

2020，走過離島 20 年

國家發展委員會國土區域離島發展處

壹、前言

位於太平洋西側，我國轄有臺灣本島及其附屬島嶼、澎湖群島、金門群島、馬祖列島、東沙群島、中沙群島、南沙群島等，以本島為主要島嶼，其餘各島即屬臺灣本島之「離島」。屬我國管轄之島嶼中，澎湖縣、金門縣、連江縣、綠島鄉、蘭嶼鄉、琉球鄉

等地區，為有居民設籍且有常住人口之行政區域。由於地理環境區隔，加以過往戰亂影響，離島地區相較於本島，發展上較為受限，為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利，行政院於2000年訂定《離島建設條例》。



圖 1 臺灣主要離島地區

資料來源：國發會國土處繪製

貳、離島地區的轉變

一、屏東縣琉球鄉

(一) 特色 DNA

琉球鄉具豐富海洋生態資源，位於大鵬灣國家風景區，主要觀光資源集中分佈於海岸地區，為南高屏地區外海離島生態觀光節點，並具有別於本島或其他離島特有之一親水性佳之近海珊瑚礁潮間帶海洋生態廊道，可同時推廣生態教育與觀光休閒，發展朝向串連鄰近大鵬灣與高雄都會區之海上觀光休閒活動，農委會並於周邊部分海域及潮間帶劃設「琉球漁業資源保育區」（2014），以保育相關海洋生物，避免破壞其賴以生存之棲地。另在中央及地方政府陸續規劃完成美人洞、烏鬼洞、山豬溝、杉福廊道等多項觀光建設開發後，亦為當地提供良好之陸上遊憩環境。

(二) 發展課題

雖具海洋漁業之發展條件，惟島上土壤貧瘠缺水，致耕地有限，近十年來受到整體社會經濟改變影響，除發展遠洋漁業海外作業外，缺乏其他就業機會，加以公共、交通建設不足，人口嚴重外流，人口數逐年下降，2000年納入大鵬灣國家風景區經營管理範圍後，縣府順勢強化琉球鄉串聯屏東縣本島據點之觀光產業發展。今琉球鄉島上經濟仍以漁業為主，在與東港交通往返最頻繁的白沙碼頭港邊，販賣漁貨之店家與攤販，為地區最主要的商業形式，透過離島建設基金補助之挹注，已逐漸改善全鄉基盤設施，營造低碳觀光環境，未來將持續結合「觀光發展」及「低碳環保」發展，以降低對於島嶼之環境衝擊。

(三) 發展歷程

發展方向從融合「生活」、「生產」、「生態」三生發展之全面性觀光城市，至國際觀光低碳島嶼。隨著初期改善消防、殯葬、國中、小校園設備環境、圖書館、各村環境設施及水電等基礎設施，及興建鄉公所辦公廳舍、光纖管道、無線網路及購置維修醫療巡迴車等，後期逐漸從傳統漁業轉型為休閒漁業，並做為地方主要產業發展重點，結合行銷與觀光推廣，並改善地方交通、商業及自然環境，以加強與臺灣本島（大鵬灣）觀光遊憩行程的結合。

雖具有近海珊瑚礁潮間帶海洋生態廊道之地方特有 DNA，但考量島嶼規模小，生態系統脆弱，爰以強調人文、自然環境保全與觀光之發展，兼顧生態資源與產業經濟之永續性，以發展特殊生態與文化體驗（如傳統「王船祭」宗教祭典）為主，創造地區旅遊吸引潛力之餘，也減少對海洋生態環境景觀之破壞。因應現階段人口穩定發展，旅遊人次逐年成長，老年人口比例亦逐年增加，近期並新建當地衛生所附設護理之家及購置緊急醫療救護船，減輕地區有療養需求之長者及其家屬之負擔，可於島上就近照顧，增進鄉內醫療照護能力及後送效率。

二、臺東縣綠島、蘭嶼鄉

(一) 特色 DNA

綠島自 1990 年核定劃入「東部海岸國家風景區」，加以擁有世界少見、全臺獨有（也是世界三大海底溫泉之一）之海洋溫泉，及海底觀光指標性活體團塊微孔珊瑚體—俗稱「大香菇」的珊瑚礁，搭配周邊珊瑚礁生態

環境，因應觀光所衍生的服務性產業如雨後春筍般興起，此後 15 年間之觀光業蓬勃發展，旅遊內容包含浮潛、溫泉、生態解說導覽等，帶動居民、觀光客等地方關係人口增加。

蘭嶼本身為古老火山島，除以珊瑚礁岩為主之海岸景觀外，全臺獨有之海洋原住民一達悟族文化為其特色，因地理位置受漢人文化影響較少，相對本島原住民族仍保有較多傳統文化習俗，島上的紅頭、漁人、椰油、朗島、東清及野銀等 6 原住民部落，在傳統祭儀或群體認同上，均維持各部落的主體性，其獨特民情風俗、時令祭儀為其地方特色，「蘭嶼聚落與自然景觀」並經文化部入選為臺灣世界遺產潛力點（2003）。

（二）發展課題

綠島鄉雖具天然景觀資源，然因整體交通建設落後，及受地理及生活環境影響，鄉內無工廠類製造業，金融等商業活動亦不活躍，早期主要經濟收入為近海漁業，惟內需市場小，漁業蕭條，無法提供充足之就業機會，致當地產業發展緩慢，在欠缺就業機會及完善公共設施下，居民選擇往生活環境較好的外地移居，亦或於念及子女教育等因素，舉家遷往成功、卑南、臺東市等地，產生人口外流現象。近年因獨特之海洋溫泉搭配周邊珊瑚礁生態環境，觀光業蓬勃發展，也引發了綠島產業的結構性變化，從原本自給自足之農、漁業，隨著觀光業的日益發展及農業人口老化，觀光服務業成為島上之主要產業，後期並注重綠能、觀光於教育、交通設施之應用。

蘭嶼鄉早期因與本島間交通不便，及受地理及生活環境影響，欠缺就業機會及完善公共設施，在遊憩產業發展之浪潮下，逐漸朝觀光發展邁進，長久以來島上族群海洋文化的主體性、部落社會知識系統傳承、自然生態維護之永續發展，與居民生活品質之改善同顯重要，後期憑藉其特有之風俗民情、傳統家屋資產等，透過傳統生產方式對環境生態予以維護，配合相關餐飲店、套裝旅遊（如浮潛、溯溪、夜探等）及紀念品販售店的逐漸增加，文化體驗及島嶼觀光成為蘭嶼逐漸發展的產業型態主力。

（三）發展歷程

綠島鄉發展方向從環太平洋國際級生態觀光島嶼、綠色低碳生態島嶼至東南亞潛水者天堂的觀光生態島嶼。初期以警政、消防與教育等工程硬體建設為主，另有建置鄉民代表會辦公室、鄉立圖書館、梅花鹿生態保護區、監測飲用水品質及進行病媒防治等面向。後續注重產業、文化、生態等方面，併重在地之文化與居民生活照顧，陸續有復育綠島野百合、自然資源調查與規劃、提升緊急醫療設備、疾病篩檢保健及污水自然淨化等。

隨著綠島鄉觀光業蓬勃發展，島上產業型態也逐漸改變，開始培訓水上救生及災害救助人才、強化災害應變體系及設備、保存與傳承漁業文化、對燕魚、陸域蟹類及綠島碑礫貝之生態及海、陸環境棲地實行監測、巡護等，另亦辦理低碳觀光、國小校園綠能應用、永續營造及潛水小尖兵等計畫，以降低觀光對地方文化與脆弱生態系統的耗損，並加強環境品質及災害應變體系等設備。

蘭嶼鄉發展方向從自然保育與文化保存並重的深度自然文化島嶼、永續海洋文化之原住民家園，至南島原民自主的環境友善經濟體。初期亦以警政、消防與教育等工程硬體建設為主，另有興建污水集中處理設備、改善道路、部落基本設施、綠美化環境、監測飲用水品質及病媒防治等，並汰換公共汽車、規劃排水設施及巷道、復育蘭嶼蝴蝶蘭，及辦理產業發展研習、提升緊急醫療設備、疾病篩檢保健等。

隨著蘭嶼鄉觀光業日益發展，島上產業型態也逐漸改變，朝向重視地方文化、生態性活動與永續發展，包含改善漁港、培訓水上救生及災害救助技能人才、健全各項災害救援裝備器材、建置部落特色導覽及手工藝指標、修復傳統家屋及環境整治、推動部落特色文化產業計畫、各級學校傳統文化技藝發展、傳統文化學程、巡護及宣導海洋、森林保育、監測飲用水品質，及辦理大型拼板舟工藝、醫療保健等，透過符合地方（部落）風貌及永續概念之形式修繕或興建基礎設施，以形塑地方整體風貌，深化觀光產業活力的同時也保存與傳承地方文化，落實島嶼永續發展，並強化面對極端氣候之抗災能力及相關即時防救災應變系統。

三、澎湖縣

（一）特色 DNA

澎湖縣大小島嶼數量眾多，其中部分具有獨特之柱狀玄武岩景觀，為獨步全臺之特色，行政院農業委員會（以下簡稱農委會）及縣府分別成立「澎湖玄武岩自然保留區」

（1992）及「澎湖南海玄武岩自然保留區」（2008），並推廣澎湖地質公園，兼具地質保護與環境教育之意義。加以島嶼周邊有豐富漁場資源，先天條件即為島嶼觀光打下良好利基。

為免旅客以走馬看花模式快速瀏覽，並增進遊客重遊之意願，近年納入地區之生態、產業、文化等特色，推廣多元化的旅遊行程，如行政院文化建設委員會（現文化部）2010年公告「望安花宅聚落」為國家級重要聚落、農委會陸續劃設「澎湖縣貓嶼海鳥保護區」（1991）、「澎湖縣望安島綠蠵龜產卵棲地保護區」（1995）、「澎湖縣貓嶼野生動物重要棲息環境」（1995）、「小門漁業資源保育區」（1999）及「七美漁業資源保育區」（1999）等，加以先前經文化部入選為臺灣世界遺產潛力點之澎湖石滬群（如七美雙心石滬、吉貝石滬群）（2009）等人文地景，配合現行之北海、馬公本島及南海等三遊憩系統，在以觀光發展為主軸之背景下，皆成為澎湖無可取代之珍貴資產。

（二）發展課題

澎湖縣周邊海域匯集中國沿岸流、黑潮支流與南中國海季風流等，具有豐富的漁場資源，故漁業為首要產業，隨著時間的演進，成長核心由早期之近海漁業轉至沿岸漁業，1986—1911年由養殖漁業支持澎湖整體漁業的發展，惟年輕、高教育水平、高素質的勞動力資源隨著六、七零年代之工業發展外移至本島，縣內城鎮發展不均，人口及主要公共設施皆集中於馬公市，次級離島部分，公共設施則相對缺乏，尤其是醫療與托兒所還有老人安養中心較為欠缺；全縣形式上之公

共設施大致具備，中央及基金資源持續解決量（不足）與質（不精）問題，特別是在醫療與社會福利方面。

歷經離島綜合建設實施方案中央及地方多年之合作成果，澎湖縣之建設發展及人民福祉逐步提昇，並重視生態保育、文化地景聚落及特殊地質之保存，目前漁業以海上箱網養殖為主，部分轉型為遊客參與體驗之海洋牧場平臺，透過導入讓遊客參與之養殖漁業，配合現有之藍色公路網，同時連結上述三遊憩系統，發展漁業、島嶼觀光與海域資源認知教育，在以觀光發展為主軸之背景下，目前觀光收益已佔總收益一半以上，且有逐年增加趨勢。

（三）發展歷程

澎湖縣發展方向從國際島嶼、海上明珠、綠能生活低碳生態島，至新典範海洋樂活新明珠。初期資源投注於開闢市區道路、興建澎湖醫療大樓、直昇機停機坪、望安將軍大橋、綜合體育館、現代化標準市場、鄉立托兒所、設置村里道路路燈、員警訓練中心、遷建公車場站、殯葬設施、漁業公共建設，並改善水電、破損道路、及各國中小學校資訊設備、整建維護養殖產業與觀光環境設備等基盤建設。

後考量沿近海漁業資源逐漸枯竭，加以陸上公路系統已相當完備，轉以規劃海、空交通的擴充及陸上休閒動線的規劃為主，為提升旅遊品質，除進行民生基礎設施、設備之興建及更新、整建交通船碼頭、汰舊換新大型客（公）車外，並開展相關軟體面向，

如復育、保護海洋生態與漁業資源、改善各海域漁業導航標識燈、建立沿近海漁業 MCS 漁業監管、檢查制度、水產品認證標章及發展優質休閒漁業、漁港轉型觀光休閒漁港、培育傳統建築工法人才、修復望安古厝、持續推動推澎湖地質公園、國際觀光行銷及交流、島嶼形象主題賦予、景點塑造、自行車道路網開發等。

此外，為因應逐年增加的觀光人口，並充實緊急醫療救護、救溺資通訊設備、消防救災能力、建置澎湖緊急醫療救護、110e 化勤務指管系統、強化既有之海水消防栓救災系統功能；另為避免島嶼生態受損，並加強玄武岩及生態保護區之管理，及海洋資源之復育，未來將持續發揮海洋資源優勢，善用自身的特色條件推動海洋生態旅遊，使澎湖各項資源效益極大化，形塑澎湖獨特的海洋文化與旅遊魅力，增進居民留鄉意願，共建美好宜居家園。

四、金門縣

（一）特色 DNA

往昔為防衛臺海安全之軍事防禦前哨，隨著戰地政務管制的解除，兩岸關係持續和緩及政策開放，帶來新的發展契機。在軍管時空下的低度開發，金門自然生態風貌多保存完善，另相關軍事設施於戰後形成特有戰地文化風貌，包括軍事營區、據點、碉堡、翟山、九宮戰備坑道、戰備工事、播音站、標語等，皆成為金門戰地觀光資源及人文地景特色，另古寧頭戰役、八二三炮戰區域亦是金門獨具特色之近代戰爭遺跡，亦見證才

過去五、六十年，卻令當地老一輩依舊歷歷在目的歷史歲月。

為妥善保存並維護當地人文史蹟及自然地景，於 1995 年成立全臺首座以保育史蹟戰役紀念及文化景觀資產為主旨、佔地全縣 1/4 面積之「金門國家公園」，兼具研究當地戰役史蹟、人文歷史、保育整體生態環境、觀光遊憩資源及解說教育等服務。除文化部將「金門戰地文化」入選為臺灣世界遺產潛力點（2003），農委會亦劃設「金門古寧頭西北海域潮間帶鸞保育區」（2015），以保育珍貴活化石鸞及其棲息地。

為全力發展觀光休閒產業，其他關連產業亦強化發展，如知名的六大特產「三寶二味一珍」（依序為金酒、貢糖、鋼刀、麵線、一條根及陶瓷），來源皆為利用當地農產（高粱、小麥由政府保價收購供釀酒之用）、八二三戰時遺留砲彈殼、原生藥用作物、廈門移民手藝傳承、島上高嶺土等，加以發展成著名產業，尤以金酒品牌形象鮮明，逐步形塑地方特色並發揚光大。

（二）發展課題

金門與臺灣本島相隔臺灣海峽遙遙相望，過去因軍管及戰火致地方發展受限，主要依賴國軍駐防所衍生之服務業需求。1992 年解除管制後，回歸地方自治，開放地方發展與承襲臺灣之各項制度，另因應兩岸關係發展情勢快速變遷，2001 年元月 1 日小三通正式開放，對部分交通、觀光與產業等方面產生衝擊。隨著國軍駐防人員逐年裁減、地方型服務業蕭條、公共投資亦有限，國軍大幅撤

軍後內需市場進一步萎縮，加以大陸漁船越界濫捕與非法捕撈造成漁業資源耗損，一、二級產業難以規模化發展。

自 2003 年離島建設基金資源協助後，縣內重要公共基礎設施規模初具雛型，地方逐漸轉以觀光產業帶動其他產業發展，一級產業轉型為休閒農、漁業，二級產業則引入觀光範疇，另有 1952 年成立至今之「金門酒廠實業股份有限公司」（自 1992 年公賣盈餘 20% 回饋金門），並設有觀光酒廠供觀光客遊覽探訪。原先金門因戰管所產生之人口長期負成長，自開放觀光後，加以小三通開放、金酒盈餘每年挹注縣政建設與社會福利等優勢，在地人口及遊客人次逐漸回流，隨著金酒產業、觀光業及依附觀光之二級產業蓬勃發展，人流物流四通八達，已逐漸為金門當地開創發展新方向，以因應地球村潮流下觀光國際化的新局。

（三）發展歷程

金門縣發展方向從與廈門共同成為「閩東南雙子星」、國際觀光休閒島嶼，至充滿故事的國際旅遊度假目的地。初期包含建置消防、道路、公共車船系統、離島地區教師生活及設施、縣立體育場、港埠、身心障礙福利機構、海堤、排水工程等基礎建設，並改善漁村及農業相關設施、設備。後期為提升觀光多樣性，將閩南傳統古厝修繕後規劃為閩南民宿聚落，供自由行及背包客有更多元的選擇外，並就培訓古蹟歷史建築修復專業匠師、維護傳統建築風貌、修復縣定古蹟、推廣觀光產業發展優質化、主題旅遊活動行銷、迎城隍香路、永續森林及生態旅遊、自

然永續保育、安全農業等面向進行資源挹注；另軍方陸續移交釋出之部分原管理土地、砲陣地及營區等，則活化再利用為相關觀光體驗設施，如規劃為古寧頭戰爭與和平紀念公園、地雷主題園區、榴砲主題園區、軍事旅遊主題區等，呼應縣府設定之發展方向，全力發展觀光休閒產業。

另「金門酒廠實業股份有限公司」設置之觀光酒廠，配合離島建設基金補助之金門高粱酒糟發展酒糟養牛計畫，打造出金酒高粱牛肉與香腸等相關產品，增加在地就業機會，並吸引地方人口回流，振興地方經濟活力。透過在地特色產業、自然環境景觀遊覽、文化巡禮及戰地體驗等特色產業，提供觀光客多元化之主題觀光，為因應旅遊人口逐年增長，並陸續建置災害應變中心緊急救災通訊系統（含小三通海上救援機制）、110e 化勤務指管系統、汰換 110 受理報案顯址系統、提升環島道路監視錄影系統設備、招募約用醫師及支援醫師等，2014 年金門綜合醫療大樓正式啟用後，也擴大對金門縣軍、民、小三通臺商及旅客之醫療照護。近年隨著全球化發展，物種入侵情況屢見不鮮，易對島嶼生態系統之穩定性產生威脅，爰亦進行入侵紅火蟻監測防治移除、樂活農業推廣、環境維護管理暨海岸環境清理等項目，以維護在地珍貴資源，推動島嶼永續發展。

五、連江縣

（一）特色 DNA

過去同樣為臺海防衛軍事前哨，隨著戰地政務管制的解除，兩岸關係持續和緩及政

策開放，為連江帶來新的發展契機。在軍管背景下的低度開發，完善保存著自然島嶼環境及在地璞質特色，另軍管時期下的軍事設施，包括軍事營區、據點、碉堡、戰備坑道、標語等，皆成為當地人文地景特色，文化部亦將「馬祖戰地文化」入選為臺灣世界遺產潛力點（2009）。

馬祖列嶼幅員遼闊，各島嶼基盤全由花崗岩所構成，島、礁數量眾多但面積狹小。最具地方特色之生物資源為豐富之漁場及鳥類生態，由於位處世界知名漁場 - 舟山群島之西南端，加以花崗石岩岸地形海水全年清澈，形成優良之磯釣場，除可供漁獲外，更可充分供應海鳥食物所需。1999、2000 年農委會分別成立「馬祖列島野生動物重要棲息環境」、「馬祖列島燕鷗保護區」以保護列嶼中無人島之生態及特殊地理景觀，其中並包含原已認為滅絕，被稱為神話之鳥的黑嘴端鳳頭燕鷗。

另在臺灣以閩南文化為主流之氛圍下，在地閩東文化之發展得以獨樹一幟，身為全臺唯一以「福州語系」為母語之地區，地方人情網路濃厚，除透過離島建設基金持續補助民生建設改善四鄉五島生活機能條件，並結合蘊含媽祖與眾神福澤信仰、列島生態資源及獨具的福州語系等地方常民文化，未來可持續發展提升地域認同之形象及地方可自給自足之「微島型」產業。

（二）發展課題

連江縣過去作為軍事防衛前哨，地方發展受限，主要依賴國軍駐防所衍生之地方型

服務業為主。1992年解除管制後，回歸地方自治，開放地方發展與承襲臺灣之各項制度，另因應兩岸關係發展情勢快速變遷，2001年元月1日小三通正式開放，對部分交通、觀光與產業等方面產生衝擊。隨著國軍駐防人員逐年裁減、地方型服務業蕭條、資源短缺，人口及土地規模小，勞動力不足，致產業衰頹，人口外移情形不斷。

因陸域面積小，島嶼距離臺灣本島遠，因應解除軍管軍需銳減，也逐漸轉向以「觀光產業」為主軸，以促進地方再發展。隨著在地農業逐漸被進口農作物取代，產業型態改變，居民漸漸不再務農，加以與本島間交通逐漸改善、觀光業受季節影響大等因素，致年輕人偏好移居臺灣；在基金近20年之協助及中央、地方攜手之努力下，在地基礎建設、產業、自然環境等陸續改善，生活條件逐漸提升，近年開始有因為喜歡馬祖生活環境與方式而選擇定居馬祖之居民，人口逐漸緩步成長。

（三）發展歷程

連江縣發展方向自負責任島嶼家園、低碳樂活體驗型度假島群，至提倡馬祖生態與文化之保存與再活化。初期為興建各消防、警政、港埠、殯葬設施，改善道路、海堤、交通、農漁業建設、各鄉運動休閒設施，建置緊急醫療救護系統、海運交通電子票證系統，及水電等基礎建設。為推展地方觀光，並整修地方展演空間、文化設施、推廣媽祖昇天祭等主題觀光旅遊、保存常民文化與營造市民社會、推廣漁產品產銷中心、蔬菜產銷及輔導加工，及燕鷗保護區海鳥資訊監測〈衛星追蹤〉等。基礎建設大致完備後，為

建立馬祖之主體性，後期整合既有建設成果、資源及地方DNA，提升觀光質量，進行閩東傳統建築、聚落之保存、修繕、營造與再利用、觀光人才培育等，並配合打造低海拔高緯度安全蔬菜、寒暖匯流海域特有魚貝、福州常民生活陳高馬酒等「馬祖稀有」農、漁、酒地方物產，以觀光旅遊產業整編出更大的配套產業基盤。

隨著觀光的推展，及過往對地方基礎設施之建置、歷史文物之保存、自然資源之保育、常民文化之體驗與傳承等地方DNA型塑，逐漸建構出馬祖特有之主體性，後續並據以發展相關觀光主題活動、節慶文化行銷以提升旅遊形象，包含推行海洋教育、強化醫療服務功能及提昇醫療服務品質，並強化警消勤務e化系統之整合、健全警消人力編制與培訓，以提升災害應變時之防救災效率。

參、推動成效

走過殖民、戰亂、軍管與開放，離島地區因地處邊陲，且各時空多重的民族、歷史、文化交疊，融合出離島各鄉、縣各異之風俗民情。自離島建設條例2000年施行至今已有二十年，各縣離島綜合建設實施方案之推動亦邁入第五期，離島的發展依舊方興未艾。

一、基金需求從充實基礎建設逐漸轉為觀光與民生併重

為改善離島地區之民生基礎建設發展，第一、二期（2003—2010年）方案中大型基礎建設需求較多，併同後續硬體設備、設施持續之維修、更新與汰換，第二、三期（2007—2014年）方案於環境整備大致完成

後，各離島不約而同開始發展島嶼觀光，並逐步調查、研究本身的生態、環境、文化資源厚度，結合各離島特色適性配套發展特色教育、生態保育、文化保存、低碳環境等，與觀光相關產業發展相輔相成，至邁入第四期（2015－2018年）方案，除因應旅遊人口之逐漸提升，強化離島之緊急災防應變及醫療資源，並深化旅遊模式外，並持續保護自

然環境、推動地方教育與社會關懷。總計離島建設基金對離島地區補助之類型，原以充實基礎建設為主，現已逐漸轉為觀光與民生併重，綜整一至四期之補助比例來看，「基礎建設」47%之需求占比最高，「產業及水資源」類以19%次之，「消防、醫療及環境」則占比15%為第三。

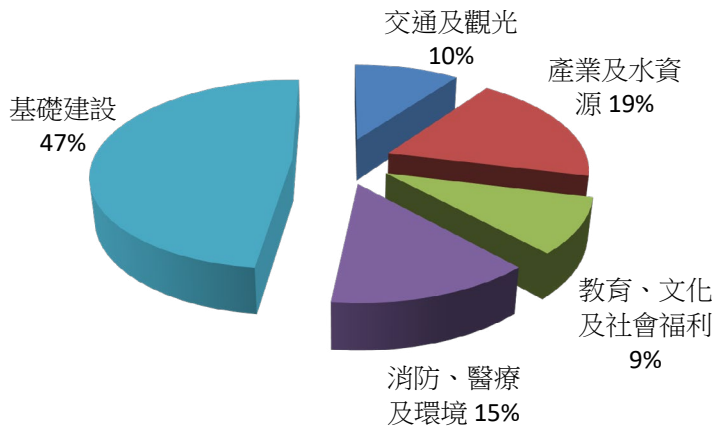


圖 2 第一期至第四期（2003－2018年）離島建設基金補助類型圓餅圖

資料來源：國發會國土處繪製

二、人口多逐步提升

離島五縣人口除琉球鄉外，在地人口數皆有提升；旅遊人口部分在過往四期之大力推展下皆大幅成長；另離島三縣在失業率及家戶可支配所得之數據皆有改善。

三、成長中的離島地區

在離島建設基金 20 年的挹注之下，從生態保育、歷史文化、環境保護及基礎建設等面向，持續優化離島地區之生活環境，成長茁壯發展出各自的特色與產業，透過離島最

重要的資產—海洋環境與漁業資源的保育與復育，及戰地、原民、閩東與閩南等在地文化的宣傳，以自然環境與特殊地方文化，成為吸引觀光客之主要引力，每年觀光人次從 139 萬人成長至 627 萬人；而透過觀光的蓬勃發展，也帶動周圍產業的興盛，促成更多的就業機會，讓離島地區的失業率均低於全國平均值 3.7%；在充滿生氣勃勃的環境氛圍之下，願意留在離島，甚至願意前往離島發展的國人也越來越多，讓離島地區總人口不斷持續成長，人口平均年成長率達 2.7%，並持續成長中。

表 離島人口數、旅遊人口、失業率與家戶可支配所得

| 離島地區 | 人口數（萬人） | | 旅遊人口（萬人） | | 失業率（%） | | 家戶可支配所得（萬元） | |
|------|---------|--------|----------|--------|--------|--------|-------------|--------|
| | 2002 年 | 2019 年 | 2002 年 | 2019 年 | 2002 年 | 2018 年 | 2002 年 | 2018 年 |
| 澎湖縣 | 9.24 | 10.52 | 38.41 | 132.62 | 4 | 3.6 | 60.56 | 79.24 |
| 金門縣 | 5.89 | 14.02 | 148.04 | 382.72 | 4.2 | 1.1 | 81.84 | 102.12 |
| 連江縣 | 0.88 | 1.31 | 5.69 | 21.93 | 1.6 | 0.1 | 0.88* | 101.82 |
| 綠島鄉 | 0.27 | 0.40 | 33.39 | 34.75 | — | — | — | — |
| 蘭嶼鄉 | 0.34 | 0.51 | 4.77 | 12.71 | — | — | — | — |
| 琉球鄉 | 1.27 | 1.22 | 14.75 | 42.26 | — | — | — | — |
| 合計 | 17.62 | 27.98 | 245.05 | 626.99 | — | — | — | — |

資料來源：本文統整自各縣各期方案、中華民國統計資訊網、勞動部、主計總處、交通部及各縣府網站。有關失業率及家戶可支配所得之統計數據，尚有部分縣市未更新，爰以 2018 年呈現，另因統計資料有限，爰鄉級離島尚無相關數據。

* 因縣府網站未提供更早之統計資料，連江 0.88 萬元係 2003 年之數據。

肆、未來展望

近年來臺灣面臨高齡少子化、氣候變遷、能源供應、資通訊技術快速進步、產業發展轉型等諸多挑戰，政府亦積極推動相關因應策略以謀求持續穩定成長，並減低可能之負面衝擊影響。對離島地區而言，如何掌握趨勢，運用其特殊立地條件，建立因地制宜、適地適性的發展模式，將有助於促進資源更有效利用，提升離島未來發展量能。

未來離島地區所將面臨的趨勢與展望，分析如下：

一、氣候變遷

全球島嶼都將面臨氣候變遷導致全球暖化及海平面上升之衝擊，在 RCP4.5 暖化情境下，預估至世紀末臺灣附近海域海平面上升幅度約 1 公尺之內。離島地區尤應提前因應氣候變遷所帶來的相關影響，加強各項調適及減緩策略之執行，促進離島地區韌性發展。

二、科技發展

人工智慧（AI）、區塊鏈（Blockchain）、雲端技術（Cloud）、數據（Data）及生態系（Ecosystem）等「ABCDE」5 個未來科技

發展重要趨勢，將帶給民眾生活與各種產業革命性的轉變。未來離島地區宜思考如何適時應用先進科技以迎合全方位智慧化發展趨勢，進而扭轉先天較為不利之發展限制條件，創造新型態成長。

三、高齡少子化

我國自 2018 年 4 月已正式邁入高齡社會（老年人口占比超過 14%），預計 2026 年將成為超高齡社會（老年人口占比超過 20%）；此外，總生育率近 10 年已自 1.8 人下降至 1.1 人，未來幼年人口占比將自目前的 13% 下探至 10%。離島地區高齡化趨勢預估較臺灣本島更為顯著，如何創造吸引青壯人口回流之有利環境與條件，並營造高齡友善環境，進而尋求銀髮經濟發展機會，亦為重要方向。

四、能源供應

臺灣能源原料供給高度依賴進口，孤島

型態之能源系統易受國際能源情勢影響，而離島地區發電主要仰賴燃油發電，受油料由本島再運輸至離島等因素，導致發電成本較高，長期由政府補貼電價，未來應加強推動太陽能與風力等再生能源，以綠能建設取代高成本的燃油發電，朝能源自主之目標前進。

為緩和總人口減少及人口過度集中於都會之趨勢，促進島內移民及首都圈減壓，達成「均衡臺灣」的目標，行政院刻正積極推動「地方創生國家戰略計畫」，規劃企業投資故鄉、科技導入、整合部會資源、社會參與創生及品牌建立等 5 大戰略，結合「地、產、人」之地方獨特 DNA，以點燃地方成長動能，促進人口與資本回流地方。離島地區自 2003 年挹注基金資源以來，陸續從環境整備、DNA 盤點、深化觀光及產業發展，在地方每期凝聚的發展共識下整合推動至今已邁入第 20 年，今各離島觀光發展一日千里，地方經濟與產業發展逐漸活絡，未來將持續協助離島發展與傳承，強化地區發展特色，活絡地方經濟，創造離島發展新契機。

參考文獻

1. 文化部文化資產局。臺灣世界遺產潛力點。 <https://twh.boch.gov.tw>
2. 文化部國家文化資料庫。2012。 <http://nrch.culture.tw/>。大小三通，林為楷 <http://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=100197>
3. 行政院全球資訊網 <https://www.ey.gov.tw/>
4. 行政院農業委員會林務局自然保育網 <https://conservation.forest.gov.tw/>
5. 行政院農業委員會漁業署 <https://www.fa.gov.tw/cht/index.aspx>
6. 金門國家公園全球資訊網 <http://www.kmnp.gov.tw/>
7. 金門縣第一至四期離島綜合建設實施方案。

8. 屏東縣第一至四期離島綜合建設實施方案。
9. 國立臺灣大學數位人文研究中心。(2010)。新版國家文化資料庫。檢自：http://doi.org/10.6681/NTURCDH.DB_NRCH/Collection
10. 國家發展委員會檔案管理局。2013。<https://art.archives.gov.tw/Theme.aspx?MenuID=543>
11. 連江縣第一至四期離島綜合建設實施方案。
12. 臺東縣第一至四期離島綜合建設實施方案。
13. 澎湖縣第一至四期離島綜合建設實施方案。



Public Governance Quarterly