名家觀點 VIEWPOINT

# 基金循環 讓離島建設永續

國立台灣大學建築與城鄉研究所教授　劉可強

國立台灣大學建築與城鄉研究所教授劉可強認為，政府應站在協助者的角色從旁輔導，讓在地力量去提升離島之發展。

由於地理環境的限制，離島相較於台灣本島，有著發展上的弱勢，為推動離島開發建設，自 2001 年起，政府分 10 年編列 300 億元「離島建設基金」。基於永續發展的願景，國立台灣大學建築與城鄉研究所教授劉可強建議，延長國庫撥補期限、追加預算額度，同時落實投融資計畫，鼓勵民間企業投入離島開發，並將基金運用在公務預算編列不足部分的建設。

「離島建設基金」是依據 2000 年立法的《離島建設條例》設置，近 10 年來已陸續補助離島縣市 200 多億元經費，以澎湖縣、金門縣、連江縣（馬祖）、台東縣（蘭嶼、綠島）及屏東縣（小琉球）等離島縣為主要補助對象。涵蓋層面廣泛，根據經建會統計，以基礎建設占近 5 成為最大宗，其餘以特殊產業輔導及水資源開發各占 1 成，生態保育及居民交通費用補助各占 8%，歷史文化保存占 5.7%，醫療救護占 3.2%。

## 鼓勵民間投資　錢用在刀口上

針對離島基金運用方式，劉可強分析，前幾年是依人口比例、收入等平均分配，結果並不是太理想。因為大部分經費都被用在修築馬路等基礎建設，從地方角度來說固然無可厚非，但像金門的柏油路面積，按土地比例已是全國最高，就不見得需要；又例如蓋一所醫院，使用率卻不高，就該思考是否有更好的基金運用之道

劉可強直言，這不是某一個人的過失，而是整個系統的運作問題。「簡單地說，到現在地方政府仍不太清楚，公務預算與離島基金的差別。」他指出，離島基金是要做公務預算之外的事，也就是公務預算不足的部分，像修馬路等基礎建設本來就應由公務預算支付，而不是動用離島基金，中央政府也要協助地方政府釐清這點。

離島基金原先是由行政院內政部管理，後來移交經濟建設委員會（以下簡稱經建會）規劃，已撥足 300 億元。在專業團隊的整體規劃下，分為兩大部分進行，希望活用剩餘的基金；其中一半用來補貼公務預算做不了的事，另外一半作為投融資計畫的基金。劉可強強調，「錢必須花在刀口上，希望這筆基金能循環下去，而不是 10 年到了，全部花光。 」

經建會針對 6 座有人居住的離島，綜合各方條件，擬訂各自發展定位與目標，亦即「第三期離島綜合建設實施方案」。劉可強肯定如此作法，錢已漸進式地用在刀口上，同時也具有示範作用，例如花東建設基金，就是比照離島建設基金辦理，而不是齊頭式的分配。

## 凝聚在地力量　發揚離島特色

依「第三期離島綜合建設實施方案」，金門縣朝國際級觀光休閒島嶼發展，作為「位於閩南經濟生活圈的兩岸先行試點」；澎湖縣以 5 大面向發展，包括：國際休閒度假島、海洋文化生態島、藍海經濟智慧島、綠能生活低碳島、健康社會幸福島；馬祖則定位為低碳樂活體驗型度假島群；小琉球朝低碳示範島嶼發展，建立低碳旅遊交通網絡，推廣節能設備；綠島定位為綠色低碳生態島嶼，打造國際級旅遊環境；蘭嶼則是永續海洋文化之原住民家園，形塑部落特色風貌。

整體上 6 座離島已朝既定方向發展，但劉可強指出，仍應落實投融資計畫，協助民間業者赴離島投資開發。目前離島建設基金辦理「離島永續發展優惠貸款」，但他認為，申請辦法過於嚴格，比方說，民間想興建一座海水淡化廠，如果政府的規定比銀行嚴格，「業者直接找銀行貸款就行，為什麼要找政府？」他建議只要計畫符合地方利益，就應給予比銀行更優惠的條件。像金酒公司過去日產 300 噸酒糟被當廢棄物，還要花錢處理，後來金門縣畜試所研發出用酒糟餵牛，離島建設基金就投資此項計畫，發展出在地的特色產業，建立優質的國產牛肉品牌。

劉可強表示，要更有彈性地處理投融資計畫，讓基金永續經營。除了鼓勵大企業進駐，也要輔導中小企業。他特別提出「小額」概念，因為離島人口不多，但居民與土地的關係緊密，就可以鼓勵小額投資。他舉例，馬祖最為人詬病的是交通問題，但其實馬祖居民平均在銀行的儲存率居全台之冠，若能成立馬祖海上運輸改善基金會合作社，每個人入股 10 萬元，與離島基金聯合起來，一起改善台馬輪，縮短目前台馬一趟耗時 8 小時的長途運輸，藉此也能凝聚在地力量，「居民對家鄉要有認同感，他們花的錢可能不是很多，但發散的效果可能很大。」劉可強說。

## 解決公務預算做不了的事

「離島基金就是要去面對難度比較高的事情！」他以蘭嶼說明，首先一定要處理核廢料問題，起碼要放在無人的地方，這個問題解決了，蘭嶼長久以來的心理障礙就解決了。再來，要提升蘭嶼地位，從鄉級升格為特殊行政區；同時要由具歷史感、文化素養的蘭嶼人領導，成立跨部落會議，解決深層問題。他提醒外界各種關心團體不要介入太多，不要把想法強加在蘭嶼人身上，要讓他們自主一點。

至於觀光業蓬勃的澎湖，受惠於包機直飛大陸，兩岸湧入的遊客絡繹不絕。劉可強說，由於澎湖是群島的關係，有些地方相對來說尚未被觀光人潮淹沒，有發展海洋、生態、地質研究的潛力，但最好把大衆化觀光限制在馬公市區，提升整體餐飲、服務品質，其他地方則要保護好原貌。

而作為低碳示範島嶼的小琉球，他認為，推廣電動車遊島成果不錯，垃圾回收也做得很好，打造無碳島的成功機會很大。但綠島目前就缺乏清楚的主體性，要把它變成一個真正的生態島，還須進一步努力，「一個地方會變成什麼樣子，終究要靠地方居民，如果想像不足，很難處理。」

## 醫療問題須回歸人性考量

至於離島居民最希望改善的醫療問題，劉可強觀察到有些年輕醫師在待遇與生活經驗的考量下，願意去離島服務，但人數依然不夠，遇緊急狀況或重症仍須後送回台，除非是一般症狀，離島居民才會就近看診。他指出，醫療問題要回歸人的心理考量，若是台大、榮總等大型醫院在離島設置分院，醫師輪流駐診，居民才會排隊等候看診，否則還是寧願去台灣，因此只蓋醫院的效果有限。

因應離島建設基金即將用罄，更要加緊腳步，引進相關產業進駐離島地區，讓基金有活水挹注，以期永續經營。劉可強總結，基金運作的模式，最理想的狀況是離島居民願為地方做事，政府站在協助者的角色從旁輔導，讓在地力量去提升離島。從公共建設的角度，應該讓基金延長國庫撥補期限並追加預算額度，不是 10 年到了就停止撥補，才能充分發揮效益。