

特別 報導

FEATURE

優質永續建設 深耕活化離島 離島建設基金推動10年 回顧與未來推動方向

經建會管制考核處

壹、前言

貳、離島建設基金推動組織與用途

參、離島建設基金運用分析

肆、離島建設基金補助執行結果分析

伍、未來推動方向

陸、結論與建議

壹、前言

我國是由台灣本島及大約 121 個小型島嶼所組合。這些小島相對於台灣本島通稱「離島」，其中包括數個有人居住島嶼，分別為金門縣、連江縣、澎湖縣、蘭嶼鄉、綠島鄉、琉球鄉以及東沙等，這些離島各有其獨特的歷史人文與自然風貌。由於地理環境的限制，加上歷史戰亂兩岸情勢的影響，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，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，行政院於民國 89 年訂定《離島建設條例》，立法院於 89 年 3 月完成立法，89 年 4 月正式實施，行政院並依該法第 16 條規定設置「離島建設基金」，自 90 年起由國庫分 10 年編列 300 億元撥補，俾辦理離島開發建設計畫之補助、貸款及投資。

自 90 至 99 年陸續補助離島縣市之經費高達 200 多億元，補助範圍以澎湖縣、金門縣、連江縣、台東縣及屏東縣等離島縣為主要補助對象。補助計畫項目包括海空運交通改善、離島遊程設計及行銷推廣、提升離島居住環境景觀、增加水資源開發、文化保存及人才培育、提供急重症後送服務，提升在地醫療品質、垃圾轉運處理等。

鑑於 99 年底離島建設基金額度 300 億元已全數撥足，100 年起將不再撥補，離島建設基金資源更為有限，歷年離島建設補助計畫主要由地方政府負責執行，受限離島特殊地理環境、氣候影響、人員異動頻繁及人力、物料成本高等因素，在軟硬體工程執行上均較台灣本島不易，以致整體預算執行率尚有改善空間。

為瞭解近 10 年離島建設基金補助計畫之實際成效，包括各項補助計畫之執行績效、品質與具體效益、離島居民生活水準提升及產業發展成效，行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）已完成執行成效總檢討，除透過效益指標呈現、執行方法檢討、策略之優缺點評估等外，並在各離島縣舉辦座談會，汲取第一線基層人員及當地民衆寶貴意見，透過深入地方方式，以發現問題核心，作為未來離島建設永續發展政策推動參考，並使離島建設基金有限資源，充分發揮效益。

另外，為因應離島建設基金即將用罄之情形，使離島建設基金能永續經營，亦完成離島國有非公用土地活化機制之初步探討，藉由相關產業進駐離島地區，讓離島建設基金未來能有活水挹注，並持續用於離島建設相關業務。

貳、離島建設基金推動組織與用途

一、推動組織與執掌

離島建設業務之推動大致區分為 3 個時期：(1) 89 年 4 月至 93 年 9 月開創時期，由內政部營建署主辦；(2) 93 年 9 月至 98 年 2 月成長、制度建立與發展時期，由經建會主辦；(3) 98 年 2 月以後成熟時期，再交由內政部營建署主辦，經建會於 98 年 12 月奉行政院指示重新接辦離島建設業務。

行政院為推動離島建設，特別成立行政院離島建設指導委員會、工作小組及離島建設基金管理會等組織，作為推動離島建設之主要決策平台，其組織架構、任務、成員及工作執掌等簡要分述如下（如圖 1、圖 2 所示）：

(一) 行政院離島建設指導委員會

依據《離島建設條例》第 4 條，中央主管機關為行政院，依法設立「離島建設指導委員會」，由行政院院長召集之，並擔任主任委員，主要任務為審議離島綜合建設實施方案、監督離島建設推動辦理情形、協調有關離島重大建設計畫推動事項、指導離島政策與計畫之擬定及規劃事項、擬訂離島重大建設投資計畫之認定標準及離島地區相關補助辦法等事項。

行政院離島建設指導委員會之委員皆為部會首長，具有協調離島重大建設計畫推動之功能。

(二) 行政院離島建設指導委員會工作小組

離島建設指導委員會下設工作小組以落實行政院離島建設指導委員會之決議，協助指導離島縣府擬訂政策及綜合建設實施方案等事宜，工作小組之成員皆為部會所屬一級機關首長或一級單位主管，具有推動落實離島相關建設之功能。

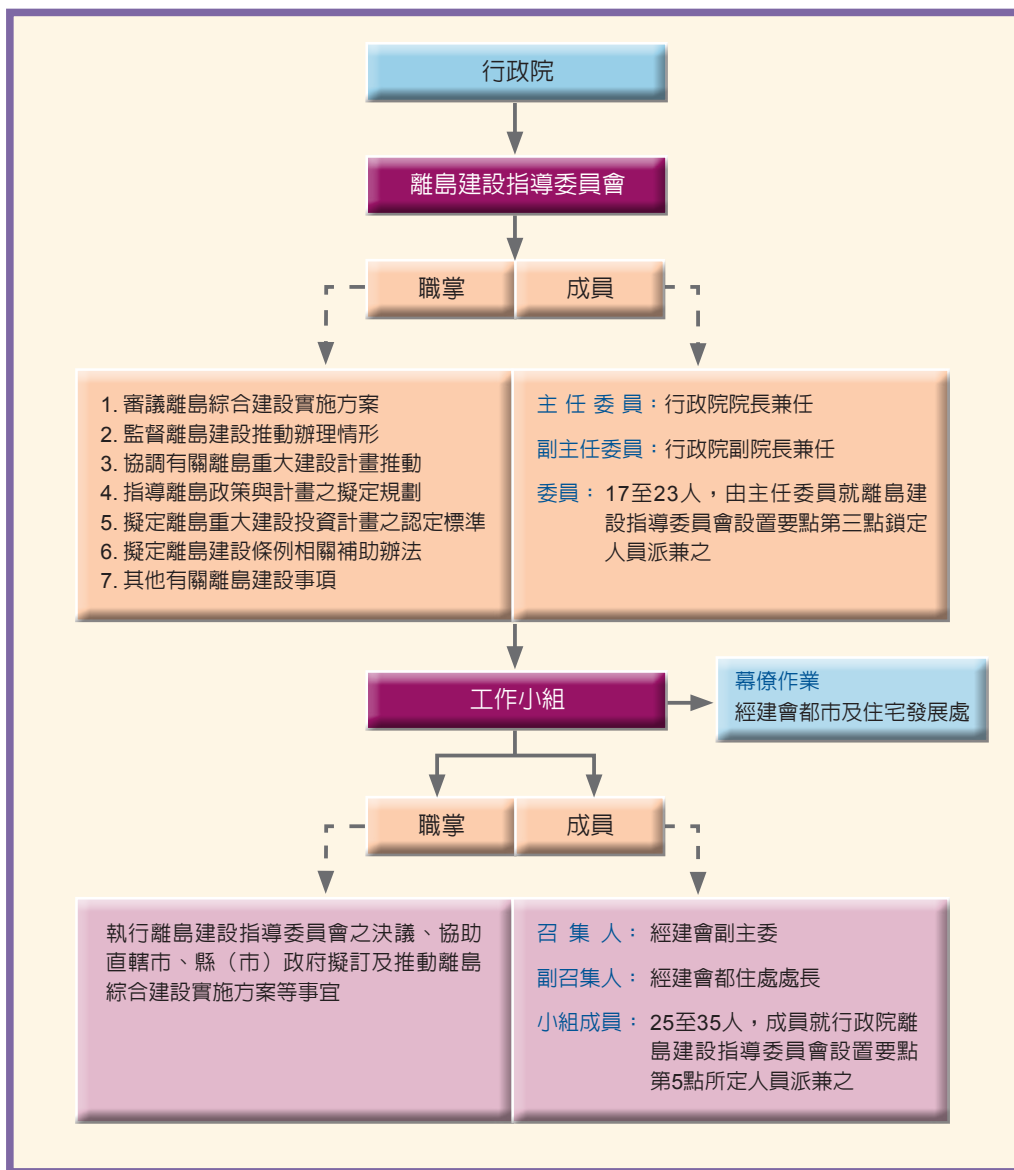


圖1 行政院離島建設指導委員會及工作小組組織架構圖

(三) 離島建設基金管理會

為加速離島建設，依《離島建設條例》第 16 條第 1 項規定，設置離島建設基金，並依同條第 2 項及《預算法》第 21 條規定，訂定「離島建設基

金收支保管及運用辦法」，並依該辦法第 8 條規定，設置離島建設基金管理會，其主要職掌為基金收支、保管及運用審議、基金年度預算及決算之審議及基金運用執行情形之考核等。

離島建設基金管理會置委員 11 至 15 人，其中經建會主任委員擔任召集人，其餘委員多為部會單位主管，具有控管基金收支、保管及運用之功能。

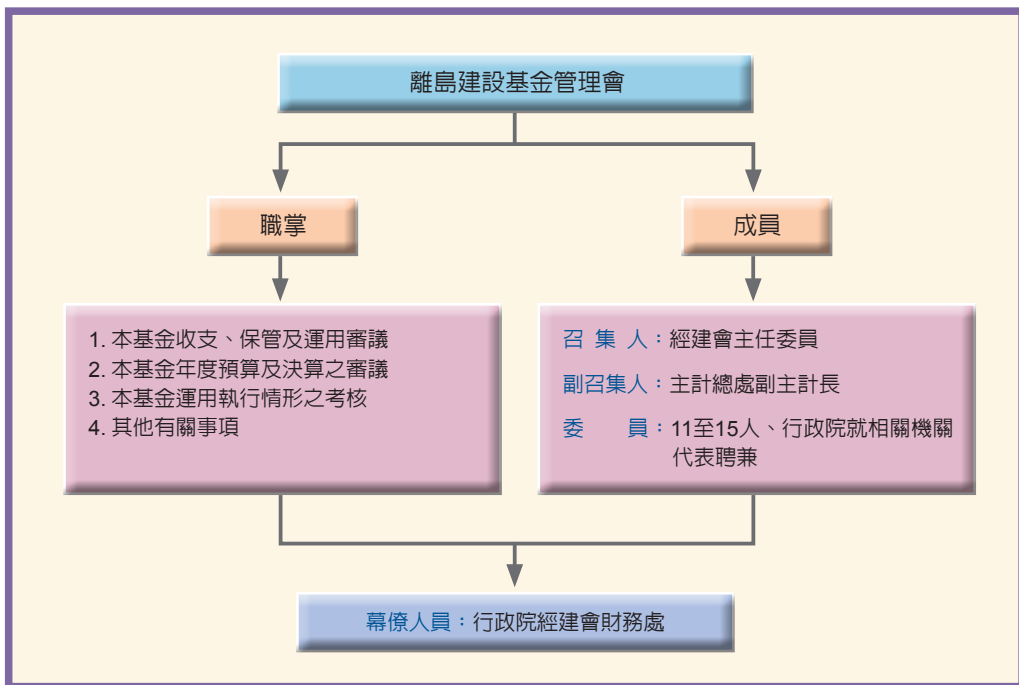


圖2 離島建設基金管理會組織架構圖

二、基金用途

根據「離島建設基金收支保管及運用辦法」規定基金主要用途為：

1. 離島開發建設計畫之補助、貸款及投資項目。

2. 為辦理離島建設之需要，需修訂縣（市）綜合發展計畫，或訂定離島綜合建設實施方案所需經費之補助。
3. 離島建設指導委員會所需之經費。
4. 管理及總務支出。
5. 其他有關支出。

其中第 1 項有關補助、貸款及投資項目應以納入離島綜合建設實施方案之項目為優先，因此自 92 年起迄今，已訂有 3 期離島綜合建設實施方案以為依循。

（一）第 1 期及第 2 期離島綜合建設實施方案

各離島縣於 95 年底已執行完成第 1 期（92～95 年）綜合建設實施方案各項補助計畫之執行，而為使各離島持續整體性發展建設，訂定全方位發展策略及目標，行政院離島建設指導委員會 96 年 3 月 19 日第 10 次會議續核定澎湖、金門、連江、屏東、台東等 5 縣之第 2 期（96～99 年）離島綜合建設實施方案，確定各離島發展定位及目標，作為爾後 4 年推動離島發展建設的依據。各離島規劃之定位分別為：

1. 澎湖發展定位為「國際島嶼，海上明珠」。
2. 金門發展定位為「國際觀光休閒島嶼」。
3. 連江縣發展定位為打造「綠色神靈島·藍海長住境」的島嶼家園。
4. 綠島發展定位為「永續海洋生態與綠色旅遊產業島嶼」、蘭嶼發展定位為台灣獨一的「原住民海洋原鄉」。
5. 琉球發展定位為「海上休習（休閒與學習）島」。

(二) 第 3 期離島綜合建設實施方案

目前行政院業於 100 年 1 月核定離島 5 個縣之「第 3 期（100 ~ 103 年）離島綜合建設實施方案」，以下摘要「第 3 期離島綜合建設實施方案」各離島之發展定位與目標，以作為本計畫之相關參照與政策建議之背景資訊。

1. 澎湖縣五大發展定位

發展定位五大面向包括：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。

發展目標為「幸福島嶼、美滿家園」，從多元化的角度同步進行相關建設，包括提供適當的民生需求、保護自然生態環境、傳承文史資源、加強產業經濟發展、提升觀光休閒品質、推動節能減碳使資源有效利用等多面向發展。

2. 金門縣整體發展構想：國際級觀光休閒島嶼

在發展定位上，推動「社會經濟與環境生態平衡發展」，在區域定位上，以金門做為「位於閩南經濟生活圈的兩岸先行試點」，在產業定位上，以「觀光與金酒產業雙軸心發展」。

3. 連江縣發展定位：低碳樂活體驗型度假島群

打造馬祖成為以「實施低碳總量管制、呈現樂活經營樣態」為主軸的「體驗型」、「國際性」、「度假型」休閒列島，成為宜居的低碳樂活島、宜養生的樂活家園、宜遊的度假基地。

4. 綠島發展定位：綠色低碳生態島嶼

發展目標內涵包括：(1) 建構綠色能源，塑造低碳島嶼；(2) 推動生態休閒觀光，打造國際級旅遊環境；(3) 實現在地生活、文化與產業的永續發展。

5. 蘭嶼發展定位：永續海洋文化之原住民家園

發展目標內涵包括：(1) 建構蘭嶼永續學習機制，活化族群文化發展；(2) 推動蘭嶼特色產業，實現產業永續經營；(3) 形塑部落特色風貌，提升生活環境品質；(4) 確保蘭嶼生態多樣性，加強環境生態建設與復育工作。

6. 小琉球發展定位：低碳示範島嶼

主要提出四大發展方向與目標，包括綠色運輸、低碳能源、低碳社區、生態旅遊。其中綠色運輸方面發展多元低碳運具，綠色人本交通運輸，建立無縫隙旅遊交通；低碳能源方面建立低碳能源島嶼典範，推廣節能設備；低碳社區方面乃加強在地人才培育、社區發展及社區營造，凝聚居民共識，建立環境保育、低碳、節能的示範社區；生態旅遊方面為發展休閒觀光、生態旅遊，塑造優質的旅遊環境品質，落實生態保育。

(三) 計畫研擬方式

各離島縣府依離島綜合建設實施方案，研提離島建設基金之各項補助計畫，先送請中央目的事業主管機關初審，再送經建會審議。經建會經委請專家研提意見後，提送離島建設指導委員會工作小組審議核定，必要時送離島建設指導委員會。

(四) 計畫審查原則

離島建設基金補助計畫之運用範圍，應限定與離島特殊性有關項目，包括：

1. 地方特殊產業之輔導。
2. 離島居民之交通費用。
3. 緊急醫療救護。
4. 水資源及能源開發、節約措施。
5. 縮減數位落差。
6. 離島發展人才培育。

7. 學童教育補助。
8. 離島歷史文化保存。
9. 離島生態保育、環境維護。
10. 離島永續發展研究與國際交流。
11. 其他經工作小組認定，並報經行政院同意者。



蘭嶼以「永續海洋文化之原住民家園」做為發展定位目標。

參、離島建設基金運用分析

離島建設基金初期均為補助，迄 94 年為基金永續運用，即納入投融资，且補助重點亦有所更迭。

一、補助方向之演變

離島建設基金之補助，早期較偏重於硬體之基礎建設，次第完成後即轉向為軟體之有關產業發展、文化保存、生態環境、人才培育及醫療救護等補助。

為使離島建設能朝永續發展之方向，經建會於 94 年辦理離島業務時，即檢視內政部 90 至 93 年度離島建設工作成效，並邀集學者專家召開會議，認為未來離島建設之方向為：促進離島居民之福祉，並朝永續發展方向推動，採更為整體性、系統性方式規劃建設，以避免不當開發造成自然、人文生態破壞。

為達成上述促進離島居民福祉及永續發展目標，行政院離島建設指導委員 94 年 3 月 28 日第 9 次會議通過「促進離島永續發展方針」，11 點基本方針略以：

- (一) 離島建設應以永續發展為最高目標，重視居民基本生活照顧、島嶼生態保育、島嶼特殊文化保存及永續優質之產業發展。
- (二) 無人島嶼應盡量納入保育範圍，除必要之氣象、導航及國防設施外，禁止開發及建築；已經過度開發之島嶼，應依其環境承载力採取開發降溫及環境保全對策。
- (三) 應依據各離島特性確立發展定位與成長管理策略，並訂定永續發展評估指標。
- (四) 推動生態旅遊取代大眾觀光，提升遊憩品質，減輕環境負荷，落實自然生態保育。
- (五) 加強島嶼特殊文化歷史及自然資源保存，鼓勵創新多元的地方文化產業發展，振興離島經濟。
- (六) 推動整體性的海岸地區建設及管理，檢討海岸設施之必要性與妥適性，避免投資浪費或破壞海岸環境。

- (七) 強化能源、水資源使用效率、推動回收處理及節約用水，提高再生能源運用比例，推動廢棄物減量、回收再利用。
- (八) 建構優質通信及資訊基礎環境，推動網路普及，縮短離島地區發展之數位落差。
- (九) 積極鼓勵人才返鄉創業或服務，並加強在地人才培育、社區發展及社區營造等軟體投資。
- (十) 加強離島長期性的調查、監測、紀錄與分析研究，並針對特殊課題進行研究發展。
- (十一) 加強島嶼間之合作交流，尤其是加強與各島嶼國家及國際非政府組織進行政策、技術、資訊之交流，以提升地方政府及民間團體之自治能量。

「促進離島永續發展方針」作為研修訂及審議離島縣市綜合發展計畫、綜合建設實施方案及各項建設計畫、各機關推動離島建設發展規劃、審議、執行、考核工作之最高指導原則，以落實離島地區永續發展。經建會自 94 年辦理離島業務後，即一改以往補助地方建設、小型工程為主，而改以重視居民基本生活照顧、島嶼生態保育、島嶼特殊文化保存及永續優質之產業發展為主要目標。

因此，除繼續補助離島各縣政府進行必要建設外，亦鼓勵政府及民間企業或個人，針對離島特有人文自然景觀資源，或特殊地方產業及觀光休閒旅遊等事業，進行投資開發，以振興產業，增進當地就業機會及改善居民生活。

二、歷年補助計畫分析

離島建設基金從民國 90 ~ 99 年已補助各離島縣市約 200 餘億元，其補助計畫涵蓋層面相當廣泛，諸如：基礎硬體建設、文化建設、教育、環保、農業、水資源、醫療、社福等面向。

由表 1 可知，90～94 年間，各離島縣府所提報之計畫多偏重於基礎建設與水資源開發等基礎硬體設施，其比例約占 5 至 6 成，其他補助項目之比重，如地方產業輔導、環境維護等類別比例較低。顯見於此時期離島建設之重點在於提供離島居民有較好之民生必要基礎設施，以增進離島居民所享有公共設施之質與量，可說是基金之成長期，惟此時期（90～94 年）之補助重點及方向較少著重於生態維護及自然資源保護議題，亦較欠缺與人文相關之軟體建設。

為使基金得以永續發展運用，94 年 3 月 28 日行政院離島建設指導委員會第 9 次會議中決議：「有關離島建設基金應加強規劃投融资等收益性運用項目，使基金循環應用」，爰此離島建設基金投融资案於 94 年 10 月 11 日提報離島建設基金管理會第 14 次會議通過。自 95 年度起，經建會正式將每年 30 億離島建設基金匡列投融资 20 億元額度，95～99 年期間，離島建設補助計畫額度則減至每年 10～12 億元之間，總補助金額明顯減少。

95～99 年間各項補助類別經費中，各年仍以基礎建設之比例最高，但不論是經費與比例都有大幅減少之趨勢，其中屬於基礎民生設施的水資源建設亦如此，其中之差異主要原因除部分基礎建設投資轉由中央公務預算支應，以落實《離島建設條例》第 15 條之立法精神：離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島建設基金補足之。

95～99 年間基礎建設以外之項目，補助經費比例已明顯較前 5 年大幅增加，如地方特殊產業輔導由 7.9% 提升至 18.2%，離島居民交通費由 5.5% 提升至 14.8%，生態保育由 6.5% 提升至 11.7%，顯示此時期離島建設基金之補助方向已逐步由基礎設施轉型以離島永續發展為目標。

依圖 3 可知，近 10 年來之補助經費以基礎建設占近 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約占 8%；歷史文化保存占 5.7%；醫療救護占 3.2%；90～94 年及 95～99 年補助類別比例如圖 4 及圖 5 所示。

表1 離島建設基金各類別補助原則歷年經費表

(單位：新台幣千元)

		基礎建設	地方特殊產業之輔導	水資源及能源開發、節約措施	離島居民之交通費用	離島生態保育、環境維護	離島歷史文化保存	離島發展人才培育	緊急醫療救護	縮減數位落差	離島永續發展研究與國際交流	學童教育補助	其他	合計
90	金額	1,598,612	214,667	796,666	424,133	47,333	62,933	11,300	0	0	34,600	0	0	3,190,244
	比率	50.1%	6.7%	25.0%	13.3%	1.5%	2.0%	0.4%	0.0%	0.0%	1.0%	0.0%	0.0%	100.0%
91	金額	1,774,489	262,500	311,400	169,600	246,500	81,200	201,000	121,500	0	0	0	0	3,168,189
	比率	56.0%	8.3%	9.8%	5.4%	7.8%	2.6%	6.3%	3.8%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	100.0%
92	金額	1,960,945	144,970	399,420	121,622	188,120	87,000	100,724	156,030	24,150	0	650	0	3,183,631
	比率	61.6%	4.6%	12.56%	3.8%	5.9%	2.7%	3.16%	4.90%	0.76%	0.0%	0.02%	0.0%	100.0%
93	金額	1,740,810	274,185	131,280	62,050	235,906	232,620	122,500	62,890	40,570	740	700	2,390	2,906,641
	比率	59.9%	9.43%	4.5%	2.13%	8.13%	8.0%	4.2%	2.16%	1.4%	0.03%	0.02%	0.1%	100.0%
94	金額	1,577,784	318,550	276,970	68,655	285,635	205,751	118,206	55,390	34,200	33,990	700	3,100	2,978,931
	比率	53.0%	10.7%	9.3%	2.3%	9.6%	6.9%	4.0%	1.86%	1.12%	1.1%	0.02%	0.10%	100.0%
前5年合計	金額	8,652,640	1,214,872	1,915,736	846,060	1,003,494	669,504	553,730	395,810	98,920	69,330	2,050	5,490	15,427,636
	比率	56.1%	7.9%	12.4%	5.5%	6.5%	4.3%	3.6%	2.6%	0.6%	0.45%	0.01%	0.04%	100.0%
95	金額	269,940	166,240	47,900	177,500	129,290	83,825	58,140	22,900	8,560	1,000	9,700	9,500	984,495
	比率	27.4%	16.9%	4.9%	18.0%	13.1%	8.5%	5.9%	2.3%	0.9%	0.1%	1.0%	1.0%	100.0%
96	金額	226,750	155,329	96,750	161,640	144,272	105,450	39,420	39,689	13,111	6,360	8,300	2,000	999,071
	比率	22.7%	15.6%	9.7%	16.2%	14.4%	10.5%	4.0%	4.0%	1.3%	0.6%	0.8%	0.2%	100.0%
97	金額	414,523	270,600	110,457	196,295	159,781	138,820	43,960	72,072	18,892	8,111	7,800	3,442	1,444,753
	比率	28.7%	18.7%	7.7%	13.6%	11.1%	9.6%	3.0%	5.0%	1.3%	0.6%	0.5%	0.2%	100.0%
98	金額	353,728	263,406	68,180	173,825	126,957	127,602	52,436	74,446	4,787	37,750	7,500	2,500	1,293,117
	比率	27.3%	20.4%	5.3%	13.4%	9.8%	9.9%	4.0%	5.8%	0.4%	2.9%	0.6%	0.2%	100.0%
99	金額	366,387	227,327	56,060	171,541	136,454	96,622	76,946	70,618	24,717	3,500	5,700	2,000	1,237,872
	比率	29.6%	18.3%	4.5%	13.9%	11.0%	7.8%	6.2%	5.7%	2.0%	0.3%	0.5%	0.2%	100.0%
後5年合計	金額	1,631,328	1,082,902	379,347	880,801	696,754	552,319	270,902	279,725	70,067	56,721	39,000	19,442	5,959,308
	比率	27.4%	18.2%	6.3%	14.8%	11.7%	9.3%	4.5%	4.7%	1.1%	1.0%	0.7%	0.3%	100.0%
總計	金額	10,283,968	2,297,774	2,295,083	1,726,861	1,700,248	1,221,823	824,632	675,535	168,987	126,051	41,050	24,932	21,386,944
	比率	48.1%	10.7%	10.7%	8.1%	7.9%	5.7%	3.9%	3.2%	0.8%	0.6%	0.2%	0.1%	100.0%

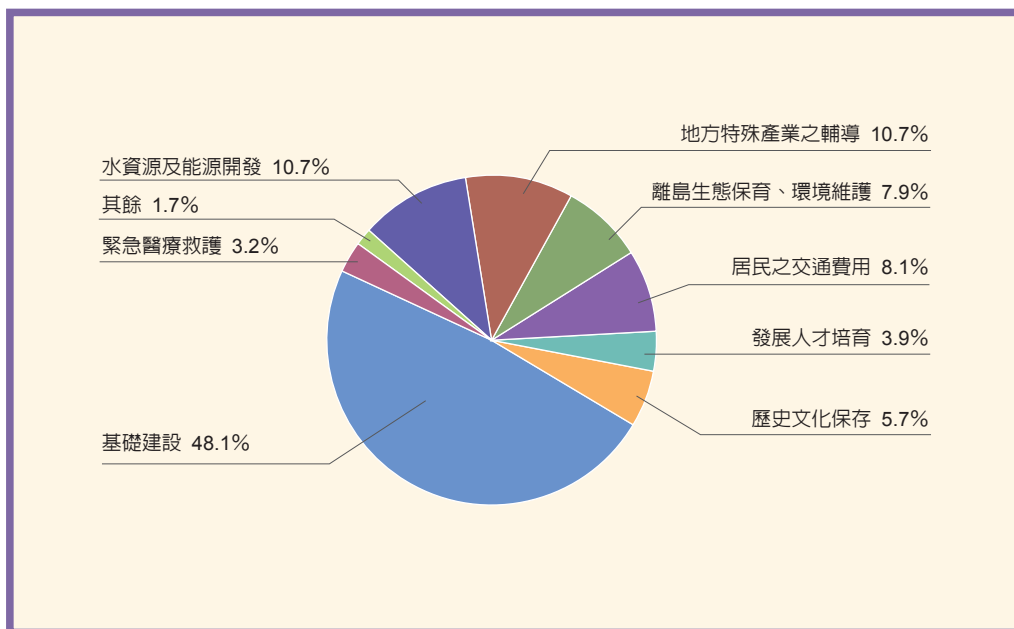


圖3 離島建設基金補助各類別比例

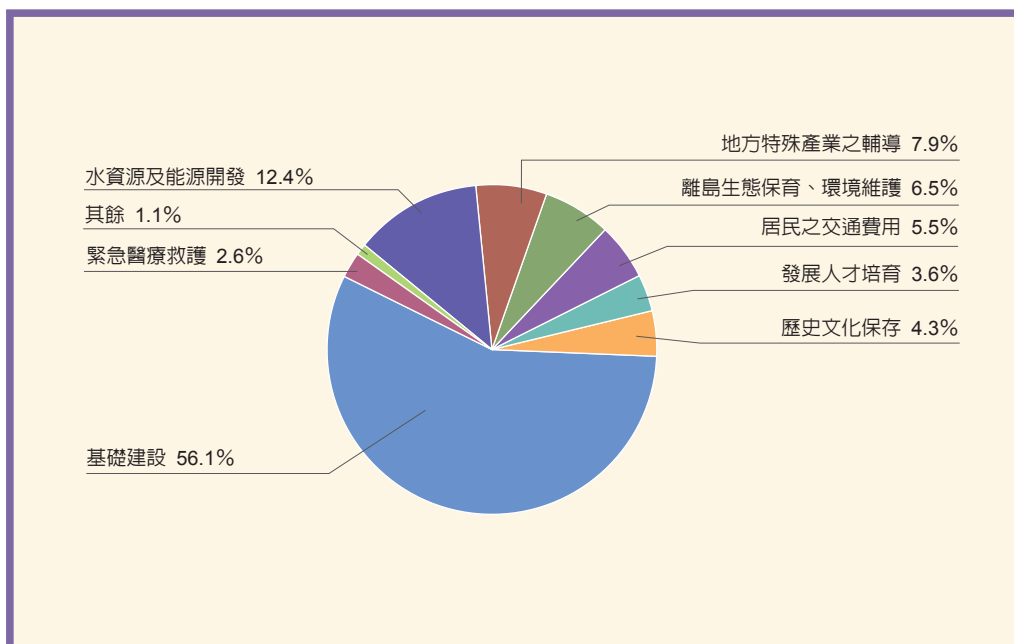


圖4 90~94年離島建設基金補助類別比例

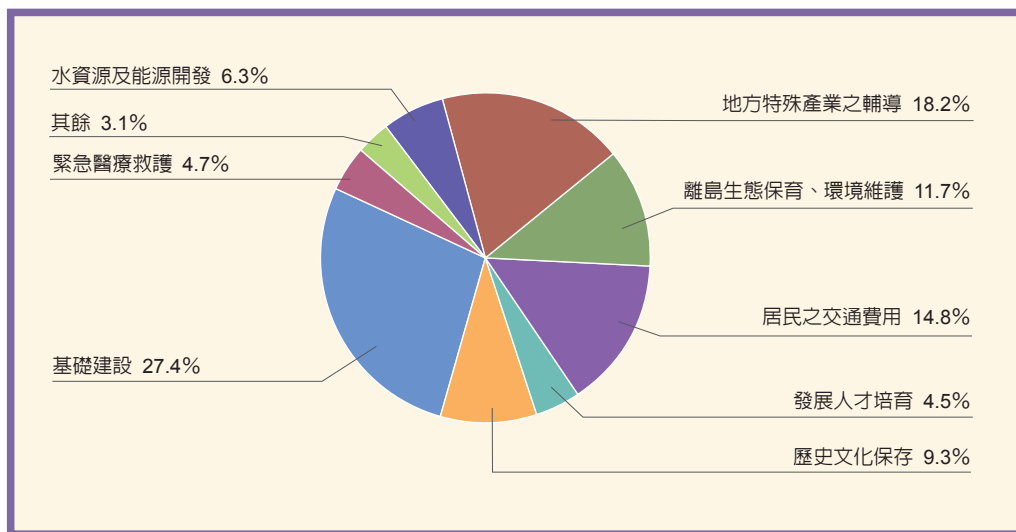


圖5 95~99年離島建設基金補助類別比例

肆、離島建設基金補助執行結果分析

一、評估指標

由於對離島進行補助之目的，乃在於使離島與本島享有相同的生活品質與發展機會；另一方面亦考量離島具備其獨特性，故難以與一般縣市或全國數據直接進行比較。故本文採行的指標評估機制，係計算近 10 年間各離島的指標值，並彼此相互比較，其次以全國的指標值進行輔助分析，評估各指標是否有所改善，以及改善的幅度。

離島之發展除有離島建設基金之投入外，亦有其他公務預算及其他國營事業資源之投入，對離島地區之發展均具有相互加乘效果，實難單一評估離島建設基金之貢獻程度，惟為有效檢討離島建設基金之廣度與深度，仍可透過建立相關指標，作為衡量離島建設基金對於各面向計畫之實際效益，評估面向及指標以表 2 為主：

表2 評估指標總表

項次	評估面向	次面向	選用指標	備註
1	綜合面向	生活水準	平均家戶所得	
		滿意度	民衆滿意度	
		觀光能量	遊客旅次成長率	
住宿房間數成長率				
2	產業輔導	就業情形	失業率	反指標
3	交通運輸	交通及通訊支出負荷	交通運輸及通訊支出 占可支配所得比率	反指標
		交通品質	接駁航班次（空運）	
4	醫療資源	醫療品質	每萬人病床數	
			每萬人執業醫事人員數	
			每位執業醫師服務人口數	反指標
	老人照護	長期照顧、安養機構每工作人員服務老人數	反指標	
5	水資源管理	自來水供應	自來水普及率	
			自來水水質抽驗檢驗不合格率	反指標
		用水節約管理	每人每日生活用水量	反指標
6	數位化提升	網路服務	家戶連網率	
7	教育品質	基礎教育	高中職以下師生比	反指標
		公共資源	圖書館借閱人次	
8	歷史文化推廣及保存	歷史文化推廣及保存	藝文活動展演觀賞人次	
9	環境生態保育	廢棄物處理	平均每人每日垃圾清運量	反指標
		資源回收	垃圾回收率	
		污水處理	污水處理率	

依不同評估面向及次面向，選用較具代表性的評估指標：

（一）綜合面向

1. 生活水準

「家戶所得」是最能普遍反映生活水準的指標之一。藉由所得水準的衡量，可反映整體的生活品質。

2. 滿意度

民衆滿意度乃藉由當地民衆的主觀判定標準，衡量整體效用（Utility）水準。主要資料來源有三：政府機關施政滿意度調查、相關專案研究、新聞媒體報導。

3. 觀光能量

由於觀光能量的成長因素涉及交通可及性、公共設施服務水準、環境生態保育、歷史文化保存等面向，故本文將之列為綜合指標，其中包含兩個指標數字：「遊客旅次成長率」與「住宿房間數成長率」。

（二）產業輔導

以各縣市平均失業率進行比較。一方面瞭解 10 年間失業率變化情形，另一方面也藉由離島地區失業率與全國的差距，評估離島地區的就業缺口。

（三）交通運輸

1. 交通及通訊支出負荷

離島普遍面臨交通運輸、通訊上的問題，相關費用支出亦為離島居民沉重的負擔，藉由實際分析民衆於交通、通訊等方面的支出，並與本島比較，可瞭解離島與台灣本島居民在交通與通訊層面的負擔是否具顯著差異。

2. 交通品質

交通品質取決於能節省多少客貨的交通時間，可分為對外交通與對內交通兩部分，本文以空運班次的提升幅度衡量交通品質的改善情形。

(四) 醫療資源

1. 醫療品質（每萬人病床數、每萬人執業醫事人員數、每位執業醫師服務人口數）

醫療品質一般可採行 3 個指標表達：一是「每萬人病床數」，該指標乃醫療硬體資源部分的反映指標；第二個指標為「每萬人執業醫事人員數」，該指標反映整體醫療的軟體層面；第三個指標為「每位執業醫師服務人口數」。

2. 老人照護（長期照顧、安養機構每工作人員服務老人數）

藉由各長期照顧機構、安養機構等工作人員數與老人的相對比率，可瞭解照護體系目前的負擔水準，進而間接反映長期照顧與遠端照護措施、安養機構可供進住能量的發展情形。

(五) 水資源管理

1. 自來水供應

以「自來水普及率」及「自來水水質抽驗檢驗不合格率」為代表，反映離島地區的用水供應情形。

2. 用水節約管理（每人每日生活用水量）

以每人平均每日生活用水量做為分析各離島用水情形的指標選擇，當用水量維持穩定或下降，代表水資源管理具有成效。

(六) 數位化提升

在衡量數位化上，以家戶連網率為指標，當該數值越高，代表地區的網路建置服務越成熟。

（七）教育品質

1. 基礎教育（高中職以下師生比）

就公平角度而言，離島的教育發展應首重基礎教育的品質，故本文以高中職（含）以下基礎教育的師生比做為衡量指標。

2. 公共資源（圖書館借閱人次）

以各離島地區圖書館的每年圖書借閱人次做為指標，衡量圖書館的使用情形。

（八）歷史文化推廣及保存

離島地區之歷史與文化保存近年逐漸受到重視，且對觀光旅遊、文化教育等面向也極為重要。在軟體方面，藝文活動的舉辦次數將能反映歷史文化的推廣成果，隨著相關活動的舉辦次數提升，將越有機會推廣本地的歷史與文化，另一方面藝文活動的參觀出席人次隱含部分觀光需求，以活動觀賞人次作為參考指標。

（九）環境生態保育

1. 廢棄物處理（平均每人每日垃圾清運量）

2. 資源回收（垃圾回收率）

3. 污水處理率

二、縣、鄉級離島地區分析

指標評估分析將區分為縣級離島及鄉級離島兩部分，其中金門縣、澎湖縣以及連江縣 3 個縣級離島為同一群組，蘭嶼鄉、綠島鄉與琉球鄉 3 個鄉級離島為同一群組，以下僅就重要指標摘述。

(一) 縣級離島（金門縣、澎湖縣、連江縣）

為評估金門縣、澎湖縣及連江縣等 3 個縣級離島之成效，本文摘要部分與民生較為相關之指標，予以說明。

- 綜合面向部分包含平均家戶可支配所得、民衆滿意度及遊客旅次成長率。
- 交通運輸部分包含民衆交通運輸及通訊支出占可支配所得比率及接駁航班次（空運）。
- 醫療資源部分以每萬人病床數評估醫療品質好壞。
- 水資源管理以自來水普及率表示。
- 教育品質以高中職以下師生比表示。
- 廢棄物處理以平均每人每日垃圾清運量表示。
- 資源回收以垃圾回收率表示。

1. 綜合面向

- 平均家戶可支配所得

表3 平均家戶可支配所得

	各縣情形（元）		指標概況	方向
	89年	99年		
金門縣	755,729	853,480	金門縣的每戶可支配所得雖略低於全國平均，但成長幅度（12.93%）明顯優於全國。	↗
澎湖縣	697,315	827,323	澎湖縣每戶可支配所得10年累計漲幅達18.64%，成長幅度更高於金門縣。	↗
連江縣	1,119,681	1,061,026	連江縣每戶可支配所得為負成長，約-5.24%。雖呈現微幅下降趨勢，但因公務員比例高，薪資所得水準仍明顯優於全國平均。	↘
全國	891,445	889,353	10年來呈現微幅負成長，顯示整體國民近10年生活品質並無大幅改善。	--

「平均家戶可支配所得」指標可衡量整體生活水準提升幅度，由該指標顯示，金門縣與澎湖縣在過去的所得遠低於全國平均，但目前已有大幅改善。

一 民衆滿意度

表4 民衆滿意度

縣市	項目	
金門縣	滿意	1. 教育文化 2. 治安維護 3. 生活品質
	不滿意	1. 醫療品質 2. 產業發展
澎湖縣	滿意	1. 生活及運動環境 2. 治安維護 3. 觀光旅遊
	不滿意	1. 醫療品質 2. 交通運輸
連江縣	滿意	1. 生活及運動環境 2. 治安維護
	不滿意	1. 交通運輸 2. 社會福利

資料來源：因各滿意度調查樣本、時間與方法皆不相同，本文將上述資料予以彙整後，並依據實地訪查結論，綜整民衆較為滿意與不滿意之項目，其序號並無次序排列之意。

由指標可發現縣級離島地區民衆普遍對生活環境與品質及治安維護等均表示滿意，惟對於醫療品質、交通運輸及社會福利等則表示不滿意。

一 遊客旅次成長率

表5 遊客旅次成長率

各縣情形 (人次)			指標概況	方向
金門縣	89年 343,866	99年 684,546	旅次大幅成長99.07%。	↗↗
澎湖縣	89年 421,221	99年 616,919	旅次成長幅度達46.46%。	↗
連江縣	89年 39,992	99年 80,930	旅次成長率102.37%，為3縣市之冠。	↗↗

資料來源：99年度金門縣統計年報；99年度澎湖縣統計要覽；99年度連江縣統計年報。

由上述指標總表觀察，三縣中成長幅度最高的是連江縣，其次為金門縣。

2. 交通運輸

一 交通運輸及通訊支出占可支配所得比率

表6 交通運輸及通訊支出占可支配所得比率

各縣情形 (元；%)			指標概況	方向
金門縣	89年 74,060 9.8	99年 70,662 8.28	金門縣的每戶運輸及通訊支出較全國平均值略低，趨勢穩定向下。	↘
澎湖縣	89年 44,236 6.34	99年 59,984 7.25	澎湖縣的每戶運輸及通訊支出比率雖有成長，但仍是三離島縣中最低的。	↘
連江縣	92年 81,109 7.24	98年 85,551 8.06	支出情形大致與距離成正比，因此連江縣相對支出比率也較高，但仍低於全國平均。	↘
全國	89年 75,370 8.45	99年 87,933 9.89	全國交通及通訊支出十年來呈現明顯上升態勢，主要原因在於收入無等幅增長。	↘

註：本指標為反指標。

交通運輸與通信是離島民衆先天環境上的兩大限制，藉由衡量民衆在運輸及通訊方面的負擔程度，可反映生活水準。由上表所示，金門縣的負擔率呈現下降趨勢，主要原因可能與各項補貼措施有關，而澎湖與連江縣則有小幅上升的趨勢。

然綜觀目前各縣級離島的平均每人交通及通訊支出負荷約在 7.2%至 8.3%之間，低於全國平均值。必須注意的是本指標僅能反映民衆對於目前交通及通訊服務的負擔能力，無法反映交通運輸需求或服務水準，如台灣地區因高鐵通車，改變大眾的運輸消費支出習慣，導致交通平均消費負擔增加，但民衆滿意度仍是提升的。

一 接駁航班次（空運）

表7 接駁航班次（空運）

各縣情形（班次；人次）			指標概況	方向
金門縣	89年 12,432 902,356	100年 28,544 2,212,997	近10年金門縣因小三通，導致航班次大幅成長，成長幅度高達129.6%。若以載客人次觀察，每年載客已達220萬人次，成長率145.25%。	↗
澎湖縣	89年 42,110 1,828,861	100年 36,027 1,995,442	澎湖縣航空接駁班次不升反降，由每年4萬2千餘航次下降至3萬6千餘航次，降幅達14.45%，整體載客人次10年來也僅上升9.11%。	↘
連江縣	89年 3,046 93,409	100年 6,168 263,678	連江縣近10年班次呈現穩定成長，成長率為102.5%，達6千餘班次。載客人次也由9萬成長為26萬人次，成長率182.28%。	↗

註：本指標主要衡量離島地區交通品質，故航班次計算沒有納入離島間島際航線班次，包括馬公－七美－望安航線、金門－馬公航線。

航班次增加可提升交通便利性，也是觀光發展活絡的要件之一。就上表所示，直至 100 年底，航班次數最高者以澎湖縣居首，其次為金門縣。

然就趨勢觀察，金門縣因近年開放小三通，航班次大幅成長 129.6%，載客人次也呈倍數成長；而澎湖縣的航班次近 10 年則呈現下降趨勢，降幅達 14.45%，部分原因在於兩岸三通後的航線產生排擠效應，使班次供給明顯不足，此也對澎湖觀光發展形成阻力；連江縣航班次則呈現穩定成長，載客成長率增加近 2 倍，達到 26 萬人次之多。

3. 醫療資源

以每萬人病床數評估醫療品質

表8 每萬人病床數

各縣情形 (床 / 萬人)			指標概況	方向
金門縣	89年 38.27	99年 27.63	金門縣每萬人病床數呈現下降趨勢，10年約下降27.8%，主要因戶籍人口大幅增加為10萬人所造成，然考量實住僅約7萬餘人，下降百分率將略有高估。	↘
澎湖縣	89年 51.73	99年 56.13	澎湖縣每萬人病床數呈現穩定成長，目前與89年全國平均接近。	↗
連江縣	89年 74.26	99年 49.28	連江縣因裁減軍備等因素，導致94年降至42.35床/萬人。若以5年內趨勢乃微幅上揚。且醫療大樓業已使用，未來仍有上升之趨勢。	↘
全國	89年 56.78	99年 68.61	成長幅度約20.83%，屬穩定成長。	↗

資料來源：本文彙整自行政院主計總處，縣市重要指標查詢系統。

每萬人病床數表達醫療體系可入駐的病人數量，也是重要硬體反應指標。若以全國服務水準為基礎，目前各縣級離島顯示仍不及全國水準。

4. 水資源管理

以自來水普及率評估水資源管理程度

表9 自來水普及率

各縣情形 (%)			指標概況	方向
金門縣	89年 96.6	99年 94.48	我國各地區自來水普及率皆已達9成以上。	↘
澎湖縣	89年 92.82	99年 93.15		↗
連江縣	89年 94.64	99年 98.15		↗
全國	89年 90.5	99年 92.33		↗

註：本指標顯示各離島地區供水已達全國標準，故數值較無參考性，為考量評估系統的完整性，本文仍納入本指標。

自來水普及率主要反映用水供應量是否足夠。依上表數據顯示，目前，各離島縣的自來水普及率達90%以上，甚至達98%，其普及率99年均高於全國平均數值。

5. 教育品質

以高中職以下師生比評估教育品質

表10 高中職以下師生比

各縣情形 (學生數 / 教師數)			指標概況	教育品質方向
金門縣	89年 13.64	99年 12.12	金門縣師生比略降為12.12，但仍遠低於全國平均。	↗
澎湖縣	89年 11.93	99年 9.98	澎湖縣的師生比同樣呈現下降趨勢且遠低於全國平均。	↗
連江縣	89年 6.47	99年 6.19	連江縣的師生比是三離島縣中最低的，每位教師平均僅教導6.19人。	↗
全國	89年 18.27	99年 16.5	全國師生比為下降趨勢，主要為少子化影響。	↗

註：本指標為反指標。

師生比指「高中職以下（含國中小，不含幼稚園）的學生人數 / 高中職以下（含國中小，不含幼稚園）的教師人數」，換言之也就是「平均每位教師教導學生數」，為一般反映教學品質之指標。

以 99 年而言，各縣級離島平均每位教師教導學生數均低於全國平均，且 89 ~ 99 年均呈下降之勢。

6. 廢棄物處理

以平均每人每日垃圾清運量評估廢棄物處理程度

表11 平均每人每日垃圾清運量

各縣情形（公斤）			指標概況	垃圾減量方向
金門縣	93年 0.69	99年 0.32	金門縣垃圾減量成果有明顯改善，目前每人垃圾清運量為3離島縣中最低，甚至低於全國平均。	↗
澎湖縣	92年 0.78	99年 0.54	澎湖縣垃圾減量同樣成效顯著，已與全國平均相當。	↗
連江縣	93年 2.2	99年 0.8	連江縣垃圾減量成效十分顯著，約減少三分之二的垃圾量。	↗↗
全國	92年 0.71	99年 0.48	至99年每人垃圾清運量約0.48公斤，呈現下降趨勢。	↗

註：本指標為反指標。

綜觀上表，顯見我國近年垃圾減量政策頗具成效，其中以連江縣垃圾減量效果最卓越，幾近減少約三分之二的垃圾量。

7. 資源回收

以垃圾回收率呈現資源回收情形

表12 垃圾回收率

各縣情形 (%)			指標概況	方向
金門縣	94年 25.91	99年 40.46	金門縣資源回收率近年成長顯著，約有15%的成長幅度。	↗↗
澎湖縣	94年 30.57	99年 44.55	澎湖縣資源回收率近年成長亦十分顯著，成長幅度約14%。	↗↗
連江縣	94年 41.19	99年 61.43	連江縣的資源回收率成長幅度為3離島縣之冠。	↗↗
全國	94年 28.94	99年 48.26	我國資源回收率至99年已達48.26%，具有顯著成效。	↗↗

註：因廚餘回收量自 92 年起納入統計，巨大垃圾回收再利用量自 94 年起納入統計，故以 94 年做為指標起始年。

以垃圾回收情形觀察，無論全國或各離島縣，回收比率皆有明顯提升。就水準而言，各縣差異不大，僅連江縣較為突出，回收率達 6 成。

(二) 鄉級離島（綠島鄉、蘭嶼鄉、琉球鄉）

綠島鄉、蘭嶼鄉及琉球鄉等 3 鄉級離島，因統計資料有限，故以「旅客人次」及「民宿數量」呈現觀光能量之成長趨勢，另外「每萬人執業醫事人員數」做為醫療品質評估指標。

1. 旅客人次

表13 旅客人次

各鄉情形 (人次)			指標概況	方向
綠島鄉	90年 273,518	99年 328,697	綠島旅客人數近幾年有較顯著的成長，成長率約為20.17%。	↗
蘭嶼鄉	90年 51,766	99年 63,633	蘭嶼旅客人數成長率與綠島相當，成長率約為22.92%。	↗
琉球鄉	89年 163,239	99年 264,232	琉球鄉旅客人數10年來共成長61.87%，年均成長率約5%，顯示觀光業成長顯著。	↗↗

資料來源：本文彙整自各離島鄉公所。

旅客人次成長最迅速的是琉球鄉，10年共成長61.87%；其次蘭嶼鄉旅客人數成長率與綠島鄉相當。鄉級離島因面積小，環境脆弱，在發展觀光之同時亦需留意維護自然人文資源，避免大量人潮湧入造成環境破壞問題。

2. 民宿數量

表14 民宿數量

各鄉情形 (家數)			指標概況	方向
綠島鄉	92年 合法10家	100年 合法45家	綠島豐富的生態資源與水岸遊憩活動近年吸引大量國內外旅客，民宿數量也呈現倍數，增長率為350%，為綠島鄉帶來一定的觀光收益。	↗
蘭嶼鄉	89年 合法0家	100年 合法0家 非法87家	蘭嶼的觀光產業近年成長迅速，民宿紛紛崛起，顯示蘭嶼具備相當的優質觀光潛力。	↗↗
琉球鄉	95年 合法0家 96年 合法4家	99年 合法15家	琉球鄉豐富的生態資源與水岸遊憩活動近年吸引大量旅客，近年民宿數量也有明顯成長，近3年約成長3倍。	↗↗

資料來源：本文整理自交通部觀光局旅館業及民宿管理系統。

本文以民宿數量做為住宿人數的替代指標，故其成長率隱含旅客停駐率的增加，可作為衡量觀光收益成長的指標之一，觀察 3 鄉級離島，民宿業者皆呈現倍數成長，顯見各鄉級離島富有觀光潛力，其中蘭嶼鄉因原住民保留地等因素，目前無合法登記之民宿。

3. 每萬人執業醫事人員數

表15 每萬人執業醫事人員數

各縣情形 (人 / 萬人)			指標概況	方向
綠島鄉	90年 33.9	99年 35.7	10年來每萬人執業醫事人員數由33.9僅略成長至35.7人，成長率約5%，顯示綠島本身醫療資源成長有限。	--
蘭嶼鄉	90年 60.2	99年 36.6	蘭嶼10年來醫事人員數量不增反減，每萬人執業醫事人員數由60.2人大幅下降至36.6人。若以實際人數觀察，執業醫事人員由19人降為17人，略微減少，顯示指標數值大幅下降的主要因為居住人口大幅成長，執業醫事人員數量卻無同步增長。	↘
琉球鄉	89年 23.5	98年 32.9	近5年，每萬人執業醫事人員數由23.5人成長至32.9人。若以實際人數觀察，執業醫事人員人數由34人增加到41人，成長率約21%；相較同期間總人口僅成長4%，顯示琉球鄉的醫療資源已有所改善。	↗

資料來源：本文整理自各離島鄉公所。

每萬人執業醫事人員數為最直接的醫療資源指標，主要表達地區常態性的醫療軟體供給是否足夠，觀察上表，可見 98 或 99 年各鄉每萬人執業醫事人員數維持在 33 至 37 人左右，明顯偏低，就 3 鄉級離島觀察，近 10 年來每萬人醫事人員比例，除蘭嶼鄉顯著下降外，餘則增加或持平，主要原因係既有醫事人員數量並無提升，但相對服務人口激增所致。

本問題之癥結在於非本地的醫事人員因進駐意願較低，人員招募相當困難，將來應考量與交通運輸相互配合，運用本島醫療資源予以支援，對於緊急重大疾病與傷患，仍須緊急醫療後送等機制與管道輔助，才能提供更周全醫療品質及水準。

伍、未來推動方向

離島建設基金未來之運用應朝向開源節流，所謂開源，可藉由活化離島公有土地，透過政府與民間之力量，共同開發，創造商機以吸引適當產業進駐，除可留住離島優秀人才在地服務，亦可將部分回饋之資金，挹注離島建設基金，使基金運用源源不息。

另外在節流上，應落實經費有效控管及運用，回顧基金補助計畫近 3 年平均執行率 68% 而言，與台灣本島一般公共建設計畫如「1 億元以上計畫」執行率 92% 相較，存在甚大之改善空間，因此除輔導執行不佳計畫，改善落後進度外，並應建立退場機制，使進度停滯之計畫經費回流基金帳戶，供其他計畫使用，促使基金運用效能擴增，同時也應建立各計畫主辦離島縣之獎懲評比制度，使執行績效良好之離島縣獲致獎勵，執行較差者酌予刪減補助經費額度，藉由良性互動之競爭方式，惕勵主辦之離島縣政府，積極辦理相關業務。

一、離島公有土地活化初步探討

離島建設基金在過去 10 年所編列之 300 億基金額度，至 101 年 4 月止僅剩餘 96.98 億元，在政府整體財政逐漸困難之時，為能持續達成離島開發建設，維持基金持續存在並能永續經營，以發揮中央重視離島建設之宗旨，實有

必要。為展現中央對離島之照顧，在現金撥補困難之際，改而提供國有不動產作為基金財務之新來源，不僅可避免基金短期用罄之困境，亦可藉由推動土地活化之新動力，促使原本閒置之國有土地轉化成為可創造財富之資產。

離島非公用之公有土地活化關鍵因素，包括具備市場開發潛力、區位良好、土地面積具一定規模、符合土地使用分區等，其中尤其以是否具備市場開發潛力影響最大。如何提升離島土地之市場開發潛力為最關鍵議題，反之，若缺乏市場誘因，任何土地活化的課題均難以推動，因此如何使離島土地開發利用具有商機，誠為探討離島公有土地活化之首要基礎，也是執行離島建設任務的重要使命，土地活化之作業機制初步規劃與分析如下：

(一) 國有土地分類及現況資訊

公有土地廣義上包括國有、直轄市有、縣市有及鄉鎮市有，由於縣市有及鄉鎮市有部分屬地方自有財源，在促進公有土地活化以期能產生資金挹注離島建設基金之功能與意義而言，首先要針對國有土地為活化重點對象，惟在活化公有土地以產生財政收益上的意義來說，縣市有土地與鄉鎮有土地亦可配合納為附屬活化對象，爰先予敘明。

由於使用分區變更的權責，主要在地方政府，而各離島現有都市計畫在配合離島建設發展的需要方面，均有加速全面通盤檢討的必要，如公有土地能藉由變更分區或增加容積的方式，即更能達成公有土地活化，創造財政收益的功效，由此可見，藉由與地方政府的合作，更能創造公有土地活化價值的效果。

公有土地依其使用性質，分公用土地及非公用土地兩種。公用土地指各機關作公務用、公共用及事業用土地，公用土地以外即均屬非公用土地。台灣現行已登記之國有公用土地計 171.8 萬公頃，以各直接使用機關為管理機關，目前分由中央及地方共 5 千餘個機關使用管理；非公用土地則歸財政部國有財產局直接管理、處分，目前約有 22.8 萬公頃，其中可建築用地僅 8 千公頃。

由於各離島早年基於國防安全需要，作為軍事用途之國有公用土地占各離島國有土地之比例甚高，然隨著兩岸和平曙光之出現，在國防精實案、精進案相繼執行後，軍事營區多已漸廢置，因此為發揮其軍事遺址之特色休閒產業，一旦解除軍事用途後，也可變更為非公用土地，一併納入活化對象。

（二）各離島國有非公用土地概況

根據國有財產局調查資料顯示截至 100 年 8 月底止，連江縣、金門縣、澎湖縣、琉球鄉、綠島鄉國有非公用土地（國有財產局持分面積達 500 平方公尺以上）共 14,973 筆，面積合計約 5,623 公頃，公告現值總值約 353.66 億元。由於台東縣蘭嶼鄉全鄉屬於原住民保留地，依《山坡地保育利用條例》第 37 條規定，由原住民族委員會所擬訂之原住民保留地開發管理辦法等法規進行管理，因此蘭嶼鄉暫不列入。相關資料請參見表 16。

表16 離島國有非公用土地概況（國有財產局持分面積500平方公尺以上）

縣市	鄉鎮	筆數	面積（公頃）	公告現值（萬元）
連江縣	北竿鄉	212	140.2	31,342
	東引鄉	337	234.1	64,118
	南竿鄉	274	136.2	48,879
	莒光鄉	281	180.6	43,688
	小計	1,104	691.2	188,027
金門縣	金沙鎮	3,062	1242.2	634,367
	金城鎮	1,215	184.9	257,832
	金湖鎮	2,161	1062.7	764,818
	金寧鄉	1,584	493.2	424,149
	烈嶼鄉	1,144	459.7	188,343
	烏坵鄉	8	0.72	209
	小計	9,174	3,443.5	2,269,718
澎湖縣	湖西鄉	894	273.3	142,470
	七美鄉	299	100.5	37,208
	白沙鄉	426	162.7	88,637
	西嶼鄉	549	204.4	134,915
	馬公市	1,576	302.7	518,310
	望安鄉	624	324.2	93,608
	小計	4,368	1372.4	1,015,148
屏東縣	琉球鄉	119	44.3	27,537
台東縣	綠島鄉	208	76.38	36,161
總計		14,973	5,623.2	3,536,591

資料來源：財政部國有財產局，本文統計整理。

（三）現階段公有土地活化模式之可行性規劃

1. 由地方政府承擔開發業務

國有非公用土地之管理機關為財政部國有財產局，國有土地之活化，本為國產局之職掌。如將具有活化潛力之國有土地交由離島建設基金管理會開

發，將可使土地產生最大效益。現階段宜先由地方政府承擔土地活化業務，此乃由於離島建設基金管理會本身組成皆為任務編組，成員多為兼辦性質，若要兼顧各離島之土地活化開發案，以現有人力狀況難以面面俱到，因此初期土地活化可先由離島建設基金管理會委交地方政府辦理。

相對於離島建設基金管理會，地方政府由於較瞭解當地土地使用狀況與具發展潛力之土地，縣政府也較有人力與誘因辦理開發案相關作業，且現行土地分區變更、公共基礎設施建設為地方政府之權責，因此不論就務實面或角色之主動性而言，地方政府較適合做土地活化之業務承擔角色，而待活化國有土地若與縣有土地相鄰，亦宜併同活化，使開發效益更具規模經濟。

2. 土地活化模式與流程

離島公有土地納入離島建設基金之流程初步規劃如圖 6 所示。

綜合圖 6 流程，離島建設基金管理會及地方政府應積極辦理招商，結合現有的促參機制，引進民間資金與經營活力，投資建設離島。

另外，公有土地活化模式可依現行法令由民間機構進行、或由離島地方政府與公產管理機關進行合作，而為了提升投資誘因，以及創造離島商機、市場性，亦可考慮修改《離島建設條例》等方式，提供以下相關措施：包括稅賦優惠（例如減免地租、適當減免營業所得稅等）、提供融資優惠、縮短行政作業及相關審查程序（例如設立單一窗口、設定審查期程等）、適度放寬土地相關規定等。

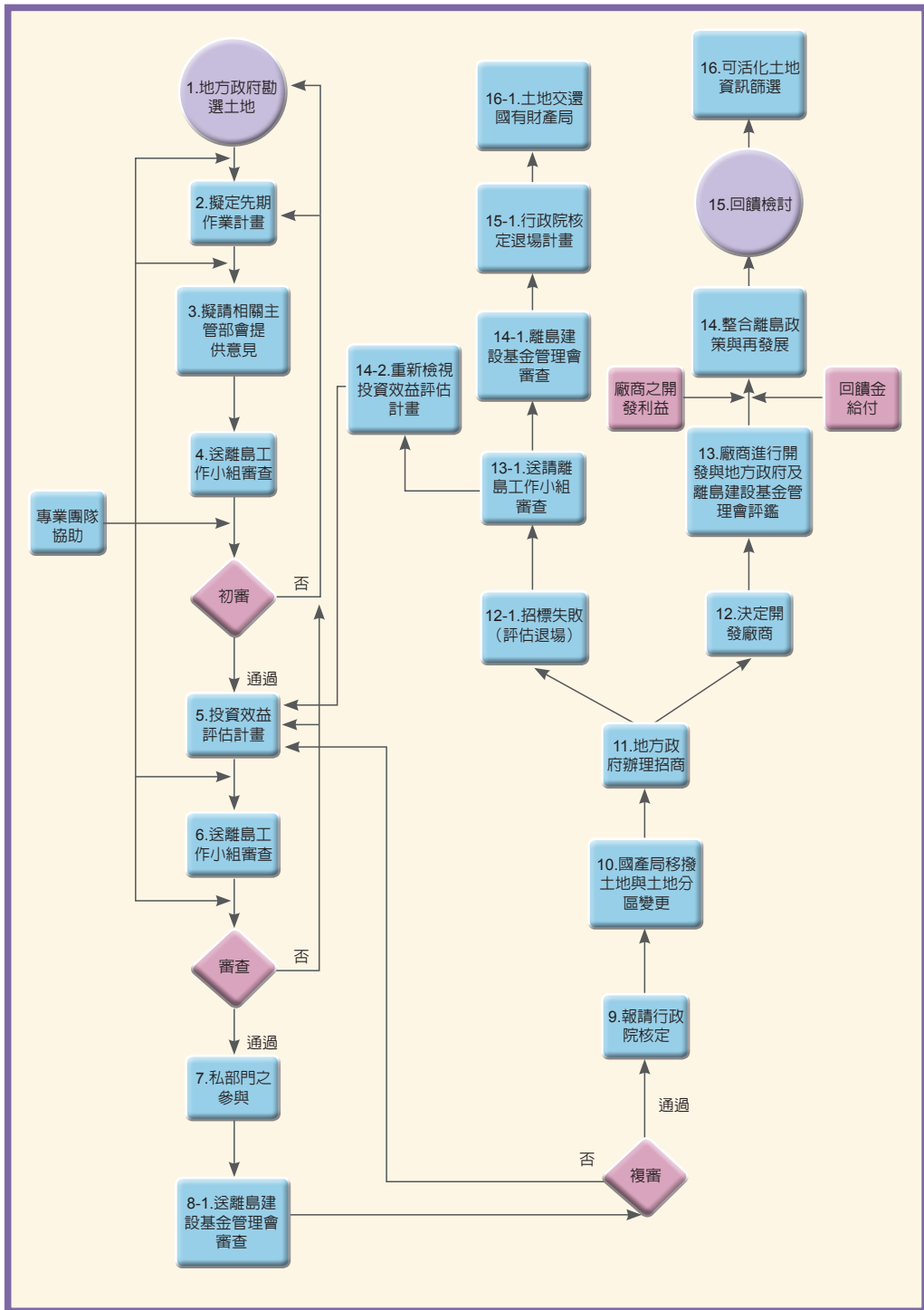


圖6 離島公有土地活化流程示意圖

二、現行管考制度強化

(一) 查訪與協調

為有效掌握各補助計畫之執行實況及協助解決問題，中央各主管部會應不定期進行實地查訪或專案檢討，以利各補助計畫之執行，惟列管補助計畫繁多，且受限於時間、人力與資源，較難針對所有計畫進行實地查訪，因此進行重點查核極為重要。

經統計各年度 1,000 萬元以上計畫之經費約占年度補助總額三分之二以上，易言之，如掌握中大型計畫，即可有效提升整體計畫之執行率，爰此 101 年 4 月頒行之「離島建設基金補助計畫管考作業要點」，已訂定年度預算 1,000 萬元以上之計畫，每年至少實地查核 1 次，相關作業須於 11 月底前完成；年度金額 5,000 萬元以上之計畫，每年至少查核 2 次，第 1 次於 7 月底前，第 2 次於 11 月底前完成相關作業，以顯示計畫之重要性。另經費未達 1,000 萬元之計畫，由計畫主管部會就進度落後或遭遇困難者實地查核。

(二) 考評評分與獎懲機制

為鼓勵績效優良與警惕執行不佳之離島縣，經建會於管考要點增設扣點機制，依計畫可行性、計畫進度、計畫完整性、計畫執行率等面向進行扣點。其扣點之多寡，將成為下年度各離島縣經費補助額度依據之一，並以縣總排名以及各部門別（依綜合建設實施方案分類為依據）進行排序，依各縣評比成績之高低做為獎懲與否之依據。

依扣點機制進行排序後，成績總排名第 1 名之離島縣，其次年度補助經費額度酌增 1,000 萬元，以資鼓勵，其運用範圍以該縣執行最佳之建設部門為限；反之若成績最差之離島縣，其次年度補助經費額度酌減 1,000 萬元，以予惕勵或檢討。

(三) 退場機制

離島地區由於天候、海運等因素，確實造成離島之公共工程發包、執行有先天上之困難，然政府預算有限，若無法如期發包或執行，將減低國家預算運用績效，故退場機制實有推動之必要，其內容要點摘錄如下：

1. 尚未發包執行之計畫

截至 8 月底止，補助計畫內所有標案均未發包者，由主管部會檢討註銷該計畫，如該計畫所屬標案未能全數發包，則由主管部會檢討評估未發包標案如不執行對整體計畫之影響，如仍能維持一定效益，則刪除該未發包標案之經費，繳回離島建設基金。

至於其他計畫（含非工程及無分標之計畫），則由主管部會檢討前置作業辦理情形後，如經評估該年度已不可能執行，由主辦機關就地結算繳回剩餘款。

2. 已發包執行中計畫

主管部會每季就計畫具下列情況之一者，由主管部會檢討提報工作小組會議討論後予以註銷。

一落後當季中連續 2 個月未執行具體改善作為，或採行之作為已連續 2 個月無顯著成效者。

一前置作業（包含土地取得、都計變更、建雜照申請、環評、水土保持、管線遷移等）未全部完成以致停工 2 季（含）以上無具體進度者。

陸、結論與建議

一、結論

過去政府機關對資源分配、人力布署等考慮，大多以陸域為出發點做考量，也因此離島由於陸域面積較小，長期所得到的資源與關注自然較有限，但各離島與海洋卻有深厚關連，未來更應思量海洋不應是離島與台灣本島間的障礙，而是一種新的發展機會。

過往 10 年之執行方式，前 5 年著重於硬體基礎建設，且縣級離島基礎設施已大致完備，而後 5 年偏向生態保育、文化保存、產業發展等離島特性之發展面向。

在整體生活水準而言，離島地區家戶所得、交通運輸、水資源、數位服務以及教育文化水準等各面向與 10 年前尚未投入離島建設基金相比，皆有明顯改善，且多數離島民衆皆抱持高度認同感與滿意度。

在基礎建設上，儘管 90 ~ 94 年間有過「離島水泥化」等批評，但由於基礎設施實乃基本生活照顧之一部分，而設施水準確實較過去完善，澎湖縣、金門縣及連江縣之基礎設施大致完備，未來可再就硬體設施與軟體配套方案之結合，考量拓展深化旅遊市場，提高使用率，進而提升設施效益，綠島鄉及蘭嶼鄉道路品質仍有待加強，港口設施仍須加以整合改善。

在交通服務方面，雖便利性已有大幅改善，且交通費用的負擔比例仍遠低於全國平均，惟隨近年逐漸增加之觀光人潮，已出現排擠離島當地居民交通需求之現象，其中以連江縣與台東縣蘭嶼鄉較為嚴重，其基本交通需求仍無法滿足。另因兩岸交流逐步開放，澎湖縣與金門縣之國內航線亦受到相當程度影響，除旺季時無法滿足短期爆量之觀光需求，同時也影響當地民衆往返台灣本島之交通便利。

由於離島地區醫師較欠缺，多數醫師不願派駐離島，使醫生與病人之間信賴關係難以長遠建立，導致民衆對醫療品質的滿意度不高，現階段最需加強者為離島地區之醫療品質，且因各離島的醫療軟硬體服務皆不足，某些離島甚有下降趨勢，未來除進一步評估現狀是否滿足當地醫療需求外，更應思量未來觀光客意外醫療之需求，妥適增加醫師、醫事人員數量。

針對水資源的使用，近年離島地區的水質水量已逐漸獲得改善，然在鄉級離島地區仍有繼續強化之必要性，然隨著各離島近年逐漸發展觀光之施政策略，水資源上的負擔逐漸加重，尤以觀光旺季時更明顯，如近年琉球鄉與蘭嶼鄉等新興景點，致旅客人次大幅攀升，建議除應配合相關公共設施、居住服務品質的提升，更應持續評估水資源與能源等之環境承载力，避免超出離島的負荷程度。

環境保育上，小琉球因近年旅客大幅成長，不但帶來錢潮也帶來垃圾與生態破壞，已影響部分物種如綠蠵龜之生存，近年來垃圾處理與生態維護已獲相當重視，且也有相當之成效，諸如綠蠵龜之生物調查與棲息地之維護、潮間帶的維護等，惟在實際執行上，可再加強人員訓練，提升計畫內涵質量。

在各離島需求方面，金門需要兩岸政策之強化、澎湖則需有中央之旗艦型發展計畫、連江縣需進一步思索解決交通問題之方案、綠島及蘭嶼在基礎設施品質與維護上仍有待加強、小琉球則應注意旅客大增所可能帶來之環境衝擊。

由於離島地區補助計畫執行之行政層級，仍有縣與鄉之差異，其反映在各項成果表現上，綜合評估縣級離島均有其優勢。



各離島之在地文化與生態各有特色，未來應著重在地文化之傳承，深耕文史工作，持續強化生態保育。

二、建議

(一) 未來基金補助方式

離島建設基金經過 10 年之補助，目前餘額僅約為 96 億餘元，因此現階段須善加思索如何運用有限的基金規模，協助各離島實現未來發展願景，建議可針對下列方面再進行重點補助：

1. 離島交通

離島空運部分若遇到夏天旅遊旺季時，機位常一位難求，加上開放大三通與陸客自由行後，離島機位更加供不應求，未來除持續補助離島居民交通費外，更應強化與航空公司之協調機制，機動加開班次，冬天淡季更應維持最低限度之對外交通水準，保障離島居民交通權益。海運部分，由於船運可容納旅客較多，旅遊旺季時，可分擔空中運輸之負擔，惟為使乘客有較多之誘因乘船，未來海運之配套應連結離島跨島間之觀光商機，提高市場經濟規模，以維持海運航線之正常營運，逐步減少基金補助之依賴。

2. 離島衛生醫療

衛生醫療服務是離島地區需持續維持與加強的重點項目，衛生署在近 10 年相當努力地提升離島地區醫療水準，包括署立金門醫院及連江縣立醫院之新設，綠島鄉及蘭嶼鄉衛生設施之維護等，未來仍應持續改善軟硬體建設，配合在地醫療人才培育及醫療後送計畫，建構適宜之醫療環境，保障居民與遊客生命安全與健康。

3. 鄉級離島之基礎建設

離島建設基金 90 ~ 94 年以基礎建設為大宗，縣級離島在此部分已有相當之成效，惟鄉級離島在離島建設基金執行 10 年後，基礎設施品質仍有待改善，尤以蘭嶼鄉及綠島鄉均有待加強。

4. 節能與減碳設施

將低碳綠能產業及設施等作為日後重點補助方向，此舉將可有效降低離島污染，永續當地生態環境，以維持當地觀光品質。

5. 節水與水資源回收設施

離島四面環海，對飲用水資源之敏感程度更甚於台灣本島，由於過去對水資源建設之補助，大多以自來水管線鋪設與改善為主，未來可投注較大規模預算於節水設備，例如：雨水收集利用系統、伏流水收集系統、公共建築及一般家庭之節水與回收設施，除增加離島可用水資源外，也適時減輕各離島水庫之壓力。

6. 文化生態

各離島之在地文化與生態各有特色，金馬地區具有別於台灣本島之戰地、閩南與閩東文化，澎湖、綠島及小琉球除軍事營區外，亦有豐富之海洋資源及生態物種，蘭嶼則有異於本島山地原住民之海洋原住民文化，這些都是吸引國內外旅遊觀光特色之素材，同時也是文創之泉源，未來應可著重在地文化之傳承，深耕文史工作，持續強化生態保育為主。

(二) 積極加強離島人才培育與輔導

持續補助地方產業發展相關計畫，或透過補助廠商加強與在地學校的合作計畫，充分結合現有資源以促進在地的產學合作交流以及人力提升。此外，對於產學界的人才培育計畫亦可採行島際之間合作方式辦理，一方面擴大經濟規模促成專業團隊參與，一方面可促進相互交流與學習的面向，深化各離島間的分工與特色發揮

(三) 加強島際交流合作

離島建設業務過去 10 年之思維仍停留在各離島向中央申請補助等作業階段，離島建設下個階段可朝離島間之交流與合作為目標，例如：區域地方

特色產業聯盟、離島觀光整合行銷、旅遊互聯機制、綠能產業合作（太陽能發電、離岸風力發電、電動車示範島等）等，甚至亦可考量發展串連各離島之藍色公路，藉此促進離島區域發展能量，以提升離島地區競爭力。

（四）中央與地方合作進行公有土地活化

考量中央財政困難，繼續以編列預算方式挹注基金，現階段較不可行，在開源方向上，未來應可思考先將國有非公用土地提供基金作為土地活化之資材，邀請具土地開發相關專業背景之專業團隊，協助離島建設基金管理會與離島建設指導委員會工作小組，進行可活化土地之篩選、開發案之規劃及推動，俾相關作業能順利推動，以創造離島地區公有土地活化之商機，達成招商之投資效益。

（五）加強鄉級離島基礎資料蒐集及建置

由於鄉級離島相較於縣級離島，在基礎資料的建置上相對缺乏且蒐集不易，以致於鄉級離島的建設計畫評估指標系統不易建立，難以提供較有力的施政依據，未來應加強鄉級離島之統計資料建置，以利未來離島建設計畫評估業務之推動。Ⓔ