善用花東發展優勢 落實永續發展願景

經建會都市及住宅發展處

壹、前言
貳、政府推動花東地區發展歷程
叁、從國土規劃來看花東地區發展
肆、從產業觀點來看花東地區發展
伍、《花東地區發展條例》推動構想
陸、結語

由於地理環境之阻隔，雖使花東地區產業之發展較西部落後，但卻也為台灣保留住最後一塊淨土，未來花東地區應善用其得天獨厚的發展條件，以一個地區品牌（Branding）共同向全世界行銷，將區內強項的產業能力、有效率的公共服務（Public Service Delivery System）及優良的生活環境品質包裹起來，以塑造強而有力的競爭力，達成永續發展之願景。

壹、 前言

環顧西部發展歷史，由於重經濟發展而輕忽環境及人文之結果，使得人民所得雖然增加，卻因環境之破壞造成生活品質降低，人文之輕忽造成社會問題、治安問題不斷惡化，因而付出龐大的社會成本。然而以花東地區發展的條件而言，其產業發展實不宜追逐西部模式，因當地長期以來二級產業發展落後，尚無足夠條件可參與產業全球分工體系。且依據地區基礎條件（技術人力、土地資源、基礎設施、產業聚集效益等）分析，花東地區成功複製西部產業發展經驗的機會極微。此外，花東地區具有豐富多元的人文特質、慢速的生活步調、優美的自然景觀、乾淨的土地資源、近深的海岸地勢等優勢條件，應掌握樂活、慢活、優質生活的全球休閒旅遊發展趨勢，發展利基型產業，不需要複製西部大量消耗自然資源，以換取經濟成長的發展模式。

因此，花東地區發展之方向並非追求經濟成長率的高低，而是應善用得天獨厚的發展條件，將實質的文化特色、美食，還有自然景觀進行包裝，共同對外行銷，使旅客來到此處可以感覺到這地方是如此引人入勝，其生活條件是如此優越。有鑑於此，2011 年 6 月 29 日公布施行之《花東地區發展條例》開宗明義就指出，未來花東地區發展模式應有別於西部區域，必須善用花東地區多元文化及景觀資源，建立產業品牌特色，真正達成花東地區永續發展之目標。

貳、 政府推動花東地區發展歷程

一、「產業東移」政策（1990～1997）

花東地區永續發展之願景可回溯至 1990 年，當時政府提出「產業東移」政策，優先發展觀光遊憩、水泥、石材及寶石加工等工業，以及高附加價值、低汙染產業，以加強東部地區開發、均衡東、西部區域發展。但此政策執行一段時間後，發現傳統性產業不易東移，且花東地區居民也怪罪政府將易對環境

產生汙染之產業遷移至東部，如：水泥工業等易汙染產業。因此，政府決定調整原政策內容，並於 1997 年將原政策更名為「促進東部地區產業發展計畫」。此目的乃在釐清政策精神，而並非著重於將產業由西部遷移至東部，換言之乃對當地產業進行振興與發展。

二、「促進東部地區產業發展計畫」（1997～2009）

「促進東部地區產業發展計畫」係以觀光遊憩事業為發展重點，由政府主導規劃，鼓勵民間投資開發觀光遊憩設施，如：池上、長良、鳳林、加路蘭等休閒度假基地。此外，強化與觀光事業發展有關之配合計畫，包括：規劃花蓮港至石垣島客輪航線、開闢花蓮至中正機場國際接駁航線等。此政策後續推動了幾年的時間，但最後仍遭遇執行上之瓶頸，多數產業並非由政府部門宣布發展即可自行茁壯，而是需要創造適合產業發展之良好環境，並使人才願意留在當地發展。

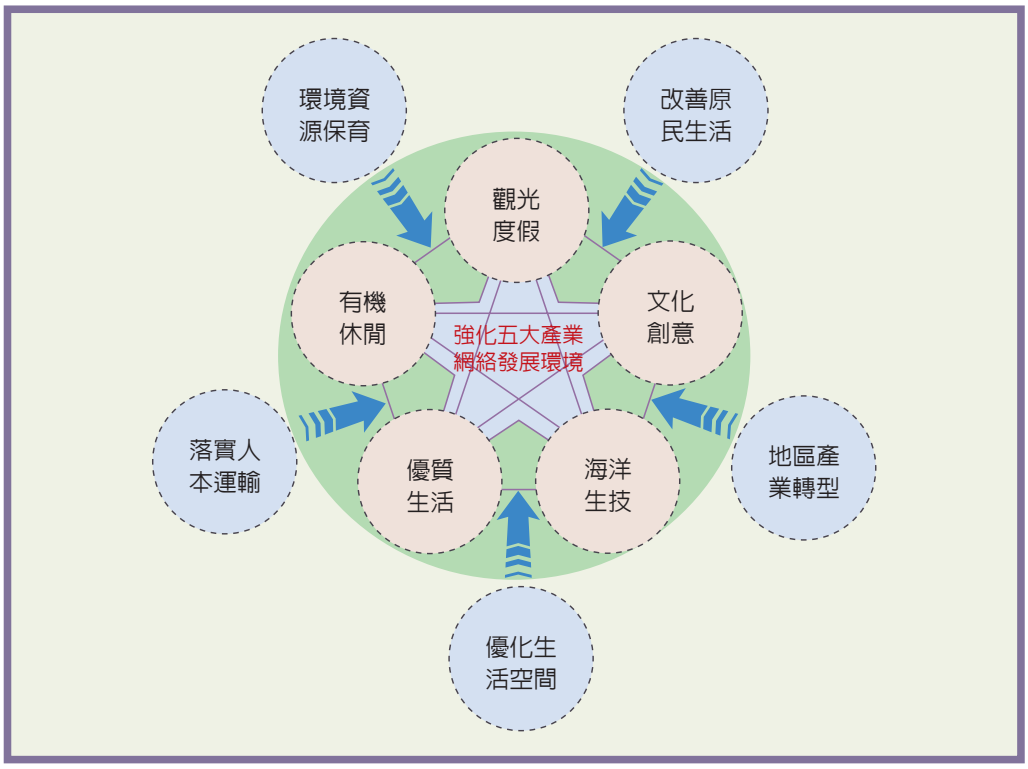
此政策牽涉到許多公共建設的規劃與建置內容，項目則包含大量的交通建設工程。而交通建設理所當然的將面臨居民需求議題之討論。一般而言，花東地區民眾較易產生比較心理，認為西部擁有之建設花東地區也應擁有。實際上，政府既有財源分配有其考量，且財源短缺之情況下，就需求而言較不具急迫性，即可能無法滿足花東地區民眾與民意代表之要求。

另一方面，產業界通常會針對國內外不同地區之環境進行比較，無論是選擇產業遷移或者在地發展之策略，業主皆不能只考量單一花東地區市場，況其仍有其他如交通、水電、人力供應等問題需全盤思考。所以，雖然政府部門相當認真看待，各部會也非常積極的推動此政策，但多少仍有使不上力之感受。許多規劃案最後付之闕如，即因其牽涉到土地使用的變更、環評的程序或者各種資源的分配等議題，使其推動時明顯感受到其中存在現實與理想情況間之落差。

三、「東部永續發展綱要計畫」（2007～2015）

1997 年聯合國制定「京都議定書」後，永續發展的概念成為重要發展趨勢，並為各國納為重要的施政目標，此概念與過去純粹發展產業經濟之模式有所不同，因此政府也配合調整花東地區發展之政策方向。2007 年政府提出之「東部永續發展綱要計畫」，即從永續經濟，永續社會與永續環境三方面來擬定花東地區未來的發展策略。

「東部永續發展綱要計畫」強調永續經濟、社會、環境三者並重，採「優質生活產業帶」發展模式，發展觀光度假、有機休閒業、優質生活、文化創意及海洋生技等五大產業，並以具南島文化特色之度假型觀光產業為主軸。此政策之提出可回溯至 2004 年，當時因蘇花高是否興建之議題，重新引起國人對花東地區發展之重視。



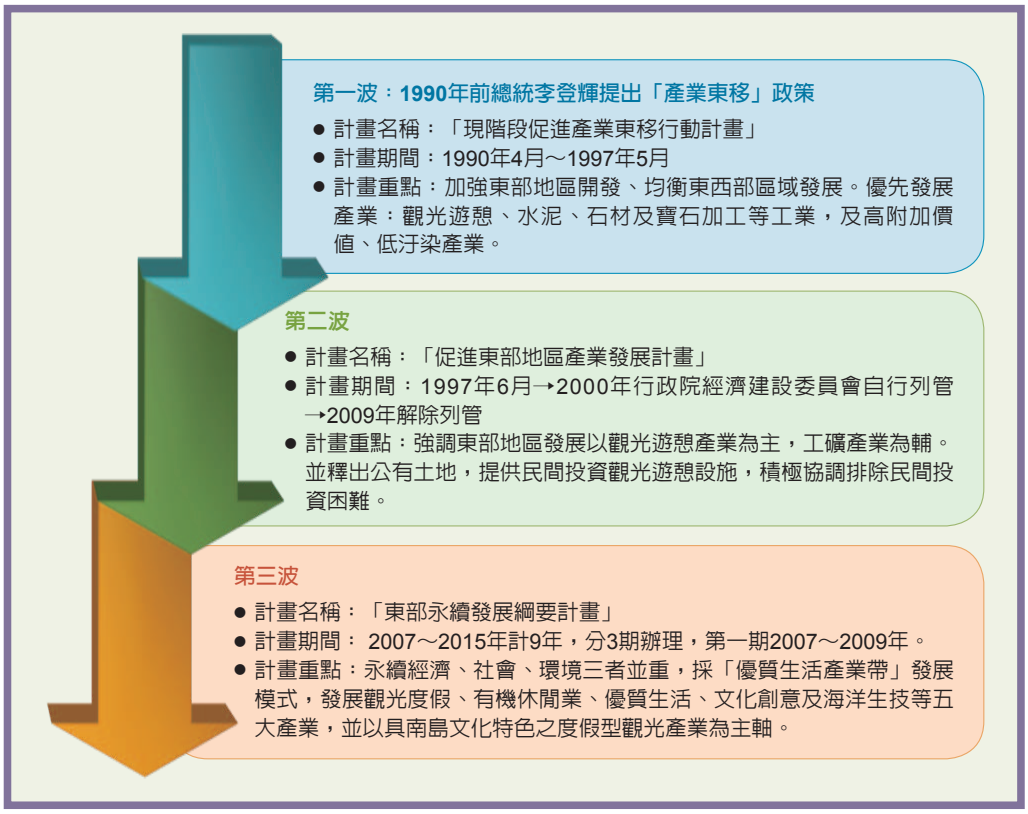
花東地區「優質生活產業帶」發展模式

當時的政策是希望興建蘇花高，但後來政府為反應地方的一些訴求，所以要求暫緩興建蘇花高，並重新思考蘇花高興建後，可能會對花東地區產生的一些衝擊，進而研擬一較為整體性的對策。其次，部分環保團體及地方團體認為，以一些後續因應措施來防止與避免某些造成破壞的情況，並不能真正避免對環境的破壞，建議不應把焦點一直集中在蘇花高是否興建的議題上，而應拉高層次，探討花東地區的發展到底需要些什麼，應先就整個環境進行一整體規劃後，再來做出決定。

因此，政府當時的想法就做了些轉變，從因應蘇花高開發的衝擊，轉變成探討到底花東地區在整體發展上需要些什麼。在整體計畫研擬的過程中，亦發現在花東地區的民眾，不管是支持或反對蘇花高興建的一方，對於花東地區的發展目標都是一致的，皆是使花東地區未來能夠永續發展。所以 2006 年 2 月 15 日行政院財經小組會議中作出定調，將計畫目標明確定為東部永續發展。

隨後行政院經濟建設委員會從永續經濟，永續社會與永續環境三方面去擬定東部區域整個發展策略及具體的行動計畫，提出「東部永續發展綱要計畫」，並奉行政院 2007 年 3 月 20 日核定推動辦理。透過實驗、示範以及創新、融合等理念，以及既有計畫與創新計畫的整合，中央、地方與民間的合作，使整個花東地區未來發展能夠朝向一地區永續發展的典範。

此計畫從 2007 年推動至今 4 年，花東地區發展明顯仍有部分重要待解決課題，且這些課題彼此間亦互為影響，包括：大型建設（蘇花高、花東快速公路等）地方看法歧異，且地方政府執行能量、品質及觀念有待改善；台 9、台 11、台 11 丙線等重要道路，砂石車行駛頻率高，常造成嚴重的交通傷亡事故，且行駛沿線容易製造大量灰塵，對居住及商家環境品質造成不利影響；區內公共運輸發展不完善，影響居民行的便利與觀光客之移動；養生醫療休閒、心靈休養等複合型產業，在花東地區具有發展優勢，但受限於相關法令限制，人才培育未能符合產業發展需要等，而這些課題將成為未來推動《花東地區發展條例》時，必須予以解決的課題。

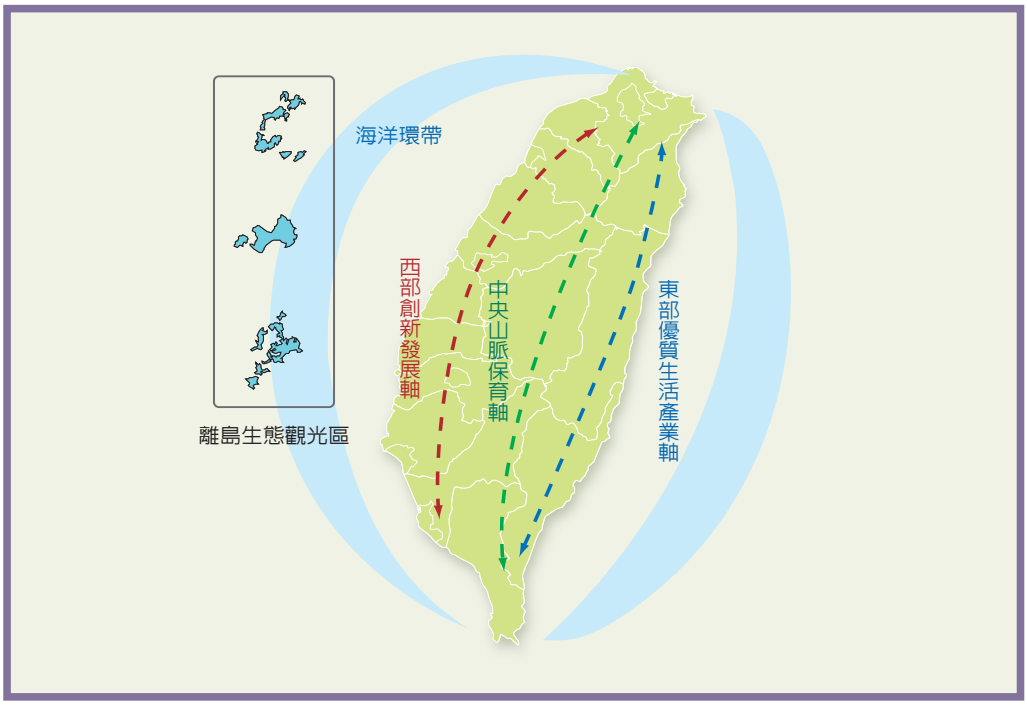


政府推動花東地區發展歷程

叁、從國土規劃觀點來看花東地區發展

一、 發展願景及構想

花東地區向來以優質環境資源著稱，目前觀光度假、有機農業、文創及海洋生技等已逐漸形成花東區域的品牌特色，永續發展概念已深植花東地區。因此，在 2010 年行政院核定「國土空間發展策略計畫」中，期望花東地區未來能更進一步將樂活、慢活及養生休閒等新生活型式概念融入產業中，形成有別於西部的發展模式，有效運用東部豐富多元的人文特質、慢速的生活步調、優美的自然景觀、乾淨的土地資源等優勢條件，發展花東地區成為「優質生活產業軸」。其發展構想如下：



國土空間結構（全國階層）：三軸、海環、離島概念圖

（一）以「優質生活城鄉」的概念，在花蓮、台東、玉里成功三個發展核心，以及花東縱谷與海岸二個發展廊帶上，建構整合交通、娛樂、工作以及居住的生活產業帶，帶動花東各區塊不同主題的全面發展。

（二）建構「綠色人本運輸」服務，對外以鐵路為主、公路為輔，內部則依據地區發展型態與特性，以透過地方民眾參與及專業輔導之方式，由下而上規劃提供具地方特色之綠色人本運輸服務（如小眾運輸、自行車、步道等），營造城鄉人本交通環境，建立舒適、低汙染、尊重人性的適居生活環境。

（三）運用區域整合發展模式，以優質生活及觀光產業為主軸，強化產、學、研及地方參與之網絡與機制，以吸引國際著名連鎖旅店集團發展產業群聚效果，集聚新移民及國際旅遊投資，發展東部成為兼具生活與觀光之「太平洋左岸」勝地。

二、空間發展架構

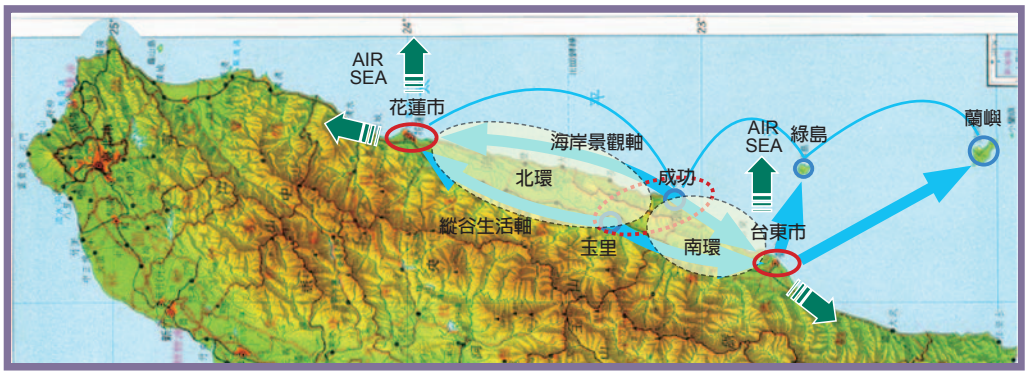
承接「國土空間發展策略計畫」及「東部永續發展綱要計畫」，發展花東地區為「優質生活產業軸」之構想，以及花東地區之空間環境、城鄉結構與產業發展條件，未來花東地區的空間發展模式，可分為：

（一）「三心二軸雙環」均衡發展模式

1. 北以花蓮市為中心之大花蓮地區、南以台東市為中心之大台東地區帶領。雙心間規劃以玉里、成功為次核心強化區域整體發展。
2. 透過「二軸」——花東縱谷軸帶及海岸軸帶，「雙環」——花東山海北環及山海南環之發展，同步帶動花東各區塊進行不同主題的發展，使花東地區之發展全面躍升。

（二）「優質生活產業帶」發展模式

以「優質生活城市」的概念，在二個發展廊帶上建構整合交通、娛樂、工作以及居住的生活產業帶。



國土空間結構（全國階層）：三軸、海環、離島概念圖

三、發展條件分析

為發掘花東地區所具備的獨特發展優勢條件，以下將採用 SWOT 政策分析方法，透過情勢分析，釐清花東地區發展之內部環境的優劣勢，與面臨外部環境的機會與威脅。

（一）內部優勢（Strength）

1. 花東地區擁有豐富之山嶽、海岸、縱谷、溪流、湖泊、溫泉及動植物等自然與生態資源，境內的太魯閣峽谷、清水斷崖更是國際著名的自然景觀，另外還有太魯閣國家公園、玉山國家公園、東部海岸國家風景區及花東縱谷國家風景區等國家級的公園與風景區。
2. 豐富多元的文化資源亦是花東地區重要的資產，境內的掃叭石柱及公埔遺址等考古文物都是史前文化的重要遺跡，亦是南島文化的發源地，另外日治時期的建物及文物，如：豐田移民村、舊時日式房舍等，亦見證花東地區數十年前經歷日本移民政策的一段歲月痕跡。
3. 花東地區是全台原住民文化最多元的地區，境內擁有阿美族、噶瑪蘭族、太魯閣族、布農族、泰雅族、撒奇萊雅族、卑南族及布農族等豐富的原住民族文化，另外蘭嶼島上的達悟族，其板舟雕造技術、陶壺泥偶捏塑等技藝亦頗具特色。
4. 花東地區土地汙染程度低，對於農業、食品此類產業的發展甚有助益，加上目前社會上的潮流是朝向使用無毒、有機及大自然取向的食材。在花東地區進行原料的生產，其所受到的汙染程度將可能較低，未來可結合觀光資源，發展成為花東地區的特色產業。
5. 擁有好山好水環境的地區，通常也可以吸引某些不必非得存在於都市中熱鬧、變化多端的環境中的產業。比如從事文化創作的團隊，其在創作的過程中可以至花東地區去進行思考。

（二）內部劣勢（Weakness）

1. 花東地區受中央山脈及海岸山脈之切割，縱谷腹地狹長，可開發土地有限。此外，由於受中央山脈之阻隔，花東地區對外交通條件不佳，雖然有蘇花、中橫、南迴等公路與台灣其他地區聯繫，但因地形及地質之影響，時有坍方發生，阻礙交通。
2. 花東地區恰位於歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊的交會處，造成地震頻率相對較高。此外，花東地區也處於大多數颱風的侵襲路徑上，故常是台灣地區最早感受到颱風威力的地區，颱風期間的降雨量也較其他區域來得高。

3. 相較於西部地區的快速發展以及人口、社會經濟活動高度集中，花東地區產業發展較為落後，基礎設施較不完善，且長期產業發展所需人才較為不足。
4. 由於生活圈的形成，使得地方政府所面臨的問題及需要回應的公共需求，已經從過去單純的只需面對單一行政轄區內的問題，演變成複雜、多面向的跨部門、跨區域事務，而花東地區缺乏整體規劃及溝通協調之平台與機制，導致資源無法有效運用。

（三）外部機會（Opportunity）

1. 政府推動「觀光拔尖領航方案」、開放兩岸直航與陸客自由行，以及持續拓展國際航線與延伸航點等措施，讓擁有豐富自然資源及文化特色的花東地區成為重點發展地區。
2. 近年來「樂活」的趨勢已由歐美延燒至台灣甚至全球，花東地區具備營造優質生活環境之優勢條件，可吸引崇尚樂活主義者至此居住。且近來年，國人逐漸重視休閒生活品質，平均壽命也逐漸延長，花東地區擁有的優質生活環境，適合對樂活、退休、養老生活品質有高度期許者。
3. 現今的都市生活步調過於緊繃，許多人想追尋一較為清靜的樂土，以進行個人靈修，尋求一可供自我人生調整進度的場域，而花東地區擁有可與大自然結合共鳴的條件，民眾無須出國，也可在台灣的後山地區找到這樣可供靈修的地點，以及成為淨化心靈的宗教基地。
4. 因應花東地區的條件優勢，政府特別量身訂做「國際雙語住宿學校」、「深層海水」和「觀光旅遊」等三項主軸產業，配合政府積極推動的「全球招商」、「產業有家，家有產業」政策，吸引國內外投資人至花東地區投資，提升區域產業的國際競爭力。

（四）外部威脅（Threat）

1. 花東地區砂礦量多質精，向為西部地區營建之重要料源之一，惟砂石開採與運送對自然環境之衝擊未獲合理控制，造成生態景觀之破壞，削弱區域競爭優勢。
2. 複製西部經驗，原有地區特色逐漸消失，卻無足夠條件參與全球產業分工。

花東地區發展條件SWOT分析

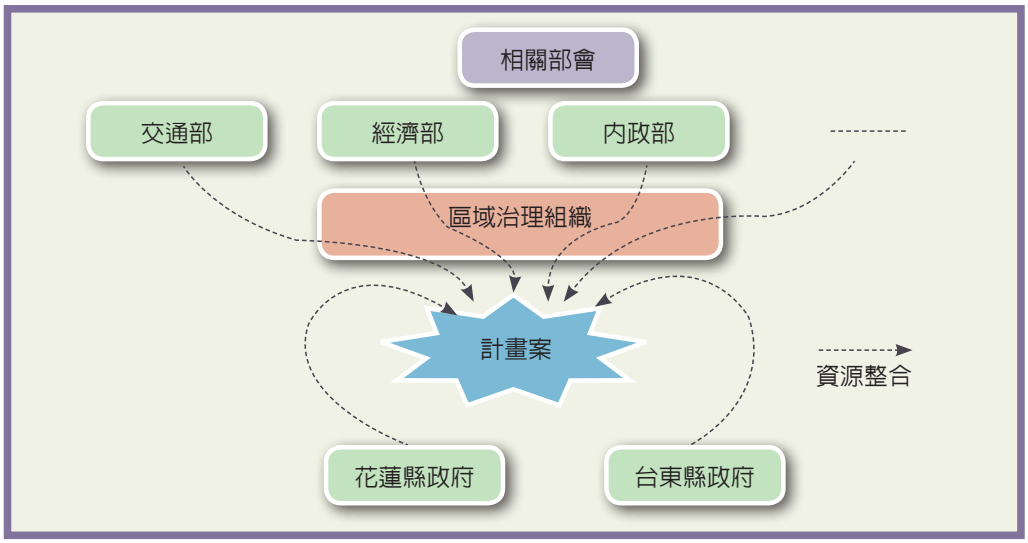
	優勢	劣勢
內部環境	• 豐富之山嶽、海岸、縱谷、溪流、湖泊、溫泉、動植物等自然與生態資源。 • 豐富多元的文化資源。 • 全台原住民文化最多元的地區。 • 土地汙染程度低，適合於無毒、有機及大自然取向的農業、食品等產業的發展。 • 好山好水的環境，適合從事文化創作的團隊至當地去進行創作思考。	• 受中央山脈及海岸山脈之切割，可開發土地有限，且對外交通條件不佳。 • 地震、颱風等天然災害頻率相對較高。 • 產業發展較為落後，基礎設施較不完善、產業人才不足。 • 缺乏整體規劃及溝通協調之平台與機制。
	機會	**威脅**
外部環境	• 政府推動開放兩岸直航與陸客自由行，以及持續拓展國際航線與延伸航點等措施，讓花東地區成為重點發展地區。 • 優質生活環境，適合對樂活、退休、養老生活品質有高度期許者。 • 擁有可與大自然結合共鳴的條件，民眾可在台灣的後山地區找到可供靈修的地點。 • 政府積極在花東地區推動發展「國際雙語住宿學校」、「深層海水」和「觀光旅遊」等三項主軸產業。	• 砂石開採與運送對自然環境之衝擊未獲合理控制。 • 複製西部經驗，卻無足夠條件參與全球產業分工。

四、區域合作機制

經上述 SWOT 分析，可以歸納出推動花東地區發展主要面對的課題為：產業發展未能符合地區特色與優勢，以及缺乏區域合作機制，以建立地區品牌。故以下先針對區域合作機制部分作一初步分析。

依 2010 年行政院核定「國土空間發展策略計畫」，花蓮與台東為同一個區域生活圈，不僅品牌發展一致且往來密切，未來發展亦息息相關。因此，為帶動區域整體的發展，未來可在《花東地區發展條例》架構下，建立有效協調推動平台與機制，即在中央與地方層級之間，由中央各相關部會、花東兩縣政府及民間代表共同組成推動小組，成立以區域為單元的協調整合與規劃組織。區域內地方政府發展需求或是跨域跨部門議題，可透過這個組織平台協調整合，向中央提出專案補助，而中央對地方補助款亦可透過這個組織平台協調整合。

而在區域合作議題上，可著力於花東既有的自然景觀、多元文化、海洋資源等優勢進行區域發展，聚焦於觀光產業、原住民族文化特色、農業發展以及海洋資源開發等領域優先進行合作，以發揮一加一大於二的區域合作效益，強化區域競爭力。



花東地區區域治理組織構想

肆、 從產業觀點來看花東地區發展

一、中央、地方及民間

花東地區發展另一個主要課題：產業發展未能符合地區特色與優勢，因此，為讓每個產業至少有 3 處落腳的地區，每個區域至少 3 種主打產業，形成區域品牌，經建會自 2010 年起即開始規劃區域產業政策——「產業有家，家有產業」計畫，同時配合國內外招商計畫，以直接吸引國內外投資人至各地區進行投資，直接創造在地產業發展，促進在地就業，平衡區域發展；更搭配未來十年在地基礎建設及人力教育之規劃，以「發展區塊產業，讓城市品牌國際化」，及建構未來十年台灣產業發展藍圖。

計畫推動至今，經建會已舉辦兩階段座談會，第一階段已於 2011 年 1 月至 2 月間在全國北中南東各區（涵蓋 22 縣市）與各地方縣市政府共同舉辦 10 場次座談會；第二階段自 2011 年 5 月至 12 月間，在全國各縣市辦理完成 22 場次地方座談會，邀請中央部會、專家學者、在地民意代表等，溝通在地適合發展之具競爭力產業，瞭解地方產業發展需求及困難，予以協助及排除。而經過此兩階段座談會，中央、地方及民間對未來產業空間發展已有初步共識。

（一）中央部會

在第一階段座談會中，由中央部會介紹各新興產業發展的優勢條件，以利各縣市可以從「在地人」觀點，檢視本身所具備的條件，找出適合發展的產業，同時由中央各相關部會評估提出各產業的最佳發展建議區位。經評估，花蓮及台東縣具有發展潛力之產業分別為：

1. 花蓮縣：精緻農業（有機農業、休閒農業、稻米產銷專區、農業生技）、中小學國際學校、國際醫療、會展產業及深層海水。
2. 台東縣：精緻農業（稻米產銷專區、有機農業、休閒農業）、中小學國際學校及深層海水。

（二）地方政府

在第二階段座座談會中，花蓮及台東縣政府針對其境內產業發展條件，包括：是否已形成產業聚落、臨近專業研發機關構、有立即可用的土地、人力資源充沛、鄰近大學或研究機關、具規模的消費市場、生活機能好、充足供水、充足供電、貨物運輸便利、人員通勤便利、鄰近港口、機場等條件進行評估分析，綜合提出未來擬發展之主軸產業分別為：

1. 花蓮縣：精緻農業、觀光旅遊、觀光醫療及深層海水。
2. 台東縣：觀光旅遊（國際觀光度假）、深層海水、文化創意（原鄉文化創意）、精緻農業（健康休閒農業）、教育（國際住宿學校）。

（三）民間投資者

為瞭解民間投資者對花東地區最有興趣的投資產業，經建會於 2010 年 9 月 3 日及 9 月 7 日，分別於花蓮美侖飯店及台東娜路彎飯店舉辦「投資台灣招商說明大會」，會後經統計，投資者最有興趣的產業分別為：

1. 花蓮縣：文創及數位內容、綠能及綠建築、觀光旅遊、深層海水及生技醫療。
2. 台東縣：綠能及綠建築、文創及數位內容、深層海水、觀光旅遊、智慧電動車。

二、未來產業發展方向

從中央、地方及民間投資者的意見進行初步分析，可以發現花東地區在觀光旅遊、精緻農業、深層海水、文化創意及中小學國際學校等為產業具有發展共識，以下針對這些產業的發展機會及優勢做一說明：

（一）觀光旅遊

1. 機會

（1）政府積極推動「觀光拔尖領航方案」，其中將花東地區發展主軸定位為「慢活的台灣」，計畫推廣鐵馬 + 鐵道綠色運輸系統之旅遊、推展有機休閒農業、南島文化、鯨豚生態與溫泉養身。

（2）兩岸三通及開放陸客自由行等利多因素，以及國民旅遊的興盛，帶動花東地區觀光產業發展。

2. 優勢

（1）環境自然清新、生活型態自然悠閒，再加上境內無論是市區、海岸線、縱谷區、南橫線、南迴線及離島地區等，已形成發展觀光休閒養生產業聚落。

（2）縱谷區已獲內政部營建署評選為養生休閒產業示範區、區內有機農業、休閒農場、觀光旅遊產業優良且環境條件佳。

（3）自然與人文觀光資源極為豐富，如七星潭、鯉魚潭、太魯閣等地區皆為重要觀光景點。此外，花東地區亦擁有知名的知本溫泉風景區、綠島朝日溫泉、金崙溫泉區等溫泉養生區。

（二）精緻農業

1. 機會

（1）因應全球化及國際經貿自由化，政府於 2009 年 5 月 7 日推動「精緻農業健康卓越方案」，朝向現代化的健康、卓越及樂活農業發展。

（2）台灣優秀的農業技術水準，加上兩岸經濟合作架構協議（ECFA）的施行，對我國農產品外銷有實際助益。

2. 優勢

（1）台東縣有機農業驗證面積計 529 公頃，占約全國之 13%；目前已完成 6 處休閒農業區及深層海水產業園區之設立。

（2）享譽國內外的太峰茶產自金針山；釋迦產區擴及台東市區、卑南及東河等地；平原出產聞名全台的優質稻米；面臨太平洋黑潮流經而帶來豐富的漁業資源，足夠洋面發展「海洋牧場」。

（3）結合觀光休閒生態旅遊及發展有機無毒農業產業，以活絡地方經濟，營造更多的就業機會，並提升生活品質。而無毒農業發展已具成效，並擬定有產銷流程與配套築巢、大頭兵、蠶變、蛛網、千里眼與夢想家等六大發展計畫。

（4）土質及氣候均適於種茶，具有長年植茶、製茶之歷史，生產的茶葉以烏龍茶系為主，茶葉厚嫩，風味絕佳，深受愛茶人士的喜好。

（三）深層海水

1. 機會

（1）現今能源和水資源日益缺乏，各國都致力於新興能源與水資源的開發，深層海水具有低溫，水質安定、病原菌稀少、富營養鹽及礦物質的特性，是台灣花東地區特有的新興水資源。

（2）我國養殖漁業的技術及發展，已是全球中先進的國家，未來再利用深層海水培育無特定病原菌之優良品系種原及種苗、生產高機能性水產養殖產品等，將可帶動國內高科技水產相關產業的進一步發展。

2. 優勢

（1）海洋條件佳，包括水質潔淨、海底落差大，離岸 3 公里以外，水深 500 ～ 1,000 公尺，多處可布設耐壓長管，將深層海水虹吸至岸上多階段利用。

（2）經濟部執行之「深層海水低溫利用及多目標技術研發模廠計畫」及農委會「國家水產生物種原庫──台東支庫」，將在 2 年內陸續完工，啓用後可成為台灣首座深層海水研發基地。

（3）台東縣知本溪出海口南岸，政府已規劃設置「深層海水產業發展園區」，將引進農業、水產養殖、食品、生機保健、觀光休閒與酒類、生技產業等，並串連地方特性產業，成為園區建設發展之基礎。而在花蓮已設有東潤、光隆、台肥等三家深層海水園區及水產培育所。

（四）文化創意

1. 機會

（1）台灣文化自由開放，可成為華人世界品牌，帶動文創產業經濟。

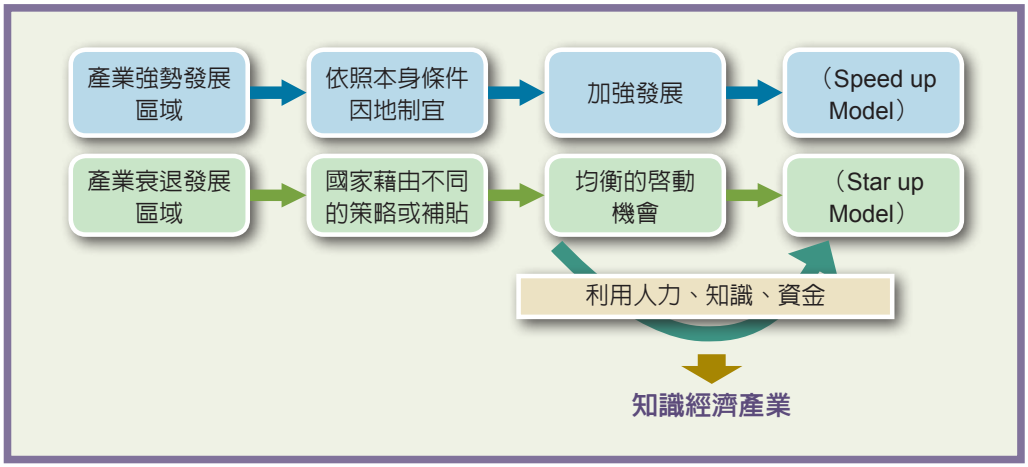
（2）隨兩岸開放，台灣文創及數位內容產值未來可達兆元規模。

（3）花東地區正籌劃 2012 年南島文化節活動，可吸引國內外觀光遊客。

2. 優勢

（1）7 大原住民族群——阿美族、卑南族、魯凱族、布農族、排灣族、達悟族及噶瑪蘭族，和全東南亞規模最大、最豐富的史前卑南、長濱文化遺址，可藉由現有科技優勢，多元發展文化創意產業。

（2）花東地區擁有獨特之原鄉文化藝術，如原鄉工藝、木雕，同時具有多元文化活動，如國際石雕藝術季、豐年慶典、國際音樂節、炮炸寒單爺、想飛的季節、豐年祭（阿美族）、打耳祭（布農族）、收獲祭（魯凱族）、五年祭（排灣族）、猴祭（卑南族）、南島文化節及釋迦節等。



不同條件的區域應採取不同發展模式

（五）中小學國際學校

1. 機會

台灣擁有華語文化優勢並能提供外國課程，配合目前時代潮流學習華語，創造教育產業吸引投資，並能加強台灣學生自身國際觀。

2. 優勢

花東地區擁有優質環境，可營造雙語課程學校（Boarding School），吸引國內外學生就讀。

產業發展必須適地適性，才能有國際競爭力，各地方也必須找到適合本身發展條件的產業，才能讓產業永續發展。而為使區域能夠適性與永續發展，針對不同國家、地區應採取不同發展模式，對產業強勢區域依照本身條件，因地制宜地加強發展；但對產業不優勢區域，則應由國家採取不同的策略或補貼協助產業發展，使其具有「均衡的啓動機會」。而花東地區屬產業不優勢區域，國家應予協助其產業發展，而這也是《花東地區發展條例》立法的主要目的。

伍、《花東地區發展條例》推動構想

一、研擬歷程

行政院於 2009 年 6 月 29 日決議通過四項改制升格案後，鑒於未來新五都對國土空間、區域發展有重大影響，劉前院長隨即在 2009 年 7 月 2 日行政院院會中指示：「為促進花東地區及離島縣（市）發展，除了《離島建設條例》外，請經建會研議制定《東部地區發展條例》，希望能夠藉條例的訂定，確保偏遠地區的各項發展不至於被邊緣化。」

由於花東地區發展需求與金、馬、澎湖等離島不同，不論是研擬計畫或評估法案內容，均需因地制宜，才能確實有效反應地方實際需要及解決問題。因此，經建會隨即搜集日本北海道、山村及偏遠地區之相關振興條例，同時檢視花東地區發展願景及相關綜合發展計畫執行成效，著手研擬相關條文工作。

2010 年 2 月經建會完成《東部區域發展條例》（草案），從東部自然與文化特色、品牌與利基產業發展、均等生活品質，及最重要的強化整體建設財源等全方面提出條文內容，並循序呈報行政院。案經立法院 4 次朝野協商會議，順利達成共識，2011 年 6 月 13 日立法院第 7 屆第 7 會期院會三讀通過，條例名稱修改為《花東地區發展條例》，並於同年 6 月 29 日發布施行。

此條例之通過，讓花東地區永續發展有法源依據及基金預算，也更確立未來將發展花東地區為具備多元文化特質、自然生態景觀、優質生活環境與國際級觀光景點之區域永續發展典範。

二、條例要點

《花東地區發展條例》條例要點摘要如下：

（一）條例之立法目的、適用範圍及主管機關。（第一條至第三條）

（二）中央主管機關訂定「花東地區永續發展策略計畫」，作為上位指導，並負責協調、審議、監督與指導花東地區建設及發展。（第四條）

（三）縣主管機關擬訂綜合實施方案內容，應充分考慮東部區域自然及文化特性，特別是觀光及文化建設、原住民族族群生活條件與環境改善及生態環境保護等項，均應有別於西部區域及離島地區。（第五條）

（四）由中央主管機關指定重點發展產業後，提供如低利融資、信用保證、人才培育等各項產業發展誘因及優惠措施，與推動在地人才培育及產學合作。（第六條及第九條）

（五）維護花東地區之城鄉景觀及多元文化特色，縣主管機關得擬訂管制及獎勵措施，與原住民族生存保障及文化保存相關計畫。（第七條及第八條）

（六）設籍花東地區受國民義務教育學生之書籍費，予以補助。（第九條）

（七）改善花東地區聯外交通及公共運輸網路，提供花東地區民衆、原住民族部落及遊客，安全、便捷、友善、可靠、舒適之運輸服務。（第十一條）

（八）強化整體建設財源，依據綜合發展實施方案，由中央逐年編列預算支應或寬列預算予以補助，並設置花東地區永續發展基金，基金總額新台幣四百億元，作為落實花東地區永續發展之用。（第十二條）

（九）條例之施行日期。（第十三條）

三、推動原則

為推動《花東地區發展條例》，行政院於 2011 年 7 月 8 日函示由經建會擔任幕僚機關，會同相關機關統籌推動辦理。鑑於《花東地區發展條例》涉及多項目的事業主管機關業務及權責，為取得各機關推動共識，行政院經濟建設委員會爰先行擬訂「花東地區發展條例推動計畫」（草案），就後續推動組織、機制、分工、基金運用原則等事宜，做總體性的規範，並分別於 2011 年 8 月 17 日及 9 月 13 日二次邀集相關機關研商，會後依據溝通協調共識進行計畫內容修正後，獲行政院 2011 年 12 月 13 日核定通過。依據推動計畫內容，未來《花東地區發展條例》推動原則如下：

（一）計畫引導預算

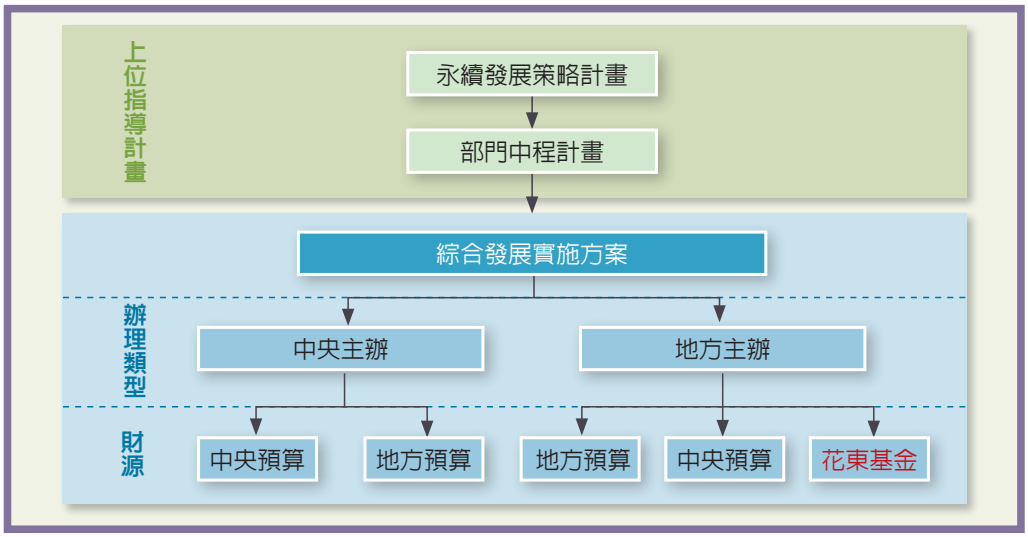
以策略計畫引導部門中程計畫，部門中程計畫引導綜合發展實施方案，再依據綜合發展實施方案，覈實編列經費需求。

（二）公務為主，基金為輔

為強化整體建設財源，依據條例推動之相關產業發展與建設經費，主要由中央編列預算支應或補助，地方依規定編列配合款；若有不足，再由花東地區永續發展基金預算配合補助。一般公務預算建設項目及經常性支出，依各部會既有計畫預算推動辦理。

（三）強調合作整合

推動執行作業應強調中央、地方與民間三方之共同合作，中央各目的事業主管機關均應積極配合協助計畫研擬、審查、預算編列及執行管考等相關作業。



《花東地區發展條例》推動原則

四、推動機制

（一）組織面

依據《花東地區發展條例》第四條條例說明：「中央為推動花東地區永續發展，將以任務編組方式，成立推動小組負責推動，成員應包括地方政府、學者專家、原住民族及民間團體等代表。」因此，未來將參考歐盟區域合作運作模式及成功經驗，由中央及花東兩縣共同成立推動小組，並適當地將學術部門、非營利組織、民間代表等納入體系中，如此不僅有助於區域願景的集體創造和區域意識主體的建立，更可將區域決策體系納入公共的參與監督之中。

（二）計畫面

考量花東地區發展牽涉各部門建設，因此條例也規定，未來應由中央訂定「花東地區永續發展策略計畫」作為上位指導，並由花蓮及台東縣政府配合「花東地區永續發展策略計畫」，提出四年期之「綜合發展實施方案」，其內容包括觀光及文化建設、原住民族群生活條件及環境之改善、生態環境保護、基礎建設等多種面向，藉以引導花東地區邁向永續發展。

（三）預算面

依據條例第十二條規定，中央主管機關應設置「花東地區永續發展基金」，基金總額新台幣四百億元，作為落實花東地區永續發展之用。未來本條例相關發展計畫與措施之推動，將以公務預算為主，基金預算為輔，以強化整體建設財源。

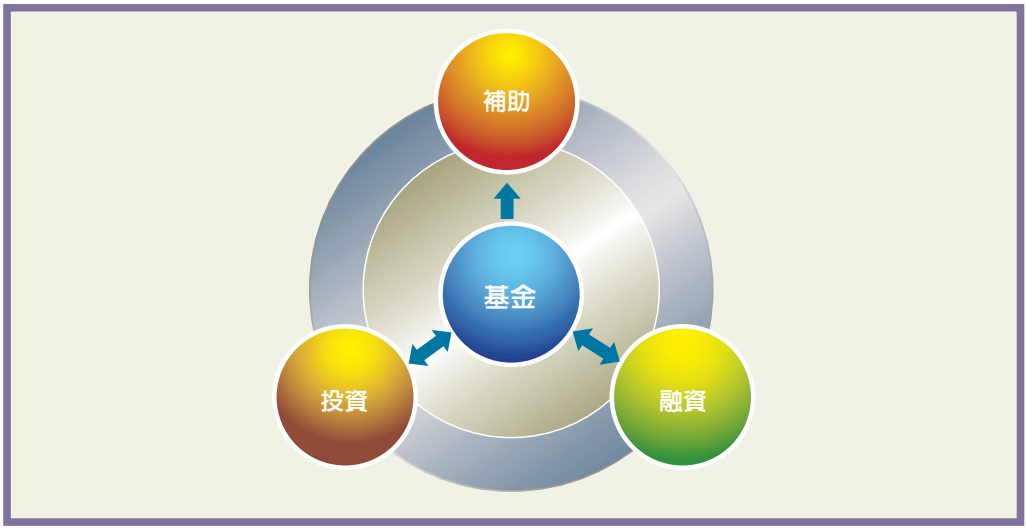
五、基金運用原則

有關基金之運用原則規劃構想如下：

（一）基金之主要運用於補助、投資及融資業務，其中屬非自償性部分者原則由基金辦理補助；屬自償性部分者則可由基金辦理投、融資業務。

（二）基金之運作以達到永續循環運用為原則，可動用本金，但累計支用數不得超過累計撥入基金預算之一定比例。

（三）基金之運用範圍以符合推動綜合發展實施方案及長期產業發展事項為原則，一般公務預算建設項目及經常性支出，依各部會既有計畫預算推動辦理。



「花東地區永續發展基金」主要運用於補助、投資及融資業務

（四）補助計畫

1. 年度計畫預算申請應符合下列要件。

（1）屬綜合發展實施方案中已有規劃編列基金預算者。

（2）地方政府應編列配合款。

（3）各該中央目的事業主管機關應優先編列預算補助。

2. 個別計畫符合下列要件之一者，基金得視需要補助之，惟中央目的事業主管機關及縣主管機關應分擔部分經費，且總計補助金額以不超過基金當年度補助預算數 6% 為原則。

（1）因應臨時性，緊急性且涉及人民生命安全之事項，須於當年度實施，且未及於該年度編列預算支應者。

（2）基於政策需要，或計畫屬跨縣市需要由中央統籌辦理者。

（五）投、融資計畫

1. 其範圍以符合下列要件，且具有自償性計畫者為原則。

（1）綜合發展實施方案之各項建設。

（2）促進花東地區重點產業發展。

（3）其他配合政府政策經行政院專案核准之建設投資計畫。

2. 應依據風險分析，設定合理之投資額度限制，投資目標達成後，應回收投資效益循環運用。

3. 由基金提撥專款支應優惠貸款，貸款對象以民間企業及行政院專案核准計畫為主。

六、預期成果與效益

推動《花東地區發展條例》預期可發揮之經濟效益包括：1. 促進花東地區產業的創新與轉型發展，帶動經濟成長及擴大就業機會；2. 提升公共設施與服務品質，提供居民宜居的城鄉環境；3. 維護自然生態景觀及多元文化特色；4. 吸引人才東移及返鄉，增進地區創新發展能量。

謹分可量化及不可量化效益說明如下：

（一）可量化效益

1. 帶動花東地區經濟成長：未來 10 年產值至少可增加約 1,015 億元。

   條例施行後，預估未來 10 年可大幅改善花東地區基礎建設條件、生活環境品質與人才素質，進而帶動觀光、優質生活、有機休閒、綠色低碳等利基型產業之發展，預估未來 10 年可較本條例未施行的情況，至少增加花東地區經濟總產值約 1,015 億元。

2. 創造就業機會：未來 10 年平均每年可創造約 3 ～ 4.4 千個工作機會。

   條例施行後，預估未來 10 年透過相關重要建設與產業之推動執行與輔導發展，平均每年可較本條例未施行的情況，創造 3 ～ 4.4 千個工作機會。

（二）非量化效益

1. 花東地區是台灣自然及文化之瑰寶，具有豐富自然景觀及多元文化特色，透過城鄉景觀與文化保存之規範，可有效保護特殊景觀環境及維護原住民族文化，真正達到永續發展。
2. 提供花東地區與西部區域均等之發展機會，包括：基礎公共設施服務水準、就業機會、生活環境品質及基本社會服務設施質量之均等。
3. 依據花東地區之優勢條件與特色，採因地制宜、因勢利導的方式，提供充足發展誘因，將可引導發展具東部區域品牌特色之利基產業。
4. 透過花東地區原住民族相關軟硬計畫之推動執行，全面提升原住民部落之生活環境與生存條件，有效維護與保存原住民族文化特色。
5. 減輕花東地區受國民義務教育學生之書籍費負擔，有助於進一步提升花東地區教育水準，及培養在地人才。
6. 吸引人才東移，為花東地區產業注入活力，帶動產業創意轉型發展。

陸、 結語

回顧過去花東地區的發展，受限於地理環境與產業發展思維的限制，使得地區整體發展相對西部落後，然而面對全球追求樂活、慢活及永續發展的趨勢，花東地區擁有絕佳的優勢條件，且近幾年來政府持續針對花東地區改善基礎設施及加強人才培育，已孕育一定的發展能量。在《花東地區發展條例》發布施行後，更提供花東地區邁向永續發展的法令基礎，以及穩定的資源，透過中央、地方及民間的共同合作及努力，將可建立花東地區永續發展的品牌，帶動地區繁榮發展。

而在推動永續發展的工作，一定要由在地的民眾出發，使實際生活在該地並接觸到生活、生產與生態這些層面的地方民眾，其生活方式能夠全盤有所轉變，永續發展之目標才能夠達成，而這也是推動永續發展工作最關鍵的部分。此外，由於永續發展包含永續經濟、永續社會及永續環境等三大面向，在不斷追求經濟發展之過程中，也應顧及到環境的永續發展。

尤其花東地區是台灣最後一片淨土，應避免重蹈西部發展經驗，以更謹慎的態度及前瞻與創意的思維，尋求政府、居民與投資者的共識，進行規劃與開發，並藉由區域合作平台之建立，配合永續發展觀念之推動，及政府相關發展經驗與價值觀轉型所產生的部分措施，激起整個花東地區未來發展的潛力，使花東地區能成為台灣區域永續發展典範，及所有人嚮往的故鄉。

參考書目

1.《花東地區發展條例》
2. 行政院經濟建設委員會（2011），《縣市合併與空間發展策略規劃研討會會議實錄》。
3. 行政院經濟建設委員會（2010），「國土空間發展策略計畫」。
4. 行政院經濟建設委員會（2007），「東部永續發展綱要計畫」。