

離島綜合建設實施方案執行成效評估平臺建置計畫

總結報告

第一章 緒 論

第一節 研究背景

臺灣係島國(island country)，島中有島，環繞臺灣的重要島嶼，包括：澎湖、金門、馬祖三大島群；另有小琉球、蘭嶼、綠島三小島，前者獨立設縣，即：澎湖、金門及連江三縣；後者分別隸屬屏東、臺東二縣為鄉。上揭三大島群及三小島合稱為臺灣的「離島」(off-islands)。政府為開發離島，於 1993 年草擬「離島建設條例草案」，前後歷經 7 年，始於 2000 年 3 月，立法院三讀通過完成立法，同年 4 月 5 日，總統明令公布施行。該法制施行已屆滿 12 周年，正是檢視執法成效，積極進行通盤修法，以迎合 12 年來的臺灣與離島政經情勢變遷；尤其金門、馬祖在「兩門對開，雙馬先行」的政策取向下，兩岸的和緩關係，更賦予修法，以因應新局的發展願景和期許。

除中央主管部會已委託學術研究機構進行離島建設方案執行成效評估與平臺建置之可行性評估外，尚有金、馬二地方政府分別委託學術研究機構。就上揭條例之通盤檢討與平臺設置進行研究與分析。期待學界之共襄盛舉，以強化對金、馬縣民之服務績效。足見朝野政黨對離島法制的關注至殷，彼等皆期望經由修法，以加速相關法制的健全和提昇執法效益(有關修正草案如附件一)。

事實上，離島建設條例在過去 12 年的施行過程中，業已發揮很顯著的執法效益，而且此項效益，不僅是法律效益非常顯著，而且政治效應更有遠非其他國內法所及者。比如：該條例第 18 條，關於離島就兩岸通航之試辦，即是影響兩岸發展非常深遠的政治效應；固然兩岸目前已由經第三地或金馬的「間接通航」，躍進到兩岸「直接通航」(簡稱直航)；試想兩岸發展的高度敏感性與通航所產生的國防安全疑慮，設無多年的間接通航之經驗感覺良好，絕無可能率爾經由兩會協議，即可在兩岸間直航。此種試航經驗，不僅加速直航的進程，而且促動兩岸加快和緩情勢的形成。此不僅是歷史的貢獻，而且是當下世界和平的關鍵因子之一。

就離島本身的建設而言，該條例第 16 條規定，設置「離島建設基金」，在基金使用並無固本限制下，形式上係補助離島綜合建設實施方案所需經費，實質上已充分發揮補助地方建設編列年度預算的功能。此在財政尚稱豐裕的金門縣充其

量是錦上添花，但就地方財政一向拮据的澎湖、連江二縣，則不僅是雪中送炭，而且是患難與共。目前澎金馬各離島綜合建設實施方案正邁入第三期(100-103)，為提昇基金挹注預算作用，各離島正編列研究經費，委託學術單位進行實施績效之評估，並為彼等設置評估平臺而呈現策進離島之積極作為。

離島雖尚不能設置「自由貿易區」，但在該條例第 10 條有關「離島之營業稅及關稅免稅規定」，以及第 11 條規定「設置離島免稅購物商店」後，已逐漸強化澎金馬走向「自由貿易地區」之可能發展定位。此外，特許人民經營觀光博弈業，一旦連江縣公投通過，即可經營觀光博弈產業（第 10 條之 2）。此將是繼金酒、澎電之後，最具發展潛力的離島產業。所謂「金門經營酒廠、澎湖經營電廠、馬祖經營賭場」之「三廠（場）」離島發展策略，確是一個很具建設性的離島地區區域產業之規劃與發展。

該法制施行後，誠如前述有其顯著成就，但就離島建設基金的使用成效，是否有再強化和量化評估的必要？雖然主其事者，行政院經建會均已分期進行執行績效之評估，但其評估的科學性如何？尤其如何建立評估平臺問題，雖已倡議有年，卻仍未能法制化或機制化，則是當下有待再努力的重要課題。

就離島建設條例已施行十二年，有關規制效益如何，亦須客觀評估。將眼前受到詬病的議題，諸如：免徵營業稅的實益不足，處理金馬土地問題的盲點，以及充實建構自由貿易區的條件，乃至大三通後的澎金馬發展取向，甚至離島緊急醫療系統（包括後送機制），以及金馬大陸買水的必要性、兩岸海上建設的支援系統等，皆是亟待納入法制的重要規範標的。

上揭問題對於臺灣本島固然並無直接的影響，但對離島，尤其澎金馬三大島群的發展，關係至鉅。在行政院經建會已啟動修法之際，離島相關縣亦能劍及履及，分由地方發展角度進行機制設計之研究，俾能研擬趨向健全的離島振興法制，猶如日本和南韓者，將是離島政府與人民最大的期許與願景。

本研究為推動連江縣四鄉五島開發建設，中央設置離島建設基金以作為離島開發建設基金計畫之補助、貸款與投資項目，鑑於 2012 年底基金額度 300 億元已全數撥足，2012 年起不再撥補。在離島資源有限，且歷年離島建設補助計畫，主要由地方政府負責執行下，實有必要針對離島建設基金補助計畫辦理總檢討，並以「永續經營」sustainable management 作為連江縣政府永續發展之理念，研提相關政策興革建議，就連江縣政府施政計畫之管理考核項目上，分析檢討施政列管計畫管制考核要點缺失，以提出一套專案管理之作業流程系統制度，建構連江縣政府未來施政之實務運作機制。

依據「離島建設條例」第五條規定：「縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬定四年一期之離島綜合建設實施方案……」，過去兩期綜合建設實施方案為連江縣公共設施奠定深厚的根基，連江縣第三期離島綜合建設實施方

案（以下簡稱第三期綜建）計畫期程為民國 100-103 年；即西元 2011~2014 年。該第三期綜建規劃著眼於島嶼特色的營造，而相關離島建設基金的成效本著經營島嶼之理念，辦理實施成果彙集與評鑑。本研究期望透過離島建設基金補助地方政府在執行離島建設計畫之費用，以利地方政府落實在「**離島建設業務檢討及改進方案**」與「**促進離島永續發展方針**」原則下之離島建設計畫。綜此，據以研議離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫之規劃，共同構築永續發展的島嶼願景。

第二節 研究主旨

壹、研究主題

一如前述，為推動連江縣四鄉五島開發建設，中央設置離島建設基金以作為離島開發建設基金計畫之補助、貸款與投資項目，鑑於 2010 年底基金額度 300 億元已全數撥足，201 年起不再撥補。在離島資源有限，且歷年離島建設補助計畫主要由地方政府負責執行下，實有必要針對離島建設基金補助計畫辦理總檢討，並以「永續經營」作為連江縣政府永續發展之理念，乃研提相關政策興革建議，就連江縣政府施政計畫之管理考核項目上，分析檢討施政列管計畫管制考核行政法制缺失，以提出一套專案管理之作業流程系統制度，從而建構連江縣政府未來施政實務運作之機制。

貳、研究緣起

依據「離島建設條例」第五條規定：「**縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬定四年一期之離島綜合建設實施方案……**」。過去兩期綜合建設實施方案，為連江縣公共設施奠定深厚的根基，連江縣第三期離島綜合建設實施方案（以下簡稱第三期綜建）計畫期程為民國 100-103 年；即西元 2011~2014 年。該第三期綜建規劃著眼於島嶼特色的營造，而相關離島建設基金的成效，本著經營島嶼之理念，辦理實施成果彙集與評鑑。本研究期望透過離島建設基金補助地方政府，在執行離島建設計畫工作之費用，以利地方政府落實在「**離島建設業務檢討及改進方案**」與「**促進離島永續發展方針**」原則下之離島建設計畫。綜此，據以研議離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫之規劃，以利共築永續發展的島嶼發展願景。

參、研究課題與策略

基於前述研究主題與緣起，對於非營利組織推動我國地方政府協力治理之可行性、運作方式及可能參與議題等面向深入探究。具體而言，本研究有如下研

究課題：

- 【研究課題一】訪談顧問團隊各類組至少 2 人次彙集意見紀錄，據以提供政府施政諮詢服務。
- 【研究課題二】檢討施政計畫管考系統制度選項方案管理作業流程及機制，以及連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點缺失。
- 【研究課題三】研擬連江縣政府暨所屬機關年度施政計畫績效評核作業要點草案。
- 【研究課題四】評估及檢討 100 年度離島綜合建設基金補助計劃之績效。
- 【研究課題五】評估及檢討 99-100 年度重大施政列管計畫之績效。
- 【研究課題六】研擬專案追蹤作業要點草案。
- 【研究課題七】針對研究主題舉辦「永續經營與發展研討會」。
- 【研究課題八】針對管考人員舉辦「教育講習」。
- 【研究課題九】針對管考人員辦理「業務觀摩參訪活動」。
- 【研究課題十】擬訂 104-108 年施政報告。
- 【研究課題十一】辦理離島建設計畫成果發表會。

肆、研究目標

依據本研究之招標文件內容，該研究之目標分為：

- (一)整合各單位計畫，協調計畫的可行性及完整性，提昇施政執行率，健全管制考核核心理念，並針對未來可能的實質方案提供指導。
- (二)積極策進離島建設計畫之業務推動與執行，辦理與馬祖永續發展有關之研討會及觀摩等活動，達離島建設計畫之永續建設目標，並促成各項建設皆能符合離島「永續經營」原則。

第三節 整體規劃架構

本研究流程從文獻探討分析出發，先進行相關理論以及經驗研究的分析。確認研究問題後，進行研究設計，研訂研究架構以及研究方法，同時進行次級資料分析、深度訪談及研討會，將分析訪談資料與研討會所得資料綜整分析，進而詮釋、轉化，並回饋修正研究設計，以提出綜合性的結論與建議，達致預期的研究目的。其整體架構規劃，如圖 1-1 所示。

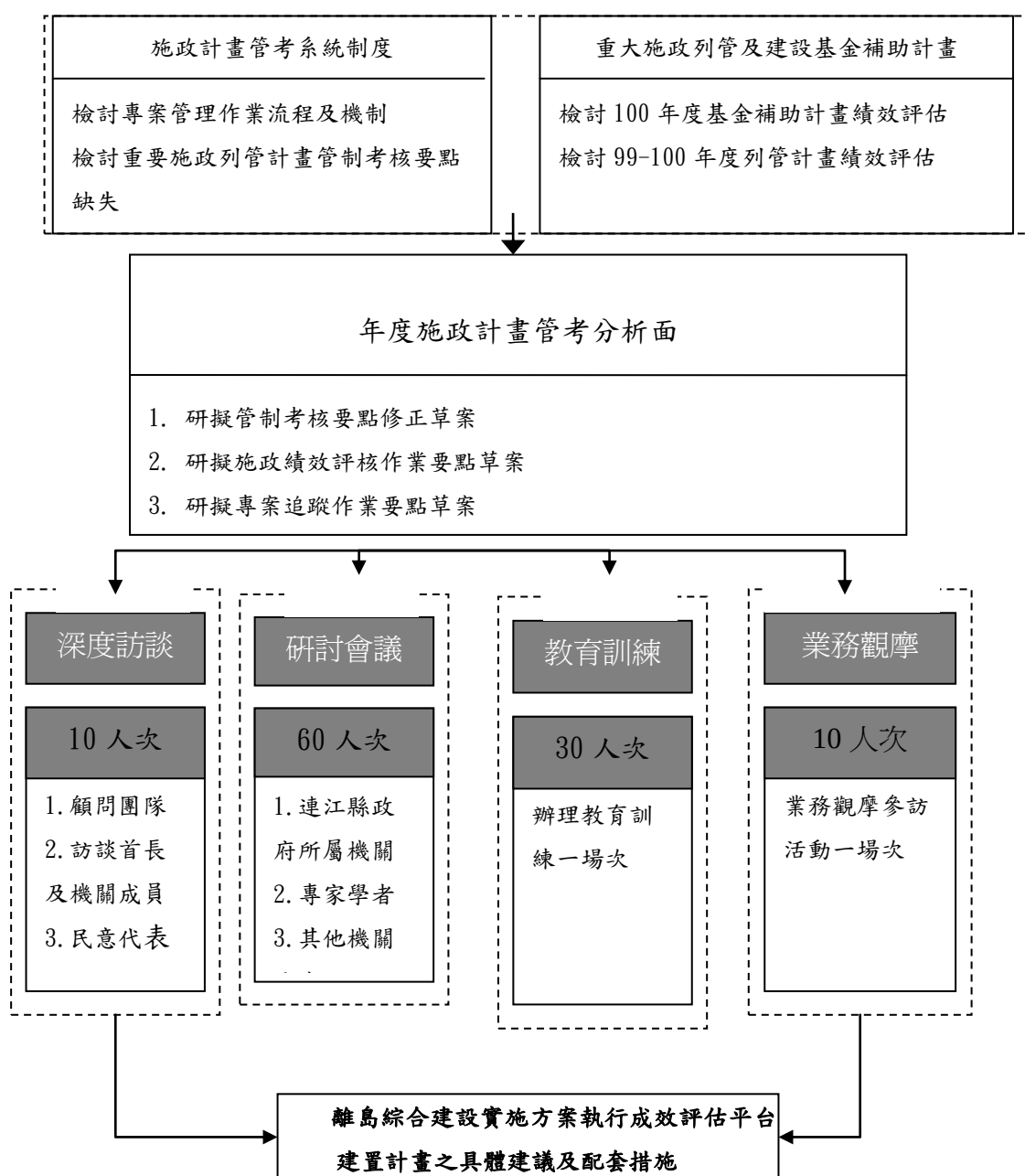


圖 1-1 整體架構規劃

資料來源:本研究繪製

第二章 連江縣離島建設基金歷年補助分析與展望

第一節 連江縣歷年補助成效分析

連江縣離島建設補助計畫從 2001 年至今（2012）年。本研究將各項經費補助項目分為「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」以及「其他」等 11 大類的經費用途。

從表 2-1 的統計資料顯示，連江縣歷年以來的補助款用於基礎建設的比例一直是各年度經費比例占最高者。雖然基礎建設所占的整體補助款比例逐年下降（圖 2-1），但仍可知整備維護地方的基礎建設一直是連江縣政府的施政要務。比例次高者，為交通費用補助，占 16.45%。除 2001 年的補助經費較高外，其後各年度補助金額較為固定，原因為連江縣所處之四鄉五島不僅分散，且冬天天候不佳，來往較為不便，以致其交通費用補貼占有一定比例，且波動幅度較小（圖 2-2）。復因用在地方特殊產業之輔導，補助經費亦較為固定，也占有相當比例（圖 2-3），但在永續經營與發展的理念下，地方特殊產業的扶植有助於地方的發展；然其投入經費比例僅約占 14.24%，在推展地方觀光與發展上仍有不足之處。

其餘項目補助款所占比例皆不到 10%，依序為「水資源及能源開發、節約措施」、「離島生態保育、環境維護」、「緊急醫療救護」、「離島歷史文化保存」、「其他」、「離島永續發展研究與國際交流」、「縮減數位落差」以及「離島發展人才培育」。

表 2-1 連江縣政府 90—101 年度各類別經費補助比例

		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	其他	合計
90	金額	437315	366667	2333	270033	0	9333	0	0	0	6500	0	1092181
	比例	40.04%	33.57%	0.21%	24.72%	0.00%	0.85%	0.00%	0.00%	0.00%	0.60%	0.00%	100%
91	金額	282200	51500	108400	55800	30800	0	0	25000	0	0	0	553700

	比 例	50.97%	9.30%	19.58%	10.08%	5.56%	0.00%	0.00%	4.52%	0.00%	0.00%	0.00%	100.00%
92	金 額	385010	36530	76250	99402	20180	14880	0	20930	4390	0	0	657572
	比 例	58.55%	5.56%	11.60%	15.12%	3.07%	2.26%	0.00%	3.18%	0.67%	0.00%	0.00%	0%
93	金 額	345000	51550	23000	30000	77210	11480	1500	5140	12730	0	2390	560000
	比 例	61.61%	9.21%	4.11%	5.36%	13.79%	2.05%	0.27%	0.92%	2.27%	0.00%	0.43%	100.00%
94	金 額	303860	22750	137300	30000	66000	10000	1500	15750	1800	0	5370	594330
	比 例	51.13%	3.83%	23.10%	5.05%	11.10%	1.68%	0.25%	2.65%	0.30%	0.00%	0.90%	100.00%
95	金 額	58750	14500	17000	30000	20500	7000	1500	11500	0	0	5700	166450
	比 例	35.30%	8.71%	10.21%	18.02%	12.32%	4.21%	0.90%	6.91%	0.00%	0.00%	3.42%	100.00%
96	金 額	50850	22000	14000	30000	10700	5000	2000	18200	0	2000	6000	160750
	比 例	31.63%	13.69%	8.71%	18.66%	6.66%	3.11%	1.24%	11.32%	0.00%	1.24%	3.73%	100.00%
97	金 額	111180	26100	700	55000	14600	2500	2000	17750	0	1768	4550	236148
	比 例	47.08%	11.05%	0.30%	23.29%	6.18%	1.06%	0.85%	7.52%	0.00%	0.75%	1.93%	100.00%
98	金 額	78168	27687	16400	55000	17600	500	0	40100	0	1000	5910	242365
	比 例	32.25%	11.42%	6.77%	22.69%	7.26%	0.21%	0.00%	16.55%	0.00%	0.41%	2.44%	100.00%
99	金 額	71000	28500	10700	55000	14600	3000	1800	22000	2000	14400	6768	229768
	比 例	30.90%	12.40%	4.66%	23.94%	6.35%	1.31%	0.78%	9.57%	0.87%	6.27%	2.95%	100.00%
100	金 額	58329	26700	6700	55000	7500	30000	0	18000	4500	3000	16808	226537

	比例	25.75%	11.79%	2.96%	24.28%	3.31%	13.24%	0.00%	7.95%	1.99%	1.32%	7.42%	100.00%
101	金額	66281	35500	17800	55000	14880	42000	5000	16000	0	8100	5150	265711
	比例	24.94%	13.36%	6.70%	20.70%	5.60%	15.81%	1.88%	6.02%	0.00%	3.05%	1.94%	100.00%
合計	金額	2247943	709984	430583	820235	294570	135693	15300	210370	25420	36768	58646	4985,512
	比例	45.09%	14.24%	8.64%	16.45%	5.91%	2.72%	0.31%	4.22%	0.51%	0.74%	1.18%	100.00%

資料來源：連江縣政府

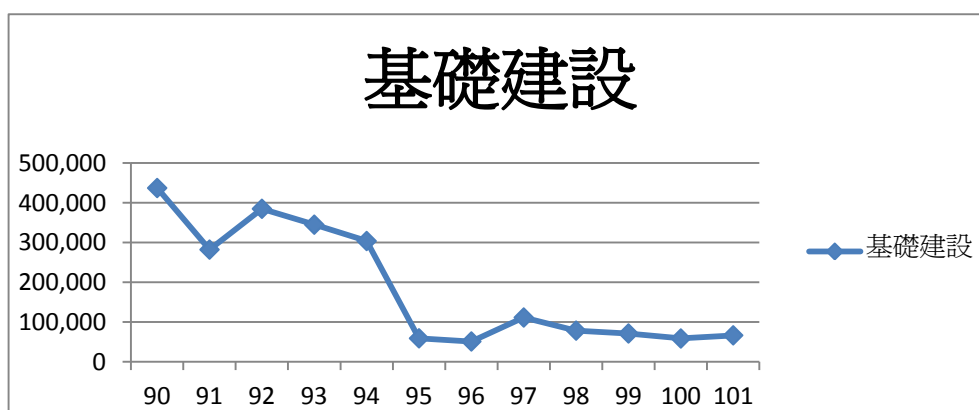


圖 2-1 「基礎建設」項目歷年經費補助

資料來源:本研究整理

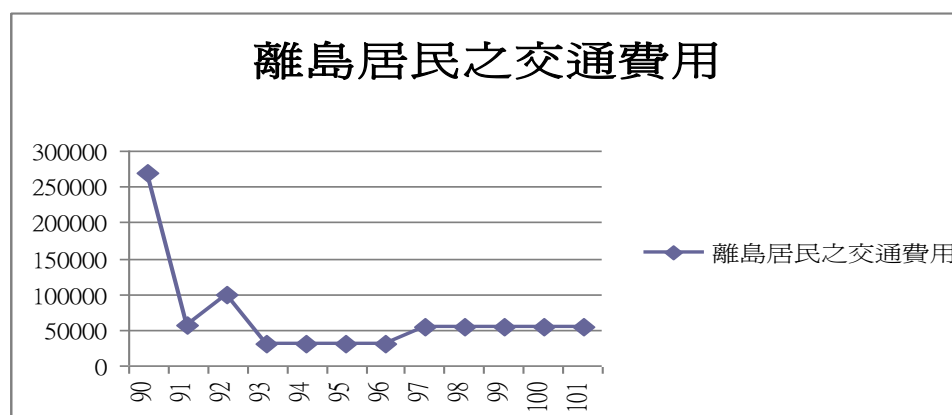


圖 2-2 「離島居民之交通費用」項目歷年經費補助

資料來源:本研究整理

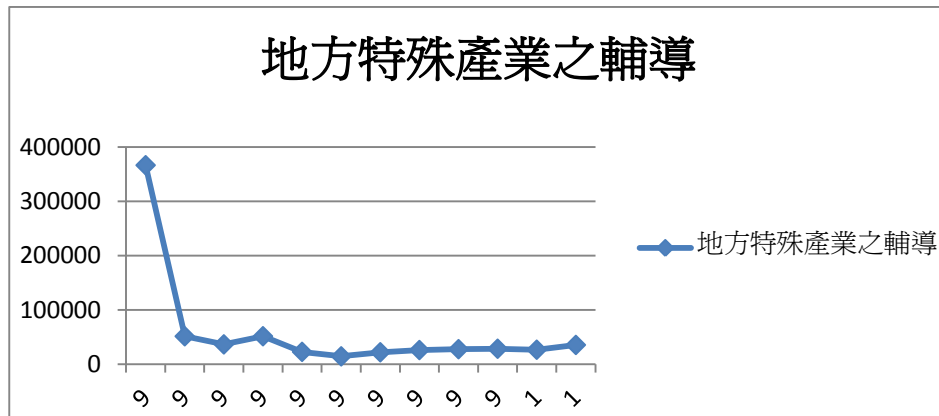


圖 2-3 「地方特殊產業之輔導」項目歷年經費補助

資料來源:本研究整理

對於離島建設基金的補助與運用，在連江縣雖補助最少，此固因該縣人口遠少於金門縣與澎湖縣，該二縣人口皆在十萬人以上；復因土地面積與連江縣亦有很懸殊的差距，有以致之。但連江縣因位處臺灣本島的東北最邊陲。其受限於天候不穩定、土地多山，在經濟資源開拓不易的情形下，儘管該縣年度預算規模亦不大，仍能穩定成長，且係臺灣 22 個直轄市、縣(市)中唯二的未負債地方自治團體。此唯二的金門、連江二離島縣，竟能零負債，原因何在？當然以金門縣而言，因金酒公司歷年經營規模逐漸擴大，龐大盈餘不但可上繳菸酒稅每年多達新台幣 45 億元以上，而且中央統籌分配稅款分配數亦低於 25 億元左右，可見金門縣零負債毫無意外，但連江縣情形完全不同。連江縣同樣經營酒廠，且分設於南竿和東引兩地，但規模遠非金門新舊二廠可比，至今縣府歷精圖治的經營，積極改善行銷策略，亦祇能有將近新台幣一億元左右的盈餘。此對徵起菸酒稅固然效益不大；就是挹注連江縣本身年度預算支出，亦非常有限。因之，連江縣除需要統籌分配稅款之依法分成支用外，尚需中央主管機關的補助；不論一般型補助或計畫型補助，儘管金額有限，連江縣亦皆研提計畫，希望杯水車薪亦可振興馬祖經濟，改善離島生活水平。

由歷年離島建設基金補助連江縣的成效，可以分為以下二點說明：

一、歷年補助金額較高的事項，皆用在民眾的生活支出；即依離島建設條例之規定，補貼交通支出。實際上固以基礎建設補助最多，但該項補助金額卻逐年下降，此並非連江縣基礎建設已全部完成，而係一為法定支出，另一為非法定支出所致。當下連江縣最需要發展觀光產業，如在基礎建設上不能再多所投資，以符合一般觀光條件，相信觀光發展將停滯不前。

二、歷年補助事項中，有關水資源開發亦占較大比例，而且年有較大幅度變動。誠然，水資源乃民生日常必需品，在天然資源不足的情形下，海水淡化成為高成本的必要負擔。中央政府基於國防安全考量，尚未允許金、馬離島向大陸沿海買水，以致每年需要花費淡化的龐大支出，當此兩岸和解，交流頻仍之際，中

中央政府如能斟酌時宜，適時開放金馬二離島可向大陸沿海買水，相信此項支出即可相對大量減少。由此說明，離島建設基金之補助與運用，固然連江縣都能用在最急需的刀口上，但其能發揮的綜效並不大，甚至可說祇是充飢而已。嗣後，中央如能在公共政策上賦予有較彈性的離島自主性空間，相信補助經費可用在更具發展效益的用途上。目前中央政府雖有補助連江縣特殊產業的輔導，但其金額已逐年顯著下降，此對建構「一縣特色」的經濟產業，固不無影響，但連江縣仍將全力以赴，希望在有限的財政補助下，看到有經濟願景的未來。

第二節 離島建設基金 100 年度補助計畫執行績效評估

100 年度連江縣獲得離島建設基金補助計畫如表 2-2，計有 37 項計畫，申請金額為新台幣 263,737 千元，核定金額為新台幣 226,537 千元，減補金額為新台幣 37,200 千元，占 14.10%，不到一成半，說明連江縣在提報申請離島建設基金補助計畫時，已能核實編列財務方案，俾能節省公帑、避免浪費。

茲依據審計部台灣省基隆市審計室列管縣市 100 年重要建設計畫執行情形表(如表 2-3)，評核如下：

- 一、基隆市審計室所列管之重大公共工程，就連江縣部分，尚無離島建設基金補助計畫，說明離島建設基金所補助金額不大，全部金額只有新台幣 2.26 億元而已。
- 二、因為該補助事項，金額最多為「公有船舶維修改善計畫」的新臺幣 4,500 萬元；其次為「臺馬間海運交通基本航次補貼計畫」的新臺幣 4,000 萬元；再其次為「連江縣消防專管設置工程」新臺幣 3,132.9 萬元。此說明補助基金對連江縣而言似嫌偏低。
- 三、37 項基金補助計畫，計有經常門 37 項，僅有 32 項資本門，足見基金補助計畫多屬年度計畫，且須在年度內執行完畢。設若未能執行完畢而有保留款，即是因：
 - (一)發包流標或發包太慢所致。
 - (二)委託機關通常會依約完成，但委託單位行政作業太慢，致影響執行率之提昇。
 - (三)受託單位欠缺委託單位之協助，甚至因委託單位官僚主義作祟，而不能協力完成。
- 四、就因基金補助計畫，多屬委託學術團體辦理之事項，此項以「委託方式」辦理行政業務，固可減輕行政人員之工作負擔，但就行政經驗之繼受或傳承而言恐皆有所缺失，此項問題值得檢討。
- 五、對於離島建設基金之補助計畫，權責機關宜依行政程序法之規定，訂定法規命令，以為「計畫行政」之法制化建立新里程，從而促使計畫績效逐年提高。

表 2-2 連江縣政府 100 年度離島建設基金補助計畫

編號	主管	局室	計畫名稱	申請金額(千元)	核定金額(千元)
1	內政部	工務局	連江縣消防專管設置工程	31,329	16,329
2	內政部	民政局	〈體貼的關懷網絡〉實施「以工代賑」方案	2,000	2,000
3	文建會	文化局	馬祖節慶文化行銷計畫	6,000	6,000
4	文建會	文化局	聚落、歷史建築與戰地風貌保存再利用計畫	14,000	14,000
5	文建會	文化局	(長住馬祖)常民文化保存與市民社會營造計畫	4,000	4,000
6	文建會	文化局	地方文化藝術扶植計畫	1,000	1,000
7	文建會	文化局	馬祖研究創作紮根計畫	5,000	5,000
8	交通部	交通局	臺馬間海運交通基本航次補貼計畫	40,000	40,000
9	交通部	交通局	馬祖島際海運基本航次補貼計畫	15,000	15,000
10	交通部	交通局	馬祖離島對外交通改善計畫	10,000	10,000
11	交通部	交通局	公有船舶維修改善計畫	45,000	28,000
12	交通部	觀光局	馬祖推動觀光旅遊形象宣導行銷暨慶祝建國百年系列活動計畫	5,000	15,000
13	交通部	觀光局	〈發現心馬祖〉馬祖生態旅遊行銷推廣計畫	2,000	2,000
14	交通部	觀光局	馬祖旅遊環境品質改善及提升計畫	2,000	2,000
15	交通部	觀光局	兩岸三地競賽型體驗觀光推廣計畫	2,000	2,000
16	交通部	觀光局	卡蹕馬祖－目標族群及淡季旅遊推廣計畫	3,000	3,000
17	交通部	觀光局	走出馬祖迎向世界－參與國際性旅展活動及交流觀摩計畫	1,000	1,000
18	研考會	企劃室	離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫	2,000	2,000
19	教育部	教育局	「離島建設基金補助計畫-『國民中學教師綜合活動學習領域輔導活動第二專長學分班』、『國民小學教師輔導專長增能班』及『國民小學教師健康與體育專長增能班』」	2,268	2,268

20	教育部	教育局	來自海上的孩子-手帆船教學推行計畫	1,540	1,540
21	教育部	教育局	走出馬祖-推動與台灣離島教學交流計畫	3,000	3,000
22	教育部	教育局	體驗戰地，探索海洋-推行海洋教育特色學校遊學計畫	2,000	2,000
23	新聞局	企劃室	打造馬祖數位城 傳播資訊新指標	4,500	4,500
24	經濟部	建設局	馬祖設立工業區整體規劃暨研究總顧問服務工作計畫	2,000	2,000
25	農委會	建設局	營造島嶼公園-馬祖珍稀植物保育及優質景觀發展計畫	3,500	3,500
26	農委會	建設局	馬祖地區蔬果安全生產環境建構計畫	2,500	2,500
27	農委會	建設局	加強馬祖地區漁業推廣及產銷發展計畫	3,000	3,000
28	農委會	建設局	馬祖地區種苗引進推廣與商品開發輔導計畫	1,200	1,200
29	衛生署	衛生局	強化醫療服務功能及提昇醫療服務品質，縮短城鄉醫療差距	15,000	15,000
30	衛生署	衛生局	海峽兩岸傳染病防治計畫	3,000	3,000
31	環保署	環保局	連江縣政府第二屆環境季-低碳生活營造計畫	3,000	3,000
32	環保署	環保局	垃圾運往台灣處理計畫	6,500	6,500
33	環保署	環保局	連江縣廢棄營區清理計畫	1,500	1,500
34	環保署	環保局	加強連江縣水質檢驗室功能計畫	700	700
35	環保署	環保局	推動馬祖全民淨灘日計畫及社區淨灘競賽活動	1,000	1,000
36	環保署	環保局	連江縣保利龍熱熔縮計畫	1,500	1,500
37	環保署	環保局	輔導社區廢油製作肥皂計畫	500	500
			總計	263,737	226,537

資料來源：連江縣政府

表 2-3 審計部台灣省基隆市審計室列管縣市 100 年重要公共建設計畫執行情形表
中華民國 100 年 12 月份

縣市別：連江縣政府

單位：新臺幣元

項次	計畫名稱	計畫起迄時程(年月-年月)	計畫總經費	截至本年度已編列預算數	本年度可支用預算數			本年度累計預算分配數 A(註 2)	本年度執行情形			執行率低於 80 %原因	備註
					以前年度保留數(註 1)	本年度預算數	合計		累計實支數	累計執行數 B(註 3)	執行率 % (B/A)		
1	離島地區供水改善計畫	9601-11512	874,954,000	365,332,000	158,152,792	90,300,000	324,803,168	324,803,168	68,868,326	84,398,326	25.98%	一、湖庫浚渫及改善工程： (一)樂道沃水庫改善工程：已於 4 月 10 日開工，已完成 ccp 止水樁、庫底 140kg/cm2 及高、低壓灌漿，至 12 月底目前進行 RC 底板工項，預定進度 47.34%，實際進度 48.63%，101 年 10 月 31 日完工。 (二)紫沃水庫改善工程：已於 12 月核定細部設	本案為 BT O 計畫，經費分 20 年攤還。

[illegible]

[illegible]

二、給水系統改善計畫：
(一)南竿東西區淨水場改善工程：細部設計已於 9 月 13 日完成審定，目前辦理西區淨水場改善工程招標，，於 12 月 2 日決標於駿富

[illegible]

2	馬祖地區污水下水道系統計畫	9001-10312	933,572,000	775,421,000	34,367,531	124,250,000	158,617,531	158,617,531	41,996,365	41,996,365	26.48%	一、99 年度馬祖地區污水下水道系統工程，工程標案共 12 標，已發包計 12 標、已完工計 10 標、施工中計 2 標。 二、100 年度馬祖地區污水下水道系統工程，工程標案共 10 標，皆已完成發包。	
3	馬祖地區交通建設—整體港埠	9010-10212	2,480,200,000	2,480,200,000	302,478,875	0	302,478,875	302,478,875	129,518,414	224,963,358	74.37%	後續主體工程所屬之「馬祖港埠各碼頭擴建及改善計畫」，業經行政院 99 年 10 月 4 日核定在案，於 100 年 2 月 2 日完成發包，並於 3 月 24 日開工，目前依約執行中。	本計畫係包含南竿、北竿、白

	建設計畫												沙、東引中柱、西莒青帆、東莒猛沃等馬祖國內商港建設。
4	99年度生	9901-10012	58,450,000	58,450,000	9,274,079	0	9,274,079	9,274,079	8,821,768	8,821,768	95.12%	均已完工結案。	

活圈道路交通系統建設計畫												
--------------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

5	連江縣經國紀念園區新建工程	100.1-100.12	48,640,000	53,800,000	53800000	0	53,800,000	48620335	48620335	48620335	100.00 %	本工程於100年2月11日由縣長主持會議，裁示： (1).本案廠商發文終止契約；文化局等溝通多次，均未獲正面回應，本次會議通知承包商，其亦不願出席會議，終止契約部份；承辦單位按規定程序辦理。 (2).本工程經費爭取不易，且又有執行時效上之壓力，請承辦單位儘速重新檢討標案內容，檢討方向朝結構、內部功能需求為優先，假若經費允許再考慮外觀。 (3).請設計單
---	---------------	--------------	------------	------------	----------	---	------------	----------	----------	----------	----------	---

[illegible]

													後再送核，本部份審照委員原則同意於下次審查時通過）。 5.本工程於 100 年 3 月 14 日上網辦理招標，4 月 1 日開標，因無廠商投標，致流標，案於 4 月 1 日上網辦理第 2 次招標，於 4 月 13 日開標，結果由利榮營造有限公司以新台幣 48,640,840 元整決標，目前刻正積極施工中。 6. 本工程已於 100 年 12 月 27 日完成驗收，刻正辦理結案中。	
--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

6	購建新臺馬輪計畫	98.01~101.12	1,420,000,000	931,000,000	531,000,000	400,000,000	931,000,000	531,000,000	138,937,315	138,937,315	26.17%	1.本計畫辦理計畫變更，經行政院 99 年 8 月 25 日核定維持原購建計畫辦理，第一階段專案管理標案業於 100 年 2 月 28 日完成簽約、發包。第二階段統包工程發包作業，因變更船舶設計規格，於船舶開設跳板 1 節，經交通部審查，於 100 年 5 月 11 日函復本府原則尊重其所提船舶規劃。 2.採購案於 100 年 5 月 12 日公告公開招標，6 月 24 日完成第 2 次開標，7 月 13 日召開評選委員會評定最有利標廠商，經
---	----------	--------------	---------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	--------	---

												簽呈奉機關首長於 100 年 7 月 29 日核定由「高鼎遊艇股份有限公司」以新台幣 13 億 2700 萬元得標。 3.本計畫簽約日訂於 100 年 7 月 29 日，由於簽約前得標廠商須製作完整之建造規範書，因造船工程繁雜，製作期程需時不少於 2 星期，簽約作業預計於 100 年 8 月中旬完成，施工期為 900 日曆天，預計於 102 年 12 月底前完工交船。	
7	興 建 火 化	10004-10012	50,000,000	50,000,000	50,000,000		50,000,000	-	-	0	0.00%	1.本案於 100 年 4 月 25 日開工故執行率無法到達 80% 2.本	

	場及周邊環境美化工程											工程因軍方建築物尚未完成報廢程序,本案於100年6月22日辦理停工	
8	南竿鄉介壽獅子市場改建工程	10004-10012	89,810,674	57,650,000	57,650,000	-	57,650,000	57,650,000	2,013,896	0	58.90%	1.本案於100年4月8日開工故執行率無法達到80% 2.本案因尚未取得建照顧主體工程無法施作目前廠商辦理停工中	

註：1.「本年度可支用預算數」之「以前年度保留數」欄，係包含以前年度之應付數及保留數。

2.「本年度累計預算分配數」欄，係本年度預算數+以前年度保留數累計至填列月份之分配數。

3.「本年度執行情形」之「累計執行數」欄，係本年度累計實支數+本年度累計已估驗未計價款項及暫付款(即應付未付數)。

第三節 評估及檢討連江縣 99-100 年度重大施政列管計畫績效

茲就連江縣 99-100 年度重大施政列管計畫，依其執行率低於 80%之原因，舉七件重大工程分析如下：

一、新十大建設計畫－平地水庫海淡廠－離島地區供水改善計畫

依審計部臺灣省基隆市審計室列管縣市 99 年重要公共建設計畫執行情形表所載，執行率低於 80%原因：

- (一) 950 噸海淡廠：委託水利署第十河川局代辦，已於 98 年 3 月 25 日完成投標契約簽訂，98 年 6 月 16 日開工，並於 99 年 9 月 17 日完工，99 年 9 月 30 日完工試車，10 月 20 日至 21 日初驗，99 年 11 月 13 日辦理竣工典禮，99 年 11 月 19 日辦理正驗，99 年 11 月 24 日財產移轉暨正式營運，99 年 12 月 29 日正驗複驗完成。
- (二) 湖庫浚渫及改善工程：1.樂道沃水庫改善工程：目前履約爭議調解完成，由巨廷公司繼續履約，因細部成果高於預算，需增加經費，已報修正計畫爭取經費，俟核定後辦理招標。2.紫沃水庫改善工程：98 年 4 月 21 日函設計監造標廠商終止契約，目前履約爭議完成，並重新辦理委託技術服務案招標，因辦理多次公告皆未有廠商投標，將重新檢討招標文件，並將與當地民眾說明。
- (三) 其他湖庫浚渫改善工程：97 年度辦理工程完竣，後續俟修正計畫奉行政院核定後辦理相關水庫改善。

其執行率偏低(39.4%)，主要係湖庫浚渫及改善工程流標肇致；尤其樂道沃水庫改善工程發包嚴重落後，執行率 0%，更值得檢討；紫沃水庫改善工程亦復如此。如何加重履行的責任將是未來提高執行率之工作重點。

二、馬祖地區交通建設－整體港埠建設計畫

依審計部臺灣省基隆市審計室列管縣市 99 年重要公共建設計畫執行情形表所載，執行率低於 80%原因：

- (一) 有關釐清設計監造責任部分，已於 98 年 4 月 1 日與中興工程顧問簽訂和解契約。
- (二) S2 碼頭改善工程於 98 年 9 月 11 日由樺棋營造得標 1,853 億元決標，工期 425 天，於 9 月 25 日開工，於 100 年 1 月 7 日完工，並經確認完成。
- (三) 後續主體工程所屬之「法組港埠各碼頭擴建及改善計畫」，業經行政院 99 年 10 月 4 日核定在案，於 100 年 1 月 11 日完成公開閱覽，近期將辦理發包作業。

其執行率落後(42.28%)，係因後續主體工程「馬祖港埠各碼頭擴建及改善計畫」，尚未發包所致。因之，提高發包工程之執行率，須由改善發包作業做起；尤其有關大型或海上作業有許多施工困難，自須改善施工法或條件，如克提昇執行效率。

三、經國紀念園區新整建工程

本計畫執行率低於 80%之原因為:本工程為一定金額以上之採購，採購程序上較為冗長，且本案第一次公開招標因無廠商投標，至流標。本工程已於 99 年 5 月 25 日辦理第二次招標，僅 1 家廠商投標。由三暘營造有限公司以新台幣 5,380 萬元整得標，目前工程尚未開工。其主要因都市計畫問題造成建照無法核發，現都市計畫變更已於 99 年 11 月 16 日經內政部都委會通過，建照已由建築師提送本府建管單位辦理中。本工程預訂將於 100 年 1 月 20 日通知承包商開工。

其執行率為 0%，除發包流標外，主要係受到都市計畫影響。因之，類此工程之所以延誤施工，除須注意發包作業外，對於都市計畫土地使用分區規定，應先行了解，並進行相關配合作為，始可提高執行率。

四、離島地區供水改善計畫

本計畫執行率低於 80%之原因為:

- (一) 湖庫浚渫及改善工程：1.樂道沃水庫改善工程：已於 4 月 10 日開工，已完成 CC9 止水樁、庫底 140kg/cm² 及高、低壓灌漿，至 12 月底。目前進行 RC 底板工項，預定進度 47.34%，實際進度 48.63%，101 年 10 月 31 日完工。2.紫沃水庫改善工程：已於 12 月核定細部設計成果報告，12 月 6 日上網公告。廠商資格不符流標，第 2 次流標，現已第 3 次上網公告招標，預計於 101 年 1 月 15 日開標，102 年 6 月 30 日完工。3.(1) 東引區湖庫浚渫改善工程：於 100 年 7 月 29 日申報開工，目前辦理獨龍潭整治作業，預定進度 100%，實際進度為 93.56%，預計 1 月中旬完工。(2)馬祖地區各集(配)水池改善工程本案：本案已於 100 年 08 月 08 日開工，廠商已於 101 年 1 月 4 日完工報竣。
- (二) 給水系統改善計畫：1.南竿東西區淨水場改善工程：細部設計已於 9 月 13 日完成審定，目前辦理西區淨水廠改善工程招標，於 12 月 2 日決標於駿富營造，工期 240 日曆天。2.東莒集水井增設及現有淨水設施改善工程：經 7 次流標後再次請顧問公司檢討招標文件及預算等資料，於 11 月 8 日進行上網公告作業，11 月 22 日上午開標，決標於三騏營造，截至 12 月底，目前進行水池及機房主體灌漿及管線開挖，本案工期 130 日，101 年 4 月 12 日完工。

依基隆市審計室審查原因，其執行效率截至 100 年度底止，僅有 25.98%，實嫌偏低。其主要原因為發包流標，延誤工期；質言之，如能如期發包，即無此現象。因之，改善發包作業流程，將是連江縣提昇執行率之必要措施。

五、馬祖地區汙水下水道系統計畫

本計畫執行率低於 80%之原因為:(一)99 年度馬祖地區汙水下水道系統工程，工程標案共 12 標，已發包計 12 標、已完工計 10 標，施工中計 2 標。(二)100

年度馬祖地區汙水下水道系統工程，工程標案共 10 標，皆已完成發包。

其執行率為 26.48%，自屬偏低，但主要癥結仍在於發包太慢，延宕工程施工。因之，改善發包作業，以及協助廠商參與投標之必要措施，皆是未來招標單位之工作重點。

六、購建新臺馬輪計畫

本計畫執行率低於 80%之原因為：

- (一) 本計畫辦理計畫變更，經行政院 99 年 8 月 25 日核定維持原購建計畫辦理，第一階段專案管理標案業於 100 年 2 月 28 日完成簽約、發包。第二階段統包工程發包作業，因變更船舶設計規格，於船舶開設跳板 1 節，經交通部審查，於 100 年 5 月 11 日函復本府原則尊重其所提船舶規劃。
- (二) 採購案於 100 年 5 月 12 日公告公開招標，5 月 24 日完成第 2 次開標，7 月 13 日召開評選委員會評定最有利標廠商，經簽呈奉機關首長於 100 年 7 月 29 日核定，由「高鼎遊艇股份有限公司」以新台幣 13 億 2700 萬元得標。
- (三) 本計畫簽約日訂於 100 年 7 月 29 日，由於簽約前得標廠商須製作完整之建造規範書，因造船工程繁雜，製作期程需時不少於 2 星期；簽約作業預計於 100 年 8 月中旬完成，施工期為 900 日曆天，預計於 102 年 12 月底前完工交船。

本案執行率祇有 26.17%，主要係變更計畫須經行政院核准，曠日費時，而發包作業中規格變更，又須交通部核准，均延宕正式發包時程。在正式發包後，仍有可能變更計畫，其延宕問題仍然存在，正說明事先規劃之完善至為重要，重大工程絕不宜輕忽該規劃作業，在執行上之重要性。

七、興建火化場及週邊環境美化工程

本計畫執行率低於 80%之原因為：(一)本案於 100 年 4 月 25 日開工，故執行率無法達到 80%。(二)本工程因軍方建築物尚未完成報廢程序，本案於 100 年 6 月 22 日辦理停工。

本案執行率為 0%，係因涉及軍方配合作業延宕所致。質言之，連江縣未來施政，須要軍方配合者孔多，當須強化縣府與軍方之協調，以利工程之進行。

第四節 辦理 90-100 年度離島建設計畫成果

自從離島建設條例自 2000 年公布施行以來，由於該條例規定編列 300 億元建設基金，以供三縣三鄉之島嶼辦理「離島建設」。其建設成果頗為豐碩，茲依訪談了解說明如下：

- 一、因編列 300 億離島建設基金，促使離島縣或鄉皆可依規定申請核撥補助經費，推動離島之基礎建設。今日離島所以成為令人嚮往之觀光地區，該項補助基金貢獻顯著。
- 二、離島建設基金雖金額不大，但就離島之發展；尤其在強化軟實力方面因有此經常門經費，不論在文化創意產業，乃至基礎工程上之成就，深受各界肯定。
- 三、金馬澎儘管因自然環境、人文歷史或地理區位皆有很大差異，都因離島建設條例之適用，或行政院離島建設指導委員會之會議，而能多所交流。三離島行政首長，各機關首長或單位主管多能有協同推動離島建設的會商機會，每二年一次的離島運動大會更帶來最高潮。
- 四、由於離島基金比較傾向年度經常門，且金額皆低於一億元以下經費補助，促使基金的使用，可在短時期內即看到成效。固然該基金經常增加服務同仁的工作負擔，卻是具有「發展性」的計畫行政作為，此在經費編列方面值得肯定。
- 五、離島建設係持續性、永續性的行政行為，在離島經費除金門較為充裕外，因有此基金之補助，不但可簡化會計程序，而且可避免議會之不當杯葛，自然很容易看到施政成效。
- 六、這十年來離島基金固然是杯水車薪，卻能拋磚引玉，發揮「小兵立大功」的作用，難怪離島縣皆呼籲中央政府應再編列第二期 300 億基金，以供離島建設之永續。
- 七、離島縣的經費，最易因基金之編列，而有其他補助經費受到排擠之現象。因之，如該項成效極為顯著，即可驗證該項離島基金確可與其他補助經費有所區隔，而宜多所珍惜，以發揮「基金」之綜效。
- 八、離島建設已有硬體轉向軟體的傾向，此由早期偏重硬體，直至晚期的偏重軟體，可資證明。此種改變，正可證明離島基金在離島建設上之顯著貢獻。嗣後，配合離島建設條例之修正，如再編列第二期基金，應係促使離島由量變到質變之積極作為。
- 九、離島建設條例賦予離島「免稅」的優惠規定，固然已發生一定的效果，但其因未考慮購買免稅商品人士，可能赴臺灣旅遊或觀光，而未對此類人士課徵稅收，此對同業甚為不公平。因此，建議修正離島建設條例相關條文，以符實際。
- 十、離島開放小三通，成果非常良好。基於此一經驗，遂能逐步漸進開放直航，以致發布兩岸大三通；此為該條例最受好評的政治措施。
- 十一、離島建設基金雖不是改善汽交通建設之基金，但其可供離島縣短期基金調

度，以致離島建設可逐年發展和進步。

十二、離島建設交通問題一直是金馬最大的問題；尤其空中交通，易受天候影響，正是強化運用科技操作的必要性。此正可利用離島建設基金加以充實機場設施。



第五節 擬訂連江縣 104-108 年度施政方針草案

委託單位希望本研究將規劃連江縣民國 104~108 年度的施政展望。此項要求本是一項艱鉅任務，蓋財政能力不足下能如何期待未來的發展願景？在訪談過程中，除有幾位縣府單位主管能說明未來願景，而且多傾向基礎交通建設外，殆多認為連江縣的發展，深受財政不足的限制，除非連江縣真能發展「觀光博弈產業」(casino industry with tourism)，否則願景很明顯，即是維持現狀都不易，何況期許其他！在訪談過程中，曾訪視不願正式受訪，而以匿名的聊天方式接受訪談的縣議員。她認為連江縣的現狀尚有許多的改善空間，諸如：交通、觀光，乃至爭取列入世界文化遺產，縣政府固已盡心盡力仍然成效有限。因此，她認為此時此刻，連江縣就是強化績效考核，施政計畫不必好高騖遠。在可以掌握財源的條件下，推動平實的施政計畫，同時公務人員上下皆能同心協力，自可在可預見的未來看到成效。依本研究計畫主持人訪談楊縣長綏生，了解縣政府將繼續執行連江縣第三期(100-103 年)離島綜合建設實施方案，如未完成部分，將列為連江縣第四期(104-107 年)最優先執行之施政計畫。

本計畫主持人為了解連江縣楊綏生縣長對於未來 104~108 年度之中程計畫特於本年 11 月 18 日星期日，在楊縣長臺北公館進行深度訪談，以下係訪談實錄。

信心、決心；動力、毅力

楊縣長深度訪談實錄

受訪者：連江縣楊縣長綏生先生

訪談者：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

受訪時間：民國 101 年 11 月 18 日上午 11:00~13:30

受訪地點：連江縣長臺北官邸(新店區北新路二段 228 巷 1 號)

由於楊縣長係多年老友，今早楊縣長親自來電，協調受訪時間。楊縣長偕夫人於本(11)月 10 日赴夏威夷考察，昨日(17)晚始返抵臺北，或許夏威夷當局招待太周到，以及旅途勞累，痛風發作，不良於行，仍同意於官邸接受訪談，令人欽佩。在長達二個半小時的深度訪談中，深切感受到楊縣長有深厚的使命感，他提及八月中在臺北縣(市)長座談時，曾當面向總統報告 7 月初博弈公投所以順利通過的原因。他說：對於「博弈公投」有來自島內外的「反賭團體」的強力阻撓，當時即抱持「三不原則」，即不計毀譽，以應付反賭無所不用其極的挑戰；二、不怕牢獄，以應付反賭妄自指摘不法意圖；三、不懼下地獄，以應付反賭宗教組織所指摘的「不道德」批判。此三不原則乃博弈公投所以通過的心防措施，深為馬總統

所贊許。他亦提及澎湖博弈公投失敗，可能與反賭公投的阻撓未能排除有關。

誠然，「不計毀譽、不怕牢獄、不懼下地獄」係相當具有使命感的「心理自衛」系統建構，而其所形成的「不成功，便成仁」的積極自我防衛措施，乃政策規劃者最需要的堅持。

楊縣長認為馬祖並不是非辦博弈公投不可，而是在過去三年任期中，經由多管道與中央相關部會，乃至與總統、院長溝通、協商後，深深覺得馬祖唯有採取「自救措施」，始能找到可發展之道路。蓋中央各部會雖多支持連江的發展，但在連江最需要支持；尤其給予財源以發展建設的時候，中央部會卻不乾不脆，常有欲予又退的猶豫情境，實在洩氣。當今唯一途徑，就是經由博弈公投擴大政治行銷，以爭取財源。此種說法，就是經由博弈公投，掌握「議題」主導權，以促使中央部會能傾聽連江縣的心聲，能注意連江縣的議題需求，如連江縣需要中央改善空中交通設施，就應提出來請中央改善；否則，未來經營觀光博弈廠商，亦必然有此需求；如不能達到目的，不是廠商要求中央興築；就是廠商自籌經費興建。楊縣長特別提到南北竿跨海大橋的興建，究竟有無需求？形式上像是需求殷切，但楊縣長高瞻遠矚；獨排眾議，認為南北竿大橋的興建，其實可以有替代方案；那就是馬祖在中央部會支持下，可購買幾艘快輪，而且選擇南北竿最短距離地點設置碼頭，其行船只要十分鐘旅程，果能如此就不一定非做跨海大橋不可了；即使要做，也是要選擇兩島間距離最短處興築。如此不但可省下龐大花費，亦能促使相關地區及早開發。

談到南北竿機場問題，楊縣長認為北竿機場擴建之前，必須先將南竿機場儀表設備充實完善，以促使南北竿之各時點航班正常化；尤其在北竿機場擴建期間務必維持南竿機場的穩定航班。質言之，楊縣長認為馬祖任何設施，都設有比「航班」正常化重要；唯有航班正常才能談到其他建設。此外，楊縣長特別強調，未來 100~103 年度如何進行施政，104~107 年度亦應是如此。一旦南竿機場儀表設備裝置完成，北竿機場即可就地擴建，擴建時須將機場跑道向海面延伸 3000 公尺最佳；如果能完成北竿機場之跑道延長，博弈經營廠商即可有較大用地經營博弈，而且將來甚至可利用「坑道」，經營世界獨一無二的「坑道博弈」，形成連江國際觀光度假之一大特色。

楊縣長提到北竿對岸——黃歧，未來將興建新碼頭，此乃因應馬祖博弈產業之「國際觀光度假區」的開發，該地區亦需有類似的度假區規劃，以補救馬祖本身因腹地有限，興築觀光旅館有其先天困難的必要互補工程施為。黃歧與北竿如能「跨域治理」，將可創造兩岸雙贏的新典範。進一步而言，北竿觀光賭場之興築固係整個連江縣的重大工程；亦係國家發展的事業中，具有「亮點」的重大事業，值得國家加以珍惜與推薦的產業。

馬祖在觀光博弈的規劃方面，楊縣長認為這是中央與連江必須充分府際合作或府際治理的重要課題。他認為政府鼓勵臺商回臺投資，據統計祇有 61 家，總投資達 1,266 億新臺幣，而馬祖觀光博弈一家就 600 億以上。其投資將不僅是馬祖的招商，而且是國家的招商。楊縣長曾在最近的離島建設指導委員會上向陳冲

院長說明，觀光博弈將是國家經濟投資上的一大亮點；如果中央與連江能合作，必然「共生共榮」、「合則兩利；不合則兩害」。

事實上，博弈產業係馬祖觀光吸引物而已；馬祖需要交通部盡快依離島建設條例第 10 條之二第 3 項規定發布「國際觀光度假區投資程序」之相關法規命令，藉以提供擬至馬祖投資觀光度假區廠商之重要參考，而且連江縣政府亦不敢稍有懈怠，比如將於明日(11 月 19 日)下午在臺北舉辦之投資廠商說明會，以了解廠商的投資意向及其需要政府配合事項；再請臺灣科大劉代洋教授整理後，訂定投資規範並提供交通部訂定法規命令之參考。關於博弈法部分，由於祇有馬祖通過觀光博弈，目前交通部所起草的條文，即比較傾向適用離島法利；尤其馬祖的地緣特殊，最需要規劃和設計；當然連江縣政府亦會特別注意立法進度。除請本縣籍陳雪生立委在立法院幫忙外，亦要求其他離島出身立委及本島立委多所支持，愈早通過立法愈好開發觀光度假區。始可能為馬祖帶來新的發展機會。

楊縣長認為嗣後連江縣的發展取向縣府是責無旁貸，104~107 年度施政計畫¹，本縣各機關應儘快提出施政計畫草案，未來如果經費許可，可再委託進行第二階段的研究，將對未來四年的發展規劃詳加分析。楊縣長對於施政計畫一向主張「務實」，任何計畫絕不允許祇有施政的方向，而欠缺財務計畫。他認為宜個欠缺財務計畫的施政計畫，最後多半是胎死腹中，不但浪費殊多時間，亦浪費龐大人力。僅管未來四年的中程計畫，除須配合縣長的四年任期政見外，其究竟需要多少經費，亦需有詳細的預測和評估，希望經費都能用在刀口上。對於過去的經費運用，亦當詳加檢討，以了解績效行政的基本作為，才是當前的績效行政所在。

在訪談已到中午 12 時半後，楊縣長要我跟縣長夫人一同到新店附近小吃館用餐，我們以最清淡的「午餐」，繼續談論連江縣的施政取向。楊縣長一再強調，當前的建設問題似乎都環繞在「交通上頭」。其實交通祇是解決建設問題中最具關鍵的問題而已，馬祖須要積極推動的業務尚多，比如：能源開發，可否參考夏威夷開發「地熱」的經驗，則是一個很嚴肅的待解答問題。這次夏威夷之行，已使楊縣長對於馬祖地熱之開發深具信心。他認為假以時日，即可規劃；同時，楊縣長也認為北竿機場開發觀光博弈一旦成功，南竿機場即可視同廢棄，並且改供其他商場之開發用地，相信南竿終有可長可久的新商機的一天。

這次深度訪談，雖然時間匆促些，但收穫特別多。楊縣長對於連江的未來充滿信心，還以務必達成使命自許，著實令人敬佩不已。當然家鄉是自己的好，家鄉的長老、家鄉的親朋好友，應該知道：未來的四年，各項情況儘管變化多端，但家鄉的加速建設，總是不變的歷史使命，卻也是不可諱言之事，共勉之！

在此僅就訪談與法制修正取向，並且以公投後的連江縣永續為主軸，說明該縣 2015~2019 年(即民國 104~108 年度)未來施政課題與建議如下：

¹ 委託單位規定本委託研究案需提供「104~108 年度施政報告」，楊縣長認為應為 103~107 年度為宜，蓋 108 年度係新縣長任期開始，討論及此實有不妥之處。

擬訂連江縣 104-108 年度施政方針草案

連江縣係離島三縣中，位處最邊陲的離島縣；亦為財政條件比較弱勢的離島縣，但馬祖列島的天然景觀，純樸的閩東聚落文化生活，以及蔚藍的海洋，稀有的國寶級動物，乃至戰地史蹟，皆是重要的文化資產，不但須善加保存，且宜活化成為本縣最具觀光價值的資源。連江縣獲臺灣競爭力論壇評選為最幸福的都市之一，名不虛傳，當之無愧。

連江縣在中央積極協助；尤其離島建設條例公布施行十二年來，已獲有較為穩定的離島建設基金支援，得以逐年積極編列基礎建設預算，並且推動以改善民眾生活，方便人民出入的交通設施為主軸。該等建設皆已初步見到成效，不論企劃室自評、或經建會複評，皆已肯認該等建設績效。嗣後連江縣將在上揭建設基礎上戮力以赴，本諸「有計畫，有建設；有建設，有績效」的「計畫行政」(planning administration)和「績效行政」(performance administration)雙階治理(two-step governance)發展縣政。

關於連江縣未來中程計畫；即 104-108 年度(或稱 104-107 年度)施政方向，本諸縣長楊綏生先生以「觀光博弈」為施政主軸，並以平常心發展重點建設的「雙軌建設」理念，經縣府企劃室協助，由該府府內單位(包括:財政局、教育局、建設局)，以及府外所屬機關(包括:衛生局、環境保護局、交通局、文化局、消防局)等機關或單位提供 104-108 年度施政方向資料。

茲彙整如下:

壹、施政目標

- 一、完成新臺輪購置連續計畫，配合改善碼頭安全措施。
- 二、添置空中交通管制設施，全力策進空中中繼功能。
- 三、建設閩東文化聚落生活，活化戰地文化史蹟特色。
- 四、形塑馬祖文化節慶活動，爭取兩岸旅客來馬觀光。
- 五、規劃博弈觀光產業經營，開發國際觀光休閒度假區。

貳、施政策略

策略一、連江縣公共設施嚴重不足，此勢將影響外地人至馬祖觀光的興致，未來四年自仍須推動公共設施的興築，以充實觀光條件。

連江縣公共設施不足，即使星級的觀光旅館亦不可得；民宿的規模小，設備亦嫌簡陋，爭取觀光客，乃是極為不利的限制。因之，為能吸引更多外地人來馬祖旅遊，此類公共設施必然需要結合民間資源；尤其土地使用的不合理限制，亦須儘早解決，始克產生誘因，以爭取外資至連江縣投資。公共設施齊全，觀光產業始現曙光。

策略二、連江縣嗣後中程計畫，仍須以改善海、空交通為主要內容，爭取戰地史蹟列入世遺，並且利用離島優惠措施發展觀光產業。

連江縣固然正在執行第三期離島綜合建設實施方案，其執行情形如何尚無從評估，但鑑於離島建設基金的編列，就未來 10 年的 300 億元尚無法源的情形下，推動必然緩慢，此乃連江縣另闢途徑尋求外援的主要緣由。因之，當前的施政計畫勢必持續；尤其海、空交通的澈底改善，需要龐大得資金，除非中央編列特別預算支應，否則近年度預算絕難挹注。事實上，連江縣如能根本解決或減弱天候對海、空運輸阻力，而且國防單位亦能如同金門縣逐年逐項釋出戰地設施的使用，並且妥善維護這些戰地史蹟，甚至申請世界文化遺產，從而結合神鳥與其他天然資源，必可使連江縣的觀光資源豐碩，其在離島優惠措施下，當可於第四期結束後明顯看到連江縣的經濟發展。

策略三、連江縣發展文化創意產業固然不須結合觀光博弈產業之興，但如在未來有較好的配合空間，必然產生更大經濟效益，而且可以減輕觀光博弈的負面價值與政治壓力。

在訪視文化局時，文化局曾提出多項文化創意產業的推動計畫，足見連江縣對於文化創意產業的重視。然而文化創意產業如何落實，則需要有行銷能力，而且民間亦認為有利可圖，始願意發展投資文創產業。此時連江縣正在推動觀光博弈事業正是一個難得的發展時機，因之，未來四年的中程計畫，正是發展文創事業的重要階段。連江縣在擬定中程計畫時，如能多與相關單位協調，並且建構合作紐帶，將可使開張後的觀光博弈產業不再祇是「不道德產業」的代名詞，而且因為文創產業與大陸閩東、閩北文化的結合，形成觀光發展島帶，亦是可行的發展模式。

策略四、連江縣水資源不足，除須加強宣導節能減碳，建立永續家園 外，中央政府應將離島至大陸海西買水政策早日規劃和實施，以符大多數民眾的生活需要。

在訪視過程中，不論縣政顧問或縣府單位主管皆認為連江縣的水資源匱乏，單靠海水淡化成本太高，亦不符合經濟效益。根本解決之道，就是中央政府能鬆綁水資源管制政策，不論中央或地方皆可向大陸海西買水，以滿足連江縣民之需要，此項政策之規劃金門縣亦可一體適用，以致金門縣已在離島建設條例修正草案中有相同的建議；一旦完成立法修正，相信連江縣始有較多的預算，從事其他民生建設。

策略五、積極規劃推動觀光博弈產業，輔導業者合理化經營，並妥善因應反觀光博弈公投的政治衝突。

自今年 7 月連江縣民依離島建設條例第 10 條之 2 第一項規定，順利通過「馬祖附設觀光博弈公投」後，連江縣有了很輝煌的遠景。蓋擬赴馬祖投資的業者在規劃說明會上，曾有殊多對馬祖政府、人民的優惠承諾；尤其是改善海、陸、空交通的龐大投資、對當地住民的實益回饋，不但成為大眾媒體的頭條新聞，而且

引起其他業者的興趣，紛紛組團赴馬祖考察投資的可行性。面對如此的「觀光博弈」願景，連江縣政府自須斟酌交通部、行政院及立法院的「博弈法」(Casino Act)的立法進度，將規劃和推動博弈產業計畫，列為未來第四期中程計畫的重點計畫；就是正在推動的第三期中程計畫，亦須酌作修正，俾博弈產業成為連江縣最有發展的產業。

唯至今為止，連江縣仍有政治人物結合臺灣本島的「反賭人士」，積極串連希望延遲博弈法之完成立法，尙且在三年後擬再公投反對興辦。此項反賭勢力固然有其崇高的理想，不願所謂「不道德產業」(immoral industries)在馬祖落腳，但馬祖的財政願景何在？卻未能有足以說服縣民的政治主張。在此政治環境中，連江縣政府曾主張修改離島建設條例相關條文以資因應，修正條文如下：

開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。**離島設置觀光賭場之公民投票案投票結果經通過者，不得就同一事項重行提出。**

前項之同一事項，包括提案之基礎事實類似、擴張或減縮應受判斷事項者。

第一項觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。國際觀光度假區之設施應另包含國際觀光旅館。

觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施。

國際觀光度假區之投資計畫，應向中央觀光主管機關提出申請；其申請時程、審核標準及相關程序等事項，由中央觀光主管機關訂定，報請行政院同意後公布之。

有關觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等事項，另以法律定之。

依前項法律特許經營觀光賭場及從事博弈活動者，不適用刑法賭博罪章之規定。（見紀俊臣 2012 金門離島研究報告第八章）

連江縣的修正建議最後雖未列入「離島建設條例修正條文」中，但慎防反賭人士的反撲，則是連江縣此時此刻絕不可鬆懈之課題！蓋連江縣與其用法制阻檔反賭人士之反撲，還不如用積極的作為；即以妥善的離島博弈法制爭取民心，並且全力輔導業者來馬投資，其自可相對釋出「反賭」的政治阻力，而致如期開張開胡。

其實對於修正離島建設條例乙事，本研究認為連江縣建議修改的條文，並不符合「積極從寬，消極從嚴」的法治原則，如能在該條第一項後段加列：

但反對該項已通過公投之提案，除須受三年內不得提案之限制外，須依公民投票法規定辦理之。

只要有此規定，反賭公投即不易得逞，而且符合上述法治原則，值得連江縣執事者參酌應用之。

參、具體施政方向

一、健全地方財政，積極發展建設

(一) 擴建馬祖酒廠廠房及提升生產設備：因應白酒市場未來潛力與需求，改

善現有廠房設備、產能及市場效益，透過投融資或增資計畫，建立自動化製程，以增益營收。

- (二)積極協同各局處發展建設，包括：基礎建設、產業建設、教育建設、文化建設、住宅建設、交通建設、醫療建設、觀光建設、警政建設、社會福利建設、環境保護及其他行政管理支出。

二、推動多元教育，營造學習環境

- (一)打造多元在地特色教育：持續規劃具特色之海洋教育，包括：教材、課程、遊程等。
- (二)營造國際化學習環境：持續規劃「走出馬祖」之交流活動，拓展學生視野，並藉由相關全英語之體驗環境，增加學生的外語能力，培養學生國際觀。
- (三)培養教師第二專長：規劃教師培養第二，甚至第三專長，使學生皆能由具專長之教師授課，以提升教學品質。

三、提供農漁產品，滿足日常需求

- (一)加強四鄉五島沿岸漁業管理：培養更高階專業人才，由現有高中職學員專業，提升至大專研究所，並延攬專業漁業養殖生物技術人才
- (二)創制農漁食品安全管理制度：參考臺灣現有完整農漁之履歷制度與供應鏈管理，並制定特有豐富農漁之相關履歷，將馬祖農漁產推銷至各地。
- (三)發展遠洋漁業達致永續經營：評估遠洋漁業之發展潛力，分析地區遠洋特殊魚種營運效率與經濟(如鮪釣)，以及運用資訊科技在漁類市場。
- (四)培育馬祖農林漁牧和獸醫人才：培養地區專業人才，由現有馬祖國高中職學員或地區空大研究所等，提供專業場所如苗圃、獸醫診療室等，供地區學員職場訓練和培育。
- (五)制定生態保育政策並推動生態觀光：持續委託專業機構，針對燕鷗保護區及大坵梅花鹿進行調查及監測，並辦理兩岸燕鷗保育座談等會議，進行互相交流，創造馬祖生態永續發展。

四、發展地方經濟，形塑健康島嶼

- (一)落實離島就醫，強化公共衛生：提升縣立醫院醫療能力，通過中度急救責任醫院評鑑。加強地區防疫監測計畫，建置地區與中央傳染病防治醫療網，整備防疫量能與資源，並建構疫情監測與通報調查機制，讓地區傳染病監測無漏洞，決戰於境外，以保障地區居民樂活與健康。
- (二)提昇服務品質，營造幸福離島：提升醫療服務品質，加強在地化醫療服務，建立優質緊急醫療，強化預防疾病服務，並為服務地區民眾並降低社會照顧老人所付出之成本，並提供一安全、舒適、專業之優質照護環境，使老年人生命更有尊嚴，也使照顧家屬無後顧之憂，進而提高社會之生產力，並落實政府照顧居民在地老化之美意，縣立醫院附設護理之家，以解決老人長期照護問題。
- (三)推動樂活養生，建構健康島嶼：持續辦理全縣成人健康篩檢，經由前端的預防保健，介入早期發現早期治療，延緩疾病惡化，減少併發症發生，降低

社會醫療成本支出。通過高齡友善城市認證，進而邁向健康城市，繼續推動戒菸政策，以達到無菸島嶼目標

- (四)節能減碳，形成低碳島：考量馬祖島嶼特性，推動低碳社區，低碳商圈、低碳運具，並推動低碳旅遊，建構低碳中心等措施

五、改善海空交通，致力觀光休閒

- (一)充實空港設備，提高運輸能量：協調民航局，充實各項空港設備，並推動北竿機場擴建，爭取二家航空業者加入台馬航線，增加航班航線，提高 C130 載運軍人機制；必要時並支援疏解滯留旅客，直昇機運輸持續整備與加強，持續爭取穿越 R9 航線之通行以縮短航程。
- (二)加速新臺馬輪造船，提昇臺馬航線服務品質：發揮「臺馬之星」營運能量，帶動觀光旅客的成長，提高經營效能，爭取臺北港靠港相關配套設施建置，並重視島際海運服務品質。
- (三)塑造中繼角色，提昇兩岸航線流量及品質：爭取多元航線，包括：黃岐、琅岐及平潭的航線客源，縮短航程時間，提昇旅客搭船品質，提高流量。並且因應兩岸關係和緩；積極簡化小三通通關，以扮演兩岸交流之重要中繼角色。
- (四)致力觀光休閒，發展博弈觀光產業：因應博弈公投通過，全力規劃和協同完成立法及配套措施，以推展觀光博弈為主軸之國際休閒觀光服務。

六、鼓勵創意文化，形成區域治理

- (一)推動馬祖為主題之研究創作：整合研究計畫、出版計畫、研討會、文物館營運機制等面向，積累以馬祖研究創作為主題的「馬祖學論述」。
- (二)維護文化資產，活化歷史空間：全面守護馬祖文化資產，建立文化資產治理政策，包含庶民文化聚落、歷史建築、戰地風貌的保存與活化；整合文化資產與建立經營管理體系，並發展亮島文化之遺址研究和活化古蹟之歷史價值。
- (三)輔導文化創意產業，發展特色觀光：扎根於馬祖在地的特色，積極進行文化創意產業研發，培植文創人才與民間組織，並形塑「一鄉一慶典、一村一特色」為目標。
- (四)發展區域合作，強化文化交流與行銷：透過跨域的合作整合，促成馬祖庶民節慶對外行銷；辦理兩岸三地的展演交流活動，加強馬祖地區對外界的「自我推介」與「主體特色宣傳」，在全球文化中建構在地文化之特色。

七、加強消防安全，維護生活品質

- (一)加強安全專責，發展全民聯防：落實消防安全管理及檢查工作，加強各種危險物品場所消防安全管理及檢查，實施居家防火訪視及安全診斷，定期執行汰換各鄉村重要巷道滅火器，。
- (二)充實精良裝備，提升救護能力：汰換老舊消防車輛、裝備，更新無線電設

備，提昇通訊效能，並強化救護人員專業訓練，輔導社區成立自發性防災組織。

八、積極規劃博弈產業，建構主軸發展經濟

- (一)儘速完成離島博弈法制:協調交通部、行政院、立法院及考試院完成離島博弈相關法制之立法，並儘速完成國際休閒度假區觀光機制之規範。
- (二)全盤規劃博弈產業體系之經營模式:博弈產業係臺灣新興產業，更屬馬祖事業發展之主軸，為求周全，政府相關部門須協同全力策進，只許成功不許失敗，並以零缺點為施政最高指導原則。
- (三)積極規劃博弈管理行政體系:宜參照國外經驗，設立博弈管理行政體系，不僅治安、金融，即使民間投資，皆須專責機關辦理，以達服務至上、安全至上。因之，縣府組織編制允宜通盤檢討，並儘速發布施行。

肆、預期達成施政效果

- 一、人人可上網，家家有科技通訊設施。
- 二、人人可入境，戶戶皆是馬祖觀光資源。
- 三、白天空中交通不斷，整日海上交通不絕。
- 四、觀光博弈為觀光吸引物，國際觀光度假區屬外籍旅客最愛。
- 五、離島學童就學方便，急重病就醫安全。
- 六、青年有就業，老年得照顧。
- 七、家家重環保，全島沒煩惱。
- 八、全方位服務，全品質治理。

2012 年 11 月 21 日 馬祖日報第二版刊載(並見同日電子報)

信心、決心；動力、毅力 楊縣長深度訪談實錄／紀錄：紀俊臣-2012-11-20 馬祖日報

由於楊縣長係多年老友，今早楊縣長親自來電，協調受訪時間。楊縣長偕夫人於本(11)月 10 日赴夏威夷考察，昨日(17)晚始返抵臺北，或許夏威夷當局招待太周到，以及旅途勞累，痛風發作，不良於行，仍同意於官邸接受訪談，令人欽佩。在長達二個半小時的深度訪談中，深切感受到楊縣長有深厚的使命感，他提及 8 月中在縣(市)長座談時，曾當面向總統報告 7 月初博弈公投所以順利通過的原因。他說：對於「博弈公投」有來自島內外的「反賭團體」的強力阻撓，當時即抱持「三不原則」，即不計毀譽，以應付反賭無所不用其極的挑戰；二、不怕牢獄，以應付反賭妄自指摘不法意圖；三、不懼下地獄，以應付反賭宗教組織所指摘的「不道德」批判。此三不原則乃博弈公投所以通過的心防措施，深為馬總統所贊許。他亦提及澎湖博弈公投失敗，可能與反賭公投的阻撓未能排除有關。

誠然，「不計毀譽、不怕牢獄、不懼下地獄」係相當具有使命感的「心理自衛」系統建構，而其所形成的「不成功，便成仁」的積極自我平衡措施，乃政策規劃者最需要的堅持。

楊縣長認為馬祖並不是非辦博弈公投不可，而是在過去三年任期中，經由多管道與中央相關部會，乃至與總統、院長溝通、協商後，深深覺得馬祖唯有採取「自救措施」，始能找到可發展之道路。蓋中央各部會雖多支持連江的發展，但在連江最需要支持；尤其給予財源以發展建設的時候，中央部會卻不乾不脆，常有欲予又退的猶豫情境，實在洩氣。當今唯一途徑，就是經由博弈公投擴大政治行銷，以爭取財源。此種說法，就是經由博弈公投，掌握「議題」主導權，以促使中央部會能傾聽連江縣的心聲，能注意連江縣的議題需求，如連江縣需要中央改善空中交通設施，就應提出來請中央改善；否則，未來經營觀光博弈廠商，亦必然有此需求；如不能達到目的，不是廠商要求中央興築；就是廠商自籌經費興建。

楊縣長特別提到南北竿跨海大橋的興建，究竟有無需求？形式上像是需求殷切，但楊縣長高瞻遠矚；獨排眾議，認為南北竿大橋的興建，其實可以有替代方案；那就是馬祖在中央部會支持下，可購買幾艘快輪，而且選擇南北竿最短距離地點設置碼頭，其行船只要十分鐘旅程，果能如此就不一定非做跨海大橋不可了；即使要做，也是要選擇兩島間距離最短處興築。如此不但可省下龐大花費，亦能促使相關地區及早開發。

談到南北竿機場問題，楊縣長認為北竿機場擴建之前，必須先將南竿機場儀表設備充實完善，以促使南北竿之各時點航班正常化；尤其在北竿機場擴建期間，務必維持南竿機場的穩定航班。實言之，楊縣長認為馬祖任何設施，都設有比「航班」正常化重要；唯有航班正常才能談到其他建設。此外，楊縣長特別強調，未來 100 至 103 年度如何進行施政，104 至 107 年度亦應是如此。一旦南竿機場儀表設備裝置完成，北竿機場即可就地擴建，擴建時須將機場跑道向海面延伸 3000 公尺最佳；如果能完成北竿機場之跑道延長，博弈經營廠商即可有較大用地經營博弈，而且將來甚至可利用「坑道」，經營世界獨一無二的「坑道博弈」，形成連江國際觀光度假村之一大特色。

楊縣長提到北竿對岸-黃岐，未來將興建新碼頭，此乃因應馬祖博弈產業之「國際觀光度假區」的開發，該地區亦需有類似的度假區規劃，以補救馬祖本身因腹地有限，興築觀光旅館有其先天困難的必要互補工程施為。黃岐與北竿如能「跨域治理」，將可創造兩岸雙贏的新典範。進一步而言，北竿觀光賭場之興築固係整個連江縣的重大工程；亦係國家發展的事業中，具有「亮點」的重大事業，值得國家加以珍惜與推薦的產業。

馬祖在觀光博弈的規劃方面，楊縣長認為這是中央與連江必須充分府際合作或府際治理的重要課題。他認為政府鼓勵臺商回臺投資，據統計只有 61 家，總投資達 1,266 億新臺幣，而馬祖觀光博弈一家就 600 億以上。其投資將不僅是馬祖的招商，而且是國家的招商。楊縣長曾在最近的離島建設指導委員會上向陳冲院長說明，觀光博弈將是國家經濟投資上的一大亮點；如果中央與連江能合作，必然「共生共榮」、「合則兩利；不合則兩害」。

事實上，博弈產業係馬祖觀光吸引物而已；馬祖需要交通部盡快依離島建設條例第 10 條之 2 第 3 項規定發布「國際觀光度假區投資程序」之相關法規命令，藉以提供擬至馬祖投資觀光度假區廠商之重要參考，而且連江縣政府亦不敢稍有懈怠，比如於 11 月 19 日下午在臺北舉辦之投資廠商說明會，以了解廠商的投資意向及其需要政府配合事項；再請臺科大劉代洋教授整理後，訂定投資規範並提供交通部訂定法規命令之參考。關於博弈法部分，由於只有馬祖通過觀光博弈，目前交通部所起草的條文，即比較傾向適用離島法利；尤其馬祖的地緣特殊，最需要規劃和設計；當然連江縣政府亦會特別注意立法進度。除請本縣籍陳雪生立委在立法院幫忙外，亦要求其他離島出身立委及本島立委多所支持，愈早通過立法愈好開發觀光度假區，始可能為馬祖帶來新的發展機會。

楊縣長認為嗣後連江縣的發展取向縣府是責無旁貸，104 至 107 年度施政計畫 1，本縣各機關應儘快提出施政計畫草案，未來如果經費許可，可再委託進行第二階段的研究，將對未來四年的發展規劃詳加分析。楊縣長對於施政計畫一向主張「務實」，任何計畫絕不允許只有施政的方向，而欠缺財務計畫。他認為一個欠缺財務計畫的施政計畫，最後多半是胎死腹中，不但浪費殊多時間，亦浪費龐大人力。儘管未來四年的中程計畫，除須配合縣長的四年任期政見外，其究竟需要多少經費，亦需有詳細的預測和評估，希望經費都能用在刀口上。對於過去的經費運用，亦當詳加檢討，以了解績效行政的基本作為，才是當前的績效行政所在。

在訪談已到中午 12 時半後，楊縣長要我跟縣長夫人一同到新店附近小吃館用餐，我們以最清淡的「午餐」，繼續談論連江縣的施政取向。楊縣長一再強調，當前的建設問題似乎都環繞在「交通上頭」。其實交通只是解決建設問題中最具關鍵的問題而已，馬祖須要積極推動的業務尚多，比如：能源開發，可否參考夏威夷開發「地熱」的經驗，則是一個很嚴肅的待解答問題。這次夏威夷之行，已使楊縣長對於馬祖地熱之開發深信不疑。他認為假以時日，即可規劃；同時，楊縣長也認為北竿機場開發觀光博弈一旦成功，南竿機場即可視同廢棄，並且改供其他商場之開發用地，相信南竿終有可長可久的新商機的一天。

這次深度訪談，雖然時間匆促些，但收穫特別多。楊縣長對於連江的未來充滿信心，還以務必達成使命自許，著實令人敬佩不已。當然家鄉是自己的好，家鄉的長老、家鄉的親朋好友，應該知道：未來的四年，各項情況儘管變化多端，但家鄉的加速建設，總是不變的歷史使命，卻也是不可諱言之事，共勉之。

1 委計單位規定本委託研究案需提供「104—108 年度施政報告」，楊縣長認為應為 103 至 107 年度為宜，蓋 108 年度係新縣長任期伊始，討論及此想有不妥之處。

第三章 施政計畫管考系統檢討與策進

第一節 施政計畫管考系統概況

本研究根據行政院針對轄下各級機關之施政計畫與政績所訂定之作業及評估要點為方案制定基礎，擬訂有關連江縣政府「施政計畫管考系統制度」。茲就行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點以及連江縣政府既有之重要施政列管計畫管制考核要點簡述如下：

壹、行政院施政計畫管考系統制度概述

所謂「年度施政計畫」係指各單位依據施政計畫目標體系，配合中程施政計畫及年度業務發展需要，訂定年度施政目標與重點，並據以編訂年度施政計畫及預算，而年度施政計畫編訂作業，應配合年度地方總預算編製作業時程，依序辦理。重要公共建設、社會發展、科技發展之各類中長程計畫，應先辦理先期作業擬編與審議，而涉及中央政策、經費補助、委辦、計畫協調配合事項，亦應先協調相關機關。各單位依據已核定中長程計畫，基本運作需求、依法律義務等所需之重大支出、各類中長程計畫審議結論、及一般性計畫檢討結果，全面檢討既有施政計畫及資源使用效益，審核年度歲出概算及年度施政計畫草案。

年度施政之計畫，其計畫內容，包括：「年度施政目標與重點」、「年度重要施政計畫」二大部分，年度施政目標與重點須配合中程施政計畫，敘述機關整體施政願景、中程施政計畫之策略績效目標、年度績效目標及衡量指標；各機關於編訂年度施政計畫時，首長召集「施政績效管理小組」，依據地方發展施政重點、策略績效目標及考量財政收支狀況及前項分年度績效目標與衡量指標，據以訂定年度施政目標與衡量指標。其年度施政目標之項目總數、面向等規範與策略績效目標相同，年度施政目標值在策略績效目標不變之原則下，得就需要逐年酌予調整。在衡量指標方面，為落實施政計畫管理，強化跨部門執行之協整合，年度施政績效衡量指標，應參照中程施政計畫衡量指標及目標值研訂，在運作上可藉由「地方公共建設推動會報」的機制；即協調各縣市政府參照行政院與各部會設置重大公共建設推動會報機制，加強重大案件列管，解決實際執行困難問題，輔以「地方施政計畫管理系統」；即由政府施政計畫管理資訊系統之網路單一窗口，供各機關上網填報年度作業計畫、辦理情形，並視實際需要辦理實地查證，具體推動管考一元化工作，促使計畫執行協調管制作業更有效率，並藉此適當回應計畫執行現況，以加強計畫執行時之動態監測，掌握計畫執行效率。

行政院為使行政院研究發展考核委員會（簡稱研考會）及所屬機關施政計畫管制及評核作業有所依循，依據「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」第十一點及「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」第八點第一項規定，訂定

「行政院研究發展考核委員會及所屬機關施政計畫管制及評核作業規定」。茲就其內容分述如下：

受管制及評核項目係指行政院管制計畫、部會管制計畫及所屬機關自行管制計畫（以下簡稱管制計畫）。首先，就管制作業的部分而言，即各機關（單位）應於每年 10 月 15 日前，運用行政院「政府計畫管理資訊網」，提報下年度施政計畫分級管制建議項目。再者，管制計畫主辦機關（單位）須於每年 1 月 5 日前，依規定格式，運用行政院「政府計畫管理資訊網」，研擬年度作業計畫，而若該作業計畫內容須調整或撤銷管制，則應依據「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」第六點及第七點規定辦理，除已辦理撤銷管制者外，均應於年度終了辦理評核，且在管考週期之次月 5 日前，依規定格式上網更新執行進度，執行進度落後者，應增列落後原因說明及研提具體因應對策。最後，管制計畫執行情形，由該會管制考核處按季提報研考會業務會議。

就評核作業來看，應由襄助管考業務之副主任委員擔任召集人並組成評核小組，小組成員包括所屬機關副首長、該會各業務單位副主管、會計主任；行政作業由管制考核處負責。評核作業應運用行政院政府計畫管理資訊網辦理。其流程為：院管制及部會管制計畫之內容為各主辦機關（單位）應於每年 3 月 5 日前，依前款評核項目辦理前一年度管制計畫自評後，提該會評核小組審查，並於 3 月 25 日前完成院管制計畫初核、部會管制計畫評核結果及公告作業。而自行管制計畫則需由主辦機關自行辦理評核，並於 3 月 25 日前，完成評核結果及公告作業。

有關評核項目及權重部分，院管制計畫依行政院所屬各機關院管制計畫評核指標及資料格式規定，部會管制計畫及自行管制計畫則分為兩部分：計畫管理與執行績效，前者意即年度目標之挑戰性與明確性（10%）、進度控制情形（10%）、預算控制情形（30%）。後者則指年度目標達成情形（40%）、特殊績效（10%）。

部會管制及所屬機關自行管制計畫評核結果獎懲標準參照「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」第十一點第一款規定；**管制計畫申請免予評定分數應依據「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」第十二點第一項規定辦理。**此評核作業得視實際需要邀請學者專家參與，並得實地查證評核資料，或請主辦機關（單位）派員說明。而評核小組審查結果簽陳主任委員核定後，辦理公告及獎懲事宜，並依評核結果改善執行缺失，及作為概算與預算編列及審議之參考。

貳、連江縣政府施政計畫管考系統制度概述

連江縣政府為加強推動各項施政計畫之執行，以落實施政績效及提升施政品質，乃訂定「**連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點**」。茲就連江縣政府施政計畫管考系統制度，說明如下：

根據該要點對於「施政計畫」之規定，連江縣計畫總金額未滿新臺幣 1000 萬元以上，均須上網填報，由該縣府企劃室彙整列管；計畫總金額新臺幣 1000 萬元由各局室自行列管考核後送企劃室備查。其次，經審查核定補助之離島建設基金之計畫，如離島綜合建設實施方案、重大工程等，則須予以列管。另就連江縣政府縣務會議、主管會報等重要會議所裁（指）示事項及重大交辦案件，亦為連江縣政府所稱之施政計畫，皆由連江縣政府企劃室（簡稱列管單位）辦理列管考核。

有關施政計畫列管填報之相關規定，分述如下：第一、施政計畫、重大工程及離島建設補助計畫，應於計畫核定後 10 日內，於連江縣政府管考系統填報計畫基本資料，並列印預定進度表送交列管單位，並於每月 10 日前，上網填報上月份之執行情形。第二、縣務會議、主管會報等重要會議所裁(指)示之事項及重大交辦案件經列管後，各主辦單位每月 10 日前，於連江縣政府管考系統填報上月份執行情形，至解除列管為止。第三、各單位執行各項列管計畫，均應依限上網填報有關資料，如有隱匿不報或逾期未報經催辦仍未辦理者，由列管單位按情節輕重簽請議處。

針對施政計畫、重大工程及離島建設基金補助計畫等執行情形，規定每 2 個月提報「**連江縣政府重要施政列管計畫督導會報**」；縣務會議、主管會報等重要會議所裁(指)示之事項及重大交辦案件則為每月提報「**連江縣政府主管會報**」。此外，連江縣政府工程施工查核小組亦會對於各項列管計畫進行工程品質抽驗及查證工作，並配合每 2 個月召開 1 次之「**重要施政列管計畫督導會報**」，提報各項工程抽驗情形與結果。該要點亦規定列管單位針對執行中的重要施政列管計畫進行實地查證，各列管計畫主辦單位應指派承辦人員配合；若該計畫執行進度嚴重落後，經查證分析確有疏失者，由列管單位按情節輕重簽請議處。

最後針對施政計畫調整部分，各項列管計畫執行中，如因不可抗力原因或需調整計畫內容、預算及進度者，得依「**連江縣政府列管計畫調整撤銷作業要點**」規定，提出調整或撤銷計畫，簽奉核定後副知列管單位。

第二節 施政計畫績效評核作業規制

公部門治理(public sector governance)是世界各國施政良窳的重要關鍵因素。為提升施政績效，各國多採政府計畫管理機制之建立，以統籌各項施政需要，合理配置有限資源。近數十年來，為因應全球化競爭浪潮及新興公共政策議題挑戰，以統籌各項施政需要，在地方政府治理上，先進國家均藉由中央機關授權及公民在地參與的擴大，以提升地方政府在公共治理層次上之職權角色，務期政府未來施政更具效能。

連江縣政府位於臺灣最北方，不論是土地面積或是人口數，都是 22 個縣(市)

政府中最小與最少的。長達 36 年的戰地政務運作方式，中央各項建設資源的投入相較稀少，直至 2000 年離島建設條例施行後，連江縣政府得到中央統籌分配款及離島綜合建設方案經費的挹注，各項民生經濟及交通建設，始得以逐步推動（陳文瑛，2012）。

為強化治理能力與競爭力，並與中央制度接軌，連江縣政府乃加強推動各項施政計畫之執行，以落實施政績效及提升施政品質，訂定「**連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點**」，並根據該要點規定相關「施政計畫」、「重大工程及離島建設基金補助計畫」，以作為施政管考之依據。

本研究首先概述行政院針對所屬各機關所訂定之「**施政計畫管考制度與績效評核作業要點**」以及「**連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點**」，據以作為修正連江縣政府所屬各級機關年度施政計畫績效評核作業要點草案之依據。

壹、行政院施政計畫績效評核作業概述

施政績效評估的目的，在於以顧客為導向，改善內部流程，並促進組織成員的學習與成長，達成施政目標，並藉由評估的結果，提供地方政府施政、預算分配之參據；而關於施政績效評估之規劃、執行及考核作業，應由行政院研究發展考核委員會統籌辦理，各機關亦須將年度施政計畫評核結果，納為施政參考及改善執行缺失，並作為概算與預算編列及審議之參考；另一方面，各機關提報延續性計畫先期作業或預算與概算需求時，亦應併附相關施政計畫前三年度評核結果及評核意見處理情形，供主管部會或行政院辦理審議參考。年度施政計畫評核結果屬應予中止、減縮該計畫規模及預算者，各機關應依相關規定辦理該計畫之修正或廢止。

行政院為使其所屬各部、會、行、處、局、署、院、省政府及省諮議會（以下簡稱各部會）年度施政計畫評核作業有所依循，提升管理績效及施政品質，特訂定「**行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點**」，針對各部會機關年度施政計畫，除已依行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點之規定撤銷管制外，皆依該要點辦理評核。各部會於年度終了時，應就該年度施政計畫，依「**行政院管制計畫**」、「**部會管制計畫**」及「**部會所屬機關自行管制計畫**（以下簡稱自行管制計畫）」，分別辦理評核。茲分述如下：

一、行政院管制計畫

行政院管制計畫評核作業，區分為主辦機關自評、主管部會初核、行政院複核及評核結果公告等程序。各主管部會應於每年三 3 月 25 日前，完成初核作業並送行政院複核。行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）應審視施政計畫及作業規定，研訂年度院管制計畫之評核指標及資料格式。

二、部會管制計畫

部會管制計畫評核作業，區分為主辦機關自評、主管部會評核及評核結果公告等程序。各部會得依機關特性及業務性質，自行研訂評核指標及作業模式，或參照院管制計畫之評核指標及資料格式辦理評核，並於每年 4 月 15 日前，完成評核結果及公告作業。

三、自行管制計畫

自行管制計畫評核作業，由各主管部會決定評核方式，得由主管部會或主辦機關辦理評核，並於每年 4 月 15 日前，完成評核結果及公告作業。各部會得統一訂定評核作業規定，或授權由主辦機關自訂規範辦理。

上述各計畫之評核作業，除由各部會及主辦機關自行辦理外，得委託學術機構或專業團體等公正之第三者辦理，或將外部專業評估意見納入評核報告。另外，各部會訂定前項相關規定時，應將預算執行情形列為部會及自行管制計畫之考核項目之一，且各部會應依據該要點，訂定施政計畫評核及獎懲等相關規定，並副知研考會。

各機關應依計畫評核結果，對其所屬機關（單位）相關人員辦理獎懲，但同一計畫已依其他規定辦理獎懲者，不在此限。有關院管制計畫、各機關之部會管制計畫及自行管制計畫評核結果之獎懲基準，係依據複核分數區分，為以下 4 種：優等，即複核分數達 90 分以上者為優等，主辦人員記功 2 次、主辦機關（單位）相關主管各記功 1 次；甲等，即 80 分以上未達 90 分者為甲等，主辦人員嘉獎 2 次、主辦機關（單位）相關主管各嘉獎 1 次。若計畫主辦人員有多項計畫得予敘獎，其累計最高敘獎額度以 1 大功為限；相關主管人員同時主管多項計畫者，以成績最佳計畫之等第辦理敘獎；乙等，即 70 分以上未達 80 分者為乙等；丙等，即未達 70 分者為丙等，主辦人員、主辦機關（單位）相關主管視實際辦理情形各申誠 1 次以上。另外，經評核整體平均成績為優等者，負責計畫管考人員記功 1 次，平均成績為甲等者，負責計畫管考人員嘉獎 1 次。此外，研考會亦得邀集相關機關，依社會發展、公共建設、科技發展、經濟發展計畫比例，選擇執行績效最優之 10 項院管制計畫簽陳院長表揚。

最後，在年度結束時，各單位應依原定之評估方式與標準檢討執行績效，完成自評；並將自評結果提送「施政績效管理小組」，就目標達成情形進行檢測，並依年度施政計畫原訂之衡量指標、具體評估方式及衡量標準逐項分析評核，檢討年度績效目標執行成果。評核作業得邀集學者、專家參與，或委請民間團體進行客觀評量，並經施政績效管理小組評定後，上網公開；其中若有未達成目標的項目，則應逐項分析敘明未達成目標的原因，並研提改進措施或處置策略。如有機關無法解決之重大問題，應加以說明並提出建議，並作為次年度績效衡量之修正參考。

貳、連江縣施政計畫績效評核作業概述

一、根據「連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點」相關規定，連江縣施政計畫績效評核作業，說明如下：

有關施政計畫之考核項目，單項計畫金額新台幣 1000 萬元以上之施政計畫或重大工程以及離島綜合建設實施方案之計畫必須辦理考核；至於縣務會議、主管會報等重要會議所裁(指)示之事項及重大交辦案件則不須辦理考核。

考評方式係由連江縣政府企劃室主任、財政局、主計室、政風室及工程施工查核小組等單位指派課長層級以上人員組成考核小組，採書面方式辦理並得依主辦單位工程數量比例，抽選工程實地察訪。各項列管計畫除中央另有規定依其期限完成考核外，未規定者，於年度終了 3 個月內完成年終考核。此外，各單位執行各項列管計畫，除有不可抗力之原因經評核小組審定者外，其績效良好或不佳者，由列管單位依考核小組審核結果，簽請縣長核定後，移請人事室依該要點獎懲標準辦理獎懲。

各項列管計畫之評核標準係依「連江縣政府年度列管計畫執行情形考核表」辦理，考核成績等第分別為優等（90 分以上者）、甲等（80 分以上未滿 90 分者）、乙等（70 分以上未滿 80 分者）、丙等（60 分以上未滿 70 分者）、丁等（未滿 60 分者）。至於針對單位主管、主辦課長及主辦人員的獎懲則分為 4 種：優等（分數 90 分以上者，主辦人員記功 2 次、主辦課長記功 1 次、單位主管嘉獎 2 次）、甲等（分數 80 分以上者，主辦人員記功 1 次、主辦課長嘉獎 2 次、單位主管嘉獎 1 次。）、乙、丙等（不予獎懲）、丁等（未滿 60 分者，主辦人員申誡 2 次、主辦課長申誡 1 次；未滿 50 分者，主辦人員記過 1 次、主辦課長申誡 2 次、單位主管申誡 1 次）

前述獎懲人員如辦理多項計畫者，其成績獎勵以最優之獎勵標準敘獎；懲處以最重之懲處標準懲處之。此外，各有關人員之獎懲，如其辦理計畫時間未滿 3 個月者免獎懲，3 個月以上未滿 6 個月者減半辦理，6 個月以上者悉依前述規定辦理；最後，列管計畫項目各單位在同一年度內實施專案考核並予獎懲者，不再辦理獎懲。

二、連江縣政府施政計畫管考系統制度選項方案管理作業流程操作之缺失

連江縣政府目前使用「連江縣政府管制考核系統」作為管理各項施政計畫與專案之進程與實施績效。經檢核該縣管考系統後，發現有若干可以改進之缺失。諸如：

第一、該系統運作項目集中在「年度施政計畫」以及「工程月報(含施政計畫)」(如表 3-1 所示)，其餘內容尚待充實，須加強落實該系統之使用，以方便施

政監控及績效，並強化內容填寫。

第二、應加強各部門對於該系統之使用，由於填報系統流程無明確指示，因而需要一定時間才能熟悉操作，若能針對各單位管考人員進行教育訓練，方能提升該系統之方便使用性。

第三、年度施政計畫之衡量目標未有明確填寫，如能針對欲管考之施政計畫及方案設立評估指標，藉此更臻健全此系統之功能性。

表 3-1 管考系統之工程月報(含施政計畫)案件數

	100 年度	101 年度
教育	1	2
觀光	3	0
工務	8	9
文化	2	0
交通	1	1
衛生	5	0
消防	1	1
企劃	0	4
自來水廠	1	0
南竿鄉公所	2	0
北竿鄉公所	1	0
莒光鄉公所	1	0
東引鄉公所	1	0

資料來源：本研究整理

三、連江縣政府施政計劃管考制度之缺失

連江縣政府曾於 2011 年委託學者邱吉鶴博士進行「**離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫**」²，該項委託研究計畫對縣府研考制度有了詳細的分析與介述。以下謹摘述其對於施政績效管理相關之規定與作業，所指出之缺失（轉引自陳文瑛，2012：117-118）

(一)就年度執行計畫而言，因受離島建設基金預算及補助項目的限制，無法完全配合地方整體的發展，個案中程計畫規劃上亦較不明確，現行的二級列管制度增加各機關許多行政作業困擾與成本。

(二)執行計畫的填報較著重在工程性計畫，如果遇到行政、社會及科技性計畫或連江縣政府研考制度之評估較為複雜性之工程建設計畫，就會形成不知如何填報

²邱吉鶴，〈離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫總結報告〉，連江縣政府 100 年度委託研究計畫，2011 年 11 月。

或填報內容過於簡單及模糊。

(三)根據現行年度施政計畫執行成果表設計，各主辦機關填報的目標及工作項目尚不夠具體，在執行進度的填報上，易形成後續填報執行進度及辦理情形，無法顯示計畫實際執行情形，將失去計畫管制過程協調及解決問題的目的。

(四)實地查證法規及報表設計，偏重在工程計畫及工程品質的抽驗；尤其對於行政、社會及科技性計畫查證較為欠缺。畢竟縣府行政計畫仍占多數，且工程計畫最困難或最花協調溝通時間，仍在行政作業，必須透過實地查證過程瞭解問題及協調解決問題。

(五)根據考核要點及年度列管計畫執行情形之考核表，得以看出連江縣政府該項規定偏重在個案計畫的考核，且考核績效指標過於偏向效率性指標，似難評估出不同類型計畫實際績效，雖有明確的懲處規定，但實質能達到懲處標準者並不多見，而實際被懲處的人員更幾乎沒有。

三、施政計畫之改善方式

中央政府在進行資源配置時，多以中央角度予以視之，同時調配施政優先順序，而地方則多以因應民意為要件。因此，可能產生中央與地方政府需求落差，導致規劃執行的步調節奏相異，未能將施政整體效益達到相乘的效果；亦可能產生後續相關法規配套未完成而影響執行（曾淑娟，2012：69-70）。鑒於前述，連江縣政府近些年來在施政績效管理制度之建立及推動著力甚深，希冀在有限的人力及資源下，建立完善的施政績效管理制度，拉近中央與地方之差距。然而，前述所云之缺失，乃囿於連江縣政府人力與資源之缺乏，致使制度尚未能臻於完善。

面對整體政府效能提升之期待，為改善施政計畫之缺失，連江縣政府須參照其他地區之制度模式，予以改進。基此，本研究乃鑑於臺北市政府身為台灣首善之都，立於全台資源薈萃之處，管考制度發展淵遠，且與中央政府之關係更是逐年貼近，擬參照臺北市政府之施政計畫管考系統，對連江縣政府提出改進之建言，俾符合民眾的期待及未來發展之所需。

參、修正連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點草案條文

表 3-2 修正連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點草案條文對照表

修正條文	原條文	說明
一、連江縣政府(以下簡稱本府)為加強推動各項施政計畫之執行，以落實施政績效及提升施政品質，特訂定本要點。	一、連江縣政府(以下簡稱本府)為加強推動各項施政計畫之執行，以落實施政績效及提升施政品質，特訂定本要點。	維持原條文
二、本要點適用範圍以本府各單位暨所屬機關(以下簡稱各單位)執行之計畫，經列管有案者。	二、本要點適用範圍以本府各單位暨所屬機關(以下簡稱各單位)執行之計畫，經列管有案者。	維持原條文
三、本要點所稱施政計畫如下： (一) 施政計畫：施政計畫：計畫總金額新臺幣 1000 萬元以上，均需上網填報，由 <u>本府企劃室(以下簡稱列管單位)</u> 彙整列管，計畫總金額新臺幣 1000 萬元以下由各局室自行列管考核後送企劃室備查。 (二) 離島綜合建設實施方案：經審查核定補助之離島建設基金之計畫，予以列管。 (三) 重大工程：經審查核定補助之計畫(或工程)，予以列管。 (四) 重要會議(縣務會議、主管會報……等)裁(指)示事項及重大交辦案件。	三、本要點所稱施政計畫如下： (一) 施政計畫：施政計畫：計畫總金額新臺幣 1000 萬元以上，均需上網填報，由企劃室彙整列管，計畫總金額新臺幣 1000 萬元以下由各局室自行列管考核後送企劃室備查。 (二) 離島綜合建設實施方案：經審查核定補助之離島建設基金之計畫，予以列管。 (三) 重大工程：經審查核定補助之計畫(或工程)，予以列管。 (四) 重要會議(縣務會議、主管會報……等)裁(指)示事項及重大交辦案件。	酌作文字修正
四、本要點之管制考核作業由 <u>列管單位</u> 辦理之。	四、本要點之管制考核作業由本府企劃室(以下簡稱列管單位)辦理。	酌作文字修正
五、列管計畫填報 (一) 施政計畫、重大工程及離島建設補助計畫，應於計畫核定後十日內，於 <u>本府</u> 管考系統填報計畫基本資料，並列印預定進度表送列管單位。每月十日前，上網填報上月份之執行情形。 (二) 重要會議(縣務會議、主管會報……等)裁(指)示事項及重大交辦案件：經列管後，各主辦單位每	五、列管計畫填報： (一) 施政計畫、重大工程及離島建設補助計畫，應於計畫核定後十日內，於連江縣政府管考系統填報計畫基本資料)，並列印預定進度表送列管單位。每月十日前，上網填報上月份之執行情形。 (二) 重要會議(縣務會議、主管會報……等)裁(指)示事項及重大交辦案件：經列管後，各主辦單位每月十	酌作文字修正

月十日前，於本府管考系統填報上月份執行情形，至解除列管為止。 (三) 各單位執行各項列管計畫，均應依限上網填報有關資料，如有隱匿不報或逾期未報經催辦仍未辦理者，由列管單位按情節輕重簽請議處。	日前，於連江縣政府管考系統填報上月份執行情形，至解除列管為止。 (三) 各單位執行各項列管計畫，均應依限上網填報有關資料，如有隱匿不報或逾期未報經催辦仍未辦理者，由列管單位按情節輕重簽請議處。	
六、督導會報及查證 (一) 進度提報 1、施政計畫、重大工程及離島建設基金補助計畫等執行情形，每二個月提報「連江縣政府重要施政列管計畫督導會報」。 2、重要會議(縣務會議、主管會報……等)裁(指)示事項及重大交辦案件，每月提報「連江縣政府主管會報」。 (二) 查證 1、本府工程施工查核小組對各項列管計畫得加強工程品質抽驗，並配合每二個月召開一次之「重要施政列管計畫督導會報」，提報各項工程抽驗情形與結果。 2、重要施政列管計畫執行中，列管單位針對列管計畫進行實地查證，各列管計畫主辦單位應指派承辦人員配合。執行進度嚴重落後，經查證分析如確有疏失者，由列管單位按情節輕重簽請議處。	六、督導會報及查證： (一) 進度提報： 1、施政計畫、重大工程及離島建設基金補助計畫等執行情形，每二個月提報「連江縣政府重要施政列管計畫督導會報」。 2、重要會議(縣務會議、主管會報……等)裁(指)示事項及重大交辦案件，每月提報「連江縣政府主管會報」。 (二) 查證： 1、本府工程施工查核小組對各項列管計畫得加強工程品質抽驗，並配合每二個月召開一次之「重要施政列管計畫督導會報」，提報各項工程抽驗情形與結果。 2、重要施政列管計畫執行中，列管單位針對列管計畫進行實地查證，各列管計畫主辦單位應指派承辦人員配合。執行進度嚴重落後，經查證分析如確有疏失者，由列管單位按情節輕重簽請議處。	維持原條文
七、計畫調整 各項列管計畫執行中，如因不可抗力原因或須調整計畫內容、預算及進度者，得依「連江縣政府列管計畫調整撤銷作業要點」規定，提出調整或撤銷計畫，簽奉核定後副知列管單位。	七、計畫調整： 各項列管計畫執行中，如因不可抗力原因或需調整計畫內容、預算及進度者，得依「連江縣政府列管計畫調整撤銷作業要點」規定，提出調整或撤銷計畫，簽奉核定後副知列管單位。	酌作文字修正
八、考核項目 (一) 施政計畫或重大工程：單項計	八、考核項目： (一) 施政計畫或重大工程：單項計	維持原條文

畫金額新台幣 1000 萬元以上者。 (二) 離島綜合建設實施方案之計畫。 (三) 重要會議(縣務會議、主管會報……等)裁(指)示事項及重大交辦案件：不辦理考核。	畫金額新台幣 1000 萬元以上者。 (二) 離島綜合建設實施方案之計畫。 (三) 重要會議(縣務會議、主管會報……等)裁(指)示事項及重大交辦案件：不辦理考核。	
九、考核方式 (一) 考核小組成員、考核方式及考核完成期限： 1、考核小組由企劃室主任、財政局、主計室、政風室及工程施工查核小組等單位指派課長層級以上人員組成。 2、考核採書面方式辦理並得依主辦單位工程數量比例，抽選工程實地察訪。 3、各項列管計畫除中央另有規定依其期限完成考核外，未規定者，於年度終了三個月內完成年終考核。 (二) 各單位執行各項列管計畫，除有不可抗力之原因經評核小組審定者外，其績效良好或不佳者，由列管單位依考核小組審核結果，簽請縣長核定後，移請人事室依本要點獎懲標準辦理獎懲。 (三) 評核標準 各項列管計畫之評核標準悉依「連江縣政府年度列管計畫執行情形考核表」辦理。 (四) 考核成績等第 1、九十分以上為優等。 2、八十分以上未滿九十分為甲等。 3、七十分以上未滿八十分為乙等。 4、六十分以上未滿七十分為丙等。	九、考核方式： (一) 考核小組成員、考核方式及考核完成期限： 1、考核小組由企劃室主任、財政局、主計室、政風室及工程施工查核小組等單位指派課長層級以上人員組成。 2、考核採書面方式辦理並得依主辦單位工程數量比例，抽選工程實地察訪。 3、各項列管計畫除中央另有規定依其期限完成考核外，未規定者，於年度終了三個月內完成年終考核。 (二) 各單位執行各項列管計畫，除有不可抗力之原因經評核小組審定者外，其績效良好或不佳者，由列管單位依考核小組審核結果，簽請縣長核定後，移請人事室依本要點獎懲標準辦理獎懲。 (三) 評核標準： 各項列管計畫之評核標準悉依「連江縣政府年度列管計畫執行情形考核表」辦理。 (四) 考核成績等第： 1、九十分以上為優等。 2、八十分以上未滿九十分為甲等。 3、七十分以上未滿八十分為乙等。 4、六十分以上未滿七十分為丙等。 5、未滿六十分者為丁等。	維持原條文

5、未滿六十分者為丁等。		
十、獎懲 (一) 獎懲對象為單位主管、主辦課長及主辦人員。 1、成績優等：分數九十分以上者，主辦人員記功二次、主辦課長記功一次、單位主管嘉獎二次。 2、成績甲等：分數八十分以上者，主辦人員記功一次、主辦課長嘉獎二次、單位主管嘉獎一次。 3、成績乙、丙等：不予獎懲。 4、成績丁等： (1) 未滿六十分者，主辦人員申誡二次、主辦課長申誡一次。 (2) 未滿五十分者，主辦人員記過一次、主辦課長申誡二次、單位主管申誡一次。 (二) 前項獎懲人員如辦理多項計畫者，其成績獎勵以最優之獎勵標準敘獎；懲處以最重之懲處標準懲處之。 (三) 各有關人員之獎懲，如其辦理計畫時間未滿三個月者免獎懲，三個月以上未滿六個月者減半辦理，六個月以上者悉依前述規定辦理。 (四) 列管計畫項目各單位在同一年度內實施專案考核並予獎懲者，不再辦理獎懲。	十、獎懲： (一) 獎懲對象為單位主管、主辦課長及主辦人員。 1、成績優等：分數九十分以上者，主辦人員記功二次、主辦課長記功一次、單位主管嘉獎二次。 2、成績甲等：分數八十分以上者，主辦人員記功一次、主辦課長嘉獎二次、單位主管嘉獎一次。 3、成績乙、丙等：不予獎懲。 4、成績丁等： (1) 未滿六十分者，主辦人員申誡二次、主辦課長申誡一次。 (2) 未滿五十分者，主辦人員記過一次、主辦課長申誡二次、單位主管申誡一次。 (二) 前項獎懲人員如辦理多項計畫者，其成績獎勵以最優之獎勵標準敘獎；懲處以最重之懲處標準懲處之。 (三) 各有關人員之獎懲，如其辦理計畫時間未滿三個月者免獎懲，三個月以上未滿六個月者減半辦理，六個月以上者悉依前述規定辦理。 (四) 列管計畫項目各單位在同一年度內實施專案考核並予獎懲者，不再辦理獎懲。	維持原條文
十一、本要點所需經費，由 <u>列管單位、本府財政局</u> 、主計室及工程施工查核小組相關年度預算支應。	十一、本要點所需經費，由本府企劃室、財政局、主計室及工程施工查核小組相關年度預算支應。	酌作文字修正
十二、本要點奉縣長核定後實施，修正時亦同。	十二、本要點奉縣長核定後實施，修正時亦同。	維持原條文

關於本要點之修正及操作建議如下：

- 一、本要點為簡化法制用語，已依一般立法體例修正如條文。
- 二、關於操作部分，由於上網操作殊多限制，致在了解上尚嫌不足。因之，只能

如下建議:

- (一)請列管單位編印上網操作手冊，該手冊宜委由網頁作業工程師，依本要點逐項檢視，再做必要之調整。依計畫主持人主持臺北市政府研考會及地方行政研習中心課程數位化長年經驗，皆是敦請網頁作業工程師實際操作後，再由計畫研究人員酌作修正，以符實際需要。唯本研究限於預算編列，未能聘請網頁作業工程師先行檢視，尚請委託研究單位諒解。
- (二)在本研究進行各單位主管訪談時，幾乎各單位皆認為列管單位報表太多，而且重複填報，乃希望簡化報表，而且一表可通用，此乃列管單位可以積極策進之處。
- (三)工程單位之計畫管制與行政、社會之計畫管制，在網頁上宜研究分開設計；尤其前者較易量化管制，而後者不易量化。如何將其質化量化，可能是列管單位嗣後可再積極發展管制系統之要務。
- (四)關於獎懲的規定，宜有均衡的設計，而且許多評核表固宜量化設計，但行政、社會業務卻不易量化，此乃行政、社會計畫管制評核時，容易引起不平之所在。請列管單位在規範獎懲機制時，宜注意及此，而且共同策進。

肆、擬訂連江縣政府績效管理要點草案條文

本研究就施政績效管理作業流程之擬定，說明如下：

一、年度施政計畫之提報及審議

- (一)檢討共同性指標：每年 5 月下旬，由企劃室配合縣長施政理念及施政方針，會同相關單位檢討共同性指標之合宜性。
- (二)提報作業：每年 6 月中旬至 6 月下旬各機關研擬年度施政計畫草案。
- (三)初審作業：每年 6 月下旬至 7 月上旬，由本府企劃室會同財政局、主計室等相關單位召開初審會議，初審結果送請各機關據以修正年度施政計畫草案。
- (四)複審作業：每年 7 月中旬，由本府企劃室彙整施政計畫初審結果簽請縣長召開複審會議。
- (五)每年 7 月中旬施政計畫複審結果通知各機關修正並據以納入年度預算編列。
- (六)每年 9 月各機關依預算核定金額。修正年度施政計畫草案，由本府企劃室彙編送連江縣議會審議。
- (七)每年 12 月，各局處依連江縣議會對本府總預算審議結果修正施政計畫，經企劃室彙編為本府年度施政計畫核定本。
- (八)每年 12 月將本府年度施政計畫核定本登載於本府入口網站，以達資訊公開目的。

二、年度施政績效報告之提報及審議

- (一)績效評核作業：每年 1 月中旬，由本府企劃室彙整各機關原訂年度關鍵策略

目標及共同性目標達成情形，辦理初評作業，目標達成情形檢測如下：

1. 各機關依原訂年度關鍵績效指標逐項分析並自評分數。
 2. 共同性指標分數由本府企劃室、人事室、主計室及財政局等相關權責單位提供，各單位可於接獲共同性指標分數後一定期限內向權責單位複查。
- (二)撰寫績效報告：每年1月中旬，各機關依共同性指標分數及關鍵績效指標分數，撰寫年度施政績效報告。
- (三)複評作業：每年1月底，由本府企劃室簽請縣長召開複評會議，並通知各機關出席說明。
- (四)每年1月下旬，各機關依複評結果修正年度施政績效報告，並由本府企劃室將各機關成績簽報縣長核定。
- (五)年終考績比例分配：每年2月上旬，由人事室研議各機關年終考績甲等人員比例分配原則報本府核定後，送各機關考績委員會據以辦理。
- (六)每年3月中旬，編印本府年度施政績效報告，作為下年度擬定年度施政計畫、相關年度施政目標及績效指標修正之依據。

表 3-3 擬訂連江縣政府績效管理要點草案條文對照表

名稱：連江縣政府施政績效管理要點	
訂定條文	訂定理由
一、為有效推動連江縣政府(以下簡稱本府)二十七 所屬各級機關及一級單位(以下簡稱各機關)年度施政計畫及施政績效評估，落實各項施政計畫與預算之執行，提昇行政效能，特訂定本要點。	規定本要點適用範圍。
二、本要點用詞定義如下： (一)施政績效管理：指中程施政計畫訂定、年度施政計畫訂定及年度施政績效評估。 (二)中程施政計畫：指各機關依其職掌，納入縣政願景、縣長施政主軸，擇定施政重點及關鍵策略目標，訂定未來四年之綜合策略計畫。 (三)年度施政計畫：指依縣府施政方針、中程施政計畫之關鍵策略目標及共同性目標，訂定會計年度之綜合策略計畫。	名詞界定。

(四)關鍵策略目標:指各機關依願景及施政重點，訂定未來四年應達成之重要施政成果。 (五)共同性目標:指為貫徹一致性政策目標，本府統籌訂定各機關均應達成之施政成果。 (六)年度施政績效評估:指各機關就年度施政計畫之關鍵策略目標及共同性目標達成情形，進行施政成效之檢討。	
三、各機關應每年檢討更新未來四年中程施政計畫。	採用滾動式編列中程計畫。
四、各機關應負責擬定年度施政計畫草案，由本府企劃室同主計處、財政局等相關機關審查。 各機關依前項審查結果修正原計畫草案後，由本府企劃室彙報縣長核定，並納入年度預算編列。	明定施政計畫審查機制。
五、各機關於擬定施政計畫時，應將風險管理及危機處理融入日常作業與決策運作，以降低災害之可能及後果。	明定施政計畫應納入風險管理及危機處理等災害搶救機制。
六、各機關應配合最終預算核定數，修正年度施政計畫草案，由本府企劃室彙編送桃園縣議會。	明定企劃室在年度計畫與預算之主管角色。
七、各機關應依據連江縣議會預算審議結果，配合修正年度施政計畫，經本府企劃室彙編為本府年度施政計畫核定本，分送各機關據以實施。	明定各機關須制定年度施政計畫。
八、各機關應就年度施政計畫之關鍵策略目標及共同性目標達成情形逐項分析評估，並撰擬年度施政績效報告。	明定各機關須製作年度施政績效報告。
九、各機關應於次年一月底前提出年度施政績效報告，送本府企劃室辦理	明定績效評核機制。

年度績效評核。 前項評核結果作為各機關擬定下 年度施政計畫之依據，及各機關年 度考績比例分配之參考。	
十、績效指標評核表由本府企劃室會商 相關機關定之；施政績效管理作業 手冊由本府企劃室另定之。	明定企劃室須製作施政績效管理作業 手冊，包含評核表。

本管理要點草案說明如下：

- 一、本管理要點草案係參考桃園縣政府於 2010 年 2 月所發布施行之「桃園縣政府施政績效管理要點」所擬訂。
- 二、本管理要點明定連江縣整府企劃室為該要點之主管機關，分別賦予審查，評核年度施政計畫之權責，並且規定企劃室須製作年度施政績效管理手冊，包含經民主程序所製作之評核表。
- 三、規定連江縣政府機關（包含一級機關及縣府內部一級單位）須制定年度施政計畫，年終並須製作施政計畫報告。
- 四、明定年度施政計畫由企劃室、主計處及財政局組成評核小組進行評核。
- 五、各機關須依規定期限，完成施政計畫及施政計畫報告，以利年度施政計畫績效評核之進行。

表 3-4 績效指標總表

評核面向	績效指標	
	指標	權重
業務面 (80%)	施政目標達成度	50%
	提升縣政建設執行效能	4%
	提振專案執行效益	4%
	積極辦理人民申請案件	4%
	暢通陳情管道	4%
	健全府會關係	3%
	公文績效	3%
	線上申辦延伸服務	3%
	提升服務品質	5%
	民眾滿意度	10%
	參加評比優異表現	4%
	資安工作成效	2%
	資訊流通	4%
人力面	終身學習時數	35%

(10%)	提升多語能力	10%
	進用身心障礙情形	15%
	提列考試分發情形	15%
	人力獎懲情形	25%
經費面 (10%)	預算執行率	50%
	爭取中央計畫型補助款	25%
	增加公庫其他收入	25%

表 3-5 績效指標評核

評核面向	績效指標		衡量標準	說明
	指標	權重		
業務面 (80%)	施政目標達成度	50%	施政目標 $A = A1 \times a1 + A2 \times a2$ 施政目標 $B = B1 \times b1 + B2 \times b2$ 施政目標 $C = C1 \times c1 + C2 \times c2$ 業務創新施政目標 $D = D1 \times d1 + D2 \times d2$ 總體施政目標 $= A \times a + B \times b + C \times c + D \times d \leq 50$	1. 目標達成度為個別性指標，由各單位自訂 4 至 6 個施政目標，其中需包含權重為 10% 之業務創新施政目標(即 $d=10\%$)，其餘施政目標權重總和為 40%(即 $a+b+c=40\%$)。 2. 各施政目標之分數總和最高為 50 分。 3. 各施政目標可包含 2 至 3 個績效指標，例如施政目標 A 包含 2 個績效指標，則施政目標 A 之分數為 2 個績效指標達成度之加總。 4. 績效指標達成度 $= (\text{績效指標達成目標值} / \text{績效指標原定目標值}) \times 100\%$，各項績效指標達成度最高為 100%。 5. 本指標制定原則如下： (1) 依據縣府願景及整體施政目標，擬訂單位個別施政目標。 (2) 施政目標應具備策略性、綜合性與整合性，不以內部單位數為擬定之依據。 (3) 訂定績效指標應參考相關統計數據、年報、過去執行成果與數據。 (4) 本指標不得與其他指標重複。
	提升	4%	$A \times 50\% + B \times 50\%$	1. 以年底為計算基準。

	縣政建設執行效能		A=[重大列管計畫完成率$\times 100$+(超前或符合案件率$\times 80$-落後 20%以內案件率$\times 10$-落後 20%以上案件率$\times 20$)+(工程查核特優件數$\times 10$)-(工程查核劣等件數$\times 10$)] B=[一般性基本設施補助款執行成績+基本設施查核點進度超前且於當年度執行完成件數$\times 10$-查核點落後且未於當年度執行完成件數$\times 20$]	2. A、B 兩者最高皆以 100 為上限，最低為 0 分。 3. 包含重大建設列管案件完成率及列管進度(研考會)、工程品質查核成績(政風處)、一般性基本設施補助款執行成績(主計處)。 4. 工程品質查核特優指總分在 90 分(含)以上者，劣等指總分在 60 分(含)以下者。 5. 一般性基本設施補助款執行成績之計算除各分項成績外，另以各分項成績高低加減分，其加減分方式如下：社會福利、教育成績達 80 分以上者，加 5 分；財政及施政績效考核成績達 80 分以上者，加 5 分，80 分以下者，每減 1 分扣 2 分。基本設施考核成績，依各執行單位達成率多寡給分，100%以上者 7 分，90%以上者 5 分，80%以上者 3 分，70%以上者 1 分，60%以上者扣 3 分，50%以上者扣 7 分。 6. 依據： (1)當年度 12 月份重大建設列管計畫各單位執行狀況表。 (2)當年度一般性基本設施補助款考核情形結果增減撥付情形表。 (3)當年度一般性基本設施補助款計畫執行成效一覽表。
	提振專案執行效益	4%	$(A+B+\cdots)/n$ A=青春專案列管成績=目標值累計達成率$\times 100$-落後次數$\times 5$ B=其他專案年度成績	1. 以專案期程為計算基準，每週為進度提報期間，列管期程前達成目標者一律以進度超前計算，於列管期程達成目標者一律以進度持平計算。 2. 最高以 100 分為上限，最低為 0 分。 3. 非專案執行機關不列入評比。 4. 其他專案由研考會專案簽准後納管。

			n=機關參與評核 專案數	
	積極 辦 理人 民 申 請 案 件	4%	(每月依限辦結率 總和÷受理案件月 份數)×100	1. 依據：每月公佈之人民申請 案件辦理情形。 2. 報表：人民申請案件辦理情 形統計表。
	暢通 陳 情 管 道	4%	[各類(陳情案件 每月完成率總和÷ 受理案件月數)總 和]÷陳情案件種 類數×100	1. 定義：陳情案件包含縣長信箱、縣 長信函(A 列管)、一般信函(B 列 管)、電話陳情等 4 類。 2. 依據：每月公布之人民陳情案件辦 理情形。 3. 報表：人民陳情案件辦理情形統計 表。
	健全 府 會 關 係	3%	(各次會期期限內 解除列管案件數 占總案件數百分 比總和÷會期次 數)×100	1. 依據：每月公佈之總質詢案件及議 決案件辦理情形。 2. 報表：總質詢案件及議決案件辦理 情形統計表。 3. 特殊說明： (1)涉及多個業務單位之質詢議題， 應由主政業務單位負責，文會相關單 位，統一函復議員，回復內容須與縣 長之議會答覆一致。 (2)議 決案件一 旦有移文 情形，務 必同時影送書面資料通知企劃室，避 免耽誤時效。 (3)總質詢案件之辦理期限說明如 下： A. 有關縣長施政報告部份，填報、 函復時間：議員質詢次日務必將質詢 內容及辦理情形填報系統。 B. 總質詢案件議員質詢內容填報

			時間：議員質詢次日務必將質詢內容登打入系統。 C. 總質詢案件函復時間： (a) 一般案件：議員質詢後 7 日內務必回復議員。 (b) 須會文案件：議員質詢後 7 日內務必回復議員。 (c) 續列管案件：至遲須於總質詢最後一天起算 1 個月內辦結；議決案件期限內係指以企劃室設定 7 天完成之期限。 D. 違反上述時間規範者，皆視為逾期案件。 (4) 依企劃室設定解除列管條件方得計入，否則即使已結案，仍不計入解除列管。 (5) 會期於當年度結束，但逾期之時間點為次年度之會期案件，不納入計算。
	公文績效	3%	本府提升公文品質檢核計畫年終成績 1. 依據：本府提升公文品質檢核計畫。 2. 報表：每月公文時效評比報表、平均發文使用日數及公文品質檢核成績。 3. 特殊說明：本項指標計算比例依 99 年度核定修正之提升公文品質檢核計畫調整。
	線上申辦延伸服務	3%	線上申辦(含超商)目標達成率$\times$100 1. 以前一年度平均線上申辦率成長 10% 為目標，例如 99 年度線上申辦率為 25%，則 100 年度目標值為 27.5% 2. 前一年度線上申辦率已達 100% 者，當年目標即訂為 100% 3. 當年度新增線上(超商)申辦項目者，每一項加總分 5 分 4. 達成率=當年度申辦率/目標值 5. 滿分以 100 分為上限。

	提升服務品質	5%	優等 100 分、甲等 90 分、乙等 80 分	1. 依據：為民服務成績各組考核成績達獎勵機關列為優等，考核成績達各組總成績 65%以上列為甲等，未達各組總成績 65%者列為乙等。
	民眾滿意度	10%	基本分，50 分 加減分：施政滿意度調查、專題民調、媒體民調	1. 依據： (1)企劃室當年度進行之施政滿意度調查、專題調查結果。 (2)民調機構公開發布之專題民調，由企劃室會簽准後納入評分。 2. 計算基礎： (1)基本分：50 分。 (2)調查呈現方式為百分比者： 加分： 滿意度 0%~59%：加 0 分 滿意度 60%~69%：加 5 分 滿意度 70%~79%：加 10 分 滿意度 80%~85%：加 15 分 滿意度 86%以上：加 25 分 減分： 不滿意度 0~19%：扣 0 分 不滿意度 20%~29%：扣 5 分 不滿意度 30%~39%：扣 10 分 不滿意度 40%以上：扣 20 分 (3)調查呈現方式為排序者： 排序落在前段 1/3：加 5 分 排序落在中段 1/3：加 0 分 排序落在後段 1/3：扣 5 分
	參加評比優異表現	4%	$A \times 40\% + B \times 60\%$ A=評比得獎次數/參加評比次數×100% 91%~100%：100 分 81%~90%：95 分 71%~80%：90 分 61%~70%：85 分	1. 定義： (1)參加評比獎項需與業務相關，係經過準備及競賽，而且獎項的意涵要能造福民眾。 (2)所謂得獎係指競賽主辦單位有頒發獎盃、獎座、獎狀、獎金及正式公文等，且可以證明其表現績優者。 (3)不含縣內服務品質獎得獎。 2. B 的計算方式：最高分不以 100

			51%~60%：80 分 50%以下：60 分 $B = (\text{縣內評比得獎數} \times 10) + (\text{全國性評比得獎數} \times 20) + (\text{世界性評比得獎數} \times 30)$	分為上限。 3. 評比獎項需由研考會統籌專簽簽准者。 4. $(A \times 40\% + B \times 60\%)$ 最高為 100 分 5. 若為輔導或指派所屬二級機關學校辦理，列入 A 計算，不列入 B 計算。
	資安工作成效	2%	100 分-(資安事件次數×25 分)	1. 定義：資安事件係指違反資通安全相關規定或洩露個人資料事件。 2. 依據：依後列各檢測單位檢測結果統計總次數得之： (1) 行政院國家資通安全會報檢測發現並依行政院規定必須通報登錄之事件。 (2) 檢調單位檢測發現之事件。 (3) 經由本府企劃室及政風室檢測發現之事件。 3. 計算方式：以當年度發生資安事件之總次數為計算基準套用上述公式，每發生 1 次扣 25 分，最低為 0 分。 4. 報表來源：依國家資通安全通報應變網站登錄資料、本府企劃室、政風室及檢調單位提報資料彙整之結果。
	資訊流通	4%	每季網站維護管理之平均成績給分	1. 政府機關必須及時且正確地提供民眾重要訊息，並且盡最大可能運用網路資源為業務推展工具。 2. 本指標包含連江縣政府入口網站及各機關為推展業務自行開發且公開給民眾使用之常態性網站。 3. 計算方式： (1) 依各單位網站每季網站維護之平均分數給分。 (2) 每季網站維護之分數加總後，再除以實際季數。

人力面 (10%)	終身 學 習 時 數	35%	機關公務人員每人學習時數達 40 小時，數位學習時數達 5 小時，與業務相關學習時數達 20 小時。	1. 人數以編制內及約聘僱人員計算。 2. 按學習時數均符合標準之人數比例給分，小數點無條件進位。 3. 各機關自辦訓練與業務相關時數且已登錄終身學習系統者，納入計算。 4. 約聘僱人員參訓時數，由各機關人事人員覈實登錄。
	提升 多 語 能 力	10%	機關員工通過語言檢定人數比例 $\times 100$	1. 定義：機關員工人數以正式人員計算。
	進用 身 心 障 礙 情 形	15%	1. 滿 34 人之機關：(進用身心障礙人員比例積分) $\times 70\%$ + (有填報人事行政總處 Ecpa 人力資源管理系統之總月份數/10 $\times 100$) $\times 30\%$ *員工總人數滿 34 人之局處進用身心障礙人員比例積分如下： 0-0.99%：20 分 1%-1.99%：40 分 2%-2.99%：60 分 3%-6.49%：80 分 6.5%-9.99%：90 分 10%以上：100 分 2. 未滿 34 人之機關：(進用身心障礙人員比例積分) $\times 70\%$ + (有填	1. 定義：以每月 1 日各機關參加勞保、公保員工人數為準，進用身心障礙比例不得低於員工總人數之百分之三；另進用重度以上身心障礙者，每進用 1 人以 2 人核計。 2. 依據：身心障礙者權益保障法第 38 條第 1 項。 3. 至行政院人事行政總處 Ecpa 人力資源管理系統確實填列(由 100 年 3 月份開始填報至 12 月份止，共計 10 個月)。

			報人事行政總處 Ecpa 人力資源管 理系統之總月份 數/10x100) x30% *員工總人數未滿 34 人之機關進用 身心障礙人數積 分如下： 0-1 人：70 分 2 人：80 分 3 人：90 分 4 人以上：100 分	
	提列 考試 分發 情形	15%	機關當年度提列 公務人員考試職 缺數/可提列考試 職務出缺數無出 缺職務可提列考 試：50 分 0%-20%：60 分 21%-40%：70 分 41%-60%：80 分 61%-80%：90 分 80%-100%：100 分	1. 定義：當年度機關提列考試分發人 數包含公務人員高等暨普通考試、公 務人員初等考試、特種考試地方政府 公務人員考試、公務人員特種考試原 住民族考試、公務人員特種考試身心 障礙人員考試。 2. 依據：公務人員考試法及公務人員 考試及格分發辦法。
	人事 處人 力獎 懲情 形	25%	平時獎懲均覈實 依規定辦理，不寬 濫，報表按時報 送，作業流程、獎 懲令內容均無錯 誤、遺漏等情事。 給分標準： 1. 均符合規定 者，100 分。 2. 獎懲作業不確 實，每件扣 5 分。	1. 定義：包含本府編制內及約聘僱人 員。 2. 依據：公務人員考績法及施行細 則、桃園縣政府及所屬各機關學校公 務人員平時獎懲基準。
經費面 (10%)	預算 執行	50%	$A = [\text{經常門實支數} \div (\text{經常門預算數} \times$	1. 實支數以 12 月份會計月報經費累 計表之累計實現數計算。

	率		$0.7)] \times 100$ $B = [\text{資本門實支數} \div \text{資本門預算數}] \times 100$ $C = (A+B)/R$	2. 經常門預算為考量發包結餘款及避免各機關單位消化預算，以預算執行率七成作為衡量標準。 3. 經常門最高以 100 分為上限。 4. 僅有經常門單位 R 為 1，兼有經資門單位 R 為 2。
	主計處爭取中央計畫型補助款	25%	一、給分標準： 1 億元以上，100 分；5,000 萬元以上未達 1 億元，95 分；500 萬元以上未達 5,000 萬元，90 分；50 萬元以上未達 500 萬元，85 分；未達 50 萬元，80 分；中央無補助計畫之單位給予基本分，50 分。 二、扣分標準： 執行率（入庫數/預算數） 未達 85% 扣 5 分，未達 75% 扣 10 分，未達 65% 扣 15 分，低於 50% 扣 20 分，最多以 20 分為限。	1. 定義：以各機關當年度所編列經中央各部會核定之計畫型補助收入預算數，年終獲撥款之實際入庫數計算。 2. 依據：財政局與各機關核對後之年度補助收入入庫情形表。
	增加公庫其他收入	25%	5,000 萬元以上，100 分；1,000 萬元以上未達 5,000 萬元，95 分；500 萬元以上未達 1,000 萬元，90 分；50 萬	1. 定義：其他收入係指有創新作為而增加縣庫收益者（不含預算內編列之業務權責收入科目）；增加公庫其他收入不得與其他經費面向指標重複。 2. 依據：由各機關提報年終所獲之收入項目、繳庫科目及金額，經財政局核對之項目。

			元以上未達 500 萬元，85 分；未達 50 萬元，80 分； 未有其他收入之單位給予基本分，50 分。	
--	--	--	--	--

伍、擬訂連江縣政府暨所屬機關專案追蹤作業要點草案條文

表 3-6 擬訂連江縣政府暨所屬機關專案追蹤作業要點草案條文對照表

訂定條文	訂定理由
一、連江縣政府(以下簡稱本府)為落實所屬各機關(以下簡稱主辦機關)執行縣長交辦或指示事項，提升執行效率，特訂定本要點。	規定訂定機關
二、縣長交辦或指示事項之追蹤類別如下： (一)縣長於本府縣務會議提示事項。 (二)縣長巡視指示事項。 (三)縣長於議會答詢承諾事項。 (四)縣長承諾各鄉(鎮)重大建設事項。 (五)其他縣長交辦或指示事項。	規定追蹤類別
三、縣長交辦或指示事項，除縣長於議會答詢承諾事項外，由本府或本府企劃室(以下簡稱企劃室)以分辨表通知主辦機關辦理。 縣長於議會答詢承諾事項，本府通知主辦機關辦理時，同時副知企劃室追蹤。 主辦機關認前二項分辨事項有調整必要者，應於文到三日內，報本縣或企劃室調整分辨。	推定列管追蹤主辦機關
四、縣長交辦或指示事項由本府或企劃室區分重要等級，標示於追蹤作業系統及分辨表。 前項重要等級之區分原則如下： (一)第一優先 1、屬縣長明確指示完成期限者。 2、屬縣長關切之季節性問題者。 3、屬攸關人民生命財產安全者。 4、屬訂修或廢止法規者。	規定追蹤等級

5、屬訂修措施、方案、計畫者。 (二)第二優先 1、屬擬具報告者。 2、屬查詢或督導案件者。 3、屬研議或評估可行性事項者。 4、屬加強或改進現行措施者。 (三)第三優先 1、屬宣導工作者。 2、屬教育訓練工作者。 3、屬經常性辦理工作者。 4、其他非屬前二款情形者。 主辦機關應優先處理重要等級較高之縣長交辦或指示事項。	
五、縣長交辦或指示事項，除縣長於議會答詢承諾事項外，主辦機關收到分辦表後，應訂定合理之預定完成期限。 前項預定完成期限，主辦機關應依縣長交辦或指示事項之內容或難易程度審慎訂定。必要時，企劃室得洽商主辦機關調整。 縣長於議會答詢承諾事項，有承諾辦理期限者，主辦機關應依承諾期限函復質詢議員；未承諾辦理期限者，應於本縣分辦函發文日起二十日內函復質詢議員。但案情複雜或有其他原因，未能於預定期限內處理者，應敘明理由先行函復質詢議員，並適時將辦理情形向質詢議員說明。	規定處理期限
六、主辦機關管考人員應定期追蹤該機關縣長交辦或指示事項，督促業務單位依限提送辦理情形，並將追蹤情形提報該機關重要會議或簽陳首長。	規定管考人員權責
七、主辦機關未能於預定期限內完成縣長交辦或指示事項者，除縣長於議會答詢承諾事項外，至遲應於期限屆滿前七日提出說明，報本府核定展延，並將核定結果轉知企劃室；其展延以一次為限。	規定未依法完成之處理展延程序
八、企劃室應定期追蹤縣長交辦或指示事項之辦理情形，並提報本府重要會議或簽陳縣長；必要時得辦理實地查證。 企劃室對於縣長交辦或指示事項即將屆期者，得於期限屆滿前十日，運用追蹤作業系統進行催辦作業。	規定企畫室在管考之處理作業
九、縣長交辦或指示事項之追蹤狀態，區分為解除追蹤、自行追蹤、併案追蹤及繼續追蹤。 前項追蹤狀態之判斷基準如下：	規定追蹤之態樣

(一)解除追蹤： 1、屬訂修或廢止法規，於法規經核定者。 2、屬訂修措施、方案、計畫，於該措施、方案、計畫經核定者。 3、屬擬具報告，於主辦機關提出報告並由本府核閱者。 4、屬查詢或督導案件，於主辦機關具復並由本府核可者。 5、其他事項於主辦機關確實完成者。 6、因情事變更致不能完成，經報本縣同意免予續辦者。 (二)自行追蹤： 1、屬經常性辦理工作，具階段性成果，並持續辦理者。 2、屬宣導、教育訓練工作，已開始辦理者。 (三)併案追蹤：同一追蹤類別之交辦或指示內容類似者，範圍較窄者併入較廣者追蹤，新案併入舊案追蹤。 (四)繼續追蹤：主辦機關辦理情形未符合前三款情形者。同一縣長交辦或指示事項有數主辦機關，其中部分主辦機關符合前項第一款至第三款情形者，得分別辦理解除追蹤、自行追蹤或併案追蹤。	
十、本要點所定追蹤事宜，採電腦化作業，主辦機關應於填報期限屆滿前，將最新辦理情形登錄於追蹤作業系統；達查核點時，應即時更新辦理情形。	規定追蹤電子作業
十一、企劃室於年度結束時，對處理縣長交辦或指示事項之績優機關，得建議該機關獎勵有功人員。 縣長交辦或指示事項，除縣長於立法院答詢承諾事項外，經依第七點展期後，屆期仍未完成者，主辦機關應於三日內將該事項最新辦理情形、未能如期完成理由、最終完成期限及檢討議處失職人員簽報本府，並副知企劃室。 縣長於議會答詢承諾事項逾期超過十日仍未完成者，除有第五點第三項但書情形外，主辦機關應於企劃室催辦函到三日內依前項規定簽報本府。	規定追蹤結果之獎懲措施
十三、主辦機關得參照本要點，補充訂定其作業規定。	規定主辦機關之補充規制

本要點說明及建議如下：

- 一、本要點因屬縣長要政之列管，本極具政治敏感性，在訂定時務其周延，乃參考臺北市府研考會機制加以修正所擬訂者。
- 二、由於採取我國首善之區－臺北市府機制擬訂，其規制當較為周延可行。因

之，連江縣政府在適用上可能有其適應期，企劃室宜加強行政溝通，以形成同一步調之管考共識。

- 三、本要點旨在凸顯縣長政績，除縣長格外重視外，並為大眾媒體所關注，以致列管資訊之管制，亦顯得重要。連江縣政府除責成政府機關報－馬祖日報加強專題報導外，可斟酌時宜，由臺灣本島之重要媒體專案報導，以強化連江縣之知名度。
- 四、本要點所列事項，各機關皆宜列為施政重點，而且妥善規劃和自我控管；其施行績效尤宜提供縣長年中考評各級機關首長或單位主管之重要參考。

第四章 連江縣深度訪談成果分析

壹、執行過程

基於服務建議書之研究主題與緣起，本研究首先針對連江縣政府縣政顧問團隊進行訪談，每類組本徵至少進行兩人次的訪談，俾彙集顧問團隊對於連江縣政府施政現況與計畫、未來展望、治理困境以及管制考核系統之相關意見，匯整後以作為連江縣政府未來施政之基礎；唯訪談顧問因對計畫並不十分了解，有不少拒絕受訪，祇能部份顧問進行訪談，約訪情形如表 4-1 所示。有關離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫之訪談提綱如表 4-2 所示。

表 4-1 連江縣縣政顧問受訪意願

編號	類	組	顧問名稱	
1	人文發展類	社會組	葉金福	○
2		人文發展組	周宗賢	○
3	科技與建設類	海運組	蔡進發	○
4		環境與資源組	劉小如	○
5	產業與經濟類	農業組	陳永寬	○
6		農業組	陳開憲	○
7		旅遊組	林耀東	○
8		文化古蹟組	喻肇青	○
9		文化古蹟組	李永展	○
10	文化教育與藝術類	藝術組	黃光男	○
11		教育組	邱吉鶴	○
12		教育組	劉國平	○
13	管制制度與法律類	管制制度組	陳高燦	○
14		法律組	紀振清	○

表 4-2 離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫訪談提綱

離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫訪談提綱	
題 號	題 項
一	請問連江縣政府目前施政所面臨的問題為何？針對未來施政方向、施政策略有哪些看法與建議？

二	請問您認為如何促成連江縣地方治理的永續經營與發展？
三	請問有關連江縣執行 100 年度離島綜合建設基金補助計畫情形如何？有何實益？如有遭遇困難如何處理？
四	請問有關連江縣政府執行 101 年度施政計畫，目前執行情形如何？有否需要協調之處？
五	請問有關連江縣政府對於 104 至 108 年度施政計畫，有何具體構想？其願景如何？
六	請問有關連江縣政府對於執行各項計畫，有何管考系統？目前管考情形如何？有何改進之處？
七	請問有關連江縣政府對於執行計畫之管考流程，有何建議？有否發現管考機制的流程問題？目前尚待改善之處為何？
八	請問有關連江縣政府對於管考系統，有何借重外國機制之處？目前執行管考計畫要如何改善，始符合未來願景？

貳、訪談成果分析

本研究約訪三位縣政顧問進行深度訪談，並結合建設局、民政局、教育局與文化局，以及與企畫室與人事室的訪談意見後，歸納出如下八點發現：

- 一、縣政顧問非常關心連江縣政之發展，對於縣政經營多所期許。
- 二、縣政顧問對於連江縣之政經生態尚稱了解；尤其對於觀光資源之開發皆予以正面之肯定。對於觀光問題亦有很深入的分析，認為交通科技是解決當前馬祖交通的重要工具，中央政府應積極投資，以改善空中交通。
- 三、馬祖在於缺乏資源，削弱自有財政與產業的依賴，導致其經濟活絡低。閩東文化、戰地文化及兩岸中轉站皆應規劃成為觀光資源，以開拓客源。希望能推動戰地文化，納入世界文化遺產體系，並使閩東文化能走向精緻。未來北竿島與南竿島、黃花嶼勢必以博弈為主軸，縣政顧問對於觀光博弈業大抵支持，但希望有完整的配套，並由在地人自己決定。
- 四、未來在馬祖的永續發展上可採用地熱來做發電。在農漁業方面，農地過小，價值低，應朝向特有作物，並與科技產業結合；漁業則應禁魚一年，以維護

漁源。

五、離島建設基金究應如何使用，除企劃室較為了解外，縣政顧問無從了解。此方面縣政宜加強政治行銷，使更多人了解縣政之努力與成就。

六、就管考系統而言，目前管考系統沒有統一，導致每個工作人員要處理中央的管考，再處理地方的管考，再處理離島的管考。其實中間有很多細節是可以積極簡化，管考應該是層層負責，而且一致。對於管考業務，管考的重點在於分類與簡化。小事情宜由內部管考；屬於縣政方面的、比較大的案子就要管好進度，希望應用資訊科技加強控管，以提昇基金之投資效益。此外，目前連江縣在施政上最大的困擾，應該是各機關的組織架構與人力資源不健全；若要提高管考績效，上位政策固要明確，明確後尤須形成共識，在在需要人力之善治。

七、針對離島建設基金的部分，首先，離島基金可以說是內部基金不是外部基金，建設部分在農業或是工業區塊注意不大，且相較於過去，整體來說是變少的。其次，在離島建設基金的使用上，已開始出現排擠的問題。由於中央政府財政拮据，中央的公務預算，會因為離島具有建設基金被排擠掉。至在 101 年度到 104 年度的執行情形上，工程類比較容易有落後的情形，尤須加強管考。

八、博弈管制的權責機關，已交由交通部。因為有很多東西，如機場、交通等，需要責由交通部來處理；但縣政府仍要有一個博弈課，或者是博弈的主管機關，俾能針對其他小細節來執行，更須聘請一些專業的人幫做縣政顧問。

另外，本研究也針對連江縣議會議長暨全體議員進行電話訪談，以諮詢議員對縣政施政方向與施政建設之意見。由於部分議員婉拒接受訪談，僅以表列方式呈現議員對未來施政方向與期望，如表 4-3。

博弈公投後對連江縣 104-108 年施政方向與作為有何看法？以及對未來施政有何建議與期望？

表 4-3 連江縣議會議長暨全體議員電話諮詢內容

	博弈後的作為	未來施政期許
陳貴忠議長	X	
曹以標副議	爭取中央補助款的內容，方便發展後續建設相關法案應盡快通過，以符合建設連江縣之施	沒有什麼期望。

長	政計畫後續發展。	
林惠萍議員	有關法令面的問題，地方的規劃有限，地區立委應加速建議中央，表示通過相關法令才有效須將相關負面影響降到最低，當然通過法令只是第一步，後續還是要看發展才能繼續。	沒有什麼特別的期許。
李金梅議員	X	
曹爾章議員	X	
曹丞君議員	與中央要互相協調，同時提昇縣政水準以配合博奕後的相關措施。	縣政期許目前並沒有太多可以著墨的地方。(都還好)
謝承春議員	X	
陳建光議員	不看好縣政府可已做好博奕相關措施，同時有無要做也沒有特別之作爲。 對於其它部分沒有特別建義的地方。	縣政府在未來施政建設上應更務實，且要積極處事，心態需要更加鞭策進步。 由於縣長作風強勢，個人風格強烈，屬下意見常因與縣長有所衝突，建議廣納雅言。
張永江議員	博奕方面可以早點完成對於連江縣當住也早點可以實現，需要更積極的推動。	縣政發展沒有什麼期許。

本研究電話訪談發現:

- 一、對於觀光博意產業之經營仍有殊多虞慮，需要縣府加強溝通，以爭取支持。
- 二、對於爭取中央補助款，仍認為係連江縣最可靠之財源，因之，縣府宜加強與中央之溝通協調。
- 三、本縣情形特殊，需要中央制定法令時，給予特別之規定，俾資適用，宜請縣籍立委多所關注。

第五章 連江縣永續經營與發展學術研討會

第一節 執行過程

2012 年 7 月 21 日（星期五），上午九時，連江縣政府假臺北市國軍英雄館二樓百合廳舉行「連江縣永續經營與發展學術研討會」。此次學術研討會係連江縣政府（企劃室）依「離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫」委託案契約書規定，由受託單位中國地方自治學會籌劃，在為時一個月的最短時間內，共邀請國內對「馬祖永續發展」、「離島綜合建設方案管考策略與技術」、「連江縣施政取向與作為」三大主題具有深厚了解與研究的產、官、學等六位學者專家，撰寫專題，並邀請資深學者專家與談。在舉行三大主題研討之前，先邀請國內對永續發展；尤其是事涉二十一世紀地方政府議程的著名學者，臺北大學公共行政暨政策學系教授張世賢博士，撥冗講演：「馬祖經濟永續發展」，相關規劃內容如表 5-1 所示。

關於此次學術研討會的實施成果，殆可分為以下五方面說明之：

一、在臺北市舉辦出席率提高，且全程參與率亦得維持平穩

由於此次本府舉辦論壇選擇在臺北市舉行，不受天候影響出席意願，而可使出席率提高，且因地點適中，交通方便，全程參與率亦得維持平穩，一天會議出席率始終維持在八成以上，難能可貴。

二、縣長全程與會並隨時補充說明，達致雙線溝通行政行銷之效果

縣長在公務繁忙中，仍能率領秘書長及各機關首長或單位主管與會，並全程參與。在會議過程中，不論發言人、與談人或出席人之發言，如有不能充分或待澄清者，縣長均隨時補充說明。這是一場知無不言、言無不盡的雙線溝通，在行政行銷上，已完全達致預定之政治溝通效果。

三、產官學政治對話，獲致縣政發展願景與作為之充分了解與決策支援之政治作用

由於籌辦單位盡心盡力，誠邀國內著名學者針對該縣之發展取向與願景，由理論到實務兼籌並顧的分析，與談者或為學界資深教授，或為政府主管部門之重要負責人，遂能針對問題本諸對事不對人的客觀中立立場暢所欲言，遂能策進對縣政之充分了解；尤其公投博弈議題既敏感又時尚，談來卻是輕鬆和深切，已可形成決策支援系統，此係該次會議之最大附加價值。

四、博弈公投通過，縣政因應議題深受與會人士關注，達致研討會之最高潮

固然此次研討會係在博弈公投之前，即邀請學者專家撰稿，但在所發表之專

題中，皆能顧及現實，將觀光博弈列為論述主軸之一，以致與會人士皆能全程了解馬祖觀光博弈的政經價值；尤其中國地方自治學會秘書長紀俊臣博士針對連江縣之因應策略與作為之論述，將研討會帶入最高潮，深受產官學界關注，相信此篇專題將是該府未來因應作為很重要之參考著作。

五、籌辦時間最短，因主辦與籌辦二單位間充分配合而有顯著之正面研討成果

此次研討會係委託計畫之部分計畫，籌辦單位卻能全力以赴，從專題之選擇、撰稿人之邀聘、與談人之誠邀；尤其縣政顧問分散各地，皆盡心盡力規劃，始能減少不必要之錯失，而且主辦單位多能協助籌辦事宜；尤其協調該府各機關首長或單位主管全程出席，更可看出該府機關或單位間在縣長領導下之合作無間，始能將一項不易看到成果之研討會，在最短時間內即有其正面之研討成果。

總而言之，該次研討會在臺北市舉行，一般反應尚稱良好。至有關該次研討會之會議實錄，將於本章第二節進一步加以說明。

表 5-1 離島綜合建設實施方案執行成效學術研討會議程規劃

8:30-9:00	報到	
9:00-9:20	楊縣長致詞 主持人:紀俊臣	
9:20-09:30	貴賓致詞	
	演講人: 張教授世賢博士 題目:馬祖的永續發展	
10:30 12:00 第一場	馬祖永續發展 主持人:前考試委員許教授慶復	
	李長晏 馬祖的地方治理與永續經營 呂育誠 中興大學國家政策與公共事務研究所教授 臺北大學公共行政暨政策學系教授	
	林皆興 馬祖的地方經濟與永續發展 陳添壽 義守大學公共政策與管理學系主任 中央警察大學通識教育中心教授	
12:00-13:30	午宴及休息	
13:30 15:00 第二場	離島綜合建設方案管考策略與技術 主持人:陳副縣長敬忠	
	曾淑娟 離島建設計畫的策略管理與管考作業 黃銘材 行政院研考會地方發展處企劃師 臺北市府研考會副主任委員	
	許耿銘 離島建設的績效管理與政策評估 劉兆隆 臺南大學行政管理學系助理教授 彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授	
15:00-15:20	咖啡時間	
	連江縣施政取向與作為	主持人:楊縣長綏生

15:20 17:00 第三場	陳文瑛 連江縣政的施政績效管理與策略規劃 行政院研考會研究發展處專門委員 紀俊臣 博弈公投通過後連江縣政的因應與作為 銘傳大學公共事務學系教授	仇桂美 開南大學人事室主任 陳恒鈞 臺北大學公共行政暨政策學系教授
17:00-17:20	閉幕式	

主辦單位:連江縣政府(企劃室)

執行單位:中國地方自治學會

第二節 會議成果分析

壹、與會來賓出席概況

該次研討會之舉辦地點為臺北國軍英雄館百合廳，與會來賓包括:政務委員兼福建省政府主席薛承泰、福建省政府秘書長侯全寶、第二組組長林振查、立法委員陳雪生、經建會都住處組長陳治明、農委會水保局農村建設組副組長王志輝等中央部會官員及民意代表；連江縣政府包括:縣長楊綏生、秘書長劉羽茵以及府內一級機關首長或單位主管有民政局局長王詩乾、財政局局長林貽德、教育局局長邱金寶、建設局局長曹爾元、工務局局長陳金寶、觀光局局長劉德全、交通局局長劉潤南、文化局局長曹以雄、環保局局長陳玉利、企劃室主任陳書福、消防局局長徐文明等；出席縣政顧問共三十三位，依序為:陳高燦、謝人優、紀振清、楊秉訓、薛平山、陳開憲、林耀東、周文賢、歐陽港生、劉小如、陳治明、邱垂宇、蔡進發、朱雨其、陳章波、王吉林、王綱領、林金炎、林火孟、葉金福、郭真祥、舒宗浩、翁玉峰、曹常璧、曹常鴻、吳瑞秀、黃中和、陳俊芳、巫永堅、柯開維、曹常仁、陳元利、劉國平等。此外，亦有與會多位學者以及大眾媒體參與本次研討會，合計參與人數達八十人。

貳、舉辦地點提高出席率分析

該研討會主題係討論有關馬祖地區永續經營與發展，主要邀請對象除中央政府官員外，縣政顧問與連江縣政府各級長官亦為主要受邀對象。由於中央官員以及大多數的縣政顧問居住在臺灣本島，且多數集中在大臺北地區。因此，研討會決定在臺北市舉辦，較能提高中央政府官員與多數縣政顧問之參與意願。反之，若將研討會移至馬祖辦理，單以交通問題即可能影響受邀人員的出席狀況。蓋臺灣飛往南竿班機較少，不易訂到機位往返兩地，以致出席狀況恐不如在臺北舉辦來得理想；其次，由於天候因素，南竿機場一旦關閉，航班不易起降，亦是馬祖舉辦研討會困難因素之一。最後，臺北市為首善之都，資訊發達，既然該次研討

會的主旨在促進馬祖地區的永續發展，且甫通過的博弈公投，亦成功帶動國人話題，讓全國人民重新認知到離島地區的發展困境與種種資源匱乏的區域失衡，如能於臺北召開，更可以吸引到中央政府與大眾傳播媒體的關注，讓馬祖人的心聲可以傳達全台，讓全國人民共同關心馬祖人的未來，更是不可多得的一大契機。

參、與會來賓建言摘要

一、第一場次：馬祖地區的永續發展

簡述

近年來，受到全球化競爭的壓力、區域經濟統合的利益、公共議題的跨域特質、公共財生產的規模效益等因素影響，中央、區域與地方的空間型態與規模正發生重組與變化，進而對原有地方行政管理模式提出新的要求與挑戰。為因應日益變化的國家互動關係，永續發展可視為是中央政治、社會、經濟、物質環境等網絡互動協力與共同演化的過程，過程中一方面確保社會居民福祉，另一方面亦不會危害到國家內外環境，並有助於減少生態破壞。所謂永續治理之概念為「兼顧永續環境、永續社會、永續經濟、及政策與制度，從整體發展角度出發，並兼顧民主參與和社會公平，以維護治理民主化之支持永續性發展的過程」。

另一方面，就永續發展而言，整體比部分的總合要大；是以，要達成永續發展之目標，除了經濟面向的永續、社會面向的永續以及環境面向的永續等三大面向，互為需求基礎，是不可或缺的一體外，文化的永續、體制的永續，亦為重要因素。其次，永續發展之目標的達成，除中央整體施政計畫外，亦有賴於區域與地方社區兩者間之經濟、環保及社會的運作配合與永續發展之治理體制建立。因此，永續性發展可謂是因應為全球環境變遷問題時，所採用制定發展策略之最終目標。

為促使各離島之建設能朝向永續發展方向推動，以達成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產業發展之目標，依據連江縣「創造樂活島嶼、型塑永續價值」之目標方向，該場次由中興大學國家政策與公共事務研究所教授李長晏與義守大學公共政策與管理學系教授林皆興分別從「地方治理」和「地方經濟發展」的觀點去論述馬祖地區的永續經營與發展，探討連江縣在地方治理面向以及經濟發展面向上的經營策略，期望藉此建立起永續發展導向的地方治理。

與會來賓建言

1. 縣政顧問劉小如女士

馬祖目前人口密度是每平方公里 356 人，推動博弈的主要目的乃是期望吸引更多來馬祖，並帶動經濟的永續發展，改善馬祖交通。據此，我們必須很現實的去考慮到幾個問題：第一，如果推動博弈是爲了經濟能夠永續發展，那這樣的發展是否有上限？且若經濟發展等於賺更多錢，是否可永續增加？第二，馬祖本身的自然資源，例如：飲用水、能源、廢棄物處理等，是否足夠去應付日增的居民與遊客？能容納的人口數上限該是多少？第三，雖然推動博弈的目的之一，即是爲了改善馬祖交通，而博弈帶來人潮，將可能使馬祖機位更是一票難求，交通問題能否改善還有待商榷。

由此看來，推動博弈的除能發展交通建設外，更能衍伸多種發展，而這些其實都會帶來利與弊。因之，或許可請相關學者收集整理賭博在各國文化發展上的定位，以及對社會發展的貢獻與衝擊，以供未來訂定管理措施的參考。茲建議在博弈規劃階段，就當研究如何避免自然與文化資源受到不可挽回的破壞，訂定標準做爲開發保護優先順序的依據，以及環境影響評估的基礎。此外，馬祖本身亦須研究水資源的可獲量與廢棄物處理等方面的供應量及限制性，並擬定開發的各種配套措施，規劃及規範旅客所需的開發建設，包括：住宿、餐廳、停車等，有效避免人潮對當地社會人文及生態環境的過度衝擊。

2. 臺北大學呂教授育誠

學理上永續發展包括三個要素：經濟、環境與社會，而地方治理就須制定規則規範，兩者皆牽涉到中央與地方資源配置的重要性。因此，對馬祖而言，討論地方治理與永續發展，應先基於馬祖人的議題，如產業、區域、地區與生活圈的概念等，去探討馬祖的期望目標爲何？將會帶來什麼樣的效益？皆是思惟上的架構。

3. 警察大學陳副教授添壽

所謂經濟發展理論即融合了政治、社會、文化，所謂政治就是政府的政策，社會就是治安，文化是強調當地的特色。如同劉國平顧問所提到的，目前馬祖須提升的地方，在於交通問題與土地管理，以及社會與文化之治安問題與人文氣息；也就是說，除了上述經濟與交通議題，治安議題的重要性，亦是不可小覷。

4. 陳顧問章波

如同曹常璧顧問所說的，過去馬祖雖是軍事戰區，但在全球趨勢下，應以走向國際化的思維，取代傳統的統戰觀念，馬祖的永續發展該被視爲國家的永續發

展，是以，在討論馬祖的永續發展時，不得不去思考「經濟福祉的關連性」，如巫永堅顧問認為的「經濟產業與人文結合」與「人文與醫療結合」。

5. 陳顧問俊芳

由於馬祖之電成本約為台灣之 5 倍，水成本為 8 倍，為探討馬祖之永續發展，應先具體調查並評估馬祖之環境承載量，據以制定能永續發展之政策，舉例而言，由於馬祖廢棄物產樣頗多，訂定綠建築自治條例等，除能導引建築物與其周遭環境能朝低碳永續發展，更能致力於減少廢棄物之產出及回收再利用雙管齊下，以提高生活品質，反應氣候條件。

6. 福建省政府薛主席承泰

提出 game theory 來看待博弈特區的設立，指出博弈是否能成功，地理位置相當重要；此外，客源市場來自何方，更是博弈產業帶帶動地方觀光的重要關鍵；再者，馬祖博弈特區如何與澳門、新加坡等賭場有所區隔，也是馬祖未來辦理博弈的重要課題；最後，博弈公投是給馬祖一個機會，讓馬祖地區至少可以從基礎建設改善起，公投通過所代表的涵義，可能遠大於馬祖人要博弈，馬祖人真正要的是更好的生活環境與交通便利性。

二、第二場次：離島綜合建設方案管考策略與技術

簡述

連江縣政府位於臺灣最北方，不論是土地面積或是人口數，都是 22 個縣市政府中最小與最少的。長達 36 年的戰地政務運作方式，中央各項建設資源的投入相較稀少，直至 89 年離島建設條例通過後，連江縣政府得到中央統籌分配款及離島綜合建設方案經費的挹注，各項民生經濟及交通建設始得以逐步推動（陳文瑛，2012）。為強化治理能力與競爭力，並與中央制度接軌，連江縣政府乃加強推動各項施政計畫之執行，以提昇離島建設基金之運作成效，該場次由行政院研考會地方發展處企劃師曾淑娟以及國立臺南大學行政管理學系教授許耿銘分別從「策略管理」以及「績效管理與評估」的角度加以論述有關離島建設計畫的施政策略，期以提供連江縣政府作為參考與建議。

與會來賓建言

1. 臺北市研考會黃副主委銘材

中央政府給予三百億的離島建設基金，應更有目標以及適當性的利用。目前基金所用大多在基礎建設，但以永續的觀點以及馬祖地方的發展角度言之，人力資源不足的問題，才是目前必須面對的問題。因此，離島建設基金運用在人才培

育的比例，應再提高才是。

2. 彰師大劉副教授兆隆

當我們在談論馬祖的永續發展政策時，應有核心的概念以及確立目標，於此，有兩個值得深思的問題：首先，應注意到是否有臺北看天下的問題；亦即台北來的代表是錢與人，那在地來的是什麼？雙方投資者差異在哪？其次，目前所提出的議題，是否準確地切合離島在地人本身利益？從離島建設的角度來看，如何突破離島的先天限制，將成首要問題。過去都曾在管理基金上想過如何用政府的錢，來吸引民間企業之投資，建議可去探討，如將馬祖當成一間公司經營，以吸引當地民眾投資的可行性。

2. 現任真理大學任教 縣政顧問

馬祖的地方治理與地方經濟若要朝向一個永續的發展，需要保護後代的生態、經濟；然而，推動博弈產業所產生的交通問題，對於自然生態與文化價值所帶來的影響，又該如何解決的問題，目前皆毫無答案，據此，馬祖要走向永續發展，是否真的僅能推動博弈需要審慎思考。

3. 縣長邀請甫自新加坡回國之年輕學者發表對馬組博弈公投看法

推動博弈，需要許多其他的相關措施去配合，台灣對偏鄉或離島的政策常有衝突，使得馬祖要如何蓋好賭場成爲一項難題，除須解決交通上的問題，更有產生組織犯罪的疑慮；臺灣能否學習新加坡的法律，能不考慮人權就抓起來？縣政府是否具有解決將組織犯罪、生態環境、中央談判的能力？

三、第三場次：連江縣施政取向與作為

簡述

公部門治理是世界各國施政良窳的重要關鍵因素，爲提升施政績效，各國多採政府計畫管理機制之建立，以統籌各項施政需要，合理配置有限資源。近年來，爲因應全球化競爭浪潮及新興公共政策議題挑戰以統籌各項施政需要，在地方政府治理上，先進國家均藉由中央機關授權及公民在地參與的擴大，以提升地方政府在公共治理層次上之職權角色，務期讓政府未來施政更具效能。因此，該場次除了邀請行政院研考會研究發展處專門委員陳文瑛針對我國的施政績效管理制度進行概述，以作為連江縣政府施政績效管理制度之評論依據外；研究團隊還針對今年(2012年)七月連江縣甫剛通過的博弈公投議題，由爲銘傳大學公共事務學系紀俊臣教授爲文《博弈公投通過後連江縣政的因應與作為》，論述未來連江縣政府在未來觀光博弈政策作為上，連江縣應善盡協力治理之主導角色與作為。

與會來賓建言

1. 開南大學仇主任貴美

談績效管理比較難的一點，就是比較基準。從這一點來看，我們應該要深度去瞭解為什麼澎湖的博弈公投沒過，而連江縣卻通過了；公投通過代表的真正意義到底是什麼呢？

2. 臺北大學陳教授恒鈞

博弈法在立法院的通過，牽涉到利益團體的因素，像是防毒團體以不道德、傷風敗俗的議題宣揚來影響立委投票。因此，在博弈公投後，應如同台灣藝術大學的蘇宗樺所提到的，須先將其定義為觀光博弈；亦即並非真以博弈為主，而是將焦點置於觀光的文化藝術娛樂方面；其次，倘若當地民眾真能認同觀光博弈能帶動經濟繁榮，且如表現如一，務須借重外國的機制，加強宣導，這不是一個不道德產業，而是一個改善經濟的產業。

3. 陳教授章波

承接上述陳恒鈞教授的論點，需要提出疑問的是，觀光博弈真能解決馬祖的永續發展嗎？畢竟馬祖的資源是有限的，在水資源方面也是缺乏的，若要在有限的土地內要蓋秀場賭場，必然會影響原有的生態環境，也就是說，在永續發展的前提下，不應該將焦點置於觀光博弈，而是應轉移至其他的永續觀光產業上。

4. 主持人楊縣長回應

博弈公投的通過，代表馬祖適合進行賭場的投資，以及人民是否同意的疑問，都已經過關了，現在主要需面對的只剩下政府支持不支持。這個要看政府的作為以及政府效率問題。馬總統在第一任上任前，曾在莒光鄉承諾要改善馬祖交通，中央也終於在 102 年編列的經費，但從效率面來看，中央一直無法深入了解馬祖需要什麼？過去到現在，都以台北或本島看馬祖的問題是一直存在的。

馬祖的土地在政府手上。因此，不會有廠商提高種子價格，至於水資源與交通問題，將來為了做生意，這是成本上要考量且必須要解決的，而馬祖在海水淡化上是有相當的經驗，要去解決是比較容易的。因此，主要面對的是交通上的問題。如果僅以觀光面來探討博弈，那是否有人會去抗議自然資源的破壞？只要有開發，就會帶來改變，改變就會產生一定的破壞，在生態環境上，當我們在蓋房子時，是不是就是一種破壞？而反對破壞生態的人士，如果只是專注在某個特定點上，這樣是難以溝通的。

5. 浙江大學教授傅顧問岷成

撇開博弈產業，馬祖應更適合發展，以經濟實惠的小船為主的遊艇航業，遊

艇重量比汽車還輕，是和汽車差不多的價錢，只要岸上有防波堤碼頭和架子以及吊車就夠了；也就是說，若配合現行法令，馬祖去推展遊艇航業，相信對於水上活動、兩岸發展、緊急聯繫等都有些許幫助。

6. 行政院經建會都住處陳組長治明

馬祖本身非常適合規劃 long stay，除遊艇業外；也可以推展電動車或發展生機飲食。另外，馬祖有個非常好的資源，就是軍事設施；未來是否可以配合這樣的觀光，以發展企業文化的戰鬥營。

7. 主持人縣長回應補充

馬祖對於發展電動車一直都有規劃，但目前面臨到兩個問題：第一，地形上的限制，以致電動車可能無法適應；第二，電池的問題，除非電池的壽命很長成本降低，或是政府要設電池交換站。

8. 臺北市政府主計處陳處長高燦

離島建設發展基金應是永續的，但事實上過了幾年後就會消耗完畢。從立法面來看，未來的賭場遊憩觀光地點的確立，需要三到五年。縣政府此時要動起來，編列法案以及擬定具體措施；在從立法到執行的過渡期間，應和中央提醒，不應在過度期取消補助；馬祖應儘力走向永續經營，讓資金逐漸回流。

9. 前國大代表曹順官

馬祖公投事宜已進展的另個階段，應將正的意見做一個整合，將正方的意見給予尊重，同時也考慮反方的意見，可將反方意見酌加採納。永續發展需要老中青的結合，連江縣政府能否設立青年創業基金，學校教授可指導學生去撰寫馬祖有關的實業計畫，如計畫採用，青創基金應給予相當的獎勵。



文：紀俊臣／銘傳大學公共事務學系

展。此對國人而言，固然顯得驚奇，更是馬祖祖國，更是一個歷史的轉接點。事實上，自然執政機關係，其行政區劃連江縣，自然鎮城地屬連江縣政府。此次博奔公投所以順利通過，1連江政府之行政策略運用得宜，功不可沒。當然，誠如連江縣縣長楊錫生在記者會上所說：「博奔連江是馬祖誕生最好的選擇，但博奔公投通過後，卻是連江縣政府最能展現鄉鎮作為的絕佳機會。連江縣境分處四鄉五島，土地面積僅有0.6平方公里，且多屬山丘，可用之地極為有限，如何選擇可用之地，即需徵集周章，其他後續作業皆須由無到有更有待縣政府的後續計畫。」(註1)計有好幾的開始，以發展水產(包括：牛、羊、生活與生命，自然是責任任何其責大，使命何其艱鉅。

動馬祖整體觀光發展的一行銷核心價值對象，說明中」，可在首頁即註明。

馬祖擁有可見天獨厚的風景地貌，「保存完整的國策、舉目可得的軍事設施及碉堡，悠久傳說的媽祖及珍貴的熱帶保護區，同時又位於海峽兩岸的中展觀光的熱力無窮。

為貫徹連江縣第二期(2003-2015年)整體發展綱領，落實提升軟硬體環境品質之重點策略以及轉型需求並引進國際環境的目標，馬祖結合觀光觀光與物中心等相關觀光休閒服務措施，建設具觀光價值中心，不僅可提升觀光服務品質，且可營光新亮點。

此應可認定該縣「觀光博奔」在發展觀光上業的標的角色。

馬祖以觀光博奔做為觀光吸引物，究竟其所誘知作用有多大，固然尚難判斷，但就博奔在民眾生活中和期許，卻能有相當的肯綮。蓋人心普遍存在「益」(optimum receipts)的預期或期待心理。此種

第六章 連江縣政府管考人員教育講習

本研究為促使各機關建立自主管理機制，落實各項政策推動，針對連江縣政府之研考與計畫管理人員，進行有關「風險管理」及「績效評估」之教育講習，已於 2012 年 8 月 17 日辦理「連江縣政府研考與計畫管理人員風險管理及績效評估教育講習會」，地點在連江縣政府，並同時辦理連江縣政府施政計畫績效評核作業系統說明會，議程如表 6-1 所示。

表 6-1 連江縣政府管考人員教育講習議程

連江縣政府管考人員教育講習議程		
101 年 8 月 17 日(星期五)		
起迄時間	演講主題	演講人
09:00~10:30	從內控的優化談組織風險管理的落實	陳衍宏教授 (佛光大學公共事務學系助理教授)
10:30~12:00	績效評估實務	紀俊臣教授 (銘傳大學公共事務學系教授)
12:00	午宴	

關於該次講習會之實際成果，可分為二方面說明之：

壹、風險管理

該次講習會特別由受託單位委聘學內著名風險管理之年輕學者—佛光大學公共事務學系助理教授陳衍宏博士專程赴馬祖專題演講，其次「從內控的優化談組織風險管理的落實」為題，分析風險管理之理論與實務，包括：

一、地方政府施政計畫千頭萬緒，如何選項列管固然貴周章，但最了解控管的人員必然是承辦或主辦人員，其如能審慎將事；妥善規劃，在執行施政計畫的過程中，通用管理技術，諸如：計畫評核術(PERT)或路徑分析，自可根本避免執行不力的現象。

二、由於全球治理的發展趨勢，任何國內外的環境因素；尤其氣候變遷加遽以來，風險管理變成很重要的計畫控管措施，此項風險管理不但在危機處理，尤在預防風險之防患作為，執事人員如能在內部有效控管，即可將風險

有效排除，甚至因內部組織效能之優勢，而降低風險之存在因子，此係風險管理所當認知的所在。

三、唯有落實組織管理，甚至引用組織治理(organizational governance)模式，始可降低風險管理之社會成本。地方政府的施政計畫對土地住民皆是福祉之所繫，如能減少損失，自為民眾所信賴，其社會資本(social capital)之累積，才是風險管理所產生的附加價值(additional value)。

四、關於組織內部的風險管理，陳教授曾舉國內外殊多實例加以分析，增添與會研考人員的殊多新知，相信連江縣政府研考人員的風險管理能力，可以有效強化。

貳、績效評估實務

該次講習會因鑒於績效評估(performance appraisal)的實務學者難求，乃決定由政府研考部門服務多年，同在行政管理理論著有研究之教授，即本研究計畫主持人擔任講席。紀教授在時間非常有限的半個小時內，介紹績效評估的操作實務，包括：

一、績效評估最困難也最重要在於評估基準(assessable etandard)的建立，為能被評估人所信任，其評估基準應以民主參與方式(democratic participation)建立；亦即在規畫草案完成後，即責交被評估單位或人員研討，此固然可能只訂立低標準，但在行使多年後，即可非常平順的提昇高標準。此就機關內部的和諧與穩定，皆是值得採用的評估機制建構。

二、紀教授因有多年的實務經驗，遂就國內外的績效評估案例加以介紹；尤其著重在過去服務臺北市政府研考會、公平會第二處及內政部民政司期間的重要政策議題，如何轉代為政策執行議題，乃至如何提昇服務績效，有相當深入淺出的分析，相信對於連江縣政府管考人員的使用評估工具多所助益。

三、紀教授在講習終了，特別呼籲連江縣政府計劃管考人員重視縣長的施政取向；尤其楊縣長正在大力推動觀光博弈產業，並且以改善交通作為改造連江環境之前提，此項施政府內人員應全力策進，並將其視為工作使命，戮力為之。





第七章 連江縣政府業務觀摩參訪活動

本研究針對連江縣政府管考人員辦理業務觀摩參訪金門縣政府之活動，業已於 2012 年 10 月 11 日至 2012 年 10 月 12 日舉辦完畢。相關參訪行程以及參與人員如表 7-1、表 7-2 所示。

表 7-1 連江縣政府管考人員蒞金業務觀摩參訪行程

連江縣政府管考人員蒞金業務觀摩參訪行程表		
101 年 10 月 11 日(星期四)		
起迄時間	行程內容	備註
10:00~12:00	臺北-金門（立榮航空）	10:10~11:05
	臺中-金門（立榮航空）	09:50~10:40
12:00~13:30	午餐	巴士接駁 六喜小館餐廳
13:30~14:30	訪視「金城民防坑道展示館」、「金門鎮總兵署」	
14:30~15:30	標竿學習-金門縣離島綜合建設執行案例分享	金門縣政府第二會議室
15:30~17:30	訪視「獅山砲陣地」、「植物園」	
17:30~20:00	晚餐	
21:30	銘傳大學金門會館	
101 年 10 月 12 日(星期五)		

08:30~10:30	訪視「莒光樓」、「水頭聚落」	
10:30~11:30	訪視「金門酒廠」	
11:30~13:00	午餐	海鱸城餐廳
14:00~	賦歸	

表 7-2 連江縣政府赴金門業務觀摩參訪出席人員

編號	局室	職稱	出席人員
1	秘書長室	秘書長	劉羽茵
2	企劃室	主任	陳書福
3	企劃室	課長	曹祐誠
4	企劃室	約用人員	陳佳吟
5	民政局	約用人員	王芳琳
6	教育局	課長	白鴻儀
7	建設局	技正	劉 剛
8	觀光局	技正	洪獻章
9	文化局	約僱人員	林璧情
10	交通局	課員	劉倩儀

本次金門縣參訪觀摩成果至為豐碩，略為說明如下：

- 一、由於連江縣與金門縣素有「金馬同門」的稱號，不但皆隸屬福建省，而且是離島，更是反共前哨，曾經有過長達 36 年的戰地政務「鎮島」情況，彼此關懷；尤其管考人員之知識與經驗交流，更是難得。因之，在連江縣政府劉秘書長羽茵女士的領導下，並由企劃室陳主任書福先生之陪同下，進行兩天一夜的參訪，不但過程極為順利，而且交流經驗其獲與會同人回味無窮。
- 二、此次參訪先至福建省政府拜訪侯秘書長全寶先生，由於侯秘書長為連江縣的同鄉，且曾在連江縣服務多年，彼此他鄉遇故知，格外親切，不但介紹省政府施政作為，亦在難得與會下，一同接受金門縣政府研考會陳主任朝全之午宴，賓主盡歡。相信兩縣管考人員的交流，可為離島帶來新的契機。
- 三、下午專程赴金門縣政府，由陳主任親自介紹「標竿學習—金門縣離島綜合建設執行案例分享」，再行前至「金城民防坑道展示館、金門鎮總兵署」參觀，對於金門古蹟之維護乃至植物園的經營管理，可謂佩服之至，普遍認為金門戰地資源及其他古蹟皆是金門最重要的觀光資源，一旦列入世界文化遺產必定可發展觀光產業，為金門酒廠外的另一高價值產業。

- 四、金門縣研考室陳主任，不但提供許多事物管考或計畫業務之標竿學習實務經驗，而且以座談方式共同研討。此外，會場並提供許多書面的管考成果；尤其之積極管考機制，更是很值得參考的經驗之作。
- 五、晚間由金酒公司董事長李文選先生晚宴，李董事長係銘傳大學校友，對於此次來訪的銘傳教授紀俊臣博士備感親切；尤其參訪團長劉秘書長亦係出身銘傳，更是校友聚會格外溫馨。當晚參訪人員即住在銘傳會館，以分享銘傳金門分部美倫美奐的校舍，重溫校園的樂趣。
- 六、第二天一早吃完早餐，即趕到莒光樓、水頭聚落參觀，陳主任雖另有要公，仍然撥出時間陪同參觀莒光樓，並一一介紹金門的過去，現在和未來；尤其帶參訪人員遠眺大陸，正看到兩岸和平曙光，一如太陽般燦爛。隨後再赴金門酒廠，由李董事長介紹酒廠產品，並分享經營策略，劉秘書長特別期盼理董市長能在馬祖介紹金門高粱酒行銷策略，參訪團皆相信這趟參訪當以參觀金酒公司達致最高潮。
- 七、中午由安排單位，即：中國地方自治學會午宴後，彼此賦歸。總體而言，參訪金門縣係連江縣最值得辦理的「境外交流活動」，希望因此次之交流而帶動彼此的認知和友誼，亦從而有裨於兩縣政務之經驗共享。





5 地方新聞
金門

將軍家的咖啡

正港本土味

前水頭黃文向、董淑美夫婦打造咖啡樹園有成 每次收成逾十餘市斤



金門前水頭黃文向、董淑美夫婦打造咖啡樹園；左、經採收咖啡豆；右、董淑美對咖啡樹照料



（寫真從攝）

樹在進入第五年開始結出果實，經多年，她說，咖啡豆若未收成即掉落地上，她會將豆子拾起，或成小苗再拿去種植。黃家咖啡園之前曾由主人黃文向一手管理，因行動不便而由夫人接手。董淑美說，咖啡樹很好栽種及照料。

董淑美表示，咖啡樹開花是少見的壯觀景象，其香味仿若香檳和茉莉。有時只是一個咖啡樹開花，有時是整個咖啡園白花綻放，望天有如一片花海，雖醉人但花期稍短，兩三天之內花瓣隨風散去，只留餘香在空氣中多打轉一下。

董淑美說，咖啡樹的果子最先是綠色，然後轉成黃色，再變為紅色和鮮紅色，就代表果子成熟了，可以開始採收了。其小樹

中，董淑美說，金門所種植的咖啡豆，其果粒較小，以往她採收後，會先浸水再剖殼，目前則採收立擠一擠再進行剖殼，或置於石臼用石杵搗一搗再洗，最後置於太陽下曬乾，即大功告成。

董淑美與丈夫結婚56年，難離情深。記者在採訪過程中，無意發現董淑美的大兒子黃開森，是一位將軍，官拜後備司令部政戰部主任。二兒子黃開源，是金門縣政府經濟發展處主任。三兒子及四兒子在民間企業工作，么兒則在台北擔任職，個個事業有成。

董淑美是位十分謙虛的金門傳統婦女，不論是談及咖啡樹種植，抑是提及自己兒子是位將軍，她的態度都十分低調，僅淺談一下。她說，以前跑跑戰、躲躲火，從來也沒有想到家中會出一位將軍，保家衛

民，榮耀鄉里。

連江縣府走訪金門植物園取經

金門植物園在金門縣林務所轄下，自成立以來，不斷推出自己的特色，受到各界人士踴躍參觀。連江縣政府為學習金門植物園的經營經驗，日前由縣長王忠惠率領一行十餘人，走訪金門植物園，並與金門植物園負責人進行座談。

金門植物園負責人表示，金門植物園自成立以來，一直致力於推廣金門本土植物，並提供遊客一個認識金門自然環境的機會。他介紹了園內的各種植物，並強調了園內植物的多樣性和生態價值。

連江縣政府一行在園內參觀時，對金門植物園的規劃和經營表示讚賞。縣長王忠惠表示，連江縣政府將參考金門植物園的經驗，加強對連江縣內植物的保護和推廣，並希望未來能有更多的交流與合作。

2012年10月13日 金門日報第五版刊載

金門Q版風獅

此次是首度到馬來西亞演出，該協會主要是推廣媽祖御前千里眼、順風耳將軍，也是台澎金馬唯一千順神將的陣頭，共有四尊Q版千順神將，而二尊Q版風獅爺是金門陶藝大師王明宗老師的創作，因為風獅爺是金門的守護神，希望藉著電音與舞步讓小朋友更貼近風獅爺，更瞭解金門鄉土文化特色。

Q版風獅爺在馬來西亞華僑界造成轟動，在副縣長吳友欽、金酒公司董事長李文選的居中促成，離馬回金前，許亞仁也代表協會致贈二尊Q版風獅爺給當地的金門會館留藏，希望讓金門的風獅爺文化在馬來西亞發揚光大。

除了風獅爺，同行的金西堡傀儡戲蔡遠近團長表演的傀儡戲，舉手投足間展現身後的扯線功力，活靈活現，也讓觀眾拍手叫絕。

此行在縣府的贊助下，不論是Q版千順神、Q版風獅爺或是傀儡戲的表演，也讓海外鄉親更認識傳統閩南文化和金門民間風俗。



縣府組團赴馬，融入流行文化。

金城新莊健康講座 開



金城鎮富康一村金城新莊社區辦理「運動請署立台北醫院物理治療師楊書響傳授保健秘訣」。

理治療師楊書響傳授自身保健秘訣，吸引了八十餘位民眾前往聆聽，會後帶領大家做簡易辦公健體操，希望大家多注意自己的身體，每人都能無酸無痛過一生，「腰痠背痛」、「下背痛」、「膝關節」等常見疾病提出參加者均覺得獲益良多、不虛此。

酸痛問題整與經驗。講座中楊



連江縣政府管考人員一行，昨在主秘劉羽茵領軍之下抵本縣展開綜建業務觀摩交流。(翁碧蓮攝)

連江縣府管考人員 抵金交

記者翁碧蓮／縣府報導

連江縣政府管考人員一行，昨在主任秘書劉羽茵領軍之下抵金，參訪及觀摩本縣綜合建設管考制度與業務執行情形，對本縣推動離島綜合建設成果讚不絕口，視為學習標竿，更欽慕本縣財政好。

由主任秘書劉羽茵領軍抵金觀摩參訪的連江縣政府管考人員，包括有企劃室、教務局、建設局、觀光局、文化局及交通局等各局主任、課長、技正及約僱人員總計十人。他們昨下午二時抵縣府拜會，受到熱情歡迎。

金門縣政府研考室主任陳朝金在交流座談中指出，金馬本是兄弟之縣，能相互交流、機會難得。陳朝金也說明研考單位所扮演綜合計畫及研考角色，其中軍事營區活化利用，是金馬澎三離島未來發展重點。

連江縣政府主任秘書劉羽茵表示，金馬屬離島同質性高，唯金門財政實是了不起，是連江縣學習借鏡對象。金門在推動執行離島綜合建設執行成果相當出色，透過交流，更精進連江縣在業務上推動。

簡報中，本縣研考室提出施政計畫及績效評核案、施政計畫作業流程、離島建設基金計畫作業流程、暨績效報告彙整清單等，同時分享各項計畫推動的成果。

連江縣政府管考人員一行，昨下午也參訪金門縣建設執行案例分享訪視「植物園」、「獅山砲陣」以及銘傳大學金門分部。今天安排行程包括參訪「一、以及金酒公司白酒產業，預定下午賦歸。

編主任／趙水樹，責任編輯／翁維智

記事

南西北
王正北
且53歲
嫁娶
納財
灶

台北服務處
9150045
台中服務處
2202766
高雄服務處
360026

親服務台
14
檢舉專線
政專線

372218
652

790
324021
36288

服務中心

服務協會

信路義護
專線
120
用公車
100
酒檢舉
55590
專線

專線

友協會

專線

第八章 結論與建議

本研究涉及的項目殊多，經過與委託單位的多次協商，終於順利完成研究任務。基本上，連江縣係具有發展機會的離島縣，有其天然特色；亦有其先天劣勢；唯有政府執事人員的努力，以智慧克服工作障礙，用毅力突破困阻，方可看到成功的道路，亦可邁向有願景的發展模式。

第一節 研究發現

本研究經由深度訪談（包含電話訪談）、學術研討會及教育講習、金門參訪後，再參考相關文獻，可有以下之發現：

壹、連江縣對於離島建設基金之使用尚稱良好，但較缺乏行銷，民眾不易看到成果；即使縣議會亦略有微辭。

離島建設基金在 12 年來的分配額數中，當以連江縣分配額數最少，此固然是連江縣人口及土地面積皆小於金門、澎湖二離島縣，但就財政困難度而言，連江縣並不比澎湖好；至與金門縣相比，更是小巫見大巫。儘管分配額數最少，但縣政府各主管部門皆能依法辦事，依權責核銷。事實上，該項基金使用，已使連江縣民之生活多所改善；尤其基礎建設、交通補貼，乃至急重病患醫療後送，皆是值得肯定的成就，連江縣在縣長的卓越領導下，已看到發展成效。問題是連江縣的政治行銷較弱，馬祖日報在島內固然盡心盡力，發揮家戶行銷之顯著作用，但島外；尤其本島對於連江縣的發展仍然相當陌生，甚至有不明的質疑。其實，不要說本島了解不多，即使島內縣民之宣導仍有再發揮的空間。此外，縣議會對於縣政績效尚不夠了解，以致在電話訪談過程中並不順利，此皆為縣政府值得再策進的要務之一。

貳、連江縣對於離島綜合建設實施方案執行成效評估平台的建置態度積極，且有建立機制的企圖，但與各單位或機關間的協調尚待加強。

此次連江縣政府企劃室委託辦理「離島建設實施方案執行成效平台的建置」，在訪談主任和召開工作會議時，皆可感受企劃室同仁對於建置評估平台的積極態度；尤其有關研考法制的行政規則如何健全，更是期待甚殷。本研究固已參酌臺灣首善之區－臺北市政府研考會的規制修正或草擬新管考機制，但其可行性需要企劃室再延聘網頁工程師設計，始能臻於完善。希望企劃室同仁能再花心思，必可健全研考行政法制。此外，對於企劃室與各單位或機關間的協調，經訪談各主管後，總覺得彼此的信任尚有再加強的餘地；尤其研考報表的製作，最好能再簡化，並且一表多用，以減輕各機關或單位人員的填報工作量，此應係當為亦可為的改革措施之一。

參、連江縣政目標極為明確，縣長領導統御頗獲機關首長或單位主管之支持，同心協力；如再能善用計畫評估或科學化管考工具，將更能凸顯施政績效。

本年七月間，連江縣全府總動員行銷「觀光博弈公投」順利通過，成為連江縣有始以來，最受重視的媒體寵兒，其政治行銷絕非過去任何事件可比，足見縣

長的領導統御已獲縣府各單位或機關人員的認同，並且化為行動，始有如此的行銷績效。隨之，受託單位又在七月下旬在臺北舉辦「2012 連江縣永續經營與發展學術研討會」，出席人員包括：縣長、秘書長、各機關首長和單位主管以及島內外縣政顧問。在學者專家的引言下，彼此知無不言，言而不盡；尤其對於連江縣發展觀光博弈，更給予百分之百得肯定，中央民意代表更表示全力支持，將在立法院全力配合，並積極說服立法委員支持博弈法制之及早完成立法。由此一研討會的踴躍出席情形，足見縣長在縣政行銷的能力，已遠非本島地方首長可比。基於此一體認，縣府如能善用計畫評估技術和科學化管考工具，相信縣政施政績效更可合理評核，從而看到顯著的服務績效。誠然，楊縣長戮力推動觀光博弈產業在馬祖落腳和成長，其企圖心皆在能積極提昇連江縣之發展願景，也已獲得多數縣民和民意代表之公投支持，其成效不久將來應可在全國民調中顯示出來。

肆、連江縣固然天然條件有其不足之處，甚至有行進困難的交通障礙，但天然環境卻非常秀麗，尤其戰地史蹟斑斑，正是發展觀光的最有利條件，如能再有觀光博弈產業之做為觀光吸引物，其觀光產業將可輝煌騰達。

連江縣因天候影響海、空交通，再加上長達 36 年的戰地政務，本島人民了解不多，島內外彼此互動交流自然少。此係連江縣發展上需要突破的瓶頸；中央唯有全力支援，不論財政、法制或人力規劃，始可克服層層阻撓；尤其觀光博弈公投雖已通過，相關配套法制尚在行政院審議階段，歪說立法院之完成立法。事實上，連江縣做為觀光發展基地，有其獨特的發展條件，神鳥係國寶級鳥類，而戰地史蹟更是一大特色，如能妥善維護並由國防部逐年逐項釋出移交縣政府管理，其在列入世界文化遺產後，必然是連江縣最寶貴的文化資產。設若配合觀光博弈產業之經營，而有其顯著觀光吸引物的行銷作用，應即可改觀連江縣之經濟或財政條件。

伍、連江縣在離島綜合建設實施方案之執行過程中，雖受到殊多照顧，且已有顯著成效，但因中央政府本身財政亦頗為拮据，不但基金即將用罄，而且已顯示有明顯排擠中央部會正常配額之補助，此對連江縣建設自不無影響。

試如前述，離島建設基金對連江縣的發展有其顯著貢獻，但因中央財政亦甚為拮据，以致建設基金與正常補助形成互排作用；亦即，連江縣本可由各部會分配之補助款，卻因另向離島建設基金之申請而遭排除或減列。此對連江縣年度預算的編列，已造成很顯著的負作用。蓋或許二者皆有，亦可能二者皆無，但年度預算已列入計畫，卻無財源支應，勢將造成很大的困擾。目前離島建設基金不但第一期 300 億元已完全編列，且即將用罄，此時中央政府如尚無再編列特種基金的計畫，自然影響離島建設；尤其連江縣依賴甚殷。連江縣係離島縣中，財政能力較差的縣，雖因縣長支用節約，而為臺灣唯二的零負債離島縣之一，但縣政總得發展，年度預算亦依法須正常編列。因之，離島建設基金宜依事實需要，以 300 億元之額度，再編列 10 年，以支應地方建設，將使離島縣之發展有其願景。

第二節 研究建議

基於上揭研究發現，參酌連江縣的施政取向以及未來的發展願景，爰提出下列建議：

壹、立即辦理事項

一、中央主管機關應即編列第二期離島建設基金，以挹注離島建設之所需。
(主辦機關:行政院經濟建設委員會；協辦機關:離島各縣)

依離島建設條例第 16 條第 1 項規定，為加強離島建設，中央主管機關應設置金額不低於新臺幣 300 億元之離島建設基金。此項離島建設特種基金，對於離島建設已有殊多顯著貢獻；唯因已設置長達 12 年，目前即將用罄，如不適時撥補，將影響離島縣(鄉)之建設。因之，建議中央主管機關應於最短期限內，編列特別預算並以特種基金逐年補助方式，支援離島建設。

二、連江縣對於施政計畫的計畫評估和管考行政法制宜通盤檢討，並訂定適用之管考法制，管考單位亦須加強機關或單位間之水平合作關係，簡化報表，且一表多用。有關網頁管理，則須聘請網頁工程師規劃和設計，俾資應用。(主辦機關:企劃室；協辦機關:各機關或單位)

連江縣政府委託研究設置「離島建設實施方案執行成效平台的建置」，其積極態度即在能有效提昇施政績效。茲以縣政計畫詳實，施政目標明確，如其管考作業機制健全，即可減少殊多重複填報的工作負擔。受託單位以高規格參照臺北市府研考會訂定之機制，設計或修正有關施政績效評核、重大案件追蹤之管考行政法制。雖有其期許，但究竟如何適用，則有待權責機關的持續檢視與應用。基本上，上開管考行政法制，如能再由網頁工程師實際操作，並予以合理的建置，相信管考成效會更好。

此外，列管單位應加強與各單位或機關間的水平合作，平時多所協調或交流，乃至境外參訪、講習皆可減少誤解，且因有充分認知，從而易於形成共識，此對縣政管考績效，自有甚多助益。

貳、中長期辦理事項

一、加速離島建設條例之修正立法(主辦機關:行政院經濟建設委員會；協辦機關:離島各縣)

金門縣政府在行政院經濟建設委員會的支持下，委託學術機構辦理「離島建設條例修正案問題聚焦之研究」。研究過程中，曾於澎湖、連江二離島縣舉行座談；修正草案完成後，金門縣政府亦曾多次與中央主管部會、地方政府協商，始予定稿。相信此一研究，將對該法案之草擬有殊多助益，並且可以加速修法之提案和審議。因之，建議權責機關能以同理心思維法制健全之重要，加速該法制之修法，以符合該法施行 12 年後的客觀發展需要。此外，對於尚未能納入條文之事項，各權責機關亦當考量相關法制修法的可能性，予以積極的回應。

二、掌握發展時機，積極推動觀光博弈產業之開發，尤其應與連江縣願景相結合，促使離島觀光博弈產業成為具有相當發展願景的觀光吸引物，以形塑離島觀光特色。(主辦機關:觀光局；協辦機關:企劃室、文化局)

連江縣通力合作通過的「觀光博弈公投」，係連江縣發展史上最關鍵的政治活動之一，卻也是連江縣未來願景之所繫。因之，連江縣政府各機關或單位間務須在縣長政策領導下，全力合作，並斟酌博弈法之立法進度，採取必要的因應措施，不但積極輔導願意投資者至馬祖考察，亦當注意法制健全，始可有效防阻反賭勢力之反撲。當下，除積極籌備相關事宜外，亦須加強府際間合作，不但海、空交通加速改善；即使必要的公共設施，亦須加速興築完成，始克實現有理想的觀光島縣。

本研究經於 2012 年 12 月 10 日(星期一)上午 10 時，由楊縣長綏生親自主持離島綜合建設實施方案執行成效評估平臺建置計畫成果報告，各局處均派員參與，討論熱烈，獲得豐富迴響。

離島綜合建設實施方案執行成效評估平臺建置計畫成果報告現場





參考書目

- 林嘉誠，2002，計畫管理的回顧與前瞻。**研考雙月刊**，26 (4)。
- 「離島建設補助計畫執行成效總檢討及未來推動方向」委託辦理計畫案期末報告。臺北市：行政院經濟建設委員會委託研究，未出版。
- 邱吉鶴，2011。離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫總結報告。連江縣政府 100 年度委託研究案。
- 陳文瑛，2012。連江縣政的施政績效管理與策略規劃。發表於 2012 連江縣永續經營與發展學術研討會。
- 曾淑娟，2012。離島建設計畫的策略管理與管考機制。發表於 2012 連江縣永續經營與發展學術研討會。
- 中國地方自治學會，2012，2012 連江縣永續經營與發展學術研討會論文集。
- 中國地方自治學會，2012，離島建設條例修正案問題聚焦之研究成果報告書。
- 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2012，離島建設補助計畫執行成效總檢討及未來推動方向委託辦理計畫案結案報告。
- 臺北市政府研考會，2010，臺北市研考工作手冊。
- 行政院經濟建設委員會，2009，金馬中長期經濟發展規劃。
- 連江縣第三期(100-103 年)離島建設綜合實施方案(核定本)。

附件一 離島建設條例建議修正條文對照表

修正條文	原條文	說明
第一條 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，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定	第一條 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，特制定本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定	維持原條文
第二條 本條例所稱之離島，係指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。	第二條 本條例所稱之離島，係指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。	維持原條文
第三條 本條例所稱重大建設投資計畫，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫。	第三條 本條例所稱重大建設投資計畫，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫。	維持原條文
第四條 本條例之主管機關：在中央為行政院；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 為審議、監督、協調及指導離島建設，中央主管機關得設置離島建設指導委員會，由行政院院長召集之。 <u>行政院指定國家發展委員會為中央與離島間協調與聯繫機關，並為指導委員會之幕僚機關。</u> 前項指導委員會之主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項；其設置要點，由行政院定之。	第四條 本條例之主管機關：在中央為行政院；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。 為審議、監督、協調及指導離島建設，中央主管機關得設置離島建設指導委員會，由行政院院長召集之。 前項指導委員會之主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項；其設置要點，由行政院定之。	除於第二項後段，增列國家發展委員會為中央與離島間協調與聯繫機關，並為離島建設指導委員會之幕僚機關以專責成外，餘維持原條文第四條條文。
第五條 縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案，其內	第五條 縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案，其內	一、配合行政院核定之整體住宅政策實施方案及住宅法布後之相關辦理事項。 二、為建構完善生活品

容如下： 1. 方案目標及實施範圍。 2. 實施策略。 3. 基礎建設。 4. 產業建設。 5. 住宅建設。 6. 教育建設。 7. 文化建設。 8. 交通建設。 9. 醫療建設。 10. 觀光建設。 11. 警政建設。 12. 社會福利建設。 13. 天然災害防制及濫葬、濫墾、濫建之改善。 14. 分年實施計畫及執行分工。 15. 分年財務需求及經費來源。 16. 其他。	容如下： 一、方案目標及實施範圍。 二、實施策略。 三、基礎建設。 四、產業建設。 五、教育建設。 六、文化建設。 七、交通建設。 八、醫療建設。 九、觀光建設。 - 一〇、警政建設。 - 一一、社會福利建設。 - 一二、天然災害防制及濫葬、濫墾、濫建之改善。 - 一三、分年實施計畫及執行分工。 - 一四、分年財務需求及經費來源。 - 一五、其他。	質、保存傳統文化特色、因應生態環境變遷及發展未來建築模式，故須納入本綜合建設實施方案之項目，進而有效整體規劃執行。
第六條 離島經各級主管機關依文化資產保存法指定或登錄為歷史建築、聚落者，準用古蹟土地容積移轉辦法辦理。 離島各級主管機關依法指定或登錄文化資產，得辦理無償撥用；其調查研究、規劃設計、土地徵收、建物補償、工程修復經費，由中央目的事業主管機關全額補助。		新增條文第六條，條次遞改 一、為保存離島文化特色，兼顧住民權益，除文化資產保存法所規定之古蹟外，尚將歷史建築、聚落準用古蹟土地容積移轉適用範圍，可維持所有權人權益，並兼具離島文化資產之保存效果。 二、離島文化資產之修復與再利用工程等，其經費之前皆由中央文化部及地方政府依比例負擔，然因文化部補助之比例與金額，逐年減少，而地方負擔之比例及自籌款，則逐年增加。故有鑑於離島地方政府（如澎湖）財政相當拮据，且文化資產眾多，實難負擔巨額之自籌款。 三、以澎湖國定古蹟金龜頭砲臺為例，其調查研究、規劃設計、修

		復與再利用總計經費約1億元，而在修復工程部分，文化部只補助45%，地方須負擔55%，這不僅對地方財政是一大負擔，也連帶影響古蹟等文化資產保存維護工作之推展。而除古蹟、歷史建築、聚落外，例如澎湖的石滬已列為文化景觀及臺灣世界遺產潛力點，以澎湖石滬數量近600口計算，其保存、修復、再利用所須之經費非常龐大，亦絕非澎湖縣政府所能負擔，故長久之計，其相關經費應由中央全額負擔，方能真正落實保存離島文化資產之美意。
第七條 離島綜合建設實施方案應經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。 前項實施方案，縣(市)主管機關每四年應通盤檢討一次，或配合縣(市)綜合發展計畫之修正，進行必要之修正；其修正程序，依前項程序辦理。	第六條 離島綜合建設實施方案應經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。 前項實施方案，縣(市)主管機關每四年應通盤檢討一次，或配合縣(市)綜合發展計畫之修正，進行必要之修正；其修正程序，依前項程序辦理。	維持原條文第六條，條次遞改。
第八條 為鼓勵離島產業發展，經中央主管機關核定為重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區或用地變更完成審查，以不超過一年為限。 前項重大建設投資計畫之核定標準，由離島建設	第七條 為鼓勵離島產業發展，經中央主管機關核定為重大建設投資計畫者，其土地使用變更審議程序，自申請人送件至土地使用分區或用地變更完成審查，以不超過一年為限。 前項重大建設投資計畫之核	維持原條文第七條，條次遞改。

指導委員會擬訂，報請行政院核定之。 重大建設投資計畫其都市計畫主要計畫及非都市土地使用變更由縣（市）政府核定之，不受都市計畫法、非都市土地使用管制規則暨相關法令之限制。	定標準，由離島建設指導委員會擬訂，報請行政院核定之。 重大建設投資計畫其都市計畫主要計畫及非都市土地使用變更由縣（市）政府核定之，不受都市計畫法、非都市土地使用管制規則暨相關法令之限制。	
第九條 離島重大建設投資之興辦事業計畫，得由縣（市）政府核定之；其項目及審查程序由離島建設指導委員會擬定，報請行政院核定之。		新增條文第九條，條次遞改。 一、重大建設投資計畫係由中央目的事業主管機關審查後轉陳行政院核定，為縮短審查時效，其用地變更審查程序授權地方政府辦理，以提升投資離島地區之誘因，帶動離島地區之經濟發展。 二、重大投資計畫之用地變更如已授權地方政府辦理，為縮短審查程序，建議興辦事業計畫應一併授權地方政府審查，俾實質有效提升投資離島之意願。
第十條 離島重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條、<u>都市計畫法第四十二條</u>或地方政府公產管理法令之限制。 離島重大建設投資計畫屬交由民間機構辦理公共建設者，其所需用地屬私有土地時，由目的事業主管機關或民間機構與土地所有權人協議	第八條 離島重大建設投資計畫所需用地，屬公有土地者，目的事業主管機關得辦理撥用後，訂定期限以出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構使用，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。 離島重大建設投資計畫屬交由民間機構辦理公共建設者，其所需用地屬私有土地時，由目的事業主管機關或民間機構與土地所有權人協議以一般買賣價格價購，協	原條文第八條適度修正，並新增第四項，條次遞改。 以金門為例，金門特定區計畫內劃設有自然村專用區，其開發方式係採開發許可制，不另擬定細部計畫。又如增列不受都市計畫法第 42 條等相關之限制，對離島地區較為可行。此外，單以金門為例，政府若在自然村專用區內開闢道路、公園、停車場等公共設施所需土地，因其土地使用分區非屬公共設施用地，依「各級政府機關互相撥用公有不動產之有償與無償劃分原則」必須有償

以一般買賣價格價購，協議不成或無法協議時，目的事業主管機關得辦理徵收；於徵收計畫中載明以聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條、<u>都市計畫法第四十二條</u>或地方政府公產管理法令之限制。 目的事業主管機關或縣（市）政府為因應民間機構投資離島重大建設取得所需土地，得選定適當地區，報請中央主管機關核准後逕行辦理區段徵收；區段徵收範圍確定後，經規劃為因應民間機構投資之土地得預為標售，不受平均地權條例第五十三條及第五十五條之二之限制。 <u>離島因辦理公共設施建設所需公有不動產，得依土地法第二十六條或國有財產法第三十八條之規定申辦無償撥用。</u>	議不成或無法協議時，目的事業主管機關得辦理徵收；於徵收計畫中載明以聯合開發、委託開發、合作經營、出租、設定地上權、信託或以使用土地之權利金或租金出資方式，提供民間機構開發、興建、營運，不受土地法第二十五條、國有財產法第二十八條或地方政府公產管理法令之限制。 目的事業主管機關或縣（市）政府為因應民間機構投資離島重大建設取得所需土地，得選定適當地區，報請中央主管機關核准後逕行辦理區段徵收；區段徵收範圍確定後，經規劃為因應民間機構投資之土地得預為標售，不受平均地權條例第五十三條及第五十五條之二之限制。	撥用，故於本條例修正時新增第四項規定，以減輕離島各級政府取得公共設施用地之沉重負擔。
第十一條 <u>離島重大建設投資自開始營運後有課稅所得之年度起十年內，免繳營利事業所得稅。</u>		新增條文第十一條。 一、考量離島運輸成本較臺灣本島高，相關的建設其建材及原物料須從島外輸入，大幅增加成本，須有誘因才能吸引產業來離島投資，爰為獎勵離島重大建設投資計畫，自開始營運後有課稅所得之年度起 10 年免徵營利事業所得稅。 二、依據促參法第三十六條規定：民間機構得自所參與重大公共建設開始營運後有

		課稅所得之年度起，最長以五年為限，免納營利事業所得稅。此係為促進民間機構投資意願所訂之法律條文，各縣市一體適用，離島地區並無特殊的鼓勵誘因，對於促進離島地區的投資以振興離島經濟並無特別的幫助。考量離島地區特殊的環境背景與市場風險，為了鼓勵投資促進離島地區的經濟發展，對在離島地區投資的重大建設計畫提供具體且有優於台灣本島的鼓勵誘因確實有必要。
第十二條 本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前，因徵收、價購或徵購後登記為公有之土地，土地管理機關已無使用或事實已廢棄使用者，原土地所有權人或其繼承人得於本條例中華民國○○○年○○月○○日修正施行之日起五年內，向該管土地管理機關申請按收件日當年度公告地價計算之地價購回其土地。但徵收、價購或徵購之價額超出該計算所得之地價時，應照原徵收、價購或徵購之價額購回；不受土地法、國有財產法、都市計畫法或地方政府公產管理法令規定之限制。 土地管理機關接受申請後，應於三十日內答復申請人；其經審查合於規定者，應通知該申請人於一定期間繳清應繳納之價額，辦理土地移轉事	第九條 本條例適用之地區，於實施戰地政務終止前，因徵收、價購或徵購後登記為公有之土地，土地管理機關已無使用或事實已廢棄使用者，原土地所有權人或其繼承人得於本條例中華民國九十八年一月十二日修正施行之日起五年內，向該管土地管理機關申請按收件日當年度公告地價計算之地價購回其土地。但徵收、價購或徵購之價額超出該計算所得之地價時，應照原徵收、價購或徵購之價額購回。 土地管理機關接受申請後，應於三十日內答覆申請人；其經審查合於規定者，應通知該申請人於三十日內繳價，屆期不繳價者，視為放棄；不合規定者，駁回其申請，申請人如有不服，得向土地所在地縣（市）政府申請調	原條文第九條並修正第一項、第三項、第六項。修正理由： 一、離島地區因實施戰地政務，人民私有土地遭軍方強制徵收、價購或徵購，或未經原土地所有權人同意而強行占用或逕行登記為國有土地者，雖然立法還地於民，然申請購回或返還層層限制，手續繁瑣，或因歷經數十載，購回土地價額計算基準不公平，原始資料佚失，加上相關法令限制，政府空有良法美意無法落實，反遭民眾怨聲載道。爰修正購回土地價額計算應以低者為準。為平息民怨，彰顯政府轉型正義，爰建議修正戰地政務終止當年，即民國81年度之公告地價為準，但徵（收）購之

宜。未於一定期間繳清者，視為放棄；不合規定者，駁回其申請，申請人如有不服，得向土地所在地縣（市）政府申請調處。 前項一定期間，不得少於三個月。 縣（市）政府為第二項調處時，得準用土地法第五十九條規定處理。 金門、馬祖私有土地，若為政府機關於戰地政務終止前，未經原土地所有權人同意而占用或逕行登記為國有者，應於本條例○○○年○○月○○日修正之日起算五年內，依原土地所有權人之申請依法返還。<u>不受土地法、國有財產法、都市計畫法或地方政府公產管理法令規定之限制。但依金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例提出請求經確定者，不得再提出申請。</u> 前項返還人民土地之實施辦法由行政院定之。 <u>澎湖於戒嚴期間徵收、價購或徵購作為國防設施使用之土地，應比照辦理；其原土地所有權人或其繼承人得於本條例中華民國○年○○月○○日修正施行日起五年內，向該管土地管理機關提出申請。</u> <u>金門、馬祖之土地登記名義人之全體繼承人於實施戰地政務終止前，如為大陸地區人民者，得由其全體繼承人檢附相關親屬關係證明文件，申請辦理不動產繼承登記，不受臺灣地區與大陸地區人民關係條例第六十條規定之限制。</u>	處。 縣（市）政府為前項調處時，得準用土地法第五十九條規定處理。金門、馬祖地區私有土地，若為政府機關於戰地政務終止前，未經原土地所有權人同意而占用或逕行登記為國有者，應於本條例一百年六月三日修正之日起算一年內，依原土地所有權人之申請依法返還。但依金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例提出請求經確定者，不得再提出申請。 前項返還人民土地之實施辦法由行政院定之。 澎湖地區之土地，凡未經政府機關依法定程序徵收、價購或徵購者，應比照辦理。	價額，如高於 81 年度公告地價，則從高辦理，既貼近民意期待，且符合公平原則（形同原價購回）。 二、再者，無論申請購回或返還土地均應排除土地法、國有財產法、都市計畫法或地方政府公產管理法令之限制，如修正條文第一項、第四項。 三、原條文第二項規定申請購回土地，經審查合格通過之後，須於三十日內繳價，否則視為放棄。此一喪失權利時效之規定過於嚴苛，嚴重損害人民權益，故建議參照土地徵收條例第 51 條規定，如修正條文第二項及第三項所示。 四、原條文第四項規定遭軍方占用返還申請期間，於民國 101 年 6 月 3 日屆滿，參照第一項規定，擬延長申請時效為五年，爰如修正條文第四項所示。 五、依民國 98 年 7 月 1 日修正之兩岸人民關係條例第 67 條規定，臺灣地區人民之配偶為大陸地區人民，其經許可長期居留者，得繼承以不動產為標的之遺產；又依兩岸人民關係條例第 69 條第 2 項規定，中央已訂定大陸地區人民在台灣取得設定或移轉不動產物權許可辦法，放寬不動產之取得。金門、連江縣於終止戰地政務期間前身陷
---	---	--

		大陸地區之鄉親，考量其時空背景，其大陸地區合法繼承人建請放寬，以取得其原得繼承之不動產。本項依現況確有其需要，因涉及兩岸事務，建議洽陸委會協商後再推動修法。
第十三條 本條例適用之土地於金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例第十四條之一適用期間申請發還土地者，因該土地為政府機關使用或已移轉於私人致無法發還土地，得自本條例修正施行之日起二年內，請求該公地管理機關或原處分機關以申請發還時之地價補償之，其補償地價準用土地徵收條例第三十條規定辦理。 前項補償條件、申請期限、應附證件及其他事項之辦法，由行政院定之。	第九條之一 本條例適用之土地於金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例第十四條之一適用期間申請發還土地者，因該土地為政府機關使用或已移轉於私人致無法發還土地，得自本條例修正施行之日起二年內，請求該公地管理機關或原處分機關以申請發還時之地價補償之，其補償地價準用土地徵收條例第三十條規定辦理。 前項補償條件、申請期限、應附證件及其他事項之辦法，由行政院定之。	維持原條文第九條之一，條次遞改。
第十四條 本條例適用之地區於實施戰地政務終止前，曾於金馬地區申請核准荒地承墾並已依限實施開墾，倘其後因軍事原因致未能繼續耕作取得所有權者，承墾人或其繼承人自本條例修正施行之日起二年內，得向該公地管理機關申請補償其開墾費，其已取得耕作權者，按其取得耕作權之年限，以申請時之公告土地現值計算補償之。 前項補償條件、申請期限、應附證件、補償金額及其他事項之辦法，由行政院定之。	第九條之二 本條例適用之地區於實施戰地政務終止前，曾於金馬地區申請核准荒地承墾並已依限實施開墾，倘其後因軍事原因致未能繼續耕作取得所有權者，承墾人或其繼承人自本條例修正施行之日起二年內，得向該公地管理機關申請補償其開墾費，其已取得耕作權者，按其取得耕作權之年限，以申請時之公告土地現值計算補償之。 前項補償條件、申請期限、應附證件、補償金額及其他事項之辦法，由行政院定之。	維持原條文第九條之二，條次遞改。
第十五條 本條例適用之地	第九條之三 本條例適用之地	維持原條文第九條之三，條次遞改。

區，於實施戰地政務終止前位於雷區範圍內之土地，完成排雷登記為公有，經土地管理機關會同有關機關認定無公用之必要，且無下列情形之一者，得讓售佈雷前原權利人、占有人或其繼承人： 一、依法不得私有。 二、影響水源涵養或國土保安。 三、位屬國家公園區內之特別景觀區。 前項得讓售之土地，佈雷前原權利人、占有人或其繼承人得於完成排雷公告之日起五年內，檢具其屬佈雷前原可主張取得土地所有權或合於民法規定時效完成取得土地所有權者之下列證明文件之一，向土地管理機關申請讓售： 一、佈雷前之土地權利證明文件。 二、佈雷前已繳納之土地稅賦、水電或設籍證明。 三、當地鄉（鎮、市）公所或其他政府機關出具之證明。 四、雷區土地所在二人以上四鄰證明或村（里）長出具之證明書，且該證明人於佈雷前應具有行為能力者。 同一土地有二人以上申請讓售，並檢具不同證明文件時，其讓售之優先順序，依前項檢具之證明文件順序定之。 第二項申請讓售案件應檢具之證明文件有不全者，土地管理機關應通知申請人於三個月內補正；不能補正或屆期未補正者，駁回之。經土地管理機關審查無誤者，公告一個月，公告期滿無人	區，於實施戰地政務終止前位於雷區範圍內之土地，完成排雷登記為公有，經土地管理機關會同有關機關認定無公用之必要，且無下列情形之一者，得讓售佈雷前原權利人、占有人或其繼承人： 一、依法不得私有。 二、影響水源涵養或國土保安。 三、位屬國家公園區內之特別景觀區。 前項得讓售之土地，佈雷前原權利人、占有人或其繼承人得於完成排雷公告之日起五年內，檢具其屬佈雷前原可主張取得土地所有權或合於民法規定時效完成取得土地所有權者之下列證明文件之一，向土地管理機關申請讓售： 一、佈雷前之土地權利證明文件。 二、佈雷前已繳納之土地稅賦、水電或設籍證明。 三、當地鄉（鎮、市）公所或其他政府機關出具之證明。 四、雷區土地所在二人以上四鄰證明或村（里）長出具之證明書，且該證明人於佈雷前應具有行為能力者。 同一土地有二人以上申請讓售，並檢具不同證明文件時，其讓售之優先順序，依前項檢具之證明文件順序定之。 第二項申請讓售案件應檢具之證明文件有不全者，土地管理機關應通知申請人於三個月內補正；不能補正或屆期未補正者，駁回之。經土地管理機關審查無誤者，公告一個月，公告期滿無人	
--	--	--

就同一土地檢具相同順序之證明文件申請或其他異議者，土地管理機關按收件日當年度公告地價計價之價格讓售，不受國有財產法第五十八條及地方政府公產管理法令規定之限制。 土地管理機關辦理前項審查，當地縣（市）政府及相關機關應配合會同辦理；前項公告期間如同一土地有他人檢具相同順序證明文件申請或其他異議，土地管理機關得移請土地所在地地政機關準用土地法第五十九條規定處理。	就同一土地檢具相同順序之證明文件申請或其他異議者，土地管理機關按收件日當年度公告地價計價之價格讓售，不受國有財產法第五十八條及地方政府公產管理法令規定之限制。 土地管理機關辦理前項審查，當地縣（市）政府及相關機關應配合會同辦理；前項公告期間如同一土地有他人檢具相同順序證明文件申請或其他異議，土地管理機關得移請土地所在地地政機關準用土地法第五十九條規定處理。	
第十六條 離島之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，<u>其營業稅稅率為零。</u> <u>離島之營業人自國外、保稅區或大陸地區運入各該離島供營運或銷售之貨物，免徵關稅、貨物稅、營業稅、菸酒稅、菸品健康福利捐。</u>離島之營業人進儲供銷售國內產製之貨物，免徵貨物稅、菸酒稅及菸品健康福利捐。 <u>前項商品自離島攜入或運入臺灣本島者，超出一定金額或數量，其超出金額或數量應依關稅法、貨物稅條例、菸酒稅法、加值型及非加值型營業稅法規定計算稅額，由攜入者或運入者補繳關稅、貨物稅、菸酒稅、菸品健康福利捐及營業稅。</u> <u>前二項實施區域及管理辦法，由中央目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。</u>	第十條 澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼及琉球地區之營業人，於當地銷售並交付使用之貨物或於當地提供之勞務，免徵營業稅。 澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼及琉球地區之營業人進口並於當地銷售之商品，免徵關稅；其免稅項目及實施辦法，由財政部定之。 第十條之一 為促進離島之觀光，在澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼及琉球地區設置離島免稅購物商店者，應經當地縣（市）主管機關之同意後，向海關申請登記，經營銷售貨物予旅客，供攜出離島地區。 離島免稅購物商店進儲供銷售之貨物，應依關稅法規定辦理保稅進儲保稅倉庫。 離島免稅購物商店銷售貨物，營業稅稅率為零。 離島免稅購物商店	修正原條文第十條，條次遞改。 查現行「離島建設條例」大抵是補償概念，較為消極，缺少積極性之經濟建設。大多數條文是關於離島居民受損權益的追回與保障，關於建設的工具僅有國際觀光度假區及其附設觀光賭場等，確有不足；再者，據統計離島居民的年所得僅臺灣本島民眾的6成至7成，如何透過離島經濟的發展帶動離島民眾所得的提升，應屬離島建設條例的重點課題。 依現行「離島建設條例」規定，離島免徵營業稅，僅免除營業人該階段繳納營業稅之義務，未能包含本階段所含之營業稅稅額全數退還，造成多數商品於離島銷售時仍隱含營業稅，未能達照顧離島居民之立法美意。爰修正離島營業稅率為零，讓離島銷售之商品實質免收營業稅，藉以使離島營業人較有生存競爭空間；亦可減輕離島民眾

	自國外或保稅區進儲供銷售之貨物，在一定金額或數量範圍內銷售予旅客，並由其隨身攜出離島地區者，免徵關稅、貨物稅、菸酒稅及菸品健康福利捐。 離島免稅購物商店進儲供銷售國內產製之貨物，在一定金額或數量範圍內銷售予旅客，並由其隨身攜出離島地區者，免徵貨物稅、菸酒稅及菸品健康福利捐。 離島免稅購物商店設置之資格條件、申請程序、登記與變更、前二項所定之一定金額或數量、銷售對象、通關程序、提貨管理及其他應遵行事項之辦法，由財政部定之。 離島免稅購物商店違反依前項所定辦法有關登記之申請、變更或換發、銷售金額、數量或對象、通關程序、提貨管理及其他應遵行事項之規定者，海關得予警告，並限期改正或處新臺幣六千元以上三萬元以下罰鍰；並得按次處罰；連續處罰三次仍未完成改正者，得為三個月以上一年以下停業處分。 離島免稅購物商店銷售予旅客之貨物，其數量或金額超過第四項及第五項之限額者，應依關稅法、貨物稅條例、菸酒稅法、加值型及非加值型營業稅法規定計算稅額，由旅客補繳關稅、貨物稅、菸酒稅、菸品健康福利捐及營業稅後，始得攜出離島地區。	因運輸成本，致有物價較高的不公平待遇。 另離島建設條例目前作法僅准許離島設置離島免稅購物商店，旅客購買免稅品時須待出境時方能於出境管制區提領，此與落實全島免稅政策、建構免稅島目標顯有落差。 此次修法即在藉由免稅島之構建，與觀光產業相輔相成，在免稅利基、臺灣製產品品牌優勢及臺灣信譽等優勢下，以「免稅」作為號召，吸引消費人口，振興離島消費市場，進而帶動離島就業及產業發展。同時，以離島做為臺灣精品之展示櫥窗；亦可提高臺灣精品之能見度及帶動臺灣精品之銷售量。基此，將離島地區劃設為免稅島，落實全島免稅政策。 由於離島已列為全島免稅區，爰刪除第十條之一第一項至第三項、第七項，第四項至第六項及第八項酌加修正，併入第十五條，以使條文規制前後一貫。
第十七條 開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先	第十條之二 開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先	維持原條文第十條之二，條次遞改。

辦理地方性公民投票；其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。 前項觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。國際觀光度假區之設施應另包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施。 國際觀光度假區之投資計畫，應向中央觀光主管機關提出申請；其申請時程、審核標準及相關程序等事項，由中央觀光主管機關訂定，報請行政院同意後公布之。 有關觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等事項，另以法律定之。 依前項法律特許經營觀光賭場及從事博弈活動者，不適用刑法賭博罪章之規定。	辦理地方性公民投票；其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。 前項觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。國際觀光度假區之設施應另包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施。 國際觀光度假區之投資計畫，應向中央觀光主管機關提出申請；其申請時程、審核標準及相關程序等事項，由中央觀光主管機關訂定，報請行政院同意後公布之。 有關觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等事項，另以法律定之。 依前項法律特許經營觀光賭場及從事博弈活動者，不適用刑法賭博罪章之規定。	
第十八條 各離島駐軍或軍事單位，在不妨礙國防及離島軍事安全之原則下，應積極配合離島各項建設，並隨時檢討其軍事防務，改進各種不合時宜之軍事管制措施。 軍事設施、文物、裝備及武器釋出及在役轉化之規劃，由行政院指定中央目的事業主管機關邀集有關機關及地方政府，擬訂釋出及在役轉化計畫，報行政院核定。 前項釋出及在役轉化軍事設施、文物、裝備及武器之保存維護及活化利用，由行政院指定中	第十一條 各離島駐軍或軍事單位，在不妨礙國防及離島軍事安全之原則下，應積極配合離島各項建設，並隨時檢討其軍事防務，改進各種不合時宜之軍事管制措施。 為辦理前項事項，行政院應每年定期召集國防部及相關部會、當地民意代表及社會人士，舉行檢討會議，提出配合離島建設與發展之具體措施。	原條文第十一條，新增第二、三、四項。 一、近年來因兩岸局勢改變及戰略部屬變更，軍事設施已逐漸釋出，分別移由國家公園、地方政府或鄉鎮公所等行政層級互不隸屬之單位接管，各有不同的思考方向與觀點，另軍事設施接管後，為保存維護及活化利用，仍有產權處理、建管、消防及都計等法令課題待處理。 二、軍事設施多為戰地政務時期建造，如今從原有用途轉化為新

中央目的事業主管機關邀集有關機關及地方政府組成推動小組，擬訂發展及運用計畫，並協調辦理各項促進事宜。 為保存、修復及再利用離島軍事設施，其有關建築管理、土地使用及消防安全等事項，不受都市計畫法、建築法、消防法及相關法規命令全部或一部規定之限制；其實施辦法，由中央目的事業主管機關擬定，報請行政院核定。為保存、修復及再利用離島軍事文物、裝備、武器及設施，其有關釋出、修復、陳展、使用等事項，不受國有財產法及相關法規命令全部或一部規定之限制；其實施辦法，由中央目的事業主管機關擬定，報行政院核定之。		的使用時，面臨著都市計畫土地使用分區的限制，原有設施在結構、消防避難逃生等設備，無法符合目前建築法令及公共安全的規定。若依現行法令補領「一般建築之使用執照」方式，可能大多必須被拆除或改建。準此，於現有法令的規範之下，軍事設施所具備之歷史特色、記憶及情感的展現，將會遭到扼殺。 三、依「建築法」第九十九條規定，「紀念性之建築物」經縣主管建築機關許可者，得不適用建築法全部或一部之規定；「文化資產保存法」第22條規定，「古蹟、歷史建築及聚落之修復及再利用，有關其建築管理、土地使用及消防安全等事項，不受都市計畫法、建築法、消防法及其相關法規全部或一部之限制」。惟軍事設施不必然為「紀念性之建築物」或「古蹟」，且在保存維護及活用方式上，不盡然應按相同方式處理。因此，特建請參考「文化資產保存法」第二十二條規定，增訂第十七條第四項，俾於適用建築管理及消防安全相關法令有困難時，得提具替代方案經審核通過後實施。 四、軍事設施（包括：建築物、建築物設備、碉堡、紀念碑、坑道
---	--	---

		等設施)及文物(包括:軍事裝備、武器、雕像、航空器、視聽資料、照片、地圖、手稿、勳(獎)章、服飾、旗幟等物件)統籌規劃、運用(包括:釋出項目、原則、期程、產權處理、釋出後之處理)等事宜,應擬訂具指導性的整體發展計畫,並推動處理各項面臨的法令課題。因之,建請增訂第三項及第四項條文。
第十九條 離島接受國民義務教育之學生,其書籍費及雜費,由<u>中央目的事業主管機關</u>編列預算補助之。 因該離島無學校須至臺灣本島或其他離島受義務教育之學生,其往返之交通費用,由教育部編列預算補助之。但學生因交通因素無法當日往返居住離島者,得以該交通費支付留宿於學校所在地之必要生活費用。	第十二條 離島地區接受國民義務教育之學生,其書籍費及雜費,由教育部編列預算補助之。 因該離島無學校致有必要至臺灣本島或其他離島受義務教育之學生,其往返之交通費用,由教育部編列預算補助之。但學生因交通因素無法當日往返居住離島者,得以該交通費支付留宿於學校所在地區之必要生活費用。	將原條文第十二條第一項,教育部改為中央目的事業主管機關,餘維持原條文,條次遞改。
第二十條 為鼓勵教師留任,保障離島學生接受國民義務教育之受教權,初任離島國民義務教育教師應至少服務六年,始得提出申請介聘至臺灣本島學校服務;其聘任期限不受教師法第十三條規定之限制。 離島師資培育之公費生,其服務年限依相關規定辦理。	第十二條之一 為保障離島地區學生之受教權,離島地區國民教育階段初聘教師應服務四年以上,始得提出申請介聘至台灣本島地區學校。	修正原條文第十二條之一,條次遞改。 依現行教師法第十三條推定,略以:「高級中等以下學校教師聘任期限,初聘為一年,續聘第一次為一年,以後續聘每次兩年,…」爰各縣(市)政府未能訂定相關服務年限,致離島國民義務教育階段教師流動率居高不下,造成學生面臨年年換老師,影響其學習效果甚鉅。為規範離島接受國民義務教育階段初任教師服務年限,擬比照地方基層特考新進公務人員之規定,有服務年資

		的限制，以減少教師流動，安定學校人事，藉以提升學生學習效果。
第二十一條 <u>中央目的事業主管機關應編列預算，補助在離島開業之醫療機構、護理機構、長期照顧機構及其他醫事機構與該離島所缺乏之專科醫師；其特別獎勵及輔導辦法，由中央目的事業主管機關定之。</u> <u>為保障離島居民就醫權利，離島醫學公費生服務期滿繼續留任於離島公立醫療機構實際從事醫療、保健、防疫及其有關之衛生行政工作者，中央目的事業主管機關應訂定特別獎勵及輔導辦法，並編列預算補助。</u> 對於有接受長期照顧服務必要之身心障礙者及老人，中央目的事業主管機關應編列經費補助之。 為維護離島老人尊嚴與健康，中央目的事業主管機關應提供老人每二年一次比照公務人員健康檢查項目之體檢；其與老人福利法得由直轄市、縣（市）主管機關當年提供之老人健康檢查之費用差額，由中央目的事業主管機關編列預算補助。 <u>六十五歲以上離島地區居民全民健康保險保險對象應自付之保險費，由中央政府編列預算支應。</u>	第十三條 為維護離島居民之生命 safety 及身體健康，行政院應編列預算，補助在離島開業之醫療機構、護理機構、長期照顧機構及其他醫事機構與該離島地區所缺乏之專科醫師，並訂定特別獎勵及輔導辦法。 對於應由離島緊急送往臺灣本島就醫之急、重症病人暨陪同之醫護人員，其往返交通費用，由中央目的事業主管機關補助之。 對於有接受長期照顧服務必要之身心障礙者及老人，中央目的事業主管機關應編列經費補助。 為維護離島老人尊嚴與健康，中央目的事業主管機關應提供老人每二年一次比照公務人員健康檢查項目之體檢，其與老人福利法由直轄市、縣（市）主管機關當年提供之老人健康檢查之差額，由中央目的事業主管機關編列預算補助。	修正原條文第十三條第一項並增列第二項、第三項。 一、為確保離島地區急救責任醫院服務品質，以及有效網羅資深急重症專科醫師，藉此提升離島居民對全國醫療之信任感，降低高成本高風險之空中後送機率。 二、為因應馬祖地理分散於四鄉五島，各離島醫師須獨當一面承擔所有醫療重任，羅致馬祖地區醫療人才在地久任，健全醫療基本量能，以確保地區醫療服務品質操之在我的目標，進而全面充實醫師在地化服務，以落實培植長駐馬祖地區醫療人力為宗旨。前開對象以服務屆滿後次月生效，支給參酌行政院 94 年 8 月 3 日院授人給字第 0940020548 號函修正核定『衛生醫療機關醫師不開業獎金支給表-規定加發百分之五十』。其在職進修暨訓練要點仍依『連江縣公費生養成醫事人員在職教育進修及訓練要點』辦理。為鼓勵離島公費醫生充實離島醫療人力，自宜給予激勵措施，以安定服務作為。此外，離島醫學公費生服務期滿即離開，惟該等醫生正處經驗、經歷及年

		紀高峰期，離開對於離島醫療之影響甚鉅，因之，如能給予適當的保障及獎勵，對於離島醫療人力之維護，自有其貢獻。 三、近年馬祖在地久任之醫師荒愈行嚴重，又因應國軍精實方案103年撤軍在即，使原本就已不足基本醫師人力又雪上加霜。因本縣各離島鄉衛生所仍仰賴國防部軍醫人力，以維持24小時軍民急門診醫療業務，軍方人力撤離將嚴重影響本縣各離島鄉衛生醫療業務之日常運作。 四、多年來，我國離島地區因地處偏遠交通不便，且只有地區醫院，醫療資源長期短缺，居民重大傷、病均依賴後送至台灣本島，屢屢延誤就醫黃金時機，但政府對離島地區居民卻課以等同於台灣本島居民的昂貴健保費，明顯違反憲法第七條所揭櫫的平等原則。 五、為考量離島居民人口老化嚴重，就醫條件不佳，增訂本條例第二項，離島地區六十五歲以上居民應自付之全民健康保險費，應由中央政府編列預算全額補助。
第二十二條 離島居民經當地醫療機構轉診之緊急、嚴重病人赴臺灣本島就醫住院者，其住院之健保醫療	第十三條 為維護離島居民之生命 safety 及身體健康，行政院應編列預算，補助在離島開業之醫療機構、護	刪除原條文第十三條第一項，修正原條文第十三條第二項，並新增條文第二十二條第一項。 離島環境特殊，醫療

部分負擔費用，由中央目的事業主管機關編列預算全額補助之。 對於應由離島緊急送往臺灣本島就醫之緊急、嚴重病人暨陪同之醫護人員，其往返臺灣本島與離島暨縣境內島際間之交通費用，由中央目的事業主管機關全額補助之。	理機構、長期照顧機構及其他醫事機構與該離島地區所缺乏之專科醫師，並訂定特別獎勵及輔導辦法。 對於應由離島緊急送往臺灣本島就醫之緊急、嚴重病人暨陪同之醫護人員，其往返交通費用，由中央目的事業主管機關補助之。 為維護離島老人尊嚴與健康，中央目的事業主管機關應提供老人每二年一次比照公務人員健康檢查項目之體檢，其與老人福利法由直轄市、縣（市）主管機關當年提供之老人健康檢查之差額，由中央目的事業主管機關編列預算補助。	資源較為匱乏，遇有離島居民患有急、重症，而須轉診後送臺灣本島就醫者，常須負擔龐大轉診交通及醫療費用，而離島縣內島際交通費用，如澎湖的花嶼至馬公、金門的烈嶼至大金門、連江的莒光至南竿等交通費用，所費不貲，爰建請增訂修正第二十條條文，規定中央目的事業主管機關須編列預算補助健保費及其他費用之部分負擔費用，甚至全額負擔。對於緊急後送之急重症病患及其陪同人員往返島際間之交通費用，亦由中央目的事業機關編列預算補助之。
第二十三條 <u>為鼓勵離島地區發展國際醫療產業，私立醫療機構得以公司設立，向中央目的事業主管機關申請特許於指定區域內專辦觀光醫療，該中央目的事業主管機關得專案核定其設置之病床數。</u> <u>為有效提升改善離島醫療機構水準，在離島設立之大學、大學分校或分部得設醫學院之相關科系，不受相關教育法令之限制。</u>		新增第二十三條。 為鼓勵離島發展國際醫療事業，特許離島經營觀光醫療；對於培育離島醫療人力，特賦予在離島設立醫學院的相關科系招生，得不受相關教育法令之限制。
第二十四條 離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取，其營運單位因依該項費率收費致產生之合理虧損，由中央目的事業主管機關審核後，編列預算撥補之。但蘭嶼地區住民自用住宅之用電費用應予免收。 離島地區尚未完成水電鋪設接管區域，應由中央目的事業主管機關	第十四條 離島用水、用電，比照臺灣本島平均費率收取，其營運單位因依該項費率收費致產生之合理虧損，由中央目的事業主管機關審核後，編列預算撥補之。但蘭嶼地區住民自用住宅之用電費用應予免收。	原條文第十四條新增第二項，條次遞改。 澎湖離島尚有望安鄉東吉、花嶼、東嶼坪、西嶼坪四村及馬公市桶盤里等5離島尚未由台電公司接管；望安鄉東吉、花嶼、東嶼坪、西嶼坪4村及馬公市桶盤里、虎井里等6離島尚未由自來水公司接管，造成當地居民生活極度不便，應由中央目的事業主管機關限定

限定一定期限內，命臺灣電力股份有限公司暨臺灣自來水股份有限公司供應。		一定期限，由臺灣電力股份有限公司暨臺灣自來水股份有限公司供應，以利離島民生需求。
第二十五條 為維護離島之自然生態環境，並尊重人民環境自主權，應保障離島風力發電場域開發再生能源之權利。於離島一定區域內經營再生能源者，由離島直轄市、縣(市)政府核准；其區域範圍，由地方政府劃定並公告之。		新增第二十五條 離島之自然環境生態特殊，卻具有能源開發價值，為促進環境生態平衡並保障離島擁有風場、潮汐、潮流、太陽能等再生能源開發同意權。比如為保障澎湖地區擁有風場、潮汐、潮流、太陽能等再生能源開發同意權。其一定區域內包含澎湖縣極東、查母嶼、極西、花嶼、極南、七美嶼、極北、大蹺嶼等南北60公里、東西40公里，所轄面積2,400平方公里範圍。此外，金門、馬祖風力經年都很強烈，如能開發風力發電，自亦可降低火力發電成本，亦符合環保，爰為之規定。
第二十六條 依本條例所為之離島開發建設，由中央目的事業主管機關編列預算專款支應；如有不足時，由離島開發建設基金補足之。	第十五條 依本條例所為之離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足之。	維持原條文第十五條，條次遞改。 規定中央目的事業主管機關應編列離島開發建設預算，餘酌作文字修正。
第二十七條 為促進離島居民對外交通便捷，其與臺灣本島間對外交通費用，應由中央目的事業主管機關編列預算補貼；如係補貼票價者，金額不得低於其票價百分之三十。 前項票價補貼辦法，由中央目的事業主管機關擬訂，報行政院核定之。	第十五條之一 為促進離島地區居民對外交通便捷，凡與台灣本島間對外交通費用，應由中央政府編列預算補貼，如係補貼票價者，金額不得低於其票價百分之三十。 前項票價補貼辦法，由交通部擬訂，報行政院核定之。	酌作文字修正，餘維持第十五條之一條文，條次遞改。
第二十八條 為加速離島建設，中央主管機關應設置離島建設基金，基金總額不得低於新臺幣三百億元，基	第十六條 為加速離島建設，中央主管機關應設置離島建設基金，基金總額不得低於新臺幣三百億元，基	原第十六條新增第二項、第三項，條次及原第二項項次遞改。 一、依本條例成立之「離島建設基金」補助離

金來源如下： 一、中央政府分十年編列預算或指定財源撥入。 二、縣（市）主管機關編列預算撥入。 三、基金孳息。 四、人民或團體之捐助。 五、觀光博弈業特許費。 六、其他收入。 <u>離島建設基金餘額不足新臺幣一百億時，應由中央政府編列次年度預算補足之。</u> <u>離島建設基金運用於補助計畫經費每年不得低於新臺幣三十億元。</u> 離島建設基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。	金來源如下： 一、中央政府分十年編列預算或指定財源撥入。 二、縣（市）主管機關編列預算撥入。 三、基金孳息。 四、人民或團體之捐助。 五、觀光博弈業特許費。 六、其他收入。 離島建設基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。	島縣市推動各項建設計畫，迄今已屆11年，惟中央政府前於99年編列最後一筆預算挹注至累計撥入基金總額達新臺幣300億元之後，100年起即無中央政府撥入收入來源，致目前額度僅餘新臺幣80多億元，面對離島建設基金逐漸用罄之情勢，如未持續編列預算挹注，離島未來建設經費來源堪慮，離島永續性發展恐淪為空談。爰建議基金餘額不足新臺幣一百億元時，宜由中央政府繼續編列預算撥補，以維持基金正常運作。 二、鑒於離島民生基礎建設仍遠落後於臺灣本島，宜明定運用於補助計畫支援各項離島建設之經費，每年不得低於一定額度之規定，方有足夠財源推動離島開發建設，平衡離島地區在建設發展上受到之限制。
第二十九條 第十九條、第二十一條及第二十二條、第二十四條之補助辦法，由離島建設指導委員會會同各目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。 <u>離島之教育文化應予保障。該地區人才之培養，應由中央目的事業主管機關訂定保送辦法，以扶助並促其發展。</u> <u>中央目的事業主管機關應訂定辦法，規範離島各級國際學校之設置，准許臺商子女、離島</u>	第十七條 第十二條至第十四條之補助辦法，由離島建設指導委員會會同各目的事業主管機關擬訂，報請行政院核定之。 澎湖、金門、馬祖、綠島、蘭嶼及琉球地區之教育文化應予保障，對該地區人才之培養，應由教育部會同相關主管機關訂定保送辦法，以扶助並促其發展。	維持原條文第十七條，並新增第三項，條次遞改。 為因應兩岸發展及全球化之趨勢，對離島人才培育，中央目的事業主管機關應訂定離島保送就學辦法；復以因應兩岸關係和緩，應鼓勵離島設立各級國際學校，並放寬就學限制。

學生、大陸學生及外籍學生得至離島國際學校就讀。		
	第十八條 為促進離島發展，在臺灣本島與大陸地區全面通航之前，得先行試辦金門、馬祖、澎湖地區與大陸地區通航，臺灣地區人民經許可後得憑相關入出境證件，經查驗後由試辦地區進入大陸地區，或由大陸地區進入試辦地區，不受臺灣地區與大陸地區人民關係條例等法令限制；其實施辦法，由行政院定之。	建議刪除，目前大三通已啟動，且已實施「小三通人員往來正常化實施方案」。
第三十條 為促進離島經濟發展，並推動兩岸經貿合作，離島得經行政院特許，與大陸地區及其他國家或地區先行試辦經濟合作。 前項有關租稅措施，準用自由貿易港區設置管理條例第五章規定。		新增第三十條 現行「離島建設條例」以規則補償機制為主，較為消極，缺少積極性之經濟建設，未能全盤考量離島如何善用鄰近大陸地區的區位優勢，以創造更有利的經濟發展要件。 近來，大陸地區以海西經濟區，試行諸多惠臺政策，將對臺灣產業產生磁吸效應，嚴重威脅到本島產業之生根；離島亦有邊緣化之危機。為因應前揭危機，爰將離島規劃為「兩岸互信合作的先行示範區」，金門、馬祖、澎湖得經行政院特許，與大陸地區先行試辦經濟合作，賦與離島如同大陸平潭特殊法律定位，始能有利於招商，發展離島經濟，提昇民眾就業機會，改善民眾生活品質。爰規定在離島區位優勢及全島免稅的利基下，建構離島產業發展定位，促進離島永續發展。
第三十一條 本條例施行細則，由中央主管機關定之。	第十九條 本條例施行細則，由中央主管機關定之。	維持原條文第十九條，條次遞改。

第三十二條 本條例自公布日施行。	第二十條 本條例自公布日施行。	依一般立法例酌作修正。
---------------------	--------------------	-------------

資料來源:紀俊臣，2012〈離島建設條例修正案問題聚焦之研究〉，金門縣政府委託研究成果報告書

附件二 縣政顧問訪談紀錄(一)

縣政顧問陳立法委員雪生電話訪談

受訪時間：民國 101 年 11 月 22 日上午 10：30 至 11：00

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪談大要

本縣前縣長陳立法委員雪生先生，係縣政顧問。對於縣政瞭若指掌，只因忙於公務，致未能接洽訪談事宜。七月二十一日，在台北國軍英雄館舉辦「連江縣永續經營與發展學術研討會」時，本擬訪談，因陳委員發言非常豐富，未便打擾而延宕至今。

今早陳委員在臺北立法院接受電話訪談，因係計畫主持人三十年前在臺北市府服務的老同事，陳委員非常率真的說：「連江縣的問題說多不多，但處理起來不是很容易，以致多年來都解決不了。」就未來 104-107 年度施政取向而言，主要有下列事項：

一、交通問題：馬祖觀光客一年只有 10 萬人，主要係交通問題嚴重。未來，不論空中，海上皆有改善的急迫性。陳委員說他在立法院多次質詢中央部會儘速改善，未來仍然如此。他希望台馬輪能儘速購買，及早下水提供服務；如果未來能添購快輪更好。至於空中交通即真是問題所在，其北竿機場的儀表設備務必改善，以使馬祖航班正常，馬祖在觀光上才有願景。目前如可推動黃歧海上航線，以形成馬祖與大陸閩東的互補關係，將是未來馬祖很可作為的經濟發展所在。蓋黃歧與馬祖距離僅有 8 公里，航程祇有 20 分鐘，在馬祖經營博弈產業後，黃歧將與馬祖形成非常緊密的互動關係。

二、免稅島問題：離島建設條例之修正勢在必行。陳委員即積極主張推動金馬「免稅島」之計畫，以加速發展金馬經濟貿易自由化。

三、觀光博弈問題：這固然是馬祖人最關心的發展議題，但需要策進的配套措施尚在構思階段，未來立法院審議相關法案時，陳委員將會特別關注，求其具體可行。

四、施政方面：陳委員係前任縣長，認為縣政府管考尚稱良好，但財政困難是中央與地方皆即須解決的課題。其希望施政更好，則是固不待言之事。

附件三 縣政顧問訪談紀錄(二)

訪問對象：連江縣政顧問 陳高燦

紀錄：紀俊臣

訪問時間：101 年 6 月 28 日 下午 8 時 30 分

訪問地點：電話訪問

訪問提綱：

- 一、請問連江縣政府目前施政所面臨的問題為何？針對未來施政方向、施政策略有哪些看法與建議？

未來連江縣所面臨的問題及其對策，固然與執政者的選擇有關，就以縣政顧問及關切連江發展的老馬祖人而言，目前看到的問題就是交通問題，交通部解決一切免談，而且交通應由空中交通去求突破。針對沸沸揚揚的博弈業問題，更宜審慎，且由馬祖在地人去抉擇，在外的馬祖人不宜介入。

- 二、請問您認為如何促成連江縣地方治理的永續經營與發展？

連江縣的永續發展還是朝當地特色為宜，太過人工的設計，並不符合發展需要。

- 三、請問有關連江縣執行 100 年度離島綜合建設基金補助計畫情形如何？有何實益？如有遭遇困難如何處理？

目前執政的成效固然不錯，但似乎都屬一般行政措施，缺乏用心，更無較長遠的理想設計，這是需要再努力之所在。

- 四、請問有關連江縣政府執行 101 年度施政計畫，目前執行情形如何？有否需要協調之處？

- 五、請問有關連江縣政府對於 104 至 108 年度施政計畫，有何具體構想？其願景如何？

對於連江縣政府未來的施政，固然需要縣長的施政理想，但施政要有計畫，目前經由評估等步驟，使其計畫周詳，則是未來要努力的方向。

- 六、請問有關連江縣政府對於執行各項計畫，有何管考系統？目前管考情形如何？有何改進之處？

- 七、請問有關連江縣政府對於執行計畫之管考流程，有何建議？有否發現管考機制的流程問題？目前尚待改善之處為何？

- 八、請問有關連江縣政府對於管考系統，有何借重外國機制之處？目前執行管考計畫要如何改善，始符合未來願景？

連江縣施政可以參考臺北市的管考經驗，並且與臺北市相關局處建立策略性聯盟，由臺北市支持連江縣之施政發展。

附件四 縣政顧問訪談紀錄(三)

訪問對象：連江縣政顧問 葉金福

紀錄：張慈芳

訪問時間：101 年 6 月 29 日 上午 9 時

訪問地點：新北市中和區景新街家中

訪問提綱：

- 一、請問連江縣政府目前施政所面臨的問題為何？針對未來施政方向、施政策略有哪些看法與建議？

馬祖的迫切需求是交通。雖然目前有兩個機場，但是機場的設施老舊，沒有科學的導航，只能肉眼來目測下降。當天氣不好時只能搭船，一般人坐船的心理負擔會很重，故交通問題變成馬祖最大阻礙。

目前縣長是積極在改善海上的交通，希望船的形式能改變、速度能快。可是每次購回的船隻都是別人淘汰或改裝的，這並不是人民的需求。像是從基隆到馬祖航線很長，要能接受 9 級風力的船，其所需的船隻就必須是新型。

- 二、請問您認為如何促成連江縣地方治理的永續經營與發展？

我認為馬祖環海，去發展海上資源還是比較穩當；利用海洋資源來吸引、推動觀光、推展各企業人士舉辦海上活動，例如季節性活動，如：海上摩托車、釣魚。因為馬祖是屬於海島型的，應保留它原始風貌，像地下坑道、戰備器具都可以拿來作為觀光吸引點。

- 三、請問有關連江縣執行 100 年度離島綜合建設基金補助計畫情形如何？有何實益？如有遭遇困難如何處理？

離島補助計畫實際內容，只有當政者較為清楚。比如像是部分特殊的軍人返鄉補助，但整個計畫還是取決於執政者如何規劃補助基金之用途。

- 四、請問有關連江縣政府執行 101 年度施政計畫，目前執行情形如何？有否需要協調之處？

記得我負責民政部門時的安老院、育幼院還有衛生院，都是我自己到衛生署爭取衛生計畫來補助，所爭取的經費也要補助其他項目。當某一項目有剩餘的，再拿來做其他的計畫。

- 五、請問有關連江縣政府對於 104 至 108 年度施政計畫，有何具體構想？其願景如何？

公職人員的一舉一動，都要有計畫，先有計畫以後，再來思慮然後執行。當年我們在臺北市拿回的醫療資源都要比任何縣市支援馬祖來的多。我們覺得臺北市不管人力、資源，對馬祖的協助要大於其他縣市。

- 六、請問有關連江縣政府對於執行各項計畫，有何管考系統？目前管考情形如何？有何改進之處？

- 七、請問有關連江縣政府對於執行計畫之管考流程，有何建議？有否發現管考機制的流程問題？目前尚待改善之處為何？

八、請問有關連江縣政府對於管考系統，有何借重外國機制之處？目前執行管考計畫要如何改善，始符合未來願景？

附件五 縣政顧問訪談紀錄(四)

訪問對象：行政院政務委員黃光男

紀錄：張慈芳

訪問時間：101 年 7 月 02 日 上午 9 時

訪問地點：行政院 政務委員黃光男辦公室

訪問提綱：

一、請問連江縣政府目前施政所面臨的問題為何？針對未來施政方向、施政策略有哪些看法與建議？

連江縣的歷史悠久、福州語、保留戰地及陌生感，這都與其它離島有所不同，令人感到珍惜，是為觀光行銷優勢；且若將連江發展為公職人員退休聖地，不僅增加人口，也帶來經濟效益。

二、請問您認為如何促成連江縣地方治理的永續經營與發展？

連江縣的永續發展應朝向保留歷史，不應有現代建築，破壞歷史原貌。再者，以宗教為主題，增加文物雕塑及藝術發展。也可舉辦季節性之節慶，如：賞鳥、垂釣…等活動。

而連江老酒聞名，應發展品牌老酒，做為地方產業，搭配行銷手法，像是老朋友長長久久等宣傳，才能行銷當地之特產。

三、請問有關連江縣執行 100 年度離島綜合建設基金補助計畫情形如何？有何實益？如有遭遇困難如何處理？

中央補助固然需要，但發展自身產業更為重要，才能確實改善地方財政。地方政府應確實了解建設基金應如何善用，例如：輔導馬祖老酒經營、民宿、宗教藝術發展、風力發電，以此建設當地觀光條件，才能確實增加觀光誘因。

四、請問有關連江縣政府執行 101 年度施政計畫，目前執行情形如何？有否需要協調之處？

做任何事都需要協調，必須說明經費的來源及用途，並推估效益。許多人對政策內容不理解，能經由溝通、說明讓他人知悉，才能使政策推動更為順利。

五、請問有關連江縣政府對於 104 至 108 年度施政計畫，有何具體構想？其願景如何？

首要發展應為觀光，再搭配上適當的產業經營，來改善地方經濟，其周邊條件也須隨之提升，如交通條件的改善。除硬體設備的改善，軟實力的培植更為重要，找出馬祖特色，像是以宋代服飾作為傳統服裝，並以產銷做為地方行銷亮點。

六、請問有關連江縣政府對於執行各項計畫，有何管考系統？目前管考情形如

何？有何改進之處？

酒廠銷售應帶入企業化概念，增加市場差別，輔以行銷手法才能發展觀光特色。另外人事的管理，也須加入獎金獎勵制度，讓銷售人員更賣力推銷產品，以客為尊的態度，當能吸引客源。

七、請問有關連江縣政府對於執行計畫之管考流程，有何建議？有否發現管考機制的流程問題？目前尚待改善之處為何？

縣政顧問很重要，人數不必過多，但提出之意見須具建設性，真正能注意地方發展。而地方行政官員的態度也很重要，前人建立好的制度應保留，再加入更有助益之建設，曾能使施政效能不斷進步。

八、請問有關連江縣政府對於管考系統，有何借重外國機制之處？目前執行管考計畫要如何改善，始符合未來願景

附件六 縣政顧問訪談紀錄(五)

縣政顧問陳永寬教授電話訪談紀錄

受訪時間：民國 101 年 11 月 22 日上午 10：00 至 10：30

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪談大要

在縣政顧問中有位銘傳大學的老長官，那就是觀光學院前院長陳永寬教授。陳教授係觀光學院大老，過去在學校與計畫主持人互動很多，其研究室亦在隔壁。陳教授聽說要採訪，還以為是當面深度訪談，當說明可電話訪談時，即予答應受訪。

陳教授曾擔任觀光所連江班授課教席多達五年，來去馬祖不下二十次，對馬祖非常了解。他說馬祖的問題，幾乎都和「交通」有關。交通如果能解決，其他問題都好處理。事實上，交通與就業息息相關，如果霧季交通問題能克服，馬祖觀光客必然大幅成長；馬祖的天然條件是馬祖的觀光資源，只要交通沒問題，兩岸人民即會到馬祖旅遊。

目前中央與地方正協力推動交通改善計畫，比如臺馬輪已下單訂購，後年就可以下水服務台馬之間。觀光博弈復於今年 7 月完成公投，只要配套法制立法完備，相信馬祖的經濟願景，絕不輸於臺灣本島。目前馬祖的行政效率也不錯，我們銘傳有何要求都能很快辦到，令人佩服！

未來的連江縣，就是在交通大幅改善後，陸續發展「社區總體營造」，營造「社區觀光」特色，比如芹壁聚落，都是展現「閩東文化」「閩北文化」的觀光景緻，希望能好好規劃和維護。當然，馬祖仍然有些需要再努力的地方，比如沙灘固然很美，但缺乏維護，如能與林務局協調，在海灘不遠處多種些樹，成蔭後必然非常典雅景緻。所種的樹必須考量沙灘所易成長的植物類生物，始可達致存活率高，而且成林快的地步。大家共同努力喔！

附件七 縣政顧問訪談紀錄(六)

縣政顧問劉小如教授電話訪談紀錄

受訪時間：民國 101 年 11 月 22 日上午 9：30 至 10：00

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪談大要

劉小如教授係環境保護學者，她對於連江的期許特別深厚。當她看到博弈公投時，基本上係堅持反對的立場，其所以不表贊同，係因她認為馬祖人的未來應該是多選項的、多元化的，在經濟之外，還有文化、自然，豈能祇就「經濟」一項去考量。要知社會發展是不能還原的，一旦從事博弈後，馬祖的人文歷史必然改觀。對於馬祖的永續發展，劉教授很謙虛，認為她還要多到馬祖訪視，多了解馬祖，才能提出未來比較可期待的願景；但劉教授殷切期盼，馬祖是有文化的社區，則與眾多顧問無二致。

附件八 縣政顧問訪談紀錄(七)

縣政顧問喻肇青教授電話訪談紀錄

受訪時間：民國 101 年 11 月 22 日下午 4：00 至 4：30

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪談大要

中原大學喻肇青教授係本計畫主持人多年老友，前在民政司服務時，喻教授常常提供文化資產的諮詢服務。喻教授認為當前的連江縣發展，如以觀光博弈產業而言，可能情況不會很好。喻教授非常認真的說，「馬祖應以馬祖的既有條件，發展馬祖」，目前馬祖的條件，就是與大陸距離較近，如能因應兩岸關係的和緩，以推動觀光，將是最具特色的觀光資源，豈可坐失機會？馬祖的歷史，尤其在亮島人挖掘出來後，其歷史文化地位大幅提昇。此外，閩東文化保持很好，應稱之馬祖文化，如能加強政治行銷或文化在地行銷，則是可以列入世界文化遺產的重要資產。

基於此一體認，馬祖如能在觀光方面充實旅運設備；尤其民宿方面，制定該縣自己制定民宿自治條例自行管理，也許更能滿足民眾的需要。未來的馬祖，在「社區觀光」方面是一個值得切入的觀光機會點，中央與地方協力推動，成效必然更好。

當前連江縣政府應重視基本調查、產業調查，就其環境、生物、海岸、生態等方面之調查，皆是值得推動的工作重點。此外，在觀光活動上可積極發展各冬季活動；乃至島際活動，甚至金馬間的旅遊，皆是可做卻未做的觀光事業規劃，自當積極策進。

附件九 縣政顧問訪談紀錄(八)

縣政顧問周宗賢教授電話訪談紀錄

訪問對象：周宗賢顧問

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪問時間：101 年 11 月 22 日 11:00-11:30

訪談大要

周教授係國內最具著名的民俗學家，對於古蹟的指定、管理貢獻良多。經電話訪談，雖略顯重聽，仍欣然接受訪談，至表欽佩之意！

周教授認為連江未來的發展，無可限量，但必須澈底解決交通問題；尤其空中交通，絕不宜再拖延不決。其次是居住環境的改善，儘管馬祖聚落頗具盛名，但其他居住環境較差；尤其發展觀光所需的觀光大飯店，尚待招商興築，亦已觀光發展。

目前馬祖推動觀光博弈，應注意負面影響，必須有因應對策，而且全力策進，以提升人民之就業機會、並且改善生活品質。這是未來刻不容緩的工作重點。

附件十 縣政顧問訪談紀錄(九)

縣政顧問蔡進發教授電話訪談紀錄

訪問對象：縣政顧問蔡進發教授

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪問時間：101 年 11 月 22 日 09:30-10:00

訪談大要

縣政顧問蔡進發教授係交通專家，其在交通專業上有頗為獨到的看法。其認為馬祖的交通，就是天氣不好，海況亦差。所倖中央與地方已決定新購臺馬輪；如能添購快速輪，必然大大縮小馬祖與兩岸的距離。

蔡教授認為馬祖發展博弈產業固然不錯，但距離實現還有一大段距離。目前應發展基礎建設，將民生必要設施積極改善，鼓勵企業界來馬投資觀光旅館業。此外，對於空中交通，在企求安全的條件下，應有較為完善的機場管控儀表，以使航班正常。

蔡教授對於連江的願景，基本上是樂觀的，他看到縣長的積極與毅力，正如同看到馬祖的願景，是可以期待的。

附件十一 縣政顧問訪談紀錄(十)

縣政顧問陳開憲執行長電話訪談紀錄

訪問對象：縣政顧問陳開憲執行長

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪問時間：101 年 11 月 22 日 15:00-15:30

訪談大要

縣政顧問陳開憲先生，係園藝學者，現任鑫聯網國際公司執行長。陳執行長認為金馬二島都是很令人欽佩的島嶼，在臺灣本島各地方自治團體皆有龐大債務之時，金門、連江二縣卻是距離大陸最近的離島縣，竟然是唯二沒有「負債」的縣，亦可知目前連江並無財政問題。

連江人口少，又無財政困難，其執政的縣長即應放開手，大力推動建設；尤其是改善交通，與其依賴中央編列預算支援，還不如自行籌款興築。馬祖未來有酒廠可上市，以市場龐大資金發展建設，復可以博弈產業發展經濟。連江縣應以「財政自主」的原則，發展事業；如期待中央關愛眼神，將是不切實際的。

陳執行長真是性情中人，正期待馬祖有個好的未來。

附件十二 縣政顧問訪談紀錄(十一)

縣政顧問李永展教授電話訪談紀錄

訪問對象：縣政顧問李永展教授

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪問時間：101 年 11 月 22 日 16:30-17:00

訪談大要

李永展教授係國內著名「永續發展」學者，其在推動永續社會方面深受好評，尤其他曾在桃園縣政府主管都市發展，對政府施政有相當的瞭解，李教授認為馬祖可發展「地中海式生態旅遊」；即以其在地特色，諸如：潮汐帶、閩東(馬祖)建築、甚至東莒大埔聚落，或戰地文化景觀。上揭都具有申請世界文化遺產的「文化保存」價值。

目前第一期離島建設基金即將用罄，需要政府再編列第二期基金，以發展離島建設；此時，馬祖可積極發展體驗經濟、生態旅遊，用以展現在地特色。馬祖由於財政不是很好，需要中央協助尚多，正是馬祖有異於金門之所在。連江縣政府公務人員的素質好，其在縣長的積極領導下，將可呈現輝煌的縣政事業，這是政府可以永續的保證。

附件十三 縣政顧問訪談紀錄(十二)

縣政顧問紀振清教授電話訪談紀錄

訪問對象：縣政顧問紀振清教授

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪問時間：101 年 11 月 22 日 18:00-18:20

訪談大要

高雄大學法律系紀振清教授，在百忙中抽空接受電話訪談。紀教授與計畫主持人係同宗，他認為馬祖應該以其離島優勢發展觀光；尤其應該注重文化創意產業，比如：民宿、民俗、閩東建築、聚落，乃至節慶的舉辦，皆是可以爭取兩岸年輕人到馬祖旅遊的觀光吸引物。

目前馬祖太強調觀光博弈，容易引起反感，比如：舉辦「麻將大賽」，即被批評有「違法」之嫌，可見博弈產業仍有諸多疑慮。此時，連江縣政府努力規劃文化觀光，也許是比較可行的途徑。

附件十四 縣政顧問訪談紀錄(十三)

縣政顧問邱吉鶴教授電話訪談紀錄

訪問對象：邱吉鶴教授縣政顧問

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪問時間：101 年 11 月 22 日 17:00-17:30

訪談大要

邱吉鶴教授先後在研考會、考選部擔任要職，對於施政自然較為瞭解，其在去年曾獲得連江縣政府委託辦理 100 年度「離島綜合」，對於馬祖可說相當瞭解。邱教授認為馬祖發展觀光博弈產業成功率不高，蓋馬祖交通條件差，觀光條件也未必好，觀光客源如何擴展，實在大有問題。

目前連江縣政府積極確立馬祖產業定位，如果馬祖傾向大陸交流，則宜重視兩岸發展，將馬祖與福州生活圈相結合，如再爭取臺灣觀光客源，則應積極改善與臺灣的空中交通，目前這方面努力不夠，需要中央與地方共同策進。

馬祖的酒廠經營很差，主要是投資太少，生產力自然不高，這是應努力卻不夠努力之處。

基本上，邱教授對於連江的發展，係抱持審慎客觀的態度，期待縣政領導人的帶領，以建構可長可久的文化馬祖，可早日實現。

附件十五 縣政顧問訪談紀錄(十四)

縣政顧問劉國平教授電話訪談紀錄

訪問對象：縣政顧問劉國平教授

訪談人：紀俊臣 紀錄：紀俊臣

訪問時間：101 年 11 月 22 日 17:40-18:00

訪談大要

劉國平教授在百忙中；尤其在晚上趕去上課的有限時間，接受電話訪談，足見縣政顧問對於連江縣的熱愛，真是令人讚嘆！

劉教授認為連江縣的未來發展不一定非走觀光博弈不可，馬祖應有自己的文化特色，此時此刻，南北竿大橋應及早興建，如南北竿大橋造好，機場的需求壓力就會減輕，目前馬祖應將自己的條件做好，比如建築物的管理，覺不允許毫無容積率概念的建築，未來如能以社區聚落發展觀光，自然可以爭取到更多人來馬祖旅遊；尤其發展精緻路線，也是很可以推動的方向。

劉教授認為觀光客最怕「坑人事件」。因此，工定價格絕對是需要的。馬祖人如對論語朗朗上口就是一種特色。他認為未來發展需要現在就好好規劃。

附件十六 縣政顧問訪談紀錄(十五)

縣政顧問林耀東教授電話訪談紀錄

受訪時間：民國 101 年 11 月 22 日下午 4：00 至 4：20

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪談大要

前內政部葉金鳳部長夫婿，林耀東大醫師，對於臺灣的發展如數家珍，但請教連江縣的未來發展，則顯得謙虛。其認為連江縣的發展，正由楊綏生縣長所率領的團隊，在積極規劃和推動，目前雖看不到太大的發展，但願景很顯明，未來發展無可限量。

林大醫師特別以「醫師」的專業，診斷連江的願景，認為連江在博弈產業啓動後，後市看好。

附件十七 企劃室主任訪談紀錄

訪問對象：連江縣企劃室陳主任書福

紀錄：李長晏

訪問時間：101 年 6 月 7 日 上午 11 時

訪問地點：連江縣企劃室

訪問提綱：

一、請問連江縣政府目前施政所面臨的問題為何？針對未來施政方向、施政策略有哪些看法與建議？

二、請問您認為如何促成連江縣地方治理的永續經營與發展？

三、請問有關連江縣執行 100 年度離島綜合建設基金補助計畫情形如何？有何實益？如有遭遇困難如何處理？

去年（100）年度，本室獲得 200 萬元補助，已完成執行計畫。

四、請問有關連江縣政府執行 101 年度施政計畫，目前執行情形如何？有否需要協調之處？

今（101）年度，本室亦獲得 200 萬元補助，除辦理「離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫」之承包，並已順利依計畫執行外，尚供本室約僱人員之辦理相關業務。

五、請問有關連江縣政府對於 104 至 108 年度施政計畫，有何具體構想？其願景如何？

本室對 104 至 108 施政計畫，係以如何提高管考績效，健全管考機制外，並在能建構良好的計畫體制，強化管考績效。

六、請問有關連江縣政府對於執行各項計畫，有何管考系統？目前管考情形？有何改進之處？

連江縣固然已有計畫管考機制，但各局室聯繫機制並不健全，致使各局室協同能力尚有強化空間，希望在 貴單位研究下能獲致完善的管考機制

七、請問有關連江縣政府對於執行計畫之管考流程，有何建議？有否發現管考機制的流程問題？目前尚待改善之處為何？

關於管考流程，目前較欠缺協同機制，以致管考流於形式，而且管考項目亦多屬紙上作業，尚不見執行績效。

八、請問有關連江縣政府對於管考系統，有何借重外國機制之處？目前執行管考計畫要如何改善，始符合未來願景？

附件十八 連江縣政府民政局王詩乾局長訪談紀錄

訪問對象：民政局王詩乾局長

紀錄：張慈芳

訪談人：紀俊臣

訪問時間：101 年 8 月 16 日

訪問地點：連江縣政府民政局

王詩乾

大概說明一下民政局負責的業務部分。主要不像台灣分的那們細，民政局像台灣內政部一樣，民政局部分包括地方自治等很多，這些大概是屬於民政業務範疇。原則上後面就是關於地政，地政部面臨最大瓶頸就是土地取得的問題。現在似乎有突破，就是所有權人來講，我們大概是八月份開始正式受理，重新恢復到主登記的階段，把民眾土地該還得還給他了；下面就是戶政（戶政事務所），役政就是徵兵這些替代役的管理；最重要一像就是社會福利，這可以說是佔據了民政局百分之五十。社會目的在於照顧弱勢、真正發揮照顧社會上公平正義的原則，這才是社會救助最大的宗旨。我們希望馬祖這塊區域做起來，不管是老人福利、身心障礙福利或者婦女、兒童及少年、性侵害等等很多都是民政局的範疇。目前以整體地區上的發展來講，我們面臨最大的瓶頸是交通問題，因為社會福利來說，疾病、身心障礙者就醫這部分來講，雖然我們連江縣的縣立醫院成立了，醫療設施也還不錯，但有些專科醫師的配置就沒有一些精密的設備。這個部分來說，當民眾面臨到重大疾病的時候，就必須藉著直升機即刻送往台灣治療。因為國內目前只有一個航空公司有救護直升機的系統，這個如果斷線的話，後面該怎麼處理？所以我們極力要求航警隊與空警隊能夠支援關於緊急醫療這部分。社會福利措施，除了中央低收入戶、身心障礙補助等等，我們地區上還有鼓勵婦女生孕，因為現在人口越來越少，現在目前以這地區來算一萬多個人口，老年人口就佔了百分之四十，台灣也一樣。鼓勵生孕這部分，不管你試哪裡人，只要你跟馬祖有涉及到關係，生一胎就給兩萬，生雙胞胎就給四萬，三胎就六萬。另外家庭照顧子女的措施也是從我們這裡提起的，中央辦的每個月只有兩千五百塊，那我們是家裡父母親沒有工作，但我需要照顧孩子，一個人補助三千塊。這不是錢的問題，最主要是能夠使他家裡安定。我們民政局主軸應該是擺在社會福利這區塊。當然社會福利有些是現金給付的部分，等於是說要減輕大家的負，使他能夠脫貧。我們主軸的部分是中低收入戶，身心障礙者的措施我們這邊也是相當不錯的。也就說，幾乎沒有辦法自己生活的人，我們都是有長期照顧的。長期照顧就是說有長期的服務員，這些服務員都是經過訓練的。馬祖區塊來說，我們最大的瓶頸的考驗就是說社戶局，因為我們分散四鄉五島。社會有幾個地區單純，但是地區因為人口也少，不像台灣的福利機構很多，我們請他們幫忙都請不到。逼得很多案子，我們很多工作人員要親自要介入。我們就跟內政部解釋，你們如果考

評要因地制宜，社會福利可以委託民間社會福利機構去。我們是做到親自訪視，台灣哪個縣市可以做到這樣子。我們地區可能跟金門一樣，也就是老人家到六十五歲，只要妳涉及這邊居住半年，每個月都給三千元的生活補助費，這是馬祖首創。但是問題在於審計部要糾正，你這個不是法定項目，是他們不了解馬祖的實況，但是馬祖都已經做到了。

紀俊臣

我常看到主計單位說，沒有法定的就是圖利他人，其實這是錯誤的。權利不會是法律主義。

王詩乾

博弈部分也是我們來辦。局是站在以公開、公正的立場，使雙方都能夠接受這種制度。有時候回升到博弈條款來，假設以後有福利措施，我這邊大概開始擬定，看你是什麼條件。我強調，如果你真正大到那種理想國程度的狀況下，你真的有回饋金或福利金給地區，那對不起，我民政局站在第一個角色，希望你對弱勢團體給他加滿。社會救助真正的目的就是需要照顧的人，這才是社會救助。

紀俊臣

沒有固定收入的人和有固定收入的人感覺不一樣。

王詩乾

我們民政局很少動到離島建設基金。我們有個經費來源就是公益彩券，現在公益彩券的增長率比以往高，但是他的指定項目都是社會福利。因為有些弱勢者、需要照顧的，如果沒有靠錢，那他就沒辦法解問題。現在我們民政局除了要維持到一個穩定的社會福利照顧政策外，我們希望往後朝這方向思考。因為馬祖沒有社會福利的機構，所以不得不我們自己介入，譬如說有些長期照顧。把需要照顧的人那入照顧的體系，讓他們減輕家庭的負擔，尤其年長者，因為照顧他們的人，除了愛心之外還要有耐心。我經常說社會救助與社會福利是完全不同境界，應該先講求社會救助，社會救助做好後才能來做社會福利。管考體系大概來講，我們企劃是統一管考，但是民政局有專職的管考。管考有時候只是顯諸於文字，沒辦法有橫向溝通，每個局的主管應該都要很負責任，每個人必須自己要懂得控管。預算編下來了目的在哪裡？要怎麼執行？什麼時候執行完畢？自己控管嚴格來說，最好不要管考，管考是不得以，因為就怕你遺忘或是怠惰。民政局的業務來說，雖然很忙，但是整個理念來說，除了社會福利必須要長時間好好加以規劃之外，另外現在目前已經通過土地問題的解釋令，我們也會鎖定土地問題來去解決。還有博弈通過之後，後續我們民政局如何配合？因為主要還是靠大陸這區塊，兩岸很近，他們放人過來人肯定太多。整個的容納量有多少？假設四百萬，平均一天要容納一萬個人，還有滯留的人。這些東西能不能預料，但問題又是是

否真有這麼多的人？這是要長期思考的問題。橫向聯繫很重要，各自為政的話，對整個績效來說就差很多。

紀俊臣

我們以後博弈如果真的經營的話，盡量授權給地方政府來做，這是什麼道理？因為我們離島很多事情已經都自己在做了，那這個為什麼不交通部來做？

王詩乾

因為地方上的特性不一樣。地方自治的含意是，地方的人來治理地方的事。我們能治理的，就該放手讓我們做；我們不能治理的，就會徵求支援。政策制訂下去的話，若政策窒礙難行，就不能夠強做，應該要問執行的人員是否還應該執行？像我知道管考的流程，我都是建議一條鞭制。就我的看法，馬祖的整個公務體系來講絕對比台灣來的廉潔。因為這邊人的傳統觀念非常的堅持。因為我們這邊都是有家族的觀念，怕這個臉都不起。在執行公務上，各有各的看法和見解。公務員就是看你是不是很用心的放在公務上，如果很用心的話，很多事情都可以迎刃而解。

紀俊臣

我常說不要散漫，像我們公家的事情都有很多規定，並不完全是無中生有，如果你很細心的照著來辦，其實很好辦的。

王詩乾

我們總括就是地區環境不同，地理位置處於海島，交通不便是宿命，怎麼去改變它？我們要用政策手段來去突破目前的困境，這是一條途徑。用一句話來說就是，用最小的經費來打開馬祖的知名度。我的觀念是說，這個東西是執政者該作不作爲。在既有的政策基礎上先穩定，再慢慢往前走，如果還有需要另外發展其他，再去發展。我們現在是盡量鼓勵民間成立社會福利機構，恐怕會有困難，因為地方小，那社會福利機構成立了，也要有辦法維持，如果無法維持就無處理這些事，變成我們公部門要自己去處理，還要符合法律規定。譬如托孕中心，我們馬祖根本沒有。不是說有利可圖就馬上進駐，馬祖這邊沒辦法。現在更麻煩的是地區上的考試，缺少這些公務員，進來的又待不久，有家事，又年輕，又是新手，這些都是困境。

附件十九 連江縣政府教育局邱金寶局長訪談紀錄

訪問對象：教育局邱金寶局長

紀錄：張慈芳

訪談人：紀俊臣

訪問時間：101 年 8 月 16 日

訪問地點：連江縣政府教育局

邱金寶

舉個例子，每次去東莒總覺得說，馬祖經濟上沒有有效的處理，每一個鄉都會跟東莒一樣。

紀俊臣

你說當年是民國四十二年的年的事情，當然不一樣。

邱金寶

過去五百年有兩次島上人全跑光了，所以如果沒有處理好，第三次這種事情也有可能再發生。像東莒人，他們會覺得不得移民。

紀俊臣

現在東莒根本想像不到民國四十二年是什麼樣的狀態。

邱金寶

在我們來看不得不博弈，博弈不等於賭博。反賭的聯盟就覺得賭就是賭。雖然蓋了酒廠很容易賭，但是我們可以限制你不容易賭；就像馬祖有蓋酒廠很容易喝，可是馬祖的酒鬼也沒有很多呀！

紀俊臣

摩納哥得地方必我們這裡還小，一年四百五十萬人觀光客。就一棟賭場大樓，其他都是休閒觀光場所。

邱金寶

我去過舟山群島，他有蓋一座橋，從大陸本土蓋到最外面的島，全長加引道大約四十二公里（跑馬拉松的距離）。他們想辦一個跨海大橋馬拉松比賽，負責單位觀光局。若這樣，在馬祖從南竿到北竿這樣蓋橋，媽祖可以有很多的想像。馬祖有兩大活水，一是海上的魚，二是阿兵哥。這兩大活水現在都沒有了，那怎麼辦？我們可以不理他，也可以想辦法試試看。其實有發展就好。

紀俊臣

連江縣推動了很多建設，就做局長這麼多年的觀察，在施政上有什麼問題？未來發展有哪些是可以努力的方向？

邱金寶

在施政上最大的困擾應該是各機關的組織架構不是很健全，像是有些業務的推動。另外市政府事情愈做愈多之後會發現人力不足，人力不足推動東西，不管是效力或績效都會有影響。

紀俊臣

從連江縣的治理觀點來看，我們真的要推動永續經營應該如何來做？

邱金寶

我覺得要推動永續經營，是要怎麼樣把島上人民的生活做起來。讓人民擁有好生活就是就業機會。當然觀光也是以種產業，但是馬祖除了觀光以外有無其他產業可以做？像東莒國小在我來看，除非這個學校沒有學生了，不然我不會併校。讓小學生這樣搭船去上課，這不符合基本義務教育與公平的原則。那東莒國小就是因為人太少，才會這樣。舉個字例子，東莒有一個島上有紫菜，這紫菜是廟產，廟產一斤一千塊，賣掉的錢是廟產。我想這樣子的東西能否跟台積電一樣，讓漁會把這個做起來，台灣通路也做好後，可以把這東西賣給民眾，這樣就業機會就會增加。也就是說，如果要永續這裡，必須讓這地方的人有工作。我從來不怕馬祖蓋一個工廠沒有工人，是沒有就業機會，而不是沒有人。自己的孩子為什麼不回來，就是因為沒有好的就業機會。像這一次有十個老師調走，校長就問，我說如果我的孩子在東莒我也會鼓勵他不要做。學校的工作跟教育行政的策略都沒有關係，因為這個地方讓我覺得沒什麼發展。

紀俊臣

莒光這邊有沒有可能暑假辦夏令營？

邱金寶

縣長也一直有這樣的想法。從實務面來看，暑假辦夏令營可以，我可以把學校租出去給別人，但是第一：別寄望老師會在那邊幫你賺錢，也就是說老師不會利用暑假幫政府賺錢。第二個：是要投資住宿的部分，但這東西目前學校沒有。例如：日月潭有四所學生很少的國小，可以做觀光導覽的鄉土教學，這案子做的時候，國家教育研究局開研討會，觀光課到學校誰上課？老師在上，半年後再開檢討會，變成是社區發協會訓練一批人去上。我們學校成立教育基金，這教育基金我跟會計不得教育處長說：你根本就是假的。因為中小學成立基金可以賺錢，但是中小學怎麼賺錢？那偏遠地區的中小學又怎麼賺錢？中小學老師為什麼要

替學校賺錢？因為成立基金後，學校就算賺的錢，政府也會看你口袋裡還有錢，所以給的預算就會變少。基金只有大學可以做。我覺得永續經營就是怎麼把地方人民生活如何做起來？沒有人民就不需要有地方治理。

紀俊臣

就離島建設基金，教育局有用到這筆錢嗎？

邱金寶

有。我們教育局用的離島建設基金，其實這幾年有幫助。舉例最明顯三個：第一，我們學生透過離島建設基金，每一年都可以去台灣體驗一個禮拜的英語村，不用像蘭嶼、綠島的孩子，還要自己去募款。靠這筆基金我們孩子還可以去故宮博物院、自然科學博物館等地。第二，我們有做一個「來自海上的孩子」這樣的專案，像是風帆、獨木舟。只是我覺得做了這幾年，所有的技術和設備都轉手了，很可惜技術、經驗沒有移轉出去。第三，對於老師的進修，現在很需要輔導專業老師，透過這個可以讓老師免費去進修（包含去台灣的飛機票、住宿等）。未來我有預定這樣做，未來的所有的輔導主任須要有輔導專學，要用制度去引導他們。所以離島建設基金對我們而言有很大的幫助。

紀俊臣

現在我們在推動辦 104-108 年的中程計畫，你對這有沒有什麼期待？

邱金寶

也許我對年度計劃沒有太多的著墨。可是我覺得有些計畫，有點像「計畫趕不上變化」。我來看計畫並沒有花上很多時間，而是一發現現況的問題，馬上去解決。可是我們有個缺點就是說，有時的計畫就是沒錢，你說沒錢也可以做，誰都會說，可是有錢不是更容易做嗎？我們有構想有什麼用，施政計畫不給我們錢一樣沒用。所以我對於年度施政計畫這種東西，我覺得沒什麼用。

紀俊臣

台北是因為財政比較好，要做馬上就做出來了，你說得這種情況老實說少有。

邱金寶

對於 104-108 年的中程計畫的具體構想，在我來看只有一個想法，我怎麼樣把我的孩子的出路，讓每個孩子都可以上來，從大方向去做細部的例子。舉例像運動國手拿獎牌回來，那這些孩子幾乎都是不念書的孩子，那我們透過這個角力至少他可以念大學。那孩子念完大學正常比較容易找到工作。對有藝術天分的孩子幫他安排有特殊才藝的學校，讓這些知名的學校給我們馬祖的孩子有幾個名額。那馬祖高中，十二年國教，其實我一點都不煩惱。我們十二年國教，多數的

孩子去念馬祖高中，我跟這些家長說，孩子去念馬祖高中後，你的孩子很容易進入國立大學，因為我們離島有離島外交保送。我沒有什麼具體構想，但是我都朝著這方向走，對於每個有不同天分的孩子，我給你最好的專業進入輔導。為什麼叫真對角力？我們一定找最有成效的項目去推，因為我們有國手級的教育、有很標準的場地。對我們來講，就是怎麼樣把每個孩子都帶起來。不過現在具體來講，第一，讓每個孩子都進入很棒的輔導；第二，我們現在有個 333 計畫，培養孩子的基本能力，每個孩子在馬祖過小畢業之前要念完 300 本好書(包含中外名著、傳記文學)，念完請你到網路上認證；背 300 篇古詩文；背 300 個單字。這是我們的最低門檻，在我來看這外來都可以推的。

紀俊臣

談到施政績效來說，對這管考系統有什麼的建議？

邱金寶

我認為最好的管理就是自我管理。現在最大的困擾的是企劃給我一大堆的表格，填那些表格其實是浪費時間的。對我來說，管考給的意義就是督促，像一段時間他會告知我們哪些人公文預期，那我會盯著他辦完為止。不管中央跟縣，我覺得管考太多，變成沒意義的事情。與其花這麼多時間，不如讓他們去好好的辦公文。所以我覺得第一，管考要各單位主管負起責任；第二，管考要簡單化；第三，不管是企畫室或中央的電腦都要改，填表格是要做得大家都會填，而不是還要到台灣上課才會填。

紀俊臣

我在台北市政府研考會，我當時提出所有的表報一定是越簡單越好，不要寫太多張，一張就好。

邱金寶

第一，管考盡量簡化；第二，填表報一定簡單易懂，不要還要上課學填表報。

紀俊臣

我在台北市政府研考會強調一個觀點，各單位都是線上作業，那你研考單位本身要去做彙整工作。管考就是要了解整體，並且用簡單的方式做表達。

邱金寶

管考縣政府從以前到現在，楊縣長繳了很多表格和資料，換句話說就是擾民，並且要求各單位主管做好自我管理，單位裡面本身就要做好自我管理。

附件二十 連江縣政府人事室林世華主任訪談紀錄

訪問對象：人事室林世華主任

紀錄：張慈芳

訪談人：紀俊臣

訪問時間：101 年 8 月 16 日

訪問地點：連江縣縣政府人事室

紀俊臣

你就一個多年的主管來看，覺得連江縣政府在施政有什麼要努力的問題？

林世華

人才流失問題，現在困擾得就是留才的觀念，他們沒有長期的去經營，變成流動率太快。

紀俊臣

人才停留多久？

林世華

特考是六年，高考是一年多。

紀俊臣

就你地方治理的觀點來看，覺得有哪些地方是需要努力的？

林世華

找回專業人士，不然就是人員培訓。現在很多人的工作態度和精神都面臨到很大的缺乏。

紀俊臣

離島建設有離島基金你知道嘛！這基金一百年度補助的情形，人事室可能沒有用到這筆基金。你覺得這種補助、施政的計畫，在執行上有無需要調整的地方？

林世華

他現在是貼補到一般行政基金，他也只是變相的在補洞，該做的還是沒做。

紀俊臣

所以離島基金有時候也是在害人的。

林世華

有時候我們每一年的預算都在縮短，所以我們才贊成博弈，其實有些東西可以委外，不用我們親自去做。

紀俊臣

所以以施政計畫來看的話，你覺得最希望努力的是什麼？

林世華

應該要有 CEO 的方式，比較有經營能力的人來幫忙。

紀俊臣

你從人事主任的觀點來看，的確我們的效力通膨。那你覺得有需要什麼管考系統去努力嗎？

林世華

管考系統作用不是很大。

紀俊臣

就連江縣來說，推動博弈他的發展可能性會如何？

林世華

博弈的話大概是以委外的方式，若真的委外的話會希望環境、交通、建設做改善。

紀俊臣

聽說懷德的條件比較好？

林世華

是從來沒有這樣聽說。如果懷德影響其他的廠商一起來，可以起競標，我們也可以選擇更好的，畢竟選擇權在我們手上，不會被他們綁死。

紀俊臣

所以現在博弈法很重要。

林世華

對，如果有些廠商知道馬祖的好處，敢投資這樣也很好。

紀俊臣

你覺得博弈管制的權責機關，應該是縣政府比較好，還是交通部？

林世華

交通部。

紀俊臣

但是交通部天高皇帝遠呀！他只有陸政司一個人，怎麼辦？

林世華

有很多大的東西需要政府來，像是機場、交通等。那其他的小細節我們可以自己來。

紀俊臣

像新加坡有一個博弈管制局。這種管制局你覺得應該在交通部還是縣政府呢？

林世華

我們縣政府要有一個博弈課，或者是博弈的主管機關。

紀俊臣

之前楊縣長似乎說要成立一個機關。

林世華

對。當然我們是主動，讓中央去說他們的需求，我們來做，不能讓中央政府完全去管。所以我們也在考量成立個機關，可是目前想這個太遠了。其實將來我們博弈如果成功，我們三個離島可以設置平台互相聯繫。

紀俊臣

博弈法應該是我們自己起草，不要等交通部。交通部是不關己，等個三年五載對他而言沒什麼關係，所以我建議縣長主動由我們來起草。

林世華

我們沒有這種專業的人才，但現在可以找一些專業的人幫我們做顧問。

紀俊臣

現在如果不先用的話，等交通部來已經慢半拍了。

林世華

但是馬祖現在人力真的很缺乏，自己內部的人都不夠了。

紀俊臣

你們編制還沒討論嗎？

林世華

還在縣長那裏，還沒到議會。我們大概是併掉兩個單位。澎湖完成了，剩下我們和金門兩個地方，金門他們是併一個局就可以了，我們是併兩個局室，困難度比他們大。但是我覺得我們這邊得議員比較好溝通。

附件二十一 連江縣政府建設局曹爾元局長訪談紀錄

訪問對象：建設局曹爾元局長

紀錄：張慈芳

訪談人：紀俊臣

訪問時間：101 年 8 月 16 日

訪問地點：連江縣政府建設局

曹：最大問題就是沒有資源，產業無法做，經濟活絡就很少。財政上從依靠到依賴風險很大，當中央政府很吃緊的時候，我們可以看到國家的問題，所以自己國家的產業如何在地，要把他做好，很重要，就是要有一定的穩定度。那我們酒廠，外部競爭非常多，那內部管理也要做改善。

紀老師：那你舊酒廠還有沒有空間？

曹：因為市場的量就這麼大，是不是它的副產品下面的產品可以增加，產業的產品的延伸性可以擴張。譬如說這次去北海道看他們的昆布，昆布如果沒有加工幾乎是非常便宜的，經過加工製造產業鏈非常的長，所以他的產值就非常的大，像是澎湖的黑糖糕，希望這種產業可以擴大。引申到我們局裡面做伴手禮，現在觀光客增加，那我們廠子賣的東西不夠精緻，廠子太便宜，相對的靠這個就業的人就無法擴展，所以這普遍性不夠。

紀老師：如果人潮增加，產值就增加了。

曹：所以領導者很重要，那我們也是。像博弈或是地熱，用地熱來做發電，在綠能這塊是需要很有眼光的，現在開發地熱這東西技術精進。國家沒有想過，媽祖冬天的季節很長，冬天非常冷，如果靠電去供給會很耗電，靠地熱的話，海島風情就一百分了，需要去尋找一個點去突破這個產值。說農地的話，我們農地太小了，價值非常低。

紀老師：你們能不能去研發一種東西是媽祖有的，別的地方沒有的？

曹：特有做物，尤其現在交通便捷農產品運輸非常快速，用非常小的空間去做生產，傳統上是非常不得以的。反過來講觀光這區塊不是一路均霑，在日本八、九成的觀光客都是台灣人和中國人。

紀老師：日本政府過去四十年，撥了百分之四十的經費給北海道跟琉球，重點是不像我們台灣有錢的地方撥得更多，沒錢得更少。

曹：在我們媽祖的政策上一定要發展一個重點財來立法。到我們的局勢時候，控管的範圍就比較小，不會像日本北海道一樣，把山丘用掉，種花種草。

紀老師：這太困難了，我們得地太小。

曹：我們這個一定是順著政策在走。

紀老師：就你這麼多年的了解，離島建設基金就媽祖來看，對我們貢獻如何？

曹：我對離島建設基金非常了解。我之前在建設局負責農業這區塊的課長，每年申請四千多萬；轉到離島基金之後，大概一千到兩千多萬或是更少，公共預算二十幾個給八百多萬，整體來說反而變少，因為有離島基金之後被移走了。每年三十億，澎湖、金門、媽祖每個地區可以申請到十億。後來發現這樣不行，所以出現了製廠基金，每年十億拿出來分，二十億做為製廠基金，這樣十年下來三百億才不會一下就用光。離島基金大概都兩億多，差異不大。離島基金可以說是內部基金不是外部基金，建設部分在農業或是工業區塊注意不大。

紀老師：離島基金這錢是代收代付款，還是撥到預算？

曹：我們是計畫執行多少才撥款。都是收支並列的。

紀老師：還好議會沒有嘎一腳，不然更慘。

曹：議會要參一腳，議會通常沒事，都是收支並列的，與議會審查相關不大。

紀老師：就連江縣來講總是提到永續，在這方面的地方治理上有麼要努力的嗎？

曹：很多的產業要持續發展才會有精進，像山林、自然景觀、鳥類要永續並保護它，那一定有辦法能夠保育下來。沒有做掠奪性的使用，那一定是很多資源是有限資源的時候才會注意到永續資源這區塊。這邊本來就沒有什麼資源，能保護的就是山不要有什麼變化。可是現在科技的應用上，都會的發展，城市的成長，日本大阪機場的填海造陸，整個地方做一個變革，我是覺得說人類的生活是不斷去改變的。當然改變也是永續經營的一個模式，不是一直保持原狀，我的概念是發展再發展。

紀老師：沒有發展就不會永續。

曹：你保持原始生態當然可以呀！因為我們這一代人這麼少沒有必要做不當的開發，可以留一些東西給下一代去觀察，這也是永續的一部分。太多人去掠奪使用、過度的消費，不一定要用這麼多卻用這麼，永續兩個字應該要定位在這，不可以一次把它用完。如果沒有外來開發，媽祖是慢慢改善。在東西使用與利用上，這時候開發不見得最好，但是時機成熟了，或是技術精進了，可以花費比較少的東西來做這個。

紀老師：那就這個觀點來看的話，我們建設局這方面從 104 年到 108 年，這未來的中程計畫有沒有新的構想。

曹：第一個，在農作物上面是朝特用作物，不見得是在生產這區塊，生產轉移之後是跟科技結合。

紀老師：我們剛剛說得這個問題，有沒有可能跟漁場這方面來做結合？因為我們有海洋。

曹：馬祖魚場這麼多，我想兩岸之間要禁漁一年，這就談到永續。我們很多科技太進步了，魚的大小都無所遁形，魚還未到達生育年齡就被鋪撈了。這些海洋的枯竭不是我們的力量可以做的，要大家一起來做。我們這邊容易，但是大陸那邊不容易，大陸那邊量更大，但他們有禁魚群，它們會禁於三四個月。我們現在在做在地原生種得植物，山的東西容易控制，但是海的東西不容易控制，可能要多往這方像去思考。

紀老師：你覺得不管是基金也好，或是整個施政計畫也好，要怎麼樣來提高績效？

曹：因為所有的工作要回饋回來，投入和產出都要有。政府的施政都是為了在地的居民，討好的施政，社會福利之後國家就會垮掉。所以要養成百姓認真工作，只要認真就可以獲得，這樣的話你有困難，政府就可以伸出援手。

紀老師：我們這裡的福利措施和金門來講有差吧！

曹：金門比我們好一點。我覺得有時候是需要拔尖計畫，有的時候是需要救助貧窮。我以前在客委會提過一個類似拔尖計畫，你只要念研究所或博士、出國，我就提供補助，把人才先培育出來，不管你要不要回來。我們在金門看到當教授的一大堆，但是馬祖了無幾。其中是因為學生不喜歡出去，畢竟國外或是國內唸書很苦。政府應該在人才培育方面應該提供補助，這是拔尖部分，所以施政應該是要多面像的在思考。在我這區塊裡面希望把土地的產值加大，甚至外面綠美化的植物，從保安體賺到經濟體。所未經濟體不見得是砍伐，在觀賞上面更具有獨特性。

紀老師：我們剛談到績效，績效總是會提到管考得事情，那因為朝建以前在企劃室，你覺得我們連江縣這個管考，目前的情況怎麼樣？

曹：管考我是覺得是分類。因為管考太累了，其實有很多重大政策在執行的時候，那就要列入管考，但是小事情的話就內部管考就可以了，檢討和管考要併行的。當然屬於縣政方面的、比較大的，案子大就要管好進度。

紀老師：談到這裡，我自己的經驗，我八十二年到公平交易委員會，它的管考和別的地方不一樣。譬如說禮拜一，由主管說明這禮拜收到多少的重大案件，你準備什麼時候做出來？例如說重大案件出來，你給我時間去做出來，假設期限三個月，三個月後再來做報告，也不用寫什麼報表。

曹：現在報表太多了。也是選擇性的管考，就是某個案件這要管考，不要全部管考。我們建設局的計畫太多、太零星了。有很多你說做得很辛苦，辛苦沒用，東西你要可以講出來，可以弄個報表、績效，最後是績效，你可量化嗎？連質化都沒辦法。那問題來了，把計畫都做完了，看不出很特殊。

紀老師：管考如何減少報表又可以達到效果？

曹：管考得目的就是達到預期的目標。最重要是有沒有朝目標前進，一個是時間點的管考。（叫一個妹妹進來）管考有什麼困擾？

紀老師：你覺得管考有沒有什麼要改進的？

阿嬌：我覺得管考太繁瑣了。

紀老師：太繁瑣是怎麼樣？

阿嬌：我覺得系統都沒有整合，所以光一個管考就好多種系統，所以如果可以整合是最好。雖然這有他的困難度，因為可能每個單位所管考的東西不一樣。種類很多、報表很多，再來就是每個承辦人員進去寫，那很多東西就變成是有些東西是總承辦人員反而看不到的。

紀老師：那你認為應該怎麼樣做改進？

阿嬌：看能不能整合囉！

紀老師：因為現在最近準備這研究計畫要擬一個要點出來，要擬一個管考的要點，所以我可能會參考台北市政府時候在研考會得那一套。

阿嬌說：就是系統多、資料很雜。有時候常常重複的東西一再提一再寫。像有時候它會要我們兩三年的東西，變成是我們持續再管考的話，這兩三年的東西應該是可以抓得回來的，那因為系統沒有整合，這東西變成是承辦人拼命在寫。你應該要從以前的系統延續到現在使用後，應該是資料庫增大的問題，資料庫增大之後，這些資料是可以重複讓大家一直在使用的，而不是叫承辦人員一直去補正。

曹：就很怕總管人員休假，一休假找不到人，預備手還要準備一個。

紀老師：照理講電腦化以後，應該是說最不怕惹人異動。

曹：現在電腦化後反而業務變繁鎖了。所以以前無紙化推得不好。

紀老師：現在開會是不印資料了嗎？

阿嬌：現在無紙化是系統要做，紙本也要做。可能這一兩年開始推動無紙化，導致很多東西手寫跟很多資料是沒辦法跟上進度的。變得很多資料是手寫也寫，系統也做。那不同單位要的資料是相同的，可是承辦人員必須針對不同單位給相同的資料。

曹：我們這邊的績效比較容易看出來的就是工商的伴手禮發展出一些新的產品，這些比較容易看出來。可是在農業方面，農民的生產最多就是減低他的成本去著手。

紀老師：現在那個市場要蓋了嗎？

曹：是要往蓋的方向去前進拉！但是就是動作要做，經費到就是個問題。年底先拆再說，可不可以蓋還要看土地糾紛，還有強制徵收。第一個案子強制徵收也沒辦法。

紀老師：如果我們縣政府前面菜園能作點改善就不一樣了。

曹：其實政府最大力量就是轉移都市計畫。台北市政府就是。以前我們靠漁業生活，其實現在真正居住靠這生活的人不多。我們去看國外香港人，價格最高的都在山頂。我們整個居住的品質都是三合一住宅，除了那時候軍人蓋了一些的房子，後來才有民間蓋，另外都沒有再蓋。如果說違建一直蓋，政府禁止也沒有辦法。所以這法律沒有很好，如果沒辦法執行就要趕快疏導，讓人家不能建。怎樣讓人民不會去建，那政府乾脆推出一個和議住宅。

紀老師：問題是有地嗎？

曹：有，公有地呀！政府可以跟我們早期台灣工業區開發，他把工業區建好，請你進駐。地方政府跟其他台灣發展模式可能要做一些改良。

紀老師：我最近看了上個禮拜研討會，有些學者的資料提到連江縣要有自己一套的建築規範。

曹：台灣屬於水稻田、爛泥地。媽祖這邊也不是花崗岩，政府又再推綠建築，量要少，但是做出來的東西要跟台灣一樣，鋼筋成分實在太高了。應該說適量，我們安全係數太高了。拿港澳的標準就好了。

紀老師：因為不同的生態麻！

曹：整個岩盤都不一樣，也沒有什麼地震。要做到這麼高，建築成本就高了。

紀老師：要叫他改建他也不改建。

曹：那其他的績效，像豬狗貓打預防針、生病，獸醫師一天到晚在看病，也沒收錢，哪有這麼好的福利。我說動物醫院進來看病要錢。不然的話政府其實做防疫的工作，我們不能做治療，這裡沒地方治療。很多時候變成績效不易彰顯。漁業部分，漁民也是朝降低成本方面，討論怎麼樣復魚，不是說去趕別人，有些政策真得很難決策。我們真正的漁民很少，在地漁民雇大陸漁工，大陸漁工合作分股。

紀老師：大陸漁工可不可以上岸？

曹：不行。海巡花了很多錢去復魚場，不讓大陸漁船進來，我們魚場雇的，讓這一類的人捕魚。捕來的魚說實在的，好的都賣到大陸去。政府花了這麼大的錢去復魚，還不如我去開放魚場，你要進來就收規費。我們還可以限制他們只能做哪一些作業。一種是我雇大陸漁工，另一種是我雇外勞，雇外勞是固定支出，他們是拿薪水的，如果魚場不好那就虧本了，所以政府根本不可能去補助什麼東西。所以我們這邊加冰都很便宜，政府自己去蓋冰場，蓋完請漁會幫忙管理，就是幫他們把生產成本降低。馬祖是很好的魚場，魚場的管理我還在思索一個比較好的方向，魚場不好管理。

紀老師：自來水廠是屬於建設局的嗎？

曹：是工務局。

附件二十二 連江縣政府文化局吳曉雲專員訪談紀錄

訪問對象：文化局吳曉雲專員

紀錄：張慈芳

訪談人：紀俊臣

訪問時間：101 年 8 月 16 日

訪問地點：連江縣政府文化局

紀：有關於離島建設經費使用，或是整個施政計畫的訪談。第一個問題，連江縣政府在推動很多個業務，在這服務的過程當中，你覺得憲政發展方面有什麼樣的方向，或是有沒有遭遇什麼困難？

吳：從文化面相來說，比較常面臨到得較多是交通問題等等之類的就排除部討論。我覺得去想像連江縣在過去有很特別的文化背景，不管是歷史或是地理環境的因素，所以造成我們跟台灣的差異性。這個差異性現在至少是在文化局這邊是很希望去凸顯的文化樣貌。在文化局這個觀點來看，我覺得因為連江縣以觀光立縣，觀光比較站在的是個人覺得比較公立一點，文化其實是要慢慢去醞釀的，可

是在兩者的步調上面有明顯的差異，這是我們現在一直很努力的地方。其實在文化方面牽涉到的是比較多的人，要求民眾素質，以我們自己看普遍應該是在一般水準以上，但是還是有些文化層次比較沒有到一般水準的這些人，我們是很想推動些生活美學相關，但是在成效上比較有限，辦活動時總是同一批人，這是在文化這個面像面臨到比較大的困境。再來是四鄉五島的差距，但我們也覺得因為這個差異性反而去凸顯每個四鄉五島的個性，那每個鄉島的個性不一樣，那在這中間要有更上位的計畫是我們現在在努力的方向。

紀：你覺得觀光博弈，這整體來講是國際度假區，在這個過程覺得文化局應該會扮演很重要的角色才對吧！

吳：其實就我們知道的樣子是，博弈產業事實上是被扒光著走，根本沒有什麼外圍機會。很多地方都一樣，澳門就是個例子。

紀：像摩納哥就不是這樣。摩納哥那棟樓是賭場，出來就是文化喔！

吳：那是因為摩納哥地方就是這麼的小，而且他的周邊是歐美人士，歐美人士的人文素質跟東方人差異非常大。對我們未來施政的方向，我們去凸顯這差異性，然後用這差異性來凸顯我們的主軸。那我也很明顯得講，我們文化局這幾年的兩個主軸，一個就是戰地文化，那是因為我們的戰地文化之於世界的普世價值是世界三大重要的冷戰點之一。所以我們可能會推動加入世界文化遺產，可能背後會有很多政治因素，那這些我們先不管，我們要先處理的是我們人民相信這些戰地文化遺產是非常珍貴的，進而去保護它。第二個部分就是閩東文化，其實有人質疑過我們，中國大陸地區也有很多豐富的閩東文化，但是我自己去考察的結果，因為他們經過文化大革命，所以人文素質不夠，他們很多東西保存的其實不如馬祖的好，特別是很多無形的部分。所以其實我們希望走的是精緻的閩東文化中心，以及世界的戰地文化氛圍，這兩個是我們在未來施政上想要推的兩個主軸。

紀：像你剛才提到文化遺產，我不太了解，像我們剛才提到馬祖的世界文化遺產的氛圍是包括金門嗎？

吳：是單獨的馬祖。這東西的上位是文化部的文資局。他有推動一個世界文化遺產的計畫，那當時有訂出台灣有很多個點，原本是金門、馬祖並在一塊，後來又分開。因為金門他們想走閩南文化，馬祖就是純粹以戰地文化景觀，也就是現在看到密度非常高的坑道與很多的軍事標語，以及馬祖人隨時可以朗朗上口的戰地文化故事，有人、事、時、地這樣子的個氛圍來做為推動加入世界文化遺產的是情。

紀：你認為單就馬祖這樣的戰地文化來申請世界文化遺產的話，他的實踐力有多高？

吳：他的實踐力如果排除掉政治因素的話是非常高的，因為我們有非常多的專業

人士來看過。那包括我跟成大的傅老師有合作，傅老師到世界各地區做發表，都是發表馬祖，像某些組織的會議員都覺得馬祖是非常有機會。但是因為申請世界無化遺產的時候難度不是我們想像中的，他有很多是那個價值的問題，那馬祖的價值跟柏林圍牆的價值是一樣的，因為那是在世界冷戰時期非常重義的冷戰點。

紀：那現在我們申請了沒？

吳：我們現在沒有辦法申請，因為我們不是聯合國的會員國。他申請世界文化遺產的第一個要件是我們必須要是聯合國的會員國。可是我們現在在做的事情就是，我們對民眾進行宣導及教育，告訴他們我們的資源是如此的豐富且是這麼珍貴，那麼大家才會去保護它。那去保護它，未來台灣的政治情勢是如何？我們不知道，有機會我們才會去做。

紀：馬祖列為世界文化遺產是我用的，不是大甲。是我在上海社會科學院開媽祖文化會議的時候我提出來的。我提出來說，如果兩岸要交流比較能夠有個共同點，馬祖是一個機會，並且希望範圍不要限定在你們大陸。

吳：跟中國大陸合作是比較容易通過的方式。中國大陸非常喜歡跟台灣合作，因為這個對他們來講有統佔意義。就是說他們有跟台灣合作，他們會優先排序，可是馬祖畢竟是地方的信仰文化，可是馬祖戰地文化是比較政治的事情，監察院之前也給過我們一些提醒，有點暗示我們說我們可以去爭取，但是不能夠被中國吃豆腐，所以我們在處理上面是比較謹慎的。那我們縣長也想過跟中國大陸做合作，我們現在還在研究，也許不是跟中國大陸，可能是中南沿海整個脈絡上面。那現在都還在讓民眾了解「我們是珍貴的」這件事情上面。

紀：絲路有兩條，分別為海上絲路與陸上絲路。海上絲路這條線已經列為世界文化遺產，唯一的例外就是排除台灣。海上絲路這條線牽涉到很多國家，結果把台灣排除掉。所以我是覺得如果以後有機會把戰地文化列為世界文化遺產要用海上絲路的模式，也就是說跨區域、跨國際的。

紀：連江縣來講，就文化局也好或是你其他地方服務的經驗，你覺得他們施政有了離島建設基金以後，到底有什麼樣的一個績效？

吳：我覺得離島建設基金，他們在訂定這條例的時候我還沒有來縣府，所以我在加入縣府團隊時候，離島建設基金是比較活絡的狀態。文化局現在使用基金比例非常高，從一成多到現在已經到三成多，在這可以看出縣對於離島建設基金是很重視的。也可以看出文化建設在蓬勃發展，因為向中央要錢其實不是這麼得容易，所以離島建設基金基本上給了離島很多機會。現在實際上面臨到的狀況就是我們發現離島建設基金開始有些排擠的問題，中央的公務預算，因為你有離島建設基金排擠掉你，我們去開會，中央的長官會說你們去跟離島爭取。

紀：排擠的原因在哪裡？

吳：排擠的原因是因爲財政拮据。因爲他沒有錢，那又要分配給這麼多的縣市，所以他比較好的方法就是先把離島排除掉，因爲離島有另外的預算。

紀：我從這次訪談以後，我得到的感覺可能和你們不一樣。可能是因爲離島建設基金是空的，他根本沒有一個基金，照理講基金是要編出來以後，看是要固本還是要動本。可是它根本沒有本，它是每年中央編出三十億。所謂的基金是一次要編足，而且要生利息的。

吳：最早是一次編足，那我們只能運用利息，不能動本金。後來開始，因爲很快的錢就用光了，而且利率後來也變得比較低，比較沒辦法善用利息去做生財，還來就變成是在吃本金的狀況。

紀：一般來講有固定基金的話，就要是先去規劃。那它現在是本身要去籌，剛好我們財政也不是那麼好，所以當然就互相的利用。

吳：我們現在的情況是我們去跟中央爭取，有些長官會直接要求說你們去跟離島建設基金爭取，但是我們還是會據理力爭，離島建設基金是根據離島的困境而去邊的預算。

紀：現在連江的預算多？

吳：可能大概三十億吧！這可能要問財政局。文化局就滿多的，至少跟中央就五千萬以上。

紀：101 年度到 104 年度的執行情形有沒有什麼看法，就文化局的這部分？

吳：比較多的是工程類較有落後情形。不只是招標的問題，因爲工程從初步規劃到細部設計到施工，它其實是三個階段。可是離島建設基金它不會把這分的那麼清楚，它就會直接可能會一個預算直接編組，這個預算裡面有些是做規劃，那比較常的情況是年初就開始做初步規劃，年中做細部設計，年底施工。一施工一定是耽擱。我常去開管考會議，後來發現只要是工程幾乎都延遲，但是如果是勞委託，反而在其上面掌握得比較好。所以我倒是覺得在離島建設基金裡面，能夠將些工程類的部分，它直接是一個跨年度的計畫，對我們直情上面會比較方便。因爲工程比較沒有辦法用一年一年來結算。

紀：一般工程都是連續預算。

吳：我知道有連續預算，但問題是連續預算還是要經過預算程序，那我們在執情上面比較不敢直接把未來的都框進來，那到後續擴充會有風險。其實中央有些預算是有些計畫直接兩年，兩年後再跟你辦結案，就不需要每年來辦結案，這樣會比較容易一點。特別是你中間計畫就是四年，那有很多事情是要四年才能夠完成的，那你就乾脆給我們四年的空間讓我們好好的做，我就不用設限到說今年這樣，明年這樣。我的期限是四年，那我就可以好好的做初步規劃，一個好的規劃

是要經過與社區的討論。有時候人家會說你們可以事先規劃呀！可是我不敢呀！我錢還沒有下來，我怎麼敢規劃。我最好的方法是，確定預算有了，那我來跟民眾好好溝通，溝通完後一定有很多意見，那這些意見一定都會造成時間上的延宕，可是這又是必要的。如果沒有這些溝通，你後面自己貿然去做其實是會出問題的。

紀：現在文建會有改文化部，你覺得有變化嗎？

吳：我覺得是頭重腳輕。就是文建會直接變成文化部之後整個組織變得好大，可是還是原來的人，他們有個很大的變革，就是他們講將所有的人事打亂，全部重新開始，所以面臨到的就是很多事情是新人在做的狀況。然後官很多，可是真正的承辦人能量就比較小。像對於這樣龐大的組織，相對於地方上的文化局，我們去對映他也會比較有一點困難。看起來好像一樣，久了很快就會感覺到它的不同。

紀：不過現在地方的編制要擴大非常難。我那時候在民政司，好不容易增加五千人，本來的構想是五千人一次補齊，結果人事行政局主張要十八年，那不如不要補齊。所以這就說明了人事行政局對人力資源的應用不是很了解。

吳：像現在文化部有七個司，以前是三個處加上一個文資總處，現在我們要面對的是七個司加上一個文資局。變成我們一個人要對應好多人，那他們彼此之間人也很陌生，然後很多案子會分得很細。

紀：我不太知道文化局 104 到 108 年的中程計畫有沒有什麼具體構想？

吳：其實我 99 到 103 這第三期才剛做完，事實上我們都還是跟著之前的步調。就像我剛剛所講得我們有主軸，這兩個主軸是前局長到現任局長都是很清楚定調的。跟隨這個部分，我們有八個面向，那等等可以給你資料，我們會往這八個面向繼續走。文化工程就像是蓋棟房子，是慢慢的醞釀過程。我們的策略就是第一個抓到我們自己，剛才說的特殊性的主軸之外；第二個我們去扣中央的政策，因為扣中央的政策，我們才能拿到較多的資源；第三個就是因地制宜，依地方上的特殊需求。我們就是依照這三個來擬造我們的八個面向。

紀：以現在來看的話，你覺得連江縣的永續經營的看法如何？

吳：現在得永續經營不就是往博弈走了嗎？其實博弈公投之前，我站在文化局的立場，我們本來就是照著這樣的步調來走，那現在為了因應博弈，其實說實話我心中並沒有針對博弈做比較特殊的規劃，可是依現在的情勢看起來又必須要，特別是戰地文化景觀、山腳下的後落村及閩東文化的部分都很重要，那怎麼樣在這中間取得平衡，我現在可能無法給老師回應。針對博弈的部分可以參考看其它的，就文化的部分，不能把馬祖變成澳門、摩納哥、新加坡，他一定就是馬祖。那如何讓它又是馬祖又是賭場？這個事情難度很高，請容許我可能要在思考一下。

紀：我的看法是這樣，應該是說是馬祖不是賭場。

吳：其實我很害怕馬祖不是馬祖，其實這是反博弈當時很多人反博弈的點。

紀：現在大家都知道新加坡有兩個賭場，但是就整體觀察來講，這兩個賭場在新加坡整個發展裡面其實是誘引某些觀光客到那得一個點。

吳：馬祖這麼小，新加坡是一個國家，但是對馬祖來講，馬祖是對台灣來講是其中一個小小的島嶼，馬祖總共的人數不到一萬人，讓賭客進來立刻將馬祖人稀釋了。我覺得馬祖的狀況這麼特殊，還能夠博弈，還能夠保有馬祖難度真的比較高。那我現在的想法是這樣，北竿島勢必以博弈為主軸，南竿島黃花嶼也是這樣，我認為根本不會成，那我是希望莒光島能保持原來的樣貌。就是把博弈這件事情變成是一個區域劃的狀態，那這區域劃是會佔掉馬祖很大的區域。

紀：現在馬祖的問題就是交通。

吳：我們馬祖不像其它開放博弈國家的狀態。我們文化局擔心的就是馬祖不在馬祖。如果賭場這件事情真得是成功的話，可能我們文化局的方式只能區域畫分的方法來處理。譬如說哪裡跟博弈比較沒有關係，那我們盡量保有它的原貌。可是如果它是真得很有成效，來得人非常多，那個文化的衝擊我覺得馬祖人擋不了。

紀：就你在連江縣文化局服務這麼多年的感覺，你覺得怎麼樣能提高施政績效？

吳：我覺得一個是上位政策要明確，明確之後就是共識，再來最重要的就是人。現在連江縣政府普遍存在的是人力資源的問題，不只是人力不足，還有不彰。像我們文化局，大都覺得我們是一個能量很強的一個團隊，可是對我們同仁來講損耗性非常強，就是大家得工作量非常大，做了非常多的投入。可是相對於其它的局跟室他們並沒有這樣的投入。那秘書長也提過希望其他人來文化局接受訓練，那種組織氣氛跟組織氛圍不一樣，會造成他們工作上態度的一個轉變。可是我們沒有這麼多時間訓練新人，因為事情太多。連江縣政府我覺得目前比較大的是組織文化的問題。文化局很努力在做，雖然有掌聲，但是負面聲音也多；對同仁來講，大家犧牲假期在這裡工作，可是卻看到別單位的人在混。

紀：就你這樣的了解，你覺得在管考這方面有什麼需要改進的嗎？

吳：有，很多。從中央到地方到離島好多的管考系統，沒有統一，導致每個工作人員要處理中央的管考，再處理地方的管考，再處理離島的管考。那麼三套系統要花三倍的時間去處理，然後管考系統的時間又非常得冗長。其實中間有很多細節我覺得是大可不必的，因為他們忽略掉每個單位都有科長、局長，他們都有基本管考的能力，所以不需要去填那麼細緻的東西。我覺得它的管考應該是層層負責的，而且是要一致。那麼讓我們的同仁花最少得時間去填那個表格，否則管考要做假太容易了，都在做紙上功夫。我會每個禮拜找同仁一個個來接受我的管考，那我會針對其中比較大的事項跟局長做報告，那就是我們局長管考，局長又

可以針對縣長重視的再跟縣長做報告。可是同仁跟我談的一定是最精準的，可是那個管考表是看不出這東西。像我們現在的情況，文建會的系統就不一致囉！他們可能地方文化管的系統、社區營造的系統、文化資產的系統就已經都不一樣了，然後離島建設基金又是一套系統。那營建署的系統更複雜，他們承辦在中央，系統在中辦。它以撥款來看你的進度，事情可能做一半，但是款明天才撥，那今天就是零，這沒有道理。如果連江縣的離島建設的管考系統可以抄之在我，那我可以讓它極簡化，這樣才有效率。而且每次的管考會議都流於形式，沒有意義。

附件二十三 連江縣政府秘書室柯木順主任訪談紀錄

訪問對象：秘書室柯木順主任

紀錄：張慈芳

訪談人：紀俊臣

訪問時間：101 年 8 月 16 日

訪問地點：連江縣政府秘書室

紀：現在我們行政績效裡面，最被重視之一就是採購，你覺得我們的採購制度怎麼樣才能健全？

柯：我們現在採購不像台灣縣政府的採購都在秘書室，我們是各自分開的。我們現在庶務課裡面還沒有一個是採購法有認證的。

紀：這和基本縣不太一樣，基本縣都是物資室在統一辦。那你覺得是各幫各還是統一比較好？

柯：因地制宜。因為我們縣政府這邊大部分都是中央局的一個計畫一個計畫。如果是那來我們這裡來辦，第一個是我們這裡沒有人，因為你需要配置，一個業務配置一個人。第二個是因為計畫各自行各的，他可以統一來辦，譬如說這計畫時行多少、多久？他自己可以掌控。不像縣政府裡面的預算，那當然全部編到我這邊，那我曉得今年有多少錢，知道怎麼管控，那不是，他是各個企劃的，你管不了。管控部分是企畫室在管控。

紀：我去金門，他們物資室叫苦連天。統一發包之後，他們非常忙，繼續民營，小事他們採購，

柯：所以各自辦有各自辦的好處，統一有統一辦的好處。但是因為經費很多都是中央補助的，譬如說農委會或經濟會各有某個計畫，他一個個計劃來你無法管控，有的核定，有的還沒核定，像縣政府編出來的一筆一筆錢。所以演變下來就是各局室辦各局室的。

紀：你認為離島建設條例覺得有需要修改的嗎？

柯：我這裡沒有離島建設基金補助的計畫，所以我也沒有去看。當然離島建設條例已經實施這麼久了(11 年)，可能它的時空都會有一些轉變，那當然有配合這邊的需求做一個修正，這是有必要的。修離島建設條例的時候最好要有前瞻性。

紀：現在問題就出在立法院沒有前瞻。尤其有時候牽涉到離島建設條例，那本島的委員可能想法就會有不一樣。

柯：現在修離島建設條例，需要結合離島的三位委員。

紀：他們問說離島建設條例什麼時候用最好？我說最後一天，因為他們要趕政績，只要有一個反對，他就頭痛了，所以他飛過不可。

紀：縣府改建現在有什麼夠想？

柯：就是在安檢所跟馬告公園之間建一所新大樓。

紀：這大樓會把所有的局室都進來嗎？

柯：因為我們這棟大樓是在仁愛村，更早在復興村。大概是在民國六十五年到六十七年開蓋，六十幾年的時候馬祖跟台灣的交通非常不方便，哪時候只有軍方的補給艦，主要都是用軍事的物品為優先，那建材也在補給艦裡頭。因為交通不方便，所以我們蓋這棟大樓變成主要材料鋼筋水泥是從台灣來的，沙就是就地取材，這棟房子就是用海沙蓋起來的。第一個就是會漏水，這是安全上的問題。第二個，因為民國六十幾年的時候每個局室人都很少，現在人多導致辦公的空間不夠，那我們是根據中央對各縣市政府興建辦公大樓補助要點，只要符合裡面兩條其中一條就可以申請到補助。那中央對離島各縣市不一樣，因為我們離島算是第五級，中央補助 65%，地方政府配合 35%。那我們目前規劃報告已經出來了，是預計建地下一層，地上六層，面積大約 5160m²，經費大約兩億六千多萬。目前這個計畫送到內政部，內政部會招集各相關部會討論，核定後執行問題。目前我們遭遇的是，中央會怕核定後給你 65%，但你沒辦法執行，延宕之後，他們的承辦人會受到檢討。所以他要我們第一個，土地問題要先解決，那現在土地是國有的，但國有地要國有財產局同意，那現在在申請撥用。兩億多有包含裝潢，會議室、貴賓室、會客室才需面積大一點，一般辦公室普通就好。預定這棟大樓大約蓋兩年完成。

紀：新大樓蓋好後，就大樓要拆掉嗎？

柯：在審查會議裡面就有委員提出。以後這棟房子如果經過建築師公會的評鑑，還可以用的話，如何做補強，補強後就做為文化中心；如果結構已經不行，那就拆掉。其我們這邊也想蓋大樓，可是我們被辦公場所管理要點所綑住。

紀：那個是可以想辦法改變的。必須提出一個預備空間，做為公務人員訓練中心，

公務員健康活動中心，圖書室設備中心，這種預備空間是合理的。

柯：現在外面規劃的就是，把我們縣政府在外面的府類單位遷回來。例如：交通局、觀光局、建設局等等，那文化局跟環保局可能之後會變成府外局，府外局可能就不進來了。

紀：一般來說附屬機關都在外面。如果菜園這塊地能夠改曬就好了。

附件二十四 連江縣政府財政局長李文鵬課長電話訪談紀錄

訪問對象：財政局長李文鵬課長

訪談人：紀俊臣

紀錄：紀俊臣

訪問時間：101 年 11 月 22 日 10:00-10:30

訪談大要

由於多次接洽財政局長林貽德局長，均因公出，遂在有限時間內，訪談該局李文鵬課長(兼馬祖酒廠廠長)，李課長因與本計畫主持人為師生關係，隨即應允。李課長在縣府服務數十年，其縣政發展的看法與縣長相當一致，他認為連江縣 100 至 103 年度績效尚稱良好，而且較過去有進步，然仍有很大的努力空間。因之，希望在 104 至 107 年度施政成效，能大幅提升。

李課長認為未來施政方向，就是交通、土地以及能源管理三項。在交通方面首在改善空中交通，其次是臺馬輪購置，黃岐航線如能儘速開闢，此對馬祖觀光發展效益甚大。在土地問題方面，雖然離島建設條例已在修正條文中有所規定，但至今未能通盤解決，這是很遺憾的，希望離島建設條例能參照安輔條例之立法原則，以「特別條款」加以全面性規定，澈底解決問題。至於能源管理問題，固然須秉持節能減碳的原則，在風力、太陽能發電之外，可以發展地熱、潮汐發電，這是馬祖很有發展前途的新能源。

對於管考機制方面，最重要的是管考人力不足；其實管理能力也並不是很夠。這是在組織編制調整後，可以努力的重要課題之一。

以上，電話訪問李課長，由電話中看到連江縣的中堅幹部對 104 至 107 年度仍然充滿期待；亦看到他們的自信滿滿。

附件二十五 連江縣議會議長暨全體議員電話訪談內容紀錄

Q：博奕公投後對連江縣 104-108 年施政方向與作為有何看法？以及對未來施政有何建議與期望？

	博奕後的作為	未來施政期許
陳貴忠議長	X	
曹以標副議長	爭取中央補助款的內容，方便發展後續建設相關法案應盡快通過，以符合建設連江縣之施政計畫後續發展。	沒有什麼期望。
林惠萍議員	有關法令面的問題，地方的規劃有限，地區立委應加速建議中央，表示通過相關法令才有效須將相關負面影響降到最低，當然通過法令只是第一步，後續還是要看發展才能繼續。	沒有什麼特別的期許。
李金梅議員	X	
曹爾章議員	X	
曹丞君議員	與中央要互相協調，同時提昇縣政水準以配合博奕後的相關措施。	縣政期許目前並沒有太多可以著墨的地方。(都還好)
謝承春議員	X	
陳建光議員	不看好縣政府可已做好博奕相關措施，同時有無要做也沒有特別之作爲。	縣政府在未來施政建設上應更務實，且要積極處事，心態需要更加鞭策進步。
	對於其它部分沒有特別建義的地方。	由於縣長作風強勢，個人風格強烈，屬下意見常因與縣長有所衝突，建議廣納雅言。

張永江議員	博奕方面可以早點完成對於連江縣當住也早點可以實現，需要更積極的推動。	縣政發展沒有什麼期許。
-------	------------------------------------	-------------

附件二十六 期初工作會議會議紀錄

開會時間：民國 101 年 6 月 7 日上午 10:00 至 12:00

開會地點：連江縣政府企劃室

出席者：連江縣政府企劃室陳主任書福、主辦課曹課長祐誠、中國地方自治學會紀俊臣教授、李長晏教授

主持人：企劃室陳主任書福

紀錄：李長晏

會議主要決議：

- 一、訪談縣政顧問團隊各類組至少 2 人次。
- 二、連江縣政府施政計畫管考系統，企劃室建議參酌行政院研考會離島部分之管考系統，以研擬適合離島之管考系統。
- 三、連江縣政府施政計畫績效評核作業，企劃室建議參酌桃園縣政府績效評核作業流程，以研擬適合連江縣政府施政計畫績效評核作業系統。
- 四、辦理永續經營與發展研討會時間約定 101 年 7 月 21 日星期六上午 9:00 至下午 5:00 時舉行，研討會地點擇於臺北國軍英雄館百合廳（臺北市長沙街一段 0 號 2F）。
- 五、辦理縣府研考與計畫管理人員的風險管理及績效評估教育講習會一場次，地點在連江縣政府；並辦理連江縣政府施政計畫績效評核作業系統說明會。
- 六、辦理管考人員業務觀摩參訪金門縣政府，約定於 101 年 8 月 30 日至 101 年 8 月 31 日舉辦。

附件二十七 期末工作會議會議紀錄

101 年離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫

期末工作會議紀錄

時間：民國 101 年 8 月 16 日(星期四)下午四時三十分

地點：連江縣政府企劃室主任辦公室

主席：陳主任書福

出席人員：陳書福、紀俊臣、李長晏

紀錄：陳佳吟

決議：

- 一、檢討並研擬修正連江縣政府施政計畫管考系統制度選項方案管理作業流程並檢討連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點缺失於今(101)年 9 月底研擬要點修正草案。經交換意見後訂定修正草案，於 101 年 10 始定稿。

- 二、研擬連江縣政府暨所屬機關年度施政計畫績效評核作業要點草案。
- 三、針對 100 年度離島綜合建設基金補助計畫進行績效評估(質化、量化)進行檢討。
- 四、針對 99-100 年度就施政列管計畫進行績效評估檢討。
- 五、研擬連江縣府暨所屬機關專案追蹤作業要點草案。
- 六、7 月 21 日已辦理「連江縣永續經營與發展學術研討會」，楊縣長綏生親自主持並全程參與，出席非常踴躍，成果尚稱良好。
- 七、8 月 17 日上午舉行連江縣管考人員教育訓練，將由佛光大學公共事務學系陳衍宏助理教授講授「從內控的優化談組織風險管理的落實」，本計畫主持人講授「績效管理實務」。
- 八、於本年 10 月 11 日-12 日在金門辦理連江縣政府管考人員業務觀摩參訪活動。連江縣政府出席人員自行訂購機票，並由縣政府負擔差旅費。
- 九、訪談連江縣行政首長、民意代表、立委及各局室長官，擬定 104-108 年度施政策略或取向方針。
- 十、訪談顧問團隊每次 2 人，可由電話或其他方式訪談，以利訪談任務如期完成。

附件二十八 期初報告審查會議紀錄

壹、會議時間：101 年 08 月 16 日（星期四）下午 5 時 00 分

貳、會議地點：連江縣政府二樓會議室

參、主持人：王參議忠銘

紀錄:陳佳吟

肆、出席人員：詳簽到簿

伍、企劃室報告

一、本專案規劃單位中國地方自治學會於 101.05.22 簽訂合約。

二、期初階段履約工作內容：

(一)訪談顧問團隊各類組至少 2 人彙集意見紀錄，據以提供重府施政諮詢服務。

(二)檢討施政計畫管考系統制度選項方案管理作業流程等機制，以及連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點缺失。

(三)研擬連江縣政府暨所屬機關年度施政計畫績效評核作業要點草案。

(四)辦理台北一場次永續經營發展研討會。

三、工作進度情形

(一) 7 月 21 日假台北國軍英雄館舉行「2012 連江縣永續經營與發展學術研討會」。

(二) 8 月 17 日於本府地下 1 樓辦理「連江縣政府管考人員教育講習

(三) 預計 7 月 30、31 日辦理「管考人員業務觀摩參訪活動」，經縣長指示辦理搭配離島運動會改至 10 月 11、12 日。

規劃單位報告(略)

壹、討論與建議

一、陳委員書福：

(一)管考制度要點、施政計畫績效評核作業要點訂定及專案追蹤作業要點草案，規劃單位於期初報告書內說明期末報告提出草案，建議規劃單位在期末報告提出之前，先將草案內容與各局室研商，此部分影響各局室爾後施政計畫績效考評比例，再於期末報告提出。

(二)訪談議員部分，若無法全部訪談，至少電訪一次，不要忽略少數議員。

二、王委員詩乾：

104-108 施政報告部分，今年才 101 年與 104-108 年時空背景不一樣，要規劃 104-108 年連江縣政府施政方向，將是一個嚴重的考驗，另外本委託計畫管考部分佔多數，企劃室有一套管考的制度流程，請規劃單位針對此至度流程缺失做改善，以便以後對整個計畫執行有所幫助。

三、林委員世華：

訪談部分不要只訪談局室首長，可針對課長級訪談，在執行上遇到的困難等，運用技術管道讓上下級聲音作交流，以馬祖現況為主，而不是由理論去推，對我們實際有效果為主。比較擔心做這東西實際效果不好，或者是根本就是紙上報告，對於我們是沒有幫助的，但是實際上如果對我們公務有提升，或者是在縣政規劃時有具體的結果，這是最好的，希望可加強加縣府內部宣導、交流或者是教育講習，讓這些結果發揮出來。

金門觀摩訪查配合離島運動會，希望不要模糊焦點，考查也是很重要，希望同仁可以學習到東西回來，在流程的安排及規劃希望不要把這兩個活動並在一起。

四、陳書福主任：

針對林委員世華的意見，如果針對管考人員做訪談，數量太過龐大，建議明天(8 月 17 日)教育講習可以開放時間徵詢是否有意見。

貳、規劃單位說明

- 一、本團隊將於 9 月底提出草案，請企劃室針對草案召集開會，並將針對各局室提出意見修改草案。
- 二、104-108 施政方向，三年後行政首長也是有可能會變動，可能沒有辦法精確的施政報告，但可針對施政的擬訂方向及策略，以及未來博奕問題，還是未定案。管考流程部分，盡量減少紙上作業而能達到管考效果，而不是為管考而管考，而是為績效而管考。
- 三、赴金門觀摩參訪這就是交流的方法，另外明天(8 月 17 日)教育訓練，課長級的同仁有這個機會來教育一下。

參、主席裁示決議

- 一、期初報告原則上通過。
- 二、此報告如果能夠提出具體建議 1 至 2 點，能夠對於我們縣府績效提升，就可達到目的。
- 三、對於管考部分，希望規劃團隊可以將長官們觀念導正。
- 四、對於 104-108 年施政方向，以前的方向及以後的方向哪些需要銜接、哪些需要脫鉤，這部分要說明清楚。

肆、散會

附件二十九 期末審查會議意見回覆表

審查委員	審查意見	處理情形
企劃室	一、訪談顧問團隊各類組(5 類組)至少 2 人次彙集意見紀錄，本計畫訪談人數僅 3 人，樣本不足，請補正。 二、針對 100 年度離島綜合建設基金補助計畫進行績效評估(量化及質化)檢討。 三、針對 99-100 年度重大施政列管計畫進行績效評估檢討(量化及質化至少 7 件)。 四、訪談本縣首長、民意代表、立委及本府各局室長官，擬訂 104-108 年施政方向報告書。 五、辦理 99-100 年度離島建設計畫成果彙整報告及電子檔(含成果	一、已於本報告 39 頁載明深度訪談情形，請參酌。 二、100 年度建設基金績效評估，已於第二章第一節說明。 三、99-100 年度列管計畫之績效評估，已於第二章第二節說明。 四、已將楊縣長訪談載於 14-16 頁，並於第二章第三節擬訂連江縣 104-107 年度施政方針草

	照片)重大施政列管計畫。	案。
陳委員書福	一、關於施政計畫績效評核作業規定，期末報告(17 頁第二節)內所提「公民在地參與的擴大」是否有具體的建議及作法，提供參考。 二、連江縣施政管考的缺失，以製作修正條文對照表，是否有建議對策及因應方式，中央及地方需求有落差，導致規劃及執行步調有差異性，建議未來能夠整體效益達到相同效果，產生後續相關法規配套未完成影響執行(引用曾淑娟論文報告)，是否有較具體的建議及因應的措施。 三、有關連江縣政府暨所屬機關年度施政計畫績效評核作業要點草案，與目前本府選項列管計畫(1000 萬以上)大同小異，雖然參考臺北市府，當初是希望參考桃園縣府，依各局室特性、業務性質不同，做規劃設計。例如:預算執行率、線上公文簽核執行率、線上公文的執行時效等，納入一個完整的系統，全面性的考核。 四、尚未執行完成計畫，請於期限內完成補正。	一、此係公民社會的必要條件。 二、此係初步建議；具體建議尚待深入研究。 三、已依建議辦理，見本研究第 28-37 頁。 四、已依規定辦理。
曹課長祐誠	一、針對績效評估作業要點草案，目前規劃團隊研擬的為施政計畫選項，研考會訂定有兩項，一為施政計畫選項，一為機關團體績效考核選項，本計畫執行項目為機關團體績效考核選項，本府目前已完成過施政計畫選項要點草案，據了解機關團體績效考核選項目前完成的	一、已參考桃園縣政府所訂行政規則起草管理要點草案。

	縣市有限，請規劃團隊收集其他縣市資料參考並研擬適合本府的機關團體績效考核要點草案。 二、針對施政計畫管考系統制度選項方案管理作業流程及機制，目前管考系統軟體為 92 年建置，請規劃團隊針對本府管考系統及中央或其他縣市比較是否缺漏的流程，造成無法達成完整的考核數據，請研擬管考系統作業流程。	二、事涉資訊管理專業，宜由企劃室延請網頁工程師檢驗之。
劉委員潤南	一、104-108 這部分比較重要，尚未於期末審查報告書內看到，盡快補正資料。	一、已依規定辦理，並載於本研究第二章第三節。
曹委員爾元	一、未來離島建設基金籌措於地方行政規劃，需精準具體說明，例如：積極規劃觀光博弈、機場，連江縣加強低碳樂活等，為未來方向，是否向大陸買水，不見得為本縣方向。 二、訪談紀錄敘述詞句翻譯措詞，請再確認並修改。 三、離島補助計畫若中間有變更怎麼處理？接下來年度的計畫要怎麼做修正，或者已經達成計畫目標，是否修改綜建計畫等。	一、建議意見可供連江縣政府參考。 二、遵照辦理。 三、可視計畫內容酌加修正。
林委員世華	一、目前最缺是資訊人才的部分，是否將來在離島建設基金增加計劃資訊的人力、設備等，另外觀光行銷需要經費很龐大，建議將資訊及行銷加入離島建設補助計畫內。	一、此項建議可供連江縣政府擬訂未來施政計畫之參考。
劉委員羽茵	一、目前看來訪談人數未達到預定目標，是否將名單列出以替代人員接受訪談，未達預定人數，恐影響 104-108 年施政方	一、已增列議員和縣長之訪談，見 14-16 頁及 39-42 頁。

	向。 二、將訪談紀錄逐字稿送受訪者做確認。 三、90-100 年成果彙整報告，100 年平台建置計畫已經做調整，請企劃室提供資料，協助完成。	二、已酌加修正。 三、請企劃室儘速提供，以供編列成果報告之參考。
--	---	--



2012 連江縣永續經營與發展學術研討會 手 冊

- 議程
- 論文集

主辦單位：連江縣政府

執行單位：中國地方自治學會

時間：中華民國 101 年 7 月 21 日（星期六）

地點：臺北國軍英雄館二樓百合廳

目次

縣長致歡迎詞.....	170
議程.....	172
議事簡則.....	173
專題演講：馬祖經濟永續發展	張世賢174
第一場：馬祖永續發展	
馬祖的地方治理與永續經營	李長晏198
馬祖的地方經濟與永續發展	林皆興212
第二場：離島綜合建設方案管考策略與技術	
離島建設計畫的策略管理與管考機制	曾淑娟237
離島建設的績效管理與政策評估	許耿銘251
第三場：連江縣施政取向與作為	
連江縣政的施政績效管理與策略規劃	陳文瑛273
博弈公投通過後連江縣政的因應與作為	紀俊臣289

縣長致歡迎詞

諸位縣政顧問、常理事長、劉秘書長、各位學者專家、各位同仁：

大家好！

今天連江縣政府在臺北國軍英雄館二樓百合廳，舉辦「**連江縣永續經營與發展學術研討會**」，麻煩中國地方自治學會邀請六位國內著名學者，從「**馬祖永續發展、離島綜合建設方案管考策略與技術及連江縣施政取向與作為**」三大主題進行論文發表，並且邀請六位對相關議題學有專精；尤其特別關注馬祖發展的學者專家與談，謝謝各位共襄盛舉；在此尤其要感謝臺北大學公共行政暨政策學系張世賢博士，就「**馬祖經濟永續發展**」主題發表六十分鐘專題演講。張教授係國內專注於二十一世紀永續發展議題的學界先進，其對於地方政府的永續，不但率先研究，而且經常出席國際相關會議，發表極具見地的學術論文。張教授百忙中應允蒞會演講，對於本次研討會之舉辦必然增色不少，在此致表感謝之意！

此次學術研討會，其實是本府委託學術機構研究「離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫」的部分計畫。離島建設條例自民國八十九年公布施行以來，已對金門、馬祖、澎湖等縣級離島，乃至琉球、蘭嶼及綠島等鄉級離島的建設，有明顯的貢獻；尤其行政院編列離島建設基金，提供離島推動多項具有特色與效益的建設計畫。

相信離島住民均能感受到中央對離島建設的關懷與積極投資的決心和誠意！我們當然希望基金愈多愈好，因為唯有中央的協同，才能促進離島的加速建設。

儘管離島建設已有若干成效，但畢竟與本島的建設仍有一大段的距離，離島住民係最支持中央政策的住民，平時兢兢業業，為生活打拼；一旦國家、社會有需要，離島住民絕不缺席，九二一集集大地震、八八水災，對臺灣本島中、南部損害慘重，離島住民多能慷慨解囊，絕不落人後。日前財政部發布地方政府舉債情形，很令人意外的，竟祇有金門、連江兩個離島小縣零負債。這似乎說明，金門、連江兩縣頗能經營地方財政，不但節省公帑，而且重視資源用在刀口上，才

有今天的零負債成就。

其實金門、馬祖需要的公共建設，仍有許多因財政問題不得其解，而尚未能規劃或即使規劃多時，卻仍因經費無著落，不能即時納入縣政年度計畫，發包施工。就以連江縣而言，七月七日，連江縣舉行觀光博弈公投，獲得多數縣民支持，贊同連江縣政府境闢建附設有觀光賭場的國際觀光度假區。談到**開辦觀光博弈**，**這絕不是馬祖最好的選擇**，卻是馬祖在得不到中央積極支援下，不得不為的「**自救措施**」。相信中央已聽到馬祖民眾的聲音。此時此刻，馬祖就在聽候中央的積極支援，走下一步！相信下一步，就是中央協同連江縣發展馬祖觀光事業。

連江縣政府對馬祖離島的重大建設，已有很多周詳的規劃；尤其交通建設，不論空中交通、還是海上航運，縣政府都在研擬有效的改進措施。祇是這些措施，除爭取縣民支持部分，縣政府責無旁貸，全力以赴外，有關法律保留部分，自然需要中央制定或修改相關法律；如果中央能經由離島建設條例之修正，而解決離島民眾多年來的困擾，自然很希望中央能及早修改法律。至於寬列補助經費，協助馬祖購置新臺馬輪，或是改善馬祖四鄉五島的交通，皆需要龐大的資金；尤其南北竿二機場的改善措施，固然需要時間去改善；更需要龐大經費的補助或是投資。中央如能體恤離島住民有家歸不得的痛苦，在最短期間內改善空中交通，相信馬祖住民必定會感覺到中央的愛民親民，而能更加愛鄉，愛這些可愛的離島。

深信此次研討會能有精彩的論文發表，但最重要的，還是希望諸位縣政顧問能利用此一難得腦力激盪機會，知無不言，言無不盡，從而積極參與連江縣政建設，以加速連江縣政各項規劃藍圖的完成。

最後謝謝執行單位-中國地方自治學會的會展規劃，以及多位會務人員、研究生的參與和幫忙，促使研討會順利進行。

最後敬祝

縣政顧問、學者專家，各位同仁身心健康愉快，大會圓滿成功。謝謝大家！

連江縣永續經營與發展學術研討會議程

時間：101 年 7 月 21 日（星期六） 上午九時至下午五時

地點：臺北國軍英雄館百合廳（臺北市長沙街一段 20 號 2F）

8:30-9:00	報到	
9:00-9:30	楊縣長綏生致歡迎詞	
9:30-10:30	主持人：紀秘書長俊臣教授 演講人：張教授世賢 主題：馬祖經濟永續發展	
10:30 12:00 第一場	馬祖永續發展 主持人：前考試委員許教授慶復	
	專題發表人	與談人
	李長晏 馬祖的地方治理與永續經營 中興大學國家政策與公共事務研究所教授	呂育誠 臺北大學公共行政暨政策學系教授
	林皆興 馬祖的地方經濟與永續發展 義守大學公共政策與管理學系主任	陳添壽 中央警察大學通識教育中心教授
12:00-13:30	午宴及休息	
13:30 15:00 第二場	離島綜合建設方案管考策略與技術 主持人：邱教授吉鶴	
	專題發表人	與談人
	曾淑娟 離島建設計畫的策略管理與管考機制 行政院研考會地方發展處企劃師	黃銘材 臺北市政府研考會副主任委員
	許耿銘 離島建設的績效管理與政策評估 臺南大學行政管理學系助理教授	劉兆隆 彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授
15:00-15:20	茶敘	
15:20 17:00 第三場	連江縣施政取向與作為 主持人：楊縣長綏生	
	專題發表人	與談人
	陳文瑛 連江縣政的施政績效管理與策略規劃 行政院研考會研究發展處專門委員	仇桂美 開南大學人事室主任
	紀俊臣 博弈公投通過後連江縣政的因應與作為 銘傳大學公共事務學系教授	陳恆鈞 臺北大學公共行政暨政策學系教授
17:00-17:20	閉幕式	

主辦單位：連江縣政府(企劃室)

執行單位：中國地方自治學會

議事簡則

- 一. 每場主持人致詞時間 5 分鐘。
- 二. 每一論文發表人論文發表時間 15 分鐘；與談人與談時間 10 分鐘。
- 三. 每人自由發言，每次 3 分鐘；發言後，請書寫發言條擲交會務人員，以利紀錄。
- 四. 時間到前 30 秒，響鈴一短聲；時間到，響鈴一長聲。

馬祖經濟永續發展³

張世賢

壹 前言

一、研究背景

馬祖列島位於福建省閩江口外，南北綿延 54 公里，總面積 29.6 平方公里，包括：東引島、西引島、亮島、高登島、大丘、小丘（注）、北竿、南竿、西莒和東莒等 36 個大小島嶼、礁嶼，最大島南竿面積 10.4 平方公里；全縣最高峰為北竿的壁山，位於福建省閩江口外東海中，扼閩江咽喉，西距福州約 16 浬，東距臺灣基隆 114 浬（東引至基隆 90 浬），南距金門 152 浬，與金門南北相對峙，控制台灣海峽。其總人口 10,253 人，人口密度為 356.01/平方公里（[維基百科](#)）。

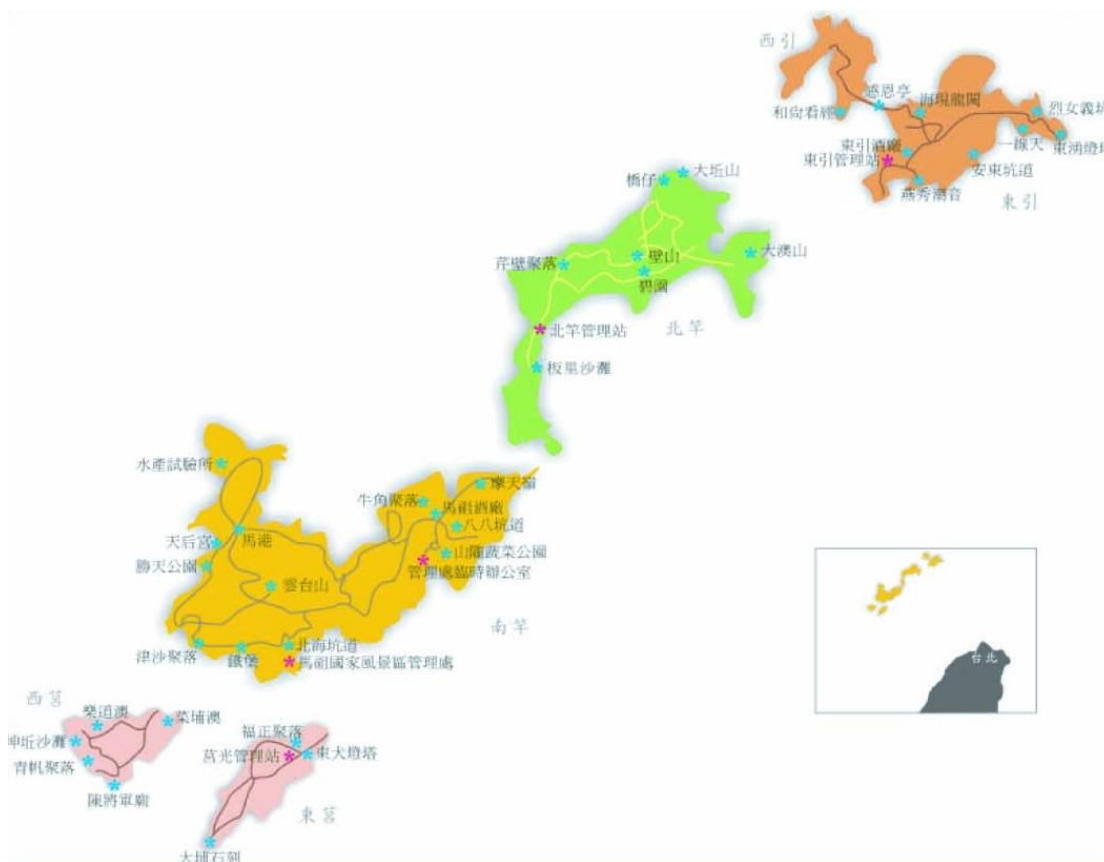


圖 1 馬祖地圖

³ 作者為國立臺北大學公共行政暨政策學系退休教授

資料來源：台灣地方特色網

連江縣縣長楊綏生認為：「馬祖在離島三縣中發展條件最差，馬祖人口少，中央預算也有限，不可能一次投注 80 億元至 200 億元，擴建馬祖機場、更新海上交通主力台馬輪等各種建設」。「馬祖海空交通短期內難以改善，推動博弈公投是目前解決問題的重要選項」(孟祥傑，2012)。

楊綏生認為，馬祖若能設置博弈旅遊觀光特區，財團為發展觀光與獲利，將投注巨資改善馬祖交通，可吸引每年 300 萬人次以上人潮，才能確保經營利潤，中央也才會與縣府和財團討論，如何合作解決馬祖交通瓶頸 (孟祥傑，2012)。

馬祖是建設落後的離島，其經濟發展顯然不足，不能滿足當地民眾在航空、海運交通的需求，馬祖當地民眾藉由 2012 年 7 月 7 日通過的博弈公投，促進其經濟永續發展。

二、研究目的

本研究的目的在探討馬祖目前經濟永續發展的困境。2012 年 7 月 7 日所通過的博弈公投，想要利用博弈公投促進馬祖的地方經濟永續發展。因此本研究分析報紙新聞記者所訪問各相關利害關係人的評論，以及配套措施，做為提升馬祖經濟永續發展的參考。

三、研究方法

本研究採用文獻研究法，蒐集有關的第二手資料，包括聯合報、中國時報、自由時報、蘋果日報的新聞記者從 2012 年 7 月 7 日至 10 日所採訪的各種報導做為分析的內容。涵蓋範圍極廣，包括交通部長、連江縣立法委員、連江縣縣長、連江縣議員，台灣懷德聯合開發公司、「馬祖反賭青年」、「連江縣商業公會」、「反賭博合法化聯盟」、世新大學觀光系、銘傳大學觀光研究所、台灣觀光學院、台師大餐飲管理研究所、房地產業業者、和旺建設公司、鄉林建設公司、馬祖仁愛國小、馬祖居民等約 53 人。因此在資料蒐集上，相當地廣泛，具有代表性，符合學術研究資料蒐集的可信度與在短期間獲得資料的有效度。

四、名詞界定

(一) 經濟永續發展

永續發展的意義係「滿足當代的需要，同時不損及後代子孫滿足其本身需要的發展」(環境基本法，第 2 條)，其內涵係以保護生態環境和天然資源的「永續環境」和塑造人類生命品質，不斷提升社會公平、正義與和諧的「永續社會」為基礎，發展安和樂利、民生富裕、生活富足的「永續經濟」(張世賢，2007：12)。經濟永續發展指經濟發展在生態保育與社會公平正義的基礎上，推動安和樂利、民生富裕、生活富足。

(二) 離島建設條例

《離島建設條例》於 2000 年 4 月 5 日公布實施，最近的修正是 2011 年 6 月 3 日。其目的為：「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，特制訂本條例；本條例未規定者，適用其他法律之規定」(離島建設條例第 1 條)。

「本條例所稱之離島；係指與台灣本島隔離屬我國管轄之島嶼」(離島建設條例第 2 條)。「本條例所稱重大建設投資計畫，係指經中央主管機關認定之重要產業投資或交由民間機構辦理公共建設之計畫」(離島建設條例第 3 條)。馬祖的經濟永續發展，必然要進行重大建設投資計畫，例如博弈公投所包括的博弈遊樂設施、機場改建、碼頭改建、設置馬祖大學等。

(三) 博弈公投

馬祖博弈公投的法源在於《離島建設條例》第 10 條之 2 第 1 項：「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過 1/2 同意，投票人數不受縣(市)投票權人總數 1/2 以上之限制。前項觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。國際觀光度假區之設施應

另包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施」。

博弈公投通過後，所需進行的各種建設應依照「國際觀光度假區之投資計畫，應向中央觀光主管機關提出申請；其申請時程、審核標準及相關程序等事項，由中央觀光主管機關訂定，報請行政院同意後公布之」(離島建設條例第 10 條之 2 第 1 項)。

「有關觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等事項，另以法律定之。依前項法律特許經營觀光賭場及從事博弈活動者，不適用刑法賭博罪章之規定」(離島建設條例第 10 條之 2 第 1 項)。

貳 理論與文獻探討

馬祖為小島，面積只有 29.6 平方公里，在國際上研究島嶼的經濟永續發展，著重於「島國」(island state) 的研究，聯合國經濟社會事務部有「小島發展中國家」(Small Island Developing States, SIDS)專門單位，探討並協助小島的經濟永續發展。經電腦搜尋，找到由 Ghina (2003) 所著〈小島發展中國家的永續發展〉(Sustainable Development in Small Island Developing States)。他所探討的小島是馬爾地夫 (Maldives)，且他認為小島有其地理生態上的脆弱性，會受到氣候變遷、海水上升、地理生態的破壞、以及其經濟、財政不足須接受外援的協助，並發展觀光旅遊事業以振興其經濟永續發展。他的觀點對照到馬祖離島，有很大的相似性，可以作為本論文立論的理論基礎。

Kerr (2005) 探討小島永續發展，以加拉巴哥群島 (Galapagos Islands) 為例，認為小島的永續發展，要維持其內部經濟資源的永續性，不能遭受到破壞及污染。運用到馬祖的永續發展探討，要維持馬祖的經濟資源，例如優良的水質，不能遭受到破壞與污染，才可以繼續經營馬祖酒廠，及各種加工產品特產。

Calbert (2006) 在〈永續發展 (sustainable development)〉期刊第 14 卷第 2 期主編小島永續發展的論文專刊 7 篇，提出他的綜合看法：小島永續發展必須

要著重在小島的治理能力，要透明化，由利害關係人共同參與，掌握住小島的經濟命脈，小島才能夠永續發展。此一專刊對於探討馬祖的經濟永續發展具有啓發作用。

參 馬祖經濟永續發展問題分析

馬祖經濟永續發展的問題在哪裡？本文蒐集各報社所報導的意見（孟祥傑，2012；鄭瑞隆，2012；李永展，2012；潘翰聲，2012；蘋果日報，2012），具有共識，係受制於當地的氣候。馬祖的氣候對於當地空運海運交通有極大的影響，阻礙當地的經濟發展。

馬祖各島，均四面臨海，對外交通靠海運與空運。有台馬輪（計有 500 席位）或合富輪（軍方租用，保留連江縣民往返各 25 席位）從南竿的福澳港以及東引的中柱港通往臺灣基隆港。由基隆開往馬祖方向時，原則上當月份單號先開往南竿（約次日早上 7 時到達）再轉往東引，雙號先開往東引（約次日早上 6 時到達）再轉往南竿。部份期間（多在旅遊旺季時）雙號航班為先開往東引、南竿，再開往東引後返回基隆。每週二為台馬輪公休日不開航，由合富輪開航，如遇風浪太大有可能停航。此外還有金龍輪與閩珠貳號通過小三通每日在南竿的福澳港與福州的馬尾港之間通行（維基百科網站）。

南竿機場（北緯 26°09'02" 東經 119°57'13"）位於南竿島東側，機場設施包括航站大樓、塔臺、長 1,580 公尺寬 30 公尺的主跑道及一座直升機坪，於 2003 年 1 月 23 日啓用。機場可供 Dash 8-300、200 及 福克 F50 等型客機起降，起降受限能見度 5,000 公尺、雲高 1,500 呎，目前無法夜航（維基百科網站）。

北竿機場（北緯 26°13'32" 東經 120°00'00"）位於北竿島東側，於 1994 年 1 月 17 日啓用，跑道長 1,120 公尺。機場可飛航 Dash 8-300 型 50 多人座客機，起降受限能見度 2,400 公尺、雲高 780 呎。目前只有立榮航空在經營馬祖至台灣航線，現有南竿—台北、南竿—台中、北竿—台北航線。馬祖列島各島間以交通船（當地俗稱「小白船」）聯繫，其中重要的港口有南竿的福澳港（維基百科網站）。

南竿及北竿機場，受到地形及設備情況限制，遇霧季或海霾時節，能見度常低於飛航標準，飛機不能順利起降，使得馬祖地區對外空運交通嚴重受阻，機場的全年完全關場率約 1 成，5-8 月霧季期間之機場關場率更高達 3 成，造成旅客滯留率頗高的情形，經常還會被「關島」幾日，故有「關島二日」之名，影響對外航空運輸聯繫至巨（經建會，2008）。而在海運方面，台馬之間的交通主要依靠行駛「馬祖－東引－基隆」路線的台馬輪搭載旅客與車輛、貨物，然船齡已 23 年的台馬輪常因冬季東北季風強勁海象險惡、且船體老舊常需維修等因素而停航，冬季每月僅可航行 13 趟，航行率 43%；上述海、空運於冬季和霧季對外交通嚴重受阻的情形，是馬祖地區發展的最大阻力與瓶頸（經建會，2008）。

交通狀況對於當地的經濟永續發展影響鉅大。國內的碩士論文已有研究，例如蘇崑鈞(2007) 研究中部橫貫公路對於當地經濟永續發展的影響，以及高雪芳(2006) 研究雪隧通車對於坪林地方經濟永續發展的影響。馬祖的機場問題，對於馬祖的經濟發展，造成致命的打擊。

再加上，馬祖駐軍撤守後失去軍方建設經費，經濟收入銳減，成為全台最窮的地區之一（林嘉琪，2012）。

肆 促進馬祖永續發展的政策方案

馬祖永續發展的促進方案，李永展 (2012) 認為「居民被迫在改善交通 vs. 孤島自封以及開放賭場 vs. 百業蕭條中表態；被迫在非此即彼的是非題」。因為馬祖的經濟永續發展受制於在當地空海運的問題。如果這個問題不克服，馬祖經濟難以永續發展。可是，要克服此問題，必須要改建機場，從 2C 級的機場，提升為 3C 級的機場。機場的等級的區別，見表 1、表 2、表 3⁴。從 2C 級的機場提

⁴ 國際民航組織用飛行區等級指標 I 和 II 將有關飛行區機場特性的許多規定和飛機特性聯繫起來，從而對在該飛機場運行的飛機提供適合的設施。飛行區等級指標 I 根據使用

升到 3C 級的機場，據估計至少要投資新台幣 80 億至 100 億元（中央社，2012）。如果能夠找到這巨大的投資金額，政府不可能投資，也沒有財力投資，只好靠民間投資。民間怎麼投資？沒有極大的誘因，民間不可能投資。所以促進馬祖永續發展的政策方案，便想到了要發展博弈旅遊專業區，才有可能。

發展博弈旅遊專業區來振興地方經濟，並不是馬祖居民最先想出來的。澎湖人為促進經濟永續發展，當時想到了設置博弈旅遊專業區，可是經過 2009 年 9 月 26 日公投，並沒有通過。這樣促進離島經濟永續發展的方案，便使得離島居民在腦筋盤旋，久久不能忘懷。馬祖就要舉行博弈旅遊專業區公投。懷德的開發計劃由連江縣府送縣議會，在 2012 年 3 月審議通過。根據《離島建設條例》規定，開放離島設置觀光賭場，應先辦理公民投票。連江縣商業會理事長林中超隨即在 4 月 10 日展開博弈公投連署，達到連署門檻後，交縣府決定昨公投。4 個月來贊成和反對人士論戰激烈，不少投贊成票的民眾都是衝著福利金來的（蘋果日報，2012）。

表 1 飛行區等級指標 I

飛行區代碼	代表跑道長度（米）
1	$L < 800$
2	$800 \leq L < 1200$
3	$1200 \leq L < 1800$
4	$L \geq 1800$

資料來源：百度百科網站，2012

表 2 飛行區等級指標 II

飛行區代號	翼展（米）	主起落架外輪間距（米）
-------	-------	-------------

該飛行區的最大飛機的基準飛行場地長度確定，共分 4 個等級，如表 1。飛行區等級指標 II 根據使用該飛行區的最大飛機翼展和主起落架外輪間距確定，共分 6 個等級，如表 2。各飛行區等級適航機型舉例，如表 3。

A	WS<15	T<4.5
B	15≤WS<24	4.5≤T<6
C	24≤WS<36	6≤T<9
D	36≤WS<52	9≤T<14
E	52≤WS<65	9≤T<14
F	65≤WS<80	14≤T<16

資料來源：百度百科網站，2012

表 3 各飛行區等級適航機型舉例

飛行區等級	最大可起降飛機種類舉例
4F	空中客車 A380 等四發遠程寬體超大客機
4E	波音 747、空中客車 A340 等四發遠程寬體客機
4D	波音 767、空中客車 A300 等雙發中程寬體客機
4C	空中客車 A320、波音 737 等雙發中程窄體客機
3C	波音 733、ERJ、ARJ、CRJ 等中短程支線客機

資料來源：百度百科網站，2012

馬祖（連江縣）於 2012 年 7 月 7 日舉行博弈公投，並獲通過，成為全國第一個通過博弈公投的縣分，逾半投票民眾同意設賭場。馬祖 7762 名公民有 3164 人投票，其中 1795 人贊成開設賭場，1341 人反對，依據《離島建設條例》第 10 條之 2 第 1 項，馬祖這次博弈公投投無論投票率高低，只要任一方贏一票即獲勝（蘋果日報，2012），見表 4。馬祖這次的博弈公投結果，據報社記者綜合採訪，歸納所得到的看法是：反映當地居民對於交通弱勢與蕭條經濟改善的強烈渴求。尤其發展相對弱於南竿的其他離島，更發揮團結力量反撲，最後才會出現「離島

壓倒本島」結果，也凸顯北竿、東引、莒光等離島的建設，已迫在眉睫（潘欣彤，2012）。

表 4 馬祖博弈公投結果表

同意票	不同意票	投票數	無效票數	投票權人數	投票率
1,795	1,341	3,164	28	7,762	40.76%

依據交通部 2012 年 7 月 8 日樂觀推估，未來馬祖每年將湧入 500 萬人次觀光人潮；不過交通部也預估，馬祖最快得 5 年半後才能設賭場（蘋果日報，2012）。

馬祖博弈公投通過後，依據記者採訪民航局，民航局說，「馬祖機場改善計畫中，擬設賭場的北竿地區，機場將由現在的 2C 提升到 3C 等級，也就是跑道增長至 1200 至 1800 公尺，且助導航功能也提高，飛機起降能見度降低，減少無效飛行，投資經費約 80 億元。根據民航局的規劃，即使北竿機場提升到 3C 等級，最大容許起降的飛機，還是以小型機為主，例如立榮航空今年將引進的 72 人座 ATR72-600 型飛機」（中央社，2012）。

馬祖機場具體改建的內容為：北竿機場從 2C 升等到 3C 的經費由政府負擔，3C 到 4C 的費用則由博弈業者支出，估計業者投資的部分約 80 億元至 100 億元。立榮航空是現在唯一經營馬祖航線的航空公司，其中北竿機場每天只有 3 班往返松山機場。北竿機場跑道約 1150 公尺，起降能見度至少要達到 2400 公尺以上。立榮航空 9 月就要引進首架新購的 ATR72-600 飛機。民航局說，因跑道還未改善完成，起飛時必須減重飛行，旅客可能無法滿載（中央社，2012）。

伍 馬祖促進地方經濟永續發展博弈方案評論

對於馬祖促進地方經濟永續發展的政策(博弈)方案，成為輿論非常關注的焦點，從 7 月 7 日到 10 日，各報章雜誌均有詳細具體的報導與評論。本文蒐集中國時報、聯合報、自由時報、蘋果日報的評論，加以彙整歸納分析，有正反兩

極的立論，正面認為博弈觀光賭場是馬祖經濟永續發展起死回生的有效策略；反面認為博弈觀光賭場會給馬祖帶來無窮的禍害。分述之如下：

一、正面評論

(一) 推動博弈以取得發展資源

推動博弈公投，連江縣政府責無旁貸，連江縣長楊綏生為靈魂人物。他所提出來的理由與評論必須是鏗鏘有力，才能夠爭取中央與地方的支持。連江縣長楊綏生認為：「馬祖預算有限，長期對外交通困難，需要更多、更快資源改造，發展博弈是換取改變的機會。」(蘋果日報，2012)。另外，從現實的財政考量與分析，楊縣長認為：中央政府不可能一次投注 80 億元至 200 億元，擴建馬祖機場為 3C 級或 4C 級機場，而排擠其他預算，目前海上交通主力台馬輪也是 20 多年前舊船，連江縣爭取打造三體快輪已遭中央否決，造成馬祖海空交通短期內難以改善，推動博弈公投是目前解決問題的重要選項 (孟祥傑，2012)。

(二) 博弈提供馬祖無限商機

2012 年 1 月初，台灣懷德聯合開發公司看好馬祖觀光發展潛力，以「亞洲地中海——國際觀光度假區計劃」，向連江縣府提出在南竿的黃官嶼及北竿的大澳山共 100 公頃土地，打算投資 600 億開發休閒度假村的計劃，包括 2,000 個房間的飯店、260 間別墅以及遊艇碼頭、國際會議中心等，還要建一所大學。懷德預計拿到籌設許可及建照後，3 年興建完成，同時改善機場及南北竿、莒光、東引的船運，還要興建南北竿大橋，未來將以吸引對岸福建溫州、上海甚至北京的遊客為主，可創造馬祖 3000 至 5000 個工作機會(蘋果日報，2012)。

台灣懷德聯合開發公司總裁威廉·懷德 (William Weidner) 表示，他已獲拉斯維加斯某財團允諾投資馬祖國際度假村與賭場，未來資金絕不會有問題，他已將此事告知連江縣長楊綏生，他有信心提出的開發計畫書，能獲得中央青睞順利得標 (孟祥傑、黃郁文，2012)。

據記者普遍性的採訪，發現：馬祖居民也認為，馬祖設立賭場經濟建設會改變，增加無限商機 (蘋果日報，2012)，可增加在地人就業機會，並由財團挹注資金改善政府遲無作為的交通問題；有賭場，就能吸引台灣與大陸觀光客，年輕人也才會返鄉工作，交通、醫療建設都能獲得改善 (孟祥傑、林思慧，2012)。

(三) 政府稅收增加，縣民可領福利金

依據連江縣政府有關的設置賭場的利益分析，推估未來馬祖賭場營運 1 年後，連江縣政府預計每年可有 50 億稅收，到時所有馬祖在籍鄉親每人每月能領 1 萬 8000 元的福利金，5 年後縣府每年更有約 155 億稅收，屆時馬祖民眾每人每月可領到 8 萬元，縣長楊綏生在賭場開發業者舉辦說明會時還當場簽字背書(蘋果日報，2012)。

二、反面評論

(一) 中央和地方權責劃分不清為發展博弈增添變數

「反賭博合法化聯盟」執行長何宗勳質疑，審查財團計畫為中央機關權責，縣府要求財團未來需將 95%投資用於改善海空交通、度假村等設施，博弈娛樂僅占 5%，還推崇台灣懷德聯合開發公司有四大回饋保證的計畫最完善，但若是公投過關後，懷德公司不受中央的青睞，變成其他純經營博弈的財團得標，則縣府要怎麼向人民交代 (孟祥傑，2012)？

另外，「反賭博合法化聯盟」執行長何宗勳又質疑「博弈法」草案目前仍躺在行政院，即使博弈公投過關，縣府與財團也沒有法源依據開始建設，若博弈法 2013 年經立法院三讀通過，最快也要等 5 到 10 年才能開始興建賭場，縣府欲藉通過博弈公投來改善馬祖交通，緩不濟急，不如積極擬定具體可行計畫，向中央爭取逐年編列經費改善，才是根本解決之道 (孟祥傑，2012)。

(二) 發展博弈對馬祖原有環境造成衝擊

聯合報記者曾懿晴 (2012) 認為：雖然馬祖贊成博弈的居民都認為賭場設置後能改善財政、增加地方稅收；但是，美國近年針對相關議題研究發現，開賭不僅沒有達到「以賭治賭」與「以賭興邦」的效果，卻對治安、生態、與生活品質帶來各類負面衝擊(曾懿晴，2012)。

曾懿晴 (2012)又舉例說明，以全美第 3 個允許賭場合法化的南達柯達州 Deadwood 城為例，賭場設置 3 年後，重型犯罪率增加 3 成、兒童虐待案增加 4 成 2、家庭暴力與攻擊增加 8 成、警政費用提高 2 倍。曾懿晴 (2012) 提出經濟學理論來說明：1970 年得諾貝爾經濟學獎得主 Paul Samuelson 在著作「經濟學」中指出，「賭博僅僅是以毫無生產效益方式地將金錢與物品在人們手中進行轉換，不會創造新的金錢與物品。賭博不但毫無生產效果，並且還會汲取時間與資源，如果賭博超過消遣程度，就會變成消耗時間與耗損國家經濟收入的活動。」(曾懿晴，2012)。

聯合報記者張健常 (2012) 就認為：馬祖博弈公投過關。改善交通、創造就業、發展經濟、繁榮離島等，其實都是人們一廂情願思考下的需求，卻沒有考量已生存在馬祖幾十萬年的「原住民」：黑尾鷗。馬祖列島是遷徙候鳥每年南來北往的中繼站，也是全國獨一無二的黑尾鷗繁殖地，其中最負盛名的是「華盛頓公約」列名第一級瀕臨絕種，有神話鳥美譽的「黑嘴端鳳頭燕鷗」，10 年前幾乎已絕跡。直到 2000 年在馬祖燕鷗保護區，發現其築巢繁殖，全世界估計僅存不到一百隻。未來賭場蓋下去，棲地環境摧毀，神話鳥真的只有在夢裡追尋了(張健常，2012)。



圖 2 馬祖黑尾鷗

資料來源：馬祖國家風景區網站

綠黨中執委潘翰聲（2012）認為賭場對於馬祖的文化、軍事、宗教有很大的摧毀作用。他說：「在文化方面，馬祖有『亮島人』文化遺址，保存良好的閩東建築聚落，更是背包客的最愛；軍事上，當年反共復國的神話，是冷戰最前線的實體堡壘；在宗教上，馬祖是媽祖升天得道之地，其地名由來比澳門和馬公，從媽廟、媽宮的地方稱呼轉音更直接。未來賭場建設工程將徹底改變居民對這座島嶼純淨的銘記」（潘翰聲，2012）。

(三)業者畫不實大餅

自由時報記者曾鴻儒（2012）認為：馬祖博弈公投過關，未來就算賭場蓋好，大概只能期待政治力介入，讓中國賭客湧入，以及少數好賭的台灣人幫忙支撐，馬祖的條件比不上菲律賓蘇比克灣、新加坡，更無法與澳門相提並論（曾鴻儒，2012）。他的理由是：地方要靠賭興盛，群聚效應很重要。蘇比克灣十幾年前滿街賭場，但如今已經消失，馬祖腹地太小，未來的發展充滿疑慮。而中國賭客

近年習慣流連澳門，未來馬祖要靠賭「起家」，還是要看中國臉色，代價未免太大(曾鴻儒，2012)。

東華大學觀光暨休閒遊憩學系教授葉智魁，以具體的數據分析馬祖賭場收益的可能性，以美國內華達州的規模水平為基準，來評估馬祖設置賭場的效益(曾懿晴，2012)。他指出，若以懷德開出每年 450 萬旅客計算，馬祖須開設 23 家賭場才能達到相同規模。即使以馬祖開一家賭場能抵拉斯維加斯 3 家賭場的績效計算，計算下來連江縣稅收不過 2.95 億，與懷德說的 39 億到 105 億差距極大。且懷德開出未來每月 8 萬元回饋金，但澳門有 30 多家賭場，最好的規模都無法達到這樣的回饋條件(曾懿晴，2012)。

葉智魁教授根據經濟部登記資料，查出懷德 2011 年 1 月以 100 萬資本額成立懷德公司，質疑這樣的實力如何開發馬祖博弈 400 億的案子(曾懿晴，2012)？因此葉智魁懷疑懷德炒作馬祖博弈的主要目的為吸金，蓋不蓋得成賭場都是問題，更遑論為馬祖人蓋橋、蓋機場(曾懿晴，2012)。

(四) 馬祖博弈通過對台灣本島形成骨牌效應

自由時報記者潘翰聲(2012)指出：在「賭場換機場」的超級賭注下，馬祖博弈公投過關，這將催促行政院完成博弈法草案，但法案送到立法院之後，來自各方的促賭立委將很可能修成台灣本島也解禁設賭場，只要有任何一個縣市公投通過並設立賭場，馬祖賭場綁機場的結果很可能還是一場空，卻將全台灣的未來賠進去賭(潘翰聲，2012)。

陸 馬祖經濟永續發展政策配套措施

基於上述正反兩方面的立論與說明，馬祖博弈公投已通過，只能往前走，不能走回頭路，也不可能走回頭路，要能夠探討發展博弈事業，要有哪些配套措施，將利益最大化，損失最小化。本文將 7 月 7 日至 10 日報紙記者對於馬祖經濟永續發展政策配套措施的採訪意見歸納分析如下：

(一) 賭場設立應有完善規劃

馬祖設立博弈觀光旅遊特區，政府應做好配套措施。台灣觀光學院校長李明輝指出，開放賭博是國際的趨勢；國外賭場是集合秀場、會議、購物、飯店功能的綜合娛樂場所，不須用有色眼光看待。但他說，政府還是要先有完善規畫，以澳門為例，住宅區與賭場娛樂區明顯區隔，互不干擾，讓影響降到最低（沈育如、李晏如，2012）。

銘傳大學觀光研究所副教授楊志義也表示，在離島設賭場，可帶動當地建設、改善生活機能，人口會因此回流，但賭場與相關建設不能破壞當地建築特色與自然景觀。他建議馬祖可以學習新加坡，藉由在賭場設度假中心，發展馬祖在地的海上活動等特色遊憩（沈育如、李晏如，2012）。

慶應義塾大學訪問學者、台師大政治所教授范世平（2012）認為：「賭場其實只是一個火車頭，帶動投資，製造話題與吸引人潮。很多人去澳門是不賭的，而是重視澳門的葡式蛋塔、小小的媽祖閣、葡式料理與建築」。並且他又說，「澳門憑藉巨大稅收，可以增加更多的『非賭場遊憩設施』，把旅遊產品朝更多元化發展，例如威尼斯人酒店的巨大購物商場。澳門也用豐富的稅收投資教育，澳門大學不斷給大陸學生高額獎學金，以吸引人才；重金禮聘教師，甚至新的『橫琴校區』也將落成，以便吸收更多陸生，這成為澳門新的產業」（范世平，2012）。

（二）馬祖設置賭場的願景規劃

更進一步，馬祖設置賭場要有長遠的願景規劃，慶應義塾大學訪問學者、台師大政治所教授范世平認為：「既然馬祖人民選擇設置賭場，外資也願意投入，政府應該面對事實，並利用此一機遇，尋求馬祖發展。大陸正在積極設置平潭實驗區，我們也可以規劃『馬祖實驗區』。實驗將馬祖的戰地與自然風光，與博弈產業相結合，這是澳門與新加坡都沒有的優勢。另一方面，實驗將馬祖建成海西區，甚至是長三角地區的海島度假中心，這也是當前所沒有的」（范世平，2012）。

中正大學犯罪防治研究所所長鄭瑞隆認為：「馬祖博弈特區應設定中國大陸廣大市場為主要客群，並知道其競爭對手為誰」。並且要與東亞、南亞各個博弈

特區相互競爭，他提出願景：「馬祖天然的海島地形是東南亞其他觀光賭場少有的特色，若能善於規劃具有華人文化色彩的觀光休閒設施，放眼世界的格局及全球觸角，才能成功」(鄭瑞隆，2012)。

(三) 中央政府配合馬祖博弈事業發展

馬祖博弈公投過關，行政院 2012 年 7 月 9 日召開會議，決定由交通部擔任博弈業主管機關，主導整體離島開發休閒觀光計畫；是否設博弈專責機構，尊重交通部決定。會後交通部表示，未來對博弈事業有三大管制重點，即「賭場需高度管制、政府要設置博弈管制局、管制局需具備司法警察權。」(楊湘鈞、曾懿晴，2012)。

行政院會中也決定，後續由交通部召集各部會研商，連江縣政府也須擬定具體發展計畫和效益評估呈報交通部；政院在新聞稿指出，有關博弈場所的觀光度假村所需相關配套、費用成本及經濟效益等，中央及地方均應審慎評估 (楊湘鈞、曾懿晴，2012)。

行政院發言人胡幼偉轉述，博弈觀光特區最重要的是交通建設，凸顯此案政院關切的重心絕非賭場，政院更關切離島的整體開發。交通部先前即訂有博弈遊戲場業管理條例草案，規定未滿 21 歲、設籍博弈遊戲場所在縣市的民眾、接受政府生活扶助、宣告破產等族群，皆禁止進入賭場。依此規定，設籍馬祖的民眾，無法進入賭場 (楊湘鈞、曾懿晴，2012)。

交通部官員指出，若行政院、立法院同意，交通部需成立博弈管制局。博弈管制局須有司法警察權。涉及警察權的部分，交通部將參考國外慣例，與內政部、法務部等研商。雖然會議達成共識，但與會人員轉述，許多官員都提出希望「再審慎研究」意見，例如：整體投資金額該怎麼算？政府須投入多少？電廠、水庫等基礎建設誰做？馬祖離澳門不算遠，能吸引大陸觀光客？賭場真的穩賺不賠 (楊湘鈞、曾懿晴，2012)？

雖然開發商宣稱將投資 600 億元，但中央不可能一毛錢都不必出，未來的博弈特別稅、甚或盈餘的分配比率，勢將與政府出資多寡產生連動效應。「高度監管」也是討論重點，除了治安問題，像是「什麼人可進賭場」？究竟要採最嚴格的「僅限外國人」，還是採相對寬鬆的「買票制」等，都要再深入研究（楊湘鈞、曾懿晴，2012）。

(四) 美商懷德公司促進馬祖博弈事業發展

美商懷德公司 2012 年 7 月 10 日表示，已獲得華爾街金融機構新台幣 600 億元資助，將把馬祖打造成「亞洲地中海」。懷德總裁懷德打算在北竿興建附設賭場的度假村、渡輪碼頭、大學、體育館與學生宿舍；南竿則規劃興建精品酒店與家庭式別墅。為不影響當地人的居住環境，度假村將蓋在無人居住、多數是公有土地的區域，向政府租借或購買公有地（高詩琴、周小仙、林政忠，2012）。

懷德指出，「不可能在一個沒有交通設施的沙漠中建賭場」，交通設施改善，絕對會比度假村、賭場還早施工。計畫花費 120 億元升級北竿機場，克服馬祖多霧問題，也會花費 60 億興建南北竿大橋。財政部國有財產局副局長李政宗昨天表示，國產局會進行地籍整理，只要跟博弈觀光產業相關，國產局都會配合提供國有土地，循現行機制「積極辦理」（高詩琴、周小仙、林政忠，2012）。

威廉·懷德表示，馬祖氣候及周邊建設條件不佳，但地理位置夠好，不論是日本、韓國、大陸或是東南亞的遊客，都很適合來到馬祖。且澳門賭場也無法容納更多的觀光客，不會有排擠效應，相信不會因澳門的競爭無法發揮投資效用。他說，馬祖與金門同樣都是戰地特色的小島，馬祖人卻有 90% 的年度支出須依賴中央政府補助。綜合度假村與賭場不但能帶來豐厚的博弈稅收，也能為當地創造 3,000 到 5,000 個工作機會（高詩琴、周小仙、林政忠，2012）。

懷德公司估計，馬祖附設賭場的度假村第一年博弈稅約 57 億元，其中依法將提撥 15 億元福利金給 7,000 名馬祖居民，等於每位居民每月可領到 18,000 元新台幣的福利金；若以每年近 5 成的成長率計算，度假村營運 5 年後，馬祖人每

月的福利金甚至可達 8 萬元。威廉·懷德說，據他了解，未來福利金是以公投當天在籍者為依據，之後再入籍應不符發放資格（高詩琴、周小仙、林政忠，2012）。

（五）馬祖博弈事業有賴中央和地方的相互合作

馬祖博弈事業有賴中央和地方的相互合作，馬祖博弈公投過關後，新聞記者採訪並觀察到：中央這兩天出現許多聲音，認為連江縣政府是博弈公投發動者，應挑起第一線擔子，主動提出規畫構想與預算。中央不可能無限制挹注資源（孟祥傑，2012）。記者也採訪連江縣縣長楊綏生，楊縣長承認，「他清楚博弈不是改善馬祖環境的好選擇」（孟祥傑，2012），不過，「如果中央重視馬祖的交通和建設，今天就不需要辦博弈公投；如果公投已經過關，中央態度依然保守，代表中央還是沒看到馬祖需要什麼！」（孟祥傑，2012）。

連江縣長楊綏生強力主張：《離島建設條例》准許離島國際觀光度假村開設賭場，國際度假村只要經行政院核定就可開發建設（孟祥傑，2012）。楊縣長又認為：財團為吸引人潮獲利，不必等博弈法通過，就會先投資改善馬祖交通，中央也可以「政府規畫、財團出資」方式合作，「交通改善，其他建設就跟著來！」（孟祥傑，2012）。

馬祖選出的無黨籍立委陳雪生表示，雖然支持與反對民眾都認為（蓋賭場）不見得做得成，但至少「給了馬祖一個機會」，未來還需中央法令與地方配套措施支持（孟祥傑、林思慧，2012）。馬祖博弈公投提案人、連江縣商業會理事長林中超表示，中央一直無法解決馬祖交通瓶頸，他看見澎湖博弈公投失敗，又有財團願意投資馬祖，決定「試試看」而提案，也可讓中央看見馬祖鄉親的無奈（孟祥傑、黃郁文，2012）。

柒 結論

馬祖由於氣候的因素，導致交通的不方便，造成經濟發展落後。Ghina (2003) 認為小島有其地理生態上的脆弱性，以及其經濟、財政不足，須接受外援的協

助，並要發展觀光旅遊事業以振興其經濟永續發展。他的觀點印證了馬祖的情形。爲了要促進馬祖地方經濟永續發展，必須要有良好的機場交通建設，但是這是花大錢的投資，中央政府在全盤的考量下，不可能對於小小的離島，投資這麼大的金額。馬祖當地的居民只好利用博弈公投，尋求外力的支援，引進博弈事業，繁榮地方，改善機場建設。

馬祖博弈公投，其實是反映離島居民對現況的不滿與未來的焦慮。特別是由於馬祖長期受限於氣候的影響而產生的交通不確定性，使得馬祖經濟永續發展輕易地被操作成解決馬祖交通－觀光－發展的直線解答 (李永展，2012)。

馬祖是個離島，在地理上容易維持一個封閉的地區，縱使發展爲博弈觀光旅遊專業區也要盡量不要污染並破壞馬祖以及台灣本島等其他地區。Kerr (2005) 探討小島永續發展，認爲小島的永續發展，要維持其內部經濟資源的永續性，不能遭受到破壞及污染。運用到馬祖的永續發展探討，要維持馬祖的經濟資源，例如優良的水質，不能遭受到破壞與污染，才可以繼續經營馬祖酒廠，及各種加工產品特產。

並且，馬祖發展博弈事業，並不可能如反對者所說的可怕立論，如色情氾濫、黑道橫行、治安敗壞等。對照澳門的博弈事業發展是很明顯的榜樣例子，賭博的觀光旅館，與外界隔離，澳門仍然維持有良好的澳門的文化、古蹟、教育文化事業，彼此區隔，「河水歸河水，井水歸井水，相互不侵犯，各保持其特色」。這也就是《離島建設條例》容許離島設置觀光賭場，但須經當地居民公民投票通過的理由。

馬祖博弈公投已經結束，有正反兩方面的立論，正面的立論要促其實現，反面的立論要盡量減少其傷害，但是，馬祖設置博弈觀光旅遊的專業區已經不可能走回頭路，馬祖需要繼續往前促進經濟永續發展，發展博弈事業，改善機場設施，提升對外交通品質。藉由發展博弈事業，希望能夠獲得 3C 至 4C 的機場。

本文從報紙記者採訪的意見加以分析，獲得了馬祖促進經濟永續發展要有配套措施：賭場設立應有完善規劃、馬祖設置賭場的願景規劃、中央政府配合馬祖

博弈事業發展、美商懷德公司促進馬祖博弈事業發展、馬祖博弈事業有賴中央和地方的相互合作。這些配套措施都要符合 Calbert (2006)所認為的：小島永續發展必須要著重在小島的治理能力，要透明化，由利害關係人共同參與，掌握住小島的經濟命脈，小島才能夠永續發展。

參考書目

中央社，2012，〈馬祖飛百人機 業者需投資百億〉，《中時電子報》，07，08，
<http://news.chinatimes.com/focus/501011496/132012070800421.html>

下載日期：2012，07，10。

李永展，2012，〈一場偏離主題的公投〉，《中時電子報》，07，08

http://tol.chinatimes.com/CT_NS/CTContent.aspx?nsrc=B&ndate=20120708&nfno=N0249.001&nsno=4&nkeyword=%b0%a8%af%aa&SearchArgs=Keyword%3d%b0%a8%af%aa%26Attr%3d%26Src%3d7%26DateFrom%3d20120609%26DateTo%3d20120708%26ShowStyle%3d2%26PageNo%3d1%26ItemsPerPage%3d10&App=NS

，下載日期：2012，07，09。

沈育如、李晏如，2012，〈馬祖可借鏡星國 賭場結合遊憩〉，《聯合新聞網》，07，08

<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7210637.shtml>，

下載日期：2012，07，09。

林嘉琪，2012，〈機場小濃霧多 馬祖人最大的「鄉愁」〉，《自由電子報》，07，08，

<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jul/8/today-life1-2.htm?Slots=TPhoto>

下載日期：2012，07，10。

孟祥傑，2012，〈博弈公投最後一晚 馬祖夜難眠〉，《聯合新聞網》，07，07

<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7209219.shtml>，

下載日期：2012，07，09。

孟祥傑，〈縣長楊綏生：馬祖想要的 中央沒看到〉，《聯合新聞網》，07，10，

<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7214580.shtml>

下載日期：2012，07，11。

孟祥傑、林思慧，2012，〈用博弈換機場…馬祖鄉親投下贊成票〉，《聯合新聞網》，07，08

<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7210631.shtml>，

下載日期：2012，07，09。

孟祥傑、黃郁文，2012，〈台灣懷德：600 億打造馬祖成亞洲地中海〉，《聯合新

- 聞網》，07，08
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7210635.shtml>，
下載日期：2012，07，09。
- 范世平，2012，〈博弈公投 馬祖人的「賭爛票」〉，《聯合新聞網》，07，10，
<http://udn.com/NEWS/OPINION/X1/7214565.shtml>
下載日期：2012，07，11。
- 高雪芳，2006，01，《北宜高坪林交流道開放通行問題之研究 --- 永續發展觀點》，台北大學公共行政暨政策系碩士論文。
- 高詩琴、周小仙、林政忠，〈業者說法／懷德：不愛賭場 但效益大〉，《聯合新聞網》，07，10，
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7214574.shtml>
下載日期：2012，07，11。
- 張世賢，2007，〈地方永續發展政策：公私夥伴策略的理論探討〉，載於劉阿榮編，《都是治理與地方永續發展》，新北市：揚智。頁 11-28。
- 張健常，2012，〈擾民毀生態 神話烏沒了〉，《聯合新聞網》，07，09
<http://udn.com/NEWS/OPINION/X1/7212072.shtml>，
下載日期：2012，07，09。
- 曾鴻儒，2012，〈馬祖要靠賭翻身？ 市場恐不大！〉，《自由電子報》，07，08，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jul/8/today-life1-3.htm>
下載日期：2012，07，09。
- 曾懿晴，2012，〈觀察站／賭業燙手山芋 政府真管得了嗎〉，《聯合新聞網》，07，10，
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7214582.shtml>
下載日期：2012，07，11。
- 楊俊煌，2006，06，《以台南科學園區推動地方經濟永續發展之研究》，台北大學公共行政暨政策系碩士論文。
- 楊湘鈞、曾懿晴，2012，〈交通部管博弈 有三大管制重點〉，《聯合新聞網》，07，10，
<http://udn.com/NEWS/NATIONAL/NATS1/7214537.shtml>
下載日期：2012，07，11。
- 綜合報導，2012，〈馬祖設賭場 過關〉，《蘋果日報》，07，08
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120708/34353697>
下載日期：2012，07，09。
- 潘欣彤，2012，〈建設迫在眉睫 離島的反撲 賭一口氣？〉，《中時電子報》，07，08
http://tol.chinatimes.com/CT_NS/CTContent.aspx?nsrc=B&ndate=20120708&nfnno=N0154.001&nsno=6&nkeyword=%b0%a8%af%aa&SearchArgs=Keyword%3d%b0%a8%af%aa%26Attr%3d%26Src%3d7%26DateFrom%3d20120609%26DateTo%3d

20120708%26ShowStyle%3d2%26PageNo%3d1%26ItemsPerPage%3d10&App=NS

，下載日期：2012，07，09。

鄭瑞隆，2012，〈觀光爲前鋒 治安爲後盾〉，《聯合新聞網》，07，09

<http://udn.com/NEWS/OPINION/X1/7212073.shtml>，

下載日期：2012，07，09。

潘翰聲，2012，〈賭場 機場 春夢一場〉，《自由電子報》，07，08

<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/jul/8/today-o4.htm>

，下載日期：2012，07，09。

蘇崑鈞，2007，01，《交通與地方永續發展之研究 --- 以中橫青山段暫緩復建政策爲例》，台北大學公共行政暨政策系碩士論文。

Calbert H. Douglas, 2006, “Small island states and territories: sustainable development issues and strategies – challenges for changing islands in a changing world”, Sustainable Development, Vol. 14, Issue. 2, pp. 75-80.

Ghina, Fathimath, 2003, “Sustainable Development in Small Island Developing States”, *Environment, Development and Sustainability*, Vol. 5, No. 1-2, pp. 139-165.

Kerr, Sandy A., 2005, “What is small island sustainable development about? ”, *Ocean and Coastal Management*, Vol. 48. Issue. 7-8, pp. 503-524.

網站資料

百度百科，2012，〈4C 級機場〉

<http://translate.google.com.tw/translate?hl=zh-TW&sl=zh-CN&u=http://baike.baidu.com/view/3297598.htm&prev=/search%3Fq%3D%25E4%25B8%2589%25EF%25BC%25A3%25E7%25B4%259A%25E6%2588%2596%25E5%259B%259B%25EF%25BC%25A3%25E7%25B4%259A%25E6%25A9%259F%25E5%25A0%25B4%26hl%3Dzh-TW%26biw%3D1280%26bih%3D621%26prmd%3Dimvns&sa=X&ei=Wt37T4gp6deYBbPD1ZAF&ved=0CFkQ7gEwAg>

下載日期：2012，07，10。

行政院經濟建設委員會，2008，〈以直昇機解決馬祖冬季交通中斷問題〉，行政院經濟建設委員會網站，

<http://www.cepd.gov.tw/m1.aspx?sNo=0009980>

下載日期：2012，07，10。

馬祖地圖，台灣地方特色網

<http://www.otop.tw/index.html>

下載日期：2012，07，11。

連江縣，維基百科

[http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%80%A3%E6%B1%9F%E7%B8%A3_\(%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B\)](http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%80%A3%E6%B1%9F%E7%B8%A3_(%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B))

下載日期：2012，07，09。

離島建設條例，全國法規資料庫

<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030121>

下載日期：2012，07，09。

第一場

馬祖永續發展

馬祖的地方治理與永續經營

壹、前言

在 2009 年國土空間發展規劃促成下，我國區域發展正式朝向 5 都的建立與 7 個發展區形成之方向邁進。一方面透過 5 都之大都會政府體制的建立以提高臺灣城市的競爭力；另一方面期盼在「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等 7 個區域適性發展下帶動周邊縣（市）的整體發展。因此在此區域發展趨勢以及縣市改制升格的行政區劃轉型契機下，著眼於區域發展，促進跨縣市合作治理顯得格外重要。

上揭 7 個發展區域中之澎金馬地區，由於受到自然及地理環境的限制，加上特有政治情勢的影響，產業發展條件及居民生活品質相較於台灣本島有著發展上的弱勢與困境，先天條件的限制面臨與本島不同之發展課題。因此就區域發展架構與治理方式而言，台灣的離島地區自然應有不同於台灣本島其它發展區的發展方針與策略。

爲了增進金馬澎離島居民的生活福祉與地區的適性發展，政府於 2000 年訂定「離島建設條例」，該條例第 16 條規定政府須分十年編列不少於 3 百億元之「離島建設基金」挹注離島建設。不同於台灣其它區域，離島地區發展因此具有建設專法之指導，並有專屬之財源可資運用。然在離島建設基金挹注下的金馬澎地區，長期發展結果卻面臨諸多地方發展上的難題，例如：建設欠缺整合，無法彰顯效益；離島間的海域遼闊，時空距離導致行政成本提高；空間缺乏整體規劃概念；多重主導發展單位，行政區計畫的執行體系未能與行政轄區相互配合；各島觀光發展的目標市場均不夠明確，不但彼此競爭瓜分潛在的旅遊市場，觀光推動也未能將各島嶼特殊性資源，作妥善結合；兩岸政策的開放與海西特區區域經濟的衝擊與影響。

對此，如何解決上述各項問題，提出有效因應區域整合的對策，乃成爲金馬澎地區當前發展上必須正視的課題；而位居中國大陸邊緣的馬祖，本身發展受地理位置、環境條件、對外交通、公共建設不足等限制，難以發展工業，目前經濟窘境只能以發展觀光做爲突破，離島發展整體目標，應強調人文及自然環境保全與觀光發展，是以如何促進馬祖運用本身特殊的島嶼生態與獨特的歷史文化等豐富資源建立起特有的發展定位，將左右連江縣未來在地方治理與永續發展面上的重要關鍵。

據此，本文立論從永續發展的概念，從經濟、社會、環境三個面向建構出「可容性」、「互通性」以及「公平性」的論點，進一步在「地方永續」的觀點下，闡述馬祖未來在永續發展與經營上的治理策略，構築出永續發展的島嶼願景。

⁵ 中興大學國家政策與公共事務研究所教授

貳、永續發展的內涵與分析架構

首先，「永續發展」（或稱可持續發展）的意義基本上應從永續和發展二個概念來思維。永續（sustain）一詞，源自拉丁語 *sustenerere*，意思是「維持下去」或「保持、持續提高」，就字義則有「綿延不絕」、「生生不息」之意涵。從資源與環境觀點，則有延續資源使用及保持環境完整性之意，有使自然資源永遠為人類所利用之意。發展（development）一詞，原是狹義的是指經濟領域的經濟增長，然而追求最大經濟利益，而採取損害環境的經濟增長模式，往往過度佔用地球有限的資源，危害全人類的幸福，甚至使其生存遭受威脅。以下即針對永續發展理念之發展歷程討論，並依時間序列編製表 1：

表 1 永續發展理念之發展歷程

1972 年 6 月	在瑞典召開的聯合國「人類環境會議」（The human Environment）中發表「人類環境宣言」，並由「羅馬俱樂部」提出「成長的極限」報告書（The Limit to growth--A Report of club of Rome），討論及環境保育與經濟發展的永續性問題。
1980 年	國際自然與自然資源保護聯盟（IUCN）、聯合國環境規劃署（UNEP）、世界野生動物基金會（WWF）三大組織提出「世界自然保育方略」（World Conservation Strategy）的報告，提出永續發展理念，但主要方向則著重於發展與保育的整合，並將保育觀念融入開發行為中。
1980 年 3 月	聯合國大會亦向全球發出呼籲：「必須研究自然的、社會的、生態的、經濟的以及利用自然資源體系中的基本關係，確保全球的永續發展」。
1983 年	聯合國通過成立「世界環境與發展委員會」（World Commission on Environment and development）針對 2000 年乃至以後年代，提出實現永續發展的長期環境對策。
1987 年 4 月	聯合國「世界環境與發展委員會」（WCED）提出「我們共同的未來」（Our Common Future）報告，宣導永續發展的思想及實施程序，認為永續發展應具「需要」與「限制」兩個基本觀念。此時永續發展的理念在世界各國掀起浪潮，並提出永續發展的理念：「人類有能力使開發持續下去，也能保證使之滿足當前的需要，又不致危及到下一代滿足其需求能力」。
1990 年 8 月	全球 75 個國家 130 位地方首長聚集於加拿大多倫多市簽署「多倫多宣言--世界城市及環境」（The Toronto declaration on world cities and their environment），將永續發展觀念由過去政府中央的施政方案，落實到地方組織及人民。更說明永續發

	展是從政者當有的施政理念，更是一般民眾應當參與力行的課題。
1991 年	IUCN、UNEP、WWF 三大組織又共同發表「關心地球」(Caring for the earth) 報告書，將永續發展理念落實到執行的層次上，強調所謂「永續發展是生存不超過維生生態系統容受力 (Carrying Capacity) 的情況下，來改善人類的生活品質」。
1992 年 6 月	聯合國在巴西召開「地球高峰會議」(Earth Summit) 提出「里約宣言」及「21 世紀議程」(Agenda 21) 促請世界各國研擬永續發展的具體政策與計畫。
1993 年	聯合國成立永續發展委員會 (UNCSD)
1996 年	歐盟通過永續水資源利用之基本法
1996 年 6 月	聯合國在土耳其召開「城市高峰會議」，針對全球都市危機謀求可行之行動政策，以促使全球城鄉達到健康、安全、平等、永續四大目標。此即實施 21 世紀議程之「全球思考、地區行動」(Think globally, Act Locally) 之觀念，藉由都市地方性策略達到全球永續發展之目的。
1997 年 11 月	160 多個國家於日本京都召開「防止地球溫室化會議」簽訂「京都協定書」，以反映人類對地球生態改變可能產生災害的警覺，亦是促進地球環境永續發展的思考方向。

資料來源：轉引自李長晏 (2011)。影響臺中市區域治理永續發展因素之研究。

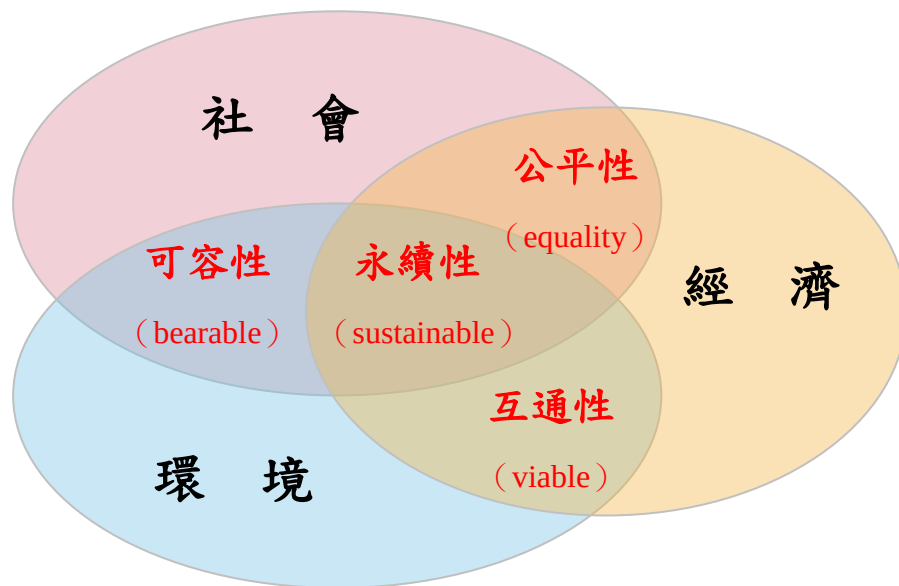
如此看來，從早期 1970 年代為了促使工業化及開發中國家對人類棲息環境加以思考，共同勾畫健康又具有生產力的環境權範圍（聯合國人類環境宣言）。爾後，1980 年代國際性環保組織提出整合發展與環境保育，將保育及永續利用之生態系統觀念融入開發過程中，以調和當代及未來世代的經濟福祉。故 1987 年亦提出永續發展之意義乃「使人類有能力使開發持續，保證滿足當代之需要，且不致危及下一代滿足其需要的能力」。認為永續發展應包括公平性、永續性及共同性原則，從社會性角度而言主張公平分配，足以滿足當代及後代人類之基本需求，從經濟角度而言，應在保護地球自然環境的基礎上持續成長，從自然生態的角度而言，主張人類與自然和諧相處。1992 年 21 世紀議程 (Agenda 21) 以全球性經濟議題、資源保育與管理、各主要團體的角色貢獻及實施方案等四部分，作為邁向 21 世紀人類執行永續發展的工作藍圖。其在序言中，明確指出：

「(今日人類責任)是整合對社會發展與環境保育的雙重關懷，以促進兩者能滿足人類基本需求、改善生活水準，且同時能以更安全方式保護與管理生態系統，而營造繁榮的未來。然而本目標達成無法依賴單一國家的努力，而是需要基於全球性的夥伴關係共同永續發展」。

在此基本認知下，引用 Munasinghe & Swet Roger 的說法，永續發展的內涵係以保護生態環境和天然資源的「永續環境」和塑造人類生命品質，不斷提昇社會公平、正義與和諧的「永續社會」為基礎，發展安和樂利、民生富裕、生活富足的「永續經濟」(轉引自廖俊松編，2009：18-19)。據此，我們可以知道永續發展的焦點是集中在能確保人類生存基礎及提高生活品質的社會、經濟與環境面向上，其中包括了「三生一體」(生態、生活、生產、體制)的重要理念，包括永續生態、永續經濟、永續社會及永續制度等四個面向：

- 1、永續生態：以維持生態環境為基礎，涵蓋生態能力與景觀綠化的考量。
- 2、永續經濟：使人類有能力使開發持續，以經濟成長為基礎，亦應同時兼顧環境，而以採取損害環境的經濟增長模式，掠奪自然資源，將使人類生存遭受威脅。
- 3、永續社會：包括世代中與世代間的公平，保證滿足當代之需要，且不致危及下一代，滿足其需要的能力。
- 4、永續體制：採取政治科學中的定義，所包含的不僅是組織、也包括機制與方針，以永續發展的理念結合都會治理的觀念來說明。

藉由上述三生一體的永續發展理念，以達致環境整合 (environmental integrity)、經濟效率 (economic efficiency) 以及社會公平 (equity) 等永續發展三大目標 (蕭欣怡，2006)。具體而言，永續發展強調的是「環境 (如自然生態保護、節能減碳、氣候溫度等議題)」、「社會 (公平正義、文史的兼顧、藝術創新等議題)」與「經濟 (求綠色產業、綠色消費與生產等議題)」的三等關係，經濟的開發可與自然環境彼此融和相通 (viable)，實現公平正義於人文社會 (equality)，並且使人文社會與自然環境的發展彼此相容 (bearable)，如此才可長可久達到永續性 (sustainable) 的效果，其概念如下：



圖一 本文分析架構

參、馬祖地方治理之現況與問題

馬祖列嶼位於福建省閩江口外，自元代〔西元 13 世紀〕起即與閩浙沿海往來頻仍，盛行的漁撈奠定了澳口聚落發展的基礎，以及數百年來馬祖的產業條件。明清之際，由於閩江口為海上絲路的必經，英人在此興建燈塔以利商船航行，海路的發達，使得馬祖部份列嶼一度為覬覦海上利益的海寇所盤據，以林義和最為著稱。民國 38 年，因國共分治，造成馬祖近代以來最大的歷史與社會變革。

馬祖列嶼主要包括東西引、亮島、高登、大小坵、南北竿、東西莒等主要島嶼，行政區共劃分為南竿、北竿、莒光、東引等四鄉。居民組成以祖籍福建省長樂、羅源者居多，是台閩地區唯一以福州語系為主的縣份。

戰後馬祖視為反共的最前線，全面實施戰地政務，配合軍事的需要，大量的駐軍創造了馬祖前所未有的繁榮。馬祖人口於民國 60 年時達最高峰，共計 17,088 人，此後由於地區的產業逐漸蕭條，青壯人口外流，人口逐年下降。近年來，馬祖人口因台馬交通改善與大量建設的推動，人口有逐漸回流的穩定現象。

在地方治理發展上，馬祖地方治理是構築在連江縣綜合發展計畫的基礎上，以全縣各島嶼作為規劃主體範圍，治理作為主要體現在總體發展、農漁業、工商業、土地使用、住宅、交通、環保、觀光、社會福利、醫療、教育、文化、財政、警政等十四部份，乃縣長施政意志的展現，內容廣及全縣發展所涉及各項軟硬體建設、典章制度、推動方式、實施經費，自民國 89 年度起，分短、中、長程共十二年執行完畢，近程目標〔89 至 92 年度〕在推動機場、國內商港、道路、水源、電力電信、觀光等建設；中程目標〔93 至 96 年度〕目標在推動高水準的渡假基地、醫療升級、加強閩東的文化與經貿交流；長程〔97 至 100 年度〕則定位為福州經濟圈的物流樞紐、閩江口的海域資源營運中心。

爲促使馬祖之建設能朝向永續發展方向推動，以達成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產業發展之目標。一方面中央爲推動離島開發建設，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，乃制訂「離島建設條例」，於 2000 年 4 月 5 日公佈施行。未來離島建設應促進離島居民之福祉，並朝永續發展方向推動，採更爲整體性、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。另一方面連江縣之年度計畫實施也將依循離島綜合建設實施方案之中程計畫指導方向，提出：「創造樂活島嶼、型塑永續價值」，作爲馬祖未來的馬祖發展定位與方向。

然而馬祖爲了達成規劃構想與發展策略，勢必遭遇一些條件的限制、資源不足、組織功能不彰等等，基此，將可能面臨挑戰的課題臚列如下：

一、馬祖地方政府缺乏人力與素質

三個縣級單位的馬祖、澎湖、金門其人力資源與人力素質，由於面積大小、人口不一，馬祖、澎湖、金門卻還是存在迥然不同的發展基礎，加上人口外移，人力資源便有懸殊的差距。另外，在推展離島永續發展業務上，地方政府人手不足，缺乏以宏觀、創新角度提出優良永續計畫的能力。

二、離島共通性與特殊性議題

「離島共通性議題」，指的是各離島都必須面對的議題，主要以「基礎民生問題」爲範疇，例如每一個離島都必須面臨水資源有效使用、廢棄物處理等等，各離島政府都必須在有限資源之下，尋求解決方案，但目前並沒有島際間的整合機制來研究解決這類共同性的問題。「離島特殊性議題」指的是每一個離島因獨特的地理位置、地質因素、氣候狀況等自然因素，所造成的生態系統、人文歷史、語言文化、住民性格等之不同，由於各離島處於偏遠地區，甚至馬祖亦經歷了長時間的軍管時代，不僅離島基礎資料處於缺乏的狀態，即使是少數僅有的基礎資料、圖資等亦缺乏彙整，因此對於離島未來發展之預測與現況分析，亦造成重大影響。

三、島外聯繫及島際交通改善議題

若未來臺灣各離島皆以「島嶼觀光」做爲島嶼發展主軸，則地方政府勢必得面對相關的配套計畫之整合，航空交通的便利影響到後續的經濟發展，也是觀光產業的根本。馬祖 10 月至 3 月空運常嚴重受阻，海運亦因風浪強大無法通行，形成冬季對外交通阻絕的情形。

四、土地及管轄業務需要強化整合協調

離島中的馬祖地區，早期爲軍事要塞，過去土地資訊皆來自軍方測繪，但自戰地政務解除後，馬祖地區的開發密度、都市型態、風俗民情等時空背景，均有別於臺灣之城鄉發展型態。全國一致性之地政體系如何考量離島特殊性，以兼顧

文化、永續與發展為離島之重要議題。另外，離島中有部份範圍劃歸中央主管主導發展之情況，例如金門部分地區劃歸為金門國家公園管理範圍，在馬祖有馬祖國家風景區管理處（馬管處）主導部分區域發展，澎湖部分區域劃歸澎湖國家風景區管理處（澎管處）範圍，成為目前離島縣府、鄉公所與國家風景區管理處發展不同調之狀況，不僅補助資源不能有效整合，也未能形成離島整體發展共同計畫，對於離島發展有重大影響。

五、配合修訂相關法規與建立兩岸協商機制或兩地仲裁機構，快速處理民事糾紛

配合離島產業發展所需，應立即檢討現行「離島建設條例」、「兩岸人民關係條例」、國家公園管理等相關法規。海西經濟特區快速的發展，政府應建立常態的傳達管道(例如：海基會與海協會)，審視福建沿海地區之動態發展，積極與對岸協調與合作，並擬定合作策略優勢及整體規劃。

肆、馬祖地方永續發展與經營策略

上述永續發展的目標的達成，則有賴地方社區經濟、環保及社會的運作配合與永續發展的都會區治理體制的建立。此種理念乃符應多數學者建議應由地方性之行動策略來達成全球性永續發展之目標，此即為「全球思考，地方行動」的觀念。因此，連江縣的永續發展決策是以全面改善並提高生活品質為目的，並追求社會整體的進步。其講求的是環境與發展並重，物質與精神的協調，兼顧社會各層面的均衡，從環境、經濟及社會三方面永續發展與協調平衡，建立一個「生態、生活、生產」並重的地方發展體系，促使環境資源得以永續利用，離島得以永續經營與發展。

近年來，受到全球化競爭的壓力、區域經濟統合的利益、公共議題的跨域特質、公共財生產的規模效益等因素影響，中央、區域與地方的空間型態與規模正發生重組與變化，進而對原有地方行政管理模式提出新的要求與挑戰。為因應日益變化的國家互動關係，永續發展可視為是中央政治、社會、經濟、物質環境等網絡互動協力與共同演化的過程，過程中一方面確保社會居民福祉，另一方面亦不會危害到國家內外環境，並有助於減少生態破壞。所謂永續治理之概念為「兼顧永續環境、永續社會、永續經濟、及政策與制度，從整體發展角度出發，並兼顧民主參與和社會公平，以維護治理民主化之支持永續性發展的過程」。

另一方面，就永續發展而言，整體比部分的總合要大，是以，要達成永續發展目標，除了經濟面向的永續、社會面向的永續，以及環境面向的永續等三大面向，互為需求基礎，是不可或缺的一體外，文化的永續、體制的永續，亦為重要因素。其次，永續發展之目標的達成，除中央整體施政計畫外，亦有賴於區域與地方社區之經濟、環保及社會的運作配合與永續發展之治理體制建立。因此，永續性發展可謂是因應為全球環境變遷問題時，所採用制定發展策略之最終目標（Kidokoro et al., 2008）。

基於上述所言，中央、區域與地方乃永續治理的三個主體，因此，本文透過社會環境面之可容性、環境經濟面之互通性、經濟社會面之公平性以及三者交融的永續性等四種概念，做為地方永續治理的基礎，同時運用這四種概念來探討連江縣在地方治理面向的經營策略，期望藉此建立起永續發展導向的地方治理。茲說明如下：

一、可容性（社會環境面）

可容性結合了社會的公平正義、教育文化以及環境的節能減碳、自然生態等議題。地方的發展與建設來自於文化歷史背景，而自然生態的保育則來自於社會對於公平正義的教育，因此，欲討論社會環境的可容性面向，應透過地方建設(設備、住宅、警備資源、醫療)、教育文化資源與環境保護等途徑，剖析其目前所面臨的問題，指出未來應走向的道路以建立可容性之永續治理。

1. 地方設備

基礎地方設備應包含土地使用、公用設備與水電通訊供應。馬祖的土地分為「可發展區」與「限制發展區」，現行的土地使用比照臺灣採用都市計畫管制，但由於管制過當的負面作用，致使其無法吸引適當的建設開發，是以，政府未來應改採開發許可制，除了部份生態敏感區劃分作限制發展區外，其他可發展地區都將針對產業、住宅、觀光、交通的整體需求，擬定四鄉五島的成長管理方式，在整體通盤的考量下，策略性的引進建設發展。再者，法條的改制將可改變目前開發的困境，而水電通訊的無虞供應亦應是主要的配套措施，配合未來地方的整體發展，供水、供電、供油、電信都是不可或缺的基礎公用設備，綜合發展計畫業已整合各相關事業單位，依據地方發展需求，逐年擴增民生與工商發展所需的水電通訊設備。

2. 住宅與社區

在社會的公平正義中，有一部分需要去探討的是如何從住宅短缺、不堪使用的問題，走向以當地特色發展的社區總體營造。目前，馬祖地區在統計數字上具有很高的住宅存量，但大多為荒廢的石造祖厝，室內建坪不符家庭使用需求，也缺乏衛浴等設備。隨著小家庭對住宅私密的重視，各離島有必要針對聚落內的老舊建築物進行有計畫的修繕再利用，專案引進閩東匠師，改善內部空間設備，使之具有現代生活機能，而建築外觀則保有閩東聚落的傳統特色，從而延續聚落的生命力，配合馬祖一村一澳口的聚落特色，各村奠基於歷史和產業傳統，各自有其特色化發展的潛力。配合中央推動城鄉新風貌、社區總體營造的政策方向，馬祖 22 個自然村可望經由居民參與，形成有活力、可居性高的優質生活社區。

3. 警政與消防

一個地方要走向永續發展，消防治安是提升社會機能不可或缺的一環，連江

縣警察局目前處於組織編制不健全、員警數額少、局本部未設有刑警隊且警方又分散在四鄉五島，無法統合發揮較佳的警力效能的情況中，因此當務之急，是需要修正組織編制(如增設交通隊)，擴編員額、充實警力，並爭取保七進駐馬祖地區，加強海域安全維護。另一方面，在消防設備上，消防設施的不完備，以及民間消防意識薄弱，構成馬祖民眾生活財產的潛在威脅。馬祖集居的聚落與鄰棟商店街，無防火巷之規劃，每於火災發生時即釀成災禍。因此充實消防設施，增設消防編制組織，是制度面改善馬祖消防的關鍵。未來各島也將於稜線增設消防蓄水池，汰換社區消防用水幹管，並加強民間消防演練，以減輕意外災害發生時的傷亡損失。

4. 衛生醫療

先進國家與落後國家最大的差異除了經濟發展外，就是其保健防疫與民眾健康觀念的落差，為迎頭趕上先進都市的水準，地方應致力於提升衛生醫療設施。衛生醫療不只以疾病治療為滿足，還應積極促進民眾健康。因此持續推動國民保健計畫，宣導健康均衡的飲食與生活，定期進行社區的醫療健診，相信都有助於促進民眾身心健康的維護，並延長民眾的平均壽命。然而，馬祖離島交通的不便，凸顯出遭遇重大傷害疾病時，緊急醫療救護的迫切性，是以，未來縣政府擬應爭取直昇機常駐馬祖，以支援各離島緊急醫療所需的機動接送，縮短傷患運送的時間，避免傷害病情的惡化。此外，也將整合縣內醫政、社政、警政及消防人力，動員地區民眾和民間團體共同成立緊急醫療團隊的編組，提供緊急醫療救護的工作。

5. 教育文化

全球化使得各地區在工業科技等硬實力無法與他國匹敵時，轉而投入軟實力的競爭中，欲提高地方的軟實力，亟需重視其基礎教育的實施與傳統文化的發揚。馬祖堪稱臺閩地區率先實施小班小校的示範區，馬祖各國中小平均每名老師分配七名學生，老師與學生、學校與社區都可以充分地互動。未來教育的規劃，應是朝向終身教育的目標發展，培養全民四大能力：第一、再學習的能力；第二、做事的關鍵能力；第三、與他人相處、解決糾紛，成為社區、國家與地球村公民的能力；第四、具有充分發展自己潛能的能力。就文化面向而言，宗教是結構馬祖聚落文化的一大力量，每年正月十五的神明繞境，規模都相當壯觀，許多旅台的鄉親都專呈返鄉參與，蔚為海島文化的奇觀與特色。馬祖文化發展的目標，就是奠基在社區、生活共同的基礎上，以民間自發的文化力量，開創馬祖多元自主文化的豐富性。然而，馬祖歷史發展過程是動盪不安的，保存文物刻不容緩。設置馬祖民俗文物館，是近程的具體計畫之一。制度面方面，考慮設置連江縣文化中心、文獻委員會、閩東文化交流基金會等常態組織，專司經營文化的典存與交流，並結合民間自發成立的文史團體、組織，有系統地脈絡式保存馬祖歷史文化的特色，並期許以馬祖為中心，加強與臺灣、閩東、甚至全球的交流，促進整個

民間活力的再發送。

6. 環境保護

馬祖環境現況尚稱理想，主要的污染源仍以家庭及部隊的廢棄物為主，各水庫集水區的污染源也已獲得明顯的改善。未來將加強各鄉垃圾衛生掩埋場的設置，並協調馬防部加強軍中垃圾的清運與處理。此外，馬祖各聚落均未佈建污水下水管道，導致污水滲入水庫、海洋、地下水層，未來也將斥資興建人口集居聚落的污水下水管道與污水處理設備。永續經營是馬祖環保推動的終極目標，未來將逐步落實污染源總量管制的環境監控，以各離島的環境承載量，限制污染物質的境外輸入，並鼓勵民眾推動垃圾減量、資源回收工作，讓環境保護與日常生活充份結合。

二、互通性（環境經濟面）

互通性融合環境與經濟面向，使用自然資源的農漁業與刺激觀光發展的工商業是馬祖主要的經濟命脈；穩定的地方產業能協助地區走向永續發展，自然生態的培育與工商業地位的提升，成為馬祖展望永續的具體目標之一。以下即是先從地方財政與行政出發，繼而點出目前馬祖農漁業與工商業產業的危機，並提出方案以因應之：

1. 財政與地方行政

馬祖由於地處偏遠離島，經濟規模有限，長久以來自有財源不足，都透過中央或省府補助地方財政。戰地政務解除後，馬祖的各項軟硬體建設加速推動，更使得地方的歲入歲出成長迅速。展望未來，馬祖的地方財政仍以開源節流為要。開源方面，將加強稽徵地方稅，整頓非稅課財源，並爭取軍方、公共事業、大型企業回饋的制度化。節流方面，主張朝向企業政府的經營理念，將行政業務部份委託民間經營，鼓勵民間參與公共建設，減少政府的人事負擔。

地方行政攸關建設與發展的績效。馬祖當前由於島嶼分散、人力窘困，以及專業化人才不足、在職訓練管道缺乏等限制，導致行政的素質無法大幅提昇。因應未來發展需求，連江縣政府當務之急是建置完備的行政體系，並提供足夠誘因與保障，以鼓勵員工進修並吸引人才，以茲提昇縣府的施政品質。

2. 交通運輸

為穩定產業發展，交通運輸的便利能提升貨運的輸送，因此，首先在海運方面，國內商港計畫業已奉行政院核定，未來將在各鄉碼頭聯合管理運作，並以福沃碼頭為中心，積極發展客貨運輸，視兩案發展局勢，適時肩負福州經貿圈的貨物轉運功能。再者，空運方面，各島直昇機坪業已竣工。南竿中型機場的興建，以及北竿機場跑道東移並延伸計畫，也都在積極推動實施中，完工後將大幅提高臺馬之間的空運量。最後，在陸運方面，佈設各島環島公路網，並逐年改善危險

坡段，合理規劃標線、號誌、停車、人行空間、加強道路的綠美化，是改善陸運的具體目標。展望未來，陸運與海空運的聯合運轉，提供居民與遊客更便利、更舒適的轉程接駁，將是眾人所期待的。中長程階段，則視技術水準的提昇，評估規劃設置南北竿跨海大橋、東西莒跨海大橋，將四鄉五島重構為一個核心生活圈〔南北竿地區〕，兩個次生活圈(東西莒、東西引)，均衡各離島的建設發展。

3. 農漁業

漁業是馬祖傳統的主要產業，閩江口一帶也是世界知名的漁場，有「黃魚的故鄉」美譽，可惜近年來，這片富裕的海洋已被大陸漁船濫炸致幾近枯竭，漁業人口也急遽銳減。同樣地，農業受限於山多平地少，消費人口的減少，農業受益有限，主要僅仰賴高齡的兼業農維繫。

為展望臺灣加入 WTO 的變局，以及境外廉價農漁產的競爭，馬祖的農漁業應積極調整生產組織與產銷供需，以因應市場變化。漁業方面，主張朝向養殖漁業發展，研發黃魚、貽貝等高單價水產養殖技術，並增設海上警察，全面保護漁源；農業方面則推廣精緻農業、生態有機農業，發展網室栽培、水耕、球莖花卉、紅花石蒜等高附加價值作物。據此，農漁業未來的具體施政，將兼顧保育與研發、生產與行銷，並配合地方觀光的发展，加強農漁特產品、福州糕點的開發。預料逐年實施後，可維繫馬祖農漁業的生產活力，並創造具市場競爭力的高附加價值產品，增加農漁民收益。

4. 工商業

馬祖工商業的興起主要是為配合觀光發展，戰地政務解除後，馬祖的觀光業未並如金門般蓬勃發展，乃受限於台馬海陸空交通不便。因此，當務之急是先行改善商業購物環境，整頓馬港、山隴、塘歧、青帆、中柳等商業市集為形象商圈，在南北竿中型機場竣工之前，將集中力量於觀光相關的軟硬體週邊的建設提昇，包括住宿、餐飲、解說，以及各島景點的開發，務求將馬祖特有的旅遊資源結合高品質的觀光服務展現出來。

配合兩案局勢轉變，善用馬祖區位優勢，發展定港直航、轉口貿易、經貿特區，是徹底振興工商發展的另類思考。由於福州日趨繁榮，若能藉由閩東地緣背景，以馬祖作為福州經貿圈的運籌帷幄中樞，一如香港之於華南的影響力，勢必創造馬祖不可限量的發展遠景，此即閩東之珠的具體意涵。

觀光要能永續發展，除了硬體建設外，還需要持續的招商投資、觀光宣傳、與經營管理，在在需要專業的觀光經營組織來推動，有鑑於縣政府專業人才和編制的限制，綜合發展計畫建議爭取設置國家級風景特定區，由中央指派專業團隊來協助推動馬祖的觀光發展，並且研擬可行的委託經營辦法，鼓勵民間參與地區觀光景點的開發與管理。

三、公平性（經濟社會面）

經濟與社會兩面向交織出公平性的概念，地方經濟的振興，除了產業的完整性外，弱勢族群的關懷更是社會公平正義的實踐，永續發展係指自然與社會資源的綿延不絕，福利思想使得人民不需擔心年邁之後的生活，弱勢族群亦能在保護制度下發揮所能，社會在穩定的情況邁向永續理念，據此，在探討馬祖的永續發展時，不可忽略與民眾最為貼近的社會福利制度。

馬祖的福利族群包括有老人、嬰幼兒、青少年、婦女、勞工、身心殘障者，目前以老人福利發展的最為完備，各村均設有老人活動中心，並對設籍 65 歲以上的老人發放敬老津貼，南竿清水並設有大同之家提供獨居老人的安養服務。惟馬祖的民間資源不若臺灣豐沛，使得社福事業的堆動只得仰賴民政局有限的人力，無法有效結合民間力量共同推動，是為社會福利發展上的一大課題。

完善的社會福利端賴政府與民間的共同合作，福利服務社區化是未來發展的重點，馬祖各島均培訓適當的社服人員，提供民眾必要的福利服務，如急難救助、獨居老人救護，並發展網路式的福利輸送體系，藉由民間組織、熱心義工，將福利服務傳遞給福利需求對象。大同之家未來將轉型朝向綜合性的福利設施發展，提供受虐兒、性侵害婦女、偏差行為青少年等庇護、復建功能，以因應馬祖社會日趨多元化發展的福利需求。

四、永續性

永續性位於最核心處，亦為最後欲達成之目標，在永續都會的內涵上，永續都會的概念絕非僅止於廢棄物妥善處理、資源再利用、下水道接管率提升等等環境保護作為，而是一種經、社會利益與環境及資能源的利害關係的調和。Nijkamp（1990）定義永續都會是一個可長期增進其系統功能的都市，具有提升社經、人口、技術產出品質水準的潛力，雖然在演進中展現多變、安定或不安定、及無常的跳動，但可確保都市系統的長期運作。1994 年西雅圖綜合計畫（Sustainable Seattle, 1994）則認為永續都會是有效率的資源利用，不斷的再使用、再循環，盡可能的利用當地資源，在最小的環境破壞下開發利用，並提供一個物質和經濟安全公平地分配資源及利益，平衡成長和復原力的需求，謹慎地使用現有資源（台北市政府，2008）。

因此，為促使各離島之建設能朝向永續發展方向推動，以達成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產業發展之目標，依據連江縣「創造樂活島嶼、型塑永續價值」之目標方向，連江縣未來將啟動「樂活大學堂」、「低碳永續島」二大行動方案，達至永續發展之治理目標。前者包括：建立臺灣馬祖及各離島交通網路及數位資訊網絡、常民文化轉型成文創產業、限地物產研發精緻農漁業、島嶼資源匯聚成生態旅遊。後者包括：導入低碳生活、清潔生產、綠色能源、減碳環境概念及低碳評量試驗。

伍、結語

地方治理的永續性乃是由四大面向所組成：經濟(生產)、環境(生態)、社會(生活)、與體制。要維持良好的生態，保持生活和經濟的生產，必須仰賴體制的構建與組織，因此，這幾個要素缺一不可。換言之，地方永續發展決策是以全面改善並提高生活品質為目的，並追求社會整體的進步。其講究的是環境與發展並重，物質與精神的協調，兼顧社會各層面的均衡，從環境、經濟及社會三方面永續發展與協調平衡，建立一個「生態、生活、生產」並重的地方發展體系，促使環境資源得以永續利用，地方得以永續經營與發展。

立基於上揭永續性地方治理的理念，馬祖地方治理永續經營的原則，則有：

- 1.生態系統：一個生態的與全方位的方案，以管理馬祖地區並執行永續行動方案；
2. 跨域整合：跨越政策部門與政府層級以改進永續的經濟、社會與環境面向的整合；
3. 治理能力：適當的制度與組織能力以經營管理馬祖地區的永續性；
4. 社會凝聚：落實凝聚政策與行動以避免地方性永續發展受到危害影響；
5. 經驗交換：避免浪費的重複性工作與強化生產力的經驗交換之措施；
6. 有效機制：強化既存政策、計畫與機制的運用，如果必要，並重新發展一套新的機制。

此外，面對馬祖所處的經濟、社會、生態條件的特殊性，本文歸結出馬祖地方治理永續經營的策略有四：

1. 型塑永續治理架構：在離島建設條例的指導下，以永續發展做為最高指導原則，加強整合離島相關業務；訂定四年一期離島綜合建設發展計畫，統籌離島建設發展，從事整體性之規劃；訂定離島建設基金補助準則，建立計畫審議機制，明確劃分預算編列原則，加強規劃投資及融資等收益性運用項目，俾使離島建設基金循環使用

2. 建立管制考核機制：建立一套質化與量化的效益評估流程，一方面評估各離島是否依據各期綜建方案，達成預定目標，並提供具體改善建議；另一方面評估離島建設基金補助之各項計畫，是否符合永續發展方向，以及是否達到預期目標。

3. 進行跨島策略聯盟：整體而言，馬祖與各離島間的區域發展與跨域治理共同策略尚包含下列幾項：

- (1) 離島地區發展納入「國土空間發展策略行動計畫」，並提升離島縣府行政與財政之自主性與自足性。

- (2) 健全離島建設個案計畫提案與審議機制，以達成整體發展綜效。

- (3) 加強落實「風險管理」與「績效管理」措施，採行管考變革作法，並落

實不可行計畫之退場機制。

(4) 著重計畫服務、協調與解決遭遇問題，強化離島服務窗口之功能。

(5) 加強馬祖地區與中國大陸「海西區」之「柔性策略聯盟」。

4. 落實島嶼永續發展：針對馬祖在生態、經濟與文化面向上之關鍵議題，提出島嶼永續的途徑：

(1) 生態環境面：針對馬祖地方議題形成永續發展策略綱領，以建立連江縣地方永續發展策略暨環保新生活指標訂定與評鑑。在社區中進行推廣宣傳，促使民眾參與馬祖海域垃圾攔截社區參與行動計畫。

(2) 經濟產業面：經由形象商品研發、重組馬祖商街風貌及促使「老酒家釀」產業化，以重塑連江縣負責任的形象產業。

(3) 文化社會面：透過補強馬祖社區營造專業，建立穩定財源、自主治理之補助審查機制，以及支持社區建立自主的、在地化社造專責人力系統，促成馬祖常民文化保存與市民社會營造之建立。

參考書目

李培齊 (2008)。金馬地區對海峽西岸經濟區建設的影響。台北：行政院大陸委員會委託研究。

李長晏 (2007)。邁向府際治理：理論與實踐。台北：元照。

廖俊松主編 (2009)。地方永續發展－台灣與大陸的經驗。臺北：元照。

蕭欣怡 (2006)。宜蘭社區營造的回顧與前瞻－永續發展觀點，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。

Kidokro, T., N. Harata, L. P. Subanu, J. Jessen, A. Motte, & E. P. Seltzer (2008). Sustainable City Regions : Space, Place and Governance. Japan : Springer.

馬祖的地方經濟與永續發展

林皆興

義守大學公共政策與管理學系

摘要

馬祖為離島地區，地方小、人口少，過去發展，一直處在軍事強勢的管制束縛，及戰地政務主導之下，各項建設大多偏重於和軍事有關的為主，一般和民生有關的經濟發展基礎建設，相較於台灣而言，比較欠缺落後。自「小三通」的開啓、近年來兩岸關係的發展，以及博奕公投下，為馬祖經濟發展開啓願景。本文根據經濟發展理論，以系統性的觀點探討馬祖經濟發展特性，建構馬祖經濟發展的系統模式，以為馬祖經濟發展的建議與參考。

關鍵字: 馬祖、地方經濟、永續發展、島嶼經濟、系統思維

壹、前言

過去對於經濟發展的相關研究與討論，大多把焦點放在國家總體的層面，並以總體經濟發展與政策、中央政府的角色與功能為主要探討對象。近年來，全球化與區域的發展，使得地方發展成為解構與重組全球與區域社會的主要趨勢，地方發展議題受到重視。而在地方發展競爭下，地方政府積極爭取資源，以發展地方經濟與自主。因此，地方經濟發展過程中，地方政府應扮演重要的角色，不僅是對人民負責，營造地方特色，凝聚地方意識與共識，以呼應地方發展的需求 (Eisinger, 1988; Farr, 1990; Goodman, 1979; Sellgren, 1991; Levy, 1992; Wood, 1993)。

在以國家為經濟活動的主體時，為求國家總體經濟的發展，運用全國一統的產業經濟發展政策，將資源集中投入於特定的產業與特定的地方或地區，忽視地方的長期發展目標與過程，雖然維持了國家的經濟發展，但卻造成地方的發展不均、產業發展不振與衰退、經濟蕭條、就業機會減少、或失業率增加等問題普遍存在，面臨地方發展困境。在中央集權下，地方政府在經濟發展策略上，除缺乏相關資源外，誘因政策提供有限，難以施展作為。例如，在以國家整體產業經濟發展政策下，將其南部高雄定位為國家重工業製造中心，並長期扮演鋼鐵、石化與造船產業的發展重鎮。民國七十年代後期，台灣正因擁有南部高雄石化工業之基礎得以在北台策略性推動高科技產業，發展電子產業，成為全球電子產業重要基地 (林皆興等，2011)。不同於南部高雄地區，馬祖地區圍籬倒，因為地方小、人口少，基於國家安全與戰略考量下，處於軍事的管制束縛與戰地政務主導，各項建設大多偏重於和軍事有關的為主，缺乏一般民生有關的經濟發展與基礎建設，導致發展落後。而馬祖更因在政經地位及資源條件處於弱勢，其產業經濟與地方發展，更必須依賴中央政府的扶植。自1990年代解除戰地政務，落實地方自治，促使當地居民能夠參與公共事務，以及中央政府對馬祖發展策略的規劃與推動，進行觀光產業配套的交通與民生基礎設施建設，雖然地方發展，如環境與生活品質有顯著的進步，但隨著軍事、政經環境的變遷，使得馬祖地區在以軍人消費為主的特殊商業經濟模式遭遇困境 (徐文明，2006)。

面臨全球化的興起，產業結構的調整、新興策略性產業的發展、以及資訊科技導向和以知識經濟為基礎的新經濟產業發展趨勢下，中央政策主導下的產業經濟發展政策，使得地方發展完全與政策的決策過程隔絕。而中央將產業經濟發展的結果，以中央集權集財的方式，再以失衡的資源分配方式重新分配，造成地方發展不均、產業結構失衡、高失業率、人口外移、經濟發展不振、所得水準低落等地方發展困境。此外，地方經濟發展必須考量永續發展的規劃思維，建立社會公平、環境保育之間的平衡，以回應全球化的發展趨勢。永續發展的核心概念為良善的經濟發展應該建立在生態能力持續、社會正義及公民參與，其目標是滿足人類的各種需求，個人得到充分發展，保護資源和生態環境，使得後代的生存和發展不構成威脅 (李永展、藍逸之，2002)。

因此在全球化的衝擊下，不同於全國一致的經濟發展政策，地方經濟發展強調地方特色，並著重地方產業多樣性，透過公私協力，重視人才培訓，成為各國政府近年來採行的促進地方經濟之政策方向。而地方經濟發展主要藉由地方資源之整合與共識，尋求適合地方發展之產業，作為達到促進經濟成長、生活品質提升、就業機會增加等目的之策略。面對地方經濟發展議題受到重視，地方經濟發展策略與持續穩定已為地方政府回應全球化競爭下各自因應比較及營造自身優勢的發展重點。無疑地，一個地方的經濟發展將影響自身的發展與地位，而地方的發展與地位也將影響自身的經濟發展，可謂相輔相成，共進演化。

近十多年來，台灣在經濟上面臨全球化所帶來的競爭，以及資本外移所造成的產業空洞化與區域不均衡發展等問題，在政治上，兩岸情勢的和緩加速雙方互動交流與ECFA的簽訂，以及民主化的潮流，提升民眾參與地方發展與公共事務的強度，促使地方發展成為公共事務的主要議題。馬祖自1992年戰地政務終止之後，隨著國軍推行精兵政策、小三通政策實施、觀光產業配套的交通與民生基礎設施建設，以及近年的博奕產業發展議題，隨著環境的變遷，也連帶影響馬祖的產業經濟發展與願景。其實，地方經濟與永續發展為一個動態繁複的過程，其中許多因素彼此間環環相扣，並交錯相互影響。本文首先探討地方經濟發展意涵與理論，以及永續發展概念，並探討馬祖經濟發展特性，並以系統思維的概念提出馬祖經濟發展系統模式。

貳、經濟發展與永續發展

1. 經濟發展理論與模式

在全球化趨勢下，地方政府面對全球的競爭致力於地方經濟發展提升競爭力，地方發展成為重要的公共議題。地方經濟發展是自1970年代末期逐漸受到重視的一種促進經濟發展的方式，透過產業經濟的發展，維持和提升地方的發展，使地方不致衰退沒落。特別是，地方發展是一種分權式與在地化發展的方式，強調「地方分權」與「因地制宜」的概念，主要是由於全球化和結構性的改變，造成地方在國家經濟體系中所扮演的角色顯著重要。Raco(1998)即指出，近十年來，有關提振地方經濟發展以及都市治理等議題逐漸成為各國注目的焦點。而所謂「地方」是一個相對的概念，相對於國家整體為區域，相對於區域則為區域的次一層級，都市地區為都市，非都市地區則為鄉村。台灣的行政層級劃分，並無所謂區級政府，地方則為直轄市、縣(市)或鄉鎮。

地方經濟的發展不同於傳統的中央政府主導之總體經濟發展政策，更重要的是地方經濟發展必須結合中央與地方政府、私部與第三部門，以及社區與居民等利害關係人共同協力合作來達成地方的永續發展。Zaaijer與Sara(1993)將地方經濟發展定義為：「地方政府與社群團體運用現存資源，藉由與私部門協力合作，提升與新創新就業機會並促進經濟活動的一種過程」。Stimson(1991)認為地方經濟發展同時是地方產業經濟產出的結果(product)與產業經濟發展的過程

(process)。例如就業、所得與財富、投資、生活水準與環境條件的變化是地方經濟發展的結果。地方經濟發展亦是一種過程，它包含了產業與市場的形成、公共基礎設施的建構和人力資源的提升等。要達成地方經濟發展的結果必須要有策略與計畫，而經濟發展過程中如產業與市場的形成，則涉及到經濟發展的治理問題。經濟發展的過程並不一定產生所要的結果，而結果亦非有其特定過程。因此，地方經濟發展面臨經濟發展的結果和過程之間的衝突與調和，而如此的衝突困境將因地區本身與外在的環境條件使得問題更形複雜。環境因素可謂為是經濟發展的外部性因素，影響經濟發展的結果與過程。此外，地方經濟發展也時常面臨經濟面的收益極大化的追求與地方永續發展和環境影響衝擊的衝突調和。

Blakely (1994)亦認為地方經濟發展是一個過程，為地方政府或社區組織的作為以激勵或維持地方的經濟或商業活動與就業。地方經濟發展的目標在於使用地方的人力和資源，刺激各部門的就業機會進而提升地方的發展，其重點在於勞動、資本、價格與生產，以及社會資本的移動性與變化。在這個內涵上，經濟發展被視為一種生活品質的提升、人口的增加和結構的轉變、工作機會的增加與多元化、以及財貨和服務的數量和價格的提升。Malecki(1991)認為地方經濟發展不僅要有量的增加更要重視質的提升，例如工作的類別與型態、產業結構、社區安全與社會的公平正義等問題。因此，地方經濟發展可視為經濟發展過程和經濟社會可獲得資源的運用，以永續發展為依歸，來達成地方經濟發展的目標，並符合所有利害關係人利益。表1為一個地方經濟發展的矩陣模型，同時考量質與量、過程與結果(Stimson et al., 2002)。

表1 經濟發展的矩陣模型

地方經濟發展	質 輸入/輸出	量 輸入/輸出
過程	就業類型	就業量
結果	公平	所得

簡言之，地方經濟發展主要是全球化的趨勢，造成地方意識的興起，使得經濟發展從中央主導的總體經濟發展政策轉為對地方產業特色發展的重視。而各地方的經濟發展因地制宜有其獨特性，發展過程需依賴各利害關係人的共同參與及協力合作，使得政府角色與運作模式發生轉變，產生地方治理的議題。地方發展著重經濟轉變的適當回應過程，並強調地方政府的職權與利害關係者的角色與夥伴關係，藉由與私部門、第三部門、社區與居民協力合作，發展地方產業經濟以解決問題。因此，地方產業經濟的發展與地方自治、地方政府的職權與市場經濟運作模式及關係的轉變有顯著關係。而地方經濟發展之主要目的是在建構地方經濟能力與改善地方生產環境條件，並創造與增加地方就業機會與提升地方產業生產力，進而提升居民生活品質增進地方福祉，強化地方永續發展之競爭力。研究指出影響地方經濟發展的因素尚包括地方的基礎條件、外在影響變數、地方治理與公民社會等因素(吳濟華、柯志昌，2007)。

經濟成長理論以新古典經濟成長理論-Solow (1956)為代表，著重在資本與勞動因素，並提供這些要素改變後對經濟發展的影響，因此經濟社會的生產是由資本和勞動來決定的，焦點在於資本和勞動的邊際生產力。一個簡單的兩個要素模型如下：

$$Q = f(K, L), K: \text{資本}, L: \text{勞動}$$

新古典學派的經濟成長理論無法合理解釋勞動、資本和技術的使用如何轉化或發生作用並提供這些要素對經濟發展過程的合理解釋。其理論假設生產要素的同質性(homogeneity)，因此不同國家或地區，即使初始條件不同，藉由資源、資本的流動與交易，長期的經濟成長將達到一個均衡狀態：價格、要素與資本的累積都將相同，一個同化(convergence)的狀態。而不同國家或地區發展上的差異是由一些系統外的因素所影響，非經濟體系本身的內在因素所造成。事實上，即使初始狀況相同的兩個國家或地區，發展成長上也會有所的差異。

新興古典學派成長理論以Romer(1986)、Barro(1990)、Rebelo (1991)、以及Grossman and Helpman(1991)和Arthur(1994)為代表，修正新古典學派的經濟成長理論，認為技術的進步(technology progress)對於經濟的發展是為一個內生變數，以及規模經濟和外部性、市場的不完全等。模型可加入技術或學習等因素的考量：

$$Q = f(K, L, T, \dots), K: \text{資本}, L: \text{勞動}, T: \text{技術}$$

由於科學技術的發展，使得特定的經濟活動集中在一些特定的區域上，產生自我強化的效果(self-enforcing effects)，區域間資本的累積並不一定會達到相同。因此區域之間經濟成長會發生同化(convergence)或分化(divergence)的情形，產生不同的成長路徑與發展。雖然新古典或新興古典學派的成長理論，提供一個經濟體的成長模型，但缺乏地方與空間結構的要素與時間發展對經濟體系本身影響的路徑依賴(path dependence)，所造成發展上的影響。

一個重要的地方經濟發展理論是經濟基礎理論(economic base theory)。經濟基礎理論假設地方經濟是由一個非基本組成要素，以提供地方居民的消費需要，稱為地方消費(local consumption)；以及一個基本組成要素，用以生產財貨和服務以提供地方居民以外的消費，稱為出口消費(export consumption)或出口基(export base)。地方經濟的基礎則建立在這個“出口基”上。在城市發展上，經濟基礎理論認為一個城市的發展和其產業結構之間呈現一個穩定的關係，而城市的基本組成要素和非基本組成要素之間的比例介於1:0.5-1:2之間，隨著城市發展，這個比例愈大(Alexander, 1954; Ullman and Dacey, 1960; Tiebout, 1962; Smith, 1971)。因此，一個城市的發展重要因素在於基本組成要素，藉由出口基產業的發展擴張，將本地生產的產品或服務提供給地區以外的消費，創造資金流入並誘發增加地方消費(非基本組成要素)，產生乘數效果，進而引導地方經濟發展，增加就業、所得、產出和附加價值等(Stough and Maggio, 1994)。

極化增長(polarization growth)和成長極(Growth Poles)理論拒絕新古典經濟學

成長理論觀點，認為生產要素是異質的(heterogeneous)、市場是不完全的、以及價格機能受到外部性和規模經濟的影響無法有效發揮運作，長期的經濟成長受到經濟成長過程中動態複雜的正負反饋累積(positive and negative feedback accumulation)以及時間遞延效果等的影響而偏離同化的均衡狀態，造成地方之間不同的成長路徑與發展結果(Perroux, 1950; Hirschman, 1958)。並且認為經濟發展的策略必須集中在一些特定部門的投資，當這些特定部門(或稱為”極”，pole)發展擴張之後可以產生外溢效果(spillovers)以扶植其他部門，產生進口替代，則可以誘發經濟的成長(Higgins and Savoie, 1988)。由於成長極理論使用”極”的概念作為經濟發展的策略，因此被選定的產業為優勢產業(picking up the winners)，策略上是希望以短期的資源投資於優勢產業，犧牲非優勢產業的利益，發揮長期的外溢效果，促使經濟整體成長。這個極化策略所造成的優勢產業發展在劣勢產業發展困境的成本上的不平衡，可能造成長期發展的失衡狀況。儘管如此，成長極理論有不同型態的廣泛發展運用，例如以重點產業發展策略帶動整體經濟發展策略、以及都會城市多核心發展或網絡節點(network of nodes)的概念，其他如購物中心的發展也常以磁吸商店(知名品牌商店，如GUCCI、LV等)以發揮磁吸效應來發展購物中心。另外，Myrdal(1957)的累積性因果理論(accumulative causation)強調經濟發展需以市場集中(market focus)或發展節點(development nodes)來吸引資金、專家和技術，致使一些發展不具競爭性的地區免於耗用內部的資源，產生回流效果(backward effects)集中在這些具競爭優勢的地區以累積其競爭優勢(competitive advantage)，致使這些地區得以持續不斷地成長累積競爭優勢。

地方或區域經濟的發展是動態複雜的，是各種條件的彼此交互作用、因果循環相互反饋，產生極化(polarization)和滴流(trickle-down)效應、或回流(backwash)和擴散(spread)效應來實現的。Rostow(1960)認為，經濟社會有五個類型階段：傳統社會階段、起飛準備階段、起飛階段、成熟階段和高消費階段。每一個經濟社會在不同時間上處於不同類型階段而循序漸變發展。隨著經濟基礎、成長極和累積性因果理論發展，地方經濟發展的一個主要概念則在於提供地方具競爭性的基礎公共設施、提供誘因或租稅補貼、重點產業與區位發展，以促進商業活動的進行以及和產業的發展。Porter(1991)認為這方面的發展策略，造成區域或城市間的競爭是一個零和遊戲。地方或城市要能促進商業活動或產業發展，一個可行的策略性競爭則為專業化的人力訓練投資以累積人力資本、公共基礎設施的投資要能產生專業化的群聚效果、以及企業管理的效率提升。在面臨以服務和知識為基礎的新經濟體系，一些地方經濟發展策略則以保留基礎工業或製造業以維持經濟成長的基礎潛力。其他發展策略則為以企業創新或新興產業的發展來取代夕陽產業，因此增加經濟成長的動力。當地方具有出口基的優勢時，地方經濟發展則以進口替代策略來發展中間產品或服務的生產，以提供給地方，增加就業，減少資本外流。

產業間組織為使彼此之間能迅速交換資訊與訊息以採取因應對策，組織自然的聚集於一個有限區域內或由毗鄰的廠商相互建立起某種型式的聯繫關係，以

減少或分攤環境變化所帶來的衝擊，此種廠商選擇群聚於其喜好的地點而形成了「工業區」，或稱為群聚經濟（Agglomeration Economies），除此之外，另有二個因素亦能促成組織的群聚：

（1）地方的專屬性：即當地要素市場所引發的特殊優勢。Porter（1985:1996）認為不同的區域具有當地專屬的原材料取得來源、技術移轉機會或當地具特殊技能與工作態度的勞動供應，當廠商與其他夥伴建立聯繫關係網絡後，得以緊隨領導廠商或聯合其他廠商開發，得到重要原材料的供應、取得有價值的科技知識，或爭取高素質的人力資源的投入。

（2）與當地的社會聯繫：即組織與產業立即價值鏈以外的關係，如商會、政府部門、財務機構、大學及工會等。靠著當地區域內的社會聯繫網絡，或是更正式的關係例如與地區性銀行、或與當地政府機關的往來，藉此可提供他們重要資訊以及取得能攸關成敗關鍵的一切可見或不可見的資源（Lane & Bachman, 1996；Herrigel, 1995; Whitley & Kristensen, 1997）。

當地要素市場所引發的特殊優勢，以及廠商與當地的社會聯繫網絡，均為形成群聚經濟的理由。而地方發展政策與產業網絡型態影響創新，為競爭優勢的來源。Porter（1991）認為競爭優勢來自於地理上相近的產業或企業群（Cluster），區域社群成員關係緊密程度愈高，連結強度愈大，互惠層面愈廣，則愈有助於區域社群成員間資訊、技術及經驗等之交流、產業網絡的構建，以及加強取得策略優勢。區域內的任何組織成員，其所擁有的資源有一定的極限，地方發展必須妥善效率配置資源，連結地方內外部資源，以整體的系統思考，綜觀全局，因時因地策略性作為，以面對全球化競爭激烈的環境。Lannon（2001）提出一個地方經濟發展模型，將地方市場經濟視為一種由投資、生產、就業、工資以及利潤和消費的需要所引導。投資一部分來自於外部資本的流入如出口、補助、外國投資與資本回流等，另一部分則為內部資本來自於資產、股利、儲蓄、勞動和社會資本。在一些發展中的國家，資本回流通常是地方發展資金的主要來源。地方本身的基礎條件是地方經濟發展的基礎，為地方政府的職責，強化人力資本、組織的效率、基礎公共設施、以及健全的財務和後勤支援系統等，促進地方經濟的發展。地方政府也應該協助第三部門與私部門來發展經濟活動的網絡，以強化他們的競爭力。

從圖2模型中可以看出地方經濟發展的維持必須降低資本的外流，如人力資本的流出和避免高度依賴進口的生產活動。因此，要促進地方永續的經濟發展必須積極創造投資機會並減少地方的資本外流，以及發展進口替代型的產業。一些地方政府運用不同的策略來促進地方經濟發展，包括提升生產的附加價值、資源回收再利用、人口增加等。一些地方則以促進消費的方式來促進地方經濟發展。附加價值資本導向和消費導向策略，往往是政策上的排擠，長期而言，以消費為導向的經濟發展模式並不是可行的策略，特別是，如果消費的增加是來自於公共負債或私人負債的增加，而附加價值的成長策略，有賴於地方公共基礎資源。

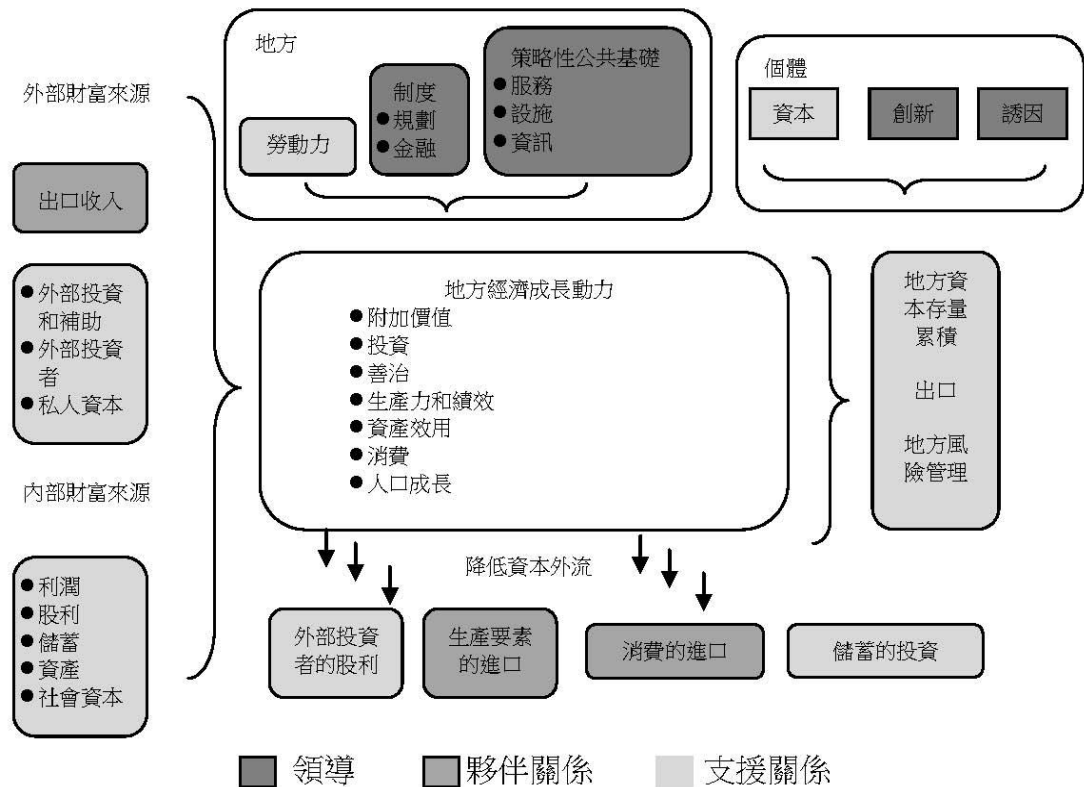


圖 1 地方經濟發展過程模型

地方的發展是一個複雜動態的問題，是經濟社會與自然環境、空間差異、與產業經濟發展等交互作用、多因多果的綜合效應的結果。一方面受到全球新經濟(New Economy)與政治重構之影響，同時也面對著技術、管理、經濟組織的創新與永續環境觀念的影響。不同於中央政府的經濟發展，地方經濟發展則是以提升就業、財政稅收為前提。而面對各項地方產業內容與資源，政策上應系統性地研擬產業發展策略，包括「策略產業篩選」、「確認產業內容」、「分析空間優勢與課題」、「研擬空間政策」，作為地方產業發展策略基礎(黃崇哲、黃庭瑄，2010)，如圖2。面對這些發展態勢，地方的發展要能適應城市區域發展的變化、地方產業經濟的結構、以及城市空間的變化，調和人與土地、環境、空間等變數。

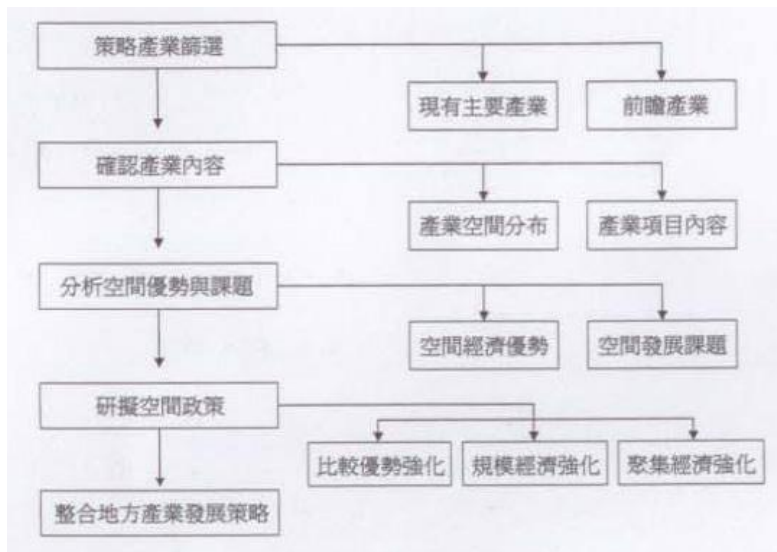


圖2 地方產業發展政策架構

資料來源: 黃崇哲、黃庭瑄(2010)

2. 永續發展

環境危機的區域化與全球化始於1960年代，1972 年「第一次人類集居地會議」(Habitat I)，並通過《人類環境宣言》，保護和改善人類環境的目標同爭取和平及全世界的經濟與社會發展這二個既定的基本目標共同及協調地實現（王祥榮，2001）。1980 年聯合國大會首次使用「永續發展」一詞，並將永續發展作為嘗試調和環境及發展兩個目標的踏板。在《里約宣言》與《21 世紀議程》後，因要求各國應建立永續發展指標，以作為政府各階段決策之基礎，隨著資料收集與調查工作的逐漸展開，永續性指標的需求應運而生。

因此，永續發展的概念是基於全球化不單是經濟面向的考量，還涉及到社會、環境、政治、文化層面的議題。Ekins & Newby（1998）認為雖然全球性企業與全球市場總計佔了生產與交易的大部分比例，但是地方經濟事實上伴隨著全球化變得更加重要，主要是地方經濟發展可以(1)對於被全球市場排除或是想要捲土重來的人提供了一個機會；(2)維護地方經濟網絡以及社會凝聚力；(3)塑造並推動文化認同與創造力在地差異性；(4) 補強全球化創造的經濟脆弱性，對於再結構的時程賦予穩定性，並為新浮現的專業化領域以及比較利益提供機會（李永展、藍逸之，1992）。這隱含對經濟發展的一種永續思維，並主張：以純經濟立場的角度來看，報償赤字的膨脹或平衡持續遞增時，已知的經濟成長水準也許是不永續的；另一方面，只要所得不均正在增加或是家庭或社區之類的社會接合結構被侵蝕時，在社會上也許是不永續的；或者只要正在消耗經濟成長本身所依賴的資源，在環境上也許是不永續的（Ekins and Newby, 1998:865，轉引自李永展、藍逸之，2002:11）。

永續發展的定義包含以下（李永展，2002a）：

1. 滿足當代之需要，而不損及後代滿足其需要的發展機會（布蘭蓮定義）（the Brundtland definition）（WCED, 1987）。

2. 在不超出維持其生態系統的容受力下改善人類的生活品質（IUCN, UNEP, and WWF, 1991）。
3. 發展的權利應該被實現，以便公平地滿足當代及後代子孫的發展與環境需求（《里約宣言》第三條原則）。
4. 為實現永續發展，環境保護應被視為整體發展的一部份，而且不應獨立於發展之外（《里約宣言》第四條原則）。
5. 確保生活在「環境手段」（environmental means）之內的發展及消費，有時也可表達為依賴環境「利息」而不是「本金」而生活（Smith & Williams, 1998）。
6. 滿足保護環境及消除貧窮的雙重要求（McLaren et al., 1998）。
7. 人類須在環境容受力的限制下，建構公平的社會、促進經濟的效率，以提昇人類的生活品質。又可解讀為「生態、生活、生產」的「三生」；三生應建構在體制（法令制度）之下，此即「三生一體」的永續發展典範（李永展，2001）。

因此，永續發展所追求的目標是要使人類的各種需求得到滿足，個人得到充分發展，保護資源和生態環境，不對後代的生存和發展構成威脅。其中，「發展」是「改變的過程」，不是「成長」的概念，是一種目標，邁向更好的階段，不僅展現在經濟的成長、所得的提昇，也展現在文藝的興盛、科技的創新、道德水準的提高、社會秩序的和諧、以及生活品質的改進等。而「永續」是「有（長期）能力去維持或保護」，而非「延長期限」，是調節發展的因素：生態因素、社會因素、經濟因素（李永展、藍逸之，2002）。永續發展的理念雖然以環境關懷作為出發，然而目前的發展議題已經擴充至經濟與社會等相關領域，以多樣內涵、跨領域的觀念整合，以求取環境、經濟、社會間的平衡發展。在全球結構重組的過程中，地方具有識別利益的靈活度與聯繫能力，並且找到明確的競爭位置。因此，必須深入瞭解認識地方的既有條件，藉由「全球在地化、與再地方化」的過程，創造地方產業的發展機會，以公民參與和民主為內涵建立公民社會，創造政府—市場—地方三者的連結與互動，發展地方特色，投資人力資源，建構「創新」與「學習」機制，以引導地方經濟之永續發展。

參、馬祖經濟發展特性

馬祖、金門、澎湖主要由列嶼組成，形成特殊的島嶼經濟與發展模式。

1. 島嶼經濟

馬祖連江縣主要由列嶼組成，包含北竿、南竿、東引、東莒，其發展可為一種特殊的島嶼經濟模式。在島嶼發展的過程，不同的島嶼因基本條件與外在環境，有著不同的發展途徑，顯現不同的特性，也隨著島嶼的發展，這些特性或特點逐漸發展成為島嶼自身的優勢。我國島嶼城市中如金門、澎湖、綠島，蘭嶼在各自獨立的自然景觀與資源、文化歷史、軍事政經等環境因素影響，各自構築島嶼的特性與優勢，隨著時間的變遷演化，逐漸發展出不同的民族傳統、地理區位、

政經條件、以及人文風貌的地方特色。然而，島嶼的優勢可能先天自然形成，也可能是後天人為形成，常見影響島嶼競爭力的要素有以下幾種(姜杰等，2003，轉引自徐文明，2006:25-27):

一、區位因素

一些島嶼地處交通要道和樞紐或處於沿海沿邊地區，本身就是具有國防戰略價值或經濟貿易的要道，自古以來，因貨物運輸的便捷、原物料經濟成本和市場腹地的規模經濟，成為一個重要的樞紐地位。以新加坡和香港為例，其與國際市場之間有著良好的交通與通訊連繫，資金、人才、資源匯集，促進當地的經濟發展和繁榮。中國大陸的深圳，得益於改革開放賦予的政策優勢，建立現代市場機制，因毗鄰香港，具海港的特殊區位優勢。我國澎湖群島、金門島嶼與馬祖列島遠離台灣本島政治、經濟核心，過去長期受限於先天地理與自然條件不足，及後天的軍事管制影響，各項公共工程與民生建設發展，較其他台灣本島地區發展緩慢。

二、環境資源

環境資源對於島嶼的持續發展能力，有著重要的影響。環境資源包括自然環境和人力建設兩個方面。自然資源是指島嶼自然生態，礦產、漁業或其他優勢。在傳統的發展過程中自然資源是主要的經營項目與經濟產業的基礎，但由於管理不善，資源使用效率差。在長期的社會發展過程中可以累積人力資源，培育高等人才，使得產業人才的素質提升，提升島嶼競爭力與發展的優勢。

島嶼是一個生命有機系統，每一個島嶼都有其特性，島嶼在發展過程中，自然資源和人力建設平台交互作用、相互影響連結，構築了各產業領域、生活條件、生態環境系統、交通運輸、教育與文化、經濟社會、和生活習慣品質等。

三、政策因素

台灣對於島嶼的發展是一種「離島 (remote islands)」的概念，一個相對於發展中心的思維。離島所產生自然的隔離感，也因政治、經濟、社會的隔離，成了政治、經濟的邊陲地區，甚至是「落後地區」的代稱，有其邊陲性。因此，依賴中央政府政策的支持或保護才能建設島嶼，發展並創造價值。典型的有澎湖縣在1980年-1990年代為輔植漁業產業的發展，投資大量基層建設經費於各離島港灣的興建，達到村村有漁港的目標，追求改善近遠洋漁業的作業環境，保護漁民的生計。近年來，由於戰地政務解除，以及中央政府對離島觀光產業的發展與策略的規劃與推動，而地方政府也想藉觀光產業做為取代離島傳統產業的經濟發展以獲得中央更多的政策支持。

四、市場條件

島嶼的人口規模小，市場規模有限，因四面環海，產業發展較易以農漁產品及零售民生的商品，並以滿足當地需求為主，缺乏附加價值的製造業。在觀光產業發展上，雖可增加地方性特色產品的消費服務，但往往受制於交通運輸成本，對離島地區投資生產就業服務，商業機會等助益不大。

島嶼的發展雖因各自的區位特性與環境資源之不同，但因有相同的市場條件限制因素，加上地處邊陲，通常有國防安全上之特殊需求，遠離政治、經濟核心，使其發展有類似的結構，產業發展以一級產業為主，二、三級產業發展不具競爭力、基礎公共設施與民生建設薄弱、人口外移、生產不足、市場建構有限等發展困境。島嶼經濟發展具有高度依賴性，不僅依賴外在資源與鄰近主要城市的市場腹地，以擴大本身市場規模，並且高度依賴中央對離島的政策思維與方向定位。因此島嶼的經濟發展，在政策規劃與策略中必須充分理解自己的定位，強化本身區位特性與發揮環境資源效率，選擇主導性的產業，並鑲嵌於區域經濟體系之中，建構市場以創造價值。

2. 馬祖經濟基本現況

馬祖連江縣主要由列嶼組成，包含北竿、南竿、東引、東莒，位於台灣本島西北方，福建省閩江口外，與中國大陸閩江口、黃岐半島與羅源灣相望。列島以「馬祖」為名，係始於宋代，迄順帝至正 27 年期間，閩浙沿海漁民，始發現群島有天然港灣，可資避風補給淡水，遂利用為漁船停泊休息之所。馬祖地形受花崗岩地質與板塊構造的影響，再加上長期受海潮、降雨和強風的侵蝕，使得岩體節理密布，形成多變的地形。並由於島嶼分佈極廣，成為每年過境渡冬的各種候鳥之棲息站，及海鳥繁殖的最佳處所。於民國 88 正式劃定為「第六座國家級風景特定區」，以及同年 12 月 24 日也正式公告馬祖列島為「國家第十二處野生動物保護區」。從地理上看，連江縣是最遠離台灣本島政治、經濟核心的偏遠縣市，長期受限於地理與自然條件不足，及長達五十多年的軍事管制影響，各項公共工程與建設發展，明顯較其他縣市遲緩(劉秋華，2003)。

由於馬祖的戰略地位重要，屬國防要地受駐軍管制，致使馬祖的地方發展仰賴駐軍所衍生之服務業。自 1990 年代解除戰地政務，落實地方自治，隨著軍事、政經環境的變遷，使得馬祖地區在以軍人消費為主的特殊商業經濟模式遭遇困境。離島地區因受環境限制，產業發展遲緩、人口規模小，明顯發展弱勢與困境，為了促進離島地區發展，中央政府於 2000 年 3 月 21 日由立法院制訂「離島建設條例」，並於同年 4 月 5 日由總統明令公佈施行。為了全面落實改善離島居民生活環境及厚實產業發展基礎，規定「各離島所屬之縣（市）政府應依據已有之縣市綜合發展計畫及配合當地的發展情形，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案」(周素卿，2000)。離島建設基金主要任務是充實離島產業、教育文化、交通、觀光、環保等建設，並以永續發展為最高指導原則。離島建設基金是馬祖主要財政來源，95 年起分配方式已由原先的補助行改為競爭型，使其運用上更為有效率，圖 3 為馬祖歷年離島建設基金補助建設計畫經費。90 年度補助高達 10 億，之後逐年下降，101 年度為 2 億 6 千 5 百萬。89 年至 100 年「連江縣綜合發展計畫」總體發展目標為「四鄉均衡，五島並進」，2008 年新政府上任後，在兩岸關係持續和緩及兩岸政策更加開放下，提供馬祖新的發展契機。馬祖為兩岸「小三通」的對口之一，兩岸經由馬祖往來較不受氣候條件及交通的不便。而馬祖列島各島

嶼有其各自稀有動物、獨特地質、藍天海洋、優美海岸和多變氣候的特有景觀，展現閩北、閩東文化的特色資源。此外，馬祖也因在2009年聯合國科教文組織將媽祖信仰列入世界非物質類文化遺產，並闢有「媽祖文化園區」(紀俊臣，2011)。根據經建會(2009)「金馬中長期經濟發展規劃-馬祖篇」認為馬祖的定位可由三個層面切入：

- 1.發展定位：維持環境與經濟的平衡發展。
- 2.區域定位：以馬祖作為兩岸互信合作的「先行示範區」，共創兩岸雙贏模式。
- 3.產業定位：以觀光產業為發展軸心，善用馬祖獨特優勢、台灣資源與大陸市場，創造馬祖關鍵競爭力。

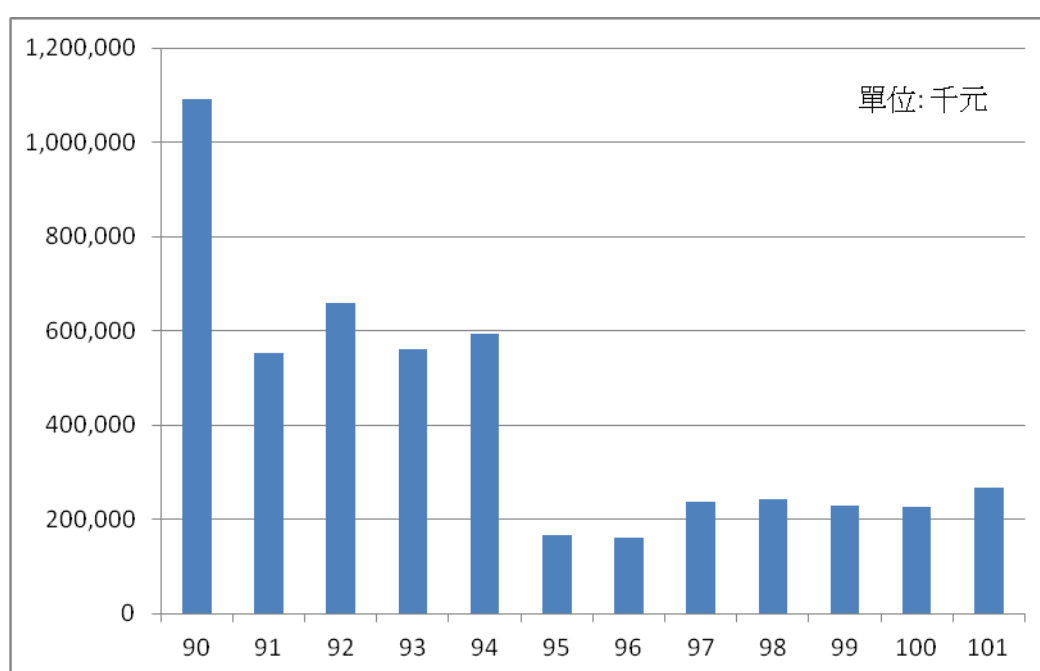


圖 3 歷年離島建設基金補助建設計畫經費

資料來源: 連江縣政府網站

馬祖行政區域分成北竿鄉、南竿鄉、東引鄉、莒光鄉 4 個鄉 (如圖 4)，總面積為 29.6 平方公里，以馬祖本島南竿鄉面積 10.64 平方公里為最大，東引鄉面積 4.4 平方公里為最小，如圖 5。依據連江縣主計室統計⁶，截至 100 年底，全縣人口 10,106 人，人口密度為每平方公里 341 人，縣內人口分佈主要集中於南竿鄉，佔全縣人口約 60%，而北竿鄉、東引鄉、莒光鄉人口數接近，如表 2 與圖 6。地方經濟發展程度，依當地生產力情況，就人力結構變化來看，0-14 歲結構比，呈現下降的趨勢，從 83 年 13.02% 降至 99 年 7.81%；15-64 歲的青壯年人口有緩慢增加幅度，由 83 年 38.73% 增加到 99 年 41.01%；至於 65 歲以上人口結構變化不大，維持在 4-5 左右%，如表 3。連江縣各鄉人力結構在 100 年 7 月，人力結構比差異不大，如圖 7。

⁶連江縣政府主計室，網址：http://www.matsu.gov.tw/2008web/statistical_index.htm

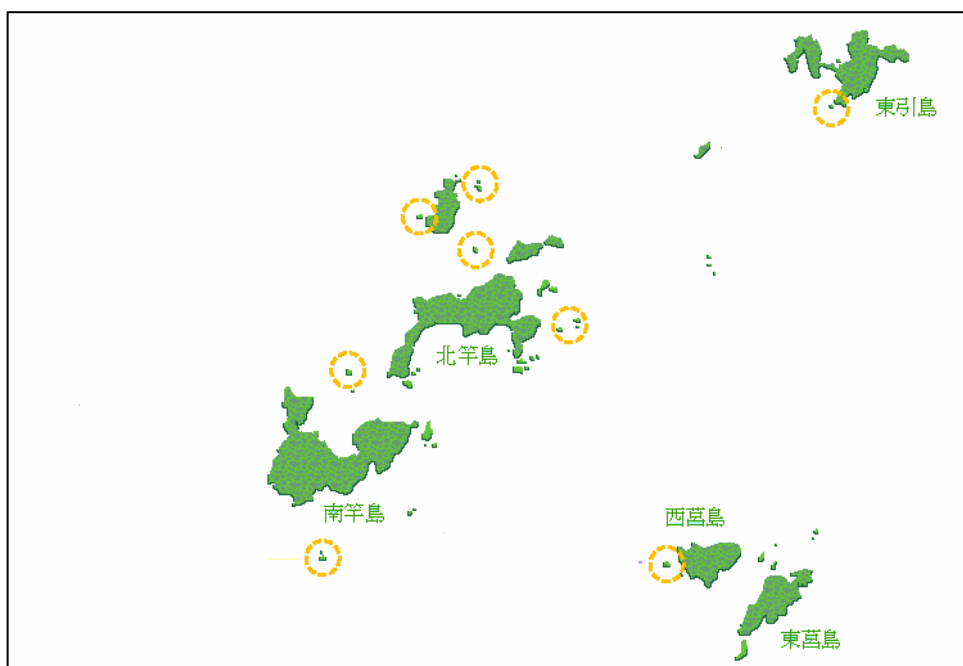


圖4 馬祖地區四鄉五島地理位置圖

資料來源：連江縣政府網站

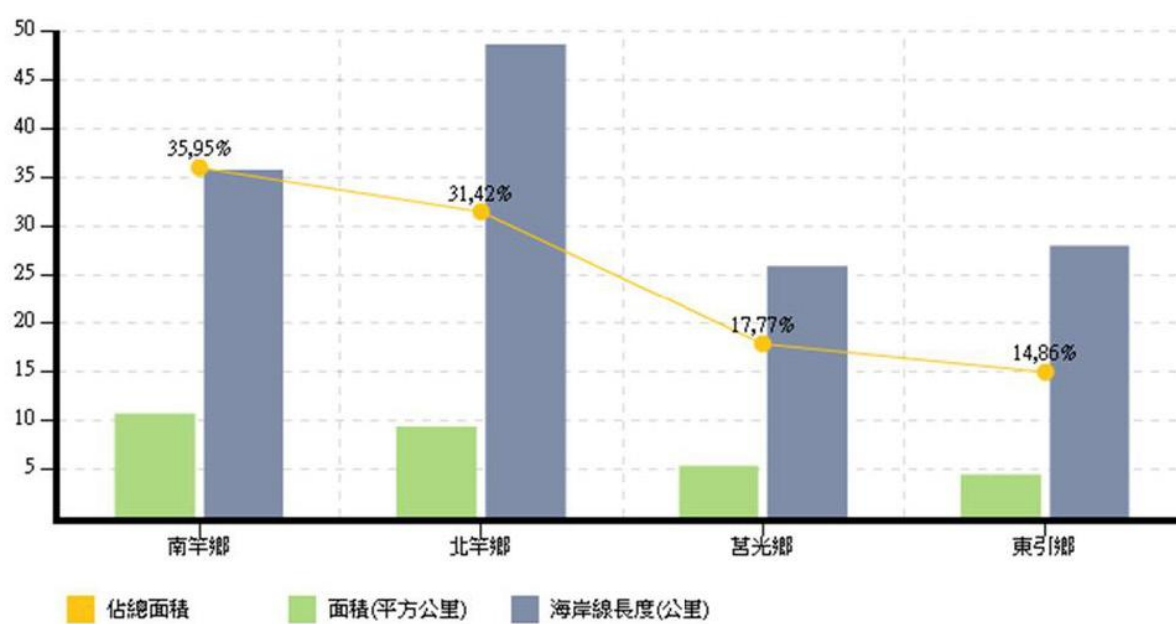


圖5 連江縣總面積

資料來源：連江縣網站，http://www.matsu.gov.tw/2008web/statistical_data

區域別	行政區面積 (平方公里)	人口數	平均每村 里人口數	人口密度每平方 公里人口數	平均每戶 人口數
總 計	29.6	10,106	459	341	4.6
南竿鄉	10.64	6,000	667	564	4.7
北竿鄉	9.3	1,864	311	200	4.6
莒光鄉	5.26	1,163	233	221	4.7
東引鄉	4.4	1,079	540	245	3.9

表2 連江縣人口狀況

資料來源：連江縣主計室（2012）。

表3 連江縣人口年齡統計表

年別	0-14 歲	%	15-64 歲	%	65 歲以上	%
八十三年	1,282	13.02%	3,815	38.73%	469	4.76%
八十四年	1,267	12.13%	4,088	39.14%	501	4.80%
八十五年	1,249	11.49%	4,232	38.92%	580	5.33%
八十六年	1,380	8.93%	6,316	40.86%	723	4.68%
八十七年	1,296	10.79%	4,635	38.58%	724	6.03%
八十八年	1,317	20.08%	4,507	68.70%	736	11.22%
八十九年	1,331	10.97%	4,658	38.38%	744	6.13%
九 十年	1,454	8.95%	6,574	40.46%	823	5.07%
九十一年	1,470	16.78%	6,443	73.53%	850	9.70%
九十二年	1,492	16.94%	6,434	73.06%	880	9.99%
九十三年	1,502	8.72%	6,943	40.33%	914	5.31%
九十四年	1,490	14.40%	7,885	76.22%	970	9.38%
九十五年	1,425	14.56%	7,393	75.55%	968	9.89%
九十六年	1,446	7.84%	7,519	40.76%	981	5.32%
九十七年	1,442	7.98%	7,352	40.69%	961	5.32%
九十八年	1,443	7.84%	7,518	40.87%	958	5.21%
九十九年	1,440	7.81%	7,566	41.01%	938	5.08%

資料來源：連江縣民政局，99年統計年報。

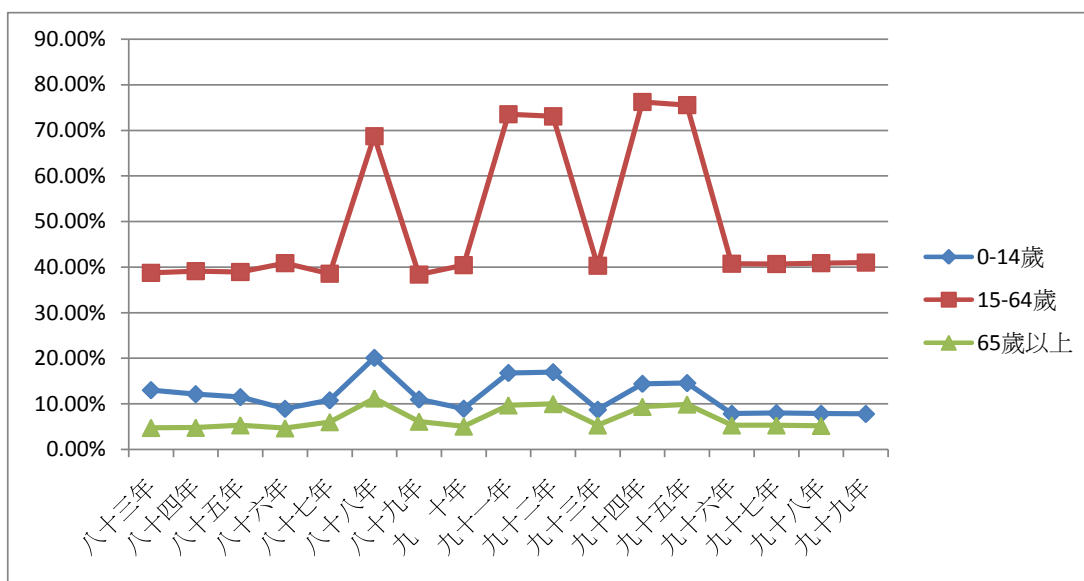


圖6 連江縣人口年齡比率變化，
資料來源：連江縣政府99年統計年報。

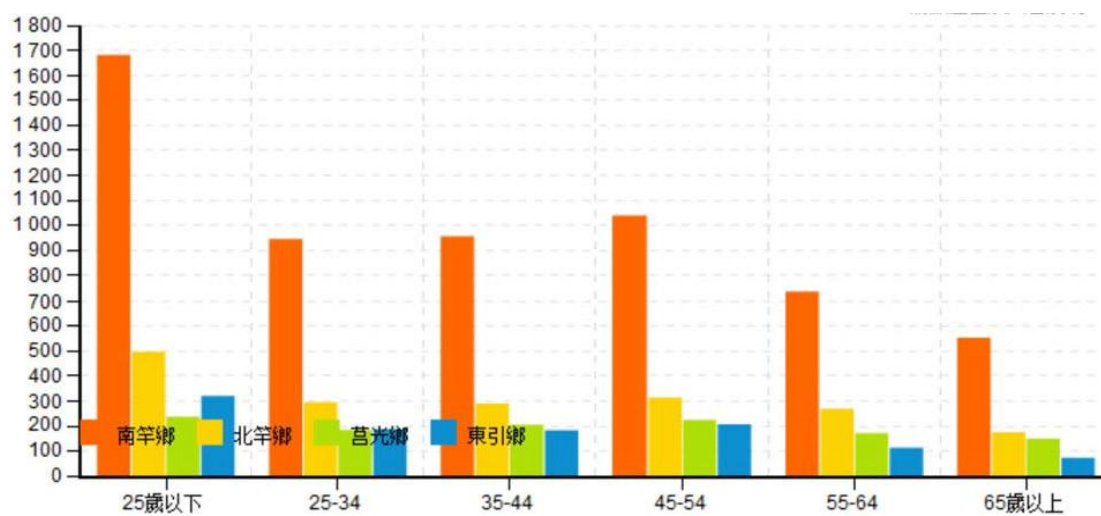


圖7 連江縣各鄉人口結構

資料來源：連江縣網站，http://www.matsu.gov.tw/2008web/statistical_data

在人力素質上(如表 4)，國中以下教育程度所佔比例最大，最高在 85 年曾達到將近 70%，之後逐年下降，至 99 年為 43.61%。大專教育程度比例最低，但逐年升高，從 82 年 5.51%逐漸上升到 99 年 29.02%，高於高中(職)，但依然低於國中以下教育程度所佔比例，顯現連江縣地人力素質有待大力提升。

表4 人口教育程度

年別	大專	%	高中(職)	%	國中以下	%
82 年	504	5.51%	1558	17.04%	3541	38.72%
83 年	610	6.78%	1523	16.92%	3433	38.15%
84 年	642	6.93%	1812	19.57%	3402	36.75%
85 年	422	6.96%	1456	24.02%	4183	69.02%
86 年	886	10.52%	2139	25.41%	5394	64.07%
87 年	732	11.00%	1623	24.39%	4300	64.61%
88 年	745	11.36%	1587	24.19%	4228	64.45%
89 年	886	13.16%	1639	24.34%	4208	62.50%
90 年	1540	11.08%	2258	16.24%	5053	36.34%
91 年	1655	18.89%	2249	25.66%	4859	55.45%
92 年	2071	23.52%	2336	26.53%	4399	49.95%
93 年	2373	25.36%	2416	25.81%	4570	48.83%
94 年	2778	26.85%	2716	26.25%	4851	46.89%
95 年	2722	27.82%	2480	25.34%	4584	46.84%
96 年	2834	30.00%	2628	27.82%	3984	42.18%
97 年	2831	29.02%	2556	26.20%	4368	44.78%
98 年	2988	30.12%	2605	26.26%	4326	43.61%
99 年	3102	31.19%	2585	26.00%	4257	42.81%

資料來源：連江縣民政局，99年統計年報。

依據連江縣99年統計年報，縣民每人平均所得逐年增加，雖然自83年起逐年增加至96年為387,179元，但年增率有逐漸下降趨勢，自83年起11.24%，下降至96年0.74(如表5)，加上前述人力資源結構的變化，欲改善當地人力資源結構的變化與縣內經濟成長，必須致力於地方經濟的發展，其前題為穩固地方產業優勢，留住青壯年人口，防止人口外流情況惡化。其次，就縣內就業率與失業率（表6）來看，就業人口維持穩定，從91年2506人逐年緩慢增加到，到99年時僅剩2928人，就業率和失業率變化不大，各維持在98比2的比率，但就業率約佔十五歲以上人口的比例約維持在6-7成。十五歲以上人口偏低，從91年3697人，雖到99年時達到4007人，但僅佔人口比例約30%。就業人口歷年來變化不大，顯現產業發展有限與不足。

表5 縣民每人平均所得

年別	縣民每人平均所得		年別	縣民每人平均所得	
	新台幣 (元)	年增率 (%)		新台幣 (元)	年增率 (%)
八十三年度	167,366	11.24	九十年度	298,932	5.78
八十四年度	209,841	25.38	九十一年度	305,498	2.20
八十五年度	209,855	0.01	九十二年度	334,968	9.65
八十六年度	232,821	10.94	九十三年度	354,106	5.71
八十七年度	253,493	8.88	九十四年度	371,574	4.93
八十八年度	270,384	6.66	九十五年度	384,338	3.44
八十九年度	282,594	4.52	九十六年度	387,179	0.74

資料來源：連江縣政府，99年統計年報

表6 就業與失業情況比重

年別	十五歲以上民間人	勞動力					非勞動力
		總計	就業	%	失業	%	
九十一年	3697	2546	2506	98.43%	40	1.57%	1151
九十二年	3769	2688	2654	98.74%	34	1.26%	1081
九十三年	3800	2619	2590	98.89%	29	1.11%	1181
九十四年	3779	2614	2579	98.66%	35	1.34%	1165
九十五年	3778	2638	2613	99.05%	25	0.95%	1140
九十六年	3826	2726	2706	99.27%	20	0.73%	1100
九十七年	3953	2901	2884	99.41%	17	0.59%	1052
九十八年	3933	2944	2923	99.29%	21	0.71%	989
九十九年	4007	2945	2928	99.42%	17	0.58%	1062

資料來源：主計處

馬祖在1950 年代的產業經濟結構以一級產業的漁業為主，漁業人口佔了當時總人口數60%以上其次是農業人口。漁獲以黃魚帶魚、白斤魚、鰻魚、蝦皮為主，南竿島嶼漁民分佈於各個自然村落，尤以牛角、山隴、津沙、仁愛等澳口區域。在南竿、山隴興建有漁業大樓，附設冷凍廠、漁機修保廠、漁業倉庫等，將具交換價值之加工的漁產品(黃魚、蝦皮)，出口台灣市場，賺取利潤，是當時重要的經濟產業。在工業方面，傳統民間私家釀酒已被禁止，公營製酒於1957 年在牛角村落成立中興酒廠，生產老酒及高粱酒，而經1960年擴建新廠，更名為馬祖酒場，逐漸成為南竿地區主要的生產事業機構。因駐軍大量的增加，娛樂消費行業在梅石聚落逐漸興起，除軍人文康中心特約茶室外，附近電影院、餐飲、休閒場所帶動各種商店的人潮商業繁榮。1970 年南竿地區的農漁產業已經產生顯

著的變化，首先因漁源已漸枯竭，造成農漁業產值急劇下降，再加青壯人口外流近十年間傳統漁業聚落。1970 年南竿中隴設立“第一高級飲料廠”，是唯一民營製造產業，後因台灣進口競爭，銷路受挫，經濟環境受台灣出口導向的產業影響，使傳統漁村聚落因人口外移開始變化，故政策上藉由國防需求產生逐漸興盛之民生消費市場，以彌補漁農的衰退，但在整體環境變遷的趨勢上，無法持續增加漁業的產值與產品加工外銷。在1980年代以後，駐馬軍人消費需求與能力逐漸提高，亦適時填補民間產業不振的經濟，使南竿商業活動有集中於介壽村與馬祖村為東、西兩個軸心發展，為1980 年代南竿最主要軍人消費服務業，維持最基本的穩定與區域平衡（馬建山，2007）。

1990 年代馬祖地區解除戰地政務，使軍管體制對地方發展的束縛消失，台馬間開放腳步加快，而南竿島嶼憑其交通與政經中心的位置，在各項民生基礎設施及海空交通運輸上有明顯地進步。雖然軍方實施精實方案，造成消費市場萎縮，但因政府進行重大公共工程與港埠交通建設吸引外來勞動人口，加以地方以觀光為主軸的施政，能夠維持一定的經濟穩定與產業的活力。1988 年南竿機場興建，與2001 年珠山電廠，2005 年汙水下水道工程及山隴海埔新生地堤防公園等都帶動了營造業的人口與商業消費。而是時觀光旅遊產業的推動使相關餐飲、交通、住宿等行業逐漸興起。最初在1990 年代以福沃漁會賓館、凱翔、凱悅、假期、福華等旅館為主。至2000 年，仁愛村日光海岸、海浪花等，繼之到2003 年清水神農山莊為最典型，附近聚集有皇亞、龍都餐廳等餐廳與大賣場，到2004 年山隴麗堤飯店成立，後又因社區營造與觀光旅遊景點的結合，使傳統聚落古厝修繕再利用的津沙民俗文化村與牛角鼎鑫海邊民宿，加入文化產業的發展。這時期馬祖是以觀光產業為主導，政府產業政策帶動傳統產業的轉型，但受到海空交通因素與相關配套措施未能整合影響，致使地方觀光旅遊人口未能創造出替代軍人消費服務為主的市場（徐文明，2006）。馬祖現以觀光產業做為發展重心，發揮戰地特色、閩東文化與自然景觀，帶動馬祖的產業及經濟發展，最終達到建立具有馬祖特色之「國際休閒觀光島」的目標。而中央與地方連江縣政府對於未來馬祖的發展和定位，無論是在經濟、文化、交通或觀光事業上，已有長遠及妥善的規劃（徐文明，2006）。

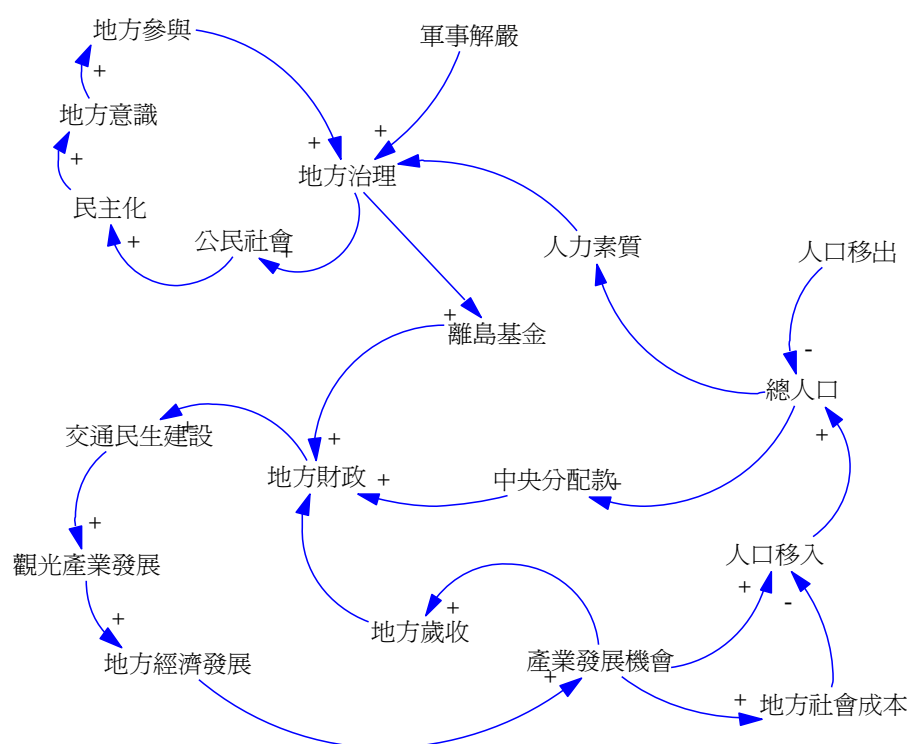
就產業經濟的發展理論，從第一級產業、自然生產累積知識、技術、資金、人才，逐漸進入第二級產業的開發轉化，促使城市興起與人口空間的聚散變遷（Harvey，1989）；但要邁入以服務業為主的第三級產業的發展，需要以知識經濟為基礎，包含人力素質、訊息的流暢傳遞與基礎，才能形成人口集中、產業繁榮的效果。但島嶼馬祖的特殊地理環境與歷史社會文化背景，從戒嚴時期的軍管政權蛻變到解嚴的民主政府，並從而以第一級產業的初始階段，直接進入以觀光產業為空間組織結構的第三級產業（姜善鑫，2002）。

肆、 馬祖經濟發展系統模式

馬祖地區自1990年代解除戰地政務，回歸地方自治，當地居民能自主地參與公共政策的論述，中央政府對馬祖發注關懷從事與觀光產業配套的交通與民生基礎設施建設，環境與生活品質有顯著的進步。雖然馬祖因地緣關係，有相關及其豐富的觀光資源，進行觀光行銷，以帶動馬祖地方發展，但因觀光產業結構問題，致使發展面臨困境：(1)產業特色不彰，(2)產業規模有限，(3)產業經營不力，(4)產業發展受限（紀俊臣，2012）。馬祖地區由各列島組成，是一島嶼經濟模式。島嶼因與本島隔離，受地理環境的限制，社會經濟發展條件較差，加上面積小、人口少、市場規模不足，產業發展容易停滯遲緩，無法透過投資再生產，提高產業的附加價值，帶動經濟的持續成長。由以上討論可歸納出馬祖經濟特性如下：

- (1) 市場規模不大，附加價值低
- (2) 二、三級產業發展不具競爭力
- (3) 人力素質不高
- (4) 人口成長停滯
- (5) 高度依賴中央政府政策與資源
- (6) 觀光資源具特色豐富
- (7) 交通不便捷與基礎公共設施與民生建設薄弱
- (8) 觀光支援產業不足
- (9) 具大陸沿岸產業發展區位優勢

地方產業發展是一個複雜的過程，呈現多因多果，互為因果等複雜因素交互作用，可藉由系統思維的因果回饋環路的正負性質，以模式來表達多因多果與其間相互為因果的關係、交錯複雜的系統問題，詮釋系統裡的變數影響（Senge, 1995: 蕭志同等，2010;林皆興等，2011）。圖8為馬祖地區經濟發展系統模式之初探。



伍、 結論

本文以探討馬祖的地方經濟與永續發展。在全球化的衝擊下，不同於全國一致的經濟發展政策，地方經濟發展強調地方特色，並著重地方產業多樣性，透過公私協力，重視人才培訓，成為各國政府近年來採行的促進地方經濟之政策方向。地方經濟發展之主要目的是在建構地方經濟能力與改善地方生產環境條件，並創造與增加地方就業機會與提升地方產業生產力，進而提升居民生活品質增進地方福祉，強化地方永續發展之競爭力。而影響地方經濟發展的因素包括地方本身的客觀條件包括地理位置、自然資源、生產要素等，以及地方的內在基礎條件，如公共設施與公共服務、產業結構、土地分區使用與價格、環境法規及地方資本市場等。其次，外在變數如全球經濟景氣、國家總體經濟政策、國土發展或區域發展計畫、財政政策或貨幣政策等。然而，工業社會形成人口的遞增，貧富差距的惡性循環、資源與能源使用的浩劫、以及環境價值的低估所造成的環境危機的區域化與全球化，使得經濟發展必須同時考量永續發展的架構下進行。地方經濟發展面臨全球經濟競爭而必須回應發展策略時，如何兼顧經濟發展與社會公平、環境保育之間的平衡，是必須被考慮的議題。

本文首先探討地方經濟發展相關理論模式與永續發展的概念，並以島嶼經濟模式和馬祖經濟發展現況，提出馬祖地區經濟發展特性與其系統模式，以為馬祖經濟發展的建議與參考。

參考文獻

- 吳濟華、柯志昌(2007)，「政府效能與經濟發展」，研習論壇精選第1輯地方治理的藍海策略，行政院人事行政局地方研習中心，台中。
- 林皆興、江育真、張羽彤(2011)，"石化產業之系統模式分析"，兩岸青年學者論壇－政府治理，逢甲大學。
- 林皆興(2011)，"地方產業經濟對城市發展的影響-以高雄市為例"，地方治理國際學術研討會，台北市立教育大學。
- 李永展(2001)，《永續發展式的災後重建——921 災區重發展之研究 (I)》，行政院國科會研究成果報告（計畫編號：NSC90-2621-Z-004-007）。
- 李永展、藍逸之(2002)，"全球化、地方經濟發展與永續性：一個地方資本重建的初論"，規劃學報，29, 17-37。
- 李永展(2002a)，「永續發展與建成環境」，《二十一世紀地區發展管理研討會》，台南：立德管理學院。
- 徐文明(2006)，島嶼城市馬祖空間產業政策—以南竿地區為例，銘傳大學公共事務學系碩士論文。
- 馬建山(2007)，從戒嚴到解嚴的島嶼城市消費空間變遷-連江縣南竿地區，銘傳大學公共事務學系碩士論文。
- 黃崇哲、黃庭瑄(2010)，研擬地方經濟發展政策新思維，台灣經濟研究月刊，33(9)，23-31。
- 姜善鑫、陳明健、范錦明、鄭欽龍 (2004)《經濟地理》，台北：三民書局。
- 劉秋華(2003)，「小三通」對馬祖經濟發展前景影響之研究，世新大學行政管理學系碩士論文。
- 姜杰、張喜民、王在勇 (2003)《城市競爭力》，濟南：山東人民出版社。
- 周素卿 (2000)《離島建設條例細則研究》，台北內政部營建署。
- 紀俊臣(2011)，直轄市政策治理，中國地方自治學會。
- 行政院經濟建設委員會(2009)，金馬中長期經濟發展規劃(馬祖篇)。
- 蕭志同、林皆興、陳建宏(2006)，產業分析方法論比較：產業經濟學與系統動態學，產業論壇，8 (4)，37-44。
- Alexand, J.W. (1954), The basic-nonbasic concept of urban economic function, *Economic Geography*, 30: 246-261.
- Arthur, W.B. (1994), *Increasing returns and path dependency in the economy*, University of Michigan Press, Ann Arbor, MI.
- Barro, R.J. (1990), Government spending in a simple model of endogenous growth, *Journal of Political Economy*, 98:S103-S125.
- Blakely, E. J. (1994) , *Planning Local Economic Development: Theory and Practice* 2nd ed., Newbury Park: Sage.

- Eisinger, P. K. (1988). *The Rise of the Entrepreneurial State: State and Local Economic Development Policy in the United States*. Madison: University of Wisconsin Press.
- Ekins, P. and L. Newby (1998), "Sustainable Wealth Creation at the Local Level in an Age of Globalization" ,*Regional Studies*, 32(9), 863-871.
- Farr, C. (1990). Encouraging local economic development: the state of the practice, in *The Municipal Yearbook 1990*, edited by International City Managers Association, Washington. DC.
- Goodman, R. (1979). *The Last Entrepreneurs: America's Regional War for Jobs and Dollars*. Boston: South End Press.
- Grossman, G.M. & Helpman E. (1991), *Innovation and growth in the global economy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Hirschman, A.O. (1958), *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven, CT.
- IUCN, UNEP, and WWF (1980), *World Conservation Strategy*, Switzerland: IUCN.
- Levy, J. M. (1992). The US experience with local economic development, *Environment and Planning C*, 10: 51-60.
- Malecki, E. (1991), *Technology and economic development: the dynamics of local, regional and national competitiveness*, London Scientific and Technical, Harlow.
- Maclaren, V. W. (1996), "Urban Sustainable Reporting" , *Journal of the American Planning Association*, 62(2), 184-202.
- Myrdal, G. (1957), *Economic theory and undeveloped regions*, Duckworth Press, London.
- Perroux, F. (1950), Economic space: theory and applicayion, *Journal of Economics*, 4:90-97.
- Porter, M. E. (1991), Towards a Dynamic Theory of Strategic, *Strategic Management Journal*, 12: pp.95-117.
- Raco, M. (1998), Assessing 'institutional thickness' in the local context: a comparison of Cardiff and Sheffield" *Environment and Planning A*, 30(6):975 – 996.
- Rebelo, S. (1991), Long run policy analysis and long run growth, *Journal of Political Economy*, 98:S71-S102.
- Romer, P.M. (1986), Increasing returns and long run growth, *Journal of Political Economy*, 94:1002-1037.
- Rostow, W.W. (1960), *The process of economic growth* 2nd ed., Clarendon Press, Oxford.
- Sellgren, J. M. A.(1991). The changing nature of economic authorities in Great Britain,1981-1987, *Environment and Planning C*, 9: 341-362.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. Doubleday, NY, USA.

- Smith, D.M. (1971), *Industrial location: an economic geographical analysis*, John Wiley and Sons, New York.
- Smith, M. J. Whitelegg, & N. Williams (1998), *Greening the Built Environment*. London: Earthscan Publications.
- Stimson, R.J. (1991), *Brisbane magnet city, strategies for the development, growth and management of Brisbane*, Brisbane City Council, Brisbane.
- Stimson, R.J., Stough R.R., Roberts B.H. (2002), *Regional Economic Development*, Springer, Heidelberg Berlin, New York.
- Stough, R.R. and Maggio M.E. (1994), *Evaluating IVHS/ITS transportation infrastructure in a metropolitan area*, in *Proceedings of the Korea-USA Symposium on IVHS and GIS-T*, US and Korean National Science Foundations, Seoul, Korea.
- Tiebout, C. (1962), *The community economic base study*, Committee for Economic Development, New York.
- Ullman, E.L. & Decay M.F. (1960), *The minimum requirements approach to the urban economic base*, *Papers of the Regional Science Association*, 6: 175-194.
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987), *Our Common Future*, Oxford: Oxford University Press.
- Wood, A. (1993). *Organizing for local economic development: local economic development networks and prospecting for industry*, *Environment and Planning A*, 25:1649-1661.
- Zaaijer, M. and Sara, L. M. (1993), *Local economic development as an instrument for urban poverty alleviation: a case from Lima, Peru*, *Third World Planning Review*, 15(2): 127-142.

第二場

離島綜合建設方案 管考策略與技術

離島建設計畫的策略管理與管考機制

曾淑娟*

壹、前言

臺灣離島由於受到地理環境、資源發展以及戰略政治等等因素的限制，相對於臺灣本島各縣市有著發展上的弱勢與困境。因此，為推動離島建設開發，89年4月總統公布「離島建設條例」，設立「離島建設基金」由國庫編列300億元自90年起分10年撥補，辦理離島開發建設計畫之補助、貸款及投資，希望藉由各項離島建設計畫的推動與執行，達到健全離島產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利等目標。

然而至99年底，基金額度已全數撥足，100年起不再撥補，資金來源的限制無異形成離島發展的挑戰與威脅，尤其以仰賴基金為主要建設經費來源的離島縣、鄉尤然。

另一方面，99年2月行政院著眼於驅動國土空間規劃，核定「國土空間發展策略計畫」，以總體發展願景與國土空間架構為核心，提出「三軸、海環、離島」的基本空間發展結構，其中離島即以生態觀光區為重點。而在區域發展上，推動北、中、南三大生活圈，以及「北北基宜」、「桃竹苗」、「中彰投」、「雲嘉南」、「高屏」、「花東」、「澎金馬」等7個區域作為發展區塊，根據區域內產業特色與地理環境各自定位，創造各區域之特殊競爭優勢，期逐步達到區域均衡發展，並朝向各個區域發展成獨立經濟體之目標。在此領航性的藍圖支持下，也為離島的發展透露出新的發展契機。

離島在面臨空間、資源限制的相對弱勢，以及財源限縮的威脅下，如何奠基於過去10年離島基金支持的發展基礎，趁著國家總體願景所創造的新機會，重新開創新價值、任務與遠見，則是離島提升競爭優勢以及永續發展重要關鍵。然而如何研擬長程性、權變性的策略計畫，並且確保策略計畫有效執行，則必須進行策略管理。

因此，本文將藉由策略管理模式將離島建設基金補助計畫重新定位，並以一種啟發性的態度，討論將如何實施，更進一步提出離島建設計畫在策略管理以至管考作業上的建議，以為實務操作的改善，亦開啓自發性創能思考。

貳、公共策略管理的理想型態

一、策略管理的內涵

策略管理（strategic management）源自於私部門為提升競爭力所為的策略規劃（strategic planning），其後受到公部門的重視。其原因在於政府在繁多的公共事務的壓力下，開始必須面對更多的競爭性需求，因此必須著眼在一個可操作、可以及時回應，以及有系統性可控制的策略流程上，來應付環境的變化、確保資源

* 國立空中大學兼任講師，行政院研考會地方發展處企劃師。

的有效利用，以及政策具效能的產出。

Bozenman & Straussman (1990) 曾指出，政府部門必須進行策略管理，才能解決公共部門發生的問題，提高公共部門的效率。因此策略管理與規劃已經被認為是實踐機關未來願景的重要管理工具（丘昌泰，2010：250）。

在策略管理的操作概念上，Johnson & Scholes (1999) 指出「策略管理係指策略分析、策略選擇與策略執行三個核心領域的管理活動」，而 Thompson (1995) 認為「策略管理係指規劃、執行、追蹤、控制組織策略的過程」丘昌泰 (2010)。因而歸納重整策略管理的內涵是：1.策略管理的首要階段是策略規劃或策略分析，2.策略管理的重心在於策略的選擇，3.策略管理不可忽視策略的執行與追蹤。

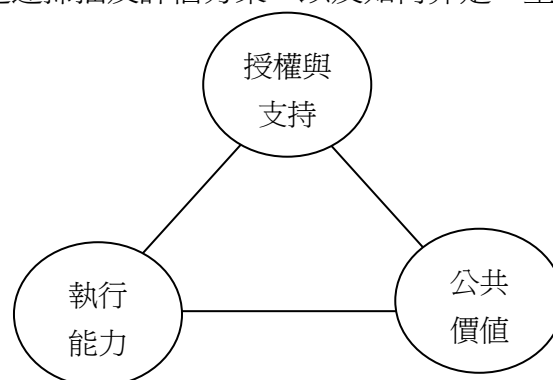
二、策略管理的執行與能力

Koteen (1997) 所提出的四個階段（丘昌泰，2010），正適以作為政府部門策略管理過程操作性流程：

- （一）內部與外部環境的分析：機關組織 SWOT 分析，亦即內部環境的優勢（Strengthe）、劣勢（Weakness）分析，外部環境的機會（Opportunity）與威脅（Threat）分析。
- （二）策略組合的規劃：依據 SWOT 分析結果研擬策略，轉化為策略計畫。
- （三）策略執行：建立行動議程的能力與機制，希望能將書面或對話上的構想付諸實際的過程。
- （四）策略管制與評估：控制策略執行的進度與回饋機制，並且對策略實施的績效進行系統性的評估。

然而策略管理並不只是一種線性、靜態的政策規劃、執行、評估的例行程序。而是在計畫推動執行的過程中，持續透過策略性的執行力與協調力帶動執行單位，能夠有效率地掌握執行過程的變化以及執行的品質與結果。也就是將策略思考灌注於管理的各階段，而非只是採行各個分離的規劃作業，製作出可能不被使用的文書（Hughes, 2003）。

因此 H.I.Ansoff (1984) 即特別強調策略管理中的規劃能力、應變能力以及執行能力，而提出定位、應變、克服內部阻力三項重要工作。而 Moore (1955) 將眼界向外部開展，主張政府部門必須需尋求「創造公共價值」，藉由不斷省思與發掘政府部門的真正價值，以助於掌握方向、更具創造力，以謀求眾人福祉。其提出「策略三角」（圖 1）以呈現建構、執行、產出公共價值的關係，藉以幫助管理者有系統地迅速掃描及評估方案，以及如何界定、型塑願景。



238
圖 1 策略三角

三、策略管理的控制

(一) 控制原則

彼得杜拉克（1974）指出在設計控制系統及進行控制時，應符合五項原則：1.經濟原則，2.控制項目的重要性，3.控制系統需符合被控制對象的本質，4.控制的適時性，5. 控制必須產生行動。

經濟原則是指進行控制的成本愈少愈好；控制項目的重要性是指進行有意義的控制，並且與部門主要目標相關，或相對重要；控制系統需符合被控制對象的本質，控制系統需考慮被控制的對象在任務與角色上差異性；控制的適時性，依據不同計畫性質採行不同控制的週期；控制必須產生行動，則是指藉由控制引導行動，在計畫執行異常時進行調整或補救措施（鍾憲瑞，2011）。

(二) 控制方式

爲了確保所有擬訂的策略都被如期如質且被適當地執行，則需要對離島綜合建設實施方案，以及各項補助計畫進行策略性的控制。其控制的方式包括個人控制（personal control）、產出控制（output control）、過程控制（process control）、文化控制（cultural control）。

個人控制指的是高階主管以面對面、直接指揮督導方式進行策略控制，這種方式可讓高階主管接觸到真實的營運資訊，了解實情，協助問題解決，以及進行重大決策。

產出控制是指以產出面可以客觀衡量的數據，做爲控制的依據，亦即各項建設計畫是否如期、如量、如質產出。另一方面亦包括經費執行是否具有成效，分配、支用、核銷程序是否配合工作進度妥適配合。

過程控制是指在執行過程中就需要進行控制及問題解決，而不是等到結果出現時，再花費更大的心力進彌補，尤其需重視預警機制。

文化控制是指透過文化，讓組織文化型塑同仁的思觀念，進一步影響同仁朝向主動積極的執行與控制。（鍾憲瑞，2011）。

參、離島建設計畫的策略管理

離島建設的策略規劃係依據離島發展的環境情勢分析後，基於區域均衡與地方適性發展的需求，訂定「離島建設條例」，並據以成立組織、設置基金，以推動離島建設。同時訂定「促進離島永續發展方針」，設定重要議題，以作爲策略規劃的基礎。

策略的執行則藉由包含離島建設施行細則、離島建設基金收支保管及運用辦法等各項等相關配套子法據以推動。同時透過離島基金及公務預算支應離島建設計畫的方式落實到各離島縣鄉，同時成立行政院離島建設指導委員會、離島建設基金管理會、離島建設指導委員會工作小組等組織協助推動執行。

策略管制與評估則依據「離島建設基金補助計畫管考作業要點」進行執行管制，並於年度終了進行績效評估。

一、策略組合規劃

離島建設計畫的策略組合規劃依據環境影響分析結果研擬策略，轉化為策略計畫，其重點如次：

（一）確立基本價值

訂定「離島建設條例」為主要法源依據，以推動離島建設開發、健全離島產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利為主要價值目標。訂定「促進離島永續發展方針」設定「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產業發展」等 11 項重要方針。

（二）選擇重大議題領域

訂定「離島建設基金個別計畫補助原則」，明訂以離島特殊性有關項目為重要議題，包括：地方特殊產業之輔導、離島居民之交通費用、緊急醫療救護、水資源及能源開發、節約措施、縮減數位落差、離島發展人才培育、學童教育補助、離島歷史化保存、離島生態保育、環境維護、離島永續發展研究與國際交流等。

（三）確立策略推動及審議組織

有效的策略管理需要設立策略管理團隊，以便在過程中提供領航功能。行政院為推動離島建設，成立行政院離島建設指導委員會、離島建設基金管理會以及工作小組等組織，以作為策略管理的決策平台，其組織架構、任務、成員及工作職掌如次：

1. 行政院離島建設指導委員會

依據「離島建設條例」設立「行政院離島建設指導委員會」，主要任務為審議、監督、協調及指導離島建設計畫推動等事項。主任委員由行政院長兼任，副主任委員由行政院副院長兼任，委員 17-23 人，由內政部、國防部、財政部、經濟部、交通部等相關部會首長以及離島縣首長組成。

「政院離島建設指導委員會」委員由部會首長及地方首長擔任，具有高度決策及協調推動功能。

2. 離島建設基金管理會

依據「離島建設基金收支保管及運用辦法」設置離島建設基金管理會，主要任務為基金收支、保管及運用之審議，基金年度預算及決算之審議，基金運用執行情形之考核。召集人由行政院經濟建設委員會主任委員擔任，副召集人由行政院主計處副主計長擔任；其餘委員，委員 11 人至 15 人，由行政院就相關機關代表及有關人員聘兼之。

3. 行政院離島建設指導委員會工作小組

依據「行政院離島建設指導委員會設置要點」設置工作小組，主要任務為以落實「行政院離島建設指導委員會」之決議，並協助指導縣府擬訂及推動離島綜合建設實施方案。召集人由行政院經建會副主任委員兼任，副召集人由經建會都住處處長兼任。小組成員 25-35 人，主要由行政院五組長、內政部地政司司長、內政部營建署署長、國防部資源司司長、財政部國庫署署長、財政部賦稅署署長、教育部國民教育司司長、經濟部研究發

展委員會執行秘書、交通部運輸研究所所長、交通部觀光局局長、行政院主計總處第一局局長、行政院衛生署護理及健康照護處處長、行政院海巡署巡防處處長、行政院大陸委員會經濟處處長、行政院研考會地方處處長、行政院農委會企劃處處長、文化部代表、行政院工程會技術處處長、離島縣政府代表組成。

二、策略執行

離島建設計畫的策略執行，是將方案或計畫書的構想付諸實際的過程，依據離島建設條例由各離島縣訂定方案、計畫、規劃經費、設定目標與期程並以縣府團隊為主要執行人力並自我管理。執行的策略流程如次：

（一）訂定離島綜合建設實施方案

依據離島建設條例第 5、6 條規定，各離島縣府應依據該縣綜合發展計畫，擬訂四年一期之「離島綜合建設實施方案」，經行政院離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。

現行各縣依據第一期（92-95 年）、第二期（96-99 年）實施基礎擬訂實施期程為 100 至 103 年之離島綜合建設實施方案，規劃訂定方案目標及實施範圍、實施策略、實施方案、分年實施計畫以及財務及經費，業於 100 年 1 月行政院核定。

（二）研定個案計畫

各縣依據「離島綜合建設實施方案」分年研提個案計畫，送工作小組審議通過後執行。而未及列入年度計畫者，經提案縣認為必要計畫且無法於該機關年度預算內補助，並經中央目的事業主管機關初審者；或中央目的主管機關基於政策目的、涉及跨縣市需中央統籌辦理者，可另依「離島建設基金個別計畫補助原則」提出申請，由工作小組初審，送離島建設基金管理會核定後實施。

三、策略管制與評估

策略管制與評估係為控制離島綜合建設方案與計畫的執行進度，並且對績效進行系統性的評估。

離島建設計畫的管考機制係依據離島建設指導委員會 101 年 4 月修訂「離島建設基金補助計畫」管考作業要點辦理，其主要內涵包括：網路管考、例行及異常管理並行、專案查核、增訂退場機制以及主辦縣之獎懲規定，藉以督促執行。其具體管考作法如次：

（一）網路管考：

每季透過行政院經建會建置之「離島建設基金補助計畫管考系統」作為網路管考平台。

（二）例行及異常檢討：

1.按季檢討：

由地方主辦機關，按季進行計畫進度、經費執行情填報，並就進度落後者並應提出原因分析及解決對策。縣府管考單位就整體執行情形、召開專案會議或提報首長會議。由中央主管部會督促辦理，對於執行或發包時程落後案件協助排除困難，並撰擬檢討報告，特別針對連續落後 2 季以上計畫評估是否註銷、退場並

提出初審建議送行政院經建會，提報離島建設工作小組或經建會業務會報檢討意見辦理，並納入下次檢討持續追蹤。

2.退場機制：

針對八月底止未發包或發包後執行困難計畫，由主管部會評估註銷、或結算退場，送交工作小組會議決定。

（三）考評及獎懲：

1.考評程序：

年度結束後，將扣點機制納入評核，由主辦機關（縣政府）自評，再由主管部會初評，優等（優予獎勵）及丙等（予以處分）之計畫送經建會複核，經建會則邀請行政院人事局、主計處、工程會、研考會等機關完成複核後提報工作小組核定。

2.考評項目

年終考評項目包括：（1）執行過程積極度，（2）計畫執行結果，（3）行政作業配合度，（4）自主管理等四個面向，評分標準則著重在查核點、經費執行進度是否符合，是否定期完成資料填報等行政作業，是否主動解決落後案件等。而扣點標準則針對執行中註銷、落後、修正以及保留經費情形予以扣點。

3.考評結果：

人員獎懲由主辦機關依自治法規相關法規辦理；主辦縣之獎懲，則依據扣點機制進行整體排名，排名最高者與最低者，酌增、酌減次年經費補助額度。

（四）專案查核及協調

為掌握計畫執行，由主管部會不定期實地查訪或專案檢討，對於金額 1,000 萬元以上較大型工程，由主管機關列入重點查核項目，跨機關困難問題，提請行政院經建會協調處理。

96 年起行政院經建會成立服務窗口，專案協調解決問題，提升行政效能。

肆、地方的離島建設計畫策略管理

在中央統籌訂定相關策略管理的規範下，離島縣所扮演的角色是離島設建的策略規劃者、是策略管理者，更是策略績效產出的利害關係人，因此離島縣能否依據各縣鄉的特殊性進行完善的策略管理，則是主要的策略管理最主要的核心。

一、內部與外部環境分析

（一）問題分析：欠缺 SWOT 分析

就實務規劃面而言，離島縣訂定四年一期的綜合建設實施方案是策略執行的核心關鍵，或許規劃單位均有進行 SWOT 前置環境分析，但是目前方案內未能顯示分析結果，對於依循方案的計畫執行者而言，似乎難以掌握環境的變遷勢，得以在遇到阻力前預為因應，也很難在遇到阻力時迅速尋得替代方案，更或且在分析未明的情形下可能產生後續目標－方案－計畫的效果對應。

（二）調整建議：強化 SWOT 分析

由於離島縣鄉在發展上各個期特殊性，其中或涉及兩岸敏感事務、或涉及人

力、資源配置結構的特殊性，亦可能受到政治生態的影響，這些變項或深或淺有著不穩定的特質，同時影響著後續策略的執行，因此建議將公共價值、行政授權與政治支持，以及後續執行的實用可操作等面向(圖2)納入SWOT的評估面向，藉以尋求及深化策略執行的正當性、可行性以及效率性。

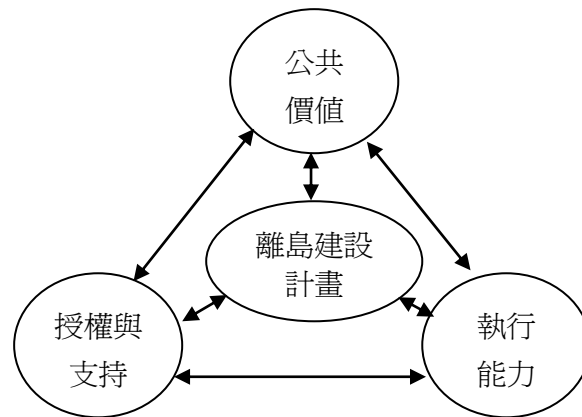


圖2 離島建設策略三角

資料來源：修改自 Moore, M.H., & Khagram, S.(2004).

二、策略組合規劃

綜合建設方案是為離島建設的個別縣鄉執行離島計畫的藍圖，其方案目標、實施策略、實施方案以及分年實施計畫彼此因果的確立、關聯的強度，都影響著後續計畫執行的效益以及績效累積的量能，因此對應出策略地圖或具關聯性的計畫體系圖，對於檢討整體計畫配合以及排定優先順序有相當的助益。以下就策略組合中各主體的對應嵌合性問題分析如次：

(一) 問題分析

1.中央與地方需求落差

中央政府多以全國的角度進行資源配置，同時調配施政優先順序，而地方則多以因應民意為要件。因此可能產生中央與地方政府需求落差，各部會間推展進度也未必一致的情形，導致規劃執行的步調節奏相異，未能將施政整體效益達到相乘的效果，亦可能產生後續相關法規配套未完成而影響執行。

2.實施方案未聚焦於發展方向，年度計畫與綜建方案脫鉤

在一項金門縣政府對第一期、第二期離島綜合建設方案實施成效自我評估的說明中，特別提出實施方案未聚焦於發展方向，年度計畫與綜建方案脫鉤的缺失檢討（金門縣政府，2012，第1-24~1-25頁），這反映出的後設問題或許來自執行單位對於綜建方案的詮釋與與規劃單位的理解不一致，另一方面也反應出在規劃階段的審查機制不夠嚴謹，以致讓不適合的計畫納入執行，形成效益不明的結果。

3.離島特殊性的成效未能彰顯

離島特殊的文化、歷史、生態從發展策略來看，或許形成機會與威脅並存的兩面，因此特別需要仰整體性的策略主軸的指引以及策略創新的發想。若一味遵循傳統或是本島模式，則可能產生發展趨同而削減特色的吸引力。

(二) 調整建議

要解決上項可能問題，達到完善的策略組合規劃，首先需要強化計畫的先期作業，聚焦的重點包括：

1.強化中央與地方計畫嵌合

離島建設計畫為該縣整體施政計畫項目的一部分，因此其除了依循「促進離島永續發展方針」進行規劃之外，更建議將中央各相關重要策略、發展方向以及各部門重要計畫以及地方民意需求一併納入考量，進以落實年度施政計畫。除了提高計畫審查通過的機會，更可在中央與地方方向一致的情形下，發揮施政綜效，達到政府整體資源更有效率的運用。相關策略規劃之計畫參考系絡如圖 3。

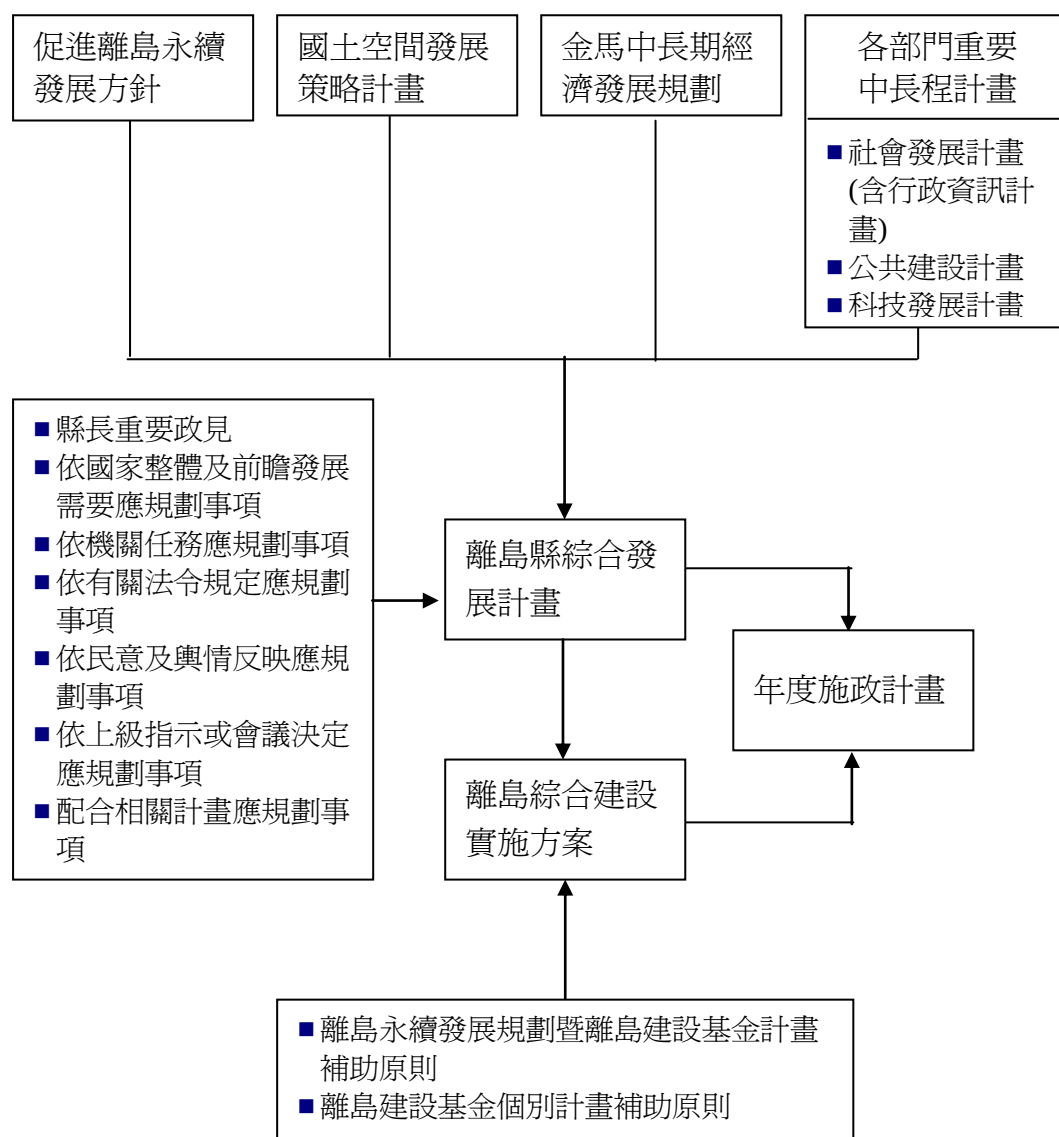


圖 3 離島綜合建設策略規劃架構

資料來源：本文繪製

2.健全計畫審議機制，強化跨部門溝通

對於整體計畫的審查，建議強化計畫先期作業，召集各計畫相關局處室共同進行跨部門協調與計畫審查，並設定績效產出目標，共同提出討論，以達共識性的溝通以及實質性的協調，最重要是績效產出的確認。

3.調和離島特殊性

離島的特殊性對於當地居民、遊客或非常居的居民而言或都有不同的認知差異，因此在進行策略規劃組合時，特別是在離島特殊性的思考面向上，應採趨異與趨同二面併行思考的模式，掌握關鍵的政策利害關係人的需求與意見，配合整體規劃做出具效益期望的組合與決策。

二、策略執行

策略執行是將離島建設計畫從計畫書付諸實際執行的過程。而離島往往受到天候、交通、成本的特殊限制，另一方面，在離島建設上應有更高層次的執行價值需要被顯現。

（一）問題分析

1.實際執行的操作限制

離島在天候、交通、成本、土地等特殊限制下，往往降低廠商投資或承作的意願，也相對增加了執行的困難度。

2.離島發展的基本價值未能彰顯

基於離島發展的特殊限制，政府以設置基金的方式，在公務預算之外確保離島建設經費的穩定，甚至透過必要之補貼與移轉，以及各項獎勵措施，以達到地方適性發展之實質與心理需求，以發展區域均衡的公平概念。但先天條件的限制、參與態度較偏向保守的情況下，民間投融資開發案件總是不甚熱絡，離島基金自償性的效益也無法產生。

（二）調整建議

1.特殊限制的調解：

在實際執行上的限制，應預先考量天候、交通、成本、土地等特殊限制因素，將可容許範圍以及最後底限納入考量，以免延誤執行，例如，需海上執行之計畫，則必須考量季節天候以及海象等因素。另一方面，相對亦需明訂不可抗力因素條件以為執行參據。

2.內化離島建設價值及功能性指標

在離島綜建方案落實到計畫執行上，除了建立實際的計畫目標、完善策略執行計畫、編列計畫預算建立自我管理機制、合理人力配置之外，在離島建設的基本價值上，更應將經費資源、公眾責任、市場優勢、參與者態度、專案生產力、獲利能力、執行績效、機會創新的要件（圖4）內化到進展的指標當中，以期在長遠的未來產出更高的附加價值以及執行成效。

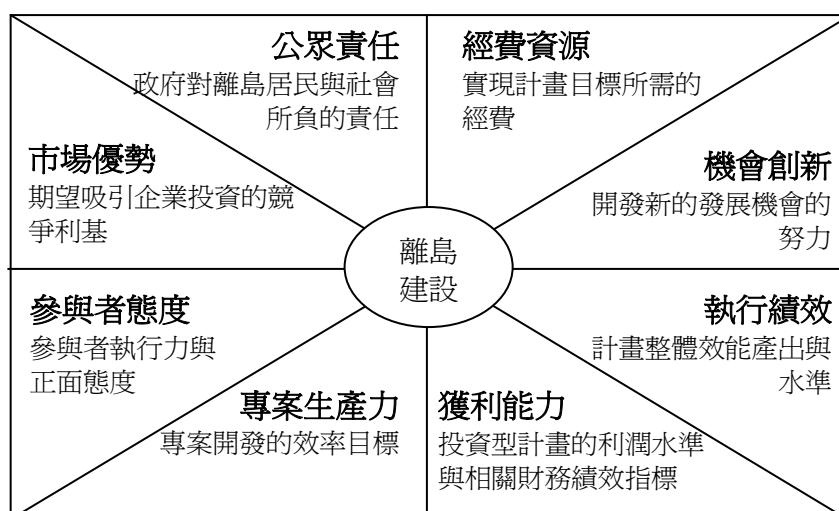


圖 4 離島建設計畫策略執行指標

資料來源：本文繪製

三、策略管制與評估

站在計畫主管機關以及地方執行單位的角度思考，控制計畫如期、如量、如質的完成是二方共同一致的目標，但管制者與被管制者、控制者與被控制者立場上的差異，對於策略管制與評估也產生認知結構上的差異。尤其在控制的項目與控制的作業上，通常，管制者都從嚴看待，而被管制者則希望鬆綁與自主管理。

而離島建設計畫的管考作業，在資源有限以及歷年執行率未達滿意的情形下，有日益從嚴的趨勢，例如 101 年修訂管考作業要點則新增了查核、退場、扣點以及酌減補助額度的機制，也更加重主管機關的課責任務。

對於評估的結果直接回饋影響到次年的補助額度上，也迫使執行機關（離島縣）需要重新思考如何進行最有效的管考作業，希望提高執行的效率。而控制的幅度始終是控制系統上最困難的決定，在設計上宜本著五項原則進行調整設計：1.符合經濟原則，2. 選定重要控制項目，3.控制系統需符合被控制對象的本質，4. 適時控制，5. 控制必須產生行動。

（一）問題分析

1.考核標準分析

依據管考作業要點主要仍聚焦在查核點、經費執行進度是否符合，是否定期完成資料填報等行政作業，是否主動解決落後案件等。而扣點標準則針對執行中註銷、落後、修正以及保留經費情形予以扣點。

2.整體績效不易呈現

現行離島建設計畫管考最弱的一環即為績效不易整體呈現，其原因在於績效制度未能建制，績效的呈現，只能個別性地呈現在個案年度評核報告中，而且多數只呈現數量產出的階段，對於計畫執行的效益仍不易呈現。

（二）調整建議

1.提前並強化前置作業

年度計畫的核定時程為執行的前一年度，因此建議計畫書報核後，執行單位即可著手辦理採購、發包、規劃等前置作業，保留更充裕的時間執行計畫，降低註銷、落後、修正的可能性，提高計畫的可行性。尤其離島受到廠商承作意願以及施作天候、時程的限制，能否如期發包往往是整個計畫能否如期如質完成的關鍵。

另一方面，在計畫進度時程以及經費支用的配置上，也應做妥適的分配，尤其是付款期程與執行進度的配合上，應將驗收付款的行政作業時間納入。

2.建立預警控制系統適時回饋

(1) 查核點預警控制

由於離島計畫的管考週期為一季，且探查核點控制方式，進度資料往往由執行單位一季填報一次，因此如果執行機關平時未強化自主管理，則往往落後情形已是木已成舟，只能採取補救措施，然而較好的方式，建立預警機制，讓管考單位，可以提前預知落後的可能，及早因應。而預警機制的建立，可以透過列管系統將查核點規格化，改以時間點控制，較易掌握工作及經費執行的時程，並提供如儀表板圖像化的識別機制，以達過程控制的目標。

(2) 跨部門協調控制

對於落後案件的落後原因與解決對策宜由研考單位彙整作出建議後，督促各執行單位辦理，涉及嚴重落後或重大需協調案件，則提報首長會報、重大工程督導會報等專案會議協調解決，更重要的是定出趕上進度的時間。而對於推動執行困難計畫也應適時檢討，限期辦理註銷退場。

藉由高階主管以面對面、直接指揮督導方式進行策略控制，也讓高階主管接觸到真實的營運資訊，了解實情，協助問題解決，以及進行重大決策。

(3) 里程碑目標控制

另外，為提高全縣整體執行績效，更建議納入里程碑的控制方式，例如律定各執行局處室執行案件達成預定發包率、完工率、驗收完成率及預算達成率之達成時限，當然時程的律定需要經過各局處室充分討論，以及高可行性。同時可整合府內各項列管項目的考評標準併同納入獎懲。

(4) 工程查核實況控制

年度執行案件，研考單位可視實際執行情形提報納入工程品質查核，以確保執行品質，對於執行異常案件，更可實地了解即時實況，有利問題解決。

(5) 經費執行控制

在經費執行方面，應落實估驗付款機制，以免執行單位為減少行程作業而採一次性付款方式，將可能造成分配當期預算的執行落後。

(5) 善用資訊系統

各項控制均以過程控制以達產出控制為目的，透過產出面的數據，控制各項建設計畫是否如期、如量、如質產出。包括經費執行是否具有成效，分配、支用、核銷程序是否配合工作進度妥適配合。如此複雜且繁多的案件，本於經濟原則，

應善用資訊系統來代替人力完成，尤其在離島人力資源相對不足的情形下，最顯重要。

2.執行評估研究

離島建設基金投注 10 年，各離島縣也依方案計畫執行，但是整體執行的整體成效，整體目標的達成度則是不易呈現的，這除了無法作為中央主管機關施政決策參考外，民眾的感受性也相對不深，因此針對離島績效管理機制的建構，績效指標的研訂，績效衡量的方式的建立，都需要更有系統的進行研究。

3.經驗教訓促進學習

在年終自評機制上，除了按照離島管考作業要點各項評估項目以及評估標準進行評估之外，更重要的是藉由執行的經驗，促進組織學習，以達績效改善的更高層次管考目的。例如金門縣政府即對第一期、第二期綜建方案提出自行的檢討。

4.策略滾動再調整

離島建設計畫中，不乏跨年期執行的連續性計畫，因此當年度執行的個別及整體經驗與結果，勢必對於未來延續性計畫執行有所影響，因此相關的執行過程與成結果都需要回饋在策略與執行的再調整，此是謂策略滾動式調整。

5.研考單位角色再定位：

傳統的研考單位角色，多半止於事後督促，如要提升整體的績效，研考單位必須有更積極的協助及協調作為，使執行單位與研考單位形成夥伴關係。尤其應透過文化控制的方式，讓組織文化型塑同仁的思觀念以聚集同仁並發揮能力共同工作，進一步朝向主動積極的執行與控制。

陸、結論

「不確定因素不斷增加，希望屹立不搖的企業，必須拉開關注的視角，超越經營管理，」《華爾街日報》評為全球最有影響力的管理思想家哈默爾（Gary Hamel）如此說，這般理念投射在公部門的策略管理中，何嘗不是重要的啟發。

「現在組織要的不只是效率，還要非常有創造力、適應力、充滿熱情。但是，這並不意味著組織要放棄控制」。「能夠持續成功的企業，絕對不是聚焦在今天的軌道上修修補補，而是能夠在不斷湧現的新議題中，找出優先順序。」（Hamel, 2012）

因此，離島建設面對環境資源等不確定因素的影響下，地方除了仰賴基金資源挹注、仰賴中央的控制系統，是否應重新思考，將離島建設計畫的策略管理與管考機制重新再進行審視與調整，拉開傳統關注的視角，進一步以創能的精神進行議題管理以及系統性控制，讓策略管理不只是策略規劃，管考機制也不限於管考作業。

離島有弱勢、有威脅，然而這些都是創新的挑戰，持續地在策略管理的邏輯中思考，不斷在控制的成效經驗中奠基，離島的特殊性，將成為發展的強勢與機會。

參考文獻

- Drucker, P. F.(1974) Management: Tasks, Responsibility and Practice. NY: Harper.
- H.I. Ansoff (1984) , Implanting Strategic Management.
- Moore, M.H., & Khagram, S.(2004). On creating public value-what business might learn from government about strategic management. Harvard University
- Owen E. Hughes(2003), Public management and admisitation: an introduction, 3rd ed. 公共管理 (2006), 呂苔瑋等譯, 台北: 雙葉。
- Theodore H. Poister & Gregory D. Streib (1999), Strategic Management in the Pubic Sector: Concepts, Modes and Processes.
- 丘昌泰 (2010)。公共管理, 台北: 智勝。
- 行政院 (2010)。國土空間發展策略計畫(核定本)摘要, 行政院經建會編印。
- 行政院經濟建設委員會, 2011, 離島建設法規彙編。臺北: 行政院經濟建設委員會編印。
- 吳韻儀 (2012)。〈哈默爾、黃永仁對談: 國際競爭力 要打贏五場人才戰〉, 天下雜誌, 501 期, 7 月。
- 林水波 (2000)。〈開誠布公型管理策略〉, 公共管理, 黃榮護主編, 頁 671-694, 臺北: 商鼎。
- 金門縣政府 (2012)。金門縣綜合發展計畫。
- 陳振明主編 (2003)。公共管理學: 一種不同於傳統行政學的研究途徑 (第二版), 北京: 中國人民大學。
- 鍾憲瑞 (2011)。策略管理: 簡明學習, 深度思考, 臺北: 前程。
- 離島建設指導委員會工作小組 (2012)。「離島建設基金補助計畫」管考作業要點。

離島建設的績效管理與政策評估

許耿銘*

壹、前言

台灣四面環海，周邊包含121個小型島嶼，其中金門、馬祖、澎湖、綠島、蘭嶼、小琉球等6個為人居離島（蔡慧敏，2000）。離島地區受到自然及地理環境的影響，產業發展條件及居民生活品質相較於台灣本島弱勢，先天條件的限制面臨與本島不同之發展課題。因此，有別於本島的區域發展架構與治理方式，對於台灣的離島地區應有不同的發展方針與策略。

由於地理環境的先天限制，台灣離島有著相對於台灣發展上的弱勢。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，政府於民國89年訂定「離島建設條例」，該條例第16條規定為加速離島建設，中央主管機關應設置離島建設基金，基金總額不得低於新臺幣三百億元，以補助各離島縣市政府推動離島開發建設。離島地區之發展，據此具有建設專法指導，並有專屬之財源可資運用。

以連江縣第三期（100-103 年）離島綜合建設實施方案（核定本）為例，為搭接國際間「減碳愛地球、減緩氣候變遷下生態危機」的共識，並為馬祖鄉親保障「安居樂業、幸福長住」的生活機會，本（三）期離島綜合建設實施方案進一步導入：低碳治理、「樂活」模式、體驗型產業等構想，提出打造馬祖成為「低碳樂活體驗型渡假島群」的發展定位，希望藉此落實打造馬祖成為以「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」、「渡假型」休閒列島，而此呈現出迥異於本島其他地區之離島建設政策發展模式（連江縣政府，2011）。

而在本文撰寫之際，正值馬祖舉行博弈公投的討論。「博弈」議題之討論，亦反應出馬祖交通條件不佳、中央經費不足、民眾積極想要改善經濟困境，但若採博弈路線，鄉親既期待又怕受傷害，致使對於離島建設現況之失望與未來發展之期望與顧忌的矛盾心態。因此本文之主要目的，希冀探索離島建設的績效管理與政策評估之現況為何，並針對現況之檢視，提供爾後建設之淺見。

* 國立臺南大學行政管理學系助理教授，kmhsu@mail.nutn.edu.tw

貳、文獻檢閱

因本文之主題為「離島建設的績效管理與政策評估」，因此以下將針對「離島建設」、「政策評估」與「績效管理」等相關主題，予以進一步說明。

一、離島建設

我國於民國82年開始推動「離島建設條例」之立法工作，前後歷經約六年的時間，於民國89年3月21日由立法院三讀通過，全文共計二十條，並由總統於同年4月5日明令公佈施行。台灣離島建設的發展，根據民國89年「離島建設條例」，據以有專屬法源進行離島建設；並於第16條明訂，政府須分十年編列不少於三百億元之「離島建設基金」挹注離島建設，協助離島有專屬財源可資運用；此外，「離島建設條例施行細則」於民國90年4月24日，由行政院發佈施行。

以離島建設推動概況而言，在組織方面，包括：行政院離島建設指導委員會、行政院離島建設指導委員工作小組、離島建設基金管理會；在法令依據方面，離島建設基金收支保管及運用辦法、促進離島永續發展方針、離島建設基金個別計畫補助原則等。縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬訂四年一期之離島綜合建設實施方案，其內容包括：方案目標及實施範圍，實施策略，基礎建設，產業建設，教育建設，文化建設，交通建設，醫療建設，觀光建設，警政建設，社會福利建設，天然災害防制及濫葬、濫墾、濫建之改善，分年實施計畫及執行分工，分年財務需求及經費來源。

二、政策評估

（一）內涵

公共政策在執行過程當中，容易受到各種內、外在干預因素影響而發生誤差情況，致使政策未能達到預期的效益。因此，政策評估便成為衡量公共政策成效的重要工具。從政策的規劃乃至於政策的執行是否正確適當，要如何修正以期精進，透過政策評估並且提供反饋意見，漸進修正公共政策的品質。因此，政策評估在公共政策學科裡，被認為是一項重要的課題（丘昌泰，2006）。以下將分別說明政策評估之內涵與相關評估標準。

各學者對於政策評估的意涵有不同看法，例如Nachmias & Nachmias（1979: 1-6）認為政策評估係指客觀、系統與經驗的檢視現行政策，並以目標成就檢視公共計畫的標的；Rossi & Freeman（1982: 20-21）認為政策評估是系統運用社會研究程序，以評估社會干預計畫的概念化、設計、執行與效用；林水波、張世賢（1984）指出政策評估乃基於有系統和客觀的資料蒐集與分析，進行合理判定投入、產出、效能與影響的過程，而其主要目的在於提供現行政策運行的實況及其效果之資訊，以為政策管理、政策持續、修正或終結的基礎，擬定未來決策的方

針，發展更為有效和更為經濟的政策；Hanekom（1987: 89）界定政策評估是政策內容、執行與衝擊的評審或評鑑，以決定特定政策目標完成的程度；政策評估是政策分析過程中的一項活動設計，除了採用客觀的、科學的量化研究方法蒐集相關資料外，也藉助質化的分析方法，以評估政策目標或效益等價值問題；吳定（2003）對政策評估作以下之定義，政策評估係指利用科學方法與技術，有系統的蒐集相關資訊，評估政策方案之內容，制定與執行過程及執行結果的一系列活動。其目的在提供選擇、修正、持續或終止政策方案所需的資訊；Dunn（2008）認為評估係關於政策產出的價值反應。

（二）功能

事實上，政策評估作為衡量公共政策成效之重要工具，具有以下功能（李允傑、丘昌泰，2003）：

1. 提供政策績效的資訊，以提升政策品質：政策評估可以提供具有信度與效度的資訊，以作為決策者日後修正或改善政策方向的依據，其正面影響便是逐漸提升政策品質；
2. 重新檢視政策目標與政策執行的妥適性：政策評估的結果顯示政策目標的設定不符實際，則必須修正政策產出與實際問題之間的落差，重新形成政策問題，擬定政策目標；
3. 釐清政策責任之歸屬：影響政策成敗的因素甚多，透過科學的、客觀的評估報告，可以釐清政策成功或失敗的責任歸屬問題；
4. 作為擬定政策建議及分配政策資源的依據：政策評估結果可以顯示政策執行的績效與尚待克服的相關問題，這些都是政策建議的依據；
5. 提供決策者、執行人員與相關民眾政策資訊：政策評估的運用，有助於決策者在政策規劃階段有較多充分的資訊，以更周延謹慎地制訂政策；在政策執行階段，政策評估所得之資訊，可用於檢視執行人員執行績效之高低，以及檢視政策目標與現實環境之間的落差；對於社會大眾而言，政策評估的資訊。

（三）小結

筆者綜合前述各家學者論點，認為公共政策評估乃係指政策評估人員利用科學方法與技術，對於政策問題的認定、政策規劃、政策方案內容、政策執行過程、政策執行的影響、結果，加以評估的一系列活動。評估活動對於政策過程中任何階段的活動均需進行，並非單指政策執行績效的評估，也包含政策執行前及執行中的評估，其目的在提供選擇、修正、持續或終止政策所需的資訊。

三、績效管理

「績效管理」可謂當前公共行政或公共管理領域的顯學，其將績效管理的概念與精神貫穿，緊密結合政策評估與績效評估。相對而言，績效評估所涉層面甚廣，可包含組織績效、政策績效與個人績效，但政策評估與績效管理，事實上皆重視評估的「回饋（feedback）」機制。以下將針對績效管理的相關重點，說明如下。

（一）緣起

自一九七〇年代起，英美等先進國家因面臨財政日益拮据、行政效率日益低落的困境，因此行政改革就成為許多民主國家突破瓶頸的共同思維模式，強調「新公共管理」的精神，並關注顧客導向與組織績效等議題。

在此內外氛圍的推波助瀾之下，績效管理成為各國政府再造與現代公共行政中之重要課題，理論與實務界皆希望能藉由政府績效管理制度的施行，改善政府低迷的績效、重獲人民的信任、建構政府統治之正當性。

（二）內涵

Armstrong（1994: 23-24）認為績效管理是一個被設計來改善組織、團體與個人績效成果的管理過程，其中有關計畫目標以及成果的衡量標準都是在獲得同意的架構下運作。也就是說，績效管理可以被視為是一個建立組織成員對什麼應該被完成（what is to be achieved）的溝通過程，是一種用來管理與提升個人工作能力的方法，目的是在於使組織的長短期目標得以實現。簡單地說績效管理就是設計來管理成員能力，開發他們的潛能以完成組織目標的一套管理程序。

其次，國內學者丘昌泰（2000：317-318）主張「政府績效管理」可定義為：對公共服務或計畫目標進行設定及實現，並對實現結果進行系統性的評鑑過程，包括績效的評估（evaluation）、衡量（measurement）、追蹤（monitoring）等功能性的活動，政府部門應用績效管理，主要是希望能打破傳統行政上的弊病，建立有能力（capacity）的政府，進而嘗試「績效指標」之建立及管理。

再者，根據行政學者Shafritz、Russell與Borick（2007: 321-322）的見解，他們認為績效管理是一種將組織的努力作系統整合以達成組織目標的管理途徑，其和一般管理方式最大的差異，在於特別強調系統整合（systematic integration），整合的方法包括對組織績效的所有面向進行全面性的控制、審核與評估。

綜上所述，績效管理意指各機關決定計畫績效目標與指標，並賦予機關彈性以達成目標，且衡量實際績效與報告後，回饋績效資訊，以作為有關決策之用（包含資源分配、預算、獎懲之依據等）。可利用績效資訊來協助設定績效目標、進行資源配置與優先順序的排列，以告知管理者維持或改變既定計畫目標。其過程包含目標設定、策略選擇、績效評估、績效衡量、制度設計與安排、誘因提供等活動。中央可設立各項績效標準與指標，以及施政績效機制，來提升各級地方政

府之治理能力。

（三）小結

績效管理制度建構之前提，乃在於瞭解政策績效之形成與實質內涵樣態，繼之始能達成目的並進行後續的衡量與評估作業；亦即「如果無法界定政策績效之內容，就無法衡量或對政策進行管理」，已成公共管理者之基本認識（Negel, 1991: 115；Jane, 2000: 7）。

故而，本研究認為績效管理本身就是如何執行策略、達成目標的管理過程。績效管理的執行要依據績效管理的架構，當管理者在推動績效管理時，必然會出現組織績效、部門績效及個體的績效。在評估上述績效後，可以發現組織、部門及個體的貢獻度，並依據其貢獻度的指標，給予不同行為者激勵、教育及訓練。

四、政策績效評估標準

近年來，公共事務管理與政策分析相關領域研究，開始重視政策「結果評估」與「績效衡量」；在這種發展趨勢下，社會需要的是具「創新、進取」精神、追求「績效」且能協調與整合各方「利益、價值」的公共管理者（Moore, 1995: 377）。換言之，現實公共事務管理有關研究領域中，須要不斷引進「績效」觀念與積極建立健全的「政策績效管理」制度。

從「政策評估」層面來看，過去對公共政策或計畫結果之衡量，多從經濟與制度面，對計畫或政策結果以投入與產出數值結果，予以衡量政策績效（孫本初，2001：40）。以外顯可見「產出結果值」評估政策成果的方法，是因為能夠獲得數據，相對使政策利害關係人對於結果較為清楚。

惟因多元民主社會的發展，涉及多元政策利害關係人的多元目標與多元價值。對結果評價往往見人見智、呈現多元，此時因衡量基準不一致出現的結果判斷衝突與公平問題即會出現（Anderson, 1996: 57）。致使吾人甚難僅以投入與產出數值結果，判斷一項政策績效之良窳。特別是政府的部分服務，實屬無形的結果（result）與成果（outcome），更是難以量化方式衡量（Ajzen, 1991: 202；Dunn, 2008）。

就政策「本質」而言，「政策績效」是一種「結果」，乃與政策相關的個人或組織參與政策作為追求目標；以政策「使命」而言，「績效象徵政策整體成功、使命完成與利益的獲得」（Flynn, 2003: 1-13）。因此，「政策績效」可界定為「公共管理者能否有效運用資源、整合社會力量，來滿足大眾需求與提供高品質公共服務之情況」。

目前，部分論者認為客觀公正地衡量政策「績效」，應包括政策的「成果、服務品質水準、民眾（外部顧客）滿意度、員工（內部顧客）滿意度、相關利害

關係人滿意度、財務考量、內部行政作業能力」等有形、無形之因素；這些多數與「人」或「社會」有關，而非客觀物質面統計數據而已，二者必須同時兼顧衡量政策的「投入與產出、品質與結果、過程與影響、有形與無形」等資訊之衡量方法（Mellers, 1985: 518；施能傑，2004：80；Dunn, 2008），不能只是衡量其中一部分（Campbell, 2004: 171）。而此重視利害關係人觀點的政策評估，即為古巴與林肯（Guba & Lincoln, 1989）提出第四代公共政策評估所強調的回應性。

Callahan（2007）於《有效治理要素：衡量、課責與參與》一書中，指出治理包含績效、課責與公眾參與三要素，且三要素之間息息相關，越重視課責越會有好績效；越多公眾參與政府績效衡量，越能要求政府課責，三要素互相作用，治理從而提升。所以，績效管理即是強調組織、計畫與個人的管理以績效成果為依歸，並重視課責、授權、成果與公眾參與。其他不同論者（請見表1）亦持相同觀點，特別是近年來許多學者試圖將企業績效管理運用於公部門，但礙於政府部門與私人企業本質之差異，使政府進行績管理時，與企業狀況有所不同，其中更有一些不可避免的困境。故而，渠等主張政策評估與績效管理標準，除一般經濟等單面向考量之外，尚顧及政治、法律、社會等治理面向。

表1 學者主張之政策評估與績效管理標準

	學者	評估指標
國外	Sabatier & Mazmanian (1980)	問題的可處置性（tractability of the problem）、法令規章的執行能力（ability of statute to structure implementation）、影響執行的非法規變項（non-statutory variables affecting implementation）等三項。
	Nakamura & Small wood (1980)	政策目標達成（policy goal attainment）、效率（efficiency）、顧客支持度（constituency）、顧客回應性（clientele responsibility）、系統持續性（system maintenance）等五項。
	Dunn (2008)	效能（effectiveness）、充分（adequacy）、公平性（equity）、回應性（responsiveness）、適切性（appropriateness）等五項。
國內	吳定 (2003)	效率性（efficiency）、效能性（effectiveness）、充分性（adequacy）、公平性（equity）、回應性（responsiveness）、適當性（appropriateness）等六項。
	丘昌泰 (2006)	效率性（efficiency）、效果性（effectiveness）、充分性（adequacy）、公平性（equity）、回應性（responsiveness）、適切性（appropriateness）等六項。
	林水波、張世賢 (2006)	工作量（effort）、績效（performance）、效率（efficiency）、生產力（productivity）、充分性（adequacy）、公平性（equity）、妥當性（appropriateness）、回應程度（responsiveness）、過程（process）、社會指標（social indicators）等。

資料來源：本研究

在多元社會下希冀完整且客觀地衡量公共政策之績效，必須針對政策的各種投入與產出、效率與效果、有形與無形因子來進行衡量與判斷，如此才能全盤考量政策的各種有形、無形努力與成果，確實評斷政策的結果與影響，獲得真正的政策績效。綜合上述各家學者對於政策評估與績效管理標準之論述，實與公共行政學者羅聖朋（D. H. Rosenbloom）（1989）以管理、政治和法律的理論與過程，來理解公共行政與公共政策之內涵有其相同之處。故而，本文以下將近一步說明Rosenbloom之理論架構，並繼之據以說明離島建設的績效管理與政策評估。

五、Rosenbloom 之觀點

公共行政學者羅聖朋（D. H. Rosenbloom）（1989）在《公共行政：管理・政治與法律在公部門中的瞭解》一書中對公共行政的界定，可知公共行政是使用管理、政治和法律的理論與過程，以實現國會、總統和司法部門的命令，來為社會整體或部分提供管制與服務。公共政策即是行政部門為社會整體或部份提供管制與服務的具體作為。其針對管理、政治和法律之詳細說明，請參見表2。

表2 Rosenbloom在管理・政治與法律等面向對於公共事務之觀點

途徑	管理	政治	法律
要素	經濟、效率、效能	代表性、回應性、責任性	憲法保障、正當法律程序、健全實質權利、公平及公正的保障
組織結構	理想型官僚科層體系	組織的多元主義	抗辯性質、宣告判決的程序
對個別公民的觀點	對事不對人 理性的行動者	團體成員	獨特個人或會員階級、理性的個人
認知途徑	理性的、科學的	協議、民意、社會辯論	歸納性個案分析、演繹式法律分析、規範性的推論與兩造辯論的程序
預算編列	理性分析 （成本利益）	漸進增量 （利益與負擔分配）	權利基金 依法籌措
決策方式	廣博理性	漸進主義，邊際調適	援先例的漸進主義
政府功能	執行政策	制定法律	裁定宣告

資料來源：Rosenbloom, 1989：39

從主要價值之角度檢視，管理面向強調的是效能、效率、經濟；政治面向強調的是代表性、回應性、責任性；法律面向強調的是憲法保障、正當法律程序、健全實質權利、公平及公正的保障。故而，本文將運用Rosenbloom理論架構中之主要價值，說明離島建設的績效管理與政策評估。

參、離島建設之現況分析

本節將根據 Rosenbloom 管理、政治和法律的三大面向及其蘊含之要素，分析離島建設之現況，並例示性舉出當今遭遇之問題。

一、管理面向

（一）現況

管理面向強調效能、效率、經濟，以目前離島的區域發展目標，主要包括（財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2012：169）：（1）改善基本民生生活品質：重視離島居民基本生活，增進居民福利，減少與本島落差。（2）維護自然生態環境：依島嶼的環境承載力，訂定成長管理策略；加強島嶼的長期調查與監測，保育島嶼生態。（3）保存歷史文化特色：珍視離島獨特的歷史文化資產，保存島嶼特殊文化。（4）促進地方特色產業發展：善用離島特色，發展永續優質之產業，創造地方就業機會。

從過去的離島發展而言，金馬地區為重要的軍事要塞，軍需消費在戰地政務解除之前皆為地區重要經濟來源。以馬祖為例，國軍進行兩次精進案，駐軍大幅銳減，影響地方零售、小吃、服務娛樂業等產業甚鉅，地方經濟亟待振興；而與馬祖狀況相似的為金門，其於1992年終止戰地政務，並同樣相繼實施國軍精實方案，隨著十萬大軍部隊撤走，市集蕭條。

產業是地方永續發展之重要面向，但事實上離島地方產業發展現今遭遇之問題，包括：產業特色不彰、規模嫌小、經營不力、發展受限（紀俊臣，2009：11-12）；一級產業普遍缺乏競爭力，二級產業（主要為食品加工業、手工業等）缺乏行銷管道，三級觀光業有待進一步的品質提昇等等產業問題（財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2012：166）。而離島地方產業的發展，難以追求本島西部的發展模式，要如何發展出具備地方特色之產業，且能夠兼具投資效益、永續性之產業發展方向，為地方產業發展之重要課題。

依據「離島建設條例」第5及6條規定，縣（市）主管機關應擬定四年一期之「離島綜合建設實施方案」，經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。離島建設基金補助計畫係由各縣市政府依據「離島綜合建設實施方案」逐年研提、申請補助，完成後對於離島之產業發展、居民生活品質改善、生態環

境維護、文化保存等，均有明顯之助益。

行政院經濟建設委員會（以下簡稱經建會）為追蹤列管各項計畫執行情形，93年10月15日建立離島建設基金補助計畫網路系統，請各機關按季上網填報執行資料，並定期按季檢討各項計畫執行情形，檢討結果分別提行政院離島建設指導委員會工作小組、經建會業務會報，另歷次檢討作業均研提書面建議函請各機關切實辦理，發揮其管控效果。

經建會為強化管考並採獎懲措施，函頒考評作業要點據以辦理列管計畫年度考評，並撰擬年終考評報告。每年採行「考評賞罰」措施，激勵執行機關，並發揮警惕作用。年終考評各機關各司其責，分層負責辦理，分為縣市自評、主管部會初核、經建會複核等程序（蘇玉守，2009：25）。

基金補助項目由過去之硬體建設計畫，轉變為以永續發展、離島特殊性為前提之整合性軟體計畫內容。根據補助類別而言，離島建設基金係為中央部會為執行離島特定政策目標之計畫型補助，補助計畫依循各縣市政府所編製之「離島綜合建設實施方案」，作為推動離島建設依據。項目包括：基礎建設、教育、文化、交通、產業、醫療、觀光、警政、社會福利、災害防制及濫葬、濫墾、濫建改善等，中央主管機關涵蓋內政部、教育部、經濟部、交通部、行政院人事行政局、環保署、衛生署、農委會、文建會、研考會、原民會、體委會等 12 個部會，有必要採取特殊推動作法，以利計畫執行。此外，因應離島建設基金轉型運用，基金運用方式除補助計畫外，增加投資離島開發建設計畫、離島地區開發建設貸款等用途（劉延琮、蘇玉守，2009：28）

離島建設基金為具有特殊用途之特種基金，依據「離島建設條例」第 16 條規定，基金總額不得低於新台幣 300 億元，以改善離島居民的生活品質，並推動離島文化特色之保存及維護自然生態環境。

（二）問題

以基金補助計畫觀之，當初目標是希望資金來源是由政府與民間共同合作，降低政府負擔並且讓民間有參與感，並且有回收率，但以目前現況而言，大部分的建設或者是計畫補助，皆是由地方政府編列、政府單位補助以及離島建設條例所設立的 300 億資金來支出。

由於目前所補助的項目種類繁多，導致補助金額少，以及補助的項目大多數都是無法有回收率，甚難預評估計畫的中長程績效，此亦為企業與民間單位不願捐助的原因之一

整體而言，當今離島建設基金補助計畫目前考評遭遇的管理面向問題，包括以下幾點（蘇玉守，2009：34-37）：

1、年度個案計畫與 4 年期綜合建設實施方案勾稽不足之課題：補助計畫應以縣

市綜合發展計畫為依據，研提四年綜合建設實施方案，經由離島建設指導委員會之審議及監督，據以實施。離島建設指導委員會已審議通過澎湖、金門、連江、屏東、台東等五縣三期離島綜合建設實施方案據以推動，惟各縣府所提年度個案補助計畫尚未說明與綜合建設實施方案之關聯性，每年審議作業過程亦難以逐案檢視，產生個案計畫與綜合建設方案勾稽不足之問題，較易造成補助計畫缺乏整體性、前瞻性考量。

- 2、個案計畫規模過小，難以創造計畫整體績效：以歷年個案計畫分析，平均每項計畫金額約 500-600 萬元，規模較小，且計畫分屬 12 部會主管，較難進行計畫整合，使得縣市政府以小型工程為主，容易造成離島生態環境破壞，難以創造計畫整體績效。
- 3、主管部會未能確實檢視縣市所提計畫可行性及關鍵性前置作業：各項執行中之計畫過去皆由縣市政府提出，並經中央主管部會個別核可，理論上部會應已檢視計畫可行性，然而多數計畫執行遭遇困難而停滯不前，經檢討後多屬關鍵前置作業尚未辦理完成（例如：縣府政策未定、民眾爭議未協商、用地取得、規劃設計等問題）。究其因主要為縣府先提案申請經費後，才思考執行層面之前置作業，往往影響計畫推動。然而，主管部會如未能確實檢視縣市所提計畫是否完成關鍵前置作業，即導致計畫目標與執行能力出現問題。
- 4、過度仰賴基金補助，造成部會公務預算補助縮減現象：依「離島建設條例」第 15 條規定：本條例所為之離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足。然而，金門、連江及澎湖等離島縣政府反映，各中央目的事業主管機關有縮減公務預算支應離島建設，改由離島建設基金支應之情形。過度仰賴基金補助，造成部會公務預算補助縮減現象。
- 5、基金預算多以補助方式支用，較少基金投（融）資運用：離島建設基金總額 300 億元，由中央主管機關分 10 年編列，經查至今編列補助計畫約 200 億元，多屬無收益性補助項目，造成離島基金幾消耗殆盡。雖 95 年度起編列 3.5 億元投資離島開發建設，17 億元供離島地區開發建設貸款之用，但投（融）資個案有限，短期內難以增加基金收入，不久恐造成基金用罄之現象。
- 6、計畫審核、招標執行及計畫完成階段之行政作業課題：計畫提案、審核等前置作業雖訂定期限，惟作業過程中縣府提報落後情形嚴重，導致審核過程之延宕。另外，計畫核定後，由於執行過程中時間倉促，往往不符合實際執行情形需修正計畫，部分計畫同一年度內二度修正而展延期程，影響計畫執行。除計畫修正之課題外，地方政府針對補助計畫之招標作業，往往因離島資源較為缺乏之特性，造成計畫多次流標之現象，影響計畫執行成效。此外，部分計畫已執行完成，但驗收結算及繳回結餘款等會計作業遲未完成，部分計畫延宕 6 個月以上才完成會計作業，影響基金執行績效。

7、進度落後計畫未能依其進度詳實核撥經費：對於進度嚴重落後或遭遇困難遲未能解決之計畫，少數主管部會未能詳實控管進度予以核撥經費，仍一次或按季核撥經費，惟計畫仍未有所進展。另外，年度結束時保留預算以主管部會所提書面資料為主，較少依執行個案實況進行實質審查，即准予保留預算，致造成基金運用無效率之現象。

二、政治面向

（一）現況

政治面向所強調為代表性、回應性、責任性等原則，據此吾人得以檢視針對離島建設，政府設立相關之因應組織與機制，包括：

1、行政院離島建設指導委員會

為審議、監督、協調及指導離島建設，行政院成立離島建設指導委員會，其任務主要為：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；擬訂離島地區相關補助辦法；其他有關離島建設事項。

行政院離島建設指導委員會之主任委員由行政院院長兼任，副主任委員由行政院副院長兼任，委員17人至23人，由內政部、國防部、財政部、經濟部、交通部、行政院主計處、衛生署、經建會、農委會、工程會等相關部會首長與離島建設有關之縣市政府首長及其他有關人員，具有協調離島重大建設計畫推動之功能。

2、行政院離島建設指導委員會工作小組

為執行行政院離島建設指導委員會之決議，並協助協助直轄市、縣（市）政府擬訂及推動離島綜合建設實施方案等事宜，行政院於離島建設指導委員會下設工作小組，工作小組召集人由經建會副主任委員兼任，副召集人由經建會都市及住宅發展處處長兼任，綜理行政院離島建設指導委員會業務。

幕僚作業由經建會都住處擔任，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，成員25人至35人，具有推動落實離島相關建設之功能，主要討論議題為各年度離島建設基金補助個案審議情形、離島建設基金補助計畫執行與檢討等議題，議題範疇屬於離島個案計畫推動、檢討與協調事宜。

3、離島建設基金管理會

離島建設基金管理會職掌為：基金收支、保管及運用審議；基金年度預算及決算之審議；本基金運用執行情形之考核。離島建設基金管理會置委員11至15

人，以經建會主任委員為召集人，行政院主計處副主計長為副召集人；其餘委員，由行政院就相關機關代表聘兼之，目前行政院聘兼委員總計12人，幕僚作業由經建會財務處擔任。

基金管理會之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，主要討論議題為各年度離島建設基金預算案、補助計畫審議結果案、個別計畫申請案、離島建設基金執行情形等議題，議題範疇屬於離島建設基金運用、補助與執行檢討等事宜。

（二）問題

雖然政府針對離島建設設有對應組織與機制之外，中央政府不同部會間的不同專業思維、中央與地方政府對於政策優先順序之考量，致使部分離島建設出現歧異現象。

首先，中央不同部會對離島綜合建設實施方案重視的程序不一；其次，因受離島建設條例預算使用優先順序的限制，中央統籌分配款用在社區民政、區域醫療及教育發展的預算比例較高，但離島之地方政府相對較重視的主要施政為交通建設、社安維護、文化發展、基礎建設等，導致離島綜合建設實施方案核定計畫案數及預算相對比例偏低（邱吉鶴，2011：24）。其原因之一，即在於離島建設條例目前由離島建設條例指導委員會兼辦，然因委員幾乎皆為中央政府長官兼任，相對而言較無法實際知悉地方需求。

其次，目前台灣各離島縣市、鄉鎮幾乎都有部分範圍劃歸中央主管主導發展之情形，例如金門部分地區劃歸為金門國家公園管理範圍，在馬祖有馬祖國家風景區管理處（馬管處）主導部分區域發展，澎湖部分區域劃歸澎湖國家風景區管理處（澎管處）範圍，小琉球則劃歸為大鵬灣國家風景區管理處管理，綠島則屬於東部國家風景區的一部份。而蘭嶼雖然不屬於國家風景區範圍，但由於蘭嶼原住民的特性，發展常直接受到原住民委員會的補助，更因為台電核廢料存放，造成台電大量回饋金挹注，而產生權責混亂、補助重疊的情形。由於各級單位僅負責所轄專業範圍之工作內容，造成目前離島縣府、鄉公所與國家風景區管理處、國家公園管理處等發展不同調之狀況時有所聞，不僅補助資源不能有效整合，也未能形成離島整體發展共同計畫，再加上前述不同部會的不同專業考量，對於離島發展有重大影響（財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2012：169）。

再者，經建會為推動離島開發建設，並落實離島永續發展之政策，離島建設基金自九十五年度起開辦投融資業務，凡離島縣（市）政府及民間業者符合「離島建設條例」第五條之離島綜合建設實施方案各項建設、「離島建設條例」第七條經行政院核定之重大建設投資計畫、促進離島永續發展之產業、其他配合政府政策（如促進民間參與公共建設等）之建設等具有自償性計畫，均可提供優惠利率之資金供離島縣（市）政府及有意赴離島投資開發之民間業者申請。然因地方

政府、議會及民眾對組織再造尚有歧見，或現有組織內部員工的恐懼與疑慮。例如對馬祖酒廠等提出自償性計畫意願不高，致離島建設條例中對自償性計畫優先核定的美意大打折扣（邱吉鶴，2011：25）。

三、法律面向

（一）現況

目前針對離島建設之相關法令規章，如以下幾項：

1、離島建設條例及其施行細則

離島建設條例第1條即揭示離島建設之目標為：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。第2條界定條例適用範圍為：與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。第4條載明組織架構。第5、6條明訂各離島縣市先擬訂四年一期之「離島綜合建設實施方案」，經指導委員會審議通過並報請行政院核定後實施；為政府推動離島建設政策之法源依據。

離島建設條例於八十九年四月制定迄今，僅經過六次微幅增修，隨著時間環境的變遷，尤其是兩岸關係的大幅改善，原有條例逐漸難以契合離島發展需求，經過離島政府多次爭取，行政院經建會於一百年底委託財團法人國土規劃及不動產資訊中心辦理「建立離島區域合作平台暨運作機制計畫」，並針對「離島建設條例」及相關子法提出修正建議。

2、行政院離島建設指導委員會設置要點

行政院為審議、監督、協調及指導離島建設，特依離島建設條例第四條第二項及第三項規定，設離島建設指導委員會。在設置要點第二條，提示該會之任務如下：

- （1）審議離島綜合建設實施方案。
- （2）監督離島建設推動辦理情形。
- （3）協調有關離島重大建設計畫推動事項。
- （4）指導離島政策與計畫之擬定及規劃事項。
- （5）擬訂離島重大建設投資計畫之認定標準。

3、離島建設基金收支保管及運用辦法

為加速離島建設，特依離島建設條例第十六條第一項規定，設置離島建設基金，並依同條第二項及預算法第二十一條規定，訂定本辦法。為使基金收支、保管及運用之審議，與基金運用執行之考核有明確規範，特訂定本辦法，作為基金

預算、運用、撥款、決算等相關作業之依據，對基金補助計畫之執行績效，有重要影響。

4、促進離島永續發展方針

台灣之離島擁有優良之自然生態、人文等資源條件，為使離島建設能永續發展，且能貫徹離島建設之審議、監督、協調及指導工作，特依據「離島建設條例」第四條第三項以及行政院離島建設指導委員會設置要點第二、四條，行政院離島建設指導委員會94年3月28日第9次會議通過「促進離島永續發展方針」，共計十一項，以作為各機關推動離島建設發展之相關規劃、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。

5、離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則

為使離島建設規劃及審查有明確之標準，特依「促進離島永續發展方針」，於民國96年4月30日離島建設指導委員會工作小組第38次會議通過，訂定「離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則」，共計四十九條，以作為離島建設基金計畫補助之審查依據。其中第二條規定，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。

6、離島建設基金個別計畫補助原則

為提升基金運用效率，並促進離島永續發展，經建會離島建設指導委員會第9次會議通過的「離島建設業務檢討及改進方案」中，確認未來離島建設的組織、計畫審查、基金運用方式等三項改進重點，並依據離島建設基金收支保管及運用辦法第十一條規定，研訂「離島建設基金個別計畫補助原則」，自94年度起實施。

本原則所稱補助計畫之經費係指離島建設基金歷年累積賸餘款，為提升基金運用效率，並促進離島永續發展，爰訂定本原則辦理。補助原則明訂補助計畫項目以離島特殊性有關項目為限，包括：地方特殊產業之輔導、離島居民之交通費用、緊急醫療救護、水資源及能源開發、節約措施、縮減數位落差、離島發展人才培育、學童教育補助、離島歷史文化保存、離島生態保育、環境維護、離島永續發展研究與國際交流等。

7、離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點

為考量執行之必要性及合理性等問題，於95年4月研訂「離島建設基金補助計畫執行檢討及考評作業要點」，採風險控管、實質管考、執行檢討結合審議、撥款及預算保留等多項管考變革作法推動執行，並定期追蹤執行情形，對提升執行績效及基金運用效率有明顯助益。之後於99年4月7日離島建設指導委員會工作小組第50次會議通過，該要點停止適用（行政院經濟建設委員會，2011）。

8、「離島建設基金補助計畫」管考作業要點

經建會於98年12月奉行政院指示重新接辦離島建設業務，重新修訂「『離島建設基金補助計畫』管考作業要點」，藉以強化分層負責，落實地方自主管理及中央績效管考、風險控管，協助排除執行障礙，並評等獎懲，提升計畫執行績效。

（二）問題

對於離島建設而言，交通改善當為首要之項。以馬祖而言，其空運受到天候極大影響，而此正為博奕公投攻防中一項重要的論述焦點。然交通改善之後，其他法令與建設，若無法同步配合亦是枉然。近年來離島建設之關鍵爭議，包含「離島免稅商店」與「離島博奕除罪化」，其中離島建設條例經過多年研擬後，於97年1月9日總統公布「離島免稅商店」條款；另98年1月23日總統公布「離島博奕除罪化」條款。以下將分項敘述之

1、離島免稅商店

為促進離島觀光與購物消費，97年1月9日增訂離島建設條例第10條之1條文：在澎湖、金門及馬祖地區設置離島免稅購物商店者，應經當地縣（市）主管機關之同意後，向海關申請登記，經營銷售貨物予旅客，供攜出離島地區。離島免稅購物商店銷售貨物，營業稅稅率為零。離島免稅購物商店自國外或保稅區進儲供銷售之貨物，在一定金額或數量範圍內銷售予旅客，並由其隨身攜出離島地區者，免徵關稅、貨物稅、菸酒稅及菸品健康福利捐。

2、離島博奕除罪化

為促進離島大型綜合觀光渡假區模式，吸引國際級經營業者來台投資，包括國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施，並同意以附設小面積之博奕設施來增加渡假區的娛樂多元性，並於98年1月23日增訂第10條之2條文規範：「開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制」。而「前項觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。國際觀光度假區之設施應另包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施」。

離島建設條例雖通過博奕條款，惟未來是否設立賭場、設立時間與區位，考量賭場開放後對於當地民眾影響甚鉅，必須經過地方政府辦理公民投票同意後才能設置，且離島是否具有招商之條件亦將由市場決定。

3、小結

國內首次依據本條例辦理地方博弈公投為澎湖縣政府，98年9月26日在支持與反對陣營激烈對戰之下，最後結果為同意票13,397票與不同意票17,359票，澎湖博弈公投並未獲得多數民眾之支持。第二個辦理地方博弈公投為連江縣政府，投票率為40.76%，其中1795票支持、1341票反對，有機會成為全國第一個的「博弈特區」。

然而，從法令面來看，不論是博弈法或是國際觀光度假區審查制度，迄今皆尚未完成立法化程序，即使此次馬祖博弈公投獲得多數當地民眾支持，然俟法規完成合法化程序，繼之相關休閒、賭場設施建置完畢，尚需數年之等待。

其次，雖然馬祖此次是以公民投票決定場設置與否，但是部分居民抱怨，無論是支持或反對陣營，雖皆有部分馬祖鄉親的加入，但較常見到的卻是如部分鄉親抱怨：「台灣來的」社會運動團體與投資公司，強硬干預大家決定，「把公投弄得又髒又臭」（潘欣彤，2012）。

再者，馬祖博弈公投雖然過關，但「博弈法」卻還在交通部草擬階段。不同政黨的立委對此法亦有不同見解。例如：國民黨立院黨團認為既然民意有這樣的公投表現，立法院就有責任建立可以依循的規範；但親民黨立院黨團卻產生質疑，因為區域性幾千人參與的「創制作為」，卻要制定全國人都接受的「創制法律」，如果不是在全國推動博弈的角度下去討論博弈法，根本是本末倒置（程平，2012）。

肆、結論與建議

針對前述從績效管理與政策評估三大面向，討論離島建設之現況，以下亦將依此對其略陳改善之淺見。

一、管理面向

長期以來，離島的基礎設施不足，水、電、油、交通建設和腹地亦相對缺乏，而此甚難由地方政府獨立承擔，必須仰賴中央政府的大力支持。對於離島而言，天然資源受限，產業規模有其內在限制。一級、二級產業的競爭力相對較低，必須借重三級產業的品質提升。特別是離島之歷史、古蹟、聚落、戰地景觀等，皆具極高之人文價值。因此，應加強輔導朝向具高附加價值與地方特殊性之產業發展方向。

因此從管理面向關注之效率、效能、經濟等要素而言，除基礎建設之外，中央政府亟需對於離島三級產業等兼顧服務、觀光與永續效益之協助。目前離島建設基金補助計畫，乃係以縣市綜合發展計畫為依據，研擬四年綜合建設實施方案，經由離島建設指導委員會之審議及監督，據以實施，但實際審議作業程序並未嚴謹，特別是缺乏整體性、前瞻性與環境永續性之考量。故而，對應前一節從管理面向對於離島建設之分析，提出以下淺見：

- 1、為使補助基金能充分發展綜效，未來各離島縣府所提報之補助計畫，須提出其與綜合建設實施方案之關聯性與延續性說明，並針對各項計畫排定優先順序，俾利作為各部會進行實質審查之參考依據。
- 2、各離島政府雖擬定綜合建設實施方案，但相對偏重建設、較少生態保育之概念。若僅有「建設」，經常會「破壞」生態，因此建議從離島環境脆弱性角度，關注永續發展概念。
- 3、必須建立具有永續發展特性之離島建設指標系統，俾使補助計畫與相關軟硬體設施，雖部分係從經濟效益的角度考量之外，尚能兼顧生態保育之要素。
- 4、補助計畫應以社會經濟成本與效益變動進行成本效益評估，使有限的財政資源得以更有效率地使用。致使能針對關鍵重點進行控管，及早掌握績效狀況，落實風險控管，以利增加計畫之執行成效。
- 5、由於離島資源相對較為缺乏等因素，常易造成補助建設計畫無法順利招標，延誤計畫執行時程。而部分補助計畫雖已執行完成，但後續核銷作業若未充分考量離島天候、交通等季節性因素，恐造成會計作業呈現相對落後的狀態，亦影響離島建設基金之執行績效。故而，建議離島建設的執行與評估作業，應審慎考量離島之特殊因素。
- 6、目前離島推動與運作機制以政府為主，各項建設高度仰賴政府預算或及離島建設基金補助。過去基金編列補助計畫多屬無回收性之補助項目，造成離島基金幾消耗殆盡。離島建設基金編列不足，有待爾後繼續擴充基金規模。此外，建議規劃離島新興產業（如風能，觀光園區），納入離島建設基金專款專用之範疇。
- 7、為掌握各計畫項目之執行是否符合預定目標及效益，無論是定期檢討或是結案報告，皆須由主辦縣市提報個別計畫目標及效益達成情形之成效報告。
- 8、引導公私協力資源之有效轉換，帶領私部門協助離島建設之推展，惟應注意避免過度扭曲或樂觀預估未來之觀光效益等資訊。

二、政治面向

從政治面向而言，不但須強調民眾與利害關係人在政策執行決策參與上的代表性、政府對民眾需求的回應性，尚須釐清行政部門對政策所應負起的責任。以往因離島計畫之擬定為各縣市政府之工作，審議責任分散於各中央主管機關，造成離島建設缺乏全面性及永續性之規劃與整合。為使離島建設發展有整體性之統籌規劃，有關離島建設之政治面向現況，建議改進方式如下：

- 1、離島建設業務包含產業、建設、教育、文化、交通、醫療、觀光、警政及社會福利等，所涉部會甚多屬跨部會綜合性質。為回應金門、馬祖、澎湖等離

島需要建設的心聲，行政院 98 年 10 月 8 日第 3165 次院會院長指示：「關於金門、馬祖以及澎湖等離島的建設應予加強，離島建設基金應轉回經建會主管，以利發揮協調、資源整合之功能，並與政策面更加契合」，此為妥適之調整方向。惟鑒於內政部（營建署）與經建會曾發生對離島建設管理的權責爭議，目前明訂為行政院，並設置離島建設指導委員會，以為其層級最高，但實則反而沒有名實相符的狀況，因此建議在離島建設發展條例明訂離島建設主管機關（如未來所將成立的國家發展委員會）。

- 2、在推展離島永續發展業務上，依照目前行政體制，負責離島政策研擬、離島建設基金審議幕僚單位為經建會之都市住宅發展處，屬於兼辦業務，而實際上執行業務之人力明顯不足，而地方政府亦是如此，因此較缺乏以宏觀、創新角度提出優良永續計畫的能力。即使是尋求學界或業界之顧問公司協助，亦缺乏考量離島整體發展願景的能力。為加強整合離島相關業務，經建會委託辦理之「建置離島建設計畫辦公室」策劃執行計畫案，作為經建會及工作小組之幕僚，此一辦理模式頗有助於離島業務之推動，且應持續辦理。
- 3、短期而言，中央政府應委託相關機關如縣政府、澎湖國家風景區管理處、馬祖國家風景區管理處、金門國家公園管理處、東部海岸國家風景區管理處或福建省政府協助辦理業務；長期而言，中央政府應配合組織再造，設置部會以下署級機關統籌辦理離島建設協調整合之事務，並設各離島發展之執行機關，以提高離島建設品質。
- 4、離島建設基金補助項目要求自償率的競爭型計畫，其方向是正確的，但地方政府欠缺招商與大型計畫管理的經驗，有待中央政府相關部會積極協助。
- 5、在此次馬祖博奕公投的各方論述中，開發公司提出的四大保證：「南北竿跨海大橋」、「北竿 4C 國際機場」、「大學城計畫」、「福利金回饋」，正是此次公投過關的主因。但更值得深思的是，許多建設應是中央政府對於離島交通改善的責任，卻是卻連年拖欠，導致於離島居民積怨。希冀透過此次投資案的推行，仰賴民間公司儘速解決許多離島民眾長期以來遭遇的重大問題。對此，中央政府實需重新審慎思考諸如「公共財」等服務責任的轉移是否妥適的問題。
- 6、以離島建設最常見的交通問題為例，金、馬、澎等地區交通隔絕差異程度各不相同。若能將各島嶼間之特殊議題清楚界定，則對於後續責任歸屬、回應程度等政治面向之考量，將有莫大之助益。

三、法律面向

法律觀點所指涉的內涵，包括：消極面表示機會的平等，不應有歧視的行為；積極方面則是對弱勢族群特別考量或照顧，以促進其實質地位的平等；程序正義

為政府作任何決策，都必需有一套程序規則。因此，以下即針對前述分析離島建設法律面向之現況，提出未來參考之拙見。

- 1、過去離島縣府財政能力不足，「離島建設條例」訂定後仍須仰賴離島建設基金或中央政府財政支援，並未賦予高度自治權與財政自主權。然因「國土空間發展策略行動計畫」的總目標為在環境保育與永續發展的前提下，促進國土的合理利用，提高人民的生活品質，並兼顧生產環境的需要。因此，未來在國土空間策略計畫內，建議將發展相對落後地區（包括離島、山地等地區）納入國土空間策略計畫，並訂定離島特定區域活性政策，做為未來離島建設與活化之方針，以提升離島縣府行政與財政之自主性與自足性，俾利健全離島整體發展。
- 2、應修訂地方制度法，在一定程度中擴大自治權、提高居民參政積極性，並對於離島稅制、金融措施、在地人才培育等建制之檢討與修改，活化離島產業與資源，提升離島建設與生活品質，亦有助於整體發展，進而創造離島新價值。
- 3、以此次的馬祖博奕公投而言，把博奕公投和對地方的交通建設承諾綁在一起，讓馬祖民眾認為可以通過公投換得交通建設。但是以目前現況觀之，公投雖已過關，但還得等待行政與立法兩院協力推動博奕法的合法化程序，甚且之後還需等待正式招商，而招商結果未必是現今承諾的懷德公司。對此，中央政府首應加速相關法規之訂定，減少離島居民對於未來不確定性之質疑。
- 4、部分馬祖居民在此次博奕公投攻防論述中提及，博奕設立與否的問題，該由當地人理性溝通。由「台北來的」投資開發公司與反賭博社會團體兩造主導此次的攻防，馬祖當地鄉親的主體性，在此過程中容易被忽視。因此建議從幸福社區觀點予以規劃，不讓離島建設成為財團炒作的樂園，保持原有住民的生活品質與幸福感。
- 5、推動離島區域內或離島間的相互合作，使相關建設能使離島區域內或離島間的居民皆能受惠。故而，中央政府在規劃離島建設時，應同步考量離島內部、離島間，甚至是台灣本島與離島區域間之不同觀點。

參考文獻

丘昌泰，2000。公共管理－理論與實務手冊，台北：元照。

丘昌泰，2006。公共政策：基礎篇。台北：巨流圖書有限公司。

行政院經濟建設委員會，2011。離島建設基金補助計畫，瀏覽於 2012/7/12，網址：
<http://www.cepd.gov.tw/ml.aspx?sNo=0014915&ex=1&ic=0000015>。

吳定，2003。公共政策。台北：國立空中大學。

- 李允傑、丘昌泰，2003。政策執行與評估，台北：元照出版。
- 林水波、張世賢，2006。公共政策。台北：五南圖書出版有限公司。
- 邱吉鶴，2011。離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫成果報告簡報，瀏覽於 2012/7/11，網址：
http://www.matsu.gov.tw/upload_files/download/1219072849.pdf。
- 施能傑，2004。建立組織績效管理引導引導員工績效評估的制度。考銓季刊，37，79-94。
- 紀俊臣，2009。馬祖觀光產業的積極發展願景規劃與設計，中國地方自治，62（11），10-17。
- 孫本初，2001。政府績效管理的新思維，考銓季刊，29，38-46。
- 財團法人國土規劃及不動產資訊中心，2012。柒. 離島。瀏覽於 2012/7/3，網址：
http://tpweb.cpami.gov.tw/all%20files/p_7_7_2/8.%E5%8D%80%E5%9F%9F%E7%99%BC%E5%B1%95-%E9%9B%A2%E5%B3%B6.pdf。
- 連江縣政府，2011。連江縣第三期（100-103 年）離島綜合建設實施方案（核定本）。連江：連江縣政府。
- 程平，2012。博奕過關 李桐豪：區域公投決國家立法 怪。瀏覽於 2012/7/5，網址：
<http://news.chinatimes.com/focus/501011504/132012070900596.html>。
- 劉延琮、蘇玉守。2009。提升離島建設基金補助計畫執行績效之研究。收錄於行政院經濟建設委員會編，計畫績效評估與考核研究彙編—96-97 年度，頁 23-44。台北：行政院經濟建設委員會。
- 潘欣彤，2012。博弈正反拉鋸 牽動馬祖人的心。瀏覽於2012/7/13，網址：
<http://news.chinatimes.com/politics/110101/112012070700159.htmlhttp://news.chinatimes.com/politics/110101/112012070700159.html>。
- 蔡慧敏（2000）。水陸交錯的海島困境與韌性。收錄於時報文教基金會及經濟部水資源局編，水的關懷—21 世紀的海島願景研討會論文集，頁 42-55。台北：時報文教基金會及經濟部水資源局。
- 蘇玉守，2009。離島建設基金補助計畫績效與檢討機制之研究。行政院經濟建設委員會98 年度員工自行研究報告，未出版。
- Ajzen, I. 1991. The Theory of Planned Behavior. *Organizational Behavior & Decision Process*, 50, 179-211.
- Anderson, N. H. 1996. *A Functional Theory of Cognition*. New Jersey: Lawrence Erlbaum

Associate.

- Armstrong, M. 1994. *Performance Management*. London: Kogan Page
- Callahan, K. 2007. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. New York, NY: Taylor & Francis.
- Campbell, J. L. 2004. *Institutional Change and Globalization*. Princeton, N.J.; Oxford: Princeton University Press.
- Dunn, W. N. 2008. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Upper Saddle River, N.J.: Pearson Prentice Hall.
- Flynn, N. 2003. *Public Sector Management* (3rd edition), NJ: Prentice Hall.
- Guba, E., & Y. S. Lincoln. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park: Sage.
- Hanekom, S. X. 1987. *Public Policy: Framework and Instrument for Action*. Johannesburg: Macmillan South Africa.
- Jane, G. K. 2000. *Measurement for Results: Implementing Performance Measure in Local Government*. Washington: ICMA.
- Mellers, B. A. 1985. A Reconsideration of Two-Person Inequity Judgment: A Reply to Anderson. *Journal of Experimental Psychology: General*, 114 (4), 514-520.
- Moore, M. H. 1995. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nachmias, D., & C. Nachmias. 1979. *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*. New York: St. Martin's Press.
- Nakamura, R. T., & F. Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Negel, S. S. 1991. *Public Policy*. Washington, D.C.: America University Press.
- Rosenbloom, D. H. 1989. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. New York: Random House.
- Rossi, P. H., & H. E. Freeman, 1982. *Evaluation: A Systematic Approach*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.
- Sabatier, P. A., & D. A. Mazmanian. 1980. The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. *Policy Studies Journal*, 8 (4), 538 - 560.
- Shafritz, J. M., E. W. Russell, & C. P. Borick. 2007. *Introducing Public Administration*.

New York: Pearson Longman.

第三場

連江縣

施政取向與作為

連江縣政的施政績效管理與策略規劃

A Strategic Planning and Program Management in Lienchiang County Government

陳文瑛（行政院研考會研究發展處專門委員）

壹、前言

公部門治理是世界各國施政良窳的重要關鍵因素，參考經濟合作暨發展組織（OECD）、瑞士洛桑國際管理學院（IMD）、世界經濟論壇（WEF）及世界銀行（W.B.）等辦理國際競爭力評比著稱之機構，在評比政府效能與競爭力方面，均強調追求良善治理（good governance），其中又以「透明度」（transparency）、「課責性」（accountability）、「公共參與」（public participation）及「效能」（effectiveness）（簡稱 TAPE）等四大原則最為廣泛應用，並被各國列為推動施政之重要核心價值。為提升施政績效並實踐競選承諾，各國亦多建立了政府計畫管理機制，統籌各項施政需要，合理配置有限資源，其執行成效並得回饋作為後續施政決策之參考，務期讓政府未來施政更具效能⁷。

我國中央政府施政計畫管理體系可概略分為「機關施政績效管理」及「個案計畫績效管理」二大主軸（如圖 1⁸）。前者，係由各機關依據總統政見及院長施政理念訂定其施政重點及推動策略，同時運用平衡計分卡精神，分別從「業務成果」、「行政效率」、「財務資源」及「人力資源」等四個面向，以證據為分析基礎（evidence-based），策訂未來 4 年期中程施政計畫，並選訂關鍵策略目標及關鍵績效指標（key performance indicator），前開關鍵策略目標及關鍵績效指標透過政府施政計畫管理資訊系統（簡稱 GPMnet）將資料介接至年度施政計畫，再於年度結束後辦理機關施政績效評估⁹；後者，則由各機關參照中程施政計畫內涵，依施政需要研訂中長程個案計畫陳報行政院核定，並依資源需求提報年度預算，計畫執行後即定期管制進度，並於年度結束後辦理計畫評核。

⁷ 陳文瑛，芬蘭政府計畫管理制度介述，T & D 飛訊，第九期，98 年 3 月。

⁸ 資料來源：行政院研考會網站，<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11966&mp=100>，上網日期：101 年 7 月 10 日。

⁹ 各機關係指行政院所屬各部、會、總處、署、院、省政府及省諮議會（不含各機關所屬國營事業機構，中央銀行則依照各國營事業考成作業提報），資料來源：行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊，98 年 4 月。

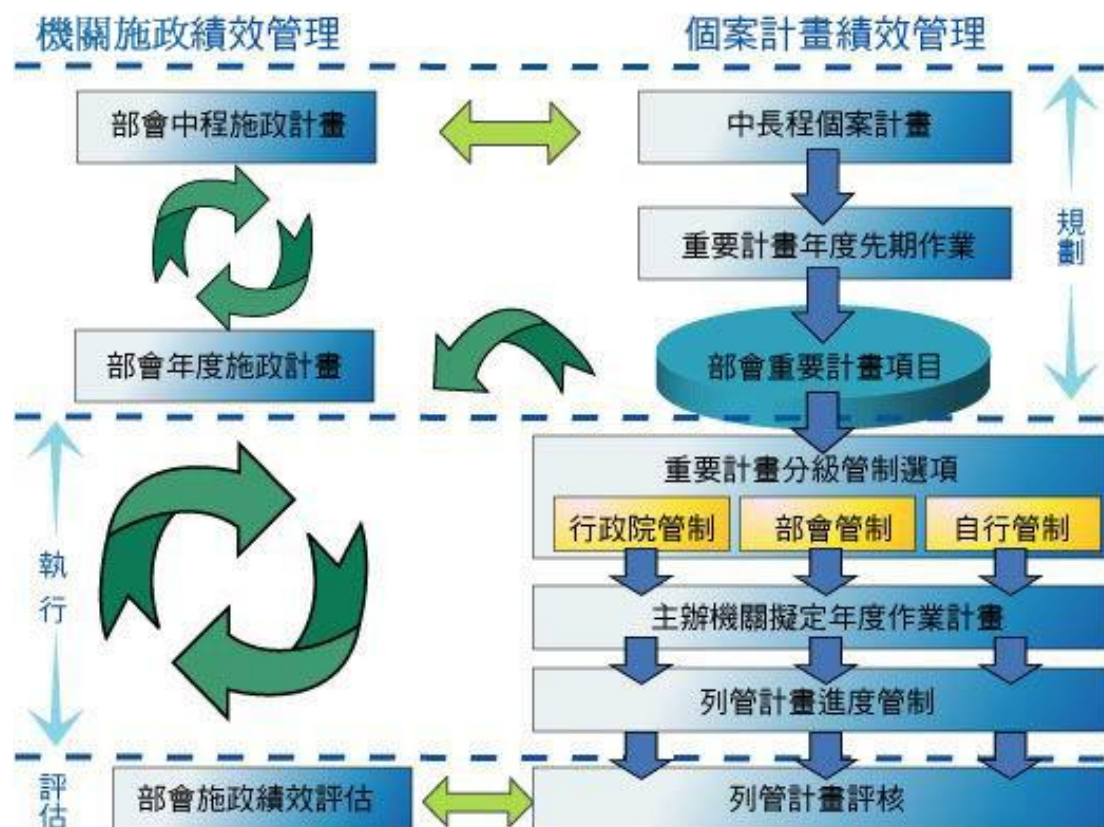


圖 1：我國計畫管理體系

而在地方政府治理部分，為因應全球化競爭浪潮及新興公共政策議題挑戰，近年先進國家均藉由中央機關授權及擴大公民在地參與，提升地方政府在公共治理層次上之職權角色。爰為協助地方政府提升施政管理效能，行政院研究發展考核委員會（以下簡稱研考會）於 95 年推動「中央協助地方建置計畫 e 化管理機制方案」，建置地方政府 e 畫管理系統（簡稱 LGPMnet），以「協助促成」策略提供地方政府施政績效 e 化管理資源；另審計部為提升地方政府施政績效管理，近年亦積極促請各縣市政府推動相關施政績效管理制度¹⁰。

連江縣政府位於臺灣最北方，不論是土地面積（29.36 平方公里）或是人口數（至 100 年 7 月底為 9,991 人）¹¹都是 22 個縣市政府中最小與最少的。長達 36 年的戰地政務運作方式，中央各項建設資源的投入相較稀少，直至 89 年離島建設條例通過後，連江縣政府得到中央統籌分配款及離島綜合建設方案經費的挹注，各項民生經濟及交通建設始得以逐步推動。之後為強化治理能力與競爭力，並與中央制度接軌，縣府分別訂有「連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點」

¹⁰ 行政院研考會，地方政府施政績效管理機制之研究委託研究計畫-建議書徵求文件，100 年 1 月。

¹¹ 資料來源：連江縣政府網站，

http://www.matsu.gov.tw/2008web/statistical_data/2010graph/garph_1.htm，上網日期：101 年 7 月。

（93 年訂定，99 年修正）及「連江縣政府公文管制與考核獎懲作業要點」（95 年訂定）等相關研考法規，作為施政管考之依據。

為讓縣府施政能適時滿足民眾的需求，連江縣政府對於計畫及公文管考機制之建立與落實，不餘遺力，惟除致力於建置上開偏屬內部管控之績效管理制度外，實務上現行中央政府對於提升公部門服務品質所做的相關措施與努力，其彰顯於外部之效益更能讓民眾有感，並深獲民眾好評。考量地方政府民選首長無時無刻均能感受到來自選民的期待與壓力，提升政府服務滿意度更是縣府施政的重要課題及政策目標，爰相關制度與作法對於連江縣政府績效管理制度的檢討與精進應可提供重要的思考方向。

貳、我國施政績效管理制度

施政計畫是政府政策推動的藍圖，藉由政策付諸具體行動，以產生預期的施政成果；政府施政是一系列的施政計畫管理活動，包括政策（計畫）形成、規劃（編審）、執行（管制）、績效評核及回饋等過程。因此，政府施政計畫管理的機制，首先必須督促各機關落實計畫的事前規劃與審議工作，提升施政計畫事前的評估效能；其次，積極運用各種計畫執行與管制的作為，確保計畫在執行過程中不偏離既定的方向；最後，再就各主管機關的政策或計畫執行結果進行考核，釐清主管機關執行的權責與執行的參據¹²。以下將就機關施政績效管理與個案計畫績效管理二面向分別說明如下：

一、機關施政績效管理

為強化政府的治理績效，提升國家競爭力，自 90 年起，我國參採美國施政績效管理制度，全面推動中程施政計畫制度，行政院所屬各部、會、處、局、署、院、省政府及省諮議會等 39 個機關（以下簡稱各機關）應配合總統任期，於總統就職當年整體檢討更新未來 4 年中程施政計畫，並據以訂定年度施政計畫，俟年度結束後，再就各目標達成情形採燈號管理方式辦理績效評估，我國施政績效管理制度自此建立並廣續推動。迄至 97 年二次政黨輪替後，各機關業分別訂定「90 至 93 年度」、「94 至 97 年度」、「98 至 101 年度」等 3 次中程施政計畫，有效將歷任總統政見轉化為施政計畫，並落實執行，對於強化行政院整體之施政能力及成果，甚有助益。

惟考量我國實行是項制度之時間及經驗有限，相關規定及推動策略仍有改善空間，例如：原中程施政計畫每 4 年更新 1 次，不利機關長期策略規劃能力之提升；機關首長更迭，政策目標無法配合彈性調整，有礙業務推動；評估指標過多

¹²林嘉誠，計畫管理的回顧與前瞻，研考雙月刊，26 卷4 期，91年。邱吉鶴，施政計畫與預算管理。研考雙月刊，33 卷2 期，98年。

（達 50 項）且繁瑣，無法彰顯機關施政優先順序，且不易評估機關整體施政績效。爰為強化行政院政策協調統合功能，使制度更具彈性創新並與時俱進，行政院於 98 年 4 月 17 日訂頒「行政院所屬各機關施政績效管理要點」，明定各機關應每年檢討更新未來 4 年中程施政計畫。各機關應由首長或副首長召集內部單位主管及所屬機關首長（必要時得邀請學者專家）成立任務編組，採由上而下的決策模式，擘劃機關整體發展願景，納入總統治國理念及院長施政主軸，策訂未來 4 年的施政重點及關鍵策略目標（4-8 項為原則）；復以目標管理及全員參與方式，依前開目標訂定關鍵績效指標（4-16 項為原則）及衡量標準，並據以擬定機關中程施政計畫。前述關鍵策略目標及績效指標透過系統資料介接至年度施政計畫，其目標達成情形即為後續辦理績效評估之準據¹³（如表 1）。

表 1：機關施政績效評估方式

燈號	評 估 標 準
綠燈(績效良好，以符號★表示)	1.目標值已達成且超越過去實績，確有結果面之良好績效產生者。 2.目標值已達成，並獲國內外官方機構或知名公正團體之肯定或讚揚者。 3.目標甚具挑戰性，且達成度在 90%以上。
黃燈(績效合格，以符號▲表示)	未達綠燈績效良好標準且無紅燈或白燈評估標準所列情事等。
紅燈(績效欠佳，以符號●表示)	1.執行有缺失，遭民意機關或大眾媒體質疑且確有事證者。 2.目標值達成度未達 80%。 3.重要工作事項未依原訂進度完成。 4.欠缺具體績效情形。
白燈(績效不明，以符號□表示)	1.評估體制或評估方式不客觀。 2.未依先前設定的評估體制進行評估。 3.以活動、程序或產出取代結果績效呈現。 4.工作推動初期，績效尚不顯著。 5.其他績效未顯現情形。

前項施政績效管理新制自 98 年 5 月啟動施行至今，目前刻正進行 102-105 年度中程施政計畫及 102 年度施政計畫編審作業，前開 102 年度施政計畫依法應與 102 年度中央政府總預算於 8 月底前送立法院審議。而根據研考會所公布之 100 年度績效報告及評核意見公告，100 年度各機關共提列 866 項關鍵績效指標及共同性指標，經行政院複評結果，計有 607 項評為綠燈，占 70.09 %、244 項評為黃

¹³ 陳文瑛，形塑國家發展願景－芬蘭經驗，研考雙月刊，271 期，98 年 6 月。

燈，占 28.18%、9 項評為紅燈，占 1.04%、6 項評為白等，占 0.69%¹⁴。

二、個案計畫績效管理

各機關依中程施政計畫或長程施政目標研提中長程個案計畫（中程 2-6 年，長程 6 年以上），依據「行政院所屬各機關中長程個案計畫編審要點」（97 年訂定，98 年修正）規定，重要中長程個案計畫應報行政院核定。另中長程個案計畫按其計畫內容可分為社會發展計畫、公共建設計畫及科技發展計畫 3 類，其中社會發展計畫（含行政資訊計畫），經行政院交議後，由研考會會同有關機關審議；公共建設計畫交由經建會會同有關機關審議；科技發展計畫交由國科會會同有關機關審議。審議結果由上開各機關函復行政院核定。中長程個案計畫應納入年度施政計畫辦理，並應於年度施政計畫先期作業審查前三個月完成。但因應緊急重大政策需要者，不在此限（第 16 點）年度施政計畫先期作業及概算審查，亦應將中長程個案計畫項目優先核列。

為落實年度施政計畫之執行，提升管理績效與施政品質，依據「行政院所屬各機關施政計畫管制作業要點」（94 年訂定）規定，各機關年度施政計畫應分為行政院管制（簡稱院管制）、部會管制及部會所屬機關自行管制（簡稱自行管制），即所謂的三級列管機制。各機關並應於年度終了時，就各管制計畫分別辦理評核。計畫評核的主要目的，在透過具體的評核過程，檢討各項工作辦理成效，並透過評核結果，瞭解計畫是否達成既定目標及績效，作為繼續執行或改進該項計畫的參據。為使各項施政計畫評核作業有所準據，行政院於 92 年訂頒「行政院所屬各機關施政計畫評核作業要點」，建構我國施政計畫評核體制。評核以年度奉核定列管之施政計畫為對象，並依計畫列管級別分別辦理，其中，院管制計畫評核流程包括主辦機關自評、主管部會初核、行政院複核等程序，複核作業並由研考會會同行政院經濟建設委員會、行政院國家科學委員會、行政院公共工程委員會、行政院主計總處及行政院各業務處辦理，各複核機關除提出複核分數或等第外，並依計畫執行情形及政策方向提出複核意見，由研考會彙整簽陳院長核定。100 年度 105 項院管制計畫複核結果，有 5 項評為優等、甲等 64 項、乙等 36 項。

參、政府服務創新精進方案

我國自 60 年頒行「各級行政機關推行便民工作實施要點」以來，不間斷地

¹⁴ 資料來源：行政院研考會網站，

<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4537771&ctNode=11986&mp=100>，上網日期：101 年 7 月 10 日。

以企業管理觀念及作法，推動各機關主動積極盤點或檢討各項為民服務工作，革除拘泥作法，提出創新建議。為建立行政機關創新服務的推動機制，提升整體的服務品質，研考會參考英國 1991 年「公民憲章」、美國 1993 年柯林頓總統設立「國家績效評估委員會」、日本戴明獎等各國作法，引進企業界「全面品質管理」、「顧客導向」之理念及作法，於 85 年簽院訂頒「全面提升服務品質方案」，並依據該方案及「行政院服務品質獎評獎實施計畫」，頒發「行政院服務品質獎」，以鼓勵公部門研發創新，提供民眾量多質優的服務。全面提升服務品質方案實施要項包括 1.檢討服務領域，研採企業作法；2.便捷行政程序，縮短等候時間；3.塑造親切環境，樹立服務形象；4.重視民情輿情，主動溝通協調；5.重視民情輿情，主動溝通協調。各機關透過方案的落實與推動，就經管業務進行全面性檢討與改進，奠定公部門提升服務品質的新思維。

政府服務必須與時俱進，才能貼近民眾的想法，滿足民眾的需求。惟從過去推動服務品質的成果與經驗來看，機關提升服務品質之成果多僅限於個別、單一機關的變革，就民眾而言，至單一機關洽公十分便利，然而，如涉及跨數個機關的申辦事項或業務，民眾常需奔波於不同機關之間，因而衍生民怨，如何整合機關的服務項目，讓民眾獲得「單一窗口」之一站式服務，實是重要的便民課題。回顧我國為民服務工作推動的歷程，行政院曾於 86 年至 89 年推動「全國行政單一窗口化」運動，雖為單一窗口服務奠定日後發展根基，然而，隨著時空環境的轉變，以及民眾需求的日新月異，如何將單一窗口服務做的更好、更便利，並將政府資源整合的效益發揮的更大、更廣，是目前探討政府服務重要的議題之一。

經過十年的努力，為民服務工作逐漸累積豐碩的成果，政府服務品質的觀念、工具及方法，都有長足的進步；同時，也創造出為民服務業務特有的圖像。首先是「品質觀念普及化」，根據統計，過去第一屆至第九屆「行政院服務品質獎」共計有 10,679 個機關參加主管機關初審，最終得獎機關僅有 307 個，參獎熱度及競爭程度帶動機關開始重視服務品質；其次是「標竿學習豐富化」，307 個得獎機關幾乎遍及每一種政府服務，也就是說，各機關均可以在同類型或相近的業務屬性機關中找到可供學習的榜樣；最後是「創新服務常態化」，由於創新服務成為各機關競爭的焦點，所提出之服務創新項目日新月異，甚至出現跨機關、跨地域的整合創新作法，顯見創新服務已成為機關提升服務品質必備的能力。

一、「政府服務創新精進方案」簡介

研考會基於個別性的第一線臨櫃服務模式已趨成熟，為民服務工作應可進一步思考推動「跨機關單一窗口服務」，以整合性政府資源提供民眾更便利的服務，爰於 96 年簽院頒行「政府服務創新精進方案」，作為「全面提升服務品質方案」的續階計畫。鼓勵機關勇於突破現行機關或單位間之隔閡，從政府服務資源整合

及共享角度出發，規劃跨機關水平整合服務或業務體系垂直整合服務。希望將「持續推動民眾滿意服務」、「確保民眾知的權利與資訊使用權」及「鼓勵機關提供創意整合服務」等三大核心目標，落實在為民服務的工作中。其實施要項包括 1. 提升服務品質，深化服務績效；2. 便捷服務程序，確保流程透明；3. 探查民意趨勢，建立顧客關係；4. 豐富服務資訊，促進網路溝通；5. 創新服務方式，整合服務資源。

於此同時，為持續鼓勵機關積極進行多面向整合，期望各級政府統合運用資源，開發創新服務措施，提升卓越服務品質，研考會創設「政府服務品質獎」，希望各機關本於良善治理的理念，在投入整體政府資源最小比例之前提下，尋求最高之服務價值；強調政府服務除了要「向下移轉」，進行第一線人員服務授權外，也要在管理面「水平連結」，讓政府服務資源能更有效的整合運用。

二、「政府服務品質獎」辦理情形

「政府服務品質獎」依據機關服務績效屬性不同，規劃「第一線服務機關」及「服務規劃機關」等二類參獎類別，適用不同的評獎指標。前者係指日常業務直接、高頻率面對民眾提供服務之機關，採「全面績效評核方式」，就機關執行「優質便民服務」、「資訊流通服務」及「創新加值服務」之整體績效進行評核；後者則指負責統籌規劃服務作業為主之中央主管機關或地方政府，透過其規劃、資源挹注或跨機關業務的流程整合、法令簡化等，達到提升第一線服務機關所提供服務之便民簡政效果為主要內容，採專案績效評核，著重服務專案的實際效果及運用的解決方法。是以，「政府服務品質獎」重視機關服務之差異性，兼顧執行績效與規劃績效，藉由獎項與評獎指標的區分，強化服務規劃機關的權責，並鼓勵各機關主動積極從事服務政策與業務的創新整合。迄至 101 年 6 月底止已辦理四屆「政府服務品質獎」評獎作業，共評選出 113 個優質服務機關，得獎率僅 18.2%，堪稱品質嚴選，足為政府機關為民服務的楷模（如表 2-4）。

表 2：第四屆「政府服務品質獎」得獎機關名單

參獎類別	得獎機關
第一線服務機關	1. 內政部入出國及移民署 2. 臺東縣警察局 3. 內政部南區兒童之家 4. 臺北市後備指揮部 5. 財政部臺灣省中區國稅局臺中分局 6. 國立科學工藝博物館 7. 國立教育廣播電臺 8. 臺灣臺中地方法院檢察署 9. 臺灣嘉義地方法院檢察署 10. 經濟部標準檢驗局臺中分局 11. 交通部觀光局日月潭國家風景區管理處 12. 交通部公路總局高雄區監理所 13. 行政院衛生署嘉南療養院 14. 行政院國軍退除役官兵輔導委員會武陵農場 15. 勞工保險局臺北市辦事處 16. 臺北自來水事業處 17. 新北市政府稅捐稽徵處 18. 新北市土城區戶政事務所 19. 臺中市大雅區公所 20. 臺南市永康區戶政事務所 21. 桃園縣政府衛生局 22. 桃園縣桃園市戶政事務所 23. 苗栗縣政府稅務局 24. 彰化縣和美地政事務所
服務規劃機關	1. 經濟部工業局（「微笑 MIT、值得信賴」－臺灣製 MIT 微笑產品驗證制度） 2. 交通部觀光局（「臺灣好行」景點接駁旅遊服務） 3. 行政院國軍退除役官兵輔導委員會臺北榮民總醫院（中期一生照護您） 4. 臺北市政府環境保護局（溝泥溝土變黃金：溝泥溝土製成「再生土」供市民及行政機關植栽環境綠美化） 5. 高雄市政府工務局（創意城市萬花筒計畫） 6. 臺中市政府教育局（臺中市國民中小學推動校園閱讀線上認證系統） 7. 桃園縣政府地政局（土地注入活水－小資耕地向錢衝）

	8. 新竹市消防局（抗震防災全方位教育訓練新平台－新竹市消防教育訓練基地）
--	---------------------------------------

表 3：第一屆至第四屆「政府服務品質獎」主管機關得獎次數統計表

排名	中央主管機關（得獎機關次）	地方主管機關(得獎機關次)
1	內政部（11）	臺北市府（10）
2	行政院國軍退除役官兵輔導委員會(8)	桃園縣政府（9）
3	財政部、教育部、交通部（7）	高雄市政府、臺中市政府（7）
4	經濟部（6）	新北市政府(6)
5	行政院衛生署（4）	臺南市政府、新竹市政府、彰化縣政府（2）
6	國防部、法務部（3）	基隆市政府、苗栗縣政府、南投縣政府、花蓮縣政府、宜蘭縣政府（1）
7	行政院勞工委員會會、行政院海岸巡防署（2）	
8	行政院農業委員會、行政院環境保護署、行政院國科會（1）	
合計 113 個機關次		

表 4：第一屆至第四屆「政府服務品質獎」得獎機關業務屬性統計表

排名	業務別	機關類型	得獎機關次
1	衛生醫療	公立醫院、健保局、衛生局、衛生所	16
2	戶政	戶政事務所	11
3	稅務	國稅局、稅捐稽徵處	9
3	交通運輸 監理	交通部氣象局、臺鐵局、監理所（處、站）、 交通局	9
3	生態保育 (遊憩)	國家公園管理處、林務局林管處、 觀光局風景區管理處、退輔會農場	9
4	地政	地政局、地政事務所	7
5	文化社教 育樂	博物館、動物園	6
5	民政	民政局、鄉市鎮區公所	6
6	工商服務	經濟部（工業局、標檢局等）	5
6	警政	警察局	5
6	環境保護	環保署、局	5

7	教育	國立大學、教育局	4
7	消防	消防局	4
8	法務	地檢署	3
9	勞政	勞工保險局	2
9	圖書檔案 管理	圖書館	2
9	關務	關稅局	2
9	公營事業	自來水公司、臺電	2
9	社政	兒童之家、防家暴專線服務	2
10	外交領事 事務	入出國及移民署	1
10	建管工務	工務局	1
10	縣政	縣政府	1
10	國防	後勤指揮部	1
合計			113

如前所述，上開得獎機關業務屬性非常多元，幾乎遍及每一種政府服務，亦即各機關均可以在同類型或相近的業務屬性機關中找到可供學習的榜樣。更重要的外顯效果為民眾對政府機關的服務滿意度自 90 年 9 月的 69%逐年提升並維持在 7 成以上，可見政府機關服務態度及流程已有大幅改善，並獲得民眾的肯定。然遺憾的是，或許受限於基礎設施的不足或交通不便因素，離島三縣除澎湖縣每年均積極參與並推薦參獎機關外（第二屆澎湖縣環保局、第三屆馬公市戶政事務所曾入圍），連江縣與金門縣迄未推薦機關參獎（金門縣政府表示 102 年將推薦機關參加第五屆評獎）。

四、標竿學習

以下將以 4 個地方政府得獎機關服務績效為範例，其中前三項案例所在縣市政府並提供至少四合一整合服務（戶政、地政、稅務及監理），即以民眾換補發身分證為例，當某甲至其戶籍所在地之戶政事務所換發身分證時，戶所人員會主動詢問其是否有同步更新駕照、稅務及地籍通訊資料之需求，如答案是肯定的，某甲即可以於戶所同時完成上開資料更新申請作業，此即為跨機關一處收件，全程服務之政策目標。

（一）花蓮市戶政事務所（第三屆得獎機關）

引進麥當勞得來速與黑貓宅急便概念，推出「行動戶政站」及「輕鬆遞、便利辦」專用信箱，有效延伸服務據點，提供民眾便利且快速的戶政業務服務。另為因應轄區內阿美族民眾及外籍配偶較多需求，提供阿美族戶籍登記須知便民

手冊及外籍配偶志工服務，成效值得肯定。

（二）新竹市稅務局（第三屆得獎機關）

成功整合內部作業，於全功能服務櫃臺以不分稅、不分區的方式提供 88 項服務，讓民眾於單一定點櫃臺（你動口、我動手）完成所有事項，所有服務項目均訂定標準作業程序，並舉辦單一窗口櫃臺人員教育訓練，落實「一處收件、全程服務」目標。

（三）樹林地政事務所（第三屆得獎機關）

全國首創「三合一全功能櫃臺」，整合登記、測量收件及申領各類謄本服務為單一窗口，更持續擴增跨所登記申辦項目，充分發揮簡政便民精神。

（四）臺東縣警察局（第四屆得獎機關）

訂定「5 顏 6 色新願警」為組織服務策略，以笑顏（微笑運動／關懷弱勢）、容顏（整肅服儀／環境整理）、好言（電話禮貌／應對合宜）、尊嚴（顧客導向／風紀優先）、周延（講求效率／全程服務）及綠色（節能減碳／環境保護／災害防救）、膚色（陽光健康／內部顧客滿意）、特色（鐵馬驛站／警察史蹟館／露營區）、景色（派出所警點變景點）、出色（治安棒、交通好／績效提升／品質管理）、角色（對不同族群提供「市場區隔」的服務）等為具體措施，一改國人對警察局的刻板嚴肅印象，有效提升服務品質。

肆、連江縣政府施政績效管理制度

連江縣政府曾於100年委託清雲科技大學邱吉鶴教授進行「離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建置計畫」，該項委託研究計畫曾就縣府研考制度有了詳細的分析與介述，謹就與施政績效管理密切相關之規定與作業，摘述如下¹⁵：

一、規劃（編審）作業

連江縣政府在「連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點」中，未明訂所屬各機關學校施政計畫規劃編定與審查作業，亦未訂頒所屬機關學校年度施政計畫編審作業要點，作為施政計畫編審的依據。惟從「連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點」及「連江縣政府管制考核系統」中觀之，其主要施政計畫編審包括：年度施政計畫、離島綜合建設實施方案及重大工程計畫，而年度施政計畫編審係參照中央法規函頒「連江縣政府列管計畫調整撤銷作業要點」；離島綜合建設實施方案編審係依據離島建設條例第5條規定：縣（市）主管機關應依據縣（市）綜合發展計畫，擬訂4年一期之離島綜合建設實施方案，經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施。連江縣政府必須根據4年一期之離島綜合建設實施方案，每年提報年度執行計畫送請經建會及相關部會審查。重大工

¹⁵ 邱吉鶴，離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建設計畫總結報告，連江縣政府 100 年度委託研究計畫，100 年 11 月。

程計畫的編審，由於預算大多來自中央機關的補助，係參照中央機關計畫與預算編審法規辦理。

施政計畫的規劃與編審作業，主要目的在有效運用政策有限的資源，實現首長的政治理念與政策的目標。連江縣政府現行施政計畫規劃與編審作業，在編審程序上尚未建立完整的法規；在計畫類型體系上，雖然每年度根據中、長程發展願景及首長的施政理念，提出年度施政重點作為年度施政推動的重要依據，惟在整體中程（四年）計畫係以離島綜合建設實施方案為依據，而每期4年離島綜合建設實施方案規劃在發展定位、願景、目標及策略均有明確的揭示，但在年度執行計畫方面，因受離島建設基金預算及補助項目的限制，形成無法完全配合地方整體的發展，且個案中程計畫規劃上亦較不明確。

二、執行（管制）作業

連江縣政府為落實年度施政計畫執行，訂頒「連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點」及「連江縣政府列管計畫調整撤銷作業要點」二種，其目的係藉由計畫事前執行工作流程、進度及預算的安排、事中執行狀況的掌握及遭遇困難問題的排除，以落實原規劃執行事項及目標的達成。施政計畫管制範圍包括：1,000 萬元以上年度施政計畫、離島綜合建設實施方案及重大工程；其主要管制作業程序包括：1.年度施政計畫選項列管作業，年度施政計畫預算達1,000 萬元以上由縣府企劃室列管，1,000 萬元以下由縣府所屬各局室自行列管，中央補助的離島建設基金之計畫及重大工程補助之計畫全部納入縣府企劃室列管；2.研擬作業(執行)計畫，各項縣府企劃室列管之1,000 萬元以上年度施政計畫、重大工程及離島建設補助計畫，應於計畫核定後10 日內於「連江縣政府管制考核系統」填報基本資料及預定進度表；3.填報執行進度，縣府企劃室列管之計畫，各主辦機關（單位）每月10 日前於系統填報上月份執行情形，每2個月提報連江縣政府重要施政列管計畫督導會報；4.實地查證作業，縣府成立工程施工查核小組，針對各項列管計畫進行工程品質抽驗，並配合每2個月召開的連江縣政府重要施政列管計畫督導會報，提報各項工程抽驗情形與結果；5.計畫調整撤銷作業，縣府參照中央法規訂頒「連江縣政府列管計畫調整撤銷作業要點」，各項列管計畫執行過程中，如因不可抗力原因或需調整計畫內容、預算及進度者，得依上開要點提出調整或撤銷計畫。

連江縣政府現行年度施政計畫執行與管制作業過程已相當完整，惟從法規內容及資訊系統實務作業程序觀之，例如：1.現行二級列管制度增加了各機關許多行政作業困擾與成本；2.執行計畫的填報除了基本資料外，直接運用工程查核點及預定進度表觀念設計，為一非常好的簡化執行計畫填報方式，但是該項計畫的內容設計比較著重在工程性計畫，如果遇到行政社會及科技性計畫或連江縣政府

研考制度之評估複雜性工程建設計畫，就會形成不知如何填報或填報內容過於簡單及模糊；3.執行進度填報係依據原訂定執行計畫，核對其實際執行進度、預算及工作進程是否原訂目標，根據現行年度施政計畫執行成果表設計，各主辦機關（單位）填報的目標及工作項目尚不夠具體，形成後續填報執行進度及辦理情形，無法顯示計畫實際執行情形，將失去計畫管制過程協調及解決問題的目的；4.實地查證法規及報表設計，偏重在工程計畫及工程品質的抽驗，對於行政社會及科技性計畫查證較為欠缺，畢竟縣府行政計畫仍占多數，且工程計畫最困難或最花協調溝通時間仍在行政作業，必須透過實地查證過程瞭解問題及協調解決問題。

五、績效評核作業

連江縣政府根據「連江縣政府重要施政列管計畫管制考核要點」之考核規定事項及「連江縣政府年度列管計畫執行情形考核表」執行年度施政考核，考核項目主要針對1,000 萬元以上年度施政計畫、重大工程及離島建設補助計畫；考核方式為由縣府企劃室主任、財政局、主計室、政風室及工程施工查核小組等單位指派課長層級以上人員組成考核小組，採書面考核為主、實地查核為輔，於年度結束三個月內完成考核；並依考核成績等第優、甲、乙、丙、丁等第辦理獎懲。由上述績效評核作業規定觀之，連江縣政府該項規定偏重在個案計畫的考核，而考核績效指標包括預算執行進度（10%）、工程施工品質（20%）及計畫執行進度（70%），如計畫未列預算執行進度及工程施工品質者，併入連江縣政府研考制度之評估執行進度（100%）指標計算，顯示該項考核績效指標過於偏向效率性指標，似難評估出不同類型計畫實際績效；該項考核亦有明確的懲處規定，但實質能達到懲處標準者不易及實際被懲處的人員幾乎沒有。

績效評核作業主要目的係透過年度結束或施政計畫執行完成階段任務的評核，瞭解組織或施政計畫預期績效與實際績效的差距，運用回饋的機制，改進原規劃政策或執行措施。績效評核的類型包括組織或部門績效評核、政策或計畫績效評核；就組織或部門績效評核而言，係指行政部門對整體的組織績效或所屬機關的部門績效，進行年度施政績效的評核，以瞭解整個組織政策推動方向與目標的達成；就政策或計畫績效評核而言，係指行政部門對其年度執行的個別施政政策或計畫，於年度結束或執行完成階段任務進行績效評核，以瞭解原政策或計畫執行措施及預期目標與實際執行間的差異，作為相關政策或計畫持續執行改善的參考或激勵的依據。

綜上，連江縣政府現行績效評核作業主要為年度施政計畫的績效評核，相關規定作業與評估內涵尚稱簡易可行，惟在組織或部門績效評核部分，目前尚未實施。

陸、結語與建議

政府作為最大的公共服務提供者，要能迅速、正確且有效的解決民眾的問題，展現卓越的行動與執行能力，讓民眾可以期待與信賴。同時對於民主政治體制下的民選首長而言，施政符合民眾的期待並贏得信賴，是爭取民意支持的最佳利器。地方政府首長為落實政見，並將各項施政成果彰顯於大眾，建立施政績效管理制度是不可或缺的政策工具。連江縣政府近年在施政績效管理制度之建立及推動著力甚深，在有限的人力及資源下雖已建立施政績效管理制度，並導入行政院研考會 LGPMnet 之追縱作業子系統建置「連江縣政府管制考核系統」，運用 ICT 技術進行相關計畫之進度列管，線上作業亦可降低行政成本，確有其成效。惟前開機制似較偏重個案計畫績效管理部分，對於機關施政績效管理部分，或許囿於規劃人力的缺乏或其他因素，制度尚未形成。面對民眾期待縣府整體施政效能之提升及彰顯而言，縣府施政績效管理制度容有精進空間，俾符合民眾的期待及未來發展需要。

（一）提升各機關策略思維能力，建立機關施政績效管理機制

施政績效管理制度重點及原則係為提升各機關願景規劃、策略思維能力及執行力，建立全員參與機制，強化資訊公開及考核結果透明化，並落實施政課責性。為加強落實縣長施政理念，建議連江縣政府除應促請各機關就縣長競選政見、縣務會議、主管會報及重大交辦事項等應執行事項妥為規劃，納入優先施政項目全力推動外，也嚴密追蹤實際執行情形，必要時並辦理訪查研析適時提出管考意見，以協助各機關達成交辦任務。同時為強化各機關願景規劃、策略思維能力及執行力，並應加強辦理相關計畫作業講習會，提升各機關同仁專業知能，俾讓其瞭解施政計畫及個案計畫制度面設計，及實務面運作方式，務期能精確落實各項計畫執行力，提升地方治理量能。

（二）計畫整合推動有助於政策目標之達成

政府施政應從國家利益及民眾需求面整體考量，對連江縣政府而言，推動執行離島綜合建設實施方案無疑是最重要的施政目標，然而多數計畫目標又非單一機關施政所能達成，為避免政出多門，反致績效不彰，建議可藉由專案計畫之研訂，來界定重要施政議題之推動優先順序，屬跨部門且亟需優先落實者，可整合為旗艦型計畫，以套案方式分由各相關部門推動執行各項配套方案，統籌編列所需經費，但該旗艦型計畫應有主政統籌機關，落實執行管考作業，並對政策目標達成負政治責任。

（三）簡政便民，開創離島縣政服務新風貌

現今民主時代政府與民眾的關係，必須從過去被動回應民意轉為主動探詢民眾需求，以達到顧客滿意目標，因此如何結合行政流程簡化，塑造專業、親切、高效率的服務形象，並提供便捷而有深度的服務，是政府機關提升服務效能的重要課題。為引導連江縣政府及所屬機關追求民眾滿意的服務，建議縣府依「政府服務創新精進方案」之規定，預先探求民眾之期待與需求，並廣納專家、學者、民間團體及機關人員等各方意見，針對整體組織服務目標及所屬機關業務特性，參酌現行服務量能及資源配置情形，提出未來服務發展重點及優先順序，訂頒「連江縣政府提升服務品質實施計畫」，並推動所屬機關（單位）依據前開計畫，分別訂定執行計畫。作為主管機關，除應鼓勵並提醒所屬積極投入服務改善工作外，亦需主動輔導機關檢討執行缺失及協助解決問題，對於執行績效良好者推薦參加「政府服務品質獎」評獎。對機關而言，「政府服務品質獎」象徵最高榮譽，對民眾而言，也能從各式創新服務中受益，實為雙贏策略。

參考書目

- 林嘉誠，計畫管理的回顧與前瞻，研考雙月刊，26 卷 4 期，91 年 8 月。邱吉鶴，施政計畫與預算管理。研考雙月刊，33 卷 2 期，98 年 4 月。
- 邱吉鶴，離島綜合建設實施方案執行成效評估平台建設計畫總結報告，連江縣政府 100 年度委託研究計畫，100 年 11 月。
- 陳文瑛，芬蘭政府計畫管理制度介述，T & D 飛訊，第九期，98 年 3 月。
- 陳文瑛，形塑國家發展願景－芬蘭經驗，研考雙月刊，33 卷 3 期，98 年 6 月。
- 行政院研考會，行政院所屬各機關施政績效管理作業手冊，98 年 4 月。
- 行政院研考會，地方政府施政績效管理機制之研究委託研究計畫-建議書徵求文件，100 年 1 月。
- 行政院研考會網站，<http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=11966&mp=100>，上網日期：101 年 7 月 10 日。
- 連江縣政府網站，http://www.matsu.gov.tw/2008web/statistical_data/2010graph/garph_1.htm，上網日期：101 年 7 月。

博弈公投通過後連江縣政的因應與作為

紀俊臣*

壹、前言:公投通過博弈後，連江縣縣政須有完全實施計畫

馬祖因媽祖而得名，但位處臺灣西北部，有邊陲之稱，以往政經甚少列為新聞媒體要聞，但今(101)年7月8日，全國各大平面媒體殆多以頭條新聞，標示馬祖博弈公投過關要聞，如蘋果日報:「馬祖設賭場過關」；中國時報:「公投過關，馬祖同意設賭場」；自由時報:「馬祖設賭場過頭關」；聯合報:「馬祖博弈公投 1795 票:1341 票過關」。這四家平面媒體，將馬祖的地名帶到無人不知，無人不曉的最高知名度，而此項因博弈公投而興起的政經地位，正在促動離島的文化變遷和政經發展。此對國人而言，固然顯得驚奇，就是馬祖居民，更是一個歷史的轉捩點，期許馬祖有一個新的願景。

事實上，馬祖係地名，其行政區劃為連江縣，自然執政機關係連江縣政府。此次博弈公投所以順利通過¹⁶，連江縣政府之行銷策略運用得宜，功不可沒。當然，誠如連江縣楊縣長綏生在記者會上所說:「**博弈絕不是馬祖最好的選擇**」，但博弈公投通過後，卻是連江縣政府最能展現積極作為的絕佳機會。蓋連江縣境分處四鄉五島，土地面積僅有 29.6km²，且多屬山丘，可用之地極為有限，如何選擇可用之地¹⁷即需煞費周章，其他後續作業皆須由無到有，更有待縣政府的完全計畫(perfect plan)始克有好的開始，以發展永續(包括:生計、生活與生命)，自然是責任何其重大，使命何其艱鉅。

本文即由如何規劃博弈觀光的完全計畫之思維論之。

*作者為銘傳大學公共事務學系教授

¹⁶ 此次連江縣辦理博弈公投，係政府公布公民投票法以來，無論全國性或地方性公投，首次通過的案例。此固然因離島建設條例以特別法將通過門檻降低，亦因連江縣政府之積極行銷，有以致之。

¹⁷ 此所為可用之地，係指觀光博弈附設於國際觀光度假區(international integrated resorts)所需使用之土地而言。

貳、博弈業在連江縣產業發展上角色與功能

依離島建設條例第 10 條之 2 規定：

開放離島設置觀光賭場，應依公民投票法先辦理地方性公民投票，其公民投票案投票結果，應經有效投票數超過二分之一同意，投票人數不受縣（市）投票權人總數二分之一以上之限制。

前項觀光賭場應附設於國際觀光度假區內。國際觀光度假區之設施應另包含國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施。國際觀光度假區之投資計畫，應向中央觀光主管機關提出申請；其申請時程、審核標準及相關程序等事項，由中央觀光主管機關訂定，報請行政院同意後公布之。

有關觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理等事項，另以法律定之。

依前項法律特許經營觀光賭場及從事博弈活動者，不適用刑法賭博罪章之規定。

由上揭條文規制意旨，博弈業並非是離島可以無條件核准經營的產業，此因博弈業(casino or gambling industry)其對文化建設或社會發展都有許多負面的作用，本身即存在殊多可議的文化墮落、社會腐化及其他道德退化的現象。因此，政府對此等產業之經營，一向採取高度立法的管理政策。本諸「**原則禁止，例外許可**」的「**特許處分**」法治原則，規範該等產業之經營。因之，連江縣雖經公投；由縣民公決開放觀光博弈產業之經營，但該產業係以有條件的行政處分，或稱有負擔的行政處分，以「特許」得形成處分方式核准觀光博弈的經營。因之，相關法制在未完成立法前，尚不可逕予核准經營之。

現階段，除加速相關立法外，最當重視者，即對於觀光博弈在馬祖的正確認知。蓋觀光博弈此次之所以能在公投上多數通過，並不是一件容易之事。在公投前夕，反賭聯盟仍信誓旦旦，認為贊成，反對五五波，開票結果僅有 57.24%投票縣民贊成馬祖開放觀光博弈產業之經營；換言之，尚有高達 42.76%投票選民，係不贊成馬祖開放觀光博弈產業之經營。此種各接近半數的正反方意見彌足珍

貴，嗣後如何經由政府行銷，將不贊成者轉化為贊成者，應係主管機關務須在未來最短時間內戮力以赴之課題。

一、博弈業扮演馬祖觀光吸引物角色

固然馬祖有其他地緣上的特色，諸如：海上風光、陸上戰地文化，乃至自然景觀、稀有動物¹⁸、閩東聚落，皆是引人注目的觀光景點，但因空中及海上交通的限制，上揭觀光景點似不易打動人心，心嚮往之。連江縣政府推動的觀光策略，係以離島各有特色的「三廠(場)」策略行銷；此即以「金門酒廠」、「澎湖電廠」及「馬祖賭場」作為觀光吸引物(tour attraction)策進觀光發展。

質言之，縣政府對觀光博弈，係將「觀光博弈」列為帶動馬祖整體觀光發展的「行銷核心價值對象」，或稱觀光吸引物。此可由該縣政府編印的「**馬祖發展觀光博弈產業說分明**」中，在首頁即謂：

馬祖擁有得天獨厚的風景地貌，保存完整的閩東聚落建築、舉目可見的軍事設備及碉堡，悠久傳說的媽祖信仰以及珍貴的燕鷗保護區，同時又位於海峽兩岸的中介站，發展觀光的潛力無限。

為貫徹連江縣第三期(100-103 年)整體發展綱要施政主軸，落實提升軟硬體環境品質之重點策略，以及達成觀光轉型需求並引進國際投資的目標，馬祖結合觀光賭場(博弈)與購物中心等相關觀光休閒娛樂措施，建設具國際級之觀光度假中心，不僅可提升觀光服務品質，且可營造馬祖觀光新亮點。

此應可認定該縣「觀光博弈」在發展觀光上並非是唯一的標的角色。

馬祖以觀光博弈做為觀光吸引物，究竟其所誘引的觀光作用有多大，固然尚難判斷，但就博弈在民眾生活中的認知和期許，卻能有相當得肯認。蓋人民普遍存在「機會收益」(opportunity receipts)的預期或期待心理。此種機會收益祇要不涉非法，而且係在有對價的情況下發生或成就，其實是正常人的心理表徵。發展博弈產業的理論依據，就是有效應用機會收益的社會心理轉化為經濟價值所建構

¹⁸ 馬祖列島頃於 2011 年 5 月 26 日，經由架設「鳥類行為及棲地自動化監測系統」，發現幾已絕跡的「黑嘴端鳳燕鷗」(俗稱神話之鳥)，堪稱稀有保護動物。

的機制。質言之，馬祖設置觀光博弈產業後，如有偏離此種正常的機會收益，而產生所謂「問題賭博」(problem gambling)的偏差現象，諸如：沉溺賭場、陷入僥倖癥候群的幻覺，或其他精神異常現象；尤其黑道詐欺等不法行為，自為法所不容，當非觀光博弈所當作為者。

馬祖在觀光條件相當不足，而地方政府力有未逮，中央政府亦欠缺大力投資的政策承諾下，將採取自救手段，經由觀光博弈業者的大量投資，以改善空中和海上交通，並且以公辦民營(BOT；Build-Operate-Transfer)得免成本作為，發展公共產業、公共設施或公共措施；此係馬祖居民最可能的經濟選擇。當然，觀光博弈在馬祖也許是火車頭產業，但此項火車頭產業，在國際觀光度假區正常營運後，即功成身退，轉由其他觀光事業之取而代之。

二、博弈業確立國際觀光度假區主體事業功能

當前馬祖發展國內觀光，已非常受限下，設無政府或業界的大量投資相關措施，以改善觀光條件，當無發展觀光博弈的可行性。目前係以逆向思考下，制定離島觀光政策，及思由觀光博弈為條件，以行銷馬祖國際觀光度假區的觀光發展模式。其實 2009 年，立法院修改離島建設條例，增列觀光博弈條款時，即明定在「國際觀光度假區」附設觀光賭場，而且該度假區除附設觀光賭場外，尚有國際觀光旅館、觀光旅遊設施、國際會議展覽設施、購物商場及其他發展觀光有關之服務設施，形成「國際複合休閒度假區」(international integrated resort；IR)，至少是「複合休閒度假區或稱複合休閒旅館」(integrated resort；IIR)。

關於國際複合休閒度假區或複合休閒度假區，其前者如美國拉斯維加斯(Las Vegas)賭場，博弈收益並非博弈場之主要收入，其非博弈收益占總收益的一半，且以綜合度假、多目的式地吸引更多觀光客前來。其設施涵蓋五星級飯店、餐廳、會議廳、表演廳、娛樂秀、購物中心等。其特色為與商業活動結合，提供大型商業活動展覽場地，每年舉辦大型國際會展，吸引更多非以賭博為目的的旅客前來；後者係指除經營博弈場外，也涵蓋旅館、餐廳、表演秀、主題公園、購物中心等休閒遊憩設施，而在亞洲最具代表的複合休閒中心在澳門(Macau)，例如威

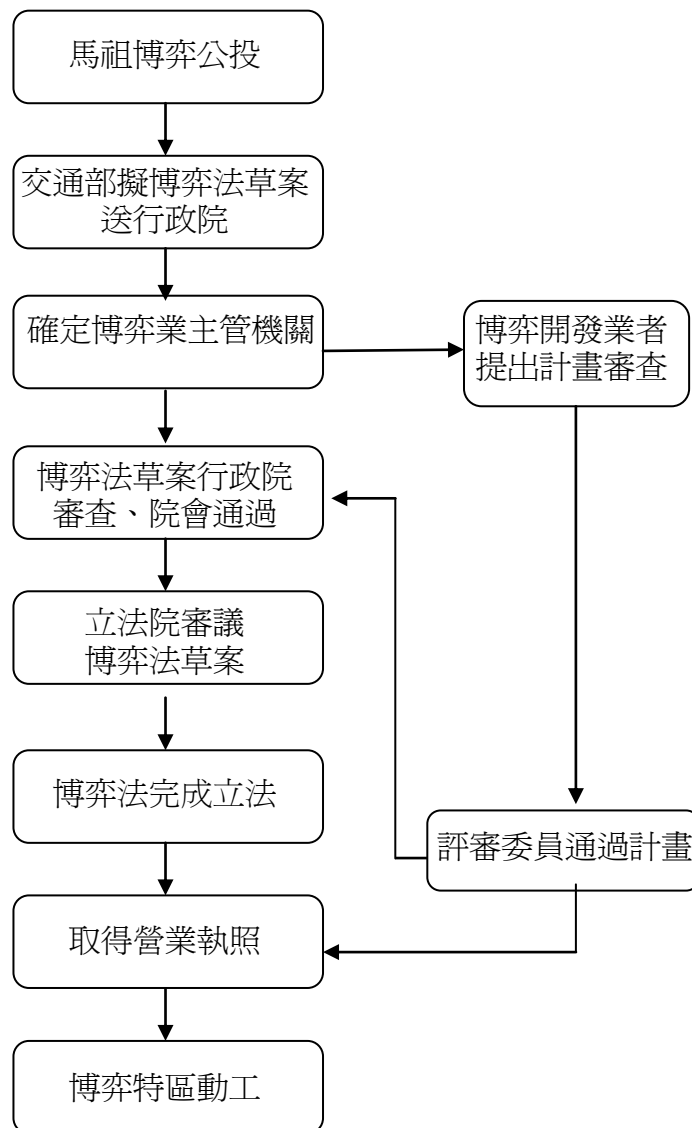
尼斯人和銀河世界等博弈場，以及新加坡在 2009 年完工的聖淘沙和濱海灣金沙兩處之博弈場(王建全 2011:9)。至少說連江縣所行銷觀光博弈，絕非為賭博而設置的一般商業型賭場(commercial casino)。

就因馬祖未來的觀光博弈，係以國際觀光度假區為其複合式的觀光服務總體表徵。反賭聯盟所憂慮的毀損文化，破壞社會倫理的負面作用，如能有完全計畫的配套措施，其將可在有效控制範圍內營區，而鑑於美國拉斯維加斯賭場，近些年來的觀光收益之漸由博弈收入移轉至其他觀光收入；甚至新加坡；澳門，亦非以博弈收入為觀光最大收入之經驗言之，馬祖博弈收入固然是前景看好，但其他觀光收入將是未來可以預期的最大收益項目，並非毫無依據。

倘如連江縣民皆能有此清楚的政策目標認知，而反賭聯盟未來化為「公民監督聯盟」後，亦以此項政策目標為監督最高指導原則，促使業者確能堅持此一完全計畫目標，設置和經營國際觀光度假區，而且將觀光博弈特區面積，限縮在度假區使用總面積的 5%，以呈現多元化的觀光度假區景點，此項特質自是落實觀光博弈政策的具體表現。

參、連江縣因應博弈業發展的相關配套措施與作為

依離島建設條例第 10 條之 2 第 4 項，須以「**法律保留**」處分之法制，包括：博弈法及其下游立法，諸如：「國際度假區投資計畫審查辦法」；此即是，公投通過後到設賭場之流程，如圖一所示，殆可分為八大步驟。



圖一 公投通過後開設博弈場流程

資料來源:本研究繪製

由上揭八項步驟，足見觀光博弈公投通過後，為符合離島建設條例規定，尚有「博弈法」草案亟待完成立法，始可核發特許執照，以動工開設觀光博弈特區；即使闢設國際複合式觀光度假區，亦因相關法令並不完備，而須儘速完成相關立法，始克積極推動觀光度假區之闢設相關事宜，其工程浩大可以想見。

一、馬祖設立國際觀光度假區須儘速法制化

如前述，儘管連江縣民已依離島建設條例規定，完成觀光博弈設置同意與否

之公投，且已過半數同意縣境開設觀光博弈之法定程序，但開設國際複合式觀光度假區附設之觀光博弈，卻須要完備的法律規範。依該法附公投外，最首要的法律規定，即是為規範「觀光賭場之申請程序、設置標準、執照核發、執照費、博弈特別稅及相關監督管理」等標的之法制。此項法律，交通部已委託恆業法律事務所草擬「博弈法」；唯其法律主管機關尚未定奪，以致該草案尚無法進入行政院法定審查程序。

據本年 7 月 9 日報載，關於博弈特區內政部與交通部正搶著主管¹⁹博弈法制，內政部部長李鴻源表示：「內政部不排斥出任主管機關，但前提要看中央能給多少資源。」交通部部長毛治國則謂：「交通部已受命草擬博弈法，將比照新加坡作法設立『博弈管制局』，採取嚴格管制措施，以防止各種後遺症之發生。」(中國時報 2012.7.9)，唯依 7 月 10 日報載，內政部及交通部在 7 月 9 日下午之協調會，果不出所料，互踢皮球，最後基於博弈產業係附設在國際觀光度假區，有實質的「觀光」任務，而責交交通部主管。(中國時報 2012.7.10)。嗣後中央主管機關如何協同行政院、立法院完成立法，則是一項空前艱鉅之使命。蓋博弈法草案多達 136 條，計分十章。其立法架構分為：

- 總則(1§~3§)
- 博弈遊戲場之申請、設立撤銷及廢止(4§~28§)
- 博弈事業之經營與管理(29§~66§)
- 博弈設備與遊戲(67§~72§)
- 內部控制與會計制度(73§~80§)
- 博弈事業之經費(81§~83§)
- 博弈事業從業及有關人員(84§~97§)
- 嗜賭防治與問題博弈(97§~99§)
- 罰則(100§~125§)

¹⁹ 對於頗為棘手的博弈法主管機關，究竟係歸中央哪個部會主管，行政院已於本年 7 月 9 日下午開會研商。報載內政部與交通部搶著出任主管機關，因不符臺灣行政文化應非事實；如就業務性質似以交通與建設部主管為宜。

— 附則(126§~136§)

經留覽該法制架構，發現已將離島建設條例所授權立法式向收納於該草案中，如能及早確立法制之中央主管機關，其審查程序應可加速完成。但在行政院函送立法院審議後，其立法速度可能放慢。此因博弈公投時，藍綠即立場分明，藍多表贊同，但綠卻表示憂心，並聲稱在博弈法草案，函請立法過程中，將嚴格審查，不稍馬虎，甚至不惜焦土阻擋。因之，連江縣政府不僅須展現政治行銷的機動能力，而且須與立法院、行政院多所溝通，務須在最短期程內取得政治信任，完成博弈立法，充為開設觀光博弈之立法依據。

二、馬祖交通瓶頸亟待中央與地方協力完成

連江縣政府所以甘冒政治風險推動觀光博弈公投，據楊綏生縣長記者會表示，係在引起中央注意，並積極解決交通困境。誠然馬祖位處臺灣最北部，受限於天候不僅霧季長且變化大，海象亦不好，常有「**關在馬祖，困在松山**」的痛楚。此項空中交通或海上航運的困苦，固然不可抗力，卻可在科技運用上突破。質言之，馬祖與臺灣的空運雖是最不可確定，但在科技設備的改善下，卻已是完全可以排除的難題；至說海上航運，則祇要購置大型客輪，並且以快輪航行，將成不是問題的問題。然而多年來連江縣政府的積極爭取，並未得到滿意的反應。

此次擬投資馬祖觀光博弈之業者，雖在說明會上允諾其投資公共設施，以改善馬祖交通困境，包括：在北竿興建 4C 機場，全天候飛行；興建南北竿大橋，以解決南北竿交通。果如所言，投資興建上揭交通建設，仍然需要中央及地方的協力合作，始克動工興築。事實上，馬祖交通問題本是一項小問題，只要中央重現馬祖發展，投資興建新機場，購置三體快輪；尤其改善航機升降必要設備，即可在最短時間內改善空中交通瓶頸。中央與地方如能各盡職責，尤其中央主管機關能肯認協助地方建設，且多撥付離島建設基金，相信離島：尤其最弱勢的連江縣，必將有一個嶄新的未來。

三、馬祖在兩岸與離島中轉地位仍須強化

雖然兩岸已開放大三通，「**直航**」已成為兩岸交流的常態，但受限於兩岸交

流的種種條件限制，直航不僅票價貴，而且一票難求。因之，經由金門、馬祖或澎湖的「小三通」，仍有其運輸的角色與功能。現階段關於馬祖的角色，仍可說是扮演兩岸交流的中轉角色(transfer role)。問題是中轉地位，設無地方政府的積極作為，該中轉地位並不能帶來交通上的便利；反倒成為多此一舉的「先程序」。

嗣後馬祖將以中轉角色，扮演兩岸交流的功能。連江縣政府宜爭取交通部在馬祖設置辦公處，就地解決前進大陸或返還臺灣的交通問題；必要時，由交通部檢討並授權連江縣政府，辦理兩岸通關的業務。在當前的交通問題上，馬祖尚存在南竿與島際交通的問題。除興建南北竿大橋外，南竿與各離島的交通船及小型直昇機的租用，正遇到年度換約的漲價問題，中央交通主管機關除須補貼或打折外，實宜積極協調業者，改善通航設備，且依流量決定服務品質，亦依流量強化服務品質。

四、馬祖都市景觀與觀光景點須儘速開發完成

連江縣固然應維護閩東文化特色，保持閩東聚落建築的傳統，但都市的景觀仍然是展現縣政的重要環節，歐美觀光博弈特區皆是都市化地區，而不是完全未開發的處女地；即使農村地區亦不宜經營觀光博弈。因之，馬祖在觀光博弈公投通過後，連江縣政府主管單位即須積極規劃都市景觀。比如連江縣政府前的觀光菜園，如能儘速完成都市規劃，闢為縣政廣場固屬上上之策，但協調業主恐怕曠日費時；退而求其次，以區段徵收或市地重劃(或農地重劃)方式，提供足夠的公共設施用地，用以改善縣政府之景觀，現地建造百貨公司或其他旗艦性質的精品店、具有品質的超級市場，乃至提昇夜間生活品質的必要娛樂場所。此項將南竿鄉改頭換面的都市計畫，在博弈開辦之前完成，將是觀光度假區能否成功的關鍵作為。

此外，連江縣政府應結合觀光局及其馬祖風景區管理處加速觀光景點的開發；如能協調國防部釋出無人島、廢棄坑道或不具軍事作用的車輛。槍礮等軍用品，充作提供未來興建戰地博物館的展示物，將可增強馬祖的觀光吸引力。馬祖

邁向國際複合式觀光度假區，固然未必坦途，但不宜部會間自亂陣腳；尤不許中央壁上觀，地方自求多福。此在都市規劃上，中央主管機關更當全力以赴，不但加速都市計畫之審議，而且協同地方完成各項都市用地之計畫審議程序。相信，連江縣將可在中央積極支援下，完成各項必要的都市計畫作業事宜。

肆、當前連江縣施政配合博弈業完成公投之積極行政措施

自馬祖通過觀光博弈公投後，連日來平面媒體多傾向「博弈法」之立法問題。固然法制不備，遑論其他？但博弈法之外，倘需要連江縣政府推動的行政措施，該縣府責無旁貸，自當儘促成或完成。

一、協同中央完成公共設施土地取得

無論將來馬祖國際觀光度假區係設在規劃中的北竿東側或南竿，乃至其他離島，其最大的經濟市場，乃在外地觀光客的湧入。目前的馬祖水、電容量，均將不足以應付未來大量觀光人潮之所需。其水、電源，固然須及早規劃和因應，就其接水、電所需公共設施用地取得，尤須連江縣政府能有妥善的規劃。由於目前馬祖的水電有優惠規定，在觀光度假區進駐馬祖後，其水電費如何計價，固然可以由權責機關決定，但既有的營業人其規模擴大後，其計價是否改變，或是有無其他特別的設計，則宜由連江縣政府與中央主管機關、國營事業進行協商，以維護縣民之既得權益。

依目前的規劃步驟觀察，公共設施用地的取得可能是最首要的課題之一，除現行土地法制或離島建設條例已有明確規定，自當從其規定；否則，正可趁金門縣政府委託學術機構進行「離島建設條例」修正案之研究時機，提出條列式修正條文草案，函請該被委託單位納入修正條文中，將來以特別法優於普通法之「**法律優越原則**」適用該條例，以解決法律適用爭議。因之，嗣後連江縣政府將可在土地取得方面全力協同中央完成土地徵收。

二、規劃並執行國際觀光度假區關建

依擬投資觀光博弈之業者表示，關於觀光博弈之興築，係採自籌財源方式辦

理。依據規劃約需新臺幣 600 億元之產業投資，可說投資規劃空前，究竟業者有無能力完成？令人不免有所疑惑。因之，與其半信半疑的得過且過，倒不如由連江縣政府徵詢投資人，採用 BOT 方式，一方面滿足投資人的企圖心；另一方面，亦酌量減輕投資人的負擔，以便資金壓力可以減輕一些。事實上，國際觀光度假區的開闢，係政府的使命與責任。政府除保留部分公共設施用地外，允宜優先提供必要的可使用土地，闢建為各該觀光度假區相關設施之用地。此項土地改良物使用工程，連江縣政府宜扮演規劃或執行的角色，不但在展現該縣政府對於推動國際觀光度假區的誠意與決心，並且可確立該項土地投資係政府主動、民間配合的協力治理(collaborative governance)典型範例。唯有縣政府積極參與該觀光度假區的闢建，始能佐證縣政府在該項作為的積極進取，從而主導整個觀光度假區的闢建工程相關事宜；外界所虞慮的觀光博弈層負面功能，即可相對減少至最低限度。

三、協調交通部儘速改善空中交通

由於馬祖與臺灣的距離，長達 114 海浬；即達 211 公里。如不搭飛機改搭輪船，不但需時 8 至 10 小時，而且要忍受風浪大的搖晃與嘔吐之苦，自不為觀光客所樂意搭乘。因之，搭飛機乃是臺灣赴馬祖唯一最短的路，卻因天候的作怪，航班完全沒有定數，有一班沒一班？此種生活在「關島」的感覺，觀光客體驗尤其顯著，但交通部卻無視於民眾的痛楚，立法委員的質詢、縣長的奔走，卻答非所問或言不由衷。當今觀光博弈公投已正式通過闢設，中央交通主管機關如果完全聽命於上級，而不重視地方呼號，甚至聽任博弈業者之改善空中交通，將是一個不可信任的無能政府。

值處行政院士氣低落，面臨社會信任危機之秋，交通部其實可趁此時機，將所費最少，民眾感應最大的離島建設；尤其馬祖的空中交通必要改善設施，儘速完成。連江縣政府在空中交通的作為，就是協力完成改善作業。本年 7 月 9 日晚報刊載，專訪行政院政務委員羅瑩雪，謂：「連江縣府作為發動者，應挑起第一線擔子，主動提出規劃構想」，固然所言合理，但謂：「中央不可能無限制挹注資

源」(聯合晚報 A2 版)，則顯得太沒政治擔當。行政院或中央部會對於地方發展的需求，在資源分配上理應全力以赴，豈可自我受限？儘管行政院或主管部會對離島總是另眼看待，不具政治家甚至政客格調都不如，但連江縣政在此發展關鍵時刻，自當忍辱負重，協調不成再協調，終底以成。

四、協力促成新臺馬輪快輪化購置

雖說搭船非所願，但馬祖天候造成馬祖人有家歸不得，亦使異鄉遊子思鄉情怯，祇好勉為其難搭船回各自的故里。但長達 8 至 10 小時的海上之旅，如係風平浪靜固然怡然自得、心曠神怡；設若海象欠佳、風高浪大，嘔吐的經驗絕不好受，不倖老舊臺馬輪失去動力，在海上漂流，那更是叫天天不應、叫地地不靈。這絕不是自編自導的故事，而是馬祖人，甚至臺北人的經驗之談。楊綏生縣長購買三體快輪，因殊多歧見而未獲中央同意，但購置新臺馬輪的「快輪化」，卻是非常必要的「起碼要求」。

現在正是新臺馬輪快輪化要求得最好時機，一方面觀光客已有顯著增加；另一方面國際遊輪已加入臺馬航線²⁰，如不能加快航速，臺馬輪勢必虧損累累，此乃交通部與連江縣政府必須重視的營運發展。事實上，新臺馬輪如能在設備上多一點改善，即可調快速度，此應非多高深的科技，交通部應有此基本認知，連江縣政府亦當堅持，以提高該船運的載客率和載貨量，並且注意客源的變化，以及船上合宜的團康活動，以淨化心靈，維護健康。此項附加價值，連江縣政府觀光局應當仁不讓。

五、完備博弈業執照取得法制

雖然博弈法草案，係在恆業法律事務所參考新加坡經營觀光博弈業經驗後所起草之法制，應可較為完備，而不至有太多漏洞。但此次觀光博弈的開放，誠如中國時報社論所言：「開放博弈是馬祖也是台灣的考驗(2012.07.09, A13)」，政府應本許成功，不許失敗的「完備政策」，規劃博弈業證照之取得；尤其規制博弈

²⁰ 國際郵輪加入臺馬航線，本是馬祖人最高興的航運發展，卻因福澳港碼頭水深不足。而遲遲不敢靠岸。兩次進港皆無功而返。此時福澳港的擴建，刻不容緩。

法制，寧可為完備而慢半拍，絕不宜為快一分而漏洞百出。馬祖既然已通過觀光博弈公投，朝野各界就宜本諸求其完備並可行之法制，而制定博弈法，絕不宜有個人好惡的政治主張。法制固有政策考量，但對於規制政策(regulatory policy)或是自我規律政策(self-regulatory policy)，卻應摒除個人利害，係公權力的有效行使及監督機制的是否高低度立法斟酌，而不再是政治立場的反應，更非道德高低的抉擇。

臺灣的政治生態經由近些年來高階政要的政治腐化，已充分證明腐化無分藍綠，關說更如水銀洩地無孔不入。對於觀光博弈一般預期獲利甚豐的不道德產業，雖該草案規定申請開發者須無前科，更不能有組織犯罪背景，唯利之所在，道德擺兩旁；不道德產業因不道德經營，更不道德獲利，而顯得該產業的不獲社會認同，如何推動由離島至島內的觀光博弈政策規劃？立法院對於博弈法草案固然不宜無限期拖延審議²¹，但在審議的過程中，宜尊重專家立法的完備性，除公聽會或聽證會務必召開外，徵詢馬祖各界意見，亦是強化民主參與的表現。

博弈法決不宜草率規制，能事前多一分思維，將可能肇致社會敗壞，文化墮落，以及問題賭博等不正常之偏差行為，皆有完備的規範，尤其執照取得所憑藉的法規命令，母法宜有較為基準性的規定，始可排除法規命令訂定時之政治關說或地下遊說。此等法規命令，中央主管機關固須審慎將事，但在臺灣關說文化無奇不有、無所不在的情況下，母法的周延授權應是排除政治腐化最大的保證。

伍、結語：觀光博弈政策作為上，連江縣應善盡協力治理之主導角色與作為

馬祖人自己決定自己的未來，而且是許一個有將來的未來。連江縣政府在推動臺灣首見公投通過的觀光博弈產業，未來責任必然深重，使命亦至為重大，但開創事業必然有如萬重山，迭迭山岳何其壯觀，需要的毅力更在考驗縣政府的所有公務人員。縣政府責無旁貸，亦不允許以時間換取空間。此時此刻，連江縣政

²¹ 立法院在立法院職權行使法規定下，對於任何法案最多祇能有四年的拖延商議時間；過去無限期拖延，已因「屆期不連續原則」之法制化而不存在。

府應積極規劃觀光博弈產業，甚至國際觀光度假區的全盤規劃；即使博弈法制需要立法院之完成立法，連江縣亦當仁不讓，其可製作完妥政策說帖，遊說朝野立委，促其了解觀光博弈法制完備之必要性，並且皆能釐清個人利害；尤其能不堅持為反對而反對之政治立場，以制定完備法制而共襄盛舉。連江縣觀光博弈是否前途光明，就在慎始，好自為之矣！

參考書目

王建全(2011)，〈馬祖國際觀光博弈產業及縣民規劃執行等〉，連江縣政府委託研究成果報告。

紀俊臣(2011)《直轄市政策治理》，臺北：中國地方自治學會。

其他參考資料從略。