目　　錄

摘要 vi

第一章　總體發展部門
第一節　計畫特性 1-1-1
第二節　現況分析 1-2-1
第三節　整體發展目標與定位 1-3-1
第四節　計畫實施年期與經費 1-4-1

第二章　農漁業部門
第一節　部門特性說明 2-1-1
第二節　發展現況 2-2-1
第三節　課題與對策 2-3-1
第四節　發展目標、構想、策略 2-4-1
第五節　實施方案 2-5-1

第三章　工商業部門
第一節　部門特性說明 3-1-1
第二節　發展現況 3-2-1
第三節　課題與對策 3-3-1
第四節　發展目標、構想、策略 3-4-1
第五節　實施方案 3-5-1

第四章　土地使用與公用設備部門
第一節　部門特性說明 4-1-1
第二節　發展現況 4-2-1
第三節　課題與對策 4-3-1
第四節　發展目標、構想、策略 4-4-1
第五節　實施方案 4-5-1

第五章　住宅與社區部門
第一節　部門特性說明 5-1-1
第二節　發展現況 5-2-1
第三節　課題與對策 5-3-1
第四節　發展目標、構想、策略 5-4-1
第五節　實施方案 5-5-1

第六章　交通運輸部門
第一節　部門特性說明 6-1-1
第二節　發展現況 6-2-1
第三節　課題與對策 6-3-1
第四節　發展目標、構想、策略 6-4-1
第五節　實施方案 6-5-1

第七章　環境保護部門
第一節　部門特性說明 7-1-1

第二節	發展現況	7-2-1
第三節	課題與對策	7-3-1
第四節	發展目標、構想、策略	7-4-1
第五節	實施方案	7-5-1
第八章	觀光發展部門	
第一節	部門特性說明	8-1-1
第二節	發展現況	8-2-1
第三節	課題與對策	8-3-1
第四節	發展目標、構想、策略	8-4-1
第五節	實施方案	8-5-1
第九章	社會福利部門	
第一節	部門特性說明	9-1-1
第二節	發展現況	9-2-1
第三節	課題與對策	9-3-1
第四節	發展目標、構想、策略	9-4-1
第五節	實施方案	9-5-1
第十章	衛生醫療部門	
第一節	部門特性說明	10-1-1
第二節	發展現況	10-2-1
第三節	課題與對策	10-3-1
第四節	發展目標、構想、策略	10-4-1
第五節	實施方案	10-5-1
第十一章	教育發展部門	
第一節	部門特性說明	11-1-1
第二節	發展現況	11-2-1
第三節	課題與對策	11-3-1
第四節	發展目標、構想、策略	11-4-1
第五節	實施方案	11-5-1
第十二章	文化發展部門	
第一節	部門特性說明	12-1-1
第二節	發展現況	12-2-1
第三節	課題與對策	12-3-1
第四節	發展目標、構想、策略	12-4-1
第五節	實施方案	12-5-1
第十三章	財政與地方行政部門	
第一節	部門特性說明	13-1-1
第二節	發展現況	13-2-1
第三節	課題與對策	13-3-1
第四節	發展目標、構想、策略	13-4-1
第五節	實施方案	13-5-1
第十四章	警政與消防部門	
第一節	部門特性說明	14-1-1

第二節　發展現況　14-2-1
第三節　課題與對策　14-3-1
第四節　發展目標、構想、策略　14-4-1
第五節　實施方案　14-5-1

附錄一　第一次期中簡報會議記錄　附-1-1
附錄二　第二次期中簡報會議記錄　附-2-1
附錄三　期末簡報會議記錄　附-3-1

圖 表 目 錄

圖 1-3-1	南竿鄉重大發展構想圖	1-3-6
圖 1-3-2	北竿鄉重大發展構想圖	1-3-7
圖 1-3-3	莒光鄉重大發展構想圖	1-3-8
圖 1-3-4	東引鄉重大發展構想圖	1-3-9
圖 2-4-1	馬祖地區定置漁業發展構想圖	2-4-3
圖 2-2-1	馬祖酒廠組織體系	3-2-4
圖 13-2-1	連江縣近年中央、省府補助款成長圖	13-2-1
圖 13-2-2	連江縣近年人事經費成長圖	13-2-3
表 1-2-1	民國八十六年各鄉人口概況表	1-2-2
表 1-2-2	馬祖地區各島民國 100 年人口推估	1-2-4
表 1-2-3	馬祖地區民國 100 年人口推估	1-2-5
表 1-4-1	綜合發展計畫推動期程與經費	1-4-1
表 1-4-2	農漁業部門實施方案一覽表	1-4-2
表 1-4-3	工商業部門實施方案一覽表	1-4-3
表 1-4-4	土地使用與公用設備部門實施方案一覽表	1-4-4
表 1-4-5	住宅與社區部門實施方案一覽表	1-4-5
表 1-4-6	交通運輸部門實施方案一覽表	1-4-6
表 1-4-7	環境保護部門實施方案一覽表	1-4-7
表 1-4-8	觀光發展部門實施方案一覽表	1-4-8
表 1-4-9	社會福利部門實施方案一覽表	1-4-10
表 1-4-10	衛生醫療部門實施方案一覽表	1-4-11
表 1-4-11	教育發展部門實施方案一覽表	1-4-12
表 1-4-12	文化發展部門實施方案一覽表	1-4-13
表 1-4-13	財政與地方行政部門實施方案一覽表	1-4-14
表 1-4-14	警政與消防部門實施方案一覽表	1-4-15
表 2-2-1	連江縣歷年各產業人口統計表	3-2-2
表 2-2-2	連江縣各鄉就業人口比例	3-2-2
表 2-2-3	連江縣工商業發展與台閩地區縣分比較	3-2-3
表 4-2-1	馬祖地區現有水庫及抽蓄水設施一覽表	4-2-3
表 4-2-2	馬祖地區水資源開發計畫內容	4-2-5
表 4-2-3	馬祖地區各島水資源現況綜合統計表	4-2-7
表 4-2-4	馬祖地區民國 100 年人口推估	4-2-7
表 6-2-1	連江縣現有車輛統計表	6-2-4
表 6-2-2	連江縣現有公路里程數	6-2-5
表 8-2-1	馬祖地區住宿據點	8-2-4
表 10-2-1	馬祖地區歷年人口變遷	10-2-2
表 10-2-2	連江縣各鄉醫療機構狀況表	10-2-4
表 10-2-3	連江縣立醫院八十六年醫療流量表	10-2-5
表 10-2-4	連江縣主要死因	10-2-6
表 10-2-5	連江縣衛生局各課承辦業務簡表	10-2-7

表 11-2-1 連江縣各幼稚園歷年人口概況 11-2-3
表 11-2-2 連江縣各國小歷年班級學生概況 11-2-3
表 11-2-3 連江縣各國中歷年班級學生數概況 11-2-4
表 11-2-4 馬祖高中歷年班數學生概況 11-2-4
表 11-2-5 連江縣國中小師生比 11-2-4
表 11-2-6 連江縣國中小學生平均活動空間 11-2-5
表 11-2-7 連江縣各國中小教職員工數統計 11-2-5
表 12-1-1 文建會協助各縣市中心建立地方特色文物館 12-1-5
表 12-2-1 馬祖各村廟宇一覽表 12-2-5
表 12-2-2 連江縣藝文活動推展概況 12-2-10
表 13-2-1 連江縣近年歲入歲出一覽表 13-2-2
表 13-2-2 連江縣人事經費與自有財源比較表 13-2-3
表 13-2-3 連江縣近年財政收入一覽表 13-2-5
表 13-2-4 連江縣近年歲出歲入概況 13-2-6
表 13-2-5 連江縣現有員工人數統計表 13-2-7
表 13-2-6 連江縣各事業機關員工人數統計表 13-2-7
表 13-2-7 連江縣公教人員服務年資一覽表 13-2-8
表 13-2-8 連江縣公教人員年齡及性別人數一覽表 13-2-8
表 13-2-9 連江縣公教人員考試及格人數統計簡表 13-2-8
表 14-2-1 連江縣警察局移送刑事案件統計表 14-2-2
表 14-2-2 連江縣警力與金門縣、澎湖縣比較表 14-2-4

摘　要

~閩東之珠　希望之鄉~

一、綜合發展計畫規劃主旨

（一）銜接馬祖地區五年綜合發展方案
（二）縣長的施政計畫
（三）向中央爭取經費的主要依據（配合離島開發條例）
（四）凝聚地方共識的規劃行動

二、馬祖發展真實的困境

（一）人口少，島嶼分散，市場有限，不具市場誘因。
（二）中央政策趨向民間資本提供集體服務（BOT、全民健保、觀光建設、國宅開發、民間興學），馬祖建設爭取更爲不易。
（三）就業市場有限，人才無法回流。
（四）人才養成不及發展需要，包括：醫事人才、建設規劃人才（工程、地景、規劃）、資訊人才、觀光與商業人才、行銷人才。
（五）未來發展的不確定性，包括：國軍精實方案（駐軍消費人口大幅減少）、兩岸關係、金馬安撫條例終止後的治安與海防、中央與地方關係（面臨精省後台灣二十一縣市的資源競爭）。
（六）縣府編制尚未完備，比照台灣各縣市尚缺文化中心、環保局、社會局、計畫室、消防局、農業局、資訊中心等一級單位，且縣府人員缺乏進修與晉升管道。
（七）幅員遼闊（海域相當於台北至新竹範圍），人力不足。

三、馬祖的特色與潛力（相較台灣）

（一）人際關係緊密，利於凝聚共識，作爲台閩地區創新性方案的實驗基地，如城鄉新風貌、社區總體營造、聚落保存、小班小校、終身學習、社區大學、垃圾分類、資源回收、離島建設條例。
（二）福州經濟圈的地緣優勢，可扮演貨物吞吐樞紐、經貿投資、經營管理中介、農漁業合作。
（三）閩東文化與戰地特色，未來可發展高級觀光服務業、渡假島嶼、福州佳

餚、海水養顏療程、聚落保存。

四、馬祖重點發展策略

（一）精省後，中央（及台灣省）人才與資源重點支援馬祖，如醫事人力（公費醫師、教學醫院）、設置國家級風景特定區、教師研習中心。

（二）人力素質的提昇，可透過發展遠距教學、台馬人員交流、策略性引進優秀人才方式達成。

（三）積極充實地方自有財源，如港埠建設、定港直航、經貿特區、酒類、農漁產的特色化、觀光收益。

（四）策略發展非官方的第三部門，如閩東交流基金會，推動聚落閒置民宅信託管理經營、廢棄軍事營區整頓再利用、觀光建設發展、農漁產業經營等。

五、短中長各階段發展目標

（一）近程目標（89 至 92 年度）

機場興闢（北竿、南竿）、國內商港、直昇機坪、水源開發、電力電信、環島路網、觀光建設與招商

（二）中程目標（93 至 96 年度）

福州貨物吞吐、高水準渡假基地、列嶼生態與戰地觀光、醫療升級、籌建南北竿大橋、推動規劃東西莒跨海大橋、加強閩東經濟投資、促進閩東文化交流

（三）長程目標（97 至 100 年度）

福州經濟圈物流樞紐、閩江口海域資源營運中心、國際級的觀光渡假島嶼、閩東文化的傳承重鎮

六、部門發展計畫

共分總體發展部門等十四大部門，部門目標詳見第一章第三節。

七、各鄉發展定位與構想

（一）南竿鄉

發展定位：

- 福州經濟圈的貨物吞吐與資訊交流樞紐

- 馬祖地區的政經文教中心
- 台馬海空交通轉運節點
- 強調產業、文化、戰地的渡假基地

發展構想：

- 興建南竿機場，暢通台馬交通
- 興建福沃國內商港與經貿特區
- 設置旅遊服務中心及解說設施
- 推動傳統民居保存及再利用
- 推展海灘、海域遊憩休閒
- 提昇商業及觀光服務業品質
- 加強水源開發，穩定軍民用水

（二）北竿鄉

發展定位：

- 定港直航下的糧食集散中樞
- 發展列嶼觀光的旅遊服務中心
- 台馬空運轉運中心
- 推展社區參與及聚落保存的文化列島

發展構想：

- 北竿機場跑道東移並延伸，暢通台馬交通
- 推動傳統聚落保存及文化觀光
- 推展海灘、海域遊憩休閒
- 提昇觀光及商業服務業品質
- 加強水源開發，穩定軍民用水

（三）莒光鄉

發展定位：

- 強調生態、文化、戰地的觀光離島
- 扼守台海最前線的國防重地
- 生產無污染水產的定置漁業基地

發展構想：

- 發展直昇機空運，暢通台馬、離島交通
- 興建猛沃碼頭
- 增設觀光解說設施並開闢景點
- 獎勵民間投資興建觀光設施
- 推動聚落保存及文化觀光
- 建立徒步賞景的旅遊形態
- 研發高品質、無污染的沿岸養殖

（四）東引鄉

發展定位：

- 全力發展海釣休閒與戰地特色的渡假基地
- 扼守台海最前線的國防重地
- 福州經濟圈的輔助深水港

發展構想：

- 發展直昇機空運，暢通台馬、離島交通
- 改善中柱港岸上設施
- 增設觀光解說設施並開闢景點
- 推動東引酒廠觀光及民營化
- 推展海釣、海域遊憩休閒
- 提昇商業服務業品質
- 加強水源開發，穩定軍民用水

八、推動時程步驟

（一）分三階段，共十二年執行，粗估經費約新台幣三百三十餘億元。

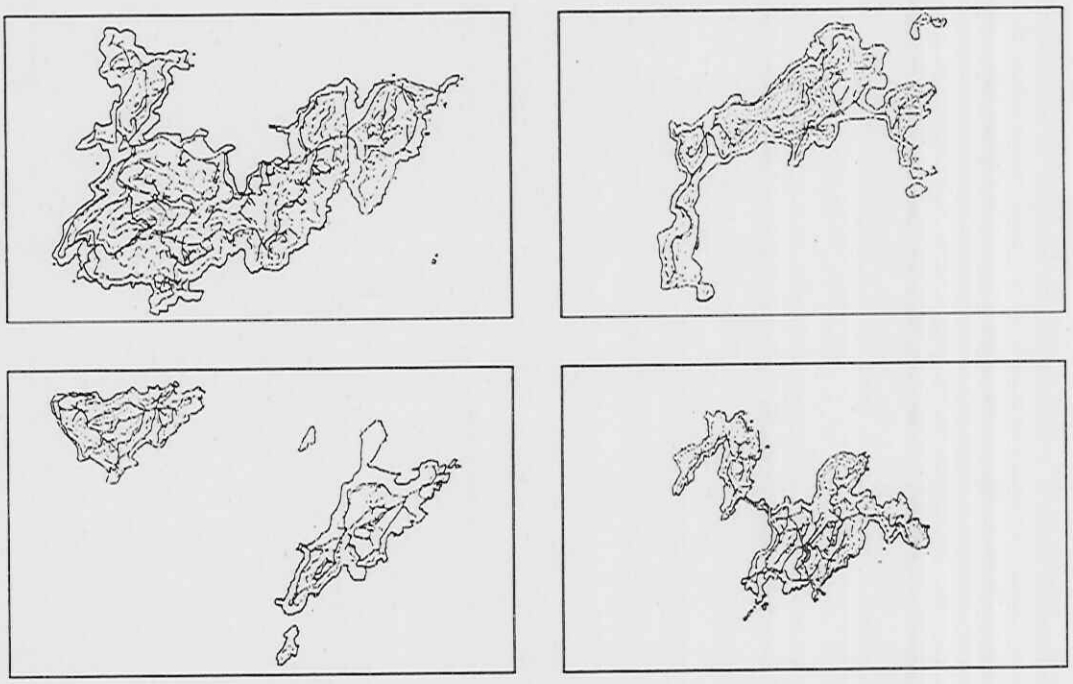
（二）定期檢討修訂（約三至四年）。

（三）配合離島建設條例。

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第一章　總體發展部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　計畫特性

壹、計畫緣起

一、計畫緣起

「縣綜合發展計畫」爲縣區域內之長期發展的具體指導計畫，藉以整合地方的軟硬體建設，避免部門間資源投資的浪費；配合區域空間的功能重整，引領公私部門的積極參與，並力使資源的重分配符合民眾的利益。因此，於民國七十五年全國行政會議決定，由內政部會同台灣省政府，協助各縣市積極辦理，並研訂〈縣市綜合發展計畫實施要點〉，及十二年長期工作計畫，藉以陸續辦理各縣市綜合發展計畫。馬祖地區自民國八十一年解除戰地政務後，積極推動各項現代化的公共建設，並特別研擬五年綜合發展方案，將至民國八十七年度終止，爲使日後縣政發展仍能加以貫徹延續，特配合國土發展架構，擬定連江縣綜合發展計畫，並先期完成八十八至九十一年度之近程計畫，以延續目前推動中及構想中之重大建設。本報告書則依據行政院經建會之指示，根據連江縣未來十二年的發展需求，擬定短中長程的整體發展計畫內容，以作爲地方發展的指導依據。

由於臺灣的國土空間因應全球經濟的再結構，業已產生明顯的巨變，而〈省縣自治法〉的施行，更已凸顯出地方自治時代的來臨。依據經建會所草擬的國土開發計畫構想中，擬對臺灣目前三段式的空間計畫位階（即「臺灣地區綜合開發計畫」→「區域計畫」→「都市計畫法」、「非都市土地管制」），簡化爲「國土綜合開發計畫」→「縣市綜合發展計畫」，以縣市綜合發展計畫爲主要核心，作爲銜接上位的國土開發構想，以及地方實質建設計畫（如都市計畫、山坡地開發）的指導依據，大幅提昇縣市綜合發展計畫的法令地位。

貳、規劃目標

一、全縣發展指導綱領的擬定

透過規劃過程的實踐，整合縣民、專家及政府的意見，協調各層級政府不同規劃單位的計畫與力量，規劃出合理可行的「連江縣綜合發展計畫」，以做爲本縣未來長期發展之指導綱領。

二、縣長的施政藍圖

經由縣府、鄉公所、及學術單位綜合計畫的充分激盪，由下而上共同完成地方建設的指導藍圖，作爲縣長施政的主要依據，使計畫具有持續性，不致因地方行政首長任期的限制而中斷。

縣綜合發展計畫與一般計畫最大的不同，在於這是一個經由縣府與地方動員，以及學術規劃單位共同完成的計畫，綜合發展計畫不僅是地方建設發展的指導藍圖，更是地方行政首長施政的主要計畫，是個可實踐的計畫。

三、地方發展共識的凝聚

透過不斷協調、溝通、討論的基層地方共同參與，擬具全縣的發展方向、構想、建設計畫，以及各鄉的巡迴座談，用以凝聚地方的發展共識。

縣綜合發展計畫的另一特點，在於計畫的過程強調基層地方的共同參與，計畫的內容正是縣府日常業務的延伸，計畫的目標也正是來自地方發展的共識。縣綜合發展計畫不同於一般閉門造車式的計畫，因爲有地方的觀點，使得計畫的可行性高。

四、動態回饋的地方發展計畫

經由本規劃案的實質操作，研究縣市綜合發展計畫之規劃觀念及方法，並累積研究成果，以期對未來台灣整個國家建設的發展，和地方自治的實踐，有具體的分析建議。

參、規劃工作方針

一、整合各級政府部門計畫，協調計畫的完整性，並針對未來的十二年內可能的實質行動提供指導。

二、研擬縣政發展的建設方針，並擬定每四年度的近程、中程、長程的實施方案。

三、就國土綜合發展計畫、馬祖生活圈發展構想、離島建設條例、縣長競選政見等相關議題，提出具體建議與可能的修正方案。

四、提出縣長施政計畫之可行方向與建議。

五、開展觀光、產業、交通運輸、土地使用、教育、文化、地方行政、財政、環保、衛生醫療、社會福利、警政消防等工作領域，做爲部門計畫之重點項目。

六、透過規劃單位、縣府同仁、地方社區等在規劃過程中的合作，逐步將規劃成果轉化爲「府內施政計畫」的工作策略。

七、針對連江縣離島生活圈的特性，嘗試與目前立法與中央政府所推動之「離島建設條例」做一結合。

肆、階段工作重點

一、第一階段

（一）形成工作團隊

行政院經建會、連江縣政府、台大規劃成員，共同形成規劃工作團隊，以促進規劃過程與縣政實務的互動。

（二）資料收集整理

蒐集調查各有關基本資料，以建立資料資訊系統，供規劃作業及分析討論時使用。

（三）總體分析

針對連江縣之自然環境、歷史脈絡、經濟發展、社會變遷、地方行政等基本屬性，配合上位計畫、相關法令、與意見調查資料，對發展做整體性的分析，並闡明各部門規劃意義。

（四）縣政發展目標與基本策略之草擬

針對前續之發展課題，參考民眾意願、民意代表建議、專家意見、上位計畫，草擬縣政發展之目標與基本策略。

二、第二階段

（一）界定發展課題

對個別部門（包括如產業發展、土地使用、交通運輸、住宅、環保、地方財政、社會文化、教育問題、觀光休閒等）的發展現況、相關計畫、執行情形、與發展潛能進行分析，以剖析該部門之問題、需求、與可導正的方向。

（二）草擬計畫構想

依據各部門之規劃目標及策略，參酌上位計畫、民眾意願、及專家意見，草擬計畫構想，並提出短、中、長程之發展方向與施政計畫。

（三）彙整部門計畫

綜合前續成果，完成計畫之整體形式（即目標、政策、行動方案、行動準則、回饋機制），並舉辦部門協調會、綜合協調會，就計畫構想與施行方案做深入探討。

（四）按計畫及協商討論結果，擬定短中長程實施方案架構。

（五）邀集府內規畫作業小組成員及各相關單位，舉辦第一次期中簡報。

三、第三階段

（一）具體研擬短、中、長程建設實施方案計畫內容

就第二階段發展出的建設實施方案繼續深入檢討修正，並參酌縣政發展目標與區域發展需求，擬定短、中、長程建設實施方案。

（二）形成空間整體發展架構

就區域未來發展趨勢，與連江縣可開發潛能，形成全縣空間整體發展架構，成爲未來十二年發展的主要藍圖。

（三）擬定鄉鎮市綜合發展建設構想

包括各鄉未來發展定位，與都市計畫檢討修訂時的指導原則。

（四）可發展地區與限制發展地區之基本構想原則提出

配合未來國土綜合開發計畫架構，嘗試提出連江縣可發展地區、限制發展地區之基本構想原則。

（五）召開馬祖未來發展研討會

針對馬祖未來整體發展構想，邀請地方意見領袖，以及旅台鄉親、台灣專家學者等，徵詢各方意見，做最後修正參考。

（六）召開第二次期中簡報。

四、第四階段

（一）舉辦部門協調會

就三階段發展出的建設實施方案繼續深入檢討修正，並參酌縣政發展目標與區域發展需求，與中央、福建省府相關單位協商，以確定計畫的可執行性。

（二）期末簡報、撰寫報告書

綜合各階段之具體成果，完成整體之書面報告，並進行期末簡報與協商會。續根據簡報與協商結果，完成報告書定稿。

伍、規劃意義

一、規劃過程之挑戰

（一）呼應以民為主的地方自治需求

1.馬祖地區長久以來作爲臺灣的戰略前線，地方自治未能充份落實。

2.戰地政務解除後，民眾不耐於地方低度發展，民怨不已。

3.軍民關係處於微妙的互動關係，駐軍是當前地方經濟主要的命脈，但軍事管制也相對限制了地方發展的潛力。

（二）積極迎向全球經濟再結構與兩岸關係劇烈變動的新挑戰

1.馬祖的發展定位深受全球經濟再結構與兩岸關係所影響，不易準確掌握未來的遠景。

2.由於列嶼地區資源匱乏，主要物資多賴外界補給，使得馬祖目前仍大量仰賴台灣本島的各項支援，惟民生物資部份已仰賴對岸的補給。

3.馬祖扼福建閩江口，緊鄰閩北重鎮福州及長樂機場，對岸經濟發展的轉型將改變閩江口的地位。

（三）離島空間關係的劇烈再結構中

1.馬祖地區主要四鄉五島間的關係正劇烈變化中，受台馬航線、駐軍、觀光等不同發展誘因而改變中。

2.公共資源目前明顯集中於南竿及北竿，東西莒、東引兩鄉相對之下成爲邊陲的邊陲，發展落差加劇。（例如民國八十五年底莒光鄉被台電遴選爲核廢料儲存場的可能地點之一，即象徵地方民眾對發展遲滯的不滿。）

3.南竿正積極推動建設新中型機場中，未來連江縣主體的南北竿地區，將有更自主的發展空間與地方特色，可以思考更周延的發展遠景。

陸、上位計畫與相關政策

一、跨世紀國家建設計畫

（一）計畫核定時間：民國八十六年一月二十三日。

（二）計畫範圍：

除涵蓋既有的經濟、社會、文化、科技、環保及交通建設外，舉凡與國力提昇攸關所不可或缺的法治、國防建設，乃至對外與兩岸關係，均將納入其中，具體擬訂未來十年的發展方向及目標，明示未來四年的發展目標、個別重

要建設計畫及政策措施。

（三）國家建設總目標定位

提昇國家競爭力、增進國民生活品質、促進永續發展，成爲現代化已開發國家。

（四）現代化建設藍圖

1.自由開放的經濟體系：典章制度完備的現代化經濟社會，生產效率充分發揮的自由化經濟體系。

2.研究創新的科技發展：基礎科學與產業技術同步提昇，科技研發、應用體系健全，台灣成爲「綠色科技島」。

3.多元精緻的教育文化：自由化、彈性化、多元化與資訊化的教育發展，成爲中華文化的新中原。

4.公平和諧的法治社會：廉明、有公信的服務性政府，成熟、有秩序的新效率社會。

5.舒適安全的生活環境：永續發展的生活、生態環境，社會福利及安全制度的確立。

6.廣受敬重的國際成員：全面參與國際社會，國際地位提昇；扮演地球村模範成員，回饋國際社會。

（五）政策構想

1.加速經濟轉型：健全經貿法規、充實基礎建設、推動國土改革。

2.推動科技創新：加強科技創新、推動教育改革。

3.厲行政府再造：推動行政制度改造、強化行政觀念革新、加速政府職能調整。

4.改善生活品質：落實社區總體營造工作、健全社會安全制度、改善生活環境。

5.健全法治建設：健全法治制度、推動司法改革、維護社會治安。

6.增進兩岸關係：營造互信互惠的兩案關係、強化多元開展的經貿關係、加強實務參與的國際關係。

（六）全方位建設--發展方向與策略

1.經濟建設

（1）維持經濟穩健成長。

（2）加速推動經濟自由化、國際化。

（3）促進產業升級。

（4）健全財政金融。

（5）落實推動公共建設。

（6）確保資源永續利用。

（7）完成公營事業民營化。

2. 交通建設

（1）建立快捷國內外運輸網。

（2）加強軟體交通建設。

（3）規劃、建設休閒遊憩設施。

（4）獎勵民間參與交通建設。

3. 科技建設

（1）規劃科技資源有效利用。

（2）建立高科技發展體系。

（3）運用科技引領國家邁向現代化。

4. 文教建設

（1）推動教育改革。

（2）提高人力素質。

（3）建立社區文化。

5. 社會建設

（1）促進財富分配公平。

（2）健全社會福利。

（3）提昇醫療保健服務。

（4）均衡城鄉發展。

（5）促進國土資源有效利用。

（6）維護公共安全。

（7）敦風勵俗建立祥和社會。

6. 環保建設

（1）加強環境保護。

（2）加強生態保育。

（3）改善生活環境。

7. 法治政治建設

（1）提高行政效率。

（2）落實建立文官制度。

（3）勵行民主憲政。

（4）推動司法革新。

（5）推動法務革新。

（6）推動陽光政治法制化。

（7）加強維護社會治安。

8. 國防建設

（1）持續執行國軍任務及組織調整，精進部隊組織與結構。

（2）更新武器設備，提昇總體戰力。

（3）加強「全民國防」共識，建立完善的動員制度。

（4）加強與學術及研究機構合作，強化國防工業，並參與民間重大科技計畫。

9. 對外及兩岸關係

（1）積極參與國際組織。

（2）擴大回饋國際社會。

（3）循序發展兩岸關係。

（4）加強推動僑務工作。

二、國土綜合開發計畫

（一）核定時間：民國八十五年十一月十八日准予備查。

（二）計畫年期：民國八十九年為計畫目標年。

（三）規劃範圍：包括全台灣地區及金門、馬祖。

（四）計畫目標年：民國一百年。

（五）規劃理念

1.尊重市場力量，建立有效率的發展機制。

2.保障國土開發的公平性。

3.落實永續發展的理念，強調生活、生產與生態環境並重。

4.落實地方自治，提昇地方政府及民間參與國土發展的份量。

（六）計畫目標與開發策略

1.生態環境的維護--確保自然資源的永續發展

（1）對環境資源作總體性的掌握，以建立全國性生態資源資料體系，並作爲各地區自然環境管理計畫擬訂之依據。
（2）劃設限制發展地區以維護生態環境及自然資源，並依據各生態分區的敏感性以及適宜性等級，劃爲不可開發區及條件發展區，准許不妨害該區資源特性之使用，並透過績效標準管制其發展強度。
（3）自然資源的永續利用，如水資源之保育與合理分配、能源節約。並加強污染防治，以確保資源之品質。
（4）落實「永續發展」理念於產業、都市發展、交通建設及資源利用。

2.生活環境的改善--建設台灣為高品質的生活環境

（1）提高住宅質與量。
（2）充分提供各項公共設施。
（3）積極辦理都市開發，改善生活環境品質及都市景觀。
（4）建立戶外遊憩及都會區森林、綠地系統，整體規劃開發，以增加遊憩機會，並提昇休閒遊憩品質。

3.生產環境的建設--建設我國為自由開放的經濟體

（1）建設台灣爲亞太營運中心。
（2）配合國際化、自由化、及高科技化，調整產業結構及區位。

4.針對當前居住、公共設施及產業發展用地供需失衡問題，提出因應對策及具體改善措施。

（1）在實質規劃與執行上，推動發展許可制。
（2）在土地使用管制上釋出農地轉供其他目的使用。

（3）適當處分公有土地以支援產業發展。
（4）對配置厭惡性設施建立適當之救濟措施。
（5）健全土地稅制，促進地方財政及土地有效利用。

5. 重建國土空間秩序，促進區域均衡及調和城鄉發展。

（1）推動生活圈建設。
（2）加強投資建設。
（3）改善發展緩慢地區之發展條件，採據點發展策略，引進適合地方發展產業，以扶植地方發展。
（4）設置區域及地區分支機構，分散行政管理機能。

（七）未來發展遠景

1. 永續及平衡之生態環境

（1）重要環境敏感地維護。
（2）永續利用自然資源，尤其是水、土地資源，應充分並穩定的供給生活、生產所需。
（3）提供廣泛的親水、親山環境及普設自然中心。

2. 高品質之生活環境

（1）完善的生活圈建設。
（2）優質的環境品質。
（3）易行的運輸。
（4）合宜價位的住宅。
（5）優美的城鄉景觀。

3. 高效率之生產環境

（1）適時提供價格合宜的產業發展用地。
（2）創造公私參與的高效率通訊網路與水、塾等公共設施齊備的科技產業環境，提昇產業競爭力。
（3）塑造高品質的投資環境，吸引外國企業與資金。

4. 有秩序之國土空間架構

（1）國際階層：亞太營運中心（包括製造中心、海運轉運中心、航空轉運中心、金融中心、電信中心、媒體中心）。
（2）全國階層：西部成長管理軸、東部策略發展軸及離島振興區。
（3）區域階層：北部都會帶（包括基隆、台北、桃園、中壢、新竹與頭份）、中部（包括豐原、台中、中興新村、彰化與斗六）、南部都會帶（包括嘉義、台南、高雄及屏東市）。
（4）地方階層：劃分爲宜蘭、基隆、台北、桃園、新竹、苗栗、台中、彰化、南投、雲林、嘉義、新營、台南、高雄、屏東、連江、花蓮、澎湖、馬祖、金門等二十個生活圈。

（八）國土經營管理的目標

1.有效利用國土資源。

2.公平享有開發利益，落實開發者付費。

（九）國土經營管理的策略

1.釋出農地，支援生活、生產所需，及發揮開放空間功能。

2.推動發展許可制及適度運用區段徵收與市地重劃。

3.處分公有土地支援工商發展。

4.厭惡性（排斥性）設施整體規劃配置，並建立適當之獎勵措施。

5.健全地方財政與促進土地利用。

6.其他（建立不動產專業簽證制度，成立土地裁判機關或法庭，強化土地使用監視制度，建立土地儲備制度，徵收關聯費提供一定比例作平衡受發展限制及未變更使用地區之利益差距）。

（十）限制發展地區之管理及救濟

1.限制發展地區除爲維護保護標的所需之必要開發行爲外，禁止一切新的開發行爲，惟攸關國防安全之軍事設施及國家重大建設，經環境影響評估對保護標的不致造成顯著危害者，不在此限。此外，對於現有使用有違該保護目的者應予改善。

2.限制發展地區宜依其特性與適宜性，再予細分爲保護區及條件開發區，依條件開發者以對保護標的不致產生顯著負面影響爲限。

3.基於「受益付費、受害補償」之原則，被劃爲限制發展地區的土地所有人，可利用「發展許可制」所建立之土地使用變更回饋金制度予以救濟，並對配合保育目標從事保育工作者予以獎勵。

（十一）可發展地區之管理--發展許可制之建立

1.內涵

發展許可制之內容，視規模大小與機能，區分爲規劃許可、開發許可、建築許可等三個階段。

2.程序

（1）公私團體及個人針對計畫發展地區提出「發展計畫」，申請「發展許可」；發展計畫應包括事業發展計畫及實質性綱要計畫。

（2）地方政府及區域計畫委員會，依據該地區發展總量，考量發展計畫對社區與自然環境的影響，並獲得開發者提供必要的公共設施及回饋的承諾後，核予「規劃許可」，准許該地區變更土地使用分區，並限期提出「開發許可」。

（3）開發者規劃發展地區之公共設施的興闢及基地配置等「開發計畫」，提出

申請「開發許可」，取得該地區土地開發執照，限期完成土地開發。

（4）地方政府於開發者完成有關設施建設、繳納關聯費及滿足許可條件後，核予「開發許可」，該地區准予編定適當用地。

（5）用地變更後，開發者應限期提出「建築許可」申請。否則取消其變更，恢復原來土地使用。

3. 建立發展許可制之配合措施

（1）應有層次分平之計畫體制。

（2）建立審查原則。

（3）建立受益負擔制度。

（4）建立關聯費制度。

（5）控制未申請開發許可土地之使用強度。

（十二）規劃及執行體系

未來國土規劃及執行體系，建議爲「國土綜合開發計畫」指導「縣市綜合發展計畫」。

1.國土綜合開發計畫：爲最高政策性指導計畫，以指導中央及地方公私部門之開發建設工作。

2.縣市綜合發展計畫：由直轄市、縣市政府負責規劃，包括都市及非都市土地使用計畫，陳報上級主管機關核定後實施。

3.區域計畫：仍予維持，惟爲解決特定問題如水源保護、垃圾處理等，由目的事業主管機關，擬訂功能性的特定區域計畫付諸實施。

4.都市計畫：原則上政府將不主導擬定發佈實施都市計畫，亦無都市土地與非都市土地之分，在縣市行政轄區內，除已劃設之限制發展地區，或依區域計畫擬定特定地區開發或保育計畫外，均可透過發展許可制，進行開發或再開發，公私團體及個人均可提出發展許可的申請。，開發者須自行提供或建設必要的公共設施，並承諾必要的回饋。

三、馬祖生活圈發展策略

（一）擬定機關：行政院經濟建設委員會。

（二）各生活圈發展方向

1.改善基礎設施，均衡各圈公共設施水準

2.建立社會服務設施體系，提昇生活品質

3.妥善利用地方資源，活化地方經濟

4.建立便捷運輸網路，提昇運輸品質

5.整體規劃設置環保及厭惡性設施

第二節 現況分析

連江縣位於台灣島外的西北西隅，西側隔閩江口、連江口及定源灣與中國大陸羅源縣、長樂縣遙遙相望；本縣轄區主要由列嶼組成，星羅棋佈於閩江口外。縣境極北爲東引島北岸，極南端東莒島林幼礁南岸，極東爲北竿鄉峭頭礁東岸，極西爲南竿鄉津沙村西岸，幅員形狀爲東西窄、南北狹長，綿亙長達100公里，相當於台灣島基隆至新竹的距離。全縣陸地面積28.8平方公里，陸域面積狹小，居台閩地區各縣市之末。

連江縣由列島所組成，包括東引、西引、亮島、高登、小坵、大坵、北竿、南竿、西莒、東莒，共計十個主要島嶼，其餘尚有黃官嶼等諸多小島。列島中以高登島距中國大陸北茭半島最近，僅隔九公里。

連江縣的開發約始於元朝，當時馬祖地區即與大陸福州沿海往來密切，大約至明清之際陸續有倭寇盤據，爾後福州沿海漁民移入定居；早期馬祖地區的歷史發展完全是以漁民及海事作業者爲主，也因此在馬祖地區遺留有相當豐富的漁業文化，如澳口聚落、古道等。但隨著戰地政務實施後，馬祖與大陸貿易關係中斷，加以人口大量外移台灣，許多舊聚落、歷史遺跡因缺乏使用與維護而逐漸損毀。

連江縣爲全台閩地區唯一以福州語系爲主的縣市。居住人口中除部份閩南人，與隨國民政府遷台而來的外省籍人士外，大多爲祖籍長樂、羅源的福州沿海居民。

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份，長期受限於地理與自然資源條件，各項公共工程與建設發展顯較其他縣市遲緩，環境景觀資源卻因早年戰地政務時期的大量開發而有明顯的地貌改變。惟連江縣特有的列嶼景觀特色與前線戰地設施，相較於台灣本島因過度的開發而逐漸顯露的紊亂與擁擠，連江縣的天然島嶼美景與戰地風光，仍益發顯得格外特殊與可貴。

壹、社會組成特性

一、人口組成與變動

（一）人口變遷

1. 民國60年以前——人口成長的高峰期：馬祖列島位於閩江口，居民多自福建沿海遷移而來。自民國38年因國共分治，馬祖地區與福州沿海的往來關係中斷後，人口即因自然增長而成長，至民國60年達最高峰，人口爲17,088人，主要集中於南竿地區。

2. 民國60年至83年——人口低度成長與開始外移期：由於大量人口向台灣遷徙，且因馬祖地區逐年駐軍減少，產業日趨蕭條，青壯人口外流，導致生育人口減少，人口逐年減少。在此期間，人口數從16,750減至5,566人。

3. 民國83年以後——人口回流與穩定期：生育率下降及人口外移造成總人口總數下降，至此階段達到穩定，人口因台馬交通改善及馬祖地區大量建設所提供的就業機會而有回流的情形，同時開放大陸三等親來馬定居，以及因選舉

因素增加之幽靈人口，也是導致人口不正常快速成長的原因。

（二）人口分佈

當地住民人口分佈以南竿島最多，超過四千餘人，佔連江縣近一半人口（約52.70%）；第二集中地區爲北竿鄉，約一千餘人；第三級地區包括東引鄉、莒光鄉，千人上下。

就人口密度來看（不包括駐軍人口），連江縣人口密度最高者爲南竿鄉，其次依序爲北竿鄉、莒光鄉、東引鄉。

表 1-2-1 民國86年各鄉人口概況表

鄉別	人口數	平均人口密度（每平方公里人數）
南竿鄉	4437	426
北竿鄉	1869	333
莒光鄉	1337	285
東引鄉	776	204
合計	8419	293

資料來源：連江縣統計月報要覽，民國八十六年

（三）出生率、死亡率

馬祖地區的出生率大約有三個明顯的階段變化，民國60年屬於高出生率階段，出生率維持在2.31%至5.46%，民國61年起隨著大量青壯人口外流，出生率下降至0.22%至0.90%，民國76年後出生率則又回升，自1.13%至1.53%不等，顯示自然增加率趨緩且趨於穩定。

馬祖地區的死亡率變化相當劇烈，除了和人口遷徙有關外，其餘原因似仍待調查，馬祖地區死亡率曾有低至0.07%（民國69年），但也有高至1.61%（民國45年），但大抵而言，馬祖地區的死亡率近年來控制在0.5%至0.7%的水準，每年死亡人數約在30至40人左右。由於出生率仍大於死亡率，扣除不正常的遷徙，馬祖近年來的人口應呈現增加才是。

二、縣民教育程度

（一）整體教育程度：縣民主要以接受高中職（30.9%）及國小教育（26.9%）爲主，接受過高等教育比例不在少數（11.0%）。6歲以上人口平均11.0%受過高等教育，30.9%受過中等教育，40.1%受過國民教育，9.27%不識字。相較之下，受過高等教育及中等教育的人口比例，尚高於同屬偏遠地區的台灣省花蓮縣、台東縣，因此縣民的教育程度高是馬祖地區重要的人力資產。

（二）高學歷人口增加迅速：隨著戰地政務時期赴台進修深造的縣民陸續返馬，馬祖地區高學歷的人口有快速增加的趨勢，以大專以上的人口比例言，民國70年的比例爲3.72%，目前則爲11.0%，顯示高學歷人口成長迅速。

三、產業人口

（一）全縣就業人口：至民國81年底止，主要集中於三級產業較多，佔67.3%，二級產業人口較少，僅佔9.1%。由就業人口趨勢變遷分析，一級產業人口逐年下降，目前爲23.6%，三級產業人口整體呈現上升趨勢，且數量逐漸成爲最主要的就業別。

（二）各鄉就業別分佈：以南竿鄉就業人數最多，佔全縣的59.0%，北竿鄉次之，佔19.4%。各鄉主要就業人口仍集中於三級產業，農業人口以北竿鄉佔全鄉人口最高，達31.7%，製造業則以東引鄉佔全鄉人口最多，有14.0%，主要和東引酒廠有關。

四、家戶所得

平均全年每戶經常性收入793,236元，較全臺灣省平均值888,101元低。

五、縣民車輛持有特性

（一）車輛持有率成長率高：民國86年中車輛登記總數達2909輛，排除機車以外之車輛持有率爲每千人133輛，排名約爲台閩地區第三低左右的縣市。然而，相較於其他地區近年車輛持有率成長趨緩甚至負成長的趨勢，連江縣車輛持有率卻以更高成長率攀升。目前以小客車爲例，車輛總數是民國80年底的2.56倍，成長相當迅速。

（二）機車普及化、小客車高成長：民國71年至86年間機車輕重型車佔全體車輛總數所佔比例由89.9%略減至67.4%，顯示輕重型機車成長速度不若小客車顯著。同期間小型車（含小客車及小貨車）數量中，所佔比例卻由2.6%升至23.24%，顯示小客車增加的幅度較大。

七、縣民休閒活動

週六日放假時間，縣民最常從事的活動，爲看電視或看錄影帶，休息、修養，以及拜會親友、鄰居、聊天等活動，不常從事戶外參觀旅遊活動。

八、縣民健康狀態

（一）十大死因：詳見衛生醫療部門。

（二）特殊病症：詳見衛生部門分析。

九、未來人口成長

人口推估是綜合發展計畫中相當關鍵的因子，因爲人口的消長關係著公共設施的分配與效益，也關係著可發展的市場潛力。馬祖地區長年受到軍事管制，加以腹地狹小，就業機會有限，水資源不足等眾多因素，導致人口大量外移，近年來，連江縣四鄉五島實際居住人口維持在大約六千人左右。

馬祖地區早年被列爲國防的最前線，大量的駐軍成爲馬祖人口構成中的一大特色。由於兩岸關係逐漸緩和，以及國軍兵源的減少，近年來馬祖地區實際的駐軍人數已較以往減少許多。粗略估計目前駐防兵力約在一萬人左右。

就整體發展趨勢判斷，馬祖未來將朝向觀光方向發展，因此觀光客所形成

的流動人口也是影響地方公共建設分配的重要關鍵，特別是有關水資源的調節。

有關馬祖未來人口的推估，許多專案的委託計畫中均有所分析，可綜合整理如下：

（一）馬祖地區水資源整體開發報告（民國八十七年三月）

該報告分析各島民國60至80年人口資料，採用都市計畫人口、對數迴歸法、自然成長法等不同模式推估民國100年之人口，並將結果作合理判識及修正後，推估各島未來的人口如下。

表1-2-2　馬祖地區各島民國100年人口推估

島別	當地居民	觀光人口	國軍部隊
南竿	4323	53984	7000
北竿	1575	30848	3000
西莒	532	3856	2500
東莒	357	5784	2000
東引	858	1928	4000
合計	7645	96400	18500

資料來源：中國農業工程學會，1993，馬祖地區水源開發規劃報告

（二）馬祖地區公共給水計畫規劃報告（民國八十四年六月）

其中民國八十四年六月定案的「馬祖地區公共給水計畫規劃報告」中，曾援引民國45年至78年馬祖各鄉之人口資料，分別運用算術平均法、線性增加法、幾何平均法等三種數學推估模式，預測馬祖未來的人口總數，結果均出現人口持續減少的發展趨勢，至民國101年時三種預測模式推估出的總住民人口分別是1225人，0人，2599人。惟此推估方法及數據連該計畫的委託規劃單位均未能接受，認為其未考慮日後開放觀光及完成馬祖地區綜合開發計畫後的有利因素。

「馬祖地區公共給水計畫規劃報告」經參考馬祖歷年人口成長概況，以及相關觀光建設與交通建設發展狀況後分析，至民國100年時，馬祖地區之總人口約為316,780人，其中流動人口（觀光客）124,100人，佔39.2%，固定人口（居民以及駐軍）192,680人，佔60.8%。

表1-2-3　　馬祖地區民國100年人口推估

單位：人年

島別	居民	旅客	駐軍
南竿	3964	64500	7000
北竿	2041	32300	3000
西莒	453	7500	2500
東莒	305	4900	2000
東引	917	14900	4000
合計	7680	124100	18500

資料來源：新環工程顧問，1995，馬祖地區公共給水計畫規劃報告

貳、空間與環境發展分析

一、民間藝術

連江地區民俗藝術表現以閩東文化藝術最爲突出，各列嶼均有其特殊性。表現在物質形式包括廟宇節慶時的裝飾、彩繪、禮器、祭品；另一突出風格之民間藝術表現則爲住宅及聚落空間的文化形式，包括住屋本身及相關的裝飾，如門口香爐的泥塑、花崗岩體的雕刻圖紋、亂石疊砌法等。

新近的藝術表現，則以攝影和繪畫爲代表。包括醫生攝影者楊綏生，旅西的油彩畫家曹楷智等，都有不錯的表現，特別在題材創作上，大量選擇以馬祖爲背景的表現方式，成爲馬祖地方藝術活動的重要代表。

除此之外，文學表現也相當傑出，包括台灣十大青年新詩創作者謝春福等。

二、地方藝文活動與展演空間

（一）藝文活動概況

1.地方政府舉辦之藝文活動

連江縣教育局與社教館是主要統籌單位，全國性活動以每年全國文藝季爲代表。地方性活動靜態方面以展覽活動、影片欣賞與講座爲主；動態方面以音樂、戲劇、舞蹈表演爲主。因展演場所集中南竿鄉，觀眾亦以當地居民或北竿鄉爲多。而文藝季活動近兩年均巡迴於各島舉行，稍微平衡外島地區藝文活動較不均的現象。

2.研習課程

（1）地方政府主導的研習課程：主要授課內容是以花藝、民俗技藝等爲主，舉辦場地以社教館爲主，因此學員的來源也多來自南竿地區。

（2）學校開辦課程：國小實施較普遍。配合鄉土文化教學、開放課程及課外活動時間，由校方安排相關課程，並有相應教材輔助。

（3）以地方文化協會或藝文組織、藝文人士發起的講習課程：如陀螺、編織研習，風箏之旅研習，茶藝文化推廣，藝術石展，台灣新銳電影展，旅西畫家歸鄉展等。

（二）展演空間

1.連江縣社教館及相關場地：主要展演空間均集中於南竿鄉，以社教館演藝廳及展覽館使用最頻繁、活動類型最多樣，全縣性或大型活動也多在此舉辦。縣政府前的介壽廣場也經常是大型戶外遊藝活動或選舉政見發表的會場。

2.其他展演空間：南竿鄉的介壽館、北竿鄉的中正堂等國軍室內集會場所，是連江縣較大型的展演空間，唯設備較爲老舊，展出精緻的現代藝文活動即受到限制。連江縣社教館則以社會教育功能爲主，也辦理假日文化廣場活動及社會教育。除南北竿地區以外的外島莒光鄉和東引鄉的展演設施相當貧乏，室內表演場所仍仰賴軍方，而學校、寺廟廣場、碼頭等空間，在舉辦展演活動時扮演重要的角色。

3.目前正在興建或規劃的展演空間：正斥資裝修南竿介壽館中。

三、公害

（一）空氣污染

1.空氣監測與品質：全縣目前尚未裝設有全自動監測站或人工監測站。而根據南竿機場、南竿海水淡化廠等環境影響評估所做測得的資料顯示，連江縣空氣品質佳，優於環保署訂定的空氣品質標準。

2.固定污染源：目前固定的污染源主要來自各垃圾場的露天焚燒，不過在衛生掩埋場相繼設立啓用後，馬祖的固定污染源將逐漸減少。

3.移動性污染源：主要來自機動車輛。以例行監督查核汽機車排氣，及加速淘汰老舊車輛爲治標方式。

（二）水污染

連江縣尚未設置家庭污水下水道，一般家庭及軍營污水直接排入水庫集水區，已造成主要水庫如勝利水庫的優氧化現象。部份聚落的家庭污水逕行排放，也造成日常用地下水的污染。而農作物施肥與除蟲劑施放、養雞污水排放仍是污染源之一。

（三）噪音污染

北竿大道機場爲馬祖地區最主要的噪音源，噪音量雖未嚴重妨礙鄰近居民生活安寧及身心健康，但由於現正進行跑道東移及延伸計畫，未來將引進較大型的機種，因此設置噪音監測系統有其必要。此外，連江縣目前道路噪音及工業噪音並不嚴重，但娛樂營業場所噪音，特別是KTV近來頻遭聚落居民反映。

四、廢棄物處理

（一）一般廢棄物：

目前各鄉之垃圾主要採用簡易掩埋方式處置，其中外島正發包建設標準的衛生掩埋場中。

1.南竿鄉：

目前採垃圾場位於復興村監理所下方，採簡易方式掩埋，並加設有檔牆，避免垃圾外溢至海面或澳口。由於垃圾屢有燃燒造成惡臭，成爲地區重要的空氣污染源，且因使用壽命短，不符合南竿發展之所需，目前已計畫興建小型焚化爐一座，預計每日可處理二十噸一般廢棄物。

2.北竿鄉：

北竿鄉垃圾場位於板里附近之后浪坡，緊鄰海邊山坡上，目前處理方式爲傾倒焚燒，灰燼及垃圾極易被風吹起或下雨時被沖入海中，垃圾滲出水則直接滲入海裡，局部污染當地海域。

3.西莒島：

西莒垃圾場位於打鐵爐瀕臨海邊附近一個坡度極大之自然斜坡上，採傾棄焚燒方式處理一般廢棄物，垃圾滲出水、灰燼及部份垃圾均直接流入海中污染當地海域。

4.東莒島：

東莒垃圾場位於九指沃附近靠海之自然斜坡上，依地勢爲山凹處，下雨時爲附近集水區之自然出水路，故垃圾及滲出水極易被沖入海裡污染海域。

5.東引鄉：

東引垃圾場位於南邊之老鼠沙附近，緊鄰海邊山坡上，目前處理方式爲露天傾棄焚燒，垃圾極易被推落或下雨時沖入海中，滲出水則直接滲入海裡，局部污染當地海域。

(二)醫療廢棄物：

連江縣醫療廢棄物產量不多，目前均經消毒碾碎後，與一般廢棄物掩埋處理，未來待南竿垃圾焚化爐興建後，將朝向焚化的方式處理醫療廢棄物。

五、體育設施

馬祖地區的體育設施主要以各島戶外之運動場爲代表，各國中小並有操場可供一般體育活動進行，由於先天環境的限制及早年戰地政務時期管制地方的水上運動，因此體育活動以籃球最爲普遍，較具全國知名度的運動項目則以角力爲代表。

體育設施方面，連江縣立體育場（福澳運動場）及縣立體育館均位於南竿島，爲最具規模的體育場地；另外尚有各島之運動場、國中小學操場等零星分佈。

第三節　整體發展目標與定位

壹、發展目標

(一) 總體發展：四鄉均衡，五島並進

(二) 農漁業：生態農業與休閒漁業的示範基地

(三) 工商業：戰地形象商圈與福州經貿樞紐

(四) 土地使用與公用設備：整備基礎建設與地域風格

(五) 住宅與社區：村村有特色的總體營造

(六) 交通運輸：海陸空多管暢通的台馬、離島運輸

(七) 環境保護：落實環境衛生與資源回收

(八) 觀光發展：凸顯戰地特色與閩東文化的另類觀光

(九) 社會福利：建立以需求主體為導向的福利輸送網絡

(十) 衛生醫療：充實醫事人力，改善緊急後送

(十一) 教育發展：中小學社區化，推動終身學習

(十二) 文化發展：地域文化的重建與振興

(十三) 財政與地方行政：財政開源節流、健全行政組織為民服務

(十四) 警政與消防：加強治安與消防，守望相助

貳、連江縣未來發展定位

一、推動福州經貿升級的新介面

（一）以馬祖緊扼閩江口的特殊地緣關係，運用台馬人才、資金、資訊、科技的優勢，以馬祖爲介面（或跳板）影響整個福州經濟圈下一世紀的經貿發展。

（二）善用福澳國內商港深水碼頭的裝卸能量，作爲福州港的替代外港，解決福州港因河砂淤積影響航運的貨物吞吐問題。

（三）扮演福州經濟圈貨物進出的吞吐樞紐，規範自由貿易、定港直航的兩岸實質互動，促進馬祖與閩江流域的人員、貨物、資訊交流。

（四）階段性的推動馬祖民間資金對福州經貿的投資，加強對馬商有利的權益保障，共同開發福州、閩東的經貿藍圖。

（五）發展定港直航，合法引進閩東物資，充實馬祖生活資源，並供應臺灣穩定平價貨源。

二、閩江口海域的經營者

（一）推動全球、兩岸的漁業資源保育，共同復育閩江口漁業資源。

（二）確保馬祖海域的公海安全，引進保七海上警察，加強海域巡查，維護公海航道秩序。

（三）推動海域遊憩，發展海釣、賞鳥、親水等各項生態旅遊。

三、奠基戰地與閩東特色的國際渡假列嶼

（一）奠基戰地與閩東文化特色，發展馬祖列嶼成爲國際渡假島嶼。

（二）發展有特色的戰地觀光，吸引國際人士與福建民眾前來觀光。

（三）經營極具特色的閩東建築與澳口聚落，發展聚落觀光，凸顯馬祖列嶼的文化與建築特色。

四、積極進取的優質生活島嶼

（一）完備公共建設，提振居住環境品質，創造優質的生活居住空間。

（二）推動環境保護，倡導生態農業，朝向發展低汙染的生態島嶼。

（三）建立終身學習的新生活觀，提昇居民的心靈視野，建立馬祖爲生活的淨土。

參、馬祖發展階段性目標

一、近程目標（89-92年度）：改善台馬交通，均衡四鄉五島基礎建設

（一）北竿機場跑道東移延伸與飛安改善。
（二）新建南竿中型機場。
（三）以福澳碼頭爲主的國內商港。
（四）興建各島直昇機坪。
（五）各島碼頭設施改善。
（六）各島水源開發與蓄存。
（七）加強公共給水。
（八）推動電力開發。
（九）促進電信改善與升級。
（十）道路軟硬體改善。
（十一）推動觀光建設。
（十二）進行觀光招商。
（十三）推動外島綠化。
（十四）發展視訊醫療。
（十五）強化緊急醫療。
（十六）推動各島焚化爐。
（十七）加強警力配置。
（十八）加強各島運動休閒設施開闢。
（十九）推動改善各島展演空間。
（二十）改善喪葬設施。
（二十一）產業輔導振興。
（二十二）加強海上治安維護。

二、中程目標（93-96年度）：發展島嶼生態與文化觀光，促進閩東、台馬交流

（一）扮演福州經濟圈的貨物吞吐要衝。
（二）臺灣、閩東的高水準渡假基地。
（三）發展大坵、小坵、高登、亮島的生態與戰地觀光。
（四）爭取設置大學分校。
（五）推動醫療升級。
（六）籌建南北竿跨海大橋。

（七）推動規劃東西莒跨海大橋。
（八）加強閩東經濟投資。
（九）促進閩東文化交流。

三、長程目標（97-100年度）：自主的生態觀光島嶼，閩江口的經貿特區

（一）福州經濟圈的物流樞紐。
（二）閩江口海域資源管理的營運中心。
（三）國際級觀光渡假島嶼。
（四）閩東文化的保存與振興重鎮。

肆、發展策略

一、配合建設臺灣成為亞太營運中心，推動各島空運（固定翼飛機、直昇機）計畫，改善運輸通訊軟硬體系統等。

1.台馬空運中心：以北竿大道機場及南竿中型機場爲主要樞紐。

2.台馬海運中心：南竿福澳碼頭爲主的國內商港。

3.直昇機轉運中心：四鄉五島各設一處直昇機坪。

4.休閒輕航機場：各澳口、主要碼頭（配合設置浮動碼頭）。

5.電信中心：無地理區隔，未來視兩岸電信直撥，爭取延伸既有光纜至大陸對岸。

二、調整產業結構及區位

1.因應加入世界貿易組織（ＷＴＯ），調整農牧漁業及加強農村建設。

2.配合產業結構轉變及產業升級，發展定港直航，推動經貿特區建設。

3.引進高水準觀光服務業，積極推動觀光事業發展。

三、落實四鄉五島生活圈建設構想

1.建立社會服務設施體系，提昇生活環境。

2.興闢公共設施。

3.妥善利用地方資源，引進產業，活絡地方經濟。

4.建立便捷運輸網路，提昇運輸品質。

四、提供合宜價位住宅，創設優良聚落環境

1.獎勵空屋修繕再利用。

2.提供合宜價位之住宅。

3.積極創造具安寧舒適，完善公共設施的住宅社區。

五、建設便捷的交通網路

1.台馬整體海空運輸系統規劃。

2.地區離島間海空運輸系統。

3.各島次生活圈運輸系統。

4.聚落水陸運輸系統。

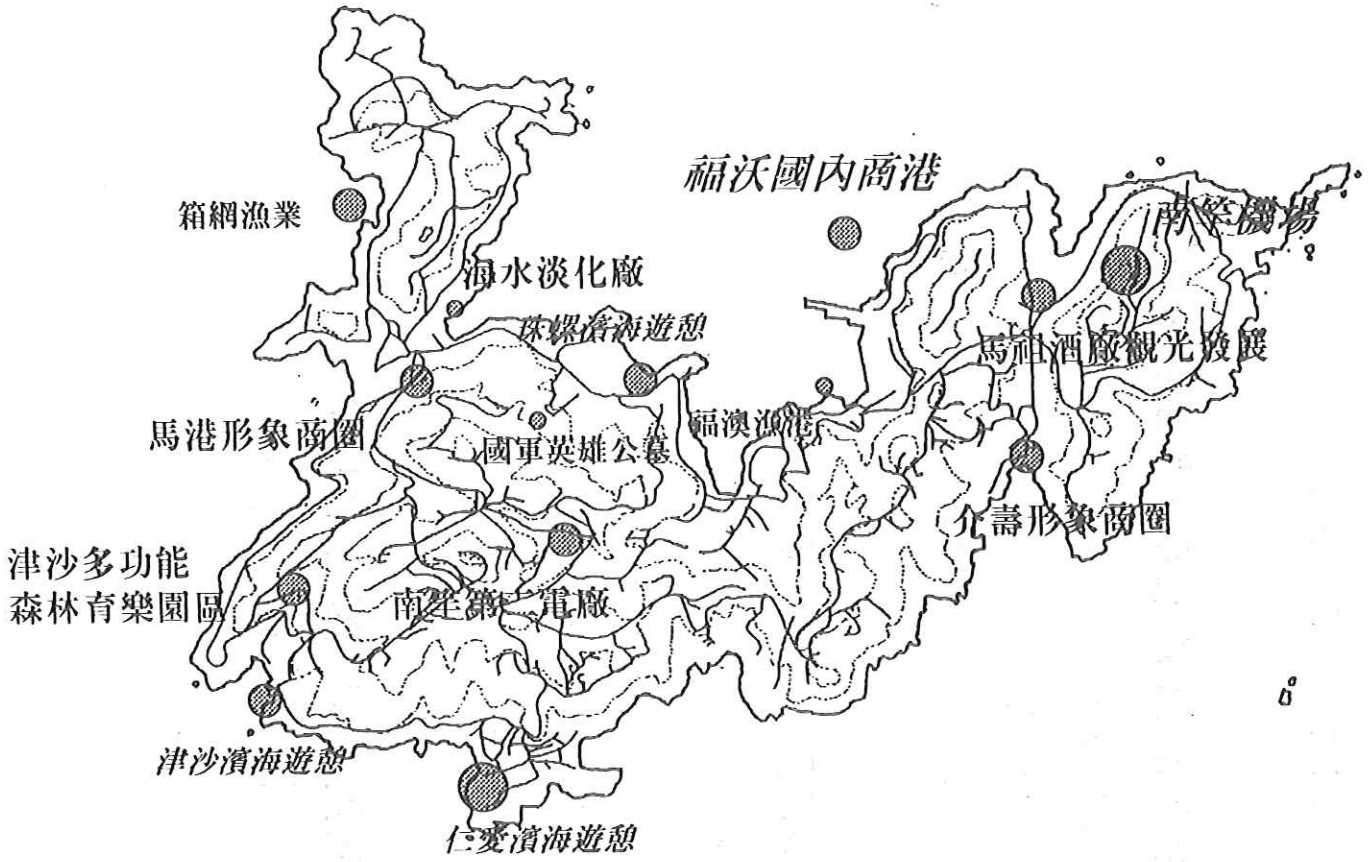
六、落實「永續發展」的理念

1.建立馬祖地區的生態資源資料體系。

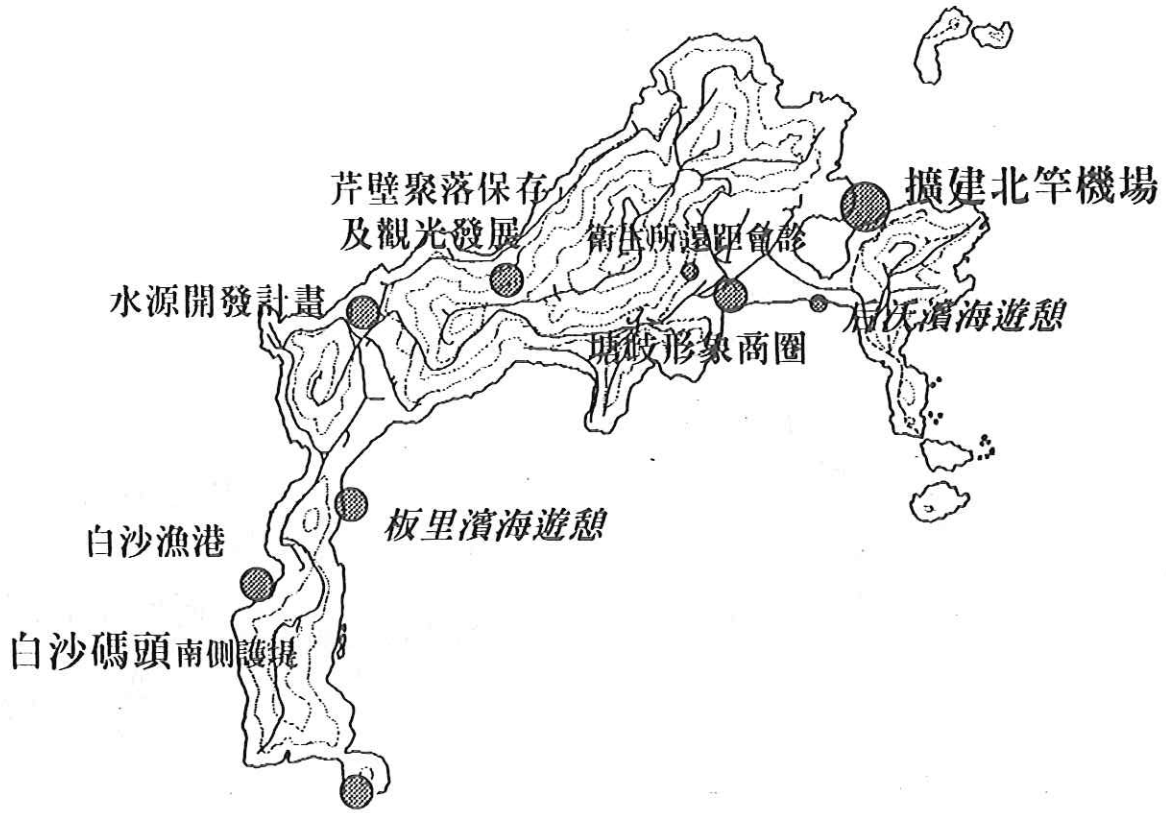
2.健全土地使用規劃及管理。

3.合理分配水資源。

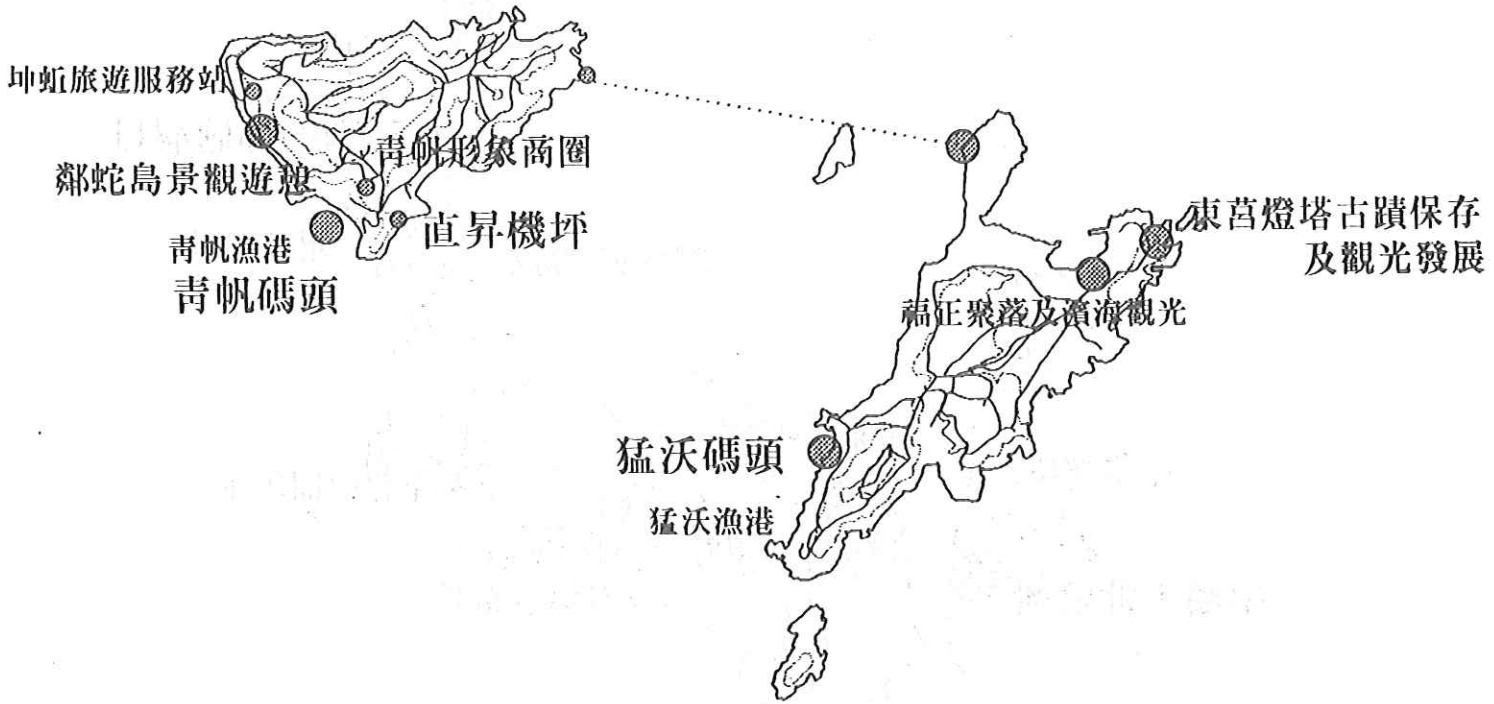
南竿鄉重大發展構想圖


福沃國內商港
南竿機場
箱網漁業
海水淡化廠
珠螺濱海遊憩
馬祖酒廠觀光發展
馬港形象商圈
福澳漁港
國軍英雄公墓
介壽形象商圈
津沙多功能
森林育樂園區
南竿第二電廠
津沙濱海遊憩
仁愛濱海遊憩

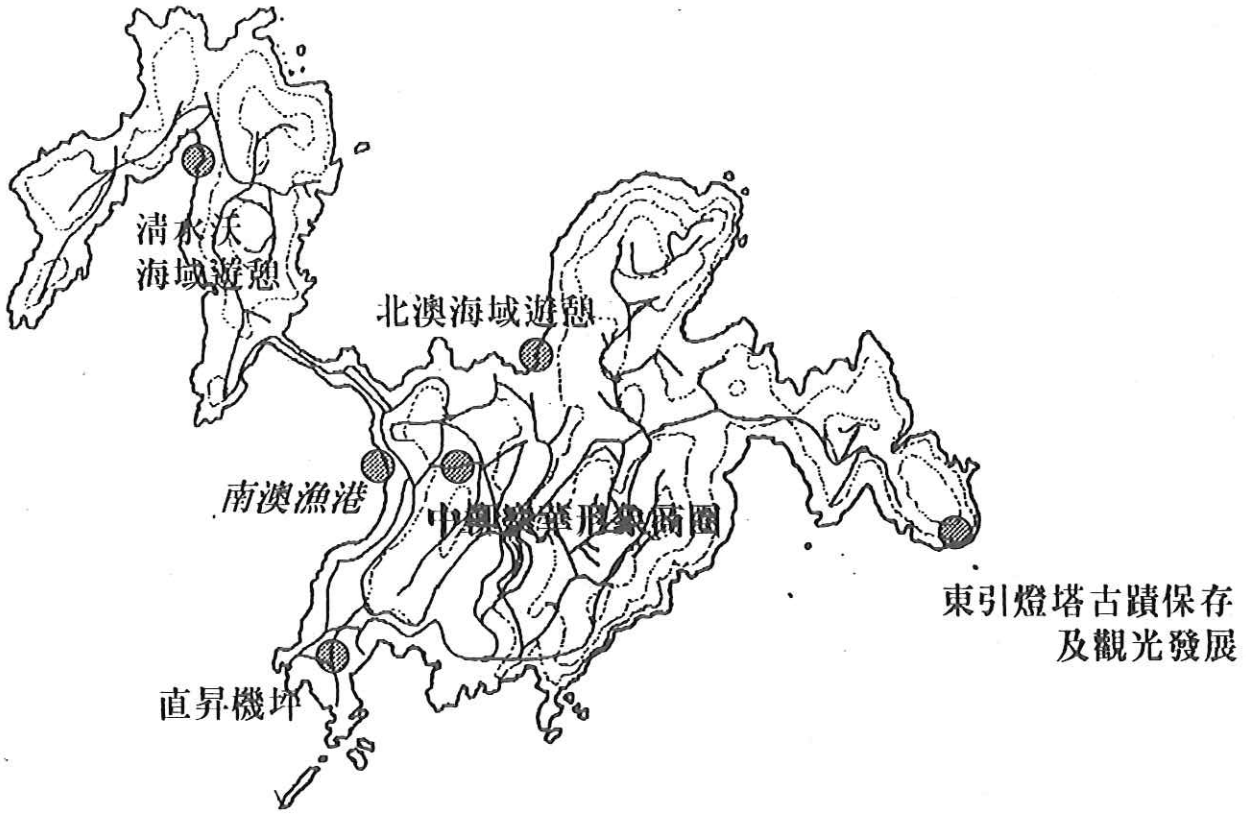
北竿鄉重大發展構想圖


芹壁聚落保存
及觀光發展
擴建北竿機場
衛生所遷建會診
水源開發計畫
馬祖濱海遊憩
現代形象商圈
板里濱海遊憩
白沙漁港
白沙碼頭南側護堤
跨海大橋可行性評估

莒光鄉重大發展構想圖


坤虹旅遊服務站
青帆形象商圈
鄰蛇島景觀遊憩
直昇機坪
青帆漁港
青帆碼頭
東莒燈塔古蹟保存
及觀光發展
高正聚落及漁海觀光
猛沃碼頭
猛沃漁港

東引鄉重大發展構想圖



肆、人口發展政策

一、人口變化特質分析

人口是地方發展的關鍵，人口的多寡關係未來公共設施的配比，人口的素質也關係未來地方發展的品質。馬祖地區自實施戰地政務政策以來，人口即大量流失，早年自然增加率高於社會增加率，人口得維持穩定的成長，並於民國六十年左右達最高峰，計有17,000餘人，此後即因人口大量外移台灣，而致人口銳減。目前人口約八千餘人，係戰地政務終止後，人口大量增加的最高峰。

一般討論人口與設施分配的關係，都會列入固定人口和流動人口，而以馬祖地區特殊的發展背景，流動人口其實包括了駐軍、營建業者、以及探眷者和觀光客，其中又以駐軍人口最多，粗估約在18,500名左右，由於駐軍輪防接替頻仍，約每年餘即代謝一批，而配合國軍實施的精實方案，駐軍人口也在銳減中。其他營建業者流動人口，以承包地區建設工程的包商和工人爲主，停留時間依工期而定，這些外來人口甚且包括大陸籍、東南亞籍人士，人數不多，除南竿外，各島僅約數十人。其他觀光客近年因飛航因素，以及地區觀光服務尚未齊備，人數也相當有限，釣客較多，集中於東引地區。

綜觀馬祖近年來的人口變化及其特徵，可以歸納如下：

（一）產業長期萎迷蕭條，是導致馬祖地區人口不振的主因。地區固定人口近六成是公教人員，顯示政府在此的行政和教育投資，反而是促使民眾願意續留馬祖的主因。

（二）馬祖近年駐軍人口持續縮編，以及駐軍返台休假次數頻仍，業已導致地區零售商業存續構成危機。特別是政府加強查緝兩岸走私，限制大陸產製的農產加工品、手工藝品進口台灣，對地區特產業打擊甚大，產業缺乏可立足生機，人口成長不易。

（三）各村人口不一，形成強者越強，弱者越弱的兩極化現象。人口特別集中的村落，如山隴、馬港、塘岐，聚落機能與公共設施完備，人口也保持相對穩定，但如津沙、梅石、坤坵等聚落，則因人口外流至僅存零星餘戶，人氣渙散，發展更爲困難。換言之，公共設施的完備性與否，與人口能否穩定留居，有一定關係。

（四）馬祖地區現有人口稀少，因此任何特定的變局或誘因，都會導致人口不正常的消長，例如民國85年莒光鄉因台電考慮設置核廢料處置場、86年底因縣議員和鄉長選舉，導致局部地區人口不正常的增多。

（五）流動人口多寡未來將影響馬祖公共設施的配比關係。特別是水電資源，當季節性觀光客湧入時，容易造成資源的高承載而枯竭。

二、人口成長發展策略

依據馬祖地區現有人口進行推估，由於社會移出人口過高，以及婦女生育率的降低，馬祖人口將呈穩定的減少。因此歷年縣府委託的個別計畫，針對人口部份都傾向於較樂觀的推估，例如觀光人口的成長等，來膨脹馬祖地區的人口數，並合理化一些公共建設的增加規模。

基本上，馬祖地區仍有成長的空間，人口增多，特別是專業人才的培養，有助於完備地區的各項機能，例如醫療、資訊，都因爲較缺乏足夠的專業人才而難以提振。因此，關於馬祖的人口成長，我們傾向於主張，階段性的穩定成長，以及高素質人力的培育與策略引進。

馬祖地區的人口發展策略，建議如下：

（一）計畫性的培育地區專業人才，提昇人力素質

1.馬祖地區人口應走向精兵制，重質的提昇，而非短期量的提昇。

2.透過保送與甄試制度，持續培育地區所需的專業人才，包括醫療人才、電腦資訊專才、行銷企劃專才、地景建築專才、社會福利人才等。

3.進行地區現有人才的專業編組，有計畫的結合終身學習教育，培育既有社區有潛力人才具備專業技能和知識。

4.擴大辦理台馬人才的交流，包括縣府行政人員、學校教育人員、醫事人員等，經由台馬地區人才的交流，擴大縣境內專業工作人員的視野。

（二）縣府委託工程計畫進用一定比例馬祖籍人士

1.未來廠商參與馬祖地區工程競標，應視工程或計畫的性質，盡可能雇用馬祖地區人才，增加地區人才就業機會以及返鄉可能。

2.編造地區人才的資料庫，包括旅台的鄉親與就讀青年，供廠商謀才時參考。

3.定期對馬祖地區現有人才的發展近況進行瞭解掌握，主動交換工作或事業發展資訊，提供人才更上層樓的機會。

（三）鼓勵地區民間人士參與縣政建設

1.馬祖近程發展階段，處於大量建設階段，包括建設、觀光、產業、環保方面都有大量業務開展，縣府可視計畫性質，有計畫培育地區優秀人士，籌組專業人才，集資成立公司，參與地區縣政建設。

2.建立「以計畫栽培人才，以建設換取技術」的觀念，利用綜合發展計畫政府的大量補助計畫和經費，逐漸培育地方人才和技術，透過台馬兩地的交互合作，提昇縣境內人才的素質和技術能力。

（四）延攬台灣特定優秀人士駐馬

1.延攬優秀的台灣特定人士，特別是對馬祖發展有所助益的人士來馬定居，或短期停留，增加馬祖人才文化的活絡。例如退休的醫師、藝術家、教授、程式設計師、政治人物等。

2.發展類似大學駐校藝術家的模式，建立延攬來馬人士與馬祖地區民眾的有效互動，提昇馬祖民眾的視野，也藉由來馬人士豐沛的資源網絡，成爲日後馬祖發展的重要助力。

（五）加強軟體福利服務，促進旅台鄉親返馬定居

1.策略性的發展小班小校的高品質教育、公立托兒服務、老人居家護理、社區終身學習教育等，台灣無法做到的高品質福利服務措施， 吸引旅台的鄉親，以及認同馬祖發展理念的台灣人士，來馬定居。

2.馬祖地區學校、行政單位、醫療單位，應不受人數的減少而縮編，以穩定民眾的福利服務，避免人才流失。

（六）策略性招商，吸引外地業者在馬設立營業據點

1.針對航空公司、觀光業者、建設業者，進行策略性招商，針對未來馬祖市場的可期性，鼓勵相關業者來馬開設營業據點。

2.鼓勵業者家小遷居馬祖，以家庭的凝聚力增加業者長期停留的意願，並刺激馬祖地區人口的成長。

第四節　計畫實施年期與經費

本計畫共計十四個部門，共分十二個年度，近、中、長程分階段推動實施。考量推動執行能力與政府補助經費，未來執行時可視下列情形酌予調整計畫的執行序列與規模：

（一）　政府相關部會年度補助經費。
（二）　地方發展的階段性需求。
（三）　兩岸發展關係與大陸政策。
（四）　相關配合計畫執行情形。
（五）　地方財政與民間投資參與情形。

表1-4-1　綜合發展計畫推動期程與經費

單位：新台幣千元

部門別	近程	中程	長程	合計
農漁業	630,000	454,000	458,000	1,542,000
工商業	325,000	230,000	140,000	695,000
土地使用與公用設備	3,173,000	2,020,000	1,290,000	6,483,000
住宅與社區	195,000	235,000	200,000	630,000
交通運輸	5,770,000	10,190,000	2,410,000	18,370,000
環境保護	456,400	248,400	248,400	953,200
觀光發展	316,000	243,000	8,000	567,000
社會福利	506,000	382,000	252,000	1,140,000
衛生醫療	281,600	141,200	141,200	564,000
教育發展	391,000	418,000	90,000	899,000
文化發展	486,000	174,000	161,000	821,000
財政及地方行政	45,800	4,800	4,000	54,600
警政及消防	164,500	120,000	80,000	364,500
合計	12,740,300	14,860,400	5,482,600	33,083,300

農漁業部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
馬祖地區加強農業試驗及推廣計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣農業改良場	89～100年度	72,000
馬祖地區生態有機農業示範推廣計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣農業改良場	89～100年度	30,000
馬祖農業機械推廣計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣農業改良場	89～100年度	18,000
馬祖列嶼野生動植物資源調查及保育復育計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣農業改良場	89～100年度	32,000
馬祖農業推廣輔導計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣農會	89～100年度	36,000
馬祖加強農業產銷及特產品開發計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣農會	89～100年度	48,000
馬祖林業（造林育林及綠美化）發展計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣農業改良場	89～100年度	120,000
馬祖畜牧業發展計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣農業改良場	89～100年度	60,000
馬祖漁業發展及漁源培育計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣政府建設局	89～100年度	120,000
第三期漁港建設方案計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣政府建設局	89～100年度	780,000
馬祖漁產加工品輔導生產計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣政府建設局	89～100年度	120,000
馬祖漁業輔導改進計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣政府建設局	89～100年度	106,000

工商業部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央 主管單位	縣府 主辦單位	實施年期	預計經費 （千元）
馬祖各鄉形象商圈發展計畫	馬祖地區	經濟部	連江縣政府 建設局	89～96 年度	100,000
推動工商登記管理電腦化計畫	馬祖地區	經濟部	連江縣政府 建設局	89～90 年度	3,000
定港直航特區推動計畫	馬祖地區	經濟部	連江縣政府 建設局	89～96 年度	120,000
產業經營人才培訓計畫	馬祖地區	經濟部	連江縣政府 建設局	89～100 年度	24,000
福澳碼頭經貿特區開闢計畫	南竿鄉	經濟部	連江縣政府 建設局	89～100 年度	300,000
輔導特色商品生產計畫	馬祖地區	經濟部	連江縣政府 建設局	89～100 年度	36,000
釀酒工作坊振興計畫	馬祖地區	經濟部	連江縣政府 建設局	89～100 年度	112,000

土地使用與公用設備部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
馬祖地區地理資訊系統建置計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～92年度	5,000
「村村有特色」基層建設計畫	馬祖地區	行政院農業委員會	連江縣政府建設局	89～100年度	2,000,000
馬祖地區都市設計管制計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～100年度	20,000
馬祖地區水資源開發及保育計畫	馬祖地區	經濟部	連江縣政府建設局	89～92年度	1,123,000
馬祖地區公共給水計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～100年度	1,000,000
馬祖地區污水下水道興建計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～100年度	1,000,000
馬祖地區供電改善計畫	馬祖地區	經濟部	台灣電力公司	89～100年度	1,000,000
馬祖地區電信改善計畫	馬祖地區	交通部	中華電信公司	89～100年度	80,000
加強獎勵民間投資興闢及認養公共設施計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～100年度	5,000
建立馬祖地區土地儲備制度	馬祖地區	內政部	連江縣地政事務所	89～100年度	100,000
介壽澳口填海造陸計畫	南竿鄉	內政部	連江縣政府建設局	89～96年度	150,000

住宅與社區部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
馬祖住宅發展基金設置計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～100年度	100,000
馬祖地區老舊建築物修繕暨再利用獎勵辦法	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～100年度	120,000
推動新世代馬祖厝民居計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	93～96年度	10,000
馬祖地區社區總體營造計畫	馬祖地區	行政院文建會	連江縣政府建設局	89～100年度	120,000
竿塘洋民居研究網絡設置計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	93～96年度	5,000
閩東民居研究中心設置計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	93～96年度	20,000
馬祖地區獎勵興建國宅、新社區計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～100年度	130,000
傳統民居多目標使用計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～100年度	120,000
現行購屋貸款辦法改善計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府建設局	89～92年度	5,000

交通運輸部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
南竿機場興建計畫	南竿鄉	交通部	連江縣政府建設局	89～92年度	2,000,000
北竿機場跑道東移及跑道延伸計畫	北竿鄉	交通部	連江縣政府建設局	89～92年度	600,000
南竿福澳碼頭擴建（國內商港）工程	南竿鄉	交通部	連江縣政府建設局	89～96年度	2,800,000
整建東莒猛沃碼頭及附屬設施工程	莒光鄉	交通部	連江縣政府建設局	89～92年度	90,000
整建各島碼頭及附屬設施工程	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～96年度	200,000
南竿介壽澳口交通開發計畫	南竿鄉	交通部	連江縣政府建設局	89～96年度	170,000
馬祖地區道路改善計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～100年度	800,000
增設各鄉停車場、停車格計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～96年度	150,000
離島海空交通建設與營運計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～100年度	600,000
爭取台馬空運航線票價補貼計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～100年度	40,000
南北竿跨海大橋興建計畫	南北竿地區	交通部	連江縣政府建設局	93～96年度	6,300,000
大坵、小坵、高登、亮島聯外運輸改善計畫	北竿鄉	交通部	連江縣政府建設局	91～96年度	300,000
東西莒跨海大橋興建可行性研究	莒光鄉	交通部	連江縣政府建設局	93～100年度	4,000,000
馬祖資訊網路基礎建設計畫	馬祖地區	行政院研考會	連江縣政府秘書室	89～92年度	20,000
馬祖軍港開闢計畫	馬祖地區	國防部	連江縣政府建設局	93～96年度	300,000

環境保護部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
加強環境教育計畫（永續經營觀念宣導計畫）	馬祖地區	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	30,000
南竿焚化廠操作營運計畫	南竿鄉	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	144,000
加強垃圾分類減量及資源回收計畫	馬祖地區	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	26,000
環境衛生維護計畫	馬祖地區	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	192,000
飲用水水體水質保護計畫	馬祖地區	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	60,000
海域監測計畫	馬祖地區	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	12,000
空氣污染防制計畫	馬祖地區	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	18,000
噪音污染防制計畫	北竿鄉、南竿鄉	交通部	連江縣衛生局	89～100年度	44,000
垃圾掩埋場改善及操作維護計畫	馬祖地區	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	120,000
第二垃圾掩埋場設置計畫	馬祖地區	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	300,000
加強環保衛生稽查計畫	馬祖地區	行政院環境保護署	連江縣衛生局	89～100年度	7,200

觀光發展部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
馬祖地區旅遊服務中心設置計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～96年度	75,000
馬祖地區旅遊解說指標暨觀景台設置計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～96年度	40,000
馬祖地區觀光服務業品質提昇計畫	馬祖地區	經濟部	連江縣政府建設局	90～100年度	14,000
南竿津沙、仁愛、珠螺海濱觀光渡假發展計畫	南竿鄉	交通部	連江縣政府建設局	91～96年度	60,000
南竿勝天公園－津沙－鐵堡景觀道路設置計畫	南竿鄉	交通部	連江縣政府建設局	90～92年度	18,000
南竿鄉多功能森林育樂園區設置計畫	南竿鄉	行政院農業委員會	連江縣政府建設局	93～96年度	15,000
北竿芹壁村聚落保存及觀光發展計畫	北竿鄉	行政院文建會	連江縣政府建設局	89～96年度	50,000
北竿坂里、塘岐、后沃沙灘海域遊憩開發計畫	北竿鄉	交通部	連江縣政府建設局	90～96年度	45,000
東引北沃及清水澳海域遊憩發展計畫	東引鄉	交通部	連江縣政府建設局	91～96年度	70,000
東引燈塔古蹟保存及觀光發展計畫	東引鄉	內政部	連江縣政府建設局	89～92年度	20,000
東莒燈塔及福正聚落觀光計畫	莒光鄉	內政部	連江縣政府建設局	89～92年度	20,000
西莒鄰蛇島周圍景觀設施設置計畫	莒光鄉	交通部	連江縣政府建設局	89～92年度	20,000
東引酒廠環境美化暨增設觀光設施計畫	東引鄉	交通部	連江縣政府財政科	90年度	20,000
獎勵民間投資興建國際級觀光渡假旅館	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～91年度	3,000
馬祖觀光據點委外經營管理計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～100年度	12,000
馬祖戰地特色海外旅遊招商計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	93～96年度	20,000
東莒大埔石刻古蹟保存及觀光發展計畫	莒光鄉	內政部	連江縣政府建設局	89～92年度	20,000
舉辦元宵繞境嘉年華會	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	93～96年度	10,000

秋桂山觀星台興建計畫	南竿鄉	交通部	連江縣政府建設局	91～92年度	10,000
車轍道及山徑維護整修計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～92年度	15,000
濱海閒置軍事碉堡營舍觀光再發展計畫	馬祖地區	交通部、國防部	連江縣政府建設局	89～92年度	8,000
爭取設置國家級風景區計畫	馬祖地區	交通部	連江縣政府建設局	89～92年度	2,000

社會福利部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣屬主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
馬祖地區殯葬設施改善計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府民政局	89～100年度	540,000
軍人公墓示範園區整建計畫	南竿鄉	行政院退輔會	連江縣政府民政局	89～92年度	80,000
馬祖綜合福利園區興建計畫	馬祖地區	內政部	大同之家	89～96年度	150,000
婦女福利服務中心設置計畫	南竿鄉	內政部	連江縣政府民政局	89～96年度	200,000
中低收入戶住宅供給及整修建計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府民政局	89～100年度	120,000
各鄉加強托育計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府民政局	89～100年度	50,000

衛生醫療部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
持續推動國民保健計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	120,000
持續推動醫事人力培育及加強醫事人員在職訓練計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	60,000
興建縣立醫院醫療大樓計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～92年度	120,000
衛生所設備及硬體設施改善計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	31,000
地區軍醫院支援連江縣整體醫療服務計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	22,400
台灣教學醫院支援連江縣整體醫療服務計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	30,000
連江縣視訊醫療發展計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	17,400
連江縣緊急醫療救護系統建置計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	120,000
加強重殘、老人、慢性病、孕產婦、嬰幼兒照護及心理衛生、精神醫療計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	18,000
加強地區防疫監測計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	18,000
加強食品衛生及食品檢驗提昇能力計畫	馬祖地區	行政院衛生署	連江縣衛生局	89～100年度	7,200

教育發展部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
連江縣遠距教學發展計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～92年度	12,000
連江縣教育網路軟硬體設置計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	20,000
連江縣資訊教育推廣計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	12,000
連江縣推動終身學習計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	12,000
推動中小學社區化計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	12,000
持續推動國民中小學鄉土教育計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	16,000
馬祖地區各級學校特色化推動計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	24,000
實施各校戶外教學計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	26,000
實施各校開放教育計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	12,000
充實特殊教育軟硬體設施計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	24,000
增設童子軍營地及設施計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～92年度	31,000
充實各鄉運動休閒設施計畫	馬祖地區	行政院體育委員會	連江縣政府教育局	89～100年度	200,000
新設南竿縣立體育場計畫	馬祖地區	行政院體育委員會	連江縣政府教育局	89～96年度	200,000
南竿室內游泳池興建計畫	馬祖地區	行政院體育委員會	連江縣政府教育局	89～92年度	40,000
爭取設置國立大學馬祖分校計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～96年度	10,000
拓展教師進修課程計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	18,000
設立教師研習中心計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～92年度	30,000
設置天文教學館計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	91～96年度	200,000

文化發展部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
籌建馬祖民俗文物館計畫	馬祖地區	行政院文建會	連江縣政府教育局	89～92年度	170,000
連江縣文獻委員會設置計畫	馬祖地區	內政部	連江縣政府教育局	89～100年度	50,000
台馬鄉土文化交流計畫	馬祖地區	教育部	連江縣政府教育局	89～100年度	60,000
充實各鄉展演設施計畫	馬祖地區	行政院文建會	連江縣政府教育局	89～100年度	240,000
加強閩東文化交流傳承及閩東文化交流基金會設置計畫	馬祖地區	行政院文建會	連江縣政府	90～96年度	40,000
馬祖傳統技藝、手藝、匠師培訓暨獎勵計畫	馬祖地區	行政院文建會	連江縣政府教育局	90～100年度	30,000
連江縣立文化中心設置計畫	馬祖地區	行政院文建會	連江縣政府	89年度	5,000
社區文化義工培訓計畫	馬祖地區	行政院文建會	社會教育館	89～100年度	6,000
馬祖地區紀念建築物指定、保存暨維護管理計畫	馬祖地區	行政院文建會	連江縣政府	89～100年度	200,000
馬祖文化意象歌唱錄影帶拍攝行銷計畫	馬祖地區	行政院文建會	社會教育館	90～91年度	10,000
馬祖日報編排電腦化暨網際網路化推動計畫	馬祖地區	行政院文建會	馬祖日報社	90年度	10,000

財政與地方行政部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
馬祖酒廠、東引酒廠推動公司化、民營化計畫	南竿鄉、東引鄉	福建省政府	連江縣政府財政科	89～90年度	10,000
加強稅捐稽徵及整頓規費計畫	馬祖地區	財政部	連江縣稅捐稽徵處	89～96年度	1,600
四鄉五島興建儲油設施計畫	馬祖地區	經濟部	連江縣政府財政科	89～96年度	中油編列
連江縣地方行政智庫儲備計畫	馬祖地區	研考會	連江縣政府人事室	89～100年度	6,000
連江縣行政資訊系統建置計畫	馬祖地區	研考會	連江縣政府秘書室	89～90年度	11,000
縣府員工加強在職訓練計畫	馬祖地區	研考會	連江縣政府人事室	89～100年度	6,000
推動完全電子化政府計畫	馬祖地區	研考會	連江縣政府秘書室	89～92年度	20,000

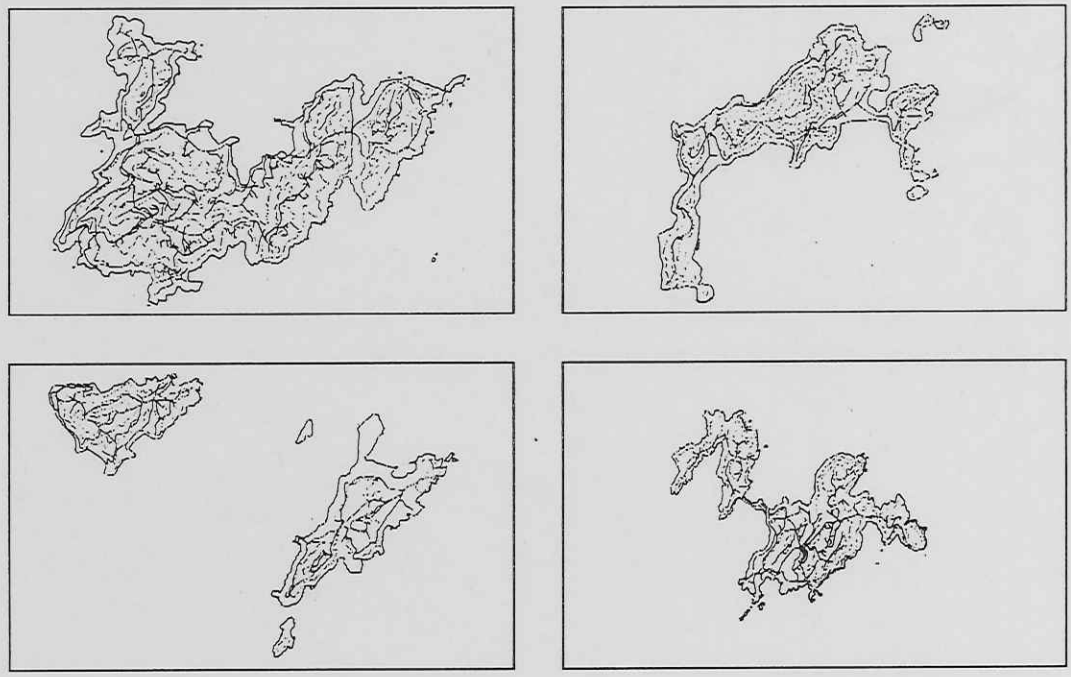
警政與消防部門實施方案一覽表

計畫名稱	實施地點	中央主管單位	縣府主辦單位	實施年期	預計經費（千元）
連江縣充實消防設施計畫	馬祖地區	內政部	連江縣警察局	89～100年度	240,000
連江縣警察局基層暨職務廳舍整建計畫	馬祖地區	內政部	連江縣警察局	89～96年度	120,000
連江縣警察局各分駐、派出所電腦終端查詢系統設置計畫	馬祖地區	內政部	連江縣警察局	90年度	1,500
連江縣警察局辦公室自動化計畫	馬祖地區	內政部	連江縣警察局	89～92年度	3,000

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第二章　農漁業部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、部門特性

一、緒言

農業經濟是地方活力的主要來源，也是民眾賴以維生的重要關鍵，地方的農漁業經濟若能充份得宜的發展，不僅創造民眾可觀的收益，也能提高生活環境品質，推動地方發展的周延性。在任何的縣市綜合發展計畫中，農漁業經濟總是地方發展最先被考量的部門，因爲整體的定位將決定農漁業的發展走向，而地方特有產業的發展潛力，也關係著縣市未來發展的定位。特別在即將邁向二十一世紀的關鍵時刻，全球經濟的再結構都在在關係著地方產經的走向，而作爲臺灣本島外最邊陲的縣份連江縣，如何能走出自己的產業特色，創造活絡的經濟發展生機，遂成爲產業部份的一大特性。

對於馬祖地區，農漁業相對之下較工業突出許多，有地緣的因素，也有歷史發展的原因。姑且不論歷史發展的結果，農業確實是連江縣早期最主要的產業類別。

二、農業特性概述

（一）臺灣農業特性

以農業發展爲例，現今台灣農業正面臨關鍵的轉型階段，一方面是農民所得偏低，農民要求更多保護；另一方面，又面臨國際自由貿易化的趨勢，加入世貿組織更使得國內的農產受到威脅。如何因應貿易自由化趨勢，在維繫臺灣整體產業的競爭力下，同時兼顧農民所得與福利，則是當今農業必須面對的課題。事實上，台灣農業的問題盤根錯節，是長久以來台灣經濟發展政策下的產物，因此，奢言純粹由現行農業政策中解決農業問題是相當困難，而是須由國家整體政策與社會配合一起解決。

臺灣的農業在整體產業發展過程中，由於一直受到以農養工政策的擠壓，農業本身的自主性低，且都是由上而下訂定政策，缺乏對區域的差異性加以考量，使得農業政策在地方徒成爲完成中央方案、幫農民促銷農產的單位，毫無地方農業政策與執行計畫的主導性。

也因此，臺灣農業在將加入世貿組織前夕，必須做一積極轉變，農業應由以前的提供農漁產的角色，隨著生態保育、文化休閒、自然食品需求等大增的情境，將農業由一個原只注重生產轉向爲：同時兼顧生活、生產、生態特性的三位一元化政策，包括農業產銷、生態保育、文化休閒、及推廣自然無農藥農作物、照顧農民福利的新事業，同時農政單位的業務也須同時做重新調整。

（二）連江縣農漁業特殊性

1.地區環境品質的重要元素

連江縣農漁業具有文化景觀、水源區林地保護、水土保持，都市造景、休閒農漁業的遊憩空間等多重功能，提供連江縣優美適意的環境品質。

2.地方傳統產業的主體

農業是連江縣早期重要的產業，農漁業幾乎是各鄉最傳統的產業及土地使用方式。

3.活化地方的關鍵

結合地方產業特色、資源與農業作整體性發展規劃，將是連江縣農漁業可能的走向。農業除了仍朝生產、拓展通路、建立品牌的方向進行外，還可將農業文化特色與旅遊休閒結合，提供農業經營者更實質的經濟改善。

4.供應臺灣地區良質蔬、果、漁、畜產的重要基地

連江縣整體的農產品產量雖不高，但部份產品在臺閩地區頗具重要性，如球莖類類作物便極具代表性。

5.早寒且多樣化的農漁業經營環境

連江縣緯度較台灣北，氣候早寒，且日夜溫差大，具農漁業生產與實驗的優勢；同時全縣無工業污染，是發展有機與生態農業的理想地帶。

第二節　發展現況

壹、發展現況

一、農漁業人口逐漸減少，發展式微。

（一）馬祖地區早年以漁撈賴以爲生，由於馬祖緊鄰世界三大漁場舟山群島，漁業豐富，但自民國六十年之後，漁業開始下滑，人口大量外移下，農漁業人口逐漸減少。近年在大陸漁船大量濫炸的情形下，漁業資源已嚴重枯竭。

（二）根據地區農漁業發展近況的調查，至民國八十四年底止，本縣共有農牧戶110戶，較民國七十九年時減少16.03%，漁業家數184家，五年來則略增1戶，顯示農漁業發展概況，農業已呈式微的頹勢，漁業則停頓。

（三）農業人口以南竿地區減少最多，達27.42%，北竿地區也減少11.54%，表示人口最主要的兩大島嶼都面臨農業人口大量銳減的現況。

二、農漁業日益高齡化、兼業化，年輕人口務農意願低。

（一）根據調查，馬祖地區目前從事農牧業的工作者平均年齡在53.52歲，表示主要的農事勞動耕作者，均集中於中老年人。

（二）漁業經營者的平均年齡爲49.53歲，較農業人口年齡略輕，表示漁業勞動較爲辛苦，因此生產者多半至一定年齡即退休或轉而經農。

（三）就農林漁牧業調查報告顯示，八十四年底連江縣農牧戶無人願意繼承農牧工作者，佔了所有農牧戶的99.09%，顯示年輕一代無人願意經營農業，農業經營發生斷層。

（四）有關漁業的繼承經營方面，無人願意繼承的漁戶也佔了96.65%，漁業的經營和農業面臨同樣的窘境。

（五）專業的農牧戶僅15戶，佔全縣農牧戶總數的13.64%，主要集中在南竿鄉和莒光鄉，同樣地，漁業方面，專業的漁戶僅佔20.8%，兼業情形嚴重，顯示地區的農漁業經營已呈頹勢。

三、耕地面積狹小，地利不理想，農事勞動力缺乏

（一）馬祖地區面積本就有限，個人的耕地更爲單薄，平均每戶經營耕地面積爲0.13公頃，而未滿0.3公頃的則佔了96.12%，主要均爲不符經濟規模的小耕地。其他大於0.3公頃者，僅四戶農家，都集中在南竿鄉。

（二）根據調查，馬祖地區農戶經營最大的困難，依序是耕地面積太小、農事勞動人口不足，以及市場價格波動等。

（三）耕地權屬方面，近半數左右的農耕地爲自有，有四分之一農地屬部份自有，另四分之一則全非自有。耕地全非自有者主要集中在東引鄉。

（四）馬祖地區水源有限，主要農地均爲旱地，且海風大，地利條件不佳。

四、消費市場有限，且因駐軍減少，農漁民交易量銳減。

（一）馬祖地區的農漁消費主要仰賴軍方以及地方百姓。其中軍方是最大買主，但由於國軍執行精實方案，兵源銳減，粗估目前駐軍僅在一萬五千人左右，整體消費市場人口僅兩萬人，近年惡化的情形與日俱增，都使得農漁產品的銷路產生不確定，嚴重影響農漁戶的生計。

（二）戰地政務解除後，兩岸漁民海上交易頻仍，大陸農漁貨走私進口，成爲地區糧食補給之重要管道。相對之下，地方農漁產品的價格無法與之競爭，也造成地方產業發展的衝突。

（三）大陸農漁貨經由海上交易進入馬祖市場，且相當多樣性，部份如蔬果恰好填補了地方農作上的不足，消費者難以抗拒。

（四）生鮮肉類、蔬果、應節食品目前主要均由大陸進口，由於配合節慶，臺灣方面供貨不足，且祭祀三牲民眾好用生鮮者，都間接促使大陸農魚貨轉進馬祖。

（五）根據調查，農牧戶全年的銷售金額，僅四戶超過新臺幣一百五十萬元，主要均爲年銷售值二十至三十萬元的小個體戶，平均每月所得僅兩萬元左右，約是一名中老年勞動者的勞動收入，可見地區的勞動條件與報酬並不理想。

五、蔬菜、雜糧、豬、雞蛋、淡菜乃地區主要農漁產品

（一）蔬菜爲馬祖地區主要的農產品，多生產於澳口聚落週緣，以白菜、高麗菜、蘿蔔等葉菜類爲主。

（二）地區生產的畜牧業都日漸萎縮，養豬目前都自臺灣進口種豬或肉豬，軍方政策也不再養豬，都使得地方的畜牧業轉向以養雞，特別是蛋雞爲主。

（三）水產養殖限於沃口地帶，產量有限。主要集中於四維至馬祖間的沃口，主要水產以淡菜、牡蠣爲代表。

六、漁業經營以近海漁撈為主

（一）馬祖地區漁業經營家數共184家，其中從事近海漁撈者佔151家，沿岸漁撈者則有33家，主要以從事沿近海漁撈爲主。

（二）漁家年收入集中於新臺幣50至100萬間，收益狀況略高於農家，但漁業經營成本原就較高。

七、大陸違法捕魚、炸魚，斷絕地區漁業資源

（一）戰地政務解除後，大陸漁船不斷來馬祖沿近海從事炸魚、捕魚，導致地區漁業資源嚴重匱乏。

（二）大陸漁船違法捕魚猖獗，以及時常騷擾本地漁民作業，成爲本地漁業經營者主要之困難所在。

（三）漁民主要期盼的漁政措施有：加強漁業資源之保育培育、加強軍警護漁、擴大辦理漁業低利貸款等。

第三節　課題與對策

課題壹、農漁牧業如何調整生產組織及產銷供需，以因應市場變化。

一、說明：

（一）臺灣即將加入WTO世貿組織，面臨環境變異衝擊，影響農漁業發展至鉅。未來國外農產品，包括大陸地區的農漁產品都將自由進入臺灣市場，由於價廉勢必影響本地農漁生產的行情，導致農漁業的衰敗更爲劇烈。

（二）目前農漁業的生產仍著重傳統的農會、漁會的補助方式，由於加入WTO之後，許多政府的補助將被限制或取消，勢必影響農漁民繼續經營的意願。

（三）目前農漁產品的通路仍侷限在地方，產量有限，也無法開闢馬祖以外的市場，整體產銷條件都不適應於當前商品化的農漁業大環境。

二、對策：

（一）發展定港直航的農漁業交易模式，未來開放大陸農漁產品進入馬祖市場，可有效加強農漁產品的安全檢查與品質監管，杜絕目前非法走私農漁牧產品帶來的可能疫情。

（二）在市場自由化的前提下，調整農漁牧業的生產方式，建議未來將農牧業轉型爲生態有機的休閒產業，主要的市場糧食由外地供應，本地自產的農牧產品則用於自食，不求量的激增，而著重於品質與口感的提昇，以及生態景觀環境的確保。

（三）調整漁業經營方向，改朝高單價的定置箱網漁業發展，以及海釣、休閒漁業的經營。

（四）輔導設置農漁牧產品之加工廠，利用大陸廉價的農漁牧原料，發展高單價的加工品，讓農漁民有可轉業的發展空間。

（五）積極培訓農漁牧業業人才，輔導農業轉型，建立地方特色。

課題貳、農事人口高齡化、兼業化、個體化，產銷型態不易突破。

一、說明：

（一）馬祖地區的農事人口逐漸老化，自家農牧業的勞動人口平均年齡53.52歲，顯示地方的農業經營者多以中老年爲主。

（二）由於土地零星稀少，地區農漁戶的經營型態多維持自家生產的規模，量小而供貨量不確定，難以有效的商品化。

（三）地區農漁牧業人口多屬兼職型態，全縣專業的農漁牧戶僅五戶，佔所有農牧戶數的13.64%，專業農漁牧戶數的稀少，導致農漁牧生產與行銷都處於積弱不振的萎靡情形。

二、對策：

（一）提供誘因號召年輕的專業農漁牧勞動力加入生產行列，以新技術、新觀念推動地區農漁業的再發展。

（二）地區未來農漁牧產品應考慮以外地價購方式，取代本地生產。農漁牧戶將轉向經營者與通路的開創者，由縣府輔導業者向大陸與臺灣接洽可靠的供應商，提供地區穩定的農漁牧產品。

（三）開發有特色的農漁牧產品，供專業的農漁牧戶作爲有競爭力的商品。未來地區的農漁牧業將轉向研發的行列，由本地的研發結果，尋求大陸方面土地與勞動力的支援合作，共創福州沿海一帶農漁業的發展。

課題參、大陸漁船越界捕撈毒魚炸魚，沿近海漁業資源萎縮。

一、說明：

（一）大陸漁民船在地區沿岸炸魚，偷竊魚網不斷，破壞海洋生態，漁源枯竭，嚴重影響漁民生計。

（二）目前軍方海防兵源大量銳減，保七的警力薄弱，都不足以有效保護地區的漁業資源。

二、對策：

（一）將大陸漁民炸魚事件，尋求國際保育人士和團體的正視，以國際視聽和壓力，向中國大陸當局施壓，以徹底杜絕炸魚的不法情事。

（二）爲有效杜絕大陸漁民在地區不法情事及因應兩岸緩和關係，應由專業之保七進駐取締、護漁，加強閩江口漁業資源的保育。

（三）考慮提供誘因聘雇本地和大陸漁民共同擔任海域巡查員的角色，一旦發現違規炸魚，便立刻通知兩地警察或公安人員前來拘捕，以收警赫作用。

（四）致力漁業資源的復育，施放人工魚礁，魚苗，有效保護並復育魚源。

（五）漁業轉向高經濟價值的養殖漁業發展，例如開闢黃魚的養殖市場。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、發展目標

（一）維繫農漁業生產環境的永續經營，提高糧食自給比例。

（二）農事經營人口年輕化，提供創業輔導，吸引年輕人才留鄉務農。

（三）推廣有機農業之自然耕法，提昇農產品附加價值。

（四）利用氣候、島嶼特性，研發生產高附加價值之園藝作物、球根花卉、魚貝類種苗、箱網養殖水產品等。

（五）加強農漁加工品生產行銷，並建立產銷資訊體系，以機動因應市場之變化，以建立未來駐軍日減後的調適能力。

（六）加強兩岸農漁業合作，穩定馬祖基本糧食來源。

（七）加強生態保育與資源調查，全面綠美化創造優質生活環境。

貳、主要構想

（一）1.劃設沿近海資源保育區，涵養魚源。

2.優良農地劃設爲限制發展區，予以地主定額補貼，鼓勵優良農地永續利用。

（二）輔導設置合作農場，辦理農地重劃鼓勵零星地、休耕地轉租或合併爲具規模之農場形態。

（三）1.發展近海人工養殖漁業（箱網養殖），提高人工繁飼養技術。

2.加強研究黃魚、黑鯛、石斑、鱸魚等高經濟海產魚類人工繁殖技術及蓄養試驗。

3.進行貽貝種苗生產，並提昇生產技術。

4.裙帶菜飼養及加工。

5.研議發展觀光溫室。

6.培育球根花卉，發展成具吸引力的觀光商品。

（四）建立產銷資訊系統，掌握農漁產銷情報。

（五）1.推動兩岸漁業研究與長期保育工作之合作，調查閩江口沿海漁場及漁業生態，並有效執行近海漁業資源保育之工作。

2.輔導台馬民間人才赴福州沿海發展養殖漁業。

參、發展策略

一、提供創業基金，鼓勵年輕人才留鄉務農

（一）提供小額創業基金，提供利率及租稅減免，鼓勵年輕人才留鄉務農，以農企業的經營方式，活化馬祖的農業生機，開創馬祖農漁業的第二春。

（二）輔導年輕農友以合作組織形態（如合作社、產銷班），進行產銷結構調整，逐步落實產銷一元化，利潤直接嘉惠農友。

（三）推廣機械化農業生產，減少勞動人口，降低生產成本。

二、推廣精緻農業，輔導有機農業生產

（一）推廣網室栽培、水耕、球根花卉、紅花石蒜等高附加價值之精緻農業，提高農民收益。

（二）輔導養豬、養雞場利用排泄物製作天然肥料，就近供應菜農使用，發展無化學肥料、農藥污染的有機農業。

三、發展高經濟價值之箱網養殖

（一）獎勵民間引進箱網養殖技術與資金，發展大規模面積的水產養殖，生產附加價值高的水產品，提高養殖戶收益。

（二）促銷本地無污染之貽貝、淡菜等水產品，建立地方品牌形象，並以空運直銷台北高級餐廳，創造馬祖水產品行銷管道。

（三）先期以南竿西側芙蓉澳、四維、馬祖澳等地爲示範區，並加強海域安全之維護。

（四）未來逐漸由水產養殖取代沿近海枯竭之漁撈，並加強水產養殖技術的研發與疾病防治。

四、輔導農漁產品加工量產，並拓展台北行銷通路

（一）輔導民間業者進行有特色的農漁產品加工量產，如魚丸、福州糕點等，藉由現代化的生產與衛生品質，吸引消費者的青睞，增進地區農漁產品的競爭力。

（二）建立台北的市場通路，拓展馬祖量產生鮮農漁產品的外地市場，以增進本地農漁民收入。

（三）配合定港直航計畫，穩定大陸農漁產品貨源，以低價的進口優勢，變成高單價的農漁加工品行銷，創造地方財富。

五、設置海上警察，全面保護漁源

（一）配合金馬安撫條例的終止，設置海上警察編制，由警力取代駐軍協助保護漁源。

（二）透過官方或民間管道與中國大陸簽訂兩岸漁源保護協定，嚴禁於閩江口

及馬祖列島周圍海域進行炸魚、毒魚，並共同培育漁業資源。

（三）透過國際輿論，要求中國大陸加強閩江流域的環境保護，以避免工業廢水污染鄰近海域。

圖2-4-1　馬祖地區定置漁業發展構想圖

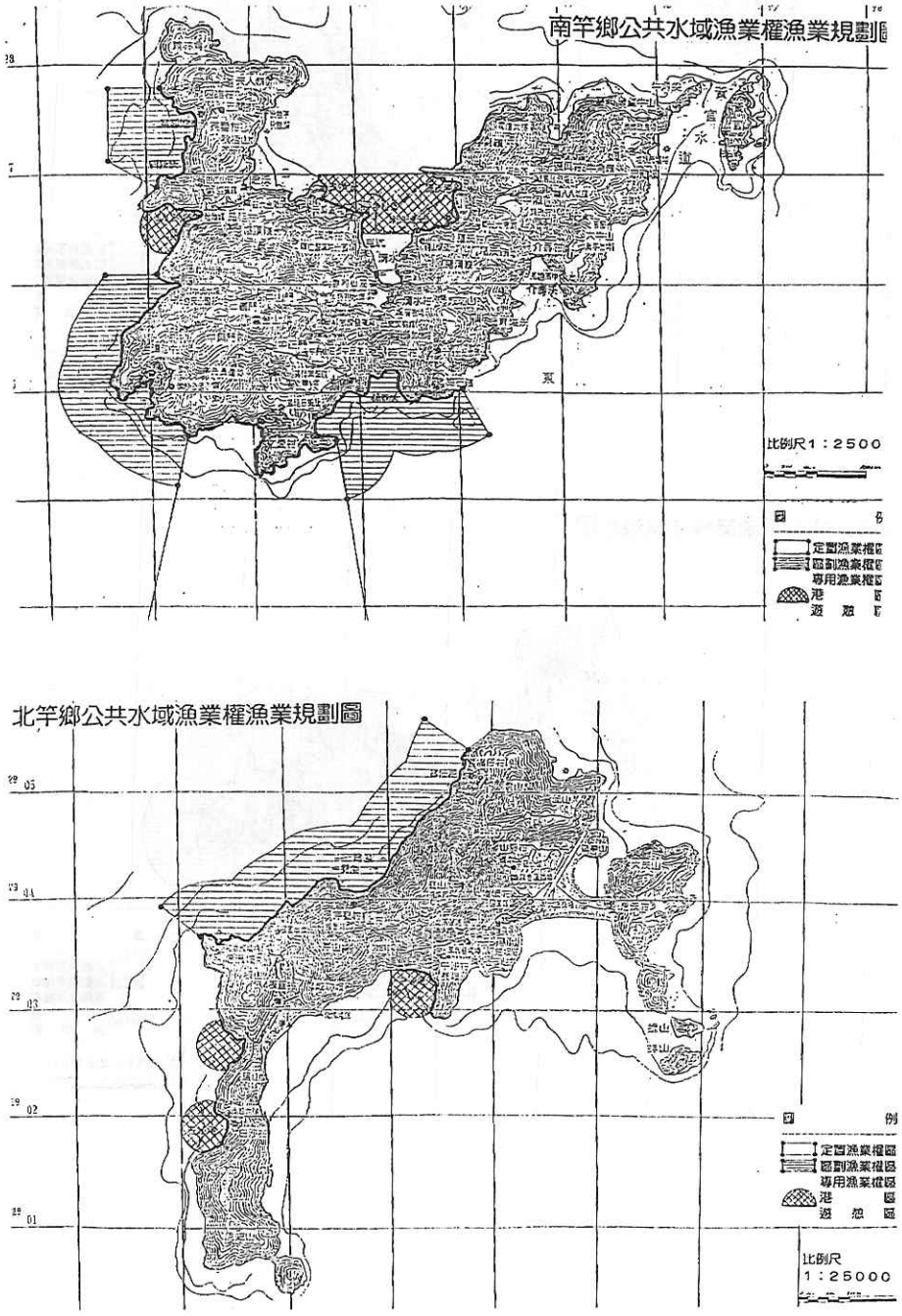
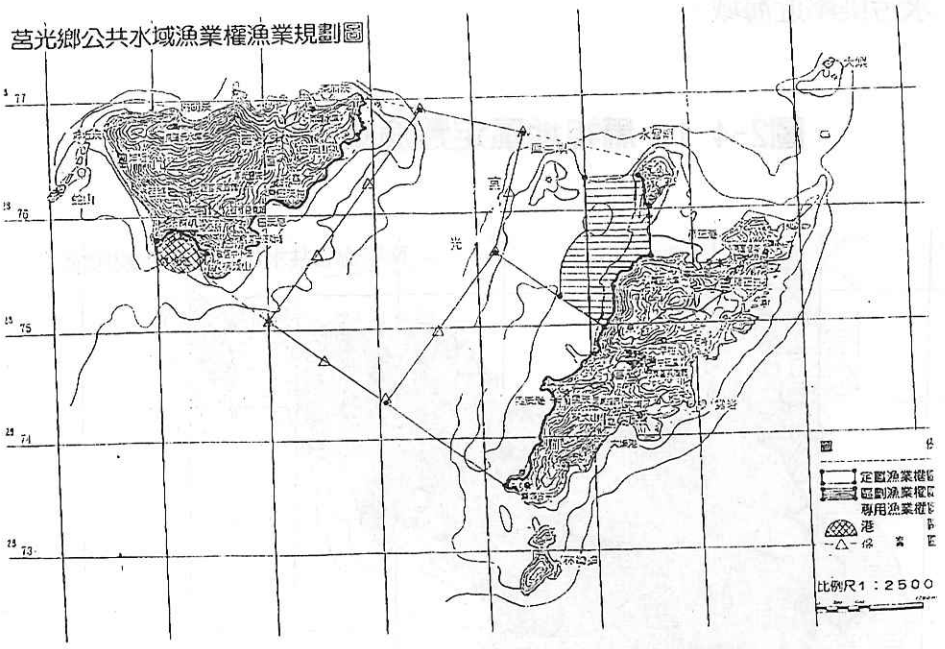
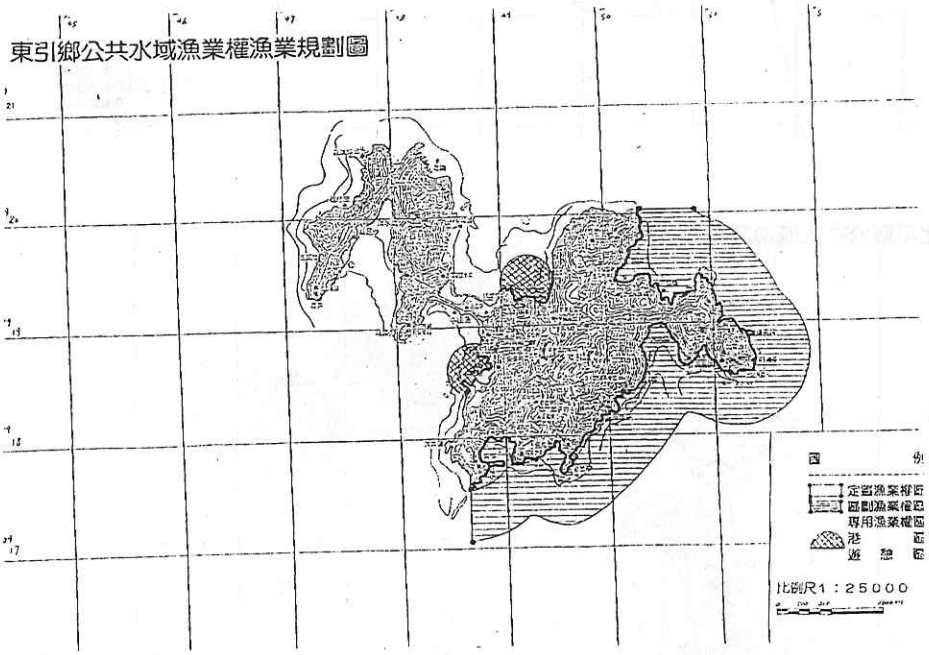


圖2-4-1　馬祖地區定置漁業發展構想圖（續）





第五節　實施方案

方案壹、馬祖地區加強農業試驗及推廣計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣農業改良場

參、協辦單位：連江縣農會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、爲因應臺灣加入WTO，及兩岸局勢的變化，馬祖地區農業應力求穩定的發展，刺激產量增加，以供應軍民的食用所需。

二、馬祖地區緯度高，氣候較台灣寒冷，爲針對氣候特性發展適合地方種植之蔬菜、花卉作物，加強國內外作物引種試驗，選擇適合地方生產的優良品種，並進行種源的育苗以及育種改良，開發有商業價值的新品種，提高農民收益。

三、加強作物栽培技術試驗、推廣、輔導，朝向精緻農業的設施栽培方向努力，推廣網室栽培及肥栽管理等產銷技術輔導，以調節產期及提高品質，充分供應軍民所需。

四、加強農作物病蟲害防治，以減少農家損失，穩定蔬菜產量。

柒、預期效益：

一、維繫馬祖農業生產活力，提高農產蔬果自給率。

二、提高產品市場競爭力，增進農民收益。

三、開發高價值精緻農業產品，刺激觀光發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	6,000	6,000	6,000	6,000	24,000	24,000	72,000

玖、備註：

方案貳、馬祖地區生態有機農業示範推廣計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣農業改良場

參、協辦單位：連江縣農會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、配合指定如府前菜圃、復興村等地，爲有機農業示範區，予以菜農專業輔導及獎勵。

二、配合農特產發展行銷，樹立馬祖地區有機農業產品的觀光特色。

三、生態農業、有機農業是目前農業學者倡導的經營方向之一，未來臺灣在加入WTO之後，農產品開放自由進口，應建立地方農業的特色，才能創造地方農業的出路。

四、馬祖地區的蔬菜供給，目前仍大量仰賴在地生產，爲維護縣民飲食安全，應鼓勵實用有機農業生產的蔬菜，減少化學肥料，農藥的使用。

五、化學肥料使用之後，容易導致土壤酸化、沃力衰減，由於馬祖可耕地狹小，應全面推廣有機農業的耕作方式。

六、同時參考農委會、台灣省農林廳推動有機農業方法及制度，並邀請有關人員及專家來馬參訪指導，推廣有機農業的觀念，使之成爲地方推動農業轉型的動力。

七、組織有興趣的菜農、地主、民眾，參與「有機農業研習班」，安排赴台接受講習，或邀請專家來馬指導。

八、指定若干地區爲有機農業的示範菜圃，如縣政府前的菜圃、復興村、東引酒廠旁菜圃等，成爲馬祖實施有機農業耕種的基地。

九、推動初期，農政單位應給予農民若干的獎勵優惠，如肥料、包裝、機具等，提高農民參與的意願。

十、透過大眾媒體宣導馬祖推動有機農業的生產成效，並發展有機農業的副產品、餐飲等，成爲地方觀光的新特色。

柒、預期效益：

一、推動馬祖農業的永續經營。

二、減少化學農藥的使用，保障民眾健康。

三、樹立馬祖農特產的新特色。

四、增進觀光資源。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,500	2,500	2,500	2,500	10,000	10,000	30,000

玖、備註：

方案參、馬祖農業機械推廣計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣農業改良場

參、協辦單位：連江縣農會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區農業機械化推動受限於農民生產者年齡過高，致成效不佳，未來應配合鼓勵年輕農民的創業，並配合局部地區的農地重劃，引進農業機械設備，以減少生產人工，增加產能。

二、馬祖地區農業機械推廣仍有可開發空間，應致力輔導農民使用農業機械，以創造農業的高附加收益。

三、加速推廣適合地區性之各類農機具，降低生產成本，提高農友收益。

四、持續辦理農機人員教育與訓練，輔導農民參與農機保修行列，並邀請台灣農機廠商或農機人員來馬指導。

五、加強農機組織及功能，落實地區農業機械之推廣。

柒、預期效益：

一、推動馬祖農業機械化。

二、解決農村勞動力不足問題。

三、降低農業生產成本。

四、提昇農業經營成效。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,500	1,500	1,500	1,500	6,000	6,000	18,000

玖、備註：

方案肆、馬祖列嶼野生動植物資源調查及保育復育計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣農業改良場

參、協辦單位：縣府建設局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區野生動植物尚未經過有系統的調查及整理，爲配合政府保育野生動植物的政策，應儘速委託學術機構進行調查分析。

二、馬祖列嶼位處東亞候鳥季節遷徙的中繼站，鳥類生態多樣豐富，應加以整頓蒐集，作爲縣民的生態學習資產。

三、委託學者專家進行島嶼鳥類生態的分佈狀況調查，逐年調查四鄉五島的島嶼鳥類分佈數量，種類、習性等，作爲後續保育的參考。

四、分析馬祖列嶼鳥類與臺灣分佈的不同性，建立資本資料。

五、進行蝴蝶、哺乳動物、昆蟲、沿海貝類等野生動物、生物的調查記錄。

六、製作馬祖地區野生動物、昆蟲、鳥類等的資料圖鑑，可供民眾學習參考，並供學術研究及觀光發展所需。

七、持續進行植物生態調查，確定有無值得保育的植物種類，以免因林相生態的改變而致滅跡。

八、配合植物生態的調查，確認馬祖保育植物的類型及棲息地，研擬保育計畫加以復育。

九、進行野生杜鵑、紅花石蒜、百合等原生植物保育工作，復育具特色的植物及林相。

柒、預期效益：

一、建立完整的野生動植物、昆蟲資料。

二、提供保育的行動對策。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	3,000	3,000	3,000	3,000	10,000	10,000	32,000

方案伍、馬祖農業推廣輔導計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣農會

參、協辦單位：連江縣農業改良場

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區農業經營者年齡普遍偏高，且缺乏新經營技術的培訓，因此地方的農業發展面臨瓶頸。

二、農地零散，生產個體化，較難因應WTO後的市場衝擊，應調整生產組織架構，培訓農民現代化、集團化的農業經營理念。

三、辦理農民的組訓教育，輔導辦理農事推廣教育活動，改進農業經營工作，加強農村青年創業輔導。

四、進行青年種子農民的選拔工作，遴選具潛力，有務農意願的青年，加入農業生產行銷行列，提供優惠創業貸款，授與現代化的生態生產技能，以發展地方農業的新活力。

五、發展合作社、產銷班等集團化的生產模式，以因應產銷的風險，增加農業應變能力。

六、建立核心農民制度，定期選派優秀農民或基層農業工作人員接受專業訓練，以提昇人才素質，帶動產銷結構升級。

柒、預期效益：

一、帶動地方農業新活力，延續農業生產。

二、提供青年務農就業管道。

三、發展農業產銷合作組織，強化市場競爭力。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	3,000	3,000	3,000	3,000	12,000	12,000	36,000

玖、備註：

方案陸、馬祖加強農業產銷及特產品開發計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣農會

參、協辦單位：連江縣農業改良場

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、為因應臺灣加入WTO，及兩岸局勢的變化，馬祖地區農業應力求穩定的發展，並改善產銷體系以供應軍民的食用所需。

二、調整產銷結構，加強產期調節，拓展市場通路，並杜絕外地農產品走私進口，以保障農民權益。

三、加強產銷體系的改善，輔導農民團體辦理軍中副食品的供應業務，優先供應地區生產蔬果，以穩定產銷秩序，確保本地農民收益。

四、馬祖地區農產加工品仍有可開發空間，應致力研發新產品，創造農業附加價值。

五、可選擇要有特色之產品，重新創造具有地方特色之產品。加強馬祖地方農特產的開發，針對傳統鄉土點心、既有特產、藥用作物等，進行開發、加工與栽培，並委請專家設計有地方特色的外觀包裝，以提高產品市場形象及附加價值。

柒、預期效益：

一、維繫馬祖農業生產活力，提高農產蔬果自給率。

二、提高產品市場競爭力，增進農民收益。

三、增加觀光特產品種類，刺激觀光發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	4,000	4,000	4,000	4,000	16,000	16,000	48,000

玖、備註：

方案柒、馬祖林業（造林育林及綠美化）發展計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣農業改良場

參、協辦單位：各鄉公所、馬防部

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、配合水源地的水體水質保育，加強水庫集水區的造林育林工作。

二、馬祖地區自戰後開始積極造林，目前已具初步成果，為配合未來觀光發展，以及戰地的防衛所需，仍應積極加以造林育林，以保護水土，維繫馬祖的永續經營。

三、由於戰地政務解除後，民眾的權利意識擴張，相對也導致濫墾濫建的不當情事出現，應積極宣導森林坡地保育的重要性，以保護優美的山林景觀。

四、建立森林基本資料，加強成林之撫育、保育，以及荒山之造林工作。

五、加強山坡地水土保持，宣導集水區、農地等的水土保持重要性。

六、加強景觀的綠美化，配合各村特色的調查，以植株樹立馬祖各村及各島幹道的景觀特色。

七、加強森林疾病防治。

八、加強林區管理，並實施林相及行道樹更新。

柒、預期效益：

一、涵養水土，延長水庫壽命。

二、美化景觀，增進觀光發展。

三、天然屏障，保障國防設施。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案捌、馬祖畜牧業發展計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣農業改良場

參、協辦單位：連江縣農會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖目前生產之家畜家禽，以肉豬、蛋雞爲主，不足的肉體則由外地補充，由於雞蛋運補不易，且地方民眾仍好食用新鮮豬肉，因此畜牧業仍應力求穩定發展。

二、由於部份畜產目前已由大陸補給，影響畜產戶飼養意願，應提昇誘因，刺激農家飼養意願。

三、爲保護水源，應輔導農家設置廢棄物處理設施，減少公害汙染。

四、加強禽畜疾病防治、檢疫、疾病診療項目，並辦理犬隻結紮、治療、健檢、防疫登記、掛牌等工作。

五、推廣禽畜廢棄物製作堆肥技術，以配合生態有機農業的發展。

六、改善廢汙水排放，減少地表水源汙染。

柒、預期效益：

一、穩定禽畜生產，提高糧食自給率。

二、提高產品質量，增進市場競爭力。

三、發展畜產特色，增加觀光吸引力。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000	20,000	20,000	60,000

玖、備註：

方案玖、馬祖漁業發展及漁源培育計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣水產試驗所

參、協辦單位：連江縣漁會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、漁業是馬祖地區的傳統產業，雖然近年來因漁業資源蕭條而逐漸沒落，但仍應輔導生產技術更新，並開發週邊高附加價值產業。

二、未來配合地方觀光發展的需要，娛樂漁業以及水產加工品的市場仍有可為，應藉有近程計畫予以培育發展。

三、馬祖地區近年來由於大陸漁民大量炸魚，導致漁源急遽枯竭，未來應配合兩岸協商停止非法炸魚，並進行漁源培育的工作。

四、加強漁業試驗研究，委託專家學者進行「馬祖海域資源及生態環境調查」，作為馬祖未來中長程海洋資源開發利用的參考。

五、發展沿岸定置網養殖，增加水產品產量及品質。

六、進行紅斑飼養及繁殖研究。

七、進行鯛魚、貽貝的種苗放流、生產試驗。

八、培養漁業技術人才，培訓有經驗的漁民、青年學子等，具備漁撈、養殖、經營等的專業技術能力，以提昇馬祖地區漁業水平。

九、發展娛樂休閒漁業，原則上各島先行開放一處漁港作為娛樂漁業發展基地，補助漁民更新漁船設施，符合休閒海釣需求。

十、改善漁場環境培育沿近海漁業資源，投放人工魚礁。

十一、進行黃魚培育及復育工作。

柒、預期效益：

一、提昇馬祖漁業技術水平，朝向高附加價值的水產養殖發展。

二、調查海域資源，以利後續經營開發。

三、發展娛樂漁業，開創漁民第二春。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案拾、第三期漁港建設方案計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：連江縣漁會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區目前尚缺乏獨立完整的漁港設施，目前各島大型漁港多與商港、客運碼頭相混用，部份尚受軍方管制，使用不便。

二、馬祖地區配合觀光事業的發展，未來漁業的發展趨勢之一，將轉向附加價值高的娛樂漁業，興建各島專用漁港碼頭，可供海釣船、漁船停泊。

三、馬祖係一列嶼組成，港口缺乏天然屏障，每遇東北季風及強烈南風吹襲，均易造成漁民作業及漁船停靠的損失，實有興建專用碼頭的必要。

四、興建莒光鄉東莒猛澳漁港。

五、興建北竿鄉白沙漁港。

六、整修建南竿鄉福澳漁港。

七、整修建東引鄉南澳漁港。

八、整修建莒光鄉西莒青帆漁港。

柒、預期效益：

一、提昇漁港作業效率。

二、增進漁港避風功能。

三、促進地方娛樂漁業發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	80,000	190,000	50,000	60,000	200,000	200,000	780,000

玖、備註：

方案拾壹、馬祖漁產加工品輔導生產計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：馬祖區漁會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區有特色的漁產加工品相當多，包括魚麵、魚丸、蝦油、蝦皮、海菜、貽貝等，但目前除少部份有加工量產外，其餘多半只停留在家庭消費的地區市場，未積極開闢地區外的市場。

二、輔導地方業者引進現代化的生產流程並改進衛生品質和包裝，加強馬祖漁產加工品的量產，拓展地區漁產加工品的第二春。

三、初期應以觀光客爲消費購買爲主，等建立品牌後，再進行回銷台灣。

柒、預期效益：

一、創造漁業高附加價值，增加漁民收入。

二、開發閩東口味的特色漁產加工品，振興閩東傳統飲食。

三、提供消費者多樣化的漁產品。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案拾貳、馬祖漁業輔導改進計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：馬祖區漁會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、穩定海洋漁業，馬祖地區週海多礁嶼，距離大陸五至十二浬為一優良漁區，解嚴以後大陸漁船蜂擁而至，炸魚偷網，騷擾不寧，軍警驅離無效，倘持續蹉跎而不謀對策，我方漁民必永困不利境地，民間訴求開放大陸漁工，藉由勞雇合作，漁益共享，乃不失為遏止上況治本之道。

二、輔導淺海養殖，引進箱網養殖及育苗技術，利用各島沃口內灣，養殖高經濟魚貝類，先由政府權責機構研究，成功後以公共造產方式獎勵推廣漁民從業。

三、輔導漁業經銷，漁業資源開發後，建築市集設備，或以生猛海鮮，加工製品，烹飪餐點等多元化形式供市，以提高附加價值，增進漁民收益。

四、輔導休閒漁業，漁船兼業經營娛樂海釣，沿海觀景，漁村設立漁業展覽館，海灘浴場，娛樂性漁撈等，輔導漁民多角化生財。

柒、預期效益：

一、充分開發漁業資源，提高漁業生產力，活絡魚市供需，展現品質品類特色，邁向富麗漁村理想境界。

二、休閒漁業營造就業市場，增加漁家勞務收益。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

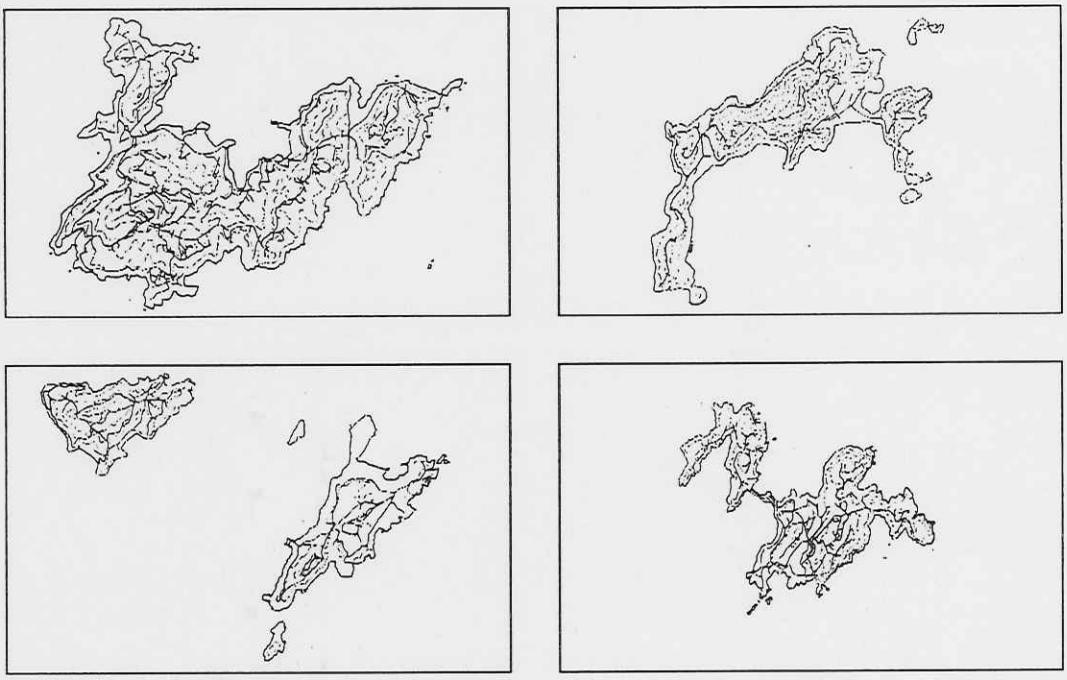
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	8,000	7,000	7,000	8,000	36,000	40,000	106,000

玖、備註：

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）
綜合發展計畫

第三章　工商業部門



指導機關：行政院經濟建設委員會
擬定機關：福建省連江縣政府
規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、部門特性

一、緒言

產業經濟是地方活力的主要來源，也是民眾賴以維生的重要關鍵，地方的工商業經濟若能充份得宜的發展，不僅創造民眾可觀的收益，也能提高生活環境品質，推動地方發展的周延性。特別在邁向全球經濟的二十世紀末，全球的資本、金融，藉由電訊網路已快速的連結，難有地方置身事外，即便如馬祖孤懸台海最外緣，但其工商業的發展，仍是全球經濟發展下的一環。特別是馬祖具有特殊的福州經濟圈地緣關係，更增加地方發展工商業時的新思考向度。

在任何的縣市綜合發展計畫中，工商業經濟總是被列爲地方發展生存的關鍵部門，因爲整體的定位將決定各級產業的發展走向，而地方特有產業的發展潛力，也關係著縣市未來發展的定位。特別在即將邁向二十一世紀的關鍵時刻，全球經濟的再結構都在在關係著地方產經的走向，而作爲臺灣本島外最邊陲的縣份連江縣，如何能走出自己的產業特色，創造活絡的經濟發展生機，遂成爲產業部份的一大特性。

對於馬祖地區，工商業相對之下，工業顯得比較不發達，有地緣的因素，也有歷史發展的原因。姑且不論歷史發展的結果，工商確實是連江縣目前最主要的產業類別。

貳、工商業特性概述

（一）臺灣工商業特性

臺灣整體的工商結構正在轉變當中，傳統勞力密集的製造業正加速外移海外中，島內的製造業明顯的轉向高科技相關的產業，如電子、半導體等，並明顯的集中於臺北至新竹之間。大型製造業方面，石化、鋼鐵等仍是生產的重鎮，且以高雄爲主要中心。商業方面的就業人口目前已凌駕於製造業之上，但臺灣的三級服務業的層級並不高，且以都市消費服務或零售爲主，而隨著農地釋出政策的執行，各縣市多有朝向大型購物中心發展新商品通路的趨勢。

目前發展臺灣成爲亞太營運中心是政府主要的政策之一，並明示出六大中心的發展方向，惟大抵上都以台灣本島，特別是西部走廊做思考，與偏遠地區的發展關連性較難扣連。

（二）連江縣工商業特性

1.工業開發受限的離島

連江縣是臺閩地區工業化程度最低的縣份，相對言也未步上台灣西部平原淪爲工業廢墟的環境惡果。連江縣向來無嚴重的工業公害，縣內的工業多以提供營建工程或基礎農產品加工爲主。資本小、技術層次低。主要的代表性工業是釀酒業（馬祖酒廠、東引酒廠）。

2.零星且分散的消費市場

連江縣人口不及萬人，且分佈於幅員僅28.8平方公里內，最大的消費市集山隴和台灣一般城鎮的商業規模都難以相比。由於人口規模有限，一般服務業的層級都不高，以滿足地方基本需求爲主。

第二節　發展現況

壹、發展現況

一、就業人口以三級產業人口為主

（一）馬祖地區過去是以漁業撈獲維生。自納入戰地政務後，產業結構開始明顯轉型，政府爲加強照顧開發前線戰地，鼓勵民眾從事漁業加工，並生產釀酒製業，開啓了馬祖製造業的輝煌時代，民國五、六十年是馬祖製造業的最高峰。後由於漁獲減少，人口開始大量外流。

（二）一級產業人口快速的減少中，民國六十六年時，一級產業的農漁人口尙佔馬祖總就業人口的39.8%，此後即一路減少，至民國八十一年底，農漁人口僅23.6%，顯示地區農漁業的快速衰退。

（三）二級就業人口過去包括地方漁產加工和釀酒，目前則以酒廠爲最主要的二級產業代表，共有員工近百名，在馬祖堪稱獨一無二的特殊製造業，也是最具歷史特色的產業。

（四）二級產業人口也呈現逐年下降的發展趨勢，民國六十六年時，二級產業人口佔12.7%，至民國八十一年，僅剩9.1%，由於馬祖酒廠持續的生產，相對之下成爲員工特殊的工作保障，但在馬祖酒廠近年產銷狀況未臻理想，且將轉爲公司化、民營化的發展方向下，酒廠的員工恐將進行必要的裁減。

（五）三級產業是馬祖地區就業的主流，以從事公教與商店經營爲主，許多農漁業和製造業人口，多轉向服務業或公務人員就業，民國六十六年時，三級產業人口佔總就業人口的47.5%，至八十一年時三級產業就業人口已達67.3%，幾乎全縣就業人口中，三分之二都從事三級產業。

二、各島就業結構不一，北竿以農業見長，東引為製酒

（一）馬祖地區含括四鄉五島，各島產業特色未必相同。就比例分配，莒光鄉的二級產業人口比例最少，僅佔6.5%，與地方未從事釀酒，且地方建設較不發達有關。莒光鄉三級產業人口比例最高，達70.5%，但主要是雜貨零售鋪，產值有限。

（二）北竿鄉以農業見長，許多新型態的農業也在坂里等地區推動中，加以多澳口，如橋仔就是重要的漁產地，因此農漁人口佔全鄉比例高達31.7%，是全縣各鄉農漁業人口比例最高的鄉份。

（三）東引鄉以製酒爲代表，一般民眾也認爲東引高梁的口感較佳。東引鄉製造業人口達14.0%，是連江縣四個鄉中製造業人口最高的，主要即端賴東引酒廠。

（四）南竿鄉是馬祖政治經濟文教的中心，各項就業人口仍以三級產業見長，總就業人口佔全縣59.0%。

表2-2-1　連江縣歷年各產業人口統計表

年	一級產業		二級產業		三級產業		總就業人口數	總人口數	就業率(%)
	就業人數	所佔比率(%)	就業人數	所佔比率(%)	就業人數	所佔比率(%)			
66	1147	39.8	366	12.7	1366	47.5	2,879	11,422	25.2
67	1057	36.9	388	13.5	1420	49.6	2,865	10,678	26.8
68	969	33.6	408	14.1	1508	52.3	2,885	9,809	29.4
69	777	28.3	504	18.4	1460	52.3	2,741	9,058	30.3
70	792	31.8	466	18.7	1236	49.5	2,494	8,199	30.4
71	763	34.2	266	11.9	1200	53.9	2,229	7,511	29.7
72	757	33.0	275	12.0	1260	55.0	2,292	7,332	31.3
73	745	32.0	235	10.1	1394	57.9	2,329	7,123	32.7
74	720	30.5	244	10.3	1398	59.2	2,362	6,924	34.1
75	733	30.6	251	10.5	1408	68.9	2,392	6,693	35.7
76	680	29.2	238	10.2	1411	60.6	2,392	6,411	36.3
77	677	29.2	237	10.2	1406	60.6	2,320	6,158	37.7
78	657	28.8	218	9.6	1406	61.6	2,281	5,898	38.7
79	627	28.4	195	8.8	1388	62.8	2,210	5,585	39.6
80	624	28.5	185	8.5	1381	63.0	2,190	5,547	39.5
81	622	23.6	239	9.1	1776	67.3	2,637	5,958	44.3

表2-2-2　連江縣各鄉就業人口比例

地區	一級產業		二級產業		三級產業		合計	
	人數	%	人數	%	人數	%	人數	%
南竿鄉	337	21.7	139	8.9	1080	69.4	1556	59.0
北竿鄉	162	31.7	42	8.2	307	60.1	511	19.4
莒光鄉	67	23.0	19	6.5	205	70.5	291	11.0
東引鄉	56	20.1	39	14.0	184	65.9	279	10.6
合　計	622	23.6	239	9.1	1776	67.3	2637	100.0

三、台閩地區工商產值最少的縣分

（一）馬祖地處台灣海峽的最外緣，由於過去物資主要仰賴台灣補給，且水電設施均相當有限，導致地區的生產條件受限，工商業相對台灣各縣顯得極不發達。

（二）根據民國七十、七十五、八十年三階段的工商普查資料結果顯示，就就業人口比例、產值而言，連江縣約佔全台閩地區比例的0.03至0.04% 左右，是台閩地區工商業發展最不振的縣分。

（三）即便與同屬離島的澎湖、金門相比，連江縣的產值規模仍遜於其他的離島縣，顯示馬祖地區先天的限制，構成發展上的瓶頸。

表2-2-3　連江縣工商業發展與台閩地區縣分比較

縣市別	民國80年		民國75年		民國70年	
	家數	分配比	家數	分配比	家數	分配比
臺北市	1387727	23.66	1114715	21.57	989419	22.44
基隆市	88720	1.51	84027	1.63	86021	1.95
新竹市	111483	1.90	103654	2.01	86652	1.97
臺北縣	859890	14.66	758555	14.68	598248	13.57
宜蘭縣	104035	1.77	99521	1.93	111641	2.53
桃園縣	481048	8.20	426153	8.25	355882	8.07
新竹縣	104930	1.79	96497	1.87	79669	1.81
臺中市	270392	4.61	218283	4.22	172040	3.90
苗栗縣	131238	2.24	132125	2.56	115203	2.61
臺中縣	392940	6.70	355846	6.89	275383	6.25
彰化縣	293843	5.01	268153	5.19	228365	5.18
南投縣	81364	1.39	81209	1.57	66461	1.51
雲林縣	102396	1.75	96637	1.87	83801	1.90
高雄市	432543	7.38	407703	7.89	372003	8.44
臺南市	177646	3.03	161914	3.13	139974	3.17
嘉義市	63963	1.09	56483	1.09	52562	1.19
嘉義縣	76152	1.30	70023	1.36	57565	1.31
臺南縣	257949	4.40	232318	4.50	193950	4.40
高雄縣	225309	3.84	192617	3.73	145833	3.31
屏東縣	106870	1.82	105954	2.05	95766	2.17
澎湖縣	11728	0.20	11032	0.21	10821	0.25
臺東縣	27992	0.48	25229	0.49	30962	0.70
花蓮縣	65650	1.12	57818	1.12	51275	1.16
連江縣	1747	0.03	2245	0.04	1919	0.04
金門縣	7257	0.12	8564	0.17	8112	0.18
總計	5864812	100.00	5167275	100.00	4409527	100.00

資料來源：歷年臺閩地區工商及服務業普查報告

四、製造業以馬祖酒廠具代表

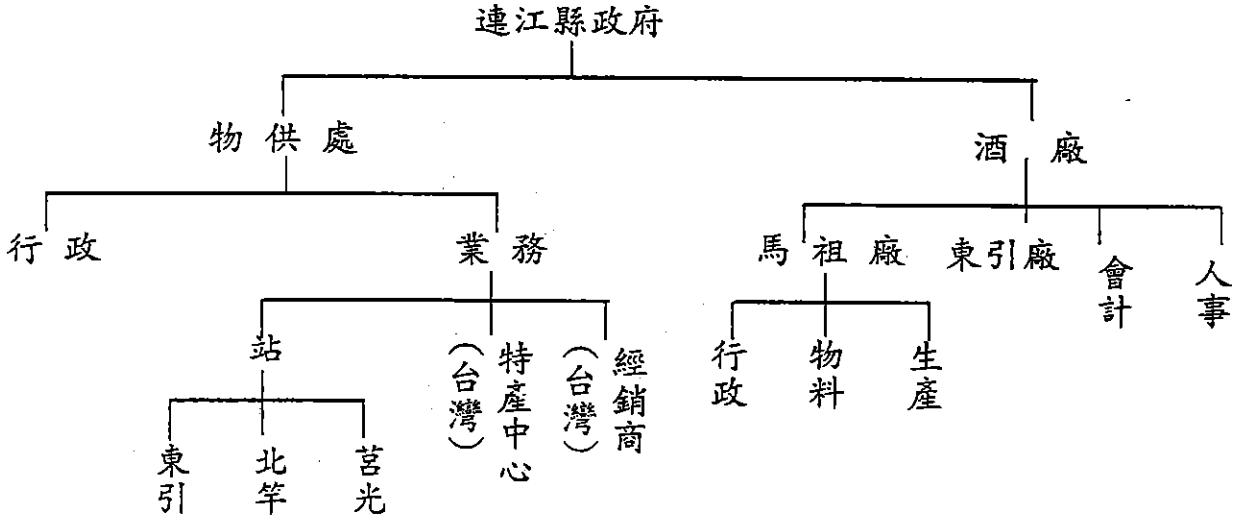
（一）馬祖酒廠前身爲中興酒廠，創立於民國45年，昔以生產老酒爲主，今主力生產「高粱」系列，近年大力改善包裝與成品特色，新近產品以「至尊陳高」最具代表。

（二）民國84年曾創下盈餘一億三千萬元之新記錄，但每年獲利狀況不穩定。近年又在外國紅酒盛行，以及大陸走私白酒進口的雙重打擊下，在臺銷售通路受阻，市場表現遠不如金門高粱。

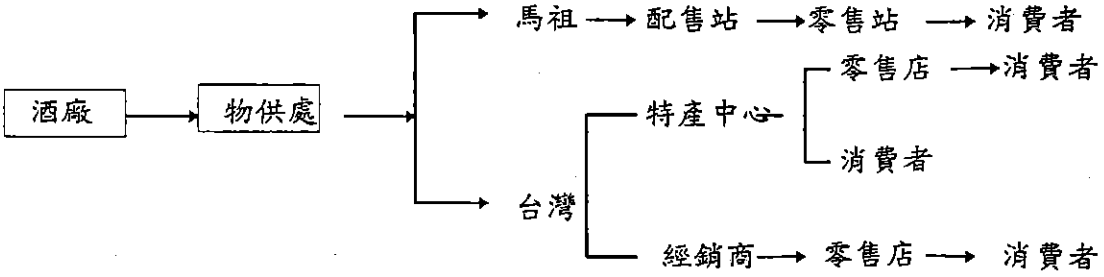
（四）馬祖地區製酒集中於南竿與東引，並分別設有酒廠，目前均集中管理，統稱馬祖酒廠，下分馬祖廠、東引廠。目前員工人數約111名，作業員85名。

（五）馬祖酒收入佔馬祖稅收80%，乃地方重要財源。

圖2-2-1　馬祖酒廠組織體系



(二)行銷流程(商品流通)：



五、以滿足駐軍消費的地方消費服務業

（一） 馬祖地區的服務業除了高比例的公教外，主要均是以服務地方百姓的民生消費與駐軍消費爲主，尤以後者最爲明顯，構成地方商業活動的一大特色。

（二） 地區從事行業仍以買賣業爲主，至八十六年底共計317家從事買賣業，也就是一般市街看到的零售商鋪或紀念品專賣店，佔馬祖所有店家總數724家的43.8% ，是地區最主要的商業服務業。

（三） 娛樂業和飲食業分居商店業種的次主要業別，娛樂業目前主要以電動玩具爲主，幾乎是每個商業街的娛樂業種，也有以播映錄影帶爲主者，但多配合餐飲構成消費單元。這些商店多以服務軍中消費客層爲主。

（四） 其他尚包括若干理髮業、照相業，但多已式微。

貳、福州地區產經發展概況

一、中國大陸沿海開放城市

福州是中國大陸著名的古城，建城至今已有2200年的悠久歷史。福州市是大陸率先對外實施開放政策的十四個沿海港口城市之一，本身也是福建省省會，以及閩北地區的主要城市。福州是中國大陸著名的僑鄉，福州籍的旅港、澳、台、海外僑民共有250多萬人，其中也不乏財力雄厚的實業家。

福州自改革開放以來，大量投入地方重大建設，包括福州通往廈門的高速公路，以及長樂國際機場。

二、以馬尾作為閩台產業銜接區

由於福州與台灣鄰近的地緣關係，自開放以來，福州即積極開展對台招商投資，1984年起，台資企業即陸續在福州當地設廠投資，根據中國大陸官方的統計，自1998年二月止，福州市共批准台商企業1250家，總投資額30.66億美元，協議台資26.51億美元。

其中福州馬尾地處閩江入海口，是中國大陸刻意經營用以銜接福州地區與台灣產業交流發展的基地。馬尾港業已列入海峽兩岸船舶定點直航的試點口岸，1989年中國大陸國務院也正式批准在福州經濟技術開發區內設立福州台商投資區，面積1.8平方公里。

台商在馬尾的投資佔有相當大的比重，至1997年底，馬尾累積引進台資項目156項，佔福州市協議利用台資的40%以上，佔福建省全省台商投資總額的12.9%。馬尾地區逐漸成爲中國大陸吸引台商投資最多、最密集的地區之一。

由於馬尾地緣的特性，中國大陸正積極希望以馬尾作爲兩岸產業對接的突破口。利用馬尾獨特的近台優勢、現有的產業和優惠政策，在電子業、農業方面加強與台灣的合作與對接。包括加快福州馬尾百億電子城建設、琅岐島農業合作試驗區等，拓展與台灣的經貿合作。

三、二馬先行的直航訴求

福州地區由於緊鄰馬祖地區，因此除了積極招攬台商外，也利用與馬祖地緣之便，希望以二馬先行的方式，局部開放直航，使馬尾成爲對台經貿合作特殊政策的試驗點。

爲鞏固擴大直航效應，建設所謂閩台貨物「綠色通道」，進一步發揮馬尾作爲閩台海上直航試點口岸的作用，馬尾正設法加快口岸設施建設，完善港口服務功能，以充分發揮馬尾倉儲、運輸、裝卸等費用低廉的優勢，在一定程度上發揮作爲閩台貨物轉運中心的作用。

第三節　課題與對策

課題壹、建設局工商課業務繁雜，專業人員不足影響業務推動

一、說明：

（一）工商課業務繁雜，缺乏專業人員，且目前僅三人辦理全縣工商交通觀光及中央省委辦業務事項，嚴重影響業務推動。

（二）台灣目前均無產業局的編制，所有地方產業發展多仰賴中央的決策或民間的投資，以馬祖地區地處外島，先天資源不足的狀況下，加以地方缺乏產業經營規畫的專業人才，容易導致地方的產業失去競爭力。

二、對策：

（一）建議未來組織修編，增列交通、觀光課，延攬專業人才。

（二）未來應將產業方面獨立成爲產業局，歸併農漁業、工商業，成爲完整的就業與產業振興體系，並配合如經貿特區、定港直航的發展構想，大幅開展馬祖地區的產業未來。

（三）規畫運用電腦輔助產業工商的登記作業與管理，配合地方行政電子化政府的專案，將工商登記作業予以簡化與便民化，減少作業的人力負擔。

課題貳、台灣本島與馬祖離島發展落差明顯，如何促進馬祖地區產業發展。

一、說明：

（一）就國土整體發展架構而言，台灣本島與馬祖離島之間的發展落差日趨擴大，特別是西部平原目前正致力發展亞太營運中心、高速鐵路、第二高速公路等重構國土的重大產經與交通建設，將加速西部平原國際與城際間的實質交流，相對使得離島地區因投資與公共建設不足，加速擴大與台灣本島的發展落差。

（二）政府爲繁榮東部區域經濟，曾在民國七十五年推動實施「產業東移」，並先後設置相關的地方層級促進會與中央召集組織，並於八十五年一月提昇至行動計畫層次。惜離島地區目前尚無清楚的產業發展策略，目前研擬中的離島開發條例，有獎勵離島設置免稅商店，是否能發揮帶動產業發展的關鍵角色，仍待觀察。

（三）連江縣製造業並不發達，主要製酒和營建業，主要均從事服務業和公教服務，發展性有限，缺乏附加價值高的產業類型。

（四）連江縣主要產業仍以農業及商業服務業爲主，農漁業遍及各鄉，勞參人口比率雖高，惟已逐漸高齡化，且受到整體農業環境的影響，就業人口

逐漸減少中，尤其漁業較爲明顯。商業服務業除少數旅館業和零售業外，連江縣的服務業主要都是家庭自營型的店鋪，產值小，經營形式守舊少創新。

二、對策：

（一）建議將連江縣未來的產業發展，朝向三大方向努力：福州經濟圈經貿交流、觀光服務業、生態農漁業，以此落實促進馬祖產業發展政策的方向與實踐方式。

（二）設置離島產業發展基金、地方創業貸款基金等，提供誘因吸引符合離島區域發展的產業至金馬創業；也可鼓勵連江縣籍的民眾至台灣西部或海外創業，再將獲利以公益形式回饋地方。

（三）以「區域行銷」的積極方式向外介紹連江縣產業發展的優勢，包括觀光服務業、生態農漁業、製酒等產業在馬祖地區的利基條件，委託非營利的機構至台灣北、中、南大都市，向外界說明連江縣觀光投資的優勢，吸引外界業者主動至馬祖觀光投資。

（四）授權地方政府執行符合連江自身利益的產業政策，並以製酒、觀光服務業、生態農漁業等爲三大主軸，吸引外地資金前來投資。

（五）爭取設置國家級觀光風景區。

課題參、產業迅速轉型，勞動力普遍面臨轉業壓力。

一、說明：

（一）連江縣地方產業基礎薄弱，可提供的就業類型相當有限，導致年輕勞動人口向台灣外流；但近年來因傳統製造業、營建業沒落，致使失業、待業勞動人口增多，勞工面臨轉業壓力。

（二）農產收益不穩定，因此年輕勞動力轉向營建或服務業發展，地方農業勞動力日益不足，使得連江縣農業日趨沒落。

（三）漁船作業風險大，年輕船員多轉業，漁業近年急遽萎縮。

（四）連江縣工商經營體，多係小規模之自營作業者，較無法承擔市場變化的風險，導致整體就業條件無法提昇。

二、對策：

（一）輔導縣內產業經營者發展企業化經營的合作產銷組織，以分散風險。

（二）辦理第二專長訓練，提供待業、失業勞工更多樣的就業技能。

（三）協調臺北都會區、桃園都會區勞工就業機構，針對連江縣籍住民予以特殊輔導。

（四）設置創業基金，鼓勵縣籍優秀人才創業。

課題肆、如何扶植有地方特色的農、漁、牧產品成為有競爭力的商品。

一、說明：

（一）連江縣目前已有若干具市場知名度的農特產，如黃魚乾、蝦皮、野生紫菜、大白菜、高粱酒等，多半都是靠消費者的口碑相傳，缺乏較先進的促銷手段。

（二）連江縣有若干具市場發展潛力的特產，如芙蓉酥、甘薯糖、福州菜等海鮮料理等，但多未發展出雄厚的市場知名度，因此無法創造農漁民利潤。

二、對策：

（一）輔導各鄉、村、合作組織等，設置有潛力之小商品工作坊或加工廠（如水果酒加工廠），結合產地與初級加工，增加產品的附加價值。

（二）發展農村小型食品加工事業，推動多元化農特產品產銷整合發展，建立品牌以利促銷。

（三）輔導各鄉設置至少一處地方農特產中心。

（四）加強拓展多元化運銷管道與分散市場。

（五）設置農漁牧產品冷（凍）庫設施，以利儲藏、調節供需。

（六）興建集貨場以利集貨、分級、包裝、運銷等工作。

課題柒、如何創造連江消費市場新活力。

一、說明：

（一）連江縣除山隴、馬港、塘岐，及一般鄉治所在地外，主要都是小規模的鄉村聚落，市場規模有限，因此商業服務業不利擴展，市場活力不足。

（二）連江縣尚未開發出足夠代表地方特色的多樣化小商品，導致外地觀光客來連江缺乏消費的動力，無法帶動地方可觀的收益。

（三）觀光客來源有限且不穩定，市場不易預期，導致地方業者吝於投資改善經營型態。

（四）地方購物環境過於素僕，欠缺地方特色，難以吸引外人長時間駐足。

二、對策：

（一）輔導以形象商圈的方式，推動購物環境的整體改善，提昇村容，創造有魅力的地方購物環境。

（二）針對連江縣觀光發展的需求，發展有特色的觀光紀念品，並結合農特產的加工品，塑造連江紀念品的特殊土味，吸引外地觀光客消費購物。

（三）引進高消費力、高收入的新興產業（如資訊軟體業）來馬祖觀光，以帶動消費生活的改變。

（四）開發如渡假會議、復建安養等特定主題的消費客源，成爲未來連江縣特定的消費族群。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、發展目標

（一）提昇消費購物環境。

（二）創造有馬祖地方特色的觀光紀念品。

（三）全面提昇工商服務業品質。

（四）落實公平交易。

（五）穩定民生物價。

貳、主要構想

一、改善商業購物環境

1.設置馬港、介壽、塘歧、青帆、中柳、樂華等形象商圈。

2.加強商店招牌整體設計，改善商店立面。

3.輔導規劃設置公廁、紀念品零售攤。

二、開發列嶼特色商品

1.輔導現有紀念品包裝及內容品質改善。

2.結合文化休閒與生態觀光之個案，開發有潛力的觀光紀念品。

3.加強馬酒在台促銷。

三、成立消費者保護委員會

1.成立消費者保護委員會及專線，受理軍民、觀光客之消費申訴。

2.加強馬祖商家對公平交易法的認識，改善商業交易服務水準。

3.設置公平交易委員會，受理消費者申訴。

四、促進物流，嘉惠縣民與偏遠居民

1.籌設民生合作社，以集體進貨方式壓低售價，嘉惠一般縣民及偏遠地區民眾。

2.改進馬祖貨運交易市場，增進航運價格的平實化，減少地方物價額外負擔。

參、發展策略

一、實施電腦化工商管理

（一）推動工商登記電腦化，以機動掌握境內工商發展。

（二）利用電腦網路提供即時工商資訊，增加工商業者對市場情報的掌握。

（三）建立工商業者電腦名冊，便於各行各業發展商機。

二、以形象商圈提昇馬祖消費形象

（一）推動主要購物市集市容的改造，凸顯馬祖地方特色。

（二）提供良好完善的公共設施與步行空間，增加遊客停留購物的意願。

（三）開發有地方特色的觀光紀念品。

（四）建立公開標價的誠信交易。

三、以業者自律提昇工商服務品質

（一）加強工商業管理，以維持公平的市場秩序。

（二）以業者自律方式，砥礪同業進步，改善服務品質。

（三）輔導同業設置公會，以規範同業交易行爲。

四、發展觀光帶動工商發展

（一）全面配合觀光發展，加強相關工商服務業的服務品質。

（二）以觀光擴大消費市場，增進工商業者利潤。

五、鼓勵有特色之小商品生產

（一）結合農政部門與觀光部門，發展有特色的地方農特產品，如米醋、醃泡菜、魚麵、魚乾、蕃薯乾等，成爲吸引觀光客的鄉土特產。

（二）設置鄉土特產的工作坊，現場展示特產的完整生產過程，提高遊客對土產的認識，並增加購買慾望。

（三）加強商品的包裝與行銷，例如結合航空公司聯合促銷。

六、獎勵經貿特區、免稅商店的重大投資

（一）創造誘因，由縣府提供土地，獎勵外界資金投資參與經貿特區與免稅商店的投資建設。

（二）輔導馬祖地區特色商品參與經貿特區或免稅商店的生產行銷通路，輔導傳統產業與現代通路的結合。

七、促進台馬、福州經貿的漸進交流，提昇馬祖關鍵角色

（一）先期促進台灣與馬祖的實質經貿往來，以建設中的機場、港口，增進台灣民間來馬投資的意願。

（二）利用馬祖與福州沿海的地緣關係，加強馬祖對福州經貿發展的瞭解，運用馬祖和台灣的強勢資本與資訊優勢，選擇福州特定的經貿業別進行投資，並建立友善的保障制度，保護台商與馬商的權益。

（三）利用福澳商港做爲福州的外港，扮演物流的轉換樞紐，增進對福州經濟的影響力。

第五節　實施方案

方案壹、馬祖各鄉形象商圈發展計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所、連江縣商業會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、建議各形象商圈預定地商家，籌組類似促進的組織，向中央等有關單位，反映地方商家願意提昇爲形象商圈的意願。

二、配合觀光服務業品質提昇計畫、優良商店（中式餐飲業）認證計畫，同時改善各商業市集的商業服務水準。

三、馬祖地區零售服務業集市卻未建立特色，仍呈現民國五０年代時的消費景象，不僅陳設方式老舊，商品內容與服務方式也缺乏創新，不易吸引外地觀光客與探眷家屬的好感。

四、馬祖各商業市集，主要係以民間業者集結方式經營，外部公共空間缺乏整頓與設計，乃有人車爭道、停車空間不足、無公廁、遮雨遮陽設施不足、無休憩座椅等缺失現象，應考慮改善之。

五、發展觀光是地方擬推動的主要方向，改善商業購物環境，可凸顯地方商業特色，並增加消費觀光客停留的意願，是馬祖亟待改進的方向。

六、以各鄉爲中心，挑選原有商業聚集市集作爲形象商圈的示範地，初步挑選地點有：南竿介壽、馬港、北竿塘歧、莒光青帆、東引中柳、樂華。

七、提報向經濟部爭取爲形象商圈之示範區域，配合地方政府年度預算，改善各商業市集的購物環境與商業特色。

八、邀請生產力中心或相關民間專家，抵馬進行形象商圈的規劃與設計，重點包括商店沿街面的招牌管制與設計、人行道的景觀美化、騎樓空間的改善、廣場、人行巷道等鋪面改善、設置街道家具、電話亭、公廁、休閒座椅、牌坊、夜間照明等公共設施。

九、補助各商家進行立面、裝潢改善等硬體建設，以樹立優良商店形象。

十、辦理商店經營者的管理訓練，包括服務態度、商品陳設、安全衛生、公開標價、簡單外語等，提昇商店經營者的服務水準。

十一、配合經濟部「地方特色產業輔導計畫」，辦理地區商品特色的振興檢討，設計並引進有特色的產品、市場區隔，以創造各自商圈的特色。

十二、推動電子化（信用卡）交易，以因應世界購物趨勢。

柒、預期效益：

一、推動地區購物環境整體改善，提昇商圈形象。

二、帶動觀光發展，增進商業收益。

三、提昇商業服務水準，滿足國內外參訪者者觀光購物需求。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	15,000	20,000	20,000	40,000		100,000

玖、備註：

方案貳、推動工商登記管理電腦化計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-90年度

陸、計畫內容：

一、馬祖目前工商登記仍採傳統人工方式登錄，浪費人力資源且無效率。

二、建設局目前正推動網路建置，未來透過電腦工商登記，將可提振管理效率。

三、軟體規劃設計。

四、硬體採購。

五、訓練上線。

柒、預期效益：

一、加強工商管理，促進產業發展。

二、加速工商資訊流通。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,000	1,000					3,000

玖、備註：

方案參、定港直航特區推動計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、行政院研擬中的「離島開發條例」凸顯了離島產業發展的重要性，唯馬祖的產業如僅思考與台灣的關係，仍將步上過去遲滯發展的惡果，因此應朝向兩岸定港直航的模式，思考新的產業出路。

二、馬祖地扼福州外海，是商船進出福州港的必經，但由於福州港河沙淤積嚴重，外商輪船苦候潮差進港，嚴重影響作業效率，馬祖未來國內商港完成後，恰可適度發揮轉運的功能。

三、馬祖目前部份漁船採海上交易模式，走私大陸農漁產品，由於缺乏管制，易造成違禁品或不良劣品進入市面，應開發定港直航的特區，規範特定的領域，供兩岸民生經濟品得做自由的交易，以活絡地區的產業活力。

四、定港直航原則上於四鄉劃設特定的碼頭或澳口，作爲與大陸漁船、魚貨交易的中心，配備海上警力維持交易秩序，並管制違禁品的交易。未來大陸漁船採事先登記的模式進港交易，所有交易商品、交易價格、交易數量，均責由專責單位管理，以利掌控。

五、定港直航未來可望發展成地方的特殊產業，並形成有特色的觀光漁業碼頭，遊客或民眾可在此採購新鮮的魚貨，或是福州地區有特色的商品，並可欣賞福州各地船隻在此交易兜售的各種特色，甚至形成類似泰國水上市場的特殊交易趣味。一般遊客可搭乘地區漁民經營的船舶，在港中自由瀏覽各艘大陸船舶的販賣特色商品，成爲另一種消費特色文化。

柒、預期效益：

一、長期培育地方所需產業人才，以提昇產業競爭力。

二、提昇現有產業服務品質與產能。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	25,000	20,000	20,000	50,000		120,000

玖、備註：

方案肆、產業經營人才培訓計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、地區產業未來將因應全球化經營的謀略，致力提昇經營與交易品質，特別是福州地區經濟的快速繁榮，馬祖應藉由地緣的關係，發揮關鍵的影響力。

二、產業經營人才包羅萬象，包括與民生消費有關的零售規畫人才、台馬通路開發人才、新產業引進開發人才、福州經濟圈經營投資人才，未來還可包括觀光經營人才、港務經營人才、經貿投資、資訊管理等。

三、先期委託專家學者或人力培訓的單位，針對馬祖地域產業發展的特色以及福州經濟圈的經濟動態，研提可行的產業發展政策與產業人才培訓計畫。

柒、預期效益：

一、培養地區自有產業人才，振興地方經濟發展。

二、調整地區產業結構，轉向高附加價值產業發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,000	2,000	2,000	2,000	8,000	8,000	24,000

玖、備註：

方案伍、福澳碼頭經貿特區開闢計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、福沃港已獲中央定案爲國內商港，並將擴建深水碼頭及船席（詳見交通部門），成爲閩江口一帶的優秀商港。基於繁榮地方，創造商港的高附加價值，建議利用港區週邊土地，配備功能齊備的經貿設施，引進外資投資，建設馬祖成爲閩江口具活力的經貿特區。

二、調整福沃碼頭週邊的土地使用，包括：

（一）建議遷移現有軍港設施，另闢專用軍港於馬港澳，將福沃港現有軍事設施騰空後，作爲國內商港的必要設施，如港務大樓等。

（二）現有漁會設施亦遷移，可轉向福沃聚落或清水，現有大樓改爲船務相關之設施，如船員宿舍。

（三）遷移福沃運動場，配合介壽澳口的填海造陸計畫，與現有馬祖高中運動場結合成一功能完整的運動場。現有福沃運動場用於闢建經貿特區。

三、經貿特區比照國際自由港的模式，成爲免稅特區，各國物資可在內自由流通，或加工再出口。所需建設可專案BOT，獎勵航商或外資投資經費興闢，用於支援國內商港設施，並積極開發福州經濟圈市場。

四、未來經貿特區建議朝向無汙染的科技加工業或製造裝配業、倉儲流通業等方向發展，其中以倉儲流通業對地區公共設施影響較微，可予政策面獎勵。

五、經貿園區內設置之廠商，中央與縣府應主動向其洽談可行的社區回饋措施，增進民眾福祉。

六、未來開發時，將專案進行規劃與可行性評估，開發方面可考慮部份以BOT方式經營，吸引外資進入馬祖投資。

七、營運特區建議部份稅賦保留做爲地方自有財源，以充實馬祖財政。

柒、預期效益：

一、促進兩岸經貿實質互動交流，善用台灣營運優勢，提昇台灣產業國際競爭力。

二、加速馬祖地區產業發展，吸引外資投入。

三、創造就業機會，穩定馬祖人口。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	20,000	50,000	50,000	20,000	80,000	80,000	300,000

玖、備註：

方案陸、輔導特色商品生產計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：連江縣商業會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區致力發展觀光，但目前的觀光紀念品仍以農漁產品和酒類爲主，不若金門有陶瓷或相關手工藝品（如菜刀）豐富，更不如國外的觀光城市，應該予以充實之。

二、建議可發展的特色商品有：

（一）小瓶酒：類似樣品酒的容量，可隨身放在口袋，也可當作案頭擺飾，瓶身可做多樣設計，如馬港馬祖劍石的造型、媽祖造型、福沃照壁、燈塔等各式造型。

（二）拼圖：馬祖特色風景的拼圖。

（三）紙摺屋：可選定如燈塔、津沙、芹壁等古厝、蕭王爺廟、漁船、台馬輪、多尼爾飛機等，發展立體的紙摺屋，一般民眾可選購後，返家摺出有特色的馬祖文物。

（四）風景明信片：挑選地方時常攝影人士的佳作，重製成風景明信片。

（五）手工藝：可與福州地區的匠師合作，開發陶藝、木雕、茶具、字畫、鍊珠、石雕等手工藝品。

三、委託臺灣省手工藝研究中心或相關設計單位，開發有特色的商品。

四、鼓勵民間參與開發與生產，縣府協助加強宣傳與開闢通路。

柒、預期效益：

一、創造商品市場通路，提振馬祖產品市場知名度。

二、提供遊客多樣化的消費選擇，豐富旅遊體驗。

三、增進馬祖民眾經濟收入。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	3,000	3,000	3,000	3,000	12,000	12,000	36,000

玖、備註：

方案柒、釀酒工作坊振興計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：馬祖酒廠

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區盛產酒類，過去民間亦自行釀酒，是家戶必備的手藝，未來隨著煙酒公賣制度的取消，民間可利用釀酒創造新的地方財富。

二、馬祖酒廠生產仍以白酒爲主，民間的釀酒工作坊可選擇自家的特色手藝釀造不同口感的老酒、水果酒、糯米酒等，在色澤、口感、包裝上創造新的特色。

三、仿造日本造街的模式，發展聚落內的小的釀酒工作坊供外地遊客參觀，讓遊客親身了解品嚐地方聚落的特色和釀酒過程，增加地區產業的多樣性。

四、先期徵詢有意願的民間參與生產輔導行列，以此模式向外推廣。

柒、預期效益：

一、創造馬祖各村產業的特色化，以最低的創業門檻，協助家戶發展有地方特色的產業。

二、提昇馬祖住戶經濟收入，創造地方財富。

三、增進馬祖觀光特色，刺激觀光事業發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

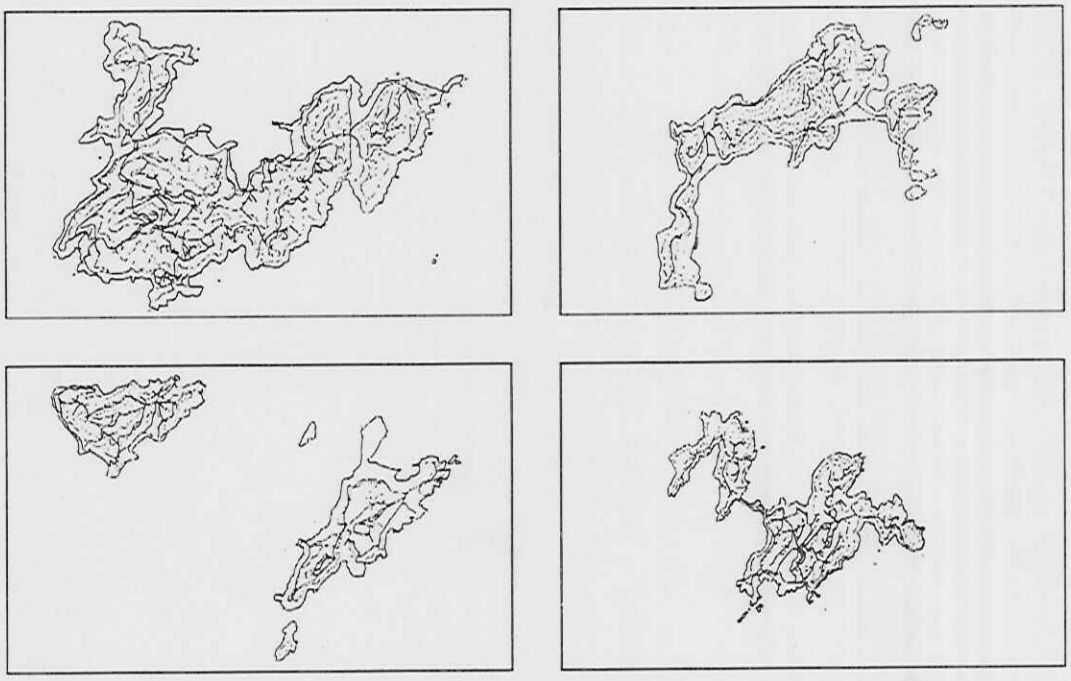
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	112,000

玖、備註：

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第四章　土地使用與公用設備部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節 部門特性概說

壹、上位計畫與相關計畫

一、國土綜合開發計畫

（一）提出時間：民國八十五年十二月。

（二）規劃範圍：包括全台灣地區及金門、馬祖。

（三）計畫目標年：民國一百年。

（四）計畫目標

在環境保育與永續發展的前提下，促進國土的合理利用，提高人民生活，並兼顧生產環境的需要。

1.生態環境的維護：整合保育觀念於開發過程中，合理有效利用資源，使自然資源永續發展。

2.生產環境的建設：配合國際化、自由化及高科技化，調整產業區位，建設台灣爲亞太營運中心。

3.生活環境的改善：建設台灣爲高品質的生活環境，縮小區域間發展差距並調和城鄉發展。

（五）規劃原則

1.尊重市場機能，建立有效率的發展機制。

2.保障國土開發的公平性。

3.落實永續發展理念。

4.落實地方政府及民間參與國土開發。

（六）發展策略

1.變更農地使用

在產業及房價因受制於地價太高不易改善之情況下，釋放較低價位之農地，以增加可開發土地供給量，抑制地價上漲。

2.將國土指定爲限制發展地區及可發展地區

指定限制發展地區，其目的爲維護生態自然資源保育及國防安全。限制發展地區以外的土地即爲可發展地區，根據各標的的發展需求，民間或公營事業團體透過發展許可制，提供開發區內所需之公共設施及繳交關聯費後，土地准予變更及開發使用。而各標的發展需求可適應社會經濟發展的需要適時作適當調整。

3.配合建設台灣成爲亞太營運中心，推動空運中心計畫，建設機場都市，改善運輸通訊軟硬體系統

4.調整產業結構及區位

（1）因應加入世界貿易組織，調整農地利用及加強農村建設。

（2）配合產業結構轉變及產業升級，規劃適當工業區位。

（3）積極推動工商綜合區。

5.落實生活圈建設構想

（1）建立社會服務設施體系，提升生活品質。

（2）各級政府應積極取得並興闢公共設施。

（3）妥善利用地方資源，引進產業，活絡地方經濟。

（4）建立便捷運輸網路，提升運輸品質。

6.提供合宜價位住宅，創設優良住宅社區。

7.建設便捷的交通網路

8.落實「永續發展」的理念

（1）健全土地使用規劃及管理。

（2）合理分配水資源。

（七）住宅與社區建設發展方向與策略

1.穩定供應區位適當、價位合理之住宅用地，俾興建合宜價位之住宅。

2.充分提供合宜價位住宅，解決中低收入家庭之居住問題。

3.順應所得提高所產生之高品質生活需求，創造高水準之居住環境。

4.獎勵民間參與都市更新及新社區開發與建設，提供高水準之住宅社區及居住環境。

5.致力住宅福利措施之公平與效率，並衡量政府財政能力，訂定住宅福利措施之優先順序。

6.配合人口高齡化及單身戶增加趨勢，訂定特殊需要者（含老人、單身、殘障者等）住宅建設方案。

7.健全住宅市場機制，促進房價合理化。

（八）基礎公共設施及社會服務設施體系之配置原則

1.依據國土空間架構、人口成長規模及產業發展需要，配置必要之基礎公共設施。

2.依據都市階層及提昇生活品質所需，規劃配置社會服務設施體系。

3.兼顧公平與效率原則配置環保、電廠等不受附近居民歡迎的公共設施；對設置此類設施地區給予適當優惠措施。

（九）國防建設用地的發展策略

1.軍事優先使用地區

（1）劃爲限制發展地區，加強保護。

（2）與民間用地間應劃設緩衝區，以減少使用活動之衝突與干擾。

2.一般軍事使用地區

（1）依實際需要，並在維護文化資產及不影響自然、景觀保育原則下，遷往其他適宜地區（郊區或淺山地區）。

（2）在不影響國防安全原則下，適度放寬管制地區，以便國人從事經濟及觀光遊憩活動。

（3）配合軍事策略之需要，定期檢討調整部份軍事地區及設施。

3.非直接軍事使用地區

（1）相關之計畫應配合地方之發展。

（2）積極整建眷村，並規劃開發閒置之營區。

（十）農地釋出原則

農地變更使用應整體規劃、配置適當公共設施（包括環保設施與隔離綠帶）；農地經同意變更，開發者應於完成區內相關設施設置後，始得辦理用地變更編定；且農地變更所得利益應繳交回饋金。

（十一）工業區的開發策略

1.配合產業結構轉變及產業升級，規劃適當工業區位。
2.因應都會區產業結構的轉變，調整產業區位。
3.結合生活圈建設，發展地方產業。
4.改善東部投資環境，促進產業東移。
5.改善發展遲緩地區之發展條件，引進適合發展之工業。
6.兼顧環境保護與資源永續經營目標，選定工業發展區位。

（十二）國土經營的策略

1.釋出農地，支援生活、生產所需，及發揮開放空間功能。
2.推動發展許可制及適度運用區段徵收與市地重劃。
3.處分公有土地支援工商發展。
4.厭惡性（排斥性）設施整體規劃配置，並建立適當之獎勵措施。
5.健全地方財政與促進土地利用。
6.其他（建立不動產專業簽證制度，成立土地裁判機關或法庭，強化土地使用監視制度，建立土地儲備制度，徵收關聯費提供一定比例作平衡受發展現制及未變更使用地區地區之利益差距）。

二、農地釋出方案

（一）核定時間：民國八十四年八月行政院核定。

（二）方案目標

1.促進國家土地資源之合理分配與有效利用。
2.維護農業生產環境之完整，以確保農業在生產、生活及生態之功能。
3.符合社會公平原則，達成地利共享。

（三）農地變更基本原則及總量監控

1.基本原則

（1）整體規劃避免零星變更。
（2）規劃配置適當公共設施、環保設施及隔離綠帶。
（3）完成區內相關設施之後始得辦理用地變更編定。
（4）變更所得利益應繳交回饋金。
（5）內部公共設施由開發者負擔，外部公共設施由開發者與地方政府協議負擔。

2.總量監控

（1）第一階段監控量爲經建會估計之各生活圈計畫需求總量，共計約四萬八千公頃。
（2）第二階段監控量爲農委會估計可釋出農地面積十六萬公頃。

（四）農地釋出作業

1.長程作法：在國土綜合開發計畫下，依據發展許可制之審查程序，分爲規劃

許可、開發許可、建築許可三個階段辦理。

2.短程作法：依據現行都市計畫及非都市土地使用管制體系，採擴大農地變更管道、農業用地分區調整、放寬農地變更限制及簡化審查程序等方式辦理。

（五）農地變更應設置之設施及回饋項目

1.應包括規劃配置公共設施、環保設施與隔離綠帶並繳納回饋金。

2.特定農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，其寬度在工業區使用者至少三十公尺，住宅社區（含勞工住宅）、工商綜合區及遊樂區至少二十公尺。

3.一般農業區農地變更後之事業，與緊臨農地之農業生產使用性質不相容者，配置適當隔離綠帶或隔離設施，其寬度在特殊工業區爲六十公尺，一般工業區使用者至少二十公尺，住宅社區（含勞工住宅）、工商綜合區及遊樂區至少十公尺。

4.爲促進地區均衡發展，宜蘭、花蓮、台東及澎湖、金馬地區之農地變更免繳回饋現金，以落實產業東移政策與加速離島建設。

第二節　發展現況

壹、土地使用發展現況

一、建設概況

（一）馬祖綜合建設方案

解除戰地政務後，民眾對建設要求殷切，基礎建設多待加強。配合先前推動的「馬祖綜合建設方案」，陸續辦理交通、水源、基層建設等的開發，但進步程度仍不符民眾對建設需求的渴望，仍戮力推動中。

（二）交通、觀光為建設重點

交通、觀光設施是當前建設重點。目前主要的交通建設有北竿機場的跑道東移與延伸工程、南竿中型機場的規畫興建、福沃國內商港的開闢、以及爭取東莒猛沃碼頭的興建等。觀光建設則陸續開闢相關重要景點，並爭取設置國家級風景特定區中。

（三）都市計畫辦理概況

馬祖地區目前都市計畫主要以南竿和北竿爲主，並以風景特定區的形式進行管制，局部地區並研提細部計畫。另，外島莒光和東引則辦理專案規畫中。但由於都市計畫的管制僅是形式，且馬祖地區快速發展，目前主要都是通過個案的局部變更方式取得建設用地，如海水淡化廠、機場用地等。整體而言，馬祖目前都市計畫與地方發展的關係，較接近於開發許可制的模式，未來應朝向開發許可制方式，確保地用資源與發展間的良性互動。

二、地籍管理

（一）地籍測量現況

民國64年農發會曾補助馬祖辦理土地測量，登記建地與農地，是爲馬祖第一次的土地測量，目前的地籍資料便是根據當時的資料爲基礎。

馬祖地區目前登錄土地約佔總土地面積的十分之一，剩餘十分之九未登錄土地，權屬未定，爲健全地區地籍，杜絕經界糾紛，繼續辦理地籍圖重測及未登記土地測量登記。重測方面已完成8,921筆，其中莒光鄉1,491筆，東引鄉676筆，已完成公告及標示變更登記與核發土地所有權狀。南竿鄉4,582筆、北竿鄉2,219筆，尚在成果審查更正作業中。另未登記土地部份，截至八十六年九月三十日止，共計受理19,273筆，其中莒光鄉1,746筆，已於八十六年七月二日公佈地籍圖；南、北竿、東引鄉共計受理17,527筆，尚在成果審查與通知更正階段，近日復又繼續受理271筆，已併案納入辦理。另，連江縣二十五個島嶼的地籍測量預計八十七年度完成，較原訂進度落後了兩個年度。

馬祖地區目前眾多的未登錄土地，依規定應登記做國有土地，屬國有財產局管理，如有機關或民間擬使用，應循政府的行政命令（如都市計畫）辦理撥用，但連江縣發展的需要，擬提供做縣有土地，目前臺北市政府已有先例，登記做市有土地，但和國有財產局之間存有糾紛。

（二）國防用地地籍概況

大陸淪陷，國軍於民國三十八年第一波來馬祖時，是以七十四軍的名義登陸，但隨著軍方設施佈集的程度越驅擴張，馬祖民眾的活動範圍更加受限，許多土地也因此被軍方佔用。

國軍目前在實施精實方案，未來希望國軍裁減部隊之建物、土地，能建立制度歸還與民眾與縣政府。

目前縣政府建管稽查違建，並未調查軍方的建物。

莒光與東引目前已測繪完成，根據測量結果顯示，其中應該有軍方營區佔用到民間土地，由於軍方面積太大，勢必產生糾紛，近期內縣府將召集協調委員，去兩地協調可能的糾紛，由於軍方沒有土地撥用或租用的相關證明文件，預料處理起來會很麻煩，如果軍方擬價購，是否要連同先前的佔用一併賠償，如果民眾不願意讓售，軍方可能要拆屋還地，還不包括先前佔用的賠償。目前軍方的態度自然是希望能維持現況，也不打算補償民眾的損失。

（三）土地徵收與撥用

現在政府興建公共設施土地仍然是以價購或徵收爲主，而且援照臺灣的例子，依規定按照公告現值加四成方式補償，例如南竿機場的用地就是用這種方式和民眾買地。民眾對於土地被購的價格當然覺得不滿意，許多人比照在桃園的土地價格希望能提高收購的價格，但單一地價調漲，勢必影響週邊的土地價格，例如山隴的商業區土地價格便調漲，連帶影響民眾繳交的地價稅等，影響深遠，所以政府協調時通常就會告知地主政府可以補償的最高價格，希望地主考量馬祖目前在建設階段，配合地方的需要。其他如莒光和東引的直升機坪土地，一樣也是用徵收的。

承租民眾土地進行公共建設已有構想，目前南竿海水淡化廠就是一個例子，由於建設時仍用到一部份的民地，地主不願意讓售，因此縣府希望以二十年的租期向民眾租土地，政府一次預付二十年的租金，二十年後看是不是拆除設施後把土地還給民眾，但民眾對於政府開的租金價格不滿意，雙方面有落差，縣府對於這種提案亦有顧忌，擔心造成未來的負擔或困擾。

貳、水資源使用現況

一、馬祖地區水資源開闢概述

馬祖地區因地勢陡峭且集水面積狹小，降雨時地表逕流多由自然凹谷排入海中，並無構成河川溪流之天然條件。且因坡度甚大，地表逕流流失快，並無天然之湖泊蓄存水資源。由於受限於水力以及物力，早期僅能以挖井和建築小型攔水壩方式取水，用水相當不便。

有鑑於此，自民國55年起，爲解決馬祖地區用水之需求，經由國防部及農委會之援助，邀請台灣省水利局壩工隊至馬祖勘察規劃，並陸續於各島興建小型水庫蓄儲地表逕流以供軍民使用，包括南竿之福沃、自強、儲水沃上壩，北竿之中興、橋仔，東莒之福正、猛沃水庫，西莒菜浦沃水庫等。並於南竿地區及北竿地區設立簡易自來水系統，由於供水量不足，並開鑿大約5至21公尺深之寬口井，供應各村及聯隊使用。

民國66年在農復會及台灣省水利局協助下完成勝利水庫之規劃，並於69年興建完成，儲水量達22萬噸是馬祖地區最大之蓄水量。又於民國71年完成勝利淨水場及南竿全島埋設自來水輸水管，建立全島之自來水系統。

民國73年後，相繼完成津沙及儲水沃兩座水庫，並於77年於南竿珠螺及后沃興建抽水池各一處，遇雨季截取雨水逕流及伏流水，抽蓄儲存於勝利及秋桂山兩水庫，而南竿地區之津沙一號壩，北竿地區之仔沙水庫及莒光地區樂道沃水庫，也在此時期相繼完成。

而爲因應供水之不足，北竿地區已興建15萬噸級的坂里水庫，儲存雨季逕流以補充北竿供水之不足。

表4-2-1　馬祖地區現有水庫及抽蓄水設施一覽表

地區別	水庫及抽蓄水設施
南竿島	自強水庫、福沃水庫、清水水庫、勝利水庫、珠螺水庫、秋桂山水庫、儲水沃水庫（上壩、下壩）、津沙一號壩、津沙水庫、海指部水庫、珠螺抽水站、后沃抽水站
北竿島	中興水庫、午沙水庫、仔沙水庫、坂里水庫
西莒島	菜蒲沃水庫、樂道沃水庫
東莒島	福正水庫、猛沃水庫
東引島	紫沃水庫、東湧水庫

二、馬祖地區用水概況

馬祖地區目前用水主要分爲自來水與地下水，其中自來水之供給主要集中於南竿、東引及部份之北竿地區。

（一）自來水用水概況

北竿鄉部份，目前於坂里、白沙、塘岐已有簡易之自來水系統，但淨水系統尙不符合飲用水標準。

組織編制方面，目前設有自來水廠統籌民間水源的開發及公共給水。自來水廠隸屬於縣政府，其組織型態爲廠長之下分爲行政課和工務課。於南竿和東引各設服務所，北竿、東莒和西莒則各設服務站。

（二）地下水

馬祖地區地質以花崗岩爲主體，上被覆0-8公尺之沖積層或堆積層，地下水體主要蓄含於節理裂隙之花崗岩風化層，以及表層之沖積層或堆積層，而以裂隙水爲馬祖主要之地下水源。

早年馬祖地區均仰賴地下水供水，聚落或澳口一帶均設有10公尺左右深之淺井可供日常用水，而以依傍山壁挖掘之湧泉水井居多，水量以春夏雨季時較多，秋冬以後因降雨稀少而大幅減少。隨著部份民家亦自行挖設淺井或深井，佐以電動馬達。而爲解決公共給水之不足，縣府也挖掘公設之寬口井，以穩定地區之水源。

根據民國81年「馬祖地區水源開發計畫」調查資料顯示，目前南竿、北竿、西莒和東莒所使用之地下水量分別約佔用水量之51%、90%、100%、100%。

三、馬祖地區水源開發構想

綜合上述分析，馬祖地區由於水源主要仰賴地表水及部份的地下水，因此如何增加地面逕流的蓄存量，是解決各島缺水的必要手段，而興建海水淡化廠，運用科技拓展新淡水源的方案，也是解決馬祖水荒的新出路。依據連江縣政府民國八十七年「馬祖地區水資源整體開發計畫」（修訂本）之分析建議結果，將於87至92年度間，先期推動馬祖四鄉五島的水資源開發計畫，共計十七項工程，完工後可望新增供水量。

表4-2-2　馬祖地區水資源開發計畫內容

地區	工程名稱	計畫內容	開發年度
南竿	秋桂山水庫改善工程	四維截水系統、集水池、截水溝等	87
	勝利水庫改善工程	牛角嶺、青潭沃截水系統工程	87-88
	福沃水庫改善	浚深或加高及水質改善工程	88-90
	津沙水庫改善	津沙水庫浚深或加高及水質改善工程、津沙集水區截水工程	87-90
	后沃蓄水塘	18公尺混凝土重力壩	87-92
	海水淡化廠二期	增加500噸機組	88-89
北竿	坂里水庫工程	第六期工程及滲透改善、芹壁集水區截水系統	87
	午沙水庫改善	水質改善、污水截流	88-89
	海水淡化廠工程	廠房設備、500噸機組	89-91
西莒	菜埔沃水庫改善	壩體整體工程、水庫周邊截水系統、靶場地下水源抽水系統、田沃地下水源抽水系統	88-90
	樂道沃水庫改善	樂道沃水庫浚深獲加高改善工程、坤坵集水區截水系統	93-94
	海水淡化廠工程	廠房設備、500噸機組	88-90
東莒	大坪地下水源抽水系統	截水牆、抽水設備	89-90
東引	東湧水庫改善工程	東湧水庫壩體加高工程、水庫周邊截水系統	87-89
	海水淡化廠工程	廠房設備、500噸機組	89-91
	紫沃水庫改善工程	壩體整建工程	89-90
	燕秀沃地下水源抽水系統	截水牆、截水溝、集水井、抽水設備、輸水管埋設	89-90

資料來源：連江縣政府，1998，馬祖地區水資源整體開發計畫

四、馬祖地區公共給水計畫

水資源的供給是馬祖日常民生最大的課題，因此在戰地政務解除後，連江縣政府爲解決公共給水問題，特別委託中國農工學會辦理「馬祖地區水資源開發規劃」，並委託新環工程顧問公司辦理「馬祖地區公共給水計畫」，以促使馬祖地區有限之水資源做最有效之利用。以下茲將「馬祖地區公共給水計畫」之計畫內容扼述如下：

（一）計畫目標

以民國100年爲計畫目標年，公共給水範圍包括馬祖地區之南竿、北竿、東莒、西莒、東引五個島嶼。以充足之水量、潔淨之水質、適宜之水壓作爲本計畫之主要目標。

（二）現況剖析

1. 目前南竿島及東引島有完整之自來水系統，北竿島僅有簡易之供水系統，而西莒及東莒居民則僅靠抽取地下水供生活之用。

2. 南竿島之水源爲軍民合併使用，東引島爲居民與部份部隊合併使用，其他島嶼則軍民分開使用不同之水源，且南竿島及東引島東湧水庫以外之水庫均屬軍方所有。

3. 南竿島及東引島之水廠水量分別僅爲可運用水量之45.4%及62.9%，係現有水庫容積小，且聯合運用效果不完整，而致地表水溢流入海所致。

4. 北竿、東莒及東引三島之單位生活用水量均超過100公升/人日，而西莒島之單位生活用水量僅49公升/人日，整個島嶼缺水相當嚴重。而南竿島之復興村、珠螺村、津沙村、仁愛村；北竿島之坂里村及白沙村之單位生活用水量亦不足100公升/人日，相較於台灣本島及離島澎湖（140公升/人日），馬祖地區之平均生活用水量明顯地低許多。

表4-2-3　馬祖地區各島水資源現況綜合統計表

島別	地表水年可運用水量（立方公尺）	水廠水供水量（立方公尺）	地下水供水量（立方公尺）	總供水量（立方公尺）	地表水使用率（%）	單位生活用水量（公升/人日）
南竿	898,921	585,496	98,806	684,302	65.1	98
北竿	97,968	6,979	216,445	223,434	0	142
西莒	66,291	-	14,053	14,053	0	49
東莒	58,757	-	30,113	30,113	0	123
東引	225,170	98,640	-	98,640	43.8	105
合計	1,347,107	691,115	359,417	1,050,542	-	89

資料來源：新環工程顧問，1995，馬祖地區公共給水計畫規劃報告

（三）　未來用水需求量推估

1.人口推估

經參考馬祖歷年人口成長概況，以及相關觀光建設與交通建設發展狀況後分析，至民國100年時，馬祖地區之總人口約爲316,780人，其中流動人口（觀光客）124,100人，佔39.2%，固定人口（居民以及駐軍）192,680人，佔60.8%。

表4-2-4　馬祖地區民國100年人口推估

島別	居民	旅客	駐軍
南竿	3964	64500	7000
北竿	2041	32300	3000
西莒	453	7500	2500
東莒	305	4900	2000
東引	917	14900	4000
合計	7680	124100	18500

2.每日用水量推估

馬祖地區目前每人日平均之用水量約爲140公升，推估至目標年民國100年時，每人每日的平均用水量會成長至240公升，惟考量實際可供水狀況，軍方之用水仍以每人日140公升計算，以此平均每人日用水數，乘以前述推估人數，可推估民國100年時馬祖各島每日之用水量。

民國（年）	南竿（CMD）	北竿（CMD）	西莒（CMD）	東莒（CMD）	東引（CMD）	合計（CMD）
85	1980	791	482	365	873	4491
90	2150	889	504	380	925	4848
95	2324	999	529	397	981	5230
100	2507	1119	556	434	1040	5656

3.用水需求推估

依據上述每日用水需求推估，至目標年民國100年時，馬祖地區每島年用水需求量及不足水量可列表如下：

	南竿	北竿	西莒	東莒	東引
民國100年需水總量（立方公尺）	915,055	民間:237,615 軍方:170,820	民間:60,790 軍方:142,350	民間:44,530 軍方:113,880	民間:229,220 軍方:150,380
民國84年可運用水量（立方公尺）	898,921	民間:40,000 軍方:97,968	民間:? 軍方:66,291	民間:10,950 軍方:58,757	民間:162,535 軍方:62,635
不足水量（立方公尺）	16,134	民間:197,615 軍方:72,852	民間:? 軍方:76,059	民間:33,580 軍方:55,123	民間:66,685 軍方:87,745

（四）南竿地區公共給水構想

1.開闢青壇沃集水區、仁愛集水區、后沃集水區之新水源，新建青壇沃水庫、仁愛水庫、后沃集水池。
2.勝利淨水場系統，建議將新建之青壇沃水庫之原水以管線導至清水水庫，並規劃評估勝利、福沃、清水及珠螺等水庫加高，以增加蓄水容積。
3.儲水沃淨水場系統考慮加高儲水沃水庫壩體5公尺，津沙水庫加高2公尺。
4.公共給水方面，建議擴建勝利淨水場，重建儲水沃淨水場。

（五）北竿地區公共給水構想

1.由於軍、民之間水源和供水系統均不相同，因此各自檢討發展軍方和民間系統之水源。
2.民間供水系統方面，建議利用芹山、壁山和板山集水區設置截水溝，於芹壁設置集水池，導原水至坂里水庫，以增加水庫效率。
3.軍方供水系統方面，建議於壁山北側和雷山西北側山麓設置截水溝，導引地

表水至橋仔水庫。加高目前軍方所有之三座水庫，增加攔水壩或原水蓄水池增加蓄水容積。軍方水庫與坂里水庫聯合運用，發揮最佳的調配運用。

4.建議於坂里水庫東邊設置一完整之淨水處理場，以解決軍民飲用水之問題。

（六）西莒地區公共給水構想

1.西莒地區軍方和民間有不同的水源和用水系統，所以公共給水仍須個別規劃開發。

2.民間的公共給水方面，以鑿設深井、寬口井的方式增加供水量，並輔以截水設施增加水井出水量。田沃北方新設菜浦沃淨水場。

3.軍方公共給水方面，原水不足必須截取地表水分別導至樂道沃水庫、菜浦沃水庫。另，建議整建菜浦沃水庫，增大其蓄水容積。

（七）東莒地區公共給水構想

1.比照北竿、西莒，軍方和民間各自配置不同的供水系統。

2.民間給水方面，於大埔鑿設寬口井一座，再視出水情形增鑿寬口井。另，於大坪村上方興建簡易水池，處理由猛沃寬口井及新寬口井所抽送之原水，解決居民飲用水問題。

3.軍方公共給水方面，整建福正水庫，提高蓄水量。同時於福正港西側和調度場東北側各鑿寬口井各乙口，滿足目標年需求。

（八）東引地區公共給水構想

1.北澳淨水場系統，建議於燕秀沃設置截水設施及集水池，將截取之地表水與伏流水抽送至東湧水庫。另，加高東湧水庫2.5公尺，增加蓄水容積量。

2.軍方供水站方面，建議於二重山東側步道設置截水溝及集水池，抽送地表水至紫沃水庫。另，建議整建紫沃水庫，增加其蓄水量。

3.東湧水庫已受污染滋生藻類，宜加設浮除設備處理原水。

4.西引島目前駐軍用水由東澳水站供水，原水取自東澳水壩。建議未來西引之用水，以從西引地區開發取得爲原則，包括水庫浚泄、水壩加高和截水設施增設等，或增設攔水壩、儲水池或增鑿水井因應之。。

五、水源開發近況

已完成南竿海水淡化廠乙座。

公共給水工程：八十七年度推動中之計畫有復興村至福沃港截水系統、四

維截水系統、珠螺蓄水池、津沙水庫浚深工程、青潭沃蓄水池及抽水系統；北竿坂里水庫第六期工程、環島北路抽水機電工程、北竿淨水處理廠、北竿全島自來水管路工程、莒光福正水庫改善、東莒寬口井興建、東引海水淡化廠規劃及環評、東湧水庫加高工程。

參、電力設施使用現況

爲馬祖地區電力之供應，早期於戰地政務時期設置馬祖電力公司，民國86年7月起併入臺灣電力公司營運，更名爲「臺灣電力股份有限公司馬祖區營業處」，是爲馬祖地區電力主要之供應者，在南竿、北竿、東引、莒光四鄉五島設立電廠經營電業。

一、整體供電概況

（一）服務區域及用戶數

臺電馬祖區營業處服務區域爲四鄉五島，面積28.8平方公里，至86年底用戶數未含軍方已達3,827戶，普及率100%。

（二）負載情況

馬祖地區自戰地政務終止以來用電量劇增，86年度用電量4,000餘萬度，較85年3,800餘萬度成長5.12%。因用電量成長迅速，夏季期間供電設備中，西莒電廠與南竿電廠備轉機組不足，用電問題已然浮現。

（三）供電系統

臺電馬祖區營業處供電系統包括發電、配電等部份，各發電廠機組裝置情形輸出電壓3.3KV，經饋線控制盤直接由各配電線以放射樹狀型供應各用戶，幹線以60m/m玻離風雨線架設爲主，分歧線路採用38m/m及22m/m。

（四）供電價格

馬祖地區目前售電成本比照臺灣地區，平均售電收費單價2.9521元/KWH，但平均售電成本單價則爲8.6182元/KWH，平均售電虧損達5.6661元/KWH。

二、各鄉供電設施概況

（一）南竿地區

南竿爲馬祖政經文教與公共建設的中心，自戰地政務解除後，地區建設與民生用電均大幅增加，用電量快速成長，是馬祖地區供電吃緊的主要區域。

爲解決目前電力供應不足之慮，臺電馬祖區營業處於86至87年度在南竿廠增設2500KW機組二部，預估在90年以前供電應不虞匱乏。

惟考量地方電力成長以及配合地方重大建設，預測民國91年後南竿將有電源不足的現象，目前南竿電廠廠區由於腹地有限，且座落在勝利水庫上游，水源區環保工作維護不易，亟需另覓新址建廠開發電源。目前初勘傾向擇定珠螺村靠近勝利堡山坡地最爲適宜，面積約2.3公頃，與現有電廠相距1.5公里，具開發潛力。預估新電廠可容納裝設3,000至5,000KW機組五部及附屬設備空間。

（二）北竿地區

北竿電廠88年度計畫在廠區內新建廠房一座，安裝2,000至3,000KW機組二部，預定92年度完成，可紓解民國100年前之供應壓力。

配電線路87年度白沙幹線改善工程線徑換粗，原高壓線22mm/平方米換60mm/平方米被覆線，提高供電能力以備截流系統完成及一般成長用電。

北竿地區主要聚落中心塘歧將執行線路地下化，以維護市容景觀。

（三）東引地區

東引電廠計畫在89年度在廠區附近新建廠房一座，可容納2,500至3,500KW機組三部，可視實際用電情形安裝各附屬設備。

南澳地區在89年度列入地下配電計畫，以配合未來村容景觀。

東引地區受東北季風強勁鹽風所害，桿上鐵件類易鏽蝕，維護不易，將逐年計畫下地或以燃架電纜施工改善之。

（四）莒光地區

西莒電廠85年度新增裝720KW機組一部，已於86年8月併入系統商轉，原本供電最爲吃緊地區得以紓解，計畫在88年度增設1,080KW，在現有新廠房內更加強供電可靠度。

西莒電廠原有288KW廠房因機組爲高轉速，運轉成本高、效率低，零組件取得不易，已不敷經濟效益，將汰換爲移動式1,000KW以上或採固定式機組安裝，竣工後西莒地區電力可獲改善。

配電線路現有三條饋線，出口電纜計畫在民國91年改善以備成長所需，並適時更換線徑及下地配電，以滿足需求維持村容。

東莒電廠85年新增裝720KW機組一部，於86年7月併入系統商轉，更促進地區供電可靠度，因成長緩慢三至五年內將滿足電力需求，爾後視成長情形採用移動式1,000KW以上機組以供應電源。

東莒大坪村社區、猛沃地區於91年度四配計畫中，下地道路工程施工，並配合用電成長適時擴充線路。

肆、電信設施使用現況

一、馬祖電信業務發展歷程

馬祖的電信事業起自民國六十一年六月，當時電信局先以代辦處的形式於馬祖開辦電信業務，於民國七十五年八月八日始正式設立馬祖電信局，並隸屬於北區基隆電信局。民國八十六年七月，隨著電信事業的公司化，易名爲馬祖電信服務中心，是馬祖地區最主要的電信事業經營單位。

馬祖位居臺海最外緣，早年聯外通信極爲不易，民間的電信往來在過去戰地政務時期受到管制，因此一直到解嚴與戰地政務解除後，電信的事業始有快速的成長。

二、電信業務經營概況

目前連江縣境內主要的四鄉五島電信服務水準與經營業務，已和臺灣本島近乎一致，許多先進的電信業務，如ISDN、大哥大收訊，馬祖不但都已開辦，設備水準甚至還超越臺灣本島許多地區，例如ISDN交換機於民國八十六年四月建設完成，其中南竿128路，北竿64路，足堪地方使用。顯示馬祖目前的電信業務有相當先進的改善。

馬祖目前與臺灣的電信往來，主要憑藉海底光纖電纜、衛星、以及微波三種方式。海底電纜線路由基隆經東引至南竿，再以南竿爲中心輻射連往北竿、西莒。第二條海底電纜由基隆接往東引，預計於八十七年度開工，完成後將對台馬電信的往來提供更大的便利。而微波與衛星則是海底電纜

故障時的替代通信路線，其中東西莒之間已於民國八十六年十二月二十日增加微波高速傳輸，徹底改善東莒的缺線問題。

由於馬祖島嶼地形複雜，近年來不斷改善行動電話與呼叫器的收訊死角。目前已完成北竿大哥大、B.B.Call的基地台，即將啓用。外島東引、莒光的基地台也將於八十七年五月底增設完成，這些改善工程完工後，馬祖地區將完全無收訊的死角，無線通訊品質將大幅改善。

改善無線通訊品質外，馬祖電信服務中心業已斥資新臺幣兩千多萬元提昇馬祖全區電話線品質，可解決缺線的問題。預計自八十八年度起改善用戶終端設備，更新線路，可改善通話品質。此外，馬祖地區陸上將佈放光纖電纜約三百公里，替代目前通纜。衛星線路終端也將增加多功機，微波也可望增加電信，擴增對台通信。

第三節　課題與對策

課題壹、現有建設業務繁雜且專業，組織人力都應重行調整補強。

一、說明：

（一）連江縣政府建設局爲連江縣最重要之建設類行政機構，縣政府建設局不僅須負責有關總攬四鄉五島之規劃，大多數建設類工作執行面部分，亦多由縣府建設局來著手進行。

（二）目前建設局之編制人員有限，目前主要業務爲工務建設管理、工商登記、農林畜牧業之輔導管理、漁業輔導、水利設施經營、車船管理等方面。

二、對策：

（一）工務建設攸關地方發展及首長施政政績，建議成立工務局或成立府外機構如「公共工程局」，以利工作推展。

課題貳、如何整備地區性基層建設，提昇馬祖生活品質

一、說明：

（一）馬祖目前有22個自然村，各村均有特殊的文化、地理、及發展沿革，形式特殊且富變化，是地方之重要資產，應加以特色化並凸顯之。

（二）戰地政務解除後，馬祖各村均不斷進行各項建設中，但因爲缺乏整體的規劃與監控，往往各異其趣，並造成新舊建築形式不協調的衝突景象，爲避免使得馬祖歷史特殊的資產被快速的摧毀，應透過有效的基層建設，保存村容的景觀與文化特色。

二、對策：

（一）配合衛生局推動之「環境衛生維護計畫」、「建立社區公共衛生設施整體改善計畫」一併檢討改進地區性的基礎建設與環境品質。

（二）建議將社區共同天線業者、電信公司、電力公司的佈線狀況一併納入考量。

（三）擬定「馬祖建築形式管制要點」以管制聚落建築外觀，保存聚落景觀特色。

（四）配合老舊建築物的修繕補助辦法，鼓勵空屋使用權釋放，重新整修後供無住屋及觀光民宿使用。

課題參、如何保存馬祖特有聚落景觀特色，維繫地方特有風貌

一、說明：

（一）馬祖地區具有強烈的閩東建築特色，又經過長達四十年的戰地政務洗禮，使得四鄉五島兼具閩東文化與戰地文化特色，是台澎金馬中極其少見的珍貴資產。

（二）馬祖自解除戰地政務後，各項建設大力推展，卻也導致地景的豐富完整性遭受人為新建設破壞的窘境，為使地方的發展得以永續經營，並呼應未來發展觀光的需求，應擬定都市設計的管制準則，並具以執行之，以保護馬祖優美的人文地景特色。

（三）觀光是馬祖四鄉五島未來發展的共識，執行都市設計不僅可確保馬祖豐富的人文資產得以延續，並可增進觀光的資源潛力。

二、對策：

（一）先期委託專家學者擬定「馬祖地區都市設計管制準則」，作為馬祖實施都市設計管制的規範。

（二）配合各村有特色的基層建設營造，逐步修復聚落景觀。

（三）籌設「馬祖都市設計審議委員會」，藉由公開的審議過程，使馬祖的開發與地景保育得以兼容並蓄。

（四）於擬定都市設計管制準則之同時，建管單位應執行新建築物執照的緩發，以使新建築物外型，都能與都市設計的管制準則相符合。

課題肆、地籍權屬關係複雜，增加土地使用作業困難與軍民糾紛

一、說明：

（一）馬祖地區目前登錄土地約佔總土地面積的十分之一，剩餘未登錄土地，權屬未定，不屬於任何人管理，依規定應登記做國有土地，屬國有財產局管理，如有機關或民間擬使用，應循政府的行政命令（如都市計畫）辦理撥用，但連江縣發展的需要，擬提供做縣有土地，目前臺北市政府已有先例，登記做市有土地，但和國有財產局之間存有糾紛。

（二）莒光與東引目前剛測繪完成，其中應該有軍方設施佔用到民間土地，由於軍方面積太大，勢必會有糾紛，近期內縣府打算以協調委員會的名義，去兩地協調可能的糾紛，由於軍方沒有土地撥用或租用的相關證明文件，預料處理起來會很麻煩，如果軍方擬價購，是否要連同先前的佔用一併賠償，如果民眾不願意讓售，軍方可能要拆屋還地，還不包括先前佔用的賠償。目前軍方的態度自然是希望能維持現況，也不打算補償民眾的損失。

（三）目前縣政府建管查訪違建，並未調查軍方的建物。

（四）馬祖地區正大幅建設改進中，由於涉及土地使用問題繁多而複雜，宜建立全縣的地理資料庫，使其充份掌握連江縣土地、社經變化的動態資料，以機動掌握全縣土地使用概況。

（五）概土地使用涉及地質土壤、分區使用規範、保護區種類、土地權屬等，目前資料多零散由各業務承辦人或單位所主管，缺乏整合與流通，無法有效掌控與引指全縣土地使用合理的分配，因此應儘速建立馬祖地區的地理資料庫，結合平面化、數值化的地表資訊，動態呈現出馬祖土地使用的特色。

（六）電子化政府是當前政府推動行政革新中的目標之一，馬祖地區未來應朝向資訊化、電子化的行政管理努力，以提高行政效率與施政品質。

二、對策：

（一）國軍目前在實施精實方案，未來希望國軍撤銷的部隊和建物、土地，能建立制度歸還與民眾與縣政府，減少土地使用上的軍民糾紛。

（二）建立縣有土地的儲備制度，協調國有財產局與營建署、國防部，未來馬祖地區未登錄地與閒置之軍事設施，應可由連江縣政府優先以公告現值架構或一定比例租金承租，建立連江縣政府自有土地的儲備制度。

（三）儘速辦理連江縣地理資料庫與地籍資料的資訊化、電腦化作業。

課題伍、水源涵養與使用關係地方發展，如何推動馬祖地區水資源的有效利用與管理

一、說明：

（一）馬祖地區目前水源供應不足，採分區輪流供水模式，造成民生、軍用的不便，應儘速予以改善。

（二）馬祖目前水源不足原因，主要係地表水未有效予以截流、水庫與蓄水池淤積致儲水量減少、以及輸水管線未定期汰換所致，本計畫係整體改善馬祖供水狀況的一環，主要以開闢截流設施，開鑿深水井、增加蓄水堤堰等的方式，增加水資源的容量。

（三）馬祖未來中型機場興建後，觀光事業將迅速成長，爲減少日後水源供給的問題，應即早開闢水資源。

（四）馬祖地區水源短缺，部份原因即早年興建水庫多已淤積，致水庫、蓄水糖儲水量降低，應立即予以浚深並保育之。

（五）馬祖地區適合儲水的水庫壩址有限，新建大型水庫的可行性不高，因此改善現有水庫的淤積問題，對於水源的涵養較具正面功能。

二、對策：

（一）配合集水區水體水質的加強保育，減少水體汙染。

（二）加強植樹育林，以增進水源涵養。

（三）協調軍方將早年開闢的蓄水塘、蓄水池、水庫等設施，移交與自來水廠以統籌水源分配。

（四）配合汙水下水道的設置，使雨水、汙水分離。

（五）加強家庭汙水處理後的循環再利用，以減少對原水需求的壓力。

課題陸、公共給水普及率尚不及百分之百，部份地區居民無自來水可用。

一、說明：

（一）馬祖地區目前除南竿、東引有較完整的自來水系統外，其他地方多使用未經處理的井水，飲用水的衛生品質應加以改善。

（二）現有自來水處理設施尚不健全，且集水區汙染源多，也影響飲用水的水質，因此需同時改善自來水的淨水、輸水相關設施。

（三）馬祖現有自來水管線多已老舊，不僅影響飲用水水質，也易造成原水外漏，浪費珍貴的水資源。

二、對策：

（一）分年分期辦理四鄉五島的公共給水，包括重擴建淨水場、興建導水設施、改善輸水系統、村落管線改善等。

課題柒、未設置污水下水道，影響環境衛生與海域活動

一、說明：

（一）馬祖地區目前未設有汙水下水道，以致於雨水、汙水混流，不利地表水截流工程之推展。

（二）馬祖地區目前正推動水資源開發與保育，未來汙水下水道完成後，將可減少地表水的主要汙染源，使得截流效益增加，增加原水的儲存量。

（三）設置汙水下水道，可減少軍用、民生汙水對於海洋生態的汙染，保育海洋資源，利於未來發展海域遊憩活動，以及澳口箱網養殖。

（四）聚落觀光是馬祖未來發展的重點事業，設置良好的汙水下水道設施，可提昇聚落的景觀與清潔衛生，提昇居住環境品質。

二、對策：

（一）儘速設置聚落污水下水道。

課題捌、未辦理水權登記，地下水使用缺乏整體管理

一、說明：

（一）馬祖地區目前尚未建立水權登記制度，爲有效管制水源，並監控地下水文狀況，亟待建立水權登記制度，以動態掌握水文變化與水利需求。

（二）馬祖由於自來水供應短缺，民間及軍方多已開鑿地下水井方式增加水

源，爲避免大量超抽造成地下水質鹵化，應立刻辦理地下水井的水權登記與監測。

（三）民間多將水權私有化，形成水源分配的不公平，應建立水權公有的觀念，讓民眾或使用者認知水權公有化的重要性，以建立公部門在分配水權上的正當性。

二、對策：

（一）儘速辦理水權登記。

（二）設置地下水監測網，主動掌握地下水文狀況，以有效保護水資源。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、發展目標

一、結合產業、住宅、觀光、交通需求，擬定四鄉五島成長管理方式

（一）原則上以各島的年供水量，做爲地區開發總量管制的上限，未來新建之大型建築、產業開發、新社區、觀光設施等，都應先行提出水源供給計畫，必須確認水源開發不致對現有供水產生排擠的狀況下，始得進入下一階段的開發審議。

（二）建立全縣總量管制的開發模式，衡量公共設施的供給上限，包括供水、供電、電信、垃圾處理、交通等因素，作爲把關的依據，以免大量的開發導致公共設施無法跟進。

二、確保並樹立馬祖地域景觀特色。

（一）以修景方式，改善聚落景觀，提昇居民生活環境品質。

（二）延續閩東特色地景，促進文化與觀光發展。

（三）協調軍事設施地景的和諧性，避免新增國防設施破壞地方觀瞻。

（四）從嚴審核新建建築與開發個案，建議建立開發建物的外審制度，未來各島超過一定樓高（例如二層樓）或開發面積（如五十坪）以上的建物，均要求進行建築開發案的外審，建設局可籌組具公信力的專家學者合組審核委員會，定期（如每月一次）辦理各開發案的審核，包括開發規模、量體、外型、環境衝擊等，以減少對馬祖既有優美環境的影響。

三、增進公共設施服務品質。

（一）加速公共設施的興闢，減少政府財政支出。

（二）妥善經營管理公共設施，延長公共設施使用壽命。

（三）建立建照和公共建設外審的制度，確保地區公共建設品質。

四、辦理土地歸屬。

（一）配合先期完成土地權屬的地籍登錄，以確定土地權屬關係。

（二）完成土地使用調查，以建立資料庫的正確性。

（三）建立連江縣地理資料庫，並將地籍資料納入地理資料庫中，以求資訊化管理地籍作業。

五、加強水體保護與水源開發。

（一）提高水源供給，改善缺水問題。

（二）增進原水品質，提昇用水質量。

六、改善公共給水品質，提昇飲用水品質

（一）提供充足的水量，滿足供水範圍內的各種用水需求。

（二）提供潔淨的水質，符合飲用水管理條例之規定。

（三）保有適當的水壓以利軍民使用。

七、建立污水下水道，確保社區與環境品質

（一）建立汙水下水道系統，維護聚落環境衛生品質。

（二）建立雨水、污水分離系統，提高地表水截流效益。

（三）保育海洋生態資源，推動馬祖永續利用。

八、永續經營水庫，延長水庫使用壽命

（一）辦理各集水區的造林育林，增加水源涵養效益。

（二）加強水源區的水土保持與濫墾濫建取締，以延長水庫壽命。

（三）規範各島的棄土區域，以避免挖掘土方對於環境的破壞。

貳、主要構想

一、規範限制發展區與可發展區

（一）規範限制發展區與可發展區，作爲土地使用管制架構。

（二）引進開發許可制，所有開發案需經公開程序始得通過。

（三）限制發展區內的建物，採用容積轉移方式，補償地主損失。

二、建立空間經營管制準則

（一）擬定空間經營管制準則，援引都市設計審議方式，嚴格管制新建築對地景的衝擊。

（二）分級管制各聚落與商業區的景觀環境，例如芹壁、津沙等傳統聚落，採用最嚴格的方式進行聚落景觀管制。

（三）專案引進福州工匠參與傳統聚落的整建，根除鐵皮厝的階段發展亂象。

三、推動社區參與改善聚落環境品質

（一）以社區爲中心，通過社區參與方式，改善公共設施品質。

（二）以村村有特色的方式，加強聚落地景調查與保育，並改善公共生活環

境。

（三）初期針對社區排水、停車、景觀予以改善之。

四、全面清查土地權屬關係，並辦理地籍分割。

（一）清查並界定土地權屬關係，保障民眾地主權益。

（二）建立土地儲備制度，朝向縣有土地的儲備方式建立自有公用土地。

五、辦理水庫、蓄水塘浚深、加高、及水源區水土保持。

（一）逐年辦理水源開發與截流措施，有效開發水源。

（二）進行既有水庫、蓄水設施的改進，增加可用原水的供給量。

參、發展策略

一、嚴格管制農地變更使用

（一）整體開發作最小面積的限制。

（二）申請變更土地，應完成公共設施、環保設施後，方准變更使用。

（三）農地變更所得利益，應繳交回饋金。

（四）變更農地作爲住宅社區，應提供一定比例的中低收入住宅。

（五）變更農地作爲工業或工商綜合使用，應提供一定比例土地作爲綠帶。

二、規範連江縣之限制發展及可發展地區

可被指定限制發展地區種類有：

（一）生態敏感區：

1.國家公園：未來若經中央評定部份地區或島嶼爲國家公園，將納入限制發展地區中。（本計畫暫不建議爭取設置國家公園）

2.自然保留區：特殊生態、地質區域。

3.野生動物保護區：包括陸地、周圍水域。

4.海岸地區：各島嶼海岸線。

5.特殊景觀地區：如雲台山、芹山等。

（二）文化景觀敏感地區：

文化古蹟保存區，例如北竿芹壁舊聚落、南竿復興村、津沙村、仁愛村、四維村、東引鄉樂華村等。

（三）資源生產敏感地區----水源保護區：

建議將目前提供做民生用水之水庫、蓄水池、截流壩上方劃設爲水源水質水量保護區。

（四）天然災害敏感地區----潛在災害區：

如近岸易遭受巨浪侵襲、風災之聚落。

（五）國防用地：

如要塞基地、靶場、軍事設施、射擊演習區等。

（六）其他。

指定可發展地區，則以適當調整發展總量，透過發展許可制，視開發的規模大小與機能，區分爲三階段：

1.規劃許可。

2.開發許可。

3.建築許可。

第五節　實施方案

方案壹、馬祖地區地理資訊系統建置計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、初期確認連江縣地理資料庫的資料層級與範圍，建議主要內容應包括：地形等高線圖、海域等深線圖、等雨量線圖、等溫線圖、地質圖、土壤圖、土地使用現況圖、都市計畫現況圖、聚落平面圖、地籍圖、水源區平面圖、交通路網圖、植披圖、水文圖、衛星資料影像、地下管線圖、村落人口數等。未來則可再擴充增加海洋資訊系統。

二、遴選顧問公司或學術單位代爲建立全縣地理資料庫。

三、架設地理資料庫網路，並與縣長室、主任祕書室、建設局、地政事務所等相關業務單位完成連線，除一般涉及私人權益以及機密的資料外，建議一般性的地理資料都予以開放，以供民眾自行在電腦上檢索資料。

四、初期可於縣府一樓設置爲民服務中心，其中並設有電腦終端機，展現地理資料系統的相關資訊。

五、進行縣府相關作業人員的操作及資料登錄訓練，並由委託之顧問公司或學術單位編撰完整的操作手冊，以使整套設備可爲縣政府人員操作，並於日後逐年登錄修改地理資料系統。

柒、預期效益：

一、建立資訊化土地使用之經營管理，提昇馬祖土地使用的效率與公平性。

二、便於四鄉五島土地發展之監控，合理調整公共資源的投資與分配。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,000	1,000	1,000	1,000			5,000

玖、備註：

方案貳、村村有特色基層建設計畫

壹、主管機關：行政院農業建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、依據「馬祖地區村村有特色規劃調查報告」之建議，將馬祖地區22個自然村予以特色化，並協調各項基層建設能依照規劃建議的精神陸續依次完成，以改善村容景觀與居民生活。

二、未來各聚落內的地面線路，包括電話線、電線、自來水管線、社區共同天線等，都應予以地下化，以減少紊亂景觀對於聚落觀瞻的影響。

三、合理規範各村進出動線、人車行進空間、汽機車停車場所，改善各村落戶外公共空間及交通路況。

四、擬定「馬祖建築形式管制要點」，將各村建築形式予以規範之，重點包括管制個別建築形式、樣體、質材，以與整個聚落景觀協調，重要地方建築（如介壽村早年的南竿鄉公所）予以原樣保存，以及新建鐵皮屋的外觀改善等。

五、整建聚落範圍外的小徑、登山步道、觀景點等，將聚落周圍景觀公園化，以提高居民生活活動空間。

柒、預期效益：

一、保存各村歷史風貌，維護傳統地域風格。

二、改善聚落公共空間，提昇民眾生活品質。

三、電線電纜地下化，美化聚落景觀。

四、村村景觀公園化，增進馬祖觀光潛力。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							2,000,000

方案參、馬祖地區都市設計管制計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、先期擬定馬祖都市設計管制準則，邀請專家學者擬定馬祖都市設計管制的要點，以及操作方式，作爲日後執行的依據。（本項可先期執行）

二、根據都市設計管制準則，據以執行相關的建築審議、修景，以使得馬祖的地景獲得充份的保育，並在協調的管制過程中，有機地促進新建築物合理的配置興設。初期強制要求所有馬祖地區公共建築物都比照管制準則，必須具備閩東特色。

三、針對重點地區如機場航道（塘歧、復興、介壽）、縣治所在地（介壽）、傳統聚落保存區（芹壁、津沙）等地，辦理細部的都市設計管制準則，以使管制方式更細緻化。

四、邀集地方賢達及學者專家組成都市設計審議委員會，未來新建築物的外觀都需經由都市設計審議委員的審議認可後始能取得建照，以增加對於聚落環境的監控。

五、未來於主要景觀點範圍內的軍事設施、國防建築應一併納入都市設計審議範圍內規範。

柒、預期效益：

一、改善聚落景觀，提昇居民生活環境品質。

二、延續閩東特色地景，促進文化與觀光發展。

三、協調軍事設施地景的和諧性，避免新增國防設施破壞地方觀瞻。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000					20,000

玖、備註：

方案肆、馬祖地區水資源開發及保育計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：自來水廠

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度（部份工程已自87年度開始實施）

陸、計畫內容：

一、依據《馬祖地區水資源開發計畫》之建議，辦理四鄉五島的水資源開發計畫。

二、南竿地區擬改善的重點包括：秋桂山水庫改善工程、勝利水庫改善工程、福沃水庫改善工程、津沙水庫改善工程、后沃蓄水塘工程、海水淡水廠二期工程。

三、北竿地區的改善重點爲坂里水庫工程、午沙水庫改善工程、海水淡水廠。

四、西莒地區水源開發爲菜埔沃水庫改善工程、樂道沃水庫改善工程、海水淡化廠工程。

五、東莒部份以大坪地下水源抽水系統爲主。

六、東引地區辦理東湧水庫改善工程、海水淡化廠工程、紫沃水庫改善工程、燕秀沃地下水源抽水系統。

七、辦理各集水區的地表截流設施，以增加原水供應。

八、建立馬祖地區水權登記管理制度，將現有境內地下水井編列造冊，以動態掌握地下水使用情況。

九、委請專家進行總量管制的規範建議，在地下水文可承載的範圍內，建立總量管制的策略，限制各地下水井每月抽取上限，以維護地下水的永續經營。

十、定期監測管理各水井狀況，以了解水位變化與水質狀況，保護地下水體的永續經營。

十一、協調軍方早年開闢之蓄水池、水庫等設施，移交由縣政府自來水廠管理，以統籌水源調配。

十二、逐年辦理各水庫浚深工程及各水庫復育工作。

十三、加強水庫集水區的保育與水土保持。

柒、預期效益：

一、提高水源供給，改善缺水問題。

二、增進原水品質，提昇用水質量。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	213,000	320,000	298,000	292,000			1,123,000

玖、備註：92年度後，視前項計畫執行成效及用水需求變化，經濟部再進一步綜合評估檢討後續工程之合宜性，以斟酌辦理後續開發計畫及經費編列之提報。

方案伍、馬祖地區公共給水計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣自來水廠

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、分年分期辦理四鄉五島的公共給水，包括重擴建淨水場、興建導水設施、改善輸水系統、村落管線改善等。

二、南竿鄉部份重點包括各村落管線改善、輸水系統改善、配水池擴建、勝利淨水場改善等。

三、北竿鄉部份有：坂里淨水場新建、坂里水庫取導水設施、各村落輸、配水設施、駐軍系統輸、配水設施等。

四、莒光鄉西莒地區改善重點有：田沃淨水場新建、靶場、集田場井取導水設施、軍方駐軍輸、配水設施。

五、莒光鄉東莒地區改善重點：大坪淨水場新建、大埔寬口井取、導水設施。

六、東引鄉改善重點有：北沃淨水場增建、配水池及輸水系統增建、燕秀沃集水池取、導水設施。

柒、預期效益：

一、提供充足的水量，滿足供水範圍內的各種用水需求。

二、提供潔淨的水質，符合飲用水管理條例之規定。

三、保有適當的水壓以利軍民使用。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							1,000,000

玖、備註：

方案陸、馬祖地區汙水下水道興建計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、分區建立馬祖地區汙水下水道系統，包括汙水幹管工程、人孔工程、用戶接管等，以健全整體環境品質。

二、暫定四鄉五島汙水幹管工程4,155公尺，人孔工程127座，用戶接管1,375戶，小型合併處理淨化槽186戶，大型合併處理淨化槽處理總量達1,422CMD。

三、先期協調汙水下水道的設置地點，待土地取得無慮後，即行推動實施。

四、設置優先順序，基本上以人口稠密、效益顯著者先期推動。

五、考量水源保育之重要，建議將水源區內的軍營一併納入汙水處理設施接管的範圍內。

柒、預期效益：

一、建立汙水下水道系統，維護聚落環境衛生品質。

二、建立雨水、污水分離系統，提高地表水截流效益。

三、保育海洋生態資源，推動馬祖永續利用。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							1,000,000

玖、備註：

方案柒、馬祖地區供電改善計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：台灣電力公司馬祖營業處

參、協辦單位：連江縣政府建設局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖自戰地政務解除後，電力需求成長迅速，且以南竿鄉爲甚，爲提高軍民生活品質，並配合地方興建航空站、海水淡化廠、觀光設施等大型建設的電力需求，應及早因應興建新電廠。

二、南竿目前志清電廠負荷已趨飽和，擴建不易，需另行覓地興建第二電廠，以併聯方式提供南竿全島電力需求。

三、辦理第二電廠的廠區規劃、整建事宜，現已委託專家顧問評估中。

四、依據規劃結果，變更用地都市計畫做機關用地，以續推動後續建設。

五、第二電廠擬裝設3,000至3,500千瓦機組五部，及附屬相關設備。

六、加強增設北竿、東莒、西莒、東引之相關發電機組。

柒、預期效益：

一、促進地方繁榮。

二、改善軍民生活品質。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							1,000,000

玖、備註：

方案捌、馬祖地區電信改善計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：中華電信公司馬祖服務中心

參、協辦單位：連江縣政府建設局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、擴建南竿數位式電子交換機房，計畫於八十九年度興建地面五層、地下二層，面積約三百坪的新大樓，粗估經費約新臺幣五千萬元（不含土地價購費用），興建地點可能在中隴或清水。過渡期間，仍於現營業處頂樓加蓋機房設施。

二、北竿興建電信房舍，供囤料及停放車輛，工程費約1,500萬元，土地已無問題。

三、東西莒架設光纖電纜，費用約1,500萬。

四、開辦東西莒、東引地區之ISDN業務。

柒、預期效益：

一、改善馬祖地區電信品質，暢通離島及台馬間電訊交通。

二、提昇資訊傳輸效率與品質，促進資訊流通。

三、加強資訊交流，提昇離島生活水平。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							80,000

玖、備註：

方案玖、加強獎勵民間投資興闢及認養公共設施計畫

壹、主管機關：內政部營建署

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區目前正大量從事基層建設及重大經建設施中，但由於政府經費有限，且人力技術不足，宜鼓勵民間參與公共設施的經營與營運。

二、政府目前正獎勵民間參與公共建設，馬祖應宣導此一觀念，使得民間團體未來有積極服務回饋社會的觀念。

三、各項建設未來可考慮採BOT模式，即由民間營建、營運、再移轉予政府。

四、未來公共建設計畫提出時，應同時後續營運管理及認養計畫。

五、研訂「民間投資興建公共設施稅捐減免要點」。

六、宣導民間團體投資興闢公共設施的觀念，以吸引民間團體參與公共設施的興闢。

七、發動社區、軍營、公私立機構、學校等，認養周圍公共設施。

柒、預期效益：

一、加速公共設施的興闢，減少政府財政支出。

二、妥善經營管理公共設施，延長公共設施使用壽命。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		2,000	2,000	1,000	0	0	5,000

玖、備註：

方案拾、建立馬祖地區土地儲備制度

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：連江縣地政事務所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、由連江縣政府與國有財產局協調，未來閒置的軍事設施以及未登錄土地辦理地籍登記時，連江縣政府具有先買權或先租權，以此建立馬祖地區公有的土地儲備制度。

二、未來未登錄土地統一登記於縣政府名下後，縣政府可根據地方發展需求，興建出租住宅或相關公共設施，或供民間承租土地。

柒、預期效益：

一、儲備可用土地供地方未來建設發展之用。

二、避免土地投機炒作。

三、避免閒置土地無人經營管理。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		5,000	5,000	10,000	40,000	40,000	100,000

玖、備註：

方案拾壹、介壽澳口填海造陸計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：南竿鄉公所

肆、實施地點：連江縣南竿鄉

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、於介壽澳口進行填海造陸工程，原則上利用兩側山壁以階梯式削平的岩塊海拋造陸，並可利用兩側階梯平台新闢社區，解決介壽澳口可用地不足的窘境。

二、新填澳口除部份規畫做停車場用地外，另應配合福沃運動場發展經貿特區的構想，於填海新生地上預留縣立體育場的用地，與現有馬祖高中運動場相結合。

三、於介壽澳口開闢往莒光的轉乘碼頭，未來莒光鄉民可直接於介壽澳搭船往返，減少不必要的航程與陸運往返，日後配合南竿中型機場的興建，可發揮海空運的聯合轉乘功能。

四、縣府可考慮以換地形式，交換縣府前菜圃的土地所有權，將縣府菜圃經營成爲有特色的縣民農園，保留農作的特色，讓縣民可以親手栽種地方口感的蔬菜，並推廣生態有機農業。

柒、預期效益：

一、提供可用新生地，供介壽村發展之用。

二、避免海水倒灌，損及澳口住戶。

三、闢建碼頭，加強南竿與莒光間的交通往來。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

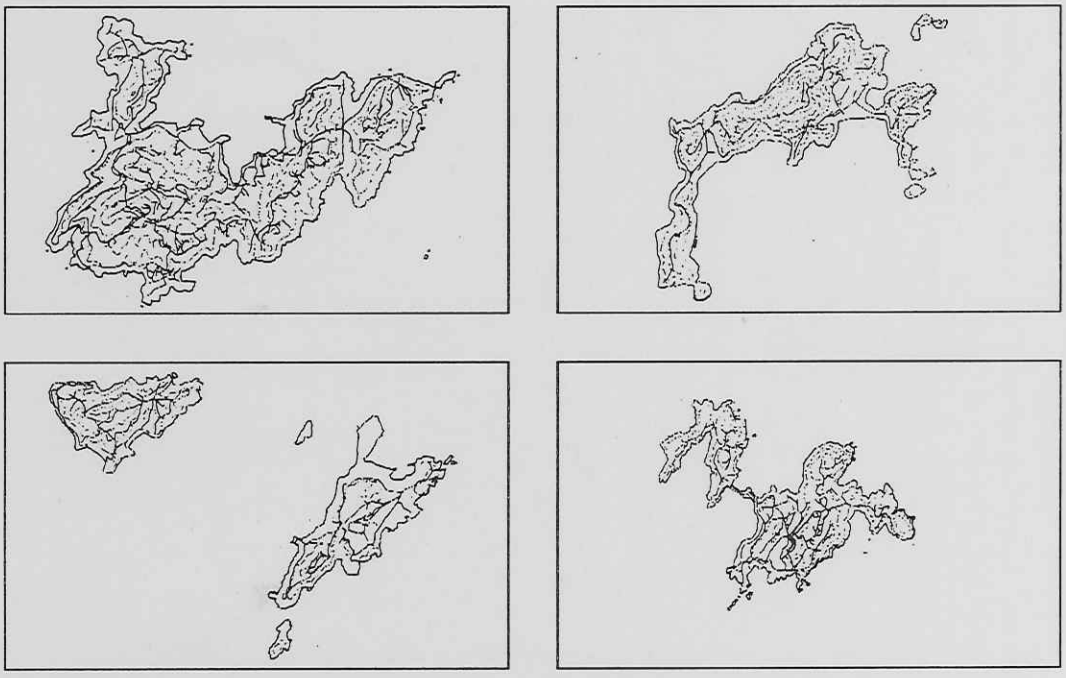
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							150,000

玖、備註：

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第五章　住宅與社區部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、前言

住宅問題傳統上被認爲是住宅供應量短缺的問題，因此在過去官方與學術單位所做的住宅問題研究，便集中在如何以統計的方法預測家戶成長量，設定住宅標準（過分擁擠、設備不足）與家戶人口規模來估計住宅短缺情形（成長加上更新），以此計算出的住宅短缺量，指的是住宅單元的短缺量，並且成爲住宅政策上重要資源分配的依據。近年來結合住宅經濟的研究，在政府財政支出的限制下計算出最符合施政效益的住宅需D與補貼政策，基本上仍是立基在住宅問題爲市場供需失衡的問題。以政府目前興建國民住宅的方式與速度，勢必無法提供市場足夠的數量。暫結住宅問題是市場暫時失衡的問題，統計資料上顯示「住宅自有率」高達百分之七十七，猶較歐美工業先進地區爲高，足見過去政策和市場的運作模型解決了大部份人的居住需求，然住宅供應仍以市場爲主，公部門只是扮演中介與調節的監督角色。

總而言之，國內住宅政策研究的主要研究方向，是在上述基本概念的基礎上以供需模型作爲預測住宅成長，並提供住宅政策研擬，包括是由總體人口與家戶單位的成長，來預估住宅的總需求量，（行政院經建會都住處，1980）或是以個別族群的需求傾向，包括更細緻的居住者家庭組成與收入、職業等等實證研究來分析需求的決定性因素，（陳麗春、吳森田，1986），除了上述這些基本概念脫離真實社會和經濟關係之外，這些研究的基本出發點是假設住宅市場具有完全競爭的市場功能下，預測住宅的總成長量，以作爲國家在住宅供給量不足時，以政策形式來求取平衡，控制社會分配的決策指標，另外一部份的研究則以台灣社會工業化轉型的觀點，集中在討論國家如何藉由住宅政策的刺激經濟發展，（吳讓治，1976）興建大批的廉價住宅，並推動房屋工業化來配合（米復國，1988）以及關於先進國家的居住環境指標來評估台灣地區空間與住宅使用狀況的變化，包括住宅空間機能，居住水準的研究（楊重信與陳春益，1987）在上述觀點下國家似乎只是在供需失調或帶動市場機能時才透過政策干預的方式來解決問題。

近年來對住宅政策的政治經濟學取向的研究（許坤榮，1987；米復國，1988；羅於陵，1990）則對過去住宅政策被孤立與社會歷史脈絡之外的分析提出批判，指出過去住宅政策和空間結構的研究長期受到生態理論和新古典經濟學的支配（米復國，1988）奠基在一資本主義社會生產模式的假設上，而忽略政策形成的具體歷史過程與台灣國家社會的特殊性（羅於陵，1990）。

基於上述基本分析，本研究初步可以界定出連江縣住宅部門的問題性質：

一、住宅問題在住宅研究主流的認知下，爲市場供需失調的問題，沒有看到國家政策中介其中。

二、住宅問題與住宅需求是社會與歷史建構的產物。

住宅不只是居住空間形式，它作爲一種特殊的商品必須透過強大的制度與資源得以支持，公共住宅政策的介入，關乎國家和社會關係，反映了社會結構的方式和支配的意識型態，在不同社會與政治脈絡下，社會如何建構了所謂的「住宅問題」與「住宅需求」，住宅政策和住宅市場運作背後所潛藏的意識型態爲何，在這樣的定義下連江縣的住民長期處於政治與市場經濟的邊緣，使他們難以獲得台灣地區的社會資源，我們的目的即是在找出在歷史的軍管過程中，被隱匿的主體：即是馬祖聚落與住民的主體再建構過程。

第二節　住宅部門發展現況說明

（一）南竿鄉為地區主要聚落，公共設施最為齊備。

1.南竿鄉歷年人口大約維持在三千人左右的規模。

2.南竿鄉住宅多集中於東半側的介壽村、復興村，其次則爲經澤村、馬祖村、仁愛村、清水村等。而四維村、珠螺村、津沙村家戶數最少。

3.南竿鄉爲目前馬祖地區的政治、經濟、文化中心，全鄉的人口規模即佔全縣人口的一半以上，並爲縣治之所在。

（二）住宅存量高，但多為廢棄之石造屋。

1.南竿鄉住宅數約 1,306 間，當年的住戶數有 745 戶，大約有 560 間的空屋未被使用。

（三）住宅使用為主，住商混用居次。

1.住宅主要都以專用住宅爲主，佔目前有人居住家宅數的 57.8% 。

2.住宅兼作商業或其他使用者佔 42.2% 左右。

3.南竿鄉住宅使用情形以獨戶居住爲主，佔 96.2% ，其餘兩戶以上共同居住者較少。

（四）人均樓地板面積約六坪左右。

1.全縣平均住宅的樓地板面積爲 83 平方公尺，相當於 25.1 坪。

2.每人居住的樓地板面積爲 20 平方公尺，相當約 6 坪左右。

3.縣境內之住宅樓地板面積以介於 45-89 平方公尺居多。

4.住宅類型多爲當地傳統的石厝，相當於 13.6 坪至 13.9 坪。內部空間大約隔成 2 至 3 間左右。

（五）平均家戶擁有三間居室。

1.連江縣平均每單位家宅擁有 3.1 間居室，擁有 3 間居室者佔 39.0% 最高，擁有 2 間居室則佔 24.6% 。

2.南竿鄉民每人分配的房間數約爲 0.70 間。

（六）房屋自有率高。

1.房屋自有率約爲 85.2% 。且以自購之一般住宅爲最多，佔 58.6% 。

（七）住宅類型以傳統石厝屋為主。

1.住宅類型以傳統之閩北風格石厝屋爲主，約佔全部住宅的 48.9% 。

2.其次爲連棟式者，佔 46.0% 。

（八）換住原因以「需要較大的居住面積」所佔比率最高。

1.一般普通住戶住進現宅未超過 10 年而換住的原因，依序是「需要較大的居住面積」，佔換住者的 29.1% 。

2.其次原因爲「換住新屋」，佔 13.3% ，再其次有「原有住宅實質環境不良」，佔 13.2% ，「家庭人增加」13.2% ，「其他」7.4% ，「爲有較好的公共設施」5%。

第三節　課題與對策

課題壹、土地持分繁細且土地持有人惜地出售，導致市場土地供應有限且無住屋者不易取得房舍。

一、說明：

（一）閩東樣式的傳統民居構築了馬祖地區聚落的主要特色，但因年久失修，屋況乏人問津以至於多數民居已呈現廢棄狀態。且傳統樣式的屋舍因原有建材及匠師取得不易，逐漸爲輕鋼架建築取代，地域建築特色已遭到破壞。

（二）目前縣府已打算透過獎勵的方式鼓勵老舊民居的修繕，惟維修後的使用與經營管理應使其發揮更多元的效益，才更符合公共投資的標的，因此建議採用多目標的住宅使用政策，以兼顧住宅需求與公共使用目的。

（三）馬祖地區居民渴求高品質的公共服務空間，因此多項公共設施如漁民休閒中心、老人活動中心等都在興建當中，但仍有許多建設因地目不符而難以推動。住宅設施多目標的使用方式，可適時提供如社區休閒、旅遊服務、博物展示、文藝交流、停車場等的多重功能，使老舊建築物獲得新生的可能，同時藉由社區居民的使用與參與，減少公部門未來經營管理的壓力，值得做爲地方建設的推動參考。

二、對策：

（一）獎勵民間興建國宅，減緩中低收入戶等候時間。

（二）採分散式方式建設國宅，減少集中興建的公共設施壓力。

（三）改善中低收入戶貧困條件。

課題貳、閩東式樣傳統民屋保存不易，地方聚落特色面臨保存危機。

一、說明：

（一）傳統樣式民居在馬祖地區住宅數量佔有六成以上的比率，因屋舍老舊現多閒置，導致地區空屋率甚高。由於原屋主或是舉家喬遷臺灣，或是另購新式國宅居住，以致空屋閒置，殊爲可惜。

（二）因老舊建築在所有權的持分繁細，對建築物的產權及經常性維修管理缺乏共識，加以人口外流，以至於屋舍情況乏人問津而逐漸破敗。

（三）傳統樣式民居因建材取得不易，且價格高昂，取而代之的廉價輕便，組裝快速的新式建築，在聚落景象上有了巨大變化。

（四）馬祖地區的舊建築物多係青石、花崗岩造，頂覆灰瓦的民居，手藝精湛，做工細緻，歷歲月洗禮仍屹立挺拔，具有文化、建築的保存價值，同時也是地方民眾集體記憶的一部份，由於長時間未予使用，致室內外居住條件待改善，故特研擬此一獎勵辦法。

（五）馬祖早年建築物多缺乏衛生設施，室內條件不符現代生活的需求，未來的舊建築物修繕獎勵辦法，即在維護建築外表觀瞻，以及內部結構原樣的狀況下，重新調整室內的空間配置，與相關浴廁設施，使之符合現代化的居住標準。

（六）由於馬祖民眾仍對祖屋採惜售的保產心態

二、對策：

（一）透過市街整備、地方民居研究以及傳統民居多目標使用方案的提出 。

（二）保存地方傳統建築，提供平價的住宅條件。

（三）維護聚落景觀，改善公共衛生。

（四）以整合資源的運用，避免基礎建設的重複投資。

（五）對數量龐大且老舊的傳統民居提供一種較爲經濟且政府負擔較小的再利用方案。本獎勵辦法即是兼顧房屋所有人權益的狀況下，以釋放使用權的觀念，讓承租戶與屋主協商長期的租賃關係，再以房租和縣政府的補助款作爲修繕經費，以使老舊建築物獲得再生，成爲一種動態保存傳統建築的辦法。

課題參、高比例既有住屋設施不符現代化生活服務需求。

一、說明：

（一） 地區既有聚落面臨更新階段，建築老舊，空置率高，基盤設施規劃零落，公共服務效果有限。

（二） 因產業轉型與人口外流，偏遠地區小型聚落面臨廢村的窘境，而島嶼首要聚落發展，已不符現代生活所需，形成空間改造壓力。

（三） 隨著電信自由化與資訊社區的形成，新世代的社區模型已然產生，基盤設施與服務管線需要重新佈設整建。

二、對策：

（一）透過民居研究與獎勵民間興建國宅，並發展新世代民居的實驗方案。

課題肆、機動車輛成長迅速，形成社區公共設施供給壓力。

一、說明：

（一）地區現有住宅房舍多面臨汰換更新階段。

（二）地區物業市場未具經濟規模，鮮見房產開發利基，民間投資住宅意願低落。

（三）地區都市計畫並未針對地區特殊性，於細部計畫中訂定都市設計規範與缺乏開發財源機制的設計，以形塑聚落風貌。

二、對策：

（一）結合聚落與市街整備計畫，以及社區總體營造的行動策略。

課題伍、公部門未設住宅專責機構，問題不易獲得全盤檢討與解決策略。

一、說明：

（一）馬祖地區近年因實施都市計畫管制，致新建地取得不易，無法興建國宅供中低收入戶承購。

（二）馬祖地區等候國宅興建者約三、四十戶，縣府並已委託專業建築師規劃秋桂山國宅新社區，但因涉及地目變更，以及與海水淡化廠廠址相衝突緣故，尚未進行細部設計。

（三）秋桂山國宅粗估每坪建造成本約十萬元左右，較市面新建築物的售價相仿，價格高已非中低收入戶所能負擔，因此仍有待尋求降低造價或補貼成本的方式來進行推動。

（四）由於集合式住宅新社區，將增加地方政府外部公共設施的負擔成本，且用地取得困難，爲利於中低收入戶國宅的興建，建議可由獎勵民間自建的方式以增加中低收入戶的承購意願。

二、對策：

（一）設置馬祖住宅發展基金，整合地區住宅投資建設資源的管理。

（二）提供未來老舊屋舍再利用計畫，關於金融補貼政策的財務輔助機能。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、發展目標

（一）活化社區，充實各村落完整機能。

（二）保存具地域特色的傳統聚落。

（三）推動空屋修繕再利用的獎勵措施。

（四）獎勵民間興建國宅。

（五）建立住屋儲備制度。

貳、主要構想

一、活化社區，推動資源整合

（一）重建寺廟與聚落的完整關係，建立寺廟與聚落、民宅間的良好生活關係，使社區凝聚特色與認同。

（二）整頓既有社區空間資源，如老人中心、村辦公室、活動中心等機能，使之發揮相乘效果，避免資源分散投資。例如村辦公室應配合電子化政府構想，添置電腦終端設備，便利村民利用電腦網路洽辦行政手續。

（三）整合學校與社區，實踐「中小學社區化」的理想，建立學校爲資源中心的互助體系，學校的資源向社區開放，社區的人力與經費則回饋教育所需。

二、村村有特色的社區總體營造

（一）以村村有特色爲題，全面清查聚落建築使用現況，加以診斷保存之。

（二）配合「社區總體營造」，推動聚落舊建築的修繕與活化。

（三）引進「社區建築師」制度，整修聚落內的古建物，使之兼能保存建築特色，並兼具現代生活機能。

三、推動老舊建築物修繕再利用，提供平價租屋解決住宅問題。

（一）　專案引進福州地區工匠，進行傳統馬祖民屋之整修，整修後的建築則提供民眾作爲公屋出租，供有需求的民眾承租或做爲社區公共空間。

（二） 推動傳統建物整修再利用的示範個案，並開放民眾參與討論，使之功能符合地方民眾的發展預期。

四、發展先買權、先租權的空屋釋出政策，避免空屋淪為炒作對象

（一）必要時可考慮針對長期未予使用的空屋課徵空屋稅，以加速空屋釋出，活化地區的住宅可用資源。

（二）獎勵屋主長期租予地方人士，以解決無住屋者之困擾。

（三）必要時，政府得協助空屋修繕後租予無住屋者。

（四）引進「先買權」、「先租權」的概念，凡是空屋交易時，政府有優先購買或承租權，以使得空屋得以加速流通。

五、開發新住宅社區，滿足新世代住宅需求

（一） 整體規畫新社區，初期於南竿、北竿地區，針對居民進行住宅需求調查，遴選土地後進行新社區的整體開發規畫。

（二） 新社區宜集中於既有聚落，以便利整體公共設施的供給。

（三） 規範新社區的住宅形式應具有閩東建築特色，並能與傳統聚落兼容並蓄。

第五節　實施方案

方案壹、馬祖住宅發展基金設置計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、先期擬定「馬祖住宅發展基金」設置條例的連江縣單行法規，作爲據以推行實施的依據。並配合基層行政組織及國宅等候名冊，進行初步的訪談調查及可能提供的服務項目。

二、對於馬祖地區現有公部門對私有住宅修繕興建的貼補政策進行金融的再分配，包括國民住宅及社區、中低收入戶的住宅及福利住宅、農漁村住宅社區整建等，以加強公共資源分配的合理與效率。

三、作爲地區老舊住屋改造及聚落整備所需要投資資金調度的信託機構。

四、作爲後續的地區市街整備計畫，聚落的社區總體營造或是各鄉形象商圈方案推動的主導機制，在縣府既有編制中，以最小的調整與資源分配，達成階段性的住宅與社區環境改造任務。

柒、預期效益：

一、改善馬祖住宅環境，提供居民住宅改善的多元機制。

二、合理分配住宅資源，促進公共財分配的公平性。

三、提供第三信託的角色，活化住宅供給市場。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	30,000	30,000	100,000

玖、備註：

方案貳、馬祖地區老舊建築物修繕暨再利用獎勵辦法

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、先期擬定老舊建築物修繕獎勵條例的連江縣單行法規，作爲據以推行實施的依據。透過「建築聚落保存」、「地方技藝傳承」等專案，邀請大陸福州沿海一帶的工匠，專程來馬修建聚落舊建築，以使建築修繕技藝得以傳承。再配合基層行政組織及國宅等候名冊，進行初步的修繕意願調查及可能區位。對於馬祖地區現有公部門對私有住宅修繕興建的貼補政策進行整合性的再分配，包括中低收入戶的住宅興修、農漁村住宅社區整建等，以加強公共資源分配的合理與效率。

二、計畫主要依據：內政部營建署「直轄市、縣市政府規劃實施住宅建設計畫之執行要點」與文化資產保存法。

三、擬定老舊建築物修繕獎勵條例的單行法規，法規中將以保存聚落傳統建築的觀點爲出發，鼓勵傳統建築物的屋主以契約方式釋出使用權予縣政府（約十至二十年不等），再由縣政府修繕後，供無住屋者及民眾承租，或做其他公共使用。契約年限到期後，縣政府無償將建築物還予原屋主。

四、亦得由民間自行與屋主協商後，向縣政府申請補助。傳統建築的修繕方式，以原樣保存整修爲原則。基本上，建築的量體、外型、內部構造，都將予以原樣保存，但在考量現代生活使用的便利下，得增設浴廁等現代化設施。

五、傳統建築修繕資金來源有二，一是由承租者預繳年租金的方式募得，另一則由中央主管單位補助。

六、由於地方工匠多已年邁，因此未來第一批修建的傳統建築，建議以專案方式，邀請大陸福州沿海的匠師來台修建，並配合技藝傳承的計畫，挑選地方具潛力的年輕人拜師學藝，以傳承地方的建築傳統技藝。

柒、預期效益：

一、保存地方傳統建築，提供平價的住宅條件。

二、維護聚落景觀，改善公共衛生。

三、以整合資源的運用，避免基礎建設的重複投資。

四、對數量龐大且老舊的傳統民居提供一種較爲經濟且政府負擔較小的再利用方案。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案參、推動新世代「馬祖厝」民居計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：93-96年度

陸、計畫內容：

一、結合地區推展經濟部地區形象商圈活動。配合內政部營建署的廣告市招美化活動，及都市設計的進行。以及連結「竿塘洋民居研究網絡」，開啓「新民居」的討論空間。

二、台灣地區至民國九十二年，因公共工程與營建工程量激增，導致區域性營建資源的短缺。而境內既有社區及多數住屋面臨壽限階段，亟需更新。同時爲因應全球環境保育理念，改造既有生活空間的價值觀，發展融合具有陽光綠化的生態概念，以及省能減廢的居住形態。

三、進行傳統民居暨聚落的使用模式與空間形式調查分析，與建置形態化空間資料庫。

四、參與符合ISO環保規格的營建材料的開發與實驗試用。

五、研擬結合社區民眾參與及新營建材料與技術的空間設計方法。

柒、預期效益：

一、建構一個自軍管時期跳脫，向新世代邁進的新聚落意象的空間形式。

二、再現地區傳統民居建構過程中，透過家族與鄰里合作共構，所凝聚的地方意識。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費					10,000		10,000

玖、備註：

方案肆、馬祖地區社區總體營造計畫

壹、主管機關：行政院文化建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、結合行政院「城鄉新風貌」與行政院文建會的「社區總體營造」政策實施推動，豎立馬祖各聚落社區的新活力。

二、遴選有意願的社區，由村長與地方熱心人士合組推動促進會，遴選有意願協助的專業顧問團隊，與村民共同研商社區未來發展的定位、方向與推動步驟。

三、爭取中央各部會對於聚落發展有利的計畫項目，如城鄉新風貌、農漁住宅社區環境整建、社區總體營造等，在社區內發揮計畫相乘的推動效益。

四、定期舉行社區發展的觀摩研習活動，與台灣推動社區營造的專家學者與社區居民進行聯誼溝通。

五、提出解決方法與空間規劃準則，規範未來聚落成長規模，來強化聚落生活圈的生命力。

柒、預期效益：

一、以社區參與模式，創新活化社區發展機制。

二、保存閩東聚落特有風格，改善居民住宅環境。

三、促進建築物理環境的改善更新。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案伍、竿塘洋民居研究網絡設置計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：93-96年度

陸、計畫內容：

一、配合地區的資訊基礎設施建設計畫，建置「竿塘洋民居研究網站」。

二、透過通訊網路及電信設施，連結台灣學術網路與全球建築、住宅、營建產業、地域文化及社區等相關網站連線，同步討論研議地方課題。

三、對於「新世代馬祖民居」的空間課題，透過網路討論，連結分佈各地的地方人士意見與相關的產業技術、資訊等，於網路上建構一個虛擬新民居模型，並由網路社區的「馬祖人」共同發展這種新住宅的生產範型。

四、未來擴充網站職能爲台灣地區民居/住宅知識與技術的網路資訊機構（ICP-Internet Content Provider）。

柒、預期效益：

一、促進馬祖傳統建築住宅的資訊彙整。

二、豐富馬祖民俗文物館的典藏資訊。

三、結合閩東地緣，促進全球華人關心閩東文化。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費					5,000		5,000

玖、備註：

方案陸、閩東民居研究中心設置計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：93-96年度

陸、計畫內容：

一、就聚落保存的課題，爭取行政院文建會的預算支持。透過爭取國家協助，包括符合環保的營建材料、技術及符合生態規劃設計等方面。

二、地區缺乏本土民居與環境研究的在地文獻資料。且地方面臨生活空間改造與生態環境失衡的雙重壓力。無法滿足居民對於現代化生活空間品質的企求與未來居住環境想像的擘劃。

三、就前述的「馬祖住宅發展基金」項下，提列部份資金作爲建所的初期經費。

四、台閩地區相關的居住環境研究課題的提列，與大陸華南一代的民居研究串連一起。

六、建置地區居住環境課題的資料庫。

七、研擬地區空間發展指標系統。

八、面對地區未來發展提出發展策略與藍圖。

柒、預期效益：

一、促進閩東民居的學術研究與保存。

二、促進閩東文化的教流。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費					20,000		20,000

玖、備註：

方案柒、馬祖地區獎勵興建國宅、新社區計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、由地政事務所協助辦理地目變更及相關事宜。就新建築物外觀需通過都市設計審議核可後，始同意撥發建照。並且配合開發許可制的辦法，取得國宅土地。

二、該計畫係依據內政部營建署「直轄市、縣市政府規劃實施住宅建設計畫之執行要點」以及內政部營建署「國民住宅條例」有關人民貸款自建相關規定。

三、獎勵民間自辦國宅興建計畫，凡符合國宅申請的中低收入戶，可以合建或獨建的方式，自行覓地向縣政府申請興建國民住宅。

四、依據獎勵國宅興建的相關條例，予以優惠貸款等行政協助。

五、必要時得由縣政府委請建築師設計，並符合都市設計的審議規範。

六、未來可考慮以容積移轉的方式，於民間住宅以增加容積的方式，增建國宅供中低收入戶使用。

柒、預期效益：

一、獎勵民間興建國宅，減緩中低收入戶等候時間。

二、採分散式方式建設國宅，減少集中興建的公共設施壓力。

三、改善中低收入戶貧困條件。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	10,000	10,000	50,000	50,000	130,000

玖、備註：

方案捌、傳統民居多目標使用計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、獎勵以傳統民居改建代替新建住屋的方式，解決馬祖住宅需求。爲鼓勵馬祖地區之藝文團體活動需要，提供適當場地供其使用。因地區內展演空間不足，可尋求其他建築改建與再利用方式來替代。

二、提供傳統民居所釋出空間，添補馬祖地區內之社會福利服務設施不足，例如青少年中途之家、兒童之家、農漁民活動中心、民眾活動中心等。、並研擬相關獎勵法規。

三、計畫依據由內政部「社區發展綱要」與內政部營建署「直轄市、縣市政府規劃實施住宅建設計畫之執行要點」

四、透過比例補貼修繕經費及定額優惠貸款給老屋持有人，鼓勵以傳統樣式保存住屋的形式。

五、在特定期間內由縣府負擔修繕費並承租舊屋，以取得期間內的住宅使用權。再視地方的需求，部份可釋出作爲福利住宅，供中低收入戶、公教人員、駐軍眷屬使用，部份則可開放供藝文、婦女、社區團體、旅遊服務、中途之家使用，以發揮住宅資源多目標使用的效益。

柒、預期效益：

一、賦予空閒建築更大的使用方式，滿足公共使用需求，並活化社區活力。

二、創造窳漏傳統民居的再生機會，維持閩東建築樣式。

三、避免新式建築構造大規模改造聚落地景，延續地方特殊的空間文化。

四、提供藝文、社區、福利、旅遊等需求空間。

五、暫定中程計畫四年之內，由縣政府整修十棟傳統民居示範供多目標使用，餘由獎勵民間方式推動。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案玖、現行購屋貸款辦法改善計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、配合房屋稅、地價稅之減免措施以及配合低收入戶之租賃補貼計畫之執行。

二、因爲目前馬祖地區民眾多半在台灣地區置產，而且加上銀行購屋貸款補助條件嚴苛、手續繁瑣、貸款額度偏低且利率偏高，使住在境內的一般民眾無法得。到實質上的幫助。另外由於國宅興建須籌措大量資金、取得適當土地，加上申請程序繁瑣、名額有限，若能由實質的住宅購屋補助取代耗時費事的國宅興建，對中低收入戶將有更大之幫助。

三、評估現行購屋貸款補助方案之缺失，並提出改善計畫、以供中央財政主管單位修改銀行貸款有關規定。

四、依據評估結果，建議適度提高貸款額度和延長償還年限。建議按購屋者欲購屋之所在地公告地價漲價額度，彈性調高其購屋貸款額度。建議按購屋者年收入及家庭狀況適時調降貸款利率。

柒、預期效益：

一、舒緩國宅等候名冊住宅需求之壓力。

二、保障中低收入戶的居住權益與契約執行。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

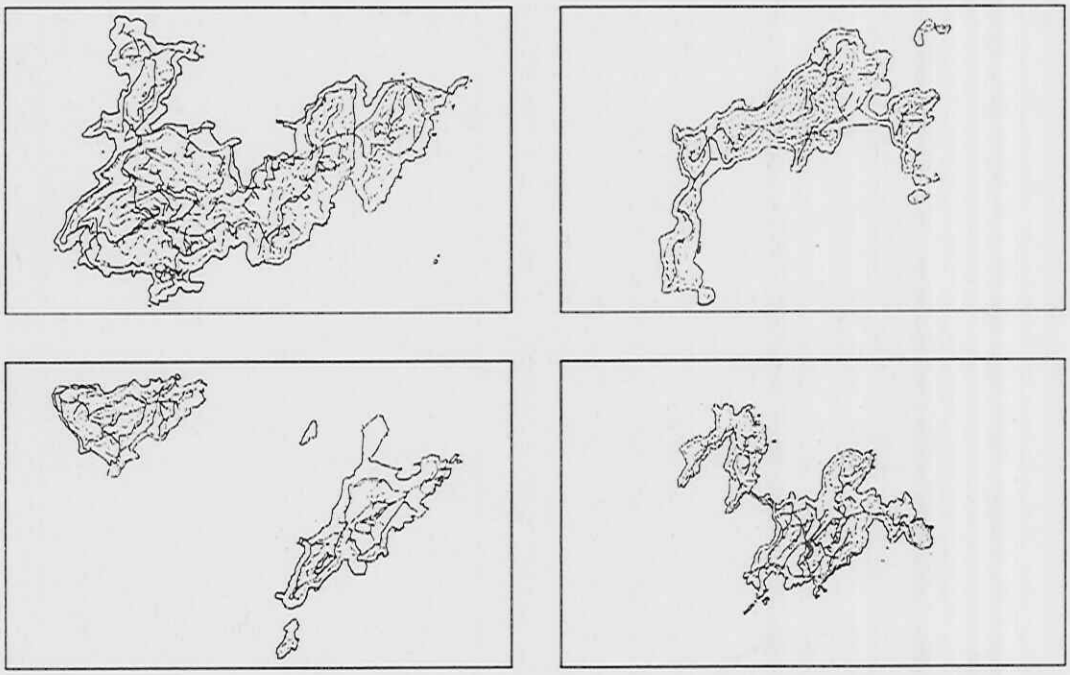
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	3,000	2,000					5,000

玖、備註：

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第六章　交通運輸部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、台灣交通運輸體系的發展與特性

一、交通運輸的一般性質

交通運輸是社會運作和人類生存所需的流通要素，它牽涉空間的結構與時間的安排，也範限了社會互動的過程。人類爲了遂行種種移動需求，在技術發展的過程中，配合一定的社會關係，塑造了特殊的交通運輸方式；這種運輸方式在既有的社會經濟條件中，便發揮了溝通社會與空間的各個部份的作用。所以，社會藉運輸體系而運行，同時也受其限制。

交通體系（包括建設與管理）是主要的集體消費項目之一，國家正是運輸體系的供應者與管理者，國家藉此滿足資本積累與經濟發展的需求，也回應人民日常移動的需求，如果國家無法提供足夠建設與相關設施來滿足社會，便會遭致責難與抗爭。但也因國家掌控了控制權，得以運用運輸體系做爲一種統治的工具，並由其中獲取人民的支持與正當性。

現代社會對快速且準時的移動需求日益迫切。電子通訊的發展取代了部份空間移動，但是貨運的流動與人類的往來，依然有賴於交通運輸體系。人口集中的區域，通勤的例行移動與愈形多樣的各類活動，也使得交通擁擠成爲都市最迫切而明顯的問題之一。社會經濟的轉變引致空間結構的改造，其中交通運輸體系同時是改造空間的中介與結果，並且影響了下一階段社會運行往來的模式，這正是馬祖，甚至台灣地區正面臨的重要課題。

二、台灣交通運輸發展的過程

台灣光復初期以恢復戰爭中遭受破壞的道路爲首要工作，至民國四十一年左右恢復戰前舊觀。美援期間（民國四十至五十四年間）獲得贈款，公路才進入新闢及改善階段，包括東西向橫貫公路、麥帥公路、西螺大橋等建設。不過整個民國五十年代及以前，重點都是改善原有公路的品質，採取低成本的投資方式（趙捷謙，1983：57）。相較之下，鐵路則不斷擴充容量，藉美援進行現代化的投資，並建設支線，如內灣線、東勢線、林口線等，此時的台灣可以說是處於鐵路時代。

隨著台灣經濟的發展加快腳步，移動的需求日漸增強，尤其是加工出口的經貿形態與城鄉之間的密切往來，使得台灣西部南北向的交通需求更爲殷切。民國六十年起興建的高速公路便標誌了公路時代全盛期的來臨，除了高速公路本身於六十七年完工外，與之配合的聯絡道路新闢與改善工程也深刻地改變了台灣的空間結構，此後台灣的公路建設進入大量投資的

時期。（趙捷謙，1983:61）

除了公路之外，統括在十大建設裡的鐵路電氣化、北迴鐵路、台中港和桃園機場也同時發揮了彌補過去基礎建設不足，以及石油危機所引發的民間投資不足的效果。

進入民國七十年代以後，各種公路新闢和改善工程不斷進行，延宕許久的鐵路地下化工程終於開挖，許多談論已久的交通運輸構想，如捷運、二高、快速道路也陸續展開施工與營運。但是台灣都市的交通擁擠問題卻已經進入嚴重的階段，區域間的往來需求也反應在壅塞的高速公路和假期一票難求的鐵路與客運上。

於是在政治開放而略顯不安，經濟結構重整而投資不順的時刻，再一次要扭轉台灣空間結構的國家行動誕生。國家六年建設計畫的八兆經費中，交通建設就佔了二兆七千億元，捷運、高鐵、二高和十二條東西向快速道路，必然會給台灣與地區帶來截然不同的面貌，並推動新的社會運作過程與空間發展方式。

三、台灣交通運輸體系的特質

（一）地理形勢造成的區域分化

（二）陸運系統中，鐵路與公路的消長關係

（三）龐大且受到忽視的機車部門

（四）管制措施不彰與非正式部門興盛

（五）交通建設與土地投機糾結難分

（六）都市交通問題惡化

貳、連江縣運輸發展的歷程與特徵

馬祖位處於福建閩江口外海，南竿島和東西莒島分佔閩江出海口南北兩側，同時，又是閩南與粵東沿海漁鄉北上至舟山漁場的中途補給點。自古以來，地區即爲華南沿海漁民結棚掛網之所。島嶼對外聯繫多以帆船舢舨之水運形態爲主。島嶼內部的移動方式則以步行爲主。即至國民政府駐軍後，引進機動車輛與現代化船隻，協助運補作業。以及依據防禦戰備原則，修闢各島嶼的環島公路網，並逐步開放民間自行引入汽機車，將地方導入以機動車輛移動的陸運模型。至於航空運輸的發展，也是到晚進才有開放民營的動作。

以驅動水面載具的動力類型，大致可分爲自然力與機械力兩種。前者如靠風力行駛的帆船，或是倚賴人力划槳的舢舨等；而後者動力源則是靠蒸汽渦輪、內燃機、電動馬達或甚核燃料等驅動的現代化船舶。從自然力驅動的水面載具過渡到依賴機械力船舶的歷史進程，可以視爲知識與技術改造與創新的過程中，對於

水面移動的範型移轉。

因船隻噸位小及吃水淺，不耐大洋風浪，卻適合淺灘泊靠，所以島嶼倚山臨海的澳口地理特性，相當適合沿海漁鄉普遍的沿岸型帆船。即至民國五０年代，地區漁民仍多使用類似船型，或加裝船外機成爲機帆船。即至民國四十九年之後，國軍進駐馬祖。配合美援物資的補給，機械動力驅動的鐵殼船隻進出地區沃口頻繁。因爲技術改良，使得船舶噸位擴大，相對地船隻吃水深度加高。對於淺平且狹小的沃口，對現代船隻的泊靠有所影響，勉強僅有兩棲登陸艦艇能隨潮汐上下灘頭，進行較小規模的運補作業。一般船舶必須在沃口外等候接駁。

地區原有的漁船，原本與人的移動有密切的關連，船既是生產工具，也是聯絡家鄉情感的重要載具。然而因兩岸軍事對峙的情勢，迫使漁船僅能單純地扮演生產的角色，隨者漁場的緊縮與魚源短缺，漁船的改良與機能擴充的動力受到侷限。地方船業發展轉向渡輪與休閒船釣的形態。

地區小汽車的引進甚早，但多做爲公務車使用，即使開辦各島的公車路線，對於一般民眾鮮少能獲得使用的機會。及至民國七０年代初期，地區始開放小汽車進口配額，引進自用小客車及營業小客車。然而短短十五年間，地區機動車輛的成長暴增，截至民國八十五年底，地區人均車輛持有率已達每千人 82 輛，而每百人也有 32 輛機車。以至於部份地區產生車道與停車空間不足的現象。像各島嶼的首要聚落，多有類似的情形：南竿的大山隴地區，北竿的塘岐地區，東莒的大坪地區，西莒的青帆地區，東引的樂華地區等。

地區空中航線的開闢，早期由復興航空的水路兩用機型操作。停留點在於山隴外海。以及於塘岐村東側修築的特殊航機跑道。至民國八十二年，北竿大道機場整建完工開放，民國八十三年一月始由永興航空營運台北馬祖航線，地區天空總算有了一線之光。民國八十五年起，地區陸續發包直昇機場興建工程，台灣亞太航空預定民國八十七年三月九日開辦定期直昇機航線。總結地區將有四家航空公司經營三條航線，與台灣地區連結。

參、上位計畫與政策的發展過程

一、交通部「運輸政策白皮書」，民國八十四年五月。

二、交通部「中華民國台灣地區整體運輸系統長期發展規劃（1995-2020）」，民國八十四年六月。

三、行政院核定「馬祖地區綜合建設方案」，民國八十一年。

四、連江縣政府，「馬祖地區整體交通改善規劃設計」，民國八十三年六月。

第二節　發展現況

壹、陸運

一、公路系統：

馬祖地區道路網相當發達，但囿於陡峭的丘陵、山嶺地形及經費的限制，除少部份路段如南竿鄉福沃港附近之外，馬祖地區道路多爲一至二車道（寬 4-10 公尺），依道路鋪面劃分，可分爲水泥混凝土道路及車轍道。由於道路多順山勢而建，且較少採用大開挖或橋樑結構，致道路彎急，坡度過大，服務品質不佳。

經建會於民國八十八年預算編列中，對於地區交通運輸部門補助地區道路改善計畫達一億五千一百餘萬元，由交通部路政司該管。

二、大眾運輸系統：

目前馬祖地區僅有南竿及北竿二島有公車服務。南竿地區公車行駛路線分爲山線與海線。山線經成功山、梅石、中興嶺、仁愛、津沙、中山門，每 20 分鐘行駛一車次；海線行經復興村、福沃、清水、發電廠、歷史文物館、中山門、珠螺、四維、馬港，每小時行駛一車次。車型爲 24 人座的中型公車。北竿地區行駛路線分爲山線及環島北線。山線經午沙、上村、壁山、坂里、白沙，每小時一車次；環島北線行經芹壁、橋仔、坂里、白沙，每二小時行駛一車次。

三、停車場設施：

截至民國八十五年底，地區人均車輛持有率已達每千人 82 輛，而機車持有率也有每百人 32 輛，對於幅員狹小的地區而言，停車空間的需求已然成爲部份聚落發展的重要課題。

山隴暨牛角地區（介壽村與復興村）爲連江縣政經集中的首要地區，居住與就業人口的集中形成小客車聚集的現象，在該聚落可供道路與開放空間停車的有限量，形成空間窘迫的問題。

原擬於民國八十八年提出的「南竿鄉介壽停車場興建計畫」，因縣府無法配合編列二分之一的補助款，使得該案有所延誤，經經建會裁示，由縣府逕與交通部協調。

四、租賃汽車業：

在民國七十二年，地區軍事指揮官指示開放進口計程車以來，出租汽車成爲地區重要的運輸載具系統。搭乘客源以軍人及外來遊客爲主。馬祖地區至今已有計程車二百餘輛，其中南竿地區佔有一百餘輛。地方政府雖訂定計程車管理辦法及收費標準，然地區業者仍多以叫價方式，依到達目的地區分一百、一百五十、二百等價位收費。一般消費者對於北竿地區計程車收費偏高頗有微詞，例如從北竿機場到中沃口須二百元車資，且有非營業用的自用車充斥其間。

貳、空運及場站設施

一、空運航線

地區現有空運航線有二：分別爲馬祖—台北航線與馬祖—台中航線。台北--馬祖定期定翼機航線自 83 年 1 月 17 日通航，已由國華及台航兩家航空公司以 19 人座的多尼爾型機操作營運。並於民國八十五年由台航開辦台中--馬祖航線。而過去地區直昇機航線的經營多屬於包機型態；而民國八十五年，開放直昇機客運業務後，地區航線分由亞太航空與德安航空承攬，並陸續於民國八十七年三月九日起開辦台北至北竿航線的定期航班，其他莒光、東引也將開辦。

二、場站設施與飛航安全

馬祖地區因受離島氣候影響多霧，且飛航及助航設施仍有所不足，機場常因能見度不足而關閉作業，影響班機正常運作。就現有資料分析發現，馬祖航線實際飛航班次數僅達其計畫班次之 76.7%，換言之，約有近四分之一的班次被迫取消。此外，馬祖地區雖以開放觀光，惟由當地旅遊相關設施尚未完備，以致目前乘客仍以當地居民爲主，據業者估計，約佔全部旅客的六至七成。馬祖-台北航線因民國八十五年四月五日及民國八十六年八月十日，接連發生兩起嚴重的飛航班機墜機事件，造成廿二人死亡，一人失蹤，凸顯了離島地區飛安的重要性。

三、機場擴充計畫

馬祖因現有北竿機場運量有限，已於民國八十七年一月二十六日奉行政院核定興建南竿中型機場，完成後將可起降五十六人座中型客機，大幅提昇台馬間的空運量。另，北竿機場也正進行跑道東移與延長計畫，現已完成北側的鐵拳山的移除，並將土方填築於原跑道東側 150 公尺處，爲 1150 公尺東移跑道填出雛形。

四、直昇機起降場

早期地區直昇機停機坪多使用北竿大道機場，或是南竿福澳碼頭的貨物堆置場，而後遂於民國八十五年間南竿福澳碼頭貨物堆積場設置緊急停機坪，供地區緊急醫療後送使用。境內四鄉五島直昇機停機坪興建工程已於民國八十六年陸續發包施作，並有部份設施以完工驗收。民國八十七年三月起，由台北亞太航空公司先行開辦包機業務，至同年三月五日，開始定期航線營運。另有德安航空公司也已加入地區航線的營運行列。外島部份東引、莒光也即將開闢台北直昇機航線，預料將大幅改善外島聯外交通。

參、港埠與海運

一、水面載具系統

目前馬祖與台灣間的海運狀況如以使用船隻種類細分，可分爲軍艦、民營客輪及民營貨輪三種。

（一）軍艦

過去馬祖與金門間人員運輸以海軍 AP 艦爲主，自民國 81 年金馬宣佈解嚴，終止戰地政務後，台馬民眾往來頻繁，過去每月開航五航次，如逢春、端、秋三節，以及學校寒暑假與連續假日期間，則視實際需要加開航次。目前每月僅開航三航次，每航次開放部份床席給一般民眾，由連江縣政府台北辦事處代辦相關業務。

（二）民營客輪

行駛馬祖與台灣間的民營客輪有連江快輪、金門快輪與台馬輪，惟目前連江快輪已經停駛轉賣。金門快輪目前行駛基隆-馬祖（東引、福澳）航線，每月開航二航次，行駛時間約 9-11 小時，並由連江縣政府補貼每航次百餘萬元，以降低消費者負擔的旅行成本，於台馬輪開始營運後，漸次退出台馬航線，轉爲包船業務。另外由連江縣政府購置一艘駛上駛下客貨輪-台馬輪已於民國八十六年六月購入，轉由省營台灣航業公司操作營運，目前已納入台馬航線的營運行列。現階段因提前進入市場營運，客艙規劃整修不及，正待營運空檔上塢整修，以提供較高的服務水平。

（三）民營貨輪

目前行駛於台馬航線的民營貨輪共有九艘，其中隸屬於聯營所的貨輪五艘，總噸位在 400-1200 噸之間，以建華輪航行次數最爲頻繁，約每月開航 2-3 次，每次貨運量約 600 噸；其次台福輪每月航行 1-2 次，每次貨運量在 1500 噸，以軍用物資爲主。至於其他貨輪則較少航行於馬祖地區，僅接受包船業務。

（四）離島快輪

離島航線已有四家民間業者以小噸位快輪承攬，第五家業者已於民國八十六年九月後加入營運，縣府車船處已有 199 噸連江一號以及 19 噸級莒光號加入離島營運，並訂購 70 噸「順風號」快輪一艘。希冀未來地區島際交通能提供南竿地區至莒光的運輸時間能縮短至廿五分鐘。至最遠的東引地區亦能從現行的兩小時縮短至最低。

二、碼頭設施

境內四鄉現有五座碼頭，分別爲南竿福澳港、北竿白沙港、東引中柱港、西莒青帆港與東莒猛沃港。其中南竿福澳港與東引中柱港由軍方構工使用，僅部份時段與空間釋出供民間貨輪卸載使用；北竿白沙碼頭已於民國八十六年擴建完工，東莒猛沃與西莒青帆兩處爲淺水碼頭，受潮汐影響頗大，不適合一般船舶泊靠，僅有小型民間快輪與軍方登陸艇停靠。故於民國八十八年地區重大建設計畫中，由航政司編列 277,967,000 元預算，持續推動興建白沙碼頭陸上設施、聯外道路及青帆碼頭工程，相關附屬設施等港埠項目。

肆、郵政電信及資訊

一、電信資訊系統

（一）地區已先後興建完成南竿、東引、莒光電信大樓及牛背嶺長途微波大樓，並完成對台數位微波、衛星及光纖海纜等三項通訊系統。

（二）民國八十二年六月完成呼叫器業務開放服務，隨後並開放行動電話服務。

（三）境內現鋪設兩條海底電纜，構成地區對台/外聯繫的重要通訊骨幹。

（四）已建置教育資訊網路與中央大學連線，境內資訊網路基礎設施尚稱完備，但推廣教育成效不彰。

（五）馬祖日報、東引日報是地方最具代表性之新聞出版品。

（六）行政業務資訊化尚在研擬中。

1.縣政、戶政、地政正辦理資訊化中

2.交通監理業務與臺灣連線作業，將展開規劃作業。

二、郵政系統

（一）地區郵政業務屬郵政總局軍郵處該管，故境內郵務多由軍方支援進行。

表 6-2-1　連江縣現有車輛統計表

單位:輛

年別	大客車	小客車	大貨車	小貨車	特種車	輕重機車	總計
65年底	0	0	0	0	0	6	6
70年底	0	0	0	0	0	135	135
71年底	12	2	4	2	3	204	227
72年底	0	0	8	5	0	271	284
73年底	14	5	12	6	0	328	365
74年底	0	7	14	7	5	416	449
75年底	16	11	17	10	7	521	582
76年底	18	16	18	19	8	571	650
77年底	20	67	22	45	10	730	894
78年底	22	114	31	57	12	849	1085
79年底	22	114	31	57	12	849	1085
80年底	24	222	60	94	0	920	1320
81年底	21	290	62	97	0	906	1376
82年底	11	396	66	91	0	1356	1920
83年底	11	425	65	114	0	1546	2161
84年底	10	454	78	217	0	1795	2554
85年底	10	500	93	250	0	1844	2697
86年底	10	599	105	262	0	2052	3028

資料來源:連江縣監理所 85年9月

表6-2-2　連江縣現有公路里程數

單位:公里

年別	水泥路	柏油路	水泥草徹道	泥土路	總計
61年底	21.5	0	34	46.9	102.4
65年底	25.5	0	33.4	44.5	103.4
68年底	25.5	0	40.1	44.5	110.1
70年底	28.2	0	38.1	43.8	110.1
72年底	29.2	0	39.1	41.9	110.2
74年底	42.4	0	37.1	41.7	121.2
75年底	42.4	0	37.1	41.7	121.2
76年底	42.4	0	37.1	41.6	121.1
78年底	42.4	0	37.1	46.6	126.1
79年底	43.6	0	37.1	46.1	126.8
80年底	43.6	0	37.1	46.1	126.8
81年底	43.6	0	37.1	46.1	126.8
82年底	43.6	0	37.1	46.1	126.8
83年底	43.6	0	37.1	46.1	126.8
84年底	43.6	0	37.1	46.1	126.8
85年底	43.6	0	37.1	46.1	126.8
86年底	43.6	0	37.1	46.1	126.8

資料來源：連江縣統計月報

第三節　課題與對策

壹、主要課題

一、整體交通運輸

（一）台馬間交通不暢通，影響地方發展。

（二）離島間海運限制因素多，莒光、東引爲邊陲外的邊陲。

（三）各種運具間接駁設施條件差。

（四）除南竿外，各離島公共運輸不發達。

（五）交通管理的權威未能建立，亂象頻仍。

（六）各項運具間缺乏彈性互補機制，運輸尖峰時間易形成民怨。

（七）如何因應兩岸未來直航可能，發展轉運等運輸機能。

二、空運

（一）馬祖現有機場條件不佳，影響班次正常起降及飛航安全。現有航站前置規劃與擴建不敷實質需求，尖峰時段旅客擁擠，航站秩序不佳。目前大道機場航站等級屬於簡易登機室，室內樓版面積僅有385平方公尺，而目前每天有28航次班機往返台馬間，遇有天候影響造成機場關閉，引發旅客滯留空間不足的情形，而導致旅客抱怨。

（二）台馬航線跨越R八靶區，增加飛航時間與成本。

因飛躍國軍R八靶區，台馬航線需多繞道飛行七十餘海浬，徒增飛行時間與成本。

（三）臺北松山機場運量趨於飽和，台馬間飛航增班不易，整體運量無法成長。

（四）莒光、東引尚未經營直升機空運，與臺灣聯繫困難。

（五）如何因應未來直航可能，發展馬祖與大陸間的空中運輸。

（六）軍民競用有限的飛航班次，退伍潮或連續假日，影響馬祖居民往返的便利性。

（七）地區自民國八十三年開航以來，以發生多次飛安事件。期間發生　二次重大飛安事故，造成廿二人死亡，一人失蹤的嚴重傷亡，對於地區經濟發展與交通安全顧慮，有重大影響。

三、海運

（一）離島航次尚不穩定。

（二）台馬海上客運型態不符民眾需求。

（三）貨運價格缺乏管制。

四、陸運

（一）缺乏交通管理。

（二）局部地區停車問題嚴重。

（三）多危險路段。

（四）汽機車成長迅速，停車問題已然形成。

五、資訊

（一）缺乏資訊專業人才。

（二）資訊使用尚未普及。

貳、解決對策

一、改善地區整體交通運輸系統

（一）改善尖峰期離島客運服務品質
（二）檢討離島港埠定位與組織體系
（三）研定離島聯外運輸費用補助辦法
（四）規劃及鼓勵發展離島地區副大眾運輸系統
（五）規劃直昇機運輸系統
（六）整建離島地區海空運設施，加強船機安全管理，並輔導納入航政體系
（七）改善交通安全設施及加強車輛安全管理
（八）研訂離島地區公共運輸稅費優惠或減免辦法
（九）加強汰換公車及增加路線與班次

二、改善各島嶼整體運輸系統：

（一）落實各島嶼生活圈道路系統建設計畫
（二）推動各島嶼生活圈整體運輸規劃

三、國內民航服務品質與安全：

（一）場站設施部份：配合北竿機場跑道東移計畫，擴建登機室。南竿機場航廈規劃的容量擴充。
（二）接駁轉運系統部份：現有機場到渡船碼頭間，引進便利之公車接駁轉運系統或另類大眾運輸系統。
（三）飛安問題：加強飛安查核工作，並公開查核結果。

四、改善各鄉觀光遊憩帶的運輸系統

（一）改善通往觀光遊憩地區之道路指引標誌
（二）設置觀光旅遊資訊中心
（三）編製旅遊手冊

五、改善觀光遊憩運輸資訊，提供使用者充分行旅資訊

（一）整編並增設公路行車指引標誌及圖說
（二）規畫建立路網地理資料及管理系統
（三）整編大眾運輸使用手冊及圖說
（四）規畫建立大眾運輸場站整合資訊系統

六、健全大眾運輸經營管理

（一）補助業者之投資與經營
（二）減免業者大眾運輸之稅費
（三）減免義務優待票之負擔
（四）補助服務路線營運虧損
（五）協助業者取得營業場站用地
（六）改善大眾運輸停車與候車設施
（七）研訂大眾運輸評鑑與補貼制度

（八）規劃構建大眾運輸接駁轉運中心
（九）組成客運路線申請審議委員會

七、靈活運用運輸建設財源

（一）建立並執行補助款申請之審查制度
（二）建立合理之經費補助標準
（三）執行補助款專款專用制度

八、在運輸安全政策上強化運輸安全組織

（一）結合政府與民間陸海空救難與搜救機構共同執行搜救任務
（二）籌設聯合搜救控制中心，有效分派搜救資源
（三）擴展救助管道、制訂求救通訊手冊，並廣爲宣導

第四節　發展目標、構想及策略

壹、整體交通運輸

一、發展目標

（一）開放多元化的運輸管道，滿足不同運輸需求。
（二）鄉鄉有機場，各島有碼頭的海空運輸基礎設施。
（三）改善不同運具系統間的接駁條件。
（四）大眾運輸系統環保優質化
（五）加強運具系統安全檢查，減少意外傷亡。
（六）階段性開放馬祖對大陸沿海定點直航。

二、主要構想

（一）引進直昇機、交通船及其他類型水面運具，提供台馬間、離島間，以及未來兩岸直航時的運輸需求。
（二）增設四鄉五島直昇機場導航與飛安設施，改善各島碼頭設施，以提昇各離島交通服務品質。
（三）配合海空區域定期航班，設計公共接駁系統或提供民間經營轉運業務。
（四）引進電動車輛、公車系統與相關設施試用。
（五）提供地區民眾或外來人士交通旅遊的保全措施。
（六）爭取地區民眾得直接自馬祖進出大陸地區的時間表。

貳、空運及機場發展構想

一、發展目標

（一）擴充台馬空運航點，並提昇空運交通運量。
（二）增進飛航安全。
（三）配合觀光旅遊，改善離島空運設施的服務條件。

二、主要構想

（一）擴建並東移北竿機場跑道，並擴建登機室。
（二）引進新科技導航設施，以克服天候與地形限制，增加起降安全。
（三）增設四鄉五島直昇機停機坪，並增加夜航導引設施。
（四）興建南竿機場。
（五）考慮契約化租用民用航空器，改善緊急醫療運輸問題。
（六）爭取馬祖至桃園中正機場接駁航線及馬祖至高雄小港機場定期航線。

參、港埠及海運發展構想

一、發展目標

（一）改善各島碼頭設施及服務品質，提昇碼頭適用效能。
（二）滿足偏遠離島運輸需求及服務水平，以達到一日遊五島的目標。
（三）建立平穩貨運成本機制，穩定地區貨運價格。
（四）碼頭使用多樣化，開放娛樂漁業及運動遊艇活動。

二、主要構想

（一）改善各離島碼頭設施，減低船隻停靠的潮差影響，以維護旅客貨物上下安全與穩定。
（二）縣有交通船民營化或以公共造產方式轉交民間經營，增進交通船的服務效能。
（三）以獎勵民間業者與縣有運輸系統，增加離島水運定期航班，達到一日遊遍五島的目標。
（四）設置地區運輸平準基金以及裁判機制，監督地區交通運輸收費的價格，並規範有關業者的商業行爲。
（五）引入新形態的水面運具，開發海上休憩活動。
（六）配合漁政單位，設置娛樂漁業與遊艇碼頭。

肆、道路系統發展構想

一、發展目標

（一）加強軍民駕駛員的安全訓練。
（二）加強交通安全管理。
（三）約制機動車輛總量的成長管理。
（四）改良道路的服務品質。
（五）提昇公共運輸系統的質量並規範租賃業者的行爲。
（六）減少車輛耗能控制。

二、主要構想

（一）製作地區機動車輛駕駛準則。
（二）落實交通安全條例的執行工作。
（三）提高外來遊客自行駕車的成本，維護地方業者的利益。
（四）訂定地區機動車輛總量的上限，執行成長管理。
（五）改善危險路段並拓寬部份幹道，改善服務水平。
（六）實施公共運輸系統準點化措施。

（七）試辦全島性電動車營運系統。

伍、電信通訊郵政系統

一、發展目標

（一）台馬電信服務普及化。
（二）從馬祖，漫遊全地球的新資訊空間。
（三）兩岸三地，通訊統一的通訊光纜佈設計畫。
（四）郵務電子化與便捷化。

二、主要構想

（一）建設馬祖光纖列島
（二）一具市內電話，傳訊全球網路
（三）通訊服務多元化　（Cable, Communication, Consumption）
（四）地區設置資訊點，並配合電腦憑證，取得電子化郵件。

第五節　實施方案

方案壹、南竿機場興建計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：南竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、於馬祖南竿鄉復興台地興建中型機場一座，以提昇馬祖地區整體空運運量，暢通台馬交通，振興地方觀光事業。

二、南竿機場目前已獲交通部同意，正辦理用地取得與軍事設施遷移作業中。

三、交通部業已正式通過興建南竿機場方案，在五年內興建完成，預計民國91年完工啓用。南竿機場設計係以DHC-8-300，載客量五十六人座之中型航機爲設計機型，機場用地面積37.9公頃，跑道長度1,500公尺，寬30公尺，高程海拔66公尺，並設有滑行道、停機坪。

柒、預期效益：

一、提高台馬之間空運承載量，改善台馬交通。

二、減少民眾南北竿輪渡轉駁之苦。

三、促進地方觀光事業發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							2,000,000

玖、備註：本計畫已先期推動實施中。

方案貳、北竿機場跑道東移及跑道延伸計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：北竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、北竿航空站已辦理航道飛安改善（炸除鐵拳山）、跑道東移並延伸至1,150公尺，最大適航機種爲Fk-50，載客量可達五十至五十八人座。

二、現行擴建機場用地中，炸除鐵拳山工程已完工，其土方填築的新跑道基礎已然成形。

三、現有跑道加裝導航指示燈。

柒、預期效益：

一、大幅改善北竿機場飛行安全。

二、改善南風時飛機無法起降的問題。

三、可供中型飛機起降，增進載客量。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							600,000

玖、備註：

方案參、南竿福澳碼頭擴建（國內商港）工程

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：南竿鄉公所、馬防部

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、爲配合馬祖地區發展，並因應未來離島航運、旅遊、以及各項客貨運交通等需求，宜興建功能完善的國內商港。

二、福建省金門縣已奉准興建水頭國內商港，連江縣扼閩江口之要，居香港、廈門等至上海航線的中點，具有發展轉運商港的潛力。

三、興建碼頭長1,200公尺，水深十米之國內商港，以供馬祖及未來閩江口貨物進出之需求。

柒、預期效益：

一、提升區域海上運輸之服務。

二、提昇區域經濟發展潛力。

三、改進區域居民海上運輸品質。

四、促進港埠及聚落和諧發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							2,800,000

玖、備註：

方案肆、整建東莒猛沃碼頭及附屬設施工程

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：莒光鄉公所

肆、實施地點：莒光鄉

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區各離島間交通仍以海運爲主，爲提供軍民更好的交通環境，仍應在近程計畫中改善東莒猛沃碼頭設施及岸上相關設施。

二、目前猛沃碼頭仍需改善護岸、防波堤，增加消波塊，並增設如浮動碼頭等相關設施。

柒、預期效益：

一、改善東莒地區海上聯外交通。

二、促進地區觀光事業發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	20,000	30,000	30,000	10,000			90,000

玖、備註：

方案伍、整建各島碼頭及附屬設施工程

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區各離島間交通仍以海運爲主，目前各島碼頭正逐步進行整建及擴建中，爲提供軍民更好的交通環境，仍應在近程計畫中改善碼頭設施及岸上相關設施。

二、目前各島碼頭設施粗具，但仍需改善護岸、防波堤，增加消波塊，並增設如候船室、浮動碼頭等相關設施。

三、改善莒光鄉青帆碼頭。

四、改善東引鄉東引碼頭。

五、增建各碼頭岸上設施。

柒、預期效益：

一、改善各離島碼頭設施，以增進碼頭作業效率，並改善乘客舒適度。

二、刺激離島交通事業發展。

三、提高觀光客來馬觀光意願。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							200,000

玖、備註：

方案陸、南竿介壽澳口交通開發計畫（地區大眾運輸中心綜合開發計畫）

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：南竿鄉公所

肆、實施地點：南竿鄉

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、南竿介壽地區爲馬祖首要聚落。因地形限制，可供發展腹地狹小，聚落發展面臨瓶頸，道路與停車空間不足，公共設施老舊，聚落面臨更新。

二、擬於介壽村南側澳口區填海，開發新生地，部份供作交通用地，部份提供其他公共設施，以解決地區公共服務不足的難題。

三、結合澳口兩側高地作整體開發，加以南竿機場整地的剩餘土方，作爲澳口填海的土方來源。

四、填海地區臨海現可規劃爲地區遊艇碼頭，並提供往莒光地區的交通船碼頭。新生地區域可規劃爲大眾運輸轉運中心、停車場及租賃車招呼站，未來引入電動車輛系統後，並設置充電設施，成爲台灣地區電動車的試點區。

五、配合介壽獅子市場的機能擴充，於新生地設置生鮮倉儲區與觀光市場，新生地多元使用，擴大填海造陸的效用。

柒、預期效益：

一、促進介壽地區繁榮發展。

二、促進南竿與莒光的聯外交通改善。

三、與南竿中型機場海空併聯。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							170,000

玖、備註：

方案柒、馬祖地區道路改善計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區自民國45年起開始策劃道路建設，目前路網尚稱四通八達，但受限於地形、經費、以及軍事限制，整體的道路線形、路面品質及週邊設施，仍有待改進。

二、依據縣府委託中華工程顧問司所作的「馬祖地區整體交通改善規劃設計」中所建議，馬祖近程道路改善應以易肇事路段及路口之改善爲重點，茲根據該規劃報告，作爲未來短中長程道路改善的主要重點。

三、針對四鄉五島道路網中主要的道路問題進行改善，包括道路坡度過陡、路面破舊、路寬太窄、交通防護等缺失，以期改善道路交通安全。

四、南竿鄉建議改善重點有：第一、中央公路四段、環山路與福山路口；第二、電信局與馬祖酒廠前路口；第三、福澳港精神堡壘前路段；第四、中正中小學附近多支路口；第五、聚英路連續彎路；第六、津沙村入口附近彎道；第七、四維路拓寬；第八、八角亭路口；第九、漢威路拓寬；第十、中央公路梅石幹訓班附近；第十一、陽明橋至馬祖醫院；第十二、中山門復興路至志清電廠；第十三、牛角戰道垃圾場附近二彎道；第十四、清水至梅石成功路；第十五、中央公路全線鋪面及附屬設施改善。

五、北竿鄉建議改善的有：第一、上村圓環；第二、幹訓班附近彎道；第三、進入橋仔村道路；第四、環島北路拓寬；第五、白沙港聯外道路；第六、里村道路拓寬；第七、環島南路改善；第八、穿越北竿機場道路改善。

六、東引鄉建議改善路段有：第一、東引鄉公所前；第二、軍郵局至白馬尊王廟之字形道路改善；第三、加油站至中柱島附近道路。

七、莒光鄉建議改善重點有：第一、東莒大坪村村內道路；第二、西莒敬恆國中附近圓環往新建青帆港道路；第三、西莒發電廠至田沃村道路。

柒、預期效益：

一、改善各鄉危險路段，降低意外交通肇事。

二、提昇路面品質，保障行車及乘客安全。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							800,000

玖、備註：

方案捌、增設各鄉停車場、停車格計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區現有停車場多劃設澳口、碼頭廣場，其餘則多散落於各村路邊，以村民約定俗成的方式停靠車輛，惟近年來小汽車、機車數量快速增加，重點路段開始有停車問題，因此需預擬停車場的規劃興建。

二、馬祖小汽車、機車目前多停靠在聚落裡外的公共空間，由於車輛增加，相對使得兒童遊戲、行人徒步、景觀綠地等的面積逐漸縮小，不但景觀紊亂，也降低聚落內的步行品質，應妥善規劃停車空間以糾正此一亂象。

三、計畫針對各鄉停車格不足的重點地區，增設停車場或停車格。

四、近程內南竿應改善停車問題的據點有介壽村、仁愛村、福澳港。

五、北竿鄉近程改善的地點以塘歧、白沙港爲主。

六、東引鄉以改善樂華村原鄉公所一帶的停車問題爲主。

柒、預期效益：

一、解決局部地區停車空間不足的問題。

二、改善停車紊亂的現象，維護聚落觀瞻。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							150,000

玖、備註：

方案玖、離島海空交通建設與營運計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖離島對外交通主要靠海空運，目前正積極改善硬體設施中，未來並擬引進直升機、新客船，以改善離島對外運輸條件，提昇運輸品質。

二、由於馬祖地區市場有限，未來營運管理將是提昇交通服務品質的關鍵，不僅要創造有利民間業者經營的市場環境，同時還要適度介入市場，以減少市場壟斷對消費者的不利因素。

三、規劃台馬客貨輪往返之航班，改善客貨輪內部空間，以符合平時客貨運，及未來觀光航運需求，並補貼其營運虧損。

四、規劃興建四鄉五島之直升機飛行場、候機室、夜間照明等各項設施，並規劃直升機營運事宜。

五、規劃各離島間海上交通運輸，建造新客船，並補貼營運虧損。

柒、預期效益：

一、全面改善離島對外交通條件。

二、創造有利民間經營的市場條件。

三、避免商業壟斷，保障縣民權益。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							600,000

玖、備註：

方案拾、爭取台馬空運航線票價補貼計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、台馬之間目前空運票價居臺灣離島各航線之冠，由於飛行需避開國防靶區，且因關場頻次過高，致航空公司無降價意願，導致馬祖民眾需承擔不太合理的高運價往返台馬。

二、馬祖地區各離島即將發展直升機運輸，惟目前直昇機尚不在中央擬定的離島空運票價補貼的對象中，目前各飛航公司粗估票價約每飛行一分鐘約一百元，以此估算最遠距離的臺北至東引單程航線票價約新臺幣4800元左右，票價高昂，將增加外島鄉民經濟負擔甚重。

三、配合研擬「航空器噪音回饋辦法」，要求飛航馬祖各離島航空公司依產生噪音汙染程度，對馬祖地區適度予以回饋。

四、配合設置「票價補貼平易基金」、「審核委員會」等，以專款方式辦理票價補貼。

五、爭取中央提撥專款，或設置專戶籌設平易基金。

六、擬定更優惠的補貼原則與條件，例如設籍馬祖的縣民、急難後送的傷患、中低收入戶、殘障、失業民眾等，於特定條件、特定身分下，可向縣政府申請票價補貼。

七、設置審核委員會，定期審核民眾所提補貼申請，凡條件符合，或值得補貼者，應自基金內提撥金額補貼縣民台馬間空運票價。

柒、預期效益：

一、補貼特定需求對象航空運價，以減輕縣民經濟負擔。

二、保障弱勢者通行台馬權益。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							40,000

玖、備註：現正由民航局依民用航空法第55條規定，擬定相關票價補貼辦法中

方案拾壹、南北竿跨海大橋興建計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：南北竿鄉公所

肆、實施地點：南北竿地區

伍、實施年期：93-96年度

陸、計畫內容：

一、為改善南北竿地區長久以來靠海運往返的不便，並積極以陸運方式改善南北竿間的交通關係，未來中長程應考慮興建南北竿跨海大橋，使南北竿之間形成一整體的生活圈。

二、跨海大橋興建之後，南北竿之間的電訊、水利、用電設施即能連載使用，可同時解決北竿用水不足，或收訊不佳的問題，並可將醫療、社福、文化、教育等設施合併使用，效益顯著，可減少目前海運所無法改善的瓶頸。

三、預計興建三公里長的跨海大橋連結南北竿主島，橋身造價約新台幣57億餘元。

四、興建南北竿跨海大橋的聯外道路，約新台幣五億餘元

柒、預期效益：

一、改善南北竿地區海上交通接駁不便。

二、水電設施併聯使用。

三、避免高中學生舟楫住宿之苦。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							6,300,000

玖、備註：未來辦理時應循工程可行性與環境影響評估程序審慎評估。

方案拾貳、大坵、小坵、高登、亮島聯外運輸改善計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：北竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：91-96年度

陸、計畫內容：

一、大坵、小坵、高登、亮島是連江縣的主要島嶼群，目前因考慮戰備需要由國軍駐守，未來待兩岸關係和緩，以及馬祖地區觀光發展後，上述離島的觀光價值與發展潛能將大為提昇，因此應於中長程階段，進行離島群的聯外運輸與改善計畫。

二、初期應針對大坵、小坵、高登、亮島的海運進行改善，包括碼頭設施、接駁運具、夜間照明等，以逐步改善離島的海運條件，增加離島的可及性與安全性。

三、就觀光與自然資源保存的條件，評估大坵、小坵、高登、亮島增設遊艇碼頭、水上摩托車基地、水上機場等的可行性。

柒、預期效益：

一、有計畫開發離島，促進觀光活力。

二、增加北竿鄉發展腹地。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							300,000

玖、備註：

方案拾參、東西莒跨海大橋興建可行性研究

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：莒光鄉公所

肆、實施地點：莒光鄉

伍、實施年期：93-100年度

陸、計畫內容：

一、東西莒間距離有限，惟目前僅靠海運接駁運輸，實質上形成兩個分離的生活體，導致就學、就醫、行政上的極大不便。

二、南北竿地區目前已針對跨海大橋的技術可行性提出規劃，興建跨海大橋技術可行，唯造價過高，在短期內爭取建設經費較爲困難。

三、建議東西莒跨海大橋之興建先進行可行性研究分析，包括技術可行性、財務可行性、替代方案等，作爲後續執行、規畫與設計的參考。

柒、預期效益：

一、大幅改善東西莒海上交通不便。

二、縮短馬祖離島生活圈的差距。

三、警政、醫療、教育等資源可合而爲一，避免東西島投資浪費。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							4,000,000

玖、備註：未來辦理時應循工程可行性與環境影響評估程序審慎評估。

方案拾肆、馬祖資訊網路基礎建設計畫

（寬頻網路建構計畫）

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、因爲地理區隔，遠離區域發展中心，形成地方發展相對衰退。

二、基礎設施老舊，聚落發展佈局凌亂，到了重新整備階段。

三、網際網路構成全球資訊流動的全新世界觀，信息流通之快與世界同步，欲跟上世界發展脈動，唯有進入網路空間並與之共構。

四、配合國家資訊基礎建設計畫NII，爭取地區加入資訊網絡基礎建設序列。

五、由縣府設立相關權責單位，以建構地方ICP自居，透過網際網路做國際通訊的加值服務（全球傳訊服務Global Messaging Service）。

六、「電子化政府」的行動方案與推動時間表擬定。

七、建置縣政發展資料庫，並連結教育學術網路、觀光遊憩資訊網、與民居研究網路等境內資訊網站。

八、推動馬祖居民電子身份證，將IC卡與身份認證結合，並作爲地區電子化措施的基礎。

九、重要市街與各村辦公室設置資訊站，接受電子身份證的服務要求。

柒、預期效益：

一、以資訊充實馬祖生活訊息，提高發展競爭力。

二、以馬祖爲基地，進行大陸地區資訊網路的佈架。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000			20,000

方案拾伍、馬祖軍港開闢計畫

壹、主管機關：國防部

貳、主辦單位：馬祖防衛司令部

參、協辦單位：連江縣政府建設局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：93-96年度

陸、計畫內容：

一、於馬祖地區擇地另新建專用軍港乙座，以利福澳商港的整體運作。

二、經費籌措：由馬防部編列

柒、預期效益：

一、配合福澳國內商港運作，減少軍民共用碼頭的作業困擾。

二、增進軍港的隱密性。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

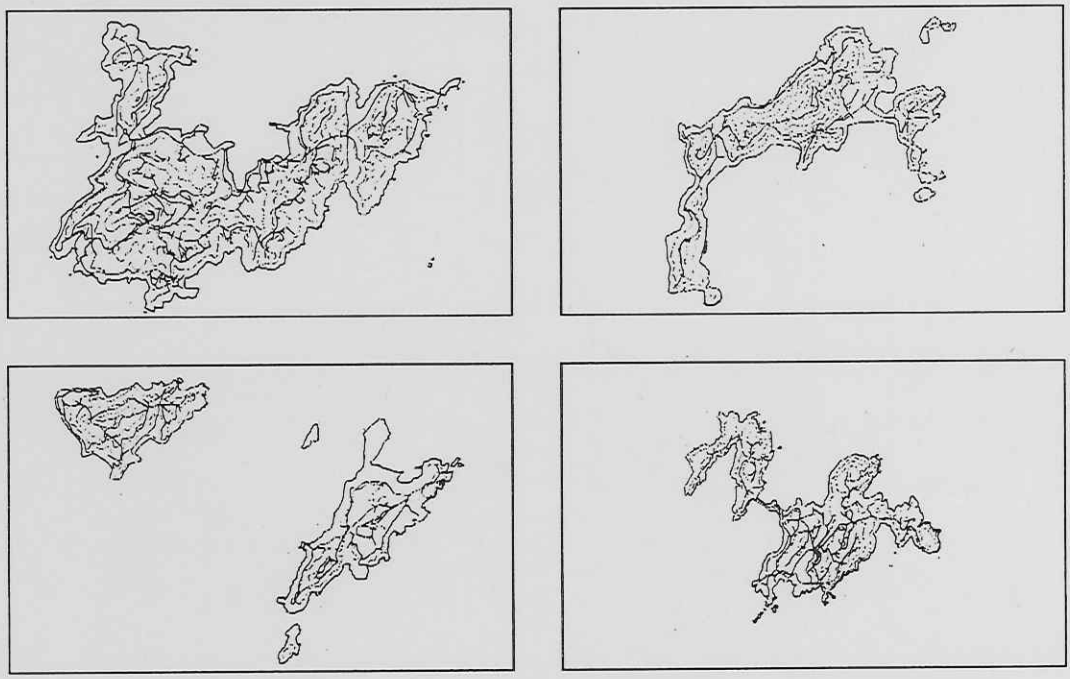
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							300,000

玖、備註：國防部於期末簡報時表示，現有馬祖軍港仍有維持之必要，即使開闢爲商港，亦請維持原軍用碼頭設施之功能，且國防部尚無遷建軍港之計畫，因此規劃單位暫將此計畫列入中程階段，視福澳商港使用情形及兩岸關係而定。

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第七章　環境保護部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性說明

自然環境不僅提供人類活動所需的資源及各項服務，同時負責消化吸收人類所製造的各項污染廢棄物質；藉由大自然生生不的循環運作，地球環境保持在適於人類生存的狀態。嚴格的說起來，環境保護部門乃是伴隨著工業革命而發展的，如同《歷史中的城市》作者MOFORM在〈十九世紀的天堂--焦炭城〉一文中所說：『....工業主義，十九世紀的主要創造力，產生了迄今從未有過的極端惡化的城市環境；因此，即使是統治階級的聚居區也被污染，而且也非常擁擠。』工業的發展構築了工業城鎮、創造了就業機會、集結了大量的資本、製造了貧民窟、疾病與廢墟。爲改善公害污染，環境部門逐漸隨著都市各項污染防治工程的推行而發展。

自一九七０年起，歐美各先進國家開始反省從工業革命以來人類支配自然環境爲自己積累財富的行爲已造成自然生態的反撲，使人類的生存環境品質大爲降低，於是陸續發表環境宣言，揭示環境永續經營及環境權的概念；及至一九九三年的地球高峰會議從地球整體大環境的宏觀角度發表了強調永續經營的巴西宣言、森林原則、防止溫室效應的氣候變化公約、保護生態多樣性公約及二十一世紀議程等五項文件，重新賦予環保部門更明確的任務，並使環境保護部門的角色從消極的公害污染防治轉至積極防止一切可能對環境造成危害的行爲。

台灣地區的環境保護部門，從民國七十年代脫離衛生體系而獨立運作到今天一直扮演著公害防治的消極角色，但各類污染防治工程始終跟不上環境持續惡化的速度。在台灣經濟體系快速國際化的今天，欠缺整體宏觀的環保政策遭到國際輿論的大力伐達，台閩地區的環保部門在腹背受敵的強大壓力下，如何成功的轉型，扮演好環境保護者的角色，爲本部門的一大挑戰。

第二節　發展現況

壹、發展現況

（一）戰地政務後始正式重視環保問題。

1.馬祖地區在戰地政務終止以前，衛生環保業務係編在民政局內，而囿於人力及組織的不健全，以往環保問題並未受到應有的重視。

2.衛生局成立專責環保部門，大力推廣環境保護教育後，環保日漸獲得政府及民間重視。

3.地區多數民眾對於環境保護的觀念，認爲所謂環保亦僅止於在處理垃圾問題而已。

（二）衛生局第二課負責環保業務。

1.連江縣並未成立環境保護局，目前負責推動及執行連江縣環境保護業務之機關單位爲連江縣衛生局第二課。

2.該課包括課長在內僅四人，肩負全縣環境保護業務的推展及部分執行工作。

（三）沿近海海域出現汙染景象。

1.油源汙染，主要以福澳港最嚴重。

2.由於大陸閩江流域的快速開發，大陸產生的廢棄物常隨著洋流漂至馬祖近海，導致各澳口、沙灘出現漂浮垃圾，成爲聚落內常見的垃圾公害。

（四）大型廢棄物多，製造地方公害。

1.廢棄油桶數量龐大，因回收不敷成本，致堆積全縣各處製造地方公害。

（五）民間出現生態組織

1.有介壽國中小老師組成「野鳥工作室」，開始自行摸索觀察鳥類生態，目前推廣成效良好，並日漸開始推廣至中小學生，生態保育的觀念正日漸推廣中。

2.馬祖地區鳥類資源生態豐富，據委託的專家調查，以發現的鳥類種類多達兩百餘種，許多台灣本島難得一見的過境鳥，馬祖地區都可窺見。且馬祖地區南北海域遼闊，各島屬性不一，出現的鳥類也各有不同，成爲鳥類生態觀察的重要戶外教室。

貳、環保問題

（一）垃圾場髒亂悶燒鼠蟲繁殖產生二次公害。

1.各島垃圾處理尚未臻理想，以南竿爲例，由於酒糟堆積，極易產生自燃現象，產生空氣污染問題。

2.其他如軍方垃圾亦採自行局部焚燒的方式處理，使得垃圾問題不易全盤一次解決，二次公害發生頻仍，各島未來宜朝向興建標準垃圾衛生掩埋場及垃圾焚化廠，以徹底解決垃圾問題。

（二）軍民環保素養不夠，常常製造髒亂。

1.部份軍民常有亂丟垃圾、亂吐痰等惡習，不斷製造髒亂。

2.應加強辦理環保教育如環保小局長學校、社會環保教育宣導、軍中環境教育宣導等環教活動，以啓迪民心，建立環保共識。

（三）水庫集水區污染。

1.水庫集水區駐軍、電廠等偶有污染水源等情事發生。

2.水廠應劃定水質水量保護區，加強水源管理。由衛生局加強稽查處罰。

4.基於保護水源，防衛部宜減少水源區駐軍，請馬電廠考慮遷廠計畫，將電廠遷出水源區。

（四）鄉村環境衛生有待改善。

1.鄉村環境仍未臻理想，時有髒亂現象發生。

2.應加強環境衛生宣導稽查處分。

3.建議增加環境清潔人力，並促其提高工作效率。

4.辦理環境整頓計畫，如國家清潔周、垃圾處理示範區、廢車拖吊等計畫，加強重大髒亂整頓清理。

（五）垃圾減量資源回收。

1.本縣家庭垃圾中約有四分之一爲資源垃圾，未回收利用則大幅縮短垃圾場使用壽命，其中金屬垃圾更易造成焚化爐卡爐之惡果。

2.請中油回收五十三加侖汽油桶，未回收者做人工漁礁。

3.辦理資源回收日計畫，回收鐵、鋁罐、保特瓶。

4.辦理廢汽機車回收工作。

（六）如何均衡各鄉綠化及美化工作，增進環境觀瞻。

1.南竿地區綠化幾近完成亦具雛型，然外島尚在起步，故宜加強離島造林及景觀美化，縮短與本島的距離。

2.各鄉綠美化推動步驟不一，且民眾對於保護綠樹的觀念仍待啓蒙。

第三節 課題與對策

課題壹、公共工程之先期規劃不夠完善，建設開發反而造成環境破壞

一、說明：

（一）馬祖地區的各項公共建設正急速的規劃與施工當中，大多數的公共工程在施工規劃多缺乏施工期間的環境影響評估，導致開發過程對環境造成嚴重的衝擊，特別是景觀與噪音的破壞，大量地形地貌的改變，也使得馬祖的整體景觀顯得紊亂。例如北竿白沙碼頭的連外道路開挖大量裸露地就造成嚴重的景觀破壞。

（二）馬祖地區有許多環境敏感地區（如海岸、地質岩壁、水源區）極具景觀遊憩與生態價值，然而由於環境敏感區相關的法令不周延，且馬祖地區多未公告發佈實施環境敏感區的相關管制，使得許多的公共建設的規劃與施工，未能有效的規範，使得馬祖列嶼特有的許多珍貴的環境品質無法進行有效的保護。

二、對策：

（一）仿照台北都會區捷運施工期間所提列的「施工維持計畫」，未來所有公共工程施工前，需先期提出施工維持計畫，內容包括工期起迄、圍籬範圍、景觀維護、噪音改善、交通維持等，經環保、建設等有關單位審核同意後始得施工。

（二）建議成立「連江縣環境諮詢委員會」，對馬祖地區之重大公共建設進行評估與審查，以茲確保馬祖之環境品質。

（三）儘速依據相關法規公告馬祖列嶼之相關環境敏感區，特別是水源水質水量保護區、生態敏感區等，並研提相關環境敏感區開發與保育的管制準則，以使未來公共工程建設規劃時有所規範。

（四）營建工程自民國八十六年七月一日起，已經開徵空污費，環保有關單位可以據此徵收費用或規劃相關使用事項。

課題貳、軍方垃圾未能妥善處理，有造成二次公害之虞

一、說明：

（一）馬祖地區除民居聚落外，多爲軍事設施與軍營，由於駐軍人口龐大，軍方所產生的廢棄物一直未能有效處理。目前軍方垃圾除了部份自行運送至各鄉的垃圾掩埋場外，其餘多自行處理，處理方式包括自行擇地掩埋或就地焚燒，並不理想。

（二）馬祖地區水源區範圍廣泛，幾佔全縣面積的70%，各水源區內使用者又以軍方爲多，軍方如任意傾倒或焚燒垃圾，極易對環境造成嚴重的污染及破壞。

（三）軍方垃圾未能百分之百清運與處理，已成爲馬祖地區垃圾處理上最大的瓶頸，由於馬祖陸續將以焚化爐方式集中處理垃圾，由於焚化爐經營成本昂貴，應趁早與軍方就垃圾處理問題達成協議。

（四）軍方目前垃圾清運機具不完整，部份軍營連外運輸條件不佳，也不利大型垃圾車的進出，增添垃圾處理上的困難。

二、對策：

（一）透過環保署與國防部的先期協調，連江縣政府儘速就軍方垃圾處理問題與馬防部進行協商，未來軍方垃圾的清運與最終處理，均應符合現行的環保法規，否則將建議縣衛生局將可依法逕行告發。

（二）建議各離島軍方之垃圾，可委託各公所清潔隊代爲清運與處理，以達到垃圾清運百分之百的目標。未來各鄉焚化爐興建與啓用後，軍方也應共同負擔營運和處理費用。由於軍營分散且垃圾量龐大，未來因清運及處理之增加開銷（如購置定點垃圾箱、子母垃圾車），經費應由軍方負擔。

（三）在未與軍方達成協議前，建議馬防部仍應增添各島垃圾清運的機具，加強各列嶼的軍方垃圾清運處理，以減少二次公害。

（四）建立縣內四鄉五島軍方與民間的垃圾資料，以利衛生局做整體的資源調配及規劃。

課題參、缺乏整體污水排放暨處理系統，已造成水源區水質的污染。

一、說明：

（一）馬祖地區四鄉五島陸續規劃污水下水道及污水處理系統，由於經費龐大，目前僅就局部地區進行污水幹管埋設，現有之營舍與聚落生活污水仍大量排放至水源區，造成飲用水源的污染。

（二）馬祖地區儲水設施多設於澳口或谷地，由於集水不易，馬祖地區各列嶼幾乎遍佈各式儲水設施，估計各水庫集水區面積佔馬祖陸地總面積的百分之七十左右，水源區環境保護與現有的土地使用形成強烈衝突，除了逐步減少集水區的活動強度外，興建污水幹管減少污水進入飲用水體是較可行的立即措施。

二、對策：

（一）整體規劃聚落及各軍營的污水處理系統，避免未經淨化處理的污水流入水庫、海洋之中，或滲入地底而污染水源。

（二）儘速依據自來水法劃設「水源水質水量保護區」，以茲加強管理各主要水源區，減少水源區的水源污染。

（三）優先於主要水庫及人口聚集聚落地區，設置污水下水道系統與污水處理設備。

（四）劃定地下水保護區及污染管制區，嚴格執行各項污染源之管制，防止地下水被污染及超抽。

課題肆、廢棄物種類（汽油桶、中古汽機車、包裝容器）日趨多元與複雜，資源回收與再利用困難度增高

一、說明：

（一） 馬祖地區隨著與台灣往來關係的密切，廢棄物種類也日益增多，特別是如中古汽車、保力龍包裝物等，大量充斥市面，許多中古車使用不及數年即形成一般廢棄物，成爲地方環保工作的隱憂。

（二） 由於馬祖距離台灣運輸成本過高，使得廠商無意願來馬祖回收可再用資源。

二、對策：

（一） 鼓勵地方民眾組織環保團體，推動垃圾分類與綠色消費，透過行動減少過度包裝或難處理之商品進入馬祖市場。

（二） 建議中央建立更嚴格的產品包裝之審議制度，從根源減少垃圾包裝物的生產與流通。

（三） 未來考慮設置回收保證金制度，凡由台灣或外地進口車輛使用者，應於事前繳交回收保證金，以此約束購車者自行回收報廢車輛。

課題伍、馬祖列嶼被納入台電核廢料貯存場之可能設置地點中，恐將影響地方未來發展定位

一、說明：

（一）台電刻正尋找核廢料的最終處理場，其中馬祖的莒光、大小蚶被列入可能評選的範圍中，東莒島一度被指爲民意同意納入第二階段評選，引起馬祖地區極大的震撼，認爲一旦設置核廢料貯存場恐影響日後整體的觀光發展。

（二）核廢料貯存場如遴選設置後，所在地與縣政府將可獲得三十億左右的高額地方回饋與建設基金，對發展落後的外島具有吸引力，民意調查易爲流言及幽靈人口所左右，欠缺對地方發展整體的考量。

二、對策：

（一）縣府進行廣泛的專家意見徵詢後，表達對設置核廢料貯存場的嚴正立場，以示對核廢料高度專業問題的重視，並依據未來馬祖整體發展的最大利益評估是否需要設置貯存場。

（二）有計畫地宣導環保教育以及核廢料對生態環境與人體健康、心理層面的影響，讓地方民眾認識什麼是核廢料，進而對設置貯存場一事有較理性的判斷。

（三）配合綜合發展計畫，對外島地區提出積極的發展策略與建議，凝聚外島鄉親對地方發展的共識。

課題陸、馬祖地區沿近海域生態環境遭到嚴重破壞，影響生態保育及觀光發展

一、說明：

（一）馬祖地區位於閩江口海域，常有船隻於領海內偷排廢污油，造成海洋生態破壞並嚴重影響漁業資源。

（二）馬祖地區鄰近世界級的舟山漁場，但長期受到大陸漁民大量撈補與濫炸，魚類生態環境的嚴重破壞。

二、對策：

（一）推動國際視聽媒體對於閩江口炸魚惡行的重視，以促使中國大陸重視魚類生態的保育。

（二） 加強對馬祖地區沿近海過往船隻的監視及管制。

（三） 與國際環保團體串連，增加糾舉公海污染源之仲裁力。

（四） 訂定海岸線之使用方式規範及污染指標，維護馬祖海岸之自然景觀。

課題柒、廢棄軍營與部份聚落環境髒亂，影響觀光發展

一、說明：

（一）連江縣內之未登錄地絕大部分都爲軍方佔據使用，唯大量撤軍後，許多閒置軍營任其荒置，地上堆置大量雜物，不但有礙觀瞻，並成爲環境維護之死角。

（二）連江縣各島均仰賴地下水做補充水源，但部份廢棄軍營或聚落的污水則直接排入溝渠及野溪中，嚴重影響環境衛生。

二、對策：

（一） 加強軍方廢棄營區的環境維護與管理，避免一切破壞環境整潔及影響景觀之使用。

（二） 配合土地使用部門及財政部門，加速軍方未登錄地之處理。

（三）配合污水下水道之設置，優先截流明溝及野溪周圍之污水。並逐漸復育地下水體。

課題捌、觀光客所產生的垃圾若無法妥善處理，將影響長期之觀光發展

一、說明：

（一）馬祖地區正致力建設風景據點與交通設施，未來觀光產業應有明顯增加，所衍生的廢棄物，特別是觀光客的垃圾處理量將大增，屆時現有的垃圾清運處理人力將有不足的困難。

（二）馬祖地區因現有觀光據點過於分散且缺乏據點的維護管理單位，不但影響觀光設施的維護，同時觀光據點也易遍佈垃圾，由於觀光據點範圍廣大眾多，似非現有鄉公所清運人力所能負擔，恐影響觀光品質與生活環境衛生。

二、 對策

（一）考慮課徵來馬旅遊人士「觀光清潔費」，於航空或船運票價附加，以落實污染者付費的精神，並由垃圾處理費專款聘募垃圾清運人力，以有效清運觀光行爲所產生的大量垃圾。

（二）透過飛行與船運航班的控制，合理控制馬祖地區的流動人口於一可承載的範圍內，以利垃圾清運工作與例行環保工作的維持。

（三）教育來馬觀光客基本應有的環保觀念，如垃圾減量、資源回收、定點棄置、違規罰款的措施，利用錄影帶、登記證背面、旅遊摺頁、隨團導遊等向觀光客告知。

（四）協調各公所、各村辦公室，加強轄區觀光據點的清潔維護，每年並實施環境維護績效競賽，獎勵表現優良的公所或村落社區，以社區參與的方式共同維護觀光據點的清潔。

（五）未來進行觀光據點的規劃與興建前，應同時提出後續的經營管理組織，以免產生風景據點整修完竣後，無專責單位管理維護的窘境。

（六）考慮以公辦民營的方式，委託專業的顧問公司進行馬祖風景據點的經營管理，並輔導馬祖民間成立專業顧問公司接受政府委託管理經營風景據點，以提昇觀光的服務水準。

課題玖、隨著觀光產業發展，飛行器噪音污染勢必與日遽增

一、說明：

（一）馬祖地區境內現有北竿大道機場，目前則已著手北竿機場的跑道東移與延伸、南竿中型機場興建，其他各離島也正發包興建直昇機場中，未來相關空運設施興建完成後，台馬間空運往來將日趨頻繁，所衍生的噪音污染將較目前增加許多，恐影響馬祖難得的安寧生活環境。

（二）噪音不僅影響居民生活安寧，更對學校教學造成不良影響，台灣地區各機場逐漸將機場噪音的回饋制度化，但馬祖空運尚在發展階段，航空公司獲利有限，如驟然實施飛行器噪音回饋，恐將影響日後航空公司飛行台馬的意願，因此噪音的管制與回饋需細緻化合理評估得失。

（三）馬祖地區目前的噪音監測系統尚不完備，預計將於北竿及南竿機場各設置相關的噪音監測設施，但尚未包括直昇機坪部份，日後如擬進行飛行器產生的噪音作防治及回饋措施，宜於全島設立完善的噪音監測系統。

（四）隨著觀光產業的發展及助導航、夜行技術的增進，馬祖各機場開放起落的時段及班次必定增加，噪音污染必定日益嚴重，防治及回饋的措施實應及早預謀。

二、 對策：

（一）配合目前進行中的航空噪音監測系統的設置劃設等噪音線，訂定噪音防治，進行噪音防治措施。

（二）要求飛行馬祖各航空公司引進低噪音的飛行器，並加強改善起降時的噪音分貝，以有效改善各機場附近的噪音源。

（三）針對飛航噪音對學校、機關正常作息的影響進行監控，必要時應進行改善噪音源的隔離措施，如加裝隔音牆、隔音窗、吸音建材，所需改善經費應尋求航空公司的回饋。

（四）在機場、直昇機坪周圍劃設緩衝綠帶，利用植栽吸收噪音，並且配合都市設計作造景。

（五）中長程階段可考慮研擬徵收落地費或噪音污染費，針對改善噪音成效不佳的航空器徵收噪污費，以敦促航空公司致力改善噪音。

課題拾、環境保護工作日趨重要，現有環保人力組織編制不敷業務需求

一、 說明：

（一）目前連江縣主要環保工作由縣衛生局第二科執行，工作重點以垃圾清運處理、資源回收、污染源管制、環境監測、環境教育等。由於環境保護工作日趨重要，馬祖軍民的環保意識也較過去戰地政務時期增進許多，現有之編制組織恐已無法滿足未來馬祖環保工作之需求。

（二）馬祖現有土地面積雖僅28.8平方公里，但轄區含括四鄉五島，幅員相當遼闊，轄區內的海洋亦爲馬祖居民日常的生活領域，因此若將沿近海域的環境保護工作納入，則業務量的廣泛自非現有衛生局第二科人力所能負荷，因此環保業務組織有調整的必要。

（三）目前正進行北竿機場的跑道東移與延伸計畫、南竿中型機場的興建、台馬輪加裝平衡翼等台馬海空交通改善措施，完工後預料台馬間交流將更趨頻繁，觀光事業也會快速發展，衍生的環保工作將更趨複雜與多元，因此建議擴編或調整環保的相關業務。

二、 對策：

（一）於人力與編制可行的狀況下，建議設置「連江縣環保局」統籌全縣的環保業務，其業務內容則比照台灣各縣市的標準，以使馬祖地區的環保工作能與台灣各縣市齊平接軌，享受與台灣地區相同的環保品質。

（二）配合國發會停止鄉鎮長選舉的共識，及早重新規劃四鄉五島的基層環保業務與人力組織，以有效減輕縣衛生局現有的環境保護工作壓力，並落實地區民眾共同監督環境品質的草根環保精神。未來例行性的環保業務，如垃圾清運、環境監測、水源區巡察等，將建議優先晉用各鄉基層優秀環保人才執行，以減輕衛生局的業務壓力。

（三）比照中央推動BOT參與公共建設的精神，未來連江縣的部份環保業務可考慮委託外包或獎勵民間共同參與，以減輕衛生局的工作負擔，包括焚化爐的興建營運、垃圾清運處理、環保教育宣導、資源回收、環保設施認養等，衛生局人力則可專司管理與監控，推動環保品質的整體提昇。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、發展目標

（一）劃設限制發展區，保存具特色的環境生態。

（二）加強保育野生動植物生態。

（三）推動垃圾分類與資源回收。

（四）改善環境衛生。

（五）全面控制各項汙染源。

（六）輔導豬糞尿汙染改善。

貳、主要構想

（一）依據相關規定，劃設如生態保護區、文化景觀保存區、水源保護區、潛在災害區等。

（二）先期進行馬祖野生動植物調查，作爲劃設保育區及後續保育時的參考。

（三）要求軍民針對資源性、一般垃圾予以分類回收或處理。

（四）推動社區及軍營環境清潔比賽，定期維護社區環境清潔。

（五）加強各項汙染源的監控與管制，並立法總量管制汙染源。

（六）加強豬糞尿汙染處理設備之監控，並回收製作有機肥。

參、發展策略

一、逐步落實總量管制的監控系統

（一）訂定各島主要環境因子的承載上限，如水源、人口、車輛、建蔽率、垃圾等，以此規範地方發展的程度。

（二）每季發布各島環境承載指標，並以紅黃綠三色，顯示各島環境指標，作爲改進參考。

（三）引進量化的指標系統與儀器，包括噪音分貝計、水文監測站、空氣汙染監測站等，以科學的數字監控地方環境的品質。

二、設置環境審議委員會

（一）設置環境審議委員會，監督並評估各項大型建設與開發案。

（二）委員會得依法指定限制發展區、水源保護區、生態保護區等，以保護環境品質。

（三）仲裁環境爭議，地位超然中立。

三、主動管制汙染源進入馬祖列嶼

（一）配合監理所、警察局，加強中古車的排放廢氣檢測，並對不合格者按規定予以處罰，以有效管制車輛，特別是老舊的中古車。

（二）加強流動及固定汙染源之監測。

（三）鼓勵綠色消費，拒買過度包裝的商品。

（四）辦理軍中環境教育，減少國防的環境污染。

四、加強資源回收與利用

（一）推動資源回收及垃圾減量。

（二）以學校爲中心，推動學區的資源回收。

（三）推廣垃圾分類。

第五節　實施方案

方案壹、加強環境教育計畫（永續經營觀念宣導計畫）

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、推動學校的環保教育，動員有興趣的教師，共同參與環保教育的推動。舉辦環保小局長活動，從小培育幼苗環保觀念。

二、推動民眾的環保教育，利用縣民講座等類似推廣活動，發送環境教育的宣導摺頁與觀念宣導。或舉辦跳蚤市場，宣導資源回收再利用觀念。

三、辦理軍中環保教育透過馬防部辦理加強軍中環保觀念的宣導與執行。

四、馬祖地區由各列島所組成，環境條件特殊，具有豐富的地質、地形、生態、水文等現象可供觀察與學習，乃縣民獨享的特殊資產，應將環境教育列爲馬祖人必備的生活學習過程，使得環境得以永續經營。

五、永續經營是全球環境保護的共同目標，也是當前政府揭櫫的環保政策，馬祖地區應以永續經營爲目標，落實地方的環境教育與環保工作。

六、環境教育可從根改變民眾對於環保的錯誤觀念，使得環保可成爲一種集體行動，確保馬祖各列島得以永續經營。

七、鼓勵馬祖地區熱心環保的人士，成立自發性的環保社團，透過民間的力量來推動環保工作。

八、委託專家學者調查並編撰馬祖的環境教育解說教材，內容包括馬祖的地質地形、植物生態、水文環境、生物特性、海洋生態、氣候等，記錄並出版馬祖的環境之美。

九、結合教育局推動的鄉土教育課程規劃，將環境教育納入鄉土教材當中，以從小培育小朋友對環境的認識。

十、定期舉辦馬祖環境教育的宣導及研習課程，確認馬祖環境保育的發展方向。

十一、表揚宣導環保、推動環保有功的傑出人士。

十二、安排臺灣民間的環保組織，如環保聯盟、大自然雜誌社、主婦聯盟等來馬參訪，交換環境保護心得。

十三、加強觀光客環境教育，愛護本縣環境衛生。

柒、預期效益：

一、培養馬祖人自我管理環境的經理能力，確保環境得以永續經營。

二、自幼培養縣民環保意識，成爲地球的好公民。預計近程階段完成時，民眾接受環保教育訓練者達縣民總人數的80%，學生人數達100%。

三、落實環保身體力行，減輕政府推動、執行環保業務的壓力。

四、鼓勵民間自發推動環保，減少政府負擔。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,500	2,500	2,500	2,500	10,000	10,000	30,000

玖、備註：

方案貳、南竿焚化廠操作營運計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：南竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、南竿焚化廠將於八十九年度前興建完成，由於焚化廠屬科技產物，經營及營運都需專業人才經營，因此應採公辦民營的方式來經營維護，減少政府部門的負擔。

二、焚化爐操作經費龐大，恐非目前軍民所能接受，因此建議中央能予以補貼，減少軍民的負擔。

三、採用公辦民營的方式，徵詢有經驗的國內外廠商標租南竿焚化爐的經營管理權。

四、爭取由中央以專款補貼營運操作費。

柒、預期效益：

一、維持焚化爐正常營運操作。

二、樹立焚化爐公辦民營的理想模式。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	12,000	12,000	12,000	12,000	48,000	48,000	144,000

玖、備註：

方案參、加強垃圾分類減量及資源回收計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、協請軍方同時參與資源回收工作，並要時並協請軍方支援人力器具，搬運回收之分類資源。

二、補助臺灣民間資源回收單位來馬載運回收資源。

三、配合生態農業的推廣計畫，將櫥餘蒐集處理後，轉化爲有用的堆肥。

四、於各島設置資源回收站，預計近程階段於北竿、東引、東莒、西莒各設一處資源回收站，並補助每站應有的堆高機及相關回收設備。。

五、馬祖地區由於垃圾量少，且運輸成本過高，尚無有計畫地進行資源回收工作，導致許多可回收的資源淪爲垃圾，不僅縮短垃圾場的使用壽命，也使得民眾忽略資源重複使用的環保意義。

六、馬祖地區已將興建新式焚化爐，爲避免含水垃圾過多，縮減焚化爐使用壽命，應立即進行垃圾分類的工作。

七、宣導資源回收的觀念，民眾日常處理家戶垃圾時，即主動過濾出紙類、鋁罐、寶特瓶、鋁箔包等可回收資源，減少固態垃圾量。其他可回收之一般容器、廢棄汽機車，也應統一回收後，定時運送至台灣。

八、勸導民眾、軍方配合焚化爐的操作需要，勿將含水的廚餘丟入垃圾中。

九、原則上，每半年可進行一次全縣性的資源回收工作，例如配合年終的大掃除、學校期末的大掃除活動等一併舉辦，透過學校的宣導，家長們和住戶可將回收資源統一集中至學校，再由衛生局至學校收取後存放於定點。

十、全縣舉辦資源回收工作時，應支會軍方配合辦理，惟避免增加衛生局作業人力，軍方回收之資源應自行送至指定定點。

十一、各村回收之資源可予以量化登記，回收效益良好的社區或學校，應給予鼓勵。

十二、除將回收資源運回臺灣處理再利用外，衛生局可邀請民間創意人才，宣導資源回收再利用的方式，例如回收紙類製作紙黏土、以鋁罐堆砌爲公共藝術品等。

十三、全面推動垃圾減量運動，例如消費時自備容器、減少使用免洗餐具、拒

買過度包裝的產品等，以減少垃圾的質量。

十四、協調物資供應處、福利品供應站，應避免販賣過度包裝的商品，減少垃圾量。

十五、宣導資源回收。

十六、加強中古汽機車的稽查取締（例如廢氣檢測），提高駕駛人的持有成本，以避免市場引進老舊車輛。

十七、可考慮增加廢棄汽機車處理的收費標準及相關罰則，以遏止廢棄車輛造成環境問題。

柒、預期效益：

一、達成垃圾分類及減量的目標。預計目標近程階段各島垃圾零成長，中長程階段垃圾量逐年減少百分之五之總垃圾生產量。

二、促進資源的回收再利用。預計汽機車的回收率達百分之百，一般可回收容器、紙類等可再生資源達百分之八十。

三、延長焚化爐及垃圾場使用壽命。

四、避免有害垃圾破壞水土資源。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,500	5,500	5,500	5,500	2,000	2,000	26,000

玖、備註：

方案肆、環境衛生維護計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、加強港灣澳口及海灘之浮油、垃圾環境衛生維護，結合稽查人員、港警所員警，針對不尋常的海面浮油進行監測，如查證特定汙染源排放船隻，應逕予開單告發。另，可考慮委託專業清潔公司，進行各島澳口之環境衛生維護。

二、針對各類環境死角，如廢棄營舍，責由鄰近地緣之公立機關或軍方予以認養，以減少衛生局、鄉公所人力不足的負擔。

三、近程內將廢棄油桶、車輛，製作人工魚礁投放沿近海域。未來則以興建地下油槽減少油桶的使用。

四、舉辦各村環境衛生比賽，表揚參與環境維護有功的縣民及行政人員。

五、建立流浪狗及寵物的管理制度，未來家庭寵物應辦理登記，避免飼主任意棄置造成環境問題。

六、辦理家戶蟲鼠的綜合防治。

七、持續推動環保公廁之清潔維護，除輔導改善衛生條件外，應責由各村或公立機構予以認養，以保持清潔衛生。

八、協調建設局興建全島之污水下水道系統，務期於長程階段完成時，達成百分之百的污水接管率。

九、請國防部編列足夠預算，妥善清運及處理軍方垃圾，可採委託鄉公所或清潔公司方式辦理。

十、請國防部同意，軍方廢棄碉堡、營舍交縣政府管理，避免成爲髒亂死角，並交由觀光部門管理，整頓爲觀光點。

柒、預期效益：

一、改善環境衛生，提高民眾生活品質。

二、減少病媒源滋生，增進縣民身心健康。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	16,000	16,000	16,000	16,000	64,000	64,000	192,000

方案伍、飲用水水體水質保護計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、保護水體水質，達到水資源永續利用目的。

二、執行水庫監測計畫，每季監測各水庫水質一次，避免有害菌體或優養化的產生。

三、執行地下水的監測計畫，包括利用地下水監測井監測地下水位，避免超抽地下水導致水質鹵化。

四、執行市售飲用水的衛生檢測，原則上要求業者主動公佈每月檢測結果。

五、加強各水庫集水區的保育工作與汙染稽查，杜絕各式汙染源，特別是村落與營區廢水。

六、要求建設局辦理各地下水井的登記作業，使之納入管理。並於基層建設經費中辦理水井周邊環境改善及密閉作業，以減少落塵對水質的影響。

七、建立水權使用許可制度，未來未經縣府同意，將不得私自開鑿地下水井，以確保水資源。

柒、預期效益：

一、水資源永續利用。

二、公正公平分配水權。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000	20,000	20,000	60,000

玖、備註：

方案陸、海域監測計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區海域遼闊，南北轄區達五十四海浬，由於大陸閩江口海域污染呈區域性現象，應隨時加強海域監測，以保障馬祖地區居民環境及飲食安全。

二、執行海域監測計畫，每年至少監測海域水質一次，並於必要時進行魚貝類的抽檢，特別是鋅鎘鎳等重金屬，避免有害重金屬或農藥殘毒的傳播滋生。

三、配合未來近海遊憩的開放，加強海域水質的監測，以保護遊客安全。

柒、預期效益：

一、保育海域資源，永續維繫甲類海域的潔淨品質。

二、保障觀光客及軍民食用水產品的安全。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000	4,000	12,000

玖、備註：

方案柒、空氣汙染防制計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、汽機車是馬祖目前最主要的空氣汙染源，主要係因中古汽機車日漸增多，以及老舊的軍車使用柴油，且排放標準不符現代環保標準。

二、爲維護馬祖地區清新的空氣，以及避免含鉛汽機車廢氣危及蔬菜、水體，應加強空氣汙染的防制。

三、於人口稠密的南竿島、北竿島各設置一座空氣品質監測站，以科學客觀的監測數字，維護馬祖地區的空氣品質。

四、加強汽機車等移動性汙染源的稽查。

五、責由軍方逐年汰換老舊柴油汽車及戰備車輛，減少含鉛廢氣對飲用水體的影響。

六、除上述移動式空氣污染源的加強，並執行固定空氣污染源的監控、營建工地的空氣監控、空氣污染環境教育、空氣背景值監測、洗掃街機具的添購與街道洗掃等。

柒、預期效益：

一、確保馬祖地區空氣品質。

二、增進觀光吸引力

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,500	1,500	1,500	1,500	6,000	6,000	18,000

玖、備註：

方案捌、噪音汙染防制計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、航空器飛行噪音是馬祖地區主要的噪音汙染源，由於台馬往來頻仍，未來且將興建南竿機場，應及早因應可能的噪音問題。

二、飛航噪音主要來自地面待機、滑行、及起降時的聲響，依可能航道分析，主要受影響的聚落包括北竿塘岐村、南竿復興村、介壽村等。

三、四鄉五島目前也在著手規劃設置直升機的停機坪，未來也應將東引、莒光列入噪音監測的範圍。

四、於北竿塘岐村、南竿復興村、介壽村，各設噪音監測站一台。

五、於各航空站及直升機坪配備分貝計，不定期監測航空器待機、起降時的分貝數，以作爲後續改進及要求地方回饋的參考。

柒、預期效益：

一、改善噪音汙染。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	2,000	2,000	44,000

玖、備註：

方案玖、垃圾掩埋場改善及操作維護計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區陸續正在各鄉興建標準的衛生掩埋場，預計至民國八十八年可全部完成，可因應近年內的垃圾處理需求。

二、為延長各垃圾掩埋場的使用壽命，並改善清潔管理的衛生，建議補充緊急修繕機具及清運器材，以維持正常運作功能。

三、補貼各鄉掩埋場正常操作維護的費用，使垃圾處理妥善率達100%。

四、持續推動垃圾場緊急修繕及機具補充。

柒、預期效益：

一、垃圾處理妥善率達100%。

二、延長垃圾掩埋場使用壽命。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案拾、第二垃圾掩埋場設置計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、為因應馬祖地區未來垃圾需求，南竿鄉、北竿鄉應儘速規劃興建第二垃圾掩埋場，另莒光、東引鄉則於五年後再行規劃興建第二垃圾掩埋場。

二、南竿鄉於現有垃圾場下方興建第二掩埋場，預計興建經費新台幣一億元。

三、北竿鄉擇地興建垃圾掩埋場，預定經費新台幣五千萬元。

柒、預期效益：

一、垃圾處理妥善率達100%。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	60,000	60,000	40,000	40,000	50,000	50,000	300,000

玖、備註：

方案拾壹、加強環保衛生稽查計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區陸續快速發展中，由於環境變化迅速，且外來人口增加，應加強環保衛生稽查，以確保地區的環境品質。

二、補助衛生局約僱稽查人員一名，加強衛生稽查工作。

柒、預期效益：

一、提昇環保衛生稽查率，執行公權力。

二、促進地區環境品質。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	600	600	600	600	2,400	2,400	7,200

玖、備註：

方案拾貳、連江縣環境保護局成立計畫

壹、主管機關：行政院環境保護署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：連江縣政府人事室

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、成立連江縣環境保護局，比照台灣省各縣市環境保護局的編制與業務執掌，設立專責單位主管馬祖地區的環境保護業務，以因應地區日益成長的環保需求，確保地區的環境品質。

二、未來連江縣環境保護局架構，自局長以下可設置三個業務主管課別：第一課主管綜合業務、調查評估、教育宣導、環境衛生用藥管理、毒性物質管制；第二課主管空氣污染防制、噪音與振動之管制、水污染、熱污染、土壤污染之防治、水質管理、飲用水衛生管理、公害糾紛處理；第三課主管廢棄物管理與規劃、廢棄物處理場營運之管理、環境衛生管理。

三、其他任務編組可再包括如總務室、會計室、清潔隊等。

四、配合縣府組織架構的調整，考慮設置連江縣環境保護局的辦公廳舍。

柒、預期效益：

一、提昇環境保護稽查成效，保護連江縣環境品質。

二、促進環保業務的完整性與專業化，因應地區環保意識的提昇與需求。

三、建立縣府編制的完整格局，展現馬祖地方自治的應有作為。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

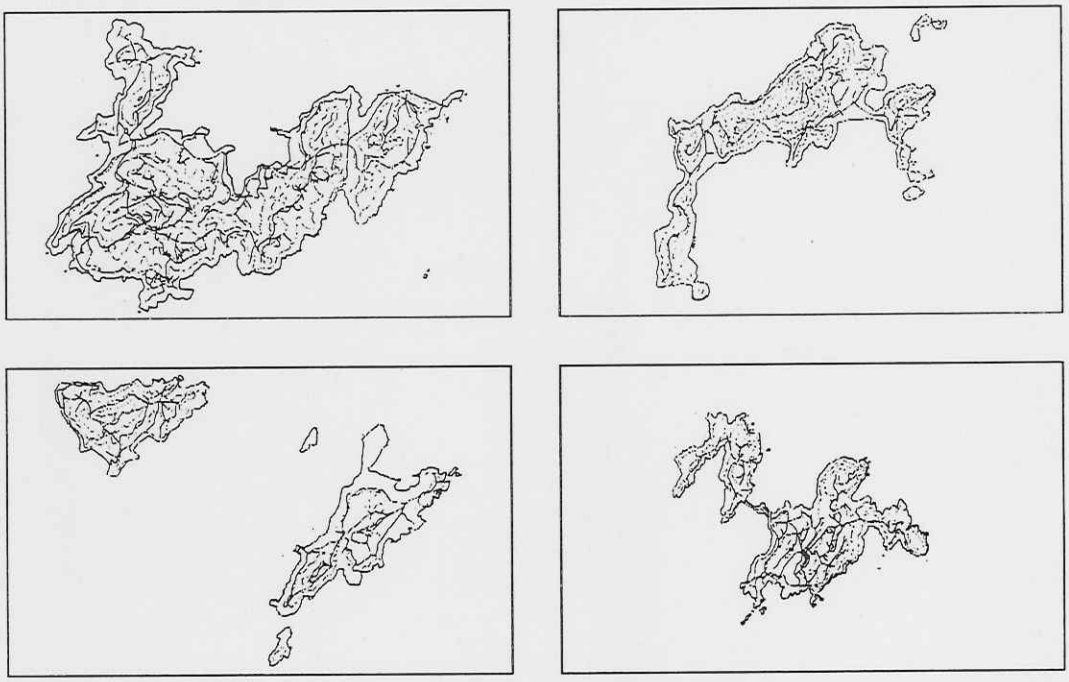
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000			40,000

玖、備註：

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第八章　觀光發展部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、台灣地區觀光發展回顧

一、光復初期

（一）觀光政策係依循「民生主義育樂兩篇補述」，賦予國民觀光遊憩活動倫理規範社教、發揚民族文化精神、訓練國防技能等功能。

（二）台灣經濟在美援協助下，逐漸朝向進口替代時期，而隨著美援進入、美軍顧問團成立，駐台美軍的假日旅遊帶動了台灣國際觀光的發展。但是，國人的觀光活動仍屬於較奢侈的行爲。

（三）民國三０年代末，中央、台灣省府相繼成立觀光事業推動的單位，觀光發展進入萌芽發展的階段。

二、民國四０年代

爲了因應國際觀光市場的急速成長，於經建計畫中加入觀光事業的發展事項，希望透過觀光發展賺取外匯，同時滿足國內日益升高的休閒潮流。

三、民國五０年代

（一）由於國際外交的挫敗，國際來台觀光人口成長開始趨緩，外匯收入成長率也呈現停滯狀態，而隨著台灣納入新國際分工體系，國際觀光活動遂轉變爲附屬於出口貿易的商務旅遊型態。

（二）隨著台灣納入國際分工，以及勞動力納入工業生產，週末假日成爲小家庭或公司員工福利旅遊活動的尖峰時段，使得國內休閒需求開始增加。此時，政府也開始鼓勵國民旅遊，促進勞動力再生產。

（三）政策上，提出台灣地區綜合開發計畫、台灣地區觀光事業綜合開發計畫、國家公園法、區域計畫法、第六-七期經建計畫，劃定風景區、森林遊樂區，以推展國內觀光旅遊作爲國際觀光的基礎，達到增加國民生產毛額、發展國家經濟的目的。

四、民國六０年代

（一）前期，由於觀光旅遊需求的逐漸增高，透過土地炒作與經濟發展獲得資本積累的財團，開始轉投資於休閒產業上，而公部門則持續上一階段的開發大型育樂區政策，也繼續推動一連串大型的觀光發展計畫，使得觀光事業不僅朝向資本密集化發展，也推動另一波土地開發潮，成爲土地開發商與地主獲利的機會。

（二）後期，隨著開放大陸探親所引發的大陸觀光熱潮，以及國內觀光旅遊據點欠缺創意、旅遊時段尖峰化、遊憩資源開發不足、設施品質低落，使得國民旅遊人口逐漸流失，而來台觀光人數也面臨發展瓶頸，甚至首度出現衰減現象。

（三）伴隨投機事業發展、休閒需求增加、公共休閒資源不足、工作時間彈性化，開始出現價格便宜、距離近、講究自我享受、可舒緩工作壓力等特色的都會型休閒產業。

（四）六十年代末，在公部門仍大力推動大型風景區、森林遊樂區之時，隨著解嚴之後政治風向轉變所引發的本土化風潮，民間已經開展出強調歷史人文的深度、文化、學習旅遊型態。

五、民國七０年代

（一）台灣經濟由勞力密集工業步入資本、技術密集的產業，觀光休閒產業成爲促進勞動力再生產與產業升級的關鍵之一。雖然，公部門仍在討論實施週休二日制度的可行性與時間表，民間企業早已開週休二日的風氣。

（二）觀光發展除了面臨事權不統一、環境品質惡化、觀光消費高漲、治安惡化、遊憩品質不佳、經濟不景氣等問題之外，還面臨出國旅遊人口增加，以及來自其它國家的競爭壓力，導致國民旅遊人口成長停滯甚至出現負成長，來台觀光人口也大幅衰退。

（三）政府實施公務人員強制休假制度以及公務員國內外旅遊補助辦法，創造將近六十億元的淡季或離峰時間國民旅遊市場商機，使得旅遊、休閒飯店、民營遊樂區業開始針對此一特定族群，設計包裝不同的套裝遊程。

（四）在各國觀光推廣單位紛紛鎖定台灣，爭取台灣觀光客前往觀光旅遊之際，觀光局也開始加強對外推廣工作，希望透過提昇國民旅遊的品質，開拓外人來台觀光市場，並公佈台灣十大旅遊路線，整合國內觀光資源，與業界合作推廣。

（五）雖然傳統趕鴨子的團體線狀旅遊型態仍然存在，但是在經濟景氣低迷、追求高品質、抒解工作壓力的趨勢下，逐漸轉型爲定點式、主題式、時間消費式的分眾休閒，而且朝歷史人文、自然生態、冒險、都市休閒等不同類型多樣發展。

六、民國八０年代

（一）國民旅遊隨著工時縮減與交通設施之增進而更形活躍。新興觀光據點如金門、九份、多山河，吸引大批遊客。許多風景據點因觀光設施的引進也帶動地方經濟的發展，如知本溫泉、東海岸、綠島。

（二）社區旅遊的觀念開始勃興，包括政府推動社區總體營造，結合社區文化、傳統民俗技藝、社區民眾參與，開發不同的觀光類型，如澎湖二崁、美濃客家聚落等。

貳、小結

一、現行的「風景特定區行政體系」係以資源價值的評鑑，作爲計畫推動、管理的分工基礎，因此依照國家級、省級、縣級的評鑑結果，而分別歸屬於中央、省、縣三層管轄，希望獲致最有效的規劃開發與管理維護。

二、由於地方政府限於自有財源的薄弱，以及規劃管理人力的不足，必須大力仰賴中央補助開發經費、協助進行開發規劃與後續管理維護，因此計畫的推動分工偏向以中央爲主導力量，據點與相關設施的開發、管理、經營計畫都由中央政府編列經費，而鄰近聚落的建設發展則仍須依靠地方設法自籌經費。

三、以據點開發、資源利用爲主，結合地方文化、產業發展爲輔，因此比較強調硬體建設，而對於促使地方文化與產業活化發展的工作，則寄望地方會有自力推動的機制產生。

四、雖然已有促進產業升級條例等法規，可供民間業者申請辦理開發，但是未來仍有待公部門的持續投資，作爲地方發展的火車頭，同時也必須創造更有利的休閒產業經營環境，建立良性的政府民間合作模式，以吸引民間休閒企業投資，並促使草根社區的自主發展活力扮演更積極的角色。

五、計畫強調遊憩系統作爲規劃的核心，而近年的休閒產業趨勢則逐漸朝向主題、深度方向發展，觀光旅遊需求也相當多樣化，對於遊憩品質與內容的要求也在變動。因此，如何重新根據這些消費者、市場的變動因素積極調整規劃方向，是計畫的一大挑戰。

六、計畫的真正挑戰是在於落實執行的過程中，如何積極回應地方對於觀光發展的期望，滿足地方希望藉由觀光發展、改善地方的實質環境品質、提昇居民的生活條件、帶動社區文化的活化發展、結合農漁產業轉型的多元化需求。

第二節　發展現況

壹、發展現況

一、交通限制因素多，觀光業尚未勃興。

（一）受限於航空客運容量有限，以及天候因素時常停飛，遊客行程無法掌握，觀光業務難以開展。

（二）島際交通分散，各島陸域面積有限，遊客無法做長時間停留。

（三）據點分散零星，無法做面狀或帶狀旅遊。

（四）海域遊憩受軍方管制，無法經營。

二、民間觀光服務業規模有限。

（一）民間觀光投資以住宿飯店爲主，但經營型態層次不高，不足以吸引高消費客層。

（二）民間設置的觀光協會功能尚未發揮，地區的觀光知名度與評價都還待努力振興。

（三）民間相關觀光紀念品商店，規模和經營型態仍沿襲戰地時代水準，尚無法吸引觀光客駐足。

三、觀光景點多為軍事管制區。

（一）　現行觀光景點多爲軍方設施或在軍事管制區中，如東引島，導致民間的開發行爲受到軍方的管制甚多。

（二）　軍事管制區通常景致優美，且軍方過去建設甚多，濃厚的戰地特色是馬祖觀光的特點。

四、觀光軟硬體建設尚待起步。

（一）目前觀光建設主要仰賴中央觀光局的補助，以興建或整修坑道、軍事據點、步道、聚落規畫等爲主。

（二）軟體設施相當不足，缺乏明確的自導性指標、解說設施、解說人才、食宿代辦的服務組織等，遊客無所適從。

五、觀光客源以參訪、探眷為主。

（一）目前觀光客以外賓參訪和探眷爲主，年總量約僅萬餘人，數量有限，且都有特定的地區接待，因此觀光外溢的行爲不致爲民間感受。

（二）自主性遊客少，主要以海釣客爲多，集中在東引島海域。

六、都市計畫土地使用管制對觀光發展產生限制

（一）馬祖現行南北竿地區以風景特定區都市計畫方式進行土地使用管制，結果使用土地使用管制形成僵性的發展束縛，觀光相關的土地如旅館用地、商業用地嚴重不足，影響民間投資的意願，也使得變相違規使用破壞地方環境特色。

（二）地籍登錄及土地權屬關係目前已將完成，惟土地權屬糾紛仍多所存在，土地細分瑣碎，地主意見不利整合做整體觀光開發。

貳、相關觀光分析

一、馬祖觀光資源分析

現有馬祖觀光資源主要係歷史過程與戰地政務階段而形成，成爲相異於台灣地區的重要觀光資產，現在正是要利用這種差異，將歷史資產轉化爲觀光資源，依據城鄉工程顧問公司規劃之「馬祖地區觀光遊憩整體發展計劃」的劃分，可將馬祖地區的觀光資源分爲自然資源、人文資源、產業資源、戰事資源，分述如下：

一、自然資源：介壽公園、珠螺灣、勝天公園、津沙公園、芹壁港、龜島、坂里沙灘、永留嶼、蛇山、太白天聲、烈女義坑、一線天、燕秀窩、潛龍鬧海等。

二、人文資源：復興聚落、福山照壁、介壽公園、科蹄沃聚落、天后宮、芙蓉聚落、津沙聚落、橋仔聚落、芹壁聚落、大埔石刻（國家三級古蹟）、東莒燈塔（國家二級古蹟）、福正聚落、青帆聚落、東引燈塔（國家三級古蹟）、關帝廟、感恩亭等。

三、產業資源：馬祖酒廠、水試所、東引酒廠等。

四、戰事資源：天馬基地、津沙港、津沙靶場、北海坑道、鐵堡、芹山心戰喊話中心、北竿午沙坑道、東引北海坑道及整島的綠色隧道、車轍道等。

其他具有潛力的觀光資源，還有屬於地方上民俗節慶等、如地方元宵節前後各村落的「拜拜」，及各島之間的海域將來作爲海上遊憩活動的重要資源，而常遭人的忽略的反而還有戰地政務遺留下來的山林綠化工程，及它所帶來的觀光效益如賞鳥、賞花、賞樹等活動，及一些常民生活的環境如大樹、古井、聚落的開放空間、軍事小徑、沿海的碉堡、軍營都是未來可針對個案進行修景美化，成爲吸引觀光客的地方，聚落內新成立的文史、藝術團體，若能成爲聚落小型的藝文工作坊，相信以後也將成爲散發聚落活力的人文景觀。

二、觀光相關設施分析

（一）交通

1. 台馬交通

以飛機及船舶往來爲主，飛機有十九人座的固定翼及直升機兩種，固定翼

有台航及國華兩家航空公司經營，最近則有德安航空、亞太航空公司則經營直升機的業務。

航空線路方面則有台北及臺中兩條路線，提供每天六百人旅次的運量，但仍以台北—馬祖的航線爲主，但由於受到春天的濃霧及夏天的南風的關係，加上馬祖大道機場爲目視機場，所以其實際飛航班次只有其計劃班次的76.7%，亦即有高達四分之一的班次被迫取消，目前則計劃在南竿鄉再興建一座中型機場。

海運方面，目前由「台馬輪」雙數天由基隆晚上十一點開出，航行七個小時之後分別到達東引或南竿，而軍方目前也正以向民間租用「金門快輪」加上「AP艦」每個月三航次交替行駛於台灣馬祖之間。由於馬祖的空運連續在八十五年、八十六年發生兩次重大的空難事件，所以增加民眾搭船的意願。

北竿的大道機場正在採取跑道東移的措失，將夾在兩山的原跑道東移，並鏟除跑道盡頭的鐵拳山，增加飛行安全。南竿則將興建可供ATR72人座螺旋槳中型客機起降的中型機場一座。四鄉五島則已闢設直昇機坪中，近期內都將完工。

2. 島際交通

島際交通以南北竿兩鄉的島際交通最爲發達，北竿以白沙及中沃口，南竿則以福沃港爲主要的渡船碼頭，目前「南、北竿」兩鄉各有八班島際交通船對開，南竿往北竿爲「整點」開，而北竿往南竿則爲「半點」開。

更遠的離島如東引鄉、莒光鄉則各以中柱港、西莒島的青帆港、東莒島的猛沃港爲港口，早上、下午各有一班離島船前往。目前東引的中柱港、北竿的白沙港、南竿的福沃港、莒光的猛沃港共同被指定爲「馬祖商港」，爲國內第四個國內商港。

3. 島內交通

計程車爲主要的交通工具，大部份爲服役本地的兵士所搭乘，其次爲公車，居民則以機車或汽車代步。計程車費南竿150元—200元之間，同一段路程北竿略貴50元，但是由於計程車數量沒有管制，在客源有限下，計程車業者競爭激烈，對於未來觀光客的遊憩安全及品質將構成威脅，另一方面雖然計程車的數量可由市場競爭而淘汰，但是就馬祖實際的需要及資源共用的角度而言，過多的汽車已經增加馬祖地區的空氣污染、且形成停車問題。

（二）住宿

以南北竿地區爲主，大部份以軍方及縣政府的招待所爲主，現在民間的「旅館」因爲都市計劃容積不夠，部份樓層屬於違法使用，並不合法。而且由於專門前往馬祖地區遊玩的觀光客爲數不多，所以這些住宿多半是訴求前來馬祖地區探眷的家屬，因爲軍方也都有設立家屬探眷的招待所，所以民間「旅館」的客源多半是軍中士兵放假時「休息」的生意。而主要的住宿還是集中在南北竿兩地。

表8-2-1　馬祖地區住宿據點

地區	設施名稱	設施內容	容納人數
南竿地區	縣府連江山莊	單人房6間、雙人套房10間、雙人房5間、三人房2間	42
	漁會漁民招待所	雙人房12間	24
	軍方迎賓館	單人房8間、雙人房11間 七人房4間、八人房1間	270
	軍方馬港招待所	雙人房6間、五人房6間 六人房2間、八人房1間	62
北竿地區	軍方懷道樓	單人房2間、雙人房5間 四人房1間、五人房2間 三十人房1間	56
	民間旅館	雙人房44間、四人房2間、日式通舖	100

資料來源：城鄉工程顧問公司

另外在東莒島有民間簡易旅館二間、軍方的英雄館，東引島也有軍方的迎賓館、復興樓及農會招待所。

（三）餐飲

馬祖地區有些商店配合季節，供應馬祖特有的海產，價錢上尚稱合理，由於針對軍中的消費者，所以價錢尚稱合理，與此相反的走向，是以店面裝潢爲訴求的店面，其飲食特色較不明顯，與台灣一般的飲食店沒有太大的差別，但是可提供顧客長時間休憩，所以消費金額大約比前述商店貴上三分之二左右的價錢。

（四）解說系統

目前縣內全面性的解說系統尚未建立，而個別的景點因爲從事修護改善，所以個別據點的本身已經有相關的解說系統，例如東莒燈塔、鐵堡、北海坑道、雲台山觀測所外部等，其他全面性的指標則尚未實施，例如據點之間的相關里數、服務設施、據點風景指標等，及更重要的警急求救安全系統都尚未建立。

（四）觀光業務推動

目前縣府內並無專責的觀光部門，主要以建設局工商課負責，包括課長共二人兼任，由於觀光業包括實質的硬體建設及經營管理的軟體建設，包括活動的企劃、跨縣府單位的協商、相關行業的評鑑工作，更重要的是未來和軍方協調觀光用地的事務繁雜，兩人的人力必然不夠，加上未來馬祖的觀光推銷更需要強力的腦力激盪，。

（五）現有觀光旅遊方式分析

目前前往馬祖的遊客多半有四種，一是探眷的家屬、二是前往東引海域海釣的遊客，三是縣府各級指導人員，四是旅行社辦的旅行團體。

以「探眷」名義，順道前往觀光的軍人家屬或朋友，由於軍人每三個月可探一次，每次可探眷三天，所以這些人成爲馬祖目前主要的觀光主力，由於南北竿駐軍一般而言這些家屬多半還是集南北竿兩地，他們多半以搭乘計程車或旅行社的旅行車作環島旅遊，目前南竿地區的觀光景點較多，例如已經轉爲開放參觀的「鐵堡」，「觀測所」、馬港的「天后宮」、「馬祖酒廠」、「勝天公園」、「勝利水庫」、傳統聚落「津沙村」及事先必需報備的「北海坑道」。

北竿則參觀最具希臘漁村風味的「芹壁村」、軍事坑道「午沙坑道」、「后沃沙灘」、「壁山觀測所」、「中興公園」等。在東引則參觀「東引燈塔」一帶的風景，如「烈女義坑」、「一線天」，在聚落參訪方面則主要以「中柳—樂華」爲主。

莒光鄉方面多半集中在東莒島的兩個古蹟「東犬燈塔」、「大埔石刻」，尤其是以「東犬燈塔」和燈塔下的傳統聚落「福正村」構成主要的參觀聚點，部份人士則前往福正村對面的永留嶼作踏浪之旅，但須看潮水而定。

較爲突出的「海釣客」，他們多半前往東引附近的海域從事海釣，人數方面大約八人左右，大部份住宿在當地「旅館」爲主，旅遊團體則爲本地業者自行開發出來的行程，而所接待的人員在性質上多半於馬祖有淵員的成員，如退伍軍人、返鄉探視團等團體，停留日大多三至五日，行程的安排大致與軍屬探眷相似。

來馬指導的政府人員，則是與縣政府有關的上級機構人員來馬祖辦理業務指導或視察，他們多半是住在縣府的招待所，行程多半由縣府機關安排接送。在消費的層次上，若以天數及金額來講，以軍人家屬探眷的消費最高，平均一天在馬祖消費1000元至1500元左右，三天下來平均消費3000元至4500元左右，加上離馬前的特產採購，更可高達5000元至6000元左右。

第三節　課題與對策

課題壹、如何永續經營馬祖的觀光資源

一、說明：

（一）馬祖的陸地面積僅28.8平方公里，又是屬於島嶼特性，生態和物質環境本就脆弱，如何進行觀光建設與開發，而不至對環境和生態造成破壞，是地方觀光發展時首要考量的重點。

（二）生態環境是馬祖觀光特色之一，包括海域生態、島嶼地形、鳥類、林相等，過去因爲軍事管制得以保存，但目前戰地政務解除後，大量人工建設，反而使得環境保育與發展間形成衝突。

（三）馬祖地區水電供給能量有限，過多的觀光客將引發水源供給不足的問題，且斷送居民的生活品質。

二、對策：

（一）以水源供給作爲地方觀光發展的評量指標，以類似總量管制的方式，規範住宿房間數，由此減少各島間因爲觀光開發而引發的水源等公共設施不足。

（二）建立永續經營的觀光發展概念，而非一窩蜂的大量引入觀光行爲，改採量少但質精的高品質渡假客層，例如歐洲熱愛島嶼度假的旅遊人士，以徒步方式旅遊馬祖列嶼，停留時間長，但人數不多，對環境的破壞力也小。

課題貳、如何突破縣府人力財力限制，逐步開展地方觀光建設

一、說明：

（一）馬祖地區觀光設施不足，縣府正大力建設中，但受限於經費和人力，成效有限，無法有效完成面狀的觀光據點。

（二）目前縣府的觀光發展建設，仍停留在點狀的設施開發，但軟體相當不足，品質無法吸引觀光客好感。

二、對策：

（一）爭取設置國家級風景區，藉由中央的專責單位，有效的推展地方觀光建設與軟體設施。

（二）擬定開發原則，採BOT的方式，委託民間企業或旅行社進行風景區的開發、招商、管理，未來承攬的民間企業提撥地方一定比例的回饋金。

（三）擴增觀光業務人力或外包民間，統籌觀光建設與相關軟體的業務。

課題參、四鄉五島可及性差異大，如何落實利益共享

一、說明：

（一）馬祖目前交通設施均集中於南北竿地區，未來觀光客將多停留南北竿兩大島，形成對外島觀光發展的落差。

（二）島際間交通不便，遊客形成不易串連，影響遊客前往離島觀光的意願。

二、對策：

（一）籌組旅遊合作社組織，統籌地區的觀光整體旅遊業務，並鼓勵外島地區民眾參與，成爲合作社的成員，未來經營獲利外島民眾得以利益共享。

（二）未來地區的大型觀光投資建設，如觀光飯店、免稅商店、遊憩據點等，應保留一定的股份或設施供外島地區民眾參與投資或設立局部營業設施，以嘉惠外島居民。

（三）改善外島間的島際交通，提高可及性與獨特的觀光吸引力。

課題肆、多數軍事設施閒置，如何將之納入觀光設施中

一、說明：

（一）目前馬祖土地中軍事用地佔有一定的比例，而且有不少的軍事用地都重用了重要的發展區位，經常關係到國家安全及整體戰略的考量，所以軍方對於軍事據點的態度，通常一直都是採取比較慎重的態度，因此未來在溝通協調的程序上可能較爲複雜。尤其軍事設施及據點的歸還牽涉到民間產權的歸屬

（二） 未來的這些軍事據點再利用，尚牽涉到後續經營權、管理權、土地所有權、及監督機構的關係探討。

二、對策：

（一）在縣府內成立一個公地利用的規劃及協調小組，配合國防部十年兵力整建計畫的調整，積極檢討目前軍事用地的使用需求及現況，對於廢棄不用或是不適用的營區，則要求軍方歸還或釋出、或借用、撥用的土地歸還各主管機關及所有人，或提供給縣府規劃開發使用。

（二）仍具有軍事需尚未能釋出但卻具觀光價值的的據點，則訂定局部開放的時間、範圍、參觀人數、參觀規定，使遊客及軍人的行爲都能有所遵循的準則，避免參觀的特權情形發生。

（三）軍事設施閒置部份，宜請國防部檢討協助，對於不用之據點予以釋出，以供整建後提供戰地觀光參訪。

（四）軍事據點資源再利用應結合當地新需求，如利用軍事地景下的青少年露營區，整修的據點則應各鄉避免參觀體驗的重覆性，經營權、管理權最好一致，但可與土地所有權分離，可請軍方提供解說資源、就近清潔、維護。

課題伍、觀光經營人才的培養及受訓管道尚未建立

一、說明：

（一）對於馬祖觀光未來發展最大的隱憂，則是高階軟體人才的缺乏及後續進修計劃，未來馬祖以觀光爲主要的產業時，則需要大量的觀光管理人才，如社區經營、餐飲、企管、法律、美術、企劃人員，如何培養當地觀光從業相關人員對於馬祖的獨特觀光文化佔有一席之地，因爲唯有具有專業能力的當地人才能獨具慧眼的將地區獨特的生活風俗予於呈現，形塑馬祖特別的旅遊經驗。

（二） 在各級政府單位工作的人員如何在平時的公務中，仍能有系統吸收新資訊，使新觀念和執行不致有過份的落差，而且能利用實務經驗的優勢對計劃作修正，但卻又不會囿於行政慣性加以消極抵制。

二、對策：

（一）培訓地區基層觀光旅遊解說、活動人才。一方面呼應馬祖成爲海洋活動育樂中心基地，需培訓大批海洋活動教育人才，另一方面針對馬祖鄉土旅遊，如動植物、星象，擬定特殊議題之解說內容並培養當地解說人員，以上兩方面，不必然局限於現有的教育體制，可以長期的社會講座的形式加以辦理，同時並重經驗與知識的教學內容。

（二） 增加觀光相關科系。可在現行教育體系中，如馬祖高中附設職業科予於擴編，或與台灣學校相關科系簽定保送體系，並針對馬祖特殊之歷史人文脈絡、生態及自然地景，建立其獨特之修習內容，培養發展另類觀光之種子人才。

（三）培養政府人員第二專長，尤其電腦及觀光企劃能力，建立定期進修的管道，分期將政府人員送往相關機構、學校進修，或是利用電訊系統由縣政府在台灣租用相關設備及房間，由專家在台灣授課而學生在馬祖上課，減少交通往來成本。

課題陸、地方社會自主性尚薄弱，無法主導觀光發展

一、說明：

（一）台灣的觀光往往受到來自於台灣本島的支配影響，行程的設計、配套，往往因應台灣的要求，一味地消費當地有形、無形的資源，無法發展具有地方特色的活動，甚而破壞了地域性的自主發展，在開發爲觀光商品的過程中，被分割爲零散的個體，觀光客消費的永遠只是表象的儀式、活動，不必參與認知當地文化內涵的輕浮態度，使觀光就只能是消費，

無法對地方造成實質上的回饋。觀光客進行觀光消費的方式，往往就是觀看、拍照，較惡劣的就是不以爲意、呼嘯而過，這些舉動都干擾了當地居民的日常作息，發展這類型的觀光，利潤永遠被外地的旅行者賺得，身爲被觀光的主體，卻不能在消費的過程裡獲得絲毫的回饋，更甚者，根本不能介入活動的安排，社區永遠居於被剝削的位置，馬祖由於交通因故，目前尚未被台灣的觀光文化所污染，所以應在交通建設完善前，先建立健壯自主的體質，以防遭受台灣的觀光公害。

（二）馬祖旅臺鄉親至少有一萬多人，集中於大台北地區基隆、桃園一帶，對於這些旅居台灣地區資訊最發達的地區，他們的看法必定在某些方向具有馬祖祖本島人有所不同，或是對未來有一定的想法，這些差異與相同正是馬祖人在討論事情時不可多得的創意來源，但目前卻缺乏一個固定的時間及場合，來討論他們對馬祖未來的看法，這是極爲可惜的事。

二、對策：

（一）確立發展觀光的目的乃解決社會性問題，如人口外流、就業機會的提供，引入公共設施，強調自然環境的維護及聚落的維護的品質爲最高宗旨，故乃是「爲生活而觀光」而非「爲觀光而生活」。

（二）成立鄉土旅遊發展基金會，以地方爲經營主體，促進觀光發展，並使利益回饋地方。各離島以地方政府如鄉公所爲主體，集資成立旅遊發展促進中心，規劃觀光發展之各項細節，如：交通運輸、住宿餐飲服務，以及活動內容等

（三）以社區爲單元，發展民宿服務，除提供住宿服務外，配合社區總體營造，推動一村一特色之主題意象重建，將生活環境納入遊客必需互相學習、尊重的事項，達成村落發展的自主性。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、發展目標

（一）爭取設立國家級風景區。

（二）以不同於台灣過去的生態觀光角度，加強觀光資源點的軟硬體規劃建設。

（三）發展馬祖戰地獨特文化觀光特色。

（四）提高觀光服務品質。

（五）整合民間旅遊業者，平均利益分配。

貳、主要構想

（一）1.爭取交通部觀光局進行風景區評鑑，設立國家級風景區處理處。

2.以生態觀光之政策方向，擬定風景特定區的整體開發計畫，引進公私資源進行開發。

（二）1.針對觀光據點進行重點開發，如解說牌、指標、旅遊服務中心等。

2.製作觀光摺頁、旅遊專書，深度介紹馬祖旅遊資源。

3.規劃觀光遊程及旅遊重點。

（三）1.以戰地爲主題，進行馬祖的文化觀光行銷。

2.保留戰地特色與相關元素，建立觀光客對馬祖的特殊印象。

3.開發馬祖戰地相關紀念品。

（四）1.針對食衣住行各項觀光服務設施進行輔導，以提振服務水準。

2.加強觀光服務業者語文訓練。

3.提供資訊網路軟硬體服務，加強觀光行銷。

（五）1.輔導民間觀光業者進行異業合作，籌組旅遊合作社，以使利益公平分配。

2.發展東西莒、東引觀光活動與南北竿聯營，以促進偏遠離島的活絡。

參、發展策略

一、發展馬祖觀光的策略行銷

（一）針對特定對象進行小規模邀約參訪，如媒體業者、建築學者、意見領袖等，藉由參訪者特殊的社會位置，發揮宣傳馬祖特色的效果。

（二）設置網路首頁，透過電腦網路進行國際結盟，並與國際間戰的和平人士、生態組織、歷史保存團體、島嶼地區，進行良性的接觸，以拓展馬祖的知名度。

（三）安排歐洲人士抵馬渡假，並特別安排閩東文化與戰地特色的遊程，吸引歐洲高層次遊客對馬祖的興趣。

二、籌組民間自發的旅遊合作經營組織

（一）輔導並鼓勵馬祖民間業者，成立與觀光相關的旅遊合作組織，協助政府共同拓展旅遊市場。

（二）獎勵民間經營民宿旅館、濱海遊憩設施、餐飲店、租車業等。

（三）保障偏遠離島投資南北竿旅遊相關產業的權益。

三、以旅遊服務中心統籌觀光資源分配

（一）設置旅遊服務中心硬體設施，以及管理組織。

（二）以旅遊服務中心仲介宣傳、食宿、車船、導覽等活動。

四、地方政府優先接管軍方廢棄的國防設施

（一）配合金馬安撫條例的終止，以及可能的裁軍行動，地方政府應主動接管軍方廢棄的國防設施。

（二）國防設施原樣保存整修後，優先提供作爲觀光資源。（例如仁愛鐵堡）

五、創造地點的觀光自明性

（一）設置解說牌、旅遊指標、觀景台等，使觀光活動得以自發產生。

（二）建築物予以形式管制，以創造優美的渡假環境。

（三）製作觀光景點風景明信片，加深遊客對馬祖景點的意象。

第五節　實施方案

方案壹、馬祖地區旅遊服務中心設置計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、推動成立旅遊服務中心的管理組織，建議由民間與政府共同出資，以逐步落實民間自主經營的發展方向。

二、依「馬祖地區觀光遊憩整體發展計畫」規劃報告書所提觀光據點及景觀道路，先行設立道路指標系統、解說牌等觀光自明設施，使初期來馬遊客能有清晰的旅遊經驗。

三、旅遊服務中心整體設計及外觀，應符合馬祖都市設計管制原則，使其有馬祖地域意象。

四、先期成立「馬祖地區旅遊服務中心」的硬體工程設施，設置地點以各島主要的交通樞紐爲主，先期在北竿大道機場航空站與南竿福澳碼頭設置旅遊服務中心，東引中柱港與莒光青帆碼頭一帶則設置規模較小的服務站，服務中心或服務站內包括食宿、車船等活動的安排、遊程規劃、解說摺頁的提供、觀光紀念品的販售、觀光地圖指南等。提供外地遊客初訪馬祖時的各項旅遊介紹與服務。

五、旅遊服務中心或服務站內應提供動態的多媒體或錄影帶介紹馬祖地區的旅遊特色，並選配國、台、英、日等解說旁白，以針對不同客源提供良好的印象解說服務。

六、旅遊服務中心內應設有解說及服務人員，團體遊客於必要時，得以付費方式委請服務中心安排解說導遊人員。

七、配合旅遊服務中心硬體工程的推動，應同時成立旅遊服務中心的經營管理組織，建議由縣府與民間業者共同出資成立旅遊服務中心的管理組織，來負責後續經營管理與形象促銷，發揮觀光活動事業的整合行動。

八、旅遊服務中心得同時負責在台促銷馬祖旅遊文宣工作，主動企畫主題之旅，邀請公司團體來馬觀光，化被動爲主動區隔市場客層，爲高品質的觀光事業

作準備工作。

柒、預期效益：

一、提供完善旅遊服務設施指引解說，便利遊客安排行程與相關服務。

二、負責馬祖對外旅遊宣傳工作，策劃主題性旅遊，提昇旅遊層次。

三、活化民間旅遊業者經營觀念，減輕政府部門推動壓力。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	10,000	10,000	10,000	40,000		75,000

玖、備註：

方案貳、馬祖地區旅遊解說指標暨觀景台設置計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區目前缺乏明確的旅遊解說指標，道路標示不明，使得外地觀光客或軍眷參訪時，常有無所依循的困擾，自助旅行者也無法依據觀光指標的引介，發覺馬祖之美，實爲地方觀光發展上的一大缺失。

二、現有景點的觀光解說資訊相當不足，也未附註英文或外語說明，使得外賓來訪參觀時，無法藉由解說牌的資訊獲得足夠的地方風情介紹，令人有入寶山而空回的遺憾，未來應在各主要景點設置觀光解說看板，並加註中英文對照說明，以增加外賓對於馬祖地方文化的認識。

三、馬祖目前缺乏良好的觀景台設施，可供遊客停留觀賞風景，僅若干地區（如壁山、東引中柱島）有設置，但形式各異，且設施過於簡陋，難以引發遊客停留意願，應考慮改善並增設之。

四、參閱國內外觀光地區的旅遊指標系統，特別是國家級風景區的指標、解說設計，訂定出馬祖地區各島觀光解說指標、解說牌的主要樣式，以此作爲未來馬祖地區主要觀光解說設施的標準，包括使用材質、大小、顏色、用字等，都有明確專門的規定。

五、依據「馬祖地區觀光遊憩整體發展計畫」的調查與建議，逐步設置相關的觀光指標與解說牌。未來觀光客蒞臨各島觀光參訪，均可依照觀光指標的指引與解說，感受到馬祖觀光的特色。

六、於各島環島公路及步道眺望點，設置可停留賞景的觀景台，觀景台形式亦參考國內外風景區的景觀設計予以規範之，惟建材形式宜考量海島性質選用較耐久的材料。觀景台上應有中英解說文字及相關解說圖片，以讓遊客瞭解馬祖地景的豐富性。觀景台附近並酌設停車格以避免影響交通。

柒、預期效益：

一、建立完整且統一的觀光指標、解說設施規範，改善現有凌亂的樣式。

二、建立馬祖觀光資源特色的自明性。

三、增加各旅遊點解說的深度與豐富性。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000	20,000		40,000

玖、備註：

方案參、馬祖地區觀光服務業品質提昇計畫

壹、主管機關：經濟部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90-100年度

陸、計畫內容：

一、配合工商業部門「各鄉形象商圈設置計畫」，改善各主要商業市集購物環境與服務水準。

二、配合衛生醫療部門「優良餐飲業者認證計畫」、「食品衛生管理計畫」，提昇餐飲業者的衛生水準。

三、建立以業者自律來提昇觀光周邊服務業的方式，逐項改善馬祖相關服務業的品質，包括交通、餐飲、旅館、零售、通訊等相關事業。

四、交通事業方面，包括航空公司、計程車業、公車業、租車業、摩托車出租業（未來將隨觀光客增加而新增）、航運業等。改善重點則有：提高交通運具的安全性、建立駕駛員的優良形象及服務理念、訂定合理且公開的收費標準、準點、改善交通運具的清潔衛生等。

五、餐飲業方向，包括餐廳、小吃攤、加工製品業者等，應改善衛生條件及用餐環境，並加強菜色獨特性的開發，以及口感的增進等。配合觀光市場的興起，並鼓勵業者引進並創新不同的菜餚或鄉土美食。

六、旅館業方面，應輔導目前民宿、旅賓館的合法化，並加強消防、逃難設備的改善。改善重點包括：收費價格透明化、旅館陳設及衛浴清潔、逃生設備、服務水準等。未來宜訂定民間旅館或民宿的管理及評鑑辦法，並區分旅館的等級，以作爲旅客住宿時的參考。

七、零售業方面，改善購物環境、創新紀念品的種類、公開標價、主動開立收據或發票、開放使用信用卡交易、代客郵寄等。

八、通訊方面，應於各觀光據點、購物市集，設置足夠的公用電話機，未來且考慮提供傳真、網際網路的收費使用。

柒、預期效益：

一、全面提昇旅遊相關服務業的服務水準。

二、保障觀光旅遊者之消費權益。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		2,000	2,000	2,000	4,000	4,000	14,000

玖、備註：

方案肆、南竿津沙、仁愛、珠螺海濱觀光渡假計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：南竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：91-96年度

陸、計畫內容：

一、津沙、仁愛、珠螺係南竿地區具有天然海灘，且頗具地方特色的聚落，可發展濱海遊憩設施，以提供假日良好的戶外戲水空間。

二、開闢津沙、仁愛、珠螺等地的濱海遊憩設施，委請民間顧問公司進行細部設計，以及海上育樂活動分析。

三、由民間企業投資興建及經營，以符合市場機制及業者自主經營需求，民間業者於投資期限內，除可從事指定的商業活動外，並負責海濱遊憩設施的經營與管理維護，以減少政府部門負擔。

柒、預期效益：

一、提供海濱遊憩設施與場所，增加夏季觀光活動潛力。

二、獎勵民間業者參與投資與經營。

三、藉由招標獲利，增加地方自有財源。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費			10,000	10,000	40,000		60,000

玖、備註：

方案伍、南竿勝天公園－津沙－鐵堡景觀道路設置計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：南竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90-92年度

陸、計畫內容：

一、本路線具有可看性甚高的景點，且正在開發或已開發中，如鐵堡、勝天公園、津沙聚落等，沿途地形變化豐富，甚至有馬祖地區難得一見的小瀑布景觀，值得開闢成爲以步行爲主的景觀道路，提供縣民與觀光客例假日的戶外休憩場所。

二、本路線仍保有馬祖早年車轍道的鋪面，建議予以全段保留，以作爲歷史見證的鄉土教材，未來並應限制未經許可的小汽車隨意進入，發展成以步行爲主的景觀道路。

三、將勝天公園牌坊起，經勝天公園、津沙聚落、至仁愛鐵堡的原車轍道濱海道路，指定爲景觀道路，以提供遊客高品質的旅遊渡假經驗。

四、配合景觀道路的設置，於沿線增設觀光指標、解說牌、觀景台等，加強道路兩旁相關植物、地理形勢、及景觀的解說設施，以鼓勵遊客自發地參與，並酌設衛生公廁等設施。

五、爲鼓勵遊客以徒步方式欣賞風景，並避免被小汽車所干擾，未來應限制小汽車進入本景觀道路，除事先因公務或要事申請而許可的車輛外，其餘車輛禁止進入本景觀道路。

柒、預期效益：

一、以步行方式串連南竿島西南帶的觀光景點。

二、提供休閒無干擾方式爲主的散步賞景旅遊路線。

三、設立花費少的解說設施，達到最大觀光效益的效果。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		8,000	5,000	5,000			18,000

玖、備註：

方案陸、南竿鄉多功能森林育樂園區設置計畫

壹、主管機關：行政院農業委員會

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：南竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：93-96年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區目前尚無一處以林相、植栽以及登山健行爲主的森林育樂園區，由於馬祖本身列島豐富多變，具有可觀的山林景象，未來應考慮開闢一處以森林育樂爲主的休閒園區，增進民眾接近自然森林的機會，並提供遊客不同的遊憩體驗。

二、未來農業改良場苗圃將配合機場興建而遷建至津沙一帶，而教育局正覓地籌設童子軍營地中，未來可考慮將此二者屬性不衝突的設施，集中於津沙地區，連同勝天公園，合爲一完整的森林育樂園區，不僅可擴大勝天公園的遊憩腹地，也增加苗圃及童子軍營地的附加價值，提供完整且多樣的遊憩服務功能。

三、苗圃與童子軍營地，都屬寓教於樂的教育場所，藉由本森林育樂園區的開闢，可增加遊客及縣民對於本土植物、童軍發展、野外求生等智能的增進，成爲相當健康而有創造力的觀光遊憩場所。

四、爭取新苗圃、童子軍營地，集體遷移並新設於津沙一帶，連同原有勝天公園，合併爲一多功能的森林育樂園區。並委請地景專家，進行相關設施的整體設計，以形成形式完整，且功能互補的休憩場所。

五、計畫中，以步道串連馬港天后宮、勝天公園、新童子軍營地、津沙苗圃，形成一處帶狀的遊憩設施，遊客除可登山、森林浴、賞景之外，並可欣賞苗圃內的園藝作物、原生植株，以及參與童子軍營區內的體能鍛鍊設施、野外求生技能、露營、野炊等，成爲例假日民眾集體渡假的理想去處。

六、配合景觀與遊憩需求，於沿線增設觀光指標、解說牌、觀景台等，加強道路兩旁相關植物、地理形勢、及景觀的解說設施，以鼓勵遊客自發地參與，並酌設衛生公廁等設施。

七、各項遊樂設施可酌收清潔管理費，以自償方式作爲後續的經營管理與維護方式。

柒、預期效益：

一、增進南竿西南帶的觀光誘因，配合馬港現有住宿設施，成爲遊客活動的重心。

二、提供寓教於樂的森林育樂場所。

三、擴大新建苗圃、童子軍營地的周邊效益。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費					15,000		15,000

玖、備註：

方案柒、北竿芹壁村聚落保存及觀光發展計畫

壹、主管機關：行政院文化建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：北竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、芹壁村是目前馬祖境內保存相當完整的傳統聚落之一，具有高度的保存與觀光價值，現已委託工程顧問公司測繪並研提再發展計畫中，未來將成爲北竿重點旅遊的景點之一，因此應兼顧聚落保存與觀光發展的需求，研提有效的策略與行動。

二、芹壁村現有居民大多遷往臺灣，原有屋舍大多封閉不用，有的屋舍甚至因長期不用而逐漸損壞，爲因應北竿未來高品質的住宿需求，並有效保存原有住宅特色，實有必要推動空屋的再利用計畫。

三、引進傳統工匠原樣修護芹壁聚落，包括聚落民居、石階、步道、廟宇等，使聚落重新回復舊時原樣。（特別針對輕鋼架屋頂進行修繕復原）

四、調查屋主再利用意願，籌組地方觀光發展促進會，將有意再利用的空屋發展爲小賣店、民宿旅館、餐飲店、民俗館、旅遊服務站、工藝坊等，以提供遊客必要的公共設施，並增進地方居民的收益。

五、組訓地方居民，提供旅館經營、餐飲烹調、觀光解說、紀念品開發等的各項智能，使其具備現代化的旅遊服務業經營理念，未來可藉由觀光相關服務，主動提供遊客所需的服務，且增進居民收入。

柒、預期效益：

一、完成傳統聚落地景的保存。

二、提供當地人參與住宿、飲食觀光服務的就業機會

三、增進居民觀光收益。

四、促進年輕人口回流。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	10,000	10,000	20,000		50,000

玖、備註：

方案捌、北竿坂里、塘歧、后沃沙灘海域遊憩開發計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：北竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90-96年度

陸、計畫內容：

一、北竿鄉擁有馬祖地區面積最完整的海灘，值得發展作爲高品質的渡假地區。

二、北竿鄉各海灘缺乏基本的公共設施，如沖洗設備、救生設備、遮陽棚架，且多受軍事管制及相關設施干擾，嚴重影響觀光事業的發展。

三、塘歧、后沃沙灘恰居機場航線範圍，頗具地方特色，未來遊客可邊曬日光浴，邊看飛機起降，豐富遊客的旅遊體驗，且在台灣各沙灘中獨樹一格，具有開發的潛力與價值。

四、劃定海域遊憩的安全範圍，未來規範岸上及海灘的遊憩活動，均需於安全警戒線以內進行，夏季時並設有救生員協助管理。

五、搭設簡易的沖洗設備、救生設備及遮陽棚架，提供夏季時的觀光活動需求。

六、委請地景專家進行岸上遊憩設施的規劃與設計，並獎勵民間業者進行開發與管理。

柒、預期效益：

一、提供舒適且安全的濱海遊憩場所。

二、增加北竿鄉旅遊資源。

三、增進居民收益。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		5,000	10,000	10,000	20,000		45,000

方案玖、東引北沃及清水澳海域遊憩發展計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：東引鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：91-96年度

陸、計畫內容：

一、東引目前已逐漸吸引從事海釣的觀光活動，未來配合直昇機空運的發展，預料遊客將會逐漸增加，應配合增加景點與遊憩設施。

二、北沃及清水澳乃是東引地區天然的澳口，具有發展海域遊憩活動的潛力，由於東引鄉海水無污染，且陽光燦爛，在夏季時具有良好的海域渡假休閒潛力，可配合開發。

三、委請專家學者進行北沃及清水澳的海域遊憩規劃，並結合地區居民參與開發的意願，研擬可行的遊憩開發方式與活動種類。

四、引進風帆船、西式獨木舟等水上育樂活動，並培訓鄉民熟悉操練技巧後推廣予遊客使用。

五、設立岸上的簡易碼頭及繫泊設施，增設海灘椅、咖啡座、排球網、淋浴間、公廁、餐飲店等休憩服務設施。

六、朝公有民營方式經營，增進公所自治財源。

柒、預期效益：

一、充實東引海域遊憩設施。

二、增進地方觀光收益。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費			10,000	20,000	40,000		70,000

玖、備註：

方案拾、東引燈塔古蹟保存及觀光發展計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：東引鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、整建串連東引燈塔、太白天聲、烈女義坑及一線天的景觀步道。

二、烈女義坑及擂鼓石的基本公共設施、安全遊憩設施的整建。

柒、預期效益：

一、開發東引鄉東北旅遊路線。

二、以海釣活動及東引燈塔作爲東引初期的觀光宣傳重點。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000			20,000

玖、備註：

方案拾壹、東莒燈塔及福正聚落觀光計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：莒光鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、東莒燈塔爲莒光鄉東莒島著名景點，適合遠眺，且自大坪村徒步前往時，沿途的地勢高低起伏、射擊場、山洞、舊坦客車等軍事地景、舊聚落，加上燈塔明顯的指引，使該遊程適合以徒步導覽方式進行。

二、該旅遊地區目前缺乏休憩服務設備，如解說指標、廁所、小賣店及安全的景觀步道。

三、福正村爲燈塔下方的小聚落，目前居民多遷往臺灣，遺留多處空屋，並有漁港一處。由於所遺建築多係閩東傳統樣式的建築體，聚落型態具觀光旅遊價值，宜一併納入觀光開發範圍，增加觀光發展的腹地，並刺激鄉民返鄉經營旅遊周邊服務設施。

四、以東莒燈塔爲中心，在不破壞古蹟及原地形地貌狀態下，闢建環燈塔的賞景步道，增加觀光旅客賞景的面向，並於適當地點範圍設置望遠鏡、觀景台、解說牌等設施，豐富遊客的賞景體驗。可酌設管理站，提供廁所、紀念卡販售等相關服務。

五、整建自大坪村前往東莒燈塔的景觀步道，使其以自然步行的方式徒步參觀東莒相關聚落及燈塔觀光景點，延長觀光客在東莒停留的時間。

六、在福正村設立遊憩相關設施，如旅遊資訊站、廁所，並加強海灘戲水安全設施，成爲東莒地區可遊憩賞景的海域景點。

七、可向軍方爭取路旁的山洞，改爲小賣舖，並以使用軍事用具爲賣舖特色。

柒、預期效益：

一、形成東莒對外觀光主要據點，並提供遊客安全的散步路線。

二、提供燈塔古蹟導覽、舊聚落參訪及沙灘賞景的多重遊憩體驗。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000			20,000

玖、備註：

方案拾貳、西莒鄰蛇島周圍景觀設施設置計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：莒光鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、觀光乃馬祖地區未來重點發展的建設項目，各鄉正積極開發整頓相關交通、觀光設施資源中，以推動馬祖地區的觀光事業。

二、蛇島是西莒相當特殊的地景資源，隨著日升日落、潮起潮落而有不同的景象，是莒光鄉重要的自然地景與文化資產，惜目前未予宣傳與開發，致觀光資源未能發揮其觀賞與遊憩價值。

三、莒光目前相關觀光設施並不完備，因此宜先期完成初步觀景設施，配合直升機、深水碼頭的使用，逐漸吸引外地觀光客，再漸次增設高品質住宿設施與觀光週邊設施。

四、開闢青帆至坤坵段的雙向景觀道路，路寬宜維持約六米左右，減少對於兩側原有植物及地形地貌、軍事設施的破壞，並維持步行賞景者的不受干擾。

五、設置路邊的賞景平臺約三處左右，選擇視野佳，視域廣、基礎穩固、不影響車流處設置。觀景平臺形式宜參考國家公園或觀光局國家風景區的方式加以設計規劃，平臺上並設有解說牌，說明地形、典故、傳說、地理、夕陽等當地特色。可酌設投幣式望遠鏡若干。

六、修復青帆至坤坵的越嶺步道，提供另外步行賞景的樂趣。

四、開闢地方耆老傳說中的仙洞特殊地景，設置登山步道自環島公路攀爬上仙洞，惟階梯盡量不破壞地形地貌爲原則。

五、於坤坵一帶發展遊客服務站，提供紀念品販售、餐飲、浴廁、停車等服務項目，結合趙大王廟、舊石厝等文化地景，成爲遊客的停留休憩據點。

六、蛇島宜保留作爲特殊景觀保育區，島上常有海鷗群聚，更是一大奇景，應予以保護之，並配合向駐軍、居民、遊客宣導保育的重要性。

柒、預期效益：

一、提供高水準景觀點供旅客遊憩，促進莒光鄉觀光事業發展。

二、有效保育地方文化與自然地景。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000			20,000

玖、備註：

方案拾參、東引酒廠環境美化暨增設觀光設施計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府財政科

參、協辦單位：馬祖酒廠、東引鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90年度

陸、計畫內容：

一、配合建設局各村特色調查規劃，將東引酒廠列入東引鄉之重要地方特色。

二、配合馬祖地區戰地特色，應保有東引酒廠暨附屬設施的外觀特色與意象。

三、推動東引酒廠週邊環境景觀的美化，增加道路指標，以塑造東引酒廠的外觀自明性。

四、設置簡報展售中心，可供放映東引酒廠特色之多媒體影片、品酒、各色酒類展示等。

五、製作東引名酒的系列多媒體簡報系統（包括國語、台語、英語、日語等），供外賓參訪時欣賞。

六、規劃酒廠內的參訪解說動線，並加以觀光解說，使之具備參觀與學習的功能。

七、改善建築景觀，使其具有戰地及地方閩東建築的特色，提供觀光客不同的參訪體驗。

柒、預期效益：

一、增進東引酒廠對外整體觀瞻，促進酒類直銷，提高酒廠營運成效。

二、增進東引鄉觀光資源，促進地方觀光事業發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		20,000					20,000

方案拾肆、獎勵民間投資興建國際級觀光渡假旅館

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-91年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區未來應走向高品質的觀光發展路線，因此經營和住宿條件上，應致力朝向國際及方向發展。

二、馬祖目前住宿條件並不理想，仍以招待國內探眷或外賓爲主，仍未達到國際級的度假旅館水準。

三、建議朝向獎勵民間投資的方式，結合開發許可制，由民間自行提出開發計畫書，縣府審核時除考量其經營方式與地方民情是否相容外，特別需針對用水提出環境影響說明書，以確保不對地區水源構成威脅。

柒、預期效益：

一、提昇馬祖觀光旅館住宿品質，提振遊客停留意願。

二、刺激民間業者來馬投資，促進地區產業發展。

三、以成長管理方式監控地區環境品質，避免盲目開發破壞地區環境承載。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	1,000	1,000				3,000

玖、備註：

方案拾伍、馬祖觀光據點委外經營管理計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區近年快速進行地方建設，許多風景據點開發完成後，卻往往面臨無人經營管理的困擾，例如經國先生紀念館、勝天公園平台、仁愛鐵堡等。

二、縣政府建設局工商課人力有限，無法擔任風景據點的管理瑣事，未來應鼓勵民間或旅遊業者籌組專業顧問經營團，以委外經營的方式辦理風景據點的經營管理。

三、由縣政府舉辦委外招標說明會，提出風景據點的觀光誘因及日後機場興建完成後的可及性，吸引台灣的旅遊業者或本地業者合組公司，經營管理相關的風景據點。

柒、預期效益：

一、提供合理誘因，吸引民間業者參與觀光事業經營，減輕政府財政負擔。

二、有效管理觀光設施，延長觀光投資建設效益。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000	4,000	12,000

玖、備註：

方案拾陸、馬祖戰地特色海外旅遊招商計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：93-96年度

陸、計畫內容：

一、馬祖戰地具有國際知名度，且島上具有豐富的人文、產業、生態、旅遊特色，並有優美的海灘，可發展夏日多樣的旅遊活動，因此應積極向海外發展行銷計畫。

二、委託國內旅行社或公關公司，向海外進行馬祖戰地觀光特色的介紹，縣政府將提供完整的資料供旅行社或公關業者向國外進行解說與宣導。

三、訂定縣府與委託招商業者的合作契約，並要求招商業者或協力廠商需具備正式的國際導遊資格，未來招商成功時，需負責海外觀光客抵馬時的觀光解說或翻譯。

柒、預期效益：

一、吸引國外高消費客層來馬渡假旅遊，創造馬祖在國際旅遊界的口碑。

二、吸引大陸地區觀光人士來馬觀光。

三、提昇馬祖觀光的層級，朝向國際級渡假島嶼發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費					20,000		20,000

玖、備註：

方案拾柒、東莒大埔石刻古蹟保存及觀光發展計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：莒光鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、東莒大埔石刻爲莒光鄉東莒島著名景點，並爲國家級古蹟，具有教育、文化、觀光等價值。

二、該旅遊地區目前缺乏休憩服務設備，如解說指標、廁所、小賣店及安全的景觀步道，且腹地不大，無法進行觀光活動的推廣。

三、以大埔石刻爲中心，在不破壞古蹟及原地形地貌狀態下，闢建環石刻的賞景步道，增加觀光旅客賞景的面向，並於適當地點範圍設置望遠鏡、觀景台、解說牌等設施，豐富遊客的賞景體驗。可酌設管理站，提供廁所、紀念卡販售等相關服務。

四、整建自大埔石刻前往鄰近海域的景觀步道，使其以自然步行的方式徒步參觀大埔石刻及鄰近觀光景點，延長觀光客在東莒停留的時間。

五、在懷古亭附近設立遊憩相關設施，如旅遊資訊站、廁所，並加強海灘戲水安全設施，成爲東莒地區可遊憩賞景的海域景點。

柒、預期效益：

一、增進古蹟的觀光與教育功能，形成東莒對外觀光主要據點。

二、提供古蹟導覽、海岸賞景的多重遊憩體驗。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000			20,000

玖、備註：

方案拾捌、舉辦元宵繞境嘉年華會

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：93-96年度

陸、計畫內容：

一、每年農曆新年至元宵節前後，馬祖地區獨特的「排暝」及「迎神」活動，每每成爲旅台鄉親回馬的旺季，地區人士大量參與迎神賽會的活動，鄉親們也藉機互相聯絡感情，成爲馬祖地區最熱鬧的季節之一，展現目前台澎金馬地區獨特的閩東文化之一。

二、馬祖在節慶活動上目前並沒有完整的設計行銷，所以一般人並不知曉馬祖地區宗教文化的特殊習慣如「排暝」，也不知道其傳說、典故，無法形成如鹽水蜂砲、平溪天燈、台東炸寒單爺、大甲媽祖新港進香的高知名度，實屬可惜。

三、訂定農曆新年至元宵前後爲馬祖地區的嘉年華會，利用廣電媒體在台灣宣傳馬祖嘉年華會各村莊的活動時間及活動內容，使外地的觀光客可以進行初步的了解，以便加以安排行程，登記參與遊神的過程，並同時與當地民眾共享福州菜的宴席。

四、在嘉年華會期間，利用馬祖地區離大陸地區相近的地理特色，並結合過去天馬基地飄放熱氣球的戰地歷史，施放書寫祝福字句的熱氣球給對岸的大陸居民，使外地遊客能參與活動的過程，刺激下次再次前來馬祖的意願。

五、調查地區馬祖嘉年華會期間，願意招待外地民眾的民家，給予食宿上衛生安全的指導並給予每名遊客投保意外險，並給予每名遊客聚落內的生活手冊，使遊客在聚落內生活，了解聚落內居民的日常生活並互相學習、諒解，進而尊重居民的種種習俗。

柒、預期效益：

一、刺激馬祖觀光事業發展。

二、發展民俗旅遊，成爲年度旅遊盛事。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費					10,000		10,000

玖、備註：

方案拾玖、秋桂山觀星台興建計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：南竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：91-92年度

陸、計畫內容：

一、整建秋桂亭爲觀星台，製作北半球四季天象圖的導覽牌，使遊客了解當季的天文形勢。在安全方面，爲了避免觀光客不慎滑落至山坡，需加強觀星台周邊夜間安全之照明，光源照明以投射至地面爲主，以避免造成觀星之光害，光源高度儘量不超過1公尺，照明設備需一併考量周遭之景觀，以避免造成景觀衝擊。

二、車輛不得停靠於觀星臺，以免噪音及空氣污染妨礙現場的觀興氣氛，最好鼓勵遊客將車停放於海水淡化廠附近，徒步前往秋桂山觀星臺，夜間可管制車輛、遊客之進出，入口及停車場的設計需配合周圍之景觀。

三、通往馬港到秋桂山的道路應設置人行道，其燈光設計應以不妨礙觀星形成光害爲主，其沿路應該清除雜草隱穢之處，並設置緊急通知鈴，連線警察局、醫院，提高老弱婦孺晚上徒步行走時的安全保障。

四、訓練當地人士講解天文景象，鼓勵當地民眾參與義工，使地區此項獨特的資源得到地區人士的重視及保護。

柒、預期效益：

一、提供寧適的觀星環境，創造南竿地區夜間的休閒與觀光活動。

二、發展無污染、具地方資源特色的觀光旅遊特色。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費			5,000	5,000			10,000

玖、備註：

方案貳拾、車轍道及山徑維護整修計劃

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90-96年度

陸、計畫內容：

一、全面評估現有山線、海線轍車道及山徑的現況，對於非主要幹道的道路，則盡量依現況整修，如水泥材質的修補，尤其各島沿西海岸線的轍車道，應優先保留整建，作爲日後遊客散步的主要景觀道路。

二、對於將作爲景觀道路的沿海轍車道及小山徑，需清除隱穢給人不安全的地方，並設置緊急呼叫設施連線醫院、警察局，使遊客無論在任何使用在心理上能有安全感。

三、未來應鼓勵遊客利用腳踏車騎乘於車轍道上串連各個村莊，並發展「甲地租車，乙地還車」的租車業，對於已經拓寬的道路則設置腳踏車道或人行道，已保障騎乘者的安全。

四、對於轍車道及山徑可以規劃表現的主題，如「植物之道」、「文學之道」、「地質之旅」等主題，在各個路線標示植物名牌、可見的鳥類及相對，對於轍車道兩旁的植栽，可以種植不同季節開花的植物，如梅花、櫻花、桃花形成地區特有的賞花步道。

柒、預期效益：

一、保有地方特殊文化地景。

二、避免大量道路建設，導致小汽車快速成長。

三、發展特殊文化地景的觀光旅遊路徑。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		3,000	3,000	3,000	6,000		15,000

方案貳拾壹、濱海閒置軍事碉堡營舍觀光再發展計畫

壹、主管機關：交通部、國防部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：馬祖防衛部

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、隨著駐軍的減少，沿海閒置的據點也逐漸增多，這些據點過去爲了控制澳口，通常基地的位置視野遼闊，風景優美，具備觀光發展潛力，值得釋出再利用，發展成自導式的觀光設施。

二、一般閒置據點均具備完整的營舍配備，如住房、廚房、廁所、集合場都具備雛形，甚至還有戶外座椅、單槓等休閒設施，未來發展初期，建議先行整頓環境，由於設施大多良好，因此略事整理即可供遊客入內參觀。

三、建議以自導式的解說摺頁，供遊客自行在營區內參觀或休息。解說摺頁應備有該營區發展歷史與功能的簡介，營區內設施的透視圖佐以文字解說，讓遊客瞭解當時生活的景象。

四、可結合防衛部的戰力配備構想，賦予每棟釋出營區特定的軍事教育功能，讓一般遊客在參觀過程中，瞭解國軍前線的戰力配備藍圖，以及實際的防衛佈局、備戰狀態等，成爲知性的軍事教育遊程。

五、目前青少年流行自主性高的自助式旅行，閒置營區具有可冒險的樂趣，可吸引青少年或自助旅行者前往探險，開發馬祖旅遊的新趣味。

六、配合過去戰地風貌，將現有海線廢棄碉堡據點改成青少年露營區，整修房舍、廁所，加裝烤肉、水源、燈光、緊急通報設備，以保障遊客的安全。

七、注意保留營區內植栽，以維護區內地景風貌

八、各鄉公所可與救國團合作選擇一處作爲示範地點，每年暑假舉辦青少年戰鬥營，帶動外來遊客的青少年朋友來馬露營，體驗戰地生活的風氣。

柒、預期效益：

一、善用軍事據點結合觀光，發展特色主題。

二、避免閒置軍事設施因無人使用，造成環境問題或建物毀損。

三、發展無人解說的自導遊程，吸引另類客層來馬觀光。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000		8,000

玖、備註：

方案貳拾貳、爭取設置國家級風景區計畫

壹、主管機關：交通部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區的觀光資源以戰地和閩東特色爲主，尤其閩東建築與聚落特色，更是獨步台閩地區，堪稱重要且具深度的文化旅遊資產。

二、國內目前正實施隔週週休二日，需要精緻且高品質的度假地點。馬祖地區隨著海空交通的大幅建設，未來可配合週休二日，以及國民旅遊，發展成爲二日遊或三日遊的度假基地，因此宜趁早由中央介入經營規劃。

三、依「發展觀光條例」、「風景特定區管理規則」規定辦理等級評鑑，爭取比照東北角、澎湖、東海岸、花東縱谷等模式，設置國家級風景區，由中央專款專責單位來推動地方的觀光建設與招商投資。

柒、預期效益：

一、藉由中央觀光專業人才，提昇馬祖觀光水準。

二、保有馬祖特有的閩東與戰地觀光資源。

三、提供國人高品質的渡假休閒環境。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

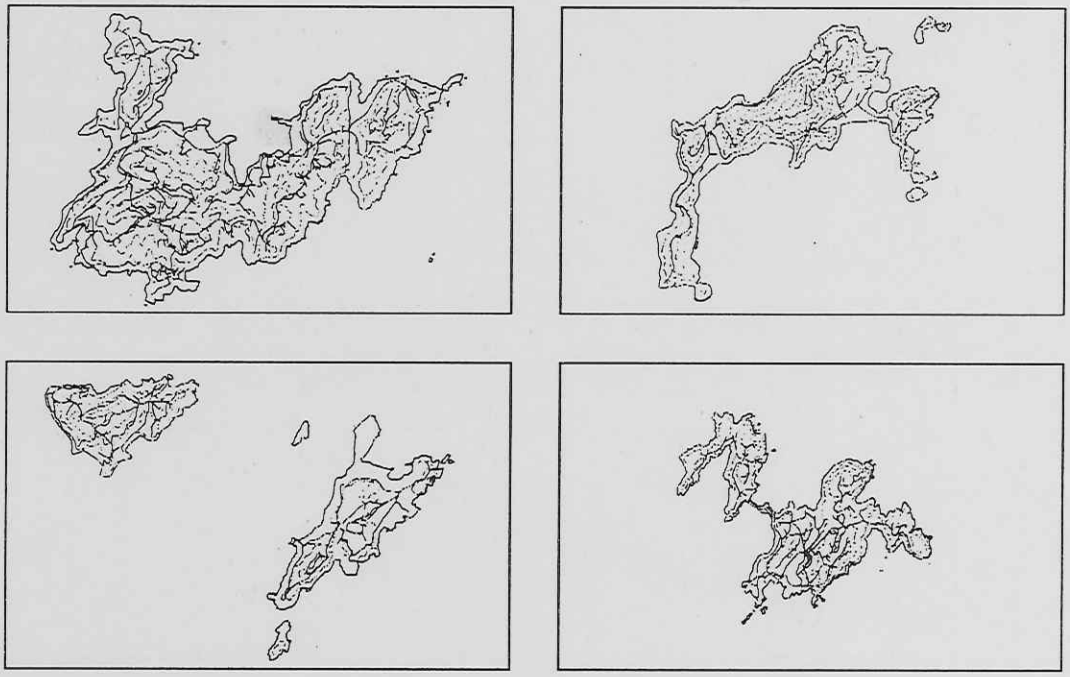
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	500	500	500	500			2,000

玖、備註：

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第九章　社會福利部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、前言

廣義而言，「社會福利政策」是政府確保人民生存福祉的一種工具，用以化解在市場經濟操作下，所衍生出的社會問題或生存危機。隨著社會發展與國際思潮的影響，民眾對福利的認知也與日遽增，政府推動福利的責任加重，產生了近些年福利供需大幅演變的結果。

台灣地區由於特殊的政治、經濟、和社會歷史的發展，經濟政策幾乎是過去台灣地區公共政策的全部。相對於此一獨大的公共政策，用以確保人民生存福祉的社會福利政策，在政府致力於經濟發展，且政府財政有限的窘境下，在過去常淪爲宣示性高於實質效益的政策。但歷經四十餘年的發展，近年來台灣地區的社會福利政策發展與日遽增，包括年金等先進國家實施的福利政策，都可望開辦，逐漸邁向體制面完備的福利國家發展。

貳、台灣地區社會福利的發展歷程

社會福利政策過去在台灣地區以經濟掛帥的發展歷程中，一直扮演著「殘補性」的角色，用以解決強調資本積累的國家政策下所衍生出的社會問題。此一殘補性的社會福利政策主要有二個目標：一是解決因強調資本積累所造成的勞資衝突；另一目標即是爲穩定經濟發展，而擬定的「安定社會」的福利政策。隨著台灣地區政治的解嚴、社會的多元化發展、以及人民對於自身「福利權」的認識，此一「殘補性」的社會福利政策，也逐漸發揮其對於家庭與市場經濟失敗後的殘補性的功能。

若以社會福利政策的功能而言，台灣地區社會福利政策的發展，可以分成三個階段：第一階段是作爲政治和經濟發展的殘補性政策；第二階段是家庭與市場經濟失敗的殘補性政策；第三階段是殘補性社會福利政策與福利國社會福利政策共存的一個時期。

一、第一階段：政治和經濟發展的殘補政策

社會福利發展的第一階段，是由民國三十八年政府遷台，到民國六十二年以前，一連串選擇性社會立法之前的時期。這一時期政府爲了穩定遷台後的政局，以及維持穩定的經濟生產，擬定了「民生主義現階段社會綱領」強調國民住宅的實施，用以解決軍隊住的問題；於民國三十九年開辦台閩地區勞工保險與軍人保險，用以穩定政局和勞動生產機制以便利資本的積累。

緊接著經濟發展的開展，政府繼而於民國五十八年擬定「現階段社會建設綱領」，推行貧民住宅並且開辦省（市）社區發展計劃，以解決強調經濟發展的國家政策下造成的農村人口外流，和都市的住宅問題。此一階段所制定或實施的社會政策，不管是部份社會保

險的開辦或是國民住宅的提供，其內涵均爲零星式和部份性的政策和措施，其目的均是作爲政治和經濟發展政策的補償性政策，並作爲穩定政治和經濟發展的機轉。

二、第二階段：家庭與市場經濟失敗的殘補性政策

第二階段是指自民國六十二年制定「兒童福利法」開始，一直到民國七十七年的「少年福利法」訂定的這一個時期。此一階段的台灣地區社會的發展，在經濟政策獨大的國家政策帶領下，逐漸萌生許多的社會問題；加上國際環境的變化、先進國家政策擴散的作用、八0年代人民社會權意識的覺醒、再加上社會上長期積累的經濟成果，政府陸續訂定了許多選擇性的社會立法，例如「兒童福利法」、「老人福利法」、「殘障福利法」、「少年福利法」、以及「社會救助法」的訂定；在社會政策方面，則延續上一階段的「現階段社會建設綱領」，並於民國七十年宣布了「貫徹復興基地民生主義社會經濟方案」，以消弭貧窮爲主要的政策目標。

雖然這一階段針對經濟和社會中的弱勢族群，訂定了一連串的社會立法，並且於國家政策中明定消弭貧窮的國家政策。然而，此一時期的政策與立法，僅確立了實施殘補性社會福利政策的法源，對於實際的施行細則則付之闕如，使得此一階段的社會福利政策，宣誓的意義大於實質上的意義。

三、第三階段：殘補性社會福利政策和福利政策爭鳴

自民國七十六年地方縣市長選舉以來，由於大規模選舉均將福利政見列爲重要政策，因此候選人當選後大幅推動福利措施，使得政府不再能以過去以象徵性的福利措施作回應，而必須在資源的分配以及政策和立法的推動上作實際的調整。

台灣地區社會福利事業發展至此已進入一個新的紀元，近年來更有明顯的提昇，包括老人年金、老農津貼等改良式的福利措施都已在部份縣市陸續開辦。雖然未來整體的發展方向尚不明確，但未來社福鴻圖應是可預期的，對政府的財政將構成嚴重挑戰。

參、連江縣社會福利發展歷程

一、戰地政務社會福利行政歷程

民國二十九年，行政院設社會部，中國各省亦設社會處，翌年各縣市政府設社會科，社會工作體系大致形成。唯斯時馬祖仍在化外，無社會事業可言，更無社會機構之設。民國三十八年以後，國軍開始經營，民生改善，至於社會事業，則以社會救濟爲重點。至四十五年戰地政務委員會成立後，社會工作，除偏重於民生改善及貧困救濟外，更推行識字運動，啓發民智。社會行政機構於連江縣政府民政科之下設置行政股，掌理本縣社會事業之推展，戰地政務解除之後，民科科改制爲民政局，沿用過去編制以社會股推展社會福利與相關的社會行政工作。

二、以救濟為主的戰地政務福利事業走向

馬祖地區過去的福利事業向以救濟爲主，並由中國大陸災胞救濟總會馬祖辦事處提供大量的物質援助。救總馬祖辦事處成立於民國四十年，設立以來積極推展各項救濟事宜，包括興建防砲避難設備，充實醫療器材設施等。重點包括：

1. 戰災救濟：

救總馬辦處爲適應金馬戰地需要，籌屯戰備救濟糧款，委託地方政府代爲存儲保管，以備辦理戰災緊急救濟之需。

2. 修建砲毀民房：

於民國59至66年間，先後撥款修建砲毀民房。

3. 貧民救濟：

歷年由救總馬辦處洽請國際救濟機構、教會等慈善團體，撥配馬祖地區之貧民救濟物資，民國56年6月美援停止濟助，自58年7月起由該會自籌經費，配合地方政府預算，繼續辦理赤貧居民食米救濟。

4. 特殊災害救濟：

包括霜災、旱災、颱風、火災、海難、海劫、海產歉收等。

5. 安老、育幼救濟：

連江縣民國50年成立安老院，設備極爲簡陋，民國54年救總協助興建新院，並補助院民每人每月食米、副食費，及零用金。另救總馬辦處補助興建育幼院，還補助院童每人每月之主副食費。

6. 教育補助：

扶助各級學生制服費補助、各級中學清寒學生補助金、赴台就讀高職、五年制師專清寒學生獎學金、馬祖高中優秀學生獎學金、住宿學生寢具補助。

7. 醫療救濟：

對連江縣提供醫療、藥品、器材設施之補助。

8. 家庭扶助

救總洽請基督教兒童福利基金會，於民國56年創立馬祖家庭扶助中心於仁愛村，民國61年遷入育幼院，扶助馬祖地區貧苦孤幼之經濟支助、醫療服務、輔導就學就業、技藝訓練、育樂活動等。民國67年底終止。

三、老人福利歷程

馬祖地區戰地政務階段爲實現民生主義之理想，於民國50年假南竿仁愛村民房設立安老院，並收容大陸流亡難民，以連江縣年滿六十歲之無依老人。民國54年由救總撥款於清水建院舍一棟，院民人數當時達五十人之眾。

四、兒童福利歷程

馬祖地區於民國59年即擬籌建育幼院，但因經費無著而未實現，後經發動臺灣慈善事業捐募，始於民國60年落成。

三、戰地政務後的社會福利發展

民國八十一年解除戰地政務後，馬祖回歸地方自治，社會福利業務也比照台灣地區各縣市方式辦理。由於馬祖社會結構的特殊性，社會福利業務特別集中於中低收入戶以及老人。其中中低收入戶、中低收入老人、身心殘障者的福利供給，以提供補助金爲主，依程度不等款級補助不同經費。老人福利方面，包括補助興建各村老人文康室、活動中心、辦理清寒家庭老人重病住院看護及改善老人住宅設施等。此外，自八十六年度起，實施核發老人敬老福利及殘障生活津貼。其他像勞工福利方面，正擬興建勞工活動中心。

肆、小結

台灣的社會福利逐漸清晰的浮現一些特性，值得偏遠地區的馬祖重視。這些特性包括：

一、以經濟發展爲主導的福利政策。
二、福利國和資本主義性福利的論戰的福利環境。
三、矛盾和多元的中央／地方政府的關係
四、重中央和輕地方的福利資源分配。
五、重特殊計劃補助輕經常性福利的支出。

第二節　發展現況

壹、社會福利概況

一、全縣社會福利行政以民政局社會課為主要樞紐

（一）社會福利行政

連江縣政府的編制不若台灣一般的縣市政府設置有社會局或社會課可以統籌社會福利行政，目前民政局社會課是縣政府中負責社會福利實施的主要機構。而影響社會課是否能有效運作的因素主要有三個因素，即員額編制、計劃、和經費。

就員額編制而言，指的是將計劃付諸實施的主要媒介。惟縣政府社會課目前編制人員僅有兩名，且需經辦其他相關的業務，因此推動社會福利可以說是相當的困難。

（二）鄉公所未設社會福利執行人員

除了連江縣政府僅社會課爲連江縣僅有之社會福利行政機構，目前各鄉則未設社會福利專責執行單位或人員。導致所有福利業務都需由縣府社會課人員經辦，增加許多業務壓力。

縣政府社會課不僅須負責有關社會福利之行政工作，許多社會福利工作執行面部分，亦多由縣府社會課來著手進行。目前社會課之編制人員僅二人，目前主要業務爲人民團體組訓、社會運動、公墓納骨堂之改善管理、勞工行政、社會福利工作、社會救助等方面。

而就第二個因素計劃而言，則泛指所實施的一切福利計劃，目前連江縣主要的福利措施大多是中央或縣議會交辦的福利業務或相關行政，較缺乏全面的福利計畫進行，除了人手不足以及經費限制外，連江縣過去自戰地政務以來重建設而輕福利的地方發展特色，也使得福利服務的對象往往僅侷限在一般老人。

（三）社福經費主要仰賴中央補助

影響地方福利業務推展的第三個因素是經費，目前連江縣的福利經費主要都靠中央補助，隨著中央政策的改變而調整預算幅度，換言之，在缺乏地方自有財源的狀況下，要推展地方的福利事業確實相當困難。

二、社會福利業務內容

社會福利事業基本上包括社會福利政策的執行，與各項服務福利方案的推廣二個部份。社會福利政策的執行主要包括：社會保險、社會救助、合作行政、社區發展和墓政業務的執行；在服務福利服務方案方面，包括所有縣內公和私二個部門對兒童、青少年、婦女、老人、和身心障礙人口所提供的各項積極性和消極性的福利服務方案。

（一）社會救助

社會救助雖與社會保險同爲我社會安全制度中之一環，但台灣社會救助業務主要是由地方政府主管，在中央並無統一的政策規劃和執行規定，常常是依計劃項目的不同，而有不同的補助和獎勵措施。各縣市得視其能力，依據民國七十年訂定的「社會救助法施行細則」辦理。實施的項目包括：低收入戶生活扶、低收入戶醫療補助、救助設施中收容者的醫療補助、重傷害無法負擔醫療費用者醫療補助、急難救助、災難救助、安置衰殘傷老退除役官兵救養、精神病患收容、和不幸婦女庇護等。

連江縣目前的社會救助事業，主要是由社會課負責辦理。其辦理的內容包括：各種醫療補助、低收入戶生活補助、低收入戶健康保險、低收入戶產婦育嬰生活補助、急難救助、以及天然災害救助等。目前業務主要針對低收入戶進行補助、救助。

（二）兒童福利

兒童福利服務事業的辦理，主要是依據民國四十四年擬定之「托兒所設置辦法」、民國六十二年之「兒童福利法」、民國六十二年之「兒童福利法施行細則」、民國六十二年修定的「托兒所設置標準」、和民國七十二年之「兒童寄養辦法」辦理。

目前辦理的兒童福利服務包括：針對一般兒童辦理的幼童健康保險、托兒所教保人員訓練、家庭托育服務。

（三）少年福利

由於目前的「青少年福利法」中，僅對於非行和虞犯青少年的管理以及青少年保護這二個議題有大原則大方向的制訂，因此目前公部門所提供的的青少年服務，偏重在教育休閑以及青少年的輔導和保護方案的提供。

連江縣目前針對青少年所辦理的福利服務內容，主要是以心理諮商與輔導，以及一般性的「課外活動」爲主。由於台灣的學制關係，整個社會咸認爲青少年最重要的工作是讀書和參加聯考，而大部分的青少年也都是此爲職志，一 切等考上學校再談。因爲此一特殊的社會現象，使得台灣的青少年福利方案，偏重在消遣性質的課外休閑活動和偏差行爲的處遇。對於生活興趣的培養和啓發，完全得依靠學校教育來完成，使得學校肩負了知識的教導和人格養成的雙重責任。

（四）身心障礙福利

依據六十九年訂定之「殘障福利法」和七十年的「殘障福利施行細則」，以及其他相關的福利服務計畫，連江縣推行的身心障礙福利服務包括：身心障礙鑑定、身心障礙低收入戶創業貸款、低收入身心障礙者生活補助、身心障礙者健康保險保險費補助、身心障礙者生活器具補助、身心障礙者教養養護補助、辦理身心障礙定額僱用事宜。

連江縣社會課在身心障礙業務方面主要是負責身心障礙福利的統籌和規劃，至於收容教養及職業訓練方面的服務方案，目前尚無力完成。

（五）婦女福利

連江縣目前辦理的婦女福利服務主要分爲二個部份：不幸婦女緊急生活扶助，以及一般婦女服務方案。

針對不幸婦女辦理的服務方案有：緊急生活扶助、補助機構辦理婦女庇護、提供不幸婦女庇護中心、以及雛妓處理及安置。針對一般婦女的服務方案有：婦女服務、婦女讀書會、成立環保媽媽、愛心媽媽、辦理婦女福利活動、和辦理鄰里家庭托育服務。

（六）勞工福利

辦理勞工人口現況調查、勞資爭議、工會組織、勞工福利等。

（七）社會保險

社會保險和社會救助二大體系構成了目前台灣的社會安全（Social Security）系統。社會安全是政府爲了實踐其保障人民基本生活安全的諾言，所辦理的相關給付、服務、和規範，以保障人民的生活與經濟安全。它的內容包括：人民的醫療保健服務（醫療保險）、老人年金、身心障礙年金、職業災害保險、失業保險、和所得維持的方案等（即社會救助）

台灣由於特殊的政治、經濟、和社會環境，社會保險制度的推行，一直是依職業類屬來開辦，而未將參加社會保險視爲是一般人民的「福利權」。爲了行政上的方便，主管的機關和推行的業務單位亦隨著職業分類的不同而不同。由於社會保險目前僅針對職業類屬開辦，未能實現社會安全制度危險分擔和所得再分配，以達到社會公平的目的。

（八）喪葬管理

台灣地區現行墓地管理組織中，主要可分爲主和副兩個體系。主系統稱爲「墳墓設置管理系統」，是由中央的內政部民政司爲最高行政主管單位，在縣政府中則是由社會課統籌，主要負責公墓、私人墳墓、及其他喪葬設施的管理。

副系統是與社政單位平行的「濫葬取締執行小組」，其主要任務是策畫和執行轄區內濫葬墳墓的取締及其處理工作。

公墓管理業務在縣級單位的業務規劃上，主要是由縣政府社會課負責統籌，而鄉鎮市公所爲業務單位。業務內容包括：

1）公墓、火葬場、和殯儀館改善計劃之核定和考核事項。
2）無主墓遷葬公告和處理之審核與會勘。
3）墳墓拆遷補償之查估。
4）違法設置墳墓之代遷葬。
5）濫葬取締執行小組之參與並協調相關機關處理濫葬事一。
6）公墓、火葬場、和殯儀館等設施設置申請的審核、會勘、和核轉。
7）公墓管理年度考核。

在鄉公所民政課的業務範圍中，有關墓政業務的辦理大部分未有專任人員的編製，而公墓管理員的編方面，亦僅實施公墓公園化的地區，始有員額的編

制。在行政上的設計，鄉公所的墓政業務包括：

1）濫葬墳墓之取締、制止、與層報。
2）公墓公園化及喪葬設施改善計劃之實施。
3）公墓使用證明和埋葬許可之核發。
4）公墓及其他喪葬設施使用管理辦法之訂定。
5）私人墳墓設置之核准。
6）公墓設置之受理及初審。
7）設置公墓管理員以管理維護公墓。
8）喪葬禮俗宣導工作之執行。

（九）老人福利

依據民國六十九年訂定的「老人福利法及施行細則」，及八十六年的修正案，連江縣目前老人福　利服務方案的執行單位包括福利服務股和老人活動中心二個單位。所提供的服　務方案包括：教育休閒活動、福利關懷座談會、老人免費健康檢查、興建老人活動中心、申請中央補助老人扶養津貼、辦理老人住宅設施改善、辦理屆齡退休研習、以及籌辦老人免費乘車等。

貳、小結

一、福利措施僅老人福利較為落實

（一）連江縣之福利措施，目前僅老人福利較爲落實，無論軟硬體均較其他福利工作落實。

（二）南竿鄉設有大同之家，負責安置無依老人。

（三）多數鄉村設有老人休閒活動中心，爲各村老人固定休閒活動之場所。

（四）全縣中低收入老人按月發給生活津貼。

（五）對於六十五歲以上，中低收入戶老人經治療証明需顧專人看護者，每日補助看護費捌佰元，全年最高核發九萬至十八萬元。

（六）近期通過「連江縣敬老福利津貼實施要點」，明定對於在八十五年五月三十日以前設藉連江縣之六十五歲以上老人，每人每月固定發給三仟元的敬老津貼。

二、福利設施、福利服務與臺灣間有嚴重落差。

（一）福利全靠政府供給，且主要仰賴中央政府支援，地方自有財源有限，無法開辦符合地區需求的福利模式。

（二）民間缺乏自發的福利組織或社團，協助推動福利服務。

（三）各鄉福利專業人才欠缺，缺乏主動發掘福利問題，解決問題的能力。

第三節　課題與對策

課題壹、現有社福行政架構不足以因應現有法令之需。

一、說明：

（一）本縣組織係延續戰地政務編制，由民政局內設社會課，編制員額僅兩名、臨時聘僱兩名，尚需辦理勞工行政業務，人力嚴重不足，致本縣社會福利，救助工作之推動處於被動狀態，只能處理、消化行政業務等繁雜事項。

（二）業務工作量過多，無法留住臨聘人員，對於業務推行影響甚巨。

二、對策：

（一）建議修正組織編制，設置社會福利的專責單位，並增加員額，延攬專業人員。

（二）研擬將部份業務或福利服務事項，以專案委外辦理的方式，交由熱心的公益團體或民間單位協助執行，減輕縣府財政與人力的負擔。

（三）配合村長薪資的調升，尋求各村村長對於福利服務的協助，例如各村老人、婦女、嬰幼兒的現況，以機動因應地方福利發展的需求。

課題貳、缺乏基層社工、志工人員。

一、說明：

（一）馬祖地區住民人口有限，且多忙於各自工作崗位，泰半家庭均有公務人員或自營商舖之正職，較無多餘的時間參與社會福利、志工服務等工作，形成基層缺乏志工團體的窘境，較難尋求志工模式協助福利事業之開展。

（二）馬祖過去窘困，民眾多認爲社會福利乃政府應爲的救濟，因此缺乏參與社工奉獻的精神。

（三）連江縣分屬四鄉五島，幅員遼闊，各島的志工人員難以支援其他各島的福利需求，必須各島均建立志工或社工服務網，需動員大量的人力，觀念亟待大力倡導。

二、對策：

（一）倡導志工、社工的服務觀念，培養民眾對於投身社會福利的奉獻精神，

逐漸改變馬祖居民對福利服務的觀念。

（二）藉由民間的慈善或宗教組織，如佛光會、教會、祭祀公會等，向組織成員宣導福利服務理念，由宗教團體出面協助社會福利事業的推廣。

（三）責由馬祖日報多加報導馬祖福利族群的生活近況，如中低收入戶、獨居老人等，增進社會大眾對社區福利族群的瞭解與關懷，刺激民眾參與志工服務行列。

（四）定期獎勵參與福利服務的志工，藉此作爲社會表率，鼓勵民眾多多參與。

（五）仿照國外推動福利服務的人力銀行，民眾參與福利服務的時間，未來自身有福利需求時，得優先獲得他人的服務，由此建立福利服務的循環觀念，擴大民眾參與的動機。

（六）協調馬防部由駐軍組成福利志工團，協助照顧營區所在地的獨居老人或身心障礙人士（如津沙村的個案），縣府得視情形，提供必要的諮詢或器材援助。

課題參、缺乏民間慈善團體協助推展社會福利網絡。

一、說明：

（一）馬祖地區的民間團體至戰地政務解除後始逐漸成立，目前以從事文化、文史方面的民間組織較多，較缺乏慈善方面的熱心團體。

（二）馬祖過去的民間慈善服務，多由教會組織推動，但限於人力能發揮的面向仍甚有限，且隨著社會環境的變遷，民眾的福利需求也日趨多元，難以傳統的福利模式滿足現代的福利需求。

二、對策：

（一）鼓勵宗教組織出面籌組福利慈善團體，引領地方民眾加入福利服務的行列，並加強地方慈善組織與台灣各界慈善團體的互動，瞭解其他地區民間慈善團體的運作情形。

（二）邀集各村村長與地方熱心人士，赴台灣與知名的慈善團體進行參訪，如慈濟功德會、聯合勸募組織，讓民眾瞭解慈善團體的可發展性與社會貢獻。

（三）進行觀念宣導，促進地方民眾對於慈善事業的認知，鼓勵民眾自行組織福利慈善團體。

（四）推動福利事業的公有民營，例如老人活動中心、婦女福利服務中心、甚至安養機構等，使得福利事業能在自給自足的經營利基考量下，吸引馬祖民間籌組福利慈善團體，協助政府推動福利事業。

課題肆、婦女福利意識缺乏。

一、說明：

（一）本縣目前尚無婦女福利的正式服務組織，僅有如婦女會等類似單位，功能方式尚無法發揮促進婦女福利服務的目標。

（二）婦女福利目前普遍受到世界各國的重視，國內目前亦正陸續推動中。但馬祖長期戰管的關係，使得婦女的福利相形受到忽視。

二、對策：

（一）輔導或鼓勵婦女成立自發性的婦女組織。

（二）未來以公辦民營的方式推動設置婦女福利服務中心，用以推動提昇婦女福利。

（三）鼓勵台馬之間婦女福利團體交流觀摩。

課題伍、如何縮短與臺灣本島的福利水平落差。

一、說明：

（一）馬祖過去的福利服務仍以救濟爲主，戰地政務解除後因應民眾福利的需求，縣府大力推動各項福利建設與服務，但整體上仍落後於台灣本島。

（二）台灣本島各項福利事業多有熱心的民間單位協助推動，且台灣社會資源相對言也較爲充沛，福利事業較易推動。

（三）馬祖現行與台灣比較，較缺乏的設施或措施有：重殘老人的安養機構、老人日托、嬰幼兒日托、勞工活動中心、婦女福利服務中心、身心障礙福利中心等。

二、對策：

（一）於綜合發展計畫中，逐年開闢相關的福利設施或組織，提昇福利的水平。

（二）建議中央儘速訂定全民式的福利法案或措施，如老人年金、國民年金等，避免產生一國多制的福利服務落差。

課題陸、限於財政短絀，對於低收入戶之福利措施，有待加強。

一、說明：

（一）本縣於85年10月計低收入戶一款33戶、34人，二款11戶（人），三款3戶（人），共計47戶48人。根據訪查，低收入戶最希望政府協助脫離貧困的項目，在就學方面希望多補助生活費，在就養方面希望增加生活補助費，安居方面則希望政府協助住宅修建或整建。

二、對策：

（一）可行對策為爭取內政部增加補助經費，寬列預算協助低收入戶修建或整建住宅。

課題柒、現有身心障礙福利措施有待加強，期能提供良好的就業保障及全面建立無障礙生活環境。

一、說明：

（一）本縣身心障礙者經濟狀況多數不佳，且本縣並未提供充份的就業措施，促使身心障礙者回歸社會。

二、對策：

（一）解決對策可貫徹公（私）立機構雇用身心障礙者，公立機構應自為表率，雇用身心障礙者從事適當工作。

（二）另應提高身心障礙者各項生活補助費、養護費，幫助身心障礙者減輕其家庭負擔。

（三）全面建立無障礙生活環境，讓身心障礙者能走出社會。

課題捌、社會環境變遷，加速婦女自我意識不斷提昇，如何反應婦女社會福利需求的迫切性。

一、說明：

（一）由於傳統觀念使得就業市場並未給予公平的就業機會，另一方面，家中老年及幼齡子女的照顧問題，成了職業婦女的多重壓力，但目前婦女福利措施並未針對此問題提供較完善的協助。

（二）馬祖地區目前尚未設有受虐兒、不幸少女的庇護設施，一旦發現類似個案，僅能臨時收容於大同之家，並無法發揮庇護照顧的功能。

（三）馬祖地區因對外大幅開放，民間曾出現雇用未成年少女擔任公關服務的不當情事，爲使不幸少女能獲得理想的救援與保護，應設置庇護所設施。

二、對策：

（一）建議降低幼稚園入學年齡，使婦女減少家中托兒的辛苦。

（二）推動各國小學生課後安親班，解決現代職業婦女的困擾。

（三）開放校園資源，各校成立媽媽教室，利用晚上舉辦各種知性活動，充實婦女新知，進而提昇家庭生活品質。

課題玖、如何增進勞工知能，建立各種良好的勞工福利制度，以保障勞工福利品質，重視勞工安全衛生，提昇工作效率。

一、說明：

（一）本縣現行勞工行政人力不足，無法落實宣傳安全衛生教育工作，並督導事業單位改善設施。

（二）工會組織不健全，無法爲勞工爭取權益。

（三）目前勞工最需要福利措施依序爲「建購住宅貸款」、「休閒活動」、「獎學金補助」。

二、對策：

（一）縣府應增加編制人力，適時增設安全衛生專職人員，俾專責推動安全衛生業務，監督事業單位執行「勞工安全衛生法」，加強取締罰鍰。

（二）應依勞工保險投保人數每年編列「勞工教育」專款預算，補助工會辦理勞工教育。

（三）落實工廠登記，應於設備檢查合格後才能開工。

（四）明定勞資雙方權利義務，強化勞資自治原則，引導勞資關係正常化。

（五）依「本縣工會收繳勞工保險費注意事項」，加強對工會財務之監督，健全其財務管理制度。

（六）興建「勞工育樂中心」，設置各項休閒設備，並定期舉辦各項勞工活動。

（七）輔導各事業單位及職工福利委員會，對勞工需求採主動態度。

課題拾、墓地不敷使用，缺乏管理，導致濫葬影響自然景觀。

一、說明：

（一）本縣目前公墓公園化四處，分別座落在南竿、莒光、東引鄉，北竿鄉部份爭取內政部補助公墓公園化乙處。

（二）南竿鄉墓地已趨飽和，導致墓外濫葬或重埋疊葬造成荒僻雜亂現象，亟需興建第二民眾公墓公園化。

（三）馬祖地區早年喪葬多遷就習俗擇福地安葬，導致墳墓林立田間或坡地，形成景觀上的不悅性。

（四）福建省金門縣的太武山公墓於開放觀光後成爲地方的觀光景點，相形之下，馬祖地區的公墓設施就缺乏特色，應予以改進之。

二、對策：

（一）建議規劃並訂定公墓循環使用之規定，以因應未來墓地之需求。

（二）原有公墓設施應予綠美化，以增進環境的優美性。

（三）加強公墓公園化的推行，以美化視覺景觀。

（四）宣導火葬教育，降低土葬比率。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、發展目標

一、以福利需求對象（老人、婦女、勞工、殘障、嬰幼兒）為對象，健全福利分配體制。

（一）改善老人安養設施環境，改建南竿大同之家爲綜合福利園區，開放收容自費安養老人，增進老人、榮民福利。

（二）加強照護獨居老人，建立福利社區化的互助模式，減少家屬負擔。

（三）設置綜合福利園區，提供收容受虐兒、不幸少女的庇護設施，培訓專業諮商復健社工人員，適時發揮庇護照顧的功能。

（四）加強勞工福利與勞工權益的宣導，鼓勵計程車、商行組織受雇者組織自主工會，整體促進勞工福利。

（五）設置勞工活動中心、婦女福利服務中心，促進勞工和婦女權益。

（六）設置各鄉托兒所，朝向公有民營方式委託專業熱心的民間團體經營。

二、建立福利服務輸送系統。

（一）建立縣政府、鄉公所、各村辦公室的福利服務輸送體系。

（二）透過民間的社會組織，如老人會、婦女會、勞工組織等，傳遞福利相關資訊，建立福利輸送系統。

（三）透過軍方建立營區與社區的互助體系，藉由年輕服役軍人的社區參與，建立福利輸送管道。

三、檢討並推動無障礙設施環境。

（一）建議國宅新社區規劃設計時，設置無障礙的活動區，供殘障者或行動不便者優先承購或租用。

（二）補貼殘障者、行動不便者外出的交通支出。

（三）改善殘障者行動不便的困擾。

四、建立現代化殯葬設施。

（一）改善公墓景觀，增進民眾使用意願，減少濫墾濫葬的不當行爲。

（二）減少私有墓地突兀的視覺衝突，增加馬祖景觀的優美性。

（三）增進觀光資源，成爲台閩地區示範公墓。

貳、主要構想

一、修正組織編制，增加人力，並設立社會福利專責單位，統籌福利服務事宜。

（一）設法調整府內的人力編制，酌予增加福利業務方面的人才，加強福利服務的推動。

（二）因應各島福利需求，充實基層社福工作人員，並培訓社福志工人員，與民間慈善機構共同推動社會福利。

（三）考量中長程福利需求，籌設社福的相關機構，或成立獨立的社會福利股，以利社會福利整體施爲。

二、整合縣內社工人員、熱心人士、宗教組織、團體，進行社會福利的服務輸送。

（一）整合縣內社工人員、熱心人士、宗教組織、團體，進行社會福利的服務輸送。依福利需求緩急，開辦如老人福利、幼兒福利、婦女福利、殘障福利、勞工福利、青少年福利等多面向。

（二）加強觀念的宣導，扶植民間熱心人士參與福利服務的行列，厚植基層的志工組織人力，有效拓展社會福利。

（三）給予各村村長必要的社工人員訓練，未來各村村長可擔任前線社工巡察員的任務，主動提供各村福利人口的近況，供縣府調派人力提供必要之福利服務。

（四）推動「福利服務人力銀行」的新福利服務觀念，未來民眾參與福利服務時，可累積服務時間，待自己年老或家人有福利需求時，可優先換取他人給予的福利服務，建立福利服務的循環觀念。

三、增設無障礙設備。

（一）改善主要機關、碼頭、交通設施之設備，使符合無障礙空間標準。

（二）補助殘障人士或行動不便人士家庭增設無障礙設備。

四、設置勞工、老人、婦女等的福利服務場所。

（一）於南竿福沃興建勞工育樂中心，做爲勞工福利服務的中樞。

（二）充實老人活動中心、各村老人活動場所的軟硬體，並鼓勵社區老人開辦健康有活力的活動課程，促進老人生活的多樣性與豐富性。

（三）籌設婦女福利服務中心，結合婦女會等社會組織，規劃相關的軟硬體，整體促進婦女福利。

五、闢設馬祖綜合福利園區，加強各種弱勢福利族群的福利服務。

（一）配合南竿福沃大同之家的整建，改制爲綜合性的福利園區，除了提供既有的老人安養外，並增加自費安養、重殘養護、受虐兒、受虐婦女、中途之家等的福利措施，使之成爲功能齊備的綜合福利園區。

（二）培訓專業的志工、心理輔導、諮商人員等，隨時提供馬祖居民與外來流動人口，必要的福利服務。

（三）考慮採用公有民營的方式，委託熱心的民間組織或慈善團體經營綜合福利園區，以減輕政府財政和人力負擔。

六、保護受虐兒、受暴婦女，設置臨時收容中心。

（一）於大同之家改建同時，增闢收容受虐兒、受虐婦女的中途之家，給予不幸受虐人是必要的心理和生理建設保護。

（二）平時倡導提振婦女社會地位，推動兩性平等，減少不幸受虐的情事發生，促進社會的開放與人格自主。

（三）鼓勵婦女自我成長，加強婦女自身權益的重視，增進女性自我意識，減少家庭或社會暴力。

七、興修建各鄉殯葬設施。

（一）持續推動傳統喪葬觀念的移風易俗宣導，提高民眾配合改善的意願。

（二）輔導公墓外的私人墓地予以遷葬至公墓內。

（三）加強既有公私墓地的管理，對於未經合法程序申請之濫葬、濫墾之行爲，應立即予以禁止。

（四）配合造林育林工作，予以墓地美綠化，以減少視覺上的不悅性。

（五）配合設置現代化的殯葬設施。

參、發展策略

一、修正組織編制，增加人力，統籌福利服務行政

（一）修正組織編制，增加人力，設置社會福利專責單位，統籌辦理社會福利相關行政業務。

（二）於各鄉公所民政課內，指派專人負責地方相關行政業務的推展。

（三）延聘專業社工人員、社會行政專才，以落實社會福利業務。

二、建立福利服務輸送網絡

（一）確認馬祖地區主要的福利輸送對象爲老人、勞工、婦女、嬰幼兒、青少

年。

（二）整合社工人員、宗教團體、學校、熱心人士等，建立靈活而有效率的福利輸送網絡，以機能且適時地深入福利需求主體。

（三）籌組民間自發的福利服務社團，以凝聚集體行動。

三、福利個案管理的電腦化

（一）建立以電腦登錄福利需求個案的資料庫，以機動掌握福利對象現況。

（二）定時垂詢生活現況，以整合公私部門進行協助。

（三）有效掌管福利需求對象的生活狀況。

四、發展社福志工、建立社會役

（一）發展社福志工團體，讓馬祖青年體認參與社福志工的時代使命。

（二）建立社會役的服務人生觀，未來參與社福服務的志工人員，得累積服務時數，其家戶日後如有福利需求時，得優先獲得支援。

五、現代化、人性化的殯葬設施

（一）辦理各鄉公墓公園化。

（二）推動新設南竿鄉第二公墓。

（三）推動土葬墓基的循環使用觀念。

第五節　實施方案

方案壹、馬祖地區殯葬設施改善計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府民政局

參、協辦單位：縣府建設局、各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、以講習、座談會、報紙專論等方式，辦理喪葬觀念的移風易俗宣導。

二、提供優厚條件（如提高補償費、降低納骨塔使用費用），鼓勵民眾採用火葬方式，減少稀有土地資源的浪費。

三、辦理所有私人墓地的登錄作業，以納入後續管理。

四、提供獎勵誘因（如遷葬費用全免、隆重遷葬儀式等），鼓勵先人祖墳重行遷葬至公墓內。

五、辦理南竿鄉、北竿鄉等公墓的綠美化工作，增進各公墓景觀的優美性。

六、加強各鄉私有墓地的管理與綠美化，減少視覺景觀上的衝突。

七、考慮於南竿鄉、北竿鄉新設一處或擴建原公墓。

八、委託專家學者辦理「馬祖地區殯葬設施之規劃研究」，原則上於南竿鄉規劃設置火葬場一處供全縣使用，並輔導各鄉增設殯殮設施。

九、配合擬定連江縣殯葬補助獎勵辦法，鼓勵民眾多使用公設殯葬設施。

十、輔導宗教或民間團體設置納骨場所。

柒、預期效益：

一、改善公墓景觀，增進民眾使用意願，減少濫墾濫葬的不當行為。

二、減少私有墓地突兀的視覺衝突，增加馬祖景觀的優美性。

三、增進觀光資源，成為台閩地區示範公墓。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	40,000	40,000	40,000	40,000	180,000	200,000	540,000

玖、備註：

方案貳、軍人公墓示範園區整建計畫

壹、主管機關：行政院退輔會

貳、主辦單位：連江縣政府民政局

參、協辦單位：縣府建設局、南竿鄉公所

肆、實施地點：連江縣南竿鄉

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、整建珠螺軍人公墓之靈堂、土葬區、觀景亭台等，共分三期予以執行。

二、爭取防衛部與珠螺民眾的支持，結合南竿鄉第二示範公墓計畫，擴大軍人公墓使用對象，以供南竿鄉殯葬設施擴充之用。

三、配合地區發展觀光，所有的軍人公墓整建都應朝向觀光化的水準要求，除具有閩東特色之外，還應顧及周遭環境觀瞻，使之兼具慎終追遠與觀光教育功能。

四、修建珠螺公墓的聯外道路系統，包括車行道路、賞景步道等，使之與周邊景點，如珠螺灣、儲水沃水庫等相結合。

柒、預期效益：

一、追思馬祖戰士亡魂，紀念早年臺海戰役捐軀的先賢先烈。

二、比美金門太武山公墓，可增進地方觀光資源，凸顯馬祖戰地的觀光特色。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	20,000	20,000	20,000	20,000			80,000

玖、備註：

方案參、馬祖綜合福利園區興建計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府民政局

參、協辦單位：大同之家

肆、實施地點：連江縣南竿鄉

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、利用南竿清水大同之家現址，改建爲兼具老人安養、社福庇護的綜合福利園區，提供馬祖地區老人安養照護、婦女救援、中途之家、受虐兒庇護等的多樣化福利設施需求

二、改建大同之家現有建築房舍，初期預計提供服務對象暫定兩百名老人左右，因應地區高齡劃設會來臨的趨勢，可開放供自費老人進駐，日後則視市場需求，保留未來可擴充的可能性。

三、老人安養中心內應規劃有老人起居室、復建設施、健身中心、休閒益智區、健檢室、餐廳、家屬客房等。

四、老人安養中心全區各寢室、活動場所應設置緊急救護鈴，以方便獨身老人於危急時緊急向外獲得救援。

五、可考慮受理身心健康的退休老人進駐，以擴大福利服務的對象。

六、設置受虐兒及不幸少女之庇護所一處，庇護所內應設置起居室、診療室、研習教室、休閒交誼廳、餐廳、心理諮詢室等。

七、擴編大同之家現有行政編制，增設有關心理輔導諮商方面的專業，或於專案需求時向台灣聘募，以健全福利條件。

柒、預期效益：

一、改善老人安養設施環境，增進老人、榮民福利。

二、加強照護獨居老人，減少家屬負擔。

三、落實保護受虐兒、不幸少女的法令政策。

四、喚起大眾對於受虐兒、不幸少女成因的重視，減少類似個案的發生。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	25,000	25,000	25,000	25,000	50,000		150,000

玖、備註：未來應加強各鄉福利專業人才的訓練，使福利服務社區化，與福利園區功能互補。

方案肆、婦女福利服務中心設置計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府民政局

參、協辦單位：婦女會

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、本縣目前尚無婦女福利的正式服務組織，僅有如婦女會等類似單位，功能方式尚無法發揮促進婦女福利服務的目標。

二、婦女福利目前普遍受到世界各國的重視，國內目前亦正陸續推動制訂多項兩性平等的法案，未來應更具體的保障、推動婦女福利，倡導女性的自我意識。

三、設置「連江縣婦女福利服務中心」的半官方組織，鼓勵學有專精或熱心的婦女及熱心人士參與並推動之。

四、委託專業建築師或學術機構，規劃並新建婦女福利服務中心建築物，供婦女日常活動，並可推廣舉動各項相關活動。

柒、預期效益：

一、提振婦女社會地位，推動兩性平等。

二、鼓勵婦女自我成長。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	25,000	25,000	25,000	25,000	100,000		200,000

玖、備註：

方案伍、中低收入戶住宅供給及整修建計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府民政局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、配合建設局的「國宅社區興建計畫」、「老舊建築物修繕獎勵計畫」合併成爲連江縣整體的住宅政策。原則上，民政局部份專司協助中低收入戶改善住宅狀況。

二、協調各鄉行政人員，妥善安置整修建時原住戶的居住問題。

三、進行中低收入戶意願調查及住宅狀況普查，確定各中低收入戶住宅狀況後，選出必須立即整修且配合意願高者，納入近程的整修建範圍內。

四、配合平價住宅供給計畫，取得可臨時安置中低收入戶的空屋，先期安排整建戶搬遷至臨時安置處。如無法提供房舍安置，應給予住戶臨時租屋的房租津貼。

五、委請工匠整修建中低收入戶住宅，並特別改善排水、採光、通風等基本條件，增加室內居住品質。

六、未來可配合新大同之家的新建，若有獨居之中低收入戶老人願意他遷至大同之家，縣府可優先承購中低收入戶住宅，整修後供無住屋者租用。

柒、預期效益：

一、改善中低收入戶住宅狀況，實現住者有其屋的理想。

二、提高住宅社區環境品質與景觀。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案陸、各鄉加強托育計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府民政局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區戰地政務解除、台馬交通大幅改善之後，人口有逐漸回流的趨勢，適婚青年結婚後，爲因應新生兒出生的增加，應加強推動托兒照護的照顧，以提供馬祖下一代健康的成長空間。

二、托兒照顧可包括下列各部份：

（一）設置各島公立托兒所，聘募專業保母與幼教人員，提供完善的日托服務。

（二）開辦嬰幼兒照護工作的訓練課程，廣邀新生兒家長、家中照護長者、保母等參與訓練課程，學習正確的養育知識，以減少托育過程中的意外。

（三）新生兒的健康照護，與衛生局合作推廣嬰幼兒的健康保健。

三、於各島設置公立托兒所，利用閒置公用廳舍或租用民宅方式，提供托兒所需設備，並聘募專業保母擔任日間托兒養護工作。外島地區必要時可辦理車輛接送，以嘉惠偏遠地區居民。

四、開辦嬰幼兒照護的訓練講座，或拍攝錄影帶，以供新生兒家長瞭解養兒育女的必備知識和緊急處理能力，確保嬰兒的健康成長環境。

柒、預期效益：

一、提供嬰幼兒專業健康的成長環境，減輕家長托育壓力。

二、有效刺激人口回流。

三、促進地區人口品質。

捌、經費籌措：

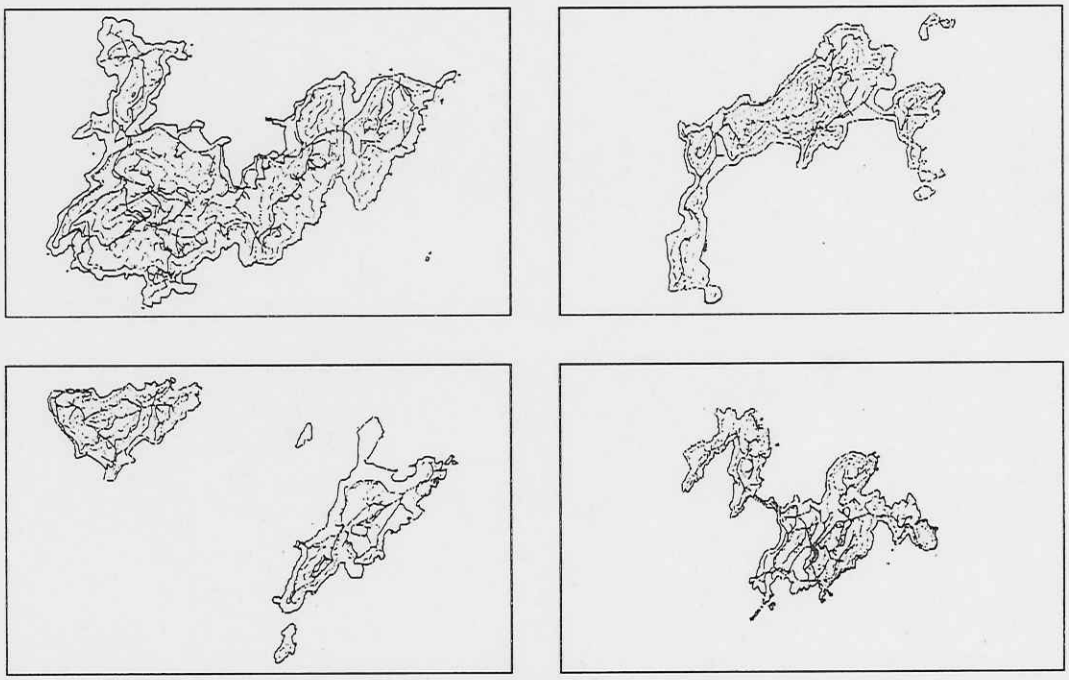
新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	3,000	3,000	12,000	12,000	50,000

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第十章　衛生醫療部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、部門特性

一、人口外移造成高齡化社會

連江縣過去因爲長年的軍事管制以及地區產業的蕭條，造成人口大量外移，過去民國六十年代曾高達17000多人，此後人口急遽下降，至民國八十六年年中人口數爲7240人，其中青壯人口外移更是嚴重，造成連江縣留守老年人口比率逐年增加，至八十六年底，六十五歲以上老年人口已佔總人口數3.26%因此，老年人口醫療照護的問題如照護人力、耗用醫療資源、慢性醫療照護、居家護理等，會是連江縣衛生醫療面臨的重要挑戰。

二、緊急醫療救援及照護系統之需求

連江縣由於位處海外，全縣醫療資源不足且分配不均，其內外交通深受地理位置、海相影響，一旦發生緊急意外事故，傷病患常無法獲得適當之救援與照護，顯示緊急醫療救援與照護系統的建立是連江縣衛生醫療的重要課題。

三、增進健康生活品質

如何有效的扼止傳染途徑、促進縣民身心健康、維護不同年齡人口之健康生活並提升急難救護醫療以降低意外死亡率一貫是本部門的主要目標。除此之外，本計畫希望能針對連江縣各年齡層之不同需求與各區域之特殊需求擬定適當的衛生醫療計畫，以確保連江縣衛生醫療資源在全縣空間的分布上能達到質的提升與量均衡。

貳、台灣地區衛生醫療保健體系歷程暨發展沿革

我國衛生行政組織分爲中央、省（市）、縣市（區）和鄉鎮市等四級。在中央政府，行政院衛生署爲中央最高衛生行政機關，成立於民國六十年三月十七日，負責全國衛生行政事務，並對各級地方衛生機關賦有業務指導、監督和協調的責任。直轄市與省縣市衛生主管機關如台灣省政府衛生處、台北市政府衛生局、高雄市政府衛生局及金門縣、連江縣衛生局；分別負責策畫、督導和執行省縣市公共衛生工作及醫療服務。在縣、市、區方面則設有衛生局（所）；鄉、鎮、市方面各設有衛生所；山地、離島及較遠村落有衛生室或保健站。爲提升鄉村醫療保健服務水準，方便地方民眾就醫，衛生署自民國七十二年七月於偏遠鄉鎮設立群體醫療執業中心，構成一完整的衛生工作網。

一、台灣地區衛生醫療保健行政組織發展沿革

台灣地區衛生醫療保健之行政組織發展沿革與各時期的重要政策可分以下五個階段說明：

（一）第一階段：民國六十年以前

內政部設有衛生司，掌管傳染病之防治、地方疾病之防治、國際檢疫、環境衛生、保健設施及醫藥管理。主要重點在於降低死亡率。

醫療部分主要工作在於發展地方性基層醫療保健組織與設立公立醫院；實施「台灣省山地暨離島地區醫護人員養成計畫」藉以培養偏遠地區之醫事人力資源，以解決偏遠鄉鎮醫療資源分布不均之問題。

（二）第二階段：民國六十年至七十一年

行政院衛生署於六十一年成立，環境衛生處掌理公共衛生設施、公共場所及食品加工廠之衛生指導及監督事項、垃圾及水肥等污物處理之指導及監督、環境衛生殺蟲劑之管理事項、空氣污染及水污染和噪音等公害之研究、指導及監督事項。此時期爲醫療資源的加速發展期，如擴大公費醫師之培養；並透過實施「加強農村四年保健計畫」，將全台灣地區劃分爲六個區域，爲台灣地區醫療網的建立奠下基礎。透過「山地離島巡迴醫療」之實施提高偏遠地區民眾醫療機會。

表10-1-1 台灣省山地鄉及離島鄉鎮一覽表

縣市別	鄉鎮名稱
台北縣	△烏來鄉
宜蘭縣	△大同鄉、△南澳鄉
桃園縣	△復興鄉
新竹縣	△尖石鄉、△五峰鄉、△關西鄉
苗栗縣	△泰安鄉
台中縣	△和平鄉
南投縣	△信義鄉、△仁愛鄉
嘉義縣	△阿里山鄉
高雄縣	△茂林鄉、△桃源鄉、△三民鄉
屏東縣	△三地鄉、△霧台鄉、△瑪家鄉、△泰武鄉、△來義鄉、△春日鄉、△獅子鄉、△牡丹鄉、＊琉球鄉
花蓮縣	△秀林鄉、△萬榮鄉、△卓溪鄉
台東縣	△海端鄉、△延平鄉、△金峰鄉、△達仁鄉、＊蘭嶼鄉、＊綠島鄉
澎湖縣	＊馬公市、＊西湖鄉、＊白沙鄉、＊西嶼鄉、＊望安鄉、＊七美鄉
合計	△山地鄉共30個、＊離島鄉鎮共8個

（三）第三階段：民國七十一年至七十六年

行政院衛生署環保局於七十一年成立，部份的公共衛生業務如污染防治等工作正式劃出衛生醫療行政部份。

台灣省政府於七十二年改組省水污染防治所與環境衛生實驗所裁併成立省環境保護局隸屬省衛生處，掌理全省環境保護與公害防治業務之規劃、督導及執行，並增加環境影響評估、噪音、振動與毒性物質管制等工作。

在偏遠地區設置群醫中心以整合基層醫療與保健服務，醫療施政重點在於加強各醫療機構的評鑑與服務品質之提昇。如訂定「省市立醫院業務改進計畫」、辦理精神病醫院評鑑及建立全國臨床檢驗品質管制制度。

（四）第四階段：民國七十六年至民國八十年

民國七十六年行政院衛生署環境保護局升格獨立成爲行政院環境保護署。台灣地區環境衛生與公害防治等業務由環保署統籌管理。

此時期醫療發展重點在建立區域性精神醫療網；規劃全民健康保險，結合醫療服務與保險資源，消除國民就醫之財務障礙。

（五）第五階段：民國八十年至今

加強推動全民建保業務，將台灣地區規劃成十七個醫療區域，規範醫療機構之興建並建立轉診制度；建立長期健康照護系統，加強就醫可及性。

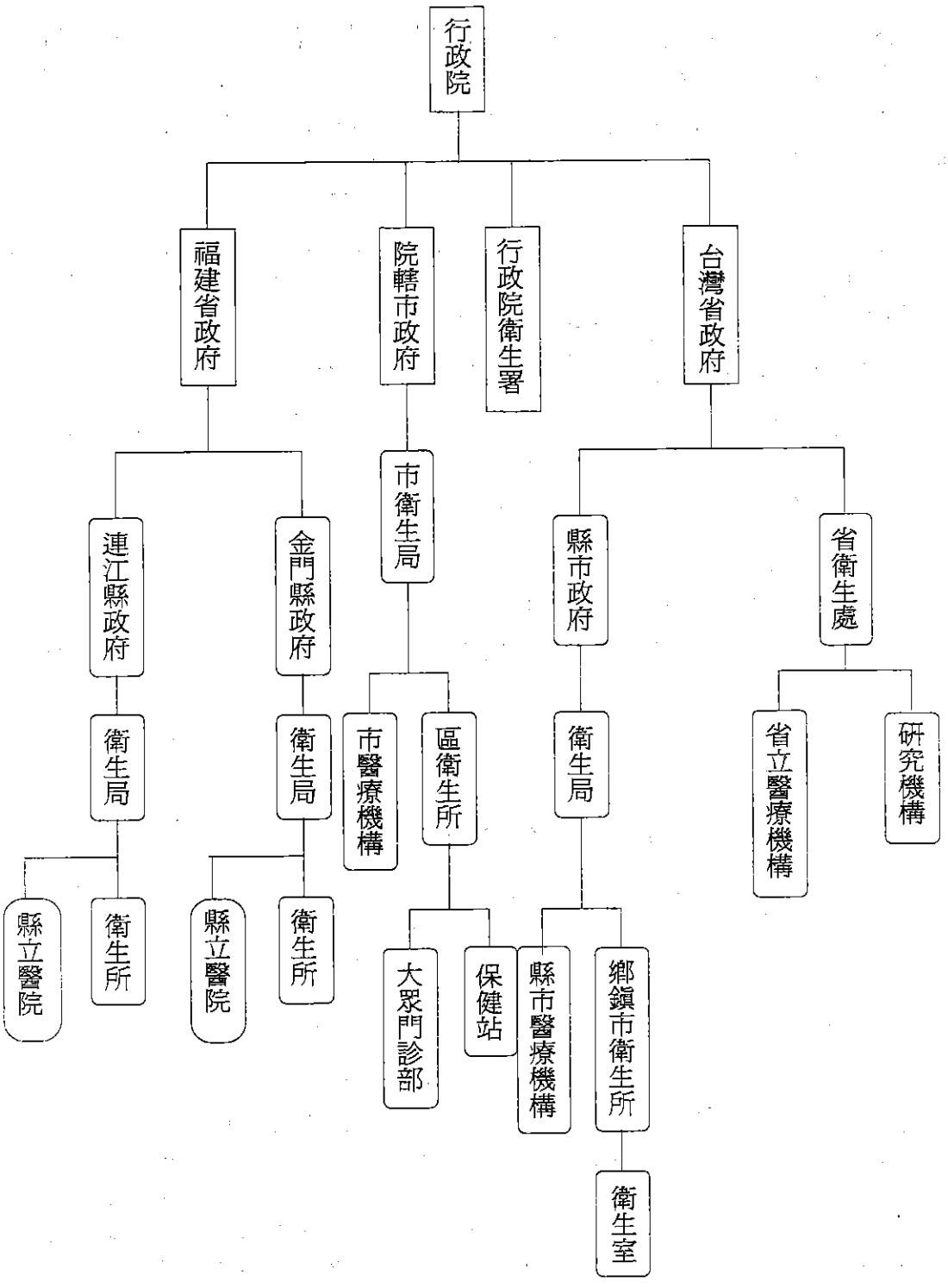
衛生署於八十二年六月發表台灣地區第一本衛生白皮書，宣示台灣地區衛生醫療未來施政方針。

參、連江縣醫療衛生部門發展歷程

馬祖地區過去實施戰地政務，地方醫療工作長期由軍方支援，直到民國七十三年才陸續有地區培養的醫事人員返鄉投入地區醫療工作。

根據福建省連江縣衛生局編印的《福建省連江縣衛生局八十六年度大事紀彙編》所記載之內容，馬祖地區在民國四十五年元月成立「馬祖衛生院」，同年七月改爲「連江縣衛生院」，以當時連江縣政府所在地南竿鄉復興村爲院址，開辦公共衛生及醫療保健服務。在民國四十六年於南竿鄉、北竿鄉、莒光鄉、以及東引鄉各設衛生所，各村置保健員，免費爲民服務。連江縣衛生院在民國六十七年與公保處和勞保處簽訂合約，成爲連江縣唯一的公、勞保特約醫療機構，並於民國七十七年十月遷至原陸軍醫院現址，於民國八十一年連江縣終止戰地政務後，連江縣衛生院於民國八十二年七月一日改制成立連江縣衛生局以及連江縣立醫院，連江縣衛生局掌理衛生環保行政業務，連江縣立醫院則提供醫療門住診服務以及協助推展公共衛生事宜。

圖10-1-1 衛生行政組織系統



肆、當前台灣地區重大衛生醫療保健相關計畫

一、全民健康保險

國家對國民的健康照護乃是人民的基本權益與國家的責任。我國於民國八十三年通過憲法增修條文第九條第三項即規定「國家應推行全民健康保險。」綜觀世界各國，推動全民健康保險已是各國社會福利制度推展時的重要工作項目。行政院在民國八十四年三月一日正式開辦全民健保，全民健保的消極意義在於削除人民因疾病所造成的財務危機；積極的意義在於使社會成員能平等的享用基本的醫療服務。

全民健康保險是以全體國民爲保險對象的健康保險制度，參加保險的每個人，只要按規定繳納保險費，由承保機關負責匯集運用管理，一旦個人遭遇生育、疾病與傷害事故，於就醫時，只要負擔部份醫療費用，就能獲得適當的醫療服務，以維護並增進身心健康。

全民健保給付項目包括：門診、住院、生育、牙科診療、中醫診療、急診、復健、洗腎、居家照護、預防保健（零至四歲兒童六次健康檢查，成人健康檢查、三十歲以上婦女子宮頸抹片檢查、孕婦十次產前檢查）。

（一）偏遠暨離島民眾門診自付額彈性調整措施

全民健保對於山地離島地區醫療設施缺乏就醫不便的民眾另有解決措施，以保障山地離島民眾的就醫問題，這些措施包括：

(1)在山地離島之醫院門診就醫者，均免自行負擔醫療費用。

(2)經離島醫院診所轉診至台灣本島就醫者，門診、急診免自行負擔醫療費用。

(3)山地離島醫療機構門診診療人次不受診察費合理量之限制。

(4)加強對山地離島之醫療支援及巡迴醫療服務，並列爲保險項目。

（二）醫藥分業

全民健康保險法及藥事法102條規定在實施全民健保二年後要實施醫藥分業，以確保民眾用藥的安全，讓民眾可以經由藥師專業的調劑行爲、以及藥師專業的用藥諮詢建立民眾用藥的安全常識和用藥的安全行爲，並藉此來進行醫療成本的控制，避免不必要藥物的使用或濫用。目前醫藥分業已於八十六年三月一日於台北市及高雄市開始實施，其實施方式採下列三種方式調劑給藥：

1.民眾持處方箋至健保特約藥局調劑拿藥。

2.基層診所聘有藥師者可由診所藥師親自調劑後親自給藥。

3.偏遠地區及遇有健保局規定之緊急狀況下，醫師可親自調劑後親自給藥。

台灣省部份則於八十六年九月開始分縣市實施醫藥分業。

二、醫療網計畫

行政院衛生署於民國七十四年開始執行醫療網計畫，主要目在於均衡醫療資源之分佈；加強基層醫療保健服務；全面提升醫療服務品質；充實特殊醫療服務如精神醫療、復健醫療、長期照護與緊急醫療救護、以及加強山地離島醫療保健服務等，以提供全國民眾完善的衛生醫療保健服務。此計畫的執行重點可分下列五項說明之：

（一）以醫療區域規劃原則建立分級醫療制度

醫療網計畫中，將台灣地區劃分成十七個醫療區，以區域爲單位進行區域醫療規劃。並依醫療區域之交通狀況、地理環境、及生活型態等特性細分爲六十三個次區域，作爲評估地區醫院與基層醫療單位之醫療資源的規劃基礎。透過各醫療區域內的協調小組的運作，結合醫學中心、區域內衛生機構、警政消防機構及各相關之醫事人員團體，依據區域內特殊醫療需求，擬定工作優先順序，推動公共衛生、緊急醫療救護、復健醫療服務與各類醫事人員在職教育等工作。

分級醫療之基本精神在於不同程度之病症能在各類適當功能醫院診治。一般輕微疾病在一級醫療機構就醫，無法確定病患病因或提供完整治療時，轉診到二級或三級醫療機構。當病情轉好，不須在三級或二級醫療機構就醫時，就轉診到二級或一級醫療機構。醫療機構依據功能分成三級，其包含之醫療單位與醫療任務如下：

1. 第一級－－基層醫療單位

基層醫療單位包括群體醫療執業中心、基層保健中心、鄉鎮市衛生所（室）、小型開業醫院及診所。其任務包括：負責第一線的醫療工作、緊急及嚴重病患之急救處理及後送、慢性病之居家護理及復健指導、防疫之早期發現及追蹤治療、以及住院病患之轉介。

2. 第二級－－地區醫院

地區教學醫院是指能提供一般專科之門診及住院服務，並經醫院評鑑合格之醫院。院內至少具有內、外、婦、兒、麻醉、放射等六科之診療服務，且有急診處理能力及一般病床（含精神科急性病床）一百床以上。地區醫院需有一般病床（不含精神科急性病床）二十床以上。其包括的任務有：一般住院病患醫療工作及專科門診醫療工作、接受基層醫療機構之轉診病患、支援基層醫療機構之醫療服務、健康保健及公共衛生服務、與醫學中心及區域醫院建立人員進修訓練與交流合作制度、與教學醫院建立實質建教合作，提供醫事人員及專科醫師之實習場所。

3. 第三級－－區域醫院及醫學中心

區域醫院除了各類專科以外，應設有病理、麻醉、放射線、復健及精神科等，且有從事精密診斷與高度技術之醫療工作能力，經醫院評鑑合格且具有一般病床（含精神科急性病床）三百床以上之醫院。區域醫院任務爲：協助進行區域醫療規劃工作、提供地區醫院及基層醫療單位技術協助、辦理醫師在職教育、區

域性學術研討會及臨床病例討論、輔導區域內地區醫院針對特殊醫療需要發展不同專長之醫療業務、與醫學中心合作參與各項教學研究工作、遴選醫師前往國內外接受訓練、引進最新醫療技術等。

醫學中心是指具有研究、教學、訓練及高度醫療作業能力並具有五百床以上之醫療機構，至少應能提供家庭醫學、內、外、婦產、兒、骨、泌尿、耳鼻喉、眼、皮膚、神經、神經外、精神、復健、麻醉、放射、病理、核醫、及牙科等十九科之診療服務，其任務包括：負責醫學生之臨床教學、與公私立醫院建立院際建教合作、從事臨床及基礎醫學研究和需要精密診斷及高度技術之醫療工作、引進並開發新的醫療技術、協助政府辦理各項醫療品質控制工作、輔導醫療區並支援醫療區內之各級醫療單位作業、辦理專業訓練及醫事人員在職教育等。

（二）於偏遠鄉鎮衛生所設立群體醫療中心及衛生室（基層保健服務中心）

爲改善偏遠地區居民就醫困難之問題，優先選擇醫師人口比大於三千比一的鄉鎮衛生所設立群體醫療中心，以強化基層醫療服務功能；於約有二、三千人口規模之社區且有地方人士願意提供土地興建之地區設立基層保健服務中心，推動社區保健服務工作。

（三）設置醫療發展基金以獎勵私人至醫療資源缺乏區設立醫療機構

爲解決醫療資源不足地區的衛生醫療保健問題，行政院於八十年核定設立「醫療發展基金」，以貼補貸款利息之方式，獎勵私人設立醫療機構於醫療資源缺乏區。促使城鄉間的醫療資源能均衡分佈、提升醫療品質並健全醫療體系。

（四）健全緊急醫療網

意外傷害及其不良影響從民國五十五年至今仍高居台灣地區十大死因之中，每十萬人口死亡率自民國五十五年的39.77逐年增加，至民國七十九年已達68.84。有鑒於此，衛生署正積極建立緊急醫療救護體系，在急症發生時，能以最快的速度將患者送往最適當的醫療機構接受治療。主要內容包括：

（1）訂定緊急醫療救護法，確立急救系統各層級組織、權責劃分與急救人員資格認定等規章。

（2）建立區域緊急醫療救護網路，如指揮中心、通訊系統與醫療資訊系統、救護人員培訓、醫院急診設施之改善與救護車輛之更新與指定責任醫院等項目。

（3）培育急診醫療醫師及加強急救技術人員訓練，並推廣急救常識與技術至一般民眾。

（五）加強精神醫療工作

衛生署以「發展積極的治療、復健，減少消極的收容、養護」作爲對於精神疾病防治工作的政策導向，工作內容有：積極培養精神醫療專業人力、擴充改善精神醫療設施、指定責任醫院及輔導範疇、增社社區心理衛生中心及社區復健機構使患者得到持續的醫療照護並減低家庭負擔、健全衛生行政組織及醫療服務體

系、建立區域精神醫療網絡等項目。

三、實施「山地村醫療認養計畫」

中央健保局於全民健保開辦以來，除了透過上述針對偏遠離島地區民眾就醫，實施自行負擔部份的彈性措施之外，並透過提高給付的方式鼓勵醫師到偏遠地區看診以解決偏遠地區醫療資源不足的問題，然而實施一年多來仍無法吸引足夠的醫療人力前往行醫。

爲徹底解決偏遠地區醫療資源缺乏的窘境，於民國八十五年八月賀伯颱風過後，中央健保局開始著手進行「山地村認養試辦計畫」之試辦，初期先選定宜蘭南澳鄉澳花村、花蓮縣秀林鄉和平村與崇德村等三個偏遠村落進行試辦計畫，並由花蓮門諾醫院負責執行。

「山地村認養試辦計畫」將透過地區醫院或地區級以上之醫院，根據地區特性提出適合當地醫療照護的認養計畫，並由距離偏遠山地村最近的認養醫院負責全村居民的醫療照護工作。這項計畫主要工作在於責任醫院定期派遣醫護人員至山區巡迴醫療，並至居民家中進行訪視以加強民眾預防保健的觀念，此計畫之主要目的在建立居民「預防重於治療」的觀念以及培養居民「健康生活」的習慣，以達到「健康促進」的積極意義。

「山地村認養試辦計畫」將分三階段進行，第一階段與第二階段之重點在於對試辦地區村民進行家戶訪查，瞭解民眾醫療需求，作爲設定醫療服務項目與醫療費用給付之評估依據，第三階段才由地區級以上之醫院採「論人制」的健康維護組織（HMO）的方式實施試辦認養計畫。

由於初期花蓮縣山地鄉試辦「山地村醫療認養計畫」的成效不錯，中央健康保險局決定擴大認養計畫試辦範圍：保括台東縣綠島鄉、海端鄉；花蓮縣卓溪鄉、秀林鄉、萬榮鄉；宜蘭縣南澳鄉、大同鄉；與南投縣仁愛鄉等八個山地、離島偏遠地區，這些地區皆可自行尋找合作醫院，彌補當地醫療資源的不足，期能逐漸改善山地、離島地區醫療資源不足的窘境，目前中央健保局已核准馬偕醫院支援綠島鄉與蘭嶼鄉的門診醫療。

第二節　現況分析

壹、連江縣衛生醫療現況分析

一、地理及人口特性

（一）地理特性

馬祖列島位在閩江口，由南竿、北竿、東莒、西莒、東引等十個島嶼組成，陸地總面積28.8平方公里，地緣關係統隸屬於福建省連江縣，轄下有四個鄉分別爲南竿鄉、北竿鄉、莒光鄉、東引鄉，馬祖爲一般通稱，島與島之間靠船隻交通，與台灣則靠台馬輪、軍艦、小型飛機等交通。

（二）人口特性

馬祖地區地處福建省閩江口，地緣關係和台灣較爲疏遠，屬於台閩版圖的邊陲，先民多由福建閩東一帶移民至此，靠捕魚維生，民風純樸，早年定居人口較多，在民國六十年代有一萬七千多人，爾後隨著地區產業的蕭條而人口外移。至八十七年二月份人口總數8,458人，其中男性2,237人，女性1,806人，各鄉以南竿鄉人口最多4,043人，北竿鄉1,753人，莒光鄉1,857人，東引鄉805人。

導致連江縣歷年人口大量變化的主因是社會移動，也就是人口外流。民國六十年全縣人口最高達17088人；民國八十年僅剩5547人，是實施戰地政務以來人口最少的階段。此後因戰地政務解除，地區進行大量建設，人口始見緩慢增加，民國八十六年人口快速攀升至7240人，部份原因與選舉有關。

連江縣粗出生率歷年來呈現下降趨勢，從民國四十五年的千分之51.7，下降至民國八十六年的千分之12.0，顯示自然增加的人口大量銳減；粗死亡率則維持在千分之4.3至9.9不等，近年粗死亡率都在千分之7.5以下，顯示衛生醫療環境有顯著的改進。

二、醫療資源分佈與使用狀況

（一）邊陲不具市場誘因的醫療環境

過去長期列爲軍事的前線，實施戰地政務，地區的醫療工作長年均由軍方支援，直到民國七十三年才陸續有地區培養的醫師返鄉投入醫療工作。

戰地政務廢除，民眾知識及生活水平的提昇，加上交通改善，觀光人潮陸續增加，地區的醫療服務品質已不敷社會所需，尤其全民健康保險實施後，民眾對醫療需求更加殷切，但馬祖地區因爲地理環境與交通條件不佳，人口稀少且分散，不易吸引民間前來設置醫療機構。

表10-2-1　馬祖地區歷年人口變遷

民國	人口數	出生數	死亡數	粗出生率 千分率	粗死亡率 千分率	自然增加率 千分率	人口成長率 百分率
47	11883	584	100	49.1	8.4	40.7	4.1
48	12370	643	114	41.9	9.2	42.8	4.1
49	12973	706	111	54.6	8.5	45.9	4.9
50	13417	303	129	44.9	9.6	13.0	3.4
51	13625	632	126	46.2	9.1	37.1	1.6
52	14400	611	132	46.0	9.2	33.3	5.7
53	14886	344	68	23.1	4.6	18.5	3.4
54	15868	654	133	41.2	8.3	32.8	6.6
55	15868	654	133	41.2	8.3	32.8	0.0
56	16208	569	140	35.1	8.6	26.5	2.2
57	16481	578	112	35.1	6.8	28.3	1.7
58	16755	562	122	33.5	7.3	26.3	1.7
59	16939	469	128	27.7	7.6	20.1	1.1
60	17088	401	79	23.5	4.6	18.5	0.9
61	16750	528	138	31.5	8.3	23.3	-2.0
62	16215	489	105	30.1	8.3	23.7	-3.2
63	14844	406	125	27.3	8.3	18.9	-8.5
64	13719	561	119	48.0	8.7	32.2	-7.6
65	12804	344	127	26.8	9.9	16.9	-6.7
66	11422	274	84	23.9	7.3	16.6	-10.8
67	10678	282	94	26.4	8.8	17.6	-6.5
68	9809	255	84	26.0	8.6	27.6	-8.1
69	9058	223	63	24.6	7.0	17.7	-7.7
70	8199	164	59	20.0	7.2	12.8	-9.5
71	7511	174	59	23.2	7.9	15.3	-8.4
72	7338	118	48	16.1	6.5	9.5	-2.3
73	7123	133	46	18.7	6.5	12.2	-2.9
74	6926	118	45	17.0	6.5	10.5	-2.8
75	6693	95	42	14.0	6.3	7.9	-3.4
76	6411	91	28	13.9	4.3	9.8	-4.2
77	6158	97	28	17.3	4.5	11.2	-4.0
78	5898	82	41	13.6	6.8	7.0	-4.2
79	5585	82	43	14.3	7.5	7.0	-5.3
80	5547	85	36	15.3	6.5	8.8	-0.7
81	5958	81	38	13.6	6.4	7.2	-6.9
82	5603	82	41	14.6	7.3	7.3	-6.0
83	5566	60	30	10.8	5.4	5.4	-0.7
84	5856	67	31	11.9	5.5	6.4	4.9
85	5810	72	38	12.4	6.5	5.9	-7.9
86	7240	87	33	12.0	4.6	7.6	24.6

（二）醫療院所概況

馬祖地區現有醫療機構僅一所縣立醫院、四所衛生所及國軍八二一醫院附設民眾診療服務處，說明如下：

1. 縣立醫院

位於南竿鄉，以家醫科、一般科爲主，現有病床二十床，八十六年每月平均門診人數約一千八百多人，急診一百三十人，在職醫師三人（其中一人爲院長），牙醫師一人。

2. 衛生所

共有四個衛生所，分別位於北竿鄉、東引鄉、莒光鄉西莒島、東莒島，其中僅北竿衛生所有一位主任兼醫師，其餘三個衛生所的醫師人員均懸缺待補。

衛生所隸屬縣衛生局，兼受鄉鎮市長之督促，辦理各該轄境內有關衛生保健事項，目前連江縣現有四個鄉衛生所。衛生所人員之編制爲主任兼醫師、公共衛生護士。衛生所之功能是執行醫療衛生業務的基層單位，綜理基層保健及基層醫療，其角色隨著都市化層級的高低而有所不同：都市化層級愈高、開業之醫院診所愈多的環境下，衛生所愈著重預防保健；反之，都市化層級較低的鄉鎮，如偏遠地區、山地或離島，因開業醫院診所較少或無醫院診所的情況下，衛生所就要提供該地區醫療及預防保健並重的服務。因此在連江縣的醫療資源分布不均的情況下，各鄉鎮市的衛生所所扮演的角色就格外的重要。但是礙於連江縣內醫事人力的缺乏、照護人力的不足與醫療設施上的限制，衛生所的功能仍然難以符合鄉民的健康服務需求。

3. 軍醫院

計有馬祖醫院、北高醫院、莒光醫院、東引醫院四所。

（1）馬祖醫院：國軍八二一醫院，位於南竿鄉

（2）北高醫院：位於北竿鄉

（3）莒光醫院：位於莒光鄉

（4）東引野戰醫院：位於東引鄉

（三）醫事人力

現有醫事人力，不包含軍醫，共計醫師四人、護士十人、牙醫師二人、藥師二人、醫檢師一人、放射線技術師一人。

由於醫師人力缺乏，主要仍仰賴軍醫系統支援各地無醫師的衛生所以及縣立醫院（一週二次門診）。而遠距醫療會診系統也由三軍總醫院支援。

表10-2-2　連江縣各鄉醫療機構狀況表

鄉別	人口數	醫療機構	醫事人員
南竿鄉	4043	連江縣立醫院	醫師3人（含院長） 牙醫1人 藥師1人 護士8人 醫檢1人師 放射線技術師0人
		國軍八二一醫院 民眾診療服務處	醫師9人
北竿鄉	1753	北竿鄉衛生所	主任1人 護士1人
莒光鄉	1857	西莒衛生所 東莒衛生所	護士1人
東引鄉	805	東引鄉衛生所	目前軍醫支援
合計	8458		

資料來源：連江縣衛生局，1998年2月

（四）醫療資源使用概況

中央健康保險局統計全民健保實施後，全國平均年門診率爲13次，則馬祖地區每年門診需求爲94120次。但根據連江縣衛生局統計連江縣八十六年全縣門診、急診人次僅33287次（含軍人門診），國軍八二一醫院民眾診療服務處於八十六年九月十二日成立，每月門診量約二百多人，衛生所門診9264次，故馬祖地區門診量僅佔需要量之46.05% ；年住院率12% ，故粗估馬祖地區住院需求爲868人次，但連江縣立醫院八十六年住院人次爲415人次，佔需求量47.8% 。

簡而言之，連江縣立醫院、國軍八二一醫院民診處及衛生所僅滿足不到半數之需求；且八十六年統計經縣立醫院轉診人次僅246人次，經由直昇機後送16人次，故地區大部份民眾逕赴台灣就醫，少部份民眾經縣立醫院及衛生所轉診。

表10-2-3　連江縣立醫院八十六年醫療流量表

月份	一月	二月	三月	四月	五月	六月	七月	八月	九月	十月	十一月	十二月
門診	1830	1466	1913	2169	1773	1449	1827	1900	1939	2041	2001	2192
急診	89	107	119	93	105	144	133	80	221	187	121	124
檢驗	302	242	286	299	391	325	377	388	221	213	188	220
X光	162	92	180	363	258	218	250	284	222	130	123	120
胃鏡	8	8	10	1	11	4	4	3	10	10	20	26
超音波	30	30	29	29	27	33	39	52	31	27	45	26
牙科	274	213	252	239	280	177	215	231	231	235	216	249
死亡診斷書	1	0	0	0	1	2	0	0	0	1	0	0
出生人數	0	1	0	2	2	0	1	1	2	0	2	0
轉診	18	41	54	21	12	12	14	19	9	15	11	20
手術	0	0	2	1	0	0	1	1	2	14	12	7
E.K.G	9	10	17	18	104	35	20	18	4	16	32	20
住院人數	15	14	17	31	135	82	31	29	13	19	12	17
緊急後送	1	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0
子宮頸抹片	3	1	230	123	2	5	2	2	2	2	1	0
體檢	52	49	65	51	43	69	88	67	34	98	39	107
住院人日	113	86	101	159	135	82	152	156	107	27	41	56
學校預防注射日本腦炎疫苗	0	0	53	0	1	0	0	0	0	0	0	0
就診總人數	2193	1786	2284	2502	2158	1770	2175	2211	2391	2463	2338	2565

資料來源：連江縣衛生局

（五）緊急醫療照護及緊急後送系統概況

目前馬祖地區醫事人員有限，當有緊急醫療照護需求時，醫事人力調度困難，容易影響各地醫療服務品質。

馬祖地區由於分爲四鄉五島，在醫療資源匱乏的現況下，緊急後送系統發展地不夠完善，過去各離島缺乏固定緊急直昇機接駁，且沒有夜間照明設備，下午五點以後均不易執行後送任務。目前各島的直昇機坪均已陸續發包施工，未來直昇機的緊急運送狀況預料將可改善。

目前緊急後送工作由軍方的「海豚」以及警方的「海鷗」直昇機負責。以八十二年至八十四年爲例，一年後送案件平均不及十件，但不包括民眾自己包機後送個案。未來因應國內直昇機市場的開放，正考慮以契約化方式租用民間直昇機機動支援醫療的緊急後送。

（六）連江縣主要死亡原因

自民國七十一年起，癌症即躍居我國十大死因之首，癌症死亡人數佔總死亡數的六分之一強。馬祖地區民國八十五年的癌症死亡人數，約佔總死亡人數的百分之四十，其中肝癌、胃癌、食道癌等又佔癌症死亡人數的百分之八十，顯示癌症的預防與治療，是馬祖地區重要的衛生醫療發展重點。

馬祖地區的主要原因每年皆有不等的改變，以民國八十六年爲例，主要死亡原因及比率依序是：惡性腫瘤（27.24%）、意外（21.21%）、心臟疾病（12.12%）、其他（12.12%）、糖尿病（9.09%）、肝硬化及慢性肝病（6.06%）、自殺（6.06%）、腦血管疾病（3.03%）、高血壓（3.03%）。而民國八十五年，主要死亡原因以及佔死亡人數比率依序是：惡性腫瘤（41.7%）、意外（22.2%）、自然死（16.7%）、糖尿病（5.6%）、腦中風（5.6%）、慢性阻塞性肺病（5.6%）、敗血症（2.8%）。顯示馬祖地區的主要死亡原因，集中於惡性腫瘤、心臟疾病、意外事故、糖尿病、腦血管疾病、自殺、、高血壓性疾病、敗血症等。

表10-2-4　連江縣主要死因

順位	死亡原因				每十萬人口	死亡
		合計	男	女	死亡率	百分率
	總計	33	19	14	455.80	100
第一位	惡性腫瘤	9	6	3	124.31	27.27%
第二位	意外	7	5	2	96.69	21.21%
第三位	心臟疾病	4	3	1	55.25	12.12%
	糖尿病	3	2	1	41.44	9.09%
第四位	肝硬化及慢性肝病	2	0	2	27.62	6.06%
第五位	自殺	2	1	1	27.62	6.06%
	腦血管疾病	1	0	1		3.03%
第六位	高血壓	1	1	0	13.81	3.03%
第七位	其他	4	1	3	13.81	12.12%

資料來源：連江縣衛生局

統計日期：民國八十六年

貳、連江縣衛生醫療業務發展現況

一、連江縣衛生局業務概況

連江縣公共衛生工作主要由連江縣衛生局負責，即是公共衛生工作的策劃、督導、及執行所有與衛生保健醫療有關的事務，並受台灣省政府衛生處監督。目前連江縣衛生局設有局長、課長、藥師、會計員、人事管理員、護理督導員、技士、衛生稽查員、檢驗員、公共衛生護士、技佐，其下共設三課，其內部分層業務包含有疾病的預防及保健、公共衛生營業管理、醫政管理、藥政管理、護理行政與業務、公共衛生檢查及食品衛生管理、環境衛生、公害管理等。衛生局各課所承辦的業務內容如下表所示。

表 10-2-5　連江縣衛生局各課承辦業務簡表

	業務內容
第一課	1.保健 2.防疫工作 3.生命統計 4.衛生教育 5.衛生所業務 6.督導考核 7.衛生計畫執行 8.醫政業務 9.藥政業務 10醫事人員執業管理 11醫療救護 12藥械供應

第二課	1.環境衛生 2.廢棄物清理 3.公害糾紛處理 4.空氣、水污染防治 5.環境衛生用藥管理 6.毒性物質管制 7.噪音與震動之管制 8.水質管理 9.環境品質檢驗 10調查評估 11教育宣導
第三課	1.營業衛生 2.食品衛生 3.工業衛生 4.職業病防治 5.檢驗 6.一般行政 8.其他

資料來源:連江縣衛生局

二、國民保健計畫實施概況

連江縣衛生局依據行政院衛生署八十二年核定之「國民保健計畫」，近年來陸續於馬祖地區進行相關的保健與衛生工作，茲將其中主要推動的保健計畫說明如下：

（一）馬祖地區消化系癌追蹤及篩檢計畫

1. 肝癌追蹤篩檢

（1）肝硬化慢性肝病及肝血管瘤個案每三個月追蹤一次，由衛生局局長親自負責超音波掃描，疑似個案轉介至台大確診。

（2）HBSAG帶原者或anti-HCV陽性者，每年做一次超音波掃描，人力由台大醫院醫師支援，疑似個案轉介至台大確診。

（3）未來馬祖地區年滿三十歲者，一律做第一年度各項血清檢，陽性者再納入追蹤個案。

2. **胃癌追蹤篩檢**

（1）分化不良（dyspaladsia）者每半年追蹤一次，由衛生局局長負責胃鏡檢查，，疑似個案轉介至台大確診。

（2）腸型生化和萎縮性胃炎者，每一年追蹤一次胃鏡檢查，人力由台大醫院醫師支援，，疑似個案轉介至台大確診。

（3）第一、二年已收案之非高危險群宜逐年分批做胃鏡檢查，第三年50至59歲，第四年40至49歲，第五年30至39歲，於計畫內每人至少做一次胃鏡檢查。

3.建立電腦系統以利未來之追蹤工作。

（二）綜合保健

以提昇基層醫療服務品質、兒童健康管理、慢性病防治及老人照護爲主。

1.幼稚園及國小兒童全面實施健康檢查及尿液篩檢，對異常個案收案管理。

2.加強輔導幼稚園及國小教師，每月確實執行健康觀察，以早期發現缺點，早期矯治。

3.加強輔導幼稚園及國小教師，於學期開始及學期結束確實測量身高、體重，並技術正確。

4.對全縣四十歲以上民眾免費篩檢，經診斷確定爲高血壓糖尿病患者，則建卡收案管理。

5.醫院及衛生所門診發現陽性個案亦同樣建卡收案管理。

6.消案條件及追蹤：個案能按時就診且病情控制穩定，達管理目標持續四個月以便可銷案。

7.收集地區六十五歲以上民眾資料，進行問卷調查及訪視瞭解其健康狀況及家庭狀況，而提供其需要之服務。

8.辦理老人活動，擴大老人生活圈，同時提供醫療保健及衛生教育。

（三）子宮頸癌和乳癌防治計畫

1.加強宣導婦女參加子宮頸抹片篩檢，以期三十歲以上婦女採檢人數突破百分之四十五。

2.加強宣導並追蹤乳房自我檢查執行情形，期望接受乳房自我檢查指導人數，爲轄區內三十歲以上婦女人數之百分之三十，正確率達百分之五十。

3.建立子宮頸癌及乳癌的死亡率及發生率資料，並使陽性個案追蹤率達百分之百。

（四）婦幼衛生工作計畫

1. **家庭計畫工作**

（1）辦理青春期生理及性教育講習，使青少年對自身生理變化有所瞭解。

（2）分發青春期宣傳手冊（學生篇、老師篇）及投影片給各學校供教學使用。

（3）繼續提供縣立醫院及各鄉衛生所避孕器材，如保險套、口服避孕藥及母體樂。

2. 優生保健工作

（1）與婦幼衛生協會聯絡，孕婦海洋性貧血篩檢及產前診斷作業流程與相關事宜。

（2）藉由孕婦產前團體衛教，宣導產前檢查的重要及高齡產婦產前遺傳診斷篩檢之重要，並介紹有優生保健遺傳諮詢門診的醫院。

（3）追蹤統計新生兒先天代謝疾病篩檢之結果，異常者以家訪電話衛教注意事項。

3. 孕產婦健康管理

（1）辦理孕婦團體衛教，教導孕婦孕產期營養之攝取與種類，及產前檢查的重要。

（2）藉由團體衛教告知孕產婦注重個人衛生，並養成飯後刷牙習慣。

（3）辦理護產人員拉梅茲生產法研習，並由護產人員教導孕婦拉梅茲生產法及矯正錯誤呼吸方法者。

4. 嬰幼兒健康管理

（1）建立新生兒通報管理系統。

（2）維持嬰幼兒預防注射之完整，並以電話追蹤。

（3）追蹤新生兒篩檢異常之個案並予衛教及轉介。

（五）學齡前幼兒斜弱視篩檢計畫

1. 推廣學齡前幼兒斜弱視篩檢服務。

（1）至幼稚園協助進行篩檢工作，請幼稚園老師配合實施。

（2）篩檢異常個案轉介複檢及矯治。

2. 提供兒童視力保健服務

（1）協調專科醫師爲陽性個案複檢及矯治。

（2）辦理工作人員篩檢幼兒斜弱視教育訓練，請台大眼科專科醫師擔任講師，以提昇篩檢品質。

3. 衛生教育宣導

（1）請台大眼科醫師赴各校爲學童做視力保健專題演講。

（2）配合學校之活動，加強學生視力保健知識之教育宣導，鼓勵參加篩檢視力不良者複診與矯正，以防視力惡化。

（六）事故傷害防制計畫

1. 分析轄區內事故傷害防制之資料及造成原因。

2. 透過組織力量加強推動事故傷害防制措施。

3. **辦理教育訓練活動**

（1）配合學校、幼教等教育單位衛生保健訓練時，主動提供事故傷害防制資料，並視需要提供教育課程。

（2）辦理意外事故防治講座及有獎徵答活動。

（七）菸害防制計畫

1.辦理菸害防制講座，提昇民眾對菸害的認知，進而禁菸、拒菸。

2.張貼海報於各衛生所、縣立醫院及各公共場所，並於門診時放映宣導錄影帶。

3.應用各種大眾傳播媒體宣導「不吸菸運動」

4.配合年度宣導月，辦理菸害防制圖版展示，於地區馬祖高中、介壽國中、中正國中展示一天。

5.請董氏基金會至本縣學校辦理菸害防制演講。

6.提供各營業場所禁菸標誌及海報。

（八）健康體能促進計畫

1.辦理健康體能活動，請師大體育系講師前來辦理研習活動。

2.辦理健康體能相關之教育宣導。

（九）口腔保健計畫

1.採購兒童用牙刷分發各校供學童使用。

2.赴全縣各校做口腔保健衛教宣導，並教導正確的刷牙方法。

3.採購封閉劑及橡皮障分發衛生所及縣立醫院。

4.協調軍醫院及學校配合執行學童封閉劑之填充。

5.封閉劑之充填對象爲國小一、二、三、六年級及國中一年級學童，充填部份爲第一顆大臼齒咬合面溝及小窩處。

6.評估封閉劑使用之時效性及對齲齒預防效果。

第三節　課題與對策

課題壹、醫療可近性受地理位置及交通影響，民衆就醫困難

一、說明：

（一）連江縣位處台灣外海，縣內主要有四鄉五島，對台以及縣內交通均以海空運輸接駁爲主，由於連江縣地理位置的特殊，內外交通皆受天候及海象嚴重影響，損及民眾就醫的權益。

（二）由於連江縣內人口集中在南竿鄉，南竿鄉且是政經文教要地，造成連江縣醫療資源在分佈上主要集中於南竿鄉之連江縣立醫院，其餘離島的醫療資源只有衛生所及軍方的野戰醫院，醫療資源分佈不均。

二、對策：

（一）於連江縣立醫院和各衛生所建立網路醫療視訊系統，尋找、鼓勵台灣本島區域醫院以上醫院提供網路醫療服務，並由各鄉衛生所內資深專科護理人員協助民眾利用醫療，如此解決交通不便所帶來的問題。

（二）利用公辦民營的方式，鼓勵民間業者在各鄉設置或經營醫療院所或其他衛生醫療相關機構，連江縣則對民間業者提供法令許可範圍內的協助或宣導，以引進地方所需的醫療資源。

（三）連江縣政府爭取中央衛生署、中央單位經費補助，主動與縣外醫療院所（如三軍總醫院、榮民總醫院、台大醫學院附設醫院等）接觸，積極提供各類行政上的協助，以吸引對方來連江縣各鄉設立經營醫療院所或分院。

（四）配合未來地方的發展，日後外資產業，如觀光旅館業、海運業、物流業欲進入連江縣時，連江縣可與產業業者簽訂互利合約，請產業業者在各鄉提供回饋地方基金，作爲對地方回饋的一種方式，連江縣政府則提供法令允許的各項優惠或補助，藉此逐步累積連江縣醫療發展所需的基金。

課題貳、緊急醫療救援未常規運作，影響緊急醫療救護功能

一、說明：

（一）緊急醫療救護法已於八十四年七月通過立法，該法明確規定從事第一線緊急醫療救護服務者爲消防人員，依法全省可以補充約2700位人力，但由於受到連江縣地方財政的限制，目前消防局尚未成立以及補足所需的消防人力，影響地方緊急救護服務的時效及品質。

（二）連江縣緊急醫療救援及照護體系硬體設備雖已建立，但由於受到衛生署及消防署經費補助條件、後送交通工具等諸多限制，至今軟體部份如醫師人力尚未完全建立。

（三）緊急救護及後送專用救護直昇機停機坪各鄉雖已完成，但救護直昇機仍須仰賴軍方及警方，影響緊急醫療體系的功能。

（四）緊急醫療救護人員不足，於意外事故發生第一線無法進行緊急救護，影響意外事故發生後的緊急醫療救援時效，導致緊急醫療體系的整體的效能。

二、對策：

（一）在連江縣消防局人員未編組完成前，利用連江縣警察局的勤務指揮中心，擔任二十四小時的緊急救難通訊指揮重責，同時依地方的劃分，結合縣內現有的醫政、社政、警政和消防人力、以及地區民眾或地區民間團體成立緊急醫療團隊的編組，提供緊急醫療救護的工作。

（二）交通部「民航運輸業管理規則」修正草案通過並公佈實施後，連江縣政府應聯合有偏遠、山地或離島鄉鎮的縣市、地區（例如連江縣、金門縣、花蓮縣、屏東縣、高雄縣等）積極開發緊急醫療直昇機的緊急醫療救護市場，藉此建立與民間直昇機業者緊急醫療救護直昇機的契約制度，以提供偏遠山地及離島鄉鎮緊急醫療救護服務。

（三）於連江縣立醫院成立「緊急救援訓練中心」，利用台灣本島網路醫療服務醫院醫事人力，於各鄉衛生所定期開辦緊急醫療救護初級緊急救護技術員的訓練課程，提昇地區緊急救護的能力及救護品質。

（四）訂定緊急救護獎勵辦法以鼓勵地區民眾或地區民間團體投入緊急醫療的救護及訓練，並進行宣導活動，建立地區民眾自助助人的危機觀念，促進連江縣民眾的全面參與。

課題參、醫事人員養成困難及在職教育訓練管道缺乏，造成人員流動率高以及召募不易

一、說明：

（一）醫療具有高專業性的特色，醫事人員從學校畢業後也要不斷的進行新知的吸收及新技能的訓練，尤其是新科技儀器的使用及運用，更是要不斷的充實，所以醫事人員的在職訓練對醫事人員而言顯得非常重要且必須。

（二）由於連江縣本身的地理因素影響，縣內醫事人員的養成、留任及在職訓練進行相當不容易，尤其縣內缺乏大型的醫學中心，醫療專業知識的獲取更形不易，因此造成醫事人力的高流動率及召募不易，導致醫事人力的缺乏。

二、對策：

（一）增取補助縣立醫院、各鄉衛生所建立寬頻網路系統，並與衛生署或其他國家的醫療資訊網路及圖書資訊網路進行連線，以方便獲取最新醫療資訊。

（二）縣立醫院中建架寬頻網路視訊系統教室，方便縣內醫療院所的醫事人員可以參與國內大型醫學中心日常的在職訓練課程（如學術研討會、Morning Meeting等）。

（三）訂定醫事人員在職訓練的獎勵辦法，對資優醫事人員提供在職訓練的管道，以增加縣內執業的吸引力。

（四）向國內外醫療或學術單位郵訂最新的醫療資訊或教學錄影帶、錄音帶或各類期刊，定時提供縣內有需求的醫事人員使用。

（五）連江縣衛生局併相關部門應持續辦理「連江縣醫事人員培育計畫」，並積極增取增加公費醫事人員培育名額與類別，同時爭取醫事學校（例如台大醫學院、高雄醫學院等）在連江縣設立分校或分院，以利公費培育人員直接於連江縣就學。

課題肆、縣立醫院及衛生所醫療軟硬體設施不足

一、說明：

（一）連江縣立醫院是馬祖地區目前最重要的醫療機構，唯該醫院係戰地政務時期興建的老舊建物，不僅空間狹小，無法因應現代醫療需求做空間配合，同時建築物採光、動線都不符現代化醫院的需求，應予以擴建改善之。

（二）馬祖地區晦於台馬交通不便以及就醫人口有限，一直難以吸引台灣地區的醫師前來服務，導致縣立醫院及各鄉衛生所醫事人力嚴重不足，目前均需仰賴軍方醫官支援，由於軍醫服役有一定任期，且目前軍醫支援連江縣之醫療方式未契約化或常態化，使得全縣的醫療規劃因醫事人力不足，難以做全盤有效的長遠規劃。

（三）各鄉衛生所除北竿地區外，目前都仰賴軍方醫療人員的支援駐診，其中東

莒地區衛生所空間狹小，建築物設施不符當地醫療需求，應予以建物整修並充實設施。

二、對策：

（一）持續推動連江縣醫事人力的培育，逐年培育本地優秀青年赴台進修醫事專業，學成後並返鄉服務，充實地方自有醫事人力，此乃根本且長遠解決馬祖醫師荒的最佳策略，應予貫徹執行。

（二）近程階段應推動軍方醫事人員支援縣立醫院與外島衛生所的常態性計畫，使本縣既有的醫療服務不因國防部的精實方案，導致軍醫支援的中斷，以協助本縣在赴台培育之醫事人力尚未足額返鄉服務前，能勉強維持基本應有的醫療服務品質。

（三）透過衛生署協調，央求台灣地區教學醫院支援醫師來馬服務，或以建教合作方式，將連江縣立醫院納入教學醫院的實習醫療院所中，使本縣得以在短期內充實醫事專業人力。

（四）配合台灣省精省的措施，協調現有台灣省立醫院醫師或公費醫師於精省後，優先分配來馬服務。

（五）建議衛生署修正公費醫師的服務辦法，提供更佳的誘因吸引公費醫師來馬服務，例如至離島服務可縮短一定服務年限等。

課題伍、老年人口、孕產婦及嬰幼兒醫療保健照護尚待加強

一、說明：

（一）連江縣由於青壯人口大量外移台灣，形成居住人口日趨老化的人口結構，爲因應高齡化社會的來臨，以及獨居老人的比率日趨增加，應加強老年人口的醫療保健照護。

（二）根據衛生署統計，耗用醫療資源最多的二大族群是老年人口及嬰幼兒人口，同時也是最需要被人照顧的二個年齡層，但馬祖地區由於各家戶結構轉向人力單薄的小家庭，以及青壯人口的大量流失，使得過去依賴家庭關係照護老人和嬰幼兒的網絡出現危機，應利用現代化的醫療網絡結合社福體系，共同加強對老年和嬰幼兒的日常醫療照護。

（三）近年隨著馬祖地方發展，以及人口小量回流，孕產婦人數有升高的趨勢，由於現代小家庭生育率降低，相對而言對懷孕時的健康照護較以往要求更高，連江縣目前限於醫事人力短缺，僅能從事基本的孕產婦健康照護檢查，未來應結合居家護理，以及完整的孕產婦健康照護方案，滿足地區孕產婦的醫護需求。

二、對策：

（一）配合內政部加強居家服務的便民政策，責由連江縣警政、社政、消防等單位以及村長、村幹事等的共同協助，推動「居家服務系統」，對獨居、重病或行動不便老人、孕產婦和嬰幼兒提供居家服務。

（二）以縣立醫院和各鄉衛生所爲中心，加強老人、孕產婦、嬰幼兒的醫療照護，初期可與防衛部協調軍醫支援，朝向「醫療社區化」的方式，結合前述居家服務系統，加強各社區內老人、孕產婦、嬰幼兒的醫療照護。

（三）善用馬祖地區各村居民的熟識度及對社區的認同感，並藉此建立「優生保健醫療網」，加強產前教育以及孕產婦的健檢，以預防或早期發現缺陷兒，來期提高人口素質，同時當缺陷兒照護有緊急人力需求時，可以互爲支援。

（四）建立「老人、孕產婦及嬰幼兒社區照護體系」，以定時健檢、完整照護的方式成立社區照護體系，有效整合居家護理、日間照護、護理之家等的醫療照護觀念，發展服務良好的社區照護，以後可逐年吸引移居台灣的馬祖鄉親返鄉定居，甚至吸引台灣本島健康老人來連江縣休閒度假。

（五）確實執行兒童福利法，強制要求醫院診所建立嬰兒出生通報制度，以確實掌握連江縣內出生嬰兒數，落實嬰兒的疫苗注射等防疫及保健工作。

（六）經由定期巡迴健檢或各鄉衛生所的視訊網路系統，加強中年人的健檢活動，以期早日發現早日治療，同時透過各種管道，如電台、有線電視、報章雜誌、網際網路、及各類健康演講傳遞健康資訊，以建立居民健康生活的態度，減少罹病的機率。

課題陸、因應未來地方發展，防疫監測體系及食品安全檢驗設施能力尚待充實加強

一、說明：

（一）連江縣廢棄營區的環境衛生環境缺人管理，營區雜草叢生，垃圾隨意丟棄，容易滋生蚊、蠅、鼠、蚤等疾病媒介，爲防疫上相當重要之課題。

（二）目前國際疫情在流行病學的趨勢是隨著交通的便利及發展、醫藥科技的進步及濫用，會造成新疾病的產生、外來疾病的引進、以及舊有疾病的進化與突變，對人體的健康形成極大的衝擊。特別是連江縣鄰近大陸福州地區，境外物資極易進入馬祖消費市場，恐挾帶境外疫情進入馬祖地區，是以未來連江縣在強調各項發展的前題下，現有的防疫監測體系勢必會受此國際潮流的挑戰，因此對疫情的掌控及治療更形重要。

（三）連江縣未來地方發展趨勢將促進台馬地區的人員交流，外來人口增加導致外食人口比率增高，連同目前駐軍放假時在地方的餐飲消費，未來將有大

量流動人口在連江縣內用餐，爲減少因不潔食品引起的急性傳染，造成連江縣名譽受損，須對縣內食品安全加強檢驗工作。

二、對策：

（一）配合建設單位逐步接管軍方廢棄營區的措施，整合縣環保單位共同改善廢棄營區環境衛生、加強地方公共衛生建設，減少傳染窩藪的產生，並對當地居民進行疫苗注射，增加其個體及集體的免疫力，減少傳染病的感染與傳播。

（二）加強境外移入動植物的海關檢驗工作，建立通報及銷毀體系。

（三）建立疫情監測及追蹤網路體系，推動各鄉衛生所、縣立醫院互相連線，並與衛生署的資訊網路進行資訊交流，提昇各地方醫師對疫情的瞭解、掌握和警覺性。

（四）除在學校進行預防性疫苗注射外，應全面性進行疫苗的接種和防疫保健知識的傳遞，尤其是學齡前的嬰幼兒更是疫苗接種的重點。

（五）鼓勵、輔導食品工廠及業者建立「食品安全衛生管理制度」，設置食品衛生專責管理人員，強調自我管理及自我抽驗，檢驗結果送管理單位備查，縣政府只需隨機抽驗及定期檢驗，並對表現良好的食品工廠及業者進行認證制度，讓觀光客依此認證可以選擇安全的食品及業者。

（六）未來配合地方的發展與觀光事業的勃興，責由建設單位輔導各鄉攤販業者成立自我管理組織，由攤販業者自發負起販售食品的衛生管理責任，衛生局則加強攤販業者的衛生教育訓練。此外抽查及檢體檢驗的工作則由縣政府的檢驗單位或民間合格的檢驗所負責，對表現良好的攤販發給認證以資獎勵，來達到攤販自我管理的目的。

（七）輔導及獎勵攤販業者自行改善並注重工作環境及飲水品質，並經由攤販工會傳遞食品衛生知識及自我形象的建立。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、 發展目標

一、加強保健與防疫工作，促進連江縣民眾整體健康狀態

二、充實醫事人力，改善醫療環境，提昇醫療服務水準，滿足縣民百分之九十的基本醫療需求

三、加強緊急救護功能，避免重大意外傷病傷亡

貳、 發展構想

衛生醫療的對象不僅是個人，更包含了社區，甚至是全連江縣整體環境，其目的不以治療疾病爲滿足，而應是積極促進民眾的健康狀態，提昇民眾的生活品質，使連江縣全體民眾的健康能達到世界衛生組織憲章的健康定義：

『健康乃身體、心理和社會完全康寧的狀態，不僅是無病或不虛弱（Health is a state of complete physical, mental and social wellbeing and not merely the absence of disease or infirmity）。』

一、加強基層保健與防疫檢測工作，保障縣民身心健康

（一）整合建設、環保、醫政部門，加強保護連江縣的實質環境，避免有害健康的破壞及污染，創造寧適的健康生活環境。

（二）重視人性尊嚴，減少導致身心傷殘的社會病源。

（三）配合各村基層整體建設，加強公共安全及公共衛生整體環境，如夜間照明、污水下水道、化糞池、公共給水等，避免意外傷亡，提昇民眾生活水準。

（四）健全基層保健工作，宣導健康均衡的飲食與生活，延長民眾平均壽命及促進民眾的健康狀態。

（五）結合縣立醫院、野戰醫院等軍民醫療資源，深入社區，定期進行社區、家戶的醫療健診，提供醫療需求族群周延的醫療服務，使醫療資源社區化，落實基層保健。

（六）輔導於人口稠密地區建立社區藥局，配合專業藥師執業，增進民眾知藥的基本權利。

（七）主動接洽台灣本島的學術單位、醫藥組織，針對連江縣各地方的衛生醫療與健康問題進行調查分析，以作爲衛生醫療政策制訂的參考。

二、整合軍醫與現有醫療資源，整體提昇醫療水準

（一）整合軍民醫療資源，結合地區野戰醫院軍醫人力與設施，以充實連江縣整體及各鄉醫療水準，提昇基層醫療設備與人力。

（二）發展縣立醫院爲具備內科、外科、婦產科、小兒科的綜合醫院，滿足連江縣民百分之九十的基本醫療需求。

（三）爭取台灣教學醫院支援連江縣立醫院，並持續推動醫事人力的養成計畫，穩定地區醫事人力資源。

（四）配合軍醫支援的常態化，建立本縣自有醫事人力的在職進修制度，謀求各專業醫事人員的在職進修及晉升管道，提昇各層級醫事人員的醫療能力。

（五）加速發展建設醫療衛生寬頻資訊網路系統的架設，以及活化運用醫療衛生資訊網路系統，並規劃醫療衛生資訊網路系統的各類管理辦法，使連江縣成爲寬頻醫療網路資訊縣，發展遠距會診與網路醫療，改善偏遠外島醫事人力與設備不足的醫療窘境。

三、加強緊急救護能力，避免民眾重大意外傷病傷亡

（一）健全緊急醫療網及後送體系，並完成各項緊急後送所需的硬體設施與人力編制。

（二）成立緊急救護團隊，加強第一線救護人員的緊急處理、急救能力，並提昇連江縣全體民眾緊急救護的能力。

（三）建立空中緊急直昇機救護路線，縮短緊急救護耗損時間，增加重大意外傷病的存活率。

四、加強老年人口、慢性病、嬰幼兒及孕產婦醫療保健照護體系

（一）加強連江縣老年人口、慢性病、嬰幼兒及孕產婦的醫療保健照護工作。

（二）整合醫療及社區資源使成爲社區健康的守門員（Gate-keeper），結合居家服務系統，發展醫療照護的社區化，加強老年人口、嬰幼兒及孕產婦的居家護理，初期由地區軍醫深入社區，針對上述醫療族群進行在宅醫護定期健檢及疾病追蹤。

（三）加強連江縣衛生局、縣立醫院與國內其他醫療機構、教學單位的雙向合作關係，以充實或共同規劃連江縣的各式醫療照護體系，例如慢性病醫療體系、長期醫療體系、以及各類照護體系。

五、強化防疫檢測及食品衛生檢驗

（一）因應國際疫情趨勢，致力防疫監測及提昇民眾群體免疫功能，加強港口、機場的防疫檢測能力。

（二）加強市售食品衛生檢測，特別是疑似境外進口的水產生鮮品，以確保民眾與駐軍的食品衛生。

參、衛生醫療發展策略

一、充實醫事人力及設施資源，加強醫事人力養成及在職訓練，提昇醫事人力素質

（一）推動縣立醫院、各鄉衛生所建立寬頻網路系統（ISDN），並與國內主要教學醫院建立連線，使得馬祖地區醫療機構得以即時與台灣教學醫院進行遠距會診，以利慢性病患、重大傷病時的醫療診治。

（二）持續推動辦理「連江縣醫事人員培育計畫」，並積極爭取增加公費醫事人員培育名額與類別，以充實馬祖地區自有的醫療人才。

（三）與國內教學醫院進行建教合作，由台灣本島醫院調派醫師來馬支援醫療，同時馬祖地區醫師可赴台進修深造，以此厚植地區醫療資源。

（四）建立軍方野戰醫院支援縣立醫院、各島衛生所的常態模式，並要求馬防部各島軍醫人數，不得因國軍精實方案而縮減，以確保馬祖地區在培訓醫師返馬服務之前，均有完善的可用醫療整體資源。

（五）建議衛生署研擬相關辦法，鼓勵公費醫師、精省後的省立醫院醫師、國內各醫院醫師等，自願來馬服務，以紓解當前馬祖醫師嚴重不足的醫療窘境。

（六）縣立醫院中架設寬頻網路視訊系統教室，方便縣內軍民醫療院所的醫事人員可以參與國內大型醫學中心日常的在職訓練課程（如學術研討會、Morning Meeting等）。

（七）鼓勵縣內的醫事人員自行提出研究計畫，針對馬祖地區的醫療問題或專業技能，進行獨立研究，以帶動連江縣內醫事人員求知進修的風氣。

（八）向國內外醫療或學術單位郵訂最新的醫療資訊或教學錄影帶、錄音帶或各類期刊，定時提供縣內有需求的醫事人員使用。

（九）配合未來地方發展，當外資產業，如觀光旅館業或物流倉儲業欲進入連江縣時，連江縣可與產業業者簽訂互利合約，請產業業者提撥充實地區醫療基金，供縣衛生局聘募醫師或添購醫療設施，以加強地區的醫療水準，並提供投資業者無慮的地區醫療環境。

二、強化緊急醫療後送體系，避免重大意外傷病傷亡

（一）整合縣內醫政、社政、警政及消防人力、動員地區民眾或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。

（二）以契約化方式租用民間直昇機常駐馬祖地區，隨時得以機動調派各離島擔負緊急運送，以提供緊急醫療時的後送功能，縮短傷患運送時間，避免傷害病情的惡化。

（三）開辦「緊急救援訓練課程」，利用台灣本島網路醫療服務醫院醫事人力，於各鄉衛生所定期開辦緊急醫療救護初級緊急救護技術員的訓練課程，提昇地區緊急救護的能力及救護品質。

（四）訂定獎勵辦法，鼓勵地區民眾或民間團體投入緊急醫療的救護及訓練，並進行宣導活動，建立地區民眾自助助人的危機觀念，促進全民參與的層面。

三、建立慢性病長期醫療照護體系，加強老年人口及嬰幼兒、孕產婦醫療保健照護

（一）配合中央成立厚生部的中央組織再造，整合連江縣境內的警政、社政、消防單位以及各村村長、村幹事等，共同推動「居家服務系統」，對獨居、重病或行動不便老人和嬰幼兒、孕產婦提供居家服務。

（二）以各鄉衛生所爲中心成立社區心理衛生健康中心以及發展社區的互助體系，使成爲傳遞健康照護的資訊中心及老人的休閒場所、嬰幼兒的託付管道，增加社區居民的熟識度及對社區的認同感，並藉此建立「優生保健醫療網」以預防或發現缺陷兒，來提高人口素質，同時當缺陷兒照護有緊急人力需求時，可以互爲支援。

（三）結合觀光發展以及居家護理等概念，建立「老人休閒照護社區」，以定時健檢、完整照護的方式成立休閒照護社區，除可解決連江縣居家護理、日間照護、護理之家等照護機構不足的問題之外，亦能吸引台灣本島健康老人來連江縣休閒渡假，創造另一觀光產業。

（四）連江縣衛生局與縣立醫院積極培訓居家護理專業人力，同時利用各鄉衛生所來發展居家護理工作。

（五）確實執行兒童福利法，強制要求醫院診所建立嬰兒出生通報制度，以確實掌握連江縣內出生嬰兒數，落實嬰兒的疫苗注射等防疫及保健工作。

（六）經由定期巡迴健檢或各鄉衛生所的視訊網路系統來加強中年人的健檢活動，以期早日發現早日治療，同時透過各種管道如電台、有線電視、報章雜誌、網際網路、及各類健康演講傳遞健康資訊，以建立居民健康生活的態度，減少罹病的機率。

四、強化防疫監測及食品安全檢驗作業

（一）改善閒置營區環境衛生、加強地方公共衛生建設，減少傳染窩藪的產生，並對當地居民進行疫苗注射，增加其個體及集體免疫力，減少傳染病的感染與傳播。

（二）加強境外移入動植物的海關檢驗工作，建立通報及銷毀體系。

（三）建立疫情監測及追蹤網路體系，推動各鄉衛生所、縣立醫院互相連線，並與衛生署的資訊網路進行資訊交流，提昇各地方醫師對疫情的瞭解、掌握和警覺性。

（四）除在學校進行預防性疫苗注射外，應全面性進行疫苗的接種和防疫保健知識的傳遞，尤其是學齡前的嬰幼兒更是疫苗接種的重點。

（五）鼓勵、輔導食品工廠及業者建立「食品安全衛生管理制度」，設置食品衛生專責管理人員，強調自我管理及自我抽驗，並對表現良好的食品工廠及業者進行認證制度，讓觀光客依此認證可以選擇安全的食品及業者。

（六）加強輔導市售食品食品衛生，加強市售食品衛生的檢測，對表現良好的業者發給認證以資獎勵，來達到食品業者自我管理的目的。

（七）輔導及獎勵食品販售業者自行改善並注重工作環境及飲水品質，確保民眾及駐軍的飲食衛生。

第五節　實施方案

方案壹、持續推動國民保健計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、國民保健及健康促進爲公共衛生三段五級中的初級預防及次級預防，其不僅是基本的健康維護，更應是積極的健康促進概念的落實，故爲保障連江縣民眾的健康權利，應持續推動國民保健計畫。

二、配合行政院衛生署及連江縣衛生局本身擬定國民保健計畫持續推動進行，現行及未來保健計畫應持續推動者如下表所示：

消化系癌追蹤及篩檢計畫	口腔保健工作－學童齲齒預防計畫	兒童視力保健計畫	性病愛滋病防治計畫
綜合保健計畫	職業病防治計畫	意外事故防制工作計畫	霍亂防治計畫工作
婦幼衛生保健計畫	健康體能促進計畫	煙害防治工作計畫	結核病防治工作計畫
子宮頸癌及乳癌防治計畫	登革熱防治及環境衛生噴灑計畫	根除三麻一風及預防接種計畫	學童腸寄生蟲防治工作計畫

三、上述舉例及其他應持續推動之國民保健計畫其實施內容與方法，可參酌行政院衛生署所擬「國民保健計畫」（期程：八十二年七月至八十六年六月）之各類子計畫實施內容與方法，並配合中央未來保健政策之研擬及期程，適時持續推動。

四、未來配合連江縣的地方發展，連江縣衛生局應擬定或爭取中央擬定相關計畫維護民眾健康，計畫內容應包含老年人口身心保健宣導、慢性病防治研究宣導、腫瘤保健研究、心理衛生保健研究、國際疫情防疫觀念宣導、地區疫情觀念防治宣導、食品衛生觀念宣導、國外旅遊衛生觀念教育、健康促進生活教育、網際網路健康資源使用、緊急醫療救護等相關計畫。

柒、預期效益：

一、加強民眾對健康維護的認知，並遠離危害健康因子，減少不當的暴露。

二、減少醫療資源的使用，減少醫療成本的支出。

三、建立疫情防制的宣導管道，避免疫情的持續擴大，保障連江縣民眾的身心健康。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案貳、持續推動醫事人力培育及加強醫事人員在職訓練計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、連江縣衛生局持續推動「連江縣醫事人員培育計畫」，逐年培育馬祖地區自有的醫事人力，以使醫療院所、各衛生所的醫事人力配置，達到百分之百的自給率。

二、與台灣地區各大醫學及相關醫療科系、護理科系、教學醫院合作，讓連江縣有意願之青年學子公費就學，畢業後回鄉服務，同時向中央爭取離島地區醫事人員之薪資補助，提昇其收入，增加留駐服務之意願。

三、同時和國內區域級以上醫院建立合作關係，定期辦理地區優秀醫事人才再訓練課程，全額補助所需經費，迨地區醫事人力提昇後，可建立「教學醫院一縣立醫院一各鄉衛生所」醫事人力相互交流制度，使地區優秀醫事人力可以經由定期交流達到工作能力及視野的提昇，同時也使醫療院所中的醫事人員更瞭解不同地區的不同需求，增進各方面的互助合作。

四、初期於人力不足情形下，可以縣立醫院爲中心，成爲醫事人員在職訓練中心，由縣立醫院配合各專科醫學會、護理學會等醫事學會，共同設計及辦理訓練課程的種類及時程。

五、可經由寬頻網際網路系統成立「網際網路教室」，與區域級以上醫院建立合作關係。讓醫事人員經由該系統參與合作醫院本身的在職教育訓練課程。爭取各專科醫學會學會承認網路教學學分，以利醫事人員在職教育之進修。

六、連江縣衛生局與各醫療相關協會、專科學會建立合作關係，由連江縣衛生局協調各協會、專科學會來連江縣以度假/工作的方式開立短期訓練課程。

七、連江縣衛生局爭取中央補助經費協助醫事人員欲到台灣本島接受課程訓練或國外進修，並制訂相關補助規定如在連江縣需連續服務滿若干年者，皆可提出研究或相關訓練計畫申請補助。

八、與中華電信公司馬祖服務中心合作，架設連江縣立醫院及各鄉衛生所寬頻光纖系統，並全面電腦化，建立連江縣立醫院及各鄉衛生所之間的網路交

流系統，以及國內外醫療資源站的全球連線，促使最新醫療資訊得以互相交流及獲得，進而建立網路在職教育訓練課程。

柒、預期效益：

一、提高醫事人員留在連江縣服務的意願。

二、增加連江縣醫事人員的名額，達到醫事人力自給率百分之百的標準，以徹底解決醫療人力不足的問題。

三、提供連江縣民眾升學的管道。

四、活化醫事人員的交流管道及調度。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000	20,000	20,000	60,000

玖、備註：

方案參、興建縣立醫院醫療大樓計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、現有縣立醫院係戰地政務時期建築物，建築物老舊且動線採光均不符地區現代醫療需求，因此應儘速興建縣立醫院醫療大樓。

二、於原縣立醫院右側興建新醫療大樓，與既有建築物形成一醫療群體，預計興建地下一層，地面三層之新醫療大樓。內有門診室、診療室、產房、病房、檢驗室、病歷室、會議室等相關設施。

三、充實相關診療軟硬體設施。

柒、預期效益：

一、提昇縣立醫院醫療服務品質，成爲具備外科、內科、婦科、小兒科的地區綜合醫院。

二、擴充縣立醫院軟硬體設施，以滿足地區民眾百分之九十的醫療需求。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	45,000	45,000	15,000	15,000			120,000

玖、備註：

方案肆、衛生所設備及硬體設施改善計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、爭取經費用以提昇、增加、補助、及更新各鄉衛生所所需的醫療及衛生保健硬體設備，加速各鄉衛生所設施現代化及網路化。

二、初期應立即新擴建東莒衛生所，以提昇醫療品質。

三、進行各衛生所的室內空間環境改善，充實硬體設備並擴建東莒衛生所。

四、持續充實各鄉衛生所的醫事人力，以增進衛生所與社區間的關係，製作衛生所的服務內容摺頁，供大眾瞭解衛生所之服務功能。

柒、預期效益：

一、改善衛生所的軟硬體醫療環境，提昇馬祖地區民眾百分之九十的就醫需求。

二、提昇各鄉衛生所的服務品質，改善離島醫療環境。

三、增加外界支援醫事人員的停留意願。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	15,000	6,000	1,000	1,000	4,000	4,000	31,000

玖、備註：

方案伍、地區軍醫院支援連江縣整體醫療服務計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、透過衛生署與國防部的先期協商，建立地區軍醫院支援縣立意願的常態模式，由連江縣衛生局與馬防部進行協調，由地區軍醫院支援連江縣縣立醫院與各鄉衛生所所需醫事人力，與各項持續教育以及在職訓練。

二、爭取中央單位編列經費補助支援醫院之額外支出，同時提高中央健康保險對離島地區的醫療給付金額。

柒、預期效益：

一、支援合約化之模式可保障連江縣民眾之健康權益，穩定連江縣及地區軍醫院之合作關係。

二、提昇各離島醫療資源，保障各離島民眾的健康。

三、提高離島地區之健保給付，可以合理化離島地區醫療成本的支出。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,600	1,600	1,600	1,600	8,000	8,000	22,400

玖、備註：

方案陸、台灣教學醫院支援連江縣整體醫療服務計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、連江縣衛生局爭取衛生署協商，與台灣地區教學醫院進行協調，由台灣地區各級教學醫院支援連江縣縣立醫院與各鄉衛生所所需醫事人力，與各項持續教育以及在職訓練。

二、爭取中央單位編列經費補助支援醫院之額外支出，同時提高中央健康保險對離島地區的醫療給付金額。

柒、預期效益：

一、支援合約化之模式可保障連江縣民眾之健康權益，穩定連江縣及支援方之雙方關係。

二、提昇各離島醫療資源，保障各離島民眾的健康。

三、提高離島地區之健保給付，可以合理化離島地區醫療成本的支出。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,500	2,500	2,500	2,500	10,000	10,000	30,000

玖、備註：

方案柒、連江縣視訊醫療發展計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、運用網路視訊科技，建立各鄉衛生所、縣立醫院與台灣各教學醫院的連線視訊會診醫療模式，由醫事人員在馬祖地方爲病患診療服務，以供慢性病、緊急醫療、重大傷患的醫療需求。

二、協調中華電信公司架設莒光、東引之ISDN網路。並設置東莒、西莒、東引之視訊醫療設備。

柒、預期效益：

一、節省醫事人員以及病患台馬交通上往返時間的浪費。

二、提供緊急醫療需求的支援。

三、靈活支援醫院的人力調度。

四、提昇支援醫事人員支援的意願。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	4,200	1,200	1,200	1,200	4,800	4,800	17,400

玖、備註：

方案捌、連江縣緊急醫療救護系統建置計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、跨部門設置緊急醫療救護團隊，遴選緊急醫療救護專家、法律顧問、消防隊、以及連江縣衛生局、縣立醫院等人員共同組成，提供緊急救護相關問題之處理及諮詢。

二、持續加強對連江縣緊急醫療作業流程做定期評鑑及督導考核，並定期檢討緊急傷病救護流程，適時修正以符合現狀之要求。

三、繼續對一般民眾、交通運輸觀光從業人員、公務人員、醫事人員及消防人員辦理初級、中級救護技術員的訓練及複訓。

四、持續加強無線電通訊系統維護、緊急醫療救護相關設備的汰舊換新、以及急救材料的補充。

五、以契約化模式要求直昇機業者長期派機及機組人員於馬祖地區駐守，以備緊急醫療的傷患後送。

拾肆、預期效益：

一、建立連江縣民眾處理緊急事故及自救救人的能力。

二、掌握處理意外事故的時效，降低因意外事故及其不良影響的死亡率。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000	40,000	40,000	120,000

玖、備註：

方案玖、加強重殘、老人、慢性病、孕產婦、嬰幼兒照護以及心理衛生、精神醫療計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、開辦「居家照護服務」，結合警政、社政部門，對獨居、重病或行動不便之老人、慢性病患、孕產婦和嬰幼兒等，提供在宅醫療救護服務，安排醫護人員定時至特定診療對象家中訪視病情，並提供必要醫療服務。

二、針對老人、慢性病患、孕產婦和嬰幼兒等特定醫療需求族群，提供完整的保健與定時回院檢查服務程序，要求民眾按時至醫療機構檢測或接受疫苗注射。

三、加強上述醫療需求族群家屬的醫療諮詢與服務，特別是遇到危急狀態時的應變處理，以透過家庭、社區的力量，形成完善的照護體系。

四、有獨居、重病或行動不便老人、慢性病患、孕產婦和嬰幼兒的家庭，得協助設置緊急求助鈴，比照金融業、7-11統一超商等收銀櫃檯的連線方式辦理，該求助鈴和警察、消防單位連線，當有緊急需求時，只需按下求助鈴即可獲得最迅速的救援及醫療照護。

五、加強嬰幼兒預防接種注射，動員各鄉衛生所、學校、村長、及社區義工等追蹤學齡前嬰幼兒各項疫苗接種情形，對未接種者親屬給予勸導以及進行補種，同時回報衛生所、連江縣衛生局。

六、衛生局協助訓練各村村長和村幹事，使之具備基本公衛方面的常識，透過各村長或村幹事的例行村戶巡訪，主動蒐集各村醫療需求人口的概況供衛生所、衛生局瞭解。

七、衛生局定期舉辦各類聯誼活動及各類課程，同時規劃行動方便的村長、村幹事、熱心民眾，成爲社區居民及大同之家的心理訪視員及熱心義工，讓其協助及參與社區活動的規劃和推展。

柒、預期效益：

一、保障老年人口、慢性病、孕產婦及嬰幼兒的健康及完善的醫療照護。

二、形成完備的家戶、社區、生活圈的醫療網絡關係，加強病患危急時的應變

ñ

處力能力。

三、促進民眾身心的健康。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,500	1,500	1,500	1,500	6,000	6,000	18,000

玖、備註：

方案拾、加強地區防疫監測計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、持續加強平時以及對大陸的防疫工作，如加強疫苗注射及追蹤、整體公共衛生環境品質的提昇、最新防疫觀念的培養及健康生活習慣之養成、海關的加強檢驗等等，避免疫情的產生。

二、聯合警察單位、消防單位及醫療單位，利用緊急醫療網的人員配置爲發生緊急疫情事件的緊急通報系統，並由網際網路系統通報連江縣衛生局，連江縣衛生局便可以最迅速方式掌握第一手資訊，包括緊急疫情事件發生的時間、地點、人數、及發生原因、醫療單位檢驗結果等。

三、連江縣衛生局使用以上資訊擬定緊急疫情事件的處理原則、處理計畫和步驟等，防止疫情傳染的擴大，並於事後將此事件建立電腦檔案，作成個案報告及教材，用於加強民眾、醫事人員及相關單位的防疫觀念及警覺性。

四、加強衛生所醫護人員的防疫觀念及警覺心，同時制訂「防疫檢驗管理手冊」，建立防疫檢驗業務的要領與準則，改善檢驗品質及提昇可信度和準確度。

五、比照「衛生所檢驗業務品質保證」制度，建立「衛生所防疫檢驗業務全面品質促進」制度。

六、協調台灣本島區域級以上醫院成爲防疫檢驗技術的輔導醫院，協助制訂「衛生所防疫檢驗業務全面品質促進」制度，並派員至衛生所給於技術上的指導。

七、積極培養醫事檢驗相關人才，以因應未來之所需。

柒、預期效益：

一、預防傳染病的產生及散播；提昇對疫情的掌控能力。

二、提昇衛生局、各衛生所、及縣立醫院對疫情檢驗業務執行的能力，以保障民眾的健康。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,500	1,500	1,500	1,500	6,000	6,000	18,000

玖、備註：

方案拾壹、加強食品衛生及食品檢驗能力提昇計畫

壹、主管機關：行政院衛生署

貳、主辦單位：連江縣衛生局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、定期輔導食品製造工廠、餐飲業者參與各類食品衛生安全講習、座談會、課程、以及優良同業的觀摩，提昇業者對食品安全衛生管理的知識與責任的認知，加強業者自我管理的認同感。

二、輔導食品製造工廠、餐飲業者通過認證考試，取得認證資格，以提昇業者素質，確保消費者的安全。

三、輔導食品業者使用國家食品安全認證制度如CAS、GMP標誌之食品原料，確保食品品質。

四、定期舉辦各類證照考試（如廚師證照、烹調技術士證照），縣政府並依食品衛生安全範圍聘請教師開辦講習課程，輔導業者通過考試取得證照資格。

五、建立優良食品衛生安全管理人員認定標準，凡符合標準者由縣政府主管單位主動安排參加國內外食品衛生安全講習會、座談會、或課程，協助取得最新食品安全衛生知識及從業人員的自我成長。

六、連江縣衛生局主動辦理課程加強在職食品安全衛生工作人員的檢驗教育，以及蔬果殘留農藥、肉類食品磺胺藥劑及水產品重金屬含量等項目的檢驗技術培養，以提昇檢驗人員的檢驗能力，落實食品衛生檢驗工作。

柒、預期效益：

一、養成食品業者自我管理要求。

二、食品安全衛生水準的提昇。

三、提升衛生局衛生檢驗水準。

捌、經費籌措：

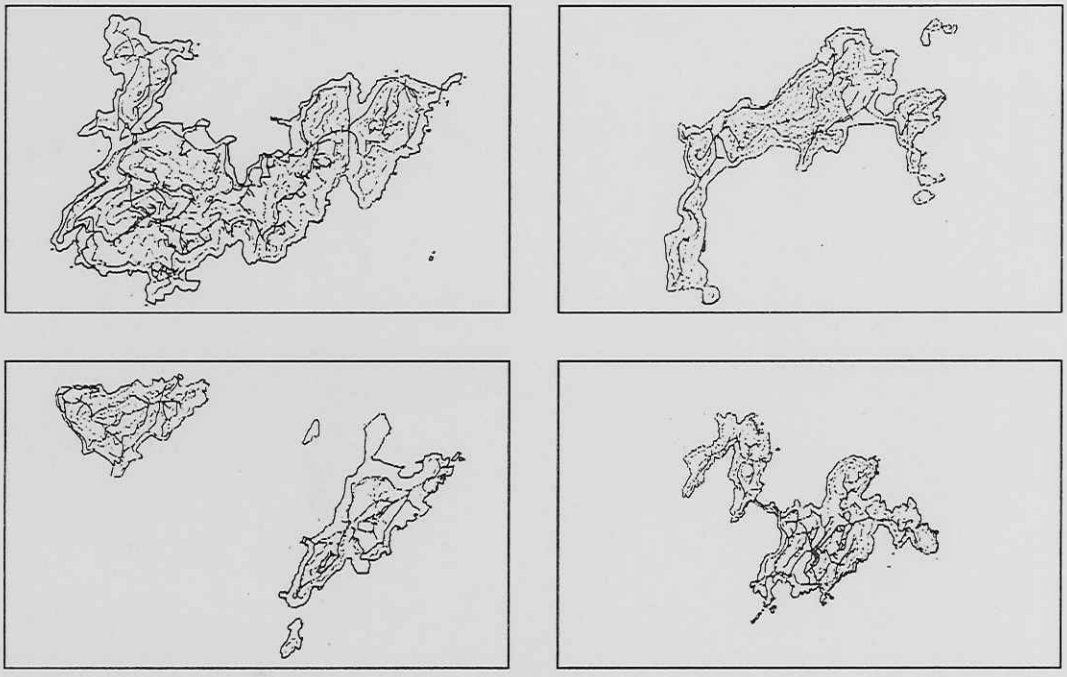
新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	600	600	600	600	2,400	2,400	7,200

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第十一章　教育發展部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、部門特性

教育是人格養成過程中最重要的途徑，也是獲取知識與技能的媒介。而其範疇是屬於終生性的，並不僅限於學校系統的知識傳授，還包括家庭、社會、職業....等等，涵蓋各種場所與各種生涯階段，所以，教育必須具備前瞻性與適應性，除培育當前的生活準備外，也應培育人們適應未來生活的能力。

在現行教育制度下，以教育部爲全國教育之最高主管機關，學校教育系統分別屬於中央、省（台灣省、福建省）、地方三個行政層級主管；而教育政策的擬定，絕大部分是由中央擬定之後再交由地方執行。這種由中央而至地方的教育主管層級和教育政策擬定過程，雖然有了權責分明的劃分，使得主管監督執行有明確的標準與程序，但另一方面也產生許多問題。

就連江縣而言，教育局必須負責幼教、國教、體育、社會教育，並兼辦文教相關業務，以現行教育局的編制員額來說，很難負擔這麼龐雜的人事行政業務，而必須經常借調學校老師或民間熱心人士來增加人力。在教育經費方面，除了教育經費的支出佔縣政府總預算的高比例外，主要均仰賴中央上級單位的大量補助款，才能平衡地方的教育支出，一旦上級單位財源緊縮，地方政府立即面臨經費困窘的處境。

而在連江縣整體的發展方面，則是長期面臨了城鄉教育資源分配失衡的困境：高等教育資源爲全國最貧乏者、中等教育資源僅集中於縣治所在的南竿鄉、偏遠離島則缺乏幼稚教育資源、偏遠地區小學面臨學校裁撤或減班的困境、教師流動率比例偏高....。在面對連江縣如此複雜又迫切的困境，必須提出有建設性且具時效性的措施，但地方教育單位受限於行政層級的限制，對縣內的整體教育發展經常不具主導性；同時也因參與政策擬定的機會很少，使得地方教育發展的特殊需求與條件限制，均無法在教育政策中彰顯，而導致執行效果不彰或與地方發展相背的困擾。

貳、上位計畫及相關計畫

一、　教育基本法（草案）

爲保障人民學習及受教育之權利，教育部擬定之「教育基本法（草案）」目前正在立法院審議中。按教育基本法（草案）所示的精神，及其對馬祖地區的影響，可分析如下：

（一）　保障偏遠地區的受教權

教育基本法第四條規定，人民無分性別、年齡、能力、地域、族群、宗教

信仰、政治理念、社經地位及其他條件，接受教育之機會一律平等。對於原住民、身心障礙及其他弱勢族群之教育，應考慮其自主性及特殊性，依法令予以特別保障，並扶助其發展。據此，馬祖地區將不因地處偏遠地區而剝奪地方民眾之受教權，且反而可因此獲得特別的保障，對於地區的教育發展影響深遠。

教育基本法草案第五條更規定，各級政府應寬列教育經費，並合理分配及運用教育資源。對偏遠地區之教育，應優先予以補助。據此，馬祖地區的教育經費將可獲得優先補助，對於地區教育階段性的整體發展將具明顯意義。

（二）鼓勵私人興學

教育基本法草案第八條規定：「人民有依教育目的興學之自由：政府對於私人及民間團體興辦教育事業，應依法令提供必要之協助或經費補貼...政府為鼓勵私人興學，得將公立學校委託私人辦理。」此一條文明顯地看出政府鼓勵私人興學的精神，甚至公立學校都可委託私人辦理，所以準此精神，未來馬祖地區如民間有強烈興辦學校的意願時，或是外地的熱心人士擬來馬祖創辦學校時，地方將有可能出現私人興辦的學校或教育事業，提供地區教育新的可能和出路。

（三）學校社區化

教育基本法草案第九條規定：「學校應在各級政府依法監督下，並配合社區發展需要，提供良好學習環境。」按馬祖社區關係緊密，原即與學校互動頻仍，依此條文精神，馬祖地區中小學與社區的發展關係將更為密切，特別是學校的學習環境將配合地方社區的需要不斷提昇，未來學校可望成為馬祖各社區發展的主要動力之一。

（四）確立小班小校的發展方向

教育基本法草案第十二條規定：「（國民基本教育）各類學校之編制，應以小班小校為原則，中央教育主管機關應做妥善規劃並提供各校必要之援助。」按馬祖地區早已率先實施小班小校的教育發展特色，未來可在過去的基礎上，繼續充實小班小校教學相關的軟硬體，並以馬祖小班小校的發展經驗與台灣地區各級學校進行觀摩互動。

（五）終身學習是教育發展之所趨

提昇教育品質與受教機會，將不僅侷限於中小學生或大學生，教育基本法第十三條載明：「應注重學校教育、家庭教育及社會教育之結合與平衡發展，推動終身教育，以滿足國民及社會需要。」因此未來學校、家庭、社會將結合為一體，以終身學習為新的發展目標，延伸教育的發展方向。

（六）教材的彈性化與地方化

教育基本法第十四條載明：「教育應本均權之原則，得由地方主管教育行政機關將各地所獨有之人文、地理納入教學內容，並彈性調整課程。」以馬祖地區位處閩東特有的地理位置，以及過去漁業、語言、文化等的各個不同歷史面向，確實有特別實施鄉土教材的條件，必要時還可調整課程以因應之，賦予地方落實鄉土教育更大的空間。

（七）為國民基本教育延伸預作準備

目前國民基本教育僅及國民中學，由於教育基本法草案第十二條規定，國民基本教育應視社會需要延長其年限，所以未來國民教育極可能會延長至高中，為此馬祖地區應屆國中生停留於馬祖就讀高中的人數將大為增加，相關的教材與學校設施都需預作規劃準備。

二、 教育部十大計畫（民國八十一至八十六年）

（一）高等教育質的提昇與量的發展。

公元二千年將提昇高等教育人口佔全國總人口的千分之三十，其中大學人口佔千分之十八、專科人口佔千分之十二。

（二）改進技職教育。

根據專業技術人力需求，規劃設立技術學院及專科學校，配合產業結構調整新設科別及招生人數，籌設技職課程發展中心，加強職業及道德教育。

（三）改進國民教育。

降低國民中小學班級學生數，提高偏遠地區教師福利。

（四）發展與改進高級中學教育。

增設高中，擴增學生容量，輔導私立高中健全發展。

（五）推展環境保護教育。

（六）推行全國教育資訊電腦網路。

建立電腦教學、教育行政及課程等資料庫。

（七）增設運動設施。

籌設國際化大型運動場及充實縣市鄉鎮體育設施，改進學童午餐，增進學童健康。

（八）發展成人教育。

增設機構，充實設施，建立成人教育體系。

（九）籌設國立教育研究院。

進行長期、系統化的教育規劃與研究工作。

（十）發展與改進藝術教育、原住民教育、與特殊教育。

1.發展與改進藝術教育五年計畫。

2.發展與改進原住民教育五年計畫。

3.發展與改進特殊教育五年計畫。

三、中央補助地方國教經費計畫

(一) 計畫目標

1.均衡五育發展，提昇國民教育素質。

2.注重軟體措施，增進國民教育成效。

3.充實硬體設備，改善國民教育設施。

4.兼顧各地需要，平衡國民教育水準。

(二) 計畫策略

1.各級政府需負擔之經費，配合國家經濟與政府預算近年來增長情形，採逐年按固定比例增加方式編列。

2.縣市逐年訂定執行計畫，中央補助項目，應由台灣省教育廳彙整後報請中央核定。省縣未能有效執行地方應行辦理項目時，中央不予核定。

3.直轄市、縣市執行本計畫時，應依計畫項目優先順序，以學校爲單位，統整考慮。

4.地方應行辦理項目比照中央補助項目，由中央列管執行。

三、臺灣地區教育之重要措施(參考)

(一) 充實運動場地設備，促進全民體育運動發展

1.在人口密集之鄉鎮闢建運動公園或遊憩場所，土地以不小於五公頃爲原則，經費預估爲四千萬，由中央、省、縣市三對等方式辦理。

2.輔導社區設置簡易運動場所，由各縣市鄉鎮公所負責規劃，報由縣市政府審核補助。

(二) 建立義工制度結合民間力量，合力推展社教文化活動

1.輔導各級社教機構建立義工制度，充分運用社會人力資源，支援各項社教文化活動之推展。

2.依據『臺灣省中小學推展義工制度實施原則』，鼓勵家長及社會人士協助學校，充實學校人力資源，推展中小學內的義工制度，其工作項目包括：協助推展社團活動；親職教育，親子活動及安親班之辦理；教學活動場所管理，教學設備之檢修；辦理學生午餐；學生上放學的導護、交通指揮；校外生活指導等等。

（三）教育行政工作

1.落實台灣省中小學貫徹「有教無類、因材施教」計畫。

2.改進教育經費結構。

3.建立教育專業體系。

4.建立就學貸款制度。

（四）發展職業教育

1.透過彈性編班編組及選修方式，配合職校生適性發展，輔導學生選讀適合興趣的課程，以發揮因材施教的功能。加強科際整合，達到課程、師資、設備整合目標，充分運用有限教育資源。課程要求多樣化，以適應學生的興趣與需要，以啓發其潛能。

2.爲使學校教育與社會教育結合，於高職補校開辦第二專長教育，分成三個階段：

1)開設工商類科第二專長教育，使高中、職以上畢業學生，經一至二學期的專業課程教育，獲得第二專長。目前已在台灣省12校開辦餐飲管理、工商類科以及觀光事業科旅館組等科別。

2)逐漸增設各類科第二專長教育，以適應社會工商結構改變的需要。

3)開設各類補習學校技藝、語文、休閑及藝術欣賞等課程。

（五）加強特殊教育

擬訂『台灣省推行特殊教育五年計畫』逐步規劃在北、中、南部各增設一所特殊教育學校，並延伸特殊教育往下紮根至幼稚部，向上延伸至高職部。

（六）學校行政工作

1.成立學校文教基金會。

2.推展產學合作。

3.設置「教學資訊委員會」。

4.建立「標準參照測驗」題庫。

（七）家庭教育

1.加強親子教育。

2.發展幼兒學前教育。

3.推行婚姻教育。

四、台灣省幼兒教育發展計畫（參考）

（一）強化幼兒教育行政功能，健全幼兒教育制度。

1.建立幼兒教育行政制度，強化輔導與管理之功能。

2.辦理幼稚園評鑑，績效優異者，從優獎勵。

（二）充實幼兒教育內容，提升幼兒教學品質。

1.實施『幼稚園課程標準』，促進幼兒身心健全發展。

2.加強幼兒教育學理之研究，發展符合國情之教材教法。

3.推展幼稚園親職教育，導引家長正確育兒之理念。

（三）提高幼兒教育師資水準，照顧幼稚園教師福利。

1.提高幼兒教育師資培育之質與量，促進幼稚園教學正常化。

2.規劃幼兒教育教師進修之多元管道，提升幼稚園教師教學能力。

3.建立私立幼稚園合理之人事薪資制度，安定教師生活。

（四）充實幼兒教育設施，改善學習環境。

1.配合『幼稚園設備標準』，充實幼稚園軟硬體設備。

2.編制幼兒教育教學媒體，改進幼稚園教學活動。

3.改善幼稚園安全導護設施，提供幼兒健康快樂之學習環境。

（五）促進城鄉幼兒教育均衡發展，提高國民小學附設幼稚園辦理績效。

1.貫徹『鄉鄉有幼稚園』計畫之實施，實現幼兒教育機會均等之理想。

2.執行『台灣省學產基金補助低收入戶幼童幼稚園學費實施計畫』，照顧家境清寒幼童。

3.加強提供幼兒語文課程，增進文化刺激較小幼兒之基本學習能力。

五、邁向學習社會白皮書

教育部於民國八十七年三月間發佈「邁向學習社會白皮書」，揭示台灣跨世紀的教改主軸，其特色可扼述如下：

（一）以終身學習為教育系統的主幹

過去國內教育均以學校教育爲主，而未來將以終身學習爲主幹，學校教育只是其中一部份。

（二）培養國民再學習能力

培養國民四大能力：第一、再學習能力，第二、做事的關鍵能力，第三、與他人相處、解決糾紛、成爲社區、國家及地球村公民的能力，第四、具有充分發展自己潛能的能力。

（三）開放多樣化學習管道

改進學習工具，利用遠距教學促進社會學習。在職人士盡可能不通過考試入學，讓他們有強烈的學習意願。

參、馬祖教育發展歷程

一、　私塾教育

馬祖地區教育早年因移民多屬漁夫，知書識字者甚少，鄉間無學堂，僅設私塾（例如鐵板），由富裕子弟，繳納束脩，施以啓蒙。馬祖之私塾教育流傳久遠，昔有識之士感於地方文化落後，爲承繼讀書知禮之舊事，乃由士紳向內地延聘塾師來島興教，俗稱爲「人家齋」，迨清末明初，此風興盛，列島各鄉村無不設塾施教，民國38年以前，此爲馬祖教育之主流。

二、新制學校

民國38年以後，國軍駐防馬祖後，設行政公署、改縣制後，並先在介壽村創立「山隴識字班」，馬祖始興新制學校，先後於吳航、介壽、復興等設國民學校，自此教育行政開始另啓新頁。

馬祖居民早年就讀相當艱困，概民國四十三年第一屆國校畢業生，因地方尚無初中，因此僅能就畢業生甄試成績前五名優秀生保送至金門中學就讀。馬祖第一所初級中學設立於民國四十六年，唯三年後第一屆初中生畢業後，地區無高中，因此也只能保送畢業生十五名至臺灣省各職業學校就讀。

民國五十七年實施延長九年國民教育，連江縣劃分做四個學區，每學區各設國中一所，原馬祖初中同時升格做高級中學。民國六十二年政委會以本縣地處前線，師資及教學設備均差，學生成績自難與其他地區相比，乃商請教育部准馬祖高中應屆畢業生，學行成績最優之前五名，免試保送升讀大專院校。

民國六十三年，爲培養地區師資及經建人才，復甄試地區青年任教各校達一定年限，且成績優秀者，保送臺灣師範大學，並訂定保送辦法。

三、國民教育

馬祖地區國民教育源自民國三十八年國軍駐防之後，並以民國五十七年實施國民義務教育爲分野，自此以後教育品質皆大幅提昇。歷年連江縣創設的學校計有：南竿鄉介壽、中正、復興、清嶂、仁愛等國小，福沃、成功、津沙等分校；北竿鄉有塘歧、板里國民小學、后沃、禎祥、興詩、大坵等分校；莒光鄉有吳航、大坪國小；東引鄉有東引國小。其中還曾在復興、仁愛、清嶂國小附設幼稚園。

民國六十五年爲集中人力、財力、物力以提高學校教育素質，乃實施併校措施，併校後的學校計有南竿鄉介壽國中小、中正國中小、仁愛國小、津沙分校；北竿鄉有塘岐國小、板里國小、大坵分校、中山國中；莒光鄉有敬恆國中小、東莒國中小；東引鄉有東引國小。

四、中學教育

馬祖高中爲境內唯一的高級中學，該校前身爲「馬祖戰地政務委員會初級中學」，創立於民國四十六年，設校址於南竿鄉中隴山崗，即今介壽國中小所在地。民國五十七年因應九年國民義務教育，升格爲「福建省立馬祖高級中學」。民國六十五年遷址介壽村現址。

第二節　發展現況

壹、發展現況

（一）國立馬祖高中為最高學府。

1.現有國立馬祖高中一所，位於南竿鄉，是馬祖地區目前的最高學府。馬祖高中因應地區升學與就業的必要，分別設有高中部與高職部，高職部設有漁業科與養殖科。

2.國民中學五所，分別爲南竿的介壽、中正國中，北竿中山國中，東引國中及莒光敬恒國中。

3.國民小學八所；分別爲南竿介壽、中正、仁愛國小，北竿塘岐、坂里國小，東引國小，莒光敬恒、東莒國小。

4.公私立幼稚園共有六所，除東引鄉目前尚未開辦外，其餘各鄉均有幼稚園。

（二）師生比高。

1.馬祖地區由於人口外流嚴重，而培訓的教師陸續返馬，使得學生反而因此受惠，師生比高，每一個老師平均分配約五至六位學生，大幅提高學生的受教機會。

2.依本計畫計算之結果，目前各校師生比最高爲東莒國小，八位老師分配十八名學生，師生比高達2.25，平均每個老師分配二至三位學生。師生比最高爲介壽國中小，師生比爲13.15，但相對於台灣的大班大校規模，馬祖地區的師生比仍是偏高的，從受教及教師權益言，是個值得肯定的發展規模。

（三）學生人數減少，各校呈小班小校規模。

1.由於人口持續外流，各校學生人數過去幾年都大量減少，目前則略呈穩定且小幅回流情形，但大抵上，各校都呈現小班小校的規模，符合教改理念，每班平均不超過三十人的規模。

2.75學年度全縣國中學生總人數爲627人，86學年度已減少爲308人，學生人數最多爲介壽國中，最少則爲敬恆國中，每班平均人數在二十名左右。

3.75學年度全縣國小學生總人數爲1,460人，86學年度則減少爲536人。學生人數最多爲介壽國小，最少則爲仁愛國小。

4.學生人數減少幅度最大的爲南竿及莒光地區，其人數僅約原來的一半。

5.東引地區則是減少幅度最小的學校，十年間除國小部分人數略降以外，國中學生人數幾乎仍維持原有的數目。

（四）社會教育尚處起步階段。

1.社教機構以設於南竿鄉之社教館爲代表，負責推動社教活動。

2.有歷史文物館，屬較靜態的文物典藏場所，現正興建新文物館中。

3.社教活動方面，除例行性的小型音樂、舞蹈、美術等活動外，近年已陸續舉辦全國文藝季大型活動。

（五）籃球為連江縣全民之體育活動。

1.籃球爲馬祖最普遍的運動型態，各鄉均有自發的籃球組織。

2.體育硬體設施部分，除籃球場及網球場各鄉多已俱備外，四鄉之中，僅東引鄉有一室內體育館及室外海水游泳池，南竿地區的室內體育館則即將啓用，其餘運動設施則付之闕如。

3.尚無具規模的多功能的室內運動場所，冬季時較不利體育活動進行。

（六）教育電腦資訊系統初具規模，但使用尚不普及。

1.目前已架設TANET系統於介壽國中小，並與中央大學連線。

2.設有兩支撥接專線，但使用尚不普及。

3.連江縣教育資訊網路中心並非正式編制單位，目前人員均由教育局同仁與學校教師兼任。

表11-2-1　連江縣各幼稚園歷年人數概況

	學年度	78	79	80	81	82	83	84	85	86
縣立西莒幼稚園	班數	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	人數	9	10	8	6	10	12	12	8	10
縣立東莒幼稚園	班數	1	1	1	1	1	1	1	1	1
	人數	13	8	3	3	6	5	6	7	12
縣立東引幼稚園	班數	2	1	1	2	2	2	2	2	2
	人數	34	27	35	29	26	25	32	32	36
縣立介壽幼稚園	班數	未成立	未成立	2	3	3	3	3	3	4
	人數			90	104	104	95	97	86	104
縣立塘岐幼稚園	人數								2	2
	班數								33	40
私立北竿寶血幼稚園	班數	2	2	2	2	2	2	3	3	1
	人數	36	29	32	36	27	43	44	13	18
私立南竿德蘭幼稚園	班數	2	2	1	0	未招生	未招生	未招生	未招生	未招生
	人數	104	96	12	0					
合計	班數	8	7	8	9	9	9	10	12	11
	人數	196	170	182	178	173	179	191	196	220

表11-2-2　連江縣各國小歷年班級學生概況

	學年度		75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
南竿鄉	介壽國小	班數	12	12	12	11	8	7	7	8	8	9	10	10
		人數	372	361	320	286	257	237	223	213	220	227	227	224
	仁愛國小	班數	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
		人數	121	102	89	67	58	55	55	52	51	43	45	38
	中正國小	班數	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
		人數	97	85	85	78	73	61	55	57	45	46	45	44
北竿鄉	塘岐國小	班數	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
		人數	195	195	189	168	138	114	91	75	64	64	70	69
	坂里國小	班數	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
		人數	88	83	87	70	70	56	49	46	34	29	31	39
莒光鄉	敬恆國小	班數	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
		人數	82	77	70	61	52	48	42	34	31	32	35	32
	東莒國小	班數	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
		人數	55	52	42	34	32	31	25	21	22	19	18	18
東引鄉	東引國小	班數	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
		人數	91	85	91	87	95	96	83	73	63	66	64	72
	合計	班數	54	54	54	53	50	49	49	50	50	51	52	52
		人數	1101	1040	973	851	775	698	623	571	530	523	533	536

表11-2-3　連江縣各國中歷年班級學生數概況

			75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
南竿鄉	介壽國中	班數	7	7	6	6	6	6	6	5	5	5	5	5
		人數	233	213	195	173	158	141	142	130	123	114	120	118
	中正國中	班數	5	5	5	4	3	3	3	3	3	3	3	3
		人數	131	122	104	91	88	91	88	64	63	53	60	52
北竿鄉	中山國中	班數	6	6	6	6	5	4	3	3	3	3	3	3
		人數	144	139	144	136	114	102	101	102	106	96	76	55
莒光鄉	敬恆國中	班數	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
		人數	75	61	53	60	51	46	48	37	38	31	31	40
東引鄉	東引國中	班數	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
		人數	44	52	51	48	33	37	32	34	42	44	47	43
合計		班數	24	24	23	22	20	19	18	17	17	17	17	17
		人數	627	587	547	508	444	417	411	367	372	338	334	308

表11-2-4　馬祖高中歷年班數學生概況

			75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85
馬祖高中	普通科	班數	5	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6
		人數	177	196	175	187	181	199	193	195	192	177	157
	職教科	班數	5	5	3	3	4	3	3	3	3	3	3
		人數	70	81	64	39	53	55	57	63	60	77	74
	合計	班數	10	11	9	9	10	9	9	9	9	9	9
		人數	247	277	239	226	234	254	250	258	252	254	231

表11-2-5　連江縣國中小師生比

鄉別	學校名稱	學生人數	教師人數	師生比
南竿鄉	介壽國中小	342	26	13.15
	中正國中小	96	19	5.05
	仁愛國小	38	10	3.80
北竿鄉	中山國中	55	8	6.88
	坂里國小	39	9	4.33
	塘岐國小	69	9	7.67
莒光鄉	敬恆國中小	72	14	5.14
	東莒國小	18	8	2.25
東引鄉	東引國中小	115	14	8.21

表11-2-6　連江縣國中小學生平均活動空間

鄉別	學校名稱	學生人數	校地面積（平方公尺）	平均每人使用空間
南竿鄉	介壽國中小	342	8448	24.70
	中正國中小	96	6601	68.76
	仁愛國小	38	3300	86.84
北竿鄉	中山國中	55	7208	131.05
	坂里國小	39	2150	55.13
	塘岐國小	69	3200	46.38
莒光鄉	敬恆國中小	72	2248	31.22
	東莒國小	18	8560	475.56
東引鄉	東引國中小	115	6974	60.64

表11-2-7　連江縣各國中小教職員工數統計

校名	教師數	代課老師數	職員數	校工數
介壽國中小	26	1	4	5
中正國中小	19	0	3	3
仁愛國小	10	0	0	2
中山國中	8	0	3	3
塘岐國小	9	1	0	3
坂里國小	9	1	0	2
敬恆國中小	14	2	3	4
東莒國小	8	2	0	2
東引國中小	14	3	3	3
合計	136	10	16	27

第三節　課題與對策

課題壹、學生人數過少，影響授課及相互學習品質。

一、說明：

（一）馬祖地區由於人口外流嚴重，偏遠離島人口銳減，導致必須裁校或併班以節省教育經費，惟仍因部份學校學生人數過少，學生相互學習對象有限，影響學生間的學習品質。

（二）學生人數過少，導致學生可資學習或警惕的對象有限，同儕間相互的互動砥礪學習受限，學生也較缺乏彼此競爭的向上努力意願。

（三）學生人數少，使得教學資源的安排需考慮效率與報酬，較不易做大幅度的教育投資。

二、對策：

（一）配合綜合發展計畫，加強地方建設，促進青壯人口回流，穩定學童人口數，達到每班在二十人左右的適當規模。

（二）利用開放教育、戶外教學機會，增進學生間相互交流與學習，增加學生與同年齡學生間的互動，拓展人際與學習關係。

（三）培養國小高年級同學上網能力，藉由網路增加與校外學生的互動，增加互相砥礪的機會。

（四）加強課外活動的聯誼，鼓勵學生參加社團活動，在人際關係中建立自主性與健全人格。

課題貳、終身學習教育觀念尚未普及，如何結合學校教育與社會教育。

一、說明：

（一）「中小學社區化」是李遠哲院長所推動的教改小組的建議，期使教育能與社會發展有效互動，將教育的資源向社區釋放，提昇國民的素質，同時也經由社區家長們的監督與鼓勵，充實各校的教育設施與理念。

（二）馬祖地區由於早年人口外流所致，目前國中小多已小班小校化，教師的素質與教學品質也已蒸蒸日上，在師資、教材、環境的平均素質方面，都較臺灣地區一般的縣市來得理想，未來可進一步貫徹教育改革的理想，推動中小學的社區化，使得中小學與社區的關係更形緊密，讓馬祖的下一代有更佳的學習環境。也可拓展成人教育與學校資源相結合。

（三）馬祖居民具有強烈的地域意識，教師、學生、家長的互動關係良好，這些優勢條件都值得作爲台閩地區推動中小學社區化的楷模。

二、對策：

（一）　以社區參與方式推動社教活動，鼓勵地方民眾在社教活動中互相學

習，並從參與中增進對地方的認同。

（二）結合學校資源，鼓勵社區成人參與社教活動。

（四）於學校閒置教室設置資源教室，鼓勵社區居民參與擺設並提供鄉土資源供典藏，增進社區居民與學校及社教活動的互動關係。

（五）設計具吸引力的終身學習課程，在職人士或社區居民修滿一定學分後，可獲得縣府頒贈的學習憑證，促進民眾的學習意願。

（六）定期舉辦終身學習的成果展，表揚學習熱誠的社會人士，形成地方社會見賢思齊的學習氣氛。

課題參、受限現行升學管道，人才培育管道有限。

一、說明：

（一）馬祖地區每年畢業的國中生約有300名，每年畢業的高中生約250名，但受限於現有升學管道，高中畢業學生多半需參加大學聯招或甄試保送，學生往往無法根據地方發展需求或個人意願，選擇適合的科系繼續進修。

（二）馬祖地區目前尚無大專院校的設置，地區畢業學生仍須赴台灣就讀，大部份畢業學生抵台後，即缺乏返馬意願，人才無法回流，也影響地方發展的進步性。

二、對策：

（一）依據地方發展的需要，續充實醫療、教育、建設方面的專業人才，未來應比照公費醫師、師範生的培育方式，爭取相關專才的保送名額，以有效培育地方人才。

（二）加強返鄉人才的再教育，許多返鄉的人才均有再教育的高度意願，未來應配合遠距教學、定期進修等制度，提供返鄉人才繼續深造的機會。

（三）爭取設置國立大學的馬祖分校，開設與馬祖發展相關的科系或研究所，作爲馬祖人才培育的搖籃。

課題肆、鄉土教育陸續實施，但相關輔助教材與師資仍待加強。

一、說明：

（一）馬祖地區目前已完成鄉土教育第一、二冊的編撰工作，並陸續於各鄉實施推廣中，唯鄉土教育相關的輔助教材、師資仍嫌不足，難免影響學生的學習成效，仍有待加強。

（二）鄉土教育可不斷配合地方的發展與研究，進一步深化，馬祖地區過去相關的研究不足，因此鄉土教材的廣度和深度仍可再加強。

（三）馬祖各列嶼的風土特色差異頗大，學生受限於生活環境，往往無法親身體驗，也影響鄉土教育的學習成效。

二、對策：

（一）以學校爲中心，作爲鄉土教育相關教材、資料的典藏中心，未來配合相關計畫，由各校主動搜集地方發展相關資料文獻，作爲鄉土教育的可用教材。

（二）發展戶外教學，安排學生的戶外實地參訪，在生活中實際學習認知馬祖歷史人文。

（三）拍攝錄影帶作爲輔導教材。

課題伍、境內無高等學府或研究機構，地方缺乏研發創新氛圍。

一、說明：

（一）馬祖地區目前尚無教師研習中心，爲增進教師留馬意願，並提昇教師自我學識的增進，擬設置教師研習中心，作爲教師日常研習及研討的固定場所。

（二）馬祖地區目前尚無大專等高等學府，由於離島教學資源與資訊環境原即匱乏，爲增進地方青年留馬意願，並提昇教育環境的增進，擬爭取設置國立大學來馬設置分校，以提昇馬祖整體教育水準。

（三）台馬交通日漸改善，未來台馬相關教育、學術交流將更趨活絡，國立大學馬祖分校可藉由先進的遠距教學，提供馬祖與台灣本島，甚至國際間的教學互動。

二、對策：

（一） 爭取設置教師研習中心。

（二） 爭取設置高等學府。

課題陸、教師進修深造缺乏完整規劃，流於形式片段。

一、說明：

（一）赴台進修受限名額分配，能參與者少。

（二）專題進修多以專家學者演講單向進行之，缺乏雙向互動。

（三）馬祖教師缺乏多元化的進修管道，一般進修方式只能透過專家講座，或是寒暑假進修，管道少，且受限於名額，無法提供欲進修教師的完整需求。

（四）教師是馬祖教育品質提昇的靈魂，拓展教師進修管道不僅可提昇教師學識經驗，也可大幅改善教學品質，教師福利相對提昇，增加教師留馬意願。

二、對策：

（一）配合設置遠距教室，提供台馬間資訊、授課的新管道，可作爲教師拓展進修的工具。

（二）建議設立具有正式編制的常設性組織「連江縣教師研習中心」。

課題柒、戶外教學課程未能充分運用縣內豐富資源。

一、說明：

（一）目前本縣各國民中、小學的戶外教學活動，是由學校自行辦理，缺少整體性的戶外教學系統規劃，無法透過戶外教學來加強室內教學的學習效果。

（二） 本縣擁有豐富重文化資源，然卻未建立整體性規劃設計，若能將其藉由戶外教學活動管道，有系統的介紹學生，將有助於學生對生活地區，有更深的認知與認同。

二、對策：

（一）建議規劃全縣性戶外教學計畫，將本縣獨特的自然及人文資源，以區域性爲基礎，做全面性教學規劃以及長期性師資講習訓練。

（二）結合各相關單位計畫（如文史工作室、民俗村、廟宇委員會、文化、觀光）規劃進行整合性教學。

（三）運用地方社區組織或民間社團，形成地方解說中心或人員作爲戶外教學課程實施基礎。

課題捌、青少年休閒設施不足。

一、說明：

（一） 隨著資訊科技進步，地方自治的實施，外來文化刺激愈來愈頻繁，青少年的休閒文化也出現了多樣化與複雜化。

二、對策：

（一） 普及各島運動休閒設施。

（二） 鼓勵電腦資訊教育，青少年可利用網際網路作爲休閒與學習工具。

（三） 發展假日青少年的社教活動。

課題玖、社教設施不足

一、說明：

（一）本縣目前僅有社教館乙座，雖剛建三年之久，因建於戰地政務時機規劃

設計，尚欠完備，演藝廳只能容納百人，燈光、音響等設施欠缺，無法發揮實際效用。

（二）本縣所轄屬之鄉村，均爲獨立島嶼，各離島均無社教及文化推廣機構，社教館現有編制人員僅五人，工作繁重，無法顧及各離島鄉間社教、文化活動之推行。

二、對策：

（一）建議於南竿（縣府所在地）籌建文化中心乙座，北竿、莒光、東引籌建展演館各乙座。

（二）各機構納入正式編制之常設單位負責社教、文化活動推展，提昇民眾生活品質。

課題拾、保存地方史料，傳承先民禮俗之場所不足。

一、說明：

（一）本縣現有馬祖歷史文物館，係戰地政務時期庫房改建，空間狹窄、內容貧乏，不足以代表地區特性，亟待加強擴充。

（二）民俗是文化的縮影，先民生活的傳承，民俗文物館之興建可透過建築庭院景觀陳列先民器物展示文獻史等文化資產，以收社教功效爲當務之首。

二、對策：

（一）籌建「馬祖民俗文物館」保存民俗文化，並促進觀光繁榮地方之目的。

（二）各校配合設置資源特色教室，用以典藏地域特色資料。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、發展目標

一、　貫徹小班小校的教育基本理念

（一）每班人數三十人以下，每校班數不超過十二班的教學型態，提昇學生受教品質。

（二）合理化教師負擔，增進教師進修深造管道，提昇教學品質。

二、學校教育與社區發展結合，實踐終身學習教育理念。

（一）提高授課的靈活度，均衡學生人格智能各項的發展。

（二）增加學生自我選課的彈性，提高學生自主性。

（三）充實馬祖各級學校課程豐富性，擴大教育格局。

（四）增進各校學生的聯誼與交流，促進師生情誼。

（五）促進學校教育與社區發展的相結合，使中小學社區化，以學校協助社區居民的再學習，貫徹終身學習。

三、加強專業人才養成，擴大學生升學及教師進修管道。

（一）提昇教師專業學識，增進授課品質。

（二）提昇教師福利，增進教師留馬意願。

（三）設置教師研習中心，專心致力提昇教材與教學品質，供教師深造學習。

（四）配合終身學習制度，鼓勵老師與學生的進修，並視地方發展需求，培育醫療、教育、建設、環境經理、觀光、經貿、資訊的各項人才。

（五）配合專業人才的養成，加強產業的振興輔導，以鼓勵優秀人才返馬服務。

四、落實地域文化教育，加強文化傳承與紮根。

（一）增進馬祖子弟對於鄉土的熱愛。

（二）傳承地方歷史文化，免於被媒體等強勢文化所煙滅。

（三）肯定鄉土歷史文化工作者的肩負使命，吸引更多有志之士加入鄉土研究。

五、活絡馬祖地方資訊交流管道。

（一）配合資訊教育宣導活動，普及民眾上網常識。

（二）建議縣府教育局設置「資訊教育中心」。

（三）設置遠距教學教室，發展隔空教學，用以增進教師進修與特殊教育等的多元化學習進修管道。

六、充實體育設施，發展縣民健康體魄

（一）逐步充實各鄉各島運動休閒設施，提供縣民一年四季不分晴雨皆可隨時使用的運動環境。

（二）建立有運動內涵的生活方式，藉由運動培育縣民健康的優良體魄。

貳、主要構想

一、建立以小班小校、戶外鄉土教學為特色的學習環境

（一）善用馬祖地區小班小校的教學特色，繼續充實師資與教材，使之成爲台閩地區小班小校、常態教學的典範，作爲外縣市教學觀摩的示範縣份。

（二）利用小班小校的優點，賦予學校課程的彈性化、自主性，並特別建立以生活家園爲學習環境的親地學習觀，發展戶外的鄉土教育，讓學生在戶外見習中，實地瞭解馬祖地域的自然人文豐富性，培養愛護家園的認同感。

（三）將全馬祖定位做「活的博物館」，各校即爲資源蒐集整合的博物分館，鼓勵各校建立特色化的經營目標，逐年針對各學區豐富的自然人文特色，進行資料的蒐集與典藏，並開闢各校的資源特色教室，成爲鄉土教育的學習場所。

二、　與外縣市進行教學資源交流，擴大師生學習層面。

（一）豎立馬祖小班小校的常態教學特色，配合教師研習中心的設置，鼓勵台閩地區的優良教師來馬進修與考察，交換台馬教育心得。

（二）鼓勵外縣市教育單位組團抵馬參觀小班小校、戶外鄉土教育等地方教育特色，增進馬祖師生與外界互訪的機會。

（三）安排學期或寒暑假，與台灣學校進行教學互訪，例如馬祖學生可寄宿都市小學的家庭，體驗都市生活，也可安排都市學校學生來馬進行短期交流，體驗不同的島嶼生活。

（四）利用馬祖戰地特色，舉辦暑期的青年戰鬥營活動，邀請各島青少年、台灣青少年來馬進行戰地生活體驗，充實現代國防技能。

三、提昇教師福利及在職進修管道，吸引優秀教師留馬。

（一）利用空餘教室設置省立教師研習中心，設置會議室、活動中心、休閒室、住宿設施、資訊設備等。

（二）與在台公民營機構合作，提供教師多元化的進修管道，提昇老師的專業

暨通才智能。

（三）經常性舉辦短期進修講習活動。

四、開放多元化的終身教育學習管道。

（一）配合縣民求知需求與現代公民要求，開辦系列的終身學習課程，建立縣民以學習為主幹的新生活觀。

（二）配合如遠距教學、空中教學等的教育工具輔助，解決台馬交通及師資不足的限制，拓展終身學習的管道。

（三）設計彈性化的學分制，縣民及社會人士可隨時進修，累積至一定學分後，得由縣府頒授學習憑證，增加縣民學習意願。

五、發展遠距教學，即時接收學術新知。

（一）設置各島遠距教學教室，提供師生、一般民眾接受新知與進修管道。

（二）擴編人力設置教育網路中心，並增添軟硬體設備。

六、設立高等研究或研發機構。

（一）爭取設置整合兩岸經貿關係的高級研究或研發組織，善用馬祖扼江口的地緣關係，加強臺灣與福建的經貿關係研究。

（二）爭取研發單位人員能直接往來台閩兩地，加速兩岸間的經貿研究。

（三）設置國立大學馬祖分校。

七、洽請臺北、桃園、基隆等縣市政府於馬祖在台鄉親聚結地，開辦馬祖鄉土教育課程。

（一）建議於臺北縣的中永和、桃園縣的八德鄉、基隆市政府教育局，設置馬祖子弟的鄉土教育課程。

（二）定期於馬祖在台辦事處設置相關鄉土活動，鼓勵馬祖在台青少年及家長參與。

八、建立以馬祖為中心的教學環境，發展鄉土教材與教學課程，厚植馬祖地方文化紮根。

（一）馬祖列島地理環境特殊，有不同於台閩地區的發展沿革與鄉土文化，在語言、風俗、營建、飲食特徵上，都屬於閩東區域的文化體系，應珍惜此一彌足珍貴的文化傳統。

（二）未來馬祖的教育方向，應兼顧地域化與全球化，亦即教育學童不僅能傳習地方優良的生活背景，同時也有開闊的眼光作為世界的公民，所以鄉土教材是馬祖子民認識地方鄉土的學習基礎，應加以認真推廣。

（三）鄉土教育可以培養縣民熱愛鄉土的情懷，對於凝聚馬祖人的地方意識有正面的作用，未來可以國民中小學的鄉土教育推展經驗為基礎，進一步

向全體縣民以及在台馬祖人擴大。

（四）設置童子軍營區。

（五）製作鄉土教材，延攬地方文史人才擔任學校專題講員。

九、建立學校與學區、社區間的交流互動模式。

（一）建立以學校爲中心的社會教育網絡，鼓勵學校與社區的互動交流。

（二）籌組各校家長委員會，增加家長與學校的雙向互動。

十、全方位的教育政策

（一）研擬本縣特殊教育政策，視需要安排學童赴台就讀或增設相關設備。

（二）改善幼稚園教育環境與設備。

（三）健全青少年輔導網絡。

（四）充實開放式教育。

（五）加強特殊教育軟硬體。

十一、調整高職部教育課程，增進學生職技專長。

（一）提昇多樣化的學習方式，提昇學生受教的面向。

（二）增設與地域特色、整體就業環境相關的資訊、電子、企管等課程，增加畢業生的就業技能。

（三）嘗試改進高職與高中部的教學設計，可考慮改採學分制方式，鼓勵學生自由選修高中與高職課程，增進中學教育的知能與技能。

（四）向台灣各大專院校爭取保送或甄試錄取名額，配合地方發展需求，培養必備的專業人才。

十二、齊備運動健身設施，普及全民體育

（一）興建北竿、莒光地區的室內運動場，提供風雨無阻的室內運動環境。

（二）增設各鄉游泳池，提供學生與軍民正當的休閒運動環境。

（三）普及各村的運動休閒環境，設置簡易籃球場、親水親山健身步道、慢跑道，充實休閒生活。

第五節　實施方案

方案壹、連江縣遠距教學發展計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、配合教育部新擬定之「邁向學習社會白皮書」的政策綱領，未來將盡可能開放多元化、多樣化的學習管道供社會各界、在職人士進修，其中工具之一即爲遠距教學，因此連江縣應於近程開辦遠距教學相關的軟硬體。

二、遠距教學可突破馬祖地區與外界海空交通的阻隔，更有助於各離島間的資訊交流，對馬祖地區教師進修、社會人士學習、台馬之間會議溝通、離島間視訊教學，都具有顯著的意義。

三、連江縣目前網路資訊設備粗具雛形，南竿及北竿地區已有ISDN電信能力，未來莒光、東引地區也可望陸續開辦ISDN，因此添購相關視訊設施及遠傳設備，將可提供有效的遠距教學。

四、於各島設置遠距教學教室，建議於南竿、北竿、西莒、東莒地區，各設置可容納四十人左右共同學習的遠距教學教室一間，南竿地區則考量未來台馬會議溝通的需求，可增設略大型的遠距教學會議室一間，容納人數約七十人左右。

五、教育局、各級學校及府內相關單位，組團赴台進行遠距教學操作及應用的實際參訪訓練，以使連江縣各級單位具備使用遠距教學的能力。

六、配合綜合發展計畫及教育部門的地方需求，開辦相關的遠距教學課程，建議可包括：

（一）教師進修課程。

（二）資訊、網路教育課程。

（三）教務行政革新課程。

（四）社會大學、社區學苑相關課程。

（五）鄉土教育、補充教材研習課程。

（六）語文教學。（包括第二外國語）

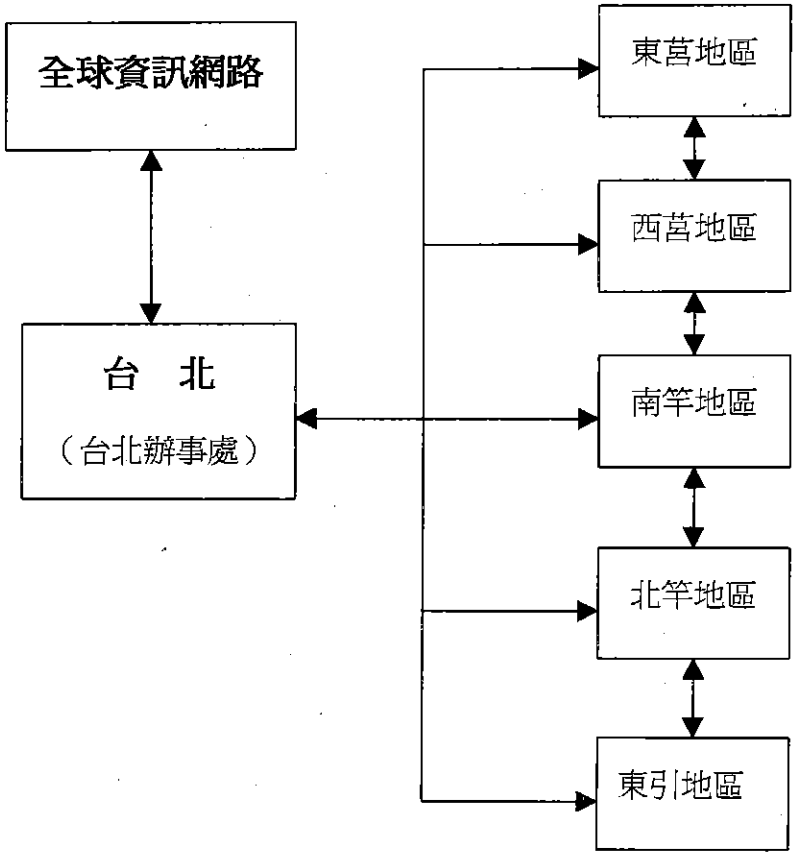
（七）其他。

（七）其他。

七、配合遠距教學課程的開辦，以及台馬地區視訊會議的應用，建議於馬祖台北辦事處，或福建省台北辦事處，同步設置遠距會議室一間，供台北地區專家學者、政府官員與馬祖地區舉行視訊會議或遠距教學時使用。

八、經費籌措：粗估約新台幣兩千萬元，包括各島之遠距教學教室，及台北之遠距會議室相關設備。

九、有關連江縣遠距教學佈設架構，可圖示如下：



柒、預期效益：

一、突破地理藩籬與時空限制，提供馬祖師生及行政人員即時、且便利的教育資訊與教育訓練。

二、減少台馬地區人員的往返頻次，維繫地區正常教學應有人力。

三、加強台馬之間教育人員互動交流，提昇地區教育教材的水平。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	5,000	5,000	1,000			

玖、備註：

方案貳、連江縣教育網路軟硬體設置計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各級學校

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、完成全縣四鄉五島各級學校的電腦網路連線工程，架設網路線纜及終端機設備，使各校均能自由連接上臺灣學術資源網路，增進馬祖師生接觸資訊新知的管道。

二、配合於各校設置資訊教室，提供終端機等相關設備，學生可就近在學校中學習上網。

三、提供撥接上站的方式，讓學生、家長可在家中撥接上網。

柒、預期效益：

一、促進馬祖教育資訊化、即時化。

二、增進資訊傳遞，普及資訊生活。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000			20,000

玖、備註：

方案參、連江縣資訊教育推廣計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各級學校

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、籌設「連江縣資訊教育中心」，委請境內對電腦軟硬體學有專精的教師、社會人士擔任委員，負責策劃、推動全縣資訊教育的工作。

二、配合於各校設置資訊教室，學生可就近在學校中學習上網。為使學生能趁早接觸電腦，可以獎勵的方式，對於勤上網路發掘新知的學生，給予若干獎勵。

三、建議國小學生畢業之前，都應具備上網的基本操作能力。國中學生畢業之前，能熟悉在網際網路中自由翱翔。高中學生畢業之前，則懂得在網路中找尋資料。

四、配合社教館的推廣活動，舉辦民眾上網的資訊課程，鼓勵民眾參與資訊網路的學習課程。

五、推動初期可協請軍隊中，資訊相關科系的駐軍提供軟硬體上的諮詢服務。

六、洽請資訊月舉辦廠商來馬舉辦展覽，或補助有興趣參訪資訊月的民眾集體前往臺北觀摩資訊展。

七、委請資策會或中央大學，於暑假期間開辦資訊生活營，以三天兩夜的研習操作，鼓勵學生和社會大眾來接觸資訊網路，並特別針對東引、莒光等偏遠地區民眾加強教育，以均衡四鄉資訊教育。

柒、預期效益：

一、加速縣民生活資訊化，拓展馬祖發展新視野。

二、增進馬祖與臺灣本島、國際社會的即時溝通，提昇馬祖社會形象。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000	4,000	12,000

方案肆、連江縣推動終身學習計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各級學校

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、推動終身學習是教育部跨世紀的教育政策主幹，未來的教育將不僅侷限於學校教育，而將開放社會終身學習、在職人士進修作爲國民學習的標的。

二、馬祖地區早年生活艱苦、資源貧瘠，因此受教機會受限，且目前地區尚無高等學府，使得地區人士進修管道受阻，影響縣民的受教機會與學歷，因此開辦終身學習有其實質意義。

三、終身學習課程可以「社會大學」、「社區學苑」等形式開辦，縣府可針對課程發授相關學習憑證，頒發給全程參與學習的縣民，促進民眾學習的意願，未來可視中央政策的修改，頒授正式文憑，實質提昇縣民知識與技能水平。

四、依據教育部擬定的終身學習目標，以及連江縣民教育學習的需求，縣府教育局委託專家學者進行「連江縣開辦終身學習課程」專案委託，就縣民教育需求、終身學習課程內容、教學方式、師資、開辦費用等，進行整體性的評估後據以執行。

柒、預期效益：

一、推動教育的普及化，提昇全民的教育素質。

二、提供多樣化的學習管道，提供縣民終身學習的對應課程。

三、提高縣民素養，促進社會祥和。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000	4,000	12,000

玖、備註：

方案伍、推動中小學社區化計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各級學校

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、推動學校與社區發展相結合是教育基本法草案的特色之一，馬祖地區學校與社區關係向來密切，學區家長、學生互動頻仍，未來可望成爲中小學社區化的示範典範。

二、以國小學區爲單元，結合教師、家長會、校友會、社區組織，推動設置學區內的「教育委員會」，針對學區內國中小、高中的教育課程、教學方式、師生關係等，進行檢討、修正、評鑑，作爲各相關學校的改進參考，在可行的範圍內逐漸提昇馬祖各學校的教學品質，擺脫以往升學主義下的教育扭曲，使得學生的智育體能都能得到均衡的伸展，養成健全的人格。

三、學校各項資源，如操場、活動中心、視聽設備、圖書館、資訊教室等，逐漸向社區居民開放，並由社區居民出錢出力協助校園設施的改進與管理，使社區與學校能結爲一體。

四、於學校空餘教室設置社區的文史資料展示中心，提供外界人士認識各社區歷史資產的櫥窗。

五、可邀請中研院李遠哲院長抵馬演講，以「教育改革及中小學社區化」爲題進行演說，啓蒙馬祖教育人士對於中小學社區化理念的認知。

柒、預期效益：

一、建立學校與社區的共生關係，貫徹教改理念。

二、提昇教學品質，促進馬祖下一代的健全成長。

三、提昇教育品質，吸引人才返鄉。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000	4,000	12,000

玖、備註：

方案陸、持續推動國民中小學鄉土教育計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各級學校

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、持續推動連江縣的鄉土教育，將鄉土教育列入國民中小學的學習課程中，讓學生從小即接觸到有關馬祖及各鄉的歷史、文化、語言、風俗、生態、地理等資訊，使鄉土教育與學生的日常生活相結合。

二、得延聘地方的耆老、文史研究者、文獻專家、民俗藝師等，擔任鄉土教材課外教學的授課專家，一方面使鄉土文化工作者身感殊榮，也增進授課品質，提昇學生學習興趣。

三、建議陸續開辦的鄉土教育課程中應包括有：馬祖發展背景簡介、各鄉（各村）發展沿革、戰地政務時期生活、歷史傳說、福州語（含諺語）、民俗典故、自然地理、產業文化（漁業、農業、製酒）、傳統飲食、聚落建築、漁具習作等。除邀請地區專家與各界專家學者編撰教材外，還可根據不同的學習階段，深化教材內容或提供相關補充教材索引。

四、爲使鄉土教育生動化，可使用課外教學的方式，至現場實際教授，增加學生學習認知。

五、建議建立各鄉學生互訪的參觀學習活動，讓不同島嶼的馬祖學生能互相交流學習，並認識各島的自然人文特色，以凝聚地域認同。

六、配合台馬地區教學的活潑化與自主化，未來應協調旅台同鄉會、旅台家長協力推動在台的馬祖鄉土教育，例如提供教材供同鄉會推廣，或於馬祖籍學生集中的地區，如八德市、基隆市、永和市等，開授相關的課外輔導。

七、未來可朝向拍攝教學錄影帶搭配使用，增加教學的臨場感。

柒、預期效益：

一、增進馬祖子弟對於鄉土的熱愛。

二、傳承地方歷史文化，免於被媒體等強勢文化所煙滅。

三、肯定鄉土歷史文化工作者的肩負使命，吸引更多有志之士加入鄉土研究。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,000	2,000	2,000	2,000	4,000	4,000	16,000

玖、備註：

方案柒、馬祖地區各級學校特色化推動計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各級學校

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、未來學校社區化、特色化將是必然的趨勢，學校不僅是學生研習教育的場所，也是社區民眾生活的重心，由於馬祖地區學校與聚落關係緊密，將學校特色化，與社區發展充分結合，將可促進學校的活力化。

二、馬祖地區人文、自然資源豐沛，各島、各村、各學區均有特殊的特色，如東引的海釣、南竿仁愛海灘的黑石、北竿的沙灘、莒光的燈塔等，未來各級學校應成爲該學區的重要資訊、資源中心，從純粹的教學功能，向動態的生活博物館方向發展。

三、未來縣府可輔導各級學校擬定各校特色化的方向和構想，針對學校學區的特色，經由學區民眾的參與討論後確立，並補助各校設置資源特色教室，利用閒置教室典藏學區內的特色文物、事蹟、出版品等，成爲一座迷你的生活博物館，具體而微展現地區生活的特色，學生也可從中認識自己生活的家園。

四、各校資源特色教室可用以推廣鄉土教育，例如安排各校學生的互訪，經由當地老師的解說，可瞭解各島各村的特色。未來各地發展觀光時，遊客也能親赴各校參觀，實際瞭解馬祖生活的特色。

柒、預期效益：

一、促進學校和各學區的生活關係，建立以學校爲中心的社區資源互助網絡，使學校的資源與社區交流。

二、建立各校特色，增進學生和校友的認同。

三、提昇各校課外教學的豐富性，充實課外教學教材。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,000	2,000	2,000	2,000	8,000	8,000	24,000

玖、備註：

方案捌、實施各校戶外教學計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各級學校

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區具有豐富的人文自然特色，具備活生生的地質、地形、地理、海洋、漁業、文化、生態、植物、星象等特色，列島本身就是一座活的博物館，值得學生經由親身的參與，瞭解認識我們生活的家園。

二、馬祖列嶼各有特色，學生由於生活在不同島嶼，對其他離島鄉之特色僅能從報章獲知，缺乏實際的參與，殊爲可惜，目前列島之間交通日漸改善，應可發展列嶼之間、各島陸地的戶外教學，拓展馬祖學生的生活視野。

三、配合各校特色化的計畫，擬定各學區不同的參訪行程，例如介壽國中小可安排他校學生來訪時參觀馬祖酒廠、連江縣政府、連江縣議會、介壽堂等重大設施，仁愛國小可安排介紹馬祖日報社、林義和典故、鐵堡、北海坑道等特殊人文。

四、逐年編寫相關戶外教學教材，並可與鄉土教育結合一起，成爲動態的地區人文風土誌。

五、視學童年齡舉辦不同的戶外參訪課程，原則上國小畢業前，應安排至外鄉之離島參訪，國中畢業前，應參訪全縣主要島嶼。

六、可配合戶外教學，舉辦徵文、寫生、照片比賽，增加學生參與的樂趣。

柒、預期效益：

一、提供彈性多樣化的教學方式，拓展學生的學習潛能。

二、促進馬祖學生對鄉土的熱愛，並與鄉土教學互爲結合。

三、培養生活即教育的學習觀，在自然的環境中累積成長的甜美果實。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	3,000	3,000	2,000	2,000	8,000	8,000	26,000

玖、備註：

方案玖、實施各校開放教育計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各級學校

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、先期結合家長代表、學者專家，進行馬祖地區開放教育的課程設計，並預作執行的規劃，包括授課方式、教具教材、師資培訓、課程評鑑等，待校方準備妥當後，開始進行開放教育的示範教學推展。

二、指定有意願執行的學校辦理開放教育的示範，選擇配合度高的學校進行開放教育的試辦與示範課程，讓學生、家長、老師們了解開放教育的執行方式與精神所在，以充份發揮開放教育的學習功能。

三、積極培訓師資辦理各項講習，以提高教師的各項專才，因應未來開放教育多元化的課程需求。

四、舉辦開放教育教學觀摩會，與其他各校教師、家長、社會人士切磋開放教育的執行心得。

五、逐步於全縣各級學校實施開放教育。

柒、預期效益：

一、提高授課的靈活度，均衡學生人格智能各項的發展。

二、增加學生自我選課的彈性，提高學生自主性。

三、充實馬祖各級學校課程豐富性，擴大教育格局。

四、增進各校學生的聯誼與交流，促進師生情誼。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	1,000	1,000	1,000	4,000	4,000	12,000

玖、備註：

方案拾、充實特殊教育軟硬體設施計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、憲法中規定不分種族、身份、地區，都有平等的受教權，針對馬祖地區殘障、智障、或其他身心障礙的學童，地區應提供必備且完善的教學設備。

二、以設置資源教室的方式，增加各島國中、國小特殊教育的相關硬體設備，以供日後特殊教育的使用需求。

三、針對各島學齡前兒童的訪查，蒐集未來就學者身心障礙學童的資料，以備事前準備教材及相關設備，必要時得聘募特殊教育專才老師來馬教學，或派遣在馬教師赴台受訓。

四、特殊教育的教學方式、研習心得，可作爲馬祖教師日常進修研習的重點項目，以在遇有特殊教育的緊急需求時發揮相互支援的功能。

柒、預期效益：

一、發揮有教無類精神，提供全方位的教學設施。

二、提供特殊教育所需設備，因應未來地方特殊教育需求。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	2,000	2,000	2,000	2,000	8,000	8,000	24,000

玖、備註：

方案拾壹、增設童子軍營地及設施計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：縣府建設局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、由教育局先期進行堪址擇地的工作，挑選可能的區位進行細部評估。原則上，以考量公有地爲原則。

二、委託專家學者進行專案規劃設計。

三、顧及日後的使用效益及管理方便，建議可能的設置地點爲南、北竿島。

四、童子軍營區未來配置的內容可包括：第一、營區管理站，包括辦公室、交誼室、會議室等，第二、露營區，設置有烤肉區、露營場、營火場、雨天集合場，第三、公共設施，如浴廁、照明、給水、儲藏室等。第四、展示館，如國際童子軍的公約、服飾、活動等，以及有害的野生動植物、結繩技藝、相關臂章等。

五、固定於童子軍節舉辦聯誼活動，鼓勵四鄉五島的老少童子軍都參與聯誼，並陸續擴大與臺灣地區甚至世界的童子軍進行聯誼。

柒、預期效益：

一、從小灌輸童子軍智仁勇的美德精神，培養馬祖學生正確的人生價值觀。

二、增進學生團隊生活的自律方式。

三、學習野外求生、戶外紮營、生火野炊等的求生智能。

四、以童子軍進行聯誼參訪，拓展馬祖的活動空間。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	10,000	10,000	10,000			31,000

玖、備註：

方案拾貳、充實各鄉運動休閒設施計畫

壹、主管機關：行政院體育委員會

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區目前運動休閒設施多集中於各級學校內，大型的體育設施也侷限在南竿鄉，一般民眾的日常休閒運動設施有待充實加強。

二、發展全民體育是全國推展體育的目標之一，爲拓展縣民的運動體能，使身心獲得均衡的發展，應速規劃籌建各鄉的運動休閒設施。

三、全縣目前的運動設施仍以田徑、籃球場爲主，缺乏游泳池、健身房等休閒性的運動設施，未來應考量地方的運動休閒的多元化取向，增設不同的運動休閒設施。

四、於四鄉五島整修建現有運動場設施，增設相關室內運動場、田徑或體能鍛鍊設施，計五座。

五、朝向體育設施社區化的方向邁進，增設社區內的體能鍛鍊設施、社區健身房、婦女韻律操練習室、小型三溫暖、慢跑步道、社區籃球場等。

六、設置各島游泳池一座，在考量水源限制因素下，初期可先開闢半室內外的游泳池，冬季時並可增溫爲溫水游泳池，讓馬祖居民一年四季都可享有健身休閒的場所。

七、未來應朝向設置連江縣運動場，設有編制的場長、行政人員、推廣人員等，以推廣全縣的健康運動活動，鍛鍊馬祖縣民的健康體魄。

柒、預期效益：

一、鍛鍊縣民體魄，增進身心平衡。

二、建立運動社區化的資源分配模式。

三、提供一年四季，不分天候均可使用的運動休閒設施。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	20,000	20,000	20,000	20,000	80,000	40,000	200,000

玖、備註：

方案拾參、新設南竿縣立體育場計畫

壹、主管機關：行政院體育委員會

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：縣府建設局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區目前最主要的體育場爲福沃之縣立體育場，每年縣運動會及軍方大型競賽均在該地舉行。惟福沃地區未來定位是國內商港，且可能成爲福州地區重要的貨物吞吐輔助港，發展前景可期，因此目前福沃體育場未來發展將建議變更爲福沃商港的相關設施使用（如自由貿易區、港務大樓等），南竿地區有必要覓址新設縣立體育場。

二、按南竿介壽村之馬祖高中，新近完成戶外田徑場一座，已粗具運動場雛形，未來可考慮配合介壽澳口的填海造陸計畫，同時設置運動場的周邊設備，使之成爲標準的運動場。

三、於建設局有關介壽村填海造陸計畫中，預留縣立體育場的用地。

四、專案委託專家學者或顧問公司進行設計，使之成爲配備完善的體育場設備，並與周圍的室內體育場聯合使用，成爲南竿鄉與全縣最佳的運動休閒活動場所。

柒、預期效益：

一、配合連江縣未來發展，合理調整土地使用配置，促進地區的整體發展。

二、提供完善的戶外運動設施，促進縣民體能的發育。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	40,000	40,000	100,000		200,000

玖、備註：

方案拾肆、南竿室內游泳池興建計畫

壹、主管機關：行政院體育委員會

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：縣府建設局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區目前全縣並無標準之游泳池設施，鑑於戶外田徑場、室內體育場的大型運動設施皆以完竣，獨缺沒有室內游泳池，應立即推動興建標準之室內游泳池，以使得全縣的體育設施環境，符合設置運動場之要求。

二、由縣府教育局籌組相關籌備小組，會同中央體委員及相關部會，於縣治所在地南竿鄉擇地興建長度五十米之室內游泳池一座。內部設施比照國內一般標準室內游泳池，建築物外型則要求具備閩東建築風格。

三、建設局惠予協助辦理都市計畫變更，並協調地主以共同開發或比照公告地價租地的方式，解決土地取得的問題，以加速整體興建程序。

四、專案委託專家學者或顧問公司先期進行用水及環境影響評估，確認游泳池用水對於馬祖日常用水無排擠效應後始興建。

柒、預期效益：

一、完備馬祖地區體育設施，促進偏遠地區民眾的身心發展。

二、提供完善的運動設施，促進縣民體能的發育。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	10,000	10,000	10,000	10,000			40,000

玖、備註：

方案拾伍、爭取設置國立大學馬祖分校計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、優先爭取國立大學於馬祖地區設置分校，並設置與馬祖地區相關的學群或科系，例如地景保育、農漁產食品加工、資訊管理、觀光及人才發展、聚落保存等，並視未來發展需要增設科系或研究單位。

二、委託專家重新進行校地評選及規劃設計，以使功能設備合於教學使用需求。

三、爭取採用甄試方式保障馬祖優秀青年優先入學的權益。

柒、預期效益：

一、提昇教育水準，提高教學品質。

二、增進馬祖資訊流通，活絡馬祖生活文化。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	500	500	500	500	8,000		10,000

玖、備註：

方案拾陸、拓展教師進修課程計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、設計問卷調查個別教師的進修意願，以及進修內容、學習方式，以作爲教育局未來推動教師進修課程時的參考。

二、考量各級老師的進修需求，安排多管道的進修研習方式，如留職帶薪進修、寒暑假赴台研習、出國考察、短期講座、遠距教學、專題研究等，提供教師進修時的彈性選擇。

三、教師年度研習進修計畫，如有表現優異及認真學習者，應給予若干實質獎勵，以促進教師自我研習成長的良好風氣。

柒、預期效益：

一、提昇教師專業學識，增進授課品質。

二、提昇教師福利，增進教師留馬意願。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,500	1,500	1,500	1,500	6,000	6,000	18,000

玖、備註：

方案拾柒、設立教師研習中心計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區由於位處邊陲地區，教師赴台進修不易，爲提昇教師教學品質，因應社區及社會發展需求，應設置教師研習中心，以推動教材、教具、教法上的突破創新，成爲馬祖地區教師進修的重要管道。

二、爭取設置「福建省立教師研習中心」，作爲金馬地區主要的教師研習場所，除可平衡福建省的重要設施分配外，還可用以顯示對馬祖地區教學不便的重視。

三、利用馬祖境內多餘閒置的校舍或教室，作爲教師研習中心初期的硬體，並視需要加以增改建。

四、委託專家重新進行規劃設計相關硬體，以使功能設備合於使用需求。

五、研習中心內規劃設置活動中心、會議室（具視訊會議功能）、住宿設施、自習室、電腦資訊室以及相關休閒設施。

六、可再設置教學圖書資料中心、教材媒體中心等，以使教學資源得以共享。

八、依台灣省教師研習中心模式，設置編制內的人員進行教材研發、教師進修、教具革新等相關研發工作，以茲提昇教學品質。

九、 經常舉辦短期之進修研習活動，增進教師們的智識專才。

柒、預期效益：

一、提昇教師研習風氣，提高教師教學品質。

二、增進教師福利，提振教師留馬意願。

三、加強離島間、台馬兩地教師的交流切磋。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	10,000	10,000			30,000

方案拾捌、設置天文教學館計畫

壹、主管機關：教育部

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：縣府建設局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：91-96年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區具有無光害的觀測星象優勢，許多寧靜的山頭、海濱都具備可觀賞天文的優異條件，例如馬港通往夫人村的濱海即是一例，可據此優勢發展與天文教學相關的設施。

二、計畫設置天文教學館一座，配備高解析度的高倍望遠鏡，用以觀測天文現象。

三、設置並蒐集天文資料，增進馬祖地區學生與民眾對星象天文的認識。

四、配合天文教學，安排老師進行專案培訓，或鼓勵民眾組織相關社團用以提振馬祖的天文教育。

柒、預期效益：

一、提昇馬祖民眾與學生對天文知識的認識。

二、善用馬祖環境發展特色化的教學項目。

三、促進地區觀光事業的發展。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

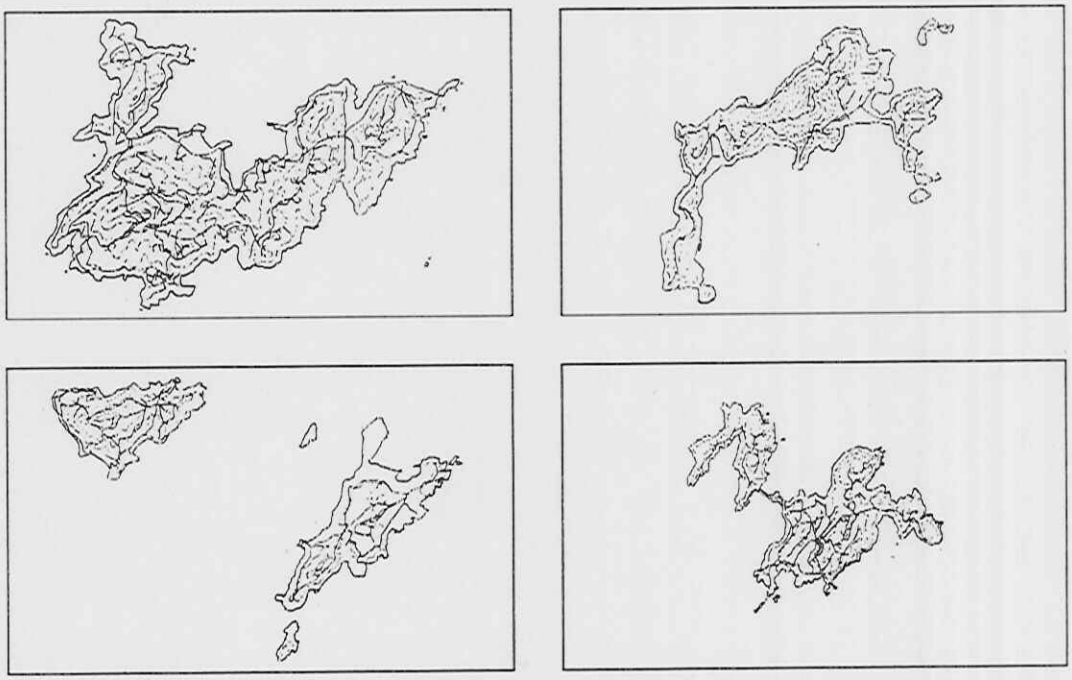
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費			10,000	10,000	180,000		200,000

玖、備註：

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第十二章　文化發展部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、台灣的文化政策變遷

一、民國三十四年－民國五十四年（1945-1965）

民國三十四年國民政府自大陸撤退來台灣，面臨政治經濟嚴重的危機。在經濟方面，爲達到經濟上自立發展的目標，從1940年代起陸續推動「進口替代政策」、「出口導向」等政策，運用大量的廉價勞動力，從事經濟生產。在此以戰後經濟民生復甦的前題之下，民間文化無從發展。另一方面，受到語言文字的限制，受日本教育的知識分子被迫退出文化生產的領域，形成本土文化處於停滯與真空狀態。

二、民國五十五年－民國七十九年（1966-1980）

1960年代以出口導向爲主的經濟發展政策，吸引大量城鄉移民北上就業，開始了台灣都市化過程；而以台北市作爲政經文化的中心，不斷強化其作爲中心的各項功能，城鄉差距逐漸明顯。在文化發展方面，逐漸形成城市在文化上支配的地位，尤其對城鄉移民而言，造成很大的文化衝擊。

機器的製造方式，使原有的手工製造方式遭到挑戰，民生用品逐漸納入工業生產的範疇，傳統的日常生活工藝與技術也逐漸瓦解，農村文化於是展現濃厚的文化依賴性格。而傳統地方（相對於城市言）文化在青壯人口不斷外流之下，原有農村生活的農閒時序意義消失，相映的各項祭典儀式也相對形式空洞化。在民國五十年代三家電視台相繼成立後，視覺媒體快速普及的特質，更加速改變原有休閒方式的結構。

民國五十五年，政府推動「中華文化復興運動」，並配合頒布「國民禮儀規範」、「改善民間祭典節約辦法」等，其後於民國六十二年教育部頒布「國語推行辦法」，於各國民中小學嚴格執行。六十四年廣播電視法規定，限制方言節目播出時間；種種措施使得地方語言以及與地方語言相關的活動，如原住民語言、歌仔戲、皮影戲、南北管民謠、客家民謠等受到嚴重打擊，原本的文化斷層至此更加無法彌補。

民國六十六年，中央政府開始推動十二項建設計畫，首次提出設立縣市文化中心的構想，這是政府第一次提出關於文化建設的提案。六十七年又頒訂「加強文化及育樂活動方案」，但此時仍將文化納入與育樂相關的活動，文化建設仍然不具主體性。

三、民國七十年－民國八十年（1981-1991）

此一階段在國際政治經濟局勢快速轉變下，台灣身處國際經濟再分工的浪潮中，經歷著經濟再結構的過程，在產業升級的壓力、與解嚴後的民間社會力量的釋出，使得台灣在政經、文化、社會各層次面臨重要的轉變。

民國七十年行政院文建會成立，將文化建設正式納入政府的管理，同年並通過「文化資產保存法」，正式將文化資產的保存納入法令管制之內。此階段的文化建設活動可粗分爲二種，一是地方的特殊民俗活動，包括邀請知名民俗藝人表演、設立薪傳獎、表彰國寶級藝師等；另一爲西方式的精緻文化推廣，例如歌劇、交響樂等。雖然主管單位意在對文化作全盤性的推廣，但在這個表象背後，卻隱含著「精英文化」與「大眾文化」斷裂的危機。文化主管單位積極推動各項「復古的活動，如民俗技藝表演或競賽活動等，卻忽略了傳統民俗活動與地點、地方民眾結合的存在特性，使之多半成爲熱鬧形式化的活動，雖造成聲勢，卻無法累積成效。另一方面，舉辦所謂「精緻文化活動」，卻僅吸引都會中的少數觀眾，始終無法融入大眾生活。

此時期的文化主管單位在文化活動的推廣與輔導上，主要集中於硬體方面的建設，如籌設文化中心、博物館等，在軟體部份則是藉由設立薪傳獎、民族藝師等進行傳承工作。這一階段的問題除了軟、硬體仍然不足外，更重要的是民間的文化活力尚未被激發出來。

四、民國八十年---

此一階段最明顯的差異表現在政策的轉變以及地方上的自發。在主管機關方面，民國八十年國家建設六年計畫中的文化建設計畫，提出了「建立地方特色文物館」、「充實中央及地方文化基金」等計畫，由中央文建會負責統籌規劃，並交由各縣市文化中心執行。八十三年由文建會公佈「十二項建設」，爲未來的文化建設提出藍圖。同年，文建會也首次將全國文藝季交由地方策劃執行，使民間的文化力量有效的凝聚起來。藉由附屬文化機構、社區總體營造、文藝季活動的轉型等，一方面企圖強化縣市文化中心來扮演地方文化推動的角色，改變原本由中央主導及平均發給地方資源的模式；另一方面，文化主管單位的政策方向也逐漸擺脫過去予人精緻化、象徵性的印象，而逐漸重視傳統民間文化的傳承與學習，在策略上鼓勵以社區、地方等爲主要的活動主體。

在民間方面，與前一階段最大的不同點在於來自民間的聲音逐漸匯集出來，民間逐漸展現了尋求台灣傳統文化的趨勢，各族群爲保存自身傳統文化而開始展開實際行動，從歷史材料搜集與重建、以地方語言進行文字戲曲創作、以族群觀點爲主的教材媒體、民間工藝美術的重尋與學習....等等，展現從所未有的活力。同時，以社區、地方等爲主的活動主體也開始發起一連串活動，爭取共同利益或目標，透過這些活動，促進了地方居民對地方的認同與歸屬，從而逐漸凝聚起地方意識。

貳、相關上位計畫

一、國家建設六年計畫

（一）縣市文化中心第二階段擴展計畫

1.落實基層文化建設，普及藝文人口，培養高品質文化環境。

2.增加文化藝術展演場所，擴大民眾生活空間，提供正當休閒活動，改善社會風氣。

3.配合地方產業環境，建立地方特色文物館，推展民俗藝能，使文化活動結合觀光資源，促進地方繁榮。

（二）提升文化義工知能及各類藝文常識，落實文化機構制度之運用。

（三）中央及地方文化基金充實計畫，台灣省各縣市文化基金以新台幣一億元爲目標。

（四）假日廣場推展計畫

1.遴選優秀音樂、舞蹈、戲劇、民間技藝團體，在各縣市鄉鎮社區巡迴演出，推展庄區藝文活動。

2.協助各縣市政府，勘選市當場地，舉辦社區假日文化廣場。

3.扶植贊助優秀藝文團體，培育表演人才，提昇表演藝術水準。

（五）文藝之家籌設計畫

1.在文藝作家較多之城市設立「文藝之家」，以提供文藝界人士寫作、聯誼與辦理研習活動之用。

2.「文藝之家」主持人亦肩負蒐集當地區藝文作家活動資訊及傳播藝文資訊之任務。

3.經常辦理作家作品發表會及研討會，以傳播文藝知識，增進藝文欣賞人口。

4.協助推展地區性文藝活動，以提昇當地文藝水準。

（六）藝苑籌設計畫

1.針對一般民眾，普遍辦理藝術研習活動，供學生課餘與成人業餘進修，以充實其精神生活內涵，帶動民眾從事文化休閒活動氣氛。

2.針對藝術專業人士辦理藝術專才進修，協助藝術家創作演展，俾能提昇藝術水準，實現全民美育之理想。

二、行政院文建會之重要措施

早期文建會以推廣藝術活動和精緻化民俗活動爲主要的文化政策，近二年來則修正爲以「健全地方性的文化發展」以及「形成社區意識、創造社區文化」爲其主要的文化政策。重要的措施如下：

1.社區文化發展方案。

2.充實鄉鎮展演設施。

3.傳統建築美化方案。

4.文化中心館舍修繕。

5.補助縣市文化中心設置地方特色文物館。

6.社區總體營造計畫。

三、台灣省政府教育廳「加強文化建設重要措施」（參考）

（一）硬體設施

1.實行「鄉鄉有圖書館」。

2.改建原有狹小鄉鎮市圖書館。

3.規劃縣市文化中心圖書館建立館藏特色。

4.整修文物陳列館、圖書館、演藝廳內部設備。

（二）軟體設施

1.補助充實鄉鎮圖書館館藏，每館五十萬。

2.教育廳學產基金會配合購置圖書，每館十五萬。

3.充實視聽設備，每館補助五十萬元。

4.補助各鄉鎮圖書館充實基本設備經費。

5.舉辦鄉鎮圖書館訪視與輔導。

6.加強蒐集特色館及地方文物。

四、社區總體營造

社區總體營造一詞，在日本解釋爲「造街」、「造町」，其意義在於透過地方民眾的參與，進行地方事務的推動，其活動可涵蓋社會各層級的工作，諸如都市計畫、地區計畫、街道聚落復興、傳統產業振興、教育制度、文化活動

推展等等。而文建會的「社區總體營造」理念，不僅在於營造一些實質環境，最重要在於建立社區共同體成員對於社區事務的參與意識，藉由社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區意識，提昇社區居民在生活情境的層次，使各地方社區建立屬於自己的文化特色。

因此，社區總體營造工作，需由社區本身自發性的做起，政府只是在初期提供各種誘因和示範計畫，著重理念推廣、經驗交流、技術提供、經費支援，其計畫目標如下：

（一）以小社區爲對象，建立社區共同意識與公共事務參與意識，推動社區總體營造計畫。

（二）發展自主性社區文化藝術活動和團對，奠定文化藝術發展基礎。

（三）改善傳統和現代文化設施，整治社區環境景觀，提昇社區生活品質。

（四）推動「文化產業化」和「產業文化化」，開發地方特色產業類型，恢復地方活力和生機。

（五）培養社區自治能力，整合軟體活動、硬體設施、環境景觀、產業活動、團體組織和營運管理制度，建立永續經營觀念。

表 12-1-1　文建會協助各縣市文化中心建立地方特色文物館

單位	專題博物館名稱	單位	專題博物館名稱
台北縣	現代陶藝館	屏東縣	排灣族雕刻藝術館
桃園縣	中國家具博物館	宜蘭縣	台灣戲劇館
苗栗縣	木雕藝術館	花蓮縣	石藝博物館
台中縣	編織工藝館	台東縣	山地文物陳列室
南投縣	竹藝博物館	澎湖縣	海洋資源館
彰化縣	南北館音樂戲曲館	基隆市	海上交通文物館
雲林縣	台灣寺廟藝術館	台南市	民間傳統工藝館
台南縣	台灣民間傳統藝能館	台中市	台灣民俗文物館
高雄縣	皮影戲館		

資料來源：行政院文建會/本計畫整理

五、社區文化活動發展計畫

行政院經建會爲凝聚社區意識，推動社區文化活動，於民國 84 年 7 月起執行「社區文化活動發展計畫」，並結合「充實鄉鎮展演設施計畫」、「輔導美化地方傳統文化建築空間計畫」，全面推動社區文化活動。

社區文化活動發展計畫自 85 年度起，逐年推動辦理社區資源調查、社區理念宣導、人才及團體培育、辦理社區文化及社區總體營造活動、舉辦大規模社區文化博覽會等。

本計畫在工作推動上，行政院文化建設委員會特別針對八個方向進行推動：

（一）輔導成立相關團體與組織
（二）理念宣導與基礎調查研究
（三）人才培育與訓練
（四）示範計畫
（五）各種申請計畫之補助
（六）競賽獎勵與成果展示
（七）社區文化博覽會
（八）支援各「充實社區文化硬體設施計畫」之軟體活動

按，馬祖地區過去長達近四十年的戰地政務，對於社區文化的發展產生利弊互現的衝突，由於各列島長期的軍管封閉，使得地方社區與外界的互動受限，延滯了馬祖社區的自主成長，也使得許多珍貴的社區文化資產因軍事管制或居民的忽視而流失，特別是傳統漁業的蕭條，人口外流，都影響了發展地方文化的契機與動力。因此推動社區文化活動發展，對馬祖而言有其迫切的重要性。

六、加強地方文化藝術發展計畫

爲落實文化地方自治化的政策，並輔導縣市文化中心爲地方文化業務策畫、推動與執行的重心，強化文化中心整合地方文化資源能力，行政院文化建設委員會特別自 84 年 7 月起，推動「加強地方文化藝術發展計畫」，以發展並建立地方文化特色。

本計畫的工作重點包括：縣市文化中心諮詢輔導小組、制訂各縣市文化政策及藝文長期發展計畫、輔導縣市建立史蹟史料、展演場地與活動空間、藝文

人才與團體、藝文作品、寺廟組織社團及特殊藝文資源資料庫、輔導縣市制訂藝文團體扶植計畫、縣市文化中心配合施政計畫與預算之編審等。

按馬祖地區於戰地政務解除前，地方文化的紮根工作確實乏善可陳，戰地政務解除後相關的文化觀念始慢慢提昇，近年來在連江縣社教館的推動下，逐漸和台灣各地方政府的文化政策、工作相接軌，但礙於社教館人力、經費的限制，以及地區人口大量外流的限制，地方文化振興需要更常的時間來推動。

第二節　發展現況

壹、歷史與文化發展概況

由於資料文獻的有限，馬祖地區的歷史沿革目前仍處學界與地方人士研究的階段，依據現有的文獻，以及地方部份熱心人士的田野調查，初略可以將馬祖的歷史發展過程，劃分爲四個主要階段：

一、從事漁業的篳路藍縷開發階段（至十九世紀末）

（一）因漁產豐富造就馬祖列嶼開發

本縣在中國唐代原屬閩州，乾元元年，改隸長樂郡。清順治三年，又歸屬福州府轄。景福元年，王審知由河南率十八姓隨員攻入福州爲開閩王，其餘隨員子孫繁衍後，陸續移居馬祖。迨明洪武間，因懼民從盜，曾下詔令民內遷，唯因馬祖漁產豐富，長樂縣嶺南、鶴上、文石、曹厝、硫峰、厚福等漁民，復重遷於此，從事漁業，成爲馬祖初期居民。

（二）福建長樂、連江的世襲子民

根據連江縣誌的記載，馬祖現有居民大約共八十九姓，而以陳、林、曹、王、劉諸姓人口最多。居民祖籍以福建長樂、連江縣爲多。各姓氏遷徙多有其脈絡可尋，例如山隴（介壽）以長樂嶺南、文石陳氏爲主。北竿芹壁村主要來自長樂鶴上陳氏、長樂曹厝曹氏，現居復興村、青墘沃、清水村、青蓪村、福正村。長樂黃村、潭頭劉氏，現居中隴及介壽村。

二、保甲防衛的海上自治體（十九世紀末至二十世紀上半葉）

（一）福建海防的前哨

民國以前，馬祖列島向無行政機構，民國以後，福建省政府始於南竿、北竿、東莒、西莒分設鹽倉，計畫開發漁業。

民國二十三年，福建省第一區行政督察專員王伯秋著手編組各縣保甲，爲自治與自衛之基礎。斯時，連江縣政府派鄭飛鴻蒞島督編，馬祖列島於民國二十四年保甲編組後，即設立「竿西聯保辦公處」於北竿之塘岐沃鹽倉（即今之塘歧國小），管轄區域爲西洋島、東引島、北竿島、南竿島、大、小坵、高登島。

（二）林義和為首盤據的海盜島

民國二十六年，抗日軍興，本島先後爲和平救國軍林義和、張逸舟等所盤據，旋即改爲竿塘聯保辦公處，管轄區縮小爲南竿、北竿、大、小坵、高登等島，但不久後又淪於日寇。民國三十四年抗戰勝利，設竿塘鄉公所，福建海上保安隊進駐西莒島，負責維持地方秩序。

三、現代化軍隊駐守的戰地前線（1949-1992）

（一）混沌的前戰地政務時期

民國三十八年大陸淪陷，國軍進駐各島，三十九年，馬祖由指揮部設立馬祖區公所於山隴村，轄南竿、北竿兩鄉，東、西犬（今改名東西莒）則由東海游擊隊設立白肯鄉公所。民國三十九年十二月，福建省政府設馬祖行政公署，下轄南竿、北竿、白犬、東引、西洋、浮鷹、 四礵、岱山八個區公所。

民國四十二年八月，改制「福建省閩東北行政署」，分置長樂、連江、羅源三縣，民國四十四年又再改爲「福建省第一行政督察專員公署」，民國四十五年蔣介石先生指示建設馬祖，乃劃定本縣爲戰地政務實驗區，同年七十六日月，成立「馬祖戰地政務委員會」，實施軍政一元領導，長樂、羅源二縣同時裁撤，併入連江縣管轄，即今日連江縣的版圖。

民國四十九年東犬、西犬兩鄉公所合併爲白肯鄉公所，民國六十一年十一月，白肯鄉公所再改名爲莒光鄉公所。

（二）高度軍管的戰地前線

民國45年之後，馬祖被撤退來台的國民政府定位爲保衛台澎安全的最前線，實施以戰地政務爲名的高度軍管，使得馬祖原來地緣上與連江、長樂一帶密切往來的臍帶關係被遽然割裂，國家大量建設軍事設施以整備馬祖成爲哨守前線的戰鬥位置，民眾也開始學習要效忠領袖，遵守來自政委會所頒行的各項法令。

四、後軍管的地方自治階段（1992年以來）

民國八十一年戰地政務解除，還政於民，並實施地方自治，但隨即又公佈「金馬安撫條例」，且在軍方的駐軍未真正撤離，並結構地區消費與商業主體的優勢狀況下，馬祖的地方自治與民間活力並未獲得充分的開展。但隨著台馬間人員資訊交流的開放，馬祖開始大量的台灣化，從地方建設、生活資訊、流行消費，都大量的隨台灣本島的走向而改變，在文化的表現上亦然。但這種轉變並非是負面的，包括如聚落保存、歷史傳承、生態保育等觀念的逐漸引進，馬祖正在思考文化的下一步該怎麼走。

貳、文化發展現況

（一）臺閩地區獨特的閩東文化。

1.按連江縣誌記載，本縣居民主要來自大陸沿海，早期移民多爲漁人，民國38年閩浙政治移民輾轉遷徙，始有定居。

2.據民國68年時的統計，時馬祖居民共八十九姓，以陳、林、曹、王、劉諸姓人口最多。

3.民間生活習俗仍保有獨特的閩東氣息，如語言、住宅、飲食、祭祀、婦女髮式等。

4.馬祖居民原籍長樂縣約佔75%，連江縣者佔15%。各姓氏遷徙多有其脈絡可尋，例如山隴（介壽）以長樂嶺南、文石陳氏爲主。北竿芹壁村主要來自長樂鶴上陳氏、長樂曹厝曹氏，現居復興村、青壇沃、清水村、青蕃村、福正村。長樂黃村、潭頭劉氏，現居中隴及介壽村。

（二）民間信仰以道教為主。

1.聚落未設置祠堂，家戶多有私人祖廳，祭拜祖先。

2.一般家堂之內，以奉祀天公（玉皇大帝）、觀音菩薩者居多。

3.道教信仰普遍化爲一般之民間信仰，以奉祀神道者爲主。

4.各祭祀圈多以各聚落爲中心，如土地公、大王神等。神廟者，有馬祖村、津沙村、仁愛村之天后宮，珠螺村之玄天上帝廟、梅石村高總管廟、西犬鄉青蕃村陳大哥廟、北竿鄉午沙村五顯侯廟等。

5.基督教：基督教信仰源自民國38年遷徙馬祖之閩浙沿海民眾，迨民國57年起，以清水民宅爲固定場所。後興建馬祖教堂於清水現址。民國38年後移居馬祖的居民中，虔信基督教者時爲聚會傳道，教友活動分別在復興村曹常通及仁愛村林文官先生家中，迨民國五十七年，中華基督教衛理公會由美國會差會督羅愛徒博士，遣牧師來馬傳道，始租用清水民房一間，以爲固定聚會之所。翌年，教友捐贈清水地址一塊，於民國五十九年四月間正式設立馬祖教會。

6.天主教：馬祖之天主教信仰源自民國59年，並於民國60年於馬祖村現址興建天主堂。民國五十九年，有中國籍神父陳兆望來馬佈道，民國六十年於馬祖村建築天主堂，民國六十三年並開辦海星診所及修女院，民國六十六年再辦理寶血幼稚園。

（三）民俗活動以神明繞境、元宵燈會最具吸引力。

1.白馬尊王繞境是地方傳統民俗活動，規模盛大，且民眾參與度高。

2.年節氣氛較臺灣本島熱絡，自春節延續至元宵節，元宵節並在山隴、復興村一帶形成燈海，場景壯觀。

（四）文化地景以閩東及戰地特色爲主。

1.據連江縣誌所引，昔人有所謂「南竿十景」，即馬祖懷古、雲台遠眺、山隴映日、鐵板漁火、西尾夕照、牛角風光、福沃街頭、津沙神木、清水月夜、珠螺鼓浪等。唯部份已因景況轉變而盛況不再。

2.戰地政務實施之後，南竿因應前線戰務所需，另行增闢若干代表地景，如枕戈待旦、澄潭秋水、雲台疊翠、介壽公園等。北竿部份且有塘后灘景、碧園攬勝。

（五）文史組織日益勃興。

1.戰地政務解除以前，民間活力受到壓抑，較無地方自主的文化活動。

2.目前已有民間自發的文史、社區組織，如北竿鄉「北竿文化推展協會」、南竿鄉「馬祖文史工作室」、「馬祖藝文工作坊」、「馬祖文史協會」、「馬祖藝文協會」等。

（六）泛靈信仰結構的宗教

1.宗教是馬祖文化的一大特色，表現在道教的信仰更結構了地方社區與聚落空間。

2.傳統上，馬祖的宗教信仰與閩東一帶相同，都屬於泛靈的信仰。特別在馬祖列嶼開發的過程中，先民抵馬時往往帶來家鄉的神明，呈現百花齊放的多神信仰特色。此一傳統宗教特色並特別表現在廟宇與祭祀廟會活動上。

3.根據統計，馬祖目前二十二個自然村中，廟宇多達五十餘座，而供奉的神祇主廟則有兩百餘種，尚不包括散落在離島如大坵、高登、亮島上的廟宇。

4.根據「馬祖廟宇簡介」的介紹，馬祖廟宇內祭祀的主神，可分作靈魂崇拜與自然崇拜兩類。靈魂崇拜的神以地方性、鄉土性的神佔大多數，如天上聖母、梅石高總管、臨水夫人、陳將軍、趙大王、蕭大哥、周大王、關帝、五靈公、白馬尊王、玄天上帝、福德正神等。

5.而自然崇拜的神明較少，但也有部份擾民作害邪惡者，也立小廟祭祀，以安撫之，如山隴某廟。

6.祭祀方面，馬祖方面較爲簡樸，多焚香、備燭跪拜，不似臺灣本島以演戲娛神等誇大方式表現。但每年正月十五，馬祖各島都有神明巡境，規模則相當壯觀，蔚爲海島宗教活動的奇觀與特色。

表12-2-1　馬祖各村廟宇一覽表

村名	寺廟名稱	供奉神明	建廟沿革
介壽村（山隴村）	白馬尊王廟	白馬尊王、華光大帝、虎將軍、五靈公	建廟於兩百年前，民國63年起重建，73年竣工。
復興村（牛角村）	牛峰境廟	五靈公、白馬尊王、陳將軍	立廟於民國46年，民國64年重建，79年由曹以雄推動維存廟宇舊觀。
	半天陳夫人廟	半天陳夫人、福德正神、仙女	民國30年間漁民捕魚拾獲木雕神像，民國60年間立廟，今廟於74年間由兵工興建。
經澤村（福澳村）	華光大帝廟	華光大帝	早年神明託兆由鄉民興建，民國73年重建。
	白馬大王廟	白馬大王、臨水夫人、福德正神	立廟久遠，民國62年集資整修迄今。
清水村	白馬王宮	白馬大王	舊廟興建年代不可考，民國50年海軍興建快艇船臺時遷至今址。
清水村（梅石沃）	高總管廟	高總管、臨水夫人、福德正神	清光緒三年浮屍漂至梅石沃，託夢民眾安葬，民國56及79年間集資修建。
仁愛村（鐵板村）	天后宮	天上聖母、威武陳將軍、華光大帝、臨水夫人、福德正神	清同治年間建，民國8、38、68、73年分別整建。
	三君子廟	徐、吳、朱三姓崇德君子	肇建年代不可考，民國73年由司令官調派兵工協建。
	大王宮	大王、雷萬春、張巡、許遠、南霽雲	清同治年間肇建，民國8、38、56年三次修建。

津沙村	天后宮	天上聖母、五顯神君、白馬尊王、二將軍、福德正神	清道光年間建，民國67年重建。
馬祖村	天后宮	天上聖母	原廟興建不可考，民國52年重建、民國73年重修，86年再度擴建中。
	白馬文武大王廟	白馬文武尊王、天上聖母、福德正神	清光緒七年立廟，民國30年修建、民國67年重建。
珠螺村	玄天上帝廟	玄天上帝、桃花女、王濟公	民國34年建，民國80年重修。
	白馬大王廟	白馬大王、臨水夫人、福德正神	立廟於民國前，民國77年建清馬道路時遷建至現址。
四維村（西尾村）	天母宮	天上聖母、文武大王、福德正神	立廟於清朝，原建於芙蓉沃，民國50年遷建現址，70年重修。
	白馬大王廟	白馬大王、福德正神	原廟宇倒塌，民國77年司令官調派兵工重修。
	巡山將軍廟	巡山將軍	建廟不可考，民國78年重修。
北竿鄉 塘歧村	蕭王府	蕭王爺	清光緒年間自大陸內地迎回供奉，民國66年於現址建廟，民國73年整修裝飾。
	水部尚書公	尚書公	原建於村辦公處旁，民國83年集資委由兵工協建。
	五福天仙府	五福天仙府眾神	民國18年立廟，民國68年集資重建，民國75年整修美化。
后沃村	楊公八使廟	楊公八使法師、華光大帝、三光大帝、白馬大王	相傳明朝末年楊公屍首漂流至后沃海邊，民眾集資建廟奉祀，民國78年重建。

橋仔村	玄天上帝廟	玄天上帝、白馬王、天上聖母	建廟於清乾隆六年，民國63、73年委請兵工協助整修。
	正乙玄壇廟	玄壇公、關公、周大人	正乙玄壇神像民國38年由大陸梅花漂流至橋仔，民國73年集資委請兵工協建。
	清頭溪五靈公廟	五靈公、大王、周元帥	建廟於清咸豐年間，光緒12年重建，民國66年整修。
	田元帥廟	田元帥、鄭二伯、龍馳先鋒	建廟久遠不可考，民國81年集資修建爲現貌。
橋仔村大坵	白馬大王廟	白馬大王、天上聖母、福德正神	相傳白馬大王神像漂至大坵海岸，民國60年托夢後村民集資修建。
芹壁村	天后宮	天上聖母、臨水夫人、鐵甲將軍、威武將軍	建廟清同治年間，民國68年重建。
	龍角峰五靈公廟	五位靈公、白衣大士、楊虎爺	建廟不可考，民國56年建。
芹壁村上村	趙元帥府	趙元帥、臨水夫人、九將軍、金尊大帝、芙蓉仙姐	建廟不可考，民國80年集資委由兵工協建。
板里村	哪吒三太子廟	李哪吒三太子、李金仙姑、福德正神	建廟於清朝，民國72年集資興建。
	天后宮	天上聖母、福德正神	建廟於清朝，民國72年集資委由兵工協建。
	白馬尊王廟	白馬尊王、福德正神	建廟於清朝，民國72年村民捐資委請兵工整建。
白沙村	平水尊王廟	平水尊王、順天聖母、福德正神	建廟於明永樂年間，民國75年重建。
莒光鄉 青帆村	天后宮	天上聖母、臨水陳夫人、福德正神	建廟於清朝，民國55年村民集資重建。

	威武陳將軍廟	威武陳將軍、光華大帝、泰山夫人	傳明末清初陳將軍遺骸漂至青帆，民國73年集資整修。
	胡將軍廟	胡將軍、劉仙姑、福德正神	民國78年委由兵工協建，82年又再美化。
西坵村（坤坵港）	趙大王廟	趙大王	民國38年村民集資奉祀，民國60、81年整修。
西坵村	文大王廟	文大王、張右將、劉左將	建廟於癸亥年仲冬，史蹟無可考。
田沃村	蕭大哥	蕭大哥、蕭夫人	清同治年間建廟，癸亥年重修。
	周大王	周大王	建廟久遠，民國54年村民集資重建。
	天后宮	天上聖母、天蓬元帥、洪大王	民國50年建廟，72年重建。
福正村	天后宮	天上聖母、五位靈公、白馬尊王	建廟於清朝，民國73年委請兵工重建。
大坪村	白馬尊王廟	白馬尊王、五位靈公、臨水夫人、福德正神	建廟於清道光年間，民國35年捐地整建，73年重建。
	福德宮	福德正神、五位靈公、臨水夫人	建廟於清嘉慶年間。
	娘娘廟	王大姐、蘇大姐、林大姐	建廟久遠，民國75年村民集資重建。
	玄天上帝廟	玄天上帝	建廟久遠，民國77年村民集資重建。
東引鄉中柳村	天后宮	天上聖母、黎大王、夫人、福德正神、夫人	建廟久遠不可考，民國65年集資修建。

	關帝廟	關帝、觀音菩薩、天上聖母	民國65年興建。
	代天府	白少爺	民國30年奉祀，民國80年兵工協建。
	璇璣廟	朱大姐	民國35年奉祀，後由指揮官調派兵工協建。
樂華村	白馬尊王廟	白馬尊王	建廟於1654年，民國59年集資重建。

資料來源：連江縣政府，1995，馬祖廟宇簡介

（七）以燈塔和石刻爲代表的古蹟

1.東莒島有兩大古蹟，一爲懷古亭，一爲燈塔霧炮。懷古亭中有大埔石刻，民神宗兵部尚書董應舉爲紀念生擒六十九名海寇，未傷一兵一卒之沈有容所鐫刻。民國五十四年春，司令官雷開瑄將軍見石刻完好，爲石刻免受風雨，於次年建亭於石刻之上。並由蔣經國先生命名做「懷古亭」。

2.東引鄉有東引燈塔，亦列爲台閩地區古蹟。

（八）歷史典藏以歷史文物館爲主

1.馬祖歷史文物館座落於南竿勝利山莊，始建於民國六十三年十月三十一日，因內容稍嫌貧乏，不足代表地方歷史文物特性，乃經司令官趙中將指示，於民國七十一年夏調集軍民精英，積極從事文物蒐集，並整修館舍，設計內部，並於次年元旦完成。

2.館內分爲四廳，即「景文廳」，以展出列島先民承襲閩東沿海文化之文物、陶瓷、銀器及飾物爲主。「民俗廳」則是以生活節令展示先民有關食衣住行、敬祖、節慶及各方面的風俗習慣，所使用的器皿、服飾、家庭擺飾爲主。

3.「振武廳」展示列島先民與大自然搏鬥之演進史，包括討海維生、抗倭寇、討海盜、勦日敵、滅漢奸、黃花崗役、打游擊、自衛隊等各階段。「懷德廳」則以懷念蔣介石先生任總統時歷年巡視馬祖的記錄，以及地方建設演進的過程與成果。

（九）政府主辦、民間協力承辦的文化推動方式

1.連江縣戰地政務解除後以來的文化活動，大抵上是由縣府教育局、社教館等爲主要的推動者，特別是如全國文藝季。幾屆活動下來，目前逐漸發展出一個政府與民間共同合作的推展模式，也就是由縣府負責爭取中央的經費，而由民

間的藝文組織來承辦。或是民間提案，經縣府相關單位同意後撥款由民間辦理。

2.近年活動舉辦與參與狀況可參見附表。

表12-2-2　連江縣藝文活動推展概況

		活動總數	美術類	民俗類	講座類	其他類
活動個數	總　計	18	1	6	2	1
	政府主辦	18	1	6	2	1
	民間主辦	0	0	0	0	0
活動場次	總　計	20		9	2	
	政府主辦	20		9	2	
	民間主辦	0		0	0	
活動天次	總　計	16	8	8		8
	政府主辦	16	8	8		8
	民間主辦	0	0	0		0
出席人口千人次	總　計	11	1	7	0	1
	政府主辦	11	1	7	0	1
	民間主辦	0	0	0	0	0
平均場次出席人次	總　計	484		667	212	
	政府主辦	484		667	212	
	民間主辦	0		0	0	
平均天次出席人次	總　計	106	63	150		63
	政府主辦	106	63	150		63
	民間主辦	0	0	0		0

資料來源：行政院文化建設委員會，文化統計

統計日期：民國八十四年

第三節　課題與對策

課題壹、缺乏藝文表演空間，較精緻的藝文活動不利安排演出場地。

一、說明：

（一）馬祖地區目前缺乏良好的展演空間，因此大型或高水準的演出往往受限於場地而無法順利推展，由於戰地政務解除後，民眾對於資訊文化的渴求日益興旺，現有藝文展演空間已不敷民眾需求，因此應儘速加以改善。

（二）馬祖現有展演空間多爲軍方設置之中山堂、介壽堂，或學校之禮堂，建築硬體粗具規模，應改善舞臺燈光、音響、座椅等條件，使符合現代化的藝文活動要求。

二、對策：

（一）配合各村特色的調查規劃，指定各鄉室內外展演設施改善的場地。

（二）研提具體計畫，向行政院文建會等相關單位，爭取改善經費。

（三）振興各鄉的藝文活動，鼓勵民間自發使用展演設施。

（四）設置後續的管理機構。

課題貳、人口大量外流，傳統民俗工藝及生活文化逐漸失傳。

一、說明：

（一）馬祖傳統的工藝技法多沿襲自閩東沿海的長樂、黃歧、福州一帶，初步分類可包括：第（一）飲食類：如福州菜、糕點、歲時節令食品、漁產加工；第（二）營造類：如木作、石刻、砌磚、彩繪、風水等；第（三）生活器皿：如竹籃、禮器、魚簍、魚網、編竹等；第（四）生產技法：如漁撈、釀酒、農事等。第（五）說唱類：如童謠、諺語、戲曲、歌謠等。

（二）由於社會演進，及戰地政務時期所導致的文化斷層，使得上述傳統民俗技藝多已軼失，實有必要立即予以動態保存與傳承之。

（三）產業發展以及生產技術的改善，使得傳統手工作坊面臨工業機械化的嚴峻挑戰。作坊生存的物質條件難以維持經年訓練的匠師生計。

（四）人口的流失，使得地方內學習傳統工匠技藝的人數漸減，傳統工匠技藝

難以傳承。

（五）馬祖地區目前於南竿清水設有「馬祖文物館」，但由於場地小且缺乏專責機構與經費加以經營，所以僅能靜態的展示若干文物，無法讓來賓遊客一窺馬祖民俗文化的全貌。

（六）目前教育局已委託黃長美建築師設計規劃新的「馬祖民俗文物館」作爲新的典藏展示文物空間，未來擬爭取相關建館經費，以早日完成建館事宜。

（七）馬祖列島地理環境特殊，有不同於台閩地區的發展沿革與鄉土文化，在語言、風俗、營建、飲食特徵上，都屬於閩東區域的文化體系，應珍惜此一彌足珍貴的文化傳統，並積極向外推展之。

（八）馬祖早年抵台鄉親已逾數萬人，應加強台馬雙方的文化、資訊交流，讓馬祖人無論身在何處，都能關切馬祖的發展動態。

（九）馬祖現今接觸的文化仍以媒體傳遞的消費、商業文化爲主，缺乏較有系統的文化接觸與認識，應藉由台馬文化的交流，鼓勵各地、各國不同的文化藝術能引介進入馬祖，推廣馬祖人的文化視野。

二、對策：

（一）調查傳統工藝匠師的類別、人數及分佈情形，並予以造冊記錄之。

（二）建議匠師作坊列入地區觀光景點。

（三）提供獎學金和適當貼補政策，吸引地方青年學習傳統技藝。

課題參、與大陸沿海文化交流因政府政策推展不易，地緣文化無法充分雙向交流。

一、說明：

（一）目前馬祖地區文化推展主要藉由教育局以及社教館，但由於事權分散，且工作項目繁多，文化事務缺乏統籌與整合的單位，以至於文化活動能量分散。

（二）文化事務涉及層面寬闊，限於行政層級無法有效整合公部門資源和台灣本島交流。

（三）鄰近閩東文化生活圈，礙於兩岸政治情勢的發展，政府不便出面與對岸進行文化交流活動。

（四）地方文化特點的發掘和學術討論，沒有系統化的推動和導引動力。

二、對策：

（一）籌設文化交流基金會，以民間的方式推動兩岸閩東文化的交流。

（二）開放獎勵閩東地區具影響力，對馬祖地區友善的大陸文化人士來馬祖參

訪，推動後續雙向文化交流。

課題肆、地區缺乏文化行政及文化工作的專才、研究人員，致文化水平無法進一步升級。

一、說明：

（一）馬祖地區目前未有文化中心的設置，文化工作主要仍由社會教育館推動，但由於社教館人員編制有限，且需同時兼管民俗文物館、經國紀念館、圖書館等多項設施，工作量負荷龐大，影響文化工作整體的推動。

（二）馬祖富含閩東地域色彩，文化向度既豐且廣，若因行政編制限制，以致於無法使得地域文化得以傳承與延續，實爲地方發展的憾事，由於馬祖人口外流嚴重，許多技藝、語言、習俗典故、傳說，已逐漸流失，亟需適時予以完整記錄與保存之，此一艱鉅的文化使命實乃推動設置文化中心的主因。

（三）未來行政院文化建設委員會仍有升格爲文化部的可能，屆時地方的文化行政工作也將重整，爲能順利推動文化行政，建立清楚的地方職權劃分，建議將現有社教館擴編並升格爲連江縣立文化中心。

二、對策：

（一）提昇文化行政編制人力經費，加強馬祖文化的推動。

（二）擴大文化行政的面向，加深文化參與的廣度與深度。

（三）配合社教館文化義工的年度訓練，持續推廣之。

（四）配合鄉土教材、建築紀念物、民俗藝師等的指定，授予文化義工與草根文化更頻繁的互動機會，提振文化義工的參與動力。

（五）配合連江縣文化中心的設置，擴大文化義工參與文化行政的管道，使文化行政與草根文化相結合。

課題伍、民衆尚缺乏參與公共文化活動的動力，許多優秀文化活動，民衆參與情形不理想。

一、說明：

（一）民眾尚缺乏參與公共文化活動的動力，許多優秀的展覽或演講、表演活動，民眾主動參與情形不太理想，殊爲可惜。

二、對策：

（一）目前馬祖的文化工作，仍以官方（社教館）主導者爲多，但限於人員組織的編制，僅能重點性的振興推動，無法做全面且草根的落實，因此近

程內建議朝草根文化的方向予以振興，以使各鄉基層感染地域文化的活力，使得鄉土文化得以傳承。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、發展目標

一、落實社區總體營造，樹立地域文化的獨特性與自主性。

二、本土歷史文化的蒐集整理與活化。

三、動態保存地方重要文化資產。

四、加速兩岸文化互訪交流。

五、主動接受國際新知，活絡民眾視野，充實生活文化。

貳、主要構想

一、以社區總體營造方式，創造地方文化保存與發展活力

（一）動員各村民眾研提「社區總體營造」計畫，通過參與方式創造文化活力。

（二）透過各村動員參與，確立各村文化資源發展特色，以及未來保存重點，建立各村自有的文化特色。

（三）結合中小學教育資源，將各村特色納入鄉土教材中，創造中小學與社區發展的緊密關係。

二、鼓勵民間自發文化力量，開創馬祖地區多元自主文化豐富性

（一）獎勵民間自發組織、協會，主動參與馬祖地域歷史文化的研究搜集。

（二）協助地方民間文化組織，向台灣有關單位爭取文化活動、研究費用，以充實地方文化內涵。

（三）促進馬祖民間文化團體與外界的互動。

（四）加強扶植外島東引、東莒、西莒等的地方自主文化團體成立。

三、動態保存歷史文物，指定歷史建築，保存地域文化特色

（一）動態保存地方歷史文物，包括漁撈時期的產業文物、民居、服飾、生活用品，以及戰地政務時期的文物、建築、出版品等，並可能運用脈絡式組織保存內容，使其具有社會關係的豐富性。

（二）指定重要寺廟、民居、人工構造物、文化地景等爲地方文化資產，予以動態保存之。

（三）有系統進行馬祖地域歷史文化的影音出版工作，以有效保存地方文化。

四、培訓地方文史專才，延續地方特色文化

（一）組訓地方老師、熱心人士爲文化解說員或義工，擔任地方文化傳承、解說的重要工作。

（二）延聘地方工匠、工藝師父、或具特殊文化才藝者，頒授馬祖民俗藝師榮譽，並結合學校課外課程，傳授相關技藝，以落實文化傳承。

五、促進台馬、閩東地區的文化交流，活絡馬祖文化的多樣性

（一）委託民間單位，建立與大陸福州沿海文藝團體的聯繫管道，促進台閩兩地文化團體的良性交流。

（二）促進台馬文化的實質交流，鼓勵旅台鄉親串連台灣文史圖體或特色文化組織，與馬祖進行實質交流。

（三）透過實際展覽、參訪、電子資訊等，促進台馬、閩東等文化交流。

（四）主動引介全球新知，減少縣民對當代資訊的陌生感，充實作爲國際公民的現代知能。

參、發展策略

一、設置「連江縣立文化中心」、「文獻委員會」

（一）擴大社教館編制爲縣立文化中心，下分藝術、博物、推廣、行政等組別，辦理相關文化及行政業務。

（二）於各鄉公所民政課內，指派專人負責地方相關文化業務的推展。

（三）延聘專業文史人才、文化行政專才，以落實文化推動業務。

（四）籌組文獻委員會，負責文獻編撰與蒐集，延續地方文化歷史特色。

二、籌組閩東文化交流基金會

（一）籌組民間文化交流組織，專司台馬、以及兩岸間的文化交流互訪。

（二）推動文化的記錄與典藏。

（三）辦理文化技藝的傳承。

（四）落實推動鄉土文化。

三、影音記錄保存馬祖歷史人文

（一）委請文化義工記錄拍攝馬祖歷史人文。

（二）建立文化資料庫。

（三）拍攝KTV影像歌唱帶，建立文化行銷活力。

四、推動各村成立「社區總體營造促進會」

（一）鼓勵各村成立類似「社區總體營造促進會」的自發組織，推動各村的文化保存與產業振興。

（二）舉辦外界社區總體營造的經驗展、座談、參訪等，建立各村熱心人士對社區總體營造推動的認識。

（三）鼓勵各村研提社區總體營造計畫，並結合村容整建、基層建設等計畫，提昇各村的村容與生活品質。

第五節　實施方案

方案壹、籌建馬祖民俗文物館計畫

壹、主管機關：行政院文化建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：縣府建設局、南竿鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區富含豐富多樣的閩東地區民俗文化，以及戰地政務時期的軍事特色，目前典藏文物的馬祖民俗文物館，因空間過小，且無正式的編制經營人員，因此無法妥善保存與發揚馬祖特有的文化特色，應考慮籌建新館，並籌組文物館的專業經理組織。

二、目前馬祖民俗文物館改建工程，業已獲行政院文建會允諾補助先期的建築設計費，現正由黃長美建築師事務所規劃中。

三、爭取經費以興建「馬祖民俗文物館」乙座，建築體本身需具備馬祖閩東建築地域特色。

四、同時規劃未來內部展示空間的陳設，使其軟硬體設備俱全。

五、繼續由社教館蒐集馬祖地區相關文物、器皿，以充實相關展示資源。

六、安排文物館管理人員先期赴台受訓，了解博物館的管理、展示、解說、研究等的專業概念，增進日後營運管理上的水準。

七、設置解說導覽文字（中、英、日語）、自導錄音帶、電腦語音影像系統、多媒體動態展示軟體等。

八、列入馬祖各國中小鄉土教育必到的參訪據點。

九、編列後續經費，作爲內部軟硬體展示經費，及周圍景觀設計。

十、培訓解說員與延攬顧問專家，擔任開館後的文物解說與典故考據。

柒、預期效益：

一、有效保存馬祖發展歷史過程中的民俗文物與先民遺物，幫助現代馬祖人與後代子孫認識馬祖歷史文物。

二、爲馬祖地區創造一處兼具歷史文化特色與觀光休閒價值的文化場所。

三、促進外界對於馬祖歷史民俗的瞭解，將馬祖特有的閩東文化特色化。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	30,000	50,000	50,000	40,000			170,000

玖、備註：

方案貳、連江縣文獻委員會設置計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府民政局

參、協辦單位：縣府教育局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90-100年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區目前尚無文獻委員會的編制組織，以致地方資料散逸，殊爲可惜，由於目前正值馬祖發展的關鍵時期，爲典藏過去歷史，並記錄當年發展現況，對馬祖歷史人文自然有系統的蒐集記錄，宜籌設文獻委員會。

二、馬祖過去經歷長達近四十年的戰地政務管制，對地方發展影響最爲明顯，由於戰地政務時期諸多文獻迄待蒐集訪查，需有專案或專責單位負責此一重責，因此宜由文獻委員會主導。

三、文獻委員會任務可包括：一、協助重修縣誌；二、蒐集並編撰戰地政務史料；三、馬祖與閩東地區歷史發展沿革；四、戰地政務後歷史發展；五、馬祖鄉土風情系列記錄。六、相關文物的出版發行。

四、也可視實際情形將擬編撰的刊物交由民間人士或專家學者編輯調查，惟文獻委員會可從旁協助諮詢。

柒、預期效益：

一、蒐集並典存馬祖地區重要的發展歷史與文獻，爲旅台鄉親及後代子孫建立馬祖的集體記憶。

二、記錄馬祖現況與特殊動植物生態、風土人情，豐厚馬祖地域的特色，以期作爲建設發展時的參考佐證。

三、保有台閩地區特有的閩東文化資料庫，樹立馬祖人的尊嚴與文化傳承使命感。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		5,000	3,000	2,000	20,000	20,000	50,000

玖、備註：

方案參、台馬鄉土文化交流計畫

壹、主管機關：行政院文化建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：縣府民政局、台辦處

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、配合先期完成鄉土教材、縣誌修訂等，作爲向外推動鄉土文化的文字基礎。

二、配合社教館、民俗文物館的蒐藏進度，選擇有紀念價值的文物、圖書、器皿等，赴台展覽供在台鄉親及臺灣各界人士認識馬祖的鄉土文化。

三、配合新建民俗文物館，以提供良好的展覽空間，洽請臺灣各地具代表性民俗文物赴馬展覽。

四、第一階段以臺北、桃園兩地爲重點交流對象，主動爭取臺北縣、桃園縣等兄弟縣政府合作，舉辦馬祖的鄉土特展，包括攝影、文物、出版品、名酒、馬祖日報、錢幣等，呈現馬祖人完整的歷史生活面貌供在台人士認識。

五、亦可接洽臺灣其他縣市政府、金門縣政府等，作爲第二波推廣交流的目標。

六、展出期間得延聘地方耆老、文史工作者、文獻專家、民俗藝師等，擔任現場展覽品的解說工作，以增加參訪對象對於馬祖的認識。

七、展出時可以摺頁、圖版、錄影帶、多媒體等，介紹馬祖的發展歷史背景、各鄉地理概況、戰地政務時期生活、風光特色、民俗典故、產業文化等，加深外界的印象。

八、洽請各縣市文化中心的典藏品赴馬展示，以促進雙向文化交流，初期亦可先以臺北縣、桃園縣爲主，展覽品可包括鶯歌陶瓷、大溪家具、客家文物、坪林製茶等，促進兩地的文化交流。

柒、預期效益：

一、促進台馬文化交流，增進台灣地區民眾對馬祖閩東特有文化的認識與瞭解。

二、增進馬祖與台閩地區其他縣份、社區的文化交流，促進地區民眾對外界資訊、文化發展的瞭解。

三、利用文化的交流，提振馬祖在台灣輿論與社會的能見度，增進台灣社會對

馬祖的瞭解與認同。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000	20,000	20,000	60,000

玖、備註：

方案肆、充實各鄉展演設施計畫

壹、主管機關：行政院文化建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：各鄉鄉公所

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、縣府教育局協調各鄉鄉公所，評選各鄉適合提供作爲精緻藝文展演的室內外空間（如南竿介壽堂、西莒敬恆堂等），具體提案向行政院文建會等單位爭取改善軟硬體的經費。

二、委請劇場設計的專家，針對各鄉提報的場地，進行重行整修的建議改善與細部設計，如舞臺大小、地表材質、燈光、音響、座椅、控制室、照明、隔音、空調等。視經費的多寡，做最佳狀況的改善。

柒、預期效益：

一、充實四鄉五島展演設施，使各鄉藝文展示表演活動，得以均衡開展並推廣之。

二、提昇縣民的文化水準，充實精神文明。

三、刺激地區藝文創作與表演風氣，開啓馬祖跨世紀的新藝文水平。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	30,000	30,000	30,000	30,000	60,000	60,000	240,000

玖、備註：

方案伍、加強閩東文化交流傳承及財團法人閩東文化交流基金會設置計畫

壹、主管機關：行政院文化建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：縣府民政局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90-96年度

陸、計畫內容：

一、在縣政府組織架構外成立財團法人的文教機構專職地方文化發展事務，得由縣長或地方傑出人士擔任理事長。

二、經費籌募由縣府編列文化預算補助部份，文建會及文化總會申請補助以及部份資金向民間企業籌措。

三、其設置目的主要是維護閩東文化的發展，增進對外文化的交流，提昇地區內生活文化的水平。

四、分擔社會教育館職能，於馬祖地區或境外籌組相關之閩東文化事業，以建立馬祖爲閩東文化的展演重鎮。

五、輔助本地區內藝文團體運作，協調馬祖防衛司令部文化工作部門參與以及協助境外文化團體在馬展演研究。

六、針對閩東地區各種文化類型進行學術研究並且對外出版。

七、兼顧四鄉五島地域特性，有效調度文化資源並且規劃地域特色的文化產業。

柒、預期效益：

一、加強馬祖與大陸閩東地區文化交流，促進中斷達四十年的閩東文化實質交流。

二、厚植馬祖地方閩東文化的豐富性，傳承並開啓馬祖閩東文化的發展格局。

三、突破兩岸政治藩籬關係，以文化促進閩東地區民眾的相互瞭解與合作網絡。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		15,000	10,000	5,000	10,000		40,000

玖、備註：

方案陸、馬祖傳統技藝、手藝、匠師培訓暨獎勵計畫

壹、主管機關：行政院文化建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府民政局

參、協辦單位：縣府教育局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90-100年度

陸、計畫內容：

一、建立地方民俗、技藝、匠師等的資料庫，包括技藝類型、沿襲流派、手藝特性等，以照片、錄影等方式記錄尤佳。（可動員文化義工參與記錄）

二、視技藝工匠特性之不同，遴選手藝精湛且對傳承具使命感者，頒授民俗藝師之類的榮銜，使其社會地位獲得彰顯與尊重。

三、結合本地中小學、高中、社教推廣活動，展示並傳承上述民俗藝師的特殊技藝，使之成爲活的文化，在馬祖的下一代獲得茁壯。

四、配合老舊建築物的更新計畫，籌組地方有潛力的營造工匠共同參與，並專案延聘大陸閩東傳統建築的師傅抵馬指導。

五、制訂獎勵學習傳統技藝及就業輔導辦法。

六、研議地方文化傑出匠師獎勵辦法。

柒、預期效益：

一、保存閩東特有民俗技藝與工匠，振興地方技藝傳統。

二、結合傳統技藝傳承與地區老舊閩東建築的保存再利用，改善民眾生活環境與資源特色。

三、建立工藝匠師的職業尊嚴，吸引有志青年加入手工技藝研習行列，延續傳統地方文化。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		3,000	3,000	3,000	12,000	9,000	30,000

玖、備註：

方案柒、連江縣立文化中心設置計畫

壹、主管機關：行政院文化建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89年度

陸、計畫內容：

一、爭取將連江縣社教館擴編爲「連江縣立文化中心」，並依臺灣地區各縣市文化中心的組織架構，分設如博物組、推廣組、藝文組、行政組等單位，以整體推動馬祖的各項文化工作。

二、配合縣市文化中心作業要點，籌募「連江縣文化基金」，以孳息推動相關文化軟硬體工作。

三、近程內建議沿用原社教館建築作爲「連江縣立文化中心」用地，其中一樓爲行政空間，附設有演藝廳（目前使用中），二樓規劃做藝文展示廳，製作專業展示燈具與櫥窗，供藝文、書畫等展示，三樓則沿用既有的圖書與視聽設備。

柒、預期效益：

一、成立專業推展文化業務的地方行政單位，專司推動馬祖相關文化活動等相關工作，提昇馬祖文化水平。

二、推動連江縣文化行政業務與台灣各縣市政府同規化，以利推展一致化的文化行政。

三、促進文化行政的專業化與精緻化，提昇馬祖文化活動品質。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000						5,000

玖、備註：

方案捌、社區文化義工培訓計畫

壹、主管機關：行政院文化建設委員會

貳、主辦單位：連江縣政府教育局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、持續推動文化義工的培訓工作，並以均衡四鄉五島文化活力爲出發點，鼓勵各鄉甚至各村都有熱心人士參與文化義工的培訓，使馬祖各島都能獲得文化再生的活力。

二、建立文化義工的榮譽感與責任感，文化義工除參與社教館定期舉辦的研習課程外，應主動參與相關的文化服務工作，如文化解說、技藝傳承、風土記錄等，並以所居住村落作爲責任區，以建立文化義工與社區的緊密關係。

三、開發馬祖文化義工固定諮詢的專家學者群，提供網路BBS討論專區，建立台馬兩地文化互動的關係，包括文化義工之間，以及文化義工與學者專家之間，都在日常生活中建立緊密的關係。

四、授與文化義工更大的實質獎勵，鼓勵民眾參與文化義工行列。

柒、預期效益：

一、培訓優秀文化義工，成爲推動馬祖文化工作的種子。

二、增進馬祖民眾參與文化相關活動的持續力，凝聚地方人士對文化活動的向心力。

三、鼓勵表現優異的文化熱心人士，促進社會大眾見賢思齊。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	500	500	500	500	2,000	2,000	6,000

玖、備註：

方案玖、馬祖地區紀念建築物指定、保存暨維護管理計畫

壹、主管機關：內政部

貳、主辦單位：連江縣政府建設局

參、協辦單位：縣府民政局、馬祖防衛司令部

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90-96年度

陸、計畫內容：

一、依據馬祖歷史發展的背景，可暫將紀念建築物類型分爲：第一、傳統民居：如北竿芹壁俗稱之海盜屋、芙蓉澳林義和故居、仁愛村之舊私塾等。第二、軍事設施：如鐵堡、勝利坑道、北海坑道、勝利山莊等。第三、機關建築：如正氣山莊、介壽村中山堂等。第四、廟宇：如馬港天后宮。第五、其他：如碑文。

二、邀請專家學者、地方耆老，共同選定馬祖地區的紀念建築物，作爲近程計畫中推動及保存的重點，以及後續維護保存與再利用的修繕。先期調查與評定工作可包括：

（一）普查馬祖地區各村落的主要史蹟民居寺廟的數量與分佈情形。

（二）地區內具有歷史意義的軍事建築和具有特殊意涵之防禦構造之相關調查。

（三）挑選各村落重要建築或具有典型之民居進行測繪調查。

（四）區分各歷史階段的典型建築樣式並分析當時社會歷史脈絡。

（五）研究各村落的民居建成過程中，所需的工匠來源及相關細節。

三、紀念建築物原則上禁止任意拆除、修建，基於安全或觀瞻原因所做的修繕，或是變更原用途時，應經過一定的程序審核（建議由縣政府建設局結合專家學者共同會審），同意後始得爲之，以保存紀念建築物的風貌特色。

四、軍方或私有的紀念建築物如棄置或擬出售時，應賦予縣政府具有優先接管或承購的權利，以避免紀念建築物遭到外力的破壞。

柒、預期效益：

一、保存馬祖地區歷史發展過程特殊地景與建築物，凸顯馬祖閩東文化特色與戰地特質。

二、避免馬祖地區具特色的人工構造物，因快速發展過程遭受無心的破壞，以配合日後觀光發展，豐富各島可觀光的景點。

三、有效轉化閒置的建築物爲社區文化資產或觀光景點，成爲舊屋再利用的典範。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		40,000	30,000	30,000	100,000		200,000

玖、備註：

方案拾、馬祖文化意象歌唱錄影帶拍攝行銷計畫

壹、主管機關：行政院新聞局

貳、主辦單位：連江縣政府

參、協辦單位：馬祖防衛司令部

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90-91年度

陸、計畫內容：

一、KTV是外賓、軍民在馬祖主要的室內休閒活動之一，但目前播映的影像都是臺灣業者於國內外拍攝的景物，完全沒有馬祖的文化意象感，無法建立消費者對於馬祖特殊的印象或認同感，殊爲可惜。

二、馬祖地區文化、景觀資源豐沛，且是世界知名的戰地，具有明確的地點自明性，實爲拍攝KTV的理想場地，應鼓勵臺灣業者主動來馬拍攝KTV，使馬祖的知名度得以迅速打開。

三、KTV影像帶可藉由販賣、承租獲利，未來縣府可考慮以影像發行的獲利，作爲陸續推動相關文化影像KTV錄影帶拍攝的基金。

四、向行政院新聞局或相關單位（如國防部），爭取資金贊助本活動。

五、發文予有線電視、傳播公司之協會組織，向國內各媒體業者徵詢KTV影像帶拍攝企劃書及行銷計劃書，遴選構想優異者抵馬拍攝相關影像錄影帶。

六、亦可邀請知名藝人、歌手發行新專輯時，來馬拍攝宣傳錄影帶或海報，縣府可給予必要的食宿、景點安排。

七、拍攝完的錄影帶，優先提供給馬祖境內的軍民消費KTV場所播映。

八、建立發行系統，售予臺灣、大陸、東南亞各經銷商推廣，出售版權所得，可提撥作爲文化基金，以陸續推廣馬祖相關文化行銷。

柒、預期效益：

一、以視聽科技宣揚馬祖的文化地景與地域文化特色，促進馬祖以及外地民眾對馬祖風土民情的興趣。

二、系統記錄馬祖具閩東、戰地特色的風光，成爲當代馬祖地景的影像記錄資料。

三、寓教於樂，提昇馬祖民眾日常休閒文化。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		5,000	5,000				10,000

玖、備註：

方案拾壹、馬祖日報編排電腦化及網際網路化推動計畫

壹、主管機關：行政院新聞局

貳、主辦單位：馬祖日報社

參、協辦單位：縣府秘書室

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：90年度

陸、計畫內容：

一、馬祖日是目前馬祖主要的地方輿論刊物，具有悠久的歷史與普遍的閱讀率，是馬祖對外主要的傳播媒介，應配合當前傳播媒體的科技化，予以更新編排設備並電腦化。

二、馬祖人口外流嚴重，多移居台北或海外各地，爲能使外地鄉親瞭解馬祖發展動態，應使馬祖日報內容與網際網路科技相結合，促進馬祖日報與外界訊息的溝通交流。

三、向行政院新聞局或相關單位（如行政院研考會），爭取資金贊助本計畫。

四、引進電腦排版系統，將未來圖文編排予以全面電腦化作業。

五、設置馬祖日報網際網路的首頁（HOMEPAGE），使得海內外關心馬祖的人士都能即時掌握馬祖的發展動態。

六、增設相關電腦設備及維修專業人員。

柒、預期效益：

一、促進馬祖日常資訊交流的電腦化、網路化。

二、提昇馬祖日報閱報率，擴大馬祖資訊交流管道。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

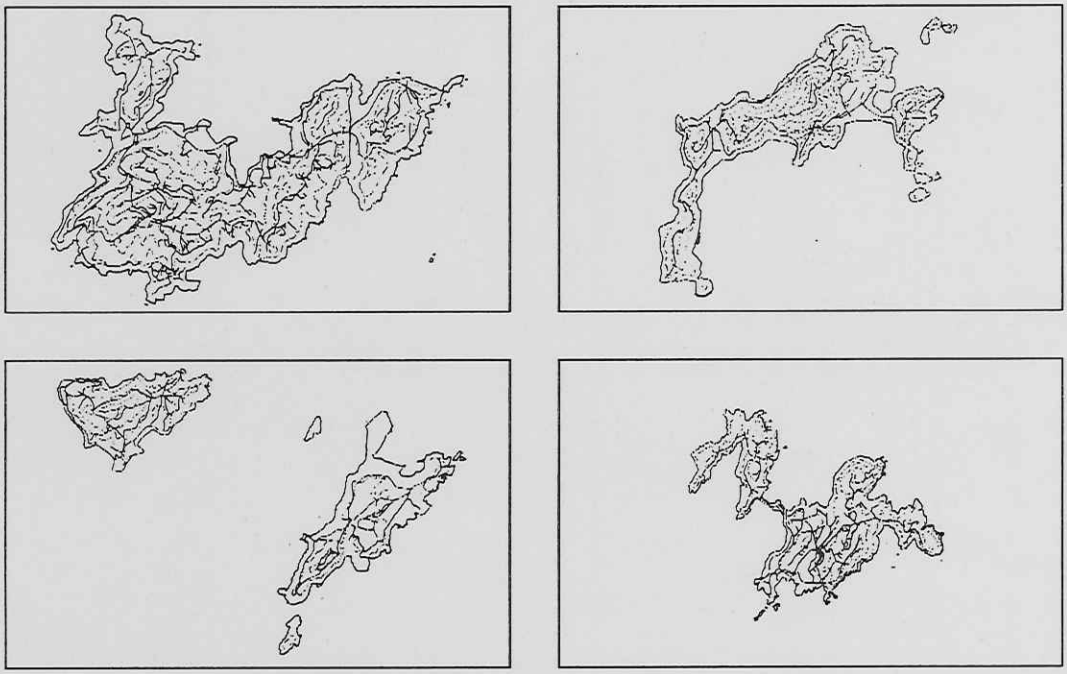
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		10,000					10,000

玖、備註：

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第十三章　財政與地方行政部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節 部門特性概說

地方財政與地方行政是地方縣市能否完善發展的重要後盾，其中財政是地方政府爲執行其職務，對於所須要經濟財貨之取得、使用及管理等各種行爲之總稱，意即爲實踐地方政府功能之重要工具。而地方行政含括縣府的行政組織編制，各級政府組織關係，是推動地方建設、保護民眾利益的重要基石，所以地方財政制度或地方行政狀況，實關係著整個地方制度，影響整個地方政策的推行。因此地方財政與行政權力的彰顯與否便成爲地方政府之自主能力及行爲能力之指標。

壹、政策發展過程

一、地方財政法令及制度

我國現行中央與地方財政收支之劃分，多規定於憲法第十章及財政收支劃分法，省縣自治法也爲地方政府提供了自行課徵稅捐、發行公債、經營事業的法源依據。在下文將依各條文的性質分爲支出、收入及補助三者加以陳述。

（一）支出面

我國憲法在第107條至第111條中劃分各級政府財政支出之原則。另於財政收支劃分法第37條明定：「各級政府之支出劃分如下：一、由中央立法並執行者，歸中央。二、由省級直轄市立法並執行者，歸省及直轄市。三、由縣（市）（局）立法並執行者，歸縣（市）（局）。四、上級政府立法交由下級政府執行者，其經費之負擔，應於立法時明文規定。五、由二省或直轄市，縣（市）（局）以上共同辦理者，歸各該省或直轄市、縣（市）（局）比例分擔。」至於委辦事項，依同法第38條規定：「各級政府事務委託他級或同級政府辦理者，其經費由委託機關負擔。」

財政收支劃分法不但對各級政府之支出有原則性的規定，且對各級政府之支出項目，亦有詳細的分類表，在該分類表中明文列舉各級政府的各項支出及內容。不過，財政收支劃分法對各級政府支出的劃分，僅止於縣，至於鄉鎮縣轄市，則包括於縣內。

（二）收入面

依憲法第107條第6款、第109條第1項第7款及第110條第1項第6款之規定，國稅、省稅和縣稅之立法權，分屬中央、省及縣。另有關國稅、省稅及縣稅之劃分，則由中央立法，而現行法律依據則爲財政收支劃分法。該法第6條明文規定「稅課劃分爲國稅、省及直轄市稅、縣（市）（局）稅」，省縣自治法第十三條明列了縣（市）自治事項其中有縣（市）稅捐及縣（市）債，第十四條規定鄉（鎮、市）自治事項，其規定鄉（鎮、市）財政及稅捐事項，第十九條第三款縣（市）議會可議決縣（市）特別稅課、臨時稅課及附加稅課。

憲法中雖規定國稅、省稅與縣稅分由中央、省和縣立法並執行之，但對稅收之歸屬並無明文規定。至於其它稅外收入，除公賣利益明令於財政收支劃分法外，在中央與地方間則少有接觸，因之其劃分要點亦不顯著。

（三）補助面

憲法第147條指出「中央爲謀省與省間之經濟平衡發展，對於貧瘠之省，應酌予補助。省爲謀縣與縣間之經濟平衡發展，對於貧瘠之縣，應酌予補助。」第163條亦規定「....邊遠及貧瘠地區之教育文化經費，由國庫補助之。其重要之教育文化事業，得由中央辦理或補助之」。此外，財政收支劃分法第30條至第32條亦有類似規定，該法第33條則有「各上級政府爲適應特別需要，對財力較優之下級政府得取得協助金」之規定。

貳、「省縣自治法」與「直轄市自治法」實施之後

財政權被公認爲自治組織的主要權限，其自主程度影響地方自治的運作甚鉅。省縣自治法比諸以前的行政命令，在自治財政制度設計上頗有新意。除省縣市議會可議決特別稅課（省縣自治法第18條、19條和21條），省縣自治法第43條、第44條和第45條分別列舉省收入、縣市收入和鄉鎮市收入外，並於第46條至53條分別有如下的規定：

一、省縣市、鄉鎮市應分配之國稅、省及直轄市稅、縣市稅之統籌分配比例，依財政收支劃分法規定辦理。
二、行政院應每年檢討各級政府財政情況，必要時修正調整財政收支劃分法有關各級政府統籌分配各稅之比率。
三、省縣市、鄉鎮市之收入及支出，應依省縣自治法及財政收支劃分法規定辦理。
四、地方稅之範圍及課徵，依地方稅法通則之規定；地方政府規費之範圍及課徵原則，依政府規費法之規定，未經法律規定者，須經民意機關之決議徵收之。
五、省縣市、鄉鎮市應維持適度自有財源比率；稅課收入占年度歲出預算比例，省縣市、鄉鎮市與中央、直轄市間應維持適度比例。
六、各自治監督機關爲謀地方均衡發展，對於財力較差之地方政府應酌予補助；對財力較優之地方政府，得取得協助金。
七、中央費用與地方費用之區分，應明定由地方自治團體全額負擔、中央與地方自治團體分擔以及中央全額負擔之項目，以確定地方財政自主性。中央不得將應自行負擔之經費，轉嫁予地方自治團體。
八、鄉鎮市應致力於公共造產事項，以增加其財源，省縣得對鄉鎮市公所公共造產予以補助。

在直轄市自治法第五章自治財政中，亦有和上述省縣自治法相同之規定。自治二法可說賦予地方自治團體較大的財政自主權，尤其是地方稅和規費的課徵、協助金的取得，以及稅之統籌分配比率等都有比較彈性的規定。然美中不足的是，原「省縣自治法草案」第49條規定，不受財政收支劃分法第18條規定（不得重徵或附加）之限制，並爲被納入法條中，中央與地方之財政結構還是依循「財政收支劃分法」，就整體而言，地方財政仍無法充分自主。

參、地方財政的基本理念

地方財政爲國家整體財政的一部分，同屬於政府理財範疇，僅是運作的地域與內容較小，同時因應的彈性亦較小。因此，地方政府理財，除遵循一般政府理財原理原則與法令規章之外。尚有下列重要的基本理念必須建立：

一、地方財源豐嗇固有不同，但人民的福祉不能因此而有差異，當以福利均衡發展爲最高目標。
二、國家施政在謀求全民最高福祉，我國屬均權制國家，中央地方應有整體觀念。

三、人民的財政負擔，受到國民生產與國民所得的一定程度限制。縱然取之於民用之於民，財政收入仍有極限。所以，在有限財源之下，如何提高財政支出的效率，才能有利於人民福祉的增進。

四、功能財政的運用，仍然以具有可靠償債財源爲度，並應切實做好成本效益分析評估，以免造成繼任者沉重的財務負擔。

現在，有關地方財政問題的探討，已經揚棄需求跟進的治標策略，不單純地只著眼於歲入面，而以「財源的籌措滿足各部門的財政需求」爲唯一重要的任務。換言之，除了傳統的「配合」功能外，綜合發展計畫之財政部門更應發揮其「整合」及「結合」功能。財政之配合功能主要在於籌措適足的財源，以支應地區發展之需要。整合之功能係指財政之預算功能，透過財源之分配，以決定各部門（包括實質、非實質部門）間之實施優先次序。結合功能則著眼於各部門內之財政工具的「有效」運用，即讓財源籌措融入各部門之實施計畫，並與其他實施方案結合，以提高其有效性。

爲使財政之配合、整合和結合功能能夠充分發揮，財政部門之規劃內容，除了必須了解和掌握影響財源籌措可能性和變化趨勢之各種因素外，對於縣政困難之肇因，和各部門實施計畫亦須有相當程度的認識。因此，在財政收支之現況分析後，將研擬財政部門之發展構想、目標體系和課題，並依據財務預估再配合各部門之實施計畫，制定分期方案進度及經費預估。

肆、財政與行政新理念 ～ 企業政府

在1960年代後期，企業政府之理念就逐漸成爲規劃思想上的主流，一直到美國柯林頓政府對之備加推崇，並且在其公共政策當中，處處展現該理念的影響力，從而使之風行草偃，成爲政府革新的重要工具。

一、理論依據

百年以來，與企業體相同的，都市的所有權與控制權均是屬於同一個體。但近二十年來，現代經營理論隨著企業經營結構的改變而改變，這些改變主要是因企業體系的擴大，使一個企業的所有權與經營權分開，發展出相關的企業經營理念，稱之爲經營革命。應用在都市經營上，就是將都市所有權視爲市民全體，再經由經營者加以規劃。由於都市系統過於複雜，需要代理人以增加營運效率，所以執政者及公務員成爲經營者，其主要的任務就是藉由企業經營的方法，運用有限的公共財提供，來創造所有權人的最大利潤。

地方政府並不以投入的資源來評估部門的績效，而以產出的效能來評估；其運做係由目標及使命所引導，而非由法令規章驅使；其視人民爲顧客，提供多樣選擇的服務；而且未雨綢繆防範未然，不是等到問題發生，才亡羊補牢；其致力於興利，而非一味防弊；劃分權限，鼓勵參與管理；以市場爲導向，而非官僚導向；不僅重視提供公共服務，亦重視引導所有部門（公營、民營及半官方組織），擔任指導及催化的角色，讓大家參與解決自己的問題。

根據企業政府的精神，政府應以「觸媒式的政府引導而非服務到家」重新

界定自己，政府只要做好守門員的角色，不必事必親躬，要能區分決策（引導功能）與服務兩層次，集中精神認定問題，找尋承包商及資源，來從事實際服務工作，而非執行例行性的工作。在革新後的政府當中，公務員成爲決策者、觸媒及經紀人，工作充滿創意，成就感更大。

根據企業政府的理念，可以清晰的勾勒出現代政府的形貌：

（一）富指導性的政府--小而強之資源配置的舵手。
（二）社區擁有的政府--有權力而非去實地操作。
（三）非獨占性的政府--將競爭性適用到對人民的服務上。
（四）任務取向的政府--以理想目標之追求取代管制。
（五）績效取向的政府--依成效撥款而非呼應要求。
（六）顧客取向的政府--將人民視爲客戶以合其需求。
（七）企業精神的政府--會花也會賺。
（八）洞察先機的政府--預防重於治療。
（九）彈性分權的政府--重參與、團隊而非僵化的層級。
（十）市場取向的政府--藉由市場機制提升爲民服務之品質。

二、企業政府的行政運作方式

根據企業政府的理念，再參考我國國情及實際行政運作經驗，地方政府可以透過下列幾種方式，從事企業政府的運作：

（一）民營化

新時代的政府不必事必親躬，爲了減少政府的負擔、降低服務成本、提高服務品質，政府大可將其傳統責任--公共服務的提供，轉由民間企業經營。透過民營化提供的服務項目甚多，不一而足。其爲當代解救政府的重要政策工具之一。

但民營化並非萬靈丹，以下幾點值得注意：

1.不能藉民營化之名，行免除議會監督之實。
2.不得限制過嚴，導致無利可圖。
3.民營化後，仍應對之進行適度的關懷與監督，不可置之不理。
4.不要干預民營化機構的自主性。
5.不能將應由政府承辦之業務，也一併釋出。
6.不斷評估民營事項的成效，做爲調整政策的方向。

（二）合夥制

意即是由公私部門合夥或由兩個公部門合夥推動地方事務。公私合夥的方式極多，從配合提供公共建設及獎勵誘因，到開發案的風險分攤與利潤分享，以鼓勵私人企業配合政策，投資經營房地產開發及公共建設。另一方面，公部門間亦可合夥從事水資源的開發、垃圾廢棄物的處理、服務的互換或相互委託

過去公私兩部門截然劃分的態度或主張，已不合時宜，二者合作、截長補短，方可使業務的推展具有彈性，不受僵硬法規所限制。而今公共問題往往有跨行政區域而存在的現象，公部門間應消除本位主義，跨越轄區、集眾人之力，共同解決問題。平等互惠、共同參與和責任分擔，是當前的時代精神，況

且，這種合作關係更符合統合理論的精神，對公共問題的發現及舒解有催化的功能。

（三）第三部門之運用

第一部門（政府）雖爲公共服務的主要提供者，但往往不具彈性，有時又須較高的成本；第二部門（市場）雖能滿則個人的抉擇需求，但對公共服務的提供，可能過於講求利潤取向，且有時功能不能彰顯。此時第三部門（非營利組織），既無第一部門的官僚氣息，又不以追求私利爲旨趣，同時兼具公共服務之提供個人抉擇機會的給予，於是，逐漸扮演準政府的角色，積極參與社區公共服務之提供與傳達。

第三部門不以營利爲目的，但有民營企業的靈活，和政府機關的公信力，非常適合接受第一部門的委託，執行公務。況且，第三部門人事不受掣肘、預算限制較少，比政府機關經濟和效率，故相當受到西方社會的青睞與採行。

我國雖成立了許多財團法人的基金會，但因對第三部門的角色認識不清，加上政府的管理又相當放任，並未發揮其積極性的功能。因此，未來政府應發揮指導性功能，明訂管理規則，將第三部門的運作納入正軌，以分擔政府的負擔。

第二節　發展現況

壹、財政發展現況

一、地方自有財源不足，主要仰賴中央補助。

（一）由於自有財源的不足，中央補助或透過省府補助地方財政，爲連江縣長久以來主要財源。

（二）對中央補助的仰賴已日趨嚴重。

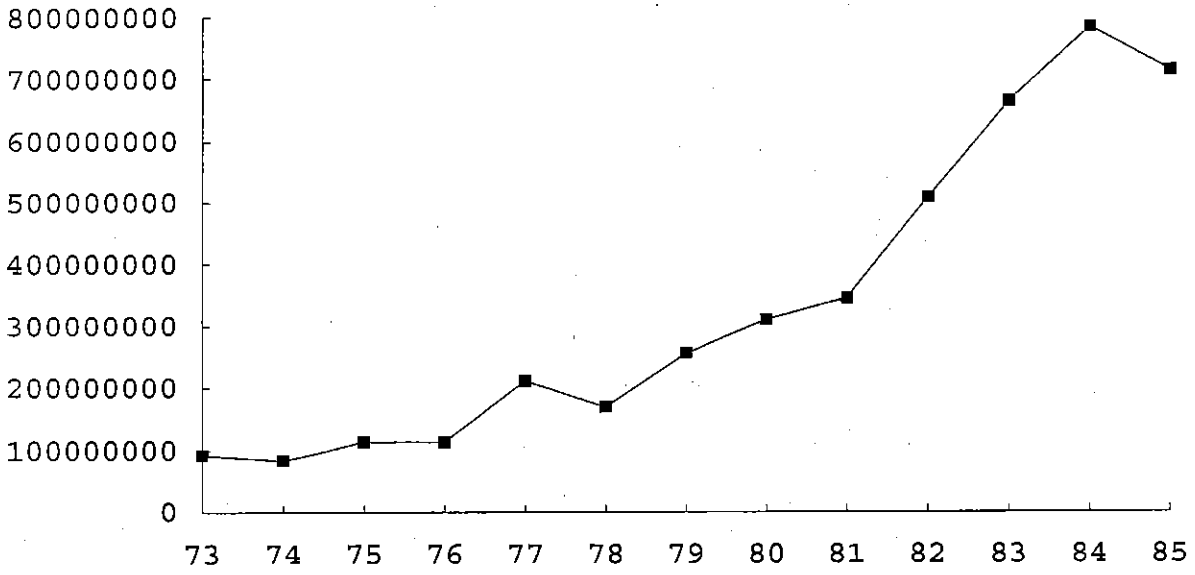


圖13-2-1　連江縣近年中央、省府補助款成長圖

二、戰地政務解除後，歲入歲出成長驚人。

（一）民國81年戰地政務終止以前，十年之間歲入僅增加一億五仟餘萬元，成長幅度不到一倍。

（二）從82年起，連江縣歲入歲出即呈現大幅度的成長，82年的歲入爲五億九仟餘萬元，歲出爲五億二仟餘萬元，八十四年歲入爲十一億九百餘萬元，歲出爲九億二仟餘萬元，較八十三年歲入增加約二億六仟萬元。八十五年歲入、歲出則近十億元。

年度	歲入決算	歲出決算
72	163,268,746.26	132,995,868.80
73	248,570,268.56	224,671,117.06
74	231,984,775.61	215,789,320.60
75	244,597,565.01	246,872,892.90
76	239,431,916.50	239,431,916.50
77	340,248,695.29	328,672,954.11
78	306,550,206.46	306,555,206.46
79	351,940,169.50	369,329,741.00
80	408,216,980.00	399,964,591.00
81	413,359,040.00	429,983,747.00
82	590,552,599.78	525,260,288.00
83	847,778,379.41	687,725,651.00
84	1,109,350,870.48	924,294,255.00
85	993,627,000.00	993,627,000.00

表13-2-1　連江縣近年歲入歲出一覽表

三、中央、省府補助收入同時快速成長。

（一）中央補助收入所佔年度歲入的比例幾乎年年成長，例如七十三年僅佔歲入約百分之五十六，而八十五的中央補助收入已佔歲入約百分之七十二。

四、人事支出佔各項支出之首。

（一）人事費72年爲九仟餘萬元，79爲一億四仟餘萬元，八年之間增加人事費用僅約四仟萬元。而85年之人事費用已激增爲四億二仟餘萬元，換言之，從79年至85年，七年之間增加二億八仟餘萬元。

（二）人事費用在自有財源中所佔比例，78年二者尚能平衡，從79年起，自有財源已不足支付人事費用，81年爲差距最大的一年，但近年在縣府努力之下，八十四年再度將二者比例拉近。但85年度二者差距又擴大爲一億四仟餘萬元。

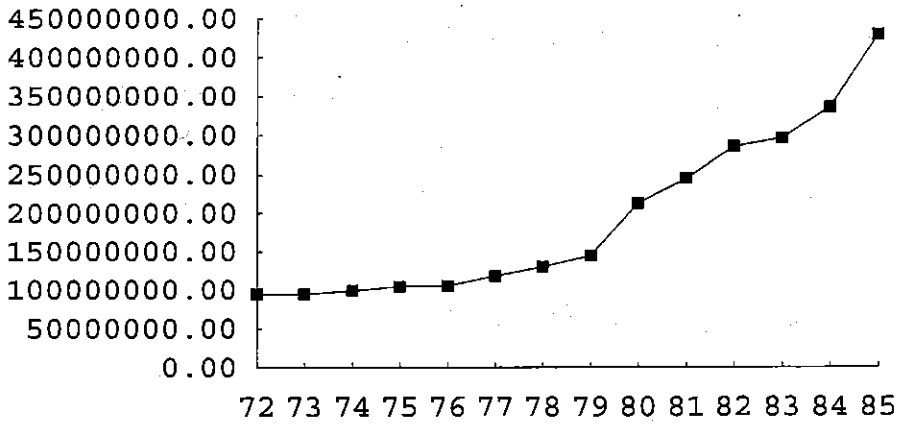


圖13-2-2　連江縣近年人事經費成長圖

表13-2-2　連江縣人事經費與自有財源比較表

年度	人事費用	自有財源金額
72	94138946.00	163268746.26
73	94401262.00	156468757.00
74	99177710.50	148617618.61
75	104012020.00	130988738.01
76	105164163.00	126111200.50
77	118290071.81	129001256.29
78	129570078.40	126399620.68
79	144589361.00	95837607.50
80	212745993.00	97460000.00
81	244961623.00	68424730.00
82	285595307.00	82049165.78
83	296512563.00	183230480.41
84	335761514.00	325624868.48
85	428876000.00	279735000.00

五、財政收支劃分法關係地方財政需求。

（一）未來財政收支劃分法如有修改，中央勢必減少對地方之補助，以連江縣稅收而言，收入必將無法因應財政現實之需。

（二）未來如何增加財政收入，減少人事經費支出，實爲地方政府財政考量下的重要工作。

六、部門相關編制及業務執掌概況。

（一）財政科：人員編制五員。業務職掌有財務行政、稅務行政、公庫、公產、公債、地方融管理、糧鹽、燃料及其他有關財政事項。

（二）物資供銷處：人員編制二十二員。業務職掌有民用物資購運供銷、戰備物資推陳及地區酒類運輸、統銷等業務。

（三）馬祖酒廠：人員編制二十八員。業務職掌有辦理酒類生產業務。

（四）稅捐稽徵處：人員編制十三員。業務職掌有處理全縣稅捐稽徵業務及委託代徵國、省稅。

七、馬祖酒稅收爲地方重要財源。

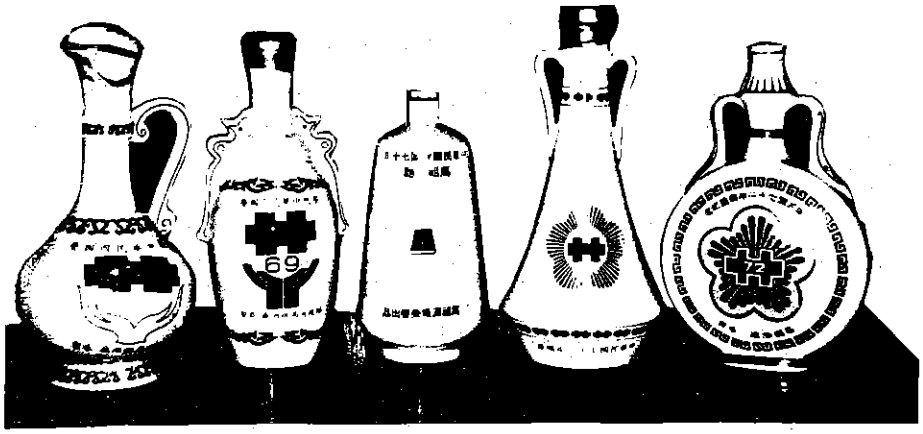
（一）馬祖酒稅收佔馬祖地方歲入80%，是地方重要財源。

（二）未來煙酒專賣制度取消，將影響馬祖歲入結構。

（三）爲因應國內加入WTO及開放菸酒市場，馬祖酒廠正著手改制爲民營化、公司化，並委託中國生產力中心規畫改制爲公司化、民營化中。

表13-2-3　連江縣近年財政收入一覽表

年度	稅課收入	規費收入	罰款及賠償收入	財產收入	營業盈餘及事業收入	補助及協助收入	其他收入
72	21979229	2205667	326890	2257138	109027555		27472267
73	23104913	2216640	1010468	2894584	94419270	92101511	32822881
74	8073515	16603675	776428	3952781	92276453	83367158	26934765
75	8923631	19509995	1060358	3621207	77921640	113608827	19951916
76	9021190	18668574	576294	3853639	72562120	113320716	5264612
77	8019437	15168289	215832	3542180	84632220	211247439	17423298
78	9221489		688071	3171448	72898375	169303700	15520237
79	9733358		2923417	4682164	71121018	256102564	7377651
80	9999581		709854	215866	74138608	310756980	8682651
81	10460562		1240374	214476	41509776	344934310	10545338
82	11645891		291860	232476	49566768	508503434	17986367
83	23682736		230540	230810	120310355	664547899	36133467
84	27089617		2357987	495752	177653953	783726000	36079461
85	20952000		480000	8200000	115000000	713892000	11564000



照片13-2-1　馬祖酒廠產值是連江縣重要收入財源

表13-2-4　連江縣近年歲出歲入概況

年度	歲入決算		歲出決算	
	經常門金額	資本門金額	經常門金額	資本門金額
80	404,503,540	3,713,440	278,710,671	121,253,920
81	408,904,836	4,454,204	320,961,535	109,022,212
82	588,226,796	2,325,804	344,824,043	180,436,245
83	845,135,807	2,642,572	414,804,276	272,921,375
84	1,109,402,770	1,948,098	540,092,862	384,201,393
85	870,088,000	123,539,000	664,873,000	328,754,000

貳、地方行政概況

一、現有編制員工約佔全縣人數二十分之一，公教人員比例高

（一）馬祖地區至八十六年底，所有公教人員總數達389人，約佔全縣人數8419人的二十分之一，但由於該年適逢地方民代選舉，大量外來遷徙人口導致人口不尋常的社會增加，因此實際縣民總數遠低於該數字，約六千人左右較接近，因此公教人員比例相當高，是爲地方行政的一大特色。

（二）由於縣政含括四鄉五島，許多中央駐馬事業單位如台灣電力公司、中央健保局、中油等單位的公教人員尚不在上述統計人員中，因此公教人員比例其實比二十分之一的比例更高，實爲馬祖地方人力資源在使用分配上的首要特點。

二、縣政府、警察局、縣立醫院編制人力最多

（一）馬祖地區目前編制人力最多者爲縣政府，計編制63人，其次爲警察局47人，再次爲縣立醫院27人，都是全縣行政與社會治安、醫療後盾的最主要單位。但由業務與行政區界分析，現有縣府及警察局的員工編制，實仍不敷地方發展使用。

（二）各鄉公所與教育單位編制人力也相當可觀，由於早年保送進入師範體系的公費生陸續返馬任教，教育單位的人員編制較過去日趨穩定。

三、馬祖酒廠是最大事業單位

（一）馬祖地區各事業單位人力中，以馬祖酒廠人數最多，達119人，由於馬祖酒廠爲地方最主要的事業單位，且是地方主要的公營事業單位，在過去充實地方財源上佔有重要的角色。

（二）其次爲馬祖日報與物資處，馬祖日報是地方重要的資訊傳播媒介。上述事業單位多沿襲自戰地政務時期，後由縣府概括承受，導致目前編制成員龐大，也反映了地方行政的另一特色。

表13-2-5　連江縣現有員工人數統計表

機關別	編制人數			預算人數			現有人數			待補人數		
	小計	員	工	小計	員	工	小計	員	工	小計	員	工
縣政府	63	63	0	79	71	8	59	51	8	4	12	-8
南竿鄉戶政事務所	2	2	0	2	2	0	2	2	0	0	0	0
北竿鄉戶政事務所	2	2	0	2	2	0	1	1	0	1	1	0
莒光鄉戶政事務所	2	2	0	2	2	0	1	1	0	1	1	0
東引鄉戶政事務所	2	2	0	2	2	0	1	1	0	1	1	0
地政事務所	6	6	0	5	5	0	4	4	0	2	2	0
警察局	47	43	4	47	43	4	44	40	4	3	3	0
社教館	6	5	1	5	4	1	4	3	1	2	2	0
衛生局	19	19	0	18	16	2	12	12	0	7	7	0
縣立醫院	27	24	3	27	24	3	19	16	3	8	8	0
大同之家	6	6	0	6	4	2	6	3	3	0	3	-3
農改廠	19	16	3	19	16	3	19	16	3	0	0	0
稅捐處	15	13	2	14	13	1	11	10	1	4	3	1
公路監理所	6	4	2	6	4	2	4	2	2	2	2	0
水試所	5	4	1	5	4	1	5	4	1	0	0	0
南竿鄉公所	20	17	3	20	17	3	18	15	3	2	2	0
北竿鄉公所	18	15	3	18	15	3	13	10	3	5	5	0
莒光鄉公所	16	14	2	16	14	2	11	9	2	5	5	0
東引鄉公所	13	11	2	13	11	2	8	6	2	5	5	0
介壽國中小	39	35	4	39	35	4	39	35	4	0	0	0
中正國中小	29	26	3	22	19	3	18	15	3	11	11	0
中山國中	13	10	3	13	10	3	12	9	3	1	1	0
敬恆國中小	24	20	4	24	20	4	18	14	4	6	6	0
東引國中小	29	26	3	25	23	2	23	21	2	6	5	1
仁愛國小	17	15	2	14	12	2	9	7	2	8	8	0
板里國小	7	5	2	14	12	2	7	5	2	0	0	0
塘岐國小	11	9	2	11	9	2	11	9	2	0	0	0
東莒國小	17	15	2	14	12	2	10	8	2	7	7	0
總計	480	429	51	482	421	61	389	329	60	91	100	-9

資料來源：連江縣人事室，86年12月

表13-2-6　連江縣各事業機關員工人數統計表

機關別	編制人數			預算人數			現有人數		
	小計	員	工	小計	員	工	小計	員	工
連江縣屬公營事業單位									
馬祖酒廠	119	28	91	119	28	91	109	19	90
物資處	31	22	9	30	22	8	26	18	8
連江縣屬公用事業單位									
自來水廠	17	10	7	17	10	7	17	10	7
馬祖日報社	33	17	16	31	14	17	29	14	15
車船管理處	8	7	1	8	7	1	9	8	1
總計	208	84	124	205	81	124	190	69	121

資料來源：連江縣人事室，86年12月

表13-2-7　連江縣公教人員服務年資一覽表

單位所屬別	總計	5年以下	5-9	10-14	15-19	20-24	25-29	30年以上
連江縣及所屬								
各級行政機關	206	78	40	24	38	18	2	6
連江縣及所屬								
各級事業機關	63	16	15	13	7	10	0	2
交通事業機構	7	0	4	1	0	2	0	0
各級學校	123	73	15	10	10	11	4	0
總計	399	167	74	48	55	41	6	8

資料來源：連江縣人事室

表13-2-8　連江縣公教人員年齡及性別人數一覽表

單位所屬別	總計	24歲以下		25-29		30-34		35-39		40-44		45-49		50-54		55-59		60歲以上	
		男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女	男	女
連江縣及所屬																			
各級行政機關	206	15	4	22	9	28	19	39	14	26	6	8	2	9	2	3	0	0	0
連江縣及所屬																			
各級事業機關	63	0	2	12	4	11	4	13	1	9	0	3	0	1	0	3	0	0	0
交通事業機構	7	0	0	3	1	1	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
各級學校	123	27	14	11	14	3	14	12	6	10	2	2	0	7	1	0	0	0	0
總計	399	42	20	48	28	43	37	65	21	46	8	13	2	17	3	6	0	0	0

資料來源：連江縣人事室

表13-2-9　連江縣公教人員考試及格人數統計簡表

單位所屬別	高等考試	普通考試	特種考試	升等考試	雇員考試	銓定資格考試	其他考試
連江縣及所屬							
各級行政機關	3	3	38	21	2	123	16
連江縣及所屬							
各級事業機關				9		28	26
交通事業機構					2	4	1
各級學校						2	121
總計	3	3	38	30	4	157	164

資料來源：連江縣人事室

第三節　課題與對策

第一部份：財政

課題壹、本縣稅課收入及非稅課收入偏低，稽徵有待加強。

一、說明：

（一）本縣財政歲入中稅課收入佔二・一一%，而非稅課收入佔一・一六%，兩項各佔三・二七%，在財政收入結構上應屬偏低現象，依現有環境，應仍有稽徵空間。

二、對策：

（一）建議加強稅捐稽徵：自戰地政務終止後，一切回歸稅制，縣民需承負各項稅捐，本縣辦理土地重測，有關地價稅土地增值稅，皆爲地方稅收來源。

（二）建議開徵工程受益費：工程受益及基於受益原則而課徵，近年來，基層建設積極推展，促進地方繁榮，因而對特定受益區域週邊財產所有權人，依其受益程度，應徵收工程受益費，減輕財政負擔。

（三）未來應加強整頓規費收入，乃基於財政收入、服務成本、受益付費原則考量，各項規費收取標準檢討改進，並灌輸民眾建立受益付費方式或徵之收費項目（如：停車場、船舶碼頭、收費等），以擴大收費基礎，充裕地方自治財源。

課題貳、如何善用地方資源，增闢地方財源。

一、說明：

（一）縣政府總歲出之支付分配上，作爲可動用建設資本之資本門歲出佔三三・〇九%，且該項經費逐年成長，爲配合未來重大建設，經費之籌措，應有相當財源來支應各項建設。

二、對策：

（一）建議加強徵收工程受益費。

（二）應加強公有財產之處分及運用。

（三）未來可考慮整頓規費收費標準。

（四）應建立使用者付費觀念及制度。

（五）可加強辦理公共造產及因地制宜發展觀光事業。

課題參、近年來人事經費及社會福利支出經費佔經常門歲出逐年增加，成財政嚴重負荷。

一、說明：

（一）由於戰地政務終止，各項業務積極推展，急需用人，造成人事經費支出擴張。

（二）每年公教員工調薪及近年來社會福利服務業務不斷增加，人民對福利救濟制度也愈加重視，如老年年金、中低入戶生活津貼、全民健保等經費支出，在縣府自有財源上負擔沈重。

二、對策：

（一）建議中央對公教調薪及社會福利支出給予地方全額補助。

（二）建議福建省政府發行彩券籌募福利經費。

課題肆、如何鼓勵民間進行公共投資。

一、說明：

（一）馬祖地區公共建設目前均仰賴中央專款補助，然僅靠政府建設仍非長久之計，應提供誘因促進民間參與馬祖的公共建設與投資。

（二）馬祖地區未來將朝觀光方面發展，以馬祖特有的閩東文化與戰地氣息，仍具有市場吸引力，可藉由民間的參與，促進馬祖公共建設的進步。

二、對策：

（一）讓傳統上由政府包辦興建的公共設施或服務開放給民間參與，以減輕縣府財政壓力，並有效刺激民間經濟投資。

（二）儘速訂定相關法令，以使各項開放措施及獎勵辦法於法有據，避免使承辦者陷入圖利他人之嫌。

（三）設立一專責單位，全力規劃及推動民營化業務的實行。

課題伍、馬祖酒廠面臨嚴重衝擊。

一、說明：

（一）我國為能順利加入世界貿易組織，洋酒已陸續開放進口，財政部於85.04.18召集有關單位研商散裝酒台分裝銷售有關事宜，間接影響地區白酒之銷量。

（二）金門白金龍、高粱酒在台市場行銷達三十餘年，知名度高，且擁有廣大消費群，致本廠產品市場佔有率逐步下滑，面臨嚴重衝擊。

二、對策：

（一）朝先公司化再民營化之可行性及推動步驟以提昇效能，厚植實力，必要時可做多角化經營。

課題陸、馬酒市場佔有率不穩定，品牌未建立，資訊不足產銷量未能一致，造成產銷不平衡延伸高庫存等問題。

一、說明：

（一）馬祖酒廠產品在台市場佔有率有限，因品牌未能建立，消費者缺乏信心，廣告宣傳欠缺，銷量無突破產銷未能均衡，歷年來制剩餘滯銷酒，以平成本價供銷公賣局利潤有限，近期銷量銳減庫儲飽和，產生諸多困擾。

二、對策：

（一）建請物資處增加中間商佣金，提高銷售策略，以利產能之維持，使成本降低，良性循環經營。

（二）每年擬定生產計畫，需以銷售畫爲參考，並提早擬定，依市場需求狀況彈性調整。

（三）建請物資處將年度銷售計畫訂定分批提貨，以利酒廠安排包裝事宜，並延續成品酒移入物資處之政策，促使積極銷售，減少庫存。

（四）擬定四年產銷計畫，以利整體目標之達成，避免投資浪費。

（五）現有酒類庫存量，建請物資處積極擬定策略銷售。

課題柒、地區水源不足，冬季經常輪區供水，本廠水井水量亦不豐，常面臨缺水之困擾，影響正常生產。

一、說明：

（一）本廠每天生產用水約二十五噸，除了自用井三口每天出水量約十二噸，其餘均仰賴自來水補充供應，目前地區經常發生久旱不雨，並實施輪區供水，致使本廠生產用水欠缺影響正常生產。

二、對策：

（一）建請政府興建海淡廠，減少水庫用水。

（二）建請將監理所水井移交本廠。

（三）朝購井、開井方向開闢水源。

課題捌、現有產品維持舊稅制，新產品需實施新稅制，公賣利益增加，影響產品售價，致減低銷量減少地區財政收入。

一、說明：

（一）本廠現有產品均從量課徵公賣利益，每公升老酒55.20元、高粱系列73.60元、大麴107.70元、藥酒28.33元。

（二）新稅制財政部規定以零售價九二折，從價課徵售價在仟元以下課徵20%，仟元以上課徵10%，無形中瓶裝酒成本遽增，市場競爭力降低，間接影響銷售量，減少地區財政收入。

二、對策：

（一）建議爭取減低稅率，或照原課徵標準方式辦理。

（二）建議增繳之公賣利益程款回饋地方政府。

課題玖、馬酒缺乏安定之強大行銷網，造成市場不易預測產能。

一、說明：

（一）八十五年四月二十六日財政部召集有關單位研商修正開放金馬酒類銷台作業要點時，同意菸酒公賣局所提八十六年度起金門酒廠至少每年供銷該局白金龍酒五三二萬瓶，經本廠極力爭取金馬應一視同仁，故於條例內增列公賣局每年應視市場需求，訂約採購馬酒，但獨缺年銷數量之規定。

（二）八十六年度公賣局來文函覆暫停續購地區陳麴、陳高酒對財政收入影響至深且鉅。

二、對策：

（一）應即研發與白金龍相似之酒質，做市場競爭，若能搶佔100%量，年可銷五三萬瓶，對本廠生產之穩定有相當之作用。

（二）研發高品質，高價位產品，俾提高營業利益。

課題拾、品質尚未穩定技術未能紮根，缺乏品管制度，致影響口碑。

一、說明：

（一）酒麴好壞直接影響高粱品質風味及產量，由於本廠目前缺乏培麴專業人

員及培麴環境設施未臻理想，致造成酒麴培養良窳不定，導致酒品質不穩定，影響市場銷量。

（二）專業化工人員懸缺難覓，影響品管及酒質提昇，目前進用職代化工人員執行品管工作，並積極聯繫中央化研所代爲培訓。

二、對策：

（一）以ＩＳＯ爲品管追求目標。

（二）建立品管制度擬定品保規範手冊，生產過程數據化、科學化。

（三）連繫中央研究院化研所，培訓專業人員。

（四）進用化工專業人員，提昇人力素質，加強研發工作適時解決品質問題。

（五）成立品酒小組，訓練品酒能力，先期提高抽樣比例及顯度。

（六）建立品管會議，加強研討品管改善措施。

（七）建請將麴房及培麴工作移請農改場研究試驗及製作，就便取得農委會支援，提昇品質。

課題拾壹、包裝機使用率不高，包裝女工產能較低，包裝品需台往返運送徒耗運費包裝品，佔用庫房多間，其中有16係備用。

一、說明：

（一）近年來本廠各類酒市場銷路節節下降，致使包裝機使用率不高，而包裝女工閒置時間過多，造成人力浪費。

（二）包裝品及成品酒需台馬往返運送，徒增途耗及運費支出，目前國爲整體產業發展考量，財政部85.04.18召集有關單位研商，散裝酒在台直接分裝銷售事宜，本廠爲因應減少衝擊，正積極評估散裝酒運台包裝之可行性。

二、對策：

（一）研究包裝作業在台分裝之可行性。

（二）研究減少興建倉庫，以貨櫃運送及儲放之可行性，減少資金之投入。

（三）輔導女工轉業或酒廠多元發展，提高女工效能。

課題拾貳、廠房擁擠不易調度，結構老舊，影響機械化之推動，地區土地小形且畸零，祖產觀念甚重，不易取得。

一、說明：

（一）本廠由於廠房狹小，內部設備簡陋，目前尚滯留人工操作階段，費時費工效率欠佳，故產量有限，且地區土地取得不易，影響本廠擴廠之逐行，亦影響機械化之推動，目前僅能將本廠現有廠房空間作適度有效調整，以配合觀光發展，提昇效能。

二、對策：

(一)順序遷移可獨立單元，例如：麴房、接待室、辦公室騰出空間，彈性運用於生產、包裝或庫房等使用，提昇效能。

（二）將目前ＲＣ醱酵池儘可能改爲不鏽鋼醱酵車，並移至一樓，將老酒下料場移至二樓，且可研究以機械推層作業可行型，以利隨時增產所需。

（三）八八坑道尚有空間可再延伸，以利儲酒室遷移，延長儲酒時間提高風味。

第二部份：地方行政

課題壹、地區島嶼分散造成行政障礙

一、說明：

（一）連江縣共計有四個鄉，二十二個村單位。但由於係列嶼狀況，共計四鄉五島，尚不包括如亮島、大坵、小坵等島嶼。由於地域遼闊（東引至莒光約五十四公里之遙）、富有明顯的地域特性，因此縣政建設必須考慮地域特性。

（二）連江縣境內族群雖以來自福建長樂、羅源等鄉親爲主，但由於台馬交流頻仍，以及駐軍的關係，其他如台籍鄉親、大陸依親人士、甚至外籍勞工等流動人口，目前都常駐馬祖，因此除了在地方施政的制訂上要多方顧及各不同文化社群脈絡的需求，也要兼顧四鄉五島的均衡發展。

二、對策：

（一）推動電子化政府，利用村里辦公室架設終端機與縣府主機連線，訓練村里幹事、村長使用電腦的能力，運用公文資訊系統，使縣民可就近在村里辦公室完成洽辦事宜。

（二）加強與民間社團的交流，鼓勵其參與政策的制訂及推動，進一步由民間部門提供區域內的公共服務，縣府僅須擔任監督及指導的角色。

（三）強化連江縣境內地域間及不同宗親氏族間的交流，增加連江與地域外縣市或國際間的交流，使縣民具有國際觀，並且增加對不同的次文化間的瞭解與包容。

（四）凝聚馬祖人的身份及生活態度認同，並且在此認同之下，吸引更多志同道合的外界力量，投入推動連江縣整體各方建設。

課題貳、政策結構不利連江發展

一、說明：

（一）縣市政府組設單位的設置標準，原則上是以總人口數爲主，並無考慮人口特質、轄區大小、地區間之差異以及地方未來展望等等。而縣政府各一級單位的工作職掌，也在組織編制與職掌分工上，受到上級政府制式的規定。因而使得連江縣無法針對縣內各項發展所需調整各級單位組織架構。

（二）縣市政府組設單位之設置及其職掌，係由各縣市政府依「各縣市政府組織規程準則」之規定，衡酌各縣市人口數、面積、預算、業務多寡質量等，配置各單位所需人力，並訂定其職掌。

（三）上述所言之標項也僅對既成的事實做區分，不具前瞻性及成長管理。

（四）行政院一直無法解決電子公文傳送的相關認證問題，使得連江縣日後即便有完備的設施及人力，卻無法發揮功用，不但造成資源浪費，更阻礙了連江縣整體的進步。

二、對策：

（一）修正或擬定「福建省各縣市政府組織規程準則」及「福建省各縣市政府員額設置基準」，盡量保持彈性規劃空間，授予地方行政首長宏觀調控縣府一級單位的自主權，並得增設單位及員額編制的選擇及調整，讓連江縣政府能夠充分依據本身特殊需求，訂定適合運作的組織。

（二）設計合適且具效益的業務委外發包方式（公有民營），如垃圾場的營運、社會福利機構的經營、公立托兒所的營運等，有效減輕縣府不必要的人事與財務負擔。

（三）請行政院儘速通過電子公文處理等相關的行政法規。

課題參、如何吸引優秀人才返鄉或抵馬參與馬祖地區建設

一、說明：

（一）連江地區就業有限，公共服務品質相對落後台灣地區，使得連江縣近十年來人口大量的外流，然地方建設首重人力資源，連江縣在未來要從事建設，除了要設法吸引原籍連江的人才回流，也應該宣揚其治縣理念號召對該理念認同之人士，共同投入馬祖地區的建設行列之中。

（二）要留住人才必須提供其優質的就業、休閒、居住及教育等公共服務。因此馬祖地區有必要針對上述要項進行整體的規劃與重點建設，提供專案的人才招募。

二、對策：

（一） 修正相關政策，提供合適的投資及就業環境，才能吸引資金及人才入駐連江。目前中央及省府的補助措施都只是補貼經營現況或公共設施之不足，無法提昇整體環境，中央有必要比照日本制訂特殊地域的振興方案。

（二）進行連江縣政府行政的革新及改造，利用電子資訊工具提昇行政效率、降低資源入駐連江的行政障礙；建立明確的指標，作爲行政革新的參考；彈性、協調、人性的方式，加強府內各單位間及民眾與政府間的互動。

（三）人力資源的吸引，透過對馬祖地區整體的規劃，以及台馬間對馬祖地域文化的認同與參與，從而形成一種內省式及共鳴式的馬祖建設觀。運用資訊媒體廣納區域外智囊，突破空間及時間的距離，增加建設連江的力量。

課題肆、如何加強縣政爲民服務功能，促進縣民參與縣政

一、說明：

（一）目前縣府擬籌辦聯合服務服務中心，以期加強爲民服務，但也可能造成所從事的工作都較爲瑣碎，並且難以掌握縣府其他單位的操作實況，並無法發揮追蹤、協調的功能。

（二）縣府內部各電腦次系統分立，缺乏統籌管理的主系統，府內各部門間不能分享資料庫及資訊分析成果，無法達成相互勾稽及配合的成效。

（三）連江縣資訊的首頁有上全球資訊網路，但目前係屬單向的展示功能，缺乏互動及線上預約的功能，無法充分發揮連江縣對外的資訊窗口之功能。

二、對策：

（一）在未來可以擴充縣政服務中心的功能，利用組織及職務的調整，以及府內資訊系統的整合及配合，進而發展成爲縣府的單一窗口。

（二）進行「縣府資訊應用整合規劃」，統合縣府內部各單位現行運作的次系統。

（三）遊說民間業者與縣府之全球資訊網路連線，發揮其資訊窗口的功能。

（四）增加電腦防禦系統及縣府人員電子資訊保密倫理與能力。

課題伍、在職訓練及職前訓練不足，難以支應實際狀況

一、說明：

（一）馬祖地方施政有其地域的特殊性，但目前上級所頒訂之教材不符區域特性，部份業務也非過去馬祖公務人員所熟悉，導致許多新頒業務難以順利推動。

（二）目前台灣省人事處有全省統一的職前訓練教材，但過於一般性，並未能發揮其效果 ，地方政府必須編制各自的教材才能合乎使用，造成資源的浪費。

（三）就連江縣政府而言，未來將朝向國際化、觀光產業化發展，縣府人員所需具備的能力，並非傳統公務人員訓練課程所能提供。

（四）缺乏資源興辦訓練，由於連江當地缺乏大學以上的學術單位，再加上路途遙遠，因此在師資的聘用上受到限制，再加上經費及場地的限制，使得目前的訓練課程的種類、訓練對象都受到限制。甚至連公務人員訓練都要遠至台北或中興新村上課，增加學員的負擔。

（五）訓練對升遷無益，降低學習意願，各項的訓練內容，對於個人的升遷及調任並無顯著的幫助或影響，再加上訓練期間業務並未減少，更增加受訓學員的負擔，因此個人參與訓練的意願並不高，往往是由各單位案分配名額派員參加。爲提昇公務人員品質，應該將在職訓練列入晉升的參考。

二、對策：

（一）改造或新擬馬祖地區公務人員的訓練課程，由於連江縣資源貧乏，因此必須積極的向外尋求支援，因此應加強府內人員企管、行銷、遊說、談判等課程。

（二）由於藉由媒體多方的促銷連江，故亦應加強縣府人員媒體溝通、媒體包裝、媒體製作、外語、電腦操作、網路使用等能力。

（三）走向企業化政府的同時，要加強縣府人員企管、經濟、財管、文化、觀光、社區總體營造等概念。

（四）凡是以公費出外之參觀考察皆應在行前尤其成員組成行前講習會，研習參觀地之文化、觀光、產業及行政等概況。回國後應規定每人要提供一個以上的縣政創意方案或修正建議，並建議上級政府取消原本制式的報告形式。

（五）利用遠距教學，降低空間距離所造成的學習負擔。

（六）規定公務人員專業進修時數，爲增加學習成果及公務人員素質，可以比照國家專技人員規定專業進修時數。各級公務人員應在固定年限中，於工作時間外修滿一定時數的專業課程，其確切的時數及各專業科目，應由中央相關單位明訂於法規當中。

（七）打破升遷門檻限制，並公務員在升遷時應將在職進修的課程及成績作爲參數。若有不同領域間的職務轉任，也應增加新任職務之專業修業課程及時數之規定。

（八）配合地方資源進行課程規劃，邀請如中國生產力中心、國立大學推廣中心等師資爲馬祖公務人員開設相關課程，並放寬經費限制。

（九）配合實際需要於人事室之編制當中，設置專責負責課程規劃之單位。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、財政

一、發展目標

（一）增進縣府財政自主能力，落實地方自治精神。

（二）增進縣庫自有財源。

（三）建立公共投資績效評估制度，提升財政支出效能與行政效益。

（四）獎勵民間投資興闢公共設施。

（五）提昇馬祖名酒知名度，增進公庫收入。

（六）加強公共造產經營管理。

（七）建立使用者付費觀念及制度。

二、主要構想

（一）逐年降低專案指定用途補助金比例，增加一般性補助金比例。

（二）加強稽徵地方稅，整頓非稅課財源，開闢新財源。

1.積極運用合理方式開拓地方財源。

2.加強稅捐稽徵。

3.加強整頓規費收入。

4.徵收工程受益費。

（三）爭取軍方、公共事業、大型企業回饋地方的制度化。

（四）委託專業代理商與公關企業，整體行銷馬祖名酒。

1.研擬品質改善計畫及建立品管制度。

2.研發新產品。

3.開發製酒水源。

4.配合地區觀光發展政策，發展廠區酒類知性觀光活動。

5.適度調整廠房空間，提高使用效能。

6.委託專業行銷代理商，戮力提昇馬酒市場知名度。

（五）獎勵民間參與公共設施建設。

貳、地方行政

一、發展目標

（一）健全行政組織，充實完整縣政功能，加強服務功能。

（二）加強縣府公務人員在職進修管道。

（三）鼓勵台馬優秀人才在馬服務。

（四）擴編縣府員額編制。

（五）加強爲民服務。

（六）提昇縣府公務人員福利。

二、主要構想

（一）建置連江縣政府爲完整之行政體系

1.爭取將連江縣建置爲完整的行政體系，並比照台灣地區各縣市有功能執掌清楚的各局科室，以配合中央政策與地方發展需求，落實地方建設與軟體福利。

2.因應地方發展的殷切需求，建議將一級主管比照臺北市、高雄市政府爲政務官，得由縣長直接任命，以配合地方建設發展所需，延攬優秀人才爲馬服務。

3.爭取縣府編制的組織權，授權地方首長得視地方狀況所需，調整縣政府局科室編制。

4.未來爭取設置環保局、社會局、文化中心、觀光科、住宅課、交通課，以統籌相關業務。

（二）加強府內員工在職訓練，提振爲民服務水準

1.與在台公私機構合作，建立馬祖公務人員定期出國考察或在台短期進修管道。

2.利用遠距教學等新科技，開辦縣府員工的在職訓練課程。

3.獎勵並補助縣府員工自提之進修計畫。

（三）賦予地方政府較大的人事自主權，爲地方遴選適用人才。

1.擴大縣府員額編制，以因應四鄉五島的遼闊行政，並彌補因長年戰地政務所導致的建設遲滯。

2.授權地方行政首長得酌增機要人員，以協助推動貫徹施政理念。

（四）朝向爲民服務的親民行政，加強行政過程的民眾參與

1.建立縣民導向的縣政建設，提昇縣民福祉。

2.強調施政的民眾參與，以直接溝通的方式，以及鼓勵縣民參與的積極作法，建立全民共同參與縣政的透明化流程。

3.建立企業政府的效率與益本觀念，導引民間力量參與公共服務與建設。

4.建立多元而有效的政策行銷管道，讓民眾多瞭解縣政的新施爲。

（五）建立權力下放，親民便民的電子化政府

1.維繫鄉公所基層便民服務機能，未來將戶籍、地籍、役政、請領相關執照等業務充分下放，民眾得於村辦公室藉由電子網路取得相關服務，減少因地域藩籬所導致的不便民。

2.朝向電子化政府的方向調整行政作業，未來公文處理、民眾陳情、相關公告、招標、施政成效，都應利用電子網路公開，便利民眾瞭解使用。

3.爭取各村設置電腦網路，平日由村長管理供村民使用，逐步由電子網路拓展縣政的便民與親民。

4.配合馬祖日報的電子上網，未來使旅台鄉親能充分瞭解馬祖建設近況。

（六）提昇並保障地方公務員的福祉與權益，爲地方政府留住人才。

1.提昇縣府行政主管的職級，以吸引優秀人才進駐馬祖爲地方建設貢獻。

2.中央駐馬單位與事業單位，在民營化或歸併台灣事業單位時，應確保員工的最大利益，如馬電、中華電信、馬祖酒廠等。

3.加強員工及眷屬福利，提供地方公務員可行的升遷或交流管道，爭取年輕優秀人才留馬。

4.透過福建省政府與台灣相關縣市政府或中央單位洽談交流合作計畫，未來本府優秀員工得與在台政府機構辦理職務見習交流活動，以增進縣府員工施政決策的品質，並拓展工作視野。

第五節　實施方案

方案壹、馬祖酒廠、東引酒廠推動公司化、民營化計畫

壹、主管機關：福建省政府

貳、主辦單位：連江縣政府財政科

參、協辦單位：馬祖酒廠

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-90年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區目前有馬祖酒廠及東引酒廠，是戰地政務時期發展出的地方製造業，多年以來爲馬祖地區增進地方自有財源，功不可沒。惟政府即將推動台澎金馬加入WTO世界貿易組織，並開放國外洋酒進口，將對馬祖製酒的市場通路造成嚴重的衝擊。

二、目前馬祖酒廠的產銷並未合一，且銷售部門受限於政府部門角色，未能如民間企業般建立績效制，以至於市場知名度及銷路都未能全面開展。爲因應未來國內酒類激烈競爭的處境，馬祖境內所屬的兩家酒廠，應儘速擬定產銷合一以及民營化的因應策略。

三、公司化、民營化部份由於涉及眾多員工的年資、敘薪、資遣等問題，將嚴重影響員工的生計，因此建議民營化的過程宜審慎處理，並能朝向官方控股（類似中鋼、中工民營化的方式）的民營化方向著手。

四、針對馬祖酒廠及東引酒廠進行公司化、民營化的新任務編組調整，建立員工新的工作觀，以發揮民間企業的生產活力。

五、逐步推展馬祖酒廠及東引酒廠的公司化及民營化，並根據目前委託中國生產力中心的規劃方案，研提可行的公有股權比例，以減少公司化、民營化過程中可能的流弊。

柒、預期效益：

一、有效推動馬祖酒廠轉型，避免因加入WTO，以及開放白酒進口政策，造成馬祖酒廠營運的嚴重衝擊。

二、以民間企業活力，帶動馬祖酒廠再創事業新高峰。

三、避免大規模勞工資遣引發社會問題，合理保障員工權益。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000					10,000

玖、備註：

方案貳、加強稅捐稽徵及整頓規費計畫

壹、主管機關：財政部

貳、主辦單位：連江縣稅捐稽徵處

參、協辦單位：縣府財政科

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區解除戰地政務後，將回歸稅制，民眾並依法需繳納各項稅捐，應加強宣導民眾誠實納稅的觀念。

二、目前商家並未開立統一發票，因此營業課稅缺乏依據，但仍有課徵空間，因此應予加強課徵，以充實自有財源。

三、為落實受益者付費的原則，未來停車場應建立收費制度，以增進財政收入。

四、加強誠實納稅的宣導工作，建立縣民誠實納稅的觀念。

五、加強營業場所的稅捐稽徵，未來應朝向要求商店以收銀機主動開立統一發票的方向發展。

六、推動信用卡消費交易的制度，以利於課稅稽徵。

七、整頓各項車、船、停車等規費，以落實受益者付費精神。

柒、預期效益：

一、鼓勵地方民眾商家誠實納稅，豐厚地方稅基。

二、貫徹使用者付費的觀念，達到財政開源節流的目標。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	200	200	200	200	800		1,600

玖、備註：

方案參、四鄉五島興建儲油設施計畫

壹、主管機關：中油公司

貳、主辦單位：連江縣政府財政科

參、協辦單位：物資處

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89年度起

陸、計畫內容：

一、儲油設施除福沃碼頭利用坑道儲油外，原則上於各島加油站設置地下油槽或以油櫃補給。

三、馬祖地區目前有部份地下儲油槽的設備，所有用油均以五十三加侖油桶載運，但因廢油桶回收不具效益，因此大量廢油桶導致地方環境的問題，未來新設儲油設施，應優先考量運輸方式。

四、馬祖地區建設日益興勃，用油用電量持續增加，未來電廠擴建及增加機組，用油量也激增，爲增加油品使用安全，電力公司應立即興建儲油設施。

五、南竿地區：梅石加油站增設地下油槽，儲存高汽、無鉛汽油、普通柴油。配合福沃商港擴建，利用復興地下坑道儲存柴油，並興建福澳車船加油站，提供車船用油。

六、北竿地區：增建北竿加油站地下油槽，儲存高汽、無鉛汽油、普通柴油，利用油櫃補給用油。

七、東引、東西莒地區：增建加油站地下油槽，碼頭完工後利用油櫃補給用油。

柒、預期效益：

一、穩定地區油料供應，以配合地方建設發展與運輸需求。

二、減少廢棄油桶閒置，污染環境的情事發生。

三、提供安全的儲油與運油措施，減少工安意外發生。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費							由中油公司編列

玖、備註：

方案肆、連江縣地方行政智庫儲備計畫

壹、主管機關：行政院研考會

貳、主辦單位：連江縣政府人事室

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、連江縣目前正值建設之非常時期，不僅需要在地鄉親的動員，同時也需要爭取其他廣大的、非馬祖的「高素質人力」的認同，甚至創造誘因吸引優秀人才遷居連江，成爲協助我們進行連江各項建設工作的尖兵，因此馬祖應建立地方行政人力與智庫的儲備制度。

二、面臨國發會決議，連江縣政府與各鄉公所的組織及編制勢必有所調整，屆時將有許多的人力外流或閒置。因此縣政府可以事先鎖定合適的人才，進行延聘招攬的相關行動，部份優秀行政幹才如欲轉赴民間工作，縣府得聘任爲地方智庫，避免人力流向他處造成本縣競爭力相對減弱。

三、新加坡政府爲延攬優秀人才，乃將徵才的觸角深入校園，其提供優秀學生獎學金，以使之畢業後至政府服務。未來馬祖可提撥一定比例的獎學金吸引國內各大專院校或在臺深造的鄉親，期使優秀人才能爲馬祖地方貢獻才力。

四、每年定期邀請中小企業主、專業經理人或藝文、學術人士等，舉辦與連江未來發展之相關研討會。透過研討會的邀約建立連江縣政府與受邀人士聯繫的管道，增加縣府借重連江本土以外資源的通路，再由與會人士推薦晉用優秀人力做爲馬祖智庫。

五、針對個別領域之高級專業人士設計旅遊內容，並給予特別招待或優惠，吸引菁英人士認識連江的動機。透過認識連江，進而認同連江縣的文化、經營及發展的理念，因此更進一步地入駐連江，或以不同的方式提供連江進步的活力。

六、由縣府人員自行提報在業務配合的過程中的優秀公務員，編制優先召募名單。根據名單調查其專業及適任職務，當府內有相關人才需求時，可以列入考量範圍；並可爲由民間的人力仲介公司代爲詢問意願，降低縣府爲徵用人才所可能造成的敏感性。

七、配合連江縣網路首頁的推廣宣導，將人才召募的訊息發出，並結合雙向的網站進行溝通。

八、提供獎學金給本地的學子鼓勵回鄉服務。

柒、預期效益：

一、增進在臺優秀的馬祖鄉親對鄉里的回饋榮譽感，促進馬祖鄉親的團結。

二、儲備地方行政智庫，以最小的代價，發揮最大的地方貢獻。

三、廣納雅言提供地方建設發展，爲馬祖奠基良好發展的礎石。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	500	500	500	500	2,000	2,000	6,000

玖、備註：

方案伍、連江縣行政資訊系統建置計畫

壹、主管機關：行政院研考會

貳、主辦單位：連江縣政府秘書室

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-90年度

陸、計畫內容：

一、目前政府的行政資料因爲資料過於眾多，定期更新耗費許多人力與物力，使資料的時效性有所落差，對人力資源管理及規劃造成阻礙。

二、縣府各單位均在進行不等程度的資訊化，爲使各單位的資料與格式能統籌建置，並發揮功能相乘的效益，宜建立整要的行政資訊系統，以供單位支援與計畫的統籌管理。

三、地方政府的差勤狀況及公文處理速度，一直爲外界對縣府公務員績效評估最大的指標，若能將縣府人員的差勤狀況、公文處理速度及件數與人事系統相連接，將可做爲編制內人員之人事考核的具體參考資料；亦可做爲編制外臨時員額續用之考核標準，將可減少勞役不均及關說任用的情況。

四、配合電子化政府的來臨，全國各行政管理系統正加速完成中，完成後對各縣市的行闊無法做適地的調整，因此在該系統之下，連江縣必須發展次系統下以因應本身之所需。

五、將建置中的各單位的資料建立電腦資料庫，定期更新，其資料將依對象及保密性做選擇性的資料開放。

六、將編制外的臨時員額一同列入人事資訊管理系統，使人事、財政及主計單位能充分掌握縣府之人力現況及人事支出的去向。

七、與現有的公文處理資訊系統相連，可做爲單位主管分配業務、人力調度及績效考核之依據。

柒、預期效益：

一、行政作業電腦化、網路化、便民化，提昇行政效率，擴大爲民服務。

二、縣政施政的公開化、透明化、效率化，增進民眾福祉，並杜絕行政弊端。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	10,000					11,000

玖、備註：

方案陸、縣府員工加強在職訓練計畫

壹、主管機關：行政院研考會

貳、主辦單位：連江縣政府人事室

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、由於全國各地方公務員均由中央一條鞭管制，由於人數龐大，分佈極廣，很難能配合時代的要求進行人力的提升，故使地方公務員因其專業能力與環境演展及業務內容發生落差，這種現象使得縣府內人員普遍感到工作壓力大。爲了改善這種情況，縣府內的在職訓練除提供專業課程外，也應提供公務員減低壓力、面對生涯規劃的相關課程。

二、爲了面對地方自治的來臨，企業政府、民眾參與等諸多理念都一再的衝擊著基層公務員，爲使基層公務員能與時俱進，對於建立新的公務員倫理之意識形態的課程，也應包含其中。

三、由人事室收集府內員工意見、評估聽講者之反應，調查府內人員所欲研修的第二專長，以修正現行課程的內容。

四、委託國立大學針對連江縣政府的需求及特質，規劃課程內容以符合縣府實際需求。

五、加強府內人員企管、行銷、遊說、談判、媒體溝通、媒體包裝、媒體製作、外語、電腦操作、網路使用等不同於傳統公共行政的課程。

六、加強縣府人員企管、經濟、財管、文化、觀光、社區總體營造等概念，由縣長開始鼓勵創意提出。

七、凡是以公費出外之參觀考察皆應在行前由其成員組成行前讀書會，研習參觀地之文化、觀光、產業及行政等概況。回國後除了原本制式的報告形式外，可以規定每人要提供一個以上的縣政創意方案或修正建議，補足原本制度太過消極的缺失。

八、由人事室統籌規劃將講座或課程區分爲數個單元，由府內優秀專業人士或相關單位輪流擔任，可以增加府內員工的認同感。

九、配合電子化政府時代的來臨，縣府的在職課程可以「電子化學校」的形式來授課，降低空間及時間的限制，並且強化電子時代操作資訊工具的能力。

柒、預期效益：

一、提高縣府工作同仁行政能力，以因應社會和技術的快速發展。

二、提昇縣府公務人員行政水準，爲民謀福。

三、縮短現有台馬耗時的在職進修模式，節省人力與資源耗費。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	500	500	500	500	2,000	2,000	6,000

玖、備註：

方案柒、推動完全電子化政府計畫

壹、主管機關：行政院研考會

貳、主辦單位：連江縣政府

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、行政院研考會現正積極推動「村村有電腦、里里上網路」的電子化政府的計劃，其最終的目的是要全國七千個村里都有電腦可以上網，形成完整的電子政府系統。

二、電子化政府共由八個次系統所組成：「村村有電腦、里里上網路」、「課股有信箱、訊息瞬間通」、「行政應用服務」、「便民應用服務」、「電子認證機制」、「資訊安全稽核」、「往往相連電子閘門」及「識別卡證合一」。其預計於八十六年度完成建制、進行試辦，八十七年起擴大推動至地方。

三、由行政院研考會所推動的電子化政府系統是針對全國行政結構來做設計，地方政府可以在其主系統之下，因爲地方的需求再加掛其他次系統或功能。

四、連江縣政府對外目前有「連江縣全球資訊網」，教育部份也有「教育部學術網路（TANet）」可以此爲雛形推動建置連江縣的電子化政府網路。

五、縣府建置「連江縣政府資訊服務系統」，欲利用此系統建立一個政府與民間共同的資訊交流管道，民眾可以利用個人電腦進入縣政資訊網路當中，該使用者可以查詢縣政資訊、向有關單位提出諮詢及建議，或直接在電子窗口作縣政服務的申請。

六、縣府加強員工訊處理能力，以有效將縣府電子系統與地方行政系統結合，將有助於縣政的推動。

七、進行「縣府資訊應用整合規劃」，統合縣府內部各單位現行運作以及未來將會實施上線之次系統。

八、配合縣府資訊應用整合，擴充縣政服務中心的功能，提供民眾包括電話、網路、共用資訊服務站等多元管道的單一窗口，發揮「一處交件、全程服務」的功能。

九、爭取上級補助，於各村里辦公室設立網路及終端機，做爲縣府收件服務窗口的延伸。縣民可以就近至該窗口辦理相關資料填寫事宜，並利用郵政傳遞書證，減少往返縣府的不便。

十、與現有的國中小教育資訊系統相結合，居民可以利用晚間使用學校電腦，免除自備硬體的困擾；或由學生原學校電腦終端幾近入電子係政府當中，代為申請或取件，減少家長的負擔。

十一、利用連江縣全球資訊網的擴充，以及連江縣政府資訊服務系統之建制。全縣可以之作為共同對外的窗口，並配合電子商店等互動的商業網路活動，增加連江的產業生機。

十二、利用網路可以連結縣府的在職訓練，進行遠距教學。

十三、利用電訊會議的功能，減少鄉鎮公所往來縣府開會的奔波；或與上級政府連線會議，縮短連江縣與上級政府空間與行政的距離。

柒、預期效益：

一、政府施政電子化，增進民眾對政府政策與施政的瞭解與滿意度。

二、便利民眾就近上網取得公共資訊與行政服務，減少車船奔波，嘉惠民眾。

三、提高離島行政服務品質，縮短城鄉落差。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

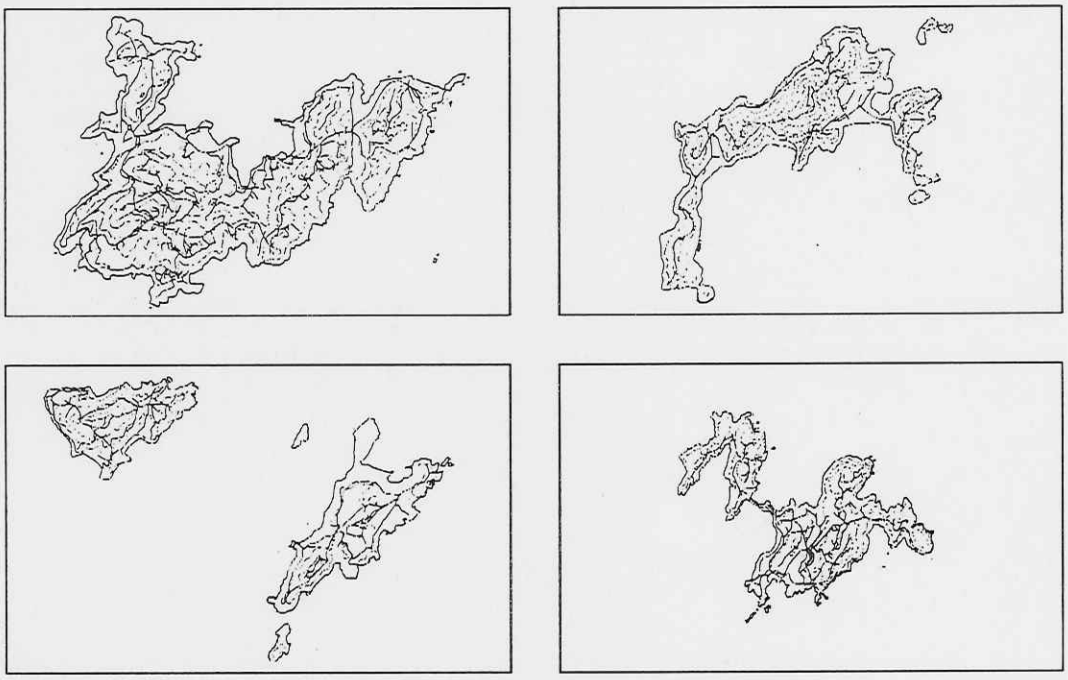
年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	5,000	5,000	5,000	5,000			20,000

玖、備註：

◇閩東之珠◇希望之鄉◇

連江縣（八十九至一百年度）綜合發展計畫

第十四章　警政與消防部門



指導機關：行政院經濟建設委員會

擬定機關：福建省連江縣政府

規劃單位：國立台灣大學建築與城鄉研究所

中華民國八十七年六月

第一節　部門特性概說

壹、前言

如果說社會福利是政府用以「保障」人民經濟和生活安全的工具，那麼警政則是政府用以「維護」人民社會生活安全的工具。警政與消防部門的發展是人民的生活安全和社會發展的基石，如何運用此一公權力，爲人民提供一個良好的生活環境，爲社會建構新的秩序，使整個社會以及生活在其中的人民得以有良好的發展，是整個縣政發展的最大目標。目前如何維持一個舒適的生活環境是政府與人民共同關切的問題，特別是警政治安與消防，更與民眾的日常生活息息相關。

本部門計畫目的，即在針對與連江縣民生活安全相關的公共空間的公共安全、消防安全，和人民生活移動相關的交通安全，以及與人民生命安全相關的環境安全等課題作探討，期望透過行政部門和警力的結合共同創造並改善連江縣的生活品質，建立連江縣未來良好的社會環境。

貳、部門計畫特性

一、警政與消防的重要性

由目前警政業務的特性上而言，警政與消防部門結合了維護「社會治安」與「公共安全」二大業務。其中消防安全與民眾日常居住環境安全關係密切，尤其連江縣爲一海域遼闊四面臨海的大縣，本縣所屬各島海域，迤邐綿延五十四公里，如何運用目前有限的消防警力和資源，結合民間義消系統的建立，提高整體災害防治的成效，將是本計畫試圖推動的重點；其次，公共安全部份，它實際上與政府部門中的土地使用、住宅、交通運輸和社會福利等各個部門，共同監督和管理整個都市的運做，如何有效整合縣府不同行政業務以及警政此一公權力共同有效管理，也是本計畫日後執行時的對策。

二、連江縣警政與消防發展背景

（一）保甲民防的自衛階段

民國以前，馬祖列島向無行政機構，民國以後，福建省政府始於南竿、北竿、東莒、西莒分設鹽倉，計畫開發漁業。

民國二十三年，福建省第一區行政督察專員王伯秋著手編組各縣保甲，爲自治與自衛之基礎。斯時，連江縣政府派鄭飛鴻蒞島督編，馬祖列島於民國二十四年保甲編組後，即設立「竿西聯保辦公處」於北竿之塘岐沃鹽倉（即今之塘歧國

小），管轄區域爲西洋島、東引島、北竿島、南竿島、大、小坵、高登島。民國二十六年，抗日軍興，本島先後爲和平救國軍林義和、張逸舟等所盤據，旋即改爲竿塘聯保辦公處，管轄區縮小爲南竿、北竿、大、小坵、高登等島，但不久後又淪於日寇。民國三十四年抗戰勝利，設竿塘鄉公所，福建海上保安隊進駐西莒島，負責維持地方秩序。

民國三十八年大陸淪陷，國軍進駐各島，三十九年，馬祖由指揮部設立馬祖區公所於山隴村，轄南竿、北竿兩鄉，東、西犬（今改名東西莒）則由東海游擊隊設立白肯鄉公所。民國三十九年十二月，福建省政府設馬祖行政公署，下轄南竿、北竿、白犬、東引、西洋、浮鷹、四礵、岱山八個區公所。民國四十二年八月，改制「福建省閩東北行政署」，分置長樂、連江、羅源三縣，民國四十四年又在改爲「福建省第一行政督察專員公署」，民國四十五年蔣介石先生指示建設馬祖，乃劃定本縣爲戰地政務實驗區，同年七十六日月，成立「馬祖戰地政務委員會」，實施軍政一元領導，長樂、羅源二縣同時裁撤，併入連江縣管轄，即今日連江縣的版圖。大抵上，在民國三十八年之前，馬祖地區主要是以保甲民防的自衛組織來維繫地方的公共安全和秩序。

（二）現代化的國軍與警政

早年馬祖實施戰地政務，現代化的國軍進駐各島嶼，堪稱是馬祖治安環境最穩定的階段，由於大量的軍事管制，地區的人員物資皆受到緊密的監管，外人與宵小不易進入，保持了地方純樸的民風。直到民國八十一年戰地政務解除後，並開放對外觀光，解除海運、空運等的進出管制，加以兩岸關係和緩，民間往來密切，致使警政與消防的環境開始急遽的轉變。

第二節　發展現況

壹、 發展現況

連江縣位處偏遠，由東引、西引、亮島、高登、小坵、大坵、北竿、南竿、西莒、東莒及附近小島等十九個島嶼組成，原分屬大陸連江、長樂、羅源三縣，民國四十五年實施戰地政務納編成立連江縣。

馬祖位在台灣海峽西北方，面臨閩江口、連江口、羅源灣，與大陸隔海相望，以高登島最爲接近，僅隔9.25公里。行政區劃分爲南竿、北竿、莒光及東引四個鄉，共二十二個行政村，總面積28.8平方公里，人口八千餘人（駐軍約一萬五千人），分佈四鄉五島。其警政與消防目前現況可扼述如下：

一、治安日趨複雜

馬祖地區治安向稱良好，由於社會發展因戰地政務呈半封閉狀態，社區關係緊密，民眾違法情事少見。在海峽兩岸對峙的局勢於民國七０年代下半葉起逐漸地緩和，臺灣本島也因應國際局勢及政治、社會的開放，相繼廢除動員戡亂臨時條款，解除戒嚴令，對臺灣社會起了劃時代的革新作用。此一效益也波及外島，民國八十一年八月通過金馬安輔條例，同年十一月則終止金馬戰地政務，回歸一般的地方行政。馬祖自此開始脫離軍管，逐步朝向還政於民的地方自治體發展，社會也隨之開放，但地方治安至此轉而複雜化。

自民國八十一年底終止戰地政務，同時實施「金門馬祖東沙南沙地區安全及安全及輔導條例」，勵行軍民分治，入出管制逐漸鬆綁，特別是83年5月11日金馬安輔條例修正，入出管制完全解禁，地方政治、社會及治安環境巨變，不僅各地民眾可藉由空運、海運自由進出馬祖地區，同時海域大幅開放，兩岸海上交易也日趨嚴重。

換言之，戰地政務終止以來，馬祖政治、社會、經濟環境大異往昔，治安狀況日趨複雜。而軍方實行精兵政策，兵源銳減，海防兵力逐年漸少，海防空虛，部份沃口無人駐守形成真空，走私及刑事案件日益增加，顯示馬祖地區的治安必須重新加以維護，以保障離島地區居民及觀光客的生命財產安全。

表14-2-1　連江縣警察局移送刑事案件統計表

月份	82年		83年		84年		85年		86年1-6月	
案別	件	人	件	人	件	人	件	人	件	人
查獲通緝犯			1	1	1	1	4	4	2	2
傷害罪	19	32	18	29	11	17	5	12	8	27
重傷罪	1	3								
違反著作權法	7	12	4	4	9	9	2	4		
公共危險罪	13	13	4	4	12	13	7	8	2	2
賭博罪	2	4	8	19	13	14	7	12	11	27
殺人（未遂）罪			1	1			1	1	1	1
違反麻醉藥品管理條例			2	5			1	1	1	1
違反選罷法	1	1					1	1	1	1
誣告罪	1	1					1	1	1	1
僞造文書									3	7
竊盜罪	2	2	4	12	2	2	4	6	2	2
違反懲治走私條例	4	10	1	4			1	5	5	11
違反藥事法	8	8					1	1	1	1
違反少年事件處理法	2	8	3	9	1	1	4	6		
妨害自由罪	2	2	1	1	1	1	1	1		
恐嚇罪	2	3	1	3	1	1	1	2	1	1
妨害公務罪	2	3	4	7	1	1	3	3	1	1
違反台灣地區與大陸地區人民關係條例（國安法）	1	9	2	13	6	23	11	25	3	12
侵佔罪	1	1	1	1	1	1				

毀損罪	2	3	4	6	3	3	6	9	1	1
違反肅清煙毒條例	1	1			1	1	1	1		
大陸漁民非法炸魚	9	46	1	12			1	1	1	1
大陸漁民非法走私	4	23					1	1	1	1
大陸漁民非法電魚	2	7					1	1	1	1
妨害名譽罪							1	1	1	1
妨害風化罪 （強姦、通姦）							1	2	1	1
贓物罪					1	1				
詐欺罪					1	1				
搶奪強盜罪					1	1				
違反民用航空法							1	4		
合計	86	192	60	131	66	91	68	113	49	103

資料來源：連江縣政府警察局

二、警力員額編制有限

連江縣警察局目前員額僅四十三人，還不及島嶼及治安相近的澎湖縣警察局三十分之一，警力嚴重不足，導致海防空虛，安檢漏洞百出，暴露地區治安問題隱憂。

由於連江縣警察局組織編制不健全，除了員額少僅43名員警外，局本部未設刑警隊，僅有一名承辦人員統辦刑事案件。而縣警察局下設四分駐所，包辦各項警察勤務之執行，又受先天地理環境影響，警力分散在四鄉五島，無法統合發揮較佳警力功能。馬祖地區自戰地政務終止後，違法脫序案件急遽增加，組織編制卻未能相對調整，由於單位分散，專業警察欠缺及警力不足情況下，員警承受工作相形繁重。

連江縣警察局正擬擴編編制人員，由目前43名員警擴編至124人，並修正組織爲三課一室、一中心、二隊。惟因應金馬安撫條例的廢止，以及馬祖遼闊海域的公共安全，警力與組織編制似仍不足，近程內仍應著手推動提昇分駐所爲警察所，並儘速成立消防隊甚或消防局等編制架構。

表14-2-2　連江縣警力與金門縣、澎湖縣比較表

局　別			連江縣警察局	金門縣警察局	澎湖縣警察局
現有編制數			42	126	1428
員額設置參考基準	人口	年底轄區人口數	6061	47924	90087
		原設置比例	750	750	750
		原設置員額	8	64	120
		新設置比例	700	700	700
		新設置員額	9	68	129
	面積	轄區面積	28.80	153.06	126.86
		設置員額	40	150	150
	車輛	機動車輛數	2766	28648	59216
		設置員額	5	14	30
	犯罪率	年度刑案發生數	60	302	473
		年中人口數	5959	47659	90512
		年度犯罪率	101	63	52
		設置員額	81	62	212
	合計（與現有編制比較）		135 +93	294 +168	521 -907
漁港安檢編制員額			--	(154)	991
總計（與現有編制比較）			135 +93	294 +168	1512 +84
保安機動警力支援數			--	157	38

資料來源：連江縣政府警察局

三、馬祖海域爲走私者覬覦

近年來馬祖地區有成爲走私及偷渡中繼站的趨勢，戰地政務解除後，海防兵力銳減，兩岸之間的非法私通及走私行爲更加猖獗，漁民非法招攬民眾偷渡大陸探親、旅遊，或是偷渡客及蛇頭竟由馬祖潛入並持假證件搭機轉赴台灣，

已發生不肖漁民自大陸偷運海洛因轉往台灣販售勾當的違法事件，顯示毒品及軍火販子已開始覬覦這片海域治安死角。而大陸漁船侵入海域濫捕、濫炸、竊取漁具及養殖貝類，極爲頻繁，肆無忌憚程度令人髮指，大陸漁民偷渡上岸者也時有所聞，海防漏洞大開，軍方精兵政策下的兵力難以防範，因此亟需增置警力，維護國家安全，誠屬必要。

四、大陸漁船侵入海域濫捕濫炸

大陸漁船侵入馬祖海域濫捕、濫炸、竊取漁具及養殖貝類，極爲頻繁，肆無忌憚程度，令人髮指，大陸漁民上岸者也時有所聞，海防漏洞大開，軍方難以防範。

五、小三通現象頻仍

地緣的便捷及大陸刻意開放小額貿易、落地簽證等措施，馬祖民眾受此誘因而前往大陸投資、置產、通婚、探親者極爲普遍，保守估計約佔人口數百分之二十。大陸地區返馬定居及探親者也極爲眾多，形成內部潛在隱憂，對社會治安、選舉態勢及政治局勢將產生嚴重影響。

第三節　課題與對策

課題壹、組織編制不健全，政治及社會環境變遷，導致警力嚴重不足。

一、說明：

（一）由於戰地政務終止，解除戒嚴，實施地方自治，體制變革突顯警局組織編制不健全，勤業務量遽增及治安環境的質變，使警力嚴重不敷需要。

（二）馬祖地區自開放觀光後，政治、社會、經濟及交通環境大異往昔，治安狀況日趨複雜，色情行業入侵，機動車輛大幅增加，大陸地區人民來馬定居人數遞增，海防兵力逐年裁減，安檢漏洞百出，走私及刑事案件日益增加，兩岸非法往來頻仍，治安隱憂逐漸顯現。

二、對策：

（一）建議修正組織編制，內部設置課室及專業單位，健全外勤單位。（參見第四節建議）

（二）成立安檢駐在所，因應政策、交通開放及觀光遊憩活動發展需要，落實安全檢查工作。

（三）增設現代化、先進化的辦公設備與勤務機具，如電腦自動化設備、登山吉普車、水上摩托車、海上救難船、直昇機等，以提高勤務機動性。

課題貳、警政與消防工作分立，成立消防局及規劃興建各鄉消防廳舍，確保公共安全。

一、說明：

（一）消防救災及防護工作，事關公共安全至劇，本縣是全國唯一無專業消防組織及人員之縣市，消防專業組織亟待設置。

（二）基於消防工作之專業性及延伸性，中央警政與消防工作業於八十四年四月一日正式分立，各縣市消防組織也積極籌設中，消防局之設置實爲時勢所趨，通案考量興建消防廳舍。

（三）因應消防災害之擴大及增加，消防設施及裝備之充實，消防專業組織及人力之設置，勢在必行。

二、對策：

（一）依據消防法第三條規定規劃成立消防局。

（二）訂定福建省連江縣消防局組織規程，成立消防局，爭取內政部消防署興建消防廳舍。

（三）近程成立消防局，並於各鄉設置消防分隊。

（四）鑑於馬祖地區財政薄弱，自有財源不足，建立消防設施與新成立的消防組織人事費用，比照警政方式由中央消防署統一補助。

課題參、消防設施及裝備不足，緊急災害應變能力有待提昇。

一、說明：

（一）本縣四鄉五島目前共有八輛消防車，其中南竿三部、北竿二部、東西莒各一部、東引一部，消防車輛尚稱充實，惟周邊支援的消防設施則相形薄弱，消防基本裝備嚴重不足。

（二）消防水源欠缺，自來水管路水壓不足，缺乏消防專用蓄水池，無法充分支援救災需要。

（三）本縣各機關、單位間防救功能有待統合，充實整體防救措施。

（四）本縣公共安全督導會報功能有待提昇，以落實災害防救整備作爲，防止重大災害發生及減少災害損失。

二、對策：

（一）建議充實消防設施，設置消防專用水塔，消防水蓄水池。汰換地區老舊消防管線，設置專業的二又二分之一吋消防水管。

（二）建議成立緊急災害應變編組，統合整體力量，落實災害防護。近程先期成立消防局，於各鄉成立消防分隊，由專業的消防人員進行公共場所消防設備會診會勘、火災原因調查，以利整體統籌連江縣整體消防防護工作。

（三）專案策定「充實消防設施四年中程計畫」，爭取內政部消防署專案補助。

課題肆、警察基層廳舍狹小老舊，屋頂、牆壁剝落，亟待整建改善。

一、說明：

（一）警局各分駐、派出所基層廳舍多係舊有米庫或儲藏室改建，破舊不堪，老舊狹小，屋頂、牆壁剝落有傾圮之虞。

（二）警察局各分駐、派出所有些係借用他單位房產，無專有之廳舍，爲配合警察工作專業化及現代化，亟待整建改善辦公及住宿環境。

（三）爲配合未來組織規程修編及警力之規劃，整建廳舍因應長遠發展需要。

二、對策：

（一）爭取內政部警政署逐年補助興建，改善現行廳舍狹小老舊不堪使用之窘境，並因應組織修編後長遠發展需求。

課題伍、如何充實及改善警用裝備，提昇執法能力。

一、說明：

（一）馬祖地區地形崎嶇多變，由於戰地政務解除後，軍方駐守兵源銳減，使得不肖份子有可趁之機，增加地方治安的複雜性，包括走私、人員偷渡、色情活動等，都需以更優勢的警力設備以改善之。

（二）馬祖地區警力配置原即不足，鑑於民間往來活動的增加，以及開放觀光後對地方治安的影響，應及早更新充實警用設備。

二、對策：

（一）因應警力規劃，爭取中央補助，充實及改善警用裝備。

（二）強化警用裝備，提昇機動反應能力，提高勤務效率。

（三）建議由本局逐年編列預算或爭取內政部警政署補助充實及改善警用裝備。

第四節　發展目標、構想與策略

壹、連江縣警政與消防環境展望

警政與消防的發展緊扣著地方社會環境的發展，就近年來馬祖地區各項變遷來看，未來對警政治安消防影響的變數有：

一、政黨競爭白熱化的政治局勢

馬祖自回歸地方自治，軍民完全分治後，縣長民選，縣府主導施政，中央（立委及國大代表）及地方民代（議員及鄉代）席次增設，使政治活動受到重視，各級民代的選舉及基層民意機構的設置，成爲民眾參與政治的絕佳管道。

表現在地方政治上，最明顯的變局就是新黨的快速發展，歷次地方選舉都形成國民黨候選人與新黨候選人白熱化的激烈競爭局面。由於政治資源及權勢的分配，使派系逐漸成形，爲處理聚眾活動及執行選舉治安維護工作，警力疲於奔命，對違法脫序現象難以掌控。國發會引爆的體制遽變，將衝擊選舉生態及派系消長，馬祖軍事色彩將更加淡薄，在治安上的需求也更爲殷切。

二、不良場所快速入侵破壞善良民風

解嚴及出入管制的廢除，媒體及通訊的快速傳播，交通的開發，觀光政策的推動，使社會活動日漸活絡，人口流通更加頻繁，外來人口逐漸增加，生活的富裕，使社會風氣日漸奢糜，利之所趨，賭博電玩、色情行業逐漸入侵，刑案有增加趨勢，手法日漸翻新。地緣的便捷及海防的鬆懈，使兩岸間違法事件層出不窮，民間非法通聯及接觸密切，嚴重危及國家安全與治安環境，島嶼的情結及發展不均，使社會產生不安。

三、陸海空交通機具複雜化

飛航開放後，帶動馬祖地區整體發展，各島港口及直昇機場陸續規劃興建，離島海運逐漸開發，船舶運輸業快速發展，拉近島嶼距離，汽車運輸業的開放及生活水平的提昇，使機動車輛成長迅速，交通事故及違規案件遞增，停車問題浮現，娛樂性漁業蓄勢待發，將帶動海域遊憩活動風潮，安檢管理益形重要。

四、兩岸海上往來的日趨頻仍

解嚴後海域管制鬆懈，海防空虛，使馬祖經濟活動依賴大陸日深，近二年來民間極力爭取三小通及通水，且提出兩馬先行，二門對開的口號，使馬祖更面臨未知的衝擊。大陸方面圖謀以商圍政，開放沿海十二個港口實施小額貿易，採用便利的落地簽證，引誘民眾前往探親、投資、置產、旅遊，根據統計

經由馬祖每年非法前往大陸者高達二千餘人次，非法脫序行爲更方興未艾，漁民登記人數雖高達八一五人，但多係假漁民，假借身份從事走私及偷渡勾當，縣警察局雖嚴加查緝，但仍防不勝防。

貳、發展目標

（一）維護地方治安與良好秩序。

（二）建立親民睦鄰的社區警民關係，建立警察優良形象。

（三）落實安檢工作，維護國家與社會安全。

（四）充實消防設備與組織人力，強化緊急防災救護功能。

（五）擴充資訊管理，提昇辦事效率。

（六）落實民防團隊編制，確保戰時治安。

（七）加強海域安全維護，提昇海上搜救能力。

參、主要構想

一、大幅擴充編制組織，充實警力，提昇偵察犯罪規範品質

（一）增設副局長，襄助局長處理局務。

（二）增置幕僚單位：

1.增設行政課，負責勤務規劃、警力配備、特定營業管理、妨害風俗風化行爲之取締、違反著作權取締等事項。

2.增設保安民防課，負責警衛安全、警備治安、義警管理、民防工作及集會遊行等事項，強化重大突發治安事故處理，加強民防隊團員組編異動訓練，以及防情通信、警報設施、規劃及作業演練。

3.增設安檢課，負責安檢警力配備、漁港安全檢查、船舶編管、漁民組訓、安檢情報保防等事項，加強查緝走私及防止煙毒品輸入，並執行船舶及人員進出安全檢查。

4.增設督察室，負責內外勤務督導考核、員警風紀維護、考核評鑑、營繕監辦、特種警衛等事項。

5.增設勤務指揮中心，負責警察勤務之指揮、調度管制、協調聯繫與最新治安狀況之控制、110報案管理及通訊業務處理等事項。

（三）增設職稱：

1.增置副局長、課長、主任、秘書、督察員、課員、書記、技士、督察佐，並刪「局員」職稱。

2.增設人事管理員及會計員。

（四）增設保安警察隊、刑事警察隊：

1.增設刑警隊，增置隊長、巡官、偵查員，提昇偵察犯罪規範品質，俾利刑事各項工作正常遂行。

2.增設保安警察隊，應付集會遊行案件，充實機動保安警力，增置隊長、小隊長、隊員等職稱。

（五）警察分駐所增置職稱並增設派出所或駐在所

1.分駐所增置巡官職稱，並視需要得設派出所。

2.於南竿、北竿、莒光、東引四鄉分設駐在所，莒光鄉東莒島設東莒派出所。於南竿島福沃港、北竿島白沙港、西莒島青帆港、東莒島猛沃港及東引島中柱港分設安檢派出所。

3.配合各島開放觀光，於大坵、小坵、高登增設派出所。

4.興建相關警務廳舍、職務宿舍等。

二、充實消防設備及組織人力，提昇緊急救災能力

（一）於近程儘速增設全縣消防局，專司消防救災工作。並於消防局下，各鄉成立消防分隊，每島編制九人以內的消防人員。

（二）增購救災相關設備，佈設消防救災設施、消防管路，包括消防栓、消防池、儲水池等。

（三）稜線上增設可容納三十噸或五十噸消防水的蓄水池，以供緊急救火時使用。

（四）近設置連江縣消防局，擴充消防機組設備與編制人力。

（五）加強平時救災的演練，培養民眾逃生避難的訓練。

三、守望相助，預防犯罪發生。

（一）落實勤區工作，並與社區生活相結合，增加民眾與警方的互動關係。

（二）加強流動人口管理。

（三）善用民間力量，協助治安與公共安全管理。

四、加強公共空間安全檢查

（一）加強港口、機場安全檢查，避免馬祖成爲槍械、違禁品走私轉口管道。

（二）加強公共場所消防、隔間安全檢查。

（三）配合國內商港設置，各碼頭增設分駐派出所。

五、加強海域安全維護，提昇海上搜救能力

（一）爭取保七（或水上警察局）進駐馬祖地區，加強海域安全維護，並添購海上救難船兩艘。

（二）整合民間船舶業者、地區漁會組織、義消，加強海上緊急搜救機動力。

（三）配合地區觀光事業的發展，娛樂漁業的引進，加強海上機動巡邏、救援，添購橡皮艇、水上摩托車等機具，便於海上救援活動。

六、推動警察業務現代化，機具先進化

（一）推動辦公室自動化。

（二）建立地理資訊系統與勤務警網、消防體系的連線作業。

（三）因應島嶼地形多變，建議警車比照國家公園警察隊改用登山吉普車。

七、成立民防團隊，落實編制

（一）成立民防團隊，並落實編制組訓。

（二）定期演練疏散避難、防空防護、災害搶救。

八、增設交通隊，加強道路交通管理、增設停車格、停車空間。

（一）加強道路交通管理，依法執行交通勤務，取締超速、不守秩序的違規駕駛行爲。

（二）配合各村的村容整建與環境整頓，規範停車格、停車空間。

（三）於各碼頭、機場、行政廳舍，規範汽機車停車格。

（四）加強號誌標線的劃設，增加速限、雷達測速、酒精測速等設施。

（五）近程成立交通隊，加強專業交通規劃與執法。

九、爭取空中警察隊派駐兩架直昇機於馬祖地區，以機動支援離島地區。

（一）由於海象不佳，爭取空中警察隊派駐直昇機於馬祖地區，以機動支援離島地區的警政所需。

第五節　實施方案

方案壹、連江縣充實消防設施計畫

壹、主管機關：內政部消防署

貳、主辦單位：連江縣警察局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-100年度

陸、計畫內容：

一、配合公共給水計畫，汰換老舊自來水管並更新口徑，以使消防栓水壓符合消防要求。

二、連江縣消防工作目前仍編制於警察局內，由於中央業已成立消防署，未來地方的警政與消防業務也將各自獨立，在編制尚未更動之前，擬先行改善現有消防設施。

三、馬祖地區聚落建築多爲連棟店舖或緊鄰獨立石厝，無防火巷道之設計規劃，因此一旦發生火災極易擴張蔓延，應增添四鄉五島消防設施，以避免火災時災情的擴大。

四、馬祖各島正從事大規模的經建改善，如直升機坪、國內商港、地下油槽、新電廠等，爲預防災難發生時的救火行動，應加強消防人力設備的預演及動員。

五、馬祖地區多保安林地，過去發生森林火災，常因風勢助長火苗的蔓延，爲加強國土保安， 也應同時加強軍民森林防火的重要性。

六、充實四鄉五島消防車輛及裝備器材，提昇消防救災能力。

七、加強消防及急難救援的演練。

八、宣導消防常識。

九、考慮設置海水協助滅火的消防設施，於各聚落鋪設抽取海水的幫浦設備，遇有緊急火災時，可利用海水協助滅火。

柒、預期效益：

一、增進消防救火救援能力，減輕人民財產損失。

二、加強民眾消防常識，減少意外災害發生。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	20,000	20,000	20,000	20,000	80,000	80,000	240,000

玖、備註：

方案貳、連江縣警察局基層暨職務廳舍整建計畫

壹、主管機關：內政部警政署

貳、主辦單位：連江縣警察局

參、協辦單位：縣府建設局

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-96年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區警察分駐所、廳舍，許多係沿用早年的米倉、倉庫改建，空間狹小且設施不良，亟待改善。

二、未來金馬安撫條例終止後，地方治安、海防等工作將移交予縣警察局，屆時人力勢將擴編或重新組編，廳舍設備都將不足，應加以改善。

三、地方爲發生休閒娛樂漁業，將增加港駐分所的組織，所需廳舍也需加以增改建。

四、逐年興建各島所需的的警察廳舍與勤務宿舍。其中南竿增建分駐所、保安辦公大樓、職務宿舍、消防隊廳舍（未來可能升格爲消防局），西莒增建分駐所。另，配合國內商港的港埠設施，於五個碼頭設置安撿派出所。

五、南竿地區加建具有閩東建築特色的警光招待所，以提供警眷及警友抵馬時住宿時用。

柒、預期效益：

一、整建老舊廳舍，改善工作環境。

二、因應組織修編及警力規劃需要。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	20,000	20,000	20,000	20,000	40,000		120,000

玖、備註：

方案參、連江縣警察局各分駐、派出所電腦終端查詢系統設置計畫

壹、主管機關：內政部警政署

貳、主辦單位：連江縣警察局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、馬祖地區由於交通開放，台馬往來人次增加，外來流動人口大量移入，為加強治安，擬增加犯罪偵查設施及能力。

二、由於馬祖地區資訊光纖業已竣工使用，未來馬祖警政相關資訊得與臺灣本島連線作業，因此發展資訊網路及終端查詢設備，可使馬祖警備與臺灣合而為一，避免犯罪人口以馬祖作為偷渡或藏匿的窗口。

三、於各分駐、派出所裝置電腦終端查詢端末機。

四、建置警政電腦網路，配合警用WWW計畫，設置十三台連線之終端網路設備。

柒、預期效益：

一、強化機動反應能力。

二、掌握犯罪偵防資料。

三、提昇工作效能。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費		1,500					1,500

玖、備註：

方案肆、連江縣警察局辦公室自動化計畫

壹、主管機關：內政部警政署

貳、主辦單位：連江縣警察局

參、協辦單位：

肆、實施地點：馬祖地區

伍、實施年期：89-92年度

陸、計畫內容：

一、配合警政電腦網路的架設。

二、警察廳舍整修建時，應預留電腦通訊管線及端子。

三、配合教育局之資訊教育推廣活動。

四、電子化政府是當前行政改革的重點之一，馬祖地區各警政單位可配合電腦資訊的訓練及使用，以提昇行政效率。

五、推動警察局及分駐所的辦公室自動化，增設電腦設備及相關軟體、週邊設備。

六、辦理警員、行政人員的電腦操作講習。

七、配合連江縣政府行政網路的建立，未來警察局應一併納入縣府網路中。

柒、預期效益：

一、加強文書處理，促進資訊交流。

二、提昇工作效率。

捌、經費籌措：

新台幣：千元

年度	89	90	91	92	93-96	97-100	合計
經費	1,000	1,000	500	500			3,000

玖、備註：

連江縣（八十九至一百年度）
綜合發展計畫

附　錄

附錄一、第一次期中簡報會議記錄

時間：民國八十七年三月十四日上午九時
地點：三樓選委會辦公室
主席：劉縣長立群
列席：林主任秘書星寶、民政局陳局長傳立、財政局姜科長秀華、主計室劉主任如茵、建設局劉局長德全、教育局王局長忠銘、衛生局劉課長、警察局曹督察長、南竿鄉陳鄉長秀華、北竿鄉王鄉長、莒光鄉姜鄉長繼興、東引鄉公所陳課員政宏、祕書室曹主任爾莆、祕書室甘股長財寶、臺大城鄉所鄧規劃員宗德、李規劃員元宏、宋規劃員奕佳

主席劉縣長立群致詞：
一、感謝各單位今天週休二日，還來加班開會。
二、連江縣綜合發展計畫之前已規劃了八十八至九十一年度的近程實施方案，其中八十八年度並且已經爭取到中央將近有十九億元的經費補助，可見綜合發展計畫對地方的發展建設具有非常重要的貢獻。
三、今天我們針對的是八十八至九十九年度，整個十二年的地方建設藍圖進行規劃作業討論，希望各單位都能根據自己業務的職掌，仔細加以比對，看看有哪些需要再補充的，我想定案以後，我們一定照個這個目標全力以赴去推動。
四、依照會議程序由規劃單位臺大城鄉研究所簡報。

規劃單位臺大城鄉所簡報：
（略，參見報告大綱書面）

民政局陳局長傳立：
一、社會福利業務方面，有關老人福利、兒童福利方面，我們都已經盡力在做當中。有關大型的福利場所，比方說勞工的福利中心，目前已經在福沃興建當中，老人活動中心也即將落成。有關婦女活動福利場所，目前也在規劃當中，將朝著規劃的結果去執行。
二、社會福利部門第四節有關加強老人安養，新建大同之家的建議，由於未來興建各種福利場所的土地不是那麼好取得，目前民政局的構想是希望將受虐兒、不幸少女、受虐婦女的收容庇護場所，都集中在大同之家，在大同之家設一個多元化的婦女保障場所。
三、大同之家未來的收容方式，也朝向公費和自費兩個不同的來源加以安置，清寒的老人我們當然會在公費下收容，自費方面，過去我們也去日本考察過，自費的老人一樣也收容照顧，以後年紀大的，不願意和兒女住一起的，也可以住在大同之家。
四、大同之家拆除重建後將朝向老人、婦女、青少年等多元的福利設施場所發展。
五、殯葬設施方面，南竿目前雖然還上軌道，都是既有的墳墓加以整修。而南竿鄉的公墓已經飽和，現在就是交給南竿鄉公所再去規劃，目前第二公墓我們考慮是不是在珠螺軍人火葬場上方闢設。民眾如果還不能接受下葬後

我們考慮是不是在珠螺軍人火葬場上方闢設。民眾如果還不能接受下葬後幾年起葬的習俗，那第二公墓一定有興建的必要。

六、過去我們公墓興建有個方向可能走錯了，就是所有土葬的墓穴都是鋼筋水泥的，蓋好了不容易打，臺灣的土葬是泥土的，土葬後很容易起葬起來，放在納骨塔裡。爾後南竿鄉第二公墓應該朝這個方向規劃。

七、火葬場民眾三、五年之內可能還無法接受，目前各島軍方都有火葬場，如果民眾真有需要可以安排使用軍方的火葬設施，不要到時候興建完了火葬場，卻沒有鄉民來使用。我建議各鄉現在應該在公墓的附近找一個空曠的地方做殯儀館很重要，現在都是小家庭，如果長輩死後停柩在家裡，放個七七四十九天對衛生也不是很好。

八、各鄉目前都有個公墓，雖然不是公園化，但都還可以使用，只有北竿目前缺乏公墓，看是后浪、還是板里，趕快確立後我們就向上級爭取。

九、社會福利部門第五節實施方案少了一頁，其中有些方案已經在做了，例如津沙村一位老阿婆的房子我們就幫她修了三十幾萬，照顧低收入戶的我們也在進行，中央對於金馬的低收入戶都會大量給予支持的。無障礙設施我們現在也在推動中。

十、托兒的部份沒有加進去，縣長已經將托兒納入施政計畫中了，所以請規劃單位增加托兒的實施方案。

劉縣長立群：

一、我想各單位在報告時，針對自己單位主管的項目，看實施方案有無遺漏的，來建議規劃單位增加，這樣整本計畫就很充實，至於經費和實施的時程我們再根據實際的情形做調整。

財政科姜科長：

一、東引酒廠的美化我們已經陸陸續續在規劃推動當中。

二、馬祖酒廠產銷合一這個部份，我們是先公司化再民營化，這個提案我們已經提報給議會，今年七月先開始公司化，民國八十九年以前開始民營化，這個計畫我們現在已經委託規劃中國生產力中心，這些資料財政科會再提供。合夥制應該是在民營化中間才出現。

三、四鄉五島的地下油槽我們都在向中油爭取，但這些是技術的專業，怎麼做可能還要考量中油公司他們的作法，可能並不一定都是地下油槽，也可能是油櫃或油罐車，要視中油公司的實際需要，例如東引鄉和莒光鄉道路都非常小，一般的油罐車根本轉彎不過去，南竿的油罐車是老式的，目前都淘汰了。這方面的資料財政科再提供，包括福沃港要做什麼、北竿鄉要做什麼，莒光的加油站已快完成，像這些步驟再提供給規劃單位。

四、有個問題與土地使用部門相關，政府目前的財政部門是在管地方的財產，地政事務所成立後，對地政業務開始推展登記，但是戰地政務時期，所有公有的土地、或是民間捐出來的地，我們蓋學校、機關，但是現在老百姓想要回去，就可能會有糾紛。最近一二十年有買地的，程序不會有問題，只是過去沒有登記的土地，變成國有之後，要使用以後會很困難。所以希望各有關單位趕緊將土地辦理登記，否則以後變成國有地就很麻煩了。也希望規劃單位提供土地儲備相關的資料給我們參考。

教育局王局長忠銘：

一、教育部正在訂定教育基本法，這等於是教育的憲法，是否可以根據這個法案做參考。

二、成人教育改成終身教育，新的部長有很多設施和作法，所以字眼和作法上可能有些地方要修正。

三、鄉土教材方面很多要點和作法我們已經在做了，去年編了鄉土藝術，今年編了鄉土教材，國中國小也已正式編入課程，今年延續性的計畫我們也在做，例如鄉土教材的教學手冊，種子老師的研習我們都在推廣，所以鄉土教材的計畫在二期時可能就要做某種的修正。

四、設立大學分校一案，目前林部長發表的一些言辭，馬祖地區可能沒有設置大學分校的條件，他目前朝向社區學苑，所以看是否可以把社區學苑的觀念引導進來。

五、外島展演空間，主要牽涉到鄉公所的部份，所以莒光鄉和北竿鄉公所要特別注意，如果經費爭取到了，鄉公所要和軍方有所準備。

六、馬祖地區以地方條件來看，室內運動體育場倒是值得規劃，馬祖受氣候環境的影響，學校的運動場所只能叫做風雨操場，如果各鄉公所找到適當的土地，用來做室內運動體育場倒是很適合的。馬祖最普遍的運動時籃球，放在室內運動場是很適合的。

七、教育網路方面，教育網路中心的計畫已在推動中，可能明年就會設立，這個計畫最缺乏的是專職人員，我們可能是從學校借調專才來協助推動。提到網路教學就要提到遠距教學，莒光和東引ISDN的線路缺乏，如果光纖接通之後可解決，建議規劃單位把遠距教學列爲第一個實施的計畫，因爲馬祖受地形和交通限制，教師和學生來馬或去臺灣，造成經費很大的負荷，如果遠距教學可以實施，老師和校長的會議很多就可以在馬祖當地舉行，我們的公文通過教育網路都可以做。預估要一千多萬的預算。

八、開放工商職業的第二專長，這在地方實施可能會有困難，因爲馬祖最高學府只到馬祖中學，現有高職的設施要訓練第二專長有困難。十年國教技職教育的辦法中，要有全時或部份時間的實習場所，要有產業和它配合，目前地區的狀況要實施很困難。

九、報告中應建議馬祖未來的教育特色，也就是馬祖教育和臺灣的不同點，比方說小班小校，是否朝田園教學或森林小學、毛毛蟲學校類似的方向發展，請列入考慮。

十、教師研習中心的編制，牽涉到人事和師資，不只是辦研習活動而已，如果能建議由福建省政府來主辦是比較妥當，因爲這樣可以兼顧到金馬地區，不然一個省設兩個教師研習中心是有困難的。未來臺灣省精省之後，教師研習中心的走向也值得留意。

十一、如果可能的話，希望能在二次期中簡報前，舉辦教育的研討會。

臺大規劃單位補充：

一、小班小校、森林小學的方向在馬祖有實踐的可能，會再補強。

二、臺灣加入WTO之後，國外的大專院校可以來臺灣設分校，因此設置大學分校的建議仍可保留。

林主任祕書星寶：

一、大學分校的設置應該是走向，雖然答覆給我們的公文中，說還不成熟，但慢慢的關卡會突破，一定要積極的做。很多教授來馬祖後，覺得馬祖很好，設置大學分校後，可以吸引很多大學生來馬祖就讀。

二、社區學苑可以由大學來進行輔導。成人教育，終身教育是有一致性的。吳京老部長有個想法，就是有經驗的人可以回頭申請大學，所以讀書的機會越來越多。

三、遠距教學要積極的做，到時候畫面都可以收視到，而且連離島都一起做。我們已有計畫可以參考。

四、設置體育場計畫，我們這個地方就是要運動、健康、休閒、讀書，這樣生活品質才會提昇，包括體育館、田徑場、游泳池，有這三項就可以設體育場，有場長、幹事，可以推廣社區運動。

五、教師研習中心如果能提昇到福建省會比較好。我們現在老師素質很高，但手法、啓發能力落後太多，教材教法上沒有突破，所以很需要教師研習中心。

建設局陳局長德全：

一、整個計畫的名稱一定要跟中央各部會補助的項目搭上線，否則會出現經建會通過，但沒有部會認養。

二、計畫的經費很龐大，經建會擔心無法執行，所以任務人力的分配、執行，要讓經建會了解我們有能力執行。目前我們經費執行的狀況就讓中央覺得好像無法完全執行，這會影響經費的爭取。

三、漁農業的部份，縣長提到很多意見，例如行道樹如何配合，特有野生動植物，待內部彙整後會提供給臺大參考。

四、工商業方面，有兩項計畫未列經費。南竿機場興建後，觀光業會發展，未來公地釋出，可以獎勵民間的財團來投資。

五、水權登記、水庫浚深計畫可以合併至水資源開發計畫中。

六、電力開發計畫部份請增列經費，以及外島、北竿地區的改善計畫。

七、住宅部門屬於傳統住宅及國宅方面，未來可能會有城鄉風貌相關的法案來推動地區環境的改善，目前已有社區營造的委託，希望能和綜合計畫相結合，使得各村軟硬體的特色得以發揮。

八、北竿跑道東移計畫沒列經費。

九、南竿介壽澳口建議朝向做填海，一方面做停車場，另一方面做往莒光的碼頭，還可以做遊艇港，並開發週邊的山坡地。

十、台馬票價補貼的計畫因爲未納入直升機以及軍公教，目前在立法院審議時被擱置。

十一、定港直航的縣長政見希望能納入考量。

十二、猛沃碼頭擴建的計畫希望能單獨列入，以順利爭取八十九年度的預算。

十三、觀光部門最主要是成立國家級風景區，全馬祖能讓土地做充份利用。

十四、發展觀光的同時，希望墳墓濫葬、翻修能有所遏止，否則會抵銷觀光建設的成果。

十五、碼頭設置地下油槽很重要，馬祖島跟島的交通在東北季風來的時候很不方便，還有以後可能做定港直航，所以油料的供應應先預作綢繆。

林主任祕書星寶：

一、觀光預算從民國八十三年度起，我們提了三億兩千萬的預算，一直到八十九年度，希望經費的運用能根據這個系統編列。
二、水資局補助兩億的經費，也是一樣有科目，名稱都要一樣。
三、聚落保存或是城鄉新風貌的主題，總方向要配合用詞。
四、私人墓園是否要訂定管理整修的辦法，祖先墓園的整修要經過管制、申請，這樣不至於墓園面積拼命擴大。

建設局劉局長：
一、我建議墓穴的規劃、建設，是否可以政府做好，免費讓民間進去使用，可以抑制民眾到外面建新墓的誘因。

衛生局劉課長：
一、衛生醫療部門實施方案中，有關軍醫支援的計畫，以及教學醫院支援縣立醫院的計畫希望能補充。教學醫院可以支援縣立醫院人力，縣立醫院的醫師也可以去教學醫院進修，而且馬祖特別缺乏專科醫師，像骨科、婦科、眼科，還有離島地區。
二、是否可以加強離島設施、人力的計畫。

警察局：
一、警政部門發展目標中，請增加消防的目標。其他的已由局長和臺大城鄉所規劃人員溝通過。

地政事務所朱主任：
一、報告4-2-1有關地政方面有些資料可以修改或補充，會再修正後給臺大規劃單位。

主計室劉主任：
一、計畫有的資料可能太舊，希望能補充更新。

林主任祕書星寶：
一、有關地區的「人才」培育、運用、發展方面，希望能加強。

南竿鄉公所陳鄉長：
一、國宅的計畫希望能列入，目前需求國宅的數目在急速增加。希望政府直接徵收土地來建國宅。
二、公墓土地的取得很困難，我們不管靠在那一面，附近的村莊都會抗議，執行起來有很大的困難。

北竿鄉王鄉長：
一、綜合室內體育館，希望能在近程時於北竿興建。
二、北竿希望能興建大型停車場，也預計在北竿機場徵收民航用地時，在地下一層興建停車場。
三、郵政系統是否能納入普郵系統，不然現在包裹都要自己去拿。
四、老人活動中心希望能增加內部設施。

五、地區興建焚化爐時，可能會遇到民眾沒有分類的問題，所以希望中程能增加衛生掩埋場。

莒光鄉公所姜鄉長繼興：

一、政府目前推展的建設都是分門別類，無法連貫起來，像莒光鄉各個村能否是用整體造鎮的方式，一個村一個村整體的投入，而不是零零星星的建設。這樣整個村容可以有整體性。目前村容只是局部的改善，沒有整體的改善。

二、莒光鄉敬恆國中小校舍，本身不是很夠，國中很擁擠，個人希望能新建國小，讓國中部能完全獨立。

三、現在垃圾掩埋場還未納入軍方垃圾，如果納入軍方垃圾，可能壽命會減少一半，大概只有兩三年，所以要增加焚化的能力。

四、寶特瓶、鐵罐的回收，都是先用垃圾袋裝好後，放在垃圾場，一段時間後才有回收船去接運，但屆時垃圾袋都破掉，希望能裝置壓榨的工具，直接做回收和減量。

東引鄉公所代表：

一、希望能增加水利開發，向東指部爭取撥用紫沃水庫，增加水資源的開發。

二、敬請爭取軍方開放觀光據點，及撥借廢棄軍事坑道、營舍做軍事觀光景點。

三、培育青年導遊人才。

劉縣長立群結論：

一、今天會議大家提供非常多的意見，內容有的部份需要再補充加強。農漁業部門方面，昨天下午有舉辦過研討會，希望建設局能把我昨天的指示彙整給規劃團。另外，應該增加農漁產的加工，例如福州魚丸，目前加工的數量還沒達到規模，如果能加工，製作糕點、漁產、酒類，可以變成觀光的賣點，可以變成產業的基礎，可以有特色，有競爭力。

二、要強調海上資源的保育，計畫中有列嶼鳥類的保育，其實地區還有很多珍貴的貝類、海苔，很豐富也很多樣，有經濟價值和學術價值，例如東引的蝸牛、紅花石蒜就和南竿不一樣。

三、工商業部份，我建議形象商圈應該要包括精品街，例如臺中市精明一街的泡沫紅茶，如果馬港的光武街如果做一些車輛的管制，鋪面做一些改進，就可以做很高級的商業，其他像仁愛也可以，我在東海大學附近有看到成功的經驗。

四、產業的輔導很重要，要找出馬祖特有的產業，除了酒類之外，哪些是馬祖有競爭力，有特色的產業。

五、文教剛才有提到很多，希望再補充。

六、交通運輸這幾年一定要突破，南竿福澳商港目前是軍商共用，以地方長遠發展來看，商港和軍港會有衝突，高層也有分離的共識，所以希望在馬港做專用的軍港。

七、南竿機場動工之後，要立刻進行介壽澳口的開發，目前介壽已經沒有腹地可開發，同時有碼頭，預計在二十五分鐘可以到莒光。

八、定港直航方面，希望能增加這項目。

九、觀光部門方面，國家風景特定區希望能增加。

十、警政和消防，我們所有建設目標要在安全的基礎上，建議應該要有連江縣的援救計畫，馬祖海上寬廣，包括大陸漁船、台馬輪、小客輪、海釣，這些都構成海上搜救上的困難。海上警力也要加強，在金馬安撫條例廢止後，海上安全就要仰賴警力和保七。

十一、文化部門希望增列設置馬祖文獻編撰單位，可以來編列馬祖島嶼、人文的特色，甚至可以和臺灣的專家編列臺閩整體的離島，或是像燈塔、鳥類等也可以加以編寫整理。

十二、第二次期中簡報預計在一個半月左右後召開，所以相關的中央單位要立刻去聯繫邀請，請他們來參加，特別是經建會。而地區內的所有主管都要來，像自來水廠、大同之家、社教館、政風等，要全部到齊。其他像中央駐馬的單位、馬祖高中的校長、九位議員、鄉代主席、黨部、防衛部等都請列席。旅台鄉親如果期中無法出席，至少期末在臺灣時要請他們出席。

十三、今天的報告希望日後能加印給馬祖各機關學校、事業單位、中央各相關單位、主席、秘書長，讓他們共同參與，如果費用有問題經費再來檢討。

十四、再次感謝臺大城鄉所表達個人誠摯的謝意，規劃成員都是憑著對馬祖的關心持續的熱心參與，希望定案之後能落實閩東之珠、希望之鄉。以後大家分工合作來執行，馬祖再經過四到十二年，可以開創出嶄新的未來。我很喜歡今天使用VISION的字眼來定位馬祖的未來，這樣馬祖可以走的出去。

十五、中央的長官仍有許多承辦人員沒來過馬祖，所以對馬祖不是很了解，或是像臺電把馬祖列入核廢料的儲存廠。馬祖過去就是因爲沒有計畫，所以很多建設只得仰賴經國先生的指示。馬祖現在不是荒島，馬祖人要積極奮發自強，馬祖沒有二二八、沒有悲情，早年馬祖是曾艱苦過，我們從艱苦中走出來，我們要積極奮發。以顏主席來馬祖巡視這幾天就發現，這五年來馬祖的進步非常多，以前到東引要四個小時，現在每天有兩個航次，主席很感動。小班教學我們走在臺灣的尖端，馬祖的特色我們要做展現。

十六、馬祖在地緣上條件很優秀，臺海兩岸未來的趨勢不會走向極端的勁敵，臺灣要去影響福建是遊刃有餘，就像香港一百五十年影響了廣東。福州這兩年快速成長，包括福州到金華的鐵路，以及新完成的長樂機場，福州港外有十六億立方的砂石，影響福州港的航道，等到福沃國內商港三座深水船席完成，兩座機場完成，馬祖的發展就指日可待。馬祖一年的空運運量如果以金門三分之一來看就有四十萬人次。所以府內的同仁要有努力的目標，知道馬祖有利的地方在哪裡。

十七、馬祖掌握閩北這麼大一個區，如果定港直航可以實施，如果北方的航線能在福州和馬祖之間轉運，在馬祖報關，這樣物資可以直線進臺灣，對臺灣的發展有很大的助益，所以這不僅是馬祖的藍圖，也是臺灣建設的藍圖。

十八、今天會議到此結束，希望下次能更周延，更圓滿，再次感謝臺大城鄉所和府內同仁今天的參與。

附錄二、第二次期中簡報會議記錄

時間：民國八十七年四月二十八日上午八時三十分
地點：縣府三樓會議室
主席：劉縣長立群

劉縣長：
一、各位貴賓，立群再次誠摯感謝各位今天熱烈的參與。這次連江縣綜合會議，是連江縣政府舉辦第一次學術研討會，希望今天能彙整昨天的意見。這次承辦過程有些準備不週之處，請大家多所包含。

分組研討結論報告：

一、城鄉規劃組
結論有七點：
一、村村有特色，請臺大做整體規劃。
二、新建築有閩東特色，縣府訂定獎勵辦法。鐵皮屋則由縣府擬定管制的辦法。
三、閩東文化由政府做起，成立建築審議委員會，由政府的公共建築開始。
四、城鄉整體規劃做總量管制，閩東建築，地方建築高度及視野景觀做整體考量。
五、土地測量速度有點慢，希望地政單位能加速，唯有地籍清楚，把縣的公有土地面積增加。
六、縣綜合計畫相當龐大，十二年三百多億，希望短中長程不易爭取經費，近程編列實質經費，中長程僅訂定目標，這樣四年的預算規模較準確，後續中長程可再修訂。

二、環保醫療組
（略，參見分組結論）

建設局劉局長：
課題方面有：
一、機場和碼頭行政院通過離島建設條例，國內商港、南北竿機場，因應需要要做突破，朝國際化發展。
二、兩岸關係，定港直航做物流，另外利用第三地的方式做轉運或直航。
三、觀光基礎工作包括生態環境的保育、閩東建築、戰地特色如何保存、沙灘沿岸配合開發。
四、居民生活環境提昇，提供住的需求，以及居住品質的提昇。
五、開發精品社區。
六、整個城鄉規劃的通盤檢討，土地做總量管制。
七、訂定獎勵措施，增加投資意願。
結論有四點，參考會議記錄。

三、社會警政財政及地方行政組

（略，參見分組結論）

四、產業經濟組

（略，參見分組結論）

劉縣長：

一、有東引回來的朋友，也有中央的官員，請多多提供發言。

陸委會洪專員：

一、炸魚的事件，一定回帶回會裡，但中共對海域主權一直未能達成協議。

二、小三通可以從短中長程來看，馬祖必須有自己的產業特色，經貿特區從經濟特性來看，它的實質內涵，是加工出口區還是倉儲專業區，馬祖的人工、土地比較對岸經濟特區是否有優勢。

曹立委：

一、其他產業都不是陸委會主管，陸委會連大陸政策都管不好，你怎麼知道小三通中國大陸不願意談嗎？

陸委會洪專員：

一、牽涉到國家主權的問題，目前中央的政策仍不主張積極和大陸進行三通。

曹立委：

一、離島免稅特區東西自然是從大陸來，難道叫馬祖免稅店的商品從國外運來嗎？

林火孟：

一、馬祖人太老實，馬祖是第一個海上稅捐處，應該要積極的向中央表明馬祖人的立場。

馬祖旅美學人林建華：

一、馬祖定位很重要，馬祖對臺灣而言只有戰略意義，中央不會給馬祖這麼多錢，希望臺大給馬祖進一步發展的策略或步驟。

二、馬祖應該成立一個超黨派的發展委員會，和各黨派掛勾，去影響馬祖未來的發展。

三、城鄉所對於經費，提供一個估價的基準。

衛生署黃科長培育：

一、這個報告和衛生所歷年的工作有何差別，未來可以根據這個報告修正馬祖的衛生業務。

二、目標還不明確。

三、計畫的效益和推動成效盡可能數據化。
四、經費使用情形，應參考歷年執行情形。
五、計畫的管考，這個動作應該加強。
六、衛生局拆成那麼多計畫，未來是否有足夠的人力來執行，應妥善考量。

旅台鄉親：
一、馬祖的未來把它想成今天的上海、香港，馬祖的未來很有發展性。
二、今天馬祖發展的障礙在陸委會，經貿特區是馬祖的生計，所以請陸委會給馬祖一條生路。

內政部營建署鄭技正：
一、課題中提到居民回流，馬祖六十幾年以來人口大量外流，對於馬祖的人口外移，牽涉到多方面問題，是不是馬祖永續經營的目標策略，可以請大家共同思考。過去聚落的產業無法留住人，是不是可以有一些創新性的產業，來創新馬祖產業的發展方向。日本當時發展輕薄短小的產業，是否馬祖可當作發展的借鏡，是否高科技的產業有助於地方的發展。瑞士發展觀光業，怎樣促進馬祖創新性的產業，可以當作馬祖發展的參考。

陳議員貴忠：
一、馬祖和大陸的問題應該在台面上要加強討論，陸委會是否著手在金馬實地考察，爲何小額貿易在馬祖流行。縣對縣的談判，陸委會應該把門打開。
二、陸委會應該有常設機構，陸委會做不到的，馬祖都做到了，大陸船在臺灣擱淺，一個月都回不去，馬祖一天就讓他們回去了。

曹立委：
一、整本規劃書和兩岸關係沒有關連，就算兩岸不開放，我們報告一樣可以執行。
二、報告整個體例要一致，衛生的標題和各單位不同。
三、經費用千元。
四、有些經費的數目太小，很多只有五十萬，是否可以做合併或調整。
五、每個計畫的年期不同，計畫的年期與完成應該有區隔。
六、計畫方案有一百六十一個，二百四十九億，如果跨海大橋不同意，每年只有十五億，這不是很大的計畫，所以定位每年爭取多少經費，例如二十億，經費怎麼分配，怎麼做，應該要交代。
七、補助計畫應該不在計畫之中。
八、課題方面，大小差距太大。邀請李遠哲就不必寫。
九、馬祖實施 BOT 不容易，即便 BOT 都要先行規劃，所以不編列預算，可能經費反而龐大，應該政府興建，民間營運。
十、另行興建軍港，預算在國防部。
十一、爭取設置國家級風景區，應該設置經費。
十二、臺電的預算仍應該列。

十三、大陸運水期期不可，福建也是缺水。
十四、衛生醫療方面，中央正打算將分配來離島的公費醫師的服務年資提高，一年可抵本島兩年，吸引公費醫師來離島服務。

消防署萬科長：
一、警政和消防是分立的，消防是獨立的，而且預算是地方政府負擔的，希望以後消防由中央預算編列，因爲裝配使用無法合併使用，對政府財源無法幫助。
二、成立消防局，中央樂觀其成，以後公共建築檢查，要消防人員。
三、以後中央的補助款以後要給消防局，所以應該先成立，來幫助馬祖消防的演練組訓。

陳鄉代主席鳳儀：
一、年輕的農業從業人員要有希望，但現在兵源減少牽一髮動全身。

省府陳委員仁官：
一、電力計畫約二十億，也是規劃到民國一百年。希望能向馬電拿完整的計畫輸入。
二、參與馬祖建設三十五年，有此計畫可喜可貴。
三、馬祖現階段開研討會，掌握契機。現在離島建設條例、促進民間參與等，都可以跟我們的計畫銜接。
四、推動之中，加強宣導是很重要的。今天議會議長、副議長都參與，會對縣府實質的支持。
五、曹立委要把計畫送進中央，縣長也很辛苦，以後承辦機關也該主動去中央部會，別讓縣長這麼辛苦。
六、感謝大家的支持。

縣長結論：
一、感謝曹立委、陳委員這麼精闢深入的檢討，更感謝中央的長官。
二、今天期中的檢討非常有意義，八十五年度開始籌備，兩年半的時間進行了細密的規劃，縣府的主管到臺中省訓團住了一個月，一直在構思馬祖的未來。
三、這次結合馬祖鄉親、中央的官員，所以擴大在馬祖安排，短短的一天半，真正聽到深入的地方聲音，我們以後要走出自己的路。
四、上個月爲了馬酒的銷售，我們拜會財政部、公賣局，我們把狀況告訴公賣局長，聽到公賣局的問題比我們困難千百倍，可見人都有盲點。金酒也有問題，先前投資的二十億，如何回收就很傷腦筋，公賣局投資八十億的設備，也面臨外國紅酒的競爭。今天每個人都有困難，但困難不代表地方沒有希望，馬祖的未來有很多不確定性，但站在國家整體、兩岸關係、全球視野，馬祖都沒有悲觀的權力。
五、再次表達對六組的結論表示敬意。例如閩東建築、總量管制、跨越二十一世紀的衛生政策、產業與環保並重、觀光朝海域發展、教育宏觀務實、鄉土教育、公墓公園化、安撫條例、人力運用，都很突出。我們希望能把大家的願景都放在報告中。
六、以後希望立委在院會中協助計畫的推動。

七、大家都關心馬祖的未來，我以縣長如何規劃馬祖的未來，也許不成熟，但可以做大家參考的方向。我在民國四十一年出生在這個島上，長達四十一年的戰地政務中，我和馬祖一起成長。我們八十一年戰地政務終止後，很多鄉親覺得戰地限制了地方的發展，但站地政物把馬祖從荒島變礎石，給了我們謀生的扁擔。以前荒島歷史不談，這四十年把馬祖建成一個可期待的地方，特別是人才和教育的普及，我們都不能忘本。以前戰地政務這麼辛苦都熬過來了，今天這麼多的精英和這麼強的中央政府，今天的憂慮很多是短暫的。

八、過去五年的綜建方案，中央投資了三十七億，這五年給我們什麼啓示，這五年給我們建設馬祖的信心。這五年公務同仁用最短時間，做最大的建設。交通的改善有目共睹，再給我們五年，狀況一定更好，再給十二年，一定更好。

九、今天所提的很多問題，都關心現在的處境。兵源減少，金門、澎湖比我們更嚴重，基本上，我們希望在願景沒有完成前，國防部的兵源不要低於現在的數字，防衛部已經有很多的措施。

十、我競選時提出定港直航，上星期我去連江庭看我們三個鄉親，我一直在觀察這個問題，我們的祖先靠打魚維生，對海有感情，要轉業不容易。今天海洋資源已經枯竭，今天政府在兩岸關係上沒有適時改變腳步，與其如此，還不如化暗爲明。今天農委會都不鼓勵新蓋漁船，所以把漁民變成漁商，不是更好，用開放許可，先做試驗，漁民到黃岐課稅再運回來，北竿有三分之二上過法院，今天這個問題值得檢討，長期下去會有民怨，也會有安全上的危機。現在農委會很早就開放大陸農工產品進來臺灣，希望陸委會轉達馬祖的心聲，鄉親的生計一定要重視。

十一、香港的人力資源很重要，馬祖要穩定人力資源，以交通的改善結合數萬鄉親，馬祖一定一定有發展。

十二、空屋、炸魚、濫葬怎麼走，未來馬祖要有觀光資源，這三樣都很重要，炸魚是破壞生態，其他的各行各業也要配合。政府方面當務之急，是務實的把中央計畫完成，把兩座機場和國內商港、水電的擴充，當時機來臨，這些條件沒有，我們根本無法完成。

十三、我們都有去過新加坡、香港，我常在思考星港、杜拜，這些島嶼都是利用週邊的腹地做轉口。濟州島距離首都很遠，只能做觀光，觀光可以提昇生活品質，我們過去靠海吃海，以前這裡有很多的漁場，我們現在漁場破壞了，我們今天有海的地緣，政府是否該思考讓馬祖做轉口的貿易，馬祖不希望長期向中央要錢，以後我們要幫中央做很多事情。現在兩岸都要做很多的事情，臺灣的競爭力在上升中，戰後首度超過日本，以今天臺灣的實力，在政府今天的條件下，以香港、廈門、福州、上海，我們有條件做轉口。

十四、這份計畫的完成才是真正帶領馬祖走向長遠的方針。今天我這樣的表達，無非是希望馬祖經過長時間的奮鬥，讓我們沒有猶豫的餘地。香港的發展很值得馬祖借鏡，連馬祖的石頭、林相都和馬祖接近，香港今天高度的發展，我們結合羅源、長樂、連江的兩百萬人，這個生意我們馬祖人做不來嗎？何況還有福州經濟圈的一千萬人。這份計畫具有馬祖永久發展的基礎，我們領先對岸對方發展，相對的擴大對福州的競爭力。

十五、英雄不等待，我們的等待不是消極，而是積極的作爲，今天能奮發作爲，可以有嶄新

的明天，再次感謝各位的光臨，希望期末大家來臺北，更好的意見能夠匯聚起來。

附錄三、期末簡報會議記錄

時間：民國八十七年六月九日下午二時
地點：行政院經濟建設委員會六樓簡報室
主席：顏主席忠誠、劉縣長立群
列席：中央、省府長官、旅台鄉親、專家學者、各級民代、縣府同仁、規劃單位等

劉縣長立群：

一、顏主席、夏教授，非常感謝各位貴賓可以撥出寶貴的時間來參加我們連江縣綜合發展計畫的期末簡報。我的致詞留到等下再說明，先請顏主席來致詞，因爲顏主席等下要趕飛機回金門。

顏主席忠誠：

一、劉縣長、夏教授、陳委員、各位中央的長官、各位貴賓、連江縣的鄉親，今天心情非常高興能參加這場期末研討會。根據劉縣長送給我的資料，我瞭解這個計畫是最適合連江縣的發展計畫，它具有連續性、完整性、前瞻性的計畫，我對於劉縣長上任以來就積極的推動這個計畫，感到非常敬佩。劉縣長服務我們地方多年，從農業改良場、建設課課長、主秘、一直到縣長，可以說是對我們連江縣瞭解最多，體認最深，也最具有豐富的經驗，所以可以提出這種可以傳承的計畫，也感謝台大夏教授的精心規劃。

二、計畫最重要就是要去落實，不然計畫永遠只是計畫，我在這邊特別請求中央各部會，希望你們大力的支援我們，大力的照顧我們，使我們的計畫可以順利的推動。

三、金馬地區由於交通不便、軍事管制，所以地方的發展都亟待加強，雖然人口少、面積小，但對於軍事的重要性、代表性，都需要中央各部會的長官大力的支援我們。中央支援的經費我們都會認真的使用，很快的看到績效。

四、希望連江縣的鄉親可以不客氣的提出改進建言，使計畫各充實。福建省政府會配合連江縣推動各項建設，使閩東之珠的理想可以實現。再次感謝中央各部會，以及夏教授、在座各位專家對我們的指導。

劉縣長立群：

一、中央各部會的長官、我們旅台的鄉親、專家學者、本縣的議長、各位議員、各位女士、各位先生、本府各位同仁、各位貴賓，立群今天以非常感動以及感恩感謝的心情，看到各位這樣熱烈的參與綜合發展計畫期末簡報，讓我看到馬祖未來的希望。

二、本縣在民國八十一年解除戰地政務後，回歸地方自治，這五年我們建設做

了許多的努力，最關鍵的是來自行政院核定的馬祖地區綜合建設方案，這前後達五年的時間，到今年六月三十日即將完成。而爲跨越公元兩千年，我們自民國八十五年起，開始著手規劃本縣的綜合發展計畫。今年四月二十七日在馬祖舉辦了期中簡報，給我們很大的憧憬。唯一遺憾的是上次會議恰逢立法院會期，許多鄉親因爲工作也無法返鄉，所以今天特別借用經建會的場地，舉辦期末簡報。

行政院經濟建設委員會夏處長正鐘：

一、歡迎各位前來本會開會，也十分感佩劉縣長的抱負。

二、政府已通過離島建設條例，顯示政府對離島的重視。

三、本會正推動中長程建設計畫，也希望各縣市研擬縣市綜合發展計畫，以做爲地方需求面，也希望各部門充分討論溝通後，建立共識，納入預算，使本計畫能據以付諸實現。

四、本案是由中美基金補助規劃經費，希望本案未來能作爲示範作用。

曹立委：

一、今天的報告彙總了地方的意見，我們對馬祖充滿了期待。

二、經費是規劃的一項，依據中央給地方的補助，每年經常性費用每年大概有二十億，再加上對離島的加強建設，只要計畫可行，今天在座各位首長會全力支持。

三、希望主辦單位一次次開會後能有改進，我們提出的許多意見希望能納入充分考量。例如軍港的興建，可能要先徵詢國防部的意見。希望計畫能可行，中央可接受的程度也高。

四、希望馬祖的未來好能夠更好。

旅台鄉親台北市政府主計處陳副處長高燦：

一、本人有機會應邀參與連江縣 89 一 100 年度綜合發展計畫期末簡報，深感榮幸。

二、首先感佩連江縣政府在行政院經建會指導及台大城鄉所規劃之下，於極短時間內擬定完成此一綜合發展計畫，誠屬不易，該計畫如能按所定計畫進度實施，將使馬祖脫胎換骨，真正邁向劉縣長競選峙所揭示的「閩東之珠、希望之鄉」的境界。

三、拜讀本計畫，揆其內容除總體發展外，尙包括農漁業等 14 個部門計畫， 今天出席會議學者專家眾多，均爲各部門專業人士諒必能提出諸精闢見解，本人才疏學淺不敢班門弄斧，謹就個人多年從事政府主計工作之經驗，就總體發展以及財政與地方行政二部門提出個人淺見就教於諸位先進。

（一）「總體發展部門」部分

1．P1-2-3 縣民所得，依聯合國定義係指縣民參與生產活動的總成果，可從其

生產、所得及需求三個不同階段或角度觀察，而此三面之計算結果必爲一致，其內涵至少包括家庭、政府、企業等三個部門，而本計畫所列數據僅屬家庭每戶之經常性收入而已，充其量僅能說是平均每戶所得，不能視爲縣民所得，宜予正名而免誤解。

2．P1-3-3 參、馬祖發展階段性目標，一、近程目標（88-91 年度)其中尤以 88 年度部分，目前各級政府總預算案多已完成法定程序，然綜合發展計畫尚未定案，因之該階段所揭示目標之中，有多少計畫未列入年度預算？應再加檢視，必要時應列入追加預算或調整計畫執行年度，以免流於紙上作業。

3．同頁中程目標（92-95 年度）促進閩東、台馬交流所揭（一)扮演福州經濟圈的貨物吞吐要衝以及 P1-3-4 三、長程目標（96-99 年度)自主的生態觀光島嶼，閩江口的經貿特區（一)福州經濟圈的物流樞紐(二）閩江口海域資源管理的營運中心等三項目標，均涉及當前「戒急用忍」政策及國統綱領時程之轉變能否配合？有無與陸委會溝通?以免計畫無法落實形同具文。

4．P1-4-1 第四節實施年期與經費附表 1-4-1，其中中程及長程計畫所需資金有無考量下列長程財務計畫作業重要因素：

（1）資金成本率（即利息或折現率）7.5%

（2）物價指數 3.5%

5.此外，p1-4-2 與 p1-4-15 各部門實施方案一覽表，如能補充中央主管機關與縣府各分擔經費若干？更有利於各該方案之落實執行。

6.再者，福建省政府對本案扮演何種角色，似應予以定位，方能齊心協力共同推動，以竟事半功倍之相乘效果。

（二)「部門計畫」部分

1．第二章欠缺 P2-1-1 與 P2-3-1 請補正

2．第十三章財政與地方行政部分

(1) P13-1-1「支出面」第二行:由中央立法漏「立」字及 p13-1-2「一般警政經費補助」提及編「制」應爲「製」之筆誤。

(2) P13-1-2 (三)「補助面」所列各項具體補助計算基準，其出處請說明。

(3) 地方政府財政收收入：除循序建議重修財劃法提高自有財源比例外，應著眼於如何就提高稅源加強稽徵或整理及如合提高財政支出效率，是當前課題。

3.台北市有企業政府財政運作方式民營化之經驗，如麗晶大飯店、國際金融中心、萬芳醫院等，可作爲課題二、四之補充。

4．P13-2-4 有關馬祖酒廠民營化問題，眾所周知民營化可提高行政效率及生產力，因此近年國營事業多朝民營化邁進，惟馬祖酒廠誠如計畫所敘，乃馬祖地方重要財源，約占歲入 80%，民營化之後，初期固可一次增加鉅額收入，但往後有無替代財政來源?宜加深思。

5.現行公務人員數確實偏高，行政院也在推動部會組織架構調整，建議具有生產力及創造收入之機關必要時可視績效適度增加組織編制，一般行政機關宜適時檢討人力，各島國中小似可檢討做適度減併。

6.公益彩券之發行要考量如何打開銷售網路，否則不如與台灣地區相關縣市政府合作聯合開發。

7.馬祖酒廠問題取決於品質是否能提昇，該酒長期以來受制於酒質穩定性不夠，加以民間私釀猖獗，使原本口碑不錯之馬祖老酒無法廣爲行銷。

交通部觀光局：

一、p8-1-1，觀光政策發展變遷，請針對馬祖地區發展實況予以敘述，而非以台灣地區整體介紹，忽略了規劃地區的特性。

二、p8-1-2，貳、上位計畫宜依循台灣地區綜合發展計畫、區域計畫及都市計畫等體系予以摘述，以符本節內容。另，一、現行的「風景區行政體系」文辭請修正爲「風景特定區行政體系」。

三、有關世界性「社區觀光」潮流，強調藉由民間參與，居民推動發展地方深度旅遊觀光，促進地方觀光活化，應該在第一節中予以納入敘述。

四、p8-2-1，發展現況課題應增加「都市計畫」土地使用管制對觀光發展影響，以及戰地政務終止後土地權屬、登錄情形，將影響未來建設時土地取得問題。

五、有關 p8-3-2，軍事設施閒置課題，宜請國防部檢討協助，對於不用之據點予以釋出，以供整件後提供戰地觀光參訪。

六、第五節實施方案中央主管機關之「交通部觀光局」建議修改爲「交通部」。

七、方案參，服務業品質提昇計畫，主管機關建議改爲「經濟部（商業司）」俾藉「形象商圈設置計畫」之專業經驗，協助服務業改善品質。

八、方案柒、方案拾壹，係聚落保存工作，主管機關建議修改爲「行政院文建會」。

九、方案陸，南竿鄉多功能森林育樂園區設置計畫，主管機關建議修改爲「行政院農委會」。

十、方案拾，方案拾柒，有關燈塔、大埔石刻古蹟保存工作，主管機關請修改爲「內政部」。

十一、　方案貳拾壹涉軍事設施之觀光再發展，主管機關建議增列「國防部」。

十二、　方案肆，據點觀光度假計畫，建議由民間企業投資興建及經營，以符市場規劃及業者自主經營需求。

十三、　方案貳拾貳，設置「風景特定區」規定辦理等級評鑑，再依專家學者評定之等級報行政院核定辦理。

十四、　觀光設施之興建，應先考量未來之經營管理及維修問題。另外，水電等之供應需先確定，以免設施建妥後，無水電供應，也無人經營維護，遭人詬病，形成觀光發展的問題。

旅台鄉親勞委會謝主秘人優：

一、生態保育、復育工作爲馬祖重要觀光資源，應加強保育復育工作。

二、p2-5-5，方案肆應增加馬祖地區沿海海貝殼類之生態調查、保育、復育。

三、生態保育復育工作除調查工作外，建議增加研究工作，可委請台灣機關學術機構及機關團體辦理。

四、應適度增加該方案之經費。

行政院陸委會童科長裕民：

一、馬祖地區與大陸福建沿海一帶，地理位置接近，又有密切的血緣、文化、語言、習性、宗教等方面的淵源，因此對於加強對大陸往來，規劃馬祖地區爲經濟特區的想法，政府能充分理解。然而，兩岸關係是一整體關係，大陸政策應從國家整體角度加以考量，不宜以地方爲局部實施對象，致落入中共統戰圈套。再者，中共對我們有軍事威脅，且不肯務實面對兩岸分治現實的情況下，關於馬祖與大陸地區進行直接往來，其時機與條件皆非成熟。而在開放前，政府將加強金馬地區建設，充實淡水、電力、醫療等資源，並將研究基於人道立場，可否在緊急救難狀況下的情況下，放寬與大陸往來之限制。

中華電信公司李添永：

一、p4-2-12，請修正基隆營運處爲基隆電信局。馬祖電信公司改爲馬祖電信服務中心。

旅台鄉親台灣省林業試驗所王助理研究員國財：

一、在重大工程建設時請考慮對地景地貌所造成的衝擊，雖然每一工程之前都有環境影響評估，但如果從北竿大道機場東移擴建對自然景觀的破壞來看，更應重新思考重大工程之興建。畢竟原來的地景地貌經由人爲的改變後，無法恢復，深爲馬祖人更覺得那是無以彌補的遺憾。

二、每一細部計畫請考慮其可行性。舉例來說，釀酒工作坊的計畫，那需要專業，馬祖酒廠的品質尚且未能穩定，民間工作坊如何釀出有特色的酒品？何況馬祖的原物料異常匱乏、水質不佳，如何形成一種特色，應予考慮。

三、地區的文物與文獻，除加強蒐集外，應加強其保存與研究。

內政部消防署黃秘書怡凱：

一、成立消防局建議修正爲近程計畫，以配合中央消警分立政策。

二、將來消防基層勤務單位爲分隊，建議將計畫內各鄉設置之「消防小隊」，修正爲設置消防分隊。

三、消防人事經費由中央負擔需透過財政收支劃分法之修正，始依法有據。

內政部社會司曾專門委員中明：

一、第九章第一節台灣一詞請修改爲台灣地區。

二、社會福利第一節有關社會福利發展歷程的內容與結構，建議重組，不宜有政黨之稱。

三、連江縣社會福利發展歷程，建議以戰地政務之前、之後，與迄今做段落來整理資料。

四、社會福利第二節社會救助段落中，「在中央無統一的政策規劃與執行規定」，請予以修正。

五、兒童少年福利，修改爲兒童福利，且 82 年已通過兒童福利法。

六、青少年福利請改爲少年福利。

七、殘障福利，請改爲身心殘障福利，本章所有殘障請改爲身心障礙。

八、喪葬保險，6 請改爲喪葬管理。

九、老人福利，八十七年已通過修正案。

十、請將所有社會福利法規配合新修正通過來修正。

十一、 p9-2-4，二、福利設施、服務，有嚴重差距應再加以充實。

十二、 第三節應將各福利服務目標群列出，以需求與供給而來規劃。

十三、 p9-3-3，課題肆，標題與內容應一致。

行政院經濟建設委員會夏處長正鐘：

一、p3-5-4，定港直航特區推動計畫與 p3-5-7 福沃碼頭經貿特區開闢計畫二案，本會爲主管機關，建議取消。二案與 p1-4-3 表列爲經濟部主管又不盡相同，建議修正。

二、p4-5-2，村村有特色基層建設計畫，亦列本會爲主管機關，建議修正爲農委會。

交通部路政司：

一、有關計畫 p6-2-1 所提，本部補助省示興建示範停車場補助計畫其補助比例爲二分之一，連江縣政府無力負擔二分之一乙節，本部業報奉行政院八十六年八月二日台八十六交字第 31034 號函核示略以：「補助比例仍宜維持補助工程及設備費二分之一，若連江縣政府確有經費不足情形，應可考慮先以貸款支應，事後再由停車場收入予以償還。」爰此，本部停車場計畫補助比例尚無法提高。

二、有關「南竿鄉介壽村沃口新生地停車場」工程案，經本部於八十七年五月二十五日實地會勘結果，該停車場工程係爲防止海水倒灌，故擬採填海造陸方式闢建一平面式停車場，以杜絕水患，惟其工程浩大且事涉港灣海流等相關工程，實不宜納入停車場興建計畫，本案本部業餘會勘後建議連江縣政府以修建防波堤或改善港灣建設方式，另行研提計畫專案報部辦理。

三、請儘速依行政院八十五年六月核示，請連江縣政府儘速辦理風景特定區評鑑，俾確定管理層級。

四、案內觀光子計畫，計列有 22 項，約需五億八千二百萬，在未評鑑管理階層前，縣府只有二位同仁之情況下，其執行力與可行性應再考量評估。

五、本（87）年度既不住偏遠路（航）線合計 3,141 萬元，未來視預算編列情形予以補助。另公車系統改善計畫，88 年度補助 300 萬元。

六、改善危險路段並拓寬部份幹道部份，應請考量縣府執行能力，並將分年欲改善之詳細路段詳列。

旅台鄉親行政院環保署朱科長雨其：

一、計畫內各項實施方案，建議依其計畫性質，短、中、長程區分等因素擬定優先順序，並加強預期效益在量化方面的敘述，似可有利於日後預算之爭取，亦可有利於計畫推動時程之掌握。

二、建議於交通運輸部門加列「寬頻網路建構計畫」，以提昇地區資訊網路基礎建設水平。

三、p4-5-1「馬祖地區地理資訊系統建置計畫」似可再擴大計畫規模，建議納入馬祖附近海域之地理資訊，則可更凸顯故鄉的特色。其次，系統建置完成後，應尋求落實到業務的規劃應用及縣政的宣導上，才能充分發揮資訊系統的功能。（海洋大學美籍教授 Prof. Louis 對海洋資訊系統素有經驗，可以嘗試聯繫看看）。

四、p1-4-7，「飲用水水體水質保護計畫」之中央主管單位列爲內政部營建署，與 p7-5-8 中央主管單位不同，按飲用水條例於本年初通過，目前飲用水水體之水源區保護業務應屬環保署，而自來水部份之工作則屬內政部營建署的業務。

經濟部水資源局朱工程司家興：

一、爲加速解決馬祖地區之缺水問題，連江縣政府研提「馬祖地區水資源整體開發計畫（八十七至九十二年）」，其主要內容以改善或興建水庫，分期興建海水淡化廠等多元化方式增加水源，俾穩定馬祖地區之供水，該計畫經由本部轉陳行政院核定中，俟行政院核定後據以執行，並落實政府照顧離島地區居民生活之德政。

二、至於九十二年度後，視前項計畫執行成效及用水需求變化，經濟部再進一步綜合評估檢討後續工程之合宜性，以斟酌辦理後續開發計畫及經費編列之提報。

三、協調軍方將早年開闢之蓄水池、水庫等設施，移交由縣政府自來水廠管理，以統籌水源調配。

旅台鄉親新馬祖人工作室張永福：

一、感謝中央各級長官的大力支持，才有如此大手筆的綜合發展計畫之規劃。謝謝台大城鄉所的專家與夏鑄九教授的努力，才能完成這麼美好的規劃。誠如陳議長振清所說：「這是馬祖的百年大計」。作爲長期、永續思考馬祖出路的「新馬祖人工作室」我們非常感動，萬分感激。

二、由於劉縣長的認真與用心，多次籌開會議，誠懇廣納建言，凝聚共識，使計畫可行，值得肯定。

三、感佩各位先進學長深度研讀計畫書並提供卓見，使計畫更充實，有這麼多關心鄉親與長官的投注與參與，馬祖的明天一定會更好。

四、不要讓連江縣綜合發展計畫成爲歷史文獻，一定要提高它的可實踐性，經由落實推動，牽引生機，創造文明，因此我們新馬祖人提出另一個思維，讓大家來參與思考。

五、讓馬組成爲突破國家困境，內政出擊的馬前卒----作爲民主和平同一中國的示範縣。

六、在國安法、國家統一綱領與兩岸條例的拘限下，我們看得出來，劉縣長能提出兩岸定點直航作爲他競選的第三個政見，而且在計畫書中，列在八十九至九十五年度來實施，這是以時間換取空間，劉縣長是個有前瞻性的務實規劃者，執行者，他的政見，相信執政黨也一定背過書，我們希望能永續經營，但我們的馬祖有這這麼多時間嗎？

七、戰地政務時代，馬祖爲軍事目的而存在，投入多少巨資，只爲把馬祖建設成爲海上堡壘，足以捍衛台灣，都不算多，只要需要，我們沒有伸手，經費自然投入，因爲那是個國家計畫。

八、安輔條例下的馬祖，只是對馬祖成爲戰地的可厭惡性（排斥性）的補償措施，充實一些基礎建設。

九、安輔條例廢止後，馬祖是成年人，我們不是小孩子，伸手要糖吃，在國家困境的今日，馬祖可以有大用，要用新的思維來經營。安輔條例之前，馬祖受中國下港漁民的包圍，漁場被濫炸，生機被破壞，現在，馬祖要走出去，重新奉獻國家，作爲民主和平統一中國的示範縣。

十、李登輝總統爲國家前途，在美國總統本月份前往中國之前，請辜振甫董事長訪美，尋求支援傳達中國只有一個，但有兩個政治實體，要用民主均富統一中國。在中國開過中國對台工作會議中，請張京育主委到香港，收集第一手資料，再次確認江澤民先生的中國只有一個，可以有兩個制度，要用和平方式統一中國。

十一、　從台灣看馬祖，馬祖那麼小，在軍事功能之後，似乎沒有什麼用處，但歷史的轉進，把馬祖推向一個新的支點，在國家要走出去的困境中，馬祖可做爲橋樑，他就在那裡。不要讓黃金變糞土，值此時空狀態下，馬祖可以他的特殊地位，創造他的生機，回饋國家。

旅台鄉親金山國小林校長金炎：

一、計畫頭銜定位問題，例如區域層級應該是閩東屬於大區域，再下來是連江縣，再下來才是馬祖。又如福「沃」，應該用福「澳」，勿將錯就錯。用馬祖會更親切，更讓人樂於接受。
二、教育與文化比例太少。

內政部營建署鄭技正雅芬：
一、p4-5-6，馬祖地區公共給水計畫，主管機關爲內政部營建署，請惠予更正。

國防部物力司梁上校世賢：
一、有關第六章交通運輸部門方案十五，馬祖軍港開闢計畫，國防部針對馬祖地區興建國內商港乙案，已以 87.4.28(87)錙鎧字第四七八〇號函報請行政院核示：並副知貴縣在案（請查照）。鑑於馬祖地區仍處於接戰地區軍事威脅，現馬祖軍港仍有維持之必要，亦請維持原軍用碼頭、軍事設施之功能，戰時則接受軍事管制。
二、馬祖地區有無分別興建商港及軍港之必要，應就需求及軍商港設置條件做考量，目前國防部配合精實案，尚無遷建軍港之計畫，宜就軍民公用，做進一步協調，共同促進馬祖地區之發展，及維護國防之安全。

國防部作次室譚中校國珠：
一、　第四章「土地使用與公用設施部門」，有關放寬軍事管制區，及第八章「觀光發展部門」涉及開放軍事據點部份，請連江縣政府依個案協調國防部就防區戰備需要檢討辦理。
二、　觀光局左科長建議，開放軍事設施增列國防部一節，基於分級負責之原則，如有增列軍事機關之需要時，由馬防部代表即可。

經濟部商業司吳科長正中：
一、p3-5-1，商業司目前推動之優良商店認證（good store practice），已將中式餐飲業納入實施認證之業種，爲期明確建請「優良餐飲食品商店認證計畫」修改爲「優良商店（中式餐飲業）認證計畫」。
二、形象商圈之推動，在作法上係由商業司委託財團法人就特定商圈進行軟體的輔導改善，並結合地方政府的硬體建設，以期有效改善商圈之整體商業環境及服務品質。綜上言，形象商圈之推動，並非以中央專款補助之方式辦理。建請修正爲「提報向經濟部爭取爲形象商圈之示範區域，配合……」
三、形象商圈之推動，在商業司目前仍委由生產力中心辦理。本節「中衛發展基金會」是否有誤。另，似無中衛發展基金會，只有中衛發展中心。
四、本部中小企業處有「地方特色產業輔導計畫」，本節應可恰該處辦理。
五、p3-4-2，發展策略一、二、三爲商業司之主管業務，所以方向與商業司推動理念相合，本司敬表贊同。

中油公司董副主任天植：

一、p1-4-14，財政及地方行政部門實施方案一覽表，計畫名稱「四鄉五島興建儲油及購置油罐車計畫」與 p13-5-4，方案參名稱及內容不符，建議將「及購置油罐車」刪除，改爲「四鄉五島興建儲油設施計畫」。理由爲馬祖地區島嶼多，平地少，興建油庫再以油罐運送不切實際，中油計畫以油櫃方式直接由台灣運至各離島，卸入加油站之地下油槽。

行政院農委會陳技正嘉吉：

一、方案貳（6）應請考量農委會農林廳推動有機農業方法及制度，並邀請有關人員及專家。

二、方案陸，五、可選擇要有特色之產品，重新創造具有地方特色之產品。

三、方案捌，七、火腿、無鉛皮蛋成本高，並與台灣相同，應發展地方特色及口味之產品。

四、方案拾，有經費應立即發包施工，否則以後年度不能編列。

五、方案拾壹，土地重劃實施之經濟效益有待考量，應與本會專家聯絡，重新評估再擬定。

六、方案拾貳，初期應以觀光客爲消費購買爲主，等建立品牌後再進行回銷台灣。

交通部航政司港務科：

一、p6-2-3，碼頭設施八十八年度本司編列 277,967,000 元，係依原核定建設計畫持續推動興建白沙碼頭陸上設施、聯外道路及青帆碼頭工程、相關附屬設施等港埠建設項目。

二、第六章第五節，有關海運港埠實施方案中，增列歷年港埠建設情形及投資經費，並請檢討現有建設計畫成效。

三、有關海運港埠建設實施方案中，請說明建設經費將如何籌措？由哪一單位負擔或如何分擔？及預估未來分年經費需求？預定完成期程？

四、P6-5-3，馬祖國內商港部份，應請依商港法程序及規定，將整體規劃報奉核定後據以實施。

交通部民航局空運科：

一、p6-2-3，馬祖航線的飛安事故陳述似有不妥，對於失事原因的認定亦缺乏證據，此部份文字宜請改寫，p6-3-1 飛安事故次數亦請修正。

二、p6-2-2 有關馬祖南竿機場新建工程，行政院已於 87.1.26 核定。

三、p6-5-11 對於離島居民航空票價補貼，已請民航局於 87.7 前依民用航空法第五十五條規定，擬妥相關票價補貼辦法。

中興大學財稅系王教授金利：

一、請規劃單位補加摘要。

二、對連江縣發展有關公共設施，不應以成本效益爲評定的標準。而以戒嚴後，如何提高離島居民生活品質、交通安全便捷爲主要考量，何況公共基本設施的建設與加強，對國人都是有利的，例如飛安。

三、閩東之珠，希望之鄉，似應在摘要及綜合發展計畫中，明確的予以標示出，再配合發展目標、策略，讓我們很明確地可以看出未來的馬祖，經由是項發展計畫，會呈現出何種的新面貌。

四、計畫中所提的「BOT」的概念，似應保留，馬祖似乎沒有 BOT 的條件，在公共設施方面萬萬不可。

五、發展計畫需要人才，如部門人才的需求，建議相關部會有配合輔導方案。又華僑不必經由聯考而可升大學受教，離島的馬祖青年，應更具有保送的條件方案。在本計畫的方案內，建議有一套大專人才培育計畫。

六、漁業方面，漁業權的規劃與確認，海洋資源使用合理的分佈，漁業的培育、復育與發展，漁業是定置網或箱網養殖，養殖與漁種、育成。另，有關大陸走私、炸魚等有關保七等，似應有一套完整的計畫。

財政部國庫署蔡副署長慶年：

一、p13-1-2，（二）收入面第二段第二行修正建議：對稅收劃分之歸屬則規定於「財政收支劃分法」。

二、p12-1-2，（三）補助面第二段，1.基本建設補助至 5.重大專案補助等，建議刪除，理由係上述賜予改善地方財政方案台灣省執行要點相同，據悉福建省並未訂定類似執行要點，故所引用似與連江縣現況不符。另改之以近年來中央政府之補助情形。

三、p13-2-1，二、戰地政務解除後……中之文字與 p13-2-2 之數字不符，請予更正。

四、p13-3-4，課題捌，說明（一）....每公斤...應爲每公升。說明（二）...從價課徵售價在一千元以下課徵 20%....

五、P13-3-2，課題參，二、對策（二）建議發行彩券籌募福利經費按依公益彩券發行條例規定縣府不能發行彩券，爰建議文字加福建省政府。

六、P13-5-1，壹、主管機關建議修正爲福建省政府，理由 1.依公營事業移轉民營條例，規定馬祖酒廠民營化的主管機關爲福建省政府。2.馬祖酒廠之產品與金門酒廠相近，金門酒廠亦有民營化計畫，且已改制爲公司組織，可借重其經驗，以爲改制之參考。

教育部（書面意見）：

一、教育部門方案拾，計畫內容第一項引用教育基本法草案一節，由於該法立法院尚未通過三讀，建請修正依據憲法規定。（特教小組）

二、方案拾伍，有關大學或分部之設立，係衡酌學校整體發展、學校財務、教學資源分配及配合國家社會重大建設、校地地區需求等因素作審慎規劃，並依部訂「大學及分部設立標準」、「申請設立大學或分部作業注意事項」等規定辦理。

三、現階段為考量政府財政現況，關於國立大學籌設分部之條件如下：第一、在不影響校本部發展原則下，學校應就現有教學資源做合理分配。第二、因應國家財政困難，因設立分部所須增加之員額、建校基金及嗣後之維持經費，應由學校自行籌措。

四、另，查「福建省連江縣政府保送一般大學升學要點」業經本部八十七年四月二十八日台（87）高（一）第八七零四一五五七號函核備在案，案內有關八十七年保送一般大學院校科系名額，需求表列校系及人數，基於尊重大學招生自主精神，循例應由　貴府逕函保送學校同意，並報部核定後辦理入學。（高教司）

行政院人事行政局（書面意見）：

一、建議設置環保局、社會局、工務局、文化中心、觀光課、住宅課、交通課等單位，並擴編縣府員額編制等節，查為因應福建省金門、連江縣政府推行自治業務之需要，有關其組織規程之作業程序前經內政部民國八十四年二月二十八日台（84）內民字第八四零一八七九號函規定，福建省金門、連江縣政府組織規程由福建省政府擬定，報請行政院核示，該二縣政府再依準則擬訂其組織規程，經縣議會同意後，報省政府備查。另行政院並於本（八十七）年三月十日台八十七內字第零九八九九號函請福建省政府，儘速重行檢討「福建省金門縣連江縣政府組織規程準則」草案報院核定，據以辦理其縣政府」鄉鎮公所及所屬機關編制作業。是以，有關連江縣政府建議設置環保局、社會局、工務局、文化中心、觀光課、住宅課、交通課等單位一節，宜請福建省政府儘速依上開院函規定，檢討「福建省金門縣連江縣政府組織規程準則」草案報院辦理，復據案附該縣人力統計分析，該縣暨所屬機關、學校（不含事業機構）目前配置職員預算員額四二一人，現僅有三二九人，缺額率約百分之二十二，顯見現階段人力不足的問題，係肇致於甄補不易，擴大編制對實質問題之解決，其效益如何？有待斟酌。另為有效管制政府用人成長，達成提昇國家競爭力之目標，行政院提昇國家競爭力小組已奉院核定，民國八十七年度至九十年度政府用人比例，不超過百分之一點八。本局並於民國八十六年五月二十七日以八十六局力字第一七二九四號函請福建省政府以，該府暨所屬機關、學校自八十七年度至九十年度預算（編制）員額平均年增率以不超過百分之一點五為執行目標在案。因此，未來「福建省金門縣連江縣政府組織規程準則」（草案）經行政院核定，且現有缺額逐漸補足後，依其組織規程準則卻有增加人員之必要時，亦宜請福建省政府依據院頒「健全機關組織功能合理管制員額作

業要點」規定，在管制額度內確實檢討辦理，俾期減輕政府財政負擔。

二、建議將該縣一級主管比照北」高市政府爲政務官一節，茲以縣市政府一級單位是否改列爲政務職務問題，因涉及國家整體文官制度，及其職務性質是否屬於政務職，並須考量縣市政府執行業務之持續性，常任文官升遷管道等問題，目前正由行政院與考試院配合「省縣自治法修正草案」之審議，協議研商。

三、建議授權地方行政首長得酌增機要人員一節，查機要人員之設置，係在考試用人原則之外，爲便於機關首長羅致未具任用資格人員，以辦理機要工作所採取之特別規定。爲維持憲法考試用人精神，對各機關機要人員之總人數加以規定，仍有必要。又依公務人員任用法施行細則第九條第三項規定，機關機要人員之總人數，得由銓敘部按機關層次分別規定，但不得超過五人。依行政院函規定，目前各縣市政府得運用之機要人員數爲二人。鑒於省縣自治法公佈施行以後，縣市政府權責及地位日益提高，有關縣市政府機要人員人數問題，行政院將併同「省縣自治法修正草案」有關縣市政府一級單位主管任用資格問題通盤考量。

四、建議提昇行政主管職級一節，查公務人員任用法第六條規定，各機關職務列等表係依機關層次，業務性質及職責程度，由考試院核定之。但行政院及所屬機關職務列等表，係由銓敘部會同本局擬定，報請考試院核定。另查爲合理規劃中央、地方機關職務列等，並謀求解決職務列等現存問題，及配合檢討相關人事法制，銓敘部前邀集本局及縣市政府等有關機關組成「職務列等及相關法制研究小組」進行研究，並獲致結論以，由於目前政府正推動台灣省政府功能業務及組織調整，需配合政府相關政策之調整深入研議，因此，除少數列等顯不合理之職務外，其餘職務將俟台灣省政府組織功能調整方案確定後，再由本局配合銓敘部檢討修正。

五、建議連江縣政府警察局增設行政課等單位，並設置副局長、課長等職稱，以充實警力一節，查有關福建省連江縣警察局之組織規程暨編制表修正案，業經行政院民國八十七年五月二十六日台八十七內字第二五九一二號函復福建省政府略以。在「福建省金門縣連江縣政府組織規程準則」未訂定前，請參照行政院八十四年九月二十九日函示意旨，本諸縣自治監督機關權責逕行核處。內政部會商有關機關核議意見，併請參考。復查內政部會商有關機關之核議意見，其中已同意連江縣警察局增置「副局長」一人，及「課長」、「主任」等職稱，另增設「行政課、保安民防課、安檢課、督察室、勤務指揮中心」、「保安警察隊、刑事警察隊」，惟「保安警察隊」應兼負交通、消防警察任務。該局編制員額並由四十三人，修正爲一二四人，計增置八十一人，至所需增置之員額，係由警政署就全國警察機關員額統籌調撥，不另增員額。

六、建議充實消防組織人力一節，查緊急醫療救護法第十三條規定，直轄市及縣市政府於當地消防機構設置救護隊，每隊至少應配置救護人員七人，同

法施行細則第五條規定，該法第十三條所定之救護人員，得由消防隊員或志願工作人員擔任。復查本局民國八十六年九月十一日曾通函各機關略以，為落實政府再造工作，貫徹　院長將企業化理念帶進政府部門之要求，各機關於檢討調整組織，請增編制或預算員額時，應先檢討所辦理之業務是否外包委由民間辦理更有效率，以精簡用人。另查連江縣係由東引、西引、亮島、高登等十九個島嶼組成，總面積二十八點八平方公里，人口約八千餘人，島上駐軍約一萬五千人，目前並由軍方支援警力，維護治安、消防等工作。此外，行政院亦原則同意連江縣警察局增設保安警察隊，兼負交通、消防警察任務。因此，案內擬充實消防人力一節，除由消防隊擔任救護工作外，應結合民間資源透過運用社會志工及協調軍方配合支援等方式辦理，以補充正式人力之不足，並避免造成政府員額膨脹，增加財政預算負擔。

行政院文化建設委員會（書面意見）：

一、本會八十七年四月二十七日八十七文建壹字第零二五零三號函復第二次期中簡報意見，仍請參處。

二、表 12-1-1，文建會協助各縣市文化中心建立地方特色文物館中，台北縣現代陶藝館應修正為「現代陶瓷館」，苗栗縣木雕藝術館應修正為「木雕博物館」，屏東縣排灣族雕刻藝術館應修正為「排灣族雕刻館」，另請增列嘉義市「嘉義市立博物館」（研議中）。

三、未來若設置「連江縣立文化中心」，宜將文物館合併納入。

四、第五節實施方案「壹」「肆」「陸」宜合併考量，並樽節經費。

五、方案肆之充實鄉鎮展演設施計畫，計畫於各鄉均增設展演設施，其經費過高，其與人口效益是否成比例，應詳加評估，另南竿鄉已有社教館，其增設展演設施之必要性，亦宜再檢討。

六、馬祖與台灣之地理文化差異有限，並無特別之傳統技藝或匠師，方案「陸」之「馬祖傳統技藝、手藝、匠師培訓暨獎勵計畫」中，「制訂獎勵學習傳統技藝及就業輔導辦法」及「研議地方文化傑出匠師獎勵辦法」等二項子計畫之必要性，請加考慮。

福建省政府陳委員仁官：

一、金馬地區所有重要建設、政策，都需要經過福建省政府報行政院來執行，福建省政府扮演的角色和金門馬祖是在一起的。

二、福建省政府有十一個委員，其中有三個人是馬祖人，省政府的定位和金門馬祖是一樣的。

三、金門馬祖的任一項建設，不是金馬的建設，是國家的建設，金馬地區是國家的延長。

曹立委爾忠：

一、報告的規劃過程很久，個人在期中簡報大約講了三十分鐘，提了二十幾條。希望報告的體例上，都以部爲主，不需要再至幕僚單位。

二、報告的計畫要爭取的是八十九年度以後的預算，例如計畫中有些計畫許多都已經在執行了，例如北竿機場的改善。

三、計畫在推動上，如果是新的，可能會比較困難，但是如果參照過去馬祖綜合建設方案，行政院核定的經費我們都執行完了，所以我們執行上沒有太大問題。

四、報告要盡量趕在九月底前完成，以爭取八十九年度預算。

行政院經建會夏處長正鐘：

一、請行政院各部會在預算上盡量配合，讓計畫能順利實現。

劉縣長立群結論：

一、在座的各位長官，今天的報告非常圓滿，各位的建議我在這裡綜合的說明。馬祖人將永遠記得今天的日子，今天將是改變馬祖歷史的日子，各位長官提到的意見，經過彙整後將會影響馬祖未來的十二年。今天的意見，如果縣府可以執行實施的，回去之後我們馬上就會辦理，如果需要修正報告的，也由規劃單位帶回去詳加研擬。

二、立群從事公職的二十二年當中，對馬祖台馬電話的雙向通過印象深刻，因爲這不僅使得馬祖的資訊得以暢通，也改變了一般人對馬祖的觀念。從七十五年開始，馬祖花了七年三個月，完成台馬雙向通話，最近中華電信又將接連第二條光纖，象徵馬祖快速發展的腳步。梁世銳司令官曾說過一句感激的話，他認爲雙向通話讓馬防部一年減少一個連的傷亡。

三、康寧祥委員來馬祖考察時搭乘台馬人，他得知中央政府一年補助台馬輪補助的情形後，他認爲以馬祖六千人而言，政府一年補助每個人每個月不到兩千元，台灣很多縣市發個老人津貼就五六千元。這話我聽得很感動。最近台灣的黃魚專家來馬祖，他到大陸時覺得沒有踏實感，他覺得替我們外島做些事情才有踏實感。今天各位的參與，是對馬祖所有鄉親的鼓勵，讓我們繼續爲馬祖奮鬥下去。

四、今天會中很多旅台鄉親關心到馬祖的建設，立群在接任縣長之後，我們不僅要加緊建設馬祖，對文化的建設也積極推動。經過行政院核定一億以上的，有南竿機場、北竿機場、民俗文物館、台電二廠、山線的擴建等已有十五項，一年以後的馬祖絕對不同凡響。

五、馬祖在民國三十八年前是個荒島，在中華民國的經營下，花了四十年的時間把馬祖建設好。戰地政務時期對馬祖的建設有關鍵性的影響，我們的教育、綠化、交通都是在戰地政務時期打下的基礎，把馬祖的人才養成，今天在座的各位人士，都是在戰地政務艱苦的時期成長和深造而有今天的成

就，爲國家奉獻，這是最好的證明，所以我們很緬懷戰地政務時期的歷史。目前有很多年輕人成立文史工作室、畫會，很多教授也來支援馬祖，像聚落保存、特色經營都在進行，很多自發的活動都在馬祖進行中，這就是馬祖希望的根源。

六、馬祖過去軍事的基地，今天的地位依然鞏固。連江縣是海峽兩岸唯一具有同名的縣份。當我們條件具備後，馬祖可以爲國家擔任重要的角色。也許由於交通的不便，也許建設仍不完備，但經過這樣嘗試後，我們找到馬祖生存的定位，知道馬祖要的是什麼。我們要把馬祖經營成最乾淨自然的公園。國家的建設是沒有縣市、地域的分別的，馬祖的建設一樣對台灣的老百姓有好處。

七、南宋鄭思肖先生換蘭不換根，馬祖今天有沒有根就看我們自己。馬祖的先民靠最危險的魚撈爲生，今天則人才薈萃，我希望大家共同來建設馬祖。八十四年三月連副總統第一次來馬祖，副總統指示要把馬祖建設成香港，我們馬祖絕對可以成爲閩江口的香港，我們未來可成爲國家有用的黃金土地，再次感謝大家今天的蒞臨，衷心的謝謝各位。