

離島法制的檢視與策進：利害關係人觀點之初探

政策與人力管理 第十六卷第二期

2025 年 12 月 頁 69-100

DOI: 10.29944/PPM.202512_16(2).0003

離島法制的檢視與策進： 利害關係人觀點之初探

曾冠球*

投稿日期：2025 年 09 月 06 日；修改日期：2025 年 09 月 06 日；通過日期：
2025 年 09 月 13 日

* 國立臺灣師範大學公民教育與活動領導學系教授。通訊作者：
kctseng@ntnu.edu.tw

摘要

本研究聚焦於臺灣離島地區的法制檢視與政策策進，針對離島特有的地理孤立、資源有限、經濟及社會結構脆弱等挑戰，結合「多層次治理」、「韌性理論」與「財政聯邦主義」三大理論視角，作為分析離島建設與發展的理論基礎。透過敘事探究法，作者檢視並解析中央政府、地方行政、民意代表及民間團體等重要利害關係人的觀點與評價，揭示現行離島法制與相關政策的不足，包括離島建設條例在保障權益、財政資源配置與政策靈活性方面的限制。本研究指出，多層次治理理論強調中央與地方多元利害關係人協調合作，能促進資源整合與適地性政策制定；韌性理論強調離島社會經濟生態系統在面對外部衝擊時的適應與復原能力，有助構建永續發展策略；財政聯邦主義則提供中央與地方財政分權與資源分配的理論架構，強化地方財政自主與彈性資源運用。最後，本研究建議臺灣離島應修訂法制體系，倡議制定離島基本法，提升財政支持與政策彈性，推動適地、永續的離島發展路徑。此研究對離島治理與政策設計具理論與實務參考價值，有助於擘劃臺灣離島未來法制與發展藍圖。

關鍵字：離島、離島基本法、離島發展

壹、離島制度的實施

臺灣離島地區分布於五個縣市，包括澎湖縣、金門縣、連江縣，以及屏東縣琉球鄉與臺東縣綠島鄉，共計 18 個鄉鎮，土地總面積約占全國的 0.9%。離島受制於自然及地理環境，其自然條件相對脆弱，與臺灣本島在人口及產業發展等社會經濟條件上存在顯著差異。特定離島如金門、馬祖，因早期戰地任務的歷史背景，面臨著各項發展及民生基礎需求上的相對匱乏。在「安輔條例」廢止後，中央政府出現了建設條例的立法倡議。此一過程始於民國 82 年，當時在立院第二屆第二會期的第 17 次會議中提出了「離島振興法草案」。隨後，後經歷屆立委陸續提出不同版本，經過整合行政院版，最終在民國 89 年 3 月 21 日由立法院完成立法，共計 20 條條文，同年 4 月 5 日由總統明令公布並正式施行。¹

離島建設條例自民國 89 年施行以來迄今已歷經 12 次的修正或增訂，透過各式優惠與補貼措施，對於離島區域各項公共建設與民生需求已有相當程度改善與提升，特別在第 9 條的土地問題，解決了諸多民間土地登記及發還，以及第 12 條的教育問題、第 13 條的醫療問題，更是離島施政的焦點。²金門、連江、澎湖三個縣市政府每四年一次進行檢討，制定離島綜合建設實施方案，從民國 81 年開始已經完成第一期至第六期的離島綜合建設實施方案。這一系列的方案對離島建設的整體發展起到了積極的推動作用。國發會指出，過去離島基金補助計畫在促進離島結合觀光、文化和聚落保存方面取得了卓越成果。³

¹ 請參見

<https://ws.kinmen.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzAyL3JlbGZpbGUvMTE5NTkvNjA5ODUwLzIwMTcxMjAx5L%2Bu5rOV5YW56IG95pyDLnBkZg%3D%3D&n=MjAxNzEyMDHkv67ms5Xlhazogb3mnIMucGRm>

² 請參見

<https://www.scooptw.com/thinktank/place/65562/%E9%97%9C%E6%96%BC%E9%9B%A2%E5%B3%B6%E5%BB%BA%E8%A8%AD%E6%A2%9D%E4%BE%8B%E4%B9%8B%E8%8A%BB%E8%AD%B0/>

³ 請參見 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/249120/?cprint=pt>

例如，金門推動了「獅山砲陣地轉化為榴砲主題園區計畫」，將閒置的軍事資源轉變成榴砲主題園區，成為中外遊客不可錯過的景點。馬祖則實施了「聚落、歷史建築保存再利用計畫」，保留芹壁地區和莒光地區的閩東建築，部分進行活化利用成為特色民宿。澎湖縣則透過「觀音亭國際濱海公園開發整體計畫」，改善了觀音亭周邊的遊憩環境，成功舉辦了「海上花火節」活動，大幅提高了澎湖地區淡季觀光收益。這些計畫的成功實施不僅豐富了離島的觀光資源，還活化了當地的文化和歷史資產。

有關臺灣離島地區發展議題，過去學者多聚焦於法制層面的倡議與設計（紀俊臣、紀和均，2019），或借鑒國外離島法制經驗（王保鍵，2020），但離島發展不僅涉及法制架構，亦深受重要利害關係人（如中央及地方政府官員、民意代表、民間團體等）之態度與行動策略所影響；畢竟，後者是讓法制本身能夠真正運作的力量，因此渠等觀點不容輕忽。有鑑於目前國內這類已出版的經驗研究十分鮮少，因此本研究參採敘事探究法（*narrative inquiry*），試圖分析與歸納這些關注離島發展的重要利害關係人所持的理念與想法。基本上，敘事探究是一種探討和理解特定語境中故事或敘述的方法，因為「人們講述的故事提供了有關其身份和社會生活經歷的重要資訊」（*Stephens & Breheny, 2013: 14*）。敘事探究的合理性體現在它能夠將政策討論從抽象的法制規範，轉化為在地利害關係人具體生活世界中的經驗描繪，使政策制定更貼近現實需求與文化背景。敘事探究法在公共政策與治理研究中特別適用，因其能揭露政策實踐中多元觀點與社會意涵，促使研究者理解政策議程中隱含的社會文化脈絡。針對利害關係人所述說的故事而進行系統性歸納與詮釋，研究者將可捕捉各方對離島發展的期待、困境與建議（*Chase, 2011*），並揭露政策規畫、設計與實際執行間的落差，以及權力關係如何影響政策效果，故可作為評述離島法制與政策之研究方法。換言之，這種方法不僅補足傳統法制分析的不足，亦助於政策規畫者釐清理想與現實的落差與矛盾，促進更具包容性與調適性的政策設計。

在公共政策領域，行動者的「公開陳述」本身即是重要的政治行動與敘事實踐。誠如 Fetzer (2022) 對「媒介化政治論述」(mediated political discourse) 的研究所指出的，無論是政治人物的演講、議會辯論，還是新聞報導中的引述，這些公開的敘事文本正是行動者用來建構身分、進行課責、協商意義的核心場域。基此，本研究運用金馬聯合服務中心等官方網站，利用關鍵詞（如「離島建設」、「離島基金」）進行初步資料蒐集，並結合立法院、國家發展委員會及離島三縣政府相關法規文件與政策說明，及離島地區主流媒體（如「金門日報」、「馬祖日報」）報導，建構初步的語料庫。本研究針對重要利害關係人之公開陳述與政策敘事為本，進行文本詮釋與主題建構，以呈現離島政策實務的複雜性與動態性。透過上述多資料來源，敘事探究不僅提供了離島發展政策的多面向觀察視角，也為後續的制度改革及政策優化提供某種經驗基礎。總體而言，透過此一研究途徑，研究者將可獲得有關離島發展更具在地性與適應性的洞見，為未來政策改革與實務推動奠定理論與經驗基礎。

貳、理論背景

由於離島地理位置相對孤立，交通不便，這可能阻礙資源流動和經濟發展。離島多半依賴相對有限的經濟部門，如旅遊業或漁業，這使其對外部經濟變化更加脆弱。許多離島具有有限的自然和人力資源，這可能限制了經濟多樣性和發展潛力，也可能導致就業機會不足和人口流失。離島社會結構相對封閉，文化特點獨特。這可能導致在治理和政策制定方面需求更為個殊性的瞭解。此外，由於人口相對較少，一些離島可能缺乏足夠的政府服務和公共基礎設施，包括醫療、教育、運輸等。整體而言，離島有其獨特的社會政治經濟發展問題 (Kakazu, 2011)，而理解離島的獨特挑戰是制定適應性政策和有效治理的前提。基此，本文嘗試引述「多層次治理」(multi-level governance)、「韌性理論」(resilience theory) 和「財政聯邦主義」

(fiscal federalism) 的觀點，作為論述離島建設與發展的理論基礎，茲概述如下：

一、多層次治理

多層次治理與離島建設發展之間存在深刻的關係。基本上，多層次治理是指在一個體系中，不同層次的政府和利害關係人之間共同參與制定政策、協調事務和解決問題的過程。多層次治理通常包括中央政府、地方政府以及其他利害關係人的參與 (Homsy, Liu & Warner, 2019)。在離島建設中，這些層次的政府需要協力工作，整合資源，確保離島獲得足夠的資金、技術和支持。離島建設牽涉到多方的利益和需求，包括當地居民、中央政府、地方政府、環保團體等。多層次治理提供了一個平臺，使得這些不同利害關係人能夠參與制定共識，合作推動離島的永續發展。多層次治理有助於進行區域性和地方性的規劃，以確保離島建設符合當地實際情況。這可能包括環境保護、文化保護、基礎設施建設等方面的規劃。不同層次的政府擁有不同的法規和政策制定權。多層次治理要求協調這些法規和政策，以確保其在離島建設中的一致性和有效性。多層次治理影響著資源的分配和財政支持。中央政府需要考慮離島建設的特殊需求，透過財政支持等方式提供資源，以促進當地經濟和社會的發展。多層次治理可以促進社區參與離島建設的決策過程。這有助於確保當地居民的聲音被聽取，並促進具有共同認同的發展計劃的實施。

總的來說，離島因地理孤立、資源有限、交通不便，且經濟結構脆弱，面臨多元且複雜的治理挑戰，這正呼應了多層次治理理論的核心精神。多層次治理能有效整合中央政府、地方政府及多元利害關係人的資源與權責，並促進跨層級協調與合作，使政策制定與執行更符合離島的特殊需求與脈絡，避免治理碎片化，提升政策效能與永續發展可能性。簡言之，多層次治理為離島建設提供了一個整合性、參與性的框架，促進各層次政府和利害關係人的合作 (Agranoff, 2014)，確保離島的發展不僅符合整體策略，也充分考慮到當地獨特的環境和

社會情境。

二、韌性理論

韌性理論強調一個系統在保持其基本功能的同時吸收衝擊和干擾的能力，好比說，「當面臨氣候變遷、經濟衰退和公共支出削減等外部衝擊時，組織如何適應、因應和復原（bounce back）」（Shaw, 2012）。將這一理論應用到地方治理中，就需要建設能夠適應挑戰的韌性社群。誠如 Fernandes 和 Pinho（2017）所述：離島「空間發展的獨特意義似乎是由一些相互關聯的脆弱性決定的，特別是陸地資源稀缺、自然環境生態脆弱、國內市場狹小，或需要跨越水上障礙才能與世界其他地區聯繫」。儘管離島往往容易受到環境和經濟變化的影響，但可從促進韌性的治理結構中受益，以確保永續發展。換言之，韌性理論可以指導離島的發展，促進提高離島因應環境、經濟和社會變化能力的策略（Hall, 2012）。韌性理論強調系統的能力在面臨壓力、變化或威脅時保持穩定、調適和發展。將韌性理論應用於離島建設發展，可以有助於理解和因應離島所面臨的獨特挑戰（Zhang et al., 2023）。韌性理論強調系統對環境變化的適應能力，而離島經常受到氣候變化、自然災害等外部環境變化的威脅。發展韌性的離島建設意味著制定因應氣候變化和災害的計劃，並建立能夠有效因應這些變化的基礎設施和應急機制。韌性理論關注社區的社會結構和資源在面臨挑戰時的適應和復原能力，而離島可能面臨人口流失、社會結構變化等挑戰。發展社會韌性意味著建立支持社區參與和合作的結構，促進社會資本的發展，以因應變革。韌性理論關注經濟體系的彈性和多樣性，以因應經濟挑戰，而離島經濟可能依賴有限的產業，並容易受到外部經濟波動的影響。發展經濟韌性需要促進多元經濟發展、支持當地產業的創新，以及建立彈性的經濟體系。韌性理論強調生態系統的保護和永續利用，而離島通常擁有獨特的自然環境和生態系統。發展生態韌性需要實施環境保護和永續發展政策，以確保當地資源的永續利用。

總的來說，韌性理論強調系統在遭遇環境、生態、經濟、社會等

多重衝擊時的適應、吸收、復原能力，正適合用來分析離島面對氣候變遷、經濟波動、人口流失等外部壓力的應變策略。透過韌性理論，離島治理可著重於強化社會、經濟及生態系統的多元化與彈性，提升整體社區的持續生存與發展防禦力。簡言之，將韌性理論應用於離島建設發展有助於建立一個能夠因應各種挑戰的整合性框架，促進離島社區的永續性和發展。這種理論有助於強調在離島背景下的系統性、多層次的韌性發展。

三、財政聯邦主義

財政聯邦主義是一種關注中央和地方政府之間資源分配、財政權限和責任的理論和實務 (Boex & Kelly, 2013)，因此，瞭解「哪些職能和手段最適合中央集權，哪些最適合分權各級政府」可謂是財政聯邦制改革的基本主題 (Oates, 1999: 1120)。將財政聯邦主義應用於離島發展，可以提供一個框架，以協調中央和地方政府在離島發展中的角色和職責。財政聯邦主義強調中央政府和地方政府之間的資源分配和財政協調，而離島通常面臨資源有限的情況，中央政府可能需要透過適當的資源分配，確保離島獲得足夠的財政支持，促進當地經濟和社會發展。財政聯邦主義強調地方政府的財政自治權，即地方政府擁有自主制定預算和稅收政策的權利，而為促進離島的永續發展，中央政府可以賦予地方政府一定的財政自治權，使其能夠更好地滿足當地需求並因應獨特挑戰。財政聯邦主義關注中央政府對地方資本項目的投資，而中央政府可以透過投資資本項目，如基礎設施建設、環境保護等，支持離島的經濟和社會發展。財政聯邦主義的目標之一是維持中央和地方政府之間的財政平衡，而為確保離島的永續發展，需要在中央和地方政府之間建立合理的財政平衡，以避免財政不均衡和地方政府資金不足。

總的來說，財政聯邦主義理論聚焦中央與地方在財政資源分配、權限劃分及責任承擔的均衡，特別適用於資源稀缺且需特別支持的離島情境。該理論提供了結構性框架，協助解析如何透過財政轉移支

付、地方財政自治及資本投資等機制，合適分配財政權限與資源，保障離島公共服務與基礎建設的穩定供給，強化離島的經濟與社會發展能力，達成永續目標。簡言之，財政聯邦主義為離島發展提供了一個結構性的框架，強調中央和地方政府之間的合作，以實現離島的永續發展。這需要在資源分配、財政權限和自治等方面取得平衡，以確保離島的獨特需求得到有效滿足。

綜合而言，上述理論分別從治理架構、系統韌性與財政運作三大構面切入，全面涵蓋離島面臨的獨特社會政治經濟問題，為離島法治建設與發展提供比較健全的理論基礎。

參、法制面的檢視

一、修法派

這派論者認為離島建設條例的諸多不足或可透過修法的方式改善。離島建設條例共 20 條，制定宗旨在於推動離島的開發建設，同時強調健全產業發展、維護自然生態環境、保存文化特色、改善生活品質，以及增進居民福利等六項目標。然而，綜觀條例內容，尤其是在健全產業發展、維護自然生態環境、保存文化特色等三個重要領域，輔導措施或相關條文似乎未見踪影。這三方面對於離島的未來發展至為重要，然而在條例中卻未見明確的指引或支援措施。⁴因此，我們可見此處存在著不足或缺漏之處，需要進一步改善。行政院政務委員張景森曾認為，現行的離島建設條例僅涵蓋實體建設項目，並未包括憲法增修條文第十條十二項所列的教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業等範疇。因此，他建議檢討並修訂「離島建設

⁴ 請參見

<https://www.scooptw.com/thinktank/place/65562/%E9%97%9C%E6%96%BC%E9%9B%A2%E5%B3%B6%E5%BB%BA%E8%A8%AD%E6%A2%9D%E4%B9%8B%E4%B9%8B%E8%8A%BB%E8%AD%B0/>

條例」，將其改為「離島發展條例」，同時大幅修改條文內容，以更適應離島三縣的發展需求。⁵此外，離島平台曾提出一系列政策倡議，致力於促進離島地區的發展。這些倡議包括實施免稅島、打造自經區、推動國際醫療等政策。這一系列政策的目標是提升離島地區的經濟活力，吸引人才、資源和投資，同時改善離島居民的生活品質，然而，以目前離島建設條例之條文範疇與架構而言，實有增修訂之修法空間。

二、立法派

這派論者認為離島建設條例的宗旨或格局太小，實務上也無法透過修法方式來有效達成，而應改立離島基本法的方式處理。學者紀俊臣認為，離島建設條例具有極為卓越的階段性法治貢獻，「不過，民國 89 年公佈的條例在 18 年間修改了 12 次，可見法有問題」。⁶連江縣政府秘書長張龍德曾表示，其曾參與多次「離島建設條例」的立法修正過程，但面對離島各縣市的差異性，包括人口、產業結構和社會經濟條件等與台灣本島的明顯不同，特別是金門、馬祖等因早期戰地任務而衍生的特殊情況，條文在發展和民生需求上顯示出明顯的缺陷和難以執行之處。有鑑於此，他提出建議，認為未來應以基本法的立場重新制定相關法規，或者透過立法院制定基本法進行全盤檢討。新的法律制定可朝向制定原則法為主的方向發展，而在具體實施和細節方面，則可考慮透過行政命令或委任立法的方式執行，以更有效滿足各離島地區的特殊需求。⁷儘管「離島建設條例」實施已有十八年，然而離島依然面臨著許多亟待改善的問題。相對於日本政府對待琉球、韓國政府對待濟州島，這些地區都擁有完整的特別法規支援。在這樣的情境下，許多離島居民建議進行大幅修法，甚至重新制定新法，以促

⁵ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/12d00f01-96bb-4fc3-88d7-89f3b14206de>

⁶ 請參見 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/4189/296774/>

⁷ 請參見 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/4189/296774/?cprint=pt>

進離島的更全面、永續發展。⁸

事實上，民國 71 年金門縣籍立法委員陳清寶曾提出了「離島建設條例」的提案，嗣後，澎湖縣籍立法委員陳癸淼也曾提出了相似的提案。這些提案的主旨在於改善離島地區的建設，因為長期以來政府對這些地區的漠視，導致當地產業的滯後，居民的生活品質不佳，人口外移的現象顯著。基於推動離島開發建設，促進當地產業發展，改善生活品質，提升居民福祉的目的，上述立法委員提出了相應的法案，故當初制定離島建設條例是為了改善離島居民生活，因此限縮在離島基礎建設、而非發展離島，保障住民權益。⁹

憲法增修條文第 10 條係屬基本國策範疇，按本條文第 12 項規定：「國家應依民族意願，保障原住民族之地位及政治參與，並對其教育文化、交通水利、衛生醫療、經濟土地及社會福利事業予以保障扶助並促其發展，其辦法另以法律定之。對於澎湖、金門及馬祖地區人民亦同」。這是一種確保人民在政治、社會、經濟、文化、教育、交通與醫療等方面享有平等權利的實踐，同時也是協助弱勢群體、保障基本權利的規範。透過這種做法，能夠有效縮小地域和身份造成的不平等差距，並提供實質性的支援。

民國 94 年中央政府已根據憲法規定制定了「原住民族基本法」，並於 99 年根據憲法增修條文第 10 條第 11 項的多元文化保障原則，制定了「客家基本法」。然而，金門等三離島至今尚未依據憲法增修條文的規定制定類似的基本法。為了遵從憲法的委託並給予金門等三離島更多基本權益的保障，以促進其發展，制定「離島基本法」自有其必要。¹⁰金門縣府行政處曾表示，目前有關離島居民權益保障的特別法規僅包括「離島建設條例」，相對於其他族群，如原住民族或客家族群擁有更完整的法制保障體系。值得注意的是，「離島建設條例」適用範圍

⁸ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/E075F0ABB8632E5A/5c20f443-476b-49e4-a8d8-ac1ae33023c6>

⁹ 請參見 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1276/305087/h>

¹⁰ 請參見 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1276/305087/h>

並不僅限於金門、連江、澎湖三個離島縣，也包括了台東及屏東縣等地。然而，僅仰賴「離島建設條例」對離島三縣的地方建設和居民權益保障提供的協助實屬有限。¹¹立法委員陳玉珍提出希望比照原住民、客家族群制定「離島基本法」，強化對離島經貿發展的整體需求。¹²台灣金門同鄉會總會曾呼籲政府應比照民國 104 年制定之「原住民族基本法」，依憲法增修條文第 10 條第 12 項規定，盡速制訂「離島居民基本法」。¹³此外，金馬澎聯盟也曾指出，原住民基本法及原住民族委員會已實施並運作多年，然對於離島三縣的保障扶助並促使其發展的法令，中央迄今未提出。因此，中央應根據憲法增修條文，仿效保障原住民權益的機制，制定「離島基本法」，訂定適合離島三縣發展的法令。¹⁴

儘管在憲法增修條文修改之前已頒布了「離島建設條例」，然而，該條例與憲法增修條文的初衷存在顯著差異，並主要採取了階段性的救濟措施，事實上已經違反了憲法增修條文的原意。¹⁵簡言之，儘管本條例於民國 89 年 3 月 21 日完成三讀，但其並非根據民國 88 年 9 月 3 日透過的憲法修正案第 10 條第 12 項的規定制定。因此，關於住民權益、政治參與、離島自治、工作權、環境永續、文化保存、經濟土地、醫療政策、賦稅優惠等方面，尚未建立完整的法制以保障離島居民的權益。¹⁶簡言之，多次離島條例的修正經驗顯示，中央相關主管機關往往不容易認可和支持修改，導致修正條文需要花費大量時間和努力才能完成立法。這種法制上的延宕情況表明，離島法規體系需要進行重大調整，以便順利實現新的發展局面（紀俊臣、陳欽春、紀和

¹¹ 請參見 <https://www.cna.com.tw/news/alog/202202160232.aspx>

¹² 請參見

https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=DFE41A62E1AB9BB2

¹³ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/40491930-9042-4f39-aa57-3f08cb7faa90>

¹⁴ 請參見 <https://udn.com/news/story/7327/7098778>

¹⁵ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/12d00f01-96bb-4fc3-88d7-89f3b14206de>

¹⁶ 請參見 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1276/305087/h>

均、蔡芷軒，2019）。

三、改革路徑與策略

中華民國憲法增修條文第 10 條第 12 項的規定已有 20 多年的歷史，然而，該條規定的後段「對澎湖、金門及馬祖地區人民之特別保障」尚未見實質性的討論。相對地，原住民族享有「原住民族基本法」的框架作為上位法源，該法賦予相應的權限，以制定各項保障原住民族權益的法規。然而，相較之下，金門、馬祖及澎湖地區僅有「離島建設條例」一項法令，其法體系的完整性與原住民族法制相比存在顯著的不足。因此，有論者曾擬具「地方制度法增訂第七條之四」條文草案，增訂授權制定「離島基本法」，以為上位法源，藉以落實憲法增修條文之保障規定。金馬澎聯盟理事長黃獻平近期明確表示，「目前適用於離島地區的法律僅有『離島建設條例』，但該條例主要聚焦於經濟發展，對於文化、教育、醫療、社會福利等面向著墨不足。經過 20 多年的施行，離島地方人士普遍認為，當前發展需求已遠超過單純的經濟建設，亟需更全面的法律規範，讓離島發展能夠與時俱進，符合現代社會需求」。¹⁷同時考量離島基本法制訂需時較久，故在離島基本法未完成立法前，如有涉及離島人民之權益事項，行政院須訂定規制離島人民之特別保障法規命令，¹⁸以符憲法增修條文保障澎湖、金門及馬祖地區人民基本權利的規範意旨。¹⁹

除了呼籲制定離島基本法外，論者也附帶提出相關主張或建議，例如，張景森曾提倡將「金馬聯合服務中心」擴展成為離島三縣的協調服務機構，甚至修訂「離島建設指導委員會」的組織功能，以實現離島三縣真正發展的機會。部分專家更曾建議將「行政院金馬聯合服務中心」進行擴大改制，轉型成為「金馬澎發展委員會」。²⁰「金門縣

¹⁷ 請參見 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/575414/>

¹⁸ 請參見立法院第 10 屆第 5 會期第 14 次會議議案關係文書。

¹⁹ 請參見 <https://www.cna.com.tw/news/alog/202202160232.aspx>

²⁰ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/12d00f01-96bb->

議會國民黨暨跨領域監督政團」曾建議中央將金門、馬祖、澎湖等離島相關機構整併，包括金馬聯合服務中心和離島建設指導委員會，同時成立「離島永續發展委員會」，以針對這些離島的獨特特點制定永續發展策略。該委員會將協助推動離島領域的醫療、交通等項目的預算正常化，同時充當離島行政作業統一對接窗口，以提高效率。²¹此外，台灣金門同鄉會總會也曾呼籲於行政院設置「離島事務委員會」，以健全法制，落實憲法保障離島居民權益之規定。²²

肆、預算面的檢視

一、基金不足

離島建設基金係依據「離島建設條例」第 16 條規定，為加速離島建設，應設置離島建設基金。離島基金成立迄今主要財源為國庫撥款，自民國 100 年度起不再撥補，離島基金之基金來源逐年減少，連年發生短絀，基金餘額逐年降低，2021 年底基金餘額甚至不足 20 億元。²³該基金總額不得低於 300 億元，由中央政府分 10 年編列預算或指定財源撥入。離島建設基金於 90 年度成立，迄民國 99 年度止國庫累計撥入基金已達 300 億元，自 100 年度起國庫未再編列預算撥補基金，而離島三縣每年均由離島基金支應之交通補助、醫療後送補助、垃圾處理費用及各種建設經費補助，如此一來，政策延續將面臨困

4fc3-88d7-89f3b14206de

²¹ 請參見

<https://tw.stock.yahoo.com/news/%E9%87%91%E9%96%80%E8%AD%B0%E6%9C%83%E6%AC%A1%E5%9C%98-%E8%A8%B4%E6%B1%82%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E6%88%90%E7%AB%8B%E9%9B%A2%E5%B3%B6%E6%B0%B8%E7%BA%8C%E7%99%BC%E5%B1%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83-044023125.html>

²² 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/40491930-9042-4f39-aa57-3f08cb7faa90>

²³ 請參見 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=44291&pid=204570>

難。基金總額不得低於 300 億元依法有據，若基金低於此水準，則中央應再編列經費補足，方符基金設立之宗旨。政府自 112 年起已逐年編列 9 億元撥充基金，持續支持離島各項建設，目前這問題在中央增補下已緩解。未來中央應持續增補足額基金，以協助離島地區永續發展。

二、運用爭議

(一) 用途爭議

有關基金運用實際作業方式，多先由離島建設指導委員會工作小組進行比例分配後，再由各離島縣市政府擬定和編列相應的計畫項目經費，並提交給中央主管事業主管機關進行審核。為了順利執行所分配的預算，許多縣市政府通常提出興建各種公共設施的工程計畫。然而，這些計畫有時遭到環境保育人士的反對，因為有些公共建設可能被認為非必要，甚至可能對離島的生態環境造成損害。²⁴舉例來說，張景森曾指出過往經驗顯示，為數可觀的離島建設基金被發現存在濫用和錯誤使用的情況。這些資金在各離島問題上的投入並未達到預期的效益，反而成為各離島生態環境的危機，如在蘭嶼進行不當的港口建設、馬祖津沙附加醜陋的海堤工程等。這些問題引起了民怨和環保團體的強烈反應，因此政府迅速制定了「離島建設業務檢討及改進方案」，同時邀請各非政府組織提供建議和參與。相對於重視文化、自然生態保存、教育、交通和醫療等迫切需求，過往的資金投入主要集中在破壞海岸生態和過度水泥化的工程上，如搭建橋樑、鋪設道路、築造堤防和興建港口。這種資金使用方式使離島變得更加醜陋，失去原有的特色。²⁵

離島建設基金初期主要業務，在於補助離島地區辦理交通、觀光、農業、水資源、教育、文化、社會福利、消防、醫療及環保等建設，著重在基礎建設的改善。相關審議程序顯然存在一些缺陷，缺乏

²⁴ 請參見離島建設業務檢討及改進方案。

²⁵ 請參見 <https://www.merit-times.com/NewsPage.aspx?unid=144678>

整體性、前瞻性和環境永續性的考量，這也意味著離島政策恐過於偏向基礎建設的興建，而忽視了環境保護和生態平衡的重要性。為了使離島建設基金更有效地發揮其功能，確保離島發展的永續性，有必要對離島建設工作的運作方式進行制度性的調整。自民國 93 年行政院離島建設指導委員會及其基金運作等相關幕僚業務，由內政部移交經建會辦理後，審視以往離島建設工作之實際執行成效，邀集學者專家召開永續離島建設懇談會，一致認為未來離島建設應該優先促進離島居民的福祉，同時朝著永續發展的目標努力。²⁶這意味著我們應以更全面、系統性的方式來規劃建設，以免不當的開發對自然和人文生態造成損害。

（二）基金排擠公務預算

據金門、連江及澎湖等縣政府曾反映，自 90 年之後，各中央目的事業主管機關均縮減公共建設之預算，改由離島建設基金支應；對此，監察院一份調查報告曾指出，此舉似有不妥，原應由中央各部會公務預算編列離島建設之經費，不宜因有離島建設基金的存在而將其排除於公務預算之外。事實上，根據離島建設條例第 15 條的規定，中央政府負責編列預算專款支應離島開發建設，如有不足，則由離島建設基金進行補足。因此，應根據各項建設項目的性質，如基礎建設、教育建設等，由主管各相應建設項目的中央政府部會分別編列公務預算予以支應。若公務預算不足，則可透過離島建設基金予以補助。遺憾的是，有些部會可能以已有離島建設基金為由，將離島建設的經費排除於公務預算之外，此行為實際上違反了離島建設條例的原則。²⁷值得注意的是，上述現象似仍延續至近期似才銷聲匿跡。好比說，近年來政府部門一份會議紀錄就曾指出：基於國家資源有效運用，離島相關建設各部會應優先編列中央公務或公共建設預算支應，並在政策制定、預算編製和計畫執行等階段，應積極提供支援，避免因離島建設

²⁶ 請參見 <https://www.matsu-news.gov.tw/news/article/201979>

²⁷ 請參見監察院調查報告（100 財調 0020；100/02/15）。

基金的存在而產生差異對待，亦即應以整體國家發展的角度，共同推動離島的綜合發展，確保國家資源的合理且公正的分配。²⁸換言之，為貫徹離島建設條例之規定，明確劃分預算編列原則，離島一般性建設計畫均應由各中央主管機關編列預算支應，具離島特殊性之計畫，才得由離島建設基金補足。中央各部會各年度應依規定編列離島地區之建設經費或補助金額。²⁹

（三）經費高度仰賴中央補助

金門縣府秘書長陳朝金曾表示，根據離島建設條例，綜合建設方案的研擬分為三個主要區塊：中央補助計畫、離島基金、以及縣的施政計畫。此外，如果民間有投資意向，亦可納入計畫中，但需要符合相應政策的配合要求。在這三個區塊之下，主架構將定下後續四年的主要目標，期望透過共同的研討與努力推動離島的整體建設。完成的計畫將提交給行政院，隨後由行政院轉交國家發展委員會，再由國家發展委員會徵詢中央各主管部會的意見。經過深入的討論後，最終方案獲得行政院核定。至於計畫是否獲得預算補助，則視部會後續計畫的具體配合情況而定。若部會未提出相應的主管計畫，則相應的推動可能會面臨一些困難。換言之，「院裡核定的計畫，只是取得後續四年爭取預算的排隊門票」，得先取得這張門票。³⁰

類似地，金門縣議員李養生曾表示，離島綜合建設實施方案旨在推動教育、文創、醫療、以及金酒等四大產業的發展。然而，迄今為止，預算編列似乎未能充分支持這四大核心產業的發展。舉例來說，醫療領域一直受到社會批評，然而在過去的四年中，僅有五億多的預算編配，顯然無法滿足發展需求，僅能因應基本日常運作。這樣的預算分配方式讓人難以理解如何能將這四大產業視為核心發展方向。因此，有必要重新評估政府在此計畫中對於產業經濟發展的重視程度，

²⁸ 請參見行政院離島建設指導委員會第 16 次會議紀錄（109 年 12 月 9 日）。

²⁹ 請參見離島建設業務檢討及改進方案。

³⁰ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/1f749297-507a-4b11-9fa4-6dcb3fb6453e>

並擬定更具體、有力的預算安排，以確保這四大核心產業能夠真正成為離島發展的引擎。³¹此外，「金門縣議會國民黨暨跨領域監督政團」表示，金門、馬祖和澎湖 3 離島占中央預算補助比重甚大，金門每年受中央補助預算近 50%，甚至挹注於縣府預算的金酒公司收入 90% 在臺灣市場，依賴程度更是不言可喻。³²行政院成立「離島建設基金」受理各項離島計畫基金補助，但該基金缺乏明確的預算基準，且數字逐年下降，可能對離島民生建設構成威脅。

離島基金自 90 年成立，至 110 年止，基金來源總額 313 億 8,376 萬 9 千元，主要收入係國庫撥款收入 300 億元，占比 95.59%，其次為利息收入—基金孳息 8 億 6,566 萬 5 千元及雜項收入（主要係收回補助計畫結餘款）4 億 5,697 萬 6 千元，占比分別為 2.76% 及 1.46%，其他收入金額及占比均微。³³對此，有論者曾表示，我國預算相關法規雖然將「離島建設基金」分類於特別收入基金，會計理論將其定位為政事型基金，但實際運作時卻出現了與法律規定不一致的情況。事實上，「離島建設基金」並未擁有財政獨立性，相當程度上仰賴國庫的注資。在這樣的情勢下，特種基金原本應有的受益原則難以有效實施，同時也難以貫徹使用者付費的理念，因而引起了合理性上的爭議（顏子傑，2011）。³⁴

（四）單面向的政策工具

前已述及「離島建設基金」即將用罄一事，張景森曾表示，離島建設基金原旨在提供資金支持離島發展，作為融資工具。然而，目前的情況顯示該基金被不同部會視為補充預算不足的資金來源，進而導致離島建設基金資金不足的問題。因此，有必要重新檢討資金來源的

³¹ 請參見 <https://www.kmcc.gov.tw/8844/8847/8850/44243/>

³² 請參見

https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=666311DC6CC36381

³³ 請參見 <https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=44291&pid=204570>

³⁴ 請參見 <https://ndltd.ncl.edu.tw/cgi-bin/gs32/gswweb.cgi/login?o=dnclcdr&s=id=%22099NTU00227021%22.&searchmode=basic#XXX>

撥補方式，並重新評估基金的使用方式，以確保資金真正用於促進離島的全面發展。³⁵前已述及，離島建設基金總額 300 億元，由中央主管機關分十年編列，經查大多用於無收益性之補助項目，造成離島基金幾消耗殆盡。本基金目前主要以補助為主，未來應加強尋求有收益性的投融資項目，以促進離島的更快發展。有研究建議檢討和修訂綜合建設實施方案，強化對投資和融資等具有收益性的項目的規劃，確保財政資源的有效運用。這樣的調整將有助於確保資金投入後的回收，使離島建設基金能夠實現更有效的循環運用。³⁶事實上，根據離島建設基金民國 110 年預算評估報告，民國 95 年起辦理離島地區開發建設貸款計畫，「然該基金自 95 年度開辦迄今，除 99 年未編列預算外，每年預算數由 1,500 萬元至 17 億元不等，惟除於 98 年運用離島建設基金之資金貸出民宿度假村 1 案，融資金額 700 萬元外，其餘各年度均無貸出案件」，³⁷惟截至民國 111 年底約僅 1 案係由基金資金支應（以貸款方式提供經濟建設及社會發展計畫），且融資金額及貸款利息收入均偏低，其餘各年度均無貸出案件，顯示政府並未積極推動該項業務計畫，協助民間企業順利取得融資，從事離島開發建設，以活絡當地經濟。

伍、政策面的檢視

一、離島欠缺解制性、適地性、發展性政策

若干論者提出許多解制性、適地性與發展性的離島政策，例如，

³⁵ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/12d00f01-96bb-4fc3-88d7-89f3b14206de>

³⁶ 請參見離島建設業務檢討及改進方案。

³⁷ 請參見中華民國 111 年度中央政府總預算案附屬單位預算營業及非營業部分案審查總報告，取自 <https://www.president.gov.tw/File/Doc/e7e201d6-b561-4b02-8906-f5d2e75d1ff0>

陳福海縣長曾主張發展金門國際醫療專區，認為可解決醫療不足及發展醫療產業，帶動地方的繁榮。³⁸張景森也認同離島管制性措施與特殊法規可考慮大幅度鬆綁，如國際醫療服務等限制性法規可先試行在離島開放，「離島機會本來就少，不妨試看看」。³⁹台灣金門同鄉會總會副總會長中華金門公共事務協進黃炳中理事長針對「離島建設條例」曾提出修法建議：在離島地區居民參與投票的相關規定上，應該考慮憲法第 17 條賦予公民的基本參政權。金門的戶籍人口雖然超過 13 萬，但實際常住人口僅約 6 萬，因離島經濟建設不足，大部分鄉親需要離鄉就業，再加上目前離島交通運輸不足，使得在投票日無法返鄉投票，有悖於憲法所保障的基本參政權。此外，根據憲法增修條文第 10 條第 12 項的規定，金馬澎離島的參政權應當與原住民族一樣受到保障。為此，建議參照公職人員選舉罷免法第 20 條第 2 項之選務工作人員，制定離島居民實施不在籍投票的相關規定，以確保憲法所授予的基本參政權。此外，針對離島地區學校的招生政策，建議放寬招收大陸學生的限制，以專案申請招收大陸學生，並豁免大陸地區人民來台就讀專科以上學校的相關辦法的招生名額限制，以促進兩岸學術交流。最後，建議在離島地區的重大建設投資中，放寬由大陸地區廠商參與採購的規定。同時，廠商所需的機具和技術人力可以自大陸地區引進，以促進離島地區的建設加速進行。⁴⁰

立委陳玉珍曾表示，過去的離島建設條例，主要是因為考量到離島的基礎建設不足而特別制定的一套法律，其重要目的就是為了要加強離島的基礎建設。但是金門目前除了基礎建設之餘，經濟發展的投資更是重要。近年來，陳玉珍積極提案擬在金門設置「離島自貿區」

³⁸ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/f35ab42b-53da-4e52-9d63-270a2752473f>

³⁹ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/292D78D38F3A39DF/dad6290c-f506-48c8-b1fa-570b09cda29a>

⁴⁰ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/40491930-9042-4f39-aa57-3f08cb7faa90>

與「醫療特定區」；⁴¹至於金馬的經濟發展，陳玉珍也與馬祖立委陳雪生曾共推「海運快遞及電商物流專區」；陳雪生也曾表示，離島旅遊已經變成一種風潮，金門的高粱與風獅爺、澎湖花火節、馬祖藍眼淚等，問題是離島仍要有特色商品、產品，故請財政部能夠支持「兩岸海運快遞」與電商專區。簡言之，渠等期待中央能夠給予地方「海關貨物查驗的人力挹注」及「法規鬆綁」。⁴²不過，在目前兩岸關係持續緊張下，上述主張大多欠缺政治可行性。在 2024 年中一場名為「離島建設條例研討會」研討會上，臺灣大學建築與城鄉研究發展基金會執行長蔡福昌則認為，應先從「離島建設」轉向「離島發展」的轉型修法思維，爭取國際醫療、國際教育、自貿港區等政策先行，並制定離島特別稅制、優化投資環境等。⁴³

顯而易見的是，離島政策正由補助式、建設導向的「條例時代」，逐步邁向強調差別待遇、制度創新與國際連結的「發展時代」。然而，兩岸政治環境與中央權限框架，成為這些構想能否實現的最大制約。換言之，離島政策的轉型不僅是法制修正的問題，更深受利害關係人訴求、國家治理結構與地緣政治情勢三者交織影響。

二、中央固著於管制性、通案性、補助性政策

（一）管制性與通案性政策

民國 106 年離島區域合作平臺曾對「離島建設條例」提出修法研議，⁴⁴而行政院對此曾回應表示：除少數修正條文獲原則同意外，其餘

⁴¹ 請參見

https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=5A3AED6CC40E5127

⁴² 請參見

https://www.kinmen.gov.tw/News_Content2.aspx?n=98E3CA7358C89100&sms=BF7D6D478B935644&s=DFE41A62E1AB9BB2

⁴³ 請參見 <https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/566540/>

⁴⁴ 離島區域合作平臺緣於民國 100 年 9 月 15 日由金馬澎三縣自行召開之離島縣首長聯繫會報，續於 101 年 4 月 23 日在行政院國家發展委員會輔導下正式成立離島區域合作平臺。

或因政策已有相關機制、或法規已有訂定、或不符現有法規及區域公平性等因素，建議不宜增訂或修正。從回應理由我們可以窺知中央政府的態度與立場，茲摘述如下：⁴⁵

有關離島自由經貿方面，建議增修條文：離島經濟示範區。為促進離島地區的經濟成長動能並提升競爭力，特設離島經濟示範區。為實現此目標，澎湖、金門、連江縣政府將共同制定實施辦法，並提交行政院核定。早期離島建設業務主要集中於改善離島地區基礎公共建設，以提升居民生活品質，偏向福利性質的補貼政策。然而，自 89 年推動迄今，離島地區的公共建設已有顯著改善，但當時的立法精神著重於離島的「建設」，未充分強調離島的「發展」。由於離島地區鄰近對岸海西經濟圈，對岸自貿區陸續成立。因此，期望透過離島自貿區的先行先試，與對岸福建自貿區進行區對區對接。這些政策和願景已超出離島建設條例以建設為導向的處理範疇，需透過新訂離島經濟示範區實施辦法，逐步實現振興離島的目標。為減緩自由經濟貿易對台灣地區的相關衝擊，首先在離島地區進行試辦，以縮小城鄉差距並激發離島經濟活力。然而，行政院反對意見摘述：「自由經濟示範區特別條例」立法院多次審議未有進展，國人尚多歧見，本條不宜增訂。

有關開拓財源方面，建議增修條文：為促進離島經濟振興及地方就業，建議設立離島公司，將其營利事業所得稅和營業稅的一定比例納入離島當地政府，以支持當地發展計畫。此修法應著重於強化現有基金運用，同時將招商募資（離島公司）納入法規修訂的核心議題。中央政府應與地方政府共同合作，設計適應當地經濟發展需求的稅務制度，打造離島永續、自立發展的未來願景。為推動創新創業，中央政府提出三大政策，包括法規鬆綁等措施。建議將離島視為先試先行區域，善用其特殊性質，推動國際及臺灣資金回流，鼓勵國內外創新

⁴⁵ 請參見

<https://ws.kinmen.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzAyL3JlbGZpbGUvMTE5NTkvNjA5ODUwLzIwMTcxMjAx5L%2Bu5rOV5YW56IG95pyDLnBkZg%3D%3D&n=MjAxNzEyMDHkv67ms5Xlhazogb3mnIMucGRm>

創業人才在離島投資設立具離島特色的公司。離島公司的稅收應提撥一定比例至離島地方政府，以支援當地發展需求。這樣的作法將引入離島永續發展和友善環境的策略性產業投資，有助於實現離島的永續發展目標，同時提高地方財政自立能力。然而，行政院反對意見摘述：各地工商條件發展條件不一，倘直接以源自當地之國稅分成，有違調劑盈虛之目的。

有關刺激離島投資和振興產業發展方面，建議增修條文：為激勵業者積極參與離島建設投資，有關離島重大建設投資計畫之業者，自投入營運當年起至十年期間，將享有免徵營利事業所得稅的優惠措施。具體規定由中央主管機關與離島縣政府共同制定，經報請行政院核定後實施。此舉旨在為符合離島建設投資計畫之業者提供在初期營運階段的稅務優惠，以促進離島區域的經濟發展。然而，行政院反對意見摘述：我國租稅負擔僅 13%，另恐引發其他地區要求援引比照，不利國家財政健全；此外，我國已有租稅優惠工具，另國際組織倡導各國租稅不宜浮濫，不宜增訂。

（二）經費補助重於政策開放

金門縣政府參議翁自保曾表示，條例歷次修法都偏重土地取得與處理，對於如何促進離島發展（如發展金門國際醫療專區）卻著墨不多。離島需要引進人流、物流，才能促進發展，讓島不再是窮鄉僻壤，這需要中央更多支持。⁴⁶翁自保盼能修正離島建設條例，授予金馬地區發展上更大彈性，以符合地區實際需求，造福離島。因為「給政策，比給經費補助更有用」。澎湖副縣長林皆興曾表示，澎湖醫療、交通問題迫切待改善，仰賴中央補助非常久之計，應予自力更生契機，澎湖縣因而提出離島經貿特區、國際醫療特區概念。⁴⁷連江縣長楊綏生曾強調，金馬澎離島發展一直受到諸多限制，由於中央財政分配不

⁴⁶ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/4E10528878CEAC6A/f35ab42b-53da-4e52-9d63-270a2752473f>

⁴⁷ 請參見 <https://www.ey.gov.tw/eykm/292D78D38F3A39DF/dad6290c-f506-48c8-b1fa-570b09cda29a>

足，中央政府面臨「給錢」抑或是「給政策」的難題。考慮到馬祖地區的土地及建物面積，現行法令在離島的實際情境下難以適用，這反映了中央政策和法令規範傾向於「都會型」和「城市型」的觀點，對離島造成了相當的困擾。⁴⁸此外，中央對離島的補助方式，有如「給魚」一般，然而在資源有限的情況下，不論給多或給少都難以解決問題。在這種情況下，或許值得考慮更為長遠的解決方案。這意味著提供離島更多的培訓和資源，讓他們能夠自給自足，而不僅是依賴中央的補助。類似於給予魚餌和釣竿的支持，讓離島有能力自主面對挑戰，向大海爭取更多的機會。簡言之，這樣的策略不僅強調了自主發展，也提倡了永續性。透過加強離島居民的技能和資源利用能力，或許能夠更有效地因應中央資源有限的現實情況，同時減緩對離島發展的不利影響。

較大的離島 3 縣具有相似的特點，包括人口、土地面積和經濟規模相對較小，同時由於交通不便，使得其競爭力相對於臺灣本島較為滯後。而「離島建設條例」主要是一些階段性的救濟條款，但終究難以擺脫臺灣本島整體法制的限制。⁴⁹不僅如此，離島區域共同面臨之新形勢與修法之必要，尤其自民國 102 年「離島區域合作平臺」（由國家發展委員會支持，金馬澎三縣合作輪值辦理）成立運作以來，發現離島三縣普遍關切的議題不僅包括現行離島建設條例所規範的事項，也考慮到後大三通時代、區域再整合以及全球化的影響。在此背景下，離島區域需要更具前瞻性的政策引導和明確的發展願景。離島平臺曾提出一系列政策倡議，如免稅島、自經區、國際醫療、國際教育、青年政策等，旨在為離島區域開創新的發展方向。然而，由於這些政策牽涉到中央政策開放、法規解繫、兩岸關係等複雜層面，根據目前離島建設條例的條文範疇和結構，實需進行修法以擴展相應的法規空

⁴⁸ 請參見 <https://www.matsu.gov.tw/chhtml/Detail/371030000A0008/25?mcid=4558>

⁴⁹ 請參見

<https://www.beanfun.com/articles/detail/1634925802162229248?country=tw&site=93>

間。⁵⁰

總體而言，離島政策的發展正逐步呈現出由「補助與建設」轉向「制度創新與個別差異」的趨勢。早期的政策著眼於基礎建設不足，透過「離島建設條例」提供財政資源支持。然而，隨著基礎設施逐步完善，地方政府、立法委員與民間團體開始期待離島能成為「政策創新示範區」，包括醫療、教育、物流、自由貿易與觀光等領域，並透過特殊法規、稅制與先行試驗，為地方創造發展契機。其次，利害關係人的訴求也揭示了離島發展的多重張力：一方面是居民的基本權益保障，另一方面是地方與中央在治理資源與規制鬆綁問題。這顯示離島發展不僅是經濟問題，而是觸及憲政秩序、公民權利以及國家治理結構的核心課題。再者，離島政策的政治可行性深受兩岸關係與國際局勢制約。許多涉及兩岸交流或陸資參與的構想，即便具有發展潛力，但在當前兩岸關係緊張下難以推動，顯示離島發展的外部依賴性與高度政治敏感性。從治理理論的角度來看，離島發展的轉型隱含著三層挑戰：其一，在治理結構上，如何建立中央與地方的協力平台，以突破單向補助的治理模式；其二，在財政分權上，如何提升離島的自主性與財政韌性，以避免過度依賴中央資源；其三，在政策韌性上，如何在外部不確定性下維持長期的發展動能。這三層挑戰交織而成，正是未來「離島發展」能否超越傳統「離島建設」的關鍵所在。

陸、結語

離島地區作為一國疆域的重要組成部分，在經濟、社會、文化及生態等層面扮演著關鍵的角色。結合「多層次治理」、「韌性理論」和「財政聯邦主義」的理論觀點，本研究認為離島地區應該建立一個彈

⁵⁰ 請參見

<https://ws.kinmen.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMzAyL3Jl bGZpbGUvMTE5NTkvNjA5ODUwLzIwMTcxMjAx5L%2Bu5rOV5YW56IG95 pyDLnBkZg%3D%3D&n=MjAxNzEyMDHkv67ms5Xlhazogb3mnIMucGRm>

性的、參與的、具有適應性的治理體系，同時確保其擁有足夠的財政支持。換言之，透過多層次治理的合作、韌性理論的適應性策略和財政聯邦主義的財政分權，將可實現離島區域的永續發展，提高其韌性，使其能夠因應外在變局與挑戰，同時確保居民的發展需求得到充分重視。這意味著理論基礎並非抽象的說明，而是能夠在制度改革與政策修正上提供具體的方向與評估判準。更重要的是，這三個理論並非彼此孤立，而是相互支撐、共同建構一套完整的檢視框架。好比說，若無健全的多層次治理機制，離島發展將受制於單向的中央補助，缺乏制度化的協作平台；若無財政自主的保障，再好的治理設計也可能淪為空談，因為地方無力推動創新或應對外部挑戰；若無韌性導向的政策基礎，即便有資源與治理結構，離島仍可能在全球化與氣候變遷的衝擊下陷入脆弱。換言之，「治理－財政－韌性」三者構成一個相互作用的三角架構，共同提供了制度改革與政策設計的理念與方向。基此，運用敘事探究深入理解重要利害關係人在離島政策上的觀點、價值和期望，將有助於評析離島制度與政策的不足與挑戰。

明顯地，由於地理特性和資源限制，臺灣離島建設始終面臨著一系列的挑戰。為了促進離島地區的永續發展，儘管政府制定了「離島建設條例」作為重要的政策工具之一，但法制面仍應與時俱進，以確保其能夠有效地支持離島地區的整體發展需求。針對離島議題的重要行動者所進行的初步敘事探究，本研究發現：首先，在法制面上，考量目前離島建設條例的受限範疇與結構，值得探討將其升格為「離島發展條例」，或仿效原住民族基本法等法例的概念，訂定「離島基本法」，以便進一步保障離島居民的基本權益及發展需求，亦可更具前瞻性地因應國際經濟趨勢及區域變化。藉由在法制層面上深化對離島地區的支持，確保其權益得到適切保障，同時推動更全面、更永續的離島發展。此一構想正與「多層次治理」強調中央、地方與社區間協作的核心精神相符，顯示理論可轉化為具體的制度設計工具。

其次，在預算面上，離島建設基金目的在協助離島發展，先編列公務預算專款支應，若有不足始由離島建設基金補足；過去一段時

間，若干中央部會常以基金為由，將建設補助排除於公務預算之外的情況，這違反了現有的條例規定，而此等現象仍存續至近年似才銷聲匿跡。離島建設基金於民國 90 年度成立，然而其運作卻在很大程度上依賴國庫的資金注入，導致基金缺乏財政上的獨立性。此外，基金的運用也相對有限，主要流向無收益性的補助計畫，而實際的投融資計畫則相對不足。學者也表示，我國離島發展，明顯受《財政收支劃分法》稅源分配，及「離島建設條例」之離島建設基金（或中央補助款）的影響，而具有中央集權化之色彩（王保鍵，2020）。基於上述情況，未來綜合建設實施方案應該重於強化對投資和融資等有收益性項目的規劃。這樣的調整能夠確保離島建設基金更有效地用於推動離島的發展，並能夠更迅速地刺激當地經濟。這呼應了「財政聯邦主義」中所強調的財政分權與平衡，突顯建立離島財政自主性的重要性，避免政策僅流於依賴補助而欠缺永續動能。

最後，在政策面上，中央政府當局有必要將離島建設條例的關注焦點，更多地轉向離島的全面發展，而非僅停留於基礎建設層面。為了促進經濟增長、吸引人才和促進物流，當局應提供更加有針對性的政策支持和引導。這方面或可考慮針對特定領域或產業制定更具體的優惠政策，例如，醫療、教育和創新創業等範疇的發展，當局可以設計更具針對性的政策，以激勵相應領域的投資和發展。此外，值得探討的另一個重要方向是實施免稅政策，例如，對於重大建設投資者在一定時期內免徵營利事業所得稅。這樣的政策措施將有助於提供更大的經濟誘因，鼓勵投資者參與離島建設計畫，從而推動離島經濟的蓬勃發展。這正體現「韌性理論」的應用，即透過多元產業、社會資本與生態平衡，建構能夠調適與復原的島嶼發展模式。總之，本研究透過敘事探究法揭示多元行動者觀點與離島法制多年來運行的缺口；為實現離島的整體發展，未來政府當局應透過更具針對性和適地性的政策支持，推動離島經濟的振興和長期發展，俾使離島地區更具制度韌性、財政穩定與治理效能。

本研究將多層次治理、財政聯邦主義與韌性理論加以整合，提出

一個「治理－財政－韌性」的論述架構，用以檢視離島法制與政策的缺陷。此一架構不僅揭示當前制度運作的侷限，也說明制度改革的方向：沒有財政自主，再完善的治理設計將淪為空談；沒有韌性思維，即便擁有資源與平台，離島在外部衝擊下仍顯脆弱。換言之，離島政策的重點應是如何在三者之間形成相互支撐的制度性安排。其次，本研究透過敘事探究補足了既有離島研究偏重制度文本分析的不足，展現不同利害關係人如何詮釋、挑戰並形塑政策議題，從而突顯了制度調適的必要。在實務層面，本研究指出離島發展不應再被理解為單純的建設補助或基礎設施投入，而是需要透過制度調適與創新（法制保障）、財政自主的強化（資源配置）、以及政策韌性的建構（多元發展），共同形成一套離島永續發展的模式。此一論述不僅回應了現有制度的不足，更為未來的制度變遷、改革與實驗，提供了理論依據與經驗資料的支持。

參考文獻

中文部分：

王保鍵（2020）。初探臺灣離島發展之法律框架再造：英國離島（蘇格蘭）法的啟發。「文官制度」，第 12 卷第 4 期，頁 33-60。

紀俊臣、紀和均（2019）。離島治理之策略與成就：以澎金馬治理法制觀點。「中國地方自治」，第 72 卷第 4 期，頁 3-34。

紀俊臣、陳欽春、紀和均、蔡芷軒（2019）離島基本法之制定可行性分析。「中國地方自治」，第 72 卷第 3 期，頁 34-64。

顏子傑（2011）。「離島建設基金之研究」，國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，臺北市。

英文部分：

Agranoff, R. (2014). Local governments in multilevel systems: Emergent public administration challenges. *The American Review of Public Administration*, 44(4_suppl), pp. 47S-62S.

- Boex, J., & Kelly, R. (2013). Fiscal federalism and intergovernmental financial relations. In *The international handbook of public financial management* (pp. 259-280). London: Palgrave Macmillan UK.
- Chase, S. E. (2011). Narrative Inquiry: Still a Field in the Making. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The SAGE Handbook of Qualitative Research* (4th ed., pp. 421-434). Sage.
- Fernandes, R., & Pinho, P. (2017). The distinctive nature of spatial development on small islands. *Progress in Planning*, 112, pp. 1-18.
- Fetzer, A. (2022). Small stories and accountability of discursive action in mediated political discourse Contextualisation and recontextualisation of ordinary and not-so-ordinary participants. *Frontiers in Communication*, 7, 970215.
- Hall, C. M. (2012). Island, islandness, vulnerability and resilience. *Tourism Recreation Research*, 37(2), pp. 177-181.
- Homsy, G. C., Liu, Z., & Warner, M. E. (2019). Multilevel governance: Framing the integration of top-down and bottom-up policymaking. *International Journal of Public Administration*, 42(7), pp. 572-582.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 37(3), pp. 1120-1149.
- Kakazu, H. (2011). Challenges and opportunities for Japan's remote islands. *Eurasia Border Review*, 2(1), pp. 1-16.
- Shaw, K. (2012). The rise of the resilient local authority?. *Local Government Studies*, 38(3), pp. 281-300.
- Stephens, C., & Breheny, M. (2013). Narrative analysis in psychological research: An integrated approach to interpreting stories. *Qualitative research in psychology*, 10(1), pp. 14-27.
- Zhang, Y., Ooi, C. S., Sou, G., Steenbergen, D. J., & Trifan, C. A. (2023). Situating Island Resilience. In *Islands and Resilience: Experiences from the Pandemic Era* (pp. 1-15). Singapore: Springer Nature Singapore.

A Review and Advancement of Offshore Island Legislation: A Preliminary Exploration of Stakeholders' Perspectives

Kuan-Chiu Tseng

Professor, Department of Civic Education and Leadership, National Taiwan
Normal University

Abstract

This study focuses on the review of the rule of law and policy advancement in Taiwan's offshore island areas. Addressing the unique challenges of geographic isolation, limited resources, and fragile economic and social structures of these islands, the study integrates three major theoretical perspectives—multi-level governance, resilience theory, and fiscal federalism—as the theoretical basis for analyzing the construction and development of offshore islands. Using narrative inquiry, the study gathers and interprets the perspectives and evaluations of key stakeholders including central government, local administrations, legislators, and civil society groups, revealing deficiencies in the existing legal framework and policies. These limitations encompass the Offshore Islands Development Act's constraints in rights protection, allocation of fiscal resources, and policy flexibility. The research highlights that multi-level governance emphasizes coordination and cooperation among diverse stakeholders across central and local governments, facilitating resource integration and place-sensitive policy formulation; resilience theory underscores the ability of island socio-economic and ecological systems to adapt and recover from external shocks, aiding sustainable development strategies; fiscal federalism provides a theoretical framework for fiscal decentralization and resource distribution

between central and local governments, strengthening local fiscal autonomy and flexible resource utilization. Finally, this research recommends revising the legal system for Taiwan's offshore islands, advocating the establishment of a comprehensive Offshore Islands Basic Law, enhancing fiscal support and policy flexibility, and promoting place-specific, sustainable island development paths. This study holds theoretical and practical reference value for island governance and policy design, contributing to the blueprint for future legal and developmental frameworks of Taiwan's offshore islands.

Keywords: Offshore Islands, Basic Law for Offshore Islands, Offshore Islands Development

