

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^{*}

王保鍵^{**}

《摘要》

本文運用公共政策理論，以文獻分析法檢視英國（蘇格蘭）、臺灣兩國離島發展問題，及英國《離島（蘇格蘭）法》、臺灣《離島建設條例》之法律框架。本文研究發現為：（1）英國《離島（蘇格蘭）法》兼採新創法規及法規鬆綁，以建構處理離島發展問題之創新制度，並排除（或放寬）其他既存法律對離島發展之限制；（2）《離島建設條例》侷限於離島陸地基礎建設，忽略離島海域發展，且因中央與地方財政能力差距，致使離島開發政策呈現「中央集權化」傾向。基於上開研究發現，本文建議應進行臺灣離島發展法律再造，並參考英國經驗，導入國家離島發展計劃及離島海域發展機制。

[關鍵詞]：離島發展、離島建設條例、蘇格蘭

^{*} 本文初稿發表於中國地方自治學會主辦「2020 後疫情時代地方發展與公共治理國際學術研討會」，作者感謝研討會主辦單位紀俊臣理事長邀稿與韓釗老師的評論。同時感謝本期刊兩位匿名審查人的寶貴意見，特申謝忱。

^{**} 國立中央大學客家語文暨社會科學學系副教授，e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw。

壹、前言

為推動離島開發建設，健全產業發展，維護自然生態環境，保存文化特色，改善生活品質，增進居民福利，臺灣於 2000 年制定《離島建設條例》。《離島建設條例》自公布施行後，雖歷經 12 次修正，但似乎仍無法充分回應離島發展需求，致使離島之發展，仍停滯不前，因而浮現制定《離島基本法》之政策倡議。

事實上，現行《離島建設條例》規範及實作，似已產生法律框架之規範力不足議題，諸如：（1）僅關注「有人居住離島」：依《離島建設條例》第 2 條定義「離島」，指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼；¹ 就此定義，包含「有人居住離島」及「無人居住離島」，前者如西嶼，後者如馬鞍山嶼。² 惟實作上，《離島建設條例》所關注者，為 3 個有人居住之離島縣（澎湖、金門、連江）及 3 個離島鄉（綠島、蘭嶼、琉球），忽略「無人居住離島」；但「無人居住離島」亦擁有豐沛的觀光、漁業資源，為國家離島發展政策不可或缺之一環。（2）僅規範「離島陸地」事務：《離島建設條例》規範事項，多為「離島陸地」事務；至於離島濱海陸地及近岸海域，³ 受《海岸管理法》規範；離島居民從事漁業活動，則受《漁業法》規範，侷限了離島發展。

相對地，在地球的另一端，英國的蘇格蘭地區亦存有大大小小的眾多島嶼，為

¹ 依《離島建設條例施行細則》第 2 條規定，「隔離」，指與臺灣本島無橋樑或海底隧道等陸路交通之連結；「島嶼」，指天然形成，在自然狀況下四面環水，最高潮時仍露出水面之陸地，但不包括離岸沙洲。

² 我國現行統治權所及領域，係由臺灣、澎湖、金門、馬祖（連江縣）、南海等大小島嶼所組成。就我國有效管轄領域而言，包含：（1）臺灣本島及其 21 個附屬島嶼，較重要者有蘭嶼、綠島、琉球嶼、釣魚臺、龜山島；（2）澎湖群島，包含澎湖島、西嶼、白沙島、七美嶼、望安島等 64 個島嶼；（3）金門群島，我國有效管轄島嶼包括金門本島、小金門、大膽、二膽、東碇、北碇等 12 個島嶼；（4）馬祖列島，包括南竿、北竿、高登、東莒、西莒、東引、西引及其附屬小島共計 36 個島嶼；（5）東沙群島，主要包含東沙島及東沙環礁、南衛灘及北衛灘；（6）中沙群島，無法居住，主要為黃岩島（民主礁）；（7）南沙群島，我國有效管轄者為太平島（行政院，2020）。

³ 依《海岸管理法》第 2 條規定，「濱海陸地」，指以平均高潮線至第一條省道、濱海道路或山脊線之陸域為界；「近岸海域」，指以平均高潮線往海洋延伸至 30 公尺等深線，或平均高潮線向海 3 浬涵蓋之海域，取其距離較長者為界，並不超過領海範圍之海域與其海床及底土。

推動離島發展，英國於 2018 年制定《離島（蘇格蘭）法》（Islands (Scotland) Act 2018），建構離島發展之制度性機制。按蘇格蘭約略有 790 個離島，依 2011 年的人口統計資料，約有 103,700 人居住在其中 93 個離島（McKenna, 2017）。趁著蘇格蘭獨立公投風潮，2013 年 6 月 17 日，謝德蘭（Shetland）、奧克尼（Orkney）、西島（Comhairle nan Eilean Siar）⁴ 等 3 個離島地方自治團體（Islands Council）抓住政策窗開啟機會，共同提出「我們的島嶼，我們的未來」（Our Islands, Our Future）宣言，意欲促進離島發展（Comhairle nan Eilean Siar, n.d.）。2014 年 6 月，依離島部長級工作小組（Island Areas Ministerial Working Group）的結論，蘇格蘭政府提出「賦權蘇格蘭離島社區說帖」（Empowering Scotland's Island Communities prospectus），承諾獨立後的蘇格蘭，將賦予離島社區更大的權力（Scottish Government, 2014: 77）。2014 年 9 月 18 日公民投票結果，雖否決蘇格蘭獨立（Scottish Parliament, 2014），但蘇格蘭政府仍持續進行離島發展所需法律框架之立法工作；至 2018 年 5 月 30 日，蘇格蘭議會（Scottish Parliament）以 122 票（無人反對）通過《離島（蘇格蘭）法》，並於 2018 年 7 月 6 日經女皇御准（Royal Assent）成為法律。⁵

⁴ 蘇格蘭的地方行政區劃，採一級制，劃分為 32 個地方自治團體（local council），處理地方事務。西島係由許多島嶼所組成的群島，Comhairle nan Eilean Siar 為蓋爾語（Gaelic），英語為 Western Isles，是 Na h-Eileanan an Iar 地區之地方政府，為蘇格蘭地區唯一以蓋爾語命名的地方自治團體，由 9 個選區（wards）選出 31 名議員組成議會（British Broadcasting Corporation[BBC], 2012）。

⁵ 蘇格蘭 1997 年 9 月公民投票通過後，英國國會（UK Parliament）制定《蘇格蘭法》（Scotland Act 1998），區分「保留於西敏寺權力」（reserved matters）及「委任分權予蘇格蘭權力」（devolved matters），具委任分權政府（Devolved Parliament）地位之蘇格蘭議會，於其獲分權領域內，擁有自主決定權（王保鍵，2015）。意即，英國國會可就「保留於西敏寺權力」事項，制定法律；蘇格蘭議會可就「委任分權予蘇格蘭權力」事項，制定法律，兩個立法機關通過法律，皆須經國家元首（女皇）御准。透過 1998 年、2012 年、2016 年 3 部法律（Scotland Act 1998/ Scotland Act 2012/ Scotland Act 2016）分權，蘇格蘭議會已有高度自主權。又英國法規體系分為兩個層級：（1）法律（Primary legislation），包含由國會（UK Parliament）、蘇格蘭議會（Scottish Parliament）、威爾斯議會（Welsh Parliament）、北愛爾蘭議會（Northern Ireland Assembly）所通過之國會議法（Acts of the Parliament）、蘇格蘭法律（Acts of the Scottish Parliament）、威爾斯法律（Acts of the Senedd/ Acts of Welsh Parliament）、北愛爾蘭法律（Acts of the Northern Ireland Assembly）等；（2）命令（secondary legislation 或 subordinate legislation），指依

英國體制運作與我國雖存有異同；⁶ 然而，就離島治理及發展而言，蘇格蘭離島發展受益於歐洲聯盟之經濟市場與經費補助，⁷ 面對英國 2016 年公民投票決定脫離歐盟對離島發展之衝擊，制定《離島（蘇格蘭）法》為其回應策略之一。我國的金門縣、連江縣（馬祖）地理位置接近中國大陸，兩地在民生、觀光等面向存有高度繫屬，如 2018 年金門自大陸廈門引水通水典禮事件，⁸ 衍生出國家如何以適當的政策工具（policy tools / policy instruments）解決離島發展需求之議題？蘇格蘭離島發展的法律框架及運作經驗，可為我國離島政策規劃之參考。本文運用公共政策理論，以文獻分析法檢視英國蘇格蘭及臺灣離島發展問題，並分析《離島（蘇格蘭）法》及《離島建設條例》兩部法律之規範架構，探討：（1）兩國離島法律之規範機制為何？以及法律框架是否能回應各自國家之離島發展問題？（2）蘇格蘭新制定《離島（蘇格蘭）法》所建構的制度性機制，有何可供我國借鏡之處？

貳、離島發展問題

1951 年拉斯威爾（H. D. Lasswell）與冷納（D. Lerner）出版《政策科學：範疇

據法律所發布者（delegated legislation），主要類型包含法定文書（Statutory Instruments）、法定規則（Statutory Rules and Orders）、教會文書（Church Instruments）3 類；其中法定文書可細分為 orders、regulations、rules 3 種次類型（National Archives, n.d.）。

⁶ 觀察英國、臺灣之「國體」（政體）異同：（1）就世襲君主存否而言，英國為君主國，臺灣為共和國，但兩國皆為民主政體。（2）就國家與其內部次級統治團體關係而言，可分為「單一國」與「聯邦國」兩種型態，英國、臺灣皆歸屬為單一國。（3）就憲法型式而言，英國採不成文憲法，臺灣採成文憲法，但兩國法律框架，對於地方自治團體自治權，皆有相當程度的保障。（4）就行政權與立法權關係而言，英國實施內閣制，臺灣實施雙首長制，兩國政府體制雖不同，但兩國皆在 1990 年代末期進行地方分權改革（英國設立威爾斯議會、蘇格蘭議會、北愛爾蘭議會等 3 個委任分權政府，臺灣制定《地方制度法》）（王保鍵，2020）。

⁷ 英國加入歐盟，蘇格蘭離島受到歐盟影響，包含：（1）產業發展，如西島的扇貝及海螯蝦大量銷往法國、西班牙；（2）歐盟經費補助許多離島基礎建設之興建，如西島群島中，約僅 300 餘居民的斯卡爾佩島（Scalpay）與哈里斯島（Harris）間連接橋樑，便是由歐盟補助興建（Campbell, 2016）。

⁸ 因臺中市主辦的東亞青運，在中國運作下被迫停辦，大陸委員會遂要求金門縣政府暫緩舉行金廈通水典禮，但金門縣政府以民生基礎建設及金門人民權益為考量，依然如期舉行，縣長陳福海並提出新三通議題：通水、通電、通橋（公視新聞網，2018）。

與方法的最近發展》（*The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*）一書，開啟「政策科學」（policy science）研究的新領域。在公共政策的研究途徑上，階段論者（或稱循環論），將公共政策運作分成「問題認定」、「議程設定」、「政策規劃」、「政策合法化」、「政策執行」、「政策評估」等 6 個階段（Dye, 2011: 28）。政策分析通常被描述為一種「問題解決的方法論」（problem-solving methodology），在政策分析過程中，認為問題建構的方法優先於問題解決的方法；因公共政策失敗的原因，多是以「正確的方法解決了一個錯誤的問題」（Dunn, 1994）。本文探討離島發展諸多議題，有可能成為政府政策作為必須處理之政策問題者；並運用政策工具理論，⁹ 分析離島發展政策之實作。

一、英國蘇格蘭離島發展之問題

英國蘇格蘭離島發展問題，可從歐洲整體離島發展、英國蘇格蘭離島發展兩個層次，加以觀察。歐洲地區離島發展問題，依歐洲聯盟（European Union）的歐洲經濟社會委員會（European Economic and Social Committee）公布「智慧離島計畫報告」（Report on the “Smart Islands” Project）（2017: 6）指出，多數離島面臨以下問題：與大陸陸地交通聯繫困難、公共設施旅遊季不足但淡季供給過剩（能源、交通、垃圾清運等）、維持合宜的人口結構、建構完善教育及職業訓練體系、保障觀光旅遊從業人員生活水準（旅遊淡季工作機會）、觀光旅遊人潮對環境及海洋衝擊、老年人口所需公共服務、自然生態保護及限建措施所造成住宅價格增加等。歐洲小島聯合會（European Small Islands Federation[ESIN], 2007: 14）¹⁰ 則認為小島

⁹ 政策問題界定後，選擇適當政策工具，有助於政策目標的達成（Capano & Howlett, 2020）。Hood（1986）將政策工具分為資訊型（nodality / information）、權威型（authority）、財政型（treasure）、組織型（organization）4 大類（所謂的 NATO scheme）。丘昌泰（2010: 355）以政策工具光譜，將政策工具分為自願性工具、強制性工具、混合性工具 3 大類。Loewenstein 與 Chater 以工具應用的理由及工具類型之交錯，形成的政策工具分類九宮格（賴怡樺、林水波、陳敦源，2018）。

¹⁰ 依據《里斯本條約》（Treaty of Lisbon）第 174 條精神，丹麥（Danish）、芬蘭（Finnish）、法國（French）、愛爾蘭（Irish）、瑞典（Swedish）、蘇格蘭（Scottish）等 6 國（地區）共同於 2001 年 5 月成立歐洲小島網絡（European Small Islands Network）；至 2005 年進一步制度化，成立歐洲小島聯合會（European Small Islands Federation），但仍以 ESIN 為名（ESIN, n.d.）。現行會員，除原始 6 個會員國外，尚有

（或離島）面對問題或挑戰為：（1）人口減少，（2）人口結構出現年齡與性別失衡，（3）假日旅遊人潮衝擊離島地方文化及環境，（4）歐盟或各國政策常忽略離島發展需求。又智慧離島倡議（Smart Islands Initiative）¹¹ 指出，離島大小、距離大陸陸地遠近、離島人口密度、法律地位、財政水平、政治分權等，致使離島所面對挑戰存有差異性（Smart Islands Initiative, 2017: 2）。

至於英國蘇格蘭部分，雖說居住在蘇格蘭離島地區，具有社區精神較強烈、居住環境（景觀與動植物）品質較高、生活環境（健康）較佳、犯罪率較低、適合養育孩子、適合發展再生能源等優點（Atterton, 2019: 9），但亦存有諸多缺點及挑戰。Atterton（2019: 10）便指出，蘇格蘭離島發展問題為：（1）人口減少，（2）交通運輸基礎設施待改善、運輸工具班次不足、離島與離島間運輸工具之整合，（3）住房供給不足，房屋狀況不佳，且不適合居民（特別是年輕人）居住使用，（4）經濟基礎有限，（5）地方參與決策機會不足，（6）醫療資源欠缺，（7）能源短缺，（8）數位通訊環境不佳，（9）土地所有權集中於私人，（10）政策規劃未考量離島特殊狀況。依據英國小型企業聯合會（Federation of Small Businesses）於 2017 年 10 月公布民意調查顯示，交通運輸及可負擔的住宅，為離島優先政策問題（British Broadcasting Corporation[BBC], 2017）。因而，為建構蘇格蘭離島發展之制度性機制，英國於 2018 年制定《離島（蘇格蘭）法》。

二、臺灣離島發展之問題

整體來看，臺灣離島發展問題，主要為基礎建設、人口結構失衡（人口老化及年輕人口外移）、醫療資源匱乏、交通運輸、生態保育等問題；但各離島因自身狀況不一，也呈現不同面向的發展問題。例如，金門縣因金門酒廠的高盈餘，促使該縣零負債，且社會福利佳。事實上，依財政部國庫署公布 2020 年 9 月底「各級政府公共債務統計表」顯示，「公共債務法規範之 1 年以上非自償債務」之實際數，金門縣及連江縣皆為零，但澎湖縣為 7.89%（財政部國庫署，2020）。意即，3 個

克羅埃西亞（Croatia）、愛沙尼亞（Estonia）、希臘（Greece）、義大利（Italy）、奧蘭群島（Åland）等會員。

¹¹ 智慧離島倡議於 2017 年 3 月推動來自 15 個國家的 36 個離島代表，共同於布魯塞爾（Brussels）簽署《智慧離島宣言》（Smart Islands Declaration）。

離島縣中，財政狀況最差者，為澎湖縣。考察澎湖縣發展問題，出現：過度開發對自然環境破壞、地方政府財政困難、城鄉落差、海洋污染、漁業衰亡、人口結構失衡等困境（王明輝，2018）。¹²

各離島縣（鄉）之自然資源及人文資源有所差異，但受現行《財政收支劃分法》影響，各離島皆共同面臨中央與地方財政分配不均，及重直轄市、輕縣市之財源劃分「垂直不均」與「水平不均」之核心問題（徐仁輝，2015）。又國家其他法律規範，亦會形塑離島之發展；例如蘭嶼鄉依《地方制度法》、《原住民族基本法》規範，因原住民族聚居，劃為「山地鄉」，可依《地方制度法》第 33 條第 2 項第 2 款山地鄉保障規定而產生縣議員，並可獲得原住民族委員會經費之挹注，獲得較佳之政治資源、財政資源；相對地，同屬臺東縣離島之綠島鄉，則因該鄉人口數較少，長期與臺東市合併為一選區，無法選出縣議員，直至 2010 年修正《地方制度法》增列離島鄉保障規定，始得選出縣議員。

國共內戰結束，政府撤守臺灣，實施《動員戡亂時期臨時條款》，¹³ 臺灣省戒嚴、金門縣及連江縣實施戰地政務，致使臺灣離島發展的背景與條件受到限制。臺灣民主轉型，離島民選公職人員積極爭取離島建設，政府遂制定《離島建設條例》，但臺灣離島發展之實作，仍出現中央政府政策方向與地方期待間落差、法律規範無法與時俱進等議題。首先，地方政府雖極欲發展離島經濟，但中央政府政策取向，似未盡符合地方期待。行政院 2016 年 4 月 21 日第 3496 次會議討論國家發

¹² 進一步檢視澎湖縣觀光發展面臨問題為：（1）受季節性影響，淡旺季差距極大，（2）聯外交通欠缺便利性，（3）客源少，（4）水電供應不足，（5）觀光資源整合不易，（6）天然資源保育與島嶼鄉親固有文化維繫不易（澎湖縣選舉委員會，2016：16）。

¹³ 二次大戰結束，中國大陸進入國共內戰，國民大會依《中華民國憲法》第 174 條第 1 款程序，於 1948 年 5 月 10 日制定《動員戡亂時期臨時條款》。嗣後，在第三波民主化浪潮下，我國進行民主轉型，1987 年 7 月 15 日總統蔣經國宣告臺灣地區解除戒嚴；隨後受到 1990 年「二月政爭」、「三月學運」政治衝擊，以及司法院大法官於 1990 年 6 月 21 日作出釋字第 261 號解釋（資深民代應於 1991 年 12 月 31 日前終止行使職權）之法律基礎，開啟憲政改革，以「一機關兩階段修憲」途徑，1991 年 5 月 1 日總統李登輝宣布終止動員戡亂，並公布《中華民國憲法增修條文》。因應終止動員戡亂，1992 年 8 月 7 日制定《金門馬祖東沙南沙地區安全輔導條例》，行政院於 1992 年 11 月 5 日以臺防字第 36961 號函廢止《金門馬祖地區戰地政務實驗辦法》，金門及馬祖於 1992 年 11 月 7 日結束戰地政務。故依《促進轉型正義條例》第 3 條第 1 款規定，威權統治時期，指自 1945 年 8 月 15 日起至 1992 年 11 月 6 日止之時期。

展委員會陳報「離島地區永續發展與創新亮點」，規劃以觀光產業、文化創業、精緻農漁業以白酒產業規劃臺灣離島發展；意即，（1）戰地風貌：金門縣及連江縣，以觀光產業、文化創業及白酒產業做為發展重心；（2）海洋生態：澎湖縣、綠島鄉、小琉球鄉，以在地農漁產、生態導覽、海上活動為發展重心；（3）原民文化傳承：蘭嶼，以達悟南島文化、飛魚主題祭典為發展重心；並將金門縣、澎湖縣打造為世界級低碳島嶼（行政院，2016）。但事實上，低碳島計畫實為行政院永續能源政策的一部分，¹⁴ 且行政院所推動「建置澎湖低碳島專案計畫」，發生「再生能源設備普及率低」、「環境綠化成效不彰」、「綠色運輸使用率低」等問題（黃麟傑、劉家錚、周承志、鄭孟寧、洪明龍，2017）。因而，立法院對行政院澎湖低碳島計畫執行不佳，遂要求經濟部提出計畫延宕之檢討報告及改善措施。¹⁵ 意即，行政院如僅從中央政府角度，規劃國家離島發展政策，並以預算補助之財政型（treasure）政策工具來取得地方政府的協力，容易出現政策無法推動之困境；因而，國家離島政策之制定，應從離島觀點為之，並踐行公眾諮商程序。

其次，臺灣離島發展之法律框架，以《離島建設條例》為依據；但現行法律規範機制是否與時俱進？能否符合離島居民期待？以離島博弈公民投票為例，按《離島建設條例》以開放離島設置離島免稅購物商店、觀光賭場、國際觀光度假區方式，藉以進行離島基礎建設，並營造有利觀光產業發展之環境。而離島 3 縣皆曾依《離島建設條例》第 10 條之 2 規定，進行博弈公民投票，但澎湖縣 2 次公投及金門縣公民投票結果，皆為否決，僅連江縣公民投票通過設置觀光賭場。金門縣因有

¹⁴ 行政院於 2009 年世界環境日通過《永續能源政策綱領》，並於 2000 年 3 月 4 日節能減碳推動會第二次委員會議通過節能減碳總計畫，將低碳島計畫列入 35 項標竿型計畫之一；行政院復於 2011 年 1 月 6 日核定辦理「建置澎湖低碳島專案計畫」，正式啟動低碳島的建設工作（經濟部 2017 年 2 月 24 日經授能字第 10604006040 號函）。

¹⁵ 立法院 2016 年 12 月 30 日第 9 屆第 2 會期第 17 次會議通過「2016 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（修正本）」有關特別收入基金—經濟特別收入基金決議事項第 17 項決議：「為建構低碳家園，行政院於 2010 年核定澎湖低碳島專案計畫，推動時程為 2011 年至 2015 年，然而本計畫進度嚴重落後，已確定無法於 2015 年底達成預期目標。鑑於澎湖低碳島計畫為我國第一個結合各種低碳技術及資源之指標性案例，其主要訴求在於再生能源占比達五成以上，但卻無法按原定計畫期程達成，爰要求相關機關應積極檢討改進，經濟部更應提出計畫延宕之檢討報告及改善措施向立法院經濟委員會提出專案報告。」

金門酒廠營業盈餘挹注，縣政府財政狀況優良，無庸仰賴觀光賭場收入。但地方財政狀況不佳的澎湖縣，經過兩次公投，明確拒絕國際觀光渡假區附設觀光賭場，說明多數澎湖民眾已認清設置博弈特區的立法困境和社會成本，且對於地方發展和自然環境已有不同想像（余佩樺，2016）。¹⁶ 意即，《離島建設條例》以觀光賭場發展離島經濟之制度設計，經金門、澎湖兩縣居民以直接民主（公民投票）予以否決之，顯示出：（1）現行離島發展之法律框架，無法符合離島發展需求；（2）未經公眾諮商程序，非循「由下而上」路徑所建構之離島發展政策，恐無法獲得民意支持。

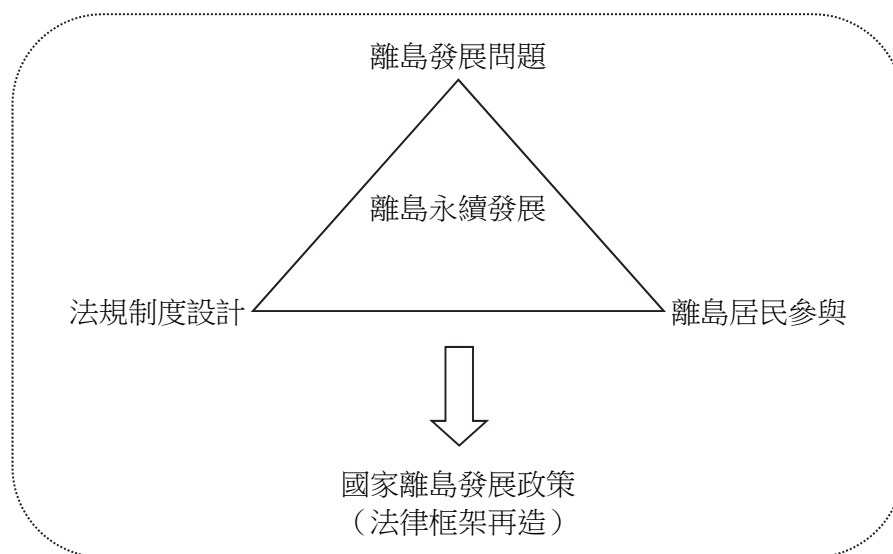


圖 1 分析架構

資料來源：研究者繪製。

¹⁶ 澎湖縣 2016 年 10 月 15 日進行第二次博弈公投（主文為「你是否同意澎湖設置國際觀光渡假區附設觀光賭場」），澎湖縣選舉委員會依《公民投票法》第 28 條（現為第 27 條）準用第 19 條（現為第 18 條）公告公民投票案主文、理由書、政府機關針對公民投票案提出之意見書等。檢視上開提案理由及政府機關意見書，可以觀察到大型觀光產業（國際觀光度假區附設觀光賭場）旨在促進地方經濟發展，加速離島建設，擴大稅基，提供觀光環境，改善離島人才外流等問題（澎湖縣選舉委員會，2016：14）。但設置觀光賭場是否能解決澎湖縣發展問題，不無疑問；而因觀光產業發展所帶來的水資源使用、能源使用、垃圾清運、交通運輸、治安等課題，也是離島建設及發展的重要議題。

政策問題之解決，在政策工具選擇上，主政者常以制定新法律或修正現行法律以解決政策問題；如《離島建設條例》正係為處理離島建設之需求，所制定者。而受到 1980 年代重返國家（bring the state back in）趨勢影響，新制度主義（new institutionalism）理論興起，制度對行為之影響，行為對制度之反饋，成為當代社會科學重要研究取向。因而，如欲進行離島發展之法律框架再造，自需發掘離島居民對離島發展問題之反饋，進而投射於法律規範設計，方能制定出符合居民需求的法律。易言之，離島發展議題千頭萬緒，由離島居民指認離島發展問題，政府據以產出符合離島居民需求的法律規範，以改善離島居民之生活品質。故本文以離島發展問題、法規制度設計、離島居民參與（公眾諮商）3 個面向，以英國《離島（蘇格蘭）法》參照對象，進行離島發展之探討，俾以作為制定臺灣國家離島發展政策之參考。又本文選定蘇格蘭之理由為：（1）《離島（蘇格蘭）法》為世界上極少數以專法推動一國國內離島及社區發展的立法例（Sindico & Crook, 2019），（2）蘇格蘭離島經濟產業依賴歐盟市場，反對英國脫離歐盟；¹⁷ 與我國金門、連江跟大陸經濟生活不易分割，有相仿之處。¹⁸

參、英國《離島（蘇格蘭）法》：法規新創與鬆綁

《離島（蘇格蘭）法》共 32 條，分為關鍵定義（key definitions）、國家離島計畫（national islands plan）、與離島社區有關義務（duties in relation to island communities）、離島社區政治參與（representation of Island Communities）、其他權

¹⁷ 英國 1975 年的續留歐洲共同市場公民投票（referendum on continued membership of the EEC），全英以 67.2% 贊成，32.8% 反對，續留歐洲共同市場（現改制為歐洲聯盟）（UK Parliament, 2013）；當時僅謝德蘭及西島反對續留歐洲共同市場，但 2016 年脫離歐盟公民投票結果顯示，謝德蘭及西島轉變為高度支持續留歐盟（Jaffray, 2016）；40 餘年間，前後立場轉變，歐洲聯盟的經濟市場及經費補助，似扮演一定程度的驅力。

¹⁸ 依我國 2000 年「兩岸小三通推動方案」指出，基於金門、連江（馬祖）毗鄰大陸福建沿海地區，具有密切的血緣、文化關係，當地經濟生活與社會發展亦和對岸難以分割；為照顧金馬地區民眾生活及經濟建設之需要，並解決因兩岸分隔所造成非法「小三通」等問題，故依《離島建設條例》第 18 條規定，並援引國際間行之多年的「邊境貿易」精神，循序規劃金門、馬祖與大陸福建地區進行「邊區貿易」乃至「邊區經濟合作」（大陸委員會，2000）。

力（additional powers requests）、蘇格蘭海洋地區發展（development in the Scottish island marine area）、區域海洋計劃權力下放（delegation of functions relating to regional marine plans）、附則（final provisions）等 7 章（parts）。

一、國家離島計畫

《離島（蘇格蘭）法》第 1 條及第 2 條定義「離島」（island）¹⁹、「有人居住離島」（inhabited island）、「離島社區」（island community）等 3 個概念。為促使政府部門提出離島發展之政策目標及策略，《離島（蘇格蘭）法》第 3 條建構「國家離島計畫」機制，藉以獲致：（1）增加離島人口，（2）促進離島之經濟、環境、居民健康發展，並賦予社區權力，（3）改善交通運輸，（4）提升數位連結環境，（5）改善燃料不足問題，（6）確保王室財產（Scottish Crown estate）管理效能，（7）強化生物安全，包含保護離島不受外來物種侵入。

依《離島（蘇格蘭）法》第 4 條，蘇格蘭政府須踐行公眾諮商程序，並考量離島之地理獨特性、自然遺產、文化遺產（包含語言遺產）後，提出國家離島計畫，經蘇格蘭議會審議後發布。申言之，國家離島計畫之制定，約略可分為「研擬國家離島計畫草案」、「提出於蘇格蘭議會」兩階段。關於「研擬國家離島計畫草案」階段，蘇格蘭政府部長應進行公眾諮商，諮商對象依《離島（蘇格蘭）法》第 4 條第 1 項規定，包含：（1）本法附表（schedule）所列地方政府，（2）代表離島社區利益之人，（3）實施國家離島計畫，可能受到影響之人。²⁰基本上，蘇格蘭政

¹⁹ 依《離島（蘇格蘭）法》第 1 條第 1 項，「離島」為自然形成的土地區域，並具有：（1）四面環海，（2）漲潮時在海面上；同條第 2 項，「有人居住離島」，指至少 1 人永久居住該島者。本法第 2 條，「離島社區」，指永久居住該島者，為 2 人以上，且有共同的利益、認同、地理位置關係。另歐洲小島聯合會（European Small Islands Federation）定義的小島（或離島）為：（1）有一定的人口居住，（2）未與大陸（mainland）相連，（3）無區域性行政部門（regional administrative authority）（ESIN, 2007: 13）。

²⁰ 公眾諮商程序，係結合世界咖啡館（World Café）及開放空間技術（Open Space Technology），以匯集在地居民意見（Scottish Government, 2019a: 9）。在公眾諮商期間，蘇格蘭政府離島團隊（Scottish Government's Islands Team）拜訪 40 個離島，召開 61 次會議；特別是，年輕人被邀請參加，以瞭解年輕世代對國家離島計畫的想像（Scottish Government, 2019a: 9）。

府採取廣泛公眾諮商程序形成國家離島計畫，不但是程序的要求，而且是回應法律所定應考量各個離島之特色及相關遺產（Scottish Government, 2019b: 9）。²¹ 至於「提出於蘇格蘭議會」階段，蘇格蘭政府部長應於《離島（蘇格蘭）法》生效後一年內，向蘇格蘭議會提出第一個國家離島計畫。

經公眾諮商程序後，蘇格蘭能源暨離島部長（Minister for Energy, Connectivity and the Islands）於 2019 年所發布之首次 5 年國家離島計畫，以公平（fairness）、整合（integration）、環境保護（environmental protection）、包容（inclusiveness）等 4 個核心價值，設定 13 個行動策略，分就人口水平、經濟發展、交通、住宅、燃料、數位連結、健康與社會關懷、環境福祉與生物安全、氣候變遷與能源、賦權離島社區與強化地方夥伴關係、藝術文化與語言、教育、執行與評估等 13 個面向予以推動（Scottish Government, 2019a: 3-11）。

另為落實國家離島計畫之執行，《離島（蘇格蘭）法》第 5 條及第 6 條規範評估機制，包含，（1）年度報告：每年就國家離島計畫執行情形，提交報告予威爾斯議會；（2）計劃再審：每 5 年（亦可不定期）進行國家離島計畫之審查。

事實上，國家離島計畫能否獲致其立法目的，尚須注意：（1）蘇格蘭政府積極作為，包含財政支持，及政府與社區間長期溝通管道；（2）國家離島計畫確實納入離島社區的需求及觀點；（3）離島社區對於蘇格蘭政府執行國家離島計畫之課責（accountability）（Sindico & Crook, 2019）。基本上，國家離島計畫提供一個平臺，讓離島社區提出其所面對問題，並透過公眾諮詢，²² 確保居民關注的離島發展問題能納入國家離島計畫（Scottish Government, 2019b: 9）。

二、尊重島嶼社區之義務

依《離島（蘇格蘭）法》第 7 條及附表（schedule）²³ 規定，相關公共機構

²¹ 又依《離島（蘇格蘭）法》立法說明（Explanatory Notes）指出，研擬國家離島計畫草案時，離島社區的獨特性，亦應納入評估；如赫布里底群島（Hebrides）的蓋爾文化傳統（Gaelic cultural traditions）、謝德蘭及奧克尼的斯堪地那維亞遺產（Scandinavian heritage）。

²² 此公眾諮商明定於《離島（蘇格蘭）法》第 4 條第 1 項，政府部門有踐行公眾諮商程序之義務。

²³ 英國立法技術常採行附表（schedule），附表為法律的一部分，用以進一步詳細說明法律

（relevant authority）於執行職務時，應注意離島社區之發展；此處所稱相關公共機構，包含蘇格蘭行政部門（Scottish administration）、具混合功能或未保留於西敏寺權力事項之公共部門（Scottish public authorities with mixed functions or no reserved functions）²⁴、健康醫療機構（health boards）、跨域整合機構（integration joint boards）²⁵、地方政府（local government）、區域大學（regional colleges）、區域運輸夥伴（regional transport partnerships）²⁶ 等類型。

上開相關公共機構，依《離島（蘇格蘭）法》第 7 條至第 12 條，所負有之義務為：（1）就政策制定、執行策略、公共服務等進行離島社區影響評估（island communities impact assessment），並由主管部長（Scottish Ministers）進行離島社區影響評估之審查；（2）提出踐行本法第 7 條義務之證明，並依循主管部長所定第 7 條之執行準則（guidance）；（3）發布第 7 條執行情況報告。

另主管部長依《離島（蘇格蘭）法》第 13 條至第 16 條，所承擔之義務為：（1）蘇格蘭政府向議會提出法案時，應進行離島社區影響評估（立法影響評估）；（2）依地方公共機構請求，就既存的法律或政策，進行回溯性離島社區影響評估（retrospective island communities impact assessment）；（3）依地方公共機構請求，進行分權（權力下放）；²⁷（4）涉及離島之政策、執行策略、公共服務等

條文之規範，俾利法律之實作（UK Parliament, 2020）。臺灣制定法律時，亦會採取附表之立法技術，如《公務人員退休資遣撫卹法》包含有 4 個附表。

²⁴ 此類型包含公營事業，如高地和離島機場有限公司（Highlands and Islands Airports Limited）。

²⁵ 依《公共機構（整合）（蘇格蘭）法》（Public Bodies (Joint Working) (Scotland) Act 2014）第 9 條所設置者。

²⁶ 蘇格蘭於 2005 年 12 月依《運輸（蘇格蘭）法》（Transport (Scotland) Act 2005）建構區域運輸夥伴（Regional Transport Partnerships）機制。區域運輸夥伴具獨立法人地位，董事會（Board）成員的三分之二由各地方政府指派各該地方議會議員（Councillor），其餘成員由交通部長（Minister for Transport）經公開徵選後派任。目前蘇格蘭有 7 個區域運輸夥伴，《離島（蘇格蘭）法》附表規範其中 3 個（Highlands and Islands Regional Transport Partnership, Shetland Regional Transport Partnership, Strathclyde Regional Transport Partnership）。

²⁷ 《離島（蘇格蘭）法》第 15 條及第 21 條，賦予主管部長制定行政命令（regulation）權力。

重大變更前，應諮詢離島社區。²⁸

三、離島社區政治參與

蘇格蘭議會總數為 129 人，議員選舉由選民以附帶席位選制（Additional Member System）選出（二票）：（1）73 人以單一選區多數決制（first-past-the-post），為選民第一票；（2）56 人劃分為 8 個政黨比例代表選區（regions），每個區域以政黨名單比例代表制選出 7 人（regional members），為選民第二票（data.gov.uk, 2020）。謝德蘭、奧克尼、西島等 3 個離島地方自治團體歸屬於高地與離島選區（The Highlands and Islands Region of The Scottish Parliament）。²⁹ 考量離島特殊性，《離島（蘇格蘭）法》第 18 條至第 20 條，就蘇格蘭議會及地方政府選舉（local council）選區，為特別規定。

（一）蘇格蘭議會西島選區之安定性

依《國會投票制度及選區法》（Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011）第 6 條關於保障選區（protected constituencies）規定，懷特島（Isle of Wight）、謝德蘭島及奧克尼島、西島已享有西敏寺國會議員的保障選區之特殊地位。但在蘇格蘭議會議員選舉，謝德蘭、奧克尼依《蘇格蘭法》附錄一（constituencies, regions and regional members）規定，獲得保障選區地位，但附錄一並未賦予西島保障選區地位，致使以往受選舉人口分配基數（electoral quota）影響，蘇格蘭議會選舉之西島選區，具有高度變動性。透過制定《離島（蘇格蘭）法》，以第 18 條修正《蘇格蘭法》（Scotland Act 1998）附錄一，增列「現行西島選區」（the existing constituency of Na h-Eileanan an Iar），賦予西島選區之特殊地位，以保障其選區之安定性，俾使西島取得與謝德蘭、奧克尼相同地位。

²⁸ 《離島（蘇格蘭）法》第 17 條特別規範謝德蘭島地圖測繪條款（Shetland mapping requirement），要求蘇格蘭地圖必須準確且合比例地呈現謝德蘭島與蘇格蘭其他地區之地理位置關係。

²⁹ 高地與離島選區包含（Highlands and Islands Region of The Scottish Parliament）包含 Shetland、Orkney、Caithness、Sutherland and Ross、Skye and Lochaber and Badenoch、Inverness and Nairn、Moray, Argyll and Bute、Na h-Eileanan an Iar（Highlands Council, n.d.）。

（二）離島選區之應選名額

地方政府邊界委員會（Local Government Boundary Commission for Scotland）依《地方政府（蘇格蘭）法》（Local Government (Scotland) Act 1973）規定，應按《地方治理（蘇格蘭）法》（Local Governance (Scotland) Act 2004）第 1 條規定，進行地方政府選舉之選區劃分，每個選區（electoral ward）應選名額為 3 人至 4 人。考量離島地區之特殊性，《離島（蘇格蘭）法》第 19 條，增列前揭法律之除外規定，放寬每個選區應選名額，可為 1 至 2 人，以增加選區劃分的彈性。又《離島（蘇格蘭）法》第 20 條，要求地方政府邊界委員會儘速檢討 6 個地方政府之選區邊界。

此外，除了代議政治之政治參與外，離島社區亦藉由其他政治參與管道以促進離島之發展。例如 2014 年蘇格蘭獨立公投前，離島居民循請願程序提出「奧克尼、謝德蘭、西島公民投票」，經蘇格蘭議會公眾請願委員會（Public Petitions Committee）審議後，送請蘇格蘭政府處理。³⁰ 又《離島（蘇格蘭）法》所定公眾諮商程序，亦為離島居民重要政治參與管道，包含：（1）依本法第 4 條，研擬國家離島計畫；（2）依本法第 8 條，進行離島社區影響評估（island communities impact assessments）；（3）依本法第 16 條，進行政策變遷之離島社區公眾諮商。蘇格蘭政府於 2019 年 4 月訂頒「國家離島計畫及離島社區影響評估公眾諮商準則」（Consultation on a National Islands Plan and Island Communities Impact Assessment Guidance）。

四、離島海域開發

為建構蘇格蘭海洋開發管理體系，蘇格蘭議會於 2010 年 2 月 4 日通過《海洋（蘇格蘭）法》（Marine (Scotland) Act 2010），並於 2010 年 3 月 10 日獲得女王御准生效。《離島（蘇格蘭）法》則進一步對離島居民的海洋開發使用，做出相關規範。《離島（蘇格蘭）法》第 22 條所定義之開發活動（development activity）為：

³⁰ 本公民投票之選項為：（1）成為獨立國家，（2）留在蘇格蘭，（3）蘇格蘭獨立公投若通過，離開蘇格蘭，留在英國（Scottish Parliament, 2014）。本案最後雖未進行公民投票，但對於蘇格蘭政府提出「賦權蘇格蘭離島社區說帖」，扮演相當的驅力。

(1) 海中或海面上、海床上或海床下之建造、改建、增建工程；(2) 各種形式的開採行為，包含自海中或海床取走任何物質，或使用特定裝置將任何物質從特定海域移至另一海域之移置行為。³¹ 至於蘇格蘭離島海域 (Scottish island marine area)，依《離島 (蘇格蘭) 法》第 23 條定義為：(1) 與一離島相毗鄰，(2) 離島春季潮汐低水位點起至其外側 12 浬間之海域。

《海洋及海岸接近法》(Marine and Coastal Access Act 2009) 第 4 章 (Part 4)，及《海洋 (蘇格蘭) 法》第 4 章建構海洋開發許可 (licensable marine activities) 機制。《離島 (蘇格蘭) 法》進一步規範離島海域開發許可權。依《離島 (蘇格蘭) 法》第 24 條第 1 項賦予主管部長發布行政命令，以規範開發蘇格蘭離島海域 (Scottish island marine area) 之許可機制 (licensing scheme)。行政命令指定特定海域為離島許可區 (island licensing area)，並規定應經地方政府許可者，始得於離島許可區內進行開發活動 (development activity)；同條第 2 項規定，特定海域指定為離島許可區之要件為：(1) 地方政府依規定向主管部長提出申請，(2) 主管部長確認該離島為「有人居住離島」。

又為使離島海域開發管理機制有效運作，《離島 (蘇格蘭) 法》第 24 條第 3 項第 e 款定有指示通知 (compliance notice) 及矯正通知 (remediation notice) 措施。而對於違法行為者，《離島 (蘇格蘭) 法》第 24 條第 5 項規定：(1) 循簡易程序定罪 (summary conviction)，最高罰則為 12 個月監禁或 50,000 英鎊罰鍰 (可併罰)；(2) 循訴訟程序定罪 (conviction on indictment)，最高罰則為 2 年監禁 (可單獨或併科罰鍰)。此外，《離島 (蘇格蘭) 法》第 27 條修正《海洋 (蘇格蘭) 法》第 12 條，主管部長可授權謝德蘭或奧克尼或西島議會制定區域海洋計畫 (regional marine plans)。

簡言之，《離島 (蘇格蘭) 法》法律規範，約略可分為兩個構面：(1) 新創法規：建構解決離島發展問題之新制度性機制，如國家離島計畫、地方政府擁有離

³¹ 《離島 (蘇格蘭) 法》第 22 條第 2 項規定以下行為，非屬本法所稱開發行為：(1) 《蘇格蘭法》(Scotland Act 1998) 保留予西敏寺之石油、天然氣、國防；(2) 《商船法》(Merchant Shipping Act 1995) 之污染；(3) 《城鎮與郡計畫 (蘇格蘭) 法》(Town and Country Planning (Scotland) Act 1997) 所定魚類養殖行為；(4) 任何形式捕魚行為。

島海域開發許可權等；（2）法規鬆綁：排除（或放寬）其他法律對離島規範之限制，以提升離島事務處理之彈性，如離島社區政治參與、授權地方議會制定區域海洋計畫等。

肆、臺灣離島發展法律與實作：陸地基礎建設與中央集權

臺灣離島發展之法律框架，係以《離島建設條例》為主，搭配國土三法（《國土計畫法》、《海岸管理法》、《濕地保育法》）所構成。惟《離島建設條例》以離島基礎建設為中心，能否成為驅動離島發展之制度性驅力？本文就《離島建設條例》立法過程，以及離島綜合建設實施方案法律框架，予以探討。

一、《離島建設條例》之立法

檢視《離島建設條例》之立法過程，《離島建設條例》係以立法院陳清寶委員等 86 人（1993 年）及陳癸淼委員等 17 人（1994 年）所擬具《離島建設條例草案》兩個版本為基礎，經 1997 年 11 月 10 日立法院內政及邊政、經濟委員會審查完竣，於二讀時併案審查行政院所提《離島建設條例草案》³²，於 2000 年 2 月 22 日朝野協商後，提交院會三讀通過。

觀察上開 3 個版本草案之立法意旨：（1）陳清寶委員（國民黨籍）等所擬具《離島建設條例草案》之案由指出：離島建設長期受到政府單位漠視，產業落後，生活品質不佳，成為二等公民，人口不斷外移，嚴重影響地方發展；為推動離島開發建設，健全產業發展，提升生活品質，以增進居民福利（立法院公報處，1993：81）。（2）陳癸淼（新黨籍）委員等所擬具《離島建設條例草案》之提案旨趣：希望透過立法使離島的觀光、產業發展有所依據，促使政府主動建設離島，以期離島建設突飛猛進（立法院公報處，1994：102）。（3）行政院所提《離島建設條例草案》之說明指出：為離島永續發展，維護島嶼自然生態環境，保存當地文化特色，照顧離島居民生活環境及離島產業基礎建設（立法院公報處，2000：135）。

³² 行政院 1998 年 4 月 16 日第 2574 次會議通過《離島建設條例草案》送請立法院審議，經立法院第 3 屆第 5 會期第 16 次會議決定：將行政院所提草案逕付二讀，與立法院內政及邊政、經濟兩委員會報告，併案審查（立法院公報處，2000：114）

又考察立法院內政及邊政、經濟委員會審查通過草案，與行政院所提草案，兩者在財政規範之歧異性較大。委員會審查通過草案第 8 條規定：依本條例所為之離島開發建設，由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補助。行政院擬具草案第 16 條規定：離島綜合建設實施方案經費來源如下：（1）地方政府自籌款，（2）離島建設基金，（3）上級政府補助款。³³

就《離島建設條例》之立法而言，可以觀察到：（1）《離島建設條例》係由立法委員以法律提案方式，開啟政策議程；行政院於立法院委員會審查程序完竣後，才相應地提出行政院版草案。（2）《離島建設條例》以完善離島陸地基礎建設為重心，忽略離島海域發展。

二、離島發展法律框架偏向中央集權

現行《離島建設條例》共 27 條，約略可分為名詞定義（第 2 條至第 4 條）、離島綜合建設實施方案（第 5 條及第 6 條）、土地使用（第 7 條至第 9 條之 3）、免稅規範（第 10 條及第 10 條之 1）、觀光賭場（第 10 條之 2）、福利補助（第 12 條至第 14 條及第 15 條之 1）、離島建設基金（第 15 條及第 16 條）、兩岸通航（第 18 條）等。關於《離島建設條例》之規範機制，已有許多研究文獻，如林明鏘（2000）、賴峰偉與廖英賢（2014）等。本文僅就「離島綜合建設實施方案」所投射出「中央集權化」之離島政策框架，加以討論。

在《離島建設條例》制定公布前，行政院已施行「金門地區綜合建設方案」、「馬祖地區綜合建設方案」、「澎湖生活圈道路建設系統計畫」、「澎湖國家風景特定區建設計畫」、「金門國家公園建設計畫」、「馬祖地區觀光事業建設計畫」、「澎湖、金門、馬祖海水淡化廠興建計畫」等（立法院公報處，2000：135）。承襲既有的實作經驗，《離島建設條例》遂規範「離島綜合建設實施方案」。

³³ 行政院擬具草案第 17 條規定：為加速離島建設，縣（市）主管機關得設置離島建設基金，基金來源如下：（1）離島特許免稅購物商店之收益，（2）縣（市）主管機關編列預算撥入，（3）上級政府編列預算補助或指定財源撥入；意即，行政院草案定離島建設基金為「地方型基金」。另行政院擬具草案第 15 條規定：為維護離島環境清潔，縣（市）主管機關對前往離島旅客得收取環境清潔費，作為當地環境保護所需之費用。

攸關離島發展的「離島綜合建設實施方案」，在法律規範上，係循「由下而上」路徑所形成。意即，依《離島建設條例》第 5 條及第 6 條，先由縣（市）政府依各該縣（市）綜合發展計畫，擬訂離島綜合建設實施方案（4 年 1 期），經離島建設指導委員會審議通過，報請行政院核定後實施；若縣（市）綜合發展計畫修正時，離島綜合建設實施方案應進行必要之修正。

然而，因行政院擁有較佳之政策工具，致使離島綜合建設實施方案實質上為實踐中央政府的政策。按對於離島發展，行政院可運用的政策工具，主要為，（1）離島建設指導委員會：依《離島建設條例》第 4 條第 2 項、第 3 項及《行政院離島建設指導委員會設置要點》所設置，主要職掌為審議離島綜合建設實施方案及協調有關離島重大建設計畫推動等事項。（2）離島建設基金：依《離島建設條例》第 16 條及《離島建設基金收支保管及運用辦法》所設置，³⁴ 依《離島建設條例》第 15 條規定，離島開發建設由中央政府編列預算專款支應，若有不足，由離島開發建設基金補足之。關於離島建設基金之補助，則依《離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則》³⁵。

圖 2 法律框架顯示，行政院可運用「離島建設指導委員會」機制，搭配預算補助之政策工具，地方政府成為中央政府政策執行之協力者，致使《離島建設條例》呈現「中央集權化」傾向。以「澎湖縣第五期（2019-2022 年）離島綜合建設實施方案」為例，上開方案以「美麗海灣、低碳家園、智慧島嶼」為發展願景，就政策旗鑑計畫推展、島嶼多樣永續經營、海洋樂活社會實現等 3 大目標，提出 12 項實施策略；3 大目標中的「政策旗鑑計畫推展」，係依中央政策引導所推動「國際、智慧、綠能、觀光、醫療島」（澎湖縣政府，2019：1）。意即，受限於澎湖縣財

³⁴ 依《離島建設基金收支保管及運用辦法》第 5 條規定，本基金之用途如下：（1）離島開發建設計畫之補助、貸款及投資項目；本款用途，應以納入離島綜合建設實施方案之項目為優先。（2）為辦理離島建設之需要，需修訂縣（市）綜合發展計畫，或訂定離島綜合建設實施方案所需經費之補助。（3）離島建設指導委員會所需之經費。（4）管理及總務支出。（5）其他有關支出。

³⁵ 《離島永續發展規劃暨離島建設基金計畫補助原則》係依《促進離島永續發展方針》所訂；而《促進離島永續發展方針》係依《行政院離島建設指導委員會設置要點》第 2 條及第 4 條訂定。又 2005 年離島建設指導委員會第 9 次會議通過《離島建設業務檢討及改進方案》亦規範基金補助事宜。

政自主性不足，³⁶ 國家發展委員會所提出「澎湖綠能觀光示範島整體規劃（2017 至 2020 年）」，³⁷ 透過中央政府之財政型政策工具，實質促使澎湖縣政府協力執行國家發展委員會之政策。

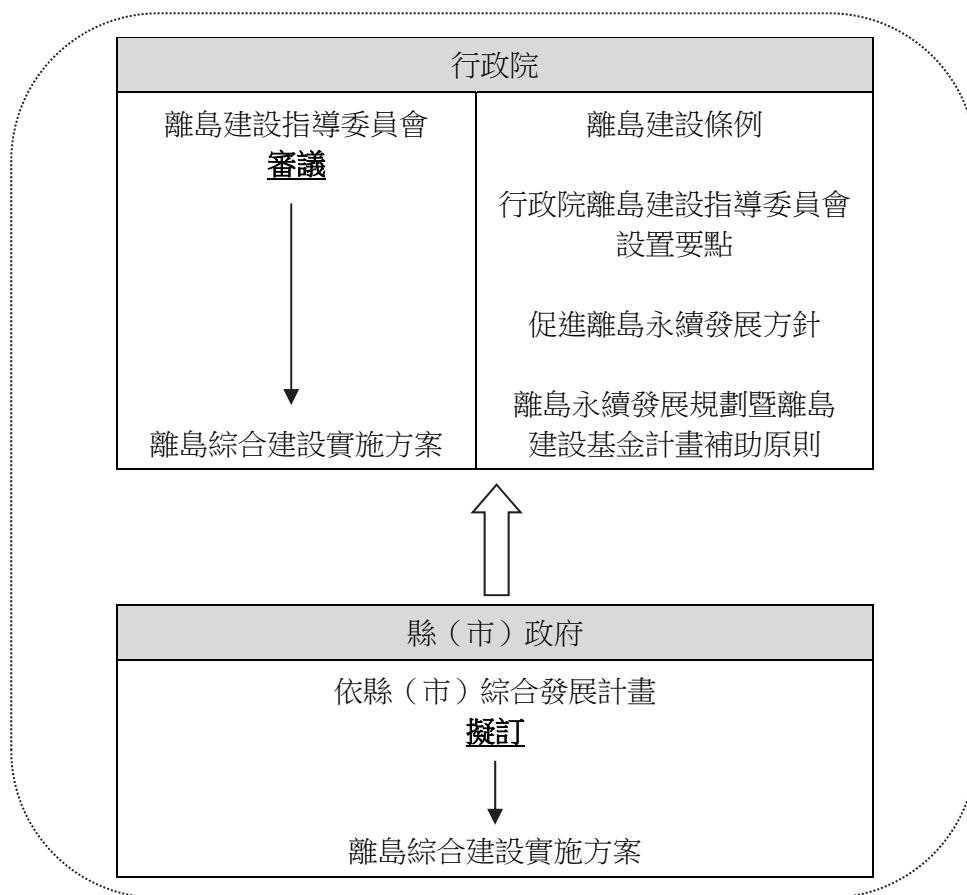


圖 2 離島綜合建設實施方案之法律框架

資料來源：研究者繪製。

³⁶ 目前地方政府普遍遇到稅源分配不均、非稅收入成長停滯及公告地價、公告現值無法反映交易價格的收入面問題，導致自有財源偏低；然而，人事費負擔沉重、社福支出大幅成長等支出面問題，造成支出結構僵化和財政紀律須強化，以及地方政府過度依賴中央統籌稅款及補助款；以澎湖縣為例，受中央補助收入每年約佔 70%，長期無法突破中央挹注來推展政務的情況（澎湖縣政府主計處，2016，12-13）。

³⁷ 國家發展委員會的「澎湖綠能觀光示範島整體規劃（2017 至 2020 年）」，允諾至 2025 年將投入 450 億元（澎湖縣政府，2019：3-3）。事實上，「澎湖綠能觀光示範島整體規劃」，係承續經濟部 2011 年至 2015 年所推動「建置澎湖低碳島專案計畫」。

又離島海域開發，是離島發展的重要部分，但《離島建設條例》欠缺離島海域開發之制度性機制，且離島發展受限於相關法律交錯規範，致使離島發展或離島居民從事漁業活動受到牽制。例如，《漁業法》第 44 條所公告漁船攜帶空氣壓縮機出海隨附之空氣管最大長度限度，並嚴格取締，曾引發澎湖縣吉貝等地漁民聚集抗議（劉禹慶，2015）。而為促進離島發展，已出現制定《離島基本法》之倡議，如 2020 年 4 月立法院陳玉珍委員施政總質詢時所倡議（許峻魁，2020）；學界亦有相關討論，如紀俊臣、陳欽春、紀和均與蔡芷軒（2019）、侯世傑與孔憲臺（2018）。

綜上，《離島建設條例》具有「偏重離島陸地基礎建設」及「中央集權化傾向」之困境，致使《離島建設條例》不易成為推動離島發展之引擎。因此，有必要通盤檢討離島發展涉及法律，並循公眾諮商程序，重新建構離島發展所需之法律框架，進行離島法律再造。

三、離島發展法律再造：可借鏡英國者

首先，在法律設計理念上，可借鏡英國《離島（蘇格蘭）法》同時採取「新創法規」及「法規鬆綁」雙元路徑，就臺灣離島發展問題及願景，進行法規盤點（如《離島建設條例》與國土三法間之競合）及公眾諮商（瞭解在地居民之政策需求），並進行影響評估，俾利研議應制定、應修正、應廢除之法規。申言之，在「新創法規」面向，參酌英國立法例，導入：（1）促進離島經濟、環境、居民社區發展的法律設計；（2）營造海域發展的友善法規環境；（3）制定實施國家離島發展計畫之法律，並將調整人口結構、改善交通運輸工具、完善醫療資源等事項納入國家離島發展計畫。在「法規鬆綁」面向，可思考：（1）廢除《離島建設條例》第 6 條第 1 項之可能；意即，離島建設指導委員會主要功能為審議離島綜合建設實施方案，惟離島綜合建設實施方案反映出離島縣政府對離島發展的規劃，應尊重地方自治權，行政院不宜介入干預；（2）增訂《離島建設條例》相關條文，以排除《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》對離島發展之限制。

其次，應檢視《離島建設條例》對離島發展問題之回應性，並就不足之處，進行修法，例如：（1）增訂離島文化建設及文化資產保存之獎補助措施，以落實本法第 1 條所定「保存文化特色」之規定；（2）增訂縣（市）主管機關於擬訂離島

綜合建設實施方案，應進行公眾諮商之規定；並賦予人民享有參與離島綜合建設實施方案擬訂之權利。

再者，蘇格蘭於制定國家離島計畫時，特別注意少數群體母語（蓋爾語）之復振措施。³⁸ 臺灣 2019 年制定《國家語言發展法》，定各固有族群使用之自然語言為國家語言（第 3 條），並得指定特定國家語言為區域通行語之一（第 12 條）；金門腔閩南語、馬祖福州語等離島居民使用語言，亦是進行離島發展法律再造時，不可忽略的部分。

伍、結語

20 年前，臺灣制定《離島建設條例》，以推動離島建設、發展離島經濟。但《離島建設條例》第 10 條之 1，以「國際觀光渡假區附設觀光賭場」發展經濟，經金門縣、澎湖縣居民以公民投票否決之。金門及澎湖居民的民意選擇，不但提醒主政者於制定離島政策時，應納入居民公眾諮商程序，而且亦顯示離島發展之法律框架及政策，有必要進行通盤檢討。

英國為何要制定《離島（蘇格蘭）法》？依 2017 年 6 月 9 日提交議會的政策備忘錄（policy memorandum）指出：蘇格蘭離島社區面對「地理位置偏遠」、「人口減少」、「運輸交通」、「數位連結」等問題，但政府之相關政策並未考慮上開離島問題，致使離島居民及社區處於不利地位（Scottish Parliament, n.d.）。而《離島（蘇格蘭）法》之制定，有助於提升離島居民的聲音、促進離島資源有效利用、改善離島居民福祉（Scottish Parliament, n.d.）。本文檢視英國（蘇格蘭）及臺灣兩國離島發展問題，進行兩國離島法律（《離島（蘇格蘭）法》、《離島建設條例》）比較分析，探討離島政策形成（公眾諮商有無）及相關政策工具。本文研究發現為：（1）為回應蘇格蘭離島發展問題，英國《離島（蘇格蘭）法》兼採「新創法規」及「法規鬆綁」之雙元路徑，建構諸多創新制度性機制，如國家離島計畫、地方政府擁有離島海域開發許可權等，並排除（或放寬）其他法律對離島發展

³⁸ 《蓋爾語（蘇格蘭）法》（Gaelic Language (Scotland) Act 2005）定蓋爾語為蘇格蘭地區官方語言，並以國家蓋爾語語言計畫（National Gaelic language plan）推動蓋爾語復振。國家離島計畫之公眾諮商程序，將離島社區蓋爾語使用者的需求，納入整體離島發展之行動策略，以推動蓋爾語的復振措施（Scottish Government, 2019a: 11）。

之限制，如離島社區政治參與、授權地方議會制定區域海洋計畫等；（2）《離島建設條例》侷限離島陸地基礎建設，忽略離島海域發展，且因中央政府之財政型政策工具，致使離島政策呈現「中央集權化」傾向。基於上開研究發現，本文建議應經公眾諮商路徑，³⁹ 推動臺灣離島發展法律框架再造，並參考英國經驗，導入國家離島發展計畫及離島海域發展機制。

又英國為單一國家制，中央政府握有多數稅收，當英國為歐盟成員國時，離島地區不少建設經費來自歐盟補助；惟英國決定退出歐盟，失去歐盟經費補助及歐盟免關稅市場之離島地區，財政狀況及經濟發展勢將更為嚴峻。至於我國離島發展，則受《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。為加強離島建設與發展之自主性，可能途徑為：（1）修正《財政收支劃分法》，增加地方政府財政收入；（2）進行離島法規鬆綁，引入資金及境外人才（包含離島縣外之本國人及外國籍人才），並培育在地人才，營造離島產業發展友善環境。事實上，地方居民對離島發展有其想像，中央政府應以解除管制思惟，協助離島地方政府。若地方需求涉及國家安全議題，如金門縣政府期待以新三通（通水、通電、通橋），中央政府仍應考量離島居民需求，以公眾諮商程序，共同找出解決方案。

此外，離島文化獨特性，是構成一個國家文化多樣性，不可或缺的元素，亦是人類的共同遺產；因此，於進行離島發展之法律再造時，如何保存離島的文化、語言，以及如何型塑離島居民自我認同及集體記憶，亦應納入思考。

參考文獻

大陸委員會（2000）。兩岸小三通推動方案，2020年10月25日，取自：

https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=AD6908DFDDB62656&sms=161DEBC9EACEA333&s=ACAB3BBC1479D5FB。

³⁹ 在選舉投票、公民投票等公民政治參與途徑外，Arnstein（1969）提出參與階梯理論（ladder of citizen participation）；其中之一為公眾諮商。為進行臺灣離島發展法律框架再造，應充分掌握離島居民之政策需求，因而有必要進行公眾諮商。本文參酌英國《離島（蘇格蘭）法》之公眾諮商規定，檢視我國《離島建設條例》，建議增訂縣（市）主管機關於擬訂離島綜合建設實施方案，應進行公眾諮商。

公視新聞網（2018）。金廈通水儀式中央未出席，金門縣長推新三通，2020 年 10 月 25 日，取自：<https://news.pts.org.tw/article/401965>。

王明輝（2018）。建構離島社會發展新典範。**人文與社會科學簡訊**，19（3），18-31。

王保鍵（2015）。英國委任分權政府制度對臺灣直轄市改革之啟發。**文官制度季刊**，7（4），39-72。

王保鍵（2020）。成立客家文化區域合作組織之初探。**文官制度季刊**，12（3），17-44。

丘昌泰（2010）。**公共政策：基礎篇**，高雄：巨流。

立法院公報處（1993）。院會紀錄。**立法院公報**，82（69），81-89。

立法院公報處（1994）。院會紀錄。**立法院公報**，83（6），102-103。

立法院公報處（2000）。院會紀錄。**立法院公報**，89（12），114-152。

行政院（2016）。行政院第 3496 次院會決議，2020 年 10 月 8 日，取自：

<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/22f86cdb-bc6e-4d7f-8dc6-03b98f7db821>。

行政院（2020）。土地。2020 年 9 月 10 日，取自：

<https://www.ey.gov.tw/state/4447F4A951A1EC45/094b1d53-de8d-4393-bde6-ab092969cce4>。

余佩樺（2016）。公投結果揭曉，為什麼澎湖人以 8 成比例堅定反賭？**天下雜誌**，2020 年 10 月 2 日，取自：<https://www.cw.com.tw/article/5078873>。

林明鏘（2000）。離島建設條例析論。**台灣本土法學雜誌**，12，199-204。

侯世傑、孔憲臺（2018）。離島基本法之立法策略與議事協商技巧。**中國地方自治**，71（8），27-43。

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**，72（3），34-64。

徐仁輝（2015）。六都後中央與地方財政關係的探討。**財稅研究**，44（2），1-16。

財政部國庫署（2020）。最新各級政府公共債務統計表，2020 年 10 月 9 日，取自：https://www.nta.gov.tw/singlehtml/1618?cntId=nta_7320_1618。

許峻魁（2020）。立院總質詢，陳玉珍力爭離島基本法。**金門日報**，2020 年 10 月

- 2 日，取自：<https://www.kmdn.gov.tw/1117/1271/1272/317370/>。
- 黃麟傑、劉家錚、周承志、鄭孟寧、洪明龍（2017）。澎湖低碳島下一哩路：借鏡國際低碳智慧城市。《**國土及公共治理**》，5（2），6-17。
- 劉禹慶（2015）。嚴格取締惹怨，上百漁民縣府抗議。《**自由時報**》，2020 年 10 月 2 日，取自：<https://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1364074>。
- 澎湖縣政府（2019）。澎湖縣第五期（2019-2022 年）離島綜合建設實施方案，2020 年 10 月 2 日，取自：<https://www.penghu.gov.tw/ch/home.jsp?id=10099&act=view&dataserno=201905130001>。
- 澎湖縣政府主計處（2016）。2015 年度澎湖縣財政概況分析，2020 年 9 月 25 日，取自：<https://www.penghu.gov.tw/userfiles/146/files/%5B%E7%B5%B1%E8%A8%88%E5%88%86%E6%9E%90%5D%E7%AC%AC105-02%E8%99%9F%E6%BE%8E%E6%B9%96%E7%B8%A3104%E5%B9%B4%E5%BA%A6%E8%B2%A1%E6%94%BF%E6%A6%82%E6%B3%81%E5%88%86%E6%9E%90.pdf>。
- 澎湖縣選舉委員會（2016）。澎湖縣地方性公民投票案第 2 案實錄，2020 年 9 月 25 日，取自：<https://web.cec.gov.tw/phcc/cms/no002>。
- 賴怡樺、林水波、陳敦源（2018）。行為主義導向的公共政策研究：以政策工具「推力」為核心的初探。《**行政暨政策學報**》，67，1-37。
- 賴峰偉、廖英賢（2014）。離島建設條例問題探討及其修法方向剖析。《**臺灣經濟金融月刊**》，40（8），39-59。
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Atterton, J. (2019). The Islands (Scotland) Act 2018: Evidence needs for improving outcomes for Scotland's island communities. Retrieved September 13, 2020, from: <https://sefari.scot/research/the-islands-scotland-act-2018-evidence-needs-for-improving-outcomes-for-scotland%E2%80%99s-island>.
- British Broadcasting Corporation[BBC] (2012). Comhairle nan Eilean Siar - Western Isles Council. Retrieved September 13, 2020, from: <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-17526799>.
- British Broadcasting Corporation[BBC] (2017). Successful businesses 'key' to success of

- Scottish islands. Retrieved September 18, 2020, from:
<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-41712934>.
- Campbell, G. (2016). EU referendum: Are the Western Isles the most Eurosceptic part of Britain? *British Broadcasting Corporation*. Retrieved October 25, 2020, from:
<https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-36425386>.
- Capano, G., & Howlett, M. (2020). The knowns and unknowns of policy instrument analysis: Policy tools and the current research agenda on policy mixes. *SAGE Open*, 10(1). Retrieved October 13, 2020, from:
<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/2158244019900568>.
- Comhairle nan Eilean Siar. (n.d.). Our islands our future. Retrieved October 7, 2020, from: <https://www.cne-siar.gov.uk/your-council/our-islands-our-future/>.
- Data.gov.uk (2020). Scottish parliamentary regions. Retrieved October 24, 2020, from:
<https://data.gov.uk/dataset/57d3af61-bd77-4532-979a-8796595b6fcb/scottish-parliamentary-regions>.
- Dunn, W. N. (1994). *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. (2011). *Understanding public policy*. (13th Ed.). Harlow, UK: Pearson.
- European Economic and Social Committee (2017). *TEN section: Report on the “smart islands” project*. Brussels, Belgium: European Economic and Social Committee.
- European Small Islands Federation [ESIN] (n.d.). From a network to a federation. Retrieved September 18, 2020, from: <https://europeansmallislands.com/origins-and-aims/>.
- European Small Islands Network [ESIN] (2007). Meeting the challenges of small islands. Retrieved September 18, 2020, from: <https://europeansmallislands.files.wordpress.com/2012/01/meeting-the-challenges.pdf>.
- Highlands Council (n.d.). Scottish parliamentary elections. Retrieved October 23, 2020, from: https://www.highland.gov.uk/info/799/elections_and_voting/799/scottish_parliamentary_elections.
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham, UK: Chatham House Publishers.
- Jaffray, C. (2016). Western Isles votes overwhelmingly to stay in the EU. *Press and Journal*. Retrieved October 24, 2020, from: <https://www.pressandjournal.co.uk/fp/news/islands/956108/western-isles-votes-overwhelmingly-stay-eu/>.
- McKenna, K. (2017). After centuries of neglect, are Scotland’s islands now on the road to

- recovery? *The Guardian*. Retrieved September 13, 2020, from:
<https://www.theguardian.com/uk-news/2017/oct/07/are-scotland-islands-on-road-to-recovery>.
- National Archives (n.d.). Understanding legislation. Retrieved January 25, 2021, from:
<https://www.legislation.gov.uk/understanding-legislation>.
- Scottish Government (2014). Empowering Scotland's island communities. Retrieved September 13, 2020, from: <https://www.gov.scot/publications/empowering-scotlands-island-communities/>.
- Scottish Parliament (2014). PE01516: Referenda for Orkney, Shetland and the Western Isles. Retrieved October 25, 2020, from:
<https://www.parliament.scot/GettingInvolved/Petitions/islandgroups>.
- Scottish Government (2019a). The national islands plan. Retrieved October 25, 2020, from: <https://www.gov.scot/news/national-islands-plan/>.
- Scottish Government (2019b). Consultation on a national islands plan and island communities impact assessment guidance. Retrieved October 23, 2020, from:
<https://www.gov.scot/publications/national-islands-plan-islands-communities-impact-assessment-guidance-consultation/>.
- Scottish Parliament (n.d.). Islands (Scotland) Bill. Retrieved October 23, 2020, from:
<https://beta.parliament.scot/bills/islands-scotland-bill>.
- Sindico, F. & Crook, N. (2019). Placing the community at the heart of island governance: The Islands (Scotland) Act 2018. *Edinburgh Law Review*, 23(3): 441-448.
- Smart Islands Initiative (2017). Smart islands declaration: New pathways for European islands. Retrieved September 17, 2020, from: http://www.smartislandsinitiative.eu/pdf/Smart_Islands_Declaration.pdf.
- UK Parliament (2013). The EEC and the single European Act. Retrieved October 24, 2020, from: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/legislative-scrutiny/parliament-and-europe/overview/britain-and-eeec-to-single-european-act/>.
- UK Parliament (2020). Schedules. Retrieved September 15, 2020, from:
<https://www.parliament.uk/site-information/glossary/schedules/>.

Rebuild Taiwan's Island Development Act: Learning from the Islands (Scotland) Act 2018 of the UK

Pao-Chien Wang^{*}

Abstract

The essay employs the theory on public policy as well as the research method of literature review, to explore the island development issues in the United Kingdom (Scotland) and Taiwan. The essay discusses the legal framework of the UK's "Islands (Scotland) Act 2018" and Taiwan's "Offshore Islands Development Act." The essay finds that (1) The "Islands (Scotland) Act 2018" introduces new institution to handle the problems of island development and the Act employs the deregulation measures to loosen the control from other laws. (2) The "Offshore Islands Development Act" focuses on the land infrastructure, and lacks marine development policies. As the island government needs the grants from central government, most island policies tend to "centralization". Based on the findings, the essay suggests that the government should amend the Act to introduce the national islands plan and the marine area development strategy by taking reference from the UK's experiences.

Keywords: island development; Offshore Islands Development Act; Scotland

^{*} Associate Professor, Department of Hakka Language and Social Sciences, National Central University, e-mail: paochien@cc.ncu.edu.tw.