

### 第三章 金門地區政經發展歷史分析

本章乃以歷史觀點就金門地區之政經環境，探討其地方自治與地方財政之發展過程、與金門酒廠之起源及其社會角色發展，以及其對金門縣政府財政上之影響。

#### 第一節 地方自治之發展

金門縣自 1956 年 7 月成立金門防衛司令部戰地政務委員會，實施戰地政務體制，直至 1992 年 11 月 7 日終止戰地政務，實施地方自治，在此段期間，可依體制區分為下列三個時期，茲以此作為分析範圍，析述如下：

##### 壹、軍政時期（戰地政務初期）：1956-1969

1956 年 6 月金門劃為戰地政務實驗區，同年 7 月成立金門防衛司令部政務委員會，福建省政府則從金門遷至台灣，並且加以虛級化，而金門地區之行政權，則移交政務委員會所管轄，縣長亦由軍人兼任，所有鄉、鎮、村里長均改為委派。除設立縣政諮詢會議，聘任諮詢代表，以溝通政見民意外，並無設立其他機構組織。因此，在此一時期並無所謂地方自治可言，完全是以軍政為主。至 1969 年，由於戰地政務精簡，一般政務改歸由縣政府代辦與督導，而縣長亦改為軍職外調任命，且擁有了較大自主權。

##### 貳、訓政時期（戰地政務後期）：1970-1992

1970 年，經中央核准全面實施鄉鎮長、村里長、鄉鎮民代表選舉，第一屆於 1971 年 2 至 6 月，分段選舉陸續完成，其後鄉鎮以下的地方自治施行即未曾中斷，但縣長、縣議員（縣諮詢代表）仍為官派。1986 年國民大會代表選舉、1989 年立法委員選舉，因多人參選，而使從前皆為同額競選情形改觀，且呈現競爭激烈之狀況。至 1989 年，為回應金門人民要求設立縣議會，而採取了相關權宜措施，如：

修改「金門縣縣政諮詢會議簡則」，規定縣政諮詢代表民選，並於 1990 年舉行縣政諮詢代表選舉，成立縣政諮詢代表會等，但大部分職權已比照台灣省縣議會，與 1989 年縣政諮詢會僅有建議權的狀況差別極大。1991 年 9 月 11 日，行政院又核定「福建省金門縣連江縣實施地方自治方案」，而「福建省金門縣連江縣實施地方自治綱要」亦於 1992 年 11 月 5 日發布施行，「福建省金門縣連江縣臨時縣議會組織規程」亦在同年發布。此一時期，雖尚未真正落實地方自治，但已在進行相關準備工作。

### 叁、回歸憲政時期：自 1992 以迄今

1992 年 11 月 7 日宣佈終止戰地政務，金門縣政府又重新隸屬福建省政府，從此金門縣地方自治乃逐漸回歸憲政體制。在「福建省金門縣連江縣實施地方自治方案」中，明定金門縣第一屆縣長選舉與台灣省第十二屆縣市長選舉於 1993 年同時辦理；鄉鎮長、村里長選舉與台灣省第十三屆鄉鎮長選舉、第十五屆村里長選舉於 1994 年同時辦理。縣設臨時縣議會，先由福建省政府加聘縣政諮詢代表為臨時縣議會議員。第一屆縣議會議員選舉與台灣省第十三屆縣市議會議員選舉同時辦理。1992 年適逢第二屆立法委員選舉，當時陳清寶違紀參選，國民黨為使其由黨規劃者當選，而動用了黨政軍之資源全力輔選，但結果陳清寶當選，此一結果，實具有宣告威權時代結束之象徵意義。

1993 年選舉第一屆縣長，同年 11 月 17 日「福建省金門縣連江縣縣議會組織規程」亦發布施行。1994 年選舉第一屆縣議員、第六屆鄉鎮長、鄉鎮民代表及村里長，修訂「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」，解除出入境管制；同年 7 月「省縣自治法」與「直轄市自治法」於立法院三讀通過，總統公布實施。1996 年福建省政府遷回金門，1997 年 2 月發布「福建省金門縣議會組織規程」，以配合「省縣自治法」的施行，金門縣與台灣地區之地方自治同時開啟了法制化之時期。1998 年廢止「金門馬祖東沙南沙地區安全及輔導條例」，完全回歸憲政，1999 年 1 月「地方制度法」由總統公布施行後，又於 1999 年發布「地方立法機關組織準則」，根據該準則，於 2000

年1月公佈「金門縣議會組織自治條例」，金門地方自治完全進入法制化時代，相較於威權時代軍管時期之政治環境，轉變為以人民為主、本土意識為依歸之政治環境。

由上述之歷史發展過程可知，自1949年中央政府退守台澎金馬之後，金門實施戰地政務，一切以軍事為重，司令官獨攬黨政軍大權，此時金門乃處於集權政治，而此時期，台灣則陸續推行地方自治，雖然「台灣省各縣市實施地方自治綱要」、「台灣省臨時省議會組織規程」及「台灣省臨時省議會議員選舉罷免規程」等之實施，係以命令性質為之，但自治之施行，自1959年已從村里至省議會。而金門縣自1949年廢縣制為軍管區，且為配合戰地政務之實施，地方自治即停止，縣長由軍職兼任，人事權、行政權、財政權、立法權及組織權皆受軍方的指揮與督導，所設立之縣政諮詢會議，其職權僅有諮詢建議，所有議決案僅供參考而已，不具拘束力，此時期之地方自治程度最低，直至1971年，才開始恢復鄉鎮以下之選舉，且一直停滯在鄉鎮自治階段。及至1991年動員戡亂時期宣告結束，金門戰地政務委員會裁撤，「福建省金門縣連江縣實施地方自治方案」公佈後，金門縣地方自治始快速發展，而自1994年起，已與台灣同步實施，1999年地方制度法公布後，金門縣亦和台灣一樣進入地方自治法制化，縣為公法人，使縣長的行政權、人事權的強化，議會立法權的擴大，縣政府的組織擴大，職等提高。

## 第二節 地方財政之發展

本節主要在探討金門縣由背負戰地任務到發展地方自治，以及福利縣之發展，因此，首先分析金門縣由戰地政務至地方自治時期財源收入與依存之演變；次之，則介紹自1992年解除戰地政務之後，金門縣所發展出之社會福利措施內容。

金門縣地方財政歲入種類及範圍，依照金門縣政府預算書科目，約分為：一、稅課收入。二、規費收入。三、財產收入。四、公債及借款收入。五、營業及事業收入。六、罰鍰及賠償收入。七、獨佔及專賣收入。八、補助收入。九、其他收入等九種。關於金門縣地方財

政歲入概況，擬以民國四十六年度至民國五十八年度(戰地政務初期)、五十九年度至八十年度(戰地政務後期)，及民國八十一年度至九十年度實施地方自治期三個階段<sup>1</sup>，來觀察、分析、比較三個時期地方財政收入之比重，以及各項主要收入之依存度。

## 壹、 財政收入之比重

金門縣政府於四十六年度至五十八年度(戰地政務初期)，依據收入來源比重，以稅課收入占當年度歲入決算之 39.98%為最高，因當時所有賺錢事業單位，如酒廠、物資供應處、鹽場皆為戰地政務委員會<sup>2</sup>經營，而稅課收入以營業稅、屠宰稅為大宗，占總稅收之 80%以上；稅課收入從四十六年度之 663 萬元，上升至五十八年度之 1,735 萬元，計成長了 27.17 倍之多。而比重居第二位者，是補助收入，其中以政委會補助收入為主，這段期間，僅獲得中央在金門課徵之印花稅及鹽稅轉為補助款處理，每年度約為 50 餘萬元；其餘為政委會補助，從四十六年度補助 5 萬餘元，至五十八年度已可補助 4,718 萬元。(詳見表 3-1)。

而於五十九年度至八十年度期間(戰地政務後期)，各項收入占當年歲入比率，則以營業盈餘及事業占收入之 51.11%為第一位。以各年度比重觀之，在這二十二年中，比率達五成以上者有十一個年度，達四成者有十個年度，僅一個年度占 39.37%是最低的；且從五十九年度之 8,667 萬元躍升至八十年度之 7 億 7,288 萬元。居次者，為移用以前各年度歲計剩餘，甚至占當年度比率的 16.26%。再其次，為財產收入，主要為磁土開採收入，其中以開採金門磁土收入為大宗，從五十九年度之 579 萬元繳縣庫起，自六十年度至六十七年度，每年均有 3,000 萬元以上解繳縣庫，到七十年度，甚至已有上億元的縣庫收入，及至七十七年度，因環保意識抬頭，政府才思考另覓財源，

<sup>1</sup> 本節在分析財政發展之三個時期，係引用財政會計年度資料，因此在時間上，配合使用民國年度加以說明，

<sup>2</sup> 以下簡稱政委會。

而停止開採措施(詳見表 3-2)。

實施地方自治期間，當年度占收入比重第一位者，仍然是營業盈餘及事業收入，其總額從八十一年度之 8 億 3,459 萬元，躍升至九十年(註七)度之 34 億元 1,280 萬元之多，其中又以酒廠盈餘占大部分，其餘事業單位，如公共車船管理處、自來水廠、陶瓷廠、金門日報社等，因環境變遷而面臨經營困難，已無法收支平衡。而位居第二是補助收入，平均占當年度比重之 32.59%。此為戰地政務結束後，中央為彌補因實施戰地政務期間，忽略偏遠離島之民生建設，而相繼六年，藉綜建計畫次第在金門、馬祖推展，故補助款也隨之增加；從八十一年度之 5 億 2,423 萬元，逐年躍升，故至九十年度已是 28 億 6,463 萬元，計增加 4.46 倍。居第三位是稅課收入，主要是自八十六年度起，每年有二億元之獨占及專賣收入，至八十九年度(十八個月)已有獨占及專賣收入 4 億餘元、及 16 億 4,162 萬元之中央統籌分配稅款收入，故能升為收入第三位(詳見表 3-3)。

從以上資料，可看出在戰地政務初期收入比重次序，為稅課收入 > 補助收入 > 移用以前各年度歲計剩餘；而戰地政務後期比重次序，為營業盈餘及事業收入 > 移用以前年度歲計剩餘 > 財產收入；在實施地方自治期間之比重次序，為營業盈餘及事業收入 > 補助收入 > 稅課收入。雖然不同期段有不同之比重，但如從以上三個時期來看，營業盈餘所占比重仍然是最穩健，也足以代表金門縣對財政的努力程度。

表 3-1 金門縣政府（軍政時期）歲入分配比

單位：千元、%

年 度	歲入總計	稅課收入	補助收入	事業收入	財產收入	其他收入	歲計騰餘
46年度	10,126	65.45	0.53	0.00	6.38	15.36	12.29
47年度	10,484	76.38	3.62	0.00	1.30	3.53	15.17
49年度	16,074	48.79	26.88	0.00	4.31	2.35	17.67
50年度	18,447	42.80	31.12	0.00	3.72	3.30	19.06
51年度	19,374	45.17	41.06	0.00	3.01	3.27	7.49
52年度	23,549	43.56	41.86	0.00	3.12	0.23	11.23
53年度	33,262	34.90	44.05	0.00	1.20	10.99	8.87
54年度	32,962	37.92	43.77	0.15	0.15	8.50	9.50
55年度	46,846	28.19	49.26	0.00	5.30	9.43	7.81
56年度	90,516	14.90	70.58	0.11	4.20	5.23	4.98
57年度	74,397	21.46	57.02	0.40	7.02	8.32	5.78
58年度	85,849	20.21	60.52	0.48	6.85	6.83	5.11
平均分配比		39.98	39.19	0.10	3.88	6.45	10.41

資料來源：金門縣政府歷年度決算書整理

附註：1. 48年度因改制從缺，49年度，為民國自48年7月1日至49年6月30日，以後年度類推。

表 3-2 金門縣政府（訓政時期）歲入分配比

單位：千元、%

年 度	歲入總計	稅課收入	補助收入	事業收入	財產收入	其他收入	歲計膳餘
59年度	171,124	11.46	3.43	50.65	3.82	7.26	23.37
60年度	181,339	11.47	2.55	48.82	4.62	7.06	25.48
61年度	201,527	10.82	4.43	55.70	5.15	7.91	16.00
62年度	235,208	9.80	8.28	54.89	6.14	7.83	13.06
63年度	273,305	8.53	9.46	51.74	6.30	6.27	17.70
64年度	411,381	7.53	2.08	45.36	5.40	6.99	32.64
65年度	490,148	7.31	1.90	47.91	5.67	10.66	26.55
66年度	597,263	7.05	1.72	44.67	7.93	5.30	33.33
67年度	699,332	6.27	1.53	46.61	7.18	7.34	31.08
68年度	783,290	6.40	2.26	48.33	12.50	6.66	23.85
69年度	959,533	5.63	2.12	48.19	13.81	6.71	23.54
70年度	1,026,482	5.83	2.49	39.37	16.58	5.50	30.23
71年度	955,621	6.94	2.41	42.78	23.05	5.65	19.16
72年度	929,291	8.03	2.80	64.61	11.76	6.20	6.60
73年度	941,536	8.50	00.0	67.06	10.64	8.86	4.94
74年度	1,128,294	7.27	13.85	54.46	11.15	6.85	6.42
75年度	1,048.72	8.40	13.26	52.43	11.10	7.77	7.04
76年度	1,043.35	8.33	12.94	57.11	12.22	6.88	2.52
77年度	1,303,22	6.18	19.28	54.71	11.65	5.30	2.88

78年度	1,277.42	6.47	14.82	54.56	15.29	4.14	4.72
79年度	1,412.66	5.86	27.42	47.44	9.70	3.36	6.22
80年度	1,642.51	6.13	35.20	47.05	7.36	3.95	0.30
平均分配比		7.74	8.37	51.11	9.96	6.57	16.29

資料來源：金門縣政府歷年度決算書整理。

表 3-3 金門縣政府（地方自治）歲入分配比

單位：千元、%

年 度	歲入總計	稅課收入	補助收入	事業收入	財產收入	其他收入	歲計膳餘
81年度	1,710,584	7.25	30.65	48.79	8.53	4.20	0.58
82年度	2,288,667	6.12	31.68	50.23	6.62	4.47	0.87
83年度	2,940,970	9.00	40.92	35.78	4.90	9.39	0.00
84年度	2,901,086	9.20	37.96	45.18	3.89	3.77	0.00
85年度	3,906,826	6.70	32.70	54.79	2.94	2.87	0.00
86年度	4,510,159	10.84	32.51	45.48	5.32	5.84	0.00
87年度	5,000,253	11.38	33.17	41.46	7.09	6.89	0.00
88年度	5,453,304	9.84	29.42	38.26	3.22	5.78	13.49
89年度	7,522,470	18.74	22.48	43.19	13.29	2.29	0.00
90年度	8,326,889	12.57	34.40	40.99	9.00	3.04	0.00
平均分配比		10.17	32.59	44.42	6.48	4.85	1.49

資料來源：金門縣政府歷年度決算書整理

## 貳、財源依存之演變

本部分係以地方政府之補助收入依存度，來探討金門縣財政狀況。而所謂補助收入依存度，乃指地方政府歲出財源中由補助及協助收入所支應之比重。若一地方政府其對補助收入依存度愈高，則代表其仰賴上級補助款之程度也愈高。

綜觀金門縣主要收入，如由補助收入、稅課收入、營業盈餘及事業收入、及金門酒廠盈餘繳庫等，分別計算其對當年度歲出之貢獻度分析之，其中補助收入，在戰地政務初期平均依存度為 43.32%，



且主要補助，大部份來自政委會補助，而不是中央政府補助款。而在戰地政務後期則僅達 9.37%，且自五十九年度至七十三年度，平均依存度不及 6%（除六十二、六十三年度分別為 11.62%及 12.59%外），及至七十四年度推展三民主義實驗縣六年經建計畫，其依存度始陸續上升。且自實施地方自治後，中央政府才開始關注離島建設，補助收入依存度才回升至 36.06%。稅課收入方面，則以戰地政務初期平均依存度占 46.90%為最高者，而在戰地政務後期則僅達 9.71%。實施地方自治後，雖然有獨占及專賣收入、及中央統籌分配稅款分成，但賦稅收入依存度，均在 10%以下，而八十九年度因中央統籌分配稅之分成，又提升為 16.23%及九十年度之 14.36%。綜觀歷年稅收依存度趨減原因，主要是配合中央各項減免稅負政策所致，如 1999 年 1 月及 7 月，分別調降契稅，影響縣稅收入一年約 1 千萬元，2001 年 1 月，地區使用之 1800CC 汽機車免稅、調降金融業營業稅，僅此兩項措施，也使縣庫收入減少 7 千萬元；2001 年 7 月調降住家用房屋稅，縣庫又減少約 5 百萬元收入，故中央各項減免稅收政策，均影響地方財政收入至鉅。依近十年來稅收依存度，平均為 9.19%，與台灣各縣市政府近十年來資料比較，台灣省各縣市政平均依存度為 57.9%，即使與最低三縣市之：嘉義縣之 31.9%、澎湖縣之 32.9%、基隆市之 34.5%，均無法相比較，可見金門地區稅源枯竭的程度（陳儷文，2000）。

營業盈餘及事業收入，在戰地政務初期平均依存度為 0.1%，主要是當時賺錢事業仍由政委會掌管；而在戰地政務後期則高達 63.33%，而其中金門酒廠盈餘繳庫即為 37.84%；實施地方自治後，平均依存度為 49.35%，為當期首位之依存度，而其中金門酒廠盈餘高達 41.22%，故其對金門縣歷年收入之貢獻是有目共睹。從以上數據觀察，除了戰地政務初期，對金門縣財政收入貢獻度，最高為營業盈餘及事業收入（詳見表 3-4）。

從民國四十六年度至九十年度，在四十四個會計年度中，營業盈餘及事業收入平均依存度為 43.36%為最高；補助收入平均依存度為 24.64%占第二，如以近十年平均依存度為 36.06%，與台灣地區二十三個縣市政府來比較，大約列在第十五或十六名，如與澎湖縣之 58%、台東縣之 57%、嘉義縣之 53%比較，更可顯示金馬兩離島之不被中央

重視的程度。稅課收入，近十年的平均依存度為 9.19%，如與台灣地區二十三個縣市比較(陳儷文，2000)<sup>3</sup>，則反而遠不及排名第二十三名嘉義縣之 32%、第二十二名澎湖縣之 33%為低，此又可反應離島地區經濟發展遲緩，工商開發程度低，稅源嚴重不足。

表 3-4 金門縣各項主要收入之依存度

單位：千元、%

年度	總決算	補助收入		稅課收入		事業收入		金酒盈餘	
		金額	依存度	金額	依存度	金額	依存度	金額	依存度
46 年度	8,539	54	0.63	6,627	77.61	0	0.00	0	0.00
47 年度	7,636	380	4.98	8,008	104.87	0	0.00	0	0.00
49 年度	12,783	4,321	33.80	7,843	61.35	0	0.00	0	0.00
50 年度	16,995	5,740	33.77	7,896	46.46	0	0.00	0	0.00
51 年度	16,728	7,954	47.55	8,752	52.32	0	0.00	0	0.00
52 年度	21,699	9,857	45.43	10,257	47.27	0	0.00	0	0.00
53 年度	30,268	14,652	48.41	11,607	38.35	0	0.00	0	0.00
54 年度	29,331	14,429	49.19	12,499	42.61	50	0.17	0	0.00
55 年度	42,390	23,078	54.44	13,027	31.16	0	0.00	0	0.00
56 年度	86,224	63,890	74.10	13,485	15.64	102	0.12	0	0.00
57 年度	68,590	42,420	61.85	15,969	23.28	301	0.44	0	0.00
58 年度	79,106	51,957	65.68	17,350	21.93	414	0.52	0	0.00
平均值			43.32		46.90		0.10	0.00	0.00

資料來源：金門縣政府各年度決算書整理

<sup>3</sup> 陳儷文，2000，「台灣地方財政不均與區域發展之研究」，國立台北大學財政學系碩士論文。

表 3-4 金門縣各項主要收入之依存度（續一）

單位：千元、%

年度	總決算	補助收入		稅課收入		事業收入		金酒盈餘	
		金額	依存度	金額	依存度	金額	依存度	金額	依存度
59 年度	126,061	5,871	4.66	19,616	15.56	86,672	68.75	46,295	36.72
60 年度	138,390	4,622	3.34	20,792	15.02	88,529	63.97	47,076	34.02
60 年度	149,219	8,920	5.98	21,801	14.61	112,248	75.22	65,598	43.96
62 年度	167,609	19,472	11.62	23,049	13.75	129,116	77.03	76,560	45.68
63 年度	205,387	25,848	12.59	23,323	11.36	141,419	68.85	85,585	41.67
64 年度	278,980	8,551	3.07	30,996	11.11	186,591	66.88	110,033	39.44
65 年度	293,253	9,292	3.17	35,843	12.22	234,809	80.07	147,163	50.18
66 年度	385,795	10,268	2.66	42,129	10.92	266,801	69.16	162,291	42.07
67 年度	512,791	10,669	2.08	43,859	8.55	325,948	63.56	204,216	39.82
68 年度	539,704	17,681	3.28	50,147	9.29	378,574	70.14	194,239	35.99
69 年度	634,875	20,324	3.20	54,064	8.52	462,425	72.84	242,208	38.15
70 年度	905,983	25,546	2.82	59,839	6.61	404,105	44.61	201,316	22.22
71 年度	881,107	23,000	2.61	66,363	7.53	408,863	46.40	170,000	19.29
72 年度	887,900	26,000	2.93	74,585	8.40	600,456	67.63	355,000	39.98
73 年度	856,551	0	0.00	79,996	9.34	631,361	73.71	386,000	45.06
74 年度	1,033,682	156,280	15.12	82,032	7.94	614,436	59.44	390,000	37.73
75 年度	1,040,002	139,050	13.37	88,068	8.47	549,884	52.87	342,887	32.97
76 年度	999,184	135,043	13.52	86,871	8.69	595,871	59.64	390,000	39.03
77 年度	1,158,753	251,220	21.68	80,520	6.95	712,941	61.53	502,534	43.37
78 年度	1,259,710	189,312	15.03	82,634	6.56	696,955	55.33	491,939	39.05
79 年度	1,39,7295	387,375	27.72	82,758	5.92	670,146	47.96	458,116	32.79
80 年度	1,621,602	578,204	35.66	100,721	6.24	772,876	47.66	539,471	33.27
平均值			9.37		9.71		63.33		37.84

資料來源：金門縣政府各年度決算書整理

表 3-4 金門縣各項主要收入之依存度（續二）

單位：千元 %

年度	總決算	補助收入		稅課收入		事業收入		金酒盈餘	
		金額	依存度	金額	依存度	金額	依存度	金額	依存度
81 年度	1,648,629	524,231	31.80	123,985	7.52	834,587	50.62	580,000	35.18
82 年度	1,914,181	725,110	37.88	140,117	7.32	1,149,576	60.06	850,000	44.41
83 年度	2,645,398	1,187,115	44.87	261,228	9.87	1,052,184	39.77	749,128	28.32
84 年度	2,539,604	1,101,361	43.37	266,822	10.51	1,310,811	51.61	1,052,859	41.46
85 年度	3,112,920	1,277,604	41.04	261,773	8.41	2,140,627	68.77	1,828,678	58.74
86 年度	4,280,496	1,466,439	34.26	252,078	5.89	2,051,011	47.92	1,745,198	40.77
87 年度	4,850,445	1,658,787	34.20	288,839	5.95	2,073,125	42.74	1,821,640	37.56
88 年度	5,453,304	1,604,238	29.42	320,256	5.87	2,086,318	38.26	1,912,253	35.07
89 年度	4,746,877	1,691,413	35.63	1,124,705	23.69	3,248,715	68.44	3,068,380	46.42
90 年度	7,286,001	2,864,631	39.32	1,046,462	14.36	3,412,896	46.84	3,381,961	46.42
平均值			36.06		9.19		49.35		41.22

資料來源：金門縣政府各年度決算書整理

### 參、金門縣之社會福利措施

金門縣自 1992 年 11 月宣佈解除戰地政務，縣政府為嘗試彌補因軍管期間而造成金門地區各項建設發展落差，並加強縣民之社會福利措施，而採取發放老人年金每人每月六千元及年節敬老禮金、全民免費搭乘公車及公船、婦女生育補助金、國中生以下學生免學雜費及午餐、全民意外保險及意外傷亡補助、設置大同之家安老育幼、免費托兒及五歲以下免費醫療等等福利措施，茲析述如下：

一、社會救助（中央規定應予實施項目）

（一）低收入戶生活扶助：為照顧低收入戶<sup>4</sup>家庭的基本生活，給予三節慰問。另一、二款<sup>5</sup>低收入戶給予生活扶助金；一款為戶內每人每月補助 5,900 元，二款為每戶每月補助 4,000 元。目前金門縣低收入戶計一款有 79 戶、二款有 309 戶、三款<sup>6</sup>有 88 戶，每月發放生活扶助金為新台幣 168 萬餘元。年度需款為 2,016 萬元。

（二）低收入戶子女就學生活補助費：為促使低收入戶家庭之子女接受教育，努力向學以早日脫離貧窮，而對其就學期間給予就學補助。凡低收入戶二、三款子女就讀國小，每人每月給予就學生活補助費 300 元；就讀國中，每人每月給予就學生活補助費 500 元；就讀高中（職）以上學校，每人每月給予就學生活補助費 4,000 元。目前全縣每月請領人數：計國中、小 95 人、高中（職）以上 133 人。每月發放金額為 44 萬 5 千餘元。年度需款 534 萬元。

（三）以工代賑補助：為協助低收入戶者自立，避免有工作能力者過度依賴社會救助，而辦理以工代賑補助措施，每日工資 600 元，目前接受補助者計 45 人，每月補助金額為 66 萬元。年度需款 792 萬元。

（四）中低收入老人生活扶助：為照顧老人生活，凡未接受政府收容安置之中低收入老人，每人每月發給生活津貼 3,000 元或 6,000 元。目前全縣受補助之中低收入老人計 523 人，每月發放金額為 254

---

<sup>4</sup> 依據社會救助法規定所稱低收入戶，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者，目前依主計機關所公佈之標準，每人每月消費支出為 6,000 元。

<sup>5</sup> 依據金門縣低收入戶調查辦法規定，第一款為全戶人口均無工作能力，無收益及恆產非靠救助無法生活者，第二款為全戶人口中有工作能力者未超過總人數三分之一，家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用三分之一者。

<sup>6</sup> 依據金門縣低收入戶調查辦法規定，第三款為家庭總收入平均分配全家人口，每人每月未超過最低生活費用者

萬 4 千元。年度需款為 3,052 萬 8 千元。全縣之社會救助項目，全年度共需約 6,395 萬元，原列為中央補助項目，但自九十年度起，改由地方政府負擔。

## 二、婦女福利（中央規定應予實施項目）

### （一）婦女緊急生活扶助：

凡設籍金門縣之婦女，具有下列情形之一，生活遭遇困難者且其本人未獲政府單位其他項目之生活補助或公費安置於福利機構者：1. 夫死、失蹤、須服刑六個月以上或因疾病傷害無工作收入，且其子女均無工作能力者。2. 寡婦、離婚婦女、未婚媽媽及遭受家庭暴力婦女，或因疾病傷害致無固定工作收入，且其子女均無工作能力者。3. 遭夫惡意虐待或遺棄者。4. 未滿二十歲未婚懷孕至分娩二個月者。5. 本人意外傷殘者。6. 生活發生重大變故者。凡符合前項各款補助對象，或因情形特殊有補助必要之婦女，經縣府核准者得不受設籍之限制。每人每月最高補助一萬三千四百元，每案最高補助三個月。

### （二）婦女法律訴訟、律師諮詢補助：

補助對象為婦女遭受家庭暴力或其他特殊個案。補助標準為每人每案最高補助 50,000 元，並以補助一次為原則。

### （三）婦女心理輔導、治療補助：

補助對象為離婚婦女、未婚媽媽及遭受家庭暴力婦女、遭夫惡意虐待或遺棄者。補助標準：每人每小時補助 500 元，每案最高補助二十小時，且同一案情以核定補助一次為限。本項全年共需經費約 2,500 萬元，原列為中央補助項目，但自九十年度起，改由地方政府負擔。

## 三、身心障礙福利(中央規定應予實施項目)：

為維護身心障礙者之生活及合法權益，辦理各項福利及救濟措施，並扶助其自立更生，以落實身心障礙福利政策，保障公平參與社會之機會；凡設籍金門縣領有身心障礙手冊之身心障礙者等，均可申領，每月新台幣 2,000 元，計 675 人，另領取中低收入身心障礙居家生活補助費 6,000 元者，計 178 人，3,000 元者計 316 人，2,000 元者計 49 人，共計每月發放生活補助費金額為 216 萬 2 千元。年度需款 2,594 萬 4 千元，原列為中央補助項目，自九十年度起，改由地方政府負擔。

#### 四、金門縣自創福利措施：

金門縣的福利項目，除依據中央法令規定辦理外，陳前縣長水在先生另為考量長久處於戰地政務下，縣民福利長時期遭受漠視，而嘗試彌補在軍管期間發展落差，並加強福利措施，其項目及所需負擔財源如下：保價收購地區高粱、大麥、小麥措施，即其收購價格與市場價格差價，亦由縣政府編列預算補貼，全年需款 2 億 2,980 萬元，金門縣目前預算編列歸類為經濟建設支出，不列入社會福利支出統計。

另外以縣府財力經營醫院（指公辦公營），全國二十三個縣市政府，目前僅有金門縣、連江縣政府，仍經營縣立醫院，其餘二十一個縣市政府，皆已歸併為衛生署經營或朝公辦民營方式經營。而金門縣經營縣立醫院每年度需耗資台幣 3 億 6,927 萬元，可謂增加縣庫負擔至鉅。其餘之縣社會福利支出，其涵蓋面非常廣泛，舉凡三歲以下幼兒免費托育、全民免費搭乘車、船、敬老福利津貼、身心障礙者居家生活補助……等，以提昇金門人民生活品質為目標，皆為獨步全國之舉，以下將金門縣自創社會項目及金額列舉如下：

- (1) 全民免費公車、公船，全年度所需經費為 6,365 萬元。
- (2) 婦女生育補助金發放，全年度所需經費為 400 萬元。
- (3) 國中生以下學生免學雜費及免費午餐供應，全年度所需經費為 6,477 萬元。
- (4) 全民意外保險及意外傷亡補助，全年度經費 1,185 萬元。
- (5) 設置大同之家安老育幼措施，全年度所需經費為 4,073 萬元。
- (6) 免費托兒措施及五歲以下免費醫療，全年度所需經費為 2,300 萬元。
- (7) 辦理縣民因病醫治，後送台灣地區醫療交通費補助 40 萬元，及縣民在台醫療返鄉安寧交通補助，全年需 1,200 萬元。
- (8) 辦理精神病患及癩患病患醫療生活補助費，全年需 250 萬元。
- (9) 敬老福利津貼暨敬老三節慰問：為貫徹老人福利社會政策，落實推動老人福利工作，肯定老人對社會之貢獻，使其能安享老年之生活，促進社會之安祥和諧，並求社會資源之公平、合理運用，凡現設籍金門縣年齡六十五歲以上，並繼續居住滿三年者，均可提出申請。目前申請敬老福利津貼每月新台幣 6,000

元者，計 2,037 人，申請具老農資格之三節慰問每月新台幣 3,000 元者，計 4,129 人，另對持有身心障礙手冊者加發 1,800 元，年度需款 3 億 1,479 萬元。

(10) 敬老禮金：為弘揚敬老美德，對九十歲以上之長者，每月加發敬老禮金新台幣 1,000 元，百歲以上之人瑞核發新台幣 3,000 元，目前共計 231 人，每月核發新台幣 27 萬 2 千元。年度需款 326 萬 4 千元。

以上金門縣所自創的福利措施，全年度共需款 5 億 4,095 萬元。金門縣社會福利總支出，自實施地方自治以來，八十一年度為 2 億 7,424 萬元，至八十五年度以後，就持續成長，至九十年度已高達 14 億 1,149 萬元，總計成長 4.15 倍（詳見表 3-5）。

表 3-5 金門縣歷年社會福利支出決算統計

單位：千元、%

年度	社福總計	社會保險		社會救助		福利服務		醫療保健		社福占總決算比率
		金額	比率	金額	比率	金額	比率	金額	比率	
81 年度	274,236	135929	49.57	1980	0.72	23291	8.49	113036	41.22	16.63
82 年度	341,614	162435	47.55	4691	1.37	21912	6.41	152576	44.66	17.85
83 年度	359,627	179252	49.84	5250	1.46	26328	7.32	148797	41.38	13.59
84 年度	304,755	159880	52.46	14943	4.90	32744	10.74	97188	31.89	12.00
85 年度	530,380	376720	71.03	19540	3.68	29820	5.62	104300	19.67	17.04
86 年度	664,304	368388	55.45	116932	17.60	38857	5.85	140127	21.09	15.52
87 年度	853,797	446805	52.33	136047	15.93	39756	4.66	231186	27.08	17.60
88 年度	961,953	337123	35.05	365153	37.96	40676	4.23	219001	22.77	17.64
89 年度	1,074,497	286383	26.65	407314	37.91	53238	4.95	327563	30.49	23.27
90 年度	1,411,492	352579	24.98	588482	41.69	72430	5.13	398001	28.20	19.37
成長倍數	4.15	1.59		296.21		2.11		2.52		
平均比重			46.49		16.32		6.34		30.84	17.05

資料來源：金門縣政府各年度決算書整理



### 第三節 金門酒廠之沿革與角色發展

#### 壹、金門酒廠之沿革

金門地區因土地貧瘠，缺乏水利，不適宜種植水稻，農田多屬看天田，僅能種植高粱、甘薯及大、小麥等旱作為主，且耕地零星分散，耕作面積狹小，農業環境遠不如台灣地區，農民雖終年勞苦，但所得一直偏低。而 1950 年前後，除了島上原有之居民三萬餘人外，又增加了將近十萬之駐軍，食糧以及民生物質十分欠缺，當時的金門防區司令官兼福建省主席胡璉將軍，為解決島上物資欠缺問題，且鑒於金門屬於沙質土地，適合種植高粱，乃基於鼓勵農業生產，改善農民生活，於 1952 年籌建「九龍江酒廠」（金門酒廠之前身），實施以糙米一公斤，收兌民間高粱一公斤之政策<sup>7</sup>，作為釀酒原料，以期一舉數得，使縣民既可吃米飯，而駐軍又可喝高粱酒。直至 1956 年金門戰地政務實驗區成立，原隸屬福建省政府的「九龍江酒廠」，才改名為「金門酒廠」，並改隸金門戰地政務委員會，並嚴禁民間舊有十八家釀酒廠私釀，各種酒類概歸公營。

金門由於實施戒嚴及戰地政務，並受地理環境因素影響，致產業

---

<sup>7</sup> 金門縣誌，民 81。

發展落後，經濟條件不足，工商業發展受限，造成稅入財源不豐，無法支應各項經常性之業務支出。當政者莫不為謀財政之自立更生，提高自有財源比例而努力，及至 1992 年，金門終止戰地政務，金門酒廠也奉行政院核定改歸縣政府管轄，而成為縣政府轄下之事業機構，以異於台灣省各縣市之財政籌措型態，獨自經營發展，並以事業盈餘收入投注縣政財源，金門酒廠遂成為公務機關組織型態之事業機構。數十年來，其占歲入比重均在百分之四十以上，成為金門歲入預算之重心。而縣營事業機構之設置，除可繁榮地方經濟，增加就業機會外，其主要貢獻，為發揮地方財政籌措功能。

1998 年為配合公營事業民營化進程，而改制為「金門酒廠實業股份有限公司」之組織型態，預定於菸酒管理法公告施行後十二個月內，釋出公股達 51%，以完成民營化。金門縣政府於 1998 年 4 月即考量將金門酒廠改制公司組織，以逐步完成民營化作業，基於公司化、民營化後，可以增進企業經營自主權，增進經營績效，獲加強分層負責，以爭取業務處理時效，乃訂定「金門縣政府與金門酒廠實業股份有限公司董事會暨經理人權責劃分表」乙種，擴大對主管在組織制度、預算執行、生產計畫、營運規畫等決策授權。故依上開規定與組織調整方向策略，則金門酒廠於公司化後，已能朝向企業化及高效能組織邁進。如在制度面：1、已能減少行政牽制，增加自主性。2、減輕肩負太多政策性任務，如高粱、大小麥保價收購差額補貼每年約二億五千萬元，可改由縣政府農政部門編列預算支應。3、逐步減少層層法規的束縛。而在管理方面：其人事管理較具彈性。在營運方面：已能導入成本觀念，提供績效獎勵，且以市場為導向，更有效能的調整產銷策略，提昇營運績效。

## 貳、生產概況

金門酒廠設廠初期之 1950 年代，年產高粱酒約 40 萬公斤，之後為因應市場需求，年有增加，在 1960 年代約 100 萬公斤，至 1974 年已達 218 萬公斤，1979 年突破 300 萬公斤達 321 萬公斤，1980 年代已高達 450 萬公斤。及至 1991 年，金門縣政府因考量高粱酒在市場

供不應求，市場遠景看好，而現有舊廠廠房面積狹小，且設備老舊，產能無法提高；為使天然資源得以儘量開發利用，以彰顯金門高粱酒特色，永續提供大眾消費之滿足，乃指示金門酒廠開發興建第二酒廠，朝自動化生產，以提高產量，降低生產成本，期使金酒邁向企業化經營，並藉以促進地方經建繁榮，增加財政收入，進而創造地區更多就業機會。

第二酒廠，面積計十三餘公頃，由縣府於 1993 年向國有財產局辦理有償撥用取得，1995 年開工興建，歷時二年，於 1997 年完工並開始進行試車，4 月 25 日正式運轉量產。在 1995 年時，金門酒廠僅有金城廠，採三班制，年產量為 650 萬公斤，並逐年以 3 至 5%，緩慢成長，但自第二廠加入後，產量大增，如在 1998 年已提升為 1060 萬公斤，共計增加約 360 萬公斤，成長 52.15%。至於金門酒廠近五年的生產量，可參見表 3-6。

表 3-6 金門酒廠各年度生產數量

單位：公斤/千元

年 度	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
生產量	6,501,947	6,649,388	6,964,441	10,596,544	11,460,514	12,476,095	10,975,970
生產值	2,288,685	3,005,523	3,147,927	4,132,652	5,065,547	4,965,486	6,333,135

資料來源：金門縣誌稿（2001）

### 叁、銷售概況

金門在實施戰地政務期間，即 1992 年 11 月 7 日以前，金門酒廠產製高粱酒，係採產、銷分立，該廠祇負責生產，銷售業務係由金門戰地政務委員會所屬之物資供應處，負責配售予菸酒零售商，主要以供應金門市場需求為主，並自成供銷體系，一直採取計畫配銷。1977 年始應台灣省菸酒公賣局要求，納入台灣公賣系統，並於同年 11 月與公賣局訂約，自此，金門高粱酒正式銷售台灣市場。

為突破公賣局每年僅能供應 250 萬瓶條約限制，乃透過不斷協調，終獲公賣局同意逐年增加。而金門物資處更於 1978 年、1980 年、

1982 年相繼在高雄、台北、台中三大都市自行設立門市部，更運用公賣局同意金門酒廠生產之紀念酒，每月得有六萬瓶運銷台灣三特產中心。且為充份運用此一配額，金門酒廠乃藉「紀念酒」之名，生產玻璃瓶裝之「先總統蔣公百歲紀念酒」、「金門紀念酒」、「八二三紀念酒」等方式，以運銷台灣。

金門終止戰地政務後，旋即逐步開放觀光，也由於觀光客大量湧入，而帶動地區觀光產業的發展。金門高粱酒由於品質名聞遐邇，遂成為金門最重要的特產，為觀光客採購的主要特產品。金門觀光人口逐年皆在成長，如由 1993 年之 24.7 萬人，到 1995 年已達 46.5 萬人，1997 年已高達 53.1 萬人。加之「金酒一體流通方案」實施後，金門高粱酒產量、通路不再受公賣局限制，除每年簽約運銷公賣局 530 萬瓶外，金門地區約一百餘家大盤菸酒零售商，以與台灣大盤菸酒商合作，以支付權利金的方式，蒐購配售之高梁酒，運銷台灣市場，形成銷售台灣市場的第二管道。導致當時產量，無法滿足市場需求，又形成供不應求，黑市價格高於公定零售價格現象。金門地區「菸酒零售商」，也由開放初期的一千餘家至 1994 年 3 月已增至六千餘家，1996 年更多達一萬五千餘家。此時物資處採取「計劃配售」方式，依金門地區菸酒零售商數平均分配，每月配銷一至三次不等，其銷售策略，係採取「市場調節」、「穩定售價」為主。但了解金門地區之「菸酒零售商的大盤商」，則是以類似炒作股票的手法炒作「金酒市場」，一瓶公定零售 160 元的 0.6 特級高粱酒，可以炒作到 450 元，一瓶 900 元的陳高則炒作到 2500 元，而使金門高粱酒成為市場珍品。因此喝「陳高」、送「陳高」便成為一種時尚與尊貴的象徵。分析此一時期為何金門高粱酒如此暢銷，其主因應該是中間的差額利潤高，吸引中間商及零售商大量投入拓銷的結果，而的市場供不應求，也是創造此一話題的重要因素。

1996 年立法院一讀通過菸酒管理法後，金門縣政府考量將來菸酒稅法通過後，菸酒專賣制度將廢止，菸酒市場也會全面開放，對金門地區將造成嚴重衝擊，因此，為有效建立行銷通路，乃打破以往由公賣局獨家代理之做法，於 1998 年 6 月公開招商，結果由統一集團旗下的「南聯國際貿易股份有限公司」取得台灣地區總代理合約，合

約期間為 1998 年 8 月 1 日起至 2000 年 7 月 31 日止，為期兩年，代銷年量為折算 0.6 特級酒計 1,192 萬瓶，正式開啟金酒委託民間企業進行通路行銷的新頁，也穩定了金酒通路的鋪設，使新廠所增加的產量得以運銷，並能持續開創公司營運高峰，而使金酒公司盈餘，由 1997 年的 19 億 3000 萬餘元，於 1998 年提高為 21 億 4000 萬元，1999 年則創造 25 億 1000 萬元之盈餘，2000 年則高達 35 億 8000 萬餘元。至於金門酒廠近五年之盈餘及每股盈餘(EPS)則如附表 3-7。

表 3-7 金門酒廠近五年之盈餘及每股盈餘(EPS) 單位：千元

年度	1996	1997	1998	1999	2000
盈餘	2,046,340	1,939,109	2,139,337	2,630,143	3,655,031
EPS			12.49 元	15.35 元	18.23 元

資料來源：審計機關決算報告。

註：金門酒廠於 1998 年 2 月 16 日改制公司，故 EPS 自 1998 年開始計算。

#### 第四節 小結

公營事業之設立，通常可透過下列活動直接影響政經體制：政府直接從事生產行為，一方面可以創造生產者剩餘，累積資本，提供經濟基本設施，協助整體經濟成長，以帶動民間企業發展；另一方面，由公營事業產生之盈餘可以支應政府部門財政需求，或挹注龐大政府官僚組織開支，以提供政府服務，包括維繫社會安全所必須的種種公權力。這兩方面正顯示出公營事業之生產性及保護性特質。再另一方面，公營事業可能壟斷經濟資源及從事經濟活動所需的基礎設施，汲取經由生產活動所創造之剩餘，以保障政府運作所需之經濟資源不虞匱乏，並維繫其對經濟權力之控制與動員能力，確保政權之續存與成長，這是公營事業汲取性的特質（吳若予，1992：15-16）。因此，公營事業設立之目的，或為生產、或為保護、或為汲取，以達成某種政府的功能。

而由本章金門地區地方自治與財政之發展概述可知，金門地區已從過去戰地政務時代，邁向地方自治發展，並朝向追求完善之社會福利。而為彌補戰地政務實施期間導致金門發展落後，金門縣政府乃投

入大筆經費，除了實施各項中央訂定之福利措施外，還自創許多福利政策，在如今地方財政困窘的情況下，只有完全賴於金酒盈餘之挹注，才能繼續推動這些福利政策。

此外，農民之高梁保價收購政策，四十餘年來均由金門酒廠秉持照顧農民、提高其所得、改善農民生活之意旨持續辦理。此種措施對繁榮金門農村經濟，實有其相當的歷史地位與評價。尤其最近十年，高梁收購價格由 1991 年之每公斤二十三元，提高為目前的每公斤三十八元，每公斤增加十五元，成長幅度達百分之六十五，高梁價格為世界的七倍。而金門酒廠一旦進行民營化後，保價收購、照顧農民即非一民營企業之責任。金門縣政府原為遂行金酒公司於 2000 年民營化之需要，而將這項差價補貼，改由縣總預算編列預算。

又自 1992 年 11 月 7 日金門戰地政務廢止後，由於戰地的神祕面紗逐步揭開，人人均欲一探究竟，造成來金門之旅客絡繹不絕於途。而金門地區的觀光事業也於 1993 年 2 月 1 日正式邁入局部開放之階段，1994 年 5 月配合安輔條例修正，全面開放觀光<sup>8</sup>。故觀光事業，除由怡人的自然景觀吸引人潮外，其風味獨特的特產更能相得益彰。金酒公司配合金門縣政府的發展觀光政策，曾舉辦多項活動，以帶動其週邊產業與觀光事業的發展，例如：2001 年舉辦白酒文化節活動。這也是金酒公司生產性及保護性特質的體現。總之，金門縣政府這種透過金酒公司之規模擴張與重點運用，來創造整體政經資源之累積，是值得鼓勵的方式。

---

<sup>8</sup> 「敬恭桑梓 飛躍十年」，2001：19