

「偏遠與原住民族及離島地區石油設施及運輸費用補助辦法」適用地區異動可能性研析

「石油管理法」為落實確保石油穩定供應之政策目標，明訂針對偏遠地區、原住民族地區及離島地區石油設施、運輸費用之補助及差價之補貼為石油基金的支出用途之一，並自 91 年 2 月起依「石油基金補助山地鄉及離島地區石油設施及運輸費用及差價補貼申請作業要點」進行山地鄉及離島地區相關補助，而在補助作業要點中，明確訂定出補助之適用地區；「石油管理法」於 103 年 10 月修訂公告，除配合「原住民族基本法」將原山地鄉正名為山地原住民族地區外，亦擴大偏遠及平地原住民族，並授權訂立「偏遠與原住民族及離島地區石油設施及運輸費用補助辦法」（以下簡稱補助辦法），初時同樣亦於補助辦法內明訂適用地區；惟考量人民享有居住遷徙的自由權，補助地區之人口並非一成不變，為力求補助公平性，爰於 105 年 3 月修訂補助辦法第 4 條規定，將補助辦法之次年度適用地區改由經濟部（能源局）於每年 9 月底前公告。100 至 106 年適用地區規範作法如表 1 所示。

由於依現行補助辦法定義，適用地區有可能會隨政府公告或人口密度變動而有所異動，因此本文即針對可能造成適用地區變動之影響因素進行說明。

表 1 100 至 106 年度補助辦法適用地區規範作法

年度	山地原民區	平地原民區	偏遠地區	離島地區
100	補助作業要點 明訂適用地區	---	---	補助作業要點 明定地區
101				
102				
103				
104	補助辦法 明訂適用地區	補助辦法 明訂適用地區	補助辦法 明訂適用地區	補助辦法 明訂適用地區
105				

年度	山地原民區	平地原民區	偏遠地區	離島地區
106	原民會核定地區	原民會核定地區	以人口密度<全國平均人口密度 1/5 計算	與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼

資料來源：本報告彙整。

一、原住民族地區之異動可能性

民國 91 年以前政府法令規範中並無明定原住民族地區，而係沿用 34 年臺灣省政府因應山地特殊行政狀態，將原有理蕃區域按地方行政體制，依據山地地理環境及交通情形所劃編之山地鄉，以及 44 與 56 年公布「臺灣省政府輔導平地山胞生活計畫」之實施地區，包含花蓮縣（山地鄉外全縣）、臺東縣（山地鄉外全縣）、苗栗縣（南庄鄉、獅潭鄉）、新竹縣（關西鎮）、南投縣（魚池鄉）及屏東縣（滿洲鄉）作為平地原住民族之居住地區。¹

原住民族委員會(以下簡稱原民會)為落實原住民族工作權保障法之規定，在考量前述地區為原住民族傳統居住與各族歷史淵源及文化特色，且為原住民族社會共識及以往政府推動原住民施政之行政地區，爰於 91 年報行政院核定後訂定 55 個原住民地區（表 2）。

而後 94 年公布之「原住民族基本法」，則明文定義原住民族為既存於臺灣而為國家管轄之傳統民族，包含阿美、泰雅、排灣、布農、卑南、魯凱、鄒族、賽夏、雅美、邵族、噶瑪蘭、太魯閣等 12 族，及其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族；原住民族地區則為原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央原住民族主管機關報請行政院核定之地區。而依原民會網站資料顯示，目前經政府認定之原住民族，除原住民基本法內明述之 12 族外，亦已增加了撒奇萊雅、賽德克、拉阿魯哇及卡那卡那富等 4 族，其均居住於現行公告之原住民族地區內（表 3）。

¹ 資料來源：行政院 91 年 4 月 16 日院台疆字第 0910017300 號函。

由於原住民族基本法對原住民族、原住民族地區之規定，均係為經原民會報行政院核定之民族或地區，因此我國之原住民族、原住民族地區係有可能跟國內實務狀況而有所異動。

表 2 原住民族地區

縣市	山地原住民族地區（30 個）	平地原住民族地區（25 個）
新北市	烏來區	---
臺中市	和平區	---
高雄市	桃源區、那瑪夏區、茂林區	---
桃園縣	復興鄉	---
新竹縣	尖石鄉、五峰鄉	關西鎮
苗栗縣	泰安鄉	南庄鄉、獅潭鄉
南投縣	仁愛鄉、信義鄉	魚池鄉
嘉義縣	阿里山鄉	---
屏東縣	泰武鄉、瑪家鄉、來義鄉、霧台鄉 春日鄉、獅子鄉、牡丹鄉、三地門鄉	滿州鄉
宜蘭縣	大同鄉、南澳鄉	---
花蓮縣 (全縣)	秀林鄉、萬榮鄉、卓溪鄉	花蓮市、吉安鄉、新城鄉、壽豐鄉 鳳林鄉、光復鄉、豐濱鄉、瑞穗鄉 玉里鎮、富里鄉
臺東縣 (綠島外 全縣)	海端鄉、延平鄉、金峰鄉 達仁鄉、蘭嶼鄉	臺東市、卑南鄉、大武鄉、東河鄉 鹿野鎮、池上鄉、成功鎮、關山鎮 長濱鄉、太麻里鄉

資料來源：本報告彙整。

表 3 新增原住民族居住地區

新增之原住民族	居住地區	備註
撒奇萊雅族	台灣東部，大致在今日的花蓮縣境內	均位於 現行之 原住民族 地區
賽德克族	1.發源地為德鹿灣(Truwan)，為現今仁愛鄉春陽溫泉一帶 2.主要以台灣中部及東部地域為其活動範圍，約介於北方的泰雅族及南方的布農族之間	
拉阿魯哇族	高雄市桃源區高中里、桃源里及那瑪夏區瑪雅里	
卡那卡那富族	高雄市那瑪夏區楠梓仙溪流域兩側，現大部分居住於達卡努瓦里及瑪雅里	

資料來源：原住民族委員會網站，網址：

<http://www.apc.gov.tw/portal/docList.html?CID=6726E5B80C8822F9>。

二、偏遠地區之異動可能性

偏遠地區於字面解釋上應屬距離遙遠導致水陸運輸及交通不便，另一方面偏遠地區亦可轉化為經濟發展相對落後之社經情形。蒐集彙整學界對偏遠地區或鄉鎮市區分類之研究報告，其多採用多構面複指標來評估分類行政區別，如表 4 所示。

表 4 偏遠地區或鄉鎮市區發展分類之評估指標

學者	評估類別	評估構面（指標）
曾世杰(1996)	偏遠地區	人口密度（耕地人口密度）、所得水準、交通便利性（至都會區水陸交通超過 2 小時）等 3 項指標
蔡光昭(1998)		交通時間（1 小時以上）
林珮秀(2006)		10 年人口統計量、前一年底人口數、前一年底人口密度及近 3 年平均國民申報綜合所得稅等 3 項指標
羅啟宏(1992)	鄉/鎮市區發展分類	人口特性、產業發展、公共設施、財政狀況、地理環境等 5 構面，採 22 指標
研考會報告(2002)		最終以人口密度為單一指標
許勝懋等(2003)		人口變項、經濟發展、財政收支、環境衛生等 4 構面，14 項指標
劉介予等(2006)		人口特性、產業發展、醫療資源等 3 構面，5 項指標
侯佩君等(2008)		服務業人口百分比、工業人口百分比、15 至 64 歲人口百分比、65 歲以上人口百分比、專科及以上教育人口百分比、人口密度等 6 項指標
研考會報告(2012)		人力潛質：人力資源結構、社會經濟發展、教育文化發展等 3 構面，14 項指標 基礎建設：交通動能發展、生活環境發展、資訊基礎建設等 3 構面，11 項指標

資料來源：曾世杰（1996）、蔡光昭（1998）、林珮秀（2006）、行政院研考會（2012）、本報告彙整。

而在政府部門方面，因業務執掌差異，各部會對於偏遠地區之界定作法不盡相同，目前包含補助辦法及交通部「電信普及服務管理辦法」、文化部「營利事業捐贈文化創意相關支出認列費用或損失實施辦法」及教育部「幼兒教育及照顧法施行細則」均於法中明列偏遠地區之定義，並多以人口密度作為評估指標（表 5）；另一方面包含「交

通部大眾運輸事業補貼辦法」、教育部的「偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準」、或農委會的「農業發展條例」則主要係由主管機關或各縣市政府報經中央主管機關核定。

表 5 政府單位之偏遠地區判定作法

	部會	法源	偏遠地區判定作法
法條明訂定義者	經濟部能源局	偏遠與原住民族及離島地區石油設施及運輸費用補助辦法	人口密度<全國平均人口密度 1/5 之鄉/鎮/市/區
	交通部	電信普及服務管理辦法 ¹	人口密度<全國平均人口密度 1/5 之鄉/鎮/市/區
	文化部	營利事業捐贈文化創意相關支出認列費用或損失實施辦法 ¹	人口密度<全國平均人口密度 1/5 之鄉/鎮/市/區 其他符合主管機關公告標準之偏遠地區
	教育部	幼兒教育及照顧法施行細則	人口密度<全國平均人口密度 2/5 之鄉/鎮/市/區
	經濟部工業局	促進產業升級條例(99 年廢止) 公司投資於資源貧瘠或發展遲緩鄉鎮地區適用投資抵減辦法(100 年廢止)	1.判定「資源貧瘠或發展遲緩鄉鎮地區」 2.「10 項指標」或「報稅資料」評估 (1)人口、財政、公共服務、教育、交通等 10 項指標評估總分，依序取 8 縣之鄉/鎮 (2)近 3 年之國民申報綜和所得，依序取本島之 1/2 鄉/鎮，且其最近 3 年平均國民申報綜合所得應低於全國平均國民申報綜合 85%
由主管機關核備者	交通部	大眾運輸事業補貼辦法	偏遠、離島或特殊服務性路（航）線之認定，由主管機關報經中央主管機關核定
	教育部	偏遠或特殊地區學校校長暨教師資格標準	本標準所稱偏遠或特殊地區之學校，由各級主管教育行政機關認定後，列表層轉教育部核定或核備。並得視實際需要予以調整
	行政院農委會	農業發展條例 適用農業發展條例第十二條第三項第三款規定得免繳交農業用地變更回饋金之偏遠與離島地區範圍	1.89 年 10 月邀請行政院、相關部會及各縣市政府研商後定為「偏遠地區以鄉鎮為單位，界定範圍參考經濟部評估之資源貧瘠或發展遲緩地區，並由各縣市政府配合各縣市發展政策與農業管理需要初步予以篩選後，函送農委會依法配合辦理公告作業」 2.後依各地區交通開發、產業、人口狀況等，刪除部分地區

備註：對偏遠地區定義，包含有距離直轄市、縣/市政府所在地 7.5 公里以上之離島地區，惟偏遠與原住民族及離島地區石油設施及運輸費用補助辦法另將離島地區獨立分項定義，因此本表不納入離島定義併同比較。

資料來源：本報告彙整。

在現行法規明訂有偏遠地區定義者中，除教育部「幼兒教育及照顧法施行細則」係採行政區人口密度低於全國平均 2/5 外，其他包含補助辦法在內之法規，多係以行政區人口密度低於全國平均 1/5 作為評估基準，而如表 6 所示，雖然隨著全國總人口數的成長（105 年 12 月人口數較 100 年 12 月增加 31.5 萬人），偏遠地區的人口密度判斷基準值由 100 年的 128 人/平方公里持續提升到 130 人/平方公里，但卻可能宥於城鄉發展所造成的人口移動、或城鄉出生、死亡率的差異所導致的人口增減變化，以致於偏遠地區數量仍有出現緩步變化，即雖並不會有每年變動，但可能 3~5 年會出現變化的現象。

表 6 政府單位之偏遠地區判定作法

年度	偏遠地區判定作法		
	人口密度	判斷基準：全國人口密度 1/5	偏遠地區數
99	639.99 人/KM ²	128.00 人/KM ²	64
100	641.70 人/KM²	128.34 人/KM²	65
101	644.21 人/KM ²	128.84 人/KM ²	65
102	645.81 人/KM ²	129.16 人/KM ²	65
103	647.47 人/KM ²	129.49 人/KM ²	65
104	649.00 人/KM²	129.80 人/KM²	67
105	650.32 人/KM ²	130.06 人/KM ²	67

備註：以各年度 12 月底人口數、土地面積計算。

資料來源：本報告分析。

三、離島地區之異動可能性

依補助辦法定義「離島地區」則係指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼。由於若非有地殼運動造成島嶼數變化、或因我國領土擴張所造成之變動，一般而言，離島地區之適用範圍不會有所變動。唯一較有可能係隨行政區域之重新劃分而有所變化，但由於補助辦法已將全體之離島均納入適用地區，因此實質上並不會帶來影響。

四、結語

依現行補助辦法定義，「偏遠地區」為人口密度低於全國平均人口密度 1/5 之鄉/鎮/市/區，「原住民族地區」係指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經原民會報請行政院核定之地區，而「離島地區」則係指與臺灣本島隔離屬我國管轄之島嶼，彙整 100 年至 106 年補助辦法適用地區於表 7。

表 7 100 至 106 年度補助辦法適用地區（鄉鎮市區別）

年度	山地原民區 ¹	平地原民區	偏遠地區	離島地區
100	新北市：烏來區	—	—	屏東縣：琉球鄉
101	桃園市：復興區			臺東縣：綠島鄉
102	新竹縣：五峰鄉、尖石鄉			蘭嶼鄉
103	苗栗縣：泰安鄉			澎湖縣：馬公市
104	臺中市：和平區 南投縣：仁愛鄉、信義鄉 嘉義縣：阿里山鄉 高雄縣：桃源鄉、茂林鄉 那瑪夏鄉 屏東縣：泰武鄉、獅子鄉 牡丹鄉、瑪家鄉 霧臺鄉、春日鄉 來義鄉、山地門鄉 宜蘭縣：大同鄉、南澳鄉 花蓮縣：秀林鄉、萬榮鄉 卓溪鄉 臺東縣：海端鄉、蘭嶼鄉 達仁鄉、延平鄉 金峰鄉	新竹縣：關西鎮 苗栗縣：南庄鄉、獅潭鄉 南投縣：魚池鄉 花蓮縣：花蓮市、吉安鄉 新城鄉、壽豐鄉 鳳林鄉、光復鄉 豐濱鄉、瑞穗鄉 玉里鎮、富里鄉 臺東縣：臺東市、卑南鄉 大武鄉、東河鄉 鹿野鄉、池上鄉 成功鎮、關山鎮 長濱鄉、太麻里鄉	新北市：石碇區、坪林區 平溪區、雙溪區 南投縣：中寮鄉 嘉義縣：番路鄉、大埔鄉 臺南市：楠西區、南化區 左鎮區、龍崎區 高雄市：田寮區、六龜區 甲仙區	湖西鄉 白沙鄉 西嶼鄉 望安鄉 七美鄉 金門縣：金城鄉 金寧鄉 金沙鎮 金湖鎮 烈嶼鄉 烏坵鄉 連江縣：南竿鄉 北竿鄉 莒光鄉 東引鄉
105	1.依原民會核定地區 2.適用地區：同上	1.依原民會核定地區 2.適用地區：同上	1.依人口密度計算 2.適用地區：同上，並新增 新北市：貢寮區 高雄市：杉林區 新竹縣：峨眉鄉 南投縣：鹿谷鄉、國姓鄉	1.依辦法定義 2.適用地區： 同上
106	同上	同上	同上	同上

備註：本表名稱為 106 年度之鄉鎮市區名稱。

資料來源：本報告彙整。

在綜析對補助辦法適用地區變動可能造成之影響因素後，發現「離島地區」並不會受其他條件影響而有所變化；但「原住民族地區」則有可能隨著由於國內實務狀況，依原住民族基本法規定（其他自認為原住民族並經中央原住民族主管機關報請行政院核定之民族）而有所增加，連帶亦可能隨之增加原住民族地區，進而導致補助辦法適用地區之變化；除此之外，補助辦法適用地區中，以「偏遠地區」主要受到人口移動、或出生/死亡率差異影響導致各行政區人口增減變化之變動幅度極高，連帶影響偏遠適用地區變動的可能性最高。

雖說補助辦法適用地區以偏遠地區之變動機率為最高，但分析近7年之相關統計數據及偏遠地區數量，可觀察到偏遠地區非逐年變動，而係隨國內人口發展於較長期間漸進調整，因此在補助政策穩定性之考量下，或可思考將逐年進行補助辦法適用地區之公告，改以定期（如3年或5年）進行重新檢討與公告之作業，爰無需讓受補助業者或民眾須逐年確認是否具有補助資格，以達政策穩定推動、簡政便民之效。

參考文獻

1. 行政院研考會，2002，偏遠地區設置公共資訊服務站策略規劃報告書，國立東華大學電算中心執行，行政院研考會委託研究報告書。
2. 行政院研考會，2012，鄉鎮市區數位發展分類研究報告，行政院研考會委託研究報告書。
3. 林珣秀、魯炳炎、吳碩文、陳俊竹、鍾良錦、吳慧蕙、林珍年、林哲豪，2006，民宿管理辦法所稱「偏遠地區」認定標準之研究。
4. 曾世杰，1996，偏遠地區的身心障礙教育，東台灣研究，1：29-45。
5. 蔡光昭，1998，偏遠地區醫療問題探討——以恆春地區為例，醫院，31(1)：29-36。