

## 壹、後山的宿命與願景

花蓮，台灣的後山。「好山好水」的自然景觀是上帝的賜予，也是外地人們對花蓮的第一印象。這裡的居民應該幸福快樂才對，但是，為何花蓮人經常自嘲為「次等公民」？且長期人口外流的現象未嘗停止，顯然，花蓮人內心的感受，以及實際的生活品質，和外地人的刻板印象之間，有著極大的落差。

問題的癥結出在哪裡？花蓮人很迷惑，外地人更是霧裡看「花」，經常提出一些不切實際，甚至幾近「施捨」的意見，以為可以改善花蓮的現況，甚或越俎代庖規劃花蓮未來的願景。這些高見，有的以偏概全、似是而非；有的矯枉過正、過猶不及；有的捨本逐末、本末倒置。但却又沾沾自喜、自命清高，完全悖離花蓮的主流民意，無視於問題的癥結，更無法從根本解決花蓮發展的困境。

### 「蘇花高」是改善花蓮對外交通的最佳方案

「逢颱必斷，遇雨則坍」，這是對蘇花公路最貼切的寫照，同時，訴說著花蓮人長年來的悲情與宿命。

花蓮人需要一條安全回家的路。這是花蓮人長期來卑微的心願與懇求！

每逢颱風豪雨，脆弱的蘇花公路隨即坍方中斷，花蓮頓成孤島。農作產品無法運送大台北都會區不說，觀光客無法順利成行影響更巨。例如，去年八月的聖帕颱風，單單取消訂房的慘況，三天就損失近1億元。花蓮縣是一個觀光縣份，却必須經常承受如此重大打擊，產業又如何發展？就業機會又如何增加？原有的產業既已營運困窘、疲態畢露，又有何新的財團願意進駐投資？

花蓮人真的需要一條安全、便捷、全天候的聯外維生道路，才能根本改善長期來的困境；而「蘇花高」正是改善花蓮對外交通瓶頸的最佳方案。

「蘇花高」不單純是浮面的「環保問題」，對花蓮人或關心花蓮的人來說，「蘇花高」更是極為深沉的人飢己飢、椎心泣血的「人道問題」。

## 貳、「蘇花高」政策發展沿革

### 一、「蘇花高」乃全國高速公路網的一環

其實，台灣的全國高速公路網，是民國79年2月於國民黨主政時期即已進行規劃。蘇花高速公路乃是國道五號中間的一段，接續北宜高速公路向南延伸，原始的計畫，北起蘇澳、南至花蓮縣吉安鄉，共長86.5公里，其中隧道工程達40公里，橋樑工程37公里，並有東澳、南澳、和平、太魯閣（後為配合花蓮縣政府所提配套措施，北移與崇德服務區合併）、新城、花蓮市、吉安七個交流道，與路經的鄉鎮都會區銜接連絡。

「蘇花高」的計畫歷經近十四年的踏勘、調查、可行性研究、工程規劃迄至完成設計，均以降低衝擊，減少破壞的原則來進行作業，並於89年6月通過環評審查。

國工局隨即運用「國道循環基金」，請宜、花兩縣政府配合徵收路廊經過的非都市土地，92年中完成土地徵收作業，並順利發包兩標工程。

## 二、緩建，爭議的開始

但從民國92年底，花蓮縣政府表達地方仍有許多不同意見有待整合，行政院宣佈「蘇花高」興建工程緩建三個月開始，迄今已將近五個年頭，「蘇花高」興建與否的爭議，從未間斷。

## 參、反對「蘇花高」人士的主張與其盲點

### 一、反對者的策略成功，立論偏頗

這其間，反對興建的人士經常以似是而非、人云亦云的論點，串連全國環保界，甚或部份學界人士，高舉「環保」的大旗，利用網路與媒體的優勢，大加撻伐，集結圍攻，全力阻撓「蘇花高」的環評差異分析。他們先成功地運用簡化的二分法將「蘇花高」污名化，再將贊成興建者的立場扭曲成等同於「反環保」。這是絕佳的論辯策略，讓關心「蘇花高」的各界人士，尤其東台灣的花蓮，陷入正反兩方極端的、無休止的意氣之爭，結果，反而失去了理性探討的空間，延宕了「蘇花高」興建的期程。

反對者的人數雖然不多，聲勢却是可觀的。這種只從單一議題的關懷出發，却無視於國家總體經濟發展的偏頗態度，雖然策略成功，但其論點難免掛一漏萬、錯誤百出。

### 二、反對理由過於杞人憂天

#### 1、擔心會複製西部模式

少數學者聲稱，為了不要複製西部髒亂擁擠、過度開發的發展模式，堅決反對興建「蘇花高」；這種理由實在太過武斷與薄弱。如果一條高速公路，就會複製西部模式，那麼，歐、美、日等先進國家早該停止高速公路的興建了；但是，這些先進國家仍然每年建設高速公路來改善其國內的交通，而且並未影響環境、衝擊生態。像日本，為了讓本州與四國的生活圈連繫在一起，縮短彼此的距離，建築了三條跨越瀨戶內海的跨海大橋，雖然交通便捷了，四國依然保存著地方特色，絲毫不減其魅力。顯見，是否會複製西部模式，應只是地方治理的問題，與高速公路的建設無關。

#### 2、擔心會破壞環境生態

環保人士擔心興建「蘇花高」會破壞環境生態；然而，我們可以舉「北迴鐵路」的寶貴經

驗來印證，其擔心是多餘的。民國62年，北迴鐵路開始施工，69年完工通車，後因單線無法疏解運載量，再行闢建雙線，營運至今已35年，並未曾有任何環保生態的問題發生。而且，「蘇花高」興建的路線與北迴鐵路幾近平行，所經山脈地質也均一致，施工的方式更是雷同，一樣以隧道和橋樑的工程為主體；何況，現在的設備與技術比三十五年前更為精進。因此，有關環境生態的問題，環保人士實在不必太過杞人憂天、危言聳聽。

### 3、擔心無法享受「慢活」

反建的團體，眾志成城，一心想擋下「蘇花高」，特別編撰了一冊漂亮的說帖 - 「放慢，花蓮的出路」。筆者很認真地拜讀後，非常敬佩他們的執著與理想，我相當程度同意東部地區的生活可以放慢腳步，充分享受休閒恬靜的生活品質。但是，這與「蘇花高」又有何衝突？如果花蓮的聯外交通更為安全、便捷、舒適，那麼，是不是可以讓所有進出花蓮的人們，更有時間與精神來調適他們的節奏，也才能放鬆心情，融入花蓮的好山好水。我們可不能要求觀光客開車載著妻小，却必須冒著生命的危險，經過落石不斷的蘇花公路，才能在花蓮放慢腳步！我們可不願在進出自己的家門時，還要提心吊膽、默念祈禱！

## 三、替代方案多半無濟於事

### 1、認為可由鐵路替代

部份反建人士認為，東部區域的農作產品運輸大台北都會區可由鐵路替代；這是太一廂情願的說法，完全不符現實的需求。因為，鐵路貨運有四大缺失：

- (1) 鐵公路一再轉運，增加運輸成本。
- (2) 轉運過程，農作產品難免有耗損與保鮮問題，將降低競爭力。
- (3) 鐵路局必須增設轉運設施設備，並採購貨運車廂，增加人力管理成本。
- (4) 增開貨運班次，將相對排擠客運班次，這對北迴鐵路運載量已臻飽和而一票難求的現象，將更形雪上加霜。

農作產品從生產地運銷到消費市場，只有公路可以一線直達，鐵路運輸並無法取代其功能。現今，鐵路貨運僅存在於大陸型國家，台灣是個島國，並無鐵路貨運發展的空間。

### 2、認為可由海運替代

有部份人士倡議所謂「藍色公路」、「海上高鐵」等，來取代興建「蘇花高」；這些人的想像是浪漫的，却有點不食人間煙火，與現實嚴重脫節。民國60年代行駛於花蓮、基隆兩個港口間的花蓮輪，在北迴鐵路通車後，因無力競爭而無疾而終；92年春夏之交，天王星遊輪從蘇澳港首航花蓮港，不出數月，亦因客源不足、天候難測、航班無以為繼，而草草停駛。東台灣面臨太平洋，夏季颱風多，冬季則東北季風肆虐，導致東部海域的海象惡劣，除有航行之危險外，適宜航行的天數亦難以掌握。加上時間、金錢、體能皆無法節省，海陸間還有接駁的問題。試問海運又如何能取代「蘇花高」，發揮花蓮對外安全、便捷通路的功能？

### 3、認為改善蘇花公路即可

部份環保人士主張，只需改善蘇花公路，反對新建「蘇花高」；其實，這種意見本身與環保理念相違背。因為，蘇花公路的改善工程必須沿著靠太平洋的邊坡進行，無疑讓脆弱的地段暴露在暴風雨的摧殘之下，更容易造成災害；且歷年來的維修與災後搶修經費不貲，成本效益極低；同時，若採用改善蘇花公路的方案，那麼，車輛通行與路段改善在同一路線上，工程進行時的管制作業無可避免，花蓮的聯外交通將陷入長期的黑暗期。

根據統計，蘇花公路的肇事率為西部高速公路的16倍，死亡率則為13倍。蘇花公路安全等級為「F級」，路況不佳，未達五級山嶺區道路標準；半徑小於三十公尺的彎道，多達210處，全線彎道、急彎道具潛在性肇事危險路段，則計有20處。而且，目前設計速率僅每小時30公里，其中部分路段僅有15公里；若要改善到速率每小時60公里，改善建設經費就高達約800億元，工期則長達十二年才能完成。

而「蘇花高」建設工期僅為八年，總經費962億，又可避開脆弱的邊坡，當然是改善花蓮對外交通的最佳選擇。

公路總局陳晉源局長，曾在連日豪雨後，陪同立委進行一趟蘇花公路之旅，親身體驗落石不斷及道路泥濘的窘境。陳局長強調，蘇花公路要全面改善，除非有替代道路，否則無法兼顧通行及施工，蘇花高速公路的興建有其必要性。

### 4、認為原「蘇花高」預算可挪用於區域內其他建設

反對興建人士經常提出一些替代方案，而且建議將「蘇花高」的962億興建經費，移作其他建設計畫之用。例如所謂的花蓮新五大建設，包括輕軌電車、養灘計畫、花東縱谷小火車.....等等，洋洋灑灑，彷彿欲建構香格里拉。但是，深究新五大建設的內容，却太多東施效顰、生澀牽強，而顯得自圓其說、孤芳自賞。例如，輕軌電車的計畫，並未考量人口規模與營運成本，可行性相當低；而養灘計畫，則拿地中海型氣候的西班牙陽光海岸、內海型氣候的日本瀨戶內海等成功案例為師，這並未認清台灣東岸天候與海象惡劣的事實。

今年總統大選時，馬英九與謝長廷亦前後在花蓮針對「蘇花高」的興建表達了保留的態度，而且也表示應將962億留在花蓮建設。然而，這種說法，其實是企圖向花蓮選民示好，以騙取選票；他們不僅不懂花蓮人的心，同時還犯了三個很嚴重的錯誤：

(1) 違反預算法的規定。

(2) 「蘇花高」的預算中，只有22%是逐年編列的年度預算，其他78%為「國道循環基金」，必須專款專用於國道新建工程和整修工程，並不能移作他用。

(3) 花蓮區域內的建設，當然無法取代對外交通的功能。

故所謂替代方案與「蘇花高」乃風馬牛不相干。

### 四、不負責任的反對不受歡迎

去年四月間，台灣觀光飯店的教父嚴長壽對「蘇花高」再次發表了他一向反對的言論，放話「花東人需要鍋碗瓢盆，却硬要塞給他一台大電視。」。

嚴總裁認為，花蓮的好山好水，不需要高速公路，就可以發展觀光產業。

筆者對於嚴總裁經營觀光飯店的理念與成就相當肯定，但對於其針對「蘇花高」的謬論則不敢苟同。所以，毫不客氣地發佈新聞稿駁斥：「嚴總裁，請將到台中興建觀光飯店的計畫，轉移到花蓮投資，否則請閉嘴。」

筆者以為，嚴總裁計畫到大台中都會區投資，乃慧眼獨具的商業策略，因為高鐵通車後將帶來無限商機。但是，花蓮縣政府近十年來一再對外招商，却不見有財團心動，願意到交通不便的花蓮投資，也沒看到嚴總裁的關係企業對花蓮特別垂涎關愛，這讓花蓮人十分納悶與不解。為何嚴總裁口口聲聲「好山好水」的花蓮，無法吸引他來投資發展觀光產業，却又經常高談闊論，大放厥詞，堅決反對興建「蘇花高」？

嚴總裁不到花蓮投資，當然無法與花蓮的觀光產業生命與共，更無法體恤花蓮人的悽苦與殷殷期盼。「蘇花高」的興建與否關係著花蓮人的生計與生存，那才是花蓮人的鍋碗瓢盆，嚴總裁應該要明察，不應該不負責任地顛倒是非、亂放風涼話。

## 肆、環保不等於永續發展

### 一、環保不是絕對價值

環保理念對於人類的文明發展，到底是絕對價值？還是相對價值？

過去堅決反對核能發電的歐美先進國家，近年來也紛紛改弦易轍，認為核電是相對負面較少的能源。

台灣的環保教父林俊義教授、中央研究院前院長李遠哲博士也都不再反對核電，連當年為反核四環島苦行的林義雄先生也表示「非核家園」可以再緩五十年。這些指標性人物態度的轉變，在在說明環保理念是一種相對價值，是可以妥協的，因為「兩害相權取其輕」！

但是，部分反對興建「蘇花高」的朋友們，却為了反對而反對，將它無限上綱為一種意識形態，甚至一種信仰。他們堅持貫徹其理念，壓縮了理性探討的空間，形成長期的社會對立與不信任，這是令人遺憾而又無奈的現狀！不知道林義雄等指標性人物的權宜態度，是否帶給他們一些啟示？

### 二、「蘇花高」符合節能減碳的需求

其實「蘇花高」的興建才是實踐環保理念的最佳行動。因為，在能源危機的今天，若「蘇花高」通車，從蘇澳到花蓮行車只要40分鐘，比走蘇花公路必須花費2小時30分鐘更為便捷，也更節省能源，兩者耗油量相差近4倍。再者，車行「蘇花高」，由於車速快，汽油可接近完全燃燒，二氧化碳排放量遠低於行走蘇花公路的排放量。車行蘇花公路，除了路況不佳及危險外，時而蜿蜒曲折，時而上坡下坡，時而慢速，時而怠速，因此，二氧化碳排放量更是驚人。所以，「蘇花高」的興建更符合節能減碳的需求。

### 三、環保與經建可以創造雙贏

國家總體經濟發展追求的當然就是經濟、社會以及環境的永續發展，環保是永續發展不可或缺的元素，但「環保並不等於永續發展」。永續發展的面向是多元且廣泛的，並不侷限於單一議題；而「蘇花高」長期的爭議，當然也不能任由單一議題來詮釋，也不容摻雜任何意識形態，否則，就容易陷入僵化、流於偏鋒！

我們要認知，環保與經建並不是零和遊戲，透過理性的協商合作，一定可以創造雙贏。

## 伍、「蘇花高」的民意真相

### 一、花蓮縣政府委託之民調

各級政府機關，近五年來曾陸續辦理各種民調，以瞭解興建「蘇花高」的真實民意。

花蓮縣政府，於92年底「蘇花高」緩建後，隨即與地方報「更生日報」共同舉辦北、中、南三區的公意論壇，邀請正反兩方進行論辯，並在媒體披露討論，然後透過中國時報、聯合報、TVBS等三家媒體進行民調，結果高達78%民意贊成興建。（見表一、表二）。

表一：先不考慮其他因素，只就您個人來說，請問您認為有沒有興建蘇花高速公路的必要？

	非常有必要	還算有必要	不太有必要	非常沒有必要	不知道沒意見	有必要	沒有必要
中國時報	53.5	18.1	6.7	8.2	13.6	72	15
聯合報	61.1	16.6	11.2	6.8	4.2	78	18
T V B S	50.6	23.1	10.7	8.6	7.1	74	19

表二：綜合考量所有的因素，如環境保護、經濟發展、觀光產業、交通建設等，請問您贊不贊成興建蘇花高速公路？

	非常贊成	還算贊成	不太贊成	非常不贊成	不知道沒意見	贊成	不贊成
中國時報	58.2	18.2	6.5	8.4	8.8	76.4	14.9
聯合報	57.9	21.0	8.7	8.8	3.4	78.9	17.5
T V B S	56.1	21.2	8.7	9.4	4.7	77.3	18.1

平均值	57.4	20.1	8.0	8.9	5.6	77.5	16.9
-----	------	------	-----	-----	-----	------	------

同年12月19日，花蓮縣議會就「蘇花高」案進行記名表決，出席29位議員中，27位贊成，2位棄權，決議通過支持興建蘇花高速公路。

## 二、國工局進行之民調

國工局在95年8月，曾派員至計畫路線沿線住戶，進行家戶親訪調查，結果贊成興建者81.6%，不贊成者則佔10.7%。同年10月，亦分別就宜、花二縣居民與台灣全島居民進行民調，結果贊成興建者分別佔79.5%與61.9%，不贊成者分別佔14.5%與25.2%，餘均為沒意見者。

96年4月，中國電子報針對全島二十二縣市居民所做電話調查，贊成者為65%，反對者35%。

## 三、行政院東部聯合服務中心之普查

行政院東部聯合服務中心，於民國96年9月底揭牌運作後，為了弭平地方爭議，傾聽人民心聲，於11和12月，透過花蓮縣十三鄉鎮市公所的行政系統，由村里長、村里幹事與鄰長，進行全縣家家戶戶的普查。普查對象為設籍於花蓮縣年滿十八歲之國民，問卷設計僅列「贊成」、「反對」兩個選項，結果回收84,892份，回收率33%，其中贊成者78,651份，比例高達93%，反對者6,241份，僅佔7%。（詳如表三）。

表三：興建蘇花高速公路調查統計表

鄉鎮市名稱	實際印製數	贊成	反對	總計	贊成%	反對%
花蓮市	79920	20668	2130	22798	91%	9%
鳳林鎮	10015	4430	135	4565	97%	3%
玉里鎮	22018	6548	279	6827	96%	4%
新城鄉	15622	3709	450	4159	89%	11%
吉安鄉	61216	16615	1670	18285	91%	9%
壽豐鄉	15149	7424	204	7628	97%	3%
光復鄉	11663	2911	195	3106	94%	6%
豐濱鄉	4328	1350	64	1414	95%	5%
瑞穗鄉	10491	4118	207	4325	95%	5%
富里鄉	9554	3782	101	3883	97%	3%
秀林鄉	10288	3695	474	4169	89%	11%
萬榮鄉	4947	1205	180	1385	87%	13%
卓溪鄉	4789	2196	152	2348	94%	6%
合計	260000	78651	6241	84892	93%	7%

（製表：行政院東部聯合服務中心）

以上顯見，興建「蘇花高」乃花蓮縣長期來的主流民意，無庸置疑。

政府的施政必須以民意為依歸，這是民主的真諦。雖然，近十年來政權歷經兩次輪替，但是，「蘇花高」乃國家重大的交通基礎建設，事關國家的總體經濟發展。政策的執行有其延續性，不可因噎廢食，亦不可淪為藍綠政治角力的籌碼！

## 陸、「蘇花高」政策急轉彎

### 一、歷次環差專案小組會議

「蘇花高」興建計畫的環境影響說明書，雖於民國89年經環保署審查通過，但由於地方政府表達不同意見，要求七項配套措施，而緩建至今。

所以，開發單位交通部台灣區國道新建工程局，於92年取得目的事業主管機關核發之開發許可，却未能依規定於95年12月底前動工興建，依環境影響評估法第十六條之一規定，應提出「環境現況差異分析及對策檢討報告」，送環保署審查。

環保署於96年1月、11月、97年1月、3月，共召開了四次專案小組審查會，並於97年4月2日召開專案小組確認會議。

### 二、張景森的發言態度傲慢輕率

專案小組於97年3月3日第四次審查會議，獲致重要結論為：

「本計畫如經目的事業主管機關確認同意興建，應以蘇澳至崇德間之山區路段為優先。崇德以南之平原路段動工前，應提出對東部地區長期社會環境影響衝擊評估報告，送環保署核備。」

但是，4月2日專案小組第四次審查會確認會議的關鍵時刻，突然冒出經建會副主委張景森一番「蘇花高興建與否應交由新政府決策」的談話，並強調乃發表個人意見，不代表行政院，話一說完立刻離席走人。在場的環評委員及列席人員無不面面相覷，一片譁然。

筆者當時任職行政院東部聯合服務中心副執行長，除96年1月的第一次專案小組會議外，均代表列席與會，對張景森副主委的言行深感訝異，故立即電話連絡行政院，確認並非行政院之決策後，隨即發佈新聞稿，嚴正抨擊張景森不僅發言不當，且不遵守行政程序，對其他環評委員更是毫不尊重，是相當不禮貌的行為，作為一個政務官，可說嚴重「失格」。

筆者認為，張景森當日的發言有以下三點可議之處：

- 1、依據環評法，蘇花高案於民國89年即已通過環評，目前已經進入環差審查確認會議，環保署應本於權責及專業進行實質審查，才符合法規範的行政程序。而張景森竟要求停止審查，退回行政院，交由新政府決定，這是漠視法規範的脫序演出。
- 2、張景森發表的意見，乃屬於政策方向的性質，應於行政院院會或院內會議中討論，不該在已進入環差分析的確認會議中提出。而且一說完即離席，臨走竟丟下一句「這是個人意見」，讓在場所有環評委員一頭霧水。照理說，張景森擔任經建會副主委，乃代表經建會出席環評會議，卻表示只代表個人發言，而非代表經建會或行政院，實在令人不解。
- 3、有關蘇花高環評相關會議，張景森從未出席；4月2日當天一出席，即企圖翻案。這對其他環評委員相當不禮貌，甚至是一種污辱的行為，這樣的官箴實在很有檢討的空間。

### 三、張景森的「個人意見」顛覆決策

97年4月25日，環評委員會第166次會議，終於將「蘇花高」案退回行政院開發單位，俟開發單位釐清政策疑義，及完成相關資料補充，並重新編寫書件後，再依程序送審。

其退回行政院的理由，大多依據張景森之「個人意見」。張景森表示，現在原物料上漲，「蘇花高」興建的預算超支；加上雪山隧道與北宜高速公路通車後出現塞車情形，當年規劃並未考慮延伸到花東地區；且是否符合「東部永續發展綱要計畫」及「台北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」尚待釐清.....云云。

### 四、張景森的發言內容誤導視聽

筆者認為，這種企圖模糊焦點節外生枝的說法，相當牽強可笑。所以不厭其煩，一一駁斥如下：

- 1、原物料上漲乃全球性的供需問題，不會只有「蘇花高」的建設經費必須上調，而其他的建設卻不超支。
- 2、全國高速公路網，早在民國79年即已進行規劃，而國道五號即是北起南港南迄台東的東部高速公路；且「蘇花高」的環評業於89年審查通過。因此，張景森說當年並未考慮延伸到花東地區，乃是睜眼說瞎話。
- 3、「東部永續發展綱要計畫」中「計畫推動與管控」之第三項：本計畫執行情形與辦理成效，採滾動式管理，每一年檢討一次，檢討結果應於次年2月15日前由永續經濟、永續社會及永續環境等各項發展策略主管機關彙整後，提送經建會召開工作小組及推動小組審查會議，並於次年3月底前報院。由上可見，「東永計畫」目前乃邊檢討邊修正的未定案計畫，又如何成為「蘇花高」之上位計畫？何況其中的內容，仍有許多政策衝突，規劃矛盾的地方，有待檢討修正。
- 4、「台北與東部地區間運輸系統發展政策評估說明書」，為促進東部地區均衡發展，強化大眾

運輸系統功能及加強複合式運輸策略，以發揮整體運輸效能，符合環境保護要求及兼顧社會公平，研提交通部門對於東部之交通服務政策方案。其主要提出三種情境之交通服務指標量化評估結果之比較，並分析各方案之優劣點以及因應建議。該說明書之交通分析評估指出，北迴鐵路現已完成雙軌電氣化，在傾斜式列車陸續加入營運，相關鐵路運能提升與運輸管理計畫完成後，即使北宜直線鐵路完成，也只能移轉蘇花公路交通量平日約20%，假日約21%，對蘇花公路交通改善有限，無法滿足蘇花路廊目標年（民國115年）之交通需求。且花東地區長期受天候影響的對外交通中斷問題仍然不能解決。所以，獲致結論之一為「未來本政策評估說明書提報行政院時，將由行政院及東部地區地方政府與民眾來決定發展情境，並就所選擇的發展情境研議因應及減輕對策。」

綜上可知，「蘇花高」的興建與否，主要取決於地方的主流民意，又何需勞駕張景森的「個人意見」來指導，那是真心尊重新政府的決策嗎？如果只是諉責於政黨輪替，那麼，政策的延續性將倍受挑戰，反而充斥著政治的權謀與算計。

## 柒、「蘇花高」是社會公義與環保的橋樑

### 一、東部區域發展的困境與解套方案

長年來，東部區域由於對外交通不便、經濟發展遲緩、各級產業不振，導致就業機會缺乏、勞動人口大量外移，連在地栽培出來的優秀子弟，學成後也毫無返鄉服務的機會。在這種惡性循環下的區域發展，不但造成極為嚴重的單親家庭與隔代教養的教育、文化等問題，更產生人口結構「中空化」的特殊社會現象。這種長期人才斷層的情形，讓花、東兩縣顯得暮氣沉沉，而毫無競爭力。

想要改善東部發展所面臨人才斷層以及所得低落的問題，根本之道就是創造優質且多元的就業機會，吸引優秀的人才返鄉服務。而就業機會的創造，又必須仰賴符合東部發展的觀光相關產業願意進駐，而誘發產業投資意願的關鍵，就是一條對外安全、便捷的聯外道路。「蘇花高」牽涉的不只是環保問題，更是東部人民要生存求發展的人道問題，以及是否也能受到和西部人同等資源分配的社會公平的問題。

### 二、「蘇花替」乃較無爭議的折衷方案

雖然，「蘇花高」命運多舛，却在政黨輪替之後露出了一線曙光。行政院計畫先行興建蘇花公路最危險路段的替代道路，也就是「蘇花替」，這符合了社會公平正義的原則，也兼顧了長期被漠視的「人道問題」。

「蘇花替」乃是原「蘇花高」的南澳到和平段，南北兩端各以交流道與台九線相銜接，是目前最不具爭議、合乎最大公約數的折衷方案。對花蓮人來說，雖然遲到了五年，但能踏出這一小步，仍然充滿著無限希望。

### 三、東部區域的特殊性

東部區域面積約8,143平方公里，約佔台灣總面積的23%，本區域土地狹長且山高水急，

花蓮縣平原地區僅佔全縣土地面積11%，台東縣平原地區僅佔全縣土地面積6%，餘為山坡及高山地區，發展腹地極為有限。

東部區域總人口約58萬人，佔台灣總人口的2.5%，原住民約近17萬人，佔區域總人口數近30%。

幅員寬廣、人口稀少，是東部區域的特色。地處邊陲、交通不便，又是另一大特色。所以，東部區域仍然得天獨厚，保存著原有的自然景觀，與西部過度開發的情形大異其趣。

#### 四、共同研擬「東部區域發展特別法」

反對興建「蘇花高」的朋友們，擔心複製西部的發展模式，其疑慮是可以理解的。雖然先後提出的替代方案充滿盲點、欠缺可行性，但長期奮戰不懈的精神，仍然值得敬佩！

為了消弭是項疑慮，筆者不揣淺陋，願意拋磚引玉提出一個構想，就教各界先進，並供政府決策參考。

既然我們擔心複製西部的發展模式，却又不能以一些牽強的理由作為藉口，來犧牲東部人民的基本權利，我們是不是應該嘗試異中求同，暫時放下僵化的理念，務實地思考東部區域未來的發展。

我們是否可以針對東部區域人文歷史、自然景觀、天候地理、產業結構...等等的特殊性，認真研擬出一套「東部區域發展特別法」，用來規範東部地區產業類別的發展，並以正面表列方式來獎勵符合觀光發展的相關產業；另以負面表列方式來規範污染性產業，禁止進駐東部地區，同時以證照發放的手段嚴格把關。如此一來，將可消弭大多數的疑慮，「蘇花高」興建的阻力也才能化解於無形，甚至成為社會公義與環保的橋樑。

本文作者黃憲東為東台灣區域發展學會理事長

（本文僅代表作者個人觀點，不代表本智庫之立場）

版權所有 ©2008 台灣新社會智庫 Taiwan SIG. All Rights Reserved