

爲花東尋找永續新契機

—蘇花高是選擇題而不是是非題

文 / 林偉妃、曲家琪

前言：東部是台灣最後一塊淨土，東部發展該如何永續發展，是國人所關切的課題。

蘇花高在一九九八年即開始進行工程規劃，二〇〇〇年通過環境影響評估，二〇〇三年並未開工，超過環評三年期限，改提環境差異分析審查，自此之後，行政院歷任院長對興建蘇花高即有不同的做法，有時擱置、有時替代，至今仍在爭議中。

在追求東部永續發展過程中，該如何兼顧現有豐富的人文、自然資源，不要重蹈西部一味開發破壞，忽略環境與人文教訓，尤爲迫切。以現時蘇花高應否興建問題鬧得沸沸揚揚之際，時報文教基金會邀請學者專家舉辦「國土規畫及生態平衡談蘇花高」座談會，爲東部找出活水源頭。本刊特摘錄部分精華，完整呈現專家學者從各自專業出發，所提出觀點。

座談會於四月二十五日在時報大樓第一會議室舉行，由時報文教基金會董事長余範英主持，出席人員包括於幼華（台大環工系教授）、歐陽嶠暉（台灣水環境再生協會理事長）、馬以工（清華大學通識教育中心教授）、李鴻源（台大土木工程教授）、李永展（台灣環境資訊協會理事長）、賴幸媛（立法委員）、趙永清（立法委員）。

時報文教基金會從關心河川與水資源，到參與永續發展，曾於二〇〇五年與行政院國土推動委員會、花蓮縣政府，共同在花蓮舉辦「永續發展、產業東昇-花蓮邁向永續發展」研討會，爲永續發展觀念作上位追求，爲國土規劃示範盡心力。

余範英：道路建設忽視生態負荷和景觀衝擊

時報文教基金會董事長余範英指出，當時基金會結合中央、地方和共同關心東部永續發展的學者，討論十年願景規劃，花蓮縣政府提出「洄瀾遠景」構思，並陸續舉行十三鄉鎮座談會，兩度向縣議會報告，大小場次接

近百餘，得到行政院回應提出「東部領航計畫」，如今卻全都付諸流水。

余範英強調，開發東部發展的新願景，必須面臨諸多傳統思維的框架，檢視過往交通規劃、地方建設的侷限性，道路建設每以工程施作及交通機能爲主要考量，忽略環境生態的負荷與景觀的衝擊，遑論全球暖化、氣候變遷的嚴重性。也因此才邀請專家學者，希冀以新觀念、大格局來探討該問題。

於幼華：西部慘痛經驗複製到東部

台灣大學環境工程系教授於幼華認爲，台灣在經濟發展導向下，一向是重西輕東，但若站在永續發展的角度，他卻以爲是重東輕西。國土規劃應該是全國發展的靈魂所在，興建蘇花高要考慮的不只是前一代留給這一世代的环境，還要考慮下一代是否願意我們把西部的污染帶到東部去，從長期發展來看，這只是把西部發展的慘痛教訓，帶到東部去。

清華大學通識教育中心教

授馬以工強調，決定蘇花高要不要存在的方式應是先有國土規劃計畫，再有交通路網，路線要設計前要先經過可行性規劃和現場勘查，而重大建設更要先經過環評，但現今環評委員是榮譽職，他們對專業的堅持代表人民或許可藉此避掉未來可能發生的災害。

馬以功：寄望環評委員的專業堅持

要找出替代方案，她認爲可比照「離島條例」，推動「後山條例」，給予花東人租稅等優惠，以「分散式集中」的方式重作東部計畫，配合後山條例，結合成新的並符合永續的計畫。

台灣大學土木工程教授李鴻源提醒，北宜高與中橫、新中橫的通車就是蘇花高很好的借鏡。北宜雪山隧道這麼長，我們根本沒有救災的能力與裝備，也缺乏人員的訓練，而蘇花高的興建難度遠比北宜高大，地處又偏遠，請問發生任何的災害該怎麼去處理。



◆余範英/時報文教基金會董事長



◆於幼華/台灣大學環工系教授



◆歐陽峯暉/台灣水環境再生協會理事長



◆馬以工/清華大學通識教育中心教授/



◆李鴻源/台灣大學土木系教授



◆賴幸媛/立法委員



◆趙永清/立法委員



◆李永展/台灣環境資訊協會理事長

李鴻源：中橫、新中橫殷鑒不遠

再看中橫與新中橫的通車，過去是工程界的新驕傲，現在已經不通了。試問，連中橫、新中橫花了很多的代價都無法暢通，有多少把握可確保蘇花高的暢通與用路安全。此外，從二氧化碳的減量來看，台灣不應該再鼓勵汽車的使用，一味大量開發公路，便捷的鐵路交通，更符合東部的發展。

至於政府應有的態度，他

以荷蘭政府政策提出的四項標準為例，指出要相信專業性與科學性、透明公開的政策、民眾參與和溝通，以及商業契機的提供，這樣的政策才會成功。所以要提供花蓮民眾足夠的資訊，決策過程要肯花時間，由下而上讓民眾參與，並找專家與民眾對話，都弄清楚後，再完成規畫未來的發展。完善的前期作業是必要的。

李鴻源並特別提出公共政策辯論的重要性，可以邀請

官員和民眾參與公共政策進行辯論，先談政策願景、國土規劃，再談工程的可行性。蘇花高的興建是非常複雜的溝通問題和困難的工程問題。政府不應用粗暴簡單的邏輯來當政治議題的操作，這是非常不道德的！

歐陽峯暉：時空環境不同開發已無必要

曾經擔任環靜影響評估委員的台灣水環境再生協會理事長歐陽峯暉表示，民國八

十九年蘇花高進行環境影響評估時，當時蘇花道路經常坍方，一發生颱風，鐵路交通就中斷；慈濟醫院也還沒有興建，病患送醫至台北非常辛苦；而且那時的台灣正處於建設的時代，永續發展的觀念還沒有受到重視。

但現在花蓮的情況，已經跟當時完全不同，交通道路擴充、鐵路快速輕軌化、醫療機制設立、開始思考永續發展與生態平衡。所以在三年前政黨輪替時，才暫緩推



◆對於蘇花高興建與否，民衆表達出他們的心聲。

動蘇花高。

三年前交通部針對蘇花高提出差異分析，他擔任環境影響評估委員及召集人。歐陽嶠暉說，他從花蓮到蘇澳，沿著差異分析的路線做完整了解。認為有兩個不應該開發的理由，東部沒有水庫，長期靠地下水維持綠化，但蘇花高短短的八十九公里要做十一個隧道，每一個隧道都會切斷地下水水脈，造成地下水滲出，幾千年累積下來的地下水，可能在未來的一、二十年流光，而東部是否能維持現有的綠

化，甚至維持人口的用水，都是要擔心的，遑論今日的有機農業。

隧道切斷地下水脈花蓮地下水不保

其次，全世界沒有這麼短的距離，密集興建十一個隧道，用路人頻繁進出，心理上造成的壓力與風險難以評估，整體用路安全性，無法被認同。

在進行環評差異分析，環評委員也建議花蓮地區要維持良好的觀光旅遊品質，應該先衡量每天進入花蓮地區

的人口量有多少，才能維持觀光旅遊的品質，接著才規劃鐵路、遊艇、飛機等，是否能滿足出入量，並搭配適當的優惠配套措施，解決當地的交通需求。

立法委員趙永清緊接說，蘇花高速公路興建與否已經被過度政治操作，以及過度選票考量，現在應該是還原的時候，這不應是政治議題，也不是是非題，至少應該是選擇題，當蘇花高不建時，還有沒有不同的選擇。

行政院曾提出東部領航計畫，經費和興建蘇花高差不

多，選擇題就不再只是選擇題，而是衍伸成為申論題，讓花東不只是花東人的花東，而是全台灣甚至全球的珍貴資源。

趙永清：跳脫選票考量打破是非題迷思

趙永清強調，在告訴花東人蘇花高事實上不可行時，也要提出替代方案，如蘇花高行車時間為九十分鐘，若傾斜式列車可縮短為一百一十分鐘，相差僅有二十分鐘，這樣的時間差其實很容易縮短，經費卻只要兩百至

三百億，還可拓展藍色公路等建設以滿足交通需求。

此外，花東還可以發展有機農業、銀髮養生村，利用外省、本省和客家、原住民等四大族群特色，吸引外來觀光，加強發展替代性方案，不管是東部永續發展計畫或東部領航計畫，都可以給當地更好的選擇，建設更好的花東。

立法委員賴幸媛說明蘇花高對生態的衝擊與傷害，行政院去年的國土規劃研究計畫案中，內政部已明確列出六大負面影響：一污染排放量與密度非常高；二增加非常高的二氧化碳排放量；三、沿途交流道與場站的數量增加，對生態也是大破壞；四、沿路都是經過生態敏感區；五、行經的路廊對生態敏感區的破壞也是非常大；六、引起隧道湧水的問題，會造成地下水長期枯竭的問題，竟沒有得到重視。

賴幸媛：重大的政策卻做粗糙的決定

此外，二〇〇五年行政院國土復育策略方案中，詳列蘇花高所使用的土地，無論是八十七%的高海拔山坡地、七%的敏感山坡地和六%的低海拔山坡地，全位在環境敏感地帶。環保署去年審查完成從台北到東部的政策環境影響評估，表示蘇花

高對環境的衝擊非常大，「不宜採行」。但送達行政院後，可能因為選票或是開發帶來資源分配的考量，改成了「審慎評估」。

政府對環境生態明明有清楚的資料，但為了迎合上意，重大的政策卻做了粗糙的決定，而上意是與民意脫節，她認為這就是台灣永續發展最大的危機。

台灣環境資訊協會理事長李永展強調，一條穿越性的高速公路能否為當地帶來利基，是不是邁向永續發展的捷徑，從歷史結果來看，答案是否定的，以西部經驗來說，許多數據都說明高速公路的興建，造成大都會發展更集中，以及原本競爭條件

較差的地區更弱勢。

李永展：分散式集中治理模式開啟另一個可能

從西部開發經驗可以看出，高速公路不但沒有達到區域均衡發展目標，反而鼓勵人口和就業機會往台北、高雄兩頭集中，造成北高兩頭大的極化現象。「台北一頭大」花五十年才成為「北高兩頭大」，高雄人均碳排放量高達三十六噸，為全球排放最高城市之一，西部未來發展更可能成為「北中南」三頭大，分散式集中和區域式治理才是永續發展時代該有的具體做法。

在產業部份，東部地區目前的產業結構以農林漁牧的

一級產業，以及商業、觀光業的三級產業為主，缺乏製造業和科技業所需要的完整產業鏈，單靠一條穿越性高速公路，無法吸引廠商進駐，東部希望和西部一樣發展製造業和科技業等二級產業，其實也是市場價值「迷思」。

未來挑戰全球化演變應是從都市、都會、都市區域，政府並走向治理，兩者相結合為區域治理，如北台八縣市、高高屏、中彰投，東部應成為獨立的區域治理區，以西部發展的慘痛經驗，開啟另一個發展的可能，甚至過度成為「後進地區優勢」，成為永續發展典範，也成為台灣另一個奇蹟。



◆兩年前於花蓮舉行舉辦「永續發展 產業東昇」研討會，為東部產業發展提出建言，吸引了許多關心花蓮如何永續發展問題的民衆到場聆聽。