

由蘇花高建設爭議看交通建設規劃工作之應有變革

會員：黃台生

以往交通建設之規劃工作係先經都市（或區域）發展分析與預測推求規劃目標年之運輸需求，再經運輸系統分析了解規劃目標年既有運輸系統之負荷狀況，判斷交通建設是否有其需要性，再進行工程之技術可行性分析、建設成本效益之經濟可行性分析、建設財源之財務可行性分析、建設對環境衝擊之環境影響評估、及當地民眾支持與否之民意調查，俾確定建設計畫之可行程度，最後送請交通部及行政院作成決策後據以實施，基本上程序應該相當完備，執行多年似也沒有什麼困難。然而蘇澳花蓮段高速公路（以下簡稱蘇花高）之建設卻因對台灣東部地區之環境衝擊以及東部地區是否應予開發等問題一直懸而未決，成為台灣交通建設史上難得的一個案例。

蘇花高建設之爭議雖然大多已超越運輸規劃之專業，但是我們還是願意由運輸規劃之專業來看此一問題，並提出可能的改進建議。首先，台灣東部地區是否應予開發，或以降級（Downgrade）交通建設方式達成保育環境之目的，即非交通專業能回答之問題。如前所述，交通建設規劃係在預期之都市（或區域）發展狀況下，基於運輸系統是否可以承擔其運輸需求，判斷是否有建設之需要，基本上是在可發展之前提假設下逐步進行各項規劃工作；若該地區根本上就不應開發或不得開發，就不會有運輸系統承擔能力不足之問題，當然也就不會有該項交通建設之需要，只是這應該在交通建設規劃工作進行前即予確定，而非交通建設規劃工作完成後才發生之爭議。另外，以往交通建設規劃工作中之環境影響評估，主要目的係估計規劃成果對環境可能造成之衝擊，以尋求減輕衝擊之對策或替代方案，並不是以環境衝擊為理由根本否定此一建設計畫。再者，民意調查亦是針對當地民眾進行，了解其對於建設計畫正負效應綜合整體之接受程度，以作為是否進行該建設計畫之參考。據聞花高建設之爭議部份在於當地民眾意見與其他民意之差異，此也不是交通建設規劃工作所能解決之問題。

基於以上蘇花高建設爭議所呈現之問題，個人以為交通建設規劃工作至少應作以下兩項重大變革，俾維持以往之規劃成效：

- 1.交通建設之規劃應遵循其上位計畫，國家級之交通建設應遵循國土計畫，區域性之交通建設應遵循區域計畫，都會型之交通建設應遵循都市計畫。所有發展上之議題均應在上位計畫中確定，交通建設之規劃工作沒有權力也沒有足夠之專業回答地區是否應該發展或發展強度為何之問題，因此應該在此些前提假設有一明確結論時才開始進行交通建設規劃工作。沒有上位計畫的地區，理論上也不該進行交通建設規劃，因為總有一天會被批評為是盲目的建設。
- 2.交通建設規劃完成後如發生當地民眾意見與其他民眾意見差異過大時，應有一決策機制，或由上級權責單位行政裁量，或以公民投票方式決定，使交通建設之規劃工作有一定之完成期限。事實上，交通建設之規劃成果本來就有其時效性，超過一定時間後不論基本狀況或假設條件均會改變，有時整個規劃工作必須重做。

由蘇花高建設之爭議來看，交通建設規劃工作似正面臨前所未有之進退兩難窘境，為改善此一問題，交通建設規劃工作必須有一些新的作法俾突破此一窘境，以上所言為個人的看法，留待交通運輸專業領域之先進與主管做進一步探討之參考。（作者為國立交通大學交通運輸研究所副教授兼所長）