

從運輸規劃的角度看蘇花替

會員：張勝雄

記得過去運研所一位運輸規劃的前輩曾笑著說：「運輸規劃（畫），圖上畫畫，牆上掛掛，不及高級長官一句話」。雖是玩笑話，但觀之最近有關蘇花高（或蘇花替）的一些爭議，此話似乎也不差矣！

雖說院長、部長可以有其政策目標與決策之權，但在現在的專業分工社會裡，如何研擬可達成目標的各種替選方案？如何透過方案評估分析各種方案之利弊得失？仍有賴各部會許多專業幕僚，與社會專業人士提供各種意見俾供決策者參考。遺憾的是，「蘇花替」這麼重大的運輸建設，竟然未經過任何運輸規劃的程序（不論嚴謹與否），也未見任何有關交通運輸專業者的討論，未來我們在課堂上講授「運輸規劃」、「運輸系統分析」時，實不知如何面對學生的質疑？

如果「蘇花替」是「蘇花高」的先行工程，姑且不論，在蘇花高環評差異分析尚未通過，東部運輸政策環評仍未完全明朗之際，此一先行工程建設是否符合程序正義？純以運輸規劃的角度而言，所需討論的重點仍包括：此先行的部分工程建設之階段性目標為何？部分工程所需成本？可達到何種效益？有無其他替代方案？在這些問題未獲各界充分討論之前，驟而由院長宣布執行，萬一日後的分析結果與長官的遠見睿智有違時，有幾位公務員能勇於提出不同的意見？令人懷疑！

如果「蘇花替」並非「蘇花高」的偷渡，則完整的運輸規劃與分析程序更不可廢。擬定工程建設目標、分析運輸系統現況、預測未來運輸需求、研擬替代方案、分析方案成本、效益、方案評估、環境影響分析等皆是亟待辦理的事項，其內容可能更不亞於前述「蘇花高」的先行工程。或許，主政者承受民意代表、利益團體極大的壓力，但對於動輒幾百億的公共工程，預算完全來自於全體納稅人的稅收，其決策能不經過嚴謹的分析與各界充分討論嗎？主政者對於公共資源的運用應有更審慎的態度才是。

我們常說：「運輸需求是社會經濟的衍申需求」，因此，不論是「蘇花替」或「蘇花高」，應該是要滿足某種社會經濟發展的需要，故興建與否的辯論似應集中於服務目標的設定、目標優先順序的選擇、問題的界定及各種方案（當然也包括蘇花高）解決問題的能力、對於目標的達成度（效益）與衝擊。但觀之目前正反雙方爭議的論點似乎越來越抽象，問題越來越模糊（無具體數據），層次越高越無太多的交集可凝聚共識，這究竟是問題的分歧本大，或者是我們尚缺乏公共議題討論的能力與場域？

即以「一條安全回家的路」此一訴求為例。任何一個決策者、規劃者皆無法迴避「安全」此一層次高又極抽象的目標，然而如何從此一目標形成具體的問題呢？若問題不具體，又如何擬定解決問題的有效替代方案呢？如傅崑萇立法委員提出台九線十年間死亡千餘人證明蘇花公路的不安全，推論興建蘇花替（蘇花公路南澳 - 和平）的必要性，但若不先具體分析各事故之肇事路段、時間、原因分布，如何了解道路不安全的原因究竟是人的因素（駕駛不當）、

車的因素（機械故障、砂石車比例高）或路的因素（道路線形差、號誌設計不當、坍方等）？（請參閱附表肇事統計表）即使安全問題確實出在蘇花公路南澳 - 和平路段之路的因素，尤其是坍方問題，其改善方案亦應有多種選擇，如護坡、排水、擋土牆、明隧道、隧道，若未經任何方案的研擬與評估過程，率而認定興建「蘇花替」為解決安全問題的唯一手段，未免過於簡化問題，失之草率，其結果可能不僅無法改善原有問題，反而衍伸出其他問題，可謂是治絲益棼。

就像許多人一直期待兩岸通航能解決台灣低迷的經濟環境一般，往往因為將所有問題的解決過度簡化為單一方案（人們往往不願面對複雜的問題），而忽略社會經濟問題的複雜、多元特性，並怠忽面對其他問題的根源。同樣地，當我們單純的將花東地區的發展問題簡化為蘇花高的興建，期待蘇花高能使東部地區脫胎換骨一般，把問題過度簡化，也會忽略花東地區真正需要的各種發展方案。

究竟我們期待蘇花高（或蘇花替）能為東部地區帶來何種利益？達到何種目標？是改善蘇花公路的安全問題？是滿足東西部走廊的快速需求？是產業運輸需求？是發展觀光需要？亦或是公平問題（西部已經有多條高速公路）？若不能真誠的面對問題，提出內心真正的訴求（目標），以具體明確的數據界定問題（如前述安全問題一般），為每一個問題研擬適切可行的方案，仔細評估其利弊得失，再調和目標、問題、方案間的可能衝突。捨此系統性的開放討論與分析不為，我們如何能在一次次的討論中學習如何折衝彼此的歧見？社會各界又如何能在蘇花高這個議題達成何種共識？免於彼此怨懟與社會對立呢？

附表 台 9 線 (宜蘭、花蓮、台東縣境內) 2001-2007 肇事死亡人數統計表

		主要肇因分類								
		車輛駕駛人因素				非車輛駕駛人因素				
縣市	鄉鎮	駕駛人	裝載	其他	無	機件	行人 (或乘客)	交通管制 (設施)	無	總計
宜蘭縣	五結鄉	6								6
	冬山鄉	31		1						32
	宜蘭市	19					1			20
	南澳鄉	7				3				10
	員山鄉	3								3
	頭城鎮	5								5
	礁溪鄉	23		2						25
	羅東鎮	9								9
	蘇澳鎮	11		3		1				15
宜蘭縣	合計	114		6		4	1			125
花蓮縣	玉里鎮	32		2		2	2			38
	光復鄉	22	1	3			1			27
	吉安鄉	24		4		1	1			30
	秀林鄉	41		3			5	1	1	51
	花蓮市	3								3
	富里鄉	22								22
	新城鄉	34		3			3			40
	瑞穗鄉	30		5			2			37
	壽豐鄉	39		5	1		2			47
	鳳林鎮	34		4			1			39
花蓮縣	合計	281	1	29	1	3	17	1	1	334
臺東縣	大武鄉	5		1						6
	太麻里鄉	35		6						41
	台東市	26		3						29
	池上鄉	7		3						10
	卑南鄉	14		5						19
	鹿野鄉	22		2						24
	達仁鄉	7								7
	臺東市	2					1			3
	關山鎮	27		2						29
臺東縣	合計	145		22			1			168
總計		540	1	57	1	7	19	1	1	627

資料來源：警政署

註：1.蘇花公路主要行經宜蘭縣蘇澳鎮、南澳鄉與花蓮縣秀林鄉、新城鄉等鄉鎮。

2.目前所談之「蘇花替」主要位於南澳鄉

3.在駕駛人的肇事原因中以「酒醉(後)駕駛」、「違反特定標誌管制」、「未依規定減速」、「未注意車前狀況」等四項為主。(本文作者為淡江大學運輸管理學系副教授)