



Taiwan
Economic
Forum

名家觀點

VIEWPOINT

好山好水有哀愁

——論花東地區永續發展機會

國立東華大學公共行政研究所教授 王鴻濬¹

壹、前言

《花東地區發展條例》於民國 100 年 6 月 29 日由總統公布施行。條例雖僅 13 條條文，卻給花東地區居民帶來很高的期待，希望藉由條例的實施，推動花東地區的發展，擺脫長期邊陲落後的困境。



國立東華大學公共行政研究所教授王鴻濬表示，我們須延伸社區營造的核心價值，在培力過程中養成公民自主與社區本體性的行為習性，開啓永續發展的無限潛能與支撐能量。

¹ 行政院花東地區發展推動小組委員。中興大學農學士、台灣大學森林學碩士、美國密西根大學經濟學碩士、美國密西根大學自然資源與環境政策博士。2002 ~ 2003 布爾傅萊特學人及美國耶魯大學森林暨環境研究學院客座教授，2008 年日本交流協會資深研究獎學金得主及日本岡山大學客座研究員。現任國立東華大學公共行政研究所教授。

條例的立法為促進東部區域永續發展²，有三個主要理由。第一、東部區域是台灣自然及文化之瑰寶，具有豐富自然景觀及多元文化特色，建設與發展時，應注重自然生態保育，與保護特殊景觀環境及維護原住民文化，才能真正達到永續發展。第二、應提供東部區域與西部區域具備均等之發展機會，包括：基礎公共設施服務水準、就業機會之均等、生活環境品質及基本社會服務設施質量之均等。第三、因地制宜、因勢利導，提供充足發展誘因，引導發展具東部區域品牌特色之利基產業。由說明文字可以瞭解，花東地區具備台灣自然人文特色，任何區域永續發展的途徑，都需確保本地特色，以均等西部之公共設施服務、社會服務設施，以及發展特色利基產業為基礎，尋求東部永續發展。

台灣東部由於地理位置的限制，區內基礎建設，如電力、交通、通訊等發展遠落後台灣西部地區，製造型產業成長緩慢，區內居民就業機會有限，平均所得偏低。作為新一代台灣東部移民，常會徬徨於未來的發展性；究竟是否適合在此安居樂業？子女是否可以受到機會均等的教育？有足夠的就業機會提供嗎？是否可以有小康的經濟生活？社會安全與福利是否足夠？天然災害對財產損失的減輕，以及便捷的交通與基礎建設的需求，這些徬徨與關切，是東部地區居民的心聲，卻也是東部地區永續發展的重要課題。

在考慮東部地區永續發展的應然與實然，應該對目前現況與未來發展願景實現，做可能性分析。然而，應然的規劃，並不等於必然可以解決東部人的徬徨；對未來的實然，確有另外的思維與架構，這必須面對台灣東部這片土地，經歷了四百年歷史洗禮的深刻瞭解，與如何形成新的社會組構、建構公民社會，重新與國家體制對話，導引需求與實踐，才能克盡全功，逐步把東部的永續發展落實到應然與實然的定位。

² 資料來源：《花東地區發展條例》及說明，行政院經建會。

貳、東部發展

若我們把時間的舞台，搬回到台灣史發展的大銀幕上，台灣東部始終都是各歷史年代統領政權最不重視的「偏遠、未開化之蠻荒地」。台灣東部多高山峻嶺，可供發展的腹地平原面積不大。從明、清帝制的蠻荒之地，日本殖民地時期的邊陲，到國家體制階段的偏遠地區，東部始終所扮演的角色，就是提供最原始的真實，換取卑微的政治空間，以求生存。當前國家的政經體制使然，促使後山的居民生活與其環境資源，長期服務於台灣社會發展的需索，已喪失了作為台灣東部區域，區域性的「本體性」特質，以及區域性的「自主性」的發展潛能。

除了歷史發展的軌跡，試著提出若干數據，來印證花東地區的邊陲性質。根據主計處 100 年工商及服務業普查的初步結果，花東地區（包含花蓮縣、台東縣）之場所單位數為 27,292 家，約占全國 1,244,338 家之 2.19%，但是花東地區就業人口 104,085 人，僅為全國 8,005,651 之 1.3%（花東地區人口總數約占全國人口數的 2.2%），而約 10 萬 4,000 人的就業，僅占花東地區人口數之 18.42%。由以上數字所顯示：花東地區工商及服務業場所少，就業的機會比台灣北中南部低，對全國就業與生產的影響性極低，從產業發展面而言，花東地區確為台灣邊陲的特質。

幾年前姜渝生教授大作《東部改造論——東部區域永續發展新願景芻議》中，擘劃花蓮發展的願景藍圖，為花蓮量身打造「三區二軸一心」的發展模式。隨後，亦為台東縣執行 2015 規劃藍圖，為台東規劃永續發展模式。然而如同前述所言，永續發展應然的規劃與實施，並不同於永續社會達成的實然。一個地區的特性與社會發展的階段特質，永遠主宰社會組構的變動性，而其變動性的特質，卻導引永續社會的發展，其互動性是相互影響的進化歷程。如何在基礎建設的應然面上，進行思考，以迎接相似的社會發展進程的需求，或許

有規劃設計的可行性，但筆者必須提出更大的企圖；同時建構東部地區人文社會，以促成新的社會規範的形成，據以承載發展的無限可能性與不可預測性，才是東部地區永續社會發展的更大挑戰。

叁、新莊園經濟發展需落實在人類生態體系典範的建立

姜教授所提在花蓮實施新莊園經濟是一個簡單的想法：「採取結社的觀念，結合鄰近的農地共同發展。」但是，莊園經濟必須以一定的規模存在，結合「生活、生產、生態」的發展才具有競爭力。在花蓮實施的莊園經濟模式，可以同時解決花蓮的經濟、環境、社會永續發展於一役。莊園經濟的經驗，從未在台灣經歷過。我們經歷了地主—佃農階段、小農經營階段、農會統籌管理產銷階段，對於新的嘗試，固然可抱持者很高的理想，但也有不少問題有待克服，需要有典範建立與實踐的過程。可從兩個發展面來談。

一、莊園經濟的規模經濟與生態空間尺度

生產行為必然考慮成本與利潤。無毒或有機農業的生產量不若一般農業，且作物的成長與成熟需要較長的生長期，也需要較高度的人力密集生產模式，對市場經濟的摸索、成本與收益的平衡還在學習中。小農聯合生產與合作社規模的有機農業發展，必定是進入莊園經濟體系前的試金石。

若考慮花東地區特色之生態空間尺度，一個生態村（eco-town）或人類生態體系（human ecosystem），必須構築在生態環境的完整性，與社群同質與異質性的合作基礎上。在人類生態體系規模的空間尺度上，既滿足生產效能，產出經濟效益；在生態上，可以成為人文與自然地景交錯獨立的生態體系；在生活上，成就完整的文化、休閒、價值、理想等生命內涵的重要體驗。

二、需要旗艦型的研究與實踐計畫

要推展莊園經濟的發展，必須架構於人類生態體系的實證與典範的建立上。在莊園經濟藍圖，必有新經濟秩序的發展，也必須有社會組織調整的變動。農會系統在傳統生產角色的式微與轉型，複合式服務型態的產業合作社取而代之；資源管理的方式改採有機農法，土地資源的利用朝向生態循環的新典範，減輕了大量農藥與化學肥料的使用；有機農村社會規範的形成、合作社農民社會地位的改變、新的合作社社區內部權力的重新分配，農莊經營知識的摸索與建立，都會在推動莊園經濟的過程中同時發生，並且影響莊園經濟發展的結果。

在從所未有的東部地區農村轉型計畫，需要有足夠組織能力、教育訓練與支撐力量，協助可能成為旗艦的區域，進行前所未有的寧靜變革。當然，除了農民，民間組織結合政府是不可或缺的促成力量。在過去幾年裡，花東地區部分農村的力量逐漸凝聚成了社群的力量，並企圖向更大空間尺度的人文社會與自然間發聲對話，並希望透過溝通產生共鳴³。筆者認為這是花東地區獨特的本體性特質，有機會可以成為台灣農業發展的新典範。

肆、對東部地區基礎建設的若干想法

如同上述所言，創造莊園經濟模式必須有多面向的演變、論證與適應發展，這些改變，總的來說，是農村新社會規範的形成。我們以這個角度，分析在不同次級系統間的轉換，需要哪些衝撞要素，促成量與質的轉換，同時也藉

³ 例如花蓮縣瑞穗鄉加納納合作農場，台東縣太麻里鄉向陽木工坊。他們的特色都是由地方（社區、部落）居民共組經營，發展出利基產業，試圖以少數集體力量進入市場經濟。東部地區有不少類似之「個體戶」及少數集體團體，但是目前缺乏有效、有力道之政策支持。

此命題，需要基礎面變革的原因。很幸運的，我們在人類生態系的模式中，提出了系統改變的答案。

我們必須思考哪些要素流動於這種創新的莊園經濟體制之內？要素的流動是否順暢？力道是否足夠？時間是否適當？良好的要素品質成分等，直接影響對各次級系統的衝擊力量與（或）反省力量，以及元素間的重新調整。我們的基本建設是否滿足於莊園經濟的創造，進而維持與發展？東部地區 5 個流動於社會系統與其依存環境間的連結；分別是：電力、交通（能量）、通訊（資訊）、金融（貨幣）、人力資源（人力個體），與自然環境資源（物質）的維持。

一、環境友善與效率兼顧的電力規劃

和平電力發電必須南送，以維持東部地區電力供給的穩定性。禁止在中央山脈東側各流域支流的小水力發電廠的設置計畫，避免對溪流生態嚴重的破壞。大量水力發電的投資，換取些微的電量，卻對生態環境、國土保安有深遠不利的影響，將是最愚笨的公共投資。

二、綠色與人本的交通規劃

由於地理區位以及脆弱的地質環境，東部地區需要多樣與可靠的對外交通，維持區域系統與外界的聯繫交換。對內交通也需規劃高可及性及綠色運輸的交通種類與要道。由莊園經濟所引導的區域發展，將改變 TOD 發展模式的思維，每一個城鄉的發展，形成相互依賴的新夥伴關係。城鄉的概念轉化為生活節點的概念，每一生活節點，可能扮演定調能量流、資訊流、人力流、貨幣流、物質流等不等權重的生活節點，彼此形成支援的網絡關係。有形的交通規劃，必須面對新的空間發展趨勢，發展生活節點間交通多樣化的基礎建設。

三、無遠弗屆通訊規劃

寬頻光纖的投資設置，通達地理區位偏遠地區。讓通訊網的建立，以資訊的流通，解構空間發展的限制，創造各類產業服務無限的可能，亦可形成空間通訊節點（node）的網絡，與實體空間城市網絡產生互補作用。花東地區素有「原鄉」之稱，以通訊、光纖連結偏遠的原住民部落，建構良好的通訊體系，將是對原住民教育、生活發展具有遠見的規劃。

四、深入山海角落之金融體系規劃

健全的金融服務，以政府基金投資、貸款、獎勵的方式，鼓勵地方經濟發展需求。另一方面，地方舊有的金融機構，與新的金融服務業，必須面臨全球化對地方發展的衝擊，全球金融架構也必然導引莊園經濟之生產、行銷，並產生一定的影響。

五、人力資源

無疑的，人力流的品質是花東基礎建設應然面的最重要因素。多樣性的族群，即是人文的特色資產，在多元文化的價值觀下，共同演化特殊的共生關係，建立台灣社會在人力資源上，因族群的問題，無法融合共存的新關係模式。當然，提高就業機會，留住本地人才是其中重要關鍵。東部地區人文社會改造工程，必須持續進行，以提高人力流對次級系統影響的品質。換句話說，新的社會制約，導引東部地區的人類社群，遵循新的社會規範，開啓邁向永續發展的之鑰。

六、自然資源環境的維持與保育

自然環境是花東地區長久以來可以發展「自主性」的財富。每一個人朗朗上口的一句話：「台灣東部有好山好水。」高品質的生活環境（自然環境）成為花東的同義詞。台灣西部的環境，在快速工業化的結果下，已淪為環境高度汙染區；而花東地區在建構永續發展社會的相較條件下，擁有自然環境品質優良的特性，如何善用此特點，並深刻瞭解自然環境資源品質的維持，是加強競爭力的不二法門。因此，復育環境生態，降低環境公害的污染，便成為花蓮基礎建設應然面的必要工作。物質流動的品質提高了，對於各次級系統發展的增值，便有乘數效果產生。

伍、結論

在花東地區永續發展的建構中，另有一個重要的部分就是人文社會的改造。由新的社會規範形成，養成公民社會的行為準則，才能在發展過程中，去承載發展規劃的應然面，使未來社會的發展，在學習、成長、規範的良性循環中，開啓永續發展的無限潛能與支撐能量。

我們必須延伸社區營造的核心價值，讓社區部落從禁錮中解放出來，使社區部落瞭解本身發展的限制與願景，由培力過程中，養成公民自主與社區本體性的行為習性，挑戰僵化的行政科層制度，逐漸建立民主政治良性競爭的機制，公民社會於焉開始。當社區的能力獲得培力，也轉化為成熟的公民社會，實施民主政治，永續發展的規劃，意味者由 *outsiders* 的定位，轉化為區域永續

發展的共識與未來藍圖的構築。行政疆界所定義的社區，缺少對人類社群、環境生態的整體考慮與關懷。當地方永續發展可以形成文化、資源環境，與社經資源的特質時，所涵蓋的人類生態系正是實踐地方永續發展的最佳場域。

環顧全球，由台灣東部的特別經驗，可以提供發展中國家在經濟與民主發展轉型期間的最好例證。我們應該有此準備，讓花東永續發展的經驗，與世界發展接軌。在發展的各階段向國際發聲，舉辦觀摩研討會，把我們發展的經驗，透過交換與討論，呈現在國人與國際友人之前。每一個國家、地區的永續發展的歷程與軌跡都是獨特的，我們用心寫花東永續發展，一步一腳印，其結果將會是花東居民在發展史上，最珍貴的一頁。📍