



形塑多元發展願景 《花東條例》需橫向溝通

專訪國立東華大學環境學院 夏禹九院長

採訪撰文 楊語芸

花蓮和台東這兩個號稱台灣「最後淨土」的縣市該如何發展？長久以來一直引發許多爭議。從蘇花高興建宜否？到原住民土地所有權爭議等，許多因為花東地區民衆需求和地方政治人物角力而圍繞的議題，始終都有著盤根錯結的癥結。近日爭議的焦點延燒到了《花東地區發展條例》（以下簡稱《花東條例》）上，民衆對於該條例是否全盤考慮社會正義及環境永續等問題，陸續有疑慮的聲音。本刊特別就此議題採訪長期關注花東地區發展的東華大學環境學院院長夏禹九教授，他將為讀者剖析《花東條例》部份有爭議的內容，同時建議後續實施方案的修正辦法，以符合花東民衆真正的需求。



三大設定 落實機制需合理完善

談到《花東條例》，夏教授不諱言這是地方政治人物和中央政府角力下的結果。由於地方財務資源的困窘，地方政府長期都要仰望中央給予的補助款，這樣的財務結構造成至少兩種很不好的結果，一是地方政府揣測上意，推出的建設案以迎合中央政策的喜好為原則，不去考慮地方真正的需求。另外也衍生出台灣特殊的政治文化：地方官員的政見都強調跟中央要經費，只要跟中央索得更多的建設經費，就是成功的首長。

《花東條例》就是這樣的產物。在「中央政府長期以來都不關心東部居民」的壓力下，參照《離島建設條例》精神而提出的《花東條例》條文中明述：應依東部多元文化的特色、以特有的自然景觀、人文風貌和地理條件，打造出跟台灣西部完全不一樣的品牌。夏教授認為，先前《花東條例》引起很大的爭議，是因為原來的草案中，政府可以釋出公有土地來籌措基金，但什麼是公有土地？花東地區很多所謂的公有地，其實是原住民的財產，他們的文化中沒有土地私有的概念，因此日據時代結束後，沒有去登記土地。政府若要出售這些土地，是違反原住民族自治精神的，一定會引發很大的爭議。而且開發案還可以排除一些現有的土地管制條例，加速開發案的進行，可以說完全可以由縣級政府決定一些重大的開發案。幸而最終立法院通過的《花東條例》中，這些都刪除了。

然而《花東條例》中有一些非常含糊的內容，例如條例中明訂，縣市主管機關應分別或共同依花東地區永續發展策略計畫，擬訂 4 年一期的綜合發展實施方案；而且條例中，用了許多像是指導、協調、審議、監督的字眼，也就是說，要由中央政府來管控。東部地區發展的產業，也要中央指定的重點產業才能夠使用東發基金。然而條例中又提到，中央應以任務編組方式，成立推動小組負責推動花東發展，但如何編組卻不太清楚？小組的權利義務各是什麼？在條例中皆未明列。很明顯條例中有著中央與地方角力的模糊結果。夏教授擔心

這也會是日後引發爭議的來源。夏教授認為，經建會這種菁英主義式的、由上而下的規劃方式，會不會擋不住因為選舉而產生的地方要求？再加上政治人物企圖心不同，台東目前還在等候中央擬定的花東地區永續發展策略計畫這個上位計畫，因此沒有提出任何建設案；但花蓮根本不等上位計畫，已經提出了許多建設規劃。這使得經建會在上位計畫的擬定上面臨很大的時間壓力，讓夏教授更擔心花東地區永續發展策略計畫最後的版本，會不會因為急就章而有許多政策的妥協。

有效投資 從橫向溝通做起

《花東條例》被視為政府照顧東部居民的實際行動，然而夏教授指出，在沒有這個條例之前，政府其實也在花蓮和台東地區進行了許多投資與建設，但因為中央部門間溝通的障礙，而地方政府又缺乏遠見，因此這些投資和建設經常成了讓人啼笑皆非的矛盾或錯誤。舉例來說，八七水災時由西部移民到花蓮的災民需要安置，因此林務局讓他們在六十石山和赤科山租地造林。只是農民對於造林的興趣不高，紛紛種起了金針。過去這幾十年來，林務局無法處理，縣政府也沒去輔導，等到金針山闖出了觀光的名號，水土保持局反而配合縣政府發展觀光的需要，拓寬了一條非常陡峻的聯外道路。另一個例子是農委會在馬太鞍濕地弄了個閩南式建築的遊客中心，縣農業局又學白河那樣，在馬太鞍種荷花，弄個荷花季。但閩南式建築跟荷花，這兩者皆與馬太鞍的阿美族完全無關。這樣的結果不免讓人困惑，是政府各級機關之間的協調出了問題，還是各部門只是為建設而建設？

因此，夏教授認為，與其希望東發基金為花東地區帶來更多的建設，倒不如好好想想如何避免上列這種行政矛盾的情況，經建會應該要出面整合各部會的計畫，讓橫向的協調具體落實。同時，包括政府和人民都應該好好思考，花東到底需要什麼樣的建設？

觀光農業 建立花東地區的自有品牌

夏禹九教授認為，以現在的全球經濟和氣候變遷，任何政策都要像一個充滿彈性的生態系統一樣，要能適應環境的變遷。生態系統適應的一個關鍵是生物多樣性；生物多樣性的概念轉化到社會系統中，就是所謂的創意和多元性。《花東條例》能不能達到它所謂的永續發展的目標，必須要看台東和花蓮有沒有發展出調適的能力。現在花東的旅遊都將眼光都放在大陸客，或是想一些把觀光客大批大批帶進來的方法，例如辦很大型的活動和興建能吸引大量遊客的設施，但是花東要的是這樣的觀光產業嗎？夏教授語重心長地提醒大家，「慢遊」才是花東該有的旅遊態度，「慢活」才是東部的品牌特色。並不是興建五星、七星級的旅館，觀光客就會來了，觀光是一種服務產業，優質人力才是最重要的元素。

另一個可以經營的特色，就是花東地區的原民文化。因此夏教授認為，觀光人才的培養可以結合原住民的就業和就學，讓東部自己培養觀光的經營管理人才。《花東條例》的實施方案可以規定補貼原住民學費，培訓原住民的觀光專業人才，以免年紀太輕的原住民過早到西部或北部的都會區去工作。夏教授具體建議，政府可以考慮制定一些辦法，規定以後遊客進入花東地區原住民傳統領域、甚至包括國家公園，每一輛遊覽車都必須搭配一位少數民族的地陪，這樣既可以加強原民朋友的就業機會，另一方面又可以讓東部的文化特色被包裹在旅遊行程中，這種增加原住民留在花東地區的方案，正是《花東條例》應該把握的原則。只要一個好的方案，就可以留住甚至吸引很多年輕人到花東來工作，他們發展得好，自然可以帶動其他的產業，10年後沒有這個方案支持他們工作，但他們已經在這裡落地生根，自然不需要政府的照顧了。

除了觀光外，花東地區還可以發展的產業是無毒或有機農業。東部的土壤不如西部肥沃，應該要走高價、精緻的有機農業。縣政府一直強調，有公路才能把東西運出去，但其實是產銷管理的問題。目前沒有蘇花高，沒有快速道

路，我們每天還是可以在花蓮的便利商店買到和台北定價一樣的御飯糰，說好 24 小時到貨的網路商品，也是 24 小時內到貨。夏教授認為，建設好網路系統，量少質精的農產品透過物流管理，順利進入台灣其他地區的高價位超市，自然能為花東地區的產業開創無可替代的價值。

建設網路 凝聚花東發展願景

提到網路，夏教授認為，網路的另一個好處，是讓民衆藉著網路從事公共參與，讓全國有興趣的朋友都可以參與一些規劃案的規劃過程、發表意見，以補目前參與不是的說明會、公聽會，與決策不透明的指責。如果擬定花東綜合發展計畫時，能夠在網路上公開徵詢大家的意見，一定能夠有較佳的花東發展政策。

夏教授提到，跟花東發展有關的爭議，發生過許多次，爭議發生的原因常常是因為花東的朋友長久以來對公部門的失望。公部門常常缺乏想像力，政治人物一直說：「給我一條公路，發展會跟著來。」但應該先有花東發展的目標，再看中央可以提供花東什麼樣的協助。建立花東的、有民意共識的願景，這樣，所有的建設才會有脈絡可循；而疊床架屋、憑空浪費資源的政策，就不會再發生。而這樣的願景因為有了民意的基礎，就不會隨著地方首長的更迭，而成了幻滅的煙花。

根據夏教授的瞭解，花東地區並沒有人反對現在的《花東條例》，大家只是對這個條例的操作有些疑慮。因此，地方綜合發展實施方案的資訊要透明化，而且在決策的過程中，要讓民間的聲音被加入，整個計畫被接受的可能性自然會提高。 