

# 第五章 北宜高速公路坪林交流道開放爭議

## 第一節 「北宜高速公路」的規劃決策過程

### 5-1-1 「北宜高速公路」的興建計畫<sup>1</sup>

#### 壹、前言

中央山脈橫亘於台灣本島的中央，面積約佔全島的三分之二，對東、西部交通的聯絡形成極大的阻礙，也造成極度不均衡的區域發展。受到地理、歷史、政策的影響，產業向來集中於西部平原地區，尤其是台北、高雄兩大會區；而一山之隔的東部，卻因交通不便，無法有效開發，工商業發展遲緩，迄今仍以農、林、漁及礦業為當地的主要產業。

蘭陽地區位於台灣東北隅，雖受中央山脈及雪山山脈的阻隔，自古以來卻是台灣東西交通的重要門戶。而今，台北與宜蘭間的交通端賴北迴鐵路、台九線與台二線等公路，然而鐵路運輸便利性差，而公路又因路線配合山地地形或沿海岸線佈設，路線較長，設計標準低，影響行車時間與通車品質。雖然近年來政府已致力於對東部鐵路及一般公路系統之改善，與蘇澳港之興建等，並且引進若干新興工業至宜蘭地區，但由於缺乏一條能與西部連接之現代化快速公路，以致宜蘭地區之經濟發展仍遭受極大之限制。

有鑑於此，交通部於民國 71 年開始研擬在台北與宜蘭間闢建一條快速公路之可行性，後來又將計畫案提升為高速公路標準，並將路線由原先的南港至頭城再延伸至蘇澳。

#### 貳、計畫路線

北宜高速公路計畫路線全長約 55 公里，行經台北市、台北縣與宜蘭縣三個縣市，計畫路線分為南港—頭城段及頭城—蘇澳段。

##### 一、南港—頭城段

於本段，西以南港系統交流道與北部第二高速公路相銜接，往東南方向以長度約 3.1 公里之南港隧道、石碇隧道穿過大坪山，越過景美溪達石碇交流道。然後，沿石碇溪左岸以高架橋溯流而上，中途經過長約 230 公尺之烏塗隧道，抵達崩山溪上游支流叉口後以長度約 3.8 公里之彭山隧道穿過坑子口溪與崩山溪之間的獺狸山。接著沿坑子口溪設高架橋至坪林，越過北勢溪之後，即以 12.9 公里

<sup>1</sup> 關於本節北宜高速公路的興建計畫係參考交通部台灣國道新建工程局所出版之「國道北宜高速公路工程簡介」及其網站 (<http://www.tanecb.gov>) 所提供的資訊。

之雪山隧道穿越雪山山脈，直達宜蘭頭城鎮，在大竹圍設頭城收費站及交流道，為本路段終點，全長約 31 公里。

## 二、頭城—蘇澳段

路線起自北宜高速公路南港—頭城段終點大竹圍附近往南行，經洲仔尾跨得子口溪後，沿武暖大排東側續往南行，經壯圍香美城村，跨宜蘭河及台七省道，經南興跨越蘭陽溪後進入三吉，續往南行經五結，跨 196 縣道及台七丙省道後進入武淵，並於嘉冬橋東側跨越冬山河，經阿兼城至龍德工業區西南側，於跨越新城溪後進入蘇澳，抵達本計畫路線終點，全長約 24 公里，主線並預留進入蘇花山區路線接續未來國道東部公路蘇花段路線。

## 參、效益

北宜高速公路為台灣第一條貫穿雪山山脈之高速公路，它西銜北二高，東連頭城蘇澳段，南續未來國道東部公路，成為環島高速公路網之一環。該項建設的效益如下：

- 一、北宜高速公路將台灣東西部連成一體，可提供北部地區與宜蘭地區間高水準、迅速且方便的運輸服務。
- 二、延伸至蘇澳港，提昇蘇澳港內陸轉運功能，使其發揮基隆港輔助港之機能。
- 三、縮短台北與宜蘭間的行車時間，使蘭陽平原成為台北都會區之共同生活圈，促進北部區域之均衡發展。
- 四、催化產業東移政策之推動績效，加速東部區域之健全發展。
- 五、將公路沿線山區、宜蘭地區之產業及觀光資源與公路運輸緊密結合，促進其經濟發展。

## 肆、「北宜高速公路」之沿革

北宜高速公路興建的歷程如表 5-1 所示。

表 5-1 北宜高速公路（南港—頭城段）規劃與興建歷程

時間	大事記
71 年	交通部研擬在台北與宜蘭間闢建一條快速公路的可行性。
77 年 4 月	完成南港—宜蘭快速公路可行性研究報告。
77 年 9 月	行政院核定「國道南港—宜蘭快速公路計畫」推動此建設計畫。
78 年 8 月	交通部第 556 次部務會報，張建邦部長裁示南港—宜蘭快速公路改為高速公路 <sup>2</sup> ，並將規劃興建路線延伸至蘇澳。

<sup>2</sup> 「高速公路」為幹線公路中標準最高者，係出入口完全管制，僅能倚賴交流道進出而為全線封閉之汽車專用公路。其斷面佈設須為雙向分隔行車且單向車道數在雙車道以上者。此種公路以

79年3月	完成路線評選，選定南港—宜蘭快速公路路線。
79年4月	進行南港—宜蘭快速公路之基本設計。
79年4月10日	北宜高速公路興建計畫初步規劃案作業說明會及公聽會 <sup>3</sup> 。
79年7月	行政院同意將設計標準提升至高速公路水準，並將名稱修改為「北宜高速公路」。
80年1月25日	行政院環境保護署審核通過「北宜高速公路環境影響評估報告」。
80年7月	完成北宜高速公路之基本設計。 雪山隧道導坑工程開始施工。
81年2月	進行北宜高速公路之細部設計。
81年12月	進行北宜高速公路頭城—蘇澳段可行性研究與工程規劃。
82年7月	雪山隧道主坑開始施工。 北宜高速公路坪林—頭城段開始施工。
82年8月	北宜高速公路彭山—坪林段開始施工。
83年9月	北宜高速公路南港—石碇段開始施工。
89年1月	北宜高速公路南港—石碇段通車啓用。
90年2月	北宜高速公路石碇—彭山段重新開工。
90年8月	北宜高速公路彭山—坪林段完工。
93年7月	雪山隧道導坑工程完工。
93年12月	北宜高速公路石碇—彭山段完工。
94年3月14日	北宜高速公路石碇—坪林段實施管制性通車，持有通行證方可通行。
94年12月底	預定北宜高速公路南港—頭城段完工。

資料來源：

1. 國工局，「國道北宜高速公路工程簡介」，2002：6。
2. 國道新建工程局網站（<http://www.tanceb.gov>）

承擔城際間運輸及區域中心間之交通為其主要功能，故為易行性最高但可及性最低之公路。「快速公路」為幹線公路中標準次高者，出入口有完全管制與部分管制兩種，在與主要公路相交時，設置交流道或簡易進出匝道；在與次要公路或地方道路相交時，得使用號誌管制交通。其斷面佈設為雙向分隔行車且單向車道數在雙車道以上。此種公路係以承擔都會區與主要地方中心間、兩主要地方中心間、或區域中心與交流道間等之連絡為主要功能，其易行性略次於高速公路，但其可及性則略高於高速公路。

<sup>3</sup> 此次會議由宜蘭縣游錫堃縣長、國工局歐晉德局長共同主持，其他與會人員有：國工局副局長、總工程師、各工程組代表、相關委託研究單位、宜蘭縣縣議會議長、議員、鄉鎮市長、記者等。依據會議記錄，並無台北縣、市之代表與會。

## 5—1—2 「北宜高速公路」決策背景<sup>4</sup>

### 壹、決策歷程

民國 71 年 7 月 6 日，前宜蘭縣長陳定南在面見蔣經國總統時建議<sup>5</sup>：「為了發揮蘇澳港投資效益，改善蘭陽地區投資環境，以及基於國防上的需要，開闢一條全天候的『捷運公路』來連接台北與宜蘭有其必要。」陳定南口中的「捷運公路」，也就是預計在今年年底通車的北宜高速公路。其實這樣的建議並非偶然，早在民國六十年代初期，宜蘭地方各界就有興建一條聯絡宜蘭與台北的「直線隧道公路」<sup>6</sup>的期望。但在民國 71 年以前，地方僅只是口頭與書面的建議；民國 71 年以後，宜蘭各界才成立各種促進會組織<sup>7</sup>，以更積極的方式向有關單位爭取闢建。

民國 71 年 12 月，由台灣省政府委託的中華顧問公司提出可行性研究報告結論時，認為投資過於龐大、工程技術極為困難、益本比及內部報酬率低，因此建議不應輕率投資。民國 73 年 11 月省政府又有一項評估報告，指技術尚可行，直接效益及投資報酬率很低，但具總體效益。民國 76 年 4 月交通部委託美國帝力凱撒顧問公司評估規劃後，同年 8 月，當時的行政院院長俞國華在宜蘭縣政府以「南港宜蘭隧道公路」之名宣布決定闢建。交通部並於 78 年 4 月以「南港宜蘭快速公路」之名成立籌備處展開相關工作<sup>8</sup>。

然而，民國 80 年政府推動國建六年計畫時，北宜高速公路的闢建也列為該計畫的項目之一，但當時交通部運輸研究所和中研院經濟研究所，對建設優先順序提出的建議，北宜高速公路被運研所列於十分位順序中的第六，中研院在五十分位中將其列於倒數第二，可見其優先順序不高<sup>9</sup>。當年主持這項研究計畫的中研

<sup>4</sup> 參考陳雅玲，「政客的錯誤政策」，商業週刊，第 879 期，2004 年 9 月 27 日-10 月 3 日，第 102-110 頁；司馬牛，「北宜高速公路的闢建」，宜蘭在地報，2004 年 7 月 9 日，

[http://039.886news.com/modules.php?mod=develophl&func=show\\_develophl&id=80](http://039.886news.com/modules.php?mod=develophl&func=show_develophl&id=80)；

羅如蘭，「北宜高速公路難產 不如廢掉？」，中國時報，1998 年 1 月 21 日。

<sup>5</sup> 司馬牛，「北宜高速公路的闢建」，宜蘭在地報，2004 年 7 月 9 日，

[http://039.886news.com/modules.php?mod=develophl&func=show\\_develophl&id=80](http://039.886news.com/modules.php?mod=develophl&func=show_develophl&id=80)

<sup>6</sup> 北宜高速公路最早的名稱不一，原先多數稱為「頭城至南港直線隧道公路」，也有人稱「宜蘭台北快速公路」，還有人主張「東北隧道公路」，更有商人以「懷恩隧道公路」之名向交通部申請闢建，前宜蘭縣長陳定南則曾提出「台北宜蘭新幹線」之名（同註 4）。

<sup>7</sup> 對於興闢計畫的推動，宜蘭各界至少成立了四個促進組織：71 年 7 月 10 日，宜蘭縣工業發展投資策進會邀請地方各界人士在宜蘭縣政府開會研商，決定成立促進委員會，積極地促使相關決策單位完成路線的勘查與定期開工。72 年由宜蘭地方三十餘位知名人士成立促進會，除了爭取開闢隧道公路，還包括爭取在宜蘭縣設置「自由貿易區」。76 年 4 月，台北市宜蘭同鄉會發起「北宜捷運系統促進會」。76 年 4 月，又有一個「加速闢建北宜高速公路委員會」在羅東鎮扶輪館成立（同註 4）。

<sup>8</sup> 民國 79 年元月，「南港宜蘭快速公路籌備處」與「第二高速公路工程籌備處」合併成為交通部國道新建工程局。

<sup>9</sup> 陳雅玲，「政客的錯誤政策」，商業週刊，第 879 期，2004 年 9 月 27 日-10 月 3 日，第 104-106 頁。

院經研所研究員楊建成認為<sup>10</sup>：「北宜高會建，是因為當時交通部長張建邦個人的政治力量，而不是從國家資源整體利益來考量。」為配合 78 年的宜蘭縣長輔選工作，經建會將路線及道路等級之決策權授權交通部作最後的決定。於是，宜蘭出身的交通部長張建邦進一步裁示將規劃路線延伸至蘇澳，並將「南港宜蘭快速公路」提升為高速公路等級。在他的任內，這條聯絡台北與宜蘭的高速公路，除了完成路線評選、基本設計、並定名為「北宜高速公路」外，這條高速公路的環境影響評估報告也於 80 年 1 月由行政院環境保護署審核通過。北宜高速公路於是開始動工興建。雖然，中央執政的國民黨以北宜高速公路的興建作為競選支票，期望換取選票以奪回宜蘭縣執政權，結果 78 年宜蘭縣長選舉卻仍由民進黨籍的游錫堃勝出。

北宜高速公路的興建過程並不順遂。首先，民國 80 年間，當時的行政院長郝柏村一度欲以「宜蘭不配合中央的工商發展計畫」暫緩北宜高速公路的開工<sup>11</sup>，但在當時立法院民進黨立委的強烈反彈下，風波才告一段落。而台灣與亞洲第一長的雪山隧道工程的艱難程度，也迫使完工時間一再延宕。另外，北宜高速公路興建衝擊、污染翡翠水庫的水質、水量之質疑、雪山隧道東口的路線之爭、以及後來坪林交流道是否開放一般使用等問題，都是北宜高速公路在興建過程中所遭遇的難題與阻礙。

## 貳、北宜高速公路的環境影響評估

交通建設是國家各項發展計畫的基礎建設，其路廊走向、路網架構並與土地利用、區域發展、社會脈動等息息相關。但是由於公路建設路線走廊往往相當長，沿途可能跨越許多城鄉，經過各種地形，造成之影響由線而面、深遠且廣大，故在路線規劃設計時應謹慎因應。通常國道開發造成的環境影響可分為施工及營運兩個階段，影響時間有長有短，甚至可能衍生二次以上的公害。因此，如何在規劃階段即就選線、定線及施工營運計畫等，事先進行環境影響評估，使環境因子能及早納入規劃與定線決策之考量，藉著採行迴避或研擬具體有效之減輕方案，以防範及減輕交通建設對環境所造成的負面影響<sup>12</sup>。

當初北宜高速公路在進行環境影響評估作業時，我國的《環境影響評估法》尚未公布施行。該條公路之所以進行環境影響評估，係因為行政院於 72 年 10 月第一八五四院會的決議—「今後政府重大經建計畫、開發觀光資源計畫、以及

<sup>10</sup> 陳雅玲，「政客的錯誤政策」，商業週刊，第 879 期，2004 年 9 月 27 日-10 月 3 日，第 106 頁。

<sup>11</sup> 台塑第六套輕油裂解廠（六輕）於民國 75 年先選擇宜蘭利澤 280 公頃土地建廠，後因遭遇到環保抗爭，乃於民國 77 年轉至桃園觀音，但也是由於類似原因而宣佈放棄，最後於民國 80 年設廠於雲林麥寮。有媒體指稱當時的行政院長郝柏村欲以北宜高速公路的興建，「威脅」宜蘭居民，以換取六輕的設廠。（參見蘇拾忠，「宜蘭居民生活在威脅利誘之中」，商業週刊，第 173 期，1991 年 3 月 17 日，第 42 頁。）

<sup>12</sup> 孫志忠、楊雅玲，「環境影響評估在國道規劃設計之應用」，國道工程之回顧與展望：十週年局慶學術研討會，臺北市：國道工程局，2000 年，第 30 頁。

民間興建可能污染環境之大型工程時，均應事先作好環境影響評估工作，再行報請核准辦理。」而北宜高速公路的環境影響評估所依據者，為行政院在 74 年所通過之《加強推動環境影響評估方案》。環境影響評估的實施，對於當時甫成立的交通部國道新建工程局而言，是相當新穎的概念與挑戰，雖然已有前例可循<sup>13</sup>，但大致上仍處於摸索可行途徑的情況，相關作業規定與規範還未臻完備。

針對北宜高速公路的環境影響評估作業，本研究將檢視的重點置於北宜高速公路的環境影響評估時機、科技與民眾意見在其環境影響評估報告書中分別受到的重視程度等，以說明北宜高速公路的環境影響評估並未發揮其應有之功能，只是為政府的政策「背書」而已。

## 一、北宜高速公路的環境影響評估時機

環評的一大原則是儘早評估，期望透過環評形塑出對環境衝擊最小的最適政策，並決定開發行為是否該給予支持。基於此，環評時機更顯其重要性。本研究對北宜高速公路環評時機的質疑，係反應在評估對象到底是什麼（「南宜快速公路」還是「北宜高速公路」）的問題上。

79 年 7 月前交通部部長張建邦指示，將原先的「南港—宜蘭快速公路」的設計水準提升至高速公路等級，同時定名為「北宜高速公路」。而此案的環境影響評估也早在 79 年 7 月前已開始進行<sup>14</sup>，整部報告名稱雖為「北宜高速公路工程環境影響評估報告」，但例如進行民眾關切事項的問卷調查時，其所使用的名稱仍為「南宜快速公路」，所以審查會議上，有人主張應將報告中的「南宜快速公路」統一更名為「北宜高速公路」。然而，本研究十分質疑其適當性。因為快速公路與高速公路的設計標準不一，對環境的影響程度也不同，當交通部決定更改設計標準時，是否應重新進行評估呢？

## 二、北宜高速公路環境影響評估報告書中對於「環境影響評估」的定義

「北宜高速公路工程環境影響評估報告」並未明文說明「環境影響評估」的定義，但在其 1.1「計畫緣起」的文字：「交通部台灣區國道新建工程局……，乃委託中鼎工程股份有限公司辦理『北宜高速公路工程環境影響評估』工作，期使評估工作能對該公路興建之環境影響，進行客觀的預測分析並提供具體環境減輕對策，以落實政府之環境政策，真正做到環境保護的目的。」由此可窺知該報告對環評的立場仍不脫客觀、科學的意識型態。

<sup>13</sup> 國道公路辦理環境影響評估肇始於北部第二高速公路計畫，於民國 76 年由國道高速公路局北二高工程處依據行政院頒布之《加強推動環境影響評估方案》，辦理「北部第二高速公路定線後環境影響評估」。接著於民國 78 年，高速公路局再次依據前述方案辦理「第二高速公路後續計畫環境影響評估」，此時作業時程已提前至規劃階段，使環境影響評估與路廊研選有了互動關係。（參見孫志忠、楊雅玲，「環境影響評估在國道規劃設計之應用」，國道工程之回顧與展望：十週年局慶學術研討會，臺北市：國道工程局，2000 年，第 29 頁。）

<sup>14</sup> 因為第一次期末報告審查會議舉行於 79 年 7 月 3 日，故有此推論。

### 三、民眾意見的取得方法、受重視程度與處理方式<sup>15</sup>

#### (一) 民眾意見受重視程度

「北宜高速公路工程環境影響評估報告」分上、下冊，共計十章，984 頁（未加計目錄、附錄部分）。其中第五章為「民眾關切事項」，僅有 31 頁，占整部報告書的比例約為 3.15%。若以此作為民眾意見受重視程度的判斷標準，顯然北宜高速公路的環評報告書並未把民眾意見當作評估之重點。

#### (二) 民眾意見取得方式

受國工局委託評估的中鼎公司採取的民眾意見取得方式為一兼採調查研究與傳播媒體之內容之分析，而所謂的調查研究指的便是問卷調查。問卷調查的抽樣方法為：「根據行政院主計處統計 75 年各縣市村里之戶數資料，以南宜快速公路沿線 100 公尺範圍內之各村里為單位，採分層隨機抽樣方式，並加重宜蘭地區之比例，共抽取樣本數 2,000 份<sup>16</sup>。」而調查的對象為一般居住戶中的戶長或家計主要負責人。調查方式則分為「直接訪談」與「投遞信箱」兩種。問卷發放時間起自 79 年 1 月 5 日，同年 2 月 5 日完成回收，有效問卷共 741 份，回收率為 37.05%。

本研究認為這樣的民意探詢方式十分的不合理，因為受北宜高速公路興建或通車影響的居民，絕對不僅僅是在沿線 100 公尺範圍以內的居民。而最後回收的 741 份有效問卷，又可以代表多少的民意基礎，都是令人質疑的。雖然，第五章「民眾關切事項」的前言敘明開發單位期望「藉由環境影響評估的機會與民眾做事前的溝通與宣導」，不過顯然其目的與手段極其不相符。

#### (三) 民眾關切事項

關於民眾關切事項的問卷調查，其問卷內容如下（問卷分區訪問，其分區有：宜蘭地區、坪林地區、南港及汐止地區、石碇及深坑地區，以下為坪林地區之問卷）：

##### 1. 民眾對「南宜快速公路」的認知態度

- (1) 請問在看到南港宜蘭快速公路（以下簡稱「南宜快速公路」）的簡介前，您有沒有聽說過南宜快速公路計畫？
- (2) 政府準備於民國 87 年興建完成，對於興建時間，您認為如何？（請受訪者回答應該幾年完成）
- (3) 政府初步決定興建四線道（雙向各二線道）之「南宜快速公路」，您認為寬度是否適當？
- (4) 「南宜快速公路」的名稱是否同意改為「北宜高速公路」？

##### 2. 「南宜快速公路」對環境的影響

<sup>15</sup> 北宜高速公路工程環境影響評估報告，上冊，1991 年 2 月，第 5-3-5-31 頁。

<sup>16</sup> 北宜高速公路工程環境影響評估報告，上冊，1991 年 2 月，第 5-3-5-4 頁。

- (1) 請問您認為「南宜快速公路」之完成對坪林地區之貢獻為？
- (2) 「南宜快速公路」完成後，您是否會至台北找尋工作機會，並且每日通勤下班？
- (3) 「南宜快速公路」完成後，您是否會居住在台北，而至坪林工作，並且每日通勤下班？
- (4) 「南宜快速公路」完成後，您若因「觀光遊憩」需要而往返坪林—台北之間，會選擇哪一條公路？
- (5) 「南宜快速公路」完成後，您若因「貨物運送」需要而往返坪林—台北之間，會選擇哪一條公路或鐵路？原因為何？
- (6) 「南宜快速公路」完成後，您是否會願意在宜蘭設工廠、或開店？
- (7) 「南宜快速公路」施工期間，可能造成以下的不好影響，請問您較關心哪些項目？
- (8) 「南宜快速公路」通車後，若經過您家或工作場所附近時，可能會造成以下不好的影響，您較關心哪些項目？
- (9) 請問您對「南宜快速公路」隧道部分最為關切之項目有：
- (10) 如果您的土地在「南宜快速公路」之計畫路線上，請問您對土地徵收，希望政府採取何種方式處理？
- (11) 對住宅拆遷與補償，您希望政府以何種方式處理？

北宜高速公路實施環評時，《環境影響評估法》尙未公佈施行，因此並未實施兩階段的環評。問卷的第一部份係民眾對「南宜快速公路」的認知態度。如前述，本研究質疑第四題的妥適性，因為「南宜快速公路」改為「北宜高速公路」絕非只是更名的問題而已，它已涉及公路等級的提升與工程的變更設計，而這樣的題目是誤導一般民眾的。

另外，環評的一大原則是儘早評估，期望透過環評以形塑出對環境衝擊最小的最適政策，決定開發行為是否該與以支持。可是，分析此份問卷，可發現問題的設計其實已經表明「南宜快速公路」的興建是既定政策，一般民眾若反對該公路之興建也無法透過此問卷表達其意見。因此，這份調查只是反映出民眾對政策的「反應」而非「意見」。



## 第二節 「坪林交流道」之規劃決策歷程

### 5-2-1 坪林鄉概述<sup>17</sup>

#### 壹、地理概況與行政區劃

坪林鄉地理上位於台北盆地的東南端，北與平溪鄉為鄰，東北、東南分別與雙溪鄉、宜蘭縣頭城鎮、礁溪鄉相接，西、西南則分別與石碇鄉、烏來鄉為界。全鄉之面積約為 170.83 平方公里，為臺北縣之第三大鄉。鄉內又劃分為七個村，分別是坪林村、石碇村、水德村、大林村、粗窟村、上德村及漁光村。

全鄉境內遍佈丘嶺及中級山岳地形，海拔高度介於 50 至 1,200 公尺之間，山勢陡峻使得沖刷地形相當普遍，而本鄉主要河川—北勢溪也因曲流發達，形成大大小小的河階地，坪林鄉即為一廣大平坦的河階地，如此複雜的地形造成境內可利用的土地不多，坡度高於 45% 的坡地占坪林鄉總面積的 60% 以上。

#### 貳、人口概況

坪林鄉的居民人口數歷年來都未超過萬人。在人口變動分析方面，本鄉人口數幾乎呈現零成長的情況，雖然自然增加率為正值，但是近年來鄉內人口向外地移出使得社會增加率為負值，二者相互抵銷的結果造成人口成長停滯，而都市計畫區內人口亦是逐年在減少，其可能原因為坪林鄉地處偏遠，地方產業不具競爭力，再加上聯外交通愈來愈便利，如此一推一拉的作用加速了人口的外移情況。

#### 參、土地使用現況

坪林鄉內的都市計畫區有：坪林都市計畫區與台北水源特定區計畫（含南北勢溪部分）。前者屬鄉街計畫，計畫面積為 55.06 公頃，範圍係以坪林鄉公所所在地之鄉街地為中心，其範圍北迄坡腳，南至北勢溪南岸，東西兩側則沿北勢溪溪谷狹長平地作適當擴大。此一範圍也是坪林鄉的行政中心。

台北水源特定區計畫係奉行行政院 68 年 1 月第一六一三次院會決議第三項：「集水區之經營至為重要，濫墾濫建及污染水源之行為均須嚴予防止。請內政部從速規劃編定該地區之特定區管理計畫施行」之指示而制定。因此翡翠水庫規劃之時，為爭取時效，以防其上、下游及附近地區居民發生濫墾濫建之事，而致污染水源、水質、水量，乃將台北水源特定區依南、北勢溪之集水區域劃分成南、北勢溪兩大部分，分別辦理規劃。此二計畫亦先後於民國 73 年間完成法定

<sup>17</sup> 參見坪林鄉公所編印，坪林鄉志，台北縣：坪林鄉公所，2002 年；張金鶚，修訂台北縣綜合發展計畫，台北縣：台北縣政府，2000 年；坪林鄉公所全球資訊網，<http://www.pinglin.tpc.gov.tw>。

程序發佈實施。坪林鄉則於民國 77 年 3 月 27 日全鄉劃入已發布實施之台北水源特定區計畫（北勢溪部分），自此坪林鄉土地使用受到嚴格管制，其發展當然也大受限制。民國 82 年 8 月 5 日完成台北水源特定區計畫（含南、北勢溪部分）第一次主要計畫通盤檢討，民國 90 年 5 月 11 日變更完成台北水源特定區（含南、北勢溪部分）第二次主要計畫通盤檢討。

#### 肆、交通運輸

受自身地理位置、地形的影響，坪林鄉對外交通向來不便，舊諺：「出門黑，入門黑」，便形容天色未明，居民便持火把出門，等到天亮，便將火把藏於路旁，再走至目的地，返程時，回到家中，天色已黑的狀況<sup>18</sup>。

經過清代、日據時期的建設發展，坪林聯外交通早已便利許多。今日，坪林鄉的道路系統大致上可分為三個層級：

- 一、省道：北宜公路（台九號省道）為目前的主要幹道，其西起台北縣新店市，東迄宜蘭縣頭城鎮，擔負台北與宜蘭間的交通聯繫。另外，隨著北宜高速公路的通車啓用，台北與宜蘭間的交通將更為便利。
- 二、縣道：坪雙線為台九號支線，為漁光村對外之聯絡道路；石坪線聯繫石碇與坪林二地，亦為坪雙線之分歧道路；另有台九號之分歧支線，負責粗窟聚落的聯外交通。
- 三、產業道路：主要沿著台九號省道及北勢溪沿岸分佈，為農林產品運輸與居民聯外道路，道路系統錯綜複雜且多為土石路面，部分路況不佳。

#### 伍、產業發展現況

坪林鄉除了受制於先天地理位置、地形等之影響外，由於其身處水源區，土地使用受到嚴格限制，連帶影響到當地的人文與社會經濟的發展。坪林鄉的產業人口中，一級產業的比例為 51.72%，二級與三級產業的比例分別為 15.75%與 32.53%；而以就業者之職業別來區分，從事農、林、漁、牧及狩獵工作的人數最多，顯示本鄉產業結構是以一級產業為主的典型農業鄉鎮。而茶葉是本鄉的主要農作物，種植面積為 946 公頃，佔所有耕地面積的 54.97%。然而，近幾年坪林鄉致力於利用其自然環境結合茶葉生產發展觀光遊憩，讓坪林鄉重現生機。

<sup>18</sup> 引自坪林鄉公所編印，坪林鄉志，台北縣：坪林鄉公所，2002 年，第 44 頁。

## 5—2—2 衝突

### 壹、衝突點：北宜高坪林交流道的開放與否爭議

北宜高速公路於選定路線後，在進行高速公路的規劃與設計時，即決定在彭山隧道與雪山隧道間設置坪林交流道。當初的設計構想主要係基於以下二個理由：

- (1) 北宜高速公路上的雪山隧道長達 12.9 公里。位於彭山隧道與雪山隧道間的坪林交流道可作為雪山隧道內發生交通事故之緊急疏散通道，並連接台九線北宜公路疏散。
- (2) 於坪林設置交流道係顧及地方上的需求。

然而，就北宜高速公路之環境影響評估報告所召開的兩次審查會議中，有專家、學者、及政府單位認為坪林交流道的設置將危害水源區的環境而提出質疑。環保署於 80 年 1 月 25 日公布「北宜高速公路環境影響評估報告書」的審查結論，其中第九點一「坪林交流道是否設置？請交通部就該交流道之設置及附近之開發對翡翠水庫水質水量之安全及交通疏導等因素審慎考量。」便是要求交通部要審慎考量坪林交流道設置的必要性。

環保署隨後發函通知交通部，交通部則針對環評結論第九點向環保署說明坪林交流道設置的必要性，但也陳明遵循環評結論的立場。接著，交通部在 83 年向內政部申辦「變更台北水源特定區計畫（北勢溪部分）部分保護區為道路用地（供高速公路使用）」<sup>19</sup>。最後，經過內政部都市計畫委員會多次審議，為配合環評結論，於是同意原先的坪林交流道以「坪林行控中心專用道」<sup>19</sup>設置。

然而，坪林鄉民當時從環評結論出爐後，並沒有作出立即的反應。針對這樣的狀況，現任坪林鄉鄉長的梁金生推測：「當時的政治沒有現在民主，比較專制、集權，政府說一是一，也比較不會注意到當地居民、地方民眾的意見；還有大概是當時的鄉長、鄉代沒有意識到問題的嚴重性，坪林鄉民又都務農，鄉下人多一事不如少一事的個性，所以沒有立即的反應。」但鄉長也指出「若追究整件事件的源頭，或許環保署沒錯，因為 80 年環評結論第九點只是建議交通部對坪林交流道的設置應審慎考量，但交通部那時急著完成土地變更、興建、通車，就全盤接受，沒有反駁，再加上地方鄉長、鄉代沒有意識到，才導致今天這樣的局面。」

但是，自從 82 年 7 月北宜高速公路開始施工興建後，切身的經歷逐漸引發坪林鄉鄉民的不滿。梁鄉長指出，83 年到 86 年間，發生爭執的地點集中在下坑

<sup>19</sup> 北宜高速公路石碇—坪林段通車終點為坪林，因位屬台北水源特定區，在辦理都市計畫變更時，無法開放為一般性交流道，後經內政部都市計畫委員會多次審議，為維台北水源、水質、水量安全及當地居民權益，以各進出口匝道設置管制站之管制方式，始同意以「坪林行控中心專用道」設置。依上述決議付錄，坪林行控中心專用道禁止非公務車輛或無識別證車輛進出，並於石碇及坪林匝道南下及北上入口設置管制站管制車輛進入。

子口施工區域，抗議的焦點多是因高速公路施工引起的噪音、塵土飛揚...等影響居民生活、農作物的生長等問題，換言之，爭執點總是圍繞在關於土地所有人的權益保護、與損失補償等問題上。

## 貳、另一個衝突點與轉折：「誰污染了水源？」問題的釐清

直到 87 年梁鄉長上任，問題的焦點才開始出現轉折，坪林鄉也開始極力爭取交流道的開放。然而，鄉長首先思索且急於澄清的第一個問題卻是，誰污染了翡翠水庫的水？曾任職於台北水源特定區管理局的梁鄉長說道：「每次新聞媒體報導翡翠水庫優氧化的問題，總是把矛頭指向居住於集水區的居民，說他們濫墾濫植，但事實是這樣嗎？水源特定區的土地使用管制那麼嚴。我在台北水源特定區管理局待過，知道裡面在做什麼，都沒有人反省水庫管理的問題。還有北宜高速公路的施工沒影響嗎？國工局施工單位沒做好污水處理、偷排廢水，我們就抓過好幾次，然後每次都有理由，什麼廢水處理系統不堪負荷...等。他們都把水庫污染的罪過嫁禍給當地居民，給大台北地區的民眾錯誤的印象。」

於是，88 年 2 月 1 日起至 90 年 1 月 31 日止，坪林鄉在梁鄉長的倡議下，對鄉內北勢溪（合歡營地入口為起點，經嶺腳坑段至灣潭清雲殿止）進行「封溪護魚計畫」。鄉公所雇用鄉民（特別是愛釣魚的鄉民）成立巡防隊，並與鄉民進行溝通、教育，請鄉民合作。梁鄉長說，他當初會想到這個點子，除了基於生態保育、資源永續、吸引遊客到坪林鄉賞魚的觀點外，很重要的是，如果計畫成功，以後北勢溪再被污染，就可以跟外面的人證明不是鄉民造成的，坪林鄉民是重視環保的；同時也可以證明，縱使交流道開放，只要對鄉民、其他民眾進行教育、溝通，一樣可以把環保做好，把交流道開放帶來的影響減到最低。梁鄉長又說：「政府施政，一開始就把民眾當成洪水猛獸，這樣的政策執行怎會持久，你可以教育民眾、跟他們溝通，人都喜歡聽別人稱讚，民眾聽到稱讚就會高興、有成就感，很自豪自己這麼做，這樣政策就可以持續下去，坪林鄉的封溪護魚計畫就是一個很好的例子。」

坪林鄉的封溪護魚計畫，似乎對國工局的施工單位產生警示的作用，開始謹慎面對污水處理的問題。另一方面，也因為施工區域的擴大，國工局因此增加污水處理廠的規模。然而，就在 88 年污水處理廠擴廠的期間，坪林鄉懷疑污水處理廠偷偷埋設暗管將污水排入北勢溪，並嫁禍給鄉民，而爆發第一次的抗爭行動。梁鄉長指出，坪林鄉的抗爭行動首先是針對「誰污染北勢溪？」的問題而起，他們極度不滿國工局施工單位污染水源，卻又嫁禍給鄉民這種不負責任的行徑。

## 參、開始爭取交流道開放

為配合翡翠水庫的設立及有效管理水源地，台北縣坪林鄉與烏來鄉全鄉、及石碇鄉、雙溪鄉、新店市三鄉、市的部分劃歸為台北水源特定區，其土地利用則

受「台北水源特定區計畫（含南、北勢溪部分）土地使用分區管制要點」及其他集水區相關法令之規範。由於土地使用受到嚴格的管制，連帶影響坪林鄉的經濟發展甚劇。然而，近幾年坪林鄉致力於利用其自然環境結合茶葉生產發展觀光遊憩，讓坪林鄉重現生機。

只是這樣的發展機會卻即將因北宜高速公路的通車而受到影響。長期以北宜公路為重要聯絡幹道的坪林鄉，得知交通部將規劃興建北宜高速公路後，就殷切期盼位於北宜高速公路南港至頭城段、在彭山隧道與雪山隧道間的坪林交流道能為地方帶來更多的遊客與商機。然而，為了避免妨害台北水源特定區水量的涵養、流通及水質，以及保障大台北地區用水安全的考量因素下，環保署始終堅持環境影響評估之結論；內政部都市計畫委員會也遵循環境影響評估結論，因而僅同意該交流道作行控中心專用道使用。坪林鄉鄉民認為此舉勢必影響地方的發展，幾年來不斷地向縣政府、中央陳情，或以遊行、包圍工地等激烈手段抗爭。鄉長說：「這樣的環評結論沒道理嘛！為什麼從北宜高速公路坪林交流道下來的車量會污染水源，那北宜公路進來的車就不會，週末假日也會出現萬輛的過路車潮，環保署怎麼平常不說話？我就曾在某次會議上說，如果按照他們這樣的想法，那坪林鄉實施『封鄉』，乾脆就把坪林交流道給拆掉，北宜高速公路就用高架方式通過，坪林鄉則在每條聯外道路設管制站，進來的車輛就收費，用作維護水源的費用，他們又不肯！」

經過一連串的陳情與圍廠（場）、遊行抗議的抗爭，台北縣政府協助進行溝通、協調。後來，環保署認為「北宜高速公路工程環境影響評估報告」於《環境影響評估法》公布施行前已完成審查，有關坪林行控中心專用道開放為一般交流道使用，因為涉及審查結論及環境保護事項之變更，應依《環境影響評估法施行細則》第三十七條規定，提出環境影響差異分析報告、再送審查。而為回應民意期盼，交通部國道新建工程局於 89 年 5 月向內政部提報，將專用道變更為一般交流道之都市計畫變更案，經內政部都委會 89 年 9 月 19 日審議決議，俟環境影響差異分析經環保署審議通過後，再提都委會討論。

雖然，國工局認為坪林交流道開放措施並未涉及北宜高速公路計畫開發內容及環境保護事項之變更；但在環保署的堅持下，國工局於 90 年 4 月 6 日第一次提出「坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析報告」。經環評審查委員會之審查，獲得的結論為：「依據環境影響差異分析報告之內容，尚無法確定開放後是否足以維護水源水質，因此目前仍以維持原行控中心專用道為原則，俟通車後，開發單位得提出具體資料再送環保署審核。另外，並建請相關權責機關檢討並對當地居民給予合理之補償。」

於是，國工局邀集坪林鄉與其他政府相關單位召開「北宜高速公路環境影響評估報告審查會結論疑義」研商會議。會中決議，由國工局再提「坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析報告」，並提請環保署同意現階段先

展開環評相關作業，無須俟通車後再行辦理。然而，92年3月第二次環境影響差異分析報告經審查後，環評委員仍認為：「交流道若開放，所提管理策略無法有效管理遊客之非點源污染，對水源保護仍有影響，故建議不應開放，並將案件退回」，環評委員另外建議「應評估替代方案，以受益者付費回饋水源受限區住民損失」，以及「本案如要開放，應先提出完整配套管理措施，且應包括土地利用之集中管理、非點源收集...等」。

坪林鄉民對此結果感到失望，認為環評委員只透過「書面」審查，就決定了他們的未來。梁鄉長說：「我不知道在多少次會議極力表達鄉民的聲音，可是環評委員的想法很奇怪，沒辦法接受我們的意見。比如說，他們要先通車再辦環境影響差異分析，可是你不讓我們先通車，哪來的差異可以作分析。事情持續那麼久，他們大概也覺得我很吵、很煩，我也很無力...。於是在台北縣政府的一次會議上，我興起鄉民公投的想法。」鄉長也沒料到，這樣的想法竟然造成很大的效應。

92年8月28日，鄉長召集坪林鄉代表、各村長等，成立推動委員會，計畫舉辦「北宜高速公路坪林行控中心開放為一般交流道公開意見調查」。鄉長回憶說，「其實我們原來也不知道什麼是公民投票，也不清楚有沒有法律上的問題，只希望能把坪林鄉鄉民的意見表示出來，不然憑我一個人、一張口，實在是不夠...」。「北宜高速公路坪林行控中心開放為一般交流道公開意見調查」主要包含兩項活動，一項是9月13日舉行的鄉民意見調查投票，另一項是在9月6、7、18日三天舉辦的一般遊客的問卷調查活動。活動經費全部向鄉長、鄉代表、村長募集，所得款項約八、九十萬。投票前的各項工作，如：廣告、製作投票人名冊、印製投票說明書與投票通知單、工作人員的講習、會場的準備等，皆經過仔細的規劃。推動委員會對全鄉年滿十八歲的5,147名設籍鄉民發出投票通知書，投票結果為：有3,308位鄉民參與投票，投票率為64.27%，其中贊成開放者有3,241人，反對者有31人，無意見者23人，贊成比率高達98%。

表 5-1 「北宜高速公路坪林行控中心開放為一般交流道公開意見調查」  
(遊客問卷調查) 統計表

	贊成開放	反對開放	無意見	合計
民國 92 年 9 月 6 日	672	16	6	694
民國 92 年 9 月 7 日	356	18	38	412
民國 92 年 9 月 13 日	844	22	31	897
合計	1,872	56	75	2,003

資料來源：坪林鄉公所提供

表 5-2 「北宜高速公路坪林行控中心開放為一般交流道公開意見調查」  
開票結果統計表

	村別							總計
	坪林村	水德村	大林村	石碇村	粗窟村	上德村	漁光村	
選舉人數	1,078	592	861	381	742	724	769	5,147
發出票數	814	405	568	284	430	421	386	3,308
用餘票數	264	187	293	97	312	303	383	1,839
有效票數	814	404	566	281	427	418	385	3,295
無效票數	0	1	2	3	3	3	1	13
投票數	814	405	568	284	430	421	386	3,308
投票率	75.51%	68.41%	65.97%	74.54%	57.95%	58.15%	50.20%	64.27%
贊成開放	807	396	557	279	419	409	374	3,241
反對開放	6	3	5	2	4	5	6	31
無意見	1	5	4	0	4	4	5	23
贊成比率	99.14%	97.78%	98.06%	98.24%	97.44%	97.15%	96.89%	97.97%

資料來源：坪林鄉公所提供

然而，由於「於法無據」，政府相關單位普遍認為此次公投僅具諮詢性質，可視為一次民意調查結果，可供相關單位做為決策參考，但不具任何法律效力。而當時的環保署長郝龍斌更認為「『環保問題是專業問題，環評審查亦是專業審查，民意不能凌駕專業，公投也不能推翻環評』，對於當地民眾因地方發展受限制所遭受的損失，該署將持續與相關機關溝通，以給予合理補償；而對環保議題舉辦諮詢性公投或其他形式的民調，無論投票結果如何，環保署都不會據以執行。」最後，環保署長郝龍斌因為與行政院對於公投、環評的理念不合，而於 2003 年 10 月 1 日請辭<sup>20</sup>。

投票的結果仍造成國工局、環保署不少的壓力。國工局接著分別於 93 年 2 月、94 年 1 月提出第三次、第四次的「坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析報告」。第四次的差異分析報告經環評委員會的審查，終於在 94 年 1 月 17 日獲得以下的結論：「分段通車時應維持都委會之決議專案管制，俟坪林頭城段全線通車時，經確認會議後始可開放每日 4000 輛車次之總量管制。並請本部國道新建工程局應先依所列事項補充、修正，送環保署召開確認會議通過後，再提該署環評審查委員會議核定。」目前國工局將俟環境影響差異分析報告修正後，送行政院環保署確認，再依據內政部函示續辦都市計畫變更作業，期能朝全面開放通車而努力。

<sup>20</sup> 「公投環評理念不同 郝龍斌辭環保署長」，聯合報，92 年 10 月 2 日。

表 5-3 北宜高速公路坪林行控中心專用道開放為一般交流道決策歷程

時間	事由	備註
79 年 7 月 3 日	「北宜高速公路環境影響評估報告書」期末報告審查會	與會者包含國工局代表、受託之研究單位、專家學者及各相關政府單位，但無任何地方代表。 依據會議記錄，台北縣政府環保局代表有以下意見：「石碇、坪林之棄土區該二鄉公所尚不知道，建議應與溝通。」
79 年 9 月 18 日	「北宜高速公路環境影響評估報告書」審查會議	台北縣、市議員無人代表出席。 依據會議記錄，台北縣政府環保局代表有以下意見：「上次在中鼎公司開會時，已建請國工局在未來之現勘或審查會時，希望亦能邀請石碇、坪林鄉公所、代表會等有關人員參加，惟這次審查會及現勘，卻仍沒有，希望下次再有類似現勘或審查會能邀請他們參加，以示尊重民意及地方，以減少未來工程進行之阻力。」
79 年 10 月 27 日	「北宜高速公路環境影響評估報告書」第二次審查會議	台北縣、市議會請假未出席。仍未邀請石碇、坪林鄉代表出席。
80 年 1 月 25 日	「北宜高速公路環境影響評估報告書」審查結論	環評結論第九點：坪林交流道是否設置？請交通部就該交流道之設置及附近之開發對翡翠水庫水質水量之安全及交通疏導等因素審慎考量。
80 年 8 月 19 日	環保署發函交通部	為避免妨礙台北水源特定區水量之涵養、流通及水質污染，北宜高速公路不應設置坪林交流道。
80 年 9 月 17 日	交通部回復環保署	由於北宜高速公路經過坪林地區須佈設兩座長度分別為 3.8 及 12.9 公里之長隧道，為長隧道緊急搶救、疏散車流及營運管理考量，本計畫原需在該兩在長隧道間（坪林附近）設置管理中心，及提供快速救護或緊急疏散之車輛專用匝道。惟為落實水源特定區之水質維護，後續設計暨施工階段均將依貴署（環保署）「北宜高速公路環境影響評估報告書」審查結論辦理。至於坪林地區之開發管制，因非本部職司，請轉洽主管機關辦理。
83 年 1 月 8 日	交通部國道新建工程局發函內政部	申辦「變更台北水源特定區計畫（北勢溪部分）部分保護區為道路用地（供高速公路使用）案」。
83 年 2 月 4 日	內政部發函交通部國道新建工程局	本案經都市計畫委員會多次審議後，同意以「坪林行控中心專用道」設置。
89 年 5 月 16 日	交通部發函內政部	交通部係依據 89 年 3 月 27 日內政部函所附之「台



		北縣政府請求本部協助辦理開放北宜高速公路坪林行控中心專用道開放為一般交流道使用會議記錄結論」辦理。 檢送「變更台北水源特定區計畫(北勢溪部分)(北宜高速公路坪林行控中心專用道管制方法案)」, 請求協助完成法定程序。
89年5月19日	環保署發函交通部國道新建工程局	1. 環保署依據89年3月27日內政部函所附之「台北縣政府請求本部協助辦理開放北宜高速公路坪林行控中心專用道開放為一般交流道使用會議記錄結論」辦理。 2. 環保署認為:「北宜高速公路環境影響報告書」係屬環境影響評估法公佈施行前已完成審查。環保署80年8月19日(80)環署綜字第三三五四二號函及交通部80年9月17日(80)(一)字第零〇七一七六號函, 應屬本案環境影響評估報告書審查結論九之延續。 <u>因此本案如擬將坪林行控中心專用道開放為一般交流道使用, 開發單位應申請變更上開審查結論。</u>
89年6月30日	交通部國道新建工程局發函環保署	本局(國工局)以本項開放措施並未涉及本計畫開發內容及環境保護事項之變更, 報請環保署備查。
89年7月31日	環保署回函交通部國道新建工程局	環保署函覆國工局, 認為本案涉及環境影響評估事宜, 仍請依89年5月19日含辦理。
89年10月31日	內政部發函交通部國道新建工程局	有關「變更台北水源特定區計畫(北勢溪部分)(北宜高速公路坪林行控中心專用道管制方法)案, 依內政部都市計畫委員會第四九四次會議結論應依環評法相關規定提送環境影響差異分析報告, 送經環保署審核通過後再行提會討論。
90年4月6日	交通部發函環保署	發函提送「坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析報告」請環保署審查。
90年5月15日	「北宜高速公路行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析報告」專案審查小組審查會議	結論: 1. 依據本案環境影響差異分析報告之內容, 尚無法確定開放後是否足以維護水源水質, 因此目前仍以維持原行控中心專用道為原則, 俟通車後, 開發單位得提出具體資料再送環保署審核。 2. 建請相關權責機關檢討並對當地居民給予合理之補償。
90年5月25日	環保署回函交通部國道新建工程局	函送專案小組九十年五月十五日審查會議紀錄、結論。

90年6月12日	交通部發函環保署、台北縣政府、坪林鄉公所等	召開研商「北宜高速公路環境影響評估報告審查會結論疑義」會議。 結論為：原則由國工局函請環保署（申復）再提請專案小組討論，同意現階段先展開作業，無須俟通車後再行辦理。
90年7月6日	交通部國道新建工程局發函環保署	考量北宜高速公路全線完工通車後坪林行控中心專用道既不開放為一般交流道使用，則通車後仍無法取得開放前後對照資料，...，則目前即可著手詳予審慎評估分析，建請再提本案審查小組會議討論，同意國工局現階段先展開作業，無須俟通車後再行辦理。
90年8月3日	環保署發函交通部國道新建工程局	就國工局申復事項，函復請就審查會議結論事項進行詳細調查、評估，再送本署（環保署）研處。
91年11月13日	交通部國道新建工程局發函相關單位	國工局辦理「北宜高速公路坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析」工作，提送相關配套因應措施予權責單位、並請確認。
92年1月14日	交通部發函環保署	函送「坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析報告」，提交環保署審查。
92年3月31日	環保署發函交通部國道新建工程局	函送專案小組92年3月26日審查會議結論：本案若開放，所提管理策略無法有效管理遊客之非點源污染，對水源保護仍有影響，故建議不應開放，本案予以退回，另請就下列是向詳予考量。 1. 應評估替代方案，以受益者付費回饋水源受限區住民損失。 2. 本案如要開放，應先提出完整配套管理措施，且應包括土地利用之集中管理、非點源收集...等。
92年4月18日	國工局邀集相關機關	研商本案配套管理措施會議
92年6月11日	國工局邀集相關機關	本案配套管理措施研商及審議會會議
93年2月		交通部國道新建工程局第三度提送「北宜高速公路坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析」予環保署進行審查。環評委員認為國工局所提之水源防污策略了無新意，要求國工局重提補充資料再送審 <sup>21</sup> 。
94年1月		國工局第四度向環保署提出「北宜高速公路坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分

<sup>21</sup> 民生報，2004年2月27日，第四版。

		<p>析」。</p> <p>經環保署專案小組審查，於 94 年 1 月 17 日獲致以下結論：「分段通車時應維持都委會之決議專案管制，俟坪林頭城段全線通車時，經確認會議後始可開放每日 4000 輛車次之總量管制。並請本部國道新建工程局應先依所列事項補充、修正，送環保署召開確認會議通過後，再提該署環評審查委員會議核定。」</p>
--	--	--

資料來源：

1. 北宜高速公路坪林行控中心專用道開放為一般交流道環境影響差異分析報告，2003 年 1 月。
2. 坪林鄉公所。
3. 民生報，2004 年 2 月 27 日，第四版。



表 5-4 坪林鄉爭取開放交流道大事記

時間	內容
89 年 7 月	陳總統視察坪林茶園，梁鄉長暨全體鄉民代表、村長向秘書長張俊雄陳情，應將坪林行空中心開放為一般交流道。
90 年 2 月 5 日	召開「坪林鄉爭取交流道設立及污染賠償回饋陳情會議」。 邀請立法委員劉盛良、鄉代表、各村長研商： 1. 坪林行控中心開放為一般交流道。 2. 將「雪山隧道」名稱恢復為「坪林隧道」。 3. 三處通風豎井造成之污染應予回饋地方。 4. 彭山隧道完工後先行開放通車。
90 年 2 月 17 日	坪林鄉三千餘鄉民包圍北宜高速公路西洞口及施工區，迫使施工單位停工，認真思考坪林人需要交流道的訴求。
90 年 2 月 21 日	梁鄉長暨全體鄉民代表、村長至交通部，當面向葉菊蘭部長陳情應將坪林行控中心開放為一般交流道，獲葉部長認同與支持。
90 年 4 月 11 日	梁鄉長暨全體鄉民代表、村長與國工局召開協調會，會中決議中央若以行控中心扼殺地方生機，將再發動大規模抗爭活動，全面阻撓外之外，並移師行政院、交通部作最強烈的抗議。
90 年 5 月 19 日	召開「緊急研商坪林交流道不開放因應措施會議」，邀請立法委員劉盛良、羅明才、賴勁麟、台北縣議員陳永福、陳梅嬌、水權會理事長王煉楨、總幹事高溪海、坪林鄉民代表、村長共同協商，會中決議： 1. 在北宜高速公路未通車前積極的抗爭。 2. 安排面見行政院長。 3. 由坪林鄉有律師背景子弟組成律師團研究法律上權益。 4. 成立自救會。
90 年 5 月 30 日	梁鄉長暨全體鄉民代表、村長至行政院拜會張俊雄部長，並遞交陳情書，要求政府開放坪林交流道供大眾通行。
90 年 6 月	成立「台北縣坪林鄉居民權益維護會」，會員六百餘位，並選舉坪林鄉鄉民代表會陳明義主席為會長。
90 年 11 月 8 日	梁鄉長暨全體鄉民代表、村長面見蘇貞昌縣長，並遞交陳情書，懇請蘇縣長於環保署召開環保差異分析審查會議時，為坪林鄉親爭取權益。
91 年 6 月 20 日	行政院長游錫堃視察北宜高速公路第五標隧道工程。坪林鄉各界當面陳情，希望南港到坪林段工程完工後先行通車，並開放坪林行控中心為一般交流道。游院長指示交通部優先考慮。
91 年 9 月 9 日	召開「為台灣電力公司於本鄉水柳腳地區設置變電所影響鄉民權益及因應對策研討會」。會中決議將進行抗爭活動，癱瘓北宜公路交通，若再未獲回應將發動鄉民搭乘遊覽車直搗行政院，由中央民意代表安排上級政府協商

	並獲得結論為止。
92年1月25日	呂秀蓮副總統率領多位產官學界知名專家視察坪林商圈，梁鄉長暨全體鄉民代表、村長面陳呂副總統陳情書，懇請俯查體恤坪林需要交流道之民意。
92年4月11日	陳水扁總統參加「2003 台灣茶藝博覽會」開幕典禮，本鄉全體鄉民代表、村長面陳陳情書，懇請總統將坪林行控中心開放為一般交流道。
92年5月17日	召開「坪林鄉民權益爭取抗爭活動籌備會」，邀請立法委員林德福、趙永清、陳朝龍、洪秀柱、賴勁麟、鄭三元、縣議員陳永福、坪林鄉全體鄉民代表、村長、社團負責人等，原訂6月2日以圍堵阻撓北宜高速公路坪林隧道西洞及施工區，後因台灣受 SARS 疫情影響，而暫緩進行全面抗爭活動。俟疫情平靜後，再研議抗爭日期，並以問卷調查方式調查鄉民對抗爭活動的意願。
92年8月20日	「坪林鄉民代表、村長鄉政重要議題協商會議」決議92年9月13日星期六8時至16時，於坪林國中辦理「北宜高速公路坪林行控中心開放為一般交流道公開意見調查」。
92年8月28日	成立「北宜高速公路坪林行控中心開放為一般交流道公開意見調查推動委員會」，推選代表會陳明義主席擔任主任委員。
92年9月9日	於台北縣政府召開「北宜高速公路坪林行控中心開放為一般交流道公開意見調查記者會」，以媒體公正專業角度作客觀分析及事實報導。
92年9月6、7、13日	於茶葉博物館、牌樓旁辦理「北宜高速公路坪林行控中心開放為一般交流道」之一般遊客意見調查，以達到全面調查各方意見效果。
92年9月13日	8時至16時，於坪林國中辦理「北宜高速公路坪林行控中心開放為一般交流道公開意見調查」。

資料來源：坪林人季刊，第15期，2003年秋季號，第4-5頁。

### 第三節 個案評析—權力的觀點

表面上，無論是高速公路的興闢、交流道的設置或開放與否，均屬於中央政府的權限，而政府是否進行此等作為自有其專業的評估與判斷，一般民眾難有置喙之處。但仔細觀察「北宜高速公路坪林交流道開放爭議」乙案之事件核心，卻發現有許多問題值得進一步探究。本論文以下將個案的發展予以分期，並就權力的觀點進行評析。

#### 壹、權力的宰制與突破

##### 一、民國 86 年以前：受權力宰制，無反制行動

早在民國七〇年代，蘭陽地區各界就興起興建一條聯絡宜蘭與台北的快速公路的構想，省政府、行政院也對此進行多次的可行性分析，只是分析重點始終置於工程技術與經濟效益的可行性上。最後北宜高速公路計畫能真正付諸實行，其實是當時執政中央的國民黨為換取宜蘭政權所祭出的「選舉牛肉」。然而，透過以上與先前第一節的敘述，可以發現在北宜高速公路的決策是菁英式、集權式的過程。北宜高速公路其實是政府的既定政策，已經取得決策上的優勢地位（權力第一面向）。同時決策者為了合理化其政策，仍然採取其他面向權力的運作，以塑造出政策的合理性與正當性。

首先，在權力的第三面向，決策者企圖以「科技至上」與「專家治理」的意識型態主導政策的形成，塑造出政策的合理性與正當性。只要是符合科學、客觀、價值中立者，就應是各方所服膺，而那些主觀、無法量化的價值，則因不符合理性，而應加以排除。北宜高速公路不僅涉及工程技術，還涉及對周遭環境的衝擊所可能引發的環境生態問題、以及民眾是否贊成...等問題，它其實也是有關人民選擇的問題，也屬於政治問題的範疇，卻全部被辯稱為技術問題，須留待專家、科技官僚去處理。而這些專家、科技官僚所作的決定與選擇的方案，必定符合社會福祉與公共利益。

而政府又如何進一步促成、體現這樣的意識型態，讓民眾產生北宜高速公路是經過專業的評估判斷，獲得專家的保證的，是符合我們需求與利益的，我們不必懷疑的想法？這就必須透過權力第二面向的「偏差動員」：其一，北宜高速公路的工程環境影響評估工作全由交通部國工局主導，而交通部國工局又將「北宜高速公路工程環境影響評估報告書」委託中鼎工程顧問有限公司撰寫，試問該評估報告書有可能違反開發單位的意向而揭露所謂的事實嗎？其二，由於北宜高速公路的興闢是既定政策，因此整部報告書都在「北宜高速公路興建」的前提下，所作的「北宜高速公路工程如何不影響環境」的分析，這是違背環境影響評估制度的「儘早評估以形成最適政策」之原意；換言之，該報告書成為替政府背書的

工具。其三，環評過程中所進行的民意調查問卷，其問卷內容是以「南宜快速公路的興建」為前提所設計的問卷，因此問卷的結果只能展現出民眾對此計畫的「反應」，但若民眾有反對興建計畫者，根本無法藉由問卷表達意見；另外，問卷也誤導民眾的理解，讓民眾錯誤以為由「南宜快速公路」變更設計到「北宜高速公路」，只是更名的問題而已，也使民眾無法意識到更改設計標準是否涉及重新進行環評的問題。其四，針對北宜高速公路的環評報告書所召開的兩次審查會議，那些被邀集與會的中立、客觀的專家學者們，其實不知不覺成為替政府「背書」的工具，因為北宜高速公路的興建是既定政策，環評報告書也是以「北宜高速公路興建」的前提下所撰寫的「北宜高速公路工程如何不影響環境」的報告，討論的焦點自然不會出現因質疑北宜高速公路對水源區環境的衝擊，而反對興闢的聲音。其五，兩次審查會議的與會人士，同樣都是路線經過的縣市，宜蘭縣政府與縣議會的參與情況明顯比台北縣與台北市政府、議會積極，尤其台北縣與台北市議會均未派代表參加，後續所發生坪林交流道問題，是否地方議員也要負起未替民喉舌的責任？其六，環保署依據審查會議結論做成環評的審查結論，其中第九點：「坪林交流道是否設置？請交通部就該交流道之設置及附近之開發對翡翠水庫水質水量之安全及交通疏導等因素審慎考量。」此一審查結論讓人質疑為何環保署會出現雙重標準，同樣是在水源地區、都會帶來車潮、人潮，卻質疑坪林交流道設置的必要性，卻無人反對北宜高速公路的闢建。也令人懷疑這是否是政府菁英企圖轉移環保團體或其他一般民眾的目光焦點，而忽略問題的真正源頭的策略。

公共政策的制訂往往涉及「公共利益」的追尋。不同的人或團體對於「公共利益」有著不同的定義，但同樣都希望自己偏好的那個「公共利益」所代表的公共政策能在決策場域取得優勢。Stone（1988: 15）就將「公共利益」比喻成爲一個空箱子，不同的團體或個人皆會使出渾身解數，意圖將自己所界定的「公共利益」擠進該空箱子中，並且企圖排除別人的觀點<sup>22</sup>。爲了解決上述的紛爭，科技的力量便被引了進來<sup>23</sup>。科技成爲風險的原因、定義媒介與解決方式<sup>24</sup>。由於科技是理性、中立、客觀的，因此依據科學的判準所得之結果，是大家必須信賴的。在「科技至上」的意識型態主導下，使得身爲理性、中立、客觀、科學代表的專家、科技官僚的權力無限度的自我膨脹，因為他們的決策必定是符合大眾福祉、符合公共利益，而可不受市民的監督與控制。如此造就了科學所壟斷的代議政治。然而，事實上，科技專家的科技知識並不必然是證成他們統治政治的理由<sup>25</sup>。

<sup>22</sup> 徐世榮，讓政策制訂回歸公共論述場域，政大社科院政策論壇電子報，第 149 號，2005 年 5 月 20 日，[http://www.socialsciences.nccu.edu.tw/society/composition/050520/pol\\_g\\_050520.htm](http://www.socialsciences.nccu.edu.tw/society/composition/050520/pol_g_050520.htm)。

<sup>23</sup> 徐世榮，前揭文（同註 22）。

<sup>24</sup> 轉引自孫治本，「風險抉擇與形而上倫理學」，顧忠華主編，第二現代—風險社會的出路？，台北市：巨流，2001 年，第 79 頁。

<sup>25</sup> 陳俊宏，「永續發展與民主政治：審議式民主理論初探」，東吳大學學報，第 9 期，87 年 9 月，第 85-122 頁。

因為專業訓練的結果必然導致其對專業領域之外的無知（Dahl, 1989: 67-70）<sup>26</sup>。而且沒有一個專家可以是絕對科技中立的，他們的利益及價值必然影響到他們的科學判斷。任何專家所作出的政策也都只是許多選擇中的一種而已（Fiorino, 1996: 196）<sup>27</sup>。只是一旦受到「科技至上」意識型態的掌控，我們就會不加思索的接受專家、科技官僚為我們所界定的「公共利益」，我們也會視「專家治理」為理所當然。當然，那些在專家、科技官僚所界定的「公共利益」之外的人、或議題，便難以進入決策場域。

環評結論第九點為日後坪林鄉民的抗爭衝突埋下種子。然而，為何坪林鄉民當時沒有意識到坪林交流道不開放對其生計、鄉內發展的不利益？同時立即進行反應？吾人認為這是有其結構因素，絕非是多元論者所言，市民的不參與或不行動是因為彼等的教育、文化、或社會化程度不深，使其與主流社會脫節，無法參與社會活動。坪林鄉民的不行動或無行動，是受到長期以來威權統治意識型態（權力第三面向）的影響，由於政治氣氛保守，民主與民眾參與尚未普及且深入人心，尤其地處偏遠的坪林鄉民，更習於政府說一是一的態度，除非忍無可忍，不然大概都會息事寧人、或頂多是口頭上的抱怨而已。但這樣的態度卻致使鄉民更易於被排除或忽略於決策場域之外。另外，在權力的第二面向制度設計與議程安排上，由於北宜高速公路的興闢計畫係屬於中央政府的權限，地方民眾難有參與的機會與管道。於是乎，坪林鄉民的權益就在有權力者的權力運作下，被有意或無益的犧牲了。

## 二、民國 87 年—92 年 8 月：以直接抗爭行動表達訴求

82 年 7 月（北宜高速公路開始施工興建）到 86 年間，北宜高速公路的工程引起當地居民的怨懟。發生爭執的地點集中在下坑子口的施工區域，抗議的焦點多是因高速公路施工引起的噪音、塵土飛揚…等影響居民生活、農作物的生長等問題。換言之，由於當地居民的切身經歷，才發覺到關於土地所有人的權益保護、與損失補償等問題。但仍無人意識到坪林交流道不開放所帶來的問題。

民國 87 年梁金生鄉長上任，問題焦點有了轉折。梁鄉長指出北宜公路向來是坪林鄉對外的主要交通，無論是路過性旅客或是專程來坪林鄉遊歷的旅客，只要有消費，多多少少裨益坪林鄉的經濟發展。然而，一旦北宜高速公路通車，台北宜蘭間的行車時間只要 40 分鐘的車程。若坪林交流道不開放，同樣 40 分鐘的行車時間，有多少人會選擇走北宜公路到坪林呢？因此坪林交流道的開放與否，對於坪林鄉的未來發展影響甚劇。對於這項不符合坪林鄉民利益的政策，坪林鄉民要如何反應，才能取得公平參與決策的機會呢？

<sup>26</sup> 轉引自陳俊宏，前揭文（同註 22）。

<sup>27</sup> 轉引自陳俊宏，前揭文（同註 22）。



John Gaventa<sup>28</sup>指出有權力者與無權力者間的關係實為權力累積的結果，意即 B 的缺乏權力乃來自於 A 的擁有權力、及 A 不斷運作權力的結果。他也指出無權力者突破權力宰制的方法。首先，無權力者 B 處於權力的第三面向時，他必須有能力認知出何種違背其本身利益的意識型態及文化建構引導他的行為，也必須除去這種意識型態的宰制，才有能力回復到權力的第二個面向與 A 進行另一層次的對抗。在權力的第二面向，B 必須面對制度上不公平的參與設計，努力去除 A 在「偏差動員」下所設定的排外性，讓自己能進入權力運作的制度中。倘若能達成此目標，才有可能與 A 進行所謂的公平的競爭—權力的第一個面向，此時 B 才算是有權力的參與者。

梁鄉長的作為正好符合 John Gaventa 的主張。要突破不公平的政經結構關係，要先突破意識型態的宰制。於是，梁鄉長跟鄉民說明、解釋、宣導交流道不開放作一般使用將影響坪林鄉鄉民的生計與坪林鄉的未來發展，讓鄉民意識到問題的存在。同時在他的號召下，坪林鄉開始極力爭取坪林交流道的開放。但另外一個突破意識型態宰制的重要的工作，是消除外界對坪林鄉「一味重視經濟發展，卻犧牲水源區環境」的錯誤印象，梁鄉長便實施了「封溪護魚」計畫。吾人認為坪林鄉的「封溪護魚」計畫，是坪林鄉長帶領坪林鄉民突破外界錯誤認知的一項重要行動。表面上，「封溪護魚」計畫是基於生態保育、資源永續的理念，以及吸引遊客到坪林鄉賞魚、觀光之目的。但更重要的是，如果計畫成功，便可以對外界證明坪林鄉民是重視環境保護與生態保育的，他們並非破壞水源地環境的兇手，反而是保護水源地環境的守護者。另外，這項計畫也可以證明，縱使交流道開放，只要對鄉民、其他民眾進行教育、溝通，一樣可以把環保做好，把交流道開放帶來的衝擊減到最低。

至於爭取交流道開放作一般使用方面，當坪林鄉遍尋不著體制內的反應管道後，便選擇以體制外的各種方式表達意見，從溫和的陳情方式，到強烈的圍場、遊行抗議手段，都期望能引起政府相關單位的重視、以及促成鄉民的意見能排入議程，以進入權力的第二面向。這樣一連串的陳情與抗爭行動，雖然也使進行抗爭鄉民背負「不理性」的惡名，但確實為坪林鄉的爭取行動帶來一些正面效果。在台北縣政府的協調下，環保署認為「北宜高速公路工程環境影響評估報告」早在《環境影響評估法》公布施行前已完成審查，有關坪林行控中心專用道開放為一般交流道使用，因事涉審查結論及環境保護事項之變更，應依《環境影響評估法施行細則》第三十七條規定，提出環境影響差異分析報告、再送審查。另一方面，國工局也於 89 年 5 月向內政部提報將專用道變更為一般交流道之都市計畫變更案，而經內政部都委會審議決議，認為應俟環境影響差異分析經環保署審議通過後，再提都委會討論。國工局在 90 年 4 月及 92 年 1 月分別提出兩次環境影響差異分析報告，卻都遭到環評審查委員會與環保署的否決，環保署仍堅持原先

---

<sup>28</sup> John Gaventa (1980) *Power and Powerlessness—Quiescence and Rebellion in an Appalachian Valley*, Urbana, IL: University of Illinois Press, pp.3-32.

不開放的立場。坪林鄉鄉民無法理解假日北宜公路也會出現大量車潮與人潮，爲何不見環保署與環保團體發表過任何關切的意見？北宜公路進來的車潮與人潮不會影響水源區環境，爲何北宜高速公路進來的就會？他們也無法釋懷，爲何環評審查委員會的委員們僅透過書面的審查，也沒有和鄉民進行溝通的狀況下，就斷然決定他們的未來？

由此發現，雖然一連串的直接抗爭行動讓坪林鄉民爭取到坪林交流道開放爲一般交流道的環境影響差異分析、以及未來得依據環評結果申辦土地使用變更的回應，但並不意味者他們克服了權力的宰制，獲得在決策場域公平競爭的機會。因爲在後續的環境影響差異分析過程中，雖然坪林鄉在台北縣政府與國工局的協助下，提出許多環境管理配套方案，但往往因爲環評審查委員會一句「水源防治策略了無新意」，而功虧一簣。交流道是否開放的決策權仍掌握在專家與科技官僚手中，坪林鄉民卻無任何實質的參與機會，這些專家、科技官僚也不會與當地居民好好溝通，瞭解居民的需求，也未思索是否有其他的替代方案可供選擇，就是依賴他們的「科學專業」，獨斷的決定坪林鄉的未來。諷刺的是，身爲坪林鄉的住民，卻無任何權力對決定他們自己的未來。

### 三、92年8月：以公民投票突破權力宰制

在坪林鄉嘗試過所有能爭取交流道開放決策的方式，而仍徒勞無功的窘境下，感到力不從心的梁鄉長突然興起了讓鄉民來公投的想法。然而，由於當時公民投票尚未法制化，從鄉長到鄉民也沒有人真正理解何謂公民投票，也沒有人瞭解究竟該進行什麼樣的程序（例如：投票前的說明會或辯論會，供正反兩方說明其支持理由或辯論），於是坪林鄉以過去辦理選舉的經驗，自行組織推動委員會，舉辦了一場「北宜高速公路坪林行控中心開放爲一般交流道公開意見調查」活動，期望藉此表達居民的立場。推動委員會對全鄉年滿十八歲的 5,147 名設籍鄉民發出投票通知書，投票結果爲：有 3,308 位鄉民參與投票，投票率爲 64.27%，其中贊成開放者有 3,241 人，反對者有 31 人，無意見者 23 人，贊成比率高達 98%。

雖然，相關政府機關均表示坪林鄉的公民投票「於法無據」，或是「無法的拘束力，僅具諮詢性質」，但這場公民投票仍極富意義，同時也產生極大的效應。公民投票的結果是「一翻兩瞪眼」，沒有任何討價還價的空間。但重點在公民投票的過程中，鄉長及鄉代表或其他有識之士如何的對政府政策進行批判，指出決策問題的所在、讓鄉民理解政府政策是違背其「真實利益」的，同時凝聚鄉民共識，要利用公民投票方式表達出鄉民真正的意見。因此，鄉民在投下他那神聖的一票時，大概心中已有定見，他們已經瞭解究竟什麼政策才是他們所需要的、符合其「真實利益」的；同時也瞭解科技的判準是專家、科技官僚逃避當地居民的意見與選擇的說辭，「專家治理」並沒有帶來福祉。於是，他們願意投下一票，瞭解他們才是自己的主人，不需要專家替他們治理。鄉民於是脫離的「科技至上」

與「專家治理」意識型態的宰制，使他們能夠回到權力的第二面向，面對有權力者「偏差動員」所進行的各項排外行動的挑戰。

在台灣，公民投票是極其敏感的議題，因為它總是被導入統獨之爭的議題中。雖然地方性的公民投票已不是第一次，但支持者總是會加以引用並說明公民投票的必要性。於是，坪林鄉的「公民投票」引發輿論的強烈關注，社會開始廣泛討論「民意（公投）是否可推翻環評」、「坪林交流道是否應開放作一般使用」等議題，如此形成公共論述的空間。關於「坪林交流道的開放與否」的討論，不再只是環評審查委員會的「一言堂」。也由於公民投票帶來各界的關注焦點，地方民代順勢開啓了新舞台，挾著公投結果所代表的民意，帶給政府相關機關巨大的政治壓力；也有鼓吹公民投票的立法委員搭起「順風車」，關心起坪林鄉民的訴求。這種情況也影響到國工局、環保署的態度與立場。坪林鄉公民投票在突破權力的第二面向上，確實成功的將原先被有權力者排除的議題與人，重新引領他們回到政策的決策場域，促使有權力者與之進行公平的競爭。由於國工局承受巨大的政治壓力，因此擬定各種替選方案；而環保署的態度也軟化，不再只提供「交流道是否開放」這種單一決策選項。基於此，坪林鄉民獲得更多的政策協商空間與選擇方案<sup>29</sup>。

## 貳、啓示

個案呈現的結果，確實驗證了本研究的主張。國內現行環評制度雖將民意納入「體制內」的審議管道，整部《環境影響評估法》也不乏民眾參與的機會，卻都僅是形式上的參與，使得民眾部門在環評決策過程中更顯得弱勢，且不易受到其他決策參與者的尊重與重視，也因此關於民眾意見的處理，決策者往往抱持著虛應了事的心態。

當民眾部門遍尋不著體制內的反應管道後，近年來便選擇以自力救濟、直接抗爭的方式凸顯環評決策不公的事實，但始終仍無法有效制衡不當介入環評的其他政治、經濟勢力；然而，公民投票卻可以幫助民眾部門突破有權者的權力運作，使民眾部門爭取到公平參與決策的地位，也能贏得其他決策主體的尊重與重視，迫使其他決策主體儘可能提出各種替選方案以供討論、協商與選擇，而不只是專家治理下，有權力者所宣稱的「單一選項」或「唯一的選項」。坪林鄉的經驗就是一大例證。

<sup>29</sup> 例如，交通部國道新建工程局曾提出的方案有：

- (1) 開放為一般交流道，但嚴格控管車流量，計畫於假日採取高費率的隨量調整機制或總量管制。收費為平日小型車車輛每輛四十元，大型車每輛五十元，假日則小型車一百二十元，大型車一百五十元，預估每年約徵收五千五百萬元通行費。
- (2) 不開放為一般交流道，但提高自來水水費附徵費率為每度水加收 0.5 元，總計一年的回饋五千五百萬元。
- (3) 全面徵收私有土地，並進行遷村，所需額度高達一千六百億元。

只是，回顧國內過去的地方性公民投票案例，吾人發現並非所有的地方居民都如同坪林鄉民這般幸運，能爭取到他們所認同的決策。探究此一問題，本研究認為因為該等案例皆發生於《公民投票法》制訂公布之前，因此縱使公民投票的舉動對相關決策權力者產生廣泛的政治與輿論壓力，但若決策權力者無心與地方居民溝通，或改變決策，便得以公民投票於法無據為由，或利用「公投結果僅具諮詢性質，無法律拘束力」等藉口而加以迴避。因此，本研究認為健全公民投票法制是必要的，儘管是諮詢性公投，也要賦予其「諮詢性」的效力或法律位階，讓「於法無據」或是「無法律拘束力」不再成為有權力者企圖擺脫民眾自治的藉口。同時透過公民投票將決策選擇權賦予地方居民，以獲取其他決策主體的尊重與重視，並得以制衡其他政經勢力對於決策的操控。

