

三義鄉舊山線區域發展的公共對話

李台京*

【摘要】

苗栗縣三義鄉境內的台鐵舊山線（三義 勝興 泰安 后里段），於八十七年九月二十三日因新山線運作而停駛。地方社會及觀光客珍惜舊山線為地形地勢、鐵道工藝、與人民的集體記憶的景觀與文化價值，呼籲政府保存設施，並且規劃再使用。本文探討公共政策形成之前，公共對話所呈現之公共需求及政策支持之間的發展過程，希望透過歷史過程與內容/脈絡（Text/Context）的背景，分析該公共事務從倡導到實質性公共對話的發展。換言之，作者希望從政治社會的脈絡中，分析對話者的互動關係、內容要點、及其意義。

關鍵詞：公共對話、不對稱對話、舊山線、勝興車站

* 本文初稿發表於「地方政府與公共管理」學術研討會，中華大學行政管理學系主辦（民九十一年十一月二十九日）。謝謝許禎元教授之評論及其他審查者之寶貴意見。作者為中華大學行政管理學系專任教授。

圖一 台灣山線三義至后里間改線工程示意圖



資料來源：觀樹教育基金會。

圖二 苗栗縣三義鄉觀光景點規劃圖



苗栗縣綜合發展全面修訂計畫

資料來源：《苗栗縣綜合發展全面修訂計畫：地域計畫》，民九十一年四月。

壹、前言

民國前三年（西元一九〇八年）開始營運的台灣鐵路西部（山）幹線「三義 勝興 泰安 后里段」，於八十七年九月二十三日因新山線「三義 泰安 后里段」雙軌鐵道營運而停駛。（見圖一）從此苗栗縣境舊山線最主要的「三義 勝興 泰安段」，以及最優美的險陡坡、多隧道、嵐峰翠嶺的鐵道工藝與景色，成為人們懷舊鄉情的旅遊去處。當時，本土化潮流方興未艾，地方人士及政府積極敦請台鐵保留、維護停駛後的鐵路設施，以免毀壞或拆除。閒置後的勝興車站，就像當代視覺藝術的「現成物」（Ready-Made）¹，由工具價值轉換成文化資產的意義與欣賞價值。很快地，持續湧入的觀光客促使地方社會與政府必須正視舊山線的公共利益。因此，舊山線的文化資產保存與再利用的主題，就成為地方公共對話的重要議題。

該議題最早出現於八十二年間。我們若以八十八年四月十六日苗栗縣政府公告勝興火車站為縣定古蹟起算至九十一年十月底的三年期間，政府部門（包含行政院、縣政府、鄉公所之相關機關）共有三十五次會議，一次聯合實地會勘，七個委任規劃案進行過。另外，六個民間團體（基金會、協會、社區發展協會）也有不同程度的參與活動。此外，政府或民間團體舉辦之正式與非正式訪談、說明會、協調會，社區之內、社區與社區之間，正式或非正式的公共對話，都發生過。個人偶然機緣聽聞該事務，引發研究的興趣。經過兩個多月的訪談、資料蒐集與分析，發現發生在山間的事務，竟然也是一個炙手可熱的公共議題。

公共對話是一種情境，也是一個過程。它指述兩個以上的對話者，進行觀念與意見的交換及溝通，期能對問題或困難做理性思考，以擬定計劃或確認調整之行動方案。公共對話的形式多樣，時程不一。對話過程是否順利，以及對話效果為何，要看議題性質、難度高低、是否有急迫性、參與者立場是否兩極化等影響因素而定。一九九八年初，美國社會為許多紛擾的議題熱烈爭辯時，賓夕法尼亞州立大學校長，同時擔任賓州國家委員

¹ 二十世紀法國的藝術家杜象開創將男廁性小便器、腳踏車輪等「現成物」（Ready-Made）當成藝術媒材，引導視覺藝術走向新時代的藝術家。之後，日常生活用品成為達達藝術的媒材。土地成為地景藝術的實物。

會社會、文化與社區事務主席的魯丁（Judith Rodin）曾經邀請專家學者，討論公共對話形塑良好社會的作用。他歸納一些值得參考的要點：

- 一、公共對話不是公共表演。真正的會談不能止於展示根深蒂固的信念，而是願意考慮修改原有的一些想法。
- 二、有益的對話需要採取學習模式，透過對話，新的訊息將會使新態度及新政策發生。
- 三、當議題的複雜性及現實性爆發後，不同的立場會呈現扇形的樣態，並非限於兩極化的對立。
- 四、我們應該承認現實，並且重視現實是任何公共對話中關鍵的因素。此時，情緒、經驗、信念、自我認知的力量，同樣扮演重要角色。那些因素需要謹慎的分開，並重視其影響。
- 五、討論公共議題時，我們常常要思考公共對話的目的何在？什麼是我們透過對話樂見整合的，同時要根據對話將目標結構化。

（Rodin,1998:1）

公共對話的研究，可依目的不同，選擇不同的研究途徑或方法。若要瞭解對話者的動機、態度、或情境之反應，可用心理學的研究途徑。若以參與者輸贏得失為目的，可用賽局理論。若以傳播為目的，則以訊息流通為研究途徑。若要瞭解某一時空環境下，某些人對某事的態度傾向，可用問卷調查法。本文以公共政策、公共管理為目的，重視公共事務在政策形成之前，公共對話的過程與功能。我們將以歷史過程為經，以內容/脈絡（Text / Context）為緯，分析政策形成之前，公共事務從倡導到實質性對話發展的複雜過程。換言之，我們希望從政治社會的脈絡中，分析對話者的互動關係、內容要點、及其意義。

作為一個局外人的研究者，因為時空及事務因素限制，對於已經發生的事無緣與會；對於進行中的事務，也不能就近觀察。但是，經過訪談、電話訪問與查詢，以及持續進行的資料蒐集和分析，仍然能夠將公共對話過程及內容要點，重建其關係網絡，了解公共事務對話的結構，以及公共事務倡導或問題解決的理念與觀點。

本研究得以進行的有利因素有二：

一、該事務為一般性地方公共事務，參與者（包含對話者與事務相關人士）比較願意提供已知或所知的訊息。

二、我們的社會是民主開放、多元互動的型態，訊息能夠從不同管道獲得。因此，不難理解公共事務的內容與脈絡（Text / Context）。更有利的是，經過客觀分析與過程觀察，我們會發現整個過程所呈現的特點。

然而，本文也有研究上的限制：

一、國家檔案法雖已公佈施行，但是地方政府的檔案使用辦法仍未施行，公務文書不易獲得。公部門的對話，僅能透過訪談、電話訪問了解過程與要點。

二、地方公務人員，或因升遷約聘流動頻繁；或因業務類別多，事務繁雜；兩三年前的事務，在公文存檔之後，相關參考資料常會流失。因此，部分訊息要靠二手資料。

三、有的公共對話是由政府委託民間進行專案規劃時，由規劃師進行協調、說明、或訪談。經意見溝通彙整之後，提供政府部門參考。因此，某些內容記述只好參考規劃案的附錄、個別記事、或新聞報導。自然，研究資料難免有所疏漏。

貳、倡議時期的公共對話（民八十二 八十八年）

台灣鐵路始於清代劉銘傳治臺時，洋務運動之下的現代化建設。基隆 - 台北（時稱大稻埕）段由劉銘傳建於一八九一年（光緒十七）。台北 - 新竹段由邵友濂建於一八九三年（光緒十九年）。一八九五年日本據台之後，於一八九九年（光緒二十五年，明治三十二年）開築新竹至高雄的幹線（山線），並於一九〇八年通車。三義至后里段山勢陡峭（勝興火車站建於海拔四百零三公尺），鐵道彎度大、坡度高，隧道鐵橋、高山流水，景觀特殊。地形地勢與鐵路工藝的融合，令人印象深刻。舊山線在歷史上，曾是苗栗林業、樟腦、香茅油、茶葉等產業發展的命脈。車站及月台，同樣是不同族群共同生活的集體記憶，具有文化價值。苗栗人，特別是沿線

居民，對它格外珍惜。

苗栗縣境山多平原少。全縣面積除西部面海的海濱景點外，其餘 80% 以上面積為丘陵及山岳地形。地形地勢使得縣民謀生不易，人口成長緩慢。全縣人口在民國四十年為 347,022 人；六十年時為 530,422 人；八十年時為 551,016 人。人口成長率約每年 0.1%，低於台灣西部其它縣市。三義鄉位於苗栗縣南端，隔大安溪與台中縣后里鄉為界，北邊與銅鑼鄉，東面與大湖鄉及卓蘭鎮相鄰，西面則分別與通霄及苑裡兩鎮接壤。全鄉面積共 69.34 平方公里，海拔四百公尺左右，在縣內十八個鄉鎮（市）中，排名第九位，鄉內丘陵起伏，鄉民散居。「小城故事」的電影以它為背景。民八十五年裕隆汽車在國道高速公路旁設廠，對地方發展稍有助力。（見圖二）然而民七十九 - 八十八年間，全鄉人口亦僅增加 573 人而已。三義鄉有七個村。九十一年基本資料如下：

表一 三義鄉各村人口、面積統計表

村 別	鄰數	戶數	男	女	合計數	面積（平方公里）
總 計	158	4715	9536	8520	18056	69.3424
西湖村	17	523	974	839	1813	15.7634
勝興村	36	1116	2238	2103	4341	5.2421
廣勝村	38	1369	2948	2624	5572	3.964
龍騰村	13	140	283	234	517	14.5038
鯉魚潭村	16	495	884	771	1655	9.7619
雙湖村	22	608	1208	1046	2254	8.2985
雙潭村	16	464	1001	903	1904	11.8087

資料來源：三義鄉公所，九十一年十月。

台鐵舊山線的公共議題，是近十年間苗栗社會的一件大事。事因起於台鐵為徹底改善鐵路電氣化及運輸效率問題，七十七年開始新山線的雙軌與截彎取直的工程。八十一年間，台中月眉遊樂集團業者，構想將改道後停駛的舊山線納入月眉遊樂區使用。苗栗縣民，尤其三義鄉勝興村民，認為舊山線主要路段及特殊景觀在其境內，為了避免被邊緣化，地方社會醞釀「由下而上」爭取該文化資產的主體性地位。八十二年開始有陳情活動，議題斷斷續續地發酵。

八十五年年中，發生大規模、多樣化、持續性的社會運動。該年五月中旬，台鐵雙軌工程處表示，新山線竣工後，舊山線除了勝興車站外，其餘鐵道設施將一併拆除。（民生報，八十五年五月二十二日）地方人士因而開始組織性動員，展開社會運動，呼籲省政府、縣政府、台灣鐵路局，共同尊重保存舊山線鐵路的心願。

六月二十六日，聯合工專師生及社會人士組成「保存山線鐵路車軌舊線段文物資產促進會」。理事長由前勝興村村長劉醇彬擔任，聯合工專建築科講師蔡崇和擔任執行長。促進會的活動主要是進行調查研究、爭取媒體報導、舉辦攝影展、召開研討會、上書宋省長，並且與台中主婦聯盟發起「勝興之旅」及義賣活動，以爭取社會支持與政府認同。此外，勝興村社區發展協會理事長許嬰雪，在父親節發起村民與乘客在勝興車站連署簽名請願活動。次年四月十八日，立委陳文輝擔任召集人，縣立文化中心主任周錦宏任發言人，成立「舊山線行動聯盟」。王玉麗、賴澤香、廖老師（姑隱其名）等人曾經活躍於社會運動。同時，三義鄉鄉長湯申源率同仁積極配合民間團體，努力爭取上級政府提供支持的共同訴求。（中國時報八十七年四月二、五日，五月二十七日；民生報八十五年五月二十二日，六月二十六日；自由時報八月八、十一日）。

受地方社會及鄉公所對話陳情及活動影響，縣政府、省旅遊局、及台鐵的回應是：委託三個規劃案進行研究（參見書目），召開一次協調會，參與一次公聽會及一次研討會。民國八十七年，施工十一年的新山線竣工。台鐵在多方影響之後接納建言，重視勝興車站主體的古蹟價值，撥款五十萬元維修車站的木質結構；鐵道設施除三義站配合新站工程拆除一小段之外，其餘設施作現況保留。但是，地方政府或民間再使用，必須「有

償撥用」。台鐵反對「無償撥用」或 BOT 的營運構想。(蔡崇和, 民八十七: 102)。為因應舊山線停駛, 苗栗縣府函三義鄉公所提出「古蹟保存計劃」。同年八月, 苗栗縣長傅學鵬與台中縣長廖永來共同簽署「合作備忘錄」, 爭取保存舊山線。八十八年三月二十八日 四月二十五日, 台中縣立文化中心舉辦八十八年度全國藝文季主題系列活動「舊山線·新戀情」(<http://www.tchcc.gov/train/>) 八十八年四月十六日, 苗栗縣政府公告, 指定「勝興火車站」為縣定三級古蹟。此舉算是民間努力維護文化資產, 而終得官方肯定的具體成果。

八十七年九月二十三日, 行駛九十年的舊山線停駛。來自社會大眾對停駛後的情懷, 是關心人士經努力奮鬥後得到最實質、珍貴的回報。因此, 當晚十一時最後一班一六七次平快列車, 不是歷史的終結, 而是開啟觀光新頁的起點。逐漸增加的遊客使勝興火車站變成三義鄉觀光的新景點。觀光人潮給幽靜的客家聚落帶來變遷的動力, 也給生態環境帶來壓力。一項研究指出, 勝興車站與聚落步道目前的瞬間遊客承載量, 最好是在 500 人以下; 每日承載量最好在 2,000 人以下。(規劃案 11, 九十一年: 3-8), 三義鄉長楊申源在訪談中說, 現在勝興車站一帶平時的觀光有遊客 1,000 人, 假日有 5,000 至 10,000 人之多。若以目前狀態, 假日以 2,000 人計, 全年以三十個旅遊週計算, 每週二日, 則年旅遊人次約為 12,000 人。加上非假日, 目前每年接近 20,000 人次的觀光客。(同上: 3-15) 數據顯示, 舊山線的價值及再利用問題, 需要認真面對公共需求的急迫性。

總結第一階段公共對話的歷程顯示, 民國八十八年之前的核心訴求是: 爭取保存文化資產。對話的主要目的, 在於提出需求及尋求支持。由於台灣鐵路局為公營事業, 所以公共對話由民間進入政府體系是一個重要的關鍵。假如導入的層級越高, 獲得的支持越大, 可能獲得的資源就可能越多。地方社會的諸多活動具有社會運動性質, 過程則是理性平和。然而, 省政府虛級化以及總統大選的影響, 舊山線議題沉寂一陣子。有些參與者因而感到氣餒。

參、功能性公共對話時期（民八十九 九十一年）

功能性對話始於八十九年十月三十一日，行政院觀光發展推動小組第四十五次委員會議，陳錦煌政務委員提出「台鐵舊山線文化資產保存與再利用案」。會中決議成立一個專案小組²研究該案的可行性。此時，舊山線被納入中央政府觀光政策規劃的可能名單了。而後的兩年多時間，中央政府、地方政府，以及地方社會出現不同層次與領域間的持續性、個別性、互動式的公共對話。理念及觀點交換的焦點專注於保存的文化價值為何（What）以及如何（How）保存與再利用。我們在此將議題進入公共政策規劃的實質性活動，稱為功能性的公共對話。

其近因要從八十九年五月，陳水扁總統就職後新政府執政說起。行政院在發展策略上，將觀光視為繼外交與經貿之外，台灣邁向國際舞台的第三管道。行政院推動觀光發展的態度是積極的，作為當然也是主動的。新政府更積極地運用成立於民國八十五年的行政院觀光發展推動小組（簡稱「政觀推小組」）³，作為府際之間的協調、整合機制。召集人原由政務委員擔任，後來由行政院長擔任。該小組於今（九十一）年七月二十四日改名為行政院觀光發展推動委員會。

交通部因此將八十九年訂為「觀光規劃年」，九十年訂為「觀光推動年」。觀光局公佈之《觀光政策白皮書》指出，本世紀台灣觀光發展的新策略是以發揮地方特色，促進觀光旅遊為目的。它以一鄉鎮一特色為政策目標，在「本土文化、生態、觀光、社區總體營造」四位一體範疇中，規劃「自然、人文、生態景觀、生活」相結合的區域發展。白皮書的政策思維，具有邁向國際的持續性努力，也反映了新政府綠色執政的希望。

從事件發生過程來看，舊山線一案是「由下而上」向上反映的議題。但是，從新政府的企圖心著眼，也有「由上而下」或交相互動的涵義。雖

² 因為舊山線是國內國民旅遊的景點之一，該案之專案小組業務由交通部觀光局國民旅遊組（中部辦公室）承辦。

³ 行政院觀光發展推動小組（簡稱政觀推小組）成立於民國八十五年連戰院長任內，由指派之政務委員擔任召集人，相關部會政務次長為委員，進行協調、整合提昇觀光產業為目的。今（九十一）年七月二十四日改名為行政院觀光發展推動委員會。其業務部門為交通部觀光局企劃室。

然如此，本個案的公共對話結構，基本上是「不對稱的對話」。因為地方社會或政府有求於上級政府，由上級政府決定提供多少資源與協助給地方政府的依賴關係，不是「需求/支持」相互依賴的夥伴關係。所以，行政院階層和地方階層的公共對話是分立的關係結構。縣政府扮演中介及參與的角色；行政院和鄉公所、社區之間是不直接互動、不對話的關係。此外，行政院階層的會議、協商也是「閉門式的對話」(Closed Door Dialogue)，非相關人士不得與會，對話內容也不對外公佈。

一、行政院階層的公共對話

舊山線在「政觀推小組」及專案小組兩年多的溝通及對話的過程中，理念及觀點也經過一些轉折。地方政府希望台鐵能以觀光列車方式復駛該線。但是，台鐵堅持先前立場，並且強調區域性觀光與可能虧損的經費，不是台鐵所應與所能負擔的。⁴其次，「政觀推小組」對於舊山線沿線的景點潛力、資金需求、開發價值等因素綜合研討後，對於該線之評估轉趨保守。詳情如何我們不得而知。然而，參考交通部觀光局風景特定區評鑑標準準則，大概可推知其因。該評鑑標準有二類十一項指標。它們是：(一)資源特性：原始性、稀有性、觀賞性、變化性、歷史性、空間性。(二)發展條件：景觀品質、適宜活動種類、可及性、容納量、使用限制。根據那些指標評鑑，舊山線的評等無法列為優先，否則它會納入國家風景區的組織體系。

但是，經建會提出的《挑戰 2008：國家發展重點計劃 (2002-2007)》於九十一年五月三十一日經行政院核定實施。國家發展重點計劃中的第五計劃是觀光客倍增計劃。其第二項的「開發新興套裝旅遊路線及新景點」之中的第七計劃是「環島鐵路觀光旅遊線」。在鐵路觀光概要說明中，列有「三義(木雕及舊山線懷舊之旅)」為鐵路觀光喜愛對象之一。其改善計劃之四為「整建三條台鐵支線及舊三線」。並將進度訂為九十一年底前完成規劃，九十二 九十六年完成改善計劃。(經建會，2002：86)

除此之外，文建會第一處於九十一年四月二十四日會同交通部觀光局、鐵路局、苗栗縣政府文化局、建設局、農業局、台大城鄉發展基金會、

⁴ 台鐵於九十一年四月一次協調會中表示，舊山線全面復駛經費高達七至十億。復駛後每年營運成本達五千多萬，收入只有三千多萬，每年虧損二千多萬。若要有很好的營運成效，必須配合周邊商業開發才能平衡收支。但是反對者認為那將對環境造成衝擊，應予避免。

觀樹教育基金會、及另外三名學者，會勘苗栗縣三義舊山線鐵路的價值。九月又在台北市八德路華山藝文特區（菸酒公賣局閒置空間）展出全國十一處具有世界遺產潛力的觀光景點特色。舊山線名列其中。（台灣日報，九月二十四日）舊山線的價值為何？認養舊山線的觀樹教育基金會強調：它具有鐵道工藝之美、人文歷史之質、與環境教育之本的價值。值得注意的是，觀樹基金會從八十九年十一月與台鐵簽約認養舊山線之後，進行沿線研究、調查、編輯、出版等文化資產的說明或詮釋，已經成為地方政府、文建會、大眾傳播媒介所認同及採用的文稿。今年九月以來，文建會展示我國十一處具有世界文化遺產潛力景點的舊山線圖說即為例證。

兩年多期間，行政院「政觀推小組」及「專案小組」共約十次府際對話與研討，擬訂了政策方針。苗栗縣政府九十一年七月一日接獲台灣鐵路局函示：舊山線的政策是以復駛為目標，執行採 BOT 方式，由民間參與投資經營。這個決定比起八十八年的情形，又前進一步。但是，個人私下訪談一位台鐵人士，他認為 BOT 在台灣還沒有成功的例證，未來如何難以預料。我們回顧整個過程，發現目前的回應，竟是八十六年地方政府與社會人士提出的 BOT 主張。若有差別，我們只能說，政治脈絡不同而已。這件事也提醒我們：公共對話中，曾經提出或想過的觀點，都有其潛在的參考價值。只要條件與時機一旦成熟，就有實踐的可能性。

九十一年九月二十三日，交通部常務次長張家祝在「關於民間參與投資台鐵舊山線觀光發展會議」表示，經由府際協商之後，交通部決定將舊山線以文化資產作現況保存。因為即使是部分路段修復或復駛，至少需要一億七千多萬；全線復駛修復金額要五億。現在僅能編列近九千萬元進行現況保存的維護與整修。整修後，交由公益團體認養，以為環境教育、懷舊之旅之用。未來，將依政府財政能力或民間投資意願再研議復駛之可能性。（中廣新聞網，九十一年九月二十三日；中國時報、台灣日報，九月二十四日）

綜觀舊山線一案在中央政府層級政策規劃的對話發展，目前雖然強調資產保護的目的，還未具體規劃再使用的方式，卻也奠定未來發展的潛力。

二、地方階層的公共對話

（一）地方政府的消極性作為

地方階層的公共對話分為地方政府與地方社會兩個領域。縣政府與鄉公所兩年多來，雖然參與行政院指導小組及專案小組的會議，跨部會實際探勘，召開縣政府鄉公所協調會等。但是，除了努力爭取舊山線維修及復駛外，地方政府的作為基本上是消極的。

訪談鄉公所有關人士，知道他們的想法與社區居民相近，但是沒有資源和規劃能力，希望政策由行政院、縣政府「由上而下」進行規劃、提供資源，鄉公所會配合執行，以利地方繁榮。

縣政府消極不作為的原因，可能是等待中央訂策之後，進行「搭便車」的配合性措施。此時縣政府在公共性的對話立場是：第一、期待復駛。第二、堅持管制性政策，山坡地不得違法違規使用，生態環境不得破壞。第三、縣政府迄今尚未公佈如何再利用規劃方案。

根據已有資料顯示，苗栗縣政府近四年內有三個關於舊山線委託規劃案。但是根據行政院研考會各縣市政府九十年度研究發展結果顯示，苗栗縣政府九十年度委託案十一件，結果都是參考而非採行。⁵此外，縣政府建設局、文化局迄今公開對話的立場與說明，都反對拓寬連接勝興景點的鄉道，強調景觀維護的重要性。所以，基層一般反映也認為縣府態度是消極的。

真正積極的公共對話，不是在舊山線沿線的區域，而是發生於勝興車站附近的聚落、商家，基金會、協會，以及鄉公所。換言之，舊山線現存十五點九公里鐵道，並無步道或路徑引導遊客觀賞鐵道景點。現今，遊客能夠抵達之處，只能從高速公路三義出口轉「台一三線」經水美街（木雕展售街）轉「苗四九線」鄉道（全長 10.7 公里）循四至六米寬的坡路上山到勝興車站、龍騰斷橋景點。車程約十五分鐘。地方社會最底層的公共對話，不是舊山線全線的再利用問題，只是景點特色（優點與缺點兼具）現實所要面對的問題。現敘述如下。

⁵ 行政院研考會各縣市政府九十年度研究發展成果統計，研究發展案採行最多的依序是花蓮縣（六十五）南投縣（三十一）台中縣（二十六）宜蘭縣（十三）台北縣（十一）。
http://www.foryou.nat.gov.tw/location.asp?inc=study_90

(二) 勝興社區之公共對話

三義鄉有七個村，每個村又有一個社區協會。與舊山線觀光發展有關的主要為：1.勝興村的勝興車站；2.龍騰村的龍騰斷橋。這兩個景點在假日已經出現人車擁擠的現象。近幾年，景點聚落的居民、附近村民、商家、認養之基金會、協會、鄉公所，經由個別對話、村民大會、民間協調會、規劃案議題討論或說明會、議會公聽會、縣府會議 提出改進需求，爭取公共設施之改善措施。由於龍騰斷橋景點沒有聚落，旅客停留時間較短，對話焦點就以勝興車站為中心。

勝興社區尤其是車站附近四十八戶人家聚落，公共對話意見記載於下列幾種資料當中：第一、村民大會紀錄。第二、觀樹基金會與勝興車站聚落互動記要⁶。第三、民國九十年八月至十二月之間，觀樹教育基金會資助台大城鄉基金會進行「三義舊山線人文地景調查研究與再利用評估案」，九位工作人員深入探訪後之記載⁷。第四、民九十一年五月二十九日由舊山線觀光配合措施規劃案之計畫參與者，和勝興社區居民座談會的紀錄。(規劃案 11，九十一年：附 1) 第五、縣議會議員舉辦的公聽會(九十一年七月及九月二日已有兩次)紀錄。資料之中雖然有細微的、人際互動的、直接性的記述，但是因為地方事務的人際協調性、演變性、個別性的原因，不宜提出討論。因此，為避免枝節事務、個人恩怨被誇大或遭扭曲，在此權衡輕重，選擇幾個事項提出討論。

歸納這段期間不同場合公共對話的內容，鄉民的活動主要是提出需求。觀樹基金會的重點是生態環境教育、維護文化資產、基金會與社區的互動。我們依急迫性及重要性列出六項：

⁶ 觀樹基金會在民國九十 九十年期間 規劃及進行的系列活動如下：1.戀戀山城，勝興憶往(九十年八月十五至十六日)；2.舊山線 新熱情(九月十五至二十三日)；3.螢火晚宴(九十一年三月十三日至四月二日)；4.舊山線周邊規劃案說明與溝通會(九十一年五月二十九日)；5.舊山線周邊污水問題座談會(九十一年六月五日)；6.綠色召集令(九十一年八月九日至二十日)；7. 認識古蹟日---世界遺產潛力點介紹(九十一年九月十五日)。

⁷ 勝興車站聚落的三十四篇居民口述記載，編輯為《勝興人的故事》今九十一年九月由苗栗縣文化局出版。訪談者觀察的心得記述，參見 <http://www.bp.ntu.edu.tw/bpwww/money/sem902/r89544027.htm> 曾經服務於勝興車站的鐵路員工訪談錄，參見蔡崇和編，《舊山線鐵道小故事》。

1.交通問題：

假日車輛擁擠。自三義廣興村山下往返勝興車站景點走苗四九線，路長十點七公里，寬度四至五米，又因山路崎嶇，多陡坡，會車不易，常見堵塞。上山之後，停車位僅一百八十二至三百三十五個之間；龍騰斷橋附近停車場常被攤販佔用，因此可停車位更少。

2.公共空間使用問題：

勝興車站可乘載站之站體面積（含站台、車站、鐵路）約為五百坪。可瞬間乘載之遊客量約為 540 人。龍騰斷橋景點約 300 人。（規劃案 11，九十一年：3-8）因此，遊客步行活動可及的動線與空間有限。以勝興車站為例，鄰近景點之二號隧道、一六七號誌站，及其它沿線景點，目前都無步道可引導，遊客只能在鐵道或月台欣賞山間景色。若在站前平台或聚落巷道活動，會發生遊客觀光與居民生活之間的空間排擠問題（或稱相對剝奪效應）。因此，遊客如果不進入附近商家逛逛或用餐，大約停留四十分鐘即離去。即使這樣，居民已感公共生活空間被擠壓，山居幽靜空間被干擾，婚喪喜慶甚至被迫不得安排於假日。

3.景點性質問題：

這可能是最核心的問題，並且與其他項目有關，倘若舊山線的性質是文化資產及環境教育的學習環境，則山坡地的山林資源必須儘量維持原貌。倘若性質是經濟利益，則商店區域及數量將大幅增加。現今，因為政府尚未投入基礎性公共設施，整體環境還能維持舊觀。一旦公部門資源投入政策宣佈，可能出現民間業者搶先過度開發。這是公部門與學術界所擔心的。

成大建築系教授傅朝卿在九十一年四月二十四日文建會主辦實地會勘會議中指出：依據國際古蹟遺址理事會或世界文化與自然遺產保護條約建議與規定，需要訂定一套非常嚴謹的經營管理規範，避免在遺產指定之後反而造成嚴重破壞。中興大學歷史系教授何傳坤強調，社區居民要有心、有意願就地保存與維護古蹟和整體的自然景觀。否則，即使被列為世界古蹟，聯合國教科文組織對於景觀破壞的古蹟，也會予以除名。因此，觀光發展可能造成之負面影響，需要慎重防範。（文建會會議記錄）

今（九十一）年十月三十日由文建會邀請曾經規劃澳洲森林觀光鐵道的布魯斯·彼德曼到勝興車站實勘。他的建議與前述意見相同，主張「應規劃避免人為干預破壞緩衝帶」，經過慎密調查規劃後，妥善修復、維護、補強、再利用。（人間福報，九十一年十月三十一日）。

4.努力維護環境清潔的景觀：

客家社區的環境清潔都很好，對於保持遊客到訪後的清潔，商家共同雇用清潔人員清掃垃圾，社區共同參加講習減少污水污染。此外在社區對話中，消極的防止濫建破壞景觀，積極地維護自然生態的環境。觀樹基金會所經規劃的系列環境教育及社區學習，對舊山線的文化環境與自然景觀保存有正面的效益。

5.居民對議題的態度：

最初二年，居民對政府委任規劃案及訪談寄以厚望。近年來，已在不同對話場合抱怨「畫餅」時間太長，期望不管什麼計畫，要盡快「實際執行」。

6.居民如何參與事務問題：

在公共對話最初二年期間，社區居民只能個別表達意見，或是三、五聚集地表達小團體的觀點。雖然期間也有社區協會，村民大會，基金會等活動可表達想法及意見。他們也學習自發性，自主性組織協會的多元運作途徑。

現今，那些現象仍是持續存在。如果要問公共對話在縣政府階層有何實際措施來回應，我們的了解有兩個。第一、曾經實驗從山下入口處實施車輛管制，但是效果不佳。第二、今年四月公佈委託政治大學研究規劃的《苗栗縣綜合發展全面修訂計劃》中，已經列入「苗四九線道路拓寬改善計劃」（含勝興車站至龍騰斷橋段健行步道計劃），「苗四九線勝興車站交通管制措施」，「舊山線鐵道規劃」等規劃提案。但是，除了交通管制措施，其它個案都還要提出完整的政策規劃案，提報行政院有關部會，爭取建設經費之後，才能實施。所以，功能性公共對話的發展，迄今只是進入政策規劃的程序而已。

肆、理念與觀點的分析

理念與觀點的差異，是問題性質與性質類別的看法分析。以舊山線為例，理念的不同應是指文化資產和經濟開發的差異。為維護文化資產的價值，就要重視保存文化財的完整性，因此排除或禁止新設施。經濟開發重視財貨的使用價值和交換價值，強調成本和效益的利差，重視產品的持續產值。因此，當舊山線文化資產與再利用的主題出現後，理念的辯論或對話應該就是先把命題確定之後，再討論具體執行的觀點問題。因為兩者之間，是目的性與工具性的差異。可是，在某種狀態或發展程度上，理念與觀點的思維又是互通，或是糾纏在一起的。我們發現本案的公共對話，大多數對話者將資產保存與觀光發展作同等之思考。我們尊重對話者的議題操作方式。

此外，公共對話是一個過程。魯丁(Rudin)強調社會最好能以學習、認知、發展的態度對待公共對話。我們無法也無意對發生或進行中的對話，改變什麼。我們卻希望能從個案之中，學習一些事理。因此，魯丁的意見可以作為我們檢視的參考。

回顧個案六年多的歷史，我們首先要慶幸這個社會及政府對待公共議題的態度是理性的、諮商的、多元的。其次，我們應該承認現實。舊山線在社區居民、基金會認養、地方政府、和遊客共同珍惜的維護下，勝興車站、龍騰斷橋、沿線其它景點與景觀，都還保持原貌。但是，風雨沖刷的損壞、基礎的公共設施需要投入必須的資源。再次，我們觀察到公共對話是一個長期發展的過程。因為時間長，有些對話者離境，有新的對話者加入；出入之間有個人、有團體、也有機關或機關代表。整體觀之，像是以主題為中心的接力跑一樣。

在此，我們要運用魯丁的五個建議，將本案公共對話的理念與觀點，選擇幾個關鍵性問題作整合分析的研討。魯丁的意見是：討論公共議題時，我們常常要思考公共對話的目的何在？什麼是我們透過對話樂見整合的，同時要根據對話將目標結構化？

在此，我們將討論的是：文化資產範圍如何界定？景點人車擁擠是一般或特殊問題？需求的支持在哪？

一、舊山線文化資產的領域為何？

從八十二年地方人士提出議題開始，以車站、火車頭、隧道、橋樑作為古蹟項目，因為地方人士展示的图片及懷舊印象包含那些項目。台鐵似乎從未對此表達異議。八十三年台鐵建造三義新車站，舊站的木質站體被移往卓蘭林園遊樂區。三義車站附近原有的舊線鐵道，因雙軌工程部分被拆除。以該情形為例，三義舊車站算不算古蹟保存？

苗栗縣近年發生一件爭議之案例。公館鄉五穀宮早年經縣政府公告為縣定三級古蹟，該宮管理委員會以改建為由，於民國九十年五月八日雇用怪手拆除建築重新改建。委員會認為廟內供奉的神像或文物才是古蹟，建築物不是；反對者認為建築也是古蹟的一部份。可見，共識及尊重是維護古蹟的心理要素。所幸，台鐵當年配合新建工程作必要措施之外，現存舊山線 15.9 公里的基礎設施，並無人為的破壞。

八十九年十二月一日起，觀樹教育基金會和台鐵簽約認養舊山線（二年為期）。這段期間觀樹基金會所作一系列活動及出版品，陳述舊山線沿線地形地勢、鐵道、隧道、橋樑、斷橋、車站，以及苗栗車站博物館的舊火車頭、車體等等硬體；日本技師與先民合力建造，台鐵員工操作與維護的心力；以及國人共同使用的生活記憶等等，都詮釋為文化資產的內涵。台鐵對此也從未表示異議。

九十一年四月，苗栗縣文化局在文建會會勘會議時表示：「目前文化局之古蹟保存規劃以全線保存為規劃方向，公告以鐵道為中心左右各六公尺，共十二公尺作為古蹟涵蓋範圍，此涵蓋範圍大部分皆為台鐵用地，目前僅龍騰斷橋因地籍圖不清，無法作分割，造成遲遲未能公告其為古蹟。」（會議記錄）

舊山線的古蹟如何界定？由誰界定？這些問題似乎需要更嚴謹的界定及共識。因為定義將與未來再利用之新設施介入的領域有關。公共對話時期，我們僅以意見交換的態度視之，制定公共政策之時，就需要明確規定，以為文化資產、觀光價值、經濟利益等均衡價值之依據。

二、景點人車擁擠是一般或特殊問題？

社區居民及地方政府反映勝興車站的景點，逢例假日就會出現人車擁擠的現象。對於當地人士而言，那是特殊現象；希望上級政府盡快協助處理。但是，我們從不同的觀點看問題，又會有不同的看法。

首先，那是例假日的現象，平時不會擁擠。其次，若比較勝興車站景點與山下的水美街車況，或是三義鄉與南庄鄉例假日觀光景點的旅遊人潮，則特殊性問題變成一般性現象了。觀光局對國內旅遊之觀光市場分析的一般狀況，正是如此。

依據觀光局所分析的國內觀光市場，國人國內旅遊約佔旅遊總人數的85%。交通工具以自用運輸為主。由於旅遊多集中於例假日，常造成人車擁擠、設施不敷使用、旅遊品質下降的現象；反之，非假日期間遊客稀少、設施閒置，業者入不敷出的問題。這種尖峰品質不佳、離峰經營困難的問題，是國內旅遊長期普遍的現象。《觀光政策白皮書》所以，急迫性的問題，在比較觀察之後，程度會降低一些。此外，國內旅遊其它一般性缺點計有：沿線地貌景觀、指標、公廁、餐飲衛生、攤販管理等週邊設施，欠缺整體規劃，以及有效的公共管理仍待加強。（「挑戰2008會議實錄：166」）

然而，現象雖然有一般性特質，浮現的問題對於當地而言卻是重要的特殊問題，需要盡快有效地解決才好。

三、需求的支持在哪裡？

近幾年來，我們聽到許多關於呼籲、倡導、或討論公民社會或民間力量的主張。但是，公共對話的期待與支持，仍然集中在向上或向外追求。在此，我們可以舉三件發展中的事例為證。

事例一：台糖北港鐵道因嘉義運輸系統停駛，復興鐵橋橋墩基座損壞，預定二〇〇一年三月拆除。雲林縣北港鎮為發展地方觀光事業，「新港文教基金會」「笨港文教基金會」聯合地方文化界、政界人士呼籲保留。並且請政府編列預算、台糖管理。台糖感到為難。（聯合報，九十年三月十日，三月十七日）

事例二：宜蘭縣太平山森林鐵道由林務局所有。六十七年因黛拉颱風沖毀路基而廢棄停駛。近年來，三星鄉「叭哩沙喃鄉土協進會」建議縣府

復建三興車站到牛鬥站近十公里森林鐵道，作為地方觀光發展之用。台灣大學城鄉研究所規劃該案，將向中央爭取經費。（自由時報，九十一年九月二十三日）

事例三：新竹縣政府九十一年研議開發台鐵內灣線沿線觀光資源。中華鄉村發展協會會同縣府計劃室及橫山鄉、北埔鄉、尖石鄉、竹東鎮等行政首長，希望爭透過規劃案爭取上億元補助，並且希望農委會林務局、交通部鐵路局配合提供閒置空間，作為停車場或其它再使用之用途。（聯合報、中國時報，九十一年十月一日）

上述三件例證顯示，地方政府或社會提出的地方建設或地方觀光發展計劃，大多是提出構想與需求，由學術界或民間團體（建築師事務所、協會、基金會、文史工作室）研擬規劃方案，呈報中央政府（及所屬部會）或是其他公營事業單位，爭取實質性的支持。

然而，上級政府或外部機關、團體的支持並不穩定。例如：地方政府期待台鐵能給予協助或配合。近年來，因為營建署等相關單位已通過放寬鐵路用地僅限鐵路運輸的使用限制，台鐵已將部分設施，「辦理出租業務」或「引進民間參與」，以改變經營、增加業外收入。（九十年台鐵站勢調查報告）台中火車站後站的二十號倉庫，八十九年起由文建會推動，承租為藝術村。現今擴大至嘉義、新竹、台南、枋寮車站即是例證。因此，台鐵將以企業理念改變以往態度及作法。

其次，苗栗縣政府為配合《挑戰 2008：國家發展重點計劃》，提出桃竹苗旅遊線、脊山脈旅遊線的計劃書，爭取七億餘元補助款。但是，中央政府官員在執行會議表示：挑戰 2008 是國家發展計劃，並非國家建設計劃。所需經費，由計劃單位自行籌措財源；只有建設計劃才有補助。（聯合報，九十一年十月十四日，桃竹苗新聞）因此地方政府向外或向上爭取的資源或支持，僅能希望不能期待。

除了政府部門之外，民間團體的角色為何？八十八年以前，有協進會、行動聯盟、社區發展協會等團體參與。八十九年至今，除了觀樹環境教育基金會、社區發展協會之外，有三個協會在縣政府登記運作。它們是：三義鄉愛鄉護土協會、苗栗縣勝興舊山線鐵道文化協會、苗栗縣三義觀光文化產業協會。我們發現形式上民間團體（或稱非營利組織）在基層的狀

態是發展中的。若深入觀察，協會已有的活動，似乎以參與「需求提出」和環境維護的目的為主；基金會的功能表現較多。未來，民間團體是否能夠題共資源或是參與公共管理的機制，要看其組織能力和實務經驗而定。

現在，第二階段的功能性公共對話將告一段落。回顧這段期間的特點，明顯地是中央政府介入，議題由地方提升到行政院部會、縣政府、專業人士與學者之間互動式的對話。雖然資源投入是各方關心的主題，如何發展優質的觀光文化，如何將地方特色提昇為國際知名的景點，同樣是對話者共同關心與努力的方向。這種脈絡使得舊山線超越地方性，成為屬於整個台灣社會關心與擁有的公共文化財。其次，基層社區及政府對話的內容是具體的、個別的事務。但是，在上層方針還沒定位時，基層事務只能盡力維持現況的秩序及清潔。

訪談時，有些人士擔心從公共對話進入政策程序之後，可能會有兩種不利情況。第一、縣議會介入區域開發的政策，可能使問題複雜化。第二、政策公佈後，商機的引力可能使已經投入環境維護之心力遭到破壞。因此，公共管理的規劃及機制發展，將是未來政策程序需要努力的項目之一。

伍、結論

土地的根本特性就是不可移動性。舊山線因為鐵道工藝附著於土地上，使它成為苗栗縣內重要的一項文化資產。因為不可移動性，它同時彰顯了該文化資產不可取代性的價值。為了保存、維護它的價值，從地方社會提出公共需求的倡議，到上升為中央政府可能提供公共政策之專案補助，至今已有十年期間。整個公共對話的過程是長期的、理性的、變動的、審慎的、以及多元的。此一個案顯示，公共政策制定過程之中，時間也是重要的因素；它可以使決策者更確定公共需求的性質及支持的能力為何。

回顧舊山線公共對話的發展過程，我們發現政/經脈絡的變遷會影響文化資產保護與再使用的理念與觀點。在倡議時期，該議題只發展到省交通處、省旅遊的研究階段就停止了。然而地方人士在縣政府層級，贏得縣政府公告勝興車站為縣定三級古蹟的宣示。在功能性對話時期，精省效應使得縣政府相關單位能夠與文建會、交通部，和其它部會官員對話。同時，

社會團體中的基金會、學者與專業人士也能參與對話。這是上階層公共對話的關係網絡。它的目的是確定目標、找尋資源、提供上部支持。基層公共對話的效益顯示在反應需求、維護環境秩序與景觀清潔等場域的支持。整體說來，上階層與基層之間的公共對話是「不對稱」的結構。迄今，社會大眾及政府部門都共同接受，並且確認舊山線是台灣的文化古蹟。至於如何再使用議題上，需要更審慎的評估與共識凝聚之形成。

過程中，我們看到基金會、協會等社會團體出現。它們在形式上有「公民社會」(Civil Society) 的樣態，運作上仍需一段時期的經驗及發展，未來才能在公共事務的治理上，表現較大的參與能力。

公共對話的基礎功能是交換理念或觀點，以形成基本共識，奠定未來公共政策規劃、決策、以及執行的基礎。雖然，公共對話的整個過程時長期的、變動的、複雜的，對於公共事務的政策制定及未來的有效管理而言，確屬重要。

參考書目

一、中文部份

1. 台大建築與城鄉發展基金會合編。二〇〇二年九月，《環境自傳：勝興人的故事》，苗栗市：苗栗縣文化局。
2. 行政院經濟建設委員會編印。二〇〇二年五月。《挑戰 2008：國家發展重點計劃（2002-2007）》
3. 行政院文化建設委員會。民九十一年五月九日函，文建會九十一年四月二十四日「會勘苗栗縣三義舊山線鐵路會議記錄」。
4. 苗栗縣政府三義鄉公所。民九十年九月，《三義鄉觀光文化義務解說員研習學習手冊》。
5. 財團法人觀樹教育基金會。《舊山線人文地景自導式地圖》。
6. 蔡崇和編。民八十七年，《山線舊鐵路文化資產保存再利用》，苗栗市：苗栗縣立文化中心。
7. 《台鐵舊山線復駛及再利用計劃案（草案）》。民九十年八月十五日。行政院觀光發展推動小組委員會會議報告資料。
8. 民八十八年，《舊山線鐵道小故事》。豐原市：台中縣立文化中心。
9. 民九十一年四月，《螢火晚宴：螢探子赴宴秘笈！社區再造環境學習手冊》
10. 民九十一年八月，《「挑戰 2008：國家發展重點計劃」全體研討會會議實錄》。
11. 民九十一年九月，《認識古蹟日 - 台灣世界遺產潛力點（臥虎藏龍舊山線）》，苗栗市：苗栗縣文化局。
12. 台灣鐵路管理局。民九十年，《九十年台鐵站勢調查報告摘要》。
<http://www.tra.gov.tw/aay00/stat.htm>
13. 交通部觀光局。民九十年，《觀光政策白皮書》
http://www.tboc.gov.tw/tboc99_3w/wpage/oddrea.htm

二、委託規劃案（簡稱規劃案）

1. 台灣省政府交通處旅遊局委託。民八十五年十一月，《三義至后里山線舊鐵道沿線觀光發展可行性》，美商迪司唐工程公司規劃。
2. -----。民八十八年六月，《山線舊鐵道文化旅遊整體規劃》，樹茂工程公司規劃。
3. 行政院交通部觀光局委託。民九十年四月，《民間參與投資舊山線鐵路觀光發展評估分析》，太乙工程公司規劃。
4. 行政院農業委員會「九十年度農村新風貌計劃」主體計劃之規劃農村生活圈。民九十一年，《舊山線憶情：台鐵舊山線週邊生活圈農村新風貌規劃計劃 期中報告》，張仲良建築師事務所規劃。
5. 苗栗縣政府委託研究。民八十三年十一月，《鐵路博物館規劃案》，龍邑工程顧問有限公司。
6. 苗栗縣政府委託研 國立政治大學規劃【地政系黃健二教授計劃主持人】。民九十一年四月，《苗栗縣綜合發展全面修訂計劃：總體計劃》。
7. -----。民九十一年四月，《苗栗縣綜合發展全面修訂計劃：地域計劃》。
8. -----。民九十一年四月，《苗栗縣綜合發展全面修訂計劃：部門計劃》。
9. -----。民九十一年四月，《苗栗縣綜合發展全面修訂計劃：實施計劃》。
10. -----。民九十一年四月，《苗栗縣綜合發展全面修訂計劃：實施方案》。
11. 苗栗縣政府建設局委託案。民九十一年十月，《縱貫鐵路舊山線周邊觀光配合措施規劃案》，大河建築師事務所規劃。
12. 財團法人觀樹教育基金會委託。財團法人台灣大學建築與城鄉研究發展基金會研究。<http://www.bp.ntu.ed.tw/bpwww/money/sem902/r89544027.htm>

三、外文部分

1. Rodin, Judith. "Civilized Public Dialogue and Shape a Better World", Christian Science Monitor, 7/30/98., HTML Full Text from EBSCOhost.
2. Brukardt, David. "Integrating Financial Strategy into Your Communication Process," Public Relation Tactics, (New York) August 2002, text version from ProQuest.

投稿日期中華民國九十一年十二月十七日

接受刊登日期中華民國九十二年一月十六日

校對日期中華民國九十二年三月二十四日

責任校對郭如容

Public Dialogue of the Area Development of the Old Mountain Line at the Sanyi Township in Miaoli County

Tai-jing Li*

【 Abstract 】

The Old Mountain Line of the Taiwan Railway System discontinued from September 23, 1998. Since then, the remaining tracks and the retired station of views of hills and creeks, the technological achievements of traditional construction, and the collective memory of the passengers have attracted tourists to visit. This paper explores the relationship between public needs and policy planning at the local level in Taiwan in general, and Miaoli politics in particular. The paper argues that the voice from the grass-roots is asking to seek the retired Line as a cultural asset, and to re-use it for the purposes of historical and environmental education and tourism. The author views the content and the environmental change of the public dialogue as a text/context diagram in order to examine the formation of a public policy. The paper also discusses the structure of the dialogue between the government and the local society, the meanings of the content, and the significance of continuity and change of the participants of the dialogue during the past ten years.

Keywords: public dialogue, unbalanced dialogue, the Old Mountain Line, Sheng-hsing Station.

* Professor, the Department of the Public Administration, Chung Hua University.