

愚民的公共建設決策模式

近日來所謂的「東西向高速公路」的興建計劃，因為被列入十二項建設，因而引起了眾多的注意與討論。批評者或者從國家財政難以負擔（經費至少要二千多億台幣）、環境影響評估尚未完成等角度著手，贊同者則強調計劃對於經濟成長可能起的效用，而護航者則忙著質疑批評者的「政治立場」等等。但是問題難道僅此於此？

首先，我們要檢討的是議題是如何決定的，而不只是某某計劃是否值得做；我們為什麼要在此時此地考慮「東西向高速公路」？為什麼不是討論其他議題？現在考慮這計劃所隱含的重要的意義是，它已經優先於其他而排上了日程表，但是，是誰決定這個計劃的次序應該優先於其他建設？為什麼優先？我們可曾討論過這問題嗎？

所以在眾人不知覺中，議題已經被握有權力者所決定了，現在媒體上有關這方面的討論已經變成贊成與反對而已，更重要的問題已經被掩蓋。權力階層其權力使用的最重要面向，恐怕就在於其決定議題以及日程表，但這類的問題在我們只會起鬨的媒體上，是沒有蹤影的。

在今日台灣，我們所看到的決策模式如下：新官上任或上任幾週年之時，在黑箱作業之下，在公關幕僚策畫之下，推出「幾大或幾年建設」，以金額高、規模浩大、名稱響亮取勝。而其項目的選擇既然是黑箱作業，當然難以猜測其天意，但是一旦宣布，就必然馬上集結一批利益集團來為這計劃全力護航，尤其如此龐大動則千億的重大計劃，其中牽涉的土地、營造、採購、開發等之利益必然使不少人輾轉難眠，而這些「政策的擁護者」，也成為（或原來就是）政策決定者政治勢力的支持者。因此若建設成功，當政者不單為經濟發展建立了其豐功偉績，也廣結善緣集結了龐大的政治資源。

而一旦進行到了這地步，議題已經被決定，任何批評者或反對者，就成了台灣最忌諱的「擋人財路」之士。任何計劃，尤其是重大建設計劃，若將其個別做考慮，必然有其某種效用並可以使某些人受益，但問題是應該將它與眾多其他計劃並列考慮、比較，而不是接受其優先次序而予以單獨考慮。

這計劃的代價不只是二千多億金錢，並且是台灣稀少的自然資源、生態環境會被無可挽回的改變，社會人文景觀也會受到極大的影響，同時資源運用在這上面，就是意味著犧牲了其他的計劃，其他可能更有意義、更重要但卻無法為人「創造財路」的計劃。

但問題是一旦計劃宣布，就會有強有力的利益集團來衛護可能到手的「利益」，但是卻比較少有其他利益團體來抗拒這社會所要付出的「代價」，譬如納稅人難以集結起來抗稅拒絕負擔這二千億的費用，島上二千萬人也不易團結起來保護它珍貴的生態環境；在資本主義的運轉邏輯之下，開創財路處處得利，擋人財路則不單集結困難且處處樹敵。

總之，現今所謂政策討論的模式不單是片面的，並且是虛幻的，真正的問題，亦即資源如何分配、計劃的內容以及優先次序如何決定，卻多半是黑箱作業，是權力階層替我們決定好之後，才讓我們討論一下被圈選上的計劃之優劣，屆此時正反勢力也當然優劣畢見，不用討論了。

原載於一九九四年一月三十一日自立早報