

莫讓政策冷漠的大樹 壓垮阿里山森林鐵路

文圖 蘇昭旭 ■ 現任林務局鐵路顧問·國立高雄餐旅大學航空暨運輸管理系專技助理教授

阿里山森林鐵路神木線，於2011年4月27日因樹木側枝斷裂倒下，擊中列車車廂導致翻覆事故，造成旅客傷亡。此事使得阿里山森林鐵路，在莫拉克颱風之後的災損復建作業，猶如雪上加霜。林務局原規劃登山本線的復建計畫，竹崎至奮起湖路段計畫於2011年6月19日恢復營運。除上述事件目前須提昇標準辦理改善事項外，尚因人事行政局有意將林務局請增員額核給相關單位，此舉已嚴重影響其後續運作，亦造成原本即將復建完工的登山本線，無法復駛。此事影響所及，不但嚴重衝擊嘉義縣阿里山地區之觀光復甦，也使現有阿里山鐵路148位員工產生不安定感，更可能造成地方政府與中央之間的嫌隙與裂痕。敝人認為萬萬不可，至少須先同意林務局請增員額使其正常運作，後續應該保留兩年交接緩衝期，以求交接轉讓順利圓滿，莫讓冷漠政策與一意孤行，造無可彌補的傷害與遺憾。

阿里山森林鐵路，是台灣最具國際知名

度的鐵路，在國際上的文化資產鐵路Heritage Railway名單，Taiwan Alishan Forest Railway更是榜上有名，而文建會在2003年在第一階段就將阿里山森林鐵路，列入台灣世界遺產潛力點。然而，儘管它國際知名，卻在國內的行政資源卻少得可憐，民國71年10月1日起阿里山公路通車之後，開始連年虧損，只要發生行車事故，就被無情地抨擊，這條鐵路要求被放棄、被移轉與民營化的論點就甚囂塵上，彷彿林務局就是罪魁禍首。事實上，阿里山森林鐵路過去約有250位員工，他們的工作十分辛苦，卻支領比一般交通事業機構較少的薪資，一年大約虧損二億元(天災的災損不計)，而林務局用現有森林遊樂區的盈餘，一年大約二億元去交叉補貼虧損，勉強打平。這也正是阿里山森林鐵路為何可以在諸多危難中，存活迄今的關鍵因素。

而近30年來，扼殺阿里山森林鐵路存續的關鍵，其實不是天災與車禍，而是「冷漠政策」。何謂冷漠政策？就是政策資源與規範標

準不對等。放眼全球的登山鐵路，火車運量小，速度慢，它是總量管制最佳的工具；但是公路卻適得其反，而鐵路虧損的原因，肇因於阿里山公路通車；山上遊客過多，沿線環境資源破壞，失去觀光品質，關鍵在公路而非鐵路。然而公路沒人敢說廢除或管制，天災的災損，公路的修復經費高過鐵路，卻無人敢提，只是因為鐵路虧損，就成為冷漠政策下手的對象。阿里山森林鐵路為台灣贏得國際知名度，執政者誰表達感謝過？林務局挖東牆補西牆，不計代價讓它活下來，又有誰表達感激？鐵路發生事故，高鐵、台鐵、捷運皆有之，高鐵與台鐵也是一樣虧損，大家可曾聽過台鐵行車出事，就要求全線停駛，甚至就得請高鐵接管或是民營化？全台灣就只有阿里山鐵路適用這套標準，因為它虧損，變成爹不疼、娘不愛的養女，隨時就想把她送出去或隨便找人嫁掉。

所以不難理解，2003年3月1日發生車禍，所以當時行政院裁定阿里山鐵路儘速民營化，當時社會反對聲浪雖多卻無力挽回，林務局只得奉命執行。然而，2008年民營化的結果，雖然林務局給了兩間飯店的經營權，與諸多經營優惠當「嫁妝」，到最後宏都公司真正著眼的是飯店，鐵路經營卻是被漠視擱置，竟發生「醜女兒要出嫁，只要嫁妝不要女兒」的悲情下場。2008年3月政府強制從宏都公司手中，取回阿里山鐵路的經營權，然而經歷民營化失敗與莫拉克颱風重創，其實阿里山鐵路這個女兒早已經是千瘡百孔，風中殘燭，並沒有獲得政府關愛的眼神。2011年4月27日的車禍，又是在各界一片撻伐聲中，再次重演醜女兒要出嫁的悲劇，得交付委託台鐵經營。

台鐵經營累計虧損七八百多億元，這是眾所週知的事。因此台鐵不願經營支線，有它的政策包袱，所以基隆臨港線、高雄臨港線紛紛關閉，連人氣鼎盛的舊山線都不願經營，招商ROT失利之後也寧可放著，由地方政府編列預算來協辦復駛觀光列車。這些尚且是相同軌距的支線，更何況是完全不同軌距與車輛系統的阿里山鐵路，經營有多麼艱難了。1982年6月27日台鐵完成舊東線762mm的軌距拓寬，環島鐵路網的1,067mm軌距完成統一，運輸效益整體提升；事隔近30年，怎能逼台鐵再次走回頭路，必須接手經營一條762mm軌距的鐵路，而且是規格比舊東線環境更嚴苛的阿里山鐵路，實在是情何以堪？

一般民眾總認為鐵路不都是一樣的，林鐵交給台鐵不就萬事OK，行政機關亦復如此，這個錯誤的觀念不但會毀掉阿里山鐵路，更是陷台鐵於“不義”。因為阿里山鐵路是一條登山鐵路與輕便鐵道，是762mm軌距，台鐵是1,067mm軌距，鐵路的規格不同，最重要的是阿里山鐵路的路線標準，是十分嚴苛的，最小半徑40m(台鐵正常最小200m)，最大坡度千分之62.5(台鐵最大26)，這也是阿里山鐵路的偉大之處，可以從海拔30m攀升到雲端2,451m的關鍵所在。台鐵一旦接手，是不可能以現有的運轉規章與工務標準去營運，只好要求如同甲級路線的支線標準去大幅改建。在安全第一的考量下，包含全數抽換重軌、PC枕、道砟，改善淨空，橋樑與隧道重做；重點是那些大彎道與大坡度落差太大，不可能原地改建，等於是這條路線得全部拆掉，重新再蓋一條新的鐵路。阿里山鐵路享譽中外的螺旋線Spiral Route與之字形Switch Back可

能會消失，那些歷史悠久的木造車站與車庫，火車碰壁再開等等這些特有歷史文化，還能不能存活，恐成未知數，阿里山鐵路也等於是名存實亡。錯誤決策逼台鐵成為歷史罪人，何其無辜？

因此，台鐵只能在現有的營運規範下，拆掉現有的阿里山鐵路，去重新打造一條正常的運輸支線，所以開出路線、車輛等改善需求，高達37億6,772萬元的天價！（1912年阿里山鐵路建設僅花費360萬日圓完成通車）。此外由於台鐵員工薪資較林務局為高，每年還得支付2億410萬4,192元的人事費，外加營運、管理及維護費用經費預估2億7,879萬5,000元，合計約4.8億元。這樣的要求，當然是教林務局傻眼！過去10年林務局經營阿里山鐵路，平均每年僅虧損1億8,622萬元，尚可用森林遊樂區的盈餘去打平，收支正常並未被重視。但是委託台鐵經營，台鐵依然每年持續虧損，並無效益可言；林務局卻從此債台高築，而且失去主導權，實在斷無接受的道理。

然而，可憐的是阿里山森林鐵路，竟然難逃「冷漠政策」的追殺。2008年3月，政府從宏都公司取回阿里山鐵路的經營權，人事行政局認定林鐵由林務局經營是暫時的，如此對待阿里山鐵路，並無考量林鐵特殊性、永續性及安全性，僅同意核給約聘雇員工148人。然這148個阿里山鐵路的員工，必須長時間上山離鄉背景，工作時間長，卻是最低的公務員薪水，是一大打擊，不容易留住資深員工。今年神木線發生陸客衝突事件之後，必須增加現場人員，多少員工無法休假，人力嚴重吃緊，同時隨著登山本線竹崎至奮起湖路段修復，計畫於2011

年6月19日恢復營運，必須第二階段增列60個員額，未來修復全線得增列26個員額，受到總員額法的限制，人事行政局不願意增列，以達到234位約雇人員的人力需求標準。

如今在面對阿里山森林鐵路，台鐵被逼著娶，林務局被逼著嫁的窘境，嫁娶尚需時間去耐心整合，實在有其苦衷與緣由。而人事行政局為了總員額法的限制，在5月17日的會議，竟決議直接撥列148個員額給台鐵，並且刪除林務局148個阿里山鐵路的人事員額，此舉冷漠政策主導之下的「強嫁強娶」，女兒若不肯出嫁就立即殺害，阿里山鐵路本線復駛遙遙無期，這株壓垮阿里山鐵路的大樹，就此驚駭地落下！

在這個錯誤政策尚未呈報行政院正式核定，亡羊補牢，時猶未晚。誠然，鐵路有許多專業知識，並非人事單位所專長，敝人也無意反對人事行政局主導，林鐵移交台鐵的政策，只是這還需要時間去做溝通，萬萬不可急就章，殺雞取卵。敝人認為現階段，應該讓林務局繼續經營，先同意林務局請增員額使其正常運作，同時把路線全部修好且可營運再談移轉，以避免委託經營的權責不分的風險。現階段林務局利用森林遊樂區補貼阿里山鐵路虧損，至少可以先維持現狀；如果阿里山鐵路真的要移交給台鐵，事緩則圓，至少需要兩年的時間，協商對於交接、運務、工務，以及人員轉換訓練事宜。例如阿里山鐵路的司機，要訓練如何操作上坡起步，這套作業經驗，並非台鐵的司機立刻可以上手。相較於上一次，民營化交給宏都，至少經過2006-2008年兩年的交接準備期，尚且發生23K事件與飯店等諸多權責爭議的糾紛，如今法院之爭訟未平，殷鑒不遠，但

是這次若是沒有交接協商與整合期，勢必重蹈覆轍。

事實上，阿里山鐵路的真正問題不在經營單位，而是政府長期以來的「冷漠政策」所致，法規面的缺陷也是原因之一。對於阿里山鐵路這種文化資產鐵道，與現有的鐵路法格格不入，台灣只有以高鐵為主體的民用鐵路法，並沒有專用鐵路法去規範登山鐵路與輕便鐵道，造成阿里山鐵路很難生存；敝人在『台灣輕便鐵道小火車』一書的附錄中，早已點出這遲早會是重大問題。假使我們政府真心疼惜阿里山，也真心誠意地推動這個世界遺產潛力點立足國際，就必須用國際文化資產的視野，修訂「阿里山鐵路專用鐵路法」或「文化資產鐵路法」。由林務局負責召集，包含交通部、鐵路專家與文資學者等共同擬定，既維護其文化資產價值，亦兼顧行車安全。讓阿里山鐵路在法規面上有真正的「立足點」，不要拼觀光與世界遺產就想到要阿里山，一旦天災中斷或出事就想到廢掉阿里山鐵路，澈底從冷漠政策中解脫出來。同時，也讓阿里山鐵路從現有不適用的法規中解套，不必遷就甲級路線曲線半徑最小不能低於250公尺，坡度不得超過千分之25的限制，擺脫37億6,772萬元阿里山鐵路得拆掉重做的惡夢。

在法規面完善的前提下，阿里山鐵路未來可以繼續給林務局、或給台鐵經營，或給地方政府，或是成立專責獨立機關，成立阿里山森林鐵路管理局籌備處，不論是在哪一個單位

下，預算專款專用，不受原有單位盈虧拖累。想想阿里山鐵路對台灣這麼重要，人事行政局只能給148個約聘雇人員，實在是太不公平。該單位必須大量晉用正式員額，而非全部約雇人員，才能真正聚集人才，鐵路的技術經驗也才能有效傳承。這些法規面的修訂，營運單位的磋商與交接，真的是需要兩三年的時間。因此，何不讓林務局好好將現有鐵路修好，讓阿里山鐵路安祥地度過1912-2011年百周年的生日，這些問題可以一邊進行鐵路重建，一邊進行法規重建。所謂事緩則圓，這也是敝人幫人事行政局，不受到總員額法的限制，想出現行的解套辦法。

政府若不同意核增第二階段及所需之人力，造成阿里山鐵路無人開車，無人修復的重大危機，通車營運成為幻影，打擊到嘉義縣的觀光產業，影響當地居民茲事體大。阿里山森林鐵路牽涉所及，絕不是只有林務局，這麼重大的決議，中央政府是否有跟嘉義縣政府溝通，有跟阿里山沿線的原住民溝通？觀光局與阿管處是否知情？甚至為了運輸成效，必須破壞阿里山鐵路不再是古蹟，斷送世界遺產潛力點亦在所不惜，是否有徵詢文建會與文化學者的意見，形成社會共識？我想，任何一個政策都有它的美意，但是都得透過不停地縱向與橫向協調，才能發揮最大效果。尤其選舉在即，冷漠政策與獨斷孤行，必定會造成重大社會衝擊，與鐵路無可挽回的大浩劫，豈可不慎，請當局者三思！👉