

從巡守河川到監督政策



河川巡守隊追蹤汙染源

撰文／林劭璿

圖／黃煥彰 提供



鹽水河流域 九個工業區

台南市境內的主要河川皆發源於東面的山地或丘陵，向西流入台灣海峽。對許多人來說，河流是童年記憶裡最有趣刺激的遊樂場、魚鮮資源的慷慨供者，更湯湯澆灌著平原沃土，撐起稻桿與無數農作家庭。不過 1970 年代以來，工業迅速發展，雖奠定深厚經濟基礎，卻因土地運用的倫理概念尚待建立、國土規劃之上位政策缺乏、環境保護的配套措施匱如，且河體原就源流窄仄，河域面積隘狹；數十年來，大量汙廢棄物排進，污染源超過自然涵容能力，使溪流狀況普遍不佳，包括鹽水溪、嘉南大圳和二仁溪。

鹽水溪的源頭可溯及台南市龍崎區，全長約八十七公里，為台南市市區（安平區、中西區、北區）和安南區的主要自然界線，水域周邊的土地多沙洲，岸邊常興建水泥堤岸阻隔，堤外是居民平日散步運動的去處，但堤內嚴重汙染，曾經年年進入全台河川惡化程度前三名。嘉南大圳則

包含鹽水溪排水、安順排水、六塊寮排水、本淵寮排水、海尾寮排水等六條支流，起自台南市善化區，經安定區、安南區，與鹽水溪在四草湖匯流後，於安平區入海。

嘉南大圳本無天然河川等水源補助，流域內的民生汙水下水道也仍未普及，加上鹽水溪及嘉南大圳沿岸林立安定工業區、樹谷工業區、南部科學工業園區、和順工業區、總頭寮工業區、台南科技工業區、安平工業區、永康工業區，若再加上新吉工業區——台南市政府近期通過將一百二十公頃的新吉農場開發為工業區——鹽水河流域，這古台江之境、台江國家公園之地，竟多達九個工業區。產業類型繁多，包含光電產業、金屬製造業及食品業。其中，總頭寮與和順工業區沒有設置汙水處理廠。

二仁溪則為台南和高雄的界溪，源頭在高雄市內門區，荷蘭時期有「清水溪」美譽。但三四十年前，中游開始聚集專門回收與提煉廢五



乾淨的河川不再，成為了死魚墳場。

金的工廠，不少工廠使用具毒性的化學藥劑，且將未處理的污水直接傾注二仁溪內，把電路板、電線等堆積與掩埋於岸邊，致使二仁溪一度成為全世界重金屬污染最嚴重的河川，河體呈墨黑色，流動遲滯緩慢。下游也因溪底沈積電子廢棄物，影響稻米的生產和魚蝦的養殖，陸續傳出罹患疾病及作物銷毀的消息，尤其「綠牡蠣事件」讓人餘悸猶存。

以污染源來看，工業廢水佔一半的比例，次之是畜牧廢水，像上游養豬戶及和順地區「肉品市場」屠宰豬隻後的血水；人口密集的地區，如新化、永康、台南市區，則有家庭污水排放的問題。為回應人民對於生活品質的覺醒和期待，2000年，行政院核定「台灣地區河川流域及海洋經營管理方案」，全面性推動河川污染防治工作，以公權力掃蕩二仁溪沿岸灣裡地區的熔煉業，拆遷五十七家非法業者，肅抑二仁溪猖獗的廢五金相關行業。2002年，政府進一步宣示為「國家河川整治年」，選定九條污染較嚴重的溪

流為重點整治河川，次年擴增成十一條。而大台南地區的鹽水溪、二仁溪、將軍溪都名列其中，可以說是推動河川整治政策的重點區域，由民間團體發起的河川巡守隊就在這樣的脈絡下應運而生。

審議式民主 促公民參與

十年前，「民眾參與」概念比較不普及，多數民眾習慣選舉代議的民代及民選首長來管理公眾事務。但公民社會裡「民眾參與」應該是經常性的介入，如果能有多一點管道，把民眾意見納進，決策品質會更好，環保事務尤其如此。環保署的主管官員於是逐一拜訪關注河川環境的團體，發現大家都有同樣的經驗：撥打政府的污染通報電話，檢舉污染源，結果沒有下文，加上對污染業者威脅的無名擔憂，以至運用報案專線的意願降低。稽查人員則解釋道，民眾記錄的內容常常不夠準確，工廠又間斷排放，環保局抵達時，污染的行為與現象往

往已經消失。且缺乏回覆稽查結果的規定與習慣，才使民眾對污染通報機制的誤會越來越大。

所以 2002 年環保署以合作計劃的方式，在長榮大學設立「河川保育中心」，關心河川的志工朋友若目睹河川污染的狀況，可以用「河川保育中心志工」的名義陳情環保單位，由河川保育中心扮演雙向溝通的角色，追蹤環保局處理的進度，傳達給報案的志工。慢慢建立起幾個流程，包括民眾巡守污染通報標準作業程序、環保局接獲通報後查核的標準作業程序、巡守通報案件的結案標準等。定期再由環保署聯合河川保育中心召開污染討論會議，邀請民間團體及環保局一起來討論，讓每一個民間團體關切的污染區位持續管制與公開透明的討論。

一兩年下來，數個重大水污染案因此解決，顯示由民間協力的巡守通報與引動民眾參與的秘書單位非常重要。2004 年，環保署將此河川巡守模式擴大為全國政策，要求全國各縣市環保局都必須組織水環境守望相助巡守隊，也建議成立運作民眾參與的秘書單位。河川保育中心這樣的推動者，最主要的工作及挑戰，就是要降低門檻，促使自發的河川巡守行動更容易發生。長榮大學河川保育中心洪慶宜老師認為，要使河川水質獲得改善，在有效控制污染源、加速污水處理廠興建及幹管鋪設的同時，更必須提升民眾對河川環境的關切，引發人們對土地的認同，願意跟政府互動、提供當地訊息，讓環保人員更快掌握在地情勢。當河川污染源明顯，非法排放的情形嚴重時，民眾

可以透過河川巡守展現對環境的關懷。不過下一個階段目標是要讓民眾參與到河川管理的公共行政。

公共行政的方式有不同層級，端賴決策的內容而定。雖然目前與環境相關的民眾參與方式，法治化的只有公聽會，但許多單位仍會創造機會來凝聚共識，鹽水溪邊就有這樣的例子。例如成功大學中文系於 2009 年依「審議民主公民行動典藏計劃」籌備「鹽水溪工業帶願景工作坊會議」，邀請台南市政府各處室代表、各工業區服務中心及廠商協進會等業者代表、台南在地環保團體等非營利組織，與一般公民等具有不同社會角色的群體與會，定鹽水溪工業帶為範圍，以審議式民主精神的願景工作坊為工具，運用來自各階層的知識和資訊，探討現今狀況與未來規劃的可以與可能，創造不同立場的交流空間。

在成大中文系林朝成教授的主持下，也於 2012 年推出「鹽水溪流系守護地圖」，羅列特色景觀及其簡介，附錄文化古蹟與世界遺產等公民守護行動的發聲點，標記出河堤景觀



遭受廢酸污染的二仁溪口。



電子廢棄物。



二仁溪沿岸鉛礫污染。



河川巡守隊現場工作情況。

改變計劃、河川巡守熱點，促進民眾對河溪流的關心與認同。同年，台南市環保局亦舉辦了「鹽水溪與嘉南大圳流域世界咖啡館」活動，集請相關公部門人員、專家學者、民間團體共同論辯河川願景。主辦單位將與會者分組，在舒適的會談場所，以富於彈性的小型對話，共同審視台南市改善鹽水溪環境的政策過程中，民間團體如何發揮最大的協力效益。不管是「審議式民主」、「願景工作坊」或「世界咖啡館」，都將對話視為核心流程，藉由充分表達、積極聆聽，來形成洞見，建立民眾實踐流域管理機制的行動方案。

國土計劃無 全台大解編

期間，台南地檢署、台南市社區大學和環保機關三方聯合，成立「大台南環檢警結盟」，完成台南縣市汙染地圖。由台南市社區大學成立專職單位環境行動小組，負責搜集汙染通報案件的證據，彙整影像資料，轉交予檢查單位及環保局持續追蹤，此結盟方式為全國首創，三到五個月內就破獲了近三十間違法工廠。台南社大等民間團體更開始將目標由河川巡守隊的經營轉向環境政策的監督，例如對於水土保持法修法、非法工廠就地合法及電子廢棄物免關稅等政策的討論。

2004 年立法院針對台灣各地的水患治理，通過八年一千一百四十億的經費，莫拉克風災後，2010 年立法院再通過「曾文南化烏山頭水庫集水區治理及穩定南部供水計畫」之特別條例，規劃五年五百四十億，到 2015 年底止。但

2014 年，立院又通過六年六百六十億元的流域治理經費。三項共計兩千六百四十億，皆沒有細部內容，都是先通過計劃，再來編列經費，然後構想治理工程。且，已經耗費巨額稅金，但台灣各處依然淹水不斷，溪流生態不見改善，水庫更是逐年淤塞。這樣的工程真的在治理嗎？

台南社大環境行動小組吳仁邦老師指出，我們應該回過頭來全盤檢討國土規劃，河流原本就能宣泄驟雨水量，農田亦是自然滯洪池，只是今河川整治工程經常搶奪了川岸土地，限縮流域面積，降其排水效用，良田又多建為不排水的鋪面，強降雨來臨時，水流無處可去，自然容易淹積。加上長期漠視台灣山區原始林的濫墾濫伐，致使集水區過度開發，全台水庫及攔河堰的存水功能都在不斷劣化，今年連續八個月缺水，水庫集水區的土地管理單位農委會準備進行水土保持法的修法。但，並非意欲加強水土保持，竟反而是要解除「水庫集水區禁止任何開發」這一條例，同時刪除「水庫的保護帶」，此法若修，水庫淤積態勢必然益發擴增，水資源的枯竭問題將更形逼人。

鹽水溪、嘉南大圳、二仁溪等台南主要河川的最大污染源即為工業廢水，而國內沒取得合格登記證，或將廠房設置在不符土地使用分區的工廠眾多，2014 年行政院核定「輔導未登記工廠合法經營方案」，規劃讓地下工廠就地合法，預計只要是處於非都市計劃土地、特定農業區面積達兩公頃未達五公頃者，皆可先變更為一般農業區，再申請變更為丁種建築用

地。台南社大環境行動小組召集人黃煥彰老師強調，廢水排放對周圍優良農地的干擾，恐將造成後續公安、食安的問題。

行政院也於 2014 年九月通過財政部擬具的「海關進口稅則」部分稅則修正草案，其中包括混合五金廢料進口免稅之條文，通過後不久即函請立法院審議。廢五金的處理過程耗能耗水，除了衍生煤灰、爐渣、污泥等廢棄物，所剩餘的廢酸廢水還將汙染河川及海洋。非金屬的塑膠部分則多含溴化阻燃劑，易干擾人體荷爾蒙運作，PVC 塑料焚燒後，會逸出世紀之毒戴奧辛。二仁溪綠蛤蠣事件殷鑑不遠，民間團體質疑免稅進口的理由。

台灣最上位的「國土計劃」尚無法令基礎，因此，可開發區域與限制開發區域經常隨著「區域計畫」與「都市計畫」的更動而改變，但如上調整究竟誰得利、誰受害？值得也需要人們持續關注和倡議。台南社區大學台江分校執行長吳茂成表示，這一代不能剝奪了下一代享受生活的權利，爭取環境權就是爭取人權。