

地方發展誰決定？以茄苳濕地 1-4 道路開發案為例

李至堉

位於高雄市西濱最北邊的「茄苳濕地」(Jiading Wetland)，近年來因為開路議題導致爭議四起，相關團體紛紛採取行動以求未來濕地的發展方向符合自身期待，包括政府機構、民意代表、環保團體、地方居民、在地青年、學術研究圈等，呈現出多方角力競逐的關係。彼此之間的相互對抗、合作、牽制等行動耐人尋味，尤其是事件中最為顯眼的開發派，總是能打破「環境保護」乃政治正確的普遍認知，硬是翻轉社會上普遍對於濕地保護的共識，影響執政者將政策推往對其有利的方向。本文將從發起反對運動的守護茄苳濕地青年聯盟參與者經驗和視角出發，描繪出關於「地方發展」的政治權力關係，並以此為基準，發想運動切入的角度與適切性。

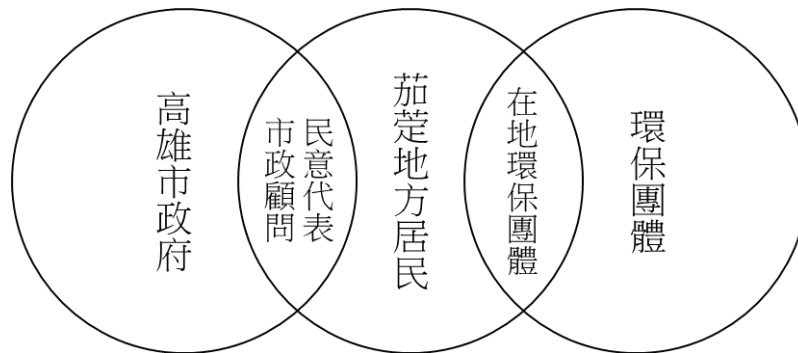


圖 1 茄苳 1-4 號道路開發議題上，各團體的身分關係。(作者自繪)

事件背景介紹

茄苳濕地所在位址為茄苳區內的崎漏里與部分下茄苳，早期有人類活動紀錄時，這裡便是西南沿岸三大內海——「蟯港內海」的一部份，專用來進行簡單漁作以及運送商貨等。後來蟯港內海逐漸陸化，到了 1938 年日本政府因發展化學工業，將此地開闢成竹滬鹽田的一部份，開啟了長達約 40 年的產鹽歲月。隨著工業化的腳步逐步趨近，竹滬鹽田漸漸被用來堆置工業廢棄物——煤灰或爐渣，直到 1987 年廢曬之後才被完全荒棄不再產鹽。1990 年代開始，因為遠洋漁業港口的不敷使用，政府將茄苳的興達漁港浚深做成遠洋漁港，並於 1997 年完工，浚深所挖起來的廢土則堆棄至荒廢的濕地上面。配合遠洋港口的建置，當時的高雄縣政府劃設了一塊「興達港漁業特定區」，將包含茄苳濕地的這一大塊土地施以都市計畫，規劃街道、使用分區等，其中，「1-4 號道路」便是從興達港漁業特定區計畫中首度登場。

誰知興達遠洋漁港完工後，卻因遠洋漁業的沒落，再加上整體配套措施的不完善，導致興達港依然作為近海漁業使用，而且使用頻率越來越低。「興達港漁業特定區」原本預計會有 8 萬人進駐，結果茄苳全區總合也才 3 萬人，遠遠低過於政府當初的規劃。為了挽救頹勢，2004 年的遊艇產業專區與 2005 年的情人碼

頭相繼出現，卻仍然挽回不了沒落的命運。弔詭的是，2009 年在楊秋興縣長任內，竟然要將「興達港漁業特定區」中的 1-1 和 1-6 號道路實現打通，明明已經沒有如計畫預期般相應的人潮，但依然施行開發，導致茄荳濕地在還沒劃為國家重要濕地前，就已經被劃過兩條道路。根據採訪茄荳生態文化協會前理事長鄭和泰指出¹，1-1 與 1-6 號道路會被開發，與地方上的強力支持有關。當時有許多茄荳的有力人士出面呼籲開闢 1-1 與 1-6 號道路，但因當時茄荳濕地尚未被劃歸為國家重要濕地，也還沒有具規模的組織串連行動，所以並無引起太大關注，導致這兩條道路很快就被開闢，於 2011 年底通車，諷刺的是，當年也透過台灣濕地聯盟的協助，內政部總算將茄荳濕地劃歸於「國家重要濕地」內。



圖 2 茄荳 1-1 與 1-6 號道路位置圖。(圖片來源：地球公民基金會)

1-1 與 1-6 號道路通車後不久，隨即引來茄荳居民的罵聲，有人認為道路彎角過大設計不良、有人認為寬度太寬、也有人認為使用率太低，更因政府徵收時的程序草率，惹怒原本將祖先墳地設於此的鄉親，而道路施工中主張開路的議員意外往生，以及當時也力主開路的區長突然中風，都令 1-1 號道路的開發影響蒙上一層神秘的陰影。但是，接任的高雄市政府卻似乎沒有記取教訓，又要在茄荳濕地上開闢一條 1-4 號計畫道路，並於 2013 年開始送往環保局專案小組審查。

預計在茄荳濕地開闢的第三條路：1-4 號道路

1-4 號道路開發議題上與 1-1、1-6 號道路相似的是，也有許多地方人士出面倡議，希望政府盡速開發 1-4 號道路。較為常見的有地方議員、里鄰長、農漁會執事以及部分地方居民等，各自使用不同的論述與方式進行訴求。首先由地方議員陳明澤於質詢時「力爭 1-4 號道路開通」²，以「剃光頭，表決心」的方式在議

¹ 2014 年 02 月 11 日，於茄荳訪問。

² 陳明澤「剃光頭，表決心」，高雄市議會，2012 年 11 月 26 日，<https://www.youtube.com/watch?v=mP4KDT17Bjk>。

事廳中傳達鄉親心聲，說明媽祖婆顯靈指示，若 1-4 號道路沒有打通，地方就不會發展，更在會中表示，地方鄉親將動用超過 40 台遊覽車前來市府抗議。2013 年時，茄荳區長曾石城、農會總幹事楊至穎、茄荳環保協會理事長郭芳春、開闢道路陳情人代表鄧浩名、茄荳文史協會理事長曾逢中、茄荳金鑾宮主委施金水、吉定里里長薛賢成、大定里里長薛金成、崎漏里里長邱美麗、嘉賜里里長葉宏信、萬福里里長蘇永南、白雲里里長郭麗華、各社區發展協會理事長等地方民意代表與意見領袖，共同拍攝一部「打通茄荳區莒光路(1-4 號道路)專題報導³」影片，各自論述為何要開闢這條 1-4 號道路。筆者從影片中歸納出最主要的三個原因：一為政府應當不能失信於民，這條 1-4 號道路所銜接的是早在 1970 年代即開闢完成的莒光路，承諾打通接往南邊已經喊了 40 多年，應當盡速施工莫再蹉跎；二為 1-4 號道路打通後有助於交通改善，除了紓解原有交通之外，還能改變現有路網不安全的現況；三為開通 1-4 號道路，有助於茄荳的經濟發展，正如同影片中最後說的：「路 kah 打乎通，經濟才會通」。由上面三點分析，第一點會出現主要是對於政府協助地方經濟發展的寄望，所以其實可以歸納至第三點經濟因素，第二點的交通因素相信也非主因，因為政府其實一直有 4 個替代方案可供選擇，況且 1-4 號道路是否能紓解交通也有待深入觀察，所以，第三點經濟因素才是訴求開闢的主因。另外，在 2014 年時，國民黨議員李長生也帶領 700 多名茄荳鄉親到高雄市政府抗議，當天陳菊親自接見，表達支持興建立場，同為國民黨籍的議長許崑源也表明支持民眾⁴的訴求，可見市府方也是希望能迎合居民訴求，盡速打通 1-4 號道路。



圖 3 「打通茄荳區莒光路(1-4 號道路)專題報導」影片中，地方頭人與意見領袖共同呼喊口號，

³ 打通茄荳區莒光路(1-4 號道路)專題報導 精華版 10 分鐘，

「<https://www.youtube.com/watch?v=NBE4i3zL8Vs&t=1s>」，2013 年 4 月 4 日。

⁴ 「茄荳鄉民陳情 盼建 1-4 號道路」，中時電子報，高雄報導，2014 年 05 月 29 日刊登。

希望盡速打通 1-4 號道路，茄萣的「經濟才會通」。(作者翻攝自「打通茄萣區莒光路(1-4 號道路)專題報導」)

1-4 號開闢道路的地方權力關係

我們可以從以上新聞及影片發現，1-4 號道路開發議題與 1-1、1-6 號道路相似的是，有許多地方人士、意見領袖出面支持，甚至常因選票之爭而在議題上立場對立的國民兩黨，雙方也出現罕見的合作，共同倡議道路開闢，究竟是何種原因使得這些人願意站出來大動作串連並發聲呢？筆者與團隊曾數次訪問幾位開發派人士以及地方意見領袖，製作出一幅 1-4 號道開發方的權力關係地圖，嘗試從個人與個人的關係，聯繫到團體與團體的交集，以找出 1-4 號道路議題的關鍵人物。由於議題尚未落幕，以及團隊多數成員仍居住於茄萣的關係，為了怕引起不必要的紛爭與對立，權力關係地圖在此只簡單呈現，並將不適宜曝光的人物匿名處理：

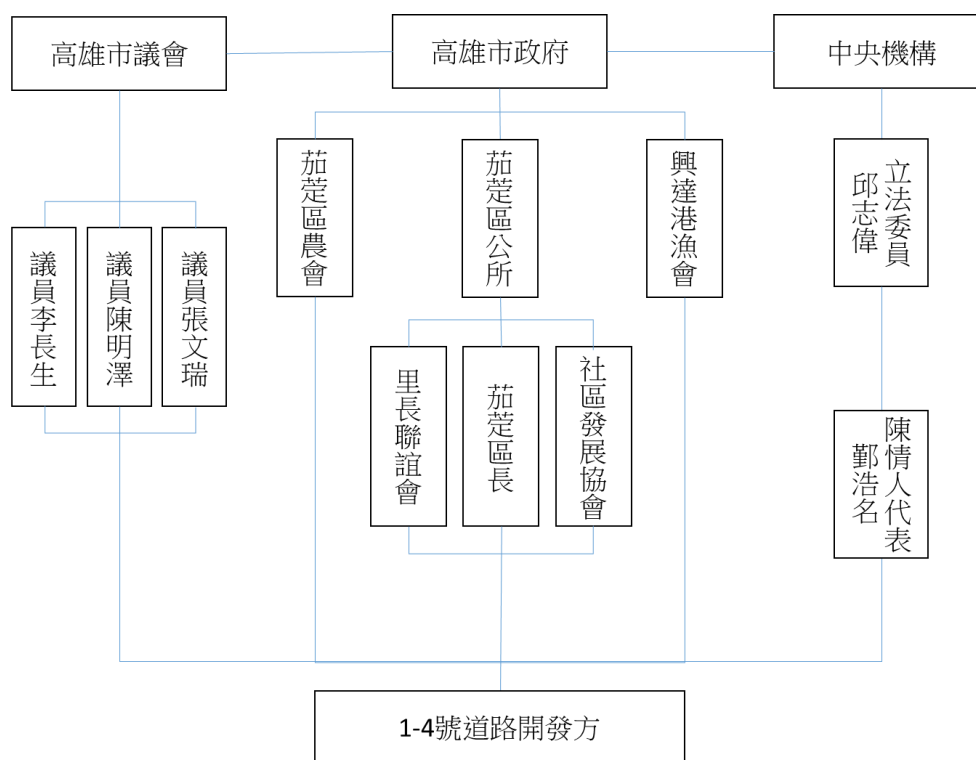


圖 4 支持 1-4 號道路開闢的權力地圖

由圖 4 可知，主要訴求 1-4 號道路開發的有力人士，與政治和地方重要機構脫離不了關係。無論是官派的區長、具有民意基礎的立委、議員和里長，還是位於茄萣權力核心的農漁會等，都支持 1-4 號道路的開闢。所以，很自然的媒體便會將鎂光燈聚集在這些不僅擁有權力與抬頭，也付出實際行動去爭取，更有「在地居民」身分的人身上，與另一方面環保團體和在地青年聯手的陣營形成對立。至於這些開發派會如此大聲疾呼，是否 1-4 號道路開發之後會對他們有何實質利益呢？在此作者雖有想法，但因無憑無據，也不願擅自推測任何利益輸送或求財行為，

所以在此不筆。

高雄市政府的態度與做法

由於茄荳濕地劃定為重要濕地，道路開發工程必須先通過環境影響評估。茄荳濕地的環境影響評估由高雄市環保局負責，但由於施工單位為高雄市工務局，明顯具有「球員兼裁判」的嫌疑⁵。尤其在市長、副市長、環保局長、工務局長等行政首長對開發派的支持之下，不免令人懷疑是否真的從中立第三方的角度去施作環評？翻開高雄市政府環境影響評估會議的委員組成，24 位委員裡面，共有 8 位是由高雄市政府的局處首長出任，那不就代表若審議高雄市政府自己的開發案，是否就有 1/3 的票數是保證取得的呢？

2014 年 7 月 17 日，茄荳濕地 1-4 號道路面臨第一次的環評會議，當次會議依照不具名的與會委員指出，政府機關首長完全沒有迴避，而是高雄市政府事先擬定好一份「有條件通過」的決議，再詢問在場委員是否有任何意見，最後，部分委員認為此舉不妥，應當進入二階環評或退回專案小組，但由於時任主席的陳金德環保局長（現為高雄市政府副市長）主張今日便要產生決議，才納入部分委員意見做成第一次環評會議的結果。由此可見雖然環境影響評估號稱是中立、第三方、專業的會議，但上述粗暴的行政流程卻活生生上演在響名民主聖地的高雄市，也因此，以詹順貴律師為首的律師團經由委託提起訴訟，高雄市政府在 2016 年被判敗訴，環評會議結論無效。但是，高雄市政府立刻捲土重來，馬上再將 1-4 號道路開發案送往專案小組以及環評大會，並在 2016 年 8 月 31 日召集審議 1-4 號道路開發案的環評大會，令人驚訝其行政效率。在第二次環評時，一樣由時任副市長的陳金德擔任主席，卻仍然重蹈覆轍，在 8 名政府機關首長的代表委員中，只讓開發單位工務局長退席迴避，其餘人等包括副市長本身，同樣留在環評會議內參與討論與決議。果不其然，本次會議無條件通過，全案經由公民團體連署，在進行行政訴願與行政訴訟，目前正在審理中。

結論

由此可見，1-4 號道路的開發方，其實不單單只有地方居民的串連而已，市府方也在各處直接或間接顯露出想要開發的意圖。我們猜想，這是因為地方居民開發派的串連裡，有太多民意代表與地方頭人的組成，讓市府顧忌樁腳與選票的穩固與否。但是，這些民意代表與地方頭人所組成的開發派，代表的是真正的民意嗎？翻開高雄市政府委託製作的民意調查，可以發現地方上支持 1-4 號道路開發的比率逐年降低，從 2014 年最一開始的 76%，到最近一次（2016 年 5 月）已經下降到 58% 的比率，相當接近五五波⁶。這 3 年下來，茄荳濕地與

⁵ 中央研究院生物多樣性研究中心陳章波研究員發言，「茄荳 1-4 道路開發爭議與地方永續發展策略公聽會」，影片網址：<https://www.youtube.com/watch?v=d7PZ6CDeKOc>，2014 年 07 月 14 日。

⁶ 由高雄市環保局委託環境說明書公司再委託民調機構調查的民意調查數字（資料來源：[茄荳](#)

1-4 號道路的議題漸漸發酵，顯示出只要將濕地資訊與開發利弊完整揭露，人民選擇的會是傾向保留濕地。相信未來若透過更多經營手法跟倡議行動，將會有更多人以不同管道認識到這項議題，進而影響地方民意的展現。由上可知，若執政黨只願聽信地方權力核心的單方面話語，而不是深入民間蒐集民意的話，很容易會被表象所騙，就如同現在茄荳其實是支持濕地保留的聲音漸佔上風，執政者卻誤以為地方只想開路，若依然執迷不悟，早晚會因為錯估形勢而失去汲汲營營的權力和位置。

茄荳濕地的議題深入地方政治結構，將「地方－中央」的關係緊密嵌合在一起，是觀察群眾動員與地方權力關係相當適切的案例。理想的地方發展是由地方居民與行政方共同協商出來的，從溝通中互相理解彼此的需求，但在茄荳濕地 1-4 號道路議題上，卻沒有看到這樣的理想狀況，而是透過權力與關係，意圖創造對自身最大的利益，「地方發展」恐怕只是名義上的藉口罷了。

[區 1-4 號道路\(莒光路南段\)開闢工程環境影響說明書附錄 11](#))：

- 1、第一次（2013/06），樣本數 205，贊成 1-4 號道路開發 76%（國立成功大學統計調查中心執行）。
- 2、第二次（2014/01），樣本數 339，贊成 1-4 號道路開發 77%（十方民意與政策資訊股份有限公司執行）。
- 3、第三次（2016/05），樣本數 207，贊成 1-4 號道路開發 58%（國立成功大學統計調查中心執行）。