

## 大鼻困境與未境之路—期待草根民主的實現

張文如

大鼻的故事該從何說起呢？是我每天望向窗外那一根根的煙囪，像是永無止盡的營造工程，等待被工業巨獸吞噬的聚落，或是長輩口中那富饒的農村繁榮的桃花源？自去年（2016）底，前行政院林全院長來訪並為在地環境備受汙染而向居民道歉後，大鼻一下聲名大噪，我們大鼻居民成了認證過的「環境難民」，隨後高市府啟動了遷村意願普查，並在 2017 年 8 月 4 日公布了遷村意願普查結果有接受普查人數佔全體 97.8%，其中贊成遷村高達 89.04%（資料來源：大林蒲官網-普查結果報告）大鼻污染很嚴重大家都知道，現在筆者試從大鼻戰後歷史發展脈絡與制度上，來談為什麼大鼻會走到遷村與否這條看似二元對立的困境上。

1950 年代，中國國民黨政府以農業扶植工業發展的策略，徵收高雄的大筆農地，直接作為工業區使用。臨海工業區就是在這個脈絡下，配合高雄港擴建計劃以及煉鋼廠、造船廠等重工業的需求催生而出。到了 1973 年，國際發生石油危機，且美國及日本內部的反石化聲浪高漲，加上國內因經濟發展而急需石化燃料，於是國民黨政府順勢在島內藉由十大建設大力發展重工業，在原本就有煉油廠的臨海工業區中設立「大造船廠」及「大煉鋼廠」。隨著二港口的開通與發達，臨海工業便不斷擴張，至 2011 年共計有 521 家工廠。然而十大建設這樣欠缺完整國土及產業規劃的開端，不僅使高雄長久承受工業都市之名，更使得大鼻地區因被工業團團包圍。建立在犧牲之上的國家建設，讓高雄長久以來自行吸收環境汙染成本及面臨產業轉型窒礙難行的窘境，這是高雄必須共同深思及面對的問題。因十大建設工程將重工業直接劃入高雄地區，使高雄在過去 40 年的發展中長期依賴重工業及其相關產業，並吸引眾多人口遷移至高雄地區，近年雖已逐漸致力於產業轉型或重工業設備的提升，但臨海工業區不管是在生產總額或就業人口上仍佔多數，許多高雄市民的生計仍得仰賴重工業之運作及發展，非一朝一夕能以其他產業取代。根據政府統計資訊網及工商及服務業普查資料，2011 年高雄市的生產總額為 3 兆 9255 億，工業就佔了 76%（2 兆 9959 億）。另根據 2011 年「高雄臨海工業區的發展」資料中顯示，臨海工業區年產值約 9,155 億元，由上述資料推論，2011 年時臨海工業區生產總額已約略佔高雄生產總額的 23%。另根據 2011 年發布之「高雄臨海工業區的發展」資料顯示臨海工業區就業人口約 41,512 人，根據資料推論，2011 年時，臨海工業區之就業人口已佔高雄工業就業人口約 9%。1970 年代以後，台灣社會從農業轉型為工業，當時國民黨政府以威權體制徵收大量農地，而臨海工業區就是在此時徵收大鼻的大量增加農地。正因缺乏城市規劃，工業區就散落在高雄市區的邊陲，完全違背先進國家應有「住商工業區分離」規劃，無法將工業區控制在一處加以控管；甚

至因工業區林立、又得運送原料產物而在市區埋藏運輸管線，因人為疏失下，導致 2014 年的氣爆悲劇發生。正因居處邊陲，我們大鼻地區的居民不只面臨上述南北區域不平衡，區域內部市區與邊陲也不平衡。

1987 年解嚴後，台灣社會曾為了環境問題，對台電或中油均發起抗爭，惟皆遭受打擊。其中最嚴重的，是 1992 年中油大林場氣體外洩。當時，大鼻居民發起「圍廠抗爭」，在包圍中油大林廠第二十五天（5/2-5/26），時任行政院長的郝伯村下令武力驅離，導致多位居民被警察毆打和關押，而時任新聞局長胡志強更表示「不要盲從進行無理的抗爭」。這起事件最終使 39 人受到起訴，創下環運抗爭被控違法人數的最高紀錄，也在大鼻人心中留下無可抹滅的傷痕。而在 2003 年年底，為了阻擋燃燒醫療廢棄物的焚化爐進駐，大鼻居民發起南台灣史上第一次公投，雖取得壓倒性成功（萬人公投、97.8%反對聲浪），但因為當時《公民投票法》尚未實施，公投因法源不足而歸於無效，這是體制內的挫敗。大鼻地區旁的臨海工業區是以「鋼油電船」為首的國營事業和其餘四百多間工廠。無法聚焦於單一廠商的狀況下，不同工廠間也相對容易以科學數據互踢皮球；抗爭力道難以有效精準施壓。不少社區居民選擇在鄰近的國營事業或其他廠家工作，薪資福利相較穩定優渥，對於環境運動可能造成對自身工作產生不確定感，因而對環境運動產生保留；另一方面，即使對工廠不滿或關心環保的員工，也害怕太過突出而遭公司打壓，或者面臨失去工作的危險。此外，工廠給社區的回饋金固然是「敦親睦鄰」的一種形式，但更容易造成「互利共生」的狀況。在社區，就不乏有社團以辦理活動為名義，向鄰近工廠申請補助。在此夾縫中的我們，一方面不喜歡污染，一方面確實也無法「從根本上」否定鄰近國營事業對社區的回饋，哪怕是負面影響已多於正面助益。長久下來，同為結構下的弱勢者（環運者 vs 同為大鼻居民的基層員工）似乎成了對立的兩端而難有交集。而大鼻地區，則因長久以來的挫敗，導致居民從憤怒逐漸轉為失望、甚至絕望，也因此難以再重燃對社區的熱情而投入捍衛權益運動。直到 2011 年以海馬小組開始進駐社區，並開設一連串的影像培力活動，並爭取到 2012 年金甘蔗影展移師大林蒲舉辦，試圖以藝術喚醒居民的社區意識，也因此由開啟了由居民和藝術家們用文化行動的模式來進行反開發的抗爭活動，社區居民也成立了「金煙囪文化協進會」，而後在參與環評的過程中認識了水資源保護聯盟、地球公民基金會、要健康婆婆媽媽團等 NGO 組織，形成了由居民、藝術家、NGO 組織的聯盟一同來反對南星土地計畫的開發案，其中遊艇產業專區已於 2016 年 10 月 25 日暫時停止開發，但自貿港區第二期開發案已於 2017 年 9 月 7 日重啟環評程序，引發許多在地居民不滿。

遷村的聲音已久，但一直被當做選舉的空頭支票；而現在看來，高市府真的有意執行遷村，也具備了正當性。因此，當遷村變成一個可能實施的選項，原本認為離不開社區而抗爭的居民，是否會有新的思考方向？

綜觀大鼻地區內部因素與外部觀點分析，大鼻面臨的遷村問題除了簡單歸究於環境污染之外，其實還包含了威權統治遺毒、民主制度不夠完善、欠缺長期國土及產業的規劃、

工業城市的生成及對工廠的法令不完備等，都是造成大鼻今日之所以面臨遷村的原因，或許以環境汙染來訴說遷村能簡單地將問題凸顯出來，但大鼻地區背後所隱含的高雄治理問題，甚至可以說是全台灣的治理問題卻更為複雜，不只是高雄人甚至是全台灣人都需要去共同關心面對的。我一直認為參與公共議題，除了批判之外，更重要的是創造。基於外部成本內部化，必須給予補償，我們就要透過民主機制和充分參與的方式討論這個補償。政府要把遷村區的具體想像與實質計畫這兩點和居民好好溝通，已完成典範新城。在維持鄰里結構下，創造階級向上流動與就業機會。特別強調是在發展機會以及健康成本上，要以一定的方式予以實質補償。而此次遷村案需地機關為經濟部，大鼻居民這樣的犧牲，應要求是為了產業全面的升級和戰略性佈局而定，而不是單純擴大現有產業。居住正義和土地感情固然是非常重要的基本權，但若一邊談論財產權的神聖不可侵犯，一邊批評國家資本主義共犯結構，某種程度上是立場的混淆。真正的倫理問題要討論的不是要守護哪些價值，而是如何形成共善（公益性）。

在心理學上的昇華，把一件本來是破壞的事，轉移成對未來家園希望的期待。

近日在遷村的議程不斷推展之下，市府拋出了「遷村籌備會」的構想。高雄市政府副市長史哲於普查結果公布之後，表示「由居民籌組遷村籌備會，做為溝通說明，協議及遷村決策的平台。」(連結：<http://m.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/2152969>)

高雄市府拋出構想後，卻遲遲未規劃籌備會的內容、進行的形式、和相對應的權能。就理解，遷村籌備會為民主機制中「公眾參與」的形式，目的是在重大爭議案時，透過公眾參與的過程，發揮共同協力，構成最終計畫決定之內容或方向，提升計畫的完善程度，也提升計畫的接受度，本應該是立意良好的構想（計畫行政程序中之公眾參與——以德國法制為中心，陳信安，2015）

依照公部門的慣性和邏輯，遷村籌備會中的代表人員，可能是以徵詢里長、地方頭人、或民間團體代表的形式產生。然而，這些社區的代表，有些經由選舉程序產生，有些則是有相同理念或興趣結合，但重大事件發生時，卻鮮少能徵詢「被代表」群眾的意見，也無法全面代表居民，甚至可能和群眾的想法背道而馳。

就觀察，在遷村案的規劃中，市府多重視有著土地和建物所有權的居民，但沒有土地和建物所有權的青年(如筆者本人)，無法決定方案，甚至是集體失聲的；在家庭中，他們也沒有決定事務的權力，但是遷村卻是我們未來必須承擔的。就土地或建物所有權的補償或安置方面，或許我們能施力方向不多，但身為大鼻青年，我們對未來絕對是關心的、有著期盼、想找尋希望的。

若秉持審議式民主的精神，被排除在「代表」之外的結構性弱勢，如何透由審議式民主的方式，勾勒出未來社區的想像、對地方文史保存的看法、對遷村後原址的規劃？這些想像，如何影響遷村案，共同形構未來的方向？

畢竟，家鄉的未來，是必須一起共同面對的。而這樣的草根民主實踐，才能在牽涉龐大的遷村案中，接受到結構性弱勢的聲音，也才能讓不同世代、階級、性別的居民，能夠彼此理解和諒解多方的觀點，才有可能在共識底下，攜手為家鄉努力。

作者:張文如，高雄好過日