

回顧近兩年南方環境抗爭經驗的共通性

黃璋隆

摘要

在南方，環境問題是陳年膏肓，住在這的人，用生命奉獻、用青春打拼，供養北方的股東及財團主，用賺來的錢支付健保、買商業保險，還得負擔大筆的醫藥費給石化王國的醫院。這是經濟成長的副作用，卻不公平地分配到較為弱勢的社群。從十大建設開始，南方任憑重工業排泄，居民自解嚴前後開始組織環境運動，訴求別污染我家後院，力抗黨國資本。兩千年後，儘管政黨輪替，生活品質卻不見改善，這時期的反對運動，原自對政府的失望與不信任，開始看見官與商的複雜結構，最後意識到：改善環境並非交給政治頭人就能解決。

近年興起的環境運動，公民社會的特徵越來越顯著，在運動模式上，除了過去在街頭的體制外行動與倡議，更是進入各層級的體制內運作，嘗試與政府對話、修正政策，且提出不同於主流的發展論述，著重於環境與社會共存共榮的另類發展。從茄苳濕地棲地保存運動為例，過去以中產階級為主，訴求保存綠地，卻造成與社區經濟權的斷裂。近年則在年輕運動者的投入下，訴求濕地與社區結合的發展想像。再發展成為新型態環境運動的主軸，去中心化的組織與尋求另類發展的多元想像，顯示南方 / 邊陲對抗北方 / 主流的企圖心。

本文藉著筆者於高雄的環境團體工作，以這一年半間（2016.04~2017.09）工作的經驗，分享參與的個案，來初探南部環境運動的特性，嘗試讓讀者了解南方的環境議題及困境。

一、抵抗資本亂入的環境運動

環境團體的工作是什麼？抗議抗議抗議？這是來工作前，從媒體上可得知的唯一訊息。2016年4月，到職後沒多久，屏東龍泉社區向我們求援：社區旁要蓋工廠啦！於是，從這個案的參與開始，正式踏入環境工作者的日常。

從環評說明會得到的訊息是，開發單位聖州企業，是全球汽車腳踏墊的前三名供應商，打著鮭魚返鄉的名義，要來龍泉社區變更13.4公頃的農地作為產業園區生產使用。所謂的「鮭魚返鄉」，指90年代台商大量西進中國，其透過低廉的勞動力及成本外部化來賺取利潤，然而，隨著中國沿海城市的經濟成長，勞動薪資及社會福利（如五險一金¹）對雇主的負擔越來越高，環境法規也越趨越嚴，部分台商只好轉進中國內陸省分投資、轉往東南亞等勞動力低廉的國家，或者，就像聖州企業一樣，「鮭魚返鄉」回台生產，因台灣的最低薪資與中國沿海城市相差無多，且環境成本外部化只要透過關係，就沒關係了。最終龍泉聖州蓋廠案在自救會、學者與民間團體的努力下，成功守住農地不變更為工業區土地²，然而，南方更多的是不經程序，逕自在農地上從事工業生產的失序狀態。

農地誤用：混亂的治理，失控的發展

據農委會統計³，全台約有13,871公頃的農地工廠，集中在桃園、台中、彰化、高雄等縣市，是多麼誇張的數字阿！如同筆者20歲第一次出國去日本，才發現其他國家的工廠不是蓋在農地上的阿！也才了解有所謂都市計畫的專業領域。而農地工廠的生成，必須從台灣的中小企業發展說起。隨著全球產業鏈轉移到第三世界，台灣在50年代邁入進口替代時期、60年代的出口導向時期，政府鼓勵「客廳即工廠」的生產概念，讓工業生產遍地開花，也造就黑手變頭家、經濟起飛的年代，儘管當時針對農地誤用仍沒有土地管制的政策。政府在1973年才頒布非都市計畫土地使用管制，在未有完整的治理概念下依現況編定，才將非都市土地納入都市管理的體系。

儘管有了土地管制的法令，農地工廠在開發 / 發展導向的主流價值中，政府的治理總是睜一隻眼閉一隻眼，讓農地工廠像癌細胞一樣，蔓延在農業區，將土地流出的乳汁染成黃色，種出來的是鎬米，吃下肚的是痛痛病。環保署統計⁴，全台重金屬超標列管的農地面積約為900公頃，然而，環保署透過農試所資料來推算⁵，重金屬超標

¹ 五險一金指的是養老保險、醫療保險、失業保險、工傷保險、生育保險及住房公積金。

² 黃璋隆，2016，〈為子孫守下14公頃淨土 龍泉聖州開發案〉。地球公民基金會通訊，9月27日，<https://www.cet-taiwan.org/node/2887>，查閱日期：2017/09/25。

³ 新聞來源：張語羚，2017，〈違章農地工廠 林全喊拆〉。中國電子報，8月24日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170824000161-260204>，查詢日期：2017/09/25。

⁴ 新聞來源：張淑貞，2016，〈全國汙染農地總體檢 桃園、彰化重金屬毒害最深〉。環境資訊中心，1月15日，<http://e-info.org.tw/node/112779>，查詢日期：2017/09/25。

⁵ 新聞來源：陳文姿，2016，〈農地重金屬超標未受管制之多少？四成？八成五？環保署、環團兩數據〉。環境資訊中心，6月6日，<http://e-info.org.tw/node/115963>，查詢日期：2017/09/25。

農地可能約有21,000公頃農地，持續生產著糧食。這就是台灣經濟奇蹟的背後，隱藏農地工廠的歷史共業，也只有在相對追求生活品質的現代，對土地治理的反思。儘管現代土地管制制度，隨著公民社會的成長也越趨嚴謹，工業生產回歸到工業區已成為共識，但實際狀況是：中小企業想去工業區，卻去不成。

二、土地炒作：快速資本積累的方式

工業區較農地工廠有較佳的生產品質，如汙水處理廠、廢棄物清運、穩定供電、稅賦優惠等特性，然而近幾年透過工業局輔導成功進駐工業區的案例則少之又少。原因不外乎是工業區的土地炒作。

儘管經濟部公布全台閒置工業區加上閒置科學園區的面積約為933公頃⁶，這數字還不包含都市計畫區的工業用地，可見工業區土地並非已飽滿，應以工業用地優先設廠才對。聖州企業鮭魚返鄉，廠商詢問閒置土地高達31.75公頃的屏南工業區，無奈園區被燁聯集團壟斷，工業區土地價格一坪則約70,000元，而農地一坪約為2,200元，價差31倍，企業主最終選擇透過變更農地來從事生產，也觸犯到公民社會對農地農用的敏感共識。當工業區土地成為交易期貨，透過炒地皮來資本積累，導致中小企業買不起土地，連合法從事生產的門票都買不起，更是成為政府消極處理農地工廠的藉口。

當資本積累不需透過實際生產，生產模式產生變化，大量資本從生產部門流向房地產投資，整個國家的熱錢堆起了虛幻的經濟泡泡，除了影響工業生產，還加速了城市擴展與棲地保存的緊張關係。面積171公頃的茄荳濕地，原為鹽業用地，鹽業在80年代後因勞動力調漲而出走，逐為荒廢，經自然演化後成為候鳥天堂，冬季候鳥數破萬，且IUCN全球瀕危物種黑面琵鷺也年年到訪此處，約有250隻的族群數量，為全球8%的族群量，符合聯合國Ramsar濕地公約的國際級濕地資格⁷，經國際鳥盟認證為IBA重要候鳥棲地⁸，顯示茄荳濕地的生態重要性。

⁶ 新聞來源：管嫻媛，2017，〈蚊子工業地近千頃 蔡政府再砸200億加蓋〉。商業週刊，8月28日，<http://bit.ly/2huUe8j>，查詢日期：2017/09/25。

⁷ 參照《Ramsar criteria》：<http://www.ramsar.org/>

⁸ 新聞來源：廖靜蕙，2015，〈國際鳥盟認可 茄荳濕地躋身第54處重要野鳥棲地〉。環境資訊中心，5月15日，<http://e-info.org.tw/node/107475>，查詢日期：2017/09/25。

茄荳位於台南生活圈，又有茄荳濕地的風光景致，近年房價水漲船高，儘管人口持續外流。2008年蓋了一條號稱要帶動茄荳區發展、實際為炒地皮的1-1號道路⁹，將濕地剖成兩半。高雄市政府更在2013年規劃興建將濕地切成四半的1-4號道路，民間團體及當地居民擔憂此舉將影響茄荳濕地的生態，透過「茄荳濕地保存運動」，歷經都市計畫變更、環評通過、法院撤銷環評¹⁰、環評再次通過¹¹，茄荳濕地未來充滿著不確定性，極可能面臨零碎化的困境。但在運動過程中，我們更能窺見資本及權力交織的利益結構。

地方資本的運作邏輯：土地炒作、地方派系與市政府

庄裡面在傳，1-4號道路北端的那四棟豪宅，原本一棟賣2500萬，在1-4號道路環評通過隔天，馬上喊到5000萬。（鄭和泰，2016）

茄荳1-4號道路北側，也就是炒地皮的標的住宅區（已從農牧用地變更為住宅用地），從當地居民的流言蜚語，就可了解炒地皮的利益有多龐大。而不大塞車的邊陲漁村－茄荳，為了城市擴張而闢建的1-1號、1-4號道路，道路的服務對象從人類變成資本。獲得資本積累的社群又是誰呢？這得從土地炒作的利益結構說起。

地方謠傳以地方派系為首的土地炒作集團，將茄荳濕地北側的都市計劃完成變更的住宅用地買下，進行地產開發。茄荳的地方派系可簡略分為農會派和漁會派，在本案的環評及濕地再評定程序中都可見到他們的身影¹²，並極力爭取這條「牽動發展茄荳」的道路。地方派系透過金援地方政治代議士參選，讓其當選後進行權力的交換，如立法委員、議員及里長。

而近十年來掌握市府的花系，為了穩固其統治基礎，選舉時的「固樁」就很重要，從里長的里民票，到議員的選區票，市府方對地方的發展缺乏想像，選舉政見淪為地方牛肉支票，發展政策任憑地方派系漫天喊價。最重要的，交換到市長呼應地方

⁹ <http://bit.ly/2htXYHa>

¹⁰ 新聞來源：李育琴，2016，〈黑琵棲地不開路！法院撤銷環評〉。環境資訊中心，1月20日，<http://e-info.org.tw/node/112882>，查詢日期：2017/09/29。

¹¹ 新聞來源：李育琴，2016，〈無視《濕地法》及黑琵保育 茄荳1-4再闖環評過關〉。環境資訊中心，8月31日，<http://e-info.org.tw/node/118091>，查詢日期：2017/09/29。

¹² 新聞來源：李慧宜，2016，〈黑面琵鷺輸給黑面馬路，茄荳濕地開發定案〉。上下游新聞媒體，8月31日，<https://www.newsmarket.com.tw/blog/87752/>，查詢日期：2017/09/29。

派系要求的政治承諾¹³，更不用提市政府層級的都市計畫的決策方向及環評審議制度的機關委員票。

市政府的環評及都市計畫審議制度，其設計對市府較有利，並將反對意見排除。以環評制度為例，24位委員中有8位機關委員，其餘為外聘專家委員，等於市府方主推的開發案，只要掌握3位專家委員的投票意向，就會通過；都市計畫委員會，機關委員和專家比例更為9比12，只要掌握2位專家委員的投票意向，即可通過。興達港漁業特定區計畫中，依據茄荳區的城市擴張，有了1-4號道路需求的正當性，然而茄荳人口逐年外流，且鄰近道路沒塞車情況，而高雄市都市計畫委員會在地方要求下通過這條「牽動茄荳發展」的道路；2014年，高市府環評強行通過環評，審議過程資訊不充足又充滿瑕疵，終在2016年初遭高雄高等行政法院撤銷環評結論，高市府受迫於地方選舉壓力，重提環評，再次以機關委員的多數票通過環評。

透過陳東升（1995）的研究框架來看茄荳濕地開路案，可以窺見這個資本與權力交織的利益結構為：地方派系金援政治代議士，交換地方的權力；政治代議士提供市政府統治基礎，市政府的政策回應地方代議士的「民意」；地方派系透過地方的權力要求市政府順其「民意」，逕行土地變更及地產開發，其獲得的暴利又將進入此迴圈，形成穩固的利益結構。

當資本尋最大利益、最小抵抗原則，一路從第一世界轉移至第三世界，跟著「台商西進」，在中國勞動及環境法規的趨嚴下「鮭魚返鄉」，最終流入房地產市場的暴利邏輯，導致中小企業的生產不得其所，另一方面又產生城市擴展與棲地保存的緊張關係。茄荳濕地的案例更告訴我們，資本如何與當代的政治結構形成利益共同體，更進一步地侵損了民主體制與公民社會。下一節我將續以茄荳濕地案來分析，隨著科技演進，資訊越透明公開，便產生了不同傳統反抗運動的組織模式及運動路線，對照南方新的環境運動者與傳統運動者的差別，來說明公民社會的演進。

三、從環保抗爭到描繪發展：環境運動與公民社會的前進

過去半世紀間資本對台灣帶來的劇烈變化，伴隨政治民主化的過程，在政治、經濟、社會結構或環境，公民社會為了抵抗資本對環境產生的不良影響，環境運動的模式出現不同的組織型態。

¹³ 新聞來源：陳文姿，2014，〈700茄荳鄉親陳情開路 陳菊支持〉。自由時報，5月29日，<http://news.ltn.com.tw/news/local/paper/783125>，查詢日期：2017/09/29。

筆者爬梳台灣環境運動的進程，將其簡略分為五個階段：第一階段為1980年代隨著工農矛盾、環境汙染日趨嚴重，遍地烽火的小型汙染抗爭，開啟的「反公害運動」階段，組成份子為知識份子、經濟權受損的農漁民或遭汙染的社區居民，主訴求為「別蓋在我家後院」；第二階段為1990年代前後，隨著政治民主化，環境運動跟著黨外運動雙軌並行，並在解嚴後取得大幅的政治機會。民間社會對民進黨進入體制內進行政治改革，抱著大量的信心與期待；第三階段為藍天變綠地的扁政府執政時期（2000-2008年），民進黨將體制外的勞工運動、環境運動和個是社會運動吸納入體制內，但在當時號稱綠色政黨（環保政黨）的執政期間，社會運動關心的許多議題，不但沒解決，反而創造了更多問題，讓民間團體對民進黨產生高度的不信任感；第四階段為馬政府執政時期（2008-2016年），隨著科技演進，資訊更容易取得與分享，加上中國因素的擾動，社會運動又重新活了起來，2014年爆發了太陽花運動，刺激公民社會積極奪回權力，促使第三勢力的組成；最後，也就是身處當下的蔡政府執政時期，接收社會對國民黨的不滿，完成第三次政黨輪替。在過去積累的運動能量，開創體制內許多公民參與的管道，蔡政府的中央部會也正視到公民社會的能量，積極地與民間社會溝通，但地方政治仍受制於樁腳的選舉壓力，產生全面執政卻執政不全面¹⁴的內部矛盾。

歷經三次政黨輪替的部分環境運動者，其生命經驗跟著政治民主化成長，對「政府」產生高度不信任感：求學期間期待著民進黨進入體制內解決環境問題，其上台卻發現政策及發展方向與國民黨沒兩樣，產生「藍綠一樣爛」的刻骨心得。號稱環保政黨的民進黨政府，在地方的議員不是貪汙¹⁵就是經營賭場¹⁶，更有許多是藍綠間的變色龍，被地方派系壟斷的金權結構，結合地方政府的權力進行土地開發和透過成本外部化來獲利¹⁷，導致環境惡物及利益分配不均的問題。另一方面，從過去參選或遭吸納進政府的運動者，在體制內無法發揮或違背 / 不接受體制外抗爭的訴求，前輩又叮嚀「換個位置換個腦袋」，運動政治化變成很敏感的神經。從其生命經驗來看，社會運動的純潔性是必需的，本質上傳統運動者對體制內是不信任的，導致政府想進行

¹⁴ 新聞來源：聯合報，2017，〈中央地方不同調 農地工廠彰化緩拆〉。聯合新聞網，9月19日，<https://udn.com/news/story/11204/2709145>，查詢日期：2017/09/29。

¹⁵ 新聞來源：曹明正、李義，2014，〈20高市現卸任議員判刑〉。中時電子報，5月1日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140501000314-260106>，查詢日期：2017/09/29。

¹⁶ 新聞來源：，2016，〈老家藏賭場 高市議員陳明澤在屋內〉。自由電子報，9月1日，<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1027451>，查詢日期：2017/09/29。

¹⁷ 新聞來源：潘子祁，2015，〈旗山農地遭填廢爐渣 農地pH值高達9.2 農民蒐證被毆打 監院認政府怠忽職守〉。上下游新聞媒體，6月3日，<https://www.newsmarket.com.tw/blog/70701/>，查詢日期：2017/09/29。

政策溝通時，老前輩們總是耳提面命：「他們（政治人物）都一樣，沒那麼好康，我看很多了。你還年輕，不要被他們騙了。」

然而，在南方新的環境運動者，展現出來的生命力及韌性，可以見到不同於傳統運動者的。以守護茄荳濕地青年聯盟為例（以下簡稱護茄青），年輕世代組成的他們，受反統戰運動啟蒙，對家鄉產生莫大的興趣與熱誠，對於流逝中的那些美好有所嚮往，於是透過茄荳濕地開路案來重新思考家鄉的發展定位。筆者將其與傳統運動者的特性粗略分析，並用下表來比較。

表一、新型態發展團體與傳統環境團體的差異對照表

	護茄青	傳統環團
訴求	可持續發展	保護自然環境
參與方式	參與制度	程序杯葛
語言	幽默	悲壯
運動方式	透過網路發送資訊，製作 懶人包；與社區溝通	開記者會抗議
與權益關係人關係	嘗試對話	痛罵立場不同者
組織狀態	扁平化	英雄主義
管理方式	去中心化	威權集中
倫理價值	人類中心主義	自然中心主義

護茄青有別於傳統自救會因反對環境公害而組成，他們關切的不只是個案，更是社區的發展方向，跳脫環保框架來關注整體發展、轉移發展典範，讓濕地與社區共存共榮。要打破對當前的開發主義，需要與社區和非同溫層進行有效的溝通，他們透過中小學的環境教育、淨灘淨濕地、舉辦市集與活動，他們更運用科技優勢，在臉書上製作懶人包¹⁸，用幽默風趣的語氣定期更新進度，將地方民意代表的言論公開，企

¹⁸ 參照守護茄荳濕地青年聯盟臉書：<http://bit.ly/2xHzRyc>

圖衝破傳統媒體與社區話語權的封鎖線，採取的戰略不同於過去在庄頭綁白布條、舉行記者會或抗議，更讓人親近也觸及更多群眾，去年的茄苳濕地聯署中¹⁹就將近有全國8000名群眾參與。他們也不排斥與政府對話，相信在資訊公開、充足的情況下，社區居民與公部門會做出理性的政策決定。

護茄青組織也和傳統環團差異頗大。以南部某環團做對照，其組成多為退休或中年以上的老前輩，以召集人為領袖（不管是內部或外部，都將其塑造為承擔環境宿命的悲泣英雄）。而他們透過在各地成立自救會（即便是一人會長的自救會），採用軍事化統一管理，每周定期用視訊開會，但意見不用得到團員共識，可直接由領袖做決定，有明顯的上下關係。護茄青的組織較扁平化，沒有人是領袖或每個人都是領袖，花時間討論、尊重每個成員的意見，採資訊充足的共識決。從傳統環團到護茄青的組織型態演進，其多元價值、自由開放等特性即反映公民社會的前進。

四、結論

過去台灣半世紀間的環境運動可以視為為了抵抗資本對自然環境的侵害，資本在現代化過程中扮演很曖昧的腳色，其移動過程，在世界各地帶動經濟成長，也創造環境、勞動、居住權、種族、人權等社會問題。當資本尋最大利益、最小抵抗原則，一路從第一世界轉移至第三世界，跟著「台商西進」，在中國勞動及環境法規的趨嚴下「鮭魚返鄉」，最終流入房地產市場的暴利邏輯，導致中小企業的生產不得其所，另一方面又產生城市擴展與棲地保存的緊張關係。茄苳濕地的案例更告訴我們，資本如何與當代的政治結構形成利益共同體，更進一步地侵損了民主體制與公民社會。

近年興起的环境運動，公民社會的特徵越來越顯著，在運動模式上，除了過去在街頭的體制外行動與倡議，更是進入各層級的體制內運作，嘗試與政府對話、修正政策，並反省過去發展的問題，提出不同於主流的發展論述，著重於環境與社會共存共榮的另類發展。從茄苳濕地棲地保存運動為例，過去以中產階級為主，訴求保存綠地，卻造成與社區經濟權的斷裂。近年則在年輕運動者的投入下，訴求濕地與社區結合的發展想像。再發展成為新型態環境運動的主軸，去中心化的組織與尋求另類發展的多元想像，顯示南方 / 邊陲對抗北方 / 主流的企圖心。

¹⁹ 參照《捍衛茄苳濕地 成為國際級濕地》網路連署：<http://bit.ly/2fs8Wfy>