

旗時很冏-三個陷旗山於不義的開發

文/尊懷文教基金會秘書 王繼維

縣市合併後，高雄的鄉村地區成為都市的附庸，早年高雄縣三山鼎立，岡山、鳳山與旗山個別代表著平原、海岸與淺山的地方發展脈絡，但隨著以高雄市都市思維來指導發展後，高雄從未停止發展重工業，也未停止都市框架的鄉村思維，在旗山開始出現一連串的攪動。

在2013年，高雄市政府縱容中鋼與其他廠商共同輸出廢爐渣，回填至旗山大林盜採砂石的世紀峽谷農地中，造成高屏溪集水區汙染與農田危機。而2014年，也接受旗山馬頭山地區設置廢棄物掩埋場的申請，似乎默認業者在斷層、地質敏感帶與水質水量保護區準備興建100甲廢棄物掩埋場的合理與正當性。2015年，又以都市思維欲迫遷旗山老街道-大溝頂居民，並以各種荒謬理由強迫居民拆遷，至今已遭受激烈抗爭與纏訟拉扯。

都市的思維造成鄉村的浩劫，農業地帶變成工業廢棄物的棄置區，繁華的夢想撐著都市叢林，鄉村的未來在哪？青年返鄉的夢在哪？何為友善和宜居的城市？能否擺脫工業的威脅？

農田種爐渣的不義

旗山水岸悲歌-旗山農田跟水的過去

高屏河流域面積3257平方公里，供應屏東縣、高雄縣市270萬人飲用水、灌溉、工業及其他用水，但長期流域內的汙染從畜牧到工業廢棄物，卻是高雄人視而不見的景象。

旗山的另一個庄頭圓潭，伴著高屏溪楠梓仙溪的發展，以良好的沖積平原與清澈的伏流水源，優良農村的姿態開庄百年，是當年旗山甘蔗、香蕉的大產區，然而隨著產業沒落終於不敵經濟起飛的誘惑，庄頭發展挺而走險。80年代，高雄縣政府時代開放旗山鎮圓潭陸砂開採，合法的大旗掩護下，盜採陸砂成世紀峽谷，在短短幾年時間，迅速成為農庄的特產，在農地違反區域計劃法與國家政策之下，至今農田被不法盜採，但歷任政府都無法解決這貪婪後的結果。

而後世紀峽谷在不斷的大雨、自然的調節下，變成了釣客的天堂，這美麗的錯誤，讓世紀峽谷變生態湖泊。2008年，台灣發生八八風災，高屏溪水氾濫造成嚴重災情，沖積土方無處可去，才讓政府又想起這個燙手山芋，轉向以氾濫沖積的土方來回填填補太多的台灣的凹洞。但貪婪過的狀況沒有提升反而更加墮落，高屏河流域旗山地段，這非天然的坑洞，在103年5月以後業者假藉清理掩埋88風災的氾濫土方口號，卻也運來廢爐渣和不明廢棄物，開始回填至該地段之水池，形成藍海和惡臭，pH值高達12以上，魚3分鐘後陸續死亡，7分鐘後全部死光光，才讓附近居民恐

懼擦出一連串不能說的秘密。

高雄市政府跟中央連手促成農地種爐渣

圓潭農地種爐渣，看起來是縣市合併前高雄市政府和中央有刻意的安排。早在民國87年經濟部工業局函高雄市政府，認為中國鋼鐵公司申請轉爐石等資源化產品，可視為工廠設立登記之產品項目。也就是說，這些煉鋼、煉鐵等產生廢棄物，可以當作交易買賣，在經濟部認定他是產品的當下，也就有很大的空間被重新放置，跟解釋成非汙染物質，便可到處任意堆放藏匿。102年1月28日環保署再來函；「原登記產品改列廢棄物，但事實上該產品已失市場價值，或因價格因素長期貯存而有棄置汙染環境之情形者，應改認定為廢棄物，並依事業廢棄物清除處理或再利用相關規定加強管理。」但是高雄市政府仍堅持是產品，而不願意使用廢清法強制處理，這些不明廢棄物就開始四處輸出和拋棄了。

旗山大林農田凹地此案才剛開始回填之時，本可立即阻止擴大回填面積，但高雄市政府卻毫無做為，沒有善盡職責，讓業者繼續作業，不明廢棄物也填入在裡面了。才會從89年挖成的1.4公頃及92年盜挖成的3.8公頃農地的大峽谷，以同樣的手法在三年內，掩埋了近9筆土地，任憑回填面積持續擴大達5.2公頃，數量超過99萬公噸（約25,950車次），之後更讓業者食髓知味，再盜挖砂石販售與回填廢爐渣和不明廢棄物12筆農地1.8公頃，除了怠忽職守外，更有包庇之嫌疑。

汙染農地業者，是由「萬大材料科技公司」以一噸5元價格向中聯資源股份有限公司購買轉爐石，同時獲得一噸220元的「推廣費」，再由建發營造有限公司來執行，若以此價差乘以99萬噸，這塊農地居然可為業者帶來逾2億收入，在加上參雜不明廢棄物進入，總共不法所得超過10倍以上。而高雄市政府則只依照區域計畫法開罰，102年9月18日地政局以違反區域計畫法第一次裁處6萬元，並限期圓潭子段655-5於102年12月31日前恢復原狀或作依法容許使用項目之使用，屆時若未恢復原狀或作依法容許使用項目之使用，將移送司法機關偵辦。至於後來的裁處，103年11月27日地政局第二次裁罰圓潭子段655-5，處新台幣30萬元，限期103年12月31日前恢復農牧用地。業者不服地政局懲罰，提起訴願，遭高雄市政府駁回，業者提起行政訴訟。

〈註1：監察院調查時，高雄市政府才做第2次懲罰，第2次限期移除。再於104年1月19日、5月18日、5月27日、9月21日、11月9日、12月28日...裁罰30萬元和限期移除，共210萬。但圓潭子段280-2、281、281-1、281-2、281-3、私人地282-2、264、農田水利地265-3、國有地665-2、6665-13、654-12至今擅未懲處。業者不服地政局103年11月27日裁罰30萬，限期103年12月31日前恢復原狀，提起訴願。高雄市政府104年4月24日駁回訴願，業者提起行政訴訟，105年1月14日高雄高等法院一審裁判書104年度訴字第237號，訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。〉

〈註2：而655-6地號也於103年12月9日裁罰30萬元，104年3月20日前移除，最後也都不用繳罰款。監察院調查才做第一次裁罰。圓潭子段655-6裁罰5次150萬元，業者不服地政局103年12月9日裁罰30萬，限期104年3月20日前恢復原狀，提起訴願，高雄市政府104年3月25日駁回訴願，業者提起行政訴訟，105年4月28日高雄高等法院一審裁判書，104年度訴字第197號，訴願決定及原處分關於罰鍰部分均撤銷。原告其餘之訴駁回。〉

圓潭子段655-5部份103年3月10日高雄市政府移送司法，104年5月13日臺灣高雄

地方法院判決地主違反區域計畫法第22條之不依限恢復土地原狀罪，且為累犯，判處有期徒刑參月得易科罰金。截至目前為止高雄市地政局共裁罰業者12次，累計金額達366萬，罰款杯水車薪，連利息都不到的處理，令人啼笑皆非。而且業者只繳交102年9月18日裁罰6萬元、又地方法院判刑3個月，易科罰金9萬2千元，於104年7月23日繳交，所以實際罰緩業者只15萬2千元而已，業者怎會怕呢！

高雄地檢署主動偵辦的部份，於105年才將業者依違反廢棄物清理法，將二名業者判處3年、2年有期徒刑，併科罰金250萬元、200萬元，並宣告該公司未扣案犯罪所得3991萬多元、2494萬多元均沒收。但如此龐大的汙染已經造成，高雄市政府仍無任何法律責任，中鋼爐渣「產品線」的不法與黑暗仍舊沒有被打開，全台各地還有數百處如此養地發展的產業正在進行，賺幾億罰幾萬，是否是門農村生意？還是台灣是否要成為全世界公開的廢棄物天堂？

本是農業與觀光重鎮，如今政府卻以廢爐渣毀掉一切

旗山農地經過尊懷文教基金會與自救會長期記錄、監查，發現爐渣不只一種，而許多曾經出現在現場的石墨、鋁渣和其他不明顏色的「不明產品」則不斷的被發現。截至目前，農地地底下埋的是什麼沒有人敢開挖查證，農地地下水被汙染，土壤中檢驗出十數項重金屬超標，但高雄市政府依舊無做為，讓這樣的水質水量保護區，流入多少強鹼、重金屬物質，高雄市兩百多萬的市民卻是天天使用，越域引水的台南市民，也不知道使用了多少，人民生命安全已不是我們的政府所最關切的了。

106年5月，在4年官司下，台南社大、尊懷文教基金會與地球公民基金會聯合提告後，由高雄高等行政法庭宣判，爐渣非產品應該以廢棄物清理法處至認定為廢棄物，法律宣判業者與高雄市政府中鋼子公司-中聯資源有限公司，應限期清除爐渣與底下其他廢棄物，但高雄市政府跟業者繼續上訴，繼續喊玩文字遊戲，推託職責且不斷操作政治權力，完全不把市民生命財產與受汙染土地放在心上，公權力的執行仍然只是文字遊戲而無做為，爐渣的源頭大本營是維持高雄捷運資本虧空的中鋼集團，仍打著政府牌堅持自己的正當性，成為國人最大的笑柄。

坐擁高雄是農田面積 12%最高的區域的旗山地區，是高雄山與平原的交界處，為發展農業、文化產業與觀光最好的據點，但目前還悶著被困於爐渣是不是農作物，還是可以濾出好水的麥飯石而傷腦筋。

廢棄物掩埋場不義

一個地方文化景觀的廢棄物家園

旗山、內門、田寮一帶自古以來就是羅漢內外門的文化軸線，明朝以來開庄後，清朝設立書院、衙門、營盤與地方建設，而後建設蕃薯寮地區，日本時代造就老街、都市計畫等發展，造就特殊的地景與人文故事。軸線上，最令人津津樂道的，就是鴨母王朱一貴攻打府城的歷史。這條越過馬頭山直達府城的移民動線，是旗山地區

先民的足跡，也是廟與產業移動的證據，惡地月世界滿布，更令人感受天地的浩氣，讓旗山、田寮與內門的人民踩著世界級地景卻渾然不覺，如果台灣進入聯合國，馬頭山附近的地景就有可能是世界遺產。

動線中的馬頭山，又名銀碇山，是地區內重要的四大名山，將軍、馬頭、旗尾、戰鼓，地方風水寶地的四大山頭，從高雄縣政府時期與高雄市政府時代，在區域計畫都將此畫為農業、觀光休閒產業的範疇。2005年，由廠商提案希望能夠在馬頭山旁設立掩埋場，但當時高雄縣政府以縣府拒絕進行廢棄物掩埋場環境影響評估，否定農業地方世紀景觀發展高汙染。但縣市合併後，高雄市政府決議重起爐灶，同樣的地點，由前高雄縣議長許福森成立的富竣公司另起解決高雄希望發展重工業產業的廢棄物去處，但引起地方強烈反彈，然而市政府不顧當年評估拒絕設立的總總條件，執意要闖關看看。

為何不要廢棄物掩埋場在此設立

最近台灣都流行一句很不負責任的話，「誰都不想要設焚化爐、掩埋場在自己家附近，但大家都還是要丟垃圾啊！」對立，一直是操作民意經常使用的手法，為何在旗山內門交界的馬頭山放置掩埋場不妥，其實從調查的內容中可以有許多討論。

- **地質問題-五條斷層上方設置掩埋場的安全性**

掩埋場由於是將地表下挖約近15層樓深度，將廢棄物進行固化、分類、整理後掩埋，大地的力量龐大，台灣位於地殼板塊活動頻繁的地區，旗山附近的斷層活動活躍。從經濟部地調所的資料來看，已證實這個地區存在著四條活斷層路徑，從場址西北邊開始龍船斷層離約700公尺，到馬頭山的另一側東北邊200多公尺的車瓜林斷層，再來是約700公尺鼓山斷層及不到3公里的旗山斷層，對於地質的變動，廠區安全性似乎是最大的問題。

- **集水區斷層帶做掩埋禍害區域範圍巨大**

從水資原來看，廠區預定地位於高屏溪、二仁溪、阿公店水庫的集水區，附近土壤調查為距今530萬—160萬年前上新世紀時期的糖恩山砂岩與古亭泥灰岩土質，兩者混搭造成地直透水性質佳，區域內就常有伏流水、湧泉在大雨後湧出，是地方農業引以為賴灌溉用水，若興建掩埋場，再當這些廢棄物受到重力擠壓，跟水流竄，將造成更大的汙染問題。

- **台灣廢棄物的分類管理的現實問題**

隨著人類文明的推進，廢棄物的型態和內容也不斷地改變，並不是一般生活垃圾所能比擬，生活垃圾可以隨時間經過而做分解和轉成其他能源或化為塵土，對環境所產生的危害較小；但一般事業廢棄物則會讓人頭痛，有的可能有放射性物質、強鹼或強酸、難以料到的汙泥（例如汞汙泥）、含有重金屬量的物質、具有污染或傳染疑慮的醫療廢棄物、固化的有毒廢棄物，還有更多的混合型無法定義歸類出是何種廢棄物，目前台灣在這方面的量、質的管制是比較鬆散的，多半是積極推動廢

棄物回收變成再利用的行動，很少有廢棄物的總量管制和廢棄物的界定，對於流向也經常是不明的狀態。

- **主管機關公信盡失**

在高雄市政府環保局處至日月光廢水、路竹振南酸洗廠、旗山大林廢爐渣事件等多處環境保護的案子，認定對於開發有重大影響的環評與環境把關，都可以弱化處理，無積極作為之下，縱容業者、財團與國營企業，管理不好的狀況人民更主張管理不好是否別開發。

政府帶頭操作人民對立，運動成為操作的運動

透過高雄市政府同意環評的政策促使下，業者跟民間變成對立的兩側，鶴蚌相爭，漁翁得利，事主變躬親，從諸多市府回應報導中，市府從來就不拿出真正的專業評估、地方發展的權衡，外界能看的到的，就是推拖回歸環評機制的搪塞理由。馬頭山一帶林地發現食蟹蒙的蹤跡、水鹿的來回穿梭，卻在環評書被徹底的弱化，地方產業發展可朝向美濃內門旗山區域性的自然公園保留區，發展生態觀光的產業行動，但政府悶聲無論。明明有湧泉且鄰近地區的水潭造就水鹿棲息，市政府好似木頭人，沒有任何定見與清楚的立場，對於地方有沒有湧泉的資訊調查，也多信於業者的談話，拿不出應該清楚的資訊。

在運動中，也常看見政治的操作往往造成地方的撕裂，代議制度的崩解在於賦予代表權力後，這些號稱代表人民心聲的里長、議員，成為利益結構的共犯。馬頭山掩埋場給旗山的禮物，還包括由里長成立的聯誼會，以監督為名大動作的在各個場合動員同意掩埋場的興建，玩弄代議制的人民期待，搶奪地方代表性而模糊問題本身的討論。

可怕的現象還在後面。因為民進黨造神運動的成功，幾位同黨高雄市長參選人，面對如此行徑卻無任何表態。地方人民與抗爭者甚至在選舉時，還攜伴前往站台公開相挺，卻不知政府的惡行惡狀早已是表露無疑，對於政黨的死心、對於神人的塌地，讓馬頭山此案在旗山蒙上「君要民死 民欲仙欲死」的狀況。

強拆老街不義

老街老屋跟老產業是旗山發展重要依據資產

從1990-2000年的旗山老街正名運動、2000-2010年的旗山小火車站、旗山國小北棟教室、日治鵝卵石護岸古蹟保存運動等尊懷都沒有錯過，為旗山老街奠定良好的文化內涵及觀光基石。縣市合併後高雄市政府極力推動旗山觀光，除帶來大量人潮，更帶入大量連鎖店家轉戰旗山老街，因缺少相關配套，老街原本老產業的風華漸被連鎖店家取代，觀光客來老街不知道看什麼？且老街假日大量遊客擠縮了街道

空間，影響觀光及生活品質，有「旗山老街夜市化」之慮。

「老街」非僅以線性街道思維，應以「區域文化」概念推行，因此旗山老街並不僅只一條中山老街，還有旗山的大溝頂老街(老產業的高密集地帶)、大菜市場老街(居民生活圈)、五保老街(早期特種行業)等等。

早期日治時代的旗山，因為香蕉產業而興盛，逐漸發展東西向的復新街、永平街、華中街以及南北走向的中山路、延平街等老街街道，隨著現代化建設，旗山的市街開始蓬勃的發展，也造就地方街道文化景像，街道的紋理、產業的支持與老屋的特色三者，應該是旗山未來發展重要的依據。

旗山太平商場-大溝頂是老街文化的近代代表

從1900年代的亭仔腳，到1920年代的旗山立面洋牌樓，兩次現代造街運動奠定了旗山市區市街特殊的景象，而後，隨著日軍戰敗台灣光復，1950年代，香蕉產業外銷再度興盛、高雄港國際的貿易以及舶來品的降臨，讓開始了第三次的造街運動，也是旗山經日本統治後，第一次由華人政權發起的都市更新。其中旗山「永安街」，就是一條當時發展出來的特色街道。

永安街又名大溝頂，建於民國44年，落成於民國45年，當時因為政府缺錢需要帶動經濟起飛，旗山希望仿造高雄崛江商場，在旗山大排的一支支流河道上(旗南一路太平橋至中山路口)，設置購物商場街屋，連結中山老街、旗山媽祖廟、旗山戲院(1939 - 1975)、仙堂戲院，因此開設了「大溝頂」商店街，希望增加都市建設，促進地方稅收。

一條在河道上的「老街」，反映了是台灣人當時的特殊社會氣息。街屋的空間是小家庭的空間，1樓店面後面是簡便的廚房空間，2樓是以木造建材為主的結構，有兩間房間分做主臥與孩童房間，中間以木梯做為連結。建築沒有台灣騎樓的樣式，而是採用遮雨棚的方式建造，因此走在永安街上，還是可以避免逛街時被雨淋的機會，逛街逛到一半，客人不用躲西北雨，有舒適的購物環境。

發展老街還要拆老街

2012年夏天，高雄市新聞局的高雄畫刊，報導了旗山大溝頂老街的老印章店，引起不少朋友共鳴，高雄市政府決定推動地方老產業的方向，讓人民覺得確定與安心，到了2016年一紙公文，同樣是高雄市政府的水利局，決定強拆街道，令人錯愕的老街大戰，只好就此展開。

莫須有罪名開刀旗山大溝頂。「你的家會讓旗山淹水」「這是違章建築應該拆掉」「危險建築壓死人你負責嗎？」眾多你沒聽過的理由，突然在街頭流串，位於旗山市區中心的太平商場大溝頂街道，在60年前由政府主導興建，如今變成政府口中的違法建築，錯愕且巨大的問題，這是高雄市政府鐵腕的決心，現在認定以前做錯的，就要讓他消失。在多次運動中，尊懷文教基金會協助自救會，一一擊破高雄市政府的說法，然而高雄市政府嚴然吃了鐵秤似的，發動強制拆除。在2016年7月19日，各界號召近5百人在現場擋拆，原本叫好的警備車跟待命警察在街頭拉緊情勢，怪手在旗尾地區就位，就因市政府一句話，「我們本來就沒有要拆！」，公權力倔強的收手，但就此危機不斷，2017年8月，居民收到公文準備強拆卻不知何時

到來。

文化資產的認定與市府發展地方的思維問題

文化的內涵，應當是全民共識的記憶與價值，就在旗山大溝頂受到台灣社會矚目，大家認同老街文化在旗山的特色，卻在申請文化資產身分，受到百般的刁難。「文化資產變成少數人認定的標準」，在尊懷文教基金會與居民共同提報下，高雄市政府文化局居然用錯誤的法條開起審議。

此外，審議現勘，市政府居然沒通知居民、提報人進行現場會勘，而帶著鋼琴家、出版社社長、兩位長期承接文化局處古蹟維修的建築師和一名NGO理事長，就可以做出建築文化內容審核的專業判斷，結論內容不斷強調街道的汙水、街道的破損，卻鮮少討論內容，讓人不得不懷疑文資審議的公信力與文資委員的適合性。在上訴願文化部文資局書面談到市府如此行徑，中央與地方互推責任，一樣駁回的情況，更加確立，文資法的全民文化賦權流於空談，就如同一試定的大學聯考一樣，由少數服務政府的人民決定生死。

對於地方的發展，拆除大溝頂蓋親水公園，完全沒有人民的參與機制，如此都市思維完全不把全民參政的審議民主放入，而對於街道紋理、地方歷史脈絡更是選擇性忽略。更多老街道與河道的串連，在不同紋理層的散發，旗山老街可以是台灣老街道發展的代表象徵，然而河道的截彎取直、水泥化的護坡、人工化的渠道似乎掩蓋了鄉村的本色，背離區域發展該有的角色跟公共討論。

失序的政府，顛沛流離的人民

我們從未脫離威權體制的陰影。旗山是台灣的縮影，國土規畫政策逐漸上路，但只要背離政治人物的利益交換，就沒有法治跟正義的標準，在背離真相的政府施政，一個謊言要用更大的成本來圓，成為台灣法治社會最大的問題，也透露出政府在社會公益價值的危機。

一個小鎮地區，有這麼多議題狀況，反觀其他地區不是沒有，而是還沒有浮上檯面，高雄市政府的猖狂，我們不斷反問，高雄人民是否清醒？高雄人民是否奴性？是大家還在等待政府什麼時後，對你投入關愛分一點利益給你死忠塌地，或者，可以選擇更積極的作為面對這人口不斷滑落、人口年齡不斷攀升、經濟不斷依賴政府的城市。