

## 「打領帶的」和「穿汗衫的」在熱帶南台灣的燥鬱

本文係第六屆 NGO 河川會議議程引言而來，主要針對大高雄地區水資源調配和空間環境提出初步看法。可能談法上仍嫌粗糙，而且語氣上帶點個人流（俗）氣，這點請大家給點見諒。吾本非正經之人難以談政經之事，而且在地方打混多年，曾經誤會過現在才知自己也不懂何謂「運動」，因此很多發言可能很快武斷、也沒有運動頭腦，總是如不嫌棄就是給大家在會議討論前，做個發言的材料當做參考之用啦！

### 「打領帶的」和「穿汗衫的」溝通？

談到「倫理」兩字，總是帶著虛無和危險性。儘管字面上，我們希望的是兩造對等和相互尊重主體性的溝通位置。不過虛無又危險的地方也在此：誰跟你談對等尊重？是為了建構形式民主迂尊降就的對話策略，藉以安撫異議（抗議）團體？或是不同的溝通對象（權力）之間，各自進行著社會與政治資本累積的秀場？而且，重點是：在對話的情境中，是誰掌握了資源的優勢，以致於誰決定了倫理互動的內涵。

很多水資源開發方案或河川治理規劃，大都是已經成案了以後，才辦理民眾參與座談，或者才邀請民間團體代表參加。對於官方來講，這似乎是一個正常的程序；可是，對於民間來說，對等溝通的空間在哪裡？

如果一個政府規劃案已經報院核定，甚至是由執行單位經採購法完成招標作業，進入設計監造的環節的時候；在已無迴旋的討論空間下，許多案子的所謂公民參與，我們重視的是「否決權」的行使！以及如果公民的態度為「否」，那麼，誰能為公民的結論負責？是繼續投入更多的回饋資源「持續加強溝通？」還是我們願意回歸到計畫成形前的規劃策略討論，從更嚴謹的現實調查重新做起？

在這裡，並非呼籲公民對於政府施政採取全面否定的態度，「癱瘓」施政並非公民參與的目的。但猶如選舉的制度設計一般，有「選舉權」也應同時具有「罷免權」來做為制度平衡的設計。相對的，對於公民參與公共事務的決策，尤其是規模龐大、影響民生深遠的重大政府公共建設，我們更重視的是否決權的行使，而且行使否決權必須要在正確的計畫環節。否則，對於一個已經被規劃完成的計畫，公民最後的否決權的行使場域，便將是只有街頭了。

在這裡，也許還可以再問一句：是否有一種屬於民間設計的公民參與形式？

很多公民參與會議其實只是徒具「說明會」的形式而已。儘管解嚴多年，官員已

不如過去的高傲和跋扈，相對對話的誠意也高出許多，而民間掌握政策對話的能力與知識也已經提升，甚至有能力自行做功課與官方、學界匹敵。但不管官員的腰身如何的再低，對於民間來講，在「已經成案」的限制條件下進行「民間參與式的溝通」，其實就註定了政策說明會將徒具形式，只能就已成案的內容下進行技術面的討論，要嘛就是陷入跟專業界的領域討論各種參數設定的合理性，否則就是陷入各種假設情境模擬的數理程式討論下不知所云。

更慘的是：人家是以主辦機關或專業評審的身份出席，可報請公假和領取車馬費用，每跑一場就跟藝人跑通告一樣，一場賺一小筆，儘管上酒店跑趴不足但奶粉錢管夠！而民間團體的部分，不僅得自時自費，而且官方一個月來個上百個案件，就足以讓民間疲於奔命與應付。在各種專業領域不一的案子當中（光是有近親關係的水源開發和水患治理，規劃邏輯就很不一樣！可是對地方空間發展的影響卻非常類似），有時還會惹來專業界私下倒虧民間專業知識不足，『「打領帶的」十足的吃「穿汗衫的」一大把老豆腐！』<sup>1</sup>……只能這麼說：人家也沒叫我們，誰叫你愛來呢！

如果民間不願意就這種定案的條件下進行溝通，那麼就有可能因為涉及的權責已經超出「負責民間溝通的執行單位」的範疇，而導致現場的參與會議將是無效的或真的「僅限於溝通」的對話。此時可能發生的情境是：民間團體會認為對話官方的層級不足，希望找更高層級或政策制訂更高的環節進行陳情；但負責溝通的官方也可能就此認為民間的理性不足，轉而為捍衛現有體制的保守立場進行攻防。從此對話情境開始進入從第三者角度看來似乎是「羅生門」的對話困境。

抗爭行動，來自溝通的絕望！

就跟工程專業界在進行情境模擬程式試驗一樣，如果一開始設定的參數就已經不正確，則不管情境模擬在跑程式的過程中如何的精準、百萬電腦的計算速度如何高超…，都注定了結果是無效的。

同樣的，官方所研提的開發政策與民間的溝通亦然，尤其當開發政策本身所影響到的，是關乎民間生存兩難抉擇的零和遊戲的時候，此時民間的立場是被逼著做抉擇的；而面對的官方則是掌握了政經資源優勢與媒體購買能力，因此相對的溝通形式與溝通策略的敏感性也將是充滿政治性的。如果官方與民間無法有此對等

---

<sup>1</sup> 當本文寫到這裡的時候，去尿尿一下回來非常巧合就看到網路新聞。我們新任工程會主委李鴻源對於水資源的發言，內容生動有趣到實在讓兄弟我感到汗顏，羞愧到無以自拔！一定非得要在此註解一下『「打領帶的」吃「穿汗衫的」的老豆腐』的精彩註釋，否則真的無法體會其精髓妙意。他抱怨，認為環保團體關注國光石化、核能政策，卻對更重要的水資源議題冷漠，讓他感到心寒，「真的愛地球，不該有所選擇！」…。我看到後，真是連連大聲驚嘆「挖賽！」羞愧到糞坑裡去了！為避免我又胡謔，特地摘錄下來列在本文附錄一。

的認知或理性，那麼，這種溝通就會是危險的！

在個人曾親身參與的幾次抗爭場合，總是常常可看到官方無辜又不解的臉孔：不是已經溝通很多次、開過很多會議了嘛？明明大家都和善，怎麼會跑到抗爭呢？…唉！長官，在您埋首公文、勞形案牘、繼晷焚膏的時候，我們真的不是來找你喝茶純聊天、高攀交朋友的；而且，我們寧可到未經「整治」的河岸上找僻靜處幽會，也不會喜歡吃飽沒事上街頭散步的…。

所謂的溝通是對等交流，應該不是單方面的說服！

---

好了！在不畏關公面前耍大刀的厚顏下，基於出席會議的責任，讓兄弟我也來談談區域水資源的分配問題吧。

### 燥鬱的驚蟄！

每年春夏之交，在南台灣真的是一個燥鬱的季節，節氣上是「驚蟄」，但在社區裡也「驚人」！此時稻作正值「分蘗」的時候，植體正要大口喝水，準備旺盛分裂成長將要在「立夏」之後爆穗！因此此時田間管理重點就是要開圳引水。

一般這個時候也是敲春雷、望梅雨的季節，如果不幸此時春梅銜接的時期遇上青黃不接，圳溝上該有水而沒水，整個農村就將瀰漫著一股煩躁騷動、令人血壓升高的氣氛。此時看到農人肩上，扛著鋤頭或駕著數噸重的鐵牛車，在田邊焦慮的來回走動的時候，提醒大家為了自身安全…請最好不要靠近！也不要輕易騷擾！

偏偏二百五的事情就是一堆！常常更加「驚人」的是，每年此時也是水利單位最常發佈限水新聞的時節。一旦限水新聞出現，最常在媒體上看到「驚人」的詞條是：工業部門是「工業限水」，農業部門是「用水調撥」，民生部門則是「水費漲價」！整個台灣此時就像日本福島失去冷卻水的核電廠一般，爐心熱到快融化！差別是這種情況台灣每年幾乎都會來一次，而不是偶發式的天災。

而「民生」、「農業」與「工業」三者主要的用水標的之間，每年也在此時總是在輿論和媒體上演著「鷸」、「蚌」與「漁翁」的巧妙三角故事。而趣味性在於：三者的角色和實際的本尊之間，會有不斷角色轉移或本尊變換的演出！

「農業用水佔整體用水量的七、八成」這句話是每年限水危機出現的時期，不管

官方或媒體針對農業部門最常拿出來「說嘴」的一句話<sup>2</sup>。之所以用「說嘴」一詞，主要係針對發言的不負責任與輕率而言。當然啦！這種說法我們也高度懷疑是預做為調撥農業用水建立輿論正當性的媒體策略。其背後故意視而不見一些事情：例如農業用水與整體生態環境的重要性。

除了在都會區周圍地帶調整微氣候、降低都市熱島效應以外；對於地下水來說農業用水是大地循環用水，有助於地下水補助和防制地層下陷；因此農業用水其實最終都會回到大地或天空裡去，跟工業或民生用水最終是以「污染」的存在形式不同。

因此任何輕率的調撥農業用水，都有可能造成非立即但長遠的負面效應，其結果就是解決的成本或政策責任轉移到政府其他部門，整體來說，只是將缺水的問題移轉至其他領域。例如河川下游城市的揚塵效應、微氣候升高及地層下陷等問題。這一陣子吵的沸沸揚揚的高鐵雲林段橋基下陷，輿論皆把問題焦點都指向農業和家戶超抽地下水，轉而要求農業部門限制農業使用；卻不談上游濁水溪扇頂地區集集攔河堰的設置，因截水可能產生對於下游沖積平原因地下水補注不足，而導致雲林、彰化地區地層下陷的關連性影響。是不知？還是不為？或是惡意的將已經在地生活幾百年的農業和農戶用水拿來開刀祭旗！轉移政策責任的影響。

未來討論台灣糧食自給率問題以及因應油價不斷攀升趨勢，將導致糧食運輸成本增加，並可能引發糧食主權等政治爭議<sup>3</sup>，這些都將可能形成未來台灣水資源分配議題的政策新框架。而且，目前我們對於水資源開發，大都還集中於尋找地面水的庫容邏輯。如果把水資源「立體的」來看，不只是地面與天空—也將視野拉到土地下—地下水和地質，將會發現水竟是型態如此多采多姿的物質，不僅改變水資源開發與國土安全規劃的不同視野，而且對於農業與農地—做為地面水與地下水的介面空間—重要的戰略性位置來看，很多被視為「原本」的思維恐怕也將變的不一樣。譬如「有機農業」的推展，或是以養殖業為案例的「虛擬水資源」<sup>4</sup>等新的產業概念，其重要性將不一定在產品本身，而有可能是在於對整體國土環境和自然資源保育介面的存在價值，從而成為新的政策輔導的方向。

水資源的分配就是具體的權力分配邏輯！

---

<sup>2</sup> 很抱歉！這個「說嘴」最新一次的用法，也還是我們的新任工程會主委李鴻源。請見 5/17 的新聞。（<http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/110517/5/2ron9.html>）

<sup>3</sup> 這部分有興趣深究的人可參考清大彭明輝教授的同名部落格。

<sup>4</sup> 又稱「水足跡（water footprint）」，指每項產品生產背後所需耗費的水資源，並且重新定位（計算）產業的價值。例如丁澈士老師以水產養殖業的調查統計中，發現養「鰲」是一項產值高又耗水量少的產業，而成為可考慮推廣的農業項目。

當然，農業用水的重要性並不一定不為人所知，但重點是分配邏輯以及掌握分配的權力來源，而且可以這麼說：在政治的領域裡，水資源的分配其實就是具體的權力分配邏輯！

在談水資源分配邏輯中，最常被當作「擋箭牌」來用的莫屬「民生用水」。為何說是「擋箭牌」—因為政治敏感度高！缺水引發的政治效應大，連水費調整都必須如履薄冰！而且水費調高有可能帶動民生物資調漲而升高勞動成本，進而不利於產業生產環境。

但另一方面，民生用水又看似成長有限，並不如想像中的緊迫。從高雄都會區的使用人口數來看，民國 90 年高雄地區都市人口約為 243 萬人；十年後的民國 100 年，都市人口 252 萬人，增加 9 萬人，人口增幅僅 0.04。<sup>5</sup>因此以使用人口來看，民生用水的增加其實並不大。而儘管我們懷疑未來高雄都會的人口增加有被高估的趨勢，但仍按照主計處的預測，到民國 120 年的高雄都會人口是 287 萬人，比今年增加 35 萬人，增幅一成三八。

因此，每次缺水的危機宣傳裡頭，民生用水可說是最容易進行政治操作的一塊，尤其近二十年來的美濃水庫興建案最為典型。自從美濃水庫被宣布「任內不建」的說法以後<sup>6</sup>，從此政府單位對於南台灣未來用水需求預測，以及後來提出的其他新型水資源開發方案，例如越域引水、吉洋人工湖、南化水庫壩體加高工程等，在工程計畫的緣起或對外宣傳的說法上，都很自然的提到是因應美濃水庫停建，導致南台灣在未來五年、十年甚至更久以後，為了填補南部區域用水缺口而提出，甚至有些用水缺口是在美濃水庫「宣布停建」以後才提報的計畫。以致於儘管官方不見得說過這些新型開發案是「美濃水庫替代方案」的說法，可是媒體或外界就很自然的聯想到這其實是替代方案，這其實是很能理解的一件事。

現在在南台灣，只要遇到新型水資源開發方案的民眾反對場合，或者遇到缺水警訊下的區域政治操作，很容易的矛頭便指向「美濃水庫不建」的標的，分化了各地民眾的區域想像與抗爭，不過也等同的創造了更多區域治理發展的難題。例如台南山區因水庫集水區而發展受限的鄉鎮，坐擁 11 座水庫卻仍遭遇限水使用及土地發展管制的問題；說明了大型的水資源開發方案，執行機關除了目的為導向的計畫效益以外，卻忽略了或不願正視計畫影響範圍內的地理不平等發展的區域

---

<sup>5</sup> 在此民生用水人口是以「都市計畫人口」做為計算標準，包含高雄市以及高雄縣（例如鳳山、岡山、橋頭、仁武、大社、甚至較偏遠的旗山、美濃等都市計畫區）。這是因為自來水幹管鋪設通常以人口較為密集的都市區為主，其他鄉村地區人口大多仍以地下水井等自主取水的方式。

<sup>6</sup> 這句話出自 2000 年以後的總統主政時期的宣示，但我們關注的並非是「哪位總統」說了什麼承諾，而是為何總統這種角色對於這種重大公共工程案會是用這種方式或態度來說。

倫理問題。<sup>7</sup>

另一方面，到底用水的缺口在哪？虛幻的經濟泡沫在地方引起真實的爆炸。

從苗栗縣政府近年浮濫提報科學園區，而以「公共利益」的名義強徵大埔農地的事件爭議上。其實很容易看到台灣在國土經建發展一個非常嚴重的課題：許多以政府發展經濟美名下的區域計畫，其實是區域土地的炒作結合融資遊戲的開發假象。這些區域計畫的研提常常是很短時間內提出來的倉促規劃，過程難免粗糙，計畫效益充滿套套邏輯的想像、對於市場評估及產業關連分析也充滿自以為是的估算、以及套用各種基地分析資料、和高度存疑的自述環評。

然而我們關注的是：當這些區域開發計畫以強勢政治力一旦報編經建會核定以後，就以國家重大經濟建設的位置，指導了各地區發展的上位計畫，並且嚴重排擠其他各種公共資源的使用與定位。結果是虛幻的經濟泡沫在地方引起真實的爆炸——破壞了地方發展的生存空間和優勢條件，導致區域發展的更加弱化。這種情形，尤其以動輒大面積破壞國土的地面水資源開發尤然，其開發方案所憑恃的經濟發展理由，最容易看到這種買空賣空，卻真實留下債務的現象。

這總是我們最不願看到的情況——身上穿著各式名牌服飾，就以為我們發財了，從此生活揮霍無度的過日，結果是加速了家道的破敗！

---

<sup>7</sup> 當本文寫到這裡的時候，又可能因閉鎖不緊而跑去尿尿，回來後仍然又巧合的看到另一篇網路新聞。但這一次是被新聞報導的政治人物集體所表現出來的認知水平而感到猶如末日來臨般的驚恐！只是這種驚恐無法效尤埔里「王老師」自購貨櫃屋而逃避或解決：台南市議會要求高雄人自己蓋水庫給自己喝！我又將其摘錄下來，請大家參考本文附錄二。

## 李鴻源：水資源政策 20 年原地踏步

中時電子報  
www.chinatimes.com

更新日期:2011/05/18 02:52 陳至中／台北報導

中國時報【陳至中／台北報導】

行政院政務委員、工程會主委李鴻源十七日表示，台灣的水資源政策一直在「原地踏步」，學者專家二十年前提的建議，到現在還是適用，作為政府一員相當無力。他也抱怨，認為環保團體關注國光石化、核能政策，卻對更重要的水資源議題冷漠，讓他感到心寒，「真的愛地球，不該有所選擇！」

余紀忠文教基金會昨天舉辦「台灣水資源管理論壇」，李鴻源發言時大吐苦水。他說，近幾天梅雨稍微抒解旱象，看在他眼裡卻是憂喜參半，因為好不容易形成的氛圍又消失了，他講的話都變成「廢話」，缺乏制度上的檢討改革，幾年後旱災勢必又要重演一遍。

他認為首先需要改革的就是「還停留在非洲國家標準」的自來水價格，改採「差別費率」，調高耗水產業的水價，「但這要有廣大的民意支持才有可能，環保團體對於國光石化的持續關注，逼迫政府做了改變，水資源議題嚴重十倍，卻相對地冷漠，我完全無法理解！」

綠黨發言人潘翰聲表示，環保議題不該怪來怪去，大家應該一起合作，國光石化是因為有很大的衝突點，加上環保署長沈世宏的立場，才使各界團結起來。水資源議題相對下較沒有著力點，沒有明顯的單一標的，但他們也不是沒做事，包括高雄義大世界開發影響高屏溪、南投濫墾林班水源地等，都有人投入抗爭。

環境資訊協會秘書長陳瑞賓表示，環保議題太多，環保團體人單力孤，全國加起來不過一、二百人，相對下，光是伊甸基金會就有三千個工作人員，「我們光是處理政府的惡搞都來不及了，但如果李鴻源願意發動，我們當然也願意站出來！」

## 台南水不給高雄喝 議會無黨聯盟提議

自由時報

更新日期:2011/05/18 04:11

要求中央建美濃水庫

〔自由時報記者蔡文居、侯承旭、劉力仁／綜合報導〕台南有十一座水庫卻得實施限水，台南市議會無黨聯盟及國



民黨議員昨天要求高雄要喝水自己建水庫，並要求中央十年內完成美濃水庫興建，否則台南水不給高雄用。不過，這種論調，連台南市民都不以為然。

台南市議會無黨問政監督聯盟與國民黨議員召開記者會，指責高雄不建美濃水庫，卻長期分南化水庫的水喝，要求中央限期完成興建，否則將永久關閉南化高屏聯通幹管出水閘。

台南擁有曾文、南化、烏山頭、白河、鏡面、德元埤、虎頭埤、鹽水埤、尖山埤、鹿寮水庫及葫蘆埤水庫等十一座水庫，市議員杜素吟說，台南自己都沒水喝了，還要給高雄嗎？市議員施重男說，高雄未蓋水庫前，水費應貴一倍，台南應便宜一點，而且不能停水。

高雄市府發言人、新聞局長賴瑞隆回應表示，南化水庫每年供應高雄市約七千萬噸自來水，高雄市甲仙攔河堰也供應南化水庫約七千萬噸的水源，希望兩個市府能夠攜手合作。

台南市長賴清德表示，他鼓勵高雄要有自己的水源，但相較於此，加速水庫清淤，雨廢水再回收，建設低碳節能的永續城市必須馬上推動。

水利署副署長吳約西強調，美濃水庫早已宣布停建，現在也沒有打算復建。對於台南人的哀怨，吳約西表示，不應該用地域眼光看待水資源的使用。不過，台南許多地區因為水庫開發受到限制，也是事實。高屏溪有豐沛的水資源，估計每年約有九十億噸的河川水量，現在靠高屏堰攔水使用，缺乏蓄水的功能，相當可惜。當年若沒有興建翡翠水庫，大台北的發展會受到侷限，由此角度來看，大高雄需

不需要有自己的水源，值得思考。

對於議員的「護水」行為，台南劉姓市民說，不給高雄水喝，那台南是不是也不能用高雄的電和瓦斯？李姓市民說，台灣就這麼小，還要分你我，乾脆台南獨立算了。