

民間環保團體

對鹽水溪污染問題改善的看法

◎楊澤泉

作者簡歷

出生年月：民國45年11月9日

學歷：美國賓夕法尼亞大學哲學博士

現職：國立成功大學企管研究所副教授

經歷：台灣環保聯盟學術委員、台南市環境保護聯盟名譽理事長

著作：府城觀察、公共政策評論集

前言

自民國77年6月5日，台南市環境保護聯盟的前身「台南區大專環保協會」開始以行動探訪鹽水溪流域的污染情況後，鹽水溪的整治引起多方的關注。加上宜蘭冬山河的整治經驗，民國80年台南市政府工務局局長林忠雄亦參加了由環保聯盟在台南YMCA所舉辦的座談會，認為冬山河的經驗較適合應用於鹽水溪。然後台南市政府於83會計年度編了一億元經費開始第一期整治計畫，其後又通過三億元的第二期整治計畫。

本文將就鹽水溪的相關問題提出環保團體的看法，試圖釐清問題的癥結、政府防治工作的缺失、環保團體的無奈與期待。

鹽水溪污染問題的緣起

早在民國75年5月行政院衛生署環保局提出的「西海岸污染情形及其防治對策」即指西南沿海水產養殖業嚴重受害與污染有關，也即依環保局（即今日環保署的前身）自民國72年起針對69條河川的206個採樣點定期監視水質的結果，自彰化以南各主要河川嚴重污染者計有二仁溪、

鹽水溪、急水溪與北港溪四條。

鹽水溪發源於左鎮鄉九層嶺及龍崎鄉觀音山，流域面積計約221.7平方公里，上游共有潭頂溪、鹽水埤溪（昔稱大目降中溪）、虎頭溪（昔稱大目降南溪）及許縣溪等四大支流，溪身長度達46公里，在台南市安平區出海。貫穿台南縣龍崎鄉、左鎮鄉、山上鄉、歸仁鄉、仁德鄉、新市鄉、新化鄉、善化鎮、關廟鄉及永康鄉等工廠密度甚高的10鄉鎮及台南市的一部分區域，如圖1。

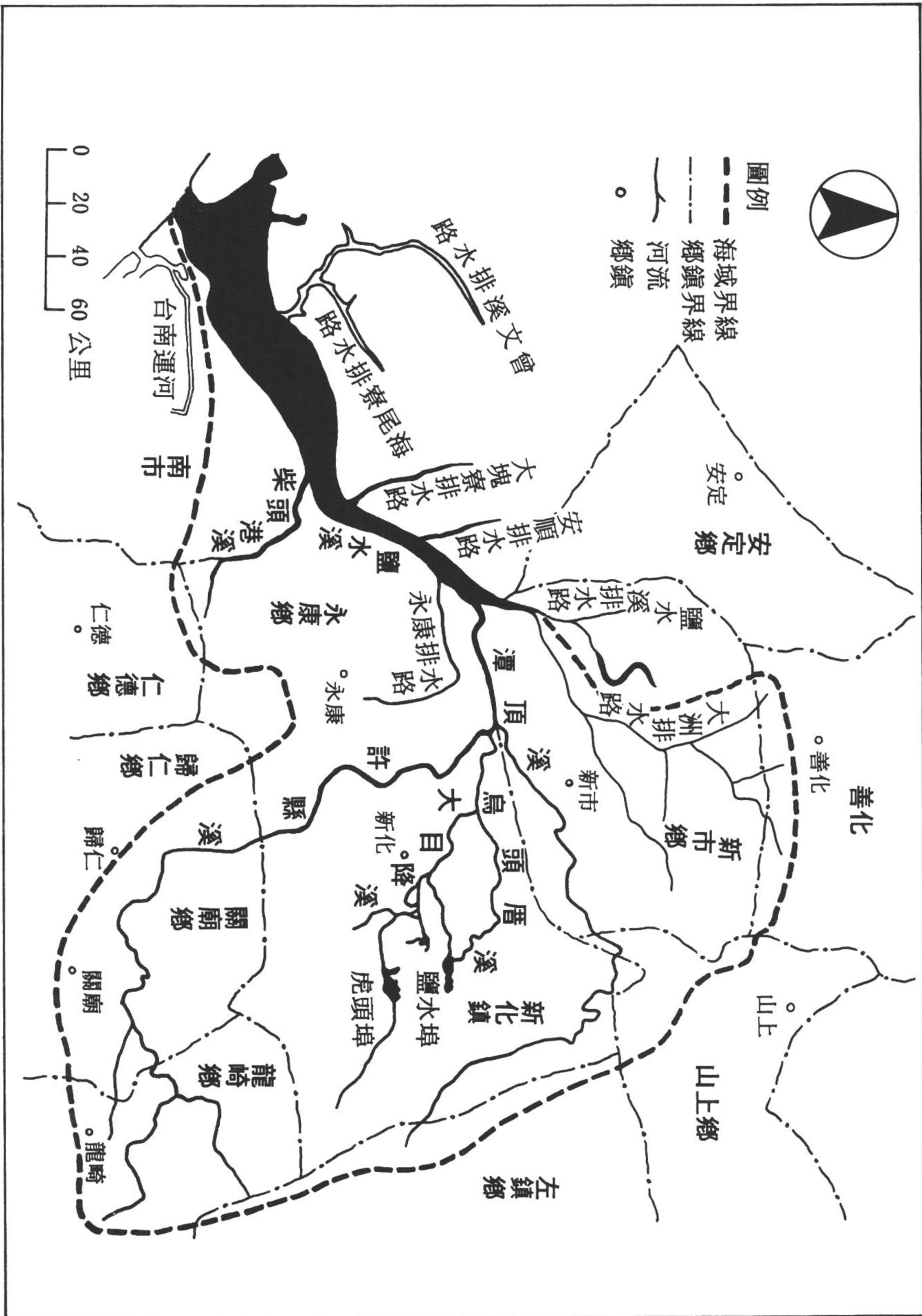
根據調查分析，鹽水溪主要污染源有三：①工業廢水；②家庭廢水；③養殖廢水。而該溪三大污染地點分別是：①許縣溪上游，關廟鄉附近紙廠；②大洲排水；③永康排水。這三處地點附近，水質惡劣，常在厭氣狀態，溪水惡臭，由於溪本身自淨能力有限，故水色均呈烏黑。

原污染量統計，鹽水溪之工業廢水、家庭廢水、養殖廢水之污染比率，分別是百分之四八點六、卅二點二及十九點二；如以流達之污染量統計，工業廢水污染量最大，約佔百分之九五。製造鹽水溪工業廢水的廠家不少，計有製紙業七家，染整業九家、化工業八家、製革業四家、食品業廿八家、金屬表面處理業九家，另其他行業工廠有九家。

除了民國77年6月5日與民國78年9月1日大專環保協會舉辦的「拯救鹽水溪環保生活營」針對沿岸社區及鹽水溪作全程的探查外，相關的民間關懷亦次第展開。

例如南興國小於民國79年4月的調查小組發現——

圖 1 鹽水溪流域圖



1. 順鹽水溪而下，右側有養豬廠、皮革加工廠、機械工廠，使水質變更臭、更黑，且有刺激味。
2. 從南縣永安橋到南市安和路太平橋段，是鹽水溪油污的主要來源，溪流左側的工廠廢水，如地下油廠、製作引擎及垃圾等，使水面上浮了一層油。

3. 從太平橋到鹽水溪橋，除了家庭廢水外，很少有工廠，但水質已經發臭。

4. 從鹽水溪橋到大港觀海橋，又是鹽水溪污染嚴重的地方，主要來源是垃圾、工廠廢水，溪底的石頭、河床全成爲污泥。

5. 大港觀海橋至安平港間，才是鹽水溪比較乾淨的地方，由於海水漲退潮，可稀釋河口污水，將許多髒東西沖往外海。

調查小組一致的結論爲，若用鹽水溪養殖的魚千萬不要吃。除了鹽水溪上游位於高速公路邊的主流，仍有吳郭魚、大肚魚生存，及觀海橋下及往西方向，有魚、螃蟹外，其他段的河水完全不見生物。

然而，受污染如此嚴重的鹽水溪真的無藥可救了嗎？協助水質調查的陳守仁老師表示，未必盡然，只要阻絕污染源，讓河水慢慢修養、恢復，鹽水溪仍是可以「復活」，但這須要政府施出大刀闊斧的手腕才行。

又民國79年8月13日由高雄醫學院及中央大學蘇偉碩等五位在學學生所組成的「鹽水溪學生清流工作隊」，公佈的調查結果指出，鹽水溪已淪爲全省第二大污染河川，南市養殖環境嚴

重惡化。

調查報告顯示，二仁溪、鹽水溪嚴重污染名列全國一、二名，除了鹿耳門溪外，河口養殖幾已絕跡。

政府污染防治的缺失

鹽水溪烏鴉鴉，穢物橫流所凸顯的「黑龍江」現象，有如「黑道——黑色的水道」。又因出海口泥沙的淤積嚴重影響排洪，更被形容罹患「腎結石」。

鹽水溪的水污染源主要來自工業廢水、家庭廢水與養殖廢水。工業廢水除了違章工廠及中小企業外，連公營事業的台南市肉品市場都有被連開28張罰單絕「不落人後」的紀錄，凸顯公害是「公」營事業所造成的傷「害」的本質。家庭廢水更因政府長期預算的扭曲與濫用而未按步就班的次第興建，至今仍然存在著有如「靜脈動脈合一」的現象，都市又能如何健康？每任縣市長卸責給前任，人民除了悲情外又能呼奈何？以台南縣市而言，衛生下水道與雨水下水道二合一的結果，雨天積水不消，晴天惡臭撲鼻，又那裡像是平均每人國民所得1,000美元的國民的水準？

除了忍受惡劣的污染環境外，在雨季更要冒生命危險與自然天災搏鬥。由於鹽水溪出海口

受天然地形的限制，出海口狹窄，每年東北季風期由外飄來不少泥砂，加入上遊各種垃圾、濫墾致流土大量沖下淤積，有如得了「腎結石」。在颱風季節或雨季時喪失排水功能。

本質上，鹽水溪的問題與台灣其他已死亡或瀕臨死亡的河川並無二致。民間業者無所不用其極的運用經濟學所謂的「外部性」，也即將成本轉嫁給社會，將利益留給自己。政府官員則在立法從嚴執法從寬的「鐵律」下上下其手，未消除「外部性現象」之餘，更且加速惡化。有如某個環保業者有次曾很嚴肅告訴筆者說，台灣絕大部份污染的罪魁禍首應是官員與業者，紅包文化成爲索賄者與行賄者合理化的藉口，更是環境惡化的催化劑。

環保團體的無奈

針對台南市政府於83會計年度編列一億元作爲鹽水溪的第一期工程，主要係針對河道挖掘及河岸綠化。然後又於9月的臨時會強行通過已遭擱置的84年度的三億元的二期工程費，環保聯盟有話要說。

鹽水溪整治工程第一期預算如何其他市府預算是悄悄的通過，環保聯盟完全被蒙在鼓裡。直至84年度預算審查在新科議員欲有表現以及市府預算的草率，再加上外傳工程分贓的壓力下方遭擱置。然而市府仍運用各種手段而在臨時會強行通過。

台南市環保聯盟於民國83年7月26日至8月30日針對鹽水溪兩岸居民進行調查，結果發現：

- (1) 認為鹽水溪污染非常嚴重與嚴重的達96.4%，(2) 認為台南市政府平常沒有防治措施的達63.5%，(3) 認為應綠化與污染防治工作的達57%，(4) 對於鹽水溪污染不知陳情管道的與不管的分別為37.1%與29.3%，(5) 認為解決鹽水溪污染是政府的責任的占70%，詳細內容可參看附表1及附表2。

事實上，「溶在水」與「花錢不消災」是我們對台南市政府鹽水溪整治工程的看法。「佔用河川地」、「忽視洪水災害」更是違法與短視的現象。治標不治本，消化預算與浪費民脂民膏更不是情緒的反彈而已。

也許台南市政府會覺得很委屈，然而花錢消災的消極作為與為民牟利的積極作為更是政府施政的基本準則。以鹽水溪而言，46公里長與220平方公里流域而言，縣市政府的協調與分工是必要的步驟，我們卻絲毫無法看到。台北淡水河只做「右邊」，台南鹽水溪只做「下段」，人民當然只有「不解」。

環保聯盟在乎的是「標本」兼治的完整規劃與執行。這次鹽水溪整治計畫的「腳痛醫腳」，甚且搽上不當的「藥膏」，可能的後遺症是我們相當關切的。而颱風與大小來襲，這些經費是否「付諸流水」也是我們相當在意的。而在這些項目上，環保聯盟能著力的有限。

附表 1 台南市鹽水溪污染防治問卷表

親愛的台南市民您好：

這是一份針對鹽水溪的意見調查表，希望能透過您的意見，使我們更了解您對鹽水溪的看法。我們將採用不記名的方式，並請您協助我們回答下列問題。

基本資料：

一、性別：1. 男 2. 女

二、年齡：1. 19歲(含)以下 2. 20-29歲 3. 30-39歲
4. 40-49歲 5. 50-59歲 6. 60歲(含)以上

三、教育程度：1. 國小(含)以下 2. 國中 3. 高中 4. 大專
5. 大學以上

四、居住時間：1. 2年(含)以下 2. 3-6年 3. 7-10年
4. 11年(含)以上

生活環境方面：

五、您認為鹽水溪是否嚴重的污染

1. 非常嚴重 2. 很嚴重 3. 不很嚴重 4. 不嚴重

六、您認為鹽水溪污染市政府平常是否有防治措施

1. 時常有 2. 偶爾有 3. 沒有

七、您認為鹽水溪污染問題先解決作綠化工作或污染防治工作

1. 綠化工作 2. 污染工作 3. 綠化與污染防治工作

八、您對鹽水溪污染的反應

1. 向政府陳情 2. 向環保團體反應 3. 不知陳情管道 4. 不管

九、您認為鹽水溪目前主要污染來源(可複選)

1. 家庭污水 2. 一般垃圾 3. 工廠廢水 4. 事業廢棄物
5. 養殖業污水

十、您認為鹽水溪污染對您的生活有什麼影響(可複選)

1. 臭味 2. 蚊蟲 3. 有礙美觀 4. 心理影響

十一、您認為鹽水溪污染的解決是誰的責任(可複選)

1. 政府 2. 污染者 3. 民衆

十二、您是否知道有環境保護聯盟這一個環保團體

1. 知道 2. 不知道

六、您認為鹽水溪污染市政府平常是否有防治措施？		
1. 時常有	3 人	1.8 %
2. 偶而有	58 人	34.7 %
3. 沒有	106 人	63.5 %
七、您認為鹽水溪污染問題先解決作綠化工作或污染防治工作？		
1. 綠化工作	14 人	8.4 %
2. 污染工作	57 人	34.1 %
3. 綠化與污染防治工作	96 人	57.5 %
八、您對鹽水溪污染的反應？		
1. 向政府陳情	31 人	18.6 %
2. 向環保團體反應	25 人	15.0 %
3. 不知陳情管道	62 人	37.1 %
4. 不管	49 人	29.3 %
九、您認為鹽水溪目前主要污染來源（可複選）		
1. 家庭污水	34 人	20.4 %
2. 一般垃圾	114 人	68.3 %
3. 工廠廢水	121 人	72.5 %
4. 事業廢棄物	45 人	26.9 %
5. 養殖業污水	18 人	10.8 %
十、您認為鹽水溪污染對您的生活有什麼影響（可複選）		
1. 臭味	146 人	87.4 %
2. 蚊蟲	116 人	69.5 %
3. 有礙美觀	66 人	39.5 %
4. 心理影響	8 人	4.8 %
十一、您認為鹽水溪污染的解決是誰的責任（可複選）		
1. 政府	117 人	70.1 %
2. 污染者	92 人	55.1 %
3. 民衆	84 人	50.3 %
十二、您是否知道有環境保護聯盟這一個環保團體		
1. 知道	39 人	23.4 %
2. 不知道	128 人	76.6 %

附表 2 台南市鹽水溪污染防治問卷調查結果

基本資料：

一、訪問人數：

1. 男性	117 人	70.1 %
2. 女性	50 人	29.9 %

二、年齡分佈：

1. 19 歲（含）以下	9 人	5.4 %
2. 20-29 歲	26 人	45.6 %
3. 30-39 歲	54 人	32.3 %
4. 40-49 歲	36 人	21.6 %
5. 50-59 歲	33 人	19.8 %
6. 60 歲（含）以上	9 人	5.4 %

三、教育程度：

1. 國小（含）以下	44 人	26.3 %
2. 國中	41 人	24.6 %
3. 高中	62 人	37.1 %
4. 大專	19 人	11.4 %
5. 大學以上	5 人	5.6 %

四、居住時間：

1. 2 年（含）以下	16 人	9.6 %
2. 3-6 年	23 人	13.8 %
3. 7-10 年	58 人	34.7 %
4. 11 年（含）以上	70 人	41.9 %

生活環境方面：

五、您認為鹽水溪是否嚴重的污染？

1. 非常嚴重	77 人	46.1 %
2. 很嚴重	84 人	50.3 %
3. 不很嚴重	5 人	3.0 %
4. 不嚴重	1 人	0.6 %

結語

政府行政區域不當的劃分，使鹽水溪的關心與治理分成二截。濫墾的縱容與污染的泛濫，使得鹽水溪成爲有形的「黑道」。公共部門做爲裁判與球員，制定規則自己又犯規形容法紀的盪然。民間部門的劣幣驅逐良幣的惡性循環，有樣看樣所導致的何祇是公權力的喪失。歷經四十年的摧殘，鹽水溪早已是殘花敗柳。如何有週全與通盤的規劃是新生與重生的關鍵，而這正是目前所看不到的。