

河川保育團體的發展與困境

◎ 李大朋

作者簡歷

出生年月：四十年九月廿二日

學 歷：中國文化大學美術系、國立台灣師範大學美術研究所進修班

經 歷：國中教師、出版社主編、高中教師、童軍團長

現 職：省立竹山高中教師、清水溝溪河川魚蝦保育區榮生會企劃宣導課課長、美哉南投叢刊總編輯

從民國七十年台灣有了第一條由民間發起保育的河川起算，到今天時報基金會出面統合政府、學者及民間保育人士共同來關心台灣的河川，其間將近十五年的時間，是台灣河川保育的覺醒期，一方面是迎上了世界的環保潮流，一方面更直接的因素是過去四、五十年裏，台灣在極度偏重經濟發展的心態主導下，所植下的環境惡因也幾乎在這段時間內展現出它的毀傷力。也由於民衆自主性的覺醒，激發了人們從對環境的陌然，走上對環境預警的層次，在這個轉變的過程中，環保運動的勃發並不是由政府規劃，也不是由學者引領，而是從社會最底層的民間開始，之後才逆向式的吸引了社會學家的注意和生態學者的配合，相對地政府總是在受制於民意抗爭、輿論撻伐、民代壓迫之下才被動地去注意這個問題，而這個政府覺得需漸進謀變的問題，卻是保育人士心中有著「燃眉之急」的切膚之痛，故而政府的政策永遠也趕不上環保界的需求，所以在可預見的將來，台灣的環保進度，仍得透過民間團體與學者專家的合作，和政府之間維持某種緊張程度的抗衡狀態，畢竟整個環境政策，還是要靠政府來規劃主導。

在環保的諸多議題當中，河川保育似乎在這幾年之間逐漸浮出檯面，甚至有凌駕於其它問題之上的趨勢。憑心而論，「水」之較於其它環保問題來的感性和親切，而水質的良窳關係生活的品質，甚至影響及於生命的存亡，故而水源、水質的受到嚴重關切，實在是不足為奇。

台灣的河川有其地理上的特性，由於充滿了不穩定的變異，使得台灣的河川保育工作，僅能有一個大原則的保育概念和方向，而難於提出具體的保育措施，而河川上、中、下游的開放

性、利用性不同，其間也有著極大程度的保育差別，所以今天台灣民衆中的絕大部分，對「水」的企求可能僅懷抱著「親近」和「純淨」的矇矓概念，只有極少數的人能夠企及於「水與環境」的整體關聯，今天已見台灣開始關注水資源的問題，是一個可喜的起點，但是並不表示我們已經進步到關懷生態的境界，政府及大眾不過是飽受河川污染之害和水源乾涸之苦，才單純的想克服這個難題而已，這種「臨渴掘井」的悲哀和覺醒，或許是台灣環境在歷經重重黑幕之後，所顯現的一絲曙光吧！

河川保育的濫觴

十五年來，台灣從北到南幾乎都是由民間人士發動河川保育，反之也是在爆發了極大的污染事件後，政府才表露改善的意願。從民間七十年以後，台灣陸續衍生的河川保育團體，分析其發起的動機，大致有幾種情形：

因遭受污染而發起

譬如民國七十四年台中大里溪因受附近農藥廠污染，威脅到居家安全，憤而群起抗爭，並發起河川保育運動，一時間成爲各種媒體報導的焦點，但是這種因受某一突發事件刺激而引起

的反應，往往也會因刺激源的消失而解體，造成許多人有白忙一場甚或許多熱心的外界人士有「所為何來？」的謂嘆。河川污染確實是嚴重到令人無法不正視的地步，但是因為「污染源」牽涉的問題太廣，解決了一個還有更多等待解決，而地方政府係多頭馬車在管理河川，卻沒有一個單位願勇於執行，以一個河川管理問題政府都無法提出有系統的辦法，更何況一個新生的民間團體？確乎是難以堅持這份熱情，更難研擬一套完整的保育對策。

基於發展觀光的需求

這一點對多數民衆和基層政府單位而言是最亟於去做和樂於配合的，因為這麼一來，在短期內可以見到增加地方收入的具體成果；基於這種出發點所衍生的相關行爲，往往對環境造成傷害，道路開闢、公共設施興建、休憩活動增加，在缺乏保育觀念，或故意避而不談保育的結果，棲地被破壞，景觀庭園化，並帶來超量的垃圾污染。這種以河川保育爲名，行的是經濟掛帥的做法，看在用心保育人士的眼裏，實在是欲哭無淚，傾訴無門。事實上以目前的情況，仍很難用「保育」的觀念去對抗「經濟繁榮」的心態，主政者如此、主事者如此，大部分民衆也是如此；不過，我們從分析台灣未來遊憩觀光的趨勢來看，今天這種種不當的人工設施、過度裝飾的景觀、逼近河床的道路系統，再再違背了「回歸自然」的未來趨勢，根本是反其道而行。這種因發展觀光而傷害自然的例子不勝枚舉，出了國家公園、風景管理局的管理範疇之外，絕

大多數的地方政府，以任由民意發展的方式爭取經費配合開發。在發展觀光遊憩的指標下，冬山河的整治算是較成功的例子，至少在親水性和景觀規劃方面樹立起某種程度的典範，然而站在保育的立場，冬山河的模式仍不足取。冬山河以全新的角度提供台灣河川利用的一種模式，如果全台各地都移植冬山河的經驗去規劃河川，毋寧又是另一個危機的誕生。

為改善環境品質而起

尤其是社區居民，為自己居住環境創造或欲回復到某種程度的自然狀態，往往會從社區附近的小溪流開始著手，由於帶領這種觀念的人多為環境的先覺者，而且關照的範圍有限，社區居民同質性亦高，故而遭遇的困難相對減少，也更易享受到努力的成果。雖然這種模式尚不足以改善大區段的河川體質，但是具體而微的成功例子，橫向移植的機率比較大，一旦這些眾多的「點」串連成「線」，甚或擴張為「面」，也就間接成就了全面性的河川保育。所以這種以社區為起點、從身邊的小水溝出發的保育動作，應該是最值得鼓勵推廣的。

從維護生態的觀點進行保育

由於近幾年來，有感於環境危機日益突顯，或由於經濟力提昇至相當程度後，人們藉由復古、懷舊的途徑中，驚覺太多過去所擁有的豐富生物相，已消失在人們的無知之中，繼而想要

盡最後的力量去挽回一些童年的記憶，或由於保育觀念的引進，使得部分民衆體認到物種存留的價值和必要，這種最切合生態保育的觀念普及，是最令人欣喜的；但是在這種觀念導引下，所面對的往往是整條流域且包括廣大的集水區，由於河川危機的病源極端複雜，牽涉的層面又廣，絕非一群擁有保育理想的人士憑著熱誠就可以達成，是故所面臨的困難和挫折最大。我們看到好幾個河川保育團體，在轟轟烈烈地發起成立大會之後，不旋踵即消聲匿跡了，好一點的還可以撐個二、三年，碰到一連串的挫折之後，在充滿了無力感的頹喪心情下，也就豪情不復了。南投縣的清水溝溪是台灣第一條由民間自發性保護的溪流，在努力了近十五年之後的今天，所要面對的仍然是十五年前的老問題，似乎十五年的奮鬥，到頭來發現仍站在原點。高雄縣的楠梓仙溪在三民鄉公所的積極主導下，溪魚復育的情況十分令人欣喜，其數量增長的程度足以實施釣魚證照制，但是面對其它環境迫害的議題，我相信仍有一道道的難題將接踵而來，除非政府有一套完整的國土保安計劃，並願意確實執行，否則很難寄望民間團體能夠長期堅持下去。

河川保育的瓶頸

台灣全島的溪流數量甚多，每一條溪流的地理、人文條件有所不同，故而所要面對的保育課題也必然有差異，很難同時并舉；譬如大甲溪與清水溝溪，同為中部地區知名的兩條受到保

育的溪流，然而清水溝溪屬於濁水溪的一條小支流，全長僅有二十公里，與源遠流長的大甲溪有著截然不同的水文特性，所面對的環境問題在層次上也不同，而擔負大甲溪保育的「大甲溪生態保育會」和清水溝溪的「榮生會」，兩者之間由於成員的本質差異，形之於保育行動的形式和方向也有所不同。南投縣是一個農業縣，參與保育行動的人士，多為居住於河域上的當地農民；而大甲溪的保育工作，多由都市精英領導，以先進的環保觀念籲請社會各階層予以配合，所以在組織結構上也有著因應不同發展需求的區別，但是以民間組織的推展和運作來看，彼此之間仍有著相同的問題，尤其是事關環境保育這個大問題，前瞻性和延續性總成爲存在發展的嚴重瓶頸。

南投縣鹿谷鄉清水溝溪在民國七十年就成立了河川魚蝦保護區，最先也是由一位保育的先覺者羅兆陵老師以他個人的熱誠感化沿河居民，而願意共同合作保護魚蝦。台灣的河川保育運動，幾乎和清水溝溪一樣，多以單純的「保護魚蝦、防杜電毒」的動機做爲起點，清水溝溪在初始，除了呼籲棄絕毒電行爲外，並以教育的觀點出發，鼓勵小學生以零用錢購買魚苗放流，並且以這種方式，獲得傳播媒體的青睞而大肆報導，確實有助於喚醒社會大眾以行動參與保育，但是在無前例可循、無保育觀念指引下，不免有許多保育行動是違反保育宗旨的，譬如當年清水溝溪以「創造一條彩色的溪流」爲居民描繪出一幅美麗的遠景，故而放流的魚種是錦鯉、香魚，南投縣政府農業局爲配合當地的保護行動，每年提供大量的草魚、鱧魚、曲腰魚等經濟性

魚苗進行放流。南投縣政府也特別委請顧問工程公司調查規劃出一本「清水溝溪遊憩規劃報告書」，其間充滿著水上活動，公共設施的開發計畫，這一切都顯現出我們對保育的無知。不過經歷了十五年的保育行動，雖然仍無法改變許多既有的問題，但是今天清水溝溪榮生會的組織成員，已經捨棄了外來魚種的放流，進而執行本土魚種的復育工作，也有棲地改善、設置魚梯、保留自然環境的觀念，保育的對象也從溪流魚蝦擴及到整體的生態環境。這也表示了保育必須從行動開始，許多正確觀念的引進會隨著行動發展而漸次導向正途，但是台灣的環境體質已相當脆弱，我們希望正確的保育觀念，能夠在保育團體衍生之初就同步配合。清水溝溪在羅兆陵老師發起保護行動兩年之後，即由流域內的瑞峰國中接手，瑞峰國中以「行動必須透過組織」才得以延續的理念，籌組了屬於當地的保育團體——「榮生會」，擬定了組織結構、保護辦法、巡邏舉發等制度性的規章，並積極輔導組織的運作，使得保育的行動落實為草根性，提昇了民間的自覺性和自主性。榮生會比較成熟的運作模式，也相繼被南投縣其它流域的居民所引用，到了八十三年止，南投縣計發展出南投縣生態保護協會、國姓鄉北港溪河川魚蝦保育會、竹山鎮加走寮溪保育會、鹿谷鄉北勢溪保育會、水里鄉自然生態保育會、仁愛鄉生態保育會，其他正在籌議成立保育行動的尚有信義鄉神木溪、集集鎮清水溪、中寮鄉貓羅溪等，南投縣基於眾多同質性的保育團體，彼此互相切磋提攜，在發展的初期得以順利推行，但也從多次觀摩座談的場合裏，發現了許多共同遭遇的問題，值得提出來做為其它河域在推動保育時思維的課題。

公益與私利的衝突

長期以來河川地被佔用或放領承租種作的情形極為普遍，使得行水區愈發狹隘，河川地的自然植被遭到人為改變，棲地環境日益惡化，開放空間日趨減少，也使得保育團體除了執行檢舉電毒魚之外，幾乎沒有施展保育理念的空間，長期下來斬傷了組織發展的勇氣。

集水區的破壞和水資源的超限利用

參與保育的人員本身又是營生於流域附近的居民，故河川保育碰上了賴以維生的農墾行為就充滿了無奈，山坡地改植檳榔、開闢茶園或轉作其他短期性經濟作物，加上農路的深入，再減弱了森林集水的功能，表土流失的狀況嚴重，在河道淤積、流量減低之情況下，發展精緻農業又需要大量的灌溉用水，對於推展河川保育而言，無異是雪上加霜，而單靠民間團體的力量，在既然無法提供農民更好的經營模式之餘，當然就無法改善這種有違保育的經濟行為。

水質惡化、農藥污染

水質惡化的原因牽涉到太多的污染源，舉凡濫墾濫葬、土石淤積、家庭廢水、工業排放、禽畜糞便等，這些於法不合或無法可管的各種污染現象，顯現出現今環保標準的落伍以及政府

執行環保意願的低落，這麼多的河川殺手潛伏在各處，是河川保育團體極欲導正卻又完全的無能為力。除了政府積極而明確地展現整治的決心，民間保育團體來配合宣導推動，否則河川保育運動絕對無法持續推展，因為這個瓶頸無法打通，台灣的河川將沒有明天。

缺乏高層次的環保指導

前面提過台灣的河川保育運動，多從禁止電毒魚開始，一旦電毒魚行為因取締頻繁而有所改進之後，河川保育運動就喪失了繼續努力的動源；地方政府很少有能提供保育團體一個正確的指導原則。位在都市邊緣的保育組織尙或有學者專家的協助參與指導，但是處於河川中上游遠離都市的「內山型」河段，一切保育舉措的設計完全由當地的住民主導，這種草根性的自覺是環保運動最珍貴的特質，同樣地由於無法再提昇保育的層次，使得組織發展到了某種程度就趨於沈寂。

巡檢人員缺乏安全保障

每一個河川保育團體，都會擬出一套巡邏檢舉非法漁獵的辦法，以南投縣而言，河川保育會在成立之初，均有「巡檢組」的設置，採分區分段的責任制，並有檢舉電話的公告，巡檢人員往往在半夜接到「動員令」即須集結出勤，雖然有警察會同進行取締，然而巡檢人員除了哨

子和手電筒之外，往往手無寸鐵，在亟於採證——取得犯罪工具和漁獲物的慾求下，面對歹徒就充滿著危險；另一方面，在漆黑的夜裏，爲了有效拘捕，必須分從幾路包抄，而台灣的野溪坡陡水急、巨石遍佈，再再隱伏危機，巡檢人員執勤的過程簡直就是搏命演出，受傷或溺水的事件已有多起案例，甚至在移送司法的過程中受到槍擊恐嚇以及放話威脅，對於巡檢人員的熱忱和使命感的持續是一大考驗。目前各保育組織均無能力爲這群第一線尖兵投保，也不可能籌募到這一大筆財源。南投縣各河川保育團體，有仿照「福利互助」方式，實行聯保的方案，南投縣政府亦提出了協助玉成的配合計劃。巡檢制度往往是展現保育決心的重要依據，巡檢制度一旦無法常態運作，等於間接宣佈了組織的夭折。

欠缺環境基本資料

河川保育勢必牽涉到水文、水質、棲地、魚種及相關的環境生態資料，但是以一般的民間團體的能力幾乎無法取得、也無法運用這些資料，使得保育變成了虛幻的口號，也造成了在地人認爲「保育」等於「發展觀光」的錯誤觀念。清水溝溪多年來極欲設置魚梯並做棲地改善工作，但是國內的學術單位尙無法提供台灣本土魚種的習性資料，也沒有一套可行的魚梯的工程設計，使得榮生會在顧及「多做多錯」的疑慮下始終不敢冒然進行，故而榮生會推動河川保育近十五年的情形下仍拿不出具體成果，也就不足爲奇了。

水利工程扼殺水族生存

政府多年來投注在河川整治方面的心力可謂不少，但所有的工程設計只著重在防洪和灌溉，於是隄防、攔砂壩、攔水堰不斷地施設，截彎取直的隄防不一定能阻擋洪峰的威力，攔砂壩、攔水堰反而加速了河川淤積，水利工程設計的偏狹觀念，無疑是河川生態的劊子手。目前國建六年計畫中的「集集攔河堰工程」正當清水溝溪注入濁水溪的會流處，清水溝溪下游部分河域被劃為淹沒區，如今各項工程正如火如荼地進行，隄防加長加高，等於在人與溪的中間砌了一道高牆，也扼殺了水族的棲息空間，難道我們仍然無法找出一個能夠兼顧環境各項因素的施工方式嗎？我們實在不希望「抗爭」最後成爲每一個保育團體實現理念的唯一手段。

除了以上談及的幾個問題之外，我們也發現中央政府並沒有一個面對「恢復溪流生機」的明確政策，各縣市對轄內河川的態度也不一樣。高雄縣三民鄉公所以強勢作爲明訂禁止漁獵的年限和罰則，使得楠梓仙溪保育的成果令人稱羨。榮生會在保育之初，南投縣政府反對其在漁業法之下，另行制定較嚴格的保育規條。由此可見地方政府的決心才是保育團體最有力的後盾，今天民間紛紛推動河川保育運動，政府實在應該善用民氣、順手推舟，千萬不可誤解保育團體的用心，難道要忍看他們從一鼓作氣到再而衰、三而竭嗎？

積極的建議

河川保育是台灣推動環保一項重要的工程，從諸多嚴肅的環境議題中，「水」是大多數人最易理解的，不論是感性的認同或理性的認知，河川保育都應該是整個社會大眾配合意願最高的吧！實際上河川保育不單是顧及到水族生命，她的「善果」絕對是惠及於人。如果有一天台灣河川真的又恢復了生機，她代表著整個環境的體質改善了，變健康了。鑑於河川保育對整體環保所具備的重要意義，和重建環境信心的絕對功能，提出以下的建議：

- 一、政府應明白宣示河川保育策略，以收上行下效之功。
- 二、學術界應積極建立台灣的基礎生態資料，提供保育作為。
- 三、知識界應投入民間保育團體，健全組織體質，提昇保育層面。
- 四、工程界應將生態觀念納入設計施工考量，以挽救棲地環境。
- 五、仿效日本做法，河川地適度範圍內實施「淨空」，還給溪流喘息生養的空間。
- 六、給予巡檢人員安全的保障，編列經費提供平安保險，以安定巡檢人心。
- 七、給予保育團體精神的鼓勵和實質的獎勵，並引進先進的保育範例協助民間團體落實保

育作爲。

後記

本篇報告，係從一個參與清水溝溪保育運動十五年時間的角度，來探討台灣各地河川保育所面臨或可能遭遇到的問題，就因爲保育牽涉的範圍太廣，所以才需要政府與民間共同配合，而清水溝溪的心路歷程畢竟不能代表全台灣的每一個河川保育團體，僅希望以一己的管見，喚起大家的重視。古人先天下之憂而憂，如今台灣的溪流業已淪落到亡羊補牢、救亡圖存的地步，吾人已不能再止於「望河興嘆」，而應全國上下一體風行——誠如榮生會的口號「喚回清水溝溪的春天」，寄語全國保育人士，共同努力來「喚回台灣溪流的春天」。

評論

河川保育團體的發展與困境

◎段錦浩

評 論 人 簡 歷

出生年月：一九四六年元月十三日

學 歷：美國科羅拉多州立大學地球資源學系研修、泰國亞洲理工學院系統工程及管理碩士、國立中興大學土木工程學士。

經 歷：中興大學水土保持學研究所副教授、榮工處曼谷辦事處幫工程師

現 職：中興大學水土保持學研究所教授

著 作：「集水區防砂壩管理之系統分析」等相關學校著作六十九篇。

誠如李先生所說，環保運動在我們台灣是覺醒的很晚，而政府又是被民間逼著走。人民大眾的環保意識抬頭，通常是跟著教育程度提高及生活改善而來，也就是經濟成長可以提高環保意識。而政府被民間逼者走，則又得從民主政治及公共投資的角度來看，民主政治的參選者就是不買票也要花很多的錢，而工商企業家正好補此方面的不足，但工商企業是環保運動最大的被害人（他們自己認為）。再者政府公共投資的決策者，也就是民選的行政或立法人員，最優先的公共投資就是對自己私利或選民看得見而對選票有幫助者。除非民間環保意識高漲，環保在他們心目中不會成爲主要課題。

至於李先生所說保育團體的困境及進展緩慢，我們可以從革命與改革不同來討論。在政治上如果革命是要做很大的犧牲，是要死很多人，因而一定要有大環境配合。而環保要革命，一定要喚醒大多數的民衆，如果喚不起民衆，只好走改革的路，一步一腳印，雖然慢，但總是有進展。

有些河川保育團體發起的動機誠如李先生所言，並不純正，而許多保育行動是違反保育宗旨。但這是台灣整個社會大環境下的產物。我們不需排斥它。只要有一些保育的先知先覺者，慢慢導引，李先生所說的危機，可以變成轉機。

李文對河川保育問題有很深的認知，又提出了很多的課題，這些課題值得我們深思，而他的建議也確實值得我們採行。

在此我也提出一個建議，保育團體是保育問題的先知先覺者，你們應設法主動去拉攏那些後知後覺者，最後使不知不覺者也參與，那我們的環保及保育就成功了。