

化難為安-營造台江社會與生態共生的韌性系統

吳茂成

2019/9/23

摘要

台南市安南區古稱台江，面對水患及河川污染等問題，台江社區、教育、文化、大廟各界，於 2002 年，發起台江河川守護運動，2012 年社大台江分校聯合大廟、小台江等學校社群，成立台江流域學校，以在地河川及水圳、潮溝為教室，推展台江流域學習，以參與式學習、民眾參與公共政策討論的行動策略，展開「參與式學習」、「行動研究」、「流域生活經營」、「流域公民會議」等河川守護行動。台江流域學習發展「參與式學習」的目標，希望透過在地近身、日常生活中的河川守護參與，在實踐中喚醒公民的環境覺知，進而採取「行動研究」的方法，發掘台江流域問題，思考問題、謀思解決對策，進行連署、請願，民眾參與政策討論等方式，促進公共機關與台江河川 NGO 社群，共同討論流域政策、共同解決台江流域問題，共同發想台江流域生活願景。

台江河川守護運動，在「參與式學習」方面，與在地高國中小學及社區合作，長期推動台江流域學習行動，陪伴親師生認識在地河川與環境問題，讓流域生活成為在地的日常，培育河川守護人才，安東庭園社區《河川巡守隊》、海佃國小《小台江》，皆獲得全國環保有功特優社團，目前長安國小、海佃國中、瀛海中學、安順國中也分別成立台江流域學習社群，十多年來，台江河川守護運動，開創台江水日等在地河川文化節慶，每年五月舉辦《台江水日》愛鄉護水、嘉南大圳單車溯源行動，2020 年邁向第十四屆；每年暑假策辦台江青春伴行，發展走讀河川運動，2019 年邁向第八屆；在「行動研究」方面，發展高國中小學以台江河川作為學習教室、論文研究場域，目前已有數篇論文獲得小論文獎項肯定；在「流域公共政策」方面，2011 年發起台江山海圳綠道運動，結合台南市政府、台江

國家公園、第六河川局、南水局共同推動，台南市政府同時列為旗艦計畫，2016年擴大倡議台灣山海圳國家綠道運動，2018年獲行政院核定為示範綠道，由林務局展開規劃；在台江流域公共政策討論方面，與水利署、台南市水利局、第六河川局、南水局合作，不定期召開台江流域公民會議、台江流域智庫會議，探究水患成因，以及流域治理策略，例如，促成海尾寮排水線拓寬，還地於河；此外，十多年來，持續與長榮大學河川保育中心、環保署、河川局等公部門，共同推動發展「民眾參與平台」，倡議整治嘉南大圳排水線污染。

一、我們的問題意識

(一) 與水共存的台江

台南市安南區古稱台江，107.2 平方公里，台灣歷史的起點，這裡曾是台灣最美的內海，也是海洋台灣海埔地治理的先驅，西元一八二三年，曾文溪南沖台江，留下今日新吉農場殘域，這一場大水災，內海成海埔地，曾文溪北岸的拓墾宗族，遂南下台江，展開二次移民的海埔地拓墾事業，建庄結社、搭寮興學，台江十六寮至少在一八九八年就已形成，人口約有 8797 人（吳茂成，2013：380、381），發展至今，人口已逾十九萬人。

從一八二三年至今，台江流域水患不斷，十九世紀中葉到二十世紀初，曾文溪就有四次大改道（1823~1911），一九一一年曾文溪改道，還沖毀「十二佃外二庄」的蚵殼港、舊大塭寮，直到一九三一年曾文溪治水工程動土的二十年間，大小水患共有十餘起，可說是「成也曾文溪，敗也曾文溪」，以台江海尾寮來說，二百年來，每逢大雨，村內必定淹水，不過，台江人也順應台江流域的水患生活，藉由水患與海爭地，圈田築塭，拓墾海埔地，平時耕塭養魚維生，一遇洪災，魚塭也成了天然滯洪池、洪災緩衝區。（吳茂成，2013：427~432）

(二) 台江流域：潮溝、水圳、溪流

台江內海因水患淤塞成海埔地，今日曾文溪、本淵寮、海尾寮、六塊寮、嘉南大圳排水線，大抵是一九二〇到一九三〇年，興築嘉南大圳期間，就台江內海潮溝殘跡及古圳，闢築而成，做為農漁業灌溉給水與排水之用的渠道，也是村落疏洪排洪的重要水道，例如海尾寮排水線大抵是荷據時期的大港水域的一部分，鹽水溪與安順排水線的前身，即是清代古直加弄圳（吳茂成，2013：451、452）。這些潮溝、及嘉南大圳的排水線、給水線，加上曾文溪、鹽水溪，共構成台江流域水網。

這八條河川，具有「潮溝」、「水圳」、「溪流」三大特色，見證台江滄海桑田

的歷史文化，十分珍貴。從清代、日治時期到一九七〇年代，一百年來灌溉台江農漁業，養育無數的台江子孫，一百多年後，台江流域人口已逾十九萬人，影響台江發展甚鉅。

（三）河流，被犧牲的體系

然而，台江流域在現代發展過程中，亦陷入為台南城市發展的「被犧牲體系」，除了日治時期的台碱安順廠，在製程產生汞、戴奧辛污染鹿耳門溪之外，一九七〇年之後，台南市都市計畫在嘉南大圳旁劃設和順工業區開始，工業廢水開始污染台江流域河川，迨至今日，台江流域八條河川，共有八座工業區（和順、總頭、中崙、安定、樹谷、南科、科工區、永康工業區），大部分集中圍繞在台灣歷史博物館生活圈週圍，其中和順、總頭寮、中崙及安定等四座工業區未設污水處理廠，對該地生活環境品質影響甚鉅，2014年台南市政府再通過土城工業區（位於鹿耳門溪上游），以及新吉工業區（曾文溪排水線）開發案。

河川遭工業廢水污染具有流通性，也是跨越鄉鎮城市邊界，更是對在地生態的貶值與剝奪。一九七六年，海尾地區 102 位養殖業者，即曾聯合控告上游大洲排水鋼鐵廠排放工業廢水，以致虱目魚大量死亡，此事突顯政府在發展工業的同時，逐步犧牲台江流域養殖漁業、河流的生態價值，最後，台江流域大部分河川成了工業區排放廢水的臭水溝，台江老一輩鄉親在嘉南大圳戲水、抓魚的親水生活，因為工業廢水排放，就此阻絕。

就此而言，河川遭受工業廢水污染，也逐漸異化生活，讓「生活的河川、河川的生活」不見了，吾人必須花錢營造人工的親水環境，才能讓孩子的童年，擁有戲水的記憶。

河川遭受工業污染，也是現代風險社會的一環，這種風險往往不被感知，污染了土地、農漁產業，透過食物鍊，而不被感知，套一句貝克的話「文明的風險，一般是不被感知的，並且只出現在物理和化學的方程式中，比如食物中的毒素或

核威脅。」(何博聞譯, 2004: 18) 除非民眾擁有專業的工具, 否則難以判別覺知。

二、我們的行動

台江流域村落面對水患, 同時河川排水線遭受工業及家庭廢水污染, 失去親水的生活環境, 為此, 台江社區、教育、文化、大廟各界, 於 2002 年, 發起台江河川守護運動(吳茂成, 2013: 460), 為了促進民眾對於河川污染問題有所感知, 2012 年社大台江分校聯合大廟、小台江等學校社群, 成立台江流域學校, 以在地河川及水圳、潮溝為教室, 推展台江流域學習, 以參與式學習、民眾參與公共政策討論的行動策略, 展開「參與式學習」、「行動研究」、「流域生活經營」、「流域公民會議」等河川守護行動。

台江流域學習發展「參與式學習」的目標, 希望透過在地近身、日常生活中的河川守護參與, 在實踐中喚醒公民的環境覺知, 了解河川淪為工業與都市發展的被犧牲體系, 以及喚醒美好的河川親水記憶, 整個參與實踐過程, 從公民學習行動, 發展各項台江流域生活及學習行動, 親近河川, 促進環境意識的覺醒, 進而採取「行動研究」的方法, 發掘台江流域問題, 思考問題、謀思解決對策, 進行連署、請願, 民眾參與政策討論等方式, 促進公共機關與台江河川 NGO 社群, 共同討論流域政策、共同解決台江流域問題, 共同發想台江流域生活願景。

台江河川守護運動, 在「參與式學習」方面, 與在地高國中小學及社區合作, 長期推動台江流域學習行動, 陪伴親師生認識在地河川與環境問題, 讓流域生活成為在地的日常, 培育河川守護人才, 安東庭園社區《河川巡守隊》、海佃國小《小台江》, 皆獲得全國環保有功特優社團, 目前長安國小、海佃國中、瀛海中學、安順國中也分別成立台江流域學習社群, 十多年來, 台江河川守護運動, 開創台江水日等在地河川文化節慶, 每年五月舉辦《台江水日》愛鄉護水、嘉南大圳單車溯源行動, 2020 年邁向第十四屆; 每年暑假策辦台江青春伴行, 發展走讀河川運動, 2019 年邁向第八屆; 在「行動研究」方面, 發展高國中小學以台

江河川作為學習教室、論文研究場域，目前已有數篇論文獲得小論文獎項肯定；在「流域公共政策」方面，2011年發起台江山海圳綠道運動，結合台南市政府、台江國家公園、第六河川局、南水局共同推動，台南市政府同時列為旗艦計畫，2016年擴大倡議台灣山海圳國家綠道運動，2018年獲行政院核定為示範綠道，由林務局展開規劃；在台江流域公共政策討論方面，與水利署、台南市水利局、第六河川局、南水局合作，不定期召開台江流域公民會議、台江流域智庫會議，探究水患成因，以及流域治理策略，例如，促成海尾寮排水線拓寬，還地於河；此外，十多年來，持續與長榮大學河川保育中心、環保署、河川局等公部門，共同推動發展「民眾參與平台」，倡議整治嘉南大圳排水線污染。

三、我們的反思—化難為安，營造台江社會與生態共生的韌性系統

反思台江河川守護行動經驗，吾人發現，台江流域陷入被犧牲體系的原因，一是專業倫理與信任的崩潰危機，二是公共機關與都市計畫，將河流納入被犧牲體系的底層，淪為為都市的臭水溝、頹廢區，三是傳統農漁業區的價值與生態性被漠視，保育村落家園的功能喪失。具體言之，河川排水線受污染，往往還會伴隨著土壤污染、空氣污染，原為漁塭農場等低地，填土墊高開發，加上道路設計不當，阻礙在地水路…老舊村落社區很容易淪為新開發區的滯洪池。

吾人面對未來，理應是實現希望的忙碌，而非耗能的盲忙。我們應當朝著扭轉被犧牲體系的根本問題反思而行動，從在地尋解，探究水之道，善水而生，而非懼水而溺，從流域治理，化難為安，化危機為轉機，營造社會與生態共生的韌性未來。

我們如何化難為安呢？台江流域治理如何可能呢，其徑有三：

(一)、全民共筆，公私協力，進行村落雨量水位、排水線污染記錄，化水患經驗為知識，以及踏查流域生態物種、環境問題，建構村落在地水患及環境治理經驗知識庫。

(二)、深化流域治理，各級水利機關設置專責單位，推動公共治理，持續策辦淹水村落的治水公民會議，促成「在地經驗、專業技術、政策規劃」共同討論、共同設計、共同行動，整理在地經驗，檢討都計、環保、經濟、治水等相關政策，探究村落淹水化及河川被污染的成因及尋解，共同營造韌性社區，因應未來災難社會的衝擊。

(三)、重視在地流域為水利創生、地方治理、村落永續的珍貴環境資源，儘速展開跨部門治理排水線，從居民淹水、被污染的生活之處，扭轉被犧牲的體系，營造環村綠道，整治排水線污染，反轉排水線被污染化困境，善用吃水堀規劃為村落微型水庫，設計研發干欄式、適應淹水與地震的台江茨，從在地淹水村落再生行起，逐步縫合生活生態與生產斷裂處。

為此，台江流域學習即為根本工作，以參與式學習為基礎，匯聚更多守護河川的力量，促進公私協力，齊力營造在地流域的美好生活。藉由流域學習，進行台江流域治理的實際案例檢討，例如，定期在廟口舉辦台江流域公民會議、智庫會議，探究海尾寮排水線治理、倡議台江山海圳綠道、工業區設置污水處理廠，研擬台江海綿城市的水患治理對策、台江國土發展定位等等，我們企圖透過流域學習，促進民眾意見的交流，在地流域經驗的反思與知識化，才有辦法發展更聚焦的公民參與行動，以及公民參與的承諾，將經驗知識化為守護河川、土地的行動策略，再生產台江流域為主體的台江水學，營造社會與生態共生的韌性社區。

此外，從台江河川守護運動經驗來看，吾人也必須發展流域學習與治理的中介團體，以及在公共機關與 NOG 社群，發展中層組織，因為，公私協力的重要意義，在於開創公共領域，發展流域公共治理的新經驗，因此，在公部門與 NGO

的內部，更需要發展中層的社會實踐人才。

進一步分析，公私協力的中介平台，若由 NGO 發起，如何取得公部門的承認，也是挑戰之一，反之，亦然，因為，公共領域的形成關鍵，在於公共機關與 NGO 之間的認識與信任，否則公私很難合作，彼此同時無法取得公共制度變革的合法性。

簡言之，公共政策的共同想像對話與共同經營的實踐，這是「公私協力」合作的基礎。進一步而言，NGO 做為公民如何影響社會進步發展的社群組織，也有其社會實踐之路可行，亦即發展公共輿論的公共合法性，打開公共政策的對話與監督的實踐場域。

回觀台江河川守護運動經驗，從台江山海圳綠道的推動發現，公私協力觸及三個公共治理技術的變革，一是公共機關的發包制度的變革，大抵可分成工程技術如何生態化／人文化、公民參與如何在地治理化、以及如何支持實踐社群的在地行動，這是公共工程／政策的社會創新；二是 NGO 的實踐技術與觀念變革，可分為打開公共對話的場域，知識分子專業技術的在地化，以及在 NGO 在地化的創新經營；三是社區生活的變革，可分為生活的學習化，產業的永續化，以及環境的保育化。

這三項公共治理技術如何可能呢？涉及到公共機關、NGO 的反思，以及公共政策施行制度的變革，公共機關與 NGO 在社會與文化資本之間的競爭！

從公部門來說，承辦者如何將 NGO 的實踐文化納為政策願景的參考，破除形式化的公共意見收集，思考如何讓公共機關避免陷入決策霸權的困境，這是可能的基礎之一，因為，公共意見的收集過程本身，就是專業知識與經驗知識的討論與辨證，也是「公私」協力打開公共領域的實踐。

公共機關與 NGO，要從協力過程中建構信任的力量，以及彼此願意承擔責任的承諾，如此公共治理才有可能。

公共治理的理想，難以用行政命令來達成。公共機關要實現公共治理的理想的可能，就在於公共機關的願景與理想性格的召喚，公務員能被「做對事情」與

「為社會做出貢獻」的熱情所引領，能否在公共機關內，組織志同道合的夥伴，一起行動，果能如此，公務員的社會實踐，將回饋到公共機關的日常行政事務改革，進行法制的變革。

吾人以為，「公私協力」應是互助合作的公共參與關係，讓我們回到根本問題思考，「公共領域」的形成，除了公共機關的「公領域」之外，更要有 NGO 的「私共領域」的參與，才能成圓。因此，吾人倡議，未來的變革應朝「參與式」的制度邁進：參與式預算、參與式規劃、參與式經營…進行公共政策的改革，果能如此，那麼公共機關「發包」制度之必要就在於為公共治理服務，為「公私領域」的合作而服務，為創造公共生活的價值而服務，而不是僅止於勞務、貨物與金錢的交換！

從公部門的反思來說，發包是政策實施的工具，這個工具的改變要從根本問題來反思，發包不是服務公共機關，而是服務公私協力，可以分為技術工程、公民參與、社區經營三大類，後二項即是公共政策的「公私協力」化；就 NGO 的反思而言，如何了解公部門行政文化，如何研究在地公共議題，如何經營在地，簡言之，即是 NGO 在心態與行動的在地化，如此，NGO 才能跨域專業與經驗知識、外部與在地的認同界限，與鄉親共同發展在地幸福生活。

在地與幸福，這是公私共同的實踐場域與願景。

未來如何在公共機關內將公民參與、社區經營化為業務，換句話說，就是業務如何民眾參與化、在地化，以及如何將「公民參與」、「公私協力」市場化，開拓第二部門參與的管道，形塑公私協力風氣，在在考驗著公共機關組織再造與法令的變革，就此而言，水利署等公共機關應思考如何在組織內設置專責單位，或是公民參與委員會，做為組織變革的實踐單位，這是發展公私協力重要的一步！

公部門與 NGO 之間，若能採取「公民參與」的合作關係，那麼，彼此就有機會了解共同的實踐文化，特別是在每一次的流域治理、公私協力的想像與傾聽之後，更重要的是要有共同做事的機會，才能培養彼此的合作默契，每季辦一次

共識會議，進行參與式對話與檢討，修正行動方向。例如，定期策辦在地流域治理的公共討論，了解開發政策與各項水患治理數據的變化關係，共同討論探究在地水患的成因，以及檢討公部門的治理技術改革，諸如排水線拓寬重要植物移植發包，應以存活率為契約要件，避免流於型式化。更重要的是要有專責的部門、優秀的中階與基層文官，互相合作，進行跨部門協調，以及進行水利科技與生活經驗的統合，這亦非一、二星期，乃至於一、二個月能夠完成之事，必須長期持續經營才得以竟全功，才能將水災經驗化為智慧，共同與在地河川社群，不斷對話討論，形塑流域生活圈共同體，建構流域公共領域。簡要來說，建立在地流域治理資料庫，促進社區居民與公務員的防災與環境保護意識提升，才能務實檢討修正相關都計計畫，落實還地於河，保育環境，營造韌性社區願景。

參考文獻

吳茂成（2013），台江內海及其庄社。台南：台南市文化局

何博聞（譯）（2004）。風險社會（原作者烏爾里希·貝克）。南京：譯林出版。