

曾文溪三角洲開發與保育的拔河

——第一次「走讀曾文溪」報告

文／張讚合（荒野臺南分會環境培力組組長，自然名：河鳥）、圖／陳格宗（自然名：野馬）



荒野臺南分會舉辦「走讀曾文溪」系列活動，將曾文溪分成12段，預計從2016年4月起，每個月用一天或兩天時間腳踏實地去認真了解曾文溪及其相關環境議題，思考荒野在這些議題中該有的立場與選擇。

楔子

4月6日荒野臺南分會舉辦了第一次「走讀曾文溪」活動，由於這次是第一次，整個行程由河鳥來進行規劃（以後就由參與成員輪流規劃）。這次走讀的河段是「出海口～國姓大橋」，我事先規劃的主題是「青鯢蛇大擺盪：從台江內海到曾文溪三角洲的滄桑變」。不過事後想想，如果把主題改為「曾文溪三角洲在保育與開發間的拔河」可能更為明確。

1823年以前，現在的七股區與安南區絕大部分地方都在「台江內海」內，那時的曾文溪是從現在的將軍溪（以前稱「漚汪溪」）出海。1823年的大洪水造成台江內海淤積浮覆，也造成曾文溪第一次大改道，主流改從現在的鹿耳門

溪出海，還有一個南分流就是現在流入鹽水溪排水的「曾文溪排水」。1911年以後曾文溪主流才是從現在的曾文溪口出海。每次河道變遷，都會造成重大災難，因此曾文溪就被稱為「青鯢蛇」。在這長期擺盪的過程中，形成了今天的曾文溪三角洲，而台江內海如今也只剩下七股潟湖與四草湖。因此，我們的第一次走讀，就以這個「曾文溪三角洲」作為走讀的範圍。

七股鹽田：濱南工業區、國際機場與國家溼地

我們一行十二位夥伴，分乘三輛汽車，上午八點整從臺南東區裕文圖書館集合出發，第一站來到將軍區的扇形鹽田與青鯢鰭漁村。沿路欣賞沒有鹽的鹽田風光，到潟湖岸邊的台區觀海樓。在台區觀海樓看到的是1935年臺灣製鹽株式會



社所開闢的臺灣第一個現代化鹽田，而在青鯤鯓扇形鹽田所看到的則是臺灣製鹽總廠在 1977 年才完成的最新鹽田。在這兩點之間相連的廣大鹽田，面積遼闊，當臺灣鹽業整個結束以後，這一片水鄉澤國究竟何去何從，成了各方角力的焦點。

故事開始於 1993 年。這一年一項超大型開發計畫在這個鹽田區域登場，這就是所謂「濱南工業區」。燁聯與東帝士集團聯合提出在七股鹽田與潟湖北部開發濱南工業區，總面積 3500 公頃，興建一貫作業大煉鋼廠與石化綜合廠（通稱「七輕」），這個計畫在 1999 年年底通過環評。但是這項開發案遭受當時擔任立委的蘇煥智強烈反對。蘇煥智在反濱南的聲浪中，於 2001 年當選臺南縣長。濱南案才逐漸沉寂，2009 年經濟部正式終止濱南工業區案。

蘇煥智當選縣長後，隨即於 2003 年提出「南部國際空港暨自由貿易港區計畫」。本來，在七股地區建設國際機場，在 1993 年時也曾由當時縣長陳唐山提出，當時計劃的場址在潟湖西北未浮出的沙洲。但是蘇煥智提出的地點已經轉移到七股、將軍間的鹽田。機場 500 公頃，自由貿易港區 1500 公頃，包括自由貿易區與航太工業區。令人費解的是：當年蘇煥智以保護黑面琵鷺作為反濱南的理由，難道國際機場對黑面琵鷺就不會構成威脅？國際機場案並沒有得到交通部的支持，主要原因是高鐵通車後，到桃園搭飛機已經沒什麼困難了。

「濱南工業區」與「國際機場」兩敗俱傷之後，這個廣袤鹽田何去何從還是一個重大議題。2003 年「雲嘉南濱海國家風景區」成立，範圍

包括這裡的整大片鹽田，這是交通部轄下以發展觀光為目的的組織，北門、布袋的「水晶教堂」、「高跟鞋教堂」就是他們的傑作。他們也真的在 2015 年 3 月開始規劃在這裡的鹽田上設輕航機跑道、高空跳傘，民航局也準備開放空域，市政府、市議會都表示支持，最後因黑琵保育協會反對而作罷。2009 年「台江國家公園」成立時，雖然北界達到青山漁港南岸，但是範圍只在潟湖與沙洲，並沒有真正觸及這片鹽田。

真正對鹽田出路造成重大影響的是 2007 內政部評選「七股鹽田溼地」為「國家級溼地」。2015 年內政部公告確定國家溼地範圍時，「七股鹽田溼地」的保育利用計畫範圍更擴大到幾乎全部的鹽田。這一來，鹽田溼地的劃設招來當地住民強烈反對。我們一行人在青鯤鯓時，在分會長黑琵引領下，與當地居民晤談。當地居民毫不掩飾地表達他們對鹽田溼地劃設的疑慮與恐懼。他們本來可以自由地在鹽田裡面採集漁產，他們擔心劃設為溼地以後可能被禁止，從而影響他們的生計。我們的夥伴雪鴉說得好：「型塑出來的對立，其實差別在意願而已。願意就能找出方法，不願意也就有一百種理由」。如果不想讓當地居民被政客操弄，官方、保育團體與當地居民間，需要有更多的溝通。很可能，荒野保護協會有義務為大家尋求共識，找出解決的方法。

曾文溪口北岸：海埔堤防、七股工業區與黑面琵鷺

中午在龍山社區吃過當地的海產之後，我們一行前往臺灣極西點的國聖燈塔，然後沿著西海岸到曾文溪口黑面琵鷺主棲地的海埔堤防，接著到正王府看曾文溪北岸的九塊厝堤防。在野馬

引領下，我們看到這個臺灣的極西點，如何一點一點地被海水侵蝕，海岸後退，防風林倒塌，連燈塔也後退了好多。這不就是國土的流失麼？曾文溪上游沙源被水庫攔截，不但造成水庫淤積，也造成沿海海岸後退。曾文水庫排沙隧道工程就是以補充海岸沙源作為說帖理由之一，只是耗費鉅資的水利工程常常要到完成以後才知道結果如何，否則，當年建造曾文水庫時，為什麼不知道該弄個排沙道？而且連新建的南化水庫也沒有排沙的設計，只好現在才來亡羊補牢。

曾文溪口海埔堤防是在 1984 年開始興建的，1987 年完成。當年說的目的是把這裡的泥灘地開發為海埔新生地，作為農漁業使用。但是在 1986 年時，臺南縣政府就已經提出「七股地區綜合開發計畫」，要在這裡開發「七股工業區」。燁聯鋼鐵與臺南縣政府於 1991 年正式提出在這裡興建大煉鋼廠。就在這裡準備大展宏圖的時候，一種國際級的嬌客在這裡出現了，這就是黑面琵鷺。當海埔堤防進行中時，這裡被鳥友們看到有幾十隻黑面琵鷺。堤防完工後，在這裡圍出來的淺水區域引來黑面琵鷺越聚越多，到 1989 年已經有 190 隻。由於當時估計全世界只有 288 隻，曾文溪口的棲息地頓時成為國際保育組織矚目的焦點。

1992 年農委會公告黑面琵鷺為瀕臨絕種野生動物，究竟要黑面琵鷺還是要大煉鋼廠，成了一項痛苦的抉擇。從開發派的觀點來說，這個好不容易圍出來的要當工業區的地方，被那些可惡的黑面琵鷺霸占了。他們用了許多方法想把黑面琵鷺趕走，包括放炮、槍殺等等，但都無濟於事。1992 年環保署終於將這裡的大煉鋼廠計畫退回。（此後大煉鋼廠與東帝士的七輕合作轉向七股鹽田規劃濱南工業區，請看上文）蘇煥智當選縣長後，2002 年農委會與臺南縣政府分別公告曾文溪口北岸黑面琵鷺野生動物重要棲息環境與野生動物保護區。2007 年內政部評選曾文溪口溼地為國際級溼地，2015 年確定範圍。2009 年台江國家公園也把這裡整個劃入。看來，黑面琵鷺已經成為臺南之光，保護黑面琵鷺成了臺南人的榮耀。

尾聲

我們此行的最後一站是到曾文溪口南岸，這裡有著正在發生的一項環境議題：城西垃圾掩埋場與防風林的拔河。臺南市政府在這裡已經有一座城西焚化爐，也同時在這裡興建垃圾掩埋場。掩埋場的一、二期已經掩埋完畢，第三期快要滿了，因此市政府決定要在這裡興建第四期掩埋場。問題是：焚化爐與海岸間有一大片相當廣闊綿長的防風林，這裡的防風林已經納入台江國家公園。第四期掩埋場場址就在國家公園範圍內的防風林裡面，必須砍伐七公頃的防風林。防風林內生態豐富，而且是一種極稀有的生物——「臺灣暗蟬」的最大棲息地。這件案子一直到環評通過後才被外界發覺，引起保育界的強烈抗議，尤其臺南社大台江分校。在臺南社大台江分校的努力下，臺南市政府已經宣布本案暫緩，但願以後不會再起死回生。

因為時間已超過三點，我們沒辦法進入防風林內好好感受防風林內的生態之美，曾文溪口的環境議題也不止上述的這些，以後有機會時，還可以繼續來曾文溪口地區做更深度的探索。在曾文溪口南岸的青草崙堤防上，拍完合照後，宣布第一次「走讀曾文溪」順利結束。面對浩瀚的曾文溪口，我們相信，這個美麗的曾文溪，需要更多的理解、更多的守護。

眼前最急迫的事，可能是應該站出來協助溼地管理單位、居民與其他保育團體，尋求共識，圓滿解決。☺

