

大林蒲遷村對高雄城市永續發展之啟發與省思

吳濟華 | 國立中山大學公共事務管理研究所教授

宋威穎 | 國立中山大學公共事務管理研究所 博士候選人

摘要

早期為因應國家發展規劃，高雄市成為石化產業發展之重點城市，雖在國家發展過程成功扮演經濟驅動之引擎，但對地方環境亦造成一定程度之衝擊與破壞。位於高雄西南隅的大林蒲，東臨中油大林煉油廠及臨海工業區，西南臨南星計畫及南星自貿港區，北臨台電大林電廠及洲際貨軌中心，係全台工業廠房煙囪密度最高的區域，也因為如此，多年來遷村聲浪不斷，2016 年在高雄市長陳菊力爭下，時任行政院長林全率相關部會首長及中鋼等國營事業董事長至大林蒲和居民辦理座談會，達成遷村從優補償的共識，在接近 9 成民眾遷村意見贊成下，促成遷村案的啟動，也讓大林蒲成為台灣第一個空氣汙染等環境因素而集體遷村的案例。對高雄城市發展而言，大林蒲遷村不僅攸關居民居住正義與身體健康，也和高雄後續城市發展與工業轉型息息相關，是故本研究嘗試整理大林蒲遷村過程的發展緣由與脈絡，從城市永續治理之角度探討其發展歷程並據以對高雄後續產業轉型與環境治理問題提出相關建議，希冀提供政府未來城市永續發展之借鏡與參考。

從大林蒲的遷村發展歷程可知，大林蒲由於早期臨海工業區的設置和後續十大建設發展的歷史脈絡，致使大林蒲周邊工廠日益增多，居民生活品質日漸低下，遷村成為地方長期爭議

的公共議題，最後在市府與民間多方的努力下終於完成遷村的共識和方案。正所謂鑑往今來，從城市永續發展來看，高雄在城市發展方向過去較偏重工業與石化產業發展路徑，較缺乏社會與環境面向之整體思維，未來在城市整體發展上應重新思考經濟發展、社會公平與環境生態間之平衡，而在執行規劃上，可從都市結構、社會經濟與生態循環角度，著手進行調整，在城市治理上，亦可借鏡大林蒲民眾參與經驗，未來透過更多和民眾溝通達成共識與願景的參與式治理方式，來共同發展城市的願景及方向，相信透過此一路徑進行調整和發展，高雄才有機會真正朝城市永續發展的道路前進。

關鍵詞：大林蒲遷村、高雄市、永續發展、城市發展

壹、前言

城市是世界主要資源及廢棄物產生的地方，在二十一世紀，全球人口有超過半數的人口居住在城市當中，在都市人口不斷增加之際，都市早已成為國家與區域經濟發展的主要機制運作場域，雖然人力與資源均集中在城市，有利國家整體的經濟發展，但此一發展態勢也讓城市成為現今環境汙染的主要來源之一（Leitmann, 2001）。

為解決人口集中於城市可能造成的資源匱乏與環境污染等問題，永續發展逐漸成為城市現行發展必然的方向，也因為如此，全球多數大都會所在之城市無不致力發展永續城市（宋威穎、鄭博文，2016）。

高雄市是台灣第三大的直轄市，人口約 277 萬人，土地面積約 2951.9km²，由於鄰近高雄港，原物料進口便利，很早就有工業發展之基礎，早期為因應國家區域與產業發展規劃，成立了諸多工業區，現行也是全台工業區密度最高的城市（高雄市政府，2018）。跟其他多數大城市一樣，如何進行高雄市的永續發展，讓高雄擺脫過去工業城市印象並使其工業產業成功轉型是現階段政府努力的方向。

其中，位於高雄西南邊、小港區的大林蒲、鳳鼻頭聚落是全台工業區與煙囪密度最高的區域，環境汙染與工安意外頻傳，多年來遷村聲浪不斷，2016年在高雄市長陳菊力爭下，時任行政院長林全率相關部會首長及中鋼等國營事業董事長至大林蒲和居民辦理座談會，達成遷村從優補償的共識，並在高度民意贊成下，促成遷村案的啟動（周昭平，2017），此舉也讓大林蒲成為全台第一個因為空氣汙染等環境因素而集體遷村的案例，也是台灣有史以來最大的遷村案（謝梅芬，2017；吳婉菁、黃灝瑩、張文如、高雄好過日協會，2017）。

多年來爭議不斷的遷村與否議題大抵塵埃落定，然而，大林蒲遷村過程中亦引發如補償條件不明確、遷村後續安置、就業問題與該地後續改做循環園區等爭議，亦值得進一步討論與商榷。對高雄城市發展而言，大林蒲遷村不僅攸關居民的居住正義與身體健康，也和高雄後續的城市發展與工業轉型息息相關，是故本研究嘗試整理大林蒲遷村過程的發展緣由與脈絡，從城市永續治理之角度探討其發展歷程並據以對高雄後續產業轉型與環境治理問題提出相關建議，希冀提供政府未來城市永續發展之借鏡與參考。

貳、城市永續發展的概念與意涵

一、永續發展的概念

永續發展是當代公共政策最重要的議題之一（張世賢，2007），也是當代發展典範的核心概念，目前在國際上對於永續發展的定義非常多元，其中又以聯合國世界環境與發展委員會（The World Commission on Environment and Development, WCED）與1987年發表之「我們共同的未來」（Our Common Future）中對永續發展之定義最被普遍接受，其定義是：「能滿足當代的需要，同時不損及未來世代滿足需要之發展」（WCED, 1987）。

而永續發展主要涵蓋「環境」、「經濟」與「社會」等三大要素與面向（詳如圖1所示），在談及永續發展如何進行時，亦會從「環境」、「經濟」與「社會」等面向著手，三者缺一不可（Hart, 1998），因為在經濟發展過程中，若無考量社會與環境的支持及平衡，則無法達到永續；而沒有經濟層面的支持，亦無法兼顧永續的社會與環境平衡；再來是社會支持，若無社會支持，環境保護與經濟發展

也很難達到平衡（宋威穎、鄭博文，2016）。李永展（2001）則認為，永續發展必須在人與自然以及人與人之間關係不斷改善前提下，進行生態、經濟與社會效益間的妥協與平衡，如此才能使人的生活品質提升，此外，李永展也進一步指出，永續發展的實施必須在「生態、生活與生產」等三生一體的體制下運作，才有可能達到真正的永續發展。亦即，必須兼顧「生態環境」、「經濟生產」與「社會生活」等面向，並在不犧牲未來世代的權益下的發展方式才也可能達到永續發展。

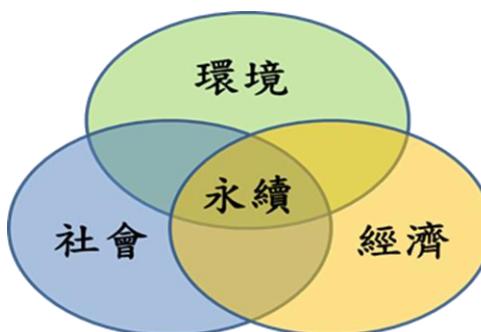


圖 1 環境、社會與經濟均衡發展概念圖

資料來源：Hart, 1998

二、城市永續發展的意涵

城市的永續發展則是指都市內的人民及企業都會持續致力於改善鄰里社區及區域內的自然與人文環境，同時也符合永續發展的目標（Leitmann, 2001）。進一步來說，永續城市係指結合都市規劃和生態平衡共存共生的一種城市發展模式，通常在城市永續發展過程中，會注重生物多樣的循環與保護，而在發展策略上則會從「都市結構」、「生態循環」與「社會經濟」層面著手，而在執行上，則會透過提倡公眾參與、重新規劃產業分布、城市生態園區並搭配政策獎勵措施等方式來推動城市的永續發展（宋威穎、鄭博文，2016）。

地方政府永續發展理事會（ICLEI- Local Governments for Sustainability，簡稱 ICLEI）則認為，要達成永續城市，必須以包容、全面的永續性為目標，將生態、社會目標與經濟力結合，並透過不同部門（意旨公部門、私部門及第三部門）的整合，以及公民共同參與的治理模式，設定短、中及長期目標並執行，才能確保

在不犧牲未來世代的權益下，讓城市中的環境、社會與經濟維持長遠的健康與韌性（ICLEI, 2018）。

從上述內容可知，城市要永續發展必須考量經濟發展、社會公平與自然環境三者間的平衡，過程中，則可透過相關的政策措施，讓政府和民間以參與式規劃治理方式來進行，如此，方能在現有城市發展中逐步朝向永續發展的方向邁進。

參、大林蒲遷村的緣由與脈絡

一、大林蒲之概況

從有歷史記載以來大林蒲約有三百多年的歷史，大林蒲位處高雄西南隅，主要由大林蒲與鳳鼻頭兩大聚落所組成，當中包含鳳林、鳳森、鳳源、鳳興、鳳鳴、龍鳳等六個里（又稱沿海六里；詳如圖2、圖3所示），占地面積約124公頃，人口數為20,130人，戶數為11,755戶（詳如表1所示）。從大林蒲現行的地理位置與周遭工廠及計畫區坐落來看，大林蒲東臨中油大林煉油廠及臨海工業區，西南臨南星計畫及南星自貿港區，北臨台電大林電廠及洲際貨軌中心（大林蒲a），除南面的鳳鳴里尚有一絲空間外，大林蒲幾乎被工廠與計畫區給包圍（詳如圖3所示），可謂是工業區中的生活孤島。



圖2 環境、社會與經濟均衡發展概念圖

資料取自：高雄市政府都發局，2017



圖 3 大林蒲與鳳鼻頭聚落各里區位分佈圖

資料來源：大林蒲，2018b

表 1 大林蒲與鳳鼻頭聚落各里人口數摘要表

區域名	鄰	戶數	人口數	男	女
鳳林里	13	2,066	3,446	1,650	1,796
鳳森里	12	1,474	2,495	1,220	1,275
鳳源里	19	2,480	4,209	2,104	2,105
鳳鳴里	17	1,954	3,557	1,779	1,778
鳳興里	12	1,711	2,899	1,416	1,483
龍鳳里	26	2,070	3,524	1,750	1,774

備註: 2018 年 3 月資料

資料來源：高雄市政府民政局，2018

二、大林蒲遷村之緣由

民國 61 政府於大林蒲設立臨海工業區，63 年推動十大建設後，後續台電大林發電廠、中油大林煉油廠、中鋼與台船等廠商陸續進駐該工業區，也形成近 600 家石化與鋼鐵業，以及約 800 多隻煙囪等鋼鐵、重工業包圍大林蒲、鳳鼻頭的景象（詳如圖 4 所示）（大林蒲 a），加上近年來洲際貨櫃中心啟用加上南星計畫、南星自貿港區與遊艇專區的規劃，使該區域空氣汙染、噪音與工安事故層出不窮，也讓當地居民的居住品質亦日益惡化，在地居民除了陳情抗議外，也興起了遷村的討論與訴求（大林蒲 c，2018）。

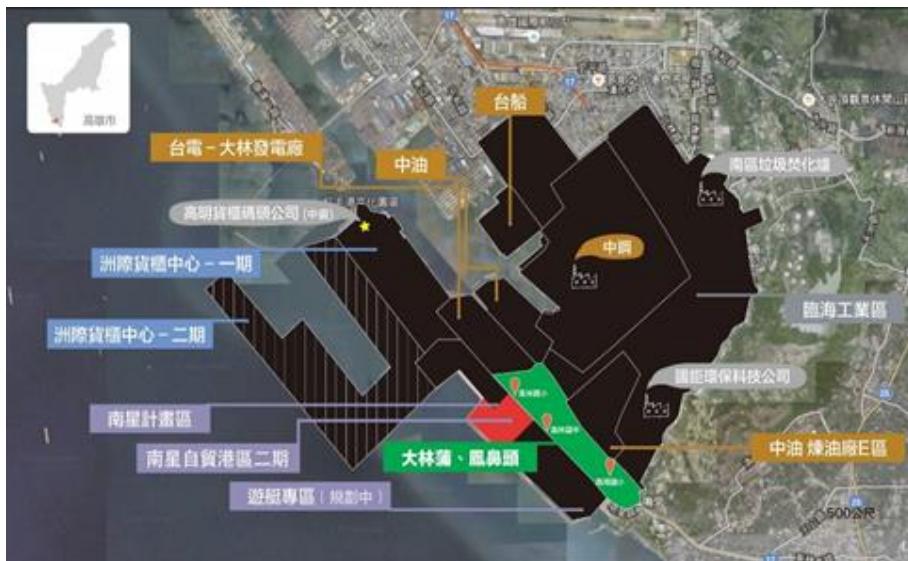


圖 4 大林蒲地區於其周遭產業規劃環境分佈圖

資料來源：高雄好過日、邱意診、洪正，2016

大林蒲遷村議題談論了二十五年之久，2011 年與 2015 年高雄市政府曾兩度進行遷村民調，當時居民贊成遷村的比例高達 8 成，但礙於遷村經費粗估需百億元之譜，故遷村方案及遷村流程一度停滯不前，2016 年 11 月 19 日，在市長陳菊的極力爭取下，時任行政院長的林全率相關部會首長及中鋼董事長至大林蒲沿海六里和居民進行座談會討論遷村事宜，也允諾地方若有高度共識，政府在政策上會從優補償，2017 政府再針對大林蒲、鳳鼻頭沿海六里進行普查，當地居民贊成遷村比例接近九成（詳如表 2 所示），在居民高度共識且辦理了 11 次工作會議、3 場專家諮詢會議以及 6 場在地說明會與民眾溝通後，大林蒲遷村至此正式啟動（大林蒲，2018a）。

三、大林蒲遷村之程序與階段

大林蒲遷村可分為三個階段（詳如圖 5 所示），分別為意願普查、規劃籌備以及遷村安置等三個階段，首先，在意願普查階段，主要是調查大林蒲及鳳鼻頭沿海六里居民對於遷村意願、遷村方案與不願意遷村及其他意見表達；而在規劃籌備的階段，則是成立遷村籌備委員會，並開始進行現行土地及地上物普查並規畫後續遷村的安置地；最後才進行遷村安置。

在意願調查部分已於 2017 年 6 月 7 號完成，其中，在遷村意願上有接近九成民眾贊成遷村，而在遷村方案上多數民眾選擇土地方案，而政府最終是以「住、商區建地 1 坪換 1 坪，建物以專案全新重建價格補償」方式進行遷村安置，而現階段正處於規畫籌備階段，政府正協助大林蒲及鳳鼻頭籌組遷村委員會、進行調查土地及地上物所有權中，待此階段完備後再行進行最後的遷村安置，預計會於 2019 年完成大林蒲遷村。

表 2 106 年 大林蒲、鳳鼻頭沿海六里遷村普查調查摘要表

年齡	以表達人數	贊成人數	贊成%	不贊成人數	不贊成%
20-29 歲	2828	2557	90.42%	271	9.58%
30-39 歲	3326	3034	91.22%	292	8.78%
40-49 歲	3150	3150	87.52%	393	12.48%
50-59 歲	2690	2690	87.84%	327	12.16%
60-69 歲	1687	1687	89.09%	184	10.91%
70-79 歲	1016	1016	88.09%	121	11.91%
80-89 歲	359	359	83.01%	61	16.99%
90-99 歲	32	32	84.38%	5	15.63%
合計	15,088	13,434	89.04%	1,654	10.96%

資料來源：大林蒲，2018a

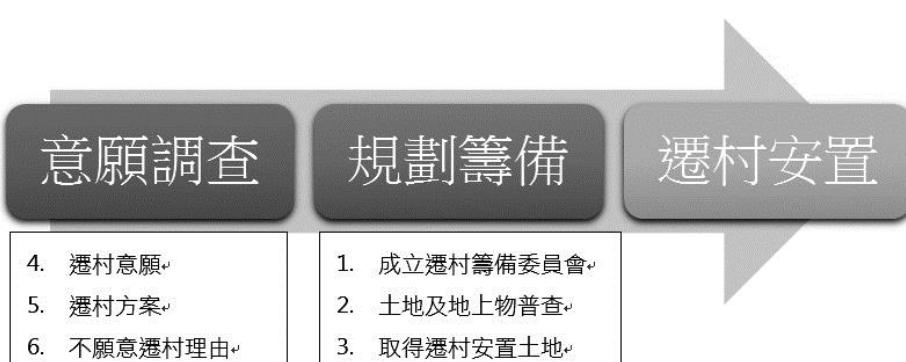


圖 5 大林蒲遷村三階段流程圖

資料來源：本研究自行整理

四、大林蒲遷村可能遭遇的問題與挑戰

現階段大林蒲遷村已進入到規畫籌備階段，待土地及地上物普查完成將進入到遷村安置階段，但尚有部分問題與挑戰尚待解決，分別是不贊成遷村者的意見、擔心遷村後社會網絡的斷裂以及遷村後的弱勢人口照護與就業工作等問題，分別敘述如下：

（一）不贊成遷村者的意見處理

從大林蒲、鳳鼻頭六里的遷村普查結果可知（詳如表 2 所示），雖然接近九成的居民贊成遷村，但尚有 1 成的居民不贊成遷村，從年齡分布可以知道，多數為 40 歲以上之中高齡居民，究其原因，與其對地方的依戀有程度關，年長者由於對於該地方有一定的生命記憶與情感，故縱使知道原址居住環境不佳還是希望不要更動。

（二）擔心遷村後社會網絡的斷裂

從過去的說明會民眾表達可知，希望村落不會因為遷村而不見，而希望整體一起搬遷，甚至是遷村後蓋回原屋，很大程度在表達希望將已存在的社會網絡關係一同搬遷，但礙於土地取得不易，現有的聚落可能會被分散在鄰近的 2~3 個區域。

（三）遷村後的弱勢人口照護與就業工作問題

從過去相關資料也可知道，大林蒲多數民眾所從事的是傳統產業，亦會擔心搬遷後其後續工作的問題，現行政府在安置上多數是由都發局、地政局與工務局等相關建設開發單位著力在外在硬體環境，如土地和建物部分，較少提及內在需求面向，如弱勢人口的照護、就業工作等問題。

從上述內容可知，目前現階段政府相關單位在遷村環境硬體規劃上大致完備，只待土地與地上物的普查完成，然而，尚有不贊成遷村者之意見、擔心遷村後社會網絡斷裂以及遷村後弱勢人口照護與就業工作等社會政策問題待解決和處理，故建議後續政府的社會局、勞工局可加入協助，以補足民眾除土地建物等產權問題外，在工作與照護等社會面向之基本需求。

肆、大林蒲遷村對高雄永續發展的啟發與省思

爭議多年的大林蒲遷村議題，在地方與中央政府及民間通力合作下大勢底定，實屬不易，但也付出龐大的社會成本，從城市永續發展的角度觀之，城市要永續發展必須考量經濟發展、社會公平與自然環境三者間之平衡，早期為顧及國家與地方整體發展，大林蒲遂成為全台工業廠區最密集的區域，也使得該區空氣汙染及工安等問題層出不窮，加上後續洲際貨櫃中心與南星計畫的規劃，大林蒲居民的生活品質日漸低落，搬遷似乎成為不得不的選項。

在地居民在遷村議題上有種不得不搬的無奈，究其原因，與早期政府在都市規劃上注重在經濟發展層面而較缺乏思考社會公平與自然環境等面向所致，後續政府雖然透過公眾參與溝通並搭配政策補助措施等方式達成大林蒲集體遷村的共識，但尚有可供改善與加強之空間。

正所謂鑑往今來，從城市的永續發展來看，高雄在城市發展方向過去較偏重工業與石化產業發展路徑，是以經濟發展為主要面向，較缺乏社會與環境面向之思維，故會建議除了經濟發展之外，必須同時思考社會公平與環境生態層面三者間的平衡，在執行規劃上可從都市結構、社會經濟與生態循環的角度，重新檢視和調整高雄市的發展，而在城市治理上，有別於過去由上而下的治理模式，亦可借鏡大林蒲民眾參與的經驗，可透過更多和民眾溝通達成共識與願景的參與式治理方式，來共同發展城市的願景及方向，相信透過此一路徑進行調整和發展，高雄才有機會真正朝城市永續發展的道路前進。

參考文獻 |

- [1] 大林蒲 (2018a)。106 年大林蒲、鳳鼻頭沿海六里遷村意願普查結案報告。大林蒲鳳鼻頭普查專案辦公室網站，檢索日期：2018 年 4 月 10 日，取自：http://dalinpukcg.gov.tw/PhotoData/PIC1060804_2.pdf
- [2] 大林蒲 (2018b)。大林蒲-人口戶數。大林蒲鳳鼻頭普查專案辦公室網站，檢索日期：2018 年 04 月 12 日，取自：[http://dalinpukcg.gov.tw/home02.aspx?ID=\\$1006&IDK=2&EXEC=D&DATA=2167&AP=\\$1006_HISTORY-0](http://dalinpukcg.gov.tw/home02.aspx?ID=$1006&IDK=2&EXEC=D&DATA=2167&AP=$1006_HISTORY-0)
- [3] 大林蒲 (2018c)。大林蒲-計畫緣由。大林蒲鳳鼻頭普查專案辦公室網站，檢索日期：2018 年 4 月 20 日，取自：[http://dalinpukcg.gov.tw/home02.aspx?ID=\\$1001&IDK=2&EXEC=D&DATA=2066](http://dalinpukcg.gov.tw/home02.aspx?ID=$1001&IDK=2&EXEC=D&DATA=2066)
- [4] 宋威穎、鄭博文 (2016)。從永續城市發展行動框架探討高雄市永續城市之願景與策略，海峽科學，113，51-53。
- [5] 周昭平 (2017/10/08)。大林蒲遷村 石化吞沒家園。蘋果日報電子報，檢索日期：2018 年 4 月 10 日，取自：<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20171008/37806843>
- [6] 吳婉菁、黃灝瑩、張文如、高雄好過日協會 (2017/09/08)。吳婉菁等人／工業污染下，被迫遷村的大林蒲會是完美結局？報導者，索日期：2018 年 4 月 23 日，取自：<https://www.twreporter.org/a/opinion-kaohsiung-dalinpudalinpupu>
- [7] 高雄市政府 (2018)。認識高雄。高雄市政府全球資訊網，檢索日期：2018 年 4 月 13 日，取自：<http://www.kcg.gov.tw/CP.aspx?n=2C50CC76EFD6D489&s=E8EDF3395DA7BF79>
- [8] 高雄市政府民政局 (2018)。人口統計查詢：本市各區里戶口數月統計。高雄市政府民政局官網，檢索日期：2018 年 4 月 10 日，取自：<http://cabu.kcg.gov.tw/Stat/StatRpts/StatRpt1.aspx?yq=107&mq=3&dq=64000110>
- [9] 高雄市政府都發局 (2017/08/04)。都發新聞-近九成居民贊成遷村_行政院支持大林蒲遷村並宣告啟動籌備工作。高雄市政府都發局官網，檢索日期：2018 年 4 月 23 日，取自：https://urban-web.kcg.gov.tw/KDA/web_page/KDA020100.jsp?PK01=KDA070000001357&PK02=KDA020102.jsp
- [10] 高雄好過日、邱意診、洪正 (2016)。大林蒲周遭環境分佈圖。高雄好過日粉絲專頁，檢索日期：2018 年 4 月 24 日，取自：<https://www.facebook.com/takaogooday/>
- [11] 張世賢 (2007)。永續發展政策執行：公私夥伴、倡導聯盟和制度發展之探討。中國行政評論，16 (1)，95~125。
- [12] 謝梅芬 (2017/08/05)。大林蒲遷村拍板 環保因素集體遷村首例。聯合新聞網，檢索日期：2018 年 4 月 2 日，取自：<https://udn.com/news/story/11394/2624505>
- [13] Hart, M. (1998). View of community. Retrieved Nov 11, 2011, from <http://www.sustainablemeasures.com/Training/Indicators/Overlap.html>
- [14] ICLEI (2018) 我們的議程-永續城市。ICLEI 東亞地區高雄環境永續發展能力訓練中心，檢索日期：2018 年 4 月 20 日，取自：<http://kcc.iclei.org/tw/our-agendas/ouragendas/sustainable-city.html>
- [15] Leitmann, J.(2001)，永續都市:都市設計之環境管理 (吳綱立、李麗雪合譯)，台北：六合出版社。
- [16] World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). Our Common Future. New York: Oxford University Press.