

## 牡丹水庫與社會變遷： 水資源開發與土地爭議

劉紹華、黃樹民

### 摘 要

牡丹水庫是臺灣最晚興建的一座公共集水水庫，從規劃到完工，跨越臺灣解嚴前後的政治年代，也跨越臺灣以興建水庫為主要水資源開發模式的技術與社會典範的轉型年代。因此，牡丹水庫的案例，不僅充分顯示臺灣經濟發展下水資源開發計畫如何嵌入臺灣現代化與近年社會變遷的集體過程，並得以突顯牡丹鄉排灣社群自19世紀末至20世紀末社會變遷的軌跡。在這段百年歷史中，過去30多年是理解當地原住民社群變遷與水景時空特性的關鍵，也是了解臺灣當代社會發展與問題的重要轉折點。牡丹水庫的興建過程，顯示臺灣經濟轉型中水資源的多元需求，也見證臺灣民主化轉型年代的大型公共工程賠償模式，如何衝擊地方社區，影響國家與地方關係的轉變。牡丹水庫所彰顯出的時代性與社會意義，引發我們從人類學角度思考臺灣水資源發展面臨的挑戰。

關鍵字：牡丹水庫、水資源管理、土地徵收、國家與社會關係、排灣

2011年筆者在屏東牡丹鄉進行初步田野調查時，<sup>1</sup>得知當地在召開牡丹水庫的補償協調會，這令我們困惑且好奇：彼時牡丹水庫已完工16年，怎麼仍在協調補償事宜？於是我們開始深入了解牡丹水庫的興建過程，發現這個案例具有相當特殊的社會意義，卻缺乏相應的研究。

本文即以牡丹水庫為例，分析一個攸關南臺灣經濟發展的水資源開發計畫，如何嵌入臺灣現代化的過程，並突顯牡丹鄉排灣社群自19世紀末至20世紀末社會變遷的軌跡。在這段百年歷史中，過去30多年是理解當地原住民社群變遷與水景時空特性的關鍵，也是了解臺灣當代社會發展與問題的重要轉折點。牡丹水庫所彰顯出的時代性與社會意義，也引發我們從人類學角度思考臺灣水資源發展所面臨的挑戰。

## 一、人類學的水資源研究

人類學對攸關人類生存的水資源研究，起步較晚。John W. Bennett在1974年甚至宣稱：「整體而言，人類學者視水資源研究為文化史和人類生計研究的副產品，而非一獨立完整的研究議題。」(Bennett 1974: 34) 這種低調的評估，在30年後的全球發展中，出現很大轉變。20世紀晚期的全球化發展，解構與重組地球環境變遷、資源分配與人類社會需求的各種環結。世界人口膨脹與生活方式的改變，不斷加深人類對自然資源的需求與競奪。在種種因人為而產生的自然變遷中，水資源的不足或人類不當利用水資源所造成的環境與物種生存危機，已逐漸浮現。在此全球鉅變的現象下，人類學者已更為重視社會發展與自然資源之間的對應關係，包括水資源的議題。

這種學術典範的轉變，可從美國《人類學2010年度回顧》(*Annual Review of Anthropology, 2010*)的專文〈水的永續性：人類學的取向與前景〉

---

1. 本文是中央研究院主題計畫「臺灣原住民的社區脆弱性與健康研究」下的部分計畫研究成果，計畫期間為2012年1月至2014年12月。本文特別感謝在原鄉及臺北地區的牡丹鄉民的支持與協助，以及陳俊瑜和許昊評兩位助理在資料蒐集與訪談方面的協助。

（“Water Sustainability: Anthropological Approaches and Prospects”）看出端倪。作者 Ben Orlove 及 Steven Caton 指出，水資源在人類學研究上的重要性，可從其物質性（materiality）及聯結性（connectivity）兩方面來看。所謂的物質性，指的是「水」做為一種實體物質，如何與當代人類生存、生活密切相關。而聯結性指的是水資源的使用，必然涉及各種社會制度與規範。由此兩方面所交錯而成的複雜關係，就構成「水景」（waterscape）或「水世界」（water worlds）。

在不同的時間與空間中，不同的水景或水世界可能反映出不同人群開發或使用水資源的模式，可能是彼此爭奪、衝突、甚至引發戰爭（例如，Barlow & Clarke 2002; Shiva 2002），也可能彼此節制而發展出共享或分配的「水的理性」（water rationale）（例如，Alam 2002; Uitto and Wolf 2002）。不論是衝突或理性共享，都指向以水做為研究社會的重要切入點，這也是我們關注牡丹水庫個案的緣由。

臺灣與水庫相關的學術研究主要在 20 至 21 世紀之交才逐漸開展，且著重於工程技術、土地規劃或生態環境等討論。關於水庫興建前後的社會影響討論較少。近年來開始有些碩士論文針對單一水庫進行社會過程分析，例如水庫遷移人群的研究（李慧慧 2006）、國際工程師來臺參與工程的交流研究（高敏雄 2011；陳姿君 2011）等。此外，石門水庫與曾文水庫等大型水庫的研究較多。最終並未興建的美濃水庫，基於社會運動之關注也有一些研究。中、小型水庫的研究更少。

牡丹水庫位於屏東恆春半島牡丹鄉境內汝仍溪與牡丹溪交匯的河谷上，是臺灣最南端的水庫，也是最後興建的一座重要水庫。於 1995 年完工，蓄水量約為 3 千萬立方公尺，屬中型水庫，但在南臺灣舉足輕重。關於牡丹水庫的學術研究很少，以水質與氣候變遷對水資源影響方面的碩士論文為要，人文社會科學方面的研究付之闕如。目前可見的一本碩士論文以水庫土地取得為題（劉和良 2006），主要採取水利機構的立場，並為水庫政策辯護，關於土地取得中的社會與人群資料有限。另外，則是一些關於牡丹水庫的媒體報導或通俗文章。

整體而言，近年來累積的研究逐漸補充我們對於水庫興建年代的歷史與社會的認識，但仍有很大的研究與分析空間。2011至2015年間，我們在牡丹鄉進行田野調查與在臺北尋訪牡丹鄉移民，廣泛與鄉民及鄉公所人員交談牡丹水庫的相關議題，並深入訪問16名曾積極參與牡丹水庫徵收與補償事宜的地方政治人物、水利公務人員、地主等，也大量參考相關的媒體報導、政府公報、水庫報告等檔案文獻。因此，本文不僅得以補充現有的相關研究，更重要的是，本文試圖回歸水庫興建的時代性，不以後設的論述傾向，去回顧這個水資源開發計畫。我們希望透過重建牡丹水庫興建的社會過程，來檢視臺灣的集體經歷與啓示。

## 二、牡丹水庫的特殊性

我們在其他文章中曾以水景 (waterscape) 的角度切入，來解釋自然與人為因素對於牡丹歷史發展的共同影響 (Liu and Huang 2016)。該文強調在現代化、後山或邊陲、殖民或國家暴力等原住民研究中常見的分析架構之外，環境因素的重要性，即從水景等超越人為外力的面向，來理解為何某些地方的歷史發展具有特殊性。自然環境的因素對於社會變遷的影響，可能比一般所想像的更為重要。牡丹水庫的所在地，即今日的牡丹鄉石門村，是一個具有特殊歷史經驗的地點。這裡雖是位處邊遠山區的原住民部落，但比臺灣多數部落都提早一個世代與現代化的外力交手，是接受現代化外力最早、也最深刻的一個例子。在本文中，我們延續這樣的思考，更進一步呈現因水景而起的社會變遷中不同行動者及其反應的時代性。

牡丹水庫與臺南南化水庫的興建計畫年代接近，兩者的規劃與興建都跨越解嚴前後數年。彼時的臺灣已開始民主化，但兩個水庫的興建過程都未出現明顯的反對興建聲浪或抗爭，相繼成為以「水庫模式」為水資源發展年代的終結案例。這兩座水庫開始興建後，臺灣社會立刻進入反水庫運動的時代。回頭來看夾處不同水資源發展模式年代之間的水庫興建過程，我們覺得是很值得反思的案例。南化水庫主要供應高雄用水，完工於1993年，比牡丹水庫



早兩年。牡丹水庫成爲最後一座興建的公共集水水庫，且因位於原住民部落中，比南化水庫更能彰顯時代與族群的意義。

在水利署圖示的21座臺灣主要的公共集水水庫中，<sup>2</sup>牡丹水庫不僅是最後興建的一座，也是地理位置最南端的水庫。從這些水庫興建的年代，大致可看出臺灣經濟發展與人口成長的順位趨勢。恆春半島的經濟發展相對較晚，1981年興建牡丹水庫的可行性報告才出爐，1988年牡丹水庫正式開工，1995年竣工。牡丹水庫的規劃與興建跨越1980與90年代的臺灣。這段時間正是臺灣經濟快速起飛，由農業大幅轉型至工業發展，農村人口大量流失與都市化擴張的年代。整體臺灣經濟快速擴張的程度，使得恆春半島也被捲入積極開發之列。牡丹水庫的興建過程，不僅顯示臺灣經濟轉型中水資源的多元需求，也見證臺灣民主化轉型年代的大型公共工程賠償模式，如何衝擊地方社區，同時顯現出國家與地方關係的轉變。

牡丹水庫正巧介於臺灣水資源開發模式的分水嶺。在牡丹水庫之前，興建水庫是臺灣解決人口增長與經濟發展中水資源需求的萬靈丹。牡丹水庫的用地徵收完成之後，臺灣第一個反水庫運動「反美濃水庫」才於1992年開始。高雄地區求水孔急，反水庫聲浪讓水利署因而轉向思考興建瑪家水庫的可能性，1993年「反瑪家水庫」運動也相繼興起。興建瑪家水庫的構想在1996年的環境評估會議上遭到否決，2000年陳水扁總統也宣布停建美濃水庫，這兩座水庫後來都未興建。此後，水資源開發的做法改爲以越域引水模式爲主。在劇烈的社會變遷中，牡丹水庫是唯一在興建時期全程跨越這些社會歷程的水庫，其所經歷的不同階段都反映出彼時臺灣社會變遷的特性：牡丹水庫用地徵收期間沒有出現明顯抗爭，大致沿襲臺灣原有的思考習性；後半段的興建過程中，抗爭出現，目標雖非反水庫，但亦突顯水庫興建計畫中的各種問題；完工後至今，對水庫興建的回憶雜揉了各種聲音，顯示出今日對過去回憶的選擇、重構、界定與反思。

---

2. <http://www.wra.gov.tw/ct.asp?xItem=45406&CtNode=7240>。參考日期：2014年5月30日。

牡丹水庫的例子，我們以為除了呈現臺灣在歷史與社會轉型中的整體結構性問題外，也有屬於牡丹地區的特性。所謂的特性，指的是這裡的群族、環境與現代性交手的歷史及其影響，以及水庫興建的時代性。

### 三、水庫為何在牡丹？

為什麼要興建牡丹水庫？為什麼是在牡丹？我們認為要理解這些具有政策的時空特性與任意性的問題，得先瞭解牡丹鄉的現代開發史，如此不僅有助於定位牡丹鄉水景的社會意義，也能協助解釋為何此地的原住民在水庫興建計畫中的思考及行動，表現出比其他部落更為擅長與主流社會談判的傾向。

牡丹地區的水景在臺灣歷史上有其特殊性。16世紀以前，臺灣與中國大陸的往來有限。即使自唐、宋以來中國與東南亞、南亞地區海洋貿易往來興盛時，經過臺灣海峽的船隻也是沿著大陸沿岸航行，避免靠近臺灣鄰近海域密布的暗礁（陳國棟 2005: 68）。16世紀以後，跨洋航運讓臺灣成為西方與中國往來水路上的中繼站。不過，臺灣島嶼附近的暗礁造成海難頻傳。臺灣海峽以澎湖的地形最不利於船隻運行，常受海上颶風影響；而恆春半島則是全臺最大的珊瑚裙礁帶，也常造成船隻觸礁。（邵廣昭 1998: 412；湯熙勇 1993）

19世紀，隨著跨洋航運的興盛，住在恆春半島濱海山區的牡丹群社排灣族，已具有國際知名度，主因便是臺灣南端時有所聞的國際船隻觸礁。當地原住民因為地緣關係，成為遇難船隻最害怕的強盜。曾經短期待在臺灣的美國外交人員 James Davidson 就寫道：「臺灣島南端的狂野海域異常的暴力，很多船難水手爬上岸後只會面臨折磨後死亡，這比海洋本身帶來的痛苦還更殘忍。」（1988[1903]: 111）。最為後世所道的兩起船難事件，一為1867年的美國商船「羅妹號（The Rover）」船難遇害事件，另一為1871年開端的「牡丹社事件」。這兩起國際船隻觸礁後人員遇害的事件，讓牡丹群社的原住民涉入國際糾紛，這裡也成為日本與清廷、甚至西方都關注的「化外之地」。

1867年美國羅妹號商船漂流到恆春半島，所有船員與船長夫人都被當地

原住民殺害。美國派軍艦前來搜救，並企圖討伐當地原住民，但因不熟地形而失敗。後來，美國駐廈門的領事李先得（Charles Le Gendre）就和恆春半島的原住民社群、史稱琅嶠十八社的大頭目卓杞篤締結和約，要求以後當地原住民不得再殺害船難人員，而是要提供救援（費德廉、蘇約翰 2013: 273）。在美國施壓下，羅妹號事件也引起清廷關注恆春半島原住民部落。但直至1871年引發的的牡丹社事件後，清廷才真正有所作為。

1871年11月6日，琉球船「山原號」被颱風吹到恆春半島的八瑤灣，69名水手中3人淹死。其餘的上岸求救時，誤闖牡丹群社的排灣部落，54人被殺。倖存的12人最終獲得清廷協助，輾轉回到琉球。此一船難事件再度引發國際爭議。李仙得認為當地原住民破壞協議，但原住民指稱他們以為那些船難的日本人是漢人。李仙得記述道：「他們若是白人，就會被饒命，然根據我與番社在1867年所訂協議的條款，漢人並不包括在內，因那是為其他外國人所提供的。」（同上引：303）清廷的反應則是以牡丹群社乃「化外之地」，清廷法律難及（湯熙勇 1993；葉誌成 2000: 17）。日本則以琉球是日本的一部分，欲攻打牡丹群社以為報復，發展成為後來的「牡丹社事件」。

1874年4月，日本將軍西鄉從道帶領五艘砲艦到恆春半島，3,658名部隊人力上岸與當地原住民在今日牡丹鄉石門村一帶激戰。石門是一個兩山夾峙、四重溪流過的天然屏障。部落頭目阿祿被殺，但日人的死傷也很慘重，而且大多死於風土病（張豐緒 1965；葉誌成 2000: 86, 122）。11月，日本人宣稱勝利並撤離，此為「石門之戰」（陳宗仁 2013: 42）。在今日石門村入口前仍可看到石門古戰場的紀念碑。

征戰過程中，日軍曾發給當地原住民招降旗，名之為「番社歸順保護旗」。日本人撤退後，清廷終於有所行動，先正式宣告恆春半島為清領地，設立恆春縣，當地生番為大清子民，並發給「歸化旗幟」。然而，不論是清廷的沈葆楨或日本的森丑之助都指出，當地原住民同時接受日軍和清廷的歸順旗，只是表示他們不得已與兩邊和解，不代表歸順（同上引：43）。不論各方如何解讀旗幟的意義，自此當地原住民正式進入了國家治理的時代，恆春半島水景的意義也更為突顯。

1895年，牡丹社事件落幕後21年，臺灣被清廷割讓予日本，成為日本帝國擴張的重要基地。四重溪上游的牡丹溪四季流水不斷，並不湍急的水流沖積而成的河谷平原，適宜水稻耕作，符合推動殖民地式的現代化（臺灣總督府警務局理蕃課 2011[1938]: 355）。1909年左右，日警將水稻引進牡丹，當地原住民經過一段時間的抗拒後也接納、甚至主動投入水稻耕作（小島由道 2004[1920]: 305-306）。牡丹社的周蕉蕉便因最早投入水稻種植而著稱，其後人更主動往低地遷移至今日石門村附近，以利耕種（周淑琴 2012: 19）。水稻耕作逐漸成為當地原住民的主要農業生計，其重要程度可從兩方面看出：牡丹群社生產的稻米在屏東各部落中的產量一向最多（牡丹鄉公所 2000: 4）。水稻耕作的成熟與豐碩，使得牡丹族人甚至於1938年11月23日，將傳統的「小米祭」(*masalut*)改為「稻米祭」(*masupadai*)（高加馨 2001: 66）。

國民政府來臺後，農業水利仍是主要的現代化施政方向，牡丹農業也持續發展。1960年代末、70年代初，臺灣開始面臨劇烈的社會變遷，從農業社會逐步轉型至工業社會。從幾方面的改變可以看出全臺農業與農村都在逐步縮減，例如：西式飲食開始逐漸流行，稻米的需求量便開始下降；工業化與都市化逐漸將農村人口吸引到城市就業；農業機械化的引進也讓農村人力的需求下降；國民義務教育的推展將輔助性的少年人力拉離農業生產（黃樹民 2013）。牡丹也面臨與全臺農村類似的情境，1970年代大量的年輕勞力移出部落求學或尋找工作，導致農業與農村凋零。

工業化與都市化的社會轉型，讓農業灌溉用水的需求逐漸轉移至工業用水，生活型態的改變也使得民生用水量逐年增加，水資源成為新興的政府治理問題。高雄、屏東地區的工業化與都市化、1978年興建的核三廠、1980年代初籌備的墾丁國家公園等發展計畫，讓恆春半島的水資源議題隨著臺灣整體的開發步調，再度浮上檯面。

#### 四、求水若渴的全面快速發展

石門地形為兩山夾峙，是興建水庫的理想地點。日治時期，就已有在石

門戰場四重溪上興建大型灌溉蓄水設施的想法，但未付諸實行。臺灣一些水庫都有類似的經歷，以石門水庫為例，日治時期即有八田與一擬定的「昭和水利計畫」，但日治時期並未完成。戰後，臺灣省政府延續日治時期的調查研究，於1949年完成《石門水庫設計書》，接受美國財政與技術援助，自1955年動工至1963年完工。從規劃至完工期間，明顯可見官民對水庫的一致性需求，桃竹地方人士甚至成立「大崙崁溪石門水庫建設促進委員會」，極力促成水庫早日興建。（高敏雄 2011）

戰後初期，興建水庫是官方及民意的共同要求，咸認為興建水庫是為國為民謀福利。當時臺灣是以農業為經濟生計的年代，農田水利是非常重要的地方施政工作。回顧彼時的臺灣省議會公報，與水相關的議題，包括農田水利、引水、排水等水利設施的質詢頻繁出現。1947年臺灣省參議會就已討論過「四重溪水庫」的議題，即牡丹水庫，當時係以河流的名稱來定名水庫。1950、1953年也陸續提案，理由是「光復後」國家百廢待舉，南部缺水，是以南部民意代表多表建議興建四重溪水庫。不過，當時的省建設廳認為興建四重溪水庫需4千餘萬元，但受益的灌溉土地僅千餘甲，電力亦僅5、6千瓦，經濟價值不大，所以遲未進行（臺灣省參議會 1948, 1950；臺灣省臨時省議會 1953a, 1953b）。

1953年，臺灣臨時省議會討論四重溪水庫的興建議題時，當時屏東山地原住民議員潘福隆質詢表示：「〔屏東瑪家〕涼山是我的故鄉……。涼山水庫，如建設成功，可以灌溉1萬5千多甲，造福屏東縣民甚大。而全省山胞，屏東佔1/3，亦即為山地同胞謀福利。」（臺灣省臨時省議會 1953a: 756）此涼山水庫即指瑪家水庫。

經濟效益經常是重大開發案的優先考量。雖然戰後即開始討論四重溪水庫的興建，但始終未定案。直至1978年，臺灣省水利局開始探勘屏東地區的水資源，四重溪水庫一案才又浮上檯面。之所以重啟此案，是因為臺灣此時已進入快速工業化的階段，水資源開發的經濟考量方向與農業時代大不同。

從現代經濟發展的角度觀之，恆春半島是臺灣開發相對較晚的平原地區。但1980年代起，臺灣的工業化與都市化趨勢，也使得恆春半島的發展出現重

大變化。1980至85年間的十二大建設計畫之一即位於恆春半島，係為興建第三核能發電廠（簡稱「核三廠」），於1984年完工。核能廠的運轉冷卻需要大量淡水。當時屏東的水資源是以地下水為主，供應灌溉、魚塢及民生用水，如今又加入核三廠，引發民眾陳情抗議。加上1982年公告成立的墾丁國家公園，以及五里亭機場擴建、籌建海生館等大型建設，使得屏東地區的水資源需求出現急迫性（臺灣省文獻委員會 2001: 333）。在水源有限、水權競爭的情形下，興建四重溪水庫的要求再度出現。1981年臺灣省政府建設廳水利局進行興建水庫的可行性規劃（臺灣省議會 1981a），屏東泰武鄉的原住民省議員華加志則提案，建議將四重溪水庫更名為「牡丹水庫」，以符合地名（臺灣省議會 1981b）。

1984年行政院長俞國華推動十四大建設，一系列的大型基礎設施建設計畫即包括水資源開發，牡丹水庫便在此波建設藍圖中定案。1984年11月26日臺灣省政府委員會議通過「牡丹水庫」工程計畫（中興新村訊 1984）。最後定案的水庫位址修改為四重溪上游的汝仍溪與牡丹溪匯流處，而非石門古戰場一帶，主要是為了減少遷村移民的範圍。即便興建案已定，各方民意代表仍持續催促早日興建水庫。例如，1985年，屏東原住民省議員李文來提案，要求加速興建牡丹水庫，以徹底解決恆春半島用水問題（臺灣省議會 1985）。1987年，省議員蘇貞昌擔心牡丹水庫的計畫生變，在議會中質詢時表示，牡丹水庫的興建是「國本十四項重大建設之一」，要求省政府勿因經濟成本考量而忽略民生用水需求（臺灣省議會 1987a）。

水權分配的消長之爭是興建水庫的時代因素。1980年代的臺灣，生活型態與工業發展所導致的水資源需求增加與重新分配，成為政府施政的重要考量。從表1便可見1970年代末到1990年代末，臺灣在農業、工業與生活三個用水區塊的消長變化。

水權分配的爭議也是牡丹水庫興建過程中民意代表質詢的焦點，主要的論述環繞在核三廠與民生及灌溉用水的競爭關係。例如，屏東省議員董榮芳質詢省府建設廳，若恆春地區缺水時，是否會要求核三廠暫停抽取地下水。省建設廳長李存敬回答：「假如地方由於電力公司核三廠的抽水而引起其他都



沒有地下水的時候，我們要求電力公司停止抽水。」(臺灣省議會 1987b)如今看來，屏東縣的地下水向來豐富，即使牡丹水庫興建完成，屏東縣使用地下水的情形並未改善，仍是全國之最。此一慣行使得該縣自來水管線的鋪設率是全臺最低(林照真 1998: 55)，地層下陷的惡化情形也是全臺聞名。

表1 不同部門間的用水量變化 單位：億噸／年

	1978年	1983年	1988年	1993年	1998年
工業	9	15	15	17	18
農業	160	159	147	126	122
生活	14	17	21	28	32
合計	191	191	183	171	172

資料來源：(顏清連等 2002: 16)

水權之爭議牡丹水庫的重要性一再提升。在規劃初期，除了省政府水利局外，中興工程顧問公司與臺灣電力公司都曾提出規劃方案，預計涵蓋的供鄉鎮範圍更大，提出的預算也較高。最後，省政府委員會選定水利局的方案，預計供水範圍包含核三廠、墾丁國家公園，以及恆春半島五鄉鎮(恆春、車城、滿州、枋山、枋寮)。但此案後來也擴大範圍，繼續往北延伸至屏南工業區、東港、萬丹、新園鄉等地(行政院新聞局即時新聞 2006)。依照最初的水庫供水規劃，核三廠的用量雖然不是最大，卻享有需水迫切性的第一優先順位，其次為墾丁國家公園觀光用水(臺灣省水利局 1984: 6)。當年牡丹水庫的用水分配計畫如表2：

表2 牡丹水庫用水計畫目標 單位：萬立方公尺

灌溉用水	飲用水 (五鄉鎮)*	墾丁國家公園	核三廠	工業用水	漁港、機場 等特種營區
2,224	1,084	540	516	444	68

資料來源：(同上引：7-8)

\* 五鄉鎮為恆春、車城、滿州、枋山、枋寮，約121,900人。



## 五、水庫興建過程：發展年代的國家與社會縮影

水庫興建期間展現出的政治糾葛，卻非水權政治，而是土地政治。水庫的興建可分為土地徵收期與水庫施工期。臺灣水庫徵地的時程隨著社會變遷愈來愈長。1970年代謝東閔任省主席時有七、八座水庫開工，徵地時程不到一年。1992年完工的鯉魚潭水庫，徵地一年後可動工。南化水庫、牡丹水庫時便明顯不同，徵地三年是常態，環保抗爭至少五年（林照真 1998: 82-83）。

表面上，雖然牡丹水庫從徵地規劃到完成也花費數年的協調時間，但土地徵收並沒有引起明顯抗議，徵收計畫反而比預定時間提早六個月底定，過程似乎頗為順利。然而，實際上，牡丹水庫土地徵收的過程暗潮洶湧，其所表現出的複雜土地政治，隱含臺灣在1980、90快速發展年代中新興的國家與社會關係，以及這個「臺灣錢淹腳目」年代官民皆盛行的功利主義。

1980年代初，興建水庫將徵收土地的消息傳至牡丹鄉時，當地一些老人家初始並不願意放棄祖先的土地。但經鄉政府協助政策宣導，鄉民得知將有豐厚的補償金後，便多高興地接受徵收。彼時的部落景況是多數青壯人口已外流，水稻種植已明顯停滯，政府也已開始陸續鼓勵全臺水稻農民休耕轉作。是以鄉民很期待當時產值頗低的土地與作物能獲得高價補償。

此時，地方政治與領導型人物也積極鼓吹水庫興建計畫。或許，在那個解嚴前後的年代，夾處中央政府與鄉民之間的地方菁英仍習於配合政策。不過，他們也想盡辦法維護、強化自身與鄉民的經濟利益。例如，地主們組成「鄉民權利促進會」，促進會委員周康弘本身也是徵收案的大地主，積極爭取鄉民利益，並投入政治，於1990年以牡丹鄉原住民籍候選人身分參選第12屆屏東縣議會選舉，當選議員。

土地的徵收價值在臺灣一直是個爭議。1981年臺灣省政府曾函文各縣市政府，為求全省土地徵收作物補償標準一致，要求比照臺北市的修訂標準，即每公畝（相當於0.1公頃）的收穫價值，如水稻為1,500元、瓊麻245元、甘藷900元（臺灣省政府 1981）。但1991年時，臺灣省政府也指出，土地徵

收成本雖依公告地價而定，但中央法治規定徵收地價補償標準不一，且公告地價與市價有所差距，常引起民眾陳情或異議。因此，實作上土地徵收案常以獎勵金、救濟金等各種名目增發補償。這使得政府的預算困窘，土地徵收愈形困難，並造成不同徵收案的補償出現不公平的現象（臺灣省政府 1991）。徵收標準一再變化的現象在發展年代的臺灣時有所聞，牡丹鄉也不例外。鄉民權利促進會成員蒐集1980年代大型公共工程補償方案的訊息，例如南化水庫、鯉魚潭水庫、南迴鐵路等，並參考各縣市的土地徵收標準，選擇最有利的徵收價格與政府協商。

在這個特定地方利益與更大集體利益競爭消長的過程中，牡丹水庫突顯的不僅是個案意義而已，而是一連串臺灣公共工程中所展現出的多重現象。當時臺灣的發展政策仍是以興建水庫作為解決水資源不足的主要手段。開發水庫直接與民眾利益相關的便是土地徵收與可能的人群遷移。1980年代初的臺灣，環境保護等抗爭行動尚不顯著，但對政府而言，公共工程的土地徵收已經愈來愈困難，主因並非環保的問題，而是賠償金的問題。土地徵收賠償金的關鍵也不僅是土地本身轉移的困難，更重要的是土地所衍生的價值爭議。民眾的權利意識興起，政府雖開始重視民意，但相應的法規及應對卻是慢半拍，實作上也常因個案而有變異。在此社會快速變遷的時空下，全臺各地公共工程開發案中官商勾結、民眾趁虛而入、政府作為瞻前不顧後如同補破網等混亂情形，在那些年代的政府公報或議會紀錄中經常可見。

牡丹鄉民可謂臺灣山區部落中率先積極爭取水庫工程補償權益者。也許此地原住民經歷長年的現代化，且緊鄰車城漢區，甚至許多家族在過去百年中都會與漢人通婚，漢化較明顯，讓部分族人較為熟悉主流社會的思維與作法。當鄉民得知牡丹水庫興建的消息，便積極爭取土地及地上物的補償。預期的高價補償金也更加強多數地主的徵收意願。經過多次多方交涉後，牡丹水庫徵收案確認的土地補償辦法係以公告地價外，考慮地價特別救濟金後另加四成獎勵金，以提高補償金額（施慶藏 1990: 11）。但真正關鍵的補償標的是農地上的作物，最有價值的便是果樹，尤其是芒果、蓮霧等，根據果樹大小來計算價值，定案的補償金額高於先前的公共工程土地徵收案。消息一出，

地主們開始爭相在已休耕的土地上企圖種植高價作物，包括芒果、荔枝、蓮霧、天堂鳥等。

1980年以前，牡丹鄉的主要作物為水稻、甘藷與瓊麻，且產量逐年遞減。1981年牡丹鄉稻米種植僅佔耕地面積27.3%，瓊麻18.6%、甘藷14.4%，1986年則分別為7.8%、9.6%、23.6%（見表3）。這說明當時土地的使用率已大幅下降。此外，人力需求高的水稻及簡易人力即可栽植的甘藷兩者的種植面積消長也很明顯。

表3 牡丹鄉耕地及主要農作物面積統計表 單位：公頃

項目\年度		1976年	1981年	1986年	1989年
耕地面積		156,603	105,910	104,271	106,264
米	種植面積	39,310	28,910	8,153	6,200
	佔耕地%	25.1	27.3	7.8	5.8
瓊麻	種植面積	31,000	19,750	10,000	300
	佔耕地%	19.8	18.6	9.6	0.2
甘藷	種植面積	24,500	15,200	24,600	5,500
	佔耕地%	15.6	14.4	23.6	5.1

資料來源：（屏東縣政府 1991）

1981年，牡丹水庫的可行性規劃報告指出，水庫預定地集水區（含淹沒區）面積約為6,920公頃，其土地所有權及使用情形如表4、表5：

表4 牡丹水庫集水區土地所有權統計（1981年） 單位：公頃

地權別 行政區域	林班地	公有地（山地保留地）			私有地			合計
		淹沒區	農林用地	溪流及道路	淹沒區	農林用地	建地	
牡丹鄉	4001.24	106.1393	2,117.8607	268.26	73.621	348.379	4.5	6,920
百分比	57.82	1.53	30.61	3.88	1.06	5.04	0.06	100

資料來源：（臺灣省水利局 1981: 11）

表5 牡丹水庫集水區宜農牧林地利用情況統計表(1981年)

單位：公頃

作物 數量	稻作	旱作	林木	瓊麻、桑樹、甘 藷等特用作物	合計
面積	342	40	2,224	40	2,646
百分比	12.93	1.51	84.05	1.51	100

資料來源：(同上引:13)

水庫興建的土地徵收是針對淹沒區。當時集水區的土地仍多為林班地，原住民對山地保留地尚無所有權，最多只能補償地上物。綜合來看，如果依照前述牡丹鄉整體與集水區的主要農作物類型、農地休耕情形，以及1981年臺灣省政府提出的作物補償辦法，牡丹水庫淹沒區的土地徵收補償總額應該有限，所以最初水利局認為興建水庫的可行性高。

然而，水利局的估算可謂一廂情願。在確定牡丹水庫的用地範圍後，1989年各級政府部門與相關機構多次召開專案小組會議討論徵地事宜，8月時達成初步補償協議。9月4日的第三次專案小組會議中，主持人屏東縣長施孟雄要求補償標準「有例可循者沿例辦理以最優惠辦法補償，不要在與地主協調會時討價還價以最高標準辦理補償」。鯉魚潭水庫的土地徵收價為公告現值加兩成獎勵金，平均每公頃33萬6千元；南化水庫則為公告現值加兩成獎勵金，平均每公頃42萬元；牡丹水庫則為公告現值加四成獎勵金，平均每公頃為49萬元，此外，還另撥特別救濟金負擔地主應繳納的土地增值稅(施慶藏1990: 107-108)。

1989年11月牡丹水庫各項補償金額確認，估計淹沒區徵收198筆共58.2933公頃的土地，總共付出超過7億元的賠償金(同上引: 16-17)。換算下來，平均每公頃的土地賠償金為1,200萬元，遠遠高於水利局原本49萬元的估計。絕大多數的賠償金與農作物有關，尤其是果樹的補償，佔近九成的賠償金額(見表6)。其中高價的精耕農作補償標準比照南化水庫與鯉魚潭水庫，但蓮霧的補償辦法則比照南迴鐵路工程用地的徵收補償標準(同上引:

14-15)。當年的地主表示，蓮霧補償標準特殊係因地主們認定屏東的蓮霧比其他地方好，所以補償價格應該比其他地方的標準高。

表6 牡丹水庫淹沒區58.2933公頃土地徵收補償明細

單位：元（新臺幣）

	案件數	補償金	佔總補償金百分比
地價及四成獎勵金	198	33,391,916	4.47%
土地改良費	198	5,829,330	0.78%
特別救濟金（含土地增值稅）	198	3,437,265	0.46%
轉業輔導會	76	19,300,000	2.58%
建築改良物	68	2,034,049	0.27%
墳墓遷移費	318	8,270,000	1.11%
農林作物（精耕）	250	410,035,815	54.86%
農林作物（粗放）	593	265,144,680	35.47%
合計	1,899	747,443,055	100%

資料來源：（同上引：16-17）

自1981年徵收消息傳出至1989年確定徵收補償金額期間，地主們在那些原已休耕或種植水稻、甘藷等作物的土地上，搶先在土地徵收前種植高價精耕作物。各種水利局未預期的徵收成本，加上地質問題導致興建計畫修正等多項因素，使得總工程費由原核定之36億4千3百萬元，至1991年時已修正為74億元（臺灣省水利局 1991：2）。

牡丹水庫的土地徵收案比當時臨近的其他補償案金額都高出許多，政府為何接受？可能的原因是南部發展亟需開發水源，且當時已解嚴，民權興起，土地徵收已愈形困難，政府不願再拖延下去。時任行政院長俞國華便曾對媒體表示：無論投資多少，牡丹水庫的興建勢在必行（羅聯芳 1988）。官民雙方皆同時扮演願打願挨的雙重角色，讓此案別具社會變遷意義。

## 六、回首曇花一現

搶種造成的補償金發放亂象，非自牡丹水庫開始。1983年省政府主席李登輝已頒布行政命令，規範欲徵收土地上的作物搶種問題，主旨為：「為防止投機份子趁地上物查估前在徵收用地內增加建築物或移植高價作物以套取補償費。」(臺灣省政府 1983: 2) 這類問題在牡丹水庫土地徵收案時，繼續發生。土地徵收的消息傳播之快，令水利人員防不勝防。一名當年負責探勘牡丹水庫集水區用地的水利人員接受訪談時回憶，「我們想使用土地，但還沒實施作業計畫，一夕之間就種滿了天堂鳥，存活不計。」地主積極種植經濟作物，試圖以高價作物拉抬土地徵收的補償金總額。整個過程相當混亂，地主、與地主合作搶種作物的商人、地方官員、地主家人等全都涉入這場補償金爭奪戰。糾紛、造假、口角、兄弟鬩牆等社會問題叢生。土地未被徵收的鄉民也各懷心思觀戰。1981至89年間牡丹水庫淹沒區的農作地景與人心變動同樣劇烈。

牡丹水庫將徵收土地的消息傳出時，預定淹沒區的少數地主擁有管道與資本，早早便已在自有土地上種植高價作物。種植高價作物不僅需要資金也需要人力，並非一般鄉民能及。這時在全臺各公共工程計畫徵地流竄的「搶種商」也迅速進入牡丹鄉，主動找上地主，租用其土地，栽種高價作物。雙方協議未來的補償金額為搶種商和地主以「六四」、「三七」或「二八」分帳，少數為「五五」分帳。不少地主也樂於和搶種商合作，因為只需出租土地而不用付出任何資金與人力。除了淹沒區的土地徵收外，施工期間部分地主也發現施工車輛經過原本未被徵收的土地，甚至將淹沒區的廢土棄置在未被徵收的土地上，這些地主也要求補償並相繼在棄土區搶種作物。鄉民與地方政治人物對這些搶種商的回憶大同小異，「哪裡蓋水庫他們都會去」、「外面那種的在我們牡丹這邊賺到錢，其實他上次賺的錢可能是在鯉魚潭那邊」、「就是那幾個，然後下一次有水庫他們趕緊到那邊去」。一名水利工程人員的回憶也相去不遠，他說當年也曾聽水利局的其他同事提及，「在南化水庫看到搶種作物的人後來又出現在牡丹水庫。」

搶種與補償的糾紛時有所聞。補償金發放後，一些地主眼見搶種商拿走高價金額或雙方產生其他糾紛，但此時已來不及毀約。也有地主與搶種商的合約在土地徵收前便已到期，地主便不願將補償金分予搶種商，雙方起衝突。

有些地主則自行搶種，因而自付不少投資風險。不少人聽說甚麼東西價值高就搶種甚麼，甚至出現把原本種植的東西拔起換上更高價的作物。究竟何時開始徵收也不明確，消息混亂，有人忙得就像是無頭蒼蠅一般，憂心忡忡。不少鄉民也召回外出工作的家人回來栽種。

多數人對補償案中有哪些大地主的看法頗一致，大家都知道這幾名地主個別領取數千萬元的賠償金，畢竟小社群的土地家產少有秘密。但一般來說，在訪問中地主自承收到的補償金額都低於他人的評價。一位年近七旬的地主表示他有4公頃土地被徵收，加上地上物補償，一共領取2千萬的補償金，他覺得很滿意。另一位60幾歲的地主也表示他有4公頃左右的土地被徵收。他家境本不錯，所以種植的芒果樹時間也最久，因此獲得高價補助。我們問他認為徵收價格是否合理時，他的回應是：「我們再也找不到比這個價格還要好。」大致而言，地主們對於補償金的討論著重於地上物，也多認為補償金額頗理想。

一些小地主或未被徵收土地的鄉民對於徵收案的回憶則不佳，後者偶爾也表現出對被徵收地主的欣羨，畢竟高價補償金是不少人一輩子都無法享受的收入。這種夾雜了批評與羨慕的矛盾情緒，在30年後的回憶中依舊清晰。徵收地與非徵收地地主或大小地主之間的微妙心結可能影響各自對牡丹水庫風波的記憶。

鄉公所的角色在地主與民意代表的回憶中以負面居多，主要是指其行政疏失與卸責。例如，施工期間有些地主才發現施工車輛經過原本未被徵收的土地、破壞其地上物。地主便要求鄉公所出面協助向水利局求償。地主與後來組織的自救會成員多指責當時的鄉公所未能幫忙地主，地主們主要都是依靠議員、立法委員的幫忙，但也不見得有滿意結果。不過，現今鄉公所的人員則私下表示，當年的地主與水利局都有問題，認為都是錢的因素。水利人員則低調地表示，當年當地居民大多純樸，是少數地方人士煽動與外力介入



才讓事情變得複雜。財政、法規與權利爭議複雜，以至於歷任鄉長似乎都不想在任內處理未清的爭議案。

從政府公報與法律紀錄來看，鄉公所的角色確有爭議。鄉公所是地上物查估的主辦機關，以及發放補償金的協辦機關，由地主向鄉公所登記精耕作物。在那個解嚴前後的年代，地方政府的監督難以執行，這也讓鄉公所的角色很關鍵。例如，地主質疑鄉公所查估的棄土區地上物補償未有明細表、補償受款人名單中出現不相干的人名、查估作業雙重標準造成不同地主雖擁有同樣面積或作物數量卻領取不同額度補償費的情形。對於地主與鄉民的質疑，當時的牡丹鄉長林清良有感而發地對媒體表示，牽涉到錢的問題意見特別多（牡丹訊 1991a）。林清良的感慨不無道理，但地主的批評也非空穴來風。負責查估農作物的二名縣政府農業局技士與牡丹鄉公所技士據查偽造文書，讓蕭姓與李姓商人冒用「山胞」名義承租六名地主的土地種植天堂鳥。二名技士明知此舉不當，卻替二名漢商掩飾並修改查估表格上的姓名，讓蕭姓商人領得不當補償費1,150萬元（屏東訊 1992）。自救會成員也指出鄉公所的其他弊端，包括某位擁有所有權狀的地主領不到補償金，因為鄉公所自行將錢發給該地主的養父。這些錯綜複雜的糾紛混亂，讓許多人至今仍質疑當年負責補償查估與發放的鄉公所。

牡丹水庫土地徵收案讓省政府進一步檢討土地徵收與補償方式。省政府於1991年函文相關部門與各縣市政府，訂頒〈臺灣省土地徵收作業改進措施〉，其中包含作物徵收價格的修訂與查估辦法的改進（臺灣省政府 1991: 2）。但省政府此時仍是顧此失彼，也未記取教訓。後來當牡丹水庫上游集水區興建水土保持工程時，水利局竟然又未先與地主及鄉公所協調即施工，當地居民便繼續搶種高價作物，要求政府補償，揚言否則將阻撓工程（陳弘穎 1992a, 1992b）。類似的衝突與爭議持續不絕。

牡丹水庫土地徵收案約影響150名地主，絕大多數為石門村民。換言之，補償金額集中於少數鄉民。不同報導人的訪談與媒體報導都表示，數名地主獲得2千萬至5千萬元不等的補償金，多數地主則獲得數百萬元的補償金（牡丹訊 1991b）。財富集中不僅彰顯不均等，對於原本生計能力差異不大的部

落、生活經常短缺現金的尋常鄉民來說，可想而知這個補償案必定為石門村的生活帶來相當衝擊。

數名報導人都回憶，領取補償金後約1/3的地主揮霍無度，僅有少數地主善於理財。有人領取補償費後立刻興建或翻修房舍，雖然沒留下甚麼錢，但也不算改善居住狀況。有人購買土地或做其他投資，像是針對大量的施工人員、甚至包含外勞的生活所需，投資興建簡易宿舍或做起餐廳生意。也有人購買運輸工具加入運送廢土等行列。種種因應施工而起的投資在水庫完工後便乏人問津，投資結果幾家歡樂幾家愁。當時的媒體報導常見一夜致富後奢侈消費、賭博、吃喝玩樂等負面新聞。一名報導人的回憶便很寫實：

喔，剛開始徵收的時候，我、我……真的是……五花八門都來了，所謂的五花八門就這樣，綜合球場啊，打球的地方，滿都是車子欸，BMW啦甚麼高級車都來了，一個比一個漂亮的車子在那邊，就是要推銷車子啦。……一家可以買兩、三部，我們從來沒有享受這麼……，手上有錢然後就去買這種東西這樣子。你知道我爸買幾部嗎？7部！就是那種可以跑山上的車，不是這麼高級的那種，……我爸就是買那個差點車禍死掉，因為愛喝酒啊，我都聽到一些笑話笑死人了。……撞壞就丟掉啊。

金錢對生活的影響可謂禍福相倚。大量的現金瞬間落入親屬關係密切的原鄉部落，親人間對分配的期待可能衝擊家庭關係。一名彼時已定居臺北的報導人便回憶，她母親向她借了幾次錢買樹苗，也是栽了又拔、拔了又栽，煞費苦心。結果補償金發放後該名報導人的祖母要把錢分給叔叔們與嫁出去的姑姑。該名報導人的母親不滿費心投資的結果卻要分給未出錢出力的人，一家人便吵了起來。報導人的母親當場高血壓發作倒地，就此離世。我們也訪問過該名報導人的弟弟，說法和姐姐相去不遠，他說母親走得很不甘心，撿骨時「棺木打開我媽蔭屍的」。這是我們蒐集到的土地徵收故事中，最令人遺憾的一則。一名部落客也如此描寫徵收案後牡丹朋友家的情形（彭曉雯2010）：

子嗣劃分家產、不善理財、揮霍的爆發心態讓經濟奇蹟的盛況沒有維持太久。*Gaga*（指朋友）高中畢業後就沒有繼續升學，當時年紀輕輕的他就開著一臺轎跑車，非常得拉風。但是現在，他開著一臺破舊的車子，在恆春半島的某家飯店當泳池救生員。

不論是爲了開發水資源或爭取補償金，原本多方都引頸期待的牡丹水庫，就在這些衝突、困惑、興奮與混亂中於1995年完工。核三廠再也不用和居民及養殖業搶抽地下水，恆春半島八鄉鎮的水資源問題似乎解決了，甚至可往更北部送水。然而，牡丹水庫所引發的後續問題、甚至屏東地下水的過度使用情形並未落幕。

## 七、解嚴後的抗爭與抱怨

1990年代的臺灣是民主化的熾熱年代，與牡丹水庫有關的小型抗議在施工期間陸續發生，鄉民的抗議行動很快就與地方選舉政治連結。例如，徵收案的鄉民權益促進會委員周康弘於1990年當選屏東縣議員，並連任數屆。1993年，居民抗議水庫施工破壞環境、影響水源，而要求300餘戶每戶獲賠兩年水費21萬、危害住戶衛生每戶29萬、健康檢查費每人2萬、房屋修繕費10萬元等。居民堵路阻礙施工以要求這些賠償時，縣議員周康弘、省議員曾華德、立法委員蔡貴聰等都前來聲援，表示與鄉民站在一起（屏東訊 1993）。1994年牡丹鄉長選舉時，候選人陳樹林也率百餘名村民抗議，要求施工中斷水源應予賠償（牡丹訊 1994）。諸如此類的現象在水庫施工期間及完工後層出不窮。

更大的爭議則在1995年水庫完工後才出現。但是，抗爭不是來自被徵收的地主，而是土地未被徵收但受到影響的地主。牡丹水庫正式蓄水後隔年，水庫淹沒區外左岸132公頃的52戶居民才發現已無道路可以到達自己的土地，開始抱怨抗議，1999年發動連署陳情，要求賠償。這個補償案直到2012年才算定案。漫長的過程充分顯示出民主化年代國家與社會間的權力與權利攻防，以及牡丹水庫作爲夾處不同水資源發展模式之間的個案意義。

這個補償案也就是本文之初提及的協調案，在相關政府公文中被稱為「牡丹水庫淹沒區外左岸私用農地無道路出入廢耕土地補償」事宜（以下簡稱「左岸補償案」），主要有兩個爭議。一是水庫集水區範圍設定為汝仍溪上游150公尺以下的山地保留地，為保護水源禁止伐林，禁伐補償為每公頃2萬元，鄉民則要求再增加廢耕補償。另一則是鄉民要求150公尺以上的山地保留地也劃入集水區的範圍，以擴大補償面積。

對此「左岸補償案」的補償法源、是否以補償之名、補償方案等問題，原住民籍民意代表、原住民族委員會、經濟部、行政院等不同部門的立場各異，看法不同。2002年8月5日行政院發文原民會，以「限制發展地區救助、回饋、補償處理原則」為左岸補償案處理原則。原民會則提出以《原住民保留地開發管理辦法》第41條「原住民使用之原住民保留地及其所有之地上改良物，因政府興辦公共設施，限制其使用或採伐林木，致其權益受損時，應予補償」，作為此案的法源。2005年4月25日內政部函文原民會，指出該41條的補償要件是「必須確認廢耕影響程度已達嚴重侵害程度」。

法源問題是為關鍵。2006年11月3日行政院秘書長依照立委林春德提出的〈牡丹水庫淹沒區外左岸私用農地無道路出入廢耕土地補償處理原則〉草案，函送經濟部、原民會研議。該草案規劃補償左岸土地自1996至2005年每年每公頃8萬元的補償金。只計算至2005年係因2006年《自來水法》修正後，開發受限地區改以水資源回饋金方式補償，牡丹水庫的例子便是直接將每年約1,200萬的基金轉給鄉公所分配。依此草案，10年132公頃的補償金為1億560萬元。2006年12月5日經濟部又回文行政院秘書長，表示將與各部會研議此案的法源依據，並研商未來通案性之處理原則。

2007年3月5日經濟部再函文行政院，文中指行政院在《原住民保留地開發管理辦法》第41條之適用性上與原民會未達共識。原民會認為「左岸補償案」適用該條文，建議補償基準參考國防部2003年花蓮佳山計畫影響當地原住民上山耕作權益，補償每公頃每年7萬元，原民會建議此案補償金增加為每公頃每年8萬元。經濟部對原民會的提議持保留意見，其理由為「牡丹水庫興辦前，左岸耕作戶僅得於河川低水位（即枯水期）時涉水而過，至豐水期

則因河川水流阻隔，耕作戶尚難通行，今水庫興建蓄水後雖仍致耕作戶無法涉水而過，惟本署南區水資源局自始即已提出願全年配合其耕作而以船舶接送，其或造成耕作戶一定程度之不便，惟尚未構成無其他交通工具可到達，致限制其耕作而特別犧牲情事之發生。」<sup>3</sup>經濟部並認為全省水庫集水區達170萬公頃，如牡丹水庫右岸、永和山、鯉魚潭及石門水庫等相關案例頗多，而全臺原住民土地於集水區僅2.05萬公頃，以前並無原住民土地受限之相同案例，為免引發後續比照問題，經濟部因此建議採行政救濟方式，認為既能兼顧原住民權益，也可避免造成政府財政龐大負擔。

各相關主管部門多次公文往來，並與鄉民協商均未果。鄉民一開始要求每公頃8萬元的補償費，後來降為6萬元。但水利署南區水資源局依照農糧署1996至2005年間價值較高的芒果樹每年產量，估算若集水區種植芒果，其平均淨收益為每年每公頃4.13萬元的補償費，與地主的要求仍有落差。此外，地主們不滿2006年起的水資源回饋金是給全鄉而不是發給個人，協商一再失敗。2012年，長達16年的抗爭後，一些老地主已離世，拖了許久的補償案讓多方都感疲累，地主們因而終於同意接受南區水資源局的補償方案。最後，基於行政救濟不重複的原則，4.13萬元須扣除地主已領取的林務局每公頃2萬元禁伐補償。

在這漫長的過程中，可見民主年代的臺灣，不同的利益與立場如何援引不同的法律解釋，試圖定位不同身分的個人與不同部門的權利與義務。個別公民捍衛甚至致力於擴大自身權益；而政府部門在認可補償之義務時，又擔心個案對集體施政的影響，而在維護個體民眾權益與公共利益損失最小化之間拉鋸。當然，這中間還參雜了各種算計與失誤。

左岸補償案暫時落幕，但其他的抱怨應該不會消失。所有對水庫的抱怨

---

3. 翡翠水庫即有以船舶接送居民的案例，翡翠水庫興建時，石碇永安里一帶的民眾被迫遷村，但祖墳仍在水源區內，至今每年清明掃墓時，水庫管理局派出掃墓船，載原住民掃墓。吳念真（2011）也曾記述1990年代時，搭乘翡翠水庫船舶上下學的孩童，指著沉在水庫下的家「永遠安靜的永安村」。

與對抱怨的詮釋都具有社會變遷的反思意義，也顯示鄉民如何與水庫共生。例如，中、老年的報導人對在地魚種改變的看法值得一提，主因是水庫興建時的環境保護考量尚未包括水中生物，所以並未興建魚梯，以至於在海裡產完卵的鱸鰻或其他魚類生物被水庫擋住，無法返回溪河上游。但是，由於牡丹鄉漢人宗教信仰頗為普遍或其他因素，大頭鰻、烏龜等被丟入水庫放生，致使這些原本非當地固有的水中生物充斥水庫。不少鄉民的回憶中，都曾經有水庫放水時大頭鰻隨著庫水傾瀉而出、村民爭相撈魚的情景。一位60多歲的報導人便笑著說：「以前洩洪時大家家家戶戶都有魚吃。」。後來水庫管理局為避免村民撈魚造成危險，設置了擋漁網，村民涉水撈魚的景象才不復見，雖然至今仍偶爾有人非法進入庫區釣魚。只是，水庫裡的生物不見得都受人歡迎，不少人宣稱曾看到魚群雜交而出現的奇怪魚種。一名七旬鄉民稱自己曾靠電魚養家，很熟悉魚種，對於水庫裡的怪魚，他說：「你從來沒有看過的啦……把它弄出來會很害怕，他媽甚麼魚會把你嚇死啦。哈哈！」

另一個餘音繚繞的抱怨便是，鄉民抱怨水庫蓋在自家卻沒自來水喝。牡丹鄉有六個村，水庫上游的村落曾因乾旱沒水喝，鄉民希望水庫可以無償供水。臺灣自來水公司表示有困難，理由有二，一是上游地勢過高，水庫的供水難以加壓送上去，得另覓水源。因此，除了牡丹水庫的供水系統外，牡丹鄉還有東源與高士兩個供水系統，引流牡丹溪與九棚溪為簡易自來水源，以供應牡丹水庫無法供應的牡丹鄉村落。此外，根據法規，當地很多村民房舍都被視為無合法建照的違建，依法無法安裝自來水。牡丹鄉就和許多山區部落一樣，以簡易自來水為主，包含自來水公司提供的簡易自來水與居民自行接管取用的水源。據全國生活用水統計年報，牡丹鄉自來水（即自來水公司提供的各類自來水）的普及率，1995年為26.19%（經濟部水資源統一規劃委員會 1996），1998年為34.48%（經濟部水資源局 2001），2013年增為49.65%（逢甲大學海峽兩岸科技研究中心 2015）。其餘則為自行取水。有村民自承，鄉民習於使用山泉水，既不用付費，味道也比較好。2013年牡丹鄉的自來水用水量為每人每日391公升，屏東縣平均為353公升，全國平均則為382公升（同上引），牡丹鄉用量較多，但原因不明。自來水的需求與來源在全臺原



住民山區部落是很普遍的問題，但放在水庫鄰居的脈絡時，就讓客觀原因與主觀詮釋更為複雜交錯。

## 八、結論

恆春半島的牡丹社原住民，曾經歷過數次受水景影響的社會變遷。從早年掠奪船難而聞名國際的「化外之民」，經日本殖民式農業現代化的實驗，到國民政府的全面現代化發展，完成牡丹水庫的建設，進入後水庫模式年代的國家與社會關係。在此不同階段中，他們充分掌握對水景的觀察，利用在地優勢，表現出符合其最大利益的理性選擇與情緒反應。回顧牡丹水庫爭議的30多年，這個水景發展的歷史幾乎是臺灣社會變遷的一個縮影，讓我們看到臺灣從農業現代化轉向全面發展、臺灣錢淹腳目的年代，邊緣部落如何捲入臺灣主流的發展風潮，然後民主與民權意識興起又如何影響族群政治及國家與社會關係。這一切的社會變遷環繞著牡丹特殊的人文與水景而發生，形塑當地特殊的歷史與社會記憶。

回顧牡丹水庫的例子，我們進行了兩個同時交錯的敘事面向，而這兩個面向又像是互相對立的存在，突顯臺灣發展年代高峰中的矛盾、衝突與眾聲喧嘩。一個是彼時官民各方皆以土地換取不同型態資源的發展心態。另一則是事過境遷後的回憶重置及應對之道。這兩個面向在此個案中特別明顯，而且是短短幾年間同時出現，引發的社會變遷極富戲劇性。

回顧這段歷史，1990年代是尤其複雜的時期。這是一個眾聲喧嘩、私利與公益／權利與權力辯證，以及重新檢討過去並重構記憶的民主轉型年代。對於過去的記憶與詮釋，因立場不同而可能有不同的版本或重點。許多問題一再重複，不僅在牡丹水庫個案中出現，更在臺灣各個角落上演。因水資源開發而牽動的社會議題，討論的焦點一再轉移，農業發展、工業發展與都市化、土地徵收、補償爭議等是為關鍵議題，水資源這個原初的議題卻常在爭論中被淡忘。然而，水資源不僅將持續影響國家與社會關係，也是臺灣能否永續的關鍵議題。



水資源與臺灣整體發展的關係將會愈形密切，從牡丹水庫的案例即可見端倪，不僅突顯公共建設土地徵收與公民私人財產權之間的拉扯，也涉及發展工程計畫與環境保護之間的衝突，加上近年來原住民族權利與保留地的法制化，以及中央與地方甚至不同縣市之間經常出現的本位主義與競爭關係，都讓水資源的開發與永續政策規劃必須納入更多的國家與社會因素，甚至進行漫長的公共討論。

這些環環相扣的因素若未成為水資源發展與管理的重要考量，政府治理的困境與社會衝突殷鑑不遠。高雄工業化與都市化的用水需求遽增，促使南化水庫的興建計畫。恆春半島的發展需求繼續促成牡丹水庫。因緣際會，牡丹水庫成為臺灣最後一座興建的公共集水水庫，「反美濃水庫」與「反瑪家水庫」運動讓臺灣結束了自日治時期以來以興建水庫為開發水資源主要模式的時代。1995年後，臺灣的水利政策改以越域引水及興築攔河堰的方式來解決水資源不足的問題。越域引水的計畫最早是從曾文水庫開始，起因則是曾文水庫為全臺容量最大的水庫，甚至曾是東亞最大的水庫，但自1974年成立以來，少見滿水位的情形。因此，臺灣省政府在1997年精省之前便開始有越域引水、儲水、送水的構想與做法，也就是「北水南引」或「南水北調」。曾文水庫、南化水庫、牡丹水庫、石門水庫等都有這些現象。

如今，環境保護意識已是水資源發展與永續政策中無可迴避的問題，但這類爭議在狹小的臺灣早已非單一的水利機構得以獨自承擔與面對。例如，越域引水的問題一開始最受矚目的爭議其實並非環境因素，而是地方主義，主要的爭議就是為何某縣的水要送去給其他縣市使用？這類爭議一直是臺灣水利政策與治理上的主要問題（林照真 1998）。此外，2009年八八水災重創南臺灣山區後，越域引水可能引發的環境問題也受到廣大關注與質疑（范玫芳 2012）。攔河堰則是橫跨於河道上之水工構造物，規模通常小於水庫，利用堰體本身的高度將河水位加以抬升，以自流方式引水利用。但攔河堰的設置也有很多問題，除了破壞河道景觀與效率有限外，對河流生物與排砂等造成的生態影響也是常見的環境爭議（潘頌鈞 2006）。

不論採用哪種方式開發水資源，都是一場隨著時代變遷與社會情境而起

的政治與權利之爭。當前臺灣已開始朝向節約用水與回收再生的永續發展方向為重要的水利政策，但多雨的島嶼卻因山高河短難以涵養水源，加上我們尚未走出經濟與工業發展的舊有現代化思維模式。即使不再興建水庫，未來水資源的開發仍會是一場充滿挑戰的集體共業。如何打造一個臺灣社會大多數人能接受的水景政治，是未來政府治理與社會民主的挑戰。但衝突會集中何處，也許又是另一個自然與人文交互影響的焦點。

### 參考書目

#### 小島由道

2004[1920] 番族慣習調查報告書·第五卷排灣族第三冊。臺北：中央研究院民族學研究所。

#### 中興新村訊

1984 興建牡丹水庫，決投資二十六億。中國時報，二版，11月27日。

#### 行政院新聞局即時新聞

2006 蘇院長巡視屏東二峰圳出水口以及牡丹水庫、高雄唐榮不鏽鋼廠。9月30日。網路資源，<http://internationalnewsstation.tw/ct.asp?xItem=30299&ctNode=4620>，2014年12月30日。

#### 吳念真

2011 臺灣念真情。臺北：麥田。

#### 李慧慧

2006 社群經驗與文化變遷：石門水庫淹沒區泰雅人移民史。國立政治大學民族研究所碩士論文。

#### 牡丹訊

1991a 牡丹水庫補償糾紛滾雪球，繼搶種紛爭後，再傳出補償費發放「短少」疑雲。中國時報，十四版，10月19日。

1991b 領取補償費，一夜成鉅富，石門村民，揮霍比闊。中國時報，十四版，1月4日。

1994 率眾抗爭堵路，牡丹選將起跑，陳樹林指責水庫施工破壞道路，截斷自來水，限期補償，水利局允立作改善。中國時報，十六版，1月20日。

牡丹鄉公所

2000 牡丹鄉誌。屏東：牡丹鄉公所。

周淑琴

2012 從稻米祭(masupadai)看排灣族牡丹群社部落的變遷。國立臺東大學公共與文化事務學系南島文化研究碩士論文。

林照真

1998 水的政治學：宋楚瑜與臺灣水利。臺北：時報。

邵廣昭

1998 海洋生態學。臺北：明文書局。

屏東訊

1992 查估牡丹水庫牴觸農作，涉嫌詐領補償費，縣府及鄉所兩技士被訴。中國時報，十四版，8月16日。

1993 鄉民堵路，牡丹水庫工程停擺二百餘名牡丹鄉民抗議，指水源遭破壞作物受影響，要求賠償。中國時報，十三版，5月21日。

屏東縣政府

1991 屏東縣綜合發展計畫(下冊)。臺北市：臺灣省政府住宅及都市發展局。

施慶藏

1990 牡丹水庫工程計畫用地取得情形報告。屏東：水利局第七工程處副工程司。

范玫芳

2012 從環境正義觀點探討曾文水庫越域引水工程計畫。臺灣政治學刊16(2): 117-173。

高加馨

2001 牡丹群社的歷史與文化軌跡——從排灣族人的視點。國立臺南師範學院鄉土文化研究所碩士論文。

高敏雄

2011 滄海桑田：石門水庫的興建與聚落變遷。國立彰化師範大學歷史學研究所碩士論文。

張豐緒編

1965 屏東縣志卷首。屏東：屏東縣文獻委員會。

陳弘穎

1992a 牡丹鄉長否認鄉民「搶種」。中國時報，十四版，1月19日。

- 1992b 農民揚言阻撓牡丹水庫施工！施工處指係搶種作物求償未遂出此下策，縣府將踏勘並協助解決。中國時報，十四版，1月19日。

陳宗仁編

- 2013 晚清臺灣番俗圖。臺北：中央研究院臺灣史研究所。

陳姿君

- 2011 繼往開來：曾文水庫在臺灣水利工程史上扮演的角色。國立彰化師範大學歷史學研究所碩士論文。

陳國棟

- 2005 臺灣的山海經驗。臺北：遠流。

逢甲大學海峽兩岸科技研究中心編

- 2015 臺灣地區民國102年生活用水統計報告。臺北：經濟部水利署。

彭曉雯

- 2010 徵收吧！我的土地。網路資源，<http://pnn.pts.org.tw/main/?p=16249>，2014年12月2日。

湯熙勇

- 1993 清代臺灣的外籍船難與救助。刊於中國海洋發展史論文集第七輯，湯熙勇編，頁547-583。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

費德廉 (Douglas Fix)、蘇約翰 (John Shufelt) 主編

- 2013 李先得臺灣紀行，羅校德、費德廉譯。臺北：國立臺灣歷史博物館。

黃樹民

- 2013 臺灣有機農業的發展及其限制：一個科技轉變簡史。臺灣人類學刊11(1): 9-34。

葉誌成

- 2000 恆春史誌：日本征蕃紀。屏東：屏東縣立文化中心。

經濟部水資源局

- 2001 臺灣地區民國八十七年生活用水量統計報告。臺北：經濟部水利署。

經濟部水資源統一規劃委員會編

- 1996 臺灣地區民國八十四年生活用水量統計報告。臺北：經濟部水利署。

臺灣省文獻委員會編

- 2001 臺灣地區水資源史第六篇(上)。南投：臺灣省文獻委員會。

臺灣省水利局

- 1981 屏東縣四重溪牡丹水庫可行性規劃專題報告七：集水區治理工程規劃報告。

- 1984 牡丹水庫工程計畫。  
1991 牡丹水庫工程計畫(修正本)。

臺灣省政府

- 1981 函「關於辦理徵收土地農林作物及魚類補償／遷移費查估標準」，臺灣省政府公報七十年夏字第30期，頁2。  
1983 函「為防止投機分子趁地上物查估前在徵收用地內增加建築物或移植高價作物以套取補償費，請依規定事項切實辦理」，臺灣省政府公報七十二年秋季字第64期，頁2。  
1991 訂頒「臺灣省土地徵收作業改進措施」，臺灣省政府公報八十年秋字第13期，頁2。

臺灣省參議會

- 1948 臺灣省參議會第一屆第五次定期大會會議紀錄，頁126。臺灣省議會史料總庫，典藏號：001-01-05OA-00-6-4-0-00252。  
1950 臺灣省參議會第一屆第九次定期大會會議紀錄，頁88。臺灣省議會史料總庫典藏號：001-01-09OA-00-6-4-0-00212。

臺灣省臨時省議會

- 1953a 臺灣省臨時省議會第一屆第四次定期大會第四次大會會議紀錄，第555頁。臺灣省議會史料總庫，典藏號：002-01-04OA-00-6-4-0-00344。  
1953b 臺灣省臨時省議會第一屆第四次定期大會會議紀錄，臺灣省臨時省議會公報第2卷，第4、5期，頁756。臺灣省議會史料總庫，典藏號：002-01-04OA-02-6-4-01-00197。

臺灣省議會

- 1981a 臺灣省議會第六屆第七次定期大會會議紀錄，臺灣省議會公報第47卷第8期，頁472。臺灣省議會史料總庫，典藏號：003-06-07OA-47-5-4-03-01214。  
1981b 臺灣省議會第六屆第七次定期大會會議紀錄，臺灣省議會公報第47卷第8期，頁520。臺灣省議會史料總庫，典藏號：003-06-07OA-47-5-4-03-01384。  
1985 臺灣省議會第七屆第七次臨時大會第四次會議紀錄，臺灣省議會公報第52卷第3期，頁296。臺灣省議會史料總庫，典藏號：003-07-07EA-52-5-3-03-00447。  
1987a 臺灣省議會第八屆第三次定期大會會議紀錄，臺灣省議會公報第59卷，

- 第12期，頁1175。臺灣省議會史料總庫，典藏號：003-08-03OA-59-6-4-00-01682。
- 1987b 臺灣省議會第八屆第三次定期大會會議紀錄，臺灣省議會公報第59卷，第12期，頁1206。臺灣省議會史料總庫，典藏號：003-08-03OA-59-6-4-00-01688。
- 臺灣總督府警務局理蕃課
- 2011[1938] 高砂族調查書：蕃社概況。臺北：中央研究院民族學研究所。
- 劉和良
- 2006 臺灣南部水資源開發土地取得問題探討：以牡丹水庫、曾文水庫越域引水工程案例分析。國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 潘頌鈞
- 2006 攔河堰對河川生態影響之研究——以濁水溪集集攔河堰為例。國立清華大學生物資訊與結構生物研究所碩士論文。
- 顏清連等
- 2002 臺灣水資源問題之研究(二)。臺北：中興工程基金會。
- 羅聯芳
- 1988 牡丹水庫興建計畫定案，恆春等五鄉鎮供水無虞，工程費四十餘億，年供水三千六百萬噸。中央日報，十一版，1月30日。
- Alam, Undala Z.
- 2002 Questioning the Water Wars Rationale: A Case Study of the Indus Waters Treaty. *The Geographical Journal* 168(4): 341-353.
- Barlow, Maude, and Tony Clarke
- 2002 *Blue Gold: The Fight to Stop the Corporate Theft of the World's Water*. New York: New Press.
- Bennett, John W.
- 1974 Anthropological Contribution to the Cultural Ecology and Management of Water Resources. *In* *Man and Water: The Social Sciences in Management of Water Resources*. L. Douglas James, ed. Pp. 34-80. Lexington, Kentucky: University Press of Kentucky.
- Davidson, James Wheeler
- 1988[1903] *The Island of Formosa, Past and Present: History, People, Resources, and Commercial Prospects: Tea, Camphor, Sugar, Gold, Coal, Sulphur,*

Economical Plants, and Other Productions. Oxford: Oxford University Press.

Liu, Shao-hua, and Shu-min Huang

2016 Waterscape and Social Transformation in Southern Taiwan: The Damming of Mudan Creek. *In* Environment, Modernization and Development in East Asia: Perspectives from Environmental History. Ts'ui-jung Liu and James Beattie, eds. Pp. 111–135. London: Palgrave.

Orlove, Ben, and Steven C. Caton

2010 Water Sustainability: Anthropological Approaches and Prospects. *Annual Review of Anthropology* 39: 401–415.

Shiva, Vandana

2002 Water Wars: Privatization, Pollution and Profit. Toronto: Between the Lines.

Uitto, Juha I., and Aaron T. Wolf

2002 Water Wars? Geographical Perspectives: Introduction. *The Geographical Journal* 168(4): 289–292.