土地利益不等於經濟發展----保育黑面琵鷺的問題何在？

前些時，黑面琵鷺事件又繼犀牛角風波之後，成了媒體注意的焦點，在國際保育人士的關注下，因為大家對於台灣國際形象的擔心與關切，使得平日不受重視的保育議題，得到了前所未有的報導與討論。在報導中，大家都理所當然的將問題定位為保育與經濟發展的衝突，把問題定位成為：若要保護那一百多隻鳥，則七股鄉民就失去了在經濟上成長的機會，那事實上問題是如何呢？

從最小的範圍說起，保育黑面琵鷺與設立七股工業區之間的衝突，直接的肇因之一是工業區位置規劃之不當。可想見的，在工業區規劃過程中，對於區位選擇的考慮中，一定沒有將對整個生態環境的影響放進去，總是等到(依不明的理由)選定位置之後，等到政客們已經用它來表功後，等到鄉民已經有所期待之後，再由環保署來作一個環境影響評估，因此在這情勢之下，環保署被安排的角色是，不作橡皮圖章就是擋人財路。其實現在七股工業區的例子就很清楚，環境影響評估至今仍未完成，但這事實並不受人注意，似乎沒有人預期一個不利的結果會使工業區無法設立，七股鄉民的假設是它一定會設立，只是瀕臨絕種的幾隻鳥，現在竟成了阻礙。

反過來說，如果這規劃與決策過程比較合理，在規劃階段就將這些因素放入考慮，同時如果國土規劃也已經完成，將要保護的生態敏感地區作了規劃，然後依據這些考慮來作決定，那這過程與結果勢必比較合理文明。當然這很可能意謂著，七股工業區這名詞原本就不會出現，七股鄉民現在所抱有的賺錢希望，在那情況下，卻是還未產生就已經消失。

七股鄉民想要改善生活的慾望值得同情，但台灣也有著很多其他較窮困的鄉村地區，也會有類似的要求，難道都可以用設立工業區來解決？其他地區的人們也可以質疑，為什麼他們沒有份。

七股鄉民期待著工業區的設立，能帶給他們地價上漲、就業機會與商機等好處，而其中地價上漲可能是最重要的部份。從這點也顯現出，在台灣現行的制度下，土地漲價不歸公，因此從「炒地皮」之中賺取土地壟斷利潤，就成了很多人追求的目標，也促使這些人有影響土地決策過程的強烈動機，因而使得合理的整體土地規劃更加困難。更何況，在傳聞中，台灣的地方政治通常意謂著，在每次地目變更之前，地方有力人士已經用人頭將會被變更到的土地買下來了。若七股鄉的情況也是如此，則我們更可以理解到，這些已經買下附近土地的有力人士，是會有極強的動機來繼續推動工業區的設立。

但是我們若看一下過去工業區設立的情況，就可了解能從中賺到暴利的，必然是少數。並且過去所設立的公營工業區，因為區位選擇不適或其他原因，利用率不高，只剛超過一半，失敗的例子不少，七股工業區即使成立，除了地價上漲之暴利之外，當地人能有多少獲利，也是令人存疑。但就像股市或賭博，賺錢的可能性使得多數人抱有希望，因而使得多數鄉民，願意集結在地方少數有力人士之下齊力抗爭，雖然能得利的多半是那些有力人士。

如果我們並不認為經濟發展意謂著，我們要將台灣整個生態環境毀之迨盡，那我們至少還要承認，保育是一個我們要努力的目標，在現在這情況下，公權力的行動實在是必要的。既然錯誤的決策已經造成今天的局面，補償也是應該。生態保育區是為整個台灣現在與未來的居民所留的(也是我們作為地球居民的責任)，也應該由所有人來共同負擔，政府應該用收購工業區的價格，來收購當地土地，然後用來設立自然保育區。這筆花費不像設立工業區，必然無法回收，必然通不過經濟估算，但問題是我們要不要作保育。

若我們堅持要用金錢來估算，從另一方面而言，就投資改善國際地位的估算來說，收購土地設立保育區，來保護瀕臨絕種的黑面琵鷺，改善台灣的國際形象，為什麼不算合理，至少不比很多其他的投資差。譬如說政府為了改善台灣國際孤兒的地位，曾經用美金五千萬的代價，去購買尼日國對台灣的，可能只能維持到下一個尼日政府上台前的外交承認。相比之下，會長久存在、可持續用來向國際炫耀的保育區，可能是個較好的選擇。

所以在這個事件中，我們看到的是保育與台南縣地方上土地利益以及商機發展的衝突，但並不是保育與台灣整體經濟發展的衝突。我們看到了土地規劃(亂劃？)決策上的問題。若將問題說成是「保育與發展孰重孰輕」，是很誤導人的，事實上是少數人以「經濟發展」為名，來爭取土地壟斷利益。其實應說是保育在過去從來就不被重視，因此也談不上份量輕重，而現在是公權力採取行動，表示保育確實也是我們的目標的時候。

原載於一九九三年二月二十三日自由時報