

太陽光電系統設置〈與〉永安鹽田的未來

永安鹽田的價值

1996 年高雄縣政府委託中山大學郭瑞坤教授進行「永安濕地自然公園整體環境規劃」。

1999 年國際鳥盟及中華鳥會指定為重要野鳥棲地 (IBA)。

2004 年縣府委託高雄大學曾梓峰教授進行「高雄縣城鄉風貌整體發展」，規劃為「鹽田地景文化園區」。

2005-2007 年高雄縣政府舉辦情人碼頭濕地導覽行程，規劃到永安鹽田的船筏生態之旅。

2007 年內政部營建署指定為國家重要濕地。

2008 年 5 月 21 日高雄縣政府指定「烏樹林製鹽株式會社」為縣定古蹟。

文／林昆海



永安鹽田自民國 75 年由台電向台鹽收購之後，原訂為煤灰堆置場，但因鹽民補償問題遲遲無法使用，閒置 20 多年，一直到 97 年 4 月 30 日高雄縣文化局針對「烏樹林製鹽株式會社」指定為縣定古蹟的審查會中，台電的太陽光電系統設置區位圖才曝光。這個位置不但是例行活動和石斑魚節最主要的賞鳥點，也是過境期間大量鸕鶿科覓食棲息的中繼站；另外在景觀上也有相當的衝擊，其位置正好座落在鹽務辦公室與鹽田村之間的鹽田，本處為低窪處，是永安鄉在下大雨時最重要的滯洪池，太陽光電的設置需要填土一米再高架太陽光電板，不但影響滯洪，更嚴重破壞鹽務辦公室的建築之美與天際線條，箝制了未來鹽業文化產業活動的發展！

太陽光電是近年來最受歡迎的綠色能源之一，其無窮無盡的能源在油價高漲的今天，成為最夯的綠色能源，鳥會當然也歡迎綠色能源的發展，但是太陽光電系統設置的地點恰是重要野鳥棲地和國家重要濕地，基於以上幾點原因，高雄鳥會展開了拜會的行程，希望可以將太陽光電系統設置的衝擊降到最低，拜會的單位包括台電公司、高雄縣縣長、永安鄉鄉長及地方社團代表。5



↑永安鹽灘濕地

月 26 日，與永安人文協會李金盈理事長拜會永安鄉鄉長，鄉長贊同意鳥會的訴求：「減少對生態、景觀、滯洪的衝擊，將太陽光電系統往北移！」5 月 28 日，台電電源開發處副處長親自南下與鳥會溝通，台電明確的表示對於廠址的選擇有其考量，是兼顧到古蹟的保存、生態保育和觀光發展的需求，因此他們不認為有需要調整的必要，還堅持設置地點是經過踏勘、嚴選的乾燥、沒有鳥的地方。5 月 30 日，永安鄉人文發展協會召開臨時理監事會討論本案，理事長和我列席報告，會議的結論是發文請縣長解決幾點疑慮：「景觀衝突、滯洪排水、對觀光旅遊及石斑魚文化節的衝擊。」

6月5日拜會縣長報告鳥會對本案的看法，縣長明確表示，希望台電在這裡沒有開發計畫最好，主動提出情人碼頭有一處7公頃的土地，商請台電將太陽光電板遷移至此；另外表示倘若台電無法遷移電廠位置，縣府可以價購、徵收鹽田附近魚塭作為保育用地。鳥會訴求永安鹽田應做整體規劃，結合太陽光電、自然公園、鹽田文化產業及生態旅遊的發展，共創多贏的局面，縣長最後允諾邀請台電進行整體規劃協商。

在瞭解到台電公司與縣政府針對本案已進行一年以上的討論，卻未對本區生態敏感區位和開發可能的衝擊，做替代方案與減輕對策的評估時，鳥會體認到需要更大的聲音和壓力，來讓台電瞭解到太陽光電系統設置的嚴重性和影響，因此鳥會邀集了高雄地區的綠色團體做了本案件的報告，在聽取各方的聲音後，在6月25日的記者會上提出幾點訴求：

- 支持綠色能源發展，反對永安鹽田設置太陽光電計畫。但應進行審慎之國土規劃，避開生態敏感區，選擇適當的地點與發展策略。
- 永安鹽田應進行整體規劃，以謀求兼顧生態、鹽業文化、海岸保育與觀光之功能，創造國家與地方的最高價值，並依法劃設野生動物保護區。
- 本案應依法進行環境影響評估，不應以分期開發方式，刻意規避環評。



永安濕地是野鳥的重要棲息地（許晉榮 攝）

我們認為，這是國家政策的問題，不是台電單一的問題。太陽光電的發電成本仍高達每度20多元，因此沒有政府的補助政策和配套措施，是無法吸引民間和企業參與的，德國政府保證收購的政策，促使民間大力興建太陽光電系統，在有利可圖的情況下，全國上下努力提高太陽發電的效益和研發技術的提升，也保持著全球的領先地位；太陽光電設置在人工建物的屋頂，分散各地，發電使用效益高，沒有生態衝擊的問題。台電分配到10MW的發電配額，因此只能在自有的土地上興建，永安鹽田就成為政策下的犧牲品了。台電聲稱只用了不到5%的土地面積，對於生態的衝擊有限，而且設置太陽光電系統不需要進行環評。我們不禁要問：政府部門對於1999年將永安鹽田指定全國重要野鳥棲地和2008年指定為國家重要濕地到底有什麼樣的看法？難道只是一紙公文的要求審慎考慮嗎？

劉兆玄院長在1999年時擔任行政院副院長，他出席由國際鳥盟和中華鳥會主辦的「重要野鳥棲地國際研討會」的開幕致詞中說：「本人於行政院服務，深切瞭解鳥類保育之重要性，除責成相關機關將此項工作列為重要施政項目外，並要求重大開發事件一定要進行環境影響評估，其目的在於努力保護野鳥重要棲息環境，因為大家都了解，棲息環境一旦被破壞將無法回復，因此一定要事前做好防範措施。...對於會議結論所確認之台灣地區52處重要野鳥棲地（IBA），政府亦將採取適當措施予以妥善保護...」但是在永安鹽田，我們看不到任何的具體作為。

2008年5月劉院長重回行政院，在施政報告〈永續環境篇〉提到：推動「復育與加值」並行規劃，輔導管理海岸山林產業活動。〈走向海洋篇〉：結合地方漁村、魚市、漁業、濕地、紅樹林、沙丘、沙洲、潟湖、鹽灘、景觀等自然和人文資

濕地內多樣而美麗的植物生態（許晉榮 攝）



源或特色，分區設立海洋觀光遊憩基地，以推動海洋生態旅遊，增加地方收益。」我們深深期待劉院長記得 1999 年的承諾，也期待他所提出的施政方針可以為永安鹽田創造更高的效益，達到產業、生態、文化、觀光多贏的局面！

無奈在記者會後，原訂 7 月 2 日由高雄縣楊秋興縣長邀集台電、鳥會召開的永安整體規劃座談會因故延期，7 月 14 日再度延期至今，沒有下文；鳥會遂透過各種管道發起連署、寫信給台電和縣長，請他們重視永安鹽田設置太陽光電系統的問題，也透過當初擔任中華鳥會理事長的廖世卿老師和田秋堇立委向台電表達鳥會的立場。8 月 7 日台電有了明確的回應，表示慎重考慮在技術和法令的可行下，朝向計畫變更方向進行；台電同意 IBA 永安鹽田濕地的重要性並感謝鳥會提供重要資訊；8 月 12 日的自由時報也有相關報導。

對於台電的北移回應，高雄鳥會表示歡迎，並將持續追蹤本案的後續發展。太陽光電系統區位的北移並不代表對生態環境沒有衝擊，因此仍需要台電提出具體的保育措施，內政部營建署評選出全國 75 個國家重要濕地，就提出了「濕地零損失」的觀念，在世界各地這已經是普遍被接受的觀念了。永安鹽田的整體規劃對於高雄縣海岸

濕地的發展具有指標性的意義，相對於所有的重要野鳥棲地而言也是如此。

我有一個簡單的夢想：想像永安鹽田成為一個媲美台北關渡、台南七股和香港米埔的自然公園，成為水鳥的天堂、學童的戶外教室、鹽業文化再現的場景、地方的驕傲，甚至是台電的保育形象，但是這樣的夢想還需要台電的幫助！假如我們不能和土地所有權人、地方政府達到相同的共識的話，爭取得來的土地還是失敗。希望第二次的會談氣氛與共識比上次好，我們也希望在爭取的過程中雖有立場的差異，卻是大家進行觀念交流的機會，彼此交換立場、觀念，為的是這塊土地的好，而不是短暫的利益。

相信全國其他各地的 IBA 也面臨不同程度的開發壓力，各地的鳥會有機會就 IBA 的部分重新檢視，形成更大的共識與保育行動才是。永安鹽田設置太陽光電系統的案例讓我們學習到不少經驗，保育的路遙遠漫長，這段期間感謝所有參與的鳥友和社團友會，我們會繼續努力！希望大家的努力下，能夠達到生態保育、產業發展、生態旅遊及文化保存的多重目標，同時保護台灣的環境永續發展。

【後記】8 月 25 日，台電召開「永安鹽灘地調整規劃設置太陽光電發電系統廠址之現勘討論會議」，提出五大分區構想，其中劃設 A 區 9.5 公頃（原太陽光電系統設置位置）、B 區 10 公頃、C 區電力設施區（含太陽光電、氣化複循環發電系統（Integrated Gasification Combined Cycle, IGCC）及煤倉、倉庫等）74 公頃、D 區古蹟保護區 1.3 公頃、E 區保育區 39 公頃。



磯鶇（王健得 攝）

97 年永安鹽田保育大事記

日期	事項說明
4 月 30 日	高雄縣文化局審查「烏樹林製鹽株式會社」提報縣定古蹟案，台電設置太陽光電系統配置圖曝光。
5 月 05 日	縣府舉行永安鹽灘生態旅遊工作會議，副縣長主持，理事長、林昆海參加，表達對於台電設置太陽光電系統位置的不當及衝擊。
5 月 16 日	永安生態旅遊路線會勘，從情人碼頭到永安鹽田東側無尾溝可行船筏，遊客上岸後步行到鹽務辦公室觀賞鹽田風光與鳥類、紅樹林生態。
5 月 23 日	舉行永安太陽光電系統設置內部說明會，向鳥友報告永安鹽田面臨的開發危機，尋求行動共識，中華鳥會郭東輝理事長親臨會館就本案交換意見。
5 月 24 日	拜訪管碧玲立法委員，就永安鹽田規劃太陽光電一案請教。
5 月 26 日	理事長、林昆海與永安人文協會理事長李金盈拜訪永安鄉長，就永安鹽田設太陽光電系統交換意見，鄉長贊成鳥會訴求：設置位置北移，達到三贏局面。
5 月 28 日	台電電源開發處副處長南下報告太陽光電系統設置現況，永安鄉人文協會李金盈理事長、圖書館陳進鳳館長、農業處黃燕國、計畫處王屯電處長、楊素鳳科長及本會理事長林世忠、林昆海等人與會。本會堅持設置位置北移，以減少對鳥類生態、人文古蹟和整體生態旅遊的衝擊，並訴求進行整體規劃。而台電對鹽田仍有其他計畫，會議進行到中午一點未獲共識。
5 月 30 日	林昆海與理事長參加永安人文理監事會，報告太陽光電規劃事宜，會議結論認為太陽光電設置位置不宜，同意發文要求設置位置北移，以求三贏。
6 月 03 日	拜訪景觀總顧問王立人建築師，徵詢永安鹽田保育的建議。
6 月 05 日	理事長、林昆海向縣長報告對本規劃案的看法與建議，縣長允諾邀集台電就鹽田整體規劃召開會議。
6 月 14 日	邀集綠色團體到鳥會討論永安鹽田保育現況，出席的有李根政、楊娉育、曾光正、黃國彰、楊俊郎、李銘堯、理事長林世忠、鄧伯齡、黃建華、李文化、陳世明等人。
6 月 18 日	永安鹽田會勘，濕地處處積水，旱象解除，呈現不同的景色。地球公民協會薛淑文、傅志男、敏玲，柴山會楊娉育等四人，鳥會理事長林世忠、林昆海及陳秀華等人參加。
6 月 25 日	永安鹽田記者會，中華鳥會郭東輝理事長、濕盟謝宜臻理事、荒野協會林維正分會長、文化愛河許玲齡理事長、綠協陳三兒理事、柴山會楊娉育總幹事、舊城協會、地球公民協會執行長李根政、薛淑文，茄萣鄉生態文化協會鄭和泰理事長，高雄鳥會魏銀南、郭立初、李文化、古靜洋、柯金儀、林昆海、翁秀麗等人參與。到場的媒體記者有蘋果日報、民視、自由時報、台灣時報、中央社、聯合報、民眾日報等七家。
6 月 30 日	理事長、楊娉育、黃國彰、楊俊郎、林昆海等討論永安鹽田保育後續事宜，針對 7 月 2 日與縣長談整體規劃進行討論。(7 月 2 日座談延至 7 月 14 日)
7 月 08 日	接受嘉義之音主持人「蕭蕭」訪問，介紹永安鹽田保育現況。

7月13日	林昆海參加公共電視「南部開講」節目，談永安鹽田與太陽光電，與會來賓有地球公民協會李根政執行長、台電公司發言人杜悅元專業總工程師，高雄大學曾梓峰教授，茂迪公司事業部張咀亮總經理，與會來賓就台灣發展太陽光電的政策多有討論，認為現有政策無法鼓勵民眾及企業努力研發、利用太陽光電，未有適合的法令與補貼作法；與會者鼓勵永安鹽田可以結合生態保育、觀光、綠色能源等多贏的案例發展。
7月19日	參加荒野主辦之台灣濕地保育實務交流研討會，吸取經驗並交換永安濕地保育的訊息。
7月29日	第二次理監事聯席會，永安專題報告提四點訴求
7月30日	和前中華鳥會理事長廖世卿老師聯繫，週五台電電源開發處到立法院和廖老師談永安；和縣政顧問魯台營老師談永安，提供永安繁星計畫替代方案說明。
8月07日	透過廖世卿老師的安排，由田秋堇立法委員和台電電源開發處處長針對永安鹽田設置太陽光電系統進行討論。廖老師是當時中華鳥會劃設全國 IBA 時的理事長，對於重要野鳥棲地的保護有一份使命感，也讓台電瞭解到此事件的嚴重性，將會影響台灣的保育形象、遭到國際上反對的壓力。會談後台電明確表示將設置廠址北移，原來區域不做用途，尊重鳥會的建議。對台電的回應鳥會表示歡迎，亦感謝田委員和廖老師的協助。然而區位的北移並不代表對生態環境沒有衝擊，因此仍需台電提出具體的保育措施，營建署評選出全國 75 個國家重要濕地，就提出了「濕地零損失」的觀念。永安鹽田的整體規劃對於高雄縣海岸濕地的發展具有指標性的意義，在大家的努力下，能夠達到生態保育、產業發展、生態旅遊、文化保存的多重目標，才是永安鹽田永續發展的希望和全民之福。
8月12日	自由時報報導台電太陽光電廠址將北移。
8月13日	向盧友義顧問就永安鹽田事件交換意見，希望向縣長轉達要求台電進行整體規劃，兼顧生態、產業、文化與觀光的目標。
8月20日	接獲台電電源開發處傳真公文，預定在 25 日召開「永安鹽灘整體規劃討論」，台電初步將鹽田化為五區，其中 C 區電力設施用地為 74 公頃，E 區生態保育用地 39 公頃，A 區 10 公頃、B 區 10 公頃、D 區 1.3 公頃。完全符合我們的訴求，當然仍有部份空間的位置需要協商，並希望台電做出棲地改善與經營管理的承諾。
8月22日	鳥會與綠色團體針對 25 日的會勘議題進行內部討論，決議以分散式的替代方案為主要訴求，請台電審慎考慮。
8月25日	鳥會林世忠、林昆海，地球公民協會李根政、薛淑文，荒野高雄分會林維正、許怡雯等至永安鹽田、興達電廠參加會勘與討論會，台電提出北移的位置圖，民間團體予以肯定，但是提出替代方案建議做為優先建議，請台電審慎考量。台電以 9.5 公頃的太陽光電廠為最優先訴求，對於替代方案的建議表示認同但無法在本案考量中。民間團體對於太陽光電廠的設置對環境的衝擊仍有疑慮，表示應進行環境影響評估以示負責，也應提出永安鹽田的未來願景規劃。
8月26日	與柴山會、地球公民協會等友會參觀美濃威奈聯合科技公司的太陽能屋，瞭解最新的太陽光電技術與應用。