

## 第十七章、濕地保育與社區參與

本章主要針對濕地保育與社區參與進行探討，依照內容共分為五節。第一節說明社區參與的定義與流程架構，內容包含了社區參與之定義與概念演進、社區參與對濕地保育之重要性、以及社區參與濕地管理之流程架構；第二節介紹各國濕地管理策略，主要區分為三大類，包括行政管制、生態旅遊、與濕地信託；第三節整理了臺灣海岸濕地的管理現狀；第四節則為研擬我國濕地保育政策提出建議；第五節為本章小節。

### 第一節、社區參與之定義與流程架構

#### 一、社區參與之定義與概念演進

社區（community）概括為某一群人在一個區域中已組織出的社會系統，彼此之間會分享自身的感受，也有相似的興趣，且共享該區域並獲得地方自治的權利；而參與（participation）則是經由利益關係者(stakeholder)彼此交流與分享，以全面掌握住會影響到利益關係者之發展權、事件決策及資源的過程(Daim *et al.*, 2012)。

社區發展（community development）與社區參與（community participation）的概念約在 1950 年成型，在概念成型初期，此二者意涵是相近的，但隨著時代進步民眾開始重視週邊各項物質所帶來的服務，同時對於生活品質也越加注重，此些舉動都導致社區發展與社區參與更加蓬勃發展，也讓兩者更加密不可分，且相互融合成為一體，因此現今的社區參與已成為社區發展中最重要的一部份。

社區發展在過去多方研究與探討下，大致上可定義為源自於公民參與的一個社會過程，透過公民參與的方式，社區可確認自身發展的目標，並設計符合自身達成目標的方法，亦可和其他社區互助來解決共同面臨的問

題。社區參與在其中是代表基層以一種由下而上 (bottom-up) 的方式來解決問題，此種作法屬於自發性行為，透過自願參與的個人或團體試圖來改變問題現況，並且去影響可能對他們本身或其他民眾生活品質的政策或法案。

由歐盟自 2008 年開始推動的 WETwin 跨國研究計畫，橫跨了歐盟、非洲與南美洲三大洲的區域，主要是促進濕地在水資源管理上扮演的角色，以保育良好的生態系統並改善社區整體環境為目標 (Johnston *et al.*, 2013)。Ostrovskaya 等人 (2012) 認為影響濕地有效管理主要有三項因素：(1) 內部失靈 (internal failure)，由於濕地界線與所有權難以界定，因此在個人與集體利益的選擇上常有衝突存在。(2) 外部失靈 (external failure)，濕地通常是某一流域的一部分，因流域內其他部分的發展往往無法估算或被考慮在內，卻對濕地造成影響而產生了外部性的效果。(3) 資訊失靈 (information failure)，濕地功能往往不被重視，因而導致使用者或利益攸關者普遍缺乏對於濕地功能的瞭解與認知，而且不知道如何能夠對於濕地進行永續發展的規劃。Ostrovskaya 等人也並指出了要發展濕地管理的能力必須要將重心放在增加廣大利益攸關團體或公眾的參與、知識建構及作業管理上，其中人力發展的相關投資 (如教育、研究、管理) 在許多案例中被視為是最需突破的困境。審視國內在濕地保育工作上，政府單位對於社區發展與社區參與耗費較少心思，因此也常引發當地民眾對政府保育濕地規劃產生疑慮，甚至常有激烈的抗爭事件發生。

## 二、社區參與對濕地保育之重要性

Shrestha (2011) 指出由於濕地所提供的資源支持了在地居民的生計與經濟福利，惟有居民充分認知濕地所提供的各項生態功能、生態服務與其帶來的效益與經濟價值，讓居民與濕地成為利益共同體，並願意一起維護與保育濕地，濕地保育才能達到成本有效與永續發展的目標。此外，在社區

參與的過程中，能夠充分將原住居民的傳統智慧與地方實踐能力充分整合發揮，並運用於濕地保育工作上，方能達到事半功倍的效果。因此，建立一套有效的社區參與機制，可使土地及水資源被明智使用，進而達成生態平衡的願景，且透過濕地使用者的參與，更可有效的減少濕地保育衍生的問題。

### 三、社區參與濕地管理之流程架構

社區參與為社區發展的核心所在，同時也對社區本身或週邊各項的發展方案具有重大的影響力。就社區參與的過程而言，其本身即是一個極度複雜的互動關係（參見圖 17-1-1），其中隱含各種利害關係人（stakeholders）彼此間的交流與分享，而方案參與者會盡可能掌握住會影響到自身權利的相關事件決策和資源。以下針對圖 17-1-1 中描述的之互動關係流程，由上而下依序進行說明：

#### (1) 確認合適的利益關係者 (Identification of Appropriate Stakeholders)

社區參與屬於社區發展的一部份，同時因社區各項方案施行與否牽連甚廣，因此一開始往往會先確認出各類利害關係人，關係人會因立場的不同有所變化，如：個人、社區、政府機關、NGO 等皆有可能，各類利害關係人需在未來協商過程中抱持著良好的夥伴關係（partnerships），方能達效益最大化，並將成本降至最低。

#### (2) 提案人與受益者 (Project Proponent and Beneficiary)

在利害關係人分類完成後即可找出主要提案人及受益者，現今社區參與多伴隨政府政策的運作，如在社區鄰近地區開闢公園、或在沿海地帶興建科學園區或發電廠、或成立濕地保育區，此時提案人多為政府機關，而受益者（包括外部效益和外部成本，也有可能是受害者）則為當地或鄰近地區的民眾。受益者參與愈多，方案在未來的規劃或是

執行上可以更加周全，但受益者參與人數多寡取決於民眾的真實利益、公民參與政策決策的程度、以及民眾所有權與控制權。真實利益代表受益者在合法範圍獲得的利益，若利益存在即有誘因促使民眾參與；在訂定決策的過程中鼓勵民眾參與方案的決策與協商過程，方能制定出最適的方案；此外，資源所有權與控制權也能提高受益者的參與意願。

### (3) 訊息傳遞與諮詢 (Information Dissemination and Consultation)

提案人與受益者雙方需要透過互動及協商方能達成共識。即使提案人有權將各類訊息讓受益者熟悉，包括方案效益、執行成本和潛在風險等，但這樣的方式為單向的傳遞；受益者在得知各項細部資訊後，可對自身現況加以評估，並進一步和提案人進行雙向的諮詢。諮詢方式甚多，如可透過教育方式讓受益者更加了解方案的細節，或以小組會議方式加速雙方的協商。在諮詢過程當中，受益者（或受害者）一方需盡可能參與方案討論過程，以確保自身的權益。

### (4) 確認所需及訂定目標 (Needs Identification and Goal Determination)

在提案人與受益者不斷的諮詢過程中，讓當地民眾更能知道自身所需為何，亦知道該如何透過策略合作的方式來獲得自身之所需。待雙方想法與見解趨近相同時，即可確定方案的目標。方案目標的確定並不代表此方案之後將不再修改變動；反之，此時更應透過雙方的持續反覆互動，以確保方案能有效反映當地現況，並帶來整體最大的效益。

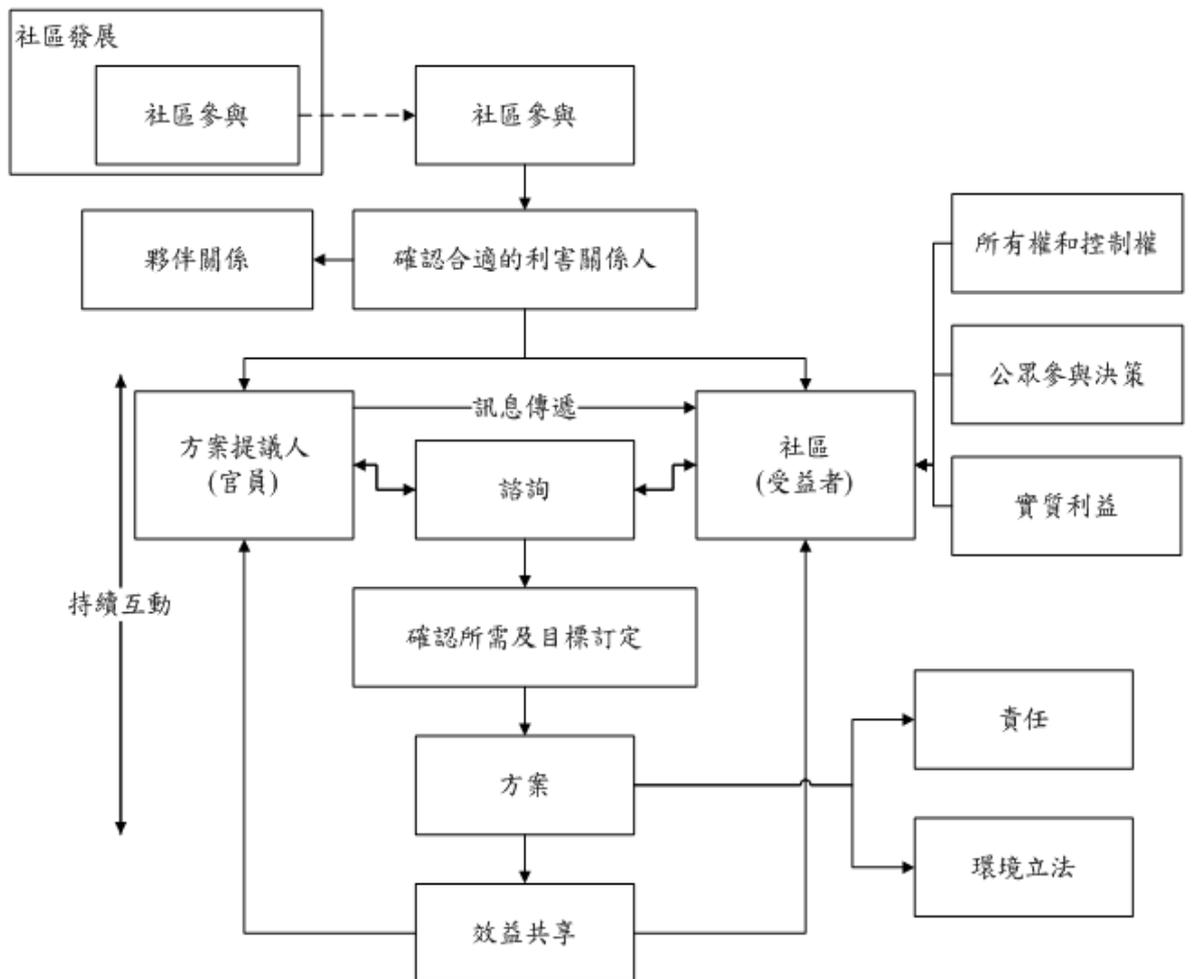
### (5) 責任與環境立法 (Accountability and Environmental Legislation)

在目標確立後，方案遂可開始進行，包含在方案內的各類對象必須知道本身扮演的角色並完成被賦予的職責。在發展過程中，濕地環境改變勢必對生態環境帶來衝擊，此現象在開發中國家更為明顯，原因不

外乎開發中國家正處於經濟剛起步時候，往往犧牲環境品質來追求較大經濟利益。在維護民眾權利與保護環境的前提下，可透過立法規定加以保護。

### (6) 效益共享(Sharing Benefits)

方案產生的效益應為全民所共享，若將效益由部分人取得手中而未能公平分配至每一人，尤其是社會上身處經濟弱勢的民眾，將違反公平正義原則，亦將降低該類民眾未來參與各類方案之意願。



資料來源：本研究譯自 Mathbor (2008)，本研究繪製。

圖 17-1-1 社區參與流程圖

## 第二節、各國濕地之管理策略

濕地管理策略主要分為三大類：行政管制、生態旅遊、濕地信託。行政管制係由政府單位透過立法與行政命令建立濕地管理辦法；生態旅遊則是結合地方社區與民眾參與，達到兼顧生態環境、經濟與社會多面向的均衡發展；濕地信託則多由民間非營利組織發起及協助完成。以下針對此三類濕地管理策略分別進行介紹：

### 一、行政管制

世界各國對於濕地管理多有一套完整的政策（參見表 17-2-1）。綜合而論，多數國家之濕地管理的推動都是由上而下，經由政府制訂相關保護法令，再推動到社會一般民眾，並與民間的保護組織合作，進一步達成保育濕地的計劃；僅少數國家（如：坦尚尼亞）係由下而上，從民間組織開始對政府施壓，讓政府運用其公權力制訂法令，使得環保政策的執行有法律上的正當性，同時推廣至一般社會大眾，使濕地的保護工作不再只是政府或相關保護團體組織的事，而是市井小民也可做的事。

表 17-2-1 各國重要的濕地管理策略摘要

加拿大	
聯邦政府濕地保育政策（1991）	<ul style="list-style-type: none"><li>● 推廣大眾對濕地的認知及保育濕地的意義</li><li>● 促進聯邦間的保護區內濕地保育計劃和管理的運作</li><li>● 確保執行的政策是在健全的科學基礎上所制訂出的</li><li>● 促使國際間對濕地保育行動的開展</li></ul>
安大略省濕地政策聲明及執行綱領手冊（1992）	<ul style="list-style-type: none"><li>● 安大略省的主管機關皆應保護該省的重要濕地</li><li>● 被認定為重要濕地的土地範圍，不容許開發行為，進而達成濕地零損失的目的；而與濕地鄰土地，須在環境影響評估證實不減損濕地及鄰近土地功能下，始得准予開發利用。</li><li>● 未被認定為重要濕地的區域，仍鼓勵主管機關進行保護，盡可能讓濕地生態得以保全</li></ul>

<p>美國</p> <p>農地保育政策內的休耕保育計劃-濕地保育計劃</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 計劃目的是將原本為濕地的農地進行復育，由三個方式進行復育濕地：簽約分擔成本、長期租用（30年）或買下土地使用權（easement）。若長期租用，每位農民每年可獲得的最高補貼金額為5萬美元，而出售永久土地使用權，可請領的補償金則無上述的限制。</li> <li>● 截至2006年止，在美國加入此計劃的土地面積達185萬英畝。</li> </ul>
<p>清潔水法404節</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 提出零損失保育策略，規定在開發規劃中不得減少濕地的面積。若有無可避免的需求，必須提出補償計劃，並可在其他地點找尋適合的土地重建濕地，或改善現有濕地等措施，須經過主管機關的認定後，才可獲准開發。</li> </ul>
<p>澳洲</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 濕地視為珍貴的景觀資產，透過水資源管理計劃提供適當的水質，以保持濕地的生態永續性</li> <li>● 將濕地進行分級（國際性、全國性、地區性等），進一步對濕地進行監測、管理及相關的研究</li> <li>● 鼓勵非政府組織或一般社區共同合作經營管理濕地</li> <li>● 若有天然濕地受到破壞時，須進行濕地補償</li> </ul>
<p>英國 (濕地願景計畫)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 透過地理資訊系統(GIS)找出已受損的濕地位置、需要重新營造的濕地位置及型態、未來五十年有機會成為「未來濕地」的土地</li> <li>● 將目前破碎的濕地區塊進行連結，使其成為生態廊道</li> <li>● 計畫目標是降低洪水的侵襲，打造永續社區，增加民眾可親近濕地的機會</li> </ul>
<p>中國 (中國濕地保護行動計畫)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 遵循現有的法令進行對濕地的保育計劃，以維護濕地生物多樣性及濕地生態系統結構和功能的完整性，並以生態效益為主軸作為考量，以平衡生態、經濟、社會三個面向的效益</li> <li>● 建立完善的濕地保護政策及法律、濕地的管理協調機制，對濕地野生動植物資源做出最適的保護</li> <li>● 推廣濕地的重要性，培育相關人才</li> <li>● 積極參與國際間進行交流，使濕地保護計劃更完整</li> </ul>
<p>斯里蘭卡</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 對濕地生態系進行保護及保存工作，防止濕地受到不正當的使用，並盡最大的能力恢復及保持濕地生物的生產力和多樣性</li> <li>● 將濕地進行等級區分（生態性、國際性、國家性、地方性），再透過法令的制訂以保護濕地的存續</li> <li>● 鼓勵地方間相互分享濕地管理經驗，與民眾積極參加濕地的保護活動，使濕地的保育工作完整的由上而下串聯。</li> </ul>

坦尚尼亞	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 要求政府對濕地保育相關事項進行立法及提出對策</li> <li>● 推廣社會大眾瞭解濕地的重要價值</li> <li>● 評估濕地價值，若當工程或開發計劃有影響濕地時，須提出因應對策</li> </ul>
巴哈馬	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 透過政府部門的公權力進行相關濕地保護的立法工作，並透過政府推動相關濕地保育活動，</li> <li>● 使社會大眾瞭解濕地的重要性，由上而下對濕地進行保育</li> <li>● 對於會影響濕地的開發或活動，盡可能將損害降至最低</li> <li>● 借鏡其他國家政府的案例，使濕地管理和保存達成永續</li> </ul>

資料來源：彙整自丁俊元等，2008。

## 二、生態旅遊

### (一) 生態旅遊之定義與內涵

生態旅遊主要提供遊客一種體驗當地自然生態、人文風俗的另類旅遊方式，讓遊客暫時脫離都市生活或一般過度消費的行程，開始物慾較低的生活方式，並且深入的感受當地居民的作息及瞭解當地的自然面貌，重新認識環境所賦予人類可生存的資源及生命的意義，進而檢視自身的生活面貌，也許無法立即改變遊客的思維，但種下的種子會慢慢發芽。對於提供生態旅遊的地區，除了可藉此獲得生活所需之經費，並在推銷旅遊的同時，也保護了家鄉的環境，而工作機會的增加會使外流的年輕人開始回歸，認同且認識自己的故鄉，開始為生活及生態而努力。

生態旅遊的定義眾多，大致可歸納為下列三點：

- 在較具有原始景觀的自然地點：在開發較過度的地區較難見到完整的自然面貌，且居住的民眾組成較為複雜，較難凝聚出保護社區環境的向心力。
- 在旅遊的過程中進行環境教育，以增強對環境保護認知：在旅遊過程中，經由當地的解說員引導，慢慢瞭解當地的自然生態及居民間的互動，潛移默化的將保護環境的觀念灌輸給遊客，而形成一種對

社會正向的回饋機制。

- 使遊客關懷並尊重當地社區：生態旅遊的意義是去體驗當地的一切，當遊客敞開心去面對旅遊地點的種種不同後，便較能接受並學習當地的生活方式，進一步認同這些已存在的差異。

## （二）生態旅遊的規劃與運作

生態旅遊不是一個單純的口號或想法，而應視為一種企業經營的型態，然而旅遊既然是包含生態兩字，其最主要的仍是以生態保育為主，而以旅遊方法達到上述諸多目的。自然保育（Nature Conservancy）（2005）指出生態旅遊應視為保育區計畫（Conservation Area Plan, CAP）的一個管理方式（如圖 17-2-1 所示）<sup>1</sup>，生態旅遊在整個保育區計畫的運作分為四個階段：第一個階段是要評估該保育區是否適合發展生態旅遊，因此要對該區做初步以及完整的診斷；若初步辨別為適合，方進行第二階段的評估。

第二階段分成兩部分，一是生態旅遊的管理規劃，強調的是遊客入園的管理能力，例如保育區內的分區規劃、遊客進入保育區的管理、保育區設計是否兼顧永續性、旅遊影響監測、如何創造保育區收入，以及對解說員資格認證等。二是經營生態旅遊的營運計畫，包括生態旅遊經營是否具有可行性、是否具有競爭力、如何行銷該保育區的生態旅遊、財務預測為何。

前兩個階段為事前準備與評估的階段，進入第三階段則是實際執行生態旅遊的管理與生態旅遊的經營。最後一個階段則是績效分析，透過分析檢視生態旅遊的管理是否達成生態旅遊之目的，以及事業經營是否可持續發展。

---

<sup>1</sup> 濕地保育也屬於保育區計畫中之一類，亦可適用以下的分析。

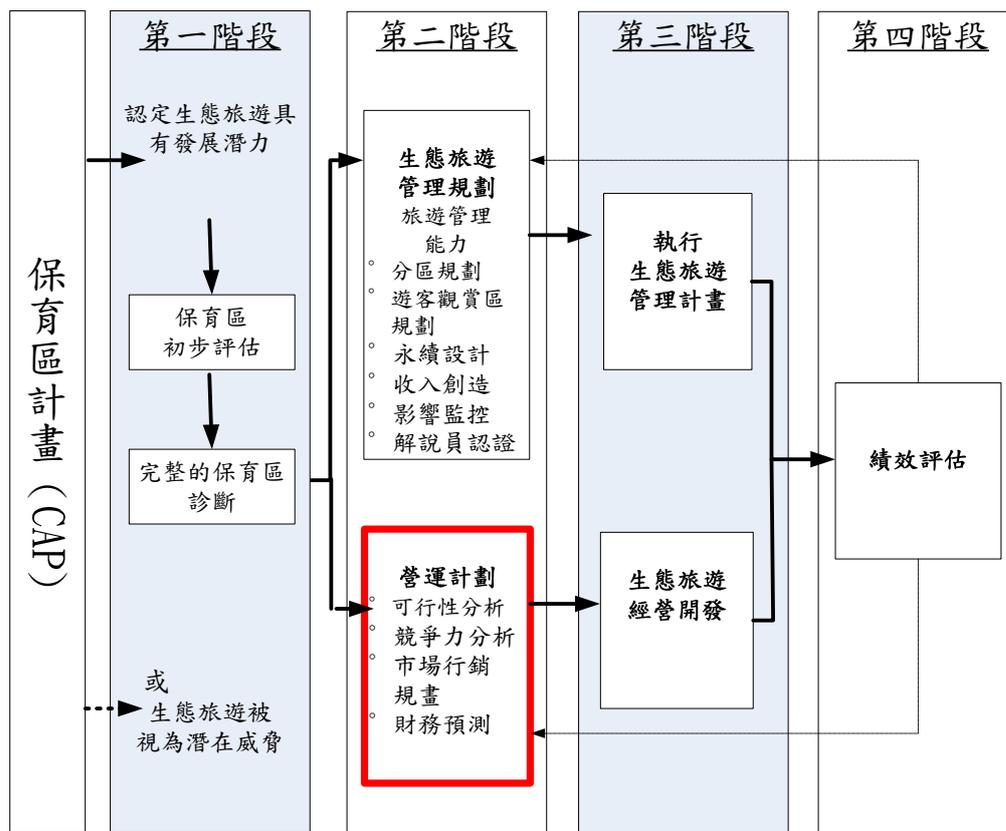


圖 17-2-1 生態旅遊管理計畫

由於本計畫所探討之彰化海岸濕地的民眾非常關心如何結合濕地保育與生態旅遊以活絡當地經濟，所以此處僅就第二階段之營運計畫提出簡要的說明，至於保育區計畫其餘階段的說明可參考自然保育 (Nature Conservancy) (2004, 2005)。在圖 17-2-1 之營運計畫中可區分為可行性分析 (feasibility analysis) 與營運計畫書提出兩部分，此二者的內容差不多，差別在於可行性分析是經營者內部的分析，對象是生態旅遊的經營團隊，而營運計畫書的目標對象則是資金的資助者，例如銀行、國外的非營利組織 (NGO)，或是創業者，當然亦可能包含一般的小額捐款者。以下僅以可行性分析一項提出詳細說明。可行性分析約略可分為以下十個步驟：

1、提出初步問題：濕地或保育區的經營者需先試著提問以下問題：

(1) 潛在遊客是誰？他們如何到這裡：例如潛在的顧客可能的年紀、

所得水準、居住地、國別、職業、會待多久、是否有其他的旅遊地。遊客的目的為何？是單純的旅遊或是為了生態或教育而來？

- (2) 誰是該區的潛在競爭對手？根據前述的可能遊客，分析什麼地區的傳統旅遊景點或是其他濕地會吸引這些遊客？
- (3) 該濕地或保育區的競爭優勢為何？是否有足夠特殊之處可以吸引遊客到此，這些獨到之處可能是文化的、生態的、地理位置上的，或是提供的服務具有特殊性。

2、蒐集資訊：盡量透過各種管道蒐集資訊以回答下列的問題：

- (1) 產業面向：以國家總體情況角度，需瞭解本國整體的旅遊業是在蓬勃發展、持平或是萎縮？與旅遊業相關的產業是否有成長？保育區當地的旅遊業是否易受景氣影響？
- (2) 經營團隊的能量：要瞭解經營團隊的參與者（包括社區、企業、NGO）希望從生態旅遊的經營中獲得多少的收益，希望生態旅遊可以成為主要收入的來源還是輔助性的收入來源。參與者可投入多少資源（資金與時間）？社區或 NGO 積極參與的程度為何？是否能夠吸引足夠的資金以進行生態旅遊開展所需的相關投資？
- (3) 目標市場：要瞭解目標市場或潛在客群為何，這些客群可否讓投資獲利，目標市場的變化為何，客群對該區的忠誠度為何？
- (4) 競爭激烈與否：競爭對手強不強？他們的強項與弱項在哪？要進入經營生態旅遊業務障礙高不高？
- (5) 供應商：生態旅遊經營的供應商的地點為何？運輸成本為何？與供應商的溝通聯繫要如何經營？
- (6) 促銷的選擇：促銷活動的樣態與成本為何？

- (7) 行政管理：提供生態旅遊服務的管理問題為何？誰來經營生態旅遊，經營者與員工所需的知識與技術為何？要如何訓練？誰是經營的決策者？
- (8) 組織問題：生態旅遊提供的服務或產品對當地社區的影響為何？經營成果如何在團隊中分配？NGO 在生態旅遊扮演的角色為何？
- 3、 界定目標：在規劃生態旅遊時，當地居民、企業或 NGO 必須一致同意生態旅遊的目標，一旦可能對生態造成無法接受的不利影響，或是旅遊的經營產生問題，生態旅遊可能停擺，參與者（特別是當地社區）對生態旅遊不應抱持過份的期待。
- 4、 盤點資源：在完整的保育區計畫中（圖 17-2-1，第一階段）已經進行過保育區的診斷與盤點（主要是生物資源），於此要再進一步盤點該區的住宿、交通、導遊服務與相關設施的量能。
- 5、 分析市場：亦即潛在客群分析，可透過現場遊客的訪問、當地業者的訪談、官方統計報告加以瞭解。
- 6、 分析競爭對手：透過前述的五個程序已經瞭解經營該地生態旅遊可提供什麼樣的服務與產品，以及潛在的客群。然而，位於他地的相似地區亦可能提供相似的服務或產品，因此可能比此區更易吸引相似的客群，所以此區生態旅遊的經營者（社區、業者或是 NGO）必須去競爭的保育區或濕地進行瞭解以進行差異化分析，進而在本區提供整合性的新產品或服務，或是想辦法直接接觸客群，例如透過與學校或是與其他機構，如各類博物館進行串連或共同行銷，以抓住消費者。
- 7、 描述經營與營運：此一步驟已能夠具體描述生態旅遊如何經營，包括服務與產品如何藉由員工、設備來提供。又如當地是否能提供足夠具有生態旅遊職能的員工，若不足是否要從外地招募等問題。

- 8、 預測銷售：根據前述市場調查，經營者需決定每年每月需要服務多少遊客，以及以何價格來提供服務。市場調查大致可以提供什麼樣的遊客會前來，但仍須配合其他資訊，例如其他經營類似旅遊業者或競爭者的旅客接待狀況以預估可能的遊客數量。
- 9、 分析財務：生態旅遊的經營一開始即需投入資金用於基礎設施的興建與購置、另外也包括員工薪水及其他開銷，這在尚未營運前就會產生。一旦開始營運相關的營運費用也會產生，但經營的收益也會產生，此收益與成本即為財務分析的範疇。生態旅遊與一般旅遊的成本差異，在於生態旅遊的成本還包括了環境損害成本、社會成本與環境監控成本，因此生態旅遊的成本較一般旅遊為高，也因此生態旅遊的定價可以盡量以獲取較高支付意願的人前來，以支撐較高的經營成本。
- 10、 評估存續性 (viability assessment)：最後一階段在於評估由生態旅遊當中獲得之經濟與保育效益是否超過經營成本，而且提高了當地福祉？經過前述各階段的評估，可能會發現生態旅遊的經營並不那麼樂觀，有可能是市場太小或是經營計畫太過複雜，或是其他因素。

可行性分析是一個探索事業是否值得開拓的一系列程序，目的不是要事先給一個是或否的答案，而是在一連串分析後能得到最佳判斷。當生態旅遊提案通過可行性分析的評估，也不意謂生態旅遊的經營自此一帆風順，還須經過執行上的考驗，並在最後進行績效評估。生態旅遊基本上是以生態為本的旅遊，而社區居民、業者與環保團體或 NGO 的目標能要夠同時兼顧，難度顯然較一般旅遊為高，因此事前之可行性分析更顯重要。

### 三、濕地信託

#### (一) 信託的性質與種類

根據信託法第 1 條，信託即為委託人將財產權轉移或做其他用途，而受託人依據本信託法僅有行使管理或處分財產的權利，財產處分後的利益仍歸受益人所有。信託的類型又可分為：(1) 一般信託（私益信託）：由本人或他人之利益所成立的信託，受益人則為委託人本人或其指定的第三人，通常只是想將所擁有的資源保留給後代；(2) 公益信託：委託人並非以個人或家族的利益為考量，而是以慈善、文化、宗教、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的而成立的信託<sup>2</sup>；(3) 國家信託：利用人民所繳納的稅金，作為管理各種環境財之用。

社團法人台灣環境資訊協會（2010）按信託標的物及信託的精神而有不同，而衍生環境公益信託（簡稱環境信託）、土地信託、國民信託等名詞，環境公益信託泛指與環境相關的公益信託；而土地信託則是指信託標的物為土地的公益信託；國民信託則是沿用英國國民信託運動之精神，由國民自發籌募基金交付可信賴的人或組織管理，讓國民可直接參與公眾公益事務，而其信託管理的資產也必須盡可能開放給國民以利親近。

本研究在此所謂之濕地信託泛指國民環境信託制度運用於濕地保育，係指由私部門透過公益信託或法人制度，以購買、接受捐贈或簽訂契約方式經營委託信託之土地，再運用其收益進行濕地保育、調查與研究之工作。此制度是在政府機制外藉由民間與社區力量的投入，解決土地使用管制並降低財源籌措的壓力等政府失靈的現象（蕭代基、黃書禮，2000）。濕地信託引入之目的無非是冀望能藉由民間力量有效落實限制發展或保護區的管

---

<sup>2</sup>根據信託法第 69 條，「公益信託的範疇包含慈善、文化、學術、技藝、宗教、祭祀或其他以公共利益為目的之信託，而環境保護當屬公共利益之一，而根據信託法規範，若要成立公益信託，則需要接受相關的政府機關（目的事業主管機關）的許可及信託監察人的查核，為此 2003 年環保署依信託法第 85 條規定訂定環境保護公益信託許可及監督辦法。

理與保護，並同時減少政府可能面臨的龐大資金缺口。隨著「信託法」與「環境保護公益信託許可及監督辦法」的通過，國民信託近年被各界寄予厚望，當今各國莫不運用信託制度保護其自然環境資產，諸如英國、日本、美國、加拿大、韓國及世界銀行。

王鴻濬（2005）<sup>3</sup>分析國民信託組織的組織架構、經營策略，並以我國「信託法」及環保署公告之「環境保護公益信託許可及監督辦法」進行研究，其研究結論說明對有意願、有能力轉換為公益信託法人的民間組織加以宣傳訓練，並增加委託人與受託人的經濟誘因，將使環境保護公益信託的實施更具有可執行性。許世雨（2011）比較國內外推動環境信託案例後指出，我國當前環境信託之主要問題包括：（1）公益法人擔任公益信託之受託人捐贈無法享受租稅優惠；（2）環境信託法規繁複，除信託法與信託業法之規定外，亦涉及民法、國有財產法、土地法、森林法、濕地法、海岸法等法律問題；（3）環境相關主管機關繁多且權屬不夠明確，包含環保署、農委會、營建署…等機關。

## （二）各國濕地信託制度與案例

當今各國莫不運用信託制度保護其自然環境資產，諸如英國、韓國、日本、加拿大及世界銀行，以下就英國、日本、美國制度進行說明：

---

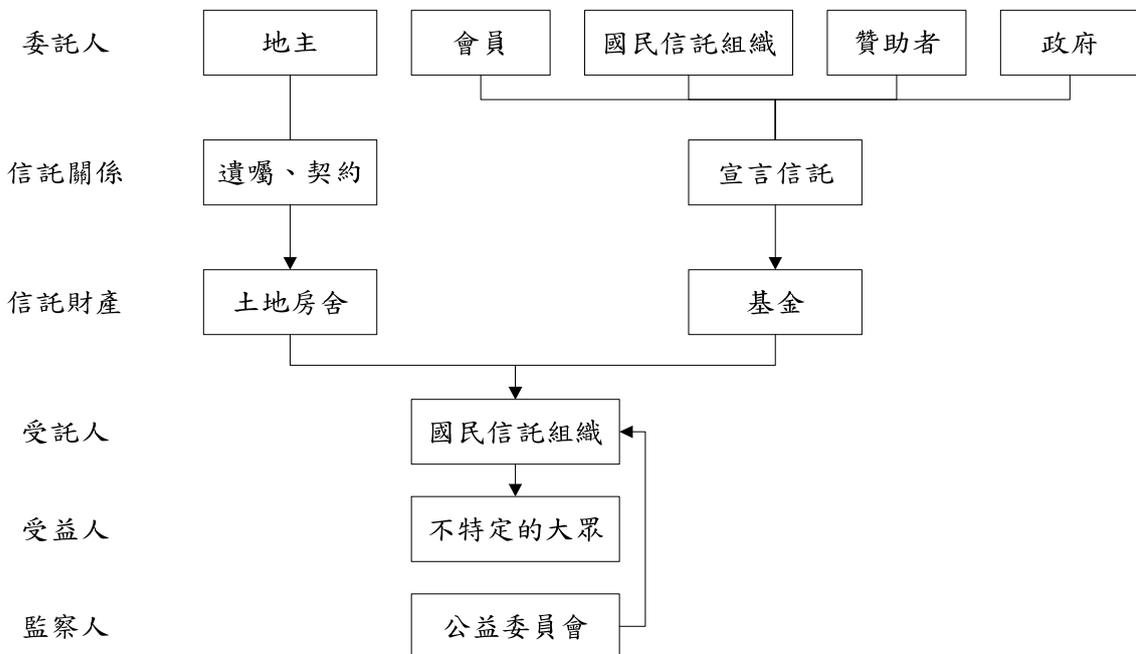
<sup>3</sup> 王鴻濬於2005參加「雲嘉南濱海濕地永續發展研討會」所發表之論文，該次會議由雲嘉南濱海國家風景區管理處主辦，2005年8月5日於台南市立德管理學院舉行。

## 1、英國

### (1) 英國國民信託法 (National Trust Act) 之架構

最早起源於 1895 年，因英國國民擔心工業化會對環境資源造成損害，乃藉由國民信託方式監督政府，並於 1907 年英國國會通過國民信託法使國民信託組織的地位具有公信力。英國國民信託組織的管理方式為受委託人（地主、會員、政府、資助者）託付其財產給國民信託組織，受益人為不特定的大眾，並設有監察人（公益委員會）監督國民信託組織的相關行為；而國民信託組織純屬民間單位，運作經費則來自廣大會員們的支持（參見圖 17-2-2）。

英國國民信託的法源尚有財政法 (Finance Act) 及公益法 (Charitable Act)，前段提及之國民信託法為國民信託組織的根本法；財政法為公益信託在財產稅、印花稅、遺產稅、資本稅等提供稅率優惠或減免的法源依據；公益法為前段提及之公益委員會（監督國民信託組織）組成的法源依據。



資料來源：許獻彰（2001），

圖 17-2-2 英國國民信託架構

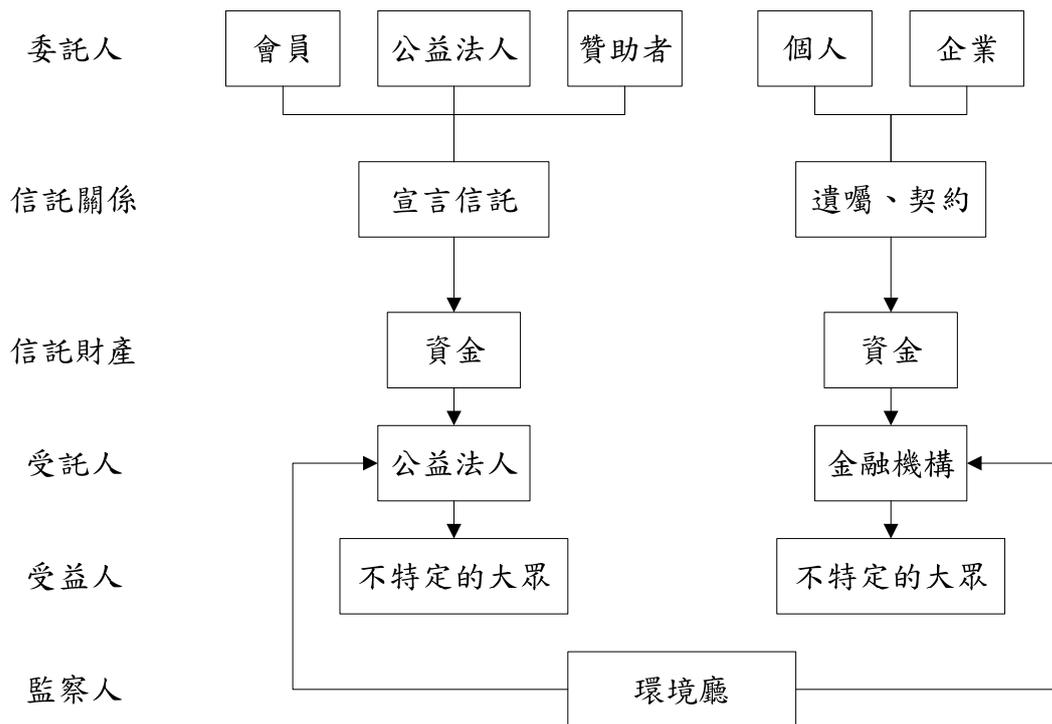
## (2) 英國白浪島國銀信託案例 (台灣環境資訊協會, 2008)

在 1961 年約 200 公頃之白浪島的地主過世，此島即被政府要求拍賣以支付遺產稅。許多民眾擔心此島會被開發成大飯店或豪宅，於是一群關心白浪島的居民自發性組成了請願委員會，要求保護此島以維持其未被破壞的狀態。在政府機關同意接受以此島抵押作為遺產稅後，「英國國民信託組織 (The National Trust)」也和地方政府達成協議同意接手此島，並且開始進行 10 萬英鎊的募款計畫。1962 年該組織正式取得此座島，全島均為其資產地，在瀉湖區則與「野生物信託 (Wildlife Trust)」合作並委由該組織管理與維護海岸環境的生物多樣性。除原島主所居住的城堡租給私人企業使用外，島上其餘土地全由英國國民信託組織主要負責監管，並開放給所有大眾付費進入島內。白浪島信託案例是英國國民信託組織的「海神計畫」之一，而該計畫被譽為 20 世紀全球最成功的保育計畫之一。

## 2、日本

### (1) 日本環境信託制度之架構

由日本作家大佛次郎於 1965 年 (昭和 40 年) 引進，受到英國國民信託法的影響，至 1983 年民間團體及民眾成立「國民信託促進會」，當時雖未因此訂定國民環境信託制度之法令，但於 1983 年日本環境廳自然保護局成立國民信託研究會開始進行國民環境信託之相關研究。而環境信託制度在組織架構上又可分為公益法人與公益信託兩種，公益法人主要是因某一特定保護目的，由地方居民或團體發起類似財團法人的形態，其組織受到民法規範；公益信託由個人 (部分) 或企業將贊助金交由受託人 (受託銀行) 根據信託契約進行管理，其組織受信託法所規範 (參見圖 17-2-3)。



資料來源：許獻彰（2001）。

圖 17-2-3 日本國民信託架構

(2) 日本龍貓故鄉基金會案例（台灣環境資訊協會，2008）

龍貓故鄉基金會號召民眾以捐款方式保護龍貓所居住的森林，引起廣大日本小學生的迴響並紛紛捐出自己的零用金，有 40% 的捐款件數都是由學生所自主的捐款<sup>4</sup>，同時也讓學生實際瞭解自己所處的自然環境面臨到破壞威脅，讓環境保護意識能夠向下扎根。由於狹山地區位於東京市中心近郊土地價格十分昂貴，龍貓故鄉基金會所能購買的土地有限，但透過大眾募款購買將面臨消失的珍貴綠地具有十分深遠的意義。到 2008 年龍貓故鄉基金會已在狹山地區買下 9 座森林，一共 15,648 平方公尺（約 1.56 公頃），成為東京都居民週末最常去的親子露營地點，也是小學生校外教學的場域。

<sup>4</sup> 1991 年 12 月 7 日的資料，一共是 9,607 件捐款，高中生以下捐款 3,710 件，佔 38.61%。

### 3、美國

#### (1) 美國土地信託制度 (Land Trust)

美國承襲自英國殖民時代的信託法制，並於 18 世紀中期為促進生活環境品質而成立美國公益信託。美國的環境信託則稱為土地信託或公益土地信託，但並非特定的信託制度，如以環境保護為主的信託組織仍可兼做其他的公益事業。在美國將公益信託與公益法人都稱為公益基金，但兩者不同之處在於公益信託依照的是信託契約設立的，而公益法人則是由非營利法人機構所設立的。

#### (2) 美國印地安線農場 (Indian Line Farm) 土地信託案例 (台灣環境資訊協會，2008)

舒馬克協會 (E.F.Schumacher Society) 帶著想承接農園事務的年輕夫妻—伊莉莎白 (Elizabeth Keen) 與亞爾 (Al Thorp)、自然保育協會 (The Nature Conservancy) 及社區土地信託 (The Community Land Trust) 四方共同訂立了一份可以重塑農村夢的新契約。這份契約除了為經費不足的小農找到繼續農耕的出路，也兼顧自然地保存和社區參與，而關鍵就在於「社區土地信託」。有了社區土地信託，居民可以合法捐錢並受到保障，信託也因此集資約 450 萬台幣購買農地；也因為產權明確，社區土地信託得以以地主身分按需求將環境保護的相關事務交給環保團體負責。

目前各先進國家與我國較常使用的三種濕地管理策略彙整於下表 17-2-2。

表 17-2-2 目前較常使用的三種濕地管理策略

濕地管理策略	實施方式	推動國家	實行名稱或目標
行政管制	提出計劃或法令使執行具有效力，以及推廣濕地保護觀念使民眾瞭解。	加拿大	1.聯邦政府濕地保育政策（1991） 2.安大略省濕地政策聲明及執行綱領手冊（1992）
		美國	1.農地保育政策內的休耕保育計劃-濕地保育計劃 2.清潔水法 404 節-零損失保育策略
		英國	濕地願景計畫
		中國	中國濕地保護行動計畫
		斯里蘭卡	盡最大的能力恢復及保持濕地生物的生產力和多樣性。
		澳洲	將濕地視為地景資產；若天然濕地受損時，須進行濕地補償。
		坦尚尼亞	由下而上的濕地保護行動，並推動立法保護。
		巴哈馬	由政府推動濕地保護政策，將人為活動對濕地的影響降至最低。
		台灣	國家重要濕地
生態旅遊	提供遊客一種體驗當地自然生態、人文風俗的另類旅遊方式，	巴西	國家海龜保育計畫
		台灣	桃米社區（社區管理模式）、關渡自然公園（政府委外經營模式）等。
濕地信託	信託即為委託人將財產權轉移或做其他用途，而受託人依據本信託法，僅有行使管理或處分財產的權	英國	國民信託法（National Trust Act）： 源自：1895 年。 法源：國民信託法、財政法（Finance Act）、公益法（Charitable Act）。 種類：國民信託組織
		日本	環境信託制度： 源自：1965 年。 法源：信託法。 種類： 1.公益信託（受信託法規範） 2.公益法人（受民法規範）

	利，財產處分後的利益仍歸受益人所有。	美國	<p>土地信託 (Land Trust)：</p> <p>源自：十八世紀中期。</p> <p>法源：衡平法院、整編法 (Restatement)、稅法。</p> <p>種類：公益基金</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.公益信託 (依信託契約設立)</li> <li>2.公益法人 (依非營利法人法設立)</li> </ol>
		台灣	<p>公益信託許可及監督辦法：</p> <p>源自：1996 年。</p> <p>法源：信託法第八章中的第 69 至 85 條。</p> <p>種類：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.公益信託 (受信託法規範)</li> <li>2.公益法人 (受民法規範)，又可分為財團法人及社團法人</li> </ol>

資料來源：本研究整理自丁俊元等，2008。

### 第三節、台灣海岸濕地管理現況

#### 一、台灣社區參與濕地管理的案例介紹

台灣早期的社區參與主要為由上而下（top-down）的模式（參見表 17-3-1），由政府推動相關政策再推展至各基層單位，近年來漸漸的開始出現由下而上（bottom-up）的社區發展組織，社區居民不再只是意見的接受者，轉變成意見的提供者。

表 17-3-1 台灣早期社區發展政策

年份	名稱
1968	台灣省社區發展十年計畫
1983	社區發展工作綱要，成立「社區理事會」組織
1991	將「社區理事會」修正為「社區發展協會」
1994	台灣社區總體營造，培訓「社區營造員」

資料來源：整理自林明禎，2011。

目前台灣已有進行之社區共同參與管理的濕地有台中高美濕地、宜蘭無尾港濕地、彰化福寶生態園區等，其中福寶生態園區已於前文敘述（見第三章第四節，頁 2-11），在此僅介紹台中高美濕地及宜蘭無尾港濕地

#### （一）台中高美濕地

從 1996 年海渡發電廠提出設廠計畫起，部分居民驚覺該火力發電廠一旦設立將對環境造成危害，因此該地區之牛罵頭文化協進會帶領民眾發起「反海渡行動聯盟」，並提出高美濕地之長期的文史、生態環境等記錄資料，促使政府與更多民眾了解高美濕地的重要性，但在 1998 年海渡發電廠通過環評於隔年動工，卻也在 2000 年因台電與海渡發電廠解約而關廠。而牛罵頭文化協進會因對發電廠設立感到無奈，在 1998 年 11 月展開為期 28 週的「高美濕地最後巡禮—清水高美候鳥鳥季」活動，讓更多民眾藉由深入認識高美濕地而了解其所面對的困境。農委會於 2004 年核定高美濕地為

野生動物保護區，當地也設置高美濕地導覽解說班進行導覽解說員的培訓，但現階段也面臨了如何兼顧觀光發展與生態保育的問題。

## （二）宜蘭無尾港濕地

1988年國際水禽研究中心（ZWRB）及國際自然資源保育聯盟（IUCN）在亞洲濕地調查報告中將無尾港列為台灣重要濕地之一；同年台灣電力公司擬在該地成立火力發電廠，當地居民因此成立「反火電自救會」終使電廠計劃停止。原本自救會成員在1993年無尾港濕地被劃設為保護區後成立了無尾港文教促進會，繼續為保護生態環境努力。2008年因港口大排工程，可能是濕地內水源不足的因素之一，因此促進會成員邀集學者找出成因，並與相關單位討論可行辦法，卻也引出已存在的潛在問題，若要維持濕地內的水量須從大排將水引入，但引水的路徑卻有許多是私有農地，早先在保護區成立時因鄰近濕地之農地地主反對而未將土地徵收，現階段農地地主希望政府徵收土地，政府卻因預算有限而無法執行。目前無尾港濕地除做賞鳥活動外，也有進行動植物的生態研究。

在國外以公益信託方式落實環境保護的工作已經有百年以上的歷史，而國內濕地中「桃園龍潭台灣萍蓬草原生棲地的復育」、「鰲鼓濕地公益信託」均曾以公益信託方式保留濕地（社團法人台灣環境資訊協會，2010），但能因起步晚而應用甚少。

## 二、台灣濕地管理現況

我國內政部營建署曾就國內濕地進行利用現況調查<sup>5</sup>，並將其現況資料依地理位置加以彙整，提供一個取得我國濕地利用管理現況之良好資訊平台，本研究彙整此資料庫目前國內所有海岸濕地之利用管理現況於表17-3-2。

<sup>5</sup> 彙整於內政部營建署城鄉分署所建置的《國家重要濕地保育計畫》資訊平台，資訊內容依北、中、南、東、離島等地理位置進行濕地管理利用現況資訊之彙整，為了解國內濕地現況之重要資訊來源。網址：<http://wetland-tw.tcd.gov.tw/WetLandWeb/wetland.php?ctid=16>。

表 17-3-2 我國海岸濕地利用管理現況

北部地區	
名稱	香山濕地
類型	自然海岸濕地
法定地位	農委會公告「新竹市濱海野生動物保護區」及「客雅溪口及香山濕地野生動物重要棲息環境」
利用現況	生態保護、觀光遊憩。
名稱	淡水河紅樹林濕地
類型	自然海岸濕地
法定地位	農委會公告「淡水河紅樹林自然保留區」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「淡水河口保護區計畫」之「竹圍紅樹林自然保護區」及其一般保護區
利用現況	生態園區、觀光遊憩。
名稱	無尾港濕地
類型	自然海岸濕地
法定地位	農委會公告「無尾港水鳥保護區」暨「野生動物重要棲息環境」
利用現況	生態保護區。
名稱	新豐濕地
類型	自然海岸濕地
法定地位	無
利用現況	休閒觀光。
名稱	台北港北堤濕地
類型	海岸自然濕地
法定地位	海岸保護區
利用現況	無積極管理措施
名稱	關渡濕地
類型	海岸自然及部分人工濕地
法定地位	農委會公告「關渡自然保留區」暨「野生動物重要棲息環境」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「淡水河口保護區計畫」之「關渡草澤自然保護區」及其一般保護區。
利用現況	結合生態保護之觀光遊憩（關渡自然公園）
名稱	蘭陽溪口濕地
類型	海岸自然濕地
法定地位	農委會公告「蘭陽溪口水鳥保護區」及「宜蘭縣蘭陽溪口野生動物重要棲息環境」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「蘭陽海岸保護區計畫」之「蘭陽溪口自然保護區」及其一般保護區。
利用現況	保護區、觀光遊憩。
中部地區	
名稱	槿梧濕地
類型	海岸自然及小部分人工濕地
法定地位	交通部觀光局「雲嘉南濱海國家風景區」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「彰雲嘉沿海保護區計畫」之一般保護區
利用現況	觀光遊憩。

名稱	大肚溪口濕地
類型	海岸自然濕地
法定地位	農委會公告「大肚溪口野生動物保護區」及「大肚溪口野生動物重要棲息環境」。
利用現況	目前提出未來朝向生態園區的相關規劃。
名稱	竹南人工濕地
類型	海岸人為濕地
法定地位	無
利用現況	生態復育。
名稱	西湖濕地
類型	海岸自然及人為濕地
法定地位	基地範圍包括「灣瓦國姓蜆貝保育區」
利用現況	觀光遊憩。
名稱	成龍濕地
類型	海岸人為、少部分自然濕地
法定地位	行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「彰雲嘉沿海保護區計畫」之一般保護區
利用現況	結合環境生態教育與休閒觀光的生態區
名稱	高美濕地
類型	海岸自然濕地
法定地位	農委會公告「台中縣高美野生動物保護區」及「台中縣高美野生動物重要棲息環境」
利用現況	休閒觀光、生態保護區
南部地區	
名稱	七股鹽田濕地
類型	海岸自然及部分人工濕地
法定地位	台江國家公園
利用現況	休閒旅遊、生態保護區域
名稱	八掌溪口濕地
類型	海岸自然濕地
法定地位	交通部觀光局「雲嘉南濱海國家風景區」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「北門沿海保護區計畫」之一般保護區
利用現況	休閒旅遊、生態保護區
名稱	北門濕地
類型	海岸自然濕地及小部分人為濕地
法定地位	交通部觀光局「雲嘉南濱海國家風景區」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「北門沿海保護區計畫」之「王爺港沙洲自然保護區」及其一般保護區
利用現況	觀光休閒、生態保育
名稱	四草濕地
類型	海岸自然濕地及部分人為濕地
法定地位	農委會公告「台南市四草野生動物保護區」暨「野生動物重要棲息環境」
利用現況	觀光休閒、生態旅遊

名稱	朴子溪口濕地
類型	海岸自然濕地、河流自然濕地
法定地位	基地範圍包括「西施貝漁業資源保育區」
利用現況	生態保育、觀光休閒
名稱	好美寮濕地
類型	海岸自然濕地及少部分人為濕地
法定地位	交通部觀光局「雲嘉南濱海國家風景區」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「好美寮自然保護區計畫」
利用現況	生態保護、休閒觀光
名稱	曾文溪口濕地
類型	海岸自然濕地
法定地位	農委會公告「台南縣曾文溪口北岸黑面琵鷺動物保護區」及「台南縣曾文溪口野生動物重要棲息環境」、台江國家公園
利用現況	保護區、休閒觀光
名稱	鰲鼓濕地
類型	海岸人為濕地及少部分海岸自然濕地
法定地位	交通部觀光局「雲嘉南濱海國家風景區」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「彰雲嘉沿海保護區計畫」之一般保護區
利用現況	休閒觀光、生態保護區
名稱	鹽水溪口濕地
類型	海岸自然濕地
法定地位	台江國家公園
利用現況	生態觀光
東部地區	
名稱	卑南溪口濕地
類型	海岸自然濕地
法定地位	無
利用現況	無特別利用概況
名稱	花蓮溪口濕地
類型	海岸型濕地
法定地位	交通部觀光局「東部海岸國家風景區」及「花東縱谷國家風景區」、行政院核定台灣沿海地區自然環境保護計畫「花東沿海保護區計畫」之「花蓮溪口自然保護區」及其一般保護區
利用現況	生態保護區、休閒觀光。

資料來源：彙整摘自《國家重要濕地保育計畫》資訊平台。

根據表 17-3-1 所彙整之我國海岸相關濕地管理概況，目前我國主管機關在濕地管理策略上，首先針對具有重要生態保護功能的海岸濕地逐步先以行政管制的方式劃定保護區，以避免該區域因其他開發用途而被破壞造成環境損害。其次，則在「明智利用」概念下配合濕地條件進行積極使用。

就現況而言，部分海岸濕地由於其天然環境條件具觀光吸引力，加上濕地自然環境生態同時可做為環境教育的良好素材，因此結合環境教育的生態旅遊成了我國海岸濕地最常見的一種管理模式。回歸本計畫所關注的地點—彰化海岸濕地，該海岸濕地除了原本具備的天然景觀條件外，生存於當地的漁村文化亦是推展生態旅遊的特色條件之一。

結合環境教育的生態旅遊概念可用於彰化海岸濕地之管理，然我國在推展濕地生態旅遊的實際策略上卻仍未有完整的規劃與執行架構，是為不足遺憾之處。目前國際上為推展濕地之生態旅遊，事實上已有許多國際相關管理組織擬訂出生態旅遊之規劃推展參考架構與執行手冊，以結合周邊不同面向（環境、社會、文化等面向）及利益關係者的整體規劃方式設計出符合當地條件的生態旅遊及管理模式，目標為濕地之永續經營。建立類似的參考架構亦是目前我國海岸濕地管理推展的重要工作。

### 三、台灣公益信託制度與案例

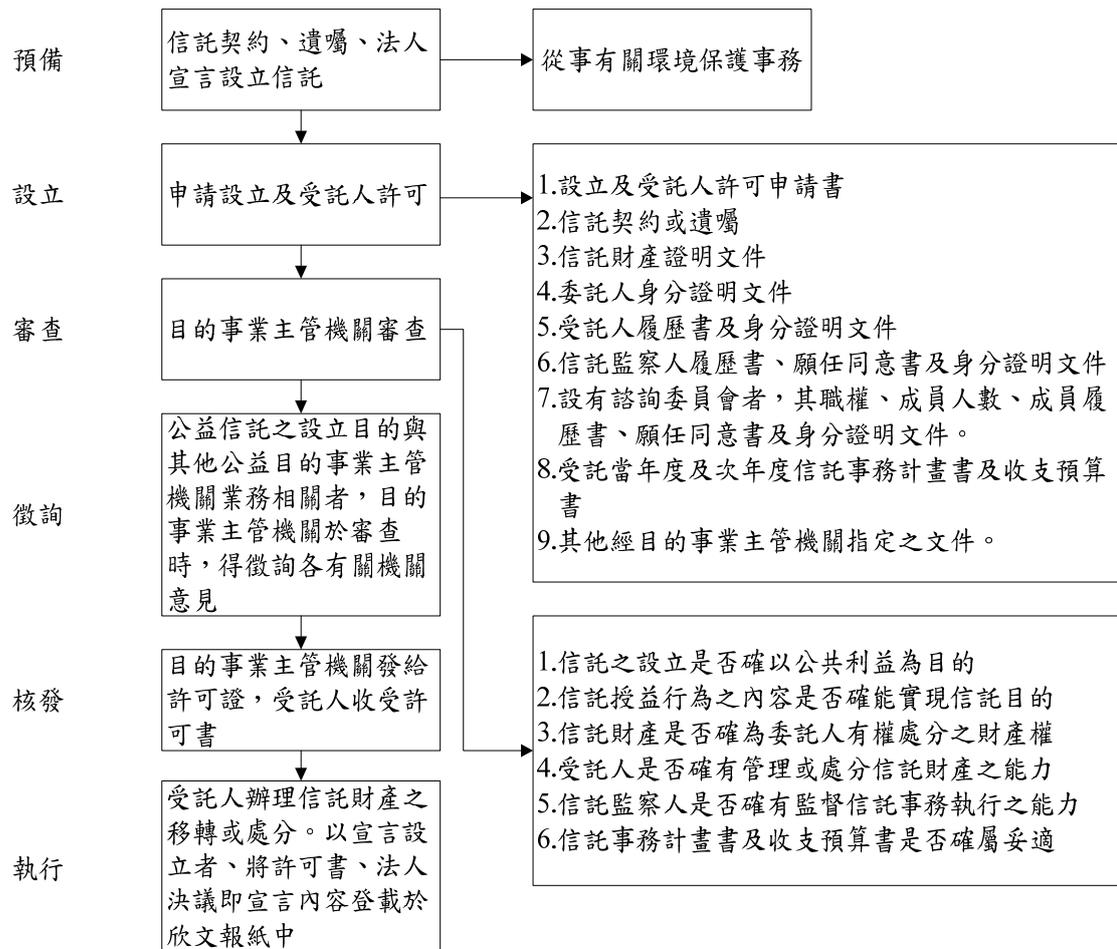
#### （一）台灣公益信託制度架構

台灣最早於 1996 年法務部發佈法務公益信託許可及監督辦法，而法源依據則為信託法第八章中的第 69 至 85 條；除了公益信託外尚有公益法人，而公益法人又可分為財團法人及社團法人，公益信託雖在設立時的手續較簡便，但受到信託法較嚴格的控管，公益法人設立時則在經由目的事業主管機關的核定後，還需向法院登記，僅有民法的相關條文規範之。

除前述法規外，台灣有許多環保團體積極推動國民環境信託，諸如：台灣環境資訊協會、台灣國民信託協會、荒野保護協會、生態關懷者協會、台北市野鳥協會、彰化縣環境保護聯盟、樂山文教基金會、原鄉部落重建文教基金會、魯凱文化基金會、台灣田野學習協會，其中最主要推手為台灣環境資訊協會。在 2000 年創立，即以推動環境信託進行環境保護工作為宗旨，2001 年起與日本交流互訪，並陸續與韓國、英國國民信託等組織交

流。

在我國進行環境公益信託需先透過環境公益信託程序設立信託監察人，並向目的事業主管機關提出信託設立申請，相關申請流程參見下圖 17-3-1。



資料來源：台灣環境資訊協會，2008。

圖 17-3-1 台灣國民信託申請流程

## (二) 國內公益信託案例

### 1、彰化縣大城濕地（內政部營建署濁水溪口海埔地公益信託）

中華白海豚，又叫「台灣媽祖魚」，近年剩下不到 100 隻，瀕臨絕種，彰化縣環保聯盟結合蠻野心足、台灣生態協會組成了台灣媽祖魚保育聯盟，之後又有台灣環境資訊協會與荒野保護協會等環保團體的加入，多個環保團體向全民「募款買地」，避免被石化業買走破壞白海豚棲地，透過環保團體在網站上募款，認股購買濁水溪口，並以每平方公尺為 1 股，每股 119 元，預定買下台灣白海豚的洄游廊道 200 公頃、80 公頃水鳥覓食區、以及 1000 公頃濁水溪口濕地，預計 90 天募集認股書，目標 2 億 3800 萬，2011 年 6 月底向內政部提信託申請，通過後再收款。此案例屬於第一個國土保護類的公益信託，迄今已經有超過五萬人的參與，並已正式向內政部提出環境信託申請（許世雨，2011）。

### 2、台東縣成功環境信託體驗園區

台東成功山區承租農地，原為果園，以柑橘、柚子、檳榔...等為主面積約有 6 甲，地主於 2006 年委託台灣環境資訊協會，代為使用管理。此案例為台灣首度以保育為目的，將土地使用權信託給民間公益團體的計畫，為我國第一個實驗性質之環境信託案例，但由於該地屬於林務局管轄之國有林（農）地，並且是原住民保留地，地主也只有地上權，雙方只有口頭約定讓台灣環境資訊協會來進行環境保育工作（台灣環境資訊協會，2008）。

### 3、桃園龍潭八張犁

農委會公告為保育類水生植物的台灣萍蓬草，其原生棲地位於桃園龍潭八張犁，由於埤塘大量減少，面臨滅絕的危機，而原生棲地也被劃成工業區的範圍，緊鄰龍潭科學工業園區，也因此學者及荒野保護協會等團體

倡議結合企業力量進行此地區的環境公益信託，以保育台灣萍蓬草原生棲地。

#### 4、鰲鼓濕地公益信託

鰲鼓濕地位於嘉義東石，面積達 1,500 公頃，多屬於台糖公司的土地，其生態環境多樣，包含了草澤、沼澤、泥質灘地、紅樹林等。目前嘉義縣政府及雲嘉南濱海國家風景區管理處，結合相關環保團體正積極籌劃保護此一濕地。

#### 5. 宜蘭地區棲地保育

荒野保護協會宜蘭分會長期關注宜蘭地區棲地保育，原本是打算向地主長期承租已休耕的水田，為頻危的風箱樹爭取一點喘息空間，並以就地復育的方式保留原生族群，但地主意願反覆，要求直接買下田地，且土地金額隨著時間流逝不斷增值中，目前正與地主持續議價並朝向短期先租之後再買的模式進行，另一方面評估循「宣言信託」途徑與宜蘭社大合作募款購地的可行性，並著手研擬原棲地的復育計畫。

台灣的公益信託雖起步較晚，但藉由學習與修正其他國家的實行經驗，對於未來公益信託的發展仍是可期待。雖然各國的公益信託在名稱上不盡相同，但實質的作為卻大同小異，無論是否有專法進行規範，只在進行環境保護的信託時，能秉持保護優先的信念，也許可降低環境的惡化，且在各國不斷為信託法進行研究探討時，更適當的法條也有機會慢慢成形，可提供更完整的管理規範。

## 第四節、我國濕地保育政策之研擬

### 一、我國濕地管理策略建議

參考國外濕地管理策略後，針對台灣目前所需或不足處提出以下幾點建議：

#### 1、建立補償銀行制度：

當濕地遇到不可避免的土地開發行為時，為保有濕地數量及野生物種生存的權利，須另覓土地作為對該濕地造成破壞的補償行為。但經人為方式重新建構一處濕地，需時很久才能達到原本濕地的生態樣貌，甚至可能無法形成濕地，故在選址上需建立一套完整機制，避免流於土地交換而已。

#### 2、擬訂濕地保護專法：

台灣目前濕地保護的相關法令皆是引用動物保護法、國家公園法、文化資產保護法等法條，無法完全符合濕地保護的需求，建議考量濕地生態的特殊及重要性而制訂專法，以提升相關管理機關的權責，也顯示政府對濕地保護的重視。

#### 3、有計劃的進行濕地環境管理與規劃：

濕地類型不一，在管理上須針對不同濕地環境與物種深入瞭解，並據以規劃合適的管理策略，方能達到濕地保育與妥善管理之責。

#### 4、整合保育團體和組織，建構濕地保育能力：

目前經營管理濕地的單位有政府、政府與民間、民間等模式，政府有中央及地方，民間組織也有許多不同單位。由於各單位對管理方針及訴求不盡相同，在進行管理與調查時會因執行雷同動作而造成資源及經費使

用的不效率。因此建議整合中央與民間的力量，提升濕地保育的效率。

#### 5、建構完整的濕地生態保育軸：

台灣濕地之佔地普遍不大，於是形成各別塊狀的濕地，由於棲地面積不夠大對物種生存可能會有食物不足與隱蔽度不夠的問題，因此建議設法連結既存的濕地區域以形成生態廊道，提供物種更大的棲息空間以穩固濕地生態系統的永續性。

#### 6、實施濕地生態的環境教育：

要長久執行濕地保育行動須借助每個人的力量，因此建議從小實施環境教育，以及培訓解說員與志工，加強建立國人對濕地保育的觀念。

台灣的濕地管理策略與其他國家相並無太大差異，唯受限於土地狹小，所以濕地開發的壓力相對較大，而且濕地受到人為干擾的情形也比較嚴重。政府相關單位與保育組織近年都日益重視濕地的保育，若能汲取其他國家的管理經驗，對我國現有濕地進行調查評選與建立資料庫，將有利未來長期監測及提升保育成效。

## 二、我國信託制度建議

參考國外環境信託管理案例後，針對台灣濕地信託制度提出以下幾點建議：

#### 1、衡量濕地提供之生態系統服務價值：

進行濕地信託管理時，需要對濕地的價值進行說明，但當前國人對於濕地所提估之服務價值，並未能有全面性的了解，倘若能提供完整的價值說明，對於未來管理亦或信託時，必有所助益。

#### 2、強化當地凝聚力：

環境信託成敗之關鍵之一在於能否有良善的團體或組織能進行信託的管理及保育工作的執行，當前台灣已有許多保護區管理案例，諸如：台東縣成功鎮環境信託園區、荒野保護協會進行之棲地保育，未來宜就濕地推動一示範個案，作為濕地信託之典範。

## 第五節、本章小結

由本章討論得知，濕地保育成功的機率與社區參與息息相關，就彰化海岸濕地現況對推廣與加深保育工作而言，有以下瓶頸：(1) 利害關係者存在發展與濕地保育的衝突，養蚶者與漁民傾向保育，但部份民眾希望開發帶來當地就業與土地增值；(2) 政府雖然多次與當地民眾溝通，但社區參與決策的過程缺乏良好互動與信心；(3) 當地民眾對濕地生態功能與生態服務的經濟效益普遍認知不足。

為能夠有效改善現況，建議遵循以下步驟：(1) 組織社區參與的網絡與流程，(2) 提供民眾環境教育，增加其對濕地環境保育之生態服務經濟效益的認知，(3) 構思如何連結濕地生態服務轉換為當地居民之經濟利益，共創雙贏，(4) 加強民眾與政府間的溝通，重建居民對政府的信心。

以上第三點尤其關鍵，本章提供之濕地信託與生態旅遊的概念在國外皆有其成功案例，但國內目前仍在起步或規劃之中，若要能在國內有效執行，有待未來進一步的政策規劃。此外，濕地保育雖對區域或全國整體有益，但對當地民眾未必有益，如何對受害者建立補償機制，也須事先妥善規劃，方能在提案者與利害關係者的協商過程中容易建立彼此信心與達成共識。