

臺灣濕地保育面臨之挑戰— 以台南地區濕地劃設為例

陳鵬升* 齊士崢**

論文收件日期：106年03月01日

論文修訂日期：106年12月27日

論文接受日期：107年02月22日

摘 要

濕地，是地球上各種生態系中生產力最高者之一。濕地範圍劃設係為維護濕地生物多樣性，促進濕地生態保育及明智利用。但自2015年濕地保育法施行以來，濕地劃設的範圍屢屢遭到當地民眾質疑及抗議，讓濕地保育工作受到極大的衝擊。為探究濕地劃設的衝突問題以提出解決建議，本研究以台南地區之曾文溪口、四草、七股鹽田及鹽水溪口等4處重要濕地為研究範圍，採用2016年公開說明會之民眾陳情意見，應用利害關係人分析法，研析主要操作權力的利害關係人及權力運作的過程，並透過衝突和互補性矩陣，分析關鍵利害關係人之間的衝突、互補或合作。再從明智利用角度，進一步針對民眾陳情內容加以歸類及分析。研究結果顯示，民眾陳抗的主要關鍵因素包括：濕地的認知、土地被日本強徵、擔心濕地劃設後權益受損及阻礙地方發展等問題。因此，對於濕地的定義及類型、允許明智利用之行為、土地使用項目及其他各項民眾合法的權益保障，皆須對民眾再加強說明及溝通。爭議的關鍵問題說明目前民眾參與機制是不足的，建議於保育利用計畫中，增加「社區參與平台計畫」，擴大當地民眾參與次數及層面，並適度採納當地民眾的意願。本研究成果可供未來與民眾再溝通、修正重要濕地保育利用計畫及審議之參考。

關鍵詞：民眾抗爭、利害關係人分析法、明智利用、重要濕地、衝突

* 博士生，國立高雄師範大學地理系。TEL：0918420388，E-mail：cbs59.2003@gmail.com

** 教授，國立高雄師範大學地理系

The Challenges of Wetland Conservation in Taiwan: A Case Study on Wetland Designation in Tainan

Perng-Sheng Chen*, Shyh-Jeng Chyi**

ABSTRACT

Wetland is home to the most productive ecosystems on earth. Wetland designation aims to maintain biodiversity, facilitate wetland ecosystem conservation, and promote the wise use of relevant wetland resources. However, since the Wetland Conservation Act was promulgated in 2015, frequent protests from the public against wetland designation pose a great challenge to wetland conservation. In an effort to obtain a better understanding of the conflicts arising from wetland designation, and thereby proposing suggestions and solutions, this study will focus on four wetlands in Tainan: Zengwun Estuary Wetland, Sichcao Wetlands, Cigu Salt Pan Wetland, and Yanshuei Estuary Wetland. This research adopts the stakeholder analysis methodology to analyze the public opinions collected at the 2016 public meeting to grasp the whole picture of the stakeholders and the underlying power manipulation, and the Contradiction Matrix and Complementarity Matrix to analyze conflicts, complementarity and cooperation among key stakeholders. Moreover, in regard to the wise use of relevant wetland resources, this study also categorizes and analyzes the public opinions for further discussion. The analysis results reveal that the major factors accounting for the protests include: different awareness levels of the importance of wetland, historical traumas of arbitrary land expropriation under Japanese rule, and fear of infringement of the rights of the stakeholders, and hindrance to local development. In light of these concerns, improving the communication between government and the public is suggested in regard to the following: the definition and classification of wetlands, the criteria of wise resource use, land use projects, and protection of the rights for stakeholders. The key issue is lacking of public participation. It is suggested that adding "The platform project of community involvement", expanding frequency and level of public participation, and moderately adopting local people's opinion. The research results are expected to serve as a reference for further discussion with the public and the review and revision of the Wetland of Importance Conservation and Utilization Plan.

Key words: Conflict, Public protests, Stakeholder analysis, Wetlands of importance, Wise use

* Ph.D. candidate, Department of Geography, National Kaohsiung Normal University,
TEL: +886-918420388, E-mail: cbs59.2003@gmail.com.

** Professor, Department of Geography, National Kaohsiung Normal University.

一、前言

濕地與海洋、森林，並稱全球3大生態系統，是自然界最富生物多樣性的生態景觀。濕地是地球上各種生態系中生產力最高者之一，每年產值接近世界生產總值六成（Costanza et al., 1997, 2014）。

濕地具經濟生產、生物棲息、水質淨化、保水抑洪（Farber, 1987）、養分循環、休閒娛樂與環境教育等多種功能，其豐富生態不但為重要生物基因庫，也是孕育新物種的演化平台。另外，濕地的固碳及保護海岸功能，對氣候調節及災害減輕亦有重要貢獻（Costanza et al., 2008）。行政院研究發展考核委員會，將濕地面積納入臺灣永續發展指標項目之一（施文真，2008），由此可見濕地在環境永續上的重要性。

就全球尺度而言，臺灣位居東亞鳥類遷徙路徑的關鍵驛站，因為臺灣濕地對鳥類遷徙，提供重要的食物來源及安全棲息環境。2015年「濕地保育法」、「海岸管理法」及「國土計畫法」相繼發布施行後，許多海岸濕地，逐漸從「農業區及工業區開發」朝「濕地生態保育及明智利用」的方向轉移。這種轉移是因為愈來愈多人認識了濕地的價值，惟在這樣的轉移過程中，亦遭遇各種的阻礙。

因為濕地與民眾生活息息相關，民眾普遍認為劃設濕地範圍等於是劃設「保護區」，將造成土地使用上受限，若無妥善溝通，常變成難以處理的衝突事件（楊宏志，2003；陳鵬升與齊士崢，2015）。例如，宜蘭五十二甲濕地私有地問題、新竹新豐濕地漁業權問題、高雄茄苳濕地開路問題、台南七股鹽田濕地開發問題（附錄一）等，皆發生民眾嚴重抗議事件。

因此，本文首先回顧國內外濕地劃定及臺南海岸濕地保育利用歷史，其次分析民眾陳情內容與反對原因，再進一步應用利害關係人分析矩陣，探討主要利害關係人相對重要性與影響力，釐清主要操作權力的利害關係人及權力運作過程，最後綜合討論，以做為提出、協調替選方案與謀求解決之道的基礎。

二、相關文獻回顧

以下針對臺南海岸濕地保育利用歷史及國內外濕地劃設相關文獻進行回顧。

（一）臺南海岸濕地保育利用的歷史

本研究將臺南海岸濕地依土地使用轉變的歷史進程，區分為以下6個時期：

1. 清帝國治理的自然原始時期（1894年前）

在距今1萬多年前，全球性冰河期結束，七股地區淹沒於海水之中，隨著曾文溪與鹽水溪的大量沖積，海岸線逐漸向西延伸（臧振華等，2006）。距今3~4千年前，七股地區歷經台江及倒風內海形成。17世紀早期臺灣人口稀少，西部草澤平原有大量的臺灣梅花鹿族群，居民過著自由農耕漁獵的原始生活。

自1624年荷據時期以來，八掌溪及曾文溪經歷次改道，南北擺幅達20及25公里，海岸地形動態變遷相當顯著（石再添等，1995；張瑞津等，1997；陳翰霖，1999）。因地形上的大幅變動，此時西南沿海大部分仍維持原始自然狀態。荷蘭統治期間，每年輸出鹿皮約5至15萬張，對台南地區野生動物族群產生很大影響。

依據石再添（1980）西南沿海潟湖的研究，曾有長約16.5公里，寬約8公里的記錄。在南部科學工業園區臺南園區進行的考古調查發現，在不同的文化層堆積中，發現大量且豐富的海洋生態遺物（陳虹因，2015），說明這裡的濕地生態豐富。

直至1823年南部出現大雨，大量泥沙灌入台江，快速淤積成為一塊非陸非海之新生地，為西南沿海顯著的海積地區（石再添，1979），新生地後來被開闢為漁塭及鹽田（石再添等，1993；張瑞津等，1996；張瑞津等，1998）。

2. 日治以鹽業利用為主的時期（1895~1945年）

1895~1945年為日治時期。由於臺灣西南沿海地勢平緩，在冬季約有半年乾旱，日照充足且風力強勁，適合曬鹽。1931年日本侵略中國，為戰備需要，對原料鹽需求日趨殷切。於是，1935年特許臺灣製鹽株式會社在七股開闢工業鹽灘397甲，1936年增闢4,500甲（何鳳嬌，2005）。1937年起臺灣製鹽株式會社與南日本鹽業株式會社，分別藉助官勢與警察力量，在臺南布袋、七股、烏樹林徵購民地陸續新闢7處鹽田，於本研究範圍內就佔了3處，日後也發生強徵土地是否發還的糾紛。

此時期，臺灣西南沿海的濕地，除部分被興闢為海港外，其餘大部分皆開闢為鹽田及魚塭，仍維持濕地的型態。人們利用濕地的特性，從事曬鹽及魚塭養殖的一級產業型態，產品大多為日本的戰備需要。

3. 推動農漁業利用時期（1946~1970年）

戰後初期，臺灣物資缺乏，經濟蕭條。此時期首先發展農業，土地使用上實行包括三七五減租、耕者有其田及公地放領等一系列扶植農業的政策，但也埋下日後鹽工對土地權益的抗爭。

1950年代，政府實行進口替代的政策，以農產品出口來換取外匯，進口工業機器發展民生工業。1960年代開始推動海埔新生地，此時海岸濕地開發大多是作為農田及魚塢，目的是為了增加退除役官兵的就業。如新竹海埔新生地314公頃、鰲鼓農場約1,000公頃等，另外還有好美寮、七股、曾文等地區的魚塢。

4. 推動工業利用時期（1971～1993年）

近一百多年來台南七股沙洲潟海岸，在波浪侵蝕及沙源減少影響下，海岸線變化相當劇烈，海側濱線的位置共往陸側後退260公尺（蕭立綸，2012），都市化及工業區開發亦是海岸濕地消失的一個重要原因（Lee et al., 2006）。

此時期臺灣逐漸由農業轉為工業社會，工業區需求大增。在人定勝天的思維下，1979年開發彰濱工業區3,643公頃。1990年開發雲林離島基礎式工業區約11,562公頃，為臺灣目前最大工業區填海工程。另外，七股地區鹽田1990年報編為七股工業區預定地。1993年開發案最後整合成「濱南工業區」。但開發計畫皆位於濕地，與黑面琵鷺棲息地重疊，勢必會影響到濕地生態（方偉達，2014）。南部地區保育團體組成反七輕反煉鋼廠自救會，與贊成開發者發生激烈衝突，最後因縣管土地未獲縣府同意，影響陸域使用配置甚鉅，被區域計畫委員會退回。

5. 濕地保育萌芽時期（1994～2014年）

在無濕地專法前，豐富的濕地生態，皆由相關法令來保護濕地上的動植物。如1986年依文化資產保存法公告「淡水河紅樹林自然保留區」；1994年依野生動物保育法公告「臺南市四草野生動物保護區」、2002年公告「臺南市曾文溪口黑面琵鷺野生動物重要棲息環境」；2006年依漁業法公告「彰化縣伸港螞蟧蝦繁殖保育區」。

以上各保護（留）區，皆以保護濕地生物為主，如紅樹林、黑面琵鷺及螞蟧蝦等，對於濕地上的水資源及土地使用方面管制較無著墨。因此，為加強保護濕地，推動本土生物多樣性及其生存環境保護、保育及復育工作，1994年行政院國家永續發展委員會生物多樣性分組，指定內政部劃設「國家重要濕地及珊瑚礁分布圖」。

本項行動計畫由內政部營建署城鄉發展分署執行，辦理濕地初選、協調會、縣市說明會及總評會等9場重要會議（陳鵬升與齊士崢，2014）。內政部營建署於2007年12月19、20日召開「全國公園綠地會議」，進行第一批75處國家重要濕地的授證。

經過數年的努力，「濕地保育法」於2015年2月2日施行。從此，濕地保育的種子開始萌芽，實為臺灣濕地生態保育史上重大里程碑，也是面對更多挑戰的開始。

6. 濕地明智利用時期（2015年以後）

「濕地保育法」施行後1年內，曾文溪口、四草、七股鹽田及鹽水溪口等4處重要濕地陸續完成保育利用計畫書圖草案，2016年2月1日起開始辦理公開展覽及說明會等法定程序（內政部，2016）。

迄今，鹽水溪口重要濕地已於2016年5月10日公告實施，四草重要濕地（國際級）已於2018年3月16日公告實施，正式進入濕地明智利用時期。未來，將在濕地生態承載範圍內，以兼容並蓄方式使用濕地資源，維持質及量於穩定狀態下，對其生物資源、水資源與土地予以適時、適地、適量、適性之永續利用。

以上，是臺南海岸濕地從「自然原始」、「以鹽業利用為主」、「推動農漁業」和「推動工業利用」、往「濕地生態保育及明智利用」的土地使用歷史演變過程。

（二）國內外濕地劃設面臨衝突及因應作法

濕地與海洋、森林，並稱全球3大生態系統，是自然界最富生物多樣性的生態景觀。儘管有各種國際協議和國家政策，但世界各地的濕地仍持續地消失或受到威脅。在歐洲，50%的濕地已被轉化為城市和農田（Gumiero et al., 2013），填埋濕地的開發應視為一種不可再生資源的利用（Swallow, 1994），這種土地利用變化造成生態系統服務的全球損失，每年高達4.3-20.2兆美元（Costanza, 2014）。

濕地被開發，主要原因係不瞭解濕地的服務及價值（Turner et al., 2000），由於濕地所提供的服務屬於公共財，所以濕地的價值不能直接從市場價格獲得，必須使用顯示偏好或陳述偏好方法來估計（Hammit et al., 2001; Woodward and Wui, 2001）。城市濕地和海岸濕地比其他濕地更有價值，因城市濕地提供了休閒、釣魚、水質淨化及防洪等功能，亦會增加鄰近房地產的價值（Mahan et al., 2000; Mitsch and Gosselink, 2000; Boyer and Polasky, 2004; Chaikumbung et al., 2016）。

在日本，若一塊土地因獨一無二的美麗景緻被指定為國家公園，不論土地所有權是誰皆必須加以保護，此時公園管理機關必須作為利害關係人的協調者，釐清每個利害關係人的作用和責任，朝向自然資源的永續管理。（Hiwasaki, 2005）

韓國可由社區發動來劃設濕地，依據由下而上的作法，可將各種使用衝突最小化。在劃設的每個階段及之後的管理，皆需鼓勵地方社區積極參與，且政府對地方所承諾的建設應予落實，才能達到保護的目標（Nam et al., 2010），因為保護目標的落實，與社會、經濟及政治是息息相關的（Freudenberger et al., 2013）。

墨西哥沿海居民，在利用濕地的過程中團結起來，包含年青人都積極參與培訓和教育，他們開發低衝擊的經濟活動行為，包括濕地資源監測、生態旅遊和手工藝，發展出一種新興的濕地保護倫理（Amezcuca and Bellgraph, 2014）。

解決衝突的方法是鼓勵社區本身討論出容許或不容許那些使用，一旦在社區討論達成協議，就會得到遵守（Kelleher, 1999; Davenport et al., 2010）。在討論過程中，儘早讓利害關係人參與，並擴大參與層面，尤其是年青人應有更多的參與機會，因為年青人教育程度愈高，環境意識也愈高（黃世明等，2006；許嘉恩與洪立三，2015；Matthews et al., 1999, Cárcamo et al., 2007）。法國大西洋沿岸濕地，就有類似的參與平台，作為自然資源管理政策的主要討論場所（Steyaert et al., 2007），讓更多包容性的土地使用決策納入計畫中（Jansujwicz and Calhoun, 2010）。李光中等（2012）研究發現，結合公、私部門和社區等權益關係人的協同治理模式，是推動自然地景保育重要策略。

以上各國的相關案例，皆提供吾人一個思考方向，結合當地社區積極投入，增加各利害關係人互動及參與決策，可減少反對意見。透過使用各種資訊和替選方案，亦可提高決策的品質（Edelenbos and Klijn, 2006）。2010年生物多樣性公約第十屆大會訂定之「愛知目標」（Aichi Targets），其中一項即希望透過參與式規劃，強化執行生物多樣性保育工作（李玲玲，2014），以期在社區參與的幫助下，實現濕地保育的預期目標（Devabalane, 2015）。

為解決自然資源管理遇到的問題，許多研究提出以利害關係人分析法，來分析對計畫的影響（Grimble and Wellard, 1997; Reed et al., 2009），並幫助研究者在解決衝突過程中，同時考慮效率、公平和永續性（Grimble, 1998）。濕地劃設可能牽涉的利害關係人，在考慮不同時空尺度下，可能包括各級政府、民意代表、當地居民、所有權人、承租人、過去和現在的使用人、管理人、及環保團體等類型。

臺南海岸地區（台17以西）多為魚塭分布，長期以來肩負著漁業生產功能，且有台江國家公園及鹽田文化的分布，不僅可進行漁業生產、又有濕地保育及觀光遊憩功能，所以應從沿海管理和土地利用角度，分析海平面上升和氣候變化對沿海濕地的影響，建立永續整體政策方向（許耿銘等，2016；Mokrech, 2015）。

因此，在重要濕地保育利用計畫規劃及未來執行階段，均應納入土地永續利用的考量，由環境永續性的觀點決定最適土地使用，保護環境資源以應長期之需（黃書禮，2002），並落實保育利用計畫於明智利用之中。

三、研究區域與方法

(一) 研究區域

自La Touche於1895年在南臺灣記錄到2隻琵鷺以來，有很長時間未受到應有的重視，直至1990年亞洲水鳥調查，才證實為瀕危鳥類。本研究以黑面琵鷺的重要棲地為研究範圍（圖1），包括台南地區之2處國際級（曾文溪口及四草）、2處國家級（七股鹽田及鹽水溪口）重要濕地，面積合計約7,702公頃。

本研究區域位於臺南海岸，其海岸濕地保育利用的歷史，經歷台江內海自然原始時期、曬鹽的鹽業利用時期、養殖的漁業利用時期、填海造陸的工業利用等時期，因濕地保育法施行逐漸轉為濕地保育萌芽時期。因研究區域內保育利用計畫相繼公告，而進入濕地明智利用時期。

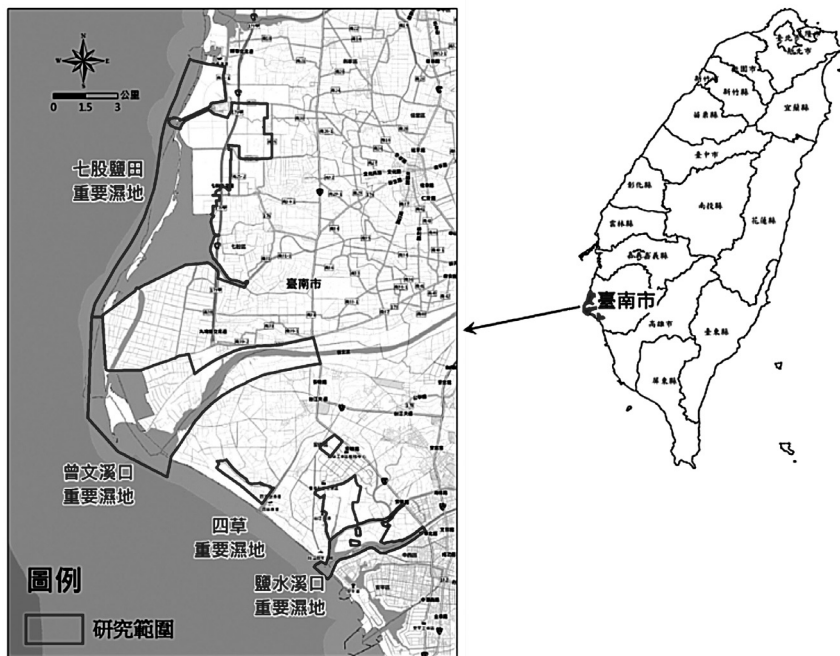


圖1 研究範圍示意圖

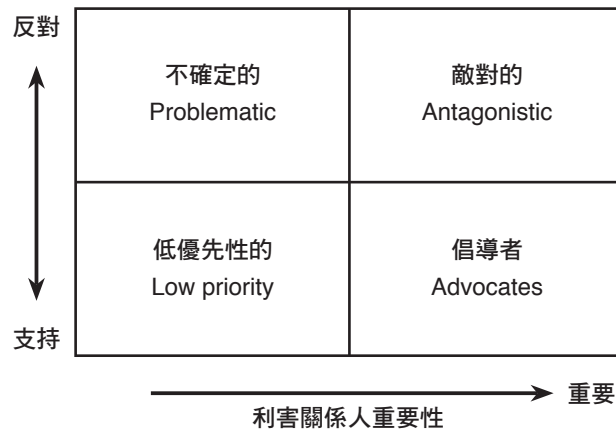
(二) 研究方法

本文應用利害關係人分析矩陣，探討主要利害關係人相對重要性與影響力，釐清主要操作權力利害關係人及權力運作過程，以下為利害關係人分析法回顧：

1. 利害關係人的理論發展

Freeman (1984) 在其管理策略重要著作《Strategic Management: A Stakeholder Approach》一書中，定義利害關係人為「任何能夠影響組織目標實現，或是可能在組織向目標推進的過程中受到影響的團體或個人」。(引自徐韶良，2004)

Backoff and Nutt (1987) 利用各利害關係人的立場，是支持或反對以及他們在計畫中的重要性（也可區分為主要關係人與次要關係人）等2項指標，設計了一套利害關係人分析矩陣（如圖2），將各利害關係人分為：倡導者（advocates）、敵對的（antagonistic）、低優先性的（low priority）及不確定的（problematic）等4種類型。（Backoff & Nutt, 1987）



資料來源：引自徐韶良（2004）

圖2 公共管理利害關係人分析矩陣示意圖

2. 利害關係人分析的目的

利害關係人分析，是透過比較不同層級利害關係人之觀點與利益，來瞭解環境保護與發展之問題及其間之作用，其目的是希望對自然資源有更好的計畫與政策。另外，對政府部門而言，利害關係人分析有2個特別的目的（Grimble and Wellard, 1997）：（1）增進政策與計畫的選擇、效率、效能與評估。謹慎考量不同政策間潛在之取捨（trade off），與不同利害關係人間之衝突，可避免意外事件之發生，增進執行成功的可能性，且對結果之評估有助益。（2）增進計畫或政策，在分配上、社會上與政治上影響之評估。

另外，在改進與政策上，有2個主要的效益：首先，可藉由考量不同利害關係人對自然資源支配的衝突與利益，提早建立利益的共同性與互補性，或合作與妥

協的可能性，來增進政策與計畫的效益。其次，藉由評估不同利害關係人之個別興趣，可清楚考量不同政策目標間的取舍與優先權（特別是在環境、經濟與公平之間），及強調政策與計畫的分布與社會的影響。因此，利害關係人分析可用於（Grimble and Chan, 1995）：計畫或政策的事前評估、計畫或政策的事後評估、自然資源經營的一般研究、瞭解保育與退化等問題、解決資源的衝突與合作經營等。

3. 利害關係人分析法在自然資源管理的應用

利害關係人分析在自然資源管理及保護區規劃的應用上，目前主要有ODA（Overseas Development Administration）模式及NRI（Natural Resources Institute）兩種模式。ODA模式著重務實的建立共識，及可行計畫的操作，利於評估利害關係人適當的合作關係與風險。NRI模式主要用於瞭解複雜的狀況，預測未來可能情況，分析利害關係人的興趣、衝突及目標間的妥協等，利於評估利害關係人興趣與衝突。ODA及NRI模式分析步驟如表1。

表1 ODA與NRI模式分析步驟一覽表

步驟	ODA模式	NRI模式
1	列出所有利害關係人。	確認分析主要目的。
2	找出利害關係人的關注與問題定位之關聯性。	瞭解系統與系統中之決策者。
3	評估各利害關係人之影響性或權力。	指認出主要利害關係人。
4	評估各利害關係人之重要性，或如何滿足其需求。	調查各利害關係人之關係、特性與情況。
5	整合影響與重要性於矩陣圖中。	確定利害關係人間之型式、內容與相互關係。
6	指認利害關係人合作的風險與假定。	經營利害關係人與衝突。
7	決定那一個利害關係人應該與如何參與計畫行動的整個過程。	從相關會議的協商或專家團體分析與決議，評估各層面所需管理措施的選擇。

資料來源：Grimble and Wellard（1997）

本研究綜合ODA及NRI模式分析步驟，首先針對民眾陳情內容與反對原因予以分類及分析，以瞭解問題定位。其次，指認出各關鍵利害關係人。接著應用利害關係人分析矩陣，探討主要利害關係人相對重要性與影響力，釐清主要操作權力的利害關係人及權力運作過程。最後，針對利害關係人的特定問題及對應有權責的政府部門提出建議，以做為後續協調替選方案與謀求解決之道的基礎。

4. 利害關係人分析常用的分析矩陣及工具

- (1) 主要的利害關係人分析：透過蒐集相關陳情資料，彙整出主要的利害關係人，可以瞭解各主要關鍵利害關係人，進一步研析主要操作權力的利害關係人及權力運作的過程，作為未來替選方案協調的基礎。
- (2) 衝突 / 互補矩陣：該矩陣描繪關鍵利害關係人之間的衝突、互補或合作，對那些利害關係人可以採取協力合作是有幫助的。
- (3) 重要性 / 影響力矩陣：該矩陣用來安排關鍵利害關係人的相對重要性與影響力，協助計畫去決定誰應該被涵括在規劃會議、誰該被諮詢、及誰提供資訊。

四、民眾陳情內容分析

有關臺南地區濕地劃設之民眾陳情內容，大致可歸納為4類（附錄二），以下就民眾各類陳情內容予以分析，並進行深入探討，再提出初步建議。

（一）第Ⅰ類：濕地認知問題

民眾陳情內容中提到魚塢、廢鹽灘、臺南大學七股校區西校區等，皆非屬濕地，不應劃入濕地範圍。濕地保育法第4條對濕地有清楚的定義，魚塢或廢鹽灘屬於人為的水域，是符合濕地的定義。

臺南大學七股校區西校區，當初環評結論要求需採低密度開發，以降低對區內動植物之自然生態產生衝擊。因遷校案已延宕12年，教育部於2017年8月行文要求校方明確決議是否遷校，經校方召開公聽會及校務會議後決定「不遷校」，並願意將土地歸還給臺南市政府。當初臺南市政府撥用這塊校地前，是許多附近民眾承租來養殖虱目魚、文蛤或蝦子的魚塢，如果不設校，民眾也許又可以再次承租。

關於濕地認知問題的爭議，本研究建議：（1）濕地定義建議依濕地保育法來認定。（2）具爭議的土地，如臺南大學七股校區西校區，建議不納入保育利用計畫範圍內，以避開爭議。（3）加強規劃內容的民眾參與及溝通。

（二）第Ⅱ類：土地被日本強徵問題

二次大戰時，日本國內對原料鹽的需求日趨殷切。1935年特許臺灣製鹽株式會社在七股開闢工業鹽灘397甲，1936年又增闢4,500甲，1937年起臺灣製鹽株式會社與南日本鹽業株式會社分別藉助官勢與警察力量，在臺灣西南沿海七股等地徵購民

地。後因戰事影響資金困難，未能照原先計畫修築製鹽場，致徵用的民有地未照原先收買土地之約定，改由毫無關係之修建包工或他人承租養魚（何鳳嬌，2005）。

戰後這些鹽灘經臺灣省行政長官公署專賣局接收，但日治時期被低價強買鹽田、魚塭地之原土地所有人，紛紛向公署陳情發還或補償被強制買收之魚塭用地，甚至願以原來價錢買回被南日本鹽業會社收買之土地。

臺灣省政府對於這類公地土地權利之糾紛，乃提交臺灣省土地權利審查會議審查。該會議決處理辦法有2項：（1）徵收手續未完備者，由土地所在地之臺南縣政府會同臺鹽公司依法清理；（2）徵收手續完備者，概不發還。

所謂徵收手續已經完備者，係指戰後政府認為日治時期，不管是強制徵收或是強制買收，只要日本官方有發出金錢，就算是完成徵收買賣，土地就屬於日產，由政府接收。但臺灣人則因處於戰爭緊張氣氛下，迫於官警出面收購鹽田、魚塭地，因此不得不蓋章承讓，此即民眾抗爭之緣由。

由於這類情事件頗多，內政部於2000年5月30日以台（89）內中地字第8909607號函直轄市、縣（市）政府，以「民眾陳情發還日據時期被日本政府強制徵收未給價土地之處理原則」來處理此類案件，依照下列原則來辦理（內政部地政司，2000）：

- （1）陳情發還之土地，應請貴府先行查明，如確有已登記之產權憑證，及當時證明文件，且客觀上合理顯示確係日據時期被日本政府強制徵收未給價者，應請檢附相關文件函送本部，俾會商有關機關，並專案陳報行政院核准後，辦理發還。
- （2）陳情發還之土地，如經貴府查明日據時期之土地登記簿原記載為私人所有，嗣以「賣買」、「寄附」或「買收」等原因移轉登記與日本政府，而無前述第（1）點情事，縱當事人主張對價不合理或未領對價者；或土地於臺灣光復前仍登記為私人所有，而於臺灣光復後，因逾總登記期限未申請登記，依土地法第57條規定登記為國有者；或無日據時期任何產權憑證，縱陳情人主張該土地為其祖先世代開墾者等，因不符合發還條件，應請貴府詳實敘明理由函復陳情人。

關於土地被日本強徵問題的爭議，具有複雜的歷史因素，本研究建議：（1）具資格民眾可檢附必要證明文件，逕向臺南市政府申請發還土地。（2）未來若有發還的土地位於重要濕範圍內，建議剔除濕地範圍內的私有土地，以維護私有地權益。

（三）第 III 類：擔心濕地劃設後權益受損問題

有關權益問題分為4項，分述及討論如下：

1. III-1.東魚塢養殖權益

東魚塢位於曾文溪口重要濕地範圍內，與黑面琵鷺野生動物重要棲息環境範圍部分重疊。東魚塢的土地所有權人為臺南市政府，於2010年底由農業局辦理第1次放租，租約6年，承租人約計72人，當時租約要求漁民必須維持友善黑面琵鷺覓食環境的「淺坪式養殖」，如果違反可以終止租約隨時收回。

第2次放租自2015年12月15日起租期3年，為營造更適合黑面琵鷺棲息的環境，本次使用用途規定：「以淺坪式養殖，期間不可使用禁藥且不影響黑面琵鷺覓食環境之養殖方式為主。」期望營造雙贏。（臺南市政府農業局，2016）

東魚塢承租人原本擔心劃設為濕地後，可能會影響到其承租及養殖權益。但依濕地保育法第21條第1項規定：「重要濕地範圍內之土地得為農業、漁業、鹽業及建物等從來之現況使用。」所以，並不影響承租人承租及養殖的權益。

關於東魚塢養殖權益問題的爭議，因濕地的劃設並不影響東魚塢承租人生計及養殖權益問題，因此本研究建議：（1）一切依與臺南市政府農業局訂立之租賃契約內容執行。（2）加強向民眾說明允許明智利用項目，東魚塢養殖權益未受影響。

2. III-2.土地放領權益

鹽水溪口重要濕地大部分為國有土地，管理機關為國有財產署。由於部分魚塢及旱田的租約係採「耕地三七五減租條例」，所以承租人最希望依該條例第17條之規定，於經依法編定或變更為非耕地使用時，可以獲得終止租約當期之公告土地現值，減除土地增值稅後餘額三分之一的補償，而且該項權利還可以合法繼承。因此，承租人擔心劃設為濕地後，影響原有的土地承租及放領權益，而引發抗爭。

行政院為平衡1976年9月24日以前已承租而未及承領公有土地承租人之權益，於1994年間核定「公有土地經營及處理原則」，有條件開放公地之放領，於第8點規定：「公有土地以不放領為原則，但在1976年以前，已有租賃關係之非都市化地區公有宜農、牧山坡地…，得視實際狀況按公告土地現值依規定辦理放領」，並核定國有耕地放領實施辦法，以為執行依據。但行政院基於國土保安及復育政策考量，於2007年9月6日核示公有平地耕地不再辦理放領。（財政部國有財產署，2014）

關於土地放領權益問題的爭議，本研究建議：（1）若重要濕地內之土地，係於1976年9月24日以前已承租而未及承領者，尚有機會承領。（2）未來若有發還的土地位於重要濕範圍內，建議將濕地範圍內的私有土地全部剔除，以維護私有地權益。

3. III-3.廢鹽灘鹽工子弟權益

1953年實施「耕者有其田」土地放領政策，對鹽民亦產生影響，有人主張由日本政府手中接收鹽田的臺鹽，應對鹽民實施「曬者有其田」。但鹽為專賣制度，臺灣製鹽總廠提出鹽田與農田不同，鹽民與農民也不可混為一談（蔡炅樵，2005）。

1959年由當時財政部核定：（A）凡從事製鹽工作之工人定名為「鹽工」，鹽工之眷屬，稱為「鹽工眷屬」，鹽工及其眷屬，總稱為「鹽工及其眷屬」，不再稱「鹽民」。（B）鹽田改名為「鹽灘」，全面稱為「鹽場」，場內分「區」，區內分「灘」。

當時政府經由「定名」方式，將鹽民與鹽田從三七五減租及公地放領的範疇中抽離出來，切斷民與田的關係，鹽工便無法適用耕者有其田的政策，讓臺灣所有鹽民喪失土地權力（蔡文彬，2004），這對當時的鹽民來說也許是不太公平的。

1995年底，臺南七股、北門及布袋鹽場的鹽工，組成「嘉南離業鹽工權益促進會」，不斷向臺鹽抗爭、陳情，要求彌補當年損失，而臺鹽在民營化的最後一刻，透過立法委員在行政程序上的解套，終於在2004年提撥7億元，以每甲19萬元發放鹽田廢曬補償金，由離業的老鹽工領取（蕭俊興，2008）。

關於這段大約60年廢鹽灘鹽工子弟權益問題的爭議，本研究建議：離業老鹽工們領取了鹽田廢曬補償金，也許不多，但也彌補了當年的部分損失。

4. III-4.私有土地之使用權益

曾文溪口等4處重要濕地面積約7,702公頃，其中私有地約3.6公頃，所有權人包括一般民眾及嘉南農田水利會。土地皆位於鹽水溪河道中，目前無法建築使用，但在不危害公共安全的情況下，可依水利法第78條申請種植植物、圍築魚塭及插、吊蚵等使用。未來如果河川改道，或政府投資施工，直接或間接產生之浮覆地，原土地所有權人或其繼承人，得於公告劃出河川區域後，向地政機關申請回復所有權。

關於私有土地之使用權益問題的爭議，本研究建議：（1）位於河道內之私有地，仍可依水利法第78條申請種植植物、圍築魚塭及插、吊蚵等使用。（2）建議檢討範圍，並將濕地範圍內的私有土地全部剔除。（3）若無法剔除，建議依法徵收。

（四）第IV類：擔心阻礙地方發展問題

七股地區於1993年曾提出七輕與大煉鋼廠、1994年濱南工業區、2003年七股國際機場、2007年七股科技工業區等開發計畫。計畫大部分都無法成功開發，惟有

「七股科技工業區」於2016年4月20日經內政部區域計畫委員會同意開發。

利害關係人陳○來議員於2016年3月7日濕地劃設公聽會中，提出七股當地的發展，可參考日本「淡路島夢舞台」、韓國「新萬金」或加拿大溫哥華「2020世界最綠城市」等計畫。但這種人定勝天的「成長意識型態」可能造成濕地的進一步損失（蕭新煌等，2015；Hong et al., 2010），也可能造成世代不正義。

因此，為保護濕地同時兼顧地方發展，本研究建議：（1）檢視上位計畫的指導方向，找尋將軍區或七股區適當地點，進行必要的投資與建設，換取濕地的劃設。（2）進行全面生態資源調查，結合滯洪功能，考量生態旅遊及環境教育必要設施，進行鹽灘棲地復育，營造生物多樣性的棲息環境。（3）由於面積過大，建議先選一小塊土地進行模擬，若成效良好再因地制宜逐漸擴大至全區。

五、利害關係人分析

（一）利害關係人指認

綜合各抗爭事件及民眾陳情內容分析，政府部門之利害關係人有內政部、財政部、臺南市政府等及其所屬單位，包括臺鹽公司（前財政部鹽務總局），因源於「歷史發展」遺留的問題，可能需臺鹽公司協助釐清（圖3）。

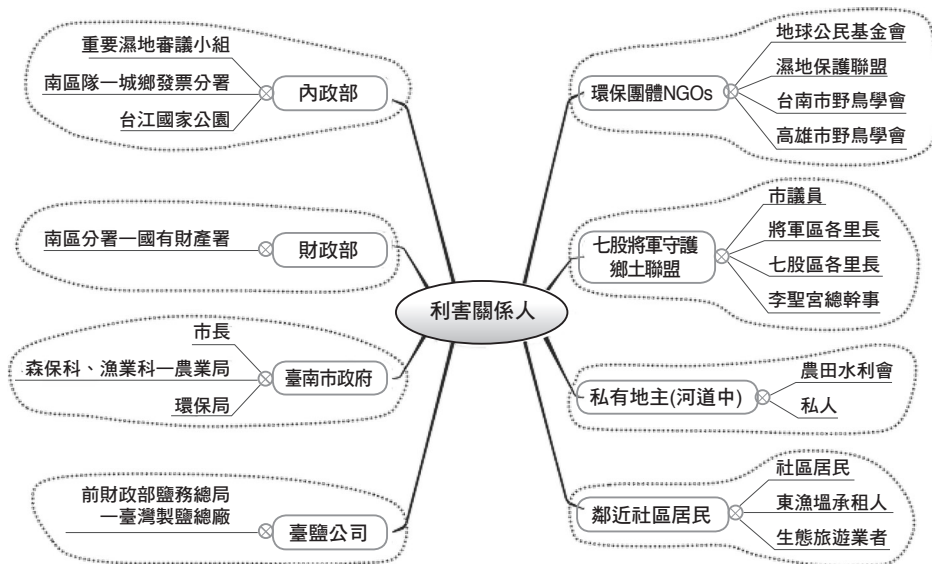


圖3 利害關係人指認示意圖

民間部門除環保團體（地球公民基金會、濕地保護聯盟、台南市野鳥學會及高雄市野鳥學會等）對濕地劃設及管理表示樂觀其成外，其餘大多持保留態度。其中七股將軍守護鄉土聯盟，是最反對濕地劃設的利害關係人，該聯盟串聯里長、社區居民及東漁塭承租人共同表達訴求。東漁塭承租人關心可否繼續承租？生態旅遊業者想知道可帶來那些商機？李聖宮總幹事關心濕地劃設後能否繼續捕撈鰻苗等。

（二）利害關係人重要性矩陣分析

透過利害關係人「關注程度」及「目前或潛在影響」兩項指標，整理出利害關係人重要性矩陣分析（圖4）。第一類利害關係人多為在地部門，如東漁塭承租戶、生態旅遊業者及私有地地主，濕地劃設將對其產生一定程度影響，未來如能加強「培力」過程，將影響支持濕地劃設的可能性。

第二類利害關係人在濕地劃設上具重要的關鍵角色，其意見大多能充分表達，未來政府部門能否與環保團體及七股將軍守護鄉土聯盟形成緊密的夥伴關係，在於各方能否達成政策間之取捨（trade off），同時考量濕地保育及在地發展。

第三類利害關係人為非直接相關的團體，雖農田水利會採配合的態度，仍應主動追蹤聯繫尋求支持，並妥善告知結果。第四類屬於次要利害關係人，對當地居民可保持有限的追蹤聯繫，如定期辦理社區參與平台，並適度進行教育宣導。

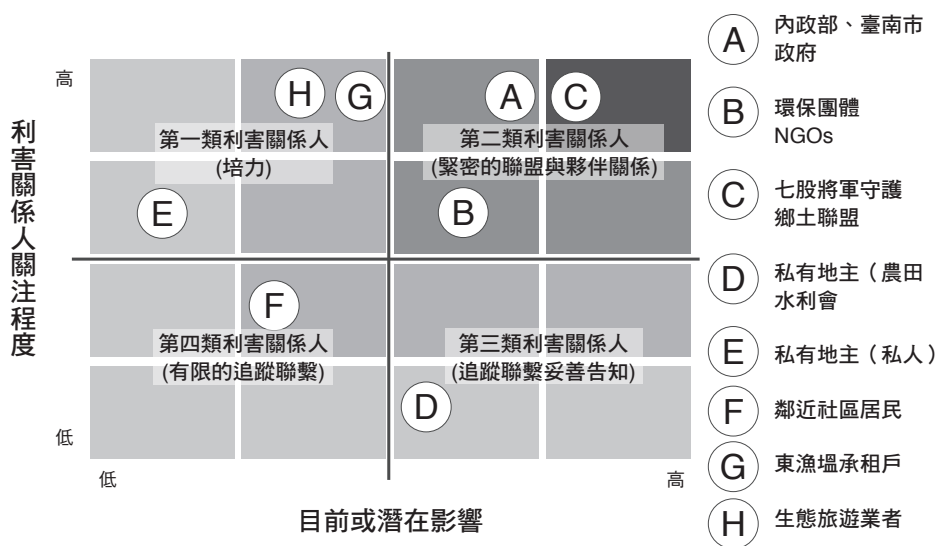


圖4 利害關係人重要性矩陣分析

(三) 利害關係人之間的衝突和互補性矩陣分析

以前項重要性矩陣分析結果為基礎，透過歷次相關會議紀錄及民眾陳情意見分析，就各利害關係人的交叉關係，分析整理出彼此間的衝突和互補性，並簡化為「利益衝突」、「互補性」及「合作行動」等3項來表達，希望知已知彼，做為行政部門推動濕地保育工作之重要參考依據。

由衝突和互補性矩陣分析得知（表2）：各政府部門需依法行政，執行的單位與環保團體之間，因理念相近較具互補性，且合作行動，共同促成重要濕地的保育。

私有地主之土地位於鹽水溪河道中，他們同意濕地劃設，但也非常希望政府徵收，因土地無法建築使用，僅能申請種植植物、圍築魚塢及插、吊蚵等使用。

政府部門與民間部門（如七股將軍守護鄉土聯盟、鄰近社區居民、東漁塢承租戶等）有利益衝突，他們比較希望透過開發讓漁村得以發展，而保育利用計畫希望結合當地生態資源特色，發展生態旅遊。其實這二個目的應該可以相結合，各方應坐下來討論，並取得社區民眾的共識。

表2 各利害關係人之間的衝突和互補性矩陣

利害關係人	內政部 (城鄉發展分署)	臺南市政府 (農業局及環保局)	財政部 (國有財產署)	臺鹽公司 (前臺灣製鹽總廠)	環團 NGOs	七股將軍 守護鄉土 聯盟	私有 地主 (私人+農田 水利會)	居民、 東漁塢 承租人	生態 旅遊 業者
內政部 (城鄉發展分署)	—								
臺南市政府 (農業局及環保局)	U□	—							
財政部 (國有財產署)	U□	U□	—						
臺鹽公司 (前臺灣製鹽總廠)	U□	U□	U□	—					
環保團體NGOs	U□	U□	U□	U□	—				
七股將軍守護 鄉土聯盟	×	×	×	×	×	—			
私有地主 (私人+農田水利會)	×□	×□			U□	□	—		
居民、東漁塢 承租人	×	×□	×	×	×	□		—	
生態旅遊業者	U□	U□	U□		U□	×			—

註：×表示利益衝突；U表示互補性；□表示合作行動；空白表示低度相關或無關。

(四) 利害關係人綜合分析及建議

由先前民眾陳情內容分析得知，利害關係人的特定問題有4大類，面對這些特定問題的挑戰應由誰出面處理？如何處理？本研究依各特定問題及對應有權責的政府部門，整理分析如表3。

第I類濕地認知問題，建議應由濕地主管機關，包括內政部營建署（城鄉發展分署）及臺南市政府（農業局）來加強宣導。

第II類土地被日本強徵問題，雖然臺鹽公司已於1995年改制為公司，2002年辦理土地及固定資產轉減資，將土地移交國有財產署，但因其前身為前臺灣製鹽株式會社、前財政部鹽務總局臺灣製鹽總廠，是當時徵收土地及接收日產的單位，仍有責任出面釐清並說明土地的爭議問題。

表3 利害關係人的特定問題及對應有權責的政府部門

對應 有權責的 政府部門	利害關係人的特定問題						
	第I類 濕地認知 問題	第II類 土地被 日本強徵 問題	第III類：擔心權益受損問題				第IV類 阻礙地方 發展問題
			III-1 東魚塭 養殖 權益	III-2 土地放領 權益	III-3 廢鹽灘 鹽工子弟 權益	III-4 私有地 使用 權益	
內政部營建署 （城鄉發展分署）	●						▲
內政部地政司 （公地行政科）				●			
財政部 國有財產署		●		●	▲		
臺南市政府 農業局	●		●	▲			
臺南市政府 都市發展局						▲	●
臺南市政府 地政局			▲	▲		▲	
經濟部水利署 第六河川局						●	
臺鹽公司 （前財政部鹽務總局 臺灣製鹽總廠，前臺灣 製鹽株式會社）		◎			◎		

註：●表示目前有直接責任；▲表示目前有間接責任；◎表示因歷史因素有直接或間接責任。

第III類是擔心權益受損問題，分為4項加以說明。第1項為東魚塭養殖權益，主要由臺南市政府農業局之契約來保障養殖權益。第2項為土地放領權益，需由內政部地政司（公地行政科）及財政部國有財產署清楚說明當前政策，並透過臺南市政府地政局，進行耕地三七五減租之租佃爭議及不動產糾紛調處。第3項為廢鹽灘鹽工子弟權益，財政部國有財產署及臺鹽公司，可清楚說明該事件的歷史脈絡及解決過程。第4項為私有地使用權益，經濟部水利署第六河川局需說明為何遲遲沒有辦理徵收，臺南市政府都市發展局及地政局說明既有法定權益。

第IV類是阻礙地方發展問題，當前正值內政部營建署及臺南市政府都市發展局擬定國土計畫重要時刻，保育與開發如何兼籌並顧，正是說明台南海岸地區規劃方向的重要契機。

六、結論與建議

臺南海岸濕地依土地使用轉變，經歷了自然原始時期、鹽業及農漁業利用時期、工業利用時期、濕地保育萌芽時期，迄今已進入濕地明智利用時期。逐漸由人定勝天的高密度、高價值的土地利用規劃，轉變為低密度及生態保育利用，這樣的改變，或許是臺灣未來回應氣候變遷及面對國土規劃議題時的轉變契機。

轉變過程遭遇許多抗爭事件，除當地歷史因素外，有一部分是肇因於國內的濕地範圍劃設過於倉促，在尚未完全掌握濕地生態與周邊社會、經濟、土地利用等資料之前，就公告濕地範圍。可能因為該原因，埋下許多濕地衝突的導火線。

本文應用利害關係人分析矩陣，探討主要利害關係人相對重要性與影響力，藉由考量不同利害關係人對自然資源支配的衝突與利益，提早建立利益的共同性與互補性，或合作與妥協的可能性，來增進重要濕地保育利用計畫的效益。釐清主要操作權力的利害關係人及權力運作過程後，接續最重要的就是以真誠的態度取得信任，進行溝通協調及政策的取捨，以促進衝突的解決。利害關係人分析顯示，七股將軍守護鄉土聯盟是衝突事件的關鍵利害關係人，未來政府部門能否與該聯盟形成夥伴關係，兼籌並顧濕地保育與在地發展，在於能否達成政策間之共識。建議在相關會議及諮詢上，應加強與該聯盟溝通協調。

民眾陳情內容歸納出爭議關鍵包括：濕地的認知、土地被日本強徵、擔心濕地劃設後權益受損及阻礙地方發展等問題，本研究對上述問題皆提出解決建議。面對濕地保育未來之挑戰，本研究亦針對利害關係人的特定問題及對應有權責的政府部門提出建議，作為後續協調替選方案與謀求解決之道的基礎。

爭議的關鍵問題說明了目前民眾參與機制是不足的，除修法增進民眾參與機制外，於現行體制下建議於保育利用計畫之財務與實施計畫中，增加「社區參與平台計畫」，並由內政部編列適當經費執行。未來，本研究區內的4處重要濕地皆委任台江國家公園管理處在地經營管理，除法定階段的公開展覽及說明會外，以該平台擴大當地民眾參與次數及層面，尤其是年輕人的參與，並適度採納當地民眾的意願，成為實現自然資源管理決策的一個重要過程，對濕地的明智利用將有所助益。

參考文獻

- 內政部，2016，曾文溪口重要濕地（國際級）保育利用計畫（草案）、四草重要濕地（國際級）保育利用計畫（草案）、七股鹽田重要濕地（國家級）保育利用計畫（草案）、鹽水溪口重要濕地（國家級）保育利用計畫（草案），規劃單位：內政部營建署城鄉發展分署。
- 內政部地政司，2000，民眾陳情發還日據時期被日本政府強制徵收未給價土地之處理原則，網址：<https://www.land.moi.gov.tw/law/pda/mainframe2.asp>。瀏覽日期 2016.05.03。
- 方偉達，2014，濕地政策發展，科學發展，第 497 期，頁 6-11。
- 石再添，1979，台灣西南部嘉南洲潟海岸的地形及其演變，地理研究報告，第 5 期，頁 11-48。
- 石再添，1980，臺灣西部海岸線的演變及海埔地的開發，地理研究報告，第 6 期，頁 1-36。
- 石再添、張瑞津、林雪美、張政亮、連偵欽，1993，台灣西部海岸沙丘之地形學研究，地理研究報告，第 19 期，頁 99-148。
- 石再添、張瑞津、林雪美、張政亮、劉明錡、陳政典，1995，臺灣西南部河口地區之地形學研究，地理研究報告，第 23 期，頁 109-150。
- 何鳳嬌，2005，臺灣戰後初期製鹽會社土地的接收與處理—以高雄縣百甲、下寮塭為例，國史館學術集刊，第 6 期，頁 109-144。
- 李光中、王鑫、蔡嘉玲，2012，邁向協同治理？權益關係人參與自然地景保育的機會和限制，地理學報，第 65 期，頁 27-52。
- 李玲玲，2014，建置保育廊道 永續台灣契機，營建知訊，第 378 期，頁 5-10。

- 施文真，2008，2006 年台灣永續發展指標現況發佈及系統檢討，計畫專家顧問團隊：葉俊榮、黃書禮、劉錦添、李玲玲、駱尚廉、王俊秀、蔡慧敏、劉怡廷，行政院研究發展考核委員會委託研究。
- 徐韶良，2004，保護區管理規劃之權益關係人分析—以金門國家公園慈湖地區為例，國立臺灣大學地理環境資源研究所碩士論文。
- 財政部國有財產署，2014，人民申請使用國有財產業務問答—公地放領業務，問題 1：國有土地是否繼續辦理放領，網址：<http://www.fnp.gov.tw/Web/FAQ.php?page=FAQPeopleDetail>。瀏覽日期 2016.05.03。
- 張瑞津、石再添、陳翰霖，1996，臺灣西南部台南海岸平原地形變遷之研究，地理研究報告，第 26 期，頁 19-56。
- 張瑞津、石再添、陳翰霖，1997，臺灣西南海岸平原河道變遷之研究，地理研究報告，第 27 期，頁 106-131。
- 張瑞津、石再添、陳翰霖，1998，臺灣西南部嘉南平原的海岸變遷研究，地理研究報告，第 28 期，頁 83-105。
- 許耿銘、紀駿傑、蕭新煌，2016，氣候變遷、世代正義與永續性：概念、指標與政策，臺灣經濟預測與政策，第 46 卷，第 2 期，頁 259-285。
- 許嘉恩、洪立三，2015，社區依附、環境態度與居民對於保護區的看法：以關渡自然公園為例，地理研究，第 62 期，頁 91-108，DOI:10.6234/JGR.2014.62.05
- 陳虹因，2015，南科考古出土的魚類遺存，科技部全球資訊網，網址：<https://scitechvista.nat.gov.tw/zh-tw/featurec/0/1/10/1/2140.htm>。瀏覽日期 2016.12.15。
- 陳翰霖，1999，十七世紀以來台灣西南海岸平原地形變遷之研究，中國文化大學地理學研究所博士論文。
- 陳鵬升、齊士崢，2014，都市濕地生態保育之研究—以興達港漁業特定區計畫為例，第 18 屆國土規劃論壇學術研討會論文摘要集，頁 1-6。
- 陳鵬升、齊士崢，2015，我國濕地劃設與衝突管理之初探，濕地學刊，第 4 卷，第 1 期，頁 31-42。
- 黃世明、王聖文、劉旻靈，2006，以永續觀點探討台南七股居民對溼地發展態度之分析，建築與規劃學報，第 7 卷，第 2 期，頁 113-134。
- 黃書禮，2002，生態系統理論在區域研究之應用，都市與計劃，第 29 卷，第 2 期，頁 187-215。
- 楊宏志，2003，環境衝突處理之程序建構—以阿里山神木倒伏及台灣大學實驗林地管理使用兩案為例，國立臺灣大學森林學研究所博士論文。

臧振華、李匡悌、朱正宜，2006，先民履跡－南科考古發現專輯，臺南：臺南縣政府文化局。

臺南市政府，2014，臺南市區域計畫（草案），臺南市政府公告公開展覽版，網址：
<http://www.tainan.gov.tw/taianan/news.asp?id=%7BBF23C5FF-7C61-4FE0-9DE3-C8066B7D6BB4%7D>。瀏覽日期 2016.04.23。

臺南市政府農業局，2015，東魚塭承租者設籍資料，取得日期 2015.04。

臺南市政府農業局，2016，2015 年度東魚塭租賃契約，取得日期 2016.04。

蔡文彬，2004，工業遺址到生態文化村－臺南安順鹽場個案之研究，樹德科技大學建築與古蹟維護研究所碩士論文。

蔡炅樵，2005，白金歲月臺灣鹽，行政院文化建設委員會出版。

蕭立綸，2012，台南七股沙洲地形變遷研究，國立高雄師範大學地理學系碩士論文。

蕭俊興，2008，廢曬鹽田再開發方案之研究，中山大學經濟學研究所碩士在職專班論文。

蕭新煌、紀駿、徐世榮、杜文苓、許耿銘，2015，總論：書寫臺灣地方環境史，臺灣地方環境的教訓：五都四縣的大代誌，臺北：巨流圖書。

Amezcu, F. and B. Bellgraph, 2014, Wetland Conservation in Northern Sonora, Mexico: Legal Tools and Active Communities, Fisheries Management of Mexican and Central American Estuaries (Estuaries of the World), pp. 183-206. DOI:10.1007/978-94-017-8917-2_11

Backoff, R. W. and P. C. Nutt, 1987, A process for strategic management with specific application for the nonprofit organization, in Bryson, J. M., Einsweiler, R. C., (ed.1988) Strategic planning, treats and opportunities for planners.

Boyer, T., and S. Polasky, 2004, Valuing urban wetlands: A review of non-market valuation studies, Wetlands, 24(4), pp. 744-755.

Cárcamo, P. F., R. Garay-Flühmann, F. A. Squeo, and C. F. Gaymer, 2014, Using Stakeholders' Perspective of Ecosystem Services and Biodiversity Features to Plan a Marine Protected Area, Environmental Science & Policy, 40, pp. 116-131. DOI: 10.1016/j.envsci.2014.03.003

Chaikumbung M., H. Doucouliagos, and H. Scarborough, 2016, The economic value of wetlands in developing countries: A meta-regression analysis, Ecological Economics, 124, pp. 164-174, DOI:10.1016/j.ecolecon.2016.01.022

- Costanza R., O. Pérez-Maqueo, M. L. Martinez, P. Sutton, S. J. Anderson, and K. Mulder
2008, The value of coastal wetlands for hurricane protection, *Ambio: A Journal of the Human Environment*, 37(4), pp. 241-248, DOI:10.1579/0044-7447(2008)37 [241:TVOCWF]2.0.CO;2
- Costanza, R., R. d'Arge, R. Groot, S. Farber, M. Grasso, B. Hannon, K. Limburg, S. Naeem, R. V. O'Neill, J. Paruelo, R. G. Raskin, P. Sutton, and M. Belt, 1997, The value of the world's ecosystem services and natural capital, *Nature*, 387, pp. 253-260, DOI:10.1038 / 387253a0
- Costanza, R., R. Groot, P. Sutton, S. van der Ploeg, S. J. Anderson, I. Kubiszewski, S. Farber, and K. Turner, 2014, Changes in the global value of ecosystem services. *Global Environmental Change*, 26: pp. 152-158, DOI:10.1016/j.gloenvcha. 2014.04.002
- Davenport, M. A., C. A. Bridges, J. C. Mangun, A. D. Carver, K.W.J. Williard, and E.O. Jones, 2010, Building Local Community Commitment to Wetlands Restoration: A Case Study of the Cache River Wetlands in Southern Illinois, USA., *Environmental Management*, 45(4), pp. 711-722. DOI:10.1007/s00267-010-9446-x
- Devabalane, E., 2015, Strategies for Sustainable Development of Wetland Resources: Lake Ousteri, Puducherry, Implementing Campus Greening Initiatives (World Sustainability Series), pp. 125-137. DOI:10.1007/978-3-319-11961-8_11
- Edelenbos, J. and E. H. Klijn, 2006, Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: a Comparative Analysis of Six Interactive Processes in the Netherlands. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, pp. 417-446. DOI:10.1093/ jopart/mui049
- Farber., S., 1987, The value of coastal wetlands for protection of property against hurricane wind damage, *Journal of Environmental Economics and Management*, 14(2), pp. 143-151, DOI:10.1016/0095-0696(87)90012-X
- Freudenberger, L., P. Hobson, M. Schluck, S. Kreft, K. Vohland, H. Sommer, S. Reichle, C. Nowicki, W. Barthlott, and P. L. Ibisch, 2013, Nature Conservation: Priority-Setting needs a Global Change, *Biodiversity and Conservation*, 22, pp. 1255-1281. DOI:10.1007/s10531-012-0428-6

- Grimble, R., 1998, *Stakeholder Methodologies in Natural Resource Management*. Published by Natural Resources Institute. DOI:10.1016/S0308-521X(97)00006-1
- Grimble, R., and K. Wellard, 1997, *Stakeholder Methodologies in Natural Resource Management: a Review of Concepts, Contexts, Experiences and Opportunities*. *Agricultural Systems*, 55, pp. 173-193. DOI:10.1016/S0308-521X(97)00006-1
- Grimble, R., and M. K. Chan, 1995, *Stakeholder analysis for natural resource management in developing countries*, *Natural Resources Forum*, 19(2): pp. 113-124, DOI:10.1111/j.1477-8947.1995.tb00599.x
- Gumiero B., J. Mant, T. Hein, J. Elsoe, and B. Boz, 2013, *Linking the restoration of rivers and riparian zones/wetlands in Europe: sharing knowledge through case studies*. *Ecological Engineering*, 56, pp. 36-50. DOI:10.1016/j.ecoleng. 2012.12.103
- Hammitt, J. K., J-T Liu and J-L Liu, 2001, *Contingent valuation of a Taiwanese wetland*, *Environment and Development Economics*, 6(2), pp. 259-268, DOI:10.1017/S1355770X01000146
- Hiwasaki, L., 2005, *Toward Sustainable Management of National Parks in Japan: Securing Local Community and Stakeholder Participation*, *Environmental Management*, 35(6), pp. 753-764. DOI:10.1007/s00267-004-0134-6
- Hong, S. K., C. H. Koh, R. R. Harris, J. E. Kim, J. S. Lee, and B. S. Ihm, 2010, *Land Use in Korean Tidal Wetlands: Impacts and Management Strategies*, *Environmental Management*, 45(5), pp. 1014-1026. DOI:10.1007/s00267-006-0164-3
- Jansujwicz J. S., and A. J. K. Calhoun, 2010, *Protecting Natural Resources on Private Lands: The Role of Collaboration in Land-Use Planning*, *Landscape-scale Conservation Planning*, pp. 205-233. DOI:10.1007/978-90-481-9575-6_10
- Kelleher, G., 1999, *Guidelines for Marine Protected areas*, IUCN.
- La Touche, and John D. de., 1895, *Notes on South Formosa and its Birds.*, *IBIS*, 37, pp. 305-338. DOI:10.1111/j.1474-919X.1895.tb06741.x
- Lee, S. Y., R. J. K. Dunn, R. A. Young, R. M. Connolly, P. Dale, R. Dehayr, and P. Teasdale, 2006, *Impact of Urbanization on Coastal Wetland Structure and Function*, *Austral Ecological*, 31(2), pp. 149-163. DOI:10.1111/j.1442-9993.2006.01581.x
- Mahan, B. L., S. Polasky, and R. Adams, 2000, *Valuing urban wetlands: a property price approach*. *Land Economics*, 76, pp. 100-113. DOI:10.2307/3147260

- Matthews, H., M. Limb, and M. Taylor, 1999, Young People's Participation and Representation in Society, *Geoforum*, 30(2), pp. 135-144. DOI:10.1016/S0016-7185(98)00025-6
- Mitsch, W. J., and J. G. Gosselink, 2000, The value of wetlands: importance of scale and landscape setting, *Ecological Economics*, 35(1), pp. 25-33. DOI:10.1016/S0921-8009(00)00165-8
- Mokrech, M., S. Gardiner, R. J. Nicholls, A. R. Watkinson, and W. J. Sutherland, 2015, Coastal Wetland Habitats: Future Challenges and Potential Solutions, *Broad Scale Coastal Simulation (Advances in Global Change Research)*, 49, pp. 167-185. DOI:10.1007/978-94-007-5258-0_6
- Nam, J., J. Ryu, D. Fluharty, C. Koh, K. Dyson, W. K. Chang, H. Choi, D. Kang, J. S. Khim, and C. H. Lee, 2010, Designation Processes for Marine Protected Areas in the Coastal Wetlands of South Korea, *Ocean & Coastal Management*, 53, pp. 703-710. DOI:10.1016/j.ocecoaman.2010.10.002
- Reed, M., A. Graves, N. Dandy, H. Posthumus, K. Hubacek, J. Morris, C. Prell, C. Quinn, and L. Stringer, 2009, Who's in and Why? A Typology of Stakeholder Analysis Methods for Natural Resource Management, *Journal of Environmental Management*, 90, pp. 1933-1949. DOI: 10.1016/j.jenvman.2009.01.001
- Steyaert, P., M. Barzman, J. P. Billaud, H. Brives, B. Hubert, G. Ollivier, and B. Roche, 2007, The role of Knowledge and Research in Facilitating Social Learning among Stakeholders in Natural Resources Management in the French Atlantic Coastal Wetlands, *Environmental Science & Policy*, 10(6), pp. 537-550. DOI:10.1016/j.envsci.2007.01.012
- Swallow, S. K., 1994, Renewable and Nonrenewable Resource Theory Applied to Coastal Agriculture, Forest, Wetland, and Fishery Linkages, *Marine Resource Economics*, 9(4), pp. 291-310, DOI:10.1086/mre.9.4.42629089
- Turner, R. K., Jeroen C. J. M. van den Bergh, T. Söderqvist, A. Barendregt, Jan van der Straaten, E. Maltby, E. C. van Ierland, 2000, Ecological-economic analysis of wetlands: scientific integration for management and policy, *Ecological Economics*, 35(1), pp. 7-23, DOI:10.1016/S0921-8009(00)00164-6
- Woodward, R. T., and Y-S. Wui, 2001, The economic value of wetland services: a meta-analysis, *Ecological Economics*, 37(2), pp. 257-270, DOI:10.1016/S0921-8009(00)00276-7

附錄一 曾文、四草、七股鹽田及鹽水溪口重要濕地發展大事紀

日期	抗爭事件摘要
2016.02.23	七股將軍守護鄉土聯盟發起人陳○來議員表示，2015年2月公告七股鹽田濕地時，並未在當地辦說明會，許多漁民生計大受影響，不希望劃設濕地限制地方發展，應以韓國新萬金和日本淡路島開發案為師，將濕地往休閒旅遊開發，帶動地方發展。
2016.02.24	內政部營建署城鄉發展分署在台江國家公園管理處召開說明會，上千漁民到場抗爭，爆發嚴重推擠衝突，說明會被迫暫緩。
2016.03.07	陳○來議員於七股區公所召開「對行政院將七股鹽田及曾文溪口劃設為濕地，臺南市政府因應研討會」。主旨為反對強制改編鄉土為濕地，限縮人民生存權，阻礙七股、將軍及北門區的整體發展。結論之一請臺南市6位立法委員函請中央部會1個月內到地方舉辦公聽會。
2016.03.27	市議員陳○來、盧○福、郭○華向市議會臨時會連署提案，反對在本案地點劃設濕地，並建請市府向內政部反映修改濕地保育法，即刻停止違法濕地之審查。
2016.03.30	七股將軍守護鄉土聯盟成員至市議會陳情並遞交陳情書，議會做成決議，請市府要求內政部即刻停止七股鹽田與曾文溪口濕地之審查。部分民眾在中午12時30分重回市府，群情激憤，與警方爆發激烈的推擠衝突。從議會趕回來接見的顏純左說，市府絕對顧及居民生計，未來與內政部開會、協調時會要求整個過程透明化。
2016.04.12	陳○來等9原告向內政部提確認「104年1月28日公告曾文溪口等42處國際級及國家級重要濕地範圍」行政處分無效。
2016.05.18	市議會工務委員會18日召開「營建署違反濕地保育法審查程序卻不停止其審查作業之因應研討會」，陳○來、蔡○蘭等多位議員一致要求市府硬起來，五位市籍立法委員也應出面，共同維護市民權益力抗中央。
2016.05.19	交通部觀光局雲嘉南濱海國家風景區管理處在會勘將軍漁港北航道旁道路附近的水池時，有漁民因禁止捕撈問題火爆抗議，七股站主任吳○青遭攻擊受傷。
2016.06.01	濕地保育法公告實施後，七股鹽田等地被劃為國家級重要濕地，市議員陳○來總質詢，批評政府要劃濕地，完全未跟地方居民溝通，導致地價跌，漁撈動輒被罰，嚴重影響居民的權益。質詢結束，主席詢問是否要市長說明回應，陳○來則拒絕。
2016.06.04	市議員蔡蘇○金質詢關切七股鹽田劃入濕地，是否影響漁民權益與生活；市長賴清德強調濕地劃設不會影響漁民生計，民代帶頭抗議並刻意散布不實言論，也不給說明機會，「實在是莫名其妙」，他並連說2次「過份」，顯得頗為憤怒。

日期	抗爭事件摘要
2016.06.17	針對七股列濕地引發地方反彈，議員陳○來17日質詢歸咎市長賴清德「對土地沒有感情」、「對人民不關心」。市長賴清德回應，少數政治人物引用錯誤訊息做動員，擴大渲染，認為濕地法會帶來滅村，這是危言聳聽的做法。他希望政治人物，包括市府、民代，關心漁民是應該的，但不該用錯誤訊息來動員，造成漁民恐慌。
2016.06.23	台南市議會工務委員會開會審查水利局等單位提出的墊付案，由於議員陳○來因近來抗爭七股、將軍等地劃設濕地案，其中，二仁溪下游濕地保育行動計畫案無端遭波及，全案遭保留。
2016.07.12	營建署在12日召開重要濕地審議小組審議「曾文溪口重要濕地保育利用計畫」，七股將軍守護鄉土聯盟發動500位民眾北上陳情抗議，也到行政院遞交請願書。
2016.08.08	陳○來等9原告提起行政訴訟。
2016.08.19	市議員陳○來提案，指臺南市轄區計有10,315公頃土地被內政部營建署以違法程序逕行劃設濕地，請市府作評估，並於105年第2次定期會提出專案報告。案經建設委員會19日議案後，決議移請大會討論。
2016.11.01	臺北高等行政法院開庭，原告主張將軍、七股劃設濕地，明顯影響多數居民就該地域經濟利用之權利，法官請陳○來等9原告再補充居民在將軍、七股之權利證明。 但因濕地內之土地皆為公有地，原告迄今仍無法提出。
2017.08.02	臺北高等行政法院判決（105年度訴字第1115號），原告之訴駁回。原告提起上訴。
2018.11.20	最高行政法院判決（107年度判字第662號），上訴駁回。

資料來源：本研究整理。

附錄二 陳情內容摘要表

重要濕地	陳情人	陳情內容摘要	陳情類別
曾文溪口 (國際級)	- 東魚塭代表黃○庭 - 臺南市議員陳○來 - 七股、將軍守護鄉土聯盟	東魚塭全為臺南市政府土地，於2010年承租給養殖戶百多人，皆養殖漁業，並非濕地。並且該地為祖先開墾，目前承租人繼承漁業，不得剝削漁民的權益。	I、III
		1991年前該筆土地由當地漁民從事漁業養殖，2001年臺南縣政府強制驅離原墾者已造成傷害。政府將土地編為文教用地，也通過環境影響評估，不是濕地，既然不設校應還地於民。	I
		東魚塭是市府土地從事養殖漁業，何來濕地？	I
		臺南大學環評已通過，何來濕地？	I
四草 (國際級)	臺南市政府環保局	安南區域西段1027-1地號（約7.41公頃）為城西4期衛生掩埋廠預定用地，並已於2015年通過環境影響評估，請剔除濕地範圍。	IV
七股鹽田 (國家級)	- 平沙里里長吳○樑等5人 - 中寮里里長許○田 - 頂山里里長陳○德 - 長沙里里長陳○泰等4人 - 臺南市議員陳○來 - 鹽埕里里長李○教	七股鹽田為日治時代徵收原墾民之土地，臺鹽放棄曬鹽事業，鹽灘與鹽田之判定會剝奪鹽工之權益。	II
		廢鹽灘非人工或自然濕地，以閘門管制水的出入，該土地鹽分重，草木不生非濕地。編為濕地影響原墾民權益及地方整體發展。	I、III IV
		扇形鹽田遺址，是港區重要腹地，編為濕地阻礙將軍漁港及青山漁港全區發展。	IV
		（一般八）涵蓋七股鹽場、鹽山遊憩區、鹽業博物館、雲嘉南國家風景區，為七股區旅遊中心，編列濕地將影響區域發展。	IV
		（生復一）與（一般五、一般六及一般七）皆有連結性，對未來發展影響甚鉅。此地是廢鹽灘，草木不生，不宜作為生態復育區。	IV
		（環教二）是日治時期徵收原墾民土地，不宜編列為環教用地，而影響原墾民留給子孫未來永續發展。	II
		潟湖廣大區域已列為濕地，應將廢鹽灘留給子孫後代發展空間。	IV

重要濕地	陳情人	陳情內容摘要	陳情類別
	- 馬沙溝社區發展協會理事長謝○川 - 青鯤鯓社區發展協會理事長周○東 - 七股、將軍守護鄉土聯盟聯合聲明	七股、將軍的廢鹽灘，涵蓋2區9里（三吉、鯤鯓、鯤溟、西寮、頂山、鹽埕、龍山、三股、十份里），是日治時代強徵七股、將軍祖先開墾的土地，開發為曬鹽用地，2002年臺南縣政府與臺鹽實業公司放棄曬鹽，留下的廢鹽灘，鄉民懷抱希望，盼望為下一代永續發展。	II、IV
		曬鹽用地並非人工濕地或自然濕地，廢鹽灘都能以水閘門管制進出水，土地鹽分高草木不生，非濕地法第4條定義之濕地？不得無理強制編列為濕地，阻礙七股將軍未來發展，人民將發出怒火！	I、IV
		台17以西的七股、將軍土地，2003年已列為雲嘉南濱海國家風景區範圍，何況台江國家公園及雲嘉南濱海國家風景區進駐七股7年來，七股人口減少1,738人，將軍人口減少1,535人的悲哀，想要力爭上游的七股、將軍卻向下沉淪。	IV
		土生土長的鹽工子弟與漁民，了解先賢開墾的過程，那份情感寄託在子孫的未來，我們不會再沉默，期待能喚起政府的良知！	III
鹽水溪口 (國家級)	出席說明會民眾	鹽水溪口私有地至今未徵收，未來劃設濕地後如建築無法修繕興建，損及當地居住權利。	III
		劃設濕地限制地方發展。	IV
		本地有發展觀光條例、國家公園法、濕地保育法及國土計畫法等法令，才造成今日在地不安定，不如放手讓在地自發性發展。	IV
		劃成濕地後土地無法放領，無法供作建築使用，即人都不能住這裡，這叫老百姓如何生存。	III

資料來源：本研究整理自陳情案及說明會紀錄。

註：I：濕地認知問題。II：土地被日本強徵。III：擔心權益受損。IV：阻礙地方發展。

