

臺中市政府 103 年度市政建設研究論文獎助計畫

論文節錄重點

跨界者在網絡管理扮演之角色與管理成效之探討  
-以高美濕地為例

The Study of the Boundary Spanner Whose Role and Management Effectiveness Result from Network Management: The Case of Gaomei Wetlands

研 究 生：林晏鈴

指 導 教 授：陳恆鈞

學 校：國立臺北大學

系 所：公共行政暨政策學系

中華民國 103 年 8 月

## 摘要

國際上，已經越來越重視濕地保育的議題。我國在 2013 年 7 月 3 日通過了《濕地保育法》，條文中明定濕地保育與利用的原則，此法已是未來我國從事濕地管理的重要法源依據。本研究以台中市清水區的高美濕地為個案，探討跨界者在網絡管理扮演的角色與管理成效。本研究問題有二，第一、高美濕地的網絡運作情況是否有助於高美濕地的管理？高美濕地網絡管理的要件，例如：管理、參與、制度安排，以及外部環境系絡等條件，如何影響高美濕地管理上的成效？第二、高美觀光文化促進會是否有效發揮整合平台的機制？進行良善的凝聚共識、促進合作、溝通協調、相互幫忙、建立信任？是否有真正落實高美濕地的生態保育與觀光旅遊的工作？

本研究試圖藉由網絡管理的觀點，分析相關行動者參與高美濕地之管理情況，也進一步透過跨界者的論點，嘗試找出高美濕地網絡運作中真正的跨界者，改善高美濕地管理運作上的缺失。在研究設計上，本研究採行先量化後質化的方式，將理論探討、個案分析所得出的四個管理條件（十個影響變數），透過問卷調查法，探討其如何影響高美濕地的管理成效。接著，透過社會網絡問卷的設計，找出真正的跨界者。最後，依據量化分析結果設計訪談提綱，藉由訪談補充問卷調查結果的不足。

整體而言，本研究發現高美濕地網絡管理要件，例如管理(合作)、制度安排(法規、信任、跨界者)、外部環境系絡(政治環境、社會環境)等，對高美濕地經營管理的成效，包括生態保育、觀光旅遊的面向有顯著相關。此外，本研究在高美濕地網絡管理行動者的社會網絡之重要發現為，高美觀光文化促進會沒有適當扮演跨界者的角色，目前發揮整合的機制較不足。反之，台中市政府農業局較適合扮演跨界者。

關鍵字：高美濕地、網絡管理、高美觀光文化促進會、跨界者

## 目錄

壹、前言 .....	1
貳、研究目的與問題 .....	3
一、研究目的 .....	3
二、研究問題 .....	4
參、文獻探討 .....	5
肆、研究設計 .....	6
一、研究架構 .....	7
二、研究假設 .....	8
三、研究方法 .....	8
伍、分析結果 .....	9
陸、研究發現 .....	20
柒、研究建議 .....	25
參考文獻 .....	30

## 壹、前言

隨著聯合國於 1971 年制定拉姆薩「國際重要濕地公約」(Ramsar Convention)，至今已有 168 國參與拉姆薩公約的簽訂。此外，全世界已有 2160 個國際級重要濕地<sup>1</sup>，納入此國際環境公約的保護。拉姆薩公約宣示了國際上使用濕地的重要性原則與方針，其中一項重要的精神即是「明智利用」(wise use)。詳言之，此公約冀希透過地方、區域、國家行動與國際合作的方式保護濕地，並且合理的使用濕地資源，以確保環境生態的永續發展，並且進一步維護人類生存的價值。

準此以觀，世界各國所掀起的濕地保育浪潮，對我國而言，更加無法漠視這股國際趨勢。雖然我國沒有加入拉姆薩國際濕地公約，但對濕地保護工作仍不遺餘力的推動。因此，陸續推動保護濕地的相關政策，以及立法行動，這些做法的基本目的乃是為了永續我國重要的濕地資源。以 2013 年 7 月 3 日所公布的《濕地保育法》為例，<sup>2</sup>其針對濕地的保育與利用皆具有原則性的規定，此法的通過毋寧是未來我國從事濕地管理的重要法源依據。其實，早於濕地法通過之前，內政部自 2006 年起就開始進行國家重要濕地評選的工作，評選標準區分為國際級、國家級與地方級濕地，目前我國總計有 83 處重要濕地。<sup>3</sup>由此可知，中央行政機關（內政部營建署、行政院農委會）對於我國濕地的保育行動已經作出多項的原則性計畫、目標，並以此計畫交由地方政府執行。對此，地方政府須根據此計畫、目標規畫實際可行的

---

<sup>1</sup>資料來源：The Ramsar Convention on Wetlands：<http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-home/>

main/ramsar/1\_4000\_0\_\_，檢閱日期：2013 年 9 月 5 日。

<sup>2</sup>資料來源：台中市政府—最新消息：<http://www.taichung.gov.tw/public/data/3102215122171.pdf>，檢閱日期：2013 年 9 月 5 日。

<sup>3</sup>資料來源：國家重要濕地保育計畫—全國重要濕地導覽：<http://wetland-tw.tcd.gov.tw/>

WetLandWeb/wetland.php?ctid=16，檢閱日期：2013 年 11 月 12 日。

政策作為。簡言之，地方政府是負責從事濕地管理的第一線。因此，地方政府是否採取正面、積極的作為，對於濕地管理的優劣，將具有關鍵性的影響，俟落實濕地的管理，相較於中央政府，地方政府確實擔負起主要的職責。

本研究所探討的台中市清水區的高美濕地，位於大甲溪出海口，是為海岸自然濕地，面積約有三百多公頃，濕地範圍雖小，但生態資源可謂十分豐富與多元。因此，高美濕地日漸受到民眾的喜愛與關注。自早期，高美濕地發展的歷程而觀之，高美濕地形成之初，甚少受到人為因素的外部干擾，高美濕地尚可保存著原始的樣貌。後來，伴隨著一次高美海堤填土事件的發生，高美濕地開始面臨到環境被破壞的危機，其中就以海渡電廠設廠一事，引起大多數當地居民與環保團體的反對與抗議。最後，海渡電廠因財務上的問題導致設廠失敗。然而，重要的是，高美濕地生態保育的問題已經是刻不容緩且須迫切處理的。

有鑑於此，原台中縣政府農業局主動且積極與當地居民、里長、原清水鎮公所進行多次的溝通協調，在具有專家學者背書與非營利組織的支持下，高美濕地於 2004 年 9 月 29 日正式公告劃設為「台中縣高美野生動物保護區」(台中市政府，2012a)，自始高美濕地的維護終於有了法源上的依據。不過，事與願違，高美野生動物保護區正式上路後，不僅違法亂紀的現象沒有減緩反而增加不少。再加上，原台中縣政府的管理方式缺乏方針，無法適時適地的監督違法行為，造成生態破壞，以及當地居民生活上的紛擾。直到 2010 年台中縣市合併為大台中市，台中市長胡志強強力推動高美濕地分區管制的政策，同時，輔導成立高美觀光文化促進會<sup>4</sup>進行相關濕地工作的推動與維護，

---

<sup>4</sup>根據台中市政府農業局於 2012 年 6 月所編印的高美野生動物保護區保育計畫書的說明，台中市政府於 2011 年 4 月協助當地社區籌組經營管理委員會，亦即高美觀光文化促進會。為了達成有效管理高美濕地，台中市政府輔導高美觀光文化促進會進行生態復育、監測與經營管理工作。

高美濕地的亂象才獲得部分控制，並且一步一步邁向有效管理的政策目標。

台中市政府展現出大刀闊斧整頓高美濕地的決心與政策承諾，然而，弔詭的是，在縣市合併後，雖然增加挹注了高美濕地的經費、成立高美濕地跨單位間的協調機制(包括：台中市政府農業局、水利局、環保局、警察局、清水區公所)，以及成立高美觀光文化促進會，照理而論，高美濕地的管理爭議應可獲得完善的解決。相反地，地方居民、非營利組織、高美觀光文化促進會與台中市政府之間相互質疑、猜忌的現象愈趨嚴重，尤其是各界對於高美觀光文化促進會的不信任，更加深高美濕地相關行動者採取不合作的作為。因之，目前高美濕地的管理，充其量只是表面上的修飾作為，檯面下高美濕地相關行動者所進行的各式賽局與政治角力，可能才是真正影響高美濕地管理成效的可能因素之一。

針對此一現象，研究者以關鍵詞「高美濕地」進行相關文獻上的檢閱，得知探討高美濕地管理的文獻甚少，僅有一篇以協力觀點加以討論高美濕地的經營管理情況。由此可知，高美濕地的管理問題長期以來受到嚴重的忽略、漠視，然而，此卻是國際上關懷環境議題所不可或缺的一環。因此，這成為本研究的動機之一。動機二是，本研究試圖透過高美濕地管理成效的探討，針對濕地的核心問題建構出完善且可實際運用的管理方針，除了解決高美濕地管理問題之外，也冀希提供一套其他濕地可以仿效、學習的行動作為。動機之三，突破現有協力文獻現狀，針對跨界者(boundary spanners)，即高美觀光文化促進會加以驗證分析。

## 貳、研究目的與問題

### 一、研究目的

對於高美濕地現況的問題，本研究將重點放置於高美濕地相關行動者的合作情形。此乃基於從高美濕地過去的發展經驗中，有幾項理由凸顯合作與否對於高美濕地具有關鍵性的影響：第一，海渡電廠設廠一案，由於其高度不確定性的汙染有可能會破壞高美濕地的生態環

境，以及危害當地居民的身體健康，基於這些因素，地方居民、原清水鎮公所、台中縣政府、牛罵頭文化協進會等非營利組織皆建立起拒絕海渡設廠的共識，並且組成反海渡設廠行動聯盟共同採取反對的積極作為，造成業者設廠上極大的阻礙；第二，歷經多次的說明會、公聽會，在地方居民、高美五里的里長、原清水鎮公所、非營利組織、學者專家與原台中縣政府的共識下，高美濕地終於通過野生動物保護法。由此可知，促成高美濕地的相關行動者之間合作的契機是相當重要的。爰此，本研究除了嘗試運用網絡管理的理論觀點之外，也試圖運用跨界者的觀點檢證高美觀光文化促進會（本文界定的跨界者）的角色功能，進而深入瞭解高美濕地管理成效的問題。整體而言，本研究的研究目的如下：

- (一)探討高美濕地發展的歷程，並且以網絡管理的觀點探討高美濕地相關行動者之間運作的模式，以及其如何影響高美濕地管理的成效。
- (二)透過社會網絡分析法的運用，勾勒出涉入高美濕地相關行動者的互動情況，找出真正的跨界者(boundary spanners)，以改善高美濕地的管理問題，最後提出完善的政策建議。

## 二、研究問題

本研究主要的研究問題在於探索高美濕地相關行動者之間的互動情況，以及為何無法在此網絡中形成合作運作模式的現象？根據研究共享性資源的相關文獻資料，可知有時候某一地域的資源使用者會自發性的形成自組織，以合作、互惠的方式共同使用資源利益；而另一些時候資源使用者非但無法形成合作，甚至於產生嚴重的搭便車情況，導致草原悲劇的現象。因之，本研究更好奇的是否會有以下情形發生：

- (一)高美濕地的網絡運作情況是否有助於高美濕地的管理？高美濕地網絡管理的要件，例如：管理、參與、制度安排，以及外部環境系絡等條件，如何影響高美濕地管理上的成效？
- (二)高美觀光文化促進會是否有效發揮整合平台的機制？進行良善的凝聚共識、促進合作、溝通協調、相互幫忙、建立信任？是否有真正落實高美濕地的生態保育與觀光旅遊的工作？

## 參、文獻探討

首先，闡述高美濕地發展爭議之始末，可分為初始期、開發期、衝突期、協調期、爭議期等五個時期。這五個時期所發生的問題因素與結果皆不同，然而高美野生動物保護區發展至今，已獲得野生動物保護法法源的依據，也擁有主要的法定位置，並且完成分區管制的規定，由地方主管機關台中市政府農業局編列預算，專責高美野生動物保護區的經營管理。此外，台中市政府也成立高美觀光文化促進會統籌當地事務，作為整合當地居民、社團的意見，然而仍無法有效發揮其溝通協調者的功能，高美野生動物保護區的爭議仍持續不斷的發生中。

次之，本文試圖從高美濕地的管理面向（公共政策的角度）著手進行探討，以下討論共享性資源、網絡管理、跨界者之理論基礎。

### 一、共享性資源

濕地的自然資源屬性為共享性自然資源，因為共享性資源具有低排他性與高耗損性的特性，在缺乏有效的管理機制下，理性的資源取用者在自利的誘因驅使下，將產生搭便車的行為，導致共享性資源悲劇的後果。透過自組織治理系統的機制，可以解決共享性資源的棘手問題。然而，若單一仰賴自組織治理系統可能會無法避免運作的缺失，致使自組織治理系統的失靈。因之，Ostrom(1999)所提出的多元中心治理系統或許可以為自組織治理系統作為解套。由此可知，共享性資源的問題場域並非是單一行動者，而是涉入多元利益的行動者，在此前提下，單獨決定的管理模式對於處理共享性資源的問題，很難有實質上的助益。

### 二、網絡管理

本研究將進一步嘗試運用網絡管理的觀點，為共享性資源找出合適的管理機制。在處理共享性資源之管理問題時，由於問題的複雜性與棘手，再加上行動者越來越多元，網絡的社會確實趨向更加錯綜複雜，已經無法藉由單一行動者獨自的處理問題，因此網絡管理的重要性不言可喻。政策網絡中的協商、決策過程是相當複雜的，這是因為涉及網絡的行動者相當多元，彼此之間所欲達成的目標不同，並且試



圖在網絡中獲取不同的資源。有學者將網絡的決策過程看成是類似賽局(game)的運作模式，將網絡管理視為是一種賽局管理。因此，網絡被定義為透過相互依賴的行動者在賽局的互動過程中，解決政策問題(轉引自 Klijn & Teisman, 1997:103)。

### 三、跨界者

總結上述，網絡管理可能是政府處理棘手問題的另一種選擇，涉及政策問題的行動者是相當多元政府之外還包括私部門、非營利組織，政府各個相關部門也會因職責不同，而有不同的涉入程度。換言之，行動者之間既是獨立又是錯綜複雜。據此，如何使行動者之間原本壁壘分明的界線，變成模糊與不明確，產生所謂跨域活動(boundary spanning)的現象，進而達成彼此之間的合作，此乃有賴於跨界者在網絡中所發揮的功能與成效(Williams, 2010:2)。因此，「跨界者」(boundary spanners)在網絡關係中的結構，將有可能影響網絡管理的成敗優劣。

### 肆、研究設計

本研究所欲探討高美濕地管理的成效，因此，藉由高美濕地發展的歷程，文獻回顧與理論探討，綜整出本研究主要的影響變數(共識、合作、協調、資源、互惠、法規、信任、跨界者、政治環境系絡、社會環境系絡)，並且整理出四大構面，並驗證這些變數如何影響高美濕地管理的成效。將所有的變數有系統地組織成為圖像化的研究架構圖，同時，進一步發展出本研究所要驗證的研究假設。

## 一、研究架構

本研究的研究架構如下圖所示：

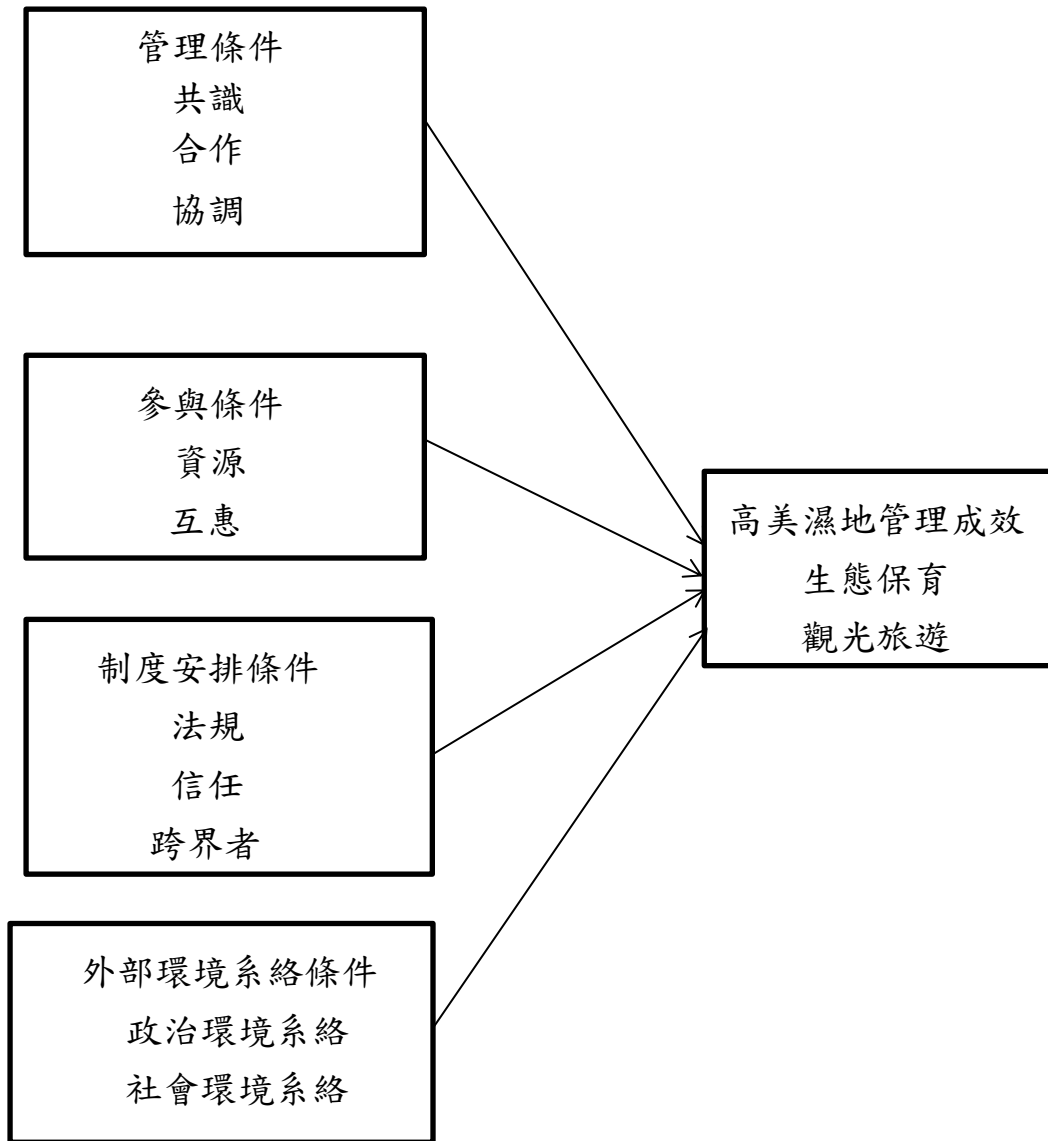


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：本研究整理。

## 二、研究假設

根據本研究所整理出的四個構面，提出以下四項研究假設：

假設一：若高美濕地網絡管理的管理條件（共識、合作、協調）越好，則高美濕地的管理成效（生態保育面、觀光旅遊面）越好。

假設二：若高美濕地網絡管理的參與條件（資源、互惠）越好，則高美濕地的管理成效（生態保育面、觀光旅遊面）越好。

假設三：若高美濕地網絡管理的制度安排條件（法規、信任、跨界者）越好，則高美濕地的管理成效（生態保育面、觀光旅遊面）越好。

假設四：若高美濕地網絡管理的外部環境系絡條件（政治環境、社會環境）越好，則高美濕地的管理成效（生態保育面、觀光旅遊面）越好。

## 三、研究方法

### (一)問卷調查法

本文依管理條件、參與條件、制度安排條件、外部環境系絡條件等四構面與變數設計問卷(採李克特七等量表)。本研究將運用 SPSS18.0 的統計分析軟體，首先在回收問卷後，進行信度分析。之後，則針對高美濕地管理成效之間卷資料進行相關統計分析，包括有：描述性統計、相關分析。

### (二)社會網絡分析法(針對社會網絡問卷)

針對高美濕地網絡管理問卷資料分析的方式，首先，將 22 份的有效問卷的資料分別透過 UCINET 進行資料分析，主要從事程度中心性的「內向程度中心性」(Indegree)的觀察，藉此找出高美濕地網絡管理行動者中最具核心的關鍵者。此外，透過 NetDraw 的網絡繪製功能，清楚地呈現出高美濕地網絡管理行動者的網絡結構圖像。

### (三)深度訪談法

本文採先量化後質化之研究方法，於問卷調查後，藉由量化分析的結果，設計訪談提綱，試圖佐以質化分析的資料，幫助本研究釐清高美濕地網絡管理運作的良窳。本研究深度訪談樣本如表 1-1 所示。

表 1-1 深度訪談樣本

類別	代碼	受訪者單位	受訪者身分	訪談日期
管理機關/ 業務人員	A1	台中市政府機關	業務人員	2014/3/19
	A2	台中市政府機關	機關首長	直接提供 文本資料
	A3	台中市政府機關	業務主 管、 業務人員	2014/3/19
當地非營 利組織	B1	高美愛鄉協會	高層管理者	2014/3/18
	B2	大地鄉土關懷協 會	高層管理者	2014/3/17
學者專家	C1	靜宜大學	教授	2014/3/21
	C2	靜宜大學	教授	2014/3/25

資料來源：本研究整理。

## 伍、分析結果

本研究希冀藉由小規模量化問卷之發放，檢視高美濕地網絡管理行動者的運作情況對於現行高美濕地管理成效，包括了生態保育及觀光旅遊之影響，並發現目前網絡管理所面臨的問題。同時，運用社會網絡分析法分析高美濕地網絡管理行動者的互動關係，以瞭解目前哪一個行動者是真正的跨界者。之後，再針對問卷調查以及社會網絡分析的結果，透過深度訪談的方式，補以說明實證結果不足之處。

### 一、問卷分析結果

本研究的正式問卷的實測開始於 2013 年 12 月 20 日上午 9 點，在一位高美濕地網絡管理行動者的住所，進行一對一面訪。由於本研究資料的收集必須針對 27 名高美濕地網絡管理行動者進普查，以利收集完整的問卷（整體的網絡問卷與管理成效的部分），因此，全部問卷調查時間為 2013 年 12 月 20 日至 2014 年 3 月 4 日，總計發放 27 份問卷，扣除不參與填答的情形，其餘 22 份問卷，均為有效問卷，有效回收率為 81.4%。

根據問卷敘述統計結果得知，管理條件構面中題目的總合平均數

皆低於 5 以下，表示高美濕地網絡管理行動者大都認為管理條件構面的共識、合作、協調的情況不高（普通）。另，參與條件、制度安排條件、外部環境系絡條件、高美濕地管理成效則如表 1-2 所示。

表 1-2 各構面資料之描述性統計

構面	變數	題目	標準差	總合平均數
管理條件	共識	2	1.55	4.62
	合作	2	1.19	4.84
	協調	3	1.08	4.74
參與條件	資源	5	1.22	4.76
	互惠	2	0.96	4.71
制度安排條件	法規	4	0.90	5.6
	信任	2	1.54	4.66
	跨界者	7	1.49	4.28
外部環境系絡	政治環境系絡	1	1.17	5.48
	社會環境系絡	1	1.37	5.5
高美濕地管理成效	生態保育	14	0.90	5.14
	觀光旅遊	15	0.88	5.02

資料來源：本研究整理。

在 Pearson 相關係數分析，就整體管理成效而言（生態保育加上觀光旅遊面），管理條件各變數（共識、合作、協調）與高美濕地整體管理成效之相關係數  $\gamma$  值介於 0.289 至 0.573 之間，其中，合作與高美濕地整體管理成效有顯著之正相關。參與條件各變數（資源、互惠）與高美濕地整體管理成效之相關係數  $\gamma$  值介於 0.354 至 0.355 之間。資源與高美濕地整體管理成效呈現正相關；互惠與高美濕地整體管理成效也是呈現正相關。但是，資源、互惠與高美濕地整體管理成效，並沒有達到統計上的顯著性。制度安排條件各變數（法規、信任、跨界者）與高美濕地整體管理成效各變數之相關係數  $\gamma$  值介於 0.455 至 0.747 之間，其中，法規與高美濕地整體管理成效有顯著之正相關；信任與高美濕地整體管理成效有顯著之正相關；跨界者與高美濕地整體管理成效有顯著之正相關。外部環境系絡條件各變數（政治環境系絡、社會環境系絡）與高美濕地整體管理成效之相關係數  $\gamma$  值介於 0.692 至 0.784 之間。政治環境系絡、社會環境系絡與高美濕地整體管理成效有顯著之正相關。

表 1-3 各變數的 Pearson 相關係數分析

構面	變數	生態保育成效		觀光旅遊成效		整體管理成效	
		Pearson 相關係數	顯著性 (雙尾)	Pearson 相關係數	顯著性 (雙尾)	Pearson 相關係數	顯著性 (雙尾)
管理條件	共識	0.287	0.208	0.182	0.418	0.289	0.204
	合作	0.540*	0.012	0.535*	0.010	0.573**	0.007
	協調	0.317	0.162	0.280	0.208	0.325	0.151
參與條件	資源	0.345	0.126	0.354	0.115	0.355	0.115
	互惠	0.349	0.121	0.349	0.121	0.354	0.115
制度安排條件	法規	0.687**	0.001	0.473*	0.026	0.602**	0.004
	信任	0.723**	0.000	0.703**	0.000	0.747**	0.000
	跨界者	0.390	0.080	0.594**	0.000	0.455*	0.040
外部環境系絡條件	政治環境系絡	0.742**	0.000	0.606**	0.004	0.692**	0.001
	社會環境系絡	0.785**	0.000	0.733**	0.000	0.784**	0.000

資料來源：本研究整理。

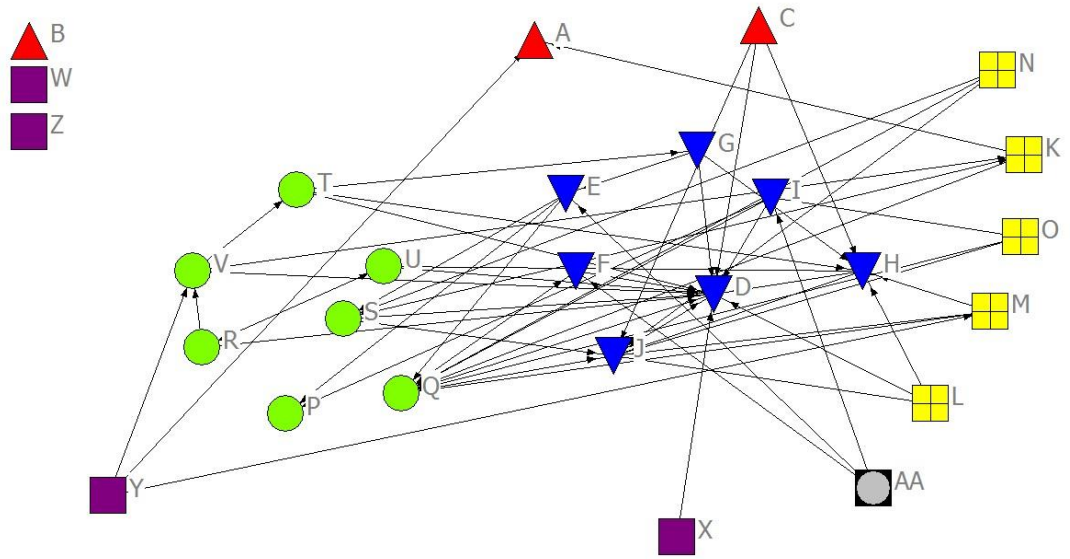
## 二、高美濕地網絡管理的結構特質分析

在動員網絡中，透過內向程度中心性的計算結果顯示，由表 1-4，可以發現：高美濕地網絡管理行動者，在動員網絡部分，內向程度中心性最高的是代號 Q 的高美觀光文化促進會，分數最高，為 12；次者為代號 J 的清水區公所、代號 S 的高美愛鄉協會，分數為 7；第三順位為代號 D 的台中市政府農業局，分數為 6。由此可知，在動員網絡中，高美觀光文化促進會、清水區公所、高美愛鄉協會、台中市政府農業局是被大多數行動者認為是最具有動員力的前四位行動者。另外，此網絡集中性為 41.231%。

表 1-4 動員網絡的內向程度中心性分數

高美濕地網絡管理行動者編號	內向程度中心性	排序
Q 高美觀光文化促進會	12	1
J 清水區公所、 S 高美愛鄉協會	7	2
D 台中市政府農業局	6	3
網絡集中性	41.231%	

資料來源：本研究整理。



▲為中央政府、▼為地方政府(台中市)、■為高美五里里長、●為非營利組織、■為民意代表

A 行政院農委會、B 內政部營建署、C 經濟部水利署第三河川局、D 台中市政府農業局、E 台中市政府水利局、F 台中市政府警察局、G 台中市政府建設局、H 台中市政府觀光旅遊局、I 台中市政府環保局、J 清水區公所、K 高西里里長、L 高南里里長、M 高東里里長、N 高美里里長、O 高北里里長、P 高美濕地生態環境永續發展協會、Q 高美觀光文化促進會、R 大地鄉土關懷協會、S 高美愛鄉協會、T 高東社區發展協會、U 牛罵頭文化協進會、V 台灣省野鳥協會、W 東海大學生物系、X 中興大學生命科學系、Y 靜宜大學、Z 弘光大學、AA 民意代表

圖 1-2 動員網絡圖

資料來源：本研究整理。



另外，協助網絡、資訊獲取網絡、資源網絡、影響力網絡、倡議網絡、信任網絡、支持網絡之分析則如表 1-5 所示。

表 1-5 高美濕地網絡管理之行動者的網絡分析結果整理

網絡類型	題項內容	網絡核心	網絡集中性
協助網絡	請問當您遇到高美濕地相關問題時（環境雜亂、公物毀損），您會找哪個組織幫忙？	(1)台中市政府環保局 (2)台中市政府農業局 (3)清水區公所	48.615%
資訊獲取網絡	請問您平時由哪個組織獲得高美濕地管理上的相關資訊（召開座談會、出入管制資訊）？	(1)台中市政府農業局 (2)清水區公所 (3)高美觀光文化促進會	48.932%
資源網絡	請問當您要舉辦活動時，您會找哪個組織尋求資源上（金錢、人力或是物力等）的協助？	(1)台中市政府農業局 (2)台中市政府觀光局 (3)清水區公所	49.077%
影響力網絡	請問您認為在從事高美濕地管理的事務上，哪個組織最具影響力？	(1)台中市政府農業局 (2)清水區公所 (3)台中市政府環保局、觀光文化促進會	40.932%
倡議網絡	請問您認為哪個組織最能倡議高美濕地相關的管理政策？	(1)台中市政府農業局、清水區公所 (2)高美觀光文化促進會、高美愛鄉協會	37.231%
信任網絡	請問在高美濕地網絡管理管理高美濕地的過程中，您最信任哪個組織？	(1)台中市政府農業局 (2)清水區公所 (3)高美觀光文化促進會	45.385%

請問您最支持哪個組織管理高美濕地的相關事務？	(1)台中市政府農業局 (2)清水區公所 (3)高美觀光文化促進會	40.769%
------------------------	---	---------

資料來源：本研究整理。

最後，佐以質化分析的資料，幫助本研究釐清高美濕地網絡管理運作的良窳。首先、網絡管理各構面對高美濕地管理成效之分析：

#### (一)高美濕地網絡管理的管理條件

1、合作與整體高美濕地管理成效（生態保育、觀光旅遊），具有關鍵性的關係

透過實證分析得知，合作與高美濕地生態保育成效、觀光旅遊成效，以及整體管理成效（依變數），具有正向關係並且達到顯著相關。也就是說，高美濕地網絡管理行動者合作程度越高，高美濕地的管理成效也越高。但是，在合作的描述性統計之結果可知，目前高美濕地網絡管理行動者的合作程度不高。對此，透過訪談可以知道市政府、高美五里里長、非營利組織、學者專家的合作程度有高低上的差距，通常市政府比較傾向與學者專家共同合作：

我們比較會跟專家學者合作，而比較不會跟里長、非營利組織合作，但是以我們機關來說，畢竟我們是公部門，我們還是會聽里長們的建議，但是里長對於管理這部分非常陌生，他們的意見都是以觀光為主，像是高美的道路不通、高美附近道路的燈不亮等等，他們是建議這個，比較不會是管理那部分。(A1-2)

而且目前市政府也比較會與高美觀光文化促進會一起合作舉辦活動，就其他非營利組織而言，認為目前的合作程度很低，因為大家根本沒有契機一起合作：

市政府現在成立了促進會，當作它對外的窗口，活動都是他們辦，而且還編預算給它，就是每一年都會編固定的預算，補助這一個社團，其他的社團一毛錢都沒有，就是說他們有錢就是做事，可是他們做事也不會尋求合作，甚至他們做活動又會找另外的團體，

這就是我們現在社團面臨的問題。(B2-2)

唉，什麼協調合作，大家好像都是覺得有什麼利益。(B1-11-6)

2、高美濕地網絡管理行動者彼此溝通協調程度不高，可能是大家對於過程與結果仍存在猜忌

透過協調的描述性統計之實證結果可知，目前高美濕地網絡管理行動者的協調程度不高。藉由訪談發現，目前市政府對於高美濕地周邊的重大工程建設，有透過召開公聽會的方式與五里里長、當地居民、非營利組織進行溝通協調：

最早我們在做遊客服務中心的時候，有找非營利組織，像是野鳥保護協會來參與開會，他們會提供一些意見，像是說附近有一個水澤區需要保留，我們工程後來就沒有開發，基於生態保育等一些好的建議，我們都會納入參考。(A1-3-1)

3、共識對高美濕地管理成效（依變數）沒有達到顯著關係

在共識的描述性統計之結果可知，目前高美濕地網絡管理行動者的共識程度不高。藉由訪談得知可能的原因之一，過去到今日的地方政府、高美五里里長、非營利組織、學者專家各自對高美濕地的立場與見解不同：

這要從高美濕地成立的沿革說起，…，實際上在劃設為保護區的過程中，是有一些衝突。就是說高美五里的居民，基本上他們是不希望劃設為保護區，…，專家學者與在地的生態社團是主張保護區，居民則是希望朝觀光發展，所以居民跟生態組織是有觀念上的衝突，變成到現在也是各走各的。(B2-1)

濕地系因航港局建築堤防而淤積形成，早些年前並無濕地，故在地民眾認為市政府強行搶走他們的漁獲空間，所以里長、市府是對立的。而專家學者是基於保育的專業來論處，並無把原生漁民之權益考量，所以也是對立的。(A2-1)

由於高美濕地網絡管理行動者本身觀念上、認知上的不同，所以比較不容易形成共識，再加上，學者專家認為可能的原因是高美濕地至今仍然缺乏整體的政策規劃：

問題在於高美有沒有整體規劃，政府單位沒有畫大餅給大家，所以在地團體都用它的方式去理解高美要幹嘛，所以現在最大的問題是，雖然台中市政府做了遊客中心，遊客中心以外的部分都沒有好的規劃，只有說「路開好了」，之後遊客會來，然後呢？後面它（市政府）的想像是什麼？(C2-1)

## (二)參與條件

### 1、資源仍然分配不均

在資源有公平分配的描述性統計結果得知，大家大多數對於高美濕地的資源平均分配的同意程度不高。藉由訪談加以說明原因。由於高美濕地行動者本身資源的多寡，會影響它涉入高美濕地參與管理的程度，又或者是說本身資源愈多的行動者，所擁有的影響力也愈大，透過受訪者的意見，可以略知一二：

之前要申請錢的時候，還要拜託他們，這樣合理嗎？胡志強上任後，4月22日成立的。它（高美觀光文化促進會）給我的這筆預算從縣政府就有，市政府好像是三月或是四月就給我了，他們還要杯葛，說要經過他們，質疑我們，為什麼都是我麼在做，他們好像是有300萬，我們只有100萬而已。(B1-5-1)

經費與人力就是一塊餅，「誰話水會結凍」，我們公部門評估過後就會給他，我們公部門用的是民脂民膏，誰用最少的錢，而能夠發揮最大的效益，評估後，我們就會給他，假如他能夠提出具體的計畫，很完整的人力，很詳盡的計畫。(A1-6)

### 2、互惠的情況微乎其微

實證結果顯示，高美濕地網絡管理行動者的相互支援的程度不高，由此可知，行動者之間相互支援可能比較不足，對此，受訪者認為目前大家都沒有能力可以互相幫忙，而且既得利益者更沒有誘因主動互相幫忙：

第一，能互相支援必須要有能力，目前是大家都沒有能力，高美的五個里都各自為政，因為他們的利益，所以成立高美文化促進會，但是要怎麼支援，像是高西里收了很多停車費，這樣誰願意支援它，都得到利益了，還需要什麼支援。像是高東里，你有什麼支援可以支援我呢？(A3-4)

促進會及愛鄉協會希望獲得更多的補助，除高西里長外，其餘里長對於濕地之生態、發展並無特別關心，又觀光並無相對利益與地方，所以彼此相互間並無默契、相互間也無支援之默契。(A2-4)

### (三)制度安排條件

#### 1、信任與高美濕地的成效具有顯著關係

由實證結果顯示，信任程度越高，高美濕地的成效（生態保育、觀光旅遊）越高。但是，在信任的描述性統計之結果可知，目前高美濕地網絡管理行動者的信任程度不高。透過訪談進一步了解原因，發現高美濕地網絡管理行動者對市政府的作為信任程度較高，受訪者對此情況表示可能是比起縣政府時期，台中市政府積極從事分區管制的的原因所導致：

如果從遊憩壓力來看，現在政府是很正面、積極的面對，至少做了分區、除互花米草也要先申請才能下灘地，有一定的法規流程，但是十年前或是五年前根本沒有，因為管了就有聲音，所以乾脆不管，比較消極。現在真的進步了，在遊憩威脅上有成效。當政府是有效能的，民眾的信任度會增加。(C1-5-1)

對，因為縣市合併後，大家依公部門指示的事情下去執行事情，台中市政府還不錯，都比較有規矩。(A3-5-2)

但是，就高美五里里長、非營利組織間信任程度則比較低，探究其原因，受訪者表示為了爭奪利益，大家很難建立信任：

還是有信任，只是說既得利益者怎麼可能把既得利益交出去，像是剛剛提到的，有停車場的就有收費了，怎麼可能再做其他東西。所以比較不可能有信任，因為我都占地為王了，幹嘛還要信任別人呢？(A3-5)

彼此信任這部分是很難。非營利組織，像是人文關懷協會，...，我覺得有點像是互相合作又有點相互競爭，比如說他們在爭取這一塊的餅，我記得市府是有補助一些經費，這些補助的名額是有限的，所以是有一點競爭關係。(A1-5)

#### 2、跨界者與高美濕地管理成效的觀光旅遊有顯著相關

由實證結果顯示，跨界者發揮功能越高，高美濕地觀光旅遊的成效越好。然而，重要的是，就目前高美觀光文化促進會在觀光旅遊上

的成效，似乎也沒有發揮多大的正面性，仍然可以聽見負面的評價，受訪者也提出看法：

他們只有巡守，因為經費也不多，所以人也只有幾個，年紀也比較大。前一期的巡守隊有培養起來，具有情感，認為守護這一塊很重要，現在的巡守隊就是巡一巡而已，因為他們也是半服務性質。(C2-6-7)

因為他們是分五里，他們也有打掃這邊環境的功能，一個里二個人，總共十個人，他們有選班長和副班長，哪個班長真的能指揮這九個人，管的動嗎？比如說總幹事，他不敢指揮，巡守隊也不一定要聽總幹事的，之後他也會去跟里長講，好像就是個傀儡。(B1-5-2)

#### (四)外部環境系絡條件

##### 1、政治環境系絡條件的好壞會影響高美濕地管理的走向

由實證結果顯示，政治環境系絡條件越好，高美濕地的成效（生態保育、觀光旅遊）越高。政治首長的態度對於高美濕地的經營管理，尤其是在濕地的分區管制，扮演相當重要的影響力：

對，胡志強態度明確，而且也是勸導不聽就開罰，很明確的情況下，大家都知道有分區管制這件事。(A3-3-4)

但是縣市合併後的政策承諾，目前尚未完全兌現，僅完成木棧道的工程，未來的建設工程持續在進行中：

但是以台中市政府的觀點，它會認為有做了，準備做了，但是現在還是只有木棧道，現在唯一看得到的也只有木棧道。(C2-7-1)

100年，市長去高美濕地考察時，他覺得這一塊很美，應該好好發展，所以他有請我們專責去做規劃，所以目前這三案(特8-50米的聯外道路、遊客服務中心)的工程都在開工中。(A1-6-2)

次之，對於高美濕地網絡管理行動者之網絡分析，透過社會網絡分析法問卷的題目，發現台中市政府農業局經常位於第一順位，而不是本研究所設定討論的高美觀光文化促進會。所以，以下透過訪談資料的呈現，深入了解其原因：

### (一) 大部分情況都偏向於台中市政府農業局

從分析的結果顯示，不論是在獲取資訊、資源，或是倡議、信任與支持網絡中，高美濕地網絡管理行動者會優先尋求台中市政府農業局，經過訪談後，大多數的受訪者表示，由於農業局是濕地的主管機關，所以大家第一時間會找它：

*因為法律賦予的權力機關是農業局，所以會主動找它。...。我們現在有問題都會直接找農業局，假設農業局說找促進會，我們才會找促進會，所以這可能是時期的問題，因為它還不成氣候，它的能力不夠讓市場信任，所以大家都會先找主管機關，主管機關指派任務後再給促進會，可能是單向的。(C1-8)*

*農業局為主管機關，握有預算經費，且能協調市府相關局室作周邊橫向聯繫及施展公權力。(A2-8)*

由此現象可知，大家目前不會優先找高美觀光文化促進會的原因，學者表示它尚未發揮整合的機制平台之功能，而且在跨界者的描述性統計之結果也可得知，目前行動者對於高美觀光文化促進會提升共識、合作、協調、互惠、信任的同意程度不高：

*現在有了促進會，它是整合五里的平台，我們也期待它發揮效果，但是目前來看還沒有，至少我們還不清楚，也找不到這樣的效果。(C1-5-2)*

*因為觀光文化促進會沒有人知道，因為它的名聲不夠響亮，大概只有高美的人知道，所以它應該出來宣傳嘛。高美濕地是保護區，保護區的申請一定是透過農業局，除非觀光文化促進會是對口單位，像是申請必須透過它，至少大家會知道它是窗口，...，但是現在有好多窗口，現在什麼事要找觀光文化促進會呢？不知道。(C2-8)*

## 陸、研究發現

透過本研究的個案分析與理論探討，得知成功的網絡管理，主要包含管理條件、參與條件、制度安排條件、外部環境系絡條件等四項條件。藉由提出各條件的研究假設，進行實證分析的驗證，以及深度訪談的說明，以下分別詳述本研究發現。

## 一、高美濕地網絡管理成效之發現

整體而言，本研究發現高美濕地網絡管理要件，例如管理(合作)、制度安排(法規、信任、跨界者)、外部環境系絡(政治首長態度、重大汙染事件)等，對高美濕地經營管理的成效，包括生態保育、觀光旅遊的面向有顯著相關。以下就本研究之研究假設詳加說明之。

(一)假設一：若高美濕地網絡管理的管理條件越好，則高美濕地的管理成效（生態保育面、觀光旅遊面）越好。該項假設獲得部分支持，原因如下：

### 1、合作程度越好，生態保育與觀光旅遊面的成效也越好

本研究發現高美濕地網絡管理行動者的合作，無論是對高美濕地的生態保育或是觀光旅遊的成效都具有正面的效益。就生態保育面而言，市政府、高美五里里長、當地非營利組織、學者專家的共同合作達成高美濕地分區管制的劃設，透過市政府嚴格執行法規命令；高美五里里長化解當地居民疑慮；當地非營利組織提供生態資訊；學者專家透過定期生態監測，提供數據佐證。在觀光旅遊面，市政府透過高美觀光文化促進會執行高美濕地日常的巡護、維持環境的乾淨整潔，里長提供便利的廁所、停車場；學者專家則從事追蹤高美濕地的遊憩壓力。整體上，高美濕地網絡管理行動者在共同目標下的協力合作，藉由各司其職，確實能提升高美濕地生態保育與觀光旅遊的成效。

2、增加高美濕地網絡管理行動者民眾參與的次數，例如：座談會、說明會，以強化民眾參與溝通協調的實質意義，可能有助於高美濕地的經營管理成效

透過訪談得知，雖然目前市政府針對高美濕地重大的公共建設會藉由舉辦座談會的方式，廣納高美五里里長、非營利組織與學者專家的意見，但是由於召開的次數不多，往往集中在重大的爭議議題或是建設上，因此大家溝通協調的意見，經常只有單方面性傳遞，無法獲得完整的回應，多半在一知半解的情況下結束會議。換言之，雖然大家有場域對於高美濕地的生態保育與觀光旅遊的管理進行意見交流，但是對於會議中的建議是否能發揮實質上的採納，仍具有高度的不確定性。



### 3、共識程度極低

共識程度不高，究其原因，受訪者大多認為無法形成共識是大家的認知、理念上之差異，詳言之，市政府本於管制執行的單位，必須遵守法規行事；高美五里里長為爭取連任的優勢，會聽取在地的聲音；當地的生態團體主張永續的濕地保育；學者專家則專注於從事濕地的生物調查，因此，大家的目標走向是不一致的。再加上，目前沒有一個單位或是組織能有效的整合高美濕地網絡管理行動者分歧的意見，同時調配所有人的利益，所以目前大家的共識程度不高。另一方面，市政府對於高美濕地的生態保育與觀光旅遊缺乏具體完整的政策規劃與核心價值的描述，大家對於高美濕地沒有願景，有可能也是導致大家共識程度不高的原因之一。

(二)假設二：若高美濕地網絡管理的參與條件越好，則高美濕地的管理成效(生態保育面、觀光旅遊面)越好。該項假設未獲得統計支持，原因如下：

1、有效的資源補助，高美濕地網絡管理行動者可能越能投入高美濕地的經營管理

目前台中市政府在高美濕地觀光旅遊的硬體建設投入了大約 10 億的經費，但是在生態保育的經費甚少，相較之下，兩者差異極大。市政府目前為了執行重大建設，長期投入生態教育的經費也不多，而且非營利組織在無法獲得政府補助資源的情況下，生態教育的效果不彰。

此外，除了市政府本身的建設經費足夠之外，高美五里里長、當地社團之間對於資源經常處於既合作又競爭的情境之中，五里里長會為了各自里的利益爭取資源，當地社團為了鞏固權力與影響力會追求利益極大化，也就是說，大家缺乏誘因從事集體行動。因此，首要之務應該是提高大家參與的誘因，發展出資源適當分配的機制。若能使高美濕地網絡管理行動者的參與動機提高，使資源均衡配置，大家能夠雨露均霑，參與投入高美濕地管理的意願與心力才會提升。

## 2、互惠程度不高

行動者互惠程度不高，透過訪談得知，由於高美濕地網絡管理行動者的能力不同，通常而言，專家學者對於生態保育的專業知識較高，然而，生態社團僅具有部分的專業性，因此即使在生態保育的面向上，彼此相互幫忙的機會也不多，因為存在著能力上的差異，除非是當地社團或是居民提供在地知識的幫忙，否則很少有支援的情況。另一方面，值得注意的是，利益的多寡乃是大家甚少相互幫忙的癥結，因為既得利益者不願意共享利益，非既得利益者在沒有足夠的利益誘因下，缺乏相互幫忙的動機，彼此算計利益得失的情況下，導致大家的互惠程度不高。

(三)假設三：若高美濕地網絡管理的制度安排條件越好，則高美濕地的管理成效（生態保育面、觀光旅遊面）越好。該項假設獲得部分統計支持，原因如下：

### 1、法規對於生態保育與觀光旅遊的成效相當重要

實證結果顯示，法規發揮功能的程度越高，則高美濕地的生態保育與觀光旅遊成效越好。的確，經過訪談後，大多數也表示市政府在縣市合併後，對於高美濕地所實施的分區管制，並配合宣導與相關罰責，真的改善原台中縣時期管理亂無章法的現象，再加上目前木棧道的完工，改變遊客的遊憩行為，遊客在濕地抓螃蟹、踩踏濕地的情況幾乎不可能發生了。

### 2、市政府、高美五里里長、非營利組織、專家學者的信任程度仍需強化

實證的結果得知，高美濕地網絡管理行動者信任程度越高，則高美濕地的管理，不論是在生態保育或是觀光旅遊，其成效越好。目前大家對於市政府管理高美濕地的成效具有比較高的信任程度，例如高美濕地的分區劃設、木棧道的完工。但是，相較於上述硬體的作為，其他的軟體工作，包括濕地的生態監測、生態教育並未做得很好，導致這部分的信任程度不高。

相反地，高美五里里長、非營利組織之間信任基礎較薄弱，可能原因在於有限資源的競爭關係，因為大家都想爭取最大的一塊餅，當

信任無法增加自身的利益時，信任關係的建立僅會減少手中的利益，因此不願意花時間形塑無形的社會資本。

### 3、跨界者與高美濕地的觀光旅遊成效有顯著關係

高美觀光文化促進會與高美濕地觀光旅遊有達到統計上的顯著關係，但是，透過訪談得知，由於其是仰賴市政府補助而行事，對於關懷高美濕地的管理事務並非自發性，因此當利益誘因無法有效滿足，以及組織成員也沒有向心力的情況下，對於維持濕地乾淨整潔，以及維護觀光遊憩安全的功能也沒有發揮完善。另一方面，跨界者對於生態保育的成效不彰，透過訪談可以得知其原因在於，第一：公部門機關認為高美觀光文化促進會的任務性質比較偏向執行高美濕地的觀光事務；第二：公部門機關交辦其巡護與維持乾淨整潔的工作內容，不需具有足夠的生態保育專業知識。對此，高美觀光文化促進會的運作對於高美濕地生態保育成效的幫助程度極有限。而且，重要的是，實際上高美觀光文化促進會的運作目標，似乎不符合高美野生動物保護區保護計畫書中的規定。再者，高美觀光文化促進會也沒有適當扮演跨界者的角色，包含有促進共識、合作、協調、互惠、信任。

(四)假設四：若高美濕地網絡管理的外部環境系絡條件越好，則高美濕地的管理成效（生態保育面、觀光旅遊面）越好。該項假設獲得統計支持，原因如下：

#### 1、政治首長的態度與高美濕地經營管理的成效有顯著相關

藉由實證結果可得知，政治首長的態度與高美濕地的生態保育、觀光旅遊的管理為顯著正相關。也就是說，政治首長的積極作為或是消極作為，對高美濕地經營管理成效是相當關鍵的，透過訪談得知，市長胡志強在台中縣市合併後，承諾進行高美濕地的分區管制，目前已落實執行。另外，市政府對於高美濕地周邊的興建工程，目前也皆在施工進行中。

#### 2、重大汙染事件的發生可能提升高美濕地網絡管理行動者的投入

重大事件的發生，例如油汙污染，促使高美濕地網絡管理行動者意識到高美濕地有可能遭受嚴重的生態破壞，因此，不論是市政府相關權責單位、高美五里里長、非營利組織、專家學者，甚至中央層級

的相關單位都會參與高美濕地的事務，盡量在最短時間內將重大汙染事件作處理，將汙染對高美濕地生態保育、觀光旅遊的傷害降至最低。

## 二、高美濕地網絡管理行動者的社會網絡之發現

### (一)高美觀光文化促進會沒有適當扮演跨界者的角色

首先，由量化分析的結果可以得知，高美濕地網絡管理行動者對高美觀光文化促進會管理情況的同意程度不高。由此可知，大多數高美濕地網絡管理行動者不太認同高美觀光文化促進會的管理成效。之後，透過社會網絡分析法應用之結果顯示，在資訊獲取、資源、影響力、倡議、信任、支持網絡中，位於核心者皆為台中市政府農業局，而高美觀光文化促進會通常是內向程度中心性分數最高的第三順位。訪談的結果也得知，目前高美觀光文化促進會缺乏正式法規的公權力，並非政府編制的正式單位，因此大家遇到問題時會傾向優先找法定機關—台中市政府農業局幫忙。再者，它也沒有達成促進當地溝通協調的目標，目前高美觀光文化促進會的整合能力是不足的。總而論之，訪談的結論符合量化分析（包括：問卷調查法與社會網絡分析法）的結果。

### (二)高美觀光文化促進會具有動員的功能

透過社會網絡分析法應用之結果顯示，高美觀光文化促進會在動員網絡中，位居於核心角色，也就是說，大家認為高美觀光文化促進會的動員能力最強，因此它具有 Williams(2002 & 2012: 58)所提出的企業家之催化者的角色。從訪談的結果也可以得知，由於高美觀光文化促進會含括有高美五里的里長，他們對當地的民意都相當熟悉，以及綿密的里民關係，因此當有事情需要動員時，高美觀光文化促進會可以透過五個里長的力量，進行有效動員。

## 柒、研究建議

在獲得研究發現後，本研究試圖進一步提出具體可行的建議，以供參考，以下說明之。

我國濕地永續發展的推動，在近年來持續受到各界的重視，尤其是在 2013 年濕地保育法三讀通過後，地方政府不得不積極面對濕地

管理的問題。基於此，本研究試圖透過對於台中市清水區的熱門景點—高美濕地之個案探討，以網絡管理的要素，實際驗證高美濕地經營管理的成效。整體言之，目前高美濕地網絡管理行動者對於高美濕地的成效，尤其是生態保育面都相當認同，除了實證結果顯示之外，訪談的受訪者對此也呈現正面態度。由此可知，台中縣市合併之後，高美濕地經營管理的情況，確實獲得改善。然而，針對高美濕地網絡管理的條件，仍有缺失亟需改進。

另一方面，藉由學理上跨界者角度切入，討論高美觀光文化促進會的角色與功能。實證結果顯示，高美觀光文化促進會在高美濕地網絡中，不是最具影響力的關鍵行動者，而是台中市政府農業局。因此，針對目前高美濕地網絡中跨界者的角色扮演，提出建議。

## 一、落實高美濕地的整體規劃

### （一）發展高美五里的在地特色，進行社區營造

目前高美濕地五里互動關係程度不高的原因在於：第一，高美濕地的利益沒有針對五里進行完善的調配，有些里手中握取了大部分的利益，而有些里則幾乎沒有利益可言。第二，五里地理區位的不同，高西里距離高美濕地最近，而高東里則距離最遠，因此後者比較沒有誘因投入高美濕地管理上的事務。由此可知，利益與地域因素導致高美五里互動程度不佳，呈現弱連結。據此，台中市政府可以透過資源補助，輔導並發展高美五里的在地特色，例如：高西里可以專注在濕地的觀光旅遊；高北里可以發展美軍油管之旅；高南里可以以體驗稻田生活為特色；高東里可以發展民宿，如此一來，遊客來到高美濕地不再只能從事濕地體驗，更能在其他里從事歷史文化、農村生活等深度之旅。同時，在資源配置恰當之情況下，可以滿足各里的需求，並可共同均衡的發展，形成良善的互動，轉變成強連結的關係網絡。

### （二）安排非營利組織之專職事務，進而相互合作與資源分享

目前高美濕地當地非營利組織的互動關係程度不高，而且是封閉式的，也就是說，各個非營利組織之間因為本身的理念、目標的不同，較不可能形成一起共事的情況，再者非營利組織之間為了有限資源，鞏固當地勢力，也比較不願意向其他的非營利組織尋求合作，因此，

當有需要共同合作時，非營利組織傾向會找尋與自己利益相謀的組織，以追求更大的利益。例如：目前高美觀光文化促進會與高美愛鄉協會都有在從事濕地巡護的工作，但是彼此之間的關係是競爭的、不信任。據此，針對不同非營利組織的專業，應進行合適的分工，例如：解說員的部分，大地鄉土關懷協會有長期的訓練、培訓，經驗上可能比較足夠；在生態巡守，高美愛鄉協會在縣政府時期已經從事巡守，勸導違規的工作，除了實地經驗之外，也培養出成員的向心力。所以透過適當的分工，各非營利組織盡力發揮所長，各取所需，減少因利益重疊所產生的衝突。

### （三）開發與建設需配合濕地生態的發展

開發與濕地保育的議題一直是高美濕地管理上難解的爭議，開發與保育孰輕孰重？擁抱了開發的價值選擇是否意味著放棄了保育的重要性呢？實則不然。台中市政府應該配合高美濕地生態的發展，進行適當的開發與建設，換言之，開發壓力不可以大過於濕地保育可承受的壓力。據此，台中市政府應事先訂定高美濕地相關開發的計畫書，並且邀集學者專家長期監測高美濕地的生態環境，以及周邊的環境區域，如此一來，周圍建設能夠良善發展，同時兼顧濕地生態的永續經營。

### （四）貫徹長期規劃、執行與評估高美濕地的走向

由高美濕地經營管理發展過程來看，政府的角色與態度在高美濕地確實相當重要，不論是縣府時期對高美野生動物保護區成立的支持，又或者是市政府強力推動濕地的分區管制，皆可以看出若沒有地方政府的同意，高美濕地的經營管理不會步上正向管理的軌道。然而，市政府應該也要重視高美濕地長期規劃的政策方案，符合國際上的趨勢，並且公開向外界說明，按照預定時期確實執行，同時在每一個階段監督，做好利弊的評估工作，例如：目前在興建中的遊客服務中心未來的規劃？由誰管理？是否 BOT？因此，市政府若可以對高美濕地經營管理明確陳述其核心價值，提出完善的計畫，市政府相關單位、高美五里里長、非營利組織、當地居民與學者專家對於高美濕地會逐漸產生共識，彼此之間的溝通協調、互惠會提升，也會形成社會資本，

進一步穩定維持大家的互動關係。

## 二、台中市政府應讓具有正式法規範的單位，管理高美濕地的相關事務

高美濕地網絡管理者大多數都認為「公權力的單位」在高美濕地經營管理上應扮演關鍵角色，並且透過質化分析內容可知大多數的受訪者認為高美濕地，尤其是涉及濕地保育、生態維護，更應該由農業局進行管理，才能更具專業性。本研究建議台中市政府農業局擔負起網絡核心地位的角色，發揮跨界者的功能。依據如下：透過社會網絡分析的結果可以發現，內向程度中心性順位第一者，通常是台中市政府農業局。主要原因是台中市政府農業局為高美濕地的法定主管機關，所以當高美濕地網絡管理行動者遇到問題或是需要協助時，第一時間會尋求主管機關的協助。此外，經由訪談過後，得知雖然台中市政府為了整合高美濕地問題，聽取在地民意的意見，在高美濕地輔導成立了高美觀光文化促進會，但是它目前具有幾項問題：第一，缺乏權責：目前高美觀光文化促進會負責市政府交辦的業務，像是清水區公所會直接給予其業務，要求高美觀光文化促進會執行完成，通常此業務性質不具高度專業性的工作，比較常見的有濕地的巡守與清潔維護等偏向觀光旅遊面向的任務性質，因此，高美觀光文化促進會對於高美濕地的經營管理沒有任何權限，而僅是一個負責執行的事責單位，這有可能是導致目前它無法整合當地團體勢力的原因之一，因為它沒有正當性使其他團體加入。相對地，其他團體對它也沒有聽從地義務，對其它的團體而言，高美觀光文化促進會僅是另一個與他們地位相等的團體，而且也會認為它是市政府「派來的」團體，因此形成大家各自為政的現狀。第二，無效整合：目前高美濕地的經營管理涉及不同機關的權責，包括有農業局、水利局、建設局、警察局、觀光旅遊局、清水區公所，當大家有問題時會傾向找各別的單位請求協助，目前大家對於高美觀光文化促進會所從事的工作內容不太清楚，也會擔憂他們是否有能力處理，因此不會在第一時間找高美觀光文化促進會協助解決問題。此外，高美觀光文化促進會中的五個里長本身無法形成共識，為了政治上的考量而不意願彼此合作。重要的是，高美觀光文化

促進會或許擔心其自身所擁有的資源被瓜分，因此也不會主動與地方聲音進行溝通協調。第三，效能不彰：目前高美觀光文化促進會卻經常以代表地方民意的姿態，要求市政府給予更多的補助，事實上，它則毫無意願從事分內以外的作為，尤其在生態保育的工作上目前是為消極的。

由上述可知，目前高美觀光文化促進會並無法有效扮演跨界者的角色與功能，主要是因為它只是為一個符合社團法的民間社團，不具有執行公權力的合法性。再者，透過訪談也可得知，由於高美濕地當地社團勢力的大小不一，為了爭奪資源（台中市政府的補助款），彼此競爭，若台中市政府試圖藉由修法賦權高美觀光文化促進會正式的權力，當地社團有可能引起更大的反彈，而更無法整合當地的共識。此外，台中市政府若重新改由直接輔導當地長久的其他非營利組織，尤其扮演新的跨界者角色，也有可能引起其他組織的不滿，是否有偏袒某一組織的疑慮。另一方面，高美濕地各項的管理工作比較屬於管制型政策，比較適合具有正式編制的政府單位進行有效的管制，也比較有能力運用各項政策工具，例如：勸導或是罰款。據此，建議台中市政府宜將高美觀光文化促進會的角色扮演，改由台中市政府農業局擔任，直接針對高美濕地經營管理的事務進行整合，嘗試消除各政府單位的本位主義、五里里長的地域觀念，以及非營利組織之間的競合關係，建立良善的網絡互動關係。



## 參考文獻

中文部分：

台中市政府，2012a，《高美野生動物保護區保育計畫書》，台中市政府農業局。

英文部分：

Ostrom, E.(1999).Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Science*,2:493-535.

Williams, P. (2002). The Competent Boundary Spanner. *Public administration*, 80(1):103-124.

Williams, P. (2010). Special Agents:the Nature and Role of Boundary Spanners,  
<http://www.download.bham.ac.uk/govsoc/pdfs/special-agents-paper.pdf>.

Williams, P. (2012). Collaboration in Public Policy and Practice: Perspectives on Boundary Spanners. Great Britain: The policy press.