

從運動到學堂，再從學堂回到運動 - 對S. A. V. E (黑面琵鷺救援聯盟) 的剖析

本篇文章企圖以 SAVE 作為一個設計學院參與環境/地方運動的案例分析。SAVE 作為一個隔著太平洋關注一種特定物種，特定基地的環保團體，無疑是一個很獨特的個案。尤其是 SAVE 作為設計/規劃學院與環境運動間的中介，如何讓學界的研究貼近地方議題，並轉換學術生產成為得以影響政策的武器讓人好奇。

這篇報告主要將分為兩部分。第一部分分析 SAVE 十年來參與者的動機，以及組織的運作和財務模式，並比較 SAVE 柏克萊與 SAVE 台大的同異。第二部分將由 SAVE 正在進行的”飛行航線計畫”及”踏腳石計畫”當作案例分析來檢視 SAVE 的操作過程，以及其可能達到的成果。

背景

1997 年位於台灣西南海岸的七股正面臨濱南煉鋼廠計畫環評即將過關並得到開法許可的危機，當時全球僅剩 400 隻頻臨絕種的鳥種黑面琵鷺位於七股的主棲地受到極大的威脅。在劉可強的邀請下 Randy Hester 與其他專家學生首次拜訪七股。Hester 意識到濱南危機的嚴重性，同時愛上了七股這片土地與黑面琵鷺。同年，台大城鄉所決定幫助反對濱南的地方勢力，以策劃高分貝的運動策略企圖延緩濱南的開發決議。

1997 年底，劉可強拜訪柏克萊尋求協助。以拜訪七股的學生為主體，柏克萊景關係的師生決定組織一個團體聲援反濱南運動，並決定以保護黑面琵鷺棲地為此團體最終的目標。這就是 SAVE 的第一步。

十年來 SAVE 參與七股瀉湖的大小戰役與危機。目睹濱南岸環評過關，開發主體衰敗，黑面琵鷺保護區劃設，國家風景區劃設以及相關政治人物的起落興衰。同時見證了黑面琵鷺族群數量從 400 隻到今天的 1200 的成長。

工具

在運動的不同階段，SAVE 曾以不同的運作方式聲援及參與。作為相隔一個海洋的運動組織，SAVE 運作的方式與地方團體相當不同。加上其與學院連結的特殊關係，又使其與草根團體有所區別。簡單歸納，SAVE 經常使用的工具如下：

- **聲援與連署**—反濱南運動早期 SAVE 展開國際環保團體的連署，並獲得超過兩百個團體的聲援。這一項連署名單透過 SAVE 台大在反濱南運動中發揮了很大個功效。

- **研究** —— 與其他的環保團體相比，SAVE 最大的優勢在於貼近學術資源。透過規劃課以七股為研究主題，SAVE 累積了相當紮實的研究基礎，這些研究成果也成為運動時最有力的武器。
- **編輯並運用研究結果** - 這是 SAVE 發揮最大功能的一項工具。就是以學術資源生產的學術知識作為基礎，編輯並將之轉換成地方或運動所需的資源或說帖。
- **拜會及遊說** - 推動這些說帖或建議的方式在於遊說及拜會。SAVE 多次在運動的緊急時刻函發所有有可能有影響力的政府部門，官員及個人。每次的台灣之行安排也都安排了緊湊的拜會，充分利用”國際視聽”對議題型成壓力。
- **宣傳** —— 作為校園內的組織，如何宣傳自己並跨出校園曾是 SAVE 重要的目標。除了透過保護傘組織 Earth Island 的刊物及年度活動時試圖吸引媒體報導之外，SAVE 也曾經透過製作過精美的宣傳文宣，企圖引起媒體的注意達到宣傳的效果。
- **活動** —— 一年一度的黑面琵鷺大遷徙展覽，及不定期的其他類型活動如說明會，研討會等是 SAVE 另一項運作的重心。
- **串聯** —— 與台灣從中央到地方的環保團體相互聲援，結盟。或試圖串聯其他國家關注黑面琵鷺的團體上。透過信件往返及相互拜訪，參加研討會以形成一個黑面琵鷺保護的網絡。

組織結構

SAVE 從 1997 年創立以來就以一個小型的，義務性參與的草根團體的形式組織。名義上 SAVE 有超過 200 個會員(定期收閱 SAVE 新聞報)，但實際的運作則由核心會員組成”執行委員會”負責。這個核心團體的人數十年來略有變化，但大致都維持在 6-12 人的規模上。核心團體的成員包括柏克萊景觀與環境規劃學系的老師，學生，職員與校友，也曾有過學院外對議題有興趣的人短暫參與。在這個層次之上，SAVE 邀請學者，科學界人士及規劃者作為 SAVE 的”顧問團”。雖然顧問團的名義大於實質意義，卻是 SAVE 藉以和其他學院師資連結的方式。而這些顧問團也確實曾經在提供策略和專業見解上作出貢獻。組織上團體曾有過名義上的主持人，由主持人來召集會議，擬定議程及主持會議流程。

SAVE 另一個特質在於 SAVE 隸屬於一個”保護傘”環保組織—“地球島”(Earth Island) 下。這個組織為眾多關注不同環境議題的小團體提供如保護傘般的保護和共享資源，讓這些小組可以省下重複的行政開銷和資源。地球島下有超過三十個如 SAVE 般 SAVE 與地球島的合作關係保持相當的彈性，基本上不干預 SAVE 的獨立運作，卻提供如 NGO 組織訓練，募款，以及與其他環境組織聯結的方式。其廣大的會員與雜誌訂戶也為 SAVE 提供宣傳的通暢管道。

SAVE 大約維持每個月定期開會一次的形式，其他時間核心成員原則互相以電子郵件溝通。例行會議對 SAVE 的持續力來說扮演關鍵性的角色。一位受訪者說：

“若不是 SAVE 一直維持著一個月一次的例行會議，我應該也不會繼續參與。”

一個月一次的負擔不大，足以為在校學生或已在職場上工作的校友接受。此頻率並足夠 SAVE 與議題保持適度連結，也符合 SAVE BERKELEY 因為距離上的限制而拉長的反應時間。也就是說雖然因為距離和資訊傳遞的限制使 SAVE 無法對運動的情勢作出即時反應，卻允許 SAVE 在規律的基礎上作較具持續力的參與，讓 SAVE 在運動的策略上扮演好第二線的支援角色。

持續性的活動，如一年一次的 MIGRATION，一季一發的新聞報，一年一次的募款等使 SAVE 即使在沒有運動迫切性的動機下也能凝聚不大卻持續的動力。

“總有事情發生”是例行會議能夠持續的關鍵。SAVE 在每個年度開始時所訂的年度目標也發揮了很大個功效。這些年度目標通常沒有急迫性，也不見得很有組織，卻幫助 SAVE 在運動沒有迫切的需要時策劃並設想對議題有幫助的行動。文後將提及之”飛行航線“行動以及”踏腳石”行動就是這樣從一個鬆散的構想開始的。



圖一. 每年十一月 SAVE 在柏克萊校園舉辦的黑面琵鷺大遷徙展覽。

相對 SAVE 柏克萊而言的，SAVE 台大在實習課結束之後並沒有以一個獨立於課程之外的師生組織來凝聚對議題的關注。因此勢必需要以其他的形式來繼續凝聚關注力及爭取資源。這種情況通常透過三個方式來延續能量。學生爭取獨立實習；將議題轉換為論文題目；以及透過城鄉基金會承接地方政府委託案來延續“香火”。透過這三種方式，SAVE NTU 呈現一種分散的，富彈性的狀況存在。由少數關鍵人（論文作者或是規劃/設計案負責人）關注運動走向，並在需要時進行動員。

財務

在財務上，所有的核心成員義務參與幫助 SAVE 維持最小開支。主要的收入來自一年一度的會員會費更新及“黑皮遷徙”的設攤拍賣。歷年來 SAVE 還嘗試過各種不同的募款方式如車庫拍賣，T 恤製作拍賣及黑面琵鷺雕塑拍賣等等。大致上都是不持續的，小額的收入。然而這些零碎的小額收入卻支撐 SAVE 運作至今，歷年來較大的開支包括了聘請專業團隊製作媒體說帖，邀請國外團體來美，支助成員前往台灣或韓國參加相關會議，在美主辦研討會等等，卻從未有捉襟見肘的窘況。”*有多少錢作多少事*”是對 SAVE 財務運作貼切的註解。

台大的財務則是完全不同的模式。當運動在危機取向的早期階段使得 SAVE TAIWAN 得以依賴學院資源而運作，然而在學院資源結束（實習課結束）之後就將面臨資源取得的問題，也因此多半會轉型為依賴由基金會承接政府委託案的方式爭取經費。在 SAVE 的案例中，台大並未嘗試過這種小額爭取收入的方式。

動機

從訪談中可以看出大部分學生參與的動機是由一個顯著的环境危機而引起。學生因為修習設計課，說明會 / 演講，或是個人與 Randy 及 Marcia 的熟識而開始接觸，認識七股面對的危機，而後因為自己對環境保護，生態議題的興趣而選擇投入。一位受訪者這麼說：

“在參加第一次 (SAVE) 會議之後我就脫不了身了。黑面琵鷺瀕臨絕種與棲地被破壞的事實讓我覺得離開的想法充滿罪惡感。這種罪惡感甚至比一開始就選擇冷淡而忽略還糟糕，因為”知而不行”本身就是一個有意識的行動。”

關鍵成員的影響力不容忽視。不可諱言 Randy Hester 與 Marcia McNally 運用教職的位置發揮很大的影響，然他們的個人特質及渲染力亦是很重要的因素。不少成員表示起初是受了 Randy 或 Marcia 的鼓勵而開始接觸 SAVE。成就感也是成員持續參與的主要動機。”*我看到了我們的影響力*”出現在很多成員的訪談裡。在 Berkeley 景觀系只有少數的設計課會以真實案例作為設計課題，而 SAVE 更是其中

唯一在實習課外持續關注特定議題唯一的團體。在這樣的環境中學生渴望看到自己的專業知識在真實場域中有發揮的空間。

台大的學生也多是為環境危機，社會責任而開始參與。相對於 BERKELEY，台大學生的動機則多了地緣關係。有不少人會因為自己 / 家人的家鄉在台南，或者因為其他因素與土地有連結而選擇對特定環境危機特別關注。

學院的氛圍也有一定的影響力。雖然 SAVE 每年都企圖在新生說明會上介紹自己，並企圖招攬新生興趣，但成效並不彰顯。這也許關聯到在 BERKELEY 環境設計學院一向保持一個正面但不特別鼓勵的態度。學生並不特別明顯的被鼓勵去參與課程外的真實議題。與 BERKELEY 相較起來，台大學院的特殊氛圍似乎加予學生更大的推動力。在城鄉所投身公共領域中去實踐專業是整個學院的大前提，而不是個人選擇。或許我們可以這麼說，在 BERKELEY 你可以依個人興趣去選擇投入一個學術界外的真實議題，在城鄉所你的選擇則是你要投入哪一個議題。

隨著濱南危機降低，BERKELEY SAVE 開始必須要有新的動力來吸引學生參與。跨國界的議題往往成為被突顯的主題。在招攬新成員的時候，跨國的旅行及參與跨國合作事務的機會經常被強調。同時隨著 SAVE FLYWAY 計畫的拓展，在 BERKELEY 也開始有新成原因地緣關係(日，韓)而加入。

操作形式—兩個近期的案例

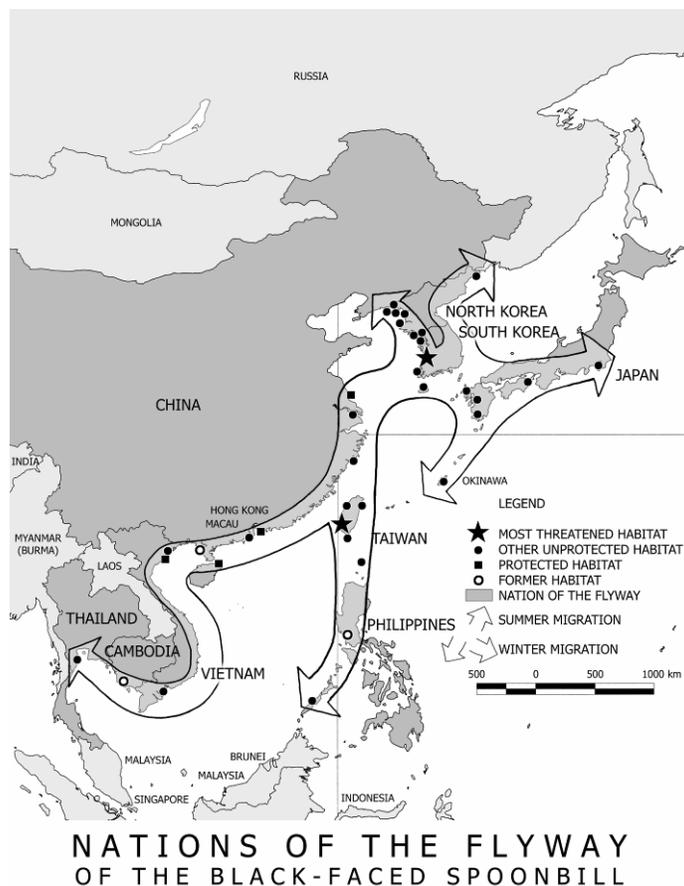
飛行航線計畫

在運動的前期 SAVE 將目標訂於全力支援反濱南，保護黑面琵鷺棲地上。在此階段 SAVE 大多處於一個支援性的角色，也就是必須透過與台大的合作而與地方運動接軌。

濱南危機結束後 SAVE 開始擴展自己扮演的角色。飛行航線計畫是第一個嘗試。這個計畫的出發點在於 SAVE 企圖進一步了解黑面琵鷺的其他棲息地狀況，以及進一步探索這些棲地有沒有類似 SAVE 的地方性組織以進行串聯。以飛行航線地圖作為一個起點，SAVE 成員靠著網路搜尋及適當管道詢問列出可能的團體，並一一寄出表達善意並爭取串聯的信函。

飛行航線計畫並沒有獲得普遍的成功。一方面是因為在日，韓，中等地關切黑面琵鷺保育的團體仍多歸於傳統的鳥會體系中，而專注於黑面琵鷺研究的，則隸屬於動物學，生物學的科學領域，兩者皆與 SAVE 的性質有所差異。而其他地區如菲律賓，越南，北韓等地則沒有接到回音。但是這個案例很適當的說明了 SAVE 運作的方式。先設定目標，並在有限的資源和能力下朝著目標前進，並不先去衡量這個目標可能達成的成效。這與台灣操作運動的經驗很不相同。在台灣，一個團體通常會

先評量自己的能力和可能爭取的資源，並根據評量的結果來訂定工作計畫。換句話說，SAVE 採取的是一種”聚沙成塔”的態度。而台灣的團體卻往往在運動的危機性及迫切性下不得不採取捷徑，或”高效率”的方式來達成目標。



圖二. 黑面琵鷺飛行航線及棲地分布圖。SAVE 成員 Derek Schubert 繪制。

飛行計畫雖然沒有獲得大成功，卻也因此間接的讓 SAVE 與韓國最大的環保團體 KFEM (Korean Federation of Environmental Movement) 搭上線，於 2003 年六月參加 KFEM 所主辦的黑面琵鷺保護研討會，並第一次參觀了黑面琵鷺夏季棲息地。更藉由此展開 SAVE 飛行航線串聯的第一步。

踏腳石計畫

2002 年，濱南案的危機剛過，台南縣長蘇煥智提議台南國際機場作為發展地方的開發方案。這讓 SAVE 對蘇煥智的立場感到非常失望。同年十二月，台南七股發生了黑面琵鷺相繼猝死。調查後發現是魚塭中的肉毒桿菌引發黑面琵鷺中毒事件，在緊急搶救下仍有超過 70 隻黑面琵鷺死亡。這對於一個全部不超過 800 隻的族群是一個很大的危機。這個事件雖然經過調查是氣溫驟降以致魚塭魚群暴死腐壞，但生物界主要的共識則認為這個事件是黑面琵鷺面臨棲地不足的緊訊。從 2000 年七股

爆發濱南危機而社會開始關注黑面琵鷺開始，黑面琵鷺的數量已經呈倍數成長，而受保護的棲地仍保持原面積。這個事件讓 SAVE 開始意識到推動擴展黑面琵鷺棲地的行動已經迫在眉睫。

2003 年 Randy Hester 決定第三度以七股為主題開環境規劃課程。此規劃課程專注於研究機場開發的實質必要性對黑面琵鷺棲息地的影響及可能的替代方案。為了找出興建機場的對現有黑面琵鷺棲地的影響，以及找出補償方案，學生跟據琵鷺科鳥類專家的研究¹，以及對現有棲地的歸類與觀察，對黑面琵鷺達到穩定數量所需棲地面積作出預測，並根據景觀生態學棲地擴張的踏腳石 (Stepping stone) 理論，配合沿海地區的土地使用及權屬權屬在台灣西南沿海標示出可能的擴張棲地。

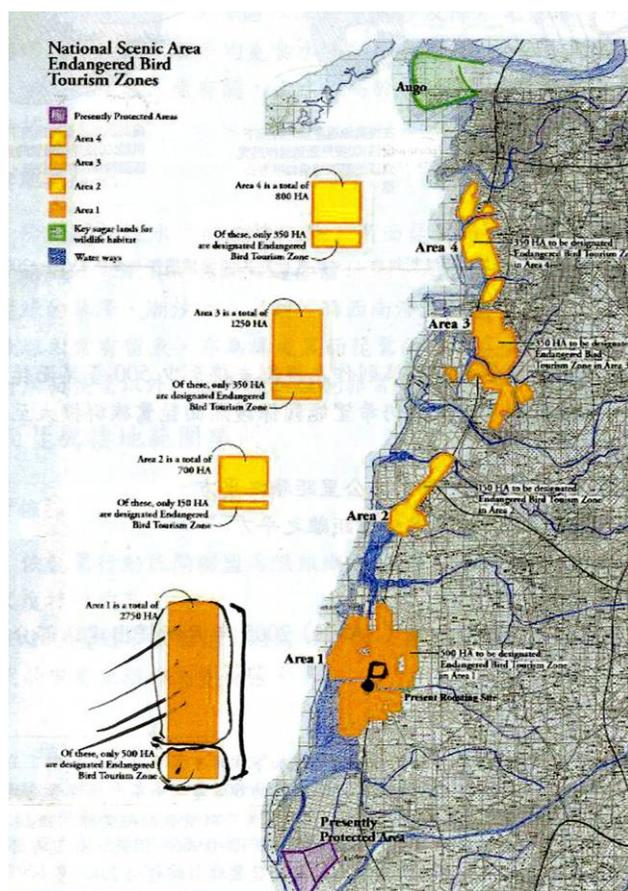


圖三. 規劃課學生依據黑面琵鷺研究及土地使用劃出的棲地擴張範圍。加州大學柏克萊分校景觀與環境規劃系 L205 學生繪製。

學期結束後，Randy 率部分學生組成了一個隊伍到台灣參加黑面琵鷺研討會發表成果，同時拜會管轄雲嘉南國家風景區的觀光局，試圖了解雲嘉南風景區成立之後的

後續政策。這一趟台灣之行學生帶回來兩項重要的訊息：1. 台南當地的鳥類專家發現目前數目最大的一塊替代棲地就在機場預定地上。2. 雲嘉南風景區管理處已經開始進行整個風景區管理處的經營管理主計畫，這本計畫將是未來風景區發展最主要的依據。

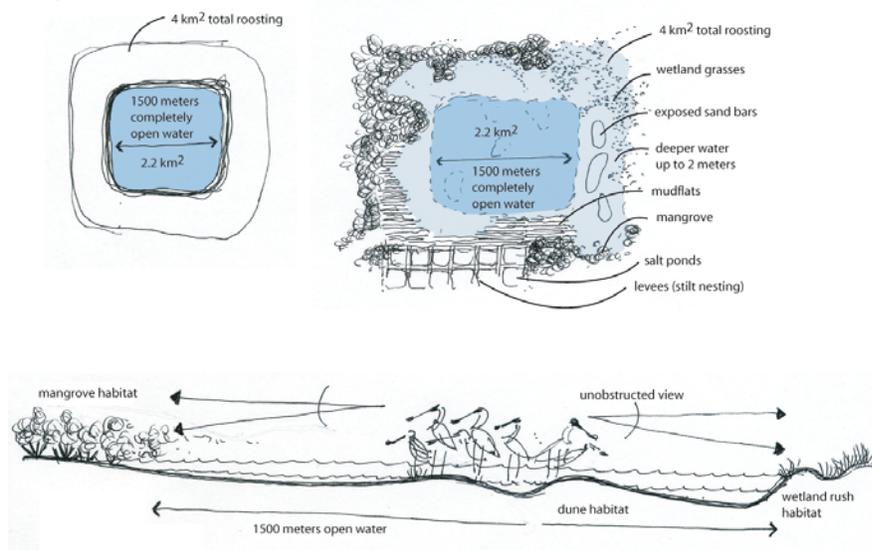
接收到此訊息，SAVE 決定開始著手編輯擴大黑面琵鷺棲地的說帖。一方面以此抵抗機場開發，一方面企圖影響雲嘉南風景區管理處的決策，將擴張棲地納入主計畫中。延續學生的概念，SAVE 將此計畫取名”踏腳石計畫”。SAVE 依據過去六年來陸續針對黑面琵鷺棲地所做的研究作了整理，在風景區內畫了五塊黑面琵鷺的”踏腳石”。這五塊踏腳石並不是硬性的圈地，而是以建議在一定範圍內劃定符合最小棲地面積的方式，並列出棲地面積與可供使用土地面積的比例，企圖以彈性的規劃增加說帖的說服力。同時，SAVE 也發展出一個棲地規範。這個規範界定了一個合格棲地的最低條件，包括開放水域的面積，週遭覓食漁塭的面積，水深範圍以及棲地週邊緩衝區的標準。



圖四. 黑面琵鷺五塊踏腳石棲地的面積與位置。SAVE 繪製。

Core roosting area.

It must be large enough to provide a variety of habitats for local foraging, social and play learning among spoonbills. 2.2 square kilometers provides minimal required open water. 4 square kilometers is needed for a variety of habitats required by spoonbills while still maintaining open water for safety. This also increases species richness by providing a variety of water, vegetation, and land habitats for other plants and animals.



圖五 黑面琵鷺棲地條件的規範和要求。Randy Hester 繪製。

說帖草稿完成後，郵寄給超過 20 個全國，地方性的環保團體並要求回饋與意見，並在 2004 年十二月，由 SAVE 成員帶著說帖的草稿至台南與數個地方環保團體會面並交換意見。在進一步對棲地大小，邊界及確切位置討論之後，SAVE 決定與當地環保團體分頭向雲嘉南風景區管理處進行遊說。SAVE 以拜會及信函進行遊說，而地方環保團體則負責參加經營管理計畫的審查會，並進行監督的任務。

2004 年至今，SAVE 數度拜訪並函寄管理處處長，進行遊說工作。2007 年，SAVE 說服柏克萊景觀系將一年一度的學生競圖題目定為為其中一塊將作為棲地復育的基地作設計，並邀請管理處處長及台南縣長蘇煥智參加競圖結果發表及相關座談會。截至目前為止，這項遊說的行動都還在進行中。但雲嘉南風景區管理局釋出很高的善意。他們在 2007 年一月發表的「雲嘉南風景區」觀光發展計畫草稿中甚至直接大量引用 SAVE 的研究報告來解釋他們劃設棲地保護區的概念。這份目前仍未定稿的主計畫與 SAVE 的提議仍有些許出入，並且保護與復育的法源及法定地位也尚待釐清，但報告中已經為棲地復育應該作為風景區開發的主軸定了案。2008 年六月 SAVE 並將帶著贏得競圖的學生赴台參加管理局舉辦的工作坊進一步落實棲地設計的內容。



圖六. 雲嘉南風景區觀光發展計畫中的溼地生態復育區位置圖，
與 SAVE 所提議的方案已經非常接近。

五 結論

選擇 SAVE 作為一個設計/規劃學院參與運動的案例有三個原因，一是因為我參與 SAVE 多年的個人經驗讓我有機會對 SAVE 作”近身觀察”；-二是為了慶祝 SAVE 的十週年生日；第三個，也是最重要的原因是我認為 SAVE 用一種獨特的方式作為設計/規劃學院與環境運動間的中介對於運動本身及學院本身都有很正面的意義。從運動的角度來看，它的影響力的確發生效果(IT WORKS!)。對學院來說，SAVE 在近十年來亦趨保守的柏克萊環境學院裡讓學院師生還保留最後一點與草根運動接軌的機會。

在此我提出下列幾點值得討論的分析，並充當本報告開放性的結論。

1. “國際視聽”與“草根”的二元性。SAVE 作為一個台灣人心目中“美國名校”的學生團體，又有在美國頗具影響力的地球島環境組織加持，在運動階段成為台灣團體遊說及反抗很有力的盟友，也成功的型塑黑面琵鷺或七股瀉湖議題並非地方事務，而是“國際事務”的形象。這一個武器在缺乏國際舞台的台灣政府非常管用。而來自世界四面八方的成員也的確成功的帶入不同的作用力，讓運動有了“國際化”的思維。

在此同時，透過城鄉所的牽線及多年來持續的經營，對地方而言 SAVE 不是陌生的面孔，這使得 SAVE 也有和地方溝通的能力及管道。這種二元性讓 SAVE 可以有靈活的身段。以反濱南運動的案例來說，在中央層級它可以扮演國際團體施壓，但在地方又可以進行參與與對話。這對一個跨國團體來說是十分可貴的，也是 SAVE 的獨特性。

SAVE 成立初期，曾經有成員提出以全球在地化(Glocal)這個詞彙作為 SAVE 的方向的討論。我個人認為在 Glocal 這個詞彙並不完全適合用在今天 SAVE 身上。今日的 SAVE 其實尚未具備一個完整國際網絡的條件，但若是“飛行航線”計畫能夠更近一部的推動，讓日，韓，中，甚至越南菲律賓等地的地方型環保團體彼此接軌，那麼所謂“國際視聽”便能真正成型。

2. 透過 SAVE，我們可以看到更多學院與運動結合的可能性。普遍在設計/規劃學院，學生渴望有專業實踐的機會，渴望看到自己的專業能力有改變現狀的可能。而環境或社區運動中又需要專業者的協助。這兩者應有一拍即合的潛力。現實中兩者互相合作的案例很多。然而往往流於學院作為一個被動的知識提供角色，而作為運動主體的居民或草根團體也不見得有能消化或應用這些知識。SAVE 則能透過與地方的對話，以及作為專業運動者的自覺包裝並應用或提供在地團體應用學院的資源。
3. 上述學院與運動的結合有台大城鄉所在台灣樹立很好的典範。然而如此文的分析，城鄉所本身並沒有能夠有一個持續而凝聚的力量關注在七股的議題上。它對運動的貢獻往往在於危機處理式的爆發力。也就是說在關鍵時刻它可以凝聚很大的能量進行論述，運動策略操作等等，但等到危機結束後，就必須依靠“計畫”，“委託案”來持續與地方的聯繫及關注。原本的能量則分散至其他的議題/危機上。同時，太多的能量消耗在面對運動的緊急時刻，城鄉所對於議題能做出的空間專業貢獻其實是有限的。換句話說，它往往扮演的是衝鋒陷陣的角色，引發並主導議題，然而卻缺乏對於議題進一步

研究或落實的能量。如同救火隊般到處滅火，但火苗卻四處燃起。忙著各處去滅火因此而缺乏善後的力氣。這其實是非常可惜的。

相較之下 SAVE 由於並不身處前線，並且 SAVE 很清楚自己最擅長的武器就是空間專業能力，因此在環境運動找尋專業者的施力點是 SAVE 運作最重要的核心。這個施力點經常是透過討論及不斷的根據運動需要修正而產生。但一旦訂立目標，SAVE 就會將大部分的焦點和精力放在這個目標上去運作，並設法去完成這個目標。相對於救火隊，或許 SAVE 更像一點一滴累積成果的營造工人。

消防隊與營造工人是兩個有趣的對立。設計/規劃學院作為空間專業者扮演營造工人似乎較為稱職？然而若沒有了消防隊如何能阻擋危機？這是值得我們討論的地方。

4. SAVE運作了十年並且仍很有活力的繼續關注越來越廣泛的黑面琵鷺保育議題，這無疑是一個很正面的範例。SAVE經驗能不能複製到其他的設計/規劃學院？我相信答案絕對是肯定的，並且以各種不同型式存在的案例在世界各角落已存在多時。例如由Samuel Mockbee 率領阿爾邦大學(Auburn University) 的鄉村工作室(Rural Studio)就是很好的例子。然而這畢竟不是一個普遍的現象。SAVE經驗的成功極大部分關聯著Marcia McNally 與 Randy Hester 本身的熱情，堅持與由他們為起點的網絡。關鍵人物雖重要，經驗卻可以傳承。年輕的設計學院師資能不能傳承經驗，複製如SAVE或Rural Studio的案例？SAVE的經驗告訴我們這絕不是不切實際的期盼。

參考書幕：

Barbara Bulter, "Preliminary Findings-SAVE organizational Capacity, Building Project", final paper of class LA C242, UC Berkeley, Department of Landscape Architecture, (1998)

Mark A. Michael, Preserving Wildlife: An International Perspective (Flashpoints N. Y. 1999)

Patrick McGannon, "SAVE Student/Satellite Chapter Feasibility", internal memorandum, SAVE, (1998)

交通部觀光局雲嘉南濱海國家風景區管理處，雲嘉南濱海國家風景區觀光發展計畫（稿）（2006）