

韌性城鎮多層次治理的行動方案設計： 以水沙連地區為例[#]

江大樹、張力亞、陳嘉霖*

一、前言

韌性 (Resilience) 是近年重要的治理詞彙，面對全球各地許多環境風險課題，社會的韌性治理能量建構，越來越受到關注。位處臺灣地理中心的南投縣水沙連區域，因地方政治結構、政策資源分配不均等因素，影響著地方韌性治理的建構基礎。國立暨南國際大學自 2013 年以來，藉由執行國科會「人文創新與社會實踐計畫」(HISP)，與地方各空間層次的利害關係者，進行以議題為導向的審議對話與行動設計，探索大學協力地方社群的多元動態治理模式。奠基於「預約水沙連的春天：宜居城鎮的轉型與治理」(2013-2016)、「營造水沙連大學城：多層次公共性的跨域創新與實踐」(2016-2019)、「地方創生、社群協力與大學社會責任：暨大營造水沙連大學城續階計畫」(2019-2022) 等將近十年的持續行動研究基礎，本期計畫 (2022-2025) 以「打造水沙連韌性城鎮」為主軸，在水沙連地區深入探尋多層次場域空間中，不同議題面向的韌性治理行動方案與大學在地協力策略。

暨大人社實踐計畫的行動研究場域，包括：水沙連地區的單點社區、跨社區、鄉鎮層級與跨鄉鎮議題等多個不同治理層次，本期方案規劃乃聚焦於五項實作議題，分別是：組織韌性、環境韌性、產業韌性、文化韌性與學習韌性。面對韌性治理議題的多層次地理空間，大學作為行動者，如何隨著不同空間層次的地方社群在利益、價值觀等面向的異質性，考量各種不同的行動目標，並透過議題設定策略，與利害關係人共組在地社群網絡，並發展出互惠合作的行

[#] 本文為國科會「人文創新與社會實踐計畫」的部分研究成果，計畫名稱：「打造水沙連韌性城鎮：地方公民社會的重構與治理」(NSTC 111-2420-H-260-003-HS1)。

* 江大樹，國立暨南國際大學公共行政與政策學系特聘教授、水沙連人文創新與社會實踐研究中心主任；張力亞，國立暨南國際大學地方創生與跨域治理碩士學位學程副教授、水沙連人文創新與社會實踐研究中心協力治理組組長；陳嘉霖，國立暨南國際大學水沙連人文創新與社會實踐研究中心博士後研究員。

動方案，是建構韌性治理模式的焦點所在。本文囿於篇幅，僅列舉桃米生態村、仁愛鄉星空山城及南投縣學習型城市等三個行動方案設計，扼要說明韌性城鎮多層次治理的相關推展經驗。

二、社區層次的韌性治理：共識整合促進前瞻永續發展

位於埔里鎮的桃米社區，在歷經二十多年的社造之旅，「生態村」逐漸成為清晰且穩固的共同願景。鑑於鄉村社會經常因地方組織領導者更迭而呈現內部衝突或社群解構的問題，暨大團隊協助社區內各組織孵化出「桃米生態村社造協進會」互動平台，藉以串聯各個在地組織，跳脫傳統以單一社區組織為運作中心的社造模式。透過這個平台，對內不僅作為不同單位組織間的溝通機制，亦可凝聚集體行動的共識，例如生態旅遊優化、解說員培訓課程、生態小學堂教材製作等；對外，則能發揮有效整合社區內外部資源，共同前瞻地方永續發展的統籌角色，促成桃米生態村順利獲得 2021 年第二屆金牌農村獎勵，以及 2022 年國家永續社區獎之肯定。



註：桃米生態村社造協進會自 2015 年推動迄今，每月開會一次未曾間斷已完成 112 次會議。

圖一：桃米生態村社造協進會每月固定開會情況

近年，桃米社區受到少子化及青壯年外移的影響，生態村的導覽解說員人力老化開始侵蝕產業基石；同時，外來種——斑腿樹蛙的入侵，也可能危害生態的平衡。面對產業人力老化及生態環境危機，暨大團隊採取產業韌性與環境

韌性相互增強的議題設定策略。首先，在導覽解說員人力增補面向，透過社造協進會作為網絡平台，開辦「2023 年初級解說員實習及認證」工作坊，藉以培育新一代生態產業人力。再者，為促使更多年輕一輩的旅宿業者願意加入生態導覽解說行列，社造協進會近期也推動「移除外來種——斑腿樹蛙研習及實作調查工作坊」，期待能培力更多旅宿業者關懷桃米生態環境。如此一來，不僅促成社區各業者自主從事生態棲地營造，也藉此途徑導引居民加入生態解說員培訓行列，達成產業韌性與環境韌性之間的正向循環效果。



註：此一工作坊自 2023 年 8 月開始推動，每月定期由生態解說員與民宿餐廳業者共同參與。

圖二：桃米生態村清除外來種斑腿樹蛙工作坊

除此之外，社區領導幹部老化問題也連帶影響在地社群的創新動能，為提升組織治理韌性，2023 年在社造協進會各組織核心幹部的集體勸進下，五年前已定居在桃米社區的江大樹教授獲選為桃米社區發展協會理事長，企盼藉以化解傳統基層組織治理效能不彰的運作困境。最近，社區發展協會積極重組各項志工服務隊，包括：環境清潔、生態保育與長輩關懷等志工，並且建立桃米社區志工管理辦法，健全社區發展協會志願服務系統。另一方面，社造協進會也擴大邀請暨大師生參與桃米社區公共事務，例如，媒合中文系師生投入桃米社造故事館的採訪編輯，藉以捲動各面向的地方社群團體，積極尋求創新與永續的公共治理網絡與和諧的社區人際關係，期能作為下階段韌性治理行動開展的機會窗。

三、鄉鎮層次的韌性治理：轉譯願景串聯互利共好策略

仁愛鄉星空山城計畫以台十四甲線的「清境—暗空軸線」及台十四線的「賽德克4村生態旅遊軸線」形成的U型區域為執行範圍。其中，清境軸線緣起於合歡山暗空公園國際認證通過帶來星空產業契機；賽德克4村生態軸線則是立基於能高越嶺古道所帶動的生態旅遊趨勢。自2019年起，暨大團隊與地方社群共同構築「星空+原民文化+生態」願景，藉以促進兩條軸線的串聯合作，此策略稱為「星空山城U戰略」。計畫執行期間推動了星空友善店家、星創學堂、鳶峰天文館營造、波瓦倫生態旅遊服務中心整建等方案。然而，歷經近五年的人社實踐行動，U戰略互利共好的願景仍待更進一步強化與落實，其中最大的挑戰在於清境與賽德克部落之間的高度異質性及文化剝奪感，導致推動過程遭遇不少運作困境。



圖三：星空山城U戰略串聯清境—暗空軸線與賽德克4村生態旅遊軸線

從異質性的角度來看，清境與賽德克部落在族群、產業規模、地方政治等存在諸多差異，公共事務推動難以充分有效合作。例如清境的旅宿產業蓬勃發展，但部落的生態旅遊仍在練兵階段，不論是整合行銷或遊程串聯，在現階段都難以立即落實。而文化剝奪感的問題核心在於賽德克族失去了傳統領域的各種權力，賽德克部落在當代不僅是被「觀光凝視」的客體，也是傳統領域被占據的受害者。再加上暗空公園通過國際認證之後，公共事務話語權多以天文學者專家為代表，賽德克族群的空間倫理被擠壓至極端邊緣的位置。

為緩解上述兩軸線的合作困境及緩解文化被剝奪的負面情緒，暨大團隊於 2023 年開始以「賽德克暗空文化與地景故事導覽人才培力」作為行動議題，具體做法是由暨大團隊協力清境指標性業者倡議此項合作方案，並邀集賽德克耆老、文史工作者與導覽人員等共同舉辦工作坊，進行賽德克文化訪談，並將訪談得到的文化知識轉化為可操作的導覽解說腳本。如表一所呈現的範例，原本在大眾旅遊視角中的觀光旅遊地景：廬山溫泉，經由導覽解說文本的重新設計，把家園地景的文化詮釋權真正還給賽德克族。



圖四：暗空文化與地景故事訪談工作坊

表一：賽德克暗空文化與地景故事範例

項目	主流社會視角	賽德克文化詮釋
暗空	國際暗空規則：減光、星空品質測量	夜晚的人造光線會遮蓋自然環境中靈界傳達出來的各種訊息。月亮跟星星代表來自於祖靈賜予的智慧之光
地景	觀光地景：廬山溫泉區	社會大眾熟知的廬山溫泉區，以前是馬赫坡社所在地。莫那·魯道就是這個部落的頭目，在霧社事件之後有少數的存活者被遷居至川中島社（今清流部落）

要言之，由暨大團隊所規劃的「賽德克暗空文化與地景故事導覽人才培力」行動，不僅可呼應星空旅遊的發展想像，另一方面也符合生態旅遊趨勢，將清境及部落的需求進行「轉譯」(translation)，增強雙方人才交流意願，乃具有「學習韌性」之意義。同時，從清境業者立場而言，亦具有深化旅遊的創新意涵，也提升「產業韌性」的能量，並回應長久以來清境觀光區占據賽德克傳統領域的文化權問題，經由導覽活動中的文化詮釋，把衝突性較高的人地關係，包裹進清境業者當前關注的暗空旅遊議題，更能增進賽德克部落在傳統領域的「文化韌性」。

四、跨鄉鎮型的韌性治理：創新行動組構社群協力網絡

長久以來南投縣教育體系面臨許多發展的困境，中小學師資流動率高、代理老師比例高、隔代教養比例高，以及招生不易、併廢校等多重問題，出現許多經濟與文化不利的學習狀況。至於終身教育體系，雖然南投縣政府教育處積極自辦社區大學、部落大學，並以中小學的學校空間資源作為基礎，扎根終身學習的教育推動。但礙於機關本位主義、人力結構與經營模式等問題，導致整體成效有限。

面對上述全縣性教育學習韌性問題，暨大團隊嘗試在不同的空間尺度進行實驗方案，與南投縣政府教育處合作，以學校為本的教育創新方案，從擾動公民社會端集結，政府政策端改革創新，建立成熟且可自我運作的社群治理生態圈。目前暨大團隊已與 45 個公私部門組織進行合作，建構起可以相互支援的教育創新協作網絡，厚植南投縣各鄉鎮的地方學習韌性。其中，部分網絡中的行動團隊，在既有合作過程中亦再拓展出延伸性的協作方案，如：大美國際與秀峰國小合作「校園美學教育計畫」等、東埔蚋溪環境生態保護協會協力各級學校發展「校園種子地圖」。



註：暨大團隊與 45 個公私部門組織進行合作，包括各級學校類：鹿谷鄉秀峰國小、信義鄉桐林國小、草屯鎮北投國小、竹山鎮大鞍國小等；地方企業：小鎮文創股份有限公司、華麗轉身股份有限公司、大美國際文化創意事業有限公司等；地方型非營利組織：竹生活文化促進協會、東埔蚋溪環境生態保護協會、清境永續發展協會等。

圖五：以地方知識為本的創新學習課程

另一方面，面對地方經濟與文化不利的學習對象。暨大團隊也在埔里地區，透過福興小學堂、山城足球隊的參與，與當地的社群夥伴建立起長期性的協力默契、信任，並將這兩個場域轉化為教學實踐場域，培養一批核心的團隊

運作人力，豐厚教育韌性的人力資本。再者，除建構南投縣境內終身學習教育創新的社群網絡，孵化支援地方經濟與文化不利的教育人力資源，暨大人社團隊透過參與終身學習推展委員會的機會，協助縣府內部終身教育資源的整合與政策創新，於 2024 年獲得教育部學習型城市認證的殊榮。在上述的行動實績基礎上，也讓暨大教師與縣府教育團隊，可在相關教育議題開啟政策對話的空間，針對南投縣境內潛在的教育議題，如：偏鄉無教師證代理老師的培訓、地方知識學的教學教案設計等課題，進行政策建議並構思大學協力地方政府教育政策創新與社會實踐計畫的可能性。

五、結語：韌性治理的地方知識

暨大自 2013 年起，藉由國科會「人文創新與社會實踐計畫」啟動，於校內形成一股「社會關懷與在地實踐」風氣。嗣後也於校內成立水沙連人社中心，制度化探索大學協力地方治理的各項方法。本期暨大人社實踐計畫（2022-2025）奠基於過往行動研究基礎，以大學作為中介組織所重構的水沙連地方公民社會，期能建構「以地方公民社群為行動核心」的韌性治理。

韌性城鎮多層次治理行動，在單點社區的桃米，基於厚實的生態村發展脈絡，社區對於行動目標具有高度共識，且暨大團隊已在桃米社區深耕多年，因此有深度參與桃米社區公共事務的社會資本。在鄉鎮層次的仁愛鄉星空山城計畫，面對異質性甚高的跨社區關係，暨大團隊的行動方案是基於雙邊需求的「轉譯」；在大學角色部分，因清境與部落雙方互利互惠的能動性較低，因此需要大學積極扮演中介串聯、主動發起的角色。在跨鄉鎮尺度，因社群關係相對鬆散、共同體意識薄弱，首先要找一個能夠徵召多元社群加入網絡的創新發展願景，而「共學」便是一個能夠轉化各方觀點的議題設定策略；而且基於縣內各地社區、組織之多元特性，暨大團隊以各群體為本位，運用分疏化、個別化的議題設定，建構起一個可以相互支援的教育創新協作網絡。

歸納本期行動研究對於韌性城鎮多層次治理的初探，就社區型韌性治理而言，關鍵因素在於社區共識程度、既有人際網絡，以及大學在社區中的組織整合與前瞻永續等。鄉鎮層次的韌性治理經驗，乃因跨社區、跨族群的異質性使得共同目標不易形成，因此將彼此利益進行「轉譯」的行動設計，是雙方能夠互惠合作的關鍵。至於跨鄉鎮的韌性治理，則是面對低度整合的社群，是以創新共學、文化生產等模糊且廣泛涵蓋的概念，架構一個相對低度整合的議題網絡。

表二：韌性城鎮多層次治理的行動方案與大學角色

多層次空間	場域	韌性治理課題	行動方案設計	網絡機制	大學角色
社區型	桃米社區	社區整合(組織韌性) 生態營造(環境韌性) 解說人力(產業韌性)	在生態村共識下，將產業議題與環境議題結合而相輔相成	桃米生態村社造協進會	組織整合、 前瞻永續
鄉鎮型	仁愛鄉	人才交流(學習韌性) 遊程深化(產業韌性) 文化詮釋權(文化韌性)	產業、學習與文化權益之間的轉譯，創造兩軸線的互利共好	暨大作為網絡平台	願景轉譯、 行動串聯
跨鄉鎮	南投學習支持網	建構終身學習網絡，強化經濟文化不利地區的教育資源(學習韌性)	運用創新共學方案橋接在地多元社群	南投縣終身學習推展委員會	創新共學、 社群組構

展望未來，暨大團隊仍將持續探究多層次與跨領域議題的韌性治理模式。在社區型的桃米，暨大團隊繼續培力桃米生態村社造協進會及桃米社區發展協會的基層組織，強化其組織韌性；亦將展開「桃米社造故事館」專書出版計畫，期能作為生態村社造經驗及文化傳承的重要載體。鄉鎮層級部分，在星空山城U戰略願景下，持續增能該區域互利共好之行動社群。在跨鄉鎮的尺度，南投縣教育支援網絡計畫將嘗試發展「生活圈為導向的社群對話網絡」，試圖在分散且疏離的多元社群之中，建立「多核心」人際互動網絡的次體系。透過這些社會實踐行動，希望能夠深化韌性城鎮多層次治理的各種可能模式，並聚焦於每一個社會實踐場域的行動方案設計，以及在地大學如何能在治理網絡構建中扮演好陪伴與協力的關鍵角色。