

以協作治理觀點檢視地方創生： 水金九地區地質環境資源之例

劉靜怡

國立臺灣師範大學地理學系碩士

摘要

水滴洞、金瓜石、九份地區，合稱水金九地區，有豐富的地質環境資源，造就許多特殊的地景，使其在歷史中曾是繁華的礦業小鎮。從清領時期發現金礦一直到日治時期積極發展礦產事業，人文活動活絡；在人與地的互動中，形成今日特殊的地方發展現象。隨著經濟發展，礦業開採因不符成本而結束，在水金九地區的權益關係人努力下，重整礦業歷史以積極設立水金九地質公園。

本文旨在探究水金九地區與社群如何以地質環境資源作為永續發展的媒介，以「協作治理」觀點置入與探討人與地的互動關係與過程；研究所採「協作治理」概念，沿用 Ansell&Gash (2007) 的協作治理，論述協作對於地方型塑的重要性。再者，本文以地方創生架構，闡述水金九地方發展如何展現價值，讓資源生生不息。研究方法為文獻分析法及深度訪談法，目的有三項：(1)彙整探究水金九環境發展之背景；(2)以協作治理理論分析水金九社區營造之脈絡與特徵；(3)在水金九環境資源背景下，研擬提出協作治理觀點的水金九地質環境資源創生策略。

研究結果顯示，第一、建立在豐富地質資源基礎之下，水金九在地人始運用地地質資源與環境資源發展地方經濟，在人地交互作用過程中建構地方價值及特殊性；第二、水金九區域社區自治力及凝聚力堅固，

已然逐步落實新治理概念；第三、水金九地質公園的設立是地方善用自身環境資源，以振興地方發展，是協作的重要媒介；第四、水金九地質公園的協作面臨課責問題，當設立地質公園是由權益關係人一起參與規劃、決策時，非由公部門單方決定，則共同課責成了協作的重要部分，在地的協商對話即為課責的關鍵。

一、內文

在過去全球發展史上，生產技術進步帶來資本主義化與全球化，雖然使人們文明進步，但同樣也讓環境付出代價。一直以來環境永續與經濟發展是全球人們的課題，並且試圖使經濟發展與環境永續取得平衡。

1980年聯合國組織首次使用「永續發展」(sustainable development)一詞，提出須從研究自然、社會、生態、經濟，及利用自然資源過程中的相互關係，來達到全球永續發展。並且於2015年通過2030永續發展議程，提出17項永續發展目標，藉此引領所有國家及權益關係人以夥伴關係行動，期望在未來15年內，除了經濟增長之外，在身處的自然環境中得以永續的方式進行生產、消費和使用 (UN, 2015)。

據此，環境問題的周延解決，需要各方組織與解決方案的對話共同策略，例如英國新經濟組織The New Economics

Foundation (NEF) 支持將權力下放給社區並提高福利和可持續性的在地實際項目；與人民、社區團體、行動者和組織共同努力，推動經濟改革運動；幫助組織從不同角度考慮環境和社會影響，並引導他們如何協作 (collaborate)、互動和制定決策。Slay&Stephens (2013) 進一步提出共同創造 (co-production) 的概念，即專業人員和公民共同規劃和提供支持的權力關係，並認識到雙方都可以做出重要貢獻，以改善人民和社區的生活品質。因此，Slay&Stephens 改編了 Arnstein's Ladder 之概念 (圖 1-1)，描繪了不同程度的參與狀態，以反映在共同創造的動態發展過程。



圖 1-1 參與階梯

資料來源：Slay & Stephens (2013)

NEF 的理念與行動切合了「治理」概念的轉變，以 Ansell & Gash (2007) 協作治理 (collaborative governance) 去呼應，協作治理為一種統治安排，由一或多個公共機關與非國家的權益關係人 (non-stakeholders) 共同參與集體決策過程，過程具有正式性、共識取向，以及深思熟慮的特色，其目的在於制定或執行公共政策或管理公共方案與資產。

因此，本研究將探討水湳洞、金瓜石、九份三個相似的歷史背景、產業特性而連結的三個地區，各方權益關係人如何以協作治理的觀點共同活絡於地方活動上，最後達到共同生產創造。

綜合上述，以此概念基礎，回頭省視有關臺灣永續發展為目標的計畫，本研究以地方創生為研究目標，分析研究區域水金九地區地方創生之核心「人、地、產」，探究當地居民如何與特殊的自然環境資源互動，發展出璀璨的礦業歷史，以及近代對於產業沒落、人口外流等現象，各方該如何透過協作再次將人與地結合發展出地方價值，以落實永續發展。

水金九地區擁有豐富的地質資源，並且曾經發展過一段輝煌的採礦歷史，但是隨著採礦事業沒落、社會脈絡改變，當地被迫面臨產業轉型、人口外流等困境，使得無法再一睹黃金山城的盛況。為了使地方能再次活躍起來，如今許多學者、地方博物館、居民都致力於以其他形式來振興地方發展。

水金九地區因地質特殊，擁有豐富的自然環境資源，在當地能夠看到許多豐富的自然地景。在先天的自然條件之下，採礦歷史源於光緒十三年 (1887 年) 清領時期，臺灣巡撫劉銘傳招募路工建造臺北到基隆路段之鐵路，於光緒十六年 (1890 年) 在建造七堵鐵橋時一名路工於基隆河發現豐富砂金 (唐羽, 2018)。雖然於清領時期民間開始興起淘金風潮，但是由於當時臺灣省政府未積極發展採礦事業，使得採礦事業歷史直到日治時期才真正開始。日治時期日人利用先進開採技術及豐富經驗，積極的發展採礦事業，直到第二次世界大戰結束。而後國民政府因國際金銅價格低，無法繼續發展礦業來獲利，於 1987 年結束礦產相關事業，當時靠著採礦事業的居民因此失去工作機會，人口逐漸外移他地，留下礦業遺址 (黃家俊, 2021)。

隨著時間的流逝，礦業曾經的歷史與輝煌仍留在許多當地未外流的居民心中，也有許多專家學者重新探究當地的地質資源，希望以保護當地環境資源的方式，永續發展。如國內學者王鑫（2001）提出善用生態復育、地景復育的技術將金瓜石採礦地區賦予新的生命，發展地質公園。此外，政府在2004年於水金九地區協助成立黃金博物館，以生態博物館的理念經營，致力於環境永續經營、生態旅遊方式帶動地方發展，並且鼓勵居民參與，齊力保留自然、人文地景及歷史記憶。透過多方權益關係人的協助，期待能夠使水金九地區自然環境與產業永續下去。

水金九的發展背景之脈絡完整詮釋了過去繁華的礦業歷史，自然地景的塑造中，內營力造成地層、地質的變化，加上外營力的塑造下，豐富了此地的地質多樣性。建立在豐富地質資源基礎之下，人們開始活絡於礦產事業，運用自然資源發展地方經濟，在人與地的交互作用過程，創造了地方價值及特殊性。並且，水金九特殊的建築形式、空間配置，例如黑屋頂，隨著時空變遷，存留下來的老建築、街景，反映出人與環境共生的現象。

自然資源及地景為水金九地區礦業歷史發展的主要因素，礦業歷史發展過程則是活絡了當地的社會關係。因此人們在自然環境中活動，而在人文活動中交雜著權力的掌握、社會的運作，甚至是特殊的殖民背景。研究過程中對水金九地區特有資源的盤整與認識、地景地貌的連結與詮釋，發現其時間厚度的痕跡，這些都是屬於在地的生命故事。不論是自然地景或者人文地景都極具價值性，如何把這些跟特有的資源結合跟特有的人文背景去做轉換，形塑出我們地方不同的一種文化厚度，是為永續發展的基礎。

根據協作治理的觀點來看水金九地區的社區參與狀況，可以發現社區自治力及凝聚力很堅固，落實了新治理結構的概念，由上

而下的治理模式，使得社區團結力量大。進一步剖析社區參與的事務多半是社區基礎建設、生活需求，日常生活資源並不充裕，這同樣也是他們一直跟公部門所爭取的，在與公部門溝通互動當中經常有摩擦，因此加深了彼此之間的隔閡。本研究反思在社區參與、營造的過程當中，公部門須扮演的角色為何？必須主動提供基礎社會資源、解決地方無力處理的事務。在訪問探究居民社區參與的狀況可以得知他們積極的在付出，並且已盡一己之力，但是仍有無法解決的議題，這時需要公部門的力量從旁協助。

社區營造走過好幾十年，目的在於造人，那麼是否有所改變？政策上打出由上而下的口號，真正落實後發現社區有很強大的力量在改變，但是難以與公部門合作。在協作模式當中初始條件不足難以進入協作過程，其中缺乏的要素為人與人之間的溝通理解，因為公部門的少作為，再者建立在水金九地區的黃金博物館在職權上有限的幫助地方，讓社區居民難以對公部門建立信心。如此一來不論是社區總體營造、地方創生等地方發展之策略，若缺乏民與政府的協作，成功將會曇花一現。

社區參與的過程，透過各類團體組織的成立，人與人之間在團體上相互磨合，達成一股凝聚力，舉例來說，礦山劇場將地方特色投射在舞蹈內容，顯現出地方認同的情感。水金九地區自然環境與人文歷史的特色，被社區居民視為在地能量，因此致力於保護自然環境、人文地景，這股社區的能量為地方形成一套保護層，不受破壞。

國發會提出地方創生的政策是由上而下頒布，期望由下而上落實，突破原先的治理模式，以地方為核心自治、與私部門和公部門跨越疆界共同協作。此概念在水金九地區的應用，研究得出公部門的力量較為薄弱，雖然上層機關制定一系列的地方創生策略，但是下層機關給予的協助鮮少。水金九地區是為瑞芳區中資源較不足的地區，因此推動

地方創生策略，以人口回流、地方發展最為目標，本研究關注的是在此地方創生的策略為何？如何實施？本研究觀察人口回流的動力在於外地人，擁有一定的社會資本可以為地方帶來經濟發展，也有少部分的本地年輕人因眷戀家鄉的情感回到水金九地區生活，因此人口回流部分其實並不是地方創生在此要關注的重點，而是永續發展。

在地方創生的策略下，找尋在地DNA是永續發展的動力，分析水金九地區的永續發展動力為豐富的自然環境資源以及珍貴的歷史人文。其中自然環境資源更是我們需要著力的目標，因為有自然環境人們才能生存下去。探悉水金九地區自然環境永續發展的落實，得知黃金博物館致力於推動水金九地質公園，訪談社區居民對於成立水金九地質公園的意願，皆支持成立水金九地質公園，認同地質環境資源其重要性。將社區參與融入到水金九地質公園符合永續發展的條件，但是由於是初步成立階段，因此無法看到較實體參與的部分，這是研究需後續追蹤的方向。水金九地質公園需要居民與公部門的共同協作來達到永續發展，訪談得知權益關係人樂意水金九地質公園的成立，但是在於地方利益劃分上，影響參與的行動，因此如何擾動權益關係人的積極參與，來共同善用自身自然環境資源振興地方發展，是為協作的目標。

本研究以協作治理的觀點檢視水金九地區的地方創生過程，著重於公私夥伴關係的互動，兩方不斷的互動過程可以確定協作在其中的重要性。權力下放到地方社區使新治理模式的產生，地方組織的自治讓治理地方策略更有彈性，但是在水金九地區的公私夥伴關係中在溝通過程常有歧異、難以取得平衡點。探究創立水金九地質公園的過程，其公部門黃金博物館發揮地質公園價值，重視社區參與，與社區組織、居民共同協作，推動人與環境共生的發展策略。在水金九地質公園的協作中面臨到課責（accountability）

問題，訪談中提到環境的決策要由誰來共同管理？當設立地質公園是由各個權益關係人一起參與規劃、決策時，不再由公部門一方決定，共同課責成了協作的重要部分，其中協商對話就是課責的重要關鍵。

課責在責任的力量上發酵，因此在水金九的協作過程納入共同課責，水金九權益關係人的核心力量為對話、參與、創造，而協作流程需共同規劃、設計、產出、課責，最終達到共同發展的目標。在協作過程或共同發展上可以發現在多方想法上的決策具有韌性的特質，因在地的傳統智慧、知識體系為落實協作不可或缺的元素。一個具有韌性的環境決策，透過各個權益關係人對於生活環境的體認落在發展地方特色上，而夥伴關係的協作為跳脫傳統治理概念發揮新治理模式的必要條件。透過協作治理的力量，在人與地的互動中，創造出韌性的社會體系與價值，並且延續生命的永續環境。

參考文獻

1. 唐羽（2018）：〈黃金的歷史與金瓜石礦山的興替（上）〉，6，6-23。
2. 黃家俊（2021）：〈從文化景觀到地質公園：論水金九地區地質遺產的內涵與保育〉，《新北市立黃金博物館學刊》，9，32-46。
3. 王鑫（2001）：〈金瓜石地景公園的願景〉，《地景保育通訊》，15，4-6。
4. Ansell, C. & A. Gash（2007）. Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
5. Slay Julia, Stephens Lucie.（2013）. Co-production in mental health a literature review .New Economics Foundation.