airiti

台灣土地研究　民國九十九年五月
第十三卷　第一期　第95頁至第133頁
Journal of Taiwan Land Research
Vol. 13, No.1 pp. 95~133

地方發展的權力與行動分析：治理性與行動者網絡理論觀點的比較[1]

李承嘉[2]　廖本全[3]　戴政新[4]

論文收件日期：98年4月6日
論文接受日期：98年12月3日

摘　　要

近年來，因全球化帶來的空間不均衡發展問題，使地方發展的議題越來越受重視。同時，新自由主義的崛起，使地方發展策略產生了重大轉變—即從地方統治轉變為地方治理。針對此一轉變，有二項觀點—治理性（governmentality）與行動者網絡理論（actor-network theory），常被拿來作為地方發展論述的支撐。在西方先進國家中，這二個觀點都各有實證上的支持，但對於後進民主國家地方發展，還未有足夠相關的討論與研究。因此，本文以台灣二個個案—香山海埔地開發與白沙屯社區發展來觀察與檢驗。結果發現，治理性與行動者網絡各有其解釋能力。不過，作為後進民主國家的台灣，雖然國家試圖透過治理技術進行地方發展的管控，但卻無法擺脫傳統政治經濟力量的干預，使台灣地方發展受到極大的干擾。

關鍵詞： 白沙屯聚落、地方發展、行動者網絡理論、治理性、香山溼地

---

[1] 本文為國科會專題研究計畫（編號：NSC94-2415-H-305-017-）的部分研究成果，感謝國科會的經費補助。

[2] 教授，台北大學不動產與城鄉環境學系，TEL：（02）86747306，E-mail：audio@mail.ntpu.edu.tw。
[3] 副教授，台北大學不動產與城鄉環境學系，TEL：（02）86747427，E-mail：ban@mail.ntpu.edu.tw。
[4] 助教，台北大學不動產與城鄉環境學系，TEL：（02）86747412，E-mail：shin@mail.ntpu.edu.tw。

airiti

An Analysis of Power and Action in the Context of Local Development: A Comparison of Governmentality and Actor- Network Theory[1]

Chen-Jai Lee[2], Ben-Chuan Liao[3], and Cheng-Hsin Dai[4]

Abstract

The un-equilibrium development in spatial dimension caused by globalization points attention to local development in recent years. Meanwhile, the uprising of neo-liberalism brings about a tremendous shift on the strategies for local development. That is, from local government to local governance and the occurrence of power restructuring between state and local. There are two main discourses, governmentality and actor-network theory (ANT), on the power restructuring between state and local in the context of local development. Both of them are empirically approved in western advanced nations, but not in less advanced nations. This study conducted two case studies on the application of the two discourses to the power operating of local development in Taiwan. The findings show that both of case can well explain the power operation of local development in Taiwan. However, Taiwan as a less advanced country cannot escape from the intervention of traditional political economy. Such intervention results in the distortion of local development, although the government attempts to control the local development by technologies of government.

Keywords: Bai-Sha-Teun Setllement, Local Development, Actor-network Theory, Governmentality, Hsiang-Shan Wetland

---

[1] We are grateful to the financial support by the National Science Council, R.O.C., under Grant No. NSC94-2415- H- 305- 017-).

[2] Professor, Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University, TEL:+886-2-86747306, E-mail: audio@mail.ntpu.edu.tw.

[3] Associate Professor, Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University, TEL:+886-2-86747427, E-mail: ban@mail.ntpu.edu.tw.

[4] Assistant, Department of Real Estate and Built Environment, National Taipei University, TEL:+886-2-86747412, E-mail: shin@mail.ntpu.edu.tw.

airiti

一、前　　言

全球化已成為二十一世紀主要趨勢之一，其可能帶來不同面向的衝擊，其中包括加速地方經濟與空間上的不均衡發展，以及文化同質化的危機等（Amin and Thrift, 1994；Jenkins, 2000；Knauder, 2000；Ray, 1999；Sharp et al., 2002；Parker, 2002）。此意味著，全球化對城鄉發展產生了重大衝擊，這些使得採取什麼樣的策略來促使地方發展[註1]的問題越來越受重視。另一方面，隨著新自由主義的興起，國家與地方間的權力關係產生了根本性的重構，在地方發展的策略上，乃由過去的外生發展（或由上而下），轉變為內生發展（或由下而上）的策略。針對上述地方發展中的權力重構現象，在先進西方國家（advanced western nations）有兩種不同的觀點—新傅柯論（neo-Foucauldian）的治理性（governmentality）[註2]與建構論者（constructivist）的行動者網絡理論（actor-network theory（ANT））。這二種權力運作的觀點，被廣泛地應用在先進西方國家的城鄉發展路徑上進行研究檢驗（Woods, 1998；MacKinnon, 2000, 2002；Herbert-Cheshire, 2003；Uitermark, 2005）。結果顯示，ANT對地方發展的地方自主性，具有正面鼓舞的作用，但國家權力對地方發展的干預亦未曾鬆手。

在地方發展上，台灣最近幾年積極地倡導由下而上的發展邏輯[註3]，其實際的效果如何？地方在發展中是否真具有更多的自主權力？抑或國家仍然對地方發展進行理性的控制？這些問題的探討，將有助於釐清我國地方發展的權力運作模式，對我國地方發展的改善應有幫助。同時，亦可藉此觀察前述二種觀點，在後進國家（台灣）地方發展上的適用性。

為了能更清晰地探究台灣地方發展中的權力運作方式，本文進行二個地方發展的個案觀察，這兩個個案觀察地區為香山海埔地空間形塑過程及白沙屯社區營造過

註1. 本文所指地方，是指鄉、鎮、區層級以下的空間規模。

註2. governmentality還沒有統一的中文翻譯，一般譯作治理性。傅柯所言治理性涉及不同面向，本文重點在國家權力的運作，其意指所有治理形式的藝術與理性（the art and rationality of all forms of governance）或國家管理原則的理性化（the rationalization of the principles of state government）或簡稱統治理性（governmental rationality）（Gunn, 2006）。

註3. 台灣於1994年推動了「社區總體營造」，之後行政院於「2008國家發展重點計劃」中，提出「新故鄉社區營造計劃」，此顯現出地方發展在我國受重視的程度，也揭櫫了台灣地方發展策略從傳統的「由上而下」或「外生」的模式，轉為「由下而上」或「內生」的模式。台灣這種地方發展策略的轉變，基本上可以看作是對全球性在1980年至1990年國家與地方權力關係重構的回應。

airiti

程。在研究方法上，對於ANT與治理性在地方發展上的權力論述，主要為文本分析。在個案觀察方面，香山個案因文獻充足，採文本分析，白沙屯個案則採用參與式觀察法為主[註4]。本文除前言外，依次為兩種地方發展權力觀點的介紹與比較，其後為個案研究，最末為結論。

二、治理性與ANT對地方發展權力運作的解釋

治理性與ANT都被應用在許多領域，也被用來解釋地方發展的權力運作改變，以下分別就二者在國家權力運行及地方發展上的應用兩方面說明之。

（一）治理性

1. 治理性的權力運作觀點

1980與1990年代，一些西方國家（例如英國）在國家制度產生了重大轉變，這種改變是由凱因斯福利國家的中間路線，轉向新自由主義的右傾路線（Taylor, 1998；Baradat, 2000），此轉變也使中央與地方關係產生了重構。廣義而言，這種轉變是指，在面對逐漸複雜與多元體系時（包括來自公私部門與自願行動者的龐大機構和行動者體系），既存官僚的減縮與碎裂化（MacKinnon, 2000）。對於這種轉變有不同的理論解釋，其中新葛蘭西論者（neo-Gramscian）把地方治理的興起放在國家重構與重整的複雜多元面向過程範疇中來解釋，在這個重構與重整中，國家在次國家與超國家層級間的功能已被重組及重新配置。新傅柯論者則認為，治理

註4. 對於治理性與ANT應用於地方發展的研究，大都採取個案觀察的方式來進行（參閱MacKinnon, 2000, 2002；Herbert-Cheshire, 2000, 2003；Higgins and Lockie, 2002；Herbert-Cheshire and Higgins, 2004）。採取個案研究的原因是，此一方法可以對地方發展中的權力運作做近距離和細密的觀察（Burgess et al., 2000）。在前述既有的研究中，其個案部分所採取的方法主要為深度訪談法。本文香山個案部分，感謝林彥佑先生提供許多資料，其中包括其所進行的深度訪談資料，雖然本文未直接引用訪談資料，但使作者更能充分掌握香山海埔地的空間形塑過程。在白沙屯的個案中，本文採用了參與式觀察，因為本文的共同作者於2003年到2004年間實際參與了白沙屯的社區營造工作，負責白西社區發展協會的主要行政事務、協調工作及發展計畫的研提。因此，可近距離觀察及掌握白沙屯地方發展的實際狀況。對本文而言，採取參與式觀察進行白沙屯個案研究是基於下列原因：（1）白沙屯地方發展的情況很少被人所知，研究不多；（2）可以了解相關事項的連續性、關聯性及背景脈絡；（3）有助於將個案置於當時情境中，對發展過程成員之間的行為互動關係獲得更直接、完整和全面性的了解（陳向明，2002）。

airiti

實際上是社會調解與管制策略的產品。透過治理性（governmetality或governmental rationality）的觀點，新傅柯論者把地方政府的重構看作是新自由主義支配權的產物，這種重構在提供政策的行動者得以工具介入、鼓動，並使制度改革的策略合法化。換言之，治理性把焦點放在政府進行社會管控所採用的統治技術與理性（techniques and rationalities of rule）（Foucault, 1991；Thompson, 2005）。

治理性源自於傅科（Michel Foucault）對國家統治模式改變的觀察與論述，傅柯把治理性解釋為「指揮中的指揮（conduct of conduct）」—促進指揮他人的技術與實際（Burchell, 1996；Dean, 1999；Roy, 2009），其重點係在如何統治，以及主管機關如何部署實踐和推動他們政治綱領的特殊機制、技術與程序（Rose, 1996）。可使綱領運作與實踐的一組機制、技術與程序，Rose and Miller（1992）將之稱為「統治技術（technologies of government）」。強調統治技術的新傅柯論，於是拒絕了聚焦於抽象統治原則（abstract principles of rule）的傳統政治理論[註5]。他們主張，透過統治技術，負責且有紀律的中央集權行動者，遂可以衝破既有的藩籬（enclosures），對地方進行遠距統治（govern at a distance）（Rose, 1996）—即權力中心透過不同的描述與統計技術及人口統計，達成遠距行動（act at a distance）（Latour, 1987；Rose and Miller, 1992）。

2. 治理性在地方發展的應用

上述傅柯的治理性觀點，部分學者將之用以觀察西方先進國家的地方發展，並用它來作為解釋近年來國家介入地方發展的基礎（參閱MacKinnon, 2000, 2002；Herbert-Cheshire, 2003；Herbert-Cheshire and Higgins, 2004）。在地方發展的研究上，上述國家權力運作模式的轉變，被學界稱為「從地方統治（local government）轉移至地方治理（local governance）」。新傅柯論者認為，地方治理的統治技術運用並不是能與一貫政策計畫相容的中性工具，而是被新自由主義政黨有意地設計來破壞既有地方權力基礎的工具（Hoggett, 1996；MacKinnon, 2000）。在先進的自由民主國家中，其所採取的統治技術（technologies of government）主要手段為：

註5. 傅科對於政府的理解並不純然等同於由一組機構所組的國家（state），政府其實是穿透社會生活的程序（process）。他的治理性觀念涉及到政府系統從歐洲十六世紀起產生的不同統管政策與技術，依據傅科的用語即為「從管理的（administrative）國家到治理化的（governmentalized）國家」，治理化的過程包括統治技術與藝術的發展，使統治的權力可以加諸民眾身上，並且使先前運行政治權力主權觀念的系統產生改變。之前，主權隱含對領土的直接管轄，而不是對領土上人民的管理。相對於此，治理是一個間接干預民眾的統治模式（Foucault, 1991；Uitermark, 2005）。

airiti

國家透過稽核（audit）、目標達成（targeting）及財政控管（financial controls）等由上而下地對地方進行遠距統治（Foucault, 1991；Clarke and Newman, 1997；MacKinnon, 2000, 2002）。這些統治技術之所以產生效能，是因為它們的移動性及標準化能力，亦即Latour（1987）所言，遠距主體的訊息可以在國家計算中心的內部被收集（移動性）、平均與比較（標準化）。移動性和標準化性，給予中央政府各機構具有空間的可及性和監控地方機關與共同體活動的能力（MacKinnon, 2000, 2002；Murdoch, 1997a），也就是這些讓中央機構可以把地方共同體（community）變成為可以看得到與計算的統治對象。近一步觀察，這一過程主要依賴於銘寫（inscription）與計算的技術來收集共同體與地方的知識，現代國家權力的展現亦係依賴於此種知識的收集—即國家機構擁有力量把地方共同體當作不同的主體而施以「干預（act upon）」，係以這種知識收集為重要的前提條件（Ward and McNicholas, 1998；Herbert-Cheshire, 2000；MacKinnon, 2002）。

傅柯認為，權力關係與策略經常伴隨著抗拒，在一般對於傅柯的抗拒觀念的研究中，經常把抗拒看作是下對上的觀念，例如Scheruich就主張「宰制是主人，抗拒則是奴隸對主人的反應」（引自Herbert-Cheshire, 2003: 459）。此隱含兩種權力型態本質的差別：主人行使權力，奴隸進行抵抗。此外，在國家與地方之間的權力關係中，也常將地方行動者設想成負面且敏感的力量，地方行動者只對權力有所反應時才會運行。並認為，當抗拒真的發生時，權力將會受阻，權力的運行可能因此失敗；相反地，如果沒有抗拒，國家權力運作就會成功，且其原有的意圖會達成。這種觀點有兩項侷限，第一，忽略民眾可能因為與國家目標一致而'服從'命令—不是因臣服而犧牲；第二，新傅科論者認為，民眾遭遇權力的時候，只能進行二選一：不是順服的接受，就是進而抵抗（MacKinnon, 2002；Herbert-Cheshire, 2003），這些使其觀點陷入二元論。

基於上述對治理性權力運行的解釋，Herbert-Cheshire（2003）認為，在地方發展中，與國家、市場與都會相比較，村民與地方團體幾乎沒有權力。在這裡面隱含著，國家是有權力的，而個人或其他的個體行動者被認為缺少權力或無權力。以此而言，治理性所強調的是，在地方發展上國家仍然是「由上而下」的運行權力（Herbert-Cheshire, 2003），只是其運用了統治技術，使國家的政治綱領得以在地方發展中實踐。

airiti

（二）行動者網絡理論（ANT）

1. ANT的權力觀點

ANT的形成起於1970年代，當時一群建構論者（constractivist）大膽地進入自然科學活動的大本營—實驗室—去觀察科學家的工作。在實驗室的觀察當中，建構論者發現，科學家並不是單純地觀察自然，而是在許多方面，均利用了社會的與技術的工具，來建構其自然的主體。此即，科學知識的建構，實際是由實驗室與實驗室外的行動者組合來決定。Latour（1983）進一步以巴斯德（Louis Pasteur）研究炭疽病疫苗的例子，建立了行動者的世界或行動者的網絡（Murdoch, 1997）。在這個例子裡，Latour完成了ANT的主要論點，包括：1.行動者網絡的構成是異質的（heterogeneous）（例如人與非人的主體都在其中）、2.行動者網絡經過轉譯（translation）而構成、3.拒絕傳統的二元論點、4.知識形成與自然和社會重整是互構的（Latour, 1983；Murdoch, 1997a；Kortelainen, 1999；李承嘉，2005），其中第2項轉譯為ANT權力論點的主要依據。因為，轉譯包括在網絡內一連串的協商，透過轉譯，每一主體或行動者在網絡中的主體性（identity）、利益、角色、功能和地位都重新界定和分配，權力關係亦重新築構。所以，ANT又被稱為「轉譯社會學（sociology of translation）」（曾曉強，2004；Burgess et al., 2000；Morris, 2004；Magnani and Struffi, 2009）。

Callon（1986）近一步把轉譯細分成「五個轉譯關鍵（five moments of translation）」：問題呈現（problematisation）、利益賦予（interessment）、徵召（enrolment）、動員（mobilisation）及異議（dissidence）[註6]。經由這些關鍵，在

註6. 在1970年代初期，三個法國科學家在其訪問日本期間發現，海扇貝在日本可以被密集的採集，他們認為日本的技術可以被用來提升法國沿岸海扇貝產量，因此將日本的經驗移植到法國的St. Brieuc Bay。在海扇貝實驗中，轉譯的五個關鍵的內容如下：「問題呈現（problematisation）」：當科學家回到家鄉後，他們開始問，在日本學到的是否可以被移植到St. Brieuc Bay？在問（與答）這個問題當中，他們開始想到其他會被納入在這個網絡的行動者：海扇貝、科學家的同事及漁民。同時，科學家們並且試著去設想這些行動者（每一個被連結入科學家海扇貝知識者） 的興趣。「利益賦予（interessment）」：此涉及科學家運用來賦予及穩定其他行動者任務的手段。在這個例子裡，海扇貝雖然經常受到威脅，但被認定能夠像它的日本表兄弟一樣附著於採集器上；漁民們經由其代表與科學家間的一連串會議而獲益，在會議上漁民代表了解到科學家解決海扇貝存量下降問題的方法；科學家的同事們則被利誘以出席學術會議及發表論文。「徵召（enrolment）」：就科學家而言，必須賦予每一個行動者彼此可接受的相關角色。如果海扇貝要被徵召，它們就必須把自己附著在採集器上；只要科學家能夠提出足夠及顯著的案例，科學家的同事們則準備相信這項附著；另一方面，當漁民代表為他們的利益進行談判時，廣大的漁民'像愉快的旁觀者'一樣的在旁觀察，並且等待最後的結果。「動員（mobilisation）」：只有

airiti

行動者網絡中，有生命的行動者（actor）或無生命的行為者（actant）的主體性，是在彼此相關的網絡內部被決定的，當新的關係被建立時，任何這些主體在進入行動者網絡以前擁有的特徵，都可以被網絡的建立者重新界定（Murdoch, 1997b）。亦即，當主體被徵召入網絡，並在網絡內結合訓練，它們就獲得各自的形體與功能。

2. ANT在地方發展中的應用

1990年代，隨著國家權力由統治轉為治理時，拒絕國家為政治權力唯一所在的作者指出，統治行動係藉由國家與非國家行動者的網絡逐漸展現出來，這些行動者或多或少都受共同的目的與共識所整編（Jessop, 1995）。如果以此方式來思考，國家的權力即以這些網絡的穩定及其行動者之間的發生互動為基礎條件。這樣的話，網絡中的每一行動者對手段與目標都能進行討價還價，也可對國家的統治行動進行轉譯，這種轉譯包括對抗與轉換（Clark and Murdoch, 1997）。此一觀點，顯然是把ANT的精髓「轉譯」拿來作行動者網絡對抗國家權力的詮釋手段。如前所述，轉譯是在網絡建構過程中所產生的一連串取代、轉化及談判（Callon, 1986），在徵召其他行動者與要件進入網絡的過程中，個別的行動者嘗試依據他或她自己的目的來重新界定他們的利益。但在這個同時，其他的行動者則嘗試建立他們自己的權力規則，建立他們自己（通常是彼此重疊）的網絡，此引起網絡的遞移，也使國家政治權力因此而重構（Herbert-Cheshire, 2003）。

透過轉譯，在行動者網絡中的主體對國家權力的回應形式不是單純的拒絕或者對命令順從，而是包括與其周旋。周旋的方式是「藉由堅持或延續其自己的實際與言說，積極地與其匹敵，甚至取代政治主管機關。（O'Malley, 1996）」雖然，有時也可能對權力極為順從，但卻是積極地順從形式，因為這是基於選擇順從者的意志而作的決定，不是以強迫者的目的為基礎。人類有他們自己選擇順從權力的理智，且即使這樣做，也會將他轉譯成新的形式（Law, 1986）。一如O'Malley（1996）所指出的，這樣產生的效果是「權力和政策變成為更無限制的爭論和交戰過程」。就此而言，此可認定一個表徵的原始權力並不比次級的對立者重要，也

在科學家達到此一階段時，一個成功的網絡才算產生。科學家可以動員它們的同事、海扇貝及漁民，科學家能夠收集到一些（代表） 附著的海扇貝、科學家的同事們相信那些資料、漁民們遵循他們的約定。「異議（dissidence）」：海扇貝並沒有如預期那樣，有足夠的數量附著在採集器上，科學家的同事們開始懷疑此一實驗成功的可能性，最後有一部份漁民在聖誕節前夕提前捕撈海扇貝，這些背離了原來主體的目標，使得網絡瓦解。（以上參見Callon, 1986；Murdoch, 1997a；Woods, 1998；李承嘉，2005）

airiti

意味著地方民眾的代理的重要性，不亞於國家（Herbert-Cheshire, 2003）。這個時候，應用在地方發展上的ANT，變成是解釋「有權力者的解構（deconstructing of the powerful）」的利器（Murdoch, 2000）。

治理性與ANT權力運行的觀點應用在地方發展上，它們各有所偏重。約略而言，治理性著重在結構，ANT則強調個別的行動者。治理性注重結構，認為國家是一體的，只要行使治理技術，即可使其權力運行無阻，忽略了國家組織不同部門之間（例如經濟部與環保署）與不同層級之間（例如中央政府與縣市政府），可能存在不同政略目標與權力運行策略，甚至官員、政治人物與其他的行動者都各自有自己的利益與訴求（黃佳煌，2005；Zukin, 1980）。ANT強調個別行動者，認為地方行動者有能力排除一切阻礙，其忽略了地方之間的結構差異，包括地方物質資源與非物質資源的豐沛與貧乏，使得一些地方因資源充沛，容易徵召及動員，另一些地方則否。因此，Marsden（1998）將英國農村分成四種理想類型，包括保存型鄉村（preserved countryside）、競爭型鄉村（contested countryside）、世襲型鄉村（paternalistic countryside）及依侍型鄉村（clientelist countryside），其中地處風景宜人交通便利地區的保存型鄉村與位於都會外圍通勤區的競爭型鄉村，因擁有較多的資源，受到不同的團體青睞，不論以保存為目標或發展目標尚有衝突，地方行動者具有積極徵召動員的能量；世襲型鄉村由於世襲領地由私人所有者持有，其也掌控了地方發展；依侍型的鄉村屬發展遲緩地區，因地處邊陲，且缺少資源，其發展需依賴政府或能提供資源者。從前述Marsden的鄉村空間類型來看，依侍型的鄉村，顯然很難透過地方發展行動網絡來主宰地方發展，而必須仰賴政府的資源。Cheshire（2009）研究顯示，在澳洲偏遠的礦產區亦屬此種情況。

三、治理性與ANT權力運作的比較與命題的建立

治理性與ANT在地方發展的權力運作上各有其論述，對這些論述需要進一步轉化成可以檢驗的命題，方能有利於個案觀察的進行。本文嘗試從ANT與治理性對於地方發展權力運作的進一步分析比較中，建立檢驗的命題。

（一）治理性與 ANT 的權力運作觀點比較分析

從上述的整理中可以發現，ANT與治理性都強調，經由不同的行動操作、技術與作用或網絡轉譯來影響其他行動。因此，權力更一般的說法是「一組加在其他行

airiti

動上的行動（a set of actions upon other action）」（Gordon, 1991: 2）。除此以外，ANT與治理性都強調，遠距統治或遠距行動的能力與重要性，透過遠距離的控管技術，使權力的行使少受空間限制。但是，二者被用在地方發展上時，有二個重要的觀點差異。

1.雖然，治理性強調藉由行動者與機構的網絡（如政府）來運行現代型式的政治權力（Gordon, 1991）。但是，治理性的理論家似乎把全神都灌注在國家權力及其用來統領其國民的論述、理性與技術上面，對於地方民眾進行重塑國家權力可能性的知識與實際，則少有討論（Herbert-Cheshire, 2003）。所以，以治理性的觀點來看，在先進自由民主社會中，國家在地方發展中的角色，仍然是由上而下地來運行權力。只不過，先進自由民主國家不再是透過道德教化的抽象治理或直接的統治方式來遂行其抑制，而是透過不同的技術，諸如目標達成、經費分配與稽核等，來達到遠距的統治—從中心對邊陲地區支配而已（Murdoch, 1997b）。

相對於治理性，ANT強調行動者網絡轉譯的力量。因此，ANT被應用於地方發展上時，其主張的是，國家權力並不能直接對已經組織起來的地方發展行動網絡產生作用，而是要一同被置於網絡中轉譯。這是ANT被應用於地方發展的主因，也就是說，ANT拒絕外生（由上而下）或內生（由下而上）發展的二元觀點。在地方發展中，治理性與ANT的權力運行觀念的主要差別如圖1所示。圖1a表示國家由上而下地透過不同的治理技術，對地方進行統治。圖1b顯示地方發展的行動者網絡透過遠距行動，把國家徵召入網絡內，國家與其他行動者一同在網絡中進行轉譯。

2.與前述由上而下的國家權力對地方發展的影響觀念有關，治理性在解釋地方民眾對於國家進行的遠距統治的回應上，採取的仍是二元觀點。亦即，地方對國家的權力不是順服地接受，就是起而積極地抵抗。ANT則透過轉譯—網絡建構過程中所產生的一連串取代、轉化及談判（Callon, 1986），來說明地方對國家治理的回應。在回應國家的治理技術中，ANT認為地方居民或地方發展的行動者不單純是積極的抗拒或消極地接受而已，而是還包括轉化或周旋。轉化與周旋的方式是藉由堅持或延續其自己的言說與實踐，積極地與政策主管機關匹敵，甚至取而代之（O’Malley, 1996）。也就是說，地方發展行動者網絡中的每一行動者，對手段與目標都能進行討價還價，也可對國家的統治行動進行轉譯，這種轉譯包括對抗與轉化（Clark and Murdoch, 1997）。ANT認為在地方發展中，既不拒絕國家形塑指引地方民眾的巨大權力，也不排除地方積極抗拒的情況，而是強調在地方發展的政策設計與實踐時，國家與地方民眾間的互動與談判。上述地方對國

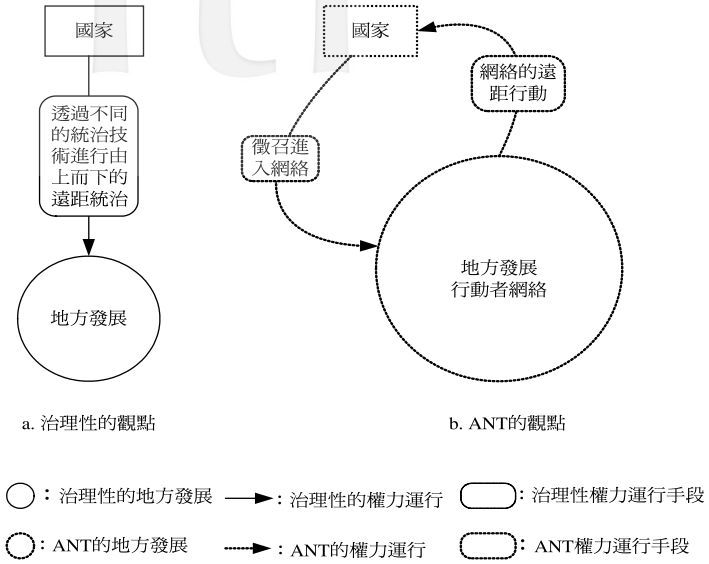


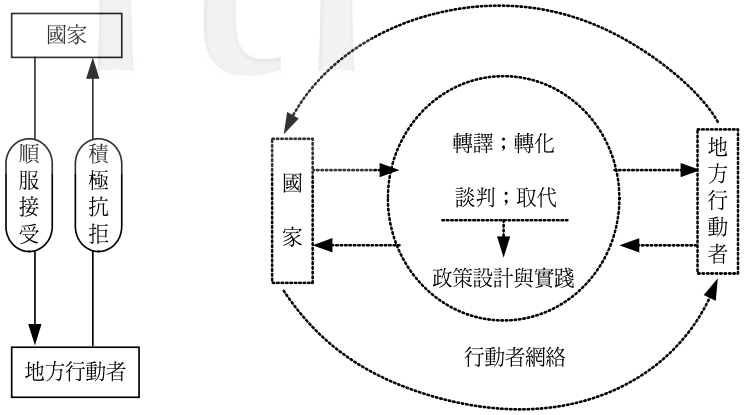
圖1　地方發展中治理性與ANT的解釋邏輯

家權力的反應差異如圖2所示，圖2a為地方行動者對於國家的統治不是順服地接受就是積極地抗拒，圖2b顯示了地方與國家被置在一個行動者網絡中，並且透過轉譯、轉化、談判或取代等方式，來進行政策的設計與實踐。

（二）個案觀察命題的建立

經由上述對治理性與ANT的回顧及其比較分析，可以理解治理性與ANT的地方發展權力運作邏輯。依據本文將地方界定在鄉、鎮、區以下的空間層級，同時為了分析方便，假定各層級政府在權力運行上具有一致性（此符合治理性的論述，但可能不符實際，請參見前述說明），而本文個案中所指的地方行動者均屬非政府組織。以下進一步將前述治理性與ANT的論述化約為五個相互關聯的命題，以利進行個案觀察：

1. 國家與地方行動者之間的關係命題：「在地方發展中，國家與地方行動者之間存在著權力上的互動關係，這一互動關係以取得地方發展的主導權為主要目的。」前述的說明顯示，治理性與ANT都強調，在地方發展中，國家與地方行動者會各自以自己方式進行權力的運行。此意味著，在地方發展的過程中，為了爭取權力，國家與地方行動者之間必然存在著互動，此為本文觀察地方發展權力運作的基本命題。此一命題中要觀察的包括：（1）國家採取的方式是否為傳統的統治



a. 治理性的邏輯　　b. ANT的邏輯

實線表示理性的權力運行；虛線表示ANT的運行

圖2　治理性與ANT地方對國家權力回應的邏輯

模式或治理性的模式，來達成其目的；（2）地方行動者是否採取了ANT的模式與國家進行周旋。

2. 治理性命題：「透過統治技術的施用，國家可以有效地由上而下對地方發展進行遠距統治」。在這個命題裡面，包含的要件為：（1）國家須有一套統治技術，來運行國家的權力，其包括：地方發展目標達成的設定、對地方發展財政補貼或管控，以及對地方發展的稽核等。（2）國家對地方發展的態度上，仍然是「由上而下」，也就是說，國家會透過前述的統治技術，使地方發展依據其所設定的政治綱領來運行。（3）國家所採行的統治技術是一種「治理性」，亦即，國家不必親自或實質地參與指揮或執行地方發展計畫，而是地方會將其發展的構想、資料與結果等傳送給國家。
3. ANT命題：「地方行動者網絡可以將不同主體（包括國家）徵召進入網絡內，並在網絡內藉由轉譯進行主體間的權力重構，因此地方發展係由該行動者網絡主導。」在此命題中的要件包括：（1）地方發展的行動者網絡組成，亦即，為了地方發展的目的，由個人、團體、人或非人的主體組成了地方發展網絡。（2）透過轉譯的力量，地方的行動者網絡把國家徵召到網絡中成為網絡的主體之一。（3）在網絡中每一主體（包括國家）的權力產生重構。（4）經由協商、談判等方法把國家的權力轉化及取代，達到了地方想要發展目的。

airiti

4. 傳統的統治模式：由於台灣屬民主後進國，因此在地方發展上，不一定已經具有治理性或行動者網絡的權力運作模式。實際上，早期的台灣地方發展大都屬於由國家由上而下的直接進行，包括都市更新及富麗農村計畫等都屬之，因此除了治理性與ANT之外，本文把傳統的地方發展模式化約成命題如下：「國家親自或實質地參與指揮或執行地方發展計畫，因此地方發展主要由國家由上而下地決定。」在此命題中的要件包括：（1）國家直接參與了地方發展事務，例如國家擬定地方發展計畫、直接進行土地開發等，這與遠距統管中，國家係透過預算、稽核等方式進行管控不同。（2）地方發展由國家由上而下地決定，地方只能順服接受。
5. 不同權力運作模式之間的關係：「傳統統治模式與治理性間具有互替性；ANT與傳統統治模式和治理性間具有競爭性。」在此命題中的要件包括：（1）由於傳統統治模式與治理性都為國家對地方管控的方式，國家可能採取其中一種模式對地方進行管控，因此其具有互替行，如依據西方先進國家的進程來看，會是由傳統統治模式進入治理性模式，台灣亦具有相同的進程。（2）ANT與傳統統治模式或治理性之間，由於涉及到不同的權力主體（國家與地方行動者），他們之間存在著競爭性，特別是當他們在地方發展上的目標不一致時，他們彼此將出現衝突。

根據上述五項命題，本文以下選擇個案地區，並進行不同權力運作模式的觀察與檢驗。

四、個案觀察

本文研究目的主要在觀察台灣地方發展的權力運作模式，因此研究個案宜具有清晰可辨的權力運作過程，才易於觀察。另外，以上述的命題而言，觀察區宜分別具有治理性或ANT的模式，才能易於對照分析[註7]。準此，本文選擇香山溼地與白沙屯的空間形塑過程作為觀察個案（空間位置，請參閱附圖）。香山溼地由於具有豐富的研究資料，白沙屯社區則因本文作者參與其地方發展事務，二者均可適度地掌握其發展過程權力運作情況。同時，其各自明顯地呈現出二個不同的權力運作邏輯：

（一）在香山溼地的空間形塑方面，由於中央政府與地方居民間對於香山海埔地的空間形塑，有不同的目標，結果在受到地方人士與民間組織（例如野

註7. Herbert-Cheshire（2003）曾經以澳洲昆士蘭兩個地方發展為例進行檢驗，結果發現，其中一個地方發展（Woomeroo）合於治理性中的接受或抗議邏輯，另一個地方（Warmington）則符合ANT的轉譯邏輯，此顯現出地方發展權力運用的多種可能性。

airiti

鳥協會）抗拒下，中央政府放棄將香山溼地規劃成工業區的主張，改為依照地方人士與民間組織的訴求，把該地劃設成野生動物保護區。這個例子突顯了在地方發展的過程中，中央政府與地方權力之間，存在著複雜的關係，且其過程中的權力運作頗具張力，透過這個個案，可以突顯ANT對地方發展權力運作的解釋。

（二）在白沙屯的社區營造方面，其權力運作模式與香山溼地有極大差異。白沙屯雖在雍正九年（1731年）已開墾成聚落，但一直未有突出的發展。惟自2001年底，由地方人士發起的社區營造開始，經過多年的努力，白沙屯現已成為極為成功的城鄉風貌示範點（陳志南，2003）。在白沙屯的地方營造的過程中，除了具有地方發展網絡以外，其成功似乎與中央及縣政府的補助密不可分。此即意味著在國家積極推動地方發展，強調地方自主性之際，國家仍然透過治理性或統治技術，牢牢地統治地方。

由於香山溼地與白沙屯空間形塑間的權力運作模式，存在著極大的差異。透過兩個個案差異比較，可以使地方發展中權力運作模式的差異更清晰地顯示出來。除此之外，在空間特性上，這兩個個案具有極大的差別，若以Marsden（1998）劃分鄉村空間的類別為依據（請參閱前述），香山濕地屬於保存型或競爭型的空間類型，白沙屯則屬依侍型的空間類型。經由對不同空間類型的觀察，或可進一步理解地方發展權力運行的差異。

（一）香山濕地空間形塑

香山濕地的空間形塑歷程，自1991年至2001年計經歷十年。因時間跨越十年，期間權力與動員模式甚為複雜，做完全的敘述有其困難。因此，本文嘗試將其權力運作模式，劃分成三個階段。

1. 第一階段（1991～1994年）：傳統統治模式vs.個別地方行動者

香山海埔地開發計畫由新竹市政府於1991年開始委託工程顧問公司（中華顧問）進行研究、規劃，同時為爭取開發所需龐大經費，乃將計畫提報省政府，並由省政府委員會在「台灣省加速推動海埔地開發計畫」（1992年1月）中，核定新竹香山海埔地優先於兩年內開發完成，並於同年8月無異議通過「新竹香山區海埔地造地開發計畫」，由省政府建設廳負責主導、省政府水利局與環保局負責推動環境影響評估[註8]、新竹市政府負責開發區（含取土區）之地上物查估與補償作業（林彥

註8. 因當時未有「環境影響評估法」（1994年通過），故僅依1985年行政院所擬訂之「加強推動環境影響評估方案」，以及1991年核定實施之「加強推動環境影響評估後續方案」，做

airiti

佑，2004）。由此，一個控管地方發展的國家（政府）權力運作模式於是形成。這個模式為國家直接進行地方的空間形塑與土地開發，是典型傳統統治模式（即由國家由上而下地直接進行想要達成的任務）。在本案中，這種模式顯現在下列二項事實上：1.透過行政力量便宜行事：在開發計畫之研究、環境影響評估等未提出前，省政府即通過該案，且快速地（8月21日）進行「環境影響評估說明書」之審查會及現場勘查，並於審查會中否定環保署所提進行第二階段環境影響評估（環境影響評估報告書）之意見；2.透過國家權力壟斷資訊與溝通：其僅於香山區公所之一角張貼「環境影響評估說明書」審查的公告，並多次於會議中阻礙地方團體之發言。此外，又透過媒體傳播宣揚開發的正面訊息，營造繁榮發展遠景，以獲取地方民眾的支持（李雄略，1998；林彥佑，2004）。

在國家由上而下地直接推動香山海埔地計畫的過程中，最初（1992年3、4月）有清華大學自然保育社（籌備處）學生集會，並且為文抗議，但是並未引起關切。同年7月，以香山濕地為重要活動場所的新竹市野鳥協會（以下簡稱新竹鳥會）自新聞媒體獲悉該開發計畫案後，即召開幹部及理監事聯席會議，決議不惜任何代價全力搶救[註9]（李雄略，1998；林彥佑，2004）。新竹鳥會之行動策略主要有三：1.發動公文攻勢，不斷以公文行文開發機關（省政府與新竹市政府）與環保主管機關（環保署與農委會），突顯各行政主管機關的職權與責任，藉此釐清開發計畫之行政程序，並且牽制政府由上而下控制的開發機制[註10]；2.積極強化阻止開發案的訴求，包括提出環境影響評估說明書之審查意見，並且質疑海埔地開發計畫所隱藏之土地炒作（山坡地開發）問題[註11]；3.遊說與宣傳，透過遊說民意代表質詢，阻礙省政府環保處審查環境影響評估[註12]，並且透過媒體對民眾訴求形成壓力（楊綠茵，

為環境影響評估依據。然此方案之環境影響評估審查作業，係由目的事業主管機關主辦，環境保護主管機關監督，因此，省政府建設廳可以「球員兼裁判」（林彥佑，2004）。

註9. 此外，尚有新竹市公害防治協會加入，但當時反對香山海埔地開發計畫的主力仍為新竹鳥會。

註10. 新竹鳥會最初於1992年8月6日及8月16日函送環保署、農委會、省政府、新竹市政府等相關單位，表示香山海埔地造地開發計畫將破壞該地區之生態平衡並違反憲法（增修條文第十條第二項）及野生動物保育法，復於11月9日發函李登輝總統、10日函請相關行政單位應貫徹「保護自然環境與維護生態均衡」之國家政策，11日函請環保署釋疑是否不需進行二階段環評（林彥佑，2004）。

註11. 1993年1月15日舉行「新竹香山海埔地造地開發計畫」環境影響評估說明會，新竹鳥會於會前即完成環評說明書審查意見，於說明會場發送，並於會中與新竹市公害防治協會提出環評說明書之缺失（林彥佑，2004）。

註12. 1992年10月11日新竹鳥會五位成員拜訪省議員張蔡美，告知開發計畫之相關問題，並促成

airiti

1995；林彥佑，2004）。

上述國家與地方組織對抗情形一直延續到1994年12月30日「環境影響評估法」公佈實施為止，此亦為香山濕地空間形塑的重要轉捩點。因為依據該法規定，香山海埔地開發計畫之環境影響評估須由環保署進行審查，並應進行第二階段環境影響評估（林彥佑，2004），新竹鳥會的訴求得以達成，並藉此進一步要求參與環境影響評估審查，成功地開創行動網絡，與主張開發的國家權力單位共同進入制度性平台，進行另一階段的行動。1991-1994年間，國家權力主體與地方個別行動者間的權力運作情形如圖3所示。

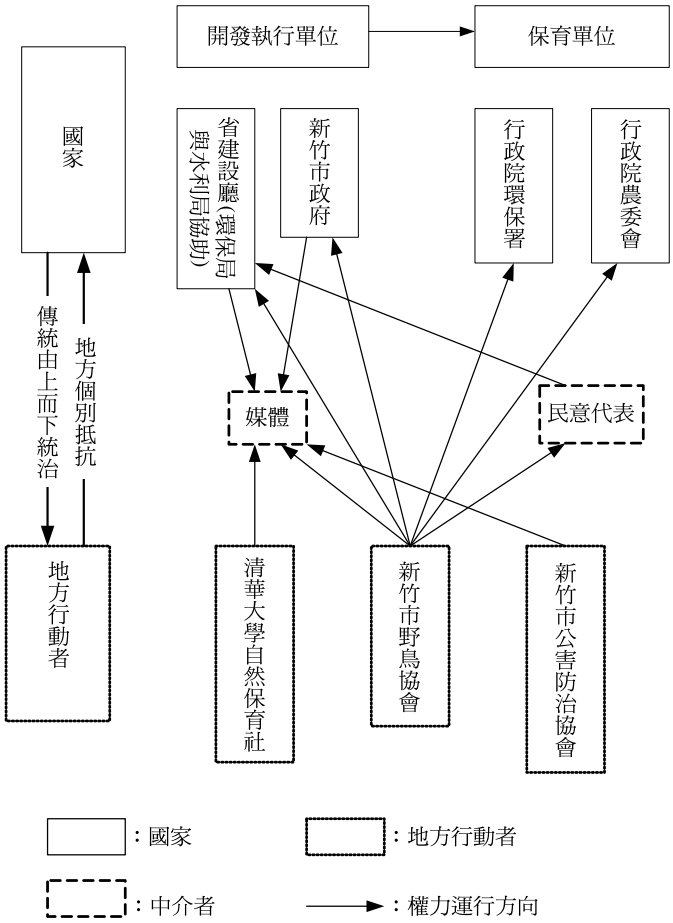


圖3　傳統治理模式vs.地方行動者個別抗拒

張蔡美在省議會之質詢（林彥佑，2004）。

airiti

2. 第二階段（1995～2000）：地方行動者網絡形成與國家權力的解構

「環境影響評估法」的實施，不僅促成反對開發的地方行動者網絡組成，並且把省政府與新竹市政府（開發單位）與保育單位徵召入行動者網絡之中，在這個網絡中進行權力重整。

1995年9月15日由內政部營建署舉辦的「新竹香山區海埔地造地開發計畫環境影響評估」現場勘查與聽證會，促成反對開發的地方行動者網絡—香山團隊的構成。會前地方非營利組織鑑於以往開發單位的阻礙，乃由台灣綠色和平組織、新竹市公害防治協會與新竹文化協會分別舉辦民間版現場勘查與公聽會[註13]，並與新竹鳥會結合濕地保護聯盟、中華民國野鳥學會、生態保育聯盟、主婦聯盟、環境保護基金會等非地方性之非營利組織，共同參與營建署舉辦之現勘與聽證會，會後由新竹鳥會邀請公害防治協會、文化協會與綠色和平組織，共同組成「香山團隊」（魏美莉，2001；林彥佑，2004）。因此，一個由地方內與地方外的主體組成關心香山濕地的行動者網絡因而形成。

香山團隊以「環境影響評估報告書審查會議」作為香山濕地空間形塑過程中與政府部門周旋的行動實踐以及權力轉譯的重要場域。為深化周旋的行動並達成權力的轉譯，香山團隊首先透過論述，詳細地釐清香山開發案之問題，包括新竹鳥會進行環境影響評估報告書之鳥類調查工作[註14]，又聘請相關專長之學者專家二十四人組成「新竹地區民間團體環境影響評估聯合審查小組」，共同審查環評報告書，並擬具「民間環評審查意見」[註15]，復召開「新竹客雅溪口濕地規劃」籌備會議，共同擘劃濕地空間的新願景（林彥佑，2004）。其次，藉由上述論述，於參與環境影響評估審查（包括環境影響評估範疇之界定）中，並提出專業理性的科學論證質疑

註13. 台灣綠色和平組織於9月13日邀集媒體和漁民、漁會代表舉行現場勘查，新竹市公害防治協會與新竹文化協會於9月14日邀請立法委員、清大、交大教授和環保、文化界人士舉辦「香山區海埔地造陸開發案公聽會」，與會者皆質疑該案之必要性（中國時報，1995/9/15；林彥佑，2004）。

註14. 香山開發案第二階段環評報告書由經濟部水利署委託中華顧問進行撰寫，其中鳥類調查部分因無人願意承接而洽詢新竹鳥會進行，新竹鳥會提出不得斷章取義、不得扭曲結論建議、報告書須經新竹鳥會同意等條件，於1994年4月1日至1995年3月31日進行237次調查。唯因中華顧問未依契約規定呈現調查資料，故新竹鳥會並未於環評報告書中簽字（林彥佑，2004）。

註15.「民間版環評審查意見」中，分別就程序問題、社會經濟、水資源、相關計畫、地形地貌、土質土壤、漂砂、陸域生物、海域生物，以及替代方案等範疇，進行系統而嚴謹之評估（魏美莉，2001）。

airiti

與反駁開發計畫，說服環境影響評估委員，並催生野生動物保護區之劃設[註16]。此外，亦與大專院校（清大、交大、師院）保育社團發起連署、遊說，舉行記者會、立法院公聽會等，進行政治與媒體力量之動員（魏美莉，2001；林彥佑，2004）。

相對於香山團隊的網絡與行動，主張開發的國家仍沿用傳統的統治模式來面對環境影響評估。首先，由新竹市政府（開發單位）提出草率、粗糙的報告書進行環評，但在面對反對開發的行動者網絡運作下，此報告書連續二次遭環評專案小組初審會議退回，並要求補充資料再審[註17]（林彥佑，2004）。其次，國家開發主體意圖運用國家權力排除香山團隊與其他非營利團體之參與，除由環保署快速召開專案小組審查會議，操作通過「有條件通過」之審查結論[註18]，並於（第三十次）環境影響評估審查委員會議召開前，由行政院環境保護署（以下環保署）署長召見香山團隊，提出「縮小開發面積」之意見，意圖說服香山團隊以利審查會議之進行，香山團隊雖有成員一度同意，但最後仍共同決議反對[註19]。儘管如此，環保署長仍於第三十次環評會議中聲稱已與環保團體（反開發行動主體）獲得協調，試圖引導審查會「有條件通過」，但仍遭環評委員決議退回專案小組審查[註20]（林彥佑，

註16. 香山團隊首先由新竹鳥會於1996年8月21日發函建請行政院農業委員會（以下簡稱農委會）將客雅溪口南北岸生態敏感地區劃設為野生動物保護區，並透過參與野生動物保育諮詢委員會之其他非營利組織提案，促使農委會函請省政府督導新竹市政府辦理（林彥佑，2004）。

註17. 第一次環評初審會於1996年3月25日召開，第二次於7月23日召開，二次會議之環評報告皆因與會委員（如黃書禮、邱文彥等）、香山團隊及其他非營利組織的質疑，而決議應補充資料答覆說明並擇期再審（林彥佑，2004）。

註18. 1996年7月23日之第二次環評初審召開前，即已傳出環保署訂出「審查基準」（1.有條件通過環境影響評估；2.由開發之填土區北區740公頃中撥出160公頃供新竹市政府設立保護區；3.保護區與開發之工業區間至少應有100公尺之隔離綠帶）作為會議有條件通過之決議，香山團隊於7月18日取得該基準後，即於20日赴環保署查證，但因未獲回應，並即於22日透過媒體發表抗議聲明，並於23日之會議中提出強烈批評（聯合報，1996/7/23）。又，環保署於7月23日會議後，隨即於7月26日在未通知香山團隊之情況下再次召開第三次專案小組審查會，並且通過「審查基準」之決議，並提環評委員會第三十次大會審查（聯合報，1996/7/23；林彥佑，2004）。

註19. 1996年9月26日之環評審查委員會第三十次大會召開前，環保署長蔡勳雄於9月14日約見香山團隊成員、王世賓（香山居民）及陳章波（中研院動物所研究員）等人，就初審會之決議徵詢意見，並提出縮小開發面積之意見，意圖取得香山團隊的支持。與會之香山團隊成員中一度有新竹鳥會代表同意縮小開發面積，但因其他團體的堅持反對而共同反對，並於會後即刻發出新聞稿堅決反對環保署所提任何縮小開發面積之意見（林彥佑，2004）。

註20. 1996年9月26日之環評審查委員會第三十次大會中，雖在綠色和平組織會長林聖崇的堅持

airiti

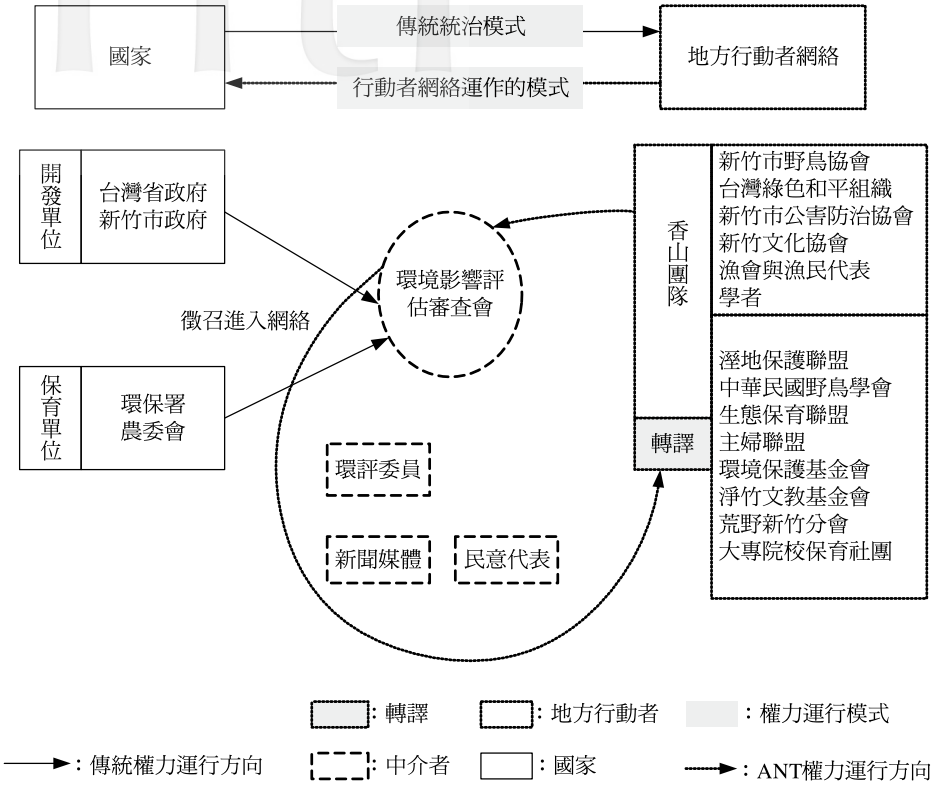
2004）。香山團隊復再度投入參與環評小組會議之審查，不僅監督、質疑新任新竹市長蔡仁堅（原為香山團隊之一員）之態度[註21]，並動員環評委員，促使開發單位調降開發內容與強度，以及補充民意調查與溝通之資料。最後，1999年精省造成省政府權力體系的碎裂化，由於缺乏強力的開發主體辦理後續相關事宜，在2000年12月19日的第五次環評初審會議及2001年1月17日的第七十八次環境影響評估審查委員會議中，做出「不應開發」之結論（行政院環境保護署，2001）。前述國家傳統統治模式與地方行動者網之間的權力運作模式如圖4。

3. 第三階段（2000～2001）：初期治理性運作vs.地方行動者網絡的轉譯

在透過傳統統治模式直接進行香山海埔地的開發遭到失敗後，國家在開發香山海埔地的模式上，似乎改弦易轍，中央政府採取補助與監督的治理性方式，支持新竹市政府的新開發構想。此即，在香山海埔地開發計畫遭否定之同時，新竹市政府於2000年提出「新竹客雅污水處理廠用地填築海埔地開發計畫」，獲內政部全額補助。這就是國家以預算支付的方式，來對香山海埔地開發進行遠距統治，而其統治的對象為之前曾經被徵召進入地方發展行動者網絡的“新”新竹市政府。但是，新竹市政府在未完成環評審查下，即發包施工（林彥佑，2004），於2000年11月16日之「新竹客雅污水處理廠用地填築海埔地開發計畫工程環境影響說明書」專案小組審查會中，遭到已經成功運行的地方行動者網絡—香山團隊的強烈質疑，在地方行動者網絡的運作下，該案遭決議退回，並要求修改檢討污水處理廠用地需求與規模，以及找尋對海岸及生態影響最小的替代方案（林彥佑，2004）。此舉，促使新竹市政府重新尋求可能的計畫實施方案，並進而促成野生動物保護區的劃設。自此，香山團隊開始與受到中央政府遠距控制的新竹市政府就香山濕地的空間形塑進行協商、談判。

下，香山團隊得以進入會場發言，但環保署長蔡勳雄則堅持發言後即須離開會場。環保署長蔡勳雄於會中意圖以縮小開發面積尋求委員有條件支持該案，然因開發單位對於取土區之面積與開發順序有不同意見，爭議中遭陳信雄委員（台大森林系教授）阻止後決議退回專案小組重審。會後，香山團隊與蔡仁堅聯合發表聲明譴責環保署長違背行政中立原則以及以行政權扭曲環評委員之意見（魏美莉，2001；聯合報，1996/9/27；中國時報1996/9/27；林彥佑，2004）。

註21. 1997年底之縣市長選舉，曾參與香山團隊會議之民進黨候選人蔡仁堅當選新竹市長，其於12月5日宣布上任後將延攬專家學者朝向國際級觀光、購物、休閒中心進行香山地區規劃，復於1997年12月10日環評第三次初審會中派代表發言宣告堅決反對香山海埔地開發案。其後，香山團隊拜訪蔡仁堅市長並促成舉行「新竹市濱海地區永續經營研討會」。1998年12月15日第四次環評初審會中新竹市政府代表發言同意計畫內容，香山團隊強烈質疑新竹市政府之轉變（中國時報，1997/12/6；環保署，1997；魏美莉，2001）。



圖四　國家傳統統治模式vs.地方行動者網絡間的權力運作

新竹市政府基於內政部經費補助的時間壓力，亟欲突破環境影響說明書審查之限制，因而同意更改污水處理廠之位置（由臨海改為鄰陸海埔地）、縮減規模（原30公頃改為17.2公頃），以及以劃設野生動物保護區做為回饋條件，一方面由生態保育課與香山團隊進行協商達成初步共識，另一方面於2001年4月17日函報農委會劃設「客雅溪口及香山濕地野生動物重要棲息環境」[註22]。2001年4月19日之「新竹客雅污水處理廠用地填築海埔地開發計畫工程環境影響說明書」第二次專案小組審查會中，香山團隊之成員開始呈現出不同意見，其中公害防治協會、文化協會、綠色和平組織、淨竹文教基金會等仍堅持反對意見，但居香山團隊之主導團體的新竹鳥會則是有條件贊成（開發單位須先完成野生動物保護區之劃設）。又，新竹鳥會與荒野保護協會新竹分會於4月27日之「新竹客雅溪口野生動物保護區及香山濕地

註22. 農委會於2001年6月8日公告客雅溪口和香山濕地為第二十八處野生動物重要棲息環境，範圍不包含現有之海山漁港、進水垃圾掩埋場及客雅污水處理廠預定地，面積一千六百公頃（林彥佑，2004）。

airiti

野生動物重要棲息環境劃設事宜公聽會」中，協助新竹市政府說明與說服地方民眾。在香山團隊主導團體新竹鳥會之同意以及其他團體的妥協下，6月11日之環評說明書第三次專案小組審查會中有條件通過該開發計畫，並於6月29日之環境影響評估委員會第八十五次會議通過，就行政院農委會公告之「客雅溪口及香山濕地野生動物重要棲息環境」依野生動物護法劃定野生動物保護區。新竹市政府於2001年12月7日函報農委會劃設「新竹市濱海野生動物保護區」，並獲農委會於12月14日公告為第十四處野生動物保護區（林彥佑，2004）。這一時期的權力運作模式如圖5所示。

香山海埔地的空間形塑，從原先由國家透過傳統統治模式直接進行工業區的開發，到受到地方行動者個別抗拒，再到受地方行動者網絡轉譯，使香山海埔地變為「野生動物保護區」與「污水處理廠」並置的空間形式，充分顯示出ANT的權力運作觀點，在此地方發展個案中的解釋能量。不過，隨著國家在2000年開始，改用治理性的權力運作方式，使國家權力更能夠貫穿到地方發展中的跡象已經顯露出來。這也就是香山地方發展行動者網絡無法如願，將香山海埔地悉數規劃為「野生動物保護區」，而必須妥協地將一部分海埔地劃作國家希望的「汙水處理廠」的原因。

（二）白沙屯地區空間形塑

白沙屯地區位在苗栗縣通霄鎮北端與後龍鎮交界處，約居苗栗縣濱海地帶中段位置。日治時期，白沙屯地區以白沙屯西瓜與「金山白海」聞名全台。1980年代白沙屯地區因本身農漁業生產條件不佳、社會經濟自由化，以及長久以來行政機關的漠視，導致白沙屯地區逐漸沒落，甚至被旅居外地的遊子譏為「白沙屯三十年沒進步」[註23]。2001年起，白沙屯地區之白西社區，在地方人士熱心參與地方營造後，經過四年的努力，白沙屯地區成為政府單位推動社造的示範社區。白沙屯的地方發展初由地方人士組成了發展網絡，但在之後的發展中，明顯的受到國家治理性的控制，茲分別說明如下。

1. 地方發展行動者網絡的組構與轉譯

白沙屯的社區營造由白西社區發展協會推動，該會於2001年12月30日在白沙屯

註23. 根據陳志南於2004推展漁村社區總體營造研討會，報告白沙屯社區總體營造經驗與實務中，提及白沙屯地區的發展係從一無所有開始做起，其中對於三年前白沙屯的描述，包括了地方長者說「白沙屯的事管不得」、回鄉遊子說「白沙屯三十年沒進步」、會做生意者說「在白沙屯不可能有賺錢的機會」、國小校長說「白沙屯是一個沒有文化的地方」等（陳志南，2004）。

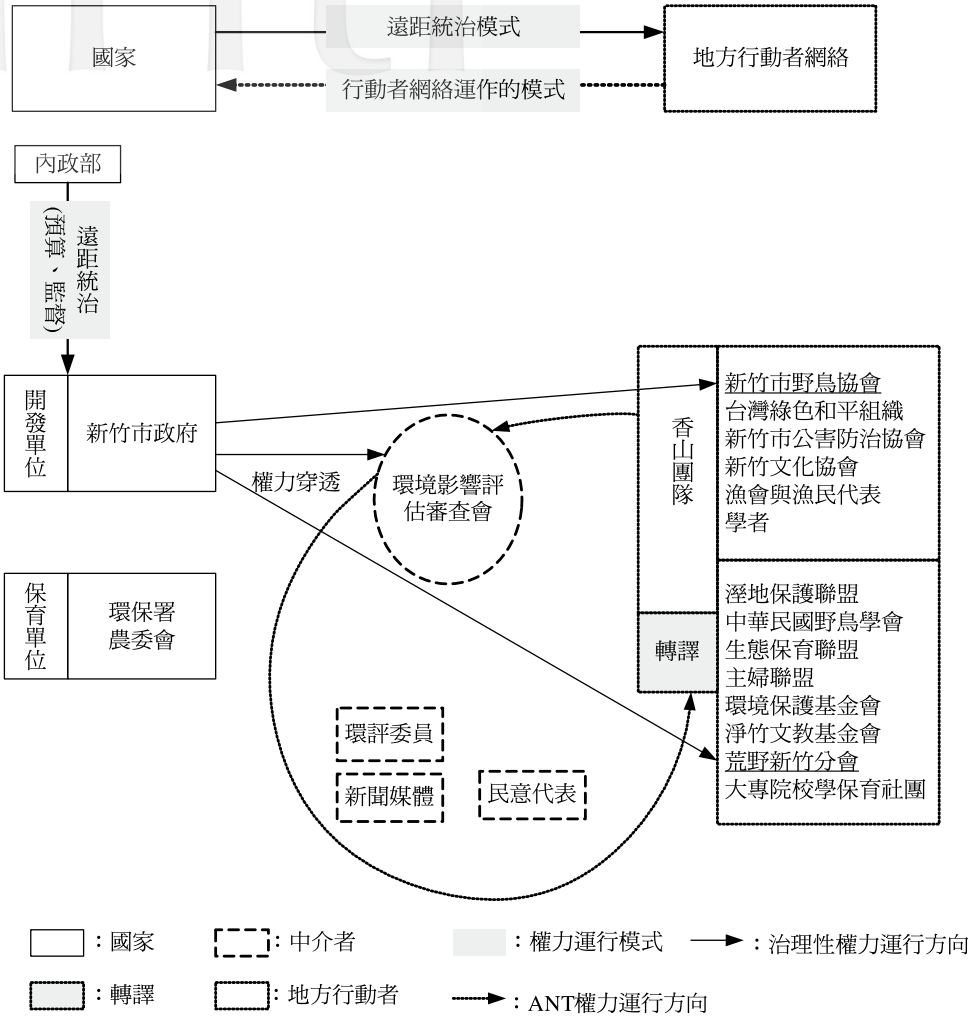


圖5　行動者網絡vs.初期遠距統治的權力運作

辦理漁村新風貌研討會，會議約有65位居民參與，白沙屯的地方發展正式啟動（陳志南，2003；陳志南，2004）。隔年（2002年）2月開始透過活動的舉辦[註24]，帶起社區居民參與的動力，並於3月召開社區工作會議，邀請白沙屯地區各社團，包括白沙屯田野工作室、白沙屯國樂協會，以及熱心人士研商組織社造工作小組（以下簡稱工作小組）（陳志南，2003），地方行動者網絡於是開始組構。

2002年4月，社造工作小組在得知白沙屯漁港北側舊海堤即將整建的情況下，

註24. 如提供獎學金，獎勵在地學子創作社區標誌；開辦藺草編織傳習班，傳承在地藺草編織技藝；於會員大會結束後舉行社區大掃除，清除主要髒亂點等活動（參與觀察）。

airiti

為了維護白沙屯海岸的生態景觀，乃透過工作小組成員之一的里長說服縣政府官員，改採取生態工法取代原本的作法（陳志南，2003），地方發展網絡開始行動實踐與進行權力轉譯。同時，地方行動者網絡為了更積極有效的推動地方發展，開始徵召更多的主體進入，結合非在地的行動者[註25]。因此，一個原本在地行動者所組成的行動者網絡，隨著內部組織的健全，以及與非在地行動者的徵召而開始茁壯與進行轉譯。

工作小組以重新塑造社區空間新風貌為主軸，並以白沙屯海岸的公共空間營造為優先，此也成為白沙屯地區空間形塑過程中行動實踐與權力轉譯的重要場域。除了先前推動的北堤變更整建方式外，工作小組首先透過社區志工會議的討論，提出白沙屯地區整體規劃的構想，並連續三期向政府提報漁村新風貌計畫爭取營造經費（陳志南，2003）。在地方網絡的運作下，雖然取得經費，但在執行上卻產生地方行動者與國家間的權力競爭：

（1）2002 年 8 月獲行政院農業委員會漁業署（以下漁業署）核定漁村新風貌第一期硬體工程經費後，工作小組經過三次志工會議，多達 122 人的討論後，確認了第一期漁村新風貌營造點與營造構想，並交由縣政府發包設計與施工。然而，在年底工程進行驗收時，卻發現設計與施工單位未確實依社區志工會議之決議辦理，因此社區居民強烈要求縣府承辦人員必須嚴格把關驗收。隔年第二期漁村新風貌動工前為避免重蹈覆轍，特別成立社區監工小組，負責與得標單位溝通與傳達社區居民意見，並於施工期間嚴格監督把關（陳志南，2003）。

（2）第二期漁村新風貌計畫歷經社區居民討論[註26]、縣政府發包設計後，於 2003 年 5 月開始動工。依據海堤管理辦法規定，海堤結構物的管理權責屬於第二河川局，但是在漁村新風貌計畫發包設計與施工期間，未向第二河川局提出申請，營造過程雖有社區居民向漁業課承辦人員反映此事，要求承辦人員應發文第二河川局，但卻未適時處理（參與觀察）。導致該工程在 9 月於第二河川局局長及承辦人員會同地方選出之中央民意代表至現場會勘後決議：未施工部分停止施做，並拆除西側，保留其他部分。社區居民雖不願意，但只能接受。然而，

註25. 包括邀請專家學者至本地提供協助，如邀請文史工作者陳板先生至啟新國中演講有關社區文史專題、張仲良建築師講授社區總體營造相關課程、社區規劃師蕭孟郎建築師認養社區與參與社區會議提供意見、黃麗明建築師參與文建會91年度社區總體營造心點子創意計畫的規劃等。（陳志南，2003）

註26. 第二期漁村新風貌計畫經過社區志工會議的討論後，決議營造點包括於海堤上興建海岸長城、海岸沿線紅磚花臺、木棧道涼亭增設座椅與外緣土牆欄杆、加強簡報室內部基本設施與石滬親水區造井等（陳志南，2003）。

airiti

11 月 3 日第二河川局卻違背承諾，要求限期拆除海岸東側牆板，工作小組召開緊急會議，並於一天之內完成 884 人的連署，向縣政府陳情，始免於東側牆板的拆除（陳志南，2003）。

鑒於前兩年由縣政府發包設計與施工的漁村新風貌計畫成果，與工作小組當初的規劃構想有著顯著的落差，導致工作小組對2004年的漁村新風貌計畫開始抱持著保守消極的態度。加上第三期漁村新風貌發包設計階段未充分尊重社區居民意見，導致工作小組的多數成員拒絕參與討論。最後在縣政府的主導下，將營造點由海岸公共空間變更為老街路面鋪設。同時，在施工期間因包商工作效率不佳，影響老街住戶生活之不便，甚至引發社區居民向工作小組（理事長、里長）提出抗議與反彈，工作小組面臨社區內部的強烈質疑。後來在工程驗收時，經過與社區居民的協商討論之後才獲得解決。雖然如此，定期舉行的社區志工會議卻隨之終止，地方行動者網絡卻因此面臨瓦解（參與觀察）。

整體來看，在白沙屯地區空間形塑過程中，行動者網絡主要係藉由活動、志工會議、培訓課程的辦理與計畫的研提徵召在地的行動者與非在地的行動者；並透過轉譯方式進行行動者網絡的權力運作，包括網絡內一連串志工會議的討論，以及試圖對縣政府漁業課、第二河川局等政府單位進行轉譯（透過談判、協商過程），促使地方的發展依據地方的構想來進行。但是，這些轉譯都沒有成功，反而是地方發展的行動者網絡被迫面臨重組，此顯示地方行動者網絡無力把政府徵召入其網絡中。白沙屯地方發展的行動者網絡，顯然無法對國家進行有效的轉譯，上述地方發展的行動網絡運作與行動如圖6所示。

2. 國家治理性的權力運作

白沙屯地方發展的行動者網絡，無法將國家徵召入內，以致於地方發展仍然依靠國家甚深，國家之所以能夠對地方發展維持強大的影響力，其關鍵在於國家採行了治理性的方式，來進行地方治理。台灣於1994年行政院文化建設委員會（以下文建會）提出社區總體營造與2000年代行政院於「挑戰二〇〇八：國家發展重點計畫」中所訂定的「新故鄉社區營造計畫」中，一方面強調「由下而上」、「社區自主」與「民眾參與」的精神，一方面也制訂了許多提供地方發展補助的辦法，俾便於對地方進行治理性。前述白西社區的地方發展行動者網絡，在國家治理性的模式下，只能接受國家的管控。為了更清楚國家對於白沙屯社區發展進行遠距統管的方式，本文進一步以白沙屯社區發展二個實際案例說明如下[註27]。

註27. 為了爭取發展經費，白沙屯提出了許多規劃，包括在2002年4月向文建會提報「九十一年

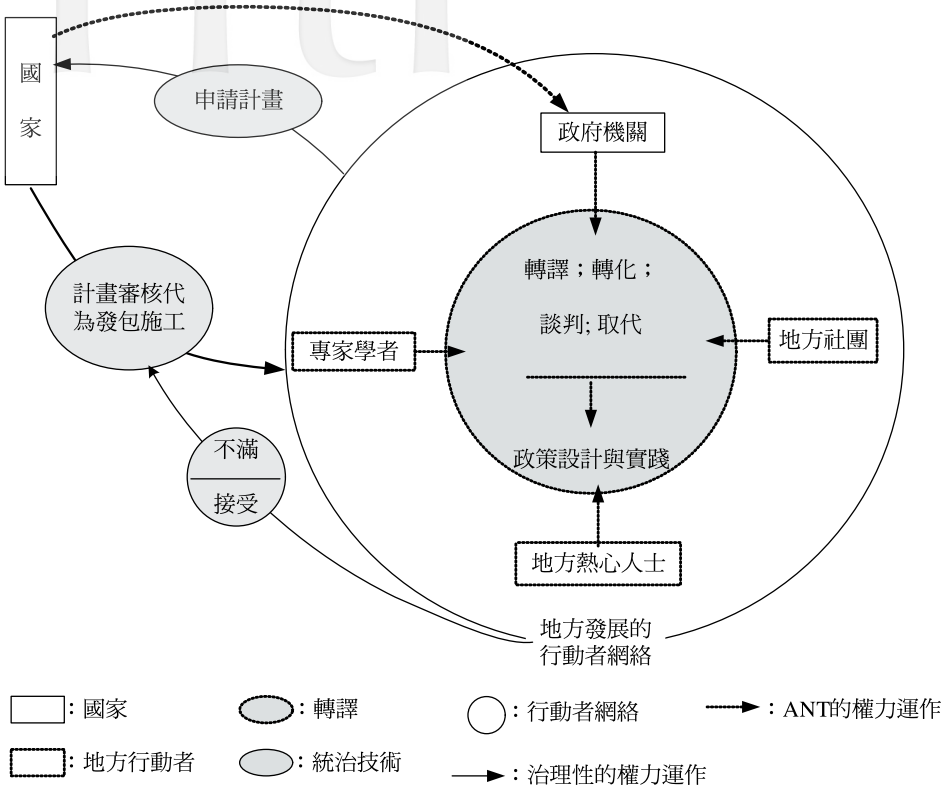


圖6　白沙屯地方發展行動者網絡的運作

（1）2002 年 11 月向環保署提報「社區環境改造—永續家園」計畫案參加甄選[註28]，以及向行政院農業委員會林務局提報「擴大植樹節」活動，並獲得各政府單位

度社區總體營造新點子創意規劃」，並於該年9月核定補助規劃費90萬元。地方行動者利用此規劃費與社區規劃師黃麗明建築師共同討論，與進行白沙屯地區的自然、人文歷史調查後，撰寫完成《通霄鎮白沙屯地區社區總體營造心點子創意構想—藝術山海．藝術之村》一書。書中提出了白沙屯整體規劃的願景與各項具體工作項目的執行期程（黃麗明，2003）。之後，白沙屯地區的行動者便依據此規劃報告所述之階段性工作，向政府部門提報計畫爭取地方發展經費。

註28. 依據《九十二年社區環境改造執行計畫甄選須知》中規定的甄選評分標準，包括1.社區居民之凝聚力及參與意願高低；2.推動組織概況及執行能力；3.地方政府及非政府組織積極參與並給予資源配合；4.環境清潔、垃圾處理等基礎環保工作落實情形；5.社區空間營造（包括環境清潔、環境綠美化及社區景觀等）民眾滿意度、家戶參與資源回收比率改造前後應提升百分之十以上；6.聯合提案有共同推動議題及執行區域具有完整性；7.執行議題、內容與社區居民生活密切度及影響性；8.推動議題、執行策略、行動規劃及預期成效能成為社區典範；9.經費需求合理性等。

airiti

的核定補助 30 萬與 8 萬元的計畫經費。為落實社區參與的精神，計畫之規劃與推動採取由下而上的方式，鼓勵社區點工購料，並配合地方行動者的動員，執行白沙屯海岸原生林木復育與堤岸公共空間綠美化，並於活動結束後提報執行成果與核銷憑證向政府辦理核銷撥款（陳志南，2003）。在經過這些計畫的執行後，白沙屯地區已逐漸受到政府單位的肯定，而獲得 2003 年苗栗縣政府社造模範社區、環保署環境改造計畫示範點與入選文建會全國活力社區等榮譽（陳志南，2004）。這些榮譽主要係透過稽查的過程所評定給予，以林務局「擴大植樹活動」為例，在活動結束後林務局承辦人員經常前往視察後續苗木的存活情形，並經林務局評定造林成果優等，直接補助隔年擴大植樹節的計畫所需經費 24 萬元。因此，政府在面對來自地方的自願行動者所採取的治理方式，即是透過計畫可行性審查、稽查與會計審核等統治技術來介入與引導地方的發展。

（2）2004 年 10 月白沙屯地區依據《漁村新風貌補助作業要點》[註29] 提出 2005 年至 2007 年為期三年的漁村新風貌計畫[註30]。並由縣政府漁業課邀請縣政府主管、漁會理事長、總幹事等人組成審查小組，辦理現場會勘與審查[註31]。苗栗縣內除了白沙屯漁村新風貌計畫案外，新埔里亦提報新埔漁村新風貌，因此在初審完成後，縣政府依審查結果排列優先順序，併同初審審查意見表送漁業署進行複審。2005 年 3 月由漁業署遴聘專家學者及相關業務單位主管組成審核小組進行複審作業。審查過程由苗栗縣政府簡報後，由白沙屯與新埔兩地居民報告計畫內容後，再由委員提問。之後審查委員依據「漁村新風貌計畫複審評分標

註29. 為了有效推動營造優質漁村環境、強化漁村生態休閒設施、發展具地方特色之漁業文化，以促進漁村產業多元發展及達到推動漁村永續經營之目標，漁業署於2004年9月邀集專家學者、各縣市代表制訂《漁村新風貌補助作業要點》。在此要點中針對目標、實施期間、申請單位、補助項目、原則、金額、申請程序、審查機制、經費核撥與核銷、補助經費注意事項與督導考核等皆有明確的規範。因之，一套推動漁村營造的機制、技術與程序正式確立，透過此一機制、技術與程序的運作，使中央政府（漁業署）得以實踐其政治綱領與進行遠距統治。

註30. 依據《漁村新風貌補助作業要點》中補助經費注意事項之規定：申請計畫以軟體及硬體計畫能一併研提，具有相輔相成效果者為佳。因此《白沙屯漁村文化新風貌計畫》特別研提為期三年的軟硬體計畫，包括了海洋休閒區的美化工程、媽祖文化廊道的硬體計畫，以及海洋休閒區後續管理營運能力培訓、休閒漁業活動、海洋休閒區沙灘復育、沙灘活動、漁業資源調查能力培訓等軟體計畫（許文進，2004）。

註31. 依據《漁村新風貌補助作業要點》規定，審查應以是否符合當地整體發展、工程可行性，以及所提經費合理性為審查標準。

airiti

準」[註32]，並參照縣政府初審意見暨提案書面資料分項審查評分。最後審查結果將依與會委員之評分結果之總平均為總分，由漁業署於年度預算額度內依總分順序核定補助計畫。經過前述複審之後，白沙屯漁村新風貌在 2005 年硬體工程方面獲得補助 250 萬元，而軟體方面則未獲經費補助。至於白沙屯地區的行動者，則對此審查結果感到疑惑，尤其是當初要求軟硬體一併提出，但審查的結果卻仍以硬體為主，在欠缺軟體經費的情況下，對於未來白沙屯地區軟體的發展感到憂心，儘管對於審查的結果感到不滿，但礙於補助經費對地方發展之重要性，卻無法對政府透過治理性手段的決定，有協商、改變的空間，只能順服的接受（參與觀察）。

從上述漁業署辦理漁村新風貌計畫之過程中，可以清楚地看見國家治理性權力運作痕跡。首先，透過一套包含機制、技術與程序的漁村新風貌作業要點的制訂，來實踐與推動漁業署的目標。其次，透過計畫的研提與審查，包括縣政府的初審與中央的複審，一方面藉由計畫書蒐集各提案單位的知識，國家藉此把各個提案單位當作不同的主體而施以干預；另一方面則透過審查過程中對各提案單位的計畫可行性、經費概算與過去計畫執行成效等項目審查，配合漁村新風貌作業要點所規範的核銷、考核等會計技術來進行遠距統管的權力運作。至於地方發展的行動者網絡對國家權力運作的反應，雖然強烈質疑計畫審查的合理與公平性，但最後只能順服接受審查結果（如圖7所示）。由此，國家透過遠距統治的方式牢牢地掌控了地方發展。

五、個案觀察結果分析

一如前述所言，治理性與ANT對於地方發展中權力運作觀點，為先進西方國家歷史發展下的產物，其是否合於後進國家（台灣）的地方發展權力運作？本文進行了二個地區的個案觀察，茲將觀察檢驗結果討論分析於後。

註32.《九十四年度漁村新風貌計畫複審審查原則》中特別訂定一套評分標準，包括了審查項目、配分與評分說明等。審查項目與配分分別為具有改善漁村環境與產業發展者15分、具有創新構想，能凸顯鄉村發展特色者15分、具可行性及具體構想，或具有配合財源與維護經營計畫，或符合鄰近地區整體發展者20分、具生態保育永續及永續發展觀念者10分、具凝聚社區共識，由下而上參與規劃精神者10分、具有促進民間參與投資之潛力者5分、歷年執行計畫成效25分。

airiti

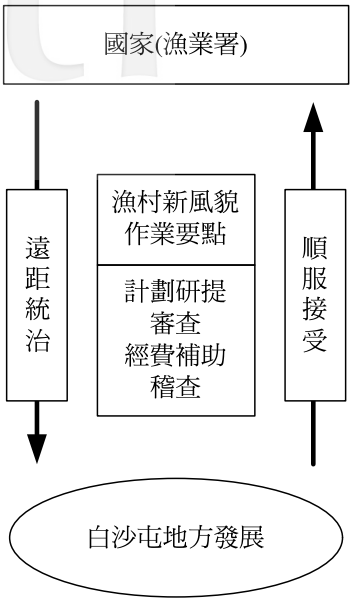


圖7　國家治理性的權力運作與地方回應（白沙屯）

（一）基本命題檢驗

本文個案觀察的基本命題（命題一）為：「在地方發展中，國家與地方行動者之間存在著權力上的互動關係，這一互動關係以取得地方發展的主導權為主要目的。」在兩個個案地區中，國家與地方行動者之間的互動都清晰可見，而且這些互動明顯的都在爭取各自的地方發展主導權。此除了說明本文基本命題可接受之外，也意味著，在地方發展的研究中，權力運作的議題不應被忽視。

（二）治理性與 ANT 觀點適用分析

本文進行了香山海埔地空間形塑與白沙屯社區營造的權力運作觀察，結果各有其觀點的適用，以下分別以前述命題進一步分析觀察結果：

1. 香山海埔地空間形塑

依據本文觀察，香山海埔地的空間形塑可以分為三個時期，即傳統統治模式vs.地方個別行動者、地方行動者網絡的形成與國家權力解構、治理性vs.地方行動者網絡的轉譯。在其整個權力運作過程當中，符合本文命題的情況如下：

（1）國家對地方發展採取的權力運作模式由傳統的統治模式轉換成治理性，這一現

airiti

象與前述命題五前段一致：傳統統治模式與治理性具有互換性，且由傳統統治模式走向治理性。這樣的轉變，或許意味著台灣在地方發展策略上，於 2000 年前後正式回應了全球發展趨勢—新自由主義崛起。

（2）地方發展的行動者網絡分別對國家採用的傳統統治模式及治理性進行對抗，此符合命題一。此外，這種對抗係基於國家與地方間對香山海埔地的開發目的不同為前提，且與命題五後段一致。

（3）地方發展的行動者網絡透過轉譯的力量，使香山海埔地的空間形塑由地方行動者網絡決定，此符合命題三。香山海埔地空間形塑的行動者網絡主體，包括了地方性組織團體及跨地方性組織團體，並且把國家徵召入網絡內，與其他網絡主體共同進行權力重構，最後國家權力受到解構，使香山海埔地由原先國家想要的土地開發目的（工業區），轉變成地方想要的用途（溼地保護區）。

2. 白沙屯社區營造

白沙屯的社區營造起始於2000年以後，其整個過程可以看作是治理性與地方行動者網絡間的競爭過程，在這些過程中，符合本文命題者如下：

（1）國家透過統治技術對白沙屯地方發展進行治理，使白沙屯的地方發展依據國家所設定的政治綱領（如文建會「九十一年度社區總體營造心點子創意規劃」、環保署「九十二年度社區環境改造—永續家園」計畫、營建署「九十二年度城鄉新風貌」計畫、漁業署「推動漁村新風貌計畫及休閒漁業計畫」等）進行，此符合本文命題二。在白沙屯的地方發展過程中，國家採取統治技術包括財政補助、目標達成率的稽核等。透過這些技術，白沙屯的地方發展行動者不得不將地方發展計畫送達國家，此使得國家不必直接參與地方發展，卻能對地方發展成功地進行治理性。此外，白沙屯的例子也顯現出，台灣在 2000 年以後，國家對地方發展已經能成熟地運用統治技術，此與香山的個案的結果一致。

（2）白沙屯地方發展的行動者網絡與國家治理性間進行對抗，此符合本文命題五後段。即使，白沙屯地方發展的行動者網絡不能將國家徵召進入其網絡內，進行權力重構，但在其發展過程中，地方發展行動者網絡卻不斷地試圖對國家進行轉譯，此顯現地方發展行動者網絡與國家權力間的對抗行動。

（三）治理性與 ANT 間的權力運作結果分析

本文兩個個案的共同點在於，國家都試圖對地方發展運行其權力，而且在國家運行其權力時，地方各自組成了行動者網絡推動其地方發展，並對國家的權力產生

airiti

抗拒反應[註33]（此為本文命題一）。但為何抗拒的結果不同（即有的抗拒成功，有的抗拒失敗）？本文認為，主要的關鍵在於這兩種力量的大小及權力運作方式的差異。

1. 權力大小

權力回應的大小決定於國家權力與地方發展網絡轉譯能力之間的大小，當國家力量較大的時候，地方的行動者網絡將順服於國家的管控力量，地方發展即由國家支配；如果地方行動者網絡的力量「夠大」的時候，它就可以瓦解國家的權力運作（或把國家徵召入網絡內，進行權力重構），並且主導地方發展。所以，所謂地方發展的行動者網絡的力量「夠大」，取決於一個行動者網絡能否對國家進行成功的轉譯；地方行動者網絡是否能對國家成功地進行轉譯，則與行動者網絡的組構有關。通常網絡能夠徵召及動員越多異質的主體與地方以外的主體，則此一網絡就越能對國家進行成功地轉譯。例如香山海埔地開發案例，地方發展的行動者網絡徵召及動員了許多跨地方性的主體，如中華民國野鳥學會、生態保育聯盟、主婦聯盟、環境保護基金會等（這些許多是全國性的組織）。相對於香山，白沙屯的地方發展行動者網絡，雖然亦徵召了一些地方外的主體，但與香山海地方發展的行動者網絡相較，顯然微不足道。

如上所述，網絡能否徵召較多的異質行動者，為地方發展行動者網絡能否成功對國家進行轉譯的決定性因素，問題是地方發展的行動者網絡如何才能徵召及動員更多的異質主體？這必須回到行動者網絡理論本身來討論。若一個行動者網絡的強制通行點（obligatory passage point）[註34]（Callon, 1986；李承嘉，2005）能夠引起越多行動者的注意，且行動者在行動者網絡中被賦予的利益越確定，就能徵召更多

註33. 因為只有當抗拒發生時，它才會阻礙國家權力，國家權力並因此可能失敗（O'Malley, 1996）。

註34. 強制通行點指，網絡中的主要行動者經由明確的路徑建構必要的問題，這一問題足以促使其他行動者的利益與主要行動者的目標一致（Callon, 1986；Rodger et al., 2009）。在Callon（1986）海扇貝的例子裡（本文註6），其強制通行點為網絡中的主體必須知道下列問題：海扇貝如何附著？而且各個主體認定他們的結盟在此一問題上都可以獲利。在本文的案例中，香山個案的強制通行點可化約為：「香山海埔地必須被保存，以維護稀有的生態環境及景觀」；白沙屯個案的強制通行點則可簡化為：「白沙屯必須加以發展，以免長期沒有進步。」。由於香山個案的強制通行點涉及到全球共通議題—環境生態保存，因此他可以徵召及動員許多（包括全國性）關懷生態環境的組織團體進入網絡。相對於此，白沙屯的強制通行點限縮在本身發展的議題上，除了當地行動者之外，不易徵召及動員太多其他行動者進入網絡。

airiti

的行動者。這些轉換在地方發展實際行動上，一個地方發展的訴求能獲得越多的關注與認同，且參與者對其希望獲得的利益越能肯定，則會有更多的行動者參與。不過，一個地方發展的訴求及能夠賦予行動者的利益，往往以地方既有的基礎條件為基礎（Murdoch, 2000），一些邊陲地區天生無法組構有力的網絡，因此只能順服接受國家的權力運作，這顯示出行動者網絡理論在解釋地方發展的權力與行動上，受地區條件的限制。這也意味著，國家權力能夠指導邊陲地區的發展，也應積極負責指導其發展。

2. 權力運作方式

在本文的兩個個案當中，涉及了不同的權力運作模式。在香山的地方發展中，初期國家採取了傳統的權力運作模式，國家直接進行海埔地開發的規劃，到了後期才有治理性的初步模式出現。地方對於國家權力的回應，初期採取了個別抗拒，但當地方發展的行動者網絡組構完成後，即透過轉譯對國家權力進行重構。在香山溼地的例子當中，當國家採取傳統的統治模式，且地方對國家的統治採取個別回應時，地方對國家的權力甚難抗拒；但是一旦地方發展的網絡組構起來時，傳統統治模式下所運作的國家權力很容易被瓦解，即使到了後期國家採取了治理性模式，也不得不與具有強大轉譯力量的地方行動者網絡妥協。但是，地方行動者網絡也相對地對國家權力有所妥協，這就是香山海埔地最後不得不妥協地將一部分劃作污水處理廠的原因。

在白沙屯的案例中，國家對地方發展採行了治理性模式，透過法規命令，將地方發展以客觀、科學及理性的方式設定指標加以劃分等級，並依據專家系統對地方評定的等級結果，給予地方預算補助，再對預算的執行進行稽核，作為次年補助的參考依據之一。如此，使每一個地方自動將地方發展的資料與情況傳輸給依附於國家權力的地方發展計畫審核中心，為了獲取預算的補助，地方發展的行動者必須依照國家訂定的標準進行，且越依附於國家標準，所獲預算越多。國家藉此不僅對位於千里之外的地方發展情況瞭若指掌，並且不必躬親其事仍然能夠充分掌控地方發展，這正是治理性之精隨所在。

在面對國家綿密的治理性技術下，除了力量夠大的地方發展行動者網絡，能夠與國家權力抗衡以外，一般地方行動者大多順服於國家的統治。這種情況在中央集權式的後進民主國可能會特別顯著，因為這些國家的中央政府壟斷了大部分的資源，台灣正屬於此一類型的體制（高隸民，1997）。

airiti

（四）治理性與 ANT 之外的權力運作模式

作為地方發展權力運作邏輯的再現，行動者網絡理論與治理性的觀點，係以先進民主國家與地方權力的重構為基礎。如果非在先進民主國家，傳統政治經濟的權力邏輯，應該仍有其解釋能力。特別是在非先進民主國家仿效先進民主國家的過程中，傳統政治經濟的權力運作與行動者網絡理論和治理性間的權力運作間的關係如何？對後進民主國家而言，尤為重要。本文在白沙屯的個案中，有一些發現，陳述於後，以為治理性與ANT在台灣地方發展應用不足之補充說明。

隨著白沙屯地區的發展，來自各界的關注與資源亦隨之增加。例如從2003年至2005年，地方選出的中央民意代表（立法委員）直接向中央政府，包括文建會、教育部、內政部、農委會、漁業署與交通部等部會要求經費補助，並於白沙屯舉辦以媽祖信仰文化為主題的文化藝術節活動。活動的內容每年固然有些差異，但晚會[註35]為其不可或缺的代表性活動，這些活動與地方發展行動者網絡所推動的地方發展，並不連貫一致，其對推動地方發展的助益，亦頗受地方發展行動網絡主體的質疑。由於中央民意代表透過其政治力量爭取了經費，在中央政府補助地方發展經費固定的情況下，排擠了地方行動者網絡獲取經費的可能性。例如，在漁村新風貌計畫審查過後，推動小組曾詢問漁業署計畫審查之結果，獲知2005年漁村新風貌計畫僅核定硬體經費，而軟體經費未獲核定。但是，承辦人員曾提及白沙屯地區有當地選出之立委曾向漁業署爭取2005年媽祖文化藝術節的經費補助。因此更加深了在地行動者對於漁村新風貌計畫審查的強烈質疑與對於政治人物的反彈（參與觀察）。這個例子，說明了傳統政治經濟的權力，仍然足以對地方發展行動者網絡與國家治理性權力運作產生重大影響。

此外，前述立法委員亦透過其政治力量影響白沙屯的鄰近社區（新埔）的發展。2000年其向漁業署爭取一筆規劃設計費，直接委聘建築師為新埔進行整體規劃，並於2004年向漁業署提報漁村新風貌計畫，經過縣政府的初審後，獲提報至中央複審。此一地方發展規劃申請中央補助案，在中央複審時，因其欠缺「民眾參與」，經五位外聘專家學者審查委員一致評定為不予補助。但是，在業務單位彙整後，該計畫竟然通過獲得補助經費300萬元（參與觀察）。此案之所以獲取補助，

註35. 包括了2003年薪火相傳迎媽祖晚會、熱歌勁舞迎媽祖晚會、「結緣、祈福、保平安」晚會、「白沙屯文化心、山海藝術情」晚會；2004年鄉親聯歡晚會、白沙新情祈福晚會、媽祖起駕之夜晚會；2005年通苑媽祖之夜晚會、神威境四方表演晚會、慈航映光輝表演晚會等（參與觀察）。

主要是中央民意代表透過其政治權力，影響了國家治理性的運作[註36]。由此可知，儘管國家試圖對地方發展進行治理性，並且訂定了一套治理性技術作為實踐的依據，但諷刺的是，透過傳統政治經濟的力量運作，治理性似乎無法理性地進行統治。此意味著，面對傳統政治權力的包袱，後進民主國家在仿效先進民主國家進行遠距統治時，仍然存在著結構性的問題。在這些結構性的問題未獲改善之前，國家雖然可以透過治理性將地方發展的行動網絡收編，增加國家對地方發展的統治能力，但對傳統政治經濟的權力運作，仍然束手無策。後進民主國家在地方發展上，治理性、行動者網絡理論與傳統政治權力運作的關係，如圖8所示。

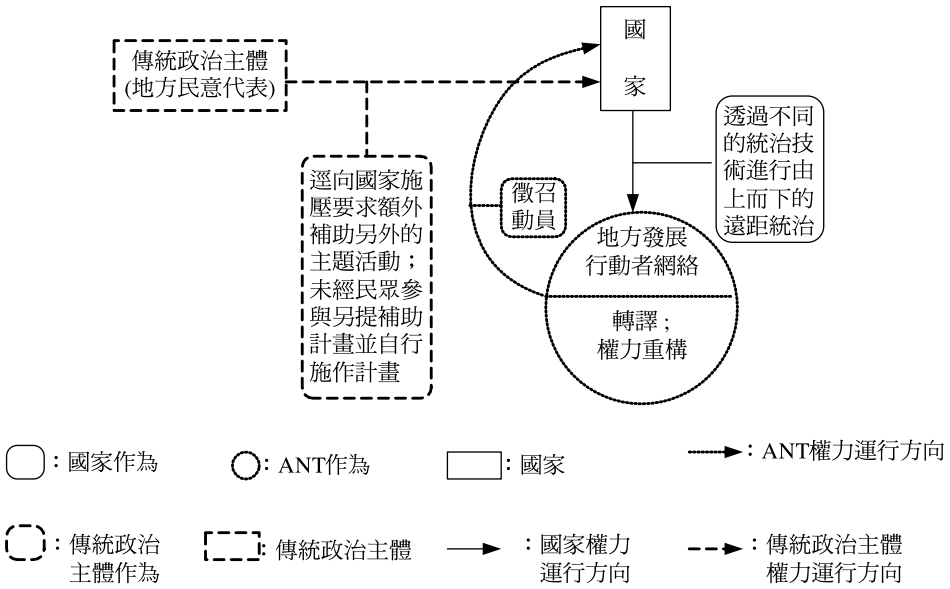


圖8　白沙屯地方發展中傳統政治權力與治理性和ANT的關係

六、結論—扶持地方行動者網絡作為地方發展的基礎

本文在台灣兩個地方發展的權力運作個案觀察中發現，一方面國家試圖透過治理性對地方發展進行掌控，另一方面地方的行動者網絡也試圖對國家進行轉譯。兩種權力運作的結果，只有能夠組成強大發展行動者網絡的地方能夠瓦解國家治

註36. 在審查委員評定不予補助後，地方人士即告知當地中央民意代表，並由其政治權力運作，爭取審查機關的補助（參與觀察）。

airiti

理性的力量，按照地方發展行動者的期望方向發展；無法組成強大地方發展網絡的地方，其地方發展仍然受到國家的管控，特別是邊陲地區，其地方的行動者網絡更難與國家統治力量匹敵。不過，國家即使可以透過治理性對地方發展產生主要的影響，但是面對傳統政治經濟權力，治理性的技術卻不能有效抗拒。結果，一方面，地方發展不受國家治理目標所引導，另一方面，由於缺乏地方民眾參與，也使地方發展不符地方行動者的期待。此顯示出，治理性與ANT的主張不能完全適用在台灣的地方發展。

台灣從2000年開始逐漸採取治理性，作為進行地方發展的統治技術，但卻無法避免傳統政治經濟權力的介入，結果導致部分地方發展既不符合國家的治理目標，亦不符合地方行動者的期待。這是因為國家採用治理性來推動地方發展時，國家與地方行動者網絡之間只有對抗，沒有合作。因此，如果國家採用治理性，不只是用來指揮地方發展的行動者網絡，而是包括扶持地方行動者網絡，並且相互合作，用以拒斥來自傳統政治經濟權力的干擾時，對於地方發展將更具意義。

就ANT而言，其強調的是透過轉譯的力量，使網絡運行，並使網絡的每一主體都能互利。這意味著地方發展的行動者網絡一旦形成，並且能夠運行，則代表這個行動者網絡取得了地方共識及共同的利益。另外，ANT強調的是，眾多異質行動者的參與，因此網絡的組成具有彈性與包容力，包括容納國家、外來的主體及地方政治權力者等的加入網絡。所以，地方行動者網絡的力量越大，對地方發展應越具正面意義，這可以從香山海埔地的案例中獲得說明。不過，並不是所有的地方都具有徵召動員夠大行動者網絡的條件，此在一些缺乏資源的邊陲地區尤為常見，而這些地區為真正需要積極尋求符合地方期待的發展方向的地區，也為最需要扶持的地方，此反映出ANT在應用上的侷限。因此，Marsden（1998）主張，這些地區必須由國家給予更積極的扶助，而不僅僅透過治理性的方式來推動地方發展而已。Marsden的主張，值得我國深思借鏡。

參考文獻

王佳煌，2005，《都市社會學》，台北：三民書局。

行政院環境保護署，1997，《新竹香山區海埔地造地開發計畫環境影響評估報告書初稿第二次初審會會議記錄》。

行政院環境保護署，2001，《行政院環境保護署環境影響評估審查委員會第七十八

次會議記錄》。

李承嘉，2005，行動者網絡理論應用於鄉村發展之研究—以九份聚落 1895-1945 年發展為例，《地理學報》，第 39 卷，頁 1-30。

李雄略，1998，香山潮間帶填海造陸案之環評史前史，《環耕》，第 12 卷，頁 58-63。

林彥佑，2004，《非營利組織參與地方空間形塑之研究—以新竹香山海埔地土地開發事件為例》，國立政治大學地政研究所碩士論文。

高隸民，1997，企業家、跨國公司與國家政權，收錄於 Winckler, E. A. and S.Greenhalgh 編著（漢譯張苾蕪）《台灣政治經濟學諸論辯析》，台北：人間出版社，頁 237-278。

陳向明，2002，《社會科學值的研究》，台北：圖書公司。

陳志南主編，2003，《白沙屯誌：苗栗縣白沙屯媽祖信仰圈文史調查報告》，苗栗縣：苗栗縣白西社區發展協會。

陳坤森、廖揆祥、李培元譯，2000，Baradat, L. P. 原著，《政治意識形態與近代思潮》，台北：韋伯文化事業出版社。

陳志南，2004，白沙屯社區總體營造之實務與經驗，收錄於李英周編《2004 推展漁村社區總體營造研討會論文集》，國立台灣大學漁業科學研究所，頁 38-48。

黃麗明，2003，《藝術山海．劇場之村：通霄鎮白沙屯地區社區總體營造心點子創意構想期末報告書》，苗栗縣：黃麗明建築師事務所。

許文進，2004，《白沙屯漁村文化新風貌計畫》，苗栗縣:苗栗縣白西社區發展協會。

楊綠茵，1995，《國土開發之環境社會學分析—以新竹香山區海埔地造地開發計畫為例》，國立清華大學社會人類學研究所碩士論文。

曾曉強，2004，科學的人類學—考察科學活動的無縫之網，http://www.phil.pku.edu.cn/post/paper/36.htm。

魏美莉，2001，世紀交替間的塹城香山濕地—工業區變保護區，《打造海洋新故鄉》，頁 165-190。

Amin, A. and N. Thrift, 1994, Living in the Global, in A. Amin and N. Thift, eds., *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxforf: Oxford University Press, pp. 1-22.

Amin, A. and N. Thrift, 1995, Institutional Issues for the European Regions: from Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association, *Economy and Society*,

airiti

24 (1), pp. 41-66.

Burchell, G., 1996, Liberal Governmentalities and Technologies of the Self, in A. Barry, T. Osborne, and N. Rose, eds., *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government,* London: UCL Press, pp. 19-35.

Burgess, J., J. Clark, and C. M. Harisson, 2000, Knowledges in Action: an Actor-network Analysis of a Wetland Agri-environment Scheme, *Ecological Economics*, 35, pp. 119-132.

Callon, M., 1986, Some Elements in a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and Fishermen of the St. Brieuc Bay, in J. Law, ed., *Power, Action, Belief*, London: Routledge, pp. 83-103.

Cheshire, L., 2009, A Corporate Responsibility? The Constitution of Fly-in, Fly-out Mining Companies as Governance Parteners in Remote, Mine-affected Localities, *Journal of Rural Studies*, doi:10.1016/jrurstud.2009.06.005.

Clark, J. and J. Murdoch, 1997, Local Knowledge and the Precarious Extension of Scientific Network: A Reflection on Three Case Studies, *Sociologia Rurails*, 37 (1), pp. 38-60.

Clarke, J. and J. Newman, 1997, *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, London: Sage.

Dean, M., 1999, *Governmentality-power Rule in Modern Society*, London: SAGE.

Foucault, M., 1991, Govermentality, in G. Burchell, C. Gordon, and P. Miller, eds., *The Foucault Effect: Studies in Governmental Rationality*, London: Harvester Wheasheaf, pp. 87-104.

Gordon, C., 1991, Governmental Rationality: An Introduction, in G. Burchell, C. Gordon, and P. Miller, eds., *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, London: Harvester, pp. 1-15.

Gunn, S., 2006, From Hegemony to Governmentality: Changing Conceptions of Power in Social History, *Journal of Social History*, 39 (3), pp. 705-720.

Herbert-Cheshire, L., 2000, Contemporary Strategies for Rural Community Development in Australia: A Governmentality Perspective, *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 203-215.

Herbert-Cheshire, L., 2003, Translating Policy: Power and Action in Austrialia's Country Towns, *Sociologia Ruralis*, 43 (4), pp. 454-473.

airiti

Herbert-Cheshire, L. and V. Higgins, 2004, From Risky to Responsible: Expert Knowledge and the Governing of Community-led Rural Development, *Journal of Rural Studies*, 20, pp. 289-230.

Higgins, V. and S. Lockie, 2002, Re-discovering the Social: Neo-liberalism and Hybrid Practices of Hoverning in Rural Natural Resource Management, *Journal of Rural Studies*, 18, pp. 419-428.

Hoggett, P., 1996, New Modes of Control in the Public Service, *Public Administration*, 74, pp. 9-32.

Jenkins, T. N., 2000, Putting Postmodernity into Practice: Endogenous Development and the Role of Traditional Cultures in the Rural Development of Marginal Regions, *Ecological Economics*, 34, pp. 301-314.

Jessop, B., 1995, The Regulation Approach, Governance and Post-fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change? *Economy and Society,* 24 (3), pp. 307-333.

Knauder, S., 2000, *Globalization, Urban Progress, Urban Problems, Rural Disadvantages: Evidence from Mozambique*, Aldershot: Ashgate.

Kortelainen, J., 1999, The River as an Actor-network: The Finnish Foresee Industry Utilization of Lake and River System, *Geoforum*, 30, pp. 235-247.

Latour. B., 1983, Give Me a Laboratory and I Will Raise the World, in K. D. Knorr-Cetina and M. Mulkay, eds., *Science Observed: Perspectives on the Social Study of Science*, London: Sage Publications, pp. 141-170.

Latour. B., 1987, *Science in Action: How to Follow Scientist and Engineers Through Society*, Cambridge: Harvard University Press.

Law, J., 1986, On the Methods of Long-distance Control: Vessels, Navigation and the Portuguese Route India, in J. Law, ed., *Power, Action and Belief: a New Sociology of Knowledge*, London: Routeledge & Kegan Paul Henley, pp. 264-280.

MacKinnon, D., 2000, Managerialism, Governmentality and the State: A Neo-Foucauldian Approach to Local Economic Governance, *Political Geography*, 19, pp. 293-314.

MacKinnon, D., 2002, Rural Governance and Local Involvement: Assessing State Community Relations in the Scottish Highlands, *Journal of Rural Studies*, 18, pp. 307-324.

airiti

Magnani, N. and L. Struffi, 2009, Translation Sociology and Social Capital in Rural Development Initiatives-A Case Study from the Italian Alps, *Journal of Rural Studies*, 25, pp. 231-238.

Marsden, T., 1998, Economic Perspectives, in B. Ilbery, ed., *The Geography of Rural Change*, London: Longman, pp. 13-30.

Morris, C., 2004, Network of Agri-environmental Policy Implementation: A Case Study of England's Countryside Stewardship Scheme, *Land Use Policy*, 21, pp. 177-191.

Murdoch, J., 1997a, Inhuman/ Nonhuman/ Human: Actor-network Theory and the Prospects for a Nondualistic and Symmetrical Perspective on Nature and Society, *Environment and Planning D*, 15, pp. 731-756.

Murdoch, J., 1997b, Governmentality and Territoriality: The Statistical Manufacture of Britain's "National Farm", *Political Geography*, 16 (4), pp. 307-324.

Murdoch, J., 2000, Networks – A New Paradigm of Rural Development?, *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 407-419.

O'Malley, P., 1996, Indigenous Governance, *Economy and Society*, 25 (3), pp. 310-336.

Parker, G., 2002, *Citizenship, Contingency and the Countryside: Rights, Culture, Land and the Environment*, London: Routledge.

Ray, C., 1999, Endogenous Development in the Era of Reflexive Modernity, *Journal of Rural Studies*, 15 (3), pp. 257-267.

Rodger, K., S. A. Moore, and D. Newsome, 2009, Wild Tourism, Science and Actor Network Theory, *Annals of Tourism Research*, 36 (4), pp. 645-666.

Rose, N., 1996, Governing Advanced Liberal Democracies, in A. Barry, T. Osborne, and N. Rose, eds., *Foucaolt and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, London: UCL Press, pp. 37-64.

Rose, N. and Miller, P., 1992, Political Power Beyond the State: Problematics of Government, *British Journal of Sociology*, 42 (2), pp. 173-205.

Roy, A., 2009, Civic Governmentality: The Politics of Inclusion in Beirut and Mumbai, *Antipode*, 41 (1), pp. 159-179.

Sharp, J. S., K. Agnitsch, V. Ryan, and J. Flora, 2002, Social Infrastructure and Community Economic Development Strategies: The Case of Self-development and Industrial Recruitment in Rural Iowa, *Journal of Rural Studies*, 18, pp. 405-417.

Taylor, N., 1998, *Urban Planning Theory Science 1945*, London: SAGE Publication.

Thompson, J., 2005, Inter-institutinal Relations in the Governance of England's National Parks: A Governmentality Perspective, *Jounal of Rural Studies,* 21, pp. 323-334.

Uitermark, J., 2005, The Genesis and Evolution of Urban Policy: A Confrontation of Regulationist and Governmentality Approaches, *Political Geography*, 24, pp. 137-163.

Ward, N. and K. McNichoals, 1998, Reconfiguring Rural Development in the UK: Objective 5b and the New Rural Governance, *Journal of Rural Studies,* 14 (1), pp. 27-39.

Woods, M., 1998, Researching Rural Conflicts: Hunting, Local Politics and Actor-networks, *Journal of Rural Studies*, 14 (3), pp. 321-340.

Zukin, S., 1980, A Decade of the New Urban Sociology, *Theory and Society*, 9 (4), pp. 575-601.