

一座博物館的誕生？文化治理與古蹟 保存中的淡水紅毛城

殷寶寧¹

摘要

新北市淡水區的「紅毛城園區」為 1982 年《文化資產保存法》立法第一批指定的國家一級古蹟之一；為臺灣現存歷史最久的建築之一；為荷屬東印度公司海外殖民時期，全球保存最完整的城寨堡壘建築；是國內第一座以古蹟作為主題的「新北市立淡水古蹟博物館」。紅毛城及其周遭歷史建築群列名在文建會的臺灣世界遺產潛力點；2003 至 2007 年，淡水連續 5 年為國內旅遊到訪據點第一名。這些資料說明紅毛城園區在臺灣文化資產、歷史保存、文化觀光等領域的價值；但古蹟是靜態的，與過往歷史產生斷裂的物質性證據，必須經過「活化」的手段，才能轉化成「資產」。臺灣古蹟保存實踐場域，經過長時間的論述鬥爭才逐漸確立其文化資產的價值，而具體地再現於文化政治空間中，地方政府的反應速度與積極表現，因其直接聯繫上在地的區域投資與建設模式，並再現為在地民眾對政府施為 (agency) 的空間表徵，地方文化資產活用模式成為檢視地方政府文化治理的重要面向。地方政府開始重視文化資產更與全球化的趨勢潮流緊密連結。資本主義重構與全球化力量，使文化資產作為一種新興遺產產業 (heritage industry) 的發展模式浮現。

本文試圖借用文化治理概念建構之分析架構，針對「紅毛城」特定歷史建築群從指定國家古蹟到改制為「新北市立淡水古蹟博物館」之歷程，從中央到地方政府之文化治理層面切入，一方面建立探討文化資產、博物館等文化政策層次的理論與分析觀點，並思考此理論概念與文化政策場域對話的可能性。

關鍵詞：文化治理、紅毛城、古蹟保存、博物館、文化觀光

¹ E-mail: ning@mail.au.edu.tw

前言

位於新北市淡水區的「紅毛城園區」，其實質環境範疇包含紅毛城與英國領事館等建築群，位於臺灣北部最早開港的國際城市；為1982年《文化資產保存法》（以下簡稱《文資法》）立法通過後，第一批指定的國家一級古蹟之一；為臺灣現存歷史最久的建築之一；為荷屬東印度公司海外殖民時期，全球目前保存最為完整的城寨堡壘建築；是國內第一座以古蹟作為特色主題博物館機構「新北市立淡水古蹟博物館」，為臺北縣（現新北市）轄下4座博物館之一。紅毛城及其周遭歷史建築群為文建會2002年首次經由國際專家選定臺灣世界遺產潛力點的11處名單之一；從2003-2007年，淡水地區連續5年蟬聯國內旅遊到訪據點第一名²。從這些經驗資料來看，紅毛城園區在臺灣文化資產、歷史保存、文化觀光等領域價值不容否認，特別是文化資產與博物館兩者均被賦予保存在地文化、傳遞歷史價值、承載集體記憶、建構主體認同、執行鄉土與族群教育等功能及角色。「紅毛城」從一座國家認定的文化資產、被指定的古蹟，成為地方政府文化政策與組織編制的市立「博物館」。古蹟是死的、靜態的，與過往歷史產生斷裂的物質性證據，必須經過「活化」的手段，才能轉化成為「資產」。在此所謂的「資產」，不僅是建物本身及其歷史價值所承載與再現的文化價值，更是地方政府在治理層次的資產。只不過，政府部門

對這個政府治理層次資產的概念，是臺灣的文化資產保存論述與實踐場域，經過長時間的論述鬥爭才逐漸浮現至確立的。而具體地再現於文化政治空間中，地方政府的反應速度與積極表現，來自於因其直接聯繫上對在地的區域投資與建設模式，再現為在地民眾對政府施為(agency)的空間表徵，使得地方文化資產活用模式，成為檢視地方政府文化治理的重要面向。地方政府開始重視文化資產不僅與地方自治權有關，更與全球化的趨勢潮流緊密連結。資本主義重構與全球化的力量，使得文化資產(cultural properties)作為一種新興的遺產產業(heritage industry)的發展模式浮現，迅速將經由古蹟保存手段經營的地方納入為全球經濟的不連續區段。「地方」成為文化產業中被重新發明的、象徵表現的空間符號，歷史，則成為觀光客眼中注視的傳奇消(夏鑄九，2003: 77)。

本文的問題意識乃是立基在新北市淡水區³特定地域，「紅毛城」特定歷史建築群從指定國家古蹟到改制為「新北市立淡水古蹟博物館」的發展歷程中，以中央到地方政府之文化治理層面切入，試圖以文化治理概念建構之分析架構，一方面建立探討文化資產、博物館等文化政策層次的理論與分析觀點，思考此理論概念與文化政策場域對話的可能性。

文化治理：分析架構試擬

「文化治理」(cultural governance)

² 2001、2002年僅次於墾丁國家公園，為第二名；2008年7月18日起開放大陸觀光客入境，各旅遊點到訪人數呈現較大幅變動。尚須持續觀察相關變動因素之關聯性。

³ 臺北縣於2011年「升格」為直轄市，轄內鄉鎮市直接改制為「區」，此行政區劃的轉變對新北市來說稱為「升格」，但對於原本擁有自有財源、民選首長與地方民意代表的各鄉鎮市來說，則是完全不同的影響與衝擊，特別是對於開發歷史較早、有其豐富歷史發展痕跡的淡水來說，其文化與治權上的自主性影響更是如此，但相關影響與衝擊仍須待後續研究，本文僅得循政治現況採用現有行政區域名稱。

概念的出現，即是透過文化來治理。此涉及了文化在各種領域的治理作用，而非僅限於文化事務的行政管理。有學者主張將其視為以文化來進行國家與社會關係的調節；特別是 1980-1990 年代後期，臺灣社會、經濟與國家性質均出現明顯轉折變化，從威權侍從到新民粹政權、到從發展型國家逐步轉向新自由主義；市民社會的逐漸興起與本土意識的興起轉化等等，這些不同層面的變化牽涉國家和社會各自的性質與其關係，而文化治理提供了一個討論其間關係轉變、甚且具有調節彼此的作用，透過文化進行政治和經濟之調節與爭議，以各類程序、組織、知識、技術、論述和行動為運作機制而構成的體制或場域（王志弘，2010；2012: 34）。

置放於複雜的都市政治 (urban politics) 中，統治集團 (power bloc) 的政策與組織機制運作，不同群體社會場域資源分配、利益角力及空間意義再現與競逐等，避免將文化視為一靜態概念，國家或政府僅為單一的政策制訂與執行者；官方或政府施為 (agency) 不再是唯一的論述核心，市民社會 (civil society) 動態的作用、都市社會文化運動 (urban social and cultural movements) 等，已成為牽動都市政治不可忽視的力量；更重要的，在全球化、資訊網絡社會情境中，視覺、符號、生活風格 (life style) 及其所構成的美學經濟 (economics of esthetics)、產業變化及資訊權力地景 (digital landscape) 等因素作用，「文化」成為討論城市、地域政治與認同的關鍵字。

相較於「政策」或「統治」一詞多屬指涉官方或國家的行為，治理 (governance) 的概念指稱的是管轄、管理的行為，狹義地用以指稱國家以政府組織來行使其管理職權的概念與實踐，但近年來則強調以此概念運用於不同規模、屬性的組織與團體，如公司組織或

非營利的民間團體等，均開始關注如何運用有效的管理與統轄手段，因為在公司治理 (corporate governance) 或組織治理乃是一個整體的過程，並非僅是片面的管理或領導者的統御單一向度，能夠完成整體系統性的運作。故包含政策方向的制訂、執行方式與步驟的監督引導、人員的訓練與過程控管、確保領導的有效性等等，以促成組織與團體合理的運作，有效達成其組織的目標與價值。

一個組織的有效運作無法單面向地由領導者的管理決定，尚牽涉複雜的組織模式、成員與價值等因素，使得近年來「治理」成為學術界探討的重要概念之一。另一方面，「治理」概念引發關切的外在因素，來自於 1970 年代後，全球經濟重構，以往福特主義 (fordism) 內在理性支撐的標準化、生產線大量生產的模式，已經逐漸轉向後福特主義 (post-fordism) 的彈性化生產，以及從製造業轉向強調創新與服務的科技與服務業，既有國族國家的疆域邊界，終究不敵資本主義全球彈性生產的空間分工 (spatial division of labor)，及其所設定的空間分類與範疇，更造成城市與地方被迫納入龐大全球資本主義體系的競爭中 (Friedmann, 1986; Sassen, 2006)。為了不從這個全球體系中脫落，全球城市開始尋求轉型，而在城市與社區層級，納入經濟全球化的分析，掌握新資訊科技成為確保其競爭能量的關鍵 (Sassen, 1996, 2002)。

相較於公共行政、管理學領域逐漸發展的「治理」概念，批判理論傳統中，Michel Foucault 提出與「治理」相關聯的「治理術」(governmentality) 概念。對應於 governance 這個字的內涵，Foucault 以 governmentality 這個字可詮釋為「統治的藝術」(the art of government)，在 Foucault 的系譜學分析中，從 16 世紀馬基維利的君王論，18 世紀政治經濟學，政府的統治從以往僅有帝王主權、

到財富與家戶及市場經濟的概念，以及領土、人民等，成為影響統治之術的因素，而統治的藝術也從單純的君王統治、主權，一路擴張到政治經濟學概念的成形，甚且到 18 世紀從統治之術轉換為政治學的興起，其意涵從原本的管轄權結構的政體，轉換成由具有技術的政府來管理 (ruled by techniques of government) (Foucault, 1991: 101)。從 17、18 世紀逐漸發展成形的各種社會體制（如學校、工廠與軍隊等），乃是建立在行政管理政體逐步發展的基礎上，而社會體制的馴訓作用，也和對人的管理同步開展，政府、人民與政治經濟對應於主權 - 馴訓 - 統治的三角關係。

治理術為 Foucault 學術生涯晚年致力探討的課題，在他辭世之前，未及於碰觸全球化效應等變遷與課題，立基其對社會馴訓與管制的剖析，Nancy Fraser 提出應該從全球化彈性生產的脈絡來重新詮釋 Foucault 的理論架構 (Fraser, 2003)。以 Fraser 的詮釋架構來看，Foucault 對社會管制 (social regulation) 的分析乃是對應於當時福特主義式的生產模式。但進入全球化彈性生產的時代，仰賴國家界線內部與高度個人自我管控的治理術已經浮現危機，當生產基地已經不限於單一國家或區域，國家的控制拘束力量下降，更重要的是，社會福利國家模型解體，國族國家掌握的控制力也隨之瓦解，原本仰賴個人高度自我管控或社會控制與馴訓的支撐力量，也因為國家對個別主體的治理脫勾而潰散。

依照 Fraser 所描繪全球化的治理術，由於管制並非限於特定機構與地點，具有彈性變動與網絡化的傾向，這些管控力量瀰漫整個社會不同層級的組織，包含國族國家或跨國組織、跨國公司、非營利組織、專業團體與個人。在地化的

網絡社群不僅因為彈性化與去邊界而變得更為重要，也由於社會福利國家模型的解組，以往依賴政府體制與政策提供的服務，如今須依賴個別社群、團體或個別家戶與個人，透過市場機制來自行解決。在這樣的統治術中的主體，是個主動且負責的作用者，其透過市場與消費服務的選擇，從自我管理變成必須自我照顧的主體，透過其選擇來確保自身的生活品質 (Fraser, 2003: 168)。

雖然有論者對 Fraser 的論點持不同見解，認為以生產模式改變的切分方式討論 Foucault 從治理術到社會控制等全面性的理論架構，在論述上有許多引致質疑之處，但 Fraser 的分析確實具體勾勒出因應生產方式的轉變、全球空間分工在治理層次上面臨著完全不同的挑戰，特別是當文化已經成為學術研究的核心⁴，不論是全球在地化企圖以文化作為建構差異城市產業轉型與壟斷地租的思考 (Zukin, 1995; Harvey, 2002)，社會學領域的文化轉向 (cultural turn) (Bennett, 1992, 1998, 2002)，文化研究領域主張對文化政策的介入，以及公共行政與政治學領域開始浮現的敘事轉折 (narrative turn)，開始關切、聆聽與溝通，構成政治生活的日常故事，強調以文化治理來架構從個人到集體的政理事務構成 (Bang, 2003, 2004; Dean, 2003)。也開啟文化研究的批判理論傳統，對文化治理課題的探索 (Bennett, 2002, 2003; Thompson, 2001)。

Bennett 除主張應介入文化政策的場域，更積極以文化研究傳統的理論概念與批判主張，建構文化治理的相關理論與分析架構。Bennett 提出，文化治理的概念雖日漸受到重視，但相關的討論尚待持續發展，主要的關鍵是，承襲 Foucault 欲建構的治理術概念，闡述支

⁴ 可參見王志弘 (2003: 123-124)，引注參考資料。

配、宰制與管控權力與主體間關係的核心，已經不再是不同型態的國家政體，也不僅限於無孔不入、繁複綿密的社會體制，Foucault 提出「治理術」的討論，企圖從治理的方法、手段，以及支撐治理得以運行無阻的政治性，來剖析隨著包含社會生產方式的改變、人口的增加、政治經濟學與市場力量等變化，對社會整體與個人間複雜難辨、卻難以遁逃的權力網格。文化的概念與定義也歷經了複雜的變化，故要串連起兩者之間的對話，或企圖以治理術的概念來思索文化的作用，勢必需要重新檢視文化的概念，Bennett 引用 Hall(Stuart Hall) 將文化視為論述的觀點，以語言學和後結構主義以降的「論述」(discourse) 概念，將文化視為如同語言一般，其在社會中的存在乃是為表達意義的 (Bennett, 2002)。

文化研究的批判論述傳統，從威廉斯 (Williams, 1958, 1973) 以降強調的唯物觀點，主張「文化」依賴於且由經濟生產組織衍生之階級社會關係決定。在這個架構下，社會 (the social) 與社會形構 (social formation) 是一個整體，文化形式在這個相對固定且可探知的狀態下產生。但 Hall 提出「文化轉向」為人文與社會科學的範型轉移 (paradigm shift)，跟語言學以降等理論發展改變了對語言的態度有關，Hall 主張文化「是社會生活存在的一種構成性的條件，而不是一個依變數 (dependent variables) 而已。」 (Hall, 1997: 220, 轉引自 Bennett, 2002: 50) 文化具有建構性的意涵來自於文化的功能如同語言一樣，是個足以製造意義的機制。「文化無非就是不同分級系統與論述形構的總和。……論述這個詞同時指涉了透過語言和再現所生產的知識，以及語言如何被體制化、形塑社會實踐、設定新的實踐等方式。」 (Hall, 1997: 222, 轉引自 Bennett, 2002: 50) Hall 設定「文化」具有建構性成分，其雖與經濟、政治、社會等不同領域的實

踐，各自扮演著特定構成性的條件與效應，但這些均是透過文化上所組織的意義與認同關係構成，社會行動者依此取得特定的主體位置並據以行動 (Bennett, 2002: 51)。以此重新理論化的文化概念延伸對治理術的討論，應該要問的問題是，需要如何著手處理文化的概念，以有效地納入對政府治理的分析？如何將治理術置放於文化、社會與社會整體中？相較於 Foucault 原本致力於知識與權力系譜的探討，凸顯微觀權力之政治運作，及其對於個別身體全面性的監控，由於權力運作已是無所不在地滲透到每個角落，而操控與擁有權力的主體也早已不再局限於既有的政治統治機器，使得治理術的概念更具有其論述上的重要性。一方面，由於權力的運作無處不在，使得如何操作權力的技術成為值得進一步分析的課題；另一方面，正因為擁有與操控權力知識的主體不限於單一主體，權力運行的方向也並非單一向度，這使得被治理者有其協商空間，能夠在既有的文化霸權與意識型態作用外，取得其他抵抗的可能，雙方或多方的協商技術也成為治理場域的必要環節，使文化機構的組成成為有效的中介。

綜言之，「文化治理」的概念含括權力體制及其運作的實質操作面，以及在意義與再現層次，面對價值的變動與挑戰——亦即，企圖同時處理政府部門與機構官方政策與管制，市民社會中不同作用者的施為，以及治理組織網絡化的複雜狀態，將文化治理視為文化政治的場域，是透過再現、象徵、表意作用來運作和爭論的權力操作和資源分配，與認識世界和自我的制度性機制 (王志弘, 2003: 130)。但隨著文化治理體制作用與意義的轉變，從原本培養國族精神、公民素養和維護傳統，逐步轉變為市場導向、具經濟競爭力的創意和美學化思維，文化政策的國家與公民論述，逐步被市場論述取代 (王俐容, 2005; 王志

弘，2012: 47)。學者王志弘著眼於文化治理此概念對探討臺灣近年來國家 - 社會性質各層面與其關係的變動，文化治理體制內涵與作用的轉變等，持續深化此理論概念，發展出文化治理的分析架構（王志弘，2010: 33），王志弘認為，文化治理體制包括構成場域的結構化力量、具體的操作機制、主體構成與爭議和抵抗動態，文化治理即在於「藉由文化以遂行政治與經濟（及各種社會生活面向）之調節與爭議，以及各種程序、技術、組織、知識、論述和行動為操作機制而構成的場域。」（王志弘，2010: 5）在其分析架構圖（參見圖 1）中，區分出主導的結構化力量、操作場域的劃

界政治、替選力量的接合等 3 個層次，亦即可以視為從文化治理的結構化主導勢力，包含政權的文化領導權與資本主義積累體制的文化調節過程，在文化政策與規劃的場域，如何透過文化經濟、多元文化主義和文化公民權的中介，試圖以反身自控文化主體形構，期待於文化抵抗的形成，而凝聚為社會運動之文化策略與文化行動主義。

循著既有體制文化政策的軌跡來看，博物館與古蹟保存可以稱得上是探討文化治理最為典型的場域，其不僅涉及政策法令政策等組織體制層面，也牽動市民社會對文化資產與社會教化的象徵意涵的競逐，更捲動著從個體到社群

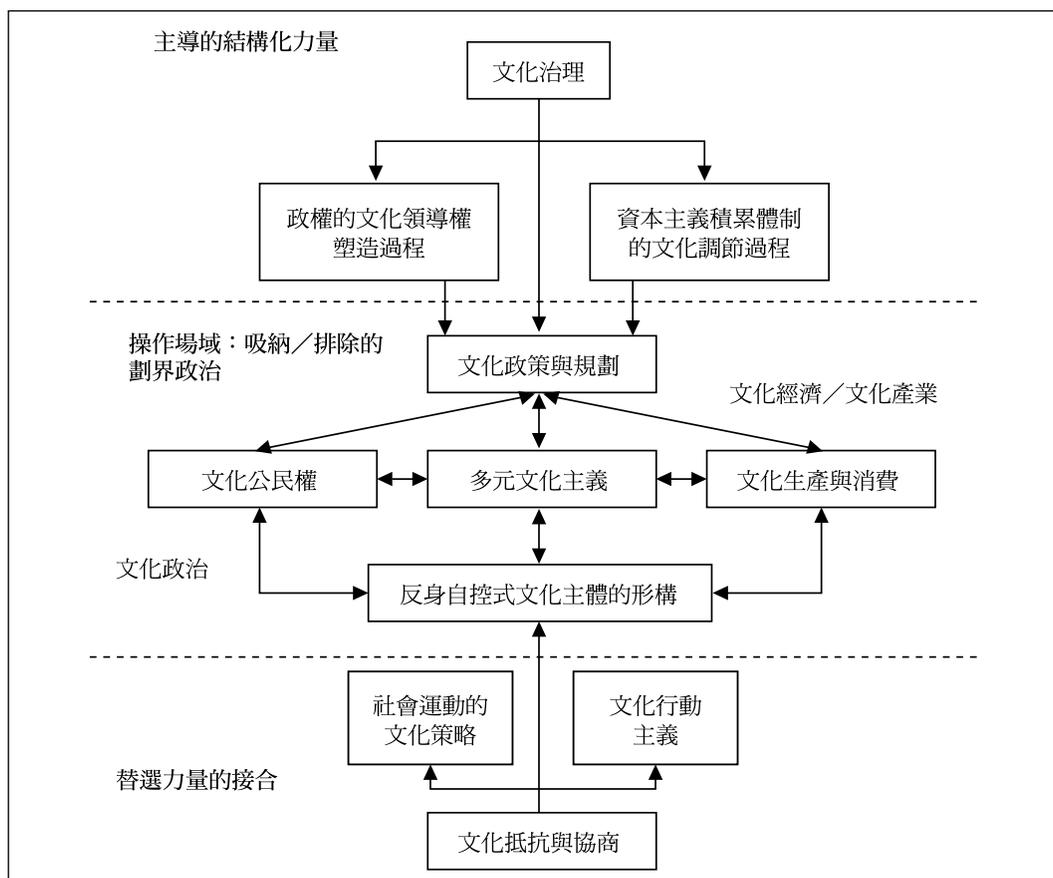


圖 1. 文化治理分析架構（資料來源：王志弘，2010: 33）。

之集體記憶層次的文化認同政治。本文引用王志弘(2010: 33)的文化治理概念分析架構為基礎，以主導的結構化力量、文化政策與規劃之實踐層面，及其所引發之文化抵抗與協商3個主要場域為討論主軸。本文將討論的時間軸設定為紅毛城指定為國家古蹟一直到設置新北市立淡水古蹟博物館的這段期間(1985-2005)，下一節乃簡要概述紅毛城園區在指定古蹟之前的歷史背景，作為後續討論基礎。

紅毛城建構歷程概述：從治理術的歷時性變遷到國族遺產確立

「淡水」為臺北北部最早對外開放的港埠，在時間軸的向度見證臺灣與外來文化間交流的多元豐富歷史，「紅毛城」為具體承載歷史變遷的物質化證據。近30年來對紅毛城的文化治理介入，顯示出臺灣從中央政府到地方政府在文化資產保存、博物館與文化政策的轉變。從Foucault治理術的系譜學分析來看，不論是16世紀的馬基維利的君王論、18世紀的政治經濟學，一直到轉換成具有技術的政府來管理，在他的治理術概念中，意味了不同階段的知識形式，從以人口為對象，透過制度、程序、分析與策略，讓複雜的權力得以運作，以安全機構作為根本技術。當西方長期穩定的趨勢以統治的權力形式來取代主權、規訓等不同權力形式時，則構成特殊的統治機構與整套複雜的知識系統；經過這些過程與階段，原本的「管理國家」(administrative)逐漸成為統治化的(governmentalized)(Foucault, 1991: 102-103)。

以Foucault的治理術模式來看紅毛城的演變。目前通稱的「紅毛城」，最初興建於1628年，為16世紀航海帝國

擴張時期以降，當時意圖在臺灣北部拓展勢力範圍的西班牙人為統治管理所需而建。事實上，取代西班牙勢力的荷蘭人，同屬在這個階段中，意圖建立管控的軍事堡壘，作為統治管控的根本手段，其權力的算計則來自於海權的經濟利益，構成了荷西兩國在亞洲奪權的戲碼——西班牙人為鞏固與中日的貿易，對抗荷蘭人勢力，從雞籠開始，逐步進攻淡水、宜蘭等地，掌控臺灣北部沿海地區。在淡水興建的堡壘稱為「聖多明哥城」(Fort Santo Domingo)。西班牙人最初採用的材料是土塊、蘆葦與竹木；1636年，城寨被原住民焚燬；1637年時，西班牙人改以石材與灰漿重建，高築城牆；工程完成沒多久，西班牙在北臺灣的勢力，漸漸受到從臺灣南部北上荷蘭人的威脅，1641年8月，在荷軍的攻擊下開城投降，菲律賓總督科奎拉(Sebastián Hurtado de Corcuera)在1642年下令西班牙軍隊撤出淡水，並放火燒掉聖多明哥城(李毓中, 2005: 16)。目前留存的紅毛城已非最初西班牙人建造，而是隨後在淡水取得勢力範圍的荷蘭人於原址興建。

西班牙在淡水的勢力僅短暫地維持15年3個月的歷史。接手的荷蘭人將淡水視為東印度公司連結歐洲與亞洲貿易的中繼站，淡水進入了資本主義世界全球貿易的運轉中，然此一立基於政治經濟學的計算，讓位給隨後從明鄭到清廷意圖以實質統治權介入的權力治理形式。惟19世紀資本主義快速擴張，昔日西班牙、荷蘭、葡萄牙的經濟勢力逐漸被英國、法國取代，企圖在全世界開拓市場與取得廉價的生產要素之際，1860年，擁有統治權的清廷被迫開放雞籠、淡水、安平與打狗4個通商口岸，開啟臺灣近代化的序幕，將淡水帶回世界貿易的舞臺，但清廷原本對臺灣的統治與管轄權，顯然完全受制於各國的殖民勢力擺弄。此一統治權的讓渡，一直

到 1972 年中英斷交、我國外交部正式發函英方，告知中止永久租約及收回土地的意願；1980 年，經由長老教會從中斡旋，同年 6 月 30 日歸還中華民國，中止長達 113 年的租約關係（薛琴，2005: 121），中華民國重新握有統治權。

紅毛城主體建築與園區陸續經歷西班牙、荷蘭、明鄭、清廷、英國、日本、澳洲、美國，到中華民國管轄的發展歷程，雖宣示了自身承載與蘊含豐富多元的歷史元素，但在這些不同階段中，紅毛城的空間機能與意義，基本上仍環繞著原初興建時的功能，作為外國政治管轄權在臺灣境內的延伸，從一個 17 世紀的安全管控的基地，逐漸轉型為現代化政府擁有其實質管理權的象徵。1982 年，臺灣《文資法》立法通過，將文化資產界定為考古遺址、古蹟、古物、民俗藝術和自然景觀五大類。隔年指定立法後的第一批 18 處古蹟。自此，不僅臺灣的古蹟保存實踐正式被制度化，古蹟作為國族共同文化遺產 (cultural heritage) 觀念也就此誕生（顏亮一，2005: 10）。紅毛城依照當時《文資法》舊制，指定為國家一級古蹟，並編列整修經費，1984 年整修完成後開放參觀。紅毛城園區的空間意義與歷史就此朝向新的發展向度，開啟官方文化政策與治理歷程中，新意義建構的起點。

不同歷史階段文化治理的紅毛城

本文討論不同歷史階段文化治理中的紅毛城，時間軸設定為從紅毛城指定為國家一級古蹟，到設置新北市立淡水古蹟博物館期間 (1985-2005)；這 20 年中，以 1997 年作為一個歷史分期的分界點。此分期分界點的考量在於幾項因素對紅毛城的文化治理產生較具關鍵性的影響與轉化。

首先，解嚴後政治權力下放及中央

與地方分權概念的確立。

臺灣自 1987 年解嚴，1991 年始真正宣布「動員戡亂時期」結束，1996 年人民直選總統。意即在狹義的政府體制及政治氛圍裡，認可人民為政治主權主體，回歸憲法賦予地方自治等概念，大致是在進入 1990 年代後才確立的。除前述 1996 年人民直選總統，首都臺北市長的直接民選於 1994 年產生，《地方制度法》也遲至 1999 年才立法通過。此權力下放與中央及地方分權的確立，不僅在文化治理與文化政治層次產生影響，強調本土化與在地化，在意識型態層次上，則意味著以往大中華文化的概念，漸漸走向以臺灣本土為核心的集體想像。

第二，中央文化政策走向分權化、在地化。

前述中央與地方分權、權力下放的政治氛圍，表現在文化政策上，包含「社區總體營造」理念與政策於 1994 年推出；《文資法》於 1997 年修法，將原本屬於中央的古蹟指定權責，下放給地方政府，縣市政府與中央政府同樣擁有古蹟的指定權。但相較於中央政府的權限僅能指定古蹟，難以有實際面古蹟維護與活化的事務執行與管理，反倒是地方政府可因其在地行政事務的全攬，有更深刻的文化治理場域得以發揮，此分權實質地增長、強化地方文化治理的能量。

第三，捷運北淡線通車對淡水發展的影響。

捷運北淡線原本為北淡線鐵路，鐵道於 1988 年拆除，原鐵道基地軸線改建為捷運北淡線，於 1997 年正式通車。捷運北淡線通車對帶動淡水地區發展有著關鍵性的作用力，以便捷的交通運輸帶動觀光人潮。特別是臺灣自 1998 年 1 月起實施隔周休，2001 年 1 月起周休二日，大量都會休閒需求，讓淡水因其環山面海、交通便捷的先天優勢，成為大臺北近郊的周休首選，改變漁村小鎮的產業結構與空間氛圍。

第四，蘇貞昌出任臺北縣縣長的地方主體性宣稱。

臺北縣雖然於 1951 年便開始人民直選，相較於首都臺北市直轄市於 1994 年才首次由市民直接選舉，但首任臺北直轄市民選市長陳水扁於任內極力宣稱的「市民主義」、「社區主義」、「臺北新故鄉」等論述主張，乃對應於擺脫中央政府而積極建構臺北市的城市主體性。蘇貞昌於 1997 年起擔任臺北縣長，也在此中央與地方分權、中央權力下放與地方主體性建立氛圍下，擔負了催動地方文化治理的制度性要角。

在這些歷史條件的脈絡下，本節區分成兩個歷史階段來討論文化治理場域中，紅毛城相應的轉變。此外，與淡水鎮文化資產保存、觀光發展等公共政策場域相關議題，主要仍是沿著捷運站、河岸、老街、紅毛城此軸線及節點為運轉核心。亦即，整個淡水的區域變化與紅毛城之間有高度連動性。故在文後以淡水、紅毛城兩者之間的交互運用，實指涉以紅毛城所引導之地區變遷。

一、國家一級古蹟時期的紅毛城 (1985-1997)

面臨戰後逐步的經濟成長到 1970 年代，因全球資本主義危機浮現，迫使資本主義國家由福特主義生產模式轉向後福特主義模式時，臺灣外向經濟發展策略在 1970 年代業已深化，有助於在此階段與全球經濟正式接軌。從空間發展來說，這種發展模式透過產業鏈結，在內部促使產業聚集的都會區快速興起，形成城鄉差距，對外則是讓這些大都市接合上全球經濟體系的世界城市網絡（李永展，2009: 6-7）。臺北從 1980 年代起，與包含約翰尼斯堡、布宜諾斯艾利斯、里約熱內盧、卡拉卡斯、墨西哥城，以及亞洲的香港、馬尼拉、曼谷與首爾，被列入世界資本主義體系，半邊陲地區的次要城市之列 (semi-peripheral

countries, secondary cities)(Friedmann, 1986)。在這個納入全球化經濟的過程中，臺灣城市發展面臨都市極化的現象，一方面必須與全球發展接軌，確保自身不被推擠出這個城市發展競爭列，另一方面則是內部地方城鎮與社區發展，出現更大的脫落與斷裂。重新訴諸地方的獨特性與魅力，避免走向均質化，一方面回應地方真實生活的需求、認同與感受，重新確立城市空間的本質與機能。另一方面，則是擴大城市作為生產基地的競爭實力。這些社會歷史條件成為淡水面臨產業與空間戰略位置的具體挑戰。

(一)文化治理技術

在這個階段，文化治理技術大致可以從《文資法》立法、確立臺灣古蹟保存官方體制；社區總體營造「官方版草根論述」的政策成形；以行銷文化資產引導文化觀光的政策方向。茲分述如下：

1. 《文資法》與古蹟保存官方體制的確立

1982 年《文資法》立法可以說是臺灣社會累積多時之文化能量匯聚的結果。戰後國民黨政權為鞏固其在臺灣統治的正當性，強調中國大陸中原文化的正統，貶抑臺灣僅為博大深遠中華文化的邊陲末節，表現在各方面的政策思考，舉凡在教育領域與大眾媒體推行國語運動、打壓方言；教材內容宣揚中華傳統文化，揚棄臺灣本土民俗傳統。為了凸顯其集權統治的政績，以美國作為仿效對象、將「美國化」等同於「現代化」，而現代化等於進步的各種等號之間的文化發展模式，在面臨臺美斷交、退出聯合國等國際發展困境時，愛國情操的危機感連結上在地民粹情感，與原本累積對本土文化遭漠視的矛盾結合，先後爆發了鄉土文學論戰、林安泰古厝等事件，一方面看似抗拒盲目地現代化，以及西化等同美國文化的批判，而架構出以現

代化 vs. 傳統的對立關係，同時也醞釀出思考中原文化與臺灣文化緊張關係的各種討論。在強人政治高度控制的戒嚴時期，1970-80 年代間的臺灣尚未浮現公民社會的力量，但卻能誘發出鄉土文學論戰以及林安泰古厝運動，國民黨政權在文化政治上的回應是，蔣經國於 1977 年 9 月 23 日，以行政院長在立法院的施政報告說：「為了充實國力、強化經濟社會發展，提高國民生活水準，政府將自民國六十三年開始的十項建設完成後，決定進行十二項建設，作為未來幾年內努力的方向，其中第十二項建設即建立每一縣市文化中心，其中包括：圖書館、博物館、演藝廳。」《十二項建設》雖提出對文化層面的關注，但把文化與其他國家公共工程並列於重大施政中，主張「文化」也需要「建設」，成為日後行政院文化建設委員會設置的歷史緣由，以及以類似於工程硬體「建設」、「發展」為思考角度的文化治理方向。

1981 年文建會成立，1982 年《文資法》立法通過，紅毛城為 1983 年內政部第一批指定的國家一級古蹟之一⁵，1984 年《文資法施行細則》制定完成。紅毛城於 1980 年自英國政府手中取回所有權及管理權，正好以其保存使用的討論意見，累積、凝聚為第一個適用《文資法》的案例。緣於彼時執政者對如何確保紅毛城收回後，在統治正當性與文化政治中的位置與角色，行政院指定由當時的政務委員陳奇祿先生，邀集內政部、教育部、觀光局等相關單位研商紅毛城的維護事宜；依據 1980 年 8 月 7 日會議 3 項決議⁶：

(1) 淡水紅毛城以保存古蹟之方式處理，

原則上由中央機關管理。其修復應儘量保留與維持原有形狀，並注意四周環境及景觀調和；其利用宜將我國近代史中對外關係有關部分之史料加以陳列，俾可達社教、觀光及古蹟維護之多重目的。

(2) 請內政部即將淡水紅毛城依有關規定劃為古蹟保存區，並委託有關學術機構研究規劃其區域範圍，及如何進行修復等計畫。

(3) 請教育部研究規劃淡水紅毛城之利用及管理計畫，及其陳列史料之內容綱要。

由這個會議的召集、涉及業務的相關單位、討論及決議內容，及各單位的分工來看，這個決議指定為古蹟的時間點，雖然攸關臺灣古蹟保存體制的《文資法》尚未立法完成，對古蹟保存相關單位及分工事項亦尚未確立，但已經可以窺見與日後古蹟保存體制面操作模式的輪廓，像是委託研究機構進行研究調查計畫、修復應保有原形貌，以及與周邊景觀的調和等等主張，均具體明確展現在日後的《文資法》條文中；更重要的是，政府部門對於該文化資產的歷史意義與價值的理解與詮釋，一開始便是將社會教育、觀光和古蹟本體修復三者接軌並行。凸顯古蹟為觀光資源之一環，再次強化了臺灣古蹟與文化觀光掛勾的命題。而在社會教育層面，如何讓民眾認識中國近代歷史與帝國主義侵華史實，成為當時指定古蹟的歷史價值詮釋的核心敘事。例如，從內政部的官方古蹟指定程序所登錄，在指定紅毛城為古蹟的 4 項理由中，可以清楚看到這樣的論述⁷。

⁵ 赤崁樓、淡水紅毛城、億載金城、澎湖天后宮、臺南孔廟、鹿港龍山寺、祀典武廟、西臺古堡、安平古堡殘蹟、海門天險、五妃廟、金廣福公館、彰化孔廟、王得祿墓、臺北府城北門、鳳山縣舊城、大天后宮、邱良功母節孝坊。

⁶ 依據行政院臺 69 教字第 926 號文。轉引自薛琴，2005。

- (1) 文化資產保存為政府維護傳統文化之政策，紅毛城之建造與歷史發展可以作為近代中國對外關係以及臺灣早期開發過程之實物佐證，有其重要的歷史意義。
- (2) 紅毛城保存可以配合歷史文物之展示，有助於國民歷史教育之普及，使民眾深切瞭解近百年來帝國主義侵華之歷史，有其重要的社會教育的意義。
- (3) 徹底記錄紅毛城內部重要建築物之型態與構造，作為今後研究傳統建築受西洋影響之資料，有學術上之價值。
- (4) 在文化資產保存工作之起步階段中，經由審慎踏實之調查規劃與設計工作，累積實地工作經驗，以作為日後其他保存工作之參考。

從意識型態的層面來分析，這些古蹟的指定都在彰顯特定的歷史敘事，即臺灣在過去漢人開發的四百年來發展中，始終是臣服、隸屬於中國的 (Johnson, 1994)。第一批的古蹟名單，多為與清朝統治有關的人員，例如「王得祿墓」安葬的是清治臺灣官位最高的官員；「邱良功母節孝坊」乃是為表彰清朝浙江水師提督邱良功母親許氏堅貞守節 28 年而設置；億載金城、安平古堡、西臺古堡與海門天險均為臺灣人抵抗外來侵略的痕跡；天后宮為清朝皇帝誥封；孔廟代表中華文化官治的正統；而包含鳳山縣城、臺北府城為清朝在臺灣統治築城的具體例證 (顏亮一, 2005、2006)。

2. 社區總體營造「官方版草根論述」的政策成形

1987 年解除戒嚴，蓄積的社會力從政治反對運動擴散至各個層面的公共議題領域，中央國家 (central state) 與地方國家 (local state) 關係從原本的中央集權

統治模式逐漸鬆動。

在這個脈絡下，「社區意識」的浮現，官方在文化政策上提出「社區總體營造」主張，既接合時勢，也揭露臺灣發展中國家城市空間結構面臨納入國際分工體系後，在地城市真實動態、具體而微的空間意義權力競逐。

「社區總體營造」一詞出現於 1994 年，時任文建會主委申學庸在施政報告中，首次提出「社區總體營造」作為日後重要施政方針。事實上，這個以「社區」為主體的主張，作為其推動後續文化建設概念與政策方向，一方面回應於自解嚴以來，豐沛的民間活力對於在各個層面解除管制的強烈意圖；其次，民間社會關注於生活共同體及其所在環境的實踐行動，也早在臺灣各處持續醞釀多時。1986 年，解嚴之前，鹿港反杜邦運動的抗議行動為重要起點，一連串反環境污染、反不當開發、保護家園環境的居民行動持續發生，成功傳遞地方自主環境意識與主張，反對跨國資本與政府政策掠奪式地以環境污染為代價的經濟開發模式，並於次年催生環保署成立。此具指標性的自主環境運動，約莫在同時期，牽動了各地自發性的都市社會運動與文史工作室的成立，催生環境改造的專業民間團體，如 1987 年的環保聯盟與主婦聯盟、1990 年的專業者都市改革組織等等 (陳亮全, 2000)。最後，「社區總體營造」的概念也具有回應因經濟成長，臺灣城鄉差距造成地方低度發展的在地統治危機，社區營造政策鼓勵地方挖掘自身特色、書寫在地歷史，並非僅止於在地文化的保存與重構，最終是希望將文化轉型為產業，以促成地方的再發展，尋求另類的地方活化契機。民間積極參與政治決策與資源分配的企圖；對於自身環境與空間品質的提昇與美好

⁷ 轉引自薛琴, 2005: 122。

願景的想像；以及將在地文化特色與資產，轉化文化保存為地方產業與活化利基等 3 個因素，是催動文建會社區總體營造政策得以運作的重要內在動力，人才的凝聚與地方意識的覺醒則為啟動的關鍵。

3. 從凍結式保存的文化觀光凝視客體

從前述文化治理不同面向來看，這個階段的紅毛城呈現出兩個彼此相關聯的主要樣態，即在文化資產保存概念仍融匯於民族認同建構環節中，在 1980 年代國民消費能力提昇後，淡水與紅毛城成為大臺北都會區文化觀光下被凝視的客體，並且是以凍結式保存的文化資產型態，一方面成為意欲見證淡水開發歷史的「差異地點」，以支撐在此階段快速成長的國民旅遊需求。

從消費力所延展出來社會大眾對休閒娛樂的需求，加上前述各種交通建設條件支撐，鄰近臺北都會區的「淡水」成為北海岸觀光遊憩重點。1985 年，紅毛城開放民眾參觀，增添淡水古蹟與歷史性建築（陳蕙菱，2002: 24）。古蹟紅毛城的開放，為淡水掀起一波看古蹟的觀光風潮（張寶釧，2008: 33）。到淡水除了吃海鮮、騎協力車、看夕陽外，「欣賞古蹟」發「思古幽情」成為新興的假日文化休閒活動。

以古蹟作為觀光旅遊點的政策想像是臺灣觀光政策發展的源頭。1958 年，臺灣省觀光事業委員會擬定「發展臺灣觀光事業三年計畫」提到，「協助整建各地名勝古蹟，各地名勝古蹟大都年久失修，缺乏管理，分別緩急予以整修。」這可說是第一次在官方政策，將古蹟納入觀光體系中（林芬，1996: 36-7）。然而，由於當時古蹟保存觀念與制度尚未成熟，造成古蹟維修反而成為另一種「破壞」（李清全，1993: 20-22）。此外，從觀光政策往古蹟保存方向移轉，原本的觀光政策僅將古蹟視為觀光

的對象物，是一個被凝視的客體 (gazed object)，並不具有保存的意念，也不重視古蹟與歷史原貌的價值。在當時的觀光旅遊概念中，觀光目的在於「遠離現實」，將其建構為一個「差異地點」，而非要求滿足歷史與文化的內涵，地方活生生的歷史文化，在這個過程中被忽略，歷史地點成為休閒的商品消費對象（林芬，1996: 37；葉乃齊，1989: 50-1）。

再以《文資法》的內涵來看，其「保存古蹟」最初的出發點強調盡力維持其原樣，如《文資法》第 35 條條文規定，「古蹟應保存原有形貌，不得變更，如因故損毀應依照原有形貌修復。」即古蹟作為歷史見證物件，是被視為一個被觀賞的視覺客體 (visual object)，不得進行太多人為的介入手段，故紅毛城開放供大眾參觀，是以原本作為英國領事館及官邸的使用，以文物與空間展示為主。對於參觀者來說，過於靜態、缺乏互動、故事性不足，使得訪客對古蹟的理解與相關知識掌握有限、回訪意願不高。在經營管理方式上，當時古蹟業務的主管機關為內政部民政司，係以在紅毛城設置專門管理編制與人員，負責古蹟建築群周邊日常維護與管理工作，此為臺灣古蹟管理維護歷程，較為少數的案例。此管理模式在古蹟管理的成本方面，須擔負較為龐大的事務性人事成本，但在文化資產的專業向度表現較有限；管理模式較為僵硬，僅從事日常的清潔管理等，未能及於活化經營的多樣化彈性，或積極吸引訪客、創造文化資產的展示內容深度等等。亦即，當時由於缺乏古蹟再生利用 (adaptive reuse, wise use) 的概念，管理單位也如同一般公務機關，文化資產專業不足，古蹟的凍結式保存使文化資產未能傳遞歷史內涵與價值，反而與社會大眾拉遠了距離。

1985 年到 1988 年間，淡水未經過計畫性控管的觀光發展，每到週末假日，湧入大量人潮尋訪古蹟、進入老街、觀

覽淡水夕照，交通擁擠混亂、河岸景觀髒亂失控，當地居民不堪其擾等等觀光衝擊，淡水美景因強勢的觀光活動而大為遜色（陳蕙菱，2002: 24）。龍應台的《野火集》便曾經以「蒼蠅叮肉」的文字來描述紅毛城絡繹不絕的人群與吸引攤販進駐的景象：

「冬天的雷雨因市區的污染將為銅像覆上一層骯髒的顏色。銅像邊的街道，大概與紅毛城的四周一樣，會有蒼蠅叮肉似的攤販，而街上的交通將因遊客的往來而呈現爆炸狀態。」（龍應台，1985: 75，轉引自林麗娟，2004: 92）

（二）淡水在地意識之凝聚與行動

曾經是臺灣對外的貿易港口，象徵多元文化交流的淡水，原本活絡的口岸景觀與經貿交易功能，到日治時期，為方便將南臺灣貨物通過北端的基隆港疏運至全球市場，日本人開發縱貫線鐵路與基隆港，替代了逐漸淤積的淡水，淡水貿易額自 63% 下跌至 0.9%。許多象徵貿易洋務的空間也逐漸面臨人去樓空的凋敝，淡水重新回到漁港的功能。日治晚期，因開闢高爾夫球場和海水浴場，淡水觀光事業略具雛形（陳蕙菱，2002: 24）。加上原本為輸入淡水港貨物而開闢的北淡線鐵路，淡水在地的產業型態，漸退去漁業生產機能，轉變為大臺北都市周邊的休閒地點。紅毛城的收回與古蹟指定、觀光所帶動的人潮，形成在地極大的環境衝擊，凝聚為在地對於發展及治理模式的抵抗行動。其抵抗訴諸之策略即在於文化共識與行動實踐。

1984 年 12 月，淡水在地菁英為對抗當時淡水環河快速道路案，共同組成「滬尾文教促進會」；1987 年 3 月，在淡水公明街設立「淡水茶友會」為據點，廣結地方人士，舉辦各項文化活動，包含漢文班、本土畫展、讀書會與演講等等，為戰後淡水在地文史工作之

嚆矢，雖然 1988 年因故解散，卻埋下日後淡水在地文史運動的種子（張建隆，2000）。根據張建隆的資料指出，1990 年成立「淡水史田野工作室」，進行淡水開發史的田野調查工作。「滬尾文史工作室」則推動古蹟解說導覽的工作，發行刊物《滬尾街》，介紹淡水的歷史與史蹟。

延續這一波在地文史工作者的努力，在地大學以其專業所長，參與社區環境改造的實際行動。1993 年，由淡江大學建築系陳志梧、黃瑞茂、曾旭正等教授帶領學生組成「淡水社區工作室」，有感於淡水的環境，在房地產炒作下快速毀壞，作為在地的專業者應該有所作為，為市鎮空間轉型創造初步不同的機會，社區工作室開始進駐，推動社區營造、環境調查與空間改造的工作。

大量觀光人口全面性地改變了淡水日常生活氛圍。對淡水居民日常的生活型態、空間經驗、產業結構與發展等等，均產生極大衝擊。例如漁人碼頭的海埔新生地建設；金色水岸為拓寬河濱步道而填河建設；老房子被拆以作為供觀光客使用的收費停車場；宣稱為方便車行而意圖拓寬重建街歷史地景；居民不堪大量遊客擾民而搬出老街，老街一樓店面連結原有的生活空間，成為競租搶手的商品。過多人口與運輸旅次湧入的交通衝擊，更是居民日常生活的噩夢。

觀光產業的衝擊外，因觀光開發論述所宣稱的山河美景，成為房地產開發與販售最直接的行銷用語。為了搶進景觀視野良好地段，一棟棟比高而量體龐大的建築物，大肆地破壞了淡水既有的小鎮空間尺度與天際線，也使得原本的歷史地景不再。

淡水在地文化工作者對淡水地方發展的憂慮，除了有自發性的社團組織外，以文史工作者的角色與專業，進行在地發展歷史之深度考察，以作為向觀光客介紹淡水歷史與史蹟之外，在此過程中，

逐漸凝聚出以積極參與地方事務的執行，試圖將原本對地方構成掠奪式破壞的觀光活動，轉化為具有文化內涵、深刻認識淡水的文化觀光產業與活動。

例如，1993年，淡水鎮公所在淡水鎮立圖書館大樓設置「淡水藝文中心」，當時的鎮長邀請在地藝術家張子隆擔任首任藝術總監，負責淡水藝文中心包含空間規劃與策展等籌備工作。淡水藝文中心正式開幕時，還邀請當時的李登輝總統蒞臨參觀首檔展覽「藝術家眼中的淡水」，搭配管制車輛進入，在老街與淡水河岸舉辦「淡水文化市集」活動，開啟淡水街道文化活動新的經驗⁸。淡水鎮公所委託淡水田野工作室張建隆編輯《金色淡水》鎮刊，每月以贈閱方式寄送到每戶鎮民手中，也引發鎮民對淡水文化的高度與持續性的關切。「淡水藝文中心」成立不久便受到省府與中央政府的關注，省政府將此運作模式視為鄉鎮展演設施的典範，安排全臺灣各鄉鎮圖書館人員到此見習交流，文建會也主動派員肯定鎮公所表現，並向中央提出設施改善計畫的補助經費。

淡水文史工作者的集結與在地耕耘，在這個時期浮現，持續累積能量，藉由在地文史調查與田野資料的深入研究，成為淡水豐厚文化底蘊的紮實基礎⁹。1994年3月，文建會全國文藝季活動，臺北縣政府選擇在淡水舉辦「懷想老淡水」系列活動，以此作為「全國文藝季活動」序幕，讓淡水的歷史小鎮風情再次成為文化論述焦點。

延續此「文化淡水」的想像，考量

鎮公所並沒有正式的預算與人員編制支撐「淡水藝文中心」，鎮長邀集在地菁英，原本擬成立具官方性質的基金會，後來因基金籌募困難，轉而開始向地方人士募款，以期籌組「財團法人淡水文化基金會」¹⁰，促成藝文中心的藝術活力延續。基金會在兩個月內順利募得基金，於1995年1月起正式運作，這個透過文化公眾事務的想像與參與，以組織、動員地方的過程，其宗旨定調為「促進淡水地方文化建設、推展文化藝術活動、獎勵文化藝術人才及團體、提昇鎮民生活文化素質」。同年10月，老街居民成立「淡水老街發展協進會」，積極參與中正路的造街運動；1996年5月，「山河工作室」成立，協助老街規劃諮詢；中正路商家成立「淡水老街商圈聯誼會」，致力提昇商圈服務品質。這些不同團體與組織的形成，為淡水文化能量匯聚，預埋了日後「文化立鎮」、「創意城市」、「古蹟園區」、「藝術大街」、「國際藝術村」等文化政策施為的地方民意基礎。即以此地方自治團體與在地社區工作者間的連結，事實上不僅是資源在民間與體制面的整合，更是公部門與民間社會產生抵抗與協商的過程，確保了淡水地區的發展不再僅僅短視地限縮於殺雞取卵式的觀光產業活動，能夠更深層地挖掘與累積文化能量。

從觀光客人潮湧入的踐踏到房地產的連根拔除，對在地文化保存與發展憂心不已的地方團體力量逐步凝聚，藉著組織化的力量，與官方文化政策有持續的對話與抵抗。這樣的模式回應於研究

⁸ 資料來源，淡水文化基金會網頁，〈淡水人文精神的高貴表現〉，取得日期，2011/09/02，網址：<http://www.tamsui.org.tw/introduction/001/001-1.htm>。

⁹ 如淡江中文系自1996年開始的「淡水地區田野調查」、李乾朗於1988年完成「鄞山寺調查研究」、1996年完成「淡水福佑宮調查研究」；淡水文化基金會1998年開始進行「老街老店史」的口述歷史訪談計畫（張寶釧，2008：34）。

¹⁰ 資料來源，淡水文化基金會網頁，〈淡水文化基金會是為協助淡水藝文中心而成立的〉，網址：<http://www.tamsui.org.tw/introduction/001/001-2.htm>（瀏覽日期：2011/09/02）。

者試圖建立之文化治理分析架構，凸顯出淡水及紅毛城在地行動主體對官方文化政策積極協商的意圖。

二、地方政府定位為淡水古蹟博物館的紅毛城 (1997-2005)

1990年代後期，臺灣在政治上的民主化、經濟上的自由化，社會歷史情境擺脫戒嚴時期的中央極權氛圍，整體社會發展重心與權力結構開始轉向地方政府，分權、權力下放、延伸出各個地域積極建構自身獨特地方魅力的趨勢，成為這個階段文化治理的重要特性。

(一)文化治理技術

延續前一階段社區總體營造內蘊的地方分權、創造地域特色文化的文化政策方向，表現在這個階段的文化治理技術，可以從3個重要趨勢來看。首先，於臺灣各地開發設置各類園區。其次，增加博物館的設置。第三，文化資產保存權限的下放。前兩項的重要依據仍是來自於1977年，蔣經國於行政院長任內，在當時的十大建設陸續完成後，主張應繼續進行「國家十二項建設計畫」，其中的第十二項即為「文化建設」，蔣經國於1978年2月針對文化建設有具體的談話：

「建立一個現代化的國家，不單要使國民有富足的物質生活，同時也要使國民能有健康的精神生活。因此，我們十二項建設之中，列入文化建設一項。計畫在五年之內，分區完成每一縣市的文化中心。隨後再推動長期性的、綜合性的文化建設計畫，使我們國民在精神生活上，都有良好的舒展，使中華文化在這復興基地日益發揚光大。」¹¹

此政策在1978年12月14日宣示，行政院通過，1979年2月核定頒布的「加強文化及育樂活動方案」，教育部接續擬定「教育部建立縣市文化中心計畫大綱」，為臺灣各縣市設置文化中心、博物館與圖書館之肇始。

1. 文化園區主題公園化

承接國家文化建設的政策思維，教育部與1981年設置成立的文建會，初期文化政策的重點，均側重在進行國家基本文化建設工作，特別是硬體工作。1989年底，文建會在郭為藩主委任內，開始研擬「文化建設中程發展方案」，後新任行政院長郝柏村內閣於1990年提出「國家建設六年計畫」，文化建設方案在此所謂「國家建設六年計畫」大架構下，提出來的文化建設方案共有18項重點，計畫總預算高達兩百億元。建設方案雖同時包含軟硬體計畫，但此建設方案實為影響臺灣當前文化硬體建設空間佈局的關鍵時期。不僅包含前述各縣市文化中心與圖書館之設置，幾座大型的國家級文化機構，如文資中心、民族音樂中心、國家文化館等等，也在此階段政策被確立。根據陳其南、孫華翔(2000)的研究指出，民俗技藝的保存為這個階段的施政重點，在觀念上受到國外民俗村形式的影響，故中央的文建會與地方政府，在不同地方提出規劃設置民俗村的構想。

回應於1980年代後，逐漸富裕的社會對觀光休閒遊憩的需求，以及1990年代後，積極展現各地本土文化獨特魅力的文化想像，「生態博物館」(ecomuseum)意蘊結合地方與在地環境的概念，在臺灣則接枝連結上主題公園式(theme park)的開發方案，轉型為1990

¹¹ 轉引自陳其南、孫華翔，2000，從中央到地方文化施政觀念的轉型，資料取自 <http://www.taiwanncf.org.tw/seminar/20000429/20000429-4.pdf> (瀏覽日期：2012/11/02)。

年代文化建設方案中的各種「文化園區」¹²。以呈現集中而脫離脈絡式的文化資產保存，複製真實創造人為體驗空間的模式，成為 90 年代重要的博物館與文化資產保存方案。這種集中式的「文化園區」在 70 年代成為保存、宣揚文化的重要策略。然而「文化園區」的保存模式，將文物及活動自其所存的社會脈絡中分開，使得文化成為失去生命力的標本，同時由政府出資經營觀光導向的園區，也將因為經營缺乏彈性，無法隨時順應社會需求進行調整，終將成為政府部門的負擔（陳其南、孫華翔，2000）。

2. 多元文化主體的博物館建制

與博物館「園區化」同時期的另一個重要趨勢，則為具地方與社區意識的博物館大量浮現。從數據上看來，1977 年的國家十二項建設計畫發佈前，臺

灣的博物館數量屈指可數。根據文建會 1998 年的文化統計，臺灣的博物館在日治時期結束後，僅有一所公立博物館。1951-1960 年代，增加為 4 所，1961-1980 年代，20 年間，僅新增 6 所公立博物館。1980-1985 年間再增加 3 所，共有 13 所，比當時的 14 所私立博物館還少。進入 1980 年代後期，博物館數量開始急速增加，公私立皆然（參見表 1）。這個數量變化的現象某個程度呼應了前述社會歷史脈絡之轉變，以及文化政策的調整趨勢。

再從設置內涵來觀察，根據慕思勉 (1999) 針對 1992-1998 年，曾浮現設置博物館擬議的訊息整理來看，這段期間對博物館設置的論述與主張，多環繞在本土化、在地化、多元價值的呈現。如 1992 年開始出現設置臺灣省立博物館¹³之提議、首座布農文化展示館出現在高

表 1. 臺灣公私立博物館數量統計表

年 代	數 目	公 立	私 立
民國 34 年以前 (-1945)	9	9	0
民國 35-39 年 (1946 - 1950)	1	1	0
民國 40-49 年 (1951 - 1960)	4	4	0
民國 50-59 年 (1961 - 1970)	12	10	2
民國 60-69 年 (1971 - 1980)	18	10	8
民國 70-74 年 (1981 - 1985)	27	13	14
民國 75-79 年 (1986 - 1990)	42	24	18
民國 80-84 年 (1991 - 1995)	74	32	42
民國 85-89 年 (1996 - 2000)	125	66	59
民國 90-94 年 (2001 - 2005)	102	0	0
總 計	149	99	50

¹² 此文化園區的方案迄今仍屬進行式。例如宜蘭的傳統藝術中心、六堆與銅鑼的客家文化園區、位於屏東的臺灣原住民文化園區等。

¹³ 即現今之臺灣歷史博物館，主張以「臺灣史」為典藏核心，並選定府城臺南落腳。

雄縣、臺北市設置 228 紀念館、電影博物館、南科文化遺址公園、北投溫泉博物館、原住民文化園區、平埔族文物館、美濃客家文物館、南北館音樂戲曲文藝之家、茶葉博物館、屏東客家博物館、煤礦金礦博物館、臺北歷史博物館、社區文化工作館、白河蓮花產業館、宜蘭設治紀念館、烏山頭遺址博物館、臺北客家文化會館、眷村文化博物館等等（慕思勉，1999: 22-25）。

雖然再次回頭去檢視這些文化建設之實踐，許多計畫已經多所調整，但對照既有計畫與政策方案的歷史資料，此各地設置大量博物館的論述，以及以「博物館化」作為象徵文化發展進步指標的文化治理與政策想像，可謂在此階段定調，以同時面對地方政府需要有具體可辨識的文化建設成績，且民眾可以透過親身參觀拜訪、有所體驗與進行文化消費的空間場域及場所。

3. 文化資產事務主管權限下放

從中央集權向地方分權的資源重整趨勢，《文資法》的修訂也朝向地方分權發展，賦予縣市政府自行指定古蹟的權限。1997 年 5 月 14 公佈施行新修訂定的《文資法》，其中第 27、30、35、36 等 4 條條文修正，最大的變化是第 27 條，將古蹟的指定權責，由過去中央政府內政部的權責範圍，分權給地方政府，其次則是一改過去中央分三級制的方式加以評比，新修訂條文精神乃依主管機關層級來界定¹⁴。

除了文化資產事務權力下放，《地方制度法》立法通過後賦予地方自治團體得以依其需要，彈性調整組織架構，對於取得地方文化資產事務主管權的縣市政府來說，提供了更多推進有效治理的工具。《地方制度法》賦予了包含直轄市、各縣市與鄉鎮市為地方自治團體的角色，不僅得以據以辦理地方自治事項，執行上級政府委辦事項¹⁵，並可依據其地方治理之需要，擬定符合其地方特性的組織架構模式；亦即，此法源賦予地方自治團體、特別是民選首長，得以依據其地方特性、選民期待、地域資源等面向，強化其執政優勢與特色。這樣的地方治理氛圍，加上前述社區總體營造文化政策導向的「社區主義」、「市民至上」的民粹思維，強化了臺灣各地方政府，紛紛以地域文化特色作為爭相競逐，以獲取民眾認同，以及象徵層次上美學政治的地位。

(二) 地方政府的文化政策與規劃

1997 年的《文資法》修法，將文化資產保存事務權力下放，縣市首長增加了可以活化運用的、新的政策工具；再加上淡水在地文史社區團體的力量，要求官方積極介入在地文化資產的保存工作，使得「民間搶救文化資產，訴求政府指定古蹟」成為淡水某種文化治理的模式。蘇貞昌在臺北縣長任內，可說是熟稔於如何運用此制度工具來進行其文化治理。

舉例來說，在內政部主政時期，臺

¹⁴ 1982 年最初版本《文資法》的第 27 條：「古蹟由內政部審查指定之，並依其歷史文化價值，區分為第一級、第二級、第三級三種，分別由內政部、省（市）政府民政廳（局）及縣（市）政府為其主管機關。」1997 年的修法該條條文修改為：「古蹟依其主管機關，區分為國定、省（市）定、縣（市）定三類，分別由內政部、省（市）政府及縣（市）政府審查指定之，並報各該上級主管機關備查。」

¹⁵ 地方制度法第 14 條，「直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」

北縣轄範圍內，指定了 20 處古蹟，蘇貞昌縣長任內¹⁶即指定了 27 處古蹟，在新北市目前 64 處古蹟占了幾乎一半。在淡水的 25 個古蹟中，除了紅毛城為 1983 年 12 月全國第一批指定的國定古蹟，1985 年 8 月 19 日，指定福佑宮、龍山寺、鄞山寺、滬尾砲臺、理學堂大書院與馬偕墓等 6 處古蹟，1997 年 2 月，指定前淡水關稅務司官邸共 1 處古蹟，其餘 17 處，均為《文資法》修訂後，臺北縣政府所指定的古蹟。但在臺北縣政府指定的 17 處古蹟中，14 處為蘇貞昌縣長任內所指定。亦即，淡水地區目前 25 處古蹟中，超過半數為蘇貞昌任內指定完成¹⁷。

在博物館設置部分，根據統計資料顯示，1997 年之前，臺北縣境內，博物館僅 9 處，公立 3 處、私立 6 處。公立 3 處分別為「新莊文化藝術中心」、「臺電核二廠北部展示館」與「坪林茶業博物館」，分屬於臺電和新莊市公所、坪林鎮公所管轄，並不直接隸屬於臺北縣政府。

目前新北市設置的公立博物館總計有 18 處，包含「臺北縣立十三行博物館」、「三峽鎮歷史文物館」、「臺北縣客家文化園區」、「菁桐礦業生活館」、「林本源園邸」、「黃龜理紀念館」、「臺北縣烏來泰雅民族博物館」、「臺北縣烏來國小原住民民俗文物館」、「三協成糕餅博物館」、「黃金博物園區」、「鶯歌陶瓷博物館」與「淡水古蹟博物館」等 12 處博物館，均於蘇貞昌任內設置¹⁸。直接隸屬於縣政府的包

含文化局轄下的「鶯歌陶瓷博物館」、「十三行博物館」、「黃金博物館」、「淡水古蹟博物館」與「林本源園邸」；隸屬於客家事務局的「客家文化園區」；隸屬於原住民族行政局的「臺北縣烏來泰雅民族博物館」與歸屬於教育局的「臺北縣烏來國小原住民民俗文物館」共計 8 處；其餘 4 處則歸屬於鄉鎮級公所。

雖然每個在地博物館的設置均有其複雜的在地成因，但僅從博物館此文化組織設置數量的大量增加，實足以作為觀察臺北縣在蘇貞昌縣長任內的文化治理脈絡與思維的參考值。

(三)淡水在地意識之凝聚與行動

前一階段淡水在地社區工作者的龐大能量，延續至此階段已逐步發展出特定模式與介入途徑。主要表現在「重新認識與書寫」淡水在地歷史、搶救在地文化資產與歷史空間、凝聚地方自主之公共領域 (public sphere) 等 3 個面向的文化行動。

淡水文化基金會 1998 年開始進行「老街老店史」的口述歷史訪談計畫 (張寶釧, 2008: 34)。1998 年起，淡江大學歷史系成立研究所，舉辦第一屆「淡水學」研討會，迄今仍持續辦理中，依據淡江大學歷史系網頁資料陳述，在 1994 年文建會提出社區總體營造的主張，從包括民俗技藝、觀光產業、生活藝術、聚落古蹟、農林漁業等的「文化·產業」面切入；有鑑於當時臺灣社會的需要，淡大歷史系的發展目標乃是以「臺灣史為原點，透過文化交流的角度，試

¹⁶ 蘇貞昌臺北縣長任期為 1997.12.20-2004.5.20，但其第二任縣長任期應於 2005.12.20 到期，惟 2004.5.20 陳水扁第二任總統任期開始，由蘇貞昌出任總統府秘書長一職，遺缺由當時副縣長林錫耀代理至任期結束，考量縣長並未進行改選之行政延續性，本研究將截至 2005.12.20 蘇貞昌第二任縣長任期，仍歸屬於其主政任內。

¹⁷ 此時期古蹟指定數量係以本文最初寫作時間點 2011 年底為準。

¹⁸ 其餘 3 處為勞委會設置於汐止的勞工安全衛生展示館、教育部的國家圖書館臺灣分館，以及臺灣藝術大學藝術博物館，屬於中央層級在臺北縣設置的博物館。

圖與中國史、世界史接軌」，從大學之與在地社區的互動，從淡水在地歷史文化研究，並構成與地方互動的平臺，例如，會議所需各項物品，儘量向在地商店訂購，使大學和在地社區緊密連結（林呈蓉，2010）¹⁹。

1996年，搶救前清淡水關稅務司官邸（小白宮），並於隔年順利指定為三級古蹟；1998年，為反對交通部興建沿河的「淡水河北側快速道路」，淡水文史團體擴大結盟組成「搶救淡水河行動聯盟」，當時沿著河岸搶救下來的古蹟包含英商嘉士洋行倉庫、海關碼頭、水上機場及氣象觀測所等，這4處均於2000年由臺北縣政府指定為縣定古蹟。

1999年，結合社區居民、文史工作者、中小學教師專家學者，共同推動生態保育和社區教育的「臺北縣河川生態保育協會」成立（張寶釧，2008: 34），2000年召開「淡水文化會議」，2001年成立淡水社區大學等等。這些不同議題與主張的專業團體的建立，不同團體平時自行維持其組織的活絡運作，但又可以透過特定事件進行有機的集結模式，一直是淡水在地治理的重要監督力量。

透過各種工作室、基金會所集結的淡水地方人士，除關心地方長期發展，留意在地文化資產與傳統的保存延續，不僅面對不斷湧入淡水的觀光客，以及因大臺北周邊房地產價格優勢而移入的新淡水人，持續的「教育」、對話與資訊傳遞，以深化能量的凝聚，成為淡水地區文化工作者的重要共識。2000年召開「淡水文化會議」，2001年成立淡水社區大學，均可視為在這個脈絡下的發展，這群長期關心淡水文化資產的成員，

在文史田野調查、古蹟維護與環境保育各有其專業素養，運用其集體力量搶救在地文化資產及指定古蹟，而因其研究領域不同所產生的意見表達與對文化政策積極催促的反應，成為促成淡水古蹟園區設置的因素之一（王韻涵，2011: 98）。

（四）一座博物館的誕生：地方政府與在地聲音共同渴望的文化治理新想像？

在前述所引用的文化治理分析架構中，缺乏對不同層級政權間關係的探討，以紅毛城文化治理的個案來看，其歷經從中央到地方的治理模式轉變，因臺灣在1990年代後期逐步強調在地化、本土化的氛圍中，訴諸於草根、民粹觀點的地方政權治理模式，有可能構成地方政府挾民粹主義以對抗中央，或吸納地方草根力量，調節、整合為其治理之內涵——政府官方政策在地域文化認同政治所欲承載的不僅是在地認同建構，及都市治理的正當性，與中央或鄰近治理區域在文化政策上的對應與競爭關係，文化治理成為想像集體性邊界存在的具體展現。更重要的是，企圖將地域主體性轉化為政治場域操作的象徵性存在，空間再現意義之爭浮現。紅毛城從中央指定的國定古蹟，轉型成為古蹟文化園區的過程，便是一個地方政府以民粹力量抵抗中央，以及吸納整合草根力量的文化治理手段。

2003年，臺北縣文化局為了整合經營當時淡水的18處古蹟，採納地方意見，於2月1日起，以任務編組方式成立「淡水古蹟園區」²⁰，根據與當時園區負責人張女士的訪談指出，縣政府成立

¹⁹ 資料來源：淡江大學歷史系網頁資料，〈「淡水學」研究的回顧與展望〉，http://www2.tku.edu.tw/~tahx/history_newsyt1e02.html（瀏覽日期：2011/09/02）。

²⁰ 借調當時鄧公國小主任張寶釧女士擔任園長，教師林延霞擔任營運管理組組長，初期工作人員僅2人，以該校教室為辦公室，負責整個淡水古蹟的管理與教育工作。

「古蹟園區」的出發點，是為了回應地方上的意見，能夠更為整體地照顧淡水地區豐富的文化資產。「古蹟園區」的概念與模式，一方面因為有多處古蹟需要管理維護，空間範域大；意圖比照生態博物館的思維，滿足臺灣當下對觀光與文化園區的想像。設置園區的另一個考量是，爭取將紅毛城原本設定由中央機構主管的權力，從中央轉移到地方政府手上。

2003年7月26日，紅毛城正式從內政部的管轄移交給縣政府，同時交接內政部移撥約聘僱人員9名，工作人員10名，辦公室移往紅毛城，淡水古蹟園區轉變為以紅毛城為行政、資訊中心，主要經營紅毛城、前清淡水總稅務司官邸、滬尾砲臺3處古蹟點對外開放營運，並整合當時淡水18處古蹟資源，透過在地文化基礎，期許建構完善的服務網絡，提供優質文化觀光環境。在此階段，園區的治理模式雖然仍是將文化資產的維護管理，停留在為在地文化觀光服務的層次，但在幾個向度展現出不同的治理意涵。首先，古蹟園區的成立，象徵官方資源的投入，將過去從公務系統單向度指示的思維，轉換成對等的、在地的、服務的、文化接待的新意圖，屬於在地管理的維護機制（王韻涵，2011: 99）；其次，這樣的管理模式成功與否的關鍵在於，公部門與民間力量間的合作是文化治理權力更趨於均等下放；第三，從古蹟維護與再利用的角度言，古蹟的活化模式更為積極地與地方發展掛勾；第四，由於古蹟數量眾多，在處理淡水地區大尺度觀光環境整備之際，在無形中促成淡水生活品質空間的整理。

長期關切淡水地區發展與環境保育課題的黃瑞茂主張，面對龐大觀光化的發展壓力，淡水在地生活與觀光發展的衝突場域，應以在地知識建構為基礎，強化在地文化資產保存論述力量，擴大文化資產的社會認知，成為對抗淡水淪

為觀光化下祭品的解藥之一（黃瑞茂，2005）。不僅「淡水古蹟園區」的組織化具體回應了地方意見與需求，社區大學持續以社區學程、淡水學學程、文化產業學程等在地文化人力培訓，與社區生活空間課題的持續對應，淡水文化地圖建構、維基淡水地方史寫作等等，都是超越政府資源分配想像的民間自主的資源動員過程，擴大了有關文化資產行動的社會認知，在這樣的過程中，「淡水古蹟園區」成為在地文化保存新的文化行動階段，可與在地力量相互連結與強化。

延續黃瑞茂主張在地知識建構行動的深化，表現在古蹟園區的操作面，包含對在地有形與無形文化資產調查與連結，引入博物館營運、教育推廣與行銷企劃執行，首任園區主任張寶釧提出「文化派出所」的概念，亦即從文化資產保存維護、提昇文化觀光為根本，但實質上則具有在地管理、參與地方意見對話等內涵。

園區自2005年經過3年的經營後，受到縣政府與地方人士的肯定，意圖將原先的「任務編組」提昇為正式編制，惟法源依據上，「園區」的範疇無法適當地配置於公務部門的組織架構，以文化園區立案的組織名稱，在行政院、銓敘部和文建會皆無前例可循。故2005年7月，將任務編組的古蹟園區提昇為正式編制的二級機關，取用了「臺北縣立淡水古蹟博物館」的命名，人員編組比照國內博物館研究人員適用《教育人員任用條例》。相較於一般人印象中，「博物館」是一座精美宏偉的建築物，內部蘊含豐富文物與展示的傳統認知，淡水古蹟博物館採用生態博物館的園區概念，以古蹟紅毛城作為博物館展示的核心場域，且為了凸顯博物館以淡水在地文化資產保存與活化為核心的價值，其英文命名援用「歷史場所」的用語，加上採用淡水臺語發音的拼音舊地

名，構成“Tamsui Historic Sites, Taipei County”，成為繼鶯歌陶瓷博物館、十三行博物館、黃金博物館，第四座臺北縣管轄的博物館。

(五)博物館誕生之後：文化是好生意？

「淡水古蹟博物館」的設置意涵著透過博物館運作的概念思維與實踐模式，進行淡水在地文化資產維護工作的官方資源投入，這個機構體制化的過程，只是確認了官方預算與制度面介入的起點，在這個體制化的運作過程中，不同的行動主體，因其對淡水的文化想像各異，其勾畫的願景藍圖各有千秋，亦可能大相逕庭。

例如，蘇貞昌下一屆的臺北縣長周錫璋，對淡水地區的發展設定，從原本的在地文化資產的生態博物館園區，轉而成為「國際藝術村」的想像。包含從「亞洲藝術村」、「淡水河口藝術網絡建構計畫」到「淡水河口藝遊網」北區旗艦計畫，以及淡水作為永續創意城市(creative city)等等不同的計畫資源配置與想像，古蹟博物館則形同另一個執行縣政府(新北市府)文化政策的附屬機關，原本文化資產維護與活化的工作，逐漸讓位給更高強度的古蹟活化再生計畫，運用古蹟原本在遺產觀光(heritage tourism)的文化能量，意圖轉換為藝術、文創產業的發展模式。包含意圖以「淡水河口藝遊網旗艦計畫」將淡水地區的觀光資源，從原本的老街、紅毛城埔頂周邊，逐步延伸到高爾夫球場、滬尾砲臺與漁人碼頭一帶；搭配所謂「沙崙文創園區」計畫，以及號稱新北市第一座五星級大飯店與瞭望塔的觀光產業投資，似乎已經遠離文化資產的創意產業模式。而為了打造所謂的「藝術大街」闢建「藝術工坊」，拆除老街上的日式建築，在地居民與團體的聲音似乎同時陷入不均等地被消音或擴音的狀態。

結語

在臺灣近代史的發展中，每個階段都沒有缺席的淡水，以其豐富的歷史文化資源、山海交會的地景形貌，在不同歷史階段的文化治理過程中，擔任不同的角色。本文從「文化治理」的角度切入，藉由思索淡水古蹟博物館的誕生過程，不同作用者各自扮演的角色、功能。在社會情境變動脈絡下，紅毛城固然已經開創了某個突破既有古蹟保存與活化再生的窠臼，顛覆了對博物館的文化想像，但似乎也成為文化治理過程中，一個被制度化建構與挪用的智識啟蒙工具，開啟這個探索意圖的也正是對於在地文化持續活化與發展的不斷質問。另一方面，也企圖思索如何以文化治理概念來探究在地文化發展變遷，以及政府部門權力行使模式技術與內涵之轉變，與行動主體可能的回應與抵抗。

Foucault 以治理概念意欲探討複雜而綿密之權力運作及操弄的技術，環繞著以知識掌控、壟斷與主體身體經驗為場域，經由再現與象徵層次的意義競逐與論述鬥爭，使得文化空間同時成為差異地點與意義再造的輻輳點。本文試圖以文化治理之分析架構來理解此相對抽象的治理技術概念，即從政權的制度性力量切入，經由文化或產業政策的中介，檢視文化治理技術的分化發展與市民社會能量等因素的多元作用。另一方面，由於治理關切的並非單向的權力運作模式，而是凸顯權力的無所不在，以及主體抵抗的可能性，因此，主體的行動如何開展出協商的空間，也成為治理的關鍵課題。

在臺灣的文化實踐場域中，文化資產保存與博物館為文化政策的核心關注，也是一般社會大眾日常生活內容中，最容易接觸與感受到的文化經驗，這兩股軌跡在淡水紅毛城的案例中，具體整合為新北市立淡水古蹟博物館，透過生

態博物館的概念內涵，與臺灣古蹟保存論述接軌。另一方面，由於淡水所處大臺北都會區周邊衛星城鎮歷史發展的命題，在都市擴張與觀光業獨大的發展趨勢中，以博物館的制度性與組織化功能，作為強化觀光業持續擴張的推進器，也意涵政府對於地方再發展的投資。在此治理脈絡下，博物館與文化資產保存原本作為建構國族認同與集體記憶的象徵場域，早已悄然讓位給全球化脈絡下，以淡水漁人碼頭海岸風情，國際海灣城市的房地產銷售，以及淡水國際藝術村創意城市論述下的地產開發與觀光產業投資。

雖然本研究討論時間點僅設定到淡水古蹟博物館正式建制的 2005 年，但號稱臺灣第一座以古蹟作為主題的博物館，其設立之初的理想，乃是自許為地方的「文化派出所」，結合政府部門官方資源與地方組織的力量，負責掌理淡水歷史景觀風貌區的各项文化事務，但目前似乎已經逐漸地挑戰了其身為博物館所被設定與想像的角色及功能。例如前述包含河口藝遊網計畫等等的重新定位，儼然積極促成文化好生意的產業發展模式，而離文化資產與社會教育越來越遠。

在文化治理概念中，在地民間團體

雖然某個程度擁有高度的協商空間，例如淡水各個文史工作者與團隊、淡水社區大學以及建構淡水學等等的努力，在以國定古蹟紅毛城為核心的論述場域中，企圖作為抗衡政府獨大的權威，建立在地地方文化主體性。但似乎也正是一個建制化的結果，導致了持續相互對話與抵抗過程的終結，任何意見上的分歧多元，終究會被歸結於一個擁有壟斷性地方文化資產與歷史價值詮釋權的官方機構。

換言之，文化治理理論架構所能提供的分析視野，一方面在於凸顯出權力作用及其向度的綿密繁複、難以一概而論斷；在此治理發展過程中，與持續而不同的時間軸線上，多元複雜的作用者，及所蘊生技術層面的確難以全盤掌控，但也似乎正是透過檢視與分析這些多元複雜的權力作用的過程，得以不斷地重新挑戰治理場域中的運作邏輯，解構其治理技術，作為行動者找尋抵抗空間的起點。

誌謝

本文作者感謝兩位匿名審查者的細心審查，與提供的寶貴建議。

參考文獻

- 王志弘，2003。臺北市文化治理的性質與轉變，1967-2002，臺灣社會研究季刊，52: 121-186。
- ，2010。文化如何治理？一個分析架構的概念性探討，世新人文社會學報，11: 1-38。
- ，2012。新文化治理體制與國家-社會關係：剝皮寮的襲產化，世新人文社會學報，13: 31-70。
- 王志弘譯，2003。地租的藝術：全球化、壟斷與文化商品化，城市與設計學報，15/16: 1-19。Harvey, D., 2002. The art of rent: Globalization, monopoly and the commodification of culture. *In*: Panitch, L. and Leys, C.(Eds.), 2002, A World of Contradictions. The Socialist Register 2002.

- 王俐容，2005。文化政策中的經濟論述：從菁英文化到文化經濟？文化研究，1: 169-195。
- 王韻涵，2011。古蹟博物館營運之發展研究：以淡水古蹟博物館為例，淡江大學歷史學系碩士在職專班碩士論文。
- 李毓中，2005。從大航海時代談起：西班牙人在淡水(1627-1637)，揭開紅毛城四百年歷史，淡水紅毛城修復暨再利用國際學術研討會論文集，頁：7-20。臺北：臺北縣立淡水古蹟博物館。
- 李永展，2009。全球時代下的臺灣社區營造，國家與社會，7: 1-27。
- 李清全，1993。歷史性建築再利用計畫程序初探：以臺灣日據時期建築為例，成功大學建築研究所碩士論文。
- 林芬，1996。戰後臺灣古蹟保存政策變遷歷程之研究(1945-1996)，臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 林呈蓉，2010。淡水學研究的回顧與展望，「臺灣學內涵的建構」學術研討會，2010.11.14，臺北。
- 林麗娟，2004。龍應台《野火集》研究：以臺灣戒嚴時期雜文書寫作為參照，國立清華大學中國文學系碩士論文。
- 夏鑄九，2003。在網絡社會裡對古蹟保存的新想像，城市與設計學報，13/14: 51-83。
- 張寶釧，2008。以淡水古蹟博物館經營作為地方發展觸媒之研究，中原大學文化資產研究所碩士論文。
- 陳亮全，2000。近年臺灣社區總體營造之展開，住宅學報，9(1): 61-77。
- 陳其南、孫華翔，2000。從中央到地方文化施政觀念的轉型，「新世紀政策：社會政策與教育」研討會，財團法人臺灣新世紀文教基金會，2000.4.29。
- 陳蕙菱，2002。淡水市街觀光地景環境體驗之研究，世新大學觀光學研究所碩士論文。
- 張建隆，2000。淡水史研究初探，漢學研究通訊，74，19(2): 178-187。
- 黃瑞茂，2005。一個以在地知識建構為基礎的文化資產行動經驗：淡水個案，揭開紅毛城四百年歷史，淡水紅毛城修復暨再利用國際學術研討會論文集，頁：189-200。臺北：臺北縣立淡水古蹟博物館。
- 葉乃齊，1989。古蹟補存論述之形成：光復後臺灣古蹟保存運動，臺灣大學土木工程研究所碩士論文。
- 慕思勉，1999。臺灣的異質地方：90年代地方或社區博物館的觀察，臺灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。
- 薛琴，2005。淡水紅毛城的修復，揭開紅毛城四百年歷史，淡水紅毛城修復暨再利用國際學術研討會論文集，頁：119-135，臺北：臺北縣立淡水古蹟博物館。
- 顏亮一，2005。全球化時代的文化遺產：古蹟保存理論之批判性回顧，地理學報，42: 1-24。
- ，2006。國族認同的想像時空：臺灣歷史保存概念之形成與轉化，規劃學報，33: 91-106。
- 龍應台，1985。野火集。臺北：圓神出版社。
- Bang, H. P., 2003. Governance as political communication. In: Bang, H. P.(Ed.), 2003, Culture Governance as Political and Social Communication. pp. 7-23. Manchester: Manchester University Press.
- ，2004. Cultural governance: Governing self-reflexive modernity. Public Administration,

- 82(1): 157-190.
- Bennett, T., 1992. Putting policy into cultural studies. *In*: Grossberg, L. Nelson, C. and Treichler, P.(Eds.), 1992, *Cultural Studies*, pp. 23-34. London: Routledge.
- , 1998. *Culture: A Reformer's Science*. London: Sage.
- , 2002. Archaeological autopsy: Objectifying time and cultural governance. *Journal of Cultural Research [Formerly Cultural Values]*, 6(1-2): 29-48.
- , 2003. Culture and governmentality. *In*: Bratich, J. Z., Packer, J. and McCarthy, C. (Eds.), 2003, *Foucault, Cultural Studies, and Governmentality*, pp. 47-63. Albany, N. Y.: State University of New York Press.
- , 2005. Civic laboratories: Museums, cultural objecthood and the governance of the social. *Cultural Studies*, 19(5): 521 -547.
- Dean, M., 2003. Cultural governance and individualization. *In*: Bang, H. P.(Ed.), 2003, *Culture Governance as Political and Social Communication*, pp. 117-139. Manchester: Manchester University Press.
- Foucault, M., 1991. Governmentality, trans. Rosi Braidotti and revised by Colin Gordon. *In*: Burchell, G., Gordon, C. and Miller, P. (Eds.), 1991, *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, pp. 87-104. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Fraser, N., 2003. From discipline to flexibilization? Rereading foucault in the shadow of globalization. *Constellations*, 10(2): 160-171.
- Friedmann, J., 1986. The world city hypothesis. *Development and Change*, 17: 69-83.
- Hall, S., 1997. The centrality of culture: Notes on the cultural revolutions of our Time. *In*: Thompson, K.(Ed.), 1997, *Media and Cultural Regulation*. London: Sage.
- Johnson, M., 1994. Making time: Historic preservation and the space of nationality. *Positions*, 2(2): 177-249.
- Sassen, S., 1996. Cities and communities in the global economy: Rethinking our concepts. *The American Behavioral Scientist*, Mar 1996, 39(5): 629-634.
- , 2002. Cities and globalization: The present and future of urban space. *Harvard Asia Pacific Review*, Fall 2002, 6(2): 83-86.
- , 2006. *Cities in a World Economy*, updated 3rd ed., original 1994. Thousand Oaks, Calif.: Pine Forge Press.
- Thompson, K., 2001. Cultural studies, critical theory and cultural governance. *International Sociology*, 16(4): 593-605.
- Williams, R., 1958. *Culture and Society*. London: Chatto and Windus.
- , 1973. *The Country and the City*. London: Hogarth Press.
- Zukin, S., 1995. *The Cultures of Cities*. Oxford: Blackwell.

作者簡介

殷寶寧現任真理大學人文與資訊學系副教授、中華民國文化研究學會理事長。

Cultural Governance and Heritage Conservation: A Case Study of Fort Antonio, Tamsui, New Taipei City

Pao-Ning Yin*

Abstract

Fort Antonio, located in Tamsui District of New Taipei City, is one of the area's oldest buildings, becoming one of the first registered monuments in Taiwan in 1983. In addition, it is one of the best preserved and largest walled fortresses built by the Dutch East India Company during its colonization of Taiwan. The municipal government has transformed this site into a museum, under the concept of an eco-museum, to create an institution for preserving the heritage of the Tamsui area, which can also be a key catalyst for the redevelopment of this historic fishing village through tourism and cultural industries.

In this article, the author attempts to build an analytical framework based on the newly developed concept of "cultural governance" and to explain how the central and local governments make use of heritage, creative and cultural tourism industries as policy tools. On the one hand, these efforts are carried out under the guise of cultural conservation, to construct the local collective identity and legitimize cultural governance. On the other hand, the rise of tourism and the expansion of the real estate business around the Taipei metropolitan area are destroying the beautiful landscapes and rich historic aura of Tamsui. In the name of protection, local cultural development might result in destructive construction. Nevertheless, the cultural governance analysis approach provides a powerful tool to review the complex manipulation and mechanisms operating both in physic and discourse dimensions for multiple subjects.

Keywords: cultural governance, heritage conservation, Fort Antonio, Tamsui, museum, cultural tourism

* Associate Professor, Department of Digital Humanities, Aletheia University; E-mail: ning@mail.au.edu.tw