

審計新村變身記 ——城市文化治理與創意場域形構

殷寶寧¹

摘要

開發於 1969 年的臺中「審計新村」，原為臺灣省政府審計處員工宿舍，後因精省等因素致宿舍閒置，多年來沈靜封閉於熱鬧街肆中，直到在地社區文化工作者的積極介入，引入「小蝸牛市集」，打開封閉多年的老屋宿舍群，也帶來人潮與潛在商機。

經由社區組織工作、都市領域專業者、在地的大學與公部門之間的協力網絡，臺中「審計新村」儼然變身為閒置老屋（宿舍）群的活化經典／成功案例。「小蝸牛市集」成為在地活化空間場域的年輕創意品牌；臺中市政府引入輔導青年創業的政策，創意工作者群聚於此，帶動與改變場域氛圍；國有財產局樂於以此為活化閒置國有財產的政策成績；居民與觀光客愉悅地享受延伸勤美誠品、綠園道與國美館等周邊藝術設施與文化觀光景點。然而，一個看似「結局」美好、振奮人心的閒置宿舍群變身記，是經歷了什麼樣的發展過程？不同社群與行動者的介入，如何經由各個場域的作用力，而共同串聯起這個網絡化的治理呢？藉由深入訪談與文獻資料的整理，本文從都市文化政策的脈絡為基礎，以「創意場域」概念所框架的多元網絡為分析視角，以期理解、詮釋或解構這個變身記。

研究發現固然凸顯了多元「網絡治理」力量視角的有效性。然而，這個變身過程中凸顯的空間不正義現象，或許是城市文化治理與創意城市思維中，更值得持續關注的課題。

關鍵詞：創意場域、創意城市、空間正義、審計新村、網絡治理

¹ E-mail: ning@ntua.edu.tw

前言：「審計新村」變身記？

臺中市「審計新村」從一個原本荒置的公務眷舍，近年來搖身成為臺中地區最受歡迎的熱門景點之一。發起「小蝸牛市集」以持續吸引人群，加上臺中市政府的「摘星計畫」，邀請年輕創意工作者在此匯集，似乎是外界想像與理解「審計新村」變身的重要因素。然而，相對於臺中市政府在此引入的輔導青年就業／創業計畫，有著較為明確的政策介入思維與資源挹注，但「小蝸牛市集」從何而來？主要的行動主體與作用者是誰？如何組成？以及，為何在這裡持續耕耘？簡言之，一個最為素樸的提問是，「審計新村」從原本一群安靜封閉的房舍建築，如何轉變成為現在的樣貌？

「治理」的概念取代既有由上往下的、單一權力方向與型態的政治運作模式。「網絡治理」已經成為當代政府治理行為的重要概念。在此所謂的「網絡」(network)意指各種政策社群對特定政策議題所形成的互動樣態與運作關係。「治理」則是意味著社會公共管理的責任，已經不再僅是由政府部門完全主導，而是由政府組織與民間部門組織來共同承擔，朝向建構一個政府與公民社會或民間社會，相較於以往，以共同利害關係理性判斷為依歸，以期達致一更為平等互惠的對應關係。

「治理」與「網絡治理」這組概念看似意味著政府與民間社會之間，相較於以往，由上往下的權力型態與互動關係，逐漸朝向相對較為對等的運作狀態與權力配置。然而，權力的運作向來仰賴主動爭取所致，而非憑空而降。「網絡治理」做為一個政治學與公共管理的靜態概念，要如何解釋政府部門何以會「讓渡」出政策端的資源分配與決定權？換言之，前述「審計新村」逐漸從閒置眷舍，朝向發展出「創意市集」，以及帶動青年就業創意聚落

的公共政策構成，是如何在所謂的「網絡治理」概念下運行？是何種民間社會的組成與能力，得以從公部門手中，取得對整體公有房舍建築與空間資源的使用權，以及重新界定其空間機能的決策權？

經驗地性來說，臺灣這類型近似的職務宿舍，包括眷村與各種不同層級、部門、事業單位等各類型的宿舍建築群，在歷經建築老舊須更新、單位業務滅失與轉變，或宿舍分配政策變化，甚或是因為都市開發等因素，加上居住者長期所累積的社群集體記憶與環境依附等情感因素，使得這些長期集體居住狀態改變之際，同類型一定規模以上建築群落的空間樣態改變，除了牽動都市地景的改變，也往往會引發高度關注。

另一方面，在2000年以前，臺灣的文化資產保存實務多傾向於「凍結式保存」的型態，保存古蹟現場原樣，少見較為開放的活用模式。直到民間藝文團體「占用」菸酒公賣局民營化後閒置的華山酒廠，主動為臺灣藝文團隊爭取排練與演出空間，促成文建會於2001年，發布《九十年代閒置空間再利用實施要點》，加以後續擬定的《行政院文化建設委員會閒置空間再利用實施要點》，這才打開了臺灣文化資產與閒置公有空間朝向積極活化利用的政策方向。同時，建築群落類型的整體保存與活化課題，也因為華山特區案例經驗而受到重視。

約莫與此同時，1999年的九二一大地震，對中臺灣文化資產帶來極大衝擊，在文化資產重建與保存的聲浪中，公共政策部門、學術與專業場域和在地社區的三方共識，積極推動文資法修法，仿效日本1995年阪神大地震經驗，增列歷史建築登錄制度，強化與加速臺灣文化資產在理論概念、政策制訂與實務推動各個層面的發展。除前述古蹟活用的發展方向外，舉凡「產業遺產」、「眷村保存」、「閒置空

間再生」等等，均成為重要的文化資產議題。2002年發出的「挑戰2008：國家發展六年計畫」，是臺灣文創產業政策的起點。循此政策起點，華山、花蓮、臺中、嘉義與臺南酒廠等五大產業遺產基地，被文建會劃定為文創園區，自此展開了這類文化資產園區的活化再利用，似乎註定與創意產業緊密連結的政策思維。

舉例來說，在前述中央的政策外，地方政府層級，像是臺北信義區的四四新村、屏東勝利新村與臺南的321巷、高雄黃埔新村等，都是從原本的眷村或職務宿舍轉做藝術文創園區使用的個案經驗。那麼，與之相較，臺中「審計新村」的活用案例，置於這樣的政策發展趨勢與脈絡下，是否有任何特異而值得關注之處？

事實上，隨著資本主義生產方式的不斷變異，「商品」本身被賦予越來越多象徵價值 (symbolic value) 之際，文化生產也更趨向於商品化 (Scott, 2000: 3)。城市中匯聚著眾多人際互動與往來，正向地刺激文化的發展，即都市特定場域空間往往是文化創意產業得以孕生的地點，而城市空間也隨之成為被商品化的一環。

在「審計新村」的案例中，視覺感受與經驗上傳遞出當前較為流行的詮釋，大致會將這個地區視為受到年輕人喜愛的「創意市集」，屬於「文創產業聚落」，而本質上則是公務宿舍區的老屋活化再生。將這些經驗詮釋對應到相關的都市文化政策，可以想像連結包含了青年創業政策、創意聚落建構、舊城區再生、老屋活用，或是文化資產保存與文化觀光發展。那麼，當文創產業已然成為近年來臺灣文化政策中受高度關注的議題之一，從「審計新村變身記」的變遷歷程，在都市治理與文化政策層面所能提供的啟發與政策意涵為何？

目前針對「審計新村」轉化的經驗研究，主要是學位論文，多數集中在這兩

三年。究其探究方向，從懷舊情感與遊憩體驗切入為多 (黃玟凱, 2019; 張家語, 2018; 許淑惠, 2017)。亦即，從老屋活化、閒置空間活化或文化資產的視角，關注地區的改變，故有從閒置空間活化經營的角度來探討 (黃重蔚, 2018)，以及老屋活化對房價的影響評估 (林意雯, 2019)；甚且是關注公私部門間的協力治理模式，如何運用於國有不動產的活化 (黃隆榮, 2014)。此外，有研究者將其視為「政府主導的青創基地」，是打造新創聚落的個案 (朱育璇, 2018)。

從前述的現象觀察與現有研究文獻出發，本文主要的研究提問有兩個方向。

首先，如何以都市文化治理的視角探討「審計新村」的改造與變身？以其轉變發展的歷程言，公私部門間多方作用者的共同參與，的確構成網絡化的治理樣態。要理解在地社群的網絡化治理樣態，必須深刻掌握在地社會與歷史情境脈絡；亦即，回到「審計新村」眷舍特殊空間生產歷程，以回應於臺中的都市發展樣態乃是不可或缺的。檢視這個過程中，不同作用者與群體的網絡化構成與治理作用，特別是思辨民間部門如何取得和公部門間的協商與折衝，為本研究的第一個發問重點。

其次，以「審計新村」的個案來檢視「創意城市」(creative city) 概念與論述的有效性。臺灣近年來，在城市文化治理軌跡上，大幅地朝向創意產業的偏移，使得創意城市、創意群聚、創意聚落等概念，如同蜜糖一般，受到文化政策制訂者、創意工作者與城市居民的共同喜愛，廣受歡迎。然而，事實上，在學術場域的討論中，這個概念被視為虛假糖衣，除了看似會支持繁榮和平衡的城市發展外，大多數情況下，它最終只是為了獲得公眾認可的掩飾，以掩蓋令人擔憂的過程，例如中產階級化和日益不平等的社會區分 (Power, 2014: 580)。但不可諱言地，回到資本主

義生產方式中的「文化生產」場域來看，這個論題仍是提供有助於分析特定時空場域中的勞動與生產狀態：闡明文化生產者的社會世界乃是具有啟發政策的潛力的，因為這個社會世界揭露了這些特定的文創產業組合中的集體動態、優勢與需要。而舉凡產業聚落、創意集聚與區域創新體系等理論，均在探討著這類問題 (Indergaard, 2013: 195-6)；亦有學者提出了「創意場域」(creative field) 的概念，意圖能更深入地分析創意工作者所處的勞動條件、生產情境、創意氛圍或網絡關係等等課題，而得以接軌上前述沿著城市文化治理而浮現的網絡化治理狀態與作用。在本研究中，攸關「審計新村」變身的關鍵社群，如在地大學、專業者、大學生、社區及創意工作者等，均屬於「創意場域」概念所關注的核心主體。

易言之，「審計新村」的保存到活用過程，在本質上是一個城市歷史保存的課題。然而，從文化保存迅即接軌上創意產業，不僅其間社群在地歷史被簡化，或是被輕描做為文創產業象徵美學符碼的背景，也同時掩蓋了其間「網絡治理」作用的動態關係。因此，循著前述兩個方向的提問，本研究試圖將「審計新村」的保存到活用經驗，重新放回到臺中在地都市空間歷史變動的脈絡中，視「審計新村」為一浮現中的文創產業聚落，從「網絡治理」的運作分析，接合上「創意場域」視角，一方面以「審計新村」的轉變過程，解析多元權力網絡與行動者的作用，從政策到社會實踐，如何帶動改變。另一方面，則試圖以「創意場域」的概念，切入多元變動的城市文化產業想像，從這群創意階級的行動視角，理解「審計新村」的變身過程。亦即，本研究試圖從都市文化

治理的網絡化狀態，透過「創意場域」概念來接合對文化创意產業如何被挪用於文化資產和城市歷史保存政策實踐的分析，以期同時在理論概念、都市治理與文化保存實踐面向有所對話與推展。

本研究除了從田野觀察、相關文獻入手外，相關行動者的訪談為重要的資料來源，訪談期間主要集中於 2019 年上半年，透過相關行動者以滾雪球的方式，取得受訪人來源。受訪者又可細分為學者專家、組織工作者與創意工作者幾類²。由於本個案仍在持續發展與變動中，考量因後續臺中市政府團隊有許多變動，且許多政策懸而未定，為使討論聚焦，故個案研究的期程以「審計新村」保存行動的醞釀前期為始，於 2018 年縣市長選舉告一段落。

從「網絡治理」到「創意場域」

一、從治理到「網絡治理」

治理的相關研究及理論發展約自 1980 年代末期，其理論與研究發展與英國新保守主義以降，以及歐盟興起的時勢緊密叩合，成為當代公共行政的新顯學（陳榮郁，2012: 3）。

再往前追溯，從 20 世紀初期以降，歷史與社會條件的變動，在在衝擊著西方民主國家政府角色職能面臨的挑戰與轉變。1920 年代的一次世界大戰，國族國家與民主政府被視為一種「必要之惡」；1930 年代的全球經濟大蕭條，關注於政府運作是否具有振衰起敝的功能；緊接著二次大戰帶來的國際衝突，國家與政府被期待扮演邁向社會重建、促成經濟穩定與繁盛發展的積極角色，有為的「大政府」(Big Government) 成為對政府職能的主要藍圖想像。

² 基於受訪者考量，本文對受訪者採取代號方式呈現。共有 6 位受訪者，A、B 為學者專家，C、D 為組織工作者，E、F 為創意工作者。

1950年代後，美蘇兩大強國國際冷戰架構的對立緊張、軍備競賽；1970年代後的石油能源危機、經濟成長停滯，西方國家未能解決長期因福利國家體制造成的財務危機，原本抱持「大有為政府」的正向期待，反而逐漸轉變為政府效能不彰、不具有市場競爭能力、預算執行無效率的負面詮釋。「政府」本身被視為是失靈的一切問題根源。「小政府」(minimal state) 成為1970年代西方民主國家的主流價值(廖俊松, 2007: 36)。以往「國家與市場」、「國家與社會」這樣涇渭分明的二元對立思考浮現危機：即以經濟邏輯與市場思維來思考政府部門的效率等議題，成為公共行政領域的新挑戰。

從公共政策領域來討論「治理」概念的浮現與轉變，循著前述英國新保守主義的主張，大致是將其置放於政府職能在公共政策執行層面的改造方案。亦即，從所謂的政府再造、行政效能革新，或是提昇效率等措辭入手。因此，挪用企業管理思維用語，諸如「經濟」(economy)、「效率」(efficiency) 與「效能」(effectiveness) 的三E原則，乃是脫胎於管理主義至上價值，構成「新公共管理」與「企業型政府」等框架。此效率與經濟至上的思維導向，除了要求績效，也在意成本控制、減少政府支出。由於其整體行政管理的思維與架構所依循的典範已經產生根本性的改變，也被稱為「新治理」(new governance) (Kettl, 1994)。

可以從下列4個方向來闡述「新治理」的主要特徵：擴大公共服務體系，鼓勵民間部門參與公共服務生產，授權公民團體直接參與公共服務方案的設計；強調與非營利組織建立聯盟關係，合作生產提供市民所需要的服務；公共行為更注重任務的達成，實際的績效與顧客需要；重視服務品質，在方法上運用企業管理、授權賦能，建立團隊精神，以及引入市場機能

與資訊技術 (Kettl, 1994; 1997; 孫本初、鍾京佑, 2005: 108)。

相較於「新公共管理」概念主張仍致力於提昇政府部門的職能與效率，如何控制成本等思考，「治理」的內蘊精神，則是在政府結構之外尋求改革，朝向社會政治共同管理的架構(孫本初、鍾京佑, 2005: 109)。循此，也有學者將「治理」概念的引入區分成兩個階段，前期，即如前述的新公共管理的階段，仍聚焦於政府職能的效率提昇，並未觸及其根本性的角色改變，也就是權力及資源的掌控，仍是集中於國家與政府部門手中。到後期，則是更為本質地，從國家與市場均失靈的反動著眼，質疑國家與政府職能的正當性及其價值；繼而則訴求於多元中心的、權力分散、非線性與由上而下權力關係的多重複雜網絡關係，企圖訴求於社會內部的動員與自我組織路徑，與國家政府的職能直面對決：不僅社會內部公私領域界線逐漸混沌不明、權力場域移動的分散、地方勢力崛起、市民社會自我組織管理能力增強，參與審議式民主空間漸增，或甚至是訴求於超國家等等組織與治理型態的出現等等，均展現國家／政府職能失靈的種種危機(陳晏郁, 2012: 4)。

羅德斯(R. A. W. Rhodes)曾經直言，治理一詞雖然時髦卻模糊不清，至少可以有六種用法。包含「小政府」、企業治理(corporate governance)；新公共管理(new public management)；善治(good governance)；社會控制系統(social-cybernetic systems)；自我組織網絡(self-organizing networks)等(Rhodes, 1996: 652)。不過，他也嘲弄著指出，這些概念如同潮流時尚，一個換過一個。因此，他不僅聚焦於這個曖昧難解的「治理」概念的討論，並在辯證過諸多論點後，整理出他認為治理的四大特徵：

(一) 組織間的相互依存。治理是比

政府還要廣義的概念，包含了非政府的作用者。改變了國家的界線，亦即，關於公共、私人與志願者部門的界線變得猶疑與模糊了。

(二) 基於資源交換的需求，以及協商共享的目標，網絡間成員會持續的互動。

(三) 如同遊戲規則般的互動乃是從信任而來，並且是由網絡中參與者折衝與認可的遊戲規則來規範的。

(四) 與國家之間保有相當程度的自主性。這個網絡作用並不需要對國家負責，而是自我組織的。雖然國家並不具有優勢的主權地位，但仍是間接的、部分地驅動網絡的作用 (Rhodes, 1996: 660)。

「網絡」一詞可以指稱不同組織相互間的資源交換、依賴或互惠關係。由於不同行動者及其社群所擁有的資源條件各不相同，透過彼此的相互理解、交換或是互惠共生，可構成各種多樣化的運作模式，這個資源利益互惠複合關係的作用狀態，乃是今日日益複雜社會運作的常態。延伸來看，這樣的思考脈絡立基於社會資源的多樣分化，原本資源或分配權力集中於國家或政府機構的治理模式，已經逐步地讓位於政府和民間社會組織權力分化的狀態。而在專業與議題分殊的現代社會中，為尋求解決多元社會議題及經濟事務而出現的各種非政府組織、民間團體等，一方面強化在地社群的自主能量，降低政府公權力的介入與責任分派。既然治理權力已經不再僅限於政府部門，而是在社會化多元互動、競爭性集體行動之間的折衝與協商，「治理」最終成為社群內參與者所構成之網絡的共同管理責任。如此一來，「治理」的概念也意涵著對這些公共事務的參與、介入和管理，有其特定的技術、知識與方法 (Stoker, 1998)。

「治理」概念與研究視角的理論引入，並非僅關注於因果分析，或是提供一個新的規範式理論。其價值在於提供一個組織

性的架構，有助於瞭解治理的變遷過程，而概念架構甚至是可能替代一個範型的移轉，因治理的概念挑戰了許多原本傳統公共行政的假設。政治學者史托克 (Gerry Stoker) 直陳，「治理」(governance) 這個詞近來受到關注，凸顯政府管理 (govern, government) 這個概念已經逐漸無法解釋許多現象的困境。然而，「治理」一詞在理論概念層次顯得複雜，與其蘊含龐雜多支的理論和學門背景有關，舉凡經濟學、國際關係、組織研究、發展理論、政治學、公共行政，以及傅柯學派等等，故而在實際的研究取徑上，探討對象包含了公司企業組織、政策社群、經濟分析，或甚至包含整個經濟體系的演進等等，多樣的研究切入與不同對象，益加使理論分析探討更顯困難 (Stoker, 1998: 18)。因此，史托克提出 5 項引用治理概念理論時的重要命題：

(一) 所謂的治理，指涉著一整組來自於政府部門內外的體制與行動者。

(二) 治理辨明了解決社會與經濟議題的界限和責任的模糊。

(三) 治理凸顯了參與集體行動的體制之間關係所涉及的權力依賴性。

(四) 治理乃是關於行動者自我管理的自治網絡。

(五) 治理指出了完成事情的能力並非取決於政府的命令或使用其權威的權力。它認為政府能夠使用新的工具和技術來刺激與引導。

這些命題提示了許多關鍵性的議題及其兩難。例如，複雜的決策過程已經無法單獨由政府部門掌握完全的規範性；責任歸屬界限的模糊也可能導致規避責任等藉口。權力依賴有可能加劇政府部分對某些政策未能先預期其後果；自我治理網絡的浮現使得課責性的難度提高；而即使政府部門以更具彈性的方式來刺激集體行動，也可能導致失靈。但無論如何，從這個概念演進，及其所框架和提醒的可能困境

中，至少可以試著跨出原本較為僵固的探索視角，嘗試從變動中看到多元行動者所孕生不同的社會關係網絡，及其之於特定城市、區域或地點而言，在文化經濟與創意產業的發展路徑上，闡建出何種場域想像和狀態。

臺灣公共政策研究學者近年來亦致力於促進治理概念在本土經驗研究的深化，直指「政府」與「治理」兩組概念上的本質差異，前者聚焦於公部門，權力運作由上而下，以制度為核心；後者則是凸顯了公私部門的合作，以及權力關係的上下互動之餘，有賴於國家與公民社會擁有自主性，兩者之間相互依賴與合作外，若從研究的視角觀之，更關鍵的差異在於「治理」概念強調「過程」（孫本初、鍾京佑，2005: 112；Rhodes, 1996: 660）。此外，在政府與治理之間，由於強調政府介入減少，意味著政府支出轉而大量倚重市場經濟的介入，即探討治理的動態過程中，市場作用力也是不可或缺的面向。針對政府科層體制、市場模式介入，以及網絡治理型態三者之間，也做出了相對應的比較（表 1）（孫本初、鍾京佑，2005: 129）。而從市場模式角度提問，得以接合上城市文化治理中的經濟與產業的討論。

二、從創意城市到「創意場域」

文化藝術經濟如何做為城市經濟發

展的動能，除了關切產業面向的結構性特徵，也必須掌握藝術文化生產的特徵。創意人才群聚，及其所產生的運動性和文化生產狀態，亦為關注的焦點之一。自從蘭德利和畢亞齊尼 (Landry and Bianchini, 1995) 提出「創意城市」這個概念與討論範疇，特定地點、地理場域的生產社會關係，以及其生產者的社會情境成為討論的焦點。佛羅里達 (Richard Florida) 提出「創意階級」(creative class) 的概念，形同為「創意城市」的城市與區域取徑，補充了創意工作者的生產情境面向。佛羅里達提出的詮釋框架，樂觀地主張創意城市經濟與產業的發展願景，易於理解，且容易想像，一時之間彷彿如顯學；然其觀點過於規範性且推論簡化，也招致許多批判與質疑。此外，佛羅里達雖然自詡乃是受到傑可布 (Jane Jacobs) 的啟發 (Jacobs, 1961)，將「地點」本身視為創意與創新的場所，而不再如同一般經濟地理學家，聚焦於工廠和公司等生產地點 (Florida, 2002)；然而，其論點乃是演繹所致，且顯得是相當靜態的模型，無法凸顯出社會關係的動態及變遷特徵。

相較於前述兩位研究者較為貼近一般人經驗感受的可理解模式，經濟地理學者史考特 (Allen Scott) 對都市文化經濟的討論，則較著力於探討個別或特定地點對於美學與文化生產具有的影響因子。史考

表 1. 科層體制、市場模式與網絡模式（理論）的比較

項目	科層體制	市場模式	網絡模式
治理結構的特色	科層化組織，由上而下的權威結構，對服務對象施予管制	實施分權的公共組織，保留機構內的控制權	合作協力的結構，分享決策權及共同治理
政策達成的機制	透過現有的政府組織規劃執行	創造誘因與結構運用民間組織與非營利機構分擔執行	建立公部門、非營利與民間組織的聯合機制
運用途徑的模式	良好治理	最小限度國家、公司治理、新政治經濟	網絡治理、社會操縱系統、國際間的相互依賴
運用途徑的工具	傳統政府權威性政策工具、制度分析	理性選擇、制度分析	自理與網絡領控、網絡與政策社群、新馬克思主義與批判理論

資料來源：孫本初、鍾京佑，2005: 129

特認為，「創意城市」的取徑過於強調以文化做為主角，將其視為創意的來源，而較少關注其他的面向 (Scott, 2010: 125)。因此，史考特的研究取徑，強調任何社會的文化藝術產出，乃是結構化於其特定社會脈絡的各種力量，無法單獨歸因於個別創作者自身。亦即，相較於一般人往往將藝術生產視為某些具有獨特才華者的個人化表現與產出，史考特指出，更多藝術社會學家的分析均在於強調下列幾項重要特徵：

(一) 那些可行的藝術作品或科學計畫都存在於社會既有現實和政治生活的條件。

(二) 現實的藝術與科學作品均為其所處脈絡條件形塑，例如文化生產中的分工課題。

(三) 藝術與科學的表現形式需要仰賴人際的規範、理論和方法，以相互溝通。

(四) 藝術和科學消費者的社會面貌，以及他們對於消費產品有意和無意地使用，必然對生產者構思和呈現他們所加工的成品產生一定的作用。

前述這些藝術社會學角度的觀點，致力於解秘一般文化生產的觀念，即文化經濟不過是生產人類文化的另一種方式。文化經濟可能是文化生產的另一種方式，但不生產任何一種文化。現代文化經濟的產出和其生產的社會關係之間，有著明確的關係。一個重要且明顯的分析方式即是指出：各種不同型態的文化生產環境，不管是否為商品形式，均是根植於獨一的工作社群，而錨定於特定地點的 (Scott, 2000: 31-3)。

從個別創意工作者及其所處的社會情境脈絡，一直到這些工作者所處的特定地點與社群生態，這兩個層次乃是史考特致力於分析創意城市與文化經濟的關鍵——現代文化經濟中的創造與創新乃是重要的社會現象，這些現象直接出現於生產體系

及其地理環境的邏輯中。可以從文化社區的形成、經濟活動的組織、聚集生產體系的動態，以及競爭的本質等 4 個主要分析層面來理解 (Scott, 2000: 39)。

「以地點為基礎的這些社群，並非只是狹義上的文化勞動地點，而且也是社會再生產的主動節點，在其中，有著關鍵的文化競爭力在這裡運作與流通。他們同時也是將這些創意人才從他處吸引來的磁力，以達到個人在專業上的成就，同時維持當地的文化能量。」 (Scott, 2000: 33)。

史考特進一步地針對創意城市的經濟動能如何運作，提出了「生產者網絡」(networks of producers)、「在地勞動市場」(local labor markets) 以及「創意場域」(creative fields) 這 3 個核心機制。前兩項將關注置放於這些勞動者，特別是生產者彼此之間的社會關係及其運作生態，為有效強化其動能的關鍵，有助於創意和概念的傳遞發想，以及創意群聚資訊的交流與流動。史考特提出了「創意場域」的概念來指稱這些產業群聚所足以誘發和促成學習和創新效益的結構，或者可以說，所謂的「創意場域」，是一組刺激和溝通個別創意表達的交互關係。綜言之，這個現象一方面和這些群聚裡的組織、工作者之間多重的網絡互動有關；另一方面，也和這其中的基礎設施構成和社會間接資本有關，例如，當地的學校、大學、研究表現、設計中心等等有關，是補充這些網絡創新能力的關鍵。更進一步地，這些是對文化、習俗和體制的一種表現，而這些文化、習俗和體制在任何形式的生產與勞動的聚集結構中都已經存在。前述這些不同層面的「創意場域」經常可能會出現失靈的狀況，但決策者能有助於確保整個系統性的運作 (Scott, 2006: 8)。

綜言之，在史考特的論述架構中，其極力主張在不同的城市裡，其創意與特定的表達形式都是由構成當地「創意場域」

的複雜社會空間關係引起的，而這些空間反過來又根植於城市的生產、就業和當地勞動力市場動態 (Scott, 2010: 125)。史考特提出了一個「創意場域」的六角形概念圖 (圖 1)。

從這個概念圖來分析，最核心乃是該城市或地區文化經濟的核心項目，其創造產值的產業型態與內容。其外緣則是支撐這個文化經濟得以運作的在地技術、知識、傳統或優勢。例如，以臺中來說，傳統的手工藝或精密金屬產業等等，具有其技術與知識上的傳統優勢。再向外一層，則是這些產業的勞動市場狀態與結構。易言之，是否有足夠與穩定的專業技術與知識生產者，乃是構成城市文化經濟與產業體系最不可或缺的核心要素。在史考特的理論架構中，他最著意的論點為：如何將這核心三環的因素，置放在特定的城市、區域或地點的場域空間中來理解與詮釋，這也就是他所提出的「創意場域」概念。他以 6 個向度構成來鋪陳這個「創意場域」內涵。

首先，在地的傳統、規範與在地記憶，得以透過特定的創意驅動力來保存與傳

遞。其次，經由策劃出特定的意象或視覺奇觀，以從視覺景觀來反映與支持城市的創意企圖心。第三，是否有休閒機會與設施系統可以提供相關的遊憩形式給廣大的市民，特別是這些創意工作者。第四，都市是否具有多樣性的居住鄰里與混居型態，以及基礎設施服務，可以提供給這些都市文化經濟的勞動者。第五，則是關於教育和訓練的架構。這些教育訓練活動通常是扮演著為當地生產體系提供熟練技術勞動力的重要角色。第六，大量的社會網絡可以在工作場所的人際互動、持續的知識與資訊更新等面向，補足這些創意工作者的需求。

這個概念架構有助於從動態的、多面向的觀點，來支援以治理的視角，分析城市文化經濟樣態，特別是從一個變動的、歷史性地、網絡性地討論視角切入。由此，本研究除了藉由「創意場域」的概念做為討論「審計新村」變身過程的思考架構外，也希望能接枝上「網絡化治理」的思考取徑。

「創意場域」的概念或許可視為支撐「網絡治理」實踐的部分環節。特別是

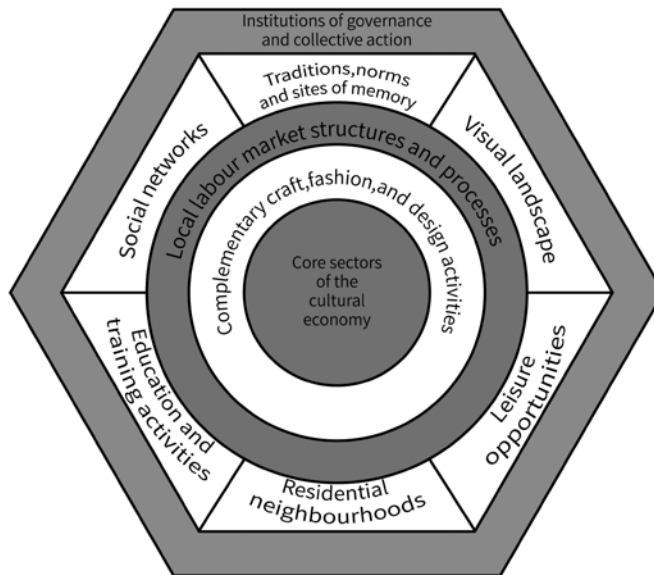


圖 1. 城市「創意場域」的概念圖示 (圖片來源 / Scott, 2010: 126)

史考特對都市文化經濟分析的視角，從傳統馬克思主義概念架構關切於勞動社會關係，也從地理學角度，拉出對特定地點不同特徵提供的生產氛圍，如何強化或促成當前聚焦的創新創意議題；特別是在本案例中，臺中地區的大學、在地的學者專家與專業者所構成的「創意場域」，是構成影響「審計新村」決策的諸多網絡之一，更是支撐「審計新村」朝向創意產業轉向的關鍵因素。「創意場域」的特徵及其構成，凸顯其動態變化與歷時性的差異，攸關其創意行動者的網絡化樣態。

臺中「審計新村」的轉變軌跡中，臺中市政府、國產署與中興大學等機構，均扮演了重要的角色。運動工作者、後來進駐的創意工作者，這些不同群體間的動態關係，說明著「網絡治理」的樣態及其作用。本文在「網絡治理」的運作架構下，以「創意場域」的概念出發，以此來解析「審計新村」從原本閒置的眷舍，經過不同背景和各社群行動者之多元網絡運作，如何演變成今日形貌。

從臺中地區五大村到「審計新村」的誕生

「審計新村」的空間生產歷史，及其與臺中城市發展的關聯，對城市意義的詮釋等課題，一直不是「審計新村」保存活用案例中，被關注或討論的焦點。這個現象不僅是「審計新村」做為城市空間歷史保存活用案例的關鍵盲點，更是近 20 年來，臺灣各地閒置或歷史空間，偏重於從論述上引入創意產業思維，挪用文化符號來活用再生，而略過歷史記憶闡述與詮釋的共同特徵。然而，做為一個城市文化保存行動，這個翻查城市空間歷史的行動階段，以建立起文化保存行動及其論述正當性的過程又是不可或缺的。

一、「審計新村」、公有眷舍與中臺灣發展歷程

「審計新村」的出現必須以戰後中部的開發與區域平衡的視角來理解。1947 至 1955 年間，臺灣省政府設在臺北，形成了 1949 年國府撤退來臺後，中央與省級地方同處臺北一地，且行政區幾乎重疊的狀況。故 1955 年，將省政府遷離臺北。此影響臺灣於戰後區域與都市規劃實踐有兩項關鍵性的考量因素：其一，為平衡區域發展，紓減大量社會移民集中於基礎設施不足的臺北之現實困境；其次，更為重要的理由，則是基於戰時國家防衛需求，為避免所有行政機關集中於臺北，而必須推動「疏遷計畫」。藉由省政府的行政機關搬遷，有意圖地將公務員體系及其家屬等人口，逐漸移往中臺灣。事實上，推動防空疏散除有其國防軍事上的考量外，另有政治上的目的——中央當局將省政府疏遷至中部地區，區隔中央與地方，達到對中國大陸主權宣傳的聯想（陳胤宏，2012: 123）。

時任臺灣省政府主席為嚴家淦先生。經過複雜的選址過程，以霧峰與南投近中部山區做為搬遷所在（王怡雯，2003: 27-34）。省政府選派人力前往英美等國家考察，將當時新市鎮等規劃概念帶回來，在中臺灣引入西方都市規劃概念，以藍圖式規劃的模式，預先規劃整體服務人口、成長及承載上限，土地利用管制與各種相關設施與服務等等，妥善地配置工作場域、居住空間，以及公共設施和綠地面積等等。雖然搬遷省政府是個高度政治性的空間實踐，但這個規劃完善、低密度舒適的居住環境，被視為戰後良好城市規劃案例，也是臺灣戰後推動都市規劃實務的重要里程碑。

為分散逐次搬遷人口與規模，第一批搬遷的是省政府教育處和衛生處。當時

借用霧峰國小做為教育處暫時辦公空間。1956年，霧峰的「光復新村」成為戰後第一處引入新市鎮模式興建的區域，容納教育處與衛生處的人員及其家屬。隔年才開始於南投興建中興新村。1965年開始興建臺中北屯區三光巷的長安新村為第三處，主要做為新聞處員工的眷舍。1969年完成的「審計新村」為第四處，提供做為審計部員工宿舍。最晚興建的是1975年，南屯的黎明新村。

前兩處時間之所以較為接近，主要在於剛開始搬遷時，當時的省政府員工，多數人不願意搬遷。根據訪談得知，當時的員工或是「單身赴任」，或是以交通車通勤方式往返。到了1960年代後期，局勢相對較為穩定，願意搬遷者或舉家遷移的人數增加，才又陸續增加了「長安新村」與「審計新村」兩處。前者提供省新聞處員工居住；後者以「監察院審計部教育農林審計處」和「行政院新聞傳播處地方新聞科」的員工為主。這兩個村子雖然看起來開發時間較接近，但前者開發之際，由於美援支持進來，使得長安新村在建築風

格上，有著與美式建築較為類似的表徵。「審計新村」雖然也有著類似的建築形式模仿，但因興建年份更晚，已經加入較多臺灣當時的建築風格。

從前述簡要描述來看，「審計新村」與臺中城市發展歷程緊密連結，也是臺灣戰後城市規劃發展變遷中的重要歷史切片，訴求該地區整體保留，乃是立基於城市文化保存的價值，但這個價值似乎在後續朝向文創產業的地區再發展想像中，漸漸被遺忘了。

二、「審計新村」空間構成概述

「審計新村」位於臺中市西區民生路與中興街所圍塑的區域（圖2），對街為向上國中。興建開發年代分為1969年與1972年兩個階段。依據國有財產局的清冊資料，共有26棟建築，包括民生路356至372號的14戶門牌；民生路368巷9號，以及1弄、2弄與4弄等27戶門牌，共計有41戶門牌。整個區域主要以民生路368巷區分為兩大塊，土地面積為0.68公頃。

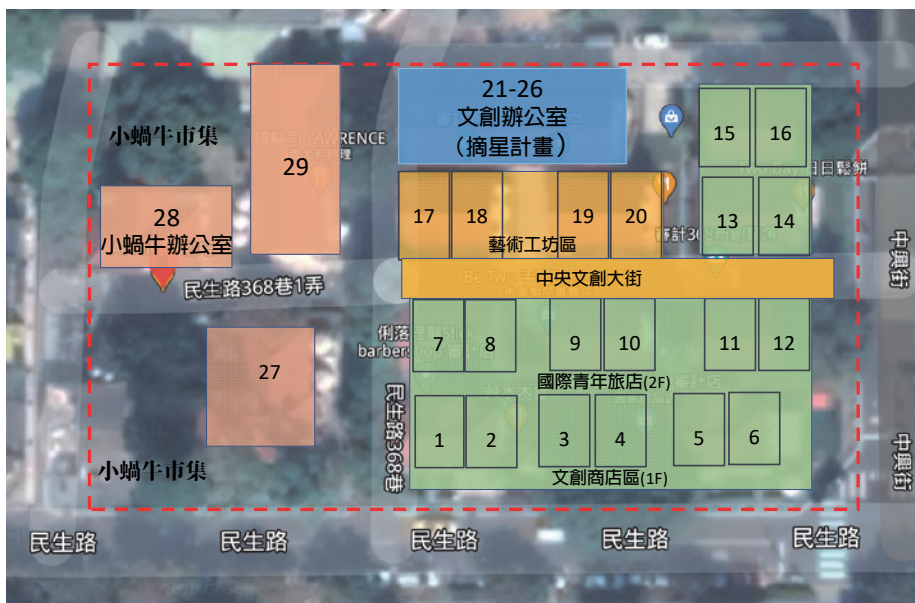


圖2.「審計新村」平面圖（圖片來源／中興大學；本研究重新繪製）

「審計新村」空間活化工作的推動過程中，因不同力量介入的發展推進過程，致使現況上依循著民生路 368 巷的空間區隔，東側以臺中市政府為主，推動青年就業的摘星計畫；西側則是由中興大學負責營運。東側的土地約有 780 坪，地上建物 12 棟，依據國產署與臺中市政府合作的方案內容，是要開發為涵蓋了國際青年旅社、文創商店及藝術工作坊的複合式文創園區。西側則約為 442 坪，地上建物 4 棟，中興大學和國產署的計畫則是要推動青年微型創業基地，並以青年共同工作空間、社區交流中心、小農市集、藝文空間為內涵，以期藉由學界專業師資與創業育成的協助，整合為臺灣第一個結合創業、工作、居住與生活的微型創業聚落，強化公共性的社會實踐連結。相關發展歷程與演變詳後文的討論。

多元「網絡治理」實踐下的「審計新村」變身故事

以目前搜集的資料，針對「審計新村」變身之「網絡治理」的多元作用者，可以區分出：在地文化與組織工作者、專業者、大學、市政府各部門、社區鄰里與居民、創意工作者、中央政府層級的政策作用者、民間產業部門等等。「網絡治理」概念強調公私部門的動態合作關係，但政

府體系內不同層級部門也構成複雜的網絡關係。此外，民間部門的網絡化狀態，扣連本文引用的「創意場域」概念，固然具體指涉了本研究個案在地大學、專業者與社區及創意工作者所組構的網絡，然而，攸關高等教育與研究發展政策的教育部、科技部等政府體系，卻又是牽動著在地大學與研究實踐的實質力量，構成了難以一刀切割公私部門界線的網絡化治理情境（表 2）。政府部門與民間部門之間原本涇渭分明的界線，因為教育部轄下在地大學，及其所蓄積的學者專家、學生、研究人員等（如表 2 淺灰色部分可視為民間部門），和在地的社區組織者、創意工作者有著高度重疊，不僅模糊了公私部門的界線，更重要的，這些是構成「創意場域」的重要成分（如表 2 深灰色部分）。因此，以下將分別從構成「創意場域」的專業者、創意及組織工作者和高等教育場域切入，觀察這些網絡化治理狀態，再回到政府部門的討論。

一、都市研究專業者引燃的熱情火種

根據訪談在地都市研究的專業者 A³ 指出，臺中市在地長期忽略城市發展歷史，不僅對城市未來的發展與想像，缺乏藍圖與願景，漠視在地文化資產，欠缺土地情感所致的困境，以臺中市民為主的在地社群，開始主動想要關切與探索臺中都

表 2. 「審計新村」公私部門治理網絡區分概念表

政府部門				民間部門		
行政院						
臺中市政府	財政部	科技部	教育部			
國產署			中興大學	學者專家	創意工作者	社區居民
			學生	社區組織者	民間企業	

資料來源：本研究整理

³ 考量論文行文需要與保護受訪者隱私，引述受訪者資料會以代號，簡要指明其主要行動者角色，但不特別交代其所屬的團體或個人身份資料。

市發展的在地歷史，且積極地介入都市公共政策，包含主張成立城市博物館、保存考古遺址園區、關切老屋聚落的活化。因此，省政府時期開發的公務眷舍，成為其研究團隊關切的重要主題。

例如霧峰的「光復新村」為臺灣省政府當時為了疏遷所開發的建築群落。這個聚落的形成牽動著臺中戰後的城市擴張與發展經驗，更重要的是帶來了大量相對素質良好、生活型態穩定的公務員，相當程度改變了在地的人口組成與社群樣態。

然而，這位都市研究者除了積極搜集相關資料、建立臺中在地的城市發展觀點、參與相關政策倡議之外，自身也組織且參與特定社團組織，經常性地舉辦活動，邀請在地社群積極關注城市環境議題，以此來引發社群成員對臺中市在地各項議題的關注。舉例來說，A 提及，他當時積極搜尋這五大新村的各種資料，發現由於這些村子都是公務員的職務宿舍，相對是封閉的系統，相關資料搜尋困難。他特別指出：「這些村子，你看後來資料比較多的，大概都是村子裡的第二代第三代，自己長大再回去挖出來的，像是「光復新村」就是典型案例。其中，「審計新村」可能因為是審計單位，類似像是政風單位，就更嚴謹，更難靠近，幾乎找不到裡面的資料，我當時連我們之前省政府審計處的歷任處長名單，都找了好久。」

為了邀請更多人共同關注在地歷史的探索，A 曾於 2011 年 9 月，邀請所屬社團成員，共同舉辦幾場大臺中的遺址踏查活動，得到正向迴響。根據當時曾經參與的年輕世代成員 C 指出，彼時他還是研究生，雖然不是臺中當地人，但也因為在臺中就學的緣故，在臺中已經居住超過 6 年，那次的活動讓他印象相當深刻，也打開他對臺中城市發展歷史的理解與想像。像是到訪大肚山，隨處都可以揀拾史前遺址的碎片，讓他浮現關注臺中城市發展的

熱情。加上當時他自己也正積極參與著某些社區事務的工作，這次的參訪，打開眼界之外，也引發和自己先前關心的議題，是否能整合行動與實踐能量。

事實上，幾位受訪者都曾經提到，但未詳加闡述的時空背景為：臺中市胡志強市長在這個職務上已經超過 10 年，雖然胡市長自己也是這些村子出來的，但他完全沒有積極保存臺中在地歷史的想法，反而是比較在意開發派的力量。像是不斷地開發重劃區，或是引進像是古根漢美術館、臺中歌劇院這類相當「洋派」的、外來的文化設施；最後到了水滴特區的「再發展」計畫，則是以引入了大量文化設施之名，進行超高強度的開發，像是臺灣塔、中央公園、美術館、文化館等等；或者是像彩虹眷村這樣的保存方案，是非常媒體視角的、將「彩虹爺爺明星化」的保存模式，積極導向觀光服務，而和在地居民的集體記憶斷裂。亦即，整體的都市文化治理氛圍，讓城市居民對城市歷史快速流失感到疑懼不安。城市集體記憶持續消逝的不安情緒和氛圍，致使這些行動者始終有著想積極作為，介入都市文化治理的意圖。

A 分析指出，在他對臺中城市發展的觀點中，這五大村的出現與變化是很關鍵性的轉折——清領時期曾經要在臺中設置臺灣省城，也跟地方仕紳募款，但興建到一半，政策丕變，整個臺灣政治中心從地理的中部，轉移到北邊。日本時期更強化了這個地理局勢。然而，戰後打算將臺灣省政府搬到霧峰與南投，其實可以視為臺中戰後城市發展的關鍵影響。換言之，這五大村的闢建和變遷，蘊藏著太多對臺中戰後城市發展的珍貴紀錄與詮釋空間，政府部門完全忽視這段歷史。

然而，當他們的團隊想要積極倡議保存活化這些村子時，他們發現，由於城市擴張的軌跡，原本在城郊的居民比較反

對保存，例如北屯的三光巷長安新村，由於那些區域相對較為不繁榮，居民期待透過強力開發，帶動新的榮景，因此對於保存是高度反對的態度。但在市區內的，例如「審計新村」，由於是在市中心區域，周邊發展相對不差，市區里民並不反對保存。加上因為有選舉因素，選區的議員和立委希望發展出在地議題，是強化這些文化保存議題獲得行動的契機。

二、社區組織工作者的網絡化角色：如何建立積極溝通橋樑

如果說都市研究專業者擊劃出城市文化保存的價值，在地組織工作者的角色，則是積極創造溝通橋樑，不僅跟公部門的政策溝通，也和社會大眾溝通「審計新村」的歷史價值。

組織工作者 C 指出，因為先前參加大臺中的踏查活動，埋下了積極參與城市治理活動的機會，雖然他自己的專業領域和城市經濟發展等面向並沒有直接連結，但在這些老師的帶領下，參加了在地的專業組織，並逐漸在組織中活躍，擔任相關職務。

針對臺中這幾處公務眷舍的保存議題，或者說，為什麼特別全力投入在「審計新村」的保存活化工作中，是否有任何自身地緣的考量因素。C 回顧，當時最早啟動的保存個案是三光巷。但他認為，三光巷的保存行動，可能因為臺中這類保存行動經驗比較不足，因此，那個場域的保存行動面臨極大困境。最主要的困境在於，行動者似乎無法建立起溝通的管道，不管是跟公部門、和社會大眾，或者是在媒體的形象等層面。換言之，當都市文化保存行動無法透過積極溝通的過程，建立

起社會大眾對於保存價值的認可與共識，自然不可能取得任何有意義的「成果」。或許是因為這樣的經驗，C 對於如何在行動層次上，除了熱情之外，建立起有效的溝通管道，掌握有效的連結與網絡平臺，有比較深的體悟。

他提到，他印象很深，期間經過多次的相關討論，但那次也不知道是怎麼回事，短短一個下午的時間，順利地邀約相關單位與人員召開會議，包含國有財產署（以下簡稱國產署）⁴、市議員辦公室、中興大學等，共同召集了研商「審計新村」活化的可能性。那次會議中，他也記得，國產署的主管相當清楚，社會大眾普遍認為，國產署在處分這些閒置房地產的消極態度。因此，當中興大學團隊中的老師 B，同時也是臺中在地重要組織者提出，如果中興大學來協助「審計新村」的活化工作，不僅能有效活化國有資產，對於國產署來說，不啻也是個正向加分的機會時，顯然是產生了說服作用。

在首次溝通會中，國產署特別提出：「請問國立大學（指中興大學）屬於公家機關嗎？」國產署人員表示，由於他們先前的經驗都較為保守，除了公家機關外，幾乎沒有跟外面的單位合作過，如果中興大學屬於公務部門，他們應該可以依據相關法規來合作。亦即，這個跟官方溝通的過程，說明了公部門並非是完全鐵板一塊，無法調整或改變。只要積極尋找溝通模式，透過有效的行動，有助於彼此價值的共享。

有了這個明確的合作共識與方向，中興大學和國產署各自展開內部相關的作業流程。而對組織工作者來說，當下的任務則是積極強化社會大眾對「審計新村」

⁴ 國有財產署原為財政部國有財產局，於 2012 年 2 月 3 日制訂《財政部國有財產署組織法》，2013 年起開始施行，改為財政部國有財產署。原本轄下所屬為各區辦事處，後整合為北區中區南區 3 個分署。與本案有關的則為國有財產署中區分署。但行文中則採用當時的單位名稱。

的接觸與瞭解，藉由集體的能源，把「審計新村」長期封閉的鐵圍籬打開。這個結合了中興大學景觀遊憩學程學生的行動方案，逐步開始對「審計新村」進行基本的基地調查與空間測繪，也積極爭取各項計畫與經費。

中興大學的機構性資源是促成這項計畫能夠推動的關鍵之一。舉例來說，當大學和國產署取得共識，分頭進行相關後續程序時，對行動者而言，如何取得學校持續的信任與經費支持，有效地整合中興大學的品牌資源，強化學校參與推動的整體效益，不僅需要持續地溝通，創造行銷效應與品牌價值成為重要取徑。

綜合考量要吸引社會大眾認識、貼近與關注「審計新村」，強化中興大學校園品牌形象，C 提出舉辦「小蝸牛市集」的提案：這個市集最初給人的印象即是慢活、城市漫遊、無毒有機、生態小農等。如同受訪者 C 指出的：「這個策略的想像跟中興大學的發展歷史緊密相關：不僅有歷史悠久、發展良好的農學院，及其諸多自有品牌產品，學校裡更是一直都持續地舉辦有機認證市集和小農市集。」因此，「小蝸牛市集」從一開始就決定要主打這個形象，一方面強化與學校品牌的連結，另一方面，無毒有機生態友善等等的進步意識，是當下重要的時代趨勢與價值，也是臺灣當時許多創意市集主打的健康形象，能夠吸引喜歡市集的年輕人目光。

2013 年 11 月 16 日，「小蝸牛市集」初登場，當時在媒體引發不小迴響，固然因為「審計新村」是這類職務宿舍且位於都市核心地區，開放與活化的首要案例，但網絡中的行動者也因各自關注的視角而彼此高度牽動。

中興大學在學校官網發布新聞⁵，闡

述中興大學如何連結相關資源，邀請假日固定在學校營運的中興大學農產品市集有機農，以及臺中在地文創工作者，促成了這場「小蝸牛市集」，在荒廢多時的「審計新村」舉辦開幕活動，成功吸引附近民眾參加。該校「人文與社會科學研究中心」收集相關的新聞報導資訊，記錄下當天活動有三千多人次的參與，為老舊空間活化利用邁出第一步⁶。另外，當時啟動「小蝸牛市集」的經費有賴於中興大學教師申請教育部「SHS 科學人文跨科際人才培育計畫」，可見網絡的合作機制已經產生。

然而，組織工作者 D 指出，當時要邀請這些小農來並不容易，因為他們跟中興大學有每週固定合作的擺攤頻率。固定會消費的臺中市民很清楚該農夫市集的運作模式。對這些擺攤多為小規模種植的農民來說，產量規模固定的前提下，要增加出外擺攤頻率，不僅勞動人力較難負擔，更根本的問題是，沒有那麼多產量可以銷售。即在產銷平衡的前提下，看似簡單的擺攤銷售活動，組織行動者必須克服這個難題。C 表示，當時他花很多時間去跟攤友互動，爭取他們的支持與信任，說服他們願意走出中興大學，到另外一個地方擺攤。換言之，網絡運作的能量串連或能量強化與否，也在於能夠擴大溝通不同層面或領域的行動主體。

一個月後，12 月 15 日，第二次「小蝸牛市集」開辦。這次活動搭配「透視審計微攝影展」，這個藝術展示加入了不同行動考量的文化策略。首先，為呼應日後朝向藝術市集發展的意念，強化「小蝸牛市集」跟藝術創作的直接聯繫。其次，由於「審計新村」始終仍是圍著鐵圍籬，一般人無法靠近。因此，C 邀請藝術家先行

⁵ 資料來源：中興大學官網，<https://www.nchu.edu.tw/news-detail.php?id=26121>。

⁶ 資料來源：中興大學人文與社會研究中心官網，<http://rchss.nchu.edu.tw/2013/11/16.html>。

潛入內部，將在「審計新村」內所拍得的照片，張貼於鐵籬上，增加社會大眾對內部空間的想像，邀請大家參與這些空間活化的討論對話過程。最後，期待能夠打動官方，及早地讓「審計新村」可以實質地「打開」，迎接社會大眾拜訪。

D 提出 3 個因素分析「審計新村」能夠順利打開的原因。首先，幾位領頭老師積極投入的行動力量非常關鍵，因為這裡面有太多需要溝通的介面，包含要說服中興大學，讓學校願意以在地國立大學的角色和公部門協商。這裡的公部門包含國產署和臺中市政府。其次，在溝通協商外，行動策略的規劃也非常重要。例如，研判出「審計新村」相較於其他都市公務眷舍可能是較容易介入的案例，這必須是相當熟悉在地社群生態的人才做得到。第三，如何掌握不同網絡及其資源動員形式，以取得相關的資源運用，也相當關鍵。例如，這些老師在學校內部運用「中興大學人文社會科學研究中心」的組織性力量，爭取教育部相關計畫的經費支持，為中興大學在教育部的相關評比中取得優勢，形同說服校方掌握高等教育場域當下最新發展趨勢和議題等等，建立起和學校和保存議題團隊間的共同利益，有助於把資源滾動的合能綜效 (synergy)。同時，研判市議員和選區立委的制度內支持，是另外一個需要善用的資源投入。

三、教育部、大學的角色與力量

前述提及「中興大學」在地歷史悠久的學術機構角色不容小覷。除了既有的學術、行政與周邊單位，如中興大學主導經營的有機農夫市集與 MIT 興大驗證農產品市集、人文社會科學研究中心等組織外，其上級主管機關的政策導向，牽動大學的專業軌跡——相較於每年固定的經費挹注，教育部經常以計畫型方案，來引入相關的議題，深化與發揮大學的影響力。

舉例來說，除了主張讓學生的校園學習和職場與實務接軌外，近年來，教育部幾項重要計畫中，關注於大學生的社會服務及參與，以及引導文創產業發展等議題。2012 年，中興大學團隊曾經以「審計新村」活化計畫，參加教育部「智慧生活創新創業育成平臺試辦計畫」；同年申請提案科技部「人文創新與社會實踐計畫」。之後中興大學團隊獲得教育部「SHS 跨科際人才培育平臺教學計畫 - 審計新村活化方案」經費補助，該案成為大學回饋在地社區的重要示範案例。

中興大學團隊成員獲得教育部與科技部的計畫經費支持，有利於各項工作的推動外，更重要的是讓學校主管單位持續認可、肯定團隊的工作方向。除此之外，這類計畫性補助方案還能促成校際間的經驗交流與互動。舉例來說，由於參與提案說明，中興大學團隊的計畫方案與構想，特別是青年創業與人才培育的想法，獲得大學教學研究社群間的認同，間接帶動原本在外地求學的臺中子弟，有意願回到臺中家鄉，投入地方社群、空間活化與人才培育的相關工作。易言之，透過特定計畫引導許多有益於地方發展的方案，經由經驗分享與連結，有助於相關概念的擴張與流通，帶動人力資源流動，強化流動與資訊社會中，各地域社會回歸於豐富在地資源與創生的理想。

不過，「中興大學」以在地大學社會責任的角度，活躍地參與在「審計新村」的活化再生過程中，其實是經過行動者的積極遊說與情勢分析的。受訪者 B 指出，一開始他們想推動「審計新村」活化時，臺中市政府官方態度並不支持。然而，越靠近市長選舉，胡志強市長在這個地區找不到什麼議題可以介入或有所發揮，轉而有意願將「審計新村」活化納入臺中市政府政策，成為臺中市政府在這個區域可以著力的議題。

原本對「審計新村」的文化治理想像，乃是從城市歷史與文化保存的向度切入，但臺中市政府提出的是商業運轉的模式。政府與民間部門之間的權力對應懸殊，幾乎難以構成一個公私治理的共同体。然而，這個以大學教師為核心的行動群體，企圖以「國立大學」體制做為與臺中市政府相互對話，或稍加平衡兩邊原本極為不對等的關係，開啟了國立大學共同參與改變體制既有政策的動員模式。

這個發展軌跡固然可以視為教育部推動服務學習、大學社會責任等政策的結果；說明行動者賦予國立大學從一個既有體制框架，轉型成為一個能動者的過程。符合「創意場域」概念中，強調一種學習型導向的社會思維與價值，大學體制運作的鬆綁與解放，正是其中重要的一環。更重要的是，得以透過這個網絡化的過程，發展出公私的共同治理關係。

四、國有（非公用）財產的活化議題

國產署擔負著活化公有閒置資產的政策方向，是促成本案由中興大學擔負活化任務的重要歷史脈絡之一。

2000年以來，行政院即提出應積極辦理促進民間參與公共建設的政策，鼓吹釋出的公共資產，邀集民間力量參與活化與開發。國有財產局於2012年5月30日核定「加強運用國有土地結合目的事業主管機關推動產業發展計畫」。2012年9月出版《如何點石成金：財政部國有財產局結合中央與地方目的事業主管機關合作開發國有土地實作手冊》（財政部國有財產局，2012）。前述計畫與實作手冊清楚展現國產署在政策方向，從過去消極地管理國家

資產的單位，轉型成為積極開發的角色。先不論公務員對職務內容和角色認知的改變與否，可以確定的是，因著這個政策上的變動，致使國產署有執行績效的「業績」壓力。因此，前述提到，當中興大學跟國產署溝通時，能夠「創造出」這個合作開發的機會；另一方面，也讓選區立委取得施展影響力的機會——例如當時立法委員林佳龍即提到，他曾積極參與「審計新村」能順利移撥中興大學的溝通協調工作。

國產署這項政策一方面是為了促進民間參與公共建設，另一方面，則是意圖以此來推動產業發展，共同創造優質投資產業環境，吸引民間資金參與，從而帶動地方各項建設。具體的政策目的為「提昇國有非公用不動產運用效能，靈活引進民間資源，開闢永續財源，活絡經濟，促進產業發展，並增加就業人口及稅收。」（財政部國有財產局，2012: 17）從這段官方文件的敘述文字來看，國產署除了管理國有財產外，開始積極推動公有財產的活用，更意涵以國有不動產做為帶動地方城市或區域發展的活棋。換言之，從這個政策脈絡來看，中央政府想要以這些散佈於全國各地的不動產，做為積極帶動整體投資環境與開發能量的政策思維，關鍵在於開發活用，而無涉於地方文化記憶保存。

其相關法令規範，主要來自於《國有財產法》的第47條⁷，該條文闡明閒置未利用的不動產，可以透過委託、合作或信託方式來活化利用。相關施行細則主要依據《國有財產法施行細則》第48條、第48之1與第48條之3等3條條文⁸。條文精神強調，這些開發計畫應該與具有專業

⁷ 該條條文內容為：「非公用財產類不動產，得依法改良利用。財政部國有財產局得以委託、合作或信託方式，配合區域計畫、都市計畫辦理左列事項：一、改良土地。二、興建公務或公共房屋。三、其他非興建房屋之事業。經改良之土地，以標售為原則。但情形特殊，適於以設定地上權或其他方式處理者，得報請行政院核定之。第二項各款事業，依其計畫須由財政部國有財產局負擔資金者，應編列預算。」

能力的公務機關或公營事業機構合作，具體合作模式包含委託、合作與信託。

以前述相關政策與規範來看，中興大學與國產署之間乃是設定為「合作」而非「委託」。2012年10月5日，國產局曾經發出一份公文⁹，釐清這兩者的差異。針對改良利用國有土地之方式為「合作」與「委託」，定義如下：

(一) 合作：本局與主管機關雙方分工辦理國有土地改良利用事宜，由主管機關負責規劃開發方式、招選適當對象及簽訂投資開發契約，本局負責與其所招選之對象簽訂國有土地設定地上權契約。(二) 委託：本局將改良利用國有土地業務全部委託主管機關辦理，包括與其所招選之對象簽訂國有土地租賃、投資開發契約。

事實上，從機關職能來說，國產署的專長應屬土地行政或相關法令，而非較為積極主動的國土規劃或區域規劃、都市計畫等等。從這些文字來看，乃是將專業規劃的工作交給主管機關，但對國家財產的管理仍是採取較為審慎穩健的態度。採取「合作」方案讓國產署仍具有較高的參與強度與角色。

在國產署的網頁資料中，設置了共同開發案件成果專區¹⁰，該專區的前言中特別指出，土地是重要資源，也是產業活動的基本要素。「倘能善加利用，不僅可活

絡經濟，更能發揮點石成金的乘數效果，轉化為高價值的生產動能。透過結合產業發展活化國有土地，是近年國家財政管理政策新思維。」¹¹，根據其紀錄，這些合作開發類型，包含文創園區、產業園區、商業設施、觀光遊憩及交通設施等，均有具體案例。而截至2019年8月，國產署與目的事業主管機關已簽約且存續者共計57案；其中已營運者25案，及已完成招商刻辦理興建者17案，辦理招商中及議約中者15案¹²。

臺中市的「光復新村」與「審計新村」，均登列於成果展示案例中。「光復新村」屬於已營運案件，「審計新村」則屬於「完成招商但尚未營運案件」¹³，根據所載其規劃開發理念為：「搭配臺中市政府之『摘星青年、築夢臺中』計畫，藉由本案基地地位屬臺中市文教藝術發展區塊，啟動青年微型產業創業實踐平臺，吸引文創青年回流臺中，培育文創種子。本案將創意設計與在地特色做連結，藉由文化創意產能與大學教育學能媒合，重新結合「審計新村」與藝文區塊的地域優勢，創造舊房舍的新空間產值，並創造傳統小農產業新價值，以『新空間經濟』吸引新的商業模式。」其案件亮點則為：「舊屋改造、老屋活化，結合產官學賦予新生命。融合在地藝文特色，創造地方社區特色

⁸ 第48條：「依本法第四十七條第二項規定辦理之事項，應訂定工作計畫，報請財政部核定。前項計畫，應載明下列事項：一、計畫緣起。二、計畫依據。三、計畫範圍及其不動產權利狀況。四、計畫目標。五、土地使用現況及利用管制規定。六、辦理方式。七、辦理機關及期間。八、辦理機關與委託、合作或信託對象之權利義務。九、經改良之土地，其處理方式。十、經費籌措方式。十一、效益評估。」

第48條之1：「財政部國有財產局辦理本法第四十七條第二項第二款及第三款規定事項，得經財政部核准，指定由具有專業能力之政府機關或公營事業機構為之。」

第48條之3：「依本法第四十七條第二項規定辦理之事項，應與委託、合作或信託對象簽訂契約。」

⁹ <https://www.fnp.gov.tw/Web/Data/Edict/Construe/201608261729531011005-1.pdf>

¹⁰ 該成果專區的網址為：<https://www.fnp.gov.tw/result/>。

¹¹ 該文字取材自 <https://www.fnp.gov.tw/result/page01.php>。

¹² 依據其網頁資料數據顯示，全案履約期間預估可創造總收益316億元、吸引民間投入1,266億元資金及提供4萬300個就業機會。<https://www.fnp.gov.tw/result/page01.php>。

¹³ 本文寫作期間，網頁文字仍如此刊載（瀏覽日期：2020/06/22）。

產業價值。」¹⁴ 簡單地從這些文字紀錄來看，「審計新村」的開發合作案件，對於國產署來說，算是新政策方案取得重要的階段性成績。

不過，這裡所記錄的合作方案，已經從 2013 年的方案幾經更迭，產生不同的變化。2012 年 9 月開會協商後，雙方於 2013 年 4 月間，曾以公文往來，以國產署中區分署同意雙方的合作案，且研擬合作發展利用的契約書。當時雙方合作計畫名稱為「財政部國有財產署及國立中興大學合作辦理臺中市審計新村青年微型文創產業發展計畫」。之後正式簽約則為 2014 年 11 月 15 日，即「小蝸牛市集」開辦的一週年。相關討論詳見後文。

五、地方政治作用與選舉因素的影響

要分析臺中市政府在「審計新村」案例的治理實踐，當下更為關鍵性的因素是地方選舉。

從選區立委林佳龍¹⁵ 2011 年 12 月 8 日第一次進入「審計新村」視察，並且在媒體前宣示成立「審計新村活化工作小組」，當時正值將屆 2012 年初的立法委員選舉，林佳龍也特別指出，臺中不需要多一棟豪宅，但留下這些珍貴的宿舍區，有效的活化保存，有機會讓「審計新村」成為藝術家、創作者和社會文化團體，在這裡創作育成，進而帶動周邊的發展。根據受訪者 F 指出，由於選舉的因素，在選區推這些議題，不僅候選人會關注，現任者也會因為選舉壓力，勢必也需要因應特定議題，回應在地選民的聲音與需要。因此，善用這個選舉的時刻，對於提昇這些村子的保存議題，有其正面的效果。

2012 年，林佳龍出任立法委員，「審

計新村」的活化工作，在選區立委共同溝通協調過程中，看似有所推展。然而，由於 2014 年底即將展開的縣市長選舉，兩方角力牽動使得「審計新村」的活化，在顛簸中震盪而行。

舉例來說，彼時胡志強已連續擔任臺中市長超過 10 年，掌握臺中市政府機器運作已相當嫻熟，對市政發展的趨勢走向，能快速地提出調整，一方面回應選舉對手的出招，同時意圖取得選民的認可與支持。在「審計新村」保存活化個案，胡市長團隊提出 3 個向度的積極行動，相當有效地瓦解了原本在地文化行動工作者的組織性力量。

(一) 針對「審計新村」積極取得與國產署的合作

當時中興大學為主構成的團隊，在「審計新村」仍封閉的情況下，選擇基地西側的廳長宿舍做為主要活用區域，舉辦活動主要是利用民生路 368 巷，即開放的、未被封閉的巷道空間。臺中市政府為了搶發言權，轉而以基地東側爭取做為與國產署合作的空間場域。如此一來，中興大學在校方經費有限的前提下，原本與國產署的協約內容，主張不進行建物的大幅整修，僅小規模的空間清理，但臺中市政府卻因為擁有行政上的優勢，訴求全區大幅修繕。

臺中市政府於 2014 年 10 月 20 日與國產署簽署合作後，隔天 21 日，選舉前一個月¹⁶，由臺中市政府舉辦了「審計新村空間再造啟動典禮」，都發局長宣稱，將投入 3,500 萬元的工程經費，進行基地東側的全區整修與部分新建工程，即打造二樓的空中步道，且預計於當年底招

¹⁴ https://www.fnp.gov.tw/result/page05_txt_01.php?CASE_ID=19&is_work=0&Cate_id=1

¹⁵ 林佳龍擔任臺中選區立委期間為 2012 年 2 月 1 日 -2014 年 11 月 25 日。擔任臺中市長期間則為 2014 年 12 月 25 日 -2018 年 12 月 25 日。

¹⁶ 2014 年的選舉投票日為 11 月 29 日。

商——「臺中市都發局長沐桂新說，市府投入 3,500 萬元，先整理「審計新村」的公共空間，連同排水系統、房舍結構、水電與衛浴設施等一併整修，然後以原貌委外出去，打造成國際青年旅社。他強調，老房子加上年輕人創意，會創造出許多迷人的故事，「審計新村」整修後保存活化，可串聯草悟道街廓、國立臺灣美術館與綠園道，開創新的文創景點。」¹⁷

中興大學的團隊在同年 11 月 15 日與國產署簽約。受訪者 B 與 D 均分別表示，當時參與保存行動者希望是全區屬於同一個村子。但臺中市政府進場後，就分裂成兩邊，兩邊所擁有的資源迥異，原本全區規劃的完整構想，也因為這樣的緣故，形成不得不然的兩邊分別簽署與國產署的合作方案。

(二) 因應社會需求與資源整合的龐大體制性動能

相對於臺中市政府於 2014 年選前，提出「審計新村」將變身為文創園區的宣稱，相當諷刺地，2013 年，臺中市都發局曾經打算將「審計新村」的土地與其上建物房舍，爭取撥用為臺中市的社會住宅。

2014 年的縣市長選舉中，社會住宅儼然成為全國性的議題，各縣市首長候選人均得因應這個議題，提出相關政策方案與計畫，臺中市政府也不例外。當時臺中都發局曾經於 2013 年 4 月 19 日，針對如何在臺中市內增加社會住宅存量，召開「研商幸福好宅新建、整建用地撥用暨先期規劃事宜」的會議。

受訪者 D 指出，當時中興大學的「審計新村」活化工作團隊也受邀出席開會，受邀的理由有兩項：其一，中興大學團隊做為「審計新村」活化的先期規劃團隊，當時基地東側的 26 戶住宅，都發局原擬

將其規劃為住宅，4 戶出租給低收入戶、特殊境遇家庭、老人或身心障礙者；另 22 戶出租給有租賃需求的市民。當天會議決議為：本案全區由中興大學、臺中市政府都發局與國產署三方以合作開發方式辦理，並委由中興大學團隊負責全區規劃工作，儘量納入都發局的 26 戶住宅需求。

第二個因素則是，在原本中興大學團隊對「審計新村」的活化藍圖中，規劃了年輕藝術及創意工作者的工坊與居住需求，如此一來，與臺中市政府社會住宅居住機能一致，都發局也希望納入這些相關的想法。這個看似公部門與民間價值相當一致的局面，最後卻形成官方獨贏的結果。

根據幾位不同受訪者都提到，都發局在會議結束後，跟保存活化行動團隊索取了原本的想像藍圖後，直接包裝成為臺中市政府的政策內容，透過其體制力量與資源，看似接納民間社會的意見與期待，實則完全消融了其中的價值與意義。

舉例來說，原本提出的青年創業聚落構想，希望能藉由年輕經營者的組織性能量，把空間打開，讓年輕藝術家和創作者，同時擁有居住、創作以及與消費者接觸的銷售平臺，其提出共同工作 (co-working) 和共同居住 (co-living) 的概念，以組織性的力量，邀請專家與業界的經驗分享，加上提供換宿、青年旅店等等設施，吸引不同文化背景年輕人來此停駐，強化國際經驗交流，帶動創意群聚效益，促成產業創新，更有助於經驗傳承和對外擴散。讓青年安心在此定居、成家、分享、交流。受訪者 E 特別強調，早在提案的規劃階段，即與鄰近的向上國中校長談好，日後「審計新村」可以扮演弱勢孩童課後安親班伴讀的角色，其對社區連結與社會服務的企圖心，可見一斑。但這樣的民間

¹⁷ 新聞資料來源：<https://news.housefun.com.tw/news/article/10667982204.html>。

行動是被消音的。

此外，這個場域也預留了讓 N G O 團體進駐的場域。一方面增強前述創意群聚的能量，開創分享平臺，也希望保留給相關的弱勢群體。展覽演出空間則是同時提供內部成員使用，也可以做為和外界聯繫交流的空間。但在官方後來出現的版本中，聚焦於招商、委外等商業運作的營利思考，其他具有社會關懷、生態永續價值，或是「創意場域」概念所關注的面向，都不在官方的活化思維版本中。

(三) 以青年和文創來包裝的虛假勞動政策

前述所提及，原本在臺中市政府的想像中，對「審計新村」空間活化計畫僅有招商與委外等簡化的模型。但經由參照了中興大學團隊擘劃、凸顯青年創意與創業的議題後，臺中市政府順此主張，將青年創業相關議題，也放在「審計新村」的活化中。因此，同樣在這個時間點，臺中市政府勞動局長提出，臺中市的摘星計畫將遴選 108 個電子商務、文創計畫，另外提供入選者每人每月 3.3 萬元的創業與租金補貼，最長補助兩年，期滿後還可以優先續租兩年，全國 40 歲以下的年輕人都能申請。這個「利多」¹⁸ 的宣示，固然於 2018 年選前不及執行，宣稱將在隔年 1 月受理，4 月公佈入選名單。但由於計畫已經對外發佈，即使選後市長換人，這個已經公告的計畫，只能繼續執行。而原本期許經由年輕人創意聚合所凝聚出來的「創意場域」，充滿實驗性與冒險的場域精神與價值，在這個像是「由政府發薪水」給進入「審計新村」空間工作者的政策下，顯得面貌模糊而失去了接受挑戰和奮力拼搏的條件了。

時移事往，回首來看，2014 年，中興

大學與國產署簽約合作共同開發「審計新村」時提出，一分為二的「審計新村」，中興大學負責的西側，將推動青年微型創業及小農市集展示空間，成為全臺灣第一個結合創業、工作、居住與生活的微型創業聚落。而由市政府負責的東側，重新命名為「審計 368 新創聚落」，意圖打造為涵蓋國際青年旅社、文創商店與藝術工作坊的複合式文創園區。但 5 年過去了，本文寫作的 2018-9 年，青年旅社在臺中市政府挹注整修經費後，卻仍閉門尚未有經營行動；中興大學團隊來輔導育成的空間活化方案，也從轉為由「地表最潮有限公司」負責招商工作。輔導年輕創意工作者與團隊的創業計畫，也因為規劃與輔導未盡周詳，未能針對徵件計畫有檢核及退場機制，淪為政府發高薪之譏，卻無助於整體創新創意聚落養成的政策效果；原本的「小蝸牛市集」則即將面臨離開其所誕生之所及孕育活化的「審計新村」。好不容易浮現的閒置眷舍歷史空間的活化再生美麗藍圖，煙消雲散，仿如幻夢一場。

結論

本研究以臺中市「審計新村」的閒置公有眷舍文化保存活化為研究核心，關注於這個閒置宿舍狀似華麗變身的城市空間活化經驗，在其當前看來活絡的人氣景況，是否足以做為日後城市文化治理的參考經驗，特別是聚焦於各個城市與地區慣常地想以年輕創意工作者所驅動的創意產業模式，帶動城市文化經濟推展的政策思維。為了能夠凸顯各個城市或地區性的差異，故研究者選擇以史考特提出的「創意場域」概念切入，檢視不同行動者及其多元的「網絡治理」作用，如何共同上演

¹⁸ 事後檢視這個政策的規劃與合理性，的確凸顯出支付給個人每月補助 3.3 萬元，並無法有效有助於年輕人創業開展。該政策也受到質疑與檢討的聲音，並且預計於第二期計畫，取消這個補貼。

這場「審計新村」變身記。

依據本研究的階段性觀察，整理成圖3「審計新村網絡治理關係圖」。這個圖想表達幾個觀察重點：

首先，這個圖中間虛線區分出傳統的政府部門與民間部門。然而，促成「審計新村」今日形貌，卻並非是傳統由上而下的政府政策導向的結果，而相當清楚地，是透過政府與民間部門構成的治理共同體，經歷政策由上而下，民間部門組織網絡化地由下而上的協商折衝，多次、多核心式的反復辯證後的結果。

其次，這個網絡圖展現出即使是所謂的政府部門，也可以區分出不同的層級關係。例如中央的行政院主導了國有財產活化的政策，國產署雖為執行單位，但實際上又是委託給其他的公務部門來執行。而財政部、教育部與科技部，雖然同樣是中央政府的一級部門，但各自扮演的角色不同，在這個「網絡治理」狀態中，不僅需要折衝中央政府各部門之間的利益趨向，另外像是臺中市政府和中央政府之間，如何尋求其利益的共同性，以達致政府部門

的治理性，才得以進一步地和民間部門彼此協商，促成網絡間的對話，發揮治理作用。

第三，「審計新村」所在的實質空間場域位於核心，同時具有城市發展與變遷的實質與抽象層次的意涵。在這個圖中，企圖展現城市發展歷程中，實質空間乃是真實的多元權力競逐、對抗與折衝所在。使得這個「網絡治理」的狀態，不僅是停留在單純組織或機構、體制的層次而已，也存在於地理上的實存空間，具有身體經驗層次的可對話性。

第四，延續這個實質地理空間的論題，由在地大學、創意工作者、組織工作者等共同構成的「創意場域」，同樣具有實質與抽象空間不同的層次意涵。更重要的，學者提出的「創意場域」概念，一方面具有解釋性地，得以支撐民間部門「網絡治理」作用的理性價值，另一方面，也可以做為探討臺中城市發展，在經濟產業部門，是否擁有朝向創意產業轉型的真實人口樣態與資源條件。

回到本研究的兩個核心發問。首先是

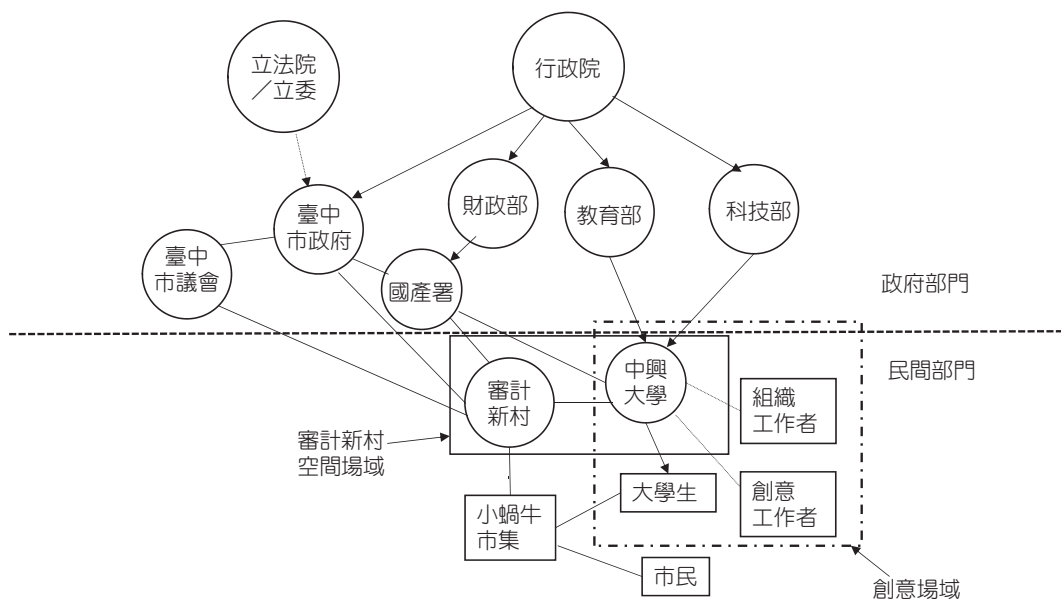


圖3.「審計新村」網絡治理關係圖（圖片來源／本研究繪製）

如何從都市文化治理的概念，來觀察與思辨「審計新村」的變身故事。其次則是關於如何以「創意場域」概念視角，得以更為細緻地分析「網絡治理」的作用。

相當清晰地，民間自發性的力量介入，主張應該保存與活化「審計新村」，是整個故事的關鍵起點。傳統社區保存推動者以在地文化工作者及其組織居多，但推動「審計新村」保存的自發力量，就讀移入臺中的學生，與專業者是更關鍵發揮作用的行動者。舉例來說，大學裡的教育者，除了長期關注地方外，在都市發展、景觀規劃與休閒遊憩，甚至是社會歷史學門等等的教學研究工作者，有助於甚至是直接的在地活化發展論述創造者。

臺中市政府固然看來是最為直接的政策制訂與執行者，各個不同專業部門的政策屬性差異、中央政策與地方的關係、議會及國會監督的力量之外，定期改選的選民壓力、在地民間文化抵抗或主張等因素，都是左右政策走向的因素。

「審計新村」產權歸屬於國產署，這段期間中央政府對閒置眷舍等國有財產的管理政策，高度影響「審計新村」活化方式與走向，但國產署扮演的角色，在既有的研究資料中，似乎較不被討論。此外，在中央層級的治理體系中，選區的立法委員為另一個必須關注的角色¹⁹。特別是本研究案例中，選區立委林佳龍，後經選舉成為臺中市長，其決策亦為影響本案變身過程的關鍵力量之一。這也是何以網絡治理關係圖，必須凸顯所謂「政府部門」的屬性，及其與民間部門的關係，已經產生非常彈性化且高度變動的游移邊界。

從創意產業的城市文化經濟觀點來討

論所謂的「創意城市」概念，攸關城市是否具有獨特的區域特性，得以支撐在地的產業轉型，朝向創意產業經濟模式發展，城市氛圍必須要能夠吸引多樣化的創意工作者移居成為必要條件。在本研究個案中，國產署政策上希望引入「民間產業部門」這個用語看似曖昧，但具體來說，其實也正是符合了「創意場域」概念所關注的作用者：包含臺中市政府引入的創意工作者及其營運團隊，整區接受政府委託的經營團隊，以及「小蝸牛市集」邀請的攤商、農民、手創工作者，甚至「小蝸牛市集」經營者後來轉型立案成為公司等，均屬於「創意場域」中的網絡行動者。

綜言之，從「網絡治理」觀點固然有助於從多元網絡入手，分析其網絡化樣態如何對城市文化治理產生作用。其間，如何創造出網絡間的溝通機制，促成彼此之間的協商與利益共享，乃是促成公私治理共同體得以成立的關鍵。然而，「網絡治理」理論訴求於抽象概念層次的運籌，要能夠進行較為細緻的討論，勢必須仰賴審視網絡作用過程。但「網絡」這個概念乃是相當中性且均質的描述，難以凸顯出網絡本身的特徵，及因此對於其間權力運作可能產生的影響。引入「創意場域」的框架，乃意圖讓網絡本身的特徵得以凸顯出來，有助於分析網絡關係的運作。這個雙重性的分析視角，為本研究提出，且期許能延展出往後持續討論的模型。

2019年9月中，媒體報導「小蝸牛市集」即將被「逐出」審計新村。從媒體報導文字來看，只有各種「不捨」的描述，但究竟何以小蝸牛團隊必須被逐離「審計新村」，似乎沒有任何討論，也沒有人提

¹⁹ 以臺中在地行政權與議會監督層面來看，胡志強與林佳龍前後兩任市長是左右政策的關鍵角色。而林佳龍從在野制衡與競爭者的角色，也以中央國會議員的資源型態，積極參與臺中選區的政策構成。至於從地方議會力量來看，彼時黃國書市議員是「審計新村」轉型過程中重要的民意代表，目前也已成爲臺中地方選區的立法委員。

問。這個現象或許可以理解為，臺灣社會當前對所謂的文化創意、創意產業等相關字詞，已顯現出某種疏懶於理解的疲態；或者，僅將其視為某種年輕人的、少數特定群體的、曇花一現般、獵奇享樂的玩意兒，不值一哂。這個現狀與困境，或許更可以用來解釋，何以在經過運動者的城市保存行動，前後任市長所提出來的政策回應，如此表淺而不具有政策的永續性價值。

從在地行動團體發動，積極組織與挪用資源，其中國立大學做為一個公眾機構，得以做為資源活用的節點之一。臺中市政府雖然屬地方政府，但因為本案「審計新村」屬於國有財產，故從中央到地方治理機構及其政策都涉入了這個活化過程。在地方政府層級，因為選舉的節奏，緊密地牽動地方政治的運作軌跡。中央部分則是因特定的政策因素使然，也使得閒置財產的處分往前進一步。此外，由於大學為教育部所管轄，教育部的計畫性補助，也成為這個網絡化作用的一部分。

階段性地來看，「審計新村」的變身故事還是值得持續觀察。甚至，可能從本文所鋪陳的故事觀之，原本的空間活化、青創與社區共享等公共性更高的價值未能真的貫徹，顯得是完全被地方政治網綁的

結局。然而，真的如此悲觀嗎？或者，應該反向觀之，若沒有民間積極保存與活化力量的介入與組織動員，一般社會大眾的價值與認知中，「審計新村」也不過就是一群閒置荒廢的公有資產，而無涉於每日經過這裡的市民生活，更遑論從臺中市的發展歷程、「審計新村」的眷舍誕生，來思索臺中乃至於整個臺灣戰後城市發展的論述、思維與真實歷程？

本文寫作與記錄的個案歷程，一方面揭示出任何一個「創意場域」的浮現、構成及其演進，高度仰賴於各方網絡行動者的投入與能量；另一方面，當然更是論證了文化實踐與行動乃是無處不在、無法停止的持續抵抗所在。

誌謝

本文得以順利完成與發表，相關人員協助不可或缺。作者感謝兩位審查者提供寶貴意見，讓文章更臻完善；期刊團隊慨然提供專業審查與發表空間等支援；受訪者無私分享寶貴經驗與過程中的各種資料，更是本研究得以推展的關鍵因素，特在此一併致謝。惟若有任何疏漏或未盡之處，研究者自負文責；尚祈各方不吝指正，促進知識正向討論交流。

參考文獻

- 王怡雯，2003。中興新村的現代性：西方理想城鎮規劃的臺灣經驗。東海大學建築系碩士論文。
- 朱育璇，2018。政府主導青創基地的創意可能：臺中審計 368 新創聚落案例研究。國立臺北大學都市計畫研究所碩士論文。
- 林意雯，2019。審計新村老屋再造計畫對房價影響之研究：Google 地圖之應用。國立臺中科技大學財務金融研究所碩士論文。
- 孫本初、鍾京佑，2005。治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構，公共行政學報，16: 107-135。
- 財政部國有財產局，2012。如何點石成金：財政部國有財產局結合中央與地方目的事業主管機關合作開發國有土地實作手冊。臺北：財政部。

- 張家語，2018。探討老屋活化再利用之懷舊情感、體驗價值與地方依戀之關係：以審計新村為例。國立虎尾科技大學休閒遊憩系碩士論文。
- 許淑惠，2017。閒置空間再利用與遊客懷舊意象、旅遊體驗、知覺價值和重返意願關係之研究：以臺中市審計新村為例。東海大學景觀學系碩士論文。
- 陳胤宏，2012。從中央到地方：臺灣省政府之疏遷，暨南史學，14: 121-14。
- 陳癸郁，2012。治理理論與國家職能的辯證：英國觀點，政治科學論叢，53: 1-52。
- 黃玟凱，2019。懷舊情感、遊憩體驗與行為意圖之關係：以審計新村為例。國立臺中教育大學永續觀光暨遊憩管理碩士學位學程碩士論文。
- 黃重蔚，2018。臺中市審計新村閒置空間再利用與經營成效之探討。逢甲大學景觀與遊憩碩士學位學程碩士論文。
- 黃隆榮，2014。協力治理應用於活化國有不動產之研究：以臺中市審計新村為例。國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系碩士論文。
- 廖俊松，2007。從網絡治理觀點觀察重建區社區總體營造計畫之執行，政策研究學報，7: 35-64。
- Florida, R., 2002. *The Rise of the Creative Class*. New York: Basic Books.
- Indergaard, M., 2013. When world collide: The politics of cultural economy policy in New York. In: Grodach, C. and Silver, D. (Eds.), 2013, *The Politics of Urban Cultural Policy: Global Perspectives*, pp. 195-207. London: Routledge.
- Jacobs, J., 1961. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Kettl, D., 1994. *Reinventing Government? Appraising the National Performance Review*. MA: Bookings Institution.
- , 1997. The global revolution in public management: Driving themes, missing links. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16, No. 3, Special Issue: *The New Public Management in New Zealand and Beyond* (Summer, 1997), pp. 446-462.
- Landry, C. and Bianchini, F., 1995. *The Creative City*. London: Demos.
- Power, D., 2014. A response to Scott. *Regional Studies*, 48: 4, 579-582.
- Rhodes, R. A. W., 1996. *The New Governance: Governing without Government*. *Political Studies*, XLIV: 652-667.
- Scott, A. J., 2000. *The cultural economy of cities: Essays on the geography of image-producing industries*. London: Sage.
- , 2006. Creative cities: Conceptual issues and policy questions. *Journal of Urban Affairs*, 28(1): 1-17.
- , 2010. Cultural economy and the creative field of the city. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 92(2): 115-130.
- Stoker, G., 1998. Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.

作者簡介

殷寶寧現任國立臺灣藝術大學藝術管理與文化政策研究所教授。

Story of the Transformation of Shen Ji New Village, Taichung: City Cultural Governance and the Formation of Creative Fields

Pao-Ning Yin*

Abstract

Shen Ji New Village in Taichung, central Taiwan was built to house employees of the Audit Office of the Taiwan Provincial Government in 1969. In 1988, due to the diminishing role of the provincial government, it fell into disuse and disrepair. Unwilling to see it remain idle, a group of young people organized a creative market, The Lole Market, and re-opened this dormitory village at the end of 2013. These efforts have brought people to and created business opportunities in the area.

Through collaborations among community organizers, urban professionals, local universities and the public sector, Shen Ji New Village has become a successful case of revitalization and The Lole Market a young creative brand. In addition, the Taichung City Government has initiated the Catch-Star Project to gather together young entrepreneurs to drive and change the atmosphere of the area. The National Property Administration has viewed this as a noteworthy example of the activation of idle state-owned property. Moreover, extended art facilities and cultural sites have developed to the delight of residents and visitors. However, it is necessary to explore the developmental process of Shen Ji New Village, especially how the interventions of communities and actors led to networked governance through the forces of different creative fields. Research methods included in-depth interviews and compilation of relevant documents. The aim of this study was to understand, interpret, and deconstruct the process of revitalization within the context of urban cultural policy and from the analytical perspective of multiple networks framed by the concept of “creative field”.

The findings of this study demonstrate the effectiveness of applying multiple network governance forces in the revitalization of old government buildings. However, the spatial injustice that occurred during the transformative process deserves attention in terms of urban cultural governance and creative city thinking.

Keywords: creative field, creative city, spatial justice, network governance

* Professor, Graduate School of Arts Management and Cultural Policy, National Taiwan University of Arts; E-mail: ning@ntua.edu.tw