

NAMR-S-110001 (自行研究)

# 海岸聚落與環境永續之區域發展模式研究

(正式報告)

主辦單位：本院海洋政策及文化研究中心

研究主持人：張桂肇

研究總期程：中華民國110年1月至111年12月

研究總經費：新臺幣260萬元

勞務得標廠商：魚樂天地有限公司

勞務執行期程：110年5月至110年12月

勞務採購經費：新臺幣175萬元

勞務得標廠商：磐磯商務顧問股份有限公司

勞務執行期程：111年2月至111年11月

勞務採購經費：新臺幣85萬元

中華民國112年 5月

「本研究報告僅供國家海洋研究院施政參考，並不代表該院政策，該院保留採用與否之權利。」

「本研究報告絕無侵害他人智慧財產權之情事，如有違背願自負民、刑事責任。」

NAMR-S-11001

海岸聚落與環境永續之區域發展模式研究

正式報告

國家海洋研究院

# 目次

表次.....	I
圖次.....	II
摘要.....	III
<b>第一章 前言.....</b>	<b>1</b>
第一節 研究緣起.....	1
第二節 研究目的 .....	3
<b>第二章 研究方法及過程 .....</b>	<b>4</b>
第一節 行動研究方法 .....	4
第二節 海岸聚落調查與行動研究執行 .....	5
第三節 研究過程 .....	7
<b>第三章 重要發現 .....</b>	<b>9</b>
第一節 在地海洋文化多樣性 .....	9
第二節 海岸聚落的發展類型 .....	12
第三節 建立跨域管理者之海青應援團 .....	15
第四節 關係式公私協力推動模式 - 花蓮地方實驗室 .....	16
第五節 關係式公私協力夥伴關係執行（推動）架構 .....	17
<b>第四章 結論與建議 .....</b>	<b>19</b>
致謝.....	20
參考文獻.....	21

## 表 次

表 3-1 海岸聚落次級資料蒐整表 .....	9
表 3-2 岸聚落實地調查資料彙整表 .....	11
表 3-3 海洋文化特性與海岸聚落類型 .....	14

## 圖 次

圖 1-1 臺灣海岸聚落發展進程.....	2
圖 3-1 海岸聚落五大類型 .....	13
圖 3-2 海青應援團之任務與功能.....	15
圖 3-3 關係式公私協力夥伴關係執行（推動）架構.....	18

## 摘要

海岸地區蘊含豐富的人文、生態資源，但也因長期人口外流與老化議題讓海岸聚落發展缺乏動能。我國海岸聚落面臨社會、文化、環境以及軟硬體建設等多重性問題，亟需有效整合資源，找出推動海岸聚落永續發展的動能。這幾年在政府相關政策推動下，以地方特色加值地方發展的海岸聚落創生案例不斷增加，為地方開啟經濟發展的新契機，而讓新契機延續且持續茁壯則為當務之急。

本中心為協助我國海岸聚落有系統的朝永續發展推動，以生活永續、環境永續、生計永續為目標。在 2020 年全國海岸聚落調查研究成果的基礎，本研究持續進行以青年為主力的海岸聚落發展，以及公部門與私部門非對價關係的合作協力的研究，其有助於海岸聚落的發展趨於長期性的發展，且試圖讓海岸聚落的發展不因計畫金費與期程而停滯甚至終止。

因此，本研究提出籌組海青應援團之構想，作為「關係式」公私協力夥伴關係之規劃與試驗，且規劃與籌建「地方實驗室」，於在地場域中「試驗」全民參與海岸聚落的發展，進一步研擬出可行的「關係式公私協力夥伴關係實務執行（推動）架構」，期能達成海岸聚落永續的目標。經本研究的初期成果，有以下建議，短期而言，如何延續以及擴大這股應援力量，以及更有系統地進行應援力研究，將是下一階段重要的核心任務。長期而言，係推動場域與場域間的相互跨域合作，著重在創生社區或產業的活化與加值，持續創建我國海岸聚落永續案例。

關鍵字：海岸聚落、永續發展、海青應援團、地方實驗室、關係式公私協力、夥伴關係

# Abstract

Coastal areas possess abundant cultural and ecological resources, yet the persistent issues of population outflow and aging pose a challenge to the development of coastal settlements. The multifaceted challenges faced by coastal settlements in our country encompass social, cultural, environmental, and infrastructural aspects. Effective resource integration is urgently required to identify the driving forces behind sustainable development in coastal settlements. In recent years, the government has promoted policies that enhance the value of coastal settlements based on their unique local characteristics, leading to a growing number of successful cases in the regeneration of these areas. This creates new opportunities for economic development in the region, which must be sustained and nurtured as a matter of urgency.

The study aims to support the systematic advancement of sustainable development in coastal settlements throughout our country, with a particular emphasis on the three pillars of sustainable living, sustainable environment, and sustainable livelihoods. Based on the findings of the 2020 National Coastal Settlement Survey, the study is ongoing to endeavor to promote coastal settlement development with youth as the primary driving force, as well as fostering collaborative partnerships between the public and private sectors that operate non-consideration relationship. These research tasks are contributed to the development of coastal settlements tend to be long-term, and try to prevent the development of coastal settlements from being stagnated or even terminated due to project fees and schedules.

Therefore, this study proposes the concept of establishing an "Ocean Youth Support Team" as a plan and experiment for the "relational" public-private collaborative partnership, and plans to set up a "local laboratory" to "experiment" with the public's participation in the development of coastal

settlements in the local field. Furthermore, this study aims to develop a feasible "relational public-private collaborative partnership implementation (promotion) framework" to achieve the goal of sustainable development of coastal settlements. Based on the initial results of this study, the following suggestions are made: in the short term, it is crucial to sustain and expand this supportive force and conduct supportive research in a more systematic manner, which will be the core mission in the next stage. In the long term, promoting cross-domain cooperation between fields and emphasizing the revitalization and value-added of communities or industries are essential to continuously create sustainable cases of coastal settlements in our country.

**Keywords:** coastal settlements, sustainable development, ocean youth support team, local laboratory, relational public-private collaboration, partnership relationships.

# 第一章 前言

## 第一節 研究緣起

海岸地區蘊含豐富的人文、生態資源，但也因長期的人口外流與老化議題讓海岸聚落的發展缺乏動能。根據聯合國永續發展目標中的第 11 項永續城鄉指標闡釋建構永續城鄉的重要性，亦是兼顧社會進步與環境保護的重要指標。在第 17 項的夥伴關係指標更明確指出，透過夥伴關係的建立將更有機會克服當前的永續推動困境。我國海岸聚落面臨的是包括社會、文化、環境以及軟硬體建設等多重性問題(財團法人中技社，2019)，亟需有效整合資源，找出推動海岸聚落永續發展的動能。這幾年在政府相關政策推動下，以地方特色加值地方發展的海岸聚落創生案例不斷增加(洪啟能，2020；國家發展委員會，2022)，為地方開啟經濟發展的新契機，而讓新契機延續且持續茁壯則為當務之急。

我國海岸聚落的發展進程，從社區總體營造開始累積了龐大的能量(王本壯，2016)，政策推演更讓各地如火如荼推動而展開，成果累加更讓台灣海岸聚落逐漸脫胎換骨而煥然一新(圖 1-1)。大環境的不斷轉變，社區發展的動能也愈趨不足，人口老化而年輕世代外移，稍稍解緩的生計議題則又面臨更嚴苛的創生存危之嚴苛挑戰。所以，海岸聚落的發展仍須以地方本位之生計考量為前提，這也是行政院 2019 年啟動地方創生元年的重要目標之一。地方創生政策主要包括三大層面，(1)政策整合：透過地方政府提案，整合中央與地方政府的資源，協助地方特色 DNA 成為新興地方產業；(2)公私協力：透過公私協力提供地方創業者所需的平台、資金、品牌建立等輔導方案；(3)區域發展：透過特色產業發展吸引年輕人回流，達成區域平衡的目標。

海洋委員會於 2020 年將地方創生列為年度施政目標，強調透過跨部會協力，積極推動地方產業的發展，磁吸青年返鄉，活絡地方元氣。在 2021 年度施政計畫中提出藉公私協力合作，結合縣市政府及

民間資源推動產業創新升級，促進地方創生之施政策略，持續耕耘地方產業的加值與創新。於 2022 年施政計畫中提出籌組專業輔導團隊，深入在地蹲點，發掘、形塑或優化工具地方特色之海洋產業，促進地方創生，振興地方經濟及創造就業，並以辦理海洋文化調查研究，推動聚落創生。



圖 1-1 臺灣海岸聚落發展進程

海洋委員會於 2020 年將地方創生列為年度施政目標，強調透過跨部會協力，積極推動地方產業的發展，磁吸青年返鄉，活絡地方元氣。在 2021 年度施政計畫中提出藉公私協力合作，結合縣市政府及民間資源推動產業創新升級，促進地方創生之施政策略，持續耕耘地方產業的加值與創新。於 2022 年施政計畫中提出籌組專業輔導團隊，深入在地蹲點，發掘、形塑或優化工具地方特色之海洋產業，促進地方創生，振興地方經濟及創造就業，並以辦理海洋文化調查研究，推動聚落創生。

本中心為進一步協助我國海岸聚落能有系統的朝永續發展推動，以生活永續、環境永續、生計永續為目標，於 109 年啟動以探詢海岸聚落的海洋文化為目標的全國海岸聚落調查研究，走訪全國(含離島、外島)各縣市共 30 多處海岸聚落，發現我國深具有海洋文化多樣性的潛力，初步歸納出我國海岸聚落的五種類型：生產型、港口型、村落型、廊帶型、主題型(國家海洋研究院，2020)，以作為我國海岸聚落類型研究的參考，且也發現青年將成為未來海岸聚落發展的主力，

如何協助青年成熟，將是現階段主要任務之一，同時更發現，公部門與私部門非對價關係的合作協力，有助於讓地方發展趨於長期，不因計畫金費與期程而停滯甚至終止。

因此，本研究提出籌組海青應援團之構想，透過海青應援團的籌組啟動海岸聚落的實務研究。進一步規劃於 110 年至 111 年以關係式公私協力夥伴關係之規劃與試驗為研究主軸，以參與式行動研究法進行研究調查，並籌組在地海青應援團，以「應援（非對價）」的概念籌組地方夥伴，也嘗試把自然科學研究常採用的「試驗」、「實驗」概念引入社會科學「區域發展」領域的實際場域中執行「試驗」，進而規劃「地方實驗室」的建置，並進一步研擬出可行的「關係式公私協力夥伴關係實務執行（推動）架構」，期透過架構的建立得以讓全民參與海岸聚落的發展，也期讓相關政策的研擬與推動得以更貼近地方需求，且更容易落實到地方，讓海岸聚落的發展能達成永續的目標。

## 第二節 研究目的

本研究將試圖建構一個讓地方政府瞭知地方創生政策的施力點，以及一個能解析政策、具執行力、具協調力的第三方團體或組織，且嘗試在地方上試驗或實做，建構推動海岸聚落發展的驅動力。

建置地方實驗室作為在地實驗場域，嘗試以研究實驗的方式來進行做中學(learning by doing) 的實務操作，作為本院與地方聚落針對聚落發展與公眾參與在操作練習上的實驗空間，且也透過地方實驗室教導地方夥伴如何在日常工作或活動中有系統的蒐集海岸聚落的相關研究資料。進一步協助地方擁有建構自己的資源系統與決策系統的能力。

透過本研究的推動，讓更多人認識海岸聚落永續的概念與可執行的方式，將全球的永續目標落實於國家的層級，甚至是地方性的海岸聚落永續發展層級。期將研究成果作為未來海岸聚落發展政策的科學證據參考。

## 第二章 研究方法及過程

### 第一節 行動研究方法

行動研究是一種透過實驗探究來解決問題的研究方法 (Masters, 1995)，也是協同參與及反省評估的研究歷程 (Chen, 2007)。進行行動研究與進行實驗是一樣的概念，皆屬於一種體驗式學習方法 (experiential learning approach) (Koshy, Koshy, & WATERMAN, 2010)。行動研究重視行動、研究和培訓三位一體的架構 (方偉達, 2018)，而其進行的原則須遵循關係 (relationships)、溝通 (communication)、參與 (participation) 及涵蓋 (inclusion) 等原則 (Stringer, 1996)。在社會科學的研究過程中，研究者 (researchers) 與實踐者 (practitioners) 間的互動是非常關鍵的，而行動研究係建構兩者間的溝通管道，讓兩者間的認知、信息、知識能個相互交換，因此，行動研究強調流程、對象及知識間具傳播的關係。

參與式行動研究 (participatory action research, PAR) 涉及知識 (knowledge)、行動 (action) 及意識 (consciousness) 的相互鏈結 (Gaventa and Cornwall, 2001)，透過地方夥伴的協力合作將在地知識與專家知識相互轉化為彼此的語言，並以活動調查的方式提供雙方學習的機會，提供社會變化趨勢的理解，再以反思與評判建構雙方的合作意識，因此，在行動研究中，活動、活動對象及活動場域不僅只是活動辦理與人員的匯聚與討論，更是問題陳述與界定、行動策略擬定、採取行動 (含凝聚共識) 及評估與回饋的行動探索 (action inquiry) 過程 (Hart and Bond, 1995； 潘淑滿, 2022)。

本研究採用行動研究中的參與式行動研究 (participatory action research, PAR)，PAR 是一種強調參與和行動的研究方法，透過研究者實際的參與，從旁觀察事件的演變，紀錄事件的發展過程，進而反思評估可能的解決方案。PAR 也強調研究參與者間的對話，重視團體間的互動與分享，並藉由共同合作，發展社群共識，來改變組織系統 (Young, 2006)。PAR 也是一種共同學習的過程，透過研究者與實踐者

間的溝通互動網絡，促成合作夥伴，其中中介者 (brokers) 扮演關鍵角色 (Neal et al., 2015)。中介者扮演研究者與實踐者間的中介角色，而中介者可能是組織、機構藉由與地方實踐者 (如地方縣市政府、地方團體) 的互動交流，將資訊擴散 (diffusion) 到中介者，而中介者將所獲得 (acquisition) 的資訊提供給研究者，研究者也將搜尋 (search) 到的相關資料或是經過試證研究的結果回饋給中介者，藉由三者間所建立的溝通管道來學習與理解事件的演變並尋求問題的解決之道。本研究帶入跨域管理者 (boundary spanner)，並扮演中介者 (brokers) 的角色，一方面投入協力夥伴活動，一方面觀察協力夥伴關係的變化。

## 第二節 海岸聚落調查與行動研究執行

為了讓政策的執行得以落實到地方，需要有效的政策工具來執行，而在地方聚落政策的推動上能讓在地重要關係人能共同推動，更是政策工具的重要任務。因此，本研究除了透過相關理論基礎作為研究執行的方法，也透過現地調查的過程中，依所獲得的重要初級資料，試圖設計出得具體執行的方案，並選出適合的推動區域作為示範點，以下將調查的過程與相關方案的執行構想做說明。

### 一、以海洋文化為基礎的海岸聚落調查

聚落 (Settlement) 係指人類居住、生活的地區，根據自然環境、生活習俗、經濟活動的差異而有不同的聚落類型。聚落是一個空間結構 (李琦華、林峰田, 2008)，是一個靜態的場所 (site)，也是一個動態的生活使用與活動地方 (place)，本質上則是以「人」為主體，並與環境空間連結且相互影響，發展出獨特的生活機能、社經結構，形塑出不同的文化屬性 (何艷鳳、陳其澎, 2019)，顯示聚落的發展與人為活動的密不可分。De Blij 和 Nash (1999) 依空間分佈將鄉村聚落區分為線性聚落、族群聚落、環狀聚落、高牆聚落、網狀聚落，胡振洲 (1977) 則依據聚落的景觀空間樣貌區分為散居型聚落和集居型聚落 (何艷鳳、陳其澎, 2019)。根據日本建築學會 (1989) 對聚落所在的區位的調查，依地形的不同可以分為山頂或山腰、山谷盆地、台地

平原、山麓山腳、低地及海邊等六類地區。其中海邊即為海岸聚落所在區位，其進一步將海岸聚落的類型分為：沙丘聚落、海埔新生地聚落、傳統漁業聚落、港口市鎮聚落等四種類型(日本建築学会，1989)，顯示海岸聚落的發展是多元的，而非僅有漁業的相關發展。

為進一步瞭解我國海岸聚落的現況，及挖掘海岸聚落發展應倚賴的獨特核心，本研究為先對海岸聚落的社會經濟與人文現況有初步瞭解，採用文獻回顧法進行次級資料蒐集，以調查該地區現況並分析該地區之人口資料、產業資料、及經濟現況等。在評估項目上則參考日本推動里海所編印的《里海創生指引》，及海岸聚落的人、文、地、景、產等五大面進行調查與分析，規劃出出新北基、宜花東、桃園、彰嘉、南高、馬祖、金門、澎湖、蘭嶼等九大區域，共 30 多處海岸聚落進行調查，以瞭解海岸聚落的生產基礎、生活環境設施、區域交流與資源利用。

## 二、建構協力夥伴網絡

在全國海岸聚落調查研究發現青年一直是地方發展的重要原動力。近幾年，青年返鄉投入社區，已從認識家鄉與深耕地方，逐漸轉為追求個人的生活價值與品牌經營，在地方扮演的角色已脫離傳統社造系統的陪伴，而是融入地方真正成為地方的一份子，力求在地生存與地方發展。在地青年在地方扮演的角色更多元，在思維與做法上也必須有更多的彈性來共同推動地方發展，創造地方價值。因此，在地青年除了自我的深耕，應建立協力夥伴網絡，從小據點擴大為地域性的推動，以協力應援模式共創地域發展。而這樣的夥伴關係必須是在一個可以在民眾與社區或是公部門與私部門間運作的一個體系，並在過程中產生共同的文化 (Boyle et al., 2022)。

因此，本研究於在地青年夥伴網路的形成過程中，係以「議題」號召成員，而非是否為「在地人」，有助返鄉、移居、二地居等想為地方貢獻的青年夥伴共同致力於本地的地域振興，且有助於鼓勵海洋青年黏著於在地，並讓產業著根，產生額外效益。

### 三、建立海岸聚落地方實驗室

在行動研究中，合作研究者是重要的，然而合作的型態將依環境與政策目標而有差異，因此，若能有合作模式的實務試驗機會，將有助於各項任務的推動。就空間的角度來看，聚落本身也包含社會活動的實踐，透過場域運作將特定的規則建構於空間中 (Bourdieu, 1990; Zefri, 2019)。在空間實踐的過程，有助於實現有效的決策、建立夥伴關係、對政策的遵守且獲得對任務的支持 (Vella-Brodrick, 2017)。

因此，為實踐試驗模擬的構想，本研究嘗試把自然科學研究常採用的「試驗」、「實驗」概念引入社會科學「區域發展」領域的實際場域中執行「模擬」、「試驗」，進而提出「地方實驗室」建置的規劃構想。因此，本研究於花蓮海岸聚落籌建首座地方實驗室示範基地，招募在地團隊並評估遴選種子團隊，串連種子團隊與地方政府。同時與種子團隊協力辦理工作坊，號召對海洋文化、區域發展有想法之團隊集結探討。

### 第三節 研究過程

本研究以在地獨特文化為基石，瞭解其生活、產業之關聯性，透過公、私部門的應援協力，共同推動海岸聚落的永續發展。為達成具實際可行的「關係式公私協力夥伴關係實務執行（推動）架構」，本研究依據 2020 年的研究建議，於 2021 年開始以花蓮為實證場域，籌組花蓮海青應援團之在地夥伴，規劃與設計花蓮海青應援團的人選、角色、功能及任務。籌組過程先由本院之海清應援團扮演「跨域管理者」的角色，藉由辦理 8 場鄉鎮招募會，以及訪視家 4 家花蓮岸聚落重要企業，也多次與花蓮縣政府進行意見交流與政策溝通，同時也拜訪花蓮東華大學，除招募花蓮種子團隊，也為籌組花蓮海青應援團而準備。

針對花蓮六個臨海鄉鎮市進行花蓮地方實驗室的選址與規劃，共拜訪 6 個地方團隊，並實際踏訪場域，再經地方政府和在地團隊討論，因花蓮港觀光魚市與向日廣場將是未來花蓮縣政府重點活化場域，並

且後續將規劃開放地方團隊進駐營運，例如多羅滿賞鯨、龍哥斯特海鮮餐廳，甚至是練習曲書店等花蓮各地之地方團隊，故最後選擇花蓮港賞鯨碼頭與其周邊場域作為地方實驗室。

在花蓮地方實驗室的用途（空間）試驗上，辦理 2 場「花蓮海岸聚落地方實驗室操作 x 海青應援」工作坊，針對花蓮海岸聚落產業發展議題，凝聚地方政府與地方團隊的共識。辦理 1 場「海味嗨 way 系列活動暨海青嬉戲 x 花蓮好生活」特展，除號召花蓮地企業參與，更是進行公部門與私部門間的合作與磨合。辦理 1 場地方產業合作會談，由產、官、學共 30 多位學員參與，以地方議題的討論挖掘在地企業發展機會，也進行公眾參與決策的試驗。且開始籌擬由地方企業與地方政府共議，由地方政府向國家發展委員會提公有空間活化案。

於 2022 年以花蓮海清應援團成員為基礎，將由花蓮在地團隊接手花蓮海青應援團，並嘗試透過公私協力夥伴來共同提案，亦結合花蓮地方實驗室的規劃由花蓮海青應援團試行花蓮地方實驗室的運作。由花蓮在地團隊進行花蓮沿海 6 鄉鎮市在地資料的蒐整與轉譯，辦理 1 場花蓮在地產官學對話沙龍，及 5 場海岸聚落發展的相關活動，作為花蓮在地團隊的銜接活動。同時也開始建構後續案例分析之方式：研擬案例分析結構、以跨域行動觀察比較與驗證案例、回饋與評估，並進一步研擬關係式公私協力夥伴關係執行架構。

### 第三章 重要發現

#### 第一節 在地海洋文化多樣性

本研究進行海岸聚落的現況調查，探討我國的海岸聚落如何與海洋文化融合，形成區域間的差異性，進而呈現海岸聚落發展的不同樣貌。在次級資料的蒐整發現，多數地區多存在漁業文化，顯示台灣早期在漁業上面的重視。（表 3-1）

表3-1 海岸聚落次級資料蒐整表

序號	地點	初步調查
1	基隆市和平島、大八斗子	正濱漁港位於和平島南方，是歷史悠久的老漁港，早在西元1934年由日本人創造，日據時期為臺灣第一大港，曾為繁榮極盛的漁貨商港，是早期帶動基隆漁港興盛的主要功臣。
2	新北市金山區	「蹦火仔」是臺灣北海岸的傳統捕魚技法，當地漁民在夜間點燃磺火捕撈青鱗魚，十分具有特色。因作業範圍小、作業時間短，是對環境友善的捕魚法。
3	新北市貢寮區	海女、海男的傳統知識是一種永續的生活方式，貢寮區的許多小漁村都存在著海女、海男，是值得保存的文化之一。
4	桃園市新屋區	新屋是一個靠海的市區，位處於桃園市的西南邊。新屋極力打造黃金海岸，發展休閒漁業觀光事業。永安漁港擁有豐富的海洋資源及優美的天然生態景觀，景色宜人。
5	宜蘭縣頭城鎮	外海水域為黑潮主流流經區域，又有湧升流，形成相當好的漁場，相當適合漁業發展。
6	花蓮縣花蓮市（七星潭）	因黑潮的緣故，花蓮沿岸一帶的洄游性魚類多，尤其是鰹魚。因此在日治時代時，日人於花蓮沿岸設置定置網，現今仍是花蓮重要的漁具漁法之

- 一，同時也是屬於對環境較為友善的漁業作業之一。
- 7 台東縣成功鎮  
每年九月，東北季風起便是鏢旗魚的季節。這種從日據時期就引進臺灣的傳統漁法，僅依靠雙眼與使用超過二十公斤以上的三叉鏢槍獵捕大型掠食性迴游魚類。
- 8 彰化縣芳苑鄉  
彰化縣海岸長達50公里，沿海區域多為泥質潮間帶灘地，地形平坦，海灘地面積遼闊，具有發展鹹水養殖及淺海養殖之優良環境。
- 9 嘉義縣東石鄉  
嘉義縣為臺灣高度重要的農業縣，嘉義縣以種植稻米為主。亦有發展小規模漁業，主要以漁筏做捕撈工作。
- 10 台南市鯤喜灣  
臺南沿海一帶的土壤多屬鹼性沖積土，鹽份含量甚高，不適農作，遂墾拓魚塭從事養殖漁業，其中虱目魚最為有名。
- 11 高雄市彌陀區  
彌陀鄉靠近海邊漁業，很發達有好多的鄉民從事捕魚的工作。以前因為沒有漁港，漁民只能利用竹筏來捕魚。
- 12 澎湖縣馬公市  
澎湖群島四面環海，90個大小島嶼羅列其間，海岸線綿延曲折，水質清澈，且分別受到臺灣海峽黑潮支流及中國大陸沿岸冷流匯集影響，自古即為沿、近海漁業之優良漁場。
- 13 連江縣北竿鄉、南竿鄉  
北竿鄉由於自始就是對大陸商業的轉口港，所以商業鼎盛、漁帆林立。馬祖話與對岸的長樂話最為接近，與福州市區通行的福州話可以互通。在馬祖列島，操長樂口音的人數佔八成以上；其次為連江口音，早期聚居在南竿島津沙村。
- 14 金門縣古寧聚落、碧山聚落  
金門的史前文化早有採食牡蠣的行為，都是從自然生長環境取用的。金門的漁業古語常說：「近水知魚性，在山識鳥音」，。元代在金門開徵的漁業賦稅中分「釣、網、梁、筍」四種，可見較早的漁具漁法記載。

## 15 蘭嶼朗島部落

達悟族分布於蘭嶼上，人口約四千餘人，語言為達悟語，達悟族是海洋民族，以捕魚為主要產業，並有飛魚祭等歲時祭儀

資料來源：本研究

經實地調查結果發現，大多數地區還是多強調以「漁業」作為地方文化主軸，亦發現在地方尚有其他被忽略的海洋文化或議題，僅部分聚落或部落還保有多元海洋生活型態脈絡（表 3-2）。

表3-2 岸聚落實地調查資料彙整表

序號	地點	調查結果
1	基隆市和平島、大八斗子 新北市金山區、貢寮區	北海岸及東北角同時具備豐富的文化歷史，因地理位置之故，東北角一帶是北臺灣最早有西方人活動的地區。除此之外，原住民、日本人和漢人紛紛進入東北角，讓東北角成為一個人文薈萃之地，融合了多方的文化色彩。
2	桃園市新屋區	新屋區鄰近海岸，因此在新屋有屬於客家人的漁撈方式，也有閩南人的漁撈方式，並且積極發展生態旅遊。
3	宜蘭縣頭城鎮	頭城鎮是離龜山島最近的區域，因此在民國70年時，龜山島民被遷居，多數人落腳在頭城鎮，同時將島上的特殊文化一併帶進了臺灣本島。
4	花蓮縣花蓮市（七星潭）、台東縣成功鎮	花蓮、台東地區受到黑潮的照顧，擁有相當豐富的海洋生態資源，相關的的產業也隨之發展，例如東部海岸的賞鯨業、七星潭的定置漁場以及台東成功的鏢旗魚，都是因為黑潮而蓬勃發展的產業，並且也影響了當地住民的生活型態。
5	彰化縣芳苑鄉	因缺乏品牌建立，早期以養蚵聞名的印象反而被王功蚵的名號取代。因此現在地方需建立地方文化延伸成鄉鎮品牌，重新奠定鄉鎮未來發展之規劃。
6	嘉義縣東石鄉	嘉義東石地區，因圳溝設置防洪閘門，只適合農業

- 灌溉，無法讓養殖業引入海水，導致養殖業者必須抽地下水而造成地層下陷、水質優養化等後續問題產生。
- 7 台南市鯤喜灣、高雄市彌陀區 因人口高齡化的關係，該兩個地區的養殖人才流失，魚塭廢棄的問題日益嚴重，加上土地所有權複雜，若有年輕人欲進入養殖業，難以取得養殖土地。
- 8 澎湖縣馬公市 澎湖人自古以來就和海洋有著密不可分的生存關係，因澎湖島上生活僅可依賴著島嶼週邊息息相關的環境資源，島上老一輩的居民都非常熟悉各式特有的漁業漁法
- 9 連江縣北竿鄉、南竿鄉 福州文化是馬祖特色，於是福州文化加上戰地文化，可以讓馬祖成為一座展示馬祖人生活文化的島嶼博物館。
- 10 金門縣古寧聚落、碧山聚落 金門的「海洋貿易文化」帶來了許多文化，例如洋樓文化、咖啡文化等，因此在金門可以看到海洋貿易帶來的文化產生。同時，金門也保留了傳統文化，石蚵以及家族宗祠是金門的一大特色。
- 11 蘭嶼朗島部落 有智慧的祖先了解尊重環境、永續經營的道理，讓蘭嶼的海洋資源始終能夠生養族人世代代，由此可見蘭嶼人與海共存共榮。

---

資料來源：本研究

## 第二節 海岸聚落的發展類型

透過現地調查的結果，依據海岸地形環境、海洋文化樣態、區域產業特性將海岸聚落初分為五大類型（圖 1），說明如下：

1. 生產型海洋文化區域發展：本模式大多以生產者為核心，以一級生產搭配初級加工、產地直售、體驗經濟之經營商模。例如西部沿岸許多養殖業者運用養殖生產條件，透過食魚教育、環境教育、體驗活動等遊程吸引消費者支持。
2. 港口型海岸聚落：本模式以漁港生產端為核心，向外發展出周邊支持性產業集結，可能包含數個生產型區域發展群聚。例如以捕

撈旗魚的成功漁港加上拍賣市場為核心，周邊則有品牌水產、食材餐廳、休閒旅宿、伴手禮，以及體驗經濟產業成為現今新興支持性產業型態。

3. 村落型海岸聚落：本模式以村落為核心，運用六級產業多樣性導入社區產生地域特色，包含數個生產型結合周邊港口型區域發展。例如卯澳漁村有海女採摘石花菜（一級生產）、加工製成石花凍（二級產業）以及漁村體驗活動之食材小旅行（三級產業），共同形成村落型態的區域特色。
4. 廊帶型海岸聚落：本模式以整體廊帶發展為核心，串聯在該區域內多樣性產業，呈現出帶狀廊帶式商業發展模式，包含生產型、港口型及村落型之區域發展模式集結於帶狀間。例如東北角海岸廊帶的娛樂漁船同異業串聯合作，甚至有機會共同發展出陸域結合海域的釣魚學院，成為其區域發展特色。
5. 主題型海岸聚落：主本模式以海洋主題為發展核心，其中可能包含生產型、港口型、村落型甚至是廊帶型區域發展模式的共同塑造與競合關係，形成共同區域主題發展。例如有黑潮流經的花蓮則有這樣的雛形，係以黑潮文化為主題串接周邊產業、村落，成為臺灣東部海岸特色之亮點區域。

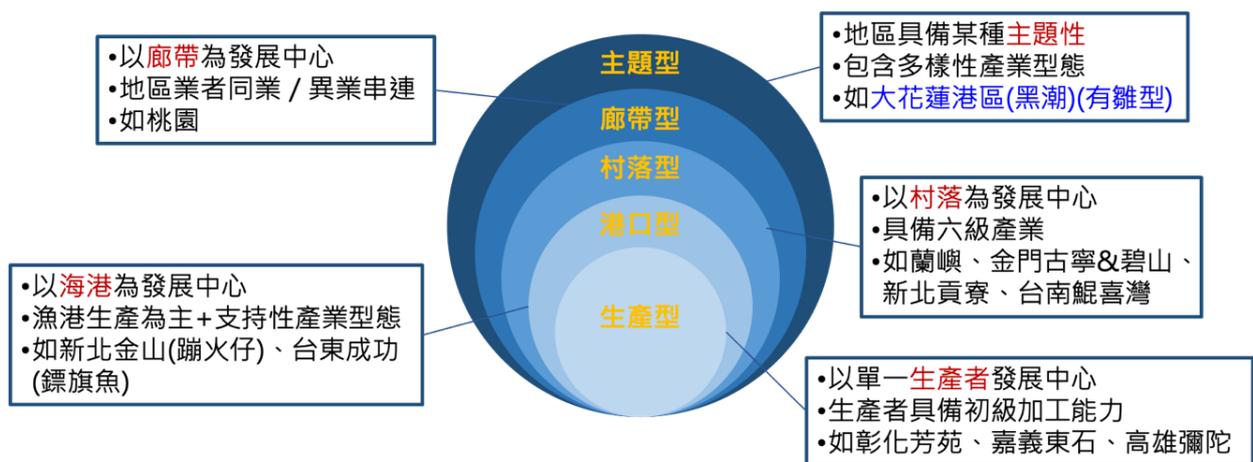


圖 3-1 海岸聚落五大類型

同時也將五大類型海岸聚落套入 18 處海岸聚落的方展樣態，各自呈現獨特之海洋文化特性與海岸聚落發展類型（表 3-3），顯示我國的海岸聚落以村落型居多。其中花東地區地處狹長，是黑潮主要流經區域，其漁業行為深受黑潮影響，例如花蓮的定置漁業、台東的鏢刺漁業，可朝花東海岸廊帶發展。桃園地區地形環境豐富，桃園市政府已規劃許厝港溼地、草漯沙丘、觀新藻礁、新屋石滬等四大發展區，係以海洋客家文化為主軸的海岸廊帶發展類型。

表3-3 海洋文化特性與海岸聚落類型

序號	地點	海洋文化特性	海岸聚落類型
1	基隆和平島	大航海文化	村落型
2	基隆大八斗	鎖管漁業文化	村落型
3	新北市金山區	蹦火仔漁業文化	港口型
4	新北市貢寮區	海女採摘漁村文化	村落型
5	桃園市新屋區	海客家文化	廊帶型
6	宜蘭縣頭城鎮	漁業文化	港口型
7	花蓮縣花蓮市 (大花蓮港區)	黑潮洋流文化	主題型
8	台東縣成功鎮	鏢旗魚文化	港口型
9	台東縣池上鄉	魚米文化	村落型
10	彰化縣芳苑鄉	傳統養殖文化	生產型
11	嘉義縣東石鄉	傳統養殖文化	生產型
12	台南市鯤喜灣	府城文化	村落型
13	高雄市彌陀區	漁鄉文化	生產型
14	澎湖縣馬公市	島嶼漁業文化	廊帶型
15	連江縣	島嶼戰地文化	廊帶型
16	金門縣古寧聚落	島嶼石蚵田戰地文化	村落型
17	金門縣碧山聚落	島嶼戰地僑鄉文化	村落型
18	台東縣蘭嶼	島嶼海洋達悟文化	村落型

資料來源：本研究

### 第三節 建立跨域管理者之海青應援團

本院於 2021 年 12 月 9 日正式成立花蓮海青應援團，未來將以花蓮海青應援團為基礎，結合地方實驗室的運作，深入在地蹲點，此將是建立花蓮海岸聚落發展模式的關鍵作為。

真實場域和權益關係人的參與的特性來看，藉由權益關係人建立出協力夥伴網絡，其樣貌包括公司、由政府引導之團隊、公私協力團隊以及非政府組織等，這些團隊在真實場域進行一場又一場的地域活化研究與實證，最終找到適合地方的方式。因此本研究擬串聯公部門、地方產業及海岸聚落等各方權益關係人，建立海岸聚落產業支援系統「海青應援團」。其任務與功能分述如下（圖 3-2）：

1. 議題製造組：滾動式尋找地方組織、產業、學校共同探訪，配合不同階段之關鍵議題，以工作坊及訪視方式進行盤點。
2. 研究推進組：接受議題製造組盤點資料，結合地方研究之合作學校、團隊或公司，引領研究生對準議題，作為國家海洋研究院及地方保持關係之橋樑。
3. 行動實驗組：以具體行動呈現研究推進組之實證案例。

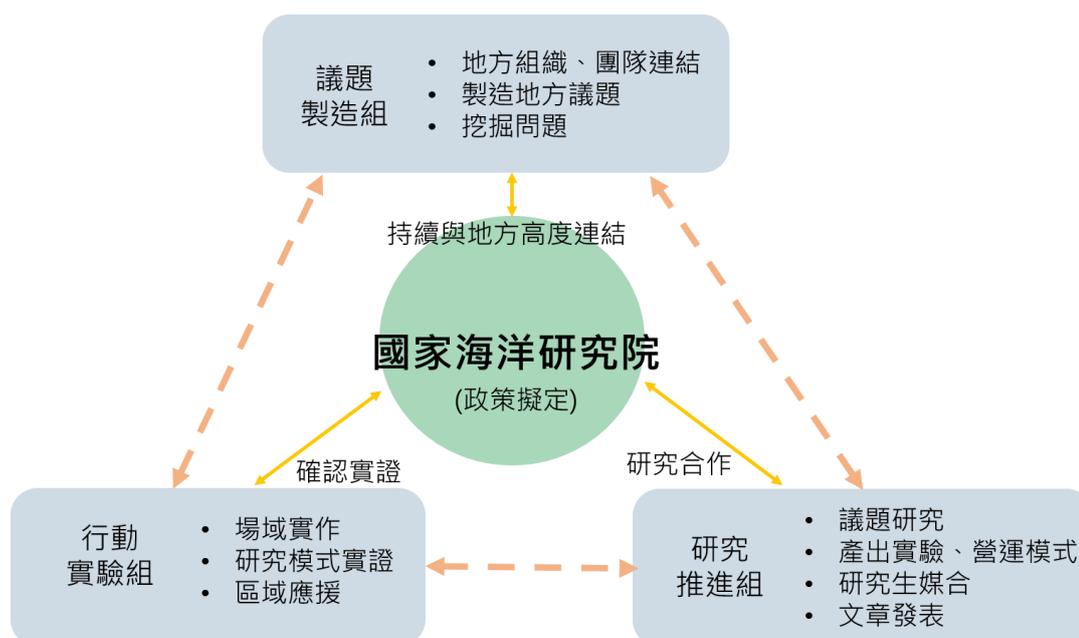


圖 3-2 海青應援團之任務與功能

海青應援團對於地方之營運目標的功用有兩個，一是作為地方組織團隊與國家海洋研究院之間的連接橋梁，二是作為政府端持續協助地方，如盤點可運用之有形無形在沒有缺乏資源的情況下，包含專家學者及顧問的陪伴、引導政府補助資源申請、法規調適建議及地方活動訊息露出等仍可以持續運作，同時透過粉絲專頁不斷讓地方團隊或地方議題形成風潮不斷曝光。藉此期可增加海青應援團之營運的能量積累，持續運作。同時，本院可與地方保持高度連結，透過活動的參與、議題製造之共同研究等行動力。當國家海洋研究院政策可以貼近民意，就能夠進而達到「由下至上」形成力量之共識，後續在相關政策擬定時，可藉此獲得相當穩固的參考依據，使得地方問題能夠真正被改善。

#### 第四節 關係式公私協力推動模式－花蓮地方實驗室

在行動研究中，合作研究者是重要的，除了建立在地海青應援團，更要進一步能實際操作，因此，本研究嘗試把自然科學研究常採用的「試驗」、「實驗」概念引入社會科學「區域發展」領域的實際場域中執行「試驗」，進而規劃「地方實驗室」的建置，然後在「實驗室」內進行「關係式公私協力夥伴關係」的模擬操作。

本研究透過地方實驗室的建置，針對「花蓮海岸聚落發展之地方需求議題」、「推動地方實驗室的參與意願」兩問項進行問卷調查，針對花蓮海岸聚落發展之地方需求議題的問卷調查共收得 664 份有效問卷，結果顯示前 5 項需求為：「重視永續環境」、「建立循環經濟模式，強調地方永續發展」、「培訓具備聚落發展職能之人才」、「優化地方產業並提供就業機會，吸引人口回流」、「提供創新增值服務，提升旅客對地方深度體驗感受度」。但也發現受訪者認為公單位尚未起到整合與主導的功能，且現階段受訪者期望公單位能夠先提升公務人員職能及改善並且釋放公有空間。

在推動地方實驗室的參與意願部分，有 86.1% 的受訪者對於海岸聚落發展及地方實驗室議題有高度興趣，同時也有 42.9% 的受訪者願意為花蓮海岸聚落的永續發展付出行動。本研究也根據次問卷結果，

嘗試透過海青應援團，以公有空間活化為議題，創造公私的對話，且凝聚共識，進而以共同提案的方式協力解決花蓮公有空間閒置的問題，也解決業者需要空間展演的問題。透過「試驗」的過程，顯示一般大眾對有機會參與政策的討論是有期待，也顯示並非不需要一個參與地方事務的空間，而是這個空間內能提供何功能，這都是重要的議題。因此，運用地方實驗室來推動關係式公私協力夥伴關係是有其必要性。

## 第五節 關係式公私協力夥伴關係執行（推動）架構

經本研究之實際執行發現，海岸聚落的實務研究推動至少要三年才能凝聚初步成果，驗證共識的凝聚更是推動地方發展非常關鍵的要素。海青應援團之關係式公私夥伴關係的建構有助於不同權益關係人間的共識建立，政策推動的實質效益將可預期。

根據本研究對花蓮個案的實證研究，本研究將「關係式」公私協力模式的推動初步歸納為五大階段：評估、籌組、設置、移轉、回饋（圖 5）。評估階段強調在地的盤點，瞭解海岸聚落的人文地產景等面向的現況，瞭解在地海岸聚落的期待或是可能發展樣貌，同時也瞭解地方政府的發展態度或是政策方向，以進一步評估在地發展的機會，在此階段也評估在地的青年團隊發展現況，也分析是否有具備能成為推動核心的基石者，以及具備執行潛力的利基者等不同的角色的個人、團體或組織。在籌組階段，則是必須在地海岸聚落已經具備相關角色，方進一步規劃與籌組在地的海青應援團，作為在地共同執行的核心團隊。在確定有有籌組的可能性後，也同時規劃與設置在地的地方實驗室，開始規劃相關行動方案，並設定階段目標開始試行。在達階段目標後，即開始進入移轉階段，該階段也是本模式的關鍵階段，要將由本院所籌組的在地海青應援團以及地方實驗室移轉至地方團隊，由承接的地方團隊實際接手，能否順利承接則是本階段的關鍵要件。在移轉後除了地方團隊的承接延續任務，更要進一步進行參與模式、產業發展模式、海岸聚落發展模式等不同模式的試驗與修訂，這階段的回饋是讓海岸聚落持續朝永續目標推進的重要歷程。

本研究亦進一步針對花蓮、宜蘭、台東、澎湖及金門等四個重點

區域之海岸聚落發展跨域觀察行動點，發現五個海岸聚落場域都擁有營運能量較強之地方團隊長期駐點，有助於未來研究場域的擴展。

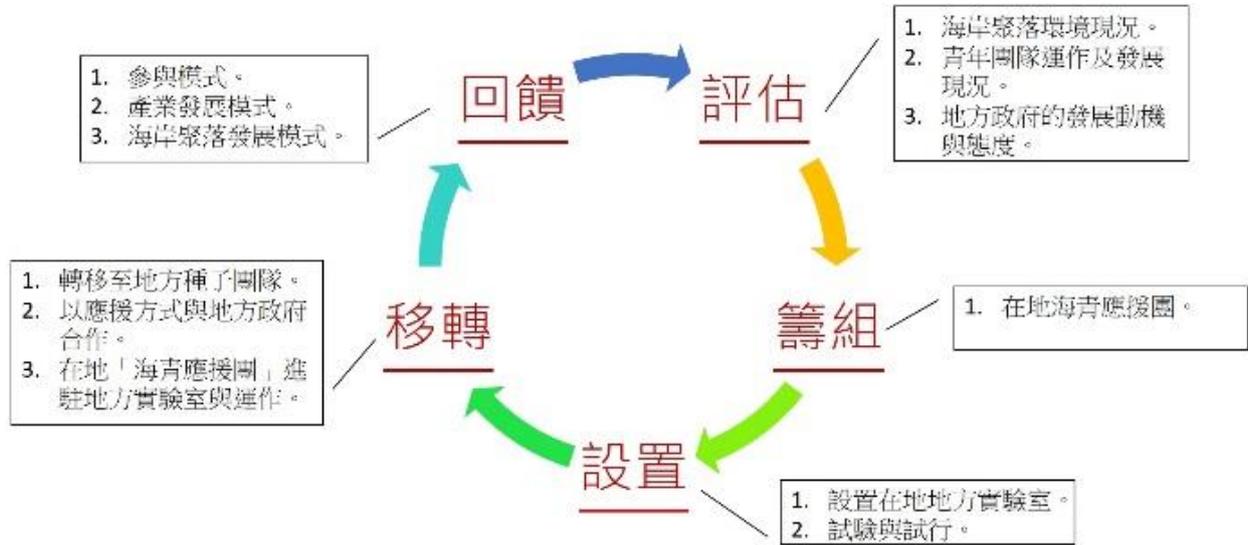


圖 3-3 關係式公私協力夥伴關係執行（推動）架構

## 第四章 結論與建議

諸多研究中均提到政策落實的重要性，也提到公眾參與是促進政策落實的重要元素之一，然政策涉及的層面越廣，公眾參與的實質效益就越不彰顯。如何提高公眾參與的實質意義，避免公眾參與淪為形式程序，業成為重要的討論議題。本研究針對此議題進行多年的研究，提出可行措施且業以花蓮為示範基地進行試驗。本研究一依據研究結果進一步提出可行建議，以作為未來政策推動之科學參考依據。

短期而言，海洋應援團成立後，如何延續以及擴大這股應援力量，以及更有系統地進行應援力研究，將是下一階段重要的核心任務。在應援協力部分，需要更多的研究與調查數據來瞭解權益關係人間有那些應援協力關係，推動應援協力需要有那些指標，應援協力能產生多少附加價值，以及如何評估應援協力能帶來的經濟價值都需持續深入研究。

長期而言可從兩部分來看，其一係推動場域與場域間的相互跨域合作，即線的鏈結，之後再以區域為規模，建構起區域的網絡，最後再串接起區域網絡，形成一個海岸聚落永續生態系。其二係應著重在創生社區或產業的活化與加值部分，除了透過地方品牌的加值，以設計或觀光活化地方、振興經濟外，需要蒐整更多的國內案例，以及國際上的「永續」主流的相關案例，透過比對、驗證、及分析的系統性研究成果，讓地方有機會學習或應用，進一步創建我國的海岸聚落永續案例。

有關海青應援團—跨域管理者的推動經驗已發表於 *Marine Policy* 國際期刊，及其他相關期刊與研討會。海岸聚落的觀察行動也已製作電子專刊。未來期將研究成果作為擬定台灣海岸聚落發展策略之重要參考依據，形成永續海岸之推動政策。

## 致謝

感謝國家海洋研究院提供研究經費的支持。感謝花蓮縣政府提供地方行政資源。感謝海青應援團的各地長官、專家、學者、業者、從業人員及各夥伴們提供專業、研究及實務操作上的支援。

本研究亦將相關研究成果發表於重要期刊與研討會：

Li-Te Ho, Kuei-Chao Chang\*, 2022, Promoting relational collaborative partnership to implement coastal settlement revitalization, *Marine Policy*, 146, 105242. (\*: corresponding author)

Kuei-Chao Chang\*, 2022, Reflections on the Development of Taiwan's Coastal Settlements: Seen from the Perspective of Japan's Regional Revitalization 2.0, *Marine Research*, 2 (1), p.1-9. (\*: corresponding author)

張桂肇，2022，以協力夥伴關係推動海岸聚落振興之實證研究，通識教育與永續發展指標實踐經驗國際論壇，雲林。

張桂肇，2021，以海洋文化為基礎的海岸聚落發展探討(全文)，「2021年海洋事務研討會暨金門海洋論壇」，金門大學。

## 參考文獻

1. 方偉達 (2018)。人文社科研究方法：藝術、人文與社會學科, 研究生完全達陣祕技。台北市：五南出版。
2. 日本建築学会 (1989)。図説集落—その空間と計画。東京：都市文化社。
3. 王本壯 (2016)。新故鄉社區營造二期計畫的回顧與探討 [Online]。新北市：文化部。Available: <https://communitytaiwan.moc.gov.tw/Item/Detail/%E6%96%B0%E6%95%85%E9%84%89%E7%A4%BE%E5%8D%80%E7%87%9F%E9%80%A0%E4%BA%8C%E6%9C%9F%E8%A8%88%E7%95%AB%E7%9A%84%E5%9B%9E%E9%A1%A7%E8%88%87%E6%8E%A2%E8%A8%8E> [Accessed 2022].
4. 何艷鳳、陳其澎 (2019)。傳統聚落防禦性空間文獻綜述。設計學研究, 22, 61-84。
5. 李琦華、林峰田 (2008)。台灣聚落的空間結構與社會脈絡研究。建築學報, 65, 45-62。
6. 洪啟能 (2020)。枋山鄉地方產業與觀光發展策略之研究。國立中山大學高階公共政策碩士班, 高雄市。
7. 胡振洲 (1977)。聚落地理學。台北市：三民書局。
8. 財團法人中技社 (2019)。台灣人口變遷、地方發展之經驗與挑戰. In: 陳綠蔚、葉惠青 (ed.) 台灣地方經濟發展及人口回流政策之挑戰與因應。台北市：財團法人中技社。
9. 國家海洋研究院 (2020)。海洋文化與區域發展調查計畫成果報告。高雄市：國家海洋研究院。
10. 國家發展委員會 (2022)。創生案例 [Online]。台北市：國家發展委員會。 Available: <https://www.twrr.ndc.gov.tw/case/case-list>

[Accessed 2022].

11. 潘淑滿 (202)。 *質性研究：理論與應用 (第二版)*。臺北市：心理出版社。
12. Bourdieu, P. (1990). *In Order Word: Essays Towards a Reflexive Sociology*, Cambridge, Polity Press.
13. Boyle, E., Galvin, M., Revez, A., Deane, A., Ó Gallachóir, B. & Mullally, G. (2022). Flexibility & structure: Community engagement on climate action & large infrastructure delivery. *Energy Policy*, 167, 113050.
14. Chen, Z.-Y. (2007). Leaving out the ivory tower of academic research—application of action research on social work. *Community Development Journal*, 117, 143-162. (In Chinese).
15. De Blij, H. J. & Nash, C. J. (1999). *Human Geography: Culture, Society, and Space, 6th Edition*, John Wiley & Sons, Inc.
16. Gaventa, J. & Cornwall, A. (2001). Power And Knowledge. In: Reason, P. & Bradbury, H. (eds.) *Handbook of action research : participative inquiry and practice*. London: SAGE.
17. Hart, F. & Bond, M. (1995). *Action research for health and social care: A guide to practice*, McGraw-Hill Education (UK).
18. Koshy, E., Koshy, V. & Waterman, H. (2010). *Action Research in Healthcare*, SAGE Publications.
19. Masters, J. (1995). The history of action research. In: Hughes, I. (ed.) *Action Research Electronic Reader*. The University of Sydney.
20. Neal, Z. P., Neal, J. W., Lawlor, J. A. & Mills, K. J. (2015). Small worlds or worlds apart? Using network theory to understand the research-practice gap. *Psychosocial Intervention*, 24, 177-184.
21. Stringer, E. T. (1996). *Action Research: A Handbook for*

*Practitioners*, London, SAGE Publications, Inc.

22. Vella-Brodrick, D. (2017). Community Engagement in Infrastructure: Fostering Well-Being and Resilience.
23. Young, L. (2006). Participatory action research (PAR): A research strategy for nursing? *Western Journal of Nursing Research*, 28, 499-504.
24. Zefri, N. (2019). Concept Development Housing and Settlement of Coastal Areas based on Eco-Green: Case Study-Coastal Areas Babelan and Tarumajaya District Bekasi West Java, Indonesia. *Journal of Environmental Science and Public Health*, 3, 461-473.