

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：劉志宏教授

里長在地方自治角色定位研究

碩士班研究生：王偉任

中華民國一〇八年三月二十一日

里長在地方自治角色定位研究

研究生：王偉任

指導教授：劉志宏 (簽章)

審查教授：黃偉鈺 (簽章)

黃義威 (簽章)

劉志宏 (簽章)

專班主任：劉志宏 (簽章)

東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文

中華民國 108 年 3 月 21 日

# 謝 誌

在未完成論文前，寫謝誌對我而言是個夢，漫長的修業時光，終於有機會寫謝誌了。要感謝的人很多，但在此我只感謝最值得我感謝的人…來到東海大學碩士在職專班修業，為了就是拿碩士學歷增加職場競爭力，非常單純的想法，在這些年我學習到的不只是更廣泛的社會研究科學，更多的學術面貌也令我成長許多。將自己在區公所任職期間工作上的見識轉化成學術論文，是個相當重要的人生學習體驗。

我首先就是要感謝我的指導教授劉志宏教授，不辭辛勞指導，給予我明確的方向修正論文的架構與內容，今生，我對劉教授的感謝已無法用任何文字予以體現，在此，我衷心表達我的感恩之意…劉教授，謝謝你！

我在海巡署任職期間結識的好朋友彭睿達，沒有你的鼓勵與幫忙，我根本無法如願完成論文，謝謝你在我受挫的時後鼓勵我、在我無助的時後激勵我，你是我這些年生活及工作上真正的貴人，即將成為博士的睿達兄，謝謝你！真的真的非常謝謝你！

芳吟助教也是我衷心要感激的一位貴人，妳積極的協助我在完成碩士論文過程中，提供許多實質的幫忙讓我可以更順利的完成論文，謝謝妳！

學業上讓我特別受益的教授有林淑馨教授、項 靖教授、孫同文教授、柯義龍教授，論文訪談過程中前臺中市副市長林依瑩、前市議員王立任、黑龍江建設公司江瑞益總經理給予我許多協助，我也藉此表達我的感謝之意。

爾後，還有近 20 年的公務生涯要服務民眾，自我期許能學以致用，不辱所有幫助過我的師友們！

## 摘 要

里長在社會公共事務上所扮演的角色，一直是很重要的，卻因為政治生態的沿革導致其正當性及存在價值被忽略。平日里長就像是默默守護著里民的大家長，家家戶戶對里長這個稱呼不陌生，可是卻又很難說出里長具體的功能；遇有需要幫忙或是排解糾紛的時後，多數里民第一個想到的幾乎都是里長。

本文研究想從學術的角度探討地方自治上里長的角色扮演，並從營利及非營利組織的角度，來探討建立里長在地方政府與營利及非營利組織互動、互信平台的可行性及所產的效益。以有系統的解析，找出可使公共資源得到最適配置的做法，提升民眾生活的安全感、減少公帑浪費、提升政府誠信，使本研究能成為實務上政策性的建議。採用質性研究-深度訪談法，收集受訪者對研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」所設計的訪談問題，表達個人專業的見解及論述內容。訪談問題的設計兼顧理論基礎與實務運作層面，強化本次研究內容學術價值，更期待能成為地方自治公共事務創新的依據及方向。

整個研究內容不僅探討從營利組織及非營利組織的角度分析地方自治實務上有關里長的角色扮演，還有針對地方政府如何透過里長在營利及非營利組織兩大社會資源領域中拓展資源等問題，也針對所研究的問題提出可行性的做法建議，更提出了「里長職權行使法」立法的見解，是以往學術界在地方自治領域上未曾有過探討的觀點，本次研究最後的發現與建議，不會是毫無運用價值的瑰麗文字，不僅能在地方自治的學術領域中引起廣泛討論，而且建議內容可以落實在地方自治平日的政務上。

關鍵詞：地方自治團體、自治事項、非營利組織、營利組織

# 目 錄

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>1</b>
第一節 研究背景與動機 .....	2
第二節 研究問題與目的 .....	6
第三節 研究流程與研究架構 .....	13
第四節 研究範圍及面向 .....	20
<b>第二章 文獻探討</b> .....	<b>25</b>
第一節 相關領域 .....	26
第二節 理論基礎 .....	33
第三節 重要名詞界定 .....	36
<b>第三章 里長在地方自治之角色</b> .....	<b>39</b>
第一節 里長歷史角色之演變 .....	40
第二節 里長存廢問題 .....	44
第三節 里長與營利組織和非營利組織之互動 .....	48
<b>第四章 訪談與資料分析</b> .....	<b>61</b>
第一節 訪談對象之選擇 .....	61
第二節 訪談問題擬定 .....	64
第三節 訪談之執行 .....	68
第四節 訪談資料歸納與分析 .....	73
<b>第五章 研究發現與建議</b> .....	<b>87</b>
第一節 研究發現 .....	87
第二節 研究建議 .....	90

參考書目.....	95
附錄 訪談逐字稿.....	103



## 圖表目錄

圖 1-1 論文研究流程.....	14
圖 1-2 研究架構.....	15
表 2-1 相關領域.....	26
表 3-1 歷年人民團體概況.....	58





# 第一章 緒論

公共政策的制定攸關政府預算的編列及執行，更影響為民服務的效益，因此正確資訊與專業知識對公共政策的制定及實現，扮演著關鍵的角色。里長的傳統角色、非營利組織蓬勃發展、營利組織積極參與社會公益活動，已在現代化社會中，激盪出新的火花。民眾對政府的信賴度不足，營利組織的公益參與及號召力、非營利組織的募款能力與公益作為，成效大多比地方政府還要獲得民眾的肯定，營利組織是國家發生急難時非常重要的社會安定力量，在地方自治中，從營利組織及非營利組織的角度，重新詮釋里長在地方自治的角色扮演，能夠使民眾對里長在地方自治制度下的角色扮演，有不同的認識。地方政府在政策制定時，假定可以透過里長導入營利組織及非營利組織對社會公共事務的期待，協助提升政策預算經費的最適配置，大幅提高行政成效，讓民眾可以強烈感受到政府的能力與作為。

研究者認為，應該將地方政府及營利組織與非營利組織都視為國家「行政組織」的一部分，而里長就是這個組織的重要聯結樞紐，公共政策從一開始的溝通機制設置，就應將里長納入，里長是最懂得基層民眾的需求。非營利組織依據設立的宗旨，從事社會公益活動，有能力自主管理組織相關事宜。營利組織主動關注社會弱勢，在這個社會一直扮演著拋磚引玉的角色，營利組織可以和非營利組織一樣，彌補許多政府在公共事務上執行力的不足，而里長是三方最好的橋樑，三方結合所建構的平台可以將其觸角延伸至社會更深層的角落，並將所產生的行政效益，導引至更廣泛的公共事務。

國內非營利組織與國外非營利組織一樣，在發展上具有多樣性，大致可區分為教育型非營利組織、環保型非營利組織、宗教型非營利組織、社福型非營利組織、表演藝術型非營利組織。非營利組織發展的多元化與里長多面向的服務，有著異曲同工之妙，非營利組織各自屬性與成立宗旨不盡相同，但是成立目的無非是想多為社會多做一些好事、多幫助一些需要幫助的人，里長一直扮演著為民服務的第一線角色，常常

為了民眾的問題，奔波於政府及民眾之間，研究者認為讓各類型的營利組織及非營利組織所掌握的公共服務資源，進一步結合里長深入瞭解民眾需求的角色定位，透過里長的服務作為，必能成就另一種合縱連橫之效，建立一個地方自治穩定力量的平台，使其長久合法存在又不成為藏污納垢的結構，研究者認為這樣的合作平台是未來「區域治理」非常重要的手段。

## 第一節 研究背景與動機

本研究係以地方自治自實施以來，里長的機制一直存在，以工作實務的角度觀察及探討，假定營利組織及非營利組織能夠與里長的角色結合，將此結合形成一個資源最適分配的平台，讓地方政府在政策制定時，減少預算經費配置不當，進而提高民眾對政府施政的滿意度；里長在推動地方政府交辦事項時，也可以結合營利組織及非營利組織，讓里長成為地方政府與營利組織及非營利組織最好的溝通、合作管道。目前學術界與本研究類似的論述有政策掮客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理等等，雖然政策的擬定與產出，其過程會有許多因素相互牽制，但是許多角色在政策的產出及推動過程中的中介功能，我們無法忽略此角色功能存在的價值，因此，研究者在本研究的背景與動機將會以其它類似的中介角色理論佐證里長的角色扮演在地方自治上若是與營利組織及非營利組織結合相容於政策推動中，無論是效益還是地方政府資源的增加，都將產生倍增的影響力，在理論與分析方法上，希望能為本研究相關的研究議題提出一可行的概念與推動架構，茲就研究背景及動機分述如下：

### 壹、研究背景

在憲法中，對於里長的產生及地位、作用都沒有明確的規定，里長在現行的行政實務上是地方自治的任務編組，可是里長是民選，又有地方制度法做為里長的法源基礎，無論政黨再怎麼輪替，里長這個社會名器是會持續存在，因此，本

研究從營利組織及非營利組織的角度，來切入探討里長在地方自治的角色扮演上，彈性調整的可行性。

參照司法院釋字第 486 號解釋：「自然人及法人為權利義務之主體，固均為憲法保護之對象；惟為貫徹憲法對人格權及財產權之保障，非具有權利能力之「團體」，如有一定之名稱、組織而有自主意思，以其團體名稱對外為一定商業行為或從事事務有年，已有相當之知名，為一般人所知悉或熟識，且有受保護之利益者，不論其是否從事公益，均為商標法保護之對象，而受憲法之保障。」依此解釋文再對照訴願法第十八條之規定與台北地方法院九十二年度重訴字第一二九二號判決，則可瞭解村里亦得視為非法人團體，仍有訴願及行政訴訟之主體地位（陳朝建，2002）。

依內政部1995年3月10日台（84）內民字第8476134號函釋示，依省縣自治法第二條第二項規定：「市以下設區。鄉、鎮、縣轄市、區[以下簡稱鄉（鎮、市、區）]以內之編組為村里。村、里以內之編組為鄰」。同法第五條第三項規定：「村、里設村、里辦公處。」第四十條規定：「村、里長受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村、里公務及交辦事項。」依以上規定村里辦公處並不是行政機關，村里長並無以本里辦公處名義對外行文之權限。倘村里長執意以村里辦公處名義不經公所層轉對外行文，其受文之機關，應請村里辦公處依行政程序，報請鄉（鎮、市、區）公所核轉，始予受理（賴昭雄，2014：11）。

臺灣目前村里數量高達7,839個里，僅台北市這一都市，就有456個里長，新北市高達1,032個里長，高雄市亦有893位里長，台中縣市合併之後的大台中市就有625位里長，這些里長在政府與人民之間所扮演的角色，影響力量絕不可忽視。這股不可忽視的力量，在歷經時代變遷與社會經濟急速轉變之下，已逐漸受到挑戰及質疑，以至於乃有村里制度變革之倡議產生（賴昭雄，2014：12）。

在傳統公共政策研究中，對政策掮客(policy broker)、政策企業家(policy entrepreneur)或調停者(fixer)等角色在政策產出過程的中介功能，長久以來被視為

是研究政策過程的核心議題之一，就現實的政策過程而言，也無法無視於其在的價值。然檢閱相關文獻，公共行政學界對於政策中介角色的討論大多點到為止，並未將這類行動者在政策場域中的角色與功能進行系統化的測量（熊瑞梅、王光旭，2012：1）。政策執行是一項複雜的聯合行動，在此一過程中有賴參與者彼此合作，方較能達成目標。惟不同部門的行動者參與行動，難免因為見解相左而產生衝突，因此亟需透過制度安排，在公私部門之間建立一個「治理結構」(governance structure)，以利產生合作互惠的關係。然而，當吾人參酌現有的相關文獻，由於學者研究角度與基本概念的不同，對治理的意涵也就有不同的解釋，例如 J.Kooiman 就明確指出：「治理是從統治過程發展出來，主要充當指導與駕馭社會的一種手段」(1993：58)。此外，A.Gamble 所持的觀點與 Kooiman 極為相似，認為治理為一個過程，代表政治系統的駕馭能力（行政院人事行政局地方行政研習中心，2010：166）。相對於 Kooiman 與 Gamble 的見解，M.C.Smouts 提出不同的定義，認為治理具有 4 項特質（1998：84）：

- 一、它不是政治系統，也不是活動，而是一種過程。
- 二、強調相互協調，而非宰制關係。
- 三、同時包括公私部門。
- 四、強調持續的互動。

隨著民主意識提升以及社會朝向多元化發展，多數國家正面對傳統政治權力遭受侵蝕的問題，政策自主性逐漸被機關外的機制所取代。其中，較為顯著者是人民基於主體性的認知與實踐，透過參與管道，主動積極參與公共事務的處理。面對此一情勢，各國政府莫不努力採行各項因應措施，一方面設法提高國家機關能力，以滿足因為公民意識高漲而增加的政策訴求，另一方面則提供開放參與管道，由利害關係人與國家共同治理（陳恆鈞，2009：165-166）。

政策運作系絡本質上具有複雜性、變動性，甚至衝突性，任何一種治理模式未能有效發揮分配政治社會資源，因此必須轉而尋求多元的制度設計，將非傳統

的機制，例如 市場機制、準市場機制以及社區組織等，納入傳統官僚體制專責的傳遞服務途徑，各途徑之間應互補同時運用，以共同治理的精神相互合作（陳恆鈞，2009：184）。

另外，非營利組織的發展已經愈來愈成熟，所涉及的層面都是公共事務，與里長平日的服務有相當大的重疊，非營利組織所掌握的資源也是里長所欠缺的資源，本研究認為里長與非營利組織如果能結合，對社會資源的最適分配是非常重要的新模式，因此，本研究將里長與非營利組織結合的可行性，做了深度分析與探討。

營利組織回饋地方的舉措，時有耳聞，地方政府在地方自治推行政務的同時，最常感到無奈的地方就是想做事卻沒有經費，除了捐款可抵免稅賦以外，本研究試圖針對里長與營利組織結合，在急難救助上所產生的行政效益能量，予以深度研究分析。

## 貳、研究動機

因為電腦及網路等先進科技技術的突飛猛進，使得現代化政府在公共事務上必須積極面對民意並滿足其需求，更要想盡辦法讓民意融入公共政策，因為公共政策的制定及實現，皆因民眾的需求而存在，近年來，所強調的全民參與其實和古希臘直接民主（又稱雅典式民主）相近，然而古希臘直接民主之所以無法普遍與落實，主要是因為時代的變遷，國家再也不像當時的城邦國那樣的人口少、範圍小，由於國家的人口不斷的成長、領土不斷的擴張，遇到與人民有關的公共政策想要讓每個人參與表達意見進而表決，礙於場地及通訊科技、交通建設等因素，無法做到全民直接民主，所以，才会有後來的代議政治出現。

所有的公共政策制定，或多或少都是為了實現某些價值或達到某種政治目的，而不同的公共政策因為影響的群體不同，很可能會有利益上的矛盾、甚至衝突。我國政治制度運作上「里長」設置由來已久，由於政治惡鬥與里長設置的功能未能配合時代轉變，加上社區主義及公民意識抬頭，使得里長的定位及職能受到衝

擊，導致里長的職能受到許多質疑及壓抑，進而無法發揮里長原本設置所應有的功能。有鑑於此，研究者以「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」做為研究主題，其動機在於讓民眾降低參與公共事務的成本，提高政府行政效益，期望能在研究過程中發現，透過營利組織及非營利組織與里長相結合，讓資源可以達到最適分配。地方政府也能因為里長的角色扮演，而與營利組織及非營利組織更加緊密結合，帶給民眾更幸福、更安全的生活。

本研究的另一層次動機是企圖透過研究里長在地方自治的角色扮演，從營利組織及非營利組織的角度切入研究，瞭解建立地方政府與營利組織及非營利組織以里長為連結樞紐的平台其可行性，研究者觀察地方自治中里長實務上的角色扮演與現代社會中營利組織主動參與公共事務及非營利組織蓬勃發展中，存在著極大的合作空間，所產生的影響力及豐富的各種資源，都是地方政府極為需要的輔助力量，要如何讓這股力量成為常態並且予以法制化，建立一個地方自治穩定力量的平台，使其長久合法存在又不成為藏污納垢的結構，是研究者定義研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」的主要動機。

## 第二節 研究問題與目的

本研究的問題是要正視在地方自治上，里長的角色因時代的變遷一定要有所轉變，非營利組織多元化的發展，其公益作為與營利組織的行政效率對政府僵化行政作為有彌補的效益，各方的資源透過里長的角色扮演，結合營利組織及非營利組織的公益作為，精進創新社會福利機制、提高民眾參與公共事務的意願，降低民眾參與公共事務的成本。研究問題與目的的分述如下：

### 壹、研究問題

研究者當初設定「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研

究」為研究的主題，出發點就是希望社會資源得到最適分配，不因為政黨的惡鬥、政客欺世的嘴臉、資訊不夠公開而造成個人或團體參與公共事務成本居高不下，甚而資源無端浪費。本研究主題以質性研究的方法－深度訪談法為主軸，輔以文獻回顧法、觀察研究法，因此訪談問題的擬定是整個研究方法的靈魂。首先，訪談問題一「里長在地方自治的角色扮演」共規劃了二個主要問題，問題一「您個人對里長過去的角色扮演最具爭議性的事情是什麼？理由為何？」，問題二「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，你有什麼看法？」，之所以會設計這個問題，研究者想一開始就將研究主題突顯出來，如同打開潘朵拉盒子一般，從里長實務上被人垢病的爭議性角色扮演及參與公共事務時民眾觀感真實面直接切入，進而，再透過訪談瞭解受訪者對於研究者設計的研究主題個人看法。研究者確定「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」這樣的研究主題後，就著手設計訪談問題，雖說過往學術界並沒有一模一樣的論文發表，但是無論是從傳統的里長角色扮演至現在地方自治新潮流「區域治理」，都讓研究者在研究的過程中看到了研究的學術價值，所想要建立的平台，因為有里長的角色扮演，帶出相關佐證資料，比如：政策掮客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理都能做為強化研究者在本研究所提的理論在實務上的可行性。

訪談問題二「您認為從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上應扮演何種角色？」，這個問題正是研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」關於「角色」的論述及從營利組織及非營利組織角度來研究「里長的角色」與三者（里長、營利組織、非營利組織）就公共事務結合互動可行性論述，共規劃二個問題。問題一「營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？」。問題二「非營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？」，對於訪談問題貳的設計用意在於深度探討里長現今所扮演的角色，而且就是配合研究主題從營利組織及非營利組織的角度切入論述里長的角色並在子題設計上分別論述二種不同領域的組織，當其結合里長的角色扮演之後所能產生的效益。這個問

題的設計對整個研究所要建立的地方自治平台有著重要的研究基礎。

訪談問題三「從營利及非營利組織的角度來看，地方政府以里長的角色為樞紐，要如何拓展地方資源？」，這個問題就是要請教受訪者對於地方政府在政策推行時如何與民意及地方資源緊緊的相結合，厚實地方政府治理地方事務的能力，共規劃二個問題。問題一「從營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」，問題二「從非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」。在這個問題設計上正式將研究者所要研究的創新論述完整的呈現出來，其包含了政策捐客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理等理論的部分痕跡，也表達研究者所要建立的平台其最終目的是要在地方自治的政策推動實務上增加地方政府施政的資源，將資源的取得及運用最大化、配置最適化，區域治理的成功要素即是要能夠完整的將政府的效能與民間的資源相結合，讓全民共享區域治理所產生的效益。

訪談問題四「從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法？」，這道問題並沒有設定子題，研究者希望能讓受訪者針對這個問題全面性的舒發己見，提供專業且具可行性的見解。里長的角色要更多元化就必須有更明確的專屬職權行使法予以規範，不管社會的進步腳步如何快速、政治環境如保變遷，里長的角色扮演結合營利組織及非營利組織的資源加以多元運用又有專屬的法律依據，讓陽光政策的精神防止里長的角色偏差行為，也可以避免營利組織假借參與公共事務進而掩飾自身的不法利益，因為營利組織涵蓋各個層面，對於社會資源挹助政府施政有著舉足輕重的份量，無論是資源的質與量，都是地方政府所要掌握的，至於要如何掌握，不能只寄望道德規範而忽略法治的重要性，畢竟，好的制度要長久一定要有法律為依據，在本研究中以里長的角色扮演做為地方自治中地方政府與營利組織互動的樞紐，予以研究探討實務上的可行性，也從學理中類似的理論做為論述基礎架構之一。

另外，由於非營利組織的多元化發展，所掌握的資源非常廣泛，無論是經費

或是經驗，甚至是動員能力，都可以補政府行政運作僵化之不足，非營利組織的公益角色是社會福利極為重要的一環，非營利組織因為近年來朝「組織事業化」的方向演變，與營利組織之間的界線日漸模糊，但對於從營利組織與非營利組織的角度分析里長在地方自治的角色扮演卻是毫不衝突，里雖然是我國最小的行政機制-區（鎮）公所任務編組，但是里卻擁有地方制度法的法定地位，研究者認為，資源要得到最適分配，里長扮演著關鍵角色，里長不但是推動地方自治政令的先鋒，也是拉近地方政府與營利組織及非營利組織的重要樞紐，因此，研究者希望能從研究的過程中，找尋研究問題的真相，期能發現解決的方法。

簡言之地方自治制度的演進，本研究的研究問題：「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色、里長過去的角色扮演最具爭議性的事情？」、「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色」、「營利組織及非營利組織結合里長參與公共事務的效益？」、「從營利組織及非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」、「從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法？」等等這些問題的解釋及論述，都是研究者期望在本次研究中研究的問題。

## 貳、研究目的

本次研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」所要研究探討問題之目的主要分成四個區塊來研究里長的角色，首先是從地方自治的歷史談論里長的角色，收集地方自治演進的文獻資料，探討我國實施地方自治從命令式自治邁向合憲化自治，由法制化落實憲法化自治的過程所遭遇的問題；再就受訪者對於從營利組織及非營利組織的角度研究里長的角色有何看法，探討里長的功能及未來性；從營利組織及非營利組織的角度切入，分析其結合里長在地方自治的角色扮演所產生的效益；從營利組織及非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？及從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法，都是本研究分析問題的目的。

本研究主題之目的分成四大區塊，臚列如次：

一、角色區塊：從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，從里長過去的角色扮演最具爭議性的事情延伸至從營利組織及非營利組織的角度來研究里長的角色，將受訪者對里長的角色及認為該角色最具爭議性的事情的看法，做為研究問題之目的區塊之一，就里長這個存在已久的地方自治機制它的角色功能，從營利組織及非營利組織的角度切入探討，同時也瞭解受訪者對探討的角度有何個人見解。在地方自治實務上，里長的角色就有政策掮客、中介角色的扮演，區公所是市政府的派出機關，也有小市府之稱謂，政策在推動的時後，里長會針對政策的內容表達不同的看法，如果政策的推動有了里長的協助，對政策的落實可謂如虎添翼，里長此時的角色就像是政策掮客一般，用自己的表達方式讓里民認同政策，這也像是中介角色般，讓政府的政策可以因為里長的中介角色而達到讓里民瞭解市政府的作為，讓里民能夠更加明白政府的施政情況，里長是最貼近基層的地方意見領袖，里長的人脈與地方政治經營更是社會網絡治理或是協力網絡治理最重要的運行基礎，如果里長的角色能與營利組織及非營利組織結合，成為地方政府與營利組織及非營利組織合作的樞紐，這樣的架構極為類似聯盟架構的論述，但又不完全是聯盟架構的概念，研究者對本研究主題的角色論述比較偏向橫向聯繫。

二、效益區塊：「營利組織及非營利組織結合里長參與公共事務的效益？」這個研究目的區塊著重於當營利組織及非營利組織結合里長參與公共事務時，其所產生的效益是否可以成為地方政府在推動地方自治政策時，將政策設定的效益極大化。探討研究結合里長的角色產生非營利組織的發展對地方自治的影響，包括非營利組織與里長最適合的互動方式、非營利組織與企業互動最適合的方式、非營利組織「事業化」的發展趨勢，受訪者的看法以及里長的角色如何影響非營利組織在地方的發展。正當里長以政策掮客、中介角色與營利組織及非營利組織互動時，對於營利組織及非營利組織參與公共事務的效益提升，能不能有

顯著的提升，是本研究目的在效益這個區塊上探討的重點，里長與營利組織及非營利組織都有其社會影響力，各自綿密的人脈及資源，一旦能加以結合運作，所產生的效益絕對能達到區域治理的境界，三者的橫向結合，有聯盟架構的態樣，研究者認為在效益上是有加乘的效果，可以為地方政府在施政的同時，獲得更多的資源協助，也能獲得更豐富的政策效益。

三、資源區塊：從營利組織及非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」政府在法律上應如何修法，使營利組織與非營利組織更願意配合地方政務的推動，包括地方政府制定單行法規提升營利組織及非營利組織配合地方政務推動的意願之必要性探討、對非營利組織而言，配合政務推動的誘因；對營利組織而言，配合政務推動的誘因以及里長引導營利組織及非營利組織的法律規範探討。在資源有限的現實情況下，地方政府再多的預算編列一旦與實際民眾需要滿足的建設相較之下，可以用「杯水車薪」的困境來形容，正因為營利組織回饋社會風氣日益興盛，非營利組織在近代的蓬勃發展，使得研究者認為建立以里長為樞紐，讓里長在地方自治的角色成為地方政府結合營利組織及非營利組織，擴大社會資源取得的一個平台，對地方自治會是一個劃時代的改變，也是未來地方自治發展學術主流之一「區域治理」實務運作的一種方式。這樣的平台不僅符合當下政治的現實也符合社會的期待，減少營利組織及非營利組織投入公共事務的搜尋成本，就是明明白白提升地方政府行政效益的做法。

四、專屬法源區塊：從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法？「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」實務上之可行性，包括里長的角色與非營利組織結合的模式、里長引導營利組織的方式、里長成為地方政府與營利組織及非營利組織之協調溝通管道的可行性、里長的角色要如何降低營利組織及非營利組織參與公共事務的成本。在法制的社會中，任何機制想要長久、正當，有一部屬於里長處理

公共事務的專屬法律是刻不容緩的事情，研究者認為在現今的地方自治中，里長的角色扮演有太多的模糊地帶，針對里長的角色扮演應該要有明確的規範，其中包括了薪俸、利益迴避、職務上應辦理事項及不應辦理事項、權利及義務等等，雖然說目前「地方制度法」規定里長是無給職，但卻有「事務補助費」，里長辦公處可以另外租房子但多數里長辦公處都是在里長自己的家裏，這種將事務補助費一部份「左手交給右手」，也難怪許多人認為所謂的「事務補助費」就是里長的薪酬，研究者在本研究中另外章節有提到，里長是人不是神，如果期望里長全職的為里民服務就不應該是目前「地方制度法」所定的無給職，地制法又定了里長有「事務補助費」，這筆費用每個月與公務員薪俸一樣在月初就直接撥入里長私人帳戶，完全不管「事務補助費」倒底補助什麼，也就是說這是筆不用核銷就可以支領的補助費，在沙鹿區就有里長將這筆錢完全用在自己的身上，這樣的「事務補助費」早已經失去補助的義意了也不符合「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」第七條、第八條之規定，更何況全國各地的物價不一，而這筆所謂「事務補助費」卻是不論物價高低全以新臺幣4萬5千元論計，這與公務薪酬何異？所以在本研究中規劃訪談問題中第四題就是希望與里長職務相關事宜能夠設置專法，包含薪俸在內都明定其中，有了「里長職權行使法」這套專屬於里長職務的法律，對於建立以里長為樞紐，將里長的角色活化並轉換成地方政府與營利組織及非營利組織三方合作最有效率的公共事務平台，給予依法有據最有利的法源基礎，也是將這樣的區域治理基礎概念制度化，唯有法制化、制度化才能長久運作。

### 第三節 研究流程與研究架構

#### 壹、研究流程

在這個研究流程圖中，清楚呈現研究者的研究背景、動機、問題、目的、範圍、面向，並將以質性研究的方法，收集相關資料予以研析探討，最後將研究發現以條列式方式，提出研究者的建議。

依據研究流程，做有系統的收集資料、分類資料、分析資料，將研究中所探討分析的問題，獲得合理的解釋與可實行的方法。以深度訪談法、文獻回顧法、觀察研究法進行質性研究，瞭解受訪者對訪談問題的看法，研究者在整個研究流程上，以所設定的研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」，分成五章節，從四個研究面向：「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色、里長過去的角色扮演最具爭議性的事情及從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色扮演」、「營利組織及非營利組織結合里長參與公共事務的效益？」、「從營利組織及非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」、「從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法？」深入研究探討營利組織與非營利組織結合里長在地方自治的角色扮演之影響力，來設計本研究的研究流程，以科學方法及科學步驟，完成本次研究，本研究流程如圖1-1：

論文研究流程：

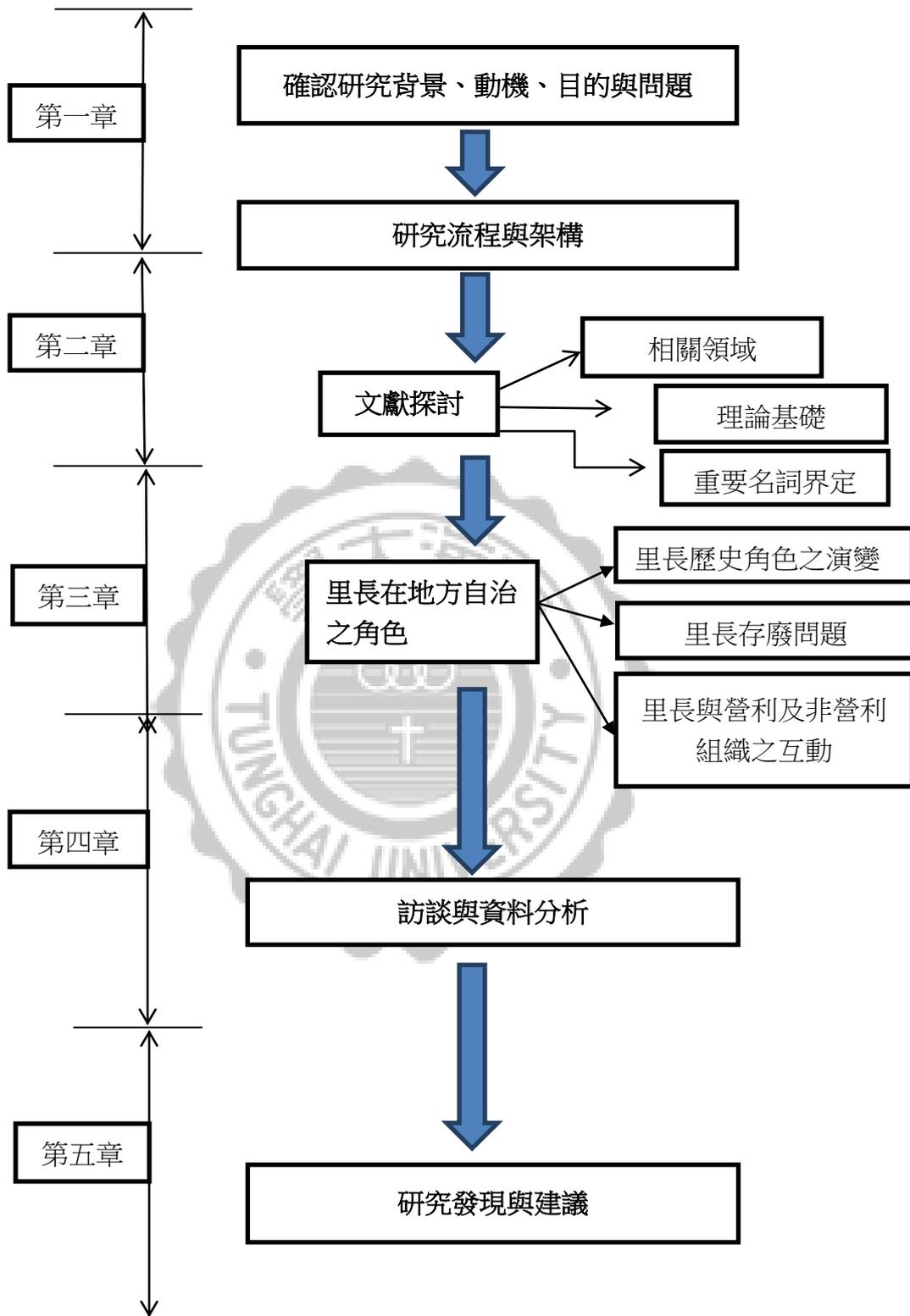


圖 1-1 論文研究流程

資料來源：研究者繪製。

## 貳、研究架構

本次研究採質性研究方式，地方政府的政策規劃及運作不會因為營利組織及非營利組織的存在而有所改變，里長平日除了為里民服務以外，就是協助區（鎮）公所推行政務；非營利組織依據本身成立宗旨，為公共事務盡一份心力；營利組織除了創造就業機會以外更是無時無刻回饋社會，二者與地方政府政務推動能否有突破性的合作新模式？研究者希望里長的角色扮演可以成為地方政府與營利組織和非營利組織結合的樞紐。

本次的研究架構，從地方自治的未來與民眾的期許，探討提升地方政府政策推行效率方面，里長可以做的事；非營利組織對地方自治的影響；政府在法律上應如何修法，使營利組織與非營利組織更有意願配合地方政府政務的推動；里長引導營利組織，需要哪些法律予以規範；營利組織及非營利組織結合里長在地方自治的角色扮演上之可行性研究等相關研究問題，建構以下研究面向，其研究架構如圖1-2：



圖 1-2 研究架構

資料來源：研究者繪製。

## 參、研究方法

深度訪談研究法是研究者在本次研究中，蒐集資料的方法之一，若是依訪談實施方式來分類，研究者是使用深度訪談法。研究者摘要歸納林淑馨教授對訪談研究法的特質看法如下（陳向明，2002：222-225）：

- 一、訪談是一種帶有目的性質的對話：日常生活的對話，可以是沒有目的性的，但是社會科學研究中，訪談必需是要有目的性的，如此方能達到收集資料之功能。
- 二、訪談是一種雙向溝通與交流的過程：平日生活上的交談對談話內容通常沒有特定的要求，更不會去要求特定的回應或是反饋，但是在科學研究中，訪談是基於某些議題或目的，透過研究者及受訪者雙向溝通與交流，不僅可以收集研究者需要的資料，更可以釐清研究者對該議題的疑義。
- 三、訪談是一種控制輿論的權力與地位的互動關係：簡而言之，就是話語權。研究者有權力對訪談議題進行取向內容探討及對受訪人員進行選擇，而在真正開啟對話時，亦有可能由受訪者主導整個訪談內容。所以說，在訪談時，雙方所處的地位未必是平等的。
- 四、訪談具有特定的規則與形式：對於訪談內容的設計、流程的安排、場所的選擇等硬體面向需做仔細的研擬，以及尋找何人作為訪談對象、進行訪談時如何察言觀色、如何引導問題，使受訪者忠實的回應等軟體面向做完整策略擬定，俾使訪談得以順利進行。
- 五、訪談是一種反應特定的社會現實：訪談因為帶有人為的動機、目的因素來進行談話，使得受訪者能將內心隱藏的知識或訊息表達出來，同時也反應特定的社會實然面向。

研究者使用深度訪談法，是因為這個方法對研究者的研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」相關資料收集上有正面、積極的效果，從訪談受訪者的過程中，研究者與受訪者不斷重複的面對面接觸，研究者可以清楚的觀察受訪者的表情，瞭解受訪者的感受、生活、經驗、對議題的看

法、情緒的變化等等，這就是深度訪談法帶給研究者有「深度」、「廣度」的訪談資料，這些資料經記錄、分類、解析後，對整個研究的論述品質，影響深遠。

深度訪談對理解受訪者所持有的知識及看法，有別於普通常識對事情的解釋，正如研究者在研究使用的方法之一……觀察研究法，其中研究者在觀察研究法上觀察程序的結構分類是屬於非結構式觀察，而非結構式也是深度訪談大多採用的方式，兩者有相輔相成之效益（林淑馨，2010：237-247）。

深度訪談不同於量化分析那麼的有標準化程序去進行資料收集、研究、分析，深度訪談並沒有固定的訪談要求，對訪談者而言，製造並維持與受訪談者和諧的互動、愉快的談話氣氛，比強調一些訪談原則或是要求還要來得重要。

研究者在本研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」中，研究的方法除了觀察研究法、深度訪談法以外，另外在文獻資料的收集上採用了文獻回顧的方法，相關內容在研究主題確認後，依據研究主題進行資料蒐集和閱讀，從所收集到的資料進而有了更多的想法，也增廣了研究者的視野。

本研究著重在從營利組織及非營利組織的角度分析里長的角色在現今地方政府在推動政策時，其角色扮演的理論及影響力包含效益及政府資源的增加，Sabatier 與 Jenkins-Smith 的倡導聯盟架構(Advocacy Collation Framework, ACF;1993)之中，雖未討論具有中介功能的政策掮客(policy broker)是否對政策本身有特定的立場或價值，然對於政策掮客在不同政策價值間衝突如何協調平衡不同倡導聯盟間的政策影響力，卻視為是影響政策產出的重要變數之一。而 John Kingdon 的多元流程模式(multiple streams model;1993)，也是關注政策中介角色的重要理論之一，其主張政策形成是在問題流、政策流與政治流三流互動的結果，政策企業家(policy entrepreneur)看準三流匯合時機，投入時間、精力、聲望與金錢等資源，促成各流程的結合(coupling)，開啟了政策之窗(policy window)，大幅的提升了政策議題受到政策制訂者注目的機會(Zahariadis,1999：9)。在 Kickert 與

Koppenjan(1997：48-49)在談到網絡管理的策略時，其認為具有中介能力的行動者，在政策過程中有助於媒合衝突的意見與創造共識。Weimer 與 Vinin(1999：400-401)更認為調停者(fixer)的在，有助於干預調停政策執行過程中可能面對的阻力，協助政策的執行者達成政策執行所需要件（熊瑞梅、王光旭，2012：3）。政策掮客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理等理論比較類似研究者在本研究所提出的理論，因此，研究者將以聯盟架構與中介功能角色作為本研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」理論的佐證基礎，加上所收集的文獻資料及訪談資料分析，進而強化本研究對於里長的角色研究有更明確的存在價值。

在本研究的過程當中，研究者收集文獻的方式是以碩士在職專班課程教材及東海大學總圖書館借書為主要管道，另外，再以質性研究的方法收集與本研究主題有關的資料，對於所收集的資料加以分類，分門別類建立檔案，依研究流程圖各章節主題，做更細緻的分類，多次閱讀所收集的資料，記錄不同的心得，將自己的研究主題透過文字、圖表予以清楚表達。公共行政學界對於政策中介角色的討論大多點到為止，相關的分析與論述並不深刻，僅僅是以理論模型中的關鍵人物視之，論述上的不精確，也對經驗研究中政策掮客對政策過程可能產生的影響產生解讀上的落差（熊瑞梅、王光旭，2012：4）。

觀察是質性研究的方法之一，無論是從事那個領域的研究，若是以質性研究為分析方法的話，那麼觀察是極為普遍使用的方法，用觀察來收集各項研究者需要的訊息：例如：在訪談過程中，觀察被訪談者的表情、肢體動作、甚至是一個眼神，都可以從觀察中獲得。觀察既然可以用來作為質性研究收集資料的方法，那麼，在社會科學研究中，就必需以嚴謹的態度及程序來進行收集資料的工作。

「觀察研究法」這個名詞的起源，源自於 Lindemann，他認為傳統文化研究中，訪談者需扮演客觀的外來者，也要扮演觀察者的角色。但他認為研究者只扮演客觀外來者的角色是不夠的，應該深入受訪者的生活世界，才能真正瞭解現象

或行動之意義，所以 Lindemann 建議研究者都應該採取參與式觀察。後來，文化人類學家 Malinowski 則進一步將觀察研究法運用到田野研究中，他認為觀察研究法是透過圈內人的觀點，來認識人類社會現象或行動之意義。換言之，便是在日常生活中藉由觀察的過程，對觀察之現象或行為進行詳盡的描述。另外，學者 Morris 對於觀察研究法則有清楚明確之定義，他認為，所謂觀察研究法是指「研究者為瞭解一特定之現象，運用科學之步驟，並輔以特定之工具，對所觀察之現象或行為進行有系統的觀察與記錄（林淑馨，2010：157）。

觀察雖然是平日人們看待事物的本能動作，但是要將觀察作為社會科學研究的方法，必需不同於平日生活上的觀察，如此才能達到科學研究的目的，研究者在運用觀察法時需要達到下列幾項標準（林淑馨，2010：158-159，轉引自陳向明，2002：347）：

- 一、準確：觀察要獲得相對確切的資料，即符合觀察對象的「實際」情形。雖然不同的質性研究者對於準確的理解不一，但是都認為仍舊存在一個衡量是否準確的標準。
- 二、全面：觀察要求注意事物的整體狀況，特別是觀察時的社會、文化、物質背景。
- 三、具體：觀察要求細緻入微，注意瞭解事情的細節。
- 四、持久：觀察要長期持續地進行，追蹤事情的發展過程。
- 五、開放：觀察可以隨時改變方向、目標與範圍，觀察本身是演化的過程。
- 六、具有反思特點：觀察者要不斷反思自己與被觀察者的關係，注意這一關係對觀察的進度與結果所產生的影響。

研究者在實地以觀察研究法收集資料時，除了確認學者的論述以外，發現深度訪談時，與受訪者之間對話氣氛的掌握是一件非常重要的事情，那並非文字所能表達，從找尋受訪者開始就是一種挑戰，研究者依據本研究主題規劃受訪者，為了增加研究論述的品質，依據研究的目的、問題、面向來準備訪談議題，但是，立即表示願意者卻是了了無幾，因為是學位論文的關係，基本上比較難做到持久

觀察這一部份，不過，由於收集資料的過程，所帶來的新觀點往往成為研究者微調論述很重要的資訊收集管道。

在訪談時，能讓受訪者暢所欲言，整個過程到結束又不背離訪談議題，研究者認為這是整個訪談過程中最困難做到的境界、也是整個觀察研究法成敗關鍵。如果研究者能以所收集到的資料與受訪者一起分享、一起討論，令受訪者能有方向的表達個人對議題的看法，研究者認為，這已是短時間與受訪者就特定議題以觀察研究法完成資料蒐集的最佳方法。

學理上，將觀察研究法依角度的不同，分成幾種類型，研究者認為，無論是哪種類型的觀察研究法，其與研究主題相不相容很重要，如果使用的觀察研究法種類無法完成研究主題所要收集的資料，那將會是浪費時間的資料收集。研究者在本研究中，觀察研究法是所使用的研究方法之一，依觀察者的角度來分類是屬於參與觀察者；依觀察程序的結構分類是屬於非結構式觀察；依接觸方式分類是屬於行為表徵觀察；依觀察的規律程度屬於隨機觀察。

研究者以質性研究的方法，來收集本研究主題相關資料，加以研究分析發現，研究者扮演一位忠實的聽眾並反思受訪者針對訪談議題的論述，雖然學術界政策捐客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理都有類似的主張，但都不能完全代表研究者所要研究的理論，透過良好的訪談互動，除了可以更加拉近彼此間的距離以外，還可以提供研究者更多思維面向。

#### 第四節 研究範圍及面向

本研究主題是「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」，論文的切入點是從營利組織及非營利組織的角度，加以研究分析里長在地方自治中的角色扮演，期能將里長的傳統角色加以激化，結合來自民間的資源及效能，提升地方

自治行政效益，讓各類資源獲得最適分配，也針對里長在地方自治的角色扮演探討研究設立專法的可行性，設立「里長職權行使法」是為了讓里長在地方自治處理公務上能夠有專屬的法律依據，而不是像現在只是單單在「地方制度法」上簡單的條列出「里辦公處」、「事務補助費」、「受區長指揮監督」等等法律地位而已。

#### 壹、研究範圍

研究範圍包括「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色、里長過去的角色扮演最具爭議性的事情？」、「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色」、「營利組織及非營利組織結合里長參與公共事務的效益？」、「從營利組織及非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」、「從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法？」用這些訪談問題做為本研究的研究範圍，在這個範圍中研究地方自治制度文獻回顧與探討、里的歷史演進、地方自治的未來與民眾的期許，地方政府如何透過里長與營利組織及非營利組織互動、地方政府在健全社會福利方面，里長的角色能做的事、提升地方政府政策推行效率方面，里長可以做的事以及對里長的角色見解；非營利組織的發展對地方自治的影響，非營利組織與里長最適合的互動方式、非營利組織與營利組織互動最適合的方式、非營利組織「事業化」的發展趨勢，受訪者的看法以及里長的角色如何影響非營利組織在地方的發展；政府在法律上應如何修法，使營利組織與非營利組織更願意配合地方政務的推動，地方政府制定單行法規提升營利組織及非營利組織配合地方政務推動的意願之必要性探討、對非營利組織而言，配合政務推動的誘因、對營利組織而言，配合政務推動的誘因以及里長引導營利事業的法律規範。非營利組織與營利組織結合里長在地方自治的角色扮演之可行性，里長的角色與非營利組織結合的模式、里長引導營利組織的方式、里長成為地方政府與營利組織和非營利組織之協調溝通管道的可行性、里長的角色要如何降低營利組織和非營利組織參與公共事務的成本等等都是本次研究的論述範圍。

為了使本研究的範圍能夠更清楚、基礎理論更明確，特別以學術界「聯盟架構」、「政策掮客」與「中介功能角色」作為研究理論佐證，從公共政策相關文獻的耙梳，傳統對政策過程中中介角色的討論，大致上有以下幾種理論：

- 一、Sabatier 與 Jenkins-Smith (1993) 的倡導聯盟架構，其將政策掮客看成是促進政策學習與政策變遷的重要變數之一，政策掮客可以在不同的政策倡導聯盟間促進意見的交流與整合。
- 二、John Kingdon (1993) 的多元流程模式，其將具有中介功能的行動者，看成是有能力匯合三流開啟政策之窗的政策企業家。
- 三、Kickert 與 Koppenjan (1997) 在談網絡管理策略時，認為中介角色對於將不同利益與行動者媒合在一起具有決定性的影響，也有助於尋找並達成廣為被利害關係人接受的解決方案。
- 四、Weimer 與 Vining (1999) 從政策管理的角度探討調停者的功能與角色，這些調停者在意涵上是有助於管理政策執行的過程，排除政策執行的政治障礙（熊瑞梅、王光旭，2012：5-6）。

## 貳、研究面向

本次研究的主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」，其研究面向主要是從地方政府、里長、營利組織、非營利組織四個面向著手，以營利組織及非營利組織為研究切入之角度，研究探討在現代化政府中里長的角色扮演，如何在地方政府和營利組織與非營利組織三方面作為協調平台，強化里長的角色、增加公共事務執行效益、拓展行政資源、建立專屬職務行使法等區塊，從學術理論、實務運作執行等方面，探討諸多社會問題及現象，包括地方制度對於里長的角色定位、非營利組織的發展及社會責任、營利組織參與公共事務的引導、提升政府行政效能，都在本次研究主題各章節予以研析探討。

政府的資源、地方的資源、營利組織的資源、非營利組織的資源，這些資源如何能達到最適分配？在現行的地方自治中，里長如何在其中扮演關鍵的角色？

在地方自治相關法規下，里長的角色扮演如何能成為民眾信賴的依靠，都是本次研究所探討的重點。政策次級系統下的倡導聯盟為了達到政策的目標，會嘗試運用各種策略來影響政府的決策，但由於不同的聯盟間核心的信仰與價值不同，彼此之間可能會產生政策立場的衝突，政策掮客的角色，可以在衝突的聯盟間達到中介協調衝突的功能（李允傑、丘昌泰，2003：90）。

「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色、里長過去的角色扮演最具爭議性的事情？」、「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色」、「營利組織及非營利組織結合里長參與公共事務的效益？」、「從營利組織及非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」、「從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法？」是本研究深度訪談的題目也是研究面向的主軸，由社會學者 Freeman（1979）所提出的中介中心性，目的用來衡量一個人在網絡結構中擔任媒介角色的能力，指數愈高的行動者，表示其在網絡中有許多人在溝通上都需要這一位行動者作為橋樑，這樣的一個角色，是可以控制或者曲解真實的訊息傳遞而影響群體的互動，或阻斷資源的輸送與傳遞，相對而比其他行動者掌握更多的機會，來影響決策的產出(Knoke and Kuklinski, 1982；Wasserman and Faust, 1994；Knoke and Yang, 2008)。

對於社會網絡採關係的角度，以系統化的方式，就政策掮客或是政策企業家的角色進行分析，針對強調循證研究的分析，更是一種滿足實際分析應用的需求及理論意涵的分析創意。從以前關於政策過程研究的文獻資料，政策掮客或企業家扮演的角色，長久以來都被認為是政策研議過程重要的變數，然而，過去可能是因為分析工具的缺乏，對於在政策中的利害關係人其「中介能力與機會」的分析不夠完整，其一、可能難以分辨行動者到底是本身想當或制度上需要當一個中介者，或者本身確實有能力有有機會對政策推動的過程進行干預；其二、本身無法確認有能力擔任政策中介者角色的行動者，對政策產出結果是否有利？還是會選擇不作為或進行破壞性的行動？在研究方法無法解決上述的測量問題，便會對

政策掮客與企業家分析的效度有所影響。從社會網絡來分析，以上在目前分析方法中無法釐清的問題，嚐試進行更為具體而有效度的分析。最後，本研究的分析只有從方法上解答了誰比較有能力或機會影響中介政策產出的結果，卻未回答在政策產生的過程中關於事務溝通與資源交換關係，如果具有中介能力的行動者，是有利於集體的 policy 產出還是對 policy 產出的結果產生負面影響？本研究建議將來針對政策掮客的分析，除了要用更具體的方式指出具有影響力的政策中介者，更要進一步的分析，瞭解其中介行動與政策的產出之間整個相對因果關係，對中介能力的高低到底是如何影響政策產出做出解釋，這才能對政策研究更有助益（熊瑞梅、王光旭，2012：27-28）。

在本研究中研究者將研究面向著力於理論與實務上的結合，針對已經存在我國地方自治歷史中數千年，在不同朝代中有不同的稱謂但其功能皆有高度的相仿，直至今日，里長在地方自治的角色扮演上無論是從地方政府、里長本身、營利組織、非營利組織等面向，都具有極高的學術研究價值。



## 第二章 文獻探討

所謂文獻，指的是研究者希望加以研究的現象之任何訊息形式(袁方主編，2002：377)。如參照《辭海》的解釋，「文獻」一詞意指「典籍與宿賢。今專指具有歷史價值的圖書文物資料」。雖然說文獻的外延範圍很廣泛，可以包括現代社會的圖書館、檔案館、博物館、藝術館、以及各單位的圖書資料室、檔案室與私人所收藏的一切文字、符號、圖形、聲頻與視頻等所記入下來的各種有歷史價值的知識，但是文獻的本質指的是過去所發生的社會現象記錄，並屬於有歷史價值而保留下來的知識(葉至誠、葉立誠，2001：138)。對於從事社會科學的研究者而言，如能蒐集豐富的文獻資料，則有助於研究者對過去的社會現象、歷史沿革與相關制度的深入瞭解。也因之，文獻在社會科學研究中具有相當重要的關鍵地位(林淑馨，2010：126-127)。

政策捐客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理等理論文獻，都與本研究理論基礎相關聯，研究者特別收集了相關理論文獻強化研究的理論基礎。Sabatier 與 Jenkins-Smith (1993) 的倡導聯盟架構，就是將其政策捐客當作是促進政策學習與政策變遷的重要變數之一，對於政策捐客而言，是可以在不同的政策倡導聯盟間促進意見的交流與整合。上述兩位學者的多元流程模式，就是將具有中介功能的行動者，看成是有能力匯合三流開啟政策之窗的政策企業家，這樣的角色扮演，對於政策的形成有著非常關鍵的影響。另外，有關Weimer 與 Vining (1999) 二位學者從政策管理的角度探討調停者的功能與角色，這些調停者從意涵上來說，是有助於管理執行政策的過程，排除政策執行的政治障礙(熊瑞梅、王光旭，2012：5-6)。研究者收集這些文獻強化本研究的文獻探討基礎，正是因為這些理論文獻與本研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」有相當程度的類似，但又不完全可以用來做為本研究的文獻基礎。

## 第一節 相關領域

在學術領域中，有關地方自治、里長、營利組織、非營利組織相關議題研究各有不同角度及論述，但是將地方自治、里長、營利組織、非營利組織四個面向同時研究，探討四個面向之間的影响與效益，相關博（碩）士論文文獻，研究者目前並未找到。對於里長在地方自治的角色扮演，國內相關研究大部分著重於里長的定位、里長應否官派、里長的存廢、里長與里幹事的角色衝突、里長事務補助費的合理性、社區發展協會與里長的職能衝突等等，對於從營利組織及非營利組織的角度來切入探討里長在地方自治中的角色扮演之相關研究，付之闕如。這也突顯研究者在本研究中所探討面向之可貴以及論述的價值。研究者收集國內對於里長角色扮演的相關研究論述，摘要如下表2-1相關領域：

表 2- 1 研究相關領域

研究理論	研究者/年份	研究主題	與本研究相關性
里長角色	呂育誠/2016	21 世紀我國村里制度問題變革策略	依地方制度法第 21 條規定，里長由里民依法選舉出，任期 4 年，連選得連任，一方面又規定里長要受區長指揮監督，即便內政部已函釋里長非屬鎮、區公所機關人員，但里長角色功能，乃至於未來里制度變革，均與里長有密切關係。

表 2-1 (續)

<p>地方自治與里長 角色</p>	<p>謝素卿/2015</p>	<p>臺北市「市長與里長市政座談會」運作機制之研究</p>	<p>探討地方治理議題，以及公民意識日趨的覺醒，政府如何傾聽民眾的聲音，將各個利害關係人的意見納入決策機制中，進而使政府的決策更具有民主性。即臺北市「市長與里長市政座談會」運作機制之研究</p>
<p>里長角色</p>	<p>張正雄/2014</p>	<p>里長與社區理事長互動關係之研究－以臺中市潭子區為例</p>	<p>在邁向民主政治的過程中，里辦公處與社區發展協會是政府最基層的二個組織，該組織的領導人是里長與社區理事長兩位，其互動關係，將會影響該村里社區的和諧與地方建設，直接的影響整個民主政治及國家體制之發展</p>
<p>里長角色</p>	<p>李雪琴/2014</p>	<p>臺中市大里區公所與里長互動治理之研究</p>	<p>臺中市大里區公所從自治團體公法人地位變成直轄市政府的派出機關，其制度上的改變從區公所到里長再到民眾都需要去適應，改制後的大里區公所應如何治理地方、去滿足地方的需求，而里長如何面對區公所如此的轉變。當里鄰遇到問題時又應如何尋求支援，本研究即以 <b>Kooiman</b> 互動治理理論的觀點探討臺中市大里區公所與里長互動的情形及其治理成效並據以提出一些建議</p>

表 2-1 (續)

<p>里長角色</p>	<p>黃志宏/2014</p>	<p>核能安全緊急應變宣導政策網絡中里長的角色分析</p>	<p>網絡是一個依據人與人之間的互動關係所建構出來的，它即是形成我們日常生活中的一部分，而政策網絡則是從網絡的生活環境概念化，進而系統化的分析方法，是較傳統分析方法更有彈性的分析架構。在現在的社會中，想要製造對立的關係很容易，想要挑出他人的問題也是容易的，但是如何促使人們溝通呢？在這個民眾對政府信任低落的時代，社會上的急需解決的公共議題卻未見減少，若里長能發揮一個更作為連結政府和民眾之間溝通的良好媒介，發揮其作為中介樞紐的功能</p>
<p>里長角色</p>	<p>林芳禎/2013</p>	<p>地方治理中之協力夥伴關係-以區長與里長之角色與功能互動為核心</p>	<p>以小港區公所為研究範圍，藉由其擁有大量回饋經費及龐大採購業務的特性，從實務及法規面分別探討現行區里制度的運作問題。透過對區公所（區長）及里長的訪談，發現里長除有是否為公務員之定位衝突外，特別於採購相關函令中，亦將里長排除於區里協力夥伴關係，此與地方制度法明文規定（里長辦理里公務及交辦事項）未符，將不利於區里共同治理之協力夥伴關係發展</p>

表 2-1 (續)

里長角色	邱韋惠/2013	為鄉親服務：里長角色之研究	以觀察法與深度訪談，並輔以「里長服務登記簿」做為里長服務項目的資料統計依據，研究探討里長如何凝聚里內民眾的村里意識，以及拓展里長的個人網絡範圍與程度，並探討里長的社會角色
里長定位	賴昭雄/2013	直轄市里長定位與職能之研究-以臺中市霧峰區里長為例	進行研究基層組織里長的角色與職能，將改制後里長所扮演的角色歸納整理分析
里長定位	孫文燦/2012	里長職權與制度之研究－以臺中市南屯區與龍井區為例	企圖瞭解里長在村里中被期望的角色、其職務內容與權利義務、以及里長制度轉型的可能性與限制
里長角色	林鈺珊/2012	里長的跨領域研究	「里長選舉」是最基層選舉，大多數人也許不知道，其實「里長」在你我的生活中扮演重要角色，然而也許我們記得立法委員的名字，記得市議員的名字，卻無法記得近在咫尺的里長名字。本研究之重點係以不同學科面向探討「里長伯」這個好像我們很熟悉卻又很陌生的職務，揭開「里長伯」的神秘面紗，將「里長伯」的面貌做真實與完整的呈現

表 2-1 (續)

里長角色	邱萌芬/2011	臺東縣村里長角色與其功能運作之研究	研究發現里長的角色功能：配合協助宣導政令、扮演社會福利通報者、災情查報通報之執行者、溝通協調為民服務，里行政事務推行之良窳，直接關係到人民權益的維護及政府整體施政之形象
里長角色	張聿文/2011	從參與者的歷史探究里長在社區發展的角色	里長在地方自治運作當中是很重要的角色，他代表了整個里的意見，然而在社區發展中，大部分的里長都不是主要角色。因為他是被選舉出來的政治人物，他的工作是上令下達、反映民情，而不包含社區賦權（培力）
里長角色	林忠謀/2010	里長自我角色認知之研究-以新北市土城區為例	探討里長之角色，以村里長的職務定位為主軸，除了在村里、村里長的定位探討外，並了解里長角色及現今所面臨的問題與挑戰，以期能藉由角色理論的概念與實徵研究的成果，進一步探究符合現代需求的里長角色

表 2-1 (續)

里長定位	郭致恆/2009	村里長與社區發展協會理事長職掌功能與衝突管理之研究	今日公民社會組織的興起，是影響地方政府治理的重要因素，其不僅積極介入地方公共事務，更可能改變地方政府組織的既有運作模式。近年來我國社區組織高度發展，可說是此觀點的具體寫照，社區發展協會快速成立，並獲得政府大力支援協助，因而使其對各類地方事務具有重大影響力外，更衝擊現行村里制度的運作
里長治理	謝呈祥/2007	里長治理網絡之建構與發展	研究里組織運作之健全與否對於地方治理的發展影響，探討里長在治理過程是如何拓展個人網絡，並從里長角色、地位與網絡三個部份做點、線、面的分析。
里長功能	林峻儀/2006	從地方治理論里長功能與角色之研究－以臺北縣中和市為例	里長的功能與角色不斷遭受挑戰與衝擊，尋求村里新定位並探討里長之功能角色，分析里長如何與周遭網絡團體等在民主基礎下再定位，期盼里組織能強化應有功能，里內的多元團體與里長等公私部門協力合作，以評估里長功能與角色重塑的可能性。

資料來源：研究者繪製

在研究者所收集的相關論述中，與研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」有類似之論述，以角色理論為主軸簡要整理如表2-1，各方論述研究者整理如下：

一、里長的存廢與對其角色的認知、定位，有極大的關連性。雖然目前里長的法定地位已透過地方制度法確認無疑，然而，里長身為里民所選出，任期4年，連選得連任(地方制度法§59);法條中又規定里長要受區長指揮監督(區長為官派)，即便內政部已函釋里長非屬區(鎮)公所機關人員，那現行實務上這不就像是官派首長可以指揮監督民選里長有沒有認真做事一樣，邏輯上很奇怪。因此，區長與里長的互動成了一門不得不正視的重要課題。地方制度法是我國地方自治制度上一部舉足輕重的法典，未來依法針對里制度變革，各方面均與里長有密切關係。

二、臺北市有「市長與里長市政座談會」的機制，臺中市有「行動市府-市政說明會」和「擴大區務會報」機制，目的都是為了更直接與里長互動、溝通，在公民意識日趨覺醒的今日，政府如何傾聽民眾的聲音，成為地方自治的一門非常重要的功課，里長也能利用「行動市府-市政說明會」等機制，直接與市長面對面提供建議甚至針對自己的提案遲遲未能實現而與市長對話，里長的任何建言與提案都要錄案在「區政管理系統」中管制辦理，所有的提案要結案都必須要提案人(里長)同意方可結案，若真無法結案，自有「區政管理系統-窒礙難行」相關規定予以規範。

三、社區發展協會在政府的大力支持下，成為地方民心凝聚的新聚點，直接衝擊到傳統里長在地方政治影響力，如果里長與理事長互動和睦甚至是同一人擔任，好處是衝突減少，壞處是地方政治生態容易集中在1人手中；如果是不同人擔任里長及理事長，彼此間互動又不和睦，這對地方和諧而言絕對不是件好事，區(鎮)長在治理地方事務時，也很容易受到無辜的牽連。

四、對里長的角色研究除了從法治的角度探討以外，綜上各方論述，研究者認為應該多從里長對公共事務的參與及成為營利組織、非營利組織、地方政府三方面協力合作的重要平台角度，來重新定位里長在地方自治的角色。

## 第二節 理論基礎

我國地方自治法制化已逾 20 年，自由的經濟制度促進了國家的繁榮，也成為華人世界的民主楷模。我國實施地方自治自 1994 年 7 月依據憲法增修條文，制定省縣自治法、直轄市自治法，20 年來，臺灣省地方自治共經歷了二次重大的改革：1998 年 12 月 20 日開始「精省工程」以及 2010 年 12 月 25 日、2014 年 12 月 25 日先後實施縣單獨或縣（市）合併改制直轄市。在我國憲法第十章「中央與地方之權限」、第十一章「地方制度」就地方制度法制化(legalization or legitimation)已有相當明確的規定，但是運作上法律程序(due process of law)頗為繁雜，無論是憲法本文或是增修條文都沒有鄉（鎮、市）的規定，因此部分學者提議再次實質修憲，於增修條文中，將地方制度法制化。在 1998 年 12 月行政院完成「地方制度法」之草案審查，1999 年 1 月 13 日凌晨立法院三讀完成，同月 25 日總統公布施行（紀俊臣，2015：243-254）。

里長在地方自治中的角色扮演已面臨轉型的關鍵，里長的設置並非是我國憲政的設計，而里長這樣的設置歷史源自中國周朝井田制度，其歷史之久遠，更勝我中國五千年歷朝歷代的制度設計，卻也是與人民息息相關的地方治理機制；非營利組織這樣的稱呼源自於國外，在 1945 年美國學者開始試圖為非營利組織下定義，我國在民間早已有類似非營利組織的運作，以多元的形態發展，從鄉里之間的互助會至各種不同功能性質的法人團體、非法人團體等，民眾一開始是以發願、積公德的角度加入非營利組織，參與公共事務。實至今日，非營利組織所掌握的資源及對國家政治制度、經濟發展、安定民心，都有非常強大的影響力，民眾信任非營利組織甚至超越對政府的信任，地方政府對政策的制定、健全社會福利、政策推行的效益，里長的角色是非常關鍵也是社會福利意見諮詢的重要來源，營利組織回饋社會的做法一直是社會中一股巨大善良力量，無論是平日濟弱扶貧的義行或是急難災害的救助，各項財力、物力、人力的幫助，對地方民心的安定，有著極大的功能，里長是最瞭解地方生態及需求的人，

里長與營利組織及非營利組織的互動，一定能建構出一個全新的運作平台，所產生的效益絕對可以多方面符合地方自治的需求。

本研究的理論基礎在於地方自治中，將里長的角色扮演予以活化、極大化，里長是營利組織和非營利組織與地方政府溝通、互動的橋樑也是最重要的樞紐，地方政府也能透過里長來瞭解，如何修法來加以提升營利組織和非營利組織協助地方政府的意願，營利組織及非營利組織也可以因為與里長的角色結合，減少資源浪費，降低參與公共事務成本，創造出地方自治資源最適分配的新運作模式。政策掮客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理等理論基礎與本研究的理論基礎有類似之處，但是本研究的理論與方向是一種創新的論述，特別就政策掮客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理等論述就類似的部分加以說明，里長推動地方政府交辦的政策就像是政策掮客，其角色扮演就是中介角色，與營利組織、非營利組織互動正是社會網絡的一種模式，也可以當成聯盟架構甚至是協力網絡治理，本研究強調在地方自治上里長的角色扮演予以跳脫傳統，加以多元化，成為區域治理實務上最重要的節點。針對本研究的主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」設計訪談問題如：「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色、里長過去的角色扮演最具爭議性的事情？」、「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色」、「營利組織及非營利組織結合里長參與公共事務的效益？」、「從營利組織及非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」、「從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法？」，這些訪談問題所收集到的資料加上政策掮客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理等理論基礎佐證強化研究者的理論基礎不僅創新而且涵蓋面極廣，又不失建立平台之可行性。

里長長期傳統角色多半與政策掮客、中介角色類似，但也在扮演這類角色時產生許多為人詬病的爭議，所以研究者才會設計「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色、里長過去的角色扮演最具爭議性的事情？」來強調從營利組織及非營利組織的角度來分析里長角色的扮演在實務上有哪些最具爭議性的事情，里長在地方上直接

與民眾接觸，知道在地民眾想要什麼，什麼樣的建設才是在地民眾需要的，做了之後民眾才有感覺，但是，地方政治一直都存在著派系，所有派系皆因利益而結合也因為利益而反目成仇，所以里長也同時與地方派系利益緊緊的連結著，里長在地方自治的角色的扮演上也就因為「派系利益」而增加了許多爭議性，這個問題就是要透過訪談瞭解受訪者個人對里長在過去角色扮演上其認為最具爭議性的事情是什麼，同時也從訪談受訪者中瞭解，受訪者對研究者的研究主題有什麼看法，因此設計了「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，你有什麼看法？」這樣的問題，從營利組織及非營利組織兩個領域切入，探討里長在地自治的角色扮演，到底里長能夠提供營利組織什麼資源，而這些資源也正是營利組織回饋地方時特別需要的協助；里長能夠掌握多少非營利組織所無法掌握的資源，在非營利組織投入公共事務的時後，給予非營利組織關鍵性的協助，這是設計訪談問題一的理論基礎。

訪談問題二的設計理論基礎就是請受訪者談談，從營利組織及非營利組織這兩個領域的角度來研究，結合里長能產生多少效益，這個效益不僅是對營利組織及非營利組織而言，也要知道地方政府經由里長這個樞紐所建立的平台，能夠提升多少行政效益。

訪談問題三的設計理論基礎就是針對地方政府一旦以里長做為與營利組織及非營利組織互動的重要樞紐之後，請教受訪者就這樣的運作平台而言，地方政府要如何在這個平台上拓展地方資源，又能夠拓展多少資源，畢竟資源有限的情況下，在地方自治中能讓地方政府獲得更多的資源，而營利組織及非營利組織能夠更順利參與公共事務，才是本研究理論基礎。

在訪談問題四的設計理論是本研究理論的另一個主軸，就是從營利組織及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演請教受訪者建立「里長職權行使法」的可行性，里長的角色扮演在法治社會中不能一再以「人情世故」的角度來看待，研究者認為為了使里長的角色在未來的地方自治的歷史中更具長久性、正當性，應就里長在地方自治的角色扮演上予以正式立法，規範里長的行事作為。

「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色、里長過去的角色扮演最具爭議性的事情？」「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色」類似的理論基礎從營利組織及非營利組織的角度分析里長的角色所扮演的關鍵理論及影響力包含效益及政府資源的增加，上述兩位學者的倡導聯盟架構(Advocacy Collation Framework, 1993)之中，雖然沒有討論具有中介功能的政策捐客(policy broker)是不是對政策本身已經有既定的立場或是價值，但是，對於政策捐客在不同政策價值之間的衝突，如何協調、平衡不同倡導聯盟間的政策影響力，卻可以看作是為是影響政策產出的重要變數之一。

「營利組織及非營利組織結合里長參與公共事務的效益？」與其類似的理論基礎包含上述兩位學者的倡導聯盟架構，其政策捐客看成是促進政策學習與政策變遷的重要變數之一，政策捐客是可以在不一樣的政策倡導聯盟間促進意見的交流與整合。

與「從營利組織及非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」類似的理論基礎有 John Kingdon (1993) 的多元流程模式，將其具有中介功能的行動者，看成是有能力匯合政策之窗的政策企業家。在公共行政學界中，對於政策中介角色的討論大多不深入，相關的分析與論述也並不深刻，只有以理論模型中的關鍵人物看待之。(熊瑞梅、王光旭，2012：4)

「從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法？」相關理論基礎包括了在我國憲法第十章「中央與地方之權限」、第十一章「地方制度」就地方制度法制化(legalization or legitimation)已有相當明確的規定。

### 第三節 重要名詞界定

地方自治團體：依據地方制度法第 2 條第 1 項第 1 款規定，指依本法實施地方自治，具公法人地位之團體。省政府為行政院派出機關，省為非地方自治團體。

自治事項：依據地方制度法第 2 條第 1 項第 2 款規定，指地方自治團體依憲法或本法規定，得自為立法並執行，或法律規定應由該團體辦理之事務，而負其政策規劃及行政執行責任之事項。

非營利組織：要定義非營利組織的概念內涵與涵蓋的範圍並非易事，僅就非營利組織本身的使用而言，其等同名詞或類似名詞即呈現相當多元的現象。以字面上之解釋而言，「非營利組織」(non-profit organization)，為不以追求利潤為目的，而從事公益性活動的民間法人組織。事實上，目前對於「非營利組織」一詞之界定，不少學者均有自己的解釋，至今仍未有明確(林淑馨，2013：9，轉引自 Salamon & Anheier，1997：12-13；丘昌泰，2000：368-369；張潤書，2008：300-301；林淑馨，2003：5-6；陳怡君，2006：17-18)。研究者將非營利組織一詞定義為：民間正式成立組織，依據其設立宗旨，將組織事業化、對盈餘不予分配，有能力自主管理所從事的公益事業。

營利組織：依所得稅法第 11 條所定義營利事業係指公營、私營或公私合營，以營利為目的，具備營業牌號或場所之獨資、合夥、公司及其他組織方式之工、商、農、林、漁、牧、礦冶等營利事業。研究者認為，只要是建構組織的目的是為獲得利益並可分配盈餘，就可定義為營利組織。



### 第三章 里長在地方自治之角色

在我國目前地方自治中，里辦公處是最基層的單位，依地方制度法規定，里辦公處置里長一人，由里民依法選舉產生，所以里長為我國最基層的民選人員。對於里長這樣的設置在時間上由來已久，在臺灣早期以農為主的社會裡，多數民眾由於教育程度不高、資訊公開指數過低，一旦有事情要去政府機關與公務員互動，總是會想到要請託里長代為協助與幫忙。因為里長屬於義務職並未支領薪資，自古以來大都由里間德高望重的長者來擔任，故有里的土地公之稱。里長所服務的對象是基層里民，但演進至今，我國有許多非常年輕的里長，比如說，臺中市工學里羅廷璋里長大學尚未畢業就被選上里長，全是因為積極參與公共事務獲得里民的肯定而當選，當選之後，兌現選舉承諾深耕地方，為地方爭取許多建設，獲得里民極高度的評價。

在臺灣經濟從農村經濟轉型為工業經濟的期間，里長在地方政治的角色也悄悄的在改變中，由於生活的經濟條件逐漸轉好，教育的普及性與透過選舉參與政治的經驗愈來愈豐富，里長在地方政治的影響力逐漸因為「選舉」這個因素而有了歷史性的改變。里鄰長在地方上的人際關係脈絡成了政治人物登上政治舞台一個非常重要的基礎。在本研究中，特地針對里長在地方政治之角色單獨以一個章節，完整的就里長在地方政治之角色予以更完整的論述，在本章節中引用了研究學者李海鈺的論文中關於里的歷史演進和近代我國在地方自治學術研究中一直引起關注的議題「里長存廢」的問題，進而結合討論本研究的主軸：里長與營利組織和非營利組織的互動，將本章的重點「里長在地方政治之角色」予以立體解構分析。在目前的地方自治實務中，里長是地方建設重要的方向，地方政府預算編列、資源配置的盲點因為里長的為民喉舌而達到彌補的作用，地方民眾的需求正是執政者努力滿足的區塊，然而每個地方真實的需求不會出現在市議會預算審查中，而是透過里長的反應民情而得到真實的答案，這也是廣設市民反應專線的目的之一，里長的角色就有著這樣的功能。

## 第一節 里長歷史角色之演變

在研究學者李海鈺的論文中提到，里的歷史演進追朔自遠古皇帝時期開始，從周朝、唐朝、明朝及清朝等朝代，一直到現在我國地方制度法付予合法地位。依據《杜佑通典》所載：「昔黃帝使經土設井，以塞爭端，立步置畝，以防不足，使 8 家為井，井開 4 道，而分 8 宅」，「井 1 為鄰，鄰 3 為朋，朋 3 為里」，故在當時，一個里約有 72 戶人家，其具有相同風俗與通財貨等互助功能。在周朝地方政治制度當時有所謂 6 鄉 6 遂，王畿等行 6 鄉，鄉野及郊外行 6 遂，令 5 家為鄰，5 鄰為里，作用為農兵教化。到了漢朝有關地方政治制度上，沿襲秦朝制度設置里，在里裏面設有里魁（里之首長），掌一里百家戶數。在唐朝時期的地方政治關於里的設置，依唐令：「百戶為里，5 里為鄰，…掌戶口，課植農桑，檢舉非違，催驅賦役」。可是到宋朝時期，由於中央集權過甚，有鄉役卻毫無鄉里治理之實，地方困苦，民眾苦不堪言。進入明朝時期，將地方制度改為百十戶為里，里設置的功能在收解田賦糧食，另外各里另外有鄉約規定，里長集合里民講諭法令規約，公布惡行，所以里的設置在明朝期間兼具有教化功能。滿清立國初期，北行里社，南行牌甲，在康熙 47 年頒行保甲令，融會里社與牌甲為一體強化弭盜功能性。嘉慶皇帝時期，內亂外患愈來愈多，這時後的里社牌甲所發揮的作用只有協助滿清朝廷對里民進行糧賦徵催，失去了原本在康熙 47 年對里設置所規劃的弭盜作用，到了宣統時期，清朝各地採行新式警察制度，保甲先後予以裁撤。

清朝當時治理臺灣時，有設置所謂的保甲制度，依據連雅堂著臺灣通史卷 21 鄉治志載：「古之治民也，築城郭以居之，制廬井以均之，開市肆以通之，設庠序以教之。…理民之道，地著為本，是故五家為鄰，五鄰為里，四里為族，五族為黨，五黨為州，五州為鄉，鄉萬二千五百戶也。」明朝遺將鄭成功在永曆 15 年（1661 年）驅逐佔領臺灣島的荷蘭人，改稱臺灣島為東都，設一府二縣，府縣下置里，里內置庄，行鄉治

之制。同前志載：「…里置總理，里有社。十戶為牌，牌有長，十牌為甲，甲有首，十甲為保，保有長，理戶籍之事。凡人民之遷徙、職業、婚嫁、生死、均報於總理。仲春之月，總理報於官。」

清佔領臺灣後，對縣以下之地方基層行政事務，仍舊沿襲明朝鄭成功的鄉治之制，委託諸地方仕紳參與地方治理。清朝對臺灣的鄉村區劃，分為里及街庄社，以數十個街庄社劃成為里，里置總理一人，街庄置街庄正。總理、街庄正都是榮（名）譽職，也就是不用政府支付任何薪資，關於總理及街庄正的選任，分別由各該里內紳董、耆老等連署適當人選向朝廷推選，經過知縣核可後，頒發任用令及戳記，其職務為輔助下級行政。「地保」這個設置也是參與下級行政之一種名譽職，在都市稱坊保，在鄉村之間改稱鄉保，每里為設置地保一人，其任用係由該知縣所轄快役及秀才耆老共同推選，然後稟報知縣核可就職，至於鄉坊保以下，制度上則仍為甲、牌。

清光緒 20 年（1894 年）甲午之戰，清軍在東海戰敗後，光緒 21 年與日本訂立馬關條約，將臺灣割讓給日本。日本統治臺灣長達 51 年，在這期間行政區的劃分及統治層級曾多次變更過，有關地方政府行政組織方面，依據明治 31 年（1898 年）臺灣總督府律令二十一號發布之「保甲條例」及其施行細則規定，保甲之民眾必須負連坐責任，保甲之組織在原則上，是以 10 戶為 1 甲，10 甲為 1 保，保設置保正 1 人，甲設置甲長 1 人。甲長由甲內選舉，經保正呈請所轄郡守、支廳長、警察署長或警察分署長認可後予以任用。保正由保內選舉，經所轄郡役所、支廳或警察官署，轉請知事或廳長認可後予以任用。保正遵守上級之指揮監督，以維持保內之治安，甲長遵守保正之指揮監督，以維持甲內之安寧，其任期均為兩年，期滿可再選連任，沒有連任次數的限制。清朝地方制度在中華民國建立後，於民國 18 年國民政府公布縣組織法，5 戶為鄰，25 戶為閭；民國 28 年公布縣各級組織綱要，保甲為鄉鎮之編制，保設保辦公處。到了民國 34 年臺灣光復，我國政府將保甲更改為里、鄰，第一屆及第二屆里長、副里長係由里民大會間接選舉產生，但是出席里民大會的里民，必須先參加「公民宣誓登記」並列入名冊。選舉里長、副里長之里民大會，須有里內半數以上之公民出席，

採無記名投票法，每票只能選一人，得票最多者當選為里長，次多者就是副里長，任期都是 2 年，若是連選得連任。民國 39 年依據臺灣省政府重新頒布之「各縣市村里長選舉罷免規程」，第三屆里長開始改為里公民直接選舉，並且取消副里長，但是要參選里長的人，必須先經該里民 30 人以上連署推薦，始得成為里長候選人，而且須全里過半數公民投票，得票要超過投票總數之半數者才能當選，選舉結果如無人當選時，應就得票之前 2 名候選人，於 5 日內舉行第二次投票，以得票較多者為當選人。自民國 41 年起，第四屆里長選舉又改為候選人無需公民簽署推薦，並以得票最多者為當選，取消得票應超過投票總數之半數才能當選之規定，並一直沿用至今（李海鈺，2004：22-24）。

從上述的文獻看出里長的角色不僅歷史淵源流長，而且里長的角色自遠古皇帝時期開始，從周朝一直到現在，甚至是我國地方自治未來的歷史，都在在的告訴我們，里長的角色從來都不是獨善其身，里長的角色一直與地方事物緊緊的連結著，從文獻中我們可以清楚的看到里長角色的演進，無論是我們中國歷史中哪種類型的政治，里長的角色一直與政治牽連在一起，甚至可以說里長的角色一直是「政治統治者」權力操作的一環，雖然東西方近代有政策掮客、中介角色、社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理等理論基礎可以與本研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」放在一個學術平台上討論，但這些論述仍無法全面的與本研究對等討論，例如政策掮客並不是里長在地方自治的角色的根本，里長在地方自治運作上，表面看起來可以代表地方基層的政治聲音，左右政策決策者的立場，可是事實上並非如此，里長無法在議會上表達意見，更沒有政策表決權利，里長想要成為所謂的政策掮客，根本是高估里長在政策上的影響力。然而，研究者還是將「政策掮客」的學術理論與里長在地方自治的角色扮演研究放在一起討論，論述基礎是從營利組織及非營利組織角度研究里長在地方自治的角色扮演，里長的角色在連結地方政府與營利組織及非營利組織的時後，里長可以在地方政府政策成立前，扮演營利組織及非營利組織希望地方政府在政策建立及施行上能夠更加符合組織成立宗旨的期待與目的，利用里長

在地方政治掌權者「協助統治」的地位，達到影響政策的目的，此時里長的角色就如同「政策捐客」一般。

就中介角色而言，本研究從營利組織及非營利組織的角度研究里長在地方自治的角色扮演，在這樣的角度而言，里長身為營利組織及非營利組織與地方政府之間重要的樞紐，研究者在本研究中要透過研究進而建立一個更有效率的公共事務平台，因此，將「中介角色」的學術理論納入本研究。John Kingdon (1993) 的多元流程模式，將具有中介功能的人，看成是有能力匯合不同意見的政策企業家。Kickert 與 Koppenjan (1997) 兩位學者在談網絡管理策略時，都認為中介角色對於將不同利益與行動者媒合在一起，產生具有決定性的影響，對於尋找並達成廣為被利害關係人接受的解決方案是有助益，無論是 John Kingdon (1993) 還是 Kickert 與 Koppenjan (1997) 對中介角色的描述如果套用在里長平日的角色扮演上，研究者認為相當有說服力，尤其是放在本研究的主題上，更能突顯出營利組織及非營利組織與地方政府之間，以里長的角色做為合作、互動的重要樞紐。

至於從社會網絡、聯盟架構、協力網絡治理等近代西方理論來探討里長這個在中國歷史上存在數千年的地方名器，除了強化本研究的基礎以外，Sabatier 與 Jenkins-Smith (1993) 的倡導聯盟架構，就是將政策捐客當作是促進政策學習與政策變遷的重要變數之一，認為政策捐客有能力在不同的政策倡導聯盟間加強意見的交流與整合。在政策次級系統下的倡導聯盟為了要完成政策目標，就會嘗試運用各種策略來影響政府的決策，可是不同的聯盟其核心信仰與價值都不相同，彼此之間就可能產生立場的衝突，政策捐客的角色，就能在衝突的聯盟間達到中介協調衝突的功能(李允傑、丘昌泰，2003：90)等理論都能與本研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」相互驗證。

時至今日，里長歷史角色之演變仍在進行中，雖然不同的地方都有其特殊的地方自治文化，但是，里長在我國地方自治的歷史角色，如果從營利組織及非營利組織的角度加以研究，研究者認為可以激發出不同的演變因素，而且可以建立一個引導里長

參與公共事務擔任營利組織及非營利組織與地方政府合作平台重要樞紐的角色，這樣的角色將與過去數千年的歷史角色之演變做出劃時代的改變，這樣的平台一但建立，現代化地方自治思維-區域治理，將因為這個平台的建立而有更長遠運作之基礎。

## 第二節 里長存廢問題

里長這個設置所產生的問題，行政院研考會、內政部、學者及博碩士研究生等，每年或多或少都有一些研究討論，對於里長之職務定位及存廢者少有深入探討。事實上，里長職務定位及存廢問題所涉及的面向極為廣泛，除牽動里長本身職能地位外，法制面的調整、地方組織之變動及政府財政等因素，均與之交互影響。而且，里長職務定位若能明確，那麼相關機制的牽動，則同樣成為我國地方自治體制完備化之關鍵。

里長在推動公共事務的同時，如果能有相關法規的修改配合，讓里長在為民服務的第一線，可以有更多公共事務發揮空間，那市民的直接感受及里長為民服務的熱忱，也會更加強烈。例如：修改高級中等教育法或幼兒教育及照顧法，或是其它的地方法規，讓地方上的學校或其它地方公共設施，有「義務」配合里長公共事務推動時的需求，許多地方上都有興建公有社區活動中心，如果可以將里長辦公室設置於社區活動中心，除了減輕里長承租里長辦公室租金的壓力，也可以減少公共空間「蚊子館」的存在，物盡其用就是提升公務效益的第一步，如此一來，市政府、市民、里長三方三贏，里長在其間所扮演的角色，正說明了里長在公共事務的推動上是極為重要的。

在研究學者張燕群的論文中提到，國內有多數學者在研究地方自治里長的存廢問題，其結果顯示，里功能正日漸萎縮，但是在地方政府的行政系統實際運作上，里仍具有一定的功用存在。里長在都市化愈成熟的地方，由於交通便利、資訊發達以及里民意反應管道呈現多元化的情形下，里長的正面功能性相較之下顯得不受到重視，而且在都市裡的居民，人與人之間彼此較沒有什麼往來，鄰居之間大多互相不認識，

更何況里長是誰，也沒有幾人說的清楚，對於誰擔任里長並不在意，這時後的里長就完全沒有功能性可言。相反的，在我國行政規劃上，比較傳統的農業縣對里長的功能，實際上是非常強烈，遇到困難或是衝突時，往往先會想到找里長幫忙，並且可以常在里的大街小巷碰到里長，大家彼此熟悉，里長推行政府委辦事項也比其他行政部門來得更能夠讓里民接受，這時後的里長就發揮了很大的功能。

的確，里的功能有日漸萎縮的趨勢，但是國內多數專家學者對目前所實施的里長制度皆表示里長制度不宜輕言廢棄。既然多數的專家學者在深入研究後，都認為里長有存在的必要性，那麼如何提升里長的功能及里長產生方式是否需要改變，成為國內學者研究的熱門主題。

另外針對里長選舉存廢的相關研究報告有：沈富雄委員「從村里長的角色功能論選舉之存廢」，沈富雄認為要完全由具有公務員身分的里幹事取代里長所扮演的功能與角色，沈富雄的觀點認為「里長實際業務職能，可由里幹事完全取代，而就政府行政效率與財政負擔等方面來看，有無必要花費双重成本擔任相同之功能，亦值得深加考量。」因此其主張廢除里長選舉，將里規劃為區公所的区域編組。李海鈺在「里長官派可行性之研究」論文中表示，里長改為官派可行性甚高，里長官派後，將原來的里幹事變成官派里長，里幹事的設置自然就廢除了，李海鈺認為這樣做可以增進行政效率，達到精簡人力的目的，因為里長由具公務員身分者擔任，必須嚴守行政中立的法治精神，不再成為選舉時的政黨「樁腳」，李海鈺認為，目前各種不良選舉風氣會因為官派里長而自基礎面開始改善。另外在臺灣省咨議會第一屆第五次期大會（2007年）諮一字第2號，提案人陳紹輝所提出的建議案，案由：建請中央廢除村里長選舉，由村里幹事和管區警員代替其功能，以減免因選舉引起地方派系對立和紛爭案。但是，至今里長依然是里的行政工作中最重要的人員，且里辦公處是里的行政中心，里業務均有賴其協助與推動，更是里民與政府之間的溝通橋樑。里長就是里的重要核心主體，里長的作為關係著里功能之實踐（張燕群，2009：3-17）

我國地方制度法（民國104年6月17日修正）第59條規定：村（里）置村（里）

長一人，受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項。由村（里）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。村（里）長選舉，經二次受理候選人登記，無人申請登記時，得由鄉（鎮、市、區）公所就該村（里）具村（里）長候選人資格之村（里）民遴聘之，其任期以本屆任期為限。依第一項選出之村（里）長，應於上屆任期屆滿之日就職。第 60 條規定：村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣（市）定之。第 61 條規定：直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長，應支給薪給；退職應發給退職金；因公死亡或病故者，應給與遺族撫卹金。前項人員之薪給、退職金及撫卹金之支給，以法律定之。村（里）長，為無給職，由鄉（鎮、市、區）公所編列村（里）長事務補助費，其補助項目及標準，以法律定之。里長的位階雖未見於憲法之中，但是地方制度法，已在法規面予以完整的基礎。里長的存在是清清楚楚，有法律地位及保障。

在本研究中將從營利組織及非營利組織和里長的角色扮演結合，進而探討在地方自治中，里長的角色扮演能因和營利組織與非營利組織結合建構一個資源最適配置的平台，並將里長的角色重新定位，讓里長的功能極大化。關於里長的存廢問題，已在許多地方自治探討會議及文獻中出現過，研究者一直認為，里長是存在中國歷史中數千年之久的地方名器，如果里長的角色扮演得當，確實是國家穩定的基石。在現代潮流中，營利組織及非營利組織的蓬勃發展，讓研究者有了建立里長的角色成為地方政府和營利組織及非營利組織之間的合作、互動樞紐的平台的想法，因此，針對這個想法提出了本研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」，將目前基於政治現實無法廢除的「里長」一職，結合營利組織及非營利組織在地方自治上的功能給予另一種前所未有的運作模式，將這個模式制度化並成為地方政府推動政策、擴展地方資源、穩定地方政治生態的機制。本研究規劃受訪者之一本身就是常年在非營利組織工作，現在也在地方政府擔任副市長之職，其母親本身就是極受地方尊重的耆老，擔任里長一職已有好幾屆，對於里長存在的功能性結合非營利組織給予非常高的評價，對成立這樣的平台表達高度的期待。一個專業的里長，無論是里

辦公處還是社區發展協會都有許多資源可以申請，那這些保障婦女、關懷老人等等，里長有一份固定的薪水，來支撐里長做事，企業回饋也是好事，回饋里民這件事情，這就要看里長本身能不能很客觀的做，做好資源的分配，是給老人、小孩還是志工，里長必須有一些智慧的判斷。因為里長本來就是靠近民眾，可近性很高的，是最靠近民眾的地方父母官，他應該做一個守門員，他（里長）知道民眾的需求，比如說，老人的照顧、兒童的營養午餐，甚至是輕年就業的問題，營利組織都可以透過里長把他們要回饋社會的資源，很好的分配出去。里長與商業團體聯結，里長要怎麼拿捏這個分寸是件非常重要的事。所有受訪者的工作經驗可為本研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」做出最貼近地方自治實務運作的評論，其既是多年在非營利組織工作，深深知道與地方政府和地方人士打交道滯礙難行之處，目前又是在地方政府擔任副市長一職，對於研究者的研究主題給予非常大的肯定與期許，如果真的能夠建立一套地方政府透過里長和營利組織及非營利組織合作、互動的平台，以里長為樞紐，可以增加地方政府的行政資源，也能讓營利組織及非營利組織共同參與公共事務，這樣的模式如同區域治理，而區域治理也是目前台中市市長林佳龍重大地方建設的概念。

因此，里長的存在勝過廢除，只是如何讓「里長」這樣的名器在制度上更加明確，讓里長成為地方政府和營利組織及非營利組織合作樞紐時可以更有效率、更符合民眾的期待，這也是本研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」的研究重點。營利組織在地方自治上除了是稅收來源之一的角色以外，其所創造出來的就業機會、回饋社會的能力、參與公共事務的影響力等等都是地方自治非常重要的基礎，研究者認為，營利組織不是地方自治的成本而是地方自治安定的必要條件，如果能夠讓營利組織與里長的角色相結合，是社會資源網絡甚至是聯盟架構的一種新結構，里長可以讓營利組織節省更多回饋社會的「搜尋成本」，而里長可以從中介角色中取得選民的更多認可，也就間接獲得了里長選舉時所要的政治利益。非營利組織的蓬勃發展如前所述，與里長的角色相結合所產生的效益除了節省「搜尋成本」以

外，也能使非營利組織能夠更安全、更快速將參與公共事務的資源投入到最需要的地方。如果能夠讓營利組織及非營利組織深入瞭解里長在地方自治中的角色扮演，藉由研究者在本研究所中所提到的合作平台來運作，這樣一來，不僅是營利組織及非營利組織參與公共事務的效益提升，也是地方政府在地方自治中的一大收益，地方政府有責任讓營利組織及非營利組織明白里長在地方自治中扮演什麼樣的角色，其若與里長的角色相結合，讓里長成為地方政府與營利組織、非營利組織互動的重要樞紐，所能節省的成本、所能提升的效益，研究者認為區域治理的如果是未來的趨勢，那麼，本研究的主題若真能夠讓里長的角色扮演成為營利組織及非營利組織與地方政府互動的重要樞紐，區域治理的雛型也就自然而然的成形，在下一節中，研究者將針對里長與營利組織及非營利組織之互動做更深入、更完整的研究說明，目的在更具體強化本研究主題的價值。

### 第三節 里長與營利組織和非營利組織之互動

在我國非營利組織實質上早就存在，只是方式與現在學理上認定的「非營利組織」不同，但其性質一直都是一樣。在美國，非營利組織在 1954 年就被定義：為公共利益工作而給予免稅鼓勵的團體，其中包含有教育、宗教等（鄭怡世、張英陣，2001：4）；1980 年代以後，非營利組織（Non-profit Organization，簡稱 NPO）開始成為世界潮流，引起許多學術研究，最普遍被引用的論述是學者 Salamon 和 Wolf 兩位。在國內 921 大地震發生後，慈濟功德會的救災能量讓國人看到了非營利組織在公共事務上的影響力及其發展的規模，其成熟度已然進入了超越政府在公共事務某些方面的境界。

非營利組織在國內最初是以發願、積公德的角度去從事非營利之公共事務，組織上也是鬆散的，並沒有任何強制人員加入，更遑論是以具體的規章來規範參與人員。非營利組織在社會上所扮演的角色，於國內外都有許多論述研究提出不同的看法，但

是，研究者個人認為應從非營利組織在社會各階層公共領域內的影響力及存在的價值，也就是其社會角色，來探討它的演化及未來。

在國內 40 年代至 50 年代，物質生活並沒有非常優渥，甚至可以說大部分的民眾在物質生活上是匱乏、不足的，因此，村里之間彼此相互扶持，就本身擁有的資源，分享給不足的一方，而另一方也盡可能將其本身擁有的資源分享給大家，正所為「有錢出錢、有力出力」，在那民智未開的時期，也沒有人或是輿論去質疑政府在公共事務的忽略及被動，其實，那時後的政府除了掌權者沒有這方面的遠見及見識以外，國內各項物資實際上是處於極度不足的状态。

里民之間彼此相互扶持、地方士紳出錢出力的這類模式，其實就已經有了非營利組織的雛型，雖然沒有完全符合 Salamon 和 Wolf 兩位主流學者所提的六個特點（正式的組織、私人性質、非營利且不得分配盈餘、自主管理、自願性質、公益屬性）及五個特質（必須具有公共服務的使命，必須組織是非營利或慈善的機構，其經營結構需排除私人利益或財物之獲得，經營享有合法免除政府稅收的優惠，需具有法律上的特別地位、捐助者或贊助者的捐款得列入免（減）稅範圍，為政府立案之合法組織），營利組織經常是與非營利組織所做的公益事業並行不悖，里長受地方政府委託推行政策時，時常礙於沒有經費或是冗長的行政手續，讓許多即時性甚至急迫性的公共事務無法完成，當下所造成的民怨是戕害政府威信的直接因素，里長在地方上能夠適時的引導營利組織與非營利組織，對急迫性的個案，可以立即透過營利組織或非營利組織予以幫助，也不會造成慈善能量的浪費，使施予者與受幫助者都能感受到施與受的幸福，里長也更能坐實了「土地公」的封號，里長平日與地方營利組織的互動，是為營利組織回饋社會善舉而鋪路，因為里長想要引導營利組織，就要先知道營利組織有什麼樣的意願及資源，能隨時隨地的貢獻給社會，而里長就是最值得信任的機制，非營利組織與里長的互動，也是一樣的邏輯，非營利組織都有其各自的成立宗旨，無論宗旨是什麼，都離不開幫助需要幫助的人、事、物，就以嘉邑行善團為例，以社會服務（造橋、補路）及慈善活動（施棺）為宗旨，發揚社會仁風義舉、淨化人心，並結合群眾

力量，造福鄉梓，自民國 54 年初，一群默默行善的人士：林炳山、李慕欽、李能三、蔡四川、賴景宏、張慶賀、廖寶玉、黃義順、王泉松、周玉枝、劉羅春、陳國俊、周茂順等人，以「行善堂」名稱，利用晚間人車較少時於嘉義市街道間修補道路坑洞，埋設水溝蓋板；並於白天時修補偏遠地區吊橋及至救濟院與孤兒院施米濟貧，現已興建多達三百多座橋樑，行善團的義舉就包括了私人性質、非營利且不得分配盈餘、自主管理、自願性質、公益屬性、必須具有公共服務的使命，必須組織是非營利或慈善的機構，其經營結構需排除私人利益或財物之獲得，捐助者或贊助者的捐款得列入免（減）稅範圍，為政府立案之合法組織等特質。

我國國內的非營利組織與國外非營利組織一樣具有多樣性，大致可區分為教育型非營利組織、環保型非營利組織、宗教型非營利組織、社福型非營利組織、表演藝術型非營利組織。財團法人是臺灣非營利組織的主體，目前我國有關教育型非營利組織大致可分為：財團法人之文教基金會、社團法人之教育文化團體、未登記為法人之一般教育相關團體，教育本身含蓋的範圍非常廣泛，諸如教育政策、教育制度、教育環境等等，及其延伸出的各種議題都是教育型非營利組織在社會上所扮演的角色，可以透過政策的宣導、政策的遊說、訴諸輿論、涉入競選活動、自力救濟、策略聯盟、合產協力、公民投票等影響政府的政策制定。環保型非營利組織在國內興起與當時社會背景、經濟發展、政治活動有非常密切的關係，自 60 年代開始，環保型非營利組織開始迅速發展，環保的議題範圍舉凡空氣污染、水污染、垃圾污染、工業污染、水土保持、地球資源耗竭、生態保育等等都是民眾關心的事情，更是公共事務領域中直接影響民眾生活的大事。

宗教型非營利組織在國內目前係以「民法」、「人民團體法」及各部會所頒定之有關財團法人設置及監督準則而成立之「宗教社團法人」或「宗教財團法人」。綜觀臺灣宗教型非營利組織的相關研究，可歸納其具備七種特性：一、未建立與政府相同的正式管道，多屬於基層人員與組織負責人間彼此聯繫的關係。二、組織業務多半以傳統慈善活動為主，例如造橋、鋪路等。三、經費來源主要是民眾捐款、會員會費等，靠

政府補助維持者很少。四、在組織工作的人多為臨時編組，少有專業的社工人員存在。五、捐贈行為包含對個人、對政府與其他非營利組織。六、各組織的運作和政府的疏離程度相當明顯，各自服務的方式與目標也有很顯著的差異性。七、組織負責人或領導人的理念影響組織服務，與政府的互動方式差別也很大。宗教型非營利事業類別，共計 9 類：一、兒童相關：設立托兒所、幼稚園等。二、老人相關：設立安養院、仁愛之家等。三、身心障礙相關：身心障礙救助、捐助身心障礙醫療用品和經費等。四、青少年相關：獎學金贊助、寒暑假營隊等。五、慈善公益：急難救助、冬令救濟等。六、社區發展：興建圖書館、綠化環境等。七、醫療衛生：興建大型醫院或小型診療所、寺內定期義診等。八、文化建設：興建文物館、舉辦文物展等。九、教育興學：各級學校成立相關系所，提供更多學習的教育環境。由於我們中國人對宗教信仰所產生的慈悲心，讓宗教型非營利組織的經營觸角廣布社會各階層、各角落，在社會上扮演著濟弱扶貧的重要角色。若能運用宗教無國界的理念，藉由宣揚教義、設立活動據點等，進而與國際間其他非營利組織合作交流，可以彌補我國非營利組織對國際議題的不熟悉等困境。

社福型非營利組織，受到高齡化與社會福利需求日益增多的影響，其在我國社會福利服務的輸送上具有舉足輕重的地位。社福型非營利組織的主要權責機關是內政部，其以財團法人基金會的型態最為常見，社福型非營利組織的分類通常是以案主或服務提供的對象，來做為組織類型區隔的依據。大體來說，「身分別」是辨別社福型非營利組織服務標的最主要之依據。社福型非營利組織在目前及未來的社會角色，將會是愈來愈吃重，傳統非營利組織的角色功能，以消極的收容、救濟或醫療為主，然而社福型非營利組織常可根據或透過組織本身實際參與的行動經驗，主動察覺問題，予以突破，改善增進服務品質或是提出新的策略。社福型非營利組織在「影響立法與政策」、「促使政府改善服務提供」、「獲取政府資金挹注」以及「為案主爭取特殊利益」等方面，都展現了極大的正面功能。社福型非營利組織為彌補政府資源的不足，提供了多元的服務，促使社會弱勢族群有更多保障及求援的管道，透過議題倡導或付諸輿論傳

媒等方式，促成社會改革，使社福型非營利組織所欲建立的概念能深入大眾的心裡，藉以教育並喚醒大眾對特定議題之重視，這就是社會教育功能的意義所在。

臺灣社會福利發展的脈絡特性有三：第一是血緣關係的宗族福利、第二是地緣關係的同鄉福利、第三是志願行為的善堂福利。政府在社會福利的供給面及角色扮演，範圍及深度也愈來愈廣泛，民眾教育水準的提升與對社會福利的體認，都在我國社福型非營利組織發展中產生了影響。我國社福型非營利組織的整體發展與臺灣經濟變遷有相當之關聯。社福型非營利組織從最初關注焦點是針對特定對象或標的人口來提供相關的福利服務，到進行各項法案的推動，由於國內政治民主的影響，社福型非營利組織積極參與法案的推動，提升在社會福利專業領域中的專業形象和優勢地位，成為無可替代的重要地位（社會福利部社會及家庭署，2005）。

表演型非營利組織大部分在法律上並無法條說明其為非營利機構，表演藝術團體會以非營利組織的方式來經營，不僅是由於成為非營利組織可有利表演藝術團的存在，同時也因為表演團體本身的特性使然，一般而言，以非營利組織為經營形式的表演藝術團體，多分屬於一般財團法人基金會下之文化藝術、文化教育類以及非營利社團法人三大類型。其在社會角色的扮演與其它類型的非營利組織有極大的不同，我認為，一般民眾生活上比較不能感受到表演型非營利組織所帶來的影響，但是，這類組織卻是文化傳承上極具重要關鍵，對民眾精神層次及生活品質的提升，有其不可取代的角色扮演。

非營利組織的興起與發展，其影響力足以彌補政府部門及企業組織在公共事務上的不足，在不同的地區、不同的議題論述、不同的社會事件發展與認知下，非營利組織以多元化的組織文化呈現在社會上。不管是教育型非營利組織、環保型非營利組織、宗教型非營利組織、社福型非營利組織、表演藝術型非營利組織都在各自領域甚至重疊領域上，提供民眾更多的選擇及參與公共事的機會，因為非營利組織在組織活動力上與政府部門及私人企業比較起來，其較有活力更具有彈性，對與民眾息息相關的公共事務議題有極高的敏感度，非營利組織若遇到與組織成立宗旨相關的公共事務議題，

就會立即著手收集資料、規劃討論、整合資源，展開實際行動，並且從行動中實現了組織的宗旨。

接下來，舉幾個在國內具有相當社會影響力的非營利組織，例如董氏基金會、柯媽媽事件、喜憨兒文教基金會、陽光社會福利基金會、臺灣路竹會等等非營利組織如何發揮其社會影響力，造福人群。董氏基金會於 1984 年 5 月 19 日由董之英先生與嚴道博士共同創立，嚴道博士任董事長，以「促進國民身心健康、預防保健重於治療」為宗旨，從事創辦或協助有關國民身心健康之衛生事業，致力於菸害防制、食品營養、心理衛生等工作，全方位關懷全民身心健康。基金會設立有菸害防制、食品營養、心理衛生、大家健康雜誌等組，二十餘年來，在故董事長嚴道博士及歷任董事長、執行長的領導、義工們的投入、社會大眾的支持及基金會同仁的努力下，已成為臺灣受尊重且具公信力之公益團體，受到社會各界肯定，近期董氏基金會除了在六三禁菸節要求政府儘速增加菸稅以外，並針對食安問題提出各項說明會活動及重要健康資訊，充分發揮該會成立宗旨，同時也督促政府相關部門修法與執法，也讓熱心公益的企業一同參與。

柯媽媽事件在國內發揮影響力，主導立法汽機車第三責任險的立法過程，是非營利組織影響政府立法最成功的例子。柯媽媽（柯蔡玉瓊女士），她是一位非常平凡的家庭主婦。她的兒子柯重宇因為車禍而喪失生命，柯媽媽在對肇事者求償的過程中，遭到肇事者砂石業者非常不公平的對待，因而她決定積極串連受害者家屬，組成自救會，針對交通事故受害者求償的權利推動立法保護，關於車禍事故傷亡不論是故意還是過失，皆能迅速獲得相當補償，作為善後處理的費用。令人遺憾的是，在柯媽媽推動立法的過程中，遭到許多刁難，甚至立法院諸多立法委員都遲遲不願積極面對柯媽媽的訴求。無奈之下，柯媽媽只好長期靜坐於立法院、主要政黨辦公場所，希望引起主要黨政高層的重視。當時李登輝總統表達關切並在了解柯媽媽的立法理由後，指示國民黨黨團，立即著手「第三責任險」的立法事宜。社會議題的訴求其政治性本身就不高，所以常常遭到政府或是政治人物忽略。以西方民主國家提倡的「民主更新」理念，其

認為民主的模式應該從「選票民主」轉為「議題民主」，讓各種社會議題，都能透過公開、透明的機制，形成政策論述，進而形成立法規範。從柯媽媽事件推動立法的過程及結果可以看出來，非營利組織在社會的影響力還是很大的（金融監督管理委員會委託財團法人保險事業發展中心，2019）。

由一群心智障礙者家長以心智障礙者的終生照顧、終生教育為核心目的，組成喜憨兒文教基金會。於 1995 年 6 月 29 日，募集了新臺幣 500 萬元成立財團法人喜憨兒文教基金會，並在 2001 年 10 月完成法人登記，成為財團法人喜憨兒社會福利基金會。在臺北、新北、新竹及高雄都設有服務機構。從被服務者轉變為服務者，從不同的角度重新詮釋社會資源分配的方式。提升心智障礙者的生命價值還有喜憨兒自力生存的能力。該基金會創立了喜憨兒烘焙屋及餐廳，提供全新的體驗式行銷，將社會各界無形的「關愛」融入在產品中，與一般商品差異化。喜憨兒社會福利基金會這樣的非營利組織所發揮的影響力不僅幫助了弱勢家庭，也彌補政府社會福利方面資源的不足，我認為其影響力是讓社會各階層人士看到在社會上有許多需要被特別關心的人，其關心不是一時、更不是一筆捐款，而是持續性的、教育性的，讓喜憨兒的家長可以放心，讓喜憨兒自己本身可以照顧自己進而服務大眾（財團法人喜憨兒社會福利基金會，2013）。

由一群熱心公益的人士結合社會服務團體，共同發起臺灣第一個專門為顏面損傷及燒傷朋友服務的團體—陽光社會福利基金會，該會在 1981 年 12 月國際殘障年成立，成立的目的是希望藉由社會關懷的力量結合專業服務，共同為傷友們提供完整的身心重建服務，幫助顏面損傷及燒傷的朋友們，走過傷後艱苦且漫長的重建過程。創會至今已 35 年，近年來積極推動各項口腔病症的防治，例如顏面腫瘤;及大力推動「臉部平權」的社會，從 2011 年起，陽光基金會開始推動各項國際合作計畫，透過能力建設 (capacity building) 的方案，具體的教育訓練和合作計畫，透過陽光、希望的作法與國際夥伴一同努力協助燒燙傷者重返社會工作及生活，政府部門與民間企業在為顏面損傷及燒傷的民眾所提供的資源太少，因此，我認為陽光基金會的社會影響力正好可以

補足政府部門的不足及提供企業參與協助的管道（財團法人陽光社會福利基金會，2018）。

臺灣路竹會成立於 1995 年 12 月，是臺灣非營利組織中極其少數屬非政府組織(NGO)，是於牙醫師劉啟群先生發起的非宗教性、非營利性之民間非政府組織(NGO)；以「把健康送上山」做為成立主旨，號召全國各地願意服務偏遠部落與國外開發中國家的醫界人士與義工，組成志工醫療服務團。路竹會透過義診、宣導健康衛教觀念、深度關懷臺灣原住民地區的生態與人文、陪伴山區部落兒童閱讀等方式，在國內、外醫療資源不足的地區，提供醫療與物資援助，實現人道健康與教育關懷（台灣路竹會，1995）。

臺灣路竹會目前是國內唯一以臺灣名義加入聯合國具有諮詢地位 CONGO INGOs(The Conference of Non-governmental Organizations in Consultative Relationship with the United Nations)的國內非政府組織。臺灣路竹會在各方面的努力，不只受到國內官方及各界的肯定，也受到國外重要機構的重視與肯定；在 2009 年 11 月，前往菲律賓接受菲律賓古西和平獎基金會(Gusi Peace Prize Foundation)所頒發的 2009 古西和平獎(Gusi Peace Prize Award)，此獎項被稱為亞洲的諾貝爾和平獎。這樣的非營利組織，它的影響力不只是在國內更及於國外，在我國國際情勢如此險峻的當下，臺灣路竹會的影響力可以讓世界看到我們的國家，也可以透過非營利組織(NPO)及非政府組織(NGO)雙重角色，做更多有益我國人民的事，這些影響力都不是目前我國政府及企業所能做到的。

雖然里長在公共事務的制定上，表面看起來似乎無法影響市政府各單位公務員平日公共政策的制定及執行，但是，實際上，市政府的公共政策的推動完善與否，恰恰與里長平日為民服務的工作緊緊相連，里長的意見回饋，可以透過市議員在議會上的質詢，達到一定的目的，也可以透過業務主管機關民政局的機制，扮演關鍵的溝通角色。里長這個制度是臺灣實施地方自治的重要創舉之一（在日本也有同樣的設置），里長（含村長、鄰長）也是地方自治最基層的編組，其組織是否健全，影響地方自治行

政功能非常大。臺灣的里長設置由來已久，由於政治惡鬥與里長設置的功能未能配合時代轉變，加上社區主義及公民意識抬頭，使得里長的定位及職能受到衝擊，導致里長的職能受到許多質疑及壓抑，進而無法發揮里長應有的功能。

研究者為了突顯非營利組織在地方自治的影響力，特別針對我國目前非營利組織在國內的運作概況，依據內政部統計處105年11月5日內政統計通報公布的105年第45週，我國在105年6月底人民團體概況統計如下：至105年6月底止，經各級政府核准立(備)案之人民團體總計達5萬9,860個，其中社會團體4萬8,459個占80.9%，職業團體1萬1,057個占18.5%，政治團體 344個占0.6%。按級別分，中央級人民團體1萬5,380個占25.7%，省(市)級人民團體2萬5,073 個占41.9%，縣(市)級人民團體1萬9,407個占32.4%。近7年以社會團體增加較快速，平均每年增加2,198個。社會團體中以社會服務及慈善團體1萬 4,920個占30.8%最多；職業團體中以工會 5,452個占49.3%最多；政治團體中以政黨296個占86.0%最多。我國人民團體之組織與活動依「人民團體法」之規定，分為政治團體、職業團體及社會團體等三種，茲分析如下(內政部統計處，2016)：

一、整體分析：截至105年6月底止，經主管機關核准立(備)案之人民團體數計有5萬9,860 個，較104年底增加679個(或增1.15%)，人民團體數逐年增加，主要係社會團體自 98年起每年平均增加2,198個最多。

(一)按級別分：全國性(中央級)人民團體計1萬5,380個占25.69%，省(市)級人民團體2 萬5,073個占41.89%，縣(市)級人民團體1萬9,407個占32.42%；省(市)級中，以高雄市5,643個最多，新北市4,805個次之，臺中市4,265個居第三；縣(市)級人民團體中，以屏東縣2,339個最多，彰化縣2,059個次之，苗栗縣1,926個居第三。

(二)按團體類別分：以社會團體4萬8,459個占80.95%最多，職業團體1萬1,057個占18.47%次之，政治團體(含政黨) 344個占0.57%居第三。

二、政治團體：係以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與為目的所組成之團體，包括政黨及全國性政治團體，政黨係以推薦候選人參

加公職人員選舉為目的。至105年6月底止計有344個政治團體，包括政黨296個及全國性政治團體48個，其中政黨較104年底增加9個。

三、職業團體：係以協調同業關係，增進共同利益，促進社會經濟建設為目的所組成之團體。截至105年6月底止職業團體計有1萬1,057個，較104年底增加43個。

(一) 按級別分：中央級職業團體計552個僅占4.99%，省（市）級職業團體6,048個占54.70%，縣（市）級職業團體4,457個占40.31%；地域性職業團體中，工會以高雄市854個最多，自由職業團體以高雄市359個最多，工商業團體以高雄市228個最多，農會以臺南市33個最多，漁會則以高雄市7個最多。

(二) 按類別分：以工會5,452個最多，自由職業團體2,670個次之，工商業團體2,593個居第三，其餘農會302個，漁會40個；與104年底比較，以工會增加28個最多。

四、社會團體：係以推展文化、學術、醫療、衛生、宗教、慈善、體育、聯誼、社會服務或其他以公益為目的所組成之團體。105年6月底止計有4萬8,459個，較104年底增加626個。

(一) 按級別分：中央級社會團體計1萬4,484個占29.89%，省（市）級社會團體1萬9,025個占39.26%，縣（市）級社會團體1萬4,950個占30.85%；其中地域性社會團體中以高雄市4,168個最多，新北市3,978個次之，臺中市3,319個居第三。

(二) 按類別分：以社會服務及慈善團體1萬4,920個最多，學術文化團體8,868個次之，經濟業務團體及體育團體分別為5,773個及5,662個居第三、四，其餘宗教團體2,877個，國際團體2,776個，醫療衛生團體1,603個，宗親會、同鄉會、同學校友會、環保團體及其他等5,980個；與104年底比較，以社會服務及慈善團體增加316個最多，體育團體增加89個居次，經濟業務團體增加85個居第三。

表 3-1 歷年人民團體概況

單位：個

團體別		98 年底	99 年底	100 年底	101 年底	102 年底	103 年底	104 年底	105 年 6 月底	較 104 年 底 增減 數	較 98 年 底 增 減數
<b>總 計</b>		<b>44,658</b>	<b>46,086</b>	<b>48,898</b>	<b>51,448</b>	<b>53,540</b>	<b>55,607</b>	<b>59,181</b>	<b>59,860</b>	<b>679</b>	<b>15,202</b>
政治 團體	合計	201	218	252	274	291	305	334	344	10	143
	政黨 全國性政	158	175	209	231	247	259	287	296	9	138
職 業 團	合計	<b>10,286</b>	<b>10,476</b>	<b>10,620</b>	<b>10,867</b>	<b>10,895</b>	<b>11,009</b>	<b>11,014</b>	<b>11,057</b>	<b>43</b>	<b>771</b>
	農會	302	302	302	302	302	302	302	302	-	-
	漁會	40	40	40	40	40	40	40	40	-	-
	工會	4,759	4,924	5,042	5,225	5,285	5,382	5,424	5,452	28	693
社 會 團 體	合計	<b>34,171</b>	<b>35,392</b>	<b>38,026</b>	<b>40,307</b>	<b>42,354</b>	<b>44,293</b>	<b>47,833</b>	<b>48,459</b>	<b>626</b>	<b>14,288</b>
	學術文化團體	5,920	6,050	6,540	6,992	7,395	7,718	8,803	8,868	65	2,948
	醫療衛生團體	1,107	1,146	1,239	1,320	1,355	1,423	1,610	1,603	-7	496
	宗教團體 體	1,684	1,816	2,059	2,253	2,431	2,614	2,796	2,877	81	1,193
	育團體	4,104	4,395	4,697	4,946	5,145	5,374	5,573	5,662	89	1,558
	社會服務及慈善團體	10,800	11,245	12,041	12,630	13,303	13,578	14,604	14,920	316	4,120
國際團體 經濟業務	2,454	2,445	2,506	2,550	2,620	2,700	2,881	2,776	-105	322	
按 級 別	中央級	9,874	9,894	11,057	11,960	12,567	13,231	15,249	15,380	131	5,506
	地域性	34,784	36,192	37,841	39,488	40,973	42,405	43,932	44,480	548	9,696
	省(市)級	6,680	6,948	18,781	19,446	20,234	21,038	24,774	25,073	299	18,393

說 明：

1. 社會團體之其他包含宗親會、同鄉會、同學校友會、環保團體及其他。

2. 臺北縣、臺中縣市、臺南縣市與高雄縣市於 99 年 12 月 25 日改制或合併為直轄市，並自 100 年起以省(市)級團體統計。

3. 桃園縣於 103 年 12 月 25 日升格為直轄市，並自 104 年起以省(市)級團體統計。

資料來源：內政部「內政統計通報」105年第45週

里民在社區活動中心與里長近距離的接觸互動，里長不但可以持續與里民保持良好的互動，也可以隨時傾聽里民的需求及對市政府公共政策的感受，所以我認為，里長在公共事務制定及推行上，其定位必須明確並付予法律地位（包含法定薪資），地方制度法第 61 條第 3 項將里長定為無給職之規定，應予修法。應該正面、健康的看待里長的職能，而且將一切合法化、檯面化，不但便於管理更可以避免里長成為地方派系的延伸或是執政團隊的政治酬庸。里長也是人，不僅自己要生存下去，也要服務選民，

又因里長並非公務員服務法第 24 條所定受有俸給之公務員。所以，為了讓里長這個設置在公共事務領域有實質存在的價值，就不應將里長「聖人化」，現行的制度將里長當成不吃不喝的志工，還要被質疑是不是有什麼不為人知的好處可以中飽私囊、選舉時是站在哪邊…等等，完全將里長在公共事務上的影響力及為民福梓的關鍵角色完全視而不見。

非營利組織發展的多元化與里長多面向的服務，有著異曲同工之妙，非營利組織各自屬性或成立宗旨也許有不同之處，但是其目的無非是想多為社會多做一些事、多幫助一些人，可是卻是面臨一些相同的困境，比如說經費的獲得，雖然非營利組織必須要有自主性，不可過度依賴政府，但是，政府的經費補助及政策支持卻是非營利組織運作時，非常關鍵的區塊，所以說，非營利組織並不是不能接受政府的經費補助，然而，僧多粥少的情況下，如何讓政府的補助經費得到最適配置，成為一個無法忽略的問題。

里長一直扮演著為民服務的第一線角色，常常為了民眾的問題，奔波於政府及民眾之間，我認為，如果能在政府的輔導下，讓各類型的非營利組織所掌握的公共服務資源，結合里長深入民眾需求的角色定位，透過里長的服務，必能成就另一種合縱連橫之效。比如說，慈濟功德會與佛光山慈悲社會福利基金會兩者從未共同分享彼此的資源進行公共服務工作，如果能夠由里長針對民眾的需求，加以從中運用，那麼，政府、里長、民眾、非營利組織、營利組織五方面將能產生「五贏」的境界。



## 第四章 訪談與資料分析

### 第一節 訪談對象之選擇

在本研究中，以深度訪談法、文獻回顧法、觀察研究法進行質性研究，對於訪談對象的挑選，瞭解受訪者對訪談問題的看法，成為本次研究成敗非常重要的關鍵，因為本次研究的主題是「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」，所挑選的受訪者其本身對研究主題就必須是主角之一，因此，研究者從地方自治直轄市政府角度邀請副市長(A1)、從地方制度的議會制度角度邀請市議員(B2)、從學術領域的角度邀請權威教授(C1)、從實務運作面邀請里長(E1)、從營利組織及非營利組織參與公共事務角度邀請總經理(F1)和區公所業務主管(G1)接受研究者的專訪，提供專業論述，針對研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」所提出的訪談問題，表達自己的真知灼見，為研究者本次的研究主題提供了許多非常難得的資訊，更讓整個研究報告成為政策執行方案的力度大幅提升。

在訪談對象的選擇上，原本研究者設定的訪談對象和最後真正訪談的對象有了相當程度的落差，由於研究者的工作從原本在中央機關的行政院海岸巡防署轉調至台中市政府區公所，原本以為在地方上就本研究主題著手可以在訪談對象的選擇上更加容易，但實際狀況並非如此，就拿里長來說，研究者曾服務於大雅區公所、現在在沙鹿區公所擔任民政課課長一職，當研究者開口邀請里長接受學術訪談時，幾乎都是直接拒絕，這樣的困境完全不在研究者當初所能預知的狀況。在研究者鍥而不捨的找尋適合擔任本研究的受訪者之下，終於獲得現任台中市政府副市長(A1)、市議員(B2)、非營利組織權威教授(C1)、里長(E1)、從營利組織及非營利組織參與公共事務角度邀請總經理(F1)和區公所業務主管(G1)，受訪人數也許比較少，但都是與本研究主題「里

長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」實務運作上有著非常直接的關聯，絕非濫竽充數的受訪者，受訪者首先對於訪談問題會先與研究者討論，將個人對訪談問題的認知與研究者確認後，再考慮是否接受訪談。由於本研究受訪者個人時間、工作行程不是難以找到配合訪談的空檔就是沒有時間可以給研究者完整的訪談時間，如台中市政府副市長(A1)從與辦公室秘書約定安排受訪意願就遇到很大的難處，副市長看過訪談問題後，非常認可研究者的研究主題，然而卻無法非常確定在未來的行程中到底何日何時可以讓研究者完完整整的訪談，研究者就以隨時請假配合的方式，讓副市長辦公室的秘書能夠在時間安排上有了充分的主導權，這才成功訪談了副市長；市議員(B2)本身平日的選民服務行程可說是天天滿檔，要透過助理約定訪談時間基本上根本是不可能，研究者只能以本身與市議員的私人交情，與市議員約定利用市議會開議期間，市議員輪流質詢的空檔選擇在市議員研究室，接受研究者的專訪，關於邀請非營利組織權威教授(C1)接受學術專談更是一波三折，由於研究者撰寫論文收集訪談資料初期，正值研究者剛到大雅區公所擔任秘書一職，除了地方社交（跑攤）行程以外尚接辦業務，要與教授排定訪談時間真的非常困難，幸好獲得教授的全力支持，配合教授的授課時間再將訪談時間分次，每次訪談就選擇在教授講課的中間休息時間，以這樣的方式訪談了3次，才完成邀請非營利組織權威教授(C1)針對本研究的受訪，對里長(E1)的訪談同樣出現了不同的困難處，由於這位里長是全臺中市625位里長中屬於最年輕的一位，他大學還沒有畢業就已經在民主的洗禮中，獲得選民的認同而選上里長，他每天的行程都排得滿滿的，這位里長目前還在唸大學，對里長在地方自治的角色扮演上他有許多異於傳統的見解與做法，他的種種表現不僅獲得里內里民的高度認同也獲得市長林佳龍與民政局局長蔡世寅的肯定，研究者非常感謝里長接受論文質性研究專訪，對於專訪的提問內容提出許多里長在地方自治中角色扮演從營利組織及非營利組織角度分析當下實務上可行性的分析，對研究者在本研究中研究的主軸給予非常正面的肯定，研究者為了強化研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」的正當性與急迫性，特別從營利組織及非營利組織參與公共事務

角度邀請總經理(F1)接受論文專訪，研究者與總經理(F1)相約在國小校長室碰面，雙方也是透過中部頗具盛名的建設公司負責人引薦而認識，這家建設公司本身也時常投入公益活動，與研究者相識多年，知道研究者因鑽研「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」這個議題需要訪問地方上真正與研究議題有關的人士，特別推薦(F1)接受研究者專訪，這位受訪總經理為了使訪談內容符合地方自治事實也希望所表達的意見能有更高的學術研究價值，不僅在受訪前搜集相關資料做成書面，還以自身參與公益所遇到的困難為例子來說明個人對里長在地方自治角色扮演上的看法，研究者擔任公職近30年，對於公共事務的運作一直有相當濃厚的研究興趣，正所謂所有的政治都是地方政治，而地方政治就是所有的公共事務，現在公共事務環境的變化拜科技之賜，其訊息傳播的速度非常快速，對地方自治的行政效益也愈來愈有影響力，所以，在本研究中特地邀請(F1)就研究主題來論述地方事務實際的運作對於行政效益的影響程度以及建立以里長為樞紐的公共事務平台之可行性。研究者本身雖然也是區公所民政課課長，但為了更充實本研究的學術價值，特地邀請區公所業務主管(G1)接受研究者的專訪，因為(G1)在地方自治的行政環境中近30年，而研究者長年位居中央機關，因此，特別邀請從臺中縣、臺中市縣市合併前就在鄉公所擔任業務主管的(G1)接受本研究的專訪，請其就研究主題所提問的問題發表符合實務運作的專業見解。

在訪談的過程中，同樣的訪談問題，不同的受訪者因為角度及見解的不同，都做了不同層次的詮釋，當然，也有許多見解相同之處。在受訪者的選擇上，一開始研究者就決定從不同的位階、角度、工作角色等方面，爭取適當的意見領袖做為受訪談的對象，有些被邀請為受訪者的意見領袖，尚未看到研究者所要提問的問題就直接回絕，有些看到了所要提問的問題，認為太敏感而拒絕，整個選擇受訪對象的過程，可說是充滿失望也佈滿驚喜，本次最後底定接受訪問的意見領袖都是一時之選，研究者非常感謝本次接受專訪的意見領袖，能夠毫無保留針對所提問的問題，表達個人的真知灼見，所有的見解讓本次的研究產生非常高的學術價值。

## 第二節 訪談問題擬定

本次研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」以質性研究的方法-深度訪談法為主軸，輔以文獻回顧法、觀察研究法，因此訪談問題的擬定是整個研究方法的靈魂。首先，訪談問題一「里長在地方自治的角色扮演」共規劃了二個問題，訪談問題一開宗名義就是要指出，里長這樣的機制是有其獨特性及歷史沿革，極具研究價值。在問題一「您個人對里長過去的角色扮演最具爭議性的事情是什麼？理由為何？」，就是要打開真實地方自治敏感的政治面紗，直接切入本研究主題，以正面的研究態度，嚴謹慎重的討論研究主題，里長是存在地方自治歷史上超過3千年的機制，雖然在不同的朝代里長因為功能性、需求性的不同而有不同的稱謂，但是里長所扮演的角色以地方自治的角度看來，研究者認為是一樣的，里長一直都是扮演協助地方政府推動政務、維持地方安定的角色。正因為里長的角色扮演與地方自治息息相關，所以研究者在訪談問題擬定上一開始就以實務運作的角度來設計提問的問題，研究者認為，任何角色從不同的角度解析都會得到不同的結論，相對的，從不同的角度來看待里長在地方自治的角色扮演也會有不同的看法，里長在地方上其角色的爭議性成為研究者訪談問題中的第一道問題。在問題二「從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，你有什麼看法？」，就是直接從營利及非營利組織的角度來切入研究里長為民服務的角色扮演，里長的角色確實對公共事務能直接造成影響，這些影響都是本次研究主題所要深入論述的區塊。本研究的主題自是從營利組織及非營利組織兩大區塊的角度來研究里長在地方自治的角色扮演，營利組織長久以來只為組織自身的利益為首要，近代所提暢的「取之於社會、用之於社會」的理念愈來愈盛行，營利組織在回饋社會的同時，如果結合里長在地方自治的角色，能夠為地方政府在推動政務、拓展地方資源上雙方可以創造雙贏也能建立一個共生共榮的平台，在這個子題中就是要從營利組織及非營利組織的觀點來瞭解受訪者對於與里長的角色結合，在參與

公共事務效益上能夠創造出劃時代改變的可能性。同時瞭解受訪者對於里長角色與營利組織及非營利組織回饋或是參與公共事務上彼此相結合所產生的公共利益及影響。

訪談問題二「您認為從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上應扮演何種角色？」，這個問題正是研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」關於「角色」的論述及從營利組織及非營利組織角度來研究「里長的角色」與三者（里長、營利組織、非營利組織）就公共事務結合互動可行性論述。子題一「營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？」就是要探討「里長」這個自中國周朝開始就有的社會組織機制，迄今近5千年的歷史，里長角色的扮演面對不同時代的變遷及需求，要如何呈現出其效益，進而符合民眾期待及國家政務推動需求。問題二「非營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？」就是要請受訪者依自身的角度來論述非營利組織結合里長的角色所產生的效益，對地方自治的影響。研究者擬定這道訪談問題，其著重的主軸在於里長與營利組織及非營利組織在公共事務參與上結合後所產生的效益，研究者認為，建立以里長為樞紐，讓里長的角色成為地方政府與營利組織及非營利組織之間最信任、最有效率的平台，大幅減少營利組織回饋社會及非營利組織參與公共事務搜尋成本，提升地方政府行政效益。實務上，有許多民眾對於里長在地方自治的角色扮演上有極為不同的看法，學術上甚至有過是否需要繼續保留「里長」這樣的功能設置，也提過區公所里幹事的設置與里長的角色嚴重的重疊，希望里長與里幹事兩者擇一保留，而不要在地方自治的事務運作上重覆浪費資源。研究者之所以擬定這個訪談問題，就是面對政治現實面，期望在無法廢除里長的設置情況下，能夠從營利組織及非營利組織的角度以結合里長的角色扮演，建立一個可以提升行政效益的公共事務平台，因此擬定了這一個訪談問題。

訪談問題三「從營利及非營利組織的角度來看，地方政府以里長的角色為樞紐，要如何拓展地方資源」，這個問題就是要請教受訪者對於地方政府在政策推行時如何與民意及地方資源緊緊的相結合，厚實地方政府治理地方事務的能力。問題一「從營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」，這個問題是為了收集受訪

者對於地方政府透過里長與營利組織互動可以增加哪些地方政府需要的資源。問題二「從非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？」，這個問題是為了讓受訪者表達對於地方政府透過里長與非營利組織互動可以增加哪些地方政府需要的資源，任何的資源都是有限，而需求方一向都是無限，對於公部門而言，資源的取得與運用是件非常重要的行政工作，從民眾的納稅到預算編列都是資源的取得與分配，當預算在執行時也就是公共事務在推動的時後，如何讓民眾有感、獲得民眾的高度肯定，成為地方政府推動政務一項大挑戰，在地方自治上，民眾對於自己生活的環境是不是因為政策的推動而有所改變比較在意，往往對於比較不切身的議題皆表現出消極的不參與，在訪談問題參擬定的用意在於地方政府能夠以里長為樞紐從營利組織及非營利組織這兩大區塊獲得多少資源，而這些資源也正是地方政府所迫切需要，營利組織及非營利組織所掌握的資源以里長為樞紐為地方政府所用，減少資源投入社會的搜尋成本，讓地方政府在地方自治上能夠獲得更多造福民眾的資源，例如：現在臺中市政府大力推動的老人共餐據點，由里長配合市政府、區公所推動市政，尋找非營利組織提供老人共餐據點，也找來營利組織共襄盛舉，出錢出力，因為透過里長做為運作的樞紐，使得市政府老人共餐的政策在財政上壓力大大減輕，另外，「食物銀行」的創立，也證實了營利組織及非營利組織以里長作為參與公共事物的樞紐，減少許多搜尋成本，而地方政府在地方自治上造福民眾的創舉，因為有了這些資源的參與，使得社會福利的推動能夠更加順利、更加無後顧之憂。中央政府目前正在推動的「長照2.0」計畫，是延續2007年長照1.0計畫，將服務的範圍擴大、照顧的年齡層降低，需要更多的經費及人力來推動，如果營利組織及非營利組織能夠共同響應，在各地方以里長為樞紐，不僅能快速結合地方政府配合中央政府推動「長照2.0」計畫，還可以藉由里長在地方的響影力及熟悉度，讓資金及人員能夠非常快速並精準的投入公益，這對提升公部門的行政效益有非常大的幫助。

訪談問題四「從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的職權行使法？」，關於這道問題研究者是希望能讓受訪者針對這個問題全

面性的舒發已見，提供專業且具可行性的見解，由於，里長的角色扮演在地方自治上的定位雖然有「地方制度法」為其法源，但是，實務上的運作卻沒有「里長職權行使法」的制定，將里長的職能予以法制化，更明白的說，法律上目前尚未明定里長什麼事可以做、什麼事不能做。當然，每個人的行為都有共同的法律加以規範約制，但是，里長的公務作為畢竟是地方自治上最基層、最敏感的一個區塊，如果沒有將「里長」這個角色予以立法規範，那麼，里長的角色功能永遠會似有似無，甚而言之，可能詢問里長自己本身對「里長」的角色與功能時，每位里長說出來的內容都不盡相同，然而，里長說出來的內容正是平日地方自治上里長真正在做的事，也是整個「地方制度法」立法後，地方自治真實的運作過程。既然「地方制度法」已將里長、里辦公處的存在明定在法律上，為何不將里長的「職能」再以另部法律加以明確化？這一區塊是研究者在本次研究中另一個要深入探討的議題，因此，透過訪談來收集各方專家的真知灼見，期能將此次的研究進行得更深入、更具學術價值。

研究者認為制定「里長職權行使法」是地方自治走向更完善法制必須要做的事，而且不能再拖延，里長這個機制是地方自治的重要基石，在還沒有確定有更完善的配套措施之前，為了讓地方自治法制化更加成熟，對於里長這個角色應該要以正面、積極的態度由行政院向立法院提出立法草案，讓立法院廣泛討論也讓社會大眾瞭解里長在地方自治的角色扮演，透過輿論的鞭策使里長這個機制重新定位，里長在未來的世代要能夠有更進一步的功能性發揮，法律地位不能只有「地方制度法」那樣簡單的論述而已，而是要讓里長在角色扮演時有一套專屬的法律，明確規範里長的職務、功能、應辦事項、不能逾越的範圍、權利及義務等等，研究者認為「里長職權行使法」一旦正式立法，可以直接使里長更具有獨立性，而不再是地方派系豢養的家臣，也能繼續朝向「專業里長」的改革目標前進。

### 第三節 訪談之執行

本次的研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」是以往地方自治學術研討上從未有人做過學術發表的議題，與里長有關的角色理論不少，但是從營利及非營利組織角度切入來解析里長在地方自治的角色扮演卻從未有過學術發表，因此，研究者對本次研究的成果極為重視，期盼以質性研究的方法-深度訪談，能夠收集到足夠的專家見解予以支持研究者創新的論述。

在訪談過程中，面對不同的受訪者，心情都是一樣的緊張，研究者以事先擬好的訪談問題，用公開錄音的方式，依序就班給予受訪者無壓力、不受干擾的情境下，暢所欲言，就自己的專業領域提供極為可貴的論述。在尋找受訪對象時就已經設定，受訪者必須本身的專業領域上是與本研究主題有關，無論是學術或是工作還是人生歷練各方面都一面，這樣的受訪對象就訪談問題的見解，才能對本次研究主題有具體實質的貢獻。

在預約訪談時間、地點時，盡量配合受訪者的時間，對於特別難以約定時間的受訪對象，只要是有一點點的可能性，都要極力爭取，即使要分好幾次訪談也無所謂，因為受訪者的社會地位及專業見解，對論文的學術水平有極大的影響，準備好錄音設備與充足的訪談心情，從各個受訪者就訪談問題所做的回應，所提供的專業論述，都是非常珍貴的訪談資料，這些資料的收集本就不容易，將收集的資料予以吸收、分類，便是下一個重要的工作。

由於本研究以質性研究的方式進行深度訪談加以收集資料，對於訪談問題的擬定到訪談之執行都給研究者帶來極大的挑戰，有關訪談之執行過程，研究者雖然一開始有擬定執行的步驟，但是事先的規劃為因應實際執行訪談之所需，必須不斷的修正訪談的方式及內容，包括訪談問題的擬定就在指導教授的指導下修正，使訪談問題能夠更加適合研究主題，這樣在訪談執行時，受訪者才能針對訪談問題提出切合實際的專

業見解。訪談執行的困難度在不同的階段有不同的困難度，研究者認為，訪談執行最困難的階段是與受訪者面對面訪談的時後，因為，研究者與受訪者針對訪談議題上認知程度不同，如果受訪者對訪談議題的認知與研究者當初議題規劃上是不相同，往往很容易產生雞同鴨講，研究者遇到類似的情況時，在不破壞訪談氛圍下要適時說明議題設計的真意，這時後受訪者能不能接受研究者所設計的議題變成了訪談能不能繼續執行下去最大的關鍵。研究者在訪談市議員(B1)的時後，一開始就遇到市議員(B1)直接表明原本是要拒絕受訪，因為市議員(B1)認為這樣的訪談議題個人不認為妥當，在研究者細細解說訪談問題設計原由後，市議員(B1)方才接受研究者的訪談。另外，副市長(A1)及教授(C1)對訪談問題的設計都認為與研究主題十分契合，很能夠讓受訪者發揮自己的見解，總經理(F1)與課長(G1)都認為訪談的過程及訪談問題的設計蠻符合實際上在地方自治方面確實存在的情形，里長(E1)針對訪談問題除了表達自己的見解以外也同時提出許多長時間存在地方自治上里長在角色扮演方面的重大問題。對於以質性研究的方式深度訪談受訪者，訪談執行的過程中所要用到的技巧非常多，察顏觀色、多聽少說是研究者所採用的主要技巧，由於研究者所邀請的訪談對象，都是依據研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」專程找來不同層面的專家，若是定義為「專家訪談」也不為過，地方自治本就牽扯許多地方政治因素在裏面，研究者盼以先定出同一標準再進而討論觀點的方式，使訪談的執行過程能夠更客觀，所得到的資料也能夠更有學術價值。本研究的訪談執行雖然有遇到一些困難，但整體而言算是頗為順利，每個訪談對象的訪談執行過程都不一樣，研究者認為，訪談的執行雖然可以預先規劃、預先設想可能會遇到的情境，但是真正在執行的時後，所遇到的情況往往都不是預先能想得得到的，訪談之執行最大的變數就在於受訪者的反應，受訪者對於每個訪談問題的看法及感受不全然相同，所以研究者在執行訪談時必須非常細心與受訪者應對，如果應對不妥，很可能中斷了該次的訪談。

針對訪談題目來執行本研究的訪談工作，因為本次研究主題是「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」，所以，所有受訪者不論是副

市長、市議員、教授、里長、總經理、區公所課長都是與研究主題在工作上有直接學術或實務上的接觸，對於里長的角色扮演最具爭議性的事，受訪者提到里長的角色對地方的發展影響很大，里長他握有一些資源，包括說經費、人力等等，他可能會選擇性的給他熟悉的非營利組織，那他不熟悉的非營利組織可能就要不到這些資源，里長可能將他的事務補助費拿去給他的樁腳或是支持者旅行，里長可以是有給職，有給職反而更應該要負責，里長的「事務補助費」用到什麼地方？全臺中市有 630 位里長，一年就要 3 億 2 仟 20 萬元的經費，如果這些錢用在營養午餐費的話，可以給許多小朋友吃。如果能夠透過里長來幫助弱勢團體，我覺得這會比較好、比較細緻。我覺得里長可以扮演一個最好的仲介者，最好的仲介角色。里長最具爭議性的就是過去選舉那種派系糾紛，還有賄選，我覺得杜絕賄選是根本，我是鄉下長大的，一定要杜絕賄選，只有這樣里長的角色才能回歸到服務性，另一個，培育年輕人進來，讓年輕人進來是一件好的事情，民眾想要有一個正式的、專業的里長，就應該鼓勵將里長的事務補助費變成里長的薪資，成為薪資之後，該扣稅、該核銷什麼的，一切依照規定來做，里長有一份固定的薪水，來支撐里長做事，「里長」是一個比較特別的角色，它不是市政府一個公務系統一個職務，可是它又是一個地方民選的職務，所以，他一定具有一定程度的民意，也具有相當的影響力，所以，市議員有許多施政或是服務是透過里長來做，他們是最瞭解的里民的需求，里長挾著民意基礎去和地方政府或是營利組織去爭取資源或是對抗也好，去爭取建設或是各種資源，來讓他的里民受益，這是長期以來，大家在地方認為里長應該扮演的(角色)，往往里長都沒有做好服務全里民的角色，只為個人政治目的而做，所以，里長的個人態度與修為，是一個非常重要的環節，也有受訪者認為里長的角色是以公領域資源為個人的政治延續為目的，里長自己有官印、又是民選的角色、又不是公務員、卻又因為是廣義的公務員所以適用公務員的「貪污治罪條例」，當里長因公殉職時，又沒有公務員撫恤金，里長的角色有點四不像，有時像區公所裏的里幹事，可是我們里長又沒有里幹事應有的

福利，比如說退休金、撫恤金等保障，里長是一個最具爭議性的產物。

營利組織都可以透過里長把他們要回饋社會的資源，很好的分配出去。里長與商業團體聯結，里長要怎麼拿捏這個分寸是件非常重要的事。里長可以把營利組織這些資源做個整合，甚至跟政府做個最適當的整合，另外，在網路上跟其它的公部門去尋求協助，里長在這部份可以扮演很好的仲介者及媒合者的角色。現在社會福利的服務輸送，比如老人供餐、兒童課托等服務，通常都是透過 NGO（非政府組織）來做，就算是社區發展協會，那也是 NGO 非政府組織。里長是里民選出來的，應該爭取的就要去爭取，但是，不應該用民意去要脅，透過民意，讓里長來為里民服務，滿足里民想要的、需要的，而且要是合法的、合理的。對於非營利組織而言，地方上都是採取「資源的交換」，對於營利組織而言，我們都是著重在金錢上的、物資上的，剛剛我們有說到資源的交換，比如說師資的交換啊、場地互借啊等等，那營利組織這方面的交換著重在金錢捐贈方面，因為非營利組織在金錢上比較沒有足夠合作空間，經濟能力大多數都不是很好。有受訪者另外表示，營利組織及非營利組織是同一個位階，只是性質不同的而已。許多文化性質的社團、組織的活動，它的活動範圍也不會只在一個里裏面，這也不是里長能夠掌控的，例如：梧棲藝文協會、沙鹿文化協會等等，里長是要法制化，要課責、要支領薪俸，要能夠生活，並以法律賦予里長權利與義務，里長可以專業化，如果法制化後，里長就必須更加行政中立，而不會很草根，太草根的結果就是有點隨性發展，反而無法規範里長，里長扮演建設性地方自治角色，一定要法制化。任何事，沒有規矩則不足以成方圓，所以一定要有一套制度可供遵循，才不會亂了套，才不會前後不搭。



## 第四節 訪談資料歸納與分析

針對訪談資料的收集，除了慎選受訪者以外，對收集回來的資料以訪談題目作為歸納的標準，並在歸納所有受訪者的專業論述資料之後，以本次研究主題「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」作為分析資料的主軸，從歸納與分析的過程中，交叉驗證受訪者對研究主題的見解及關於訪談問題的個人論述，其支撐研究者論點的力度有多高。

訪談資料的可貴程度不比國立圖書館中的書籍差，原因無二，受訪者在清楚研究主題所要探討的方向及全面瞭解訪談問題中企圖收集的資料，願意在無壓迫、輕鬆自在的情境下，舒發專業的見解，這樣的訪談資料在學術與實務上都具有極大的不可取代性價值，在這次的學術研究訪談中，受訪者針對訪談的問題提出說明並提供具體的建議。資料歸納如下：

一、關於里長在地方自治的角色扮演，受訪者表示：

(一) 里長的角色是仲介、協調：

里長的角色對地方的發展，他對地方的影響很大，也因為影響大，他握有相當大的資源還有人脈，所以在這個過程中，他最具爭議的事情，應該說他擁有比較多的資源跟人脈，他在資源的分配上是不是公平？是不是公正？比方說，在地的可能同時有 2、3 個非營利組織，里長他握有一些資源，包括說經費、人力等等，他可能會選擇性的給他熟悉的非營利組織，那他不熟悉的非營利組織可能就要不到這些資源，所以說，在這個過程中，里長是比較在地(local)的角色，他也不用上網公告，他可以私下去解決、去運作，所以說，要讓里長的角色可以更公正、公平、更公開，讓資源的利用能夠更加充分，里長可能將他的事務補助費拿去給他的樁腳或是支持者旅行，我認為這應該是他（里長）最具爭議的一點吧！如果他能夠改善，不過，我覺得還蠻難的。里長可以是有給職，有

給職反而更應該要負責，他的事務（補助費）到底用到哪裏？不用核銷是開方便之門，臺灣這樣的里長有多少？這樣算下來要花多少錢？完全不用核銷，一個月4萬5仟元，全臺中市有630位里長，一年就要3億2仟20萬元的經費，這些錢花去哪裏了，用在營養午餐費的話，可以給多少小朋友吃，對不對？這就是我一直覺得里長比較受爭議的地方。我覺得里長應該扮演仲介者的角色，因為在地方自治上，里長對一些弱勢及地方事物比較瞭解，如果能夠透過里長來幫助弱勢團體，我覺得這會比較好、比較細緻。我覺得里長可以扮演一個最好的仲介者，最好的仲介角色。(C1)

(二) 里長選舉樁腳的角色最具爭議：

我覺得最具爭議性的就是過去選舉那種派系糾紛，還有賄選，我覺得都會區臺北或臺中來說，賄選現在是少了，可是在鄉下，賄選還是很容易出現，賄選之後、當選之後，里長對於資源的配置就是容易產生偏差，因為他（里長）投入了那麼多錢，我認為如果當初從選舉剛開始，就沒有很正派的出現，我覺得這樣的人一旦當選，他的行為就會很容易出現偏差，這是我覺得最具爭議性的地方。我覺得杜絕賄選是根本，我是鄉下長大的，選舉到了最後關頭真的是500元、1000元這樣子喊，事實上，里長真的要是願意做事情的話，那4萬5仟元事務補助費要是真得有在做事情，那也不可能變成自己的薪水，里長不是有個人的收入，里長是用在公務上面，我認為第一個回歸，一定要杜絕賄選，只有這樣才能回歸到服務性，另一個，培育年輕人進來，讓年輕人進來是一件好的事情，之前民進黨有一個「小草運動」，就是鼓勵年輕人出來選里長，它叫做小草運動，我認為支持一個人投入公共事務，不能只支持有錢人，只要人家投入公共事務，卻沒有薪水，這說不過去，你還是要讓他有一個正式的、專業的里長，這個事務補助費我是鼓勵成為里長的薪資，成為薪資之後，該扣稅、該核銷什麼的，一切依照規定來做，一個專業的里長，無論是里辦公處還是社區發展協會都有許多資源可以申請，那這些保障婦女、關懷老人等等，里長有一份

固定的薪水，來支撐里長做事。(A1)

(三) 里長是政府行政業務推動的助手角色：

里長的角色來講，它是一個比較特別的角色，它不是市政府一個公務系統一個職務，可是它又是一個地方民選的職務，所以，他一定具有一定程度的民意，也具有相當的影響力，里長是最基礎的根，直接跟選民接觸的，所以，我們許多施政或是服務，透過里長他們是最瞭解的，過去因為選舉的關係，里長也成為一個小區域的霸主，里長當然會挾這個民意基礎去和地方政府或是營利組織去爭取資源或是對抗也好，里長必需對里民展現出他的服務績效，去爭取建設或是各種資源，來讓他的里民受益，這是長期以來，大家在地方認為里長應該扮演的(角色)，除了服務以外所必需扮演的，包括我所謂的建設的服務、補助的服務、爭取資源的服務，這是一般民眾長期以來接受的角色，所以呢，你說他(里長)有沒有爭議性，當然是有，有些是他(里長)自己的意志，他想要達到什麼目的，他挾著民意去作對抗、去作爭取，我們都看過許多這樣的抗爭行為，事實上，它(抗爭行為)不見得是全里民的想法，可能是里長自己本身想透過這樣的抗爭得到什麼樣的資源，這是里長在地方上所擁有的力量，這是我所謂的爭議性部份。(B2)

里長應扮演好與地方政府的溝通協調，里的發展建設與里民和諧營造，里民之生命財產保障，里民的福祉，公領域的合作服務與努力。里長職務在最早時代本為政治性服務，要從政治角色轉換成服務性角色，無私服務為宗旨來做，才能有機會轉換(成服務性角色)，可是，往往里長都沒有做好服務全里民的角色，只為個人政治目的而做，所以，里長的個人態度與修為，是一個非常重要的環節，我認為里長的角色是以公領域資源為個人的政治延續為目的，理由是，其以個人目的煽動群眾、里民為手段，達到效果彰顯自己的政治目的，我之前所接觸到的，里(村)長部份，他都會善用這個資源來煽動民眾，來達到他這個政治目的的延續。(F1)

#### (四) 里長的角色，實務非常抽象、矛盾：

我們認為里長自己有官印、又是民選的角色、我們又不是公務員、卻又適用公務員的「貪污治罪條例」，當里長因公殉職時，又沒有公務員撫恤金，所以，這一部份我認為是最具爭議性的。到底我們里長是什麼？有點四不像，我們里長是民選，是服務里民的民意代表，又像是區公所裏的里幹事，可是我們里長又沒有里幹事應有的福利，比如說退休金啊！撫恤金啊！保障啊！但是里長又在做公務員的事情，又在做民意代表，當民眾與政府之間的橋樑，所以，我認為，里長是一個最具爭議性的產物，它（里長）不知道是一個什麼樣的時光背景下創造出來的東西，我認為里長本身就是最具爭議性的產物。(E1)

綜上所述，研究者針對受訪者對於所提問的這個問題其答覆內容加以分析，主要論述可歸納為：里長在地方上不只是政治力量，也是安定的力量，地方政府在推行政策的時後，如果能與里長配合，將會有事半功倍的效果。反之，很難產生推動政策所預期的成效。里長在「地方制度法」第 59 條明定任用依據、第 60 條召開里民大會依據、第 61 條明定為無給職並賦予事務補助費法源依據，但相較里長在地方自治的影響力及重要性，這些法源似乎太薄弱了。

#### 二、里長與營利組織的互動：

##### (一) 資源分配拿捏分寸：

針對里長與台積電之間的互動，我覺得企業回饋是好事，回饋里民這件事情，這就要看里長本身能不能很客觀的做，做好資源的分配，是給老人、小孩還是志工，我覺得里長必須有一些智慧的判斷。因為里長本來就是靠近民眾，可近性很高的，是最靠近民眾的地方父母官，他應該做一個守門員，他（里長）知道民眾的需求，比如說，老人的照顧、兒童的營養午餐，甚至是青年就業的問題，營利組織都可以透過里長把他們要回饋社會的資源，很好的分配出去。里長與商業團體聯結，里長要怎麼拿捏這個分寸是件非常重要的事。(A1)

## (二) 仲介角色：

營利組織與里長的互動，站在社會工作的角度，我覺得也可以啊！因為像現在不是在講企業責任嗎？所以說，里長的角色如果是從這邊切入的話，我個人認為是可以的。里長去找企業，不是說跟你要錢，而是要你（企業）回饋給我的里民，這個也是從公益（角度）啊！我覺得里長這樣的角色是可以讚同的。當然，要看其要求的內容，就像只是開放游泳池或是健身房，讓里民使用也同時讓里民認識一下企業，就像我們之前上課有提到非營利組織及企業，像是福特六和，他們也會做一些敦親睦鄰啊！但是，如果過（頭）了，比如說是像要求回饋金啊，或什麼什麼的，那其實就有點超過你里長的本職了，所以，這中間的拿捏，我們到底賦予里長什麼職責，把他（里長）的權利跟義務給框架出來，讓里長可以跟營利組織好好的互動。里長對地方事物瞭解的最深，如果現在遇到了什麼災難，有什麼需求，里長是最明白地方上有哪些資源，比如說里長可以把營利組織這些資源做個整合，甚至跟政府做個最適當的整合，另外，在網路上跟其它的公部門去尋求協助，里長在這部份可以扮演很好的仲介者及媒合者的角色。(C1)

## (三) 為弱勢貧困：

我感覺上，它（台積電）今天透過里長，是讓里長覺得有面子嘛！台積電它可以每天50個人免費使用游泳池，它不見得要透過里長，如果台積電真的想回饋，可以每天50人免費使用其游泳池，就依照像是免費午餐，前50個人免費，透過這種方式，不見得要透過里長，或者說針對不會游泳的人來學游泳，透過里長來找這樣的人，我覺得是很合理的。如果說今天只是要敦親睦鄰而來做這件事，那里民就來排隊就好了啊！如果今天是為了弱勢、貧困的，透過里長來瞭解，這是可以的，我覺得差異就在這裏。(B2)

## (四) 為少數里民服務不當：

在里長的協助下，台積電提供50人使用台積電中科廠員工游泳池，會讓人覺得

是為少數特定里民使用，里長這是不恰當的做法，應以全里民福祉為首要工作，才不失里長的責任跟公平、與正義。在我所居住的這一里來說，像是黑龍江建設、三久太陽能企業，再來就是物理農業機械有限公司的黃董事長，他們其實在地方上非常熱心公益，包括我們協會部份，他們都非常熱心付出，甚至還會派員工協助公益活動的辦理，這些營利組織參與地方公益、關懷弱勢、守望相助等等的資源及經費的協助，帶動地方之安全協助及安定弱勢、提升生活品質的力量。(F1)

#### (五) 募款角色：

我的看法是，第一個，我是認同的。第二個，剛剛我就講到，里長是四不像，因為公務員比較不可以去做募款的東西，但是民意代表又可以去做募款的東西，用一個四不像的角度、職位去募款，真的是無法可管，一般募款我們都知道有一些限制，但是，我們都知道，里長在做這種募款的動作，基本上都沒有任何限制，因為里長的角色四不像，因此，他可以做這樣的募款。其實我剛剛有提到，里長又是民意代表、又像是公務員的角色，這樣的四不像角色，就這件事情來看，里長透過營利組織來爭取一些福利，給當地的里民，里長常常會找當地大型工廠、公司先開刀，因為他們賺最多錢嘛，我很認同里長做這些事情為里民爭取福利，里長在市府裏面只有建議權，沒有權利可以指揮哪些預算要用在哪裏，所以說，這一部份的資源，常常是民間慢慢累積出來的，里長的角色就是去做這些公務員不敢做的事。(E1)

綜上所述，研究者針對受訪者對於所提問的這個問題其答覆內容加以分析，主要論述可歸納為：就里長平日在地方政務推動上所扮演的角色觀之，里長若要專業化、專職化、課責化，支領薪俸嚴然是必須面對的改革方向。里長在地方上的行為，已經能實質影響地方自治成效，甚至是地方上不同政治派系利益的連結點，如何導正這個已存在中國歷史中超過 5000 年的社會名器，使其繼續成為安定地方、成就人民福祉的重要角色，將會成為地方自治

研究學術領域非常重要的一個區塊。

### 三、里長與非營利組織的互動：

#### (一) 持開放態度溝通：

我們現在的服務輸送，比如老人供餐、兒童課托等服務，通常都是透過 NGO（非政府組織）來做，就算是社區發展協會，那也是 NGO 非政府組織，它是草根的、在地的組織，服務輸送都是透過它（非政府組織）來完成，里長最好是以廣納的方式，讓更多的慈善組織來與里民接觸，有些里長心態沒有很開放，對一些組織是很封閉的，拒絕這些組織提供社區服務。例如，之前我們在做日間照護的工作，里長帶頭帶著里民反對，以老人可能有傳染病為由，提了很多負面的意見，反對到底，直到現在最近，都還是有這樣的情形發生，所以，這樣的里長個人思維都會造成負面的影響，另外，像是基督教的組織，要為小朋友做課後輔導，到活動中心去，因為很多活動中心在廟的旁邊，牧師也沒有在傳教，里長還是將其趕出去，說牧師是「侵門踏戶」，像這樣的事情，如果里長是持開放的態度，確定並沒有在傳教，里長是可以去做溝通工作的，這樣子就能讓里民得到更多的幫助與社會服務。(A1)

#### (二) 資源整合：

里長對地方事物瞭解的最深，如果現在遇到了什麼災難，有什麼需求，里長是最明白地方上有哪些資源，比如說非營利組織有一些資源、營利組織也有一些資源，里長可以把這些資源做個整合，甚至跟政府做個良善的整合，比如說在網路上跟其它的公部門去尋求協助，里長在這部份可以扮演很好的仲介者及媒合者的角色。(C1)

里長是由里民選出來的，里長必須是站在里民的立場，我認為對里長而言，沒有營利或是非營利的互動問題，里民需要什麼，他（里長）就要去為里民爭取什麼，不能因為它是營利組織，就要多一點錢，非營利組織就要少一點錢，我不認為是這樣，有許多非營利組織它做的事情有很多，對疾病、健康等等宣導，

它做得很多，比如說反煙啊，它做得很多。里長要這方面的資源，就可以找它（非營利組織）啊！如果今天里長要做的事是與營利組織有關，就要找營利組織，比如說，里長需要腳踏車，它就要去找腳踏車廠商提供。我認為，應該是里民需要什麼東西，里長就要去找，不一定是跟營利組織或是非營利組織有關，可能是跟公部門有關，里長就要去找公部門，里長是里民選出來的，應該爭取的就要去爭取，但是，不應該用民意去要脅，透過民意，讓里長來為里民服務，滿足里民想要的、需要的，而且要是合法的、合理的。(B2)

### （三）與志工的分工合作：

非營利組織如服務居民的志工，地方和諧的執行者，然而里長應是推動者，必需不分黨派為公領域之非營利組織而參與推動，進而達到合作之目的、政令推動目標。(F1)就拿我與我里內的「慈濟環保資源回收站」互動情形而言，共同創造出許多免費的服務給我們的里民，對於非營利組織而言，我們都是採取「資源的交換」，對於營利組織而言，我們都是著重在金錢上的、物資上的，剛剛我們有說到資源的交換，比如說師資的交換啊、場地互借啊等等，那營利組織這方面的交換著重在金錢捐贈方面，因為非營利組織在金錢上比較沒有足夠合作空間，經濟能力不是很好，當然，慈濟他們是例外，他們本身的經濟能力是不錯的。總括來說，里長挖錢找營利組織，找師資就找非營利組織。(E1)

綜上所述，研究者針對受訪者對於所提問的這個問題其答覆內容加以分析，主要論述可歸納為：里長年輕化會是政黨關注的未來目標，一旦里長年輕化之後，地方自治的「在地政治」面貌將會不斷出現改變，甚至有激烈的改革，加上現代通訊群組的發達，里長對里民的服務、里民對里長的期待，都將產生雙向的大變化，傳統里長的事務運作模式將受到極大的挑戰，但是，里長在地方自治上所扮演的角色，實質上不但沒有變弱，反而會更加舉足輕重。

### 四、政府要如何透過里長拓展資源：

### （一）創造雙贏：

我們（政府）有許多發展都是透過非營利組織，在跟營利組織互動的這方面，有一個點很重要，就是「利害關係」，比如說有些企業有在地環保問題、土地運用的問題（有無佔用）等等這些問題，這時候，企業提出我捐贈給你啊，大家互相，就是透過公益活動之後，就是可以掩飾它（企業）做的不夠好的地方，所以，里長在與這些企業互動的時後，一定要做好評估、拿捏，就是它（企業）今天做這個公益活動的初衷、出發點是什麼。如果今天它（企業）回饋給 50 人免費去游泳，這是很好、很正常的，可是你（里長）不能因為接受這樣的回饋，而對一些環保的訴求而退讓。假設今日企業的回饋意圖不良，回饋的方式也不好，那里長就要有分寸拿捏去拒絕，即使有一部份接受了，相關的環保議題，里長也不能退讓。企業都有一些基金會，基金會都會做一些回饋的事情，我覺得有一些事情企業本來就是在做回饋，我這一里有受惠，其實它（營利組織）用公益的方式，如何拿捏公益的本質，這本來就是在做公益的，那你的立場要很清楚，不行的事就是不行，像我們在市府這麼龐大的機關，市長就是這樣，市長的立場非常堅定，環保做的不對，依法該怎麼處理就怎麼處理，那你（營利組織）要做公益，就是循正常管道做公益，一切依法處理。所以，我覺得市長都可以做得到，里長應該也可以做得到，因為市長接觸的複雜度一定比里長還要高，我自進市府服務以來，許多事情就是在分寸的拿捏，每一項事情就是回歸到它的本質，企業做公益就是做公益，這是個專業的學習，如何讓里長專業化，而不是政治化，未來在事情分寸的拿捏上也會愈來愈好。(A1)

### （二）增加政策宣導觸點：

地方政府可以透過里長去宣導政府的政策，或是透過里長去教導這些居民一些觀念吧！比如說，現在不是很流行參與式預算嗎？那民眾可能不瞭解那是什麼東西？公民參與，民眾也可能不瞭解那是什麼，那如果里長對這個概念很清楚的話，你可以透過里長來宣傳目前政府的政策及概念，甚至可以透過里長召開

說明會，泡茶會也好，透過這些正式、非正式的關係，來告訴民眾，政府為什麼要做這些事、將來的目標是什麼，讓民眾可以快速的瞭解政府的相關政策，跟營利組織的互動方式也是一樣，政府的一些作為，可能也會影響到營利組織的利益，某些政策推動下來可能會衝擊到營利組織的利益，這時後，就可以透過里長在地化及跟營利組織的關係，來傳達政府的政策，減少政府施政時的阻力，讓事情能夠更圓滿。至於政府跟非營利組織的互動也是一樣，只是非營利組織有一點不一樣，比如說，非營利組織在幫助弱勢的時後，可能沒有掌握到弱勢名單或是無法非常確定誰才是資源真正的需要者，這時後，它（非營利組織）可以透過里長取得比較正確的名單（受幫助者的名單），所以說，地方政府可以與非營利組織達成共識，比如說，幫助弱勢、執行公共服務目的，非營利組織在尋找標的的時後，會比較準確，不會說非營利組織要幫助弱勢的時後，又要去找誰才是真正需要幫助的人，里長可以降低非營利組織的搜尋成本。(C1)

### （三）從更多的層面獲取資源：

對我而言，營利組織及非營利組織是同一個位階，只是性質不同的而已。就是說，地方政府如何透過里長來跟這些組織互動，我們在實際面來看，其實地方政府都可以直接與這些組織互動，而且，我長期投入許多文化性質的社團、組織的活動，它的活動範圍也不會只在一個里裏面，這也不是里長能夠掌控的，像我的讀書會、梧棲藝文協會、沙鹿文化協會等等，我們看到的一些社團，它們不在一個里的架構裏面，所以，除非是市府不熟悉的，它必須透過里長來介紹，或是里長自己知道有哪些社團、組織，我們所看到的，通常這些（營利、非營利）組織都會直接與市府聯絡，你要問的應該是，有一些營利組織它怎麼透過里長跟里民來溝通、來做敦親睦鄰的工作，這是里長比較需要扮演的角色，比如說有一些開工廠的人，不管是環保議題還是其它的議題，他需要與里民、社區週遭的居民有互動，他就會透過里長，因為里長是最清楚的，透過里長的溝通、協調，這是站在輔導或是協助的角色，大概里長的角色就是這樣子的情

形。(B2)

(四) 降低政府部門與民眾溝通的成本：

里長是里民的溝通協調者，要深入瞭解營利組織的需求及困難，協助解決困難，讓其達到與地方的互信，理由是，相互瞭解後進而增進地方推動政令之順暢，營利組織的困難解決了，它（營利組織）會在地方繼續扎根，當地方里民有需要的時後，它（營利組織）當然會盡心盡力為地方付出，這是相對論部份，如果，全部都要以營利為經營目的，造成當地里民生活的不方便與損害，里長要做好溝通的工作，為里民與營利組織之間，搭起一座福祉的橋樑。(F1)

(五) 實務角色的矛盾：

這個問題已經問到我的核心了，政府要選票，里長也是需要選票，如果說里長的樁腳是鄰長，那麼市政府的樁腳就是里長，以未來的發展趨勢而言，如果里長漸漸的年輕化之後，以一個優質的里長來說，只要市政府把握住，那麼里長可以在里裏面為市政府拿到許多票。因為里長是個四不像的角色，里長既不是公務員，又是公務員的角色，民間是如此認為，當然法規上並不是公務員，地方政府應該輔導里長去開課、教學，里長去跟營利組織互動，來爭取更多的市政府本來沒有的資源，舉例來說，我們工學里不可能要市政府每年贊助我們電腦，提供給弱勢兒童，我們透過營利組織或是二手電腦公司得到電腦，提供給弱勢兒童，那這些政績算是地方政府的，又不花地方政府一毛錢，這時，里長又可以得到基層的選票，市政府又可以推廣成自己的政績，這是四贏的方法，市政府、里長、營利組織、弱勢兒童都得到益處。(E1)

綜上所述，研究者針對受訪者對於所提問的這個問題其答覆內容加以分析，主要論述可歸納為：里長與營利組織及非營利組織的互動，將會是地方自治中地方政府推動政策時，運用里長這個平台，獲得更多資源，進而使政策落實得更完整，讓民眾更有感的新模式。要如何運用這種新模式在未來的地方自治中獲得更多的創新作為，將會是地方自治學術上引發研究的新方

向。

## 五、里長法制化面向探討：

### (一) 製訂專屬法律：

我很支持里長法制化能夠更周延，我也很謝謝你關注這個議題，確實，里長的很多問題不夠清楚，法制化方向很重要的是其內容，這裏所提到的里長被污名化，而且要法制化讓薪水進來，都是很重要的議題，法制化的方向是對的，讓里長的角色有更明確的規範。(A1)

### (二) 制度化方為長久之計：

我個人覺得里長是要法制化，要課責、要支領薪俸，要能夠生活，並以法律賦予里長權利與義務，里長可以專業化，如果法制化後，里長就必須更加行政中立，里長的制度會更加精緻，而不會很草根，太草根的結果就是有點隨性發展，反而無法規範里長，遇到好的里長，里民就有很好的服務，遇到不好的里長，里民也沒有辦法換掉里長，所以，要從課責的角度來看，如果里長能夠法制化，可以讓里長這個職務朝向更專業化、更精緻去發展。如果里長的素質提升，能夠提升地方自治的發展，也能讓國家公共事務的發展獲得提升。(C1)

### (三) 民意基礎的合理化：

里長不是沒有法制化，而是應該討論里長的法制不足或是權職模糊，給里長的資源也模糊，或是不足。我想是法制上的不足，很難讓里長去做原本希望里長去做的事或是應有的功能發揮，我覺得目前要討論的問題，就我所看到的是比較大的問題，是不均，里的範圍大小，差太多了，人數多的里，我看過上萬人，人數少的里，只有1千多人，我認為，透過法制的規定或是行政的調整，可以讓里長（的角色）更發揮，他（里長）現在是明訂沒有薪資，也就是說，沒有反對里長可以支薪，現在的事務補助費也有點變相成為薪資，現在重點在，要不要讓里長成為專業的專職化，就是說里長沒有薪資，他就必須靠其他的收入，他就是純粹服務性質的角色，就不是一個職業，現在要討論的是，里長在整個

制度上所扮演的角色，要將其當成專職的、專業的來看待，否則，里長就只是一個服務性質，對里長的要求，相對的薄弱，致使里長必須透過民意去得到一些東西。我認為，要透過一些做法，讓這個「里」的機制有所調整、有所改革，包括里的人口數、里的區域（範圍）等等，都必須要重新來考量，為什麼我也讚成讓里長薪資化，因為能讓里長更專職化，可是，這又與里幹事的角色有重覆，這是一個很重要的問題必須要面對，這個角色要如何區隔？要如何確認？現在實務上的運作，是一種折衷的方式。(B2)

#### (四) 法制化是最根本的基礎：

我個人的想法是應該法制化，法制化會確立里長應服務全里民為責任，執行公領域服務里民，不可依個人屬性之政黨而選擇其服務對象，否則會讓里長有權無責，而影響地方和諧、進步與繁榮，與影響民心安定。我認為，身為一個里長應該是以全里民的福祉為依歸。(F1)雖然一開始我對里長的角色有點抱怨的論述，說里長的角色是四不像，但是，總結而言，一個角色還是要法制化啦！但是在法制化的同時，會不會影響到剛剛所討論的與營利組織及非營利組織互動的功能，但是我絕對支持法制化這個大前題，在「法」的前題下，告訴里長要怎麼做，讓里長成為活躍政府暗置的一隻手。只有法制化才能夠保障里長。(E1)里長扮演建設性地方自治角色，一定要法制化。任何事，沒有規矩則不足以成方圓，所以一定要有一套制度可供遵循，才不會亂了套，才不會前後不搭。

#### (G1)

綜上所述，研究者針對受訪者對於所提問的這個問題其答覆內容加以分析，主要論述可歸納為：里長的角色與功能性要能正面發揮務必以法律為基礎，再依法設立制度規章，這樣才能讓里長這個地方自治的角色更有效率發揮其功能，使民眾能夠得到更完善的照顧，也能讓社會資源得到最適分配。當里長的功能性有法律做為基礎，可以避免許多以往為人詬病的不當行為。反而強化里長的制度後，里長為民服務時可以更明確、更有保障。



## 第五章 研究發現與建議

### 第一節 研究發現

本研究主題含探討里長與營利組織及非營利組織的互動方式、效益及對地方自治的影響等層面，從文獻學術資料的收集至受訪者專業的論述，都可以清楚的看到，我國里長的角色扮演在地方自治上是極為多元也充滿探討的空間。過去，在學術界雖然有許多關於里長的學術研究論文發表，但是針對「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」這樣的議題，卻從未有人加以整合研究。

對於里長在「地方制度法」第61條中被定義為無給職，發現受訪者共同的見解是不反對改為有給職，里長的事務補助費一個月4萬5千元，全台中市有630位里長，一年就要3億2千20萬元的經費，對直轄市的財政基本上並沒有造成太大的衝擊，然而，這個數字研究者發現2個問題，首先，六都的生活物價水平不一，南北更是差距明顯，但是里長的事務補助費卻是一樣，這是不合理也不公平的事。其次，里長和一般人一樣，都需要贍養全家老小，為何「地方制度法」要將里長定義為無給職？民眾希望看到專業的里長，專心投入為里民服務的里長，然而，里長既然和我們都一樣要吃飯、要生活，營利組織及非營利組織的成員也有支領薪資，為何要里長協助推動政務又不支付薪資給里長？

里長與營利組織及非營利組織互動爭取里民福利的同時，研究者發現，如何建立一個常態性的合作平台是地方政府要立即面對的問題，也是現代地方自治一個全新而且非常重要的區塊，如果里長能成為營利組織及非營利組織值得信任的伙伴，那麼，里長也會是地方政府功能性最有強的合作伙伴。

研究者發現，里長的角色極需要有一套專屬的職權法律，研究者認為，制定「里長職權行使法」已是刻不容緩的事，無論是平日為民服務或是與營利組織或非營利組

織互動，有了「里長職權行使法」為法源依據，可以使地方政府在最短時間內獲得因為里長的協助而取得的地方資源，里長也能因為有「里長職權行使法」為依據，讓自己平日的為民服務能有法律的保障，當然，這部法律同時也有約制里長行為的功能。

本研究根據研究目的和研究問題搜集文獻資料和訪談資料歸納整理，並加以分析，得到下列幾點研究結果綜而言之：

### 一、里長的角色必須法制化，使其角色扮演更具體：

從中國周朝開始至今，里長的角色雖然在每個朝代都有不同的稱呼，但是所扮演的政治角色差距並不大，都是與地方自治深深結合在一起，里長在地方自治扮演的角色在現今政治氛圍中，根本不可能予以廢除，如果有制定「里長職權行使法」作為里長行使權利的法源依據，不只是保障里民也是保障里長本身的權益，甚而，里民也可以依據這部法律質疑里長應為而不為的不作為態度，在自由法治的國度裡，依法行政處理公共事務才能讓民眾接受，公共事務推動才能有規則可循。

### 二、要以法律來規範里長平日募款及選民服務的行為：

依照法律規定，里長是廣義的公務員，適用「貪污治罪條例」及「公益勸募條例」，里長不可以按照自己的意思，為了里民好而辦理募款活動或是找營利組織募款，在地方公共事務實際運作中，里長常為了幫助常常為了幫助里內家中突遭變故的里民渡過困難，不僅自掏腰包還會發動里鄰鄉親有錢出錢、有力出力一起幫助困難的里民，為了能夠釐清責任，研究者發現里長平日的公務作為有立即制定「里長職權行使法」之必要。如果有「里長職權行使法」作為規範，那麼，里長的行為會攤在陽光下，里民也能依法予以監督，不但可以預防貪污更能使里長從政府預算中所拿到的資源，獲得更適分配。

### 三、從選票的角度來引導里長的工作方向：

選票拿的愈多就要做更多的事，民主投票機制將許多人、事、物都用投票會方式來解決、來定義。研究者認為「引導」是最好的方法，時空無論如何變

遷，人性永遠不會變的，一位有民意基礎的里長千萬不要用命令的口吻，更不要想用威脅的方式令其就範。里長雖然不是市議員也不是立法委員，可是里長卻是選票一票一票選出來，里長的選舉不只是比政見還比里長本身甚至是家族在地方上風評，從某種程度來說，選里長的難度高於選市議員或是立法委員，研究者建議從「選票取向」引導里長在角色扮演上溶入政策，讓政策的推動與里長的角色扮演結合為一，增強地方政府推動政策的能量。以雙贏的角度，從選票取向引導里長，使里長明白只要協助推動地方政府政策，受益的是地方而且可以成為里長的政績，里民也會將肯定的意思表現在選票上，此時，里長不僅會積極配合，還會幫忙想出適合地方民情的推動政策方式。

#### 四、讓里長與營利組織及非營利組織的互動成為常態：

讓里長成為營利組織及非營利組織與地方政府互動的協調平台，是最符合地方自治實務需求的可行性方式，之所以建議建立一個以里長為重要樞紐，讓地方政府透過里長的角色扮演能夠更加密切與營利組織及非營利組織合作，創造三贏的局面，也能大幅減輕營利組織及非營利組織投入公共事務的搜尋成本。所以研究者才會建議讓里長與營利組織及非營利組織的互動成為常態，也要在專法「里長職權行使法」中明確規範里長與其互動的準繩與範籌。里長與營利組織或是非營利組織以「公務協助」還是「支援資源」等名義互動時，分寸的拿捏是極為重要，所以，研究者在本研究中發現提出「里長職權行使法」已是迫在眉睫的事情，將「里長的角色扮演」極大化成為地方政府與營利組織及非營利組織資源最適配置的平台，那麼，地方自治將會進入全新高效率的另一階段。

## 第二節 研究建議

在這次以「里長在地方自治角色定位研究-從營利及非營利組織角度研究」為主題的研究探討中，研究者從收集文獻資料、訪談地方自治意見領袖及自身參與區公所業務發現，里長在地方自治的角色扮演，如果從營利組織及非營利組織的角度予以研究解析，將會有完全不同於以往對「里長」角色的學術見解及功能效益，從訪談資料歸納、分析進而研究發現「里長的角色」在地方自治上，因為營利組織參與公益活動及非營利組織的蓬勃發展，已經可以有截然不同的角色扮演，其相互結合也將地方自治運作模式帶向另一個新境界。研究者依據本研究提出建議如下：

### 一、里長的角色法制化要更明確、具體：

對於里長的角色應該立「里長職權行使法」，從中國周朝開始至今，里長的角色雖然在每個朝代都有不同的稱呼，但是所扮演的政治角色差距並不大，都是與地方自治深深結合在一起，即便現在資訊如此發達，在地方自治上還是有非常大的區塊必須仰賴里長的協助。里長在地方自治扮演的角色在現今政治氛圍中，根本不可能予以廢除，為了迎向資訊快速發達、民眾對公共事務要求水平的提高，研究者強烈建議要讓里長的角色法制化，唯有法制化才能讓里長的角色符合實務上的需求，也能讓民眾知道里長的角色是什麼，甚至起而監督里長的公務作為。

如果有這部「里長職權行使法」作為里長行使權利的法源依據，不只是保障里民也是保障里長本身的權益，甚而，里民也可以依據這部法律質疑里長應為而不為的不作為態度，在自由法治的國度裡，依法行政處理公共事務才能讓民眾接受，公共事務推動才能有規則可循。

### 二、里長募款及選民服務行為，要有法律的規範：

法治國家對於任何向民眾募款的事情都會有一定的規範，在我國公務機關

很少有公務員會去做募款的動作，就算是預算不足都是寧可不做、也不能去向任何人募款。然而，里長不可以按照自己的意思，為了里民好辦理募款活動或是找營利組織募款，如果真的是為公益而募款倒還是不會引起反感，就是擔心有里長打著公益旗幟募款，實際上是在謀私利，將錢放在自己的口袋中。里長與社區發展協會理事長最大的不同是在於社區發展協會是社團法人，有統一編號，募款時可以開收據給捐款人，捐款人拿著收據可以抵稅，而里長是廣義的公務員，沒有統一編號，更不能開收據給捐款人，因此捐款人也不能抵稅，里長若是有這種募款行為，就已經是違反「公益勸募條例」，但是在地方公共事務實際運作中，里長常為了幫助常常為了幫助里內家中突遭變故的里民渡過困難，不僅自掏腰包還會發動里鄰鄉親有錢出錢、有力出力一起幫助困難的里民，為了能夠釐清責任，研究者發現里長平日的公務作為有立即制定「里長職權行使法」之必要。

里長是地方自治面對民眾第一線的民選人員，政府有許多建設經費透過里長來完成，通常，里長都將這些小額建設款做為選民服務用。這一切如果有「里長職權行使法」作為規範，那麼，里長的行為會攤在陽光下，里民也能依法予以監督，不但可以預防貪污更能使里長從政府預算中所拿到的資源，獲得更適分配。

### 三、里長的角色以「選票取向」，引導融入政策：

民主的機制簡單說就是，選票拿的愈多就要做更多的事，民主投票機制將許多人、事、物都用投票會方式來解決、來定義。里長是里民一票選出來的，與議員、立法委員、縣市首長等等都一樣。可是里長與民眾近距離接觸的密集程度，卻是其他用選舉選出來的民意代表、縣市首長所無法比擬的，里長的角色要用強制力予以規定，實務上可行性是很底的，研究者認為「引導」是最好的方法，時空無論如何變遷，人性永遠不會變的，一位有民意基礎的里長千萬不要用命令的口吻，更不要想用威脅的方式令其就範。里長雖然不是市議員也

不是立法委員，可是里長卻是選票一票一票選出來，里長的選舉不只是比政見還比里長本身甚至是家族在地方上風評，從某種程度來說，選里長的難度高於選市議員或是立法委員，由於小選區的關係，里長個人的品德操守及家族在地方上的評價，往往對里長選舉的結果產生決定性的影響，研究者建議從「選票取向」引導里長在角色扮演上融入政策，讓政策的推動與里長的角色扮演結合為一，增強地方政府推動政策的能量。

一般能選上里長的人在地方上人都俱有相當的人脈，經濟能力也不會太差，研究者建議以雙贏的角度，從選票取向引導里長，使里長明白只要協助推動地方政府政策，受益的是地方而且可以成為里長的政績，里民也會將肯定的意思表現在選票上，此時，里長不僅會積極配合，還會幫忙想出適合地方民情的推動政策方式，有時後還會因為里長全力的投入而獲得意想不到的倍數效益。

#### 四、讓里長與營利組織及非營利組織的互動成為常態：

由於里長是最清楚地方生態及資源配置的民選人員，讓里長成為營利組織及非營利組織與地方政府互動的協調平台，是最符合地方自治實務需求的可行性方式，地方政府無論預算再怎麼編列都無法滿足所要推動的政務必要的經費開支，推動人力的不足也是地方政府常見的施政困難點，如果能讓里長成為營利組織及非營利組織信任的平台，對地方政府獲的社會資源協助定能產生極大的效益。不管是營利組織還是非營利組織，一直以來沒有與里長合作或是透過里長的角色，一樣可以參與公共事務也一樣可以與地方政府對話合作，之所以建議建立一個以里長為重要樞紐，讓地方政府透過里長的角色扮演能夠更加密切與營利組織及非營利組織合作，創造三贏的局面，也能大幅減輕營利組織及非營利組織投入公共事務的搜尋成本。所以研究者才會建議讓里長與營利組織及非營利組織的互動成為常態，也要在專法「里長職權行使法」中明確規範里長與其互動的準繩與範籌。

當然，里長與營利組織或是非營利組織以「公務協助」還是「支援資源」

等名義互動時，分寸的拿捏是極為重要，這也是一般公務員無法靈活運用的營利組織及非營利組織的地方，分寸拿捏若有不慎，很容易陷入「圖利」與否的困擾之中，所以，研究者在本次研究發現及建議中，認為提出「里長職權行使法」已是迫在眉睫的事情，如果有了「里長職權行使法」再加上以「里長的角色扮演」成為地方政府與營利組織及非營利組織資源最適配置的平台，那麼，地方自治將會進入全新高效率的另一階段。





## 參考書目

### 壹、中文部分

#### 一、專書：

- 內政部（1995）。德法地方自治法規彙編。台北：內政部。
- 內政部（1998）。地方制度法草案，第十六稿。台北：內政部。
- 內政部（2015）。地方制度法。臺北。內政部。
- 內政部（2015）。國情統計通報第 196 號。臺北。行政院主計總處。
- 王欣夫（1987）。文獻學講義。台北：文史哲出版社。
- 王振寰（1996）。誰統治台灣？：轉型中的國家機器與權力結構。台北：巨流圖書公司。
- 丘昌泰（2007）。地方政府管理研究。臺北：韋伯。
- 朱宏源主編（1999）。撰寫博碩士論文實戰手冊。台北：正中書局。
- 江繼五（1984）。地方自治與公職選舉。台北：大中國圖書公司。
- 江繼五（1992）。地方自治叢論。台北：大中國圖書公司。
- 行政院人事行政局地方行政研習中心（2010）。研習論壇精選第三輯－願景、治理與變革。臺北。人事行政局。
- 行政院文化建設委員會編印（1999）。臺灣社區總體營造的軌跡。台北：行政院文建會。
- 呂育誠（2007）。地方政府治理概念與落實途徑之研究。臺北：元照。
- 呂亞力（1986）。政治學。台北：三民書局。
- 呂亞力（1989）。政治學方法論。臺北：三民書局。五版。
- 林啟椿（1993）。「基層村里業務工作之研究」。台北縣研究發展選輯。台北縣政府計畫室編印。
- 林淑馨（2010）。質性研究：理論與實務（初版）。新北市：巨流。

- 林淑馨 (2013)。非營利組織管理。臺北市：三民。
- 紀俊臣 (1994)。台北都會區建設體制與民眾參與。台北：馬陵出版社。
- 孫本初 (1996)。新公共管理 (含概要)。臺北：一品。
- 袁方主編 (2002)。社會研究方法。臺北：五南。
- 陳向明 (2002)。社會科學質的研究。臺北：五南。
- 黃錦堂 (2012)。地方制度法論。臺北：元照。
- 葉至誠、葉立誠 (2001)。研究方法與論文寫作。臺北：商鼎。

## 二、期刊論文：

- 文漢青 (1986)。加強社區組織功能。強化社區發展工作。社會建設季刊，(57)。頁 69-73。
- 王麗容 (1999)。社區永續發展與國家政策。社會文化學報，(8)。頁 141-152。
- 朱美珍 (1999)。台灣社區發展的歷史過程與未來發展。人文學報，4(23)。頁 61-81。
- 江大樹 (1996)。『政府再造』應有新思維與大行動。理論與政策，10(2)。頁 34-55。
- 江大樹 (2000)。『鄉鎮長改官派』應有完整配套措施。政策月刊，(20)。頁 40-42。
- 江丙坤 (2000)。災後重建工作對社區發展的啟示。社區發展季刊，(90)。頁 4-8。
- 余政憲 (2001)。官派鄉鎮市長的利弊分析。研考雙月刊，25(6)。頁 98-109。
- 吳瑞珠 (1995)。社區倫理—深植社區發展的內在生命力。社會建設月刊，(90)。頁 67-70。
- 呂育誠 (2015)。21 世紀我國村里制度問題變革策略。中國地方自治，68(12)，頁 69-84。
- 岑士麟 (1982)。為制訂社區發展法催生。社會建設季刊，(43)。頁 32-34。
- 沈富雄 (2003)。從村里長的角色功能論述選舉存廢。考銓季刊，(34)。頁 1-7。
- 官有垣 (2000)。非營利組織在臺灣的發展：兼論政府對財團法人基金會的法令規範。中國行政評論，10(1)，頁 43-51。

- 林瑞穗（1985）。蛻變中都市社區與鄰里生活。思與言，23(3)。頁 313-320。
- 社會福利部社會及家庭署（2005）。重尋臺灣社會福利發展的歷史。社會發展季刊，(109)，頁 1-4。
- 柯于璋（2015）。我國都市更新條例政策變遷之研究－結合倡導聯盟架構與多層次學習的觀點。臺灣民主季刊，12(3)，頁 1-25。
- 紀俊臣（1996）。地方政治轉型與國家發展。研考雙月刊，20(1)。頁 48-59。
- 紀俊臣（1999）。精省與新地方制度。研考雙週刊，23(3)。頁 4-16。
- 紀俊臣（2002）。台灣之行政區劃與地方自治。理論與政策，16(2)。頁 111-136。
- 紀俊臣（2015）。地方自治法制化的回顧與前瞻。中國地方自治，68(12)。頁 243-262。
- 郎裕憲（1981）。選得愈多不一定愈民主－關心人士談地方派系。聯合月刊，(3)。頁 16。
- 陳金貴（2002）。非營利組織社會企業化經營探討。新世紀智庫論壇，(19)。頁 39-50。
- 黃絲梅（2015）。民選地方行政首長的待遇與福利。中國地方自治，68(12)。頁 1-24。
- 楊武勳（2015）。日本國立大學法人化政策形成分析：以政策倡導聯盟架構為例。教育研究集刊，61(1)。頁 35-67。

### 三、專書論文

- 丘昌泰（1999）。台灣地方自治研究典範的變遷－兼論薄慶玖教授的學術地位與貢獻。地方政府論叢－薄慶玖教授榮退論文集。台北：五南出版社。頁 55-74。

### 三、研討會論文：

- 汲宇荷（1990）。我國現階段社區發展過程中政府角色之研究。中華民國社區發展研究訓練中心七十八年度研究報告。
- 高永光（2004）。村里長社會、行政及政治角色功能之研究。台北市里及里長功能定位學術研討會。頁 35-46。

陳恆鈞（2009）。協力網絡治理之優點及罩門。98 年數位學習推動與應用研討會。台北市。

熊瑞梅、王光旭（2012）。運用網絡分析探討政策掮客在政策過程中的角色：以解嚴前後台中市都市發展為分析案例。臺灣公共行政與公共事務系所聯合會國際學術研討會。台南市。

#### 四、學位論文：

朱美珍（1983）。都市中社區發展與鄰里關係之研究。東吳大學社會學研究所碩士論文，未出版，台北。

何燕萍（1987）。台灣省村里組織與功能之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，台北。

余政憲（2000）。從組織理論之統治觀點探討地方自治單位行效率－高雄縣鄉鎮市公所與高雄市區公所的行政效率之比較分析。義守大學管理研究所碩士論文，未出版，高雄。

吳信宏（2014）。共同契約採購弊案與機會理論。國立臺北大學犯罪學研究所碩士論文，未出版，臺北。

李海鈺（2004）。里長官派可行性之研究－以高雄市為個案分析。國立中山大學政治學研究所碩士在職專班學位論文，未出版，新北市。

李雪琴（2014）。臺中市大里區公所與里長互動治理之研究。國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士學位論文，未出版，臺中。

林忠謀（2010）。里長自我角色認知之研究－以新北市土城區為例。中國文化大學政治學系碩士學位論文，未出版，臺北。

林芳楨（2013）。地方治理中之協力夥伴關係－以區長與里長之角色與功能互動為核心。國立高雄大學政治法律學系碩士班碩士學位論文，未出版，高雄。

林峻儀（2006）。從地方治理論里長功能與角色之研究－以臺北縣中和市為例。國

立政治大學行政管理碩士學程，未出版，新北市。

林淑文（1998）。由『社區主義』的觀點檢視社區發展與鄰里工作模式—以台北市的一個社區為例。國立陽明大學衛生教育研究所碩士論文，未出版，臺北。

林淑慧（1987）。影響基層行政人員工作執行之因素—高雄市里幹事功能之研究。國立中興大學公共政策研究所碩士論文，未出版，臺中。

林義愷（1988）。台北市區公所組織功能之研究。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。

林鈺珊（2012）。里長的跨領域研究。國立中央大學產業經濟研究所碩士學位論文，未出版，臺北。

邱韋惠（2013）。為鄉親服務：里長角色之研究。國立臺北大學社會學系碩士學位論文，未出版，臺北。

邱萌芬（2011）。臺東縣村里長角色與其功能運作之研究。國立臺東大學公共與文化事務學系區域政策與發展研究碩士班碩士學位論文、未出版，臺東。

洪清雄（1974）。臺灣地區村里民大會之研究。國立政治大學公共行政研究所碩士論文，未出版，臺北。

孫文燦（2012）。里長職權與制度之研究—以臺中市南屯區與龍井區為例。逢甲大學公共政策研究所碩士學位論文，未出版，臺中。

張正雄（2014）。里長與社區理事長互動關係之研究—以臺中市潭子區為例。逢甲大學公共政策研究所碩士學位論文，未出版，臺中。

張聿文（2011）。從參與者的歷史探究里長在社區發展的角色。世新大學社會發展研究所（含碩專班）碩士學位論文，未出版，臺北。

郭致恆（2009）。村里長與社區發展協會理事長職掌功能與衝突管理之研究。國立中山大學公共事務管理研究所碩士學位論文，未出版，臺北。

陳朝建（2002）。精省後省之定位暨監督機制之研究—論省之法律地位與省政府功能之轉型。國立臺灣大學法教分處，政治學研究所博士論文，未出版，臺北。

黃志宏（2014）。核能安全緊急應變宣導政策網絡中里長的角色分析。國立政治大學公共行政研究所碩士學位論文，未出版，臺北。

賴昭雄（2014）。直轄市里長定位與職能之研究－以臺中市霧峰區里長為例。國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系碩士學位論文，未出版，彰化。

謝呈祥（2007）。里長治理網絡之建構與發展。國立政治大學公共行政研究所碩士學位論文，未出版，臺北。

謝素卿（2015）。臺北市「市長與里長市政座談會」運作機制之研究。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士在職專班學位論文，未出版，臺北。

##### 五、網路等電子化資料：

丁仁方（1998）。「基層政治社會結構面臨巨變」。中國時報。1998年6月14日。第12版。

內政部統計處（2016）。台北市：內政統計通報。<https://www.moi.gov.tw/stat/4>

內政部統計通報（2016）。105年6月底人民團體概況。台北：內政部統計處。<http://www.moi.gov.tw/stat/week.aspx>

台灣路竹會（1995）。新北市：關於路竹。<http://www.taiwanroot.org/about.php?id=1>

柯媽媽事件（2019）。台北市：金融監督管理委員會委託財團法人保險事業發展中心。<http://www.cali.org.tw/consumer4.aspx>

財團法人喜憨兒社會福利基金會（2013）。台北市：理念與組織。[http://www.c-are-us.org.tw/about/concept\\_organization](http://www.c-are-us.org.tw/about/concept_organization)

財團法人陽光社會福利基金會（2018）。台北市：陽光的故事。<https://www.sunshine.org.tw/about/index/story>

陳宜加（2016）。等嘸客人庇護餐廳面臨熄燈。新北市：中時電子報。<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160221000364-260102>

董氏基金會（2018）。台北市：財團法人董氏基金會。<https://www.jtf.org.tw/>

貳、英文部分

Australian Capital. 1997. *Territory Government*. ACT Public Service: Customer Service Standard, Australia: Canberra.

Baldwin, S. 1993. *The Myth of Community Care : An Alternative Neighbourhood Model of Care*. London : Chapman & Hall.

Cope, s., Bailey, M. and Atkionson, R. 1997. *Restructuring Local Government in Hampshire : A Case of Mistaken Community Identity ?* . Public Administration ,Vol. 75, No. 1, pp.49-65.

Cox, Fred M. et al. 1979.*Strategies of Community Organization*. A Book of Readings, Itasca, Illinois : Pracock Publishers, Inc.

Cuny, Frederick C. 1983.*Disasters and Development*. Oxford: University Press Inc.

Erbe, Willian. 1964. *Social Involvement and Political Activity:A Replication and Elaboration* ,ASR Vol.29:198-215.

Kooiman, J.1993. in J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. pp. 35-48. Newbury Park, CA: Sage Publications.

Kramer, Ralph M. & Specht, Harry. 1975. *Readings in Community Organization Practice*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, Inc.

Leach, Robert and Janie Percy-Smith. 2001. *Local Governance in British*. New York:Pal Grave.

Osborne, David. And Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government*. New York:Penguin.

Perlman, Robert & Arnold Gurin. 1972. *Community Organization and Social Planning*. N. Y. : John Wiley & Sons INC.

Ross, Murray G. 1967. *Community Organization, Theory, Principle and Practice*. New York : Harper and Row.

Sabatier, Paul A.(1988).*An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of policy Oriented Learning therein*. Policy Sciences, Vol. 21, No. 2 : 129-68.

Steinberger, Peter J. 1981. *Political Participation and Communalilty : A Cultural/Interpersonal Approach*. Rural Sociology,Vol.46, No1:7-19

Stenberg, Carl W. 1996.*Engines of Change: Leading from the states* , in James L, Parry ed., Handbook of Public Administration. S.F.:Jossey-Bass Publishers .2nd.

Stone,C.N. 1989. *Regine politics : Governing Atlanta*. 1946-4988. Lawrence : Unirersity.

United Nations. 1962. *The United Nations Development Decade*. New York :Department of Economic and social Affairs.

United Nations. 1963. *Community Development and National Development*. New York : Department of Economic and social Affairs.

Weible , Christopher M. and Paul A. Sabatier(2006). *A Guide to the Advocacy Coalition Framework : Tips for Researchers*. In Frank Fischer, Gerald J. Miller, and Mara S. Sidney(eds.), Handbook of Policy Analysis : Theory, Politics, and Methods (pp.123-36). Boca Raton, FL : CRC Press.

Wilson, *David and Chris Game*. 1998. Local Government in the United Kingdom. London: Macmalian Press Ltd.

Wolmand, *Harold and Michael Goldsmith*. 1992. Urban Politics and Policy. London : Longman.

## 附錄 訪談逐字稿

訪談對象：臺中市政府副市長（A1）

訪談日期：105 年 10 月 5 日（星期三）早上 11 點

訪談地點：副市長室

題目壹：里長在地方自治的角色扮演，請問：

（一）您個人對里長過去角色扮演最具爭議性的事情是什麼？理由為何？

答：我覺得最具爭議性的就是過去選舉那種派系糾紛，還有賄選，我覺得都會區台北或台中來說，賄選現在是少了，可是在鄉下，賄選還是很容易出現，賄選之後、當選之後，里長對於資源的配置就是容易產生偏差，因為他（里長）投入了那麼多錢，我認為如果當初從選舉剛開始，就沒有很正派的出現，我覺得這樣的人一旦當選，他的行為就會很容易出現偏差，這是我覺得最具爭議性的地方。

（二）從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，你有什麼看法？

答：因為很多善心人士想做公益服務，那里長是在地父母官，對地方是很瞭解的，照理說，他們應該很熟知社區的一些需求，那因為這個社區發展協會有成立關懷據點，對於據點的補助，政府能做的都是很基本的，費用也不是很夠，再加上關懷據點在本質上是很好的服務，如果里長能夠協助協會獲得更好的資源，這當然是很好的啊！企業回饋是好事，關於做一事情回饋里民，這就要看里長本身能不能很客觀的做，做好資源的分配，有可能只將這個資源給所謂的自己人，而且，這樣的資源是給什麼人，是給老人、小孩還是志工，是基於感恩給志工，看是給巡守隊的、環保的、還是哪一類的志工，我覺得里長必須有一些智慧的判斷。

題目貳：您認為從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上應扮演何種角色？

1.營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

## 2.非營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：我覺得杜絕賄選是根本，我是鄉下長大的，我媽媽是村長，我媽媽真的完全沒有賄選的，可是到了最後關頭真的是 500、1000 元這樣子喊，那時後都很理智、選得都很想自殺，當選跟落選之間，因為很投入，那你說里長真的要是願意做事情的話，那 4 萬 5 千元事務補助費要是真得有在做事情，那也不可能變成自己的薪水，里長不是有個人的收入，里長是用在公務上面，我認為第一個回歸，一定要杜絕賄選，只有這樣才能回歸到服務性，另一個，培育年輕人進來，讓年輕人進來是一件好的事情，之前民進黨有一個「小草運動」，就是鼓勵年輕人出來選里長，它叫做小草運動，我認為支持一個人投入公共事務，不能只支持有錢人，只有人家投入公共事務，卻沒有薪水，這說不過去，你還是要讓他有一個正式的、專業的里長，這個事務補助費我是鼓勵成為里長的薪資，成為薪資之後，該扣稅、該核銷什麼的，一切依照規定來做，一個專業的里長，無論是里辦公處還是社區發展協會都有許多資源可以申請，那這些保障婦女、關懷老人等等，里長有一份固定的薪水，來支撐里長做事，不然你說，現在鄉下都很高齡了，你說，一個 80 歲的老人出來做村（里）長，一直做、做、做，里長可以告訴你最急需的需求是什麼，幫他們（營利及非營利）媒合。

因為里長本來就是靠近民眾，可近性很高的，最靠近民眾的地方父母官，里長他有一個角色是發現里民的需求，不管是食衣住行還是娛樂，他應該做一個守門員，他知道民眾的需求，比如說，老人的照顧、兒童的營養午餐，甚至是輕年就業的問題，營利組織或是非營利組織都可以透過里長把他們要回饋社會的資源，很好的分配出去。所以我覺得里長的角色應該扮演一個積極的角度，比如說「聯結」，當然跟公益團體的聯結沒有問題，因為是公益團體；那與商業團體聯結，你（里長）要怎麼拿捏這個分寸。

題目參：從營利及非營利組織的角度來看，地方政府以里長的角色為樞紐，要如何拓展地方資源，請問：

(一) 從營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：我們有許多發展都是透過非營利組織，那跟營利組織互動的話，有一個點很重要，就是「利害關係」，比如說有些企業有在地環保問題、土地運用的問題（有無佔用）等等這些問題，這時候，企業提出我捐贈給你啊，大家互相，就是透過公益活動之後，就是可以掩飾它（企業）做的不夠好的地方，所以，里長在與這些企業互動的時後，一定要做好評估、拿捏，就是它（企業）今天做這個公益活動的初衷、出發點是什麼。如果今天它（企業）回饋給 50 人免費去游泳，這是很好、很正常的，可是你（里長）不能因為接受這樣的回饋，而對一些環保的訴求而退讓。假設今日企業的回饋意圖不良，回饋的方式也不好，那里長就要有分寸拿捏去拒絕，即使有一部份接受了，相關的環保議題，里長也不能退讓。企業都有一些基金會，基金會都會做一些回饋的事情，我覺得有一些事情企業本來就是在做回饋，我這一里有受惠，其實它（營利組織）用公益的方式，如何拿捏公益的本質，這本來就是在做公益的，那你的立場要很清楚，不行的事就是不行，像我們在市府這麼龐大的機關，市長就是這樣，市長的立場非常堅定，環保做的不對，依法該怎麼處理就怎麼處理，那你（營利組織）要做公益，就是循正常管道做公益，一切依法處理。所以，我覺得市長都可以做得到，里長應該也可以做得到，因為市長接觸的複雜度一定比里長還要高，我自進市府服務以來，許多事情就是在分寸的拿捏，每一項事情就是回歸到它的本質，企業做公益就是做公益，這是個專業的學習，如何讓里長專業化，而不是政治化，未來在事情分寸的拿捏上也會愈來愈好。

(二) 從非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：當然需要與里長互動。我們現在的服務輸送，比如老人供餐、兒童課托等服務，通常都是透過 NGO（非政府組織）來做，就算是社區發展協會，那也是 NGO 非政府組織，它是草根的，它是在地的組織，服務輸送都是透過它（非政府組織）來完成，那地方政府及里長最好的方式，就是培立這些公益團體，人家捐

款進來了，我們要做更多的客服，你要有人去執行、去送餐、去完成、去推動，所以，怎麼去站在一個「培立」的概念，公益團體早期的發源就是從宗教來的，早期很多社福團體都是基督教，各國都一樣發源於宗教組織，宗教講求慈善愛人，里長在跟非營利組織或宗教型非營利組織互動時，要如何持開放的心態，不能自己信什麼宗教，就來區隔其它不同的宗教，以廣納的方式，里長可以讓更多的慈善組織來與里民接觸，有些沒有很開放心態的里長，對一些組織是很封閉的，拒絕這些組織提供社區服務，里長會有一些擔心，例如，之前我們在做日間照護的工作，里長帶頭帶著里民反對，你要知道，日間照護的工作，對許多家庭是非常好的事情，因為，它（日間照護）就在里民家的旁邊，接送很方便，可是里長卻以老人可能有傳染病為由，提了很多負面的意見，反對到底，直到現在最近，都還是有這樣的情形發生，所以，這樣的里長個人思維都會造成負面的影響，另外，像是基督教的組織，要為小朋友做課後輔導，到活動中心去，因為很多活動中心在廟的旁邊，牧師也沒有在傳教，里長還是將其趕出去，說牧師是「侵門踏戶」，像這樣的事情，如果里長是持開放的態度，確定並沒有在傳教，里長是可以去做溝通工作的，這樣子就能讓里民得到更多的幫助與社會服務。

題目肆：從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的「職權行使法」？

答：我很支持里長法制化能夠更周延，我也很謝謝你關注這個議題，確實，里長的很多問題不夠清楚，法制化方向很重要的是其內容，你所提到的里長被污名化，而且你要法制化讓薪水進來，都是很重要的議題，法制化的方向是對的，讓里長的角色有更明確的規範。

訪談對象：臺中市議會市議員（B2）

訪談日期：105 年 10 月 12 日（星期三）下午 1 點

訪談地點：議員研究室

題目壹：里長在地方自治的角色扮演，請問：

（一）您個人對里長過去角色扮演最具爭議性的事情是什麼？理由為何？

答：里長的角色來講，它是一個比較特別的角色，它不是市政府一個公務系統一個職務，可是它又是一個地方民選的職務，所以，他一定具有一定程度的民意，也具有相當的影響力，里長是最基礎的根，直接跟選民接觸的，所以，我們許多施政或是服務，透過里長他們是最瞭解的，過去因為選舉的關係，里長也成為一個小區域的霸主，里長當然會挾這個民意基礎去和地方政府或是營利組織去爭取資源或是對抗也好，里長必需對里民展現出他的服務績效，去爭取建設或是各種資源，來讓他的里民受益，這是長期以來，大家在地方認為里長應該扮演的（角色），除了服務以外所必需扮演的，包括我所謂的建設的服務、補助的服務、爭取資源的服務，這是一般民眾長期以來接受的角色，所以呢，你說他（里長）有沒有爭議性，當然是有，有些是他（里長）自己的意志，他想要達到什麼目的，他挾著民意去作對抗、去作爭取，我們都看過許多這樣的抗爭行為，事實上，它（抗爭行為）不見得是全里民的想法，可能是里長自己本身想透過這樣的抗爭得到什麼樣的資源，這是里長在地方上所擁有的力量，這是我所謂的爭議性部份。

（二）從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，你有什麼看法？

答：你說這個基金會對這個社區做這個供餐，如果說這個基金會長期以來，都有在做這個事情，給某些老人、某些社區供餐經費，它（基金會）只要是名正言順，而不是里長去挾脅什麼的，當然它（基金會）透過里長知道哪個地方更需要資源、更需要幫助的社區，我覺得這都沒有什麼問題，我認為，如果今天這個社區有這個需求，不管里長是透過自己的關係、或是公部門也好，營利組織、非

營利組織、社福團體、善心人士等等，它有需求，里長透過他的人脈得到資源、得到補助，我認為這沒有什麼不可以的，把錢用在需要的人身上，我覺得是件好事情。如果營利事業今天是為了弱勢、貧困的，透過里長來瞭解，這是可以的，我覺得差異就在這裏。

題目貳：您認為從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上應扮演何種角色？

（一）營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：我覺得里長就是政治性角色，透過選舉出來的一個公職、一個職務，做服務的事情。它就是政治性、就是管理眾人的事情，他沒有所謂政治性角色轉換成服務性角色的問題，里長要做很多服務，包括政治性服務、爭取福利的服務等等，我不認為里長需要從政治性的角色轉換成服務性的角色。

（二）非營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：我覺得是這樣子，我剛剛說過里長是由里民選出來的，里長必須是站在里民的立場，我認為對里長而言，沒有營利或是非營利的互動問題，里民需要什麼，他（里長）就要去為里民爭取什麼，不能因為它是營利組織，就要多一點錢，非營利組織就要少一點錢，我不認為是這樣，有許多非營利組織它做的事情有很多，對疾病、健康等等宣導，它做得很多，比如說反煙啊，它做得很多。里長要這方面的資源，就可以找它（非營利組織）啊！如果今天里長要做的事是與營利組織有關，就要找營利組織，比如說，里長需要腳踏車，它就要去找腳踏車廠商提供。我認為，應該是里民需要什麼東西，里長就要去找，不一定是跟營利組織或是非營利組織有關，可能是跟公部門有關，里長就要去找公部門，里長是里民選出來的，應該爭取的就要去爭取，但是，不應該用民意去要脅，透過民意，讓里長來為里民服務，滿足里民想要的、需要的，而且要是合法的、合理的。

題目參：從營利及非營利組織的角度來看，地方政府以里長的角色為樞紐，要如何拓展地方資源，請問：

(一) 從營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：我覺得這個題目對我而言，營利組織及非營利組織是同一個位階，只是性質不同的而已。就是說，地方政府如何透過里長來跟這些組織互動，我們在實際面來看，其實地方政府都可以直接與這些組織互動，而且，我長期投入許多文化性質的社團、組織的活動，它的活動範圍也不會只在一個里裏面，這也不是里長能夠掌控的，像我的讀書會、梧棲藝文協會、沙鹿文化協會等等，我們看到的一些社團，它們不在一個里的架構裏面，所以，除非是市府不熟悉的，它必須透過里長來介紹，或是里長自己知道有哪些社團、組織，我們所看到的，通常這些（營利、非營利）組織都會直接與市府聯絡，你要問的應該是，有一些營利組織它怎麼透過里長跟里民來溝通、來做敦親睦鄰的工作，這是里長比較需要扮演的角色，比如說有一些開工廠的人，不管是環保議題還是其它的議題，他需要與里民、社區週遭的居民有互動，他就會透過里長，因為里長是最清楚的，透過里長的溝通、協調，這是站在輔導或是協助的角色，大概里長的角色就是這樣子的情形。

(二) 從非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：同上。

題目肆：從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的「職權行使法」？

答：里長不是沒有法制化，而是應該討論里長的法制不足或是權職模糊，給里長的資源也模糊，或是不足。我想是法制上的不足，很難讓里長去做原本希望里長去做的事或是應有的功能發揮，我覺得目前要討論的問題，就我所看到的是比較大的問題，是不均，里的範圍大小，差太多了，人數多的里，我看過上萬人，人數少的里，只有 1 千多人，我認為，透過法制的規定或是行政的調整，可以讓里長（的角色）更發揮，他（里長）現在是明訂沒有薪資，也就是說，沒有反對里長可以支薪，現在的事務補助費也有點變相成為薪資，現在重點在，要

不要讓里長成為專業的專職化，就是說里長沒有薪資，他就必須靠其他的收入，他就是純粹服務性質的角色，就不是一個職業，現在要討論的是，里長在整個制度上所扮演的角色，要將其當成專職的、專業的來看待，否則，里長就只是一個服務性質，對里長的要求，相對的薄弱，致使里長必須透過民意去得到一些東西。我認為，要透過一些做法，讓這個「里」的機制有所調整、有所改革，包括里的人口數、里的區域（範圍）等等，都必須要重新來考量，為什麼我也讚成讓里長薪資化，因為能讓里長更專職化，可是，這又與里幹事的角色有重覆，這是一個很重要的問題必須要面對，這個角色要如何區隔？要如何確認？現在實務上的運作，是一種折衷的方式。



訪談對象：非營利組織學術權威教授（C1）

訪談日期：105 年 9 月 21 日（星期三）晚上 8 點

訪談地點：東海大學省政研究大樓 511 教室

題目壹：里長在地方自治的角色扮演，請問：

（一）您個人對里長過去角色扮演最具爭議性的事情是什麼？理由為何？

答：里長的角色對地方的發展，就像你這裏所說的，他對地方的影響很大，也因為影響大，他握有相當大的資源還有人脈，所以在這個過程中，你說他最具爭議的事情，應該說他擁有比較多的資源跟人脈，他在資源的分配上是不是公平？是不是公正？比方說，因為你的題目是從營利及非營利組織的角度去看他的角色扮演，比方說，在地的可能同時有 2、3 個非營利組織，里長他握有一些資源，包括說經費、人力等等，他可能會選擇性的給他熟悉的非營利組織，那他不熟悉的非營利組織可能就要不到這些資源，所以說，在這個過程中，你如何讓里長扮演一個比較公正的角色，畢竟，這種東西它不像政府採購案，什麼發包程序啊，還有公告啊，里長是比較在地（local）的，他也不用上網公告，他可以私下去解決、去運作，那所以說，如果能夠讓里長的角色可以更公正、公平、更公開吧！讓資源的利用能夠更加充分，而不是集中在少數人身上，里長可能將他的事務補助費拿去給他的樁腳或是支持者旅行啊，可能就固定那些人啊，所以說，里長有資源，可能過度集中在他熟悉的地方，那其它的（人、地方）就拿不到了啊！所以，我認為這應該是他（里長）最具爭議的一點吧！如果他能夠改善，不過，我覺得還蠻難的。里長可以是有給職，有給職反而更應該要負責，他的事務（補助費）到底用到哪裏？不用核銷是開方便之門，臺灣這樣的里長有多少？這樣算下來要花多少錢？完全不用核銷，一個月 4 萬 5 千元，全台中市有 630 位里長，一年就要 3 億 2 千 20 萬元的經費，這些錢花去哪裏了，用在營養午餐費的話，可以給多少小朋友吃，對不對？這就是我一直覺得里長比較受爭議的地方。

(二) 從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，你有什麼看法？

答：我覺得這個問題很重要地，我們剛剛講的爭議，里長擁有資源，他在資源分配上不是那麼的公平或者是均衡，但是，因為里長很在地化，他很知道當地的人脈、動態、生態，所以說，在地型的非營利組織，甚至全國性的非營利組織要到在地去深耕的話，如果可以透過里長的協助，的確可以事半功倍啊！你（非營利組織）可以很快找到真正需要幫助的對象，誰家最清寒、哪家有老人…如果里長是稱職的話，他可以有這樣的資訊，像我要發展非營利組織，我就不用再發函給學校去找需要幫助的學生，可能我找到的學生不是真正那麼的需要。所以，我覺得，如果從非營利組織的角度來看，里長真的可以扮演一個很好的仲介平台，我覺得可以善用（里長）啦。如果里長與非營利組織兩者能夠好好的結合，對於這些民眾的捐款，可以把錢更能花在刀口上，會真正找到需要的人，而不是將資源給需要但不是迫切性那麼深的人，所以，非營利組織如果能夠真正跟里長合作，比如說，請里長擔任非營利組織顧問或者是什麼董事啊，類似名譽性質的董監事。這樣子就可以透過里長獲得很多資訊，畢竟，里長跟非營利組織一樣都是在第一線服務的人，這覺得這一題很有意思。嗯，有關營利組織與里長的互動，站在社會工作的角度，我覺得也可以啊！因為像現在不是在講企業責任嗎？所以說，里長如果是從這邊切入的話，就說，你這個組織在我們這裏，雖然沒有造成污染，但是交通一定會造成堵塞嘛，就像中科這裏，交通會打結，和以前比起來會有差別啊！所以說，既然這樣你應該要回饋一點給我，或是做一些社會公益給我們的民眾，所以說，如果站在公益的角度上也是可行的。里長要扮演他自己的角色，里長去找企業，不是說跟你要錢，而是要你（企業）回饋給我的里民，這個也是從公益（角度）啊！我覺得里長這樣的角色是可以讚同的，我個人覺得可以。當然，要看其要求的內容，就像只是開放游泳池或是健身房，讓里民使用也同時讓里民認識一下企業，就像我們之前上課有提到非營利組織及企業，像是福特六和，他們也會做一些敦親睦鄰啊！

我覺得那個都還好，但是，如果過（頭）了，比如說是像要求回饋金啊，或什麼什麼的，那其實就有點超過你里長的本職了，所以，這中間的拿捏，我們到底賦予里長什麼職責，因為他（里長）可大可小，大的他（里長）可以說，你（企業）造成我們地方不一定是污染，可能是困擾不便啊，所以，你（企業）應該要怎麼樣（做）嘛！像你第二大題第一題啊，我們可以談到這邊啊，你認為里長如何從政治性角色轉換成服務性角色，這就延續你剛剛前面的問題，這樣很好，這樣的題問很好，怎麼從政治性角色…問題是，這個中間你怎麼去拿捏？什麼叫政治？什麼叫服務？服務性的動機，有可能是為了下次的選舉或者是什麼，所以你這個很難去辨別啊，除非你這個有法規或是什麼，把他（里長）的權利跟義務給框架出來，讓里長可以跟營利及非營利組織好好的互動，依你看現在有嗎？（研究者回答：局部有）

題目貳：您認為從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上應扮演何種角色？

（一）營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：我覺得里長應該扮演仲介者的角色，因為在地方自治上，里長對一些弱勢及地方事物比較瞭解，如果能夠透過里長來幫助弱勢團體，我覺得這會比較好、比較細緻。我覺得里長可以扮演一個最好的仲介者，最好的仲介角色。

（二）非營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：地方營利是指地方企業嗎？它地方上不一定有地方企業啊！可以舉個例嗎？（訪談者：比如說他是從事商業活動，不管資本額多少，里長在地方上這些資源，除非營利組織、軍公教以外，里長要我參與，比如說掃地，颱風災後重建，要我捐十箱礦泉水，另外，水災來了，需要抽水機，不管大小企業資助多少，您認為，里長要得到這些資源，要如何與他們（營利組織）互動？）

嗯，就回到我剛剛講的，里長對地方事物瞭解的最深，如果現在遇到了什麼災難，有什麼需求，里長是最明白地方上有哪些資源，比如說非營利組織有一些資源、營利組織也有一些資源，里長可以把這些資源做個整合，甚至跟政

府做個良善的整合，比如說在網路上跟其它的公部門去尋求協助，里長在這部份可以扮演很好的仲介者及媒合者的角色。

題目參：從營利及非營利組織的角度來看，地方政府以里長的角色為樞紐，要如何拓展地方資源，請問：

- (一) 從營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？
- (二) 從非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：我想，地方政府可以透過里長去宣導政府的政策，或是透過里長去教導這些居民一些觀念吧！比如說，現在不是很流行參與式預算嗎？那民眾可能不瞭解那是什麼東西？公民參與，民眾也可能不瞭解那是什麼，那如果里長對這個概念很清楚的話，你可以透過里長來宣傳目前政府的政策及概念，甚至可以透過里長召開說明會，泡茶會也好，透過這些正式、非正式的關係，來告訴民眾，政府為什麼要做這些事、將來的目標是什麼，讓民眾可以快速的瞭解政府的相關政策，跟營利組織的互動方式也是一樣，政府的一些作為，可能也會影響到營利組織的利益，某些政策推動下來可能會衝擊到營利組織的利益，這時後，就可以透過里長在地化及跟營利組織的關係，來傳達政府的政策，減少政府施政時的阻力，讓事情能夠更圓滿。至於政府跟非營利組織的互動也是一樣，只是非營利組織有一點不一樣，比如說，非營利組織在幫助弱勢的時後，可能沒有掌握到弱勢名單或是無法非常確定誰才是資源真正的需要者，這時後，它（非營利組織）可以透過里長取得比較正確的名單（受幫助者的名單），所以說，地方政府可以與非營利組織達成共識，比如說，幫助弱勢、執行公共服務目的，非營利組織在尋找標的的時後，會比較準確，不會說非營利組織要幫助弱勢的時後，又要去找誰才是真正需要幫助的人，里長可以降低非營利組織的搜尋成本。

題目肆：從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的「職權行使法」？

答：如果主張里長的角色要法制化，那是不是也應該主張里長必須支領薪俸？如果從你（研究者）對這個問題的解釋，我個人覺得里長是要法制化，要支領薪俸，要能夠生活，並以法律賦予里長權利與義務，里長可以專業化，如果法制化後，里長就必須更加行政中立，里長的制度會更加精緻，而不會很草根，太草根的結果就是有點隨性發展，反而無法規範里長，遇到好的里長，里民就有很好的服務，遇到不好的里長，里民也沒有辦法換掉里長，所以，要從課責的角度來看，如果里長能夠法制化，可以讓里長這個職務朝向更專業化、更精緻去發展。如果里長的素質提升，能夠提升地方自治的發展，也能讓國家公共事務的發展獲得提升，我個人很認同你（研究者）的看法，要法制化，要課責。



訪談對象：臺中市南區里長（E1）

訪談日期：105 年 11 月 28 日（星期一）下午 8 點

訪談地點：里長辦公室

題目壹：里長在地方自治的角色扮演，請問：

（一）您個人對里長過去角色扮演最具爭議性的事情是什麼？理由為何？

答：我們認為里長自己有官印、又是民選的角色、我們又不是公務員、卻又適用公務員的「貪污治罪條例」，當里長因公殉職時，又沒有公務員撫恤金，所以，這一部份我認為是最具爭議性的。到底我們里長是什麼？有點四不像，我們里長是民選，是服務里民的民意代表，又像是區公所裏的里幹事，可是我們里長又沒有里幹事應有的福利，比如說退休金啊！撫恤金啊！保障啊！但是里長又在做公務員的事情，又在做民意代表，當民眾與政府之間的橋樑，所以，我認為，里長是一個最具爭議性的產物，它（里長）不知道是一個什麼樣的時光背景下創造出來的東西，我認為里長本身就是最具爭議性的產物。

（二）從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，你有什麼看法？

答：我的看法是，第一個，我是認同的。第二個，剛剛我就講到，里長是四不像，因為公務員比較不可以去做募款的東西，但是民意代表又可以去做募款的東西，用一個四不像的角度、職位去募款，真的是無法可管，一般募款我們都知道有一些限制，但是，我們都知道，里長在做這種募款的動作，基本上都沒有任何限制，因為里長的角色四不像，因此，他可以做這樣的募款。其實我剛剛有提到，里長又是民意代表、又像是公務員的角色，這樣的四不像角色，就這件事情來看，里長透過營利組織來爭取一些福利，給當地的里民，里長常常會找當地大型工廠、公司先開刀，因為他們賺最多錢嘛，我很認同里長做這些事情為里民爭取福利，里長在市府裏面只有建議權，沒有權利可以指揮哪些預算要用在哪裏，所以說，這一部份的資源，常常是民間慢慢累積出來的，里長的角色就是去做這些公務員不敢做的事。

題目貳：您認為從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上應扮演何種角色？

(一) 營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：其實這個問題，很多民眾或是很多想選里長的里民都會問我，政治等不等於里長，我只能很簡單的講，里長只要在選舉最後 2 個月的時後（選前 2 個月）才碰得到政治，平常根本碰不到政治，因為里長是最基礎的，到了那時後，才會問你藍、綠的問題，還有問你要挺誰，問一些比較政治核心的東西，平常沒有藍綠的問題，真的都只是服務而已。如果里長平日就選擇藍綠的話，到時後就會被淘汰，平常真的就只有服務性角色而已，只有在那 2 個月的時後，具有政治性的角色。

(二) 非營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：就拿我與我里內的「慈濟環保資源回收站」互動情形而言，共同創造出許多免費的服務給我們的里民，對於非營利組織而言，我們都是採取「資源的交換」，對於營利組織而言，我們都是著重在金錢上的、物資上的，剛剛我們有說到資源的交換，比如說師資的交換啊、場地互借啊等等，那營利組織這方面的交換著重在金錢捐贈方面，因為非營利組織在金錢上比較沒有足夠合作空間，經濟能力不是很好，當然，慈濟他們是例外，他們本身的經濟能力是不錯的。總括來說，里長挖錢找營利組織，找師資就找非營利組織。

題目參：從營利及非營利組織的角度來看，地方政府以里長的角色為樞紐，要如何拓展地方資源，請問：

答：這個問題已經問到我的核心了，政府要選票，里長也是需要選票，如果說里長的樁腳是鄰長，那麼市政府的樁腳就是里長，以未來的發展趨勢而言，如果里長漸漸的年輕化之後，以一個優質的里長來說，只要市政府把握住，那麼里長可以在里裏面為市政府拿到許多票。

(一) 從營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：因為里長是個四不像的角色，里長既不是公務員，又是公務員的角色，民間是

如此認為，當然法規上並不是公務員，地方政府應該輔導里長去開課、教學，里長去跟營利組織互動，來爭取更多的市政府本來沒有的資源，舉例來說，我們工學里不可能要市政府每年贊助我們電腦，提供給弱勢兒童，我們透過營利組織或是二手電腦公司得到電腦，提供給弱勢兒童，那這些政績算是地方政府的，又不花地方政府一毛錢，這時，里長又可以得到基層的選票，市政府又可以推廣成自己的政績，這是四贏的方法，市政府、里長、營利組織、弱勢兒童都得到益處。我們這邊最活躍的營利組織，可以分為醫療的、食材的。我們與中醫醫療院所合作，辦理「中醫體驗營」、「牙醫體驗營啊」，只要有親子活動的體驗，父母親拼死拼活都會參加，這是所有政治人物都想碰觸的「年輕選票」，平日大家都是各自在上班，只有在親子活動中可以有機會與這些家長接觸，只要針對「極老」及「極幼」兩個區塊做好照顧的工作，讓里民安心上班，里民自然而然會認同我們。這會影響到中間選民或是初次投票的人。那在食材方面，我們有麥當勞，一個活動就是 300 位小朋友參加，是 300 位喔！這是幾百個家庭，我們已經無法去估算了，網路上的報名表是爆了，大家用搶的！照顧「極老」或是「極幼小」的政策，會讓里民非常有感。

(二) 從非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：最近，我們工學里在跟學校合作，讓小朋友用圖畫畫出自己的願望，然後，我們就結合營利組織及非營利組織，整合資源，為小朋友圓夢。

題問肆：從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的「職權行使法」？

答：這真的是一個結論，雖然一開始我對里長的角色有點抱怨的論述，說里長的角色是四不像，但是，總結而言，一個角色還是要法制化啦！但是在法制化的同時，會不會影響到剛剛所討論的與營利組織及非營利組織互動的功能，但是我絕對支持法制化這個大前題，在「法」的前題下，告訴里長要怎麼做，讓里長成為活躍政府暗置的一隻手。只有法制化才能夠保障里長。

訪談對象：臺中市北溝文化協進會理事長（F1）

訪談日期：105 年 10 月 5 日星期三下午 2 點

訪談地點：臺中市霧峰區吉峰國小校長室

題目壹：里長在地方自治的角色扮演，請問：

（一）您個人對里長過去角色扮演最具爭議性的事情是什麼？理由為何？

答：以公領域資源為個人的政治延續為目的。理由是，其以個人目的煽動群眾、里民為手段，達到效果彰顯自己的政治目的，我之前所接觸到的，里（村）長部份，他都會善用這個資源來煽動民眾，來達到他這個政治目的的延續。

（二）從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，你有什麼看法？

答：如是關懷據點的供餐經費，透過里長的協助與社區發展協會相互合作關懷照顧弱勢、獨居老人，是促進里整體發展，居民的關懷照顧增進祥和的氣氛與福祉，這部份我是十分支持的，但是如果說將這個資源給特定人士，我的態度是質疑的。營利組織在里長的協助下，提供優惠名額給里長運用，會讓人覺得是為少數特定里民使用，里長這是不恰當的做法，應以全里民福祉為首要工作，才不失里長的責任跟公平、與正義。

題目貳：您認為從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上應扮演何種角色？

（一）營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：里長應扮演好與地方政府的溝通協調，里的發展建設與里民和諧營造，里民之生命財產保障，里民的福祉，公領域的合作服務與努力。里長職務在最早時代本為政治性服務，要從政治角色轉換成服務性角色，無私服務為宗旨來做，才能有機會轉換(成服務性角色)，可是，往往里長都沒有做好服務全里民的角色，只為個人政治目的而做，所以，里長的個人態度與修為，是一個非常重要的環節。

（二）非營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：里長職務在最早時代本為政治性服務，要從政治角色轉換成服務性角色，無私

服務為宗旨來做，可是，里長最後都是以政黨服務優先，那其他不是自己同一政黨的里長，心裏會覺得很不悅，里民會覺得說，里長都偏袒護另一方，這是實務上確實存在的，這是很不好的現象。地方上營利組織是（地方政府）建設及資源的合作伙伴，應與非營利組織相互合作，理由是達到地方居民與其相互瞭解、互動，促進地方的發展，與居民的生活品質提升，。

題目參：從營利及非營利組織的角度來看，地方政府以里長的角色為樞紐，要如何拓展地方資源，請問：

（一）從營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：里長是里民的溝通協調者，要深入瞭解營利組織的需求及困難，協助解決困難，讓其達到與地方的互信，理由是，相互瞭解後進而增進地方推動政令之順暢，營利組織的困難解決了，它（營利組織）會在地方繼續扎根，當地方里民有需要的時後，它（營利組織）當然會盡心盡力為地方付出，這是相對論部份，如果，全部都要以營利為經營目的，造成當地里民生活的不方便與損害，里長要做好溝通的工作，為里民與營利組織之間，搭起一座福祉的橋樑。在我所居住的這一里來說，像是黑龍江建設、三久太陽能企業，再來就是物理農業機械有限公司的黃董事長，他們其實在地方上非常熱心公益，包括我們協會部份，他們都非常熱心付出，甚至還會派員工協助公益活動的辦理，這些營利組織參與地方公益、關懷弱勢、守望相助等等的資源及經費的協助，帶動地方之安全協助及安定弱勢、提升生活品質的力量。

（二）從非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：非營利組織如服務居民的志工，地方和諧的執行者，然而里長應是推動者，必需不分黨派為公領域之非營利組織而參與推動，進而達到合作之目的、政令推動目標。

題目肆：從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的「職權行使法」？

答：我個人的想法是應該法制化，法制化會確立里長應服務全里民為責任，執行公領域服務里民，不可依個人屬性之政黨而選擇其服務對象，否則會讓里長有權無責，而影響地方和諧、進步與繁榮，與影響民心安定。我認為，身為一個里長應該是以全里民的福祉為依歸。



訪談對象：臺中市神崗區公所課長（G1）

訪談日期：106年2月21日星期二下午6點

訪談地點：臺中市東海大學省政大樓407教室

題目壹：里長在地方自治的角色扮演，請問：

（一）您個人對里長過去角色扮演最具爭議性的事情是什麼？理由為何？

答：柱子腳。理由是早期各階層政府機關首長、民意代表選舉候選人買票的惟一固定樁腳。早期訊息不發達、民眾與政府機關溝通管道不暢通、司法不堅強、地方角頭較少，社區發展協會仍為社區理事會，民眾信守承諾拿錢辦事，里長是地方唯一的頭地方民眾凡大小事都須透過里辦公處里長為民發聲，村里民惟有信守里長地方事才能順利通行，對於村里長推荐之人選當然支持，且對於買票的定義認定不同，認為其為走路工，自己放下工作專程去投票，是為投票的一種補貼，故稱為走路工，不認為是買票所以不認為自己違法。以公領域資源為個人的政治延續為目的。理由是，其以個人目的煽動群眾、里民為手段，達到效果彰顯自己的政治目的，我之前所接觸到的，里（村）長部份，他都會善用這個資源來煽動民眾，來達到他這個政治目的的延續。

（二）從營利及非營利組織的角度來研究里長的角色，你有什麼看法？

答：里辦公處里長、社區發展協會理事長，兩個地方的頭能為地方和諧發展互助合作，配合政策，各自利用自身人脈，找錢找人做善事，使多方從中獲利，里長理事長、基金會獲得名聲、被供餐者獲得實質餐食、機關單位政策得以發展、地方事務得以和諧發展。

題目貳：您認為從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上應扮演何種角色？

（一）營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：利用自身人脈，找錢找人做善事，使多方從中獲利，多方辦理與村里本身健康、保健……等及在發展相關活動早期訊息不發達、民眾與政府機關溝通管道不暢通、司法不堅強、地方角頭較少，等原因通通改變，訊息發達暢通，民眾機關

溝通管道四通八達，村里民與機關申請案件等法規明確透明，行政指導、救濟管道多元，已無須村里長協助，村里長於政治性方面已無立足之處，為求生存及連任，只得加服務以拉攏人心尋求連任。

(二) 非營利組織結合里長參與地方事務，效益如何？

答：唯有與在地人、事、物有關有利的活動，地方人才會有興趣出面參與，活動 才能找到有錢的出錢有力的出力有人的出人，要活就要動，活動活動，地方才會動起來，動起來就需各種營利及非營利組織協助，有協助才會互動。而營利或非營利組織的組成，其成立宗旨或多或少均與地方有不少的關聯，甚至其宗旨就是服務地方，且其領導人為了完成組織的任務，有些更會主動找上里長尋求多方合作，有些營利組織為了敦親睦鄰與地方打好關係為了推廣組織亦會找地方里長洽談三贏合作。組織領導人或許為了某些政治目的亦會主動與地方里長協談活動事宜。里長亦會尋求在里民面前多亮亮眼，亦會與地方的營利與非營利組織多方合作，有錢出錢有力出力讓地方人動起來，讓每個心想事成。里長職務在最早時代本為政治性服務，要從政治角色轉換成服務性角色，無私服務為宗旨來做，可是，里長最後都是以政黨服務優先，那其他不是自己同一政黨的里長，心裏會覺得很不悅，里民會覺得說，里長都偏袒護另一方，這是實務上確實存在的，這是很不好的現象。地方上營利組織是（地方政府）建設及資源的合作伙伴，應與非營利組織相互合作，理由是達到地方居民與其相互瞭解、互動，促進地方的發展，與居民的生活品質提升，。

題目參：從營利及非營利組織的角度來看，地方政府以里長的角色為樞紐，要如何拓展地方資源，請問：

(一) 從營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：營利組織為了在地方穩定發展求進步，則必須在天時地利人和之中尋求，天時無法預測，但地利、人和卻是能自行創造的，趁著地利就近與地方領袖親近示好，而地方政府每項計畫業務均編有預算，唯基層的里辦公處除了里長事務費

外就無其他相關預算經費可支運用，故而有理想、企圖心的的里長，會利用自身的影響力尋求在地的營利組織協助，請求提供經費資源的挹注，使其辦理各項活動，聚攏人員拓展人脈、造就多贏，營利組織、里長得到了名，地方政府得到實質利益計畫順利推行、地方民眾獲得了利，大家歡喜。

(二) 從非營利組織角度研究，透過里長可以為地方政府拓展多少資源？

答：里長對地方事物最為了解，何人需要協助，何人需要何種器具、何種支援等，都瞭如指掌，但並不是每一個家庭或每一個人都符合地方政府申請社會福利的條件，由其邊緣戶、邊緣人條件無法符合申請條件，但實際又真要人協助的，或政府的補助無法達到改善的，此時非營利組織就會伸出援手，透過里長里幹事鄰長等的通報各慈善團體，針對個案訪視需求一一協助，如蓋簡易屋、居家打掃、定期探視、現金救助、送餐服務...等。非營利組織就是補足地方政府的各項不足，法規條件是死的，有時緩不濟急，只得透過非營利組織的即時救助。

題目肆：從營利及非營利組織的角度研究，里長在地方自治上的角色扮演應否建立專屬的「職權行使法」？

答：是，里長扮演建設性地方自治角色，一定要法制化。任何事，沒有規矩則不足以成方圓，所以一定要有一套制度可供遵循，才不會亂了套，才不會前後不搭。