

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

社區發展協會與地方政治

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC93-2414-H-029-003-

執行期間：93年08月01日至94年07月31日

執行單位：東海大學政治學系

計畫主持人：王業立

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 94 年 10 月 26 日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

社區發展協會與地方政治*

Community Development Associations and
Local Politics

計畫編號：NSC93-2414-H-029-003

執行期限：93年08月01日至94年07月01日

主持人：王業立

東海大學政治學系

摘 要

長期以來，台灣地方政治多數掌握在地方派系手中，因此要認識台灣地方政治便應從地方派系研究切入。隨著政治環境的轉變，以往以「恩庇—侍從」為主軸的地方派系生態，在威權轉型時產生「半侍從結構」的派系型態。進入政黨競爭時期乃至於政權輪替後，許多以全縣型派系系統為主軸的派系形態，也逐漸轉變為以地方政治人物為主軸的派系型態，也就是所謂的「山頭主義」。而這些地方山頭勢力對於選舉動員的觸角不再僅限於傳統的社會關係網絡；日趨增加的非營利組織(或稱第三部門)也成為他們積極拉攏的對象，而社區發展協會就是其中重要的一環。因此，本文首先擬透過回顧台灣地方派系理論的發展以解釋地方政治的走向與變化，並進一步對第三部門的社區發展協會何以會與地方派系相連結做探討，然後針對彰化縣與台中縣、市的社區發展協會以「立意抽樣」方式進行深度訪談，分析在社區發展協會理事長與村里長的互動過程中，地方派系如何介入社區發展協會之運作，以利於自身的選舉動員，並藉此探究社區發展協會與地方派系發展之相關性。

關鍵詞：社區發展協會、村里、地方政治、政方派系

*本論文部分內容曾於2004年12月18日發表於由台灣政治學會主辦的「關鍵年代與多元政治」學術研討會(高雄：義守大學)，感謝中山大學政治學研究所廖達琪教授在會中對於本研究所提出的寶貴意見，以及台中縣新社鄉民政課林淑惠小姐和東海大學政治系碩士生江欣彥協助資料的蒐集與整理，與國科會對本研究之補助(NSC93-2414-H-029-003)。

壹、前言

隨著民主化的潮流和人民意識的抬頭，與地方居民及地方事務息息相關的「社區發展協會」亦在政府的鼓勵下蓬勃發展，並且在地方基層政治中扮演一定的角色。然而在台灣政治學的本土研究中，至今仍少有人對此議題進行探討。事實上，過去有關社區發展的相關研究，主要集中於社會工作領域（徐震，1985；林振春，1994；李增祿，1995；邱國光，1996；徐震，1997；詹秀員，2001；蕭玉煌，2002）。在政治學界或公共行政之研究方面，多半是碩士論文（例如：關智宇，1999；呂嘉泓，2000；林暉月，2001；林振豐，2001；林研君，2002；林淑惠，2003），並且多偏重於社區參與、社區意識、社區總體營造等面向之討論。另外即是針對社區發展協會與村里組織功能方面之研究（例如：林瑞穗、林萬億，1996；紀俊臣，2002；張維彬，2004）。對於探討社區發展協會與地方政治間關係之相關研究，是十分罕見的（林淑惠，2003）。

然而，原本是社會工作之一環的社區發展協會，如何與地方政治牽連上關係？檢視台灣社區發展協會之設立，其地理範圍幾乎和村里區域重疊，甚或其職能上，又有補強公部門之不足的「第三部門性質」。在此條件下，村里和社區發展協會其功能上具有高度之同質性或重疊性即在所難免。而在台灣實際的地方基層政治生態上，由於近年來政治變遷快速，各政黨及地方派系競爭激烈，「社區組織」也漸漸成為政治人物所關注、介入的目標，這也使得社區發展協會亦漸漸扮演部份的政治角色，成為地方政治人物角逐的場域及經營基層的網絡之一，由點而線而面，以厚植其選舉實力。也因為如此，社區發展協會之角色與功能近年來亦產生了相當程度的扭曲；尤其在各項基層選舉上，如村里長、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、縣市議員、縣市長選舉中，社區隱然成為政黨或地方政治人物選舉時動員的重要對象（林淑惠，2003：2）。另一方面，社區發展協會理事長在許多地方上，也常會出現與村里長相互抗衡、分庭抗禮的局面，儼然成為地方上兩個不同的動員網絡，影響所及，也常對基層的政經資源整合與有效利用，造成若干負面的影響。

或許從傳統社會工作的研究角度來看，「社區發展」不應與地方政治有所關聯，但事實上，由於社區發展協會其主要經費來源係以政府補助佔絕大部份，且社區擁有特定的班隊組織如媽媽教室、老人會或巡守隊等，在選舉時可以動員協會會員及其附屬班隊成員支持特定候選人；當其所支持的候選人當選後，可以為社區爭取到較多的社區基層建設或活動經費，以回饋社區居民，彼此互蒙其利（林淑惠，2003：2）。因此，社區發展協會與地方政治產生某種程度的關聯似乎很難避免。

另一方面，由於政治力的介入致使社區資源分配不公或錯置，社區功能的發揮或效能亦受到影響。然而當各界對蓬勃發展中的社區營造不斷投入研究，一般學者亦大多從社會工作角度研究社會生活如何建構、社區居民的需求環境等觀點加以闡述探討社區之角色與功能，強調社區的自主性，或從制度面探討社區與村里的關係。對於社區運作的政治面，即對公部門、地方派系、地方民意代表等與社區間互動關係這方面的議題則甚少探討（林淑惠，2003：2-3）。基於此，本論文即試圖從「社區的政治面向」切入，以彌補台灣學術界（尤其是社會工作領域）對於社區發展研究上的不足之處。

由以上分析可知，本論文之研究主題在台灣政治學界至今尚無深入且完整的研究成果可供借鏡，因此，本文嘗試以質性研究作為出發點，藉由深度訪談從中比較與歸納出某些共通點或差異點，進而整理出可作為日後進一步研究的參考。在深度訪談的過程中，我們以非結構性的「訪談綱要」(interview guide)與「標準化開放訪談」(standardized open-end interview)交叉運用。一方面針對本研究所關切的議題，諸如與選舉動員、地方派系互動有關之面向，預擬訪談大綱，再者於訪談過程中，運用較為口語化的辭藻，並且視受訪者在訪談過程中，對話的內容與過程，適時地對於受訪者的反應作訪談過程的修正，但是，最終的目的還是在於探求出相同的問題意旨。而由於研究環境與時間、經費等的限制，本論文嘗試以台中縣、市與彰化縣為研究範圍，以立意抽樣（purposive sampling）之方式，針對社區發展協會理事長、總幹事、長期從事社區營造之工作者、村里長、政府部門主管社區事務官員、政黨基層幹部以及熟悉地方政治生態的資深記者進行深度訪談。

貳、理論探討

對於台灣幾十年來的地方政治發展，許多學者認為實際上就等同於地方派系政治（謝敏捷等，1994：73；王業立，1998：78）。一方面由於威權時期，國民黨透過恩庇系統(patronage system)的政治、經濟利益，交換地方派系的忠誠與支持，並藉由地方自治選舉，促使本土政治菁英分享政治權利，強化國民黨統治的正當性(legitimacy)（趙永茂，1997：239；王業立，1998：8）。另一方面，地方派系也藉由取得國民黨賦予的地方政經利益，而得以生存、茁壯、進而掌握地方政治權力，主掌地方政治。因此，對於台灣地方政治之研究，無疑的先須從地方派系的研究著手。

台灣地方派系之研究，基於研究主題與方法之差異，國內學者主要從經濟學與社會學兩個研究途徑來探討（吳重禮，2002）。從經濟學觀點來探討者，傾向將地方派系之形成，視為是建立在「二元非正式組織」(dyadic non-corporate group) 的互動模式上(陳明通，1995：13-19；陳東升，1995：137-138)。並且在這二元組織結盟的關係中，是處於不平等的關係，其中一方是擁有權力或利益的分配者，居於上位，稱之為「恩庇主」(patron)，另一方則是居於弱勢，稱為「侍從者」(client)，這樣的關係稱之為「恩庇侍從主義」(patron-clientelism)。兩者之間的關係是藉由權力、政治地位、財富、以及社會影響力做為連結。依循著這個定義，許多學者將地方派系的成因與起源歸咎於國民黨政府「蓄意」培植創造的(Wu,1987；朱雲漢，1992；陳明通，1995；若林正文，1994；丁仁方，1999)。其認為在國民黨來台後，為了統治的正當性以及取得基層民眾的信服，必須攏絡地方派系以為支持，尤其是在缺乏全國性選舉的局面下。因此，國民政府給予地方派系許多壟斷性經濟特權，諸如特許的區域性獨占性經濟資源，信用合作社、農漁會信用部、汽車客運公司等；並且由省屬行庫提供特權的貸款；或提供公共工程的營造，以為利益或佣金；更甚者直接透過都市計劃提供地方派系進行土地炒作(朱雲漢，1992)。如此，一方面由中央政府給予地方派系利益以作為籌碼，控制地方派系；另一方面地方派系主事者也藉由獲取的利益與權位，掌控地方政治之運作，以支持中央政府做為回饋。

然而，根據社會學的角度，透過實地的田野調查與深度訪談，歸納出台灣地方派系是基於「人際關係」所「自然形成」的結果(蔡明惠，1998)。其認為，台灣地方派系其實在國民黨政府來台前就已存在，其成因眾多，諸如傳統地方仕紳的延伸、宗教禮俗所帶來的抑或是地緣與血緣的連結等不一而足。而其中促使藉由「關係」進而結合成地方派系的因素，主要不外乎為了權力或利益衝突所引發的。因此趙永茂曾指出，「地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相聯合以爭取地方政治權力的組合」(1997：238)。換言之，地方派系是建立在人際關係網絡上，而派系網絡的運作更是取決於兩位或兩位以上的個人是否具有私誼抑或是有著共同的認同價值基礎，以此為基礎，結合成為特定的派系成員(黃光國，1987：88-89；Bosco, 1992：163；Jacobs, 1979：239；Lerman,1978：108-109；吳重禮，2002：86)。

無論是何種論點為基礎作出發，地方派系在台灣都有其濃厚的政治色彩存在，尤其在獲取地方政治權力的地方選舉上。「地方派系並無固定之正式組織與制度，其領導方式依賴個人政治、社會、經濟關係，其活動則採半公開方式，而以選舉、議會等為主要活動，並在此等政治場域中，擴展其政治或社會關係勢力，具有在地方政治上決定選票、推薦人才、影響選舉與決策的功能。」(趙永茂，1997：238)換言之，地方派系之形成，主要功能在於透過結合地方勢力，決定參選人，透過動員選民來取得地方政治權力。也因此，陳明通就認為地方派系因

選舉而生，選舉是地方派系首要之政治活動（1995，20-21）。而吳重禮更是指出「選民動員能力，正是地方派系得以介入選舉政治的重要資產」（1998，181）。

或許在探討地方派系的起源，我們可以將之分為上述兩種形態，但是在論及地方選舉之時，上述有關經濟學與社會學的論點，卻能夠相互拉拔。也許，在經濟學的觀點，地方派系的資源是由於國民黨政府遷台後所賦予的，進而將許多的經濟資源給予地方派系運用在選舉動員上，俗話說的『選舉無師傅，用錢買就有』，正是台灣地方選舉的寫照。然而，擁有財力與經濟實力並不必然能夠反映出動員實力。「選區服務不踏實做人不夠海派，則基層樁腳就是有『好處』，也不會盡心盡力替你拉票...因為選舉不僅是花錢買票而已，更要緊的是盡量把每個人的 kimogi 安撫好。」（吳重禮，1998：182）因此，選舉動員就必須透過地緣，血緣，宗族或朋友、同學、同事等「社會關係」為基礎來達成，而這正是社會學之派系網絡。這些選舉時所透過的派系網絡、樁腳網絡、俗民網絡（陳介玄：1997）的動員，並不是一蹴可幾的。各種人際網絡的建立與鞏固，以及經濟利益的分配，在平時就必須持續進行，對於地方派系而言，在平時若是能落實「撒網」的工作，選舉之時只是在進行「收網」的作業罷了（陳介玄，1997；王業立，1998）。樁腳網絡是派系網絡與俗民網絡的中介團體。然而，在這派系網絡中，樁腳卻是流動的，它是隨著經濟利益的多寡而遊走於派系之間的（吳芳銘，1996：66-67）。因此，地方派系的榮枯與否，也取決於經濟利益的有無，方能夠有效的控制樁腳。所以，有地方派系握有經濟實力，也需要「人際網絡」來選舉動員；地方派系平常更需要權力與利益來攏絡樁腳，方能確實掌控龐大綿密的派系網絡。所以，資源與網絡關係的互動形成了威權體制下地方派系的運作。

然而，上述威權時期的地方派系關係，在民主轉型後，出現結構性的變化。在威權政體轉型的同時，地方派系自主性增高，藉由選舉競爭的催化，國民黨與地方派系間的恩庇系統逐漸式微。丁仁方引用 Jonathan Fox 所稱的「半侍從結構」（semi-clientelism）來說明地方派系的轉型，其特色在於侍從結構所交換的標的更為物質化的傾向，而且交換的管道與資源分配更加多元（1999）。Fox 指出：

半侍從結構與威權侍從結構最大不同在於前者的恩庇主喪失了強制侍從者順服的能力，但是侍從者卻又不似多元主義中的社經團體的高度自主。為了減少因強制力降低所流失的支持，恩庇主必須擴大社會公民權（social citizenship）的開放以吸收新的支持者。不過，由於上下的交換關係及互惠方式仍然維持，因此仍保有侍從結構的基本特色。換言之，從侍從結構轉型到半侍從結構，雖然伴隨著政治的開放以及社會政策的擴張，更多的公民納入資源分享的架構中，但這種資源分配仍然帶有一定的選擇性，新參與分配的侍從者被吸收在侍從結構的邊緣。（轉引自丁仁方，1999：74）

根據丁仁方的研究發現，在 1990 年代有許多如婦女、老人、殘障團體等原本不屬於威權結構所涵蓋的資源分配對象，在半侍從結構社會公民權開放後，從原本邊緣化的地位亦逐漸納入新的分配體系中（1999：74-75）。也就是說地方派系之運作已經不再侷限於以往人際關係網絡所建構的對象，而是將觸角伸向許多利益團體，藉此達到選舉之動員效果。

今日，步入民主政治的台灣，許多全縣型的地方派系都名存實亡，代之而起的，是以地方政治人物個人為核心的各地方山頭勢力。朝野政黨與地方政治人物更加用心經營於選電動員之成效。以往的人際關係之外，更是用心於地方性社團組織的耕耘。在激烈的選舉競爭甚至政黨初選過程中，以往最基層的村里長是派系所拉攏的對象，然而，今日與村里功能相仿的社區發展協會也成為地方政治中的兵家必爭之地。這必須要回歸到先前所論述的派系網絡動員系統中的樁腳的角色談起。

樁腳的身份五花八門，從代書、服務站主任、幼稚園老闆、家長會長、寺廟管理委員會幹部、雜貨店老闆等不一而足。當然村里長也是其中之一。村里設有村里辦公處，它協助各級政府宣導及推動各項政令。舉凡登革熱媒蚊的防治，到清寒證明之發放...等等瑣碎之事項，皆屬於村里之事務。也由於村里長與居民之生活起居息息相關，村里長要能綜合各項村里內之建設與村里民之所需作一聯結，以提供最大的服務效益。如此，往下村里長擁有最為豐沛的人脈關係，往外又可以與村里內之各機關、學校、團體、寺廟、民代、行政首長，保持良好關係，以爭取掌握可運用之資源的串聯（張維彬，2004：38-39）。

村里長如能掌握居民的生活起居基本事項，保持與居民之間的密切互動，便能成為意見領袖，將上級機關訊息傳遞給居民，並將居民之陳情向上反應。或者是直接與居民互動，或者是間接的透過鄰長轉達，逐漸地成為以村里長為中心，以村里範圍為界限，向外擴散之網絡，進而形成以村里長為中心的初級關係網（primary zone）。村里長在這網絡中，掌握了資訊的供應，進而相當地熟悉周遭人物的態度及行為。而透過這在平常就建立的人際網絡，便形成了以往國民黨在基層組織戰中所謂的責任區（劉義周，1992：210）。以往這套運用人際關係來達到政治動員之效果，也正是地方派系形成的要素之一。以往的村里長有此功能，那為何今日的社區發展協會也會成為地方派系拉攏的對象？這必須從社區發展協會的成因作探討。

社區，在台灣與之相近的詞彙包括有「村」、「庄」、「社」、「寮」、「厝」、「埔」等（林瑞穗、林萬億，1996：2）。過去許多學者曾分別對於社區做出不同的定義。綜合而論，關於社區的定義大致可以依循兩種類別加以歸

納之：(一)從地域空間的角度：社區是指生活在同一地理環境的一群人；¹(二)從歷史文化的角度：社區是指分享共同的生活經驗、宗教文化、權利義務的一群人，其彼此之間因之而具有較強烈的榮譽感與向心力。²綜合以上兩個面向的定義，徐震將「社區」的定義歸納為：「社區」乃是指居住於某一地理區域，具有共同關係、社會互動及服務體系的一個人群（1997：35-36）。

論及所謂的「社區發展」（community development），必須從「社區主義」（communitarianism）的概念加以探討；「社區主義」的概念乃源自於西方國家的思潮。有別於功利主義著重於個人自由意志的自利心態，社區主義將焦點放在重建公益精神以及社群意識兩大命題上，其終極目標，是為了落實「地方民主」（local democracy）以及「公民社會」（civil society）兩大理想；³根據丘昌泰的觀點，社區主義的出發點乃基於修補日益官僚化的社會所導致人們對公共事務的疏離，其具體的做法，是透過一群具有共同文化認同感的人，以參與公共事務的方式，建立互相溝通的橋樑，並形成共同的道德意識觀念，以期重新聯繫社會中日益疏離的人際關係（1999：9）。綜合上述所言，吾人將社區主義的內涵歸納如下：（一）動機：重建民主社會中的人際關係，俾使人民對周遭的公共事務有所參與，以補代議民主流於菁英民主之流弊；（二）方法：透過一群具有共同歷史文化、生活空間、社區意識的公民，以參與地方公共事務的方式，促使公民對於小至週遭事務、大至國家大政等議題，都能夠培養出一份參與感與責任心；（三）目的：彌補自由主義下的民主政治流弊，⁴落實地方民主與實踐公民社會的理想。

在第二次世界大戰結束之後，由於各國民窮財盡，開發中國家更是面臨貧窮與失業的雙重打擊，為求重建全球的經濟與社會秩序，聯合國遂於1951年提出社區組織工作的方法，以期擺脫當時全球普遍民不聊生的窘境，其中，「社區發展」（community development）即為此工作項目的名稱。「社區發展」簡單的說，就是在政府機能趨於失靈的情況下，以民間的社區組織為單位，結合諸如農業推廣、民眾教育、合作事業及鄉村建設等工作的經驗與理論，以求自力更

¹ 譬如：一個村莊、一個小鎮等區域範圍不大的行政單位。

² 就此面向而言，這就好比一個學校的班級，由於長年的相處與互動，無形之中必然對該班級產生一種榮譽與共的向心力，只要有他人批評該班級的種種，其必然起而對抗之，這就是「社區」的概念；相反地，倘若今日是一個以功能為取向的補習班，成員來來去去，只因著學習某些技能之故而短暫相聚，這樣的團體，其沒有共同的生活經驗，自然無法凝聚班級間的向心力，故其不屬於「社區」的範疇之林。

³ 所謂的「地方民主」，乃是指在代議政治的架構之下，以由下而上的自發性社區行動，促使地方基層民意得以為政府相關機關所採納、尊重，使得政府的施政不致趨於中央集權，而最終落實民主政治的真諦 - 人民參與。而「公民社會」則是意指著由個人組成的多元且自主、獨立於國家體制之外的領域範圍皆屬之。

⁴ 這些流弊包括統治菁英不當濫用國家資源與政治權力、公民因著代議政治而促使其參政的能力與程度都受到相當的限制，另外，利益團體的出現，亦使得政治人物與基層民意之間的落差日漸擴大等等的問題。

生的辦法。在此工作模式運行數年後，於1955年聯合國出版「社會進步經由社區發展」(Social Progress Through Community Development)一書，可說是為社區發展的理論訂下一個基調（徐震，1997：175）。當時聯合國對於「社區發展」的定義如下（徐震、林萬億，1983：248）：

社區發展是一種過程，由人民以自己的努力與政府當局的配合去改善社區的經濟、社會文化環境；在此過程中包括兩個基本要素：一是人民自己參與創造，以努力改進其生活水準。二是由政府以技術協助或其他服務，助其發揮更有效的自覺、自助、自動自發與自治。

而徐震對於「社區發展」的定義則是有以下見解（1997，149）：

社區發展是一種組織與教育的工作過程，其目的在鼓勵社區居民的參與，協調社區各界的關係，運用社區內外資源，採用自助的行動，以引導社區的社會變遷而提高居民的生活素質。

綜合以上兩種對「社區發展」的定義，歸納起來，吾人認為：社區發展乃是在提升社區居民生活環境及品質的終極目標下，透過共同生活經驗培養出榮辱與共的社區意識，⁵復以結合政府部門的相關技術指導及行政協助，最終啟發社區民眾自動自發地將精力貢獻於社區大小事務當中，以期落實長期、綜合性的社會福利政策。

另外一方面，今日探討所謂的社區發展，其功能亦在彌補官僚化社會之不足，促進人們對於公共事務之積極參與。那麼為推動社區發展業務，各地成立的社區發展協會，將是具有從事公共事務之民間團體，可稱之為非營利組織或第三部門。它是立於市場失靈(market failure)(Hansmann, 1980)、政府失靈(government failure)(Douglas, 1987)及第三政府(the third party government)(Salamon, 1987)三大理論為基礎。在市場失靈論點上主張，由於將特殊性質之商品導致完全競爭之市場型態無法達成，致使效率之追求失靈。

至於政府失靈之理論基礎，則是起因於類別之限制、多數主義的限制、時間的限制、知識的限制及規模之限制。由於以上種種之限制，致使政府提供制定政策時產生不足之情況，因此，非營利組織，就其中特殊之對象提供必要之公共性服務。

最後是關於第三政府理論，它在於因應社會之多元與複雜，亟需政府介入，提供公共服務。卻在渴望政府介入之同時，又擔心政府之權力過大，侵犯到人民

⁵ 社區意識泛指社區居民對於所居住的地方 周遭人事物有認同感，或對社區有向心力與歸屬感。

之私領域。所以倡導由基金會、宗教團體等非營利組織來協助。

從以上社區主義及非營利組織等理論的闡述社區發展之理想型態，可知社區發展協會的目的乃在於激發居民之參與公共事務、公共服務，以達到自治自理的境界。然而卻也在於其公共性，從事之公共事務與村里範圍之重疊性，導致社區發展協會與地方政治之間難以分割的糾葛。

H 地方派系與社區發展的辯證關係

從政治學的角度切入，社區發展協會係屬地方人民團體之一，其會員成員範圍，恰是以基層村里為界，與村里可說是重疊的。那麼社區發展協會理事長與村里長即可能成為地方基層兩大相互競爭的動員系統。而在台灣地方政治生態中，鄉鎮市級層級中，派系政治主導的情境居多。那麼村里長或社區發展協會理事長將成為鄉鎮市長在村里間佈樁的重要對象之一，甚至成為全縣型派系乃至於中央覬覦的對象。以往宋楚瑜時期的省政府以及現在的陳水扁政府，無不將地方的重大建設，直接分發給各鄉鎮，藉由對鄉鎮市之恩庇，直接穿透地方基層、掌控地方政治。

根據現行「社區發展工作綱要」第二條第一項規定：「本綱要所稱社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織或活動區域。」又於該綱要的第五條中規定：「鄉（鎮、市、區）主管機關為推展社區發展業務，得視實際需要，於該鄉（鎮、市、區）內劃定數個社區區域。社區之劃定，以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、住宅型態、農、漁、工、礦、商業之發展及居民之意向、興趣及共同需求等因素為依據。」從上述兩條法規可以發現，主導各地方社區發展的「社區發展協會」，雖美其名說是由當地居民所自發組織的人民團體，但顯然地，其對於管轄範圍的界定並不具有主動權限，而是必須委由鄉鎮層級的主管機關予以劃定之。而事實上，目前「社區發展協會」絕大多數是以村里為範圍，並且一村里僅有一個「社區發展協會」。在這樣的情況下，地方派系當然不期望這兩個基層組織形成雙頭馬車。畢竟，倘若同一範圍下存在著兩股相當的勢力，在樁腳網絡的恩庇侍從經營、以及選舉動員上，都可能更為艱辛；反之，若此兩股勢力得以相輔相成，則將收事半功倍之效。基此，地方派系確實有將此人民團體網絡納入樁腳體系的動機存在。

至於地方派系可能運用何種方式來介入社區發展協會的組織運作呢？吾人認為其可以從兩個角度加以切入：其一，在於社區發展協會的人員編制架構；其二，在於社區發展協會運作所需的相關經費分配層面。以下，本論文將試圖從此

兩方向，並以「社區發展工作綱要」其中的法規為宗，切入探討地方派系介入社區發展的途徑。

首先，在社區發展協會的人員編制方面，根據「社區發展工作綱要」，本文先行將相關的法規彙整如表一。從法規中，我們可以大致整理出社區發展協會的組織架構；而從這個組織架構中可以發現，社區發展協會雖然明訂會員大會為最高權力機構，但從其實際運作組織看來，權力乃掌握在其下的理事會及監事會兩大組織當中，甚至由理事長派聘具備專業社工知識的總幹事還能夠統管社區發展協會的相關社區福利事務，復以理事會與監事會的選任機關（會員大會或會員代表大會）出於同一，更使得監事會監察理事會的功能僅是聊備一格，並無監督功效。由此可以推論，此種與農漁會權力結構、選舉方式如出一轍的社區發展協會的組織型態（王業立，2003：68-69），亦有利於地方派系的掌控。地方派系一旦有管道透過會員（代表）大會，掌握控制理事會與監事會的選任人數，則其欲將社區發展協會轉而成為一己派系選舉動員的工具，也就將水到渠成。是故，從以上的分析觀之，吾人認為地方派系有介入社區發展協會組織運作的誘因。

表一：社區發展協會相關人員編制法規

法規出處：社區發展工作綱要 ⁶	
法規條目	法規內容
第七條	社區發展協會設會員（會員代表）大會、理事會及監事會。 另為推動社區發展工作需要，得聘請顧問，並得設各種內部作業組織。
第八條	會員（會員代表）大會為社區發展協會最高權力機構，由左列會員（會員代表）組成： 一、個人會員：由社區居民自動申請加入。 二、團體會員：由社區內各機關、機構、學校及團體申請加入。團體會員依章程推派會員代表一至五人。 社區外贊助本社區發展協會之其他團體或個人，得申請加入贊助會員。 贊助會員無表決權、選舉權、被選舉權及罷免權。
第九條	理事會、監事會由會員（會員代表）於會員（會員代表）大會中選舉理事、監事分別組成之。
第十條	社區發展協會置總幹事一人，並得聘用社會工作人員及其他工作人員若干人，推動社區各項業務。

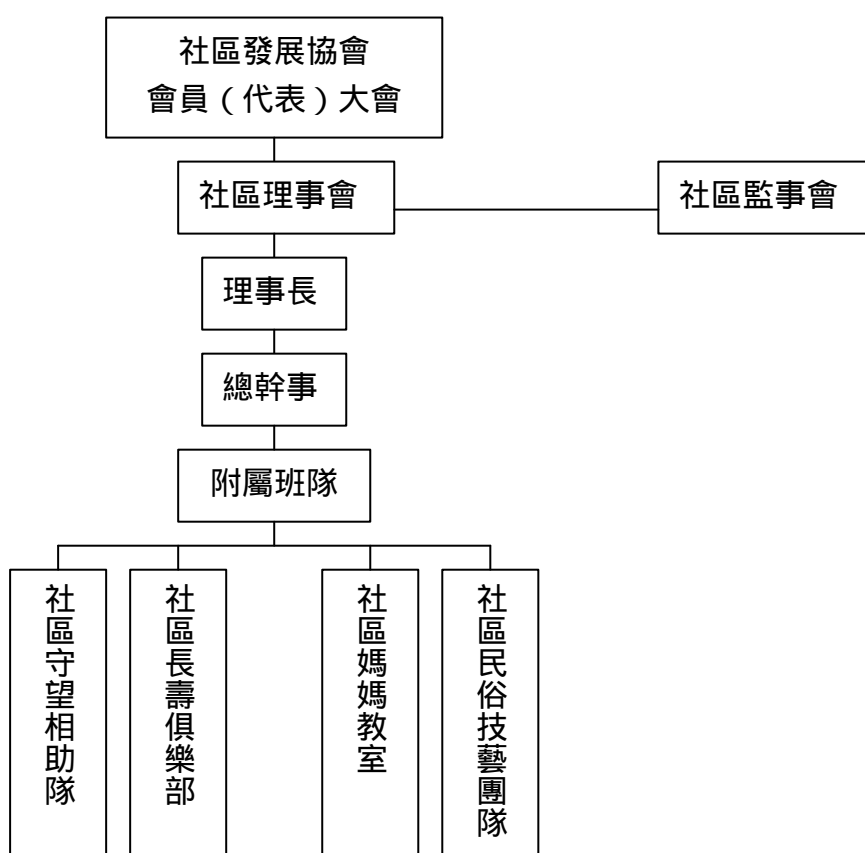
資料來源：摘錄自「社區發展工作綱要」。

另外，根據「社區發展工作綱要」第七條的規定，為推動社區發展工作需要，

⁶ 「社區發展工作綱要」乃係中華民國八十八年十二月十四日台內社字第八八一四四五四號修正通過的法規。

社區發展協會得設各種內部作業組織。目前全國各地的社區發展協會普遍設有各種附屬班隊，例如社區媽媽教室、社區老人會（長壽俱樂部）、社區守望相助隊、社區民俗技藝團隊等（參見圖一）。協會的各種附屬班隊成員非必然為協會會員（據了解大多數附屬班隊成員並非是協會會員），並且其成員人數往往超過協會的正式會員人數（林淑惠 2003，42），但這些社區發展協會的附屬班隊，由於擁有地方上眾多的民眾參與，因此也往往被地方政治人物視為擴展基層人脈的重要管道。

圖一：社區組織結構圖



其次，在社區發展協會運作所需的相關經費分配方面，根據「社區發展工作綱要」及「社區發展協會章程範本」，吾人先行將相關的法規彙整如表二。從經費來源可以發現，除了會費與社區生產收益為組織本身所能夠掌控之外，其他的經費來源皆須仰賴於與外圍組織或人際關係的互動，尤其是在政府機關補助與設置基金兩項途徑中，其需要透過相關的各級機關予以核撥與審核，此舉無異是給予長期掌控地方政治勢力的地方派系介入社區發展協會的絕佳管道 - 透過實質經費的補助與否，地方派系得以將往昔於檯面下運作的「樁腳政治」予以正當化，

又何況以如此直接經濟利益的運作模式，是其得以建構出相較於以往隱而不彰的恩庇侍從關係，更為穩固的政治動員基礎。因此，從經濟分配的角度分析，為了建立更為穩固的恩侍關係，地方派系對於介入社區發展協會的運作，實則具備相當的誘因。另一方面，社區發展協會為求有效運作，爭取政府機關的經費補助實際上是其最主要也是最重要的經濟來源，而透過地方政治人物向政府機關爭取補助，便成為不得不為之事。

表二：社區發展協會相關經費分配法規

法規出處：社區發展工作綱要	
法規條目	法規內容
第十七條	社區發展協會之經費來源如左： 一、會費收入。 二、社區生產收益。 三、政府機關之補助。 四、捐助收入。 五、社區辦理福利服務活動之收入。 六、基金及其孳息。 七、其他收入。
第十八條	社區發展協會為辦理社區發展業務，得設置基金，其設置規定，由直轄市、縣（市）主管機關定之。
第十九條	第十二條第一項政府指定及推薦之項目， ⁷ 由指定及推薦之政府機關酌予補助經費；社區自創之項目，得申請有關機關補助經費。
第二十條	各級政府應按年編列社區發展預算，補助社區發展協會推展業務，並得動用社會福利基金。

資料來源：摘錄自「社區發展工作綱要」。

總的說來，社區發展協會在管轄的範圍上，由於和傳統派系政治的「樁腳網絡」相互重疊，在傳統政治動員模式逐漸失靈的情況下，新興的社區發展協會，在政治支持的功能外，尚具備了培養地域居民向心力價值、凝聚彼此情感的社會趨向功能，促使地方政治人物不論在選舉動員、抑或是厚植派系實力方面，皆能夠取得較以往恩侍關係更佳的功效。復以社區發展協會不論是在人員編制、亦或是經費來源等方面的相關法規上，都存在著相當的誘因促使地方派系介入經營。

肆、不同類型「村里與社區互動」的影響

⁷ 第十二條第一項所規範的事項，為公共設施建設，諸如新（修）建社區活動中心、社區環境衛生及垃圾之改善與處理、社區交通與水溝之維修、停車設施之整理與添設、社區綠化與美化等等事項。

在本研究的過程中，我們首先針對長期從事社區營造之工作者、政府部門主管社區事務官員、政黨基層幹部以及熟悉地方政治生態的資深記者進行訪談，以了解研究方向與研究設計是否正確，然後透過上述受訪對象推薦、轉介符合本研究目的之訪談對象。另外在訪談對象的選擇上，我們也特別注意到城鄉差距等問題，以期能深入了解，在都會化發展程度不同的社區，是否也可能呈現出不同的運作型態。

根據本研究之訪談所得，我們發現可以依著村里長與社區發展協會理事長之間的互動關係，歸納出「兩造合一型」、「合作互動型」、「互不干擾型」及「衝突對抗型」等四種互動模式（參見表三），以作為下文中進一步比較分析的基礎。我們希望能透過實際的深度訪談，以及不同類型社區之間的比較，能與前述文獻探討和理論假設相互佐證。當然對於訪談中所回答之問題與詮釋，我們不企圖推論到其他社區之運作上，僅作為日後其他相關社區發展與地方政治勢力互動研究之參考。

表三：村里長與社區理事長互動類型

互動模式	村里長與社區理事長關係
兩造合一型	村里長和理事長為同一人的狀況
合作互動型	里長與理事長並不是同一人，但在各方面的提案或是社區發展業務上，彼此都能合作無間的配合，或是在大部分的業務上都能彼此接受。
互不干擾型	里長與理事長不是同一人，但在各方面的提案或是社區業務發展上，卻是各做各的。雖然可能偶而會有稍微沒有配合，或是少部分配合的地方，但在大多數的情況下，雙方均認為彼此業務完全無相關。
衝突對抗型	在各方面的提案或是社區業務發展上，常為敵對的兩造。除了各做各的外，也會對彼此的所作所為瞭若指掌，並隨時準備破壞對方的行動及建設。

資料來源：由作者自行整理而成。

如前文所述，社區發展協會的性質與村里辦公處的重疊性高，而且其本身又有諸多公共性的職能存在，無異提供地方政治勢力另一個選擇動員之管道。在下文中，即嚐試整理出本研究針對台中縣、市及彰化縣社區發展協會以及相關人士進行深度訪談的部分資料，以求從實際訪查中，來檢驗社區發展協會與地方政治實際的互動狀況。本論文中引用到的受訪者背景資料，可參見表四：

表四：受訪者背景資料

編號	地區	受訪對象職稱	村里社區互動型態
A1	台中市北區	里長兼任社區理事長	兩造合一型
A2	台中縣豐原市	里長兼任社區理事長	兩造合一型
B1	台中市西屯區	社區理事長	合作互助型
B2	台中市南區	社區理事長	合作互助型
B3	台中市北區	社區理事長	合作互助型
B4	台中市南區	前任社區總幹事	由衝突對抗型 走向合作互助型
B5	彰化縣竹塘鄉	社區理事長	合作互助型
B6	彰化縣彰化市	社區總幹事	合作互助型
C1	台中縣龍井鄉	社區理事長	互不干擾型
C2	台中縣龍井鄉	村長	互不干擾型
C3	彰化縣埔心鄉	社區理事長	互不干擾型
D1	台中市西區	社區理事長	衝突對抗型
D2	台中市北區	社區理事長	衝突對抗型
D3	台中市北區	社區理事長	衝突對抗型
D4	台中縣龍井鄉	社區總幹事	衝突對抗型
D5	彰化縣員林鎮	社區理事長	衝突對抗型
E1	台中市	國民黨黨工	
E2	台中市	社區規劃師	
E3	台中縣	前縣政府社區社工師	
E4	彰化縣	縣政府新聞室、 前報社記者	
E5	彰化縣	鄉鎮公所主秘、 曾推動社區規劃工作多年	
E6	彰化縣	國民黨黨工	

資料來源：由作者自行整理而成。

在我們訪查的三個縣市中，過去都有長期存在的全縣型地方派系。例如台中市的賴派、張派；台中縣的紅、黑兩派；彰化縣的紅、白兩派等。但在今日，這些全縣型的地方派系不是已趨於式微（如台中市的賴派、張派和彰化縣的紅派、白派），就是運作方式產生轉變（如台中縣的紅、黑兩派由長期對抗轉而合作共治）（王業立、蔡春木，2004）。然而，在各種地方選舉中（甚至包括立委選舉），樁腳系統還是存在的，而且是不分藍綠陣營的；村里長還是可以發揮其關係網絡之功能來動員選舉，而社區發展協會還是可能與村里長在基層人脈關係上存在著競合關係。在下文中即試圖透過深度訪談，從成立背景、組織運作、經費分配、政治人物經營與選舉動員等幾方面來探討社區發展協會與地方政治的實際互動狀況。

首先，如前文所述，根據本研究所進行的訪談，我們將村里長與社區發展協會理事長之間的互動關係，分類為四種不同的互動模式，以進行比較分析。

一、成立背景

關於社區發展協會成立的動機與背景，就我們所訪談的案例中可以發現，他們成立的動機與背景並不完全相同，並且與城鄉因素沒有太大的關係，但似乎都與資源分配或政治因素有關，而非純然是為了要「提升社區居民生活環境及品質...透過共同生活經驗培養出榮辱與共的社區意識」。例如我們訪問的一位台中市的黨工即曾概括性的指出：

南區這陣子大概從新的里合併之後，就成立很多社區發展協會，因為有一個說法是，以後里長可能會暫停選舉，而以社區發展協會為主體，政府所有經費都會撥給社區發展協會，因為里長已經沒有了，里長就是由里幹事去兼任。所以搶到社區發展協會的理事長等於說可以拿到資源掌握整個里的運作，所以就有很多人去搶—E1

這位受訪者更提到附近另外一個社區發展協會成立的原因：

甚至於感覺到某地方人士要參選里長了，就安排他去成立社區發展協會，讓他去擔任理事長，以防止他來攪局—E1

很明顯的，從前述訪談中不難發現，部分社區發展協會的成立，似乎隱含著許多政治動機。我們進一步想要了解的是，在不同的社區發展協會與村里長的互動關係下，其成立的動機是否可能出現的差異。首先在「兩造合一」模式下，一位我們所訪問到的對象表示：

（社區發展協會）二十年前就有成立了，只是都荒廢了，後來直到六年前才又重新成立。那時候重新成立除了是要讓村里的活動更好辦，還有一個原因是，當初二十年前成立，是因為有一筆補助金，後來六年前，區公所跟市公所來通知，若還是繼續荒廢，之前那筆補助的款項就要收回，所以我們就趕緊才重新成立。- A1

而另一位「合作互助」模式下的社區發展協會理事長，即說明當初他們的成立背景：

設立十二年，是從民國 82 年開始設立的。當初是因為選舉還是經費

之類的需要所設立的。不過就是因為這樣，第一任沒做什麼事情。反正那時候市政府也很不重視！後來，第二任是由里長兼任的，因為他是兼任的，所以其實還算蠻好做事的。因為反正都是他一個人包辦嘛！後來任期到了，就換別人，可是剛好第三任、第四任都想要參與選舉，所以後來就變成是我當了，我是第六任啦！—B2

關於社區發展協會的成立背景，在「衝突對抗」模型中，則有許多非常有趣的發現：

就是從我開始擔任成立的。也是 92 年。那時候是因為選舉里長落選，過了一年多，大家就覺得我既然那麼熱心，而且有人該做的沒做，那麼就應該來成立個發展協會來一起做—D1

協會是成立於 92 年 10 月 5 日，我是發展協會的首位理事長。而至於成立發展協會，真正的原因是選舉。其實大部分講的冠冕堂皇都是騙人的，營造社區的人大部分都是為了選舉的因素最多。現在有很多的協會也都沒有在動，是因為里長把它拿著，因為他怕對手拿到，所以他就拿著，當成自己的籌碼或是什麼的，也有的原因是他不知道要怎麼動—D2

原本我們里長要成立社區發展協會，用來他個人申請經費使用。而我和其他有點社區觀念的居民反對，就阻撓了他的作法，然後自己成立了。當然也就和里長不和了- D5

當然也不是所有的社區發展協會的成立，都帶有明顯的政治或經濟動機。例如在我們訪談的一個「合作互助」模式下的社區發展協會理事長，即說明他們的成立背景：

我是創會會長！因為我們從民國 85 年就開始住在這裡，然後也都沒辦過什麼社區活動。整個社區是屬於一個很沉靜的社區，也沒有社區營造；後來換了一個新的里長之後，剛好里長也是女性的，個性也比較熱心，就覺得別的里都有守望相助隊，我們的里都沒有，雖然這裡高級住宅區很多，但是治安卻不太好。因此我們就結伴去找老里長，請他一起來成立一個守望相助隊。結果一去就碰釘子，老里長罵我們，「啊那個需要有地點，有人，有經費。什麼都沒有，為什麼要成立這種？」我們就說，「沒關係，人，我們來找」，結果老里長還是不願意，我們就很失望，我們想成立社區發展協會的緣由就是從這裡開始的。因為換了這個新里長，她也是年輕人，她的理念就跟我們一樣。我們就去找會員，大家一起來成立這個協會。那我們成立的重點就是我們的理念一樣，就大

家一起來做，做社區的事—B1

最後也有受訪者表示，當初他們社區發展協會的成立，只是被動的配合政府政策。例如彰化縣埔心鄉的一位社區理事長在受訪時就提到：

那是政府政策，當時李登輝推動社區主義啊...C3

綜合以上訪談紀要，我們可以發現，許多社區發展協會成立背景，都和政治因素、經費申請、個人恩怨有關。雖然也不是所有社區發展協會的成立，皆是出自於政治或經濟因素，但在實際運作上，似乎仍難完全和地方政治劃清界限。

二、村里長和社區發展協會理事長互動

至於村里長和社區發展協會之間的互動是否和諧，其實我們可以從理事長的產生背景來觀察，便可了解其大概。從理事長的人選來看，若是村里長覺得理事長會威脅到他的話，就常會企圖安排自己人來做。另一方面，在許多地方，理事長往往也成為村里長在基層政治上的首要競爭者。換言之，在我們的訪談經驗中，村里長和社區發展協會理事長之間，多半不是屬於同派系的合作關係，就是政治立場上的敵對競爭關係；彼此相安無事、各自發展的狀況似乎並不多見。例如幾位受訪者對此問題就描述出幾種不同的現象：

南區有好幾個里在成立社區發展協會時，發起人大部份都是找自己人，大部份都是現任的里長去做這種事情。有的比較差的就會去找自己人，有的比較好的是會去找一個他的朋友 等於說還是很多都是里長在後面操控的—E1

有一個里，社區發展協會理事長是里長的老婆；另外有一個里，社區發展協會理事長是里長的岳父- E1

社區裡面本來就有派系糾紛的問題存在，里長是陳派的，是楓樹腳的大家族，而理事長是黃派的，兩個派系是死對頭- B4

接著我們想要進一步探討在不同關係型態下的互動。在兩造合一之下，村里長不是身兼社區理事長，就是由自己的人馬出任理事長，所以在互動上並不會有問題產生。其次，在互助合作模型方面，幾位受訪者分別提出他們的看法：

我是覺得理事長和村里長是不大一樣的，不過，要不要有區分是看不同的社區啦！像我們社區就不用區分。因為我們社區，理事長和村里長是

處於相輔相成的狀態呀！其實，我覺得多多少少都會有想參與選舉的意願，只是，剛好因為現在的我沒有參選的意願，也願意將一些功勞或是鋒頭讓給里長，所以其實這樣就會處於一種彼此和諧的狀況。可能是我比較不一樣吧！因為不管在什麼場合，只要有兩個頭，就比較難做事情。可是我今天之所以可以跟里長緊密的配合著是因為第一，我們的理念一致；第二，我沒有競選的意願—B1

因為剛好是我沒有想要選舉，我就常常想說，想開點，退一步就好了—B2

我們村長其實都是狀況外的，他對於經費的申請根本不懂，常常鄉公所轉來我申請的經費，然後告訴他。他還不明就裡的以為他又爭取到多少經費，還在我面前炫耀。還好，我從來就不想爭取村長這位置—B5

里長與理事長互動良好，里長本身就是社區協會理事，每次都會參與理監事會議，我們會出席率一向是百分之百的—B6

而另外一位屬於互不干擾型的受訪者，也提出他的觀點：

（村里長與社區理事長）在很多地方還是會有重疊的現象啦！我本身是沒有想要競選的意願啦！自從我從台電退休後，平常也沒什麼事情做，領著退休金，也自己當著房東，總想為社區做點事情，所以才來社區發展協會做一些服務性質的事。至於選舉的話，我們的長青會會長是有和現任村長競選過，或許也因此會有些心裡上的糾葛，不過我想，村里長和理事長常常都會因為這個心結的原因而無法處在相輔相成的地位上，導致很多工作都窒礙難行，其實還蠻可惜的—C1

基本上，前面幾位屬於互助合作型或是互不干擾型的社區發展協會理事長，其共同的特徵是皆無意參選村里長，不會成為現任村里長的政治競爭者，因此彼此之間沒有利害衝突。然而在衝突對抗模型方面，受訪者則有不同的看法：

在我們這裡，辦活動也都會邀請里長，可是里長都不肯合作，唯一答應的就是在活動的宣傳單上打上協辦的是里長辦公室的這一點。他在很多事上都會搞破壞，像是拿石頭丟啦什麼的，社區得獎，評鑑來訪談，他竟然還跑去把評鑑拉走，說怎麼不尊重他！我當然承認團結力量大，可是他就是不要合作，我有什麼辦法？—D1

如果你實際去參與，會發現當里長和理事長不同人的時候，而且不配合的時候，就拿我們自己這個里來說，我們每次開會或是幹麻，都會邀請

他來，而且也邀請他當我們的顧問，他也說好，隨便你們安排，可是每次邀請他，他都沒來。那他到底是要怎麼營造？當然也是因為他幫我當成假想敵的緣故啦。那我們怎麼辦呢？就當然不理他啦！我們自己去營造啊。可是我覺得里長跟理事長不同人的話，通常都會是競爭的比較多呢！我自己本身有競選過，也有想競選的意願，目前也是想選里長啦。其實我的目標是想選議員，不過應該下一屆還是會先選里長。其實在社區中，里長這個職務，他比選議員還要難，因為這可是紮紮實實的人脈戰。因為在同一個里內，大家都很熟，所以只有兩個東西可以贏得選舉。在傳統來說，一個是錢，另外一個就是你平常給他們做的服務啊。像上次選舉，西屯有八個理事長幹掉了七個里長，大家就會認為，因為你有機會營造嘛，你常營造就會出來啊，大家就會認識你了啊！我看很多人在學術殿堂裡研究的，好像把社區營造講的很偉大，可是實際上為什麼要理事長出錢出力？背後一定有一個誘因啊！那就是可能要參與選舉—D2

很顯然的，村里長與社區發展協會理事長之間互動的良窳，是否牽涉到「選舉」是其中關鍵的因素。尤其是社區理事長如果想要參與村里長選舉，則必然將與村里長發生衝突；若是根本毫無「選舉」上的威脅，則才可能有合作的空間。

三、經費分配與社區發展協會

在訪談的資料中，可明顯觀察出各縣市政府對於社區發展協會重視的程度，以及各地方社區發展協會的活動狀況，存在著不小的落差。這其中或許有縣市長個人風格的差異、不同的選舉考量、甚至政黨用心程度的差別。以下是幾位不同受訪者的實際經驗與感受：

基本上，台中市很多社區根本沒有在運作，甚至於經費是等於零。彰化縣反而就很重視這點，這個跟不同的縣長人選有很大的關係。彰化的社區是戰國時代，把社區的形式亂掉了，彰化縣長打算在彰化要做四百個社區—E5

台中市對於社區發展不是很重視的原因，其實最主要是社會局跟承辦人員的不關心，一直到現在都是這樣，所以社區通常經費都不足。尤其是南屯的區公所，甚至會把我們的企劃案壓下來，不讓我們去著手進行—B4

執政者手中的行政權，手中所握的籌碼、資源我高興給誰就給誰 前後兩個縣長（廖永來與黃仲生）對社區的發展，也有所不同，利用手中的資源來建設—D4

彰化會成功是因為他在這個社造的區塊是由副縣長主導。他們的主導翁金珠也很知道，所以他是直接在主導，沒有一個縣市是如此啦。他那個時候就是每個社區給你九萬，避開採購法，我每個社區發展協會都給你九萬、九萬、九萬，那個發揮的效益之大，超過那個九萬塊，他就是不要上網公告採購—E2

目前(彰化)縣府對於社區的補助有兩個部份：一種是規劃案，一種是小型工程款。比如說你要清水溝，就可以向環保局或者工務局申請，說你們社區要發動居民來清水溝。啊！實際上都是叫工人來清，在鄉下甚至是找挖土機來挖，就這樣把錢花了—E5

至於在鄉鎮市公所層級，在經費分配問題上，亦有類似的現象。除非有營利行為，或者是有地方回饋金，否則社區發展協會爭取經費必須各憑本事：

因為我們鄉公所還有地方回饋金。而經費的來源最主要是會員所給予的年費，而年費又是看個人意願沒有強迫。那麼社區發展協會若是想要申請經費的補助，鄉長也會看對象，不是同派系的，就會跟他說沒經費了，就不給了- D4

巴結鄉長也沒用，因為鄉長對社區的補助一年也頂多二萬元給他而已，無法特別去照顧他，所以財源不足，所以社區自己要自力更生，還要會去自己去爭取經費，還要會做計劃，以活動養活動—E6

經費來源是社區發展協會的命脈，尤其是向政府機關申請補助，更是絕大多數社區發展協會辦活動最重要的經費來源。當然向政府機關申請補助有一定的規定、程序或是作業流程，但根據我們的訪談所得，人際關係、派系因素、政黨、主事者的重視程度等政治性因素，其實仍然扮演著非常關鍵性的角色。相對而言，透過經費補助，也是政治力得以介入社區發展協會最重要的手段：

在「兩造合一」模型中，村里與社區發展協會的經費來源似乎並沒有太大的區分，身兼理事長的里長可充分利用職務之便，向有關單位或是透過民意代表爭取經費：

村里的經費啊，主要都來自於協會。若要區分，當然是不同，舉凡活動類的，大多都跟文建會等等要，可是村里的話，就只有一個出口，就是市政府而已。不過還好的是，我們這裡由協會所得到的經費很多，都足以支撐整個里的運作以及活動所需。大致上來說，以數據表示的話，分別為：辦理服務活動或其他收入佔 45.5%；政府機關補助佔 25.3%；捐

款收入佔 18%；會費收入佔 9.6%；孳息佔 1.6% —A1

有啊，立委比較常，盧秀燕平常就常常幫忙。若我們有申請上的問題，她也都會伸出援手幫忙；有什麼經費有撥款，她也會先通知我們。議員的話，陳有江和賴裕雄都會來問。不過，若真的要說平時比較常在幫忙的是盧立委和陳議員為主，有事情也都會想到要找他們—A1

協會的話很多喔，因為社區是可以去找政府的各個相關單位自己申請經費，像文化局、台中縣環保局、行政院環保署、內政部、台中縣政府等等都行！—A2

像徐中雄立委就會常常幫忙，也有參與我們的大小事。當然我們小事不會找他，可是，若有事倒是真的都會請立委去處理或是遊說一下，還蠻有用的。立委也會認真幫我們爭取一些金額和補助—A2

而在「合作互助」與「互不干擾」模型方面，幾位受訪者也表達了他們爭取經費的經驗與心得：

若以我們會員的經費來源來說，我們一年才收五百塊會費而已，所以一年也才三萬多而已，然後再加上一些顧問的贊助呀，那也才差不多在五萬塊之內，那你想我們從三月份到現在辦的活動那麼多，當然經費一定是不夠的，所以我們只好向公部門申請經費。那像這樣的經費申請起來比較多，去年大概爭取了四十幾萬吧！像我剛講的那個小小的活動，內政部他們贊助我們六萬塊，然後我們才能辦活動。經費不足真的很辛苦，像有時候市政府或是社會局，每一年都有固定給我們每個社區申請的經費。就是兩萬塊讓我們辦活動，可是結果呢？沒有人要申請，因為大家會覺得說麻煩呀！才兩萬塊而已，卻必須寫申請案，大家當然都不想申請—B1

民進黨的張廖萬堅市議員，他有去申請一個社區專訪，而申請這個專訪必須要有一個協辦單位，去申請一筆錢，大約是 40 幾萬要給幾個社區，我們有在做事，跟他說，他就有給我們這筆經費的一部分，那我們當然就會跟他比較友好啊！有活動當然也會邀請他！因為他幫助過我們—B1

政府補助有一些，還有我們的會費跟一些管道的經費。我們社區比較特別，經費的主力在廟宇的捐贈上。我們的經費來源就是媽祖廟，因為信仰的樂捐大家都會，不過社區發展就不一定了。土地公廟，也會有樂捐。其實這樣子也算是有回饋大家。這樣才有經濟來源啊，不然怎麼做事？有的時候，單靠政府補助，也是很麻煩的，因為補助也是有限的—B2

是會透過我們區的議員啦，像我們現在的這個活動中心就不是正式的。不是市政府補助的，是我們自己經營的，地是市政府的，可是活動中心是自己蓋的，水電費都沒有補助。在這方面，議員就會去爭取，看可不可以把這塊地撥給我們。平常，賴頤年跟林威邦他們這些藍色的也都會很熱心的在幫我們爭取經費的補助或是一些事情—B2

經費來源則來自會費、社區的生產收益、政府機關的補助、捐助的收入、社區辦理福利活動之收入、基金及其利息以及其他的零碎收入等等，不過，政府的補助近年來有愈來愈少的趨勢—C1

這裡跟你們講個實例，我們拜託謝章捷去要一筆整治大排的預算五百萬，他去討的，他去討五百萬，為了改善這個溪溝，哪知道他立委沒選上，又要跟人家選縣長，縣政府就不要規劃啊 它不要幫你（謝章捷）做人情—C3

至於在「衝突對抗」模型方面，幾位受訪者也幾乎不約而同的表示，爭取社區經費，主要是各憑本事，向有關單位或是透過民意代表爭取，人情與關係，是其中重要的關鍵。在爭取經費方面，幾個不同的模型之間，倒看不出有顯著的差異：

主要來源啊，就一半一半，一半是補助，另一方面，就依靠自己的一些關係。當然政府方面是有的啦！市政府和區公所都有，像我們很多事情都是要透過區公所，所以區公所跟我們很好，而環保局則是有透過我們，也偶而有透過區公所，所以我們跟環保局也是很熟，也都有接收過來自他們的補助款，然後林務局對我們最好，既不透過台中市政府，也不透過區公所，就直接對我們補助，這些人也都是很幫忙的啦—D1

我們是 500 元入會，年費一年 600 元。其實這樣很少，去年入會費總收入是 21500 元，再加上其他的一些零散的錢也總共是 4、5 萬塊，可是我們卻做出整整 34 萬多的活動。當然辦每個活動都是要錢的，通常不是理事長要出，就是理監事也要幫忙出！在面臨經費不足的時候，會自籌款、也會請求一些協助 像妳所提的問題一樣，內政部補助社區發展的金額的確是有增加，也有比較龐大，只是他所提撥的金額，不一定是我們所能要的到的 不過，營造社區這一塊，很多都有經費，不只社會局和內政部有編錢，文建會也有、環保局也有，就看你要不要做—D2

如果真的經費申請不到的話，我從頭到尾也只會找謝明源幫忙而已。不會再找其他人了。因為這樣會欠太多人情，可是往往找一堆人，真正幫助到的也只有 1、2 個，剩下的都只是在插花而已。所以我都固定只抓一

個人幫忙，當然偶而也是會找市議員幫忙啦！畢竟立法委員有的時候太忙了—D2

是有啦！大部分都是台中市議員賴裕雄在斡旋幫忙的，之前他也是我們的里長，所以對於我們的一些需求，他比較知道的。立委的話，就還好，蔡錦隆也是會幫忙—D3

我們志工隊出去旅遊，像主委啦！卓立委啦！謝章捷啦！游月霞啦！魏明谷啦！大家都去要經費。大家去遊玩，還可以摸彩，何樂而不為？為社區不分政黨，選舉時各扶其主—D5

綜合以上訪談資料，我們不難看出，不管是何種類型的社區，在爭取經費時，拜託政治人物幫忙，尤其是民意代表，可說是常見之事。而這些政治人物願意幫助社區爭取經費，自然也有其現實的考量，也難怪一位受訪者很露骨的指出：

社區發展要好，就要有經費；要有經費就要靠派系。官僚、派系、社區就好像是個食物鏈—E3

至於政治人物在幫忙社區爭取經費的同時，他們對於社區又有什麼樣的需求？在下文中將對於此一問題做進一步的探討。

三、社區發展協會與地方派系

在我們此次所觀察的社區中，理事長大多數都正好是民意代表在當地的重要樁腳。如前文理論探討部分所描述，地方派系及政治人物有介入社區發展協會組織運作的誘因，試圖將社區發展協會轉化成為一己派系選舉動員的工具。因此，具有地方意見領袖象徵身份的社區發展協會理事長成為派系的樁腳並不令人意外，但這是否意味著理事長可以影響整個社區發展協會，甚至附屬班隊成員的政治支持意向？在我們的訪談中，各地的狀況其實並不太相同：

社區之成立一定要有派系，有派系的支持，社區才會成立的起來—E3

未來可以預期的，地方型的一些政治人物，或多或少會跟社區發展做結合，或是參與社區發展的一些相關推動，也因此該鄉代表就成立社區發展協會以帶出一批人- D4

至於是否可能由某派系把持理監事而掌控整個社區發展協會？就我們這邊而言，我們派系和非派系的大約是七比三—D4

他們只是把協會當成一個集會的場所，一個空有名稱的殼，這樣會導致協會變成只有相同派系的人才會使用，也讓派系的問題變的更加嚴重 - B4

一個社區理事長的政治理念，不代表社區中所有理事們的政治理念，也就是說，理事們的意見不一定會跟著理事長走，只是有些活動的主導權可能會在理事長手中，但是現在不像以前，社區的活動會完全由理事長主導- D4

至於選舉支持的對象，當然多少有差別，像我們理事長這次立委選舉是支持顏清標的，而我們村長是民進黨的，是支持吳富貴的，而巡守隊長是支持前鄉長劉瑞龍的，也是民進黨的- D4

儘管社區理事長或幹部未必能完全掌握社區成員的選票流向，但地方派系與政治人物仍然不會輕易放棄這個重要的基層人際關係網絡，台中縣的一位受訪者即一針見血地指出了其中的關鍵：

因為這邊有票，這個社區有許多人的參與，有活力在，派系會為了拉攏選票而與社區交好，爭取社區的支持—E3

四、社區發展協會與選舉動員

選舉動員，是政治人物以及地方派系經營地方關係最主要的目的，尤其在2004年的總統大選前夕，總縮民進黨選戰兵符的邱義仁曾明白提出要進行「割喉戰」，企圖直搗國民黨過去最堅實的基層組織。事實上，過去一向擅長文宣戰的民進黨，近年來用心經營基層村里及社區，其成效固然不一，但在這次的訪談中，不分城鄉，許多受訪者的確已感受到政黨之間的差異：

OO 里的里長雖然說是死忠的國民黨的黨代表，但是民進黨還是主動去跟他接觸，民進黨不會分。 里的里長原本是國民黨籍的，後來跳去民進黨，像這次選舉，主動開他自己的私人轎車，每天出來廣告宣傳支持陳水扁，可是國民黨的黨工絕對不會去和他接觸- E1

縣有可能去動員社區，民進黨每次選舉，就會請社區辦活動，並且在社區裡面培養社區規劃師，這些就是要做社區的樁腳- E6

運用社區發展協會最拿手的是民進黨，這要看主事者如何去支持—E4

像以前都是用樁腳，像社區的範圍和管理都差不多，里長會去動員，社區會去動員，民進黨目前就是在動員這個 - E6

另外藉由此次訪談，我們也試圖進一步來了解政治人物平時與社區之間的互動方式，以及社區發展協會在選舉動員上之作法：

因為他們都是在辦活動的時候來比較多，那時候來的話，誰都會不好意思空手，所以多少會帶點禮品或是小禮物來，那我就會跟里民說，誰誰誰送禮品來，大家拍拍手歡迎他講一下話，不過通常這種場面，他們也不會說太多話，所以對我們大家來說，都還可以接受—A2

是有啦，因為平常都有在幫助我們的人，當然我們會比較支持啊。像我剛剛說的藍的有兩三位，都真的非常熱心，像是賴頤年啊、林威邦啊，綠的就只有鄭功進，剩下的比較沒有。如果就立委來講，就跟議員不太一樣，我們是比較支持民進黨的王世勳，因為他比較常來，也是我們這裡出身的人。當然會比較讓我們有認同感，他也很常回來。可是，若說有實質幫助的，藍色的那兩個是真的有在幫忙的—B2

說實話，誰沒有偏好呢？可是，在很多事情上，就要懂得識時務。像現在是綠色執政，就算自己支持的是別的也要懂得擺在心中，還是得跟綠色的立委打好關係，這樣，經費才下的來。因為舉例來說，我同時心裡比較支持以及偏向兩個候選人，可是其中一個，我們每次拜託他都做的到，另一個則是有心無力，那麼，當然還是得放棄那個很努力卻幫不上忙的人。所以，平時真能給予協助的，還真的只有特定區塊中的人。像謝明源立委就既讓人親近，動作也都很快很迅速。找他幫忙的方案都錢都會很快就下來，當然就會得到我們比較死忠的支持—B3

這是一定會的。因為我的顧問裡面，有國民黨也有民進黨的，民進黨就不用說了，就是我之前服務過的謝明源，另外，像立法委員盧秀燕啊、或是市議員陳天汶、陳有江等等都是國民黨的，他們平常也都蠻支持我、幫忙我的。不過，面臨選舉的時候，不管我有沒有交情，很多候選人都會來請託—D2

我都不會拒絕啦！因為，總得要給人家一個舞台嘛！也不要得罪人才是真的。因為有的時候，如果得罪了人，人家去講個壞話，就枉費我們自己在那邊努力半天的申請。所以都會讓他們講話啦！不過，他們自己也會知道分寸，都不會霸著麥克風不放就是了。其實每個人都有政治傾向，多多少少啦！說沒有是騙人的。只是說如果這個人的顏色跟你比較同，當然就容易跟他聊的來啊；若比較不同的話，可能會採取比較冷漠的態

度啦！只是還是會給人家一個空間發揮一下啦！是有啦！像是我剛剛講的謝明源啊、盧秀燕啊，他們都會願意提供幫助。當然我本身是只會求助謝明源—D2

很明顯的可以發現，不管何種模式，甚至於鄉村亦或城鎮，政治人物還是將社區發展協會視為選舉動員的一環。而且，在受訪的社區中，幾乎都有特定的民代立委或議員經營社區發展協會之運作。平常即積極在經營，以運用在選舉動員之需。

伍、結論

在本文初步的研究中發現，當前社區發展協會與地方政治之間的互動，尚無非常明顯的城鄉差距。至於從社區發展協會的背景看來，當然還是有些是為了理想考量，但是大部分不是經費運用，就是為了利益取向，以及權力之對抗，埋下了社區與村里長良性互動之障礙。

其次，由於幅員範圍與職權功能的高度重疊，村里長和社區發展協會理事長之間，似乎很難彼此相安無事、各自發展。在我們的訪談經驗中，村里長和社區發展協會理事長之間，多半不是屬於同派系的合作關係，就是政治立場上的敵對競爭關係。尤其從村里長與社區理事長之互動上，由於「選舉」以及利益分配之考量，導致兩者之間產生對立與衝突，若是理事長無意爭取村里長職位，則相安無事，這似乎符合我們原本的假設。

由於社區成員的多元化，以及參與成員仍遠不如農會會員般普及，社區發展協會的選舉動員能力至今仍不可能如同過去多數的農會般，成為地方派系的樁腳動員系統，但在選舉競爭日趨白熱化的今日，地方派系及各方政治勢力仍然有著強烈的誘因，多方爭取這個日趨重要的基層人際關係網絡的支持。

儘管社區發展協會與地方政治之間的互動，至今尚無明顯的城鄉差距，但在我們訪談中仍然察覺，各政黨、各縣市政府甚至各別的政治人物，對於社區發展協會的重視或用心經營的程度，仍然是有一定差別的。當然最明顯的表現，就是在於經費的補助上。大體而言，政治人物在處理有關社區經費補助時，或多或少還是會以派系或選舉作考量；相對地，透過經費補助，也是政治力得以介入社區發展協會最重要的手段。尤其是各政治人物或多或少都會於「平時」走動於社區之間，了解社區之需要，符合派系網絡「關係」之建立。而且，特定的政治人物就會針對某些社區進行接洽聯繫。姑且不論動員成效為何，至少社區真的如我們所預見的，成為各個派系「山頭」所經營的另一個重要的場域了。

參考書目

一、中文部分

- 丁仁方，1999，*統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型*，《政治科學論叢》，10：59-82。
- 王業立，1998，*選舉、民主化與地方派系*，《選舉研究》，5（1）：77-94。
- 王業立，2003，《比較選舉制度》，台北：五南圖書公司。
- 王業立、蔡春木，2004，*從對立到共治：台中縣地方派系之轉變*，《政治科學論叢》，21：189-216。
- 丘昌泰，1999，*社區主義在環境政策過程中的困境與實踐*，行政院國家科學委員會。
- 朱雲漢，1989，*寡占經濟與威權政治體制*，收錄於蕭新煌等著，《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》。台北：臺灣研究基金會。
- 吳芳銘，1996，*地方派系之結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例*，中正大學政治學研究所碩士論文。
- 吳重禮，1998，*亦敵亦友：論地方派系與國民黨候選人選擇過程的互動模式*，《中國文化大學政治學研究所學報》，7：177-204。
- 吳重禮，2002，*台灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啟示*，《政治科學論叢》，17：81-106。
- 呂嘉泓，2000，*社區營造在永續發展中之角色 - 以嘉義縣山美社區為例*，中正大學政治學研究所碩士論文。
- 李增祿，1995，*論社區意識、社會建設與國家發展*，《社區發展》，69：21-24。
- 林妍君，2002，*社區參與在台北市社區環境改造應用之研究 - 以東榮社區與萬和社區為例*，台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。
- 林振春，1994，*如何凝聚社區意識、整建社區社會*，《理論與政策》，8（4）：117-129。
- 林振豐，2001，*社區總體營造在社區主義形成過程中的瓶頸與願景*，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。
- 林淑惠，2003，*社區發展與地方政治：以台中縣為例*，東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。
- 林暉月，2001，*居民的社區意識與社區公共事務參與態度及方式關係之研究 - 以台南市為例*，中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 林瑞穗、林萬億，1996，《*社區發展與村里組織功能問題之探討*》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 邱國光，1996，*社區發展工作的規劃與展望*，《社區發展季刊》，58：584-594。
- 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，1994，《*台灣：分裂國家與民主化*》，台北：月

旦初出版社。

紀俊臣，2002，村里與社區體制存廢之考量，《國政評論》，
<http://www.npf.org.tw/publication/ia/091/ia-c-091-193.htm>。

徐震，1985，《社區發展 - 方法與研究》，台北：中國文化大學出版部。

徐震，1997，《社區與社區發展》，台北：正中書局。

徐震、林萬億，1983，《當代社會工作》，台北：五南圖書公司。

黃光國編，1987，《人情與面子：中國人的權力》，台北：巨流出版社。

陳介玄，1997，派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義，收錄於東海大學東亞社會經濟研究中心主編，《地方社會》，台北：聯經出版公司。

陳明通，1995，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦出版社。

陳東升，1995，《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，台北：巨流出版社。

蔡明惠，1998，《台灣鄉鎮派系與政治變遷》，台北：洪葉文化。

張維彬，2004，我國村里行政編組與社區發展協會關係之探討：基隆市個案分析，國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。

黃肇新，2003，從社區發展到新故鄉營造，《台灣鄉村社會學會》，九十二年度新故鄉運動研討會講義，頁 51-76，
http://www.extension.org.tw/book/01_92-3.3.doc

詹秀員，2001，社區領袖與社區發展功能之研究，東海大學社會工作研究所碩士論文。

趙永茂，1997，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆出版社。

劉義周，1992，國民黨責任區輔選活動之參與觀察研究，《國立政治大學學報》，64：209-234。

蕭玉煌，2002，內政部推展社區發展工作之成果與新方向，《社區發展》，台北：行政院內政部。

謝敏捷、吳芳銘、劉兆隆，1994.06.17-18，地方派系與金權政治的循環機制，「選舉與政治腐化」學術研討會，台南：成功大學政治經濟學研究所暨社會科學研究中心。

關智宇，1999，非營利組織與政府組織合作關係之研究-以台北市社區理事長與里長為對象，中正大學政治學研究所碩士論文。

二、英文部分

Bosco, J. 1992. "Taiwan Factions: *Guanxi*, Patronage and the States in Local Politics," *Ethnology*, Vol.31 No.2, pp.157-183

Douglas, James. 1987. "Political Theories of Nonprofit Organization," In Walter W. Powell, ed., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, CT: Yale

- University Press, pp.43-54.
- Hansmann, H. 1980. "The Role of Nonprofit Enterprise," *Yale Law Journal*, No.89, pp.835-901.
- Jacobs, J. B. 1979. "A Preliminary Model of Particularistic Ties in Chinese Political Alliance: *Kan-ching* and *Kuan-hsi* in a Rural Taiwanese Township," *China Quarterly*, Vol. 78, pp.237-273.
- Lerman, A. J. 1978. *Taiwan's Politics: The Provincial Assemblyman's World*. Washington, D.C.: University Press of America.
- Salamon, Lester M. 1987. "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations," In Walter W. Powell, ed., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven, CT: Yale University Press, pp.99-117.
- Wu, Nai-teh. 1987. *The Politics of a Regime Patronage System : Mobilization and Control within an Authoritarian Regime*. Unpublished Doctoral Dissertation, University of Chicago.