

東海大學行政管理暨政策學系第三部門

碩士在職專班碩士論文

指導教授：柯義龍副教授

區長官派對里幹事角色的定位之研究

—以臺中市豐原區公所為例

The Study on Role of Village Clerk set by the Appointed-District  
Executive—A Case Study of Fengyuan District Office, Taichung City

碩士班研究生：歐忠仁

中華民國一〇二年六月十九日

東海大學行政管理暨政策學系  
第三部門碩士在職專班

研究生

歐忠仁

碩士學位論文

題目：區長官派對里幹事角色的定位研究—以台中市  
豐原區公所為例

業經審查及口試合格

論文審查及口試委員

指導教授：	柯永龍	102年6月19日
審查教授：	劉世隆	102年6月19日
審查教授：	王吉忠	102年6月19日
所長：	柯永龍	102年6月19日

中華民國一〇二年六月

## 謝 誌

進修過程中，最難忘的就是，每當夜闌人靜、萬籟俱寂、孤燈相伴時，傳來電腦鍵盤陣陣敲打聲，這是二年來在東海大學行政專班進修的寫照。任職基層公務員數年來，能夠重新回到學術殿堂充實自己，確實是獲益良多，且增長智慧，雖然體力上、腦力上及時間已今非昔比，但特別珍惜這難得的機會，而進修目的是爲了能以更宏觀的視野，走更遠的路。

本論文得以付梓，首先，在學業上要感謝指導教授柯義龍老師，在研究進行過程中，對於研究的方向、內容及論文格式加予啓迪與匡正；同時也感謝蔡偉銑老師、汪志忠老師及陳秋政老師授予學術教導，均讓我受益良多；而更要感謝口試委員給予論文內容詳細的指教與建議，使論文內容能更趨完善。

在工作上，感謝豐原區區長張灝分、人文課課長林坤火、民政課課長朱志勇及區公所同仁的鼓勵及支持，特別是里幹事同仁給予的幫助，如果沒有他們的支持與協助，我將無法順利在期限內修完緊湊的研究所進修課程，進而完成論文學業！另外，也要感謝行政碩專班助教韓家瑩學姊、同學莊燕玲、吳碧娟、林麗宜、江博文及許金枝，在求學期間協助、建議以及互通訊息，亦感謝家人我的父母、牽手王薈雯、兒子歐陽賢、女兒歐陽葶的一路相挺，讓我在求學過程中能走得如此愉快順遂。

這一路走來，受到太多人的幫助與鼓勵，時時刻刻都心存感激，卻未能一一表達我誠摯的謝意，僅藉由此機會向曾經幫助我、關心我、祝福我以及在精神上鼓勵我，加油打氣的朋友們，表達我內心那份謝意。感謝您們！謝謝！！

歐 忠 仁 謹誌予臺中市

東海大學行政管理暨政策學系第三部門碩士在職專班

2013年6月26日

## 摘要

在全球治理的理念下，世界的競爭已經從國家層次提升到城市層次，以「全球城市」作為全球區域競爭主體的趨勢越來越明顯。透過行政區劃的國家改革策略，藉由縣市合併與生活圈區域規劃與調整，縮短區域和城鄉發展落差，提升臺灣的國際競爭力與達成區域均衡適性發展。但在合併改制過程中因城鄉差距及風俗民情大不同，更因地方各具發展特色，其差異性頗高，且民眾需求甚為多元，所以改制將會面臨組織策略大幅度變化、政府組織體制及員額編制都需再作調整。

直轄市的整併及處理各項改制作業，自是錯綜複雜之政治、行政工程。合併以前臺中縣與臺中市之各項基礎建設、行政生態、區域幅員大小...等差異甚大，人口結構亦較複雜，大部分客家族群集中在新社、東勢、石岡、和平及豐原區等5區，和平區居民大都為原住民，基於地方自主需求，社會福利措施本來就不太一樣，合併改制後，訂定統一補助措施，這也使得區公所自主性亦隨著降低，亦喪失對地方事務的主導性。民眾需要政府提供更多服務，「區公所」的區里行政人員，其工作表現、服務態度、服務效能，自然成為關注的焦點，對政府施政形象影響很大。區里行政人員當中又以里幹事工作性質最為特殊，以里幹事工作範圍來看，顯然比其他公務員更為頻繁。

研究架構主要是依據地方治理及組織發展與變革作為理論基礎，以區公所民政業務承辦員、里幹事及各里民選里長為研究對象，探討縣市合併後區長官派政策，藉由分析區公所組織定位、里幹事職務角色及專業訓練、民意反映之功能，對區里制度變革提出可行之建議。

本文研究發現：臺中縣（市）合併改制後，里幹事除原有的制度面功能外，可能在協調與溝通、積極服務民眾、依法執行公務及回應者的角色等四個層面上扮演之角色更為重要。就此，經由上述探討與分析，以下幾項實務建議，提供市（區）政當局參酌在相關職能上做適當的調整，第一，合理調整里鄰範圍，達成資源有效分配與利用；第二，全面檢討里幹事職權，以提昇里幹事功能並提供更專業之服務，避免造成人力資源重疊與浪費；第三，落實里幹事專業訓練，符合里幹事實際為民服務需求，進而營造團隊合作與和諧的工作環境。

關鍵詞：組織變革、區政體制、官派區長、治理網絡、里幹事

# 目 錄

第一章 緒論 .....	1
第一節 研究背景與動機 .....	1
第二節 研究目的與問題 .....	8
第三節 研究範圍、對象 .....	10
第四節 研究限制 .....	11
第二章 相關理論與文獻探討 .....	13
第一節 區長官派之相關理論 .....	13
第二節 組織理論與夥伴關係 .....	44
第三節 行政區劃與地方治理之理論 .....	59
第四節 動機理論、里幹事角色相關文獻 .....	83
第三章 研究方法與架構 .....	97
第一節 研究方法 .....	97
第二節 研究架構 .....	101
第四章 里幹事角色變化的實證分析 .....	103
第一節 組織調整後里幹事定位問題 .....	103
第二節 官派區長對里幹事認知與期待 .....	108
第三節 里幹事角色問題 .....	115
第五章 結論 .....	141
第一節 研究發現 .....	141
第二節 實務建議 .....	143
第三節 後續研究建議 .....	145

參考書目.....	147
附錄一 行政區劃法草案總說明.....	157
附錄二 臺中市各區公所組織規程.....	159
附錄三 臺中縣豐原市公所組織自治條例.....	162
附錄四 臺中市里鄰編組及區域調整自治條例.....	165
附錄五 臺中市里幹事服勤及工作考核要點.....	166
附錄六 訪談提綱.....	174
附錄七 訪談紀錄（逐字稿）.....	175

## 表目次

表：

表一	組織結構類型區分標準 .....	30
表二	組織結構層級體制與職能分工 .....	32
表三	組織理論主要學派與內容彙整表 .....	47
表四	公共行政的原則、層面及作法 .....	51
表五	五希工程策略的執行途徑 .....	55
表六	文獻檢閱彙整表 .....	86
表七	受訪者及其背景資料 .....	100
表八	服務要項 .....	104

## 圖目次

圖：

圖一	臺中市各區公所之組織架構圖.....	34
圖二	區公所組織層級系統圖.....	35
圖三	臺中縣豐原市公所之組織架構圖.....	36
圖四	現行地方制度體系圖.....	39
圖五	全球在地化與在地全球化互動模型示意圖.....	74
圖六	治理與社會問題的關係網絡圖.....	75
圖七	區公所與市政府、里、社區發展協會關係圖.....	78
圖八	研究架構圖.....	101
圖九	臺中市 29 區行政區圖.....	121

# 第一章 緒論

本章共分為四節，第一節為研究背景與動機，第二節為研究目的與問題，第三節為研究範圍、對象，第四節為研究限制，茲就各細節分別概述如下。

## 第一節 研究背景與動機

隨著全球化<sup>1</sup>( globalization )的浪潮、訊息網絡時代的衝擊，在全球治理( global governance )的理念下，不僅國家主權的觀念受到壓縮，彼此的關係錯綜複雜且相互依賴，國與國之間的疆界日趨模糊，中央權力中心版塊也逐漸向地方移動，世界的競爭已經從國家層次提升到城市層次，為了提升臺灣的國際競爭力與達成區域均衡適性發展，地方政府的角色顯得舉足輕重，奠定區域經濟實力及確立區域發展優勢唯有邁向區域整合一途；易言之，以「全球城市<sup>2</sup>」( global city )作為全球區域競爭主體的趨勢越來越明顯。有鑒於此，政府透過推動國土空間發展策略規劃，推動區域經濟發展及行政區劃之國家重大改革，藉由縣市合併與都會生活圈的區域調整，以縮短區域和城鄉發展落差，均衡北中南區域發展，帶動周遭縣市創造各項契機，促進我國地方區域發展，提升區域經貿競爭能力，使臺灣可以迎向世界新挑戰與變革，強化國家發展競爭力，進而發展成為全球城市。

---

<sup>1</sup>對於「全球化」( globalization )最適當的概念，至今仍相當分歧。我們只能就說法各家互異的全球化定義加以對比異中存同以勾勒出全球化概念的大貌，本文主要引述以下學者對全球化的看法，來幫助我們更進一步釐清並建構全球化的概念：(1) Giddens :全球化可被界定為連結遠處地方的世界性社會關係的增強，而地方事件就此受到遠地發生事件的形塑，反之亦然( Giddens, 1990 )；(2) Robertson :全球化概念同時指涉世界的壓縮，以及增強世界作為一個整體的意識( Robertson, 1992 )；(3) Waters :全球化是一個社會歷程，在此過程中地理性的經濟、政治、社會及文化佈局被限縮，人們也意識到自己的限制遵循而為( Waters, 2001 )。

<sup>2</sup>對於「全球城市」的假定，認為全球城市的形式與其影響範圍，與世界整體的經濟全面結合在一起，它的角色、功能的扮演，決定在新的國際空間的勞力分工上；此外，全球城市將全面性地影響該都市的結構性變遷。同時，正因為全球資本、市場、生產地與消費地等因素的結合，因而創造不同的結構空間型式( Friedmann, 1986 )。

內政部雖然曾於1992年完成行政區劃法草案研擬工作，提出中臺灣設置直轄市以帶動我國區域發展均衡之構想後，迄今這期間各區域社會與經濟發展、自然與人文條件、交通建設及共同生活環境顯有諸多改變與變遷，不僅整體區域公共設施規劃與各項公共建設之推動難以統籌辦理，且行政區域與生活圈亦逐漸脫節，影響所及行政效率低落與資源浪費、更造成區域發展差距、財源配置不當，進而影響國家整體發展與進步，是故我國行政區域劃分勢必重新再作調整。若能透過整體規劃及資源整合共享，不僅可促進中部都會區域的整體發展，並可使北、中、南3個都會區域趨於均衡、一致的發展，確有其區域發展上特殊需要及急迫性。

2010年正值臺灣地方自治實施屆滿60週年，也是臺灣行政區劃體制變革的分水嶺，這次的改制工程實為浩大，乃係我國地方自治的重要里程碑，對於我國民主政治，以及地方發展的影響深遠（趙永茂、陳銘顯、王皓平，2011：1-2）。然對中央而言，以建立完整的國土規劃體系及平衡區域經濟發展作為主要考量因素，設新直轄市既是區域經濟之整合平台，亦為跨域合作之主體，是將合併改制案作為提升臺灣國際競爭力及平衡區域發展的手段，具有中央統籌規劃的濃烈色彩，透過縣市合併、行政區域劃分，不僅可以簡化臺灣過去多如牛毛的選舉，節省社會成本、減少資源浪費，同時藉此整合地方資源，提升區域競爭力，盡地方治理( local governance )效能，展現地方競爭力，以提升政府整體施政績效。

在2002年11月13日臺中市議會第15屆第2次定期會議通過：「同意升格，升格方式請中央決定。」之決議；同（2002）年12月6日臺中縣議會亦於第15屆第2次定期會議通過：「建請儘速推動臺中縣、市合併改制」之決議。為因應升格直轄市以及行政區劃的需求，立法院於2009年4月15日公布修正《地方制度法（以下稱地制法）》第7條以及增定第7條之1、之2與第87條之1至之3有關條文，賦予縣市合併改制的法源（呂炳寬，2010：24-25），或與其他縣市及直轄市合併改制的法源依據，並附帶決

議由各縣市自行規劃，於同（2009）年 5 月 31 日前將改制計畫函送內政部；業經內政部於 6 月間召集相關部會與學者、專家共同組成審查小組進行審查，依縣市改制審議之規劃，直轄市之體制主要著眼於提升國家競爭力及區域均衡發展的意旨。換句話說，就我國對於直轄市的功能與定位，更由「控制」、「管理」、「分配」，變革為「區域整合」與「國際競爭」（王皓平，2011a）。

行政院於 2009 年 8 月 27 日正式核定臺中縣（市）、臺南縣（市）、高雄縣（市）合併改制計畫及臺北縣改制計畫，內政部依《地制法》第 7 條之 1 規定應於收到行政院核定公文之次日起 30 日內，將改制計畫發布；內政部於同（2009）年 9 月 1 日以台（內）字第 0980162925 號令發布《臺中縣市合併改制直轄市改制計畫》即日生效並公告改制日期，確立了臺中縣（市）將從 2010 年 12 月 25 日起合併改制為新直轄市，正式啟動「世界的大臺中<sup>3</sup>」，作為未來帶動「中彰投」區域發展的關鍵城市，透過縣市合併為中臺灣都會區加速提昇總體競爭力，發展成為經貿網絡的重要節點。但在合併改制過程中因城鄉差距及風俗民情大不同，更因地方各具發展特色，其差異性頗高，且民眾需求甚為多元，為配合改制將會面臨組織策略大幅度變化、政府組織體制及員額編制都需再作調整。

其中一個攸關地方政府組織重要的改變，就是原屬民選鄉（鎮、市）將取消其地方自治法人地位，將由鄉（鎮、市）公所配合改制為直轄市派出的區級機關「區公所」，其所屬機關應重整併入改制後之直轄市政府所屬機關，並在《地制法》的規範之下，部分在職鄉（鎮、市）長在一定過渡期間內轉任為官派區長，而原鄉（鎮、市）民代表會裁撤，由直轄市長聘任為區政諮詢委員，任期自改制日起為期四年，期滿不再聘任。對

---

<sup>3</sup>2010 年 11 月 27 日首屆臺中市直轄市長選舉（原任省轄臺中市長）當選，在競選市長期間，以勾勒「世界的大台中」為競選主軸；更於 12 月 25 日宣誓就職典禮發表就職演說中，為兩縣市合併後的大台中市未來許下宏願，希望完成「世界的大臺中」政見。

於地方基層民意代表而言，在沒有配套措施情形下，縣市合併改制後原屬鄉（鎮、市）立即面臨喪失地方自治團體地位<sup>4</sup>，而鄉（鎮、市）民代表之選舉取消、鄉（鎮、市）民代表會裁撤以及縣市議會議員席次將減少約一半。因應直轄市改制產生的改變，將導致地方基層鄉（鎮、市）長與代表失去既有的政治舞台，或面對原有政治舞台縮併後，一時間似乎看不到未來的出路，或許可選擇不再參選，或者可能需被迫離開自己主要選票區，再者將在原有選區直接投入未來市議員選舉，使原有縣市議員面臨更大競爭局面。

當前的環境變遷與社會變化的趨勢來看，民眾的自主意識普遍提高，地方政府角色日益重要，在外在環境上，地方政府處於地方系絡的中心地位，必須面對如公共事務與問題的複雜性增加、民主政治下的不可治理性( *ungovernability* )、有限資源限制，面臨運作上的挑戰，不僅要執行傳統維護地方秩序、保障人民生命財產安全等管制功能，更被要求提升地方治理( *local governance* )能力，提供高品質、效率的及時便民服務，以及經營與民間互動的政策網絡關係，達成促進地方發展的目標，地方政府組織結構與職權內容都是地方制度的重要內涵，也是地方制度運作關鍵所在。就在組織內部運作，也必須因應新公共管理、政府在造運動，對於組織精簡、顧客導向、資訊公開、市場導向等面向的革新訴求進行變革與調整。2010年12月25日我國地方行政區劃正式邁入五都十七縣<sup>5</sup>的新行政區劃格局，新設之四都，除新北市外，臺中、臺南與高雄市這3個直轄市均為2個地方自治團體所整併，直轄市的整併及處理各項改制作業，不免要將現行的行政

---

<sup>4</sup>根據憲法、憲法增修條文及地制法規定，地方劃分為省及直轄市，省劃分為縣及市，縣之下又劃分為鄉、鎮及縣轄市。其中省仍為地方層級，但不具公法人地位，非屬地方自治團體。直轄市、縣、市及鄉、鎮、縣轄市均為地方自治團體，依法辦理地方自治、並執行上級政府委辦事項。直轄市及市之下均劃分為區。鄉、鎮、縣轄市、區以內之編組為村、里；村、里以內之編組為鄰。直轄市設市政府及市議會，市長及市議會議員由直轄市市民選舉產生，任期四年。直轄市分區設區公所，為市政府派出機關，置區長一人，由市政府依法任免，承市之命，辦理區政業務。為此，依據以上之規範，直轄市及省轄市地方政府類型，市其下設區，區長為民選市長指派任命，同時也沒有區議會或代表會等立法機關的設置，是為單純行政派出機關，不具地方自治團體地位，意指在縣（市）單獨升格或合併改制之後，原屬鄉、鎮、縣轄市的地方自治團體地位就不復存在。

<sup>5</sup>縣市升格改制後不久，桃園縣即因人口超越 200 萬門檻，符合準用直轄市之條件。因此，截至 2011 年底，臺灣行政區劃體制較精確之稱謂，應為「五都一準直轄市」（黃錦堂，2011）。

組織結構變革，尚且還有整合與廢止縣市之地方自治條例、地方自治規則，其自是錯綜複雜之政治、行政工程。此外原縣市的自治型態運作，都已超過60年歷史，各自有各自組織文化、氛圍、陞遷規劃默契等等，如今兩縣市合併，各直轄市之一級局處雖初步已完成組建，但可見的未來，即便是民政與民政單位的合併、都發與都發的整合，都會因為利害與認知的不同，而形成組織內部衝突<sup>6</sup>。故針對地方政府區里行政組織發展作一研究分析，以探討地方治理下直轄市區公所與里辦公處在地方行政機關之體制、地位、職權、編制、人員等方面的執行現況及實際所面臨的問題，此為本文研究動機之一。

依據2010年2月3日修正之《地制法》規定，縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）行政區域合併改制為直轄市，直轄市均劃分為區，直轄市之區公所，置區長一人由直轄市長依法任用，承市長之命綜理區政並指揮監督所屬人員。易言之，已經明定區長任用方式應由直轄市長遴選專才，具一定行政經驗與素養，並兼具國家考試及格之文官資格者擔任區長職務；且同法第58條第2項規定，於改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長（但排除犯罪、賄選經起訴、已連任二屆和依法代理者）；由山地鄉改制為直轄市之區，其區長以山地原住民為限。但區長官派政策不變下，避免過渡時期為4年（自2010年底至2014年底）內影響地方行政事務之推動，進而並形成了決策與執行之落差，內政部希望借重原鄉（鎮、市）公職人員的經驗，又可以避免權責劃分充滿政治及不理性之抗爭情節，規劃由直轄市長從原屬鄉（鎮、市）長當中擇優並以機要人員方式轉任官派區長的處理方式。此舉雖然部分朝野立委強烈反對鄉（鎮、市）長回鍋延任官派區長，並非僅於政治考量，畢竟目前鄉（鎮、市）地方自治之成效不彰，而且任用文官系統區長既無選舉壓力與包袱，更可發揮專業性之才能，積極配合市政建設之推動，除了有效提升行政效率、節省社會成本、減少用於選舉的支出並遏阻黑金政治勢力蔓延，皆有利於地方建設發展。

---

<sup>6</sup>王皓平（2011b）。合併改制之直轄市其組織整合之困境，2011年2月17日，取自 <http://www.npf.org.tw/post/1/8776>，檢視日期：2012年9月20日。

在臺中縣（市）合併改制後，原臺中市對中臺灣將繼續扮演中心角色，可以在既有的經濟、社會、文化的基礎，向週邊的大里、太平、豐原、潭子區等擴張，而原臺中縣則因都會擴散效應，擴大為新都會腹地的形態發展，與原臺中市更緊密聯結，針對交通、衛生、社會、產業、經濟、住宅及其他都市計劃共同進行有效率的規劃，不僅人民生活圈可以擴大，都市發展的基地也相對倍增，臺中縣（市）之間在都會交通、環保、勞工就業、區域發展、都市用地等各種資源，都呈現高度重疊性，有利於中臺灣都會或區域發展及人民福祉的提升，形成大臺中生活圈。豐原區舊稱「葫蘆墩<sup>7</sup>」，也有「富春城<sup>8</sup>」之稱，是臺中盆地北部的交通中心，也是臺灣西部平原進入東部山城的重要樞紐，曾是八仙山、大雪山等林場之木材集散地，以及附近農林產品與工業產品的集散地，也因此更進一步帶動商業、金融業的發展。都會型態經濟發展迅速，且透過都市計畫的規劃，開通豐原大道、鐵路高架化工程、街區道路開闢拓寬、民生市場整修闢建等，有效提升豐原區的運輸系統及增加公共設施用地或商業區土地作最適切的運用，更因近年來興建許多集合式公寓住宅，吸引許多外來人口的遷入，人口主要集中在<sup>9</sup>於北陽、南陽、豐田、社皮及西湳里等5個里內，轄內人口數<sup>10</sup>已達166,101人，現因縣市合併改制，將有助於地方政府的組織重組、財政、經濟、文化、交通及都會發展之整合，整體硬體設備亦將漸趨完整，且各式教育研習、藝文活動、體育運動蓬勃發展，讓民眾擁有豐富學習與活動的空間，也讓市民可以安居樂業，豐原區的經濟產業興盛活絡起來，亦有利於都市的永續發展，成為大臺中地區的重要樞紐，儼然已成為臺中都會區中最閃耀的城市之一。

---

<sup>7</sup>豐原舊稱「葫蘆墩」原為拍宰海平埔族( pazen )岸裡社 Rahodopuru 之屬地，因該地有 Huluton 社，故譯其音為「葫蘆墩」。Huluton 原是松柏林之意，相傳數百年前豐原地區叢生松柏，所以先住民將此地取名為松柏林。(臺中市豐原區(編)，2013：3)

<sup>8</sup>清代巡府劉銘傳巡視葫蘆墩，看見土地肥沃而物產富饒，認為是富庶之地，命名為「富春鄉」，此名於劉銘傳調離時，便未再用。豐原水質佳，出美女，又有小蘇州之譽。(資料來源：臺中市豐原區公所全球資訊網 <http://www.fengyuan.taichung.gov.tw/bbt01-1.html>；檢閱日期：2012/09/06)。

<sup>9</sup>資料來源：臺中市豐原區戶政事務所101年9月底各里人口統計表

(<http://www.hfengyuan.taichung.gov.tw/template.asp?theme=113>；檢索日期：2013/03/06)。

<sup>10</sup>資料來源：臺中市豐原區戶政事務所人口統計(<http://www.hfengyuan.taichung.gov.tw/>；檢索日期：2013/03/06)。

事實上原臺中縣及原臺中市之各項基礎建設、行政生態、區域生態及幅員大小...等差異甚大，人口結構亦較複雜（如新社、東勢、石岡、和平及豐原區5區，列為客家文化發展重點區，該區客家人口數達三分之一以上比率；以及和平區地處山區，居民大都為原住民），基於地方自主需求，針對各地不同的特性，有著不同的補助制度、節慶獎金（重陽敬老金，額度不一）、敬老津貼、地區免費公車、醫療義診、法律諮詢服務等會有各種不同的「給付行政」，且原屬各鄉（鎮、市）區公所的業務及社會福利措施本來就不盡相同，未來將由改制後臺中市政府考量財政狀況後再予以通盤檢討。如今，在直轄市政府之下，這些與大眾百姓息息相關的補助措施，可能會因縣市的合併改制，將其減少或取消給付，反之部分措施仍可由直轄市政府就其財源狀況訂定統一補助措施，諸多事務真有衡量是否應給予差別對待，而非一體適用的標準，這使得區公所自主性亦隨著降低，亦喪失對地方事務的主導性。縣市合併改制後，地方各項基礎建設、行政生態、區域生態及幅員大小不同，以及人口結構複雜，因而引起探討區長官派對於區公所與里辦公處之功能差異情形的研究主題，此為本文研究動機之二。

大臺中直轄市面對臺中縣（市）民眾的期許之下，需提供更完善服務以及承擔更多的責任，因此合併改制後直接受到衝擊的便是「區公所」基層的區里行政人員，基層行政人員代表地方政府與民眾溝通之橋樑，與民眾第一線直接接觸的行政人員，其工作表現、言行舉止、服務態度、服務效能自然成為矚目的焦點，亦直接反應出基層機關行政效率和工作績效，此攸關政府施政形象甚大，是不可忽視之政治與行政基礎。基層區里行政人員當中又以區公所派駐各里辦公處的里幹事工作性質最為特殊，其負責的業務及工作項目繁雜，不論主辦、協辦或執行事項，都非一成不變模式辦理，時常會因法令修改、制度改造、或民眾需求不同等因素影響，逕而採取多元、多樣化且富有彈性之各項權宜措施，尤其里幹事平日要反應民情，家戶訪問、協助解決地方紛爭、以及服務民眾等瑣事，不勝枚舉，其與市民接觸之機會、頻率與範圍，顯然比其他公務員更為頻繁。

故進一步檢視里幹事角色的定位與多元互動關係網絡，是否符合民眾需求與期待，此為本文研究動機之三。

本文希望藉由探討當前合併改制後，區長官派對里幹事的角色與職權及區公所業務調整的方向的改變，以建構未來里幹事職能與角色調整方向之合理方向，進而引發一系列研究過程。

## 第二節 研究目的與問題

我國行政區域重劃政策之改革，牽動著權力、資源的重新分配，應該著重整體規劃與考量，但因地區區域性不同，城鄉發展與都市生活型態均有差異，是否應該重視地方的特殊性而「因地制宜」，或是治理便利性而一體適用，然而隨著人民對政府服務的效率、品質的要求愈來愈高的同時，政府在加強為民服務績效，並提昇為民服務品質，施政上亦講求服務第一、便民至上，在政府自主權的提升與職能的擴張下，便應賦予行政機關及公務人員擁有更大的行政權力與行政資源。然而，地方性多元網絡關係中，充滿了動態性、分歧性與複雜性，如何以全體民眾利益為首要依歸，提升區公所區里行政人員及里幹事的素質及建立積極任事、注重為民服務及服務績效之觀念，將多元因素納入考量，研訂各種解決方案。事實上，區公所之里幹事是派駐各里辦公處為民服務的義勇兵<sup>11</sup>，平日深入鄰里為里民提供立即的服務，並協助政府政策推動、執行與政令傳遞，以及活動的宣導，里幹事是政府與民眾溝通之橋樑，其工作表現、言行舉止、服務態度、服務績效，具備市政推展上相當的重要性，能夠直接反應出基層的行政效率與工作績效，而工作績效及服務態度，便攸關政府施政形象，更直接影響到行政機關之行政效能與民眾福祉。

---

<sup>11</sup>紀俊臣（2007b：1）。

里幹事的主要任務就是協助區公所執行各種業務與宣導政令、配合里長服務民眾，協助里長推動里鄰行政事務...等，其每天固定的工作之一，就是直接走入村里去服務村民，探求民意並解決民眾的苦楚辛酸，里幹事的業務相當多元且複雜。合併改制區長官派後，里幹事的角色定位與運作功能亦應與時俱進，始足以符合村里基層民眾的實際需求和期待，但從其地位而言，里幹事雖只是提供第一線服務基層公務員，然而就其對整體市政的重要性而言，卻是不可忽視之政治與行政基礎。所以本文研究目的探討直轄市區公所治理，並從原民選鄉（鎮、市）長改以機要人員方式進用為官派區長後，與里幹事有關的區公所、里辦公處功能結構、里幹事的角色及職權轉變著手，來延伸探討基層公務人員之里幹事在區里行政生態體系所具有之定位與角色運作功能，瞭解里幹事在法制上與實務上的角色功能？及里幹事的角色關係網絡？是否因區長官派，而致使基層里幹事職能與功能不彰？

因此，本文從地方治理對地方政府整體的影響途徑、改制後區公所之治理能力的提升策略及里幹事當前所面對從組織再造與組織功能調整、多元利害關係人、民眾意見反映以及里幹事能力建構等方面，期望藉由探討里幹事的角色、職務功能過程，提昇為民服務品質，進而提升政府整體之施政績效，即為當前刻不容緩之課題。明確地來說，本文歸納以下 4 點研究問題，期待能從研究中獲得發現：

- 一、地方治理中里幹事的主要業務為何？在里辦公處中所具備的功能為何？
- 二、官派區長對里幹事在法制上的角色扮演與實務上的角色功能，其間差異為何？
- 三、里幹事與區公所、里長和里民之間的互動關係網絡有哪些？
- 四、基層里幹事職能與功能受到那些問題影響？又該如何面對？

### 第三節 研究範圍、對象

臺中縣（市）合併改制後，不論在機關組織、職務或功能上皆有所調整，然而在區長官派政策下，區公所組織結構逐步調整中，里幹事的業務與工作項目相當多元複雜，里幹事的角色定位與運作功能，是否能與時俱進亦符合實際所需。村里為本國實施地方自治中最基層組織，從其結構功能面的特性來看里幹事之角色，里幹事是里辦公處之業務推行與執行者，里幹事由民政課長承區長命令指揮監督之，在執行其他各課（室）業務時，受有關課（室）主管之指導，並受配屬里長之督導，辦理里一切公務，並應與里長保持良好業務聯繫，落實為民服務工作，另得由區長統籌調派支援辦理上級交辦臨時、重大、緊急業務及區長指定的各項業務。不過研究者認為里幹事的工作又多廣泛且複雜，且須執行任務甚多，還須配合協助區公所各種業務執行、里長臨時交辦之各項事宜，以及為民服務事項，恐怕難以徹底負起完全之責任，由於里幹事「位低事雜，能見度又低」，事實上里幹事之地位未受到地方首長、市政府及區公所上級主管重視。

是此，本文係以臺中市豐原區公所員工及派駐各里辦公處之里幹事、現任各里里長為研究對象，探討區長官派職務之後，服務基層之里幹事角色的定位、工作認知與其運作功能，以及實務上所面臨之問題，應做如何適當調適或調整。並依本文之研究目的、問題歸納提出訪談提綱，針對問題的設定，著重在能提供相關問題答案的代表性人物，經過受訪者同意後，將先行提供訪談提綱作為參考，並與其約定時間及地點進行訪談。本文係以合併改制後民選鄉（鎮、市）長改以機要人員方式轉任官派區長之過渡期間，豐原區公所編制內之里幹事的角色、職權轉變情形，將一一深入訪談實務工作者以釐清地方治理組織功能、工作角色認知與外在互動關係，再結合理論與實務之觀點，希望作為政府機關提升形象及調整里幹事職能與角色之參考。據此，本文所探討的範圍如下：

- 一、就地區而言：限縮「臺中市豐原區」，也就是臺中市豐原區行政區域。
- 二、就對象而言：針對臺中市豐原區公所之民政課長、民政業務承辦課員及豐原區現任里長、派駐各里辦公處之里幹事為主要研究對象，進行實際訪談。
- 三、就研究內容而言：本文包括區長官派、區公所與村里辦公處之結構探討，里幹事之職務與功能及實務上面臨的問題，里幹事與里長之間的互動情形，從里幹事所面對組織再造與組織功能調整、多元利害關係人、反映民眾意見及里幹事能力建構等面向探討。

## 第四節 研究限制

在本文研究過程中，雖儘量希望能符合社會科學研究方法的精神及嚴謹性來研究，在架構上力求完整周延，在資料蒐集方面力求客觀充分詳實，但由於研究過程中仍可能因個人、環境、甚至情境因素等其他條件之影響，難免有所疏漏、及未盡周延之處，尚有以下幾點研究限制：

### 壹、資料取得的限制

在文獻調查分析方面，除由臺中市政府法制局及民政局網站查詢臺中市法規命令之資料庫搜尋法規制度層面外，也向受訪者蒐集縣市合併改制前有關鄉（鎮、市）公所組織會議資料與里幹事職權功能相關的書面資料、記錄資料及意見，此外，相關的研究報告、參考用書、專書論文、期刊論文、研討會論文及研究計畫亦在蒐集分析之列，惟國內對區長官派制度，官派區長與里幹事的相關研究相當不足，僅得參酌專家學者們有關地方治理、鄉（鎮、市）長及鄉（鎮、市）公所組織的專（評）論，經多方蒐集、客觀評定與相互比較，並取其精華，加以融會貫通，雖是存有文獻不足的缺陷和遺憾，文獻的探討受到相當大的限制，但本研究仍具有重大的意義。

## 貳、法制面的限制

臺中縣（市）合併改制為直轄市初期，臺中市政府與各區公所仍沿用縣市合併前的法規命令（改制後，這些條例與規則多數被廢止，或經核定公告，最多延續適用兩年）。但隨著其社會環境的變遷調整，直轄市、各區以及里鄰的相關法規仍須修正以符合現實環境需要，惟從研究中發現有些議題雖僅須市政府自行調整組織規程即可，且區里行政事務的管理也能因地制宜，實務上囿於各自地方之本位思維，仍存有溝通上之困難外，受限於個人資源有限，並未對臺中市行政區劃重整之法制、行政區里分割及合併、里鄰重新編組、基層行政機關組織調整、改制後轄內道路命名重整等議題詳加分析研究，有些議題並無法在本文中提出解決之道。

## 參、研究範圍之限制

對於行政區劃之探討多著重在全國性的規劃，鮮少對單一縣市的行政區合併做探討，尤其是對臺中市的行政區劃調整乃是新興議題，相關文獻資料有限，僅參考學界對於全國性行政規劃研究及部分個案性之研究建議，並收集臺中市個案資料進行研究，容有未詳盡之處。且本文係以臺中市豐原區行政區域為研究範圍，臺中市豐原區行政區目前共計有36個里，每個里均有其特殊人文特色、地理位置、環境景觀、交通狀況及工商產業的發展亦不相同，惟受限於研究者的時間、人力、交通因素及受訪者的配合狀況，針對研究主題擬定訪談問題，逐一訪談受訪者，企圖從受訪者處取得與研究主題有關之資訊及見解，以瞭解區里鄰組織實作面的差異，期能對本文有更深層的看法，以補文獻分析之不足。惟亦未能顧及其他區公所之實際運作狀況及不同區公所員工之多元意見作進一步的比較分析，這屬於橫斷面之研究，缺乏縱斷面長期探討。因此，本文結論與建議，從文獻資料與實作狀況分析瞭解地方治理推行概況及找尋區公所基層區里行政人員角色調整的癥結及提出解決機制，期望能作為政府機關施政之參考，但受限於地區的限制，未必能解釋全國性之狀況。

## 第二章 相關理論與文獻探討

欲探循有關區長官派對里幹事角色的之定位之探究，蒐集在 1995 年至 2012 年間國內外所公開發表之研究報告、專書、期刊論文、研討會論文及研究計畫等文獻進行彙整與分析，針對文獻之性質、主題及其設計、結果等分類歸納，分為四大類，其一從直轄市之區長任官法制規範與角色功能性、鄉（鎮、市）長的任官制度改革並探討基層地方政府地位轉變、鄉（鎮、市）區公所組織與職掌、及合併改制優缺點等議題的討論；其二由行政區劃調整目的與原則、組織理論與政府再造運動、夥伴關係等相關理論文獻整理；其三則針對國土規劃、討論地方治理網絡及對地方政府整體影響途徑；其四就里幹事的角色與功能等研究，藉由歸納相關文獻後，發現村里幹事相關研究多以學位論文為主，少數研究出現在專書以及期刊，此類文獻較著重里鄰制度與組織、村里治理網絡關係、里幹事角色功能、人力資源管理（績效、勤務）探討等角度的討論，期望藉由上述文獻整理探討能獲致本文基礎研究架構以及發現相關文獻不足之處。

### 第一節 區長官派之相關理論

#### 壹、直轄市區長任官制度與功能

直轄市制度源起<sup>12</sup>，最遠可以追溯到秦、漢朝時期的「直隸制度」，也就是說特定地方可能因人口眾多、位處要塞，或曾有叛亂歷史背景，故將其地方政務運作直隸於中央政府，在中國歷史上宋、元、明與清朝等朝代，都有直隸制度的設計。在《地制法》之相關規定，將地方劃分為省及直轄市；省劃分為縣、市；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市。直轄市及市均劃分為區。直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體。目前我國有臺灣、福建省 2 省及臺北、新北、臺中、臺南、高雄市等 5 個直轄市；臺灣省轄 12 縣、3 市、213 個鄉（鎮、市、區）；福建省轄 2 縣、10 鄉（鎮）。

---

<sup>12</sup>王皓平（2011a）。為什麼要有「直轄市」制度？（資料來源：<http://www.npf.org.tw/post/1/10044>；檢閱日期：2012 年 9 月 20 日）。

## 一、區長任官之制度

直轄市之區政體制相當單純，例如臺北市與高雄市之下分別設有各區，但區不具有自治法人地位，區公所為直轄市市政府派出機關，且區長係由市政府（市長）指派永業文官擔任，區不設議會或代表會，故亦無須舉辦區議會或代表會代表之選舉（陳朝建，2011：76-77）。然而基層地方自治選舉向來被視為我國民主政治發展的重要基石，2010年縣市合併改制為直轄市後，原本縣市自治區內的鄉（鎮、市）長卻從民選轉任為官派區長，似乎與地方自治的精神有相違之處。惟考量縣市合併改制直轄市的工作繁多，在這段過渡時期，需要借重現任鄉（鎮、市）長及地方代表對於地方事務的了解，從其施政治理、從政經驗等方面的長才，所以《地制法》修正時提出第58條和58條之1的修正條文，規定直轄市長可以進用現任鄉（鎮、市）長為區長，及聘任現任鄉（鎮、市）民代表為區政諮詢委員，以借重其實務經驗，協助直轄市政府順利進行改制相關作業及行政區劃等相關工作，而且任期都只有過渡時期的4年，應該是合乎法理情的過渡時期配套措施。

依據 2010 年修正《地制法》第 58 條之規定，縣（市）改制或與其他直轄市、縣（市）行政區域合併改制為直轄市，直轄市及市均劃分為區，直轄市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員；易言之，《地制法》已經清楚明定區長任用方式，由直轄市長應依公務人員任用法依法任用，具有國家考試及格、銓敘或升等合格之任用資格者擔任區長職務。且同法第 58 條第 2 項之規定，於改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，將由直轄市長以機要人員方式進用為區長（但有涉嫌犯罪、賄選罪經起訴者、已連任 2 屆和依法代理者情形，將被排除不得進用，為《地制法》第 58-1 條所明定），其任期自改制日起，為期 4 年，且區長承市長之命，綜理區政，並指揮所屬人員，其所辦理的地方事務僅為直轄市之自治事項與交辦事項，而非區的自治事項，亦非委辦事項；也就是自 2010 年底至 2014 年底的過渡時期中，除規定

區長依法任用外，也可以從改制日以前仍在職之鄉（鎮、市）長以機要人員方式，進用轉任為官派性質的區長，並採負面表列方式，明確清楚界定，排除犯罪（例如內亂、外患、貪污罪或組織犯罪、賄選罪等）經起訴、已連任 2 屆和依法代理的鄉（鎮、市）長者。

## 二、直轄市區長角色之功能

陳沛郎、謝順旭（2005：66）指出領導者本身就須要有當地民意的支持，透過選舉才能確立其領導者的正當性，因此從1950年後我國的鄉（鎮、市）長的任命制度主要就是透過當地居民利用選舉產生，這使得我國各鄉（鎮、市）長為成帶領各地區民眾實施地方自治的領導者。《臺灣省各縣市實施地方自治綱要<sup>13</sup>》係我國鄉（鎮、市）長任命制度的主要依據，配合地方自治綱要的實施，亦使得我國各鄉（鎮、市）長為成帶領各地區民眾實施地方自治的領導者。

區長是區公所的首長，區長雖為官派但就內部組織而言是屬內部協調，但是對外而言仍負有對市政施政成效的責任，同時，區長與地方之間的互動也不亞於民意代表，自然成為區政統合中心的領導者。事實上，區長扮演極重要的「綜理區政」角色，有效發揮應有之功能，相對的若區公所透過員額適度增加、職等提高、得到充分授權及取得市長的信任與重視等條件的配合，均有助於區長角色之發揮，區長角色與區公所的地位呈現相輔相成之連動效應。以下整理臺中市各區區長角色之功能：

### （一）法制上的角色

2010 年修正《地制法》第 58 條規定：「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員；直轄市之區由鄉（鎮、市）

---

<sup>13</sup>臺灣省政府 1999 年 10 月 12 日 88 府法字第 093796 號令廢止。

改制者，改制日前一日仍在職之鄉（鎮、市）長，由直轄市長以機要人員方式進用為區長；其任期自改制日起，為期四年」，以及 2011 年 12 月 19 日修正公布之《臺中市各區公所組織規程》第 2 條規定：「臺中市各區公所（以下簡稱區公所）置區長，承市長之命，兼受臺中市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工」。可知，臺中市各區公所屬首長制，置區長 1 人，區長承市長之命兼受臺中市政府民政局局長之指導監督，總承區政，並指揮監督所屬機關及職員，負行政上之完全責任，業務來自市政府之委辦業務與授權事項，區公所名為掌理有關業務，實際上僅以執行業務為主。故縣（市）合併改制後，所有的原屬臺中縣的鄉（鎮、市）改制變更為直轄市之「區」，不具「自治法人」的地位，「區長」進用仍由市長依法派任，區公所成為市政府之派出機關。

另依《臺中市各區公所組織規程》第 3 條規定：「行政區內之警察、消防、戶政、衛生及圖書館等機關、國民中小學校、公立托兒所、區清潔隊及工務大隊，關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長之指導；但執行區級防救時，應受區長之指揮監督」，以及第 12 條第 1 款規定：「區以內之編組為里，里設里辦公處，置里長，無給職，由里公民選舉之，任期四年，連選得連任，受區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項」之規範看，在整個市政組織層級中，臺中市區公所的組織架構型態及組織體系不同於一般行政機關，區公所直接面對的行政網絡，包括市長、市政府一級各局處、區級機關及里長等；行政區內各相關單位均須受區長之指導，所謂「指導」雖無強制力及約束力，區長仍為肩負行政區內各單位指導與監督統合中心之領導者。申言之，區之組織型態為首長制，區長承市長之命綜理區政，協調整合行政區內各局處附屬單位；區長整合區政之權力，源自於區長職掌事項係綜理區政事務，並直接對市長負責，區長受市長之指揮監督及民政局長之指導監督，然而里長在行政體系上雖須接受區長之指揮監督，但由於其乃經由民眾直選產生，故區長對行政區內所屬民選里長並無強制之指揮權，如無法發揮實際指揮監督權，將致使區長難以發揮「綜

理區政」之功能。從以上區公所之層級論述中可知，區長在面對此四種網絡關係所呈現的角色，事實上區公所（亦指區長）所處之地位，已經淪為被指揮與監督者，而在應該發揮指揮監督權的面向上又無法有效行使既定之職權。因此，在實務上，區公所之地位低落，而區長有苦卻不能言，幾乎僅為奉上級指示辦理各項區政事務，只能夠服從更要使命必達，無政策規劃之能力與事權，致使區長在外無法發揮對區級機關之「統合領導」及對里長之「指揮監督」，實應作整體之考量，酌予調整及明確規範，以落實區政統合中心之地位。

相較之下合併改制後，臺中市的區公所與未合併改制前臺中縣的鄉（鎮、市）公所之間，無論在公所的組織架構或實際的行政運作上均極為相似，且具有一定行政轄區及管轄人口等條件，唯一不同的是鄉（鎮、市）長為民選產生，原鄉（鎮、市）公所為自治法人團體，而區公所區長為官派區長，區公所不具法人地位，僅是市政府的派出機關，但臺灣省各縣市的鄉（鎮、市）公所又與臺中市的區公所均具備地方行政機關或地方政府的組織型態。申言之，臺中市的區公所與臺中市政府各局處雖均為臺中市政府的下屬機關，區公所組設有民政課、社會課、農業及建設課、人文課、公用課等業務課室及秘書室、會計室、人事室、政風室等幕僚課室直接隸屬區長，對於市政府局處配置於行政區內之二級附屬單位則與區長無隸屬關係，臺中市政府各局處係屬內部機關，局處首長是各事務分權的負責人，並無特定的管轄區域及管轄人口，這與派駐臺中市各區的區公所具管轄特定區域及管轄人口，區長並兼具有行政機關首長及地方首長的特質，是截然不同的。

理論上，區長為區公所之行政首長並兼有地方首長之特徵（有行政轄區及管轄人口），其地位應不輸甚至超越市政府之一級局處首長，在區人口數十萬以下的區公所區長單列九職等；十萬人口數以上二十萬以下的區公所，區長為九至十職等；超過二十萬人口數的區公所，並增加一位九職等副區長；由鄉（鎮、市）長轉區長者，將比照簡任

十職等公務員支給俸級、專業加給及主管職務加給；然而對照市政府一級機關首長（局、處長）之簡任十二職等事務官，實務上區長職等偏低，明顯忽視鄉（鎮、市、區）基層公務員的職等偏低現象，區長除了無民意基礎受制於人，導致不易發揮應有的角色功能。在法制上並無規範區公所之層級定位，以致區公所妾身未明，在人事權方面，則依據《臺中市政府及所屬機關學校公務人員職務遷調要點》第8點規定各區公所區長、副區長、主任秘書及課、室主管之遷調，由民政局統籌作業，並依權責簽報市長核定。事實上，區長並無區公所人事任用權，對於區公所主管以上之職位，只徒具形式上的人事建議權，民政局掌控並主導各區公所所有主管人員之遷調，以致區長在領導統御區公所職員時，恐有力不從心之難處，喪失對內部員工的領導統御的功能，區長角色尷尬。

詹滿媚（1995）〈臺北市區公所執行區政功能之研究〉的碩士論文中指出區公所在財政權上，區公所預算未能按各區實際需要編列，亦未考慮地方特色，完全無自主權，缺乏彈性，更說不上績效預算，採零基預算的編列方式，致區政功能無法發揮，作起事來處處受到不必要的牽制，如果能按「工作事項」編列行政資源，而且考量各區特性，應該比較合理。區公所預算得由市政府統籌編列，在財政預算上無獨立的財政權，不但沒有自主性且難切合地方實際需求。因此，在法制規範上定位不夠明確、區公所的權責不符、區長有責無權、地位低落等問題，均值得探討謀求改進。

區公所在權責分散和多軌控制的複雜行政體系下，區政處理的時效性受到極大的影響，區公所組織定位之各項有關因素，包括區公所的組織屬性、層級及行政定位等相關議題之現況分析，不難發現存在諸多不合理之現象，在區政興革上則必須擴大區公所業務功能，使區長成為行政區內之實質行政領導中心，增加區公所之職掌與職權，藉由調整區公所組織架構，擴大區政工作授權，改進預算編列制度，強化區公所職權及落實區長之人事任用權，亦為提昇區公所地位之重點所在。

## （二）行政上的角色

從宏觀或整體的立場，區公所與區長既是市政府政策的執行者，也是地方民意的匯聚中心及市政府與民眾互動的中介橋樑。區公所以「為民服務」為主要目標，能否發揮其功能攸關政策執行的成敗，目前區公所的業務功能，除了藉由執行各項業務職掌來呈現之外，陳陽德、吳界英（1998：84-88）在《鄉鎮（市）與區級體制之研析與重建——以台中縣市為例》研究計畫中認為，就層級地位而言，區公所是市政府的次級單位，直接接近民眾，是民眾與市政府的溝通橋樑，以「為民服務」為主要目標，其主要功能有承轉功能、服務功能、領導功能、整合功能等四項功能。

其一承轉功能，直轄市之「區」是最基層的層級，介於市政府與基層里鄰之間，因此，人民申請案件在區公所對權責範圍內者，可以逕行核准，但多數的人民申請案件，仍須由市政府核准，例如社會福利之低（中低）收入戶生活救助等申請案，須承轉市政府核准後，再由區公所函知民眾申請核定結果。同時，市政建設的宣導或轉知活動舉辦訊息，透過基層區公所轉達給區民，另一方面區民對地方市政建設的反映或對施政有所不滿時，亦透過區公所反應到市政府。綜上所述，區公所很多業務都僅是承轉性質，正足以顯示區公所職權的空洞與自主性低，研究者認為區公所在民意反應上的溝通協調才是重點之職責所在。

其二服務功能，政府存在的目的就是要解決民眾問題，提供不同的服務，以滿足民眾需求，而區公所所提供的為民服務，一般係屬「被動」性質，需民眾提出申請或要求，始予提供服務。另區公所亦透過里幹事下鄉為民服務，主動探求民瘼，立即提供必要之服務，則有「主動」之性質。區公所也一直致力於主動執行、被動提供其服務功能，不僅本身業務職掌項目下而已，綜上所述，研究者認為區公所具「服務」之功能，乃毋庸置疑。

其三領導功能，區公所是市政府派出機關，賦予區公所領導權力為理所當然，區公所在管轄上具備領導功能有二，其一為直接領導功能，係指區長對區公所職員及里長具有指揮監督之直接領導功能；其二為領導中心功能，係指對轄區內區級單位的指導以及對里鄰長的「監督」，其領導之方式，並非具強制力的「權力」或「權威」的行使，而僅係一種柔性的協調。綜上所述，研究者認為區長要達到領導的目的，應給予區長更多的法定權力或職權，有了合理實需的法定職權，「領導中心」的功能始可發揮。

其四整合功能，區長既係「承市長之命，綜理區政」，自然就肩負有「整合」區級組織的任務，因此區公所應發揮整合的功能。區公所許多業務職掌，與市政府各局處密切相關，例如國民教育、農業推廣、公園綠地、路燈管理、社會福利事項，均與市政府的教育、農業、地政、都發、社會局等局處有關，業務性質較不易改變，工作的措施通常維持一致性，故只要透過法規、制度及層級節制，區長便能輕易有效地將之整合。在外部層級整合方面，各區級單位間只是互惠互賴尚無從屬關係，區長僅就透過區務會議之召開協調，謀求解決區政或區民之問題，甚而達到整合的功能。綜上所述，研究者認為區務會議之召開，區級單位隨意推派代表列席，缺乏充分授權，恐問題未能獲得解決，更影響整合功能之發揮。

從行政定位而言，呂育誠（2001：4）推論當前區公所運作即便與各業管單位間無「指揮／服從」的關係，但至少會承受極大的影響，便可能產生在角色上，區公所可能因為同時要面對來自市長及業管單位的不同期望與要求，而產生角色衝突的現象；在地位上，區公所將成為市長、各局處室與市民間難以定位的一個組織或層級。組織編制雖有修正，卻仍不符合時代的脈動與社會的需求，形成區長有責無權的情況，尤其在預算及公權力上無權，區公所並無獨立的財政權，在此必須了解目前區長角色、市政府各局處角色、里長角色及里幹事角色等，未來如何配合市政府整體性及特殊性的發展，都值得我們深思！

### （三）政治上的角色

直轄市之區政體制設計原本相當單純，直轄市區長的任用，本質上應屬政黨政治下的政治性人事決定，係直轄市長得基於實現政黨的施政理念，本於政黨政治的考量以決定其任用與去留的機要職政務官（周宗憲，2010：9）。龔意琇（2002）分析研究鄉（鎮、市）長是否官派之優劣就認為鄉（鎮、市）公所人力素質良莠不齊，影響施政品質；再者，縣與鄉（鎮、市）權責劃分不清，影響業務執行與整合，增加人民之困擾，再者鄉（鎮、市）之間本位主義作祟，更影響了全縣性事務之推動，形成了決策與執行之落差。

考量到過去鄉（鎮、市）級的選舉充斥著暴力，而地方勢力與地方派系關係交錯複雜，鄉（鎮、市）地方自治之成效不彰，如此的風氣會影響民主政治的發展，若是將鄉（鎮、市）級的選舉取消，也就是凍結鄉（鎮、市）自治選舉，則可望使地方派系與黑金問題發生的機會減少，更能給予地方一個更為公平、乾淨的政治參與空間（國家發展會議實錄編輯委員會，1997：1085）。

綜上所述，直轄市長得基於實現政黨的施政理念及政黨政治的考量，任用官派區長應屬政治性人事決定，決定其任用與去留，官派區長無須面對區議會或代表會代表的監督，而且官派區長既無選舉壓力與過多的人情包袱，施政對市長負責，更可發揮專業性之才能，積極配合市政建設之推動，除了有效提升行政效率，節省社會成本、減少用於選舉的支出並遏阻黑金政治勢力蔓延，皆有助於地方財政之改善，有利於地方建設發展推上正軌，似乎現階段最佳的選擇。且原鄉（鎮、市）長以及鄉（鎮、市）民代表向來為地方派系的根據地與樁腳所在，且是掌握地方政經資源做為派系擴展勢力的據點，一旦鄉（鎮、市）公所變身成為直轄市政府的派出機關，失去這些行政系統的資源支持，等於剝奪了地方派系的生存資源，將導致地方政治勢力發展受到限制。

## 貳、鄉（鎮、市）長的任官制度

地方自治自1950年開始全面實行，就是透過人民直接選出行政首長的方式，將地方鄉（鎮、市）長的任命方式，由原本鄉（鎮、市）民代表會間接選舉，改為鄉（鎮、市）民直接選舉，除了利用鄉（鎮、市）民表會的監督、制衡之外，亦利用地方自治選舉的方式為鄉（鎮、市）長的過往政績評分。從地方自治的歷史發展來看，鄉（鎮、市）一直都是具有法人地位的自治團體，且係具有實權的地方首長以及行政組織，於法制上所設定權限的範圍內執行其「自治事項」，而區之地位就僅為直轄市政府之派出機關，僅單純的執行上級機關的「行政事務」，惟因地方自治綱要僅是行政命令位階，地方政府的權限不但欠缺憲法保障，甚至連法律保障的要件都未具備，直至1994年公布之《省縣自治法<sup>14</sup>》，才使臺灣地區的地方自治有法律根據，地方自治的基本法制始趨於完善。

### 一、鄉（鎮、市）之地位由來

臺灣光復後，政府於1945年訂定《臺灣省各級民意機關成立方案》，並選舉鄉鎮民代表，其後頒布《臺灣省鄉鎮組織章程》、《臺灣省鄉鎮公所組織規程準則》...等多項相關法規，作為臺灣地區實施鄉（鎮、市）自治之依據。1947年開始行憲，依據《中華民國憲法》規定，實施地方自治之政府層級只有「省」、「縣」二級，並未規定鄉（鎮、市）為地方自治單位，鄉（鎮、市）之自治地位並未受到憲法保障，僅以行政命令方式賦予鄉（鎮、市）之自治地位。於1950年由行政院頒佈《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》，賦予鄉（鎮、市）為地方自治團體之定位，並以此行政命令作為臺灣地區實施地方自治之依據。因此，鄉（鎮、市）長久以來一直都是以行政命令，作為其實施地方自治的規範。紀俊臣（1999：399）認為雖然憲法並未規定鄉鎮市實施自治，然自1950年始鄉鎮市經由鄉鎮市長及代表定期選舉所建立之自治事實卻不容否定，同時現行地方制度法第14條亦確立鄉鎮市為地方自治團體之地位。

---

<sup>14</sup>總統1999年4月14日（88）華總一義字第8800079640號令公布廢止。

依據憲法增修條文規定，立法院於 1994 年 7 月制訂通過《省縣自治法》與《直轄市自治法》，使得臺灣地區的地方自治正式有其憲法及法律的依據，解決長久以來一直為外界所質疑有關地方自治規範之合憲性與合法性問題。嗣後統整《省縣自治法》、《直轄市自治法》以及《臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例》等三項自治法令，並於 1999 年 1 月 13 日通過《地制法》，明定省政府為行政院派出機關，並規定直轄市、縣（市）與鄉（鎮、市）等皆為地方自治團體，依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項，成為現今鄉（鎮、市）自治的制度規範。

綜上所述，鄉（鎮、市）一直是具法人地位之自治團體，在法律或命令的規範下，擁有一定程度的行政、立法權，而鄉（鎮、市）民亦有選舉其所屬鄉（鎮、市）長與市民代表的權利；另一方面，雖然鄉（鎮、市）在法制面一直維持其自治地位之傳統，然對於鄉（鎮、市）是否該成為一個自治團體，鄉（鎮、市）長到底要官派還是民選，一直存有不少的爭議。對於區法制方面，《地制法》之規定基本上有三：「直轄市及市均劃分為區」（第 3 條第 3 項）、「直轄市、市之區設區公所」（第 5 條第 3 項）、「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員」（第 58 條），比對條文之實質內容與昔日《省縣自治法》、《直轄市自治法》之規定並無重大之差異點。

## 二、鄉（鎮、市）長任命制度的爭議

我國鄉（鎮、市）長的任命制度，緣起於 1950 年實施地方自治後，就是鄉（鎮、市）民透過選舉方式選出鄉（鎮、市）行政首長來為民服務，透過民選的方式，各地方鄉（鎮、市）民透過選舉的方式來決定當地的鄉（鎮、市）長人選，並透過鄉（鎮、市）民代表會的選舉，找出適合監督鄉（鎮、市）長的代表，利用制衡的力量來完成民主的地方自治精神。此一制度看似使得民主的概念發揮得宜，但是此一民選制度在臺灣地方自治歷經 60 年當中，經濟起飛、社會快速變遷與文化創新進步等變化，城鄉發展級距

逐漸增加，各地方發展程度不一，逐漸發生弊端與問題，也因為這些弊病產生而出現將鄉（鎮、市）長由民選改為官派的聲浪。

1996年12月國家發展會議之召開，其為體制外的政治性會議，主要分為憲政體制與政黨政治、兩岸關係、經濟發展三大主要議題，由朝野兩黨進行相關議題的協商與討論；其中在憲政體制與政黨政治議題上，討論未來中央政府體制將朝向法國式雙首長制來發展，並決定改進原有的四級政府體制，以後的精省以及凍結鄉鎮自治選舉皆是其重要的內涵。而凍結鄉鎮自治選舉，就是取消鄉（鎮、市）級之自治選舉，也就是鄉（鎮、市）長將改為依法派任。國發會作成「取消鄉鎮市級之自治選舉鄉鎮市長改為依法派任」共同意見旨在將鄉鎮市自治法人地位取消，其自治體兼行政體的法人體質將轉化為純屬行政體的縣市政府派出機關（紀俊臣，1999：41）。

官派制度雖然看似是不具民主精神的一種任命方式，但其實在《地制法》修正草案中，是將各鄉（鎮、市）長的任命權交付給予所屬上級機關首長，在此指的是各縣市首長，而現今各縣市首長均是透過人民選舉所產生，如此的縣市首長其實本身就具備著民意基礎，而由具有民意基礎的縣市首長來指派鄉（鎮、市）長，在本質上該鄉（鎮、市）長仍是具有間接的民意為基礎，其處境就類似於我國的政務官一般，只是依附在候選人之下，藉由候選人當選來獲得權力與職位。

鄉（鎮、市）長任命制度的改革，實際上等同於鄉（鎮、市）自治地位的變革，不僅是地位上的變化，更可能會使原本的鄉（鎮、市）與當地政府的互動關係有所變化，而其變化是正面亦或是負面的改變。各方學者對於鄉（鎮、市）長任命制度改革之看法均有不同的考量面向，以下主要將學者意見分類為二方來討論，其一支持鄉（鎮、市）長改為官派制；其二反對鄉（鎮、市）長官派制。

### （一）支持官派制

#### 1、地方政治已成為黑金化、派系化

早期的地方選舉為人詬病的地方在於黑道、金權與派系相互結合，派系與地方樁腳都對其選舉結果有很大的影響力，然而許多黑道利用與樁腳與派系間的人脈關係，外加上與金主的不當勾結，使其候選人可以順利當選，然而派系主要是在選舉時提供候選人必要的動員能力，候選人當選後再以地方政經資源來回饋派系。趙永茂（1998：324）此結合共生的關係結構不但使政治租金( *political rents* )大為提高，也助長秘密交易與分贓行為，形成一個腐化市場及賄賂市場，甚至衍生出牢不可破的惡性動態循環結構，危害地方政治與行政。非法之地方勢力即可透過此一運作而深入地方政治體系中，造成近年來為國人所詬病黑金惡質化問題。故支持鄉（鎮、市）長官派者認為，若能廢除鄉（鎮、市）長選舉，將能切斷此惡質化之選風與地方政治。

#### 2、擷節地方選舉成本

廢除了鄉（鎮、市）層級之選舉後，能省下選舉成本，減少地方財政資源之浪費，對我國財政之改善應有很大的幫助。過去因為鄉（鎮、市）長由當地民眾透過選舉產生，因此每隔數年就必須舉辦一次區域選舉，需要花費一定金額的成本，加上為了使民眾參與該選舉，還必須有其宣傳成本，若再加上民眾投票所需花費的時間成本，所花費的支出是很驚人，因此贊成者認為若是將鄉（鎮、市）級選舉取消，則可節省許多成本（余政憲，2001：99）。

#### 3、提昇政策一致性

過去鄉（鎮、市）長是由當地居民所選舉產生，並未受到上級政府的大力干預，因此容易造成地方首長與鄉（鎮、市）長代表不受上級政府指揮，如此在政策的執行方面可能會造成上級制訂的政策，在地方執行方面則有可能會有其違背之處，因為雙方的利基點並不相同，這也容易使該政策因為未朝當初設計的方式執行，而失去其功能性。因

此，若是將鄉（鎮、市）長改為官派，則雙方所在的利基點則相似，更能使該政策走向一致（陳沛郎、謝順旭，2005：70）。

#### 4、減化行政層級增進政府行政效能

支持官派者認為由於現今的鄉（鎮、市）公所轄區甚小，在目前交通便利與資訊發達的情形下，於縣市之下再設置鄉（鎮、市），無異增加公文往返時間，此舉會影響行政效率，為了提升行政效率、避免疊床架屋，應精簡為中央和縣市二級制，故鄉（鎮、市）長應改為官派。因此若是能夠取消鄉（鎮、市）的自治地位，將其改為縣政府的派出機關，如此可以減少事事層層上轉的情形，進而提昇其行政效率（陳恆鈞，1999：263）。

#### 5、鄉鎮財政枯竭與代表會表現不彰

現今鄉鎮財政多須依賴縣政府來支持，鄉（鎮、市）雖可獲得 12% 的中央統籌分配款，但因鄉（鎮、市）數量龐大，實際分到的經費補助其實十分有限，以上種種原因不難看出鄉（鎮、市）的財政基礎較為薄弱。而對於此種缺乏獨立財源的地方層級，地方自治其實很難推動，也可能會出現空有地方自治的美名，但無實施地方自治的情形出現（余政憲，2001：99）。然而鄉（鎮、市）公所與鄉（鎮、市）民代表會之間存在著相互制衡的關係，然而臺灣地區特殊的政治文化容易造成兩者間的問題產生，不論是市民代表會杯葛鄉（鎮、市）的施政預算，使公共建設事務無法順利進行，就是代表與代表或代表與行政首長之間有利益分贓不均的情形發生，因此造成代表拒審預算或拒絕通過各項鄉（鎮、市）的法規與行政命令（陳陽德、吳界英，1998）。

綜上所述原因，造就希望能取消鄉（鎮、市）級選舉來減少問題的產生，藉由改革整個制度，徹底廢止鄉（鎮、市）級自治選舉，使上述之惡質化情況無由發生，誠然是解決鄉（鎮、市）級體制惡質化問題最為簡便、快捷的作法。

## （二）反對官派制

### 1、黑金問題並不會因為取消鄉（鎮、市）級選舉就因此消失

余政憲（2001：99）認為若是鄉（鎮、市）級選舉被取消後，會使原本鄉（鎮、市）級的政治勢力可能轉為投入縣市級選舉，如此會造成縣市選舉的緊張情勢。鄉（鎮、市）選舉、自治之惡質化，並非自治本身所造成，而是攸關於鄉鎮層級行政區劃不合理，以及鄉（鎮、市）民代表會選舉制度不當（王業立，1998）。

林山田（2000：60）認為鄉（鎮、市）級的自治選舉，並非是產生地方黑金派系的「因」，反倒是地方黑金派系的「果」，若是將彼此之間的因果關係誤認，故其認為停止鄉（鎮、市）基層選舉，能否改善上述問題，二者間並無明確的因果關係。然而因為基層地方選舉充斥黑金就要取消鄉（鎮、市）長選舉，是一種錯置因果、本末倒置的作法，可能因基層選舉的取消，使地方派系與黑金轉戰至縣市級或是立委選舉（陳陽德，1999：33）。

### 2、鄉（鎮、市）的自治團體地位動搖

鄉（鎮、市）原本就具有自治團體的地位，可自行由當地居民來選出行政領導人與監督者，若將鄉（鎮、市）級的自治團體取消，鄉（鎮、市）長改由縣長官派，無疑是使自治團體的地位有所動搖，將原本同等於縣市政府的自治地位消除，將其鄉（鎮、市）之地位矮化成為縣市下的機關，因為官派的鄉（鎮、市）長不再是依照當地居民的意願而產生，也容易造成對於當地區民的意見漠視的情形發生，如此當地居民就較不能直接用課責來約束鄉（鎮、市）長，這樣容易使得鄉（鎮、市）自治團體的功能性大大降低，較難達到國父所謂的地方自治：「將地方上的事情，讓本地人民自己去治」的境界（陳陽德，2000：51）。鄉（鎮、市）層級是民眾參與公共事務及培養地方認同、鄉土意識之管道，若廢除鄉（鎮、市）自治，鄉（鎮、市）的行政缺乏民意，將妨礙地方民主文化之型塑，更有礙憲法中地方自治之原則與民主之精神。

### 3、提昇行政效率不等於提昇行政效能

目前無具體資料得以佐證精減政府層級與增進行政效率間之關係，若貿然推動新制度，並不能保證政府行政效率之提昇。呂育誠（2000：54）認為政府的行政層級與行政效率間並無必然關係，其關鍵在於中央與地方的權限劃分是否合宜的法律問題。林山田（2000：60）亦認為取消鄉（鎮、市）級選舉不見得可以提昇行政效率，但對於行政效能的增進則有很大的不利影響。行政效率強調的是政府公務的處理時間與速度，而行政效能則是著重於政府施政是否能符合民眾需求。此外官派地方行政首長若不瞭解地方特殊的民情、文化，地方政府之服務若與民眾之需求無法配合，欠缺即時性與回應性，亦會造成地方行政事務之推動失當。官派鄉鎮市長在施政上的首要考量目標，必然是會去盡量配合上級政府的要求，至於該人選能不能反映各鄉鎮市的心聲並盡可能地去滿足基層民眾的需求，則不無疑問，對基層民眾的需求偏好將會更加漠視（蔡吉源，1997），從定義看，反對者認為若是將鄉（鎮、市）長改為官派，則官派首長容易傾向配合上級政府的要求，較不容易顧及當地居民的心聲，也較不能滿足當地居民真正的需求。

### 4、監督的困境

過去鄉（鎮、市）長與鄉（鎮、市）民代表是由當地居民選舉產生，雙方都是直接對選民負責，而代表會的職責即監督鄉（鎮、市）長的所作所為，而且鄉（鎮、市）級的地方自治最可貴之處，在於民眾至少可以對攸關日常生活的公共事務，以及地方首長的施政滿意度，透過選票或面對面表達意見。而取消鄉（鎮、市）級自治選舉，不僅是將民選的鄉（鎮、市）長改為官派，亦將原本監督鄉（鎮、市）長的鄉（鎮、市）民代表會廢除，民眾亦無法透過選舉或代表會的監督機制來對鄉（鎮、市）長做出制衡的動作，此種的情形可能會造成漠視民眾意見，造成鄉（鎮、市）長過度掌權的可能。因此若將鄉（鎮、市）長改為官派制，並廢除鄉（鎮、市）民代表會，則會造成監督上的困境，亦使讓地方自治的本意無法發揮，阻礙地方自治的發展。

綜言之，鄉（鎮、市）長官派與否之議題仍須社會各界理性的討論與評估，尤其是絕對不能忽視相關配套機制之建立，例如合理調整行政區域之劃分、官派制度下的鄉（鎮、市）長是否應具文官資格、以及村里長之定位等問題，都是朝野所應關注之重點。

### 參、鄉（鎮、市）及區公所組織架構與職掌

過去以來的文獻主要係聚焦於鄉（鎮、市）公所與區公所組織業務功能的不同，如呂育誠（2001）、紀俊臣（2001）、陳陽德（1999 & 2000）、趙永茂（1998）等；其次就是以某直轄市內的區公所之組織、功能或業務為研究課題，如于保雲（2008）、江明修（1997）、席代麟、樊中原（2003）、孫清泉（2005）、傅宗懋（1987）等。對於合併改制將鄉（鎮、市）公所改制為直轄市的區公所後，業務如何調整的問題，或是調整過程中會出現哪些問題的文獻並不多見。

#### 一、鄉（鎮、市）、區公所的組織結構類型

無論是民選時代之臺中縣的鄉（鎮、市）公所或是縣市合併改制後官派時代之臺中市區公所皆是一種典型的行政組織。一般行政機關基於行政效率的要求，在組織型態上多採行首長制，即使是委員會制或合議制機關，也都走向首長決策的趨勢，以收事權集中、指揮靈便之效，例如行政院設有許多委員會的組織，實際上多數的決策都是取決於主任委員或委員長，委員會議則流於形式，其運作方式與首長制組織幾乎完全一致。

依《地制法》第58條「直轄市、市之區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員。」及《臺中市各區公所組織規程》第2條「區公所置區長，承市長之命，兼受民政局長之指揮監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。」之規定可知區長綜理區政，並指揮監督所屬員工，負行政上之完全責任，毫無合議制之型態，就臺中市各區公所的組織型態顯然為「首長制」的行政組織。

表一 組織結構類型區分標準

區別標準	機關最高決策人數為標準		依行政權行使的性質與範圍為標準	
	最終決策權集中於一人 (首長制)	最終決策權由二人以上 共同負責(委員制)	集權制	分權制
優點	<p>1、事權集中，責任明確。</p> <p>2、指揮靈敏，行動迅速，易於爭取時效。</p> <p>3、易於保守秘密。</p> <p>4、易於減少不必要的衝突與磨擦。</p>	<p>1、能集思廣益，易反映社會意見，獲社會有利支持。</p> <p>2、彼此牽制監督，不易營私舞弊。</p> <p>3、多人分工合作，可減輕負擔。</p> <p>4、有較多的自主與自由，合乎民主精神。</p>	<p>1、政令統一，標準一致，無分歧紊亂之弊。</p> <p>2、力量集中，能統籌全局兼籌並顧，政府效能易於加強與提高。</p> <p>3、層級節制，指揮靈便，命令易於貫徹。</p> <p>4、運用自如易於應付急變，統籌靈活，亦能收截長補短之效。</p>	<p>1、下級自動自發，符合民主精神，並有鼓勵下級奮發圖強的積極作用。</p> <p>2、分權分工，可避免上級的專斷與個人的獨裁。</p> <p>3、分級治事，分層負責，可使各機關及人員實事求是，以充分發展本身之事業。</p>
缺點	<p>1、首長個人易於操縱把持，獨斷獨行，不符民主原則。</p> <p>2、一人知悉有限，每囿於管見，對問題的考慮欠廣博周詳。</p> <p>3、一人精力有限，日理萬機，有不勝繁劇之苦。</p> <p>4、無人牽制監督，易於營私舞弊，造成私人勢力。</p>	<p>1、責任不明確，事權不專，功則相爭，過則相諉。</p> <p>2、委員間地位相同，權責相若，易形成彼此的傾軋與排擠。</p> <p>3、力量不集中，行動遲緩致效率減低，貽誤事機。</p> <p>4、討論研究，多人參加難以保守機密。</p>	<p>1、一切行政措施，常只見全體而忽略部分，圖整齊劃一的外表，失因地制宜的實施，偏枯刻板，格格不入。</p> <p>2、各級機關，層級節制過嚴，一切秉命而行，態度消極，奉行故事，失卻自動自發的積極精神，且公文往返，遲緩拖延，費時費事，最足貽誤事機。</p> <p>3、在集權制下，各級機關構成一頭重腳輕的狀況，基礎不穩固，有顛撲傾覆之危險，且易形成機關專斷與個人獨裁。</p> <p>4、地方利益與需要易被忽視，地方事業趨於凋敝。</p>	<p>1、過度分權足以傷害行政的統一，因為分權以分工為基礎，而分工必須合作，倘只有分工而無合作，則分工便是分裂，其在機關為支離，其在地方則為割據。</p> <p>2、行政權力分散過甚，上級因受下級的牽制，不易完成應有的使命，下級亦因人力與財力之不足，不易達成固有的任務。</p> <p>3、各機關彼此分立，無上級統一的監督，可能引起相互對立與衝突，其在地方則更易發生特殊勢力或壓力團體操縱把持，形成地方派系，與真正的民主精神相去益遠。</p>

資料來源：本研究整理彙整。

現今實際運作上，區長承市長之命綜理區政，協調整合行政區內各局處附屬單位，區公所組織型態為首長制，如表一所示首長制應有的優點並無完全的發揮。例如在事權集中、責任明確與指揮靈敏、爭取時效上來講，往往因區長需等待市政府命令，聽命於上級長官尤其是民政局長之指示，而無法當機立斷，不能發揮明確迅速及因事因地制宜的效果，且區長職位恐因民政局長之個人喜好，建議市長調動，並無一套合理公平的考核評鑑制度，更無可謂任期保障，缺乏安定感自然無法發揮，應有的區政功能，凡此種種皆為必需深思的課題。

## 二、臺中市豐原區公所組織架構

從實務來探討，組織編制是規定一個機關組織結構以及員額配置的法則，也是各機關處理業務與任用人員的準據，因此，組織編制所規範的內容可包括機關業務的職掌、單位組設、所置之職務以及各職務之官等職等以及員額數等。就行政機關而言，主要是依據《地方行政機關組織準則》來設定組織結構，其特點為均採首長制、明確限制機關層級及單位數、對於公職人員、政務人員，及訂有職稱官等人員等訂定員額總數與編制規範。

「組織編制」指的是政府為推行政務的需要設立機關，依據任務職掌不同的功能，具有三種涵義，包括靜態、動態和生態的意義。就靜態的意義而言，係指政府機關為推行政務，對工作人員職權分配所形成的管轄體系；就動態的意義而言，就是規劃政府各工作單位的分工與權限，在權責分明及分工協調一致之下，達成一定任務或處理某種事務所運用的工具，呂育誠（2001：3）就組織設計之「分化」( differentiation )觀點而言，提出區公所的設置類似「按區域分工」的概念，即將市所轄之範圍劃分為若干個區，各區公所則基於最高行政首長(市長)的授權，推動各項市政並落實市政府各項施政目標，此種組織設計方式雖然具有合法性及理論上一定的邏輯性，但在實務運作上卻仍有諸多

值得檢討與調整之處；就生態的意義而言，即是隨政府職能的擴張，時代的要求，環境的變遷，不斷地自求適應，自謀調整的有機體。

組織結構分為層級節制體系及職能分工型態，前者是垂直的「分級」( levels )，此即體系原理，也稱之為層級制或科層制( hierarchy )；有關職能的分工則為橫向的體制，亦稱「分部化」( 部門化 ) 或分職制( departmentalization )。(許南雄，1994：77)

表二 組織結構層級體制與職能分工

區別標準	層級節制體系及職能分工型態	
	垂直分化 (層級制、分級制)	水平分化 (機能制、分職制)
優點	1、層級節制，一級管一級，權力關係清楚，有利於領導和指揮，有利於提高效率。 2、責任明確，有利於監督。 3、行政目標統一，有利於對公務員的績效考評。 4、有利於推行決策。	1、可以擴大公共組織的管理機能。 2、專業分工，有利於專業化管理，提高效率。 3、分權管理、有利於調動專業人員的工作積極性。
缺點	1、如果層級過多，信息傳遞緩慢或失真，造成決策失誤。 2、節制嚴格，不利於調動下屬的積極性。 3、容易出現家長制和依附性上下級關係。	1、職能分化過多，易造成政府機構過多，因而會造成對社會和經濟干涉過多，不利於市場經濟發展的後果。 2、分工過細，會造成權力交叉影響行政效率的後果。

資料來源：本研究整理彙整。

由於區不是地方自治團體，區公所亦不具法人組織，而僅是市政府的派出機關，雖然各單位均受市長之指揮監督，然而基於「按地區分工」的區卻易與「按專業分工」的市政府各業務主管單位（即民政、財政、社會、教育...等局處）產生關係上的模糊性。然而區長承市長之命綜理區政，協調整合行政區內各局處附屬單位，也就是區長整合區政之權力，源自於區長職掌事項係綜理區務，並直接對市長負責，除民政、社會、農業

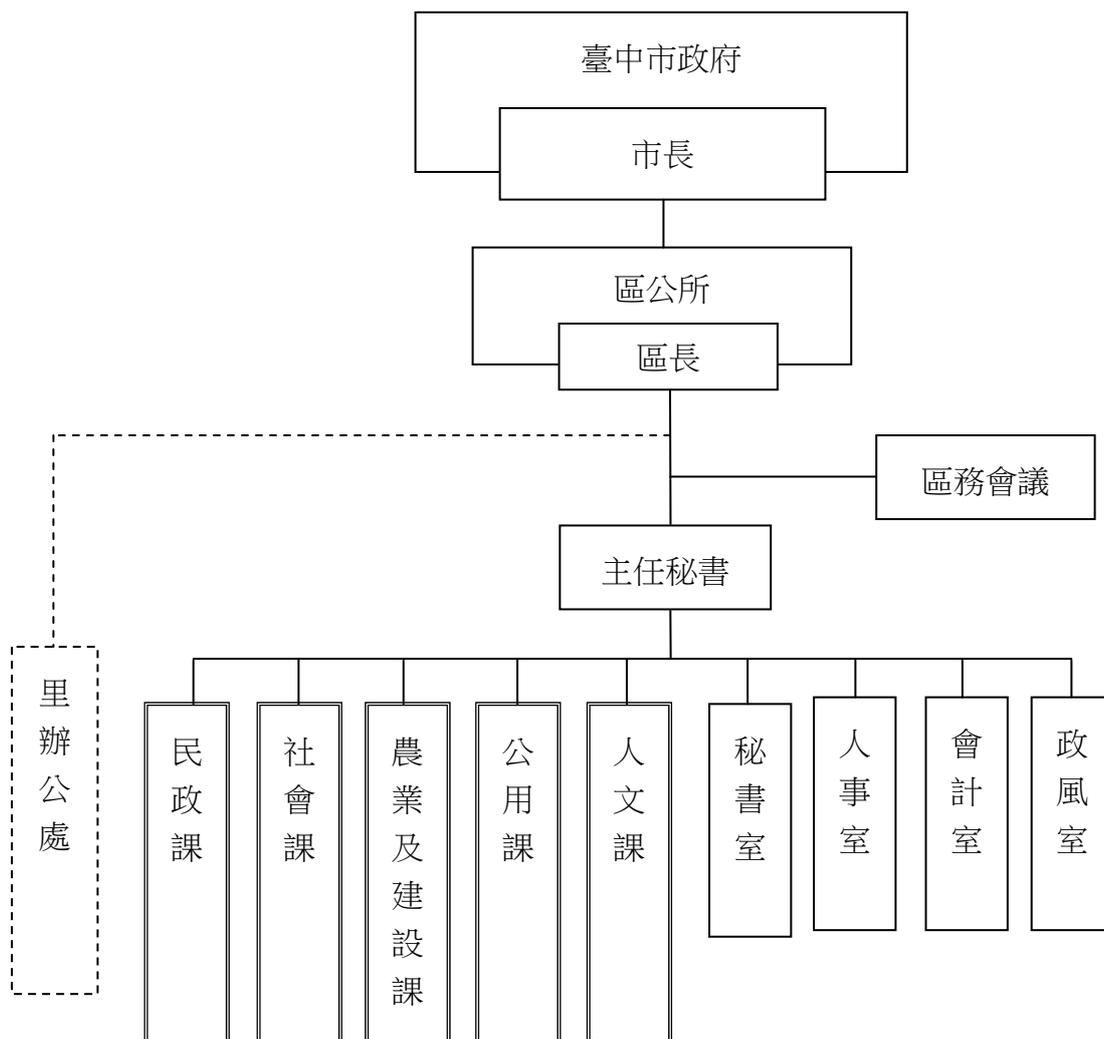
及建設、公用、人文課等業務課直接隸屬區長，對於市府各局處配置於各行政區內之二級附屬單位，則與區長無隸屬關係。

然而就法理上來看，行政區內之警察、消防、戶政、衛生及圖書館等機關、國民中小學校、公立托兒所、區清潔隊及工務大隊機關等均係市政府各局處的次級機關，是一種縱向體系關係，各依其不同目的與功能運作，為免於這些機關間的衝突，並能得到妥適的調合，勢必要有一個「橫向」的聯繫與協調機關來加以統合，區公所正是扮演這樣的角色的機關（許長仕，1995：63）。

臺中市各區公所的組織架構係依據臺中市政府2011年修正公布之《臺中市各區公所組織規程》第2條之規定：「臺中市各區公所置區長，承市長之命，兼受臺中市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工；人口已達二十萬人之區，得置副區長一人，襄助區長處理區務」；第4條規定：「區公所得設民政課、社會課、農業及建設課、公用課、人文課、秘書室」；第5條規定：「置主任秘書、課長、主任、秘書、視導、技士、課員、里幹事、技佐、助理員、辦事員、書記」；第6規定設人事室；第7條規定設會計室；第8條規定設政風室。其中主任秘書為區公所幕僚長，五課為內部業務單位，四室為內部幕僚單位。

復依《臺中市各區公所組織規程》第12規定：「區以內之編組為里，里設里辦公處，置里長，無給職，由里公民選舉之，任期四年，連選得連任，受區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項」，里辦公處係區公所的外部編組單位，里長依此條文規定雖受區長之指揮監督，且村里屬於「編組」一詞，規定於《地制法》第3條第4項：「鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里；村、里以內之編組為鄰」。而除了村里外，其餘均是使用「劃分」一詞，例如同條第1項規定：「地方劃分為省、直轄市」；第3項規定：「直轄市及市均劃分為區」。可見「編組」是專門使用於村里（鄰）的，且村里

並非僅是鄉鎮市區地理範圍的劃分，除了以上規定以外，《地制法》各條均未再對編組或村里有進一步的釐清，村里定位及運作的模式難以明確界定。在實際運作上，官派區長根本無法指揮民選里長，充其量只能視為一種特殊的溝通協調關係，以下繪製臺中市各區公所之組織架構如圖一所示。



圖一 臺中市各區公所之組織架構圖

註：

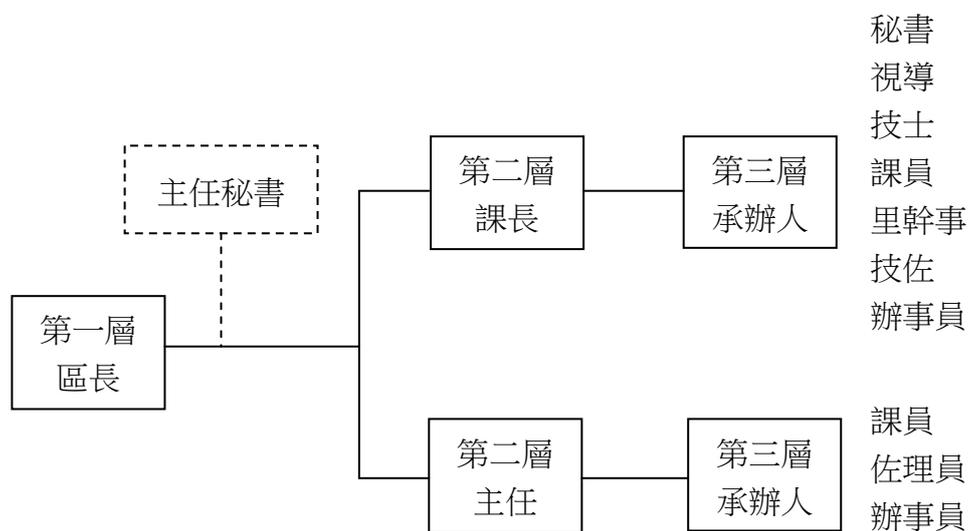
- 1、未設社會課與農業及建設課之區，得設社建課；未設公用課之區，由臺中市政府主管機關掌理之；未設人文課之區，由民政課掌理之。
- 2、=表示業務單位；—表示幕僚單位；---表示編組單位。

資料來源：本研究依《臺中市各區公所組織規程》自繪。

### 三、改制後臺中市各區公所業務職掌

依《臺中市各區公所組織規程》規定置區長，承市長之命，兼受臺中市政府民政局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工；行政區內之警察、消防、戶政、衛生及圖書館等機關、國民中小學校、公立托兒所、區清潔隊及工務大隊，關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長之指導；但執行區級防救時，應受區長之指揮監督。惟於市級災害應變中心指揮官或其指派之現場指揮官抵達前進指揮時，適時移轉指揮權。

就目前區公所各課室職掌業務實際情況，真正屬於區公所職掌，且為其權責所能辦理者有限，因為市政工作大都仍集中由市政府各局處直接執行。並從臺中市各區公所的組織架構觀察，其有民政、社會、農業及建設、公用、人文課等業務單位，亦有秘書、會計、人事、政風室等幕僚單位，兼有二制之特性，故屬於層級制與機能制之混合型態的組織，如下圖二所示。



圖二 區公所組織層級系統圖

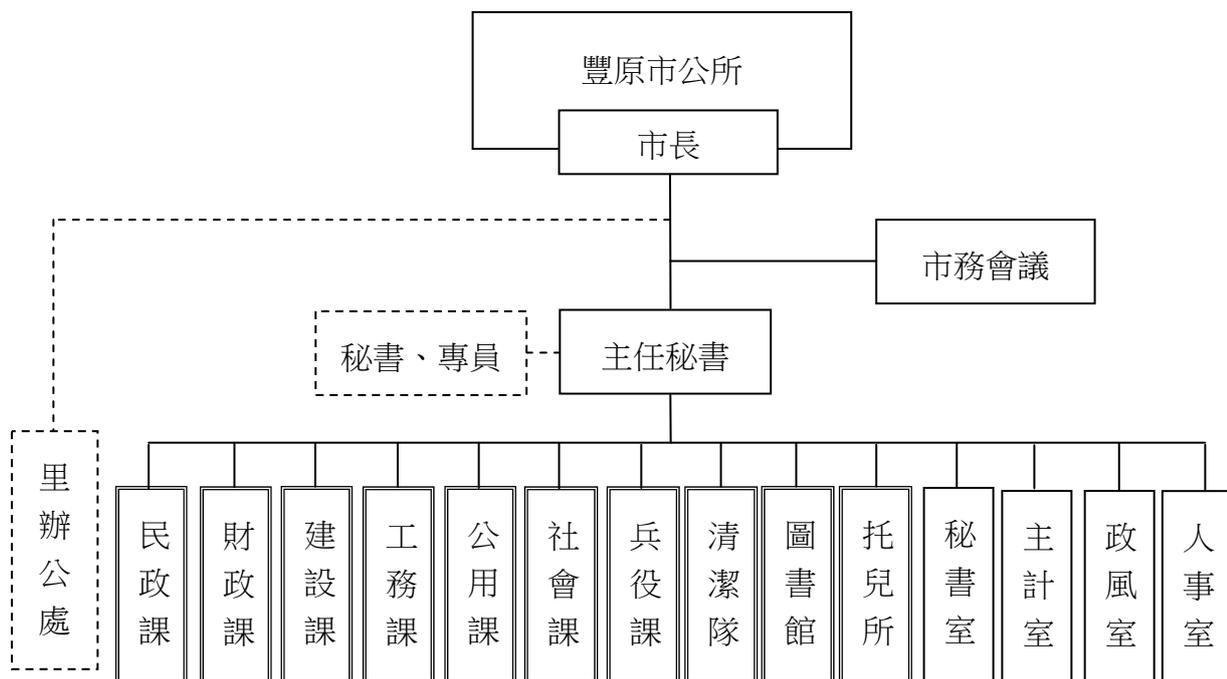
註：主任秘書為區公所幕僚長，非為一個層級。

資料來源：本研究自繪。

#### 四、改制前豐原市公所的業務職掌

依 2009 年修正發布《地方行政機關組織準則》第 19 條規定：「鄉（鎮、市）公所置鄉（鎮、市）長一人，對外代表該鄉（鎮、市），綜理鄉（鎮、市）政。」然鄉（鎮、市）「政務」有那些？關於此《地制法》第 14 條揭示，鄉（鎮、市）為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。由此可見，鄉（鎮、市）長亦具有雙重身分，即地方自治團體的行政首長與國家官署官員。基於地方自治團體行政首長的身分，鄉（鎮、市）長接受上級政府命令，執行上級政府委辦事項。

以下就《臺中縣豐原市公所組織自治條例<sup>15</sup>》第 5 條規定，繪製豐原市公所各單位架構圖，如下圖三所示。



圖三 臺中縣豐原市公所之組織架構圖

註：=表示業務單位；—表示幕僚單位；---表示編組單位。

資料來源：本研究依《臺中縣豐原市公所組織自治條例》自繪。

<sup>15</sup>臺中市政府 2011 年 1 月 12 日府授人企字第 1000007867 號令廢止。

為了協助鄉（鎮、市）長依法辦理鄉（鎮、市）自治事項，並執行上級政府委辦事項，在鄉（鎮、市）長之下，除置有主任秘書（轄內人口數在三萬人以上設置）或秘書（轄內人口數未滿三萬人者設置）或專員（轄內人口數在六萬人以上者設置）外，尚設有各課、室及所屬員工。不過由於縣轄市由人口眾多，事務亦繁，是以各鄉（鎮、市）公所之組設單位及之職掌，是以甚組設單位與鄉鎮亦不盡相同。

鄉（鎮、市）內劃分有村（里），村（里）非鄉（鎮、市）以下的地方政府，乃鄉（鎮、市）以內之編組。由於村（里）長係無給職，是以村（里）辦公處置幹事一人，其有特殊情形者，得由鄰近村（里）之幹事兼辦，承村（里）長之命，辦理村（里）公務及執行交辦事項。另該自治條例第 10 條規定設清潔隊、圖書館、托兒所、公有零售市場，並視業務需要得設工程隊，其組織規程另訂之。並得視實際需要，設事業機構，其組織自治條例，經市民代表會通過後，報請縣政府備查。

豐原市公所亦設市務會議，另必要時得開臨時會議，均由市長召集之，開會時為主席。市長因故不能出席時，由職務代理人擔任主席。市務會議必要時，得由市長邀請或指定相關人員列席。相較之下，豐原區之區務會議所組成人員雖較豐原市市務會議更為廣泛，且不限於區公所所屬主管，連行政區內之警察分局長、戶政所主任、稅務分局主任、衛生所主任、國中小學校長、區清潔隊隊長、消防分隊分隊長及其他有關人員均邀請列席。

但該項會議仍不脫其諮詢性會議之本質，蓋其決議事項，仍須由區長核定後，行文追蹤辦理情形。除區務會議外，區公所更需加強轄區內各單位之協調、聯繫，運用綜合力量，以強化溝通效果，推行行政區內自治業務、為民服務工作、各項建設及區公所執行上級交辦事項，藉以結合整體力量，推動地方建設，提高行政效率。

#### 肆、基層地方政府地位轉變之探討

探討鄉（鎮、市）的地位，不論是從1950年頒布的《臺灣省各縣市實施地方自治綱要》、1994年通過的《省縣自治法》與《直轄市自治法》或是1999年制定的《地制法》中，都可看出鄉（鎮、市）一直都是一個具有法人地位的自治團體，且在法律或命令的規範下，鄉（鎮、市）擁有一定程度的立法權與行政權，而鄉（鎮、市）民亦有依法選舉地方自治區域內之鄉（鎮、市）長與鄉（鎮、市）民代表的權力。雖然鄉（鎮、市）在法制面一直都維持其地方自治團體的地位，但對於鄉（鎮、市）到底應不應該成為自治團體能備受學界爭議。

然大法官會議釋字第 553 號解釋、第 527 號解釋、第 498 號解釋等都認為鄉（鎮、市）擁有其地方自治團體的地位（仇桂美，2007：139-140）。由法律演進過程不難看出鄉（鎮、市）的自治地位至始至終都存在的事實，只是法源地位的轉變，從過去的行政命令的位階轉變成為法律位階的保障。

1999年所制定《地制法》明定地方團體之種類：直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）皆為地方自治團體，依法辦理自治事項與執行上級政府委辦事項；該法至今仍為地方自治的保障法源，透過該法的制定可確定鄉（鎮、市）具有合法的自治團體地位，能擁有足夠的權力推行地方自治。以下整理《地制法》第3條有關地方組織體系歸納出地方組織體系架構：地方劃分為省、直轄市。省劃分為縣、市（以下稱縣（市））；縣劃分為鄉、鎮、縣轄市（以下稱鄉（鎮、市））。直轄市及市均劃分為區。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里。村、里（以下稱村（里））以內之編組為鄰。以下以圖四進行三級制地方組織體系（直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）、區）行政區劃之呈現。

圖四 現行地方制度體系圖

地方制度體系				
省（虛級化）				直轄市
縣			市	
鄉	鎮	市（縣轄市）	區	
村	里			
鄰				

註：灰色網底係指具有法人地位的自治團體。

資料來源：本研究整理自黃建銘（2009：2）。

近年來政府改革重視精簡政府組織，希望建構「二級化政府」的構想逐漸形成，1996年所召開國家發展會議民選鄉（鎮、市）長制度受到挑戰，該會議達成要取消鄉（鎮、市）級選舉的共識，鄉（鎮、市）長改為各地縣市首長直接派任，主要目的即為廢除鄉（鎮、市）自治，使鄉（鎮、市）長如同直轄市區長的任命制度一般，改由市長直接任命區長，如此的作法如同將鄉（鎮、市）的地方自治團體的地方行政機關地位去除，將鄉（鎮、市）的地位改制為直轄市政府的派出機關。

事實上，此次縣市合併改制，將原屬鄉（鎮、市）變更為「區」，並不再具有「自治法人」的地位，成為市政府「派出機關」的區公所，此等改變是否對地方政治生態造成相當大的衝擊，並壓縮地方政府與人民溝通的管道，減少地方居民有反應民意的機會都需靠時間發酵；還是期能透過區公所執行區里行政之便民服務管道，或者藉由派駐里辦公處里幹事溝通協調機制解決，都有待探究。

#### 一、基層地方政府之類型

本文所指基層地方政府為直轄市及市下的行政機關區公所以及法位階上屬同等級之鄉、鎮與縣轄市公所。直轄市及市之區其意義、功能、法制、定位，皆與縣屬鄉（鎮、

市)不同。而鄉、鎮與縣轄市亦非憲法中所定之地方自治團體，因臺灣政經環境特殊需要，衍生出具有其自治功能與自治事權，在法律上即具法人地位，以下就派出制、法人制之地方政府予以概略敘述之。

### (一) 派出制地方政府

所謂派出制地方政府，即為作為統治主體之機關乃由上級政府或主權者所派任，派出制地方政府之組織、形態、運作方式皆可因需要而予以設立，但是其統治之根源係來自於上級機關權力之授予，非根本來自於管轄區域內人民之同意。因此，在派出制機關下的地方政府內，民主選舉即非其必要；法理上統治之責任亦無須向該區居民負擔。

張潤書(1998:212-213)指出派出機關在性質上與地方政府有三點不同：其一地方政府是地域性的行政組織，派出機關則是功能性的業務組織；其二地方政府是綜合性的統治組織，概括管轄一般行政事宜，派出機關則是單純的管理組織，經指定辦理某種特別事務；其三地方政府普通皆具有法律規定的本身權力，而派出機關則僅是上級的委託機關或代理人而已，無本身權力，需以上級之意志為意志。

《地制法》第58條明定：「直轄市、市之區設區公所，置區長一人，由市長依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員」；易言之，《地制法》已經明定區長任用方式，應由直轄市長依公務人員任用法任用，具國家考試及格、銓敘或升等合格之任用資格者擔任區長職務。然區公所之區長其管轄行政區之統治權力，係來自市政府(市長)之授予，並非經由行政區域內之人民依法選舉所選出之地方公職人員。

### (二) 法人制地方政府

所謂「法人」，即係由國家賦予法律上人格，在法律上具有公法人的地位，承認其有意思能力與行為能力，得為權利、義務主體，《地制法》第14條明定：「直轄市、縣

(市)、鄉(鎮、市)為地方自治團體，依本法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。」規定鄉(鎮、市)為法人，其意乃使鄉(鎮、市)為權利、義務主體，以利於辦理自治事項。民主制度下的自治法人須以其內部的民主運作作為意思機關存在與意思表達的正當性基礎，否則，此一組織體將不具有民主運作之正當性。地方政府基於此義，作為其意思機關與執行機關者，於我國之鄉(鎮、市)級政府中即為鄉(鎮、市)民代表會與鄉(鎮、市)公所，並以民主選舉產生其運作人員，鄉(鎮、市)民代表、鄉(鎮、市)長等成員，是故轄區內選民產生法律的治理正當性基礎。

鄉(鎮、市)除辦理自治事項之外，尚有執行上級政府委辦事項，委辦事項則不同於自治事項，意指地方自治團體依法律、上級法規或規章規定，無議決之權，只能在上級政府指揮監督下，執行上級政府交付辦理之非屬該團體事務，而負其行政執行責任；對「委辦事項」稱之為執行，而不稱為辦理，因委辦事項應對上級政府負責。也因如此，地方自治團體依憲法或《地制法》規定辦理自治事項，只受上級自治監督機關之監督，不受指揮，而負其政策規劃及行政執行責任，因自治事項應依據民意係對選民負責。因此，依《地制法》之規定，鄉(鎮、市)除具有法人地位之自治團體之外，仍具有地方政府之性質。

## 二、縣市合併改制之優缺點

由於縣市合併改制，將有助於地方政府的組織重組、財政、經濟、文化、交通及都會發展之整合，並且透過改制的方式成為直轄市，如此不但可以增加人事的任用權力，還可使政府組織有更多的處室來處理市政，在財源部分亦較容易獲得較多的資源支持，因此各縣市均希望透過改制來加強本身的競爭力。王保健(2004:13-17)認為固然合併改制直轄市可以獲得不少利益，但升格直轄市亦可能產生某些問題，因此本部分主要探究縣市合併改制的優缺點。

### （一）縣市合併改制之優點：

全球化變遷解構了各種人為與地理疆界，使得世界朝向扁平化與網絡化發展；縣市合併改制可望提昇城市發展的競爭力，配合都會化發展趨勢，城市間的共同生活圈的概念，透過縣市合併與都會生活圈的區域調整而緊密結合，在就業、就學、消費、交通等生活機能上相互依賴，區域的資源得以整合，進而提升該城市發展的競爭力。然而組織過大的政府體制又容易造成許多組織病象，「政府再造」、「組織再造」等概念的逐一提出主要是希望能夠解決這些病象，然政府職能不斷的擴張，正意味著政府機關組織的不斷擴大，為了因應政府組織的型態改變，若是鄰近縣市能夠合併，能將相同或類似業務、職權的部份加以統整合併，則可以縮減政府組織的規模，使得政府部門提升行政效率與行政效能、使行政責任明確，更有效率，同時縣市合併改制亦能達到精簡政府組織目的。

地方政府如何進行區域性、城市間共同生活圈整合發展，這需要透過不斷的協調與協商才能解決問題產生，但因各地方政府職權有限，若遇到兩縣市首長不同政治理念時，協商就不易達成，行政責任無法明確釐清。若是採以縣市合併方式便能避免地方政府之間的談判、爭執的過程，即可有效提升地方政府的行政效率。鄰近縣市合併後，使得縣市的民眾即成為一體，打破縣市疆界可使住民更加團結一致，更容易凝聚認同感與向心力，可讓合併之前比較繁榮區與較為偏遠區的連結更加緊密，亦使都會生活圈的區域調整而緊密結合，更能創造「住民共同意識」。上述所提到是縣市合併可能產生的優點，亦是現今各縣市均希望透過合併來升格的主因，各縣市希望透過合併改制的方式來使該地區獲得最大的利益。

### （二）縣市合併改制之缺點：

廢除鄉（鎮、市）長與其代表會的選舉等同於廢除鄉（鎮、市）自治公法人的地位，而縣市合併改制為直轄市後，原縣屬鄉（鎮、市）公所改設為區公所，不具自治法人地位，成為市政府的派出機關性質；而鄉（鎮、市）長更從民選轉為官派，似乎違反地方

自治的理念與地方自治的精神有相違之處。縣市合併改制後，直轄市之下取而代之的是區之行政層級概念，鄉（鎮、市）公所改制為區公所，而透過當地居民選舉所產生的鄉（鎮、市）長也將消失，是以直轄市長任命的區長來代替。

依照「依賴理論」中核心與邊陲之間的概念，資源比較會向核心地區集中，因此核心地區會有較高的經濟發展，而邊陲地帶就容易受到忽略。因此縣市合併後必須要縮短本身縣市內部的差異，並且必須進一步維持邊陲地區的生活水平，否則縣市的資源將會被移置邊陲地區，以致造成核心區域的資源較過去大幅減少，使得有限資源的分配與人口分布間產生失衡，即為雖然邊陲地區人口數少，但獲得的資源較人口數多的核心地區還多，即不可忽視資源排擠效應的問題。

除了上述違反地方自治概念與整體資源短缺問題仍然存在等缺點外，反對聲浪亦提到即使縣市合併改制，所謂的財政問題依然存在，陳清秀（2002：97-99）提及各縣市之所以想合併改制主要是希望可以分得較多的統籌分配稅款來發展地方，但現行法律中有許多行政經費，直轄市具有特殊法律上地位，所需法定行政經費較多，相對需自行負擔較多的行政經費，縣市則由中央負擔（或負擔比例較為輕微），因此各縣市均希望透過合併改制的方式來獲得較多的資源，仍需要考量增加的資源是否與需要支出的部分能夠相抵。

此外，本文認為縣市合併改制其實是行政區劃內涵的一部份，縣市藉由合併改制的方式來使行政區劃加以重設，期望能獲得更多的資源與權力。但如果縣市合併改制後所獲得的資源增加，原本資源短缺的縣市要發展就更加困難，或許政府也基於社會正義原則的考量遲遲未通過許多縣市的合併改制案。劉文仕（2003：101-105）雖然大幅度的執行縣市合併改制有其困難，而行政區劃的整合與重設就較具有可行性，因為現今世界潮流是走向合作與精簡政府的路線，因此透過小幅度的整合各行政區，提出此改革方向者重視適當的縮小各縣市人口與面積的差距，此外還要考量適當的行政規模；小幅度的

修改與整合行政區也有利於地方生活圈的建立，透過發展地方生活圈得方式來合併周圍各鄉（鎮、市），重新建構每一個地方生活圈的完整轄區，也是現今我國最為和平與可行的行政區劃改革方式。

## 第二節 組織理論與夥伴關係

### 壹、組織理論( organization theory )

組織在人類社會中扮演了相當重要的角色，從簡單的家戶組織，到複雜的社會群體組織，人類的生活均無法脫離組織。人是社會動物，不能離群索居，為了共同的方便和保護，自然而然的形成了各種組織，以便藉集體的力量來達成共同生活的目的，因此，組織理論便成為社會科學中的一項重要課題。以往組織理論的研究較偏向組織的設計，如科層式組織、學習型組織，以及組織與效能間的關係，或是某組織文化特性的研究，在相關的理論不斷的創新與修正，都顯示組織理論的多元性與實務性。本文將先行針對組織的相關概念加以說明，以期對組織相關意涵有更進一步瞭解。

#### 一、公共組織的概念

探討政府組織再造問題，必須先對組織與公共組織的相關定義作瞭解，所謂組織至少應有二人以上的結合，並且應有他們的目的，否則的話只能稱之為「人群」或「群眾」，不能稱為組織。張潤書（1998：123）謂組織乃一群人為達成共同目的，經由權責的分配，層級的結構所構成一個完整的有機體，它隨著時代及環境的改變而在自謀調整與適應，同時，人員之間建立一種團體意識，達成他們所共同追求的目的。因此得知組織是由兩個或以上的人所組成，它們之間的互動市合作與協調，目的是要達成共同的目標。不同組織間雖有其差異，但都有一些相同的特徵，「（一）組織的意涵是人為刻意協調的社會實體，（二）具有相當清楚的界限，（三）以持續運作為基礎，（四）其目的在達成某些共同的目標。」（江岷欽、林鍾沂，2000：6-7）。行政組織亦為相同的特質，不過它的範圍僅指政府或公眾的而言。

公共組織是指政府的行政部門組織，其範圍與內涵有廣義及狹義之分，廣義的公共組織係指，凡不以營利為目的，而是以服務社會大眾，提高公共利益為宗旨的組織，不論是否屬於政府部門，均統稱為公共組織。至於狹義的公共組織則是本文研究探討的對象（政府機關），其目標是在達成特定的公共目的( public purposes )，而公共目的通常包括七大要項：（一）保護人民的生命、財產及應享權利；（二）確保重要資源不虞匱乏；（三）扶助弱勢的族群；（四）加強經濟的穩定成長與均衡；（五）提昇整體生活品質，以及個人成功發展的機會；（六）保護自然環境；（七）促進科學與技術的發展，增加人民福祉（江岷欽、林鍾沂，2000：11）。此七項公共目的並非獨立存在，而是相輔相成，密不可分。換言之，公共組織的運作，通常要兼顧多重公共目的，要改變弱勢群體的劣勢，提昇生活品質、增加個人發展的機會。

從組織層面思考，若視政府為一有機體，則自組織成立開始勢必歷經一連串成長、擴張、衰退、重組、變更、精簡等過程，尤其當政府組織無法和環境維持複雜多元的互動關係，而造成組織結構性問題產生時，必須將政府組織的體質與角色重新調整，方能使其發揮應有作用。

## 二、組織結構的意涵

「組織」之意義在於將組織任務與職權做適當的分配及協調，以達成共同之組織目標；「結構」則是指一種建立的關係模式，而「組織結構」乃指機關組織各部門及各層級之間所建立的一種相互關係的模式，組織結構正是這種人事安排與配合的歸依所在。通常組織結構分類乃指是正式組織的結構，至少包括下列二點意義：其一它是指「正式關係及職責的一種模式，即以機關組織的組織圖，加上職位說明書或工作說明書」示之；其二它是指「正式的法規、運作的政策、工作的程序、控制的過程、報酬的安排及其他一些引導成員行為的設計」（張潤書，1998：149-150）。

組織結構是機關組織各部門及各層級之間所建立的一種相互關係的模式。一個組織要運作的有效率，良好組織設計或組織結構是關鍵所在，而組織結構最大的優點，乃在它可以決定成員的權威及其角色的認知( perception )，所以探討組織理論非強調組織結構不可。組織結構能夠同時滿足許多功能，但無法使這些功能同等滿足，因為組織結構若為某一目的設立，當然無法滿足其它目的，組織結構的四項功能，茲分述如下：其一為效率( efficiency )，組織結構的建立，目的便是要使組織能夠有效地運用資源，以最小的輸入，求得最大的產出，因此組織結構便應有效率的功能；其二為溝通( communication )，良好的組織結構，不論上行溝通、下行溝通或平行溝通，皆能使其達到暢通無阻的狀態；其三為工作滿足( job satisfaction )，組織結構既提供人員的任務、責任、權力關係，並提供人員以地位及歸屬關係，而人員肯為組織效命，乃是組織結構使人員具有工作滿足感；其四為齊一組織( organizational identity )，組織既是一群個人為原定目標之完作所集結的組群，因此，組織結構之功能經由分工及權責的安排，結合各單位及個人完成組織既定的目標。然而，上述的功能並非組織結構的終極目的，而是一種過程中所應產生的結果，因為組織結構乃是人們為達成組織目標所運用的技術或工具而已。(張潤書，2004：152-153)

### 三、組織理論的基本概念

Gareth R. Jones ( 2005: 9 )認為組織理論，在於探討組織如何運作，以及組織如何影響環境與被環境所影響，並檢視有效能的組織設計與運作之背後的原則。所謂組織理論就是在探討組織內部運作及如何與環境互動過程之研究領域，包括組織如何掌握內外部環境的需求及經營者的意圖，以行組織的結構設計與管理，並做動態的調整以達成組織的共同目標(溫金豐，2009)，但組織理論的建構往往偏向於私部門的組織，並將所得到的結論應用到公部門的組織，而此理論則缺乏公部門組織涉及許多公共性的問題。茲將重要的組織理論主要學派與內容彙整，如表三所示。

表三 組織理論主要學派與內容彙整表

	傳統組織理論 (理性型組織)	行為科學組織理論 (自然型組織)	系統組織理論 (社會型組織)	公共組織理論 (政治型組織)
發展焦點	◎建立共通的理論來解釋組織現象 ◎強調一致性、組織的共通特性(一般性組織理論) ◎決策以成本效率分析及經濟邏輯為基礎	◎將人性價值與個人發展注入組織活動中 ◎環境的重要性	◎回應組織環境的複雜動態、不確定、內部變遷、科技發展及顧客需求	◎重視組織存在的衝突現象 ◎決策以權力及政治為基礎 ◎權力資源
組織隱喻	機械式組織	有機體組織	社會組織	政治組織(組織是一政治競技場)
與環境關係	封閉系統	自然系統	開放系統	政治系統
核心價值	效率 理性	功能相關性 和諧的理念	外部適應動態 性整合性概念	效率與效果 權利和過程的是當性 代表性和自由裁量控制
組織結構	功能 集權	有機體的型式	矩陣 分權	分權 政治聯盟
組織原則	緊密控制 依規則行事 正式層級節制 高度層級結構的控制 分化	整合	個人與組織的整合	免除市場壓力
組織溝通	垂直溝通 主管的指導	扁平溝通 資訊流通 網路結構	水平溝通	政治協商 政治網路
缺點	◎過於簡化、單純化的組織觀 ◎未能解釋其與變項之間的關聯性	◎組織太過於具體 ◎誇大組織整合之程度 ◎忽視人類目的的相關性及人類不和諧的行為及其時而發生的競爭或曖昧的目的	●理念模糊 ●研究上的限制	◎僅側重組織中的微觀的觀察 ◎傾向強調自私的、無情的心態 ◎所有的組織都反映出多重利益的集結嗎?
代表人物或學派	韋柏、泰勒、古立克等	霍桑(後人群學派)、巴納德、馬斯洛、舒茲(協和模式)、賽蒙	卡斯特、羅森威、帕森思、貝特蘭菲	伊士頓、丹哈佛、哈蒙等

資料來源：本研究整理自江明修(1997:13)。

現代組織日趨複雜，許多學者提出不同的新觀念，每個理論都可以解釋組織在實際運作上的部分現象，但往往只能涉及部分而無法涵蓋全面性的組織問題。因此，最適合的研究方式，應該是針對單一組織類型做深入研究，提出該類組織的概化研究成果，同時分辨其歧異性。研究者認為組織理論在探討組織如何運作並透過組織設計及組織功能來瞭解組織。懂得組織理論的管理者會有能力去分析自己組織的結構與文化、診斷問題，以及使用組織設計的原則來調整組織，以求達成組織目標。

#### 四、組織發展與變革

吳定（2001：3）認為組織發展乃是一項以行為科學知識為其理論架構，以特殊行動方案與技術為其執行基礎，目的在維持、更新及改變人為組織制度與人際關係的計畫性努力。孫本初、吳復新、夏學理、許道然（2003：5）更指出組織發展是一種計畫性的變革；是行為科學之理論與實務的應用；是涉及整個組織體系的變革。可知組織發展著重於計畫性的發展，運用有系統的行為科學知識並進行計畫性的發展、改善及程序，以達成組織整體的效益，也就是強調如何因應內外環境變化而作成組織內部適當的調整，以面對未來組織成長之挑戰，組織必須隨著面對環境與時代的變化，而不斷地調整其內部結構與工作方式，以使組織能有效地運作，進而提供公私機構一套因應環境變遷的系統性、計畫性的知識與技術，此亦即組織發展日漸受到重視與興起的原因。

組織環境日益複雜與變遷迅速，組織為求現存的環境，以謀求生存，或為求能控制未來的環境，以圖發展，紛紛進行組織發展，在1970年代開始企業組織開始轉型的變革活動，即率先實施組織再造運動，變革的過程日益繁複，也是將組織的營運策略、架構、程序及人員做整體調整，但變革的根本是在於人員行為的改變，此種組織再造的努力，即要達成組織發展的目標。公共組織變革可以說是政府體系公部門的組織變革，而縣市合併改制，即屬組織變革中公部門變革之一環。謝安田（1996）認為組織變革是指組織受外

在環境的變化，並配合內在組織環境需要，而調整其內部的若干狀況，以維持組織本身的均衡，進而達到組織生存與發展的調整過程。組織發展試圖轉型的變革活動，如組織再造等，而組織變革強調外部環境對組織的影響，因此組織發展在此潮流之下，更重視組織對外部環境的回應。

詹中原（2007a）在〈組織變革之因應〉一文，引用葉宏中（2004）意見，認為目前政府大力推動的公共組織改造，不論是組織縮減、組織更新或組織合併，顯現的是組織面臨劇烈之變遷與衝擊時，必須採取單方面或各層面的調適措施以為因應。再者，透過公共組織的調整、結構與策略的改變，進而影響公共組織成員的價值觀、信念與態度，其目的在於增進公共組織績效，達成公共組織目標。所以，政府體系中只要存在著不同程度的缺失與改善的空間，則「公共組織變革」必然是一條要走的路，在私人企業的經營亦是如此；這樣的公共組織變革方式，在政府組織之中也將會是一種常態的現象。另詹中原（2007b：9）在〈組織變革與組織發展〉一文，談到公共組織變革的定義時指出，由某種狀態轉變到另一種狀態的自然改變，可能有利於組織或不利於組織。提及組織變革時，在公部門首先會被聯想到的便是公共組織改造，不論是組織縮減、組織更新或組織合併，顯現的是組織面臨劇烈之變革與衝擊時，必須採取單方面或各層面的調適措施以為因應。再者，透過公共組織的調整、結構與策略的改變，進而影響公共組織成員的價值觀、信念與態度，其目的在於增進公共組織績效，達成公共組織目標。

## 貳、政府再造理論的概念

隨著時代的變遷，人民知識水準普遍提昇，對於公共事務要求參與及回應性的需求日益增強，再加上國內外大環境的丕變及嚴峻財政困窘，政府莫不設法儘量擴張行政規模與服務職能，然而，政府的努力與公民的期望之間，始終存在距離，人民對政府的「信心落差」( confidence gap )危機，反映了擴大行政職能，並未能在「行政效率與社會公平」( efficiency versus social equity )、「科層體制與民主政治」( bureaucracy versus democracy )

等多元價值之間取得適度的均衡，形成A. Wildavsky 所稱的「政府作為越多，公民觀感越壞」( doing better, feeling worse )的弔詭現象（江岷欽、林鍾沂，2000）；因此，為了迎合人民需求及避免政府過度負荷( overload )及形成不可治理( ungovernability )現象，政府功能與角色的重新定位已刻不容緩，在此思考主軸下，「政府再造」隱然成為官僚體制提昇績效的政策靈藥，因此，本節的主要釐清政府再造的實質內涵，並對政府再造所產生的迷失，以期對政府再造能有一系統化的思考。

### 一、組織再造的意涵

組織再造一詞，自1990年代已經被提出廣泛研究討論，M. Hammer and J. Champy 於1993年所著《改造企業》( *Reengineering the corporation* ) 一書對組織再造意涵所做的界定：再造工程為根本重新思考，徹底翻新作業流程，以便在現今衡量績效的關鍵上，如成本、品質、服務和速度等獲得鉅大的改善。申言之，組織再造乃是以顧客為導向的前提之下，徹底、重新建構組織的作業流程，而這種流程上的改變，亦可能導致組織結構上的改變，例如資訊科技的進步，透過網際網路的資訊分享，即可能改變原有的組織設計與安排。以此一定義則包含了四個重要的關鍵字，說明如下：（楊幼蘭 譯，1994：45-50）（一）根本：藉由詢問最基本的問題，迫使人們正視蘊含在其工作背後的戰術規則及假定；（二）徹底：徹底翻新作業流程，是指從根本改造且另闢新徑來完成工作；（三）鉅大：其並非和緩或漸進的改善，而是在績效上達成定量上的大躍進；（四）流程：流程是指接受一種或多種投入，且創造對顧客有價值之產出的所有活動之集合。

有關公共組織再造之理論，自德國社會學者Max Webre提出官僚體系( bureaucracy )的明確概念以來，建立一套層級節制，權責分明的組織結構就成為建構政府部門的重要準則。官僚體系固然有其優點，但也存在著諸多重大缺點，最明顯的莫過於組織結構趨於「僵化」，逐漸喪失了迅速解決公共問題，適時反應民眾需求的功能。政府在造的構想大致上是以1978年美國的稅制改革( tax revolt )及1979年英國首相柴契爾夫人勝選後

進行新公共管理改革，在國營事業民營化、文官體制革新及政府經營績效管理展現具體改革成果為其濫觴，繼而在1980年代延伸擴張。

考量地方制度最重要的原則是「民主與效能」，就實質的內涵而言，其乃涉及地方政府之層級及職權之內容問題，D. Rosenbloom ( 1998 )依行政組織需要回應的三種價值觀：追求效率（管理）、民主回應（政治）、權利保障（法律），設計出下列三種公共組織分析面向，請參見表四。

表四 公共行政的原則、層面及作法

原 則 層 面 作 法	民主原則	效率原則
政治	1、尊重憲法的體制。 2、政務系統權責制度的建立。 3、政策控制原則的建立。-回應人民及顧客的需求( Responsive )-向民意監督機關負責( Accountable )。 4、組織任務及目標的釐訂以負起新使命。 5、資訊公開化&隱私權保護。	1、組織控制( Organizational Control )-透過有效之政務及事務責任制度的建立，以達成效率。 2、政策協調( Policy Coordination )功能的建立。 3、政策諮詢制度建立。 4、政策行銷。
法律	1、依法行政及實踐憲法所保障的價值。-涉及人民權利及義務之事務須由法律訂之，且不得違背憲法的規定。 2、組織設立、行為及程序的法制化。 3、政策制定需符合相關國內、國際法之規範。	1、法律實務運作標準程序( Standard Operational Procedures )之建立。-積極研究處理公共事務之國內法、國際法及國際公約的規定及實際作法，並使其運作標準化。 2、法規管理-減少法規適用的衝突。
管理	1、事務系統權責制度的建立。 2、授權制度的建立。 -區域性單位權責劃分。 -行政主管、行政人員的組織參與。 3、管轄事務範圍及措施之訂定行政人員向職務負責( Responsible )。	1、決策資訊系統管理。 2、組織結構及行政程序的建立。 3、資訊及溝通網路之建立。 4、組織及人事管理制度之建立。 5、事件管理系統：衝突管理、危機管理。

資料來源：研究者引自吳英明（1994a：313）。

## 二、政府再造運動( Reinventing Government )

政府再造運動，簡稱「勵革運動」( REGO )或政府再造( Reinvention )，係指文官體系以技術理性為主要基礎，萃取已成功的案例經驗，引進「競爭的市場機制」以及「有效的變革策略」，促成行政組織的整體轉型，藉由「新公共管理」( new public management, NPM )與「管理主義」( managerialism )的有效措施，重新建構行政文化、公務人力、權責歸屬、獎懲制度、以及目標任務等層面，期能大幅提高政府部門的效率效能、適應能力、革新能力、以及治理能力。(江岷欽、林鍾沂，2000：133-134)

### (一) 政府再造之內涵

由於政府再造是以實務的經驗，做為政府部門再造與變革的藍圖，晚近的過度使用，難免產生許多誤用、混用或斷章的情形，因此為了使「政府再造」一詞展現其原有的清晰度以利概念的運作( conceptual operationalization )，以下擬以範疇排除或負面表列( categorical exclusion )的方式，說明政府再造的內涵：(江岷欽、林鍾沂，2000：138-141)

1、政府再造與政治制度的改變無顯著相關。政府的改革與重大政策的達成的確有賴於「政治改革」( political reform )，然而，80年代迄今的政府再造方案，係以行政部門為重心，與政治制度並無顯著相關。

2、政府再造並非調整組織圖表而已，而是藉由改變政府組織的任務目標、俸給制度、責任歸屬、權力分配以及行政文化，重構行政部門的運作形式與內容。政府再造若以組織圖表的重劃為中心，則亦囿於瑣碎的靜態架構，無法釋放充分的革新動能。

3、政府再造不全然侷限於減少公帑之浪費，浮報以及濫用。政府再造的主軸，並非針對「效率評鑑」( efficiency reviews )而執行一系列「畢其功於一役的變遷方案」( one-time

changes )，藉以擲節政府預算。政府再造的目標，係重塑政府部門，成為「效率導向、永續革新」的公共組織。

4、政府再造亦非政府精簡的同義詞，因為政府部門的績效與組織規模並無顯著相關。小而強的政府部門固然存在，大而能的公共組織亦不乏例證。當然，公共組織的類型應該依隨業務職能的需要而設計，政府部門的規模亦應依隨策略規劃的方向而調整。如果政府再造的內容，僅以齊頭式的標準，定額精簡員額編制，則行政績效的改善不過是表象而已。

5、政府再造並不同等於民營化。政府業務民營化的方式，不論採取資產出售、簽約委外辦理、專利權轉讓、公私協力、發行優待券、或公辦民營等方式，均屬政府再造範疇之內的作為。政府再造中重要的改革動力，係源自「競爭機制」與「顧客選擇」，非僅止於「轉讓政府業務的所有權至民間企業」而已。

6、政府再造不只是提高行政效率的工具。定量導向( quantity-oriented )的行政效率是政府再造的目標，而定質導向( quality-oriented )的行政效能則更具深層意義。

7、政府再造也不只是「全面品質管理」( Total Quality Management, TQM )或「企業流程再造」( business process reengineering )而已。全面品質管理與企業流程再造若能妥為運用，的確有助於政府再造的功能。然而，全面品質管理與企業流程再造，並非政府再造成功的充分條件。

政府再造係以體制內改革的「新右派」主張為經，「市場經濟」、「企業精神」為緯，透過標竿學習的方式，萃取成效卓著的案例經驗，借用成功的企業精神經營技術，重新建構行政文化、權責歸屬、獎懲制度及目標任務等層面，其能活化文官體系，提高

效率效能、適應能力、革新能力與治理能力，促成行政組織轉型，實現政府的公共目的，有效擴增公共利益；政府再造在典範的變遷下，確實是一個全新的思考，是一項政府工作過程、觀念、及方法的全程革命，並非短程即能見效的特效藥，處於世界環境快速變遷的時代，政府如何成為一個「小而美」、更具競爭力、更能回應與滿足人民需求的組織，已成為舉世關注的焦點，「政府再造」隱然成為象徵治理能力的政治圖騰。

## （二）政府再造的策略

江岷欽、林鍾沂（2000）指出政府再造的主要對象，多屬功能龐雜、僵化保守官僚體系，欲使其蛻變成具有彈性、富於創新兼備企業精神的公共組織，高階管理層級必須講求「策略」（be strategic）。D. Osborne 和P. Plastrik 合著的《解放科層體制：再造政府的五項策略》（*Banishing Bureaucracy :The Five Strategies for Reinventing Government*）書中，依各國政府的再造經驗，提出五種以英母C開頭的策略，以供公共組織改革參考，「5C策略」（Five C's）分別簡要說明如下（Osborne & Plastrik, 1997: 39-43；江岷欽、劉坤億，1999：122-129）：1、核心策略（the core strategy）：指公共組織的職能集中在領航，而非操槳；行政體系應著重正確政策之制定與施政方向之設定，而勿須汲汲於例行服務之傳輸。不論是民選的行政首長，抑或是其所任命之文官，均需充分了解此一趨勢與該角色之特質。2、後效策略（the consequence strategy）：其目的係在設計公平、客觀及科學的績效酬賞制度，以利獎優懲劣，其若能充分發揮功能，是政府再造的希望工程中最具影響力的策略。3、顧客策略（the customer strategy）：此乃政府再造之精髓、其作用係在調整行政人員與民眾互動的方式，以顧客導向的方式處理行政業務，強調公共組織對顧客負責，藉以提高行政體系對外在環境的敏感度及回應性。4、控制策略（the control strategy）：係指行政組織將內部重要的決策權逐級下授，必要時可對外授權社區。行政組織的控制形式，由巨細靡遺的法令規章及層級命令，轉化為「績效責任」的共同願景。5、文化策略（the culture strategy）：和上述四種策略相較之下，文化策略是最隱晦難明，卻又是政府再造成果能否持續的重要支點。

這項策略思考與行動，最主要是為了克服地方治理所面臨到的「雙環困境」，所有成功的政府再造者皆發現，要維繫政府再造的成果，就必須刻意改變行政人員的心思意念以及行為習慣，茲就這五項公共組織再造策略的執行途徑表列，如表五。

表五 五希工程策略的執行途徑

手段	策略	執行途徑
目標	核心策略	簡併對公共組織無助益的業務目標及內容
		區分領航與操槳、管制與服務之業務職能
		設立新的領航機制，藉以釐清目標、構築願景
誘因	後效策略	企業化管理
		良性競爭
		績效管理
責任	顧客策略	提供顧客選擇權
		品質確保措施
權力	控制策略	組織授能( organizational empowerment )
		成員授能( employee empowerment )
		社區授能( community empowerment )
文化	文化策略	改善工作人員的工作內容及方法
		管理行政人員的情緒與壓力
		型塑「贏家心態」( winning minds )

資料來源：本研究整理自Osborne & Plastrik ( 1997: 39)；林鐘仁（2008：55）。

### （三）政府再造的迷思與觀念澄清

在世界各國紛紛湧起一股「再造」的風潮下，為鞏固政權的正當性與合法性，致力於研究公部門管理方式轉換，且對它的預期效應，寄望甚深，雖然其仍有思想主張之根源，例如新公共管理、公共選擇理論、代理人理論、交易成本理論...等，但亦由於理論的多元競爭，肇使論證的嚴謹性及周延性欠缺，而導致概念使用上的多項迷思，茲將Osborne & Plastrik的公共部門改革五項迷思( the five myths of public sector reform )(江岷欽、林鍾沂，2000：138)：

1、自由主義論者的迷思，係指改善政府績效之道，在於擴張預算支出以及增加業務項目。事實上，對設計不良的制度而言，無論投注多少預算，均無法產出顯著優良的成果。

2、保守主義論者的迷思，係指改善政府績效之道，在於緊縮預算支出以及減少業務項目。事實上，對設計不良的制度而言，減少支出或可擲節稅收，無法提高政府績效。

3、市場機能論者的迷思，係指改善政府績效之道，在於師法企業的經濟技術。事實上，企業的喻象與管理技術固有助於政府的績效，但政府部門與企業組織之間存有許多重大差異。

4、員工取向論者的迷思，係指公務人員的績效，取決於財務資源的多寡。事實上，公務人員若不改變使用資源的方式，則很難獲得較佳的績效成果。

5、人力資源論者的迷思，係指改善政府績效之道，在於甄補優秀人才。事實上，政府績效不彰的原因並非人才不足，而是掣肘人才的不良制度。

### 參、夥伴關係理論

夥伴關係( Partnership )可以被界定為是跨部門之間的互動關係，而互動的目的則是為了結合彼此的努力以期達成共同的目標與願景，這種合作的互動關係連帶地產生了合超效應( Synergy )，也就是說，與組織間彼此獨立運作相比，合作則能使更多、更好的結果被達成。夥伴關係的重要概念是協力，參與者雖維持原有的自主性，但彼此合作尋求共同的目標，共同分享價值與獎勵（李長晏，2009：3-32）。

趙永茂（2003）在〈臺灣府際關係與跨域管理的發展策略與途徑〉一文中提到建立夥伴關係的重要性，認為臺灣的府際關係與跨域管理有結構性的困難，主要問題是臺灣中央與地方關係還是屬於單一國治偏向中央集權的關係結構，地方政府自治權力與能力仍然十分薄弱，此外臺灣府際關係或府際管理行政府建構的第二大困難，來自舊地方主義政治與政治生態的惡化，導致中央與地方的政治對抗及地方政府間與地方府會間的對抗與衝突。

要提升整體都會區的治理能力，應該要是以目標著手，從塑造共同願景開始，讓成員能夠形成一種夥伴關係，那夥伴關係所處的那結構面向與彼此之間互動過程面向，都是以達成這樣的願景目標為努力的方向，那在目標確定之後便能夠讓結構面向與過程面向相互配合，都會治理能力自然也能夠隨之的提升（李長晏、賴志奎，2009：98）。

前面主要提及協力夥伴關係的重要性，不論是府際間的協調與合作或是地方自治的推行，都仰賴中央與地方關係的改變，從中央與地方的從屬關係，逐漸建立所謂的夥伴關係，中央政府與地方政府透過夥伴關係的建立，可使民眾所需的服務不僅只能由政府提供，私部門或第三部門有能力也可以提供，如此的作法更能夠使服務的提供更有效率。既然夥伴關係如此受到重視，因此這部份主要探討夥伴關係的相關定義與理論。

隨著時代的進步與轉變，現代的政府所需服務人民的項目已經不同於過去，人民的需求逐漸與日俱增，由於服務的需求增加、服務的提供增加以及服務效率的要求而產生政府部門的擴張，伴隨著政府擴張所帶來的是政府部門數量、花費與人員等方面亦有所成長( Savas, 2000: 18-36 )，政府也漸漸無法提供所有的服務，因此才有所謂的公私協力、建立夥伴關係與民營化等概念不斷被提出。

誠如上述所提及到夥伴關係的重要性，現代政府改革均需要考量夥伴關係的建立，但何為要重視夥伴關係呢？又該如何建立夥伴關係呢？本小段主要探討的即是公私協力與夥伴關係的意涵與建立的方式。在我國「公私協力」的概念界定與「夥伴關係」經常是交相替用的，係指除了政府之外，公民或「第三部門」參與公共財貨和服務提供或輸送的重要方式。而所謂「公」也就是「公部門」，即指政府或公務員；「私」就是「私部門」，即指公民或「第三部門」，如人民、服務對象、社區組織、非營利團體等，而公私協力即公部門和私部門形成的一種特殊互動關係，在共同合作與分享資源的信任基

礎下結合，以提供政府部門的服務（吳英明，1994b：61；李柏諭，2005：69）。相關公私協力或夥伴關係的研究主要就是公私部門間協力夥伴關係的建立，在此首先整理引用各學者對於公私協力夥伴關係的定義。

李宗勳（2004：52）認為公私協力は跨部門的組織間，為了實現彼此的需求，而進行長期的合作與資源分享，在公私協力的概念中，除單純的協力外，又多了跨部門的概念。單純的協力一開始比較偏向企業方面的概念，因此主要強調利益的部份，而公私協力因為屬於跨部門，所以強調的是需求滿足，而此需求不一定是指利益，也可以是正義等社會價值。

莫永榮（2004：80）強調公私夥伴關係指涉公、私部門聯合提供產品與服務，並予以有效輸送。「夥伴關係」不管是透過「網絡」或「機構」來表現，它基本上仍是一種協力參與者間的組織性互動關係。它是一種具組織性的關係或網絡，協力者間的互動高度講求效率和分工。

此外吳英明（1994b：61）則認為「公私部門協力關係」或「合夥關係」，是指某特定事務的參與者形成一種不屬於公部門亦不屬於私部門，而是屬於公私部門結合而成的關係，此外，依照公私部門雙方融合程度之觀點，又可將公私部門互動關係分為三種模式（吳英明，1994b：18-21）：「公私部門垂直分隔互動模式」、「公私部門水平互補互動模式」及「公私部門水平融合互動模式」。

王瑞哲（2006：9）則認為公私部門協力，是指公私部門在互動過程中，藉由達成共同目標的共識，整合公部門、私部門與第三部門的資源，並用平等、分工與共享互惠的良性態度來合作，在此種關係中，公私部門彼此透過雙向溝通參與的方式，共同分擔責任，為社會解決公共問題，並創造永續的利益與福祉。

透過上述外國學者與本國學者對於公私協力與夥伴關係的定義後，不難看出我們正處在一個異常複雜的時代，政府面臨一個複雜的社會角色更為複雜，政府要在面對如此複雜的環境，理想的政府已非「大小」或「消極與積極」的二元分類問題，政府必需要從角色、職能與管理上進行變革，亦要借重民間的力量，改變政府行動不夠積極的體質（詹美玲，2006：59）。意味著現今社會事務的處理要靠單一組織來解決實屬不易，亦不符合現今重視效率與效益的原則，因此服務的提供應該由最適當的人來提供，而該如何提供或用何種方式提供都是需要透過討論形成，因此公私部門與第三部門間夥伴關係的建立有助於服務提供的品質提升，而良好的成效亦給予政府更多的信心將許多權力下放給地方組織，此作法無疑是使我國地方自治能夠順利的推行。

### 第三節 行政區劃與地方治理之理論

#### 壹、行政區域劃分之探討

##### 一、行政區劃之意涵

所謂行政區劃，就是根據國家行政管理和政治統治需要，遵循有關的法律規定，充分考慮經濟關係、地理條件、自然環境、歷史傳統、風俗習慣、地區差異、人口密度等客觀因素，進行行政區域的分級劃分，將國家國土劃分若干層次、大小不同的行政區域，並在各個區域設置相對應的地方立法機關和行政機關，建立政府公共管理網路，為社會生活交往明確空間定位。因此，廣義的行政區劃應包括對行政層級的調整與行政區域的劃分。而行政層級的調整勢必連帶影響行政區域的變更劃定，任何一個政府層級的變動都會涉及所轄行政區域的調整，而行政區域的調整亦將造成地方政府所有行政權與自治權限的變遷。

行政區劃是一個綜合的概念，可以從狹義與廣義兩方面加以解釋。狹義的概念，行政區劃是指為實行國家的行政管理，例如如何治理與建設國家，對領土進行合理的分級（層次）劃分而形成的區域與地方。廣義的概念，還包括以行政區域為單位而設置的國家行政機關，以管理行政區域內的行政事務，故廣義的行政區劃包涵行政層級的調整與行政區域的劃分。而行政層級的調整勢必連帶影響行政區域的變更劃定，而行政區劃的調整亦勢必造成地方政府權限的變更（黃明勇，1999：34）。

周振鶴（2001：32）指出行政區劃就是國家對於行政區域的分劃，行政區域的分劃過程是在既定的政治目的與行政管理需要的指導下，遵循相關的法律法規，建立在一定的自然與人文地理基礎之上，並充分考慮歷史淵源、人口密度、經濟條件、民族分佈、文化背景等各種因素的情況下進行的，其結果是在國土上建立起一個由若干層級、不等幅員的行政區域所組成的體系。

地方行政區劃，乃國家或上級政府，依法劃定之領土的一部份，各級地方政府，基於國家賦予之職權，有權合法支配之行政區域（仇桂美，2005：101）。地方行政區劃泛指行政區域之新設、廢止或調整，其目的係為國家機關為統治上便於施政而將全國劃定之許多行政區域、地方自治團體或地方政府機關之治理範圍，且其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍，便於實施地方自治的作為。

綜上所述，可知所謂的行政區劃即為國家為了統治的便利而將國土加以劃分，以新設、廢止或調整方式，規劃出不同行政區域，賦予地方政府一定職權來治理各行政區，而各區域之間亦可能存在著層級的概念。

## 二、行政區劃調整目的與調整原則

### （一）行政區劃調整之目的

席代麟（2009：6）指出行政區域的區劃目的，在配合政府層級或組織變更、因行政管轄需要、配合國土發展、因地理環境變更、因政治經濟或其他特殊情事變更，且行政區劃時應考量行政性需求、社會性需求、經濟性需求、地理資源需求及政治性需求等因素，其中又以政治性需求所佔權重最高，肇致區劃過程中的複雜性。基本上行政區劃對於行政區域內之居民，皆有直接影響，但並非每個人皆相同，多方徵詢民意取向及考量既有區位生態、政治生態，而為有利民眾生活之區劃，較容易得到多數認同與支持。

行政區劃調整亦是在配合都會化發展趨勢，以及共同生活圈的考量，推動行政區域重劃，合理調整都會區的治理範疇，建構完整的行政區塊，以促進臺灣各區域平衡發展，並期使臺灣都市具備國際競爭能力。藉由行政區劃可劃定行使行政統治權之管轄層級進而影響其區域資源分配範圍。作為一項國家重要的公共政策議題，行政區域之劃分或調整，必然有其相當複雜的政經意涵（江大樹，2011：3）。依據《行政區劃法（草案）》第3條第2項，所謂行政區域係指省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市、區）或其他行政院核定之區域而言。所以行政區域劃分並非恆久不變，而是基於提升國家競爭力之整體考量或有實施地方自治之機動調整必要性，即可進行行政區域之範圍調整。易言之，行政區域劃分大體係指新設、廢止或調整行政區域而言。

薄慶玖（2004：40-42）認為行政區域的劃分，大致不出於以下六個理由：其一為歷史因素，今日的行政區劃，大多繼承前代的行政區劃，只是會作或大或小幅度的修正與調整；其二為行政上的理由，國家往往為了治理上的方便，將全國領土劃分為若干行政區域，並各設地方政府分層負責，以提高行政效能；其三為範圍之釐定，地方政府權力的行使必需有明確之轄境區域，以為其行政措施的目標與範圍；其四為責任之確定，地方政府區域的劃定，不但使其權力行使範圍確定，也使地方各級機關之責任確定；其

五為居民之確定，地方行政區域劃分後，即可確定居民的歸屬及地方政府所服務的對象；其六為財源之確定：劃分地方政府區域後，可確定地方政府取得財源及分配財源的範圍。

臺灣行政區劃主要考量在於行政區域面積大小，如劃分過細，易造成城鄉發展差距過大，因此平衡城鄉差距與行政資源重新合理分配即為行政區域重新劃分的最大意義，而行政區劃調整在臺灣是高度政治敏感性且缺乏共識的議題，除事涉縣市及鄉（鎮、市）行政區域合併及縣市合併改制為直轄市或縣就地升格為準直轄市等問題外，攸關地方自治成效，也影響國家內政、衛生、環保、交通及社會等領域之施政推行，引起政治上的諸多效應，對臺灣未來區域發展影響深遠。

## （二）行政區劃之調整原則

臺灣過去行政區劃分之基礎，係採用過去日據時代依地域界線之歷史依據，並以行政之方便，成立鄉鎮等小區域行政區，其職司原著重於兵役及民政兩項，建設及工商業實非首要。臺灣在1950年開始實施行政區域重劃及地方自治，行政院先後通過《臺灣省各縣市實施地方自治綱要<sup>16</sup>》及《臺灣省各縣市行政區域調整方案》，作為實施地方自治及行政區劃實行之依據，雖位階皆屬行政命令，但已開始朝法制化方向邁進。行政區劃過於著重政治化及人治考量外，由於欠缺實證分析基礎及進行整體思維規劃，僅以表象人口數或土地面積進行行政區域大小之政策調整，導致行政區劃有流於短線操作與未顧及環境生態及資源均衡分布之疑慮，易引發區域發展失衡及城鄉差距加大（紀俊臣，2007a；施雅軒，2003；凌聖凱，2003）。迄今臺灣經過60年經濟及人口大幅變動，受到經濟發展影響，加以交通建設日益便利，吸引鄉村居民湧入城市，造成人口集中都會區及偏遠地區人口蕭條的現象，繼而使鄉村與城市發展落差與差距。

---

<sup>16</sup>臺灣省政府 1999 年 10 月 12 日八八府法字第 093796 號令廢止。

依據內政部在 1999 年修正《省（市）、縣（市）勘界辦法》第 1 條條文中提到行政區域之界線應該考量到下列情形勘定：地理之天然形勢、行政管理之便利、產業狀況、人口分布、交通狀況、建設計劃與其它特殊情形等項目，此即為行政區劃的主要區劃考量原則。

### （三）行政區劃之優點

行政區劃概念，現在已成為各國發展重要政策，若能充分了解、對症下藥，則行政區劃之成果效益將不可限量。張添群（2010，5）整理綜合文獻資料將行政區劃之優點，說明如下：

1、降低成本，提高效率：從組織運作原理而言，透過行政區域劃分調整來提高行政效率，係在降低交易成本。將若干小的轄區予以合併擴大，已成為各國地方自治發展的共同趨勢。而小區域制度由於其區域面積狹小、人口不多，地方財源亦非常有限，導致財力、人力均感缺乏，不能為市民提供充分的服務。為解決此一問題，許多國家已紛將原本較小的地方基層單位，盡量合併擴大其行政區域，以增地方財源、減少行政機關組織、節省行政經費、加強地方基礎建設、消除政府間衝突與摩擦與消除資源分配不合理現象。

2、增加競爭力：有必要擴大地方政府的規模，以達到經濟規模效益，並因此可以和其他國家的城市競爭，帶動國家的整體發展。

3、減緩政治鬥爭：不同黨派、不同地方派系之間，經常因為不同政治立場或利益衝突而影響地方與國家發展。行政區域重劃雖不是萬靈丹，透過行政區域的重新安排，可使內部對立，轉化為對外競爭力。

4、達到整體規劃的效果：臺灣地狹人稠，寸土寸金。因此更應該重視土地的規劃利用。

5、貧富調節：區域之合併，可使市區為生活中心的若干鄰近農村包括在內，使行政區域和居民的生活圈趨於一致，便於處理地方事務。

### 三、我國行政區劃的體制變革

我國過去行政區劃過於細碎，也欠缺引導城市區域合作發展的機制，必須透過通盤規劃加以改善。行政區劃係因政府層級變更、組織變更、管轄調整之需求，或因地理區位改變、國土規劃發展、政經情勢變遷等需要，為便於施政而劃定之治理範圍，其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍。行政區劃係指省、直轄市、縣市、鄉鎮市區等行政區域之新設、廢止或調整，依《地制法》第7條之規定，省、直轄市、縣市、鄉鎮市及區之設置、廢止與該行政區域之劃分、調整，應依法律規定行之。而行政區劃之調整方式中，主要有兩種途徑，一為分割一為整併；分割係指縮小各縣市人口與面積之落差以均衡各區域發展而言，此分割方式在實務運作上恐怕有違生活圈乃自然形成之行政區劃的基本原理，也很難透過如此機械式的行政區劃特定模式，據以推動相關調整方案（江大樹，2011：10）。但以往臺灣地區之行政區劃因未有法制規範，行政院院會決議後，即付諸實施，然而憲法第108條第1項第2款規定有關行政區劃事項，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。

黃建銘（2003）於〈城市化發展與行政區劃之重構〉一文中，指出城市研究與時俱進，不僅跨越不同的政治領域，也會因城市不同的存在價值而修正其定義。並從城市化發展的觀點而言，行政區劃的重構有其必要性，因為我國目前城市的影響力早已超過其既有管轄的行政地域，現階段的行政區劃不但無助於城市整體發展，更設限了城市的自然發展規模，造成資源配置的浪費，故行政區劃體系確有重構的必要，而城市化的持續發展更將成為推動行政區劃重構的主要動力之一。

目前民主法治意識高漲，執行行政區劃除應尊重民意，配合國土空間整體發展，並應考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時為建立公平合理之行政區劃程序，對於行政區劃之權責機關、應考量之相關因素、調整方式及調整程序等予以法制化，協助行政區劃相關規劃工作，以有效提升地方治理能量及國家整體競爭力。2012年11月

24日即由行政院院會通過《行政區劃法（草案）<sup>17</sup>》函送立法院審議，其草案第2條就將行政區劃定義為行政區域之新設、廢止或調整；行政區域則指為省、直轄市、縣（市）或其他行政院核定之區域。質言之，行政區劃係指地方行政區域之新設、廢止或調整；惟就該草案亦指地方行政區域之劃設、變更與廢止。有關鄉（鎮、市、區）之新設、廢止或調整則依第20條規定，由直轄市、縣（市）政府以自治條例定之。村（里）之編組及調整事項，另依《地制法》第7條第3項規定，由直轄市、縣（市）另定之，故未列入行政區劃法中規範。

劉佩怡（2008：133）指出臺灣地區的行政區劃自民國39年實施地方自治以來即未作大幅度調整，歷經光復五十餘年來的發展，臺灣地區的人口分佈與都市型態已經大幅改變，舊有的行政區界線已經不合時宜，行政區域遲未重劃，造成國家財政資源無法合理分配與有效運用，地方行政組織編制與人力資源調配不符實際需求，區域發展差距持續擴大，影響國家整體的發展與進步；其間雖有部分地區升格、改制等小幅度調整，但均未能根本改善與解述問題。林育楨（2006：8）認為長年以來，我國政治體制所賴以為基礎的行政區劃架構，卻未伴隨城市的快速發展進行適度調整，導致現今的行政區劃架構不但無助於城市的繁榮與進步，更割裂現有城市發展，阻礙城市競爭力的提升。

賴宗裕（2001，535-536）認為目前各縣市資源分配不均、產業結構分布有別，在經濟全球化效應下易形成空間極化現象，故建議以建設「經濟生活圈」之作法，達到行政區域功能性之調整。夏鑄九指出全世界的發展，都往「大都會區」<sup>18</sup>的方向前進，因此，世界各國都在做行政區域的重新劃分，及都會區的規模調整( rescaling )，臺灣也必須朝這方向走，對內對外才能競爭。

---

<sup>17</sup>參考行政區劃法草案總說明（2012年2月23日送立法院審查版本）。（資料來源：中華民國內政部全球資訊網/法案動態/法案動態內容 [http://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_Act/Act\\_detail.aspx?sn=109](http://www.moi.gov.tw/chi/chi_Act/Act_detail.aspx?sn=109)；檢閱日期：2012年12月23日）。

<sup>18</sup>天下雜誌編輯部（2009）。【決策幕後】臺灣為何急急推縣市升格？。天下雜誌，425。取自：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=38196>，瀏覽日期：2013年2月11日。

此一重大的地方制度變革，可能對未來的地方治理與區域發展，發揮以下正面的影響（李俊佺，2010：23-24；紀俊臣，2010：40-44）：

### （一）城市更具國際競爭力

希望藉由縣市合併，使得我國北中南都有國際性大都會城市，擴大腹地、整合資源、建構都會格局，強化其國際經貿競爭力，以因應全球化區域主義和城市競爭的局勢，提升與世界大都會區域經濟競爭抗衡的能量。

### （二）更有效的資源整合

縣市合併後，擴大其行政組織與人力資源，拓展直轄市的發展腹地，可以強化都會建設的整體規劃能力，使其具備充足的水源、完善的內外聯絡交通設施，以及發展腹地、科技園區與大學等，以利未來推動國際都會規格的公共建設與福利設施，提升都會經貿競爭力。

### （三）跨域治理的落實

升格改制直轄市後，將可以發揮「領頭羊」的角色，成為發展區域的核心都市或合作平臺，進而依循《地制法》相關規定，妥適設計深化跨域治理機制，突顯地方的特色優勢，加速推動區域適性發展。

此次五都的升格改制與選舉，對我國地方制度運作產生重大變革與影響。從過去的臺北、高雄市二都到今日的五都，所面對的大幅度調整，應具有更宏觀與全面性的思維，重新檢視我國地方與城市發展的問題。這包含有了3個思考的層面：由上而下的國土空間規劃與中央地方關係的結構調整問題、由下而上的地方自治及民主參與的治理制度問題，以及在都會地區內都心與都鄉多元中心的均衡發展問題（趙永茂、陳銘顯，2010：23）。

臺灣光復初期政局紛擾動盪且民心思定，於當時時空背景下，行政區劃所彰顯之統治功能中以穩定局勢為當時執政當局首要考量（高永光，2006）。紀俊臣（2006a）依據文獻，臺灣光復初期之行政區劃參酌因素中，政治考量仍高於實證科學分析。鑒於世界局勢發展快速，臺灣行政區劃已逐漸無法突顯臺灣競爭力，起因為行政區域規模受限及腹地不足與地方財政經費短絀，故導致有限資源無法進行整合且區域發展嚴重地不均衡（張瑞鑫、蔡清治、高家文、李淑美、胡月霞，2010）；此外，除過去行政區域劃分所參酌因素多為政治性考量外，法制化欠缺亦為關注焦點。

江大樹（2000）對於省市、縣市、鄉（鎮、市）三級地方政府行政區劃體制的缺失提出檢討，並認為依據當前當政治生態與時代潮流，精省後的「三都十五縣」應是最佳規劃方案，都會區內縣市應予合併，國發會共識的廢除鄉（鎮、市）自治也要趕快落實，並同時對於改革推動方式提出完整與整體的政策建議。

黃錦堂（2001）所發表〈行政區劃與地方自治〉一文，當中對於各種區劃調整案加以分類，並就當前的政治現實分析各案可行性，文中引用德國理論，對行政區劃調整程序進行闡述；此外，對於原住民自治區和地方政府合作問題亦有論及，文末則就短期和中長期的改革方向提出建議。紀俊臣（2006b）在〈一個研究上的思考：臺灣行政區域的調整〉一文中則是針對臺灣久未調整之行政區域做出針砭，並提供行政區劃可行方案模擬，提昇臺灣未來區域競爭力。

關於行政區劃的相關文獻與著作非常豐富，從上述的著作可以發現，相關研究的內容與重心主要都涉及三個層面：其一為探討行政區劃的劃分理論與原則；其二為檢討現行行政區劃的弊病與改革因素；其三為提出行政區劃的改革方向與方式。

周志龍（2001）〈全球化發展與臺灣行政轄區調整再結構〉一文，由全球化觀點出發，分析臺灣行政區劃的再結構策略，指出臺灣未來行政轄區調整，必須展現一定的政經功能與制度力量，來強化臺灣主要都會競爭力，同時也避免邊陲地區與臺灣發展，在空間與社會之進一步脫落與邊緣化是臺灣過去的行政區劃與組織層級調整的結果，並無法產生制度性的能力使這個問題得到緩和，反而變成是加速惡化這個趨勢的一個主要制度性力量。在過去同時也在未來，它不只造成了地方產業圈與生活圈的割裂，影響地方整體建設發展，更加速了空間極化發展，而成為中央地方權力關係的矛盾衝突的根源，阻礙了國家競爭力發展。換言之，在全球化時代中，全球與地方連結的「全球在地化」發展過程中，行政轄區的合併，變成是地方因應全球化發展挑戰的必要作為。

行政院研究發展考核委員會續於 2010 年 11 月 12 日亦指出<sup>19</sup>（一）此次縣市改制直轄市為我國地方治理體制之重大變革；為我國自民國 38 年以來最大規模的區域重新劃分，亦是在推動民主化進程後，地方治理體制經歷法制化、精省後的第三次重大變革。而在區域均衡發展上，直轄市將可善盡領頭羊角色，可帶動周邊區域整體發展，避免其他縣（市）被邊緣化；（二）此次縣市改制直轄市是一場必要的結構轉型，為達到最佳化社會產出的政治經濟投資，必須跳脫地方競逐中央資源的傳統框架，藉由建構符合全體國民利益的發展願景，提供我國社會永續發展及國際競爭能力，提升全新的視野；（三）本次改制係屬我國地方治理體系重大變革，對中央而言，將接受未來 5 直轄市為核心之地方治理體制的挑戰，直轄市也將成為我國經濟社會發展之驅動主軸，其在相對應的配套制度合宜性與否，勢必反映在國家發展所實踐的成果中。各直轄市都會區發展定位，以及中央政府與直轄市首長之策略目標是否具高度整合協調性，並獲得配置得宜之策略資源等因素，將影響各直轄市在提升國際競爭力策略目標。

---

<sup>19</sup>引自行政院研究發展考核委員會全球資訊網/最新消息，取自：

<http://www.rdec.gov.tw/ct.asp?xItem=4530562&ctNode=14668&mp=100>，瀏覽日期：2012 年 7 月 11 日。

#### 四、國土規劃與行政區劃之關係

國土規劃是國家發展的根基，國土規劃乃是提升國家競爭力的基礎，而縣市升格改制則是配合國土規劃的行政作為。良好的國土發展政策含括國家土地利用、城鄉均衡發展及自然資源永續發展等面向，其規劃良窳攸關國家競爭力。

目前已完成了五都升格改制，而「三大生活圈、七個發展區域」的規劃，更可以顯示政府不只重視北部地區，也重視中部與南部地區；不只追求國際競爭力，也重視國內各區域均衡發展的基礎，加強我國基礎建設。根據行政院經建會1996年制定《國土綜合開發計畫》<sup>20</sup>，將臺灣依國際階層、全國階層、區域階層、地方階層，區分國土為：西部成長管理軸、東部策略發展軸，以及離島振興區。區分出北部、中部、南部3個都會帶，以及20個生活圈。在地方階層之20個生活圈是臺北、桃園、新竹、臺中、臺南、高雄等都會型地區生活圈；隨著這6大都會區擴展，與其接臨的縣市，則成為「都市腹地」或為「都市影響圈」。

生活圈之功能有均衡城鄉發展、抑制過密或過疏之產業與人口分布，以彌平差距及依據生活圈不同特色合理分布人口與經濟活動，進而整體提升全球化下之國家競爭力，而行政區劃可作為達成上述生活圈功能之方式選項之一。

縣市爭取升格改制為直轄市多為政治性的考量，但相對於都會生活圈縣市區域合併，則是主要著重於地方經濟與社會之發展。至此若干縣市爭取升格改制為直轄市，在某種程度上，其實亦與所處都會生活圈，未能適當進行縣市區域合併有關。可見無論生活圈與大城市區域等觀念，皆與行政區劃息息相關，亦即行政區劃須以生活圈與大城市區域為考量依據。換句話說，即以行政區劃為手段而以生活圈功能之實現為目的而言。

---

<sup>20</sup>資料來源：經建會「國土綜合開發計畫」簡介（1996：5）。

## 貳、治理理論之概念

### 一、何謂治理？

治理( *governance* )最早源自於古典拉丁語和古希臘語中的「引導領航」( *steering* )一詞，原意係指涉控制、引導或操縱之行動或方式，常與統治( *government* )相互交疊使用，治理的概念原先常用於政治學領域。但現今已被借用於說明一種新穎的行政關係形式，而非單純的討論政府層級或是競爭等問題，其研究重點在於解釋非傳統國家干預的複雜公共政策實際運作狀況( *Brugue & Valles, 2005: 197-198* )。世界銀行( *World Bank* ) 1989年觀察撒哈拉以南非洲地區發展問題的報告中使用「治理危機」( *crisis in governance* )一詞描述當時非洲的情形，而使治理的概念受到廣泛討論，成為90年代國際政治學、經濟學和社會學方興未艾的領域，其涵蓋的範圍遠遠超出了傳統的經典意義。

R. Rhodes ( 1996, 1997 )認為：治理意味著「統治的含意有了變化，意味著一種新的統治過程，意味著有序統治的條件已經不同於前，或是以新的方法來統治社會」，還詳細列舉以下六種關於治理的不同之定義：（一）作為最小國家的管理活動的治理，它指的是國家削減公共開支，以最小的成本取得最大的效益。（二）作為公司管理的治理，它指的是指導、控制和監督企業運行的組織體制。（三）作為新公共管理的治理，它指的是將市場的激勵機制和私人部門的管理手段引入政府的公共服務。（四）作為善治( *good governance* )的治理，它指的是強調效率、法治、責任的公共服務體系。（五）作為社會－控制體系的治理，它指的是政府與民間、公共部門與私人部門之間的合作與互動。（六）作為自組織網絡的治理，它指的是建立信任與互利基礎上的社會協調網絡。另世界銀行( *World Bank* )關於地方治理能力的研究，亦曾於「治理課題（五）：治理指標1996-2005 ( *Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005* )」中指出6指標作為判斷治理良窳之標準，分別為：言論表達與課責( *voice and accountability* )、政府穩定與免於暴力推翻的程度( *political stability and absence of violence* )、政府效能( *government effectiveness* )、管制品質( *regulatory quality* )、依法治理( *rule of law* )與貪腐

有效控制( control of corruption ) (趙永茂、王皓平，2011：11)。換言之隨著全球治理的風潮興起、國際經濟與商業活動及資訊科技的發展、公民意識的覺醒，治理也有新的意涵，其超出傳統治理的範疇，進一步涵蓋政治、經濟與商業、社會文化及科技等等層面，不再僅侷限在政治層面的治理。

孫本初、鍾京佑（2005：109）認為治理的重大轉變有別於新公共管理，係在政府結構之外尋求改革，朝向社會政治共同管理的架構。呂育誠（2007a：16）認為治理之定義係政府為解決社會問題或是謀求國家未來長遠發展的需求，基於權責相稱原則整合各公私部門行動，以達共同目標的運作模式。趙永茂（2008：4）認為治理為政府與社會多元相關參與者，建立與利用溝通、協調之互動機制，形成特定政策方向，並共同處理公共事務運作的過程。

聯合國全球治理委員會( Commission on Global Governance )曾於1995年發表一篇名為〈我們的全球夥伴關係〉( *Our Global Neighborhood* )的報告，該報告作出以下的定義：治理指各種公共的或私人的個人和機構管理其公共事務之諸多方式的總和。也就是使得相互衝突或不同利益之間得到調和，並採取聯合行動的持續過程。李志宏（2006：105）認為這既包括有權迫使人民服從的正式機構和規章制度，也包括由各種人民同意或認為符合其利益的非正式的制度安排。

## 二、治理與統治的區別

根據治理理論的創始者J. N. Rosenau 在1992年所出版的《沒有政府的治理》( *Governance without Government* )認為治理與統治的概念不同，治理是指一種由共同目標支持的活動，目標本身可能來自法律的和正式規定的責任，與統治不同，無須依靠國家的強制力量來表現，而管理活動的主體也未必是政府。Rosenau ( 1995 )將治理定義為「未得到正式授權，在一系列活動領域中，卻又能發揮有效的管理機制」，並同時強調

治理是命令加上意圖( *Governance is order plus intentionality* )，雖未得到正式授權，卻能有效發揮作用。

治理與統治目的都是要達到運作正常與秩序維持；二者之間最基本的區分在於本質的不同。就統治而言，統治的主體須為社會的公共組織，而統治的權威則是來自於政府所賦予的權力，權力運作模式係由上而下，統治的特質為強調制度，其理論觀點為以國家、政府為中心，從政府觀點思考社會發展政策；而治理的主體包括公共組織、私人組織或公、私組織合作，治理雖然需要權威，來自所有參與者所共同賦予，權力運作模式係上下互動，治理的特質為強調過程，其理論觀點為國家、政府及公民社會皆各具自主性，兩者透過合作進行互動(李志宏，2006：106)。簡言之治理可視為一種「上下互動」運作模式，有別於傳統統治之「由上而下」的決策與執行過程。

以美國前任總統William Jefferson Clinton 1995年推動的政府再造運動( *Reinventing Government* )為例，即是透過政府改革過程，將統治逐漸趨向一種治理的新型態，藉由引進「競爭的市場機制」以及「有效的變遷策略」，促成行政組織的整體轉型；重新建構行政文化、公務能力、權責歸屬、獎懲制度以及目標任務等層面期能大幅提高政府行政部門的效率、效能、適應能力、革新能力以及治理能力(江岷欽、劉坤億 合著，1999：2)。

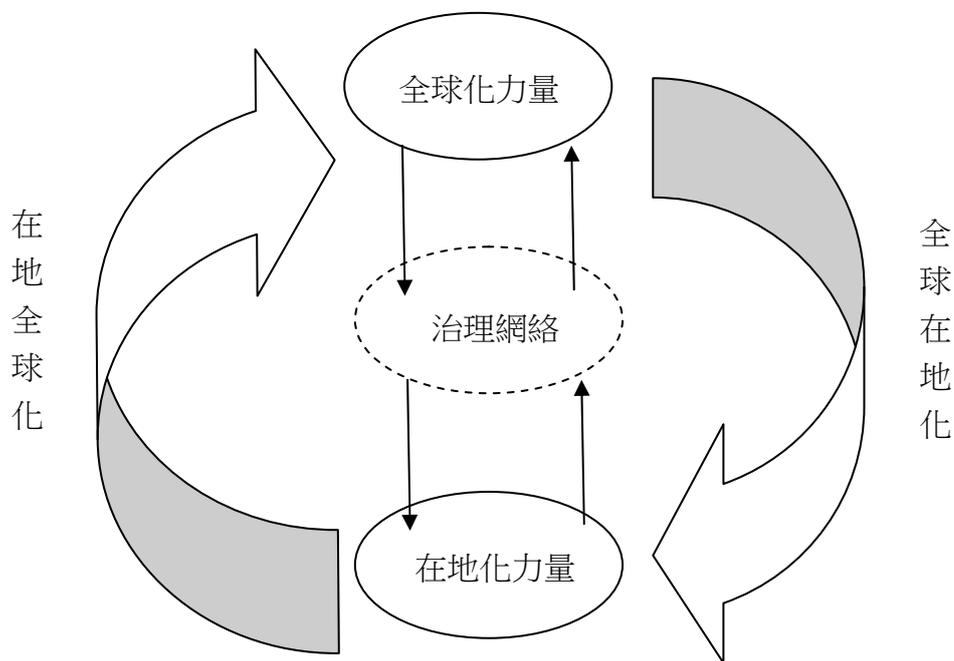
隨著全球逐漸邁向「由統治到治理」的發展趨勢，傳統由政府統治功能，已經無法滿足社會與民眾的需求，基於新公共管理與政府再造的理念，希望將原有政府部門的傳統統治功能，提升為更廣泛的治理功能，同時也積極的推動體制變革，進行政府再造工作，並將治理的觀念納入政府施政的思考邏輯中。

### 三、全球化、在地化與治理之關係

全球化乃指涉一種廣泛且普遍的擴散邏輯，透過外而內( outside-in )的穿透性，打破國家界線與主權的傳統藩籬，並試圖連結國與國、地區與地區間的相互多元關係。林鍾沂(2001)認為全球化的實際意涵為國際間日益發展出相互依存的關係。紀俊臣(2006a：6)指出在地化一詞除指涉「國家所轄特定地理區域」外，強調「每個地方均具有特殊的經社文化背景」，亦即每個地方均有其「在地化特色」，而且每一個地方政府均應善用其特殊的競爭優勢。所以本文認為在地化強調的是關注在地的、本土的、內部的需求脈絡，並重新塑造原屬於國內層級的利益、價值與文化，重新定調本土與在地的關懷，以及在地居民的權益，其屬於強化內部連結與整體性的思維邏輯。

在全球化的擴散邏輯思維中，其將治理網絡視為電腦CPU，其工作乃進行資訊的交流、重整與轉換，透過治理網絡減損全球化強大的穿透力和征服力，盡可能降低對在地力量的直接碰撞，而嵌入在地化的邏輯當中，即為「全球在地化」，亦可認為是全球化力量的在地呈現。反之，在地化力量亦透過治理網絡向外行銷其核心與價值思維，同樣透過資訊交流、重整與轉換的過程，對全球化影響作出回應，即為「在地全球化」，亦可認為是在地力量的全球回應。就整體而言，全球化其實就是資訊化累積所造成的結果，透過資訊流動會改變時間、空間及權力分配關係的概念，而在這資訊的流動裡強調的是網絡之間節點關係的串連性，各地方的重要性就端視在全球化網絡中所扮演的角色而定。

根據Rosenau (2003)的看法，儘管全球化與在地化之間乃兩種發展迴路不同之邏輯概念，但其本質上並非衝突性的既存關係，透過治理網絡的概念，將資訊進行有效的轉置，並重新定義全球化與在地化本身的影響模式，全球化與在地化之間將有良性互動的可能性(邱重巖，2005：10)，並透過全球在地化與在地全球化互動模型呈現，如圖五所示。

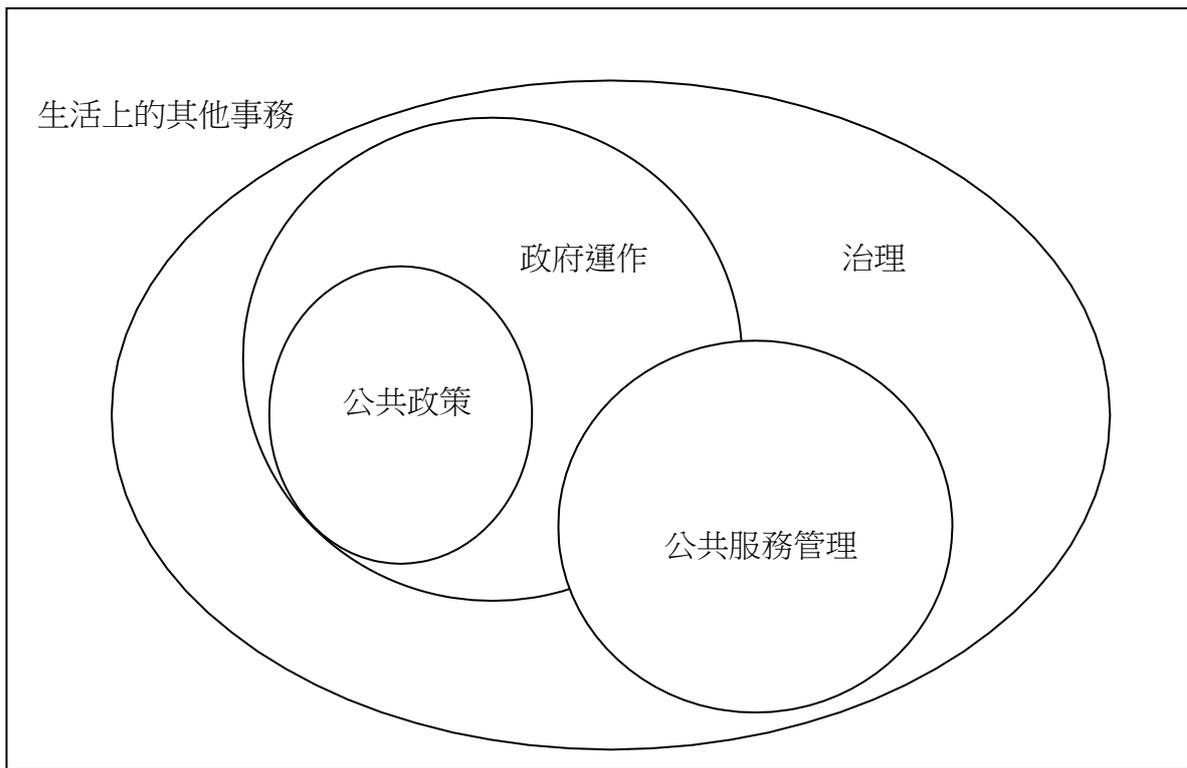


圖五 全球在地化與在地全球化互動模型示意圖

資料來源：研究者引自邱重巖（2005：10）。

在全球化的衝擊下，舉凡一國之內的政治、經濟、社會、文化等，均深受其他國家或地區的牽引，彼此的關係錯綜複雜且相互依賴，以致國與國之間的疆界日益模糊，國家的自主性相對降低，政府在治理型態上必須隨之有所轉變；在此同時，在地化的運轉動能也逐漸提高，國際社會的競爭已經從國家層次提升到城市層級，地方政府的治理角色顯得舉足輕重，進而促使全球城市和地方治理等觀念的興起和行動的盛行。那麼全球化重新形塑了地方政府；而地方政府在地行動中形塑了全球化的風貌。

在全球治理的驅力下，城市與國家疆域以外的城市與地區產生更為密切的聯動性。Bovaird (2002)認為治理是社會處理公共問題的整合架構，並透過圖六來呈現治理與社會問題的關係。



圖六 治理與社會問題的關係網絡圖

資料來源：Bovaird, 2002: 349，研究者引自呂育誠（2007b，17）。

透過檢視圖六便可瞭解人們的日常生活中，會面臨很多的公共問題，在傳統觀點中，這些生活中所遭遇的公共問題，需要透過政府制定各項公共政策來處理，但是隨著社會日趨多元化與公共問題愈趨複雜化，政府漸漸無法透過行政運作有效來解決諸多問題，進而引進企業、非營利組織、社區等社會團體來發揮公共服務管理功能。然而治理則是涵括這些因素，透過整合多元利害關係人的處理方式，採取不同途徑來處理各種公共問題。

## 參、地方治理的理論方向與原則

### 一、地方治理的具體意涵

治理的面向本身就包含很廣，大範圍的如全球化治理，小範圍則可能是公司或是家庭的治理觀念，由此可看出治理的概念於現今社會中所扮演著很重要的角色。而提升國

家或地方競爭力並非完全決定於政府的治理能力，但政府治理能力的提昇，卻必然影響其競爭優勢，因此位於政府體系基層的地方政府如何善用全球治理的形勢，採行「地方治理」思維，並強化城市治理能力，應為當前城市發展的重要思考點。城市成為全球治理體系中的重要行動者，這為城市的發展提供了新的契機，但關鍵在於城市能否經由有效的治理模式，成功地轉型成為「全球城市」，而不是在全球化的激烈競爭過程中被邊緣化。目前我國鄉（鎮、市）區層級之行政區劃，能否經由地方治理以尋求解決地方發展之均衡問題與全球化接軌，實為本文研究探討目的核心所在。

雖然涉及治理概念的範圍很大，地方治理是要針對地方福祉議題，讓個人、組織以及其他利害關係人，得以對公共政策產生影響力的整套正式與非正式的規則、結構與程序。在此概念範疇下，治理要處理的議題不能僅限於地方政府內部，更要注意公開透明、公民參與、信任、政策對話等民主價值，並要超越組織的界限而擴及多元利害關係人網絡（Bovaird and Löffler, 2002: 16-18; Wallis and Dollery, 2002；朱景鵬，2002）。

江大樹（2006：7-8）認為地方治理包括「地方」與「治理」兩部分，前者屬「多層次治理」（multi-level governance）的一環；後者包含「所有與地方公共事務運作有關的各種良善治理機制」。Gerry Stoker（2011）指出地方治理是一種網絡社群治理，並迎合社群之所需，其複雜系統下之多層次治理總體目標的界定在社群（引自仇桂美，2012：35）。江大樹、張力亞（2008：2）歸納整理認為，地方政府的職能已不再侷限於地方事務的管理或中央政策的委辦，而是必須在全球化與善治的思維下，重新定位自己的角色與職能，逐步轉型邁向城市治理（city governance）或是地方治理等嶄新運作模式。

Bovaird & Löffler（2002）歸納了經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development; OECD）會員國推行治理的經驗，對地方治理作了下列定義：「地方治理是一套包括正式與非正式的規則、結構，以及過程。它決定了個人與組

織行使權力的方式，此方式除了超越一般利害關係人所作成決策的力量之外，也會影響個人或組織在地方層次上的福利」。基於上述定義，地方治理可以進一步導出下列五項地方治理具體意涵（引自呂育誠，2005：5、2007a：21-22）：

（一）多元利害關係人( multiple stakeholder )，地方公共問題涉及多元的利害關係人，地方公共問題不能由政府當局片面解決，而是有賴各方組織與人員的互動合作。

（二）包括正式與非正式的規則( rule )，在利害關係人互動中，兩者均可能會受到重視，彼此間並會產生不同優先順序。

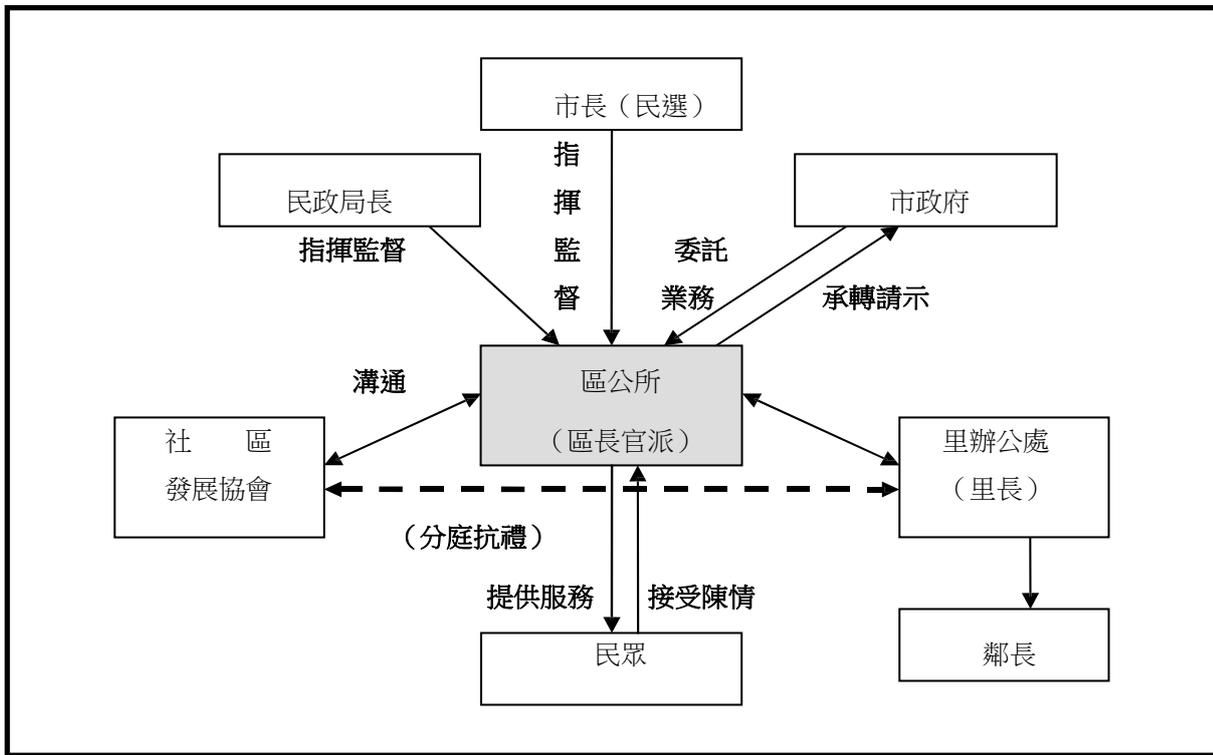
（三）除了新公共管理所強調的市場機制外，也重視政府原有的層級權威，以及合作的網絡關係。

（四）除了目標與手段、投入與產出等因素外，也考量社會所重視的重要程序價值，如誠實、透明、廉潔等。

（五）基於政治運作傳統，考量各利害關係人之間權力互動，以及促進本身利益的情境。

上述五項意涵，除了把前述治理概念進一步具體化外，等於重新界定今日地方政府與環境的關係，地方政府將不再是地方公共事務的唯一主導者，也不能完全基於本位考量，或是採行強制方式達成目標。相對地，考量多元因素，並基於互利原則來建構關係網絡，方能確保其能順利運作。大抵而言，地方治理所關切的重點在於，基層公共事務如何能夠經由地方政府、中央政府及民間社會透過特定互動關係的協力合作，獲得即時且有效的處理，並促進地方整體發展的過程（江大樹，2006：7-8；呂育誠，2007a：21-22）。綜上所述，本文主要探討的是地方治理的概念，即是重視治理範疇與地方多元網絡的結合。

地方治理亦將地方政府角色與功能範圍進行大幅擴充，同時也強調內部與外部人員間能開放與互動，進而激發地方政府組織的活力，以下係區公所所面對地方治理之多元網絡關係圖，如圖七所示。



圖七 區公所與市政府、里、社區發展協會關係圖

資料來源：研究者引自曹凱玲（2010：23）。

呂育誠（2007b：219）就認為今日地方治理觀點之所以廣受重視，乃是因為地方政府一方面由於資源受限，使其難以維持龐大組織規模，而需要另尋有效運作模式；另一方面外在環境期望地方政府承擔更多責任，使公共事務不能一味訴諸市場競爭，而是要提供更多元參與影響途徑。

## 二、地方治理之網絡關係

社會環境、民眾生活型態及對政府的要求急遽變遷，地方政府單位行政效率及服務品質，要如何超越現階段作法，已成為各機關最首要也最具挑戰任務。呂育誠（2002b）在〈地方政府能力提升途徑與中央地方關係再定位之研究〉一文中根據文獻上的討論，指出提昇政府治理能力的方式：有建立組織內部關係

網絡、建立地方政府與外界的關係網絡、強化地方政府的管制功能、強化民選官員的職責等，四種提昇治理能力的途徑，隱含著一項重要意涵，即地方政府所面臨的治理課題，不僅應注意政府單方面提供服務，更應注意在面對不同行為者時，必須提昇地方政府在合夥與協力關係上的治理能力，才能因應複雜而不確定的環境。

### （一）政府的變革策略

面對當前全球化的快速發展，以及亞太地區經濟整合的趨勢，臺灣必須努力提升本身的競爭力，以確保我們在國際上的優勢。然而，在提升國家競爭力之際，臺灣也必須兼顧區域均衡發展，以避免城鄉差距擴大，或貧富階層兩極化的後果。此外，由於現有行政區域劃分過於複雜，導致政府效能不彰的問題，也必須透過國土規劃及通盤考量縣市改制之行政作為加以改善。

Kooiman (1993)指出當前政府所面臨的複雜性、動態性與多元性的環境，政府必須一方面強調社會政治體系的管理需求功能，另一方面也要重視政府本身的治理能力，唯有兼具治理需求( governing needs )與治理能力( governing capacity )的政府才具備可治理性( governability )。黃正雄(2008：42)研究認為地方治理一般涉及兩個層面的能力，一個是「結構面的治理能力」，是關切民主參與、有效對話、溝通協調、政策網絡等政治與制度面的議題；另一個「管制面的治理能力」，是關切人力專業性、過程的改善、財政自主和組織調整等理性與技術之議題。

朱景鵬(2003：9、22)研究指出，適當的治理能力研究，應兼顧兩個層面，一個是「結構」，另一個是「管理」。前者內涵包括制度能力、跨域協調與合作能力、行政能力、政治能力及社會資本累積能力；後者則包括人力資源、財政自主、結果導向管理及技術等能力。從而其認為，治理能力含有兩個概念，其一就政府外部而言，應該建立制

度與維繫外部公共網絡，此又繫於治理網絡之間的信任程度或水準，而包括了跨域治理、府會關係、公私協力管理等能力；其一則是就政府內部而言，運用管理措施、制訂規範提升管理能力，諸如人力、財務、資本、資訊等，均顯示治理能力兼具組織內外變革的取向。

李長晏、陳衍宏（2006）則藉由多層次治理來探討地方治理，認為管理與治理必須加以區分才能解決治理結構之困境，並以英國都市更新政策演化為例，認為現今除鼓勵私人投資與推動公私合作外，更要強調本地社區的參與。趙永茂（2008：9）指出地方治理網絡中，涵蓋中央政府、區域政府或組織、地方各層級政府的府際網絡與治理，它也是Rhodes 所謂的政策社群的主要成員；地方政府依照透明、責任、效能與網絡關係，結合公民社會中的利益團體、非營利組織與利害關係人，進行對政策規劃、公共事務經營與管理、公共事務責任與效能評估以及地方立法預算進行參與、審查、監督，推動公共事務及解決公共事務。

紀俊臣（2004）於〈由地方治理論區域政府可行性〉一文中指出，地方治理係強化各該行政區域的「自理作為」的提升。其建議能以「大市制」( city-country )的途徑策進縣（市）合併，形成一體的都會政府( metropolitan government )，且賦予「直轄市」法律地位，將可使各該都會區之資源共享，軟硬體建設總體發展，並排除水源管理、垃圾處理、橋樑養護之權限爭議。

陳恒鈞（2002）認為都市政府的官僚機構可能會扮演關鍵性的角色，畢竟都市官僚組織在都市競爭力中，透過對都市社會資本( social capital )累積的深入能力( penetrative power )、汲取能力與商議能力等 3 種能力，促成都市治理系絡理的制度性連結 ( institutionallinkage )，彼此相互授能( mutuallyempowering )進而提升都市政府機關公共政策的執行能力及可治理性帶動都市發展。

從個別、府際與國際三種層次來討論地方政府，認為地方治理對地方政府整體的影響應在於角色、定位，以及功能取向的重新調適，亦即地方政府可能必須從固定職責、本位的、執行的、以轄區為限的運作型態，轉變為多元職責、多元參與、兼具規劃與執行，考量多重環境的全方位組織。(呂育誠，2007a)

地方政府面對民眾需求的多元化、服務品質的高標準壓力，惟有全力參與、不斷以民眾的滿意為努力方針，方能順應環境的變化，解決民眾的問題。第一線行政人員是負責執行政策，並與服務對象直接接觸的人員，既然是政策的實際執行者，因此執行的意願、態度、作法等，影響執行效率優劣，這除了應有良好的獎勵與懲罰機制外，最好在政策制定階段，就能提供參與表達意見的機會，而在正式執行前，亦應透過有效溝通，使彼此能充分了解政策方案的內涵與執行方法。地方政府各鄉（鎮、市）區公所均有村里幹事之編制，來配合政府深入基層，直接接觸民眾來執行政府各項行政措施及政令宣導，因此里幹事在基層面對民眾時，如何重視民眾意見、傾聽民眾聲音，而提供多樣化的為民服務工作，可供里幹事認真探討的議題。

## （二）區政業務與區公所組織調整

對於鄉（鎮、市）公所改制為直轄市的區公所後，業務如何調整的問題或是調整過程中會出現哪些問題的文獻並不多見。過去以來的文獻主要係聚焦於區公所定位與組織功能、及鄉（鎮、市）公所與區公所組織業務功能的不同。

詹滿媚（1995）指出區公所在權責分散和多軌控制的複雜行政體系下，區政的時效性受到極大的影響，區公所功能已不符合社會需求。在區政興革上必須擴大區公所業務功能，使區長實質上成為行政區內之行政領導中心，增加區公所之職掌與職權，調整區公所組織結構，擴大區政授權，強化區公所職權。葉傑生（2003）建議將區公所改為「區級政府」負責區內全部事務之執行，區長改為政務官，負有政策執行成敗完全責任。

近年基於鄉（鎮、市）選風不佳、自治功能不彰等理由，主張廢除鄉（鎮、市）級政府自治法律地位，以提升行政效能，並於1996年12月國家發展會議，提出取消鄉鎮市級的自治選舉，將施行近半世紀的基層自治體去法人化（國家發展會議秘書處（編），1996：10）。也有許多學者專家指出，基於民主主義與地方自治原理，不能輕言廢除「民主小學」的基層地方政府，因為臺灣民主政治惡質化主因不在制度缺陷，而在於民主素養的欠缺（李俊偉，2010：17-18；張永明，2011：9-12；羅承宗，2010：242-244）。

席代麟、樊中原（2003）指出現階段區公所可行之調整方案，短程方面，除區長權責對等調整外，並再擴大區公所授能管理事項；長程方面，配合行政區域劃分等相關政策，成立區級政府，並建議修改中央與地方相關法令，建立完整之地方政府體系。

依據《地制法》之規定，區已不具自治法人地位，區公所為直轄市政府派出機關，且區不設議會或代表會，無須辦理議會、代表會民意代表之選舉，區長則由市長遴選指派具有國家考試及格之文官資格者依法任用，承市長之命綜理區政，並指揮監督所屬人員，於改制日前一日仍在職鄉（鎮、市）長，將由直轄市長以機要人員方式進用為區長（但排除犯罪、賄選經起訴、已連任二屆和依法代理者）；由山地鄉改制為直轄市之區，其區長以山地原住民為限。爰此，目前升格改制的各直轄市政府均依上述之規定辦理。

### （三）村里的治理架構

我國村里制度已實行數千年，目前村里長是以人民選舉產生，加上解除戒嚴後民意需求的變革，以及資訊時代的來臨，《地制法》已經為村里制度奠定了法制基礎（曾錦宣，2009）。由於區公所居於地方政府行政體系中與民眾接觸的第一線層級最為重要，而村里辦公處不僅是各項政策的執行者，也是政府與民眾互動的直接接觸的窗口。村里制度是臺灣實施地方自治的重要基石，而村里組織也是地方行政體系最基礎編組，呂育誠（2005、2007b）認為透過地方治理概念建構整合性的地方治理架構，並藉由實證分

析村里治理的內涵、特質與未來發展前景，其指出村里雖然是臺灣地方制度中作為地方政府與民眾互動的特有設計，但隨著時空環境轉變，在地方上的角色與功能日益模糊。楊峻華（2007）、李長晏（2010）均認為村里組織與功能未能配合時代轉變，將影響地方自治行政功能的正常發展，加上社區發展協會的地方意識及公民意識抬頭，使里長的定位與職能受到衝擊，以致衍生許多得問題。

如何落實地方治理於地方基層行政體系，則有賴於基層的里幹事的執行，就目前行政體制而言，臺中市政府已經成為推動市政發展的核心組織，透過資源有效整合，提升行政效率，以及滿足民眾之需求。而臺中市區公所均有村里幹事之編制來配合政府深入基層，直接接觸民眾來執行政府各項行政措施及推行政令宣導，因此里幹事在面對基層民眾時，如何傾聽民眾聲音，重視民眾意見，進而提供多樣化的為民服務工作，則有賴於基層的里幹事角色的功能與執行的落實。

在民意高漲的時代，區公所派駐在里辦公處的里幹事執行公務之際，亦往往可能發生地方政治的過度干預或角色衝突，成為推動里政的阻力和障礙。因此，本文將藉由地方治理對地方政府整體的影響途徑，從基層的里幹事當前所面對組織調整、多元利害關係人、民眾意見反映以及里幹事能力建構等四個構面進行探討，臺中縣（市）合併改制官派區長後里幹事角色的如何重新定位。

#### 第四節 動機理論、里幹事角色相關文獻

##### 壹、動機理論的研究取向

動機( motivation )一詞源於拉丁文「 movere 」（動），其原意是指演化的過程中，讓自己行動以得到生活所需、或逃避危害的來源。美國著名的哲學家和醫生，同時也是當代心理學創始人之一的William James ( 1890 )為動機下定義為：「動機是有活力地朝著情

意的、認知的及行為發展的一種能力基礎」。普遍被學界認同的動機之定義，大致可歸納出兩個共同的內涵，其一為動機是引發個體努力去採取行為的動力；其二為動機是個體的內在歷程。本文認為動機是一種引發和維持個體行為活動，以實現某一目標的內在動力，以下整理歸納學習學派與認知學派的動機理論之論點，做為本文研究里幹事服務的動機之立基點。

### 一、學習學派的動機取向

Bandura (1978) 統合對行為主義心理學家重視行為結果之影響，及認知心理學家重視個體信念之影響，建立社會學習理論。社會學習觀點之動機理論認為，行為的結果與個人的信念對動機的影響並重。許多採取社會學習取向的動機理論，亦被稱為「價值期望理論」( expectancy-value theories )，其主要涵義為動機受「個人對達成目標的期望」及「對此目標的價值判斷」此二因素所主導( Woolfolk, 1995 )。

Edwards ( 1954 ) 便將動機的強弱用成功機率的知覺( perceived probability of success, Ps )與成功的誘因值( incentive value of success, Is )兩因素表示為下列公式：

動機( M )=成功機率的知覺( Ps )×成功的誘因值( Is )

由此公式可之，若二者其中之一為零時，則不會產生完成目標的動機，且兩因素密切的相關，若其中一個因素低，動機都會呈現較低的情況( Robert, 1995 )。之後諸多學者對此模式進行修正，Eccles ( 1983 ) 便認為，在期望價值模式中，決定個體價值、期望及行為者，並不是過去的成敗經驗本身，個體對於事實的知覺才是決定期望、價值和行為的關鍵因素。

## 二、認知學派的動機理論

認知學派於1960年代興起，該學派學者認為行為乃由思考所決定，而非單純的由過去是否獲得獎勵或被處罰所決定，因而提出動機來源係個體自己能瞭解預想的計劃，並向預定計劃前進的內在自發驅力。個人動機的強弱，則視其興趣、需要及對環境主觀的判斷與認知，亦即動機主要來自於個體對客觀事實的解釋，個體所認知及其所期望的結果會影響動機強弱的程度，而個人對環境的認知，則受到過去經驗、目前環境、以及未來期待三個因素的影響。認知取向的動機研究要集中在「成就行為」上，代表學者Atkinson (1966)認為個人的成就動機受到其成就需求、對成功的預期與外在誘因等綜合因素的影響，希望成功與恐懼失敗交互作用後便形成成就動機。執行工作時，成就動機高的里幹事，通常對成功的希望大於對失敗的恐懼，故較容易接受具有挑戰的工作，以獲得成功的樂趣，因此，對上級所交辦事項或民眾所提出的請求，樂於執行與辦理。相反的，成就動機低的里幹事，因此，較容易選擇容易的工作，以避免失敗的痛苦或不必要的麻煩。

## 貳、里幹事角色之相關文獻

里幹事係屬區公所編制內的公務人員，亦是政府指派在基層村里的第一線服務窗口，其協助里長推動里鄰行政事務，以服務民眾為主，扮演政府與民間橋樑，為與社會大眾接觸最頻繁的第一線執行人員，為民眾提供貼心的服務，瞭解民眾的想法和需要，推動民眾導向的施政，其工作攸關區政成敗。隨著時代環境變遷、都市化程度提高及資訊科技的發達，里幹事的角色定位與運作功能亦應與時俱進，以符實際所需。

就里幹事的角色與功能等的研究予以歸納整理相關文獻後，發現村里幹事相關研究多以學位論文為主，僅有少數研究出現在專書以及期刊，此類文獻則著重里鄰制度與組織、村里治理網絡關係、里幹事角色功能、人力資源管理（服務績效、勤務安排）探討等角度的討論，以下將整理文獻檢閱加以彙集整理，如表六。

表六 文獻檢閱彙整表

分類及編號	作者/年代	文章名稱	研究摘要或簡述	研究方法
地方治理 (政府)	呂育誠 2005	地方治理意涵及其制度建立策略之研究－兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景	認為地方治理勢必衝擊原有地方政府內部，甚至整個環境系絡之平衡，因此必須透過制度建立來因應變革，其並認為地方政府若需落實地方治理則不僅要考量促成與抗拒兩種力量，更必須考量長期存在於地方社會、政治、經濟與文化等因素，另外並指出為因應地方治理之潮流中央政府的變革策略，以及地方財政狀況對地方治理之障礙。	
地方治理 (政府)	趙永茂 2008	地方與區域治理發展的趨勢與挑戰	地方治理網絡中，涵蓋中央政府、區域政府或組織、地方各層級政府的府際網絡與治理，地方政府依照透明、責任、效能與網絡關係，結合公民社會中的利益團體、非營利組織與利害關係人，進行對政策規劃、公共事務經營與管理、公共事務責任與效能評估以及地方立法預算進行參與、審查、監督，推動公共事務及解決公共事務。	
地方治理 (政府)	陳恒鈞 2002	治理互賴與政策執行	主要論點係自公私夥伴關係的角度，來剖析治理互賴模型的特色，並探究國家機關能力、社會資本意涵與形成要素及其對政策執行效果的影響。認為都市官僚組織透過對都市社會資本累積的深入能力、汲取能力與商議能力等 3 種能力，促成都市治理系絡裡的制度性連結，彼此相互授能進而提升都市政府機關公共政策執行能力、可治理性帶動都市發展。	

表六 文獻檢閱彙整表（續）

分類及編號	作者/年代	文章名稱	研究摘要或簡述	研究方法
地方治理 （政府）	呂育誠 2007a	今日地方政府採行治理的問題與展望	從個別、府際與國際三種層次來討論地方政府，認為地方治理對地方政府整體的影響應在於角色、定位，及功能取向的重新調適，亦即地方政府可能必須從固定職責本位的、執行的、以及轄區為限的運作型態，轉變為多元職責、多元參與及兼具規劃與執行，考量多重環境的全方位組織。	
地方治理 （政府）	李長晏、 陳衍宏 2006	多層次治理架構下的 市政管理－制度 與結構觀點	藉由多層次治理來探討地方治理，認為管理與治理必須加以區分才能解決治理結構之困境，並以英國都市更新政策演化為例，認為現今除鼓勵私人投資與推動公私合作外，更要強調本地社區的參與。	
地方治理 （村里）	李長晏 2010	村里再造與地方治 理之運作	村里制度是臺灣實施地方自治的重要基石，村里組織也是地方行政體系最基礎編組，因環境的變遷，村里組織與功能未能配合時代轉變，加上社區發展協會的地方意識及公民意識抬頭，使里長的定位與職能受到衝擊，衍生許多問題。	
地方治理 （村里）	呂育誠 2007b	地方治理概念與落 實途徑之研究	透過地方治理概念建構整合性的地方治理架構，並藉由實證調查分析村里治理的內涵、特質與未來發展前景，其指出隨著時空環境轉變，村里在地方上的角色與功能日益模糊，尤其社區組織在各級政府刻意倡導下，迅速且深入參與地方公共事務，致使村里除了政治作用外，似乎難以發揮作用。	

表六 文獻檢閱彙整表（續）

分類及編號	作者/年代	文章名稱	研究摘要或簡述	研究方法
地方治理 （村里）	朱鎮名、 廖南貴 2010	花蓮縣對於村里治理的實踐與啟示	對村里定位與功能說明以及花蓮縣內社會問題與社區治理上的城鄉差距，以村里治理概念剖析花蓮縣在村里治理上的狀態與成效，進一步說明村里治理對於「地方治理」的意義與貢獻。	
地方治理 （村里）	曾錦宣 2009	現行村里制度與功能探討－以臺中縣后里鄉為例	我國村里制度已實行數千年，目前村里長是以人民直接選舉產生，加上解除戒嚴後民意需求的變革，以及資訊時代的來臨，《地制法》本來就是具有高度政治爭議性的法律，依過去經驗，已經為村里制度奠定了法制基礎。另外社區發展的概念乃是自國外引進，村里與社區組織間，經過多年的運作以及政府針對二者問題之改善措施，二組織間表面已漸趨穩定，現行存在之問題，已非就其組織分合之改變就能全面解決。	文獻探討法 深度訪談法
地方治理 （村里）	楊峻華 2007	彰化市里組織結構與功能之研究	從我國地方體制觀察，里組織制度是臺灣實施地方自治的重要獨礎石，里組織也是地方行政體系最基層的編組，里組織是否健全，將影響地方自治行政功能的正常發展。臺灣的村里制度由來已久，近年來由於環境的變遷，里組織與功能未能配合時代轉變，加上社區發展協會的地方意識及公民意識抬頭，使得里長的定位及職能受到衝擊，以致衍生許多得問題。	深度訪談法
村里幹事 （功能）	紀俊臣 2007b	重塑村（里）幹事的角色與功能	從村里幹事是協助村里長服務村里民的公務人員、村里幹事是執行鄉（鎮、市、區）長服務民眾任務的行政人員、村里幹事是反應村里民意見促進安和樂利的基層行政幹部、村里幹事是折衝村里民衝突公共組織調人等四個層面探討村里幹事的角色與功能，以符合村里基層民眾的需求與期待。	

表六 文獻檢閱彙整表（續）

分類及編號	作者/年代	文章名稱	研究摘要或簡述	研究方法
村里幹事 （功能）	賴彩玲 2004	里幹事角色之研究－以高雄市旗津區為例	探討里幹事之角色認知、角色期待、角色履行及實務上面臨之問題，其指出里幹事扮演政府與民眾溝通橋樑之重要角色，里幹事職務內容方面過於龐雜、作業程序瑣碎、未切合實需以及與里長兩者職務高度重疊，另一方面則須加強里幹事資訊訓練及在職進修課程。	制度研究法 文獻探討法 焦點訪談法
村里幹事 （功能）	羅文家 2002	村里幹事角色之研究－以臺北縣為例	以臺北縣 29 個鄉（鎮、市）的村里幹事、鄉（鎮、市）公所行政人員、一般民眾為研究對象，依身分的不同，探討村里幹事角色認知與角色期望兩者間的衝突。	問卷調查
村里幹事 （網絡關係）	林清琴 2007	臺北市里幹事情緒管理與人際關係之研究	區公所之里幹事是市政府為民服務的前哨尖兵，平日深入鄰里，協助政府政令及活動的宣導、執行與傳遞；另一方面，也肩負著反映民意、探求民瘼的重任。建議行政機關應定期舉辦有關提升情緒管理與人際關係的相關研習課程、鼓勵里幹事在職進修提升自我學習力、或提供多元休閒與運動的場所，以協助里幹事培養善於溝通、適切協調的能力以增進社會支持度，方能有效拓展職場與里鄰人際關係，俾便順利推動里政業務。	
村里幹事 （網絡關係）	林琴容 2001	從組織管理探討基層村里組織結構設計之研究－以嘉義縣為例	從村里組織及人員兩個面向進行嘉義縣所轄現有三五七村里架構之探討分析，其結果發現村里長、村里幹事以及社區協會理事長三者角色隨環境因素不同而產生不同之互動複雜關係，造成資源重疊與分配問題，影響行政效率及地方發展，並認為村里長及村里幹事皆負責地方行政事務執行工作上，從組織水平分化觀點而言二者設置其一應屬可行。	文獻分析法 深度訪談法

表六 文獻檢閱彙整表（續）

分類及編號	作者/年代	文章名稱	研究摘要或簡述	研究方法
村里幹事 (人資管理)	李秀銀 2009	提升鄉（鎮、市） 村里幹事服務績效 之研究	村里幹事為最基層且面對服務民眾第一線人員，其工作態度及服務績效便直接影響到行政機關之行政效能與民眾福祉。經過資料的歸納整理與數據統計分析後獲得「提升鄉（鎮、市）村里幹事服務績效之關鍵成功因素」分別為：環境因素、個人因素、教育訓練、激勵因素、能力與工作態度、組織領導與管理、村里協調配合度。	文獻探討法 專家訪談 專家問卷
村里幹事 (人資管理)	李弘宇 2008	臺東縣村（里）幹 事人力資源運用與 管理	以臺東縣各鄉（鎮、市）公所村里幹事為範圍，從人力資源的配置、勤務訓練與安排、人力的管理等三面向進行探討，其指出村里幹事人力資源的配置上，村里幹事配置勞逸不均，就兼任村里業務，更造成該村里長的不滿，且業務繁雜造成兼任村里幹事易產生消極態度；勤務訓練與安排方面，村里幹事安於現狀不願接受訓練，其因素在於勤務項目繁多，造成村里幹事無所適從，就勤務訓練即時不斷充實本職學能也與升遷無因果關係而無法結合；村里幹事人力管理方面，村里幹事工作無定量，鄉（鎮、市）公所無法有效掌控村里幹事服勤狀況，致使村里幹事產生怠惰及在外兼業的情況。	焦點團體 訪談法
村里幹事 (人資管理)	王首人 2004	臺北市里幹事組織 承諾之研究	認為里幹事的主要任務是配合里長服務民眾，為政府與民眾之間的溝通橋樑，里幹事常受限於資歷與考試，故升遷無望，又缺乏適當激勵，鮮少受到外界關懷及重視。	問卷調查
村里幹事 (人資管理)	吳嘉信 2001	村里幹事工作滿足 與工作士氣之探討 —以雲嘉南村里幹 事為例	探討雲嘉南地區村里幹事的工作滿足與工作士氣之現況及其間之關係，從中指出工作負荷過大為村里幹事最大工作壓力來源，建議在未來從事相關改革時，能運用工作輪調、資訊科技的協助，來減輕其壓力；改善升遷機制等以鼓舞村里幹事士氣；打破一村一幹事的迷思，因地制宜；平衡村里幹事的性別比例等。	問卷調查 文獻分析 訪談

表六 文獻檢閱彙整表（續）

分類及編號	作者/年代	文章名稱	研究摘要或簡述	研究方法
村里幹事 (社會救助)	郭淑娟 2009	社會救助審查裁量 之行為初探－以高 雄市各區公所為例	透過社會救助法的探討、社會行政人員的執行態度與受助者對社會救助的認識三個面向來整合社會救助。政府特別頒定社會救助法俾能遵行，惟徒法不足以自行，必須有可靠的社會行政人員推動執行，而社會行政人員的主客觀條件與對社會救助法的認知均息息相關，且受助者對於政府救助的途徑與申辦的手續，是否能充分運用認識，影響整體社會救助的健全發展。	
村里幹事 (社會救助)	姜適雯 2007	里幹事的社會救助 角色之研究：以高 雄市旗津區為例	主要以社會救助觀點切入，探討高雄市旗津區基層里幹事於政策面與執行面推展社會救助之行政作為、影響里幹事執行資格審查作業之相關因素與發掘社會救助審查制度的相關問題，以作為未來執行政策的參考。	制度研究法 文獻探討法 焦點訪談法
村里幹事 (社會救助)	廖宗侯 2005	社會救助制度中村 里幹事的審查行為 與影響因素之探討 －以臺中縣為例	探討村里幹事在社會救助初審制度的審查行為模式，以及影響審查行為的相關因素，其認為在社會救助制度中村里幹事扮演著相當重要的行政、福利與生活的角色，並建議應落實村里幹事社會救助調查教育訓練。	焦點團體 訪談法

資料來源：研究者依訪談資料整理而成。

### 一、里幹事角色之功能與衝突

呂育誠(2002a:2)在我國公務人力體系中，村里幹事一職可說是相當特殊的類型。一方面，其編制在地方政府中(鄉、鎮、市、區公所)，但工作內容卻是政府外部的民間事務；另一方面，其上午必須至公所簽到辦公，下午則又要到村里社區服務民眾。由此觀之，在整體地方政府運作過程中，村里幹事同時扮演地方政府的末梢神經(反映民意)，以及地方政府直接接觸民眾的介面。故對於整體地方政府而言，村里幹事實為行政學研究中典型的「第一線官僚」(Street-level bureaucracy)，其重要性不言可喻。

紀俊臣（2007b）指出村里雖然是臺灣地方制度中作為地方政府與民眾互動的特有設計，但隨著時空環境轉變，在地方上的角色與功能日益模糊。並從村里幹事是協助村里長服務村里民的公務人員、村里幹事是執行鄉（鎮、市、區）長服務民眾任務的區里行政人員、村里幹事是反應村里民意見促進安和樂利的基層行政幹部、村里幹事是折衝村里民衝突公共組織調人等四個層面探討村里幹事的角色與功能，以符合村里基層民眾的需求與期待。賴彩玲（2004）指出里幹事扮演政府與民眾間溝通橋樑之重要角色，里幹事職務內容方面過於龐雜、作業程序瑣碎、未切合實際所需，以及與里長兩者職務高度重疊，另一方面則須加強里幹事資訊訓練及在職進修課程，提昇為民服務品質，達成政府再造的遠大目標。

在政府組織再造諸多議題中，上至改造中央組織、刪減國會席次，下至縣市升格改制、區長官派、鄉（鎮、市）民代表會廢除等議題，處在行政組織結構體系之基層的村里編組，卻鮮少提及。為了解村里組織及人員的架構定位，林琴容（2001）從村里組織及人員兩個面向，對嘉義縣所轄 357 村里架構進行探討，發現村里長、村里幹事以及社區協會理事長三者角色隨環境因素不同而產生不同之互動關係，造成資源重疊與分配問題，影響行政效率及地方發展，並認為村里長及村里幹事皆負責地方行政事務執行工作上，從組織水平分化觀點而言二者設置其一應屬可行；提供政府組織再造另一思維面向。

羅文家（2002）以臺北縣 29 個鄉（鎮、市）的村里幹事、鄉（鎮、市）公所行政人員、一般民眾為研究對象，探討村里幹事角色之研究，依身分的不同，探討村里幹事的角色認知與角色期望與兩者間的衝突。

里幹事是政府機關最基層的公務員，是政府之前哨，負責推行政令，反映民意及市政建設宣導傳遞，配合里長辦理里鄰一切公務及交辦事項，為里政與區政相互溝通的橋

樑。在民意高漲的時代，里幹事執行公務之際，往往可能發生地方政治的過度干預或角色衝突，成為推動里政的阻力和障礙。

## 二、人力資源的角度探討村里幹事的角色與成效

李弘宇（2008）以臺東縣各鄉（鎮、市）公所村里幹事為範圍，從人力資源配置、勤務訓練與安排、人力管理等三面向進行探討，其指出村里幹事人力資源的配置上，村里幹事配置勞逸不均，就兼任村里業務，更造成該村里長的不滿，且業務繁雜，造成兼任村里幹事易產生消極態度；勤務訓練與安排方面，村里幹事安於現狀不願接受訓練，其因素在於勤務項目繁多，造成村里幹事無所適從，就勤務訓練即時不斷充實本職學能也與升遷無因果關係而無法結合；村里幹事人力管理方面，村里幹事工作無定量，鄉（鎮、市）公所無法有效掌控村里幹事服勤狀況，致使村里幹事產生怠惰及在外兼業的情況。

王首人（2004）在探討〈臺北市里幹事組織承諾之研究〉一文中，結果認為里幹事的主要任務是配合里長服務民眾，為政府與民眾之間的溝通橋樑，里幹事常受限於資歷與考試，故升遷無望，又缺乏適當激勵，鮮少受到外界關懷及重視；並據以作成建議，提供有關如何增強里幹事組織承諾的建議與方法，以作為公務機關人力運用及管理上之參考。

隨著政府職能的不斷擴張，社會、政治、經濟環境的改變及民眾參與公共事務的日益頻繁，村里幹事處於政府與民眾接觸的最基層，面對服務民眾第一線人員，其工作態度及服務績效便直接影響到行政機關之行政效能與民眾福祉，故如何提升其素質及建立積極任事、注重為民服務及服務績效之觀念，進而提升政府整體之施政績效，實為當前刻不容緩之課題。

李秀銀（2009）指出村里幹事為最基層且面對服務民眾第一線人員，其工作態度及服務績效便直接影響到行政機關之行政效能與民眾福祉，經過資料的歸納整理與數據統計分析後獲得「提升鄉（鎮、市）村里幹事服務績效之關鍵成功因素」分別為：環境因素、個人因素、教育訓練、激勵因素、能力與工作態度、組織領導與管理、村里協調配合度。

林清琴（2007）研究認為區公所之里幹事是市政府為民服務的前哨尖兵，平日深入鄰里，協助政府政令及活動的宣導、執行與傳遞；另一方面，也肩負著反映民意、探求民瘼的重任。建議行政機關應定期舉辦有關提升情緒管理與人際關係的相關研習課程、鼓勵里幹事在職進修提升自我學習力、或提供多元休閒與運動的場所，以協助里幹事培養善於溝通、適切協調的能力以增進社會支持度，方能有效拓展職場與里鄰人際關係，俾便順利推動里政業務。

吳嘉信（2001）在〈村里幹事工作滿足與工作士氣之探討－以雲嘉南村里幹事為例〉研究一文，藉由探討雲嘉南地區村里幹事的工作滿足與工作士氣之現況及其間之關係，從中指出工作負荷過大為村里幹事最大工作壓力來源，建議在未來從事相關改革時，能運用工作的輪調、資訊科技的協助，來減輕其壓力；改善升遷機制等以鼓舞村里幹事士氣。

### 三、社會救助的角度探究村里幹事角色的扮演

郭淑娟（2009）透過社會救助法的探討、社會行政人員的執行態度與受助者對社會救助的認識三個面向來整合社會救助。社會救助法必須有可靠的社會行政人員來推動執行，而社會行政人員的主客觀條件與對社會救助法的認知均息息相關，且受救助者對於政府救助的途徑與申辦的手續，是否能充分運用認識，影響整體社會救助的健全發展。

廖宗侯（2005）、姜適雯（2007）主要以社會救助觀點切入，探討基層里幹事於政策面與執行面推展社會救助之行政作為、影響里幹事執行資格審查作業之相關因素與發掘社會救助審查制度的相關問題，以作為未來執行政策的參考，並且認為在社會救助制度中村里幹事扮演著相當重要的行政、福利與生活的角色，並建議應落實村里幹事社會救助調查教育訓練。

綜上述村里幹事相關研究可以發現村里幹事的角色相當多元，不管在執行上級機關業務、協助村里長、反映民意以及社會救助等方面皆扮演相當重要角色。另一方面，由於村里辦公處的定位爭議，以及民眾意識的崛起，造成村里幹事與村里長間角色衝突或是期望落差，是村里幹事目前角色定位不明的主因，但上述相關研究卻較缺乏探討村里幹事在上級機關與村里長間衝突所扮演之角色，在民眾參與的文獻探討也較為不足。



## 第三章 研究方法與架構

### 第一節 研究方法

社會科學的研究方法可分為量化與質化研究兩種，其使用的方法不同、角度不同，所關注的焦點不同，資料的本質有所差異，對於社會生活與不同的目標經常會有不同的假設，各自有其優點，但在很多方面他們也可以互補（朱柔若 譯，2000）。質的研究強調以研究者本人作為研究工具，在自然情境下採用多種資料蒐集方法對社會現象進行整體性探究，使用歸納法分析資料和形成理論，通過與研究對象互動對其行為和意義建構獲得解釋性理解的一種活動。一方面，它注重對研究現象做後實證的、經驗主義的考察和分析，對研究結果的「真實性」和「可靠性」進行探究，強調自然主義的傳統；另一方面，它要求研究者對研究對象進行「解釋性理解」，強調的是闡釋主義的傳統；它又同時具有一種後現代的批判意識（陳向明，2002）。本文擬從文獻分析法、深入訪談法等面向加以探討：

#### 壹、文獻分析法

文獻分析法( literature review )是一種簡易的探索性研究方法，主要是蒐集他人所做的相關研究，分析其研究結果與建議，楊國樞（1993：50-51）認為，文獻分析法是一種傳統的探索性研究法，即蒐集有關他人所作的書面資料，分析其結果與建議，進行整理與歸納，以形成本文之理論基礎。其來源大致有三：其一、為相關之研究報告、定期刊物及學術論文；其二、為類似之學說與理論；其三、為一般論著、通俗典故、報紙、法令、文獻等。將所蒐集到之資料加以分析與歸納，並作客觀之分析與討論。經由相關文獻之檢索與研讀，瞭解問題現況與相關理論，奠定研究之基礎。朱柔若 譯（2000：175）文獻分析法乃回顧過去相關研究，從相關學術論文、期刊、政府所公佈之統計資料與相關文獻的蒐集、整理、歸納並分析，以達到下述目的：

- 一、彰顯對某一知識體系熟悉的程度，並且建立研究者對該研究領域之信用。
- 二、顯示過去研究的路線以及當下研究與過去研究的關聯性。
- 三、整合並且摘要某個領域內已知的事務。
- 四、向他人學習並刺激新觀念之產生。

因此，本文所涉及之資料，包括了政府機關所制定頒布的法律、行政命令、相關統計資料、專書、期刊、論文、研究報告、政府出版品、相關剪報及網站資料等。其次，搜尋與地方治理、都會治理、治理能力等相關之理論文獻、及現今有關之里幹事角色定位之論文、國內、外學者的文章、期刊專論、碩博士學位論文等著作，經整理後並分析其研究結果，冀希整理出相關地方治理理論作為本文研究之理論基礎。文獻蒐集與調查法的主要目的，無非也是希望可以藉由研究先進的努力，使得研究的接續工作可以更加順暢與延續。

## 貳、深度訪談法

深入訪談法是質化研究的方法之一，其為研究者運用口語敘述的形式，針對特定對象收集與研究有關的資料，以便對研究現象或行動有全面式的瞭解，研究者必須本著開放的態度與彈性的原則，讓受訪者能針對研究議題，充分表達自己的看法、意見與感受（潘淑滿，2003：138）。訪談不能完全客觀、真實的反映現實，訪談本身就是現實存在的一種形式，他是一種言語事件，反映的是一種特定的社會現實。訪談不是一個一方「客觀」的另一方了解情況的過程，而是一個雙方相互作用、共同建構「事實」和「行為」的過程。與問卷調查相比，訪談具有更大的靈活性以及對意義進行解釋的空間。訪談大綱設計時問題應明白易懂、簡要具體、具有可操作性，且問題盡量開放，避免過多的預設。問卷通常使用的是研究者自己的語言，向被研究者詢問研究者自己認為重要的問題；而訪談可以直接詢問受訪者自己對問題的看法，用自己的語言和概念表達自己的觀點（陳向明，2002：228）。

訪談具有結構性、無結構性、半結構性三類，也可依接觸方式分類。本文在深入訪談的類型上是採取半結構性個別對談的方式進行，而在訪談對象的選擇方面則以立意抽樣<sup>21</sup>(*purposive sampling*)的方式，主要是希望透過深度訪談的動作，能夠讓本文獲致文獻以外的相關資料，進而將問題更加深入與明確。

因此，本文將在受訪者訪談方面，區分為三部分分別進行深度訪談，首先對區政業務主管與主辦人員，即豐原區公所之民政課課長及民政課主辦民政業務承辦課員進行實際訪談，因其為里幹事的直屬主（官）管，其與里幹事接觸密切且業務甚為瞭解；其次係對豐原區人口數最集中的北陽里、南陽里、豐田里、社皮里及西湍里之現職里幹事者為訪問對象，其因職務關係顯然與里民接觸的機會與頻率最為頻繁；最後將針對獲選為臺中市政府2011年至2013年臺中市特優里長進行訪談，依據臺中市政府2011年3月21日訂定《臺中市里鄰長及民政人員表揚作業要點》<sup>22</sup>第3點特優里長之表揚標準須同時符合以下三項：現任里長且擔任該職務連續四年（或一屆）以上、推行里政及執行上級交辦事項，績效優異、熱心為民服務，有具體事蹟，足為楷模；臺中市計625名里長，由各區公所於每年1月底前將符合作業要點規定之特優里長名單，提送臺中市政府審查辦理表揚，故能獲選為特優里長這項殊榮，其優良表現備受肯定，在村里治理方面必有其代表性。在分別探尋每位訪談者的想法與經驗歷程，受訪者及其背景資料，如表七所示，並將彙整相關建議與改進措施。

---

<sup>21</sup>立意抽樣又稱為判斷抽樣(*Judgment Sampling*)，係根據研究者的主觀判斷來抽出樣本的方式。根據研究人員的需要或方便，依其主觀的判斷有意抽取研究上所需的樣本。在選擇樣本元素時，沒有任何具體的抽樣架構，只要研究者認為適當即可，換言之，此種抽樣方式的樣本選取端看研究者主觀意識決定。

<sup>22</sup>《臺中市里鄰長及民政人員表揚作業要點》，臺中市政府民國 100 年 3 月 21 日府授民行字第 1000049673 號函訂定。

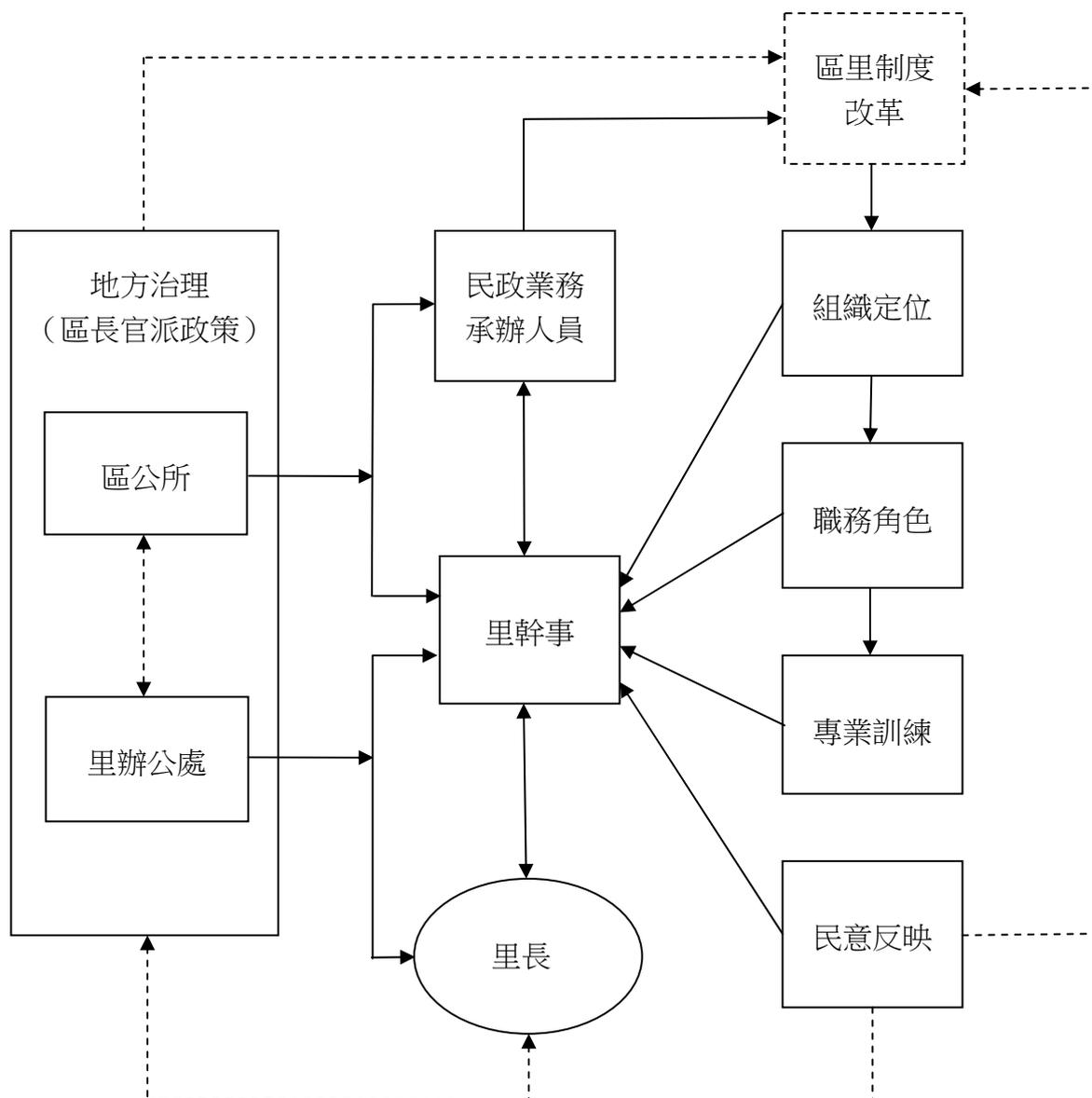
表七 受訪者及其背景資料

訪談類別	編號	時 間 / 地 點	受訪對象職稱	備 註
區政業務 課室主管	A1	102年4月29日上午10:00~10:45 區公所民政課辦公室	區公所民政課課長	訪談紀錄 9-1
區政業務 課室主辦	A2	102年4月29日上午11:00~11:35 區公所民政課辦公室	區公所民政課課員	訪談紀錄 9-2
現職 里幹事	B1	102年4月30日下午13:30~14:10 社皮里活動中心	社皮里里幹事	訪談紀錄 9-3
現職 里幹事	B2	102年5月2日上午09:30~10:20 北陽里活動中心	北陽里里幹事	訪談紀錄 9-4
現職 里幹事	B3	102年4月30日下午15:00~15:35 豐田里辦公處	豐田里里幹事	訪談紀錄 9-5
現職 里幹事	B4	102年5月1日下午15:00~15:35 南陽里活動中心	南陽里里幹事	訪談紀錄 9-6
現職 里幹事	B5	102年5月2日上午08:30~08:55 民政課辦公室	西湍里里幹事	訪談紀錄 9-7
102年 特優里長	C1	102年5月8日上午10:00~10:25 社皮里辦公處	社皮里里長	訪談紀錄 9-8
100年 特優里長	C2	102年5月10日上午10:30~11:15 圳寮社區發展協會	圳寮里里長	訪談紀錄 9-9

資料來源：本研究依訪談資料整理而成。

## 第二節 研究架構

本文之研究架構主要係依據國土規劃、行政區劃政策、組織變革理論、夥伴關係相關學理為基礎，以地方治理途徑探討縣市合併改制區長官派及組織結構、職能調整，並訪談相關政策利害關係人的意見後，分析整合區公所里幹事角色之重要功能，提出可行之變革建議，茲將研究架構繪製如圖八所示。



圖八 研究架構圖

資料來源：本研究自繪。



## 第四章 里幹事角色變化的實證分析

### 第一節 組織調整後里幹事定位問題

臺中縣（市）業已於2011年12月25日正式合併改制為直轄市，依據2011年修正《臺中市各區公所組織規程》第5條規定：「區公所置主任秘書、課長、主任、秘書、視導、技士、課員、里幹事、技佐、助理員、辦事員、書記。」、第13條規定：「里幹事承區長之命及里長之督導，辦理里公務及交辦事項。」及第14條：「里長於任期內辭職、去職或死亡時，由區公所派員代理，並函報市政府備查。請假或因故不能執行職務時，由里幹事代理。」，目前臺中市政府將里幹事員額列入在各區公所編制內，復依2011年5月4日訂定《臺中市里幹事服勤及工作考核要點》<sup>23</sup>第1點總則規定臺中市各區公所各里配置里幹事，依據上述臺中市現行自治及行政規則規定對里幹事的角色界定和定位，相當明確，且勿庸置疑；里幹事為區公所編制內公務人員，隸屬民政課，現行職等為委任三至五職等，其中二分之一得列薦任第六職等。因在區公所的組織編制中里幹事並無薦任第七職等職缺，故薦任第六職等職務已是里幹事生涯發展的最終階段。在里幹事與區公所及里長的隸屬關係方面，可以看出里幹事既要受民政課長指揮監督，及受各課室主管指導，並得由區長統籌調派支援辦理上級交辦臨時、重大、緊急業務及區長指定業務，此外里長又有督導的權力，就會出現多頭馬車的態勢與里幹事尷尬的角色。

而里幹事的主要工作即為《臺中市里幹事服勤及工作考核要點》第3點服務要項、第4點文書處理、第5點查報事項...等，其中第3點服務要項規定里幹事服務事項及里幹事應實施家戶訪問規定事項，茲將整理如表八所示。

---

<sup>23</sup>《臺中市里幹事服勤及工作考核要點》，臺中市政府民國100年5月4日府授民行字第1000080594號函訂定。

表八 服務要項

<p><b>里幹事服務事項</b></p> <p>(一) 推行政令，反映民意及市政建設宣導傳遞。</p> <p>(二) 結合及協調地方資源推行里文化、休閒、育樂活動。</p> <p>(三) 辦理里例行會議，應按規定協助召開鄰長會議、里工作會報、里民大會（或基層建設座談會），作成詳細紀錄，建議案專案處理，並加強各項建議案追蹤、管制、會勘及催辦工作。</p> <p>(四) 市容查報。</p> <p>(五) 辦理社會救助、福利服務（含家暴防治、婦幼安全、兒少受虐、老人保護、高風險及弱勢脫困家庭通報、轉介等）及其他社政服務。</p> <p>(六) 填寫戶長資料名冊及家戶訪問，代繕各種申請書表及辦理里辦公處證明。</p> <p>(七) 協助推行環保事項、協助地方治安（守望相助、春安、民防等）、協助推行社區發展事項及災情查報、通報工作。</p> <p>(八) 辦理綜合所得稅輔導申報及協助災害救助案件之受理與勘查工作。</p> <p>(九) 辦理各種公職人員選舉選務工作。</p> <p>(十) 分送有關役政通知單、徵集令及辦理役男身家調查及兵役資料之查報。</p> <p>(十一) 應加強原住民之服務，協辦原住民各項福利業務生活輔導及原住民生活教育協會輔導等工作。</p> <p>(十二) 里長交辦。</p> <p>(十三) 區公所交辦及其他依法令協辦。</p>
<p><b>里幹事應實施家戶訪問</b></p> <p>(一) 對里內低收入戶、中低收入老人、原住民及身心障礙市民、獨居老人、高風險及弱勢脫困家庭等，每半年至少分別訪問一次。</p> <p>(二) 對指定之個案及家戶或地區訪問。</p> <p>(三) 平時遇有里民電話聯繫應即前往訪問。</p> <p>(四) 遇有急難救助案件，應隨時訪問，並輔導至急難情形解除為止。</p> <p>被訪問人如有反應意見或申請服務事項，應立即處理，如非里辦公處權責，即陳報區公所處理。</p>

資料來源：本研究依《臺中市里幹事服勤及工作考核要點》整理彙整而成。

從表八所整理之里幹事服務要項來看，里幹事服務事項森然羅列有 13 項，其實包含的所有細項工作有推行政令及宣導、整合地方資源、推行里活動、辦理里例行會議、市容查報、辦理社會救助、家暴防治、婦幼安全、兒少受虐、老人保護、高風險及弱勢脫困家庭通報、轉介等社會福利服務、家戶訪問、代繕申請書表及辦理里辦公處證明、

協助推行環保事項、地方治安（守望相助、春安、民防等）、推行社區發展事項及災情查報、通報工作、綜所稅輔導申報、協助災害救助受理與勘查、公職人員選舉選務、役男身家徵屬調查及兵役資料處理、原住民各項福利業務生活輔導...等，共計也有數十項業務工作項目。

另從上述所列里幹事服務事項與家戶訪問工作中，可以發現目前里幹事主要扮演的角色，並非民選里長所能替代，事實上基層民眾的困難甚多，許多涉及公法上的權力及義務，且辦理之作業程序又瑣碎，有些困難實在愛莫能助。排除民眾個人的困難並加以過濾後，物質需求面需要自己去就業改善外，其他精神面的困難，則可以鼓勵基層民眾多參與社區活動，而減少因欠缺群體生活的孤立所形成的空虛，以及精神異常的發生。

...，里幹事的地位在本質上，當然非常重要，因為它站在第一線為民服務，服務民眾的好與否，都由里幹事直接面對民眾，地位無庸置疑，是相當的重要。...因為組織員額縮減，在合併後這一、兩年來，對於區公所人員的縮編及里幹事的升遷，相關的職缺都受到一定程度的管控，...。(A1-3)

...，里幹事本身的職缺，本來就是只有薦任六職等的職缺，而且大部分的里幹事都是只有委任五職等。縣市合併以後，...，自然里幹事的員額編制也會調整縮編，當然會嚴重壓縮里幹事的升遷管道。...，位低事雜，能見度又低，當升遷管道又不良的時候，已經有好幾個里幹事都提出退休的申請了。(A2-3)

...。區公所常常安排一些活動參與和訓練課程，也表揚服務績優的里幹事（民政人員），當然是有重視到里幹事的地位。...。里幹事的地位在區公所當然是受到重視的，在升遷的制度上也是有的。(C1-3)

里幹事的地位是有受到重視的，但是合併後的工作太重了，也就是區公所雖然重視里幹事的地位，一邊卻只是加重里幹事的工作負擔。...，所以已經有里幹事想要提早退休，這些服務地方最基層的人力和經歷，這樣就退休下去是很可惜的。(C2-3)

升格改制後，...，造成有的里幹事要升遷，卻無法順利升遷，會造成一定的困擾；...。至少調整至委任 4 職等到薦任 6 職等，這是我的建議。(B1-3)

有關於縣市合併以後里幹事的地位，比起以前比較起來還是不受重視，因為現在里幹事的工作大部分都是例行性的鄰里服務工作，...。(B2-3)

...縣市合併以後，里幹事的工作是越來越多，...行政業務，相較以前就是合併前來的更多。...，臺中市政府是希望提升里幹事的專業能力，現在會安排比較多的一些課程了。里幹事升遷的部分，應該比較沒有差吧！因為升遷就跟公務人員體制內的標準作法，... (B3-3)

里幹事的地位是否受到重視，是乎是隨著時代的改變而改變，合併改制前...，里幹事是受到相當程度的重視。...，而是之前社會變遷比較有關係，所造成里幹事的地位低落情形。至於里幹事的升遷制度是否受到保障，我認為是沒有受到保障。...，以後的里幹事將會沒有薦任職缺可以升遷，也就是說對里幹事一點保障都沒有。(B4-3)

經由以上訪談結果發現，在里幹事地位重要性與升遷機制上，受訪者呈現出兩種意見，其一認為區公所派駐里辦公處服務之里幹事，本質上是負責執行政策並與服務對象直接接觸的人員，為第一線區里行政人員，其工作態度及服務效能攸關區政成敗，各業務課室視業務需求安排活動參與和訓練課程，同時亦表揚工作認真、勤奮為民服務的績優里幹事，故里幹事地位無庸置疑，是相當的重要。

另一方則認為里幹事的工作雖是例行性的鄰里服務工作，但縣市合併改制後，里幹事工作量明顯的增加，且升遷制度上對里幹事毫無保障，由於里幹事最高職等僅薦任六職等的職缺，已經造成里幹事的升遷困擾，甚至出現不在乎效應，而萌生退意，似乎又符合「位低事雜，能見度又低」論斷。

#### 壹、負責區公所交辦及協辦事項

依據《臺中市里幹事服勤及工作考核要點》總則第3條為使事權統一、運用靈活，里幹事由民政課長承區長命令指揮監督之，在執行其他各課(室)業務時，受有關課(室)主管之指導，並受配屬里長之督導，辦理里一切公務。加上里幹事係具有正式公務人員資格的基層區里行政人員，因此，里幹事須依據法令上所規定辦理里鄰自治事項及區公所交辦事項，並負責政令宣導之工作。另一方面，能深入基層之第一線公務人員就屬里幹事，將其應以積極態度主動處理問題，並將問題通報、查報或轉介至區公所相關業務承辦人員處理，或轉陳上級主管機關處置，使地方問題能迅速、有效的解決。2011年11月30日公布《兒童及少年福利與權益保障法<sup>24</sup>》中第53條已經明確規定村(里)幹事於執行業務時知悉兒童及少年有遭傷害或不當對待者，應立即向主管機關通報，至遲不得超過24小時；第54條也規定村(里)幹事於執行業務時知悉兒童及少年家庭遭遇經濟、教養、婚姻、醫療等問題，至兒童或少年有未獲適當照顧之虞，應通報主管機關。

#### 貳、協助里長辦理里行政公務

對於里幹事的配置，原則上是一里配置一里幹事，另外會視里戶數之多寡，面積大小、交通狀況、業務繁簡等實際需要，統籌調配之。地方鄰、里長最熟悉村里各家庭狀況，但長期以來傳統觀念認為「法不入家門」、「清官難斷家務事」，以至於正義被擋在

---

<sup>24</sup> 「兒童及少年福利與權益保障法」，2011年11月30日華總一義字第10000267831號令公布。

家門外，使的高風險及暴力危機家庭問題層出不窮，由於里幹事角色就是協助里長辦理里行政公務，其工作服務事項中主要重點則是實際落實村里家戶及社區工作，從觀念倡導、防範訓練、蒐集通報到關懷訪視及協助連結資源等，預防勝於事後究責，可以說是村里家庭的守門人。紀俊臣（2007b，1）認為其所以如此密集的配置，就是要協助最基層的地方首長—村（里）長，能夠積極服務村（里）民，且能夠化為村（里）長的分身，在村（里）民中扮演了解民間疾苦並且能以最有效的方式協助村（里）長，解決村（里）民困難的義勇兵。

### 參、反映民眾意見

里幹事身為基層公務員係科層官僚體系的成員之一，執行各項行政工作均須遵守法令規定及上級長官的指揮監督及考核，故地方政府各項行政作為有時難免偏重於政府本位的思考，此種現象在今日民眾自主意識高漲的社會環境，不但不能充分反映民意，將恐無法獲得認同與支持；相對地，地方民眾的意見反映也不見得就能為地方政府所接受。此時若有里幹事居中作為雙方協調的緩衝介面，不但可藉由其本身與地方政府體系間的連結關係，深入掌握政策執行的正確內涵，適時提出問題解決合宜對策，有助於完成上級交付的任務達成，也可以透過與民眾接觸、維持里長與鄰里良好關係，並建立與民眾連繫管道暢通的基礎上，而能完整且深入地方反映民眾的整體意見。

## 第二節 官派區長對里幹事認知與期待

然而今日臺灣社會在面對「全球化」與「在地化」的雙重壓力下，不僅地方公共事務更為多元複雜，民眾自主意識也更加高漲。縣市合併改制，對於地方政府組織重要的改變，就是原屬民選鄉（鎮、市）將取消其地方自治法人地位，又因考量升格改制直轄市的工作繁多，在這段過渡時期，需要借重現任鄉（鎮、市）長對於地方事務的了解，從其施政治理、從政經驗等方面的長才，故部分改制日前一日仍在職的鄉（鎮、市）長，

在這 4 年過渡期間內由直轄市長以機要人員方式，轉任為官派區長職務，本文所探討之豐原區公所即是由原來民選的豐原市市長，回鍋轉任官派的豐原區區長職務，官派區長制度行政運作過程中，能否有效提升行政效率，有利於地方建設發展，同時考量官派區長無選舉壓力與包袱，可以發揮專業性之才能，積極配合市政建設之推動。因此，以下則從區政統合中心的溝通協調者、整合各方資源的彙集者、區政業務的執行領導者等面進行探討。

#### 壹、區長應為區政統合的溝通協調者

臺中市區公所的組織架構型態及組織體系不同於一般行政機關，在整個市政組織層級中，區公所直接面對的行政網絡，包括市長、市政府一級各局處、區級機關及里長等，區之組織型態為首長制，區長承市長之命綜理區政，協調整合行政區內各局處附屬單位，故行政區內各相關單位均須受區長之指導，對於市政建設的宣導或轉知活動舉辦訊息，透過基層區公所轉達給區民，另一方面區民對地方市政建設的反映或對施政有所不滿時，亦透過區公所反應到市政府。

...里幹事是受到區公所的指揮監督，...，在執行公務上，當然是以區公所相關規定為主，與里長的意見有相左時，需先考量事務的合法性，...，或由區公所的區長、課長結合里幹事三方面共同與里長討論，...，說明溝通以後就能避免意見衝突的現象。(A1-7)

...。現階段豐原區公所區長是民選延任的，所以區長本身還是會反映民意，還蠻尊重里長的意見，...。(B3-7)

里長不瞭解本身的職權，這個不是在目前縣市合併及現行區長官派以後才這樣，...。所以長久以來都是這樣，里長對本身的職權通常都不瞭解，要連任幾次以擔任這個職務後，才會慢慢的去瞭解。...。(B4-7)

...。至於區公所與里辦公處意見不同時，通常我們都會互相溝通，大家都是本著服務的精神，經過溝通以後大家都會找出共通點，來圓滿解決這些有爭議的事情。...。(C2-7)

對於實務工作者訪談結果分析發現，區政執行時發生衝突的原因，主要認為係民選里長不瞭解本身職權，在執行公務、為民服務工作時，應以區公所相關規定為主，區長肩負指導與指揮監督之領導責任，雖無法發揮實際指揮監督權，仍可透過區長、課長與里幹事共同經由討論，與里長溝通解決意見衝突的現象。綜上所述，官派區長應為區政統合的溝通協調者，而且認知上里幹事就是與里長保持良好業務聯繫，期待本著服務的精神，落實合法執行業務，溝通協調避免發生地方衝突的現象。

## 貳、區長應為整合資源的彙集者

原屬鄉(鎮、市)公所改制為直轄市政府的派出機關，單就區公所之業務調整來說，也是隱藏著不少問題。舉例而言，過去豐原市公所有關各項藝文活動之舉辦交給豐原市立圖書館辦理，各項觀光事業之事項交由公用課辦理，及慶典活動原交民政課辦理，但合併改制後圖書館納入臺中市政府文化局所屬區圖書館，有關豐原區文化藝術、觀光宣導、慶典活動則全交由人文課(改制前為兵役課)辦理，然在區公所人員編制並未增加情況下，但業務量卻加重，更遑提是否有業務執行能力。實際上要落實地方治理於地方基層行政體系，賴於基層的里幹事的協助執行，但官派區長對於里幹事職務與服務事項及協調工作執行，是否真能透過整合有限地方資源，讓區公所有更大的執行功能。

現行體制裡面，區作為派駐機關，跟其他各局處是平等不互相隸屬的機關，譬如說在各局處之間係以業務指導來指導區公所，...，如果要讓區公所有更大的執行功能，應該是透過人事跟預算還有法令相關的授權，來讓它做更有彈性和更大的執行功能，...，讓它分工更明確一點，讓民眾得到更好的服務，是市政府的權責，...，當然是要由市政府來

做統一的領導。...，這個問題我們僅只能做為建議，因為相關人事財政等關關規定權限都不在區公所，還是要市政府來協調。(A1-10)

縣市合併升格區公所各項業務歸屬，係主要透過《臺中市各區公所組織規程》、《分層負責明細表》規定來進行，...，是否有必要重新釐清各課室業務之歸屬或加強執行功能，則視未來市政府民政局的規劃，...。(A2-10)

就現行體制而言，區公所是市政府派出機關，而民政局對於區公所具有指揮監督的權限，的確需要重新的釐清區公所各課室的業務，只是說這並不是區公所的權限所在，如果真的要讓區公所有更大的執行功能，應該由市政府來主導作出適當的規劃。(B2-10)

...，大概都還是有爭議，對某一個業務的性質，站在不同的角色就會有不同的看法，...，要釐清各課室業務歸屬從過去到現在都是多麼困難的，不太容易釐清。(B3-10)

自從縣市合併升格改制之後，對區公所很多事務負責的機關都已經改變了。在里政部份，像路燈、道路修補、公園路樹修剪等工作，確實都發生了責任歸屬的問題，不知道誰來負責。市政府應該先把區公所的權限劃分清楚，...，將來區公所在工作上更能順利的執行。(B4-10)

應該要讓區公所有更大的功能，才足以處理區政業務，因為區公所最瞭解轄區地方民情，對各項人文也比較瞭解，所以我覺得應該區公所的功能一定要擴大，才能具有執行功能，給區公所更大的權限，說實在很多事情都窒礙難行。...，本來就該回歸給區公所即時的來處理，像一些路燈不亮、或小巷弄道路柏油鋪設等，而不是用區里管理系統查報，再等市政府各局處單位處理後回報，速度都太慢了。(B5-10)

應該要讓區長有更大的權力，區公所才可能有更大的功能，...。合併後區公所都只能聽市政府的命令，所以一些建設和工作都無法進行。尤其是清潔隊這部分的工作嚴重的脫節，清潔隊全部回歸環保局管理，清潔隊也幾乎將所有的業務停擺，除了清運垃圾以外，區公所的區長和里長也很難去協調或指揮，這就製造困擾、引起民怨。...，就是合併後區公所沒有經費更沒執行權力，路樹修剪要市政府外包廠商處理，道路的鋪設也要等市政府核定經費，才能進行採購發包，所有的一切都受到市政府的控制。事實上，市政府應該將權力下放，讓區公所恢復執行的功能，村里的功能也容易發揮，...。(C1-10)

確實我們這些里長都深深的感受到，縣市合併了以後，確實好像區公所被市政府所架空了的情形出來，希望市政府能應該加強區長還有各課室的主管他們更大權力。尤其豐原區清潔隊方面，它現在由這個環保局來掌管，區公所方面好像就失去了指揮或者監督的權責，這樣的話整個豐原區的環保工作，沒有辦法來統籌指揮，因此有時候市政府工作的效率就顯得比較差，...。(C2-10)

經由訪談分析發現，區公所區政業務主辦課與現任里長以及部分里幹事表示，縣市合併改制後區公所組織架構變革，區公所僅為市政府派出機關，與市府各一級局處是平行且不互相隸屬，很多業務運作型態改變，並按專業分工方式回歸各業務主管單位來負責；但對於路燈養護業務、道路坑洞修補工程以及公園路樹修剪工作方面，工作嚴重的脫節，甚至幾乎業務停擺，受訪的里長們認為在合併改制後，臺中市政府工作效率與績效差，且區公所的官派區長明顯被市政府架空一些地方建設和工作都未能順利進行，應該讓區長有更大的權力，區公所才有更大的功能，其他受訪者則是認為市政府民政局有必要進一步劃分權限，即使不易釐清業務之歸屬，透過人事跟預算還有法令授權，讓區公所能有更大的執行功能，是市政府的權責。綜上所述區公所區政業務整合確實具程度上的難題，因市府環保局接管區清潔隊之組織，並不代表接管原清潔隊之所有業務，故市政府應該將權力下放，區長始有整合行政區內各單位地方行政資源，讓區公所執行功能更大、村里辦公處功能容易發揮。

參、區長應為市政工作區政化的執行領導者

區長雖為官派但就內部組織而言是屬內部協調，但是對外而言仍負有對市政施政成效的責任，業務來自市政府之委辦業務與授權事項，實際上僅以執行業務為主。同時，區長與地方之間的互動也不亞於民意代表，在行政體系上，民選里長須接受區長之指揮監督，如果里長不瞭解本身職權、任務與扮演角色，在公務執行上發生意見相左情形，將無法發揮實際指揮監督之權，以致官派區長難以發揮綜理區政的功能。

...。但經過這一、二年合併過度期，區公所已經儘量朝人口、面積及勤務工作量，通盤考量檢討，目前雖然各里行政區劃尚未調整，...，區公所只是要求里幹事能把份內的工作做好就好了。(A2-1)

...，里幹事同仁依法行政，當然須依法令解釋，...，有時候里長對於里內公共建設或事務，看法會與區公所有不同意見，只要里幹事適時來溝通、協調，再配合區務會議彈性說明來就能圓滿處理解決歧見，公務上仍需依法令執行為主，...。(A2-7)

...。區公所長官與里長之間這方面的話，因為有的里長比較強勢，他認為里幹事來里辦公處服務，應該聽里長的命令，...，所以說應該和里長講清楚，里幹事本身的工作是配合區公所來幫忙，是幫忙里政業務，...。(B1-7)

臺中縣（市）合併升格後，由於區公所、里長等現行制度及工作項目變動不大，所以對里幹事職務、服務事項及協調工作影響也不大。里長又是民選所產生，主要辦理為民服務、溝通協調事項等來服務里民，以滿足里民需求為優先，通常里長在處理里事務時會有政治的傾向。...，所以里幹事在協助里行政工作時，必須要依據法規之規定來執行，只要扮演好引導角色困難就能夠解決，避免有違法事情來發生。...。(B2-7)

...。如果里長與區公所意見相左時，只好跟里長好好的溝通，說明區公所的意見和立場，還是以雙方都能接受的方式去處理事情比較洽當。(B3-7)

...。里幹事就是把里長和地方上的民情等意見表達給區公所上級長官知道，至於相互衝突的部分，也只有靠里幹事居中的溝通、協調，最好多開幾次會，應該就能整合一定的共識出來。再沒辦法也只能依法令方式辦理。(B5-7)

...。就是把這些服務的事做好，跟縣市合併或區長官派，都沒有關係。和區公所方面一直都配合得很好，並沒有衝突的地方。(C1-7)

里幹事的工作，應該不會受到區長官派的影響，來改變執行工作的方式。因為里幹事來里裡服務，擔任里幹事的工作他們都瞭解職責之所在，里幹事所做的事應當都非常清楚，不會受這個區長派任的影響。...。至於區公所與里辦公處意見不同時，通常我們都會互相溝通，大家都是本著服務的精神，...，大家應該還是本著互相尊重，這要的話摩擦就會減到最低層度，這是我們深深感覺到的。(C2-7)

綜上所述，縣市合併升格後，現行制度及規定的工作項目變動並不大，雖然各里行政區劃尚未調整，但經過這一、二年合併過度期，區公所已經開始通盤檢討里幹事勤務分配與調整，並且認為官派區長對里幹事職務、服務事項及協調工作等等要求影響不大，只是要求里幹事把份內工作做好。大部分的受訪者認為無論區公所、官派區長、里幹事以及民選的里長，都是以服務的精神，提升為民服務行政效能，以滿足里民需求為優先的立場，既使發生意見相衝突情形，只要適時溝通、協調化解歧見，應該就能整合出共識出來，辦理區政一切公務，達成各項交辦業務，均有助於官派區長領導角色之發揮，區長角色與區公所的地位呈現相輔相成之連動效應。

### 第三節 里幹事角色問題

里幹事職位在我國公務人力體系中，屬於相當特殊的類型。其組織編制在地方政府當中鄉（鎮、市、區）公所，但主要的工作內容卻是政府外部的民間事務，且里幹事上午應於區公所辦公，下午分赴里辦公處服勤<sup>25</sup>，服務村里社區之民眾。由此觀之，在整體地方政府運作過程中，村里幹事同時扮演地方政府的末梢神經（反映民眾意見），以及地方政府提供直接服務民眾的介面，在考量臺中縣（市）合併改制直轄市後市政發展，以及提升地方政府在治理能力與滿足民眾需求下，里幹事的職能與角色定位就扮演相當重要角色，有進一步討論之需要。因此，以下則從組織業務調整、多元利害關係人、民眾參與與里幹事能力建構等面進行探討。

#### 壹、組織與業務之調整

藉由升格改制進行組織改造及行政組織的調整，有效減少行政協調、資源重複及人力成本，整合市政府各局處及區公所人力，合理配置員額及人力資源運用，以提升為民服務品質。目前在臺中市29區行政區之中，各里鄰的面積、人口數均有相當大的差距，但是相對里鄰基層經費等資源分配卻無相關配套措施，例如村里長事務補助費的法制化，由於村里長係無給職，加上村里辦公處並無正式之處所，故村里業務經費常由各地方政府自行依財政狀況編列。因此立法院於2000年通過《地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例》明文規範，里長事務補助費補助標準每月不得超過新台幣4萬5,000元（第7條），用於文具費、郵電費、水電費及其他因公支出之費用，並不因縣市合併改制後即有差別規定，而且採取均一標準，如此一來造成行政資源普遍分配不均的情形。

---

<sup>25</sup>此部分依據臺中市政府 2011 年 5 月 4 日府授民行字第 1000080594 號函訂定《臺中市里幹事服勤及工作考核要點》第貳點辦公方式。

合併改制後不論在行政區域或人力資源等方面勢必須進行調整，臺中市合併改制初期考量財政負擔及業務運作，採分階段調整員額，對現行制度與環境造成大幅度改變。一般而言，若民眾親至區公所內洽公屬於被動的為民服務性質；反之，主動的為民服務意涵則指行政機關內之行政人員在民眾未尋求政府協助時即可主動發掘問題並解決問題，協助里民、幫助里民，而這種角色通常由第一線公務人員之里幹事來擔任。以下則從合併改制後對里幹事角色之影響、里幹事負責勤務範圍、未來村里制度改革等方面進行探討。

#### 一、升格後對里幹事角色之影響

我國現行「區」之行政區劃是市政府為單純管理與便民服務之設計，依據《臺中縣市合併改制直轄市改制計畫書》中，僅說明將原屬臺中縣現行鄉（鎮、市）名稱改為區，村（里）均改稱為「里」。直轄市之下將設「區」之行政層級，原屬鄉（鎮、市）公所依直轄市組織改制為區公所，區長為官派職務，區公所為直轄市政府之派出機關，不具有法人地位。然而依據目前臺中市政府所訂定《臺中市里幹事服勤及工作考核要點》規定中，仍然維持里幹事原有功能與職能，因此官派區長後在里幹事原有功能上並未產生太大影響與轉變。

今日村里幹事的身份雖已成為鄉、鎮、市、區公所（民政課）編制內的公務人員，但其卻成為村里業務的實際負責人。由於里幹事的工作地點上午在各鄉鎮市區公所，下午則外勤至各里辦公處，因此村里內各項事務及里辦公處內部之行政運作，便由里幹事總承其責（呂育誠，2002a：3）。

目前由里幹事承辦、協辦、交辦事項計有13項，應建立並隨時更新里辦公處必備簿冊及資料共有17種，種類繁雜，要執行市政府各局處及區公所交付的工作項目，足見里

幹事承辦例行性的業務太多。另升格改制後停止鄉鎮（市）選舉和自治，未來勢將影響臺灣基層民主之落實，而有違反地方自治民主發展潮流之虞，惟此非本文討論範圍，將僅以縣市合併改制後鄉鎮（市）公所改制為區公所、區長官派之情況下，且在相關配套作業尚未確定前，對里幹事在執行業務或角色上是否產生影響。

經由訪談結果發現，受訪者呈現出兩種不一致的意見，其一認為區公所與里長均以促進地方基礎建設及為民服務為出發點，而且認為里辦公處不僅是地方政府各項政策的執行者，也是政府與民眾互動的直接接觸的窗口，所以只要里幹事確實做好份內工作以及里長協調工作完善，對里幹事工作內容與角色不會產生太大影響。

里辦公處是最基層單位，...，里幹事是區公所派駐到里服務，協助里長及負責里辦公處的業務，...，里幹事無法像里長這麼的知道里裡面一些人際關係或相關人士聯繫反應，兩者負責的職務看是相似，但仍須兩者分工完成里辦公處相關的業務。(A1-6)

里長、里幹事各有其職務，里幹事的角色，原本就是協助里長在行政上的工作。里長為重要意見領袖負責與地方人士溝通，...，而里幹事和里長均對外服務里民，...，也就是里辦公處執行主要的公務業務，...。(A2-6)

...，而里幹事是屬於永業文官，主要是執行區公所交辦、協辦事項上面，至於民意反映並輔佐里長推廣里政，里幹事是站在輔佐的角色，所以里長與里幹事間應是工作夥伴合作關係，也是里長與區公所溝通的橋樑，...。(B2-6)

...，像里長是在地且居住在這個里裡面，他可能可以提供24小時的服務，里長的角色更具有地方上協調人的特色，對於事務的對與錯之仲裁的功能，...。(B4-6)

...。里幹事多半著重政策推行或區公所交辦的行政工作，里長則是著重在服務方面，...。現在里民對於里長和里幹事的要求也很高，...，里長跟里幹事都是不厭其煩的為民服務來協助這樣，...。(C2-6)

另一方則認為縣市合併改制後，里幹事是會受到影響，只是影響範圍與程度不同，第一個影響是造成里幹事工作量的增加，尤其近年在社會福利政策不斷推陳出新之下，民眾及里民都來拜託里幹事幫忙辦理，每一項政策都需要里幹事事必躬親的情況下，而區公所會基於市政府有不同層面之要求，里幹事扮演政府政策之執行與民意之反映的角色，將面臨業務執行與民眾權益的兩難中，然而里長則為最貼近地方的民選行政首長，具有相當民意基礎，區長與里長在不同理念與政治利益下，勢必增加里幹事的溝通與協調工作。

...，而里幹事是執行區公所所交代的業務，只要盡量去完成，執行業務方面則是盡量跟里長做溝通，如果能互相合作的話，這樣就是最好的。(B1-6)

...，里幹事和里長要互相協調配合，通常都會配合里長的風格來做事情，但里幹事有對公務機關、公務人員要堅持的立場，還是要照著行政法令執行業務，...，實際上，里長和里幹事所做的事都差不多。(B3-6)

...，里長是民選的有一定的民意基礎，他必須扮演好里內溝通、協調的角色，里幹事是執行區公所交辦及負責里辦公處的業務，...，雖然說有時對地方上事務是有些瞭解，但里幹事的業務異動太大，...，所以對服務品質很難兼顧。(B5-6)

...，里幹事主要負責區公所交代的行政性工作及業務，為里民書寫一些申請案件，轉送區公所辦理。在現行的法律規定下，里長並沒有什麼法定職權，里長僅是負責里內服務里民的工作，像調解及溝通、協調等需要處理的事情，...。(C1-6)

第二個影響則是從市政府到區公所之上層指揮層級亦多，無所適從，不論大小事情，均交代里幹事處理、處置，有些像擔任郵差送件般的送達文件案件甚多，甚至某些里長基於選民壓力、政治利益或是意識形態的影響，造成觀念偏差，認為里幹事是其下屬，可隨意差遣，造成許多無謂的誤會和糾葛，同時也造成里幹事之工作壓力，容易影響公務人員處理公務所應保持行政中立的立場。

里長是民選的政治人物，當然有一部分行政上的職權也不太清楚，...，里幹事最重要的任務是當里長與公所的橋樑，來從事里辦公處的業務執行，...，在執行公務上，當然是以區公所相關規定為主，與里長的意見有相左時，需先考量事務的合法性，想辦法來說服里長，...。(A1-7)

...，里幹事工作會隨各課室業務推動來學習成長，是否有必要重新釐清各課室業務之歸屬或加強執行功能，...，一般來說區公所各課室都不會有太多意見。(A2-10)

...里長他是民選的四年一任，要面對選民，然後四年以後還要面對選舉，所以他們的壓力比較重，...，執行業務方面則是盡量跟里長做溝通，如果能互相合作的話，這樣就是最好的。(B1-6)

合併以後，區公所整個業務體系都屬於民政局管轄的，...，造成里長諸多抱怨。可能需要民政局針對這個區公所的業務跟各區公所再作溝通。(B1-10)

...。市政府應該先把區公所的權限劃分清楚，讓區公所區里行政人員和各里里幹事都瞭解以後，將來區公所在工作上更能順利的執行。(B4-10)

...里長是民選的有一定的民意基礎，他必須扮演好里內溝通、協調的角色，...。而里長比較會運用實務，他比較瞭解地方上的民情，而且有一些民間的活動他都必須參與，里幹事主要是執行區公所的一些業務，...。(B5-6)

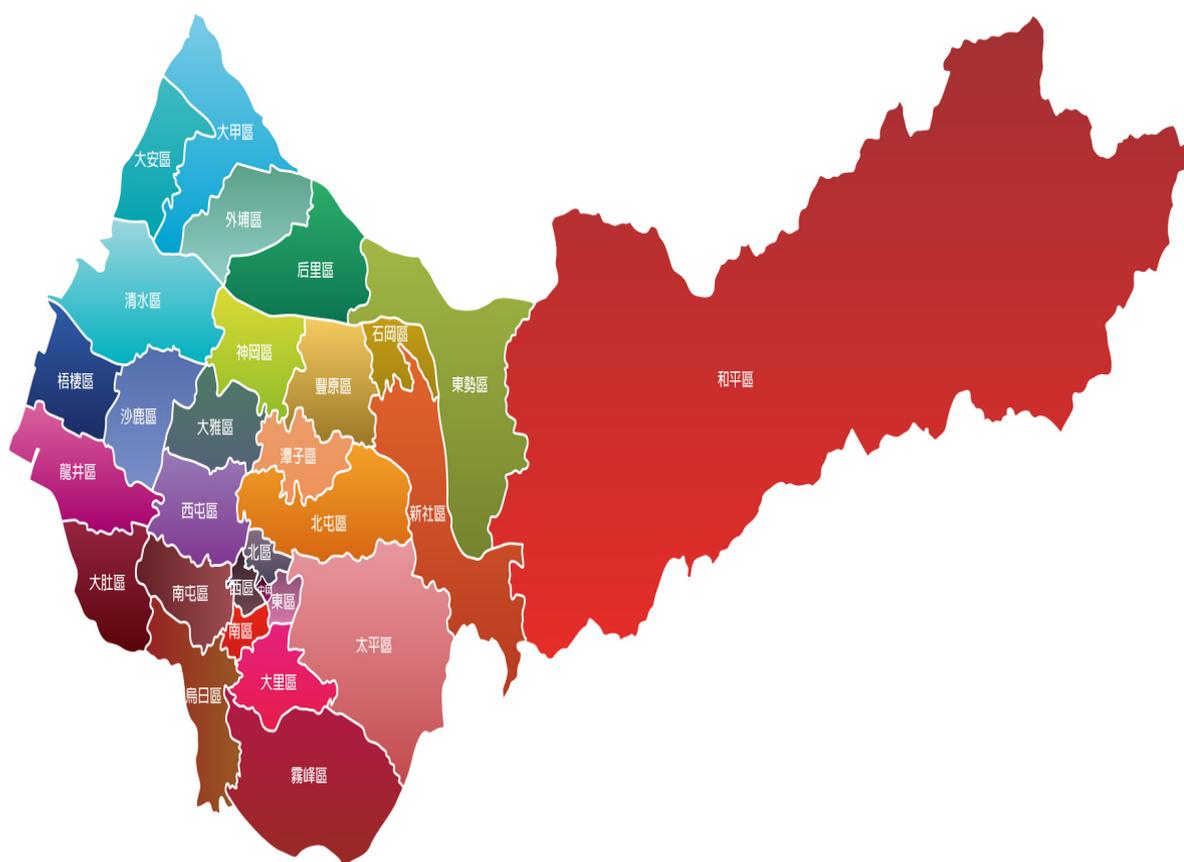
...，區長官派以後區公所的行政效率有夠差。過去還沒縣市合併前，在市公所時期所有的地方建設都進行得很順利。合併後區公所都只能聽市政府的命令，所以一些建設和工作都無法進行。...，區公所的區長和里長也很難去協調或指揮，這就製造困擾、引起民怨。對現在地方建設執行慢慢吞吞，...，市政府應該將權力下放，讓區公所恢復執行的功能，村里的功能也容易發揮，...。(C1-10)

綜上所述，可以發現臺中縣（市）合併改制為直轄市後，只要工作內容沒有大幅度修改以及工作內容規範明確，對現有里幹事工作與角色不會產生太大影響，里幹事的功能仍縣市合併前一樣，但在實務上工作執行卻可能會有更多政治力的介入，增加協調工作的困難性。

## 二、里幹事負責勤務範圍

臺中縣（市）合併改制後行政區勢必須要重新調整，以符合臺中都會區之發展，尤其必須考量生活圈、歷史背景、人口、面積、有效行政等因素進行考量，使各區域完整、避免區域狹長怪異、人口均衡。由於目前臺中直轄市各里之鄰編組戶數相差過於懸殊，有的鄰高達數百戶，然而有的鄰戶數卻只有個位數。目前里幹事的配置，也會視里戶數之多寡，面積大小、交通狀況、業務繁重等，依實際需要統籌調配之，事實上「一里配置一里幹事」的原則確實已被打破，且部分里幹事負責勤務範圍相差過大。臺中市政府2011年6月10日制定公布《臺中市里鄰編組及區域調整自治條例》第3條規定，里之編組及調整原則：（一）交通便利人口集中地區，其戶數為一千戶以上至四千戶；（二）交通便利但人口分散地區，其戶數為五百戶以上未達一千戶；（三）交通不便及偏遠地區，其戶

數為一百戶以上未達五百戶。但臺中市政府民政局強調<sup>26</sup>，里鄰編組調整依照前揭自治條例的規定，里鄰編組及區域調整方案由區公所擬定，各區如有需要辦理鄰之編組調整，則以區為整體考量辦理，以符合自治條例規定，至於各區如全面不予調整，維持現有的鄰編組，民政局不會強制要求調整，臺中市29區行政區圖如圖九所示。



圖九 臺中市 29 區行政區圖

資料來源：臺中市政府網站/認識臺中/二十九區行政區

(<http://www.taichung.gov.tw/ct.asp?xItem=2645&CtNode=720&mp=100010>；檢閱日期：  
2013年1月27日)。

<sup>26</sup>2012/04/09 民政局說明里鄰整併案，臺中市政府新聞局新聞稿。

經由訪談結果發現，全部的受訪者一致認為目前里幹事負責鄰里範圍分配不均，鄰里大小差距過大，尤其部分里幹事還須兼任一至五個里的工作勤務，各里的面積、人口數、人文特性皆有所不同，造成里幹事工作負擔沉重，致里辦公處政令推行不易，實有重新調整里鄰行政區域之必要，受訪者甚至認為隨著縣市合併改制後，應藉由行政區域的調整，村里大小也進行合併措施，里鄰編組調整必須考量面積、人口數等因素，並考量里長、里幹事執行職務時所能勝任範圍，在勤務分配上必須有公平均等的分配方式，以避免產生里幹事勞逸不均之情形，並以利區政推行。

...鄰里大小差距非常大，少則一千多人，多則一萬多人，相關的勤務分配工作當然有需要調整。...所以這是綜合的考量，每一里當然我們在實務上盡量做到每一里的業務能夠平衡，但是當然這是不太可能的任務，...。(A1-1)

每一里業務有其特殊性，而且鄰里範圍不同，業務量自然無法分配到公平均等，...經過這一、二年合併過度期，區公所已經儘量朝人口、面積及勤務工作量，通盤考量檢討，...。(A2-1)

...，自從縣市合併以後，里幹事有的負責3里、有的負責4里、甚至有的負責5里的工作勤務，勤務方面會越來越增加，實在有必要重新調整。...，盡量以1至2個里為原則，...，會變得很困擾。(B1-1)

...各里面積、人口數、人文特性等都不同，而且各里里幹事所負擔應辦各項里政服務事項多寡不一、差異過大。鄰里範圍不同，業務量自然無法分配到公平均等，可藉由行政區域調整或...里合併等措施來合理調整分配，應可避免勞逸不均落差太大。(B2-1)

目前豐原區鄰里區域有必要再重新調整，大小里的區域差很多，...。所以里幹事的工作份量差異很大。(B3-1)

...，工作方面是相對的繁重，...再作更深入的溝通才好。(B4-1)

絕對有必要做調整，因為大的里和小的里人口數相差太大，...，其實他們的規模相當於一個「石岡區」人口數。(B5-1)

里幹事服務的鄰里範圍就是大小都不平均，...二個里人口數都不到一千人，這樣的分配不平均也不合理，這種事情一定有做調整。(C1-1)

縣市合併以後，里幹事的負擔加重了，...，所以一個人做三個里的工作份量真的是太重了，...。(C2-1)

綜上所述，目前里幹事負責勤務鄰里範圍似乎有必要隨著合併改制後，立刻進行調整檢討，改善大小里之差異情形，尤其合併改制後新臺中市幅員廣大，各村里發展型態有都會型、農業型、工業型、綜合型等不同類型與不同特性。因此，未來里鄰編組調整必須考量其特性、鄰里面積、鄰里戶籍人口與實際居住人口，以及有效行政範圍等因素，以健全里鄰組織，有效運用人力，促進基層行政效能，以具有前瞻性及符合彈性原則，合理調整里行政區域，使村里功能與角色能發揮最大之功效。

### 三、未來村里制度改革

由於我國村里在制度設計與實際功能間產生落差，加上社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，而現行的村里長僅是一個任務編組，村里應該與區公所配合共同推動村里建設，但事實上村里的意見有時候多而複雜且不易整合，造成區公所在整體規

劃作業方面徒增困擾，於是為求更有效實現地方特定主張或維護地方利益，社區發展協會、非營利組織（文化促進會、產業發展協會、觀光發展協會...等），乃至各類社團乃紛紛走進基層。且在現行的法律規定下，村里長並沒有什麼法定職權，都是一些社會服務的工作，也就是村里長是「社會功能」居多，政治功能比較少，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性。因此，村里制度產生檢討與變革之聲浪，經由訪談結果發現，受訪里幹事認為仍不應廢除村里制度，其認為村里制度為反應民意的最基本管道，對地方而言仍有存在之必要，並對實際功能進行檢討與加強，以減少制度設計上與實際功能間之嚴重落差。而目前雖然社區發展協會積極參與鄰里公共事務，但其功能仍無法取代現有村里制度，加上民情不同與公民意識仍有待加強。

...，百年來里鄰制度發展得非常完全，...，村里是不可能廢除，村里應該要加強村里功能，村里的功能在於能夠將相關的政令下達、反映相關基層公共設施的缺陷，或基層民意的彙整，它是有一定的功能，...，村里功能不可能廢掉的。(A1-9)

目前的發展，不可能進行廢除村里長選舉，地方事務有相當廣泛、多元複雜性質，里長經由選舉產生，是里政代表人，也是民主制度最基層的一員，較能代表地方民意，在基層負有民意意見領袖之功能。...，現行村里制度應已合用，應該維持現狀，持續加強村里該有的功能。(A2-9)

在地方治理中村里制度有其基層性，在參與地方公共事務時，更能發揮其承轉的功能。村里在行政體系中，與民眾接觸的第一線層級最重要的，...。里長除了在地方選舉時會凸顯地方政治功能外，平常並未表現出政治性的色彩與活動，是鄰里事務相關的基層行政人員，...。如果要求里長專業化，則應給於適當的身分與權益，首先要建立一定的制度，對里長的角色與功能做審慎的規劃與設計，而不是任其自由發展或受政府機關的忽視，...。(B2-9)

...，我覺得縣市合併以後，...，慢慢的走向都市化，里內的人口結構改變了，人口數越來越多持續在一直增加，整個里的發展型態、文化發展與過去完全都不一樣了。...，至於要不要廢除里長的選舉制度，...應該要回復到以前的那一種「保甲」制度，...。(B3-9)

...，以目前的狀況而言，有里辦公處又有社區發展協會，...，已經隨著時代推移，而逐漸不受重視了，要改變的話，倒不如廢除里幹事和里辦公處，村里裡面仍有社區發展協會的存在，一樣辦理村里的活動，一樣可以執行很多里的事情，...。(B4-9)

因為兩個角色不一樣，...如果說要廢除掉里幹事或里長其中一個，應該是不大可能。實際上，里長和里幹事均各俱有不同的職務功能，...。兩者並進，針對村里組織的功能再作加強就好了。(B5-9)

...。至於村里的功能不彰，我看主要是縣市合併後市政府不願將權力下放到區公所，...，村里辦公處還能有什麼功能可言。(C1-9)

## 貳、多元利害關係人

在多元社會當中就會包含不同的多元利害關係人，有時可能須同時扮演多重角色，當在同一時間面對兩種以上的角色，里幹事在角色與職能上所遭遇的多元利害關係人有上級長官（市政府長官及區長、課長）、里長、民意代表以及民眾等等，里幹事與這些多元利害關係人之間不同需求的互動產生無法調適時，勢必影響里幹事之工作與扮演的角色，因此以下則從里幹事與里長之間、里幹事在區公所與里長之間、里幹事在里長與社區協會理事長之間關係網絡所扮演角色進行探討，反映民意方面則在民眾參與進行探討。

## 一、里幹事與里長之間關係

里長與里幹事皆為服務鄰里之公職人員，因此兩者在角色或功能上是否重疊或是衝突，則對鄰里服務工作進行產生關鍵之影響。經由訪談結果顯示出里幹事認為里長與里幹事之功能或角色並沒有重疊或衝突的問題，兩者角色應屬於互相協調合作，里長藉由地方人脈與對地方瞭解較能反映民意與問題，里幹事則認清公務員本色，明確的工作認知態度，把持行政中立原則，輔佐具有民意代表的里長推動政務、服務里民，並為公務人員跟區公所、里長之間溝通的橋樑，善盡政府與民眾橋樑角色。

...，里幹事是區公所派駐到里服務，協助里長及負責里辦公處的業務，兩者的角色應該是共同執行里的職務上，職務與功能皆是里辦公處的成員，...，里長在區域是意見領袖跟當地反映民意重要功能，...，但仍須兩者分工完成里辦公處相關的業務。(A1-6)

...里長、里幹事各有其職務，里幹事的角色，原本就是協助里長在行政上的工作。...，事實上里幹事為政令宣導與公務的主要執行者，更為區公所與里長間之溝通橋樑，而里幹事和里長均對外服務里民，也就是里辦公處執行主要的公務業務，...。(A2-6)

說起來里長跟里幹事的工作是大同小異，...，而里幹事是執行區公所所交代的業務，...，執行業務方面則是盡量跟里長做溝通，如果能互相合作的話，這樣就是最好的。(B1-6)

里長是民選產生，亦是里政代表人，較能代表地方民意，...，里幹事是站在輔佐的角色，所以里長與里幹事間應是工作夥伴合作關係，也是里長與區公所溝通的橋樑，...。(B2-6)

...所有的行政職務都是里幹事在做，里長比較沒辦法做。...，里幹事和里長要互相協調配合，通常都會配合里長的風格來做事情，...，實際上，里長和里幹事所做的事都差不多。(B3-6)

里長跟里幹事的功能的確是有重疊的，...。但是里長的角色有它的特殊性，有一些是里幹事無法取代的，...，里長的角色更具有地方上協調人的特色，對於事務的對與錯之仲裁的功能，那里幹事在這方面就顯然做不到這一點。(B4-6)

兩者之間應該不會衝突，里長是民選的有一定的民意基礎，他必須扮演好里內溝通、協調的角色，里幹事是執行區公所交辦及負責里辦公處的業務，兩者的角色應該不會有所重疊。...。(B5-6)

...，里幹事主要負責區公所交辦的行政性工作與業務，為里民書寫一些申請案件，轉送區公所辦理，里長則是負責里內服務里民的工作，像調解及溝通、協調等需要處理的事情，兩者的角色應該不會有所衝突。(C1-6)

里長本身都是本著為地方服務和服務里民的態度，才出來競選里長，...。里幹事多半著重政策推行或區公所交辦的行政工作，里長則是著重在服務方面，譬如說里民所需要的清掃水溝啦！路樹修剪啦！還有里民間彼此的糾紛調解，大部分多屬服務方面的，這是里長的角色。...，里長跟里幹事都是不厭其煩的為民服務來協助這樣，角色上應該不會有衝突啦。(C2-6)

## 二、里幹事在區公所與里長之間角色

里幹事負責區公所交辦事項以及協助里長辦理相關事務，因此必須探討區公所與里長之間是否有衝突之現象。由於選舉文化興盛，近幾年民意代表（包括民選鄉鎮市長及里長）為鞏固票源、爭取選民認同和支持，勤跑基層積極關懷服務選民，其中特別重視「喪家服務」，除前往弔唁和關懷外，還主動送杯水、送輓聯，特別能引發喪家心中的感激，而如果其本人親到告別式拈香奠祭，還能增添亡者榮光和喪家人脈關係，做足面

子給喪家。事實上，里長與官派區長均深知關懷轄區喪家可以得到許多的回饋，並贏得選民的感激和肯定之情，因此紛紛將「喪家服務」列為重點服務項目，隨時請里幹事發現里內有人往生或搭設臨時靈堂時，即需回報亡者歲數、喪宅地址並登記告別式時間，緊緊把握「服務喪家」的好機會。甚至區長或里長還會主動協調區清潔隊前往赴喪家清理垃圾，這其中包括往生者的床鋪、衣物...等，喪家先將欲丟棄的東西集中，由區清潔隊載往焚化爐處理，這項服務不僅解決喪家的困擾，也為環境清潔盡一份心力。以下經由訪談結果可以發現里幹事在此部分較不同之觀點，部分里幹事認為里長與區公所之間是不會相衝突的，甚至有可能出現想法、做法一致的情況。

里幹事現行工作項目太過於複雜及職務內容太過廣泛多元，...；最近要求里幹事協助喪家服務的查報部分，其實也只是站在協助的角色，原本主要是清潔隊工作，...。(B2-2)

...，很多的事情大大小小工作一直增加，更加要求服務品質，...這個喪家查報的事情，合併以前都不是區公所要求的重點，是民選的鄉鎮市長自己去處理，現在不但要求里幹事要查報，甚至還列入區公所考核里辦公處業務的項目之一，我覺得這一件不太合理的事。(B4-2)

里幹事臨時交辦的事項太多，根本就是不務正業一樣，如區公所交辦對里內往生者送達白布仔（輓聯）、...，像諸如此類的雜項太多，...。(B5-2)

另一方面，其他里幹事認為造成里長與區公所衝突的原因，第一個在於新任里長對本身職權與任務不瞭解或對區政改革上有所誤解，例如鄰長遴聘方式、里幹事派任及守望相助隊管理方面等，容易對里幹事工作造成影響以及造成區公所與里長意見之相衝突，此時里幹事則扮演引導里長之角色；第二個部分在於里長對於里內公共建設或事務有自己之意見與看法，舉例來說里長最常因公共建設程序延宕產生不滿，容易與區公所

產生不同意見，此時里幹事則扮演區公所與里長間溝通協調的角色，適時來溝通、協調就能圓滿處理，畢竟里長有自己民意基礎。

里長是民選的政治人物，當然有一部分的行政上的職權也不太清楚，...，里幹事應該要把公所相關的法令及規定、行政的作法與里長溝通，來協助公所反映給里長，讓里長明瞭區公所是如何依法定程序來辦理，...，與里長的意見有相左時，需先考量事務的合法性，想辦法來說服里長，或由區公所的區長、課長結合里幹事三方面共同與里長討論，...，說明溝通以後就能避免意見衝突的現象。(A1-7)

...，縣市合併雖是變化，但業務的變化則是社會變遷才是主因，...，通常區公所與里長會發生意見衝突原因，不外乎里長不熟悉本身職權，有時候里長對於里內公共建設或事務，看法會與區公所有不同意見，只要里幹事適時來溝通、協調，再配合區務會議彈性說明來就能圓滿處理解決歧見，...，若里長不能接受區公所的說法，里長必須自行處理並承擔後果。(A2-7)

...里幹事平常就要對本身工作上所需要的基本常識要熟練，...，因為有的里長比較強勢，他認為里幹事來里辦公處服務，應該聽里長的命令，可是里幹事畢竟是公務人員，不是里長的專人秘書，...，里幹事本身的工作是配合區公所來幫忙，是幫忙里政業務，里幹事是做為區公所與里長之間的溝通橋樑，...。(B1-7)

...里長和里幹事的關係不會相互衝突，說起來是夥伴的關係。通常區公所與里長會發生意見衝突原因，不外乎第一點新任里長不熟悉本身職權，...，只要扮演好引導角色困難就能夠解決，避免有違法事情來發生。第二點有時里長對於里內公共建設或事務，看法會與區公所的業務承辦人員或者技術人員有不同意見，這部份要里幹事適時來溝通、協調就能圓滿解決處理。(B2-7)

...，畢竟里長是地方的領導人物。如果里長與區公所意見相左時，只好跟里長好好的溝通，說明區公所的意見和立場，還是以雙方都能接受的方式去處理事情比較洽當。(B3-7)

里長不瞭解本身的職權，...，且里長的職權也不只是在公務上所劃定的範圍，還有一些在民間的里民期望上。...。區公所與里長間的衝突，這倒是很少發生，因為大部分很多事務之間都會在取得一種共識或協調後，才會浮現出來。...。(B4-7)

...，里長應該是很了解本身職權，他對地方的一些民情跟地方上容易發生水災的地方都很清楚，會發生災害的原因也都很瞭解。...，至於相互衝突的部分，也只有靠里幹事居中的溝通、協調，...，應該就能整合一定的共識出來。...。(B5-7)

...，對里內地方的人、事、物都很瞭解，要不然怎麼當里長。颱風來了，什麼地方有危險，什麼地方會積水，哪裡路燈不亮、道路坑洞要補，都很瞭解，包括里內有誰需要幫助、誰需要救濟，也都很瞭解。...。和區公所方面一直都配合得很好，並沒有衝突的地方。(C1-7)

...。至於區公所與里辦公處意見不同時，通常我們都會互相溝通，大家都是本著服務的精神，經過溝通以後大家都會找出共通點，來圓滿解決這些有爭議的事情。所以到目前為止都還沒有發生彼此有摩擦的地方出來，大家應該還是本著互相尊重，...。(C2-7)

### 三、里幹事在里長與社區協會理事長間之角色

由於近年來政府推動社區發展協會或其他地方性組織積極參與地方公共事務，部分村里長以及社區協會理事長兩者間會隨環境因素不同而產生不同之互動關係，因此，此部分則探討里幹事在這些在地組織興起後其所扮演之角色。經過訪談結果發現，因為社

區發展協會非民選產生之組織，且發展協會有自己的理事長和總幹事，業務應該自己就能處理，而里幹事通常不太願意介入社區發展協會之相關事務，若里長與社區組織理事長分屬不同陣營，對立之下里幹事的壓力大，只要做好區公所與里長所交辦工作即可，避免介入社區發展協會的各項會務，有時容易造成里幹事執行工作上的困難；當里長與社區理事長同一人時，里幹事比較沒有壓力，就會理所當然接下來社區的工作。

里跟社區是不同的概念，社區發展協會當然是人民團體，...，社區畢竟是基層的力量，...，適時的來協助社區發展協會，...，協助社區辦理社區發展的事項。(A1-8)

社區發展協會為民間團體的組織，...，成立目的亦是為造福地方民眾，...。(A2-8)

社區發展協會這個制度...，自外國所引進來的，...，我國早就有村里制度存在，再加入一個社區發展協會變成會對立，...，就會造成很多困擾，...。(B1-8)

社區發展協會是經政府許可立案的民間團體，成立目的和成立的宗旨是為造福地方民眾，它所提供服務項目與區政、里政推行並不衝突，性質上更有互補作用。...。(B2-8)

...，社區發展的事就歸社區去自由運作，...，通常我們能幫忙的就幫忙。...，所以二者是互相幫忙協助的角色。...。(B3-8)

里跟社區一定會有摩擦，對里幹事也一定會造成執行業務的困難，...，里辦公處和社區發展協會一定會有不一樣的地方和立場。(B5-8)

社區發展協會對地方上的一定功能存在，我們不能排斥它。...。里幹事也只要做好里辦公處的工作或業務就好，里幹事真的不需要為此受到影響。(C1-8)

里長是服務里民的，社區發展協會是針對社區發展工作來運作，...，所以社區發展協會也是為里民服務，...。所以里辦公處和社區發展協會不能融洽相處的話，雙頭馬車一定會造成傷害，受害的還是地方里民和社區的居民。(C2-8)

里幹事是扮演區公所與里長間的橋樑，需富有主動積極、熱忱盡職和敬業精神。里幹事主要業務工作為推行政令，反映民意，為了探求民隱，瞭解民眾需求，以提出問題解決對策，所以維持里長與鄰里良好關係，應屬不容忽視課題。

#### 參、反映民意

反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與，另一方面地方代表、議員等民意代表積極進入鄰里直接服務民眾或是反映民情，使得里幹事在服務民眾角色受到衝擊，甚至可能使原本單純的民生問題，在不同力量介入下而轉變為「泛政治化」的棘手問題。經由訪談結果發現，里幹事認為民眾在政府提倡多元參與下，民眾產生的服務需求更多，相對也更複雜，但對里幹事工作影響不見得是壞事，一方面由於民眾對里內公共事務更積極參與，反映更多寶貴意見，以及更能及時發現鄰里問題，以彌補里幹事人力上之不足，更快捷提供里民服務，並處理民眾陳情案件；另一方面，由於必須提供更多的服務，里幹事面對的壓力也相對增加，只要維持良好暢通的管道，行政效率會更快，在民眾的互動上，更因民眾多已習慣直接與里辦公處（里長、里幹事）溝通與反映，反而對市政府所推行市民1999專線及市長信箱使用率偏低，本文認為這可能與豐原區地緣政治及城鄉發展差距程度之關係所致。另外，民意代表積極進入鄰里服務，雖增加里幹事的協調工作，但卻有助於地方事務的推展與順利解決。

...，目前市政府對於里幹事的職務工作要求一定是成長的，因為這個社會的服務，隨著媒體及民意反映，一定是暢通的，而且隨時有民眾不滿的，只要經過媒體與民眾的反應，就要積極的回應民眾的要求。...，當然里幹事參與的程度一定會增加，服務的需求一定是增加，那社會的互動與相關媒體的反應愈來愈迅速，是不可能減少的，所以里幹事要體認對民眾的服務只會增加不會減少、工作要求也只會更高更好，...。(A1-4)

反映民意為里幹事重要項目，不會因為溝通管道暢通而減少反映民意。...。因為資訊科技發達，本來里辦公處就非民眾反映唯一管道，現今民眾自主意識提升，只要建立良好暢通的聯繫管道，更有助於地方事務的推展，民眾反映不因多元參與的提倡而減少。

(A2-4)

自從成立1999服務專線以後，是很便民的措施，但是仍有人拿來濫用，...，這容易造成很多的困擾，所以針對1999專線方面建議市政府可以透過開會協調需要改進的地方。

(B1-4)

...，不管是市長信箱、還是1999服務專線，還是議員進入鄰里服務民眾，事實上多元角色來參與、服務，是正面的發展。...。如果遇到困難能透過地方代表及議員等多方協調，這樣可以充分滿足民眾的需求，只要建立良好暢通的聯繫管道，更有助於地方事務的推展，並能快速解決民眾服務的需求及需要服務的項目，滿足地方民意反映的需求。(B2-4)

我覺得是減少的，...，很多里民都直接向議員反映，...，有些認為說他們直接找議員反映，比較有效，...，而且服務處也都會跟里民「接案」跟他們回覆處理的情形。並不會造成里辦公處的困擾，因為議員服務處也會知會我們，希望里辦公處派員協助會勘，...。

(B3-4)

...，的確對某些族群來講，里幹事的工作會因為多元角色的參與以後，提供服務的需求是減少的。因為里內有一些年紀較大的耆老，還是習慣來里辦公處找里幹事，尋求里幹事的協助，...。而且現在社會福利制度增加了很多補助方法與對象，很多社會救助的申請仍然要透過里幹事來辦理社會救助案件，...，但大體上里幹事服務的需求還是在增加的。(B4-4)

...，民意反映或地方需求多，表示這個社會正在進步當中，...，這些民意的反應，跟合併前大概增加三分之一以上，直接透過一般地方民意代表、1999服務專線、網路留言、市長信箱都有。(B5-4)

...，而且部分的里民會使用市政服務專線1999向市政府反應一些事情，服務的需求的確是減少的，但是那只是行政流程的部分，...，里民反映了以後還是要里長或里幹事現場會勘，甚至要協調附近的里民簽署使用土地同意書，市政府各級單位或區公所課室才能繼續辦下去。(C1-4)

民意反映應該都是增加的，即使已經有多管道方式，仍會有各項的需求要提出，...。當民眾發現向里辦公處反映無法有立即性的處理，自然會尋求其他反映的管道，就向市長信箱或1999服務專線反映。...，像市議員的地方服務、民意反映，也都很積極為地方民意發聲，這是一種良性的競爭。(C2-4)

#### 肆、里幹事能力提升

里幹事能力為提升地方治理能力的關鍵之一，因此，必須從里幹事現有職務內容以及里幹事在未來需要之能力兩方面進行探討。

## 一、里幹事執行職務內容

雖然里幹事服務項目相當多元及複雜，雖然大部分里幹事都認為現有能力的仍可應付職務工作內容。但受訪者認為職務內容太過多元、繁瑣，里幹事負責過多的承辦與協辦事項反而容易造成里幹事功能與服務品質受到影響。應將里幹事功能專業化、單純化，將部分功能下放或是轉移。在新修訂的《兒童及少年福利與權益法》中第53條已經明確規定村（里）幹事於執行業務時，知悉兒童及少年有遭傷害或不當對待者，應立即向主管機關通報，至遲不得超過24小時；而上級機關在受理社會救助審查過程中，通常可以透過集體研商、個案討論等方式凝聚共識，統一審核標準，並在遵循社會工作專業倫理及工作方法的原則下處理各項申請案件，但分赴里辦公處服勤的村里幹事面對各轄區內的民眾服務的個案時，里幹事的支援又在哪裡？或許里幹事本身對於社會救助調查持有負面、排拒的態度，且不認為這是他的職責，或者認為不應該進行該項調查，再者對調查內容不夠瞭解，可能會藉故拖延執行，轉而要里民直接向區公所或市政府求助，而不願協助轉介。所以里幹事在社會福利與社會救助的角色必須進行檢討，第一個原因在於里幹事對於社會工作業務瞭解程度有限，以及未曾修習過相關學科，第二個為社會福利部分規定太過繁雜，造成里幹事在執行上有所困難，因此，建議將相關社會福利工作交由社工師、員等專職人員負責，或是由社會工作人員進行主辦業務，由里幹事負責協辦受理收件業務或執行通報業務，藉由升格重新對里幹事職權全面進行檢討，以釐清職務上權責關係，可以由教育宣導、關懷扶助、通報工作、環境改善等協助，提供更專業之服務，至於警政、消防、民防、守望相助隊亦應回歸權責單位執行，讓工作單純化。

因為里幹事本身的工作就是協助區公所各課室的，對外聯繫的窗口，...。例如兵役業務通知單的分發和社會救助的訪查，...，每天光這些訪查及兵役通知就占用太多時間。如果各課室能將部分的業務項目由課室自己處理，不要在加到里幹事的業務上去，...，希望未來能朝這方向調整。(B1-2)

...，當然現在民眾的需求非常的多，而且各業務局處的要求也非常的多，...，這個部分在其他的單位當然就會要求里幹事來配合我們相關的市政的推動。這是社會的變遷而產生的，...，這種東西需要學習的，學習也是一種成長，能不能讓工作在做中學，...對於里幹事的工作，因為並沒有明定相關業務工作的細則，各局處都會把相關的業務交到我們里幹事來執行，...，當然上級單位或主辦單位，應該有義務來加強里幹事的本職與職能，把工作做的更好，...，如何辦理業務研習或研討，讓大家能夠有更增進本職與學能的機會，應該是要加強某一方面的研習與訓練。(A1-2)

...，且里幹事為第一線服務窗口。在民意高漲時代，有關政府之各項政令、各項業務推展持續增加，各項管控表章也持續建立，必然會加重里幹事同仁業務，目前區公所服務不打烊，各項業務皆有增加，並非僅里幹事的工作增加，區公所內各同仁亦壓力加重，仍請共體時艱。(A2-2)

里幹事現行工作項目太過於複雜及職務內容太過廣泛多元，容易造成里幹事功能與服務品質受到影響，就像兵役業務和社會救助方面的工作，...，依我的看法是各項役政、社會救助等工作由專職人員負責，里幹事協助辦理，其他消防、警政的工作由警消人員專責辦理，最後地方守望相助、春安、民防等工作回歸由各權責單位或團體來執行，里幹事則擔任聯繫、協助工作。...。里幹事服務工作應該要單純化，...。(B2-2)

里幹事的工作真的太過於複雜，...，不只是兵役、社會救助這些而已，還有農業及建設課的「外來入侵種植物調查」業務...，工作真的是包羅萬象，里幹事的工作內容應該更明確一點，...各課室都覺得只要發個公文，請里辦公處協助辦理後，...，把里幹事當作是萬能的。(B3-2)

以目前來講，區公所一直增加工作在里幹事身上，...，更加要求服務品質，例如兵役業務的役男徵集令等這些東西都可以用雙掛號郵寄，就可以達到送達的目的，又譬如說社會課的重陽禮金發放事情，應該也可以用老人年金的方式，以老人家的帳戶帳號，直接撥入帳戶裡面去，都可以減少里幹事的工作。...。(B4-2)

里幹事臨時交辦的事項太多，根本就是不務正業一樣，如區公所交辦對里內往生者送達白布仔（輓聯）、里活動中心收取租金及核銷憑證，像諸如此類的雜項太多，...這些都是上級交辦事項。(B5-2)

里幹事的工作項目在區公所有一定的規定，...，只是要求里內路燈亮、路要平、水溝要通，這幾項工作查報做好，...，里幹事本來就該做這些工作，也就是說差別只是在於服務的量太多，人口多工作量自然就大，...。(C1-2)

確實里幹事的工作項目太過於繁雜，譬如說在兵役方面或者新制社會救助的低收入戶、單親家庭、高風險家庭訪視部分，這應該由市政府社會局的社工員來分攤，...。(C2-2)

由於目前市政府社會局及各區公所社會課有許多社工師、員及社會工作人員，以及衛生局、社區心理衛生中心與其派駐各地的衛生所都聘有居家訪視員，可將申請社會救助訪視部分交由社會工作人員或居家訪視員直接進行訪視評估，並視其需要結合警政、教育、戶政、衛生、金融管理、勞政或其他相關機關提供生活、醫療、就學、托育及其他必要之協助，避免許多工作一再重複提報。另一方面，里幹事執行區政管理系統所查報之事項，市政府及區公所相關單位應快速回應並有效率的解決或處置，避免里幹事積極通報與民眾努力查報卻無回應，如此容易造成惡性循環，並降低民眾對政府之信任。

## 二、里幹事未來所需之能力

經由不斷之訓練及發展以提升文官品質已成為晚近必然之趨勢，為排除政治力介入使常任文官日趨超然邁向多元、專業化亦勢不可擋。為了環境的快速變遷、治理能力的提升以及提供更多元的服務，里幹事未來在提升能力方面可從幾個方面進行，第一個為情緒管理，由於里幹事為第一線之公務人員，直接面對民眾，情緒管理有其必要。第二部分則增加里幹事之法學素養，以及相關單位須提供里幹事與民眾生活權益相關繁雜之法令規定，使里幹事與民眾接觸時，能夠提供正確之資訊，這不僅是里幹事追求自我成長和終生學習的機會，也是公務員在職訓練必要的一個途徑，乃受訪里幹事共同的心聲和願望。

...，里幹事要服務民眾，本質學能就要強，那有關於里幹事從事公務部門的相關救助服務，當然要知道政府的體系為何，對於民眾的協助提供者有哪些單位？哪些支援？及服務轉介，就是里幹事的角色。在社會救助方面，...要有熱心跟熱情，帶領民眾並轉介或提供資源的協助，以一個專業里幹事最重要的是熱情，知識與科技是可以學習的，...，只要能夠去學習，把需要知道的東西，能夠介紹給民眾，就算已經完成里幹事的工作。

(A1-5)

...，自從合併以後，里幹事確實增加很多工作，還有許多重複工作，工作的增加難免造成情緒問題發生，里幹事功能與服務品質就會受到影響。因為里幹事往往必須直接面對民眾，加強情緒管理訓練是必要的。...，實務上相關業務主辦課室也都應適時充分提供與民眾權益相關的法規資訊並隨各項政令推行來進行訓練課程，...，落實專業能力之職能講習或訓練。(A2-5)

...電腦有較新的知識或作業系統有更新的話，就可以讓里幹事參加電腦方面的訓練。因為里幹事的工作是直接面對里內的里民，...各方面的知識，都要加強。如果說可以利用區公所安排許多訓練的課程，並安排里幹事去參加。(B1-5)

...，執行民眾服務時，經常會有情緒問題發生，必須要加強情緒管理訓練。...應適時充分提供跟民眾權益相關的法規資訊，以強化里幹事執行業務上的法令及法律知識。...，更應落實專業能力之職能講習或訓練，尤其是社會救助方面的講習。(B2-5)

...，以社會救助這方面，就是社會福利這方面的法令規定一直在改，...電腦的東西對里辦公處來說就很重要，還有法學知識也都有需要，...，個人所得稅要申報了，很多人都會來問所得稅相關的問題，...。還有像衛生單位也會找里幹事協助一些無菸餐廳、健康體重管理等等業務，...。而且在社會福利相關的法令當中，...，像老人保護、兒童保護等相關的，...，可是里幹事根本不是很瞭解這樣的規定，最近要參加高風險家庭訓練，...。我是覺得說里幹事的工作要整合，里幹事真的不是萬能的所做的事真的太雜了，要界定里幹事該做什麼工作，不要什麼路燈不亮、道路建設、衛生、勞政、戶政繼承，還有環保清潔業務，...，主要是你能給這些里幹事什麼程度的訓練。(B3-5)

...，所以說對社會救助的各種講習課程，這都是需要的。...，里辦公處對電腦資訊特別需要，鄰里很多查報事項都需要電腦作業，應該要加強里幹事對電腦的一些基本的知識。還有法律知識的訓練，...適時增加一些語言和外語能力訓練，...。(B4-5)

...，包括里民居家訪視、地方爭執協調等要處理的事太多了，...，里幹事的業務是全方位的服務，...。里幹事的溝通協調方面和社會救助方面、電腦、法律知識等各方面都很重要，都應該多方涉略，都有需要去全方位的培養這些技能。(B5-5)

里幹事是公務人員的一環，...，事實上里幹事所需要的是通才的訓練，而不是專才的訓練。對於業務上的所需要的基本知識的訓練是需要的，就像申辦社會救助、兵役緩徵的申請條件和製作電腦報表，基本都應該有所認識。(C1-5)

里幹事的進修或在職訓練，都對於里幹事的業務執行非常有幫助，...，如果能先減輕他們的工作，一方面再來加強他們的在職訓練、進修應該是比較好的方式。...。里幹事最主要應該瞭解地方各項需求，還有基礎的法令規定，但最重要的還是要有服務的熱心、發揮愛心，...里幹事的素質都很優良，該有的服務技能都已經足夠，欠缺的應該是熱心的服務熱忱而以。(C2-5)

## 第五章 結論

### 第一節 研究發現

為民服務品質是政府施政績效的一部分，也是政府提升競爭力的關鍵。全球在地化所強調的「全球思考，在地行動」的策略早已成為城市（都會）政府新的治理引導方針，就是希望我們從其他先進國家政府服務民眾的經驗著眼，而從我國地方政府如何落實服務民眾、與滿足民眾的需求著手。臺中縣（市）合併改制後，對臺中市未來市政發展有很大影響，不論在官派區長與組織機關、職務或功能上皆有所調整，而組織結構調整，應針對里幹事在執行任務上做不同的工作調整。本文藉由地方治理途徑，從里幹事所面對組織調整、多元利害關係人、民眾意見反映、以及里幹事能力等方面，探討當前官派區長後，里幹事所遭遇之問題意識，以其瞭解里幹事未來職能與角色調整方向。經上述分析與探討後，發現縣市合併改制原民選的豐原市長轉任官派豐原區長後，里幹事除原有的制度面功能外，可能在協調與溝通之角色、積極服務民眾之角色、依法執行公務之角色、回應者的角色等四個層面上扮演之角色更為重要。

#### 壹、協調與溝通之角色

臺中縣（市）合併改制後可以預見的是政治勢力的結構，將會受到合併後選舉區重新劃分調整的影響，原屬鄉（鎮、市）民代表以及部分縣市議員因為競選員額減少，將投入到村里長選舉或是更積極進入鄰里服務。里幹事可藉由溝通模式的作法，增進回應需求創造價值的功能，爭取市政府與區公所支持及相關機關合作的過程中，取得更有利的地位，一方面化解社區民眾為爭取特定利益，另一方面也能保障弱勢族群的利益，所以里幹事必須扮演更多溝通協調之角色，不論扮演何種溝通角色，里幹事應保持開放、中立，以民眾利益作為最大考量。

## 貳、積極服務民眾之角色

隨著臺中縣（市）升格直轄市，以及多元參與的環境下，里幹事服務提供將扮演更重要之角色，常因各里特性、地理環境、人口素質、和里長的作風等不同，加重里幹事所面對的壓力，面對民眾服務需求以及鄰里問題也將須更快速回應，以滿足民眾對里幹事角色之期待。另一方面，由於民眾自主意識提高，地方事務的處理亦可能由民眾主動協助，但一般民眾對政府單位業務分工可能不清楚更不瞭解，無法快速找到權責機關即時處理，反而誤向無管轄之機關提出申請通報、或出現向地方民意代表陳情或直接進行抗爭等現象，里幹事積極努力的方向，不僅要讓社區或民眾能持續取得各項服務，要讓民眾「感受到」地方政府確實在為民眾服務。

因此，里幹事除了辦理規定之工作項目及臨時交辦事項外，推行宣導政令，反映民意，探求民眾需求，甚至協助民眾並提出問題解決對策，村里幹事在地方事務推動過程中最重要而無可取代的優勢，便在於其能以人員作為主要的溝通與協調方式，從而在繁瑣的法令規章與複雜的問題系絡中，注入「人性」因素，使基層政府運作有機會成為人際間的關懷照護活動，而非制式的「公事公辦」，里幹事所扮演民眾接觸政府第一線服務窗口的積極角色，應屬不容忽視課題。

## 參、依法執行公務之角色

基於政策執行層面里幹事為基層公務人員，必須負責政府機關業務之相關承辦或協辦，以及負責政令宣導之角色，現行基層組織層級的改變，里幹事的功能亦應全面檢討，以發揮里幹事服勤的效能，以強化基層服務的功能。由於里幹事大部分時間均赴里辦公處服勤辦公，服務里民，工作地點大都在里轄區內，且工作性質和內容包羅萬象，負責相關的查報事項，積極處理地方問題，將相關問題呈報相關單位處理，並回報民眾處理情形的各項進度，使地方問題能有效解決避免紛爭，因此，里幹事確實依法行政及依規定辦理在執行公務上角色更重要。

#### 肆、回應者的角色

里幹事更要基於親切和善的開放態度及良好的溝通技巧，一方面讓各方利益有表達的機會，另一方面更主動探尋地方民眾對各種興革目標的看法。

## 第二節 實務建議

經由上述探討與分析，可瞭解到目前里幹事扮演相關之角色、地位，以及所遭遇之問題。因此，跟隨著臺中縣（市）合併改制直轄市，並配合合併改制計畫，組織策略將面臨大幅度變化、政府組織體制及員額編制都需再作調整下，里幹事相關職能上更需做適當的調整，以更符合實際為民服務需求，因而有以下幾項研究建議，提供市（區）政當局參酌：

#### 壹、合理調整里鄰範圍

臺中市目前鄰里差距過大有大、小里之分，加上部分里幹事必須兼辦兩個或更多里之工作，有勞逸不均之情形。藉由縣市升格改制將行政區重新劃分，應儘速完成調整里行政區域，以具有前瞻性及符合彈性原則，促進基層行政效能，鄰里大小也有重新調整之必要，而鄰里編組也應實際考量到人口、面積等因素，消除各里人口數相差懸殊現象，始能達成資源有效分配與利用，並避免產生里幹事勞逸不均之情形，影響工作品質，在里幹事勤務分配方面也必須有公平正義的原理與原則，確實值得市（區）政當局儘速研議，取得共識，付諸實現；涉及行政區域之調整，需俟行政區劃法（草案）通過立法，目前內政部已將草案送請立法院審議。關於里鄰編組屬直轄市自治事項，依照規定需由直轄市政府提出計畫，並經議會審議通過，目前臺中市政府並未有合併改制後里之合併或調整之整體規劃。

## 貳、全面檢討里幹事職權

里幹事服務工作項目過於繁雜，作業程序又瑣碎，令人詬病，且上級指揮層級多，以致里幹事功能不易彰顯。就現況而言，市（區）政當局應以現有規定為範疇，重新調整里鄰編組，調整組織與員額時，對里幹事職權進行全面檢討，合理簡化里幹事工作項目及內容，同時明確規範里長與里幹事關係，促使里幹事的功能充分發揮，藉以提升行政效能及為民服務的效率。同時部分職權可藉由轉移專業單位或人員，例如在社會福利工作可將部分工作移轉給社工師、員及社會工作人員，而消防、警政的工作由警消人員專責辦理，最後地方守望相助、春安、民防等工作回歸由各權責單位或團體來執行，以提昇里幹事功能並提供更專業之服務，避免造成人力資源重疊與浪費，值得市政當局進一步探討之。

## 參、落實里幹事專業訓練

由於環境變遷快速，加上里幹事服務相當多元，必須落實加強里幹事專業訓練，活化里幹事的智識與能力，灌輸里幹事服勤技能，增強對其服務熱忱及專業知識，提昇為民服務品質及工作績效。未來在增加其專業能力方面，建議可由三個方面進行，第一部分則增加里幹事之法學能力素養及訓練課程，使第一線里幹事與民眾直接接觸時，能夠提供正確之資訊，提供貼心的服務。第二部分為增加里幹事專業知識，在里幹事工作未單純化、專業化之前，里幹事有必要加強各方面專業能力以應付工作內容，尤其在社會福利、社會救助工作上，里幹事知識較為不足，應在此方面進行專業訓練，利用情境式模擬訓練深化其思考，藉由訓練過程確保工作服務的標準流程，使里幹事增加社會工作的處理知能，或在里幹事考試科目加入社會工作相關科目，使新進人員擁有社會工作的基本知識。第三為透過溝通技巧，強調人際關係、增加情緒管理能力，因為里幹事為第一線最貼近民眾的公務人員，直接面對民眾的各項惱人的問題，提供情緒管理訓練以維持且增進同仁間的自尊心、懂得聆聽讚賞並表示了解及懂得尋求同仁的協助，進而營造團隊合作與和諧的工作環境。

實務上來說，藉由完善的專業訓練安排，以期里幹事在面對民眾時能對工作認知明確，兼具專業工作知識、親切和善的服務態度及良好溝通技巧，並面對民眾不同問題，不失服務要求又能自主性提供問題解決對策，善盡政府與民眾橋樑角色，專業訓練是不可或缺。

### 第三節 後續研究建議

直轄市層級的組織合併涉及龐大的人員、職權、財務重劃工作規劃進行，在臺中市升格改制後二年多，此時各方面均尚屬合併磨合期，除了能保存地方治理發展的實務觀察以外，也應該能為日後類似政府組織合併工程提供思考。對於縣市升格改制過程中，先前已有學者對改制直轄市政府治理、選舉策略、以及區公所功能調整及治理能力提升等進行相關研究，而本文從前述中的發現與建議已有些許的研究成果，且進行探討的過程中，亦發現一些值得進一步探究的問題，實值日後作為後續研究的參考與方向。以下就研究內容、研究範圍、對象、以及研究方法等方面，分別說明如下：

#### 壹、在研究內容方面

行政區劃調整，不僅牽動著基層民政系統體系的調整，相關行政區劃與組織重整之法制作業更是繁複，而在里鄰重新編組、里鄰資源分配不公的情形，且臺中市升格改制後行政中心及服務據點的設置、以及轄內道路命名重整等問題相關後續行政作業也相當繁鎖。惟本文僅就地方治理途徑對區長官派對里幹事角色之定位進行探討，作為政府機關提升形象及調整里幹事職能與角色之參考，並未對臺中市行政區劃重整之法制、行政區里分割及合併、里鄰重新編組、基層行政機關組織調整、改制後轄內道路命名重整等議題詳加分析研究，故就此部分，建議可做為後續研究的內容。

## 貳、在研究範圍、對象方面

對於行政區劃之探討多著重在全國性的規劃，而臺中縣（市）合併改制後，將會面臨組織體制、員額編制、以及職權內容改變，都是地方制度運作關鍵所在，對大臺中城市發展、市民生活都是影響深遠的事。在區長任用方面，合併前，臺中市區公所有8位具公務人員任用資格區長，臺中縣鄉（鎮、市）公所則有21位民選鄉（鎮、市）長；合併後，臺中市29區行政區仍有12位鄉（鎮、市）長轉任官派區長。然本文受限於研究者的時間、人力、交通因素及受訪者的配合狀況，探討研究範圍僅就臺中市豐原區行政區域，未能顧及其他區公所之實際運作狀況及不同區公所員工之多元意見作進一步的比較分析，故對於後續研究者，應可擴及臺中市29區行政區做為研究之範圍，研究對象可對各區區長（包含民選轉任官派12位區長）及各級民意代表進行瞭解，兼顧各界之意見與看法，以得到更客觀的結論。

## 參、在研究方法方面

改制後的區長官派政策、業務功能調整問題、以及里幹事角色的定位確實是有意義的研究課題，尤其是如何提升為民服務品質、地方治理能力之方面，本文除使用文獻分析與深度訪談法外，應可在採用問卷調查法，以彌補深度訪談之不足。故建議後續的研究者可以再以問卷調查法、焦點團體法等研究方法分析改制後的相關課題，尤其各區公所業務功能上仍有些因地制宜之不同，既可比較改制後的區公所業務調整之功能差異性，亦可進一步提出更為適切的研究建議。

## 參考書目

### 一、專書

- 仇桂美（2005）。**地方政府與文官體系**。臺北：國立編譯館。
- 江大樹（2006）。**邁向地方治理－議題、理論與實務**。臺北：元照。
- 江岷欽、林鍾沂（2000）。**公共組織理論**。臺北：國立空中大學。
- 江岷欽、劉坤億合著（1999）。**企業型政府**。臺北：智勝。
- 吳定（2001）。**組織發展理論與技術**。臺北：天一。
- 呂育誠（2007a）。**地方政府治理概念與落實途徑之研究**。臺北：元照。
- 林鍾沂（2001）。**行政學**。臺北：三民。
- 紀俊臣（2006a）。**都市及區域治理**。臺北：五南。
- 紀俊臣（1999）。**精省與新地方制度**。臺北：時英。
- 紀俊臣（2007a）。**都市及區域治理**。臺北：五南。
- 施雅軒（2003）。**台灣的行政區變遷**。臺北：遠足。
- 孫本初、吳復新、夏學理、許道然（2003）。**組織發展**。臺北：國立空中大學。
- 國家發展會議實錄編輯委員會（1997）。**國家發展會議實錄**。臺北：國家發展發展會議實錄編輯委員會。
- 國家發展會議秘書處（編）（1996）。**國家發展會議總結報告**。臺北：國家發展會議秘書處。
- 張金鑑（1986）。**行政學典範**。台北：中國行政學會。
- 張潤書（1998）。**行政學**。臺北：三民。
- 張潤書（2004）。**行政學**。臺北：三民。
- 許南雄（1994）。**行政學術語**。臺北：商鼎。
- 陳向明（2002）。**社會科學質的研究**。臺北：五南。
- 陳恒鈞（2002）。**治理互賴與政策執行**。臺北：商鼎。

- 陳陽德 (1999)。台灣鄉鎮市與區級政府之比較研究—台中縣市民眾與菁英態度之調查。臺北：五南。
- 曾迺碩總纂 (1988)。臺北市志卷一沿革志封域篇。臺北：臺北市文獻委員會。
- 楊國樞 (1993)。社會及行為科學研究法 (上)。臺北：東華。
- 溫金豐 (2009)。組織理論與管理：基礎與應用 (初版)。臺北：華泰。
- 雷飛龍 (1973)。行政學 (四版)。臺北：台灣商務。
- 臺中市豐原區 (編) (2013)。101 年成果驗收—富庶豐原。臺中：臺中市豐原區公所。
- 劉文仕 (2003)。地方制度改造的憲政基礎與問題。臺北：學林。
- 潘淑滿 (2003)。質性研究—理論與應用。臺北：心理。
- 薄慶玖 (2004)。地方政府與自治 (五版)。臺北：五南。
- 謝安田 (1996)。企業管理 (第四版)。臺北：五南。
- Herbert A. Simon et. al. (1950). *Public Administration*. New York: Alfred Knopf.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

## 二、期刊論文

- 仇桂美 (2007)。由地方治理與鄉鎮法律地位論我國城鄉之均衡發展。考銓季刊，49，125-141。
- 仇桂美 (2012)。全球化下永續地方治理與區域發展趨勢。研習論壇，139，35-45。
- 王保健 (2004)。論直轄市與縣市公投合併改制。行政暨政策學報，39，1-32。
- 江大樹 (2011)。從縣市合併改制到區域合作治理「3 都 15 縣」政策評析，研習論壇，123，1-25。
- 江大樹 (2000)。臺灣行政區劃調整的回顧與前瞻。暨大學報，4 (2)，51-70。
- 江大樹 (2011)。從縣市合併改制到區域合作治理「3 都 15 縣」政策評析。研習論壇，123，1-25。

- 余政憲（2001）。官派鄉鎮市長的利弊分析。**研考雙月刊**，**25（6）**，98-109。
- 吳英明（1994a）。公共行政的民主原則與效率原則。**行政管理論文選輯**，**8**，299-318。
- 吳英明（1994b）。公私部門協力推動都市發展－「高雄 21」美國考察報告。**空間雜誌**，**56**，61-67。
- 呂育誠（2000）。鄉鎮縣直轄市長官派政策評議。**政策月刊**，**63**，53-57。
- 呂育誠（2001）。直轄市區公所角色與地位調整芻議。**中國地方自治**，**54（10）**，3-10。
- 呂育誠（2005）。地方治理意含及其制度建立策略之研究－兼論我國縣市推動地方治理的問題與前景。**公共行政學報**，**14**，1-38。
- 呂育誠（2007b）。今日地方政府採行治理的問題與展望。**研習論壇月刊**，**74**，15-27。
- 呂炳寬（2010）。行政法之一般原則與地方自治法規整併：以臺中縣市合併改制為例。**中國地方自治**，**63（11）**，24-38。
- 李志宏（2006）。從組織治理談非政府組織的責信度。**非政府組織學刊**，創刊號，103-126。
- 李宗勳（2004）。公私協力與委外化的效應與價值：一項進行中的治理改造工程。**公共行政學報**，**12**，41-77。
- 李柏諭（2005）。公私協力與社區治理的理論與實務：我國社區大學與政府經驗。**公共行政學報**，**16**，59-106。
- 周志龍（2001）。全球化發展與臺灣行政轄區調整再結構。**經社法制論叢**，**27**，159-189。
- 周宗憲（2010）。鄉鎮市長轉任區長之合憲性探討。**新社會政策雙月刊**，**8**，7-9。
- 周振鶴（2001）。行政區劃史研究的基本概念與學術用語爭議。**復旦學報（社會科學版）**，**3**，31-36。
- 林山田（2000）。怎可剝奪人民選舉鄉鎮市長的權利。**政策月刊**，**63**，60。
- 紀俊臣（2006b）。一個研究上的思考：臺灣行政區域的調整。**中國地方自治**，**59（4）**，24-26。
- 紀俊臣（2007b）。重塑村（里）幹事的角色與功能。**中國地方自治**，**60（8）**，1-3。
- 孫本初、鍾京佑（2005）。治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構。**公共行政學報**，**16**，107-135。

- 席代麟 (2009)。從三都十五縣談臺灣的行政區劃。中國地方自治, 62 (1), 4-21。
- 張瑞鑫、蔡清治、高家文、李淑美、胡月霞 (2010)。行政區域重劃之研究—以台中縣市合併改制為例, T&D 飛訊, 96, 1-21。
- 莫永榮 (2004)。政府服務委託外包的理論與實務: 臺灣經驗。行政暨政策學報, 39, 75-104。
- 陳沛郎、謝順旭 (2005)。我國鄉鎮市長官派可行性之評析。行政試訊, 13, 64-79。
- 陳清秀 (2002)。論新版(馬版)財政收支劃分制度之妥當性與可行性。月旦法學雜誌, 84, 95-101。
- 陳朝建 (2011)。改制直轄市區公所功能業務調整及其治理能力提升策略。研考雙月刊, 35 (6), 71-87。
- 陳陽德 (2000)。鄉鎮級政府改造方案芻議—如何官派之探討。政策月刊, 65, 44-53。
- 黃正雄 (2008)。大臺中市區定位與功能之設計及發展。中國地方自治, 61 (3), 22-44。
- 詹中原 (2007b)。組織變革與組織發展。研習論壇月刊, 78, 1-12。
- 趙永茂 (2008)。地方與區域治理發展的趨勢與挑戰。研考雙月刊, 32 (5), 3-15。
- 趙永茂 (2003)。臺灣府際關係與跨域管理的發展策略與途徑。中國地方自治, 56 (7), 21-40。
- 趙永茂 (1998)。地方政治生態與地方行政的關係。政治科學論叢, 9, 305-328。
- 趙永茂、王皓平 (2011)。提升我國直轄市治理能力之策略: 以當前六都治理困局因應為例。研考雙月刊, 35 (6), 9-18。
- 趙永茂、陳銘顯 (2010)。我國地方與新都會發展的挑戰與回應。研考雙月刊, 34 (6), 23-32。
- 趙永茂、陳銘顯、王皓平 (2011)。建構都會多元中心的治理: 反思都市發展不對稱與民主赤字問題。政治科學論叢, 49, 1-32。
- 劉佩怡 (2008)。臺灣行政區域調整的規劃理路。通識研究集刊, 13, 131-146。
- 蔡吉源 (1997)。廢省、省虛級化與鄉鎮自治。中國地方自治, 50 (1), 4-8。

- 賴宗裕 (2001)。經濟全球化與國土規劃策略之探討。《都市與計畫》，28 (4)，519-542。
- Bovaird, T. & E. Loffler (2002)。Moving from Excellence Models of Local Service Delivery to Benchmarking Good Local Governance, *International Review of Administrative Sciences*, 68(1): 9-24.
- Brugue, Quim. & Valles, M, Josep. (2005)。New-Style Councils, New-Style Councillors: From Local Government to Local Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 18(2): 197-226.
- Rhodes, R. (1996)。The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4): 652-667.
- Rosenau, J. N. (1995)。Governance in the Twenty-First Century. *Global Governance*, 1(1): 13-43.
- Wallis, Joe and Brian Dollery (2002)。Social Capital and Local Government Capacity. *Australian Journal of Public Administration*, 61(1): 76-85.

### 三、專書論文

- 王業立 (1998)。臺灣地方派系的轉變：從解嚴到精省。收錄於政治大學公共行政學系，**修憲後地方政治與行政發展學術研討會論文集 (31-52)**。臺北：政治大學公共行政學系。
- 李長晏、賴志奎 (2009)。都會治理能力之分析：以台中都會區大眾運輸為例。收錄於宋興洲、陳建仁 (編)，**公共政策與地方治理－地方自治論文集 (61-104)**。臺北：華藝。
- 李俊偉 (2010)。縣市升格、政府層級與行政區劃。收錄於羅致政 (編)，**地方政府治理的新局與挑戰 (11-29)**。臺北：新臺灣國策智庫。
- 紀俊臣 (2010)。地方制度法修正後各影響層面剖析。收錄於羅致政 (編)，**地方政府治理的新局與挑戰 (31-54)**。臺北：新臺灣國策智庫。

陳恆鈞（1999）。精省後鄉鎮市地位之發展發向。收錄於翁興利（編），**地方政府與自治（259-286）**。臺北：商鼎文化。

羅承宗（2010）。五都成形後縣級政府下轄次級自治團體之存廢。收錄於羅致政（編），**地方政府治理的新局與挑戰（235-244）**。臺北：新臺灣國策智庫。

Koomin, J. (1993). Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity. In J. Koomin. (Ed), *Modern Governance (35-48)*. London: Sage.

#### 四、研討會論文

朱景鵬（2002）。**環境永續發展、公眾參與與地方現代化之探討－歐洲經驗之省思與臺灣對話**。兩岸環保治理理論與實務研討會，北京。

江大樹、張力亞（2008）。**臺灣縣市首長領導力與地方治理的實證分析**。2008 臺灣政治學會年會暨學術研討會，南投。

呂育誠（2002b）。**地方政府能力提升途徑與中央地方關係再定位之研究**。地方自治變革與地方政府功能提升學術研討會，臺北。

李長晏（2009）。**縣市合併後都會永續治理對區域發展影響之問題分析：以台中都會區為例**。行政民主與都會永續治理學術研討會，南投。

李長晏（2010）。**村里再造與地方治理之運作**。我國基層村里角色與功能再定位圓桌論壇研討會，臺北。

李長晏、陳衍宏（2006）。**多層次治理架構下的市政管理－制度與結構觀點**。國家發展與地方治理學術研討會，臺北。

邱重巖（2005）。**全球化衝擊下的臺灣公民社會發展：一個整合「全球在地化」與「在地全球化」的治理觀點**。整合全球化與在地化：21 世紀政治學研究的新趨勢學術研討會，臺中。

張永明（2011）。**以地方自治學理論高雄縣市合併後行政組織變革之困境與突破**。「行政效能/組織變革」學術研討會，臺北。

張添群（2010）。縣市升格後直轄市區域重劃之評估－以大臺中市為例。「新區劃·新思維：2010年地方自治新局的開創與展望」學術研討會，臺中。

黃建銘（2009）。三都十五縣與區域治理。第三屆地方自治與民主發展：2009年縣市長選舉與地方發展學術研討會，臺中。

黃建銘（2003）。城市化發展與行政區劃之重構。「交流：無國界的挑戰與回應」學術研討會，新竹。

黃錦堂（2001）。行政區劃與地方自治。中央與地方關係學術研討會，臺北。

## 五、研究計畫

朱景鵬（2003）。地方政府治理能力評估模式建構之研究。臺北：行政院研究發展考核委員會。

江明修（1997）。臺北市區公所定位及組織功能之研究。臺北：臺北市政府研究發展考核委員會。

呂育誠（2002a）。城鄉差距對村里幹事職能影響之研究－以臺北市與澎湖縣為例。臺北：行政院國家科學委員會。

紀俊臣（2001）。行政區劃與鄉鎮市自治問題之研究。臺北：臺北市政府研究發展考核委員會。

席代麟、樊中原（2003）。臺北市政府基層組織功能之研究。臺北：臺北市政府研究發展考核委員會。

高永光（2006）。行政區域調整方案之研究（第一年）。臺北：行政院內政部。

陳陽德、吳界英（1998）。鄉鎮（市）與區級體制之研析與重建－以台中縣市為例。臺北：行政院研究發展考核委員會。

傅宗懋（1987）。臺北市區政問題之研究。臺北：臺北市政府研究發展考核委員會。

## 六、學位論文

- 于保雲（2008）。**臺北市政府權下放區公所之研究**。銘傳大學社會科學院國家發展與兩岸關係碩士在職專班碩士論文，未出版，臺北。
- 王首人（2004）。**臺北市里幹事組織承諾之研究**。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 王瑞哲（2006）。**地方政府與農會協力關係之研究－以台南縣鄉鎮市產業文化活動為例**。中正大學政治學系暨研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 李弘宇（2008）。**臺中縣村（里）幹事人力資源運用與管理**。臺東大學區域政策與發展研究所碩士論文，未出版，臺東。
- 李秀銀（2009）。**提升鄉（鎮、市）村里幹事服務績效之研究**。彰化師範大學商業教育學系碩士論文，未出版，彰化。
- 林清琴（2007）。**臺北市里幹事情緒管理與人際關係之研究**。政治大學行政管理研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 林琴容（2001）。**從組織管理探討基層村里組織結構設計之研究－以嘉義縣為例**。南華大學管理研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 林育植（2006）。**從英美日等國經驗探析台灣都市－區域治理機制**。中華大學經營管理研究所碩士論文，未出版，新竹。
- 林鐘仁（2008）。**政府再造之研究－以行政院組織結構調整為例**。臺灣師範大學政治學研究所在職進修碩士論文，未出版，臺北。
- 吳嘉信（2001）。**村里幹事工作滿足與工作士氣之探討－以雲嘉南村里幹事為例**。中正大學勞工研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 姜適雯（2007）。**里幹事的社會救助角色之研究：以高雄市旗津區為例**。中山大學政治學研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 孫清泉（2005）。**臺北市區公所組織功能之研究**。銘傳大學公共事務學系碩士在職專班論文，未出版，臺北。

- 曹凱玲（2010）。我國直轄市下區制之政經分析。臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 凌聖凱（2003）。臺灣地區行政區劃之研究－以治理取向之觀點。南華大學公共行政與政策研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 許長仕（1995）。臺北市區公所推動為民服務之研究－企業型政府的觀點。中興大學公共行政及政策研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 郭淑娟（2009）。社會救助審查裁量之行為初探－以高雄市各區公所為例。中山大學政治研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 曾錦宣（2009）。現行村里制度與功能探討－以臺中縣后里鄉為例。中正大學政治學系研究所碩士論文，未出版，嘉義。
- 黃明勇（1999）。臺灣地區行政區劃調整之研究。政治大學公共行政學系研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 楊峻華（2007）。彰化市里組織結構與功能之研究。中興大學國家政策與公共事務研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 葉傑生（2003）。文化產業化及區級政府治理－士林區國際文化節個案。銘傳大學公共管理與社區發展研究所碩士論文，未出版，臺北。
- 詹美玲（2006）。「共同」治理模式建構協力夥伴關係－以佛教慈濟慈善事業基金會在印尼及南非人道救援為例。東華大學公共行政研究所碩士論文，未出版，花蓮。
- 詹滿媚（1995）。臺北市區公所執行區政功能之研究。中興大學公共行政及政策研究所碩士論文，未出版，臺中。
- 廖宗侯（2005）。社會救助制度中村里幹事的審查行為與影響因素之探討－以臺中縣為例。暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文，未出版，南投。
- 賴彩玲（2004）。里幹事角色之研究－以高雄市旗津區為例。中山大學政治研究所碩士論文，未出版，高雄。
- 羅文家（2002）。村里幹事角色之研究－以臺北縣為例。中國文化大學政治學研究所碩士論文，未出版，臺北。

## 七、譯著

朱柔若(譯)(2000)。社會科學研究方法－質化與量化取向(W.Lawrence Neuman 原著)。  
臺北：揚智。

楊幼蘭(譯)(1994)。改造企業－再生策略的藍本(Michael Hammer 與 James Champy  
著)。台北：牛頓。

蕭全政、林鍾沂、江岷欽、黃朝盟(譯)(2003)。行政學的世界(Nicholas Henry 原  
著)。臺北：韋伯文化。

## 八、網路等電子化資料

天下雜誌編輯部(2009年7月)。**【決策幕後】臺灣為何急急推縣市升格?**。天下雜誌，  
425，取自：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=38196>。

王皓平(2011a)。為什麼要有「直轄市」制度?。2011年12月4日，取自  
<http://www.npf.org.tw/post/1/10044>。

王皓平(2011b)。合併改制之直轄市其組織整合之困境，2011年2月17日，取自  
<http://www.npf.org.tw/post/1/8776>，檢視日期：2012年9月20日。

紀俊臣(2004)。由地方治理論區域政府可行性，2004年1月14日，取自  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/093/IA-C-093-005.htm>，檢視日期：2012年7月  
15日。

黃錦堂(2011)。新四都 權力業務下放，2011年2月24日，取自  
<http://www.npf.org.tw/post/1/8845>，檢視日期：2012年9月20日。

詹中原(2007a)。組織變革之因應，2007年5月4日，取自  
<http://www.npf.org.tw/post/2/2154>，檢視日期：2012年10月25日。

龔意琇(2002)。鄉鎮市長是否官派之優劣分析。2002年3月22日，取自  
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-C-091-122.htm>。

## 附錄一 行政區劃法草案總說明

(行政院 2012 年 2 月 23 日院臺建字第 1010124671 號函送之行政區劃法草案總說明)

行政區劃係為便於施政而劃定之治理範圍，其劃定之目的在確認各地方政府權力行使、責任歸屬、管轄居民及財政取得之範圍。以往臺灣地區之行政區劃因未有法制規範，行政院院會決議後，即付諸實施，然而憲法第一百零八條第一項第二款規定，行政區劃事項，應由中央立法並執行之，或交由省縣執行之。目前民主法治意識高漲，行政區劃除應尊重民意，並應考量經濟效益、均衡區域發展及維持穩定等原則，同時為建立公平合理之行政區劃程序，對於行政區劃之權責機關、應考量之相關因素、調整方式及調整程序等予以法制化，爰擬具《行政區劃法》草案，其要點如下：

- 一、行政區劃之主管機關、定義、行政區劃原因及考量因素。(草案第二條至第六條)
- 二、提出行政區劃之機關。(草案第七條)
- 三、提出行政區劃之機關，於提出行政區劃前，應研擬行政區劃計畫初稿，於相關行政區域內公告，並辦理公民民意調查及公聽會。但行政區域界線不整或與地籍、戶籍情形不符等原因而調整者，得免辦理。(草案第八條)
- 四、為落實地方自治精神，擴大地方民意參與決策，爰規定各級主管機關或鄉(鎮、市)公所應參酌公民民意調查及公聽會之意見，擬訂行政區劃計畫，及應徵詢地方政府與議會之意見，並規範行政區劃計畫之內容。(草案第九條及第十條)
- 五、行政區劃計畫審議及報核之程序。(草案第十一條)
- 六、各級主管機關為審議行政區劃計畫，應邀集學者、專家、社會公正人士及相關行政機關之代表，以合議制方式辦理。(草案第十二條)
- 七、行政區劃計畫經核定後，主管機關應發布行政區劃計畫，並公告其實施日期。(草案第十三條)
- 八、中央主管機關為國家整體利益之考量，得報請行政院同意後，逕行擬訂鄉(鎮、市、區)之行政區劃計畫，辦理鄉(鎮、市、區)之行政區域調整事宜，並簡化其行政程序。(草案第十四條)

- 九、行政區劃計畫發布後，各級主管機關應會同相關機關辦理有關業務及財產之改隸，並明定移轉、交接事項及有關財產產權移轉歸屬之劃分原則。（草案第十五條）
- 十、行政區劃計畫發布後，相關地方公職人員任期之處理。（草案第十六條）
- 十一、行政區劃計畫實施後，由相關直轄市、縣（市）主管機關會同相關機關依行政區劃計畫，辦理豎立界標、測繪界線及計算面積等事項，報中央主管機關備查。（草案第十七條）
- 十二、行政區劃計畫實施後，自治法規之處理原則。（草案第十八條）
- 十三、行政區劃計畫實施後，相關機關（構）、學校之預算執行及處理程序。（草案第十九條）
- 十四、行政區劃計畫實施後，相關行政區域之財政收支劃分調整日期、中央法律與命令之適用、公務人員考銓等事項過渡期間之適用原則。（草案第二十條）
- 十五、原住民族自治區行政區域範圍之劃設、變更及廢止，另以法律定之。（草案第二十一條）

## 附錄二 臺中市各區公所組織規程

### 臺中市各區公所組織規程

中華民國 99 年 12 月 25 日府授法規字第 0990000096 號令訂定

中華民國 100 年 4 月 14 日府授法規字第 1000063109 號令修正第 1、10 條

中華民國 100 年 6 月 14 日考授銓法五字第 1003384665 號函備查

中華民國 100 年 10 月 4 日府授法規字第 1000190477 號令修正第 1、5、13、16 條

中華民國 100 年 12 月 19 日府授法規字第 1000244145 號令修正第 4 條

中華民國 100 年 12 月 28 日考授銓法五字第 1003542151 號函備查

- 第一條 本規程依臺中市政府組織自治條例第八條規定訂定之。
- 第二條 臺中市各區公所（以下簡稱區公所）置區長，承市長之命，兼受臺中市政府民政局局長之指導監督，綜理區政，並指揮監督所屬員工。  
人口已達二十萬人之區，得置副區長一人，襄助區長處理區務。
- 第三條 行政區內之警察、消防、戶政、衛生及圖書館等機關、國民中小學校、公立托兒所、區清潔隊及工務大隊，關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長之指導；但執行區級防救時，應受區長之指揮監督。惟於市級災害應變中心指揮官或其指派之現場指揮官抵達前進指揮所時，應適時移轉指揮權。
- 第四條 區公所得設下列課、室，分別掌理各有關業務及市政府授權事項：
- 一、民政課：自治行政、選務、區級災害防救、區里民活動中心經營管理、環境衛生宣導、調解服務、國民教育、國民體育、殯葬業務、禮俗宗教、祭祀公業、協辦民防、墓政及其他有關民政事項。
  - 二、社會課：社會行政、社會福利、社會救助、全民健康保險、國民年金、社區發展及其他有關社政事項。
  - 三、農業及建設課：農林漁牧生產、農業推廣、糧食、農產運銷、農情調查、水土保持、土木工程、地政、公共建設、水利、違章建築查報、公寓大廈、區里民活動中心新建、協辦動物防疫檢疫業務、工商財稅業務及其他有關基層農政及經濟建設事項。

四、公用課：社區環境改造、綠美化、公園綠地、路燈管理維護及其他有關公用事業事項。

五、人文課：文化藝術、慶典活動、觀光宣導、兵役行政、國民兵組訓、徵兵處理、兵役勤務、後備軍人管理、替代役業務及其他有關文化及役政事項。

六、秘書室：文書、印信、檔案、庶務、會議、出納、研考、資訊、法制、公共關係及不屬其他各課、室事項。

未設農業及建設課之區，得設農業課，掌理前項第三款農業有關業務事項。

未設社會課與農業及建設課之區，得設社建課，掌理前項第二款及第三款事項；未設公用課之區，前項第四款事項，由臺中市政府主管機關掌理之；未設人文課之區，前項第五款事項，由民政課掌理之。

山地區公所設土地管理課，掌理原住民保留地及原住民產業觀光等事項。第一項第四款公用有關業務事項，由農業及建設課掌理之。

第五條 區公所置主任秘書、課長、主任、秘書、視導、技士、課員、里幹事、技佐、助理員、辦事員、書記。

第六條 區公所設人事室，置主任、課員、助理員、辦事員；未設人事室者，置人事管理員，依法辦理人事管理事項。

第七條 區公所設會計室，置會計主任、課員、佐理員；未設會計室者，置會計員，依法辦理歲計、會計及統計事項。

第八條 區公所設政風室，置主任、課員、辦事員，依法辦理政風事項；未設政風室者，其政風業務由其上級機關之政風機構統籌辦理。

第九條 本規程所列各職稱之官等職等及員額，另以編制表定之。  
各職稱之官等職等，依職務列等表之規定。

第十條 區長請假或因故不能執行職務時，職務代理順序如下：

一、置有副區長者，由副區長代理，副區長不能代理時，由主任秘書代理。

二、未置副區長者，由主任秘書代理，主任秘書不能代理時，由民政課長代理。

第十一條 區公所區務會議，由區長召集並為主席，每月舉行一次，必要時得召開臨時會議，由以下人員組成之：

一、區長。

二、副區長。

三、主任秘書。

四、課長。

五、主任。

前項會議得由區長邀請區內下列有關人員參加：

一、警察分局分局長。

二、戶政事務所主任。

三、稅務分局主任。

四、衛生所主任。

五、國民中小學校長。

六、區清潔隊隊長。

七、消防分隊分隊長。

八、其他有關人員。

第十二條 區以內之編組為里，里設里辦公處，置里長，無給職，由里公民選舉之，任期四年，連選得連任，受區長之指揮監督，辦理里公務及交辦事項。

里以內之編組為鄰，置鄰長，無給職，由里長就該鄰內成年居民遴報區長聘任之，受里長之指揮監督，辦理鄰公務及交辦事項。

第十三條 里幹事承區長之命及里長之督導，辦理里公務及交辦事項。

第十四條 里長於任期內辭職、去職或死亡時，由區公所派員代理，並函報市政府備查。請假或因故不能執行職務時，由里幹事代理。

前項里長辭職由區公所核准；其辭職、去職或死亡，應自事實發生之日起三個月內完成補選。但所遺任期不足二年者，不再補選。補選之里長其任期或代理期間均以補足本屆所遺任期為限，並視為一任。

鄰長辭職、死亡或被解聘時，應辦理補聘。

第十五條 區公所分層負責明細表由民政局訂定，報請臺中市政府備查。

第十六條 本規程自中華民國九十九年十二月二十五日施行。

本規程第一條修正條文自中華民國一百年四月十五日施行，其餘修正條文自發布日施行。

## 附錄三 臺中縣豐原市公所組織自治條例

### 臺中縣豐原市公所組織自治條例

中華民國 88 年 12 月 27 日豐市秘字第 36761 號令公布

中華民國 89 年 4 月 21 日豐市秘字第 11105 號令修正第 1、5、12、14、21 條；並刪除第 18、19、20 條

中華民國 100 年 1 月 12 日府授人企字第 1000007867 號令廢止

- 第一條 本自治條例依地方行政機關組織準則第三條第三項規定制定之。
- 第二條 臺中縣豐原市公所（以下簡稱本所）依法辦理自治事項，並執行上級政府委辦事項。
- 第三條 本市置市長一人，對外代表本市，綜理市政，並指揮、監督所屬員工及機關。
- 第四條 本所置主任秘書一人，為幕僚長，承市長之命，處理市政。置秘書一人、專員二人受主任秘書之指揮、督導，掌理法制、機要、動員、協調、核稿等事項。
- 第五條 本所設左列課、室，分別掌理有關事項：
- 一、民政課：掌理一般民政、調解服務、自治行政、地政、宗教輔導、禮俗、公共造產、教育文化及體育、環境衛生、原住民行政業務、災害防救之規劃及執行、全民健康保險、殯葬設施之設置與管理、協辦消防及民防等事項。
  - 二、財政課：掌理財務收支及管理、財產經營及處分、公共債務、出納、協助稅捐稽徵等事項。
  - 三、建設課：掌理農林漁牧生產、農業推廣、糧食、農產運銷、農情調查、觀光農園輔導、市場規劃管理，攤販管理、簡易工商登記、山坡地管理、水土保持、公平交易、消費者保護、自然生態保育等事項。
  - 四、工務課：掌理土木工程、公共建設、都市計畫、公共設施用地徵收業務、交通規劃營運及管理、水利、營建管理、違章建築查報、小型排水設施、雨水下水道工程、道路建築及管理、管線開挖同意等事項。必要時得成立工程隊

辦理工程之測量、施工、監工等技術性工作。

五、公用課：掌理環境綠美化、公園綠地設立及管理，路燈之新設、管理及維護，公用事業，停車場規劃、興建、經營及管理，觀光事業等事項。

六、社會課：掌理一般社政、社區發展、公益慈善事業及社會救助、各項社會福利、人民團體輔導、勞工行政等事項。

七、兵役課：掌理兵役行政、徵集處理、後備軍人管理、國民兵組訓、留守業務、軍人及其家屬優待扶助、軍勤業務等事項。

八、秘書室：掌理文書、檔案、庶務、印信、國家賠償、研考、便民服務、新聞行政、資訊及不屬各單位掌理業務等事項。

前項各課、室職掌內容，除法令另有規定者外，必要時得依地方行政機關組織準則第八條之規定調整之。

第六條 本所置課長、室主任，承市長之命辦理各該管業務。置技正、技士、技佐、獸醫、課員、里幹事、辦事員、書記。

第七條 本所設人事室，置主任、課員、辦事員，依法辦理人事管理事項。

第八條 本所設主計室，置主任、課員、佐理員，依法辦理歲計、會計及統計事項。

第九條 本所設政風室，置主任、辦事員，依法辦理政風業務事項。

第十條 本所設清潔隊、圖書館、托兒所、公有零售市場，並視業務需要的設工程隊，其組織規程另定之。

第十一條 本所及所屬機關員額總數最高一七八人。

各機關織員額，由市長於前項員額總數內，依地方行政機關組織準則第二十一條規定分配之。

第十二條 本自治條例所列各職稱之官等及員額，另以編制表定之。

各職稱之職等，除市長外，其餘依職務列等表之規定。

第十三條 本所得視實際需要，設事業機構，其組織自治條例，由本所擬訂，經市民代表會通過後，報請縣政府備查。

第十四條 市長請假時，由主任秘書代行。主任秘書同時因故不能代行時，依第五條所列單位主管順序代行。

第十五條 本市設市務會議，由左列人員組成之：

- 一、市長。
- 二、主任秘書、秘書、專員。
- 三、課長、室主任、主任。
- 四、所屬機關首長。
- 五、市長指定之人員。

前項會議，由市長召集之，開會時為主席，市長因故不能出席時，由職務代理人擔任主席。

市務會議必要時，得由市長邀請或指定有關人員列席。

第十六條 左列事項應經市務會議之決定：

- 一、施政計劃與預算。
- 二、市規約及自治規則。
- 三、提請市民代表會審議之其他案件。
- 四、本所及所屬機關組織編制調整事項。
- 五、涉及各單位或所屬機關共同關係事項。
- 六、市長交議事項。
- 七、其他有關市政重要事項。

前項各款事項之決議，由市長核定辦理。

第十七條 本所分層負責明細表，由市長核定後實施。

本所各所屬機關分層負責明細表，由各所屬機關擬定，報本所核定。

第十八條 本自治條例自公布日施行。

## 附錄四 臺中市里鄰編組及區域調整自治條例

### 臺中市里鄰編組及區域調整自治條例

中華民國 100 年 6 月 10 日府授法規字第 1000107236 號令制定公布

- 第一條 本自治條例依《地制法》第七條第三項規定制定之。
- 第二條 本自治條例之主管機關為臺中市政府民政局（以下簡稱本局）。
- 第三條 里之編組及調整原則，除特殊情形，應報請臺中市政府（以下簡稱本府）專案核准外，依下列規定辦理：
- 一、交通便利人口集中地區，其戶數為一千戶以上至四千戶。
  - 二、交通便利但人口分散地區，其戶數為五百戶以上未達一千戶。
  - 三、交通不便及偏遠地區，其戶數為一百戶以上未達五百戶。
- 第四條 鄰之編組及調整原則，除特殊情形，難以適當劃分外，依下列規定辦理：
- 一、人口集中地區，戶數為五十戶以上至二百戶。
  - 二、人口分散地區，戶數為二十戶以上未達五十戶。
- 第五條 里、鄰區域之界限，除情形特殊者外，依下列規定劃分之：
- 一、山脈之分水線及丘、阜之頂點。
  - 二、路、街、巷、弄、通道、樓層、河、溝、溪流之中心線。
  - 三、永久性之關隘、堤塘、橋樑及其他堅固建築物可為界線。
- 第六條 里、鄰有下列情形之一者，得調整區域：
- 一、原界線有爭議。
  - 二、區域參差交錯或與天然形勢抵觸過甚，推行自治業務不便。
  - 三、因都市發展而需要調整。
  - 四、其他情形特殊。
- 第七條 里、鄰區域需調整者，應於每屆里長任期屆滿一年前辦理完成，並於下屆里長選舉投票日四個月前實施。
- 第八條 里之劃分、調整，由區公所擬訂，報送本局審查後，陳報本府轉送臺中市議會(以下簡稱市議會)審議通過後發布實施。
- 鄰之劃分、調整，由區公所辦理，並報請本局核定後實施。
- 第九條 區之區域界線劃分及調整，得準用第五條及第六條之規定。
- 第十條 本自治條例自公布日施行。

## 附錄五 臺中市里幹事服勤及工作考核要點

### 臺中市里幹事服勤及工作考核要點

中華民國 100 年 5 月 4 日府授民行字第 1000080594 號函訂定

#### 壹、總則

- 一、臺中市政府（以下簡稱本府）為加強里幹事服勤管理，並考核其服務績效，特訂定本要點。
- 二、各里配置里幹事，由區長視里戶數之多寡，面積大小、交通狀況、業務繁簡等實際需要，統籌調配之。
- 三、為使事權統一、運用靈活，里幹事由民政課長承區長命令指揮監督之，在執行其他各課（室）業務時，受有關課（室）主管之指導，並受配屬里長之督導，辦理里一切公務。
- 四、里幹事應與里長保持良好業務聯繫，落實為民服務工作。

#### 貳、辦公方式

- 五、里幹事上午應於區公所辦公，下午分赴里辦公處服勤，其簽到退方式由區公所訂定，並由區公所隨時派員督導考核，兼二里以上里幹事下午服勤方式，由區公所自行調配。
- 六、山地或偏遠地區所屬之里，區公所得因地制宜調整里幹事於里辦公處辦公，但每月應在區公所舉行會報一次，並由區公所派員督導考核。
- 七、里幹事赴里服勤時，應於外出登記簿填明外出事由、地點、往返時間，送請民政課長核准後始得外出，對於外出之里幹事，應由區公所隨時派員督導考核，並作成督導考核報告表，以便隨時查考。
- 八、各區公所得排定里幹事至區綜合服務台輪流值勤，輪值方式由各區依業務現況另行訂定之，但輪值排班表應副知里長。
- 九、里幹事除辦理所屬里業務外，並得由區長統籌調派支援辦理上級交辦臨時、重大、緊急業務及區長指定業務。

#### 參、服務要項

- 十、里幹事服務事項如下：
  - （一）推行政令，反映民意及市政建設宣導傳遞。
  - （二）結合及協調地方資源推行里文化、休閒、育樂活動。

- (三) 辦理里例行會議，應按規定協助召開鄰長會議、里工作會報、里民大會（或基層建設座談會），作成詳細紀錄，建議案專案處理，並加強各項建議案追蹤、管制、會勘及催辦工作。
- (四) 市容查報。
- (五) 辦理社會救助、福利服務（含家暴防治、婦幼安全、兒少受虐、老人保護、高風險及弱勢脫困家庭通報、轉介等）及其他社政服務。
- (六) 填寫戶長資料名冊及家戶訪問，代繕各種申請書表及辦理里辦公處證明。
- (七) 協助推行環保事項、協助地方治安（守望相助、春安、民防等）、協助推行社區發展事項及災情查報、通報工作。
- (八) 辦理綜合所得稅輔導申報及協助災害救助案件之受理與勘查工作。
- (九) 辦理各種公職人員選舉選務工作。
- (十) 分送有關役政通知單、徵集令及辦理役男身家調查及兵役資料之查報。
- (十一) 應加強原住民之服務，協辦原住民各項福利業務生活輔導及原住民生活教育協會輔導等工作。
- (十二) 里長交辦。
- (十三) 區公所交辦及其他依法令協辦。

十一、里幹事應實施家戶訪問，瞭解里民需要，發掘問題，主動服務：

- (一) 對里內低收入戶、中低收入老人、原住民及身心障礙市民、獨居老人、高風險及弱勢脫困家庭等，每半年至少分別訪問一次。
- (二) 對指定之個案及家戶或地區訪問。
- (三) 平時遇有里民電話聯繫應即前往訪問。
- (四) 遇有急難救助案件，應隨時訪問，並輔導至急難情形解除為止。  
被訪問人如有反應意見或申請服務事項，應立即處理，如非里辦公處權責，即陳報區公所處理。

十二、區公所各單位需由里幹事服務事項，應先個別簽奉區長核准後交民政課統籌辦理，以資聯繫。

十三、區公所每月至少應舉行里幹事工作會報一次，由區長主持，因故不能主持時，由主任秘書代理，區公所各課室主管依業務需要列席，其工作會報程序如下：

- (一) 報告上次會報主席指示事項執行情形。
- (二) 轉達上級重要工作提示。
- (三) 報告督導或抽查里幹事服勤績效情形。
- (四) 表彰事項。

- (五) 各單位工作提示。
- (六) 工作檢討及疑難問題之解答或協調。
- (七) 主席指示及結論。

里幹事工作會報得排定「法令實務講解」、「專題報告」或「服務心得報告」，工作會報紀錄應函送各里辦公處。

#### 肆、文書處理

十四、里幹事應以訪問與服務為重點，儘量簡化里辦公處文書作業，里辦公處文書應備簿冊編號登記，經里長檢閱後按順序裝訂保管，文書作業簡化方式如下：

- (一) 函：區公所對所轄里辦公處頒發之法令、法令解釋、密件等及同一公文涉其他機關應行文者屬之。
- (二) 通知單：區公所對於里辦公處應行通知事項，應以通知單方式為之（通知單格式如附件一），里辦公處收到通知單時，應以最迅速方式傳達有關鄰戶知悉。
- (三) 交辦單：區公所對里辦公處應將辦理結果陳報區公所者屬之。（交辦單格式如附件二）。
- (四) 口頭、電話或書面提示：區公所對里辦公處應行交辦事項，無須里辦公處陳復者屬之，里幹事應將上述交辦事項錄載於工作綜合紀錄簿內。

十五、里辦公處應置下列設備及資料簿冊，各項資料並應隨時更新：

- (一) 里辦公處應置備辦公桌椅、記事板及電話。
- (二) 必備簿冊：
  1. 工作綜合紀錄簿（格式如附件三）。
  2. 收發文簿（格式如附件四）
  3. 區公所交辦單及辦理情形。
  4. 里幹事查報事項查報表。
  5. 里幹事外出服務登記簿。
  6. 財產登記簿（格式如附件五）。
  7. 里經費收支簿及有關原始憑證。
  8. 里內各項會議資料及紀錄。
- (三) 必備資料：
  1. 里沿革概況，行政區域平面圖及里內街道、巷弄分布概況圖。
  2. 里長、鄰長名冊暨里工作會報成員名冊（格式如附件六、附件六之一）。
  3. 里內寺廟、教會、神壇負責人名冊，低收入戶名冊、急難救助名冊、身心障礙市民名冊。

- 4.里內公益團體、義工、熱心人士及特殊事蹟楷模人士名冊。
- 5.戶長資料名冊（應加註電話）。
- 6.里服務法令資料及里辦公處證明事項。
- 7.機關學校首長、各級民意代表名冊。
- 8.里內社區發展協會理監事名冊及其他社團名冊。
- 9.里內其他資料名冊。

## 伍、查報事項

十六、里幹事查報事項（各細目如附件七）如下：

- （一）道路、水溝、橋涵、水利工程等公共設施。
- （二）公園、綠地、行道樹、路燈等公共設施。
- （三）堆積建材妨害交通及建築廢棄物、材料清除。
- （四）妨害公共安全。
- （五）廢棄物、水溝、公廁等清理維護。
- （六）戶外自來水漏水改善。
- （七）電力、電話、電信設施。
- （八）社會救助及福利服務（含家暴防治、婦幼安全、兒少受虐、老人保護、高風險及弱勢脫困家庭通報、轉介等）。
- （九）其他改善生活環境或增進民眾福祉。

十七、里幹事應利用在里工作時間隨時隨地查察，於發現應行改善事項時，即應本於職責立刻處理，無法處理者，即行填寫「臺中市○○區里幹事查報事項查報表」（一式三份，如附件八），送區公所核辦，時間急迫者，得先以電話通知有關單位處理。

十八、區公所接獲查報表後，應抽存第一聯逐案登記列管。凡屬區公所權責範圍者，應即自行處理；查報事項非區公所權責者，應由區公所轉送本府有關單位或其他機關處理。

十九、本府各單位收到區公所轉送之查報表後，應以最速件處理，並將處理結果填列於查報表處理情形欄內。

二十、區公所收到第三聯回單後，應將執行情形登記於原抽存之第一聯處理情形欄，再將第三聯交還原查報之里幹事，里幹事應依答復情形迅赴原查報事項之現場查證，未處理者立即依行政系統追蹤辦理，至處理完畢為止，並將結果登記於第三聯，查報表應裝訂妥為保存。

二十一、區公所轉送本府各有關單位之查報表，逾二星期未獲答復者，應予查催（催辦單格式如附件九）。

二十二、里辦公處應於每月五日前將上月底之「查報案件統計表」（格式如附件十）填送區公所備查；區公所每三個月統計一次。

二十三、區公所對里幹事查報案件應嚴予督導切實考察，對具有特殊優良事蹟者，應於里幹事工作會報公開表揚，對於敷衍塞責或應行查報而未查報者，應嚴予懲處。

二十四、本府民政局對於查報案件得隨時派員實地抽查，如發現有查報不實或漏查情事或推諉責任不予處理，及區公所督導不週者，視情節輕重予以議處。

### **陸、訓練**

二十五、本府民政局或區公所應每年定期對里幹事舉辦法令及實務講習。

### **柒、督導考核**

二十六、區公所對里幹事工作，平時督導考核分工如下：

（一）業務督導勤惰考核：由民政課長主辦，有關業務主管會辦。

（二）品德生活考核：由民政單位主辦，人事（政風）單位會辦。

二十七、區公所之民政課長應每星期核閱里幹事工作綜合紀錄簿一次，據以追蹤考核。

二十八、督導考核重點項目：

（一）里工作會報及其他各項會議執行情形。

（二）家戶訪問情形（詳核訪問異動記事）。

（三）民眾疑難問題及請求事項之辦理過程。

（四）政令宣導成效。

（五）上級交辦業務之執行成果。

（六）里幹事之品德操守勤惰及服務態度。

（七）資料簿冊記載情形。

（八）里民對里幹事之觀感及里、鄰長之反映。

（九）里幹事與里內各種組織的聯繫情形。

（十）里辦公經費之動支核銷情形。

（十一）里幹事查報事項辦理情形。

二十九、督導考核人員對於督導考核項目應嚴格考察，並以核對文書記載方式進行，對於督導考核情形，應作成完整之資料，作為年度綜合考評之參考。其有特殊優劣事蹟者應及時予以獎懲，並提出改進意見，據以輔導里業務，達成優良績效。

三十、區長對里幹事之服務應嚴予考核，並應依公務人員獎懲標準等有關規定辦理。服務績優人員由本府或區公所予以表揚並優先調升，服務不力人員之調動，依下列規定辦理：

- (一) 人地不宜者：為使里幹事適才適所，由區公所調整服務區域或調任其他職務。
- (二) 里幹事於該區因故難以勝任者：由區公所專案提出，調整至本市其他機關服務。

三十一、里幹事之服務除里長隨時督導外，區長、民政課長應經常督導，本府得派員抽查訪問，抽查訪問時發覺里幹事服務不力者應予議處外，其有情節重大且疏於處理者，相關各層級主管並應受連帶處分。

#### 附件七 臺中市里幹事查報事項明細表

一、道路、水溝、橋涵、水利工程等公共設施：

(一) 道路部分：

- 1. 人行道紅磚下陷、破損、不平、短缺。
- 2. 道路人孔、手孔下陷損失、缺蓋。
- 3. 街道、巷弄名牌損壞、缺失。
- 4. 護欄、鈕絲欄杆損壞。
- 5. 自來水管漏水損壞道路。
- 6. 柏油路下陷有坑。
- 7. 道路緣石損壞。
- 8. 挖掘道路未修復。
- 9. 挖掘道路廢土未清。
- 10. 重要農路未鋪設碎石級配料。
- 11. 駁坎崩塌。

(二) 排水溝工程部份：

- 1. 窰井損壞或井蓋損失。
- 2. 擅自加蓋改道或填平。
- 3. 因建屋損壞或阻塞水溝。
- 4. 溝蓋損壞或缺失。
- 5. 排水溝損壞。
- 6. 佔用公共水溝。

(三) 橋涵部分：

- 1.橋樑地下道階梯、止滑條損壞。
- 2.各橋樑橋頭燈損壞。
- 3.地下道地磚、壁磚損失。
- 4.地下道漏水、積水。
- 5.橋欄杆損壞。
- 6.重要道路、狹橋需拓寬者。
- 7.吊橋損壞。

(四) 水利工程部分：

- 1.堤防及防汛道路路面損壞。
- 2.河川地內傾倒廢土、垃圾、磚瓦。
- 3.堤防護岸損壞。
- 4.水圳損壞。

二、公園、綠地、行道樹、路燈等公共設施：

(一) 公園部分：

- 1.園路廣場石片龜甲磚短缺損壞。
- 2.遊具損壞。
- 3.花木枯萎損壞。
- 4.護欄損壞。

(二) 綠地安全島部分：

- 1.草皮須修剪。
- 2.鐵護欄損壞。

(三) 行道樹部分：

- 1.行道樹傾倒。
- 2.行道樹枯萎。
- 3.護欄損壞。

(四) 路燈部分：

- 1.路燈壞失明。
- 2.燈柱傾倒。
- 3.燈罩脫落。

- 4.路燈管線挖損。
- 5.重要叉路未裝設路燈。

### 三、堆積建材妨害市容、交通及建築物、材料消除：

#### (一) 建管單位部分：

- 1.污損周圍道路。
- 2.損壞人行道紅磚。
- 3.損壞或阻塞排水溝。
- 4.廢土、建築材料、機具任意堆放妨礙交通。

#### (二) 警察單位部分：

- 1.堆積建築材料及廢棄物之取締。
- 2.人行道紅磚污染之取締。
- 3.路肩堆積草堆、堆放垃圾者。
- 4.無駕照行駛拼裝車，影響交通安全。

### 四、妨害公共安全：

- (一) 危險物品堆放。
- (二) 空氣污染。
- (三) 水源污染。
- (四) 噪音。
- (五) 工廠廢氣、廢水、廢物。

### 五、廢棄物、水溝、公廁等清理維護：

- (一) 廢棄物（垃圾）之處理。
- (二) 水溝淤積阻塞之清理。
- (三) 公廁整潔維護及損壞修復。

### 六、戶外自來水管漏水改善。

### 七、電力、電話、電信設施：

- (一) 電力、電話之人孔、手孔鐵蓋損壞。
- (二) 電力、電話工程影響交通，破壞路面。

### 八、社會救助及福利服務。

### 九、其他改善生活環境或增進民眾福祉。

## 附錄六 訪談提綱

題次	訪談題目
一	請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？
二	就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？
三	升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？
四	反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？
五	里幹事服務項目相當多元且複雜，面對未來環境的變化以及工作需要，您認為增加哪些訓練課程對公務執行上會比較有幫助（例如社會救助、電腦資訊、法律知識訓練）？以您的角度，一個專業的里幹事應該具備哪些知識和技能？
六	您認為里長與里幹事在職務上功能是否有所重疊？二者在里民之間，通常扮演甚麼角色？制度上或實務運作間該如何作協調？或調整方式為何？
七	區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？
八	近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色功能不同而產生不同之互動關係（同派系、或分屬不同陣營），請問對里幹事角色是否產生影響（或執行業務時有哪些困境）？
九	由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？
十	就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？

## 附錄七 訪談紀錄（逐字稿）

訪談紀錄：9-1

訪談代號：A1

訪談對象：豐原區公所民政課課長

訪談時間：2013年4月29日上午10:00~10:45

訪談地點：豐原區公所民政課辦公室

---

Q1：請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？

A1：有關於豐原區里幹事的業務，當然所有的東西考慮到一切服務的要件，最好是能像台北市一樣每一里都有負責專責的里幹事，但是目前因為我們里的區域還沒有調整，相關的鄰里大小差距非常大，少則一千多人，多則一萬多人，相關的勤務分配工作當然有需要調整。但是囿於目前相關的規定、相關的人事相關作業，還有鄰里區域的調整，就只能就現狀盡量來滿足各里的需求，里幹事所負責的業務，除了各鄰里的里民的服務以外，還要負責相關里活動中心管理工作，所以這是綜合的考量，每一里當然我們在實務上盡量做到每一里的業務能夠平衡，但是當然這是不太可能的任務，我們盡量達到能夠讓每個人適才適所能夠來做好為民眾最好的服務。  
(A1-1)

Q2：就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？

A2：有關於里幹事的業務執行方面，當然這個在基層上都面臨同樣的問題，在消防、里政在最基層的單位裡面，當然為民服務的工作，在里幹事方面有時候是不定量的勤務，當然現在民眾的需求非常的多，而且各業務局處的要求也非常的多，為了目前社會的發展，比如說社會救助方面項目，它增加了非常快，這個部分在其他的單位當然就會要求里幹事來配合我們相關的市政的推動。這是社會的變遷而產生的，里幹事又是不定量的勤務，所以目前的里幹事相關的工作也面臨像警政、消防一樣，負責非常多的工作，這種東西需要學習的，學習也是一種成長，能不能讓工作在做中學，里幹事在他的能力能不能應付，這才是我們首要的考量，當然業務的成長一定會加重里幹事的工作，目前要配合上級單位針對於里幹事的工作，因為並沒有明定相關業務工作的細則，各局處都會把相關的業務交到我們里幹事來執行，所以如何讓里幹事的工作能適才適所，也能辦好這項業務，還有很多需要研討的部分。我想每一個工作，隨著時代變遷，我們都需要學習與成長。當然，所有的工作譬如說

社會救助方面、區政管理系統或一個新的政策推動，這些東西都需要訓練與成長，我們承辦的工作，當然上級單位或主辦單位，應該有義務來加強里幹事的本職與職能，把工作做的更好，有賴於我們大家共同努力，當然上級機關有相關受訓，或有相關如何把里幹事相關的業務辦好的相關那個工作場合，如何辦理業務研習或研討，讓大家能夠有更增進本職與學能的機會，應該是要加強某一方面的研習與訓練。(A1-2)

Q3：升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？

A3：我們公所目前的所有的升遷，當然是依照相關的法規來辦理升遷，里幹事的地位在本質上，當然非常重要，因為它站在第一線為民服務，服務民眾的好與否，都由里幹事直接面對民眾，地位無庸置疑，是相當的重要。對於里幹事的升遷是否有保障，目前本所因為組織員額縮減，在合併後這一、兩年來，對於區公所人員的縮編及里幹事的升遷，相關的職缺都受到一定程度的管控，目前升遷辦理情形較為凌亂，將來在 104 年後人事就定位後，就會依照相關人事法規的正常程序，並參考考績會與職級評分表來進行升遷。(A1-3)

Q4：反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？

A4：因為我們是民選的地方政府，對於民眾和輿論的要求，相關的角色會隨著時代反應，目前市政府對於里幹事的職務工作要求一定是成長的，因為這個社會的服務，隨著媒體及民意反映，一定是暢通的，而且隨時有民眾不滿的，只要經過媒體與民眾的反應，就要積極的回應民眾的要求。過去在媒體不開放的時代或封閉的社會，無法要求里幹事面面俱到；目前的時代，媒體是照著市政的角度來做，當然里幹事參與的程度一定會增加，服務的需求一定是增加，那社會的互動與相關媒體的反應愈來愈迅速，是不可能減少的，所以里幹事要體認對民眾的服務只會增加不會減少、工作要求也只會更高更好，進步是值得期待的。(A1-4)

Q5：里幹事服務項目相當多元且複雜，您認為現有是否能應付當前工作？面對未來環境的變化以及工作需要，您認為須加強哪方面能力或訓練（例如社會救助、電腦資訊、法律知識），可以讓里幹事的工作專業一點？

A5：當然人是終身學習的，里幹事要服務民眾，本職學能就要強，那有關於里幹事從事公務部門的相關救助服務，當然要知道政府的體系為何，對於民眾的協助提供者有

哪些單位？哪些支援？及服務轉介，就是里幹事的角色。在社會救助方面，里幹事要知道找誰，反而相關法令不需要很清楚，但是要有熱心跟熱情，帶領民眾並轉介或提供資源的協助，以一個專業里幹事最重要的是熱情，知識與科技是可以學習的，你的熱情就是要知道哪些資源是你政府單位所擁有的，哪些單位在辦理哪些事情，政府的體系及相關的法令資訊與行政相關規定，都必須知道的，要做好里幹事的工作，只要能夠去學習，把需要知道的東西，能夠介紹給民眾，就算已經完成里幹事的工作。(A1-5)

Q6、您認為里長與里幹事的角色功能是否有所重疊，在制度上或其他層面是否應進行協調或調整？

A6：里辦公處是最基層單位，當然里長是民選的，里幹事是區公所派駐到里服務，協助里長及負責里辦公處的業務，兩者的角色應該是共同執行里的職務上，職務與功能皆是里辦公處的成員，是禍福與共，要共同完成某些項目，功能上所獲得的職務是相同的，所做的是相似的，只是里長是民選的，基於公部門的接洽，沒有像里幹事是公務部門，針對行政相關作業這麼明瞭，里幹事應該告知里長、輔德里長了解公部門的體系，來做服務的工作，里長在區域是意見領袖跟當地反映民意重要功能，里幹事無法像里長這麼的知道里裡面一些人際關係或相關人士聯繫反應，兩者負責的職務看是相似，但仍須兩者分工完成里辦公處相關的業務。(A1-6)

Q7：區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？

A7：里長是民選的政治人物，當然有一部分的行政上的職權也不太清楚，有賴於里幹事告知，或區公所辦理相關的訓練、研習來告知里長哪些該做職務，有些是初任的，有些是連任的里長，那連任的里長就比較清楚他的職權，里幹事最重要的任務是當里長與公所的橋樑，來從事里辦公處的業務執行，里幹事應該要把公所相關的法令及規定、行政的作法與里長溝通，來協助公所反映給里長，讓里長明瞭區公所是如何依法定程序來辦理，里幹事是受到區公所的指揮監督，里長只是一個督導性質，在執行公務上，當然是以區公所相關規定為主，與里長的意見有相左時，需先考量事務的合法性，想辦法來說服里長，或由區公所的區長、課長結合里幹事三方面共同與里長討論，問題的困難點在哪裡，一般由區里行政業務承辦人、區長、課長並洽里長來說明這件事情為何要如此辦理，有哪些法令規定，說明溝通以後就能避免意見衝突的現象。(A1-7)

Q8：近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色不同而產生不同之互動關係，請問對里幹事角色是否產生影響？

- A8：里跟社區是不同的概念，社區發展協會當然是人民團體，他有自己發展的空間，那裏幹事是公所派駐輔佐里長，屬公務部門的體系，所以里幹事方面負責執行公所交辦各項的政令及行政上的相關規定，社區的參與與里幹事不能說無關係，社區畢竟是基層的力量，里幹事依據相關的時間及能力，適時的來協助社區發展協會，當然里幹事還是公所與里長民政體系主體來做事，社區發展協會只能適度的參與與輔佐，協助社區辦理社區發展的事項。(A1-8)
- Q9：由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？
- A9：就我在民政課的經驗而言，里最重要的功能在反映民意、接洽基層的民眾，里是不可能廢除的，百年來里鄰制度發展得非常完全，反映民意，作為政府之間的橋樑，是一個非常重要的角色，村里是不可能廢除，村里應該要加強村里功能，村里的功能在於能夠將相關的政令下達、反映相關基層公共設施的缺陷，或基層民意的彙整，它是有一定的功能，當然，如何和社區組織與第三部門合作過於龐大，如何合作還在發展中，我也不太了解合作的分工細節，還有賴於大家展現智慧。未來可見村里的功能仍非常重要，譬如說未來要應付的地方緊急情況或危難、或須和鄰里民眾溝通的時候，村里功能不可能廢掉的。(A1-9)
- Q10：就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？
- A10：現行體制裡面，區作為派駐機關，跟其他各局處是平等不互相隸屬的機關，譬如說在各局處之間係以業務指導來指導區公所，當然這就要看市政府的做法，那我認為區一個第一線的機關，當然它能做的事情非常的多，重要的是如何能把預算跟人事就定位，然後法令賦予區公所功能，這個有賴於市政府看待區公所如何解決它的功能發展性，如果要讓區公所有更大的執行功能，應該是透過人事跟預算還有法令相關的授權，來讓它做更有彈性和更大的執行功能，如果按照目前的說法區公所是屬地主義，而各局處是依業務指導，屬地跟業務指導它當然會在指揮權限上面有所爭執，讓它分工更明確一點，讓民眾得到更好的服務，是市政府的權責，那區公所要授予什麼樣的任務，或是說跟各局處如何分工，來提供民眾更好的服務，當然是要由市政府來做統一的領導。然而如何能讓區公所有更好的執行功能，或者如何跟各局處來分工，這個問題非常大，還是要由市政府來整合，這個問題我們僅只能做為建議，因為相關人事財政等關關規定權限都不在區公所，還是要市政府來協調。(A1-10)

訪談紀錄：9-2

訪談代號：A2

訪談對象：豐原區公所民政課課員

訪談時間：2013年4月29日上午11:00~11:35

訪談地點：豐原區公所民政課辦公室

---

Q1：請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？

A1：每一里業務有其特殊性，而且鄰里範圍不同，業務量自然無法分配到公平均等，縣市合併改制後，由於區公所、各里辦公處及里長、里幹事等在現行制度及工作項目變動並不大，而且區長官派後對里幹事職務、服務事項及協調工作等等要求影響也不大。但經過這一、二年合併過度期，區公所已經儘量朝人口、面積及勤務工作量，通盤考量檢討，目前雖然各里行政區劃尚未調整，民政課已經開始調整並以負責的鄰數與各里人口數做為調整之基準，未來仍視適當時機對里幹事進行輪調，區公所只是要求里幹事能把份內的工作做好就好了。(A2-1)

Q2：就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？

A2：公務員有負責不定量勤務之責，且里幹事為第一線服務窗口。在民意高漲時代，有關政府之各項政令、各項業務推展持續增加，各項管控表章也持續建立，必然會加重里幹事同仁業務，目前區公所服務不打烊，各項業務皆有增加，並非僅里幹事的工作增加，區公所內各同仁亦壓力加重，仍請共體時艱。(A2-2)

Q3：升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？

A3：里幹事是區公所編制內的公務員，隸屬在民政課內統一管理，里幹事本身的職缺，本來就是只有薦任六職等的職缺，而且大部分的里幹事都是只有委任五職等。縣市合併以後，依市政府訂定《臺中市村里鄰編組及區域調整自治條例》之里鄰編組與調整原則，未來豐原區可能只會剩下16、17個里，與現在36個里相差太多了，自然里幹事的員額編制也會調整縮編，當然會嚴重壓縮里幹事的升遷管道。里幹事不受到重視一點都不重要，位低事雜，能見度又低，當升遷管道又不良的時候，已經有好幾個里幹事都提出退休的申請了。(A2-3)

Q4：反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？

A4：反映民意為里幹事重要項目，不會因為溝通管道暢通而減少反映民意。有時會認為由里幹事代為發言或處理，效率會更快，也有些里民認為找里幹事，是里幹事理所當要服務的。因為資訊科技發達，本來里辦公處就非民眾反映唯一管道，現今民眾自主意識提升，只要建立良好暢通的聯繫管道，更有助於地方事務的推展，民眾反映不因多元參與的提倡而減少。(A2-4)

Q5：里幹事服務項目相當多元且複雜，您認為現有能否應付當前工作？面對未來環境的變化以及工作需要，您認為須加強哪方面能力或訓練（例如社會救助、電腦資訊、法律知識），可以讓里幹事的工作專業一點？

A5：里幹事是區公所分派至各里協助里長處理有關政策之推廣以及區公所交辦工作，自從合併以後，里幹事確實增加很多工作，還有許多重複工作，工作的增加難免造成情緒問題發生，里幹事功能與服務品質就會受到影響。因為里幹事往往必須直接面對民眾，加強情緒管理訓練是必要的。在執行業務及常態工作方面，里幹事應充實基礎專業知識，並熟悉有關諮詢管道，轉介給需求的里民，實務上相關業務主辦課室也都應適時充分提供與民眾權益相關的法規資訊並隨各項政令推行來進行訓練課程，各業課一定會通知里幹事同仁配合，落實專業能力之職能講習或訓練。(A2-5)

Q6、您認為里長與里幹事的角色功能是否有所重疊，在制度上或其他層面是否應進行協調或調整？

A6：里長、里幹事各有其職務，里幹事的角色，原本就是協助里長在行政上的工作。里長為重要意見領袖負責與地方人士溝通，對里幹事職務、服務事項及協調工作影響也不大，事實上里幹事為政令宣導與公務的主要執行者，更為區公所與里長間之溝通橋樑，而里幹事和里長均對外服務里民，也就是里辦公處執行主要的公務業務，故不太需要再行調整。(A2-6)

Q7：區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？

- A7：對里幹事職能伴隨時空、社會環境、業務推展而有所變化，縣市合併雖是變化，但業務的變化則是社會變遷才是主因，里幹事同仁依法行政，當然須依法令解釋，通常區公所與里長會發生意見衝突原因，不外乎里長不熟悉本身職權，有時候里長對於里內公共建設或事務，看法會與區公所有不同意見，只要里幹事適時來溝通、協調，再配合區務會議彈性說明來就能圓滿處理解決歧見，公務上仍需依法令執行為主，若里長不能接受區公所的說法，里長必須自行處理並承擔後果。(A2-7)
- Q8：近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色不同而產生不同之互動關係，請問對里幹事角色是否產生影響？
- A8：社區發展協會為民間團體的組織，一切事務的運作為自主性，成立目的亦是為造福地方民眾，里幹事執行區公所交辦執行公務業務，並非社區發展協會成員，基本上如果里長與社區理事長並非同一人擔任時，通常里幹事並不會介入社區發展協會的各項會務。但在基層不可能沒有聯繫，區公所的要求是里幹事只要做好交辦工作即可，里幹事可依其意願自行決定是否協助社區。(A2-8)
- Q9：由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？
- A9：目前的發展，不可能進行廢除村里長選舉，地方事務有相當廣泛、多元複雜性質，里長經由選舉產生，是里政代表人，也是民主制度最基層的一員，較能代表地方民意，在基層負有民意意見領袖之功能。而里幹事由於必須執行區公所交辦、協辦事項及民意反映，並輔佐里長推廣里政，所以里長與里幹事之間應是夥伴關係，亦是里長與區公所溝通的橋樑，現行村里制度應已合用，應該維持現狀，持續加強村里該有的功能。(A2-9)
- Q10：就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？
- A10：縣市合併改制區公所各項業務歸屬，係主要透過《臺中市各區公所組織規程》、《分層負責明細表》規定來進行，里幹事係區公所區里行政工作重要的一環，里幹事工作會隨各課室業務推動來學習成長，是否有必要重新釐清各課室業務之歸屬或加強執行功能，則視未來市政府民政局的規劃，一般來說區公所各課室都不會有太多意見。(A2-10)

訪談紀錄 9-3 訪談代號：B1

訪談對象：社皮里里幹事

訪談時間：2013 年 4 月 30 日下午 13：40~14：10

訪談地點：豐原區社皮里辦公處

---

Q1：請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？

A1：以目前豐原區來講有 36 里，自從縣市合併以後，里幹事有的負責 3 里、有的負責 4 里、甚至有的負責 5 里的工作勤務，勤務方面會越來越增加，實在有必要重新調整。調整要看以什麼為基準，例如以人口或面積為單位，做一整體考量，盡量以 1 至 2 個里為原則，避免 3 個里以上，做起事來有時沒有頭緒，會變得很困擾。(B1-1)

Q2：就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？

A2：因為里幹事本身的工作就是協助區公所各課室的，對外聯繫的窗口，說工作複雜應該不會，但工作的量，量有時候覺得太多了。例如兵役業務通知單的分發和社會救助的訪查，以社皮里內人口約一萬多的人口，要申請低收入戶的人實在太多了，每天光這些訪查及兵役通知就占用太多時間。如果各課室能將部分的業務項目由課室自己處理，不要在加到里幹事的業務上去，有的公所已經把兵役業務的身家調查通知以及體檢通知單，都用雙掛號方式來處理，希望未來能朝這方向調整。(B1-2)

Q3：升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？

A3：升格改制後，事實上里幹事的工作還是一樣的，里幹事的職務（占缺）本來就比較低，通常是委任 4-5 職等，薦任 6 職等則是一半而已，造成有的里幹事要升遷，卻無法順利升遷，會造成一定的困擾；並不是要求全部改到 7 職等，希望上級單位能考量調整為委任 4 職等到薦任 6 職等，讓里幹事升遷比較有希望，避免具薦任資格的里幹事卻因占 4-5 等職缺，沒有 6 職等的職缺就卡在那裡。至少調整至委任 4 職等到薦任 6 職等，這是我的建議。(B1-3)

Q4：反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？

A4：自從成立 1999 服務專線以後，是很便民的措施，但是仍有人拿來濫用，而且 1999 有時候所接到的電話，常與實際所報情況並不符合，這容易造成很多的困擾，所以針對 1999 專線方面建議市政府可以透過開會協調需要改進的地方。(B1-4)

Q5：里幹事服務項目相當多元且複雜，您認為現有力量是否能應付當前工作？面對未來環境的變化以及工作需要，您認為須加強哪方面能力或訓練（例如社會救助、電腦資訊、法律知識），可以讓里幹事的工作專業一點？

A5：現在的里辦公處都已經電腦化了，相信里幹事同仁對電腦大概都不陌生，不會向早期電腦還沒有普遍的時候，一些老的里幹事都是用手寫文書，這樣很不方便。所以說有時候電腦有較新的知識或作業系統有更新的話，就可以讓里幹事參加電腦方面的訓練。因為里幹事的工作是直接面對里內的里民，什麼工作都會碰到，所以說各方面的知識，都要加強。如果說可以利用區公所安排許多訓練的課程，並安排里幹事去參加。(B1-5)

Q6、您認為里長與里幹事的角色功能是否有所重疊，在制度上或其他層面是否應進行協調或調整？

A6：說起來里長跟里幹事的工作是大同小異，只是里長他是民選的四年一任，要面對選民，然後四年以後還要面對選舉，所以他們的壓力比較重，而里幹事是執行區公所所交代的業務，只要盡量去完成，執行業務方面則是盡量跟里長做溝通，如果能互相合作的話，這樣就是最好的。(B1-6)

Q7：區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？

A7：有關你提得里長和里幹事的工作和任務，在之前所回答的幾個問題中，我想都已經說得很明白了，應該不會有不瞭解職權的狀況。工作上因為直接面對里民，里民不懂的地方會來問里幹事，所以里幹事平常就要對本身工作上所需要的基本常識要熟

練，如真的遇有不懂的地方可以直接電話問區公所業務承辦人，也就是平常就要增加自己的本職學能。區公所長官與里長之間這方面的話，因為有的里長比較強勢，他認為里幹事來里辦公處服務，應該聽里長的命令，可是里幹事畢竟是公務人員，不是里長的專人秘書，所以說應該和里長講清楚，里幹事本身的工作是配合區公所來幫忙，是幫忙里政業務，里幹事是做為區公所與里長之間的溝通橋樑，並不是里長叫我們做什麼，我們就做什麼。(B1-7)

Q8：近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色不同而產生不同之互動關係，請問對里幹事角色是否產生影響？

A8：因為社區發展協會這個制度是在早期李登輝總統時期，自外國所引進來的，因為外國在制度上是沒有村里組織，我國早就有村里制度存在，再加入一個社區發展協會變成會對立，因為有的本身社區發展協會理事長和里長不合，就會造成很多困擾，社區發展協會本身是人民團體，里幹事應該是執行公務的，所以說應該不至於需要里幹事去管到社區發展協會的事情。(B1-8)

Q9：由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？

A9：村里制度是我國自古以來的一種傳統制度，想要改變的話應該不可能，就是要加強它的功能。(B1-9)

Q10：就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？

A10：合併以後，區公所整個業務體系都屬於民政局管轄的，而民政局每次在辦理各相關業務的時候，考慮的地方可能還不夠多，造成里長諸多抱怨。可能需要民政局針對這個區公所的業務跟各區公所再作溝通。(B1-10)

訪談紀錄：9-4 訪談代號：B2

訪談對象：北陽里里幹事

訪談時間：2013 年 5 月 2 日上午 09：30~10：20

訪談地點：北陽里活動中心

---

Q1：請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？

A1：現在的鄰里大小並不合宜，因為各里面積、人口數、人文特性等都不同，而且各里里幹事所負擔應辦各項里政服務事項多寡不一、差異過大。鄰里範圍不同，業務量自然無法分配到公平均等，可藉由行政區域調整或里幹事兼辦業務，儘量朝 2~3 小里合併等措施來合理調整分配，應可避免勞逸不均落差太大。(B2-1)

Q2：就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？

A2：里幹事現行工作項目太過於複雜及職務內容太過廣泛多元，容易造成里幹事功能與服務品質受到影響，就像兵役業務和社會救助方面的工作，本來就僅是里幹事在協助辦理；最近要求里幹事協助喪家服務的查報部分，其實也只是站在協助的角色，原本主要是清潔隊工作，依我的看法是各項役政、社會救助等工作由專職人員負責，里幹事協助辦理，其他消防、警政的工作由警消人員專責辦理，最後地方守望相助、春安、民防等工作回歸由各權責單位或團體來執行，里幹事則擔任聯繫、協助工作。還有像區里管理系統之查報事項，目前來講它是一個相當好的制度，無論是查報的資料或處理後的情形都有電腦做管理，可以追蹤處理的一個進度。里幹事服務工作應該要單純化，事實上剛剛所說這些工作都是里幹事能夠完成的工作，但是區公所對處理進度總是慢慢吞吞，一點效率都沒有。(B2-2)

Q3：升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？

A3：有關於縣市合併以後里幹事的地位，比起以前比較起來還是不受重視，因為現在里幹事的工作大部分都是例行性的鄰里服務工作，在里幹事的升遷的制度上和以前並沒有什麼分別。(B2-3)

Q4：反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？

- A4：民意反映的需求一定是增加的，現今民眾自主意識提升，對於區政、里政執行民意反應等，不管是市長信箱、還是 1999 服務專線，還是議員進入鄰里服務民眾，事實上多元角色來參與、服務，是正面的發展。只是說會向議員來反映的大多是以地方公共建設部分為主，一般民眾反映事項大部份還是透過里長或里幹事反映到上面去。如果遇到困難能透過地方代表及議員等多方協調，這樣可以充分滿足民眾的需求，只要建立良好暢通的聯繫管道，更有助於地方事務的推展，並能快速解決民眾服務的需求及需要服務的項目，滿足地方民意反映的需求。(B2-4)
- Q5：里幹事服務項目相當多元且複雜，您認為現有能否應付當前工作？面對未來環境的變化以及工作需要，您認為須加強哪方面能力或訓練（例如社會救助、電腦資訊、法律知識），可以讓里幹事的工作專業一點？
- A5：剛剛有說到里幹事的工作項目多元且複雜，面對快速變遷的社會發展及服務工作的需要，里幹事往往必須要直接面對民眾，執行民眾服務時，經常會有情緒問題發生，必須要加強情緒管理訓練。第二點區公所相關業務主辦單位應適時充分提供跟民眾權益相關的法規資訊，以強化里幹事執行業務上的法令及法律知識。而里幹事在常態的工作方面，更應落實專業能力之職能講習或訓練，尤其是社會救助方面的講習。(B2-5)
- Q6、您認為里長與里幹事的角色功能是否有所重疊，在制度上或其他層面是否應進行協調或調整？
- A6：里長是民選產生，亦是里政代表人，較能代表地方民意，而里幹事是屬於永業文官，主要是執行區公所交辦、協辦事項上面，至於民意反映並輔佐里長推廣里政，里幹事是站在輔佐的角色，所以里長與里幹事間應是工作夥伴合作關係，也是里長與區公所溝通的橋樑，現行制度應已合用，應少有重疊問題發生。(B2-6)
- Q7：區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？
- A7：臺中縣（市）合併改制後，由於區公所、里長等現行制度及工作項目變動不大，所以對里幹事職務、服務事項及協調工作影響也不大。里長又是民選所產生，主要辦理為民服務、溝通協調事項等來服務里民，以滿足里民需求為優先，通常里長在處理里事務時會有政治的傾向。而里幹事是文官系統的永業文官，主要的任務是區公所交辦、協辦事項的執行、村里行政工作還有民意反映、以及協助里長推展里政服務及開立證明事項等。有關現行村里制度的特色，有里辦公處功能趨向於服務取向，里幹事是里政業務的實際負責執行的人，里長和里幹事的關係不會相互衝突，說起來是夥伴的關係。通常區公所與里長會發生意見衝突原因，不外乎第一點新任

里長不熟悉本身職權，所以里幹事在協助里行政工作時，必須要依據法規之規定來執行，只要扮演好引導角色困難就能夠解決，避免有違法事情來發生。第二點有時里長對於里內公共建設或事務，看法會與區公所的業務承辦人員或者技術人員有不同意見，這部份要里幹事適時來溝通、協調就能圓滿解決處理。(B2-7)

Q8：近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色不同而產生不同之互動關係，請問對里幹事角色是否產生影響？

A8：社區發展協會是經政府許可立案的民間團體，成立目的和成立的宗旨是為造福地方民眾，它所提供服務項目與區政、里政推行並不衝突，性質上更有互補作用。基本上里幹事服務功能，應朝專業化、單純化方向發展，雖然有時里長與理事長並非同一人擔任，但是里幹事通常都不會介入社區發展協會的各項會務，所以對里幹事的角色並不會有很大的影響。(B2-8)

Q9：由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？

A9：在地方治理中村里制度有其基層性，在參與地方公共事務時，更能發揮其承轉的功能。村里在行政體系中，與民眾接觸的第一線層級最重要的，因為村里提供民眾參與的最直接、有效、方便的管道。里長除了在地方選舉時會凸顯地方政治功能外，平常並未表現出政治性的色彩與活動，是鄰里事務相關的基層行政人員，是與民眾直接接觸的最基層的一個點。如果要求里長專業化，則應給於適當的身分與權益，首先要建立一定的制度，對里長的角色與功能做審慎的規劃與設計，而不是任其自由發展或受政府機關的忽視，因為如果要加強里長的角色與功能又不給予適當的定位，讓村里的地位、里長的地位遊走在法律的邊緣，讓權責更加曖昧不明。我覺得也許能將村里的基層組織定位在民間性質上，確實的與地方政府做嚴格的區別，同時也能避免增加政府層級的疑慮。(B2-9)

Q10：就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？

A10：就現行體制而言，區公所是市政府派出機關，而民政局對於區公所具有指揮監督的權限，的確需要重新的釐清區公所各課室的業務，只是說這並不是區公所的權限所在，如果真的要讓區公所有更大的執行功能，應該由市政府來主導作出適當的規劃。(B2-10)

訪談紀錄 9-5 訪談代號：B3

訪談對象：豐田里里幹事

訪談時間：2013 年 4 月 30 日下午 15：00~15：35

訪談地點：豐田里辦公處

---

Q1：請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？

A1：目前豐原區鄰里區域有必要再重新調整，大小里的區域差很多，有的大里戶數很多，小里戶數又很少，一個里幹事要兼好幾個里，又太多鄰長。所以里幹事的工作份量差異很大。(B3-1)

Q2：就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？

A2：里幹事的工作真的太過於複雜，里內大大小小的事情都跟里幹事關係，不只是兵役、社會救助這些而已，還有農業及建設課的「外來入侵種植物調查」業務也都是找里幹事負責調查，例如一些「植物殺手-菟絲子」、小花蔓澤蘭、什麼銀膠菊，我們根本都不懂這些是什麼東西，它就叫我們去調查，有多少面積啊？去除這些有害植物需多少經費啊？在什麼地段？叫我們查報。我是覺得里幹事的工作啊，工作真的是包羅萬象，里幹事的工作內容應該更明確一點，就是里幹事應該做哪一方面的工作，而不是說大家都覺得、各課室都覺得只要發個公文，請里辦公處協助辦理後，他們就沒事了，事實上很多單位都有這種想法和做法，把里幹事當作是萬能的。(B3-2)

Q3：升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？

A3：怎樣叫做受到重視，我個人覺得縣市合併以後，里幹事的工作是越來越多，我們不僅是要外面的外勤工作，甚至連區公所裡面的行政業務，相較以前就是合併前來的更多。也就是不僅要跑外面，還要做裡面的工作，這樣是受到重視嗎？有啦！就合併前里幹事比較沒有受訓的機會，臺中市政府是希望提升里幹事的專業能力，現在會安排比較多的一些課程了。里幹事升遷的部分，應該比較沒有差吧！因為升遷就跟公務人員體制內的標準作法，依照人事命令該怎麼做就怎麼做吧！沒有什麼差吧？(B3-3)

Q4：反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？

A4：我覺得是減少的，我覺得真的在減少，因為現在大家使用網路很方便，大家也都知道利用什麼管道，反映的管道大家都很清楚，很多里民都直接向議員反映，比較不會透過里幹事，或者直接找民選的里長。所以減少的原因大概就是因為大家都知道這些反映的管道，有些認為說他們直接找議員反映，比較有效，所以就會直接會去找當地的議員，議員的服務處很好找的，而且服務處也都會跟里民「接案」跟他們回覆處理的情形。並不會造成里辦公處的困擾，因為議員服務處也會知會我們，希望里辦公處派員協助會勘，還是按照一般政府機關的規定和程序辦理，所以還好不會有困擾。反而里辦公處為民意反映的量會減少，里民會去找管道，不一定會找里辦公處。(B3-4)

Q5：里幹事服務項目相當多元且複雜，您認為現有是否能應付當前工作？面對未來環境的變化以及工作需要，您認為須加強哪方面能力或訓練（例如社會救助、電腦資訊、法律知識），可以讓里幹事的工作專業一點？

A5：里幹事所管的事，是百姓的柴米油鹽醬醋茶什麼都管，以社會救助這方面，就是社會福利這方面的法令規定一直在改，而且改的很快，所以要讓里幹事接收新的訊息，我看可能速度沒這麼快，法令更改的速度，可能比里幹事知道的速度來的快。里幹事處理的業務真的很雜，我覺得電腦的東西對里辦公處來說就很重要，還有法學知識也都有需要，只是里幹事的訓練能夠訓練到甚麼樣的程度，我發現我們所知道的都是一些皮毛知識。像現在五月份了，個人所得稅要申報了，很多人都會來問所得稅相關的問題，合併前都有幫里幹事受訓上課，合併後就沒有了，像國稅局和市政府稅捐處這些公務機關都做得不錯，也許像這一塊可能不需要里幹事來幫忙了，可能交給他們自己去處理，就沒叫里幹事去上課。還有像衛生單位也會找里幹事協助一些無菸餐廳、健康體重管理等等業務，有時也會去受訓。而且在社會福利相關的法令當中，越來越多加重里幹事的責任，像老人保護、兒童保護等相關的，現在都加重里長里幹事的責任，但是法令有這樣的規定，可是里幹事根本不是很瞭解這樣的規定，最近要參加高風險家庭訓練，可是有幾個里幹事知道什麼是高風險家庭，何時該通報、向誰通報？沒有人知道。我是覺得說里幹事的工作要整合，里

幹事真的不是萬能的所做的事真的太雜了，要界定里幹事該做什麼工作，不要什麼路燈不亮、道路建設、衛生、勞政、戶政繼承，還有環保清潔業務，全部都要里幹事知道一點知道一點，至於到底要哪些才算是專業的里幹事，我覺得全部都需要，主要是你能給這些里幹事什麼程度的訓練。(B3-5)

Q6、您認為里長與里幹事的角色功能是否有所重疊，在制度上或其他層面是否應進行協調或調整？

A6：我覺得里長和里幹事的業務是重疊的，重疊的部分很多，幾乎是一樣的。但是所有的行政職務都是里幹事在做，里長比較沒辦法做。我覺得豐原區每一個里長有每一個里長的行事風格，里幹事和里長要互相協調配合，通常都會配合里長的風格來做事情，但里幹事有對公務機關、公務人員要堅持的立場，還是要照著行政法令執行業務，里長有選票的壓力就不見得了，當然我們能提供里長一些法律知識和公務相關的法令和知識，實際上，里長和里幹事所做的事都差不多。(B3-6)

Q7：區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？

A7：我覺得里長本身的職權、任務與應該扮演的角色，這應該不會因為區長官派而有影響，縣市合併前與合併後都不會有改變。現階段豐原區公所區長是民選延任的，所以區長本身還是會反映民意，還蠻尊重里長的意見，大部分都會採納里長的意見，畢竟里長是地方的領導人物。如果里長與區公所意見相左時，只好跟里長好好的溝通，說明區公所的意見和立場，還是以雙方都能接受的方式去處理事情比較洽當。(B3-7)

Q8：近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色不同而產生不同之互動關係，請問對里幹事角色是否產生影響？

A8：這一里的里長和社區的理事長是不同人，社區發展協會是一個民間社團，社區發展的事就歸社區去自由運作，我們這一里很大，區公所與里辦公處和社區之間要做的事都已經滿檔了，所以我們跟社區發展協會的關係，就是社區發展協會要辦活動，找里辦公處協助支援，通常我們能幫忙的就幫忙。像里長有需要社區發展協會幫忙的時候，他也會幫忙，所以二者是互相幫忙協助的角色。里幹事在這裡面是做橋樑或傳達，盡量幫忙這樣子。(B3-8)

Q9：由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？

A9：村里制度的問題很大，我覺得縣市合併以後，里的區域要先合併整併，因為豐原區的里大小相差太多了，像我們這一里，以前是屬於農村型的里，現在很多已經不務農了，那些田地都慢慢的改建，慢慢的走向都市化，里內的人口結構改變了，人口數越來越多持續在一直增加，整個里的發展型態、文化發展與過去完全都不一樣了。原來就在豐原市中心點已經都市化的里，他們的發展就很有限，一直維持小小的里，而一個里不管他的大小也不看人口，都是只有領4萬5千塊的經費，這樣是比較不合理。里長和里幹事的功能角色仍有不一樣，通常里長是土生土長、比較在地化，也就是比較知道當地從過去到現在整個文化的演變和過去的傳統習俗，里長會比較瞭解，里幹事是考試及格的公務員，不知道從什麼地方來這裡服務，從外地來的可能對當地的文化不是那麼的瞭解，沒辦法真正的確認里民的問題、習慣，真正的反映到他們的需要，我覺得這個制度還是可以維持下去，至於要不要廢除里長的選舉制度，這部分我倒覺得應該要回復到以前的那一種「保甲」制度，因為選舉有一定的選票壓力，有時候里內的事情處理狀況，已經不是為民服務，甚至不是執行里長應該做的工作。(B3-9)

Q10：就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？

A10：不管是區公所、鄉公所還是市公所的業務要分得很清楚，從我當公務人員到現在，好像一直都沒有辦法釐清歸屬，我覺得同樣一件事情、一件工作，是該歸屬給人文課還是民政課，大概都還是有爭議，對某一個業務的性質，站在不同的角色就會有不同的看法，譬如說區公所的收發人員判定公文該給誰收，這一點就有很多爭議，要釐清各課室業務歸屬從過去到現在都是多麼困難的，不太容易釐清。(B3-10)

訪談紀錄：9-6 訪談代號：B4

訪談對象：南陽里里幹事

訪談時間：2013 年 5 月 1 日下午 15：00~15：35

訪談地點：南陽里活動中心

---

Q1：請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？

A1：各里鄰是不是需要重新調整它的大小，及重新分配里幹事所負責的鄰里大小，我認為是這樣，以我負責的南陽里來說，南陽里是豐原區前四大里之一，工作方面是相對的繁重，我開始也是不習慣，服務第一年以後才慢慢的適應，里業務才慢慢的進入軌道，是不是需要調整還是要經過區公所決定和同事之間再作更深入的溝通才好。（B4-1）

Q2：就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？

A2：以目前來講，區公所一直增加工作在里幹事身上，很多的事情大大小小工作一直增加，更加要求服務品質，例如兵役業務的役男徵集令等這些東西都可以用雙掛號郵寄，就可以達到送達的目的，又譬如說社會課的重陽禮金發放事情，應該也可以用老人年金的方式，以老人家的帳戶帳號，直接撥入帳戶裡面去，都可以減少里幹事的工作。還有這個喪家查報的事情，合併以前都不是區公所要求的重點，是民選的鄉鎮市長自己去處理，現在不但要求里幹事要查報，甚至還列入區公所考核里辦公處業務的項目之一，我覺得這一件不太合理的事。（B4-2）

Q3：升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？

A3：里幹事的地位是否受到重視，是乎是隨著時代的改變而改變，合併改制前大概在民國 80 幾年前，里幹事是受到相當程度的重視。只是因為社會環境變遷以後，里幹事的地位漸漸的不被重視，這應該與合併改制沒太大關係，而是之前社會變遷比較有關係，所造成里幹事的地位低落情形。至於里幹事的升遷制度是否受到保障，我認為是沒有受到保障。因為以目前來講，臺中市政府以人口數計算，要縮編各區里幹事的員額，對於人員退休或離職，就遇缺不補，不但遇缺不補，連原來的職缺都一起削去，那里幹事本來就僅能有一半的薦任六職等職位，而能提出退休的里幹事大概都是佔薦任六職等的缺，現在遇缺不補，就連原來的職缺都一起削去的時候，以後的里幹事將會沒有薦任職缺可以升遷，也就是說對里幹事一點保障都沒有。（B4-3）

Q4：反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？

A4：里幹事的功能也隨著時代的改變，譬如說市長信箱、網路留言及市政 1999 服務專線，還有社區的參與。比較年輕的社會族群很多事情可以透過網路來反應，很多的政府資訊也都能透過網路接收到最新的訊息，的確對某些族群來講，里幹事的工作會因為多元角色的參與以後，提供服務的需求是減少的。因為里內有一些年紀較大的耆老，還是習慣來里辦公處找里幹事，尋求里幹事的協助，這一方面倒是不會減少。而且現在社會福利制度增加了很多補助方法與對象，很多社會救助的申請仍然要透過里幹事來辦理社會救助案件，所以某些地方對里幹事的需求，好像是減少的，但大體上里幹事服務的需求還是在增加的。(B4-4)

Q5：里幹事服務項目相當多元且複雜，您認為現有力量是否能應付當前工作？面對未來環境的變化以及工作需要，您認為須加強哪方面能力或訓練（例如社會救助、電腦資訊、法律知識），可以讓里幹事的工作專業一點？

A5：里幹事在地方服務，它應該是一個通才，社會救助的部分在這幾年它的申請資格及法令規定一直在改變，所以說對社會救助的各種講習課程，這都是需要的。現在是電腦的時代，里辦公處對電腦資訊特別需要，鄰里很多查報事項都需要電腦作業，應該要加強里幹事對電腦的一些基本的知識。還有法律知識的訓練，以及里幹事在基層服務時會有外籍的新住民之類的，如果能適時增加一些語言和外語能力訓練，那是更好的方向。(B4-5)

Q6、您認為里長與里幹事的角色功能是否有所重疊，在制度上或其他層面是否應進行協調或調整？

A6：里長跟里幹事的功能的確是有重疊的，在很多的政府規定裡，案件的申請是可以透過里辦公處來申請，像社會救助方面如何來申請，很多人都會去問里長，有些人會問里幹事，所以在行政這一方面是有重疊的。但是里長的角色有它的特殊性，有一些是里幹事無法取代的，像里長是在地且居住在這個里裡面，他可能可以提供 24 小時的服務，里長的角色更具有地方上協調人的特色，對於事務的對與錯之仲裁的功能，那里幹事在這方面就顯然做不到這一點。(B4-6)

Q7：區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？

- A7：里長不瞭解本身的職權，這個不是在目前縣市合併及現行區長官派以後才這樣，在過去幾十年來他都一直是這個樣子，新任的里長一開始一定不很瞭解他本身的職權，一定是後來擔任了幾任里長以後，才慢慢的認知到里長本身該有的職務，且里長的職權也不只是在公務上所劃定的範圍，還有一些在民間的里民期望上。所以長久以來都是這樣，里長對本身的職權通常都不瞭解，要連任幾次以擔任這個職務後，才會慢慢的去瞭解。區公所與里長間的衝突，這倒是很少發生，因為大部分很多事務之間都會在取得一種共識或協調後，才會浮現出來。當然這種事情如果發生了，以里幹事這種職務上還是要支持課長和區長。(B4-7)
- Q8：近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色不同而產生不同之互動關係，請問對里幹事角色是否產生影響？
- A8：里幹事處理事務方式一定會受影響，如果社區發展協會和里長之間的互動很好，或者說里長就是社區的理事長的話，那大概就沒有太大的問題。如果說兩個組織，社區發展協會和里長分屬不同的派系的話，那對里幹事在這個里事務上的執行，就會產生很大的影響，如果里幹事和社區發展協會這些人走得太近或太多的互動時，里長可能就會有質疑的事情發生。(B4-8)
- Q9：由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？
- A9：如果說村里制度要改變的話，以目前的狀況而言，有里辦公處又有社區發展協會，如果說真的要改變的話，就如前面所說的里幹事的地位，已經隨著時代推移，而逐漸不受重視了，要改變的話，倒不如廢除里幹事和里辦公處，村里裡面仍有社區發展協會的存在，一樣辦理村里的活動，一樣可以執行很多里的事情，讓里的地位維持在社區發展協會下運作體制下就可以了。(B4-9)
- Q10：就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？
- A10：自從縣市合併改制改制之後，對區公所很多事務負責的機關都已經改變了。在里政部份，像路燈、道路修補、公園路樹修剪等工作，確實都發生了責任歸屬的問題，不知道誰來負責。市政府應該先把區公所的權限劃分清楚，讓區公所區里行政人員和各里里幹事都瞭解以後，將來區公所在工作上更能順利的執行。(B4-10)

訪談紀錄：9-7 訪談代號：B5

訪談對象：西湳里里幹事

訪談時間：2013 年 5 月 2 日上午 08：30~08：08：55

訪談地點：豐原區民政課辦公室

---

Q1：請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？

A1：絕對有必要做調整，因為大的里和小的里人口數相差太大，甚至有的鄰內只有一戶，另外還有的三個小里人口數加起來不到一個大里的大小，而同樣大的里像社皮里就有 53 個鄰，北陽里同樣有一萬多的人口數，其實他們的規模相當於一個「石岡區」人口數。(B5-1)

Q2：就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？

A2：里幹事臨時交辦的事項太多，根本就是「不務正業」一樣，如區公所交辦對里內往生者送達白布仔（輓聯）、里活動中心收取租金及核銷憑證，像諸如此類的雜項太多，叫里幹事該怎麼作；實在太多事情了，我覺得這樣下去里幹事的服務品質會越來越差。實在應該回歸到本業，里幹事它的本業是做什麼，像往生者查報作業及白布仔（輓聯）的送達、里民租用里活動中心的租金也要去收，這些工作你翻翻里幹事服務項目有嗎？這些都是上級交辦事項。(B5-2)

Q3：升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？

A3：我覺得沒差啦，根本沒有差別，一切都是依照人事室所說的人事法規，他要你升，只要去簽個文件就升官了，不讓你升，就算符合升遷規定、自己整理人事履歷送幾十份上去都沒用啦。他們（人事室）都會說依法令規定辦理往上送，都送到哪去了誰知道。(B5-3)

Q4：反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？

A4：應該是增加的，民意反映或地方需求多，表示這個社會正在進步當中，是一件好事。以我負責的裡來說民意反映的業務是增加的，這些民意的反應，跟合併前大概增加三分之一以上，直接透過一般地方民意代表、1999 服務專線、網路留言、市長信箱都有。(B5-4)

Q5：里幹事服務項目相當多元且複雜，您認為現有力量是否能應付當前工作？面對未來環境的變化以及工作需要，您認為須加強哪方面力量或訓練（例如社會救助、電腦資訊、法律知識），可以讓里幹事的工作專業一點？

A5：里幹事的訓練。里幹事就像「超人」一樣通常都會去完成一些不可能的任務，作一些很奇怪的服務工作，包括里民居家訪視、地方爭執協調等要處理的事太多了，所以必須要全方位，里幹事的業務是全方位的服務，當然每一樣都要學習。里幹事的溝通協調方面和社會救助方面、電腦、法律知識等各方面都很重要，都應該多方涉略，都有需要去全方位的培養這些技能。(B5-5)

Q6、您認為里長與里幹事的角色功能是否有所重疊，在制度上或其他層面是否應進行協調或調整？

A6：兩者之間應該不會衝突，里長是民選的有一定的民意基礎，他必須扮演好里內溝通、協調的角色，里幹事是執行區公所交辦及負責里辦公處的業務，兩者的角色應該不會有所重疊。而里長比較會運用實務，他比較瞭解地方上的民情，而且有一些民間的活動他都必須參與，里幹事主要是執行區公所的一些業務，雖然說有時對地方上事務是有些瞭解，但里幹事的業務異動太大，有的里幹事身兼三、四個里，所以對服務品質很難兼顧。(B5-6)

Q7：區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？

A7：依我負責的西湍里來說，里長應該是很了解本身職權，他對地方的一些民情跟地方上容易發生水災的地方都很清楚，會發生災害的原因也都很瞭解。里幹事就是把里長和地方上的民情等意見表達給區公所上級長官知道，至於相互衝突的部分，也只有靠里幹事居中的溝通、協調，最好多開幾次會，應該就能整合一定的共識出來。在沒辦法也只能依法令方式辦理。(B5-7)

Q8：近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色不同而產生不同之互動關係，請問對里幹事角色是否產生影響？

A8：里跟社區一定會有摩擦，對里幹事也一定會造成執行業務的困難，他們兩者在執行一般事務時都是以選舉為主要考量，里幹事在執行業務上是不同的概念，里辦公處和社區發展協會一定會有不一樣的地方和立場。(B5-8)

Q9：由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？

A9：因為兩個角色不一樣，里長所負責的是一個里，而里幹事的話有時身兼數個里，其實如果說要廢除掉里幹事或里長其中一個，應該是不大可能。實際上，里長和里幹事均各俱有不同的職務功能，我認為兩者都應該留下來。兩者並進，針對村里組織的功能再作加強就好了。(B5-9)

Q10：就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？

A10：應該要讓區公所有更大的功能，才足以處理區政業務，因為區公所最瞭解轄區地方民情，對各項人文也比較瞭解，所以我覺得應該區公所的功能一定要擴大，才能具有執行功能，給區公所更大的權限，說實在很多事情都窒礙難行。如果區公所沒有經費、沒有專業人才，那每一個里長都要去找市議員爭取地方經費時，你說市議員該怎麼分配這些，一個市議員要服務的範圍那麼大，那地方的雞皮蒜毛的小事如何處理，本來就該回歸給區公所即時的來處理，像一些路燈不亮、或小巷弄道路柏油鋪設等，而不是用區里管理系統查報，再等市政府各局處單位處理後回報，速度都太慢了。(B5-10)

訪談紀錄：9-8

訪談代號：C1

訪談對象：社皮里里長

訪談時間：2013年5月8日上午10:00~10:45

訪談地點：社皮里辦公處

---

Q1：請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？

A1：里幹事服務的鄰里範圍就是大小都不平均，里幹事的工作自然受鄰里大小的影響，小里的太小，大里的又太大，像我們社皮里人口數就超過一萬一千多人、鄰數也有53鄰，而豐原街上的葫蘆里、下街里二個里人口數都不到一千人，這樣的分配不平均也不合理，這種事情一定有做調整。(C1-1)

Q2：就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？

A2：里幹事的工作項目在區公所有一定的規定，為里民服務的工作目也不會太複雜，因為不是每個人每個家庭都會需要社會救助，當兵的兵單（兵役徵集令）也不是家家戶戶都有，說到喪家服務更不是天天都有，只是要求里內路燈亮、路要平、水溝要通，這幾項工作查報做好，為民服務的工作就完成一大半了，何況路燈亮不亮都是我（里長）晚上去巡邏登記的。工作上不會複雜，只是大小里的問題而已，里幹事本來就該做這些工作，也就是說差別只是在於服務的量太多，人口多工作量自然就大，不然里幹事還有什麼複雜的工作。(C1-2)

Q3：升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？

A3：里幹事在服務里民這一方面，只要有用心我們也會有感覺，區公所的長官或主管來地方視察或是關心地方建設時、甚至參加會議當中，我們（里長）也會將里幹事的一些服務績效跟服務態度好壞，都會通報給區公所知道。區公所常常安排一些活動參與和訓練課程，也表揚服務績優的里幹事（民政人員），當然是有重視到里幹事的地位。最近區公所人事室也常調查有高一等的職缺，問里幹事要不要去升官。里幹事的地位在區公所當然是受到重視的，在升遷的制度上也是有的。(C1-3)

- Q4：反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？
- A4：爭取地方建設或民意反映這種需求一直都沒少過，而且部分的里民會使用市政服務專線 1999 向市政府反應一些事情，服務的需求的確是減少的，但是那只是行政流程的部分，最後仍然會交辦到里辦公處來現勘，因為很多的反映事項，像增設道路反射鏡，里民反映了以後還是要里長或里幹事現場會勘，甚至要協調附近的里民簽署使用土地同意書，市政府各級單位或區公所課室才能繼續辦下去。(C1-4)
- Q5：里幹事服務項目相當多元且複雜，您認為現有是否能應付當前工作？面對未來環境的變化以及工作需要，您認為須加強哪方面能力或訓練（例如社會救助、電腦資訊、法律知識），可以讓里幹事的工作專業一點？
- A5：里幹事是公務人員的一環，他們的訓練通常在區公所各課室所舉辦的講習或研習，應該足夠了。就像目前里幹事辦理社會救助案件時，一般都只是接受里民的申請案件，至於審查的部分是由區公所的業務承辦人來初審，最後才是市政府來審查通過與否，事實上里幹事所需要的是通才的訓練，而不是專才的訓練。對於業務上的所需要的基本知識的訓練是需要的，就像申辦社會救助、兵役緩徵的申請條件和製作電腦報表，基本都應該有所認識。(C1-5)
- Q6、您認為里長與里幹事的角色功能是否有所重疊，在制度上或其他層面是否應進行協調或調整？
- A6：兩者之間工作並沒有衝突的地方，一直以來都配合得很好，里幹事主要負責區公所交代的行政性工作及業務，為里民書寫一些申請案件，轉送區公所辦理。在現行的法律規定下，里長並沒有什麼法定職權，里長僅是負責里內服務里民的工作，像調解及溝通、協調等需要處理的事情，兩者的角色應該不會有所衝突。(C1-6)
- Q7：區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？
- A7：我當選里長為民服務已經 19 年（連任 5 屆里長），對里內地方的人、事、物都很瞭解，要不然怎麼當里長。颱風來了，什麼地方有危險，什麼地方會積水，哪裡路燈不亮、道路坑洞要補，都很瞭解，包括里內有誰需要幫助、誰需要救濟，也都很瞭解。就是把這些服務的事做好，跟縣市合併或區長官派，都沒有關係。和區公所方面一直都配合得很好，並沒有衝突的地方。(C1-7)

Q8：近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色不同而產生不同之互動關係，請問對里幹事角色是否產生影響？

A8：社區發展協會對地方上的一定功能存在，我們不能排斥它。只是他們做他們自己的會務推展工作，社區發展協會有他們的理事長、總幹事和一些組織在服務協會。里幹事也只要做好里辦公處的工作或業務就好，里幹事真的不需要為此受到影響。  
(C1-8)

Q9：由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？

A9：我認為應該要廢除里長的選舉，因為選舉會造成地方之間的對立情形，只要是選舉就是一定會造成衝突，或許官派里長是一個好方式，不會造成地方的對立。里幹事是國家考試及格的公務人員，通常給人有依法行政的法制觀念，在村里服務時，也比較有公信力，所以不應該廢除里幹事。至於村里的功能不彰，我看主要是縣市合併後市政府不願將權力下放到區公所，區公所沒人沒錢，自然對村里所反映的意見處理慢慢吞吞，甚至不處理，村里辦公處還能有什麼功能可言。(C1-9)

Q10：就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？

A10：應該要讓區長有更大的權力，區公所才可能有更大的功能，市政府不要只是說一句聽一句，所有中小型的地方建設都無法進行，區長官派以後區公所的行政效率有夠差。過去還沒縣市合併前，在市公所時期所有的地方建設都進行得很順利。合併後區公所都只能聽市政府的命令，所以一些建設和工作都無法進行。尤其是清潔隊這部分的工作嚴重的脫節，清潔隊全部回歸環保局管理，清潔隊也幾乎將所有的業務停擺，除了清運垃圾以外，區公所的區長和里長也很難去協調或指揮，這就製造困擾、引起民怨。對現在地方建設執行慢慢吞吞，我們去找區公所負責的課室談，大概都得到一致的答案，就是合併後區公所沒有經費更沒執行權力，路樹修剪要市政府外包廠商處理，道路的鋪設也要等市政府核定經費，才能進行採購發包，所有的一切都受到市政府的控制。事實上，市政府應該將權力下放，讓區公所恢復執行的功能，村里的功能也容易發揮，其實對大臺中市胡市長連任也比較有幫助。(C1-10)

訪談紀錄：9-9

訪談代號：C2

訪談對象：圳寮里里長

訪談時間：2013 年 5 月 10 日上午 10：30~11：15

訪談地點：圳寮社區發展協會

---

Q1：請問您認為目前豐原區各（貴）里的里幹事所負責之鄰里大小是否合宜，里幹事勤務分配有沒有從新調整之需要？原因為何？

A1：縣市合併以後，里幹事的負擔加重了，也就是鄰里範圍都不平均，我們里的里幹事就要負責三個里的工作，雖然他所負責的里都是比較小的里，但是所要辦理工作項目卻都是一樣的，所以一個人做三個里的工作份量真的是太重了，基層的里幹事都非常的認真，也都非常辛苦。(C2-1)

Q2：就您的角度會不會覺得里幹事工作的項目太複雜，譬如說兵役、社會救助等許多工作會一直加到里幹事的工作要求裡面，或請求里幹事協助喪家服務、區政管理系統查報等，您對這種現象有何看法？有具體可行的建議嗎？

A2：確實里幹事的工作項目太過於繁雜，譬如說在兵役方面或者新制社會救助的低收入戶、單親家庭、高風險家庭訪視部分，這應該由市政府社會局的社工員來分攤，如果沒有辦法派這個社工員的話，是不是也能夠在編制內分派一個里幹事助理來協助，這樣的話也許就能讓里幹事的工作效率更高，本人是認為這樣的。(C2-2)

Q3：升格改制後，您覺得區公所內里幹事的地位是否受到重視？對於里幹事在升遷制度上是否受到保障，您的看法為何？

A3：里幹事的地位是有受到重視的，但是合併後的工作太重了，也就是區公所雖然重視里幹事的地位，一邊卻只是加重里幹事的工作負擔。目前來看里幹事的升遷管道，其實是不大暢通的，就是說里幹事有人服務了三十年了，仍然原封不動佔里幹事的職缺，所以已經有里幹事想要提早退休，這些服務地方最基層的人力和經歷，這樣就退休下去是很可惜的。(C2-3)

Q4：反映民意為里幹事服務項目之一，但近年來政府提倡民眾多元參與（市長信箱、網路留言版、市民 1999 服務專線、社區參與等方式），以及地方代表、議員積極進入鄰里直接服務民眾或是直接反映民情（如協助召開記者會或是邀請行政官員對質說明等），請問里幹事是否因為多元角色參與後，民意反映的服務需求是增加或是減少？可能的原因為何？

A4：民意反映應該都是增加的，即使已經有多管道方式，仍會有各項的需求要提出，多管道多提出，也許是同樣的問題多提出的話，里辦公處也會多反映到區政管理系統上，提得越多反映也越多，但是也許是民意反映的案子多了，市政府處理的動作也變慢了。當民眾發現向里辦公處反映無法有立即性的處理，自然會尋求其他反映的管道，就向市長信箱或 1999 服務專線反映。合併後市議員席次變少了，像市議員的地方服務、民意反映，也都很積極為地方民意發聲，這是一種良性的競爭。(C2-4)

Q5：里幹事服務項目相當多元且複雜，您認為現有能否應付當前工作？面對未來環境的變化以及工作需要，您認為須加強哪方面能力或訓練（例如社會救助、電腦資訊、法律知識），可以讓里幹事的工作專業一點？

A5：里幹事的進修或在職訓練，都對於里幹事的業務執行非常有幫助，但是里幹事本身的工作一直都很繁重，還要挪出時間進行在職進修，這也許對於里幹事又是一種加重負擔的工作，如果能先減輕他們的工作，一方面再來加強他們的在職訓練、進修應該是比較好的方式。一方面可以減輕里幹事的負擔，一方面可以增加他們各方面的職能、服務的績效。里幹事最主要應該瞭解地方各項需求，還有基礎的法令規定，但最重要的還是要有服務的熱心、發揮愛心，對於現在里民的需求五花八門，需求的量也越來越多，所以專業的里幹事就是要有這個不厭其煩、熱心的服務態度，目前豐原區每一位里幹事的素質都很優良，該有的服務技能都已經足夠，欠缺的應該是熱心的服務熱忱而以。(C2-5)

Q6、您認為里長與里幹事的角色功能是否有所重疊，在制度上或其他層面是否應進行協調或調整？

A6：里長本身都是本著為地方服務和服務里民的態度，才出來競選里長，為民服務的熱忱就跟里幹事完全是一樣的心情、一樣的態度，但是因為里幹事的工作太過於繁重，所以里長一方面服務里民，一方面也有必要協助里幹事來執行業務、來配合里幹事的工作，所以目前里長和里幹事兩者之間，配合是相當的融洽。里幹事多半著重政策推行或區公所交辦的行政工作，里長則是著重在服務方面，譬如說里民所需要的清掃水溝啦！路樹修剪啦！還有里民間彼此的糾紛調解，大部分多屬服務方面的，這是里長的角色。現在里民對於里長和里幹事的要求也很高，不論大小事情都會來找，所以現在可以說是里辦公處的業務，也是相當的雜、相當的重，里長跟里幹事都是不厭其煩的為民服務來協助這樣，角色上應該不會有衝突啦。(C2-6)

Q7：區長官派後，您認為里長是否瞭解本身職權、任務與扮演的角色？對里幹事之職能與角色是否受到影響而改變處理職務方式？里幹事應受區公所指揮監督，並接受配屬里長之督導，在執行公務上，如區公所長官（區長或課長）與里長意見相左時，您都怎麼處理？

- A7：里幹事的工作，應該不會受到區長官派的影響，來改變執行工作的方式。因為里幹事來里裡服務，擔任里幹事的工作他們都瞭解職責之所在，里幹事所做的事應當都非常清楚，不會受這個區長派任的影響。不配合的狀況，按照目前看起來，也沒有產生不配合的情況。至於區公所與里辦公處意見不同時，通常我們都會互相溝通，大家都是本著服務的精神，經過溝通以後大家都會找出共通點，來圓滿解決這些有爭議的事情。所以到目前為止都還沒有發生彼此有摩擦的地方出來，大家應該還是本著互相尊重，這要的話摩擦就會減到最低層度，這是我們深深感覺到的。(C2-7)
- Q8：近年來社區發展協會等地方組織興起，加上里長以及社區發展協會理事長兩者角色不同而產生不同之互動關係，請問對里幹事角色是否產生影響？
- A8：里長是服務里民的，社區發展協會是針對社區發展工作來運作，當然他們服務對象也是社區居民，也是等同里內的里民，兩者服務的對象完全一樣，所以社區發展協會也是為里民服務，里辦公處當然應該竭力的來協助、配合社區發展協會的各項活動，里幹事方面因為他有需要辦理的工作、執行的公務很多，我們儘量的讓社區發展協會這些社區幹部、社區志工和愛心媽媽，加上里長來配合。如果需要里幹事來配合發動的或者是宣導的，就會經過彼此溝通以後，融洽的執行與完成，共同為居民、里民達到最好的服務。所以里辦公處和社區發展協會不能融洽相處的話，雙頭馬車一定會造成傷害，受害的還是地方里民和社區的居民。(C2-8)
- Q9：由於社會日益開放且民眾自主意識普遍提升的情形下，加上我國村里在制度設計與功能間落差，導致村里角色的模糊，甚至遭致各界質疑其正當性，請問您認為村里（組織）角色應做大幅改變（例如廢除村里長選舉、廢除村里幹事等）或是維持現狀加強功能（村里功能明確化、加強民眾反應機制、與社區組織或第三部門合作等）？
- A9：我國固有的村里制度仍然應該維持現狀，我認為應該儘量發揮里辦公處的功能。我們希望能儘量的按照現在的制度來實施，能夠減輕里幹事所負擔的職務太過繁雜。(C2-9)
- Q10：就現行體制（官派區長）而言，區公所是市政府派出機關，民政局對於區公所具有「指導監督」權限，請問您認為是否需要重新釐清區公所各課室的業務歸屬？讓區公所有更大的執行功能？
- A10：確實我們這些里長都深深的感受到，縣市合併了以後，確實好像區公所被市政府所架空了的情形出來，希望市政府能應該加強區長還有各課室的主管他們更大權力。尤其豐原區清潔隊方面，它現在由這個環保局來掌管，區公所方面好像就失去了指揮或者監督的權責，這樣的話整個豐原區的環保工作，沒有辦法來統籌指揮，因此有時候市政府工作的效率就顯得比較差，因為畢竟市政府環保局它們所負責的區太多，所以應該加強區公所對區清潔隊管理權責。(C2-10)