

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：紀俊臣博士

大肚區治理之經驗：
地方治理之觀點



碩士班研究生：王淑貞

中華民國一〇二年六月二十一日

謝 誌

讀研究所一直是在繁忙的工作中不斷湧上來的念頭。但是，一則怠惰，一則顧及家庭因素，始終未能圓夢。今日能順利畢業，首先感謝大肚區公所主任秘書王瑞嘉的引介和歐信宏老師的鼓勵，讓我鼓足勇氣報名參加入學考試。求學中，感謝許多老師和同學的協助，當我因為工作因素不得不請假時，能提供課業上的訊息。

當然，紀俊臣老師的悉心指導和我老公趙昭南不辭辛勞的接送，是我在這兩年求學過程中最重要的貴人，感謝您們。

進入東海就讀，獲得了很多新知，成長了不少，對於工作也有很大的助益，更結交、認識了很多好朋友，收穫相當豐富，謝謝東海大學。

摘 要

99 年 12 月 25 日臺中縣市合併改制為直轄市，原為自治法人的大肚鄉，在此次改制中轉變為臺中直轄市 29 個行政區之一，大肚區公所成為台中市政府的派出機關，法制地位的轉變，導致職能縮減。但是民眾對於區公所的期待並未因改制而轉變，市長胡志強在就職演說中也期許市府團隊能做到「無縫接軌」的願景；促使區公所必須尋思解決之道。

本研究是以地方治理觀點，檢視改制後大肚區兩年的治理經驗，探討地方治理概念在區應用的必要性和可行性。研究方法則是就地方治理相關文獻資料加以整理，並就訪談熟悉地方事物運作人士的內容予以分析，以及本研究參與觀察所得，三方綜合檢證，歸納出本研究的發現，以期作為地方治理未來在各區應用的建議。

本研究發現民間擁有雄厚多元的資源；政府科層體制運作模式顯得僵化，相較之下私部門在策略運作上較能展現靈活與彈性；應用地方治理概念在處理地方事物上，讓民間的雄厚資本與公部門結合協力治理，可增進政策執行的力量，減少阻力，則政策目標的達成必可事半功倍。更是區公所在職能限縮後，治理地方事務，唯一也是最好的治理途徑。

關鍵字：區、地方治理、策略性夥伴關係、協力治理

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.....	4
第三節 研究方法與架構.....	7
第四節 研究範圍與限制.....	13
第五節 相關文獻探討.....	15
第二章 地方治理的理論應用.....	29
第一節 地方治理的基本概念.....	29
第二節 地方治理的治理模式.....	39
第三節 地方治理在台澎的應用.....	45
第三章 大肚區的公共服務檢視.....	53
第一節 大肚區前身的服務行政.....	53
第二節 大肚區的服務行政機制.....	65
第三節 大肚區發展區政的可能策略設計.....	83
第四章 大肚區應用地方治理的必要性與可行性.....	93
第一節 大肚區應用地方治理的必要性.....	93
第二節 大肚區應用地方治理的可行性.....	99
第三節 大肚區應用地方治理的治理策略選擇.....	104
第五章 結論.....	113
第一節 研究發現.....	113
第二節 研究建議.....	118
參考書目.....	123
訪談邀請函暨訪談題綱.....	129
訪談記錄（逐字稿）.....	133

表 目 次

表 1-1 深度訪談對象.....	10
表 1-2 訪談題綱一覽表.....	11
表 1-3 國內地方治理相關研究文獻彙整.....	22
表 2-1 統治與治理觀點的對照表	30
表 2-2 地方治理概念與政府本位概念之差異比較	37
表 2-3 地方治理之規範模式.....	42
表 2-4 新地方政府治理模式的主要特徵	44
表 3-1 一級產業人口統計資料	54
表 3-2 大肚鄉公所暨附屬機關 2010 年員額.....	58
表 3-3 大肚鄉公所 2010 年預算	58
表 3-4 臺中市大肚區公所 2011 年員額編制	70
表 3-5 臺中市大肚區公所 2011 年預算	71
表 3-6 臺中市政府所屬機關權限委託辦法第二條附表	73
表 5-1 受訪者表示的溝通管道採用比率	117
表 5-2 民眾心目中的區公所模式	118

圖目次

圖 1-1 研究架構.....	13
圖 2-1 地方治理之分析架構.....	36
圖 2-2 地方政府與民眾互動關係.....	38
圖 3-1 大肚區前身組織架構.....	57
圖 3-2 大肚區公所組織架構.....	69



第一章 緒論

2010 年 12 月 25 日是開啓我國行政區劃新時期的一個重要里程碑，在此之前，我國行政區劃爲「二直轄市、二十三縣市」，2010 年 12 月 25 日起，台北縣單獨改制爲直轄市，臺中縣市、臺南縣市與高雄縣市合併改制直轄市，加上原有的台北市，自此，我國正式邁入「五直轄市、十七縣市」的地方治理模式。

原台中縣轄內的大肚鄉也在這波改制浪潮中，蛻變爲臺中市大肚區，將已擁有 60 年自治權的大肚鄉，改制爲隸屬臺中市 29 個行政區之一的大肚區；原擁有獨立自主人事、預算權的大肚鄉公所，改制爲直轄市下「派出機關」的大肚區公所。此一制度變革，對於大肚區公所而言，是一個巨大的挑戰，身爲區政服務人員對於區政發展有殊多期許，但究竟如何發展，實有研究之必要，爰以改制後之大肚區爲例探討之。

本章共分五小節，第一節先就本研究的背景、動機加以了解，第二節本研究的目的是與問題，第三節說明本研究的方法與架構，第四節描述本研究的研究範圍與限制，第五節提出本研究的相關文獻探討。

第一節 研究背景與動機

本節在說明本研究產生於台中縣市合併改制爲直轄市後，大肚鄉改制爲大肚區，改制後的直轄市體制下機關職能轉變，產生不少民怨與爭議，爲彌平民怨並提高行政效能，進而討論因應及改善之道，引發本研究的動機。

壹、研究背景

2010年12月25日為我國行政區重劃的里程碑，共有三個縣市升格為直轄市，一種嶄新又頗具爭議的「五都格局」正式在我國歷史上定案。在此之前，我國行政區共有「二直轄市及二十三縣市」，2010年12月25日起，台北縣單獨改制為直轄市：「新北市」，臺中縣市、臺南縣市，以及高雄縣市合併改為直轄市：「臺中市、臺南市、高雄市」，加上原有的台北市，自此，我國地方行政區劃分為「五直轄市、十七縣市」的模式。對於地方體制而言，制度上出現兩項重大的變革，其一是縣市合併後升格為直轄市的地方體制轉變，其二是直轄市體制下機關職能的轉變，如原鄉鎮市公所改制為區公所，其職能有著相當的差異存在。

大肚鄉，一個背山面海、農商發達的傳統地區，一個擁有60年自治權的地方機關：大肚鄉公所，原隸屬於台中縣的管轄範圍。在這波五都的改制浪潮中，變更為臺中市大肚區，成為大臺中市29個行政區之一；原大肚鄉公所擁有獨立自主的人事權與預算權，在這次的轉變中，公所權力限縮，成為典型的「派出機關」，進入行政「區」的框架中。這項制度的變革，新的大肚區公所無論是在「職權分能」、「服務型態」，或是「溝通傳達」方面，都必須有相當程度的適應及應對，這對所謂「照本宣科，承襲往例」的公務部門來說，無疑是個直接的挑戰。本研究認為，對於從事區政服務的人員來說，從鄉公所改制為區公所，對其思維及行政行為有何影響？及有何期許？都有其可探討之處。若從理論面來看，這正是驗證與拓展地方治理學理的契機；又或從實務面觀之，則可觀察改制前後的行為變遷，審視現狀行政服務的優劣，進而討論因應及改善之道，皆有其研究價值存在，又考量至相關文獻有待進一步探究，更增添此研究的重要性。

貳、研究動機

改制前的大肚鄉公所與改制後的大肚區公所，其「法制定位」和「治理職能」產生

巨大轉變，原大肚鄉是自治法人地位，擁有獨立自主的人事及預算權力。然而，改制後的大肚區，原先所具有的業務功能大幅移轉到臺中市政府相關局處中。例如，改制前的大肚鄉清潔隊、大肚鄉公立托兒所、大肚鄉公有零售市場以及大肚鄉立圖書館，所有的業務功能、預算權、人事權等，皆從大肚鄉公所分別移撥給台中市政府環保局（大肚鄉清潔隊）、社會局（托兒所在幼托合一政策施行後，已改制為幼兒園，並改歸屬教育局業務）、經發局及文化局（公有零售市場、圖書館）。導致合併初期，許多早已習慣於改制前鄉鎮公所提供的統包式、機動性的服務的民眾來說，出現某種程度的不理解與不適應，表面上是明白制度使然，實際上心理卻埋怨為何不能由區公所直接處理地方問題，有著萬般無奈與矛盾的心情。

不過，在改制後的直轄市民，也因為機關業務的移撥，分別發生不同層次的社會福利及公共服務轉變；尤其，改制前的臺中縣21個鄉鎮市公所，隨著每個鄉鎮市長的施政理念與民眾需求的不同，或多或少都會將主觀價值附加於這些附屬機關的業務上，使其更有應變權衡之空間，增具功能性。例如，合併前的豐原市公所將「道路回填工程」、「路燈養護」及「行道樹澆水、養護」等業務交給該市公所之清潔隊負責，公所接獲市民有關上述業務的請求，就能即刻派員處理，迅速滿足民眾所需，短時間完成所有行政程序，完成行政作為。改制前的大肚鄉公所所屬清潔隊，也同樣有修剪路樹、維護公園環境等任務，同樣擁有高機動性、高效率的服務動能，以因應民眾各種疑難雜症；不過，改制後的清潔隊已移撥臺中市政府環保局，原權變功能同時回歸各權責機關，使得原先大肚鄉公所的清潔隊之高機動性及高效率不復存在，因而產生不少民怨與爭議，亦有了將區公所改回原舊有鄉公所的「反改制」聲音出現。

前台北縣長周錫瑋曾說過：「五都改制，至少亂一年」；然胡志強市長在其就職演說中，強調市府團隊要即刻到位，減少過渡期摸索時間，盡全力做到「無縫接軌」，那麼，區公所身為公務機關接觸民眾的第一線，原鄉鎮市公所的應變與轉型，便十分重要。2010年12月25日改制後的大肚區公所，是台中市政府的派出機關，是市政府為因應人民及業務需要，在各行政區設立的行政機關，市政府為「母」機關，區公所為「子」機關，

其行政行為以市政府之意志為執行目標。根據《地方制度法》第五十八條：「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。」區長受市長之命，本身並無實權，又依《各區公所組織章程》第二條規定：「區公所所置區長，承市長之命，受民政局局長之指揮、監督，綜理區政，並指揮、監督所屬員工。」區公所的業務執行直接受到民政局長的指揮監督，並非主管機關，而為一「派出機關」。因此，改制後的大肚區公所，機關職能嚴重縮減、預算大幅減少、人事權巨幅限縮，區公所面臨了極大的挑戰。但是，區政是市政的基礎，區公所居於為民服務工作的第一線，與民眾接觸最密切、最頻繁，市府政策指令能否貫徹執行，以及市民對市政府之向心力，端賴區公所能否發揮為民服務的功能而定。而為落實胡志強市長所提「無縫接軌」願景，降低改制引起的民怨，讓區公所在治理職能轉變下，仍能使制度運作順暢，維持改制前的服務品質，甚至提高行政效率與效能，讓區政能永續發展，是區公所刻不容緩的職責。

第二節 研究目的與問題

改制後的大肚區公所，在法制定位上，是台中市政府的派出機關，無政策決定權，僅能依市政府的意志執行業務。在治理職能上，相較於合併前的大肚鄉公所，不論在預算或組織編制方面皆大幅度的減少與限縮。就預算而言，前大肚鄉公所以往皆依「最低需求額」編制年度預算，凡必要的軟、硬體建設皆可編列預算，以備施設；但改制為大肚區公所後，區公所的預算僅能就市政府所給予的基本經費額度中，編列一般性的支出用途，軟、硬體建設經費及對於各機關團體的補助款則編列在各局處，預算處處受到管制，連帶影響了原鄉公所的運作模式。就組織編制而言，改制前的大肚鄉公所員額數有258人，改制後的大肚區公所員額數則減為97人，常任員額大幅限縮，人力資源出現匱乏；且依規定，區公所職權僅得依市政府交辦的事項或各局處的委辦事項來執行，非屬

上述範圍內的事項，區公所僅有承轉功能，而沒有決策的權力。

改制初期，因為地方民眾對於區公所角色的認知，仍停留在改制前擁有較高較廣的財政及決策權，足以滿足各項地方需求的理解，因此對於區公所的公共服務需求和習慣，短時間難以有所改變。以至於縣市合併改制直轄市時，民眾不但沒有因為升格為直轄市民而有一絲喜悅，反倒常看到媒體上刊載民眾埋怨之報導，並且認為區公所的服務績效遠不如鄉（鎮、市）公所，而有區公所無能之譏。

以實務和學理角度言之，本研究動機主要有兩點，首先，區公所是市政府派駐在地方的執行機關，市政府自然對於區公所的行政效能有著高度的期待與要求，可謂為「市政府的區公所」；另一方面，區公所是為民服務的最基層公務組織，代表市政府與民眾頻繁而密切的接觸，服務績效的良窳，民眾的反應直接且明顯，更必須將地方民意向上傳遞給市政府，亦謂「區民的區公所」。因此，以大肚區公所來說，對上承載「市政府的區公所」之行政意志，向下承接「區民的區公所」之服務理念，以致出現了市府與民眾兩者認知不同的「差距」，區公所成為兩方之間的「夾心餅」，值得觀察；其次，職能與預算的限縮，以及人員編制的縮減，相當程度都侷限了原鄉公所的治理模式，改制後的區公所夾處市政府的要求與民眾的服務需求之間，不得不在有限資源內進行服務轉型的策略，來找尋一個行政出路，以期在法令及職能的規範內，提昇該有的治理能力，使區的服務績效既能符合市政府的期待，又能滿足民眾對於區公所職能角色的要求，那麼，區公所於改制後的行政作為改變與轉型，以及內部人員、地方人士和民眾的認知與期許等，都是可以進一步研究和探討的焦點，本研究站在這兩項動機上，從中觀察區公所的轉變與發展，不但能與地方治理的文獻作出對話，並希冀作出貢獻，本研究亦可提供許多實務經驗與過程，一同與各界思索改善地方治理的未來方向。

本節主要說明本研究的目的，在於改制後希冀能讓公共行政的實務面能再精進茁壯。並分別從地方治理的學理面與實務面觀察，在「區」的體制之下，其行政作為有了什麼改變？有無期許及待改善之處？以供實作人員參考，落實良善地方治理的目標。

壹、研究目的

一個研究的命題，尋找所謂未經探索之領域有其一定的目的，但研究目的須附有意義性存在，因為意義是社會主觀所賦予的，不可偏廢，身為研究者最重要的是：「不可與社會脫節」，否則研究已經喪失其意義。政治學大師伊斯頓(David Easton)與阿蒙(G. Almond)都曾批擊現代的研究過分專精於一些不重要的枝微末節，未能宏觀或設身處地的去觀察、去研究，導致研究與社會全然脫節，對純學術領域雖有知識上的貢獻，但對實務而言，根本就是一堆無用的文字堆砌而成的東西，對現狀無任何的幫助。因此，本研究乃根據實際的行政經驗，配以地方治理的相關探討，從中觀察區公所的改变與轉型，體認地方民意的可貴，理解制度強調的「可依循性」與「穩定性」，盡可能在縣市合併改制後，幫地方機關找出一個符合制度與民意的良善治理模式，不但在研究領域上作出點滴式的探索，更重要的是，希冀能讓公共行政的實務面能再精進茁壯，本研究目的便是在此。

本研究目的可分別從兩方面做闡述。從學理面觀之，地方治理所強調的「由下而上」的公共服務精神，在鄉公所改制為區公所的情況下，大肚區公所從地方性的主管機關變為市府的派出機關，面臨必要的轉型，這絕對是個從事研究觀察的機會，更是拓展研究視野的契機；再從實務面言之，一個原臺中縣海線地區的大肚鄉公所，因縣市合併升格之關係，改制為大肚區公所，在「區」的體制之下，其行政作為有了什麼改變？有無期許及待改善之處？這都可供區政服務人員作為參考與憑據，進而落實良善地方治理的目標，以深化現代民主國家的內涵。

貳、研究問題

承前所述，本研究的問題已呼之欲出。事實上，就區公所之業務調整，隱藏了不少問題，新的區政業務只能「從做中學」並不斷修正(陳朝建, 2011:80)。關於「做中學」，

以本研究從事區公所實務的經驗來說，大肚區公所在兩年的治理期間，因結合民間資源參與公共服務已有相當的基礎，經驗發現，民間資源在大肚區治理中也能扮演重要性角色。故本研究可檢視：(1)改制前後區公所的行政作為之異同，內部人員、地方人士、民眾間的認知模式；(2)一個向上負責、對下服務，如同「夾心餅」的大肚區公所，能否在職能權力限縮的情況下成功轉型？若結合了民間資源參與公共服務，能滿足民眾對於區公所公共服務期待的職能角色嗎？是否達到地方治理所強調的「由下而上」的典型模式？達成「公民式的地方服務部門」之目標，簡言之，本研究主要是以探索性的方向觀察大肚區公所改制後的地方治理經驗，其主要探索問題分述如下：

- 一、比較分析改制前後，大肚區公所職能轉變，對其行政作為之影響。
- 二、探討面對改制後之治理困境，大肚區公所如何進行前瞻性管理。
- 三、提出大肚區公所未來治理的方向與策略。

第三節 研究方法與架構

社會科學的研究方法有許多種，普遍採用的方法有文獻分析法、深度訪談法、問卷調查法、個案研究法、參與觀察法、歷史分析法及筆交研究法等。本研究採用文獻分析法、參與觀察法及深度訪談法。文獻分析法，可以協助我們了解過去所有相關的文獻及研究；參與觀察法了解實作面的境況，能增加研究議題的可行性；深度訪談法，從受訪者提供的訊息中，有助於更深入的了解該議題。爰採之。

壹、研究方法

研究方法的選擇，最重要的是，對於所要研究的問題能夠提供最好、最適切的回答，但是研究方法的選擇也會受到研究倫理、個人特質、資源、外在條件的限制（畢恆達，

2005)。本研究基於上述考量，主要採用的研究方法是文獻分析法、參與觀察法與深度訪談法。藉由文獻分析法試圖釐清地方治理的基本概念及其運用的軌跡，並以深度訪談法訪談對地方事務較為熟稔的里長、社區發展協會理事長、校長、前鄉長、社團負責人、志工隊長、農會總幹事及目前在大肚區公所服務的現職人員等，就渠等所建議地方治理的面向與區政發展的方向進行了解，再佐以本研究參與實作經驗，希冀能更清楚地剖析本研究的問題。

一、文獻分析法(literary review method)

文獻的本質，指的是過去所發生的社會現象紀錄，並屬於有歷史價值而保留下來的知識（葉志誠、葉立誠，2001：138）。所以，文獻分析法是站在「前人的肩膀往前眺望」，協助我們了解過去所有相關的文獻及研究（蘇毓昌，2005:14），藉由大量蒐集他人所做的研究，加以分析、整理、歸納其研究結果與建議，指出需要驗證的假設，並說明假設是否具備探索的價值，以應用於進一步研究的基礎。再者，也可以比較不同研究者在基本假定、研究方法及研究結果的異同，有助於研究者對該議題有更深入的了解。

本研究依上開方法蒐集、分析有關大肚區治理的相關歷史資料，及國內外有關地方治理的文獻。目前有關大肚區治理的文獻相對有限，因此必須輔以深度訪談才能充實資料內容。至於，國內外有關地方治理的文獻實際上是相當豐富，透過文獻分析法，整理出相關理論的脈絡，加以對比歸類，並參考實作經驗案例，作為本研究的推論基礎。本研究蒐集的文獻資料層面主要有以下四種：

- （一）相關學術著作，包含專書、期刊、博碩士論文以及研究報告等。
- （二）相關法律制度，國內各類法規命令等。
- （三）相關政府文獻，政府所公告的政策綱領、指導計畫、委託研究報告等。
- （四）相關網路資源，運用網際網路的搜尋引擎，除蒐集背景資料之外，亦連結政府相關案例、議題的部會網站，期能掌握最新且正確之資料。

二、參與觀察法(participant observation method)

本研究者在太肚公所已服務十餘載，從課員、課長至秘書等職都曾擔任，對於太肚區的區政相當熟稔，更是親自參與及見證太肚從自治法人的太肚鄉時期，邁向非自治團體的太肚區，期間所有的演變、調適歷程及各界反應，都身歷其境，感受尤深。針對本研究，係採取雙面參與觀察法；一方面從區公所角度觀察研究，改制前後區公所在職能限縮情況下，如何試圖調整區公所角色，提供不同於改制前的公共服務方式，從中了解核心問題；另一方面，從民眾角度探討，地方期待改制後區公所的功能取向。從而擬訂未來發展策略。

三、深度訪談法(in-depth interview method)

深度訪談法是質化研究中一種蒐集資料的方法，也是質性研究中經常被使用的一種方法。而John Johnson詮釋深度訪談意味著尋求「深度」(deep)的訊息和理解。大部分的學者將深度訪談法視為一種會話及社會互動（林淑馨，2010：228）。訪談法較問卷調查法具有較大的彈性，並且本研究是在現實生活中，透過與受訪者進行「交談」和「詢問」的互動，由訪談者以口頭方式，直接詢問受訪者對於問題的看法，受訪者則以自己的聲音、語法和概念闡釋問題，讓訪談者得以直接獲取受訪者第一手資料的研究方法。此外，在情境許可下，訪談者與受訪者還可以探討一些問卷中無法處理的敏感性議題（如婚姻、性傾向等）（陳向明，2011:228），以發覺不易從表面觀察得到的訊息。因此，訪談是一種有特定目的和一定規則的交談，和一般性的談話不同。

一般而言，深度訪談法依研究者對訪談結構的控制程度區分為「結構式訪談」「半結構式訪談」與「無結構式訪談」三種。結構式訪談又稱「封閉式訪談」，是一種過程高度控制的訪問。訪談對象必須按照統一標準和方式選取，一般的選取方式為機率抽樣；而在過程中研究者對訪談的走向和步驟具有主導之作用，須按照事先統一設計、具有固定結構的問卷進行訪談。其次，半結構式訪談又稱「半開放式訪談」(semi-open interview)。半結構式訪談意味著訪談者對訪談結構具有一定控制作用，但同時也允許受

訪者積極參與。通常研究者事先會準備一份大綱，根據自己的研究設計對受訪者提問。但訪談大綱只有一種提示，訪談者在提問時也鼓勵受訪者提出自己的問題，並根據訪談情況對訪談程序和內容進行靈活調整。最後，無結構式訪談又稱「開放性訪談」(open interview)，為一種無控制的訪談；也就是說，研究者於訪談進行的過程中，無須先設計一套標準化的訪談依據，更不必針對訪談問題排列特定順序，只有粗略的問題大綱或幾個要點作為提示，其訪談主要是隨著受訪者的談話內容進行（林淑馨，2010:223）。

本研究採取「半結構式」的方式進行訪談，因為受訪者必須對大肚區改制前後所面對的內外環境變化、業務特性具有認識或較常接觸者，才能提供適切的意見。所以，本研究設定的訪談對象包括：前大肚鄉鄉長 1 名、大肚區農會聘任人員 1 名、大肚區里長 1 名、大肚區社區發展協會理事長 1 名、大肚區公所志工隊員 1 名、社團負責人 1 名、大肚區學校校長 1 名、區公所主管 3 名，共 10 人。分別敘述如表 1-1：

表 1-1 深度訪談對象

訪談對象	被列訪談對象原因	訪談代碼
區公所主管	擔任公職 20 多年，對區公所業務熟稔。	A
區公所主管	合併前曾擔任過大肚鄉公所兩個課室主管等職，合併後續任課長，對合併前後體制改變，了解甚深。	B
區公所主管	合併前曾擔任過大肚鄉公所兩個課室主管等職，合併後續任課長，在區公所服務已逾 18 年，了解區公所職能轉變景況。	C
大肚區里長	合併前曾任大肚鄉民代表會副主席，合併後為大肚區里長、兼任社區理事長，亦是現任區政諮詢委員，已有 20 多年為民服務經驗。為里長聯誼會會長。	D
臺中市議員	曾任鄉級及縣級民意代表、鄉長，現為市議員。	E

表 1-1(續)

社區發展協會理事長	合併前即擔任大肚社區發展協會理事長，合併後連任理事長，積極推動社區事務。	F
社團負責人	合併前即曾擔任社團負責人，合併後擔任另一社團負責人，社區關懷據點志工，學校志工，積極參與地方活動。	G
大肚區公所志工隊員	曾參加讀書會等社團，參與地方公共事務數十年，加入大肚區公所志工隊服務。	H
大肚區農會聘任人員	在大肚農會服務數十年，對於地方公共事務極為熟稔，對於合併前後體制轉變體會甚深。	I
大肚區學校校長	合併前曾在大肚區學校服務，合併後接任大肚區國小校長，對於地方事物因合併改制的轉變，了解甚深。	J

資料來源：本研究整理

表 1-2 訪談題綱一覽表

問題之核心構念	訪談題綱
應用地方治理的 必要性	請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？
	請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？若有影響則問：有哪些影響？這樣的影響是好或不好？若無影響則問：為什麼會覺得沒有影響？
	您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？該用怎樣的模式呢？
	直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？為什麼？

表 1-2(續)

<p>應用地方治理的 可行性</p>	<p>請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？有差異則問：請問差異在哪裡？（制度、人、事、運作的差異性？）</p> <p>請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？</p> <p>請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？為什麼？如果不夠要如何加強呢？</p>
<p>應用地方治理的 策略選擇</p>	<p>您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？</p> <p>請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？</p>

資料來源：本研究整理

貳、研究架構

本研究架構如圖1-1所示，首先從地方治理觀點檢視改制前的大肚鄉，具有自治法人職能，提供給鄉民直接性的行政服務，並藉由民意機關一鄉（鎮市民代表會）監督，讓地方行政能因時因地因人而制宜。改制後，職能受到限縮、法制地位轉換的大肚區，權力上繳於市政府，受市政府指揮監督，區公所在職權功能上，例如溝通協調、資源運用、服務功能、參與途徑等，都面臨了一定程度的轉型，如何運用地方治理的概念，為大肚區民提供更高層次的服務品質，為一項重要的課題。最後，藉由深度訪談探求里長等人，對於大肚區改制前後的異同看法和建議，試圖為大肚區尋找出發展區政的途徑和

策略，期待改制直轄市後的大肚區能具有前瞻性的發展方向。

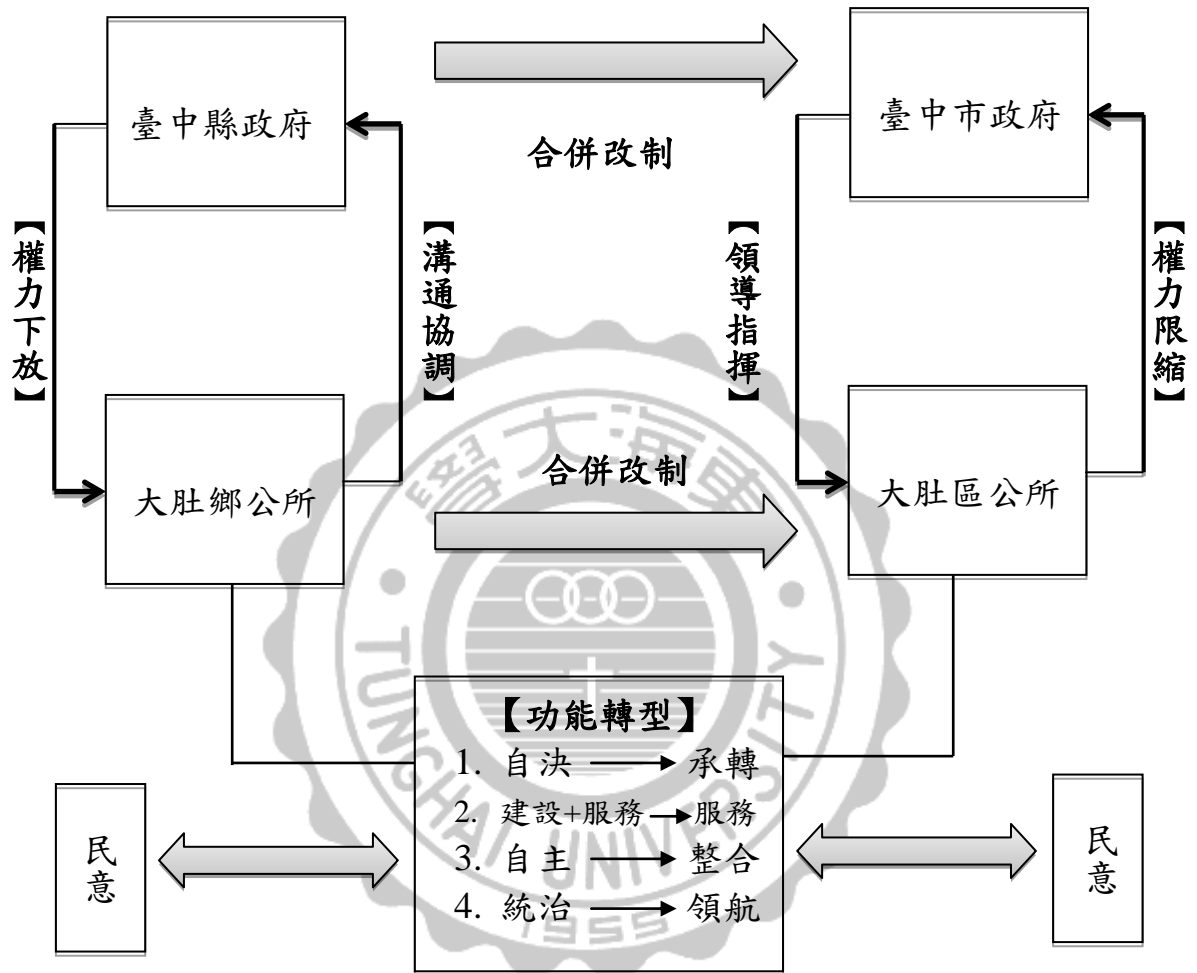


圖1- 1研究架構

資料來源：本研究繪製。

第四節 研究範圍與限制

本研究範圍及研究限制的設定，就是要明確地界定所要研究的人、事、時、地、物，讓研究的成果能夠具體而顯著。本研究因各區情境的多樣性，研究範圍自須有所規範；

相對地，也產生若干限制。

壹、研究範圍

本研究擇定，台中縣市合併改制後的大肚區，為研究對象，基於下列三種因素：

- 一、改制後的臺中市共有29個行政區；其中，改制前的原台中市有8個區，原臺中縣有21個鄉鎮市公所。改制後的29個區無論在人口、面積、自然環境、民情風俗，甚至民眾的思維、生活習性都不同。原臺中市的8個區，慣行區的治理方式多年，早已適應扮演派出機關的角色，作為區治理重要行動者的里長、社區發展協會及其他團體；亦熟悉市府在區治理運作的規則，連民眾也是早就習慣區公所的服務方式。是故，其所受衝擊較小；反觀原臺中縣的21個鄉鎮市，未合併前為地方自治團體，在地方的治理上，有人事權、財政權、自主組織權，執行上較有自主性。但，縣市合併改制後，原臺中縣的21個鄉鎮市均改制為區，成為直轄市政府的派出機關，不再具有地方自治團體的地位，所受的衝擊自然較大。大肚區合併前屬於原台中縣大肚鄉，因合併改制的職能轉變差異性大，所受衝擊也較大。
- 二、因臺中市強調「在地便民服務」為施政目標，而大肚區位居臺中市最南端，基於為民服務便利性考量，大肚區有其代表性。
- 三、因研究者在合併前已服務於大肚鄉公所，合併後繼續在大肚區公所服務，對於因機關改制產生的衝擊，體會較多、也較深，爰擇之。

貳、研究限制

一篇具有價值的研究，必須多方蒐集文獻加以整理、分析，並歸納成研究所需的佐證資料，這一連串的過程實屬不易，而地方治理無論在學說上或實務上，所涵蓋的面向及運用的範圍相當寬廣，又囿於時間、人力、及採樣數量有限，是否足夠支持本研究論

點，尚待後續相關研究檢證。因此，本研究有以下限制：

- 一、有關治理研究的專書、期刊論文、研究報告等相當豐富，無法逐一檢閱，僅得就筆者在有限時間內所蒐集的地方治理相關文獻加以探討，造成資料蒐集上的侷限。
- 二、由於人力、時間的限制，研究範圍僅限於所選取的樣本，無法全面探討此次改制的區，而且因各區的情境因素不同，就大肚區的探討成果無法推論到其他區。
- 三、大肚區改制至今僅2年時間，2年的治理經驗有限，且初期的磨合時期，無論在制度面、法制面及預算歸屬上仍在逐次建立規則中，其初期的經驗是否足具代表性，仍須持續觀察。

第五節 相關文獻探討

國內近年有關地方治理的文獻非常豐富，相關的論述如雨後春筍不斷的出現；而隨著此波縣市改制升格，鄉鎮市改制為「區」後，其中涉及的體制轉換也隱含著治理職能轉變的議題。因此，本節一併對國內有關地方治理與改制轄市後區公所的相關研究進行回顧與整理。

壹、地方治理之文獻

地方治理概念的興起，提供地方政府在面對層出不窮的社會問題和需求，以及日益高漲的住民意識，地方政府財政卻又困窘的情況下，處理公共問題的新思維、新途徑。國內已有許多成功應用地方治理概念的案例，如「宜蘭綠色博覽會的案例」、「桃米生態村」都是藉由地方政府、非營利組織與民間力量三方協力合作，建立良好夥伴關係，成功開創並獲致圓滿成果的文化創意活動，有助於地方的永續發展。究實而言，地方治理的應用在進入21世紀後呈現蓬勃發展的氣象，而針對地方治理議題的探討，也不斷有

新的成果發表，本節僅就本研究涉文獻整理之。

在江大樹（2006）《邁向地方治理—議題、理論與實務》一書中認為，21世紀是一個瞬息萬變的時代，面對高度複雜又變化快速的社會，政府必須採取新公共服務的治理模式。這種治理模式不同於傳統官僚組織模式，也與新公共管理所強調的市場競爭模式有別，而是同時專注公私合夥及中央地方夥伴關係的建構，網絡互賴的組織模式。紀俊臣（2004）在《地方政府與地方制度法》一書中也論及：在全球化治理的環境體系下，為提昇國家競爭力，藉由中央與地方及地方間策略聯盟或夥伴關係之建立和應用，不失為一有效整合資源之最佳途徑。其次，在多層次政府治理（multi-level governance）模式思維下，有關中央、地方與社區三者及公私部門間所涉及的事項問題，可透過「議題結盟」（issues alliance）理念的建立，達到共商解決問題之策略形成。李長晏在（2007）《邁向府際合作治理：理論與實踐》書中同樣認為，建造中央與地方府際合作及地方間的策略性夥伴關係，是有其必要性。藉由夥伴關係之建立，結合公共、私人、自願性、社區組織的力量，以減少資源活動的重疊浪費，增加現存資源的有效運用；策略性夥伴關係之形塑更是打開地方決策制定過程的一種有力的戰略，促使地方政府決策制定更符合開放性、多元性、民主性，以及參與性的要求。

呂育誠（2007）《地方政府治理概念與落實途徑之研究》，則認為地方治理具多元特性，採行地方治理就是期望能夠提供處理公共問題的途徑，而地方政府便是落實地方治理的核心：一方面需要整合內外因素，建立網絡關係；另一方面，則要激發與促進參與者相互合作。此外，「地方政府所處環境的支持度」與「地方政府願意接受課責程度」則是落實地方治理的基本條件。因此在落實地方治理的過程中，主要的影響變數及相關配套措施，都必須了解並妥擬因應方法，希望能在地方政府管理實務領域中，發揮治理效能。

劉坤億〈地方治理與地方政府角色職能之轉變〉，一文中指出由於受到分權化、都市化或城鎮人口的集結化、全球化所帶來的挑戰，當代民主國家的地方治理實體—地方政府在治理的過程中，雖然角色上已經無法像過去一樣扮演著獨占性的領控者，但是他

仍舊必須擔綱公共利益的維護者，在社會所能夠容許的範圍內，領控並聯結政策網絡中的各類行動者和各種資源。因此，地方政府必須能夠清楚地找出地方治理上的需求和問題，審慎地選擇適當的治理工具，仔細評估所選擇之治理模式的效益和成本，以及精進這些治理模式的績效管理和課責制度。呂育誠在〈今日地方政府採行治理的問題與展望〉一文中進一步指出，在治理觀念下，今日政府不再只是市場競爭中的參與者而已，其更要主動辦理各項公共事務，並接受各界課責。而此意涵投射於地方政府，則包括了宏觀層面的設定治理目標，以及微觀層面的整合各利害關係人的資源與能力。經由此一系列概念界定、結合政府運作特性，最後建構具體行動方案的策略過程，才能使治理具體落實至地方環境並有助於提昇整體社會福祉。有關課責層面陳志瑋於〈行政課責與地方治理能力的提昇〉一文中認為在民主治理原則下，有效的行政課責可以提昇地方政府在垂直、水平、內部、外部等四個層面的治理能力，同時也將能適應當前環境變化，增進地方政府在協力式的組織之間關係的調適能力。

地方治理強調地方事務的決定必須以地方性的輸入（local inputs）為主，換言之，地方政府充其量只是處理地方事務的重要途徑，並不是唯一的途徑，而是應回歸其與環境的互動；當地方政府與環境產生互動時，必然凸顯出地方政府與地方民眾的互動的重要性。一方面，地方民眾是構成地方政府的關鍵要素；另一方面，民眾也是地方政府獲得權力的來源。因此，地方政府在推動任何政策變遷的過程中，如果能夠獲得地方民眾的認同與支持，則公權力的行使與政策的執行也較容易達成目標。所以，地方政府要能承擔處理地方事務的責任，必須從過去的一致性轉為尊重多元，呂育誠在（2006）《地方政府管理－結構與功能的分析》中特別說明民眾與地方政府間的關係。趙永茂於〈台灣地方治理的發展策略與方向〉一文中強調公共參與的重要，他認為未來台灣地方治理與公共參與的發展上，宜重視下列問題：首先，中央政府與各地區地方政府間跨域管理與合夥治理的組織與文化，亟待有計畫的推動與發展。其次，公民社會的形成，地方治理與公共參與的成敗是相當重要的因素，但地方治理與公共參與社會的成功，則取決於政治或公共領導與公民參與文化的形成。再者，台灣雖然已有推動許多治理的制度與案

例，但是欠缺民間參與的管道與平台。今後，應積極往公民參與社會建構的途徑上努力，一方面多與相關國際組織合作，請求協助與對話。另一方面，應積極建構這些管道與平台，並加強各類社會資源的動員。最後，地方治理與公共參與，無論是制度面、政治面或管理面而言均有非制度性、局部性、任意性、公開性與透明性不足等問題；而且制度化仍然不足、深度與廣度不足、連結平台與管理機制不足，尤其監督性與評估性機制均有待繼續加強與推動。

上述地方治理的相關研究，顯示地方治理概念在台灣盛行後，雖然已有許多推動治理的制度與案例，但仍有許多應思考和改進的問題，這些問題不管是制度面、政治面、管理面和心理層面，其解決和改進的策略，學者都提出許多具參考價值的建議。江大樹、紀俊臣及李長晏一致認為，面對高度複雜又變化快速的社會，藉由中央與地方及地方間策略聯盟或夥伴關係之建立和應用，是提昇政府治理能力的有效戰略。此外，學者也建議，地方政府應擴大民主參與機能、建構民間參與的管道與平台、強調組織內、外部人員的互動；陳志瑋則強調有效的行政課責可以提昇地方政府的治理能力。上述學者的諸多建議，有助於地方政府落實地方治理。

貳、改制直轄市後「區」相關文獻

縣市合併改制後有關區的定位、組織結構、業務功能、發展等相關研究也不在少數，綜合各研究者之研究面相整理如下。

趙永茂、陳銘顯、王皓平探討〈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〉結論發現：縣市合併，改制五都後，我國地方自治一方面面臨縣市內部合併的磨合；另一方面，五個直轄市與鄰近縣市也將產生新的跨域治理問題，而原本「二直轄市」的市政管理模式也存在某些隱憂，特別是過去北、高兩直轄市發展過程中，產生地方與都會內「發展不對稱」問題，包括地方的多元中心的創造力與發展潛力，及區公所虛級失能問題；以及地方自治體的「民主赤字」(democratic deficit)與「民主代表

性」問題，這些問題不僅將影響後續直轄市地區的長遠發展，也會對其他縣市造成連鎖性的衝擊。因此針對上述問題提出建議：首先，應發展互為多元中心的都會治理結構。此外，擴大都市治理的民主參與機能，治理策略上，重視都會地區的多元中心特性。最後，在都會治理的空間、及政治改造面向上，也分別提出新觀念和新做法，期以建構有效能的政府體制。

陳朝建在〈改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略〉中則針對五都改制直轄市後，區公所業務該調整及區公所治理能力提升的問題，建議直轄市政府的研考會甚或副市長以上層級必須設置「改制作業推動小組」此類過性組織，來協助新設直轄市政府在「陣痛期」或「磨合期」內解決相關問題；中央主管機關亦應尊重各直轄市的實際自治量能不一，卻皆享有因地制宜規劃之自治權限與執行的權責。此外，葉明勳與劉坤億針對〈「五都」新制下區公所法定定位與治理職能之研析〉結果顯示：鄉鎮市改制為區後，需要一段時間進行磨合、調適與調整。因為改制後直轄市「區公所」面臨法定定位不明的困境；如何去彌平改制後的區之不安定感，其關鍵要素在於執政者的「思維」是否有所改變？是否尊重區公所的角色，並在委任、委託關係中，跳脫「上下隸屬」或「附屬」的權威性思維而定。另外，有關「區」治理職能的轉變，區公所已經面臨到「一致性與差異性」、「權限劃分」、「人力資源分配」、「區長職等」與「區整併」等問題，這涉及到哪些權限必須下放、下放幅度應該多大的議題，而這樣的思考，必須植基在如何有效強化區公所的服務傳遞能力，以確實提升行政效率與效能的邏輯上。其次，席代麟在〈直轄市之區的定位與發展〉指出：五都形成之後，區的數量大幅增加，而區公所是市政府的派出機關，具有法定職權與組織運作，成為市政府的分身，因此區的治理已成為地方治理的嚴肅課題，目前存在於五都內的城鄉差距，其實正是區級治理的難題，也是地方政府提昇服務績效與競爭力的關鍵。紀俊臣觀察縣市合併改制近一年，民眾對於區功能與作為質疑與不滿，提出解決區公所無能的可能策略與途徑：第一，區公所的法定職權宜予法制化，可暫由「地方行政機關組織準則」為準據性規定，使區公所不再僅是直轄市政府授權性的派出機關而已。第二，區公所的預算編制宜有最

低需求額。使區公所能有必要的軟、硬體建設投資，以展現地方特色。第三，區公所的服務績效宜依計畫預算制度考核。透過預算的合理分配與使用，各該區公所終致成爲績效的基層服務機體。第四，區公所的全盤機制變革宜有長遠的研究與規劃，未來中央地方自治主管機關宜參考數年的區政經驗，研擬可長可久的區政機制。如能由上揭建議強化區政機能，相信可有效提昇區公所的服務績效。

綜合檢視上述學者所著改制直轄市後「區」相關文獻發現，縣市合併改制五都後，直轄市確實面臨縣市內部合併的陣痛期，需要一段時間的磨合、調適。尤其區的數量大幅增加，五都內各區所存在的城鄉差距，更加深區級治理的困境。因此，居於爲民服務基層機關的區公所，面對民眾因區公所職能轉變所產生的質疑和不滿，應如何強化區公所的服務，提昇區公所治理能力。紀俊臣提出：區公所職權法制化、區公所預算編制宜有最低需求額、區公所的服務績效宜依計畫預算制度考核及研擬可長可久的區政機制等四項建議，以強化區公所治理能力。

參、地方治理應用實例探討之文獻

以地方治理爲題的碩博士論文也相當可觀，由東海大學電子資源整合查詢系統查詢結果，與地方治理有關的論文就約 1 千多篇，尚不包括可由其他資訊系統蒐尋的部分。足見，地方治理的理論與運用已愈趨寬廣，不管在實務界或學界已普遍受到重視與採用。例如，陳建成以〈全球化下地方治理研究—以無錫台商參與地方經濟發展爲例〉爲題，探討 1987 年中國大陸改革開放後，對外招商引資，對內權力下放，地方政府取得政策主導權。該研究藉由觀察無錫的經濟發展過程發現，無錫地方公共政策形成時，地方政府、台商協會、台商確實產生跨部門合作協力網絡。台資企業透過台商協會集結議價力量，讓地方政府重視台商意見，並依台商意見改善無錫投資環境，以爭取無錫政府招商引資的優勢能力。因此，可以確立，在三方互動下產生的地方治理模式，對於無錫的整體發展成效，發揮相當顯著影響力。

洪宗楷的研究方向鎖定在政見與區域發展的關係探討，論文主題為〈願景、地方治理與發展論述：近年台東縣長區域發展政見分析〉，因此，有下列發現：

- 一、台東縣近三任縣長選舉的政見，成為三任縣長當選後區域發展方向的基礎原則，同時與台東縣綜合發展計畫有極大契合。
- 二、陳建年縣長任內可以說是台東區域發展自主論述的一個分水嶺，其後兩任縣長（徐慶元、鄭麗貞）的施政方向，大多是延續著陳建年任內所擬定的發展方向。
- 三、由於地方自主權提升，台東縣近三任縣長對於區域發展的論述是愈趨豐富的。
- 四、陳建年企圖以南島文化帶領台東以及台灣，重新連結台灣與環太平洋南島文化國家，充分應用台東在地特色，達成順應全球化的趨勢

陳國興的〈領導力與地方治理之研究：桃園縣長朱立倫之個案研究〉，則藉由「地方治理」與「領導力」觀點，探討桃園縣政府的行政團隊，在朱立倫縣長領導之下，所形塑出來的桃園縣地方治理特色。該研究在地方治理層面發現，縣市首長在進行地方治理時，必須考量與搭配府際關係的因素，才得以全觀。其次，蔡智雄為論證地方治理與社會資本的結合，將能產生網絡互賴性，且地方政府將是扮演凝聚社會資本的關鍵性角色。以〈地方治理與社會資本：高雄市社區規劃經驗之網絡分析〉為題，並以高雄市社區規劃經驗作為個案分析，進一步了解透過社區規劃師與社區建築師的運作機制，扮演政府與民間溝通的橋樑，促進社區居民的參與，取得網絡成員間的互信、互惠關係。

翁秀菱則以〈地方治理觀點下地方政府推動社區商圈再造之研究—以公館商圈與西門町商圈為例〉作為論文主題。該研究發現，在地方治理觀點下，地方政府推動社區商圈發展時，必須與民眾建立資源互賴、互享的夥伴關係，以及建立自我角色的認知，並扮演結網者的角色。該研究並提出以下幾點建議：

- 一、建立溝通平台，讓商圈成員在計畫的推動過程中，彼此溝通，促進共同合作認知並產生共榮意識。
- 二、政府在推動商圈再造計畫時，應事先向商圈成員說明、溝通，讓商圈成員了解自己的重要性，以提升商圈成員參與商圈的主動性和參與感。

- 三、資源應有效的適當配置，以提升商圈再造的工作效益。
- 四、健全商圈再造的法制環境，讓商圈再造工作能依法行事，降低政治力介入，影響商圈再造的工作效益。
- 五、商圈再造的計畫必須針對在地性、長期性的整體規劃，以利商圈永續發展。
- 六、對於商圈再造的工作內容、執行過程以及相關經驗，有必要建立資料庫，以利經驗和知識的傳承。
- 七、地方政府應有擔任行動凝聚者角色的認知。
- 八、地方政府應與民眾建立資源互賴、互享的夥伴關係，降低地方政府的主導性。

地方治理概念引進台灣後，在學術界引起廣泛的研究，在實務界也有不少運用地方治理概念的案例。從上述的個案研究顯示，採用地方治理觀點處理地方公共事務，可以彌補地方政府財政困窘、人力不足以及政府制度僵化的問題。但在實際落實上，仍要加強地方政府、非營利組織與民眾三方面，對於地方治理意涵的了解，以及認知本身所扮演的角色功能。其次，地方政府應建立建全的、公開的公民參與機制；建構溝通平台，取得網絡成員的互信、互惠關係。再者，地方治理手段的運用，必須因地制宜，了解地方的困境和特色，彌補困境，發揮特色，才能創造佳績。最後，影響地方治理優質與否的因素甚多，但地方政府領導者扮演著關鍵性地位。好的政府領導者可以協治理，唯有治理與領導，始能真正承擔起地方永續發展的責任。除上述研究文獻外，另將收集的文獻整理如表1-3。

表 1-3 國內地方治理相關研究文獻彙整

研究者	篇名	研究內容	研究結果
高誓男	城市創能與地方治理	改制後的6都格局之下，各直轄市如何重新規劃城市願景，進行組織再造與行政區劃，提升治理能力，	地方政府對於提升治理能力，城市的領導人必須堅持公共價值，擘劃發展願景，整合內部資源，鼓勵公民參與、凝聚社區力量，藉由多層次跨域治理連結外部策略性夥伴，整合鄰近縣鄉

表 1-3(續)

		為當前亟待思考的重要課題。	的發展共識，促進區域互利共榮，建立城鄉一體的大都會格局，提升國際競爭力，最後達成國家追求永續發展的目標。
陳志瑋	從策略觀點論台北縣地方治理的契機與挑戰	以台北縣準直轄市之地位為個案分析，嘗試從策略觀點探討現行地方治理的運作現況。	該文發現地方政府在運用策略管理時，政治因素是影響治理過程及結果的最大力量；其次，台北縣雖已走出資源稀少的結構性限制，但仍有許多地方治理的落差現象以及全球化、民營化、城市競爭、永續發展等不同面相必須面對。
朱鎮明	競爭型計畫與地方治理能力之提升	競爭型計畫，這個由下而上、賦權與競爭機制，是否促成地方治理能力之提升？	根據問卷調查結果顯示，競爭型計畫對於府際關係、在地網絡互動、聚焦城市發展主軸、向下紮根落實基層民主，都有正面效益，但是對於地方政策參與、地方施政自主性等議題，受訪者認同度較低。
李長晏	地方治理的問題認定與制度重建	探討地方治理發展上的問題，進而探析地方治理問題形成的制度系絡，以作為地方治理制度重建的面向。	該研究藉由檢視國內外文獻及台灣三合一選舉縣市長政見分析，建構出地方治理體制變革、地方治理網絡構築、地方治理發展策略、地方治理課責機制等四個地方治理的制度重建面向。進而提出各自不同的治理策略，如：邁向多層次治理體制、建構府際

表 1-3(續)

			合作機制等10項。
趙永茂 陳雨彤	鄉鎮級之公共行銷與地方治理模式 - 台北縣淡水鎮發展個案分析	藉由淡水成功發展觀光經驗，檢視是否符合地方行銷與地方治理兩種理論，並且這兩種理論是否有互補功效	地方行銷學說確實可以解釋淡水發展過程的部分成功，但若忽略了與各種其他社會成員協力合作的面相，可能產生負面效果。本研究證明，這兩種理論可以不互相衝突，而且還可以彌補本身思維措施的缺失。
趙永茂 陳銘顯	台灣地方治理的限制與發展：以台北市大安區為例	藉由探討大安區都市治理的現況與限制，分析台灣都市社區治理中所面臨得結構性和運作面的問題，並提出建議。	該文嘗試透過台北市大安區地方治理個案分析發現，台灣地方治理與公共參與在若干縣市與社區，已有發展事實與基礎。但很多案例顯示，地方治理與公共參與，無論是政治制度或管理面而言，都有非制度性、局部性、任意性、公開性與透明性不足等問題；而且仍然制度化不足，深度與廣度不足，連結平台與管理機制不足，尤其監督性與評估性機制都有待繼續加強與推動。
林玉華	永續發展所需的制度改革-以歐盟治理改革為例	本研究採取新制度的多元層級治理途徑，以及個案研究的例證，來探索成功的永續政策執行的必要變革。	21世紀全球化世代，要提升國家競爭力必先建構健全地方治理能力，以為地方蓬勃發展國家永續經營的根基，故本文藉由地方治理理論的建構，歐美各國地方治理經驗的評析，為新世紀台灣治理模式提供立論基礎。

表 1-3(續)

<p>呂育誠</p>	<p>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</p>	<p>該文乃嘗試思考地方治理在地方政府層次運用時，所帶來的觀念轉變，以及對現行體制可能形成的影響。</p>	<p>今日地方政府欲落實治理，所需要的不僅是技術與策略變動而已，更是整體認知、習慣，甚至於對機關文化內涵的重新定位。</p>
<p>劉坤億</p>	<p>臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會</p>	<p>引介其他先進工業化國家在區域治理方面的制度創新經驗，進一步討論臺灣地方政府間發展夥伴關係的障礙與制度變革機會。</p>	<p>發展障礙包括：在正式規則方面，現行法規對地方政府間建立合作關係尚缺乏足夠的制度誘因；而在非正式規則方面，臺灣目前的政治環境帶來不利於地方政府間發展合作關係的氛圍。至於發展機會，認為臺灣若能從都市計畫和產業經濟這兩項政策議題優先納入合作要項，應該比較具有擴大規模經濟的實質誘因；其次，採行具有公私混合型組織的行政法人作為區域治理的新領航機制，才能應付快速變遷的外部環境。</p>
<p>蕭哲強 蕭崑杉 郭大玄</p>	<p>地方治理與制度厚實—古坑華山社區之個案</p>	<p>檢視華山社區災後重建過程中，國家、地方政府、社區三者關係，並從制度厚實 (institutional</p>	<p>研究發現：(一) 台灣地方治理與西方地方治理最大不同在於「國家」的角色，前者有賴中央資金援助、後者則源於後福特主義危機，藉由權力下放以解決政府財政問題。(二) 華山社區</p>

表 1-3(續)

		thickness) 概念,探究華山社區咖啡產業盛行之原因	的制度發展乃鑲嵌於特定地域社會所產生,從而厚實咖啡產業發展,卻也產生制度鎖死現象,阻礙產業發展。並建議政府進行社區發展工作時,應有統籌的專責單位,避免人力與資金上的浪費,造成地方派系產生之可能。
陳定銘	政府與第三部門協力關係探討	論述第三部門的發展、政府與第三部門協力關係,以及政府與第三部門協力個案探討。	該文強調透過政府與第三部門 (the third sector) 協力關係的建立,以提升社會信任、規範與互動網絡,藉以凝聚全民團結與共識,並克服國家發展過程中所面臨的各項危機與挑戰。
李長晏	都市治理與宜居城市:台北縣永續性宜居城市的夢想與實現	該研究探討:台北縣在周錫瑋縣長領導下,如何建構宜居城市?具體的行動策略為何?具體成效如何?可能面臨的障礙等。	該文檢視台北縣近年來建構宜居城市願景的各項行動方案及策略,發現許多施政成果正在改變台北縣的面貌。而宜居城市的營造不但可吸引國外人才,也要能留住當地人才。因此,該研究建議:應強化永續發展導向的宜居城市理念,同時學習國際經驗,構築永續宜居城市評估指標,以早日擠進國際宜居城市之林。

資料來源:本研究整理

地方治理的概念在台灣盛行後已有許多成功的案例,例如:華山社區災後重建、淡水成功發展觀光的經驗等,但是也有很多案例顯示,無論在制度面或管理面,都存在非制度性、局部性、任意性、公開性與透明性不足等諸多問題。以台北縣準直轄市(合併

後為新北市) 現行地方治理的現況而言，仍有許多地方治理的落差現象以及全球化、民營化、城市競爭、永續發展等不同面相必須面對。因此，呂育誠認為今日地方政府欲落實治理，所需要的不僅是技術與策略變動而已，更是整體認知、習慣，甚至於對機關文化內涵的重新定位。這也是大肚區要應用地方治理概念的必要條件。





第二章 地方治理的理論應用

當地方政府囿於資源有限，無法回應日益增加的公共需求，致使政府威信下降，造成政府治理的危機。面對這種現象，提升政府治理能力的呼聲日益迫切。地方治理的議題也愈來愈受關注。在台灣已有應用地方治理模式，成功帶領地方民眾走出困境，再創地方生機的案例。例如：「桃米生態村」，「宜蘭經驗」的成功案例，以及「台北淡水老街風華再造」等。

雖然近年來在學術界及實務界帶領下，地方治理已成為流行的語彙，但在概念上所呈現的多元性、模糊性、抽象性，讓人無法確切明白具體意涵，再加上落實地方治理，必須將地方治理的一般原則轉化為符合地方需求的特質，才不會在內涵不明確或地方不認同情況下，反成為地方發展的障礙。

本章共分三小節，首先，闡述地方治理的基本概念，釐清地方治理在本研究中的意涵，建立正確的基礎架構。其次，地方治理模式態樣多元，所有的治理模式都不是完美無缺，都可能因瞬息萬變的社會而有其限制或不足。了解並選擇最適宜的治理模式，是重要課題。最後，簡述並分析地方治理在台澎地區的應用情形。

第一節 地方治理的基本概念

地方治理這個名詞，不論是在當今的學術界或實務界都被廣泛的運用，但每位學者對於地方治理概念的界定與分析模式，往往存在若干差異。本節論述的地方治理概念，著重於「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」的定義上。

壹、治理之概念

地方治理是公共治理（public governance）的一種類型。「治理」（governance）一詞原指控制、引導或操控，主要指涉與國家公共事務相關的管理活動與政治活動（蔡勝男，2005）。與「統治」（government）一詞常被相互交替使用，但仍有不同。在英美政治理論中，「統治」意指在政府體制運作下以維持公共秩序和促進集體行動之正式的、制度化的過程（Stoker, 1998，轉引自曾黛如，2007）。治理概念興起以後，西方政治學家和經濟學家賦予governance新的定義，並與government有所區隔，前者不只用於政治領域，也廣泛用在社會經濟領域。顯示政府角色的改變，統治的意義也隨著改變，意味著一種治理社會的新方法。且傳統政府行政所強調的「統治」，已經轉移為「治理」，這種現象出現在國家及社會各個層面。以下茲列出統治與治理觀點差異的比較。

表 2-1 統治與治理觀點的對照表

項目	統治(government)	治理(governance)
參與者	公部門	公、私部門或兩者關係
參與者關係	命令服從	權力互賴
權力的掌控	集權式	分權式
權力的運作	由上而下	上下互動
管轄範圍	國家領土內部	跨越國界的
領導方式	注意權威	注意指導
權威基礎	法規命令	公民認同與共識
特質	強調制度、具強制性	強調過程、具自願性
理論觀點	以國家為中心，從政府觀點 思考社會政策	國家與公民社會各自享有自主性，兩者相互依賴與合作

資料來源：陳恒鈞，2002:89。俞可平，2003:6-8。孫本初、鍾京佑，2005:112。轉引自領導力與地方治理之研究：桃園縣長朱立倫之個案研究(頁42)，陳國興，2009，南投，國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士學位論文。

治理隱含著層級制度及組織互動關係，一個「好的政府」（good government）是被假定為不分政治黨派、地域和個人，都能獲得同等服務。另外，治理方面的假定，則強調地方分權與政府的分權化，而大政府（big government）的全盛時代已經永遠過去了，但是政府仍須維持制度的運作。雖然治理是從民主政府模式蛻變出來的型態，國家仍是權力與控制力之所在。（Jon Pierre.B.Guy Peters著，謝宗學、劉坤億、陳衍宏譯，孫本初審定，2002:1-12）。治理結構會因時空環境不同而改變，早期威權時代的科層體制，公私界限分明，但未能反映社會中權力關係，隨著20世紀以來工業化與科技的快速發展，以及20世紀後期，受到全球化、民主化浪潮影響，治理結構演進到網絡治理，如何使有限的資源發揮極大效用，以符地方需求，成為政府治理的目標及努力的方向。

治理之概念自1989年世界銀行首先提出後，即在各領域受到廣泛的應用（蔡勝男，2005）。因此，治理具有豐富的意涵。丘昌泰（2000）認為，治理的概念具有以下特色：（轉引自江瑞祥，2008：5）

- 一、 治理途徑除重視效率，效果與經濟等三E價值外，也非常重視國家與公民社會之間的責任、透明與參與。
- 二、 治理通常是作為經援國家對於資助國的政治條件之一。
- 三、 治理不是單以政府為中心的途徑，而是以社會中多元行動者所構成的關係網絡為統治方式。
- 四、 治理途徑所欲建立的命令機制，並不是傳統公共行政所說的層級節制命令系統，而是確立目標、經過精心策劃的導航機制。這種導航行為不完全受制於政府的公共政策，而是中央政府之外的所有非政府或次級政府行動者共同推動的結果。
- 五、 治理途徑強調各種多元行動者之間的互賴性與普及性，亦即打破了既有之國家、政治、社會或文化界限，其所含括的行動者亦以非常快的速度成長，如國際間各非政府組織。
- 六、 治理途徑是由無數的，且各有不同文化、歷史、目標與結構之行動者所構成的導航機制，無法找到統一的組織原理針對這些行動者進行整合，因而呈現出分解化

與分權化的現象；這種現象使得導航機制充滿了更大的彈性。換言之，「治理」不侷限於政府部門間的活動，更擴展到公、私部門間的互動及共同承擔的治理責任。

根據聯合國「全球治理委員會」（Commission on Global Governance）的定義，治理乃是「各種公共及私人機構，管理共同事務的諸多方式的總稱。他是使相互衝突的不同利益得以調和，並採取聯合行動的持續性過程，它既包括有權迫使人們服從的正式機構和典章制度，也包括由各種人們所同意或認為符合其利益的非正式體制安排」（江大樹，2006:5）。再者治理的運作特質應可羅列如下四點：（一）治理不只是一套規則，或一種活動，並且是一個政策過程；（二）治理強調協調，而非以支配做為基礎；（三）治理同時兼顧公私部門的相關行為者；（四）治理並非一個正式的制度，而是指明持續互動的重要性（孫同文，2003:218-220）。另外，John Pierre&B.Guy Peters 在《治理·政治與國家》（Governance, Politics and the State）一書中所提三個政府職能移轉的不同取向:向上移轉（moving up）（國際組織的出現）、向下移轉（moving down）（地域、地方與社區）、及向外移轉（moving out）（NGO、公司化與民營化）（孫本初審定，2002）。

因之，治理意味著一種新的統治過程或是一種統治社會的新方式，不同於傳統的統治模式。這種情況不只表現在國家內部層次，同時也反映在超國家層次關係上，而國家的統理權力已經被稀釋。

貳、地方治理之概念

地方治理是二十世紀八〇年代中期以後所興起的公共治理理論。八〇年代的「新公共管理」引進「民營化」、「市場機制」的思維，政府角色從傳統重視主權，轉變為強調顧客導向的「超級市場國家」（supermarket state），使得公私部門的界限變得模糊，同時也產生了「角色混淆、地位不明…」的問題。由於地方政府所面臨的公共事務具有顯著的動態性、複雜性和不確定性，也就決定了地方治理結構的變動性、複雜性和多

元性。因此，地方治理就是在政策過程中，不斷發現問題和解決問題的多元治理的過程（李長晏，2010:2-52）。

「地方治理」是政府改造的重要概念之一，T. Bovaird 與 E.Löffler（2002：18）認為，地方治理意指「一套正式或非正式的規則、結構及過程，用以規範個人或組織影響其他利害關係人，共同制訂攸關地方福利的政策方案」。孫柏瑛引用 Goss 的架構指出，地方治理是「在一定的貼近公民生活的多層次複合的地理空間內，依託於政府組織、民營組織、社會組織及民間公民組織等各種組織化的網絡體系，應對地方的公共問題，共同完成與實踐公共服務及社會事務管理的改革與發展過程。其目的在於達成以公民發展為中心，面向公民需要，積極回應外部環境變化，促使地方富有發展活力的新型社會與公共事務管理體系」（左峻德，2007：23）。Pierre & Peter（2000）認為地方治理包含政策網絡、公共管理、企業協調、公司治理、公司合夥、良善治理等不同運作的現象（左峻德，2007：26）。

地方治理包括：「地方」與「治理」兩部分，前者可從垂直的「多層次治理」(multi-level governance) 理解；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」。至於地方治理的運作特徵可大致歸納為以下四項：多層次的政府、多元化的部門、資源相互依賴、政策網絡治理（劉坤億，2003:246-250，轉引自江大樹，2006:4）。

江大樹認為地方治理主要運作意涵如下：（江大樹，2006：7-8）

- 一、地方公共問題涉及多元的利害關係人，不能只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、包括正式與非正式規則，在利害關係人互動中，二者均可能受到重視，彼此之間並會產生不同的優先順序。
- 三、在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與組織合作網絡關係。
- 四、除目標與手段、投入與產出等因素外，也應考量社會所重視的重要行政程序價值，如誠實、透明、廉潔等。

五、基於政治運作傳統，須考量各個利害關係人之間權力互動與利益追求的特殊情境。

上述五項地方治理的意含，重新界定了地方政府與環境的關係，換言之，地方政府不再是唯一的主導者，應考量多元因素，並基於互利原則建構關係網絡，才能確保其順利運作。

劉坤億（2003:242-245）嘗試建議採取 John Pierre & B. Guy Peters（2000）的觀點和方法，將地方治理概念視為是「結構」（structure）、「過程」（process），也是「分析架構」（analytical framework），俾利於進一步釐清其概念意涵。茲分述其理由如下：

一、視地方治理為結構

當將地方治理視為是一種結構時，即假定各種不同的政治和經濟制度都是被創設出來的結構，這些結構是一些組織化的集體行動，也是允許、規定或禁止某些行動的遊戲規則（Prakash and Hart, 1999: 2; North, 1990; Ostrom, 1986）。在人類集體行動的過程中，既存且被普遍認知的治理結構包括：科層體制（hierarchies）、市場（markets）、網絡（networks），以及社群（communities）等，這些結構都各有其引導社會和經濟的方法，且將解決某些治理上的問題，但同時也會引發某些治理上的問題（Pierre and Peters, 2000: 14-15）。值得注意的是，這些結構在地方治理上是同時並存的。例如，地方政府雖然是一個自治法人團體，但在功能上除了辦理「自治事項」外，也受中央政府的指揮監督辦理「委辦事項」，此為層級節制的治理結構；而在此同時，目前許多地方政府所推動的「政府業務委託民間辦理」，則是屬於市場治理結構；再者，地方政府，結合民間力量推展各項社會福利服務，則是一種運用社群治理結構的做法；最後，在地方治理的過程中，也經常會出現政府或社會的各類行動者，往往會主動或被動結合各類政策利害關係人，成為一個足以左右資源分配的政策社群（policy communities）；此即為網絡的治理結構。另外，既然地方治理的結構不限於層級節制一種，以致中央或地方政府就不是唯一的行動者；其他諸如：私部門廠商和各類非政府組織等，也必然會參與遊戲規則的制定。

二、視地方治理為過程

當我們視地方治理為一種過程時，即假定治理是社會和政治行動者們的一種動態結果（dynamic outcome）。治理途徑時常被認為比較注意過程及其動態結果，而較不重視正式的制度安排，這是因為治理大多環繞和接近著政治和經濟行為的議題，且經常關注結果的變化而較少注意到制度層面的問題。話雖如此，制度的配置仍有其重要性，因為制度決定了許多角色的安排，設定政府和其他行動者在治理過程中能夠扮演何種角色。在此必須加以強調的是，倘若我們能夠從過程的路徑來思考地方治理的概念意涵，便會在觀察地方治理的實體運作時，更加關照到地方治理結構中的各類行動者，以及這些行動者之間的互動關係（Pierre and Peters, 2000: 22-23）。

典型的治理觀點認為，政府仍然具有「領控」社會的能力，只是目前其建立在法定權力、掌握主要資源，以及代表集體利益的完形（gestalt）等權威基礎已經大不如前。而從Rhodes、Leach 和Percy-Smith 等幾位學者的觀點來看，地方治理過程中的互動關係已經不限於中央與地方的關係，且治理過程的關係建構是動態的。在這個動態而複雜的治理過程中，政府未必能夠依其意志全然領控其他行動者。將地方治理視為是一種過程，有利於觀察地方公共事務管理時，釐清在不同的政策議題中，各類行動者可能形成的各種互動模式及其領控關係。

三、視地方治理為分析架構

地方治理它同時也可以作為我們觀察和瞭解政治或經濟世界的一種分析架構。Pierre 和Peters（2000）認為，導致地方治理概念混淆不清的一般原因，係源於治理既是現象，又是理論或分析架構。Pierre和Peters 特別強調：視治理概念為分析架構，不僅僅是把機構之間的互動性與公共政策的制定過程相連結，同時也指出社會與治理行動的關係；並且，治理概念也將社會經由政治過程選擇和追求所有目標的過程，加以連結成一個系絡（context）。換言之，如果將地方治理作為一個分析架構，地方財政的情形、分權化的程度、區域主義發展的情況和全球化的衝擊力量等，既是地方治理的自變項

(independent variable)，又是地方治理的依變項 (dependent variable)。其關係如圖2-1所示。

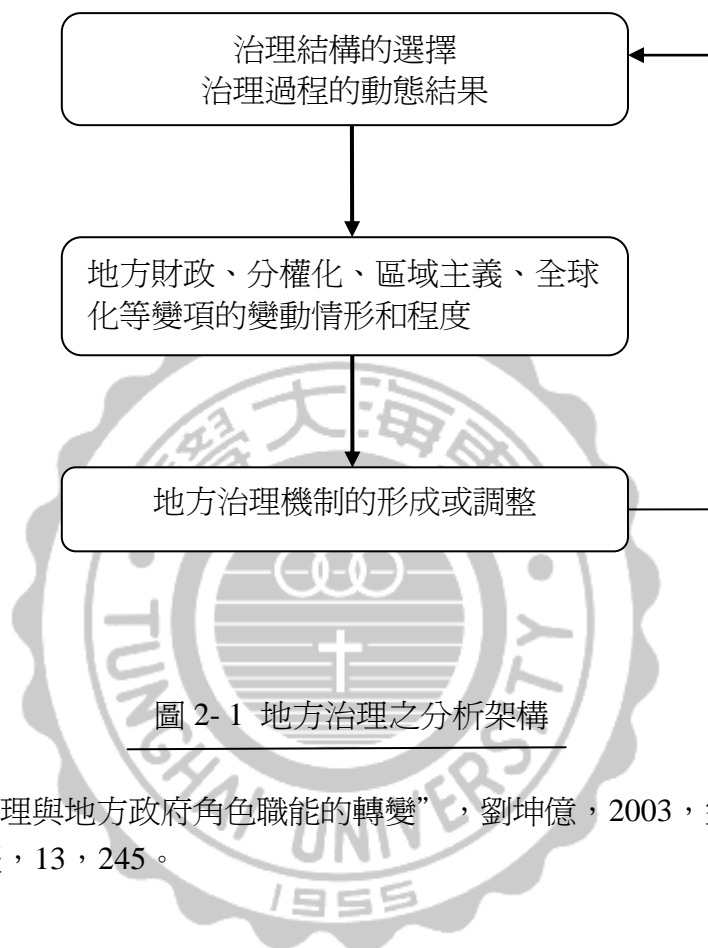


圖 2-1 地方治理之分析架構

資料來源：”地方治理與地方政府角色職能的轉變”，劉坤億，2003，空大行政學報，13，245。

總之，作為一種分析架構的地方治理概念，能夠讓我們進一步瞭解地方治理的實際面貌。舉例來說，英美等國的地方政府近年來因地方財政困難，因而調整地方治理機制，藉由政府業務委外 (contracting out) 或結合志願性團體來提供公共設施和服務。政府業務委外是一種市場治理結構，而結合志願性團體則是一種社群治理結構。這兩種結構成為地方治理的機制，可能是被地方政府加以選擇；也可能是地方政府與其他社會行動者互動後的結果，而這些新的治理結構與過程，也將重新改變地方財政的狀況。

學者John,P. 研究西歐各國地方政府引用地方治理觀點後，對傳統以政府為本位的角色與功能模式所產生的轉變，歸納出地方治理與傳統政府本位，兩者大致存在表2-2

中所列各項差異。呂育誠認為從其中各項比較可知：主張地方治理並非要推翻地方政府的傳統角色，而是擴展互動與關係層面，進而期望激發地方政府組織的活力。

表 2- 2 地方治理概念與政府本位概念之差異比較

	政府本位(government)	地方治理(local governance)
涉及不同制度數目	少	多
官僚結構	層級的，且強調一致性	分權的，且容許分散運作
橫向網絡關係	封閉的	儘量向外延伸
國際網絡關係	最小化原則	開放原則
在民主程序中的表現	代表性角色	兼具代表性並實驗性
政策特質	例行性	創新與學習
中央政府的影響方式	直接控制	基於分權並儘量避免干預
領導方式	集體的或顧客導向	首長主導或個人導向

資料來源：John,P. ,(2001: 17)；引自” 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”，呂育誠，2005，公共行政學報，14，6。

此外，呂育誠分析地方政府與民眾間的互動，認為地方公共事務是由一般大眾、使用者、顧客及服務對象、公民與政府的回應，經民主程序所促成及主導，如圖2-2:

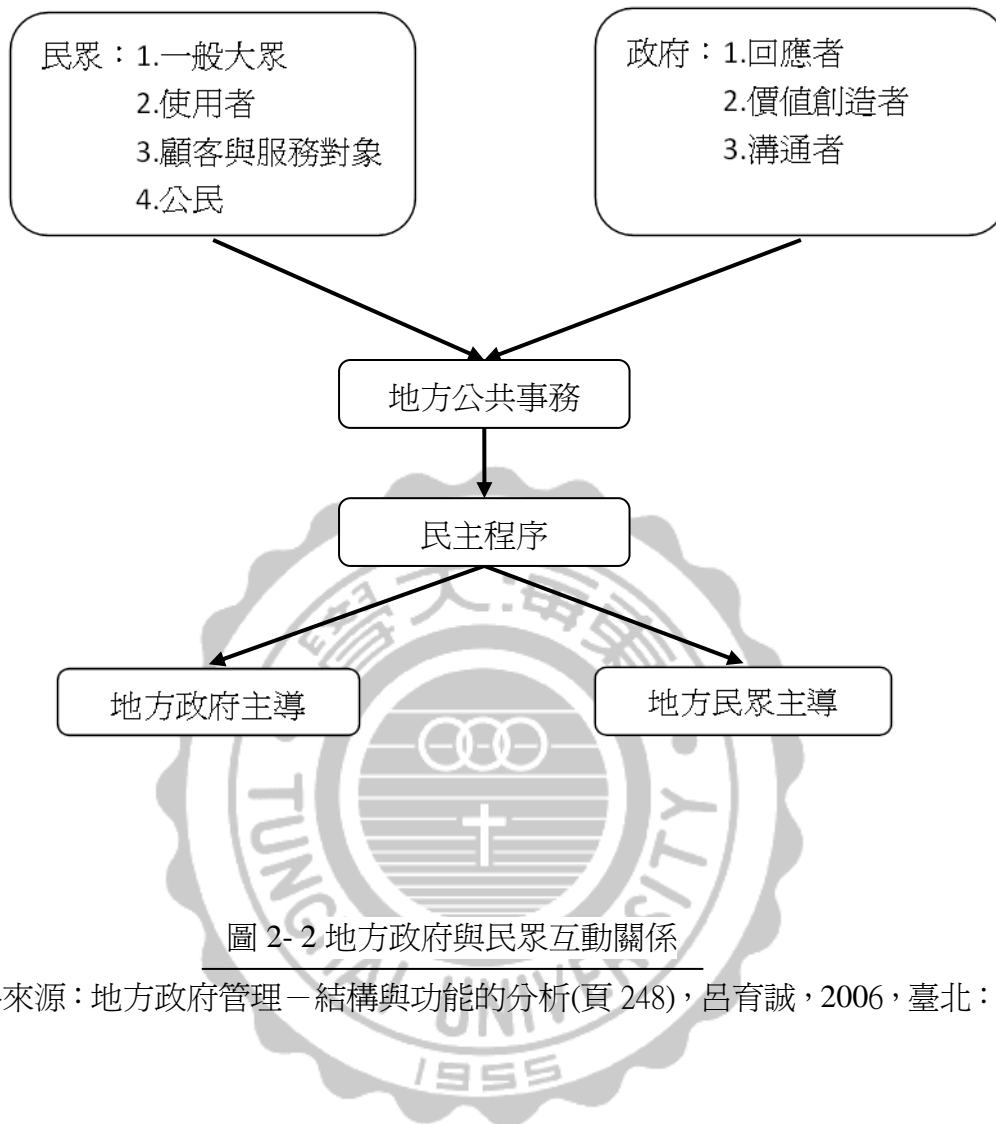


圖 2-2 地方政府與民眾互動關係

資料來源：地方政府管理－結構與功能的分析(頁 248)，呂育誠，2006，臺北：元照。

平實而論，地方治理的含義仍在不斷的演變中，現今對於地方治理較為簡明的界說：所謂地方治理是指有關全國性政策與地方性事務的釐定和執行中，其涉及的決定主體已不再僅侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還含蓋了來自中央與地方以外的公、私組織和志願性團體等互動所形成的一種複雜的網絡關係（Rhodes, 1997: 7-11；李長晏，1999: 123）。又例如，R. Leach 和 Percy-Smith 也提出類似的觀察，他們發現在治理的過程中，政府和社會的界限已經難以區分，政府機關、準政府部門、私部門、志願性團體及社區等，都會涉入並且影響公共政策制定和公共服務的提供；所謂

地方治理，是不同的組織和團體在不同時間，針對不同的目的而涉入的過程（Leach and Percy-Smith, 2001: 32）。質言之，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。

第二節 地方治理的治理模式

治理是組織結構、公共資源的管理與分配、政策協商的過程，質言之，治理是處理公共事務作為的總稱，治理可能存在於各種體制中，然理想的治理模式，必須因時因地制宜，有效地鼓舞眾人共同維護地方利益，並能充分地體現人民價值觀。21世紀是一個「全球化」、「在地化」的時代，地方公共事務牽涉與涵蓋範圍愈來愈廣，也愈來愈複雜，傳統由上而下的一元式治理模式，已無法提供有效的解決策略，新治理模式於焉產生。

由於地方治理模式的分類框架多元，各研究者以不同價值取向，進行各種態樣的地方治理模式分類，Leach提出三種英國地方治理模式，即市場模式、網絡模式和社區模式。將三種模式概略說明如下：

- 一、市場模式（market model）：意指地方治理應強調市場經濟機能運用，亦即地方當局（local authorities）應選擇「民之所好，好之」的原理，就民眾最迫切的需求決定施政取向，以有限的財源應用在刀口上。
- 二、網絡模式（network model）：意指治理應建構在資源共享、利益均霑考量上，而此共利共益的作為，需應用網絡的技術，始能增加互動與熱心參與，地方當局之主要工作，應以建立完整地方網絡促成認同共識。
- 三、社區模式（community model）：意指地方治理應使社區居民有社區意識，關心社區、愛護社區、參與社區、建設社區，此種社區策略（community strategy），為

當下最受肯定的地方治理作為（引自林冠汝，2004:118-122）。

Newman，J.Quinn，R.的競值途徑，提出四種地方治理途徑，包括：層級節制、理性目標模式、開放系統模式與自我治理模式。說明如下：

- 一、層級節制模式（*hierarchial model*）：意指地方治理應建構優質的官僚體系（*bureaucracy*），行政或技術官僚應勇於任事、勇敢負責，形成分層負責的效能行政（*performance administration*），為達成上述目標，地方治理更需有層級節制的監督或是控制系統，始可獲至。
- 二、理性目標模式（*rational goal model*），指地方治理在能明確領航，因之，地方當局應在施政目標之擬定，而且該目標係依政策規劃的原理設計，不受政治壓力過度不當干預，而應以民眾福祉為施政優先順位排序。
- 三、開放系統模式（*open system model*）：意指地方治理應以全民為服務對象，以開放系統面對公共事務，政策制定前接收民眾意見，政策施行後傾聽民眾建議。而非自外於全民社會，在封閉系統（*closed system*）中閉門造車，勞民傷財事倍功半，竟無所獲。
- 四、自我治理模式（*self-governance model*）：地方治理應健全自我、強化自我、充實自我，使地方政府當局皆有能發展地方建設，而非完全仰仗上級政府或國家，以致失去自主性（*autonomous*），無法落實地方自治（*local autonomy*）（林冠汝，2004:118-122）。

儘管地方治理模式的分類框架多元，但地方政府的體制也因其民主發展程度不一而不同，即使同一體制的地方政府，也會視其不同地方特質，選擇不同治理模式。因此，為地方治理選擇合宜的模式，以實踐地方的政治願景，是地方政府必須嚴謹以待的任務。

依英國學者William L.Miller與Malcolm Dickson、Gerry Stoker等三人合著之「地方治理模式」（*Models of Local Governance*，2000）一書的看法，地方治理的模式，可分為

四種：即地方主義者（localist）、個人主義者（individualist）、動員（mobilization）與中央主義者（centralist），說明如下(紀俊臣，2004:123-128)：

- 一、地方治理原係處理地方公共事務之作爲模式總稱。
- 二、地方治理因其服務目標、對地方自治的態度、對大眾參與的態度；主要服務承受機制及主要政治機制之不同而不同，可類分爲四種模式。
- 三、地方主義者模式係指企求地方社區需求的意見表達及會商，對地方自治強烈認同，對大眾參與予以支持並優先賦予民選代表權能；其承受機制爲多功能之民選行政當局，主要機制爲經由地方選舉產生之代議政治。
- 四、個人主義者模式係指確認個人選擇及服務反應，就地方自治態度之主張，爲保護個人而有上層之介入之傾斜性認同及肯認需求；對大眾參與則贊同消費者諮商，而非議大規模民眾參與。主要服務機制係專業服務提供者之競爭同仁；其政治機制爲個人權利，如同消費者。
- 五、動員模式係以確認不利益和排他更有效影響力，以建構變遷政治爲主要目標，對地方自治則強烈贊同變遷的動員過程；對於大眾參與亦予以強烈認同。其認爲應由基層和分權結構承受服務機制，另主張發展參與政治之機制。
- 六、中央主義者係以維持國家標準及國家民主優先爲服務目標，對地方自治強烈反對，認爲大眾參與僅具有有限價值，並以永續中央控制的機關主體做爲服務承受機制，並認屬國家政府，包括：立法、指導及控制爲主要政治機制。

由此可知，地方治理固然與地方統治（local government）或稱地方政府不同，但其主要意含則因立論者之論述不同，而有不同基本意含，致形成不同的規範模式（紀俊臣，2004:123-128）。

表 2-3 地方治理之規範模式

模式	← 範疇 →				
	主要目標	對地方自治態度	對大眾參與態度	主要服務承受機制	主要政治機制
地方主義者	地方社區需求的意見表達與會商。	強烈贊同。	支持並優先賦予民選代表。	多功能民選地方當局。	經由地方選舉知代議政治。
個人主義者	確認個人選擇及服務反應。	為保護個人而有上層的介入予以傾斜性認同，並肯認需求。	贊同消費者諮商，非議大規模公民參與。	專業服務提供者之競業。	個人權力如同消費者。
動員	確認不利益和排他的更有效影響力，以建構變遷政治。	強烈贊同變遷的部分過程。	強烈贊同。	基層與分權結構。	發展參與政治。
中央主義者	維持國家標準及國家民主優先。	強烈反對。	有限價值。	永續發展中央控制的機關主體。	國家政府：立法、指導及控制（監督系統）

資料來源：Miller et al.(2000:29). 引自地方政府與地方制度法〈125頁〉，紀俊臣（2004），台北：元照。

當今涉及地方治理的概念意含，多以地方主義者角度評議，意指認同地方自治，推動公私部門合作，內部相互依存與資源變換，外部則主張相對自主性的網絡性結構（朱景鵬，2004:19；引自紀俊臣，2004:126）。

綜上說明，地方治理應採取全方位，結合社會資源，共同策進地方發展。但值得注

意的是，地方治理絕對不是「地方的事要由地方來做」，而是要視地方事務的性質，採取Jan Kooiman所謂的三種治理模式（models）（Kooiman2003:79-129）：

一、自理（self-governance）

即就地方依其作為能力可全權處理之公共事務而言。

二、共理（co-governance）

地方因鑑於作為能力之評估，需要上級政府夥伴努力；亦需要同級政府間之協力（collaboration），始可有效處理各項公共事務而言。

三、層理（hierarchical governance）

地方對於特別複雜之公共事務，應結合社會資源，共同策進；政府只扮演領航（steering）或監督（control）的角色。

若地方政府依循這種分層治理，分層負責的理論，推動公共事務的經營和管理，自可減少人力不及、人地不宜，或人事不配的治理上缺失，而邁向成功治理之路（紀俊臣，2004:127-128）。

世界各國政府在進入20世紀後工業社會及知識經濟時代以來，逐漸面臨到政府機關對於民眾回應力不足、行政效率低下、財政支出膨大等問題，體認到官僚制度的缺失，因此，日本、美國、英國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭等國，紛紛進行政府組織再造工程，企圖引進企業管理的精神，建立一個具有彈性、創新、有應變能力、小而能的政府，而各國組織再造工程的改革重點，約有下列五種：

一、提升政府管理效率，減少政府層級節制。

二、地方政府間呈現分權現象，地方政府的自主性增加，職能隨社會變遷及治理型態而調整。

三、廣域行政的發展，行政區域不斷進行擴大或合併。

四、區域治理機制建立，或設置區域型政府。

五、以管理效率為導向，建立小而能的企業型和服務型政府，讓民間團體參與公共事務。

上述各國政府的改革重點，在組織結構上，減少政府層級，使組織結構由金字塔型態轉向扁平化，擴大管理幅度，設置委員會或小組組織，以增加組織靈活度。在管理方面，推廣績效管理，實施分權制，強調基層組織的自主性和公務員的個性化。在公務員制度上，以合同制逐步替代常任制，政治中立原則受到挑戰。在這波的改造過程中，學者提出市場式、參與式、彈性化、管制式四種地方政府的治理模式。強調政府只負責領航工作，減少政府管制，尊重市場自由機能，建立社區參與機制，以彌補政府政策民主、多元、公開化的不足；這四種新的治理模式主要特徵，如表2-4所示。（黃正雄，2007:27）

表 2- 4 新地方政府治理模式的主要特徵

政府治理模式	市場式	參與式	彈性化	解制式
主要的診斷	獨佔	層級節制	常業化	內部管制
結構	分權化	平坦式組織	虛擬組織	沒有特別的建議
管理	績效薪給制：運用其他私部門的管理技術	全面品質管理：團隊	採行臨時雇用制的人事制度	最大的管理自由
決策	內部市場：市場誘因	協議：磋商	實驗性的應變式決策	企業型政府
公共利益	低成本	員工投入：諮商	低成本：協調	創新：行動力

資料來源：B.Guy.Peter原著。許道然等（2000:35）。引自黃正雄（2007），地方制度法修正與地方政府組織治理，中國地方自治，60（4），頁27。

因之，治理強調的是政府與社會、公部門與私部門間互動協力的關係，是一種新的管理過程，涵蓋整個政府制度，包含非營利組織，所要呈現的是一套所有參與者都能接受的運作模式，因此，有效的治理模式並非靜態、被動的規則設計，而是隨著社會的不

同需求，展現其動態性、多元性、複雜性，是社會需要與政府管理能力提升的恆動過程（林冠汝，2004:111）。在進入資訊化、地球村的時代，地方民眾的自主意識提高，參與公共事務的機會增多，政府的角色與職能勢須隨著地方的發展而轉變，才能符合社會需求。而地方政府居於為民服務的第一線，其服務的品質和績效，攸關國家的經濟發展、社會穩定和民主制度的運行，上述四種治理模式，主要是強調政府只負責領航工作，減少管制，尊重市場機能，以及建立社區參與機制，對於政府回應民眾的能力、協調合作能力、財政自主能力及決策與施政能力，有相當大的提升效果。

第三節 地方治理在台澎的應用

地方公共事務經緯萬端，性質繁雜，再加上知識、訊息傳遞快速的地球村時代，民眾對於公共服務的需求愈來愈多元，需求層次也愈來愈高。政府則源於財源不足，人力結構失調，以致窮於應付，造成政府威信失落，導致治理危機。地方治理概念適足彌補前述缺憾，並為地方政府帶來全新的思維與運作指引。而所謂的地方治理，係泛指地方公共事務的處理，經由政府與第三部門，乃至大眾參與，所呈現的公私協力與資源結合之公眾服務行為。近幾年來不乏在各個領域運用地方治理的思維與機制，為地方帶來新契機的案例。

以下就地方治理在台澎的應用軌跡略述之：

壹、台灣治理法制的發展軌跡

台灣過去60年來，在引進西式文明教育後，已越來越重視群眾政治，鼓勵民間參與，更有走向公民社會的發展趨勢，而且政府也肯定公民社會的積極參與作為，這種發展趨

勢在都會區更為成熟。然民主法治社會，依法行政是政府服務行為的最高指導原則，地方政府在依循法律規範下，始能有權結合社會資源，從事各項公共服務，換言之，在無任何法律授權下，即使民間有強烈的公共參與意願，也欠缺參與公共服務的正當性。因之，治理運作的機制設計，宜有健全的治理法制作為依據。

台灣的治理法制可在公法領域中看見其發展的軌跡，說明如下（紀俊臣，2011：82-84）：

- 一、社會秩序維護法第12條「正當防衛」，第13條「緊急避難」之自助行為，構成阻卻違法事由而免除其刑責，即為建構社會秩序維護法制的「治理」思維模式。
- 二、行政程序法第14條規定，行政機關間的「職務協助」，即係推動「機關治理」的法依據。再者，同法第16條規定，行政機關對民間團體或個人之「行政委託」，亦開啓「公共治理」的善門。
- 三、國家賠償法第4條規定，委託行使公權力的個人或團體，所為故意或過失的損害行為，視同公務員的行政行為，適用國家賠償法的損害賠償機制。
- 四、消費者保護法第30條規定，政府對於消費者保護之立法或行政措施，應徵詢消費者保護團體、相關行業、學者專家的意見。此即「環境保護治理」之法依據。

公法領域的治理法制，尚可次分為程序法、經濟法、社會法或行政法；其中，最熱中的領域為行政法和社會法。說明如下：

一、行政法應用治理法制的立法例

政府組織體制分為正式組織和非正式組織。正式組織中的治理法制，又可分為兩種型態：（一）直接延攬產、學出任政務職。（二）由學者專家組成，以獨立機關型態行使法定職權的合議式組織，如：公平交易委員會、中央選舉委員會、消費者保護委員會、公務人員保障暨培訓委員會、國家通訊傳播委員會等。非正式組織的治理法制，如：法規委員會、訴願審議委員會、採購申訴審議委員會、委託研究審議小組等。

二、社會法應用治理法制的立法例

有關人權的正式組織或非正式組織在臺灣有越來越多的趨勢，目前以法有明定的社會人權組織最重視治理機能之應用。如：（一）各級政府依兩性工作平等法，延聘學者專家組成的兩性平權平等委員會。（二）依性侵害防治法、家庭暴力防治法所成立的委員會，多以任務編組方式延聘學者專家組成。（三）依性騷擾防治法成立的性騷擾防治委員會，亦頗重視民間意見。

現行地方制度法因係實質的政府組織法制，其對於地方治理的規範，係測試地方法制適用治理法制的重要依據。2010年2月3日公布施行的地方制度法修正條文，增訂了「跨域治理」或「區域治理」的規範。有關跨域事項的處理，原規定在地方制度法第21條：地方自治事項涉及跨區域時，由各該地方自治團體協商辦理；必要時，由共同上級業務主管機關協調各相關地方自治團體共同辦理或指定其中一地方自治團體限期辦理。

爲因應跨域治理之治理運作模式，增訂第 24 條之 1 規定：各級政府爲處理跨區域自治事務、促進區域資源之利用或增進區域居民之福祉，得與其他政府成立區域合作組織、訂定協議、行政契約或以其他方式合作，並報共同上級業務主管機關備查。上述情形涉及民意機關職權者，應經各該民意機關同意。又若涉及管轄權限之移轉或調整者，應制（訂）定、修正各該自治法規。共同上級業務主管機關對於直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）所提跨區域之建設計畫或第一項跨區域合作事項，應優先給予補助或其他必要之協助。

另爲使跨域治理之合作自治體減少爭議，復規定行政契約的應載事項，包括：

- 一、訂定行政契約之團體或機關。
- 二、合作之事項及方法。
- 三、費用之分攤原則。
- 四、合作之期間。
- 五、契約之生效要件及時點。
- 六、違約之處理方式。
- 七、其他涉及相互間權利義務之事項。

此外，如因跨域治理遇有爭議時，得報請共同上級業務主管機關協調或依司法程序處理。

修正後的地方制度法，更能凸顯以「地方自治團體」為地方自治事項行使主體的法規制原則：即使是跨域治理，亦不能完全抹煞「自治體」之「權利主體」地位。

貳、跨域治理是府際合作治理的形式

由於資源稀少及地方治理問題日益複雜化，近年來地方政府間建立合作關係，以整合彼此資源和行動，共同合作解決地方治理困境，謀求民眾最大福祉，已成為國際上的趨勢，如社會福利、災害防救、垃圾處理、水資源管理、環保問題、大眾運輸、醫療照顧等問題。面對上述跨域治理問題的衝擊，就得以跨域合作治理機制因應。而所謂跨區域合作治理係指針對兩個或兩個以上的不同部門、團體或行政區，因彼此間的業務、功能和疆界相接及重疊而逐漸模糊，導致權責不明、無人管理與跨部門的問題發生，藉由地方政府、私人企業、社區團體以及非營利組織的結合，透過協力、社區參與、公私合夥或行政契約等聯合方式，以解決棘手問題。此外，跨區域制度建構的主要目的，是藉由中央與地方、地方與地方、政府與民間社會在透過協商、簽訂協議和立法規範後，建立起互惠和合作的夥伴關係。一方面可以透過地方民眾和當地團體「由下而上」所形塑的意見，擴大公民參與的規模；另一方面適當引進民間力量提供公共服務，可以減少政府不必要的支出，中央政府更可以扮演調解爭議、宏觀資源配置、調和鼎鼐的角色（李長晏，2007：227-228）。

我國在2001年政府改造委員會所推動的「政府與民間夥伴關係」、「中央與地方夥伴關係」，就是政府企圖藉由組織改造的機會，擴大民間參與公共事務的途徑。而有關地方政府運用夥伴關係的途徑約有四個面向：（一）中央政府與地方政府的夥伴關係；（二）地方政府間的夥伴關係；（三）地方政府與企業部門的夥伴關係；以及（四）地方政府與非營利組織的夥伴關係。在屬性上，後兩者屬於公、私夥伴關係（public-private

partnership)；而前兩者則為政府間的府際關係（intergovernmental relationship, IGR）。

近年來我國地方政府在發展的過程中，也同樣面臨到都市化和全球化的雙重衝擊，導致地方政府間發展夥伴關係的實際需求相當迫切。例如垃圾處理、營建廢棄土清運、河川污染防治等環保議題，振興地方農、漁、牧產業的問題，勞工失業問題，水資源管理的問題，發展觀光產業議題，這些政策問題或議題，必須跨越行政區域，藉由地方政府間建立協力合作關係，才能進一步改善或解決問題。實際上，過去數年來，我國地方政府間不乏建立各類府際關係的實例，例如南臺灣，早在民國85年高雄市、高雄縣及屏東縣政府成立的「高高屏首長會報」；民國91年南部七縣市（屏東縣、高雄縣、高雄市、臺南縣、臺南市、嘉義縣及嘉義市）地方行政首長聯合成立首長論壇；這些地方聯盟成立的目的，是爲了有效整合南部行政資源與區域發展。

事實上，臺北縣、臺北市早於民國73年，即成立水源特定區管理委員會，使臺北縣、市居民共同享用水權。民國94年時任台北市長的馬英九先生邀集北台灣其他7縣市（宜蘭縣、基隆市、台北縣、台北市、桃園縣、新竹縣、新竹市、苗栗縣）共同成立「北臺區域發展推動委員會」，此機制逐漸成爲北台灣七縣市合作溝通的平台，在全球經濟競爭的平台上，北臺已爲各成員找到基本定位：「以北北基爲貿易資訊港口、桃園爲運籌中心、新竹爲科技中心、宜蘭苗栗爲特色產業生活圈」。民國99年推動的大漢河流域觀光整合發展計畫；基隆河流域土地再利用計畫；台北縣市聯合成立「淡水河管理局」，打造淡水河曼哈頓，吸引產業總部進駐；完成台北縣市三環（南北環狀線、萬大線接樹林新莊線、板南線接三鶯線及機場線）三線（新店安坑、汐止民生、淡水輕軌）捷運，形成1小時生活圈；2010年12月五都改制完成，行政院三大生活圈，七大區域發展規劃，以及經建會提出的北中南東四大區域治理的發展模式，這都是地方政府間爲謀地方永續發展，所建立的府際間策略性夥伴關係案例。

參、第三部門的協力治理

台灣第三部門的發展，在1970年代以前由於政治制度封閉，社會風氣保守，以及執政者長期箝制思想政策等多重因素的影響，非營利組織受到當時法令規定之限制，同性質、同主題的組織，在同地區只可以設立一家，因此，第三部門數量不多，且以從事聯誼、文教活動為主。

邁入1980年代，人民生活水準提昇，社會風氣開放。特別是在1987年解除戒嚴，可謂開啓台灣第三部門的重要分水嶺，也帶動了非營利組織的蓬勃發展，各類型非營利組織紛紛成立。1990年代，正值各國政府面臨經濟衰退、財政困窘、無法滿足民眾日益增加的需求之際，各國民間自發性的非營利組織，遂積極地擔負彌補社會需求和政府供給間落差之角色，因而連帶地促使非營利組織的發展趨向成熟穩定，並且第三部門呈現多元化、國際化發展，許多社會運動以議題取向或策略聯盟為主（如生態環保、婦女權益等議題），民間社區大學也在各地紛紛成立。21世紀進入資訊化、全球化的時代，民眾的需求不斷增加，政府的財政負擔日益沉重，政府轉而透過授權機制委託第三部門提供民眾公共服務，以解決政府的財務負擔並滿足民眾的需求。

行政院勞委會推動「多元就業開發方案」以紓解國內失業問題，就是政府與民間第三部門協力的案例。多元就業開發方案是行政院勞工委員會爲了紓解國內失業問題的重要政策之一。2001年全國各地的失業率升高，勞委會此時參考歐盟發展第三部門就業系統及就業重建大軍的實施經驗，推出「永續就業工程計畫」，透過地方政府機關及民間團體提出具就業促進效益之計畫。其後，持續推動多元就業開發方案，進一步結合企業單位開發工作機會，藉由重新進入一般職場工作，除取得工作技能及工作資歷，亦有機會獲得企業的留用，建構失業者更多元的就業管道（陳定銘，2006:411-427）。

21世紀面對全球化、在地化的衝擊，傳統一元化的統治方式，面對日益多元化的社會需求挑戰，政府常顯得手足無措，事倍功半，導致民怨高漲。而強調民眾參與重要性，以及推動直接民主制度的地方治理概念興起，地方政府若能運用地方治理觀念，引進第

三部門的力量，在大環境中就其角色定位找到發展方向與著力點，並且選擇合宜的治理模式，必能提升政府的治理能力，獲致良好的治理成效。在台灣部分都市化地區及地方特定社區，實際上已推動許多第三部門協力治理的制度與案例，有許多案例與制度也已相當成熟，並有一定的成效與特色。因此，今後地方政府仍應積極朝公民參與的途徑上努力，並加強各類社會資源的動員，建構各類志工參與的體系，才能持續朝治理型政府發展之。





第三章 大肚區的公共服務檢視

「大肚」，一個傳統農村型態的行政區，約56000人，全區面積38·0574平方公里，逾二百年的發展史，居民早已習慣於大肚鄉公所提供的統包式、機動性的服務模式，其具有在地便民的優勢，統一的窗口，高效率的服務動能，以因應民眾各種疑難雜症。

縣市合併改制區公所後，區公所成爲派出機關，職能嚴重縮減，預算大幅減少，人事權巨幅限縮，相當程度侷限了原鄉公所的服務模式，使得區公所不得不在有限資源內尋求服務轉型，以提昇區的治理職能，並滿足民眾對於區公所職能角色的需求。

本章共分三節，首先針對已有60年地方自治發展史的大肚區前身一大肚鄉，所提供的服務行政，檢視之。其次，對於縣市合併致職能角色轉變後的大肚區，所建構的服務行政機制，論述之。最後，析述大肚區在資源有限前提下，發展區政的可能策略設計。

第一節 大肚區前身的服務行政

本研究以大肚區的服務行政爲實證分析的案例，本節擬先行了解大肚區的背景資料，再說明大肚區的前身一大肚鄉公所的法定功能，最後描述大肚區前身所提供的服務行政事項。

壹、大肚區的背景介紹

大肚區位於台中市南端，東與南屯區接境，南與烏日區毗連，西隔大肚溪與彰化之美鎮相望，北與龍井區相近。地形南北狹長，大肚山台地縱貫大肚區境，將大肚區區隔爲東邊台地地形，西邊爲清水隆起海岸平原的南段部分，全區由東向西爲台階

地形。大肚區早期一級產業人口以從事農業者居多，2006年大肚區（合併前稱為大肚鄉）農業人口數高於當時臺中縣全縣平均數，但近年大肚區農業人口有逐漸下降趨勢。（林汝洲，2009：21）。

表 3-1 一級產業人口統計資料

農戶人口	自耕農	半自耕農	佃農	非耕種農	合計
大肚鄉	10,687	1,074	511	-----	12,272
臺中縣	245,734	18,343	7,591	382	272,050

資料來源：地方政府經營策略之研究—以台中縣大肚鄉為例〈21頁〉，林汝洲，2009，臺中：嶺東科技大學高階主管企管碩士在職專班碩士論文。

由於大肚區仍偏屬傳統農業型態的鄉村區，民風敦厚、純樸、熱情，人際間頻繁的互動，是營造友誼最好的方式。再加上台階地形，使得約佔大肚區三分之一面積的坡地部分，仍保有自然景觀。善用自然資源是充實地方建設的最佳武器，大肚區前身—大肚鄉的地方建設系列之一，即針對大肚山坡地部分所擁有的豐富自然資源，建構「大肚山系整體遊憩系統」，初步成果已串聯萬里長城登山步道、環保公園步道及瑞井古井，不僅提供區內民眾休閒健身去處，更吸引全國各地喜愛登山健行民眾到此一遊。

究實言之，前述大肚區特有的風情、地形，及大肚區前身擁有獨立自主自治權，讓大肚區前身的服務行政，在地方財政不甚寬裕的前提下，卻能藉由積極向中央及台電協助金爭取補助，善用地方特色，創造出豐富又優質的地方治理績效。

貳、大肚區前身的法定功能

合併前的大肚鄉是個地方自治團體，擁有完整、獨立自主的自治權。依地方制度法第 20 條規定：鄉（鎮、市）自治事項包括下列各項：

- 一、關於組織及行政管理事項：鄉（鎮、市）公職人員選舉、罷免之實施；鄉（鎮、市）組織之設立及管理；鄉（鎮、市）新聞行政。
- 二、關於財政事項：鄉（鎮、市）財務收支及管理；鄉（鎮、市）稅捐；鄉（鎮、市）公共債務；鄉（鎮、市）財產之經營及處分。
- 三、關於社會服務事項：鄉（鎮、市）社會福利；鄉（鎮、市）公益慈善事業及社會救助；鄉（鎮、市）殯葬設施之設置及管理；鄉（鎮、市）調解業務。
- 四、關於教育文化及體育事項：鄉（鎮、市）社會教育之興辦及管理；鄉（鎮、市）藝文活動；鄉（鎮、市）體育活動；鄉（鎮、市）禮儀民俗及文獻；鄉（鎮、市）社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。
- 五、關於環境衛生事項：鄉（鎮、市）廢棄物清除及處理。
- 六、關於營建、交通及觀光事項：鄉（鎮、市）道路之建設及管理；鄉（鎮、市）公園綠地之設立及管理；鄉（鎮、市）交通之規劃、營運及管理；鄉（鎮、市）觀光事業。
- 七、關於公共安全事項：鄉（鎮、市）災害防救之規劃及執行；鄉（鎮、市）民防之實施。
- 八、關於事業之經營及管理事項：鄉（鎮、市）公用及公營事業；鄉（鎮、市）公共造產事業；與其他地方自治團體合辦之事業。
- 九、其他依法律賦予之事項。

為執行上述自治事項，並配合大肚農業鄉鎮的特性，臺中縣大肚鄉公所組織自治條例規定：本所置鄉長、主任秘書、秘書各一人，並設下列課、室，分別掌理有關事項：

- 一、民政課：關於自治行政、地政、禮俗文獻、殯葬設施之設置及管理、調解業務、公共造產、體育及藝文活動、社會教育及體育與文化機構設置營運及管理、災害防救之規劃及執行、協辦民防、原住民行政業務等事項。
- 二、財政課：關於財務收支及管理、協助稅捐稽徵及業務、公共債務、財產之經營處分、公款及出納管理等事項。
- 三、工務課：關於土木工程、都市計畫、公共建設、水利、簡易自來水、雨水及汗水下水道工程、小型排水設施、交通規劃營運及管理、建築管理、公寓大廈及住宅管理

業務、營運廢棄土之管理設置及處理、違章建築查報處理等事項。

四、農經課：關於農林漁牧生產、農產推廣、糧食、農產運銷、水土保持、農情調查、自然生態保育、觀光是頁、公用事業、路燈管理、公園綠地之設立與管理、市場管理、攤販管理、公平交易、消費者保護、協助工商行政管理等事項。

五、社會課：關於社會行政、社會福利、社會保險、公益慈善事業及社會救助、公營事業、與其他自治團體合辦之事業等事項。

六、兵役課：關於兵役行政事項。

各課、室職掌內容，除法律另有規定外，必要時得依地方行政組織準則第八條規定調整之。大肚鄉公所並得依法令規定將權限之一部分，委託民間團體或個人辦理之。

再依據同條例第 7、8、9、10 條規定，大肚鄉公所設人事室、主計室、政風室，依法辦理人事管理，歲計、會計及統計，政風等事項。至於附屬機關組織規程則另訂之。

市場所掌理事項依臺中縣大肚鄉第一公有零售市場組織規程第 3 條規定包含：一、公有零售市場舖（攤）位出租、訂約、管理事項；二、關於市場秩序、內外環境衛生清潔事項；三、不法使用人之取締及違規事件之告發事項；四、市場使用費及清潔費之催繳事項；五、其他有關市場業務事項；等五大項。圖書館掌理事項依其組織規程規定包括：一、圖書資料之收集、參考、研究事項；二、圖書資料之分類、編目事項；三、圖書之借閱、登記、管理事項；四、其他有關藝文推展及文獻之蒐集與保存事項；等四大項。托兒所依其組織規程規定，分設保育組及行政組分別掌理有關事項：一、保育組：關於兒童保育、衛生保健及親職工作推展事項；二、行政組：關於文書、採購、財產管理及事務管理事項。清潔隊組織規程中則規定：一、垃圾之清除、轉運及處理事項；二、道路清潔維護及溝渠之疏濬事項；三、廢棄物清理事項；四、棄犬捕捉事項；五、資源回收處理事項；六、違反廢棄物清理案件之取締告發事項；七、其他有關環境保護、宣導及清潔工作之管理、考核事項；等七大事項為其業務權責。

隨著全球資訊化程度大躍進，住民意識高漲，各鄉鎮市長迫於選舉壓力，不斷地擴大行政服務功能；每個機關除基本法定業務功能外，都被附加許多服務功能。其中，以

清潔隊的附加功能最多，例如豐原區清潔隊合併前的服務功能包括：修剪樹木、修補馬路、修理路燈、公園清潔維護、區內綠美化維護、廣告招牌拆除等等。因機動性、效率高，且節省公帑，確實獲不少好評。合併前的大肚清潔隊除修補馬路、修理路燈外，也附加上述各項功能。

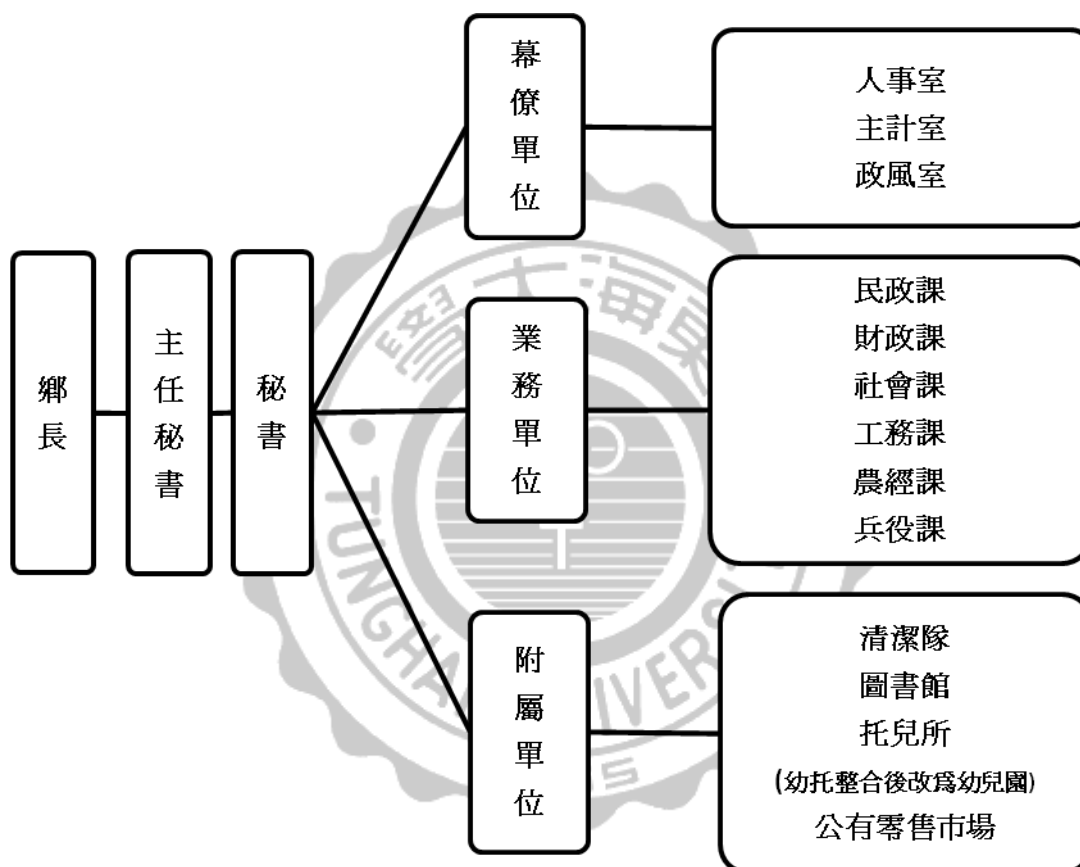


圖 3-1 大肚區前身組織架構

資料來源：本研究繪製

綜上所述，大肚鄉公所共設置 6 課、3 室、4 個附屬機關辦理所有自治事項，如圖 3-1 所示。又依據臺中縣大肚鄉公所組織自治條例規定，配置員額編制，如表 3-2 所示，為執行前述業務，所編列預算數，如表 3-3。

表 3-2 大肚鄉公所暨附屬機關 2010 年員額

公所編制員額表	名稱	人數	市場編制員額	名稱	人數
	鄉長	1			
薦任	35		薦任	1	
委任	19		委任	0	
技工、工友	4		技工、工友	1	
約僱人員	3		約僱人員	0	
臨時人員	30		臨時人員	1	
合計	92		合計	3	
托兒所編制員額	薦任	23	清潔隊編制員額	薦任	1
	委任	12		委任	1
	技工、工友	2		技工、工友	58
	約僱人員	0		約僱人員	0
	臨時人員	27		臨時人員	20
	合計	64		合計	80
圖書館編制員額	薦任	1			
	委任	1			
	技工、工友	2			
	約僱人員	0			
	臨時人員	15			
	合計	19			

資料來源：臺中縣大肚鄉公所（2010）

表 3-3 大肚鄉公所 2010 年預算

大肚鄉公所 2010 年度預算數	費用名稱	金額	百分比
	經常門小計	324,980,000	69.21%
	正式員額人事費	155,308,000	33.07%
	臨時人員人事費	23,567,566	5.02%
	一般性支出	146,104,434	31.12%
	資本門小計	144,585,000	30.79%
	總合計	469,565,000	

資料來源：臺中縣大肚鄉公所（2010）

表 3-3 說明，合併前大肚鄉公所的地方建設經費占歲出總額的 30.79%，有助於地方發展；人事費占歲出總額的 38.09%，給付於包含鄉公所及附屬機關員工共 258 人；對於執行地方公共事務，推行為民服務事項，因為有彈性的人力、充足的預算及政策決定權，可迅速回應民眾需求、擬訂轄區發展策略並提供適切與精緻的公共服務。

參、大肚區前身的服務行政績效

針對上述自治事項的辦理權限，地方自治團體取得自治權。合併前的大肚鄉擁有完整的自治權，因此得以提供給居民豐富、周全的服務行政。因資料蒐集限制，僅就 91 年以後至合併前的大肚區前身--大肚鄉，重要的服務行政績效略述如下：

一、基礎建設類

(一) 興建兒童親子圖書館

因大肚鄉原有圖書館面積狹小、老舊，且空間設計不符親子共讀需求，於獲得中央允諾補助後，隨即著手規劃興建親子圖書館。2010 年正式啓用，提供民眾一處嶄新寬廣的閱讀空間。

(二) 設置閱覽室

大肚鄉立圖書館在未興建前過於老舊，且空間狹小，閱覽室經常不敷使用。圖書館對面原有一座閒置已久的安養堂，鄉公所向中央申請補助款，將閒置空間活化、再利用，設置閱覽室，於 2004 年 6 月 26 日正式啓用。閱覽室中有 100 多個座位的 K 書中心，另有鄉土資料中心、才藝教室及藝文展示空間，期望能落實地方文化教育，嘉惠地方學子。

(三) 設置圖書館山上分館

大肚地形南北狹長，人口有三分之一分布在大肚山上，三分之二居住在山下，行政中心全部集中在山下。受南北向的大肚山阻隔，公共設施大多設置在山

下，山上未設置圖書館。有感於山上學子無公共閱讀空間，因此，將蔗 活動中心改造成小型圖書館，並提供閱讀空間。雖然空間不大，但深受民眾喜愛，有很高的利用率。2010 年 1 月正式啓用。

（四）大肚鄉老人活動中心

大肚鄉 65 歲以上人口約占全區總人口數 10%。但大肚鄉並無銀髮族適用的室內公共空間，在獲得中央補助款後，即開始興建供全鄉銀髮族共同使用的活動中心。2005 年正式啓用。在高齡化社會來臨的時代，銀髮族更需要可提供他們休憩、聯誼的場所，藉以紓解銀髮族的情緒，並可提高銀髮族的生活品質。

（五）興建大肚鄉聯合行政大樓

大肚鄉公所辦公廳舍老舊，樑柱嚴重裸露，歷經 921 大地震後亟須改建。在努力籌措經費後，終獲中國石油公司、台電電協會及台中縣政府補助，原地重建新的辦公廳舍，完工後做為大肚鄉公所、大肚鄉民代表會及大肚鄉調解委員會辦公場所，大大改善辦公空間、光線及動線；嘉惠洽公民眾及公所、代表會、調解會員工。

二、社會福利類

（一）鄉民團體意外險

大肚鄉因位居台中火力發電廠東南方，依據台電公司睦鄰回饋辦法規定，大肚鄉每年可獲得約 2 千萬元之回饋金。自 2002 年 7 月起以回饋金的部分金額，為全體鄉民投保團體意外險，讓鄉民在遭逢意外時，能獲得及時的救助，這項社會福利政策，獲得百分之八十五民眾的贊同（林汝洲，2009：54）。

（二）鄉民喪葬慰問金

對於非意外原因往生的鄉民，於病故時發給 5000 元慰問金，以表哀悼、慰問之意。對於家屬而言，這是一項貼心又感動的措施。

（三）鄉民住院關懷慰問品

鄉民於生病住院時，由鄉長本人或派員攜帶慰問品至醫院表示關懷、祝福之意。每次至醫院慰問時，病人或家屬對於鄉公所人員的慰問和祝福都相當感動，還有人會向鄰床病友炫耀呢！

（四）產婦新生兒慰勞品

大肚鄉是個傳統農村型態的鄉鎮，人口老化現象顯著，為鼓勵增產報國，於產婦生產後致贈產婦營養品及新生兒奶粉，以表祝賀及慰勞之意。這項小小貼心措施，受到產婦及家屬的歡迎和感動。

（五）對各類社團的輔導與補助

大肚鄉的社團類型及數量繁多，或聯誼性質、或協助值勤、或體育類等，如大肚鄉體育會、早泳會、讀書會、校友會、志工協會、舞蹈協會等。帶動大肚區活力，也協助執行各種勤務，如義消協助救災，義警協助交管，學校愛心志工協助維持學童上下學安全，對於地方公共事務助益不少。因此，鄉公所在年度編列預算時，都會編列社團補助費，以鼓勵社團協助推展各項社會福利政策，提昇社會福利品質及水準。

三、為民服務類

（一）營區訪視新兵

役男入伍後，鄉長攜帶點心，親至每個新兵訓練中心訪視新兵，表達關懷、慰勞之意。深深受到役男及徵屬的肯定和感謝。

（二）祝賀鄉民嫁娶

現代青年男女不婚主義愈來愈多，為鼓勵年輕男女走入禮堂、成就家庭，於鄉民嫁娶時致贈禮品、或賀匾，並由鄉長親臨祝賀，以示祝賀及嘉許之意。並於喜宴結束後，主動派遣清潔隊員至喜宴場所清運垃圾。

（三）喪家服務

鄉民遭遇親人往生，往往因悲慟致無法理性處理殯葬事宜。鄉長賦予村幹事協助喪家處理行政事務之責，例如申請書證、協助告別式程序等。此外，因鄉民告別式百分之九十都是在自家附近搭設帳棚舉行，告別式後留下來的垃圾、廢棄物，清潔隊人員必須於儀式後 1 至 2 小時內負責至喪家載運垃圾。

（四）義消慰勞

原臺中縣幅員廣大，編制內的消防人員無法應付所有救災任務，因此，單純的救災任務就仰賴義消人員的協助，為慰勞實際出勤救災人員的辛勞，依消防分隊所提供實際出勤名冊，給予救災義消誤餐費補助，以示感謝、慰勞之意。

四、觀光遊憩類

（一）萬里長城登山步道

95 年獲內政部營建署創造城鄉新風貌，補助大肚鄉「大肚山系整體遊憩系統建置案」，辦理萬里長城登山步道改善工程，全案於 97 年 4 月完工，步道起點座落於新興村登山口，終點為臺中區監理所，總長度為 2.7 公里，單程約需 1 小時路程，步道兩旁林相優美，生態豐富，登高望遠可清楚看到彰化、龍井風光，景色宜人。每至假日吸引非常多的登山健行人潮，提供民眾一個運動休閒的美麗場域。

（二）自行車道

自 91 年開始大肚鄉公所即積極爭取內政部營建署補助，分階段、沿堤防建制，從大肚鄉營埔村渡船頭至磺溪村磺溪書院，再從磺溪書院至龍井交界處，環狀自行車道，循著車道騎乘自行車，可欣賞沿線落日餘暉及田園風光，景色優美宜人，既可達到運動效果，兼具賞景效能，相當受到鄉民讚賞。

（三）環保運動公園

環保運動公園原係 1980 年代的垃圾場掩埋地，該垃圾掩埋場位於山坡地，面積相當廣闊，垃圾掩埋後原地呈現一片腐朽、殘敗景象。1990 年代開始積極爭取中央補助款，將一、二期掩埋場地綠美化，並施設壘球場、觀景台、兒童遊戲區、生態池、蝴蝶館等設備，佔地約五公頃，並於入口處設置入口意象。將原本單調封閉的垃圾場復育，成功轉型為兼具環保、生態、教育、休閒、運動的多功能場域。

（四）瑞井古井

這是一項具有懷舊、感恩情懷的工程。大肚山上瑞井、蔗、自強三個村落早期並無自來水設備，居民用水主要靠村落中三口古井，這三口古井各有不同用途。第一口井位於湧泉上游，為地方居民之飲水井，井水清澈、甘甜；第二口井為儲水井，以備第一口井不足之需；第三口井位於湧泉下游，為當地居民洗滌衣物之井。早期每個家庭婦女都必須到古井挑水回家煮飯、洗東西，非常辛苦。但每到洗衣服時，聚落婦女群聚第三口井，一起邊洗邊聊家庭瑣事，非常溫馨。重現三口井的原貌，再加上鋪設早期農村家庭的景象，如阿嬤的灶腳、三隻小豬、雞、鴨等，充滿思古懷幽情境，相當值得一賞舊境。

五、民俗文教類

〈一〉迎媽祖佑鄉民活動

每年的大甲鎮瀾宮媽祖遶境進香活動，已成為國際上三大宗教盛事。隨著媽祖神轎南下遶境的信眾相當多，媽祖所經之處，沿線民眾或設香案，或擺設各種接駕儀式，相當的虔誠，也相當熱情。大肚鄉公所率各里里長、大肚農會總幹事等人，十數年來，每年皆在大肚、龍井交接處，擺設香案迎接媽祖神轎，祈求媽

祖保佑鄉民平安，這項活動獲得大肚鄉民百分之八十一點六人的認同（林汝洲，2009：61）。

〈二〉磺溪書院考生祈福活動

磺溪書院俗稱文昌祠，為昔時大肚地區的文教中心。清嘉慶四年（西元一七九九年），大肚士紳趙順芳與烏日士紳楊占鰲為提倡文風，乃成立西離社。西離社成立之後，因思文風之推展與教育之普及，爰於光緒十三年（西元一八八七年）由趙順芳倡議在文昌祠創設書院，名為「磺溪書院」，除了做為游藝論學之所外，也繼續作為奉祀文昌帝君的祭祀空間。磺溪書院已成為市定三級古蹟。大肚鄉公所於2001年開始，在磺溪書院舉辦考生祈福活動，每年都吸引數千名考生前來參加祭祀活動，以期在參加各種考試時，能智慧宏開、答題順暢、金榜題名。

六、環境維護類

（一）環保義工隊

大肚鄉境內有不少公有閒置空地，將這些空地綠美化，可提高居家環境品質。但栽種花草容易，維護卻需費心費力，更需人力協助。此外，許多公多公有公共設施的清潔維護也需人力協助，才可淨化居家環境。大肚鄉公所於1990年代已成立五隊環保志工隊，對於公共空間環境清潔維護，助益相當大。鑑於鄉內公有設施愈來愈多，但鄉有財政又不是很寬裕。在徵得各里里長同意後，自2009年起每社區至少成立一隊環保志工隊，全鄉17個社區發展協會，共成立20隊。負責公共空間的清潔維護，如馬路、自行車道等。鄉公所則提供清潔工具，及出勤時的早餐。省下為數可觀的公共空間清潔維護經費，對於轄內市容景觀，助益相當大。

（二）立全環保教育示範社區

位居大肚山台地的立全社區，原為老舊、髒亂的社區，荒煙蔓草，人口稀少，相當殘破。後因管理委員會成立，作有效的管理，申裝自來水，割除雜草並

裝設路燈及清除髒亂點，於90年成立「立全環保義工小隊」由義工及社區居民一起動手改造家園，使社區煥然一新。再加上獲得學者專家的指導，綠美化社區周邊，並營造社區風車故鄉的特色。社區內設有廚餘實驗農場，風車發電及涼亭，並設有管理委員會，環保義工小隊，婦女工作隊，原住民文化工作隊，圖書室，辦公室，民俗舞蹈班，元極舞班，土風舞班等。呈現活力景象。立全社區從此谷底翻新，打造出代表低碳、節能、環保的示範社區。並獲得環保署頒發的多項獎章。

由上述大肚區前身的服務行政績效可看出，因為大肚鄉公所具有自主財政應用權，充足、彈性的人力調度權及決策權，因此不管在硬體、軟體建設方面都可視地方需要發揮。尤其，硬體建設成效受惠民眾更擴及全國各地。對於區的發展確實有相當大的助益。此外，大肚鄉已開始應用地方治理概念結合學者專家、地方民眾，協力治理地方事物的成功例子。

第二節 大肚區的服務行政機制

縣市合併前的鄉鎮級組織，是個具有法人資格的自治團體，具備完整自主自治權，因此所能提供的行政服務如上所述，從硬體到軟體、從單項到多元，一應俱全。合併後的區級組織，是臺中直轄市的行政區，區的行政體制僅有「區公所」，為臺中市政府的派出機關，以執行本身法定業務及上級交辦或各局處委辦的事項為主，屬於功能性的業務組織，須以市政府的意志為意志，故有關決策事項均須請示市政府或彙整相關局處意見。在職權轉換前提下，區公所所扮演的角色也隨之改變，誠如學者席代麟所說：區公所為市政府各局處的業務承轉單位；又因為區公所直接接觸區民，因此，區公所也是民眾與市政府溝通的橋樑（席代麟，

2011：A-213）。此外，為因應快速變遷的各種社會現象，區公所除扮演上述承轉、溝通的角色外，還需要從事救災、整合的功能。尤其臺中縣市合併升格，臺中市的幅員遼闊，不同的地區，亦有其相異的地區需求，因此，更需要區公所採取因地制宜的服務措施。

轉型後的區公所在僅具執行職權及有限人力、經費條件制約下，如何落實承轉、溝通、救災、整合功能，如何達成「無縫接軌」願景，是區公所於改制迄今兩年期間一直在努力的方向。茲以大肚區公所為例，說明直轄市區公所的功能，並檢視在市政府賦予的職權下，建構的服務行政機制及其初步成效。

壹、「區」的功能

就層級地位而言，區公所是市政府的次級機關，直接面對民眾，是民眾與市政府的溝通橋樑，以「為民服務」為主要目標，其主要功能共有（陳陽德，1998：85-88）：

一、承轉功能

「區」是「市」最基層的組織，區公所是市政府地區性的派出機關，最接近民眾的政府單位，因而具有承轉功能。承轉的工作可分為兩部分，其一是案件的核轉與核復，例如：社會救助案件的核復，與役男申請體格複檢的核轉。其二是意見的溝通協調，這包括市政宣導與市民建議案的反映等。

二、服務功能

區公所的設置是以在地便民服務為主，換言之，區公所是以在地的便利性，了解民眾需求，整合民眾需求，反映民眾需求，以便依其意願，提供不同的服務，以滿足其願望與需要。換言之，為民服務工作應以民意為依歸。

三、領導功能

區長除具有對於區公所同仁的領導功能外，區公所既是直轄市行政區的領導中心，則區長除上述功能外，尚須發揮「領導中心」的領導功能，其領導的對象可分為：對轄內區級單位的領導，與對轄內區級人民團體及里鄰長的領導。

四、整合功能

政策目標的達成鮮少僅由單一的執行機關獨立完成，因此，平行層級機關或上下隸屬關係的執行機關便需藉由法令的規定來解決協調整合的問題。這理論反映到區政功能的執行情形，就是一種執行機關的層級整合。

臺中市政府的許多局、處，因為專業與分工的關係，產生許多次級系統，這些次級系統大多是地區性的派出機關，彼此不相隸屬。這些專業的區級單位，為了適應不同的環境，因此，產生彼此互賴的需求，必須不停地加以協調，才能發揮作用。區長既係「承市長之命，綜理區政」，顯然肩負整合區級單位的任務，因此區公所應發揮整合的功能。整合的途徑分為內部整合和外部整合二種，前者是區公所內部各部門的整合，後者是區公所與外部各單位的層級整合。上述整合功能，在臺中市各區公所組織規程第3條中明白規定：「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」

貳、區公所的業務功能

縣市合併改制直轄市後，原鄉鎮市公所隨之改制為區公所，其職權不管在量、能方面都產生巨幅轉變。然因臺中直轄市面積廣大，幅員遼闊，為提供市民在地便民服務，賦予區公所除法定業務外，還有部分委任、委託業務。茲說明之。

一、法定業務

直轄市區公所業務功能係依「臺中市各區公所組織規程」規定，該規程第 2 條及第 4 條分別規定區長的定位及課室別與業務職掌。

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，兼受台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。」

第 4 條規定：「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、選舉、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、地政、土木工程、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，並得設公用及建設課，掌理前項第三款建設及第四款公用有關業務事項。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。第一項第四款事項，由農業及建設課掌理之。

該規程第 6、7、8 條規定，區公所設置人事室、會計室及政風室，分別辦理人事管理，歲計、會計及統計，政風等事項。另外，針對民政課掌理的區級災害防救業務，為使區內各單位救災工作能夠協調統一，達成救災任務，在「臺中市各區公所組織規程」第 3 條規定：「執行區級防救時，應受區長之指揮監督。」。綜言之，依據該組織規程規定，大肚區公所共設置 5 課 4 室及 3 個任務編組，辦理上述區政業務。

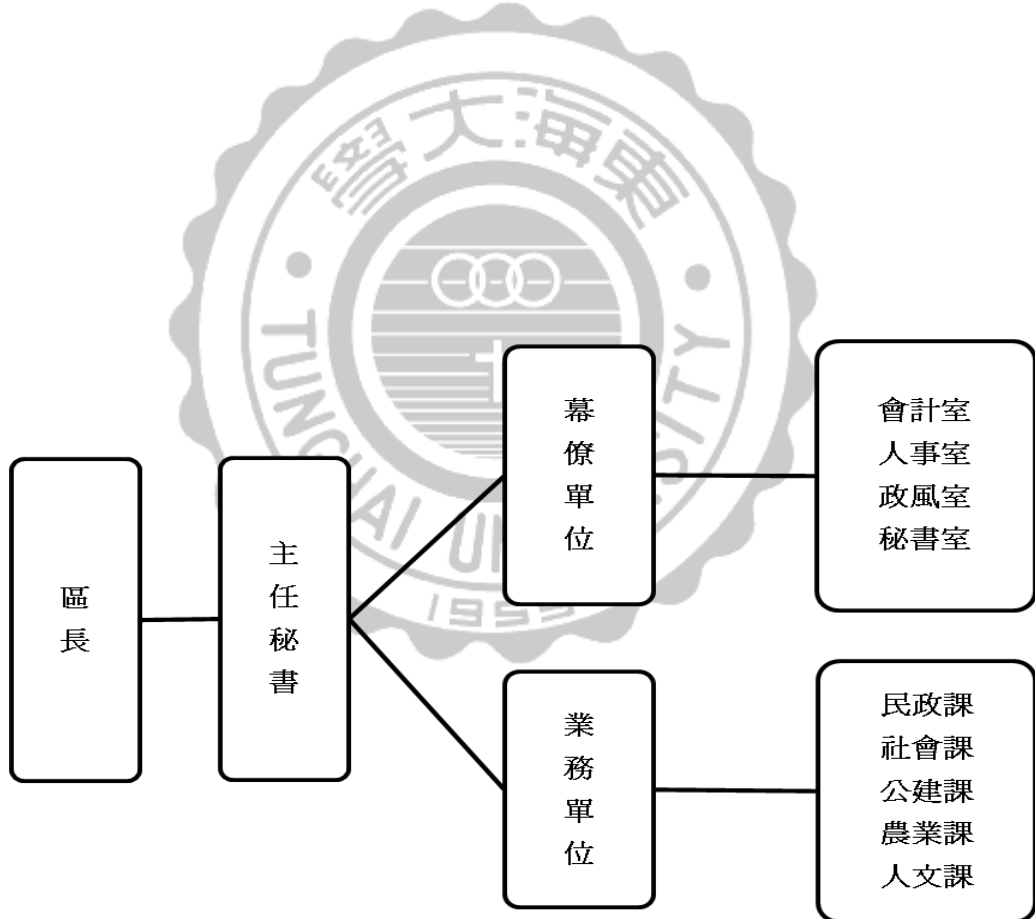


圖 3-2 大肚區公所組織架構

資料來源：本研究繪製

比較圖3-1與圖3-2組織架構圖，很顯然地，可以發現兩者最大差異點，在於清潔隊、公有市場、鄉立托兒所及鄉立圖書館等附屬機關的設置。改制前，大肚區前身--大肚鄉，擁有完整的自治權，這四個附屬機關的指揮、監督權，全部歸屬大肚鄉公所。

表 3- 4 臺中市大肚區公所 2011 年員額編制

公所編制員額表	名稱	人數
	區長	1
	薦任	38
	委任	20
	技工、工友	6
	約僱人員	3
	臨時人員	29
	合計	97

資料來源：臺中市大肚區公所（2011）。

2010年12月25日改制後，這四個附屬機關的業務功能、指揮、監督，完全從原鄉鎮市之業務中切除，並分別歸屬環境保護局、經濟發展局，教育局及文化局，該等附屬機關或機構也隨之併入直轄市政府之所屬機關。

上述區公所組織架構的轉變，係因為隨著此波縣市改制升格，鄉鎮市改制為「區」後，法制定位發生重大機轉，區公所的治理職能也隨之改變。法制定位的不同，組織對內、外的運作模式也會跟著改變，面臨的治理職能問題也就不盡相同。為執行上述職能，大肚區公所依據臺中市各區公所組織規程規定，配置員額如表3-4。因為，組織結構、功能不同，因此，預算結構也不同，如表3-5。

表 3-5 臺中市大肚區公所 2011 年預算

大肚區公所 2011 年度預算數	費用名稱	金額	百分比
	經常門小計	145,900,683	84.06%
	正式員額人事費	77,413,718	44.60%
	臨時人員人事費	9,077,000	5.23%
	一般性支出	59,409,965	34.23%
	資本門小計	27,668,000	15.94%
	總合計	173,568,683	

資料來源：臺中市大肚區公所（2011）。

表3-4顯示，改制後大肚區公所組織編制，由改制前（含附屬機關）258人，縮減為97人。歲出總額由469,565,000元，縮減為173,568,683元。其中，人事費改制前占支出總額的38.09%，增加為49.83%；資本門改制前占支出總額30.79%，改制後僅占15.94%；一般性的支出也僅占34.23%，顯見區公所組織結構的轉變，使其功能不管在質或量上，也隨著發生巨幅變化。

二、委託業務

為達胡志強市長強調的業務推展無縫接軌，服務不打折的便民服務政策目標。臺中市政府於縣市合併改制之初，隨即推出在地便民服務措施104項業務，委託區公所執行。對於各項業務的推展，秉持：凡可提供「在地便民服務」者，絕不讓民眾舟車勞頓，遠赴市政府洽公的宗旨。其中，以社會局提出42項委託業務，為大宗。且因社會福利法令修正，致符合資格人數增多，社會局遂改變審核機制，將原本的二級二審制，改為一級一審制，授權區公所逕為核定，縮短審核時間，對於民眾權益保障，無異邁出一大步。104項的在地便民服務措施，因為是合併初期的暫時性舉措，尚未依行政程序法第15條完成必要的公告程序。因此，在施行一段時間，合併工作稍稍就緒後，臺中市政府立即於2011年9月公告「臺中市政府組織權限劃分自治條例」，依該自治條例第3條規定：「本

府所屬機關因業務需要，得將其權限之一部分，委託本府其他不相隸屬機關或本市各區公所執行之，並依行政程序法第十五條第三項規定，將委託事項及法規依據公告之，並刊登本府公報及副知市議會。前項委託業務除法律、法規命令、自治條例、法律或自治條例授權訂定之自治規則已規定外，其委託事項由本府另以辦法定之。第一項之委託機關應詳細評估委託業務之性質、範圍、經費及受託機關人力等具體事項，並報請本府核定之。」明白規定了委辦事項的法源依據，委辦的程序等。臺中市政府隨即依據上開自治條例，邀集各局、處、區公所協商委辦事項，在取得共識後發布「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」，該辦法附表詳列各機關的委託事項，讓各機關在接受委託之前得以審慎評估、考量、了解委託事項內容；民眾亦得以清楚、明白各事項的權限機關，不會發生找不到受理機關的情形，大大保障了民眾的權益。

表 3-6 所列委託事項，非常廣泛。包括：教育局、建設局、交通局、都市發展局、水利局、農業局、社會局、衛生局、地政局、文化局等都公告了委託區公所執行的事項，其中尤以建設局、社會局的委託事項最多。源於，合併後臺中直轄市幅員遼闊，如全部業務都由各局處自行辦理，恐有緩不濟急，或效率低下的情形；而各局處的承辦人員也會淪為疲於會勘，無暇處理公文的困擾。各局處業務委託區公所執行，除可免除上述困擾，提高行政效率，且由地方機關處理當地事務，可收因地制宜之效。此外，如需再增加委託事項，仍可依據「臺中市政府組織權限劃分自治條例」及「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」增列、公告後施行。至於委託區公所執行的業務倘涉及經費者，由委託機關核撥給被委託機關辦理。為臺中市各機關的權限委託定下良好的機制，也讓民眾獲得更便利、快捷的服務。對於大肚區公所而言，明確的委託範圍，權責相符，才能發揮應有的地區性服務效能。

表 3-6 臺中市政府所屬機關權限委託辦法第二條附表

序號	委託機關	受託機關	權限委託事項	備註
綜合 -1	臺中市政府民政局 臺中市政府財政局 臺中市政府教育局 臺中市政府經濟發展局 臺中市政府建設局 臺中市政府交通局 臺中市政府都市發展局 臺中市政府水利局 臺中市政府農業局 臺中市政府觀光旅遊局 臺中市政府社會局 臺中市政府勞工局 臺中市政府文化局 臺中市政府地政局 臺中市政府新聞局 臺中市政府原住民事務委員會	臺中市政府法制局	行政罰鍰執行業務。	
衛生 -1	臺中市政府衛生局	臺中市各區公所	身心障礙者醫療復建所需醫療費用及醫療輔具補助審核作業。	
地政 -1	臺中市政府地政局	臺中市各區公所	農地重劃區農路及非農田水利會管理水路之管理、維護。	受託機關不包括轄內無農地重劃區之區公所。

表 3-6(續)

教育 -1	臺中市政府教育局	臺中市各區公所	臺中市政府教育局所轄經區公所同意之運動場館管理維護事項。	
建設 -1	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	轄區寬頻管道規劃、建設、管理、維護等相關事宜。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區、石岡區、神岡區、和平區等十一區公所。
建設 -2	臺中市政府建設局	臺中市豐原區公所及臺中市烏日區公所	轄區共同管道管理維護作業、進入使用許可核發、維護規範及巡檢計畫核定、違反禁止挖掘之查報。	
建設 -3	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	市區道路及鄰里巷道以及其附屬設施之維護管理及轄區內天橋、人行、車行地下道之清潔、維護、管理。	臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所僅負責天橋、人行地下道之清潔。
建設 -4	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	市區道路及鄰里巷道申請挖掘道路許可證之核發及收費業務。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。

表 3-6(續)

建設 -5	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	轄區公園、綠地、廣場、園道、行道樹之維護管理業務。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
建設 -6	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	轄區道路公用照明路燈維護管理業務(含零星增設、遷移、清潔)。	臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所僅負責次要巷道路燈維護。
建設 -7	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	道路障礙物之查報及拆除業務。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
建設 -8	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	道路供公眾通行及其附屬設施公用之證明資料提供，無妨礙交通認定。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
建設 -9	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	市區道路及鄰里巷道道路側溝搭排許可核發。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。

表 3-6(續)

建設 -10	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	人行道設置斜坡道申請許可核發。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
建設 -11	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	道路工程用地及地上物拆遷補償業務。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
建設 -12	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	道路使用費核算、審核等相關事宜。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
建設 -13	臺中市政府建設局	臺中市各區公所	受理市區道路及鄰里巷道管線工程聯合挖掘案件申辦作業。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
交通 -1	臺中市政府交通局	臺中市各區公所	交通標誌、標線、反射鏡、彈性柱、路面標記等相關交通管制設施規劃設計施工及維護業務。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。

表 3-6(續)

交通 -2	臺中市政府交通局	臺中市各區公所	區公所轄區公車候車亭之管理及維護。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
交通 -3	臺中市政府交通局	臺中市各區公所	臨時施工使用道路申請。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
交通 -4	臺中市停車管理處	臺中市各區公所	區公所轄區公有路外停車場之收費、清潔維護、巡查業務。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
都發 -1	臺中市政府都市發展局	臺中市各區公所	核發都市計畫土地使用分區證明及使用分區查詢業務。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
都發 -2	臺中市政府都市發展局	臺中市各區公所	都市計畫土地使用分區違規事項通報業務。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。

表 3-6(續)

都發 -3	臺中市政府都市發展局	臺中市各區公所	無農舍證明。	
都發 -4	臺中市政府都市發展局	臺中市各區公所	公寓大廈管理組織申請報備業務。	
水利 -1	臺中市政府水利局	臺中市各區公所	小型抽水機及沙包防災整備措施。	
水利 -2	臺中市政府水利局	臺中市各區公所	防汛搶險所需工程機具、人力調配事項。	
水利 -3	臺中市政府水利局	臺中市各區公所	輕微災情之搶修、搶險及復舊事項。	
水利 -4	臺中市政府水利局	臺中市各區公所	1.雨水下水道違規事項之巡查、通報。 2.防潮閘門管理。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
農業 -1	臺中市政府農業局	臺中市各區公所	1.受理平地造林申請並進行審查表初審。 2.自新植造林年度起累計二年檢測合格之案件，其檢測作業自第三年起委由區公所辦理。	
農業 -2	臺中市政府農業局	臺中市各區公所	樹木褐根病防治計畫（由區公所調查轄區內罹患樹木褐根病之樹種、數量、面積，函報農業局彙整）。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。

表 3-6(續)

農業 -3	臺中市政府農業局	臺中市各區公所	小花蔓澤蘭防治計畫 (由區公所分別調查轄區內公、私有土地遭小花蔓澤蘭覆蓋面積，函報農業局彙整)。	受託機關不包括臺中市中區、東區、西區、南區、北區、西屯區、南屯區、北屯區等八區公所。
農業 -4	臺中市政府農業局	臺中市各區公所	林產物處分伐採案件 (三公頃以下採伐案件)。	
農業 -5	臺中市政府農業局	臺中市各區公所	轄區畜牧機械用油、用電優待及統一核發畜牧機械使用證明業務。	
農業 -6	臺中市政府農業局	臺中市各區公所	轄區畜牧機械設備免徵營業稅燃料用油之申請核發業務。	
農業 -7	臺中市政府農業局	臺中市太平區公所	太平買菸場之管理。	
社會 -1	臺中市政府社會局	臺中市各區公所	身心障礙者輔助器具補助款項核撥及管理作業。	
社會 -2	臺中市政府社會局	臺中市各區公所	中低收入身心障礙者生活補助審核作業。	
社會 -3	臺中市政府社會局	臺中市各區公所	中低收入戶身心障礙者房屋租金補助作業。	
社會 -4	臺中市政府社會局	臺中市各區公所	中低收入老人生活津貼申請、審核。	
社會 -5	臺中市政府社會局	臺中市各區公所	特殊境遇家庭扶助各項之初、複審核、核發緊急生活扶助款項、核發子女學雜費減免證明公文等事項業務。	
社會 -6	臺中市政府社會局	臺中市各區公所	發展遲緩兒童早期療育補助審核業務。	
社會 -7	臺中市政府社會局	臺中市各區公所	臺中市中低收入兒童及少年生活扶助審核作業。	

表 3-6(續)

社會 -8	臺中市政府社會局	臺中市各區公所	各區老人文康活動中心(含相關產權)之管理。
社會 -9	臺中市政府社會局	臺中市各區公所	低收入戶及中低收入戶調查及生活扶助作業之審查與核定及申復案件之受理等事項。
文化 -1	臺中市政府文化局	臺中市大甲區公所	1.中正紀念館一般管理：業務對口、人事業務、會計業務及行政業務(公文收發、庶務採購、工程驗收等)。 2.地方文化館館務推動：地方文化館計畫申請及執行。
文化 -2	臺中市政府文化局	臺中市大里區公所	1.大里杙文化館一般管理：業務對口、人事業務、會計業務及行政業務(公文收發、庶務採購、工程驗收等)。 2.地方文化館館務推動：地方文化館計畫申請及執行。

資料來源：臺中市政府法規查詢系統(2013)。

合併後的臺中直轄市幅員遼闊，基於在地便民服務及因地制宜目的考量，制定表 3-6 之權限委辦事項表。表列 46 項委託區公所業務可分為三大類：

- 一、公共設施管理維護：為保障市民安全，將分布範圍廣且數量多的公共設施委辦給各區公所，以收就近維護管理之迅速便給。例如：建設局的巷道維護；交通局的標誌、標線維護；地政局的農路維護等。
- 二、人民申請案：為使民眾免於奔波勞頓之困，兼取其在地便民服務之效能，將業務性質較為單純的人民申請業務委託給區公所辦理。例如：建設局的道路挖掘許可；都發局的分區證明；社會局的各種社會救助業務等。
- 三、巡查通報類：例如建設局的道路障礙物查報及拆除；都發局的建築物違章查報等。

此外，文化局委託大甲及大里區代管坐落在該兩區的地方文化館，方便就近管理。

參、大肚區的服務行政績效

合併後的大肚區公所是臺中市政府的派出機關，許多合併前屬大肚鄉公所的業務功能，已移撥給臺中市政府各相對應的局處。區公所僅能就市政府的委任及各局處所委託業務權限範圍內執行。例如，合併後道路水溝的開闢、大面積的修補，都屬建設局權責，區民如有這方面的需求，由區公所查報給建設局錄案、研議、施設；至於有關道路水溝的修補業務，建設局為顧及安全效率和效率起見，委託給區公所執行小範圍的修補。歸納言之，大肚區前身的六大類行政服務績效，合併後的區公所依權責及有限經費得以持續執行的項目，有以下項目：

- 一、社會福利類：運用台電回饋金辦理鄉民團體意外險及鄉民喪葬慰問金。
- 二、為民服務類：在徵詢清潔隊同意後，仍保持喜宴或告別式後的會場垃圾清運服務，及由里幹事協助喪家處理各類行政事務，如申請書證、協助告別式程序等服務。
- 三、民俗文教類：運用台電回饋金繼續辦理迎媽祖佑鄉民、磺溪書院考生祈福活動。

改制後的大肚區公所無論在預算人、力方面都大幅緊縮，也沒了決策權，但民眾因長期深化的地方自治觀念及對於政府部門的倚賴性，在現代社會事務日趨複雜，民眾服務需求也愈趨多元之情勢下，職能轉變後的區公所唯有力求服務轉型，以現有人力結合區內資源，由公部門與其他社會組織，一起努力，共同合作，希冀提供民眾更便民的服務行政。自合併後大肚區公所結合區內志工、社區發展協會及社團推動的行政服務成效如下：

一、成立社區照顧關懷據點

由於大肚區風貌偏向傳統農村型態，人口老化指數高，年長者退休後的閒置勞力、

知識、經驗，有開發運用的必要與需求。有鑑於此，社區發展協會及社團即結合社區內志工、退休人士於社區活動中心設立關懷據點，讓中老年人來照顧年長者、體虛者。不但降低家庭照護成本，也可讓有照護需求的民眾能延長留在家庭與社區中的時間，保有尊嚴而獨立自主的生活。大肚區目前由社區發展協會設立的關懷據點有磺溪社區、山陽社區、蔗 社區等 3 個；由社團成立的關懷據點以幸福心志工協會及常德照顧關懷據點最具成效；每個據點經營成果都非常好，其中幸福心志工協會所成立的關懷據點已受邀參加多場比賽及表演活動，備受肯定。更讓長者生活得很充實、快樂，重拾自信心。達到設立社區關懷據點的最大宗旨，尚未成立關懷據點的社區見其成效佳，也陸續籌設中。

二、綠美化社區

山陽社區內有一塊台灣鐵路局閒置、荒廢、已久的空地，形成地方髒亂之源。社區發展協會透過區公所與台灣鐵路局簽定無償使用契約，並由區公所向農業局申請樹苗，將該地予以綠美化。所有綠美化工作全由當地民眾主動參與，不但消除髒亂、美化環境，也間接建立民眾關心地方事務的和諧氛圍。

三、發展地方文化

- (一) 磺溪書院位在磺溪社區內，是市定三級古蹟，建於清光緒 13 年，供奉五文昌，建築特色介於民宅與孔廟間，細部裝飾及磚作工夫特佳，堪稱台灣磚工最考究的建築，在台灣建築史上具有極高的藝術價值，吸引許多外地遊客參訪。臺中市文化局委託區公所代為管理書院，區公所則結合社區發展協會，培訓書院導覽志工，辦理社區活動，清理書院環境等。初期參與人員不踴躍，近期熱心人士愈來愈多，社區發展協會業已成立班隊，致力於推展磺溪農村文化，社區活力逐漸形塑中。
- (二) 蔗 社區發展協會位於大肚山台地，早期居民生活困苦，後因地理上接近台中工業區及中部科學園區，帶動地方發展。雖然早期居民忙於農作，但寄情於藝術

的奇人遺作，也在近期慢慢被發掘並重視。如林樹發先生的石雕遺作，由社區發展協會移植至社區活動中心，另闢一面牆鑲嵌其上，名之為「蔗 老人石雕古牆」，以為後人欣賞。

(三) 追分車站位在大肚王田社區，已有 90 年歷史，全座檜木構造的老車站，因其站名追分（追婚），吸引遊客到此買車票，兼欣賞車站附近景色。區公所結合王田社區發展協會在追分車站辦理成年禮活動，讓參加的父母及青少年非常感動。

四、為民服務

大肚區公所為提昇為民服務品質，並配合臺中市政府為加強各所屬機關及區公所為民服務態度及品質，所實施俗稱「神秘客」的「隱匿性服務稽核計畫」，成立大肚區公所志工隊，經過禮儀培訓的志工，以兩人或三人為一組，每日分上、下午兩班次，每班次各一組方式，為至公所洽公民眾做引導、填寫書表等服務，其親切週到的服務，在 101 年臺中市政府研考會所做第一及第二次「隱匿性服務稽核」結果，獲公所組第一名殊榮。

上述四個面相的成效，全都屬服務層面。顯見，藉由民眾、社團自發性參與，不但可節省公帑，也讓團體成員有參與感，並對大肚區產生認同感；更獲致好的服務成效。

第三節 大肚區發展區政的可能策略設計

比較圖 3-1 與圖 3-2、表 3-2 與表 3-4 及表 3-3 與表 3-5，顯而易見，合併前的大肚鄉公所與合併後大肚區公所，不論在組織架構、員額編制及預算數上都存在顯著差異，公共服務的提供模式也大異其趣。根據前述對於大肚區前身及大肚區行政服務機制所作介紹，依地方治理觀點分析這兩個階段似存在以下差異：

一、區民服務與鄉民服務

由於改制前的大肚鄉是自治法人，擁有自主財政權，致使鄉鎮公所能有必要的軟硬體建設投資，以逐步完成地方公共建設，服務基層民生為目標，實現地方建設藍圖。改制後的區公所年度預算依照市政府核定的基本需求額度編列，至於軟硬體投資預算，皆編列在各局處。制度面的轉變，讓直接與民眾密切接觸的區公所，成為民眾與市政府的溝通橋樑，以「為民服務」為主要目標，肩負起承轉、服務、區級領導、整合的功能。

二、區政管理模式與鄉政管理模式

作為自治體系最底層之鄉鎮(市)而言，除辦理自治事項外，尚有執行上級政府委辦事項。辦理自治事項時須受上級自治監督機關之監督，不受指揮；委辦事項則受上級政府監督之外，並受其指揮。此外，鄉鎮市係採權力分立體制，即設置鄉鎮市民代表會行使立法權，設置鄉鎮市公所行使行政權，二者地位平等，但鄉鎮市公所須受代表會監督。其管理模式，屬英國學者William L.Miller與Malcolm Dickson、Gerry Stoker等三人所分類的地方主義模式。

區為直轄市的行政區，區公所為市政府的派出機關，與各局處橫向聯繫主要透過區務會議、市政會議、公文及專簽等。區公所與里長互動頻繁，溝通管道有里民大會等。至於與人民互動之關係則透過里民大會、民意信箱、直接向公所反映等管道。其管理模式偏向英國學者William L.Miller與Malcolm Dickson、Gerry Stoker等三人所提出的動員主義模式。

三、區務資源結合途徑與鄉務資源結合途徑

鄉鎮市為自治體，受行政管轄權的區域性限制，各鄉鎮係以獨力的地方資源建設各該區域；或視各自財源編列建設經費，或各別提案向上級機關爭取補助款；對於轄區內社團則自行編列預算補助。以致，相鄰的鄉鎮市卻有不同的建設發展程度，相異的社會福利制度，雖然有利於展現地方特色，卻不利於以區域化興築公共設施。

改制為區後，有關公共設施的興築，社會福利政策，皆由市政府基於市政整體性發展考量，統一編列預算執行，排除地方自治團體對於資源抱持獨享觀念的使用方式。至於，區與人民及上級政府的關係，唯有主動建立夥伴關係(partnership)，並規劃成合法的、制度化的機制，始能增強對人民服務的能力，促進區政的發展。

改制前後的區公所既然存在如上述的差異，則改制後區公所的職能角色，必然不同於改制前的大肚鄉公所，為提昇為民服務品質，減少民眾因改制所產生的不滿和質疑，區公所的「服務轉型」勢在必行。然區公所在定位上既屬市政府的派出機關，為功能性的業務組織，負執行市政府政策之責，則政令是否能貫徹執行，繫於區公所執行能力；居於為民服務第一線的區公所，最了解民情，下情是否上達，讓市政府得以做出符合民之所需的政策，亦有賴區公所落實承轉功能。此外，提昇服務效能、整合區內各項資源、發揮區的領航功能等各項區的功能，都是區公所未來能踐行的目標。因之，轉型後的區公所在僅具執行職權及有限人力、經費條件制約下，思維上、作法上也必須隨著職能改變而轉換，而所謂的地方治理：係泛指地方公共事務的處理，經由政府與第三部門，乃至大眾參與，所呈現的公私協力與資源結合之公眾服務行為。這種結合地方資源提供公共服務的思維和作法，是改制後的區公所在面對日益增加的社會需求壓力之下，唯一所能採行的有效途徑。因此，規劃未來大肚區政的發展策略設計，似可包含：

一、落實承轉功能

承上所述，改制後的區公所為市政府的派出機關，功能性的業務組織，內部組織架構以 9 個課室為主體，除幕僚單位外，各課室所執行業務大部分為市政府委任或各局處委託業務職權，屬區公所本體業務不多，且區公所僅負執行之責並無決策權，因此，市政府或各局處所訂決策是否符合民之所需，貼近民之所望，解決民之所困，必須依賴區公所善盡承轉功能，將民眾的需求，地區的特性，乃至當時的景況，忠實且詳盡承轉，才能讓市政府或相關局處做出適宜決策，此謂之向上承轉；至於區公所執行成效的高

低，與民眾欲求滿足度呈正相關，愈高的執行效果，民眾對於政策滿意度愈高，反之，亦然，此謂之向下承轉。學者陳陽德（1998：85-88）認為區公所承轉的工作可分為兩部分，其一是案件的核轉與核復，例如：社會救助案件的核復，與役男申請體格複檢的核轉。其二是意見的溝通協調，這包括市政宣導與市民建議案的反映等。

以下分述落實承轉功能的機制設計：

（一）訂定追蹤考核制度

案件的核轉與核復，泛指委任、委託業務的承轉功能。區公所對於委任、委託業務於委任委託職權範圍內負有執行之責，為讓民眾有感於市政府的施政效率及效能，對於案件的管制考核，是提高執行成效的不二法門；意見的溝通與協調則是做為市政府最基層組織的區公所必須扮演的角色，下情上達，上令得以貫徹執行，才能有助於市政推行及地方發展。

政府是否受到人民高度支持，端視該體系是否能有效地將人民的要求及意願轉換成具體的決策與行動，並對人民之基本需求作公平合理的分配。對於案件的管制考核，區公所設有研考人員，全面性的管制所有案件，凡公文書、民眾陳情案、各類業務執行等，一律訂定處理期限，務求所有案件皆能在期限內完成，並給予民眾有效率、效能的回應。此外，區公所內各承辦人員對於自己負責的業務案件，也必須自行控管期程及品質；在資訊化的時代，透過電腦來提供管考資訊，讓管考工作更精確落實，更易推行。

執行後的的追蹤管制工作，尤應重視。運用考核評估技術，對於政策執行績效加以嚴密評估，才能衡量政策執行後所產生之效益，了解政策是否符合民需，解決民困。並以管制考核評估結果作為修訂原有政策的依據，及作為政策再擬訂之基礎。

（二）建立與民眾溝通協調之多元管道

在全球化的發展趨勢下，政府政策的規劃和執行呈現多元參與的網絡關係。因此，政府政策目標的達成有賴多元參與者的合作，而合作的行為則建立在彼此互信、互賴的基礎上；區公所因為是市政府最基層組織，與民眾直接面對面接觸，了解地方、了解民意，成為市政府與民眾間最佳的溝通橋梁。市政府上令能否貫徹執行，民眾下情是否上達；市政府、區公所、民眾三方互信、互賴關係的建立，端視溝通協調管道是否暢通。

科技化時代，溝通協調管道非常多元，從傳統的面對面方式，到透過網際網路進行溝通，都能達到溝通效果。區公所與民眾的溝通管道兼採傳統與網路模式；由於區公所與民眾地理上的距離短，民眾隨時都可到區公所直接向承辦員、業務主管、甚至區長反映意見；其次，透過電話也可向承辦員等人表達意見；再者，以寫信方式反應意見，區公所也會納入管考系統追蹤考核；還有，區公所網頁上設置民意信箱，專供民眾發表意見等等，都是便利性很高的溝通管道。此外，面對面的溝通方式，例如不定期舉辦座談會、說明會、接納不同意見者加入政策規劃之小組等。都是區公所為便於與民眾溝通所設置的多元溝通管道。

二、提昇服務功能

服務型政府是將公共服務視為政府產出，並以其服務的良窳作為政府生產力的指標。政府主要職能是服務，而服務必須兼具便民與盡職意義的服務。政府作為公共服務的提供者，應扮演幫助公民表達並分享利益角色之重要性逐漸增加（紀俊臣，2011：568）。因此，居於服務民眾第一線的區公所，必須掌握與了解民意需求，而其運作方式則有賴結合公、私部門共同協力，並運用顧客導向服務理念，才能體現為民服務本質。

其主要途徑為：

(一) 定期召開里長、里幹事會報，了解民意。

政府政策的制定和執行必須以民意為依歸。里長與里幹事深入基層、「服務到家」的服務方式，最能了解民意，掌握民意。定期召開里長與里幹事會報，藉由會議發言討論了解民意取向，從而運用民意做為政策執行時的重要參考資訊。

(二) 設置民意回應制度，掌握民意

根據OECD國家運作經驗，各國政府同步進行公共管理的變革，必須在快速變遷的環境下，更迅速完整地回應社會大眾的殷切需求；政府必須前瞻未來的治理型態，運用公私部門合作、市場競爭機制及民主互動方式，切實有效解決問題（江大樹，2006：255）。政府對於民眾關心及需求的事務，必須有效的回應。在治理觀念下，越多民眾參與到政府的行動中，政府就必須更重視民意的回應。

資訊的蓬勃發展提供民眾更多、更便利管道反映民意；臺中市政府改制直轄市後即架構「1999台中市民一碼通」話務系統，24小時專人接聽民眾來電，舉凡有關市政諮詢、申訴陳情、派工服務、活動查詢等都是1999服務內容，1999接聽後隨即轉知各權責機關辦理，並要求務必在3日內回覆；其次，區公所於網站上設置民意信箱，凡民眾於民意信箱上的留言，亦要求務必在3日內回應；再者，民眾的陳情信函，同受嚴格管控；如果能解決的，儘速解決後回復；不能解決的也要清楚、明白、委婉回覆。務必做到使每一位民眾的意見，都能受到尊重與重視，並以之做為政策執行時的參考。

(三) 加強區政服務人員的專業能力，貼近民意

人力資源為政事基礎，政令能否貫徹？繫乎是否「人盡其才」。面對日趨多元化的社會需求，必須不斷精進區政服務人員的專業能力，以增

進區政服務人員因應環境變遷能力，進而提昇為民服務品質，落實為民服務工作。尤其改制直轄市後，各項市政法令，都歷經整合、修正，而法令是區政服務人員執行業務的必要工具，加強區政服務人員對於新法令認知，對於行政程序的熟稔，激發區政服務人員的工作熱誠；並灌輸區政服務人員正確的地方治理觀念，不但可提高行政效率，更可強化服務品質，嘉惠地方民眾。

(四) 顧客導向服務理念，體現民意

在民主國家中，民眾就是顧客，以顧客為導向的組織，強調滿足顧客需求的經營理念。認為組織的運作必須重視顧客需求，將顧客的需求帶入組織內部作為生產過程的一部分，如此製造出來的產品或提供的服務才能滿足顧客的需求。

區公所執行的各項公共服務工作，目的即在滿足民眾的需求，凡事立基於民眾立場考量，在便民大前提下，一方面盡量簡化申請程序及必備文件，另一方面為使民眾易於了解各項申辦案件的程序和必要文件，將各課室所掌業務範圍及各項業務申辦資訊詳載於區公所網路上，讓民眾到區公所洽公前，可以事先上網了解並備妥必要文件；若民眾疏漏攜帶必要文件，則發予告知單，同樣詳載必備文件，告知及提醒民眾下次務必帶齊，讓民眾免於往返奔波，分次申請文件之困擾。

此外，區公所執行公共服務的衡量指標：效率和效能，是顧客導向服務模式的核心要素，效率和效能愈高，代表民眾的滿意度愈高。區公所正推行中的隱匿性服務稽核機制，即著眼於顧客需求導向的服務模式，讓到公所洽公的民眾能賓至如歸，提高民眾對於區公所公共服務的滿意度。

三、發揮領航功能

1990年興起的治理研究熱潮，對以政府為中心的舊統治學說進行批判。在治理觀點下，政府是有為而非萬能，其權利的行使應由過去無所不包、無所不管，而且無所不為的萬能政府，調整角色扮演，轉變為治理過程中多元參與者的領航角色。所謂領航角色

應係政府不再是無所不與的統治機制，而是掌握民意而且能主導民意下，使民意的期待，經由政府領導人的政策規劃與多數民眾積極參與之政策執行，而終獲實現的成果(紀俊臣，2011:571)。

陳陽德認為，區長除具有對於區公所同仁的領導功能外，也應發揮對轄內區級單位的領導，與對轄內區級人民團體及里鄰長的領導。他所指稱的領導即是 21 世紀治理觀點下的領航功能。申言之，在日趨複雜的現代社會事務中，政府只是在複雜的網絡關係中扮演其中之一的參與者，並掌控部分資源，然後依據其掌控的部分資源發揮影響力。

轉型後的區公所雖然所擁有的資源，較合併前更為減少，然仍為直轄市政府派駐行政區的地方領導中心，區內的公、私及第三部門對於區公所仍會有所期盼，在市政府不斷擴大公共服務領域的趨勢下，熟捻地方事務並與民眾互動密切的區公所，對於提供公共服務的效率、效能與了解民眾需求的功能上，無疑的較市政府或各局處機關更為優越，也較能獲得民眾的信賴。因此，在地方事務處理上，可透過夥伴關係的建立，由區公所領航，結合相關私部門與第三組織建構區級政策執行網絡，並整合民間資源及社會力量，共同規劃和執行，共謀良策解決地方問題，以達民主治理的標的。

四、加強整合功能

受到全球化的衝擊，社會需求愈趨多元與複雜，政府擁有的資源卻相對稀少，為避免產生民眾需求大於政府產出的「不可治理」危機，除結合公私部門所建構的策略性夥伴關係外，社會資源的整合，更是邁向民主治理的必要手段。

改制後的區公所，可運用資源更為減少，但除了與合併前的大肚鄉公所一樣，都是居於為民服務的第一線，直接與民眾面對面的接觸外，更是市政府派駐地方的代表性機關，兼負執行市政政策，聯絡市政府與民眾感情的中介者。因此，市政政策能否貫徹執行？民眾對於市政的滿意度如何？區公所扮演關鍵性角色。在這樣的壓力下，區公所唯有整合區內各項資源，方得以因應政府資源相對缺乏的困境。資源整合的作用包括可以

彼此分享匱乏的資源與寶貴的工作經驗。並增進對問題的瞭解，避免或減少資源的重疊和浪費，進而提供多元的服務類型，提高服務的可及性與品質，滿足受服務對象的各種需求。





第四章 大肚區應用地方治理的必要性與可行性

本章針對深度訪談的部分，從預算、人力的調整，導向省思過去實務上應用志工、社區來共同參與地方公共服務的心得，逐一分析，藉此瞭解改制後大肚區將地方治理概念應用在區治理方法上的必要性及可行性，並進一步擬定大肚區應用地方治理的途徑與策略選擇。以下就訪談內容，分別析論之。

第一節 大肚區應用地方治理的必要性

根據 OECD 國家的地方治理組織轉型經驗，地方政府必須在快速變遷的環境下，更迅速完整地回應社會大眾的殷切需求；此外，政府也必須前瞻未來的治理型態，運用公私部門合作、市場競爭機制及民主互動方式，切實有效解決以下問題：一、面對未來改革的挑戰；二、公部門處理變遷的回應性文化；三、尋求契合需要的領導模式；四、創發與公民之間更理想的溝通管道；五、避免改革的彈性疲乏（江大樹，2006：255）。上述五項問題係組織面對轉型時所遭受的壓力，此次縣市合併改制，大肚區同樣面對組織轉型的壓力；OECD 國家的經驗告訴我們，必須運用公私部門合作、市場競爭機制及民主互動方式解決這五項問題，本研究透過參與觀察及深度訪談並佐以文獻資料了解，大肚區也有相同的必要性。茲就深度訪談內容分析如下。

壹、組織轉型的治理困境

改制前後公所編列的預算規模與人力編制差異很大，差異額度在第三章中已說明。雖然合併的兩年調適期間，有關道路修補、水溝清淤等經費陸續藉由委辦方式撥交區公

所執行，但都是指定用途，必須專款專用，且涉及促進區發展的大型建設，區公所僅有建議權，尚須由相關局處議定，這種無法視地方需求採因地制宜措施的預算分配方式，讓地方人士不滿，也讓區公所運作無法靈活；而涉及促進地方發展的建設建議案，現在仍未排入施行期程，頻受地方人士關切；至於，早期因政治考量，各鄉鎮公所大都編列不少補助款，改制後區公所無權編列，相關局處則採使用者付費、均等、定額、弱勢優先原則編列，也讓地方社團人士頻表不滿。上述改制後區預算的變動方式，從本研究受訪者所表達的意見顯示，高達八成受訪者都是負面反應。

有關經費變動的意見：

區公所因無財政自主權，區建設經費較短缺，大型建設均需仰賴市政府，故建設推動無法「盡其所力」(B1)。

單就地方基層建設經費而言，改制前鄉公所時期所需求的基層建設預算，由鄉公所按地方之特性及需求自行編列，……，鄉公所即依照輕重緩急及先後順序予以執行，現狀之區公所……，比較合併前可編列於資本門之建設經費比例已大幅度降低(C1)。

經費減少影響到地方上的建設速度比較不好及建設數量相對減少(D1)。

比如鄉村建設在以前鄉長時期只要看過可行且經鄉長同意即可馬上工程施作，但現在就不一樣了，真的而且預算也沒有了簡直是收縮很多，也讓我們區民很不方便(H1)。

地方的建設預算都納入整個市府的預算，在編列、審查及預算執行上，常常有緩不濟急。甚至淹沒在龐大的總預算及多如牛毛的預算科目中，

而被忽略了 (I1)。

當區公所年度預算已轉由市府統籌編列時，較無法符合區公所各年度推展政務、地方公共建設與服務民眾之實際預算經費動支需求度 (J1)。

區公所改制前跟改制後在社區發展協會方面，過去有很多補助款，現在沒有了，以前台中縣政府有補助，鄉公所也有補助，現在區公所沒有了，市政府本身又沒有補助 (F1)。

在改制之前公所預算高達 4 億之多，改制後公所的預算大權，掌握在市府之手，令人有天高皇帝遠無法貼近民意，遑論建設及運作 (G1)。

其次，縣市合併改制後，各機關依業務屬性，將原列於鄉鎮公所的職權進行大移撥，人員也隨之歸建，使得改制後區公所組織編制大幅縮減；但已有 60 年自治歷史的鄉鎮公所，改制前迫於選舉壓力，對於附屬機關附加許多服務功能，改制後業務移撥各權屬機關，人員歸建，附加功能未隨同移轉，區公所一則沒錢，二則沒人，更無法讓附加功能繼續運轉，招致相當大民怨，在這次訪談中同樣有 8 成受訪者認為上述移撥方式招致民怨、缺乏時效性、未能解決急迫問題等。

在合併之初，因權限劃分不够明確，屢聞民怨。……況公所無機具，在人力及經費不足下，以致服務延宕不彰，造成民怨輿論批評 (A2)。

對於區內公共服務影響甚鉅，百姓原先找鄉公所得以解決，現只能透過區公所 (B2)。

合併後將原屬鄉鎮公所的清潔隊及托兒所因業務屬性移撥相關局對於區的公共服務確實造成某些影響 (C2)。

清潔隊現在是環保局的，……，有些事還需要經過環保局同意，時效上會比較慢 (D2)。

清潔隊改制後歸屬於環保局管理，若地方上有急需清潔隊幫忙之處，我們地方機關還得須透過環保局才能運用清潔隊人力，往返之間，恐怕時效性已經喪失、急迫性亦未解決，這樣的人力制度安排有其弊病 (E2)。

清潔隊、托兒所的移撥對區公所人力運用不好 (F2)。

就清潔隊、托兒所人員與業務分別移撥環保局及社會局，多少也減輕區公所對民眾公共性服務的機會，……，亦會造成區公所常遭致民怨 (J2)。

貳、區民對區公所的治理期待

俗語說「有錢好辦事，沒錢萬事難」，改制後的區公所沒錢、少人，公共服務的提供自然跟著減少，但是區民對於區公所仍存在期待及依賴，尤其區公所的在地便利性及服務人員的熟悉度，是其他機關無法取代的。由訪談資料可以得知。

我知道現在的預算都減少了，……，真的而且預算也沒有了簡直是收縮很多，也讓我們區民很不方便 (H1)。

我認為，改制前的區公所可以運用地方人力直接去解決社區各種顯見問題，改制後受制於人力運用權操之不在己，某些方面的人員可運用量常

捉襟見肘 (E3)。

對於清潔隊、托兒所甚至圖書館相關業務及問題需要解決時還是會找區公所來洽詢，一般民眾很難理解同樣是台中市政府的行政體系卻無法在原方便熟悉的地方洽公 (I1)。

在前述的制約條件限制下，為儘量縮小合併初期民眾對於區公所功能期待值與實際值的落差太大，盡量做到胡市長期待的無縫接軌願景。因此，改制後大肚區公所即嘗試結合民間資源擴大公共服務層面。初步先從成立大肚區公所志工服務隊及結合社團與社區發展協會設立關懷據點著手，結果獲得很好的反應與迴響。大肚區公所志工隊自成立以來，不但讓前來區公所洽公民眾感受到非常親切的服務，更協助區公所獲得市政府所舉辦「隱匿性服務稽核」競賽區公所組第一名；關懷據點成立後活化了許多參加據點的老年人心境，充實參加者的生活。因之，在本研究訪談中清楚顯現成效。

區公所成立志工服務隊，在整體為民服務表現上，讓民眾感受良深，對區公所正面形象提升功不可沒。另，積極輔導各社區發展協會設置關懷據點，深受社區長者肯定，發揮社區服務功效 (A4)。

改制區公所為擴大區民服務成立志工服務團，讓來到區公所洽公民眾倍感溫馨，亦增加洽公便利性。社區關懷據點成立，亦讓年長者，有其正面休閒娛樂及充電新知，人與人之間產生了解近而關懷，營造祥和社區其有莫大助益 (B4)。

對社區是好的，志工團體越多時對社區服務有正面的影響 (D4)。

我覺得關懷據點新增對於社區的幫助很大。特別就社區服務這塊，我常聽到許多選民誇獎區公所近來的用心與努力，這不是拍馬屁或說好話，而是真的有許多民眾反應關懷據點的新增或改善跟之前差很多，值得肯定（E4）。

公所增加志工服務團隊，是受民眾肯定與讚許的，由民眾擔任志工職務，更能感同身受，親切又便民。社區增設五個關懷據點，確實嘉惠許多家庭（G4）。

就我們區民來講，……，讓我們覺得有這個志工對我們，尤其是不識字的民眾來講 HH 是一種非常好的服務（H4）。

目前關懷據點共設立五處，因為志工及參加據點的老人家反應都非常好，因此在此次訪談中有受訪者表示希望增加服務據點。

比如說我們大肚區有五個老人關懷站，讓我們這些 65 歲以上的老人在有時間時可以到老人關懷站內做做運動，唱唱歌啦還有互相聊天，也可讓我們不用看電視也可以知道一些新聞，在大家互相交流，交談當中增加我們很多訊息，我覺得辦這個老人關懷站非常的好（H5）。

若有需要改善的地方，我想就是服務據點與空間可以再增廣一點，畢竟被服務與服務人數增多，需要更大的空間結點來服務社區（E5）。

這種由區公所與社團或社區發展協會，共同協力為區民提供公共服務所呈現的服務行為，即為 21 世紀不論在學術界或實務界，已被各個不同領域廣為使用的「地方治理」

概念。而這個概念於大肚區經過兩年的執行結果，顯示不但適用於改制後的區公所，對於區的發展更是一大助力，受訪者 F 即做此表示：

有（對於大肚區的發展），幫助很多，如果每個社區都發動起來那很恐怖，還可以做連結，互相借鏡、互相觀摩（F5）。

第二節 大肚區應用地方治理的可行性

雖然從上一節分析了解，改制後的大肚區有應用地方治理的必要性，但是，要真正落實地方治理的概念，仍必須具備得以執行的要件。本節在探討大肚區是否具備了應用地方治理的可行性。經過與受訪者訪談結果發現，大肚區確實具備落實地方治理的要件，這些要件包括：溝通管道暢通、地方支持程度高、地方政府接受課責程度高及改制後區公所服務效率提昇。茲分述之。

壹、溝通管道暢通

趙永茂於〈台灣地方治理的發展策略與方向〉一文中強調公共參與的重要，文中論及未來台灣地方治理與公共參與的發展上，「積極建構民間參與的管道與平台，並加強各類社會資源的動員」是宜重視的問題之一。翁秀菱以公館商圈與西門町商圈實例所作研究也發現，在地方治理觀點下，地方政府推動社區商圈發展時，必須建立溝通平台，讓商圈成員在計畫的推動過程中，彼此溝通，促進共同合作認知並產生共榮意識。

大肚區在計畫成立社區關懷據點之前，首先徵得地方社團與社區發展協會的支持配合，初期由幸福心志工協會及磺溪社區發展協會開始籌設，在籌設過程中區公所與兩個協會不斷開會溝通、研商，輔導及協助這兩個協會了解關懷據點設立的要件，申請的程

序等，經由溝通、協商過程雙方建立了互信、互賴的夥伴關係。關懷據點在雙方共同努力下於 101 年初正式設立，獲得很好的迴響，此後陸續加入的關懷據點包括：山陽社區關懷據點、常德關懷據點、蔗部社區關懷據點，尚有籌設意願的社區正籌劃中。設立後的關懷據點，區公所退居第二線，仍持續予以輔導，必要時並提供協助。大肚區公所志工隊則是在徵得地方熱心人士支持下組隊，在組隊過程中充分與參加志工溝通協調，是必要的程序，也是彼此取得同心協力建立良好夥伴關係的基礎。除這兩個案例外，區公所與區民平日的溝通管道也一樣暢通無礙。由訪談記錄中可知。

向區公所意見反映可透過電話、電子信箱或向里鄰長、里幹事反映，管道應可足夠通順表達 (B8)。

管道喔，區公所有服務的專線，也可以到現場，志工會給予協助。我覺得區公所目前的溝通管道蠻通暢的，也相當親民，很少聽見區民對區公所的服務與溝通上有太大的意見 (E8)。

反映的方式我比較喜歡打電話給業務課、區長、里幹事，比較不喜歡網路上留言，反映的管道很不錯，很暢通，而且我覺得我們反映後都會馬上密切接觸，陸續追蹤，不會石沈大海 (F8)。

親洽區公所服務台，電話，網路的區長信箱，1999 專線，里長、里幹事。就管道而言應算暢通 (I8)。

區民可透過區公所服務站、意見信箱、網站區長信箱、村里長反應等管道反映意見。區公所能廣設意見溝通管道，足以多元傾聽、接收到多元區民意見 (J8)。

貳、地方支持程度高

從地方治理概念來說，納入外在環境、民間資源目的是希望為地方政府帶來更多資源，使整個政策執行網絡規模更大，參與成員更加多元。換言之，是希望為政策執行過程增加助力而不是阻力。但是在民主社會中，不同參與成員可能會有不同主張，並且各有不同立場和利益，因此納入多元利害關係人參與政策執行，必須將其整合，取得一致的目標和協同一致的步調，始能提供建設性的支持或協助，而這也是一種民主運作的過程。Daly 和 Davis 觀察英國 1997 年新工黨(New Labour)執政後所推動的各項地方治理措施後認為，地方治理不只是開放外界民眾參與公共事務而已，更是一種「民主更新」(democratic renewal)過程（呂育誠，2007：141）。即為此意。

大肚區上述的案例計畫之初，也是意見各異，在執行過程中經過不斷溝通協調，整合各方意見，始取得合作共識；甚至更進一步提升參加者參與公共服務的意願，以致這兩個案例都能獲得高成效。在本次訪談中，受訪者即表示了高度的參與意願。

就個人的認知，本區屬農村型區域，民風淳樸善良保守，若經策略性誘導或道德性激勵，參與公共服務的意願應頗高（A7）。

區民參與公共服務意願還不錯，有一定人數參與投入公共服務，志工多抱著做公益回饋社會，又可見識與學習一舉數得（B7）。

意願很高，某部分的人都作的很高興，但比如像環保志工的一些福利要增加，讓有意願的人來參加（D7）。

區民參與公共服務喔，我覺得現在的意願都有顯著的增加呀，區公所在

社區服務這方面感覺有特別的用心和努力，我認為轉型蠻成功的（E7）。

我覺得我們現在的市民一般的教育水準提高，他們的公共意願也提高（H7）。

參、區公所接受課責程度高

在治理觀點下，政府必須與外界團體產生互動，並積極地回應各界需求，但是法律並未規範這些行為，外界僅能循著民主程序給與約束和課與責任。換言之，課責概念賦予外界團體在行使正式或法定權利之餘，也能藉由其他方式來要求政府機關。Gilbert 認為政府機關接受課責的途徑包括：1.機關內部正式的監督控管機制，如作業程序、預算準則等。2.機關外部的法定機制，如議會等。3.人員本身服膺的價值或理念。4.回應外界團體的需求，如社區、媒體等。從上述課責途徑可知，政府不僅強調應遵守正式規範，也要重視對外界的回應（呂育誠，2007：142）。

改制後區公所除必須遵守各種法律規範外，接受課責的途徑和程度較改制前更多也更嚴謹，說明如下：

- 1、媒體報導：在自由民主社會下，媒體的言論自由相當高漲，有人諺稱為「媒體治國」。媒體報導所引起的效應，無遠弗屆，所報導的內容也容易導引外界思維和觀感。因此，許多地方政府首長對於媒體報導內容都相當重視，大肚區在此社會氛圍下，也必須受到媒體的制約。
- 2、議會監督：區公所也必須接受議會監督，當議會開議時必須列席備詢，在民意高漲時代，代表民意的議會中央及地方政府皆給予充分尊重。
- 3、民意制約：科技化時代藉由資訊設備的媒介，外界的要求和反應，會在極快速的時間內送到上級長官手上，例如：「1999 台中市民一碼通」話務系統，電話 24 小時專人服務；電腦上的民意信箱等等。本研究曾針對溝通管道是否暢通進行訪談，但溝通管道暢通，也表示民眾投訴管道便利。

直接打電話、上網或找里長或市議員反應；目前最為民眾稱道以市府 1999 專線，效率高。在目前媒體資訊發達的時代，民意表達及溝通管道非常暢通（A8）。

4、體制內的制約：區公所除執行市政府委任事項外，也接受各局處委辦業務，各局處在委辦業務範圍內對於區公所也訂定各種查核機制。這也形成一種行政課責的態樣。

肆、改制後區公所服務效率提昇

就區公所改制前後的效率進行訪談結果，有 7 人表示改制後區公所效率有進步，2 人表示效率慢，另 1 人未表態。

就個人的觀點，效率有提升。公所去法人化後，區公所業務單純，……，一切以為民服務為考量。加上市府各機關為推動業務，提升為民服務績效，訂定多項考評標準（A6）。

區公所的服務效率於改制前後確實存在一些差異。改制後的行政效率已有些許進步（C6）。

個人身為學校校長，常有機會與區公所做行政工作與活動互動，對於區公所的行政效率與服務民眾的積極性作法，應可按個”大讚”（J6）。

顯示改制後區公所服務效率較改制前提昇，雖然促使區公所服務效率進步的原因不

只一種，但是誠如受訪者 B 所言：改制後區公所行政效率有其顯著進步；尤其服務態度更爲精緻，志工加入多少有幫助（B6）。

第三節 大肚區應用地方治理的治理策略選擇

大肚區在地方事務的治理上有應用地方治理的必要性，也具備了應用地方治理的可行性，在環境條件都齊全的情況下，治理策略的選擇便是邁向落實地方治理的重要關鍵因素。

在日趨複雜的現代社會事物中，政府掌握資源的力量逐漸式微，但面對民眾需求持續擴大，政府的人力、財政已逐漸無法負荷。政府爲避免產生「不可治理」狀態，彌補政府資源的不足，轉而結合民間資源共同治理地方事務，政府在這個複雜的網絡關係中，只能依其掌握資源發揮影響力，同時調合不同利益代表間的需求和衝突，以維持公利與私利的平衡，並創造最大利益。在這樣環境衝擊下，以致政府必須邁向服務型政府發展，才能建構平等和諧社會。

改制後大肚區在整個政府體制及所處環境中，掌握的資源更爲薄弱，但民眾對於區公所的期待短時間並未因改制而轉變。在職能都限縮的情況下，服務型政府成爲唯一的選項，而這也正是區民對於區公所的職能期待。

政府部門是最大的服務業，民眾的立場，只要洽公時能滿足其需求即可，其跟本不在乎政府部門如何分工，組織如何定位。區公所儼然是縮小版小市府，相信民眾當然希望能有全功能的職能角色（A9）。

鄉公所或區公所均是第一線接觸民眾之行政機構，所以公所應是民眾的便利機構（B9）。

最好是一個萬能的區公所，但是這是很難達到的，所以就公所的服務態度上好一點、盡量幫助一些弱勢團體申請補助，主動關懷等，這樣感覺對公所以後認知上會好一點（D9）。

區公所本來就是服務，為民眾解決困難，為大眾服務，區公所角色應該是去了解大肚區民有什麼困難有時由民眾反映，要儘速去轉達（F9）。像父母關心子女的精神來服務鄉民這樣，因為父母總是愛她的子女，我們的區長也能做到像慈母關心鄉民這樣子的感覺，這樣子就夠了（H7）。民眾心目中的區公所應像 7-eleven 一樣方便的好鄰居便利迅速（I9）。

往後區公所應持續扮演帶動地方建設、提升區民生活水準、服務民眾與便民政策的實現等地方發展領頭羊的帶領職能角色，以前瞻、積極、創新、便民、服務的區務遠景引航前行，營造健康、活力與幸福的大肚城市（J9）。

服務型政府強調公民本位，在民主制度的基礎下，政府以為民服務為宗旨；一切施政目的在於增進民眾福祉，而非特定個人或團體的利益。服務型政府將公共服務視為政府產出，並以其服務的良窳作為政府生產力的指標。因此，了解與掌握民意，便是提升服務品質與效能的基礎。而加強區政服務人員對於地方治理的認知及鼓勵民眾參與公共事務的熱誠，則是落實服務型政府的基本要件。此外，強化區的功能、及社區發展的意識乃充實服務型政府的政策內涵。至於顧客導向的服務作為，便是操作服務型政府的方法。

植基於以上理念，建構服務型政府運作途徑，包括：

壹、了解與掌握民意需求

多元社會下民眾的意見分歧，如何依循民意釐訂正確的政策執行方向？了解並掌握民意是不二法門。在大肚區公所與民眾溝通管道暢通無礙情形下，區公所應採取積極作為建立分析民意取向、民意調查機制（紀俊臣，2011：569），以隨時掌握民意。

至於該如何運作則須詳細調查民眾對社區服務的認知及看法，擬定大多數人需求的作業模式，使社區服務達到真正落實的目的（C5）。

區民可透過區公所服務站、意見信箱、網站區長信箱、村里長反應等管道反映意見。區公所能廣設意見溝通管道，足以多元傾聽、接收到多元區民意見，讓區民意見得以上達，共同關心與提供建設性正面區務發展建議，做為區公所在擬定行政政策或地方建設發展上，多能發揮重要建設性功能，有助於區公所各項區務工作之推展與落實為民服務公共事務發展（J8）。

受訪者提供區公所應採取積極作為，廣納民意做為區公所推展各項區務工作與落實為民服務公共事務發展的建議。然，在地球村時代，資訊發達，民意變動快速，所謂「民意如流水」，隨著政經局勢的快速發展，往往導引出不同的民意，區公所若能適時有效掌握民意，並分析出民意真正取向，對於區政的推展確實能發揮相當大助益。但是，大多數民意往往都是沉默的，因此政府應有民意調查機制，以最快速、最節省成本的方式，了解這些大多數潛在民意的取向，最為政策規劃和執行的重要參考。

貳、加強區民及區政服務人員對於地方治理的認知

地方治理的概念興起於 20 世紀末，1980 年代開始西方國家對治理概念逐漸重視，逐步風行到全球各地，近幾年台灣地區不論實務界或學術界對於地方治理議題也都相當關注，希望能為政府在面對多元複雜的社會需求之際，尋找出可行解決方案，提升政府治理能力，滿足民眾需求。地方治理概念從中央推展到地方，更是這幾年時間而已，以致許多區政服務人員對於新的地方治理概念仍然不了解，但是政府為民服務的工作都是由這些服務人員執行，所以加強區政服務人員對於地方治理的認知，是目前刻不容緩的工作。此外，民眾若不了解地方治理概念，政府在推行相關政策時，容易遭受抗拒。因此，藉由在職訓練、座談會、各種研習會或舉辦講座方式，培養基層公務體系人員對於地方治理概念的認知，進一步由該等人員，利用與民眾業務接觸機會，例如：開會、講習、舉辦活動等機會，將地方治理概念以淺顯易懂、深入淺出方式傳達給民眾。在公私部門對於地方治理概念都了解且接受情況下，地方治理概念的落實，方得以獲致良好成效。

參、鼓勵公民參與

江大樹認為地方治理的主要運作意涵之一為：地方公共問題涉及多元的利害關係人，不能只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。意謂公民參與是地方治理概念運作的重要元素。King, Feltey and Suseld 等學者（1998：320-321）指出，一般的公民參與是將公民置於遠離政策議題的位置，待政府官僚體系形成決策之後，公民才被動順服或配合執行參與，這種參與並非真正的參與 (Unauthentic Participation)。真正的參與(authentic Participation)是將公民緊貼於政策議題的中心位置，擁有即時、實質影響政策過程和結果的機會，而政府官僚體系則相對位於遠方，提供公

民專業技術上的諮詢，協助公民決策。而公民參與的目的是希望地方政府在政策規劃、執行的過程中，受政策方案影響的公民，對於切身相關的事務得以在適當的時機，藉由健全的參與方法表達意見，進而對決策產生影響力。服務型政府施政即應鼓勵公民參與，以促進政策的合法性。

但是民眾受到長期深化的官僚運作方式影響，對於政府產生高度倚賴及被動的習性。公民參與在地方政府，尤其民風純樸、思想保守的大肚區並不普及，本研究訪談中就有受訪者指出：

對大多數區民而言，參與公共服務意願不高，常常看到一人擔任好幾個單位、組織的志工，很多場合也都見到熟面孔（I7）。

但是如何能讓民眾願意主動參與公共事務？吳迅榮提到在要讓公民履行公民權責，政府和社會的民間團體都有義務去培養市民具有「公民參與」的意識，及讓市民擁有參與社會群體間公共事務的機會。包括對周圍發生事物的關注，表達對社會及政府政策的意見及以行動去付諸實行（吳迅榮，2006：2-3）。區公所可以利用舉辦各種集會或活動時，廣邀民眾參與；或於媒體廣泛報導活動時，採用置入性行銷方式闡釋公民參與概念，讓民眾在無形中了解公民參與並發揮鼓勵民眾參與公共事務的作用。

肆、強化區的功能

前述第三章曾論及區的功能包括：承轉、服務、整合、領導等四項。也說明如何就區的功能設計出發展區政的可能策略。從本研究受訪者中也了解到區公所必須強化這四項功能，才能提昇市政府整體行政效率及效能。例如在整合功能方面，既然清潔隊、托兒所等，已分別移撥環保局及教育局，但在區級服務功能不能偏廢情況下，如賦予由公所就地發揮整合功能，將民眾需求直接傳送清潔隊或托兒所執行，將可平息不少民怨。

清潔隊移撥環保局後影響到原來由清潔隊執行多年的路樹修剪、定期社區環境消毒及野狗捕捉等業務。托兒所回歸教育局後，……，影響部分幼兒家長偏愛或因距離近卻不能將兒童送至活動中心的幼兒園，經常導致區內的幼兒家長產生怨言。所造成的負面影響仍須在未來施政作為及業務分工上予以解決（C2）。

這方面我認為有它的影響，畢竟人力資源的運用牽涉到地方的需求面及範圍廣度，當清潔隊、托兒所人員在改制後移撥市政府的環保局及社會局，等於事事必須聯絡市府單位，市府單位再派人或再聯絡來指揮調度，但不是每件事情都可以這樣幾經波折，譬如說清潔隊問題，清潔隊改制後歸屬於環保局管理，若地方上有急需清潔隊幫忙之處，我們地方機關還得須透過環保局才能運用清潔隊人力，往返之間，恐怕時效性已經喪失、急迫性亦未解決，這樣的人力制度安排有其弊病，值得我們省思（E2）。

清潔隊、托兒所的移撥對區公所人力運用不好，我認為應該由區長指揮，這樣才會一條鞭，不要說這個是誰管那個又是誰管，這樣不好，譬如說清潔隊，人家向區長或區公所反映那裏需要整理，提出申請，區公所這邊直接處理不用轉到環保局（F2）。

區公所的行政效率現在有些要經過市政府核准故區公所的行政效率會比較慢。以前鄉公所時的效率會比較快（D6）。

例如在強化承轉功能方面，合併後區公所居於為民服務第一線，成為民眾與市政府

溝通的橋樑，若能妥善發揮區公所承轉功能，對區的發展必有所幫助，也能提升行政效率。

改制後在各市府局處業務分工下，對社區服務這區塊也有所重視。……
若市府分工橫向聯繫得宜，且經費的挹注充裕，無太多的受限條件，對區的發展必有所幫助（A5）。

現在縣市合併改制後，許多權力上繳市政府，受到市政府的直接管控，因此怎樣能符合地方需要，進而跟市府溝通便是重要的課題，而區公所在這方面我所收到的反應都還算不錯，區公所變為一個兼具服務與執行的地方機關，功能更為專一，也能反應民情給市府，若能妥善溝通，相信效率不會太差（E6）。

伍、加強社區發展

社區發展協會是台灣基層組織，服務績效與與村里同受肯定，兩者的運作已經同時存在許久，雖然文獻檢討與多數意見希望社區發展協會與村里結合為一，不過至今仍未解決此項爭議，且公部門有越來越重視社區發展協會之趨勢，如一區一特色、社區總體營造、臺灣健康社區六星計畫等。

在實務運作上，社區確實較村里靈活，受到的法律規範較村里少，也較無政治色彩；因此，在複雜的社會網絡中，藉由社區成員的互動：溝通意見、交換訊息，建立和諧、互信關係，有助於形成社區治理的現代公共服務模式。政府在政策執行上，應採取與社區合作模式，發展策略性夥伴關係，公私協力，共同合作達成政策目標。這種模式除可節省成本，更能培養社區居民共識，提昇服務品質及效能。

陸、顧客導向的服務作為

顧客導向理念源於企業的經營策略，政府採用「顧客導向」的服務理念，是以顧客價值(customer value)作為服務的重要基礎，直接與人民互動，蒐集人民的相關資訊與需求，並持續性地依據資訊改善政府的服務流程與服務內容。傳統為民服務方式受限於辦公時間、地點，無法因應民眾日漸增加的多元服務需求；顧客導向的服務理念則必須體認到民眾到底需要什麼樣的服務才會滿意。瞄準顧客的需求(Consumer's needs)、訂定顧客願意付出的成本(Cost)、考慮顧客的便利(Convenience)和與顧客溝通(Communication)是顧客導向理念提昇服務水準的四個要素(何雍慶 莊純綺，2010：5-12)。區公所本即為民服務的基層機關，蒐集民意、了解民意、掌握民意，政策釐訂與執行以民意為依歸，並不斷與民眾溝通，提供民眾主動化的服務，這就是顧客導向理念的落實，也才能提昇服務水準，做到讓民眾滿意的服務。本研究受訪者在訪談中即提到：

公所應是民眾的便利機構(B9)、民眾心目中的區公所應像 7-eleven 一樣方便的好鄰居，便利迅速(I9)。

而區公所也逐步朝向民眾心目中所謂的「便利機構」目標努力。



第五章 結論

本研究探討改制後大肚區在職能限縮下，區公所的服務型態面臨轉型的挑戰，其因應之道係企圖應用地方治理觀，結合區內社區發展協會、社團等民間資源，為區公所在職能轉變後尋找新的服務模式，但是大肚區是否有應用地方治理的必要性？地方治理概念應用在大肚區是否可行？這些問題都必須先予以釐清。由於地方治理概念多元，因此，首須了解在本領域的地方治理意涵；其次，說明改制前大肚區前身—即大肚鄉時期的服務行政，及改制後大肚區服務行政機制；進一步深入訪談長期關注地方公共事務的熱心人士，他們對於這一波因縣市合併所形成的政府體制變動，使得區級機關職能跟著巨幅轉變，有深刻體認。以受訪者經過合併兩年的實務經驗所提供意見，整理分析並與相關理論交叉檢證，最後匯整所獲得的發現，提出相關可行建議，以作為政府推動區級服務行政的參考。

第一節 研究發現

本研究就地方治理相關文獻資料加以整理，並就訪談熟悉地方事物運作人士的內容予以分析以及本研究者參與觀察所得，三方綜合檢證，歸納出本研究獲致以下幾項發現：

壹、改制後區公所的困境肇致地方治理的啟動

改制後區公所面臨職能限縮，服務不打折，及胡市長無縫接軌願景的挑戰，讓區公

所不得不企思功能轉型的策略；但身處甫從長達 60 年自治史的自治法人，改制為區的環境中，區民早已習慣事事仰賴自治法人所提供鉅細靡遺的各種服務，而不需任何的付出，也不在意各級民選機關首長這種只問選票卻不問政府財政負擔能力的作為，已使各機關財政日趨惡化。區民長期積累而成對於政府的依賴，欲求民眾為公共服務付出，確有難度。縣市合併改制對於地方機關應用地方治理概念於公共服務範疇，是一個契機；根據訪談資料顯示，每一位受訪者都知道，縣市合併後區公所預算減少了，人員也縮編了，同時體認到：制度的不同造成地方機關必須進行很大幅度的轉型（D1），受訪者也肯定社區服務擴展對於區的發展有正面影響（B5），更了解到還是要社區發展協會自身發動才有效、要由有心的人去做才好（F5）。在這樣的認知條件下，由區公所領頭結合社團、社區有心的人共同協力擴展社區服務，而這也是地方治理概念得以在大肚區擴大啟動的根源。這與引發地方治理概念興起的基本發展方向之一相同：在地方財政困難和資源有限的情況下，地方政府將更加依賴私部門和志願性團體提供公共服務，亦即，地方政府與其他社會行動者將發展出更為活絡的市場交易關係（劉坤億，2003：237-240）

貳、公私協力確能發揮服務功效

本研究訪談對象包括公部門人員、里長、社團人士、民意代表，根據受訪者提供的意見歸納分析發現，每一位受訪者一致肯定結合社團、社區發展協會及志工所提供的公共服務對於區的發展很有幫助。就關懷據點而言，在高齡化的社會，「現在的老人越來越多，讓老人有所在開講、學東西，比較不會跟家裡人吵架，卡快樂（D5）」，家庭和樂是建構和諧社會的基礎。受訪者更希望能增加服務據點，讓更多人受惠（E5）。就區公所志工而言，受訪者認為：讓來到區公所洽公民眾倍感溫馨，亦增加洽公便利性（B4）。此外，環保志工隊實際上也發揮重要的功能，讓全區經常保持舒適清潔的環境，輔助清潔隊在功能上的不足（C4）。

是以，結合社團、社區發展協會及民眾三方協力，以提供公眾服務，確實能夠獲致非常好的迴響，但是就如同受訪者 C 所說的：至於該如何運作則須詳細調查民眾對社區服務的認知及看法，擬定大多數人需求的作業模式，使社區服務達到真正落實的目的（C5）。而這也是顧客服務導向理念中提昇服務效果的方法。

參、對於地方治理概念的認知不足

地方治理概念源起於 20 世紀末期的西方世界，近幾年傳到台灣地區，不論在學界或實務界都引起廣泛的討論，但對於基層民眾及公務體系人員而言，都還是很新甚至是陌生的概念。原來應該是擔任領頭羊角色的基層公務體系人員，都不了解何謂地方治理，又如何能要求他們帶領民眾邁入地方治理領域？更何況，公部門組織內長期存在科層體制的官僚氛圍，組織中人員難免受其薰染，培養出濃厚官僚習性；當組織越龐大，官僚習性越重。20 世紀後進入民主時代，主政者雖然一再試圖去除機關的官僚習性，仍難以達成目標，僅能說已逐步改善。

但所謂的地方治理，係泛指地方公共事務的處理，經由政府與第三部門，乃至大眾參與，所呈現的公私協力與資源結合之公眾服務行為。在地方治理觀點下，政府與第三部門，乃至大眾是處於公私協力、共同合作以達成善治的目標。換言之，彼此係建立在互信、互惠的夥伴關係上，與傳統官僚思維下官與民關係截然不同。因此，對於地方治理概念的認知，是落實地方治理的先行要件。目前大肚區區民及區公所人員，對於地方治理概念大多數認知不足，仍有待持續養成。

肆、公民參與風氣不足

大肚區屬農村型區域，民風純樸善良保守，參加社團的民眾不普遍。所以受訪者 I 就認為：對大多數區民而言，參與公共服務意願不高，常常看到一人擔任好幾個單位、

組織的志工，很多場合也都見到熟面孔（I7）。另外，受訪者 F 表示：區民參與公共服務要有心、也要有時間的人，如果要參加公共服務要犧牲自己時間，所以要有自己彈性的時間、有心的人，如果有時間，又不用拚經濟的人，一般會參加（F7），受訪者 I 也認同：最近各類退休人員參與比率有增加（I7）。不過誠如受訪者 C 所表示：目前區民參與公共服務的意願隨著社會現代化已有明顯的提昇（C7）。又如受訪者 A 所說：就個人的認知，本區屬農村型區域，民風淳樸善良保守，若經策略性誘導或道德性激勵，參與公共服務的意願應頗高（A7）。

綜上所述，大肚區公民參與公共服務的風氣偏向保守，但是只要能力許可，民眾還是會參加；雖然隨著時代的進步，資訊發達，區民參加的意願明顯提昇，仍需加以輔導以擴大公民參與的層面。

伍、與自身相關事項 參與意願較高

區民願意參與公共服務的項目，是本研究訪談的內容之一。分析受訪者訪談結果的資料顯示，區民較願意參加與自身相關的項目，例如受訪者 F 表示：願意參加的項目，像我們社區，環保照顧老人，健康講座，對自己生活，健康有相關的比較有，像政府的公共政策這部份會比較少一點（F7）。受訪者 I 也持相同見解：我認為區民對於參加的項目除了志工以外，應對於切身相關的政策會較有意願參與討論提供意見（I7）。此外，公務機關的服務志工也是參與意願頗高的選項，例如：受訪者 C 及 F 就認為：學校愛心媽媽志工、派出所及戶政所志工（C7），一般像警察機關、消防、戶政的就比較願意參加，而一般地方上就比較不願意參加（D7）。區民比較喜歡參加公部門志工的原因，受訪者 D 認為：感覺參加機關志工好像擁有其優越感或福利上應該有比較好（D7）。

陸、服務熱誠影響參與意願

多數受訪者表示有錢、有時間、有心及有服務熱誠才是影響參與意願的主要因素，參與者的背景、教育程度及企圖心只是影響少數參與者參與公共服務的原因。例如受訪者 A：有閒、有心；受訪者 C：熱誠服務的心；受訪者 E：多半參加社區服務的區民可能都較有閒暇、較有教育背景或者經濟能力較佳。受訪者 F：區民參與公共服務要有心也要有時間的人。

柒、區民與區公所溝通管道以傳統方式居多

由於科技發達區民與區公所溝通管道非常暢通，溝通方式也非常多元，包括：打電話到公所、上網留言、向里鄰長或民意代表陳情、打 1999 投訴、書面陳情、直接到公所向相關人員陳訴等。

綜合統計所有受訪者表示的溝通管道採用比率如表 5-1。

表 5-1 受訪者表示的溝通管道採用比率

受訪者	打電話給公所	上網留言(電子信箱)	找里、長、民意代表	打 1999	書面陳情	到公所陳訴
A	✓	✓	✓	✓		
B	✓	✓	✓			✓
C	✓	✓	✓		✓	✓
D				✓		✓
E	✓					✓
F	✓					✓
G			✓			✓
H		✓	✓			✓
I	✓	✓	✓	✓		✓
J		✓	✓	✓		✓
共計	6	6	7	4	1	9

資料來源：本研究自繪

表 5-1 顯示區民與區公所溝通管道以到區公所陳訴方式居多為 9 人，其次為找里鄰

長或民意代表陳情方式共 7 人，書面陳情方式最少，只有 1 人；推測其原因應是區公所以其地利之便較獲青睞，且區民可能認為，到區公所陳訴較為直接且較能清楚說明；至於找里鄰長或民意代表方式，則是認為該等人士較有權勢，可能比較容易達到目的；書面陳情方式可能被認為，最麻煩且不能馬上得到答案。由以上統計得知在大肚區區民與區公所溝通管道仍以傳統方式居多，上網留言方式則占 6 成。

捌、區民期待便利機構模式的區公所

對於民眾心目中的區公所應扮演什麼角色，整理受訪者的意見，如表 5-2。

表 5-2 民眾心目中的區公所模式

受訪者	區公所模式	受訪者	區公所模式
A	全功能模式	F	服務模式
B	便利機構模式	G	貼近區民生活、辦理藝文活動
C	民眾與市府溝通橋樑	H	像父母關心子女：萬能模式
D	萬能模式	I	7-ELEVEN 模式
E	與市府溝通、與區民貼近	J	服務、便民、領頭羊模式

資料來源：本研究自繪

由上表得知，民眾最期待的區公所服務模式就如同 7-ELEVEN 一樣，提供全方位、親民、便民的服務功能，並且要能主動服務、關懷，也要扮演民眾與市府溝通橋樑。這也是大肚區公所未來努力的目標。

第二節 研究建議

本研究透過探討文獻資料，以及將訪談曾實際參與、見證改制前後區之體制變動歷程的地方熱心人士意見加以分析，再綜合研究者於改制前後實際從事大肚區政服務工作的觀察結果，就大肚區應用地方治理的經驗提出以下建議，作為其他性質相同的機關應用地方治理概念治理地方事物時參考。

壹、公私協力應是區公所提升治理能力的重要途徑

政府治理能力是指政府在治理過程中應用資源的能力。政府具備資源汲取的能力，可善用私部門與公民參與所導入的政策執行資源，減輕政策推動的負擔，有助於國家與民間網絡關係的形成，建立政府與私部門、公民社會的夥伴關係。

改制後區公所在財政緊縮，人力減少的情況下，可應用資源非常稀少，但是地方民眾對於區公所的期待並未因改制而轉變，迫使區公所必須轉型，才能突破困境，滿足區民期待。另一方面，民間資源不管是人力、物力或財力，卻是相對厚實、多元與活潑。由公部門結合私部門，二者取其長，以公部門特有的公信力優勢，結合民間豐厚的資源，區公所擔任領航，建立策略性夥伴關係，同謀共識，協力治理區政，既可彌補區資源不足窘境，又可促進區的發展。

大肚區擁有豐富的自然景觀、人文史蹟，地方特色，人口老化指數較高；因此，提供長者學習、休閒、聚會的社區照顧關懷據點、內政部推展的一社區一特色計畫都值得著墨。通常因公部門獨具的優勢，較易匯整私部門資源，所以應由區公所提出創新構想，並爭取私部門支持，透過公私協力，提升區的治理能量，共謀區的長久發展。

貳、宜擴大區政公民參與幅度

公民的權利和義務有需要透過參與來實踐，在全球化的衝擊下，每一個政府都應准

許公民參與影響他們日常生活的公共事務，政府也需要下放公共政策權力到公民生活層次，讓公民有機會實踐積極公民的「公民參與」。因此，要讓公民履行公民權責，政府和社會團體有責任培養公民具有「公民參與」的意識，並讓公民有參與公共事務的機會。

誠如受訪者 I 所說：常常看到一人擔任好幾個單位、組織的志工，很多場合也都見到熟面孔。大肚區由於民風保守，參與地方事物的風氣並不普及，才會有如 I 所說狀況。但也如受訪者 A 所表示：若經策略性誘導或道德性激勵，參與公共服務的意願應頗高。而且公民參與的幅度愈廣，愈能獲取多元意見，綜合整理後的意見較能周全。

受訪者 H 及 J 都建議希望透過宣導的方式，讓更多區民知道參與的需求和管道，受訪者 J 進一步建議，可就區內重大議案或公共建設內容，以公開、傾聽的態度，多方鼓勵區民踴躍參與和關心區內公共事務，廣納意見，並能積極的回應民眾意見，共同投注心力與資源，建設發展地方各項軟硬性發展。區公所應多多舉辦藝文活動廣邀民眾參與，讓民眾在寓教於樂的方式下，無形中培養區民參與公共事務的意識和意願，並擴大參與幅度。

參、可輔導社區積極建構公私協力夥伴關係之治理模式

村里及社區是台灣地區最基層的治理組織，在社區環境下能提供制度化的運作，積極參與的機制，而特定範圍內的群眾能以最有效率的方式，以及共同認可的方式獲取共同利益。大肚區共有 17 個社區，每個社區都有其特定運作模式，區公所可積極輔導及串連各社區發展協會，辦理各項活動，發揮各區特色；或由區公所退居第二線，輔導社區主動規劃活動，這樣的活動更能貼近居民生活，營造各區特色。

肆、宜加強溝通，建立公部門與私部門間互信互惠夥伴關係

在全球化衝擊下，政府科層體制運作模式，無法迅速有效處理瞬息萬變與複雜的地

方事物，相較之下私部門在策略運作上較能展現靈活與彈性，由公部門與私部門雙方依照互惠原則建立彼此的信任關係。對於共同議題，組合成策略性夥伴關係，採取彈性、多元、靈活的行動聯盟，共同合作，可以迅速有效地達成共同目標。

由於政府與私部門間長期存在著互不信任的關係，如果要達成上述理想模式，政府與私部門間必須建立溝通管道與平台，藉由順暢且頻繁的溝通，增進彼此了解；對於共同的政策議題，也能在溝通中雙方取得共識，並在此基礎上建立正式與非正式的管理規則和運作模式，全力達成共同目標。

伍、宜採行貼近民眾生活的治理策略，以提高參與意願

本研究受訪者曾提及，民眾比較有意願參加的政策議題為：對自己生活，健康有相關的比較有（意願）。其實地方機關任何一樣政策都會與民眾生活息息相關，如何引起民眾對於政策議題的興趣？這就有賴主事機關的策略應用。大肚區在處理比較正式或嚴肅的議題時，會適時加入與民眾相關或民眾感興趣的元素，提高出席率，再於會議或活動中將議題帶入，也一樣能達成目標。

此外，民眾也期待區公所能成爲一個「便利機構」，在改制後區公所的法制定位爲執行機關的前提下，建議區公所應建構一個提供全方位服務功能的思維，凡提供民眾生活便利，可以達到簡政便民目的的策略，在取得各局處配合下可全力推行，例如：因爲地方稅務局沙鹿稽徵所距離大肚區較遠，在資訊發達的現代，利用資訊設備可以縮短政府與民眾在地理上的差距，由地方稅務局提供視訊系統，區公所提供電腦及空間，民眾只要就近到公所，即可藉由視訊系統與地方稅務局雙向溝通，解決問題。這就是便民服務的例子。

陸、嗣後地方治理宜向下紮根

國家財政吃緊，預算左支右絀；地方機關入不敷出，財政窘迫。這不只在台灣地區發生，世界各國政府也不斷面臨財務危機狀況。其實民間資源相當厚實，民間力量更是無窮，由日本發生福島核災事件，台灣人民所集結的物資及捐款，快速且金額龐大，即可得知。

地方治理在各機關領域落實層面並不普及，即使民眾及公務體系人員對於地方治理概念仍不甚了解，更不用說應用廣度。因此，政府有義務培養公民及公務體系人員對於地方治理概念的認知，並擴大公民參與公共事務的機會、建立管理機制和互動方案。讓地方治理能真正在地方落實，讓民間的雄厚資本與公部門結合協力治理，可增進政策執行的力量，減少阻力，則政策目標的達成必可事半功倍。



參考書目

壹、中文部分

一、專書

- 丘昌泰（2000）。**公共管理-理論與實務手冊**。台北：巨流。
- 左峻德（2007）。**地方政府治理能力評鑑及輔導機制之研究**。台北：行政院發展考核委員會。
- 江大樹（2006）。**邁向地方治理--議題、理論與實務**。台北：元照。
- 呂育誠（2006）。**地方政府管理—結構與功能的分析**。臺北：元照。
- 呂育誠（2007）。**地方政府治理概念與落實途徑之研究**。台北：元照。
- 李長晏（2007）。**邁向府際合作治理：理論與實務**。台北：元照。
- 何雍慶、莊純綺（2010）。**從顧客導向的觀點看為民服務。研習論壇精選**。南投：行政院人事行政局地方行政研習中心。
- 林淑馨（2010）。**質性研究理論與實務**。高雄市：巨流圖書公司。
- 紀俊臣（2004）。**地方政府與地方制度法**。台北：元照。
- 紀俊臣（2011）。**直轄市政策治理：台灣直轄市的新生與成長**。新北市：中國地方自治學會。
- 孫本初（2002）**審訂本。治理、政治與國家**。台北：智勝文化事業有限公司。
- 陳向明（2011）。**社會科學質的研究**。台北市：五南。
- 許文傑（2009）。**地方治理、發展與政治—宜蘭經驗的研究**。新北市：韋柏文化國際公司。

葉志誠、葉立誠（2000）。**研究方法與論文寫作**。台北市:商鼎。

畢恆達（2005）。**教授為什麼沒告訴我-論文寫作的枕邊書**。台北:學富。

二、期刊論文

朱鎮明（2010）。競爭型計畫與地方治理能力之提升。**T&D 飛訊**，89，1-30。

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。**公共行政學報**，14，1-38。

呂育誠（2007）。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。

林玉華（2008）。永續發展所需的制度改革-以歐盟治理改革為例。**《人文與社會》學報**，2（1），35-65。

高誓男（2011）。城市創能與地方治理。**研考雙月刊**，35（6），88-105。

陳定銘（2006）。政府與第三部門協力關係探討。**研習論壇月刊**，62，1-11。

陳志瑋（2004）。行政課責與地方治理能力的提升。**政策研究學報**，4，23-46。

陳志瑋（2010）。從策略觀點論台北縣地方治理的契機與挑戰。**政策研究學報**，9，35-59。

陳朝建（2011）。改制直轄市後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。

黃正雄（2007）。地方制度法修正與地方政府組織治理。**中國地方自治**，60（4），23-51。

曾黛如（2007）。永續發展對地方治理的挑戰與因應之研究。**空間規劃研究彙編**。1-14。

葉明勳、劉坤億（2012）。「五都」新制下區公所法定定位與治理職能之研析。**文官制度季刊**，4（2），93-126。

趙永茂（2007）。台灣地方治理的發展策略與方向。**研習論壇月刊**，74，7-14。

趙永茂、陳雨彤（2008）。鄉鎮級之公共行銷與地方治理模式－台北縣淡水鎮發展個案分析，**府際關係研究通訊**，4，1-31。

趙永茂、陳銘顯（2006）。台灣地方治理的發展與限制：以台北市大安區為例。**中國地方自治**，59（12），3-22。

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。

鄧學修（2006）。行政機關治理之研究。**經濟研究月刊**，6，73-104。

蔡勝男（2005）。公共行政治理模式的研究：歷史詮釋分析的觀點。**T&D 飛訊**，34，1-17。

劉坤億（2003）。地方治理與地方政府角色職能的轉變。**空大行政學報**，13，233-268。

劉坤億（2006）。臺灣地方政府間發展夥伴關係之制度障礙與機會。**臺灣民主季刊**，3（3），1-34。

蕭哲強、蕭崑杉、郭大玄（2010）。地方治理與制度厚實—古坑華山社區之個案。**華岡地理學報**，53-66。

三、研討會論文

李長晏（2006）。地方治理的問題認定與制度重建。台北：行政院內政部、台北大學公共行政與政策學系聯合主辦。

李長晏（2010）。都市治理與宜居城市：台北縣永續性宜居城市的夢想與實現。新北市：新北市發展願景學術研討會論文集。

陳陽德（1998）。鄉鎮(市)與區級體制之研析與重建—以台中縣市為例。台北：行政院研究發展考核委員會編印（1-196）。

席代麟（2011）。直轄市之區的定位與發展。2011年慶祝中華民國建國一百年地方治理國際學術研討會論文集（A-209~A-220頁）。新北市：中國地方自治學會。

四、學位論文

- 李長晏（1999）。我國中央與地方府際關係之分析：英國經驗之政策學習。政治大學公共行政學系博士論文，未出版：臺北。
- 林冠汝（2004）。二十一世紀地方治理模式之思辯。東海大學政治學研究所碩士論文，未出版：臺中。
- 林汝洲（2009）。地方政府經營策略之研究—以台中縣大肚鄉為例。嶺東科技大學高階主管企管碩士在職專班碩士論文，未出版：臺中。
- 洪宗楷（2007）。願景、地方治理與發展論述：近年台東縣長區域發展政見分析。國立台東大學區域政策與發展研究所碩士論文，未出版：台東。
- 翁秀菱（2006）。地方治理觀點下地方政府推動社區商圈再造之研究—以公館商圈與西門町商圈為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版：南投。
- 陳建成（2010）。全球化下地方治理研究—以無錫台商參與地方經濟發展為例。東海大學政治學研究所碩士學位論文，未出版：臺中。
- 陳國興（2009）。領導力與地方治理之研究：桃園縣長朱立倫之個案研究。國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士學位論文，未出版：南投。
- 蔡智雄（2005）。地方治理與社會資本：高雄市社區規劃經驗之網絡分析。東海大學公共行政學系碩士論文，未出版：臺中。
- 蘇毓昌（2005）。地方政府反貪腐策略之研究-以宜蘭縣為例。國立暨南大學公共行政與政策學系碩士論文，未出版：南投。

五、網路電子化資料

李長晏（2010）。地方治理的問題認定與制度重建。2013年4月7日，取自：

<http://www.ntpu.edu.tw/pa/news/94news/attachment/950324/2-3.pdf>.

紀俊臣（2011）。區公所為何不如鎮公所？2011年12月09日，取自：

<http://www.npf.org.tw/post/1/10070>（財團法人國家政策研究基金會國政評論）。

吳迅榮（2006）。由公民權責、公民參與到參與性公民。2013年5月24日，取自：

<http://www.cpce.gov.hk/civic-education.hk/pdf/e59.pdf>

六、研究計畫

江瑞祥（2008）。台灣公共治理指標建立之研究。行政院研究發展考核委員會委託研究（編號：RDEC-TPG-097-005）。台北：行政院研究發展考核委員會編印，1-111頁。

貳、英文

一、專書

Pierre J. and B. Guy Peters（2000）。*Governance, Politics and the State*. London:Macmillan.

二、期刊論文

King,C.S.,K.M.Feltey and B.O.Susel(1998).The Question of Participation:Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, Vol.58, (4),317-326.



附錄一：

訪談邀請函暨訪談題綱

各位長官您好：

我是東海大學公共事務在職專班研究生王淑貞，目前正在撰寫碩士論文，題目是「大肚區治理之經驗：地方治理之觀點」。臺中縣市合併後，大肚鄉改制為大肚區，區的法制定位與治理職能都產生巨大轉變。

素聞您對大肚區公共事務的關心和豐富的實務經驗，希望借重您寶貴的意見，期能提供一個實證與理論相結合的地方治理策略，以提升大肚區治理能力，縮短縣市合併的磨合期，提升為民服務品質。

本篇報告沒有任何政治立場或意識型態，訪問資料的使用也將嚴守學術倫理與規範。敬請鈞長撥冗接受訪談，提供下列問題的寶貴意見。勞煩之處，謹此致上由衷謝意。感謝您的協助！

誠祝

闔家平安 吉祥如意

東海大學公共事務在職專班研究所
指導教授 紀俊臣 博士
研究生 王淑貞 敬上
中華民國 102 年 4 月 日

訪談題綱

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？
3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？
5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？
8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？
9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？



附錄二：

訪談記錄（逐字稿）

受訪者代碼：A

訪談對象：大肚區公所主管 ○○○

訪談日期：2013 年 5 月 10 日上午 10 點

訪談地點：大肚區公所

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？

那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

答：瞭解。以大肚為例在鄉公所時期，全年歲出預算經費，大概約新台幣 4 億 7 仟萬餘元，其中人事費前佔 38%；合併後改制為區，每年預算僅 1 億 7 仟萬餘元。而其中人事成本卻增加近 50%。改制前資本門預算每年約 1 億 4 仟萬餘元，佔 31%；改制後僅 2 仟 7 佰萬餘元，佔 16%左右。可運用資源再扣除例行性業務費支出，那就有限。由經費編列窺知，區公所其功能性之轉變，勿須言喻。至於，談及現狀跟改制前比較起來孰優孰劣，其實以目前而言，歷經近二年半的適應與磨合，也漸習慣

制度上的改變，任何一制度沒有好與壞和無所謂優劣分別，只有全力配合。區公所角色定位轉換，預算規模當然無法與改制前相比。但相對的改制前的預算規模，也難以推動大型或具指標性的建設。必須仰賴爭取上級補助款。惟，把本身職責定位釐清，配合市政運作，確切反應地方需求、力求上情上達。相信轉變對地方的建設或者運作及為民服務上，會有良善的助益。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？

答：在合併之初，因權限劃分不夠明確，屢聞民怨。與切身的生活福祉，民眾感受深刻，以合併前清潔隊為例，除轄內垃圾清理工作外，尚需兼辦行道樹修剪及養護、路燈、清水溝、捕捉野犬野貓、公園綠地清潔等工作，改制後清潔隊改隸環保局但業務並未隨同移撥，清潔隊僅辦理轄內垃圾清理工作，其餘工作合併後改委由區公所承辦，雖有撥補各區公所相關委託委辦經費，但未視區公所實際需要編列且經費未一次到位，公所無機具在人力及經費不足下，以致服務延宕不彰，造成民怨輿論批評。明確釐清市府與區公所業務分工才能提升區的治理功能。

3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

答：政府為服務民眾而存存，應本自治權責檢討區域治理效能，以增進行政效率，提升為民服務品質。改制本是一件煩瑣大工程，紊亂是可理解，磨合期越短，市政效能才能提升，民眾才能有感。改制後就相關原鄉鎮市辦理之部分業務，由市府各局處直接辦理，同時相關人員編制也配合移合移撥辦理。理應可無縫接軌。惟，各機關皆存本位主義，在權限劃分不明或行政程序流程過於冗長，造成各局處與區公所間

互相推諉政服務表現上有不夠便民之情事。市府鑑此，召開多次協調會議，基於在地便民需要，透過訂定「臺中市政府所屬機關權限委託辦法」及「臺中市政府及所屬各機關業務權委任委託區公所執行作業要點」辦理討論取得共識，預算或有到位，唯，人力現又經市府人力評鑑，後本區公所，人員尚得移撥。業務下放、人員未增反減對區公所不太公允。人力資源的盤點與規劃運用，是落實施政目標的重要方案。以策略規劃與管理，針對長期性與原則性問題，例如目的、任務發展與績效呈現等。甚至對組織存立意義與目的完整檢討，常思量「組織是否在做正確的事？」；而正確與否，不是由本身自我認定、閉門造車，而是要由民意與當權者的價值主張，確認政策方向，而定位組織結構與行政過程當中。

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：知道。改制前公所重視社區環境的維護，在環保志工隊輔導極為重視，另對於公所服務志工及輔導社區關懷據點設置，可能受限政治氛圍或施政目標之考量，首長對該部份未考慮到；那目前由於市政府要求及區公所重視，區公所成立志工服務隊，在整體為民服務表現上，讓民眾感受良深，對區公所正面形象提升功不可沒。另，積極輔導各社區發展協會設置關懷據點，深受社區長者肯定，發揮社區服務功效。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：改制後在各市府局處業務分工下，對社區服務這區塊也有所重視。如都市發展局何

局長親自投入研究「大肚王國」，重視社區營造，及歷史文化傳承研究；另，文化局亦推動一區一特色系列活動，鼓勵各區公所整合各方面資源與人才，以『社區營造精神』共同協力營造區域魅力，結合在地組織，以在地具特色之人文、地、景、產等相關資源，配合公所以推廣在地特色生活文化；區公所角色當然配合市府各局機關，全力協助。若市府分工橫向聯繫得宜，且經費的挹注充裕，無太多的受限條件，對區的發展必有所幫助。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？

有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

答：就個人的觀點，效率有提升。公所去法人化後，區公所業務單純，勿需受制政治或地方派系紛擾，一切以為民服務為考量。加上市府各機關為推動業務，提升為民服務績效，訂定多項考評標準。區公所相對應之課室，也必須全力以赴爭取榮譽。另，基於在地便民及簡政便民，市府各機關也修訂法規及訂頒委任委託辦法，請求區公所代辦多項業務及簡化程序。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟

改制前有不一樣的地方嗎？

答：就個人的認知，本區屬農村型區域，民風淳樸善良保守，若經策略性誘導或道德性激勵，參與公共服務的意願應頗高。如環保、學校、宗教寺廟、警消、衛生、社區、公共服務、民意代表服務處之志工等項皆可。當然參與公共服務必有所動機，因心而起，因人而異。大都純付出不求回報，少數有企圖。出身背景應不是主要因素，不過先決條件要有時間，有閒、有心。改制前後應無太大差異。

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

答：直接打電話、上網或找里長或市議員反應；目前最爲民眾稱道以市府 1999 專線，效率高。在目前媒體資訊發達的時代，民意表達及溝通管道非常暢通。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

答：就公共服務而言，以民眾的立場當然希望洽公能服務周到、受尊重、高效率，在地就近能辦成，免舟車勞頓，一處受理全程、全方位的服務效能。以往鄉公所能洽辦反應的事，可能馬上可以獲得解決處理回應。縣市合併，區公所改制，權力受限，僅能表達地方需求。那現在因業務分工可能涉相關機關而需權責釐清或增加行政流程，例：辦理會勘，開會或溝通，或許會對民眾造成不便。由於體制的改變，剛開始確實民怨四起。唯，隨時間磨合期增長民眾，也漸適應了。區公所與市府各機關也有所因應。政府部門是最大的服務業，民眾的立場，只要洽公時能滿足其需求即可，其跟本不在乎政府部門如何分工，組織如何定位。區公所儼然是縮小版小市府，相信民眾當然希望能有全功能的職能角。

受訪者代碼：B

訪談對象：大肚區公所主管 ○○○

訪談日期：2013 年 5 月 10 日上午 9 點

訪談地點：大肚區公所

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

答：鄉公所改制為區公所在於無人事、財政自主權，所以在預算上當然大幅縮減，以建設自主權為論，鄉公所優於區公所。

區公所因無財政自主權，區建設經費較短缺，大型建設均需仰賴市政府，故建設推動無法「盡其所力」。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？

答：原鄉公所附屬單位因改制回歸業務主管機關，對於區內公共服務影響甚鉅，百姓原先依存找鄉公所得以解決，現只能透過區公所反映，加上合併後事務定位需時間，業務銜接陣痛期需儘快消除。

3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

答：合併後體制改變，但區域未整合，難免有許多落差，一致性行政無法一蹴可成，重新定位業務屬性，因地制宜，完全授權，可減少衝擊，降低民怨。

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：改制區公所為擴大區民服務成立志工服務團，讓來到區公所洽公民眾倍感溫馨，亦增加洽公便利性。社區關懷據點成立，亦讓年長者，有其正面休閒娛樂及充電新知，人與人之間產生了解近而關懷，營造祥和社區其有莫大助益。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：社區服務擴展對於區的發展有正面影響，加強社區發展除政府機關引導外，亦需民間力量投入。拓展社區關懷據點志工由關懷接觸，引導讓區內需受關懷據點家庭、個人都能感受社會溫暖。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？

有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

答：改制後區公所行政效率有其顯著進步，尤其服務態度更為精緻，關於人事運作因制度改變就讓區公所無法全權自主。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？

答：區民參與公共服務意願還不錯，有一定人數參與投入公共服務，志工多抱著做公益回饋社會，又可見識與學習一舉數得。

參與意願除自己個人認知外，其家庭因素、工作關係亦是關鍵。和改制前未有太大之差異。

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

答：向區公所意見反映可透過電話、電子信箱或向里鄰長、里幹事反映，管道應可足夠通順表達。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有

差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

答：公共服務屬廣義層面，人民百姓需求永無止境，行政機關需檢視迎合人民期待，縮短公部門與民眾認知差距，目前認知的差距應屬小。

改制前後公所扮演角色不變，只是體制權責分立，民眾無從知曉，故鄉公所或區公所均是第一線接觸民眾之行政機構，所以公所應是民眾的便利機構。



受訪者代碼：C

訪談對象：大肚區公所主管 ○○○

訪談日期：2013年5月10日上午11點

訪談地點：大肚區公所

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

答：針對臺中縣市合併後，區公所經費預算變動情形，本人尚有初步的瞭解。現行區公所預算編列與改制前之比較，確實存在較大的差異，單就地方基層建設經費而言，改制前鄉公所時期所需求的基層建設預算，由鄉公所按地方之特性及需求自行編列，經由民意機關審議通過，鄉公所即依照輕重緩急及先後順序予以執行，現狀之區公所則為市政府之派出機關，已無地方的自有財源，市政府於縣市合併後初期已清楚規範各區公所應編列及可編列之各種預算項目，比較合併前可編列於資本門之建設經費比例已大幅度降低，現行地方基礎建設及維護工程除了由市政府相關局處逕行辦理外，主要還是編列於市政府建設局、水利局、地政局、交通局等局處之年度預算，並將經費以委託區公所代辦方式核撥代為執行。故合併之前由各鄉鎮公所

因應民意需求而執行的業務，經縣市合併磨合之後絕大部分亦由市政府權限委託予區公所辦理，避免產生因轄區面積廣大而導致市政府辦理業務效率低落及人力往返奔波之窘境，相互比較之下並不易判斷孰優孰劣。

制度的轉變對地方建設是好或不好？應是因各區的情況而有不同的感受，某些區原來的自有財源充足且財政狀況良好，地方建設經費來源不虞匱乏，縣市合併的轉變對其而言，施政的運作顯得捉襟見肘而無法依照以前的制度來自由運用自有財源，反之則會認為現行制度的運作對於地方建設會產生莫大的助益。對於大肚區而言已經過了兩年多的市政運作，市政府各局處已將各項可委託或先前已由鄉鎮公所辦理而必須委託區公所之業務項目，皆委由區公所執行，各項業務及經費核銷的辦理程序已逐漸步上軌道而不似 100 年度剛合併時的混亂且無所適從，各項建設經費〈含代辦經費〉並不亞於合併之前，某些必須施作或改善的地點亦是市政府相關局處直接辦理，對於大肚區之各項基礎建設品質及效率應可逐漸獲得提昇。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？

答：合併後將原屬鄉鎮公所的清潔隊及托兒所因業務屬性移撥相關局對於區的公共服務確實造成某些影響。清潔隊移撥環保局後影響到原來由清潔隊執行多年的路樹修剪、定期社區環境消毒及野狗捕捉等業務。托兒所回歸教育局後，區內各國民小學亦陸續附設幼托機構，原每里設立於各社區活動中心的幼兒園，主要因素為場所未符合幼托場所的法令規定且部份活動中心幼兒園距離國小太近，使得大部分社區活動中心的幼兒園停止運作，影響部分幼兒家長偏愛或因距離近卻不能將兒童送至活動中心的幼兒園，經常導致區內的幼兒家長產生怨言。所造成的負面影響仍須在未來施政作為及業務分工上予以解決。

3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

答：改制後區公所整個組織編制已有所改變，所有附屬機關已移撥相關局處，管理方式應配合整體市政府施政方針。整體人力資源達到全面運用且清楚明確分工的模式。

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：已知道志工服務範疇的增加。改制前所輔導之環保志工隊，擔任區內各里環境衛生的主要維護工作，大肚區 17 里就有 20 隊之環保志工，實際上亦發揮重要的功能讓全區經常保持舒適清潔的環境，輔助清潔隊在功能上之不足，而現行區公所輔導的志工團體則除了環保志工隊，還增加區公所志工，社區發展協會設置五個關懷據點，初期對於社區服務是否有顯著的改善？對於民眾當然是無法有立即的感受，因區公所志工服務地點為區公所，民眾至區公所洽公才有機會感受到其貼心的服務，社區發展協會設置關懷據點之功能係對年長者提供身體健康諮詢、檢查、居家探視及其它老人服務，隨著服務期間的增長，一定可讓民眾體驗到社區服務的明顯增加與改善。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：改制後的社區服務現狀應比改制前的服務狀況更為良好，主要是臺中市行政首長十

分重視為民服務的品質。服務現況良好對於區的發展當然可提供正面的助益。是否有需要改善或增加？因應福利社會的來臨也確實有需要進一步改善社區服務的內容暨增加服務的項目。至於該如何運作則須詳細調查民眾對社區服務的認知及看法，擬定大多數人需求的作業模式，使社區服務達到真正落實的目的。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？

有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

答：區公所的服務效率於改制前後確實存在一些差異。改制後的行政效率已有些許之進步，雖然 100 年度剛合併之初，各項業務協調不佳致行政程序紊亂，使各機關暨民眾皆無所適從進而產生行政效率沒有改善反而更低落的情形，但是合併已超過兩年時間已有漸入佳境的現象，制度方面雖然直轄市面積廣達 2215 平方公里，施政上仍須藉由各區公所在地便利性及對地方熟悉的程度，市政府各相關局處已充分將各項原已由區公所執行或由區公所較適當的業務委託各區公所辦理。人員方面則開始評鑑各單位業務量所須的員額人數，避免行政上勞逸不均的情形。事方面則加強各項業務推動監控機制，例如對各項標案填報進度且定期進行檢討會議。雖然區公所已非法人機關在某些事項與先前已有所差異，但在行政效率方面應可獲得再進一步的提昇。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？

答：目前區民參與公共服務的意願隨著社會現代化已有明顯的提昇。區民願意參加的項目多數為公務機關服務志工，包含學校愛心媽媽志工、派出所及戶政所志工等，至於要如何參加則不甚瞭解，但基本上要件應該要擁有熱誠服務的心。參加者其背景差異並無特別明顯之處。與改制前不一樣的是改制之後各機關將更重視志工的成立及其運作上的功能。

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

答：區民可向區公所反映意見的管道甚多，例如書面陳情、透過里長反映、上網留言、電話告知或親自至區公所陳述等方式。其實在此民意至上的時代，地方政府與民眾交流及溝通的管道及暢通程度遠比中央政府佳，地方政府亦較能夠體察及貼近民眾的心聲，各種管道已十分充足。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

答：行政機關在為民服務的職能方面，在最近 20 年內有著大幅度的進步，各機關早已擺脫官僚式的服務態度，力求親切及貼心的服務。區公所提供的公共服務亦隨著時代的脈動，不斷往前精進，但就算是最完美公共服務品質還是無法百分百符合民眾的期待，依然會存在差距，而且民眾的期待值將會隨著國家社會的進步而不斷增加。改制前後民眾的認知差距變化應該是逐漸在縮小之中，因改制後市政府即大力推動

公務人員禮貌性服務，此措施是改制前從未實行的，剛推行時雖有許多人員難以適應，但卻大大改變民眾對區公所的觀感，對區公所的公共服務事項有著正面的加分效果。合併後區公所在地方治理及服務民眾的運作上的確是有些變化，以前鄉鎮公所時代由民選首長於民意的基礎上治理全鄉鎮之行政事務，運用所擁有的政治資源努力達成施政的目標，數十年的地方自治發展出每一鄉鎮獨特景觀風情與公共建設，為民眾服務得失優劣亦關係於民選首長的施政理念。改制後區公所則承市政府之政令行事，為執行市政府施政目標的角色，全力完成委辦於區公所的各项為民服務工作。在民眾心目中區公所應扮演的職能角色，應是作好市政府與市民之間溝通橋樑的角色，使得上令可下達，下情可上傳，讓整體直轄市政府的行政運作更為順暢。



受訪者代碼：D

訪談對象：大肚區里長 ○○○

訪談日期：2013年5月14日下午2點

訪談地點：大肚區里長家裡

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

答：改制後的現今預算數量變少，所以對建設工作上的施作較為不便。

問：此變動對區公所或地方上來說這種變動是好或不好？

答：經費減少影響到地方上的建設速度比較不好及建設數量相對減少。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？

答：人力上由各區公所的人事單位提報市政府由市政府統籌分配。

問：像清潔隊、托兒所人員已移撥至環保局及社會局，對區的運作來說有影響嗎？

答：有啊，因為像清潔隊現在是環保局的，有的事因為區公所現在不是代管單位，所以有些事還需要經過環保局同意，時效上會比較慢。

問：時效上會比較慢，感覺上由區公所統籌運用比較好。

答：對呀。

3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

問：改制後人力資源運用如清潔隊和托兒所，您認為應該如何管理比較好？

答：要有一個標準化作業，比如說要作什麼項目要明確出來，這樣人員要作時就能照時間來管制，所以說工作項目一定要明確出來。如向環保局申請一個案件，但環保局回不在權責範圍內，所以無法施作。比如像修剪樹木，以前由清潔隊來施作，但現在改由公所，可是有時公所較不了解，也較不方便。

問：所以你還是贊成像以前那樣清潔隊可以廣泛運用比較好。

答：對呀。現在樹木由區公所自行修剪，以前鄉公所時代時只要有民眾反應，某地區有樹木或落葉要修剪或清掃只要通知清潔隊即可派員去修剪及載回清潔隊，可是現在需要先照相一些相關的行政作業其手續繁雜，而且可能樹木修剪下來後放三天，如果沒空也可能延宕至一星期後才來運回，像以前遇到此狀況如清潔隊沒有時間時，民眾也可自行修剪自行找車送至清潔隊，此過程中民眾自己照相附上即可，將作業程序簡單化。

問：簡化行政作業。

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：知道，有關懷據點、社區、幸福心、里托店服務的社團、終身學習。

問：對社區方面是否有改善？

答：對社區是好的，志工團體越多時對社區服務有正面的影響。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：現在社區運作得不錯，有很多活動像歌唱班、誦經班、關懷據點。對區的發展很有幫助，因為這樣社區較有活力，老人也比較卡有所在去。我是感覺社區運作要有一些有心的青年人加入，這樣較有新的點子，社區活動有較有進步。我感覺社區關懷據點要增加一些，因為現在的老年人越來越多，讓老人有所在開講、學東西，比較卡不會跟家裡人吵架，卡快樂。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？

有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

問：台中縣市合併後，地方機關的行政效率有沒有顯著的改善，請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？

答：區公所的行政效率現在有些要經過市政府核准故區公所的行政效率會比較慢。以前鄉公所時的效率會比較快。

問：就制度面來說現在與以前的運作有何差別？

答：運作上來說是沒什麼差別，一些里長在處理事情時感覺較不直接時，時間上會比較慢一點。

問：那改善方面要如何會比較好？

答：建請市政府方面增加經費及將權力下放至區公所。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？

問：請問現在我們區民對參加志工的意願如何？

答：意願很高，某部分的人都作的很高興，但比如像環保志工的一些福利要增加，讓有意願的人來參加。

問：除了環保志工以外你感覺民眾較願意參加的志工項目，在地方上反應熱烈參與率較高、有興趣的是那幾項。

答：這我就比較不清楚了，一般像警察機關、消防、戶政的就比較願意參加，而一般地方上就比較不願意參加。

問：哦，有跟公部門配合的項目就比較有興趣參加。

答：尤其是警察機關的志工最喜歡參加，其次是消防、戶政，而一般區里的志工比較難招收，感覺參加機關志工好像擁有其優越感或福利上應該有比較好，因為他們可以去募款。

問：顧問可以去募款，那您覺得參加這些志工項目的區民其背景有何差別嗎？

答：背景是沒有，因為感覺他們好像是覺得較有地位提升啦，機關單位的部分，但像參加環保志工的話其背景沒有什麼差別。

問：就是說參加志工是不分其背景，只要有意願就都可以參加嗎？

答：沒有，但是如果參加警察機關的志工就不能有前科，因為參加的話跟警察接觸就會很頻繁，也比較熟，在外有犯罪行爲時，會產生尷尬的場面這樣也不好，也會利用其職權來作他非法的行爲，所以有前科的人就不能參加警察志工。

問：所以有這些背景的人會比較想參加警察機關的志工，只是不能參加而已。

答：像以前我在作警友站時，所有有作阿樂或什麼的我都不讓他參加，但後來就比較沒有在管制了，反正他又沒有前科，又沒有證據證明他有不良行爲，或透過關係他要加入警友站，結果我也說我沒辦法，因為知道他有在作一些較偏的事。

問：那您覺得那些參加的意願在改制前與改制後是否有差別呢？

答：沒差啦。

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

問：如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？

答：找課長，不雖就是市政府的 1999 專線，還是說找區長呀。

問：您感覺這樣的溝通管道通不通暢、容易找到嗎？

答：有啦，因為區長很認真，都找的到。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

問：區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？合併後區公所所作的工作與民眾的期待有何差別？

答：現在是慢慢合併後民眾有比較適應了，有些民眾在洽公或在作一些公共服務時其接受度是越來越高，因為在宣導時主要對一些公共服務的宣導作的還不錯，所以地方上的民眾普遍都知道。

問：改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？就是公所提供的公共地方事務服務方面民眾改制前認知較多還是改制後？

答：現在是改制後，有時有些民眾在要求什麼時，會說為什麼以前鄉公所時可以現在的區公所不行，當然是一些法令上的因素現在是越來越公平了，制度上有建立比較不會像以前鄉長時代有那個選舉壓力，只要民眾要求都盡量做到，但是現在台中市政府還有重審。

問：你覺得此種轉變對民眾或是對你來說是變大還是變小？

答：轉變較大，也較好，權力上較沒有特權，消除了一些特權。

問：其實這是肯定的，那正面上來講。

答：正面上比較好，以前當代表時有些東西明明就不行但是就硬要說這只差一點點而已，鄉長就會說呀作一作省的麻煩，但現在台中市政府有一個制度面在，可以就可以，不可以就是不可以，普遍上較公平。

問：所以你認為剛剛在說的這些區公所在服務民眾的功能與運作上作這些改變就是了。

答：是。

問：民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？比較符合民眾的期待？

答：最好是一個萬能的區公所，但是這是很難達到的，所以就公所的服務態度上好一點、盡量幫助一些弱勢團體申請補助，主動關懷等，這樣感覺對公所以後認知上會好一點。

受訪者代碼：E

訪談對象：臺中市議員 ○○○

訪談日期：2013 年 5 月 17 日下午 5 點 30 分

訪談地點：大肚區議員服務處

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

答：嗯…我知道區公所預算及人事經改制後，整個掌控權幾乎都交由市府統籌處理。但若要比較現狀與改制前的優劣，一時之間很難說清楚，不過我認為改制前與改制後的最大差異在於：制度的不同造成地方機關必須進行很大幅度的轉型，嗯，不能說誰比較好或誰比較不好，而是市府跟地方機關的溝通與執行的應變好或不好。換句話說，這種轉變我認為並不一定會對地方建設及運作會不好，而要看制度變遷後我們運作上的適應。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？

答：這方面我認為有它的影響，畢竟人力資源的運用牽涉到地方的需求面及範圍廣度，

當清潔隊、托兒所人員在改制後移撥市政府的環保局及社會局，等於事事必須聯絡市府單位，市府單位再派人或再聯絡來指揮調度，但不是每件事情都可以這樣幾經波折，譬如說清潔隊問題，清潔隊改制後歸屬於環保局管理，若地方上有急需清潔隊幫忙之處，我們地方機關還得須透過環保局才能運用清潔隊人力，往返之間，恐怕時效性已經喪失、急迫性亦未解決，這樣的人力制度安排有其弊病，值得我們省思。

3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

答：我認為，改制前的區公所可以運用地方人力直接去解決社區各種顯見問題，改制後受制於人力運用權操之不在己，某些方面的人員可運用量常捉襟見肘，真的需要好好思考，我也不是反對人力運用上繳市政府，畢竟這樣的安排其實也讓市府相關單位能夠更瞭解各地人力的使用情形，每年可以統整再進行調整，但考慮到地方人力需求時效性與急迫性的問題，我認為市府應該適當提供地方機關（如區公所）有更大的人力運用權，或者是特別編隊的運用權，比方說環保局讓區公所有了一組專屬的清潔隊可供運用等等，可以小而美，但不可以大而無用。

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：知道呀，我覺得關懷據點新增對於社區的幫助很大。特別就社區服務這塊，我常聽到許多選民誇獎區公所近來的用心與努力，這不是拍馬屁或說好話，而是真的有許多民眾反應關懷據點的新增或改善跟之前差很多，值得肯定。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：其實，從改制後的社區服務這塊就可以看到我們的大肚區公所就有逐步轉型的樣子出現，特別是原本舊有的環保志工，加上區公所志工、社區發展協會的設置，都有相當卓越的服務成效。我現在每次去關懷據點時，常看到許多老人家很開心的在那下棋、聊天、唱歌、辦活動，每個人都笑呵呵，社區志工又與關懷據點結合而且人數眾多，很直接的，我知道關懷據點與志工的相關服務有顯著的進步。

若有需要改善的地方，我想就是服務據點與空間可以再增廣一點，畢竟被服務與服務人數增多，需要更大的空間結點來服務社區；另外，相關的宣傳也可以進一步的傳播到每個鄉里，讓更多人能夠妥善運用區公所提供、輔導的社區資源。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？

有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

答：區公所的效率，如果真要比較改制前後，我認為效率都還不錯，沒有多大的差別，若真的有差別，我想就是在於之前的鄉公所擁有人事及預算等權，可以就許多地方事務，因時因地制宜，能夠較符合地方的需求；而現在縣市合併改制後，許多權力上繳市政府，受到市政府的直接管控，因此怎樣能符合地方需要，進而跟市府溝通便是重要的課題，而區公所在這方面我所收到的反應都還算不錯，區公所變為一個兼具服務與執行的地方機關，功能更為專一，也能反應民情給市府，若能妥善溝通，相信效率不會太差。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參

與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？

答：區民參與公共服務喔，我覺得現在的意願都有顯著的增加呀，區公所在社區服務這方面感覺有特別的用心和努力，我認為轉型蠻成功的。

我想絕大部份參加的志工都是為了替社區服務貢獻一份心力，也讓自己生活更多采多姿，透過區公所的資訊與輔導也可以知道參與的管道。

我覺得參加與不參加的區民的確有背景上的差異，多半參加社區服務的區民可能都較有閒暇、較有教育背景或者經濟能力較佳，也是這些熱心的志工也才能填補公務部門人力的不足，讓關懷的觸手延伸至社區的每個角落。其實跟改制前後應該沒有太大的關係，只要區公所能夠加強志工服務的宣傳和提供管道，就有很大機會能轉型為服務型的地方機關。

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

答：管道喔，區公所有服務的專線，也可以到現場，志工會給予協助。我覺得區公所目前的溝通管道蠻通暢的，也相當親民，很少聽見區民對區公所的服務與溝通上有太大的意見。如果真的不夠的話，我想就是要再加強宣導如何聯絡區公所的方式，以及強調區公所的各项輔導及服務內容就會相當不錯。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有

差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

答：區公所的服務與民眾的期待總是會有差距，就好像是現在的政府的某些作為與人民的認知或期待上有某種程度的差異一樣，或再講生活化一點，爸媽的作法跟小孩的期待也是會有落差存在。但是我們並不是認為這樣的落差或距離是合理的，而是要認知到一定會有這些差距的前提下，盡可能的去縮小公部門與民眾間的認知差距才是。

改制後的區公所，因為想盡辦法擴大服務的範疇和增加關懷據點，致力於服務轉型的努力，我想有逐步縮小跟區民之間的差距才是，但我不是說政府跟民眾的差距縮小喔，我是指區公所跟區民的差距（笑）。

我認為區公所的確在改制後有走向一種兼顧服務及執行的地方機關的感覺，效率及服務上有相當的進步，只要妥善運用地方民意，加強跟市府的溝通，我想大肚區公所能夠在改制後的挑戰下，順利轉型成功，與市府溝通順暢，與區民更為貼近，這其實也是民眾真正想要區公所扮演的角色。

受訪者代碼：F

訪談對象：社區發展協會理事長 ○○○

訪談日期：2013 年 5 月 14 日下午 8 點 30 分

訪談地點：大肚區社區發展協會理事長家裡

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

問：請問您瞭解改制後區公所經費的變動情形嗎？改制後與改制前的情況誰比較好？

答：改制前的地方建設經費都是由地方自己編，所以對地方自己的需求比較實際，改制後所有經費都是由市政府一把抓，市政府跟區的距離差的比較遠上面一些人都不知道我們需求所以一些經費會有差別，可能是因為城鄉差距的關係，像區公所改制前跟改制後在社區發展協會方面，過去有很多補助款，現在沒有了，像今年只有 3 萬，以前台中縣政府有補助，鄉公所也有補助，現在區公所沒有了，區公所因為所有的錢都是市政府在編預算，所以區公所本身沒有預算，沒有預算就沒有了，市政府本身又沒有補助，像以前老人會去旅遊會補助，環保志工去旅遊也會補助，社區的志工如果要去也會。像現在都要逐筆申請，申請又不一定有，所以是有差距的，所以改制前比較好。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？

答：清潔隊、托兒所的移撥對區公所人力運用不好，我認為應該由區長指揮，這樣才會一條鞭，不要說這個是誰管那個又是誰管，這樣不好，譬如說清潔隊，人家向區長或區公所反映那裏需要整理，提出申請，區公所這邊直接處理不用轉到環保局。

3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

問：改制後的人力要怎麼管理？

答：改制後其實，不管那個課由區長去考核，這樣區長才能掌握人事才比較好管理，如果這些人都不是區長管理，考核這樣效果就不好了

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：知道服務範圍增加了許多，我認為沒有差別最主要的是說因為改制前像社區關懷據點這部份，我們本來就想做，所以不管區公所有沒有輔導我們都會去做這是我們的需求，像文化局或環保志工如果區公所不管，我們也會去做，只不過經費，像環保志工一年到頭很辛苦為地方打掃，但是政府沒有撥經費，整個社區一年只撥 3 萬元，3 萬一年能做什麼，一年那麼長，我知道政府想做，但是實際上政府不知道要從哪裏施力。

問：增加關懷據點這部份有沒有幫助。

答：有，如果沒有，我們怎麼要去做，但是，不是公所要做就可以，也是要跟地方配合

密切的連絡才可以，不過關懷據點這部份政府是有補助到錢，這點我認同，因為關懷據點要辦一些活動，健康促進或是關懷訪視，在在都要錢，基本的錢是有，不要說只要叫人做沒有輔導經費，這樣就不好，關懷據點這部份我認同，像一些獨居老人，有人不方便、有人要坐輪椅，家裏年輕人都去上班，有關懷志工加誠關心，訪問一下或是家裏大都出去了，有事情可以打到關懷協會志工就可以去幫忙一下子。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：社區服務現況是還好，對於社區有沒有幫助，要看社區本身要不要去做，最主要從基層起來不是公所叫你做，如果底下的人不做，有什麼用，還是要社區發展協會自身發動才有效。

問：那如果社區發展協會願意發動，對於大肚區的發展有沒有幫助？

答：有，幫助很多，如果每個社區都發動起來那很恐怖，還可以做連結，互相借鏡、互相觀摩。

問：目前的服務項目有沒有需要增加的項目或改善的地方？

答：有，這部份我不好意思講，因為我們想要做的很多，但是眼前還做不到，因為社區本身要加強的還很多，所以我們不敢要求太多自己本身基本的還沒做好，所以不敢說還要做什麼，目前不敢講。

問：那社區發展協會要怎麼運作才好？

答：社區發展協會要由有心的人去做才好，有心的人才會去號召那些人，志工也是要有心的人，如果沒有心，大家都出一張嘴說說不願意動，所以要有人帶頭去做，如果要帶頭就是要有心敢犧牲花時間、花精神，花錢拋磚引玉這樣慢慢大家有凝聚共識，才有辦法做，不是一個人兩個人做。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：

「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？

有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

答：區公所的效率，從過去到現在大家都很認真，可能內部制度上有改變，我不是公務員我不知道，但是我認為服務都做得不錯，區民到區公所辦事情，大家都很客氣，如果我們不知道的也都很認真解釋，大家都不會覺得什麼，因為我到公所辦寺廟或發展協會的事，我覺得公所第一個效率很好，待人接物都不錯。

問：您覺得公所有沒有還要改善的地方。

答：我覺得服務都不錯。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？

知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？

答：區民參與公共服務要有心也要有時間的人，如果要參加公共服務要犧牲自己時間，所以要有自己彈性的時間有心的人，如果有時間，又不用拼經濟的人，一般會參加，願意參加的項目，像我們社區，環保照顧老人，健康講座，對自己生活，健康有相關的比較有，像政府的公共政策這部份會比較少一點。

問：他們知道要怎麼參加嗎？

答：一般參加的依我所知都是透過網路報名或區公所發 DM 或是透過社區、里長、里辦

公處或是公所服務台，這是我目前所知的。

問：背景有無差別？

答：要看工作性質如果靠體力的背景不明顯，如果要特殊技術的背景要專業，像區公所志工最起碼要有學歷跟服務熱忱。

問：參加的意願改制前改制後？

答：改制後比較有，因為以前政府比較不積極，改制後比較積極，但是經費上差很。

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

答：反映的方式我比較喜歡打電話給業務課、區長、里幹事，比較不喜歡網路上留言，反映的管道很不錯，很暢通，而且我覺得我們反映後都會馬上密切接觸，陸續追蹤，不會石沈大海。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

答：鄉公所時代反映後效率比較好，改制後跟區公所反映，區公所本身有時沒辦法自己做主還要報到市政府，市政府管那麼大我自己覺得效率沒有以前好。

問：民眾希望區公所扮演什麼角色？

答：區公所本來就是服務，為民眾解決困難，為大眾服務，區公所角色應該是去了解大肚區民有什麼困難有時由民眾反映，要儘速去轉達

受訪者代碼：G

訪談對象：社團負責人 ○○○

訪談日期：2013 年 5 月 15 日下午 5 點 30 分

訪談地點：大肚區頂街里受訪者家裡

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

答：在改制之前公所預算高達 4 億之多，改制後公所的預算大權，掌握在市府之手，區長職權，綁手綁腳有志難伸。

對於市府與區公所之關係，令人有天高皇帝遠無法貼近民意，皇論建設及運作。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？

答：適才適用是無庸置疑的，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會區我沒意見，但是派遣人員打掃街道我認為是非常不妥當，因已經有環保志工隊加入社區環境的維護根本解決之道要教育民眾不可隨意丟棄垃圾，並訂定罰責，並且與學校機關加強教育宣導。

3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

答：能夠以管理公司模式，運用人力資源，就像設計師與工匠師之間的關係(區長、課長與雇員的關係)設計師與工匠要有服務的熱忱與對工作產生興趣與使命感。

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：公所增加志工服務團隊，是受民眾肯定與讚許的，由民眾擔任志工職務，更能感同身受，親切又便民。

社區增設五個關懷據點，確實嘉惠許多家庭，同時也協助政府關懷高齡化的社會問題，增進社區與家庭的互動，感受社會的溫馨的一面，共同營造和協、健康、平安、快樂的氛圍。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：就志工服務及關懷據點的設置，對於社區的發展是有很大幫助及被需要的，但受限於選舉考量及派系鬥爭，環保志工及社區發展協會各彈各調，各立山頭，深感遺憾也並非社區之福，尤其關懷據點能與社區發展協會攜手合作，更能有效地宣導，讓更多的長輩為健康為尊嚴快樂的運動以歡笑歡渡晚年。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？

有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

答：改制後區長權限下降，無統籌分配權，優點是較無包袱，公務人員面對新制度有無力感，所以多一事不如少一事的態度是存在，應該適度地賦予區長更大的權限，對於本區的制度人、事運作有實質的掌控及支配權。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？

答：區民的教育、家庭等的背景差異對於參與公共服務的意願及參加項目是有影響，有些民眾本身個性較為開明活潑在參加公共服務之時很快融入，配合度也較高，有部份民眾個性較為安靜，需要花較多時間培養情感，一部份的民眾不願參與者，則不易說服。

就現階投而言，改制前與改制後差異不大⇒參與公共服務

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

答：反映管道可透過鄰里長、里幹事、課長、主任、主秘、區長、議員等算是很暢通，改制前的里民座談會也是一溝通管道。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有

差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

答：一般民眾對合併後的各項改制並無顯著深切感受到更好，說得嚴重些應該是無感，並有失望不予期望。

區公所是最貼近區民生活的，我的淺見認為，以提昇區民素養，建構完善生活機能，營造健康安全的居住環境，保護區民身家財產，多多辦理藝文活動，以貼近民意，拉近民眾距離，讓大肚區民眾以身為大肚人為榮，以居住在大肚為最大唯一選擇。



受訪者代碼：H

訪談對象：大肚區公所志工隊員 ○○○

訪談日期：2013年5月14日下午4點

訪談地點：大肚區大東里受訪者家裡

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

問：請問您瞭解改制後區公所預算的變動情形嗎？

答：我知道現在的預算都減少了，現在的區長跟以前的鄉長都不同了，權力也比較沒有，比如鄉村建設在以前鄉長時期只要看過可行且經鄉長同意即可馬上工程施作，但現在就不一樣了雖然是區長可是其權力已經不像以前鄉長時那麼大，真的而且預算也沒有了簡直是收縮很多，也讓我們區民很不方便。

問：那請問一下現狀跟改制之前比較起來那一個比較好？為什麼呢？

答：站在區民的立場如果說建設方面當然是比較不好，不能隨心所欲，比如說區民提報現在就是區長沒有那種經費，也好像我不很了解也許也沒有那種權力還要向上報告，所以在我們區民來講當然是改制前比較好呀。改制後我不知道對我們有什麼好，我是認為說對我們比較不方便啦在建設方面種種。

問：好，謝謝。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別

移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？

答：我認爲最大影響就是托兒所減少了幾乎快沒有了如果這樣的話，因爲現在大部分的家庭幾乎都是兩薪家庭，有的低收入戶在經濟不許可的情況下無法至私立的學校，公所沒有托兒所對我們平民來說是一大損失，不知道我們市長如何的撥這經費，我們平民是不知道的，如果可以的話我希望我們市府能讓托兒所繼續辦，使我們人民在教育上及我們這些阿公阿嬤會更輕鬆因爲畢竟有托兒所爲我們教育孩子。

問：好，謝謝。

3. 您認爲就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認爲應該如何管理？

答：所謂這個環保的管理我是不懂，可是我要提一個建議，如我們徵收的清潔費、自來水規費好像很多耶，對我們一個家庭來說負擔也是加重，我不知道這個清潔費的計算方式爲何，如果可以的話請區長請教環保局，看是否可以減輕我們負擔，我認爲清潔費很重。

問：這是清潔費的部分，那清潔隊及托兒所的人力資源管理部分您認爲是給市府比較好還是回歸區公所比較好？

答：我認爲應該是直接給區公所，因爲一個區長如果環保、托兒所不能直接管理的話那種效率就看不到，比如說一個事件還要報到文化局或市府去時那可以說已經遠水救不了近火了。

問：好，謝謝。

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，

以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：知道呀。

問：知道那您覺得就這方面有沒有顯著的改善或差別跟改制前？為什麼？

答：就我們區民來講，比如說我們在以前還沒改制的時候到公所辦理低收入戶時我需要詢問好幾次才能到達正確的櫃台前，但現在不一樣了現在公所有志工一進門志工會很親切熱情的詢問民眾需要辦理什麼業務，詢問後還很有禮貌得將民眾引導至相對應的櫃台前並且還有奉茶，讓我們覺得有這個志工對我們，尤其是不識字的民眾來講是一種非常好的服務。

問：好。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：有呀，比如說我們大肚區有五個老人關懷站，讓我們這些 65 歲以上的老人在有時間時可以到老人關懷站內做做運動，唱唱歌啦還有互相聊天也可讓我們不用看電視也可以知道一些新聞，在大家互相交流交談當中增加我們很多訊息，我覺得辦這個老人關懷站非常的好。

問：那您覺得在我們區內還有沒有其他需要增加服務的地方或者是關懷據點還需要增加什麼服務。

答：可是關懷據點雖然是好但是要里長的配合，比如設在某一里時需要當地里長及志工的配合才能讓老人至關懷站時感覺很溫馨，可以指導老人做做手工藝、唱唱歌或者是成立一個讀書會讓老人家學習也才不會讓孫子笑說阿嬤是 LKK 什麼都不知道，我認為老人關懷據點是很好但要用心去做才能達到更好的效果。

問：好，那您認為該如何運作呢？

答：該如何運作對我一個區民及平凡的婦人來講，我想這個應該讓我們區公所內的高級人員或者是市政府的社會局下去編設吧，這個我們不會提供吧。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？

有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

問：請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？

答：我認為有。

問：那差別在那裡？

答：差別在那裡哦，比如訊息，有天我到區公所我有發現公所也有電視有什麼訊息它就會顯示出來還有聽說公所的人員及志工也會使用 AED 急救設備，至於辦事呢我覺得區公所的人員，以前我沒有常去啦可是最近我去我認為說他們的服務啦總總都改善很多，也有一些老人家說唉咄咱這不識字現在去到公所感覺親切很多。

問：好，謝謝。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟

改制前有不一樣的地方嗎？

問：就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？

答：我覺得我們現在的市民一般的教育水準提高，他們的公共意願也提高，至於參加什麼要看區公所或市政府需要什麼，培育什麼人才要區公所及市政府去了解，對我們來講我是不知道的。

問：哦，對民眾來講就是看市府及區公所推動的是什麼在來決定選擇參加的意願，主觀上沒有什麼差別。

答：對，這是我的淺見我認為說應該看我們需要推動什麼就培育什麼人才。

問：哦，這樣子，那如果我們需要民眾來共同協力來處理地方事務的話民眾知道如何參加嗎？就像我們的志工這樣，民眾知道要怎麼參加嗎？

答：當然沒有宣導就不知道，一宣導就知道了還是要宣導。

問：要參加公共服務與不參加公共服務的區民他的背景有沒有什麼差異存在？

答：背景的差異我認為說，要有基本的知識上、教育上的學問我覺得非常重要，也要有基本的理解力。

問：教育上，那就是說就民眾自己的參與意願是否會因為教育學程的高低而受影響會嗎？

答：當然是不會，要有工作熱誠，比如有一本書叫樂在工作，任何工作要有本身的意願這樣才會提高工作效率，如果他知識很高但他沒有工作意願那何必強迫他參與這個工作呢。

問：那重點不在背景差異而是在是否有參與的意願。

答：對對。

問：那區民參加公共服務的意願在改制前後有沒有什麼不一樣嗎？

答：這部分我比較不知道。但是我稍微知道的是環保志工，一些歐巴桑都樂意參加，為什麼？因為第一去參加的時候區公所很尊重他們同時出去掃地時有人說：你怎麼這麼好肯做這種環保工作，人都是需要被誇獎的，所以說當然什麼工作適合什麼人做。

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

答：一般來說會先跟里長說或者有意見箱我們都可以投呀。

問：那您覺得反映的管道夠不夠、通不通暢？

答：應該是夠啦，我們都直接去找區長雖然他很忙但也都聽我們的反映。

問：好，謝謝。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

答：公所經費短缺要施作什麼時都需向市府請示，不像以前有經費可以核撥，只是覺得說區長只是一個區長沒什麼權力這是很遺憾的地方因為我們要做什麼他還是要請示上級。

問：改制前後的民眾對「區公所」的期待有沒有產生變化？

答：我倒不認為有什麼變化，我也要感謝說我們政府為我們這些平民作了很多事，像我們好像每月有 1000 元的免費公車可以乘坐，現在的人也都有運用也感謝市府或中央，像是低收入戶的補助、育兒津貼、等等，政府也為我們做了很多，真的很感謝市府為我們鄉民做了很多事情

問：你希望區公所在民眾心目中應扮演什麼樣的角色比較好？

答：像父母關心子女的精神來服務鄉民這樣，因為父母總是愛她的子女，我們的區長也能做到像慈母關心鄉民這樣子的感覺，這樣子就夠了。

受訪者代碼：I

訪談對象：大肚區農會聘任人員 ○○○

訪談日期：2013年5月14日下午5點30分

訪談地點：大肚區農會

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？那麼這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？為什麼？

答：瞭解，各有優劣，但劣大優，因相關預算分配到不同局處之區轄之單位如文化局〈圖書館〉社會局〈托兒所〉環保局〈清潔隊〉等等，有資源及執行上無法達到整合的效能，唯一好處是重大建設經費由市府統籌編列，不會有地方無法編列自籌款配合款的窘境，導致無法提出建設的需求。

不好，例如：地方的建設預算都納入整個市府的預算，在編列、審查及預算執行上，常常有緩不濟急。甚至淹沒在龐大的總預算及多如牛毛的預算科目中，而被忽略了，導致要浪費很多時間及心力在跑救濟程序上。另預算審查上會有無法確實達到地方需求，如本區迫切需要的預算卻被統刪掉，甚至是為各區均等，而多分配到不是哪麼迫切的經費，或過去都無執行過的經費。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？這樣的影響是好或不好？

答：影響很大，就一般區民來說，合併只是地址改了〈縣變成市〉，似乎無太大的變化，因此對於清潔隊、托兒所甚至圖書館相關業務及問題需要解決時還是會找區公所來洽詢，若是無法直接服務或是獲得明確的回覆，相信滿意度會降低，加上辦公處所不同又要轉往他處尋求服務時，一般民眾很難理解同樣是台中市政府的行政體系卻無法在原方便熟悉的地方洽公。

3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

答：充分授權區長對於跨局處之轄區單位的人力資源運用整合及管理考核。運用策略聯盟與其它各區相互支援。

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：知道，社區服務上並沒有感受到有顯著的改善，因為若無到區公所洽公的民眾並不會感知有志工的服務，至於社區關懷據點應有一些成效但因為設立不久及據點仍未普及，因此僅僅只有少部分區民有感。不過方向上及策略是很好的，只要時間及普及度增加後就有相當的成效產生。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善

或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：可以透過組織及運作正常的社區發展協會協助推動，效果應不錯。畢竟發展協會的成員往往為該社區之意見領袖及熱心公益者，在於相關議題的宣導及溝通上較能有顯著的效果，而且也較能得到貼近社區需求。另外社區內的社團甚至區農會的產銷班也是一個不錯的管道。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？

有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

答：制度面是改變最多的首長由民選改為市長官派，鄉公所為地方自治團體，可施行地方自治；區公所則為直轄市的派出機關，僅能執行上級機關所交付的政務。鄉公所只要是轄下的鄉民或事都屬其服務或管轄，改制後多數集中在原民政與社會相關業務為重心，營繕建設修補等等工程多數也都需層層呈報，影響時效及關感，另有多頭馬車的感覺，人員上大多是原屬鄉公所的人員，有些移撥至其它局處的改變。區轄內各局處的單位橫向聯繫應加強並建立制度，目前各單位主管都是舊識（原公所同事或部屬關係）因著過去情誼彼此尊重相互體量。若以後人事變遷後會有可能導致相互推諉互踢皮球的現象產生。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？

答：對大多數區民而言，參與公共服務意願不高，常常看到一人擔任好幾個單位、組織的志工，很多場合也都見到熟面孔，我認為區民對於參加的項目除了志工以外應對於切身相關的政策會較有意願參與討論提供意見，最近各類退休人員參與比率有增加，基本上背景與改制前後差異不大。還是以社區的發展協會及各社團的成員為主。

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

答：親洽區公所服務台，電話，網路的區長信箱，1999 專線，里長、里幹事。就管道而言應算暢通，另可增加定期辦理里民座談或透過關懷據點來加強服務及意見蒐集。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

答：多數人存在城鄉差距的固著，對於改制為市之後，期待要更進步要更繁榮，因此差距的感受更大。事實上區公所提供的服務有進步，但是區民的期待更高因此會有落差。民眾心目中的區公所應像 7-eleven 一樣方便的好鄰居便利迅速。

受訪者代碼：J

訪談對象：大肚區國小校長 ○○○

訪談日期：2013 年 5 月 15 日上午 10 點 30 分

訪談地點：大肚區國小校長室

改制後區公所預算大幅縮減，已不同於先前鄉公所時期，可根據地方建設及發展對預算及人事有置喙餘地。現狀尤其是地方建設經費及補助款已無法編列，預算已轉由市府統籌編列，地方機關（如區公所）則為一個派出機關、執行單位，在此前提下，請教您以下幾個問題：

1. 請問您瞭解改制後區公所經費預算的變動情形嗎？現狀跟改制前比較起來孰優孰劣？這樣的轉變您認為對地方的建設或者運作是好或不好？

答：個人對於改制後區公所經費預算了解，其經費預算編列權限、方式與預算額度是有所變動的。

就區公所推展政務、地方公共建設與服務民眾之需求而言，區公所能擁有經費預算編列權限，較能符合區公所各年度推展政務、地方公共建設與服務民眾之實際預算經費動支需求，故改制前經費編列方式較符合地方區公所推展政務之需求。

當區公所年度預算已轉由市府統籌編列時，較無法符合區公所各年度推展政務、地方公共建設與服務民眾之實際預算經費動支需求度，會有相當程度影響區公所政務推展與行政服務成效，固如此區公所年度預算轉由市府統籌編列，個人是認為較不利區公所政務推展與限縮行政服務成效的。

人力資源的運用是非常重要的管理項目，而台中縣市合併後，清潔隊、托兒所人員分別移撥環保局及社會局，在此情形下。請問您：

2. 請問您這樣人力上的制度安排對於區的公共服務有無影響？有哪些影響？

這樣的影響是好或不好？

答：在縣市合併後，區公所組織重組調整，在人力資源的運用上勢必發生些影響。在人力資源的調度與整體運用上，更因隸屬不同單位，明顯影響區公所人力不足、調配與調度運用上困難。但換個角度思考，就清潔隊、托兒所人員與業務分別移撥環保局及社會局，多少也減輕區公所對民眾公共性服務的機會，亦造成民眾對區公所行政服務效能與內容的種種質疑，造成區公所除人力資源運用短缺與公共性服務減少外，亦會造成區公所常遭致民怨。

3. 您認為就現狀而言，改制後就人力資源運用而言，您認為應該如何管理？

答：改制後就人力資源運用，宜採行地方區公所總額管理制與「績效責任制」，授予區長依各區行政人力需求做適度的調配與調度，更能發揮人力資源運用效能，有效提高區公所相關行政效能與效率。

大肚區公所改制前僅輔導環保志工，協助維護社區環境；改制後，區公所共輔導了環保志工、區公所志工，以及輔導社區發展協會設置五個關懷據點，服務的範疇增加許多，以下有幾個問題請教您：

4. 直轄市改制後，區公所輔導的志工服務範疇新增許多，請問您知不知道？就社區服務這方面您覺得是否有顯著的改善或是沒有差別呢？

答：個人是知悉區公所輔導的志工服務範疇是有新增許多據點，擴展區公所更寬廣的社區民眾服務層面（如結合社區資源，成立社區發展協會，辦理新大人關懷活動，促進社區已自職場退休的新大人能生命風華再現，豐富老年生活內涵），促進社區各項活動與生活的創新發展，帶動地方社區民眾生活水準。

5. 您覺得改制後的社區服務現狀是否良好？對於區的發展是否有幫助？有其需要改善或增加的地方嗎？您認為該如何運作呢？

答：因區公所輔導的志工服務範疇有新增許多據點，促進社區各項活動與生活的創新發展，亦凝聚龐大社區資源（含人力、物力與自然環境力），幫助各社區發展出不同服務性團體，嘉惠社區民眾，帶動地方社區民眾生活水準。

常人有說：「台中縣市合併後，各地方機關的行政效率根本沒有顯著的改善」；亦有人說：「自從台中縣市合併後，地方機關的行政效率有明顯的改善。」請問您以下幾個問題？

6. 請問您認為區公所的效率，改制前與改制後有差異嗎？請問差異在哪裡？有什麼地方需要補充或改善的？應該做的方式又是如何呢？

答：個人身為學校校長，常有機會與區公所做行政工作與活動互動，對於區公所的行政效率與服務民眾的積極性作法，應可按個“大讚”，給於區公所努力服務與盡心盡力推展政務的人員掌聲。對於學校請區公所協助事項或教育性支援資源的提供，區公所均能給予最大的協助與支援；若有困難之處，亦會給予充分的說明或錄案研辦。在改制後，感受到區公所在事的處理積極度與行政運作用心度上有著明顯差異。

現代的地方治理，特別強調公私協力的概念，配以「審議式民主」的精神，提升人民參與公務決策或服務，影響與己切身相關的政策，身體力行，亦拉近公務部門與一般人民間的距離，因此，公部門適當的賦權，妥善的開放溝通與參與的管道顯得相當重要，以下，請教您幾個問題：

7. 請問，就您了解目前的現狀，區民參與公共服務的意願如何？願意參加的項目為何？知道要如何參加嗎？參加與不參加的區民是否有背景差異存在？差異在哪裡呢？跟改制前有不一樣的地方嗎？

答：就個人了解，區民在缺乏知悉參與公共服務的管道與資訊途徑下，參與公共服務的意願並不高，區民參與公共服務大多偏重在各項村里民大會、委員會、社區發展協會與各關懷據點外，可就區內重大議案或公共建設內容，以公開、傾聽的態度，多方鼓勵區民踴躍參與和關心區內公共事務，廣納意見，並能積極的回應民眾意見，共同投注心力與資源，建設發展地方各項軟硬性發展。

8. 請問，就您所知，如果您要向區公所反映意見，您知道有哪幾種管道可以反映？您認為這樣的溝通管道夠不夠、通不通暢？如果不夠要如何加強呢？

答：區民可透過區公所服務站、意見信箱、網站區長信箱、村里長反應等管道反映意見。區公所能廣設意見溝通管道，足以多元傾聽、接收到多元區民意見，讓區民意見得以上達，共同關心與提供建設性正面區務發展建議，做為區公所在擬定行政政策或地方建設發展上，多能發揮重要建設性功能，有助於區公所各項區務工作之推展與落實為民服務公共事務發展。

9. 請問，依您所見，就公共服務而言，區公所提供的公共服務與民眾的期待是否仍有差距？改制前後的區公所與民眾的認知差距的變化是如何？變大還是變小？您認為區公所改制前與改制後在地方治理、服務民眾的功能與運作上作了怎樣的變化？民眾心目中的區公所應扮演什麼樣的職能角色？

答：在政策制度與資源條件限制下，區公所提供的公共服務與民眾的期待難免會有所落差，在造福地方建設與服務區民便民措施上，這也是區公所日後更加努力與發揮的空間。

區公所在改制後，因組織制度和預算等權限的變遷與限制下，在地方治理、服務民眾的功能與運作上，發生些無法符合地方治理需求與服務民眾的實際需求。

往後區公所應持續扮演帶動地方建設、提升區民活水準、服務民眾與便民政策的實現等地方發展領頭羊的帶領職能角色，以前瞻、積極、創新、便民、服務的區務遠

景引航前行，營造健康、活力與幸福的大肚城市。

