

第一章 緒論

第一節 研究背景與動機

以目前最基層的地方行政編組為村里，但與村里幾乎相同區域的另外組織為社區發展協會，傳統上村里制度已沿革久遠，村里制度肇始於古代周初井田制度，至光復初期行政長官公署便於推行政令，於三十四年頒佈「台灣省轄市組織暫行規程」將鄉鎮以下廢除保甲改為村里鄰，至民國四十三年依「台灣省各縣市實施地方自治綱要」第二次修改法規，始將鄉（鎮、市、區）以內編制問題，從鄉（鎮、市、區）區域以內編制村里。至八十三年七月二十九日公布「省縣自治法」亦大體維持此架構，又八十八年「地方制度法」取代自治二法，並落實憲法增修條文第九條之規定，關於村里的規定基本上也大致相同。社區發展協會是於民國八十年依據「社區發展工作綱要」進行籌組組織，因為這樣的組織編制設計，形成地方基層制度雙頭馬車之現象。921 震災時，個人服務於村里最基層組織內，親身體認這種制度所產生嚴重爭執與弊病；地震造成嚴重災亡，政府火速投入救災行列，民間組織也動員龐大人力、物力、財力投入救援，但處於最基層的組織（村里、社區）卻因各自為政、地方派系及選舉恩怨，造成救災遲緩，意見紛歧無法統合而影響甚鉅。

依個人瞭解觀察南投縣社區發展協會理事長一職，部份因選舉村里長敗選，轉而擔任社區發展協會理事長，基本上因為選舉因素，造成雙方意見不合。因此個人想探討目前村里現況問題、社區發展協會現況問題、村里與社區爭論及競合問題，並用問卷

訪問調查位於村里服務最基層人員（村里長兼社區理事長、村里長、社區理事長、村里幹事）以得知他們對目前村里與社區現況問題之看法，意見、態度、取向，功能整合，提出政策配套方案，來改善目前雙頭馬車的現象。這項研究是非常急迫性且具有政治價值，基層的村里組織及社區發展協會應如何作調整。是讓社區自然發展而強化村里，或保留社區、廢除村里或保留村里、廢除社區等，將調查回收問卷供作研究分析。

921 震災後因為一些非營利組織的專業民間團體及政府部門挹注；例如文建會的社區總體營造計畫，農委會農村聚落計畫及 921 震災重建會振興產業等計畫，都投入社區組織內，因此相對排擠影響到村里資源。再則目前內政部正研擬鄉（鎮、市）公所改為非自治團體，改為縣政府派出機關，並廢除鄉（鎮、市）民代表會，將鄉（鎮、市）長改任官派，如鄉（鎮、市）長改任官派後，但村里長如又維持民選似乎較不妥適；況且目前基層選舉風氣不良，暴力賄選介入，層出不窮，往往選出來的人，並不能真正為地方謀福祉，讓地方真正有心人士，望而怯步，這種以劣幣驅逐良幣不良循環現象，影響地方甚鉅，所以這些問題都是引發學生研究的最大動機。

日前內政部「地方制度再造」探討有關精簡政府層級議題，也談論村里與社區的整併或存廢問題，村里制度變革及村里定位問題目前也多方討論，依現行地方制度法第三條第二項規定意旨，鄉以內編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里；村、里以內編組為鄰，可見村里只是地方自治團體之下設置政治性行政單位，不具機關法律地位。村里係鄉鎮市之行政編組其既無地方自治團體之公法人地位，亦無行政區域之法域功能，在法治上屬土地管轄之行政編組，至於社區僅依「社區發展工作綱要」規定申

請許可設立，社區發展協會固除非依民法規定辦理法人登記外，各該社區發展協會僅依職權命令所設置人民團體，社區發展協會在法治保障上遠不及村里機制保障可比。儘管社區發展協會之組織尚無法制化之依據，但社區發展協會得以長久存在的條件，乃是由中央至地方皆由不同系統之機關管轄，一般言之社政機關每年皆編列社區發展經費，並得動用社會福利基金以提供各該社區發展協會申請各種活動之補助經費，有時可能比村里補助費來的多，且係因志願組合，組成人員較具凝聚力，對於活動參與性高，相對而言村里是政治性行政單位，其形式是依地方制度法或其他子法辦理。村里功能在都市化地區，因參與管道多而較不能突顯既定社會化功效，但在農村地區村里，對當地住民生活具有明顯的重要性。

目前內政部對於村里社區化的議題，基本上係維持村里之政治性行政單位組織，但其功能將強化過去未曾發揮或發揮有限的社區發展功能，亦即在公共設施建設、生產福利建設及精神倫理建設多所作為，促使民眾產生社區意識，對於村里具有認同感，將村里之公共事務視如己出之積極參與，與多所服務使民眾之日常生活豐富化而村里事務自治化彼此具有生命共同體的，亦是由參與中感受自身存在的價值從而建構現代意義之公民社會以為居民生活品質之全面提升。¹

第二節 研究問題與目的

¹ 紀俊臣，〈村里與社區體制存廢之考量〉，國政評論，網址，<http://www.npf.org.tw/publication/ia/091/ia-c-091-193.htm>，民 91.8.19。

我國政府為了加強改善社區居民生活環境，提昇其生活品質，自民國五十八年行政院頒佈「社區發展工作綱要」全國開始推動社區發展並成立社區理事會，至民國八十年內政部將村里系統所組成的社區理事會改制為由三十位以上居民依「人民團體法」發起成立之社區發展協會，以後分屬不同派系或不同利益取向的村里系統與社區發展協會之間，從此為了相互爭奪地方資源、基礎工程建設而不斷形成對立衝突的局面，不但嚴重影響基層社區居民間的和諧，也使得社區權力結構產生更多變化。²目前「社區發展工作綱要」第十二條所界定社區發展之工作項目與村里民政系統大致重疊，於是造成村里與社區兩個角色功能衝突。再則因為地震後村里與社區重建的意見及作法出現落差，以致影響後續重建計畫的推動實行，所以這套雙頭馬車制度所產生的種種問題，應思考如何解決，以推動促進地方發展，形成更好的組織運作模式及地方最基層村里長選舉存廢問題，共同為村里社區努力打拼，以提升服務品質、行政績效，促進居民福祉，加速重建完成。

村里與社區同為地方基層組織，各隸屬不同系統，村里乃依「地方制度法」而設置，屬民政體系；社區發展協會則依「社區發展工作綱要」而成立，屬社政體系，在臺灣目前 7,809 個村里中已有 5,658 個社區發展協會存在。³

政府於 921 震災後，重建工作大致分為公共建設、產業、生活及社區重建四大方面來推動，基層組織則在社區重建方面投入

² 詹秀員，《社區權力結構與社區發展功能》。台北：洪葉，民 91，頁 94。

³ 此數據乃根據內政部 2002 年之統計資料。

較多心力。⁴目前社區重建工作多半是由社區發展協會或其他社會公益服務團體，地方文史工作室所推動，遂發生其與社區內村里長的合作與衝突等互動問題。村里在社區重建過程，究竟扮演什麼角色，重建區所進行社區營造工作有許多業務涉及自然生態工程、景觀、產業及文化面向，這些都必須借重學有專長的民間專業團體來協助推動，傳統村里及鄉鎮市公所大部缺乏規劃與執行能力，因此目前許多社區重建工作實際都以社區組織結合專業團體為主，村里組織其實較難有發揮的空間。

最近內政部在地方基層組織改革方案中曾經提出「村里社區化」的議題，未來配合鄉鎮市長改任官派後，村里長與村里幹事的角色轉換成「走動式的行政服務」功能。⁵近十幾年來由於地方治理觀念興起，非營利組織機制日趨活躍，政府推動社區組織實地參與公共事務，以推動社區發展業務，即是期望透過「社會力」以提高政府生產力；相對於原有村里因而產生變化，社區組織屬於人民團體，地方政府基於輔導的角色，其管理上也滋生諸多問題，因此形成村里與社區組織功能重疊，浪費行政資源之情事甚為嚴重，如何探究村里、社區種種衝突，實在有必要加以整合，以避免二者衝突，抵銷原有的功能。村里是政府行政組織體系的一環，社區發展協會則是人民團體，社區居於共同發揮自動互助精神，在政府行政資源經費補助及技術指導之下運用資源來改善居民環境，兩者在本質、功能上的不同，法令依據也不一樣，都是以服務居民為目標、二者應相輔相成。

村里長原本是以服務居民而設置，但由於地方派系問題，如

⁴ 黃肇新，〈社區已被營造〉，文建會，《活力社區月刊》，第5期。民91.7.頁1-8。

⁵ 江大樹，〈社區重建中村里長之角色〉，文建會，《活力社區月刊》，第3期。民91.7.頁1-8。

今已失去當初設置的目的，另一方面自從「人民團體法」修正實行後，社區發展協會如雨後春筍般成立，而且只需要三十個人組成，向政府登記，就可以壟斷各項社區補助經費，同時經常和村里長發生衝突。政府改造從精省到縣市精簡行政組織之外，其實在村里這個體系，這層級也朝向「村里社區化」的方向減肥瘦身，這個構想第一步應先考慮廢止或合併村里社區發展協會社政一元化。目前社區營造大部分是以行政區域的村里為範圍，但是切實執行者卻不是村里長及其幹部鄰長們的團隊，而是社區發展協會等社區工作團體，且社區發展協會參與社區營造的比例逐年增加，即使是村里長也要轉變為社區理事長，因為文建會的經費撥補對象是立案的民間團體。未來社區營造的危機，將會存於以村里為範圍組成的社區發展協會與村里組織間的競爭。民國五十年代政府推動社區發展工作時捨棄既有的村里組織另行推動成立社區理事會，到了民國八十年改為人民團體的社區發展協會；社區發展協會目前由社政體系主導，形成的基層組織長久成為地方權力鬥爭的亂源。⁶

因此研提出以下三個主要問題進行研究，最後並試圖提出改進之建議：

- 研究問題：一、探究目前村里現況與問題？
二、探究目前社區發展協會現況與問題？
三、探究目前村里、社區發展協會角色功能衝突及競合問題？

於是個人用問卷方式，調查訪問瞭解南投縣村里各基層人員

⁶ 同註 4。

（村里長兼社區理事長、村里長、社區理事長、村里幹事）對村里、社區現況問題之看法及功能整合各種政策配套方案模式，以得知意見、態度、取向，彙整統計研究分析並提出改善建議。

研究目的：一、南投縣村里基層人員對村里現況問題之看法（滿意度及贊成度）。

二、南投縣村里基層人員對社區發展協會現況問題之看法（滿意度及贊成度）。

三、南投縣村里基層人員對村里與社區發展協會功能整合之看法（配套政策支持度）。

第三節 名詞界定

村里：係依照「地方制度法」第三條第四項規定鄉以內編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里；村、里以內之編組為鄰。

社區發展協會：依據社區發展工作綱要第二條規定，本綱要所稱社區係指經（鄉、鎮、市、區）社區發展主管機關劃定供為依法設立社區發展協會，推動社區發展供作之組織與活動區域。

社區發展：係指社區居民基於共同需要，循自動互助精神，配合政府行政支援，技術指導有效運用資源從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。社區發展工作綱要第六條：鄉鎮市區主管機關應輔導社區居民依法設立社區發展協會，依章程推動社區發展工作。社區發展協會章程範本，由中央主管機關定之。社區發展工作綱要第十二條：社區發展協會應針對社區特性居民需要配

合政府社區發展指定工作項目，政府年度推薦項目、社區自創項目訂定社區發展計畫，編定經費預算，積極推動前項社區發展指定工作項目為：一、公共設施建設 二、生產福利建設 三、精神倫理建設。依社區發展工作綱要第十五條規定：社區發展協會應與轄區內有關之機關、學校、團體及村里辦公處加強協調聯繫，以爭取其支援社區發展工作並維護成果。

功能整合：所謂功能整合係指基於內外環境的需求地方政府間基於本身的意願或是中央政府的主導採用組織合併（consolidation）事務合併（amalgamation）的方式相互協調的意見並統合各方行動以共同處理地方事務。⁷

震災重建：係指 921 地震後重建區有效迅速推動災後重建工作，以重建城鄉、復興產業、恢復家園及如何進行重建工作。

第四節 研究方法、範圍、設計與限制

壹、問卷調查法（量化）：

個人針對南投縣重建區基層人員（村里長兼社區理事長、村里長、村里幹事、社區理事長）進行郵寄問卷調查，收集彙整資料，以瞭解各基層人員對村里社區現況問題及功能整合配套政策的意見、態度、取向來研究分析並提出建議改善之道。

⁷ 呂育誠，《地方政府管理；結構與功能的分析》。台北：元照。民 91。頁 207。

貳、參與觀察法：

個人目前擔任鄉（鎮、市）村里幹事一職，對問題的癥結核心，感受較為深刻透澈，九二一震災後，馬上投入村里基層組織，親身體認村里及社區意見紛歧各分派系，無法統合，爭奪資源，爭功諉過，個人有相當切身之痛。

參、田野調查法：

親身擔任村里幹事一職，辦理村里及社區業務親自感受問題癥結及窒礙難行之處，並極力協調統合，尋求解決之道，以讓政府改造，能從最基層做起，才能落實地方健全制度，不浪費人力資源。

肆、深度訪談法：

以當時震災時個人擔任村里幹事一職，並投入救災行列，與當時擔任村里社區領導人進行訪談了解如何促進村里社區合作，儘速重建完成。

本節共分為四個要點第一點呈現變項之操作化定義（自變項、依變項）之操作化定義，第二點說明調查方法，第三點為抽樣設計與問卷設計，第四點陳述資料分析方法（如次數分配、百分比、變項交叉分析）。

壹、操作化定義

操作性定義(operational definition)

操作性定義是依據觀察可測量或可操作的特徵來界定研究變項的意義；亦是提供研究者一組描述活動的程序，讓研究者用來執行建立，由概念描述的現象以及在經驗上的存在性或其存在的程度。研究者希望解釋的變項稱為依變項(dependent variable)而研究者期望可以解釋依變項的變化的變項則稱為自變項(independent variable)。⁸變項是事物的一種特徵研究者用以區別不同研究事項在理論建構時稱為概念；自變項與依變項是從變項在研究中的相對關係來分，由研究者主動操弄的變項成為自變項，而因自變項之變動而變動的變項稱為依變項。

本研究包含七個自變項分別為性別、年齡、教育程度、職業、身份、服務地點、服務年資等。

一、個人特質變項

1. 性別：男性與女性
2. 年齡分為 29 歲以下、30-39、40-49 歲、50-59 歲、60-69 歲、及 70 歲以上
3. 教育程度：小學以下、國中/初中、高中/高職、專科、大學、研究所以以上

⁸ 潘明宏、陳志瑋譯，《社會科學研究方法》。台北：韋伯文化，民 89，頁 71。

二、位置變項

4. 職業：軍、公、教、商、工、農、服務業、其他_____
5. 身份：村里長兼社區理事長、村里長、社區理事長、村里幹事
6. 服務地點：_____ A _____ 鄉鎮市 _____ B _____ 村里
7. 服務年資：5 年以下、6-10 年、11-15 年、16-20 年、21-29 年、30 年以上

本研究目的是要瞭解南投縣基層人員（村里長兼社區理事長、村里長、社區理事長、村里幹事）對村里社區目前之現況問題之看法（滿意度與贊成度）及村里社區功能整合配套政策之看法（支持度）之意見、態度、取向。此一概念據此依變項之操作化定義說明如下：

- 一、基層人員對村里現況問題之看法（滿意度與贊成度）
- 二、基層人員對社區發展協會現況問題之看法（滿意度與贊成度）
- 三、基層人員對村里與社區發展協會功能整合之看法（配套政策的支持度）

貳、調查方法

- 一、調查對象：本研究母體為南投縣服務基層村里社區人員（村里長兼社區理事長、村里長、社區理事長、村里幹事）。

二、調查期間：九十二年四月下旬至五月中旬

三、調查方法：採郵寄問卷方法

參、抽樣設計與問卷設計

一、抽樣架構：以南投縣基層人員村里長兼社區理事長（32人）、村里長（227人）社區理事長（213人）村里幹事（176人）共計648人，全面進行訪問，人員名冊由縣政府民政局與社會局取得。

二、問卷設計：問卷內容由個人參與觀察及目前服務村里擔任村里幹事一職，實際瞭解問題所在及參酌學者專家相關文獻及理論基礎配合問題導向設計問卷。

三、問卷測試：以個人目前服務單位南投縣鹿谷鄉公所村里幹事聯合辦公處村里幹事人員及公所承辦村里與社區業務承辦人、單位主管，約計二十人。

四、問卷回收分析。

肆、資料分析方法

將問卷回收後整理檢核登錄，資料分析用 excel 及 spss 統計分析方式，主要採用單變量分析（如次數分配及百分比分析）、雙變量分析（如交叉分析）等方法。⁹以瞭解南投縣基層人員之基本背景對村里社區等變項相互間的關係。1.自變項分析：包括性

⁹ 林宏諭、林建宏、萬衛華，《EXCEL 2000 統計決策與資料分析應用》。台北：博碩文化，民 90。頁 1-15。

別、年齡、教育程度、職業、身份、服務地點、服務年資等變項分佈情形。2.依變項分析：陳述基層人員對村里社區的現況問題（贊成程度、滿意程度）及對村里社區功能整合配套政策支持度。3.自變項間之交叉分析 4.自變項與依變項之交叉分析。

個人針對南投縣重建區全部村里長及村里幹事、社區理事長進行郵寄問卷作答，收集資料，研究分析並提出建議改善之道。

伍、研究限制

只針對南投縣重建區各鄉（鎮、市）村里長、村里幹事及社區發展協會之社區理事長進行問卷調查，然後彙整分析，以瞭解基層人員對村里社區現況問題，並探討村里社區功能整合配套模式之意見、態度、傾向，彙整分析，藉以提出建議，進行改善，但因時間及經費有限，仍無法對全國性發出調查問卷。且郵寄問卷回收率偏低 31.7% 是較為遺憾之處，對於無法回收問卷之受訪者的意見、態度、傾向無法得知，勢必對整體研究結果造成影響，反之郵寄問卷的優點，仍是研究者不可獲缺的好方法之一，能夠在短時間大量對受訪者進行調查。

表 1-1 南投縣基層人員身份鄉鎮市明細表

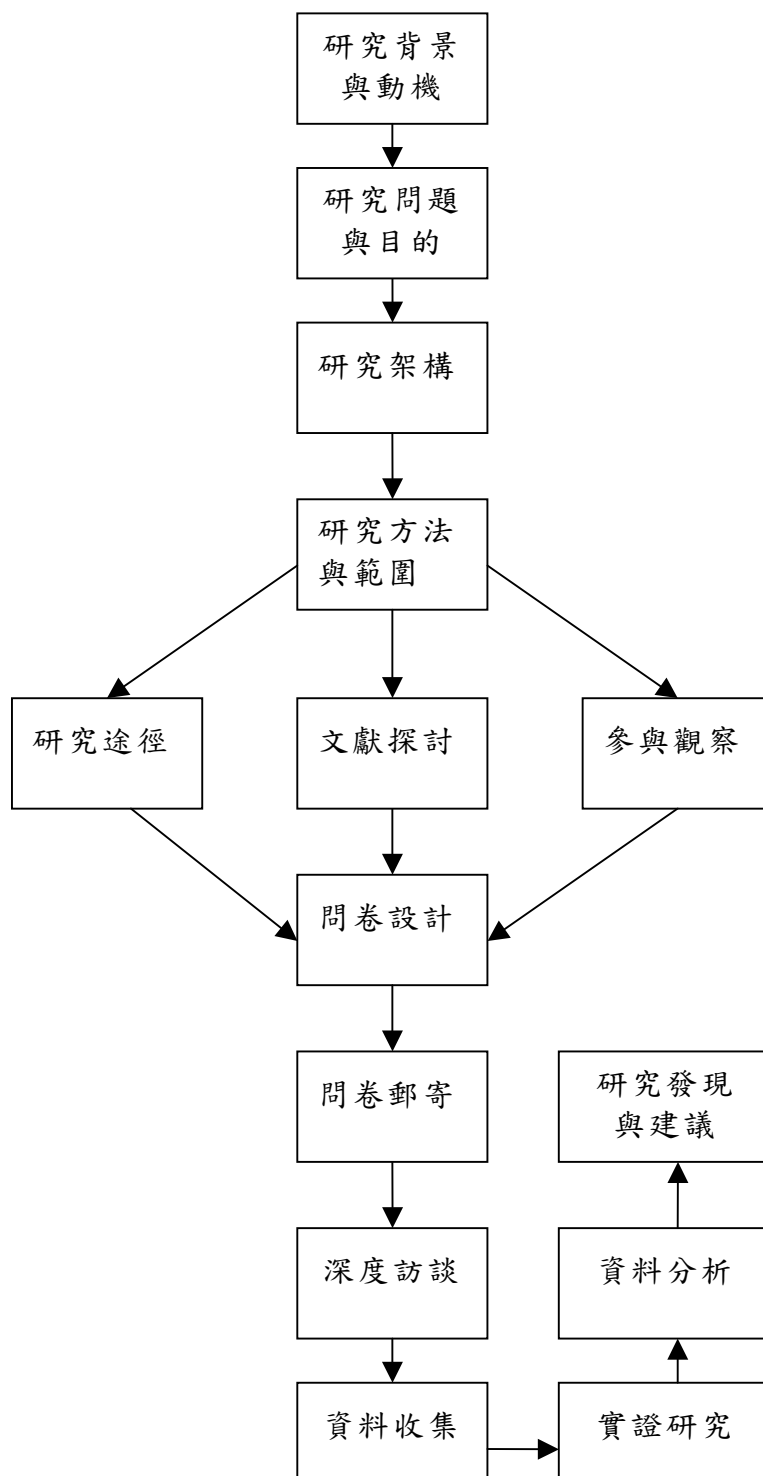
身份 鄉鎮市	村里長兼社區理事長	村里長	社區理事長	村里幹事	合計
草屯	2	25	19	15	61
南投	6	28	13	18	65

埔里	5	26	18	19	68
國姓	2	11	14	10	37
名間	2	21	30	18	71
集集	4	7	10	6	27
水里	1	18	12	12	43
中寮	0	18	17	16	51
魚池	2	11	9	8	30
竹山	3	25	23	20	71
鹿谷	2	11	11	8	32
信義	0	14	20	14	48
仁愛	3	12	17	12	44
合計	32	227	213	176	648

資料來源：南投縣政府

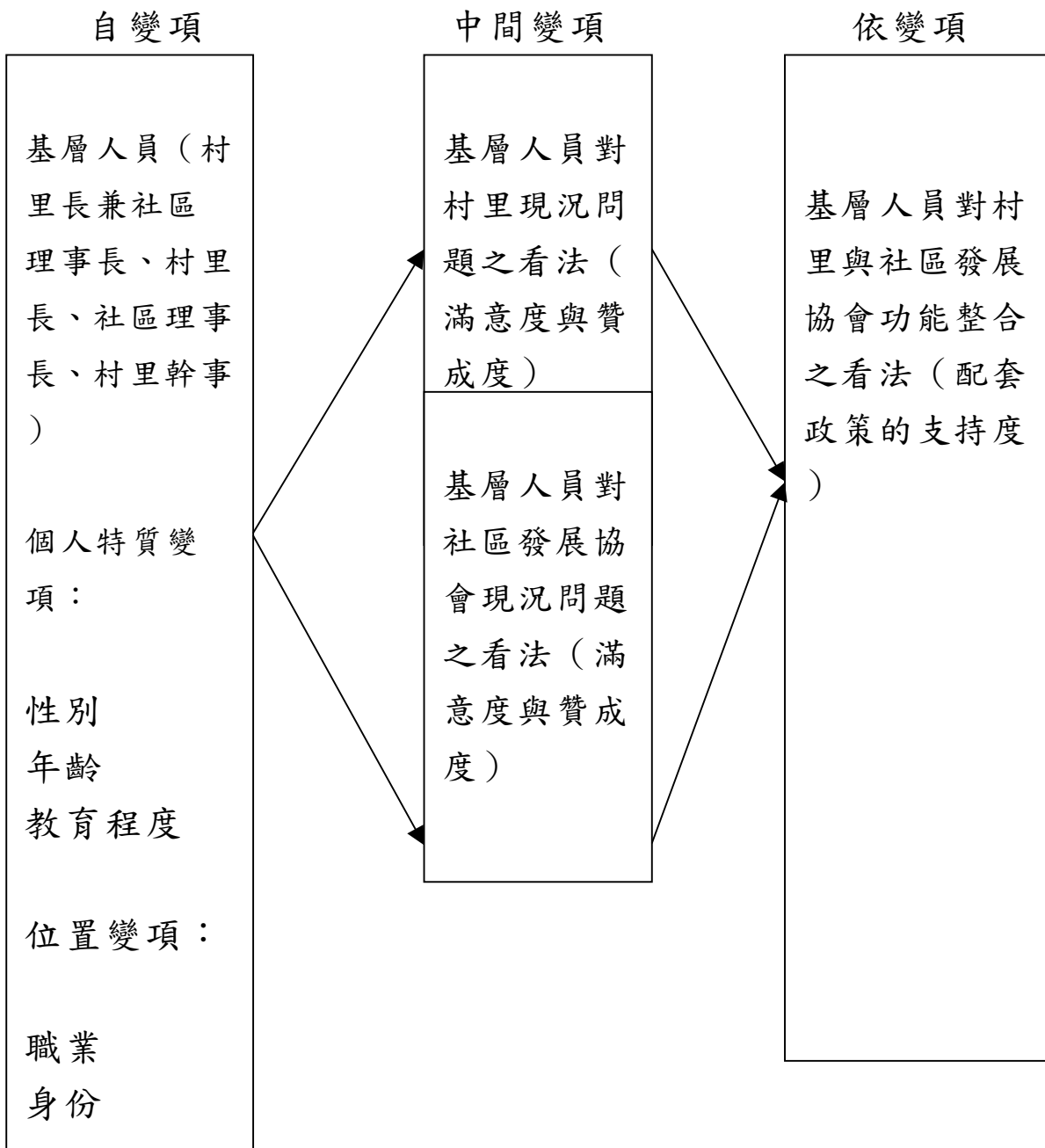
第五節 研究架構與流程

圖 1-1 研究流程



資料來源：本研究自製

圖 1-2 研究架構



資料來源：本研究自製

第二章 理論基礎

第一節 相關文獻探討

薄慶玖教授發表〈社區組織與村里組織可否合併之研究〉報告，經問卷抽樣調查部分縣（市）、鄉（鎮、縣轄市）（城市型、農村型、工商型、礦業型、鹽業型、漁業型、山地型、離島型）的村里幹事作為調查對象並交叉分析其結果，作者認為社區組織與村里組織並存的現象是一種雙頭馬車的制度，村里與社區目標大致相同，皆為繁榮地方為地方謀取福利，就問卷調查結果傾向同意將村里與社區組織合併，他談到社區組織與村里組織合併與否之爭，主要關鍵恐不在可否合併，而在社區發展業務就應由誰主管，由於社政單位與民政單位互爭為主管單位，所以引發社區組織與村里組織可否合併之問題，如社區組織合併於村里則由民政單位主管，如不予合併仍維持原狀則當然由社政單位主管，所以認為政府應就主管問題，速作一政策性決定，以杜絕爭議。¹⁰張世賢探討村里組織問題，村里為地方自治最基層的編組，其組織之健全與否影響地方自治行政功能甚鉅，村里長為村里組織的中心，村里長地位、角色期望、角色履行、角色衝突等問題，來分析檢討並提出改進意見及建議。¹¹何燕萍利用實地訪問及問卷調查方法，進行資料收集。對村里長之地位縱橫關係，村里民大會之存廢、村里幹事之角色、村里與社區鄰近村里等共同生活圈關係等加以研究。結果發現應由幾個方面加以改進 1. 村里社區

¹⁰薄慶玖，〈社區組織與村里組織可否合併之研究〉，《中國行政》，第 43 期，民 74，頁 23-52

¹¹張世賢，〈村里長角色之研究—桃園縣個案分析〉，碩士論文，中國文化大學政治研究所，民 75，頁 108。

之調適：應將村里與社區範圍加以明顯區隔 2.村里長之身份的地位：將村里長改為受有俸給之民選公職人員受鄉鎮市區長之指揮監督。3.村里幹事與社工員之角色、配置與服務方式：村里幹事與社工員應著重於相互協調配合與轉介服務。4.村里內各種任務編組之簡併存廢：社區理事會可因社區範圍之擴大而獨立於村里組織之外，其餘各種任務小組係政出多門，自立系統隨意設立之結果有疊床架屋，功能不彰之事實，故建議以村里內中堅份子，鄰長為主加強鄰長會議。5.村里民大會之改進：村里民大會原先設計主要功能，係宣導政令、反映民意，但由於環境變遷，民眾的意見，可經由其他溝通管道來表達，且出席率也普遍偏低，所以建議取消¹²

行政院研究發展考核委員會，於民國八十五年曾經委託林瑞穗與林萬億教授主持「社區發展與村里組織功能問題之探究」之研究。這份研究報告很深入探討村里與社區之間，目前處於何種狀態問題，並根據回收資料研究分析，各種方案之可能當作未來地方政府改革政策規劃的方向。而以社區領導人村里長村里幹事為訪問對象透過結構性問卷調查對於調查轄區內社區意識、社區發展所面臨的困難、社區運作的狀況、村里組織與社區組織分合等相關問題的意見進行訪問。結果發現社區發展與社區組織的問題，主要包括政府由上而下單方面政策執行，社區居民參與不足，政府擇定項目和資源錯誤配置，居民自主空間有限，社區範圍狹小和資源不足，社區缺乏領袖和培養領袖的草根組織，社區專業人才訓練不足及社區發展財源不固定等。村里組織的問題主要存在於兩方面：結果面和制度面，結果面顯現村里功能不彰甚至異化現象，包括淪為政黨或派系的買票樁腳、及派系傾異的工

¹²何燕萍，〈台灣省村里組織與功能之研究〉，碩士論文，國立政治大學公共行政學系，民 76，頁 287-290。

具，制度面顯示村里業務承辦過多，而相應的組織和配備則不足、及村里未依面積大小、戶數多寡和都市化程度訂定不同模型。關於社區組織與村里組織的分合與改進方面，並另舉七大理念型分別是：1.維持現狀不做改變；2.廢除村里、維持社區；3.廢除社區、維持村里；4.二制並存，但刻意發展一方；5.維持現狀，但改善二制分立之缺失；6.維持二制，改善二制分立之缺失，且積極鼓勵合併；7.加強村里，改革社區。¹³關智宇引用市場失靈、政府失靈等理論、而將非營利組織社區發展協會視同第三者政府，以第三者姿態出現，以彌補市場與政府機能之不足。主要研究目的是瞭解政府村里編制與社區非營利組織兩者間的合作互動關係，並找出兩者間合作的因素及促成合作的誘因。該項研究採結構式問卷調查將社區理事長與里長關係為依變項，將里長與理事長的背景特質、里長與里長對政治資源的競逐、里長對里幹事的角色定位、里長與理事長連任的屆數、里長與理事長對政治人物的支持、里長對社區發展協會的參與情形、社區發展協會組成和社區活動之舉辦情形等為自變項結果發現理事長與里長的基本特質及社區與理得運作情形在受訪者的 155 位社區理事長中以男性年紀在 41 歲至 50 歲之間高中學歷偏好國民黨的理事長佔多數有將近 90%的理事長為參與第七屆里長的選舉而只有 74%的理事長為參與第八屆里長的選舉顯示理事長參與里長的選舉的比例逐漸提昇。再受訪 230 位里長中，以男性男繼 41-50 歲之間學歷為高中擔任兩屆里長偏好國民黨里長佔大多數。在社區理事長與里長間互動關係上兩人間呈非常合作者佔 31.1%，呈看情形合作者佔 30.6%，互不干涉者佔 38.4%。二、各自變項對社區理事長與里長合作的影響分析結果發現男性年紀在 40 歲以下專科學歷的理事長較不會和里長合作。而成立於民國 83 年間因社區需要自行成立

¹³ 林瑞穗、林萬億《社區發展與村里組織功能問題之探究》，行政院研究發展考核委員會，民 85，頁 101。

未定期舉辦活動的社區社區理事長較不會和里長合作。再則女性年紀 41-50 歲之間高中學歷但任里長屆數為一屆、沒有社區發展協會中擔任幹部的里長較不會和理事長合作，理事長與里長政黨偏好不相同里長越不同意里幹事配合社區發展協會所舉辦的活動以及理事長在里長選舉中越不支持里長，則兩人之間越不會合作。¹⁴陳九五探討高雄地區部分社區發展協會理事長或重要幹部，瞭解該組織的角色與功能的認知。結果發現受訪者對社區發展之角色及功能認識有偏差，他們傾向將協會的角色是為文康活動取向，並認為其功能為執行政府交辦之業務，以協助政府政策之貫徹，故所領導的並未能充分促成社區意識發展。¹⁵黃源致針對不同城鄉區域，進行訪談，探討目前村里現況及社區所面臨的問題與兩者之間的互動爭議，進行探究，為能尋求了解那一個整合模式，最能提高服務績效與品質，並對促進村里組織與社區組織良性互動提出幾點建議：（一）回歸社區之原意，不宜以地理界限為唯一考量。（二）打破一村里一社區的概念，重新定位社區。（三）政府不宜固定補助社區組織經費以免形成依賴。（四）開放資源給予相關之團體組織（五）整合社區組織與地方鄰里的建制。¹⁶

黃錦堂教授《地方制度法基本問題之研究》一書，提到傳統之村里與社區發展協會二者，分屬民政政系統與社政系統，功能與任務不同，但儘管如此，我國現今社會力尚難謂已經絕對發達，二者之間通常只有一單位能夠發揮功能，甚且不乏二單位均未

¹⁴關智宇，〈非營利組織與政府組織合作關係之研究-以台北市社區理事長與里長為對象〉，碩士論文，中正大學政治學系，民 87，頁 99-100。

¹⁵ 陳九五，〈高雄地區社區發展協會角色與功能之評估〉，《行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告》，民 87，頁 1-7。

¹⁶ 黃源致，〈基層民主中村里與社區組織互動之研究〉，碩士論文，暨南國際大學公共行政與政策學系研究所，民 89，頁 12。

能發揮功能之情形，因此有必要考慮將二者加以合併，所謂「合併」事實上是強化村里並改造村里體制，然後賦予此村里更廣泛的權限與資源，而就社區發展協會（係只一協會而包辦全部業務之類型及我國目前現況）則放任人民提出申請，但不再享有例如目前社會發展協會工作綱要之補助，而且也不排除一村里得成立多數社區發展協會，更不排除跨村里而成立單一社區發展協會，換言之社區發展協會應逐漸改為以前述民間團體方式運作然後經社會力以及領導者的努力與否決定存亡。作者贊成維持村里制度，係因為我國現今村里人口平均不低，設置村里提供一定的服務，仍有其必要性，就在農業縣固然如此，在都會地區立即廢除仍嫌突兀。¹⁷

林琴容探討從組織管理，探討基層村里組織結構設計之研究-以嘉義縣為例，是抽樣訪問嘉義縣部分鄉鎮民眾對村里長及村里幹事態度及想法，且依 357 村里，只大致抽選十六位一般民眾，學經歷偏低，對結構性問題較未能深入核心，抽樣未具代表性，缺乏信度。依據該文獻及深度訪談的結果，歸納之村里長有廢除之必要，其結論如下：

- （一）村里區域無論轄區範圍大小，皆設置一村里長浪費人力。
- （二）村里長為小區域之選舉，衝突易滋引發民怨。
- （三）民選人員之受監督機制，不如科層體制班嚴密。
- （四）村里長原職位設計為無給職，實情則不然。
- （五）村里幹事由鄉鎮市公所直接指揮監督更易收效。
- （六）村里應為村里執行單位，不應賦予決策之權。
- （七）村里並無立法機關之監督機制設計，首長無存在必要

¹⁷黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆，民 89，頁 383。

。

(八) 民意向背應屬政治性考量因素，不存在於村里。

至於村里區域仍可適度擴大調整。至於後續研究仍建議以村里社區互動為切入點作深入探究，可做為未來政府相關部門研究參考之用。¹⁸

學者呂育誠發表〈村里制度定位與功能之研究〉報告探討村里目前面臨之困境及從地方政府管理的結構與功能層面，分別從理論與實務角度提出策略建議；村里因社會變遷及時代的轉變，功能日漸萎縮，主張今日村里問題並不在存或廢，集權與分權的爭議中，而是應該基於定位與目標的重新凝聚共識，逐步建構適當的功能形式，雖然地制法取代早期行政命令方式而賦予村里統一的法治地位，然而卻未能明確釐清村里體制的內涵造成村里體制的困境。¹⁹學者江大樹認為村里與社區同是地方基層組織但各隸屬不同系統，村里辦公處係一地方制度法而設置，屬民政系統。社區發展協會則依社區發展工作綱要而成，隸屬社政系統，村里長通常乃是地方公共事務運作核心人物，其領導角色與推動力量相當關鍵。他在探討村里長角色在 921 震災社區重建中扮演三種不同模式分別如下：1.村里長與社區發展協會理事長為同一人 2.村里長與社區發展協會理事長為不同人彼此採合作方式，共同推動社區重建工作。3.村里長與社區發展協會為不同人，雙方處於衝突甚至對立情況。並論述村里與社區組織可能的合作與

¹⁸林琴容，〈從組織管理探討基層村里組織結構設計之研究—以嘉義縣為例〉，碩士論文，南華大學管理研究所，民 90，頁 71-72。

¹⁹呂育誠，〈台灣村里制度定位與功能之研究〉，《行政暨政策學報》，第 34 期，民 91，頁 85-122

衝突，以及未來適當整合之道。²⁰

王啟東在〈台灣區村里功能角色之研究〉，探討村里辦公處沿革變遷解嚴後職能與角色的改變，背景和基層選舉制度及外在組織的影響，國內外社區組織與社區發展協會沿革，公寓大廈管理委員會角色與功能之研究，平時運作上對里辦公處與相互競合進行論證與分析。

目前村里、社區功能重疊，村里組織扮演的角色經常與社區組織角色重複，如何整合當前社區組織與村里行政組織間的關係是村里組織與社區組織健全發展不可迴避的議題，個人研究首先瞭解探討目前村里、社區發展協會的現況問題；村里、社區發展協會角色功能衝突及競合問題，並利用問卷方式調查訪問以瞭解南投縣村里各基層人員（村里長兼社區理事長、村里長、社區理事長、村里幹事）對村里、社區現況問題之看法及功能整合各種政策配套方案模式，以得知意見、態度、取向，彙整統計研究分析並提出改善建議，試圖找出最佳的解決方案。本文研究目的的主要如下：

- 研究目的：一、南投縣村里基層人員對村里現況問題之看法（滿意度及贊成度）。
- 二、南投縣村里基層人員對社區發展協會現況問題之看法（滿意度及贊成度）。
- 三、南投縣村里基層人員對村里與社區發展協會功能整合之看法（配套政策支持度）。²¹

²⁰江大樹，〈村里與社區組織功能整合之研究－以災區社區重建為例〉，《行政院國家科學委員會研究計畫成果報告》，民 91，頁 1-8。

²¹王啟東，〈台灣地區村里功能與角色之研究〉，碩士論文，中國文化大學政治學研究所碩士在職專班，民 92，頁 32-50。

以下將多年來相關文獻及碩（博）士論文整理彙編如下：

表 2-1 近年來國內相關文獻

作者	研究題目	研究結論或發現	年代
薄慶玖	社區組織與村里組織可否合併之研究	經問卷抽樣調查部分縣（市）、鄉（鎮、縣轄市）（城市型、農村型、工商型、礦業型、鹽業型、漁業型、山地型、離島型、）的村里幹事作為調查對象並交叉分析其結果，作者認為社區組織與村里組織並存的現象是一種雙頭馬車的制度，村里與社區目標大致相同，皆為繁榮地方為地方謀取福利，就問卷調查結果傾向同意將村里與社區組織合併，他談到社區組織與村里組織合併與否之爭，主要關鍵恐不在可否合併，而在社區發展業務就應由誰主管，由於社政單位與民政單位互爭為主管單位，所以引發社區組織與村里組織可否合併之問題，如社區組織合併於村里則由民政單位主管，如不予合併仍維持原狀則當然由社政單位主管，所以認為政府應就主管問題，速作	74

		一政策性決定，以杜絕爭議。	
張世賢	村里長角色之研究—桃園縣個案分析	探討村里組織問題，村里為地方自治最基層的編組，其組織之健全與否影響地方自治行政功能甚鉅，村里長為村里組織的中心，村里長地位、角色期望、角色履行、角色衝突等問題，來分析檢討並提出改進意見及建議。	75
何燕萍	台灣省村里組織與功能之研究	利用實地訪問及問卷調查方法進行資料收集對村里長之地位縱橫關係村里民大會之存廢村里幹事之角色村里與社區鄰近村里等共同生活圈關係等加以研究。	76
林萬億	社區發展與村里組織功能問題之探究	而以社區領導人村里長村里幹事為訪問對象透過結構性問卷調查對於調查轄區內社區意識、社區發展所面臨的困難、社區運作的狀況、村里組織與社區組織分合等相關問題的意見進行訪問。關於社區組織與村里組織的分合與改進方面另舉七大理念型。	85
關智宇	非營利組織與政府組織合作關係之研究-以台北	引用市場失靈、政府失靈等理論、而將非營利組織社區發展協會視同第三者政府，以第三	87

	市社區理事長與里長為例	者姿態出現，以彌補市場與政府機能之不足。 主要研究目的是瞭解政府村里編制與社區非營利組織兩者間的合作互動關係，並找出兩者間合作的因素及促成合作的誘因。	
陳九五	高雄地區社區發展協會角色與功能之評估	對 13 個高雄市社區發展協會的理事長或重要幹部進行深入訪談藉此瞭解社區發展協會領導者對該組織之角色與功能的認知。	87
黃源致	基層民主中村里與社區組織互動之研究	探討目前村里現況及社區所面臨的問題與兩者之間的互動之爭議	89
黃錦堂	地方制度法基本問題之研究	有必要考慮將二者加以合併，所謂「合併」事實上是強化村里並改造村里體制然後賦予此村里更廣泛的權限與資源，而就社區發展協會（係只一協會而包辦全部業務之類型及我國目前現況）則放任人民提出申請，但不再享有例如目前社會發展協會工作綱要之補助，而且也不排除一村里得成立多數社區發展協會，更	89

		不排除跨村里而成立單一社區發展協會，換言之社區發展協會應逐漸改為以前述民間團體方式運作然後，經社會力以及領導者得努力與否決定存亡。	
林琴容	從組織管理探討基層村里組織結構設計之研究—以嘉義縣為例	探討基層村里組織結構設計之研究-以嘉義縣為例，是抽樣訪問嘉義縣部分鄉鎮民眾對村里長及村里幹事態度及想法，且依 357 村里，只大致抽選十六位一般民眾，學經歷偏低，對結構性問題較未能深入核心，抽樣未具代表性，缺乏信度	90
呂育誠	台灣村里制度定位與功能之研究	探討村里目前面臨之困境及從地方政府管理的結構與功能層面分別從理論與實務角度提出策略建議。	91
江大樹	村里與社區組織功能整合之研究	探討村里長角色在 921 震災社區重建中三種不同模式，並論述村里與社區組織可能的合作與衝突，以及未來適當整合之道。	91
王啟東	台灣區村里功能之研究	探討村里辦公處沿革變遷解嚴後職能與角色的改變背景和基層選舉制度及外在組織	91

		的影響國內外社區組織與社區發展協會沿革公寓大廈管理委員會角色與功能之研究平時運作上對里辦公處與相互競合進行論證與分析。	
--	--	---	--

資料來源：本研究自製

第二節 村里、社區發展協會結構與功能

本節探討村里及社區發展協會的組織結構、組織功能、工作項目、整合模式等。村里的組織結構是由村里長、村里幹事、鄰長、村里民、村里辦公處、村里民大會所構成。社區發展協會是由社區理事長、總幹事、理監事、社區會員、社區活動中心，會員大會。村里組織功能依照台灣省民政廳編撰村里人員服務手冊²²之台灣省村里鄰組織及村里鄰長訓練實施方案，台灣省村里幹事服務要點，村里辦公處證明事項，台灣省各縣市村里民大會實施辦法及台灣省村里組織功能一書，談到有文化性、社會性、經建性、政治性。社區發展協會功能依據我國社會發展工作綱要之內容來看約有：1.社會功能，2.政治功能，3.經濟功能，4.教育文化功能，5.行政功能，6.治安功能。村里工作項目與社區發展協會工作項目大致相同，村里里鄰小型工程相當於社區發展協會公共設施建設，村里文化建設相當於社區精神倫理建設，村里公共造產相當於社區生產福利建設，至於整合模式有：1.保留村里廢除社區並吸納其功能，2.保留社區廢除村里並吸納其功能，3.維持現狀不做改變，4.維持現狀並改善二制分立之缺失。

²²《台灣省政府民政廳，村里人員服務手冊》，民 85，頁 90-103。

著名社區研究學者徐震認為一般社區的基本功能約分為幾項一、經濟功能；二、政治功能；三、教育功能；四、衛生功能；五、社會功能；六、娛樂功能；七、宗教功能；八、福利功能。²³

依社會發展工作綱要第二條規定，本綱要所稱的社區，係指經（鄉、鎮、市、區）公所社會發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作與組織與活動區域。社區發展係社區居民基於共同需要，循自動與互助精神，配合政府行政支援、技術指導，有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。綱要第六條鄉鎮市區主管機關應輔導社區居民依法設立社區發展協會依章程推動社區發展工作。社區發展協會設會員（會員代表）大會，理事會及監事會另為推動社區發展工作需要得聘請顧問。並得設各種內部作業組織。理事會監事會由會員（會員代表）於會員（會員代表）大會中選舉理事監事分別組織之。社區發展置總幹事一人，並得聘用社會工作人員及其他工作人員若干人，推動社區各項業務。社區發展工作項目大致分為一、公共設施建設、二、生產福利建設、三、精神倫理建設。綱要第十五條社區發展協會，應於轄區內有關機關、機構、學校、團體及村里辦公處加強協調聯繫、以爭取其支援社區發展工作並維護成果。綱要二十條各級政府應按年編列社區發展預算，補助社區發展協會推展業務，並得動用社會福利基金。²⁴

以下是大致將村里與社區發展協會結構功能製表略述：

表 2-2 村里、社區發展協會結構功能表

²³ 徐震，〈論社區與村里在社區發展不同的意義與功能〉，《社區發展季刊》，第 24 期，民 72，頁 5-12。

²⁴ 同註 23。

類別 項目	村里	社區發展協會
組織結構	1. 村里長 2. 村里幹事 3. 鄰長 4. 村里民 5. 村里辦公處 6. 村里民大會	1. 社區理事長 2. 總幹事 3. 理監事 4. 社區會員 5. 社區活動中心 6. 會員大會
組織功能	依據台灣省民政廳 村里人員服務手冊 論述如下： 1. 文化性 2. 社會性 3. 經建性 4. 政治性	依據社區發展工作綱要： 1. 社會功能 2. 政治功能 3. 經濟功能 4. 教育文化功能 5. 行政功能 6. 治安功能
工作項目	1. 里鄰小型工程 2. 村里文化建設 3. 公共造產	1. 公共設施建設 2. 精神倫理建設 3. 生產福利建設
整合模式	1. 保留村里廢除社區並吸納其功能 2. 保留社區廢除村里並吸納其功能 3. 維持現狀不作改變 4. 維持現狀改善二制分立之缺失	

資料來源：本研究自製

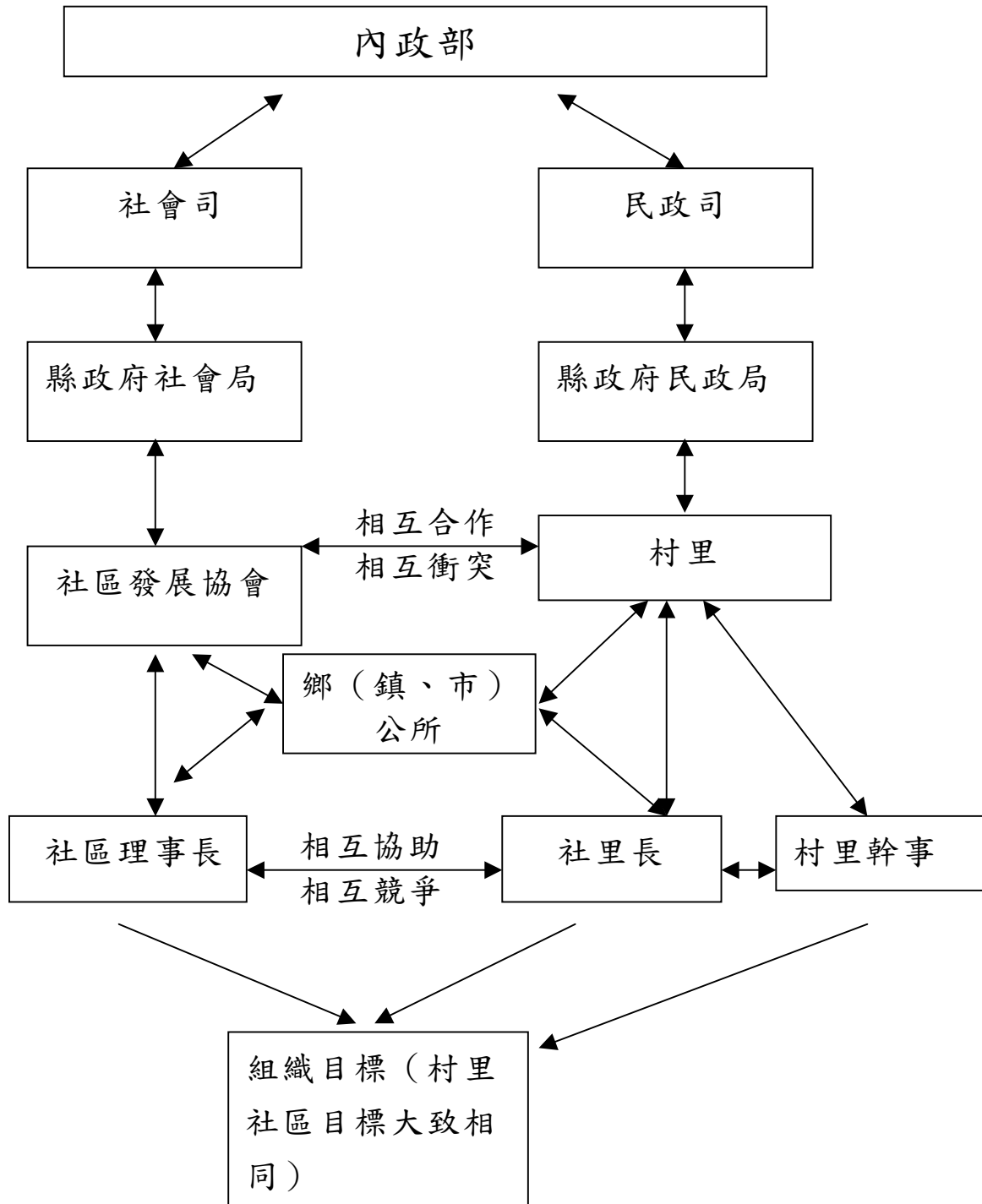
村里與社區發展協會在地方與中央層級都隸屬於不同單位，

分別於內政部民政司、社會司，及縣政府民政局、社會局輔導。在縣政府村里行政業務的是民政局自治課，社區發展業務是由社會局社政課辦理。雖然縣政府用於社區發展的經費不如村里，但當一個社區輪到辦理加強發展時，因社區發展工作項目繁多，因此會得到較多的補助，在此時社區發展協會顯得比較活躍，這時便會造成村里與社區發展協會因資源分配問題產生衝突。²⁵

村里與社區能否相互合作或衝突，取決於村里長及社區協會理事長的角色關係，如果村里長兼社區協會理事長，這種權力結構狀態，領導權力全部集中在一人手上，讓他在多數居民之充分授權與支持下，動用民政社政及地方多元資源無虞。村里長與社協理事長如不同人，但彼此理念相似，相互尊重，維持一定程度和諧與合作關係，社區較少涉及村里民政系統基礎工程建設，較傾向朝社區精神倫理或福利服務方面努力。此時彼此較能相互合作相互協助。但村里長與社協理事長不同人，但雙方個性理念不合或因選舉恩怨或因利益衝突等因素，導致無法認同與相互合作，造成互相對立衝突局面，不但影響地方和諧也阻礙基層發展與居民應有的福祉。

²⁵ 黃肇新，〈地方政府的社區組織與社區政策之研究—以高雄縣為例〉，《研考報導季刊》，第41期，民87，頁49。

圖 2-1 村里、社區體系結構



資料來源：本研究自製

第三節 村里與社區功能整合

壹、功能整合理論

所謂功能整合，係指基於內外環境之需求，基於本身的意願或是政策需要，採用組織合併或事務合併的方式，相互協調意見並統合各方的行動，以共同處理地方事務。²⁶任何組織都有其組織結構，而其結構的設計，都是針對組織所欲達成的目標來設計，然而組織必須是適應實際各種現實環境變數而隨時調整，才能到組織設計的目標。

結構功能論起源於生物學與生理學，其最基本的概念有二個，一為結構，一為功能。派深思（Parsons）²⁷把社會生活視為一個體系，是由各不同的部份所組成的網絡，此說明了體系結構的一面，即是指出一個社會及其次級單位的種種安排，建制為其顯例代表組織的基本架構與規模，以及有關人員所應遵循的法規規範，而將體系比喻微生物學上的有機體或有生體系，則說明了體系功能的一面，而所謂功能在生物學中是指某一器官為有機體履行的任務，在社會科學中代表組織運作過程中的各類活動與後果，當然並非一項活動一切後果都可視為功能，只有產生活動單位所歸屬的系統具有影響者才可稱作功能，唯有透過結構與功能的適當配合，組織方能達成預期目標。該結構是否達成組織所欲達成的每一成分的目標與功能，是否產生作用，而且在目前政經社

²⁶呂育誠，《地方政府管理：結構與功能的分析》。台北：元照，民91。

²⁷T. Parsons, *Structure and Process in modern Society*. N.Y: free press of glencoe, 1960, pp.16-96.

會如此複雜情形下，是否仍能適應環境及組織變動之需求。以結構功能途徑，從行政與政治面來檢視村里與社區組織運作結果，可以找出組織運作的各種缺失問題，尋求解決之道，有關結構功能論之重點概念略述於後：²⁸

派深思的結構功能論：任何一種組織，其本身就是一個社會系統，而這個社會系統有包含有好幾個次級系統，就是包含許多的小社會系統，任何組織都包含四種基本功能：

（一）適應（adaptation）：當內外社會環境發生變動時，為了應付外來的挑戰同時為了滿足內在需求，組織必須隨時調整手段與方法以適應新的變化。

（二）達成目標（goal attainment）：組織必須界定其目標以及動員所有的能量與資源來達成其追求目標。

（三）整合（integration）：把組織內各部份的功能，加以協調整合以共同對抗外來的變故。

（四）模式的維持（pattern maintenance）：每一個組織都必須使自己儘可能維持均衡狀態，根據派深思的觀點，人群就是在具有這樣的功能的架構中生存活動而得到需要的滿足。而這些功能彼此具有互動的相關性，其中一項有任何變數，其它項必須跟著調整，隨著內外在因素不斷改變，這四項功能的運作內容也是不停地在變。²⁹組織方能達成預期目標，我國基層村里組織設有村里長與村里民大會、鄰長、配有村里幹事並規定各有法定職權；而一鄉（鎮、市、區）主管機關，輔導社區居民依法設立社區組織及社區發展協會設有理事會、監事會各種內部作業組織，置理事長、總幹事並得聘用社會工作人員及其他工作人員若干人，各

²⁸同註 27。

²⁹同註 13。

有規定的職權。然在法令上雖均有規定各自的角色地位與履行職務功能。但從實際運作下所產生的影響觀之，並沒有達成設立的目標。

貳、組織管理理論

一、組織的定義與要素

（一）組織（Organization）的意義

人是社會的動物不能離群索居，為了共同的方便與保護，自然而然的形成各種組織，以便藉集體力量來達成共同的目的，因此所謂組織應有二人以上的結合，並且應有他們的共同目的，否則的話只能稱之為人群或群眾不能稱為組織。關於組織一詞由於各學者專家所採取的研究途徑不同，故所作的定義亦有差異，不過這種差異是大同而小異，有的從靜態方面的觀點解釋組織，有的從動態的觀點來討論，更有的從心態或生態的觀點來說明，但是這些意義，如果單獨來看的話都失之過偏，不能完全把組織的意義解釋清楚，所以應將他們的解釋綜合來看才比較完整。

1. 靜態的意義

這是組織的結構上來研究組織的意義，這一派的人，認為組織就是由許多不同的部份所共同構成的完整體，正如一個沒有發動的機器一樣，而行政組織就是機關權責分配的關係或層級節制體系，亦即權力的運用，命令與服從的關係，可以用組織系統表來表示組織至少要有下列四項要素：

- （1）任何組織必然有其目的，目的是人員工作行為的憑藉如果缺乏此項因素，組織人員的工作行為失卻了憑藉，無所遵循形成一片散沙。

- (2) 目的為全體人員所同意，假如一個組織所追求的目標不為人們所同意或被認為毫無價值，那麼人員便不曾為達成這個目的而全赴。
- (3) 人員必須予以適當的調配，否則組織人員為一群烏合之眾。
- (4) 權責必須合理分配，這也是合理的分工制度，不但人人有責，且需有權這樣才能運用自如，有效而如期達到目的。

2. 動態的意義

這是從組織人員的交互行為上來說明，組織的意義所謂動態的組織意義，勢將組織看成一個活動體，乃一群人為完成工作時的一致行動或動作，所以這也是一種功能的觀察，而行政組織就是機關人員在執行職務時分工合作的工作狀況或情勢，這正如人的身體一樣，靜態的結構有各種器官與系統，但是這些器官與系統是為了共同目的而協調一致的工作者，我們要對人有所瞭解不能只研究他的身體結構，還要研究各器官的功能、心理現象以及行為上的種種問題，根據這個道理我們對於行政組織也不能只從其結構上來觀察，還要研究其人員之交互行為。

3. 生態的意義

組織不僅有靜態的結構動態的功能行為，而且還要是一個有機的生長體，是隨這時代環境的演變自求適應，自謀調整的團體西諺有云「制度是生長起來的不是製造出來」的正足以說明組織的發展性。

4. 心態的意義

這是從心裡或精神的觀點來解釋組織，所以行政組織不僅是權

責分配關係或工作時推行時的運作情況或是一種不斷適應與成長的有機體，同時亦是機關人員對權責觀點的認識，感情交流與思想溝通所形成的一種團體意識，因為組織有了這種團體意識，所以大家才能牢固工作在一起，也才能以協同一致的步伐，來完成共同的目的，如果只有結構權責分配或行為準則，這只能構成組織的表面形象，不能表現出組織的精神，由於這種精神要素的存在，所以才能形成許多不同表現的組織，往往許多結構相同性質相同的組織但確有著不同的效率，給人的印象也不同，這就是因為組織精神要件所產生的結果。

1960年前後有一些學者，認為研究組織豈不能以靜態的觀點來研究，也不能只從動態或生態上來分析，組織除了這些條件以外，還要注意組織與外在環境的關係，組織為了適應環境的需要，往往要改變其內部組織與工作程序，所以亦組織不應在被視為封閉型的系統，而是一種開放型系統，他們根據此一觀點來研究組織現象就形成了更為進步的組織理論。

組織重組：所謂組織重組（reorganization）的定義，一般而言是指機關的組織型態和程序的改變，或認為機關的組成計畫在組織中所處地位之改變，組織重組實涵蓋三項重要意涵：1.有一設定預期達到的目標，透過群體有意識的共識達成特定目標；2.指涉機關的結構改變；3.組織內單位、人員、資源面臨新的轉變、配置。其實組織重組涵蓋範圍頗為寬廣，可包括組織型態程序改變組織分合地位、功能轉變等。組織重組的原因或因要消除組織不當膨脹，而需要精簡或因組織呈現退化現象無法因應顧客或民眾、社會需求，或針對新生事務的產生而與回應。希冀能具有

前瞻和回應的施政行為。³⁰

組織間之協調：組織的根本是組織結構，由分工與權威層級所構成組織間的協調是達成組織目標的先決條件。組織內的協調乃只整合聯結組織內不同的部門或人員以完成集體的工作目標。³¹。互動頻率彼此認知衝突此三者組織間協調過程中所扮演之角色乃依序發展互動的頻率與協調的進行有直接深刻之關係；倘若組織之間彼此的評價及工作哲學觀均成正向一致，則互動頻率會增加彼此的認知，亦可獨立影響協調互動的頻率，也會增加人員與人員（不同組織）的溝通與認知。³²而所謂組織變革是指組織受到外在環境的衝擊並配合內在環境需要而調整期內部的若干狀況以維持本身的均衡，進而達到組織生存與發展目的的調整過程。³³

組織再造：根據 Lowenthal 的分析，再造工程的實施通常具備四項要素：

- 一、十分重視組織的顧客（包括內在與外在的顧客）
- 二、對組織流程徹底地重新思考，以改善生產力與作業流程的時間。
- 三、結構上的重組（reorganization），通常將功能性的層級結構轉變為跨功能的團隊
- 四、新的資訊與評量系統，運用最新的科技來驅策資料分配與決策制訂的改善。³⁴

³⁰陳立剛，《地方政府論叢薄慶玖教授榮退論文集；鄉鎮市級政府體制研析》。台北：五南，民 88，頁 32。

³¹江岷欽，《組織分析》。台北：五南，民 82，頁 328。

³²同註 17，頁 371。

³³吳定，《組織發展》。台北：天一，民 83，頁 42。

³⁴孫本初，《公共管理》。台北：時英，民 86。

- 組織衝突（村里與社區），組織衝突的原因依賽蒙的觀點：
- 一、建立王國（empire building）：組織由於分工的結果造成了許多不同功能單位，這些單位都像擴充其職權，爭取更多的經費增加更多人員，努力於自己王國的建立，在這種情形之下不同的單位便發生衝突，人員之間也因此有了衝突。
 - 二、背景不同（differences in background）：在一個組織中由於個人背景不同，在發生接觸時經常因為價值觀念與事務的看法不同就會發生衝突。
 - 三、不同的團體意識（differing group identifications）：團體意識的不同會發生衝突，一般社區的組織目標與村里組織目標不相同容易發生衝突。³⁵

參、系統組織理論

其組織特性為組織是一個外在環境系統中的開放系統（open system）系統，可從兩方面觀察及封閉系統與開放系統，封閉系統的組織理論，認為組織與外在環境隔離至自我包含的運作條件之下，因此僅從內部結構與權責的正式關係以分析組織，但無法建立普遍適用的架構，開放系統不僅與環境有關且和本身相連，他將內部份子之互動影響整合成一個完整體，同時藉著外在體系環境系統理論來改變內在體系，以適應環境，因此組織是一個環境中的開放系統，且每個體系皆有其特殊目標，其目標的達成必須從環境輸入各種物質與非物質資源，稱為輸入，另一方面對環

³⁵張潤書，《行政學》。台北：三民，民80。

境提供貢獻謂之輸出。其間的過程是為轉變，大而言之輸入與輸出必須保持適度平衡與連續才能生存，否則組織及崩潰。

組織不僅與外在環境有著互動的關係，同時他的內部也包含了若干次級系統，這些次級系統各有其功能而且彼此影響環節相扣，構成一個完整的連鎖體。

- 一、組織具有界線性：組織與外在環境系統保持了一種界限，此一界限主要適用來方便地說明瞭解其外在環境的關係，在開放系統理論下組織的界限是可以滲透的，他的主要功能是過濾（filtering）組織自外界輸入他所需要的東西，界限就發揮了過濾的功能，使得組織可以有效的運用界限的另一點，功能就是確定組織活動的範圍，此等範圍的確定有助於瞭解和分析組織。
- 二、組織是一個系統交作重疊的體系：組織可以用層級節制的意義來說明，他本身是有許多次級系統所構成，而它又是外在環境系統的一環，越是規模越大的組織越是具備這種特性，人員被組合為若干團體，若干團體又被組合為若干部門，若干部門又被組成若干單位，最後組成一個公司或政府機構。
- 三、具有適應與維持的裝置：組織為了維持整個系統的平衡，就必須有一種維持裝置，以保障各次級系統的平衡，同時才能使得整個組織與外在環境保持一致，其目的在避免組織內部過快的改變而使得組織不能保持平衡，但在另一方面組織必須其有適應裝置作用以促進組織與外在環境的一致。
- 四、組織的開放系統具有殊途同歸性：組織的殊途同歸性，使得

對於組織問題的研究與改善不再侷限「於唯一最佳方法」管理人員可以運用各種不同的方法來使組織達到最大的效率不必再去尋求一種毫無彈性的最佳方法。

組織的成長是經由內部精心設計：組織因為能夠保持與外在環境的互動關係，所以他再不斷調整期內部組織工作過程與管理方法使得組織日趨成熟完整與成長組織的分化程度越來越高，形成了組織的新型態。

肆、資源依賴 (resource dependence) 理論

意指組織依賴環境，但會極力獲取資源控制權，以便將他們依賴減到最小，如果資源是控制在其他組織手中時，組織將變得脆弱，所以他們儘量嘗試獨立³⁶。資源依賴理論探討的是組織本身在其他組織身上重要資源的依賴程度應降到最低，並且試著影響環境以獲得所需的資源，當因資源依賴升高而使組織生存受到脅迫時，組織會控制外部資源以降低依賴程度³⁷。

經由上述各種理論基礎的提出讓我們瞭解村里與社區是地方最基層的編制組織長久以來存在一些問題。在地方雖然發揮應有的功能，皆是促進區域內民眾的福祉，但功能重複是較大的問題，所以必須加以整合管理，以達到組織生存最大的目的。系統組織是指組織與外在環境息息相關，密切影響，組織的內部受到外部環境影響，必須加以適應隨環境改變而調整。兩者組織運作互動也常造成衝突，村里社區依賴政府大量資源，在有限的資源

³⁶David Ulrich and Jay B. Barany, "Perspectives in Organizations: Resource dependence, Efficiency, and Population," *Academy of Management Review*, 1984, pp.30-45.

³⁷ J. Pfeffer and G. R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row, 1978, pp.21-40.

之下，形成資源爭奪的窘境。

村里與社區發展協會是鄉鎮公所內編組，村里組織與社區發展組織，宜視各地城鄉發展的生態與需求，進行村里的區域調整並進行改善村里與轄區內社區發展會等民間團體之間政策資源、人力以及工作上互動關係，同時在法治上強化其相互間的連結與合作機制，並建立整合性村里諮詢委員會使社區內重要團體均有可能選出代表進入諮詢委員會中使村里組織注入更多商議民主與民主治理的機制，以強化地方政策網絡，增強地方政策或議題討論及資源與人力的合作與互賴，可以加強地方社會的民主深化以及公民社會早日形成。

第三章 村里社區沿革發展與現況問題

第一節 我國村里社區沿革與發展

村里制度肇始於周初井田制度，我國歷代肇始於周初井田制度我國歷代各朝對「村里」之稱呼或有不同期作用，則不外呼為兵制、賦稅、警衛、戶政運作方式，則又抽丁、納糧、糾察，自為防盜人口勸農尚武和興教等。一則以輔助政府行政權之行使一則為自治以減少政府之負擔。

周初原行井田制度，迨至春秋戰國地方制度趨紛歧，其具有代表性有鄉遂制與國鄙制，鄉制與遂制名稱雖異，等級相同，且各與當時軍制之官階相配合，在軍制上如比為伍長，閭為司長，族為卒長，黨為旅帥，州為師帥，鄉為軍帥是。鄉遂制可謂政軍合一建制，職務廣泛，幾包括管教養衛各種是項在內，自鄉遂大數以下之各級首長亦均係由人民選舉所產生，自屬一種地方自治制度。國鄙制為春秋時代的地方建制，齊桓公以管仲為相，齊國大治為五霸之首，創行軌里連鄉制分為國制與鄙制，得概稱為國鄙制。國制與鄙制與周代之鄉制與遂制相當，而武政聽屬，政聽鄉，各保而聽，無有淫迭，可謂文武合一之地方自治制度，意味現代後備軍人制度之濫觴。³⁸

秦漢以後：秦始皇廢封建為郡縣，雖開創數千年來地方行政區劃之基礎，為暴虐統治中央極端集權，所謂地方政治蕩然無存

³⁸管歐，《地方自治概要》，台北：三民，民82，頁40-44。

。漢代太平盛世長久，西漢時縣以下之基層組織十里設一亭，十亭編為一鄉，在東漢時亭以下編制五家為伍，十家為什，百家為里。自魏晉南北朝以迄唐宋元明時代，在變亂時期朝廷暨無餘力以顧及地方人民，亦無休養生息之餘地，所有地方制度或已被破壞無存，自無地方自治或無創新可言，為在承平時仍注重地方政治之改進，如唐代厲行鄉治及坊村之至北宋變法之之保甲為後市實行保甲制度之權輿；元明兩代實行之里社制度與地方自治之旨趣上屬符合。³⁹

清代：清初初期並行保甲制度及鄉約制度，保甲重在防範姦咎，鄉約重在推廣教化。要仍不脫地方自治之性質，迨至清末地方自治之名稱，使見於政治制度。亦即我國往古雖有類似地方自治之事實，為地方自治之正式法定名稱，則自清末肇始。⁴⁰清朝保甲制度是把縣以下的城鄉分為保、甲、牌三級組織。及十戶編為一牌，設牌長一人，十牌為一甲，設甲長一人，十甲為一保，設保長一人，保甲長由官府選用，保甲作為基層政權組織時，其職責主要是維護社會治安維護封建統治。保甲制度在維護清王朝統治方面擔任重要作用，採用編排保甲方式，止息竊盜是維護鄉里治安和社會秩序的好辦法。同時又可防範人民反抗的作用。保甲制度也是一種戶口登記檢查制度，有效控制盜劫之源對保甲內的各種人民實行嚴格控制。⁴¹

光復初期，行政長官公署，為便於推行政令，乃依據中央二十八年九月十九日所頒佈市組織法暨縣各級組織綱要之規定，於三十四年十二月六日頒佈台灣省省轄市組織暫行規程，同月十一

³⁹同上註。

⁴⁰同上註。

⁴¹台灣省政府文獻委員彙編，《重修台灣省通志卷七政治志行政編》。民85，頁40。

日公佈台灣省縣政府組織規程，二十八日頒佈台灣省各級民意機關成立方案，規定應於三十五年一月底前成立里辦公處，並改原有之街庄為鄉鎮，鄉鎮以下廢除保甲，改為村里鄰。村里同為一級在鄉為村，在鎮為里，其下均稱鄰。村里設村里辦公處，置正副村里長各一人，均為無給職，由村里民大會就公民推舉之，任期為二年，里設里幹事一至三人，村設村幹事一人。村里幹事得為專任，納入鄉鎮市公所之編制，但若經費不充裕，得由副村里長或國民學校教職員兼任，縣轄市公所並得依市之自然區劃，含若干里設聯合辦公處，設主任一人，由里長互選之。

民國三十九年四月二十二日首次頒佈之「台灣省各縣市實施地方自治綱要」對於鄉鎮以內編制之稱謂，並未明白規定，至四十三年第二次修改法規時，始將鄉（鎮、市、區）以內編制問題，從鄉（鎮、市）區域規定畫出，獨列一節為村里民大會及村里辦公處。該綱要規定村里設村里民大會，村里設村里辦公處，置村里長一人，村里長由村里公民選舉之，任期四年連選得連任，村里長受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村里公務及交辦事項，「村里之鄰戶編組及村里長選舉罷免規程另定」。依地方自治綱要規定，村里以取消副村里長一職，而對村里長之產生，依三十九年七月十二日公布之「台灣省各縣（市）村里長選舉罷免規程」有關規定，已作大幅之改進，奠定日後良好的基礎。八十三年七月二十九日公布之「省縣自治法」亦維持大體架構，為因應省縣自治法的公布與實行暨配合內政部函示該部所訂頒「健全村里鄰組織加強村里鄰長訓練實施要點」停止適用及本省村里業務的需要，省府特另訂頒「台灣省村里鄰組織及村里鄰長實施方案」及「台灣省村里幹事服務要點」各一種，自八十五年二月一日起實施，並將前頒「台灣省發揮村里組織功能實施方案」等四種法令停止適用。同時為配合省縣自治法的實施，爰依該法第

四十一條「村里應召集村里民大會，其實施辦法由省政府定之」的規定，由省政府重新擬定「台灣省各縣市村里民大會實施辦法」，提經省議會議決修正通過，函報內政部轉行政院備查，於民國八十五年五月發佈施行，為本省各縣市實施村里民大會之依據。⁴²

八十八年立法院通過地方制度法以取代自治二法並落實憲法增修條文第九條之規定本法關於村里的規定基本上與自治二法完全相同唯一差異之處為納入基層座談會之名稱，同時村里民大會與基層建設座談會由原來應召集改為得召集，是依此規定村里民大會變成可有可無的集會。⁴³南投縣政府曾向本縣各村里長對於村里民大會是否繼續辦理的意願，進行調查。

地方制度法公佈施行後，依地方制度法第五十九條規定村（里）至村（里）長一人，受鄉（鎮、市、區）長指揮監督，辦理村（里）公務及交辦事項，由村（里）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。村（里）長選舉，經二次受理候選人登記，無人申請登記時，得由（鄉、鎮、市、區）公所就該村（里）具村（里）長候選人資格之村里民遴聘之，其任期以本屆任期為限。依第一項選出之村（里）長應於上屆任期屆滿之日就職，第六十條村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣（市）定之。

社區沿革：臺灣於民國五十四年由行政院頒佈「民生主義現階段社會政策」將設「社區發展」列為現階段社會福利七大項目之一，是為我國應用社區工作方式，推行社會建設之開始，民國

⁴²台灣省民政廳編印，《臺灣省村里組織功能》。民 87，頁 1-2。

⁴³同註 12，頁 91。

五十七年行政院制訂「社區發展工作綱要」，五十八年實施社區發展計畫，以社區基礎建設，生產福利建設，精神倫理建設為內容。民國八十年內政部修訂「社區發展工作綱要」，明訂「社區發展協會」為法人，並擴大其服務項目。民國八十四年內政部舉行「全國社區發展會議」以「社區發展的再出發」為題，重新確立社區發展的新方向為建立民主與安樂的社區，並推展多元的全面的服務，此為臺灣社區工作的第一波。⁴⁴

社區發展是第二次世界大戰後由聯合國逾 1952 年開始推動的。台灣地區自民國 57 年行政院頒佈社區發展工作綱要後推行將近三十年社區發展工作，社區發展基本概念社區主要意義在於居民自動自發以改進自己及全社區生活環境與品質的過程。然而現實環境中許多社區居民對於社區事物漠視在加上社區內之組織對社區活動燦爛度不夠社區發展工作之推動確實需要外力之輔助與支援。⁴⁵

第二節 南投縣震災重建區村里社區沿革與發展

南投初為山胞南投所居之地，南投乃「番話」「社名」之譯音，不久作為莊、街、堡名。南投社名始見於康熙三十四年修台灣府志，乾隆初年已成莊，名曰南北投莊，日據時期，光緒二十七年，設南投廳。光復後，民國三十九年九月，由台中縣劃分設立，南投縣名稱自此開始，縣治設在南投鎮。⁴⁶本縣之開發，自

⁴⁴同註 28，頁 168。

⁴⁵賴美蓉，〈社區系統運作與社區發展模式之建立〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫，私立逢甲大學都市計畫學系，民 87，頁 1-7。

⁴⁶南投縣政府，《南投史話》。南投縣鄉土大系叢書，民 83，頁 21-39。

明鄭成功驅荷復台，寓兵於農，林圯帶兵屯墾沙連堡（即今竹山）自是我先民筭路藍縷，以啟山林，斯土使拓。本縣行政區域之隸屬迭有更軼，在明鄭成功時代屬天興縣後屬北路安撫司，清康熙二十二年（西元一六八三年）隸屬福建省台灣府諸羅縣雍正元年（西元一七二三年）台灣府增設彰化縣，本縣改隸之，至乾隆二十四年（西元一七五九年）南投正式社縣承，此為本縣有政教之始。本縣之行政區，自民國三十四年（1945年）抗戰勝利，台澎光復，本縣仍屬台中縣轄。民國三十九年（1950年）十月本省實施地方自治，政府調整全省行政區，於是南投自台中縣劃出單獨設縣，並於是年十月二十一日設立南投縣政府，此為南投縣之誕生。本縣行政區分為一市四鎮八鄉，即南投市；竹山、草屯、埔里、集集四鎮；中寮、名間、鹿谷、水里、魚池、國姓、信義、仁愛八鄉。⁴⁷目前總共計有 259 個村里。

台灣省政府為促進基層民生福利改善民眾生活依據行政院頒佈民生主義現階段社會政策自民國五十八年起先後訂頒「台灣省社區發展十年計畫」「台灣省社區發展後續第一期五年計畫」（七十年七月一日起七十五年六月三十日止）「台灣省社區發展後續第二期五年計畫」（七十五年七月一日至八十年六月三十日）「台灣省現階段社區發展工作實施方案」、「台灣省基層建設八十一、八十二、八十三、八十四年度社區發展計畫」。

南投縣早期社區之規劃係以部落村莊住戶數為準，平地鄉鎮是以住戶集中在一〇〇戶以上，山地鄉鎮市以住戶集中在五〇戶以上，故有一個村里規劃一個以上之社區。因社區範圍狹窄，至各項資源取得不易，有鑑於此，行政院於民國七十二二年頒佈「社

⁴⁷南投縣政府網站：<http://nantou.gov.tw/index.asp>。

區發展綱要」依綱領第五條規定：社區之劃定，應以歷史關係、地緣形勢、人口分佈、資源多寡、生態特性及居民意向、興趣、共同需求為依據，得不受村里行政區域之限制。已發展之社區未符前項條件者，得經社區決定或主管機關及業務主管單位輔導採下例方式重新規劃：一、聯合鄰近屬各社區共同規劃。二、配合社區既有條件擴大本社區之區域範圍。三、合併鄰近數個社區或區域規劃為一大社區。同綱領第六條：社區之劃定，經該地區內居民過半數同意後，申請鄉鎮市公所核定之，鄉鎮市公所為促進社區發展得選擇適當地區劃定之。惟本縣社區型態屬農村型、山地型、社區，因地處偏遠，地理環境殊異，生活習性有別，均無擴大社區範圍之意向，故現仍保持原有之社區範圍。⁴⁸以目前南投縣共計有社區發展協會總數 237 個。

第三節 南投縣震災重建區村里現況問題

村里是由下列所組成（村里長、村里幹事、鄰長、村里辦公處、村里民大會、村里民），其問題也環繞這些組成上，村里長角色定位及存廢問題、村里長與村里幹事互動關係、鄰長遴選方式、村里辦公處設置地點、村里民大會存廢，村里基層選舉及村里長事務費等議題進行探討。

壹、村里長問題

村里長是最基層村里自治人員，承鄉鎮市長之指揮監督，辦

⁴⁸陳錦標，〈南投縣社區發展史〉，《社區發展季刊》，民 86，頁 83-123。

理村里公務及交辦事項，而村里長由民選產生，乃受選民的託付，辦理地方公共事務。臺灣基層村里長選舉還是停留於人情體系關係網絡賄選問題癥結上，傳統村里長對於文建會近年來推動社區總體營造計畫認識不深，社區總體營造推行這麼多年來有些已有不錯成果，但大部分地方弄到每個人都在寫企畫書，寫報告藉此把資源爭取過來。如果政府部門認為鄉鎮市級選舉可以取消，則村里長選舉更無存在的必要，因為村里長人數眾多，且待遇及相關費用一再膨脹，但其擔任選舉樁腳的功能，大於服務村里，對於地方發展基層建設貢獻極為有限，未來政府推動選舉簡化時，應一併取消村里長選舉，改為公務人員任用，節省人事費用。

村里長選舉由於黑金介入，選舉風氣敗壞，始終遭受批評，尤其地方制度法通過後，村里成為鄉鎮市的行政編組，是否還維持選舉，應可更開放討論。村里長民選與公所編制內村里幹事互動關係都是討論的問題。在台灣過去相當長的時間上停留資訊不是很普及的時期，農業生活與鄉村社會村里長是反映民意，宣導政令，發揚倫理道德、促進地方發展為宗旨。當年村里長扮演政令承上啟後的重要角色，如今資訊如此發達，這些職能需要村里長扮演嗎。村里長存廢問題以爭議已久，在現代社會中村里長功能以日漸萎縮，村里長變成地方選舉的大樁腳，在功能上有與村里幹事多所重疊，因此產生廢除的聲浪，村里長存廢應與功能性而非以政治立場為考量，如果以都會地區來看或有討論空間，但若以全國角度村里長卻為基層民意不可缺少的末梢神經。⁴⁹內政部正研擬廢除村里長選舉，國內幾位政黨對廢除村里長仍持保守態度。村里長是日據時代的產物，社會整體水準已明顯提升，地方民眾的反應管道也很暢通，村里長實無存在的必要。

⁴⁹陳錦華，〈立委籲不可政治考量廢除村里長〉，《中國時報》，民 92.02.27，版 11。

貳、村里幹事問題

村里幹事由政府配置，村里幹事執行村里工作，以一村里一幹事為原則，其有特殊情形者，由鄉鎮市長視各村里業務繁簡情況，在不影響村里業務正常推行下，統籌適當調配其編制，納入鄉鎮市公所內，村里幹事除執行鄉鎮市公所交辦事項及村里福利建設事項外，並接受人民申請服務事項，村里應辦事項，甚為繁雜瑣碎，因此村里之行政工作由村里幹事負責辦理，故村里幹事實為為民服務及政令宣導之基層執行者，是開拓地方自治之先鋒，更是便民利民之尖兵，其職責極為重大。但村里幹事服務方式也為人詬病一般而言村里幹事上午集中公所辦公下午分赴村里辦公處或外出為民服務為因管理鬆弛而流於形式。

參、村里長與村里幹事的關係

（一）村里長由村里內公民選舉產生為無給職之地方公職人員，應受鄉鎮市長之指揮監督辦理村里公務及交辦事項，村里行政自當以村里長為中心，村里應辦事項廣雜繁瑣，村里長難以單獨負責執行，為此乃有村里幹事之設置用以襄助。村里實際行政工作由村里幹事秉承村里長之命辦理，村里幹事對鄉鎮市公所之交辦事項，除應即時向村里長報告知悉外，亦有待村里幹事全力執行。

（二）村里長為村里行政中心村里幹事則為政令及交辦事項的執行者，貫徹村里服務工作，兩者應密切配合村里長基於指導

監督的立場得隨時向公所提出村里幹事服勤情形及獎懲意見以供公所做為參考。

肆、鄰長聘任問題

我國歷次法規之訂定對於鄰之規定均是為村里以內的編組，而鄰長是由村里長就該鄰成年人居民遴選，報請公所聘任之。任期四年，連聘得連任，係為無給職，受村里長之指揮監督辦理鄰公務及交辦事項。為義務協助政府推行政令、為民服務需與村里長與村里幹事密切配合，並推動工作，爾來這個職務競爭激烈，因此造成彼此爭執。

伍、村里辦公處設置問題

地方制度法第五條第四項規定，村里設村里辦公處，原則上村里辦公處的設立，係以一村里一辦公處，然而實際上鄉鎮縣轄市區公所，囿於經費之問題，無法達成此一目標，多數附設於村里長自宅，將村里辦公處設於村里長自宅，可能會模糊公私領域致使村里民洽辦業務，可能覺得是村里長私人情誼，而給予協助。

陸、村里民大會問題

政府推行四十餘年的村里民大會，由於部分鄉鎮公所反應隨著時空環境的改變，似乎早已以不合時宜，為求審慎周延，縣政

府民政局因此特擬具修正村里民大會實施自治條例或是停止辦理三個方案，將提報縣府主管會報充分討論後定奪。縣府民政局長表示，依現行本縣村里民大會實施條例第五條規定每年以召開一次為原則，但該局屢屢接獲部分鄉鎮公所的反響，指現今資訊發達，民眾洽公的管道相當多，平日可以召開鄰長會議等來推行政令，村里民大會得視需要召開，因此建請縣府修正前述自治條例或是停止辦理。於是發函各鄉鎮市公所及各村里長意見調查統計全縣十三鄉鎮中希望繼續辦理的有四個鄉鎮，六十七個村里；停止辦理的有五鄉鎮⁵⁰、一〇一村里，是需要辦理的有三個鄉鎮六十個村里，以基層建設座談會取代有一個鄉鎮，三十三個村里。

柒、村里基層選舉問題

如果政府部門認為鄉鎮市層級選舉可以取消，則村里長選舉更無存在必要。因為村里長人數眾多，且待遇及相關費用一再膨脹，但其擔任選舉樁腳的功能大於服務村里民的任務，對於地方發展、基層建設之貢獻極為有限。未來政府推動選舉簡化時，宜一併取消村里長選舉，並在不增加人力的前提下，改以公務人員資格派任村里長，以進一步簡化選舉層級，儉約基層人事經費。

捌、村里長事務費問題

在地方自治法規裡，村里長是無給職，目前的編制上，都有

⁵⁰ 南投縣政府，91.12.03：新聞稿。

村里幹事協助村里長在行政事務的推動，村里長應該是地方仕紳，在有服務的需求上，才挺身而出，但是在其薪資逐漸加碼，以及不景氣雙方面影響之下，已讓整個性質大幅出現偏差的現象，如果照這樣的趨勢發展下去，會使其真正的功能性喪失殆盡。

第四節 南投縣震災重建區社區現況與問題

社區現況問題是以目前社區運作情況，地震後成立重建推動委員會運作情形，社區居民參與意識及參與社區活動，政府挹注經費多寡，社區與村里相互爭奪資源，與村里工作內容重疊性，來深入探討問題。

壹、地震後成立重建推動委員會運作情形

地震後依據 921 震災重建暫行條例第五條第二項規定，災區直轄市、縣市政府及鄉鎮市公所，村里及社區為規劃協調推動震災重建事項，得設重建推動委員會。村里社區重建推動委員會由村里長或社區住戶共推一人擔任召集人，得邀請社區居民、學者專家、企業代表、機關團體及災民代表組成，部分災只是掛名組成，從未積極推動，且部分規劃專業團體只是賺取規劃費，未採納災民重建意見，協調規劃合因此造成問題，效果不彰。

貳、社區居民社區意識與社區參與活動

近年來社區意識高漲，帶動另一股民間社會力，逐漸成長紛紛成立社團或組織，尤其地震後政府挹注專業重建團體，協助地方社區發展。

社區發展（community development）一詞，係一九五〇年代由聯合國所創設，意指經由人民自己的努力與政府當局聯合一致，以改善社區的經濟社會、文化、環境的行動過程（U.N.1956），凡使用此一名詞者，常將社區發展工作視為政府行政工作之一環或政府行政單位，主辦業務之一種由政府協助居民推動而形成，政府單位或其他機構對社區提供技術援助模式，而側重於服務導向或稱服務輸送模式。⁵¹九二一地震帶給國人永不抹滅的傷痛，也讓我們的傷痛重新省思人跟土地的關係，災後明顯發現平時有在經營社區復原力最快，而政府與民間也體認社區營造對災後重建的重要性，因此社區營造已經成為下一波改革的重點。臺灣很多社區營造工作通常以一個里或社區去營造，或因計畫有專業團體參與，很多初期在事件及議題炒作下，可以凝聚居民情感，但後續面臨人力及財力、專業等限制而遭停頓，同時限於人力一個社區營造團隊要兼顧很大的區域較為困難，也讓居民產生依賴感。臺灣這幾年關心社區營造相關操作技巧方法論述非常多，如果給予有心於社區營造著適當教育即可投入社區營造社區行列。

參、政府挹注經費多寡

⁵¹徐震，〈台灣社區工作的新型態與新願景〉，《社會發展季刊》，第 88 期，民 88，頁 169。

有感於地震後政府部門重視社區總體營造計畫在機費補助上都以人民團體社區發展協會組織或一些專業規劃團體反而行政最基層組織村里卻被冷落一旁造成地方與社區組織在資源分配上形成衝突。

肆、村里社區區域相同，造成資源爭奪問題

921 地震後南投縣內村里社區發展協會社區守望相助隊及打著社區名號成立的人民團體相當多，至出現本尊與分身之爭，甚至影響會務運作，而遭縣政府下令解散重組，縣政府已制訂社區發展工作綱要管理辦法，明定一個社區只能成立一個社區發展協會，且需報縣府備查，其餘一律比照人民團體法規範，有效解決彼此爭議。地震重創南投縣後，地方許多社區以發展協會、委員會、促進會協進會等名義成立的社團約有五百多個，較震災前多出百餘個，這些社團競相向縣府爭取經費補助，出現各自為政的現象。而在其他地區的部份村里，也出現過同一社區以發展協會或促進會等不同名稱社團，同時向縣府爭取經費補助，結果因彼此的計畫內容大致相同，縣府索性以經費不足為由，全部拒絕以免引來補助的不公。南投縣目前有二五九個村里，二四五個社區發展協會，守望相助隊則有一四七個。縣府為避免同一社區，不同團體爭權奪利或運作多頭馬車，特別制訂社區發展工作綱要管理辦法，加以規範。縣府除了規定一般人民團體每年只能或補助一次經費，且以二萬元為限，合法立案的社區發展協會不受此限制外。也明訂守望相助隊是屬社區發展協會下的一個組織。⁵²目

⁵²謝介裕，〈縣府介入社區發展協會統一規範〉，《自由時報》，92.05.03，版 16。

前社區營造大部分是以行政區域的村里為範圍，但是切實執行者卻不是村里長及其幹部鄰長們的團隊，而是社區發展協會等社區工作團體且社區發展協會參與社區營造的比例逐年增加，即使是村里長領軍也都要變身為社區理事長，因為文建會的經費撥補對象是立案的民間團體，未來社區營造的危機將會存於以村里為範圍組成的社區發展協會與村里組織間的競爭。⁵³

民國五十年代政府推動社區發展工作時，捨棄既有的村里組織另行推動成立社區理事會，到了民國八十年改為人民團體的社區發展協會；社區發展協會目前由社政體系主導形成的基層組織，長久成為地方權力鬥爭的亂源。村里與社區發展協會制度設計必須二者則其一，兩者並存於社區中並沒有讓社區的到雙重的好處，只增加社區擁兵自重，對立山頭的機會。村里與社區發展協會的存與廢並非文建會的業務，只不過卻是社區營造的大問題，而且這個問題還是政府創造出來。⁵⁴

依社區發展工作綱要第二條規定：本綱要所稱社區係指經鄉鎮市區社會發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展供作之組織與活動區域。社區發展係社區居民基於共同需要循自動與互助精神，配合政府行政支援，技術指導有效運用各種資源，從事綜合建設，以改進社區居民生活品質。社區發展工作綱要第一條：為促進社區發展，增進居民福利建設安和融洽團結互助之現代化社會特訂定本綱要。社區發展工作綱要第十二條：社區發展協會，應針對社區特性居民需要，配合政府社區發展指定工作項目。政府年度推薦項目社區自創項目，訂定社區發展計畫，編定經費預算積極推動。前項社區發展指定工作項目

⁵³同註 4，頁 8。

⁵⁴同註 4，頁 8。

：一、公共設施建設，二、生產福利建設，三、精神倫理建設。

伍、與村里工作內容重疊性

社區發展獨推行單位與村里業務的主管單位雖然體系不同但其職掌與工作項目多為相似譬如修築道路目前村里稱為「里鄰小型工程」社區則稱為基礎工程建設村里之村里文化建設社區又稱為精神倫理建設而村里之公共造產社區又名生產福利建設。村里與社區的目標大致相同繁榮地方為地方謀幸福如果可以合併如何合併這都是有待解決。⁵⁵社區與村里組織可否合併可說理論問題與實際問題用兩套組織架構去從事相同的活動實現相同的目的不僅違背行政學上組織理論更是破壞地方自治體系的主要根源。⁵⁶薄慶玖學者曾經做過村里社區問卷調查結果由村里吸收社區佔為大多數，村里制度在我國以行之多年，類似村里的組織如保甲等，更是我國地方基層的古老組織，要將之廢除而以一種外來的新制度所取代多半不容易為人們所接受，因此如果社區組織與村里組織二者合併的話，人們自然會選擇村里。事實上社區組織與村里組織合併與否之爭。主要關鍵不在可否合併，而在社區發展業務，就應由誰主管，因此引發社區組織與村里組織可否合併的問題。⁵⁷

目前社區權力結構是指社區中決策人士或領導人士權力的分配狀況，臺灣社區權力結構大致呈現下列三種分佈狀況：

⁵⁵薄慶玖，〈社區組織與村里組織可否合併之研究〉，《中國行政》，第43期，民74，頁24。

⁵⁶同註20，頁25-27。

⁵⁷同註20，頁47。

一、社區理事長兼村里長：這種社區權力結構狀態，社區領導權力幾乎全部集中在這位社區領袖上，讓他能得到多數居民充分授權與支持下，可以動用民政社政及地方派系等多元資源。

二、社區理事長與村里長不同，但彼此能互相尊重協調，這種社區領導權力大致分散於二人手中，社區系統較少涉及村里，民政系統所偏重之社區基礎工程建設而傾向朝社政系統，所強調的社區精神倫理與福利服務方面努力。

三、社區理事長與村里長不同人，又互相牽制衝突，村里與社區領導系統，因個性理念不合或選舉恩怨或因利益衝突等因素，導致彼此不是無法相互認同和合作，甚至造成相互對立衝突場面。⁵⁸

⁵⁸詹秀員，〈社區權力結構與社區發展功能〉。台北：洪葉，民 91，頁 95-96。

第四章 分析結果

本章將透過問卷調查結果，分析南投縣各基層人員（村里長兼社區理事長、村里長、社區理事長、村里幹事）對村里與社區發展協會目前現況問題之看法及對村里社區功能整合政策配套方案瞭解意見、態度、取向，並進一步探討每個身份與變項之間進行交叉分析，及不同看法與差異性。

第一節 南投縣各基層人員基本資料（自變項分析）

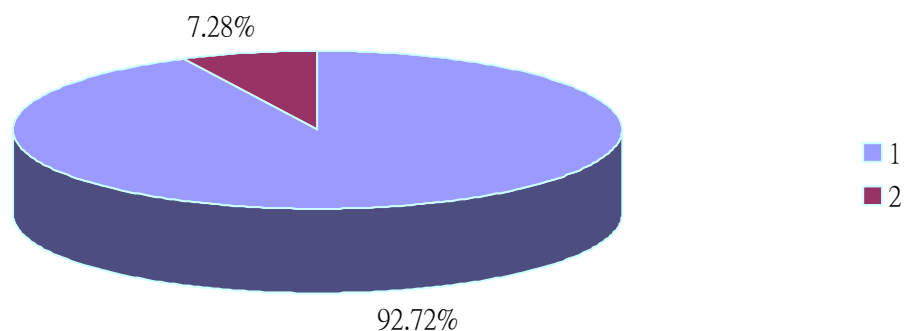
本節將呈現樣本在性別、年齡、教育程度、職業、身份、服務地點、服務年資等變項之分佈情形。

性別以男性佔 92.72% 女性佔 7.28%。顯示在村里基層服務人員仍以男性居多。

表 4-1 性別分佈表

性別	人數	百分比
男(1)	191	92.72%
女(2)	15	7.28%
總計	206	100.00%

圖 4-1 性別分佈圖



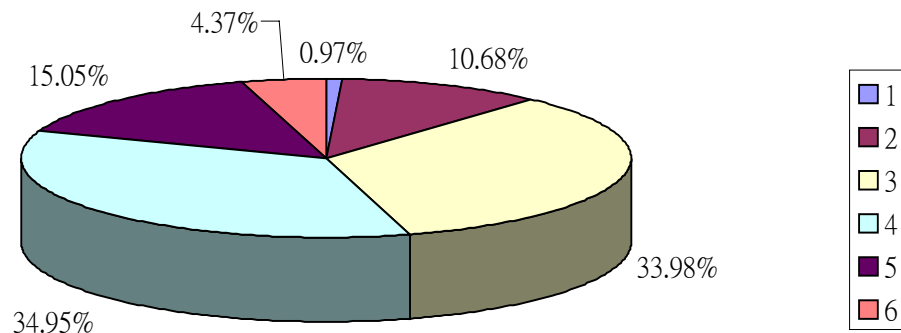
年齡以 50-59 歲比例最高居 34.95%，依序為 40-49 歲 34.95%，60-69 歲 15.05%，30-39 歲 10.68%，70 歲以上 0.97%，29 歲以下 0.97%。

顯示年齡以中壯年居多，正是在學經歷及經驗最豐富的時候。

表 4-2 年齡分佈表

年齡	人數	百分比
29 歲以下(1)	2	0.97%
30-39 歲(2)	22	10.68%
40-49 歲(3)	70	33.98%
50-59 歲(4)	72	34.95%
60-69 歲(5)	31	15.05%
70 歲以上(6)	9	4.37%
總計	206	100.00%

圖 4-2 年齡分佈圖

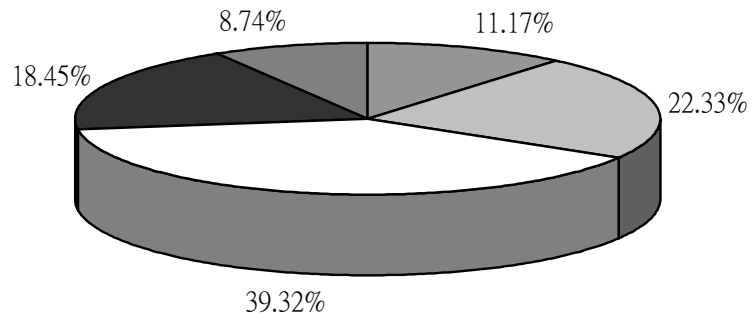


教育程度以高中/高職比例最高，其次依序為國中/初中 22.33%，專科 18.45%，小學以下 11.17%，大學 8.74%，研究所 0%。顯示村里基層服務人員學歷普遍不高。學識不足也直接影響基層業務推的推動。

表 4-3 教育程度

教育程度	人數	百分比
小學以下(1)	23	11.17%
國中/初中(2)	46	22.33%
高中/高職(3)	81	39.32%
專科(4)	38	18.45%
大學(5)	18	8.74%
研究所以上(6)	0	0%
總計	206	100.00%

圖 4-3 教育程度

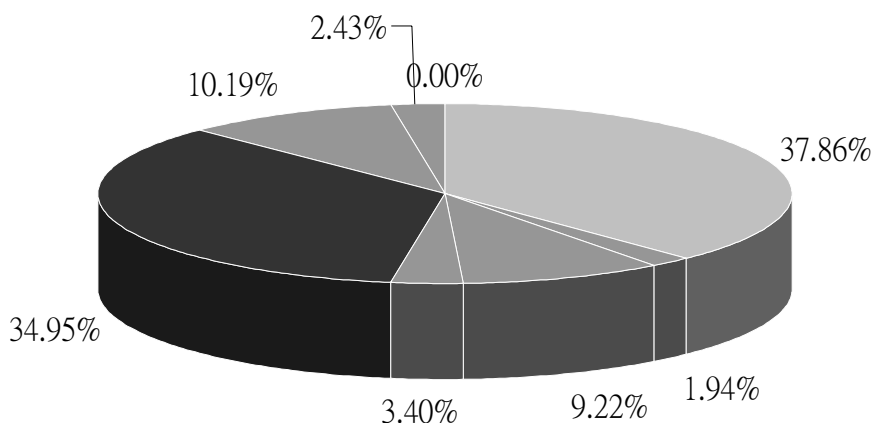


職業方面以公職 37.86%比例最高，其他依序農 34.95%，商 9.22%，工 3.40%，教 1.94%。村幹事為公職人員，部分村里長也認為是廣義的公務人員所以職業以公最多，且南投縣是農業縣大部分以務農為主，所以職業為農也佔了不少的比例。

表 4-4 職業

職業	人數	百分比
軍(1)	0	0.00%
公(2)	78	37.86%
教(3)	4	1.94%
商(4)	19	9.22%
工(5)	7	3.40%
農(6)	72	34.95%
服務業(7)	21	10.19%
其他(8)	5	2.43%
總計	206	100.00%

圖 4-4 職業

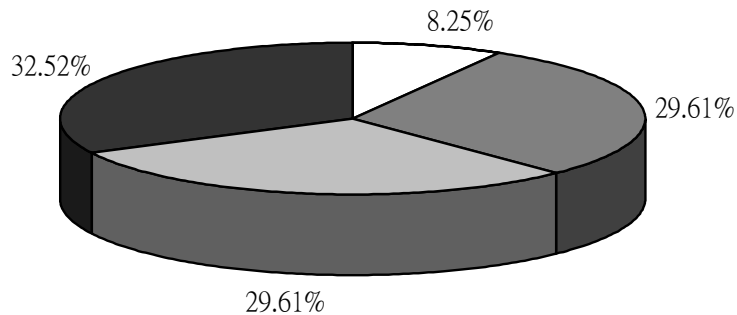


身份以村里幹事 32.52% 比例最高，其他依序為村里長 29.61%，社區理事長 29.61%，村里長兼社區理事長 8.25%。顯示問卷調查人員在各種身份分佈相當平均，可避免產生問卷偏差的現象，影響問卷分析結果。

表 4-5 身份

身份	人數	百分比
村里長兼社區理事長(1)	17	8.25%
村里長(2)	61	29.61%
社區理事長(3)	61	29.61%
村里幹事(4)	67	32.52%
總計	206	100.00%

圖 4-5 身份



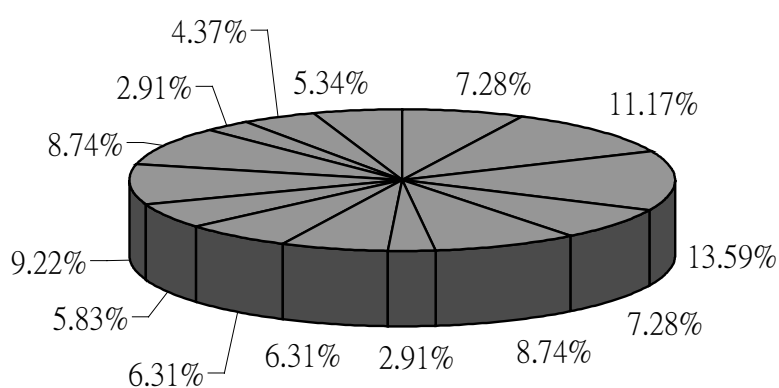
服務地點埔里 13.59%，其它依序為南投 11.17%，竹山 9.22%，鹿谷 8.74%，名間 8.74%，草屯 7.28%，國姓 7.28%，水里 6.31%，中寮 6.31%，魚池 5.83%，仁愛 4.37%，信義 2.91%，集集 2.91%，未知 5.34%。設計服務地點的目的是在追蹤問卷，以提高回收率。山地鄉信義鄉、仁愛鄉回收比例甚低，再次寄催收信函，回覆狀況仍不理想，可能是較為偏遠且對此問題較不重視。

表 4-6 服務地點

服務地點	人數	百分比
草屯(1)	15	7.28%
南投(2)	23	11.17%
埔里(3)	28	13.59%
國姓(4)	15	7.28%
名間(5)	18	8.74%
集集(6)	6	2.91%
水里(7)	13	6.31%
中寮(8)	13	6.31%
魚池(9)	12	5.83%

竹山(10)	19	9.22%
鹿谷(11)	18	8.74%
信義(12)	6	2.91%
仁愛(13)	9	4.37%
未知(14)	11	5.34%
總計	206	100.00%

圖 4-6 服務地點



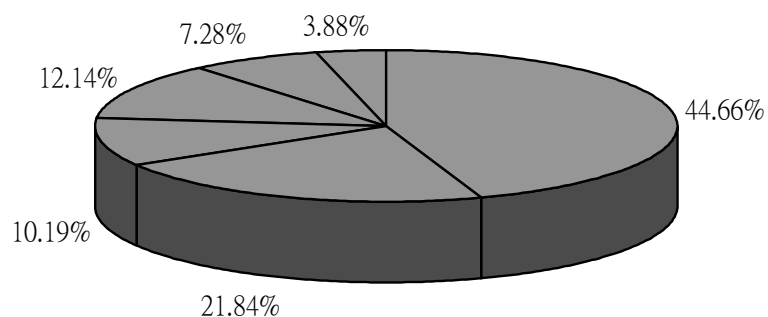
服務年資是以擔任目前職務身份的時間長短，服務年資以 5 年以下 44.66%比例最高，其它依序 6-10 年 21.84%，16-20 年 12.14%，11-15 年 10.19%，21-29 年 7.28%，30 年以上 3.88%。

表 4-7 服務年資

服務年資	人數	百分比
5 年以下(1)	92	44.66%
6-10 年(2)	45	21.84%
11-15 年(3)	21	10.19%
16-20 年(4)	25	12.14%

21-29 年(5)	15	7.28%
30 年以上(6)	8	3.88%
總計	206	100.00%

圖 4-7 服務年資



第二節 中間變項與依變項分析

壹、對村里現況問題之看法

一、對村里運作情況的滿意程度

本項調查結果從表 4-8 可以得知，受測人員回答非常滿意佔 7.28%與滿意者佔 58.74%；不滿意佔 15.53%與非常不滿意佔 1.94%，無意見者佔 16.50%，由此可見南投縣村里各基層人員傾向滿意目前村里的運作情況。

表 4-8 對村里運作情況的滿意程度

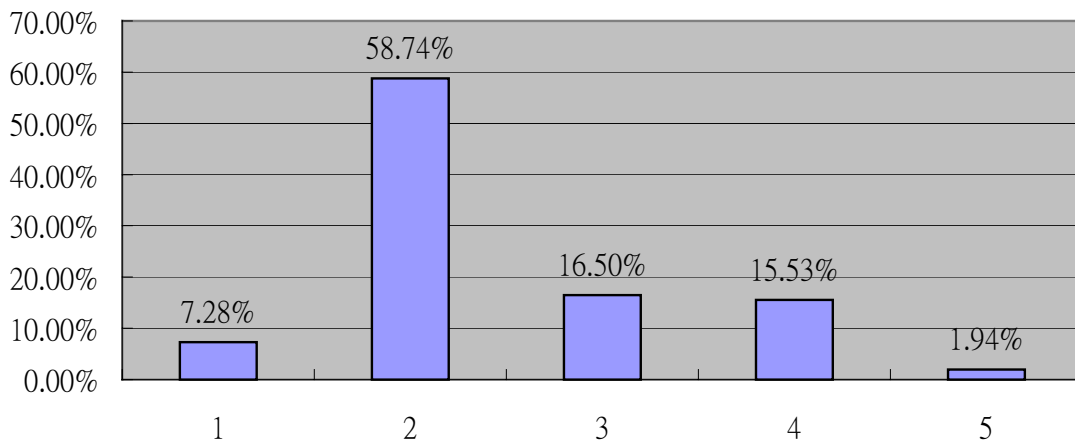
對村里運作情況的滿意程度	人數	百分比
非常滿意(1)	15	7.28%
滿意(2)	121	58.74%
無意見(3)	34	16.50%
不滿意(4)	32	15.53%
非常不滿意(5)	4	1.94%
總計	206	100.00%

平均數 = 2.46

中位數 = 2

眾數 = 2

圖 4-8 對村里運作情況的滿意程度



二、對維持目前村里長由人民選舉產生方式的贊成程度

本項調查從表 4-9 可以得知受測人員回答非常贊成 17.48% 與贊成佔 45.15%；不贊成佔 20.87% 與非常不贊成佔 2.91%，無意見佔 13.59%，由此可見南投縣各基層人員傾向支持村里長仍由人民選舉產生。可能問卷受訪人員以村里長及村里幹事佔較大比例，

居於本位主義較傾向維持現制。

表 4-9 對村里長維持由人民選舉產生贊成程度

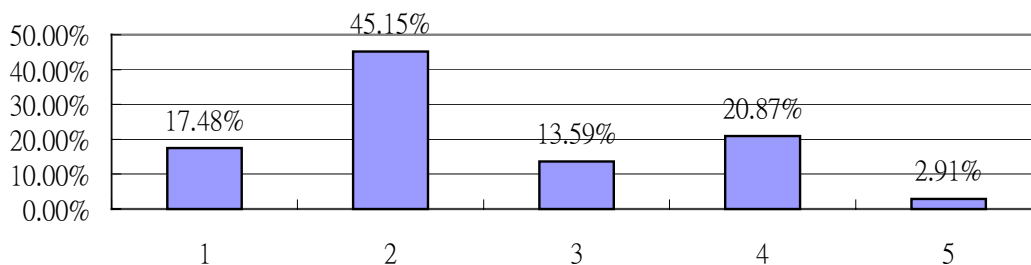
對村里長維持由人民選舉 產生贊成程度	人數	百分比
非常贊成(1)	36	17.48%
贊成(2)	93	45.15%
無意見(3)	28	13.59%
不贊成(4)	43	20.87%
非常不贊成(5)	6	2.91%
總計	206	100.00%

平均數=2.47

中位數=2

眾數=2

圖 4-9 對村里長維持民選贊成度



三、對目前村里幹事的服務型態方式滿意程度

本項調查結果從表 4-10 可以得知受測人員回答非常滿意 16.02%與滿意 55.83%；不滿意 10.19%與非常不滿意 2.43%；無意見佔 15.53%，可見南投縣各基層人員傾向滿意目前村里幹事的服務型態。

表 4-10 對村里幹事服務型態的滿意程度

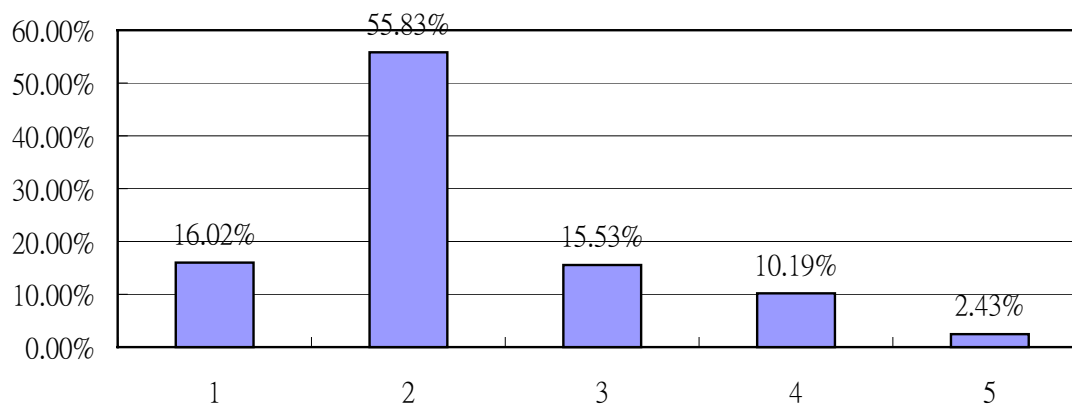
對村里幹事得服務型態的滿意情況	人數	百分比
非常滿意(1)	33	16.02%
滿意(2)	115	55.83%
無意見(3)	32	15.53%
不滿意(4)	21	10.19%
非常不滿意(5)	33	2.43%
總計	206	100.00%

平均數=2.27

中位數=2

眾數=2

圖 4-10 對村里幹事服務方式的滿意度



四、對鄰長由村里長遴選報請公所聘任贊成程度

本項調查結果從表 4-11 可以得知受測人員回答非常贊成 14.56%與贊成 55.83%；不贊成 16.50%與非常不贊成佔 3.88%；無意見佔 9.22%，可見南投縣各基層人員傾向贊成目前鄰長由村里長遴選報請公所聘任。

表 4-11 對鄰長由村里長遴選報請公所聘任之贊成程度

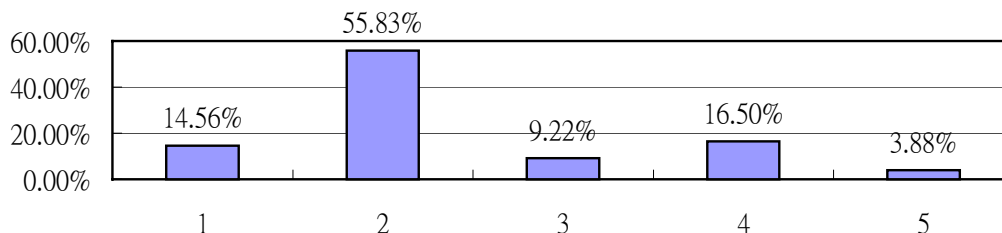
對鄰長由村里長遴選報請公所聘任之贊成程度	人數	百分比
非常贊成(1)	30	14.56%
贊成(2)	115	55.83%
無意見(3)	19	9.22%
不贊成(4)	34	16.50%
非常不贊成(5)	8	3.88%
總計	206	100.00%

平均數 = 2.39

中位數 = 2

眾數 = 2

圖 4-11 對鄰長由村里長遴選報請公所聘任贊成度



五、對村里辦公處設立於村里長自宅贊成程度

本項調查從表 4-12 可以得知受測人員回答非常贊成 6.31%與贊成佔 24.76%；不贊成 33.98%與非常不贊成佔 10.68%；無意見佔 24.27%，由此可見南投縣各基層人員對村里辦公處設立何處較無偏向立場，但不贊成比例較高。

表 4-12 對村里辦公處設立於村里長自宅贊成程度

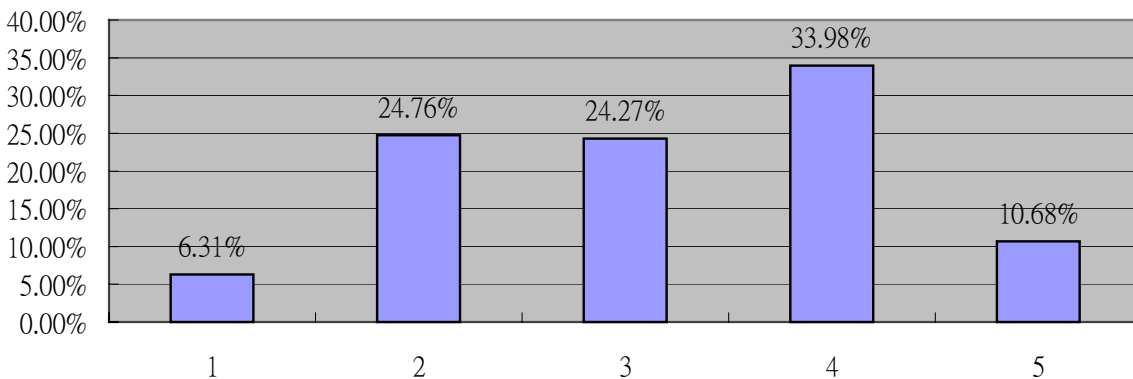
對鄰長由村里長遴選報請公所聘任之贊成程度	人數	百分比
非常贊成(1)	13	6.31%
贊成(2)	51	24.76%
無意見(3)	50	24.27%
不贊成(4)	70	33.98%
非常不贊成(5)	22	10.68%
總計	206	100.00%

平均數 = 3.18

中位數 = 3

眾數 = 4

圖 4-12 對村里辦公處設立於村里長自宅贊成程度



六、對村里民大會繼續舉行贊成程度

本項調查從表 4-13 可以得知受測人員回答非常贊成 6.80%與贊成佔 26.70%；不贊成 39.32%與非常不贊成佔有 15.05%，無意見 12.14%，由此可見南投縣各基層人員傾向不贊成舉辦村里民大會。

表 4-13 對村里民大會繼續舉行贊成程度

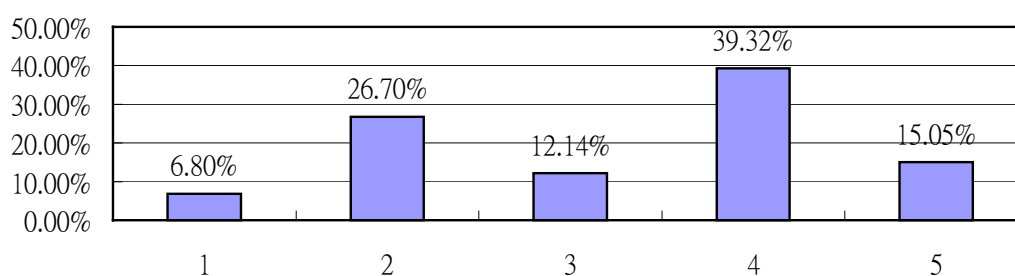
對村里民大會繼續辦理贊成程度	人數	百分比
非常贊成(1)	14	6.80%
贊成(2)	55	26.70%
無意見(3)	25	12.14%
不贊成(4)	81	39.32%
非常不贊成(5)	14	15.05%
總計	206	100.00%

平均數 = 3.29

中位數 = 4

眾數 = 4

圖 4-13 對村里民大會繼續舉行贊成程度



七、對村里基層選舉是造成地方分裂主要原因之一

本項調查從表 4-14 可以得知受測人員回答非常同意 24.27% 與同意佔 43.20%；不同意 22.33%與非常不同意佔有 3.88%，無意見佔有 6.31%由此可見南投縣各基層人員傾向同意村里基層選舉是造成地方和諧分立主要原因之一。

表 4-14 對村里基層選舉是造成地方和諧分裂主要原因之一

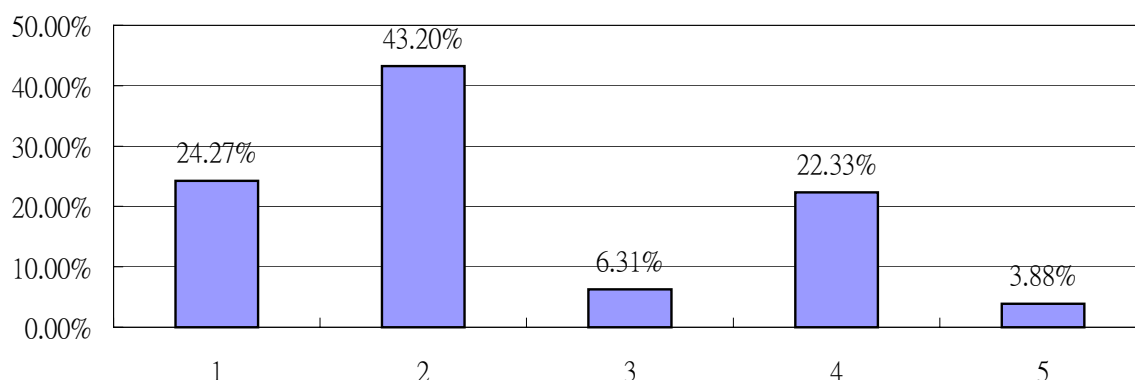
對村里基層選舉是造成地方和諧分裂主要原因之一	人數	百分比
非常同意(1)	50	24.27%
同意(2)	89	43.20%
無意見(3)	13	6.31%
不同意(4)	46	22.33%
非常不同意(5)	8	3.88%
總計	206	100.00%

平均數 = 2.38

中位數 = 2

眾數 = 2

圖 4-14 對村里基層選舉是造成地方和諧分裂主要原因之一



八、對村里長事務費提高是造成基層選舉激烈主要原因之一

本項調查從表 4-15 可以得知受測人員回答非常同意 25.73% 與同意佔 35.92%；不同意 25.73% 與非常不同意佔 4.37%，無意見 8.25%，由此可見南投縣各基層人員普遍同意村里長事務費提高是造成基層選舉激烈主要原因之一。

表 4-15 對村里長事務費提高是造成基層選舉激烈主要原因之一

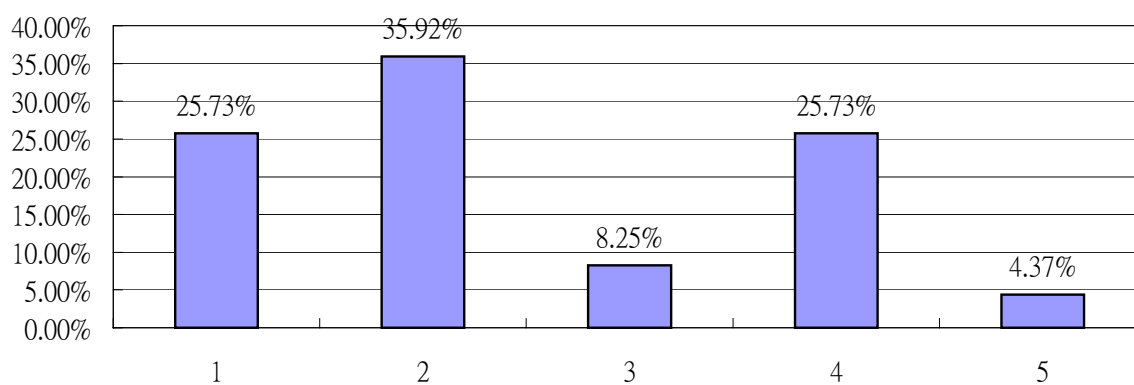
對村里長事務費提高是造成基層選舉激烈主要原因之一	人數	百分比
非常同意(1)	53	25.73%
同意(2)	74	35.92%
無意見(3)	17	8.25%
不同意(4)	53	25.73%
非常不同意(5)	9	4.37%
總計	206	100.00%

平均數=2.47

中位數=2

眾數=2

圖 4-15 對村里長事務費提高是造成基層選舉激烈主要原因之一



貳、對社區發展協會現況問題之看法

一、對目前社區發展協會運作情況滿意程度

本項調查結果從表 4-16 可以得知受測人員回答非常滿意 1.46%與滿意 25.24%；不滿意 42.72%與非常不滿意 8.74%；無意見佔 8.74%，可見南投縣各基層人員對社區發展協會運作情況呈現分歧看法。

表 4-16 對社區發展協會運作情況的滿意程度

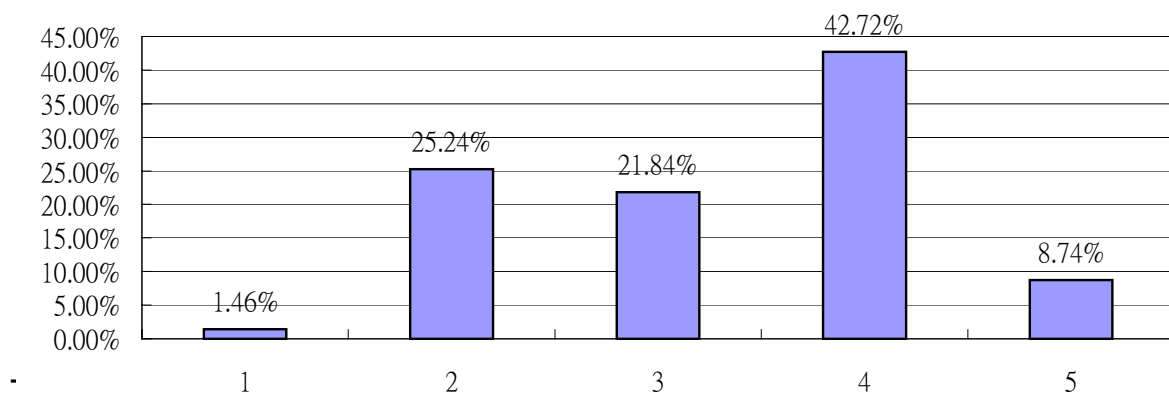
對社區發展協會運作情況的滿意情況	人數	百分比
非常滿意(1)	3	1.46%
滿意(2)	52	25.24%
無意見(3)	45	21.84%
不滿意(4)	88	42.72%
非常不滿意(5)	18	8.74%
總計	206	100.00%

平均數 = 3.32

中位數 = 4

眾數 = 4

圖 4-16 對社區發展協會運作情況的滿意程度



本項調查結果從表 4-17 可以得知受測人員回答非常積極 4.37%與積極佔 24.27%；不積極 39.81%與非常不積極佔 39.81%

；無意見佔 19.90%，可見南投縣各基層人員傾向認為，921 震災後村里社區成立重建推動委員會的運作情形不太積極。

表 4-17 對 921 震災後村里社區成立重建推動委員會運作情形

對 921 震災後村里社區成立重建推動委員會運作情形	人數	百分比
非常積極(1)	9	4.37%
積極(2)	50	24.27%
無意見(3)	41	19.90%
不積極(4)	82	39.81%
非常不積極(5)	24	11.65%
總計	206	100.00%

平均數 = 3.30

中位數 = 4

眾數 = 4

圖 4-17 對 921 震災後村里社區成立重建推動委員會運作情形



二、經過震災重建後，居民社區參與意識已大幅提昇

本項調查從表 4-18 可以得知受測人員回答非常同意 3.40%與同意佔 39.32%；不同意 36.89%與非常不同意佔 1.94%，無意見佔有 18.45%，由此可見南投縣各基層人員對經過震災重建後居民社區參與意識大幅提昇呈現分歧看法。

表 4-18 經過震災重建後，居民社區參與意識已大幅提昇認同度

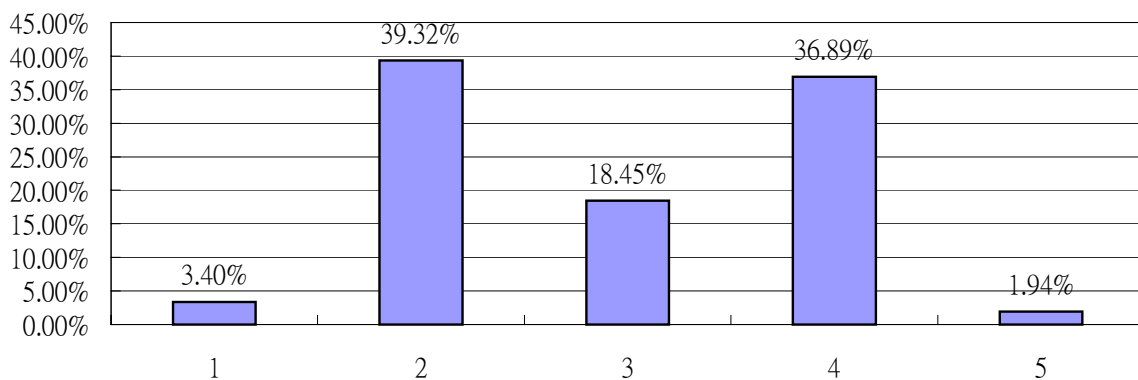
經過震災重建後，居民社區參與意識已大幅提昇	人數	百分比
非常同意(1)	7	3.40%
同意(2)	81	39.32%
無意見(3)	38	18.45%
不同意(4)	76	36.89%
非常不同意(5)	4	1.94%
總計	206	100.00%

平均數 = 2.95

中位數 = 3

眾數 = 2

圖 4-18 經過震災重建後，居民社區參與意識已大幅提昇認同度



三、貴社區發展協會舉辦活動居民參與程度如何

本項調查從表 4-19 可以得知受測人員回答非常踴躍 3.40%與踴躍佔 41.26%；不踴躍 42.72%與非常不踴躍佔有 6.31%，不知道佔有 6.31%，由此可見，南投縣各基層人員認為貴社區發展協會舉辦活動居民參與程度呈現分歧情形。

表 4-19 對貴社區發展協會舉辦活動居民參與程度如何

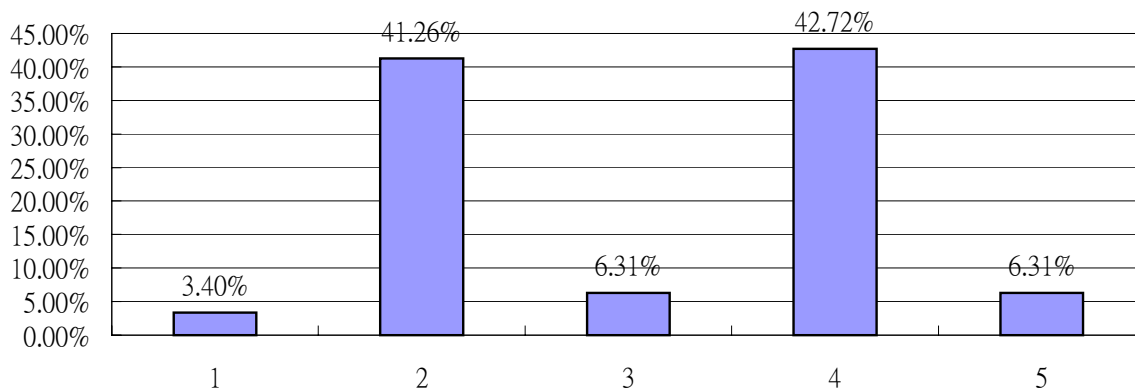
對貴社區發展協會舉辦活動居民參與程度如何	人數	百分比
非常踴躍(1)	7	3.40%
踴躍(2)	85	41.26%
不知道(3)	13	6.31%
不踴躍(4)	88	42.72%
非常不踴躍(5)	13	6.31%
總計	206	100.00%

平均數 = 3.07

中位數 = 3

眾數 = 4

圖 4-19 對貴社區發展協會舉辦活動居民參與程度如何



四、921 震災後認為政府挹注村里或社區發展協會重建經費

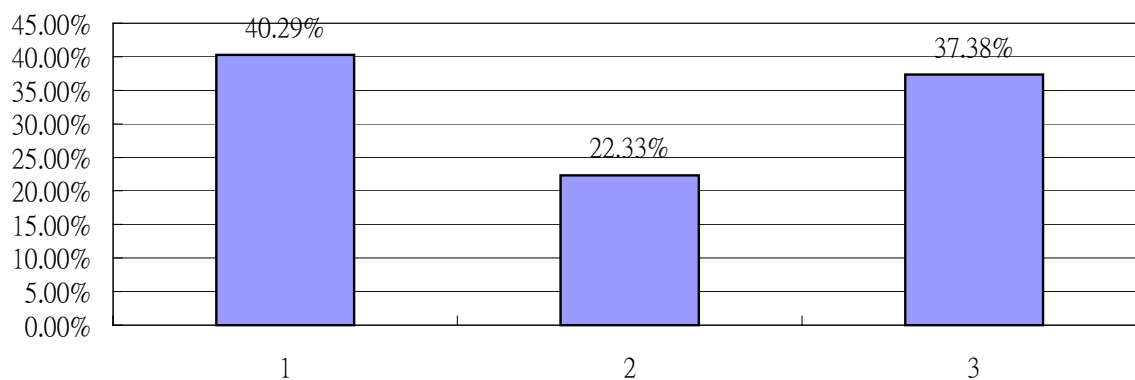
較多

本項調查從表 4-20 可以得知受測人員回答村里佔 40.29%；社區 22.33%與不知道 22.33%，由此可見南投縣各基層人員對重建經費挹注村里社區呈現不同看法且對經費流向較不清楚。

表 4-20 921 震災後認為政府挹注村里或社區發展協會重建經費

921 震災後認為政府挹注村里或社區發展協會重建經費較多	人數	百分比
村里(1)	83	40.29%
社區(2)	46	22.33%
不知道(3)	77	37.38%
總計	206	100.00%

圖 4-20 921 震災後認為政府挹注村里或社區發展協會重建經費



五、對村里社區區域相同造成資源爭奪，相互衝突

本項調查從表 4-21 可以得知受測人員回答非常同意 18.45%與同意佔 43.20%；不同意 23.30%與非常不同意佔有 4.85%，無意見佔有 10.19%由此可見，南投縣各基層人員普遍同意村里社區區

域相同造成資源爭奪相互衝突。

表 4-21 村里社區區域相同造成資源爭奪，相互衝突

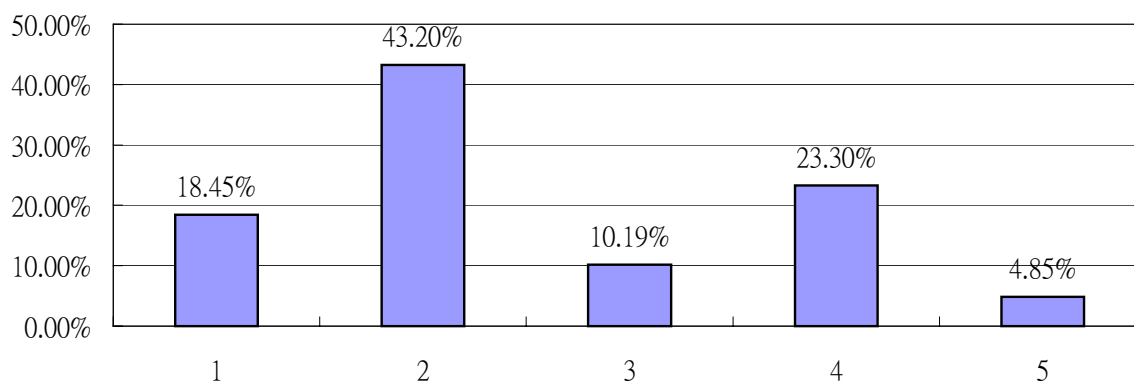
對村里社區區域相同造成資源爭奪，相互衝突	人數	百分比
非常同意(1)	38	18.45%
同意(2)	89	43.20%
無意見(3)	21	10.19%
不同意(4)	48	23.30%
非常不同意(5)	10	4.85%
總計	206	100.00%

平均數 = 2.53

中位數 = 2

眾數 = 2

圖 4-21 村里社區區域相同造成資源爭奪，相互衝突



六、對村里與社區的工作內容大部分重疊

本項調查從表 4-22 以得知受測人員回答非常同意 13.11%與同意佔 47.57%；不同意 27.67%與非常不同意佔有 2.91%，無意見

佔有 8.74%，由此可見，南投縣各基層人員普遍認為對村里社區的工作內容大部分重疊。

表 4-22 對村里與社區的工作內容大部分重疊

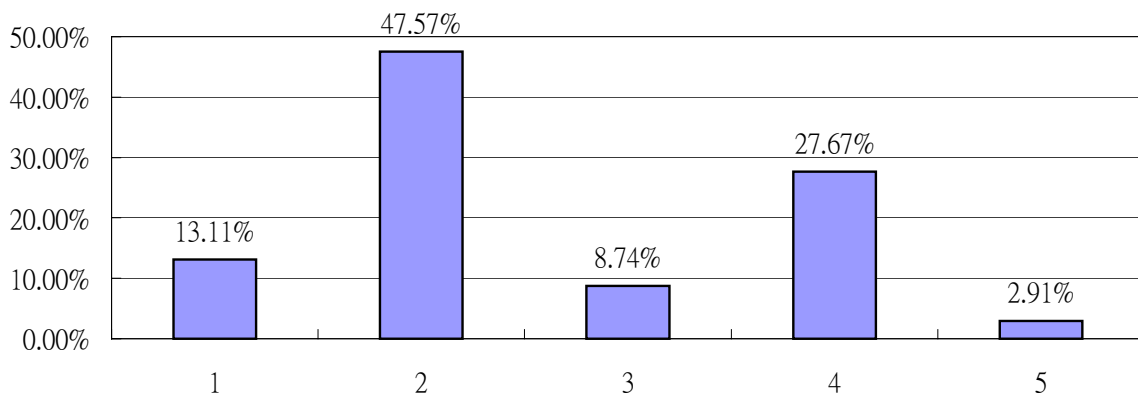
對村里社區的工作內容大部分重疊	人數	百分比
非常同意(1)	27	13.11%
同意(2)	98	47.57%
無意見(3)	18	8.74%
不同意(4)	57	27.67%
非常不同意(5)	6	2.91%
總計	206	100.00%

平均數 = 2.60

中位數 = 2

眾數 = 2

圖 4-22 對村里與社區的工作內容大部分重疊



參、對村里與社區發展協會功能整合之看法

一、對同一區域內村里與社區發展協會同時存在的贊成程度

本項調查從表 4-23 可以得知受測人員回答非常贊成 4.37%與贊成佔 14.08%；不贊成 37.38%與非常不贊成佔有 13.59%，無意見佔有 14.08%，由此可見南投縣各基層人員傾向不贊成對同一區域內村里與社區發展協會同時存在的制度。

表 4-23 對同一區域內村里與社區發展協會同時存在的贊成程度

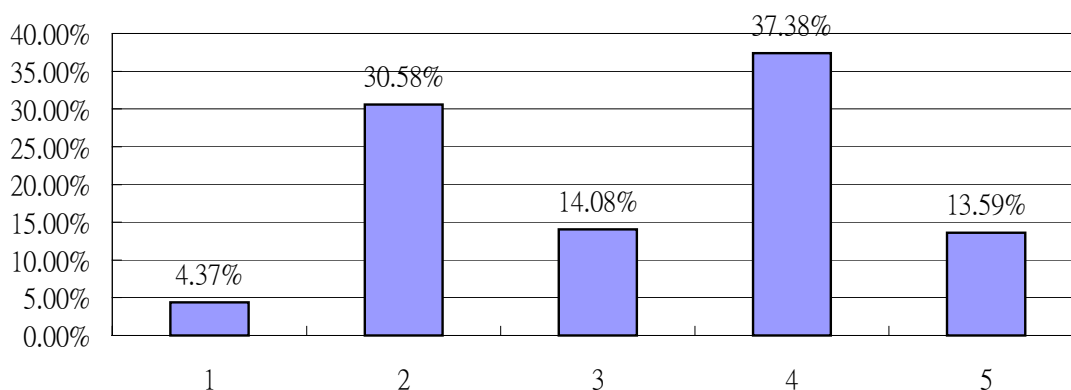
對同一區域內村里與社區發展協會同時存在的制度贊成程度	人數	百分比
非常贊成(1)	9	4.37%
贊成(2)	63	30.58%
無意見(3)	29	14.08%
不贊成(4)	77	37.38%
非常不贊成(5)	28	13.59%
總計	206	100.00%

平均數 = 3.25

中位數 = 4

眾數 = 4

圖 4-23 對同一區域內村里與社區發展協會同時存在的贊成程度



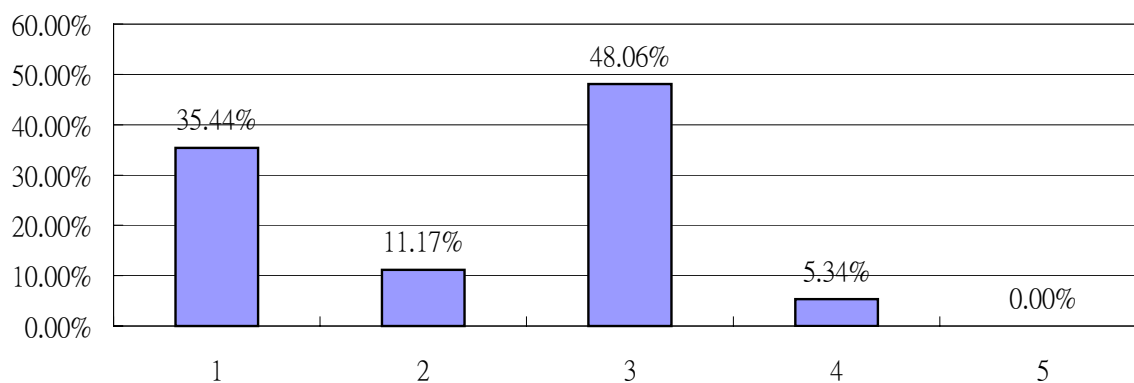
二、對貴村里與貴社區發展協會同時運作下彼此互動關係如何

本項調查從表 4-24 可以得知受測人員回答分工合作 35.44%、對立衝突 11.17%、各自為政 48.06%、其他佔有 5.34%，由此可見南投縣各基層人員對貴村里與貴社區發展協會同時運作下彼此互動關係傾向分工合作與各自為政。

表 4-24 對貴村里與貴社區發展協會同時運作下彼此互動關係如何

對貴村里與貴社區發展協會同時運作下彼此互動關係如何	人數	百分比
分工合作(1)	73	35.44%
對立衝突(2)	23	11.17%
各自為政(3)	99	48.06%
其他(4)	11	5.34%
總計	206	100.00%

圖 4-24 對貴村里與貴社區發展協會同時運作下彼此互動關係如何



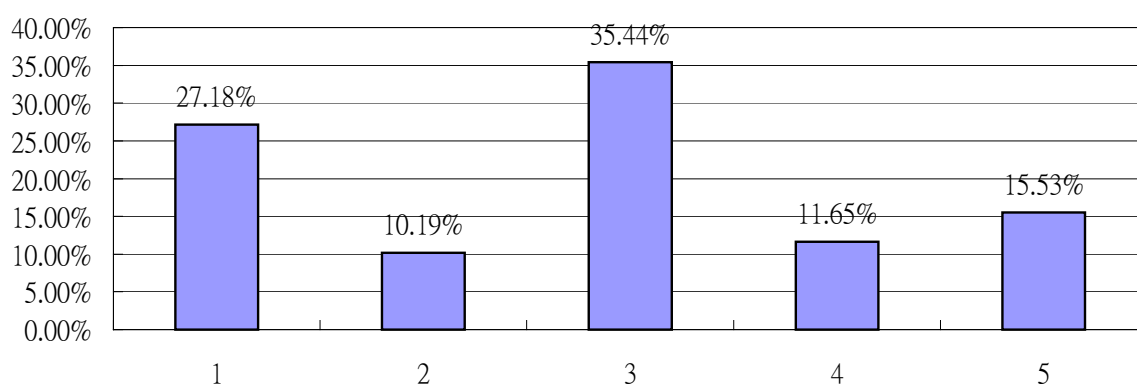
三、對村里社區會造成互動關係不良的主要原因為何

本項調查從表 4-25 可以得知受測人員回答地方派系介入 27.18%、私人紛爭 10.19%、選舉恩怨 35.44%、利益衝突 11.65% 其他 15.53%，其它部份全部選項都納入。

表 4-25 對村里與社區發展協會造成互動關係不良主要原因

對村里與社區發展協會造成互動關係不良主要原因	人數	百分比
地方派系介入(1)	56	27.18%
私人紛爭(2)	21	10.19%
選舉恩怨(3)	73	35.44%
利益衝突(4)	24	11.65%
其他(5)	32	15.53%
總計	206	100.00%

圖 4-25 對村里與社區發展協會造成互動關係不良主要原因



四、同意將村里與社區發展協會功能整合

本項調查從表 4-26 可以得知受測人員回答非常同意 29.13% 與同意佔 47.57%；不同意 8.74%與非常不同意 1.94%無意見 12.62%，由此可見，南投縣各基層人員傾向認為同意將村里與社區發展協會功能整合。

表 4-26 同意將村里與社區發展協會功能整合

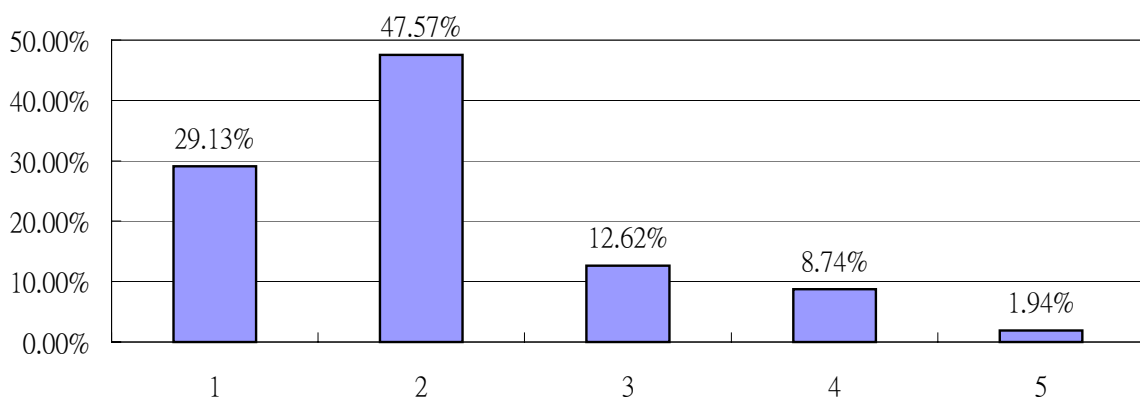
對村里社區發展協會功能整合	人數	百分比
非常同意(1)	60	29.13%
同意(2)	98	47.57%
無意見(3)	26	12.62%
不同意(4)	18	8.74%
非常不同意(5)	4	1.94%
總計	206	100.00%

平均數 = 2.07

中位數 = 2

眾數 = 2

圖 4-26 同意將村里與社區發展協會功能整合



五、如果村里與社區發展協會要整合，您認為以那種方式最

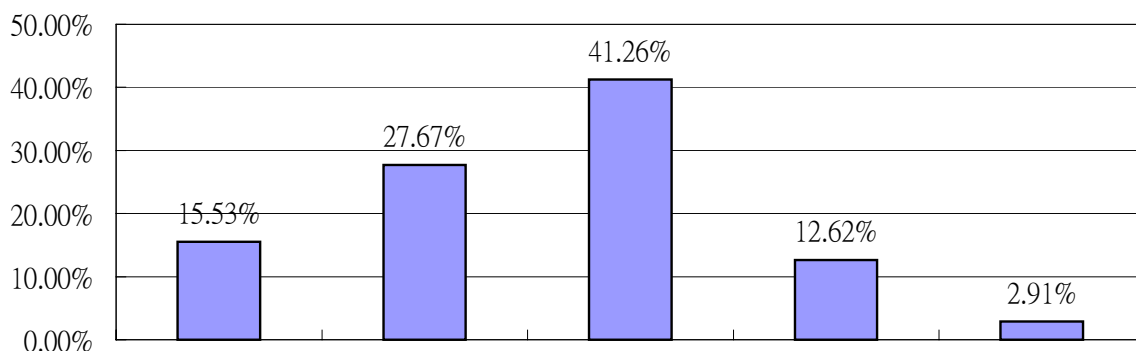
適當

本項調查從表 4-27 可以得知受測人員回答維持現狀不作改變 15.53%、維持現狀但改善二制分立的缺失 27.67%、維持村里廢除社區並吸納其功能 41.26%、維持社區廢除村里並吸納其功能 41.26%、其他 2.91%由此可見，南投縣各基層人員對維持村里廢除社區並吸納其功能與維持現狀但改善二制分立的缺失佔較高的比例。

表 4-27 如果村里與社區發展協會要整合，您認為以哪種方式最適當

如果村里與社區發展協會要整合，您認為以哪種方式最適當	人數	百分比
維持現狀、不作改變(1)	32	15.53%
維持現狀但改善二制分立的缺失(2)	57	27.67%
維持村里廢除社區並吸納其功能(3)	85	41.26%
維持社區廢除村里並吸納其功能(4)	26	12.62%
其他(5)	6	2.91%
總計	206	100.00%

圖 4-27 如果村里與社區發展協會要整合，您認為以哪種方式最適當



六、如果鄉鎮長官派後將村里長選舉廢除，改由政府遴派具有公務人員資格擔任村里長

本項調查從表 4-28 可以得知受測人員回答非常贊成 16.50% 與贊成佔 26.21%；不贊成 27.18%與非常不贊成 18.93%，無意見佔有 11.17%，由此可見南投縣各基層人員對如果鄉鎮長官派後，將村里長選舉廢除改由政府遴派具有公務人員資格擔任村里長呈現分歧的看法。

表 4-28 如果鄉鎮長官派後將村里長選舉廢除，改由政府遴派具有公務人員資格擔任村里長

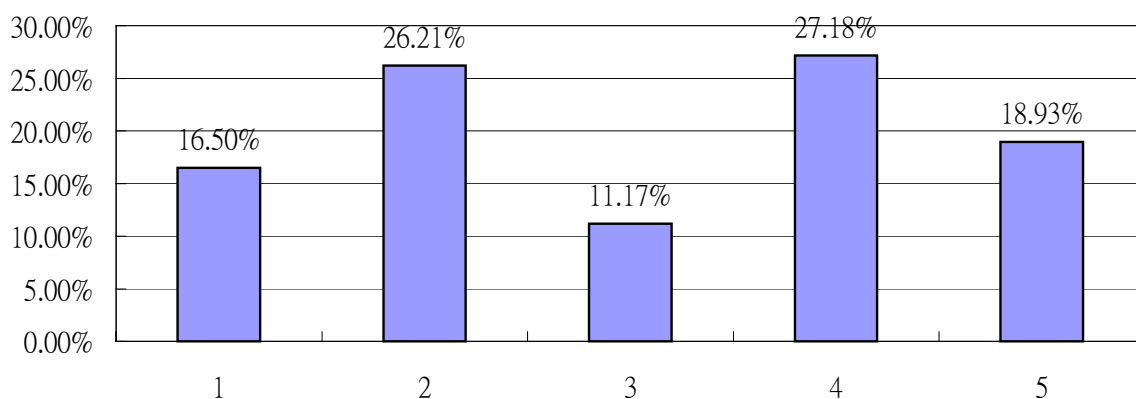
對村里長維持由人民選舉產生贊成程度	人數	百分比
非常贊成(1)	34	16.50%
贊成(2)	54	26.21%
無意見(3)	23	11.17%
不贊成(4)	56	27.18%
非常不贊成(5)	39	18.93%
總計	206	100.00%

平均數 = 3.06

中位數 = 3

眾數 = 4

圖 4-28 如果鄉鎮長官派後將村里長選舉廢除，改由政府遴派具有公務人員資格擔任村里長



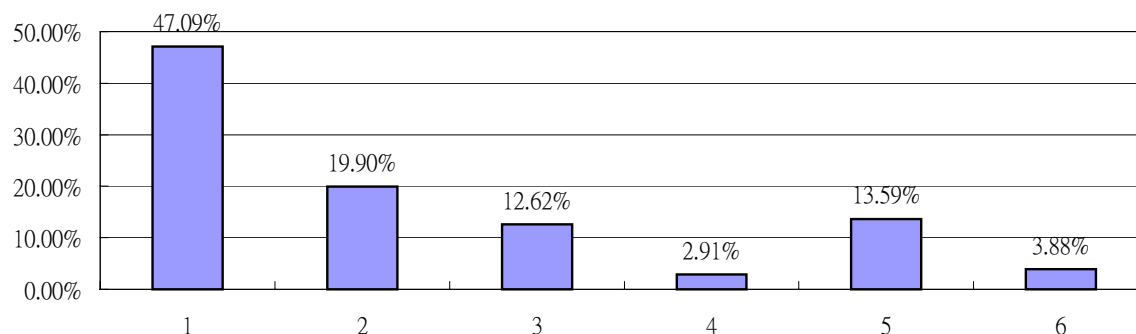
七、村里長與村里幹事關係有無必要作調整

本項調查從表 5-29 可以得知受測人員回答維持現狀 47.09%，村里長民選並要求以全職與專業方式服務村里幹事制度廢止 19.90%，村里長廢除改由村里幹事負責推動村里業務 12.62%，廢除村里長村里幹事直接由鄉鎮市公所統籌辦理村里相關業務 19.90%，村里長官派並要求其以全職與專業方式服務村里幹事制度廢止 13.59%，其他 3.88%。仍以傾向維持現狀。

表 4-29 村里長與村里幹事關係有無必要作調整

對同一區域內村里與社區發展協會同時存在的制度贊成程度	人數	百分比
維持現狀(1)	97	47.09%
村里長民選並要求以全職與專業方式服務村里幹事制度廢止(2)	41	19.90%
村里長廢除改由村里幹事負責推動村里業務(3)	26	12.62%
廢除村里長村里幹事直接由鄉鎮市公所統籌辦理村里相關業務(4)	6	2.91%
村里長官派並要求其以全職與專業方式服務村里幹事制度廢止(5)	28	13.59%
其他(6)	8	3.88%
總計	206	100.00%

圖 4-29 村里長與村里幹事關係有無必要作調整



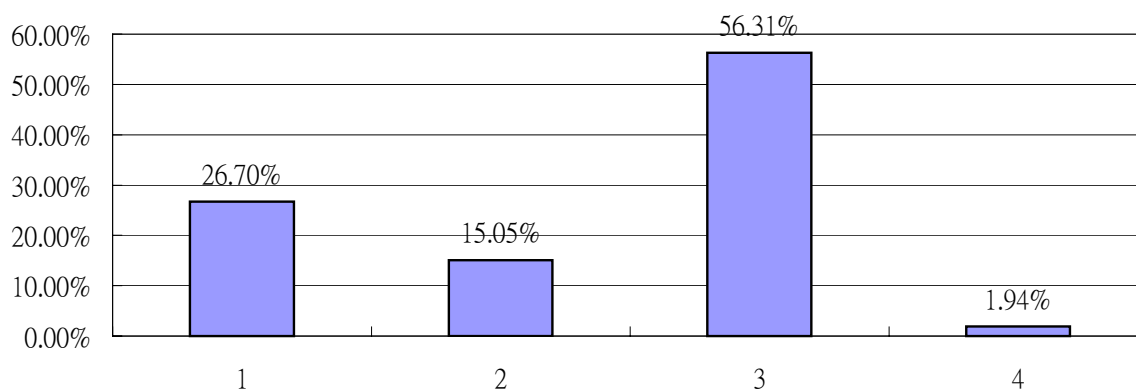
八、認為鄰長的產生方式以哪一種最適當

本項調查從表 4-30 可以得知受測人員回答由鄰內戶長選舉產生 26.70%、由鄰內公民互選產生 15.05%、由村里長從鄰內公民報請公所聘任之 56.31%、其他 1.94%由此可見，南投縣各基層人員傾向由村里長從鄰內公民報請公所聘任之佔較高比例。

表 4-30 認為鄰長的產生方式以哪一種最適當

認為鄰長的產生方式以哪一種最適當	人數	百分比
由鄰內戶長選舉產生(1)	55	26.70%
由鄰內公民互選產生(2)	31	15.05%
由村里長從鄰內公民報請公所聘任之(3)	116	56.31%
其他(4)	4	1.94%
總計	206	100.00%

表 4-30 認為鄰長的產生方式以哪一種最適當



九、村里長為當然社區發展協會理事長

本項調查從表 4-31 可以得知受測人員回答非常同意 15.53% 與同意佔 27.18%；不同意 28.16%與非常不同意佔有 7.28%，無意見佔有 21.84%由此可見，南投縣各基層人員對村里長為當然社區發展協會理事長之看法呈現分歧情形。

表 4-31 村里長為當然社區發展協會理事長

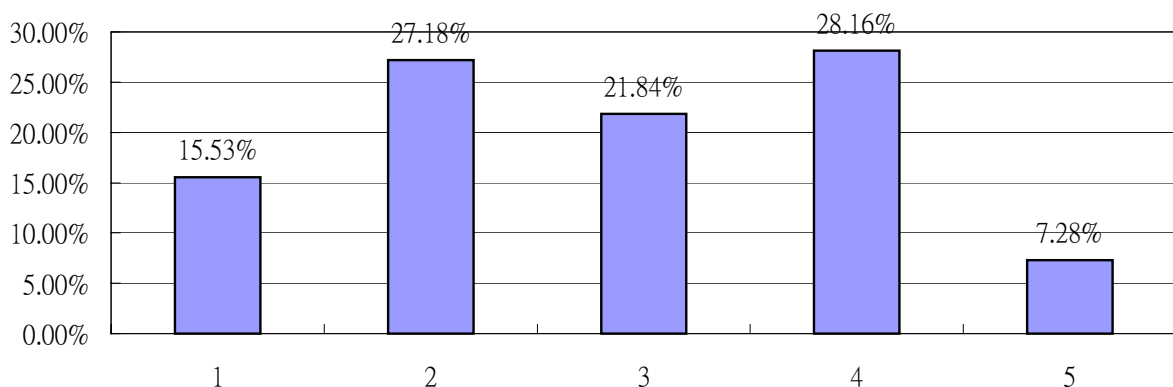
同意村里長為當然社區發展協會理事長	人數	百分比
非常同意(1)	32	15.53%
同意(2)	56	27.18%
無意見(3)	45	21.84%
不同意(4)	58	28.16%
非常不同意(5)	15	7.28%
總計	206	100.00%

平均數 = 2.84

中位數 = 3

眾數 = 4

圖 4-31 村里長為當然社區發展協會理事長



十、內政部提倡村里社區化贊成程度

本項調查從表 4-32 可以得知受測人員回答非常贊成 11.17% 與贊成佔 34.95%；不贊成 20.87%與非常不贊成 10.68%無意見佔有 22.33%，由此可見南投縣各基層人員傾向贊成內政部提倡村里社區化。

表 4-32 內政部提倡村里社區化贊成程度

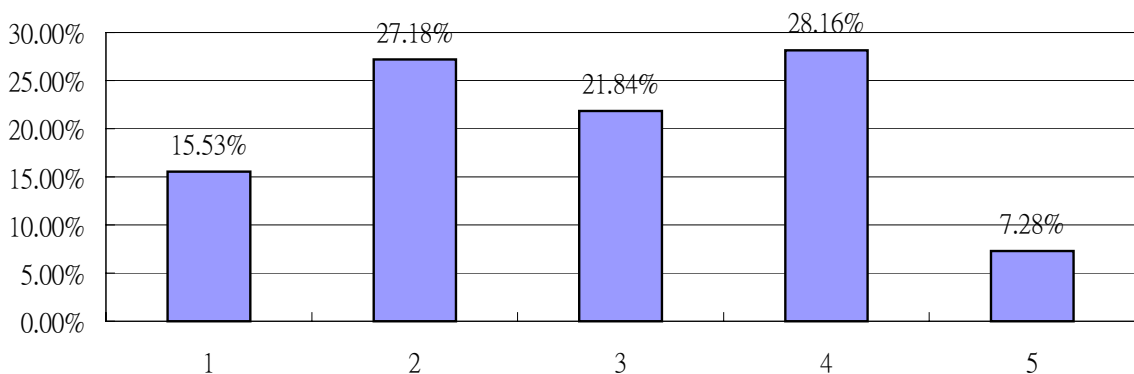
內政部提倡村里社區化贊成程度	人數	百分比
非常贊成(1)	23	11.17%
贊成(2)	72	34.95%
無意見(3)	46	22.33%
不贊成(4)	43	20.87%
非常不贊成(5)	22	10.68%
總計	206	100.00%

平均數 = 2.85

中位數 = 3

眾數 = 2

圖 4-32 內政部提倡村里社區化贊成程度



第三節 自變項間之交叉分析

本節探討性別、年齡、教育程度、職業、服務地點、服務年資與身份之間的關係以進行交叉分析。

表 4-33 性別與身份之相關性

交叉表

			身份				總和
			村里長兼社區理事長	村里長	社區理事長	村里幹事	
性別	男	個數	16	60	56	59	191
		性別內的 %	8.4%	31.4%	29.3%	30.9%	100.0%
	女	個數	1	1	5	8	15
		性別內的 %	6.7%	6.7%	33.3%	53.3%	100.0%
總和		個數	17	61	61	67	206
		性別內的 %	8.3%	29.6%	29.6%	32.5%	100.0%

男性比例較高，女性部份，村里長兼社區理事長只有一位，村里長也一位。村幹事比例較多。顯示基層服務人員仍以男性居多。

表 4-34 身份與年齡之相關性

交叉表

			身份				總和
			村里長兼社區理事長	村里長	社區理事長	村里幹事	
年齡	29歲以下	個數				2	2
		年齡內的 %				100.0%	100.0%
	30歲至39歲	個數	1	2	2	17	22
		年齡內的 %	4.5%	9.1%	9.1%	77.3%	100.0%
	40歲至49歲	個數	3	19	17	31	70
		年齡內的 %	4.3%	27.1%	24.3%	44.3%	100.0%
	50歲至59歲	個數	7	22	26	17	72
		年齡內的 %	9.7%	30.6%	36.1%	23.6%	100.0%
	60歲至69歲	個數	5	16	10		31
		年齡內的 %	16.1%	51.6%	32.3%		100.0%
	70歲以上	個數	1	2	6		9
		年齡內的 %	11.1%	22.2%	66.7%		100.0%
總和		個數	17	61	61	67	206
		年齡內的 %	8.3%	29.6%	29.6%	32.5%	100.0%

村里幹事 29 歲以下只有二位，其他身份較無明顯，但大部分集中於 40-60 歲之間，顯示基層服務人員，年齡大部分介於中年時期。如表 5-34)

表 4-35 身份與教育程度之相關性

交叉表

			身份				總和
			村里長兼社區理事長	村里長	社區理事長	村里幹事	
教育程度	小學以下	個數	3	11	9		23
		教育程度內的 %	13.0%	47.8%	39.1%		100.0%
	國中或初中	個數	4	22	19	1	46
		教育程度內的 %	8.7%	47.8%	41.3%	2.2%	100.0%
	高中或高職	個數	7	21	28	25	81
		教育程度內的 %	8.6%	25.9%	34.6%	30.9%	100.0%
	專科	個數	3	7		28	38
		教育程度內的 %	7.9%	18.4%		73.7%	100.0%
	大學	個數			5	13	18
		教育程度內的 %			27.8%	72.2%	100.0%
總和		個數	17	61	61	67	206
		教育程度內的 %	8.3%	29.6%	29.6%	32.5%	100.0%

村里基層人員教育程度普遍不高，以高中職比例最多，村里幹事因為是公務人員且通過國家考試及格，因此學歷較高，村里長兼社區理事長與村里長都無受過大學以上教育程度，反之社區

理事長教育程度較高。

表 4-36 身份與職業之相關性

交叉表

		身份				總和	
		村里長兼社區理事長	村里長	社區理事長	村里幹事		
職業	工	個數	1	8	3	66	78
		職業內的 %	1.3%	10.3%	3.8%	84.6%	100.0%
	教	個數		1	2	1	4
		職業內的 %		25.0%	50.0%	25.0%	100.0%
	商	個數	4	7	8		19
		職業內的 %	21.1%	36.8%	42.1%		100.0%
	工	個數	1	1	5		7
		職業內的 %	14.3%	14.3%	71.4%		100.0%
	農	個數	6	32	34		72
		職業內的 %	8.3%	44.4%	47.2%		100.0%
	服務業	個數	5	10	6		21
		職業內的 %	23.8%	47.6%	28.6%		100.0%
	其他	個數		2	3		5
		職業內的 %		40.0%	60.0%		100.0%
總和		個數	17	61	61	67	206
		職業內的 %	8.3%	29.6%	29.6%	32.5%	100.0%

身份普遍以公職村里幹事居多，其餘身份，因南投縣為農業縣大部分以務農為主。所以農業比例也不少。

表 4-37 身份與服務地點之相關性

交叉表

			身份				總和
			村里長兼社區理事長	村里長	社區理事長	村里幹事	
服務地點	草屯	個數	1	6	4	4	15
		服務地點內的 %	6.7%	40.0%	26.7%	26.7%	100.0%
南投		個數	4	7	3	9	23
		服務地點內的 %	17.4%	30.4%	13.0%	39.1%	100.0%
埔里		個數	2	12	3	11	28
		服務地點內的 %	7.1%	42.9%	10.7%	39.3%	100.0%
國姓		個數	1	6	7	1	15
		服務地點內的 %	6.7%	40.0%	46.7%	6.7%	100.0%
名間		個數	1	3	7	7	18
		服務地點內的 %	5.6%	16.7%	38.9%	38.9%	100.0%
集集		個數		4	1	1	6
		服務地點內的 %		66.7%	16.7%	16.7%	100.0%
水里		個數		8	4	1	13
		服務地點內的 %		61.5%	30.8%	7.7%	100.0%
中寮		個數		1	9	3	13
		服務地點內的 %		7.7%	69.2%	23.1%	100.0%
魚池		個數	3	3	6		12
		服務地點內的 %	25.0%	25.0%	50.0%		100.0%
竹山		個數	4	3	7	5	19
		服務地點內的 %	21.1%	15.8%	36.8%	26.3%	100.0%
鹿谷		個數		6	4	8	18
		服務地點內的 %		33.3%	22.2%	44.4%	100.0%
信義		個數		2	2	2	6
		服務地點內的 %		33.3%	33.3%	33.3%	100.0%
仁愛		個數	1		3	5	9
		服務地點內的 %	11.1%		33.3%	55.6%	100.0%
未知		個數			1	10	11
		服務地點內的 %			9.1%	90.9%	100.0%
總和		個數	17	61	61	67	206
		服務地點內的 %	8.3%	29.6%	29.6%	32.5%	100.0%

服務地點較敏感，部分受訪者不填寫，設計服務地點，目的是在追蹤問卷，以便提高回收率。

表 4-38 身份與服務年資之相關性

交叉表

			身份				總和
			村里長兼社區理事長	村里長	社區理事長	村里幹事	
年資	5年以下	個數	9	38	34	11	92
		年資內的 %	9.8%	41.3%	37.0%	12.0%	100.0%
6年至10年		個數	4	14	15	12	45
		年資內的 %	8.9%	31.1%	33.3%	26.7%	100.0%
11年至15年		個數	4	6	4	7	21
		年資內的 %	19.0%	28.6%	19.0%	33.3%	100.0%
16年至20年		個數			6	19	25
		年資內的 %			24.0%	76.0%	100.0%
21年至29年		個數		2		13	15
		年資內的 %		13.3%		86.7%	100.0%
30年以上		個數		1	2	5	8
		年資內的 %		12.5%	25.0%	62.5%	100.0%
總和		個數	17	61	61	67	206
		年資內的 %	8.3%	29.6%	29.6%	32.5%	100.0%

服務年資部分以 5 年以下居多，其次是 6-10 年，依序是 16-20

年，11-15 年，21-29 年，30 年以上。 村里幹事視為公務員居於永業化所以服務年資較久。

第五章 研究發現與建議

第一節 研究發現

壹、南投縣基層人員對村里現況問題之看法

一、對村里情況運作情況滿意嗎？

村里基層人員非常滿意 7.3%，滿意 58.7%，身份以村里長兼社區理事長、村里長、村里幹事佔較高比例，可能與直接辦理村里業務及本位主義有關，以社區理事長較低，（詳如附表一）

表5-1 對村里情況運作情況滿意嗎與身份交叉表

身份 \ 項目	您對村里情況運作情況滿意嗎？					總和
	非常滿意	滿意	無意見	不滿意	非常不滿意	
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	1 5.9%	14 82.4%	1 5.9%	1 5.9%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	7 11.5%	44 72.1%	4 6.6%	4 6.6%	2 3.3%	61 100.0%
社區理事長 個數 身份內的%	4 6.6%	4 39.3%	11 18.0%	20 32.8%	2 3.3%	61 100.0%
村里幹事 個數 身份內的%	3 4.5%	39 58.2%	18 26.9%	7 10.4%	7 0%	67 100.0%

總和	個數 身份內的%	15 7.3%	121 58.7%	34 16.5%	32 15.5%	4 1.9%	206 100.0%
----	-------------	------------	--------------	-------------	-------------	-----------	---------------

二、贊成維持村里長由人民選舉產生

發現村里長兼社區理事長、村里長對村里長由人民選舉產生高達8成，以社區理事長及村里幹事普遍對此方式較不支持，差不多一半左右，年齡越年長，支持度越高，教育程度越低，越支持。年資越低，越支持。目前村里選舉制度賄選情事，以致有村里長官派議題提出，但調查訪問結果，仍傾向以維持村里長民選方式，由下表了解村里長兼社區理事長、村里長對此議題贊成佔了相當高的比例，而社區理事長與村里幹事持保留中立的態度。（詳如附表二）

表5-2 贊成維持村里長由人民選舉產生與身份交叉表

身份 \ 項目	您贊成維持村里長由人民選舉產生？					總和
	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成	
村里長兼社區理事長 個數 身份內的%	5 29.4%	10 58.8%	1 5.9%	0 0%	1 5.9%	17 100.0%
村里長 個數 身份內的%	21 34.4%	28 45.9%	5 8.2%	6 9.8%	1 1.6%	61 100.0%
社區理事長 個數 身份內的%	5 8.2%	27 44.3%	8 13.1%	21 34.4%	0 0%	61 100.0%
村里幹事 個數 身份內的%	5 7.5%	28 41.8%	14 20.9%	16 23.9%	4 6.0%	67 100.0%
總和 個數 身份內的%	36 17.5%	93 45.1%	28 13.6%	43 20.9%	6 2.9%	206 100.0%

三、對目前村里幹事服務方式滿意度

基層人員超過七成以上對村里幹事服務方式滿意，不滿意 10.2%，以村里長、村里幹事滿意度較高。但超過六成社區理事長較不滿意可能本身與村里幹事互動及對村里業務不瞭解所致。一般來說對村里幹事服務型態仍傾向肯定其服務，顯示村里幹事在村里發揮應有的角色功能（詳如附表三）

表 5-3 對目前村里幹事服務方式滿意度與身份交叉表

身份 \ 項目	您對目前村里幹事服務方式滿意嗎？					
	非常滿意	滿意	無意見	不滿意	非常不滿意	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	5 29.4%	10 58.8%	1 5.9%	0 0%	1 5.9%	17 100.0%
村里長 個數 身份內的%	21 34.4%	28 45.9%	5 8.2%	6 9.8%	1 1.6%	61 100.0%
社區理事長 個數 身份內的%	5 8.2%	27 44.3%	8 13.1%	21 34.4%	0 0%	61 100.0%
村里幹事 個數 身份內的%	5 7.5%	28 41.8%	14 20.9%	16 23.9%	4 6.0%	67 100.0%
總和 個數 身份內的%	36 17.5%	93 45.1%	28 13.6%	43 20.9%	6 2.9%	206 100.0%

四、對目前鄰長由村里長遴選報請公所聘任之

以村里長兼社區理事長、村里長對此議題贊成高達九成，村里幹事支持高達七成以上，社區理事長較不支持，對鄰長的遴選方式，仍傾向以村里長遴選報請公所聘任之的方式。（詳如附表四）

表 5-4 對目前鄰長由村里長遴選報請公所聘任之與身份交叉表

身份 \ 項目	您贊成目前鄰長由村里長遴選報請公所聘任之？					
	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	2 11.8%	13 76.5%	2 11.8%	0 0%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	19 31.1%	37 60.7%	1 1.6%	4 6.6%	0 0%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	2 3.3%	23 37.7%	6 9.8%	23 37.7%	7 11.5%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	7 10.4%	42 62.7%	10 14.9%	7 10.4%	1 1.5%	67 100%
總和 個數 身份內的%	30 14.6%	115 55.8%	19 9.2%	34 16.5%	8 3.9%	206 100%

五、村里辦公處設立村里長自宅處贊成度

村里長兼社區理事長持較中立的態度 47.1%，村里幹事較不贊成 41.8%，社區理事長不贊成 49.2%，無意見 23.0%，村里長 47.5% 贊成，可能村里長居於洽辦公務方便，選擇以村里長自宅為村里辦公處較多，目前村里辦公處仍有很多村里未設集會所或社區活動中心，所以部分村里辦公處仍以村里長自宅辦公，贊成與不贊成比例相當（詳如附表五）

表 5-5 村里辦公處設立村里長自宅處贊成度與身份交叉表

身份 \ 項目	您贊成村里辦公處設立村里長自宅處嗎？					
	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	0 0%	6 35.3%	8 47.1%	3 17.6%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	7 11.5%	29 47.5%	13 21.3%	9 14.8%	3 4.9%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	1 1.6%	8 13.1%	14 23.0%	30 49.2%	8 13.1%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	5 7.5%	8 11.9%	15 22.4%	28 41.8%	11 16.4%	67 100%
總和 個數 身份內的%	13 6.3%	51 24.8%	50 24.3%	70 34.0%	22 10.7%	206 100%

六、對繼續舉辦村里大會贊成度

村里幹事 82.1%、村里長 50.8%、村里長兼社區理事長 53% 不贊成繼續舉辦村民大會；但社區理事長 62.3% 較贊成繼續召開。村里民大會繼續舉辦與否的議題，在縣政府討論相當重視，因目前資訊發達，網路暢通，政府的政令與宣導，不一定要透過村里民大會才能達到效果與目的，所以才會有停止村里民大會的建議。且地方制度法第六十條規定：村

里民得召集村里民大會或基層建設座談會，其實施辦法由直轄市、縣市定之。所以目前法令上並沒有強制舉行村里民大會，南投縣政府有曾經調查村里長意願，來瞭解繼續舉行村里民大會的意願。但多數不贊成繼續召開（詳如附表六）

表5-6 對繼續舉辦村里大會贊成度與身份交叉表

身份 \ 項目	您贊成繼續舉辦村里民大會嗎？					
	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	0 0%	5 29.4%	3 17.6%	7 41.2%	2 11.8%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	2 3.3%	17 27.9%	11 18.0%	24 39.3%	7 11.5%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	11 18.0%	27 44.3%	6 9.8%	11 18.0%	6 9.8%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	1 1.5%	6 9.0%	5 7.5%	39 58.2%	16 23.9%	67 100%
總和 個數 身份內的%	14 6.8%	55 26.7%	25 12.1%	81 39.3%	31 15.0%	206 100%

七、同意村里基層選舉是造成地方和諧分裂主要原因之一

年齡越大、教育程度越低、越不同意此看法，同意部份村里長兼社區理事長 64.7%、社區理事長 72.1%、村里幹事 87.5%，以村里長比例較低 42.7%。個人服務於村里擔任村里幹事一職，親身體認每逢村里基層選舉必造成地方和諧分裂之情景，地方制度法通過後。村里長為鄉鎮區之下的行政

編組，是否仍需以選舉方式產生。⁵⁹⁶⁰因村里區域小，候選人不是朋友就是親戚關係，支持一方必得罪任一方，選後造成選舉恩怨，阻礙建設發展，雖然上述調查意見大部分傾向維持民選方式，但大部分也傾向同意此看法。（如附表七）

表 5-7 同意村里基層選舉是造成地方和諧分裂主要原因之一與身份交叉表

身份 \ 項目	您同意村里基層選舉是造成地方和諧分裂主要原因之一？					
	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	2 11.8%	9 52.9%	1 5.9%	5 29.4%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	9 14.8%	17 27.9%	4 6.6%	24 39.3%	7 11.5%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	16 26.2%	28 45.9%	5 8.2%	11 18.0%	1 1.6%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	23 34.3%	35 52.2%	3 4.5%	6 9.0%	0 0%	67 100%
總和 個數 身份內的%	50 24.3%	89 43.2%	13 6.3%	46 22.3%	8 3.9%	206 100%

八、同意村里長事務費大幅提高是造成基層選舉激烈主要原因之一

教育程度以專科 79.0%，大學 83.3%較同意此看法，同

⁵⁹高永光，〈村里長選舉論其存廢〉，財團法人國家政策基金會國政評論，民 91。

意部份社區理事長 64.7%，社區理事長 65.6%，村里幹事 86.6%，村里長最低 28.6% 個人服務於村里擔任村里幹事一職，親身體認每逢村里基層選舉必造成地方和諧分裂之情景，村里長待遇由原先三千、九千、一萬五千元直到通過「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」後，調高為四萬五千元，造成參選爆炸情事，且競選報名不用繳交保證金與學經歷資格限制，因此每逢選舉造成如火如荼的情況，其實村里長的職責，應以服務為目的，維持以前較低的待遇應相當適當。經調查訪問傾向同意村里長事務費提高是造成村里基層選舉激烈的原因之一。最近國會又討論將村里長納入公務員以係必將增加國家財源負擔，目前村里長領取的事務補助費，每個月都有四萬五千元，待遇不比一般公務員差，而絕大部分的村里長都有兼職，村里業務大部由村里幹事處理，村里長若改為有給職，並納入公務員範疇，不僅增加政府財政負擔，其業務也將與村里幹事重疊，浪費人力資源。（詳如附表八）

表 5-8 同意村里長事務費大幅提高是造成基層選舉激烈主要原因之一與身份交叉表

身份	項目	您同意村里長事務費大幅提高是造成基層選舉激烈主要原因之一？					總和
		非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	
村里長兼社區理事長	個數 身份內的%	2 11.8%	9 52.9%	1 5.9%	5 29.4%	0 0%	17 100%
村里長	個數 身份內的%	6 9.8%	12 19.7%	5 8.2%	31 50.8%	7 11.5%	61 100%
社區理事長	個數 身份內的%	17 27.9%	23 37.7%	6 9.8%	14 23.0%	1 1.6%	61 100%

村里幹事	個數 身份內的%	28 41.8%	30 44.8%	5 7.5%	3 4.5%	1 1.5%	67 100%
總和	個數 身份內的%	53 25.7%	74 35.9%	17 8.3%	53 25.7%	9 4.4%	206 100%

貳、社區發展協會現況問題之看法

一、對目前社區發展協會運作滿意度

村里長兼社區理事長滿意 47.1%、不滿意 35.3%，村里長滿意 19.7%，不滿意 39.3%，社區理事長滿意 36.1%、不滿意 42.6%，村里幹事滿意 14.9%、不滿意 47.8%。發現村里長與村里幹事對社區發展協會運作較為不滿意。基層人員對目前社區發展協會的運作方式傾向於不滿意，無意見也佔了極高的比例（21.84%），顯示基層人員對目前社區發展協會的運作方式仍持有質疑的態度。（詳如附表九）

表5-9 對目前社區發展協會運作滿意度與身份交叉表

身份 \ 項目	您對目前社區發展協會運作的情況滿意嗎？					
	非常滿意	滿意	無意見	不滿意	非常不滿意	總和
村里長兼社區理事長 個數 身份內的%	0 0%	8 47.1%	3 17.6%	6 35.3%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	0 0%	12 19.7%	16 26.2%	24 39.3%	9 14.8%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	3 4.9%	22 36.1%	7 11.5%	26 42.6%	3 4.9%	61 100%

村里幹事	個數 身份內的%	0 0%	10 14.9%	19 28.4%	32 47.8%	6 9.0%	67 100%
總和	個數 身份內的%	3 1.5%	52 25.2%	45 21.8%	88 42.7%	18 8.7%	206 100%

二、921 震災後村里社區成立重建推動委員會運作情形如何？

自從地震後重建會在各地村里成立重建推動委員會，但認為不積極佔多數 51.6%，不知道佔 19.9%，認為積極為 28.7%。身份以村里長兼社區理事長最不滿意 64.7%，對 921 地震後政府成立重建推動委員會，似乎在地方無法推動，只是一個組織型態，運作上不太積極，因為縱向貫徹與橫向聯繫不足，重建工作回到單一部會的各自為政，很難發揮整體效果。⁶¹（詳如附表十）

表5-10 921震災後村里社區成立重建推動委員會運作情形如何與身份交叉表

身份 \ 項目	921 震災後村里社區成立重建推動委員會運作情形如何？					
	非常積極	積極	不知道	不積極	非常不積極	總和
村里長兼社區理事長 個數 身份內的%	2 11.8%	3 17.6%	1 5.9%	11 64.7%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	1 1.6%	17 27.9%	14 23.0%	23 37.3%	6 9.8%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	4 6.6%	18 29.5%	12 19.7%	22 36.1%	5 8.2%	61 100%

⁶¹宋興洲、傅正彥，〈震災重建與各級政府之運作－南投個案研究〉，《府際關係與震災重建》民 90，頁 172。

村里幹事	個數	2	12	14	26	13	67
	身份內的%	3.0%	17.9%	20.9%	38.8%	19.4%	100%
總和	個數	9	50	41	82	24	206
	身份內的%	4.4%	24.3%	19.9%	39.8%	11.7%	100%

三、經過震災重建後，居民社區參與意識已大幅提昇？

同意部分 42.7% 與不同意部分 38.8%、無意見 18.8%，同意與不同意比例相當，教育程度較低較認同，以村里幹事對社區意識持較不同意，其他看法差異不大。村里基層人員認為並無大幅提昇社區參與意識，所謂「社區意識」是指居住於某一地區的人對這個地區及其鄰人有一種心理上的認同與融合。⁶²對於經過震災重建後政府公部門及民間團體組織進駐重建災區，輔導協助災民早日脫離地震的陰霾，並成立一些非營利組織團體，來規劃重建並鼓勵民眾參與，逐漸形成社區意識。（詳如附表十一）

表5-11 經過震災重建後，居民社區參與意識已大幅提昇與身份交叉表

項目 身份		您同意經過震災重建後，居民社區參與意識已大幅提昇？					總和
		非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	
村里長兼社區理事長	個數	0	9	1	7	0	17
	身份內的%	0%	52.9%	5.9%	41.2%	0%	100%
村里長	個數	2	26	17	16	0	61
	身份內的%	3.3%	42.6%	27.9%	26.2%	0%	100%
社區理事長	個數	3	32	7	19	0	61
	身份內的%	4.9%	52.5%	11.5%	31.1%	0%	100%

⁶² 徐震，〈論社區意識與社區發展〉，社會建設月刊第九十期，頁5。民84。

村里幹事	個數 身份內的%	2 3.0%	14 20.9%	13 19.4%	34 50.7%	4 6.0%	67 100%
總和	個數 身份內的%	7 3.4%	81 39.3%	38 18.4%	76 36.9%	4 1.9%	206 100%

四、貴社區發展協會舉辦活動居民參與程度如何？

年齡越大、教育程度越低、對參與社區發展協會舉辦活動越多，村里長兼社區理事長（82.4%）及社區理事長（65.6%）顯然較認同。村里長（27.8%）、村里幹事（31.4%）普遍較不認為。對居民參與社區發展協會舉辦的活動並不太熱衷，呈現分歧的情形。（詳如附表十二）

表5-12 貴社區發展協會舉辦活動居民參與程度如何與身份交叉表

身份 \ 項目	貴社區發展協會舉辦活動居民參與程度如何？					
	非常踴躍	踴躍	無意見	不踴躍	非常不踴躍	總和
村里長兼社區理事長 個數 身份內的%	2 11.8%	12 70.6%	0 0%	3 17.6%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	1 1.6%	16 26.2%	7 11.5%	32 52.5%	5 8.2%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	2 3.3%	38 62.3%	1 1.6%	19 31.1%	1 1.6%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	2 3.0%	19 28.4%	5 7.5%	34 50.7%	7 10.4%	67 100%
總和 個數 身份內的%	7 3.4%	85 41.3%	13 6.3%	88 42.7%	13 6.3%	206 100%

五、921 震災後，您認為政府挹注村里或社區發展協會重建

經費何者較多？

村里長兼社區理事長 35.3% 及村里長 31.1%、村里幹事 35.8%、社區理事長 55.7% 認為村里補助經費較多，不知道的比例約三成左右，差異不大。為透過村里民共同參與才能儘速完成重建，對於震災後政府挹注村里或社區的經費多寡，大部分不清楚何者較多。（詳如附表十三）

表 5-13 921 震災後，您認為政府挹注村里或社區發展協會重建經費何者較多與身份交叉表

身份 \ 項目	921 震災後，您認為政府挹注村里或社區發展協會重建經費何者較多？			
	村里	社區	不知道	總和
村里長兼社區理事長 個數 身份內的%	6 35.3%	8 47.1%	3 17.6%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	19 31.1%	20 32.8%	22 36.1%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	34 55.7%	8 13.1%	19 31.1%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	24 35.8%	10 14.9%	33 49.3%	67 100%

總和	個數 身份內的%	83 40.3%	46 22.3%	77 37.4%	206 100%
----	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

六、您同意因為村里與社區發展協會區域相同造成資源爭奪，相互衝突嗎？

年齡越大、教育程度越低、越同意此看法，村里幹事對此看法較為認同 85.1%，依序為村里長兼社區理事長 64.7%、村里長 49.2%、社區理事長 47.5%。以經費的多寡影響重建效率而村里與社區因區域大部分相同，造成資源衝突，（詳如附表十四）

表 5-14 您同意因為村里與社區發展協會區域相同造成資源爭奪，相互衝突嗎與身份交叉表

身份	項目	您同意因為村里與社區發展協會區域相同造成資源爭奪，相互衝突嗎？					總和
		非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	
村里長兼社區理事長個數 身份內的%		3 17.6%	8 47.1%	0 0%	5 29.4%	1 5.9%	17 100%
村里長 個數 身份內的%		12 19.7%	18 29.5%	7 11.5%	18 29.5%	6 9.8%	61 100%

社區理事長 個數 身份內的%	3 4.9%	26 42.6%	6 9.8%	24 39.3%	2 3.3%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	20 29.9%	37 55.2%	8 11.9%	1 1.5%	1 1.5%	67 100%
總和 個數 身份內的%	38 18.4%	89 43.2%	21 10.2%	48 23.3%	10 4.9%	206 100%

七、您同意社區與村里的工作內容大部份重疊嗎？

年齡越低、教育程度越高、越認為村里與社區發展協會大部份重疊。村里長兼社區理事長 58.8%、社區理事長 52.5%、村里幹事 53.7%較認同此看法。社區要有多個社團或組織，不要齊一式限定一村里一社區。應重新定位社區發展組織模式。所以大部分認為因區域相同造成資源爭奪，相互衝突。（詳如附表十五）

表5-15 您同意社區與村里的工作內容大部份重疊嗎與身份交叉表

身份 \ 項目	您同意社區與村里的工作內容大部份重疊嗎？					
	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	總和
村里長兼社區理事長 個數 身份內的%	2 11.8%	10 58.8%	1 5.9%	4 23.5%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	7 111.5%	20 32.8%	4 6.6%	24 39.3%	6 9.8%	61 100%

社區理事長 個數 身份內的%	3 4.9%	32 52.5%	7 11.5%	19 31.1%	0 0%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	15 22.4%	36 53.7%	6 9.0%	10 14.9%	0 0%	67 100%
總和 個數 身份內的%	27 13.1%	98 47.6%	18 8.7%	57 27.7%	6 2.9%	206 100%

參、村里與社區發展協會功能整合之看法

一、您贊成同一區域內村里與社區發展協會同時存在的制度

嗎？

教育程度越低、年齡越大、越贊成村里社區同時存在。以村里長兼社區理事長（47.1%）及社區理事長（57.3%）較贊成，村里長（26.3%）及村里幹事（19.4%）較不贊成。亦即年齡較大、教育程度低之村里長兼社區理事長、村里長較贊成。（詳如附表十六）

表5-16 您贊成同一區域內村里與社區發展協會同時存在的制度嗎與身份交叉表

身份 \ 項目	您贊成同一區域內村里與社區發展協會同時存在的制度嗎？					
	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成	總和

村里長兼社區理事長個數 身份內的%	0 0%	8 47.1%	2 11.8%	4 23.5%	3 17.6%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	2 3.3%	14 23.0%	13 21.3%	21 34.4%	11 18.0%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	6 9.8%	29 47.5%	7 11.5%	16 26.2%	3 4.9%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	1 1.5%	12 17.9%	7 10.4%	36 53.7%	11 16.4%	67 100%
總和 個數 身份內的%	9 4.4%	63 30.6%	29 14.1%	77 37.4%	28 13.6%	206 100%

二、您認為貴村里與貴社區發展協會同時運作下彼此互動關係如何？

如以村里社區互動關係有分四個選項分別為，分工合作、對立衝突、各自為政、其他；如以身份分別為村里長兼社區理事長（47.1%、5.9%、35.3%、11.8%）、村里長（37.7%、8.2%、44.3%、9.8%）、社區理事長（52.5%、3.3%、44.3%、0%）、村里幹事（14.9%、22.4%、58.2%、4.5%）。經調查結果村里與社區發展協會運作彼此關係，分工合作（35.44%）；對立衝突（11.17%）；各自為政（48.06%）；其他（5.34%），顯示目前村里與社區發展協會各自為政的比例甚高，一般如果村里長與社區理事長是同一派系或理念相同，以分工合作的機會較高，但若不是同一派系或因選舉造成分裂，會傾向各自為政，甚至對立衝突。（詳如附表十七）

表 5-17 您認為貴村里與貴社區發展協會同時運作下彼此互動關係如何與身份交叉表

身份 \ 項目	您認為貴村里與貴社區發展協會同時運作下彼此互動關係如何？				
	分工合作	對立衝突	各自為政	其他（請說明）	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	8 47.1%	1 5.9%	6 35.3%	2 11.8%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	23 37.7%	5 8.2%	27 44.3%	6 9.8%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	32 52.5%	2 3.3%	27 44.3%	0 0%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	10 14.9%	15 22.4%	39 58.2%	3 4.5%	67 100%
總和 個數 身份內的%	73 35.4%	23 11.2%	99 48.1%	11 5.3%	206 100%

三、您認為村里與社區會造成互動關係不良的主要原因為何？

如以村里社區互動關係不良主要原因分五個選項分別地方派系介入、私人紛爭、選舉恩怨、利益衝突、其他；如以身份分別為村里長兼社區理事長（29.4%、5.9%、17.6%、17.6%、29.4%）、村里長（36.1%、14.8%、24.6%、8.2%、16.4%）、社區理事長（18.0%、6.6%、45.9%、9.8%、19.7%）、村里幹事（26.9%、10.4%、40.3%、14.9%、7.5%），如果村里與社區發展協會互動不良的主要原因，從地方派系介入、私人紛爭、選舉恩怨、與利益衝突等都是造成互動不良的原因。（詳如附表十八）

表 5-18 您認為村里與社區會造成互動關係不良的主要原因為何
與身份交叉表

身份 \ 項目	您認為村里與社區會造成互動關係不良的主要原因為何？					
	地方派 系介入	私人紛 爭	選舉恩 怨	利益衝 突	其他（請 說明）	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	5 29.4%	1 5.9%	3 17.6%	3 17.6%	5 29.4%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	22 36.1%	9 14.8%	15 24.6%	5 8.2%	10 16.4%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	11 18.0%	4 6.6%	28 45.9%	6 9.8%	12 19.7%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	18 26.9%	7 10.4%	27 40.3%	10 14.9%	5 7.5%	67 100%
總和 個數 身份內的%	56 27.2%	21 10.2%	73 35.4%	24 11.7%	32 15.5%	206 100%

四、您同意將村里與社區發展協會二者功能整合嗎？

年齡越低、教育程度越高、越同意村里社區二者功能整合。身份以村里長兼社區理事長（82.4%）、村里長（82%）、社區理事長（68.9%）、村里幹事（77.6%）同意將兩者功能整合。對同意村里與社區發展協會功能整合，大都持正面的態度樂觀其成。（詳如附表十九）

表5-19 您同意將村里與社區發展協會二者功能整合嗎與身份交叉表

身份 \ 項目	您同意將村里與社區發展協會二者功能整合嗎？					
	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	7 41.2%	7 41.2%	0 0%	2 11.8%	1 5.9%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	23 37.7%	27 44.3%	5 8.2%	4 6.6%	2 3.3%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	12 19.7%	30 49.2%	9 14.8%	10 16.4%	0 0%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	18 26.9%	34 50.7%	12 17.9%	2 3.0%	1 1.5%	67 100%
總和 個數 身份內的%	60 29.1%	98 47.6%	26 12.6%	18 8.7%	4 1.9%	206 100%

五、如果村里與社區發展協會要整合，您認為以那種方式最

適當？

對於如果村里與社區發展協會如果要整合的話，以何種方式最為適當，依次是：1.維持村里、廢除社區並吸納其功能（15.5%）；2.維持現狀但改善二制分立之缺失（27.7%）；3.維持現狀不作改變（41.3%）；4.維持社區、廢除村里並吸納其功能（12.6%）；5.其他（2.9%）。（詳如附表二十）顯然維持現狀仍佔了很高比例，或許擔心變革後對自己的權益不保，所以維持現狀不做改變。

表5-20 如果村里與社區發展協會要整合，您認為以那種方式最適當與身份交叉表

身份 \ 項目	如果村里與社區發展協會要整合，您認為以那種方式最適當？					
	維持現狀不作改變	維持現狀但改善二制分立之缺失	維持村里廢除社區並吸納其功能	維持社區廢除村里並吸納其功能	其他（請說明）	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	4 23.5%	6 35.3%	7 41.2%	0 0%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	8 13.1%	16 26.2%	31 50.8%	5 8.2%	1 1.6%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	16 26.2%	20 32.8%	7 11.5%	17 27.9%	1 1.6%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	4 6.0%	15 22.4%	40 59.7%	4 6.0%	4 6.0%	67 100%
總和 個數 身份內的%	32 15.5%	57 27.7%	85 41.3%	26 12.6%	6 2.9%	206 100%

六、如果鄉(鎮、市)長官派後，將村里長選舉廢除，改由政

府遴具有公務人員資格擔任村里長您贊成嗎？

村里長兼社區理事長贊成（23.5%）、村里長（24.6%）、社區理事長（49.2%）、村里幹事（58.2%），此部分社區理事長及村里幹事較贊成。（詳如附表二十一）

表 5-21 如果鄉（鎮、市）長官派後，將村里長選舉廢除，改由政府遴派具有公務人員資格擔任村里長您贊成嗎與身份交叉表

身份 \ 項目	如果鄉（鎮、市）長官派後，將村里長選舉廢除，改由政府遴派具有公務人員資格擔任村里長您贊成嗎？					
	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	1 5.9%	3 17.6%	2 11.8%	7 41.2%	4 23.5%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	4 6.6%	11 18.0%	5 8.2%	15 24.6%	26 42.6%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	13 21.3%	17 27.9%	5 8.2%	21 34.4%	5 8.2%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	16 23.9%	23 34.3%	11 16.4%	13 19.4%	4 6.0%	67 100%
總和 個數 身份內的%	34 16.5%	54 26.2%	23 11.2%	56 27.2%	39 18.9%	206 100%

七、您認為村里長與村里幹事關係有沒有必要調整？

村里長與村里幹事關係有無必要做調整以 1.維持現狀（47.09%）比例最高，依序是：2.村里長民選並要求以全職與專業的方式服務；村里幹事制度廢止（19.90%）；3.村里長廢除改由村里幹事負責推動村里業務（12.62%）；4.廢除村里長、村里幹事直接由鄉鎮市公所統籌辦理相關業務（2.91

%)；5.村里長官派並要求以全職與專業方式服務；村里幹事制度廢止（13.59%）；6.其他（3.88%）。顯示仍傾向維持現狀。（詳如附表二十二）

表5-22 您認為村里長與村里幹事關係有沒有必要調整與身份交叉表

項目 身份	您認為村里長與村里幹事關係有沒有必要調整？						總和
	維持現狀	村里長民選，並要求其以全職與專業方式服務村里幹事制度廢止	村里長廢除，改由村里幹事負責推動村里業務	廢除村里長、村里幹事直接由鄉鎮市公所統籌辦理村里相關業務	村里長官派，並要求其以全職與專業方式服務，村里幹事制度廢止	其他（請說明）	
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	7 41.2%	6 35.3%	0 0%	0 0%	3 17.6%	1 5.9%	17 100%
村里長個數 身份內的%	42 68.9%	12 19.7%	0 0%	1 1.6%	5 8.2%	1 1.6%	61 100%
社區理事長個數 身份內的%	16 26.2%	18 29.5%	8 13.1%	3 4.9%	14 23.0%	2 3.3%	61 100%
村里幹事個數 身份內的%	32 47.8%	5 7.5%	18 26.9%	2 3.0%	6 9.0%	4 6.0%	67 100%
總和個數 身份內的%	97 47.1%	41 19.9%	26 12.6%	6 2.9%	28 13.6%	8 3.9%	206 100%

八、您認為鄰長的產生方式以哪一種最適當？

由上表得知仍傾向於由村里長從鄰內公民遴選報請公所聘任之。至於鄰長以哪種方式選出最適當，鄰長是村里最基

層的服務人員，屬於村里最基層的編制，但因為目前民眾熱衷於公共事務，因此近年來這個職務，民眾擔任意願頗高，競爭激烈，經訪問調查傾向由村里長遴選報請公所聘任之（56.3%）。（詳如附表二十三）

表5-23 您認為鄰長的產生方式以哪一種最適當與身份交叉表

項目 身份	您認為鄰長的產生方式以哪一種最適當？				
	由鄰內戶 長互選產 生	由鄰內公 民互選產 生	由村里長 從鄰內公 民遴選報 請公所聘 任之	其他（請說 明）	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	3 17.6%	1 5.9%	13 76.5%	0 0%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	12 19.7%	6 9.8%	41 67.2%	2 3.3%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	25 41.0%	18 29.5%	16 26.2%	2 3.3%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	15 22.4%	6 9.0%	46 68.7%	0 0%	67 100%
總和 個數 身份內的%	55 26.7%	31 15.0%	116 56.3%	4 1.9%	206 100%

九、您同意村里長為當然社區發展協會理事長嗎？

同意部份村里長兼社區理事長（64.7%）比例最高，依序為村里長（57.4%），社區理事長（22.9%），及村里幹事（41.8%）。村里長若成為當然社區發展協會理事長，這個議題受訪者調查結果呈現分歧情形，非常同意（15.5%）、同意（27.18%）、無意見（21.84%）、不同意（28.16%）

)、非常不同意(7.28%)。(詳如附表二十四)

表5-24 同意村里長為當然社區發展協會理事長嗎與身份交叉表

身份 \ 項目	您同意村里長為當然社區發展協會理事長嗎？					
	非常同意	同意	無意見	不同意	非常不同意	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	6 35.3%	5 29.4%	2 11.8%	3 17.6%	1 5.9%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	12 19.7%	23 37.7%	14 23.0%	9 14.8%	3 4.9%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	6 9.8%	8 13.1%	7 11.5%	31 50.8%	9 14.8%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	8 11.9%	20 29.9%	22 32.8%	15 22.4%	2 3.0%	67 100%
總和 個數 身份內的%	32 15.5%	56 27.2%	45 21.8%	58 28.2%	15 7.3%	206 100%

十、內政部提倡【村里社區化】就是一個村里，可以有多个社區及專業性團體存在，社區自給自足，政府不再居於輔導角色，運作成效良好由政府給予適當補助獎勵。使居民產生社區意識並對村里具有認同感，這種方

式您贊成嗎？

以村里幹事最為支持（55.3%），依次社區理事長（49.0%）、村里長（36.1%），村里長兼社區理事長（35.3%）。教育程度越高，年齡越大，越贊成此看法。內政部提倡「村里社區化」的議題，一個村里，可以有多個社區及專業性團體存在，社區自給自足，政府不再居於輔導角色，運作成效良好由政府給予適當性的補助獎勵，使居民產生社區意識並對村里具有認同感。（詳如附表二十五）

表 5-25 內政部提倡【村里社區化】就是一個村里，可以有多個社區及專業性團體存在，社區自給自足，政府不再居於輔導角色，運作成效良好由政府給予適當補助獎勵。使居民產生社區意識並對村里具有認同感，這種方式您贊成嗎與身份交叉表

身份 \ 項目	內政部提倡【村里社區化】就是一個村里，可以有多個社區及專業性團體存在，社區自給自足，政府不再居於輔導角色，運作成效良好由政府給予適當補助獎勵。使居民產生社區意識並對村里具有認同感，這種方式您贊成嗎？					
	非常贊成	贊成	無意見	不贊成	非常不贊成	總和
村里長兼社區理事長個數 身份內的%	0 0%	6 35.3%	4 23.5%	5 29.4%	2 11.8%	17 100%
村里長 個數 身份內的%	8 13.1%	14 23.0%	17 27.9%	11 18.0%	11 18.0%	61 100%
社區理事長 個數 身份內的%	11 18.0%	19 31.1%	9 14.8%	16 26.2%	6 9.8%	61 100%
村里幹事 個數 身份內的%	4 6.0%	33 49.3%	16 23.9%	11 16.4%	3 4.5%	67 100%

總和	個數 身份內的%	23 11.2%	72 35.0%	46 22.3%	43 20.9%	22 10.7%	206 100%
----	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

第二節 建議

壹、關於村里方面

一、村里長選舉廢除，改由政府遴派或參酌德國村里諮議委

員會型態

目前村里長角色功能普遍受到質疑，且因為村里屬於較小區域，容易造成賄選之情事，且目前村里長素質普遍並不高，由政府遴選或仿照德國村里諮議委員會的型態，是為可行之道。村里諮議委員是由村里民直接選舉產生，且委員會裡面應強制要求必須涵蓋地方機關團體，（如地區內主要產業或團體、學校校長之領導人）成為當然委員，共同參與地方基層行政事務，去除一人為政的方式，集思廣益共同謀取地方福祉。

二、加強村里長與村里幹事互補功能

學者紀俊臣談到如鄉（鎮、市）進行政府再造後，其人力閒置情形可能有所改善，至於村里幹事的存廢，涉及村里

長意願及村里制度之配套法治改革，如擬設鄉（鎮、市）新制度，應考量村里及其相關問題，方為周延的改革方案，切勿偏廢一方，以致改革績效不彰。⁶³村里幹事的工作隨著時代的進步，原先設定巡察通報路燈、維修水溝、清潔路面修補或分發通知單等例行性工作，已不足因應時代的需要，也無法滿足民眾的需求，更何況村里幹事依法由民政課長承鄉鎮市長之命令指揮監督，辦理村里公務及交辦事項，卻只受鄉鎮市公所年度考核，不合體制。

村里幹事輔助村里長辦理村里公務及執行鄉公所委辦事項，如果村里長與鄉鎮市公所意見不合，那村里幹事要聽命何處？又村里幹事與村里長不合，村里長只能建議鄉鎮市公所替換村里幹事但無權力更換此種制度設計實行，有瑕疵與弊端，政府應確實瞭解勇於改革。根據學者呂育誠撰寫〈城鄉差距對村里幹事職能影響之研究—以台北市與澎湖縣為例〉，對村里幹事提出幾個意見做為未來改進的途徑與方向：一、做為地方政府與民眾接觸時的緩衝介面：不論中央地方政府各項政策最終均要落實至民眾的實際生活上就官僚的層級關係而言此項落實的責任主要由地方政府各單位第一線公務員（如村里幹事）負責推動，在今日民意高漲的情境終將不一定獲得認同與支持，村里幹事居中扮演協調緩衝的角色客觀的反映民眾整體的意見。。二、做為民眾參與政府運作或接觸政府機關的轉運站：民眾意見或需求可經由村里幹事轉達或是由村里預先協助其整合政府有關權責單位的研處意見，則不為有助於提升問題解決效率，亦可避免無謂衝突發生。三、地方利益與意見的匯集站：村里幹事若能基於超然

⁶³ 紀俊臣，〈鄉鎮市新制度之設計策略與方案研擬〉，《地方自治叢書第3輯，地方政府再造》民89，頁121。

客觀的立場預先匯集並協調各方利益不僅可以節省權責單位的處理時效，同時其基於對政府運作流程較瞭解，故亦可較實務地預先向民眾溝通問題解決的可行性時程以及作法有關事項。四、人性化的交流與協商的機制：在科技高度發展的現代社會中，民眾與政府互動實際上可藉由各種補助設施，如電子郵件、網路線上作業，大幅縮短作業時間，同時某些業務在這些補助措施下已可提供全天候便民服務，然而這些互動並不能依個人需求進行修改，也不能處理與原設計內容不符的地方，個人認為今日村里在地方推動地方事務中扮演無可取代的地位，是在於其能以人員作為主要溝通與協調方式，從而在繁瑣的法令規章與複雜的問題系絡中注入人性因素。⁶⁴

三、鄰長之產生仍維持由村里長遴選，報請公所聘任

每次鄰長派任又造成村里長困擾與爭議，鄰長可說是村里最基層的服務人員與村里長及村里幹事配合相當密切，最近因為民眾政治意識高漲，對擔任此職務比以前有更高的意願，是因配合村里長推動村里政務，一定要與村里長理念一致，因此鄰長的產生，仍應以村里長遴選報請公所聘任之，如果由鄰內村里公民選舉產生與村里長理念不一，這會對村里推動造成阻礙。

四、里辦公處應設於社區活動中心或集會所為原則

⁶⁴ 呂育誠，〈城鄉差距對村里幹事職能影響之研究－以台北市與澎湖縣為例〉，行政院國家科學委員會專題研究計畫

村里辦公處是民眾洽公最方便的場所，但目前很多村里沒有社區活動中心或集會所，以致很多村里辦公處設置於村里長自宅處，形成很多村里民洽辦業務，認為是村里長的私人協助，造成公私容易混淆不清。且如果洽辦者與村里長有嫌隙，也造成洽公上的困擾。

五、加強村里資訊網絡，廢除村里民大會

隨著時代進步國民所得提高，社會變遷腳步加快，人口過度集中都市，村里民普遍心存冷漠態度，對參加村里民大會並不熱中，即在村里民參與地方事務及反映意見等管道，日趨多元下致使村里民大會出席率偏低，村里民大會備受質疑，目前資訊網路暢通，應考量將之廢除或者以鄰長會議來取代。建議村里應設立資訊服務站，初期在縣內各村里辦公處、活動中心等公共場所設置據點，成為構置「寬頻資訊村里」的窗口。未來藉由村里資訊站，可以把公家機關與村里連結成「生活資訊網」，村里民眾只要從村里資訊站連接到家中，就可以獲得多元網上查詢及申辦案件等生活資訊服務。讓村村有電腦、里里上網路政策落實資訊化的普及，就近村里辦公處就可以透過電腦查詢政府機關所提供得資訊，也可以透過電子網路信件，給相關單位反應輿情，必然能加速行政效率，決策過程也能透明化。

六、村里長事務費以維持基本服務費用，不應大幅調高，以

造成村里基層選舉激烈造成地方分裂

村里長在基層服務絕對扮演舉足輕重的角色，因為他們是公民化的發動機。如果他們是公民化的軸心，則屬於一種凝聚基層共識，反映基層民意的公共服務角色，是基於對公共服務的熱忱自願參選，村里長的角色應以服務為目的，則應繼續維持無給職，且以基本服務費即可，不應大幅提高村長事務費，以免造成選舉分裂，影響地方和諧。

貳、關於社區發展協會方面：

一、加強村里社區重建推動委員會運作：

自從震災後，內政部頒訂直轄市、縣（市）、鄉（鎮市）、村里及社區重建推動委員會設置要點，是依據九二一震災重建暫行條例第五條第二項：直轄市、縣市、鄉鎮市、村里及社區得設置，各該地區九二一震災災後重建推動委員會負責規劃協調，推動震災重建事項，其組織及運作由內政部會商行政院農業委員會定之規定訂定。

村里社區重建推動委員會之任務如下：

- （一） 協調整合居民及各機關意見。
- （二） 參與社區重建計畫之規劃。

第七條規定：村里及社區重建推動委員會由村里長或社區住戶共推一人擔任召集人，得邀社區居民、學者專家、企業代表或機關團體代表組成。但運作結果不如預期理想，或許從沒有震災重建的經驗以致各方意見無法統合，造成運作上的問題，應加強推動，積極儘速完成重建。

二、加強社區居民社區意識，提高社區參與活動：

在民眾自主意識的提升之下，社區民眾參與公共事務影響力逐步增加，社區民眾不僅要求公共事務之決策與執行，更要自行決定本身的利益。⁶⁵社區意識的提高，直接影響社區的發展，民眾參與，能帶動社區的活力，注入一股新的氣象，讓社區居民融為一體，共同為社區打拼。

三、震災重建資源應平均分配，以避免衝突：

921地震後，政府為推動社區總體營造計畫。大量挹注資源投入社區組織，造成村里在重建經費方面似乎比社區匱乏，也形成彼此爭奪政府資源，造成衝突，資源依事項輕重緩急，優先次序分配，以避免雙方爭議。

四、避免村里社區區域相同，造成資源爭奪

⁶⁵。呂育誠，〈社區自主意識提高對地方行政生態的影響〉，《行政管理論文選輯》，第13輯，民87。頁466。

在十幾年前台灣省社會處主導鼓勵之下，村里相繼成立社區發展協會，有人遂將社區與發展協會劃上等號，殊不知村里為社區，社區發展協會乃是社區裡的一群人為關心公共事務而依法（人民團體法）組織的人民團體。目前許多村里的社區發展協會居然與村里辦公處打對台，造成村里的派系問題，尤其村里長的落選人乾脆加入社區發展協會取得社區理事長之頭銜，處處與村里長作對。村里行政編組與社區發展協會轄區大致相同，又因村里與社區的目標一致，即為謀求村里社區區域內民眾福祉，及地方基層公共建設，所以勢必造成資源搶奪、利益衝突。又社區經費體系由社政系統輔導補助與村里民政體系又不同，相互比較結果，較易滋生糾紛，若數個社區成立一個大社區，村里長與社區發展協會區域不再完全重疊，就能消除村里長與社區理事長之間心結。

五、鼓勵區域內大專學生、教師、公職人員踴躍參與社區組成，提升人員素質及社區規劃能力

目前社區協會由於多為中老年人組成，而且組成人數也不多，在社區規劃能力尚屬匱乏，應多吸收區域內大專青年及教公職人員共同參與，以提升社區規劃的能力。

參、關於村里與社區發展協會功能整合方面

我國村里鄰行政組織實施已久，它除了協助政府推動政令之外，它是國父民權初步的實現，也是鞏固民權，人民從事及參與政治的一種具體方法。而社區發展協會組織，是經過幾十年演化而來，他成立的目的是要藉由社區民眾社區意識的凝聚，來關心自己的社區及運用自己及社會各種資源，來改善提昇民眾的生活或環境。但是村里區域及社區範圍多所重疊，而其目前之工作事項，也是有很多重疊之處，且二者同樣接受政府經費的補助，補助的項目也大致相同

一、維持現狀，村里社區共存，但角色明確分工

將文化性、休閒性、教育性等軟性議題的補助經費由社區辦理，至於地方建設硬體工程補助經費，則由村里辦理，工作性質分類不應重疊以避免相互爭奪資源造成衝突。

二、村里長為應納入社區重要幹部，參與社區決議

以前社區理事會，村里長為社區裡當然理事，為社區裏的重要幹部，目前社區發展協會，村里長就不一定是社區裏的幹部，以致社區開會時村里長並沒有列席發表意見，對社區重要的決議，村里長意見無法納入其中，對推動地方事務發展產生影響。為加強村里公務與社區事務相互結合，縣政府曾發文給鄉鎮市公所，希望公所輔導社區發展協會出面邀請村里長為社協顧問，以加強彼此互動。

三、修正「社區發展工作綱要」

避免與人民團體法相抵觸，以改善目前衍生的各種問題，社區發展工作綱要規定社區發展協會之設立應依人民團體法辦理，惟有關社區發展協會之設立很多是與人民團體法相抵觸，例如規定一個社區內只能設立一個社區發展協會，但人民團體法，卻允許同性質以上之社會團體並存，而社區發展協會之主管機關明定為鄉鎮市公所，與人民團體法規定人民團體為三級制不符，人民團體法規定只要三十人以上即可發起成立社區發展協會，致使社區發展協會會員可能僅是社區一小部分居民，實難以代表整個社區表達意見或落實各項社區工作。社區發展協會成立，應規定區域內一定比例，不要以三十人即可成立，造成少數人操作及壟斷資源。

四、制訂公民參與法

目前有關基層組織除了行政體系之下村里之外，尚有社政體系在各地成立民間性質社區發展協會二者組織及功能重疊性頗高，資源的浪費不在話下，甚至會形成彼此競爭對立的情形，若能以公民參與法，對這二項有公民參與的基層組織自有效的規劃設計整合，村里社區的各項資源，相信可以解決不少問題。⁶⁶所謂公民參與法：即分權化及新地方主義發展，使地方政府從統治管理自治步入多層次治理的階段（multi-level goverance），多層次治理主張運用多種自治及參

⁶⁶許文傑，〈健全村里組織落實公民參與精神〉，都市改革組織，民88。

與機制，讓地方居民管理地方事務而不是由政府來直接處理，因此許多志願性團體或義工團體出現，其領導幹部概由地方政府委派而非民選。英國最基層單位，相當我們里的 parish 也有當多的里成立里議會，里議會議決事項後，交由地方政府來處理，里議會居民選出代表組成。英國地方自治觀念及實務發展，值得我們深思。

五、落實村里社區化

政府改造從精省到現實所鎖定精簡行政院組織之外，其實在村里這個體系，這層級也朝向村里社區化的方向減肥瘦身，這個構想第一部應先考慮廢止或合併村里社區發展協會社政一元化。

總之政府改造，更應從基層村里做起，找回地方自主自治之精神研擬如何放手讓基層的潛力充分發揮，展現完全經營的一面，而讓政府只站在輔導立場，減低公務體系干預介入。

修改社區發展工作綱要，讓社區自給自足，政府不再經費補助，讓社區發展組織功能重新確定，一個村里可以有多个社區存在，多元社區發展，不予侷限。

六、加強村里社區領導人在職訓練及提升社區規劃專業能力

，且應規定村里長及社區領導人必須有一定學經歷資格

經觀察瞭解目前村里社區領導人普遍學識都不佳缺乏規劃組織的能力，政府應儘速應安排在職訓練，提升個人專業知識能力，方可替區域內民眾爭取資源及福利。

七、城鄉差距應列入不同的考量

個人只針對南投縣農業縣市鄉鎮進行調查，調查分析結果可能與大都會區差異極大，畢竟雙方生活模式與型態落差極大，很多看法不能一體適用，應考量每個區域生態，政治因素及各方因素作最好的調整。

附錄一

村里與社區發展協會功能整合之問卷調查表

親愛的村里長、社區理事長、村里幹事你好：

這是一份有關目前村里、社區發展協會現況及功能整合的研究問卷，希望藉由前輩們對村里及社區發展的了解及寶貴經驗意見，提供研究找出對策而加以改善，由於您們的付出，相信能使最基層村里社區發展組織制度更趨完善，本問卷採匿名保密方式，分析結果僅供學術研究之用，敬請安心作答。本問卷共計三頁，請於選擇答案前勾選，採單選方式請勿遺漏，非常期求收到您的回覆，在此先謝謝您於百忙之中撥冗填答，不勝感激，謝謝！

東海大學公共事務碩士在職專班

指導教授：陳立剛博士

研究生：陳男進 敬上

聯絡電話：O：(049)2755720-166 H：(049)2750869

行動電話：0928-923896 電子信箱：nanchin54@yahoo.com.tw

第一部份 村里現況問題之看法（請單選）

1. 您對目前村里運作的情況滿意嗎？

(1) 非常滿意 (2) 滿意 (3) 無意見 (4) 不滿意 (5) 非常不滿意

2. 您贊成維持目前村里長由人民選舉產生的方式嗎？

(1) 非常贊成 (2) 贊成 (3) 無意見 (4) 不贊成 (5) 非常不贊成

3. 您對目前村里幹事的服務方式滿意嗎？

(1) 非常滿意 (2) 滿意 (3) 無意見 (4) 不滿意 (5) 非常不滿意

4. 您贊成目前鄰長由村里長遴選報請公所聘任嗎？

(1) 非常贊成 (2) 贊成 (3) 無意見 (4) 不贊成 (5) 非常不贊成

5. 您贊成村里辦公處設立於村里長自宅嗎？

(1) 非常贊成 (2) 贊成 (3) 無意見 (4) 不贊成 (5) 非常不贊成

6. 您贊成繼續舉辦村里民大會嗎？

(1) 非常贊成 (2) 贊成 (3) 無意見 (4) 不贊成 (5) 非常不贊成

7. 您同意村里基層選舉是造成地方和諧分裂主要原因之一嗎？

(1) 非常同意 (2) 同意 (3) 無意見 (4) 不同意 (5) 非常不同意

8. 您同意村里長事務費大幅提高是造成基層選舉激烈主要原因之一嗎？

(1) 非常同意 (2) 同意 (3) 無意見 (4) 不同意 (5) 非常不同意

第二部份 社區發展協會現況問題之看法（請單選）

1. 您對目前社區發展協會運作的情況滿意嗎？
 (1) 非常滿意 (2) 滿意 (3) 無意見 (4) 不滿意 (5) 非常不滿意
2. 921 震災後村里社區成立重建推動委員會運作情形如何？
 (1) 非常積極 (2) 積極 (3) 不知道 (4) 不積極 (5) 非常不積極
3. 您同意經過震災重建後，居民社區參與意識已大幅提昇？
 (1) 非常同意 (2) 同意 (3) 無意見 (4) 不同意 (5) 非常不同意
4. 貴社區發展協會舉辦活動居民參與程度如何？
 (1) 非常踴躍 (2) 踴躍 (3) 不知道 (4) 不踴躍 (5) 非常不踴躍
5. 921 震災後，您認為政府挹注村里或社區發展協會重建經費何者較多？
 (1) 村里 (2) 社區 (3) 不知道
6. 您同意因為村里與社區發展協會區域相同造成資源爭奪，相互衝突嗎？
 (1) 非常同意 (2) 同意 (3) 無意見 (4) 不同意 (5) 非常不同意
7. 您同意社區與村里的工作內容大部份重疊嗎？
 (1) 非常同意 (2) 同意 (3) 無意見 (4) 不同意 (5) 非常不同意

第三部份 村里與社區發展協會功能整合之看法（請單選）

1. 您贊成同一區域內村里與社區發展協會同時存在的制度嗎？
 (1) 非常贊成 (2) 贊成 (3) 無意見 (4) 不贊成 (5) 非常不贊成
2. 您認為貴村里與貴社區發展協會同時運作下彼此互動關係如何？
 (1) 分工合作 (2) 對立衝突 (3) 各自為政 (4) 其他(請說明)_____
3. 您認為村里與社區會造成互動關係不良的主要原因為何？
 (1) 地方派系介入 (2) 私人紛爭 (3) 選舉恩怨 (4) 利益衝突 (5) 其他(請說明) _____
4. 您同意將村里與社區發展協會二者功能整合嗎？
 (1) 非常同意 (2) 同意 (3) 無意見 (4) 不同意 (5) 非常不同意
5. 如果村里與社區發展協會要整合，您認為以那種方式最適當？
 (1) 維持現狀不作改變 (2) 維持現狀但改善二制分立的缺失 (3) 維持村里廢除社區並吸納其功能 (4) 維持社區廢除村里並吸納其功能 (5) 其它(請說明) _____
6. 如果鄉(鎮、市)長官派後，將村里長選舉廢除，改由政府遴派具有公務人員資格擔任村里長您贊成嗎？
 (1) 非常贊成 (2) 贊成 (3) 無意見 (4) 不贊成 (5) 非常不贊成

請翻至背面繼續作答

7.您認為村里長與村里幹事關係有沒有必要調整？

(1)維持現狀 (2)村里長民選，並要求其以全職與專業方式服務，村里幹事制度廢止 (3)村里長廢除，改由村里幹事負責推動村里業務 (4)廢除村里長、村里幹事，直接由鄉鎮市公所統籌辦理村里相關業務 (5)村里長官派，並要求其以全職與專業方式服務，村里幹事制度廢止 (6)其他(請說明)

8.您認為鄰長的產生方式以哪一種最適當？

(1)由鄰內戶長互選產生 (2)由鄰內公民互選產生 (3)由村里長從鄰內公民遴選報請公所聘任之 (4)其他(請說明)_____

9.您同意村里長為當然社區發展協會理事長嗎？

(1)非常同意 (2)同意 (3)無意見 (4)不同意 (5)非常不同意

10.內政部提倡【村里社區化】就是一個村里，可以有多個社區及專業性團體存在，社區自給自足，政府不再居於輔導角色，運作成效良好由政府給予適當補助獎勵。使居民產生社區意識並對村里具有認同感，這種方式您贊成嗎？

(1)非常贊成 (2)贊成 (3)無意見 (4)不贊成 (5)非常不贊成

第四部份 基本資料

1. 性別：男 女

2. 年齡：29 以下 30-39 40-49 50-59 60-69 70 以上

3. 教育程度：小學以下 國中/初中 高中/高職 專科 大學 研究所以上

4. 職業：軍 公 教 商 工 農 服務業 其他_____

5. 您目前身份為何：村里長兼社區理事長 村里長 社區理事長 村里幹事

6. 請問您目前服務地點：_____鄉鎮市 _____村里

7. 請問您目前服務之年資：5 以下 6-10 11-15 16-20 21-29
30 以上

附錄二

深度訪談

詢問地震時個人服務的區域村里及社區存在那些問題及如何改善整合做整理。

一、 您認為目前村里及社區發展協會之間問題在哪裡。

A 村長回答：地震時村里長及社區發展協會理事長由不同人擔任，且為不同派系理念，推展運作產生極大阻礙，目前個人兼任社區發展協會理事長，所以較無前項問題發生，之前因為社區發展協會屬於民間團體，理監事都由村里部分人員擔任，而且偏向於活動補助項目，譬如舉辦活動，但因震災後一些相關社區營造團體進駐，協助災後重建，以致造成相互爭奪，因為有資源可供利用，因此產生村里與社區發展協會衝突，所以村里與社區發展協會實有必要加以整合。

B 村長答：在很小的區域內有了村里，政府應不該再設立一個類似組織社區發展協會，造成推動地方建設的困擾而且紛爭不斷，如果兩者能夠整合為一，較能發揮功能，不然後續為了爭資源而紛爭不斷，不是地方之福，應儘速改善此一缺失。

二、 您認為如何改善村里與社區發展協會之間的關係。

A 村長回答：既然社區發展協會為人民團體，而且長久以來，我國地方制度設計都是以村里鄰為主軸，而且都是由上而下，層層節制組織較能發揮動員系統，所以應該保留村里、廢除社區發展協會，且社區種類繁多，參差不齊，應由自行成立推動，政府不應居於輔導角色，且補助項目如成效良好，再予以獎勵，讓成果成效良好繼續生存，不好者淘汰，像目前鄉內很多社區發展協會，根本沒有在推動，只是每年固定接受政府零星補助，這種方式有待改進。

B 村長答：如果能夠整合為一是最好的方式，而且如村里長擔任社區理事長也是不錯的方式，能夠統合為一，處理事情較為快速，且能多方考量整個團體組織之的利弊得失。

三、 震災後村里與社區發展協會扮演何種角色及如何加速重建完成。

A 村長答：本村地震後受損相當嚴重，我個人馬上投入救災事宜，統合一切，當時動用鄰長協助救災，所以後續的復健計畫，沒有遭受阻礙，很順利進行，所以本村大致已恢復往日水準，觀光產業復甦發展。

B 村長答：當時我擔任社區理事長，又因與村長理念不同，村長年歲已高，在想法及溝通方式產生阻礙，而且兩方派系壁壘分明，當時村里動員處於停頓狀態，不管在救災或動員物資方面，都是由社區發展協會組織成員，在當時與村里長關係降至冰點，所以我毅然決然參與村里長選舉，很僥倖也幸運當選，所以我在處理目前地方重建及地方建設事宜，不再產生困擾，村里與社區發展協會都是地方基層組織，在震災後當然要負起重建的角色，要整合村民的力量，共同為自己生長的地方打拼，加速重建的完成。

參考書目

壹、中文部分

一、書籍

- 台灣省政府民政廳，《村里人員服務手冊》。民 85。
- 台灣省民政廳編印，《臺灣省村里組織功能》。民 87。
- 江岷欽，《組織分析》。台北：五南，民 82。
- 呂育誠，《地方政府管理；結構與功能的分析》。台北：元照，民 91。
- 林瑞穗、林萬億，《社區發展與村里組織功能問題之探究》。行政院研究發展考核委員會，民 85。
- 林宏諭、林建宏、萬衛華，《EXCEL 2000 統計決策與資料分析應用》。台北：博碩文化，民 90。
- 吳定，《組織發展》。台北：天一，民 83。
- 南投縣政府，《南投史話》。南投縣鄉土大系叢書，民 83。
- 孫本初，《公共管理》。台北：時英，民 86。
- 張潤書，《行政學》。台北：三民，民 80。
- 詹秀員，《社區權力結構與社區發展功能》。台北：洪葉，民 91。
- 黃錦堂，《地方制度法基本問題之研究》。台北：翰蘆，民 89。
- 管歐，《地方自治概要》。台北：三民，民 82。
- 潘明宏、陳志瑋譯，《社會科學研究方法》。台北：韋伯文化，民 89。
- 。

二、期刊

- 江大樹，〈社區重建中村里長之角色〉，《文建會活力社區月刊》，第 3 期，民 91，頁 1-8。
- ，〈村里與社區組織功能整合之研究—以災區社區重建為例〉，《行政院國家科學委員會研究計畫成果報告》，民 91.7，頁 1-8。
- 呂育誠，〈台灣村里制度定位與功能之研究〉，《行政暨政策學報》，第 34 期，民 91，頁 85-122。
- ，〈城鄉差距對村里幹事職能影響之研究—以台北市與澎湖縣為例〉，《行政院國家科學委員會專題研究計畫》，民 91，頁 1-8。
- ，〈社區自主意識提高對地方行政生態的影響〉，《行政管理論文選輯》，第 13 輯，民 87，頁 466-469。
- 宋興洲、傅正彥，〈震災重建與各級政府之運作—南投個案研究〉，《府際關係與震災重建》，民 90，頁 172-195。
- 紀俊臣，〈鄉鎮市新制度之設計策略與方案研擬〉，《地方自治叢書第 3 輯，地方政府再造》，民 89，頁 116-130。
- 徐震，〈台灣社區工作的新型態與新願景〉，《社會發展季刊》，第 88 期，民 88，頁 148-172。
- ，〈論社區意識與社區發展〉，《社會建設月刊》，第 90 期，民 84，頁 1-12。
- ，〈論社區與村里在社區發展不同的意義與功能〉，《社區發展季刊》，第 24 期，民 72，頁 5-12。
- 陳陽德，〈從鄉鎮重建委員會與社區互動談談鄉鎮政府體制的重建：參與中寮鄉災後重建推動委員會的觀察〉，《府際關係與震災重建》，民 90，頁 286-310。
- 陳立剛，〈地方政府體制再造：鄉鎮市級政府體制研析〉，《地方政府論叢薄慶玖教授榮退論文集》，民 86，頁 264-293。
- 陳錦標，〈南投縣社區發展史〉，《社區發展季刊》，民 86，頁 83-123。
- 陳九五，〈高雄地區社區發展協會角色與功能之評估〉，《行政院國

- 家科學委員會專題研究計畫成果報告》，民 87，頁 1-8。
- 黃肇新，〈社區已被營造〉，《文建會社區活力月刊》，第五期，民 91，頁 1-8。
- 賴美蓉，〈社區系統運作與社區發展模式之建立〉，《行政院國家科學委員會專題研究計畫》，私立逢甲大學都市計畫學系，民 87，頁 1-7。
- 薄慶玖，〈社區組織與村里組織可否合併之研究〉，《中國行政》，第 43 期，民 74，頁 23-52。

三、論文

- 王啟東，〈台灣地區村里功能與角色之研究〉，碩士論文，中國文化大學政治學研究所碩士在職專班，民 92。
- 何燕萍，〈台灣省村里組織與功能之研究〉，碩士論文，國立政治大學公共行政學系研究所，民 76。
- 林琴容，〈從組織管理探討基層村里組織結構設計之研究—以嘉義縣為例〉，碩士論文，南華大學管理研究所，民 90。
- 張世賢，〈村里長角色之研究—桃園縣個案分析〉，碩士論文，中國文化大學政治研究所，民 75。
- 黃源致，〈基層民主中村里與社區組織互動之研究〉，碩士論文，暨南國際大學公共行政與政策學系研究所，民 89。
- 關智宇，〈非營利組織與政府組織合作關係之研究-以台北市社區理事長與里長為對象〉，碩士論文，中正大學政治學研究所，民 87。

四、網路文件

- 內政部 2002 年之統計資料，內政部網站：<http://volnet.mol.gov.tw/>
- 南投縣政府網址：<http://www.nantou.gov.tw/index.asp>，91.12.03：新聞稿

。

南投縣政府網址：<http://www.nantou.gov.tw/index.asp>

許文傑，〈健全村里組織落實公民參與精神〉，都市改革組織網址：
<http://www.ours.org.tw/>，民 88。

紀俊臣，〈村里與社區體制存廢之考量〉，國政評論，網址，
<http://www.npf.org.tw/publication/ia/091/ia-c-091-193.htm>，民
91.8.19。

高永光，〈村里長選舉論其存廢〉，國政評論，網址，
<http://www.npf.org.tw/publication/ia/091/ia-c-091-193.htm>

五、報紙

陳錦華，〈立委籲不可政治考量廢除村里長〉，《中國時報》，民 92.02.27
，版 11。

謝介裕，〈縣府介入社區發展協會統一規範〉，《自由時報》，92.05.03
，版 16。

貳、西文部分

(I) Books

Ulrich, David, and Jay B. Barany, *Perspectives in Organizations: Resource Dependence, Efficiency, and Population*. New York: Academy of Management Review, 1984.

Parsons, T., *Structure and Process in Modern Society*. N.Y.: Free Press of Glencoe, 1960.

Pfeffer J. and G.R. Salancik, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row, 1978.

