

# 第一章 緒論

「權力」(power)一詞經常為人們使用，而且似乎不需要考慮其意義為何，但是它又一直存在於人類的一切時代，甚至和統治及榮耀結合在一起，如羅素認為，權力和榮譽是人類最高的欲求和最大的獎賞。<sup>1</sup>人們在各種不同的意義上使用「權力」一詞時，大多認為聽者應該理解這個詞彙的含義，毫無疑問的，多數人都是從某個角度來切入理解「權力」的意涵，但彼此間所指稱的涵意可能各不相同，而德國的政治、社會學家韋伯對於「權力」則有如此定義：「權力是把一個人的意志強加於其他人的行為之上的能力」。<sup>2</sup>這個觀點現在也普遍為大家所接受；也就是說某個人或某個團體將自身的意志或企圖，強加在其他人的身上，不論其為不接受者，甚或反對者；而這種強加自己意志或實現有關企圖的能力愈大，權力也就愈大。

美國政治學者拉斯維爾(Harold Lasswell)認為「權力」即為影響力(influence)，他曾說：「政治的研究就是影響力和影響人的研究」，<sup>3</sup>所謂政治的影響力指的是能夠駕馭對方，使其依駕馭人的意願行為，駕馭人並能使其不得不為。而擁有這種駕馭能力的人即為影響人，一般擁有這種能力的人，在社會都是少數，學者便稱這些少數人為「菁英」(elite)；也就是在社會上擁有政治影響力的人。

政治學者為研究這些少數菁英的影響力或權力的來源與效

---

<sup>1</sup> Russel Bertrand, *Power: A New Social Analysis*, New York: W. W. Norton, 1938, p. 11.

<sup>2</sup> Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, New York: Doubleday, 1960, p. 294.

<sup>3</sup> Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, Taipei: Rainbow-Bridge Book Co., 1971, p. 13.

果，曾從三個定向加以探討。<sup>4</sup>在十九世紀末期到第一次世界大戰以前，以國家(state)作為研究焦點，即認為國家的制度規範就是影響力的來源，而其效果亦歸於整個國家。第二次世界大戰期間，進一步以權力作為研究定向，肯定影響力的異質性，分析影響力的形成過程，也注意到影響力的效果。第二次世界大戰以後，則重視「決策」(policy-making)的制定與執行，認為參與決策的人就是具影響力的人，或稱掌權者。由於政治科學是屬於實證科學的一種，故研究面向也會隨著時空的推移而有不同的研究焦點，而我們可以發現，由於個人的研究能力有限，很難就無法就當時情況作一全觀性的研究，故研究重點便會愈加聚焦在某些議題上，藉著研究空間的縮小、時間的縮短及關係的簡化，以從中理出更清楚的脈絡及邏輯關係。在權力的研究過程中，也是經由這種中程研究的途徑，以發現掌權者的行為模式和權力的理論建構。

從 1950 年代開始，政治學者開始將權力的研究重心聚焦在「社區權力結構」上，希望透過對社區環境的深入研究，能夠突破過去三個研究定向的限制，並有助於增加研究權力的客觀性和正確程度。最早的代表作為亨特(Floyd Hunter)在 1953 年所著的「社區權力結構」(*Community Power Structure*)；接著有達爾(Robert A. Dahl)在 1961 年發表「何人治理」(*Who Governs?*)一書。這兩位作者研究社區權力結構的研究途徑固有所不同，但都曾經在美國學術界引起廣泛的批評與援用。從這時起，西方對於社區權力結構的研究開始分為兩大陣營：即菁英論與多元論。菁英主義的社區權力結構論述，主張社區的政治權力掌握在少數社會名流手中，都市中的重大政治決策通常由這些菁英決定，而由都市

---

<sup>4</sup> 紀俊臣，〈瑞竹地區的領導系統與權力結構〉，碩士論文，臺灣大學政治學研究所，民 66，頁 1-10。

各級官員予以配合，以實現少數人的意志；反對菁英主義的多元主義則認為，社區權力政治分散在多個團體或個人的集合體，各國團體都有自己的權力中心，在都市決策過程中，沒有一個人或團體足以壟斷決策過程，而且每一個團體都有其特定領域中的發言權。

從 1970 年代開始，政治學者對於「權力」的研究開始聚焦，在「都市政治權力結構網絡互動」上。由於前述社區權力結構論述，著重於研究者在權力網絡當中，能夠指認出具備權力影響的掌權者，屬於靜態面的權力結構分析。而「都市政治權力結構網絡互動」，相對上則較著重於網絡內的行動者之間是如何形成策略性聯盟，以掌握權力資源來實現或滿足行動團體所需求的政策或方案。

在「治理」方面，在英文當中的「治理」(governance)一詞，源自拉丁與古希臘語，其原意為控制、操控、引導等意。<sup>5</sup>過去曾將治理與統治(government)之意有所混淆。因此，有許多學者在從事治理研究時，起始便是將治理與統治一詞做一區隔。治理，其意涵指許多公私部門的協力網絡，其有別於過去政府單向統治的形式，而是結合了公部門、私部門和第三部門的複合式協力網絡，權力的結構亦從集中而單一轉變成分散而多元。<sup>6</sup>此外，聯合國「全球治理委員會」也對於治理的概念作了一個明確的界定：「治理是各種或公或私的個人和機構，在處理他們的共同事務的諸多方式的總和。它是使相互衝突或不同利益得以被調和並採取聯合行動的持續過程。它包括有權迫使人們服從的正式機構

---

<sup>5</sup> Bob Jessop, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, No. 155, 1999.

<sup>6</sup> 鄭宏原，〈地方政府在經濟發展中的治理角色〉，中興大學國際政治研究所碩士論文，民 93，頁 19-25。

和規章制度；也包含非正式的各種安排。而前述的這些機制，均基於人民和機構的同意或符合他們的利益而被設置」。

地方治理則是指地方政府在某一區域或特定範圍內，和民眾及團體基於治理所形成的網絡關係。如 Rhodes 所言：「地方治理是指有關全國性政策與地方性事務的釐定與執行中，其涉及的決定主體已不再侷限於中央與地方政府兩者間單純的互動關係，還涵蓋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」。故地方治理一方面，其意味著地方政府和中央政府間形成一種上下互賴關係(interdependency)；即地方政府也可以對中央政府施以壓力或協力合作。另一方面，也象徵民間社會力量的成長，主動參與地方公共事務，成為地方治理中重要的參與性力量。<sup>7</sup>

當代民主國家的地方治理實體，其治理的界限已經十分模糊，實際參與治理的行動者，也不再侷限於地方政府或機關。因為在實際的治理過程中，由於隨著地方政府與中央政府、其他地方政府、私部門廠商、非政府組織，乃至於與國家以外的政府或非政府組織等行動者，建立各種新的互動關係，因而地方政府在治理過程中的角色職能，也開始出現明顯的轉變。<sup>8</sup>鑒於傳統的「地方政府」概念已經難以描述或解釋此種新的地方體制(new local regimes)，西方學者開始逐漸以「地方治理」(local governance)的概念加以補充，並將此一演變的過程稱之為「從地方政府轉變為地方治理」(from local government to local governance)。<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> 張孝芳，〈善治理論與中國地方治理〉，《中國政治》，第2期，民92，頁14。

<sup>8</sup> 劉坤億，〈地方治理與地方政府角色職能的轉變〉，「空大行政學報」，第13期，民92，頁233-268。

<sup>9</sup> 李長晏，〈由回應到協力—都會治理體制的新挑戰〉，「多元環境下公共治理的新定位」學術研討會，臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，臺北，民93。

綜合以上「權力」和「治理」的概念，可以瞭解到，地方政府為回應全球化(globalization)的挑戰，必須提昇自身的治理能力，方能因應新世局的衝擊，而地方政府為提升治理能力，先須克服內部問題，此一內部問題即是因為權力結構而導致的內部衝突。

## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

本文的研究動機，其一是由於作者在大學時期及研究所期間就讀於政治學系，對於政治網絡中權力關係運作之研究為興趣所在。

其次，埔里地區由於 1999 年遭受九二一集集大地震的破壞，地方建設嚴重破壞，道路、橋樑毀損嚴重，民眾生命財產也飽受摧殘。由於災害的範圍太廣，災後的重建亦非僅止於硬體設施的再建設，亦須包括災後居民的生活及心情調適，信心的重建等諸多軟硬體必須相互配合的事項。對於一個鄉鎮級的地方政府而言，不僅人力物力有限，甚至超過其原有能力範圍之外。最近幾年，適逢「地方治理」概念的興起，觀之應為地方政府救急圖強的萬靈丹；尤其對於埔里地區此等遭受到天災嚴重破壞的區域而言，更有迫切的需要，希望分析埔里地區在運用治理模式上的能力及其成效。

再者，埔里地區為自小生長之處，對於地方上的生態環境與人文世俗或有相當了解，以此探討埔里地區的權力結構，可能比花費不少時間與金錢進行「田野研究」(field study)來的有效率及正確，且不易作牽強附會之猜測。

最後，所以獨就埔里地區作為研究範疇，係因研究範疇縮小有助於研究分析的客觀和正確程度，乃決定以埔里地區作為研究分析的主題。

## 貳、研究目的

在政治運作的過程中，程度上或多或少一定會牽涉到權力的運用；尤其在公共建設及軟體建設方面。由於關係到資源的分配，因此必定會有權力的介入，故不論地方治理型態為何，其既然牽涉到資源的分配，自然會有權力的運作以扞格資源分配。近年來，由於「全球化」浪潮的強力衝擊，中央政府在實質權力上已大如前，地方政府在中央補助日愈不足的情況下，必須能夠獨立自主，發揮自立更生的能力。我國為加強地方治理能力，豐富地方自治的內涵，近年來通過諸如地方制度法、規費法及地方稅法通則等法案，不僅希望在實質上，更要在內涵上增強地方治理的能力。但是正如我們目前所見，地方政府仍然處於財政困難，治理能力難以發揮的窘境。在法制化已完備的情況下，究竟是否還有其他因素使得地方政府難以伸其志、展其才？本研究希望能夠在研究過程中，發現影響地方政府治理能力背後實質運作的權力結構。基於以上原因，本研究希冀能夠就以下問題，尋求解答及處理方案，從而實現其所意含之研究目的。

一、社區領導系統如何形成社區權力結構？

二、社區權力結構對地方治理能力有何影響？

## 第二節 研究方法與架構

### 壹、研究方法

#### 一、文獻蒐集法(literal collection)

由於在權力結構的分析上，必須瞭解到權力的形成和移轉，故對於歷史文獻有一定程度的依賴。因此，須多方蒐集與本文有關之歷史文獻、中文書籍、原文書籍、期刊、論文、民間智庫，以及官方網站所公布之資料，例如：國內學位論文、學術論文之彙整與地方治理模式有關之資料。

#### 二、文獻分析法(literal analysis)

羅致本文之所有相關資料，包括：政治面向、公共行政面向，以及地方治理面向等，利用文獻分析法，探討其立論之焦點，或比較分析其異同、優劣勢取向，以為分析埔里地區權力結構及地方治理模式之重要參考。

#### 三、深度訪談法(depth interview)

在特定社區，重大決策由誰決定？是誰有能力找到需要的資源？如果缺了誰的參與，活動就會缺乏動力？誰說話比較有說服力？誰比較愛出風頭？誰是最棒的宣傳者？誰總是潑冷水、製造麻煩？了解這些影響社區生活者的權力動態，有助於推動社區工作時的拿捏。故訪問社區居民、拜會社區領袖、或是參與社區內的重要會議及活動，乃瞭解社區內權力結構的重要管道。

#### 四、職位分析法(positional approach)

找出在正式或非正式組織，佔有重要職位的領導人，並根據文獻或成員階級，列出一個具有影響力的領導人名單，然後再要求這些人評定本身的影響力大小。

#### 五、聲望法(reputational approach)

從個別居民的談話中，了解某些人在社區中聲望的好壞，以測定其影響力，影響力大的人，一般而言，聲望較高。

#### 六、決策分析法(decision approach)

在觀察社區的重大決策過程中，找出熱心或有志於解決社區重大問題，並具有實質影響力的領導人。



## 七、綜合法(combined approaches)

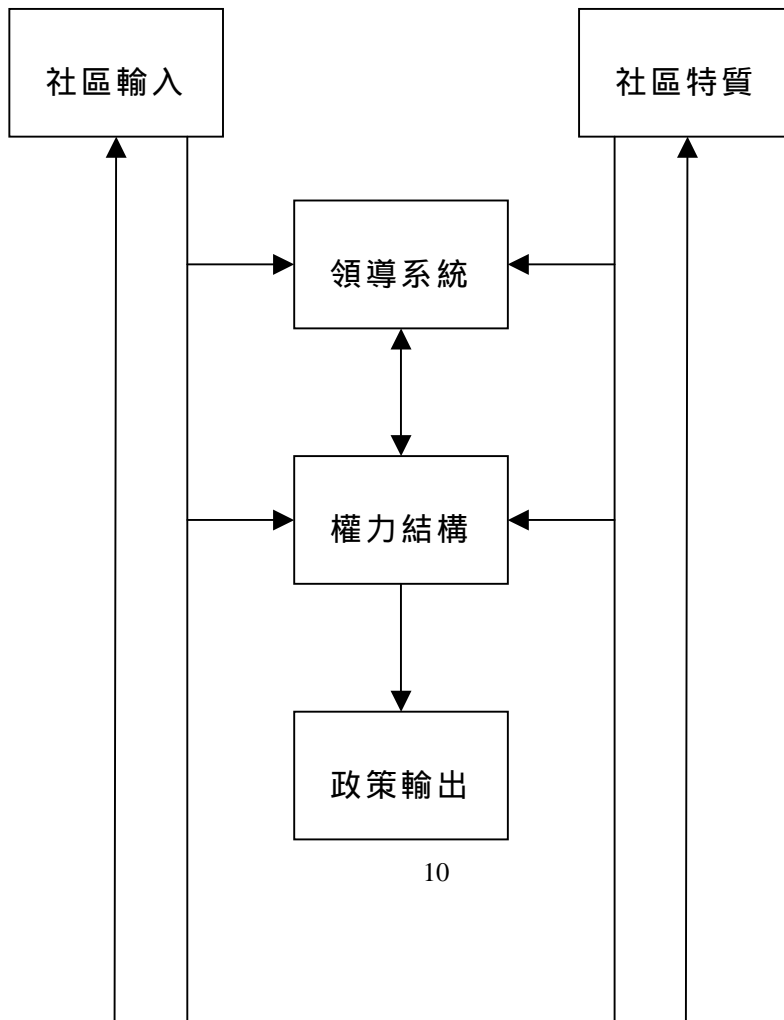
交叉使用職位法、聲望法、決策分析法，以釐清社區實質的權力分配形態。

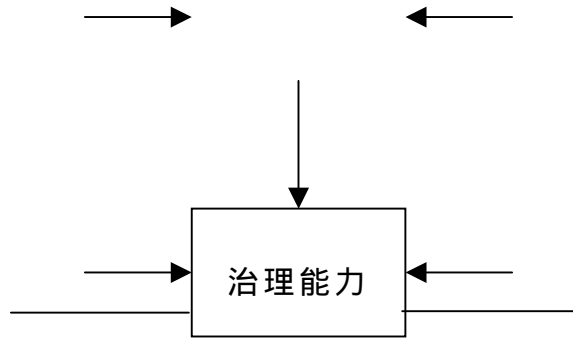
## 貳、研究架構

本文首先探討埔里地區的自然環境和人文結構，自然環境和歷史人文的演進，形成該地區獨特的社區環境，形塑該地區的社區特質。社區輸入和社區特質形成該地區的領導系統，領導系統的領導階層可能因為種種因素，而進一步參與社區的公共事務，參與社區政治事務的各領導系統的領導人，其間的互動，形塑該社區的權力結構。在權力結構掌有實權的領導人，也會運用其權力取得資源，回饋及鞏固其群體領導系統。

社區領導人的權力結構會影響該社區的政策形成和產出，政策的實績會影響該社區的治理能力，治理能力又會影響該社區的社區發展，並形成不同的社區特質。本文的研究架構如圖 1-1 所示。

圖 1-1 論文架構





資料來源：自繪

### 第三節 研究範圍與限制

#### 壹、研究範圍

本文之研究空間範圍，主要在埔里地區，此一個案範圍內，探討其權力結構及地方政府的地方治理模式；本文的研究時間界於民國 88 年至民國 94 年間；也就是第十四、十五屆埔里鎮長和第十六屆和第十七屆的鎮民代表之間的權力互動關係。為何以民國 88 年作為本文研究的起點，主要原因有兩點，如下所述。

第一是因為民國 88 年發生九二一大地震，接著民國 89 年得助於各方捐款，使得當年度的埔里鎮公所年度預算比往年暴增十倍以上。在此之前，埔里鎮的地方預算每年一直都是呈現穩定的

狀態，鎮民代表會開議期間的府會互動也少有衝突，府會關係處於和諧的情況。蓋埔里地區的地方權力結構在解嚴前一直受到國民黨以黨領政的影響，地方上的政治生態一向呈現穩定的狀況。從地方自治選舉實施以來，擔任埔里地區的鎮長，除蔡和憲以外每一位都是連選連任，沒有例外；地方民意代表的選舉，也多在國民黨的控制下，同選區的候選人以協調方式輪替出線，府會之間少有扞格情況發生。即便是解嚴後，情況也未有改變；可是由於民國 89 年的年度預算，比往常多增加了十倍，遂使議會對於預算審議的態度趨於積極，對於鎮公所方面所提出的預算案亦以更嚴謹的角度審議，因而使得府會之間的衝突增多，且有愈演愈烈的趨勢。在這樣的情境下，地方上對資源分配展開角力，權力衝突方明顯浮上檯面；真正的權力結構，至此方能明確分析。

第二是由於地方制度法的實施；蓋近來由於面對全球化的衝擊，使得中央政府面臨強大的挑戰，舉凡一國之內的政治、經濟、社會、文化等，均會深受其他國家或地區的牽引，彼此的關係錯綜複雜且相互依賴，以致國家的自主性相對降低，造成的影響是城市與城市之間的競爭加劇。<sup>10</sup>。復鑒於傳統的「地方政府」已經難以因應新潮流的變動，故須轉化地方政府的角色，使其具備「地方治理」的能力，以因應世局的演變。而臺灣實施地方自治已屆半世紀之久，期間歷經多次變革，目的是希望地方自治團體更夠展現更為積極之作為，而一直到民國 88 年 1 月地方制度法實施後，由於其政策發展取向<sup>11</sup>在於落實地方自治的內涵，地方治理能力藉由地方制度法的施行，才真正有可能提昇。

---

<sup>10</sup> 同註 6。

<sup>11</sup> 地方制度法的政策發展取向有八點；一、縣（市）直轄市化；二、自治事項法定化；三、委辦事項集權化；四、預算審議責任化；五、府會關係合理化；六、自治條例法律化；七、自治規則行政化；八、府際關係合產化。紀俊臣，《地方政府與地方制法》，臺北：時英，民 93，頁 375-379。

## 貳、研究限制

本文的研究限制，就目前而言，可能發生的情況如下：

- 一、參與觀察法需要一段較長的時間，而作者目前在臺中求學，僅能盡量抽空回鄉研究，故在有限制的時間下，蒐集的資料其正確性仍有待查確，可能成為撰寫或引用上的一些限制。
- 二、在質性研究中，研究者對於被研究者的「語言表達」必須要敏銳，針對他人的語言表達，方能正確表達被研究者的意思；然而在不盡相同的文化及學習背景下，很難作到完全的同理心，而在設計問題又必須儘量避免引導被研究者，故最後在被研究者的陳述與研究者本身之間的認知可能會產生程度不一的落差。
- 三、社區權力結構之研究，係源起於政治社會學，故有相當程度必須借用社會學的知識，然作者侷於社會學知識有限，且在政治學方面的理論亦未臻成熟，在理論與學說的引用上，可能有未臻完滿之處。
- 四、本文以埔里地區作為個案探討，而本文之研究成果是否可以類推適用至其他地區，甚至是更大的區域，則有待未來更多的實例研究供作參考。
- 五、社區權力結構研究，推根究底仍是以地方公職人物為主要研究對象，而作者本身未曾擔任過公權力任何相關職務，對於地方選務工作及議會政治乃至於府會關係等，未能親身參與，僅能就日常觀察所得及文書資料進行文獻分析。

## 第四節 相關文獻探討

## 壹、國內部份

國內學者從事社區權力的研究，最早應從民國六十年一月麥留芳在「思與言」發表的「社區研究中之權力分佈途徑」一文開始，其內容主要介紹美國學者從事社區權力結構研究的概念性論文；同年五月，續又發表「社區研究中之社會體系（含行動指標）分析途徑」，其對社會關係互動過程的概念性介紹，對於國內社區權力的研究有裨益甚大。文崇一於民國六十一年十一月，出版「臺北關渡社區調查研究報告」，在第七章「社團與社區領導群」中，專論社區權力分配。後改寫為「西河的社會變遷」，其中於第四章「社會關係」中，詳細分析關渡的領導系統與權力結構。之後又發表兩篇論文，一為「萬華地區的群體與權力結構」，分析都市社區的領導系統權力結構；另一篇為「一個農村的工業化和社會關係」，文中提到農村社區的領導系統因工業化而造成權力結構的變動。民國七十八年，文崇一發表「臺灣的社區權力結構」一書，其將歷史的變遷當作一個變項，來說明社區權力結構的變遷，認為農村和山地社區較易保有原有的社區權力形式。

另外對於社區權力結構的經驗研究，曾在學術刊物上發表或專書出版者，尚有席汝揖與楊懋春等社會學者。席汝揖在「一個農村社區的領導型態」文章中，混合使用職位、聲望及決策研究法、社會計量測定技術、路徑分析，找到擬研究社區的領導人，發現農村社區權力結構的核心是在於當地的里鄰長。楊懋春在「史學新論」第八篇「社區歷史的研究」中，曾實地調查研究桃園縣大園鄉農村社區之社會領導權轉移，以及地方權力結構的變遷，發現土地改革前後社會領導權有很大的轉移現象。

探討社區權力結構的學位論文方面，亦有多篇發表，其中包括有：盧建名、黃識銘及林仲修等。黃識銘於民國七十五年發表「社區權力結構與社區發展關聯性之研究」，該論文以社區權力結構理論，社區發展理論，團體動力學理論做為理論基礎，並設計問卷進行資料蒐集；採用職位法、聲望法找出社區領導者，並發現都市化程度較高的社區傾向於多元領導型的權力結構，對於社區發展的工作方式採用工作過程取向的推動方式，社區發展的成效較佳，整合程度亦較高；都市化程度較低的社區是傾向於一元化領導型的權力結構，對於社區發展的工作方式是採用工作方案取向的推動方式，社區發展的成效較差，整合程度較低。林仲修於民國八十年發表「水里鄉政治權力結構之分析」，其以文獻分析法及深度訪談方式進行研究；研究發現（一）生態環境深切影響水里鄉的權力分配；（二）水里鄉的權力結構屬 Walton 分類法中的黨派型；（三）權力人物比例懸殊而有趨近之現象；（四）傳統性組織成為社區權力之有力支柱；（五）社會關係網之建構影響社區權力之分配。盧建名於民國九十一年發表「誰統治士林——士林社區權力結構與權力菁英之分析」，其以士林為研究對象，主要目的在探討不同時期裡，哪些人掌握士林的地方權力，並探討士林社區權力結構的變遷情況。除上述探討的篇重要著作及論文外，國內對於社區權力結構的研究，實際業已引起學界的諸多重視，相關著作及論文經整理列於表 1-1：

表 1-1 國內社區權力結構相關著作

時間	姓名	著作	內容摘要
民 61.1	麥留芳	社區研究中之權力分佈途徑	主要介紹美國學者從事社區權力結構研究的概念性論文。
民 61.5	麥留芳	社區研究中之社會體系	權力對社會關係互動過程的概念性介紹。

民 61.11	文崇一	臺北關渡社區調查研究報告 (後改寫為「西河的社會變遷」)	分析關渡地區的領導系統與權力結構。
民 61.12	席汝揖	一個農村社區的領導型態	分析使用職位法、聲望法及決策法發現，以發現農村社區權力結構的核心。
民 66	文崇一	一個農村的工業化和社會關係	農村社區的領導系統因工業化而造成的權力結構之變動。
民 66	紀俊臣	瑞竹地區的領導系統與權力結構	瑞竹地區領導系統的形成受自然環境及歷史事件(竹林事件)影響很深，其權力結構屬於金字塔形。
民 75.6	黃識銘	社區權力結構與社區發展關聯性之研究	研究發現都市化程度較高的社區傾向於多元領導型的權力結構。
民 77	張茂桂	地方派系的形成與變遷：河口鎮的個案研究	從河口鎮的歷史發展及沿革，分析其派系的形成與發展。
民 78	文崇一	臺灣的社區權力結構	探討分析權力結構所使用的研究方法。
民 80.6	林仲修	水里鄉政治權力結構之分析	其研究發現生態環境深切影響水里鄉的權力分配，其權力結構屬於黨派型。
民 91.6	盧建名	誰統治士林--士林社區權力結構與權力菁英之分析	主要探討在不同時期裡，掌握士林地方權力的主要人物，並探討其權力結構的變遷情況。

資料來源：自行整理

從以上文獻分析發現，國內在社區權力結構方面之研究受美國方面影響極大，不論是研究方法抑或分析架構。而由以上文獻之分析經驗可以發現，臺灣的社區權力結構及其對社區的影響層面，顯然有兩種指標非常重要：一是社區中的重要群體或社團，二為社區中的重要權力人物。但重要群體並不等於重要人物，必須從這些人物的實際掌權情況，才能了解權力分配的大小及其類型。

在地方治理部分，黃榮護與張其祿在民國九十一年發表「全球化下的地方政府『治理』理論挑戰與策略的展望」，文中將地方治理的結構描述為一種區域網絡或政策網絡式的統治模式，藉



由區域網絡而發展出政策參與者之間的合作夥伴關係，透過對等、平行的合作模式，和公、私部門協力來帶動地方的全面發展。

林進雄在民國九十年發表的碩士論文「地方政府管理之研究」從不同的觀點與論據中，歸納今日地方政府管理應有的理念及其理論基礎，並從內、外環境系絡的角度，審視地方政府管理的影響因素與發展途徑，進而評估改革地方政府管理的策略，並就地方政府管理未來的發展提出：新管理的主張、績效表現與治理能力提昇的策勵作法。

劉坤億在民國九十一年發表「全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組」，其使用城市治理(City Governance)來取代地方治理一詞。作者認為城市在全球化的轉變下會面臨兩方的挑戰，一是城市之間的競爭，二是城市本身經營管理的上的問題。地方政府必須善用全球治理的態勢，強化城市自我的治理能力。作者從策略面思考，認為城市治理也須要有一套策略思維；一為採取「全球一在地化」的思考策略；再者須建立「全球架構」下的人力資本發展方案；三為建構「城市發展指標」。

李長晏在民國九十三年發表的「由回應到協力—都會治理體制的新挑戰」中提到，西方都市政策和政治研究隨著都市政策議題的異常複雜化及都市內外部系統的互動日益頻繁，已逐漸擺脫既有的都市行政範圍和共時性的靜態結構研究限制，並朝向以都會治理的概念，對都市發展現象的演變，作出更深層的分析與探討。因此，未來的都市政治權力的新趨勢是邁向都會治理，並有四種不同權力轉移方式：第一，權力在都市政治體系中向下移轉，即移轉給社區或公民；第二，向上移轉，與中央政府建立夥

伴關係，並成為全球與地方經濟創新的節點；第三，控制權向外移轉給遠離政治菁英所控制的機構與組織，如非政府組織、準自治非政府組織、公私夥伴、民營化；第四，向內移轉，重視多重組織部門間的夥伴關係；該篇文章對於權力在治理過程中，有較深的著墨，於本文研究主題有莫大裨益。

朱景鵬在受行政院研究發展考核委員會的委託所作的研究報告「地方政府治理能力評估模式建構之研究」，則是作出適用觀察本國地方政府治理能力的觀察指標，其指標設定包括有四大面向，即財政自主性、人力資源管理、跨域管理及結果導向管理，是國內首次將治理能力評估指標具體化的研究。茲將相關文獻及著作整理如表 1-2 所示：

表 1-2 國內治理相關著作

時間	姓名	著作	內容摘要
民 90	林進雄	地方政府管理之研究	歸納今日地方政府管理應有的理念及其理論基礎，並就地方政府管理未來的發展提出：新管理的主張、績效表現與治理能力提昇的策勵作法。
民 91	張其祿 黃榮護	全球化下地方政府「治理」 --理論挑戰與策略展望	其將地方治理結構描述為一種區域網絡或政策網絡式的統治模式，藉由區域網絡而發展出政策參與者之間的合作夥伴關係，並透過對等、平行的合作模式及公私協力以帶動地方的全面發展。

民 91	劉坤憶	全球治理趨勢下的國家定位與城市發展：治理網絡的解構與重組	文中認為城市在全球化的轉變下會面臨城市之間的競爭，以及城市本身經營管理上的問題。故城市治理也須有一套策略思維。
民 92	陳立剛 李長晏	全球化治理—臺灣都會治理的困境與體制建構：地方政府跨區域合作探究	指出三項跨域治理模式，一、地方政府間行政協定；二、區域政府聯盟；三、特區政府。
民 93	紀俊臣	中央與地方府際策略性夥伴關係之構造—地方治理途徑之分析	藉由地方治理理論構建，透過制度面與發展面可行性之深度分析，取代新公共管理途徑的失靈，成為地方政府治理的新思維架構。
民 93	李長晏	由回應到協力—都會治理體制的新挑戰	未來都市政治權力的新趨勢是邁向都會治理，並有四種不同的權力移轉方向，一、向下移轉給社區；二、向上移轉與中央建立夥伴關係；三、向外移轉給外部機構或組織；四、向內移轉，重視多重組織部門間的夥伴關係。
民 93	朱景鵬	地方政府治理能力評估模式建構之研究	文中歸納出適用觀察本國地方政治能力的觀察指標，包括四大面向，即財政自主性、人力資源管理、跨域管理及結果導向管理。

資料來源：自行整理

綜觀以上說明及文獻上之檢視，地方治理觀念在我國的發展，實際上是由學者引介國外學說而進入國內。由於全球化的衝擊，治理危機的發生在國外已有多起案例的探討，國內則較少有實證的研究。我國為積極發展經濟之故，當無法自絕於全球化的浪潮之外，因此國內學者一方面對國外所發生過的案例引以為鑑，一方面亦防患未然，在探討地方治理方面的文獻，研究面向多以提供策略指引，行動方案的設計與績效評估為主。上述文獻中，我國地方治理個案之研究，除跨域治理部分外少有著墨；蓋

地方治理既為未來發展之趨勢，亦為地方解決當前困境可行之方法，然對於我國地方在發展治理能力過程中所可能發生的問題則少見個案探討。

## 貳、國外部分

亨特(Floyd Hunter)於 1953 年出版「社區權力結構」(*Community Power Structure*)一書，其採用聲望研究法尋找社區中真正具有影響力的人；然後分析該權力者的權力分配形態。達爾(Dahl)在 1961 年出版「何人治理」(*Who Governs?*)一書，係採用決策研究法，認為參與決策制定的人才是社區中真正具有影響力的人。

1968 年，克拉克(Terry N. Clark)編輯的「社區權力與決策—比較分析」(*Community Structure and Decision-Making: Comparative Analysis*)，該書中共收編有 22 篇論文，多係由實地經驗研究中所發的社區決策理論。1970 年艾肯(Michael Aiken)和墨特(Paul E. Mott)合編「社區權力結構」(*The Structure of Community Power*)，該書收編有 44 篇論文，對於社區權力結構分從聲望、職位、決策及比較等研究法加以分析。1971 年波俊(Charles M. Bonjeqn)、克拉克與林波里(Robert L. Lineberry)合編「社區政治：一種行為研究法」(*Community Politics: A Behavioral Approach*)，這個論文集共收編 29 篇論文，對於社區政治及權力分配有相當深入的經驗分析。

波斯比(Nelson W. Polsby)在「社區權力與政治理論」(*Community Power and Political Theory*)一書中，就歐美學者有關

社區權力分配的問題，分從正反兩方面加以評議。對社區權力理論的應用，也有極其深入的探討，認為應用社區權力分配理論以預期多元決策不同形式的分化；也能使其和經濟、法律、人口統計、社會結構及文化特徵相結合，俾研究者及學者能做更深入和周密的思考。

此外，Arnstein則提出「社區參與階梯論」。Arnstein 認為社區參與從公民影響決策制定的程度劃分八種層次（引自林振春，1999）。雖然其提出目的，主要是在於分析社區居民參與社區決策的程度，但是由其分析中可以發現，位於愈上級層次的社區居民，實際上則掌握愈多的權力。

在地方治理的部分，羅軒諾(J. N. Rosenau)與尚皮爾(Ernst-Otto Czipie)在 1992 年「沒有政府的治理」(*Governance without Government*)一書中將治理定義為一系列在活動領域裡規範的管理機制，它們雖未得到正式授權，卻能有效的發揮作用。羅滋(R. Rhodes)則在「新治理：沒有政府的治理」一書中認為治理意指為一種自身組織形式的組織網絡，這些網絡補充市場與層級節制，像是對於權威的分配資源與實行控制和協調的治理結構。

彼得斯(B. Guy Peters)和皮耶(Jon Pierre)從治理的概念途徑出發，有系統的探索在全球化的衝擊下，國家與地方政府的本質和政治權力的運作方式產生何種變化。其認為新的治理模式之下，政治主體不再獨佔社會資源的統合分配，則其統治的正當性，端賴建構新的治理網絡。Pierre 與 Peters 兩人都認為，治理結構不僅只是網絡關係，也必須要考慮到層級(hierarchies)、市場以及社區因素。

斯托克(Gerry Stoker)則對治理概念彙整出五種主要的觀點：第一，治理意味著一系列來自政府，但又不限於政府的社會公共機構和行為者，它對傳統的國家和政府權威提出挑戰，認為政府並不是國家唯一的權力中心，各種公共的和私人的機構只要其行使的權利得到公眾的認可，就都可能成為在各個不同層面上的權力中心；第二，治理意味著在為社會和經濟問題尋求解決方案的過程中，存在著界線和責任方面的模糊性；第三，治理明確肯定在涉及集體行為的各個社會公共機構之間，存在著權力互賴關係，即致力於集體行動的組織必須依靠其他組織；第四，參與者最終將形成一個自主的網絡；第五，將事情做好的能力並不僅限於政府的權力，亦不限於政府的發號施令或運用權威。

分析以上文獻，治理理論的興起與發展，已成為處理公共事務態度的新式思維。公共事務的發展越發複雜糾葛，事務的牽涉與涵蓋範圍越來越廣。為處理此一現象，治理理論的思維，加入後現代主義的多元文化，認為傳統科層或是市場機制，皆不足以完全闡釋全球化下的世界。故傳統掌握在政府手上的權力應該外放，使治理的行為者趨於多元；換句話說，治理的行為者不再侷限中央或是地方政府本身，而上下層級政府間可以是策略夥伴關係，同級政府間可以是協力合作關係，公部門與私部門都可以是治理過程中的行為者，政府公家單位不再壟斷對公共服務的提供。治理關係亦然，朝向多元主義方向發展。

## 第二章 埔里地區的人文生態與政經發展

一個地區之所以擁有與眾不同的特質，是因為每一個地區的自然環境和人文發展都不盡相同，故而會演化出不同的社區特色，呈現出各不相同的面貌。埔里地區今日所呈現的風貌，不論是文化、藝術、產業或政治態樣，或多或少會受到地理環境，人口結構、交通網路、產業結構等方面之影響，故分析埔里地區的

權力結構和治理能力，必先瞭解其人文生態與政經發展。

## 第一節 自然環境與地理區位

環境與社群生活息息相關，一群地區居民的生活方式和文化傳承變遷，必然與所處的環境產生關連，甚且據此環境所產生的特殊適應及文化行為，是成為這個地區文化特色的一部分。有鑑於此，必先瞭解埔里地區的所處環境及地理區位。

### 壹、地理位置

埔里地處是臺灣地理中心，為一層山巒疊翠的盆地，四周群山起伏環繞，中央平坦呈星狀輻射於山谷間，區位居南投縣中央偏北，其周鄰東面與東北面為仁愛鄉，南面為魚池鄉，西面與西北面為國姓鄉。其地理區位如圖 2-1 所示：

圖 2-1 埔里鎮地理區位示意





資料來源：南投縣政府，《南投縣統計要覽》，期 52，民 93，頁 3。

埔里鎮土地面積總計有 162.2227 平方公里，次於信義鄉、仁愛鄉、國姓鄉及竹山鎮，為投縣面積第五大行政區；其中丘陵地有 120 平方公里，占埔里總面積的 74%，平坦盆地約 42 平方公里，占 26%。

埔里地區對外的主要交通動線以公路為主，其主要的聯外道路有台 14 線、21 線、縣 131 號道路及投 75 線為主，而中橫快速道路亦已於民國 92 年開始動工興建，屬於放射狀的交通系統如圖 2-2 所示：

圖 2-2 埔里地區主要交通系統



資料來源：國工局，〈中橫快速道路霧峰埔里段－工程規劃報告〉，民 90，頁 7。

## 貳、水系分布

埔里昔日原為湖泊，後經眉溪（萬霧溪）與南港溪（南烘溪）長年切割及泥沙淤積形成一陷落盆地；埔里盆地係由高低位隆起的河階面所組成，水資源豐富，眉溪在北，南港溪在南，兩溪貫穿盆地於觀音山下匯流，均屬烏溪上游支流；埔里盆地周圍佈有觀音、獅子頭、水上、能高等瀑布，並有鯉魚潭、馬璘窟等湖泊，本區主要水系分佈如圖 2-3 所示。境內二條主要河川－眉溪與南港溪為本鎮兩大水系，茲將眉溪、南港溪主要資料說明下：<sup>12</sup>

### 一、眉溪

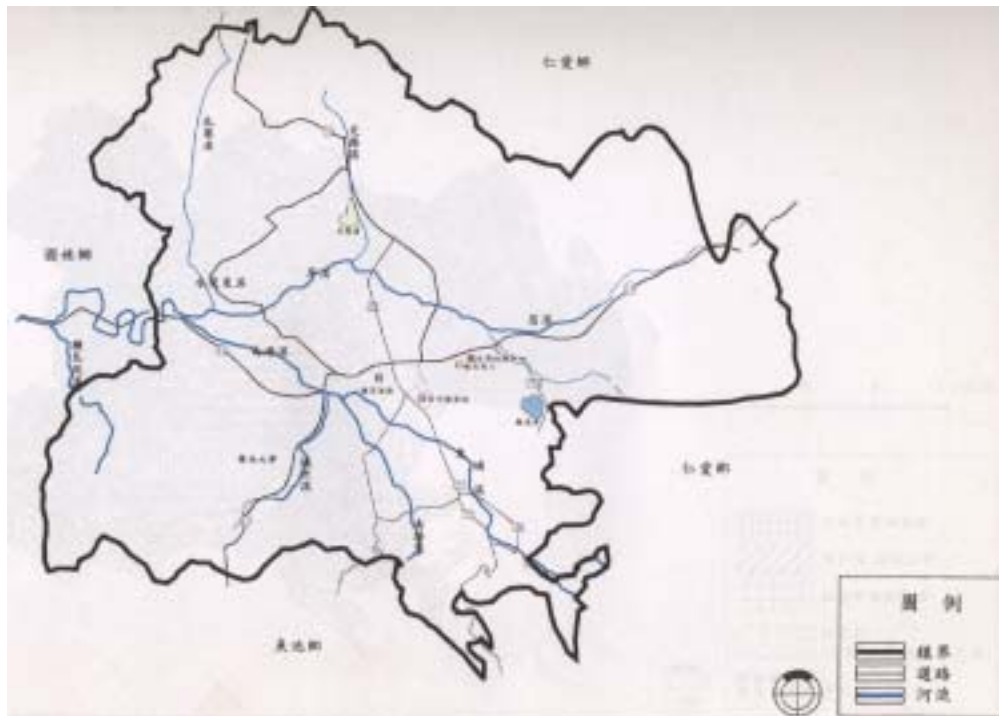
<sup>12</sup> 埔里鎮公所，〈南投縣埔里鎮災後重建綱要計畫〉，民 90，頁 21-26。

發源於仁愛鄉之東眼村，埔里鎮境內西起觀音隧道，東至獅頭山，於坪頭路與南港溪匯流後稱為南港溪，流入國姓鄉。在蜈蚣里境內兩岸多臨峭壁，僅於果子林、九芎林、大湳附近河谷平原稍開闊，花卉、蔬菜種植區及苗圃分布於此。此段地形變化多，自然景觀豐富，流入平地後地勢趨緩，兩側景觀為稻田及城鎮。

## 二、南港溪

起源於魚池鄉之卜吉山，於廟前、牛洞隧道一帶進入埔里，向西北流入國姓鄉後於柑子林附近與北港溪會流，形成烏溪。種瓜坑溪、桃米溪、東埔溪為其支流，本段南港溪流入盆地，溪流景觀平坦，河流兩側為農村景觀。沿埔里鎮市區南側，枇杷城排水溝為人工開鑿之渠道，於溪北橋一帶與南港溪相會。

圖 2-3 埔里地區水系分布



資源來源：埔里鎮公所，<http://www.puli.gov.tw/3-map-1.htm>，民 94。

## 參、氣候與地質

埔里地區位處臺灣中部丘陵區，氣候屬副熱帶濕潤氣候，特徵為溫差小，冬不嚴寒，夏不酷暑，雨量充沛並多雲霧，濕度大但蒸發量少，沒有強風之慮。由於本區位於中央山脈西斜面，氣候之垂直變化極大，除高山地區外，各地平均溫度，界於攝氏15-24度間。雨量方面，因地勢關係，迎西南季風雨量較多，且地勢越高，雨量越豐；本區降雨集中於夏季，八月份最多，冬季為乾季，十一月份雨量最少。

埔里鎮的地質主要為沖積層、台地堆積層及部份四稜砂岩、乾溝層、大桶山層，另有三處逆斷層。土壤種類主要有：金面山系之紅棕色紅壤，達來村系之石質土，日月潭系之黃壤，國姓系之崩積幼黃壤，北埔系之黃紅色紅壤，史港山系之黃紅色黃壤，佳義村系之黃紅色黃壤，樟樹林系之黃紅色黃壤等。

## 第二節 歷史發展與文化變遷

社區文化對社區意識的形成息息相關，社區文化來自於地理環境的影響和歷史變遷的累積，也會直接間接影響該地區的居民性格。地理環境如前節所述，人文歷史變遷與社區意識的形成則大約可分為五個時期，即原住民族居住時期、平埔民族遷徙時期、早期漢人入住時期、日本人殖民統治時期和國民政府光復接收後時期。茲分述如下：

### 壹、原住民族居住時期

埔里四週崇山峻嶺，古時森林茂盛，野蔓叢生，飛禽走獸，繁衍棲息，在未有歷史記載之前，曾有先住民族，在今愛蘭、赤崁等臺地，建立聚落；依據考古學家多方考據，在二、三千年前，

其已形成豐碩的文化現象。其後原住民族群泰雅族(Taiyal)、布農族(Bunun)、邵族(Thao)即盤據埔里盆地與魚池、日月潭地區。原住民族群以泛血緣地域團體形成部落，屬於布農族系統的埔社（埔裡社）建立蛤美蘭聚落於眉溪南邊（即杞城鹽土附近）。屬於泰雅族系統的眉社（眉裡社），建立披多聚落於眉溪北邊，即今史港坑至牛眠山之間，兩族群持眉溪對峙，勢力相互抗衡。<sup>13</sup>

清朝以降，埔社、眉社與邵族系統的頭社、水社、貓蘭社、沈鹿社，被統稱為水沙連六社。清雍正以前，此地被劃為化外生番地區，清廷豎石限界，嚴禁原住民族群出界，並禁止平埔族群和漢人越界進入狩獵或拓墾，僅在特定期間，由通事築寮、撥社丁，準備煙、糖、鹽、鐵器諸物，與原住民族群交易，換取山產獵物皮鞭為清廷課餉。康熙 60 年(1712)水沙連各社，乘朱一貴抗清事件，殺通事叛變，翌年清廷前來招撫，賞給煙、布、銀等物，各社始就撫。雍正年間，清廷為加強控制內山，成立水沙連堡，將駐紮於諸羅（嘉義）之北路協鎮，移駐彰化，成為中權扼要之樞。由於生存空間及傳統領域的侵壓，也造成了內山原住民的大量出草。雍正 1 年(1723)到 3 年之間，中部內山的原住民出草案件層出不窮，漢民死傷者眾，到最後終於演變成雍正 4 年(1726)的「骨宗事件」。<sup>14</sup>這次的武力行動瓦解邵族的部落聯盟，邵族受到極大的傷害，族勢從此中挫，不再是這個區域馬首是瞻的領導族群。

乾隆 51 年(1786)林爽文起事於彰化大里杙（今臺中縣大里）餘黨遁入水沙連內山，翌二年平林爽文之變。林爽文事件發生時，許多漢人趁亂躲入埔里盆地。同時期，由於屯番制的實施，因屯番將所分配到之養贍地交與漢人租耕種，導致漢人移往內

---

<sup>13</sup> 劉枝萬主編，《南投縣志稿—沿革志》。臺北：成文出版社，民 72，頁 89-102。

<sup>14</sup> 當時清廷官方用強勢武力圍剿以水社頭目「骨宗」為首的邵族各社超出新舊 85 個人頭，並且捉住了骨宗父子，押往臺南府城斬首。

山地區開墾發展者漸多，埔里漸為漢人所熟知，而這也是導致後來郭百年事件發生的原因。<sup>15</sup>林爽文事件平定後，朝廷論功行賞，認為平埔各族和水沙連邵族等原住民協助戡亂有功，於是仿四川屯練的制度，貿施屯番制，將界外未墾荒埔和會黨械鬥抄封的土地介給各番耕種。這個制度表面上是以土地搞賞原住民，其實也是要收編原住民，藉守屯分擔內山所謂「生番」的防務。

嘉慶 19 年(1814)彰、嘉二邑民人郭百年、陳大用，和臺灣府門丁黃里仁，聯合水沙連隘丁首黃林旺等，貪婪水沙連土地膏腴且地廣人稀，土著族群又不事耕作，他們假藉已故土番通事土目的名義，希望清廷准許他們拓墾，以使耕作的作物收成，替土著繳納番餉，土著族群亦可收取租金以改善困苦的生計。臺灣府知府答應此項要求，翌年即給予墾照。郭百年等隨即由水沙連南方的頭社開始往水社、貓蘭社、沈鹿社逐漸拓墾，並擁率千餘人的漢佃進入埔社，囊土為城，黃旗大書開墾，埔番不同意他們的侵墾行為，雙方僵持月餘，郭百年等偽稱要撤走漢佃，並詐稱要埔番進入內山獵取鹿茸獻給朝廷。然郭百年等乘埔番進入內山狩獵之際，焚燒埔社聚落房屋，大肆殘殺埔社族人，並掠奪埔番的牛隻、粟穀和器物，挖掘埔番先人的墳墓，掠取殉葬的刀槍。郭百年等佔領了埔社領域，建築十三座的土城和一座木城，再召鳩大量的漢人進入埔里盆地，強行開墾。埔番經此浩劫，勢力大衰，僅存的埔番族人退入內山，哀嚎四起。嘉慶 21 年(1816)臺灣總兵隆阿巡閱臺灣北部，得知漢人侵墾埔里盆地所爆發的事件，遂傳諸人至部會調，將郭百年予以伽杖，並署鹿港同知張儀盛、彰化縣知縣吳性誠、呂志恆帶領兵馬進入水沙連，將漢人所建立的土城拆毀，並將漢人全部驅離出境，自此埔眉兩社族人各自回歸原社。清廷為避免或平埔族熟番越界侵墾，於通往水沙連之二條主要道路設立禁碑，一處位於濁水溪河谷前往水沙連入口處的集集

---

<sup>15</sup> 張家榮，〈北投社社史初步研究〉，碩士論文，東海大學歷史學系，民 93，頁 116。

設立「嚴禁不容奸入，再入者斬」，一處位於烏溪河谷進入水沙連之路口，設立「原作生番屬，不造漢民巢」之石碑。

## 貳、平埔民族遷徙時期

臺灣自 1661 年鄭成功驅逐荷蘭人後，大批的漢人從大陸東南沿海移來，主要為閩粵兩籍漢人，他們來自不同的祖籍地，語言的隔閡和經濟利益的衝突，彼此之間，屢屢發生械鬥和競爭，但對西部平原平埔族群的土地侵奪，卻同出一轍，漢人以精緻的水稻定耕技術，先闢水利，建聚落，以墾戶，鳩資集體開墾，形成熱絡的拓墾熱潮。

臺灣西部平原和宜蘭平原，原為平埔族群的園地，他們依人類學家的學術分類，可分為凱達加蘭族(Ketagalan)、雷朗族(Luilang)、道卡斯族(Taokas)、巴宰海族(Pazeh)、拍瀑拉族(Papora)、洪安雅族(Hoanya)、巴布薩族(Babuza)卡瓦蘭族(Kavalan)、西拉雅族(Siraya)、馬卡道族(Makatao)、猴猴族(Kau-Kaut)諸族，他們大都以狩獵、漁獲和遊耕、種植粟穀維生。然自大陸沿海移入的漢人於西部平原生生不息，挾著文化、經濟和農耕技術之優勢，與平埔族群展開土地競爭，尤其平埔族群的土地悉屬祖業，由通事土目業戶掌理，嗣因平埔族人對經濟觀念，掌管不當，加上對漢人之契約字據不解，私放番債，重利俾估典估，致使平埔族人土地流失，生活陷入困境，苟延殘喘，另謀生計，有的族群被迫同化，有的族群舉族遷移，尋覓新生園地，以祈安居樂業。<sup>16</sup>

埔里盆地的土著先住民，自郭百年事件後，因人口的減少，勢力逐漸衰退，其後又時常感受來自內山泰雅族人的侵擊，又恐

---

<sup>16</sup>黃美英，〈埔里平埔族群簡介〉，<http://puli-village.org.tw>，民 91。



漢人再次以武力進入侵墾，乃自道光3年(1823)起，經邵族水社番之倡議，引介西部平原之平埔族群移入埔里盆地開墾，藉其勢力來對抗漢人和防範泰雅族人的出草威脅，並因此而保有祖先遺業。清廷當時勵行「封山」政策，嚴禁平埔族人和漢人進入埔里開墾，然平埔族人為時勢所逼，為謀生計，大舉擁入埔里盆地。清廷的禁令和政策，形同有名無實，雖屢有開放之倡儀，但為保守之官吏所否決。是故自道光以迄咸豐、同治年間，遷入埔里盆地之平埔族群，涵蓋道卡斯(Taokas)、巴宰海(Pazeh)、拍瀑拉(Papora)、洪安雅(Hoanya)、巴布薩(Babuza)等五族共計三十餘社。他們進入埔里盆地後訂定公約「毋許入山擾劫生番，毋許持強凌弱，毋許引誘漢人在此開墾，毋許僱雇漢人在地經營，若有不遵，鳴眾革職」。

遷居埔里盆地的平埔族群前仆後繼，為避免在西部平原遭受漢人侵奪的前車之鑑起見，他們學著漢人的手段和土地競爭失敗的經驗，以較高文明的優勢，乘埔里盆地埔、眉兩族人之愚魯，且不會耕作，以巧言百計籠絡擺佈，僅以斗酒、色布、課鹽之微，換取埔眉兩社之廣闊土地，或以立契方式，由埔眉兩社給出土地，當其作佃批字據時，在契約字據上記載有利於平埔族群，欺矇埔眉生番不諳文字，使番人盡押為證，讓平埔族群強奪土地。復加通事橫征暴斂，欺壓埔眉生番，終使埔眉兩社土著族人無法生存，埔眉兩社族人部份被迫同化，部份族人則混入內山土著。而平埔族群族人相互之間亦學得漢人文字，以同樣手段相互蠶食，彼此打里摺番親也以瞞典胎等契約，致使強者愈強，劣者愈劣。

平埔族群遷居埔里，士齒漸繁，其勢力壓倒原居之先住民族，而成為埔里盆地的新主人，在埔里建立西部平原原居地同社名的新聚落，清廷也設置總通事及土司，治理平埔族人。漢人也因西部平原的土地加速開發，地形日愈跼促，屢有進入埔里盆地



侵墾意圖，但皆被平埔族人所制止，清咸豐 7 年(1857)有泉州人鄭勒先，率領壯丁進入埔里盆地，欲與平埔族人交易遭到抗拒，但彼等發現埔里社雖在群山之中，但平原寬闊，土地膏美，且當地平埔族群，不善耕稼，所以他將漢名改為平埔族名，易遷民俗，終獲平埔族人之信任。至此閩籍漢人趁機進入，加上平埔族人與外界交流為時勢所趨，漢人聞風前來日多，未幾遂形成街肆於埔里社街，而平埔族群所建立的聚落；也隨著平埔族人和漢人的通婚，逐漸改變原有的社會結構。

平埔族入埔里後，仍保有明顯的「地緣」、「血緣」關係，其主要是以宗族的血緣關係為各社部落組成的基本社會單元；在埔里盆地地區內的 39 個聚落中，有 34 個是單族聚落、4 個是二族聚落、1 個三族聚落。此外，入埔里的平埔族各族，其在原居地、語言、風俗等雖不同，但為共同拓墾埔里盆地的目的，卻同以「打里摺」（番親意）的觀念，組成部落聯盟。<sup>17</sup>

### 參、早期漢族入住時期

光緒初期，清廷勵行開山撫番政策，創設撫墾局，大量漢人進入埔里盆地拓墾，粵籍客家亦隨波前來，闢水利、種水稻、建廟興學、伐樟熬腦，埔里盆地遂成為平埔族人與漢人角逐之地，各族群於埔里盆地文化消長，漢人再次挾文化優勢，主導平埔族群接受漢化，先住民族與平埔族群固有文化，隨著社會變異而加速滅絕，其語言及風俗習慣逐步消失；尤有甚者，漢人以累積的經濟資本，大量收購平埔族群的上地，是故平埔族群淪為弱勢族群，埔里盆地完全被漢人所征服。

清廷封山解禁之後，設置埔里社廳，以「屯兵」與「精兵」

---

<sup>17</sup> 王志忠，〈埔里盆地聚落演化的歷史考察〉，碩士論文，東海大學建築研究所，民 79，頁 2-18-2-19。

奠定統治基礎，再以「隘制」，延長隘勇線，防範高山族的侵襲，並以「土番社學」和「保甲制」，實施教育和政務。埔里社廳轄管區域西至今雙冬火焰山，南至濁水溪上游今集集一帶，北至北港溪，東至今西塔山內山一帶，同時並由清廷撥款在埔里社街肆建立「大埔城」，城外種植刺竹和建壕溝，以防衛高山族和埔里社廳設府衙署所在之處。

漢人入墾埔里主要是以稻作生產、山林生產和伐樟熬腦為主要生計，人口的增加和供需市場的形成，也加速商肆的興起，隨著農產品與商品的互動交易，埔里盆地的人文景觀和地景空間亦逐漸成為以村域和信仰圈為主的社會結構關係。

## 肆、日本殖民統治時期

光緒 21 年(1895)中日甲午戰爭，清廷戰敗，臺灣割讓給日本，埔里盆地隨之被納入日本帝國主義殖民地的命運。日人初據埔里盆地，設置埔里社支廳，將北路協領府改為守備隊營，分府衙門改為出張研，日治明治 29 年(1896)廢止埔里社支廳;改設埔里社辦務署和警察署，以遂行統治，其後設置「保甲制」，擴張警察的統治力量，並設立監獄、法院埔里社登記所、郵便局、國(日)語傳習所、市場等新的殖民地社會機構與制度，透過現代化的土地調查，林野整理，清制大租權的整理，劃定「莊」、「街」、「區」行政轄區界域，和大正 6 年(1917)大地震後的重建契機，實施舊市街景改造，拆除原先大埔城的土圍，建造日式建築，街區重劃等市街計劃。並對高山族內山，延長隘勇線，剿討番地，制壓高山族，達其殖民地統治之目標。

日治大正 9 年(1920)地方官制改正，將埔里盆地及其附近地區隸屬於臺中州能高郡下，郡役所設於埔里街原支廳署，管轄埔里街、國姓莊、及番地(今仁愛鄉)。日治中期以後，日人大力

發展資本經濟，以供應日本本國之需，埔里盆地區因其自然地理和資源條件，乃成為日本和臺灣農林經濟生產物的供應地，同時在日人確立殖民地政策步入體制與常軌後，大力推展其內地延長主義，藉由日化促使埔里市街空間形制的轉化，在經濟、政治效益主導下，以「商業化」、「資本化」的殖民國家整備為主體的信用組合，產業株式會社、水利組合、農會、專賣局、糖業會社，促使產業道路、輕便鐵、自動車路的興建，和諸多商肆的擴張與市街的擴大，成為資本市場導向的發展雛型。

日治後期，隨著中國戰場和大東亞戰事的激化，日人加速發展農工，以「皇民化運動」意識形態的改造，在此動機下，殖民地政府大肆廣建神社、學校、武德殿等建築，並派駐大量的警察、官吏、產業技術人員進駐埔里街，以配合日本的南進政策和軍國主義的囂張。另一方面，由於1917年（大正6年）一月所發生的大地震，埔里街大部份的屋舍多半傾毀，重建的屋舍，在「家屋建築規則」的管制下，逐漸被日式紅磚所砌築的街屋所取代，埔里盆地的地景和空間形制亦呈現日本式的生活風貌。

## 伍、中央政府統治時期

民國34年(1945)日皇裕仁接受盟國波茲坦宣言，正式宣告投降，至此第二次世界大戰終告結束；臺灣在歷經日本50年統治後，由中華民國政府收回。中央政府接收臺灣後，埔里隸屬為臺中縣能高區埔里鎮；民國38年(1949)地方改制，全臺調整為五省轄市、十六縣、一管理局並裁撤縣與鄉鎮間的區，埔里鎮改隸為新設的南投縣轄區，其編制也一直沿用至今。原先的官署、派出所、農會、國小、眷舍、生產事業體等均為國民政府所派遣的接收人員接管。

光復初期，埔里盆地地區因為在日據時期，農林生產和加工

生產已有相當的發展，同時也有充沛的勞動生產人口，乃成為光復後臺灣重要的農業出口加工供應地區；後來，國民政府為更促進臺灣的農業生產，遂進行「三七五減租」、「公地放領」和「耕者有其田」等土地改革的政策，再加上「出口加工業」的興起，埔里盆地在臺灣光復後，其原本由地主為主的農村經濟社會轉變成以合作農場、農業合作社和投入家庭式加工場兼業農戶再結構的社會形態；而由日據時期即成立的農會、水利會組織雖仍持續運作，不過由於農業產業的式微和農村人口的外移，其對農村社會介入的程度，也日漸薄弱，只在地方自治選舉時，發揮其舊有組織關係，成為動員的組織而已。

1970年代後迄今，隨著農業、工業經濟的發展，國民政府經由臺灣地區綜合開發計畫的擬定，開始對臺灣全島的空間體系作一前瞻性的規劃，之後並完成中部區域計畫，當中包括了埔里地區都市計畫。在中央的主導下，埔里地區已從過去農業生產以及出口加工生產的空間分工變成一個以「住宅」和「商業」為主的區域地方發展中心。在都市化的過程中，農村居民逐漸往中心都市地遷移，生產方式也由農業轉變為工商業，因此由各種職業類別的「社群網絡」所結構的「職業團體」取代原本農田水利社的地位。另外，隨著在新興社區的定居，一種由鄰里社區和社區公共設施組成的新鄰里關係，也取代以地方聚落為界域的地緣關係。<sup>18</sup>

### 第三節 人口結構與經濟活動

---

<sup>18</sup> 同註 17，頁 3-20-3-21。

## 壹、人口結構

埔里鎮目前人口統計截至民國 94 年 3 月底止，共計有人口 87,052 人，佔南投縣全縣總人口的 16.16%，為南投縣人口數第三多的都市，平均成長率約 0.36%，為一個人口成長和緩的地區，如表 2-1 所示。<sup>19</sup>民國 88 年，由於九二一大地震的影響，人口減少最多；而在九二一大地震以後的隔年，則為埔里地區歷年來人口減少最鉅的一年，總數達 407 人，此後埔里地區的人口增加則一直呈現負成長的狀況，由民國 88 年至今，每年人口平均減少約 100 人左右。

表 2-1 埔里鎮歷年人口統計 單位：人

年度	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94
總人口數	87493	87362	87474	87975	88271	87933	87526	87519	87417	87308	87210	87052
增減人數		-131	112	501	296	-338	-407	-7	-102	-109	-98	-158
成長率		-0.15	0.13	0.57	0.34	-0.38	-0.47	-0.01	-0.12	-0.13	-0.09	-0.18

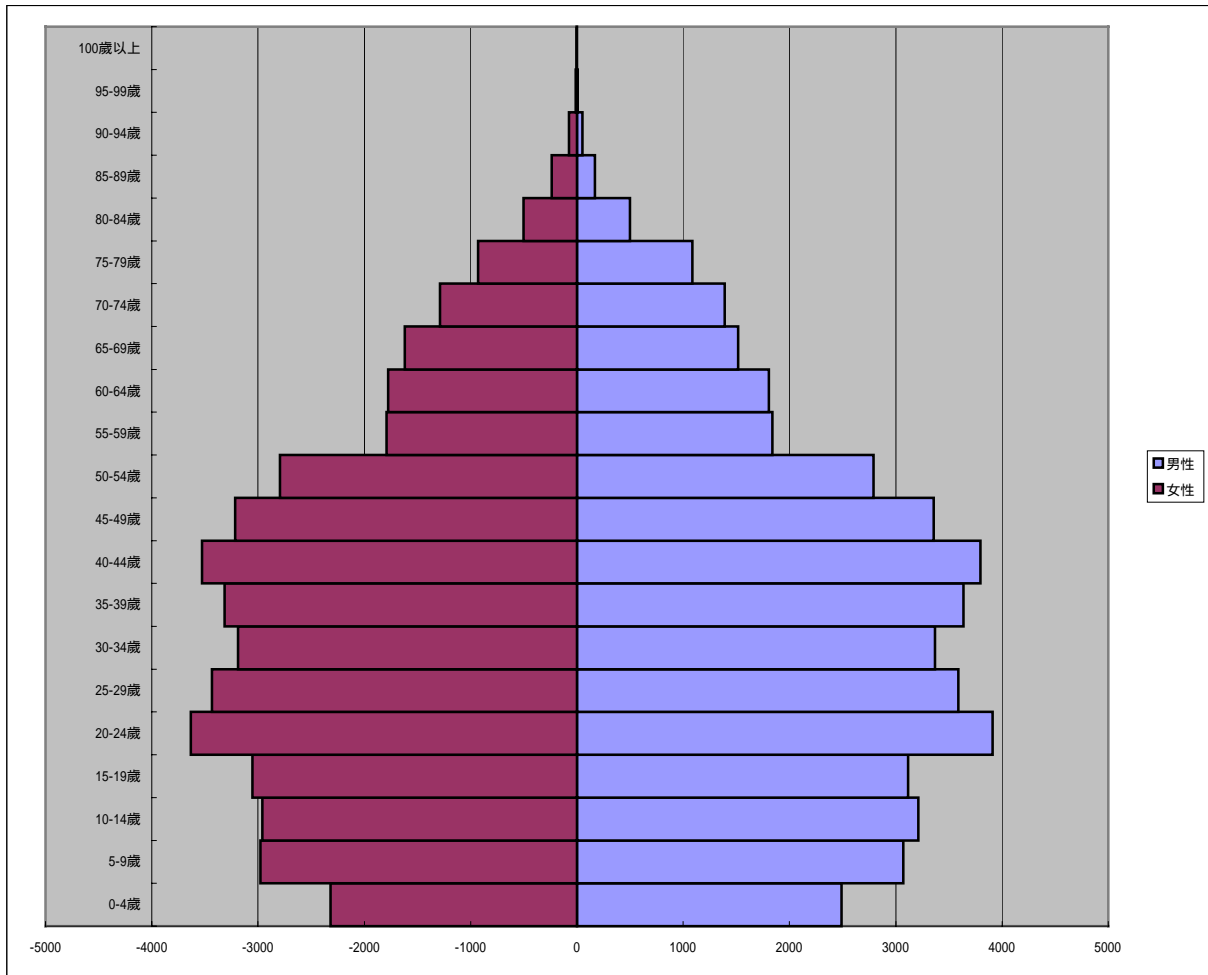
資料來源：南投縣政府，〈南投縣統計季報〉，民 94，頁 4。

埔里鎮總面積為 162.2227 平方公里，人口密度為 537 人/平方公里。當中男性計有 44,703 人，女性有 42,349 人，男女生比例為 1 比 0.9，男女性比例平均，雖然埔里地區屬於移民社會，但發展歷史已屆兩百多年，故男女性比例趨於平均，而非早期移民社會，男多於女的情況；而在年齡結構方面，目前截至民國 93 年底止之統計資料，埔里鎮 0-14 歲的人口有 17,027，15-64 歲的人口有 60,927 人，65 歲以上的人口有 9,396 人，扶老比為 15.42%，扶幼比為 27.95%，扶養比為 43.47%，整體人口及男女性比例如圖 2-4 所示，整體而言，年齡分布隨著年齡層的提高而

<sup>19</sup> 南投縣政府，〈南投縣統計要覽〉，第 52 期，民 93，頁 120-121。

人數遞減，呈現金字塔型。

圖 2-4 埔里地區人口及男女性比例



資料來源：自行繪製，引自南投縣政府，《南投縣統計要覽》，第 52 期，民 93，頁 146-149。

民國 88 年 9 月 21 日由於集集大地震的發生，埔里鎮因地震而死亡人數達 210 人，為全縣最多，傷亡人數佔南投縣所有傷亡人數中的 22.93%，導致 88 年底埔里鎮的人口有明顯的減少，如表 2-2 所示；此外，埔里鎮的房屋受損情況也是全縣最嚴重的地區，如表 2-3 所示，埔里鎮的受損戶數比例達 22.73%；亦為全縣最嚴重的地區。

表 2-2 埔里鎮九二一大地震死傷人數統計 單位：人

行政區別	原有人數(D)	死亡人數(A)	重傷人數(B)	傷亡人數 (C=A+B)	傷亡人數佔各該鄉鎮市原有 人數之比例 (C/D)	傷亡人數佔全 縣總傷亡人數 之比例(%)
埔里鎮	88641	210	64	274	0.3091	22.93
南投縣	544762	927	268	1195	0.2194	100.00

資料來源：南投縣政府，《南投縣統計要覽》，第 48 期，民 89，頁 149。

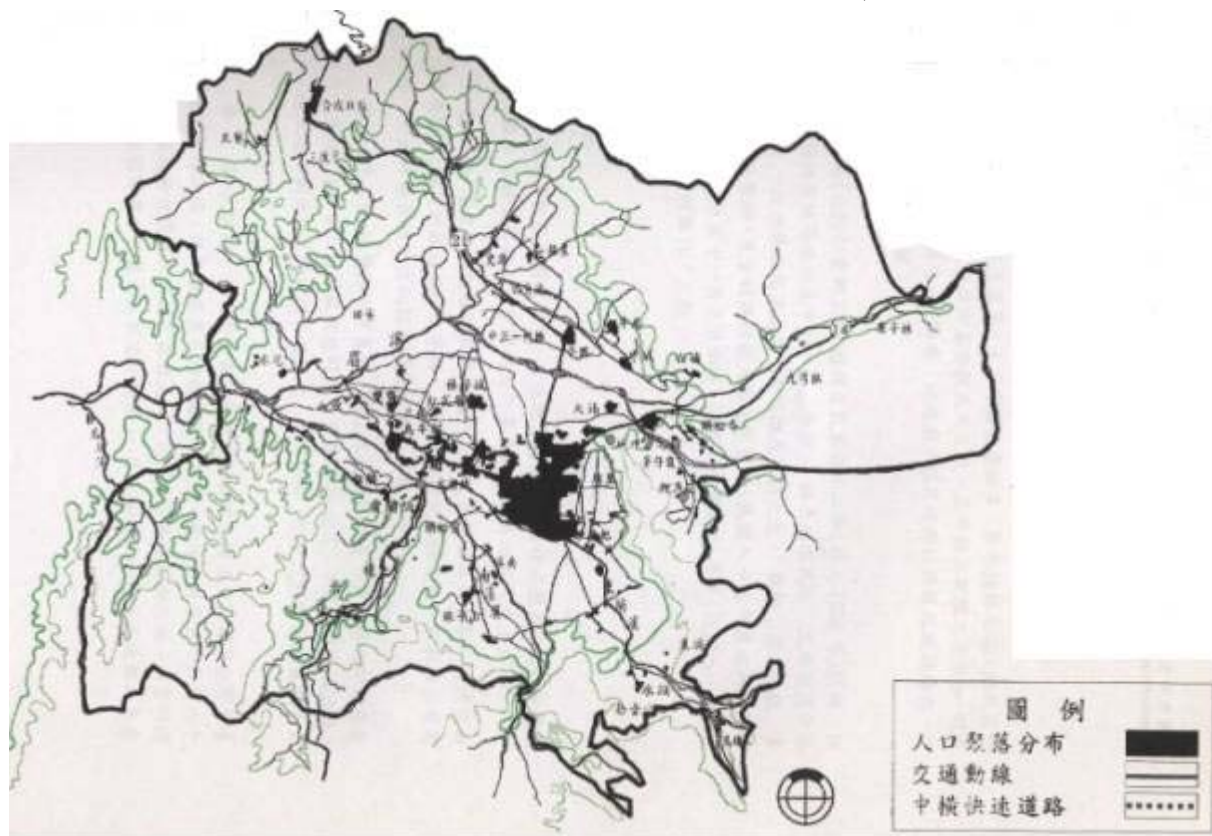
表 2-3 埔里鎮九二一大地震房屋受損統計 單位：戶

行政區別	原有戶數(D)	房屋全倒(A)	房屋半倒(B)	房屋毀損 (C=A+B)	房屋損毀佔各該鄉鎮市之 比例(C/D)	房屋損毀數佔 全縣損毀總數 之比例(%)
埔里鎮	24561	6350	6600	12950	52.7%	22.73%
南投縣	146810	28195	28787	56982	38.81%	100%

資料來源：南投縣政府，《南投縣統計要覽》，第 48 期，民 89，頁 150。

就人口分布來看，埔里地區人口密度最高的地方集中在開發最早的東門里、南門里、西門里、北門里、薰化里、杷城里、泰安里、大滴里、枇杷里、清新里及同聲里等地，也就是俗稱「大埔城」的地區，亦為埔里地區開發早，人口最多的區域，全埔里鎮人口約有 70% 集中於此地，埔里地區的聚落分布如圖 2-5 所示。

圖 2-5 埔里鎮人口聚落分布



資料來源：埔里鎮公所，<http://www.puli.gov.tw/3-map-21.htm>，民 93。

在居民教育程度方面，以國中學歷者最多，其次為高職學歷，兩者合加佔總數達 44%。而擁有專科、大學及研究所以上等高等學歷的比例為 21%，埔里地區居民整體學歷如表 2-4 所示。

表 2-4 埔里地區居民學歷分布

人數	學歷	研究所	大學院校	專科	高中	高職	國中	初職	小學	自修	不識字
肄業		303	2178	1823	2123	3098	1183	36	2811		
畢業		589	4022	5752	5832	11330	14045	96	13245	245	1612
總計		892	6200	7575	7955	14428	15228	132	16056	245	1612

資料來源：南投縣政府，《南投縣統計要覽》，第 52 期，民 93，頁 126。



## 貳、經濟活動

臺灣光復後，國民政府為促進臺灣的農業生產，而實施「三七五減租」、「公地放領」和「耕者有其田」等一連串的土地政策，土地改革後，解除了將原本仍擁有小租權的地主對佃農的租權，所以過去地主—佃農的生產關係瓦解，故過去農村由地主、鄉紳的為主導的經濟模式逐漸式微。另一方面，隨著「出口加工業」的興起和住民「都市化」的遷移，整個農村勞動人口不足，於是透過共同經營農場的集體耕作逐漸取代過去以家庭為單元的生產關係，取而代之的是「合作農場」的企業型經營態樣，且為避免中間商的剝削並為賺取更高的利潤，而有青果、蔬菜共同運銷的產銷制度的出現。至民國 71 年止，埔里地區已有 8 處合作農場和農業合作社，<sup>20</sup>如表 2-5 所示；這種以共同經營、共同產銷為主要營運模式的合作農場、農業合作社的生產組織，成為土地改革後，轉業的農戶其土地和農民勞動力的主要形態。

表 2-5 埔里鎮合作農場概況

名稱	成立年	人數(人)	面積(公頃)	經營業務	場址
一新合作農場	民國 61 年	122	110	百香果加工、合作運銷	一新里
桃米合作農場	民國 64 年	50	150	麻竹筍集貨場、合作運銷	桃米里
麒麟合作農場	民國 48 年	11	19	柑桔倉儲	麒麟里
仙水合作農場	民國 50 年	10	9	柑吉合作農場	過坑
太平合作農場	民國 65 年	43	26	蘿蔔合耕、合作運銷	太平頂
廣成合作農場	民國 67 年	17	24	水稻生產、產銷	廣成里
武佳合作農場	民國 71 年	15	21	筴白筍合作經營	鐵山里
埔里鎮紅茶運銷合作社		23		生產、運銷	

資料來源：臺灣省合作農場管理處，〈南投縣農村地區綜合發展規劃報告〉，民 72，頁 78。

<sup>20</sup> 臺灣省合作農場管理處，〈南投縣農村地區綜合發展規劃報告〉，民 72，頁 78。

至未加入合作農場、農業合作社的多數農民，則有多利用其農耕閒暇之時，投入因出口加工業發達而增加的就業機會，在家或至鄰近加工廠從事技術層次較低的初級加工工作，而成為兼業的農民。至民國 69 年止，埔里地區的總農戶數為 6,093 戶，其中專職農戶為 538 戶，只佔 8%，而兼業的農戶有 5,555 戶，佔 92%，<sup>21</sup>顯示整個埔里地區的經濟結構已從主要的農林業生產，轉變成以加工業為主要生產單元的生產組織。從以上所述可以瞭解，埔里地區從 70 年代開始，已從光復後，由原本地主為主的農村經濟社會轉變成以合作農場、農業合作社和投入家庭式加工廠的兼業農戶所再結構的經濟型態。而國民政府接收自日據時期所成立的農會和水利會組織等，雖然仍持續運作，不過由於農業產業的式微及農村人口的外移，其對生產活動的影響也逐漸式微，不過卻轉型成為重要的地方金融機構和地方自治選舉期間的重要動員組織。

目前埔里鎮的水田面積，有 3,118.43 公頃，為全南投縣最多。茭白筍、蘿蔔收穫面積佔全縣的 90% 以上，食用甘蔗的收穫面積亦佔全縣的 77%，埔里地區種植特多作物如表 2-4 所示；蘿蔔、茭白筍、食用甘蔗等不僅是價值很高的經濟作物，也是埔里地區的代表農作物。畜牧業方面，截至民國九十二年底的乳牛飼養頭數，埔里鎮計有 23,150 頭，居全縣第二位。雞飼養隻數，埔里鎮 793 千隻，亦居第二位，僅次於魚池鄉，而南投縣係全臺唯一不濱海之縣份，縣內漁民均為潭湖沿岸漁撈及養殖者，水產養殖面積，全縣淡水漁塭為 51.55 公頃，其中埔里鎮便占有 25.70 公頃，為全縣最多。

---

<sup>21</sup> 行政院主計處，〈臺閩地區農漁業普查報告〉，民 70，頁 231-235。

表 2-6 埔里鎮種植特多作物一覽

作物別	南投縣收穫面積	埔里鎮收積面積	比例
蘿蔔	524	461	87.98%
茭白筍	1255	1188	94.66%
食用甘蔗	222	183	82.43%

資源來源：南投縣政府，《南投縣統計要覽》，第 52 期，民 93，頁 34。

埔里鎮農產豐富，除一級產業外，在工業發展方面，因地理位置影響，產業結構工業種類偏重於地方資源型及勞力密集型，且多數為中小型家庭製造加工業。鎮內較具規模之工廠為公賣局埔里酒廠及臺糖副產品加工廠。一般服務業以獨資家庭或零售商店占絕大多數，且以商品買賣為主，全鎮商業之分佈約八成集中於市街內。<sup>22</sup>截至民國九十二年底，南投縣工廠登記家數為 1,431 家，埔里鎮計有 191 家，次於南投市、草屯鎮及竹山鎮，在南投縣內尚屬工商業高度發展地區。

在觀光旅遊方面，統計至民國九十二年底止，到南投縣觀光遊憩區遊客 7,359,946 人次，按管理單位分，以東埔（集集、信義）1,070,250 人次最多，次為霧社風景區 1,022,688 人次，埔里（中台禪寺）969,204 人次，九族文化村 966,842 人次，溪頭（鹿谷、竹山）866,000 人次，溪頭森林遊樂區 763,448 人次，日月潭風景區 707,632 人次，杉林溪森林遊樂區 230,851 人次，特有生物中心 195,913 人次，奧萬大森林遊樂區 153,986 人次，泰雅渡假村 147,791 人次，惠蓀森林遊樂區 134,762 人次，鳳凰谷鳥園 130,579 人次。<sup>23</sup>這些著名的觀光景點，有三分之二以上須取道埔里而過，致實際上埔里地區的觀光旅遊人次，應更多於官方的統計資料。

<sup>22</sup> 同註 17，頁 5-20-5-22。

<sup>23</sup> 南投縣政府，《南投縣統計要覽》，第 53 期，民 94，頁 158。

## 第四節 政治發展與地方建設

### 壹、政治發展

民國 34 年，臺灣光復，國民政府接收臺灣的同時，即在當時臺灣最高行政長官公署的公布下，籌辦地方自治，並將日據時期的五州、三廳，改為八縣，街庄改為鄉、鎮，民國 38 年，再將全臺調整為五省轄市、十六縣，以為地方自治行政區域劃定的準備。民國 39 年，開始實施地方自治選舉，自村（里）民大會、鄉（鎮、市）民代表會、縣議會以至省議會都陸續辦理各級民意代表之選舉；並選出村（里）長、鄉（鎮、市）長、縣長等地方自治行政首長，臺灣地方政治史開始進入地方自治的階段，自此在日據時期由日本殖民國家所完全主導的行政權和統治權，部分移轉至地方的行政單位。

於是在過去，由日據統治下的保甲制度所結構的埔里政治社會，開始有了轉變；即過去地方的仕紳和地主，透過地方自治的選舉制度的機會，當選鎮長、里長、鎮民代表、縣議員等職務，進而更積極參與地方的政治事務。

然而在地方上，本地人雖已取得政治職位，但是在權力的分配上，仍受制於國民黨以黨領政的桎梏。國民黨在各級地方行政單位成立「民眾服務社」，除便於黨務的推動下，更積極干預地方政治事務及地方自治選舉的運作。其組織地方的個人和團體，介入地方選舉；一方面成立「中國反共抗俄救國團」深入學生團體，以組織學生。在政治方面，國民政府遷臺後，將其在大陸的

官僚體制，直接移植到臺灣，並透過「動員戡亂時期臨時條款」、復發布「戒嚴令」等方式，局部凍結憲法賦於地方行政首長的財政、警察、人事等權限。另外透過「行政院司法行政調查局」、「臺灣警備總司令部」、「臺灣省警務處」等單位行使調查權和警察權，間接控制地方公共事務，並開設「安全室」駐在各級機關部門，以作為監視和操控的工具。

埔里地區的住民，在地方層級的事務上已直接透過地方自治的選舉辦法，產生地方行政首長和民意代表，而參與地方事務，但是在解嚴以前，地方事務仍是在國民黨以黨領政的體系主控下，直到解嚴以後，一方面由於政治上的鬆綁，一方面由於經濟的突飛猛進，參與地方政治事務的人物才比較呈現多元化的現象，參與的分子組成也較為多元。

## 貳、地方建設

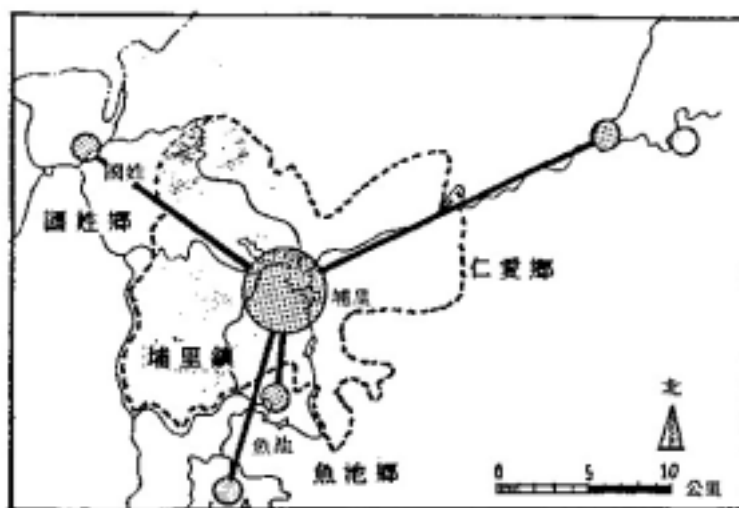
1970 年代，隨著臺灣整體的農、工、商業的發展，國民政府經由「臺灣地區綜合開發計畫」的擬定，開始對臺灣全島的空間體系作一前瞻性的規劃，之後並完成「中部區域計畫」、以及「埔里地區都市計畫」。在此由國家所主導的區域計畫、都市計畫的擬定和實施之下，使得埔里盆地區的整體地方建設在 1970 年代以後有著劇大的轉變。

「臺灣地區綜合開發計畫」於民國 67 年擬定，為一目標性、指導性的長期計畫，係國家針對人口、產業、自然資源、實質設施等擬具的空間計畫。接著，臺灣省政府為配合有關政策的指導，考慮區域環境、發展現況及潛力，於民國 68 年，頒布「中

部區域計畫」，目的在平衡空間發展，其提出「健全都市體系」以及「形成地方生活圈」；以建立一社會服務遞送系統(social service delivery system)。<sup>24</sup>其參照人口規模、都市機能、服務範圍、地環境境等因素之後，乃將中台灣區域的已都市化地區，區分成農村集居、一般市鎮、地方中心及區域中心等四個都市位階。

在中部區域都市體系中，埔里鎮市鎮地乃屬第二級的「地方中心」，為其附近一般市鎮及其所屬的農村集居的經濟、社會、文化及活動中心，應具備自來水、公園、幼稚園、衛生所、警察局、集會所、圖書館、批發市場、商業中心、醫院、公眾運輸系統、專科學校等各項設施。<sup>25</sup>埔里地方生活圈，以埔里鎮市鎮地為中心都市，其範圍包括埔里鎮、仁愛鄉、國姓鄉、魚池鄉等四鄉鎮地區，形成一個以埔里為中心的地區購物圈，如圖 2-6 所示：

圖 2-6 埔里地方生活圈



資料來源：臺灣省政府，〈中部區域計畫〉，民 68，頁 41。

<sup>24</sup> 《臺灣社會研究季刊》，第 1 卷，第 2 期，民 77，頁 314。

<sup>25</sup> 臺灣省政府，〈中部區域計畫〉，民 68，頁 238。

隨著埔里中心都市地區的發展，原本的舊市區用地已不敷使用，漸漸地在原有的舊市街地邊緣的都市計畫範圍的部份土地慢慢地被開發，國民政府為了有效誘導區域內土地的開發乃以公告現值補償徵收或市價收買以及市地重劃方式辦理等方式來進行道路闢建、下水道、水電工程等公共設施建設，開闢出大量的建築用地，以解決土地使用不足的問題。

隨著埔里地區的發展，鄰近鄉鎮地區的居民也都以埔里中心都市為日常生活及一般服務的消費、購物中心。然由於都市計畫在土地的使用上有商業區的使用管制，加上原本中心都市的舊市街的商業區的腹地不夠，在中心都市地佔大多數的商家，開始往都市計畫中指定的「商業區」擴散，使得原本集中於舊市街地的商業業務，分散至另外四個新規劃的社區鄰里中心的商業區、市場用地以及幾條主要對外連絡道路的中正路、中山路、信義等道路上。如前言，由於埔里中心都市地區在區域計畫中被劃定為「第二級地方中心」，為附近國姓、仁愛、魚池、埔里等一般市鎮及所屬的農村集居的經濟、社會、文化及活動中心，應具備多項公共設施以供使用；故在政府中央預算的財政支持下，新建必要的公共設施，以應付日益頻繁的公眾活動，包括：新建第三市場、第一市場改建綜合商業大樓、鎮公所和警察分局改遷、綜合體育設施、圖書館、文化中心等地方重要政治、經濟、文化等公共設施於此時於焉建設完成。

民國 88 年，由於九二一大地震的影響，埔里地區的重要公共建設幾乎都被摧毀殆盡，包括：鎮公所、警察分局、圖書館、衛生所、民眾服務站及地政事務所等。警察分局、衛生所及地方政事所等均於原地重新興建，民眾服務站未再重建，鎮公所將原民眾服務站及原圖書館之所在地納入鎮公所的重建範圍，圖書館

則遷移至埔里鎮遷文中心，並擴增原有規模，以上重要地方服務及文化建設，截至民國九十四年止，皆已全部重建啟用完成。

### 第三章 埔里地區的領導系統與權力結構

地方領導系統的研究，一般依權力的性質之不同而分成「群體領導系統」與「社區領導系統」兩類；「群體領導系統」是指社區內各種群體組織領導人所構成的領導系統；「社區領導系統」則是指社區內依行政組織階層的成員所居職位大小及其他類型社區領導人所組成的領導系統。一般而言，「社區領導系統」由於能夠藉著政治力量維持其社區秩序，比較能夠持續存在且不受外在力量的影響；而「群體組織領導系統」則常隨著時空的變遷、環境的需求不同而持續的改變；如在農業及移民社區，早期多屬宗族性的血緣群體、宗教性的地緣群體，而後有同輩群體，後期則有經濟性的志願群體的出現。<sup>26</sup>本章在領導系統的研究方面，即根據社區權力理論架構中，由基本資歷、權力及影響力三種因素來分析領導系統所扮演的角色，並交互使用職位法、聲望法、決策法及綜合法以找出社區裡面的領導階層。

權力結構實即為權力分配的方式，如「集權」指的就是權力集中在一個人或少數幾個人的手上，「分權」則是權力分散在好幾個人手裡。對於社區權力結構的分析，最常由中外學者最常援用的分類法，則是由歐頓(John Walton)最先使用的集權一分權連續體量表分類法，其將權力結構分為四類，即：專權型(pyramidal)、黨派型(factional)、聯盟型(coalitional)及散漫型(amorphous)。<sup>27</sup>現今研究埔里地區的權力結構，是否也不脫這四

<sup>26</sup> 文崇一，《臺灣的社區權力結構》。臺北，東大圖書，民78，頁59。

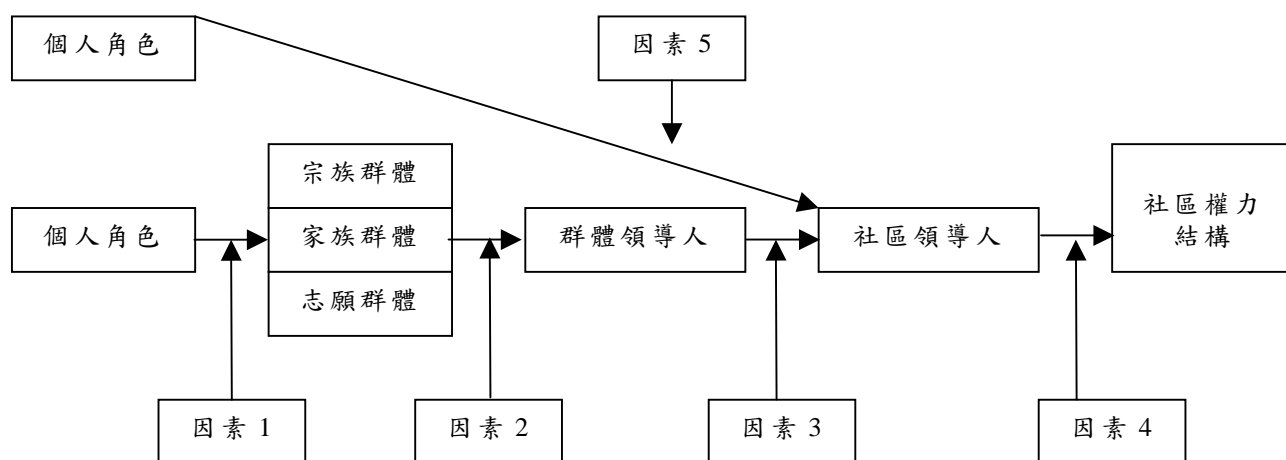
<sup>27</sup> Mott, Paul B., *The Structure of Community Power*, New York: Random House, 1970, pp. 86-90.



種類型的範疇，或是會呈現這四種範疇以外的面貌；且影響該地區權力結構的因素又是如何，亦為本章的研究重點。

由於領導人與被領導人間的互動關係極為複雜，而這種複雜的社會關係運作過程，就是群體領導系統的形成過程。群體領導人會因為各種因素的影響，進一步投入公職選舉，成為社區領導人，積極參與社區政治事務，各社區領導人之間的互動過程即構成該社區的社區權力結構。今本章根據文崇一所作的社會關係運作圖酌加修改，作成如圖 3-1 所示的領導系統與權力結構的分析架構。

圖 3-1 領導系統與權力結構分析架構



因素 1：指個人的需求、動機、目的等均可影響此一階段的運作。

因素 2：指個人能力、公正度、滿足成員欲望等。

因素 3：指個人更高的成就以及對社區事務的關心與努力。

因素 4：指個人所擔任的領導角色，因角色不同，權力分配也會有所差異。

因素 5：指個人的特殊關係與能力，而不透過群體。

資料來源：引自文崇一，《岩村的社會關係和權力結構》。臺北：東大圖書，民 78，頁 150-151。

由圖 3-1 所示，可以瞭解到各群體領導人的產生，是受到個人需求動機或目的影響，其動機與目的就是生理、安全、社會、自尊及自我實現等需要。基於追求這些需要的滿足，個人便根據其環境，參與各種群體組織活動。在各種群體中，才智出眾、處事公正並能滿足其他成員之需求者，便會逐漸受到推崇而成為各群體的領導人，而這些群體領導人，如本身對於地方上的公共事務又很熱心，並自動參與地方事務的決策活動，且能影響決策的作成，則該領導人便會由群體領導人逐漸轉變為社區領導人。此外，也有些人是憑藉個獨特的關係、能力及家世背景等因素，本身不透過群體活動關係，也能取得社區領導人地位。

## 第一節 領導類型與領導階層

Bogardus 說：「所謂領導就是有能力者為適應社會情境，整合衝突及解決危機，甄選才智之士及潛在領導人的過程」。美國學者費德拉(Fred E. Fiedler)說：「領導是為執行一個分配的任務而影響他人的過程」。拉斯維爾(Harold D. Lasswell)說：「領導是正式及有效權力的代號」。一般而言，由於學者觀察角度不同其定義亦有所不同，不過，大體上來說，還是可略分為心理、社會和政治三方面的意義。<sup>28</sup>從心理方面來說，「領導」指的是一個人或少數人對大多數人加諸於其上的影響力。社會方面的意義，「領導」指的是一種在群體生活中所行使的權力和影響力。在政治方面，指的就是行政首長的權力。在社區當中，只要擁有上述三方面任何一種影響力的居民，便是居於領導階層的人物；且社區範

---

<sup>28</sup>同註 4，頁 49-50。

圍不大，人物和群體之間往往呈現網絡一般的狀態，故一位居於領導階層的人物，其產生的影響力或權力並非僅限於心理、社會或政治三方面的任何一端，而是三方會彼此交錯，而產生出不同的影響力和權力，故雖然同屬領導階層的不同社區居民，彼此之間在對社區事務的影響力上仍有所差異。

在我國一般領導階層的形，成其實和文化變遷有很大的關係；蓋我國原本為農業社會，建立在農業社會上的人際關係，是以血緣和地緣為主要成分，換句話說，也就是親屬關係和同鄉關係。在這樣的文化背景下，一般社會可分為四個階層，即皇室貴族、官吏、士紳及平民；以是否具有公權力性質來分，可分為皇室貴族、官吏一類，士紳及平民一類，前一類人數最少但權力最大，後一類人數最多，但無權力；這兩類人之間的溝通橋樑就是士紳。因之，士紳階級在我國社會中扮演一種非常重要的角色，他們可資運用的就是「影響力」。對皇室貴族、官吏，士紳可以對其表達意見並提出建議；對平民，士紳可以排難解紛也可以欺壓良善、魚肉鄉民。因此，無論對上或對下，士紳都具有不可忽視的力量。故以一般鄉村和城市而言，官吏固是形式上和實際的統治者，相當大的影響力卻在士紳手裡，其也消弭了不少官吏與平民間的嚴重衝突或緊張情況。也因為士紳的角色如此特殊，故在早期的農業社會裡，社區裡面的實質領導階層自然也就是士紳階級。直至近代，我國社會歷經工業化和民主化的衝擊，士紳階級的權力才漸漸開始有了改變，其中最明顯的變化就是工商階級的興起，在過去，工商階級原本是屬於平民階層，但是在工業化和民主化之後，其憑藉著優勢的物力和財力積極參與社區運作和地方事務，並進而取代士紳階級成為社區當中的實質領導階層。

## 壹、領導類型

位於領導階層的權力人物，一般稱之為領導人。領導人的工作在於刺激和激勵部屬貢獻其力量，其職責諸如規劃和確定政策及程序、安排成員行動、控制既定目標、監督目標進度、發布命令及指示、解釋和傳達政策及訓練幹和發揮協調功能等。不過，有些領導人表面上看起來雖是一個群體或社區的領導人，但實際上大權旁落，實際上另有他人幕後主導；這類領導人稱為形式領導人(symbolic leaders)。有些領導人表面上看不出握有任何權力，然而實際上對群體或社區都具有極大的影響力；這類領導人稱為潛藏領導人(concealed leaders)。有些則表裏如一而具有很大的權力，受到群體或社區成員普遍的尊嚴和從服務，這類稱為顯著領導人(visible leaders)。這三種的區別如表 3-1 所示。當然在群體或社區中真正能夠激勵部屬或制定決策的的領導人，就是那些顯著領導人及部分重要潛藏領導人，這類便是主要領導，而其他的便是次要領導人。

表 3-1 領導人階層成份與類型間假設關係

	階	級	地	位	權	力
形式領導人		高		高		低
潛藏領導人		低		低		高
顯著領導人		高		高		高

註：潛藏領導人階級或地位可能也很高，但二者不得兼

資料來源：紀俊臣，〈瑞竹地區的領導系統與權力結構〉，碩士論文，臺灣大學政治學研究所，民 66，頁 50。

一般要找出位於領導階層的權力人物所使用的方法不外乎

職位法，即從個別居民在社區中所佔有職位的高低，無論是正式的或非正式的職位，來判別其是否為位於領導階層的權力人物。雖然職位高低未必就代表權力的大小，但仍可作為衡量的指標之一。用職位法的好處是容易找到權力人物，缺點是這類人物可能只是社區裡的形式領導人。其次是使用聲望法，即從個別居民的訪問中，去了解某些人在社區中聲望的高低，以測定其影響力，影響力大的人物，一般具有比較高的聲望。第三是使用決策分析法，也就是從決策過程中去分析權力和影響力的運作，此法可以找出實際操作或影響社區事務的人，也是區別該領導人究為形式領導人或顯著領導人的有效方法之一。

領導階層由於不同領導人的人格與能力特質及其對群體目標與功能所產生的影響作用，群體成員或被領導人在受領導過程中所表現之績效及彼此之間的領導情境，這些相互作用及其引申作用，都會影響到領導作為的產出結果。

領導階層由於領導人的領導方式的不同，所產生的影響力也會有所差異，如果採取獨裁式領導(authoritarian or autocratic leadership)，領導人行動但憑個人意志，被領導成員只能服從，則在形式上領導人擁有最大的影響力。民主式領導(democratic leadership)，領導人會重視被領導人的需求，重視上下意見的溝通，故容易結成一體，使影響力可以有效運作，完成特定領導作為。而放任式領導(laissezfaire leadership)，領導人對於被領導人的行動不加干涉，採取放任式的作為，成員可憑個人自由意志行動，則影響力較不顯著。<sup>29</sup>而需要另外說明的是，民主式領導雖然影響力高，績效也較為明顯，但仍會受到一些客觀條件的限

---

<sup>29</sup> Ralph White & Ronald Lippitt, "Leader Behavior and Member Reaction in Three Social Climates", *Leaders and Leaderships*, 1970, pp. 86-87.

制，如教育水準和民主修養等。以上三種領導方式的比較說明如表 3-2 所示：

表 3-2 領導類型

領導方式	優點	缺點
獨裁式領導	形式影響力大	缺乏溝通，成員陽奉陰違，實質影響力無法完全發揮。
民主式領導	意見容易整合，績效顯著。	受到客觀條件限制。
放任式領導	被領導人有最高的意見和行動自由。	領導人無顯著影響力。

資料來源：自行整理

## 貳、領導階層

### 一、宗族群體的領導階層

我國原本即為一重視集體生活價值的農業社會，由於農業社會，家庭人口增加很快，便慢慢發展出一些以血緣為基礎的組織，即是以家庭為起點，然後發展成家族和親屬所形成的宗族群體(ancestral group)，其不但是是一個祭祀的宗教性組織、互助的經濟性群體，更是一個具有強烈歸屬感的結合體，可以藉著群策群力，提高社會經濟安全及政治地位。<sup>30</sup>故宗族不但基於血緣，更加上其功利性而成為最具認同感的對象。<sup>31</sup>

<sup>30</sup> 同註 4，頁 54。

<sup>31</sup> 陳啟鐘，〈明清閩南宗族意識的建構與強化〉，碩士論文，暨南大學歷史學研究所，民 90。

埔里地區早期最顯著的宗族大家，計有巫家、羅家、施家、林家及許家等，其宗族領導人包括有巫重興、羅萬俤、羅銀漢、施文彬、林其祥、施雲釵、王新水、許秋等人，如表 3-3 所示。這些人物都有一共同的特色，就是普遍學歷都高，另外，這些宗族的分布的區域大多集中在大埔城<sup>32</sup>一帶，也就是埔里地區最早開發的區域，這個區域的人口密度，不論是開發早期或是現代，都是埔里地區最高的；上述人物不僅為一族之長，在埔里地區聲望極高，而這些人物也都有為鄉里服務的熱誠，故而得到民眾的愛戴，早期埔里地區若有任何婚喪喜慶，也都以能夠得到這些人物的出席致詞或祝福為榮。因此，上述人物一般在地方都擁有極高聲望，而他們又是受到高等教育的知識分子，故在臺灣光復以後，大部份亦都出任地方的公權力職位，故而成為地方上的顯著領導人。

表 3-3 埔里地區宗族群體領導人

族別	領導人	領導人學歷	領導人地位
羅	羅萬俤	日本明治大學	光復初期埔里首富、受邀至南京受降、台中縣參議會議長、 <sup>33</sup> 第一屆鎮民代表及立法委員。
	羅銀漢	不詳	埔里青年會創會會長、農會理事長。
張	張進乾	日本大學醫學部	安東醫院院長。 <sup>34</sup>
張	張建鴻	不詳	聚落長老。
施	施文彬	埔里公學校	光復後官派第一任埔里鎮長。
施	施丹悌	日本明治大學	埔里第二大富戶。 <sup>35</sup>

<sup>32</sup> 光緒四年(1878年)台灣鎮總兵吳光亮為維護地方治安，防範生番侵擾，遂奏准構築土城、衙署，並就埔里社屯兵，配以民伕，構築完整的土垣，周圍以五百丈為率，號稱「大埔城」。

<sup>33</sup> 未改制前的大縣制，屬於能高縣治。

<sup>34</sup> 安東醫院為埔里地區最早設立的現代化醫院。

<sup>35</sup> 施家很因中央政府的土地政策實施後，打擊甚大，家道自此中落。

林	林其祥	埔里公學校	擔任埔里街街長 20 年，與施丹悌家有姻親關係。
巫	巫重興	日本東京畜產工藝中學	里長、第二屆及第三屆埔里鎮長。兄長巫重發為前南投縣議會議長。
許	許秋	日本中央大學經濟科	光復後官派第二任埔里鎮長、第一屆鎮民代表、埔里扶輪社創社會員。

資料來源：作者訪談及文獻整理；引自王添發，《大埔城的故事》。南投：水沙連，民 92，頁 20-132。潘祈賢、劉文浩，《埔里客家》。南投：埔里鎮公所，民 93，頁 58-80。

宗族的影響力在早期的農村社會佔有很重要的地位，其不僅為一族生存依賴的堡壘，也是地方上人所敬仰的群體；甚至早期，在族權與政權的互動中，宗族領導人扮演了重要的角色，是溝通、聯絡官府與地方人民的橋樑。但是在經濟逐漸發展，人民的教育程度普遍提高及民主化的影響，宗族的影響力也在慢慢的下降。一般而言，宗族必須控制資源，如果它不在聚居地有效地控制、擁有足夠資源，本族的家庭和支派就不得不遷徙，以尋找新的資源。如果處於衰弱的狀態，最後就會導致被併吞、被排擠的惡運。<sup>36</sup>因而在宗族裡面，宗族領導人因而佔有最重要的地位，大部份的宗族領導人都藉由宗族的力量，並與政治職位相結合，使得領導人的屬性成為顯著領導人，其領導類型也趨向於獨裁式領導。

上述的大宗族，其領導人早期都在埔里地區有很大的貢獻及影響力，不過目前埔里地區雖然仍存有群體系統，但除了一新里及小埔社尚有宗族聚落存在，大部分的宗族聚落多已分散。一者，其後代子孫，由於家中資源較為優渥，因此也都接受良好的教育並向外發展，不再繼續留在埔里地區，如羅銀漢先生的公

<sup>36</sup> 同註 24。



子羅銅壁為中央研究院的前副院長，羅萬俸先生的公子羅光華任華南銀行董事長，其他幾位宗族領導人的遺族也都各有成就，散居在海內外，而未再涉埔里地方的政治事務；二者，大多數以土地為依附群聚的宗族群體，在政府陸續實施土地改革政策的影響下，失去了凝聚宗族最具有影響的土地資源。因此，使得埔里地區在時代的發展和現代化潮流的變遷中，已然卸下了其早期作為農村地區最重要影響者的地位。然據訪談資料另有一說，認為埔里地區目前尚有馬家此一較有顯著影響力的宗族群體。蓋馬氏自前鎮長馬榮吉擔任埔里第 11 屆鎮民代表開始逐漸展露頭角，之後更擔任第 9 屆及第 10 屆埔里鎮長，其子女馬長風及馬文君分別為前國大代表及現任（第 14 屆）埔里鎮長，與現任鎮民代表彭景鴻則有姻親關係，因而被認為是目前埔里地區最顯著，影響力也最大的宗族群體。但是，若以前述對宗族的描述及歷史學家對宗族的定義來分析，<sup>37</sup>馬氏尚不能稱為是宗族群體，而比較適宜歸類為政治世家，故不列入宗族領導系統的範疇。

## 二、宗教群體的領導階層

埔里地區的宗教群體，承襲自中國的傳統社會，村廟一般都會成為地方組織的重心，並且具備宗祠在單姓村中所負的任務與功能，所以鄉農村廟祠的興建極為普遍，人類學者每從祭祀圈 (religious sphere) 分析宗教信仰區域，以說明農村社會組織系統。<sup>38</sup>在埔里地區，寺廟一向對地方重要文化活動有很大的影響力，

---

<sup>37</sup> 宗族是以血緣倫理控制族眾的組織工具，並且和政權結合起來，成為維護統治的基層社會組織。柯昌基，〈論中國封建社會的一種家族組織形式〉，《社會科學研究》，第 6 期，頁 69，頁 126。王思治，〈宗族制度淺論〉，《清史論叢》，第 4 輯，頁 71，頁 32。

<sup>38</sup> 施振民，〈祭祀圈與社會組織：彰化平原聚落發展模式的探討〉，《中央研究院民族研究所集刊》，第 36 期，頁 62，頁 197。

如位在茄苳腳的有一座僅八建坪左右的小廟「義女祠」，香火鼎盛，大部份的埔里民眾皆為其信徒，每逢祭典，鑼鼓鞭炮響徹雲霄，傳聲數里，主要因為該廟為埔里開拓史上的一件重要紀念物；此廟俗稱天水嬭祠，供奉埔里早期的開山之祖天水夫人，現任鎮民代表黃俊祥即為該廟管理委員會的總幹事，在地方上擁有極高的聲望。另外如位於南昌街上的懷善堂城隍廟、永興路的參贊堂及梅村路的醒靈寺，其創建於光緒年間，至今已有百餘年的歷史。這些寺廟對於埔里地區都聚落的形成和發展都有重要的影響。

在埔里地區登記有案的 200 多間廟宇中，對於埔里地區具有最大影響力的村際廟宇當推恒吉宮，一來其祭祀圈與行政區域相符合；再者，埔里地區最重要也最大的信仰活動—「祈安清醮法會」亦由恒吉宮統籌辦理。埔里地區舉醮，據傳是自民國前十二年（庚子年）開始的，到現在已有百年以上的歷史。惟自民國二十五年開始才存有舉醮的文獻資料。也就是埔里地區每逢子年舉大醮，三年後逢卯年再舉辦一次報醮（三獻清醮），此為先賢之遺規，為時已久。所謂清醮是法會的一種，其目的在祈國永安，天災弭息；從有正式文獻記載，埔里舉醮從民國二十八年至最近一次在民國八十九年舉辦的三獻清醮，其間雖然改期，但是從未間斷過，整個法會舉辦範圍遍及埔里鎮內全部轄區及仁愛鄉三村，清醮法會總壇就設於恒吉宮，綜理一切醮務。

舉醮期間廟方會請地方上的重要人，擔任法會中的主要職位，如各里里長為當然捐首，<sup>39</sup>另外還有斗首的職位，民間相信，能夠擔任斗首者，由於付出最多，因此最能夠蒙受神明所降賜的

---

<sup>39</sup> 恒吉宮，〈埔里鎮歲次庚年祈安三獻清醮法會組織章程〉，第四條：各里長為當然捐首，本會筭選外報事人員由總理聘之，民 89，頁 3。

福澤，加上擔任斗首者，大多可以直接參與祭典，也可以決定重要的事情，因此具有崇高而且重要的地位；而且擔任斗首者必須捐出相當的金錢，故要擔任斗首的人必須是「財、子、壽」俱全方可，也就是要有錢、要有兒子跟不可以太年輕方有資格擔任；一般也都是由地方有名望的人士擔任。<sup>40</sup>由此分析，恒吉宮的重要領導階層包括有徐舜慶、王海成及賴敏修等，其分別擔任恒吉宮的總理、副總理，而依其組織章程分析，總理在該群體領導階層中，應為權力最大的主要領導人，主要是因為除了捐首及斗首外，其餘的選外執事人員都由總理聘之，總理不在時方由副總理代行視事。恒吉宮的顧問職則會聘請重要的社區領導人擔任，包括有現任立法委員蔡煌瑯、現任縣議會議長鄭文銅、縣議員許阿甘、陳貴參，都是屬於地方上最資深的政治人物。

由於埔里地區的宗教寺廟眾多，在埔里鎮公所登記有案的已有兩百多間，等於每 0.8 平方公里就有一間寺廟，其中尚不包括類似宗教群體的神明會等非正式組織；縱使有些社區領導人會擔任寺廟的理事或總理等職位，但對於其領導地位而言，錦上添花的意義大於實質意義，以致領導乘數效果減低很多。因此，除非是擔任恒吉宮的重要幹部或是顧問，其餘寺廟的理監事對於進一步角逐社區領導系統的功能有限。

### 三、志願群體的領導階層

埔里地區地處南投縣內地，屬於早期開發的地區，近年來更

---

<sup>40</sup> 潘樵，《埔里祈安清醮一百年》。南投：作者自刊，民 90，頁 82-89。

因都市化<sup>41</sup>發展，使得這個地區的生產活動、就業結構等愈趨於多元化，而呈現半都市化的狀態；因此，跳脫於原本的家族、宗教之外，各式各樣不同性質的集會結社團體也愈來愈多，如各式產銷班、商會、志工團體等有相同志願的人民便會結合在一起形成志願群體；其中對領導系統形成有較大影響力的志願群體，則是農會與少數商業聯誼性質的志願群體。

埔里地區的志願群體早期以農會影響力最大；蓋長久以來，農會與地方政治生態息息相關，農會不僅作為農民農業技術、金融服務提供者，對地方派系而言，農會總幹事所握有的動員系統以及農會信用部，更是各級選舉中的超級大樁腳與地方金庫。各黨各派每逢選舉時無不覬覦這股動員力量，盡力爭取掌握農會系統。<sup>42</sup>因之，農會的重要性可見一斑。由農會系統出身的重要領導人包括有現任（第 17 屆）鎮民代表陳昭陽、彭景鴻以及現任（第 15 屆）南投縣議會主席鄭文銅，現任鎮民代表彭送來亦擔任本屆農會理事，另外常務監事徐舜慶本身亦擔任恒吉宮總理，雖然沒有參選擔任地方公職人員，但是，在地方上卻享有極高的聲望，現任農會領層階層名冊如表 3-2 所示。農會由於選舉制度等結構性因素及人情、利益等非結構性因素的影響，使得農會的領導系統趨向於獨裁式領導，而讓農會的權力分配趨向於專權型，總幹事何世鴻及常務監事徐舜慶是農會中的顯著領導人，擁有最高實質影響力。雖然近年來由於八大行庫在埔里地區陸續開設，使得農會的金融服務功能的重要性降低，但是，對於產銷班

---

<sup>41</sup> 一般研究一個地區的都市化程度可由兩方面觀察，第一是從人口結構的變化來看都市化的趨勢，即以人口的增加，人口密度及分佈的變化，產業結構的變遷等作為研究指標。第二是從都市機能的強化來看都市化的趨勢，即以住宅區，工業區、商店街等的發展作研究指標。蔡文彩，〈新店地區都市化現象之研究〉，碩士論文，文化大學地理研究所，民 69，頁 20。

<sup>42</sup> 莊姿鈴，〈臺灣農會選舉制度與決策過程之研究—以中部地區四鄉鎮農會為例〉，東海大學政治學研究所碩士論文，民 93，頁 20。

輔導、農產研發及農產銷售等產業發展功能仍佔有重要地位，故對於埔里地區內占 53% 的初級產業人口而言，農會重要性仍是不可忽視，故出身自農會系統的領導人，在社區都擁有極高的影響力，其領導階層出任社區領導人後，大多具有紮實的基礎並擁有連任優勢，如已擔任三屆縣議會議長的現任議員鄭文銅、已擔任三屆鎮民代表的陳昭陽、彭景鴻等。

表 3-4 埔里鎮農會領導階層一覽

姓名	職務	姓名	職務
何世鴻	總幹事	黃嶸鏗	理事
林雪芬	理事長	吳明森	理事
白炳輝	理事	賴錦榮	理事
莊盛一	理事	徐舜慶	常務監事
劉育佶	理事	施玉彬	監事
彭送來	理事	簡裕晃	監事
施文雄	理事		

資料來源：埔里鎮農會，〈埔里鎮農會會員手冊〉，民 94。

另外由於政府土地政策的施行及全力發展經濟的影響，埔里地區經濟發展快速，並逐漸由一農村社會轉型為工商業社會，目前埔里地區以農、漁業為主的就業人口數為 22,237 人，佔總就業人口數的 31.6%，其他以經商或服務業為主的中產階級數目所佔最多。故以新興中產階級為主體所成立的聯誼性社團數目也快

速增加。一般而言，新興經商階級參與社會服務，不但能夠自我肯定，亦能夠培養其公民社會的意識及增進社區參與的能力，獲得學習與成長的正面經驗，並充分體現服務學習的精神。另外，最重要的就是在同質性的群體之中，其不僅可以擴展自己的人脈網絡，對於自身的人力及商業資源都有正面的助益。在這些商業聯誼性質的群體當中，重要的領導人包括有：慈心同濟會會長潘淑玫、理事謝政融及青創會理事張志先等。

然而，擔任商業性質的志願性群體領導人，問題和宗教群體一樣，由於會社數目眾多，而且並沒有任何一個商業會社能夠像恒吉宮一樣，影響範圍是及於全埔里地區的，再加上商業性群體是屬於聯誼性質的，故領導類型趨向為放任式領導，因而擔任商業群體的領導人，其性質屬於形式領導人。對於實質競爭政治職位並無多大助益，故其連任優勢亦不如農會系統者。

## 第二節 領導系統與權力結構

### 壹、社區領導系統

社區領導系統正如圖 3-1 所示，整個社區的領導人理論上是由社區內各種群體領導人中產生；也就是說，群體領導人中，若具有更高成就慾望，並且更加關切社區公共事務者，便會再進一步爭取成為社區領導人。但是有些社區領導人事實上也並非完全是由群體領導人中產生，有些人是憑著特殊的社會關係與學識能力，取得社區領導地位；有些人先從最基層的社區服務工作取得社區村民的信賴與支持，取得社區的政治領導地位，再回向憑藉

群體組織的力量，而獲得更高層次的社區政治領導地位，故圖 3-1 中的箭頭是雙向而非單向的；如農村社區的領導人。其大多憑著個人的信心及服務的熱忱，為小聚落服務，由於績效卓著，居民受益良多，遂被推舉出來擔任更高層次的政治職位，而得到超聚落群體的領導地位。然而再運用其更為有力的社會關係力量，以取得更多為原本村民的服務機會。最後這些社區領導人就構成整體社區的權力結構。

社區特質、社區組織、價值取向及政治、經濟、社會地位是構成權力人物之最主要因素。其一方面從組織規範上產生影響力，一方面從功能上產生影響力。其次，社區權力人物有時會經由社群權力人物產生，但這兩者角色有時分離，有時又是合而為一。而權力人物的衝突或整合，也就是領導階層的作為，足以導致社區問題停滯或是能夠尋得有效的解決辦法。

在社區領導系統中，領導人在系統裡面佔有重要地位，領導人的領導方式往往會決定領導系統的領導類型，並進而影響到領導階層的作為。一般而言，領導人的工作主要在於刺激和激勵其領導成員為組織貢獻力量，其職責大約可歸類為以下九項：<sup>43</sup>

- (一) 規劃和確定政策及程序。
- (二) 安排成員行動。
- (三) 授與成員權威及責任。
- (四) 控制既定目標。
- (五) 監督目標進度。
- (六) 發布命令及指示。
- (七) 解釋和傳達政策。

---

<sup>43</sup> 同註 4，頁 50。

(八) 訓練主要幹部承擔重任。

(九) 協調各種能力及因素。

而依據領導人的執行能力及影響力來分類，大致可將領導人分為三種類型，也就是如前節所述的三種領導人類型，即：形式領導人、潛藏領導人及顯著領導人。

不論研究何種類型的社區領導系統，<sup>44</sup>都要從合法性(legitimacy)、顯著性(visibility)、影響範圍(scope of influence)及聚合力(cohesiveness)這四種領導結構特徵去測度分析。也就是說，必須檢定領導人的公共或社團職位是否具有權威，即合法的領導地位；領導人的職權是否顯著，是否為一個顯著領導人，從而真正了解領導結構的各類型或模式。

埔里地區的各級民意代表已充分扮演了社區領導人的政治角色；尤其以鎮民代表跟居民之間的關係最密切，雖然中央級與縣級的民意代表同樣在地方設有服務處，但中央級民意代表大部份時間都不在本地，若遇有民眾要求協助時，大多先由服務處的助理先行幫忙處理。鎮民代表大部分時間都留駐埔里，並多以自家或自身營業場所為服務處，一方面方便民眾陳情，另一方面也可作為和居民之間聯絡感情，鞏固人際網絡的場所。

現任(第17屆)及過去兩屆鎮民代表共計47人次的代表中，陳永福、陳昭陽、潘淑玫、陳貴參、何惠娟、曾潘阿珠、許阿甘、李振樂、黃明照、彭景鴻及張志先等都曾擔任過兩屆以上的代

---

<sup>44</sup> 一般學者將領導系統的模式分為群體系領導系統及社區領導系統兩類；前者指(1)領導人沒有政治或社團職位；(2)他們不是社區的首要決策人；(3)他們活躍於一個包羅萬象的決策圈內；(4)他們團結一體而少單獨或敵對行動。後者是指(1)領導人握有政治或社團位；(2)領導人是社區的首要決策人；(3)領導人祇關心與公職圈有關的決策；(4)群體結構可能不存在。



表，其中陳昭陽、李振樂、黃明昭及陳志先當選過三屆、陳貴參、許阿甘當選過四屆、曾潘阿珠當選過六屆的鎮民代表。在這些社區領導人當中，又成為顯著的社區領導人。其中陳貴參及許阿甘並在鎮民代表任內轉戰縣議員成功，而轉任南投縣議員，至今仍為現役（第 15 屆）議員。

埔里地區第 15 屆至第 17 屆的鎮民代表，總計 33 人、47 人次，如表 3-5 所示，在 33 人當中，連選連任達兩屆以上者有 12 人，佔 36%，其中最資深的曾潘阿珠在本屆（第 17 屆）鎮民代表選舉中，為當選人之一，後因被檢調單位查報賄選，經一審判決確定後遭到撤職。陳貴參與許阿甘在擔任鎮民代表分別達 5 屆及 4 屆後，轉戰縣議員。由於擁有深厚的基層實力，故已連任 2 屆縣議員。在第 16 屆鎮民代表中，首次擔任鎮代者有 10 人，比例為 62.5%；在第 17 屆的 15 位鎮民代表中，擔任最多屆者為 3 屆，首次擔任鎮代者有 10 人，比例達 66%，顯示埔里地區維持有相當比例而且穩定的社會階層流動。

表 3-5 第 15 屆至第 17 屆埔里鎮民代表（民國 83 年至 94 年）

編號	姓名	擔任屆數	備註	編號	姓名	擔任屆數	備註
1	曾潘阿珠	6	撤職 <sup>45</sup>	18	王仁宏	1	
2	陳貴參	5	現任縣議員	19	蔡百修	1	
3	許阿甘	4	現任縣議員	20	賴志明	1	
4	張志先	3	現任鎮代	21	江萬昌	1	
5	彭景鴻	3	現任鎮代	22	吳翰賢	1	
6	陳昭陽	3	現任鎮代	23	黃文平	1	

<sup>45</sup> 曾潘阿珠於第 17 屆鎮民代表選舉後，由於被檢調單位查報賄選，後經一審判決確定，因而遭到撤職。

7	黃明照	3		24	陳麗雲	1	
8	李振樂	3		25	曾鈴錫	1	現任鎮代
9	潘淑玫	2	現任鎮代主席	26	曾美莉	1	現任鎮代
10	何惠娟	2	現任鎮代	27	陳章祺	1	現任鎮代
11	王秀清	2		28	彭送來	1	現任鎮代
12	黃溫成	2	失蹤	29	謝政融	1	現任鎮代
13	吳秋香	1		30	黃俊祥	1	現任鎮代
14	李稽鴻	1		31	陳瓊華	1	現任鎮代
15	劉國興	1		32	蔡文仲	1	現任鎮代
16	翁偉傑	1		33	羅惠美	1	現任鎮代
17	黃傳松	1		34	賴佳欣	1	現任鎮代

資料來源：自行整理。

進一步分析第 16、17 屆鎮民代表中，除陳昭陽、彭景鴻及彭送來出身自農會系統，潘淑玫、謝政融為埔里國際同濟會理事長及理事、許阿甘為水秀國際獅子會創辦人，以上數位出身自志願群體領導系統，曾鈴錫、黃俊祥分別為寶南宮理事、義女祠總幹事，出身自宗教群體領導系統外，其餘皆非來自群體領導系統，比例達 79%，顯示在埔里地區，群體領導系統的影響力普遍已經降低；非透過群體領導系統所出身的社區領導人比例較高，但是這些社區領導人擔任鎮民代表的屆數卻比出身自群體領導系統者普遍為低。

雖然鎮民代表與民眾的關係最深，但一般認為跨域級的社區領導人在埔里地區的影響力是比較高，且全部都高於鎮民代表及村里長，跨域級社區領導人如表 3-6 所列。而在這些跨域級的社區領導人當中，要區分出彼此之間的影響力大小，仍是以其職位

為判斷標準，其跨域範圍愈大，則所具有影響力愈大，故現任立法委員蔡煌瑯是影響力最大者；但是在鎮長與縣議員之間的影響力，則未必是呈現以跨域範圍大小決定其影響力高低；蓋除了中央民意代表以外，地區行政首長與議會之間的關係是平等且互相制衡的，而鎮民代表若要拊格鎮長所提的議案，則必須聯合至少八位同志，才能駁回鎮長的提案；鎮長本身亦不會坐視反對勢力形成，故亦積極培植拉攏鎮民代表，以鞏固自身在議會中的力量，而由於制度上給予行政權的方便，使得鎮長最少只需要五位鎮民代表與其配合，即使提案遭到否決，僅需要五位代表即可讓被否決的議案在覆議中過關，故鎮長仍是地方上影響力最大者。縣議員彼此之間的影響力亦非相等，資歷愈深的縣議員，聲望愈高，對地方上的影響力愈大，其中議長鄭文銅為縣議員當中影響力最大者，其影響力甚至被認為與鎮長相等；其次是曾擔任過鎮民代表及多屆縣議員的許阿甘及陳貴參，許阿甘曾擔任過四屆鎮民代表，後轉戰縣議員並已連任一屆；陳貴參曾擔任過五屆鎮民代表，後轉戰縣議員也已連任一屆；影響力再其次才是其餘縣議員。故將這些跨域級的社區領導人影響力以職位分析法，將其影響力作一排列為：

立法委員 > 縣議會議長 = 鎮長 > 資深縣議員 > 縣議員 > 鎮民代表

表 3-6 埔里地區跨域級社區領導人

姓名	現任職位	社會地位	政黨	備註
蔡煌瑯	立法委員	1. 第 13 屆鎮民代表。 2. 第 3、4、5、6 屆立法委員。	民進黨	
鄭文銅	縣議員	1. 第 13 屆鎮民代表。 2. 第 13、14 屆縣議員。 2. 南投縣農會理事。 3. 埔里鎮國際青商會主席。	國民黨	現任縣議會議會主席。
廖志城	縣議員		民進黨	
陳貴參	縣議員	1. 第 11、12、13、14、15 屆鎮民代	國民黨	

		表。 2.前埔里同濟會會長。 3.第 14 屆縣議員。		
潘一全	縣議員	第 14 屆縣議員。	無	
許阿甘	縣議員	1.第 12、13、14、15 屆代表。 2.第 14 屆縣議員。	民進黨	
周義雄	縣議員		親民黨	
王彩雲	縣議員		無	
馬文君	鎮長		無	

資料來源：自行整理。

進一步分析跨域級領導人的領導系統屬性，其中鄭文銅是出身自農會系統並擔任埔里鎮國際青商會主席，陳貴參為前埔里同濟會會長，兩人都是出身自志願群體，而非自群體領導系統出身的領導人比例為 78%，顯示跨域級的社區領導人來自群體領導系統的比例不高，但是像鄭文銅、陳貴參這樣出身於群體領導系統的社區領導人。其擔任社區政治職位都已長達 20 年以上，顯示出身自群體領導系統的社區領導人雖然比例不多，但是都具有堅實的民意基礎及影響力。其他兩位擁有十五年以上社區政治領導人資歷的領導人蔡煌瑯及許阿甘，前者自初次參選便已投入民進黨的黨務運作，其投入立法委員選舉時正逢民進黨成立，故在民進黨聲勢如日中天時，代表民進黨投入立委選戰，以超脫於過去地方政治人物的形象脫穎而出，是屬於政治明星的類型；後者則是自早便熱心投入社區基層服務工作，進而得到社區居民的擁戴與認同，故相較其他經濟實力雄厚的候選人，其家中經營一般商行，為普通中產階級，仍可以出任社區領導人達 15 年之久。

綜合以上分析，可以發現，在半都市化的埔里地區，群體領導系統出身的領導人比例已經不高，不論是社區級或跨域級的社區領導人都未超過三成，顯示埔里地區整體的權力分配趨向相當民主的分配型態。但是只要是出身自群體領導系統的領導人，有

超過九成的比例都有連選連任的經歷，擔任社區領導職位的資歷平均都在十年以上，在相同層級的社區領導人中亦居於領導地位；故出身自群體領導系統的領導人數量雖少，但都具有很大的影響力。

## 貳、權力結構

權力一詞，由於分析面向及解釋角度的不同，而有多種不同的涵義，其中比較為大多數人所引用的定義，包括有政治學者所強調的「控制力」或「權威」，拉斯威爾(Harold D. Lasswell)曾說：「權力是決策制定的參與」，<sup>46</sup>所以政治權力就是在政治決策過程中，政治參與貢獻之總和。社會學者則強調人際之間的潛在影響力，認為某人如能依據個人的意願以影響他人的行為，即已具有權力，韋伯曾說過：「(權力)是把一個人的意志強加於其他人的行為之上的能力」<sup>47</sup>。社會權力就是在組合或使用個人能力的實際過程中，所產生的潛在能力。一般而言，不論是政治權力或社會權力，愈接權力中心愈能夠感受到權力的支配效果，愈遠離權力中心則愈疏離權力支配的影響。

構成權力的因素相當複雜，其不僅包括明顯的，也包括潛在的，社區權力尤其如此，因為許多權力的產生過程和結果是看不見的。<sup>48</sup>「權力」就是達成個人或集團目標的力量，不論是運用「權威」、「影響力」、「控制力」，其差別就在於強制力的大小。所謂「權威」是指合法的權力，可分為傳統權威，法律或理性權

---

<sup>46</sup> “Power is participation in the making of decision”, Lasswell and Kaplan said, cf. Harold D. Lasswell and Abraham Kaplan, *op. cit.*, p. 75.

<sup>47</sup> Reinhard Bendix, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, New York: Garden City, 1960, p. 294.

<sup>48</sup> Mott Pual, *Power, Authority, and Influence*, New York: Random House, 1970, pp. 4-14.

威及神性權威三種類型；<sup>49</sup>以強制力而論，「權威」是最具強制性的，因為它有強烈的制度化規範作後盾，具有合法性權力，不論被命令者願意或不願意，都得服從。影響力是一個行為者要求其他行為者依照一定方法行為，有強制與確實兩種影響力；<sup>50</sup>「影響力」必須看接受影響的人願意到程度，可能完全接受，也可能只接受一點點。「控制力」是指決策過程中，指揮或決定成果的能力。<sup>51</sup>因此可以瞭解，權力的界定是多層次的。而影響權力的因素除了社區性質、政經環境及人物性格等比較顯而易見的因素外，還有許多潛在難見的力量，如群眾的意願、接納程度等，這些都是在分析權力人物時必須考量在內。

社區權力的形態，比較著名的分類有墨特(Paul E. Mott)根據社會經濟因素所區分的五種類型：即，集權的、相當集權的、平衡的、相當民主的與民主的五種。其內涵與關係，可以圖 3-2 說明，由圖中瞭解到權力運作的形態，與人民移動、人口數量、民族組合、經濟結構及社會階級相配合；也就是說，人口繁多、民族複雜，人民遷入率高，經濟分化徹底且社會階級明顯，則權力中心將趨向多元化，形成一種民主式的權力社會；反正，人口稀少，民族單純、居民遷入率低、經濟分化有限及社會階級模糊，則權力中心將趨向一元化發展，以致成為集權式的權力社會。且由於社會經濟因素互有差異，遂有其他三種過渡的權力組合形態。

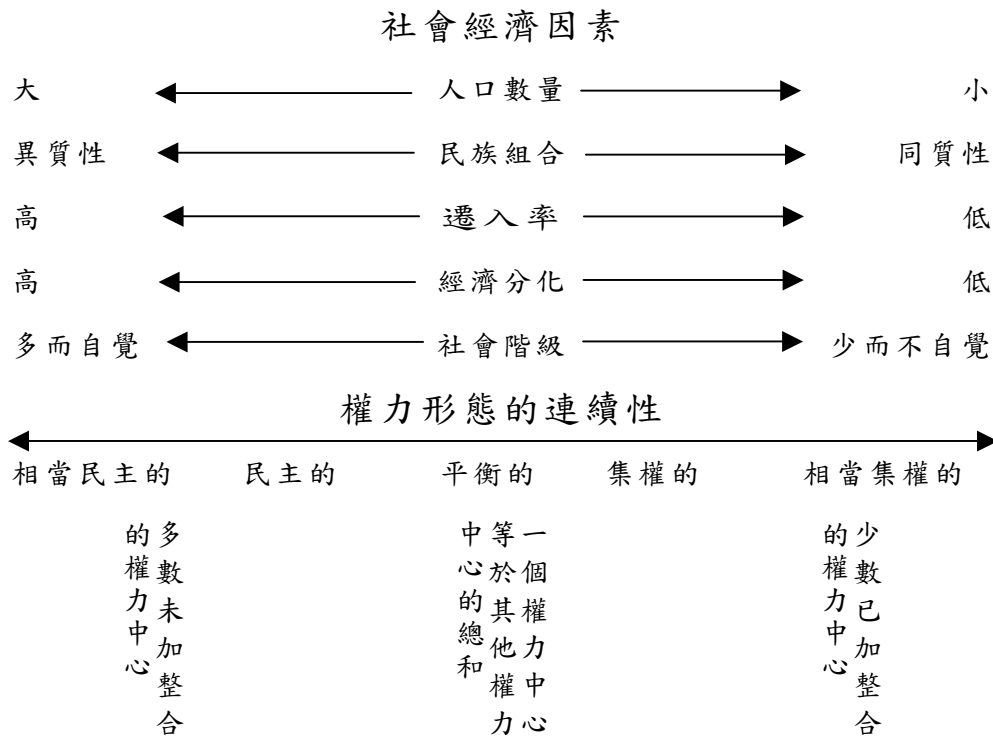
### 圖 3-2 權力的形態與關係

---

<sup>49</sup> 此為韋伯所提出的三種權威理想類型：傳統權威係指由傳統的習俗、道德所規範；法律或理性權威是指經由一定程序產生的人員，依法具合法性的行為規範；神性權威則指以才智品德都足為他人信服表率的特殊人物，並可作為人民生活行為規範。

<sup>50</sup> Robert A. Dahl, *Modern Political Analysis*, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1963, p. 50.

<sup>51</sup> John Walton, "A Systematic Survey of Community Power Research", Michael Aiken and Paul E. Mott. Eds., *op. cit.*, 1972, p. 457.



資料來源：紀俊臣，〈瑞竹地區的領導系統與權力結構〉，臺灣大學政治學研究所，碩士論文，民 66，頁 90。

依權力的型態與關係，由人口數量、民族組合、遷入率、經濟分化及社會階級等社會經濟因素分析埔里地區的權力型態，結果如表 3- 7 所示。就人口數量觀察，埔里鎮在南投縣 13 個行政區的人口數量排行第四，且與排行第一及第二的南投市及草屯鎮有萬人之上的差距，故屬於中等。在民族組合方面，主要以閩南人、客家人及原住民三大族群為主，此為大部份鄉鎮普遍之現象，故民族組合之異質化程度亦不高。遷入率自民國 83 年至今，平均成長率不到 1%，遷入率低。經濟分化方面，埔里地區人口所從事職業類別雖呈現多樣化的態樣，但以農林漁牧等初級產業為主的人口佔有 59%，故職業分化程度較低。社會階級方面，則由於都市化及民主化的發展，只要具有經濟實力，即具有角逐公職的潛力，因此在地方公職選舉，佔六成比例為新面孔，社會

階層流動率大，故呈現多而自覺的情況。以此分析埔里地區的社會經濟概況，其所呈現之權力型態分配為「集權的」之類型。

表 3-7 埔里地區社會經濟分析

社會經濟因素	埔里地區現況	分析結果
人口數量	87,052 人。	中等
民族組合	閩南人、原住民、客家人三大族群。	異質化程度不高
遷入率	民國 83 年至民國 94 年間的年平均成長率為 0.36%。	遷入率低
經濟分化	以農林漁牧狩獵等初級產及服務業為主	職業分化較低
社會階級	因都市化及民主化發展，整體呈現社會階級流動率大的現象。	多而自覺

資料來源：自行整理。

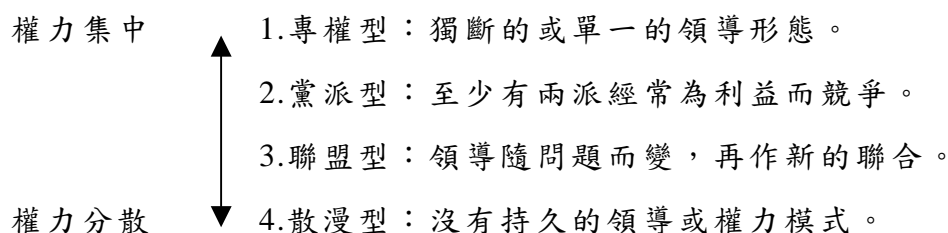
在瞭解權力的影響因素及權力的型態之後，接著要討論的便是權力結構。權力結構指的是一個組織系統中有效權力分配的形態；此一形態與政治組織的安排並不一定相同。<sup>52</sup>如前節所述，形式領導人雖掌有法定的控制和決策權力，卻常受制於潛藏領導人或顯著領導人的實質決策權力，由於形式領導人無法有效運作權力功能，所以會使得實質權力分配與法定權力結構不一致。本文所指權力結構，即在探討組織系統中實質權力分配的情境與作用。而社區權力結構則是地方上權力系統的安排，其所涉及的人際關係，所制定的決策力量，所感受的權力效果，都比國家政治系統之權力分配來得單純而直接；尤其重視社會組織的動員與認同，俾使社區能成為一個整合體，為共同目標而努力。

<sup>52</sup> 羅志淵主編，《雲五社會科學大辭典-政治學辭典》。臺北：臺灣商務，民 78，頁 423。



在社區權力結構的分析方面，美國已經有很多的實徵研究，歐頓用權力分類量表將權力結構分為四類，即專權型或金字塔型、黨派型、聯盟型和散漫型，如圖 3-3 所示。而每一個社會出現的權力分配類型，有時可能是單一類型，有時可能是幾種類型並存。

圖 3-3 權力結構類型



資料來源：文崇一，《臺灣的社區權力結構》。臺北：東大圖書，民 78，頁 275-276。

權力結構的形成有其歷史因素，就埔里地區而言，早期國民黨政府為求南投縣的地方選舉勝利，故而對地方鄉鎮選舉進行操控。蓋由於先天環境的限制，地緣因素是南投縣長選舉的重要關鍵，國民黨深知此理，而南投市、草屯鎮、埔里鎮、和竹山鎮的人口總和佔全縣六成以上，故國民黨的策略即以擺平這四個地區的地方派系即可操控南投縣的選情，其具體方式即是開放省議員和立法委員的參選名額，盡量不辦理黨內初選，使四大地區內的地方山頭自由競爭，自然出線，減少其互相結盟的情形，如此國民黨在縣長選戰時，便可派出形象清新的「空降部隊」應戰，以獲得各山頭的支持，<sup>53</sup>從而維持國民黨在南投縣一黨獨大的地位，在民國 86 年以前，從未有非國民黨籍的政治人物入主縣府。

<sup>53</sup> 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」學術研討會，暨南大學公共行政學系主辦，南投，民 90。

<sup>54</sup>故埔里地區主要的社區領導人之間的聯繫強度，主要是繫於彼此的私交為主，而無以侍從關係<sup>55</sup>或利益結盟的地方派系。

另外，埔里地區係一移民社會，其發展亦較臺灣其他地區為晚，早期移民遷入埔里盆地，原係以墾荒為主，故自發展初始，農牧業一直為埔里盆地的主力產業；雖然當時對外交通不便，物資補給需靠商賈由西部平原載運貨物至埔里地區販賣，工商業早期在埔里地區並不發達，雖然日治時期，日人大力發展資本經濟，以供應日本本國之需，埔里地區因其自然地理和資源條件，乃成為日本和臺灣農林經濟生產物的供應地，但主要也是以出口供日本所需為主，只是單純的開發產銷，貿易流通亦不興盛。1940~1970 年代之間，雖然漆業很發達，不過也未大規模企業化經營；故埔里地區過去是呈現鄉村型式的聚落型態。在這段時期，由於移民社會的組成成員複雜，種族、風俗各異，各領導系統雖然各有其潛藏及顯著領導人，但各系統散布在埔里盆地各區域，故除了少數宗族群體領導人，由於學識涵養豐富，並積極參與地方政治事務而擔任社區領導人外，其餘都無法對整個埔里地區有決定性的影響力；埔里地區的權力結構在 1970 年代以前，由於聚落分散，領導系統各自為政，故整體的權力分配集中在首要影響人，即行政首長身上，再加上戒嚴時期，黨政掛帥的影響，因此呈現專權型的權力結構。

自一九七〇年代以降，由於政府的經濟政策影響，不僅臺灣地區的經濟發展突飛猛進，埔里地區也由於經濟進步的因素而逐

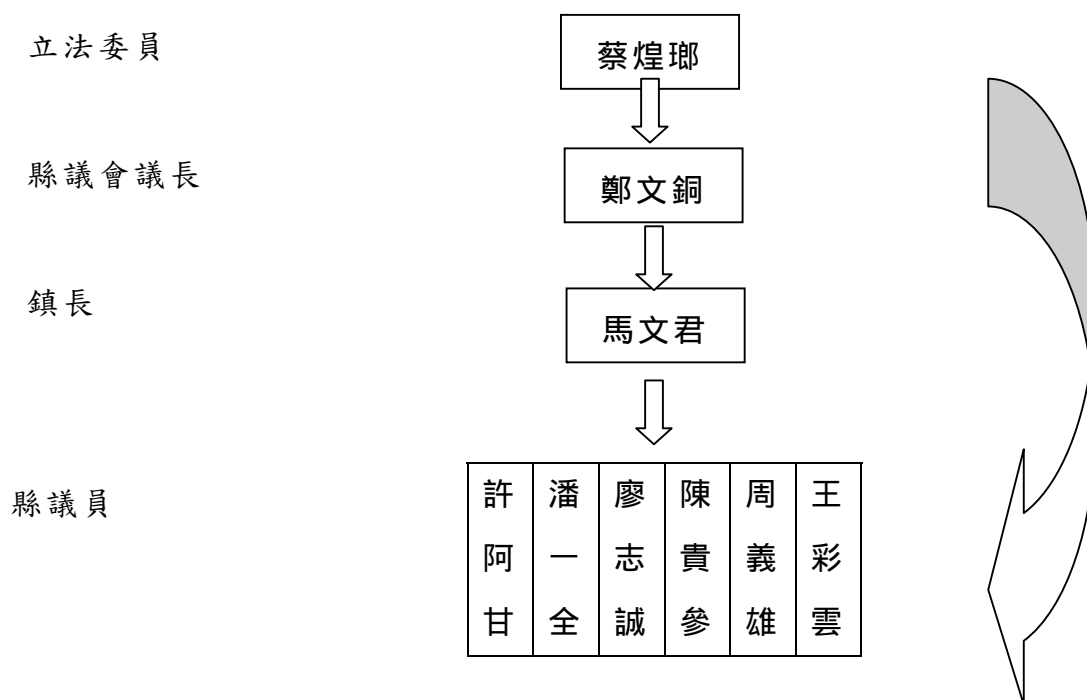
---

<sup>54</sup> 彭百顯前縣長以獨立候選人身份當選，亦為第一個與縣議會多數黨（國民黨）黨籍不同的縣長。

<sup>55</sup> 侍從關係是指以「恩庇—依隨二元聯盟關係」(patron-client dyadic alliance)來完成對政治社會體系的動員與控制。陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》。臺北：月旦，民 84，頁 7-8。

步邁向半都市化的過程。半都市化及經濟發展和教育程度的提升，使得某些社區開始發展工商業並都市化，參與社區事務的型態也更為多元化，使得該埔里地區的權力分配形式轉變為民主式或放任式的型態。再加上民主化和地方自治日益落實，權力分配轉移到鎮長及地方民意代表上，而大部分的地方民意代表並非出身自群體領導系統，因此大部份都非其聚落的顯著或形式領導人甚至也非潛藏領導人，其當選社區領導人，主要是因為本身具有地方服務的熱誠，或是擁有相當的經濟實力以後，更進一步希望參與社區政治事務。由於各社區領導人的分布範圍仍然是散落在埔里盆地各區，權力範圍少有重疊，相互競爭的情況比較少見。而以聲望及職位法分析社區權力結構，發現跨域級的社區領導人在社區擁有最高聲望及影響力，即社區具有最高影響力者為蔡煌瑯及鄭文銅，權力結構如圖 3-4 所示。

圖 3-4 以聲望及職位法分析所得權力結構





鎮民代表

潘	彭	曾	曾	賴	陳	何	陳	彭	謝	黃	陳	蔡	羅	張
淑	景	鈴	美	佳	昭	惠	章	送	政	俊	瓊	文	惠	志
玫	鴻	錫	莉	欣	陽	娟	祺	來	融	祥	華	仲	美	先

資料來源：自行繪製。

以職位分析法發現埔里地區的權力結構屬於專權型權力結構，由於埔里地區屬於半都市化地區，但依社會經濟因素分析埔里地區的權力分配形態，應當屬於集權的類型，而職位分析法所呈現為專權型的型態兩相符合，然為實際瞭解該權力結構下的決策方式，實有必要輔以決策分析法，綜合交叉分析埔里地區的權力結構。

以決策分析法觀察埔里地區的權力結構，有兩方面可深入分析，一為每年例行性的鎮民代表會集會，一為偶發性的事件分析。以前者而言，鎮民代表會為埔里地區公共事務的重大決策制定場所；尤其在建設類及財政類重大議案，鎮民代表會要求鎮長務必向鎮民代表會說明並取得同意；重大公共建設施政議案，鎮長必須經過代表會的同意，故會與鎮民代表營造良好關係，但是，在選舉過程中，難免會有衝突發生，而埋下日後關係惡劣的導火線。前任（第十六屆）鎮民代表主席蔡淑芬在卸任前投入鎮長選舉，與現任鎮長馬文君在選戰有激烈競爭，落敗以後便雖然出鎮民代表的選舉，但推出其女兒賴佳欣競逐鎮民代表並當選，延續其在鎮民代表會內的影響，並結合私交甚篤的幾位鎮民代表，形成鎮民代表會內的「反對派」，對鎮長施政積極並嚴格監督；而鎮長為求施政的彈性、時效性與迫切性，實無法讓議案擱置在代表會等待下一次開議，故鎮長亦會與代表會中的少數鎮民

代表交好，以利議案的通過，與鎮長交好的代表便被稱為「鎮長派」，而鎮民代表本身亦不諱言自身所屬派別屬性。<sup>56</sup>

雖然鎮民代表之間主要分為「鎮長派」及「反對派」，但鎮民代表彼此之間都瞭解，自己選區的地方建設議案要通過，仍然需要其他鎮民代表的支持。因此，若是鎮民代表所提出的議案，不論是工務類、建設類、民政類或農經類，大部份都會得到其他代表的支持，以協商方式照原案三讀通過，因為就每一位代表單獨而言，今日若自己支持其他代表的案議，他日若自己的選區議案需要提出時，其他代表亦會抱以支持，政由議員彼此之提出的議案，互相之間都具有默契會相互支持。

「鎮長派」與「反對派」的主要衝突及爭執點，主要在於鎮長所提出的財政類議案，其中尤以總預算案為最。鎮公所 91 及 92 年度總預算案之審議，「反對派」以鎮公所虛列預算為由，提出動議杯葛議案審查，「鎮長派」便會群起反對，而不屬於兩派的鎮民代表則不涉入兩派之間的紛爭；由於結構性因素，「鎮長派」之鎮民代表握有關鍵票數，故最後皆採表決方式讓議案通過，由於鎮長與關鍵鎮民代表人數建立良好私交，使得鎮長所提議案及施政並未遭到鎮民代表會方面的拮格，因此在埔里地區握有最大的實質權力，整體權力結構呈現專權型的型態。

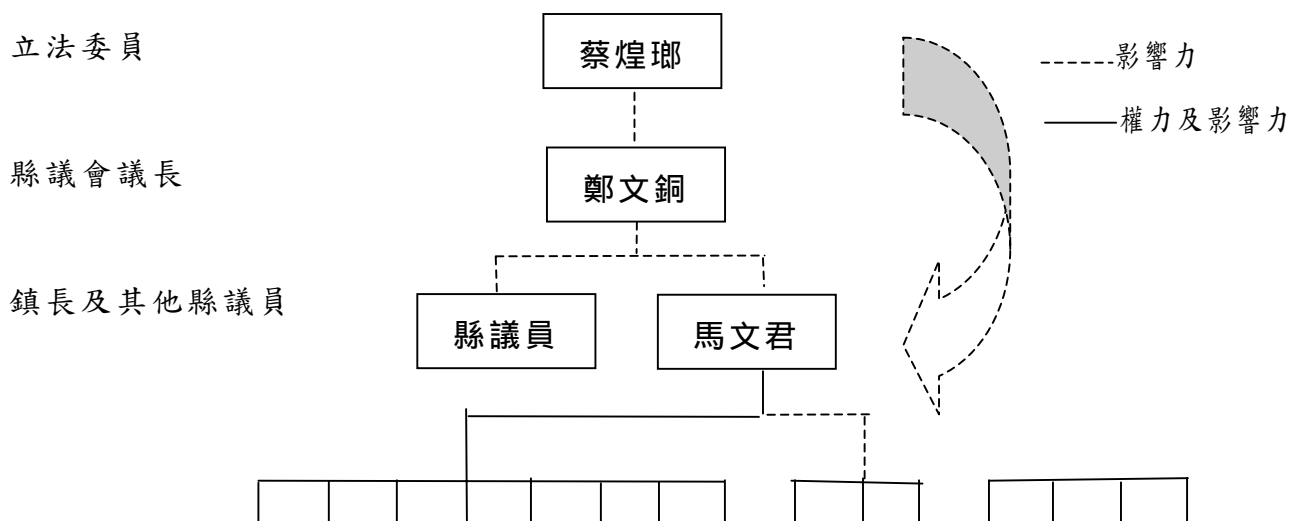
偶發性的事件決策分析，以民國九十四年南投縣各界為紀念二二八事件五十八週年紀念追思會為例說明。南投縣政府決議於

---

<sup>56</sup> 以第十七屆某代表為例，其於開議時便直接說明：「我知道大家都是有錢人，我是比較窮的...否則山上的地我也有十多甲，我可以隨便坐在那裡翹腳，不必做工作，我當代表是因為上屆鴻銘當鎮長，講難聽點是來『護航』的」！。引自埔里鎮民代表會，〈埔里鎮民代表會第 17 屆第 1 次定期大會議事錄〉，民 91，頁 78。

埔里建立「烏牛欄之役和平紀念碑廣場」，並定於民國九十四年二月二十八日舉行落成儀式。埔里鎮各界在鎮長馬文君的帶領下，於民國九十三年初便發動抗爭，反對縣府興建「烏牛欄之役和平紀念碑廣場」。落成當天由縣長林宗男主持儀式，埔里地區參與的社區領導人除立委蔡煌瑯，縣議員廖志城、許阿甘等同為民進黨的黨籍同志外，無其他社區領導人到場。<sup>57</sup>由此一事件分析，蔡煌瑯、廖志城及許阿甘雖是位於高職位之社區領導人，然而在攸關全體鎮民感受的重大事件上，即受限於黨籍身份而無法如無黨籍的鎮長馬文君擁有彈性並掌握鎮民感受進而領導議題及輿論，故以決策分析法輔得到如圖 3-5 的權力結構型態。

圖 3-5 以決策法分析所得權力結構



<sup>57</sup> 中華日報新聞網，  
<http://www.cdnnews.com.tw/20050301/news/gstz/830040002005022817354303.htm>，民 94.2.28。

鎮民代表

潘	彭	曾	陳	謝	陳	何	曾	黃	張	彭	陳	何	羅	賴
淑	景	鈴	章	政	瓊	惠	美	俊	志	送	昭	惠	惠	佳
玫	鴻	錫	祺	融	華	娟	莉	祥	先	來	陽	娟	美	欣

資料來源：自行繪製。

以聲望法及職位法分析發現，在埔里地區最具有影響力者為跨域層級最高的民意代表，即立法委員蔡煌瑯，再以決策法及深度訪談法綜合分析，發現具有影響力及實質權力者為行政首長，即鎮長。故埔里地區的權力結構呈現以鎮長為首的專權型權力結構，其形成因素包括有歷史因素、結構性因素及非結構性因素，前者即過去國民黨政府對地方選舉的刻意操控構成，再者則是法制上的因素因而形成鎮長的權力獨大，第三則是鎮長與鎮長派代表之間的私誼。

### 第三節 權力分配與權力移轉

社區權力分配常會受到時間與空間的影響，政經情勢和環境結構的轉變，不但使權力有新舊繼承的現象，也有互相轉移的現象，進而致權力結構的重分配。如美國學者波傑(C. M. Bonjeqn)等人編的「社區政治：行為的研究」一書中指出，在其研究中發現，政治經濟對權力的影響，有降低的趨勢；而組織和制度的重要性，則有增加趨勢。<sup>58</sup>

<sup>58</sup> C. M. Bonjeqn, Clark, and Lineberry, *Community Politics: A Behavioral Approach*, New York: The Free Press, 1971, p. 124.

我國學者文崇一在進行田野研究，也發現這種領導系統與權力結構的變化，如都市社區早期是聯盟型，晚期則是黨派型；農村社區早期是集權型，晚期是黨派型；深受工業影響的農村社區，則是分散而不衝突的權力結構。<sup>59</sup>而其權力結構的移轉，也就是因為受到時空環境遷移的因素影響，如都市社區的權力結構，早期偏向於分散式的分配，社區領導人的主要目的在於增加財富，改善生活環境，而不在於操縱社區居民的行為，或製造權力派系。領導人可能因不同的社區問題而有不同的結合，卻幾乎沒有長久的黨派組織。那時影響權力分配的因素，以經濟成就、社會聲望、辦事能力、群體活動等為主要條件；領導人與社區成員間的溝通比較多，掌握社區的過程也比較和諧，所以是一種分散式的權力類型，也就是聯盟型的權力結構。到了後期，臺灣政經情勢丕變，經濟起飛、地方自治、開放選舉等因素的影響下，由於職業、求知及政治的自由，使得政治職位成為影響權力的重要因素，職位越高、決策權就越大；選舉促使派系組織加強，為了確保能夠得到更高的決策職位，須強化派系組織；而社區事務也變成是集體工作，不在完全是由個人控制，故個人的公正和辦事能力也不如早期被重視。所以都市社區的權力結構，由最早的聯盟型，到後期則變成黨派型，這就是因為時空因素的變遷，造成功能分化下的權力集中現象。

領導系統的轉移，就是權力中心的轉移，而社區的權力中心，可能在社區領導系統；也可能在群體系統。質言之，社區權力分配並不是完全以政治地位為唯一劃分基準，其很可能係以社會經濟地位為區分標準。從文崇一的研究發現，愈現代的社區群

---

<sup>59</sup> 文崇一，《臺灣的社區權力結構》。臺北：東大圖書，民78，頁285-308。



體的影響力愈為顯著，數量也增多，以致形成多元的領導系統，並且出現分散的權力結構；反之，傳統文化影響力比較強的農村社區，祇有少數群體組織，且群體主要領導人，常有角色重疊的現象，以致形成一元的領導系統，出現集權的權力結構。

社區權力結構的形成其來有自，一般而言半都市化的地區由於經貿處於快速發展的狀態，社區居民整體生活狀況已經脫離農村社會的態樣，社會階層流動率大，使得地方上時有政治衝突發生，因而權力結構會從農村社區的聯盟式轉而形成黨派式。都市化程度和權力結構的相關因素如表 3-8 表示。

表 3-8 權力結構的相關因素

都市化程度	政治經濟狀況	權力人物關係	從前權力結構	現在權力結構
半都市化 (郊區)	政治有衝突；經濟中等。	衝突性（以政治為主）	聯盟式	黨派式
都市化 (都市區)	政治略有爭執；經濟衝突大；經濟較富裕。	衝突性（以經濟為主，政治為次）	聯盟式	專權式
鄉村 (農村區)	無政治經濟衝突，有事務性爭執；經濟不佳。	整合性	聯盟式	聯盟式
鄉村 (工業化農村區)	無政治經濟衝突；經濟中等。	整合性	散漫式	散漫式

資料來源：文崇一，《臺灣的社區權力結構》。臺北：東大圖書，民 78，頁 277

## 壹、權力的移轉

社區中權力關係的安排經常與當時的價值相一致，<sup>60</sup>這些價值系統不外乎政治、社會或經濟等方面的價值問題。如制度初創、政治不穩定時，社區居民以能促進制度建立的政治人物為支持對象；社會秩序紊亂、生活困苦時，人民即轉而擁護關心居民生福祉的社會人物；在經濟發展快速，生活富足的環境中，居民常以經營工商企業的經濟人物為選舉對象。價值因素固然可以促成權力結構的變動，但在一個社會或政治變遷並不快速的地區，權力分配卻常有互為繼承的現象。換句話說，權力轉移到與原權力持有者具有同質性的領導人手中，如原先持有權力者係某宗族群體的領導人，後來仍由讓宗族的領導人繼承社區權力，而社區領導人若將權力交由其子孫後裔直繼承者，則會有權力世襲化的表現，而權力分配給多數族裔者，甚至會進一步成為政治世家。

世襲的現象在工業化及都市化快速發展的社會較難繼續存在，但在農村地區卻仍非常顯著。埔里地區為一前期經濟發展快速，近年則呈現成長趨緩的地區。由於民主化及都市化的影響，社區居民生活普遍獲得改善，經商致富者所在多有，加上群體領導系統的式微，使得競逐政治職位者眾，其流動率大約在六成左右，其餘四成則呈現少有變動的狀態。擔任社區領導人 10 年以上者，大多出身自群體領導系統，如鄭文銅、許阿甘、陳貴參、陳昭陽及彭景鴻等。其雖有厚實的群體系統支持基礎，但由於正值壯年，尚未見有交棒的趨勢。

---

<sup>60</sup>同註 4，頁 101。

如從個案分析發現，埔里地區有明顯權力移轉者有兩例，一為現任（第十四屆）埔里鎮長馬文君，其父馬榮吉為第九屆及第十屆埔里鎮長，卸任後則轉任省議員，在社區當中擁有極高的聲望及影響力。馬文君參選埔里鎮長，得力於馬榮吉時代所培植的聲望及基礎甚多。然而，馬文君在權力移轉的過程中，卻不是非常順利，其於第十三屆埔里鎮長選舉時，便參與競選，但仍不敵當時鎮長張鴻銘，直至第十四屆鎮長選舉時，張鴻銘不能再繼續參選，馬文君才得以當選。故其權力移轉是屬於間接移轉，再加上兩次參選期間所遭受到的挫折，相較於馬榮吉時期，權力有縮小之趨勢。

其二為現任（第十七屆）鎮民代表賴佳欣與其母蔡淑芬之間的權力移轉現象。蔡淑芬為第十六屆鎮民代表會主席，後來在任期將屆之際，決定角逐埔里鎮長之職，打算掌握地方行政權，而又欲保持其在鎮民代表會所培植之人脈基礎，繼續掌控地方立法權，故鼓勵其女賴佳欣競選鎮民代表。後來賴佳欣當選，蔡淑芬則敗於馬文君。故蔡淑芬之權力雖移轉至賴佳欣手中，屬於直接移轉，但權力則為略趨縮小。

整體而言，埔里地區的權力移轉現象並不明顯，出身自群體領導系統的社區領導人，本身繼續掌握權力，未有交棒趨勢。除此外所餘的政治職位，則呈現流動的現象，正好跟經濟及都市化快速發展的地區，社會階層流動快速的現象相印證。

## 貳、社會經濟地位與權力分配

埔里地區自 1970 年代開始，隨著臺灣整體的農、工、商業

的發展，以及「臺灣地區綜合開發計劃」的擬定，跟之後「中部區域計畫」、以及「埔里地區都市計劃」的施行。使得整體地方建設以及社會經濟結構開始產生劇大的轉變。在民主化和都市化的影響下最明顯的改變就是社會階級的流動加速，傳統以士紳階級為地方主要權力結構人物的型態也開始轉變，以民國 94 年的社區領導人物分析說明，其職業分布如表 3-9 所示，在 24 人當中，有 17 人經商出身，比例占 70.4%，務農者 4 人，比例占 16.6%，其中兩人兼營商務，非專營農戶。埔里地區的初級產業人口雖占有 59%，但是權力分配以經商階級為主，即使是農業區出身的社區領導人，大多仍以經商為主要職業，顯示隨著經濟發展，權力分配有集中於經濟能力較強者之趨勢。

表 3-9 社區領導人職業及學歷分布

編號	姓名	現任職務	職業分布					學歷分布			
			黨	農	商	其他	備註	國(初)中	高中(職)	大專院校	碩士
1	蔡煌瑯	立法委員	●		●		有線電視			●	
2	鄭文銅	縣議員			●						●
3	廖志誠	縣議員			●		營造業		●		
4	陳貴參	縣議員			●		印刷廠		●		

5	潘一全	縣議員				●	服務業			●	
6	許阿甘	縣議員			●		車行		●		
7	周義雄	縣議員				●	宗教業			●	
8	王彩雲	縣議員			●		禮儀社		●		
9	馬文君	鎮長			●		營造業			●	
10	潘淑玫	鎮民代表				●	代書		●		
11	彭景鴻	鎮民代表			●		商行	●			
12	曾鈴錫	鎮民代表				●	宗教業	●			
13	曾美玲	鎮民代表		●					●		
14	賴佳欣	鎮民代表			●		營造業		●		
15	陳昭陽	鎮民代表		●	●		瓦斯行		●		
16	何惠娟	鎮民代表			●		營造業		●		
17	陳章祺	鎮民代表			●	●	茶行	●			
18	彭送來	鎮民代表		●	●		辦桌		●		
19	謝政融	鎮民代表			●		禮儀社	●			
20	黃俊祥	鎮民代表			●				●		
21	陳瓊華	鎮民代表				●	保險業		●		
22	蔡文仲	鎮民代表			●		棉被行			●	
23	張志先	鎮民代表			●		印刷		●		
24	羅惠美	鎮民代表		●					●		

資料來源：訪談及自行整理

經濟能力之所以成為社區領導人出身的重要因素，主要原因應與選舉或投票過程有關，蓋選舉過程中，不論是組織、文宣、社會關係之擴張，甚至賄選(bribery)等爭取選票的方式都需要經濟力量的支持，如圖 3-5 所示。蓋許多政治人物在傳統選舉過程中一直歷久不衰，甚至其政治勢的形成與擴張，大多與其擁有一定程度的經濟實力有關；在選舉過程中，不論是支援、交換或整合，都需要龐大的競選資金，擁有資金方能透過各種組織、文宣和社會關係之擴張，甚至使用賄選方式爭取選票。<sup>61</sup>經濟因素因而成為社區領導人能否出線的重要因素之一。

<sup>61</sup> 趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。臺北：翰蘆，民 91，頁 242-243。

圖 3-6 經濟因素對選舉之主要影響力

選 舉 過 程		
選務工作種類	功效	選舉對象
組織動員	可以在選舉過程中，加強組人力之動員，突顯文宣，擴大社會關係與支持；並可虛飭、麻醉或躍過政治功效、公民義務、政治理念等影響力，提昇工具性利益外在影響力。尤其是理念教育低落地區	選務人員、黨工人員、助選人員及一般選民。
文宣作用		
社會關係之擴散		
賄選	增加支持。	原支持群或不確定支持群。
	軟化不支持。	原支持群或不確定支持群。
	阻止支持對方或阻止不支持。	原支持群或不確定支持群。

資料來源：趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》。臺北：翰蘆，民 91，頁 243。

學歷分布方面，全部社區領導人都具有國（初）中以上學歷，其中以高中（職）程度最多，有 14 人，占 58.8%。大專以上程度有 5 人，碩士以上學歷僅有 1 人。若以是否為跨域級領導人作為區分標準，則跨域級領導人皆具有高中（職）以上學歷，大專院校以上程度有 5 人，占五成以上。顯示跨域級領導人與鎮民代表間的權力等級差異性大，教育程度相差也大。

以上分析說明，埔里地區的權力分配在社會經濟地位上的差異，權力分配與教育程度及經濟地位有顯著關係存在，社區領導人大多具有高中（職）以上的學歷以及一定的經濟實力，欲愈往上成為跨域級領導人者，愈需要更高的教育程度。在埔里地區的專權型權力結構底下，由於各社區領導人之經濟地位並無建檔資料，亦無從查訪，僅能由其所經營之事業作常識推論，應皆具有

一定程度之經濟力量，但是否在愈高層級之社區領導人，其經濟實力便愈雄厚，則無從判斷。然而在教育程度與權力分配分配，位於愈高層級之社區領導人，其學歷愈高，最高擁有碩士學歷；較低層級之社區領導人之學歷則由中學至大學不一而足，故在專權型權力結構下，愈高層級者除本身具有經濟實力外，其學歷要求亦較一般社區領導人為高。

## 第四章 埔里地區的地方治理能力

時序邁入二十一世紀，在「全球化」浪潮的席捲下，跨國經濟活動愈趨活絡、資訊通信科技更進展到將全世界緊密連結成一地球村的狀態。而在「全球化」的衝擊下，傳統國家的主權在實質上，其功能已逐漸的被削弱，且隨著跨國資本的移動，一種全球化城市(global city)或世界都市(world city)的結構正逐步的浮現；因此，傳統中央集權式的「統治」型態，已不足以回應大環



境的問題與挑戰，代之興起的是以地方政府「治理」(governance)為核心，以網絡式的管理與協力合作模式為基礎的跨區域間社會、經濟、文化的整體合作發展。過去中央政府由上而下管理民間社會，到了 20 世紀末期，轉由政府或公共實體制定政策與規範，由企業、非政府組織加以執行；因此，地方治理堪稱公共權威向下與向外移轉，此種趨勢造成地方事務參與的公民多元化與分散化。但參與者之間其實又相互依存，產生多層次的連結關係與地方治理概念的出現。<sup>62</sup> 地方政府因應此一變局，也必須調整其心態，從接受中央政府威權命令的被動者，化為提升自身治理能力的主導者，方能落實地方自治的內涵。

埔里地區處於臺灣中部的群山峻嶺中，表面看似並未受到全球化浪潮的直接衝擊，然而在面對中央政府失靈的情況下，來自中央政府的補助日漸吃緊，復又遭天災侵襲而受到重創，在此內外交迫的情勢下，地方政府所面臨的挑戰日益嚴峻，提昇治理能力以因應變局更是刻不容緩。地方治理能力之提昇，實有賴於地方政府之作為，其作成決策及施政方向須仰仗地方行政、立法兩方面共同集思廣益以引領地方之發展。換句話說，埔里地區之治理能力能否提昇，端看其決策能否指引未來地方的展望，而決策權力便掌握在地方政治職位領導人上；埔里地區之權力結構適與政治職位領導人相符，故權力結構與治理能力之間勢必會有連帶關係。故當務之際，除先瞭解埔里地區在提昇地方治理能力所臨的困境和問題為何？專權型的權力結構對其是為正面助益或負面效應，甚至是沒有影響？從中理出頭緒，找出解決方法，以求更上層樓之道。本文便以影響埔里地區地方發展的因素，包括：府際關係(Intergovernmental Relations, IGR)、府會關係、社區發展及地方財政等，逐步探討其發展治理能力的困境為何？以期找出提昇治理能力之道。

---

<sup>62</sup>朱景鵬、朱鎮明，〈英、美、德地方政府治理能評鑑制度〉，《研考雙月刊》，第 28 卷，第 5 期，民 93，頁 41。

## 第一節 地方治理模式發展

現代的地方政府所面臨的環境已內外丕變，傳統政府在「全球化」的衝擊下，造成國家的功能不斷地空洞化、地方政府提供公共服務的能力普遍下降、過度分散欠缺整合的公共服務系統、政策執行落差大、執政者治理能力不足等，皆使得人民對於政府整體施政滿意度下滑。人民對政府的期許，已不再區分中央或地方政府，民眾需要的是一種對日常生活上整體的滿意度的提升；換句話說，在時代的進步下，人民的需求也已經轉變了，不再是以往只要求政府提供人民溫飽，滿足基本的生理需要就好，而是會對於本身所居住的環境、生活富足、生命安全、環境美感、老年安養及治安穩定等不一而足的需求；也就是說，未來的地方自治發展是要讓地方人民感到尊榮、自在與自信，讓人民的心靈物質、精神同步成長；地方領導人在研擬規劃未來地方治理模式的發展方向時，應該要能設身處地為民眾著想，儘量能夠滿足人民的安全和富足感。

除人民的需求改變外，在公部門方面，由於今日許多公共服務與公共問題也日趨複雜化，其性質不但棘手且很多是屬於跨領域的範圍，往往已非單一地方政府能一肩承擔，是以今日地方治理模式的發展，地方政府不單對內必須持續對組織進行精簡與重組以提升效率，對外更必須與外部組織配合運作以達到整體績效的提昇。

過去十數年來，陸續出現全球性的地方政府改革，希望使地方政府更加現代化，即使國家之間有所差異，但全球共同的趨勢

是厲行地方服務品質的改善。<sup>63</sup>1980年代中期以後，世界各國因為預算與財政赤字，而面臨沉重的財政壓力，故強調在有限資源之下，有效的管理資源與運用日益重要。20世紀末期，服務提供的典範發生轉變，地方政治系統融入多元行為者的地方現代化歷程，如市場、夥伴關係、自願性團體等，但沒有任何一行為者具有主導性地位。因此，地方政府由過去相對較為狹隘的傳統管理，轉變為多層次的、複雜行為者的治理系絡，民間社會與跨域議題興起，許多團體與利益直接涉入地方公共事務，迫使政府必須更積極地與外界行為者互動。

21世紀初始，地方政府的治理議題進一步從政府直接提供服務，逐漸轉變成組織之間的協力合作關係(inter-agency working or partnerships)，地方政治領導者不僅要促進社區發展，更要在資源有限的情況下，積極協調各方行為者，截長補短，以「全局治理」(holistic governance)的途徑經營地方。也就是說，過去政府由上而下管理民間社會，現在要轉由政府或公共實體制定政策與規範，由企業、非政府組織加以執行。因此，地方治理堪稱公共權威向下與向外移轉，李長晏並將其歸類為四種不同的權力轉移方式：<sup>64</sup>第一，權力在都市政治體系中向下移轉，即移轉給社區或公民；第二，向上移轉，與中央政府建立夥伴關係，並成為全球與地方經濟創新的節點；第三，控制權向外移轉給遠離政治菁英所控制的機構與組織，如非政府組織、準自治非政府組織、公私夥伴、民營化；第四，向內移轉，重視多重組織部門間的夥伴關係此種趨勢造成地方事務參與的公民多元化與分散化，但參與者之間其實又相互依存，產生多層次的連結關係與地方治理概念的出現。整套正式與非正式的規則、結構及過程，可讓受到決策影響的利害關係人，都有機會與管道表達意見並影響

---

<sup>63</sup> 同註 62。頁 2。

<sup>64</sup> 李長晏，〈由回應到協力—都會治理體制的新挑戰〉，「多元環境下公共治理的新定位學術研討會」，臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，臺北，民 93.6。

政策。

由於環境的變遷，地方政府必須由過去的統治，轉變治理模式；治理是一種需要付出代價的必要配置，政府被賦予責任創建一個龐大的制度配置，並運用其行政控制及效力來支配社會和經濟。<sup>65</sup>地方治理因而具有以下特性：<sup>66</sup>

- (一) 地方政府鑲嵌在地方政策網絡當中，為了提升政策的「正當性」(legitimacy)，應該讓受決策影響的人、服務與被管制對象，都有發聲與參與決策的機會，也就是說，地方政府得更積極（甚至是依法）與地方利害關係人互動，公開表達意見、反覆討論，建立民主政治與決策所需的正當性。
- (二) 地方治理是一相互學習的政策過程，參與政策網絡的利害關係人在論壇機制中彼此設定標竿、傾聽難處、相互學習經驗，學習政策制訂的最佳實務經驗。

雖然地方治理的概念多端，可將地方治理視為結構、過程或分析架構，而劉坤億將地方治理意涵作一整理，歸納出以下特徵：<sup>67</sup>

#### (一) 多層次的治理(multi-level governance)

治理作為一種過程，也有其結構性特徵，地方治理在結構上已跳脫傳統由上而下的層級節制體系，並且中央與地方政府的界限、政府與民間的界限，乃至地方與國家疆界以外的政府或非政府組織的界限，都因全球化的影響，而日益模糊。中央或地方政

---

<sup>65</sup> 許道然、劉坤億、熊忠勇與黃建明譯，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》。台北：智勝，民 89，頁 2。

<sup>66</sup> 朱鎮明，〈地方治理與地方政府現代化—21 世紀英國地方層次的變革〉，《行政暨政策學報》，第 38 期，民 93，頁 34。

<sup>67</sup> 同註 8，頁 9-13。

府不再能隨意壟斷地方公共事務之處理和發展，其他地方政府，國內非營利組織、大眾傳播媒體和非組織性公民運動，以及私部門廠商等更多元的社會行動者，將可依不同的政策議題，參與各種治理行動；甚且，民族國家界限以外的其他行動者，包括全球或區域的國際組織，他國之中央或地方政府，多國籍公司或跨國企業，以及國際非政府組織、全球傳媒和全球性公民運動等也會直接或間接涉入地方治理過程的實質操作，此即謂多層次的治理(multi-level governance)。

## (二) 多元化的治理關係

隨著地方治理多層次化，不僅使參與治理的行動者更多元，行動者之間的治理關係也更形複雜而多元化。地方治理關係至少可分為：(1)傳統官僚體制的層級節制關係。中央政府與地方政府，在地方治理關係中仍扮演重要角色，值得注意的是，隨著民族國家逐漸失去自主性而融入全球治理體系中，全球或區域國際組織也涉入此地方治理的層級節制系統，並且對地方治理產生相當程度的規範作用。(2)市場治理模式下的交易契約關係。由於地方治理關係中，行為者的多元化，使此一交易契約對象亦更為複雜且增加多元選項。(3)社群主義。社群治理，乃是以公民治理為核心，其中牽涉公民、代議士及實務者三方的關係，具體而言，必須有一個協調的議會、公民委員會，及以協助角色自居的實務者，才得以成功。社群主義強調以各行動者間的共同價值，作為政策制定之最大公約數，而非追求個別行動者利益之極大化。此種理念所發展出來的夥伴關係包括公私協力夥伴關係和府際間的夥伴關係，而建立夥伴關係目的則包括公共設施之興建、公共服務之提供，以及文化建設和經濟發展等相當廣泛之範疇。

## (三) 資源的相互依賴

地方治理關係中，各行為者對於資源的採用，以及各種治理結果的產出，行為者間都應以協商方式進行。資源是共享的，所

有行為者的對象就是同一地區，不應以競合的零和賽局為結果，行為者透過磋商完成協力合作，才能整合資源。

#### (四) 政策網絡的管理

地方治理的過程，任何行動者都在一個互賴共存的網絡關係中，透過社會過程的引導，形成一種「自組化的網絡治理」(self-organizing network governance)。根據 Rhodes 觀察，這種自組化政策網絡治理，包括幾項特點：(1)由於相互交換資源和磋商共同的目標的需要，將促使網絡成員之間的持續互動；(2)種「博奕式的」(game-like)互動關係是以合意之規範為基礎，經由網絡參與者磋商和彼此同意的遊戲規則來約制，避免零和賽局(zero-sum game)；(3)一般而言，雖然政府並沒有壓倒性的特權，但基於主權的立場和權威優勢，政府仍能間接在一定程度上，領控這些政策網絡。具體言之，各類行動者將依不同政策議題、不同的時間和針對不同的目的而自組成不同類型的政策網絡，而地方治理即是對這些自組化的政策網絡加以管理。

雖然許多學者都相信，這一波行政革新風潮影響政府的程度將超過過去幾十年，很少有政府能夠不觸及這個問題。但是，這一波行政革新也似乎零散而無系統，缺乏清晰的願景和整合性的策略。因此，Peters 便針對此種現象提出更詳盡的願景，也就是未來地方政府的治理模式，如表 4-1 所示，以作為未來地方政府行政革新的方向。

表 4-1 四個新治理模式的主要特徵

	市場式政府	參與式政府	彈性化政府	解制式政府
主要的診斷	獨占	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	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

	理技術			
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：許道然、劉坤億、熊忠勇與黃建銘譯，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》。台北：智勝，民 89，頁 34-35。

近年來，民眾自主意識提高，社區意識高漲以及參與公共事務已成常態的情形下，地方政府已無法繼續維持封閉官僚組織的傳統統治方式，也不能完全依賴市場力量來回應民眾付託，因此地方治理觀點出現，恰可作為折衷兩種極端的途徑：一方面藉此作為地方政府積極參與環境的行動原則；另一方面則也據以重新塑造其在環境與政府體系中的地位。地方治理模式的發展，則可作為地方政府未來的願景塑造和行動方向。

## 第二節 地方治理與地方自治

民國 83 年的省縣自治法與直轄市自治法的制定，可說是強調中央集權與重視地方自治的分水嶺。在此之前，我國各級地方自治團體一直都於中央威權統治的「監護型」自治運作模式，既無法定地位保障，同時又缺權、缺錢、缺人，並未能真正落實地方分權的理念。<sup>68</sup>後來從民國 85 年國發會，86 年修憲凍省自治，87 年通過精省暫行條例，一直到民國 88 年地方制度法公布，我國地方自治可說是一直處於重大改造與重建階段。

過去我國地方自治以聯邦制精神為基礎而設計，其基於民主主義，為實現國民主權，故須確保地方政府的自治性與自律性。地方自治的核心價值便在於「團體自治」與「住民自治」；「團體

<sup>68</sup>趙永茂，〈地方政府組織設計與組織重組問題之探討〉，《政治科學論叢》，第 8 期，民 86，頁 186。

自治」係指由個人集合成為團體，以自由意思決定政策，相互遵守與執行該政策，而處理公共事務所需費用，亦由團體本身自行負擔；「團體自治」最重要的意義，應在於地方自治團體為從國家獨立出來而具有法人人格的地域統治團體，是一種具有法律意義的自治。「住民自治」則係指以個人自治為前提，在一定地域的社會公共事務，由當地住民依其自主意思自行規劃、決定與執行，是一種政治意義的地方自治。也就是說，我國地方自治在依法自治的精神下，逐漸發展出地方的獨立自主性。

我國地方自治的憲政發展，從民國 39 年發布臺灣省各縣市實施地方自治綱要始，當時以行政命令作為中央對地方進行自治監督的依據。到民國 81 年修憲，民國 83 年制定施行「省縣自治法」與「直轄市自治法」，才逐漸賦予地方政府一定的自主性；尤其確認省、直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）均為自治法人。從而任何有關法人的權利與義務，必須依循法治國原則、依法行政原則及法律保留原則等，不得任由中央自治監督機關以行政命令恣意為之。之後為因應「精省」(downsizing province)而制定之地方制度法，對於真正落實地方自治，促進地方政治之理性發展，更具有重大之影響；尤其為因應地方制度法之公布施行，下游的相關法制，無論法律或法規命令，也跟著陸續公布或發布，如精省條例、財政收支劃分法及規費法等等，真正奠定了我國地方自治完整性的基石。<sup>69</sup>

近年來司法院大法官幾次會議解釋，更逐步確認我國地方自治保障的本質是屬於「制度保障說」。<sup>70</sup>釋字 498 號便提到：「基於住民自治之理念與垂直分權功能，地方自治為憲法所保障的制度...。中央政府或其他上級政府對地方自治團體辦理自治事項、

---

<sup>69</sup> 紀俊臣，《地方政府再造》。臺北：時英出版社，民 89，頁 1-4。

<sup>70</sup> 「制度保障說」是由德國憲法學家 Carl Schmitt 在 20 世紀初所提出，其主張地方自治是我們生活中重要的制度，且應該由法律予以特別保障，賦予一定的權利而免受立法者任意支配。



委辦事項，依法僅得按事項之性質，為適法或適當與否之監督。地方自治團體在憲法及法律保障之範圍內，享有自主與獨立之地位，國家機關自應予以尊重。」也就是在中央政府與地方自治團體的互動關係上，確立了垂直分權、憲法保護的自治監督，奠定地方政府自主、自決管理地方事務的權能基礎。

從地方自治的法制發展可以發現到，中央正逐步放棄對地方的支配與優越關係，放棄過去「行政保留式」的地方自治，而轉變到「法律保留式」的地方自治，確保自治團體或地方政府的自治能力以及自我解決責任，以提昇其責任意識與能力，以此發展自治監督的中央與地方關係；<sup>71</sup>也就是說，我國地方自治在垂直分權及制度保障的精神設計下，促使地方自治所呈現的是一個地方擁有高度自主權，並且能夠自給自足，發揮行政效能並能夠有效分擔中央政府的重擔。

由於近年來在「全球化」浪潮的衝擊下，中央政府的實質權力正在逐漸的被削弱中，再加上經濟不景氣、財政困難等因素的影響下，中央政府對地方政府的補助也已無法再如以前一般充足，故加速提升地方政府自主獨立的能力已為當務之急。事實上，「地方治理」概念的提出，主要目的也是為了回應在「全球化」的衝擊下，造成「政府失靈」或「市場失靈」所採取的模式；傳統概念認為，公部門和私部門之間的界線壁壘分明，決策若非由政府制定與執行，便是由市場機制決定。其中主張以市場機制來決定的人，認為市場是一種能促進交易的機制，可以使大家在公平自由的情況下讓資源配置最有效率，並且達到最大利潤；並主張政府的干涉是一種壓迫行為，會造成分配沒有效率，甚至會侵犯市場與個人自由。而主張一切都由政府管控的人認為市場機制缺乏正義，將會犧牲少數人權益，造成富者益富，窮者益窮的

---

<sup>71</sup> 朱景鵬，《地方政府治理能力評估模式建構之研究》。臺北：行政院研究發展考核委員會，民 92，頁 58-59。

情況，因此政府的介入與管制乃是追求公義的必然結果。然而事實上，不論是單純由政府管控或是市場自由決定，在現今都已經出現失靈的狀況。

故「地方治理」所持的概念就是要超越「公私兩分」的傳統統治型態，透過各個政策參與者間分權、水平式的相互調和合作關係，揚棄傳統純粹由政府管制或是市場自由的方式，使用新的策略以取得市場與政府之間的合作與協調，其方法包括：人際之間的網絡建立、組織間的協調溝通、自我治理組織的應用、公私協力等。「地方治理」模式緊密串聯了公私部門，以使其達成共同治理、管制與協力合作的政策目標。並且，地方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)。而重要的是從傳統「地方自治」的角色轉變至現代「地方治理」，除地方政府本身組織進行必要的業務功能調整和整合，更要積極發展社群，成為社區領導的角色。而地方政府整個的角色轉換，如表 4-2 所示：

表 4-2 從「地方政府」到「地方治理」

地方政府在角色轉換過程中須考量的問題	
不僅只是	更應逐漸注意
組織領導。	網絡領導。
發展組織。	發展社群。
確保政策的一致性，包括地方政府內部各部門與公共服務。	確保政策的一致性，包括組織與部門、政府各層級。
建立一組價值與政策方向，即予個人自主空間，公共管理者與員工創造力。	管理市民、公司與其他利害關係者的期望。
政策與策略。	競選拉票：策略利益衡平。
著重於消費者的需求。	建構積極的公民社會（透過資訊、諮商、參與）對於地方政策與管理。
行政與政治分離。	公共管可作為地方民選人員、政治性派

	任人員、地方專業人士、地方行政人員與外部利害關係者之間的互動過程。
短期年度計畫，著重現金支出。	長期計畫，包括地方整體性計畫、資本預算計畫、資產管理等。
人員管理。	地方整體勞力市場管理。
透過組織精簡以增加員工的生產力。	改善員工對於組織目標的貢獻。
人員致力於服務品質的提升。	人員致力於生活品質的提升，係以消費者與其他利害關係者所能享受到的服務產出品質而言。
激勵係透過合理的績效評鑑與彈性的薪資系統。	激勵係透過讓員工能獲得有關於工作上更多的技能與才能。
公開透明的任用過程與升遷管道。	任用、訓練與升遷當地的民眾，各種的性別、種族、年紀、弱勢者。
充份利用組織內的人力資源。	透過與其他組織人員間交流，以達充分透用人力資源。
資源管理。	資源與知識管理。
預算規劃係採由上而下方式（固定總額支出）。	地方預算係由地方民意代表共同規劃，包括社群代表。
對於績效改善與監督從事單位成本測量。	由組織或其利害關係者共同規劃，包括社群代表。
對於績效改善與監督從事單位成本測量。	由組織或其利害關係者共同對於組織活動的任何支出與時間成本進行測量。
透明的財務報表。	「財務透明度」，有關於地方政府是否達成預算金錢效益，與外部利害關係者進行溝通（如私人企業、市民、媒體等）。
為能強化組織效率，使所有人員均能利用 ICT。	透過人員與其他利害關係者之間的互動（讓利害關係者能使用 ICT，以改善效能），以形成並不斷地更新的知識管理。
過程。	內外部關係。

內部的改善流程（似企業的流程再造）。	管理流程跨越了組織的界線，包括了實際關係與限制。
公共服務的強制性競標。	管理多元契約與供應者關係，建構並維繫夥伴、使用者、社區與利害關係者適當課責。
目標與結果測量。	多面向績效測量。
評鑑報告係基於地方公共管理者與政府監督機關所需而設立。	公佈績效資訊係基於社群利害關係者所需（社會、族群與環境等相關報告）。
地方政府間標竿學習的結果、內部流程，或是組織績效等相互比較。	所有參與的利害關係者團體均相互比較績效標準，並進行績效測量。
績效資訊的使用，目的在於控制。	績效資訊的使用，目的在於鼓勵個人、組織與網絡的創新與學習。
地方政府的功能。	發展優質的地方治理。
提供地方政府各項公共服務（服務提供者）。	讓社區塑能，使其能真正管理自己的事務（社區發展者）。
改善地方政府內部效率。	改善地方政府對外效能。
提高地方公共服務的滿意度。	透過公開透明的過程、適當的課責與民主對話，以建構社會大眾對於地方政府的信任。

資料來源：周蕙蘋，〈臺灣地方政府組織再造之評析〉，博士論文，中國文化大學政治學研究所，民 94，頁 337-338。

由上表可知，「治理」作為地方政府新的管理模式，並非完全取代了舊有的政府管理模式，其仍然必須與政府管理模式之間保有很密切的互動關係。這種情形又可分為三個部份來敘述：<sup>72</sup>

（一）在「政府管理」與新的「治理」機制之間經常存有相互依賴的關係，如果新的機制要能使各造協力合作成功，則舊

<sup>72</sup> 周蕙蘋，〈臺灣地方政府組織再造之評析－以全局治理途徑之分析〉，博士論文，文化大學政治學研究所，民 94，頁 74-77。

有的政府機制也必須要有意願能夠配合，並且可能是完全的配合與支持。

(二) 新的「治理」機制與舊有「政府」機制在對達成政策目標的時間觀點，必須進一步溝通協商，以達成共識，達成目標。

(三) 政府本身對於新的「治理」機制，仍然主導、操控著新「治理」機制的運作。

故我們可以瞭解，在現階段的「治理」，政府在提昇治理能力上所扮演的角色仍然很吃重，雖然政府只是治理網絡中的一份子，但不可諱言，相較於治理網絡中的其他組成份子，政府所擁有的資源和權力仍是最大的，在此情形下，政府必須責無旁貸，負起主導及整合網絡的責任，以期讓整體網絡的聯結更為強化，治理能力更為提昇。

質言之，在全球化風潮的引領之下，地方自治勢必朝向地方治理之途邁進，但是當前仍有許多問題仍待進一步的解決，如中央與地方府際關係、地方政府自治能量不足等，卻也是當前必須極力解決的問題；在地方政府能夠配合新的「治理」機制，豐富地方治理能力，開創地方繁榮，增進地方自立自強的能力，才能夠真正落實地方自治。

### 第三節 地方治理能力指標設定

自從新公共管理主義興起以來，績效衡量與管理的概念，自1990年代開始便獲得各國學術與實務界重視；而為因應各國推動政府再造或新公共管理改革，強調績效改善與更為有效負責地使

用公共資源，便開始致力於發展相關績效評估的衡量技術。<sup>73</sup>過去，地方治理能力的評定，受到學術議題及實務面的影響，注重的是地方政府管理的變革，有限資源下改善服務所提供的績效與民眾滿意度等；後來進入 21 世紀，地方政府的治理議題進一步從政府直接提供服務，逐漸轉變成組織之間的協力合作關係 (inter-agency working or partnerships)，地方的政治領導人不僅要促進社區發展，更要在有限資源下，與其他地方政府共同合作，處理垃圾問題、水資源運用、大眾運輸、教育及觀光發展等跨區域問題，地方治理的概念及範圍也更為擴展，然而，在愈來愈多問題需要地方政府處理時，地方政府要如何提昇地方政府治理能力 (local governing capacity) 以因應挑戰，便要先瞭解自身困境，並找出解決辦法。本節將就埔里地區提昇治理能力所遇到的問題及困境加以分析。

## 壹、地方治理能力指標設定之意義

國內多數學者對於「地方治理」的概念與範圍有相當程度的共識，即治理能力絕非僅是政府內部的績效，也不僅僅是內部人力、財政、計畫管理，除此基本管理能力之外，政府必須與其他利害關係人與協夥伴的合作，統合地方公共事務的處理，因此「治理能力」內涵應包括政府本身和社區、企業、第三部門等利害關係人的互動，也與跨域管理息息相關。簡單來說，治理能力包括兩個概念，其一就政府內部而言，運用管理措施制定規範提升管理能力，諸如人力、財務、資本、資訊等。其二則與建立制度與維繫外部公共網絡有關。後者能否建立與維繫，實繫於地方治理網絡之間的信任程度或水準。<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> 施能傑，〈薪俸政策應有鼓勵績效的機制〉，《公務人員月刊》，第 55 期，民 90，頁 2-3。

<sup>74</sup> 朱景鵬，〈地方政府治理能力評估模式建構之研究〉。臺北：行政院研究發展考核委員會，民 92，頁 169。

過去十數年來，陸續出現全球性的地方政府改革浪潮，希望可以讓地方政府更為現代化，厲行地方服務品質的改善。歐美各國為了有效提昇地方政府治理能力，已相繼推動了一系列促成地方政府走向現代化的創新議題和改革措施。<sup>75</sup>諸如：英國的民主更新、最佳價值體制之建構、和政府標竿計畫之研擬等；美國政府立下績效結果法和各州的績效標竿體制；德國建置新領航模式和地方民主更新計畫；以及澳洲、紐西蘭、北歐瑞典等國所實施的標竿管理措施。這些改革措施雖然各有其獨特的國家風格與屬性，但是卻均強烈地呈現出一種全球化的政策趨同現象，即朝向如何設定績效標準和尋求改善地方服務運送機制的方向發展。

1980年代中期以後，世界各國因為預算與財政赤字，在面臨沉重的財政壓力下，為突顯出有效管理的重要性，更強調在有限資源之下，改善服務提供的績效與民眾滿意度。20世紀末期，地方政治系絡融入多元行為者的地方現代化歷程，如市場、夥伴關係、志願性團體等，但沒有任一行為者具有主導性地位。因此，地方政府由過去相對較為狹隘的傳統管理，轉變為多層次的、複雜行為者的治理系絡，民間社會與跨域議題興起，許多民間團體直接涉入地方公共事務，政府必須更積極地與外界行為者互動。時序邁入 21 世紀，地方政府的治理議題進一步從政府直接提供服務，逐漸轉變成組織之間的協力合作關係(inter-agency working or partnerships)，地方行政領導人不僅要促進社區發展，更要在資源有限的情況，與其他地方政府共同合作處理各類跨區域問題。<sup>76</sup>

質言之，治理是一個動態的過程，治理能力的提昇相信可以提高地方未來的發展能力，尤其地方政府是提供民眾服務的第一

---

<sup>75</sup>林水波、李長晏，〈標竿學習與地方治理能力〉，《中國地方自治》，第 56 卷，第 5 期，民 92.5，頁 4-32。

<sup>76</sup>同註 74，頁 1-2。

線作業單位，其服務品質直接攸關民眾的福祉與利益，也就是說，民眾的感受與福利才是提昇治理能力的最重要目標。

綜合上述，世界各國對於地方政府的變革，一言以蔽之，就是為了讓地方政府能夠順應世局的變動，更進一步提昇能力，以成就人民的福利。故地方治理能力的指標設定，意義就是為了便於觀察地方政府發展地方治理能力時可能發生的問題，及地方為發展治理能力所應克服的困境，並擬出提昇治理能力的可行方案，確實掌握並精進地方政府的治理能力，最後才能真正給予人民幸福。

## 貳、埔里地區治理能力指標設定

為提昇地方治理能力，學界有諸多討論，林水波和李長晏在分析地方治理的困境以後，提出以標竿學習理論分析地方治理能力，並將其運用在提昇地方治理能力上。其理由有三：<sup>77</sup>

### （一）改善地方政府的營運績效

標竿學習是一種比較和學習的績效管理工具，而比較是績效的促進者，學習則是績效增進的泉源。一般而言，將標竿學習方法導入地方治理體制中，得能協助員工和組織部門發現：在與別人比較下，他們的表現是否更有效率，從而賦予發展一些他們能用來執行改善績效的理念或資訊。

### （二）增進公共服務的資訊品質

地方政府可利用這些資訊作為公共課責與義務之依據，同時也可以運用這些資訊來評估方案的相對績效，以便於用來設定方案的優先順序及策略。此外，更可以藉用標竿學習方法達到某一

---

<sup>77</sup>同註 75。



政府層級，為其所屬機關設定目標或界定所需服務層次，以及決定資源配置之目的。

### （三）促進府際間的競爭與合作

標竿學習是一種競爭又合作的機制。在競爭方面，標竿學習之能促使地方政府發展出標竿管理的技術，就是將其他部門或民間企業的服務水平或產出訂為標竿，並督促該機關的行政運作朝此標竿邁進。<sup>78</sup>在合作方面，競爭標竿的建立，經營經驗的分享，則關乎地方政府間或組織間願意投入一場心智模式的改善，去除既有成見，拋棄機關本位主義進而養塑合作意識，方能有助標竿學習的成功。

另行政院研究發展考核委員會委託東華大學公共行政研究所作「地方政府治理能力評估模式建構之研究」亦為國內少數治理能評估指標具體化的研究。就「治理能力」而言，朱景鵬認為可以從實際內容，即以多元利害關係人網絡來瞭解，利害關係人包含組織內部與外部因素；各利害關係人各自有其稟賦、資源及劣勢，故可以由社區治理、公共諮商、地方願景的策略規劃等面向加以觀察，如行政院研究發展考核委員會委託朱景鵬所作的「地方政府治理能力評估模式建構之研究」的研究案，其中便將地方治理能力的指標設計具體歸類為四大領域，包括：財政自主性、人力資源管理、跨域管理及結果導向管理，其績效衡量指標如表 4-3 所列：

表 4-3 地方治理能力之績效衡量指標彙整

指標類	指標設定	資料來源
財政自主性	1.主要收入來源 2.公債服務費用比例 3.薪資在預算中的比例 4.平均每人每年可支配所得	1.各縣市政府統計要覽 2.主計處

<sup>78</sup>林水波，《政府再造》。臺北：智勝文化，民 88，頁 42。

	5.縣市自有財源比率 6.每人平均債務數 7.縣民租稅貢獻度 8.地方賦稅徵收狀況	
人力資源管理	1.地方政府員工數 2.員工具大學或同等學歷占總員工的百分比 3.每一政府員工服務市民數 4.志工志願服務時數 5.非農業就業人口佔總人口比 6.每百平方公里學校數、初等教育師生比	各縣市政府統計要覽
跨域管理	1.考慮地方府會關係 2.中央政策的配合度 3.發展與管理外部夥伴關係 4.設計與管理網絡組織 5.推動跨區域的合作機制	
結果導向管理	民眾對政府施政滿意度	

資料來源：朱景鵬，《地方政府治理能力評估模式建構之研究》。臺北：行政院研究發展考核委員會，民 92，頁 119-120。

該研究的地方治理能力評鑑指標設定是以直轄市、縣（市）政府作為受評鑑之基本單位，這可能與當時學界及輿論認為要廢除鄉（鎮、市）的自治法人地位有關，因而未考慮到以鄉（鎮、市）作為治理能力的評鑑單位，故將其作為直轄市及縣（市）評鑑內涵及指標設定的某些項目也拿來作為鄉（鎮、市）的評鑑指標並未合適。

該研究的指標設定的結果導向管理，則是一體適用於所有層級的地方政府，蓋就地方治理能力評估指標的設計精神，最後目的就是希望人民可以過幸福的生活，提高人民的安定感。但本文的治理能力指標設定並未包含「民眾滿意度」或「顧客滿意度」一項，其主要原因之三；首先，顧客導向與民眾偏好的傾向，固然可以反映在民眾對於地方政府的施政滿意度之上，但畢竟是屬於主觀的評價，而非針對客觀的政府管理能力進行評鑑政府績效，經常的狀況是多數民眾並不清楚地方政府到底完成了哪些施政或服務品質的改善；事實上，影響民眾主觀態度與評價的自

變，經常可能是「政黨偏好」以及「分裂投票」(split-ticket voting)的考量，也就是說，管理能力未必能夠與施政滿意度呈現顯著關聯。<sup>79</sup>再者，有許多政策的效果其實是長期性的，因此無法之立即效果之好壞來論斷機關績效，故以民眾對政府施政滿意度作為治理能力的指標設定，並無法反映出政府施政的長期效果；第三，在時間和成本因素的限制下，實無法進行有效規模的問卷採樣調查；故本文未將民眾滿意度列入治理能力的指標設定之一。

另外，雖然評估結果若不進行比較，瞭解相對優劣程度，則很難區分治理能力的強弱。但是每一地區由於地理環境條件都不同，各有其獨特性，因此與其他地區進行比較亦未必公平。故本文本於地方治理能力指標設定之精神，分析埔里地區發展治理能力的困境所在，就其目前所面臨的問題為觀察指標，即地方財政、府際關係、府會關係及社區發展等四項指標切入觀察，以期找出問題所在尋求提昇治理能力之道。

## 第四節 地方治理能力檢視

正如前節所述，要落實地方自治的內涵，首要在於充實地方治理的能力，也就是地方政府須能配合新的「治理」機制，豐富地方治理能力，開創地方繁榮，增進地方自立自強的能力，地方自治才不會流於空談。以下就埔里地區的治理能力作一檢視：

### 壹、地方財政

地方財政是地方建設的根源，地方行政首長要建設地方、實現願景，首先就是要充實地方財政。由表 4-3，可以看出，埔里鎮公所從民國 83 年至 93 年的十年間，每年地方收入都以補助及

---

<sup>79</sup> 黃國敏，〈政府再造與品質績效：影響地方首長連任之路與施政滿意度之政經因素分析〉，《中國行政》，第 69 期，民 90，頁 75-100。

協助收入所佔比例最高，平均都佔全年歲入五成以上，而民國 89 年的補助及協助收入高達 95%，主要是因為九二一大地震的緣故，中央為儘速重建災區，透過緊急命令及「九二一震災重建暫行條例」，撥放九二一捐款於鎮公所，故該年度埔里鎮公所之補助及協助收入高達 43 億元，為其他年度預算的十倍之多。由於九二一大地震的影響，故造成埔里鎮公所的財政結構在 89 年度有大變動，但是從 90 年度開始，埔里鎮公所的財政收支結構又回復往年的情況，故為瞭解埔里鎮公所真正的財政能力，89 年度除特別說明以外，不列入討論範圍。

表 4-4 埔里鎮公所歷年歲入決算 單位：千元、%

年度	總計	稅課收入		罰款及賠償收入		規費收入		財產收入		工程受益費	
		金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
83	518852	112291	22%	848	0%	13244	3%	10047	2%		
84	562990	141932	25%	1415	0%	18454	3%	59390	11%		
85	823342	147400	18%	1322	0%	21761	3%	102391	12%		
86	689415	122788	18%	753	0%	25196	4%	69082	10%		
87	534300	136701	26%	398	0%	24674	5%	4698	1%		
88	418270	115459	28%	213	0%	23847	6%	5514	1%		
89	4526926	139500	3%	992	0%	26092	1%	5748	0%		
90	370955	205904	56%	598	0%	60662	16%	23259	6%		
91	560369	168962	30%	851	0%	30308	5%	10580	2%		
92	540355	186375	34%	691	0%	33344	6%	25175	5%		
93	585609	212430	36%	894	0%	34626	6%	7136	1%	5798	1%

續表 4-4

年度	營業及事業收入		補助及協助收入		捐獻及贈與收入		賒借收入		其他收入	
	金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
83			340215	66%	1959	0%			12236	2%
84			318115	57%	2055	0%			4799	1%
85			524838	64%	170	0%			10460	1%
86	6000	1%	393398	57%	366	0%			60833	9%
87	84000	16%	205445	38%	8	0%	30000	6%	38405	7%
88	14000	3%	235155	56%	2941	1%			21060	5%
89	38500	1%	4297973	95%	0	0%			18084	0%
90	30000	8%	20982	6%	3000	1%			26550	7%
91			328319	59%	74	0%			21274	4%
92			256154	47%	4954	1%			28675	5%
93			295222	50%	4197	1%			25305	4%

資源來源：自行整理。引自南投縣政府，《南投縣統計要覽》，期 43~52。

而埔里鎮公所除 89 年度以外，每年支出項目以經濟發展支出所佔比例最高，九年平均達五成三以上。89 年度支出則以社會福利支出最多，蓋取之於社會，用之於社會，埔里地區在遭受九二一大地震的重創以後，首要工作就是安置災民、生活及社區重建，故 89 年度在社會福利支出方面的比例達 78%。

若再仔細觀察埔里鎮公所十年來的財政結構，發現除 89 年度以外，每年度支出都以經濟發展支出最多，經濟發展支出可再細分為工業、商業及農業支出，即經濟發展支出的主要目的在於提昇地方的產業能力，地方產業能力豐富以後，方便充實地方自給稅收，故每年鎮公所花在經濟發展支出的比重，平均達五成三以上，平均金額為三億五千萬元。然而就鎮公所收入來看，其稅課收入除 89 年度以外，每年度占歲入比例平均於三成二，平均金額為一億六千萬元；此說明，埔里鎮公所雖然有心提振地方產業能力，以增加地方稅收，充實地方財政，不過，似乎成效不彰。表 4-5 為埔里鎮公所歷年來的歲入歲出差異比較表，從 88 年度開始，地方財政開始呈現負成長，89 年度由於大量補助及協助收入財源注入，故有大幅盈餘，但是到了 90 年度結算卻又有大量透支，直到 93 年度年度結算，地方財政仍是屬於赤字狀況。故

埔里鎮公所的財政收入最主要仍然是依靠補助及協助收入，除 89 及 90 年度，由於有九二一震災重建基金會給予補助款的緣故，89 年度有大量結餘，故 90 年度的補助及協助收入降到 6%，除此之外，埔里鎮公所對上級補助及協助收入的依存度高平均高達五成上，如表 4-6 所示；埔里鎮公所自給財源籌措不及年度平均預算三成，顯示埔里鎮公所的財政自給能力尚須再加強。

表 4-5 埔里鎮公所歷年歲出決算

單位：千元、%

年度	總計	一般政務支出		教育科學文化支出		經濟發展支出		社會福利支出	
		金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
83	518852	99727	19%	22001	4%	302117	58%	19451	4%
84	562990	86809	15%	21608	4%	331053	59%	23210	4%
85	823342	111573	14%	10572	1%	582708	71%	39331	5%
86	689415	107079	16%	20056	3%	424177	62%	43481	6%
87	534300	123444	23%	27948	5%	230662	43%	53067	10%
88	449626	111740	25%	12343	3%	184688	41%	56209	13%
89	4332442	184293	4%	21265	0%	664006	15%	3400249	78%
90	474788	126628	27%	15283	3%	217134	46%	30425	6%
91	620441	140835	23%	11481	2%	214485	35%	117091	19%
92	485335	138558	29%	33220	7%	178265	37%	42063	9%
93	604643	130687	22%	22104	4%	190832	31%	104623	17%

續表 4-5

年度	社區發展及環境保護支出		債務支出		退休及撫卹給付支出		其他支出	
	金額	比例	金額	比例	金額	比例	金額	比例
83	59918	12%	15636	3%			4	0%
84	82218	15%	14960	3%			3133	1%
85	59799	7%	14376	2%			4985	1%
86	77323	11%	10507	2%			6790	1%
87	78127	15%	9934	2%			4879	1%
88	75176	17%	9467	2%			3	0%
89	79524	2%	4314	0%			56	0%
90	7601	2%	1359	0%	22139	5%	1519	0%
91	78535	13%	3822	1%	18022	3%	5462	1%
92	63391	13%	306	0%	28099	6%	2433	1%
93	126715	21%			26677	4%	3005	0%

資源來源：自行整理。引自南投縣政府，《南投縣統計要覽》，期 43~52。

表 4-6 埔里鎮公所歷年歲入歲出差額變動

單位：千元

年度	歲入	歲出	差額
83	518852	518852	0
84	562990	562990	0
85	823342	823342	0
86	689415	689415	0
87	534300	534300	0
88	418270	449626	-31356
89	4526926	4332442	194484
90	370955	474788	-103833
91	560369	620441	-60072
92	540355	485335	55020
93	585609	604643	-19034

資源來源：自行整理。引自南投縣政府，《南投縣統計要覽》，期 43~52。

表 4-7 埔里鎮公所歷年補助依存度

單位：千元、%

年度	總計	補助及協助收入	
		金額	比例
83	518852	340215	66%
84	562990	318115	57%
85	823342	524838	64%
86	689415	393398	57%
87	534300	205445	38%
88	418270	235155	56%
89	4526926	4297973	95%
90	370955	20982	6%
91	560369	328319	59%
92	540355	256154	47%
93	585609	295222	50%

資源來源：自行整理。引自南投縣政府，《南投縣統計要覽》，期 43~52。

## 貳、府際關係

「府際關係」是指一個國家內部不同政機關間彼此的互動關係。廣義而言，府際關係又包括各級政府間垂直互動關係以及同級政府不同部門間的水平互動關係。此一分析架構的理論基礎，特別強調中央與地方的分權自治、官僚行為的合作與衝突、政策執行過程與結果等分析面向，在當代新共公管理的研究領域中，係屬政管理範野的跨域管理(boundary-spanning management)的課題。<sup>80</sup>單一制國家通常以中央與地方政府關(central-local government relations)稱之，主要研究內涵強調權限劃分、財政補助、自治監督與政治互動等垂直運作關係，且隨著政經環境變遷而有不同的面貌，如英國在二次大戰之後，中央與地方的府際互動關係，歷經協商諮詢、合夥、合併、干預、報復、變革、治理等七個演進階段；<sup>81</sup>由上述可知，府際關係作為觀察治理能力的

<sup>80</sup> 江大樹，〈九二一震災重建政策的檢討：府際關係的觀點〉，「府際關係與震災重建」學術研討會，暨南大學公共行政與政策學系主辦，南投，民 90，頁 123-127。

<sup>81</sup> 李長晏，《我國中央與地方政際關係分析：英國經驗之學習》。博士論文，民 88，頁 136-156。



指標，由於本身無一定的定義，故本文以描述性的方式來探討埔里鎮公所與上級政府的府際關係。

以垂直府際關係的角度切入觀察埔里鎮公所與上級單位的互動，時間點擺在九二一大地震發生以後至今，正是中央與地方互動最頻繁的時候。蓋在民國 88 年九二一大地震發生以前，國民黨主政的中央政府，為了不願與非國民黨籍的縣市首長發生糾葛，也為了鞏固其在鄉鎮的地方勢力、維持並強化其政權基礎，常以豐沛的行政資源跳過非由其黨員執政的縣政府而直接撥款給鄉（鎮、市）公所。<sup>82</sup>雖然縣長對於鄉（鎮、市）指揮、監督之權，但面對中央直接籠絡地方基層、直接協助地方建設經費，使得埔里鎮與縣政府之間的連結較為薄弱，故經常跳過縣政府層級直接與中央溝通。

九二一大地震發生以後，由於地震災區遼闊，且遠離中央政府，加上縣（市）政府財政、人力不足，鄉（鎮、市）公所因而成為救災安置與重建規劃的核心單位。中央為求救災效率，並統一事權，雖然成立「災後重建委員會」統籌辦理、處置一切有關震災重建事宜，但是地區建設的主導權仍是握在鎮公所手上。然而，鎮公所專業人力不足，且「埔里鎮九二一震災災後重建推動委員會」的結構成員組成，大多以地區政治人物為主，且出席率低，專業人士較少，故多以政治考量為主，缺乏具體可行的方案評估，與上級政府互動，只求上級財政補助，卻不希望上級政府參與地方事務，<sup>83</sup>其在地方分權自治的趨勢下，各個地方政府對其地方事務自有定見，故地方與上級政府的府際關係只有建立在財政補助的需求上，而未能借重上級政府的專業指導，互相建立網絡聯結以截長補短，彼此之間也缺乏信任感。

---

<sup>82</sup> 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」研討會，暨南大學公共行政與政策學系主辦，民 90，頁 175-178。

<sup>83</sup> 埔里鎮公所，〈埔里鎮九二一震災災後重建推動委員會會議記錄〉，民 88-89。

## 參、社區發展

我國自民國五十七年起推行社區發展工作，至今已歷三十六載，向有村里制度的我國，與移植自先進國家(如英國、美國、日本)的社區自發互助組織，姻緣結合，無論政府和民間都充滿著期待，惜推展成績，往往不如預期，無法開創社區發展的另一功能和面貌。於是，民國八十年間政府依人團法精神頒布「社區發展工作綱要」，讓社區自立門戶，脫離村里的枷鎖，期能賦予社區獨立自主的精神，造福地方。然而，社區「由上而下」的政策呵護與村里的藕斷絲連，緊緊地把社區發展工作給困住了！其害非淺，不但，社區發展無功，連帶地與村里事務糾葛不清，基層怨聲四起，兩頭馬車的結果令村里、社區陷入空前的災難。<sup>84</sup>

近年來，政府推出社區總體營造的政策理念，灌輸社區居民「由下而上」、「社區自主」、「民主參與」、「永續經營」的社區新思維，政府不再主動介入社區經營，政府的工作只是提供社區營造的資訊與誘因，社區組織的形成沒有期限，不設定立即可見的經濟利多，關心的事務議題化、專業化，社區組織的形成是居民的需求、公共事務的需要，慢慢醞釀而成。

然相較於村里結構而言，村里組織結構扎實，符合組織目標功能的需求，其社會化程度相當高，自實施以來都能在時空不斷轉變之下完成各種工作目標，為政府事先過濾及解決了很多問題，它是一個小而美、經濟又實惠的組織。而社區發展協會組織因為組織結構脆弱、代表性不足、角色模糊、成員對組織宗旨不明瞭以及人力、經費嚴重缺乏等問題，造成組織目標無法達成、

---

<sup>84</sup> 盧春霖，〈社區政治：村里、社區發展協會與自發性組織在社區營造上的衝突與合作〉。碩士論文，中正大學政治學研究所，民 93，頁 3-6。

功能無法發揮，甚至危及到組織的生存。<sup>85</sup>埔里地區的社區發展協會組織所面臨的困境亦不例外，目前埔里地區的社區發展協會截至 93 年止，共計有 23 個，社區發展工作 92 年度的總經費為 1,207,000 元，全數來自於政府的補助款，社區自籌款的部份為零，而社區發展工作經費佔鎮公所年度總預算平均不到 1%，如表 4-8 所示。

表 4-8 埔里鎮公所歷年社區發展工作支出

單位：千元、%

年度	金額	比例
89	4870	0.10%
90	1674	0.30%
91	1439	0.20%
92	1207	1.90%
93	791	0.13%

資源來源：作者自行整理，引自南投縣政府，《南投縣統計要覽》，第 43-52 期。

埔里鎮公所與社區發展協會所建立的關係是屬於「由上而下」的決策模式，社區發展工作主要還是由埔里鎮公所主導，較難獲得社區居民認同感，為增強社區權能，培養社區的自主性，則善用社區人力參與社區公共事務是首要之課題。社區發展工作受限於結構性因素，只能消極配合埔里鎮公所的政策，而沒有發揮統合社區意識、加強社區參與、強化社區發展的功能，形成一股「由下而上」的力量，而與鎮公所之間建立良好的雙向互助關係。因此，社區發展工作在目前而言，對於埔里地區的治理能力提昇幫助有限。

#### 肆、府會關係

從政府管理能力觀察府會關係，可以注意行政首長處理府會

<sup>85</sup> 張維彬，〈我國村里行政編組與社區發展協會關係之探討－基隆市個案分析〉。碩士論文，政治大學行政管理碩士學程，民 93，頁 10。

關係的經驗與技巧。<sup>86</sup>地方政務的推動有時繫於行政首長是否能嫻熟處理府會關係，首長若任職愈久，愈能熟識政治生態，擅長與議會互動、溝通、協調，說服議會接受其主張，減少決策過程中的滯塞。

正如前述，埔里地區雖然屬於專權型的權力結構，但社區領導人之間非未有正式的結盟或從屬關係，彼此之間的聯結全看交情強弱，交情深的自然會連成一線，而形成共通的意見看法，這一點也深深影響著府會之間的互動情形。

就結構性因素來看，鎮民代表會開議是鎮長與非鎮長派代表唯一接觸的時間點，是鎮民代表會每六個月召開一次的定期會議，每次開議時間十二天，且代表會開議期間，鎮民代表為民喉舌，所提供的意見大多是個案式，非為整體地方建設方向出發。由於鎮長與鎮民代表之間的聯結大多以私交為主，並未建立除了定期會以外的常態性溝通聯絡管道。故鎮長執行重大施政時，通常是先執行以後，再於代表會定期會開議時，請代表追認，確認其合法性。此舉常使得非鎮長派鎮民代表大為不滿，故在追認表決時，多持反對立場，屆時，鎮長派代表便會為鎮長政策護航，以表決通過鎮長的提案。

由於鎮長派代表和鎮長之間私交甚篤，對於鎮長的施政和提案大多已經有所瞭解，與鎮長之間也會透過非正式的協商管道不定期的協商溝通，鎮長的施政便進而得到鎮長派代表的支持或諒解。而在代表會開議時，相對於鎮長派代表對於鎮公所方面的提案已經瞭然於胸，非鎮長派代表認為不受到尊重的感覺便油然而生，而在議程時間限制下，鎮長很難在短時間內讓非鎮長派代表瞭解或體諒鎮長的施政提案；最後只有用表決的方式來通過議

---

<sup>86</sup> 黃紀、吳重禮，〈台灣地區縣市層級『分立政府』影響之初探〉，《台灣政治學刊》，第4期，民89，頁105-147。

案，此舉更讓非鎮長派的代表會產生多數壓迫少數的感覺，而使得彼此之間的關係更為交惡。

雖然議會決議時，由於鎮長派代表人數較多，對於鎮長的提案與政策，來自於埔里鎮民代表會方面的扞格和阻礙並不多，府會關係尚稱和諧。但基於治理能力的提昇，有賴於社區意識的建立與維持，<sup>87</sup>若鎮長以私交作為是否要與鎮民代表協商的判斷標準，則對於少數社區領導系統領導人而言，鎮長此舉不僅未對其加以尊重，甚至可能對其會有利益交換的猜疑存在，從而發動自身的社區力量，對鎮長的施政加以抵制或消極的不配合，而對於整體社區意識的建立造成阻礙。

故為提昇治理能力，建立並凝聚整體的社區意識，鎮長可主動建立定期性的府會協商溝通機制；也就是除地方制度法所規範的定期會和臨時會的召開外，鎮長與鎮民代表間可以建立非正式的溝通和聯絡管道，如餐敘或府會聯誼等，增加府會間的良好互動和瞭解，以裨益鎮政的推動和凝聚社區的總體營造意識。

## 伍、小結

由以上面向觀察埔里地區之治理能力，發現依賴上級財政補助偏高，地方自給財源不足，垂直府際關係互動不良，地方政府所主導之社區發展工作無具體成效，唯一可取者為府會關係尚稱和諧，無重大衝突發生；由此分析，埔里地區治理能力之優劣實繫於地方政府之作為，蓋埔里地區屬於專權型權力結構，位於頂層之權力領導人物並非地方議會人士抑或地方潛藏領導人物，而是行政首長，故鎮長能引領議題走向及決策制訂。在此一權力結

---

<sup>87</sup> Nalbandian 認為當代地方政府為回應當代的挑戰，必須確立兩項運作原則，一為將地方政府的組織予以現代化，二是建立並維持社區意識，而後者更是維繫地方治理的精髓。朱景鵬，《地方政府治理能力評估模式建構之研究》。臺北：行政院研究發展考核委員會，民 93，頁 20。

構底下，議會監督鬆散，行政權獨大，鎮長施政更能無所窒礙，故埔里地區治理能力不彰，鎮長實責無旁貸。

換句話說，埔里地區屬於專權型的權力結構，而位於頂端的人物又是行政首長，於此雙重效果加乘下，屬於地方立法權的鎮民代表會的代表們自是支持配合鎮長之政策作為。然實際決策權力握於鎮長手上，倘鎮長施政有方，地方欣欣向榮，則行政立法同受稱揚。然而目前埔里地區治理能力不彰，立法權未確實盡到監督行政之本份，此一責任，行政機關及立法機關必須一體承受。故在專權型的權力結構下，立法機關沒有發揮制衡監督的權利，卻必須一同承擔施政績效不彰之責任，權責不相符，形成專權型權力結構下不可忽視之隱憂。故埔里地區倘欲提昇地方治理能力，此一現實因素，實應列為方案設計之重要考量。

## 第五章 建構埔里地區新權力結構以強化治理能力的方案設計

埔里地區屬於半都市化的城鎮，其權力結構的肇因除了過去國民黨的刻意操作以及都市發展的影響，使得地方沒有形成利益共生的地方派系，故出任埔里地區的行政首長者，成為實質最有影響力的領導人，整體呈現出專權型的權力結構；在此權力結構的形態底下，鎮長坐擁行政資源及地方聲望，亦無地方派系勢力扞格鎮長施政，故鎮長行政能力愈強，又能發揮協調性及柔軟度，則地方治理能力愈強；若鎮長統合力及協調性不足，則社區領導人彼此各擁山頭，復強弱差異性低，無顯著議題領導人，則難以凝聚總體共識，匯聚社區意識，則會削弱地方治理能力；故埔里地區的治理能力強弱，實繫於地方行政首長之作為與魄力。然而在民主政治時代，地方領導人若能展現強勢有能的作為，雖為民眾之福，若領導人能力低落，缺乏政治擔當，則造成地方治理績效不彰，當非人民之幸。故為提昇地方政府治理能力，復為防止地方首長治理失靈，形塑能強化治理能力的新權力結構，是提昇埔里地區未來發展的重要課題。

### 第一節 由形塑資源開發模式豐富治理能力

這是一個「全球化」(globalization)的時代，也是一個「全球在地化」(glocalization)的時代。<sup>88</sup>在全球化的衝擊下，當代民族國家的政府，已經無法完全地支配或統治整個政治、社會及經濟系統，而必須將部分權力下放給地方政府，由地方政府接手中央政府的部份角色，繼續維持政治、社會及經濟系統。對地方政府而言，一方面雖然失去可依賴的靠山；一方面卻也解除中央對地方的桎梏，增加地方政府的自主性。換句話說，「全球化」雖然

---

<sup>88</sup> 同註 8，頁 3。

對地方政府帶來了挑戰，但是也帶來了重構生活福祉的契機；尤其處在「知識經濟」(knowledge-based economy)的時代下，可以讓地方政府重新思考內、外環境的交互作用，重新整合在地的資源，以形塑豐富的治理能力，故以下提供兩點思考方向。

## 壹、強化與非營利組織之間的連結

非營利組織(non-profit organizations)是「非以營利分配為目的的組織」，它標榜著「服務」、「公益」、「志願」的精神象徵，是社會力的展現，也代表著社會的多元與開放。<sup>89</sup>非營利組織也可以有營利行為，甚至可以有盈餘，只是盈餘並不分配至個人或相關人之私人口袋，而是將盈餘繼續投入達成組織的「公益使命」上。

Peter D. Hall 則認為非營利組織有三項目標：<sup>90</sup>

- (一) 執行政府委託之公共事務。
- (二) 執行政府或營利組織所不願或無法完成之事務。
- (三) 影響國家、營利部門或其他非營利組織之政策方向。

近年來非營利組織之所以蓬勃發展，積極引領社會脈動，Kramer 認為因其係具有下列積極功能所致：<sup>91</sup>

### (一) 先趨者

非營利組織能迅速地反映社會的需求，並以組織多元性、彈性的優勢，發展具有創新的構想，適時的傳遞給政府。

---

<sup>89</sup> 翁文蒂，〈非營利組織推動九二一重建社區總體營造之研究〉，碩士論文，東海大學社會工作學系，民 91，頁 31。

<sup>90</sup> 徐聯恩譯，Peter Drucker 著，〈向非營利組織學管理〉，《世界經理文摘》，第 40 期，民 78，頁 6-19。引自翁文蒂，〈非營利組織推動九二一重建社區總體營造之研究〉，碩士論文，東海大學社會工作學系，民 90，頁 120。

<sup>91</sup> 許世雨，〈非營利組織對公共行政之影響〉，碩士論文，政治大學公共行政研究所，民 80，頁 36-37。



## （二）改革與倡導者

非營利組織深入社會各個階層與角落，貼近基層民眾，發掘民瘼疾苦，瞭解民眾需求與政府政策的偏失，以運用輿論或遊說等方式，促成社會變遷，並尋求政府制（修）訂適當的政策。

## （三）價值的維護者

非營利組織以倡導、參與、改革的精神，致力維護社會之公平正義，並為弱勢團體爭取應有之權益。

## （四）服務提供者

非營利組織能發揮彌補(gap-filling)的角色，對於政府未推動、不想推動或不適宜推動的工作項目，非營利組織多能適時發揮互補的功能，以符合社會特定對象所需。

## （五）社會教育者

非營利組織常以刊物、活動、媒體之方式，擔負起傳遞特定人群需求之責任，藉此倡導新的觀念，改革社會大眾或決策者對社會的刻板印象或漠視的態度，並補充正規學校教育體系的不足。

非營利組織不僅可協助社區請領經費補助或行政計畫的行政協助立場，而且更是一個知識的提供者、傳播者，以帶動社區接受外來新的訊息與領域，可以讓社區真正能活化起來，幫助社區提供進步發展的空間。故地方政府應建立與民間協力、互助、合作、信任的夥伴關係。質言之，政府資源有限而民力無窮，如何善用民間力量，如何建立起政府與民間對話的機制，營造彼此間互動、協調與溝通的平等互惠關係，實乃提昇治理能力不可忽視的課題。

其次，社區期待知識的汲取及注入新血以活化社區機能。因此，地方政府應鼓勵企業認養社區並給予獎勵，例如公開表揚等，以建立激勵的機制，讓企業經營管理的知識與技能根植於社區，依社區之產業特色與文化，拓展其社區經濟資源，也可建立企業形象，讓雙方互蒙其利，使社區結合企業及民間團隊謀求永續發展。

觀察非營利組織在推動 921 重建社區總體營造過程中，其所展現之活動績效，不論是溝通協調、教育培訓、組織、觀摩活動、宣導促銷、遊說認同、募款、公開徵信、展現績效、專業服務、代表對外行文、贊助經費、構繪願景等社區服務的張力已遠超過鎮公所所作的，其熱誠及為社區所貫注的活力可見一斑。以新故鄉文教基金會在埔里地區內所經營之社區總體營造為例，九二一大地震以後，桃米里居民便亟思重振社區之方，卻苦無方法，後與新故鄉文教基金會接觸後，便積極引進該基金會之創意及規劃，藉由專業團隊社區培力過程，進而促發社區居民參與，從而使桃米社區走出地震之傷痛，由埔里地區邊陲地方的農業聚落，轉型成為以生態學習為主題之社區。

非營利組織在社區經營上可發揮之功能與所收功效多受到肯定，但一般而言，其所遇到的問題大多是因為經費問題而無法接續經營只好退出社區；<sup>92</sup>民國 93 年初，桃米里及牛眠里在新故鄉文教基金會的協助規劃下，各別獲得文建會 990 萬元的補助，對於該組織及社區居民而言，無疑是注入一針強心劑，士氣及信心皆更為振奮；相較於其他沒有得到經費補助之社區，其間所表現出來之活力，差別更為明顯。鑑於此，地方政府開辦公益創業投資基金應為可行方案，也就是幫助非營利組織申請經費補助，鼓勵其發展在地特色，經營社區產業，所得盈餘成立公益性的創

---

<sup>92</sup> 吳月招，〈公私部門協力參與社區總體營造之研究—以九二一重建區為例〉，碩士論文，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班，民 92，頁 163。

業投資基金，協助非營利組織能長駐成為在地的一員，積極參與社區總體營造，協助社區自立，為社區長遠利益而努力。

## 貳、整合整體觀光資源的發展利用

由於經濟的快速成長、所得提高、休閒時間延長，再加上未來可能開放大陸人士來臺觀光，臺灣地區遊憩休閒人口將日趨增加，無論從消費型態、國民旅遊總旅次，從事觀光遊憩活動總人數及來華觀光客人數的資料皆可發現此一趨勢，如表 5-1 所示，以埔里地區為中心的週邊主要觀光遊憩區的遊客人數統計，平均已達四萬人次以上。這種增加的趨勢勢必將對遊憩區的經濟帶來某些程度的衝擊，諸如就業、所得、資產價值及地方產業結構等等均將發生變動。身為一級觀光重地必經之處的埔里地區，因應此等趨勢，自應把握機會，重新整合觀光資源，順應時勢潮流，為地方發展找出一條大利多的方向。

表 5-1 台閩地區主要觀光遊憩區遊客人數統計

觀光遊憩區	94年3月遊客人數	93年3月遊客人數	成長率	計算方式
清境農場	47,983	50,626	-5.22	概估
霧社	71,974	75,939	-5.22	概估
東埔溫泉	14,454	32,306	-55.26	概估
奧萬大國家森林遊樂區	4,700	3,008	56.25	門票數
合歡山國家森林遊樂區	785	535	46.73	住宿人數
九族文化村	42,175	46,969	-10.21	門票數
日月潭風景區	32,864	36,600	-10.21	概估
中台禪寺	45,732	18,737	144.07	概估

資料來源：交通部觀光局，〈台閩地區主要觀光遊憩區遊客人數〉，  
[http://202.39.225.136/statistics/File/200503/tourist\\_spots\\_200503.pdf](http://202.39.225.136/statistics/File/200503/tourist_spots_200503.pdf)，民  
 94.3。

蓋觀光事業的發展，除可透過產業上下游關聯之誘發乘數效果促進地方的經濟成長外，它對國家社會面更具有實質的意義，此部分效益，係由於觀光資源的開發，提高資源的使用效率，達

到資源規模利用的社會效益；同時在遊憩消費者的感受上，將由遊憩間的遊憩滿足，提高生活品質。

由表 5-1 所示，除中台禪寺以外，沒有其他主要遊憩景點是位在埔里地區內。因此，即使這些主要遊憩景點的平均旅遊人次已達四萬人次，但是真正的埔里地區消費的人次應不足平均人次。第十六屆埔里鎮長馬文君在其政見中便提到要推動「效率的埔里」、「觀光的埔里」、「文化的埔里」、「農業的埔里」等諸多措施的基礎建設；其中觀光、文化和農業其實是可以連結在一起作一整體規劃發展的，並藉由低成本但可能獲致高效益的資訊行銷方式，將埔里地區的特色及旅遊價值廣為宣傳周知，以免重蹈民國 94 年埔里花卉展的覆轍。<sup>93</sup>

埔里地區有特色的景點及產業非常多，在景點方面，如中台禪寺、靈巖山寺、鯉魚潭、地理中心碑，富有教育及休憩意味的牛耳石雕公園、龍南漆文物館、廣興紙寮、蝴蝶生態牧場、桃米社區及打鐵街等等，如圖 5-2 所示；有名的特產如基因改造玫瑰花、<sup>94</sup>甘蔗、茭白筍、花卉、金線蓮、天然漆及紹興酒等。

---

<sup>93</sup> 埔里花卉展為自民國 94 年元月開始舉辦，為期兩個月，參觀人數僅有二萬九千零九十九人次，與埔里鎮農會及農委會事前所作的評估作業，產生極大落差。花卉展期間，場內及場外皆設有農產品特賣產銷會，也早已入不敷出而提前撤場。引自東森新聞報，民 94.2.14。

<sup>94</sup> 埔里鎮農會與國際花卉公司合作在花卉物流中心舉辦的花卉博覽會中，推出系列基因改造新品種玫瑰花，包括紫色的「水精靈」、淡粉紅色系的「鐵達尼」及大紅的「東方之星」等。另由埔里鎮農會輔導製作的「山形玫瑰」，農民以有機生態平衡法來代替農藥，更將玫瑰的食用功效發揮極至。引自中華日報新聞網，

<http://www.cdnnews.com.tw/20050214/news/dfzh/830040002005021317085867.htm>，民 94.2.13。

圖 5-1 埔里地區主要景點



資料來源：埔里鎮公所網站，<http://www.puli.gov.tw/3-map-1.htm>，民 94。

在文化旅遊方面，目前埔里鎮公所舉辦的文化旅遊活動包括有舉辦元宵燈會攻炮城活動、響應靈巖山寺素食節舉行園遊會、與客委會合辦 2005 桐花香客家情等非常態性的文化活動；而為營造花都形象，也特地選定主要街道進行「花都營造美化活動」。鎮公所應將這些有特色的景點、產業、文化整合成一完整的「觀光埔里」，並以策略聯盟發展方式，將觀光、產業、民宿、地方美食等串聯起來，使其成為一個完整的埔里之旅，並廣為行銷，而不應讓埔里鎮成為遊客在規劃中臺灣旅程時，獨漏的地點。<sup>95</sup>

觀光事業可以帶動地方產業、創造就業機會、提升生活品

<sup>95</sup> 「中台灣一日遊」沿台十四線可至日月潭、頭社、魚池及埔里等地，。往草屯走台十四線，行車約四十分鐘，即可抵達埔里鎮，許多遊客在行程規劃上，往往將埔里鎮給遺漏掉，猶如入寶山空手而回相當可惜。引自東森新聞報，民 94.4.16。

質，近年來世界各國政府均積極發展觀光，使其成為全球之趨勢，「觀光」已成為許多國家賺取外匯的首要來源。<sup>96</sup>尤其對於地方政府而言，來自中央政府的補助愈形減少，已不敷地方發展所需，此際，地方政府更需營造在地特色，發揮地方長處，整合地方資源，方能豐富地方治理能力，給予人民充足安裕的生活環境。

## 第二節 由強化社區參與模式強化領導作為

為因應目前埔里地區的專權型權力結構下，可能因行政首長能力不足所造成治理能力的困境，創造公私協力合作關係(inter-agency working or partnerships)，加強社區參與，提高社區總體營造能力，<sup>97</sup>凝聚社區總體意識，應為可行的方案設計。

社區參與是由社區(community)及參與(participation)的概念，所組合而成的複合字。社區參與是社區及參與組合而成，楊慧琪、郭金水認為社區參與的意義是由社區居民共同參加，以該社區及其居民為範圍與對象所發起促進該社區發展的一切行動。<sup>98</sup>施教裕則認為社區參與乃是有目標、組織和行動導向的過程和投入，尤以在特定地理區域內，結合社區成員及有共同利益的相關組織團體，藉以凝聚社區意識和提高社區生產力，以提升社區成員生活品質。<sup>99</sup>

陳其南認為社區參與是成員共同期望社區進步與發展，願意投入個人有形或無形的資源，包括時間、金錢、勞心勞力等。經

---

<sup>96</sup> 劉潤南，〈馬祖觀光事業發展策略之研究〉，碩士論文，台北大學企業管理學系，民 93，頁 4。

<sup>97</sup> 文建會在其八十四年之社區總體營造簡報資料中提出：「社區總體營造」就是以社區共同體的存在和意識作為前題和目標，藉著社區居民積極參與地方公共事務，凝聚社區共識，經由社區的自主能力，配合社區總體營造理念的推動，使各地方社區建立屬於自己的文化特色，也讓社區居民共同經營及參與社區其他相關的文化活動等。

<sup>98</sup> 楊慧琪、郭金水，〈社區參與的溝通行動論初探－以澎湖二坎為例〉，《臺北師院學報》，第 9 期，民 85，頁 369-403。

<sup>99</sup> 施教裕，〈社會參與的理論與實務〉，《社會福利》，第 129 期，民 85，頁 2-8。

由個人參與社區活動，加深個人對社區的認同，而這認同又可以轉化成個人對社區環境的情感認知。換言之，個人越參與、越滿意，及對社區的認同度也越高。<sup>100</sup>林振春則提出社區參與是個人在整個社會運作過程中，投入自己的意見、行為及其他資源、以便在產出方面產生效果，使自己的努力能對社會具有某種程度的影響，從而產生預期的效果。<sup>101</sup>

羅秀華在觀察文山社區由充權到治理的歷程中發現，「權力平衡」議題，也就是國家與社區的權力平衡運作機制，是多年來影響社區自主的關鍵。<sup>102</sup>國家權力包括了中央與地方政府的權力，因此，從目前國家權力高過於社區權力的現象著眼，要能夠有效推進自主公民與社區的進程，必然是著重於「社區權力促進」。其文中並提到，社區治理 (community governance) 能力的強弱，是社區成長重要指標，必須提高社區公民參與，方能提昇社區自主權力，強化社區發展。

埔里地區除桃米里及牛眠里等少數社區有非營利組織積極推行社區教育，增進社區居民參與外，其餘推展社區參與工作主要仍由地方政府權力主導。其主要推行工作主要在於社區藝文活動的舉行、志工團隊及守望相助巡守隊的建立等，但是在社區發展經費短少的情況下，仰賴地方政府補助的社區發展工作形成徒具形式，而難以發揮實質作用，無法凝聚社區意識，發展社區特色。故地方政府在發現新故鄉文教基金會和桃米里、牛眠里合作發展社區工作獲致良效時，亦起而效尤，冀由模仿非營利組織協助社區發展之模式，加強社區居民參與，強化社區自立發展。然而此一工作卻是成效不彰，亦未見獲致任何成果，鎮長雖允諾代

---

<sup>100</sup> 陳其南，〈。臺灣地區推動社區總體營造的經驗〉，「1996 臺北國際社區教育」研討會，臺灣師範大學社會教育學系暨成人教育研究中心主辦，臺北，民 85，頁 27。

<sup>101</sup> 林振春，〈社區意識與教育改革〉，《教育研究雙月刊》，第 51 期，民 85，頁 14-22。

<sup>102</sup> 羅秀華，〈文山社區由充權到治理的發展歷程〉，博士論文，臺灣大學建築與城鄉研究所，民 92，頁 37-38。



表會，鎮公所方面將會再重新檢討社區發展工作之方案，至今卻未見有何具體成效或成果之展現。<sup>103</sup>

故為提昇社區治理能力，提昇社區自主權力，必先強化社區參與；社區參與為改造社區、活化社區的主要動力，社區居民基於共同生活經驗的分享及歷史文化傳承的責任，自動自發地參與環境的改造活動，並共同分享社區參與的成果進而擴散參與成果，更能有效強化領導作為，以促進社區進步繁榮。丘昌泰等人詳細歸納社區參與的意義有下列六點：<sup>104</sup>

- 一、社區參與為改造社區、活化社區的主要動力。社區居民基於共同生活經驗的分享歷史文化傳承的責任，會自動自發參與社區改造的活動。
- 二、社區參與應該是一種自發性、自主性的民主過程。
- 三、社區參與的核心要素為社區居民的認同感；認同感是社區居民內心的集體意識，一種出自於「我們」意識的團體情，也是一種生命共同體的感覺。
- 四、社區是滿足居民基本需求的功能單位；由生活在同一地區的一群人所構成的地方性團體，此團體可能是制度化或是臨時性的。
- 五、社區居民展現出不同形式的互動型態，此種互動植基於社會角色、社會地位、社會階層、任務分工與交互依賴的社會結構。
- 六、社區居民可以共同分享社區參與的成果，且成果的擴散將有助於整體國家發展與社會進度。

---

<sup>103</sup> 鎮長在民國 93 年第 17 屆鎮民代表會第八次定期會時，就社區發展工作成效作如下答詢：「桃米里發展成功主要是由新故鄉文教基金會協助從上級爭取很多經費。鎮公所也有送計畫案，今年也有送，但是都沒有得到通過，我國會去瞭解原因，公所也會繼續選擇適宜的地點推動」。引自〈第 17 屆埔鎮公民代表會第八次定期會議事錄〉，民 93，頁 180。

<sup>104</sup> 丘昌泰、陳金貴與洪源智，《臺北市社區參與制度之研究》。臺北：臺北市研究發展考核委員會，民 90，頁 23。



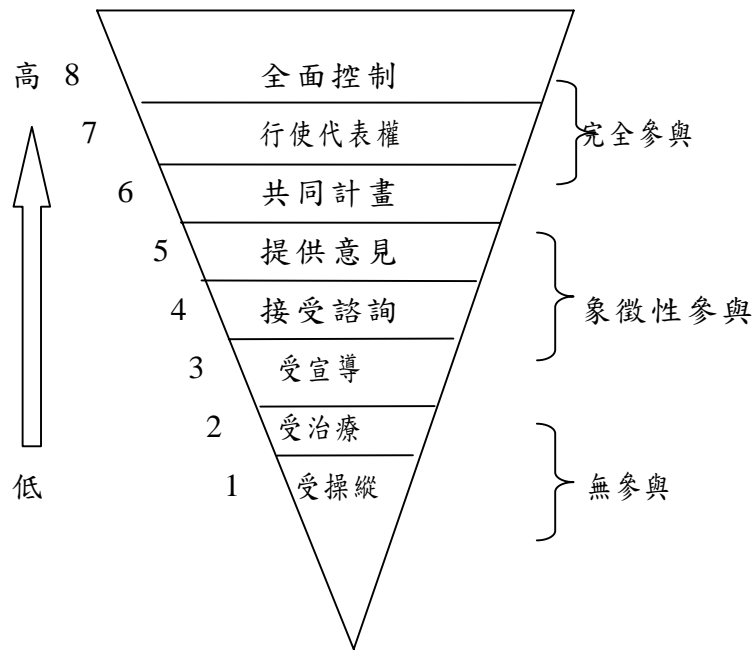
社區參與有程度之分，在社區參與程度的分類上，阿恩斯坦 (Arnstein) 是為第一位提出社區參與階梯論的學者。其提出社區參與階梯圖，如圖 5-2 所示。國內學者多半是以阿恩斯坦所提參與程度為依據。<sup>105</sup>阿恩斯坦認為社區參與從公民影響決策制訂的程度劃分八種層次：

- 一、操縱(manipulation)：居民被動接受來自上級的訊息、教育或說服。
- 二、治療(therapy)：在解決問題的過程中，掌權者不去挖掘問題的癥結以求徹底解決，而只是消極的治療表面的病徵，居民無法獲悉掌權者如何處理他們的問題，只是配合掌權者的要求和說明去行動。
- 三、給予訊息(informing)：掌權者主動告知居民有關他們的權力、義務以及他們能夠採取的行動，此階段為居民投入參與的一大步。但仍屬由上而下的溝通。
- 四、諮商(consultation)：掌權者稍稍願意聽取居民的聲音，卻無法保證能夠造成對決策過程有任何影響力。
- 五、安撫(placation)：居民稍具參與力與影響力，在具決策力的組織中，居民可能有少數決策席次，但是影響不大。
- 六、夥伴關係(partnership)：掌權者與居民組織共享相等的決策權力，當居民組織有良好的結構且運作良好的話，更能顯示出居民的參與層次，而此種組織更是培養社區領袖，提升居民參與的理想場所。
- 七、代表權力(delegated power)：居民擁有顯著的決定權，亦即居民擁有代表社區的權力，政府只擁有少許的影響力。
- 八、居民控制(citizen control)：居民享有完全的決策權力，擁有絕對的控制權，他們的任何決定都受到政府的接受和認可。

---

<sup>105</sup> 同註 100。

圖 5-2 社區參與階梯



資料來源：吳昭郎，〈民眾參與鄉村社區發展工作之途徑〉，《社區發展季刊》，第 25 期，民 73，頁 30。

且阿恩斯坦之參與程度偏重在參與和權力之間的關係，參與程度的高低決定了擁有權力的多寡。阿恩斯坦將一、二階段視為無參與的形式，居民並無實際的參與行動；三至五階段為象徵性參與的形式，社區只能接受訊息，其意願難以反映到社區的決策中。六至八階段為完全參與的形式，居民與政府同處平等地位，可依社區集體的意願來決定社區計畫的形式。

由於地方自治的實施以及民主化的影響，社區居民與社區領導人之間的關係，不同於過往傳統社會，一般平民與仕紳階級之間的關係，現在已經從被動與治療的階段，提昇到給予訊息與諮商的階段，但是距離完全的社區參與尚有一段距離；也就是必須要讓社區居民擁有決策權力，使居民的意願和動向有落實的機會，從稍微具有決策權力，到完全具有決策權力，才能在專權型

權力結構的現狀下，達到完全的社區參與。

民眾的疏離感和不信任感，可能對政府施政造成諸多的負面效應，例如政策運作過程所需之交易成本(transaction cost)升高、時間延宕、最重要者乃是危及政府的威信，故公民及社區參與乃是地方治理的核心課題。<sup>106</sup>公民參與匱乏，會阻礙民主政治的良性發展地方政策議題的性質較諸於全國性的議題，其透過公民參與解決爭議的可行性更高，故地方政府應致力於促進公民參與，以實踐民主政治之民有、民治、民享的理想。

社區參與有助於居民發揮其潛能，也有利於社區領袖的培育，<sup>107</sup>相較於跳脫群體領導系統，以自身經濟實力或其他因素所選出來的社區領導人，由社區自身培育出來的領導人，相信更能瞭解社區的需求，回應社區的要求，凝聚社區的共識，有全體社區居民的完全參與，也就是有全體社區作為後盾，相信更能強化社區領導人的領導能力，豐富領導作為，包括培育社區人才、美化社區環境、振興社區產業、社區照顧、提昇社區文化、社區防災等工作。

尤其埔里地區屬於專權型之權力結構，地方重要決策及未來發展政策之制訂，實掌握位處權力結構頂層的行政首長手上，該權力結構對於行政首長之施政方向及議題導向雖有所助益，然對於社區意識的傳達及社區自主權力之建立卻有所困難。由前述可知，在地方政府財政拮据，而其制訂之社區發展工作方案又不獲上級政府青睞，而無法獲得經費補助的情況下，地方政府對社區發展工作的認知及社區居民的真正需要已產生相當程度之落差，在此一情況下，惟有加強社區居民參與，提昇社區自主權力，

---

<sup>106</sup> 許立一，〈地方治理與公民參與的實踐：政治後現代性危機的反思與解決〉，《公共行政學報》，第10期，頁93，頁63-94。

<sup>107</sup> 同註101。

與政府權力達到權力平衡的狀態，突破專權型權力結構對治理能力提昇所形成之窒礙，讓地方政府權力跳脫位於上位者之思維，正視社區居民權力及社區自主意識，社區方能自主自立，地方治理能力才得以提昇。

## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

經過以上各章的分析與討論之後，可以獲得以下幾點結論。

#### 壹、歷史與人文發展影響群體領導系統的形成。

埔里地區的開發，史載自兩百多年前，歷史攸久，移入人口日眾，期間雖歷經原住民、平埔族、日本人及漢人等統治族群的更迭，但這些種族已然交融定居於該地區，不分彼此。並形成以聚落為中心的宗族群體、以祭祀圈為中心的宗教群體及因經濟發展而成的志願性群體。而晚近因為民主化及都市化的影響，使得出身自宗族群體及宗教群體的社區領導人日漸式微。

#### 貳、群體領導系統的式微造成專權型的權力結構。

由於民主化及都市化的影響，出身自群體領導系統的社區領導人日益減少，憑藉經濟實力及服務熱忱而成功擔任社區領導人者日益增加。埔里地區整體為一散漫型的權力型態，無明顯的地方派系勢力形成，故跨域級的社區領導人便成為該地區聲望及影響力最高者，因而形成專權型的權力結構。在此權力結構中，鎮長擁有最高的實質決策權力，故此專權型的權力結構以鎮長為首。

#### 參、權力結構的組成與政治職位相符合。

埔里地區為專權型的權力結構，擁有最高實質決策權力者為

行政首長，由於群體領導系統式微、政治職位流動率高達六成的影響，使得社區中不易出現潛藏領導人，故社區領導人即為實質領導人，再加上熱烈競逐政治職位的影響，形成該區的權力結構與政治職位相符合的情況。

#### **肆、權力結構的運作會受到上級政府的牽引。**

即便群體領導系統式微，但凡是群體領導系統出身的社區領導人，基礎實力穩固，地位不易動搖，其屯積實力後，便會進一步往更高層級的政治職位邁進，進而成為跨域級的社區領導，故其晉身有連貫性。故跨域級的社區領導人影響力更甚於一般社區領導人，層級愈高則影響力愈大，影響力最大者為中央層級的民意代表。故埔里地區的權力結構在運作時，無可避免產生上級政府的牽引作用。

#### **五、權力結構的性別比例組成未呈平衡狀態。**

權力結構的組成分子中，女性計有 13 人，佔總人數的二成七，顯示在埔里地區雖然男女性別比例趨近於平衡，然出任社區領導人仍舊以男性佔多數。值得注意的是，女性所占比例雖是少數，但是第十六屆埔里鎮長及第十六、十七屆埔里鎮民代表會主席都是女性，因之女性雖然人數較少，但握有最高實質決策權力。顯示在半都市化的埔里地區，雖男性社區領導人仍占有多數，但女性擁有較高的權力，使得性別所造成的權力結構差異並不明顯。

#### **陸、專權型的權力結構形塑個人主義的地方治理模式。**

在沒有地方派系扞格以及鎮長的刻意經營下，行政首長成為埔里地區最高的實質決策者。其作為及理念決定埔里地區的未來

願景與展望，其行政能力愈強，又能發揮協調性及柔軟度，則地方治理能力愈強；若鎮長統合力及及柔軟度不足，則在地方上無法凝聚社區共識，與上級政府間無法建立良性互動的府際關係，跟私門間不能協力合作，則地方治理能力將無法提昇。

## 柒、地方治理能力低落致使地方自給財源仍舊不足。

由埔里鎮公所十年來的財政狀況觀察，從民國 88 年度起，收支已然無法平衡，沒有結餘款項可資運用，即使 89 年度有大筆補助及協助收入，但隔年便又陷入負債狀態；由各面向觀察，在行政、規劃及協調能力有限，使得埔里地區的地方治理能力低落，無法提昇地方財政自給狀況，主要收入來源，仍須依靠上級補助及協助收入，無法落實真正的地方自治。

## 第二節 研究建議

由於埔里地區屬於專權型的權力結構，使得行政首長握有實質的決策權力，其治理能力能否提昇，端看行政首長的作為，若行政首長有為有守，實為民眾之福。然而，一旦行政首長發生治理失靈的情況，故防微漸杜方能防患未然，故提出兩點方案，以作為埔里地區提昇地方治理能力之方。

### 壹、由形塑資源開發模式豐富治理能力。

凡可資利用，有助於提昇地方治理能力者皆為資源，埔里地區面臨最大的問題即財源不足，對中央補助依存度過高，在財源不足的情況下，實難有所作為。故善用並整合所有可用資源，並加以妥善開發利用，增加地方收入，方能豐富治理能力。

## 貳、由促動社區參與模式強化領導作為。

社區參與有助於居民發揮其潛能，也有利於社區領袖的培育，有全體社區居民的完全參與，也就是有全體社區作為後盾，相信更能強化社區領導人的領導能力，豐富領導作為，包括培育社區人才、美化社區環境、振興社區產業、社區照顧、提昇社區文化、社區防災等工作。



# 參考書目

## 壹、中文部份

### 一、書籍

文崇一，《臺灣的社區權力結構》。臺北：巨流圖書，民 78。

丘昌泰，《公共政策－當代政策科學理論之研究》。臺北：巨流，民 84。

司徒達賢，《非營利組織的經營管理》。臺北：遠流，民 91。

朱景鵬，《地方政府治理能力評估模式建構之研究》。臺北：行政院研考會，民 93。

江大樹，《公共行政學－理論與社會實踐》。臺北：五南，民 86。

江岷欽、劉坤億，《企業政府－理念、實務、省思》。臺北：智勝文化，民 88。

呂育誠，《地方政府管理－結構與功能的分析》。臺北：元照，民 90。

吳瓊恩，《行政學的範圍與方法》。臺北：五南，民 81。

吳瓊恩、李允傑與陳銘薰，《公共管理》。臺北：智勝文化，民 90。

林水波，《政府再造》。臺北：智勝文化，民 88。

林鍾沂、林文斌譯，Owen E. Hughes 著，《公共管理新論》。臺北：

- 韋伯文化，民 89。
- 紀俊臣，《臺灣地方政治轉型與自治法制設計之析論》。臺北：時英，民 85。
- \_\_\_\_\_，《地方政府再造－機制建構·發展願景系論》。臺北：時英，民 89.9。
- \_\_\_\_\_，《地方政府與地方制度法》。臺北：時英，民 93.9。
- 黃政雄、張昆山，《地方派系與臺灣政治》。臺北：聯合報社，民 85。
- 陳東升，《金權城市》。臺北：巨流圖書，民 84。
- 陳明通，《派系政治與臺灣政治變遷》。臺北：月日，民 84。
- 陳俊傑，《埔里開發的故事－平埔族現況調查報導》。南投：財團法人南投縣立文化基金會，民 89。
- 陳恆鈞，《治理互賴與政策執行》。臺北：商鼎，民 91。
- 孫本初，《公共管理》。臺北：時英，民 86。
- 孫同文，《從威權政府到民主治理》。臺北：元照，民 92。
- 孫碧霞、廖秋芬與董國光譯，Sharon M. Oster 著，《非營利組織策略管理》。臺北：洪葉文化，民 90。
- 許道然、劉坤億、熊忠勇與黃建明譯，B. Guy Peters 著，《政府未來的治理模式》。臺北：智勝文化，民 89。
- 曹俊漢，《行政現代化的迷思－全球化下臺灣行政發展面臨的挑戰》。臺北：韋伯文化，民 92。
- 劉北成譯，Galbraith 著，《權力的剖析》。臺北：時報文化，民 81。
- 劉毓玲譯，Osborne David and Ted Gaebler 著，《新政府運動》。臺北：天下文化，民 82。
- 詹中原，《新公共管理－政府再造的理論與實務》。臺北：五南，民 88。
- 趙永茂、孫同文與江大樹主編，《府際關係》。臺北：元照，民 90。

衛惠林，《埔里巴宰七社志》。臺北：中研院民族所，民 70。

魏啟林，《政府再造運動》。臺北：晨星，民 89。

## 二、期刊

王灝，〈埔里平埔族的走標〉，《水沙連雜誌》，第 14 期，民 85，頁 8-12。

江大樹，〈臺灣地方自治的改造與重建〉，《理論與政策》，第 43 期，民 86，頁 3-17。

李長晏，〈中央與地方關係的重構與運作〉，《中國地方自治》，第 53 卷，第 2 期，頁 30-41。

吳松林，〈變遷中的中央與地方關係〉，《研考雙月刊》，第 26 期，頁 66-74。

林水波、李長晏，〈標竿學習與地方治理能力〉，《中國地方自治》，第 56 卷，第 5 期，民 92.5，頁 4-32。

俞可平主編，〈治理與善治〉，《亞太經濟管理評論》，第 5 卷，第 2 期，民 91.03，頁 104。

陳美鈴，〈埔里盆地的平埔族聚落分佈型態〉，《國立僑生大學先修班學報》，第 2 期，民 83 年，頁 229-264。

陳立剛，〈府際關係研究—區域治理問題及其策略〉，《中國地方自治》，第 54 卷，第 1 期，民 90.1，頁 20-29。

陳立剛、李長晏，〈全球化治理—臺灣都會治理的困境與體制建構：地方政府跨區域合作探究〉，《中國地方自治月刊》，第 56 卷，第 2 期，民 92，頁 4-19。

陳維林，〈埔里的平埔族〉，《民俗臺灣》，第 5 輯，民 79，頁 73-76。

陳欽春，〈社區主義在當代治理模式中的定位與展望〉，《中國行政評論》，第 10 卷，第 1 期，民 89.12，頁 183-213。

- 許志雄，〈地方自治的普遍化與國際化〉，《律師雜誌》，第 244 期，民 88，頁 92-102。
- 張其祿、黃榮護，〈全球化下的地方政府「治理」—理論挑戰與策略展望〉，《空大行政學報》，第 12 期，民 91.8，頁 147-167。
- 溫振華，〈清代中部平埔族遷移埔里分析〉，《臺灣文獻》，第 51 卷 2 期，民 89，頁 27-37。
- 劉坤憶，〈地方政府治理機制的創新挑戰—市場治理模式的功能與限制〉，《法政學報》，第 15 期，民 91，頁 79-113。
- 鄭詩華，〈南投縣埔里鎮蜈蚣里地區休閒農業整體發展調查規劃報告書〉，《中國農村發展規劃學會》，民 85，頁 8-10。
- 鍾幼蘭，〈平埔族群與埔里盆地—關於開發問題的探討〉，《平埔族群的區域研究論文集》，民 87，頁 141-162。
- 謝繼昌，〈平埔族之漢化—臺灣埔里平原之研究〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第 47 期，民 68，頁 49-72。

### 三、論文

- 丁姝媽，〈光復以來的埔里產業〉，碩士論文，暨南大學歷史學系，民 90。
- 王志忠，〈埔里盆地聚落演化的歷史考察—三個民族，五個文類型權力變動下的空間，社會現象〉，碩士論文，東海大學建築學系，民 79。
- 吳英明、鄭明達，〈全球治理與地方國家〉，「城市外交與全球治理」研討會，義守大學，民 90.12.14。
- 李宜燁，〈地方再發展新途徑---生態博物館以南投縣埔里鎮為例〉，碩士論文，中山大學公共事務管理研究所，民 90。
- 李長晏，〈我國中央與地方府際關係分析：英國經驗之學習〉，博

士論文，政治大學公共行政學系，民 88。

\_\_\_\_\_，〈由回應到協力—都會治理體制的新挑戰〉，「多元環境下公共治理的新定位」研討會，臺灣公共行政與公共事務系所聯合會主辦，臺北，民 93。

邱正略，〈清代臺灣中部平埔族遷移埔里拓墾之研究〉，碩士論文，東海大學歷史學系，民 81。

邱淑娟，〈九二一震災重建區社區參與學習之研究—以埔里鎮桃米社區為例〉，碩士論文，暨南大學成人與繼續教育研究所，民 92。

林仲修，〈水里鄉政治權力結構之分析〉，碩士論文，臺灣師範大學三民主義研究所，民 80。

林佳蓉，〈地方權力結構與空間政策--以臺南市為例〉，碩士論文，成功大學政治經濟研究所，民 88。

林逢展，〈災變、新興團體、與地方權力結構：南投縣中寮鄉的個案比較研究〉，碩士論文，東海大學社會學系，民 91。

紀俊臣，〈瑞竹地區的領導系統與權力結構〉，碩士論文，臺灣大學政治學系，民 66。

郭俊欽，〈九二一震災地方行政部門緊急應變執行過程之研究—以埔里鎮與東勢鎮為例〉，臺灣大學建築與城鄉研究所，民 89。

陳加奇，〈埔里牛尾庄 921 地震災後重建與聚落變遷〉，碩士論文，臺灣大學地理環境資源學研究所，民 91。

陳亮全、郭俊欽，〈臺灣重大災害緊急應變之調查與分析—以九二一大地震埔里鎮公部門應變為例〉，「災害危機處理」學術研討會，長榮管理學院主辦，臺南，民 89。

陳陽德，〈民主轉型與地方自治生態變遷〉，「地方自治暨中央與地方權限之爭議」研討會，中正大學政治學系，嘉義，民 89。

陳德奎，〈我國災害防救體系中第三層級(鄉鎮市公所)運作機制之

- 探析》，碩士論文，中央警察大學消防科學研究所，民 91。
- 黃亦錫，〈埔里酒廠產業與地方觀光發展之關聯〉，碩士論文，世新大學觀光學系，民 91。
- 黃榮護、張其祿，〈全球化下的地方政府「治理」－理論挑戰與策略展望〉，「城市外交與全球治理」研討會，義守大學公共行政學系主辦，高雄，民 90.12。
- 黃識銘，〈社區權力結構與社區發展關聯性之研究〉，碩士論文，東吳大學社會學系，民 75。
- 張家榮，〈清代北投社社史研究－以社址、社域變遷為中心〉，碩士論文，東海大學歷史學系，民 93。
- 楊敏芝，〈地方文化產業與地域活化互動模式研究－以埔里酒文化產業為例〉，博士論文，臺北大學都市計畫研究所，民 91。
- 詹欣華，〈社區永續發展－以南投縣桃米社區為例〉，碩士論文，中正大學政治學系，民 93。
- 蔡毓蓉，〈埔里鎮休閒產業相關從業人員對地方邁向永續發展態度之研究〉，碩士論文，大葉大學休閒事業管理學系，民 93。
- 蔡慧姿，〈九二一震災農村社區土地重劃衝突及管理模式之研究－以南投縣埔里鎮珠子山農村社區為例〉，碩士論文，臺北大學都市計畫研究所，民 90。
- 盧建名，〈誰統治士林－士林社區權力結構與權力菁英之分析〉，碩士論文，東吳大學社會學系，民 91。
- 魏玉蕙，〈921 地震災害與災後重建之研究－以埔里蜈蚣里為例〉，碩士論文，臺灣大學地理環境資源學研究所，民 90。
- 羅秀華，〈文山社區由充權到治理的發展歷程〉，博士論文，臺灣大學建築與城鄉研究所，民 92。

#### 四、網路

黃美英，〈埔里平埔族群簡介〉，《埔里眉溪四庄重建工作站》，  
<http://puli-village.org.tw>，民 91。

\_\_\_\_\_，〈平埔村庄的歷史斷層與文化重建〉，《埔里眉溪四庄重建工作站》，<http://puli-village.org.tw>，民 91。

## 五、文件

南投縣政府，〈南投縣統計要覽〉，民 83-93。

埔里鎮民代表會，〈南投縣埔里鎮鎮民代表會議事錄〉，民 87-94。

埔里鎮公所，〈南投縣埔里鎮九二一震災重建綱要〉，民 90。

## 貳、英文部份

### (I) Books

Alvesson, Mats, *Cultural Perspectives on Organizations*, New York: Cambridge University Press, 1993.

Bendix, Reinhard, *Max Weber: An Intellectual Portrait*, New York: Doubleday, 1960.

Betrand, Russle *Power: A New Social Analysis*, New York: W. W. Norton, 1938.

Guy, Peters B., *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: The University Press of Kansas, 1996.

Hajer, Maarten A. and Wagenaar, *Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge: Cambridge University Press,

2003.

Hambledon, R. et al., *New Perspectives in Local Governance*, New York: Joseph Rowntree Foundation, 1997.

Harold Lasswell, *Politics: Who Gets What, When, How*, Taipei: Rainbow-Bridge Book Co., 1971.

John, Peter, *Local Governance in Western Europe*, London: Sage Publishing Co., 2001.

Kooiman, Jun, *Governing As Governance*, London: Sage Publications Co., 2003.

Mott, Paul B., *The Structure of Community Power*, New York: Random House, 1970.

\_\_\_\_\_, *Power, Authority, and Influence*, New York: Random House, 1970.

Pierre, Jon, and Peters Guy, *Governance, Politics and the State*, London: Macmilland Press, 2000.

## (II)Periodicals

Beauregard, Robert A., and Pierre Jon, "Disputing the global: A skeptical view of locally-based international initiatives," *Policy & Politics*, Vol. 28, No. 4, 2000, pp. 465-478.

Jessop, Bob, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development", *International Social Science Journal*, No. 155, 1999.

White, Ralph, and Ronald Lippitt, "Leader Behavior and Member Reaction in Three Social Climates", *Leaders and Leaderships*, 1970, pp. 86-87.