

行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

社區發展協會與村里制度功能重疊問題之研究

計畫類別：個別型計畫

計畫編號：NSC92-2414-H-216-001-

執行期間：92年08月01日至93年07月31日

執行單位：中華大學行政管理學系

計畫主持人：葉嘉楠

報告類型：精簡報告

處理方式：本計畫可公開查詢

中 華 民 國 93 年 11 月 3 日

社區發展協會與村里制度功能重疊問題之研究

- 以新竹市為例

摘要

社區與村里功能的重疊與競合問題多年來一直有人討論，雖然大部分學者認為雙頭馬車是一大問題，但卻缺少對此一問題深入的了解，本文試圖彌補這個缺陷。本研究有以下幾點發現：

首先，就研究方法來說，在深入訪談過程中發現部分受訪者在封閉式問卷中回答較為保守，但在深入訪談中，出現答案與電訪中不一致的情形。第二，本文發現里長與社區理事長屬同黨同派系大都合作情形良好，不同黨派則大都出現互相衝突，尤其是分屬藍綠陣營的領導者。第三，本研究發現里長認為功能有重疊較多，沒有重疊較少，而社區理事長則看法相反，但雙方差異不大，亦即都認為重疊部分不小。第四，功能重疊對領導者有利，我們從媒體報導及本文深入訪談中得到證實。其次，功能重疊可以增加組織表現。本文發現如果身兼社區發展協會理事長與里長的領導人或雙方合作愉快者都對功能重疊表示肯定，並認為可以產生互補功能。此外，功能重疊可能出現資源浪費及沒有效率的情形，本文在調查及訪談中都得到證實。其次是功能重疊後，因爭奪資源而產生的衝突，本文也證實此點，尤其是當社區發展協會理事長與里長為不同黨籍時，衝突最為激烈。第五，未來社區發展協會與里的發展方向，本文發現里長較偏好廢除其一或合併，社區發展協會理事長則較偏好維持現狀，同時兼任者較偏好廢除其一或合併。第六，新故鄉社區營造計畫建議將村里長納為社區發展協會顧問，及村里朝委員會化或里鄰長及幹事改採「推薦甄試」方式。但本文發現一些社區發展協會理事長與里長衝突激烈，社區發展協會理事長完全不讓里長參加社區舉辦的任何活動，遑論擔任顧問。此外，弱化村里功能與地位的結果並未能解決資源配置失當、經費運用不透明及里民參與管道不足的問題。第七，新故鄉社區營造計畫中央預計投入龐大的公共支出，如果沒有考慮到這些補助單位的代表性及用途，則實在嚴重違反民主政治的課責與回應原則。最後，本文認為村里與社區合併是該走的方向，至於哪一個要被取代，尚需各界集思廣益，目前並未有定見。

關鍵詞：村里、社區發展協會、功能重疊、新故鄉社區營造計畫

The Problem of Redundancy between Community Development Association and Village system: The example of Hsinchu City

Abstract

The redundancy problem between community development association and village system has been noticed for years but most scholars argued that we pay too little attention on this issue. This study try to fit in this gap and address a solution for the future between community development association and village system. In this study, we found the following results:

First, from the point of research method, we found the inconsistent answers between closed and open ended questionnaires. Respondents seem to more conservative on closed-ended questionnaires while more open to the open-ended questionnaires. Second, villages and community development associations are quite cooperative when both leaders belong to the same party and are conflict when both leaders belong to different parties. Third, most village leaders think that redundancy problem is serious while most community development leaders think that this issue is not serious. Fourth, we confirmed that redundancy is good for the leader(central government). Besides, redundancy shows the merit of complement when community development association and village leaders are cooperative. We also confirmed that redundancy could result in inefficiencies and wastes. Redundancy could also cause serious conflict between community development association and village system especially when both leaders belong to different parties. Fifth, about the future of between community development association and village system, village leaders prefer combining two organizations into one while community development leaders prefer the status quo. Sixth, the program of building new community planned to ask village leaders as community consultants, but we found that this ideas may be unrealistic. Seventh, the program of building new community planned to input huge public funds into community organizations, but this could violate the democratic principles of accountability and responsiveness. Finally, we assert that community development association and village system should be combined into one organization.

Key Words: village system, community development association, redundancy, program of building new community

社區發展協會與村里制度功能重疊問題之研究

- 以新竹市為例

壹、動機與研究目的

社區是構成社會的基本單位，也是居民最常接觸的基本層級之一。社區是家庭和各種團體所形成的集合體，所以它兼有家的社會功能，又有團體互助的力量。再者，住在社區內的居民，因為彼此熟識而更能發揮團結合作的精神，共同發展推動社區協會的工作，更因為社區中的市場、商店、學校等，和影響人們日常生活所需的物品、活動空間、和精神文化等，和現代人實有密不可分的關係，因此社區發展是刻不容緩的。社區發展雖有許多不同解釋，但其共同點全都關注在有計畫的社會行動，要在一定的地緣關係上共同關心彼此之生活福祉，要在共同之文化價值與哲學思想上形成團結（李宗派，2002）。

我國有關社區發展的工作主要落在村里與社區發展協會上。村里制度早在周朝即已形成，而社區發展的推行則是最近三十多年的事。近年來由於政府大力推動社區總體營造的工作而使社區發展呈現蓬勃氣象，然而在社區發展的過程中出現的問題也不少。

首先，這兩個組織在定位及代表性上有其問題。因為里長雖有公務員性質，卻不是用公務人員保障法的相關規定。此外，里長雖是民選，卻又不適用民代支給條例，又沒有地方首長相關的預算、人事權力，里長的角色可說是既非民代、亦非首長，更不完全是公務員。因此，里長這個職位是應改還是廢，就引起諸多討論。至於社區發展協會，雖然在社區發展上扮演重要角色，但其並非是地區唯一的社區組織，其他組織還包括里鄰組織、公寓大廈管理組織、守望相助組織、文史工作會等。此外，里長與社區發展協會代表性的問題也十分嚴重。

根據世新大學民調中心針對台北市民所做的民調，有 57% 的民眾在被問到他映象中最深刻的里長工作或服務內容時，回答不知道或沒映象。而只有 51% 的受訪者能夠正確說出里長的全名，另外 36% 根本不知道里長是誰（黃詢衡、李怡志，2003）。由此可見選民對里長的冷感，而且學歷愈高、年齡愈低，就愈不關心里政。這也難怪歷年里長選舉投票率都偏低，偏低的投票率則代表里長的代表性與正當性的不足。但如果與社區發展協會比起來，里長選舉的投票率又好的太多。目前社區發展協會代表性嚴重不足。社區發展協會是依照人民團體法三十位以上之設籍市民發起籌組織人民團體，大部分社區發展協會會員人數為一百餘人，與所劃定的社區範圍內市民數相比，其參與率約為 4.9%，其代表性實在低得可憐（李易駿，2002：154）。

除了組織定位與代表性不足的問題之外，更最重要的問題就是社區發展協會與里長功能重疊與職責混淆。由於社區的定義主要是依據「社區發展工作綱要」第二條所定「社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，供為依法設

立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域」，和第五條「社區之劃定，以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、住宅型態、農、漁、工、礦、商業之發展及居民之意向、興趣及共同需求等因素為依據」。因為第二條的關係，社區發展協會的轄區多和村里有所重疊，且由於第五條社區劃定的依據，更是使得生長環境、風土人情、地理文化、歷史背景接相近的同村里之人容易劃分為同一社區。

而村里的工作範圍除 1.村里行政業務、2.村里內應革新事項、3.上級交辦事項、4.村里大會、5.災害防救外，另外包括了文化與體育事項、守望相助事項、基層建設與村里福利事項、衛生保健與美化環境，而這些項目和社區發展協會依據「社區發展工作綱要」所定的三大發展目標公共設施建設、生產福利建設、精神倫理建設有許多部份是重疊的，因此容易產生混淆的情況，而社區發展協會和里長為了權限的問題發生爭論、或是為了爭取經費而產生問題，早已是司空見慣的了。

目前行政院의「挑戰 2008：國家發展重點計畫」內的新故鄉社區營造計畫，就以針對這個問題提出改進的方法，希望未來能修改地方制度法，將社區發展協會和村里整合，將村里改為委員會，並賦予社區組織一定的公共事務審議權，和調整村里幹事職務內容，但目前尚無明確的定論，未來發展方向仍然難以掌握。

有鑑於此，本研究特別從組織理論的角度切入，針對此一問題進行實證研究。本研究的目的是有三：一是檢視社區發展協會與里長在哪些方面功能出現重疊與衝突，二是探討這些組織功能的重疊與衝突如何影響社區的運作與發展，三是對是否修改目前社區發展協會與里長的雙軌制度提出建議。

明確的來說，本研究提出下列研究問題：

- (一) 社區發展協會與里長的互動在什麼情況出現合作或衝突？為什麼？是在社區發展協會與里長為同一人領導？不同人領導？抑或是不同政黨分屬兩個組織？
- (二) 社區發展協會與里長這兩個組織功能是否有所重疊？如果有，是在哪方面重疊？重疊結果為何？重疊結果如何影響社區與村里的運作及發展？
- (三) 未來社區發展協會與里的發展方向該怎麼走？維持現狀抑或合併？其各有何優缺點？

貳、文獻探討

一、社區的定義與概念

「社區」一詞原由英文 Community 翻譯而來，原屬社會學範疇專有名詞，後來也被用於行政事務上。而中外的學者對社區的定義亦有非常多種，學者 Cohen 就曾經蒐集社會科學文獻中九十種有關社區的定義，可見社區概念之繁複。Cohen (1985) 認為社區是「一種價值、規範與道德的系統，足以對其成員在特定的整體內產生認同感；同時社區也是人們學如何成為社會人的地方」。而 Fellin (1987)

將社區定義的較為正式，認為應具有下列三種取向之一或以上的社會單位：(1) 滿足基本生存需求功能的空間單位，(2) 具有定型的互動型態(patterned-interaction) 的單位，(3) 具有集體認同的象徵單位 (p.1)。國內學者蔡宏進 (1985) 認為，社區的概念至少包括三個要素：1. 一群人、2. 一定的地理範圍、3. 人的社會性，包括社會意識、關係及活動的總稱。徐震 (1983) 則認為社區應解釋為 (1) 人民，(2) 在地緣範圍內，(3) 參與社會互動，及 (4) 人民彼此之間、或與其所居住的地方之間有心理上的關係 (p.7)。

從實務面來看，我國的社區發展政策對社區的定義，是依『社區發展工作綱要』第二條所規定，「社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區發展主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織與活動區域。社區居民係指設戶籍並居住本社區之居民」。而第五條規定，「社區之劃定，以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、住宅型態、農、漁、工、礦、商業之發展及居民之意向、興趣及共同需求等因素為依據」。

二、 台灣社區發展的過程

依照聯合國社會發展委員會之文獻，社區發展是指人民與政府機構共同改善社區的經濟，社會與文化生活狀況，將這些社區與整個國家之發展融為一體，使地方社區能夠貢獻於整個國家之進步（李宗派，2002）。

台灣社區發展的過程可以大略分為四個時期（梁莉芳等，1999）：

（一） 基礎工程建設期：1965-1982 年社區發展=基礎工程設施的建設

1955 年起，美國和聯合國積極推動第三世界國家展開大規模社區發展方案，政府實施「民生主義現階段社會政策」其中有加強社會福利措施的『社區發展』的實施方針（1965），利用外援的資金從事基層建設，此時「社區」是基層建設的代名詞，但 1972 年台灣退出聯合國，國際合作所帶來的社區發展計畫被迫中斷，喪失了國際對社區工作的補助，於是「社區發展委員會」遭裁撤。1980 年代以前，社區工作的意義其實尚非社區，而是國家為動員民間隱藏勞動力，從事經濟發展或政治資源分配所使用的工具，純粹經濟和政治考量，真正的「社區營造」尚未開始。

（二） 社區政策轉型期：1982-1992 社區政策模糊時期

1982 年的「台灣省社區發展後續第一期五年計畫」，由當時的省主席李登輝指示以「精神倫理建設」為五年計畫的發展重點，同時籌設「社區理事會」，台灣省社會處公告實行目標「鼓勵具有服務熱誠之年經、公正人士參與社區理事會、促進社區理事會確實負起策劃、協調、溝通、配合執行之責任」，但是當時的社區理事會有許多都是由政府支薪的村里幹事或政府機關成員所擔任，社區理事會的作用仍然不大，而從 1987 年解除戒嚴後，政府開始重視本土化運動，開始社區扎根的動作，自 1989 年起全國文化事務的經費和事權迅速收歸中央，1990 年省府的文化預算有 4 億 8 千萬元，在社區工作上也遠超文建會，但在三年內預算縮減為原來的八分之一，文化和社區工作也迅速收歸文建會。

但是也在這段期間內，各種公害事件導致台灣社區抗爭興起，各地自發性的社區組織、在地社團、市民團體也開始發展起來，而這一連串體制外的社區運動和環保運動喚起了政府的重視，1993年陳其南由香港被邀請回國，擔任文建會顧問，而其所草擬的社區政策報告受到政府的重視，社區主義成為政治新寵。

（三）社區總體營造期：1994--2002 社區總體營造時期

1991年政府頒訂「社區發展工作綱要」，規範社區理事會改制為社區發展協會，並成立省社會處，和各縣市社會局積極輔導社區理事會改制，於是「社區發展協會」大量出現。而和原來理事會最大的不同在於，社區發展協會雖是政府輔導成立，但卻是一個財團法人的組織，主權獨立在政部門之外，可以獨立辦理各種社區文化娛樂活動等，財務上亦可獨自籌募款和申請經費，不再是最基層的政府做為。但一開始由社區理事會直接換名為社區發展協會，加上社區工作還未脫離政治陰影，所以幾乎仍是各地方派系樁腳。

但社區發展協會逐漸成為文化單位後，再加上社區總體營造的推動，1994年中央補助社區辦理活動的經費高達67億元，除接受縣市社會局輔導之外，其內部運作皆因經費來自縣市文化局和文建會，使得1994年以來的運作模式變成「文建會—文化中心—各地社區發展協會」。

而社區總體營造包括了各式各樣的社區工作，如歷史文物保存、文史採集、傳統技藝延續、社區空間規劃、傳統文化節慶的發揚等。

（四）挑戰 2008 國家發展重點計畫：2003-？新故鄉社區營造計畫時期

行政院文化建設委員會為配合民國九十一年五月三十一日行政院所公佈的挑戰 2008：國家發展重點計畫內的新故鄉社區營造計畫，於九十一年九月十八日公佈九十二年新故鄉社區營造計畫作業要點，輔導直轄市及縣（市）政府推動社區總體營造工作，整合地方政府行政體系、社區資源及第三部門，透過各項學習及參與機制，建立公民意識，振興地域活力，創造多元文化特色、高質化產業發展及人性化生活空間，實現「人文新台灣、現代桃花源」之新願景，其內容主要在於補助鄉（鎮、市、區）公所或社區發展協會、社區組織、文史工作室、基金會等立案之民間團體，並具一年以上社區總體營造實務經驗及基礎者。和直轄市、縣（市）政府文化局（中心）或其他社區總體營造業務主政機關等單位可依此申請補助。

三、新竹市的社區發展

目前新竹市共有一百二十一個里及九十九個社區發展協會。新竹市社區發展共分為三個時期，分別是：

（一）摸索期：民國八十四年社區營造剛進入新竹時，包括公部門和規劃單位其實都不清楚所謂的社區發展，於是就以知識份子的角度從所謂「山的社區」、「海的社區」、「城市社區」來區分，選擇了幾處社區來進營社區營造，成為「公部門---專業團隊---社區」的形式，但後來發現這樣的選擇犯了由上而下的謬誤，因此而作修正。

(二) 修正期：第二年，此時已開始考慮到社區意願的問題，仍是繼續營造的示範點，但開始將社區動力視為營造的重要因素。

(三) 擴張期：從八十七開始社區成為各部門新的重點，配合許多政府的補助計畫，各社區開始積極爭取計算預算，許多新竹市的社區工程接因此而獲得經費補助，包括東門城的整建的經費亦是如此而來（梁莉芳等，1999：110-111）。

(四) 保守期：民國 91 年開始，由於地方經費短缺，財源不豐，作為轉趨保守，鼓勵社區發展協會多向中央政府申請補助，而在地方上，除了依文建會規定補助事項外，無明顯的積極作為。

目前新竹市社區發展的困境，大概可分為下列幾項(洪慧英 陳顯宗，2003)：

1. 組織尚不健全：第一，許多社區民眾對公共組織的認知有限，仍以傳統情感價值傾向為主，習慣以人情為參與社區工作的基礎。第二，傳統威權觀念仍然大於組織影響力，所以較難建立可靠的分工制度。第三，有些理事長只是掛名的而已，社區事務仍在里長手中，或是里長本人就是理事長，但這種情形目前來說比例已經下降，不如以往嚴重。

2. 社區經費來源問題：經費來源包括，1.會費收入，2.社區生產收益，3.政府機關之補助，4.捐助收入，5.社區辦理福利服務活動之收入，6.基金及其孳息，7.其他收入。除了固定的會員會費外，主要來自政府和民間，但政府的補助款申請十分不便，除社會局的補助款外，包括文建會和各種官方經費手續繁複。現在大部分的社區發展協會經費來源除了會費外，幾乎全靠募款所得，而民間團體的募款可說是全憑總幹事的人脈，然而不同地區發展情況不同，募得的款項也有很大落差，如東區的科園社區發展協會位於科學園區，經費募集較為容易，九十一年度更拿下新竹市社區發展會評比的冠軍。但是現在各處的捐款，在經濟不景氣的衝擊下亦以越見減少，而生產基金本金不可動用，只能用其孳息來建設社區，但現在存款利率非常低，孳息部份補貼的功能也減少許多，社區發展財源依賴政府補助，很難有太大的伸展空間。

3. 資源問題：各社區一開始都有人才荒的問題，所以社區發展一開始常有里長兼任總幹事的情形，除了政治因素外，最重要的就是人才的問題。現在這樣的問題雖沒有一開始嚴重，但是要在社區中尋求大量人才一是十分困難的。

4. 社區活動空間不足的問題，仍有部分社區協會沒有辦公處，使得社區對外參與和開放性都降低。另外，沒有社區活動中心使得很多活動舉辦不易，通常只能借用國小場地來使用。

5. 派系的問題：一般里長和總幹事若是關係良好的話，這方面的問題就比較少，但常見的是競選里長失利的人來擔任社區發展協會的理事長，或者是里長和理事長分屬不同的政黨，另外一種情況在上次選舉時就曾出現，就是現任理事長、里長有意競選更高層的民代時，這些狀況都會出現一些摩擦，小者理念不同，大者利益考量不同，皆有可能造成社區工作業務的暫時停頓。

6. 專業團隊的介入：新竹市亦和一般社區一樣，面臨僧多粥少的窘況，所以為了爭取經費，常將規劃交由專業團隊，未免和居民的理想不同，就有了溝通上的

問題。

四、村里制度

我國的村里制度肇始於周初的井田制度，我國歷代各朝對村里的稱呼或有不同，其作用則不外乎兵制、賦稅、警衛、戶政。運作方式則有抽丁、納糧、糾察、自衛、防盜、人口、勸農、尚武和興教等。一則以輔助政府政權之行使，一則為自治，以減少政府之負擔。光復之後，於民國三十五年頒佈「台灣省各級民意機關成立方案」，規定於三十五年一月前成立里辦公處，設正副村里長各一人，均為無給職，由村里民大會救公民推舉之。之後村里長選舉辦法雖有修改，但名稱則沿用至今（台灣省政府民政廳，1998：1-3）。

目前里長在定位上有其問題，因為里長雖有公務員性質，卻不是用公務人員保障法的相關規定。此外，里長雖是民選，卻又不是用民代支給條例，又沒有地方首長相關的預算、人事權力，里長的角色可說是既非民代、亦非首長，更不完全是公務員。因此，有人認為村里長直接民選的社會成本與財政成本，遠高於落實基層民主之象徵實益（沈富雄，2003）。

此外，里政制度最常被批評的就是在基層選舉中，里長往往成為地方派系與候選人之樁腳，介入政治太深。清大社會所教授李丁讚（2003）認為：傳統所謂的里民服務，是連帶關係的建立，透過個人的服務去換取對村里長的忠誠。里民服務幾乎等同於選民個人服務，在里辦公室又可從上一階的行政、法律、警政等單位取得資源，他們會自認為是重要的前哨站，民意代表不會不買帳。....另一方面，做社區營造、經營公共議題和事務的候選人，他們不做個人服務，如此里民對搞社區營造的沒有感情，沒友直接對個人的好處...雖作了一些事情但對里民而言很遙遠。因此，基於以上理由，里長這個職位是應改還是廢，就引起諸多討論。

關於里長義務方面，村里長為地方制度法規定之最基層自治人員，承鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村里公務及交辦事項，召開里民大會，及開具各項證明。村里任務大致尚可分為三種：辦理典型村里事項（自治事項）、協助上級政府執行法律（委辦事項）、就村里內事項循各種管道向上級政府反應（建議權、參與權、或聽證權）。以上三項任務，其任務繁重與否端市區內人口面積等屬性不同而有極大差異。此外，村里長業務繁重、經費、人手、設備不足是常見的抱怨。根據高雄市政府民政局整理相關法規發現，村里必須承辦的業務高達五大類六十餘項，任務之繁重可見一斑（林瑞穗等，1996：43）。

五、社區發展協會與里長功能重疊之相關文獻探討

林振春（1994）指出社區工作的問題主要有四：1. 未有社區工作專業人員的介入，2. 缺乏社區教育的過程，3. 政黨有目的地利用社區，及 4. 社區發展組織定位不明、社區幹部與里鄰長角色職責混淆、政府社區發展政策搖擺不定等。

林瑞穗等（1996）針對社區發展與村里組織功能問題加以探討，是近年來與

本研究有關唯一的實證研究。該研究訪問了 327 位社區組織領導人、村里長、及村里幹事。其研究結果發現目前社區發展工作的主要問題包括：社區和村里不分或功能重疊，社區發展協會自主性及自發性不足，社區發展協會的代表性不足，財源缺乏獨立自主性，部分社區缺乏辦公場所及活動中心，社區範圍狹小以致部分社區內沒有機構或社團，以及社區功能不彰等。另外有關村里組織制度常被批評功能不彰，甚或淪為政黨或派系的樁腳。承辦業務過多的同時，人事與經費則顯得不足。此研究發現受訪者主觀上任擔任村里長是為了服務地方，而面臨的主要問題是：村里缺乏辦公空間、村里幹事業務負擔過重、村里業務有內外部問題、經費不足、行政程序繁雜、委辦事向過多、地方派系介入、及民眾缺乏關心里政事物等。關於村里組織與社區發展協會分合方面，研究者將村里與社區組織分合區分為七種見解：1.維持現制，不做改變，2. 廢除村里，維持社區，3. 廢除社區維持村里，4. 二制並存，但刻意發展一方，5. 維持現制，但改善二制分立之缺失，6. 維持二制，改善二制分立之缺失，且積極鼓勵合併，7. 加強村里，改革社區。受訪者及學者專家傾向支持維持現狀，不予強化任何一方，但改善二制分立之缺失，但林瑞穗等則建議加強村里，改革社區。具體作法包括：1.權限明確劃分，2.資源相應配備，3.防止派系惡鬥，4.建立雙方溝通管道等。

黃肇新（1998）指出目前台灣社區工作存在著「一個社區、多重組織」以及「一個政府、多種社區」的現象。亦即一方面一個社區內擁有多元不同的社區組織；而另一方面，政府雖只有一個，但有不同的機關負責不同的社區政策計畫與補助，每個社區為了爭取補助而在不同行政機關之間穿梭追逐經費。

林勝義（1999）認為目前社區發展工作的缺點是：1. 社區發展政策定位不夠明確，2. 社區組織和村里範圍組織相互重疊，3. 居民參與社區組織的比例偏低，4. 社區發展的專業人力缺乏，及 5. 社區發展相關單位缺乏配合。

關智宇（1999）針對台北市 260 個立案的社區中，社區發展協會理事長與里長由不同人擔任的社區與其範圍內的里進行訪問。研究發現在社區理事長與里長間的互動關係上，兩人間「非常合作」者佔 31.1%，「看情形合作」者佔 30.6%，「互不干涉」者佔 38.4%，而其中發展良好的社區，里長和理事長的分工情形最為顯著。

黃源致（2001）在「基層民主中村里與社區組織互動之研究」中，發現社區主要的問題是社區和村里高度重疊、社區發展定位不清、社區組織結構代表性不足、社區組織功能薄弱、資源配合不足、社區發展工作綱要和人民團體法產生的影響、社會結構變遷的衝擊。

邱昌泰等（2001）研究發現，里長與社區發展協會衝突的問題司空見慣，其中牽涉政治問題，擔心自己勢力為另一方所取代，因而造成里長與社區發展協會經常為了權限問題而發生衝突，尤其是當黨派屬性不同時，這種衝突更為明顯。相反的，當里長與社區發展協會為同一人領導或不同人但無衝突時，社區事物就能順利推展。因此他們建議以專業團體作為中介機構處理社區事物，以解決里長與社區發展協會的政治衝突。

賴兩陽(2002)則認為社區發展應探討是否應該放更多的社區組織,包括社區團體、慈善團體、及有心從事社區工作的民間團體一起參與社區工作,而不應只限於村里-社區二分的傳統結構。社區範圍的界定是不是應更具彈性?社區發展的業務是否應鬆綁,鼓勵社區依自己需求規劃方案提出申請。

李易駿(2002)則指出社區概念與範圍,已隨著時代潮流與行政機關的認定而產生許多改變;而社區工作項目與政府施政、基層建設等職能相互重疊而引起爭議;而社區組織的地位與定位都不夠明確,而出現社區組織代表性不足的問題。

王培勳(2002)指出社區發展的問題包括社區發展協會功能日益萎縮、代表性不足與功能不彰、社區規劃不當且絕大多數與村、里重疊,造成極大困擾。

從以上文獻探討可知,學者們認為目前認為社區和村里功能重疊及衝突是一普遍的問題,然而除了林瑞穗等的研究以封閉式的問卷調查此議題外,並未有學者深入此一問題。因而對社區和村里功能重疊及衝突此一問題詳細深入的實證研究是有其必要的。而學界也有人建議將來社區發展問題的研究應針對社區組織人員進行實證性及經驗性的研究以做為政策建議(李易駿,2002:160)。封閉式問卷的優點是可以同時蒐集大規模有代表性的樣本,然其缺點是無法對問題加以深入探討。所以在林瑞穗等的研究中,也有學者提及雖然該研究的量化資料有其客觀性與整體性,但從現實角度而言,社區與鄰里衝突有其特殊性,因而建議應以個案方式深入研究。因此本研究同時以封閉式的問卷及深入訪談兩種方法針對社區和村里功能重疊及衝突此一問題探討,如此將可彌補目前學界對此問題研究之不足與不夠深入。

參、理論模型

從上面的文獻探討可以看出一個現象,即大部分學者都認為里長與社區發展協會功能重疊是一件壞事。但如果我們檢視有關組織理論的文獻,似乎組織功能重疊不必然是一件壞事。因此,里長與社區發展協會功能重疊引發了在組織理論上的一個爭議:亦即功能的專門(specialization)v.s.與重疊(redundancy)。傳統的組織理論強調專業與分工,而將相似的工作放在同一部門,如此才能有效的協調以達成任務。然而,也有組織理論家認為功能的重疊與重複有其特殊的優點,美國總統羅斯福(Franklin Roosevelt)就抱持這種看法。羅斯福認為機關功能重疊而造成的衝突不是件事。他認為機關之間有一點衝突對立可使每個機關想證明它另一個機關要好,這也可以使機關人員維持誠實。當機關掌握大筆經費時,有別人知道你在幹什麼是使你保持誠實的最大誘因¹(Knott and Miller, 1987:259-260)。因此,從領導與防弊的觀點來看,即使功能重疊違反了事權統一(unity of command)的原則,但不見得是件壞事。因此,里長與社區發展協會的功能重疊也可能因為互相競爭與維持誠實而使得整個社區民眾獲利。

羅斯福使用功能重疊機關的另一例子是他創造了許多體制外的新機關,俗稱

¹ 實例請參見 Knott and Miller, 1987. Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice. Pp.260.

字母機關 (alphabet agencies)，因為使用了許多字母作為暱稱。如果體制內機關的正常管道因政治力介入而無法運作時，這些字母機關就會適時發揮功能完成工作。

至於功能的重疊在理論上到底有何優點值得討論呢？其一是功能重疊增加了資訊由下往上的流動。由於每個機關想要贏過對手，因此會儘其可能的往上提供正確的資訊，總統不致因為資訊的扭曲而作出錯誤的判斷。Martin Landau (1969) 就認為功能的重疊會增加組織表現的穩定度 (reliability)。例如雙引擎或四引擎的飛機不會使飛機增加二或四倍的穩定度，但會比單引擎飛機的穩定度增加許多。而由於飛機一旦失事所造成的傷亡非常嚴重，所以航空公司為避免失事寧可採取多引擎以增加飛機的穩定度。

組織功能重疊要能增加組織表現，首先組織內的單位必須功能一致。因此，在傳統組織理論中的專門化就不是功能重疊，因為專門化意指不同的組織單位做不同的工作，飛機中的引擎與輪子是專門化而不是重疊。其次，組織中的單位必須能獨立運作而不會同時失敗。飛機有雙引擎但如果會同時失敗就不能改善穩定度。因此，組織內部同單位的人如果使用相同的規則與程序，在既有的環境中就可能表現得一樣好或一樣壞。所以要能改善組織表現，最好不是組織合作而是組織有不同的多重目的。

著名的行政學大師 Vincent Ostrom 主張美國開國元勳在設計憲政制度時就採用了重疊 (redundancy) 此一概念，而避免了法國與英國單一型式的政府。英法政府採取中央集權的方式配合官僚控制，而 Ostrom 認為美國開國元勳採取聯邦制的特色就是重疊的管轄權。Ostrom 也主張美國開國元勳偏好在每一個政府層級都是分散權威的聯邦制 (1979: 77)。Ostrom 認為後來美國對民主的看法又屈服在英法單一型式政府的官僚模型下，尤其是從 Woodrow Wilson 以後強調政治行政分立，行政獨立為一專業領域以後。因此，Ostrom 結論是美國憲法產生的聯邦政府是基於分裂而重疊的管轄權，而這種分權、多元的制度則提供了不同於英法單一政府官僚模型的另一種可能生存的制度。

當然，如果首長假設部屬想要玩政治遊戲而隱藏或誤導向上傳播的資訊時，這種功能重疊的作法是正確的。尤其當部屬有自己偏好的計畫而想利用資訊誤導上司的時候，首長最好能有多重、競爭的資訊來源。簡言之，當事人代理人 (principal-agent) 模型中因資訊不對稱 (information asymmetry) 所產生的偷懶 (shirking) 問題可透過組織功能的重疊 (redundancy) 而加以解決。也就是透過功能重疊的組織間相互競爭而解決了組織中監督 (oversight) 的問題。從這個觀點來看，住在社區村里的市民是當事人，而里長與社區發展協會則是代理人；對里長與社區發展協會而言可能是功能重疊與衝突，但對市民而言則可能因為這兩個組織的彼此競爭而因此得利。因此，上述文獻探討的研究幾乎都是從村里長與社區發展協會的觀點來考量，幾乎不曾從市民福祉的角度加以探討，而這似乎是上述研究的盲點。因此，在研究設計時將市民的觀點納入考量也是必要的。

至於里長與社區發展協會功能重疊會產生上述組織理論所探討的哪些利弊

得失，則不是一個理論問題，而是一個實證的問題；有可能優點大於缺點，也有可能缺點大於優點，這也正是本研究的主要目的。唯有透過深入的研究，才能釐清目前里長與社區發展協會功能重疊的利弊。

肆、研究方法與資料蒐集

本研究採取三種研究方法：文獻分析法、電話訪談法（封閉式問卷）及深入訪談法（開放式問卷）。

一、文獻分析法

以組織理論探討有關專門化 v.s.重疊為理論架構，以社區發展及村里制度為內容，蒐集國內外專業書籍、期刊、政府報告等，使理論與實務加以結合，分析新竹市社區發展協會與里長功能重疊與衝突之關係。

二、電話訪談法（封閉式問卷）

新竹市目前登記的共有 121 個里及 99 個社區發展協會，各區里數與社區數及實際受訪數目如表 4.1。

本研究電話訪談對象包括新竹市轄區的所有里長及社區發展協會理事長。實際成功訪談 59 個里長²、55 個社區發展協會理事長、及 19 同時兼任里長與社區發展協會理事長，總共訪談成功 133 對象。里長部分成功率為 64.5%，社區部份成功率為 74.7%。電話訪談進行時間於民國九十三年六至七月間。

表 4.1：村里與社區發展協會數分布與受訪數

	里數	實際受訪數	社區發展協會	實際受訪數	同時兼任	實際受訪數
東區	53	25	45	25	10	10
北區	44	19	35	16	10	7
香山區	24	15	22	14	3	2
總數	121	59	99	55	23	19

* ()內表示扣除里內無社區的實際有效數目。

三、深入訪談法（開放式問卷）

在深入訪談部分，本研究選擇受訪者的標準乃根據不同面向將社區發展協會與村里功能重疊之型態分為以下八類。我們以村里與社區發展協會合作或衝突與否為一面向，村里與社區發展協會領導人是否為同黨籍為另一面向，再考慮同黨是否為同一派系，總共分為八類。下表顯示分類情形。另里長與社區發展協會領導人同時兼任時並無衝突問題，我們共訪問了 3 位同時兼任里長與社區發展協會理事長。

² 里長訪談成功對象實為 69 人，因有 10 個里里內無社區發展協會，因此不納入分析。這 10 個里大部分位在市區商業區。

表 4.2：社區發展協會與村里合作衝突之分類

村里與社區發展協會

		合作	衝突
村里與社區 發展協會	同黨	A:同派系(1人)/B:不同派系(0人)	C:同派系(0人)/D:不同派系(1人)
	不同黨	E(2人)	F(6人)
	皆為無黨籍	G(0人)	H(1人)

實際上本研究依照上述分類方式訪問了里長與社區發展協會理事長各七人。此外，除了虎林里與虎山里共組虎林虎山社區發展協會，新竹市均為一里一社區發展會。訪談進行時間為電話訪談完成之後，時間大約 7 至 8 月間。

伍、研究發現

一、敘述統計部分

在分析里長與社區發展協會理事長競合與功能重疊部分，我們首先排除身兼二職的領導人，因此里長部分有效對象降為59人，而社區發展協會部分有效對象則降為55人。在里長部分，表5.1顯示曾經有11（18.6%）個里長曾經競選過社區發展協會理事長，而有10（16.9%）個里長曾經擔任過社區發展協會理事長。在社區發展協會理事長部分，有12（21.8%）個理事長競選過里長，但只有8（14.5%）個當選過里長。從社區發展協會理事長競選過里長與當選過里長的差距（4人），可以了解里長與理事長相比，里長是較令人偏好的職務。而根據訪談結果也顯示，部分社區發展協會理事長是因為競選里長失利後才轉而競選社區發展協會理事長。

表5.1：里長（社區理事長）是否曾經競選過（當過）社區理事長（里長）

		里長		社區發展協會理事長	
		是否曾競選理事長		是否曾競選里長	
		次數	百分比	次數	百分比
有效數	是	11	18.6	12	21.8
	否	48	81.4	42	76.4
遺失值		0	0	1	1.8
全部		59	100	55	100
		是否曾當過理事長		是否曾當過里長	
		次數	百分比	次數	百分比
有效數	是	10	16.9	8	14.5
	否	49	83.1	46	83.6
遺失值		0	0	1	1.8
全部		59	100	55	100

下表顯示里長與社區發展協會的政黨相同與否，從里長問卷來看：同黨同派系的最多（17人，28.8%），其次是不同黨的（15人，25.4%），再來是不知道理事長黨籍（13人，22%），接著是皆為無黨籍（12人，20.3%），最少是同黨不同派系（1人，1.7%）。從理事長問卷來看，同黨同派系最多（20人，36.4%），其次是不同黨（13人，23.6%），再來是皆為無黨籍（8人，14.5%），接著是不知道里長黨籍（7人，12.7%），最少是同黨不同派系（3人，5.5%）。不過深入訪談過程中發現許多受訪者因為政治敏感而不願回答此類問題，因此不知道的項目偏高並不代表真正不知道對方黨籍。

表5.2：里長（社區理事長）和社區理事長（里長）的政黨是否相同

		里長 v.s.社區		社區 v.s.里長	
		次數	百分比	次數	百分比
有效數	同黨同派系	17	28.8	20	36.4
	同黨不同派系	1	1.7	3	5.5
	不同黨	15	25.4	13	23.6
	皆為無黨籍	12	20.3	8	14.5
	不知道	13	22	7	12.7
遺失值		1	1.7	4	7.3
全部		59	100	55	100

表5.3顯示里長（社區發展協會理事長）是否曾和社區發展協會理事長（里長）選舉時支持不同的候選人。在里長部分，受訪者表示有（24人，40.7%）在選舉時曾與社區發展協會理事長支持不同的候選人；在社區部份，受訪者表示有（21人，38.2%）在選舉時曾與里長支持不同的候選人。同樣的，部分受訪者可能因為政治敏感而回答不知道。

表5.3：里長（社區理事長）是否曾和社區理事長（里長）選舉時支持不同的候選人

		里長		社區	
		次數	百分比	次數	百分比
有效數	是	24	40.7	21	38.2
	否	21	35.6	23	41.8
	不知道	10	16.9	6	10.9
遺失值		4	6.8	5	9.1
全部		59	100	55	100

表5.4顯示里長與社區發展協會理事長的互相往來情形。在里長部分，受訪里長認為與社區理事長互相合作最多（30人，50.8%），其次是視情況合作（14人23.7%），再來是互不干涉（8人，13.6%），完全對立（4人，6.8%）與少有妥協（1人，1.7%）較少。在社區部份，理事長同樣認為與里長互相合作最多（31

人，56.4%），其次是視情況合作（8人，14.5%），接著是互不干涉（7人，12.7%），再來是與少有妥協（4人，7.3%），完全對立（3人，5.5%）最少。不過在深入訪談時，也發現部分受訪者在封閉式問卷中回答較保守（互不干涉或少有妥協），但在深入訪談時則表示其實已經水火不容、完全對立，這部分稍後再討論。

表5.4：里長與社區理事長的往來情形

		里長 v.s. 社區		社區 v.s. 里長	
		次數	百分比	次數	百分比
有效數	互相合作	30	50.8	31	56.4
	視情況決定是否合作	14	23.7	8	14.5
	互不干涉	8	13.6	7	12.7
	少有妥協	1	1.7	4	7.3
	完全對立	4	6.8	3	5.5
遺失值	拒答	2	3.3	2	3.6
全部		59	100	55	100

下表顯示社區發展協會理事長與里長互相配合對方需求的情況。這一題的答案應該與上一題一致，亦即如果雙方互動不好，則配合度亦不高。然而我們從表5.4與5.5來看，在里長部分，選擇非常配合、配合與普通的人數（47人）加起來約略等於互相合作加上視情況決定合作的數目（44人）。在社區部份，其結果也是一樣，選擇非常配合、配合與普通的人數（39人）加起來等於互相合作加上視情況決定合作的數目（41人）。以上分析顯示從互不干涉的選項開始，其實已經隱含社區發展協會理事長與里長互相不願配合的情形，因此互不干涉所代表的涵義其實已經是負面而非中性。

表5.5：社區理事長（里長）是否會配合貴里（貴社區發展協會）的需求

		里長認為社區		社區認為里長	
		次數	百分比	次數	百分比
有效數	非常配合	21	35.6	18	32.7
	配合	15	25.4	12	21.8
	普通	11	18.6	11	20
	不配合	6	10.2	8	14.5
	非常不配合	4	6.8	5	9.1
遺失值		2	3.4	1	1.8
全部		59	100	55	100

至於雙方往來受到哪些因素影響？里長部分以不知道(23.7%)及其他(23.7%)因素最多，再來依序是理念不同(10人,16.9%)、派系不同(8人,13.6%)、及政黨不同(6人,10.2%)。社區部份同樣以其他(18人,32.7%)及不知道(12人,21.8%)佔最多、其次依序是理念不同(14人,25.5%)、政黨不同(4人,7.3%)、溝通困難(1人,1.8%)及派系不同(1人,1.8%)。這類問題可能因為封閉式問卷不易清楚表達，因此不知道及其他選項特別多。深入訪談部分會再提及雙方往來因素。

表5.6：和社區發展協會理事長（里長）往來情形容易受到哪些因素影響

		里長		社區	
		次數	百分比	次數	百分比
有效數	政黨不同	6	10.2	4	7.3
	派系不同	8	13.6	1	1.8
	個性不同	0	0	4	7.3
	理念不同	10	16.9	14	25.5
	溝通困難	2	3.4	1	1.8
	其他	14	23.7	18	32.7
	不知道	14	23.7	12	21.8
遺失值		5	8.5	1	1.8
全部		59	100	55	100

在里長和社區發展協會理事長工作內容是否有重疊部分，里長認為沒有重疊者最多(21人,35.6%)，其次是大部分重疊(12人,20.3%)及少部分重疊(12人,20.3%)，認為完全重疊者較少(10人,16.9%)。在社區部份，也是認為沒有重疊者最多(28人,50.9%)，其次是少部分重疊(13人,23.3%)，再來是大部分重疊(6人,10.9%)，認為完全重疊者較少(5人,9.1%)。整體來講，里長認為雙方功能有重疊者佔了57.6%，而社區理事長認為雙方功能有重疊者佔了45.5%。

表5.7：里長和社區發展協會理事長這二種工作內容是否有重疊

		里長看法		社區看法	
		次數	百分比	次數	百分比
有效數	完全重疊	10	16.9	5	9.1
	大部份重疊	12	20.3	6	10.9
	少部份重疊	12	20.3	13	23.6
	沒有重疊	21	35.6	28	50.9
	不知道	3	5.1	2	3.6
遺失值		1	1.7	0	0
全部		59	100	55	100

認為里長和社區發展協會理事長工作內容有重疊者（完全、大部分、少部分重疊），其結果如表5.8。里長部分認為功能重疊結果以相互衝突最多（18人，46.2%），其次是相互合作（11人，28.2%），再來是無影響（8人，20.5%）。社區發展協會理事長部分，最多選擇是相互合作（10人，37%），其次是相互競爭（5人，18.5%）與相互衝突（5人，18.5%），再來是無影響（3人，11.1%）。

表5.8：在功能重疊情況下,有怎樣的結果

		里長看法		社區看法	
		次數	百分比	次數	百分比
有效數	相互競爭	0	0	5	18.5
	相互合作	11	28.2	10	37
	相互衝突	18	46.2	5	18.5
	無影響	8	20.5	3	11.1
	無意見	2	5	4	14.8
	全部*	39	100	27	100

* 扣除認為沒有重疊後的有效對象

表5.9：村里和社區發展協會的未來發展方向

	里長看法		社區看法		同時兼任		總計	
	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比	次數	百分比
維持現狀，不做改變	12	20.3	3	5.5	2	10.5	17	12.8
維持現狀，改善缺失	9	15.3	26	47.3	5	26.3	40	30.1
廢除村里，發展社區	1	1.7	6	10.9	0	0	7	5
廢除社區，維持村里	11	18.6	2	3.6	1	5.3	14	10.5
村里與社區發展協會合併	19	32.2	10	18.2	9	47.4	38	28.6
不知道/無意見	7	11.9	8	14.5	2	10.5	17	12.8
全部	59	100	55	100	19	100	133	100

至於村里和社區發展協會的未來發展方向，里長部分贊成村里與社區發展協會合併者最多（19人，32.2%），其次是維持現狀不做改變（12人，20.3%），再來是廢除社區維持村里（11人，18.6%），接者是維持現狀改善缺失（9人，15.3%）及不知道/無意見（7人，11.9%），廢除村里，發展社區最少（1人，1.7%）。在社區部份，主張維持現狀改善缺失者最多（26人，47.3%），其次是村里與社

區發展協會合併（10人，18.2%），再來是不知道/無意見（8人，14.5%），接著是廢除村里，發展社區（6人，10.9%），維持現狀不做改變（3人，5.5%）及廢除社區維持村里（2人，3.6%）較少。在里長和社區發展協會理事長同時兼任部分，選擇村里與社區發展協會合併（9人，47.4%）最多，其次是維持現狀改善缺失（5人，26.3%）最多，接著是維持現狀不做改變（2人，10.5%）及不知道/無意見（2人，10.5%），廢除社區維持村里（1人，5.3%）最少。

如果我們將上述五類簡化為（1）維持現狀與（2）廢除其一或合併來看，里長較偏好廢除其一或合併（31人，52.5%），社區發展協會理事長則較偏好維持現狀（29人，52.7%），同時兼任者較偏好廢除其一或合併（10人，52.6%）。

從表5.8及5.9可發現一個現象，亦即里長意見都較為直接與強烈而社區理事長態度則較為婉轉與保守。例如表5.8：在功能重疊下，里長沒人選相互競爭，而社區理事長則有5人勾選。而表5.9：里長有11人（18.6%）選廢除社區維持村里，而社區理事長只有6人（10.9%）廢除村里維持社區。可能的原因是因為里長代表性較強，而部分社區理事長是因為競選里長失利下才轉戰社區有關。更詳細的分析在深入訪談會討論。

二、交叉分析部分

前面提及里長與社區發展協會理事長的往來狀況，選項互不干涉其實已經帶有負面意味，可能只是受訪者婉轉表示雙方不合的講法。表5.10與5.11可以看出此種關係。表5.10顯示選擇互不干涉的里長有4人選擇普通，但亦有4人認為理事長不配合及非常不配合。表5.11也顯示選擇互不干涉的理事長有3人選擇普通，但亦卻有4人認為里長不配合。此外，選擇視情況合作的受訪者不應該認為對方不配合，但選擇視情況合作的里長有1人認為理事長不配合；選擇視情況合作的理事長更有3人認為里長不配合或非常不配合。因此，我們認為往來情形這個變項的意義容易被誤解或較模稜兩可，要適當表達里長與社區發展協會理事長的往來合作或衝突關係應以雙方配合程度來看較為精準。

表5.10：往來情形與配合需求之交叉表格（里長）

		社區發展協會理事長會配合貴村里的需求					全部
		非常配合	配合	普通	不配合	非常不配合	
往來情形	互相合作	21	9	0	0	0	30
	視情況決定是						
	否合作	0	6	7	1	0	14
	互不干涉	0	0	4	3	1	8
	少有妥協	0	0	0	1	0	1
	完全對立	0	0	0	1	3	4
	全部	21	15	11	6	4	57

表5.11：往來情形與配合需求之交叉表格（社區）

		里長會配合理事長					全部
		非常配合	配合	普通	不配合	非常不配合	
往來情形	互相合作	16	10	5	0	0	31
	視情況決定是 否合作	1	2	2	2	1	8
	互不干涉	0	0	3	3	1	7
	少有妥協	0	0	1	2	1	4
	完全對立	0	0	0	1	2	3
	全部	17	12	11	8	5	53

表5.12：和社區發展協會理事長的政黨是否相同與配合分類之交叉表格（里長）

			配合分類			全部
			配合	普通	不配合	
政黨是否相同	同黨同派系	次數	12	3	1	16
		佔配合百分比	38.7%	42.9%	14.3%	35.6%
	同黨不同派系	次數	1	0	0	1
		佔配合百分比	3.2%	.0%	.0%	2.2%
	不同黨	次數	8	3	4	15
		佔配合百分比	25.8%	42.9%	57.1%	33.3%
	皆為無黨籍	次數	10	1	2	12
		佔配合百分比	32.3%	14.3%	28.6%	28.93%
全部		次數	31	7	6	45
		佔配合百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

表5.13和里長的政黨是否相同與配合分類之交叉表格（社區）

			配合分類			全部
			配合	普通	不配合	
政黨是否相同	同黨同派系	次數	17	2	1	20
		佔配合百分比	63.0%	28.6%	10.0%	45.5%
	同黨不同派系	次數	0	1	2	3
		佔配合百分比	.0%	14.3%	20.0%	6.8%
	不同黨	次數	6	1	6	13
		佔配合百分比	22.2%	14.3%	60.0%	29.5%
	皆為無黨籍	次數	4	3	1	8
		佔配合百分比	14.8%	42.9%	10.0%	18.2%
全部		次數	27	7	10	44
		佔配合百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

里長與社區發展協會理事長的配合狀況與政黨交叉分析來看（見表5.12及5.13），配合情形大都出現在同黨同派系，而不配合的情況大都出現在雙方不同黨時（里長4人，57.1%；社區：6人，60%）。雖然不同黨時也有高達8個里長及6個社區發展協會理事長表示對方會配合，但仔細檢查每一個對象後發現都是無黨籍對泛藍或泛綠，並無泛藍泛綠分任領導人還能出現合作的情形。

表5.14與5.15顯示里長與社區發展協會理事長的配合狀況與對社區村里未來發展的看法。在里長部分，認為理事長能配合的一半主張維持現狀與改善缺失（16人，50%），一半主張廢除其一或合併（16人，50%）。而認為理事長不配合的則全部主張廢除其一或合併（10人，100%）。在社區部份，認為里長能配合的大部分主張維持現狀與改善缺失（21人，75%），而認為里長不配合的則大部分主張廢除其一或合併（7人，77.8%）。概括來說，不論里長或社區發展協會理事長，如果對方無法配合，大都認為村里與社區該廢除其一或合併。

表5.14：未來分類與配合分類之交叉表格（里長）

			配合類別			全部
			配合	普通	不配合	
未來分類	維持現狀與改善缺失	次數	16	5	0	21
		佔配合百分比	50.0%	62.5%	.0%	42.0%
	廢除其一或合併	次數	16	3	10	29
		佔配合百分比	50.0%	37.5%	100.0%	58.0%
全部		次數	32	8	10	50
		佔配合百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

表5.15：未來分類與配合分類之交叉表格（社區）

			配合類別			全部
			配合	普通	不配合	
未來分類	維持現狀或改善缺失	次數	21	6	2	29
		佔配合百分比	75.0%	60.0%	22.2%	61.7%
	廢除其一或合併	次數	7	4	7	18
		佔配合百分比	25.0%	40.0%	77.8%	38.3%
全部		次數	28	10	9	47
		佔配合百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

表5.16與5.17顯示里長與社區發展協會理事長認為功能重疊的結果。我們發現里長認為選擇功能全部重疊（7人，70%）或大部份重疊（8人，66.7%）者大都認為會出現相互衝突。在社區部份，結果較為模糊。原因是有28人（50.9%）的受訪者認為雙方工作沒有重疊，因此導致交叉分析的個案減少太多。另外在選項方面，選擇相互競爭也與相互衝突一樣多（5人，21.7%）。

表5.16：重疊結果與里長和社區發展協會理事長工作內容是否有重疊之交叉表格（里長）

			里長和社區發展協會理事長工作是否重疊			全部
			完全重疊	大部份重疊	少部份重疊	
重疊結果	相互合作	次數	3	4	4	11
		佔工作是否重疊百分比	30.0%	33.3%	33.3%	32.4%
	相互衝突	次數	7	8	1	16
		佔工作是否重疊百分比	70.0%	66.7%	8.3%	47.1%
	無影響	次數	0	0	7	7
		佔工作是否重疊百分比	.0%	.0%	58.3%	20.6%
全部		次數	10	12	12	34
		佔工作是否重疊百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

表5.17：重疊結果與里長和社區發展協會理事長的功能是否有重疊之交叉表格（社區）

			里長和社區發展協會理事長工作是否重疊			全部
			完全重疊	大部分重疊	少部分重疊	
重疊結果	相互競爭	次數	2	1	2	5
		佔工作是否重疊百分比	40.0%	16.7%	16.7%	21.7%
	相互合作	次數	2	1	7	10
		佔工作是否重疊百分比	40.0%	16.7%	58.3%	43.5%
	相互衝突	次數	1	3	1	5
		佔工作是否重疊百分比	20.0%	50.0%	8.3%	21.7%
	無影響	次數	0	1	2	3
		佔工作是否重疊百分比	.0%	16.7%	16.7%	13.0%
全部		次數	5	6	12	23
		佔工作是否重疊百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

表5.18與5.19顯示功能重疊的結果與對村里社區未來發展的交叉分析。在里長部分，認為與理事長相互衝突的大都選擇廢除其一或合併（15人，88.2%）。在社區部份，同樣因為有28人（50.9%）的受訪者認為工作沒有重疊，以致交叉分析的個案減少太多，而結果並不明顯。

表5.18：未來分類與重疊結果之交叉表格（里長）

			在功能重疊情況下,有怎樣的結果			全部
			相互合作	相互衝突	無影響	
未來分類	維持現狀與改善缺失	次數	5	2	4	11
		佔功能重疊百分比	50.0%	11.8%	66.7%	33.3%
	廢除其一或合併	次數	5	15	2	22
		佔功能重疊百分比	50.0%	88.2%	33.3%	66.7%
全部		次數	10	17	6	33
		佔功能重疊百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

表5.19：未來分類與重疊結果之交叉表格（社區）

			重疊結果				全部
			相互競爭	相互合作	相互衝突	無影響	
未來分類	維持現狀或改善缺失	次數	4	8	2	0	14
		佔重疊結果百分比	80.0%	80.0%	40.0%	.0%	60.9%
	廢除其一或合併	次數	1	2	3	3	9
		佔重疊結果百分比	20.0%	20.0%	60.0%	100.0%	39.1%
全部		次數	5	10	5	3	23
		佔重疊結果百分比	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

從以上問卷分析我們可以得到以下結論：

（一）敘述統計方面

1. 里長與社區理事長往來情形來看，雙方認為互相合作及視情況合作較多，互不干涉、少有妥協、完全對立較少。
2. 里長與社區理事長配合情況來說，雙方認為配合情況較多，不配合較少。
3. 里長與社區理事長功能是否重疊部分，里長認為有重疊較多，沒有重疊較少，而社區理事長看法相反，但雙方看法差異不大，亦即都認為重疊部分不小。
4. 重疊的結果，里長認為是相互衝突，社區理事長則認為不一定。
5. 村里與社區未來發展方面，里長主張廢除其一或合併較多，而社區理事長贊成維持現狀較多。

以上結果除了 3 與 4 外，與林瑞穗（1996）及關智宇（1999）發現相近。

（二）交叉分析方面

1. 里長與社區理事長屬同黨同派系大都配合情形良好，不同黨派則大都出現互相衝突，尤其是分屬藍綠陣營的領導者。
2. 村里與社區未來發展方面，里長與社區理事長互相配合者大都選擇維持現狀，不配合者大都選擇廢除其一或合併。
3. 里長與社區理事長認為重疊結果會造成互相衝突者，大都認為雙方功能完全

或大部份重疊。

三、深入訪談部分

深入訪談部分按照表4.2分類方式選擇受訪者。深入訪談問題主要分為三大類，其問題及分析結果如下。

(一) 社區發展協會與里長的互動在什麼情況出現合作或衝突？為什麼？是在社區發展協會與里長為同一人領導？不同人領導？抑或是不同政黨分屬兩個組織？

根據深入訪談結果來看，里長與社區發展協會理事長不合或衝突，主要還是政治上的動機居多。最常見的兩種情況是：1. 雙方政黨派系不同。2. 競選里長失利，繼而轉任社區發展協會理事長。例如：

海X里里長：大部分里長與社區理事長不合，主因大都為政黨和派系的理念不同；另一主因則為有一方為落選人馬，例如里長落選改當社區理事長，又或者是有意圖想競選里長的人。因此，里上所有事情里長派和社區理事長派的人總會有兩種極端事情看法，造成無法配合與相處。

新X里里長：由於社區發展理事長為前任里長，是敗選之競選對手，社區為其人馬把守，里長要求加入社區會員卻不得其門而入。彼此相處情形像是社區的小團體與里相互對抗(屬惡性競爭)。

舊X里里長：里長是無黨籍，而社區理事長是民進黨。現況是：衝突對立嚴重，理念想法時常不一致。一項節慶活動，兩者都舉辦。互相競爭結果會使得里的分裂。社區理事長是競選的失敗對手，對方若不做事只能由里長來做，因為里長不做下一屆就會選不上，並且社員找不到社區理事長處理事情也會去找里長。

竹X社區發展協會理事長(前任里長)：里長是國民黨，而社區理事長是無黨(偏綠)。(新任里長)選舉時因為幽靈人口的遷入、賄選，使得老里長(自己)落選。選舉時的競爭也因而影響了平常的發展，所以在地方上二人並不相往來。平時互不干涉，平常無往來。本身為當了二十年的老里長，雖然上次競選失利敗給現任里長，但仍願意邀請里長加入社區發展工作。但現任里長不願意也不參與任何社區活動，所以沒有往來。

港X社區發展協會理事長：理事長為國民黨，里長為民進黨。理事長與民代等關係皆良好，但不願有所往來或向其申請補助，擔心輔選等人情問題；或是左右逢源選舉時無法交代。我們往來情形為完全對立。原任老里長退休後指定接班人參選，而理事長支持其接班人，故與現任里長在選舉時互相對

立，延續至選後，里長仍有心結，無視協會邀請其擔任顧問，不會配合社區活動或業務，甚至對外宣稱受協會排擠，爭取同情。

至於雙方能夠互相合作，大部分為里長與社區發展協會理事長相同黨籍、或一方為無黨籍、或雙方無政治野心。

福 X 里里長：里長是國民黨、理事長是無黨籍。社區理事長為自己指派之人選，所以可以協助里內事務的幫忙。社區要做的事大部分都要經由里長同意，經費的申請也由里長經手，再去分配社區事務的運作。

台 X 社區發展協會理事長：里長國民黨、理事長無黨，但是本身對選舉並不熱中，所以不會有黨籍不同或是支持者不同的衝突問題，況且里長的人脈也沒有理事長廣，也不至於有太大的衝突。

科 X 社區發展協會理事長：兩人皆為國民黨，合作情形良好，里長為協會的顧問，所以也會配合協會需求。

(二) 社區發展協會與里長這兩個組織功能是否有所重疊？如果有，是在哪方面重疊？重疊結果為何？重疊結果如何影響社區與村里的運作及發展？

對於功能重疊的問題，同時兼任社區發展協會理事長與里長的有人認為功能不重疊，有的則認為重疊，意見不一。如果里長與社區發展協會理事長雙方合作順利，則受訪者大都表示沒有重疊或只有少部分重疊。但雙方出現衝突的情形時，則大都表示大部分或一部分出現重疊。至於重疊的結果與影響，則看法與意見非常分歧。有的認為因為對方不做事，因此大部分項目都重疊。也有的是雙方都辦同樣的活動互別苗頭。有的則認為里長負責硬體，社區負責軟體。也有人認為基礎建設、綠美化重疊。以下敘述三種主要的情形。

(1) 對方不做事，大部分項目都重疊，社區沒人約束，但里長卻層層受限。

舊 X 里里長：例如像義工隊(社區)、辦活動(社區)、巡守隊(社區)這些工作應該一個做就好了，但是社區不做，里長也必須承擔下來，但上述這些經費就目前體制，只有社區才可申請，社區不做例如：義工隊、媽媽教室、歌唱班 .. 等等，目前都是里長在做，社區只舉辦一、二個活動而已，里長表示里長應只做行政事務，社區理事長是競選的失敗對手，對方若不做事只能由里長來做，因為里長不做下一屆就會選不上，並且社員找不到社區理事長處理事情也會去找里長。至於功能重疊的例子，最常發生在活動雙重舉辦，里長認為社員人數是少部分，里民才是大多數，但是少部分社員的意見又特多，也不能不理采。里長是過半數才當選，反觀社區只要 30 人就可成立，雖只占少部分人，不過對於里的運作意見又很多。對立的事件，又如社區辦

的活動，里民不可參加，只有繳會費的會員才可參加。尤其社區不做事沒有法可管，同時社區只要辦活動的照片就容易申請到經費，但是里長卻層層受到政府管制，辦事皆須經過區公所的同意，相比之下差別待遇落差太大。

新 X 里里長：此區發展協會理事長不做事，原是社區該做之事，里長想承攬來做卻得不到經費的支持，里長曾試著重組一個社區團隊(文化發展協會)去申請經費，但市府方面卻表示一個里已有一個社區了，不可再多個社區來申請經費，里長無奈表示他想做事，但社區才能有經費辦的活動，或巡守隊、環保義工、媽媽教室等，皆有心而無力去施辦。工作大部份都重疊了，例如：中秋晚會與端午活動，兩邊皆有舉辦，但是社區辦的只有社員可參加，里長原想加入社區，但是被技術性打回票(規定限期，以致里長加入時已超過)，因此里長這邊對於活動舉辦也同樣有辦理，並且是全里民都可參加。

竹 X 社區理事長：本來是不會有重疊，可是里長不做事，所以社區居民都還是習慣找理事長(老里長)，以致於有所重疊(訪員實地走訪發現社區居民仍稱呼理事長為里長伯，在當地非常有人望)。而理事長已和市府建立良好關係，故一旦反應市府承辦員皆會很快處理，所以大家仍是習慣地方事務找他負責。重疊像如修路燈、水溝、排解糾紛等，新里長大家不容易找到人，所以地方有是一定還是找老里長。

(2) 同一件事里長及理事長都接到市府通知要做，權責劃分不清。

公 X 里里長：表示同一件事項社區和里長皆接到公文去做，但權責劃分市府又無明訂出來，之後若有里或社區此發生爭議，則是政府的政策不對，就以同一件事(社區綠美化)要里與社區同時去做。社區經費由中央專款補助，而里的經費則是由市政撥款，同件事交由兩個同行單位去承辦，不僅是浪費金錢，且也容易產生惡性的競爭循環。另一方面，以社區巡守隊來說，雖體制劃分在社區之下，但是相關經費申請得經過里長同意簽章，因此為使得里與社區有些事項根本無法事權劃分的清楚。

(3) 社區理事長搬離社區或長時間不在國內，造成社區無人做事或委由總幹事代理。

南 X 里里長：理事長和里長交情不錯，但是理事長人已常年在大陸不管事了，現在社區業務交由社區總幹事來做，但是他的為人不好相處，與里上民眾也相處不來，所以社區的事務，也無心及無力去管。但是目前仍有辦活動，只是不太成功，插花教室只剩一人參加，辦的活動都很小型並只限會員參加。工作內容大部分重疊。例如：(1) 掃街活動，里長也可以組志工隊，只不過沒經費可以申請。以此里來說，之前曾組過義工隊，但社區也有，而且社區

的可以出去玩，里長組的因為沒有經費所以是純義工性質，久而久之大家會比較，里長組的義工隊就瓦解了。(2)辦活動，此里長也經常連同民間其他社團，或土地公廟的資源來辦理活動，但是由於申請不到經費，所以里長辦的活動，是靠里長自己的人脈去執行，或是藉由熱心里民義務性的發起和參加。

里長表示目前這樣功能重疊的情況，覺得沒有所謂的好與壞，視里長與社區相處的情形而定。合則就會變成正面功能，不合則就變成了里上運作的停擺。

海 X 里里長：該區發展協會事長已經搬離該里兩年了，社區協會應負責之事情，不僅沒做也沒交待，但是社區才能申請到經費，因此社區該做的事，如巡守隊、環保護工、媽媽教室 等等，里長表示也無法接手去執行。

例如：最常見的是辦活動的問題，像是兩者都舉辦中秋晚會，但是里民並沒有因此受惠，反而是勞民傷財，同時也會使得兩者對立情形更加明顯。里長表示二者都辦活動搶民心實在沒有任何意義可言。

里長指出社區發展協會是社團，而里長是全體里民經由民選過半勝出具有代表性，而社區的存在像是個人小團體，理事長僅是由社員選出，而三十人就可成立一社團，實在無什麼代表性可言。另一方面，工作又與里長事務相近，感覺像是與里長對抗的一群小團體，若里長能兼任理事長則是無所謂，若是不同例如舊港里只有兩百戶居民，本來里範圍就屬很小，現在又有兩個單位(里及社區)並列，社區並沒發揮什麼功能，社會可以辦的事務里也能自己辦，為何要有二個單位在對立呢?如此一來，這樣的模式反而會使里民覺得有一個里卻有二個分裂的感受。

(三) 對於社區發展協會與里的未來發展方向該怎麼走？

一般來說，同時兼任里長與理事長、雙方合作順利、認為功能重疊不大時，就傾向於維持現狀，改善缺失。但如果雙方黨派不同、衝突嚴重、認為功能重疊很大時，就傾向於廢除其一，合併村里與社區。

舊 X 里里長的見解十分精闢與中肯：

目前體制是雙重馬車，以舊 X 里的結構來說，社區並沒有發揮作用，並且 700 位里民，只有幾十個社員，若里有重大事情，社區也處理不了，只會找里長解決，同時里長表示(社區發展協會)數十人的代表性也不夠，如果是區域大的里也是 30 人就可以成立一個社區，來干預里的運作，這樣的體制實不太恰當。並且社區若是由另一黨派把持，下一任也會繼續培養人脈，因此里長要接近也不容易，社區一年有 72000 的活動費可申請，又有收會費，社區不做事頂多也只是申請不到活動費而已，政府也不能管，但里民抱怨只能找里長來做，里長又不能申請到經費去執行原是社區應做的事，因此社區的存在是多餘的，社區實沒有存在的必要。為什麼政府要設立社區呢?里長表示這是派系的問題，以前是國民黨執政，里長都是國民黨，設立社區是為了鞏固

民進黨的地方基礎，但如今已是民進黨執政，不再重視社區的功能了，使得體制出現了雙頭馬車的問題也不積極處理。里長並表示，這樣的體制，若二人皆為同黨同派系就很好共事，互相配合，但大部分的情況皆不如此，同時進一步指出社區不做可推里長去做，但里長不做又能推給誰做呢？社區嗎，恐怕它的能力不足吧（30人就可成立的社區怎可跟龐大的里民相比）？

從以上深入訪談我們可以發現，在深入訪談過程中也發現部分受訪者在封閉式問卷中回答較為保守，例如選擇普通等中性字眼的選項或者回答無意見/不知道/拒答，但實際訪問中，一旦話匣子打開侃侃而談之後，就出現答案與電訪中不一致的情形。常見的狀況是封閉式問卷回答互不干涉，但事實上已經水火不容，衝突對立嚴重。或者封閉式問卷中不表態，而在深入訪談中大吐苦水，訴說對方的不配合。通常這種情況很少出現在雙方作愉快的里長與社區理事長身上。因此，不表態或態度保守的回答通常都暗示著雙方的衝突或負面的關係。此種類似問題如果單純以統計方式分析，可能會造成誤導分析結果，而作出錯誤的結論。

總之，在深入訪談部份，我們有以下發現：

1. 雙方能夠互相合作，大部分為里長與社區發展協會理事長相同黨籍、或一方為無黨籍、或雙方無政治野心。里長與社區發展協會理事長不合或衝突，主要還是政治上的動機居多。最常見的兩種情況是：1. 雙方政黨派系不同。2. 競選里長失利，繼而轉任社區發展協會理事長。
2. 對於功能重疊的問題，同時兼任社區發展協會理事長與里長的有人認為功能不重疊，有的則認為重疊，意見不一。如果里長與社區發展協會理事長雙方合作順利，則受訪者大都表示沒有重疊或只有少部分重疊。但雙方出現衝突的情形時，則大都表示大部分或一部分出現重疊。至於重疊的結果與影響，則看法與意見非常分歧。主要情形有以下三種。
 - (1) 對方不做事，大部分項目都重疊，社區沒人約束，但里長卻層層受限。
 - (2) 同一件事里長及理事長都接到市府通知要做，權責劃分不清。
 - (3) 社區理事長搬離社區或長時間不在國內，造成社區無人做事或委由總幹事代理。
4. 同時兼任里長與理事長、雙方合作順利、認為功能重疊不大時，就傾向於維持現狀，改善缺失。但如果雙方黨派不同、衝突嚴重、認為功能重疊很大時，就傾向於廢除其一，合併村里與社區。

陸、結論

社區與村里功能的重疊與競合問題多年來一直有人討論，雖然大部分學者認為雙頭馬車是一大問題，但卻缺少對此一問題深入的了解，本文試圖彌補這個缺陷。本研究有以下幾點發現：

首先，就研究方法來說，在深入訪談過程中發現部分受訪者在封閉式問卷中回答較為保守，例如選擇普通等中性字眼的選項或者回答無意見/不知道/拒答，

但在深入訪談中，一旦話匣子打開後，就出現答案與電訪中不一致的情形。或者封閉式問卷中不表態，而在深入訪談中大吐苦水，訴說對方的不配合。通常這種情況很少出現在雙方作愉快的里長與社區理事長身上。因此，不表態或態度保守的回答通常都暗示著雙方的衝突或負面的關係。此種類似問題如果單純以封閉式問卷加以分析，可能會造成誤導，而作出錯誤的結論。此外，本研究受限於母體數目太少，統計分析部分代表性不足，無法進行卡方檢定等深入分析。

其次，有關社區發展協會與里長的互動，在什麼情況出現合作或衝突？為什麼？本文發現里長與社區理事長屬同黨同派系大都合作情形良好，不同黨派則大都出現互相衝突，尤其是分屬藍綠陣營的領導者。明確的說，雙方配合情形大都出現在同黨同派系，而不配合的情況大都出現在雙方不同黨時（里長 4 人，57.1%；社區：6 人，60%）。雖然不同黨時也有高達 8 個里長及 6 個社區發展協會理事長表示對方會配合，但仔細檢查每一個對象後發現都是無黨籍對泛藍或泛綠，並無泛藍泛綠分任領導人還能出現合作的情形。

第三，有關社區發展協會與里長這兩個組織功能是否有所重疊？哪方面重疊？重疊結果為何？本研究發現里長認為有重疊較多，沒有重疊較少，而社區理事長則看法相反，但雙方差異不大，亦即都認為重疊部分不小。整體來講，里長認為雙方功能有重疊者佔了 57.6%，而社區理事長認為雙方功能有重疊者佔了 45.5%。有關衝突結果，本文發現里長認為選擇功能全部重疊（7 人，70%）或大部份重疊（8 人，66.7%）者大都認為會出現相互衝突。在社區部份，結果較為模糊。原因是有 28 人（50.9%）的受訪者認為雙方工作沒有重疊，因此導致交叉分析的個案減少太多。另外在選項方面，社區部分選擇相互競爭也與相互衝突一樣多（5 人，21.7%）。

第四，功能重疊在理論上有幾個優點。首先功能重疊對領導者有利。我們從媒體報導中似乎也常看到中央如何透過補助方式來操控地方社區組織的新聞，而本文深入訪談中也有聽到類似的言論與主張。其次，功能重疊可以增加組織表現。在這部份本文發現如果身兼社區發展協會理事長與里長的領導人或雙方合作愉快者都對功能重疊表示肯定，並不認為功能重疊不好，反倒是可以產生互補功能。然而，功能重疊在理論上也有若干缺點。首先，功能重疊可能出現資源浪費及沒有效率的情形。我們在調查及訪談中都得到如此結論，例如綠美化工作社區與村里同時都進行，但補助款來自不同地方。其次是功能重疊後，因爭奪資源而產生的衝突。本文也證實此點，尤其是當社區發展協會理事長與里長為不同黨籍時，衝突最為激烈。甚至許多衝突是因為里長選舉失利後，候選人組成社區發展協會來對抗里長，使得衝突頻繁，而這兩個組織就成為政治上鬥爭的工具。因此理論上功能重疊可能有好有壞，但從以上分析來看，除非能確保社區理事長與里長為同一人或相同黨派，否則基於政治及選舉因素就一定會導致雙方的衝突與對立，甚至利用社區發展協會作為鬥爭與抗衡的工具。

第五，有關未來社區發展協會與里的發展方向該怎麼走？維持現狀抑或合併？本文發現里長較偏好廢除其一或合併（31 人，52.5%），社區發展協會理事

長則較偏好維持現狀（29人，52.7%），同時兼任者較偏好廢除其一或合併（10人，52.6%），總的來講，支持廢除其一或合併者較多。此外，只要有衝突的里或社區都主張廢除其一或合併。因此，雖然理論及實證上都呈現出社區發展協會與村里功能重疊有好有壞，但研究結果發現總體來說以贊成合併者較多。此外，更由於我們無法確保社區發展協會理事長與里長為同一人或相同黨派，因此廢除其一或合併就成了最好的選擇。現在的問題是如果廢除其一或合併，那應該廢哪一個？現今學術界十分習慣使用「社區」這個概念。但學術界經常使用「社區」這個概念可能只是學者所引進國外的理論與文獻的因素，但這樣的結果又導致社區一詞在媒體的使用率與曝光率上，已經遠遠超過村里。因此，以社區取代村里似乎是符合時代潮流。然而，社區代表性的嚴重不足則會造成民主政治中課責的問題，三十個人能代表整個社區嗎？有人建議擴大社區範圍，使其能包含兩個里以上，但如果代表性問題沒有解決，範圍的擴大也不能合理化其存在的理由。另一方面，里在歷史上長久的存在有其深遠的影響與不可磨滅的記憶，而其代表性及官方色彩也突顯其重要性。但在目前社區與村里的雙頭馬車的制度下，反而利於中央以補助方式操控地方（不論是否刻意）。

第六，目前在「挑戰2008：國家發展重點計畫 - 新故鄉社區營造計畫」分組研討會會議結論中，大部份只談到社區，其中有關村里與社區關係的著墨並不多。其中有關的部分如在總結論提及：「加強社區與村里的協調聯繫，將村里長納為社區發展協會顧問，進而建立兩者之合作夥伴關係，並運用村里幹事協助推動社區工作，含問題與需求之發覺反映及資源之連結，以促進地方和諧發展」。但本研究發現，一些社區發展協會理事長與里長衝突激烈，社區發展協會理事長完全不讓里長參加社區舉辦的任何活動（見深入訪談部分），遑論擔任顧問。

另在活化社區組織部份提及：「在法規制度未調整前，仍需加強社區與村里的協調聯繫，建議村里長參與協會組織或納為社區發展協會顧問，並研究村里制度變革，將村里朝委員會化，並賦與社區組織一定公共事務審議權，整合村里與社區功能，另運用村里幹事協助推動社區工作，含問題與需求之發覺反映及資源之連結，有自決社區事務處理方式，以促進地方和諧發展」。在社區人力資源開發的第三點，提出：「里鄰長及幹事改採「推薦甄試」的方式」。村里朝委員會化或里鄰長及幹事改採「推薦甄試」方式似乎在弱化村里的功能與地位，但我們要問的是弱化村里功能與地位的目的何在？當然目前對於里政制度有許多批評：除了政治上里長往往成為選舉樁腳外³，最常被指出的問題是資源配置失當、經費運用不透明及里民參與管道不足（王超群，2003）。但同樣的，社區發展協會或其他社區組織就沒有同樣的問題嗎？如果政府要以社區發展協會或其他社區組織取代村里，則必須先解決上述的三個問題，但實際上是社區發展協會或其他社區組織的代表性更低，而三個問題也同樣存在。從這個觀點來看，以社區發展協會或其他社區組織取代村里也並非良策。

第七，依照新故鄉社區營造計畫，九十一至九十六年中央預計投入321.78億

³ 如果社區發展協會成為基層主要組織時，同樣也會成為競選時各候選人爭取的對象。

元的經費，而地方也預計投入3.8億元的經費。政府投入如此龐大的公共支出，如果沒有考慮到這些補助單位的代表性及用途，則實在嚴重違反民主政治的課責與回應原則。因此，現今問題的關鍵在於：如果這些社區發展協會及其他社區組織沒有代表性，政府對於補助這些組織的合理性及正當性在哪？納稅人是否真的同意將此經費用在這些用途？而這些代表性不足的社區組織如果透過補助圖利自己或特定團體，誰又可以監督？這一連串的問題代表在民主政治中，公共資金的使用一定要能回應民意與受民意的監督，否則公共資金的使用就缺乏合法正當性。當然政府在執行新故鄉社區營造計畫前一定是經過立法院通過的預算授權。然而，社區發展屬於地方性的公共財，但我們看到的是經費幾乎全由中央主導，似乎違反地方公共財應採取因地制宜的原則。因此可以預見各種地區組織一定想盡辦法來迎合中央的政策以爭取預算（有利中央領導），至於是否真正是地方之所需，則存有不少質疑。如此一來，這些對地方社區組織的補助其合理正當性就大有疑問。可惜的是，「新故鄉社區營造計畫」並未對使用公共資金所帶來的課責與回應問題加以討論，僅在營建署所提出的第七點：「在計畫管考機制方面，建議考量如何建立社區居民監督機制，以促使地方政府重視社區意見」。

最後，本文認為村里與社區合併是該走的方向，至於哪一個要被取代，尚需各界集思廣益，目前並未有定見。但目前政府的計畫似乎要以社區取代村里，如果是如此，則社區必須解決代表性不足、經費使用不透明及參與管道不足等問題。將來的社區組織最好是能具有目前里長與社區雙方的功能（例如有官方色彩及代表性亦能申請上級經費補助），至於名稱為何則有待各界的集思廣益。

參考書目

中文

- 王超群，2003，「落實草根民主，經費透明化、里政大改革」，中國時報，1月8日。
- 王培勳，2002，「我國社區發展工作之回顧」，社區發展，100期：44-60。
- 台灣省政府民政廳，1998，台灣省村里組織功能，台灣省政府民政廳。
- 沈富雄，2003，「一齣里長造反的民主鬧劇」，中國時報，一月十九日。
- 邱昌泰等，2001，台北市社區參與制度之研究，台北市政府研考會。
- 李丁讚，2003，「我們距離市民社會還多遠」，中國時報，一月一日。
- 李宗派，2001，「美國社區發展型態之討論」，社區發展，100期：238-250。
- 李易駿，2001，「都市社區工作新思維：公民社會觀點的工作模式」，社區發展，100期：148-163。
- 林振春，1994，「如何凝聚社區意識、重建社區社會」，理論與政策，第八卷四期：117-129。
- 林瑞穗、林萬億、陳東升、及黃錦堂，1996，社區發展與村里組織功能問題之探討，研考會。
- 林勝義，1999，「從社區評鑑論台灣社區發展未來的行動」，社會福利，第141期：40-44。
- 行政院文建會，2002，挑戰 2008：國家發展重點計畫具體執行計畫 - 新故鄉社區營造計畫，行政院。
- <http://www.cepd.gov.tw/2008/%A6%A8%AAG%B3%F8%A7i/newhometown10.1.pdf>
- 洪慧英、陳顯宗，2003，社區發展協會的研究，以新竹市為例，中華大學行管系期末報告。
- 徐震，1983，社區發展在歐美，國立編譯館。
- 黃肇新，1988，「地方政府的社區組織與社區政策之研究 - 以高雄縣為例」，研考報導，第四十一期：44-54。
- 黃源致，2001，基層民主中村里與社區組織互動之研究，暨南大學，公共行政與政策學系碩士論文。
- 黃詢衡、李怡志，2003，「六成民眾不知里長做什麼」，中國時報，一月二日。
- 蔡宏進，1985，社區原理，三民書局。
- 葉嘉楠、洪嘉欣，2004，「社區發展協會功能問題初探：以新竹市為例」，發表於第一屆地方治理與城鄉發展學術研討會，玄奘大學公共事務管理學系主辦，新竹，4月117日。
- 葉嘉楠，2004，「社區發展協會與村里制度功能重疊與競合問題之研究 - 以新竹市為例」，發表於第二屆地方治理與公共管理國際學術研討會，中華大學行政管理系主辦，9月24日，新竹。
- 賴兩陽，2002，「台灣社區工作的歷史發展與功能轉型」，社區發展，第100

期：69-80。

梁莉芳等，1999，風城的社區圖像 - 新竹市社區白皮書，新竹市政府。

蕭玉煌，2002，「內政部推展社區發展工作之成果與新方向」，社區發展，100期：5-14。

關智宇，1999，非營利組織與政府組織和關係之研究—以台北市社區理事長與里長為對象，中正大學政治系暨研究所碩士論文。

英文

Cohen, A.P.1985. *The Symbolic Construction of Community*. New York: Tavistock Publication and Ellis Horwood Limited.

Fellin, P. 1987. *The Community and the Social Worker*. Itasca, IL: F.E. Peacock.

Knott, Jack and Gary Miller, 1987. *Reforming Bureaucracy: The Politics of Institutional Choice*. N.J: Prentice Hall.

Landau, Martin. 1969. "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap." *Public Administration Review* 29: 346-358.

Ostrom, Vincent. 1979. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.

計畫成果自評

本計畫與原申請研究內容相符，惟在研究方法上，因經費不足，無法進行新竹市市民之調查訪問，為本研究遺憾之處。在成果方面，本文初稿已發表兩篇論文。第一篇是「社區發展協會功能問題初探：以新竹市為例」，發表於第一屆**地方治理與城鄉發展學術研討會**，玄奘大學公共事務管理學系主辦，由花敬群主任評論。第二篇是「社區發展協會與村里制度功能重疊與競合問題之研究 - 以新竹市為例」，發表於第二屆**地方治理與公共管理國際學術研討會**，中華大學行政管理系主辦。並在評論人中央大學客家政治與經濟研究所所長邱昌泰教授評論下，建議本文應可在 TSSCI 期刊上發表，目前正準備投稿中。另本文研究結果對目前行政院「挑戰 2008：國家發展重點計畫」中之「新故鄉社區營造計畫」也有實質貢獻與參考之處，尤其在未來村里與社區分合與未來發展方面。