

台灣村里制度定位與功能之研究

呂育誠*

摘要

村里制度雖然是台灣施行地方自治時的重要創舉之一，但由於組織與功能未能配合時代轉變，以致今日正面臨功能逐漸萎縮，或是受到政治力量的不當干預。本文內容首先在於從村里制度的發展沿革，釐清現行村里制度的意涵，其次再從現代地方政府管理的結構與功能層面，探討村里問題的困境，最後則分別從理論與實務角度提出策略建議。筆者主張今日村里問題的解決不應侷限於「存／廢」、「集權／分權」的爭議中，而是應該基於定位與目標的重新凝聚共識，逐步建構村里組織並賦予適當的功能型式，如此方能在可行的基礎上，務實地解決當前的村里問題。

關鍵詞：村里、地方政府、功能、地方自治、制度

* 淡江大學公共行政系副教授。

壹、前言

從台灣地方制度的發展歷程而言，村里制度可說是極為特殊的。首先，此制度乃是台灣地區的創舉，因為在 1945 年以前，不論是政府有關法令或實際運作的地方制度，均未有村里的名稱；其次，作為政府的基層的設計，今日全國村里總數共有 7775 個，¹ 亦即民眾不論居住於直轄市或縣市轄區內，都同樣具有村里民的身份。然而當今日地方制度法完成立法，且台灣社會正逐步邁向「地方自治法制化」的同時，村里制度卻面臨重大的挑戰與考驗。

上述問題主要的表現，係在於村里歷經多年演變後，雖然取得了數量上的優勢，但實際運上卻反而出現萎縮的癥狀：一方面各級地方政府由於功能不斷增強，以及業務內容不斷擴大，以致日漸排擠村里的職權，故今日許多民眾雖然仍參與村里長選舉的投票，但卻不清楚最後是由誰來擔任村里長；另一方面由於社會日趨開放，連帶使地方民眾更重視本身權益的爭取與維護，因此民間社團或組織如雨後春筍般的紛紛成立，並實際參與地方公共事務，但是相對地，村里民大會卻乏人問津，乃至於需要輔以摸彩、歌舞活動等以吸引民眾參加。筆者認為此種突兀現象若不儘速解決，則不僅是 7775 套地方組織資源的浪費，更是對我國地方政府制度的重大傷害。

本文目的係以村里制度的結構面與功能面為探討焦點，首先歸納出村里在台灣五十餘年來的轉變過程；其次則分別從結構與功能角度，檢視現代地方政府研究對兩主題的重要觀點，並據以分析村里制度在有關議題上的問題所在，最後提出本文的策略建議。筆者期望藉由此一討論程序，除了協助吾人更瞭解今日村里制度的問題癥結外，更能激發各界的關注，而能重新建構出適合今日台灣社會的基層政府組織。

1 此數據乃根據內政部民政司 2002 年之統計結果。請參考 <http://www.moi.gov.tw/moi2002/civil/local>

貳、台灣村里制度的沿革²

一、緣起

村里制度可說是台灣地方政府制度的特有設計。因為在 1945 年（台灣光復）以前，不論是日本殖民地政府設置於台灣的基層組織，或是國民政府在大陸地區設置基層組織，均以「保」、「甲」為名稱，至於其功能，則主要是在於地方自衛，或是作為政府掌控民眾的組織。1945 年國民政府接收台灣後，乃將保改稱為村（里），甲改稱為鄰。村里設置主要是基於戶數：中村以 150 戶為原則，不得少於 100 戶或多於 200 戶；里以 200 戶為原則，不得少於 150 戶多於 300 戶。

在組織部分，村里設村里辦公處，置村里長、副村里長各一人，均由村里民大會自村里民中選舉之，任期二年，受鄉鎮市區長指揮監督，無給職，但得支領辦公費。村里辦公室均得設專任或兼任（國小教師兼任）幹事，受村里長之指揮監督辦理各項事務。另外，縣轄市尚可基於需求將區域上相關之若干里進行整合，設置里聯合辦公處，設主任一人，由里長互選之。至於村里民大會，則是由本村里全體公民組織之。

在職能部分，村里主要職能為受鄉鎮市區長指揮監督辦理村里自治事項及執行委辦事項。而 1949 年國民政府遷台以後，為了配合軍事動員需求，故於村里中設置國民隊部，由村里長兼任隊長，村里幹事兼任隊附，同時村里辦公處亦增設戶籍員，以強化戶籍工作。而相對於村里長事務的單純，村里民大會的功能顯然較為複雜，依照 1946 年行政長官公署公布之「台灣省鄉鎮組織規程」，村里民大會的職能包括：1. 議決本村里規約；2. 議決本村里與他村里間相互之公約；3. 議決本村里人工徵募事項；4. 議決村里長交議及本村里內公民五人以上提議事項；5. 選舉或罷免村里長及副村里長；6. 選舉或罷免鄉鎮民代表會代表；7. 聽取村里辦公處工作報告及向村里辦公處提出詢

2 本處有關村里設置之經過，主要整理自台灣省地方自治誌要編輯委員會（1965）。台灣省地方自治誌要。頁 362-382。

問事項；8.其他有關本村里重要興革事項。村里民大會民每二個月召開一次，由村里長召集之，如有特別事項得召集臨時會。村里民大會開會時，以村里長為主席，村里長有事故時，以副村里長為主席，村里長副村里長有事故時，由大會推舉一人為主席。

二、1949年～1952年

1949年配合各縣市行政區域的重新調整，以及縣市長的開放民選，³ 村里制度有重大變動。其中最主要為廢除副村里長制度。而村里長的產生方式，亦由原來之村里民大會選舉產生，改由村里民直選。另外，村里幹事則納入鄉鎮市公所的員額編制中。至於職能部分，則仍維持原狀，接受鄉鎮市的指揮監督。

在村里民大會部分，由於當時台灣民眾多無民主觀念，更無地方自治之經驗，故村里民大會遂成為政府「教育」民眾、「訓練」民眾的特別機制，因而原有村里民大會的職權，亦改稱為「任務」。例如1949年台灣省政府公布了「台灣省各縣市村里民大會政治訓練辦法」，規定村里民大會改為每月召開一次，進行內容主要有五：1.時事報告；2.政令宣導；3.政治訓練；4.討論提案；5.臨時動議。至於村里民大會的「訓練」目標，則為：1.培養人民自治能力；2.加強地方自治工作；3.促進憲政實施；4.增進民主素養；5.加強政治認識；6.充實開會知能。由此可見，當時一般民眾對於村里民大會的性質可能毫無概念，以致於連「開會知能」都待訓練。另外，同年省政府更公布了「台灣省各縣市政府督導村里民大會成績考核獎懲辦法」，規定縣市政府每月須填寫村里民大會報告表，並送省民政廳查核，以作為各縣市年終考績的參考。於是召開村里民大會在本辦法下，乃成為縣市政府的績效之一。

三、1952年～1994年

1952年，行政院鑒於當時台灣局勢仍不穩定，而有必要對民眾維持較高度的控制，因此乃公布「動員月會實施辦法」，並將其與村里民大會進行結合，

3 一般將此年以後稱之為台灣施行地方自治之時期。

於是省政府於1952年11月將昔日關於村里民大會之規定廢止，而公布「台灣省各縣市村里民大會實施辦法」。其主要內容主要有：1.設置示範村里民大會以利觀摩；2.村里民大會開會時每戶應有公民代表一人出席；3.設置主席團及糾察小組；4.開會程序增加政治訓練及反共抗俄國策之闡述；5.加強省市政府的政令宣導；6.縣市政府應訂定出席獎勵辦法，公教人員出席應予以公假；7.開會時上級政府應派高級人員出席督導，並得隨時派員抽查。由此內容可知，此一時期村里民大會乃轉變成為政府的「動員大會」了。

然而相對值得注意的是，村里民大會的職權並不因此辦法而增加，甚至有縮減的情形：首先，村里民大會之召開改為每二月一次；其次，其職權內容基本上與1946年行政長官公署公布之「台灣省鄉鎮組織規程」中之規定相同，但是配合村里長產生方式的改變而刪除有關罷免村里長、副村里長，以及鄉鎮民代表之權限。換言之，此一時期村里民大會雖然被賦予高度的政治使命，但是其職權卻反而被縮減。

1959年11月，台灣省政府再一次修訂「台灣省各縣市村里民大會實施辦法」，其中確立村里民大會的性質為「表達民意、宣導政令，發揚倫理道德及促進地方自治建設之基層集會」⁴。由此可知，此後村里民大會實質上乃轉變為行政體系中的基層分枝，其主要作用則在於配合推動政府政策（宣導政令、發揚倫理道德），至於原有的「自治」功能，則由語焉不詳的「自治建設」、「表達民意」一筆帶過。

綜合此一時期的制度轉變內容可知，村里制度並未隨著縣市長開放民選而更加自治，反而是趨向於行政組織的運作內涵。雖然村里長仍然由民眾直選產生，村里民大會亦有議決本村里規約或議決本村里人工徵募事項等地方自治的職權型式，但是在上級政府的督導、動員，以及戒嚴時期的政治氣氛

4 本辦法主要內容共計十五項，除確立村里民大會性質外，其他包括：1.增列實施辦法之依據；2.增列輔導委員會或輔導小組；3.反級民意代表應按時出席村里民大會；4.村里民大會之職權改稱「任務」；5.村里民大會改為每年召開六次，第一次會應於每年二月以前召開；6.主席團任期一年，糾察小組任期六個月；7.村里民大會召開之法定人數為本村里總戶數之1/5；8.宣導事項由原先之硬性規定改為彈性運用；9.各項宣導資料應妥善運用並指定宣導人員；10.各項建議案之執行結果列入考核；11.村里民大會與動員月會合併舉行；12.地方機關主管人員應負責督導；13.修正有關獎懲作法；14.增列村里民大會有關經費。

下，村里民大會已非村里的意思機關，而只是配合政府政策的集會而已（薄慶玖，1971:275）。

四、1994年～1999年

在上級政府的刻意干預（或塑造）下，村里民大會雖然被賦予額外的政治與動員使命，然而卻也因此使其與基層民眾的生活產生脫節。根據薄慶玖先生之研究，由於開會內容的冗長、型式化、經費不足，會議結論無具體效用，以及功能定位的模糊不清，以致村里民大會逐變質，甚至淪為「歌舞表演會」、「說書場」（薄慶玖，1971:278）。是以村里功能乃不可避免的走向萎縮一途。

1994年總統公布施行省縣自治法與直轄市自治法（以下簡稱自治二法），使我國地方政府制度正式進入法制化的時代。另外，配合省長與直轄市長改由民眾直選產生的規定，也確立了省（市）、縣（市）、鄉（鎮、市）三級均為地方自治團體的地位。

而對於村里而言，自治二法則明定為鄉、鎮、市、區以下之「編組」，而鄰則是村里之下的編組。而除了定位外，兩法對於村里尚有下列規定：

- (一)村里置村里長一人，由村里民依法選舉之，任期四年，連選得連任。
- (二)村里長選舉，經二次受理候選人登記而無人申請登記時，得由鄉鎮市區公所就該村里具有村里長候選人資格之村里民遴聘之，其任期以本屆任期為限。
- (三)村里長受鄉鎮市區長指揮監督，辦理村里公務及交辦事項。
- (四)村里應召集村、里民大會，其實施辦法由省市府定之。

由上述規定可知，村里組織型式基本上雖然並未改變，但是顯然已不如昔日般具備濃厚的政治與動員色彩，而轉為更強調其與上級政府（鄉鎮市區）的關係，並授權省市府決定其召集方式。

在運作上，由於自治二法並未規定村里民大會的集會方式，故主要由省市自行規定。根據筆者瞭解，原則上省市均採一年召開一次。以台北市為例，里民大會由區公所督導里辦公處辦理之，開會之法定人數為里內成年里民百分之五以上出席，並以里長為主席，會中並得邀請區公所及有關機關派員列

席。⁵ 值得注意的是，當里民大會出席人數不足時，則可改為「基層建設座談會」⁶，會議結論仍由里辦公處轉呈各有關機關參考辦理。

至於在職權上，綜合台北市及台灣省之規定，主要有下列九項：1. 議決村里公約或本村里與他村里間之公約；2. 議決村里興革事項及各種捐獻處理事項；3. 議決村里辦公處之提案及村里民建議事項；4. 聽取村里辦公處工作報告事項；5. 向村里辦公處提出詢問事項；6. 表彰村里內好人好事事項；7. 協助或聽取政令報告事項；8. 議決村里內其他公共事務事項；9. 其他事項。

綜合上述規定可知，村里組織一方面在自治二法對其地位的弱化，以及省市未賦予村里民大會具體職權的雙重影響下，其定位與功能乃日趨模糊，甚至於成為孕育地方黑金勢力與選舉選恩怨的病灶。此一部分將於後文再予詳述。

五、現行村里組織

1999年，配合1997年第四次修憲中的「精省」規定，立法院乃通過並施行「地方制度法」（以下簡稱地制法），以取代前述自治二法，並落實憲法增修條文第九條之規定。本法關於村里之規定，基本上與自治二法完全相同，唯一差異之處為納入基層建設座談會之名稱，同時村里民大會與基層建設座談會由原來的「應召集」改為「得召集」（第六十條）。是以據此規定，村里民大會終於變成可有可無的集會了。

由於村里民大會的沒落，今日村里組織乃朝下列兩個方向發展：

- (一)村里辦公處功能轉向於服務取向。

雖然地制法規定村里長受鄉鎮市區長指揮監督，但由於村里長係由民眾

5 台灣省部分，則明定列席單位包括：1. 鄉鎮市區公所有關業務單位；2. 國民中小學；3. 警察分駐（派出）所；4. 戶政事務所；5. 衛生所；6. 農田水利會；7. 農漁會；8. 電力公司所屬營業所；9. 自來水公司；10. 其他有關單位。

6 根據「高雄市里民大會及基層建設座談會實施自治條例」（民84年訂定，民89年修訂）之規定，高雄市有基層建設座談會之設置，惟其召開程序另有規定。至於里民大會出席人數不足時，則是改為座談會。座談會對於議案不得表決，但可交換意見，作成紀錄函轉權責單位參辦。至於台灣省部分，由於筆者未能蒐集具體資料，故無法確定是否亦有基層建設座談會之設置。

直選產生，故服務民眾乃成其重要工作項目。至於服務內容除了村里長個人的努力與基本規範外，⁷ 最具體的乃為提供村里民各種證明文件，例如飼養家禽家畜頭（隻）數證明、身患重大疾病或不能行走證明……等，共計十七種以上各式的證明文件。其中最令人印象深刻者，乃是「九二一」災後重建工作，民宅全倒或半倒之證明即是。

(二)村里幹事為村里業務的實際負責人

今日村里幹事的身份雖已成爲鄉、鎮、市、區公所（民政課）編制內的公務人員，但其卻成爲村里業務的實際負責人。由於里幹事的工作地點上午在各鄉鎮市區公所，下午則外勤至各里辦公處，因此村里內各項事務及里辦公處內部之行政運作，便由里幹事總承其責。⁸

而爲了配合上述村里功能的轉變，中央與各地方政府亦施行下列配合措施：

(一)關於業務推動者

爲期村里工作能更順利推動，或是企圖加強與村里的連結，各地方政府約有下列措施：

1. 里業務會報。主要由鄉鎮市區公所召開，並以鄉鎮市區長爲主席，出席者爲里長、里幹事，並由主席指定鄉鎮市區公所各有關單位主管列席。里業務會報約每季召開一次，主要作用在於一方面宣達鄉鎮市區公所政令，另一方面聽取各里意見。

7 以板橋市公所網站上所公布的資料爲例，里長角色共有四項：1. 受市長之指揮監督辦理里公務及交辦事項；2. 有效運用里內社會資源，廣籌里建設基金，藉此改善修橋、鋪路、排水溝及路燈等，以改善民眾生活環境及改善社會風氣；3. 反映民意、配合政令宣導；4. 執行里自治事項並辦理上級委辦事項。請見（www.panchiao.gov.tw）。

8 根據筆者綜合「台北市里幹事服勤及工作考核要點」與「高雄市里幹事服勤要點」之內容，里幹事可說是今日里事務的實際推動者，其工作內容主要有：1. 推行政令；2. 家戶連絡訪問；3. 里辦公處印信典守，公物管理、維護事項及辦理里辦公處證明事項並代繕各種申請表；4. 辦理里各種會議；5. 辦理鄰編組事宜；6. 市容查報；7. 辦理社會救助及其他建設事項；8. 分送有關役政通知單、徵集令，辦理役男身家徵屬調查及兵役資料查報；9. 辦理守望相助、敦親睦鄰及協助春安工作；10. 協助辦理各項公職人員選舉選務；11. 協助辦理各項災害調查及救助事項；12. 協助辦理全民健保事項；13. 其他交辦事項或依法令應行協辦事項。

2. 鄰長會議。由里長召開，每年二次，主要作用亦在於政令宣導與意見交換。
3. 提升里幹事服勤能力與對其工作績效的考核。例如台北市政府訂有「台北市里幹事服勤及工作考核要點」，高雄市則訂有「高雄市里幹事服勤要點」、「高雄市里業務會報鄰長會議暨鄰長里幹事訓練實施要點」。內容均在於詳列里幹事的服勤時間、工作內容、績效考評，以及定期訓練講習等事項。
4. 村里長事務補助費的法制化。由於村里長係無給職，加上村里辦公處並無正式之處所，⁹ 故村里業務經費常由各地方政府自行依財政狀況編列，以致形成「一國三制」（台灣省、台北市、高雄市）之不均衡情形。因此立法院於2000年一月通過「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」，明定鄉鎮市區公所應編列村里長事務補助費，補助標準每月不得超過新台幣四萬五千元（第七條）。

除了上述規定外，鄉鎮市區公所多會定期辦理資深或優良村里長表揚活動。

(二)關於村里福利者

由於村里受鄉鎮市區公所指揮監督，因此長久以來各方常將村里長視爲是鄉鎮市區公所的一員，故在福利上，村里長也常要求比照一般鄉鎮市區公所職員之待遇。例如「台北市里長退職酬勞金給予要點」（民82）規定，對於任期屆滿不再連任，或是任期中死亡者，均由民政局編列預算支付其退職酬勞金。又爲了使村里業務能更順利的推動，鄉鎮市區公所普遍均會爲里長（里辦公處）添購機車、傳真機、電腦，以及其他費用的補助等。雖然「地方民意代表費用支給及村里長事務補助費補助條例」第八條規定：「地方民意代表費用之支給及村里長事務補助費之補助項目及標準，依本條例之規定；本條例未規定者，不得編列預算支付」，但實際上村里長還是從不同管道取爭取福利，例如民國九十年底許多縣市村里長要求鄉鎮市公所依往例發放「年終

9 近年各地方政府爲了使村里有一固定聚會場所，多以興建村里活動中心，或是借用村里內之公共建築（如寺廟）場地，設立村里辦公處。

工作獎金」，從而引起代表會、鄉鎮市公所，以及村里長間的緊張關係即為著名案例。

六、小結

綜上說明，村里制度在我國地方政府發展歷程中，可說恰與縣市、鄉鎮市組織朝相反的方式轉變：即縣市與鄉鎮市在 1950 開始首長民選後，逐步取得自主地位，馴至在地制法中取得「自治團體」的法人地位；相對地，村里雖仍維持村里長民選及村里民大會的架構，但實質上卻逐步納入地方行政體系中，從而成為今日受鄉鎮市區公所指揮監督的「編組」。對於此一轉變過程，筆者試將其中重點整理如表一所示：

表一：我國村里制度的演進

	組成	主要職權	基本定位(與鄉鎮市區之關係)
1945~1949年	1. 村里民大會推選村里長、副村里長 2. 村里幹事可專任或兼任 3. 村里民大會二月召開一次	1. 議決權 (本村里規約、本村里人工徵募事項……等) 2. 選舉或罷免村里長及副村里長、鄉鎮民代表會代表 3. 聽取村里辦公處工作報告及向村里辦公處提出詢問事項	1. 受鄉鎮市區長指揮監督辦理自治事項及委辦事項 2. 村里置國民隊部，村里長任隊長，村里幹事任隊附
1949~1952年	1. 村里長民選產生 (廢副村里長) 2. 村里幹事納入公所編制 3. 村里民大會每月召開一次	1. 議決權 (本村里規約、本村里人工徵募事項……等) 2. 聽取村里辦公處工作報告及向村里辦公處提出詢問事項	1. 加強政治訓練與政治認識 2. 縣市定期進行績效督考

1952~1994年	1. 村里長民選產生 2. 設主席團及糾察小組 2. 村里幹事納入公所編制 3. 村里民大會每二月召開一次	1. 村里民大會職權改稱為任務 2. 議決權 (本村里規約、本村里人工徵募事項……等) 3. 聽取村里辦公處工作報告及向村里辦公處提出詢問事項	1. 表達民意、宣導政令，發揚倫理道德及促進地方自治建設之基層集會 2. 上級政府於村里民大會時應派員出席並隨時派員抽查
1994~1999年	1. 村里長民選產生 (特殊情形可遴聘) 2. 村里民大會每年召開一次 3. 可召開基層建設座談會	1. 議決權 (本村里規約、本村里人工徵募事項……等) 2. 聽取村里辦公處工作報告及向村里辦公處提出詢問事項 3. 表揚好人好事事項 4. 基層建設座談會無議決權，僅能進行意見交流	1. 村里為鄉鎮市區之編組，村里長受鄉鎮市區長指揮監督 2. 上級政府應派員列席村里民大會
1999~	1. 村里長民選產生 (特殊情形可遴聘) 2. 村里民大會或基層建設座談會由直轄市、縣市定之	由直轄市、縣市自行訂定。基本上維持自治二法之規定，但是有下列二項趨勢： 1. 村里辦公處趨於服務取向； 2. 村里幹事為村里業務之實際負責人。	1. 村里為鄉鎮市區之編組，村里長受鄉鎮市區長指揮監督 2. 上級政府應派員列席村里民大會

資料來源：筆者自行整理

由表一內容可知，歷經數十年的「演進」後，村里制度的定位與功能不僅未能更明確具體，反而有趨於模糊的情形；另外，地制法雖然賦予村里「編組」的地位，但是編組所應具備的性質仍然不明，因為村里長雖然依法應接受鄉鎮市區長之指揮監督，但是並不意味村里民大會亦應採相同模式；最後，在村里事務上，當前村里幹事顯然是實際負責人，同時亦受鄉鎮市區公所的業務指揮與考核，因此又可能形成其與村里功能間的重疊或衝突。而此

種衝突現象不僅無助於村里功能的提升，反而更使其在面對外界時，不論在形式與實質上，均產生了較負面的評價¹⁰（高永光，1997）。筆者認為這些問題不僅攸關村里制度的運作，更是今日村里在民眾心目中產生「虛無化」或「黑金化」兩種極端形象的病因。

參、基層政府組織的再定位

一、基層政府的特殊性

地方政府與中央政府由於均同屬政府體系，故一般人自然地會認為兩者除了轄區範圍大小不同、層級高低差異之外，在性質上基本上是一樣的。此一觀點對於屬於「單一國」體制的台灣而言尤其明顯。例如地制法中關於中央與地方關係之規定（第四章）、地方政府組織由內政部訂定準則（第五十四、六十二條），以及地方政府在人事、政風、主計、警察等四項業務上採行「一條鞭」制之規定等，筆者認為都是「中央與地方一體」觀念下的產物。雖然就權力行使或指揮監督的便利性而言，此種「層級節制」的中央與地方政府關係可能較有效率，但是吾人並不能就據以認為此乃中央與地方關係的唯一選擇，甚至進一步推導出「地方政府內涵與中央政府相似」的錯誤結論。換言之，地方政府與中央政府除了型式（轄區、規模、權限……等）上不同於中央政府外，其本質上亦有其特殊性。此一推論從早期 Lipsky 對於「第一線官僚」（Street-Level Bureaucracy）的討論即可得知（Lipsky, 1992）。官僚的主要任務既然在與民眾作直接的互動，那麼官僚集合（政府）的性質自然也就會隨之調整。Brower 與 Abolafia 兩人在探討基層官僚組織的政治運作內涵時亦指出：雖然官僚組織中政治力量的影響是沒有層級差別的，不論身

10 高永光先生層比較了兩岸村里制度，其在結論部分之主要意見有三點值得吾人參考（高永光，1997:279-282）：第一，台灣村里自治對後來的自由化及民主化影響甚鉅，但是一般對村里自治的成效評價甚低；第二，兩岸的村里自治，固然都允許村里民參與地方事務，而且，在參與的範圍上，似乎大陸還要比台灣來得寬廣；第三，台灣村里自治，由於威權統治下擁護政府政策及執政黨的領導色彩過去濃厚，逐漸的不僅流於形式化，也引不起民眾參與的興趣。

處何處，政治力量都是不可忽視的重要變項。然而此力量在對高層組織與基層組織的影響卻有所不同，吾人可由表二中得知（Brower & Abolafia, 1997: 305-310）：

表二：組織高層與基層政治運作的差異

類別	高層的政治運作	基層的政治運作
管道	固定的行動管道	非正式的、臨時性的管道
地位的作用	個人行動取決於所處地位	所處地位促使個人隨意表現
參與情形	組織活動的參與者	參與情形取決於個人角色
偏好	較固定的事務處理次序；重視組織整體目標與利益；衡量風險與優勢；重視時程與問題的不同面向	決策的既定前提；著重問題的細節
運作規範	基於正式的授權	基於地區性的成例

資料來源：Brower & Abolafia (1997:310)

在表二的內容中，基層組織雖然不參與整體目標與策略的訂定，然而其仍有獨特的政治考量與影響方式。例如在管道運用上，基層官僚有別於高層有固定的行動程序，而較偏重於非正式的、臨時式的溝通方式。由此推知，即便影響力量的來源是一樣的，其在基層官僚組織的展現形式，以及相對的回應方式，可能都有不同。

必須說明的是，此處筆者呈現基層政府組織的特殊性，並非認為基層政府組織可以獨立於中央政府外而自成一格，或是不考慮中央政府的因素。事實上，來自於上級的影響（指揮命令）不僅是構成地方政府體制的重要成份，也是其運作的必要條件之一。因此瞭解特殊性的最大意義，係在於強調吾人在界定基層地方政府定位時，除了考量政府制度建構的一般性因素外，也必須回歸以地方為主體的思考模式中，方能有效契合地方政府的需求。

二、基層政府體制的多元觀點

從制度設計或表面觀之，基層政府雖然只是眾多的政府組織型式之一，然而若基於前文特殊性的觀點，則實在有必要從「機制」(mechanism)的角度加以界定。即設置地方政府乃是基於某種特定理由，或是具備特定意涵。¹¹ 整體而言，地方政府體制可因為基本立論的差異而分為下類兩種型式（呂育誠，2001:96-109）：

(一)本質觀點下的地方政府

在此觀點下，地方政府本身即可被視為是具有獨特地位與性質的制度。其又分成三種次級類型，即：1. 設置地方政府乃是特定價值觀（如地方自治）的實現；2. 設置地方政府係基於民眾處理地方公共事務的基本憑藉需求；3. 設置地方政府係國家為尊重不同區域內民眾特質與需求而設立的制度。而在本質觀點下地方政府與中央政府的關係，筆者認為可借用方法論上「自變項」(independent variable) 與「依變項」(dependent variable) 的概念來解釋，即地方政府為自變項，中央政府則為依變項。例如對於特定地方事務或議題，地方政府本身即擁有主導權，並能自行處理因應，中央政府只是從旁輔助配合，或是根據地方政府的處理結果而採行因應措施。若純就概念本身意涵而言，所謂「地方自治」(local self-governance) 應即指此類地方政府。

(二)目的觀點下的地方政府

在此觀點下，吾人關切地方政府的重點不在於其地位的特殊性，而在於是否能達成特定目的。也因此，在「目的導向」的前提下，地方政府問題的焦點，便在於各項制度設計是否能與預期目標進行連結，其基本上可分為：1. 權力一元制，即將地方政府主要功能委由議會掌理；2. 權立分立制，即立法與行政部門共同分享權利；3. 特殊目的設計，即基於特殊業務需求而輔以

11 支持此論據的另一個理由是，若地方政府是不具備特別意涵的機制，則其功能由中央政府自行辦理，或是設置一個代辦機構即可，而毋需另立「地方政府」。

專責責地方政府機關。由此三種類形內容可知，地方政府屬於何種屬性或地位並不重要，重要的是預設目標是否能達成。而此種思惟若再引用前述自變項與依變項的概念，則中央政府轉為自變項，而地方政府則轉為依變項。此種關係即中央政府基於特定程序決定地方事務的內容與目標，而地方政府則據此建構適當的組織架構與配合措施。筆者認為法國模式最能表達目的觀點下的地方政府概念。由於法國憲法將地方政府設定為「地方行政單位」(local administrative unit)，故傳統上法國地方政府組織與運作便以行政功能為核心，甚至於地方首長都是由中央指派。

從上述兩類地方政府體制的差異可知，地方政府制度設計並非一成不變的，甚至於「地方自治」也不一定是必然且唯一的選擇，因為問題的重點在於「設置地方政府的意義何在」？或者是「設置地方政府乃在於達成何種目的」？若不能釐清此類問題，則均將導致衝突與混亂的產生。

另外，Bukve & Hagen 兩人在探討挪威近年來地方政府制度的發展歷程與影響中，亦發現地方政府制度之所以能取得民眾的認同與接受，基本上乃是政治與行政兩項因素妥善配合的結果，而其組合方式主要有三：(Bukve & Hagen, 1994:112-118)

(一)政治／國會模式 (Parliamentary model)；行政／重視團體代表性與衝突解決

此種組合模式主要是採行內閣制的政府體制，即以議會或委員會作為地方政府的主要的決策機制；相對地，此制度所強調的行政運作重點，則在於各地方利益團體或意見的折衝或協商之上。

(二)政治／行政官模式 (Aldermen model)；行政／發揮整合與妥協功能

此種組合模式與前項恰好相反，決策機制之建構係採行首長制，即由一官派或民選產生的行政官總攬地方事務；因而行政運作的重點，便在於發揮首長的統一指揮權，有效率的調合（或決斷）利弊得失，以期能迅速執行。

(三)政治／公司模式 (corporate model)；行政／整合目標與策略領導

基於民眾自主意識提升與外界影響力量日強的考量下，此種組合乃是將地方政府視為是公私部門共同參與的公司型式；相對地其行政運作則是基於「顧客導向」或彈性應變的原則下，整合各方意見並達成所欲目標。

筆者引用 Bukve 與 Hagen 兩人研究成果之目的，係在於進一步說明地方政府體制之設計儘管是多元的，但其中仍應注意其「目的／手段」的連結關係。具體而言，地方政府制度建構應配合下列考量：

- 第一，地方政府制度設計必須同時考量其基本定位及欲達成之特定目的。
第二，地方政府制度之各項要素均應基於前項目的，或是有助於該目的之達成。

三、環境變動的衝擊

政府體制的運作除了內在因素的考量外，也隨時要接受來自於外在環境的挑戰。村里制度自不例外，特別是在今日世界在伴隨著資訊科技突飛猛進而形成的「全球化」潮流下，不論國內或國外，政府間原先受限於地理、距離等空間與時間的障礙正快速消逝，連帶地政府的定位與功能亦必然會配合調整。例如在全球化的理念或環境下，民眾參與政府事務變得可以更即時、更多樣，且頻率更高，於是彼此間的關係遂可能從昔日的「上／下」服從，進而衍生出「夥伴」(partnership) 關係 (Bertucci, 1999:39-42)，於是對於政府組織而言，其在地位上除了原先的權威角色之外，可能尚需挪移出民眾可以介入並直接提出要求的空間 (Brooks, 1999:43-47)，在運作上，強調政府內部與內部、內部與外界高度互動的「參與管理」策略，也將可能是未來政府應正視的課題 (Mudacumura, 2000:2058-2059)。

筆者認為上述環境變動現象 (趨勢) 對於基層地方政府組織的定位而言，恰可補充前述兩項以政府本身為主體的論述，並提供下列不同的思考途徑：

第一，基層政府組織的定位除了應考量內在的合理性之外，也要隨時與環境維持密切的連繫。

基層政府組織雖然如同其他政府型式，乃歷經長時間的演進而逐漸形成制度或結構上的各種特性。換言之，組織架構本身即具有一定歷史的合理性。然而由於基層政府組織的主要任務範圍乃在於對外環境進行某種管制，或是提供服務，故為使各項業務能順利推展，以同時取得外界 (民眾) 的支持或配合，於是有必要與外環境維持密切互動，進而配合環境變遷而同步調整。例如在前述參與管理的思惟下，基層政府便可能有必要增設協商或交流機

制，同時在傳統官僚組織的層級節制運作模式外，引進「顧客導向」的策略或方法。

第二，基層政府設立與存在的正當性，乃取決於其是否與符合外在環境特性與需求。

延續前項論點，若考慮任務特性與外環境的影響，則對基層政府組織設立或運作的評價重心，可能亦需配合調整。例如除了昔日較重視官僚內部層級關係的「依法行政」原則外，也要兼顧外環境需求的滿足，或是各項任務達成程度。甚至於當民眾自主意識提高，或是民間力量充沛的條件下，後者的影響力與重要性將更超越前者。筆者認為此一觀點用於村里組織更為貼切。村里制度雖為台灣地區所獨創，且具有數十年的發展歷程，但是一般民眾非但沒有特別肯定其貢獻與價值，反而抱持冷漠或反對態度；相反地，近日蓬勃發展的社區組織，雖然是民間自發性的結合，且沒有政府組織所具備的強制力，但卻常受到民眾高度支持與參與，甚至某些地區民眾但知有社區發展協會，而不瞭解村里組織的內涵或作用，此一情形若長久以往，則民眾對村里組織正當性與必要性的評價便不問可知：既然村里不能真正符合民眾需求，則村里就沒有存在的必要。

綜上分析，環境變動的衝擊不僅對今日地方政府組織而言，不僅是地位轉變過程的參考要素之一，可能更是主導變革的重要動力。換言之，地位與組織變革除要考量環境特性外，更要進一步符合環境需求。

四、當前村里體制的困境

當前地制法雖然取代了昔日行政命令方式，以及自治二法區分省縣與直轄市的作法，而賦予村里統一的法制地位，然而卻仍未能明確釐清村里體制的內涵，甚至於由於法律規定與傳統制度設計上的落差，而更形成當前村里體制的困境。以下茲說明筆者持此論據的理由。

首先，由於不論憲法本文或增修條文均未規定鄉鎮市以下地方制度的型式，故台灣村里組織可說是光復後新創設的制度。從前文表一內容可知，村里體制創設之始，乃是具有高度「自治」意涵的。雖然此種意涵在實務操作上是否確能名符其實具有許多值得懷疑之處 (薄慶玖, 1971:281)，或是有關

規定的位階僅為省府行政命令且經過多次的修改，但是在歷經數十年的過程中，此體制的主要型式（民選村里長、村里民大會）卻是沒有改變的。是以吾人實不能因為今日村里運作與民眾生活脫節，或是村里績效不彰等問題，便據以否定村里制度中的自治意涵，甚至於在今日地方自主意識提高，以及社區（community）組織蓬勃發展的環境下，基層地方政府制度設計強調自治意涵亦可說是適當的選擇。

其次，若上述從歷史沿革中推論出村里體制具有自治意涵的推論無誤，那麼地制法將其定位為「編組」便將會產生村里體制在目的上困境，此論據之理由有下列二點：

1. 「編組」定義不明確。

村里屬於「編組」一詞，規定於地制法第三條第四項：「鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里；村、里以內之編組為鄰」。而本條除了村里外，其餘均是使用「劃分」一詞，例如第一項規定：「地方劃分為省、直轄市」；第三項規定：「直轄市及市均劃分為區」。可見「編組」是專門使用於村里（鄰）的，且村里並非僅是鄉鎮市區地理範圍的劃分。然而除了本條規定外，不論是地制法第二條對於用詞之定義，或是第十四條對於地方自治團體之界定，均未再對編組或村里有進一步的釐清。因此村里定位，以及設置村里欲達成之目的，便可能與歷年來村里運作的模糊情形相互糾纏而難以明確界定。

2. 組織定位模糊

目前村里制度的組織主要是由三個部分所構成，即村里長、村里幹事，以及村里民大會（基層建設座談會）。從表一內容可知，此一設計之初始，乃仿照其他地方自治團體「行政／立法」之二分原則，即村里民大會由村里民組成，作為村里事務的議決機構；村里長或由村里民大會推選，或由民眾直選，以執行村里民大會的決議；至於村里幹事則為兼任性質，以輔助村里長及村里民大會。

相對地，現行地制法對於村里組織之規定，主要是在第四節第二款（第五十八至第六十一條）內，而本款之標題則為「地方行政機關」。表面上，將村里組織規定於此類別中，似已界定了「編組」的意涵，同時由於村里長「須

受鄉鎮市區長指揮督，辦理村里公務及交辦事項」（第五十九條），故村里長確可視為是鄉鎮市區行政體系的一環。然而村里大會卻並不具備相同的性質，因為根據筆者蒐集北高二市之里民大會與基層建設座談的實施規定後發現，召開里民大會主要的理由主要均為「蒐集民情、反映民意、解決里內公共事務及其他重要事項」¹²，此又與一般對於行政機關意涵的認知不同。於是村里長與村里民大會便成為性質不同之機制，從而使村里組織難以契合「地方行政機關」之內涵。

村里長與村里民大會間除了有性質不同的問題外，其間關係亦是導致村里組織定位模糊的原因之一。首先，由於村里民大會的主席由村里長擔任，故若村里民意見與鄉鎮市公所不同時，則村里長將陷入嚴重的角色衝突中，因為法制上村里長雖然應接受鄉鎮市區之指揮，但是村里長又是村里民選舉產生：抗拒上級命令固然違法，但是與村里民對立將更喪失其職務的正當性。其次，村里民大會的決議仍有一定效力，且目前鄉鎮市區公所多將其列入考核管制項目中，換言之，村里仍可經由此設計與鄉鎮市區採取不同立場，而不必然只能作為行政體系中的下級單位。最後，今日村里幹事納入鄉鎮市區公所編制，其身份便自然轉變為鄉鎮市辦理村里事務的代表，於是其職責內容又與村里長、村里民大會不同。

3. 村里與社會環境的不良互動

如前文所述，今日基層地方政府設立的正當性，常可能取決於是否能與外在環境保持密切互動，並取得其相對的支持上。因此村里在前述「編組」定義模糊，以及地位不明確的雙重影響下，則可能趨向兩種途徑發展：其一是若村里長基於個人企圖、理想，或是民眾壓力等因素而必須表現出其特殊風格式，或是達成特定目標，則其便可能拒絕接受村里作為編組的定位，或是抗拒上級政府的指揮監督，而轉與地方草根力量結合並形成一股自主團體。例如許多村里為反對鄉鎮設置垃圾場，常是由村里長帶頭，率領民眾對

12 由於地制法六十條規定村里民大會（基層建設座談）之實施辦法由直轄市、縣市定之。故筆者歸納了北高二市之實施辦法（高雄市是以自治條例方式訂定）後，發現二市對於村里民大會的基本規定均相同，至於其他縣市筆者雖未取得具體規定，但是側面瞭解後發現亦與北高二市相同。

上級進行抗爭；其二，相反地，若上級政府擁有優勢資源，或是便利的連繫管道，則其便可直接與民眾建立互動橋樑，而毋需村里的中介，此時村里功能便日趨萎縮，甚至於受限於上級政府的種種限制，使其僅能原地踏步，而坐視社區組織取而代之。此一推論可從都市地區社區運動普遍生氣盎然，而村里組織則相對失色得到印證，因為都市內便捷的連絡管道與較高的知識水準，使都市政府與民眾能直接建立連繫網路，故村里在此關係中便顯得多餘，甚至成為都市政府接觸民眾的阻礙。

筆者提出上述村里組織與社會環境的不良互動，除了呈現今日村里運作的困境外，更重要的意義則在於強調村里組織若不能配合今日台灣社會的特性與需求，並進行配套的設計，則儘管其具有悠久的歷史，或是政府內部指揮命令的合理性，最終均將被社會排斥，甚至於遭受裁汰命運。故組織與功能配合環境的再定位，可能是未來其轉型成功與否的重要關鍵。

綜合上述討論，今日村里中基本上存在著下列三種組織運作模式：

- (1)政府間由上而下的層級節制。指民選村里長基於法定職責而服從上級政府的指揮監督。
- (2)整合地方民意並影響上級。指村里民大會透過決議方式，從而形成上級政府施政的壓力。
- (3)與民眾的直接連結。指鄉鎮市區公所藉由村里幹事可直接接觸民眾，從而使原有的「鄉鎮市區／村里／民眾」的互動關係，轉變為「鄉鎮市區／民眾」的模式。

在實務運作上，前述三種村里組織運作模式就個別而言，均可自成單一的功能，但是若將三者全部交由一個組織行使，反而可能相互牽制抵觸。例如村里長一方面基於政府體制的關係須承受來自於上級的命令；但基於民選身份又不能不仔細回應民眾的要求。諷刺的是，今日此三種模式併存之所以未形成重大問題，主要是因為村里功能不彰，¹³ 但是制度設計上的矛盾卻必將導致的村里體制在定位上的模糊與運作困境。筆者認為此一現象正是今日

13 此一推論從許多民眾根本不知道村里長姓名，或是村里民大會常改為基層建設座談便能簡單地瞭解當前村里成效的高低了。諷刺的是，或許正由於成效長期不彰，村里制度上的矛盾才未激化出台灣地方體制上更大的問題。

台灣村里制度定位與功能諸問題的根本癥結所在。

肆、基層政府功能的發揮

一、回歸基層的思惟

地方政府由於規模與範圍較小，從而在政策運作與資源取得等問題上，常有賴其他政府的協助，特別是在今日整體國家財源普遍困窘的情形下，地方政府大量依賴聯邦或中央政府的財政支助更已成為常態。而此一現象影響所及，不僅凸顯出今日地方政府的財政問題，更重要的，是其他政府取得對地方事務的實質主導權。例如地方從事社會福利工作的經費若來自於中央政府補助，則中央政府自然便可以影響社福工作的實質內容。從「政府一體」的觀點而言，地方事務亦屬國家事務的一環，因此不同政府間進行折衝協調自屬常態；然而若從「因地制宜」與「地方自治」的立場出發，則將會形成政府工作重點或取向與地方脫節的情形。

此外在資訊快速流動與自主意識提高的環境下，今日地方民眾雖然仍要善盡國民義務，並遵守來自於各級政府的法令規定；不過相對地，其也更重視各項權利的充分履行與保障。由此推知，同一事務在不同的地方政府領域中，將可能趨向於形成不同的問題焦點與處理方式。根據 West & Berman 兩人針對美國 544 個城市推動行政革新作法的研究後發現：不同城市間不僅對於行政革新意涵的界各不相同，且採行的因應策略更可以歸納出 21 種之多 (West & Berman, 1997:446-458)。筆者認為這種多樣性的表現，正是將思惟回歸基層的具體表現。因為若就前述「政府一體」的概念而言，政府組織基於目標與性質相近，故進行革新的作法也理應相似才是，故採行多元分歧的策略，正顯示革新除了要考量地方政府本身與其他政府的共通性問題外，也要同時將環境中的變動特質一併納入評估，惟有如此，方不致產生地方政府各項措施不符地方期望，或是與實況脫節的情形。

回歸基層的思惟除了有來自於上述環境的壓力外，也有來發自於地方政府內部的自省，即重新檢討地方政府如何自我調整以因應未來的挑戰。例如 Brooks 在觀察英國中央政府近年來所推行的一系列改革措施後，主張地方

政府本身亦應採行更主動積極的調適，方能繼續獲得民眾的支持，至於調整的方式，則在於對地方政府原有的特殊功能¹⁴ 注入新的作法，其具體內容有二：第一，地方政府各項決策過程應納入更多地方性的考量；第二，各項措施或機構運作，應儘量符合不同地方社群（community）的意願（Brooks, 1999:46）。此外，Stoker 則認為今日地方政府應更重視「治理」（governance）的觀點而發揮下列特質（Stoker, 1999:xvii）：

1. 重視組織間的互賴關係。發揮治理功能不限於單一組織或部門，而是組織間或跨單位的合作。
2. 有關人員則保持高度的互動關係，並基於共同目標交換資源、進行協商。
3. 各項互動關係除了有共同目標為基礎外，亦需輔以彼此信賴與明確的規範。
4. 各項互動關係最後形成一個「關係網路」（Networks），地方各組織藉由此網路建立本身的自主性，並與中央政府形成明確的區隔。

綜上觀點，筆者所謂回歸基層思惟的主要理念，就是認為今日地方政府面對地方問題或處理事務時，應該從「由上而下」為主的考慮方向，轉變為「由下而上」來主導。亦即由「政府制定政策／要求民眾遵守配合」的邏輯，改為「基於地方需求或民眾的意見／地方政府採行有關配合措施」。因為設立地方政府體制的本意義既然建構在處理地方事務之上，則惟有真正結合地方草根力量，方能確立地方政府的正當性，並與其他政府組織進行區隔。同時，政府服務民眾的善意，也才能真正符合地方實際需求。

二、多元競爭者

當吾人肯定地方問題應回歸基層思惟，或是接受「由下而上」主導模式時，將同時形成一個問題：基層需求是否必然由地方政府來滿足？在「由上而下」的思惟中，基層需求基本上是由政府「創造」或「指示」的，且因為

14 Brooks 認為地方政府原有的特殊功能為：1. 政治權威（political authorization）；2. 課責（accountability）；回應性（responsiveness）；代表性（representativeness）。

民眾被要求配合政府作為，故並不會產生上述問題；但是在「由下而上」的思惟中，當基層有權決定本身問題的內涵與需求後，其自然也應有權決定解決問題或提供服務的人選。於是地方政府便可能只是眾多的競爭者之一，而不再擁有獨占或主導基層意向的優勢。

近年來，上述推論在各國地方環境中最具體的表現，莫過於社區（community）組織的蓬勃發展。由於社區組織乃是民眾基於共同意願或目的自發組合，故不僅在本質上符合自主性、草根性的需求，在運作上也因為不受繁複法令的限制，而有較佳的彈性與及時性，故今日社區組織的活動乃成為地方自主意識發揮的最佳證明進而蔚為一股潮流（黃源致, 2001:21），甚至於其乃成為許多重要地方事務的實際負責者。¹⁵ 就居民或地方的角度而言，只要問題能快速解決，或是需求能得到滿足，由哪一個機構或個人來做並不會有特別的偏好。例如家中廢棄物只要能定期清運即可，至於由誰來清運並不重要。另外，配合地方民眾能力與素質的不斷提升，包括「民營化」、「外包」等策略的引進，均對地方環境中原有的權力運作與資源配置模式，產生了重組與洗牌的效果（Handler, 1996:4-5）。

在回歸基層的考量下，地方事務能引進多元參與應是值得鼓勵與肯定的現象，但是對於地方政府則可能反而成為隱憂，因為多元參與意味著更多的競爭者，以及隨之而來更激烈的資源重分配。短期而言，地方政府組織雖然有法律保障其地位，以及國家資源挾注而維持正常運作，但就長期而言，若民間逐漸有能力自行辦理地方事務，且國家資源持續緊縮，則地方政府的既存優勢必將逐漸消失，甚至於有被裁併的可能。吾人從近年台灣鄉鎮市級首長與代表選舉取消，鄉鎮市公所納入縣政府組織的呼聲日漸受到重視，即可印證此一推論。

基上分析，在民間或社區力量日漸普及的情境下，傳統觀念中「地方政府地位與功能無可取代」的說法勢將面臨挑戰。雖然從組織設計的基本理念上，地方政府組織與民間社團間確實是有所區隔的，如表三所示 Snavely &

15 例如今日我國村里中常設有「守望相助巡守隊」、「資源分類回收站」、「老人居家照護」等，都是由社區組織自行發動設立且自行運作的。

Desai, 2001:250) :

表三：非政府組織與地方政府性質上的差異

	非政府組織	地方政府
政治層面 ◎意見呈現與行動模式 ◎需求表達方式	公民社會的平等運作 社會運動或透過壓力團體	草根民主 政黨政治或選舉投票
政策層面 ◎公共政策形成 ◎政策執行	鼓勵創新或實驗 私人管道	重視分權或地方自主性 公共管道
經濟層面 ◎市場活動	基於生產者與消費者的供 需關係	重視下層結構、提供誘 因、進行管制

資料來源：Snavey, K. & Desai, U. (2001), "Mapping Local Government-Nongovernmental Organization Interactions: A Conceptual Framework", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.11, No.2, p.250.

在表三中，不論是在政治、政策，乃至於經濟層面上，地方政府雖然均與非政府組織有截然不同的表現，但是若在基層民眾的考量中，由於關切的焦點可能較偏向於民生問題（如生活、工作、休閒）等，而非國家理念、民主價值等高度政治性議題，故重視草根民主、下層結構等地方政府特色相形之下便顯得較不重要，甚至於這些特色所造成的繁瑣程序、法令限制等問題，反而可能使民眾誤認為是效率不彰從而影響其評價。基於此，即便是「地方政府是可以取代」的論點過於激進，但是「地方政府面對日益嚴酷的競爭」則應是持平的結論。至於因應的途徑，筆者認為除了如前文所述重新界定其基本定位與結構外，另一個重要的關鍵便在於功能的發揮。例如 Selden & Selden 兩人認為今日環境呈現「多樣化」(diversity) 的趨勢對於政府機關的意涵，不僅是內部人力來源的多樣化，更應延伸至機關與外界關係的多樣化，亦即機關面對環境因素時，除了「反應式的」(reactive) 消極動作外，

尚要能「回應式的」(responsive) 主動因應之道，如此方能切中時弊並真正提升效能 (Selden & Selden, 2001:323)。同理，若吾人肯定地方政府是未來參與地方事務時不可或缺的因子，便有必要重新檢討其所應扮演的角色與功能。

三、當前村里功能的困境

地方政府不論採行何種組織設計，在功能表現上均可以歸納為兩類，即「地方的政府」與「國家的分枝」。前者主要基於自治觀點，即設置地方政府目的在於符合地方的期望或需求；後者則是將地方政府視為國家權力運作的環節，或是國家在地方的「代理人」(呂育誠, 2001:62-63)。在個別地方業務推動上，或許兩種功能可以整合由單一組織來履行，¹⁶ 但是在組織整體功能的設計上，若不能有效區分此兩種功能，則將導致地方政府運作的失衡與困難。因此筆者認為今日村里功能的最大困境，便在於兼具兩種功能後，在上級政府（鄉鎮市區）與基層民眾間所產生的衝突。

首先，由於村里制度施行之始即負有「教育訓練人民行使四權」的使命，故其功能設計便朝向「自治」的方向發展，其中具體事項包括村里民大會有關推選村里長、鄉鎮市議員等。時至今日，上述權限雖已取消，但吾人仍可以從地制法與村里制度的設計中，歸納出下列重點：

1. 村里長由村里民依法選舉產生。
2. 村里民大會除每年定期會外，尚可依村里內戶長一定數目（15%或五分之一）的請求而召開。
3. 村里民大會主要權責以「解決里內公共事務」為原則，並對村里興革事項、捐款收支審核事項、里辦公處提案、村里民建議、本里與他里公約，以及其他重要事項具有議決權。
4. 村里民大會之決議事項除本身自行辦理外，尚可送交有關機關（鄉鎮市區公所）辦理，且執行情形應提下次會議報告並公告之。

16 例如地制法規定地方事務可區分為「自治事項」與「委辦事項」，並同時由單一地方政府組織（直轄市、縣市政府，以及鄉鎮市公所）負責辦理，即為具體實例。

5. 有關機關對村里民大會之決議除應列案管制、定期追蹤考核外，對於無故稽延或積壓者，則應簽辦議處失職人員。

由上述五點內容可知，儘管村里在整個地方制度中位低權小，但是由於其一方面村里民有權自行推選村里長；另一方面村里民亦可經由村里民大會凝聚共識，並作成具有拘束力的決議。故由此推論村里具備「地方自治」的實質要素應是可以肯定的。

其次，由於地制法將村里地位設定為「編組」，以及多年來村里在實際上均是作為政府各項政策的最終執行單位與宣傳機關，加上村里幹事納入鄉鎮市區公所組織中，使得村里又具備了行政機關的條件。其中要點有下：

1. 村里長受鄉鎮市區長的指揮監督。
2. 村里長事務補助費由鄉鎮市區公所依法編列。
3. 村里長工作項目與內容由鄉鎮市區公所律定。
4. 村里長辦理各項業務應受鄉鎮市區公所有關人員督考，並於年終進行評比，成績優良者則接受表揚獎勵。
5. 村里幹事工作內容由鄉鎮市公所律定、管考，里長僅擁有部分考核結果的建議權。

從上述五點內容觀之，將村里視為是鄉鎮市區公所的執行機制亦無問題，因為村里長除了無權自行決定工作內容、權責，以及經費外，對於村里長與村里幹事的管考更使村里與鄉鎮市區清楚呈現出行政學上明顯的「命令／服從」層級關係。於是在此情境下，所謂「績優村里」的基本條件，主要是指村里長能確實履行鄉鎮市公所命令，至於有無忠誠反映村里民意或村里民大會的決議，則並不如此重要了。¹⁷

綜合前述討論，今日村里組織同時兼具了地方自治與上級政府分枝兩種

17 以「高雄市里鄰長服務獎勵要點」為例，其第二點規定，「特優里長」係指具備下列條件者：
1. 熱心服務里民，確有具體事蹟者；2. 領導里民出錢出力推行里鄰建設，有具體事蹟者；
3. 主持里辦公處業務成績優異，經核評屬實者；4. 推行國民禮儀範例及國民生活須知暨端正禮俗，有具體事蹟者；5. 推行敦親睦鄰、守望相助，有具體成效者；6. 積極奮發，厲行勤勞儉樸生活，端正社會風氣，有特殊貢獻者。從這些內容中實在難以找出寓有「村里自治」的精神之處。

特性，而此組合非但不能有效發揮村里功能，反而是對「行政效能」與「地方自治」兩項功能的嚴重傷害。就行政效能而言，由於村里長民選以及村里民大會的設計，使鄉鎮市區公所在法制上雖然有權指揮監督村里，但實際上村里長為求順利當選或連任（村里長並無連任之限制），或是回應村里民要求，並不一定會真正服從指揮，再加上村里長為無給職，故鄉鎮市公所的考核規定或許可以拘束村里幹事，但卻無法實質影響村里長。換言之，鄉鎮市區與村里間的層級關係只是徒具形式而已，最後仍取決於村里長的個人意願。而這種情形對於行政效能的負面影響，在消極面是村里不受行政體系管制，從而與民眾生活脫節；積極面則是村里基於選舉考量結合地方黑金勢力，或是擔任候選人的樁腳，從而形成地方行政體系的巨大壓力（趙永茂，1998:297-300）。至於在對地方自治的傷害上，則是由於村里民大會雖然是法定的制度設計但卻功能不彰，加上村里長身份定位的不明，使得原先立意良善的基層草根組織與具虛名，以致民眾遇有陳情事件往往捨此正式管道不用，而是請求民意代表協助，或直接走上街頭進行抗爭。至於村里辦公處與民眾接觸的主要項目，便剩下各種證明書（如清寒證明、工作證明...等）的開立，以及代替鄉鎮市公所發送通知單等。當最基層的村里組織都無法與草根力量真正結合時，所謂地方自治將只是虛幻而不切實際的概念。

筆者認為村里長期處於此種功能困境中，不但無法獲得民眾支持及參與，也是地方資源的浪費。而更重要的是，在前述多元競爭者的概念下，將使村里制度從一個可有可無的機制，成為地方制度演進過程「可被取代」而予以廢除的障礙。

伍、村里定位與功能的策略思考

延續前文理論與實務兩層面的討論，以下茲提出筆者對於未來村里制度與功能之策略思考與建議。

一、今日村里的價值

環顧今日台灣的社會環境，村里運作正面臨高度的挑戰，甚至於存廢與

否的討論都使村里處於相當尷尬的地位。此一論據可從下列現象中取得支持：

1. 各級政府基於資源有限，均朝精簡方向裁併組織，而村里花用大量經費卻未能相對凸顯其績效或重要性，故難以避免成爲被檢討的對象。
2. 溝通與連絡技術的提升，使中央與各級地方自治團體能更直接接觸民眾，而毋須經由村里的層轉。
3. 民眾自主意識與能力提升，從而能自行處理週遭公共事務，或是只需政府給予適當誘因與獎勵即可自發性運作，相對地村里則限於政府官僚組織的限制而顯得遲緩。

在上述三項理由下，台灣村里的前景似乎是黯然的，不過筆者並不如此悲觀，因爲在累積了數十年的發展過程後，村里對於台灣社會民主化，乃至於提升民眾生活，仍具有一定貢獻，因此當前雖然其面臨許多困境，但也並不意味其未能沒有轉型的空間。此一觀點可進一步引申如下：

首先，從村里作爲政府組織的成員而言，Lane 在進行官僚組織意涵的分析後發現：雖然基於不同價值與觀察角度，人們會對官僚組織表現出多元而極端的評價，但是官僚組織仍是現代人類社會中特別而普遍存在的組織型式 (Lane, 1995:49-71)。同理，縱使基層環境中處理公共事務的制度設計是多元的，同時民間或企業也能夠提供符合民眾需求的服務，但是政府組織將能都是此系絡不可或缺的元素。Peters & Pierre 兩人亦認爲在今日民營化風潮普遍受到重視且運用的同時，吾人仍不可低估政府及其所發揮治理功能的重要性 (Peters & Pierre, 1998:231-233)。基於此，不論今日地方環境如何轉變，村里制度仍應具有其重要性與功能發揮的空間。

其次，就實務運作的需求面而言。今日村里制度雖然面臨許多挑戰，但在某些環境下其卻仍是不可或缺的角色，例如在鄉村與離島地區，村里長與或村里幹事可說是當地居民生活的必要因素，因爲不論是辦理健保卡、申請各類補助，甚至於代寄（寫）家書，都可能是村里組織的工作。換言之，對村里組織的評價不應是全國一致的，而是要在不同環境時空下，賦予不同的定位與功能。

第三，從組織的「生命週期」觀點而言，組織在長時間的演變過程中，

出現困境本屬常態，因此問題的焦點不在於此困境的嚴重程度，而是在於組織是否可能突破困境，進而邁向下一階段的成長。同理對村里而言，問題亦不在於其今日所面臨的問題，而是在於評估其未來是否尚有可以發揮功能的可能性或空間。

最後，基於基層政府組織與外環境因素的高度關係而言，今日地方政府制度的重要性或價值，可能並不在於制度本身，而是在於制度所能達成的目標，以及制度與週遭環境配合的程度上。換言之，唯有實踐預期目標，並契合週遭環境需求，才能證明該制度的價值；反之，只將關注焦點置於制度本身將是無意義的。

綜上分析，若吾人可以將村里制度視爲是特定型式的基層地方政府，則筆者認爲其未來仍然可能在列層面上發揮一定貢獻或價值：

(一)作爲第一線公務員與民眾接觸時的緩衝介面

不論中央或地方政府，各項政策最終均要落實至民眾的實際生活之中，從官僚的層級關係而言，此項落實的責任主要由地方政府各單位「第一線公務員」（如村里幹事）負責推動。然而由於這些基層公務員身爲官僚體系的成員，且各項工作均須遵守來自於上級的督考，故各項行爲難免偏重於政府本位的思考，此種現象在今日民眾自主意識高漲的情境中，將不一定獲得認同與支持；而相對地，地方民眾的意見反映也不見得就爲第一線公務員接受。此時若能由村里制度作爲雙方協調的緩衝介面，不但可藉由其與各級政府體系的連結關係，深入掌握政策正確內涵，從而協助第一線公務員達成使命；也可以居於較超然而客觀的立場反映民眾的整體意見。

(二)作爲民眾參與政府運作或接觸政府機關的轉運站

在民眾自主意識提高，以及回歸基層的思惟下，地方事務的處理除了可能如前項所述，由政府制定政策並藉由第一線公務員落實至民眾外，亦可能是由民眾主動發起，要求政府配合改進特定措施或提供服務。然而現代政府由於組織龐大且分工細密，一般未具專業知能的民眾可能沒有能力迅速找到正確的權責機關與承辦官員，或是要求處理的事項涉及不同單位甚至不同層

級，而需要耗費許多時間與精力進行整合，於是吾人便可常於媒體中看見民眾直接向民意代表陳情後負責官員才輾轉出面解決，或是動輒走上街頭進行激烈抗爭的畫面。於是原本可能只是民眾個人的單純問題，最後可能由社會整體付出極大代價。相對地，若是民眾意見或需求能經由村里轉達，或是由村里預先協助其整合政府有關權責單位的研處意見，則不惟有助於提升問題解決效率，亦可有效避免無謂衝突的發生。

(三)地方利益與意見的彙集點

延續前項論點，在肯定地方自主意識的同時，地方民眾的意見也相對趨於分歧甚至彼此對立，此時各級政府若欲一一處理協調，不僅耗時費力，亦不一定符合地方整體與長期發展的利益。因此村里若能基於超然客觀的立場，預先彙集並協調各方利益，不僅可以節省權責單位的處理時效，同時其基於對政府運作流程較瞭解，故亦可較務實地預先向民眾溝通問題解決的可行性、時程，以及作法等有關事項。

或有論者認為民間自發性的社團或非營利組織亦可以取代村里上述地位。此一主張忽略了民間社團或非營利組織雖然是成員自發性的結合，且亦可能致力於實踐公共利益，但是其畢竟缺乏基層政府組織代表轄區所有民眾的正當性，甚至於特定社團或非營利組織的過度活躍，反而可能侵犯非社員或其他弱勢民眾的合法權益。

(四)人性化的交流與協商機制

在科技高度發展的現代社會中，民眾與政府互動實際上可藉由各種輔助設施，如電子郵件、網路線上作業等而大幅縮短作業時間，同時某些業務在這些輔助措施下已可提供全天候的便利服務。然而這些互動管道畢竟是制式設計，不僅不能任意依使用者個別需求來進行修改，也不能處理與原設計內容不符的問題。換言之，「人性」因素在電腦系統中可能反而會阻礙各項作業指令的正確連結而應予以剔除。然而就地方問題的性質而言，處理事務性層面的工作固然重要，但是維持人際間良好互動關係可能更為關鍵，甚至人的因素才是問題的核心。例如「垃圾不落地」政策的主要成功關鍵不在垃圾量

的多寡，而是在於每位民眾對於規定時間的配合意願。因此筆者認為今日村里在地方事務推動過程中最重要而無可取代的優勢，便在於其能以人員作為主要的溝通與協調方式，從而在繁瑣的法令規章與複雜的問題系絡中，注入「人性」因素，使基層政府運作有機會成為人際間的關懷照護活動，而非制式的「公事公辦」。

一般對於地方制度價值取向的認知，常以「地方自治」概念之有無作為判定依據與思考方向。亦即視地方自治為地方制度的最高價值。對此筆者則持不同的看法，地方自治固然可能是各國地方制度的普遍選擇，但卻並不一定是唯一的選擇。因為問題的重點並不在於地方制度應不應該採行地方自治概念，而是在於採行地方自治概念所應（能）達成的目標。上述四項未來村里制度可能展現的價值正可用於說明此一觀點：只要能確立村里所能達成的目標或功能，村里不論採行何種制度，都自然具有其重要的價值。

二、村里制度的變革——擺脫「存／廢」的對立

有鑑於村里長期在台灣地方上並無明顯的積極效益，甚至反而形成選舉樁腳與黑金產生的溫床，或是功能被民間社區組織取而代之。於是村里存廢逐漸成為學術界與實務界共同關切的議題。根據黃致源的研究發現，當前村里組織之結構問題有二，即村里長與村里幹事間關係不明且相互衝突；以及村里民大會運作情形不佳。致於解決的可行途徑，則可以歸納出下列四項方案（黃致源，2001:169-171）：

1. 村里長民選，並要求其以全職與專業方式服務。村里幹事制度則廢除。
2. 村里長官派，並要求其以全職與專業方式服務。村里幹事制度則廢除。
3. 派出所化，廢除村里長，保留村里幹事制度。
4. 採彈性模式，由各直轄市、縣市政府自行訂定自治條例，以決定村里之體制。

上述四項方案中，第四項乃是將問題交由地方政府自行處理，所以基本上並不算解決途徑。致於其他三項，則主要著眼於村里長與村里幹事的存廢問題上。筆者認為此種解構並重新建構村里制度的方式雖不失為斧底抽薪之根本辦法，但是如此變革是否便能解決當前村里制度問題實有疑問，因為村

里長、村里幹事之制度已有長久歷史，固然就普遍情形而言其合作之績效並不良好，但是若將其中之一廢除，另一部分是否具有足夠能力與正當性取而代之，從而將兩個職務整合為一而不致失序？此其一；當前村里長與村里幹事整體制度固然不彰，但如前文所述村里仍有發揮功能的空間，是以村里長與村里幹事之存廢乃是唯一的解決途徑？此其二；村里長與村里幹事固為當前村里事務的主要推動者，但就法制而言村里民大會才是村里事務的主要議決機制，故不論村里長或村里幹事的存廢均會連帶影響村里民大會之運作，從而衍生更多問題，此其三。除此之外，職位裁併尚涉及機關運作與人員權益等複雜問題，限於篇幅本文將不再一一深入討論。

透過對三種方案的簡要評價，筆者認為將村里制度的未來發展寄託於職位的存廢並不一定有助於解決其當前所面臨的困境，而更重要的問題是，不論哪一職務存廢，都不能讓吾人瞭解村里未來的發展前景究竟為何？基於此，村里制度未來的變革取向，實有必要擺脫「存／廢」的狹隘對立選項，轉而從基層地方制度的整體福祉與發展前景，逐步聚對村里組織的共識。此一主張的具體思惟程序如下：

首先，先釐清村里未來的走向是趨於向上接受鄉鎮市區政府主導，抑或向下與基層草根力量結合。

其次，根據村里定位賦予村里長、村里幹事職務明確的權責內涵與負責對象，同時調整村里民大會的運作模式。若村里定位趨向與鄉鎮市區結合，則村里長、村里幹事除應接受上級指揮外，其工作結果亦應接受考核並配合有關獎懲措施，而現行村里民大會議決權則一併取消；若村里定位為結合草根力量，則權責關係應轉由村里民主導，上級政府未依法律規定不得任意指揮命令或干預村里運作，至於村里民大會的職權也應同步強化。

第三，基於村里定位，村里長、村里幹事以及村里民大會三者間應採行目的導向或功能導向的分工方式，而非權力上的指揮隸屬關係。

雖然上述三程序還是未能提供台灣村里制度未來發展的明確形象，但筆者認為至少如此可以提供一個較務實而可行的思辨空間。

三、村里功能的發揮——超越「集權／分權」的迷思

一般地方政府的地位由於常處於上級（中央或聯邦）政府與下級政府（或地方民眾）間，故對其功能的討論也就常基於法定職權歸屬原則，而有「集權」與「分權」兩種類型（薄慶玖，1995:111-115）。其中前者係指地方政府的職能由上級主導，或接受來自於上級的指揮監督；反之，後者則是指地方對本身職權擁有較大範圍，且受法律保障的自主權力。

集權／分權的分類方式，雖然具有簡明易懂，而且能解釋地方政府運作的基本原則等優點，但從近年來許多研究者的觀察驗證中，卻也發現其具有下列缺點：

(一)集權與分權性質常因時空環境的不同而改變

就法制立場而言，功能屬於集權或分權雖然可以從法定的權責關係中瞭解，但是在實務運作上，卻可能因為時空環境改變，或是業務性質不同等因素影響而趨於模糊。社會福利業務在整體政府體系中可能由單一機關主導，但是在實際執行時卻可能需要同時由政府、企業、民間社團等各依本身特性的採分權辦理方式（Baldersheim & Stahlberg, 1994:208）。

(二)集權與分權原則無法表現地方政府與其他機關間的互動實況

各級政府間基於地位高低或法律規範，採取集權／分權原則決定分工方式或有實質效用，但是若考量地方政府與環境互動關係時，由於其業務常需其他組織與團體的配合推動，因而採用集權／分權的功能劃分原則，並不能真正瞭解地方政府與其他組織的互動情形，或是清楚呈現問題的焦點（Handler, 1996:39-40）。

(三)集權與分權常取決於文化或社會環境的主觀影響

地方事務採行集權或分權方式常無明確的客觀標準，反而常受一國文化背景、社會特性，或是國家整體政治制度的影響。例如某國傳統文化較主張開放自由者，則地方事務處理將可能較趨於分權；反之，較重視紀律秩序者，

則可能趨於集權 (Bevir & Rhodes, 2001:107-132)。

對於村里功能而言，筆者認為採取集權／分權的劃分方式除可能有上述問題外，更重要的反而模糊問題的焦點。理由有：

1. 村里位於政府末梢，許多業務經由層層轉換後權責關係早有多重轉變，故難以釐清集權與分權的真實意涵。
2. 村里所擁有的權責本屬有限，故再區隔集權或分權的意義不大。
3. 村里組織的正當性或建構於鄉鎮市區公所之授權，或是源自於村里民的付託，故強調集權與分權的區隔反而易模糊村里制度的本質。
4. 村里業務的實際推動者僅為村里長與村里幹事，故不論集權或分權均要由兩者共同承擔有關責任。

基上分析，未來村里功能的界定，實毋須比照其他地方政府，以免徒增事務的複雜性與資源浪費。至於較務實的作法，則在於延續前文對其組織的地位的界定後，回答下列問題：

1. 在制度定位下，村里組織所應建立的具體目標體系；
2. 在前述目標體系下，村里應爭取的人員、財源，以及有關的法令配合措施；
3. 承上項，村里組織本身運作流程的設計；
4. 以及，村里應取得各級政府、社會團體、企業，以及一般民眾的支持方式；
5. 規劃上述四項工作的短期、中期，以及長期發展趨勢。

村里功能發揮的意義，在於使村里從一靜態的制度設計，轉變為具有生命的，且能不斷與外界互動的有機體。而透過上述問題的解答，筆者認為應較能有效凝聚有限資源，並能在與組織定位進行密切結合後，發揮村里制度最大可能的正面效益。

陸、結語

當吾人基於中央政府的立場俯視村里，則其似乎只負責政府各項重要決策的末端業務，再相較於民間組織的充沛活動力，則村里問題似乎更為遙遠

而渺小。反之，對於一般仰望巨大政府體系的一般民眾而言，村里可能是其參與公共事務的第一扇窗戶，而村里組織的人員正是「國家」最具體的代表形象。因此雖然村里問題在今日國家重要政務龐然複雜的環境中，似乎顯得微不足道，但是當今日台灣地方環境正面臨「南／北」、「東／西」、「城／鄉」、「平地／山地」、「本島／外島」、「農業／工商業」等問題的切割時，從事基層村里定位與功能的重新檢討，或許正是解決這些問題的務實起點。

經由本文研究可以得知，在今日環境快速變動、民眾自主意識提升的壓力下，具有五十餘年歷史的村里制度變革已勢在必行，同時不論是基於政府體系的完整性與結合民眾需求的考量而言，今日變革絕不應只是片面的、修補的，而是應從村里制度的歷史沿革中，逐步還原制度的原有面貌，再依次探討村里制度在今日地方環境中應有的定位，最後則在回歸基層的思惟邏輯下，重新建構村里的組織架構，並賦予其相對的功能。筆者認為唯有如此，方能使村里問題免於落入「存／廢」、「集權／分權」的無謂爭議中，並能提供其未來發展的務實且可行選項。

參考資料

(一)法規

- 台北市里民大會及基層建設座談會實施辦法 (84 府民法三字第 84052997 號)
 台北市里長退職酬勞金給予要點 (民 82 府民二字第 82098184 號)
 台北市里幹事服勤及工作 (民 90 府民一字第 09017481500 號)
 台北市里鄰長服務要點 (民 89 府民二字第 8904295800 號)
 地方制度法 (民 88)
 高雄市里民大會及基層建設座談會實施自治條例 (89 高市府字第 388088 號)
 高雄市里幹事服勤要點 (未載文號)
 高雄市里鄰業務會報鄰長會議暨里鄰長里幹事訓練實施要點 (未載文號)

(二)論著

- 呂育誠
 2001 地方政府管理：結構與功能的分析。台北：元照出版社。
 高永光
 1997 兩岸地方自治之比較分析——村里的研究。中山人文社會期刊，卷 5 期 2。

- 趙永茂
1998 中央與地方權限劃分的理論與實際：兼論台灣地方政府的變革方向。台北：翰蘆出版社。
- 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。
- 薄慶玖
1971 台灣省村里制度之研究（上）（下）。思與言，卷9，期4，5。頁270-284。
1995 地方政府與自治，二版七刷。台北：五南圖書公司。
- 台灣省地方自治誌輯要編輯委員會
1965 台灣省地方自治誌輯要。
- Baldersheim H. & Stahlberg, K.
1994 "Vitalization from below: Towards the Self-regulating Municipality", in H. Baldersheim & K. Stahlberg, *Toward the Self-Regulating Municipality*, Vt.: Dartmouth Publishing Co.
- Bertucci, G.
1999 "Setting the Agenda for Global Governance", *Asian Review of Public Administration*, Vol.11, No.1, pp.37-43.
- Bevir, M. & Rhodes, R. A. W.
2001 "Decentering Tradition: Interpreting British", *Administration & Society*, Vol. 33, No.2, pp.107-132.
- Brooks, J.
1999 "(Can) Modern Local Government (be) in Touch with the People?", *Public Policy and Administration*, Vol.14, No.1, pp.42-59.
- Bukve, O. & Hagen, T. P.
1994 "New Roles in Political and Administrative Leadership in Norwegian Local Government", in H. Baldersheim & K. Stahlberg, *Toward the Self-Regulating Municipality*, Vt.: Dartmouth Publishing Co.
- Handler, J. F.
1996 *Down from Bureaucracy: The Ambiguity of Privatization and Empowerment*, N. J.: Princeton Univ. Press.
- Lane, J.
1995 *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 2nd ed., London: Sage Publications.
- Lipsky, M.
1992 "Street-Level Bureaucracy: The Critical Role of Street-Level Bureaucrats," in J. M. Shafritz and A. C. Hyde (eds.), *Classics of Public Administration*, 2nd ed., Cal.: Brooks/Cole Publishing Co.
- Mudacumura, G. M.
2000 "Participative Management in Global Transformational Change", *International Journal of Public Administration*, Vol.23, No.2, pp.2051-2083.
- Peters, B. G. & Pierre, J.
1998 "Governance Without Government? Rethinking Public Administration",

Journal of Public Administration Research and Theory, Vol.8, No.2, pp.223-243.

- Snively, K. & Desai, U.
2001 "Mapping Local Government-Nongovernmental Organization Interactions: A Conceptual Framework", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.11, No.2, pp.245-263.
- Selden, S. C. & Selden, F.
2001 "Rethinking Diversity in Public Organizations for the 21st Century", *Administration & Society*, Vol.33, No.3, pp.303-329.
- Stoker, G.
1999 *The New Management of Local Government*, London: McMillan Press, Ltd.
West, J. P. & Berman, E. M.
1997 "Administrative Creativity in Local Government", *Public Productivity & Management Review*, Vol.20, No.4, pp.446-458.

(三)相關網站

- 內政部民政司。http://www.moi.gov.tw/moi2002/civil/local
台北市政府法規會。http://appl.taipei.gov.tw/law
高雄市政府。http://www.kcg.Gov.tw/~kcglaws
板橋市公所。http://www.panchaio.Gov.tw/organ

The Study of Characters and Functions of Village & Basic Local Units in Taiwan

Lue Yue-Cherng*

ABSTRACT

Though village and basic local units have long history of local institution in Taiwan, but they also seems to be ignored and received little attention.

The aim of this study will try to clarify the characters and relations of village and basic local units and redefine their relations with other local governments. By the way, according to the "Bottom-Up" idea of grass-roots democracy, it will be necessary to redefine the functions of village and basic local units in order to upgrade welfare of local society and people.

Key Words: village, local government, function, institution, local management

* Associate Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.