

高雄縣升格直轄市後里長職能變化之探討-以岡山區維仁里為例

呂駿彬

Chun-Pin Lu

空軍航空技術學院人文科學組 講師

General Education Center, Air Force Institute Of Technology

國立成功大學政治經濟研究所 碩士

Master of Graduate Institute of Political Economy, National Cheng Kung University

摘要

台灣民主化的道路發展至今，不論威權黨國時期深耕地方派系或是公民社會發展瓦解地方派系，「里長」無論在其職能或地方政治網絡一直都扮演一個連結上下的角色。民國99年高雄縣市合併升格直轄市後，縣市議員席次減少、鄉鎮市長改由官派區長，里長則成為總統、立委及議員之外，最具有地方民意基礎的民代。

本文以個案研究的方式，選取高雄市岡山區維仁里(原高雄縣岡山镇)連續擔任8屆的戴里長為研究對象，藉由深度訪談了解下列問題：一、隨著高雄縣市合併後，鄉鎮長改由官派的區長，里長與區長的互動與以往同樣有民意基礎的鄉鎮長有何異同，地方事務及建設的效率有何改變。二、隨著縣市合併行政組織精簡，里長的職能是否能被里幹事或社區發展組織所取代。三、在高雄縣市合併後，是否因為議員席次減少而改變里長與縣市議員的互動，里長對地方派系的轉變感受為何。

關鍵字：縣市合併、里長職能、里幹事、社區發展組織、地方派系

Abstract

Today the development of Taiwan's democratization, regardless of the authoritarian period of emphasis on local factions, or the collapse of local factions in the civil society period, the chief of village has played the role of linking. After the 2010, the integration of the county and city in Kaohsiung, the number of councilmen were reduced, township mayor replaced by official, Chief of village become the most local public opinions beside the President, legislators and councilmen.

A case study approach was conducted in this paper. Mr. Dai was chosen as the participant who served continuously 8th Chief of village. With the method of interview to find out some question. (1) the interaction between appointed Chief and elected Chief. (2) Is it possible for a village officer to replace Chief of village. (3) After the Merge of Kaohsiung City and County, the number of councilmen was reduced, has there any change on the interaction between Chief of village and councilmen. How is the feeling of Chief on local factions' change.

Keyword: Merge of City and County, Function of village, Village officer, Local Factions.

壹、前言

台灣選制於 2010 年五都改制(縣市合併)，政府調整其行政區劃，將原臺灣省轄部份縣市改制、合併改制或與原有直轄市改制為新直轄市的措施，於 2010 年 12 月 25 日實施。這也是臺灣光復以來，1950 年設置 5 市 16 縣後首次大規模的行政區域調整。以張瑞鑫、蔡清治、高家文、李淑美及胡月霞(2011)就台灣縣市合併的必要性觀之，區域均衡發展觀點、政府財政支出觀點及地理區位(生活機能)市的進步是合併的主要理由，相關論述整理如下表：

區域均衡發展觀點	政府財政支出觀點	地理區位及生活機能觀點
台灣有 30% 的人口居住於原北高二直轄市與五個省轄市，但其實這些高人口密度縣市所佔台灣土地面積僅 3%，可見在經濟、社會及生態發展上是非常不均衡的。若能透過縣市合併將醫療、教育、交通、勞動及生活安全等公共資源做最具效能的	日本從 1920 年代以來已完成 2/3 以上市町村合併，不僅促成行政組織合併、重組與裁併，提高區域共同開發的意願，也提高單位自治的經營績效，人事費用大幅減少，稅收也隨之增加。台灣許多縣市的人事支出均超過自有財源，不敷使用，合併	台灣的生活圈有集中於大都會區的樣貌。所謂都會區係指在同一個區域內，由一個或一個以上之中心都市為核心，連結此中心都市在社會、經濟上合為一體之市、鎮、鄉所組成。這些由中心都市與其衛星市鎮應跳脫行政區域劃分的僵化，讓地理

運用。	之後將可大幅降低。	關係密切發揮功能。
-----	-----------	-----------

整理自張瑞鑫、蔡清治、高家文、李淑美及胡月霞(2011)

但是縣市合併後除了上述進步面相外，所產生的最大改變就是縣市議員的席次大幅減少，以高雄市為例，市議員席次則由 44 席精簡為 34 席，高雄縣由 54 席減為 28 席，由總額減少比例來看是 98 席減為 62 席，將近 37% 的減少幅度。另外則是原縣轄的民選鄉鎮長改由官派的區長，里長則成為成總統、立委及議員之外最具有地方民意基礎的公職人員。

貳、研究動機與問題

台灣民主發展之路歷經威權黨國體制，利用國家工具掠奪各項經濟利益，分配予地方菁英換取忠誠及支持(朱雲漢，1989)。地方更形成派系透過都市土地開發及特許事業為其成員創造驚人財富(王振寰，1993；陳明通，1995)。近年來經過兩次政黨輪替、司法改革獨立、媒體監督監視及公民社會蓬勃發展，地方派系的選舉動員人脈網絡已可說趨近解體(王金壽，2006，2004)。但是，里長這個民選公職人員不論在以往強調地方派系的經營的選舉或是現今公民意識抬頭的時代，一直都扮演一個連結上下的中介角色(李海鈺，2004)。形式上來說，雖然村里長是由民眾直接選舉選出的地方最基層公職人員，但實際上卻沒有多少自主權，必須執行鄉鎮區公所的各项行政工作，加上地方里內的日常行政業務，也大都是由具有公務員資格的里幹事來處理，因此里長能發揮的行政功能其實並不大。另外，里長無法像其他的各級民代一樣，擁有質詢行政單位與審核預算的權力，因此在功能上的定位上常

被檢討是否有存在之必要。但因為里長居住於村里上，對地方上的居民較為熟識，人脈網絡也較容易建立，因此在每次遇有重要的選舉時，里長往往成為政黨、地方派系、候選人所爭取支持的對象，即所謂的選舉樁腳。根據徐兆霖(2011)研究指出，高雄地方派系在經過縣市合併的各種制度革新，傳統派系動員管道限縮，資源也日趨短少，其影響力已逐漸隨著都市現代化與民主化而大幅降低，派系不得不面臨組織轉型，取而代之的是透過政黨政治運作而產生影響力(徐兆霖，2011)。本文作者曾訪談高雄市多位國民黨及民進黨籍的議員均不約而同表示：縣市合併後，因為議員席次減少，競爭變激烈，除了黨要力挺，自己在地方經營必須更加用心，對村里長的互動與幫忙也要更加重視。由此可知，地方選舉已不再依賴傳統地方派系的動員，而是以政黨運作為基礎加上候選人自身的投入。

綜上，在高雄縣市合併後，原高雄縣行政官僚組織結構大幅改變，取消民選鄉鎮長改由官派區長，目的即欲增加行政效能，議員席次也大幅減少使競選更加激烈，而上述改變讓看似一直沒變的里長又有何轉變。本文欲以個案研究訪談的方式，選取高雄縣市合併前後均曾擔任里長的人作為研究對象，探究高雄縣里長升格直轄市後，里長職能轉變的情況，研究問題重點為下列三點：

- 一、高雄縣市合併後，鄉鎮長改由官派的區長，里長與區長的互動與以往同樣有民意基礎的鄉鎮長有何轉變？
- 二、里長的職能在縣市合併後是否因為地方政府行政組織精簡而能被里幹事或相關社區組織取代？

- 三、在高雄縣市合併後，是否因為議員席次減少而改變里長與縣市議員的互動，里長對地方派系的政治影響力轉變感受為何？

參、研究方法

本文屬質化研究，質化研究的資料收集計有「訪談」、「觀察」及「文本」等3種方式(Muller & Crabtree, 1992, 轉引自潘淑滿, 2003)。而質化研究的精神在於以「誠實」的態度去面對人際互動及事件過程，深入地去探究與建構社會真實面及文化上的意義(王佳煌等, 2008)。

一、個案研究法

個案研究是針對某一個社會單元作為一個整體所從事的研究，而所研究的單元小至個人家庭大至國家社會，重視的是被研究對象的特質，研究者必須深入瞭解被研究現象背後所隱含的意義(潘淑滿, 2003)。

本文選取高雄縣市合併前後都擔任過里長的人作為研究個案，期聚焦於此，藉由深入地探討個案，發掘研究問題的解釋及現象。雖僅針對高雄市岡山區維仁里里長個案研究，其結論可能無法完全擴展其它地區，但可透過單一個案的深入研析，藉以呈現出該地區最真實的情況並作為爾後更深更廣研究之基礎。

二、深度訪談法

深度訪談的定義，學者文崇一深度訪談指的是希望透過訪談取得一些重要因素，而這些重要因素並非單純用面對面式的普通訪談就能得到結果(文崇一、楊國樞, 2000)。「訪談」是一種研究性交談，是研究者以口頭對談方式從被研究者那裡獲取第一手資料的一種研究方法(陳向明, 2002)。受訪者在接收訪談者

的提問後作出相關回應，如同一般日常對話一樣，在問答的互動過程中，收集訪談人研究所需要的資訊。實際上，訪談是一種收集資訊的工具，如果能經由適當的控制與安排，訪談人就能夠探詢對方的想法，得到所想要的答案。此外，訪談可以是正式的，也可以是非正式的，可以經由非標準、非結構化或開放式問題的探索，由外圍逐步切入主題的核心，也可以透過標準、結構化或封閉式的問題，來探討比較成熟的議題(萬文隆，2004)。而此研究方法是一種訪談者與受訪者雙方經由面對面的社會互動過程，而訪問資料正是社會互動的產物(李美華、孔祥明、林嘉娟、王婷玉譯，1998)。

三、研究對象說明

本研究的目的是在探究里長這個角色在高雄縣市合併前後職能的轉變，爰以高雄市岡山區維仁里連任 8 屆的戴里長作為個案分析對象，透過長達 32 年擔任里長的心路歷程瞭解其職能及政治角色的轉變，這也正是深度訪談法的優點所在，是一種面對面真誠的訪談，有利蒐集個人特定經驗、動機、情感及態度等資料，讓受訪者針對問題深入討論並表達，逐步解析出核心的答案，讓研究者作為研究問題論述的依據。

會選取戴里長當作深度訪談的對象有幾個原因：第一，他是研究者熟識的親友，應能在深訪的過程中傳遞最真實的訊息。第二，戴里長連任 8 屆共 32 年，是高雄市在縣市合併後的 893 位里長中排名第 5 資深(高雄市民政局網站)，也是岡山區最資深的里長(蔡宗彥，2014)。能連任 8 屆除了里民長久的信任與支持，在地方政治網絡經營也應該有相當實力。第三，而這樣的政治影響力在於戴里長自民國

96 年起至今擔任岡山最大間香火也最興盛的媽祖廟主任委員。文崇一(1978)研究社區領導人物與權力結構的比較，以職位法、聲望法、決策法三個指標交叉分析，研究發現在傳統社區寺廟依舊為一個重要的權力中心與標的，尤其在以男性為主體的社會中，地方領袖除了競逐政治職務之外，爭取宗教職務也成為趨之若鶩的現象(轉引自何鴻明，王葉立，2010)。雖然岡山的壽天宮媽祖廟與(何鴻明，王葉立，2010)研究的大甲鎮瀾宮的政治派系實力無法相比，但是這幾年經由戴主委的轉型經營，將年輕元素、在地文化與信仰透過各項活動作結合，例如舉辦發財金、媽祖文化季、媽祖瘋路跑、九天藝術團…等，幾乎每個活動都可以看到高雄市政府及議會首長或中央院長級的政治人物出現(陳明成，2010；柯宗緯，2013；蔡宗彥，2014)。當然這些政治人物出現的意義除了爭取曝光率外爭取地方選民的支持，更重要的是要與宮廟主委打好關係。因為在台灣民俗社會中，寺廟是一個地方政治運作的核心場域，透過寺廟活動所延伸的無形資源拉攏地方各政治人物以作為宮廟組織成員擴張人脈的方式(何鴻明，王葉立，2010)。

肆、文獻探討

一、里長職能探究

早始於黃帝時代的「井道制度」已有里鄰名稱的出現，代表地方村里自治制度是有數千年的歷史淵源(高永光，2004)。日劇時代的保甲制度是日本用來統治壓迫台灣人民的組織及工具，造成台灣人對保甲這樣的制度深感痛恨，因此於光復後遂將保甲改稱為村里，同時成立村里辦公室(王啟東，2002)。民國 88 年

公布「地方制度法」規定：「鎮、縣轄市及區以內之編組為里」(地方制度法第三條)，而「村(里)設村(里)辦公處」(第五條)，另外，「村(里)置村(里)長一人，受鄉(鎮、市、區)長之指揮監督，辦理村(里)公務及交辦事項。由村(里)民依法選舉之，任期四年，連選得連任」(第五十九條)，此乃我國目前里長設置的法律依據，里長由里民直接選舉，連選得連任，處理公務與交辦事項，受到區長的監督(施玉祥，2002)。有此可知，里長為最基層具有民意基礎的公職人員，也是推動村里地方事務的主體，核心職能在於協助居民參與地方事務，讓地方自治能有效推展(吳嘉信，1992)。學者紀俊臣認為村里長所扮演的角色功能在於社會角色大於政治角色、協調功能多於管理功能、輔導建言功能大於決策功能及民間溝通協調功能大於行政作為功能(紀俊臣，1994)。呂育誠(2002)分別由結構面及功能面論述基層政府組織後探討村里組織所面臨的問題與困境，台灣村里長因為需承受上級的命令，另一方面基於民選必須回應民眾需求，導致村里制度定位模糊與功能不彰(呂育誠，2002)。里長所執行的業務內容多由區公所管辦，經費由各公所編列後撥交里辦公處使用，因此里可算是鎮市區公所的派出機關，並無獨立的工作執行權及決策權(趙永茂，2004)。趙永茂認為在地方政治的結構與邏輯，里長雖然是一個最基層的民選首長，但在官僚層級節制的行政體系中，實際業務工作的執行需仰賴具公務人員身分的里幹事，所能發揮的功能不大甚至還受制於各區區長(趙永茂，2004)。而董保城及高永光(2004)分別以德國及英國的地方制度研析台灣里長的功能、法定權益及政治

角色等議題，均認為村里制度有其功能性及特殊性，也因為有存在之必要，必須強化村里長相關的權益福利及地位(董保誠，2004；高永光，2004)。

二、里長職能衝突探究

(一)里長與里幹事

目前鄉鎮市區公所，在各村里都派有具備公務員身分並受鄉鎮市區長監督領導的「村里幹事」配屬於里辦公處，承區長及里長之命辦理村里間的公共事務，主辦事項為反映民意、家戶訪問及社區發展等事項，協辦事項為查報違建、調解糾紛及辦理基層建設等事項(廖達琪，1992)。而像里幹事這樣的基層行政人員因具備些許的行政裁量權加上長時間接近民眾，可立即回應民眾需求，故基層的行政人員擁有直接影響民眾生活的特性及重要性(Lipsky, 1980)。林琴容(2002)分析嘉義縣的村里組織結構，其研究結果發現在地方基層體系當中，民選的村里長、公所派駐之村里幹事及社區發展協會之理事長，三者乃隨環境因素不同而產生不同之互動複雜關係，里長及村里幹事皆負責地方行政事務執行工作，為避免資源浪費及提升公共事務執行效率，從組織水平分化觀點二者設置其一即可。施玉祥(2002)研究實務上的現象發現，因為里長對里幹事沒有指揮督導權，里幹事的工作、獎懲及考評均由公所區長決定，里長根本沒有任何管考權，加上缺乏充分的協調機制，常造成里長與里幹事的互動相當貧乏甚至不良(施玉祥，2002)。沈富雄(2003)即認為里長與里幹事的業務重疊性過高，里長實際的業務職能是可以由里幹事完全取代的，同時也可以減輕政府財政的支出負擔(沈富雄，2003)。但也有學者認為里長

與里幹事在本質上還是有幾點差異,例如里長肩負著里民選票的壓力及責任,里幹事則是公務人員,作好分內應執行的行政工作即可,但里長幾乎是二十四小時服務,且作不好還可能無法連任,因此廢除里長保留里幹事容易引起民眾的憤怒與怨懟(張維彬,2004)。

(二)里長與社區發展協會

社區發展協會的性質係屬於「非營利組織」,亦即「第三部門」,目的在於促進人們對公共事務的積極參與,以填補社會行政官僚體制的不足(Hall,1987;Wolf,1990;轉引自蔡育軒、陳怡君、王業立,2007)。里長辦公室是行政服務組織,社區發展協會則是社會人民團體,雖然法律定位不同,但實質的功能卻高度相關,因此產生兩者誰應存廢的討論(林瑞德,1996)。黃源致(2000)亦經由個案分析及深度訪談的方式研究我國村里及社區發展組織之間的扞格,建議里長應改由官派且為專職,取消里幹事,讓社區組織回歸人民團體的自主性的本質,讓里長及社區發展協會能在制度法令修正後重新定位並合作(黃源致,2000)。但是社區發展協會的理事長常在許多地方上出現與村里長發生對立情況,雙方各自為政發展出不同的動員網絡,導致地方基層的政經資源無法有效整合運用(蔡育軒、陳怡君、王業立,2007)。沈富雄(2003)曾以民調說明里長的功能不彰,民眾參與之冷漠,且大略的解釋村里長選舉的演進,並說明政府每年花費龐大的經費卻沒有得到對等的收益,並從法制與實務上提出多項質疑,認為廢除村里長之選舉後可強化社區發展協會之功能及解除其限制,使地方事務回歸地方處理,給社區居民發揮創意的空間(沈富雄,2003)。李海鈺

(2004)曾經對高雄市全部463個里的里長、里幹事、民眾及市府公所的公務人員針對里長官派之可行性分析作詳細的問卷調查研究,該文建議里長可以改由官派取代里幹事,行政組織及流程自然精簡,效率自然隨之提昇,亦可達到精簡人力,摺節財源的目的,同時官派里長後,將使里民籌組社區發展協會之動機單純化,不致於造成里長與社區發展協會理事長的惡性競爭,取而代之的是讓官派的里長給予社區發展協會有效的行政支援,彼此形成夥伴關係,讓社區組織可秉持自動、自發、自助、自主的精神去推展社區發展工作(李海鈺,2004)。

三、選舉與地方派系

早在1920年代日本殖民統治時期,地方派系就已經透過基層選舉來爭取地方的參事、區街庄長、保正、甲長、府評議會員、各級協議會員等政治職務(吳文星,1992)。以往威權黨國時代的地方派系在選舉動員上扮演著重要的角色,透過人際與社會網絡去推薦人才、爭取選票、贏得選舉或是透過地方政治職務來影響決策,甚至透過買票強化選舉動員的能量,黨經由地方自治選舉,提供本土政治菁英分享政治權利,並強化統治的正當性(趙永茂,1998;1997;王業立,1998)。台灣已經過兩次政黨輪替,隨著時代的脈動、經濟科技發展的速度、媒體權的高度監督及選舉制度的改變,讓公民意識及社會不在受制於傳統地方派系的運作,導致其資源日漸萎縮,政治影響力也趨於沒落(陳華昇,2012)。然而台灣雖然邁入政黨政治的民主環境,許多傳統地方派系都已式微,卻仍然扮演著一定的角色,朝野政黨與地方政治人物必須要更加用心經營地方

性社團組織所形成之派系，最基層的村里長或社區發展組織則常是派系山頭所拉攏的對象(蔡育軒、陳怡君、王業立，2007)。

伍、訪談內容重點

訪談問題一：

請問戴里長您能連任 8 屆共 32 年的里長，您認為主要原因為何？

答：在年輕的時候，因為學歷不高，家中經營的傳統傢俱生意也因為時代變遷逐漸沒落，在一次偶然的機會由地方長輩推薦出馬競選，很幸運的以些微票數當選，從此展開當里長這條路。其實家裡經濟狀況尚可，積蓄足夠讓我再選擇其他的生意做，但當選後發現，里長的事務費雖然不多，加上太太的收入，應該足夠養家活口，於是就選擇當一個專職的里長，也可能是這個因素，讓我能夠專心做好服務里民的事務。通常里民都是我的長輩，所以都將他們視為家中的長輩一樣，在自己能力所及範圍內盡量協助解決其生活上所面臨的問題，因此里民對我多年來一直都非常肯定與支持。

訪談問題二：

您在高雄縣市合併前後都是里長，合併前原高雄縣的里長所需面對的是同為民選的鄉鎮長，合併後則改由官派的區長，您認為對里長的職能有無改變？

答：高雄縣市合併前，民選鎮長是有人事及經費的決策權，不論是地方建設或是地方活動經費都可以自主，例如以前地方要辦中秋節晚會，跟鎮長協調，都能獲得充足的經費補助，里內的公共建設若有需求，也是找鎮長就能很快的得到經費的支應。所以在縣市合

併之前，我為了里上的活動或事務，一天到晚就往鎮公所跑。但是縣市合併後，我一年可能去公所或市政府可能不到 2 次，主因在於區長是官派的，地方相關的決策必須經由區公所轉呈市政府核准，所以現在里上舉辦的各項活動不再像之前有充裕的經費補助，每項公共事務都需透過里幹事處理，行文給公所後再轉呈市政府業務相關局處綜辦，經費補助也有一定的上限，而市政府是一個總管全高雄市的行政組織，市長及各局處首長也不可能認識所有里長，所以里長有事只能透過里幹事或是區長反應給市政府，因此不像以往有事就往鎮公所跑，在處理地方事務的效率確實比縣市合併前下降很多。

訪談問題三：

您認為里長與里幹事之間會有職能上的衝突嗎？您與里幹事的相處如何？以上 2 個問題在縣市合併前後又有什麼不同嗎？

答：里幹事是執行公所的相關行政業務，透過里長對里民的瞭解與里民對里長的信任，里幹事大部分都是將市府下達公所的政令宣導轉至里長這裡，里長再盡量地加以宣導與執行，里民有什麼需求來請託里長，只要是公所的權責，幾乎都是透過里幹事幫忙。一直以來，歷任的里幹事都跟我配合得很好，並沒有什麼利害關係，我還覺得他比我還要辛苦，還要面對公所的業務監督。我認為里長與里幹事各有其職能與所扮演的角色，所作的事沒有什麼衝突，我要面對的是里民的評價，里民有事大多會找我，比較少找里幹事。我想這主要的原因是里長有一個固定的服務處，加上我是專職的里長，而里幹事每天跑

來跑去，有時服務2個里，甚至里民根本不認識里幹事，但對里長卻是非常熟悉。

縣市合併前，里上有要辦活動需要經費或是相關建設經費，我可以不用透過里幹事直接找鎮長提出需求，但是合併之後，幾乎所有業務都必須經由里幹事的協助，將相關資料由區公所轉呈市政府申請，因此，我認為縣市合併之後，里幹事的角色會比合併之前重要。換句話說，縣市合併之前，里長要作好地方事務及里民服務，可以透過自己與鎮長平時經常的互動較迅速得到充裕的經費補助，相對而言較不需要里幹事的幫忙。合併之後因為公所儼然成為市政府下轄的一個公務組織，里上各種經費的需求必須由里幹事協助呈文市政府申請，因此里幹事的角色就越顯重要了，因為有些里長根本不了解公務機關公文往來的方式。加上高雄縣市合併後，區長根本沒有決策權力，我里上有什麼需求只能直接找議員或是透過自己的關係找到市府相關人員。

訪談問題四：

之前已有很多學者認為村里長與里幹事的職責高度重疊，應該檢討合併，您贊成縣市合併後可將里幹事與里長合併嗎？或誰應該被取代呢？您對社區發展協會這樣的組織有何看法？

答：就如我之前所述，里長是民選的，里幹事是公務人員，在實務上里長根本不需要向公所負責。里幹事則不同，他所有的獎懲與考績都掌握在區長身上。因此，里長是對選民負責，里幹事則是輔佐里長完成服務里民的業務，作為與鄉鎮區公所聯繫與業務承辦的

橋梁。里長作不好，下次就選不上，里幹事作不好，頂多考績不好，或是由里長向公所建議換一個里幹事。所以，我本人並不贊成里長或里幹事要合併，各自有各自的功能，民選的里長在為里民服務時，除了生活事項的疑難雜症外，若有問題必須透過縣市議員甚至是中央的立法委員，這時里長就是最好的窗口，而且里長有民選的壓力，之前有人建議里長用官派的，那就直接把里長拿掉就好阿，因為官派里長就直接用里幹事就好了，里幹事就是公務人員，我相信公務人員對里民服務的熱情一定比不上民選的里長，這也是地方自治制度會設置民選里長最大的用意吧！

另針對社區發展協會，像我就是里長兼任社區發展協會的理事長，但有些里的社區發展協會理事長與里長是不同人，常發生社區發展協會理事長把社區經營得有聲有色，最後出來競選里長進而當選，這不就是民主社會應該要有的，有競爭才會帶來進步。而且社區發展協會是人民團體，里長是民選公職人員，功能是不一樣的。因此我認為社區發展協會應該更多元，讓居民在生活上有不一樣的體驗。其實我也知道社區發展協會可以用民間人民社團向中央主管機關申請相關經費，所以當里長與里事長不同人時，常造成惡性競爭。但現代人很忙碌，能參加社區相關協會的人也不多，因此我認為政府應該建立一個制度，重新檢討現行的經費補助方式，讓預算補助透明化公平化，以發展地方事務為考量，降低里長與里事長之間的惡性對抗。

訪談問題五：

您對縣市合併之後，里長在政治上所扮演的角色改變狀況有何體會與看法，也就是議員席次減少，您認為議員在地方派系的經營是否更加重視與里長的互動？地方派系的影響力有何轉變？

答：我認為里長之所以會有政治影響力的原因在於里長是民選的，個人在地方的人脈一定比議員或是立法委員好，每天就是在自己里上服務，到了選舉自然有動員選票的能力。其實不論縣市合併以前議員多席次或是合併後席次減少，選區內的各政黨候選人都非常重視與里長的互動也幾乎都來請託拜票，禮貌上我都會答應幫忙，至於真正要幫誰還是要看我跟與候選人的關係，我所指的關係可以分為兩種，一種是地方事務上真正可以幫忙的，另一種則是我與候選人本身就是感情深厚的朋友或親人。縣市合併後，一個選區所能當選的名額不多，導致競爭非常激烈，尤其高雄市岡山區議員又是藍綠板塊相當，近年來能當選的都是年輕世代，而且一定要依賴政黨的運作，地方派系的影響力已較以往式微了，也不是我里長要挺誰幫誰拉票，地方居民就會跟著投票的，如果議員或是立法委員平常沒有努力經營地方事務，光靠傳統派系的動員是很難選上的。

陸、結論與建議

本文經由文獻探討及個案深度訪談後，針對所設定的幾個問題提出結論及建議：

一、高雄縣市合併後，鄉鎮長改由官派的區長，里長與區長的互動與以往同樣有民意基礎的鄉鎮長有何轉變？

研究發現在高雄縣市合併前，因為鎮長為民選，掌握人事及預算權，里長較能與其密切配合，不論是里上的活動或是建設經費的爭取，都能很快的經由鎮公所核定執行，里長與鄉鎮長均為民選，各自擁有政治影響力，彼此間也會相互尊重。但在高雄縣市合併升格後，雖然帶來區域均衡發展、政府財政支出精簡及地理區位(生活機能)市的進步(張瑞鑫、蔡清治、高家文、李淑美及胡月霞，2011)，但在實務面里長反而認為地方事務較難推動，主因在於經費無法獲得充分支援，地方政府資源可能無法有效分配到各區域，加上區長改為官派，與里長之間變成很少互動，只有依賴里幹事與區公所及市府申辦里上相關事務，效率確實較合併前差。

本文建議市府應給予官派區長充分的預算分配權，藉由提升區長的行政裁量地位，畢竟區長是最瞭解地方公共事務需求的官員，只要掌握預算分配權，加上區內各里若能有制度地成立溝通管道，以走動式管理查訪基層，應能有效提升地方公共事務處理效率。

二、里長的職能在縣市合併後是否因為組織精簡而能被里幹事或相關社區發展協會取代？

雖然檢討里長與里幹事職能重疊的聲音不斷，但本文認為里長與里幹事不論在高雄縣市合併前或後，二者的工作並非疊床架屋，反而是各司其職，互相合作地為地方居民服務，里長有里辦公室當作居民問題受理窗口，並扮演服務及協調溝通的角色。而具公務人員身分的里幹事則是經過國家考試及格，其行政專業性均較里長優秀，在縣市合併後，因為少了鄉鎮長的預算主動權，里長必須依賴里幹事依法向市政府申請相關經

費，讓里幹事所扮演的行政專業角色應更顯重要。但本文建議，里長應改為專職不得兼任其他工作，提高相關資格及合理薪資福利，讓真正富有服務地方熱誠的人士擔任，發揮里長更大的地方社區服務功能。

而社區發展協會與里長係屬於不同的功能組織，里長是基層民政行政體系，社區發展協會是人民團體組織。雖然當里長與社區發展組織理事長分屬不同人不同派系時，常發生因為里長選舉競爭造成惡性攻擊，導致社區資源無法共享(黃源致，2001)。但本文認為社區發展協會的功能與里長其實應該相輔相成，當里長兼任社區發展協會理事長可達資源共享之效。當里長與社區發展協會理事長為不同人時，即便分屬不同派系，也可互相競合，增進地方建設。學者趙永茂(2004)研究提出，當社區理事長與里長雖非同派系，但在社區工作的推廣仍然可與村里辦公室在人力經費上合作，村里辦公室與社區發展協會是可以二制共存的，只要依各地城鄉發展的生態與需求，進行村里轄區的調整，有效改善村里與社區發展相關組織的政策、資源及人力的互動關係(趙永茂，2004)。政府也應該檢討現行的經費補助制度，讓經費補助更加透明公平，以免造成社區發展協會與里辦公室的惡性競爭。本文訪談對象提出社區協會應朝多元生活與文化的方向發展就是很好的建議。如同學者林瑞穗早在還是「一村里一社區」的時代即曾提出一個村里應發展出多種類型的社區組織或專業性社團(林瑞穗，1996)。

三、在高雄縣市合併後，是否因為議員席次減少而改變里長與縣市議員的互動，里長對地方

派系的轉變感受為何？

其實從村里制度沿革歷史探究，里長一直都扮演著地方意見領袖的角色，而其政治上即扮演所謂「樁腳」的角色。台灣歷經過黨國威權時代利用農會、水利會等正式組織去形成社會的選舉侍從網路，透過國家機器當作政治綁樁的工具，地方派系也因選舉而生，選舉是地方派系首要之政治活動(陳明通，1995)。選舉動員必須透過各種人際網絡的建立與鞏固，在平時透過地緣、血緣、宗族、親友、同學及同事等社會關係網絡去進行經濟利益的分配(劉義周，1992；陳介玄，1997；蔡育軒、陳怡君、王業立，2007)。但經過時代變遷，邁入全球化的時代，各項科技的快速進步引領著公民社會及地方的發展，加上台灣民主化的道路已經過兩次政黨輪替，各種民主運動從不曾停歇過。但本文發現無論在高雄縣市合併前或後，里長都是各政黨候選人極力拉攏的對象，因為里長是地方居民生活網絡的維護者、溝通者及發展推手，與居民的關係一定比市長、議員或立法委員深厚。但里長雖為傳統地方派系的重要政治角色，影響力早已不如以往地方派系時期。台灣在五都縣市合併後，中央及地方政府組織精簡，選舉制度也隨之變動，加上現今台灣政黨競爭日益激烈，政黨主導整個政治過程和選戰節奏，地方派系在選舉和政治方面的影響力也日益式微(陳華昇 2012)。就如同本文訪談對象所述：「近年來能當選的都是年輕世代，而且一定要依賴政黨的運作，地方派系的影響力已較以往式微了，也不是里長要挺誰幫誰拉票，地方居民就會跟著投票的，如果議員或是立法委員平常沒有努力經營地方事務，光靠傳統派系的動員是很難選上

的。」

最後，在全球化的時代，政府組織持續的調整與精進。「制度」是全球經濟體系中可以促使地方經濟繁榮、社會與文化多元實現的要素(Amin & Thrift, 1995)。里長職能的有效發揮必須依賴健全的制度，本文認為里長與區長、里幹事及社區發展組織各有其存在的價值與意義，必須在這個多元文化的民主社會建構出一套完整的互信互助的機制，是未來民主化越趨成熟的台灣政府對地方制度研究持續且重要的課題。

參考文獻

中文部分：

王佳煌、潘中道、郭俊賢、黃瑋瑩譯(2008)：《當代社會研究法》。台北：學富。〈原書 W. L. Neuman 原著〉

王啟東(2002)，台灣地區村里功能與角色之研究。中國文化大學政治學研究所碩士在職專班碩士論文。

王振寰，1993，〈台灣新政黨的形成與政治轉型〉，《台灣社會研究季刊》，第 14 期，頁 123-163。

王金壽，2006，〈台灣的司法獨立改革與國民黨侍從主義崩潰〉，《台灣政治學刊》，10(1)：103-162。

王金壽，2004a，〈瓦解中的地方派系：以屏東為例〉，《台灣社會學》，7：177-207。

王業立。1998。〈選舉、民主化與地方派系〉。《選舉研究》5，1：77-94。

李美華、孔祥明、林嘉娟、王婷玉譯。(1998)：《社會科學研究方法》。台北：時英。〈原書 Earl Babbie[1998]. The Practice of Social Research.〉

文崇一、楊國樞(2000)。訪問調查法。社會及行為科學研究法下冊。台北：東華。

文崇一(1978)。〈社會變遷中的權力人物—社區領導人與權力結構比較分析〉，《中央研究院民族學研究所集刊》，第 46 期，頁 1-30。

吳嘉信(1992)。〈村里幹事工作滿足與工作士氣之探討—以雲嘉南村里幹事為例〉，國立中正大學勞工研究所碩士論文，頁 7。

吳文星，1992，《日據時期台灣社會領導階層之研究》，台北：正中書局。

李海鈺(2004)。〈里長官派可行性之研究—以高雄市為個案分析〉，國立中山大學政治學研究所碩士專班論文，頁 106-107。

林瑞穗(1996)，「社區發展與村里組織功能問題之探討」，頁 54-55。

何鴻明、王葉立(2010)：〈地方派系如何操縱寺廟的管理權？—以大甲鎮瀾宮的人事選舉為例〉，《台灣民主季刊》7 卷第 3 期(2010 年)。

朱雲漢，1989，〈寡佔經濟與威權政治體制〉，收錄於蕭新煌、吳忠吉、朱雲漢(主編)，《壟斷與剝削：威權主義的政經分析》，頁 139-160。台北：台灣研究基金會。

林琴容(2002)，〈從組織管理探討基層村里組織結構設計之研究—以嘉義縣為例〉，南華大學管理研究所碩士論文。

徐兆霖(2011)，〈高雄縣市合併改制對地方派系的影響〉，國立政治大學國家發展研究所碩士論文。

呂育誠(2002)，〈台灣村里制度定位與功能之研究〉，《行政暨政策學報》，第 34 期；85-122。

高永光，「村里長社會、行政及政治角色功能之研究」，台北市里及里長功能定位學術研討會，（2004 年 5 月 8 日），頁 43-44。

萬文隆：〈深度訪談在質性研究中的應用〉，《生活科技教育月刊》37 卷第 4 期（2004 年），頁 17。

高雄政府民政局 編印，高雄市各區公所組織規程（高雄：高雄市政府民政局，2002 年），頁 1。

張維彬（2004），《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》，國立政治大學行政管理研究所碩士論文。

蘇子喬，立法委員選舉制度（2012 年 1 月 4 日），瀏覽自文化部台灣大百科全書網站，網址：

<http://taiwanpedia.culture.tw/web/content?ID=100358>

沈富雄（2003），〈從村里長的角色功能論選舉之存廢〉，《考銓季刊》，第 34 期；1-7。

蔡育軒、陳怡君、王業立（2007），〈社區發展協會、選舉動員與地方政治〉，《東吳政治學報》，25(4)，93-135。

施玉祥，「鄉（鎮、市）地方自治之政治評析」，銘傳大學公共事務研究所公共管理與社區發展碩士在職專班碩士論文，2002 年，頁 80。

蔡宗彥，里長臉譜-岡山維仁里里長戴清福-連任 8 屆最資深（2014 年 12 月 23 日），瀏覽自台灣時報網路新聞，網址：

<http://www.twtimes.com.tw/index.php?page=news&nid=457646>

陳明成，岡山壽天宮主任委員戴清福初一和議長許福森發紅包（2010 年 2 月 11 日），瀏

覽自華視新聞電子報，網址：

<http://news.cts.com.tw/nownews/society/201002/201002110409620.html>

陳明通（1995），《派系政治與台灣政治變遷》，台北：新自然。

陳華昇（2012），〈台灣地方派系發展趨勢評析〉，《國家政策研究基金會》，2012 年 5 月 10 日。

陳介玄，1997。〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉。東海大學東亞社會經濟研究中心主編《地方社會》：31-68。台北：聯經出版公司。

柯宗緯，星期人物一戴清福打造岡山媽祖魅力（2013 年 10 月 25 日），瀏覽自中時電子報，網址：

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20131025000604-260107>

趙永茂（2004），《里的定位以及與區、社區發展協會的關係》，台北市里及里長功能定位學術研討會。

趙永茂，1998，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆出版社。

簡春安、鄒平儀（1998），《社會工作研究法》，頁 98，台北巨流出版社。

廖達琪，「高雄市里幹事服務功能之研究」，頁 50-52。

陳向明，2002，《社會科學質的研究》，頁 221。台北：五南出版社。

張遵敏（1989），《台北市里幹事角色功能之評估》，私立中國文化大學政治學研究所碩士論文。

劉義周。1992。〈國民黨責任區輔選活動之參與觀察研究〉。《國立政治大學學報》64：

209-234

黃源致 (2001),《基層民主中村里與社區組織互動之研究》,國立暨南大學公共行政與政策研究所碩士論文。

蔡文輝(1990),《社會學理論》,台北:三民。

潘淑滿(2003),《質性研究-理論與運用》,台北:心裡。

外文部分:

Amin, A. and Thrift, N.J. (1995) Globalisation, Institutional Thickness and The Local Economy, in Healey, P.; Cameron, S.; Davoudi, S; Graham, S. and Madinpour, A. (eds) Managing Cities: The New Urban Context, Chichester: Wiley

Lipsky, Michael(1980)Street-level bureaucracy:dilemmas of the individual in public services, NY:Russell Sage Foundation

Hall, P.D. 1987. "A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector." in Walter W. Powell. ed. The Nonprofit Sector: A Research Handbook: 3-26. New Haven, CT: Yale University Press.

Wolf, T. 1990. Managing a Nonprofit Organization. NY: Simon and Shuster.

