

第五章 結論

村里單位及村里長的角色與功能在台灣的不僅在行政區劃面向是為最為基層的組織，而且此組織內的村里長也是最為基層的官僚。根據 Michael Lipsky (1980: 3-12)在《基層官僚(Street-Level Bureaucracy)》這本書的第一章裡頭，對於基層官僚的關鍵角色所下的定義為：其與民眾是產生直接且立刻的互動，對於民眾的生活面向也有重要的裁量權(給予民眾有參與的機會)，所以他們是公民與國家之間最好的調停者。也因此，村里長在基層組織中所扮演的角色並不亞於在鄉鎮市區公所內的第一線官僚們，因為這些村里長所面臨的情況與問題應當算是與民眾的最近接觸點。

本文藉由參與觀察的方式，讓一個剛進入研究場域的研究生，能夠從以旁觀者的角色來聚焦所要研究的重點及定位，而雖然這前置的作業花費了不少時間跟體力，但是這樣與研究對象逐漸融入且建立感情的感受也是不同於一開始就從訪談起始的一種途徑，更由於本文所觀察的環繞著兩位里長為主角，在 A 里方面以 A 里里長本身在里界重劃後新上任的時間點，觀察 A 里里長在一切完全「重新開始」的情境下，是如何建構整個里內的資源及建設，甚至最重要的里長本身網絡的擴散歷程又是如何形成並延展的；另外還要觀察 B 里里長就任八屆的經驗及想法的累積，進而比較過去擔任里長以及現在擔任里長在網絡的拓展上有著哪些異同點。而本文也就是從此種認知為出發點，探究里長在一個新成立的里與一個較為舊的社區當中所扮演的角色為何以及其是否為一個重要的角色。所以文中從較為微觀的里長角色一直到巨觀面的里長社會關係的網絡建立，與實地筆記的內容相互呼應。

第一節 研究發現與理論討論

表三是本研究兩位里長在各方面的網絡拓展中的比較，整體而言，A 里里長擔任的動機以「內因--對里感受不到未來」為出發點，也因此影響到 A 里長非常重視人力網絡拓展以及善用里內人力之佈局，而希望先凝聚里內意識後，藉此當

作爭取資源的基礎與力量，所以才會花大量的時間跟心力在與政治人物打交道方面，而且在空間網絡的運用上比較彈性而且更有效能，所以在新世代的环境下擔任里長所具備的本身能力及規劃想法的確要更多元化以及管道；相對來說，B里里長在擔任里長之初，由於其動機是屬於「外因--受到當時里長的為難」，所以對於人力網絡方面並不以里民為焦點，而是以政治人物外的人脈拓展為主，所以直接影響到B里長在空間網絡上的運用，並不像A里里長非常重視里內的公共空間，但是在資源爭取上卻與A里里長相反，傾向不以接觸政治人物來爭取為主，而是把里內有限的資源做有限的規劃與分配。

表 5-1 兩位里長之比較

		A 里里長(新世代代表)	B 里里長(舊世代代表)
角色		1.動機：內因 2.將困難化為原動力 3.是否有無特權	1.動機：外因 2.依賴度減低 3.身段要低
地位	里民	新社區比較冷漠，所以A里長特別重視人力網絡、會運用男女人力之不同分配不同性質的活動	舊社區較有人情味、日常生活的細節也要照顧到而非一股腦兒要資源
	社區發展協會	認為如果社協應交由政府統籌管理與監督、如果沒有約束力量則建議廢掉里長	提出吸納異己策略、轉為大型社區管理幾個里牽制機制
	里幹事	應該要廢掉，以里內志工或義工的角色取代之	扮演橋樑的角色在現今資訊發達的趨勢下應廢掉
網絡	人力網絡	由內而外(里民取向)	由外而內(外援取向)
	資源/資訊網絡	由外而內，積極取向，較為E化，還有個人BLOG	由內而外，保守取向，做資源的有限規劃及分配，著重關照里民日常生活
	空間網絡	里辦公室較為親切及熱絡、將據點作為凝聚意識、網絡佈局中心點	里辦公室有距離感、據點僅供辦活動用
	網絡打結	1.私設道路及建設條件問題 2.為建商處理善後問題	
	男女里長的差異	女性里長較有細膩度	女性較為圓滑

資料來源：本研究整理

而接下來的部分將根據專業里長聯盟所提出的分類，延續著討論本研究的兩位里長應該被定位為何種類型的里長，而哪位里長又比較符合現今社會所「真正需要」的里長，因此研究者進一步歸納以及檢驗一下在新舊世代背景下的兩位里長應該被歸類為第二章文獻檢閱所提到的傳統里長與專業里長之對照。就角色而言基本上與分類的結果蠻一致的(見表四)。在角色方面，舊世代里長歸屬為傳統里長的領域，往往以被動的態度處理里內事務；相對而言，本文新世代里長則歸屬於專業里長，比較符合現今社會所需要的主動式里長。因此本文提出第一個命題：擔任里長的新舊世代會影響其對里長角色的主/被動態度。

表 5-2 本文個案與傳統/專業里長之對照(角色部份)

角色	傳統遜里長	傳統好里長	專業里長
參選動機	卡位營私	服務人群、做善事 ↑(B里長)	推動社區意識、改造社會 ↑(A里長)
社會定位	政治樁腳	里民公「僕」 ↑(B里長)	社區工作者、組織者 ↑(A里長)
日常服務	被動受理 ↑(B里長)	奔波忙碌	組織里民、共同分工 ↑(A里長)

資料來源：本研究整理

至於地位而言(見表五)，A里長與B里長的在「處理爭議模式」此一部份的對照與角色面的對照結果恰恰相反，研究者主要以里長與社區發展協會之間的爭議面為例，A里長採取較為對立的見解來面對，而B里長則採取較為正面的「吸納」策略來應對。而這個部份研究者認為是受到當時里長在位時，整個社區生態之不同的影響，因此如何朝向專業里長「公開討論、形成共識」以及在彼此資源重疊的情況下建立良好協調與監督機制將是往後里政改革最大的進步空間，所以這可以延伸出本文的第二個命題：新世代的里長處理爭議時報持著資源取向的敵對態度來面對，而舊世代里長則以人情取向的和平態度來應對。接著，「與幹事互動」方面為研究者所增添的補充，B里長與幹事的互動較為頻繁，這也是較為

正常之村里長與幹事的互動模式，村里長負責里內動態的活動部份，而村里幹事則處理靜態的文書工作，研究者歸屬於「傳統好里長」；相對之下，A里長本身的能力較為足夠應付文書及資訊等事務，因此在他/她身旁最需要最適當的夥伴不是幹事而是里內由里民所組成的志工團隊，所以村里幹事只要待在原本的行政機關中，不必要「下鄉」以便於節省、整合與極大化公部門的人力資源。

表 5-3 本文個案與傳統/專業里長之對照(地位部份)

地位	傳統遜里長	傳統好里長	專業里長
里民有問題 需要幫忙	愛理不理	一人扛下、包解決 ↑(B里長)	協助里民學 到處理困難的能力 ↑(A里長)
處理爭議模式 識	站在對自 己有利的立場 ↑(A里長)	息事寧人、不持立場 ↑(B里長)	公開討論、形成共 ;保障社區弱勢者權益
(與幹事 之互動)	全權交付 應酬取向	分工合作 ↑(B里長)	志工取代幹事 、幹事不需要下鄉 ↑(A里長)

資料來源：本研究整理。*斜體字部分為本研究之補充。*

最後就網絡而言(見表六)，情況就較為複雜，其中專業里長觀察聯盟所提供的資料與本研究搜集之資料，除了里內建設部份以及空間網絡¹⁵的運用外，其他部分在對照上較有模糊地帶，像在政治態度部份，兩位里長都支持重視民意的代表，A里長則會在重要活動於里民面前直接向民意代表爭取資源並間接做公關，另外B里長雖然不時常向政治人物討取資源，但還是會在需要的時候向里民介紹某些建設及資源是某民意代表所爭取，所以B里長介於傳統好里長與專業里長之

¹⁵ 這裡的空間網絡之所以會歸類為表六中的「舉辦活動目的」是因為本文就兩位里長在里內公共空間的運用上有很大的差異，而且舉辦活動需要公共空間之場地。

間；不過出入最大的應屬資源爭取，雖然兩位里長均歸類為「體制內管道¹⁶」，但本文認為在這一部份還可以再加入「保守/積極取向」的分類，前者的保守取向以B里長為例，意指採取有限資源的分配方式，不主動爭取額外資源，後者的積極取向則以A里長為例，意指採取資源導向不斷地開發新的資源來源；在人力網絡方面本文加上研究者之補充，B里長以政治人物為主，研究者歸屬於傳統遜里長，因為相對於A里長此網絡重心放在里民身上，對於社區治理有較大的幫助與提升，因此就A里長而言，研究者將之歸類為專業里長。因此產生本文的第三個命題：新世代的里長在空間資源與物力資源爭取上採取積極取向，人力資源重心放在里民；相對的，舊世代里長在空間資源與物力資源方面採取保守取向，人力資源重心放在政治人物。最後大體來看，研究者感覺到A里里長的行事作風比較積極面，傾向所謂的「專業里長」，B里里長則比較傾向保守面，傾向於「傳統好里長」。

表 5-4 本文個案與傳統/專業里長之對照(網絡部份)

網絡	傳統遜里長	傳統好里長	專業里長
(人力網絡)	以政治人物為主 ↑B里長		里民取向 ↑(A里長)
政治態度	配合政黨或政客動員、買票	排斥政治、保持中立	支持真正重視民意的民代、暢通民意反映管道、社會團體資源 ↑(B里長) ↑(A里長)
爭取資源模式 (本文分類)	透過人脈、特權	體制內管道 保守取向 ↑(B里長)	體制內資源、連結民間 積極取向 ↑(A里長)
里內建設	特權圖利	遵從市府規劃 ↑(B里長)	反映民意、參與規劃過程 ↑(A里長)

¹⁶ A里長的體制內管道以「政治人物為主」；B里長所謂的體制內管道則以法令上明文規定的經費來源為主(包括村里事務費及文書費等……)。

網絡	傳統遜里長	傳統好里長	專業里長
舉辦活動目的 (空間網絡)	吃喝玩樂 、花完預算	大型活動、 增加熱鬧氣氛 ↑(B里長)	寓教於樂，促進里民 情感交流與社區認同 ↑(A里長)

資料來源：本研究整理。*斜體字部分為本研究之補充。*

接下來，就理論探討部分，研究者試圖討論這些網絡的拓展對於公共行政學界及實務界有哪些貢獻。本文由網絡的治理角度來探索村里長在處於這樣行政資源中最基層的組織中，其所扮演的角色與其他行政機關的成員有何差異，我們還可以藉由表四到表六的分析比較，得知傳統遜/好里長與專業里長的差異點在哪，由於村里長的職務定位與公務員界線非常模糊的因素，雖然村里長是第一線且面對面與服務對象接觸的角色，但是民選的程序又產生與學術上所謂的「**基層官僚(street-level bureaucracy)**」有所出入，而在前面討論基層官僚及村里長的概念時，國外所謂的「(Street-level) Bureaucracy」是針對在層級節制(Hierarchy)組織下運作的個體，其依法行政及任命方式都跟台灣村里長的職務背景不大相似，因此用基層官僚這個概念稱呼村里長似乎有所出入。不過如同A里里長在訪談時有講到一點，因為里長漸漸地有了群眾的力量之後，對基層組織就會有一些力量，里長多多少少就會有一些無形的官僚權力，可以去改變一些不合理的里內事務，而當中所謂的官僚並不是說真正的學術上的官僚，換句話說，所謂什麼叫做「官」僚，帽子下面兩個口，就是眾口，有很多張嘴為基礎就代表著有很多的民意為基礎，這樣的解釋或許跟村里長介於基層官僚及民選公務員的界定不明有關連，因此本文在探討村里網絡時，嘗試藉由徐吉志、周蕙蘋(2005：7)所提出的「Heterarchy」這個概念來做不同的詮釋，此名詞意指網絡組織的基本單元，包括水平與垂直的組織，其最重要的觀點，應該視為一種**微觀**的網絡組織，它的特性具有**非正式性**、**單獨性**及**個體性**。此對照於台灣的地方治理經驗，似乎很難去理解並找尋類似「Heterarchy」此特性的組織，只是如果勉強對照，似乎較像台灣的村里長以及其所建構具有動員能力的基本單元組織。因此本文將「Heterarchy」此概念用來表示里長的網絡應會比較適合。

第二節 實務建議

由於村里長在扮演基層領導者角色時，雖然不像政府官僚有正式的職位、職務、編制及權力，因此多加探討台灣公領域中最高基層的單位及職位——村里及村里長是非常重要的，村里長們時常背負著地方經費的分配與運用、資源的統籌(例如 921 地震或重大國內危機)以及控管里內人力流動的責任，所以在本文最後一個部份將延續前面的研究發現對於當前的基層村里長的體制提出幾點建議，這三個建議則按照「人力網絡」、「物力網絡」及「空間網絡」之順序逐一探討。

首先第一個建議是有關「人力網絡」部分，由於有些文章與學者均探討著基層領導者包括村里長的存廢問題，經由本文的研究得出其實村里幹事比村里長還來的不重要，如果一位村里長肯有目標與理想去經營基層組織的話，實際來看幹事所做的是項不但與村里長相重疊，而且也徒費行政資源，或許將幹事轉變為基層組織一今天種輔助性的助理，當有需要才支援村里長，或許這樣對於基層官僚的資源配置更有效率及效能，而且里長也認為里內的志工們還來的有效率與彈性。不過相對地，對於村里長的這個職位能說不重要嗎？研究者以為村里長對於地方政治的發展與成長尚有其效用之存在，只是必須要配合著相關單位的某些訓練及發展機制，建構一套固定的村里長培訓系統，提升村里長的素質並加強其願景性策略思考，而非僅由投票率越來越低的情況下而有僥倖心態並造成一人里長，這樣對於里政發展及民眾對基層領導者的觀感更是每況愈下，那麼這樣沒有未來性的村里長不要也罷。所以增進基層領導者管理品質的相關動作對於里政改革的確非常重要，在一篇報導¹⁷中指出健全的村里長制度非常必要而且正逐漸地儼然形成。

……四年前，為推動專業里長取代傳統里長，由崔媽媽基金會聯合其他民間公益團體所組成的「專業里長連線¹⁸」，重新定位里長的角色為「居民動員的組織者」、「社區意識的催化者」及「公共利益的爭取者」，同時希望里長能以社區經理人自居，揚棄政治樁腳的傳統角色，使里政朝專業化發展，專業里長觀察聯盟今年仍持續拋出專業里長議題，試圖以催促中產階級和知識份子踴躍參與里長投票的方式，讓願意身體力行

¹⁷ 摘錄自民生報，民國 91 年 12 月 24 日，第 A4 版。

¹⁸ 專業里長觀察聯盟網址：<http://www.tmm.org.tw/nl/nl.htm>

專業里長理念的參選人有被認同的機會，逐漸扭轉「一人里長」的現象……

因此專業里長聯盟不但列出下面所謂傳統里長及專業里長的比較表格外，還呼籲所謂「傳統里長不一定不好，但是專業里長有更大的使命感與理想性！一人服務的時代已經過去、現在是社區共同參與的時代！」的口號，而里長更應能觸發社區參與，讓社區成為一個可以終身學習成長的場域。由此可見「里長培訓制度」以及善用建立「網絡里長」機制扭轉「一人里長」的必要。

第二個建議在內文中有提到過，在文獻檢閱中蔡甫欣(2004)的文章中也對於社區發展協會與村里組織間資源的整合也有討論，但是有時後資源不是說要整合就能整合，而制度上的問題，由於本文所研究的里，其中由A里里長成立的里巡守隊與社協目前並未有資源重疊的衝突產生，但是在其他里內的資源爭取方面依舊存在著問題，於是乎讓研究者思考到里內資源監督機制的正式化或明文化這樣的方向，這或許可以改善目前村里與社協常常遇到的困擾情況，也就是說讓里長與社協理事長均有彼此監督的合法權力，或是交由第三公正單位來執行監督事宜，但這或多或少會造成運作上的僵化(gridlock)或牽制作用，或是說將村里及社區發展協會做機制上的調整，可以將社區協會附屬在里之下或是由一個大社區統籌幾個里，這些都是兩位里長所提出的建議。但是無論如何，基本上台灣的地方政治社區發展協會以及村里單位重疊的情形非常多見，如果兩邊同屬於同一派系或網絡時，則可以考慮由一個更高層次的監督機構來進行經費分配、爭取或後續的整體評估；相對地，如果兩邊不屬同一派系或網絡時，則更需要彼此的監督權力，如同A里長所認識的某位教授所說的，此時一個社區的經營就必須由政府提供一筆大經費來規劃並監督這些經費的流向以及後追蹤，然後再將維護權交由當地的里鄰來處理，而盡量不要以委託的方式來進行。傾向一種小而美的社區營造途徑，因為如果直接把一筆大經費交由地方團體，可能會造成經費流向不夠透明的弊病

第三個建議是有關於里內空間的安排及設置，由於像台北市有許多缺乏公共空間(其可泛指活動中心或里民會堂)的村里社區，所以公共空間的設置對於村里長的所有活動以及村里內意識凝結其實是有很重要的用途的，這在本文的兩個研

究對象就可以有很明顯的區別，而且即使有里的公共空間，但里長不一樣的治理模式則會有不一樣用途，也就是前面提到的由上而下或由下而上的差異。

第三節 研究限制與未來研究建議

在時間及地點的研究限制部份，由於研究者與被研究者的距離關係，無法做連續性的觀察，而僅能與里長不定期的事先約好時間，才能進入觀察場域，因為研究對象也並非時常於辦公室內或者是另有行程，另外由於 B 里長是較後其加入的個案，其在參與觀察資料的分量不及於 A 里長，這歸因於研究者的研究架構與問題意識都是在進入研究場域後持續性地做反思與修正，因而總會有一些「非研究預期之事件」發生，此為研究者最大的限制，卻也是寫作論文時學習與體會最多的部份。

在研究方法的限制部份，由於「質」的研究者經常面臨到「這種質化研究的結果如何推論？」，因為在「量」的研究當中，所謂的推論是指：用機率抽樣的方式抽取一定的樣本量進行調查以後，將所獲得的研究結果推論到從中抽樣的總體(陳向明，2002：557)。而質的研究的特點之一就在於它不具有將研究結果推論到樣本以外的能力，其目的是對這一特定對象(在本文為兩位里長個案)的深入研究而獲得比較深刻的理解。因而這種自然發生的、為我們建構新的認知結構而提供啟示和契機的機制，便是質的研究中「推論」的實質(陳向明，2002：578)。

在議題限制部份，由於在公共行政的相關文章中有關網絡理論均以政策網絡為大宗，而較少探討以個人為對象的網絡研究，但這或許又跟派系的議題有雷同之處，不過本文章所要研究的里長網絡拓展歷程，則是以微觀的角度切入，然後慢慢探討延展至組織、團體較為巨觀的層面。而這種個人網絡擴散惟有透過參與觀察才能夠察知，因此偏向動態的研究取向。由於本文在進入研究場域之前已先進行長期參與觀察的追蹤行動，這對於一個研究問題便奠定了很好的基礎，其藉由參與觀察所得到的資訊所大致建構出架構的網絡已在前文有所描述。

最後，本研究的未來研究建議如下：

一、研究方法及設計方面，由於本論文個案太少，希望後續可以有更多個案的探討，能夠讓我們知道究竟在過去以及現在擔任村里長所需要的能力有哪些不同。

二、村里長最適夥伴方面，研究者想到一個問題，由於目前地方制度法以及相關法規對於鄰長的職務及規定並無明文化，而且其遴選的機制也是由村里長派任為主，不過我會思考到既然鄰長是村里長直屬下面與村里民最多接觸的角色，那麼鄰長是否需要用推舉¹⁹的方式，讓村里民更有參與地方政治事務的機會，也讓村里長行使職權時更有正當性。

三、除了本研究架構中的點線面究架構之外，尚可以探討多位里長之間更大型網絡的建構之狀態進行研究，是否會產生「里長網絡圈」之現象。

四、文中有提過村里長及基層組織在政府危機管理中對於資源的分配及協調監督，扮演重要的推動者，因此如何藉由村里長本身的網絡關係在政府遇到危機時，公共管理者該如何結合與配合，而由基層組織第一線的村里長完成此任務又是否適任，值得研究。

¹⁹ 此並非意指正式性的選舉模式，而是利用里民大會等非正式的方式進行之。