

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis



社會資本論下新直轄市區級治理之研究—

以新北市新店區為例

Regional Governance in New Taipei City Xindian

District - Social Capital Theory Perspective

黃政傑

Cheng-Chieh Huang

指導教授：趙永茂 博士

Advisor: Yung-Mau Chao, Ph.D.

中華民國 102 年 7 月

July, 2013



國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

社會資本論下新直轄市區級治理之研究—
以新北市新店區為例

**Regional Governance in New Taipei City Xindian
District - Social Capital Theory Perspective**

本論文係黃政傑君（學號：R00322017）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 102 年 7 月 29 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

趙永成

（簽名）

（指導教授）

吳如坤

張文

陳正剛

謝辭



兩年的碩士班生活，隨著論文的完成，即將畫下句點。在拾起行囊離開前，我希望藉由謝辭的撰寫，向這七百多個日子以來，提供我諸多幫助的人們，表達心中滿滿的感謝。

由衷感謝指導教授趙永茂老師在寫作過程中的指點與協助，謝謝老師在行政與學術工作都十分繁忙的情況下，仍抽出時間解決我寫作上的疑惑和困難，讓這本論文能夠順利完成。同時感謝口試委員王宏文老師、陳立剛老師，以及大綱口試時的陳秋政老師對論文的悉心批閱與指教，讓我能夠修正論文的錯誤與不足，使論文更加完整。特別感謝專班胡合鎔學姐以及每一位受訪者在訪談過程中提供的大力協助，沒有你們的幫忙，我不可能寫出這本論文。另外，求學生涯中政大公行系黃東益老師在研究寫作上的引導、系上陳淳文老師對批判思維的要求、蕭全政老師對實存結構的重視，以及蘇彩足老師對簡明論述的堅持，都是這本論文撰寫時不可或缺的養分，於此一併致謝。

在這兩年焦慮不安的生活中，感謝 306 研究室的無邪學姐、鼎傑學長、逸駿學長的照顧與幫助，也感謝亮宇學長、衍儒學長、彥閔學長、嘉昇學長、冠穎學姐、巧俐學姐提供我的協助，沒有各位學長姐的幫忙，我無法順利度過研究生活中的諸多難關。我還要謝謝兩年來身邊的同學與好友，在研究生活中帶給我的愉快回憶：感謝政研所神人同學弘毅、惠琪、婉婷、涵綺、祈芸、筱宜、瑜茜、瑞慶兩年來的陪伴，每次碩一上課前大夥的八卦閒聊，總能減少課堂上的沉悶與壓力；謝謝大學時期好友昱昇、霍達、威傑、翊民、驊紋、明瀚、修浩、立揚不時的相約聚餐，讓我得以在嬉笑玩鬧和瘋言瘋語中排遣研究生活的壓力；謝謝辰勻，我人生中一個很特別的朋友，在你面前我總是可以毫不保留將我心中的脆弱、不滿和壓力與妳分享，謝謝妳一直以來的關心、打氣和吐槽，還有定時當我的垃圾桶，希望能很快收到妳的紅色炸彈，祝有情人終成眷屬。

最後，我要感謝我的家人，在家裡經濟並不寬裕的情況下，仍支持已經通過國家考試的我繼續當個全職學生，讓我能夠心無旁騖的學習。感謝老爸從不給我畢業時間的壓力，相信我的自我管理能力；謝謝弟弟不時的打氣和關心，讓我勇敢的面對寫作時的諸多挑戰；謝謝天上的老媽教會我認真、負責與堅毅，如果這本論文有一點點值得驕傲的貢獻或價值，我要將它歸功於妳。

這本論文從無到有的過程，讓我學習到很多，也成熟了不少，再次感謝兩年來幫助過我的每一人，我會帶著一顆感恩的心，在後續的人生旅途中，繼續認真努力的過每一天。

政傑 謹誌於
臺灣大學社會科學院
2013/08/02

國立臺灣大學 101 學年度 第 2 學期 碩士學位論文摘要

論文題目：社會資本論下新直轄市區級治理之研究-以新北市新店區
為例

論文頁數：198

所組別：政治學 系(所) 公共行政 組 (學號：R00322017)

研究生：黃政傑 指導教授：趙永茂 博士

關鍵字：社會資本、新直轄市、區域治理、地方制度、區公所

論文提要內容：

新直轄市下區公所對鄉鎮市的全面取代，能否產生良好的區域治理成果，是本研究所欲回答的核心問題。而在研究問題的回應上，社會資本作為一種有助於集體行動開展的資源，在新直轄市制度結構轉換後呈現的發展情況，是本研究回應此一問題的論述途徑。

本研究將社會資本拆解為網絡、規範與信任三個要素，藉由三要素的觀察作為評估社會資本發展情況的方式。另一方面，本研究從社會資本研究中「以制度為中心」的社會資本論出發，說明正式制度轉換對社會資本的影響力，以及制度設計中特別值得觀察的「與志願部門的關係」、「公民參與的機會」、「決策回應性」與「民主領導與社會吸納」這四個面向。透過四個制度設計面向在改制後的轉變，來和社會資本要素發展情況進行連結，探討新直轄市制度設計的良窳。

在以新北市新店區為研究對象的情況下，經由相關文獻分析與實際訪談的進行，本研究認為改制後正式制度對地方社群組織支持程度的下降以及地方事務參與管道的限縮，對網絡要素帶來負面影響；而制度設計所導致的互惠能力衰退，則讓規範要素逐漸萎縮；最後，制度設計在決策公平性上的缺陷，對於信任要素的累積形成障礙。因此，改制後新直轄市制度結構的轉換，在累積社會資本，落實地方善治的評價基準上，無法稱之為一套良好的制度結構。

在透過制度設計累積社會資本的目標上，本研究建議未來直轄市的制度設計，可以考慮強化社群組織的參與能力、訂定活動審核標準提高活動品質、參考巴黎市增設區民代表會、強化區公所職能，以及合理化里辦公室與社區發展協會的資源分配，透過社會資本的提高，落實良好的區域治理。

ABSTRACT

Regional Governance in New Taipei City Xindian District-
Social Capital Theory Perspective

by

Cheng-Chieh Huang

July 2013



ADVISOR : Yung-Mau Chao, Ph.D.

DEPARTMENT : POLITICAL SCIENCE

MAJOR : PUBLIC ADMINISTRATION

DEGREE : MASTER OF ARTS

KEY WORDS : Social Capital, New Municipality, Regional Governance, Local System, District Office

In this thesis, the main question is that whether district office can completely replace township in new municipalities yield good regional governance outcomes. Social capital, as a resource to carry out collective action, it's development after system restructuring, is the main approach to respond this question in the thesis.

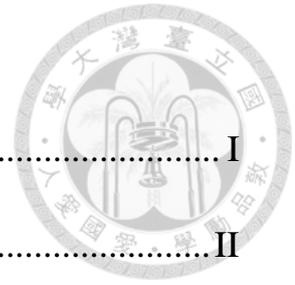
This thesis divides social capital into three elements including network, norm, and trust. By observing these elements' change, it provides an instrument to evaluate the development of social capital. On the other hand, this thesis start from "institution-centered model" in the social capital theory to indicate that restructuring of formal institution can have the impact on social capital. Meanwhile, focusing on "relationships with the voluntary sector", "opportunities for citizen participation", "responsiveness of decision-making", and "democratic leadership and social inclusion" four institutional design dimensions. By connecting four dimensions and three elements' change after system restructuring, the merits and drawbacks of new municipal institutional design can be explored.

Xindian district in the New Taipei City is used to be a case study in this research. Through relevant literature analyzing and interviews conducting, this study suggests that after institution restructuring: declining degree of support to local community associations and narrowing of local affairs participating opportunities have negative impact on network element, while recession of reciprocal capability causes norm element to shrink. Finally, the defect of decision-making fairness obstructs the

accumulation of trust. Therefore, under the criteria that accumulation of social capital to fulfill good governance, new municipal system cannot be dubbed as a good institution structure.

To accumulate social capital, this study suggests that future municipal institution design should improve participating ability of community associations, set up standards to enhance activities' quality, take Paris as a reference to add district representatives, strengthen district office function , and rationalize allocation of resources between neighborhood office and community development association.

目錄



口試委員會審定書	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	III
英文摘要.....	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起與動機.....	1
第二節 問題意識.....	4
第三節 研究目的.....	6
第四節 研究對象.....	6
第五節 研究方法、研究架構與研究流程	9
第二章 社會資本的理論基礎	13
第一節 社會資本的定義.....	13
第二節 社會資本的構成要素	20
第三節 社會資本的分析層次	25
第四節 社會資本的衡量.....	27
第五節 社會資本相關研究回顧	30
第三章 區政制度的檢討	39
第一節 區公所的制度沿革	40

第二節 區政功能與問題分析	45
第三節 區自治之爭議與利弊分析—鄉鎮市經驗的反省	56
第四節 國外都會的區制參照	62
第五節 區制相關文獻回顧	68
第四章 國家機關與社會資本	75
第一節 以社會為中心的社會資本論	76
第二節 以制度為中心的社會資本論	81
第三節 地方制度設計影響社會資本的衡量面向	86
第四節 小結.....	92
第五章 新店區改制後的社會資本變動	95
第一節 新店區概述.....	95
第二節 新店區改制前後的制度變動	97
第三節 改制後制度設計造成的實質影響	105
第四節 改制後社會資本構成要素變動分析	126
第五節 綜合討論.....	135
第六章 結論與建議	139
第一節 研究結論.....	139
第二節 研究建議.....	142
參考文獻.....	147





圖目次



圖 1-1 研究架構圖	11
圖 1-2 研究流程圖	12
圖 2-1 社會資本於政治領域的研究焦點	31
圖 5-1 新店區行政區劃圖	96
圖 5-2 新店區預算規模變動（民國 92 年-102 年）	103
圖 5-3 新店區社區發展歲出預算額度變動（民國 93-102 年） ..	104

表目次

表 1-1 訪談對象	8
表 2-1 社會資本的不同定義	19
表 2-2 社會資本的分析層次	26
表 2-3 社會資本測量文獻摘要整理	28
表 3-1 台北市區公所沿革表	43
表 3-2 區定位為地方行政單位與地方自治團體之比較	62
表 3-3 各國都會區政制度設計之比較	67
表 4-1 訪談題綱	91
表 5-1 新店市長轉任區長的職權變動	100
表 5-2 受訪對象資料	106



第一章 緒論

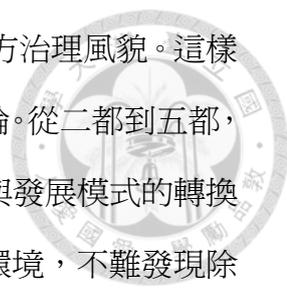
第一節 研究緣起與動機

在馬英九總統「三都十五縣」的政策理念引領下，爲了因應全球化下亞太地區經濟整合的整體趨勢，落實「提升國家整體競爭力」以及「均衡區域發展」的施政目標，台灣的行政區劃在 2009 年開始醞釀重大的改革工程（內政部，2010）。首先，作爲地方自治重大法源之一的《地方制度法》在 2009 年進行修正，¹賦予各縣市自行改制或與其他縣市合併升格改制爲直轄市的法源基礎，邁出地方區劃改革的第一步。而後，在 2009 年 8 月 27 日，行政院針對台北縣、台中縣市、台南縣市以及高雄縣市等地方政府所提出的改制計畫予以核定，確立當前「五都十七縣」的行政區劃樣態。最後，在 2010 年 12 月 25 日直轄市選舉結束後，這起重大的縣市區劃與地方自治調整的政治工程完成了重要的初階工作，台灣的行政區劃自此從過去北高兩直轄市與二十三縣市的「兩都」時代，正式進入「新直轄市」（指台北市、新北市、台中市、台南市與高雄市等五直轄市）時代，²呈現地方治理版圖的大規模變動。

在新直轄市的自治體系下，地方治理樣貌與過往最大的差別，在於升格前各縣市轄下的鄉鎮市政府在升格後一律改制爲區，過去由各鄉鎮市自行選舉產生鄉鎮市長以及民意代表的自治機制不復存在，取而代之的是由作爲市政府派出機關的區公所來進行區政管理工作的運作型態，「區長官派」成爲新直轄市體系下地

¹ 修改地方制度法第七條並增訂第 7-1、7-2、87-1~87-3 條條文，修改內容主要涉及縣(市)改制法源基礎、改制計畫內容規範、以及改制後相關預算分配執行、自治法規之廢止、公職人員選舉辦理與任期規劃以及公務人員移撥調用之相關規範。

² 目前行政院已通過桃園縣升格之申請案，我國新直轄市數目實際上爲六個，但改制規定尚未生效，故目前仍屬五個直轄市的行政區劃時代。



方事務處理的常態機制，呈現與過往鄉鎮市時代截然不同的地方治理風貌。這樣的制度轉換，引發了新直轄市體制下區制一體適用的省思與討論。從二都到五都，並非單純只是直轄市政府數目的增加，而應該是一種治理思維與發展模式的轉換（紀俊臣，2009）。若我們仔細探究五個新直轄市政府的治理環境，不難發現除了台北市轄下的各區政府具備較為一致的工商發展程度與都市化特性外，其他四個直轄市大都呈現兼含都會與鄉村特性的治理系絡，如此僵硬的制度套用，能否滿足大都會區內多元異質的居民偏好？能否落實區域內部的均衡發展？著實存在進一步討論的空間（徐仁輝，2010；趙永茂、陳銘顯，2010）。另一方面，從鄉鎮市自治體系到區公所的施政型態，體現的是一種地方層次的權力集中，在進行制度轉換時，不能不注意這種市府集權的區政運作本身存在的限制與缺陷（趙永茂等，2011），作為思考此種制度套用是否具備合理性的思考基礎。同時，此種權力上移與自治廢除的制度設計，在過度偏重行政效率而疏離民主治理（劉子昱、廖達琪，2011）的情況下，地方居民對在地事務的處理與表達特殊需求的參與權與影響力是否會大打折扣（施正鋒，2010：82）？而這樣一種自治機制的限縮，是否會在學者 Putnam 所論述的：「隨著政府與人民距離的增加，人民對政府的信任度會下降」(1993: 54)的情況下，無法型塑良好的地方治理，也值得深思。

基於新直轄市改制後區制一體適用與區長官派引起的學術討論，引起本研究針對此一議題進行研究的興趣；而在研究的切入點上，本研究認為社會資本 (social capital) 是一個可資應用的分析工具。作為一個當前普遍使用於各個領域的概念，社會資本在政治學領域中的討論與「發展」(development) 的連結頗為明顯。Putnam(1993)在《Making Democracy Work》一書中將義大利南北地區在發展程度與政府績效上的差異歸因於兩地在社會資本存量上的不同，引起相關討論的出現。Fukuyama 在《Trust: the social virtues and the creation of prosperity》一書中，將社會資本與社會信任畫上等號，探討社會資本對社會發展的影響，具體指出社會資本的意涵不僅止於經濟範疇，更攸關自治政治的成敗，理性的現代經濟與政

治制度皆依賴社會資本來維繫（1995:325；Fukuyama, 1995，李宛蓉譯，1998：379），至於社會資本對一國的繁榮之所以具有重大影響力，並非單純源自其對經濟生活的影響，而是在於其對人們社會與政治生活的型塑與改變（1995: 355；Fukuyama, 1995，李宛蓉譯，1998：405）。除了上述兩本著作之外，許多論述均不約而同的指出社會資本的累積有助於經濟、社會與政府能力的提升(Knack & Keefer, 1997；Woolcock, 1998；Fukuyama, 2001；Newton, 2001；Wallis & Dollery, 2002；Freitag, 2006)，顯見社會資本與國家發展之間的確具有某種正向的連動關係。

另一方面，社會資本與發展之間的聯繫，並非只存在於國家層次，不論在地區或國家層次，只要社會資本能夠發揮正面與建設性的功能，就能夠使不同生活場域的人進行集體合作來追求共善(common good)，進而產生良善的成就(Pye, 1999: 769)，而這點在 Woolcock(1998)針對社會資本高與低的村落分別進行描繪時便十分凸顯，³顯示社會資本不論在地方、區域與國家發展的探討上都具有適用性。

如果我們認同地方治理的目的在追求地方發展，而地方發展有賴於社會資本的累積，那麼將社會資本與地方治理（或區域治理）進行連結應該是合理的研究發想。誠如鄭錫鍇（2007）對政府再造活動在既有社會關係鏈的破壞與社會資本累積過程上的衝擊所做的論述，⁴新直轄市改制與區長官派的制度變動勢必對既有治理網絡的社會資本帶來衝擊，本文便是希冀透過區制變革對一個地區在社會資本發展上的變化進行檢視與觀察，從而對這樣的制度變動進行思考與反省，並提出本文的研究建議與結論。

³ Woolcock(1998)指出擁有較多社會資本的村莊通常有較高的基礎建設與互助網絡，居民間存在較多互信、互動與互助行為；而社會資本低落的村莊則不具備完善的公共資源，居民彼此冷漠，也不關心集體事務。

⁴ 鄭錫鍇（2007）指出由於政府再造涉及組織重組、員額精簡、法律變動、電子化政府、民營化以及公私協力等實務運作，對於過去的社會關係鏈與互動行為帶來改變，進而影響社會資本的形成與累積。

第二節 問題意識



新直轄市建立後引起的學術討論，雖然切入的角度與關懷呈現多元面向的分歧發展，但討論的目標其實存在根本的一致性，亦即此種體系的建置，能否帶來更好的國家競爭力與生活品質？我們是否能夠稱它為一套好的制度？本研究基於對此一核心關切的興趣，從社會資本與地方治理的概念連結出發，試圖提供一個在回答此一根本問題時不同的思考面向，藉由區制變革與區長官派後地方治理的社會資本變動，來檢視此一制度是否堪稱良善。誠如上節對社會資本與地方治理兩者關係的論述，社會資本存量的提高對於地方治理存在正面效益，而其降低則對地方治理的運作不利。因此，當新直轄市體系在地方治理制度上的變革能夠提高區域社會資本的存量時，我們便可認同其是一種好的制度，反之則否定其制度良善性。簡言之，本研究所欲分析的主要問題，便是新直轄市下特定區域的社會資本存量，在區制套用與區長官派的治理模式下，呈現增加還是減少的趨勢？

在此一主要問題的基礎上，本研究必須先回應兩個相應而來的前提問題，分別是「區公所制度的不足」以及「國家制度與社會資本的關係」。首先，本研究質疑新直轄市體系建立後的制度改革無法帶動區域社會資本的提高，隱含本研究對於區公所的區域治理模式存在貶抑的前提假定，如果研究中欠缺對區公所制度的不足進行討論，那麼此種質疑將不具備客觀的論述基礎，而流於主觀的價值批判。因此，在運用社會資本檢視新直轄市的區域治理之前，有必要先回答「區公所制度有何不足或缺陷？」在說明這套既有制度的限制之後，才能合理化本研究更深一層核心問題的討論。

另一方面，運用社會資本存量的變動來解釋制度變革的好壞，同樣隱含本研究認為國家機關或政治制度對於公民社會的社會資本具有影響力的研究前提，但這種前提與社會資本的概念論述存在某種程度的衝突與矛盾。讓社會資本此一概



念廣為流行的學者 Putnam，在其社會資本產生與累積的討論中，將焦點置於公民社會內部公民參與網絡的活化與運作，不太關注國家機關與公共制度對於社會資本的影響力。Fukuyama 更直白地指出社會資本很難透過公共政策產生(2001: 7)，把社會資本的討論集中於公民社會內部，否定國家機關與社會資本的相互關係。這樣的論述在社會資本的領域中成爲一種研究主流，亦即社會資本概念的應用大多聚焦於個別公民團體或社區組織內部的討論，認爲政府行動與社會資本的產生無關，甚至會產生負面作用(Beem, 1999: 197)，而忽視政府作爲與制度設計對社會資本的影響力。這樣的研究脈絡，Hooghe 與 Stolle(2003)稱之爲「以社會爲中心」(society-centered)的研究途徑，在這樣的研究途徑眼中，本研究將社會資本與地方治理連結的舉措將被視爲對社會資本概念的誤解與誤用，從而無法認同本研究的合理性。

爲了建立本研究中關於地方治理制度對社會資本存在影響力論述的合理性，本研究將以社會資本領域中，另一種「以制度爲中心」(institution-centered)的研究途徑爲基礎，一方面指陳過往研究途徑的不足；另一方面則具體說明國家機關與制度如何影響社會資本的產生與消長，使本研究的進行能夠建立在一個健全的理論基礎上。基於上述，本研究的研究問題爲：

1. 區公所制度在過往直轄市時代的運作存在何種制度缺陷？
2. 國家機關對社會資本的產生與消長如何產生實質影響力？其產生影響力的具體機制爲何？
3. 在社會資本概念的檢視下，新直轄市建立後進行的區制套用與區長官派對於特定區域在社會資本存量上產生的是正面的增加還是負面的消退？

第三節 研究目的



新直轄市成立至今已有 2 年多的時間，對於直轄市地方制度的良窳，相關的研究分別從不同的理論進行討論，希冀能夠提供未來政府在規劃直轄市地方體制時一些具體的行動建議。本研究認為，要判斷一套制度是否適切運作，必須就制度實際執行的成果進行檢視，透過制度運作的觀察，作為思考制度優劣以及未來改革的基礎。而地方制度的功能，在於透過適切的制度設計，讓地方事務的處理能夠兼顧效率與效能，並帶來地方生活品質的提高與地方競爭力的強化，這些治理願景，有賴於政府與地方居民對地方事務的積極投入，在互信基礎上彼此合作才可能落實，換言之，必須在地方治理的環境中累積社會資本，才有可能體現地方善治。因此，地方制度的良窳，對其在社會資本存量上所造成的影響進行觀察，是一個有價值的分析面向。從改制前後地方制度對社會資本造成的影響，對於區制一體適用的合理性能夠提出一個更有說服力的評價。在前述的基礎上，本研究的研究目的有二，分別為：

1. 透過在新直轄市改制前後地方社會資本呈現的變動情況，來評價當前鄉鎮市一律改制為區的制度變革是否適切。
2. 在當前區制設計對社會資本造成影響的分析基礎上，進一步對未來直轄市下轄的地方政府，若要建構有助於集體行動與地方治理的社會資本，在制度規劃上可以考慮的作法提出本研究的建議。

第四節 研究對象

本研究以新北市新店區為研究標的，探討其在改制前後的地方制度變革，對



當地社會資本的影響。之所以選擇新店區進行研究，主要是基於其轄區內部所呈現的多元異質性，相較於板橋、中永和等地區，新店不僅轄區更為廣大，內部各里所呈現的發展程度也存在相當大的差別。⁵舉例而言，新店地區若以新店溪為界，約略可以分為東側的大坪林地區以及西側的安坑地區，前者因為交通易達性高，又具備早期發展的商業基礎，都市化的速度極快；後者因新店溪的阻隔，加上軍事禁建的管制規範，屬於北部少見的農業集村（新店市公所，2010：30）。顯示新店區內部的發展程度並不一致，某些里位於都市化程度較高的區中心，而某些里則屬於發展程度較低的傳統村落，而此種內部發展程度的分歧，正是區制一體適用是否適切論點的主要關懷。此外，以新店區為研究對象所得到的研究成果，不但可以凸顯此種制度變革是否合宜，更可以繼續推論到許多完全以傳統村落為主體的行政區或原住民為主的地區，如果介於完全都市化與低度發展地區之間的行政區，此種制度設計能夠帶來好的影響，那其對在適應此種制度上有較大困難的都會原鄉，應該不會有太負面的效果；反之，如果此種制度在新店產生了負面的效果，那麼此種效果在更傳統的地區可能會更加顯著。因此，本研究認為，以新北市轄下的新店區為研究對象，是在探討新直轄市地方制度改革是否適切時，頗為適合的研究標的。

在上述的論述基礎上，本研究針對與此種制度變革在區政治理上互動最為密切的行動者進行訪談，而從鄉鎮市改制為區公所，主要涉及的是先前鄉鎮市長轉任區長、鄉鎮市民代表轉任區政諮詢委員，而原本鄉鎮市長與里長及社區發展協會的互動情況，也將轉變為區長與兩者的互動關係。因此，本研究將以「區長與副區長」、「區政諮詢委員」、「里長」及「社區發展協會理事長」為訪談對象，而在後三類訪談對象的選擇上，則分別考慮其任期是否橫跨改制前的市公所時期與改制後的區公所時期，以期對地方制度改變的影響獲得更深入的個人經驗分享。訪

⁵ 新店區土地面積為 120.3 平方公里，在新北市 29 個區中排名第五，而其轄區內從事農業人口的農戶數為 4372 戶，占該區人口 3.87%，在新北市中排名第八（新北市主計處，2013；新店區公所，2013）。

談的對象與訪談原因整理於表 1-1。

表 1-1 訪談對象

訪談對象	訪談原因
新店區區長	新店區區長由原民選市長轉任，對於改制後制度調整對新店區的行政運作及公私互動十分了解。
新店區副區長	新店區副區長為官派事務官，能夠提供常任文官對改制所造成的變化經驗。
新店區區政諮詢委員 4 名	區政諮詢委員由原市民代表轉任者，對於改制前後的制度設計，在地方治理上引起的變動能夠提供實際經驗。
新店區里長 4 名	里長為里鄰單位的領導者，貼近人民生活，對改制後引起的變動能夠提供有價值的經驗。
新店區社區發展協會理事長 4 名	社區發展協會為地方性志願社團，協會理事長對於改制前後社區活動經驗的分享，有助於理解改制後地方政府與志願部門的關係。

資料來源：作者自行整理。

在訪談對象的代表性部分，本研究認為藉由對這 14 名受訪者的意見諮詢，可以有效掌握新店地區在改制之後社會資本的實際變動情況。首先，從身處區公所內部的區長與副區長所提供的意見，能夠具體了解改制之後正式制度設計的調整與轉換，以及公部門對這些轉換造成影響的見解。而里長和區政諮詢委員，則是民眾在公共事務參與過程中，接觸最為頻繁的地方行動者，透過里長與諮詢委員的意見分享，可以視為民眾對正式制度轉換帶來影響的反映。最後，在志願部門此一社群當中，社區發展協會成立的目的，在於凝聚社區民眾以及資源，透過社區集體行動的運作，帶動社區生活品質的提高，對於地方社會資本的累積作用，在志願部門內部多元的成員當中，應該是最為明顯的。因此，透過社區發展協會領導人的訪談，能夠了解志願部門在改制後受到的影響，以及其在社會資本創造動能上的變化。綜言之，區域治理網絡內的行動者，涉及公部門、民間組織與一般大眾，而本研究透過對公所內部行動者、里長、區政諮詢委員以及社區發展協

會理事長這四類行動者的訪談，已將此一網絡的行動者盡可能納入，同時每類行動者都進行兩個人以上的訪談，避免單一受訪對象導致的偏誤，在受訪對象的代表性上應該足以反映新店地區在改制後的實際情況。



第五節 研究方法、研究架構與研究流程

壹、研究方法

一、文獻分析法 (documentary analysis)

所謂文獻分析法，是指藉由過去研究成果的蒐集與分析，指出尚待驗證的假設，並說明假設的探究價值，作為後續研究的基礎。文獻調查的範圍或來源，大致有三種，一為相關的科學研究報告、定期刊物及學報；二為類似的科學學說與理論；三為一般論著、通俗典故、報紙法令等（楊國樞等，1996：51）。在相關文獻的論述基礎上，建構研究進行的必要性與合理性，進而提出研究者對研究問題的主要觀點，作為後續研究過程中的驗證標的。

本研究旨在從社會資本理論的角度來分析新直轄市改制後地方制度設計的適宜性，透過相關文獻的分析，一方面建構本文對社會資本理論的運用基礎，另一方面對當前新直轄市地方制度的現況以及可能存在的缺失進行論述，進而在建立地方制度設計如何影響社會資本的基礎上，針對本研究所關注的制度設計面向，建構訪談題綱，作為本研究主要的研究工具。

二、深度訪談法 (in-depth interview)

所謂深度訪談法，是一種藉由與受訪者對談來發現部分重要因素的方法，這些因素無法藉由表面的觀察或普通的訪問獲得，而必須在相關理論的基礎上，事

先擬妥訪談綱要，逐步從受訪對象獲得每一個問題背後所蘊含的深層意義（楊國樞等，1996：559-560）。換言之，是在訪問者與受訪者之間針對訪談題綱進行計畫性的互動，在訪問者所建立的對話方向上，由受訪者負責大部分談話的資料蒐集方法（Babbie,1998，李美華等譯，2004：455）。由於本研究希望針對新直轄市成立後地方制度的變革對新店區社會資本造成的影響進行探究，所以將先就地方制度設計中能夠對社會資本帶來影響的幾個面向進行討論，而後在這幾個面向的討論基礎上，提出本研究的訪談題綱，同時在訪談題綱的基礎上，對本研究之前提及的能夠代表新店地區治理網絡的行動者進行深度訪談，以此解答本研究所關切的研究問題。

貳、研究架構

本研究試圖從社會資本概念的觀點切入，來探討升格後新直轄市轄下鄉鎮市改制為區公所後，對地方治理中社會資本存量帶來的影響，進而對此一全面性的制度轉換進行評價。爰此，本研究先就過去區公所體制存在的缺陷進行討論，並建構國家機關藉由制度設計來影響社會資本存量的理論基礎。而後，透過深度訪談的進行，來理解此種制度轉換在制度設計上的差異，是否及如何對地方治理中社會資本的變動帶來影響。最後，則在實際訪談的基礎上，對當前直轄市地方制度的設計，提出本研究的建議。而整體的研究架構，整理於圖 1-1。

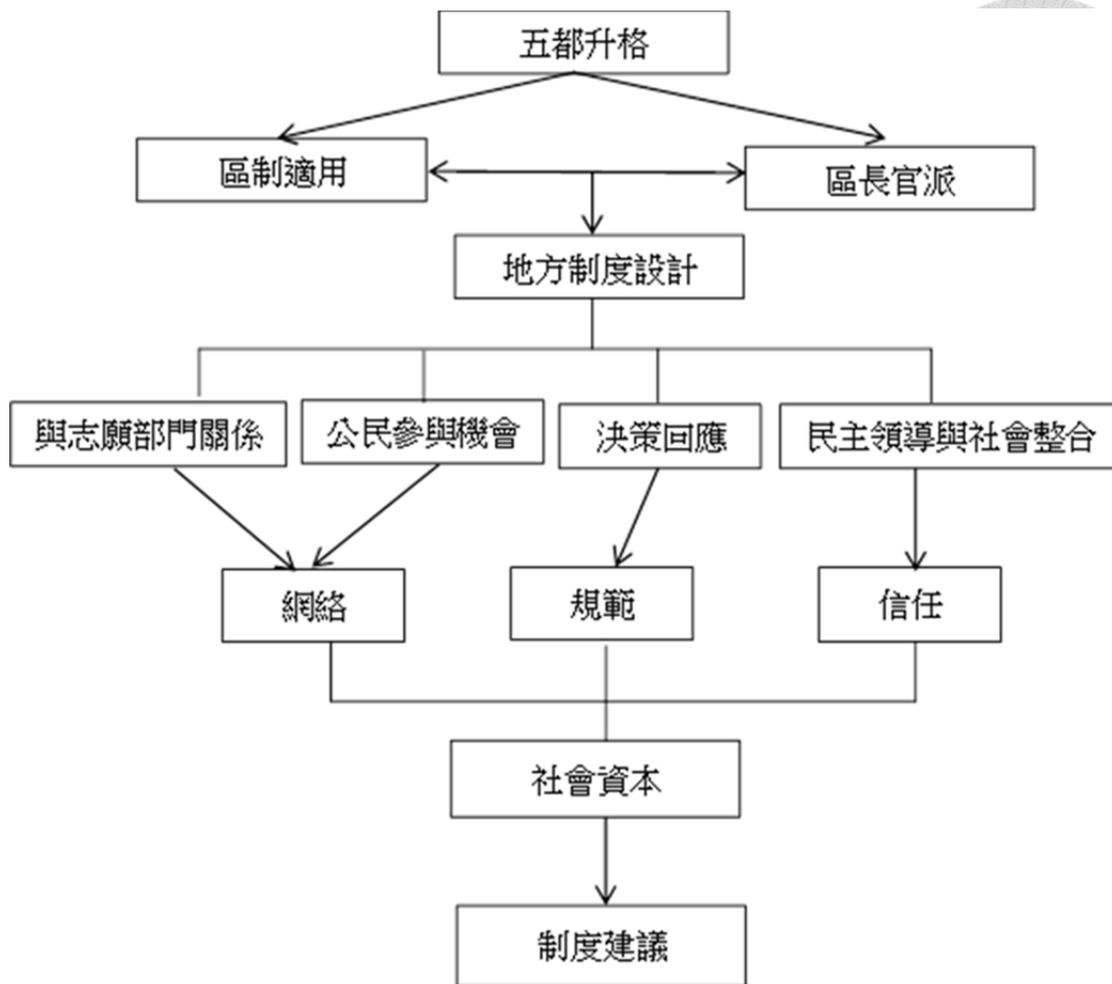


圖 1-1 研究架構圖

資料來源：作者自繪。

在上述架構中，新直轄市下的原鄉鎮市一律轉換為區公所「區制適用」，以及過往民選地方首長轉變為市府任命的「區長官派」，是改制後本研究主要關注的「地方制度設計」變革。至於關注此一地方制度設計的切入點，在於就正式制度設計對地方社會資本帶來的影響進行觀察。而在第四章的討論基礎上，本研究將地方制度設計對社會資本的影響，分為「與志願部門的關係」、「公民參與的機會」、「決策回應性」以及「民主領導與社會吸納」四個面向，同時在第二章的討論基礎上，將「社會資本」分為「網絡」、「規範」與「信任」三個要素，透過地方制度設計四個面向與社會資本三個要素的連結，來評價此次改制升格後區制適用與區長官派制度變革的適切性。⁶簡言之，本研究希望透過制度設計四個面向的

⁶ 四面向與三要素連結的詳細說明，請參考第四章第 91-92 頁訪談題綱下的內容，於此不再贅述。

在改制後的變化，以及這些變化對社會資本構成要素增減的影響，作為此次升格對地方累積社會資本過程影響的好壞判準，以此來回答本研究主要的研究問題。



參、研究流程

本研究首先以文獻分析法，整理社會資本理論的內涵、過往區制運作的爭議與制度缺陷，同時建構制度設計與社會資本之間的互動關係，提出影響社會資本的制度面向，作為分析的基礎。其次，對新店區在改制前後的制度調整進行討論，在客觀制度變動的基礎上，透過深度訪談的進行來檢視制度在上述衡量面向的變化，進而探討這樣的變化對社會資本帶來的影響。最後，在改制後制度設計對社會資本造成的影響確定後，對未來區政制度的設計提出建議。研究流程如圖 1-2 所示。

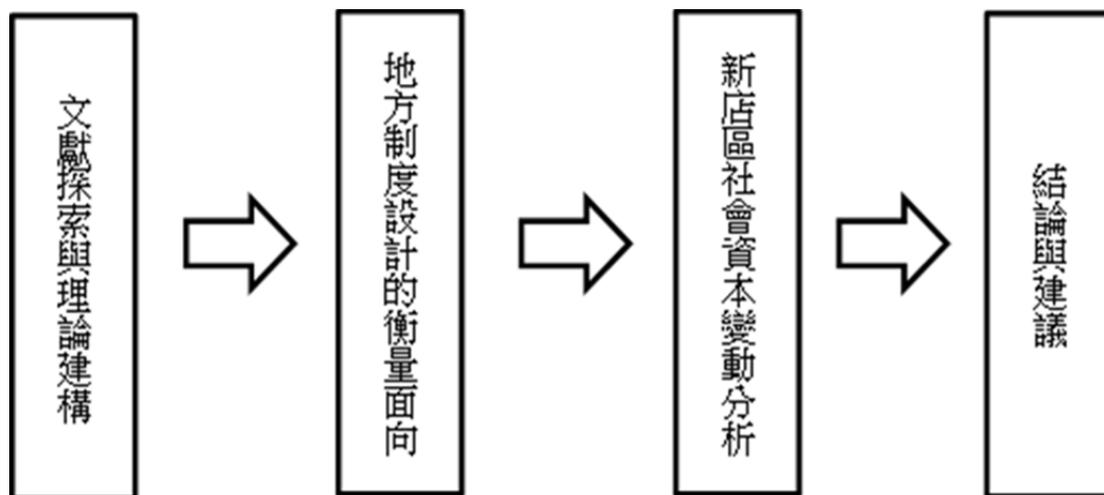


圖 1-2 研究流程圖

資料來源：作者自繪

第二章 社會資本的理論基礎



社會資本在 1980 年代末期以來所受到的重視與關注，可說是社會科學近 50 年來，所出現過最重要且最令人興奮的概念(Halpern, 2005: 1)。學術與實務界對此一概念的廣泛討論，具體的彰顯在相關研究論文數量的增長上。但是，社會資本概念內涵的快速膨脹，卻也對概念定義本身的明確性以及應用範圍的確定性帶來不小的困擾，對社會資本概念進行批判的學者，大多提到社會資本指涉內涵的無所不包可能導致的危險性，如 Fine 便認為社會資本是徹底混亂、含糊不清的普遍範疇，幾乎在任何目的下都能使用(2001: 105)，而 Woolcock 亦指出，社會資本企圖使用小概念來解釋大範圍的問題，易於被隨意地、未經鑑別地，以及不精確的使用(Lynch et al., 2000: 404)。然而，對社會資本概念的批判，並不表示應用社會資本的研究不應進行，而是在提醒概念使用者，必須對概念進行清晰的界定，以及分析層面的確定(Portes, 2000: 62)。爰此，以下將針對社會資本的理論內涵進行討論，作為本文後在使用此一分析工具時的論述基礎。

第一節 社會資本的定義

社會資本做為二十世紀末的熱門概念，引起社會學、經濟學以及政治學領域的研究者紛紛從這個概念出發來探討各式各樣的社會現象，由於各個學科在專業背景上的差異，導致社會資本的定義十分分歧，不過多數學者對社會資本概念的界定，基本上多少都受到學者 Pierre Bourdieu、James Coleman 與 Robert Putnam 的社會資本理論所影響。因此，以下先就三位學者的社會資本論述進行討論，而後整理不同學者對社會資本的定義，最後提出本研究對社會資本的界定。

壹、法國社會學家-Bourdieu



作為當代首位將「社會資本」一詞導入社會科學領域的先驅者，Bourdieu 在 1970 年代以法文進行的相關論述，並未引起太多注意，直到 1983 年以英文撰寫的「資本的形式」〈The Forms of Capital〉一文出現後，才受到學術社群的關注與討論(Mclean et al., 2002: 3)。值得注意的是，Bourdieu 對於社會資本概念的闡述，並非其理論建構的主軸，而是屬於其「文化再製」理論當中的一個環節(陳欽春，2004：91)。因此，在討論 Bourdieu 的社會資本概念前，有必要針對其文化再製理論進行概要的介紹。

Bourdieu 文化再製理論的核心，是在說明社會階級分化的動態過程，其指出社會階級的形塑以及物質分配的不平等，是握有特定資源的行動者，在社會空間中的不同場域進行鬥爭，透過文化與象徵符號的掌控與操控，使得社會的主流價值與意識形態符合宰制階級的政經利益，藉以確保優勢階級的物質利益以及宰制文化在特定社會的代代傳承(邱天助，2002)。基於階級鬥爭的出發點，Bourdieu 將「資本」視為行動主體在互動場域中進行鬥爭行為的基礎，是勢力的來源，也是鬥爭的標的，進行社會互動的行為主體，皆為持續地佔有特定的資本而鬥爭，而先前鬥爭所攫取的資本往往決定下一次鬥爭的成敗(邱天助，2002：129)。Bourdieu 從階級鬥爭的角度來檢視資本概念，雖然與馬克斯對社會行為的描繪有相似之處，但相較於馬克斯將資本具體的指涉為有形的經濟資本，Bourdieu 則強調非物質形式的資本(燕繼榮，2006：74)，一方面擴展資本概念的範疇，另一方面也帶入社會資本的概念。

在「資本的形式」一文中，Bourdieu(1983)將資本分為經濟資本、文化資本、社會資本以及象徵資本四種類型，認為經濟資本是其他形式資本的基礎，不同形式的資本之間可以彼此轉換，但不同形式的資本都具有其獨特的功能，彼此間具有不可替代性。基於上述，可以得知 Bourdieu 的社會資本概念，是社會行動主

體在進行社會互動時可以使用的資源之一，而對這種資源，Bourdieu 將其界定為：「實際或潛在資源的集合體，它們與或多或少制度化的相互認識與認知的持續關係網絡連繫在一起.....透過集體擁有的資本提供給它的每一個成員 (Bourdieu, 1983: 248; 轉引自周紅雲, 2011: 2)」。在這樣的界定下，社會資本是行動主體對社會關係的刻意投資，而社會資本的多寡，則由特定行動主體可以有效動員的社會網絡規模，以及關係網絡成員所占有的資本數量多寡來決定 (Portes, 2000)。簡言之，社會資本是在體制化的社會關係上進行自覺與不自覺投資的結果 (燕繼榮, 2006: 76)，而這種資源將作為獲取經濟或文化資本的基礎。

Bourdieu 的社會資本界定，以左派「階級」概念作為論述的起點，使得社會資本成為在不同場域或領域實施社會鬥爭的一種資源 (陳欽春, 2004: 93)，雖然在學術研究上並未引起太多討論，但其對社會資本概念的論述，著實奠定了後續社會資本發展的基礎。

貳、美國社會學者 Coleman

Coleman 對社會資本概念的探討，源自於經濟學與社會學在人類行為解釋上各自存在的偏頗，其認為前者在解釋人類行為時過度強調理性個人在達成自利目標中的獨立性，忽略社會結構對於個人行為的影響；而後者則將人類行為的發動完全歸因於社會結構對個人的價值建構，未能探查不同行動者的行為動機。為了對人類行為做更完整地描繪，他主張將經濟學的理性選擇與社會學的社會結構進行連結，而落實這項任務的工具，便是社會資本概念的運用 (Coleman, 1988: S95-97)。

基於理性選擇與社會結構彼此互動的出發點，Coleman 對社會資本概念的描繪，著重於理性選擇的個人，在既定的互動網絡中，如何運用鑲嵌於社會結構中的社會規則與規範，落實特定的行動目標 (McLean et al., 2002: 3; 陳欽春, 2004:

93)。這樣的論述趨向，有別於 Bourdieu 對資本概念的釐清與特性的闡揚，而更加關注社會結構對個人行動提供的機會與限制；換言之，Coleman 並非從資本概念的重構來界定社會資本，而是從行為主體互動關係的結構特徵來形塑其社會資本理論。因此，Coleman 將社會資本界定為(1988: S98; 1990: 302)：

社會資本依據其功能來界定。它不是一個單一實體，而是許多擁有兩項相同特徵的不同實體：其一為它們都是組成社會結構的某些面向；其二為它可以幫助結構中的個人達成特定行動。如同其他形式的資本，社會資本也具有生產力，擁有者相較於缺乏者更易於落實特定目標。

從社會結構的面向界定社會資本，使 Coleman 的社會資本概念具有兩個相應而生的特殊之處。第一是社會資本的存在型態；第二則是社會資本的公共財特性。首先，將社會資本描繪為社會結構的特性，使得社會資本不同於過去資本依附於生產工具以及行為主體的特性，呈現出一種依附於社會關係的資本特性。其次，社會資本鑲嵌於社會結構的本質，使得社會資本並非特定行為者能夠獨占的資源，無法排除此一結構中其他行為者的使用；而社會結構中社會資本的創造，產生的利益也並非侷限於投入資源的行為主體，而能夠廣泛擴及其他未投入資源的行為者，產生所謂的「外部性」(externality)與「搭便車」(free-rider)現象，彰顯了社會資本的公共財 (public goods) 特性，使得社會資本容易出現低度投資 (underinvestment) 的情況，造成大多數的情況下社會資本不是社會行為的主要目標，而是不同行為預期之外的副產品(Coleman, 1990)。

Coleman 對社會資本的描繪，在系統化的論述建構下，在學理上對社會資本給予全面的界定和分析（李惠斌、楊雪冬，2000：32），而對社會資本在落實行動目標上所具備正面功能的提及，也引起了後續研究活動的興趣。雖然這樣的界定面臨「概念界定模糊」、「偏重緊密性」、「忽略社會資本負面功能」的批判(Portes,

⁷ Coleman 強調社會結構的緊密性(closure)在社會資本建構上的正面功能，認為開放式的社會結構不利社會資本的產生與運作，但 Granovetter(1975)與 Burt(1992)所強調的弱聯繫(weak tie)與結構洞(structural hole)概念，卻認為鬆散的社會網絡也有助於社會資本的產生與運用。

2000)，但他將社會資本的概念從菁英團體特權再製的場域，擴展到社會非菁英團體的關係場域，提供社會資本更寬廣的應用空間，也為後續 Putnam 引起高度關注的社會資本研究打下基礎(Schuller et al., 2000: 8)。



參、美國政治學者 Putnam

社會資本在學術領域的凸顯與流行，與 Putnam 對此一概念的實證操作以及應用層次的拉高有著密不可分的關係。1993 年的《Making Democracy Work》一書，在 20 年的觀察基礎上，Putnam 將義大利南北區域政府的制度績效差異，歸因於兩地社會資本存量的差異，建構了其社會資本理論的初步架構。而在 1995 年〈Bowling Alone: America's Decline Social Capital〉與〈Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in American〉這兩篇文章中，則透過具體評價指標（如閱報率、社團參與率及投票率等）的建構，指出美國社會資本呈現不斷衰退的發展趨勢。相關實證結果的提出，引起了學界對於這套論述的關注與批判，熱烈的討論使得社會資本成爲一時間相當熱門的概念。另一方面，Putnam 的社會資本理論，相較於先前社會學者聚焦於個人與個人或個人與組織互動關係的論述，其更進一步將社會資本與社群（如城鎮、城市或國家）的公民性(civicness)建立聯繫(Portes, 2000: 59)，將這個概念的應用進一步擴展到更大規模的民主治理研究當中（周紅雲，2011：6）。換言之，在 Putnam 的界定下，社會資本是一個社會良好運轉的前提條件，把這個概念從個人層次提升到集體層次，並把它引入政治學的研究領域（燕繼榮，2006：78），帶動社會資本更廣泛的應用與討論。

在強調社會資本對治理績效具備重要功能的論調下，Putnam 將社會資本定義爲：「有助於促進合作行動來提升整體社會效率的社會組織特性，諸如信任、規範與網絡(1993: 167)」。這樣的界定方式跳脫個人藉由社會關係獲取私人利益



的工具性描述，而具備更多公共利益的取向，將社會資本從私人策略行動的資源轉換為解決集體行動問題的藥方。承襲 Coleman 理性選擇的基調，Putnam 社會資本概念的發想源自於對經濟學集體行動困境的解決，認為信任關係的建構是避免彼此背叛以及促進合作的基本前提。因此，信任是社會資本最重要的要素 (Putnam, 1993: 170)，而信任指涉的是人際與社會信任 (王中天, 2003: 142)，至於信任關係產生的來源，則是互惠規範(norms of reciprocity)與公民參與網絡(networks of civic engagement)兩個要素，前者指涉的是藉由社會化過程而內化到社群行動者心中的一套互相幫助的價值理念與義務期待，以及違反規範時相應而來的懲罰機制；後者則是社群中的人際互動結構，亦即行動者進行反覆賽局的交流場域(Putnam, 1993: 171-172)。透過互惠規範的內化以及賽局的反覆進行，一方面提高不合作者的行動成本，一方面逐漸累積彼此的信任程度，進而衍生社群中互信互惠的共善特質，解決集體行動中可能的障礙與困難，帶動國家機關與公民社會的繁榮，落實「強社會、強國家」的治理願景。換言之，Putnam 認為透過公民社會內部合作行動的強化、社會組織效率的激發，以及社會信任的涵養，將有助於降低國家機關與公民社會在集體行動推展時的阻力，藉由國家與社會對共同目標的彼此協力，獲得更好的治理成果。

整體來看，Putnam 社會資本的概念界定，提供了一種在政治與經濟論述外，解決集體社會問題的研究途徑，有別於 Bourdieu 的抽象論述與 Coleman 微觀層次的行為分析，與民主治理連結的社會資本論，不但有更廣闊的應用範圍，而且有更大的處理標的，因而展現強烈的學術論辯與研究動力。

除了上述三位學者針對社會資本所提出的定義外，許多運用社會資本進行研究的學者也分別提出了各自的界定，以下先將不同的社會資本定義整理於表 2-1，而後再試著提出本研究對社會資本的定義：

表 2-1 社會資本的不同定義

學者	年份	定義
Bourdieu	1983	實際或潛在資源的集合體，它們與或多或少制度化了的相互認識與認知的持續關係網絡連繫在一起.....透過集體擁有的資本提供給它的每一個成員。
Coleman	1988	社會資本依據其功能來界定。它不是一個單一實體，而是許多擁有兩項相同特徵的不同實體：其一為它們都是組成社會結構的某些面向；其二為它可以幫助結構中的個人達成特定行動。如同其他形式的資本，社會資本也具有生產力，擁有者相較於缺乏者更易於落實特定目標。
Baker	1990	行動者取自特定社會結構，而有助於追求自身利益的一種資源，其衍生自行動者間社會關係的改變。
Burt	1992	因與其他行動者間存在的社會關係，而取得的使用財務與人力資本的機會，在非完全競爭市場的情況下決定誰能成功。
Putnam	1993	有助於促進合作行動來提升整體社會效率的社會組織特性，諸如信任、規範與網絡。
Tarrow	1996	在個人、團體或社區之間能夠促成信任及相互義務感的社會關係。
Brehm & Rahn	1997	存在於公民之間一種有助於集體行動的合作關係網絡。
Briggs	1997	蘊含於人際關係中的資源，協助我們去成就重要事務與解決問題。
Paxton	1997	由客觀的人際組織（association）與主觀的心理連結（subjective type of tie）兩個要素所構成的概念。
Stolle & Rochon	1998	連結公民使其有效追求共同目標的網絡與規範。
Woolcock	1998	社群內人際與制度關係的本質與範圍，包含社會網絡中的資訊、信任與互惠規範。
Couto & Guthrie	1999	信任與合作的道德資源。
Fukuyama	1999	一組團體成員所共同肯認的價值與非正式規範，並可以促使成員彼此合作。
Uslaner	1999	一組有助於合作的價值體系或道德資源，尤其是社會信任。
Alder & Kwon	2000	以持續性社會關係為基礎，而提供個體或集體行動資源的社會網絡結構與內涵。

Nahapiet & Ghoshal	2000	個人或社會單元建構的關係網絡中，實際或潛在資源的總和。
Portes	2000	基於社會結構或社會網絡成員身分而獲利的能力。
Walker, Kogut & Shan	2000	落實個人或企業行動者行為規範的一種行動限制與資源。
Lin	2001	個人基於在市場中獲得工具性利益或情感性回饋等鑲嵌於社會關係結構中的資源，而從事的社會關係投資。

資料來源：本研究整理自王中天（2003）與陳恆鈞（2003）。

以上對社會資本所做的諸多定義，大多屬於一種對於集體合作的社會現象所做的描繪，缺乏較為分析性的陳述，使得社會資本難以進行測量與評估。因此，Uphoff(2000)認為從組成社會資本的要素對其進行界定，較有益於研究活動的進行。上述對於社會資本的界定，整體來看可以涵蓋客觀面的社會結構或社會網絡（如 Alder & Kwon 與 Brehm & Rahn），以及主觀面的價值信念與心理認知（如 Fukuyama 與 Whiteley & Seyd）。因此，從社會結構與價值認同兩個要素出發，有助於對社會資本進行較為分析性的概念界定。Uphoff(2000)指出，社會資本由結構(Structural)以及認知(cognitive)兩類要素組成，前者指涉外顯的社會組織與互動網絡，包括各種社團組織，以及其中的制度規定與行為慣例；後者則是有助於行動者進行集體互惠行動的心理過程與理念，包括信任、互惠、合作與慷慨等價值。本研究認為，構成要素的定義方式，一方面掌握了社會資本的核心精神，另一方面有助於研究活動的進行。因此，本研究亦從構成要素的面向，將社會資本界定為：「一種有助於集體合作行為產生的資源，包含行動者彼此之間進行互動的網絡結構，以及行動者對於合作行為所抱持的心理認同。」

第二節 社會資本的構成要素

本研究從社會資本的結構與認知兩個面向對其進行定義，而這兩個面向是由



幾個不同的概念建構而成，這兩個面向所涵蓋的概念，即是組成社會資本的構成要素。對於社會資本的構成要素，學者間也存在分歧的見解：Coleman(1990)認為社會資本包含義務與期望、訊息管道、規範與有效懲罰、權威關係以及多功能社會組織；Alder & Kwon(2000)指出社會資本涵蓋網絡、規範、規則、信念與信任；Putnam(1993)主張社會資本包含網絡、規範與信任；Halpern(2005)則認為社會資本由網絡、規範、價值觀與期待以及約束力量等要素組成；而陳恆鈞(2003)在針對不同學者提及的構成要素進行整理後，認為社會資本的構成要素包含網絡、規範、信念及信任。儘管學者們對於構成要素的見解並不相同，但在「網絡」、「規範」與「信任」三要素構成社會資本的論述上存在一致性。因此，以下將針對網絡、規範與信任三個要素進行說明：

壹、網絡 (Networks)

社會資本是一種源自社會關係的資源，行動者之間，不論是彼此合作的外顯行為，或內在信任的積累，都必須在特定的社會連結所構成的結構（不論是正式或非正式）上才能運行，而網絡便是把這種連結現象具體化的概念。換言之，網絡意指一群界定清楚的成員（包括個人、團體、組織，乃至社區或整個社會），透過社會關係相互連結所形成的組織（Linclon, 1982；陳恆鈞，2003：155）。而這種經由社會關係所連結的組織，在「網絡結構的開放性」以及「網絡形態」上的差異，對社會資本的產生與累積所具有的影響，是此一要素的討論重點。

首先，社會關係所建構出來的網絡結構，呈現出緊密的封閉性或鬆散的開放性，在探討網絡的內部關係與對外關係時，存在不同的評價。在探討網絡內部的成員關係時，封閉的網絡結構對於合作行為以及信任感的累積，相較於開放性的網絡結構更有幫助，Coleman(1988)便指出封閉的網絡結構使得組織成員對彼此有更充分的訊息基礎作為互信依據，而頻繁的互動則讓投機行為的成本上升，使

得社會資本的累積更為容易，而 Putnam 亦認為密切的社會交換網絡有助於互惠規範的產生(1993: 172)，催化社會資本的形成。簡言之，在探討組織內部的社會關係時，有益於成員頻繁互動的封閉性網絡，是較好的網絡結構。相較於探討網絡內部關係時所偏好的封閉性，Granovetter(1985)以及 Burt(1992)的論述，在討論數個網絡的關係結構，或單一網絡的對外關係時，前者認為相較於封閉性網絡所彰顯的強聯繫(strong tie)，開放性的「弱聯繫」(weak tie)更有助於獲取新的資訊以及額外的資源供給；而後者在前者的概念基礎上，進一步的提出「結構洞」⁸(structural holes)的概念，認為行動者若能佔據不同行動者間彼此聯繫的橋樑位置，將可以掌控更多行動資訊以及採取行動的適切時機，具備較多的行動優勢，而這種橋樑位置佔據，便是社會資本的累積。因此，在探討網絡對外關係時，鬆散的社會關係反而是一種行動資源，而非障礙。整體而言，不論是綿密或鬆散的網絡結構皆能產生利益。至於何者產生較多利益，端賴其是否具備其他的社會資本要素，以及行動者本身所處的系絡因素而定（陳恆鈞，2003：156）。

另一方面，成員之間互動型態的水平或垂直關係所體現的網絡型態，對於社會資本的累積亦存在影響。Putnam(1993)依據成員地位與權力的差異關係，將社會網絡的型態分為水平(horizontal)與垂直(vertical)兩類，認為成員地位與權力平等的水平網絡有助於成員信息的流通以及互惠行為的運作，因此有助於產生良好的制度績效，義大利北方良好的政府績效，便是水平網絡運作下的結果；而成員地位與權力不對稱的垂直網絡，基於由上而下的訊息扭曲以及剝削性的附屬關係，無法產生互惠的社會行為與突破集體行動的困境，義大利南方令人詬病的政府表現，便是垂直網絡下的產物。因此，對社會資本的網絡構面進行分析，必須關注網絡成員彼此社會關係的緊密程度，以及成員之間互動狀況的平等性，做為檢視社會資本時網絡構面的切入點。

⁸ 結構洞是指兩個團體因為缺少連帶，因此在網絡結構上形成一個大洞，而聯繫這兩大洞的那座橋(bridge)的角色，即是結構洞（Burt, 1992，轉引自李宗勳，2003：174）。

貳、規範 (Norms)



社會資本之所以被認為能夠協助解決集體行動的困境，是因為其在由社會關係所構築的網絡結構中，對網絡成員的行為提出了特定的要求，並在一定的強制力下讓這些要求得到遵守與實踐，亦即具體的規定什麼樣的行動或結果是需要或禁止的，這些對於行為的要求，便是社會資本的規範要素。簡言之，規範是指組織成員經由互動所產生的共同行為準則(Wellman, 1988: 23)。而在規範要素的討論上，著重於規範的運作方式以及有助於社會資本累積的規範內涵。

Coleman 認為規範指涉的是一群對特定行為正當與否的判斷標準，這套標準並非自然產生，而是這群特定的人為了維持彼此利益而刻意創造與維持下的產物，通常伴隨懲罰機制來確保規範的落實(1990: 242)。因此，規範運作的前提，在於網絡結構中的行動者在決定個人行為時，受制於其他行動者可以對其行為進行懲罰的權力關係，而無法擁有完全的決策自主性。這種懲罰權力的非自願讓渡，是規範存在的必要條件，而對網絡中悖離行為規範行動者進行的處罰，則是規範具體的運作方式。

至於具備何種內涵的規範較有助於網絡中社會資本的積累？Putnam(1993)與 Portes(2000)均點出促成網絡成員彼此互相幫助的互惠規範是社會資本的組成元素中十分重要的一部分。Putnam 將互惠規範分為「特定互惠」(specific reciprocity)與「普遍互惠」(diffuse reciprocity)，前者是一種價值相同項目的即時交換，後者則是一種持續但在特定時點上價值不相等的社會交換關係，亦即當下給予他人的協助不求回報，但確信未來會得到他人回饋的行為預期，簡言之，屬於一種「短期利他與長期自利」(short-term altruism and long-term self-interest)的行為準則(1993: 172)。Putnam 特別強調後者的重要性，認為普遍互惠規範是社會資本中具有高度生產力的要素，指出這種規範在網絡中的存續，將可促進人們行為的轉變：由鑽營私利、以自我為中心、不願承擔義務的心態，轉變為具有命運

與共、追求公益的精神（陳恆鈞，2003：147），有助於集體行動的進行。Portes 則將網絡中成員彼此互動的動機分為「義務性」(consummatory)與「工具性」(instrumental)兩種，認為前者是一種使人們認知在特定情境下採取互助行為的內化價值，而後者則是計算與理性判斷下的互惠行動，而兩種規範訴求的存在皆能促進社會資本的累積（1998: 48-49，轉引自劉泳驛，2007：25）。因此，在探究社會資本的規範構面時，成員之間規範維持的懲罰機制能否有效運作，以及彼此互惠的行為準則能否建立，在社會資本的分析中，值得觀察。

參、信任 (Trust)

社群成員在網絡上的彼此互動，以及良善行為的規範，呈現出社會資本外顯的結構特徵。而這種結構關係的存續以及集體行動的開展，除了仰賴明顯可見的行為規範外，成員內心對組織或其他行動者的行為信賴，亦是網絡結構存續的重要關鍵，誠如社會學者 Zecker(1986)所指陳的：「信任是穩定社會關係所不可或缺之物（轉引自許道然，2001：255）」。因此，社會資本要發揮功能，除了成員社會關係的連結與行為規範的建構外，亦不能忽略成員之間互信心態的建立，也就是社會資本認知面向上的信任要素。

對於信任，Fukuyama(1995: 26)將其定義為：「在普遍共享規範與社群成員角色的基礎上，產生於社群內部對規律、誠實以及合作行為的期待。」而李宗勳(2008：138)則認為：「所謂的信任，是一群人在個別或可交換的共同信念下，面臨不確定或冒險的情況，為達成目標，成員甘冒風險，對於彼此常態、誠實、合作與可信任行為的期待。」簡言之，信任是社群成員在面對互動行為中存在的的不確定性時，基於其他行動者不會做出有損自己或整個社群利益行為的預期，而願意履行有助於集體目標落實或追求集體利益的心理狀態。這種心理狀態的存在，相較於強硬的制度規範或行為準則，能夠以更低的成本促進團體成員的彼此合作與互惠，

甚至提高整個國家的經濟表現與競爭力(Fukuyama, 1995)。

Putnam 認為信任是社會資本最基本的要素(1993: 170)，互惠規範與公民參與網絡的存在，皆是為了促成有助於集體行動的社會信任的出現。然而，信任在形式上的差異，對社會資本的累積會產生不同的影響。Uslaner(2002)以信任的來源及範疇為標準，將信任分為「特定的信任」(particularized trust)與「普遍的信任」(generalized trust)兩種形式：前者的信任基礎是行為者對互動者所掌握的訊息以及過去的互動經驗，經過理性考量後的產物，行為者信任的範圍通常僅及於與自己抱持同樣社會特質的我群(our-groups)，而對不熟識的陌生人抱持隔離與排斥的心態；而後者的信任基礎則是一種對人類善意的肯定，亦即一種人性本善的價值基礎，行動者的信任範圍跳脫資訊基礎或我群意識的界線，而擴及整個社會中不特定的陌生人。Uslaner 認為特定信任的過度強調，在我群意識過高的情況下可能做出侵害其他社群利益的行為，進而降低公民社會的活力，而普遍信任的積累，則有助於行動者的彼此連結，並解決彼此行動上的爭議，所以普遍信任相較於特定信任，較有助於集體行動的進行。因此，在社會資本的信任要素上，普遍信任在社群中的實際情況，是觀察的重點。

第三節 社會資本的分析層次

社會資本定義的演進以及概念的使用，反映出社會資本應用於不同的分析層次時，對於構成要素所指涉內涵的差異，在探討社會資本如何進行衡量前，必須先確定本研究討論之區政府的社會資本變動所屬的分析層次，以利後續衡量方式的訂定。針對社會資本在不同層次的應用，Lin(2001: 80)從個人與團體面向的進行劃分，指出在個人的分析層次中，社會資本是鑲嵌在個人社會網絡中，有助於實現個人目標的資源；而在團體的分析層次，社會資本則是一個團體賴以維繫其

生存並強化其成員生活機會的特徵與資源。江明修(2004:21-22)與陳欽春(2004:266)則將社會資本的分析層次區分為個體(micro)、中介(meso)與總體(macro)三類，個體層次分析個人或家計單位所構成的水平性網絡及其中的規範與價值；中介層次將社團、社區、企業或政府內部個人與群體關係所構成的水平或垂直關係，視為一個整體作為觀察單元；總體層次以某種制度或政治環境為背景，探查總體的政經活動與治理機制。這些分類雖然不盡相同，但大體上仍是以分析對象進行區分，只是針對「團體」這個概念再進一步進行區分，而衍生出新的層次。因此，在區分社會資本的分析層次時，研究者所探究的研究對象，是適切的劃分依據。

在研究對象的劃分基礎上，Krishna 在整理社會資本測量的相關文獻時，將分析層次區分為個人和家庭層面、鄰里或社區層面、區域層面以及國家層面四大類(2002: 57-62)，而這四個層次所聚焦的研究對象，以及其所指涉的社會資本內涵，整理於表 2-2：

表 2-2 社會資本的分析層次

分析層次	研究對象	社會資本界定
個人和家庭	單一個人或家庭	社會成員之間的相互信任關係，家庭內部和家庭之間的相互和諧，以及在此基礎上約束人們行為的規則和規範。
鄰里或社區	鄰里組織或社區單位	鄰里社區有組織的網絡聯繫，以及規範社會成員和社區組織行為的規則。
區域	區域政府	一定地域之內的社會組織內部和社會組織之間形成的促進合作與互利行為的網絡聯繫與規範規則。
國家	國家社會	正式和非正式的社團組織以及國家和政府機構所形成的廣泛信任、合作關係與網絡聯繫。

資料來源：本研究整理自燕繼榮，2006：114。

由於本研究探究的是新直轄市轄下的區政府在升格改制前後社會資本的變動，因此是以區域政府為中心的網絡結構為研究對象，在分析層次上屬於中介或區域層次，將區域政府內部水平與垂直的互動網絡視為一個整體來進行討論，這個整體內部行動者之間網絡聯繫的狀態，規範效力的強度以及互信互惠的價值，

在由鄉鎮市改制為區公所體制的前後，產生怎樣的變化，是本研究後續進行衡量工作時的關注焦點。



第四節 社會資本的衡量

社會資本在學術討論中引起的爭議，除了定義上的分歧之外，便是此一概念的衡量問題(Portes, 2000; Fukuyama, 2001; Schuller et al., 2002)。社會資本的衡量工作如此重要的原因，Putnam 對此進行了闡述(轉引自 Ponthieux, 2004: 19)：

首先，對於那些認為社會資本很難或很抽象的人來說，測量有助於使他們更容易察覺社會資本概念。其次，在一個績效導向的年代，除非組織能夠證明社會資本在社區建構的努力中發揮作用，否則將得不到資源的持續挹注。因此，衡量有助於增加人們對社會資本的投資。最後，衡量有助於資源投入者以及社區組織建立更多社會資本。

撇開理論上對社會資本衡量工作的進行是否有必要的爭議，社會資本的衡量實際上已經受到各國政府以及跨國組織的重視，且有十足的進展。最早觸及社會資本衡量工作的組織是美國密西根大學開始於 1981 年的「世界價值調查」(World Values Survey)，該調查工作所產出的相關資料，成為社會資本相關研究的主要資料來源。而世界銀行(World Bank)亦在丹麥政府的資金挹注下，於 1996 年推動「社會資本計畫」(Social Capital Initiative)來探討其效能、形成與評估指標，同時將各種社會資本的研究途徑整合成「社會資本評估工具」(Social Capital Assessment Tool)，介紹質化與量化的衡量途徑，以及相關工具與技術，對於社會資本衡量的實際操作做出貢獻(陳欽春，2004：265)。除此之外，許多 OECD 國家(如英、加、紐、澳)也指派主計或統計單位進行相關工作，顯見社會資本的衡量工作在實務領域中受到重視。

當前對於社會資本的衡量，大多是以 Putnam 對社會資本構成要素的界定為

基礎，將網絡、規範與信任這三個要素作為主要的測量面向。Fukuyama(2001)將社會資本的衡量方式整理成兩大類：第一類是針對一個特定社會當中的團體和團體成員進行普查(包括正式登記的團體數量、公民參與團體的數目與涉入程度)，主要針對社會資本的結構面；第二類則是運用關於信任與公民參與程度的社會調查資料，來探查一個社會中公民的普遍信任水準，世界價值調查中的相關問題，是對這個要素的經典提問，其題目為：「你認為大部分的人是可以信任的，還是在應對時需要格外小心？」主要針對社會資本的認知面進行測量。對於社會資本的衡量工作，學者 Krishna(2002)在《Active Social Capital》一書中，將不同學者所進行的社會資本衡量方式摘要整理為表 2-3，凸顯了社會資本在測量方式上的多元性：

表 2-3 社會資本測量文獻摘要整理

學者與地區	社會資本定義	測量概念	資料來源	依變相	結論
● 個人或家庭層次					
Schneider et al. (1997) 美國		PTAT 成員數、參與自願活動、與其他家長對話	個別訪談 (n=1270)	社會資本	給予家長對子女就讀學校的選擇權能增加其社會資本
Narayan & Pritchett (1997) 坦尚尼亞	社團生活的質與量，以及相關的社會規範	團體成員數、成員異質性以及滿意度	家庭調查 (n=1370)	家庭收入	社會資本與家庭收入存在強相關
Brehm & Rahn (1997) 美國	公民間有助於解決集體問題的合作網絡	要素分析法下的人際信任	一般社會調查 (1972-1994)	對政治制度的信任	高度人際信任帶來高度參與及對政治制度的信任
Grotaert (1998) 印尼	主導人際互動並促成經濟與社會發展的制度、關係、態	團體成員數、異質性與活動範圍	家庭調查 (n=1200)、社區領導者與官方	平均家戶支出	家庭社會資本影響家庭財富

	度與價值		資料		
Rose (1998) 俄羅斯	個人用於生產 或分配財貨服 務的正式或非 正式社會網絡	無單一測 量	個人調查 (n=1904)	與特定行 重者有關 的多元變 項	特定網絡 強化特定 社會領域 中的團結 與信任
● 鄰里與社區層次					
Portney & Berry (1997) 美國		參與不同 的社會組 織	五城市的 個人調查 (n= 1100)	鄰里居民 對社區的 感受	社區網絡 的參與者 有較強的 社區認同 感
Sampon et al. (1997) 美國	集體效能感	對十個問 卷題目的 因素分析	343 個芝加 哥鄰里的 個人調查 (n= 8782)	鄰里內的 暴力行爲	集體效能 感與暴力 呈負相關
Krishna & Uphoff (1999) 印度	促使互惠行爲 出現的個人認 知與行動結構	對六個問 卷題目的 因素分析	家庭調查 (n=2400)、 焦點團體 官方資料	村落發展 績效	社會資本 與發展績 效呈現正 相關
● 區域層次					
Putnam et al. (1993) 義大利	有助於促進合 作行動來提升 整體社會效率 的社會組織特 性，諸如信 任、規範與網 絡	組織密 度、閱報 行爲、投 票行爲	個人調查 面訪 個案研究 官方資料	多元指標 下的區域 政府績效	社會資本 與區域政 府績效有 穩定的強 烈相關
Morris (1998) 印度		婦女社團 參與率、 閱報習慣 與投票行 爲	官方數 據、公開資 料	貧窮	社會資本 有助於減 少貧窮
● 國家層次					
Hall (1997) 英國	正式與非正式 的社會網絡與 信任	組織成員 數、自願 參與慈善 工作、非	多元	社會資本 與政治參 與	社會資本 與政治參 與成正比

		正式社交 與普遍信 任			
Knack & Keefer (1997) 跨國	團體中的信任	信任	世界價值 調查	經濟成長 率	信任與經 濟成長有 正相關
Stolle & Rochon (1998) 德國、瑞典 與美國	促進集體行動 的規範與網絡	政治功效 感、普遍 信任、政 治信任與 樂觀	對此三國 的 102 個 組織調查	社會資本	組織成員 異質性越 高，社會資 本越多

資料來源：Krishna, 2002: 57-62

以上的調查方式，大多是針對單一或不同國家在某個特定時點上，社會資本累積或分布的實際情況進行探究，而不涉及某種制度變遷前後社會資本變動情形的觀察。此外，這些調查方式大多認為社會資本是一種公民文化背景下的自然產物，亦即一個社會的外生性（exogenous）特徵，而非可以經由特定行動而加以改變的內生性（endogenous）要素（Jackman & Miller, 1998）。由於本研究想要探查的是在「鄉鎮市改制為區」此一制度變遷前後地區社會資本的變化，且本文對國家制度在社會資本的影響力上亦抱持肯定態度，所以本研究在社會資本的衡量上，必須將衡量工作與政治制度的變遷加以連結，亦即必須從政治制度對社會資本的影響途徑來建構本文的衡量工具。因此，本文對於社會資本的衡量，將在後續討論國家制度與社會資本的互動關係時再進行詳細的說明，而不直接運用上述提及的衡量方法。

第五節 社會資本相關研究回顧

對於當前有關社會資本概念的研究，林聰吉與楊湘齡（2008）從學科領域進行劃分，區別出社會資本在經濟學、社會學與政治學領域的不同應用，而林雅真

(2008) 則更進一步將社會資本的應用範圍整理成九大類，⁹顯見社會資本當前在學術領域受到的重視程度。由於本研究是在政治學的基礎上，運用社會資本理論來觀察特定的社會現象，因此將文獻回顧的重點聚焦於社會資本理論在政治學領域中的相關研究。

當前社會資本在政治領域中的應用，約略可以分為「社會資本與特定政治現象的相互關係探究」以及「社會資本在特定區域分布狀態的調查」兩大類，而前者又可以區分為「社會資本與民主政治」以及「社會資本與社區治理」二大面向，這樣的研究傾向，可以圖 2-1 進行表達。而以下的文獻回顧，便按照圖中的三個研究焦點，分別進行討論。

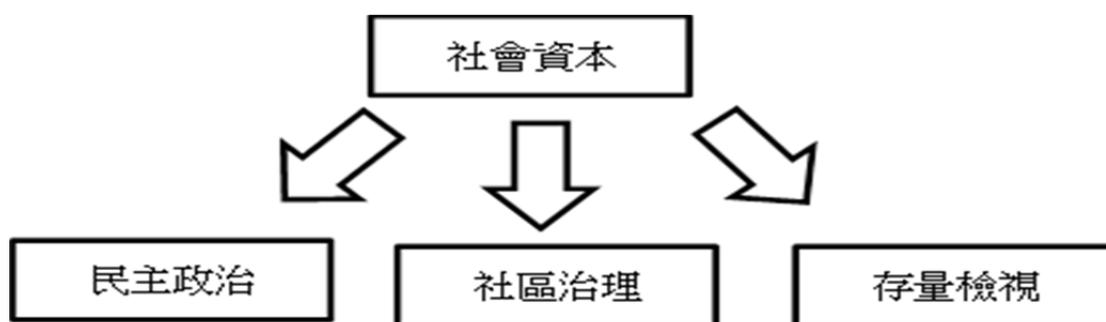


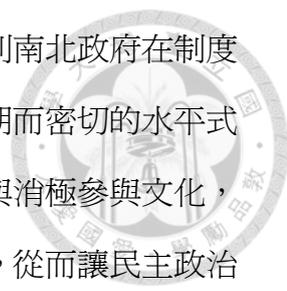
圖 2-1 社會資本於政治領域的研究焦點

資料來源：作者自繪

壹、社會資本與民主政治

社會資本概念中所強調的網絡互動以及人際信任所帶來的政治效果，諸如對民主政體的支持、政治效能感的提升、政治知識的增進以及政治參與的強化（林聰吉、楊湘齡，2008：49），皆是一個穩定的民主政體能夠持續運作的重要原因。因此，社會資本是否確實對民主政治具有正面的促進效果，是社會資本研究中頗為重要的議題。

⁹ 分別為理論研究類、教育研究類、職業生涯類、政治研究類、企業管理類、社區發展類、非營利組織類、健康醫療類以及網路科技類（林雅真，2008：14-17）。



對於社會資本與民主政治的關係，Putnam(1993)針對義大利南北政府在制度績效上的差異，是相關研究的開端。其指出義大利北方地區長期而密切的水平式社團參與網絡與合作文化，相較於南方地區垂直式的互動結構與消極參與文化，不論在預算協調、社會福利以及產業改革的運作上都更為順暢，從而讓民主政治在北方地區得到更好的運作成果，揭示了社會資本的累積與民主政治之間存在正向關係的規範性陳述。而這種規範性陳述的出現，引起了後續研究對這種論述的實證性驗證與挑戰。

對於社會資本與民主政治之間正向關係的驗證，相關研究在中南美洲(Booth & Richard, 1998)與民主化後的東歐與蘇聯(Dowley & Silver, 2002)雖然有著不太相同的結論，但結果的差異並非社會資本與民主政治之間正向關係的否定，而是不同環境脈絡對這種關係能否彰顯帶來的影響。Paxton(2002)與 Stolle & Rochon(1998)對此種關係的跨國性檢驗，便驗證了社會資本的增加對民主政治正面關係陳述的正確性，只是必須注意社團的性質與活動目的差異可能造成的效果。而國內對於這種關係的檢驗，也得出十分類似的結果，指出社會資本的增加，對於人民的政治功效感、政治知識、政治參與的提高，以及公民德性的涵養能夠帶來幫助，進而強化民主政治的有效運作(林聰吉、楊湘齡，2008；楊湘齡，2007；陳孝庭，2004；謝秉錡，2010)。

除了社會資本與民主政治正面關係的檢定外，相關研究更對兩者關係的建構機制進行探究，指出社會資本所強調的社群生活，能夠發揮民主學校的功能，使個別公民在參與過程中熟稔公眾事務並養成參與習慣，同時在參與網絡的擴大下履行網絡成員所提出的參與要求，一方面藉由積極參與強化參與能力；另一方面也改善消極冷漠的政治心態，讓社會資本成為民主政治的催化劑(Lake & Huckfeldt, 1998; Teorell, 2003)。而 Uslaner(2002)則從社會資本中的信任要素切入，認為社會資本之所以能夠促進民主政體的存續與發展，在於其能夠在複雜的社會脈絡中，強化彼此陌生的行動者間普遍的信任關係，降低集體行動的風險與成本，

讓政治生活更容易運作。



貳、社會資本與社區治理

社會資本對集體行動所產生的正面效益，除了在國家以及地方政府層次上進行觀察之外，在人民對生活品質日益重視的情況下，作為連結政府與公民的中介組織—社區（陳恆鈞、林家慧，2012：168），也逐漸成爲一個新的治理範疇（黃源協、劉素貞，2009：155），藉由良善的社區治理，將國家失靈與市場失靈所引發的治理危機，藉由鑲嵌於社區內部複雜人際互動的集體行動、獨特資訊以及頻繁互動的社區網絡來進行化解(Bowles & Gintis, 2002)。然而，作為一種治理結構，社區亦可能產生治理失靈的危機，因此，社會資本這種彰顯網絡、信任與規範的無形資源，如何協助社區解決所面臨的治理困境，引起了相關研究的討論。

社區治理的強調源自於對生活品質提升的期待，理想的社區治理應以全面性及永續性的社區建構爲目標，兼顧經濟發展上的均富、社會發展上的關懷、生態環境上的存續以及治安穩定上的確保(Taylor et al., 2000; 黃源協、劉素貞, 2009)，這些目標的落實有賴於社區能力的建構，而社會資本之所以重要，正是因爲其被視爲社區維繫穩定及建構自我能力的基礎(Middleton et al., 2005: 1711)。對於社會資本在社區治理成效上造成的影響，Kavanaugh et al.(2005)的實證研究指出，擁有較高層次社會資本的社區比低層次者有較佳的生活品質。社會資本存量高的社區可以藉由高度的社會信任、緊密的社會網絡以及完善的互助規範，取得較大的能力進行組織與動員，獲取所需資源及影響決策（黃源協等，2010：38），進而有助於社區貧窮問題的緩解(McNeely, 1999; Mubangizi, 2003；Knotts, 2006)、環境思維的開展(Edwards & Onyx, 2005)以及社區安全與治安的維繫（李宗勳，2003；徐幸瑜，2006；陳恆鈞、林家慧，2012）。相反地，社區社會資本的短少，在社會網絡不足、信任低落、有效互動極少以及缺乏共享規範與社區認同的情況下，

將造成社區凝聚力衰退與低度發展、治安惡化、人口外移、互相猜忌、訊息缺乏、社會機構不足、健康水準降低以及物質環境的退化，簡言之，社會資本的缺乏將使社區逐漸出現所有劣勢社區所彰顯的特性(Kay, 2006: 167)。

基於社會資本的累積對於社區治理成敗的重要性，如何藉由妥善的治理過程來促進社區的社會資本，以及社區治理過程對社區社會資本的影響，則是社會資本在社區治理中的另一個研究焦點。Gittell & Vidal 認為活化社區應從提升社區居民對社區的認同、社區組織的能力以及網絡關係的建構與控制著手，亦即必須以社會資本的建立作為社區發展策略的基礎（1998: 146–147，轉引自黃源協、劉素貞，2009：170）。要讓社區發展方案促進社會資本的提升，社區居民對於發展方案應該有足夠的規劃權與參與權，藉由讓社區居民自行參與社區事務，在彼此協力互助的情況下決定社區事務的優先順序及資源分配，一方面讓社區自行解決所遭遇的困境與難題，另一方面提供各社區發想創新行動的彈性空間，在密切的互動下產生有助於集體行動的社會資本。對此，McNeely(1999)即指出，若要以較少的成本來有效的解決社區內部的貧窮以及伴隨的相關問題，過往由國家為中心的社會政策有必要進行調整，轉換為以「社區營造」(community building)為中心的行動策略。國家在社區營造的過程中，由過往的主導者轉換為合作者與不同社區之間的媒合者，讓不同的社區能夠建立互動網絡，提供社區更多的行動資源與發展機會。而 Simpson et al.(2003)也在針對社區發展方案在鄉村型社區的成敗因素進行討論時，指出社區發展方案的內容，若未能提供社區組織充分的決策權與發言機會、缺乏持續穩定的資源挹注，以及和社區傳統的社區網絡發生衝突，將會造成社區社會資本的流失以及物質資本的匱乏，而走向失敗。政府在規劃社區發展方案時，必須讓社區居民有充足的參與機會，同時了解既有的社會網絡，在有效的資源協助下落實社區對自身問題的處理與未來願景的實現，才能促成社區發展的成功。因此，社區社會資本的凝聚，必須藉由「由下而上」的發展途徑，在提供社區自主性與學習機會的情況下，建構互動網絡、發展行為規範與培植普

遍信任，才能夠涵養社區治理所需要的無形資源。

除了政策發展主導權由政府到社區的轉換外，社會資本在社區的累積，同時必須關照社區發展行動與既存社會網絡能否和諧共存。做為社區社會資本載體的社會關係網絡，在社區發展行動展開前，可能已經存在許多非正式的行爲習慣與程序規則，社會資本在集體合作的促進上能否有效的發揮功能，端視正式制度所要求的行爲規範與程序原則，能否和過往文化系絡中的非正式制度建立協調關係，當兩者能夠相互配合時，社會資本的快速累積能帶動社區發展；而當兩者存在衝突時則形成社區發展的障礙(Dhesi, 2000)。換言之，任何以增進社區社會資本為目的的社區發展行動，都必須仔細檢視當前社區的內外關係與集體行動的狀況，以此為基礎調整合宜的發展策略，才能夠真正的激發社會資本，帶來較好的社區治理績效。

而在國內對於社會資本與社區治理關係的討論，大部分的研究都是針對特定個案進行探究，從社會資本的觀點，分析特定社區的發展行動對於社會資本的影響（如鍾俊宏，2006；林雅真，2008；陳姿月，2010；蔡佳霖，2010；陳志維，2010；邱兆台，2012）或社會資本對特定社區營造能夠成功落實的影響（如劉泳驛，2007；江大樹、張力亞，2008；陳恆鈞、林家慧，2012）。除了特定社區的個案研究外，亦有針對兩個不同的社區在集體行動（如社區整合、竊盜防治）成敗上的差異，從社會資本存量上的不同進行探討（如徐幸瑜，2006；李銀滄，2007），指出社會資本的提的確能夠使社區在集體行動的運作上更為順暢。除了單一社區的個案研究或兩兩比較外，亦有研究從整體面向對於社會資本與社區治理的關係進行檢驗（如林信廷，2009；黃源協等，2010；黃源協、莊俐昕、劉素貞，2011），這些研究的結果大多肯認社會資本是良善社區治理的必要資源，透過各種行動促進社區社會資本的累積，有助於社區生活的改進。

參、社會資本存量檢視與發展趨勢

在上述的文獻檢閱下，可以發現社會資本的累積，幾乎與良善治理的許多面向都存在正向關係。不論是民主體制的穩固與發展，或是社區生活的推動與合作，和諧互助的社會網絡與廣泛的社會信任，都是不可或缺的重要前提。因此，作為良善治理諸多面向必要資源的社會資本，在特定國家或地域的累積與發展情況，成為許多研究關心的議題。

對於社會資本的發展趨勢，Putnam(1995; 2000)對於美國在社會資本上呈現快速衰頹趨勢的主張，引起了後續熱烈的批判與爭論，其將美國社團成員數目的減少以及社會信任的下降指涉為社會資本的流失，並分別從諸如「教育」、「時間與金錢壓力」、「公民權的高漲」、「居住地變遷與都市化」、「種族」、「婦女就業增加」以及「年齡」等面向進行討論，最後將社會資本存量的減少，歸因於不同世代在公民參與與社會信任上存在的差異，當年輕而較不熱衷公共參與的公民逐漸成年後，其對社團組織以及他人信任程度的消退，使得美國的社會資本存量變少，而這種世代之間的差異來源，其認為是「電視」這項科技產品對於年輕世代公民休閒時間的侵蝕、休閒活動的居家傾向以及孩童社會化過程中對人性悲觀的影響所致。

Putnam 對於社會資本在美國社會的衰頹進行的闡述，引起了其他國家的學者對社會資本在所屬國家的發展情況展開討論，諸如英國(Hall, 1999; Li et al., 2003; Grenier & Wright, 2003)、德國(Offe & Fuchs, 2002)、法國(Worms, 2002)、西班牙(Torcal & Montero, 1999)、瑞典(Rothstein, 2001)、芬蘭(Siisiäinen, 1999)與日本(Inoguchi, 2000)等，這些研究除了觀察社會資本的個別面向（社會網絡與社會信任）在該國的發展趨勢外，也同樣對這些發展趨勢出現的原因進行解釋。

這些在不同國家所進行的社會資本發展趨勢研究，呈現出地域上的差異，英國的社會資本雖然在社團活動與數量上呈現增加，但參與者大多集中在中上階層，且社團活動的目的也呈現私利取向的發展，伴隨著社會信任的持續降低，呈現著如同美國般的衰退趨勢(Hall, 1999; Grenier & Wright, 2003; Li et al., 2003)。而歐陸



地區的德國與法國，亦同樣存在社群參與的階級差異，以及社群活動從公益到私利的性質轉向，導致社會資本雖然並未出現顯著的衰退，但也未能有效增加(Offe & Fuchs, 2002; Worms, 2002)。西班牙雖然在民主化後，社群生活得到充分的發展，但過去威權體制造就的低度社會信任，讓其社會資本始終維持低度發展的狀態(Torcal & Montero, 1999)。相較於中南歐社會資本存量的減少或停滯不前，福利國家體制的北歐地區和日本卻呈現出穩定成長的發展趨勢，研究者指出這歸因於福利國家的政治體制有助於公民社會的穩定與發展，在國家與公民社會密切合作與互補的情況下，帶來強健的社群生活及廣泛的社會信任(Inoguchi, 2000; Rothstein, 2001; Siisiäinen, 1999)。至於在台灣社會資本的發展趨勢方面，相關研究大多不約而同的指出台灣在社群生活參與及投入程度上都處於低度發展的情況，而人際之間普遍的社會信任亦呈現不斷下降的趨勢，顯示我國社會資本的累積仍有很大的進步空間(王中天，2002；江明修，2004；陳欽春，2004)。

針對這些發展趨勢所進行的詮釋，大部分訴諸於歷史與文化面向的社會觀察，不論是 Putnam 所主張的「電視科技」在世代間的影響，或訴諸社會不平等的階級差異，大多忽略政治結構對公民社會所存在的影響力。然而，從上述社會資本在不同地區的發展趨勢來看，北歐地區社會資本的高度累積，與其完善的福利國家體制存在密切關聯，而缺乏類似體制的歐美國家，大多面臨社會資本衰退的困境，這種地域上的差異，似乎暗示著社會資本與制度結構的關聯性，提供社會資本的研究從制度面向進行論述的合理性。

從以上社會資本相關文獻的檢閱，不難發現社會資本對於民主政治的穩固以及社區治理的運轉具備重要的正面功能，作為集體行動有效開展的必要資源，社會資本的累積是體現善治必須進行的工作。然而，當前的研究大多只對這種正向關係進行驗證與分析，或是對此種資源的發展趨勢進行觀察，未能針對如何藉由人為行動的規劃來獲得社會資本提供太多說明，使得政府或社團如何經由刻意的

行動安排來增進社會資本與改善治理成效，仍缺乏詳細的探究。本研究的進行，便是試圖從民主政治或社區治理中制度安排的面向出發，以新直轄市改制後區公所的制度設計為標的，一方面觀察制度設計對地區社會資本造成的影響，來評價這種制度變革的優劣，另一方面對未來地方制度若要獲致社會資本的增加，可行的規劃方式提供建議，作為補足這部分學術空白的一種嘗試。

第三章 區政制度的檢討



新直轄市下的地方治理，呈現的是既有直轄市區政制度對鄉鎮市體制的直接取代，而正是這種一體適用的制度變遷，引起了後續的討論與思考。本研究欲從社會資本存量在特定行政單元改制前後的增減，來論述此一制度變遷的好壞，必須先就這套制度本身進行探究，理解其出現的背景以及運作缺陷，作為後續將社會資本概念與現行區政制度進行連結的基礎。因此，這部分將先對當前區政制度的歷史沿革、發揮功能與運作缺陷進行討論。其次，區制問題的檢討中，到底應否賦予「區」地方自治體的地位，實是整合與區相關的行政區劃、財政劃分、公民參與及地方善治等相關討論的核心議題，有必要針對應否實施區自治的相關論述以及其利弊得失進行說明。再次，各國地方層級行政體制的規劃與設計，亦是時值思考未來區政改革的台灣必須加以借鏡與參考的部分，也將納入討論。最後，則就當前有關區政制度相關文獻進行回顧，藉此對區政制度做較全面的檢討。

當前台灣的區政制度，是以「區公所」體制為核心，雖然整體的區政運作並非完全倚賴區公所一己之力來完成，但誠如學者陳陽德(1998:72)所指陳的：「區政是市政之基礎，區公所是為民服務工作的第一線，與民眾接觸最密切，市府政令能否貫徹及市民對市政府之向心力，端賴區公所發揮為民服務功能，始克達成。」顯見其為區政運作的核心。而此次新直轄市升格的治理新局，亦以區公所體制在各直轄市的普及為區政治理的最大特色；換言之，對區公所制度的討論，約略即等同於對區政制度的檢討。值得注意的是，區公所體制的運作，除了當前五個直轄市外，在基隆、新竹、彰化、嘉義等四個省轄市也正在運行，雖然各地方政府在區公所的權限與職掌的賦予上存在差異，但基本的運作精神與制度特徵相差不大，為使研究範圍能夠聚焦，以下將以「台北市區公所」為探討區政運作的研究標的，一來因為其與其他獨立或合併升格之三都同屬於直轄市層級，二來其相

較於高雄市區公所有較長久的運作歷史，相關的學術討論也較多，較適宜做爲本研究對區政制度進行討論時的參考標的。

在上述的基礎下，本章接下來將針對區公所的制度沿革、功能與運作缺陷、自治與否的爭議、國外經驗的參照以及相關文獻的回顧分別進行說明。

第一節 區公所的制度沿革

任何制度的出現與轉化，必然有其相應的時空脈絡與政經背景，而對區公所制度的發展過程進行探討，便是企圖理清此一制度與外部環境因素互動後的變革歷程，進而作爲當前區政制度內涵是否與其所處環境適切配合的思考基礎。

區制在我國制度的發展史上，存在三種不同的形態，第一種是介於省縣之間的「行政督察區」，第二種則是介於縣與鄉鎮之間的「區署」，第三種則爲市以下之「區」¹⁰（江明修，1997：96）。前面兩種區體制目前在台灣並不存在，且與本研究探討之行政層級不同，故不予討論，而將焦點置於第三種區制在歷史上的變革進行介紹。參考既有相關文獻對於區公所制度沿革的分析，區公所在市政府層級下的定位，整體而言呈現的是由具有自主性的「地方政府」轉變爲業務功能的「派出機關」（傅宗懋、許濱松，1987；江明修，1997；席代麟、樊中原，2003），因此，以下將以此種定位上的變革爲分期基準，探討兩個階段下區公所的建制，以及造成此種定位變遷的原因。而在進行兩個定位階段的介紹前，有必要針對所謂「地方政府」的評價基準以及其與「派出機關」的差異進行說明，以利後續討論的進行。

所謂「地方政府」，是指在國家特定區域內，依憲法或中央法令之規定，自行處理局部性事務，而無主權之地方統治機關（薄慶玖，1990：4-5）。而所謂「派

¹⁰ 相關介紹見江明修，1997，《台北市區公所定位及組織之功能研究》，頁96。

出機關」，則是指中央或上級機關為辦理特定事務，劃定地區，分設單位，賦予執掌的機關（張潤書，2004：212）。兩者的差異有三（張潤書，2004：212-213）：

- 一、地方政府是以地區為對象的政治組織；派出機關是以功能為對象的業務組織。
- 二、地方政府是綜合性的統治組織，概括管轄一切行政事宜；派出機關是單純性的管理組織，經指定只辦理某種特別的業務。
- 三、地方政府普通具有相當的自主權與自治權，為憲法或法律所保障；派出機關則僅是上級的受託機關或代理人，須以上級之意志為意志。

而上述兩種行政定位的判別標準，可以構成地方自治的兩項條件為基礎，分別為「地方首長由當地人民選舉產生」以及「以地方民意為施政依歸，對地方人民負責」（薄慶玖，1990：5），具備兩條件者為地方政府，反之則為派出機關。以下將在上述的概念界定下，以台北市區公所為標的，探討我國區公所制度的歷史沿革。

壹、區公所作為地方政府時期

台灣光復初期，台灣省行政長官公署依「台灣省省轄市組織暫行規程」此一行政命令，將台灣劃分為八縣九省轄市，台北市為九省轄市之一，轄有松山、中山、延平等十個區，此即台北設區之始，也是目前區制在台灣制度過程中最早出現的樣態。而在民國 36 年台灣省行政長官公署改制為台灣省政府後，台北市成為真正的省轄市，在上開規程的規範下，區設區公所，置區長一人，由區民代表會選舉產生，而區民代表會則由區民直選組成之里民代表會選舉產生的區民代表所組成。區民代表會之職權計有「審核區自治規約，及區與區互相間之公約」、「議決區概算，審核區決算」、「議決區公有財產及公營事業之經營與處分」、「選舉與罷免區長」、「選舉與罷免該區之市參議員」與「聽取區公所報告及提出詢問」等六項（傅宗懋、許濱松，1987：13-14）。可知當時區為自治團體，區長由區民以間

接選舉的方式選出，區長對區民代表會負責，區為公法人，得為權利義務之主體，擁有獨立財產及財政收入（江明修，1997：99）。

之所以將區定位為一個具有自主性的地方自治單元，從做此規範的「台灣省省轄市組織暫行規程」來看，源自於一種在中國大陸的地理環境中，區作為一個轄區廣大行政區域的治理思維，此一規程制定時政府尚保有大陸主權，而中國廣土眾民的特性使得行政區域的範圍大多十分寬廣，不易藉由派出機關的治理方式來落實地方事務的處理，賦予區政府自治法人的地位，是較為適切的制度設計。然而，台灣省轄市下轄之區，大多面積狹小，此種制度系絡的背景差異，是後來將區公所由地方自治團體改為派出機關的原因之一。

貳、區公所作為派出機關時期

民國 39 年「台灣省各縣市實施地方自治綱要」及「台灣省各縣市政府組織通則」先後公布實施，台北市議會成立，台北市選舉市議員，區民代表會隨之撤銷，區長改由區公民直接選舉產生，但區長的去職則改由市議會議決，送經省政府核准後，再由公民重新選舉，公民此時對區長僅具有選舉權，而無罷免權，區長對區民無責任，不符合前述地方自治的要件，區的地位開始由自治體向市政府的分支機關轉變。而區民代表會的裁撤與區長的直接民選，在定位模糊不清，加上區公所在缺乏自主財政與民意機關的情況下，已經無法履行對區民的責任，為解決此種法律定位上的爭議，台灣省政府先於民國 48 年修改自治條例，規定省轄市之區長改為委派，不再經由民選產生，完全取消區長的民意基礎，其後更於民國 49 年修改「台灣省各縣市實施地方自治綱要」，明確指出區為非法人，正式將區定位為市政府的派出機關，不再具有地方自治團體的地位。

而在此一法律定位確立後，不論在民國 56 年台北市升格為院轄市時的「台北市各級組織及實施地方自治綱要」、民國 83 年通過之「直轄市自治法」以及民

國 88 年的「地方制度法」均未對此做出修正，其法律定位與組織架構大多承襲省轄市時期的相關規定，詳細的制度沿革整理於表 3-1。整體而言，區公所在民國 39 年之後，便失去了地方自治團體的特徵，並以派出機關的法律定位一直運作到現在，對當時做出這種法律定位調整的原因進行理解，有助於思考當前此區政制度在現今環境下的適切性。

學者傅宗懋（1975）在《台北市各區公所地位與職責之研究》中，對於在 49 年將區由自治公法人改為派出機關的理由進行了論述（傅宗懋，1975：40-42，轉引自江明修，1997：103）：

民國三十五年至三十九年為區自治單位時期，乃係短期地方自治訓練的過渡階段，民國四十年至四十八年之間，採行區長民選制度，亦復如是；且就都市行政之專業化與效率化，由於區公所之規模不大，可能具備之人才及財力亦屬有限，台北市正值傾向工商社會結構之際，市民對基層自治活動不盡關心之顯例，因此，此時最為重要者，乃在於如何發揮區公所應有之功能，俾使區民得以獲致更佳且更便捷的服務，而利於整體都市行政之推展，至於區實施自治，亦似未盡必要。

表 3-1 台北市區公所沿革表

時間	區長	區民代表	組織編制	法規依據
34.10	區長一人，必要時得設副區長一至二人，均由區民代表會間接選出	設置	區長一人，得設副區長一至二人，下設總務、財務、經濟三股，各股不專設該股股主任，由助理員兼任。內置助理員四至十人，雇員三至六人，員額編制分為三等，分別為十九、十六、十四人，視所轄里數多寡而定。	台灣省省轄市組織暫行規程
40.01	區長一人，由區民直接選舉產生	廢置	廢除副區長，改設總幹事，並設民政、經濟、總務三課，主計員一人，並將助理員改稱幹事，其餘組織依舊。	台灣省鄉鎮區公所組織通則
42.11	區長一人，由區民直接選舉產生	廢置		台灣省各省轄市區公所組織

				規程準則
49.06	區長一人，由市長依省頒遴選標準遴選員報請任用之	廢置	區長一人，秘書一人，民政、財經、戶籍、兵役四課，主計員一人，人事管理員一人。	台灣省各省轄市區公所組織規程準則
57	區長一人，由市政府派任	廢置	區長一人，主任秘書一人，並設民政、社會、經建、兵役四課及秘書、主計、人事三室，其中人口未滿十萬之區，暫設社經課，掌理前項社會與經建課業務，另置安全管理人一人，聯合服務中心及各種委員會。	台北市區公所組織規程
79.03	人口超過二十萬之區，增設副區長一人	廢置	松山、信義、大安、中山、萬華、文山、士林及北投等八區設副區長。同時各區增設秘書室主任一人，仍維持四課三室之編制。	台北市各級組織及實施地方自治綱要
83.07	區長一人，由市政府派任，區長承市長之命，民政局長之指揮監督	廢置	區公所組織規程由市政府擬訂，經市議會同意後，報請內政部核備。	直轄市自治法
83.12	區長一人，由市政府派任	廢置	各區增設健保課。	台北市區公所組織規程
92.12	區長一人，由市政府派任	廢置	區務會議參與的各單位首長由「出席」改為「列席」。	台北市區公所組織規程
98.10	區長一人，由市政府派任	廢置	健保課併入社會課，增設人文課，辦理人口與文化相關業務。	台北市區公所組織規程
99.11	區長一人，由市政府派任	廢置	明定區長遇缺且繼任人選未定時，由市政府派員代理。	台北市區公所組織規程

資料來源：本研究增修自江明修，1997：131。

從以上的論述來看，當時之所以將區從自治法人改為派出機關，一方面是基

於區公所在自治資源上的缺乏，無法落實都市行政的專業化與效率化；另一方面，當時的政經背景強調的是以都市整體規劃的策略來帶動產業型態的轉型與社會結構的現代化，而不注重地方居民自治權的賦予，屬於一種「重效率、輕民主」的考量。而這種區政制度的規劃理念，在當時那個尚處於威權體制，以及人民生活水準普遍不高的時代，或許的確有其合理性。然而，當新直轄市升格的治理體系形成後，原有的城市小區不再是直轄市轄下唯一的治理單元，統一的市政規劃可能無法滿足多元分歧的地方需求，人民參政權的限縮亦可能導致人民的不滿，使得這套運作許久的區政制度，在面對當前的治理環境時，無法有效運作，而有加以調整的必要。

第二節 區政功能與問題分析

在上述的討論中，可知當前直轄市的區政制度，是一種配合都市整體規劃，追求都會發展專業化與效率化，而不考量住民自治的體制。這樣的治理體制，對改制後的直轄市治理是否合宜，是本研究探討的重點。另一方面，作為一套以小轄區且同質性高的區域為標的之制度，目前區政制度在運作上所存在的問題，亦有在未來進行制度設計時，應該加以處理及因應之處。因此，以下將針對當前區公所在直轄市中所履行的功能以及其在運作上所面臨的問題進行討論。

壹、區政之功能

就層級地位而言，區公所是市政府的次級單位，直接接近民眾，是民眾與市政府的溝通橋樑，以「為民服務」為主要目標，而民眾需求的滿足，則依賴各區公所在其法定職掌與權限內，發揮「承轉」、「服務」、「領導」以及「整合」等四大功

能，始能落實，四大功能的內涵說明如下：

一、承轉功能

做為市政府與民眾之間的基層行政單位，區公所必須讓市政府與民眾之間的意見得到充分的交流與互動，使市政府施行的政策能夠切實滿足市民需要，而市民的意見也能夠確實傳達給市政府的決策當局。因此，區公所的承轉功能，可以分為「案件的核轉與核復」與「意見的溝通協調」兩部分。前者指涉的是當區公所面對基層民眾的市政需求時，如果人民所請在其權責範圍內，則區公所可以逕行處理；若人民所請超出其權限，則必須向上移轉給市政府來進行決策，經核准後再依決策內容行動。後者則是扮演市府與市民的溝通管道，一方面將市政府有關的市政建設以及希望市民配合的事項，藉由區公所進行宣導與轉達，發揮上情下達的功能；另一方面則扮演市民對地方建設或個人需求的傳聲筒，透過區公所將人民的意見傳達給市政府，落實下情上達的功能。

二、服務功能

作為市政府的派出機關，區公所將市政府所賦予的業務，在特定的轄區內執行，在特定業務範圍內滿足民眾的相關需求。依當前台北市區公所組織規程第 4 條的規定，區公所目前下設民政、社會、經建、兵役及人文課五個業務部門 (line department)，就其職掌直接提供該區市民服務，而其職掌分別為：

1. 民政課：自治行政、選舉、災害防救、公民會館、區民活動中心經營管理、環境衛生、公共衛生、國民教育、國民體育、民防及其他有關民政事項。
2. 社會課：社會福利、社會救助、全民健康保險、社區發展及其他有關社政事項。
3. 經建課：一公頃以下鄰里公園管理維護、八公尺以下巷弄道路維護管理、公民會館、區民活動中心興建、修繕工程、地政、工商、農政、環境改造及其他有關基層建設事項。
4. 兵役課：兵役行政、國民兵組訓、徵兵處理、兵役勤務、後備軍人管理、替

代役業務及其他有關役政事項。

5. 人文課：人口政策宣導暨移民生活輔導、文化藝術、社區藝文、禮俗宗教、慶典活動、史蹟文獻、觀光宣導及其他有關文化事項。

除了上述這些既定執掌之外，市政府有時亦會將相關事項的執行權限向下授權給各區公所，區公所在被授權的範圍內，亦應就其權限提供各地居民相關服務。此外，若從廣義的角度定義服務功能，則區公所對人民需求的承轉，亦屬於一種服務的提供。

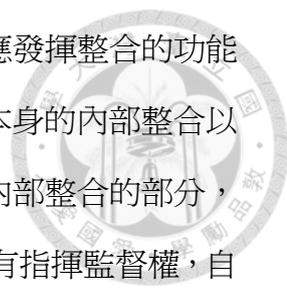
三、領導功能

區長對於一區之內的事務，除了扮演區公所內部人員的領導者外，亦是該行政區的領導中心，台北市區公所組織規程第 3 條規定：「行政區內之警察、消防、戶政與衛生等機關、國民中小學校、區清潔隊、養護工程分隊、路燈工程分隊及園藝工程分隊，關於協助推行行政區內自治業務、為民服務工作及區公所執行上級交辦事項，應受區長指導；但執行區級災害防救時，應受區長之指揮監督。」顯見區長在自治或上級交辦的事項範圍內，著實扮演該區相關單位的領導者，使各單位在區政問題的處理上，能夠在一個領導核心的指揮下，共同努力來解決問題。至於區長在法定上的領導方式，依「台北市區公所與區內市屬單位業務協調聯繫要點」之規定，共計有五種方法：

1. 區內一般性之工作，以召開區務會議方式行之，必要時得召開臨時會議。
2. 區特殊性之工作，邀請有關單位會商後處理之。
3. 有關市容維護等工作，以召開市容會報方式行之。
4. 有關區內各單位共同注意事項，以函告、通報等方式行之。
5. 工作性質單純，或時間緊迫者，以電話聯繫（電話紀錄）處理之。

四、整合功能

台北市區公所組織規程第 2 條規定：「區公所置區長，承市長之命，台北市政府民政局（以下簡稱民政局）局長之指導監督，綜理區政」，區長既然承市長



之命，綜理區政，顯然肩負整合區級單位的任務，因此區公所應發揮整合的功能（詹滿媚，1995：92）。而整合功能的運作，又可分為區公所本身的內部整合以及區公所與其他市屬單位之間互動關係所構成的外部整合。在內部整合的部分，基於上開規程的規定，區長對於區公所內各課室人員的行動擁有指揮監督權，自可依照法定權限，對於區公所固有執掌的業務運作進行整合的工作，使所內各業務單位能夠互相合作。然而，在外部整合的部份，由於直轄市各局處派在各區的分支機關，彼此並無隸屬關係，而區長在法律上亦無強制的指揮與管理權，因此，只能透過協調的方式來發揮整合區政的功能。在協調的方式上，除了各種非正式的面談與交流外，區公所組織規程第 11 條所規定之區務會議，是較為正式的協調方法，透過邀請區內相關業務主管參與會議的進行，讓各局處的意見能夠有較為正式的溝通場域，進而促成區政處理的整合與一致，落實區公所的整合功能。

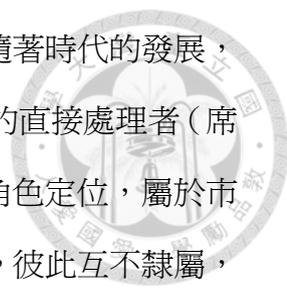
上述有關區政制度功能的討論，屬於一種應然面的探討，這套制度在數十年的運作過程中，與其本應發揮的功能，在實際上存在不小的落差，從而衍生了區政制度的各種問題，而這些問題的出現，與區公所的定位，亦即區應否自治的議題有關。因此，在討論區是否應作為一個自治體之前，有必要先對當下區政制度運作所面臨的問題進行討論。

貳、區政之問題

目前區公所體制的運作，基於派出機關的制度特性，引起了相關的區政問題，而這些問題，可以分別從行政地位、行政能力、行政功能、以及行政系絡等四個面向來進行討論。

一、行政地位低落

區公所作為前線服務的基層單位，民眾的許多問題，若能在第一線接觸時就解決，將會提高行政效率，建立效能政府，加以區公所對區域特性的熟稔，相較



於市政府的各局處，更能夠以適當的方式達成任務。換言之，隨著時代的發展，區公所的行政定位應由過往的溝通協調角色，轉變為區政問題的直接處理者（席代麟、樊中原，2003）。然而，當前區公所在直轄市治理中的角色定位，屬於市政府在各區的業務機關，與市政府各局處在該區的分支機關間，彼此互不隸屬，處於平行地位，導致區長雖然有責發揮綜理區政的功能，但卻無充足的法定權力來指揮相關機構對特定問題進行即時的處理，造成人民需求無法即時滿足，以及行政效率的低落。

此外，區公所的派出機關定位，在區長官派而無民選基礎的情況下，不論是作為基層民意的表達者或里鄰單位的領導者，所能發揮的影響力都十分有限。一方面區長對該區民意需求的向上表達，在其對市府各局處無監督考核權的情形下，影響力不若市議員等具有民意基礎的表達管道，造成人民寧可透過其他途徑表達訴求，使得區公所的功能逐漸萎縮。另一方面，區長雖然具有領導里長及社區發展協會等團體的法定職掌，但面對具有民意基礎的里長，往往面臨里長凌駕區長的領導困境，造成整個區政運作的紊亂與不一致。簡言之，在當前區公所仍被定位為派出機關的情況下，區公所無權，無自治權責，完全無自主權，職權太小，功能萎縮（江明修，1997：200），低落的行政定位不但影響行政效率，對於區政功能的發揮，亦形成障礙。

二、行政能力不足

任何行政體制的運作，都必須有適切權力與資源的配合，在具備行政能力的情況下，才能夠落實良好的治理成效。而行政能力的內涵，在於行政體系是否具備足夠的權力、人力與財力來進行運作，三者之一的缺少，都會導致治理能力的衰退。而當前區公所的制度設計，呈現的卻是三者皆無的窘境。首先，區公所既有的法定職掌十分狹小，能夠直接進行處理的業務十分有限，遇事幾乎只能層層請示與移轉給相關單位，缺乏足夠的權力基礎來進行各區的治理。雖然市府各局處能夠透過業務授權的方式，將部分業務移轉至區公所直接辦理，但這些授權往

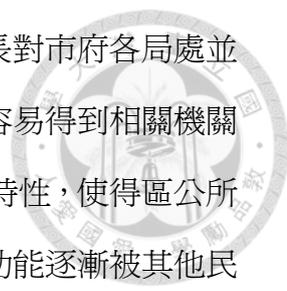
往授事不授人，未給予資源的授權，固然擴展了區公所的權力範圍，但對於區公所行政能力的提升，卻無任何實質的幫助。

其次，在區公所的人力配置上，目前區公所的人員編制，僅依照各區在人口數量上的差異進行規劃，人口數多的地區員額多，人口數少的地區員額少。這樣的人力配置在形式上雖然合理，但卻忽略這些區公所服務人員對所屬該區的情況熟稔與否的重要性，造成服務人員與服務對象的冷漠與疏離。而此種問題出現的根本原因，在於當前並未賦予區長對所屬區公所員工的人事同意權，不論是區公所內部的人員，或市府各局處在該區各分支單位的人員，大多透過公務人員考試進行分發與派用，這些到職的員工，缺乏對服務對象特性（城市或鄉鎮）差異的認知，對區公所也無在地認同（江明修，1997），使得區政的運作，姑且不論員額配置是否足夠，在服務人員特性與地方需求的配合上，產生不小的落差。換言之，當前區公所在人力配置上，未能針對各地區在人力需求上的特殊性賦予任用管道與方式上的彈性，致使所屬人員未能完全滿足所屬行政區的在地需求。

最後，在區公所的財政能力方面，由於區公所並非自治法人，缺乏獨立的預算編制權，其所能運用的預算額度，完全仰賴市政府該預算年度編列的金額而定。而目前市政府對所屬各區公所的預算編列，通常僅提供各區公所人事費與小額的建設經費，且基於「平衡發展」的考量，對於各區預算通常採取齊頭式平等的編列方式，往往無法滿足特定區域的建設需要或迫切需求（江明修，1997）。因此，在缺乏獨立財源與預算權的情況下，區公所並無充足的財政能力來落實區政的發展。綜言之，目前區公所派出機關的行政定位，連帶的使其行政能力受到限縮，區政的運轉無法得到行政資源的有效挹注，在無權、無人也無財的限制下，無法推動區政的有效運轉。

三、行政功能不彰

區公所行政定位的低落與行政能力的不足，也連帶的影響到其所擔負行政功能的發揮，亦即當前的區公所體制在上述的承轉、服務、領導與整合等功能的履



行上，都面臨困境。首先，在民眾意見的承轉過程中，由於區長對市府各局處並不具備指揮與考核權，其向相關單位所表達的民眾需求，不太容易得到相關機關快速有效的處理，往往在公文往返的過程中失去問題處理的即時性，使得區公所在民眾心中逐漸不再被視為一種有效的意見傳遞管道，承轉的功能逐漸被其他民意表達管道所取代。其次，囿於行政能力的缺乏，區公所能夠主動對人民提供的服務亦受到限制，面對在地居民各式各樣的要求，區公所可能根本沒有採取行動的權限，即使透過相關局處的授權取得服務的合法性，人力上的不足以及預算上的捉襟見肘，仍讓其無法提供使人民滿意的服務，進而衍生人民對區公所服務的不滿。

再次，現行區公所組織規程雖然賦予區長對轄區內各局處的分支單位進行領導的權限，但領導的強度極低，無法發揮實際上的領導效果。以台北市為例，依其區公所組織規程第 3 條的規定，區長對於行政區內之警察、消防、戶政與衛生等機關、國民中小學校、區清潔隊、養護工程分隊、路燈工程分隊及園藝工程分隊，在執行區內自治業務、為民服務工作及上級交辦事項時，具有指導權。但此一指導權，在法律規範上並未提供區長貫徹其領導權的強制力，加上缺乏對相關單位的考核權，這項指導無異於不具強制力的建議，相關單位大多依照上級長官的指示行事，區長的領導功能只具有法條上的象徵意義，而不具有任何實質功能。最後，現行法規雖然提供區長各種協調溝通的管道，希望其扮演綜理區政的整合者，然而這些溝通協調的途徑，在缺乏法定強制力的情況下，大多成效不彰。以前述最為正式的溝通方法區務會議為例，雖然規程中明定區務會議可邀請相關單位的首長參加，就該區面臨的問題進行整體性的檢討與規劃，整合各單位的資源進行處理。但實際運作上，因為區務會議並非強制出席，所以許多單位的主管不是未出席，就是派其下屬參與，而這些參與的人員，可能對區務會議所討論的問題並不熟悉，或缺乏決策權限，導致區務會議時常淪為所務會議，而無法發揮整合各局處單位的功能，無法收綜理區政的實效。



四、行政系絡衝突

前述的區政問題，屬於聚焦於區公所本身的檢視。但區公所並非區政運作的治理體系中唯一的行動者，其必須和同屬於該區行政系絡中其他的行動者，進行良好的溝通互動以及協調合作，才能有助於區域治理的開展。而就整個行政系絡來看，目前區公所與市府各局處、里鄰組織以及社區發展協會之間的關係，並不十分融洽，這導因於區公所本身定位的低落，無法促進其與其他單位的平等互動以及對於下級組織的有效領導，造成各局處往往基於本位主義，各行其是，對於區公所的意見往往置若罔聞，而里長則基於民選背景的民意支持，自我膨脹而抗拒區長的指揮，造成區政的行政系絡無法協同一致為共同目標來努力。簡言之，目前區政的制度規劃並無法營造一個互助合作的行政系絡，區公所能否與其他行政組織建立和諧互惠的互動關係，端視區長個人是否具備協調溝通的能力而定，正式的制度設計往往只能造成彼此的衝突（江明修，1997；席代麟、樊中原，2003）。

從以上對於當前區政制度的功能以及區政問題的討論，可以看到目前將區公所作為派出機關的行政定位，是相關問題出現的根本原因，正因為其不是自治體，所以地位低、資源少、功能弱，進而難以在行政系絡中進行妥適的運作。如果當初派出機關的行政定位是時代背景下的抉擇，那麼這項抉擇似乎在當前的環境中面臨著不小的困境，而自治權限的賦予是否會是當前困境的解答，則有必要就自治與否的爭議以及自治與否的利弊得失進行討論。

參、區公所制度對地方社會資本可能的影響

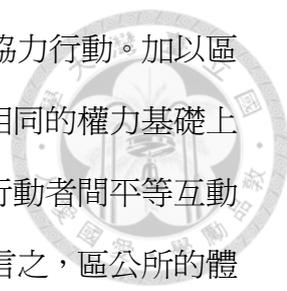
以上對區政問題的反省，固然指出了此種地方制度安排在實際運作過程中遭遇的困境。然而，此種制度運作上的缺陷，是否必然會造成地方社會資本的衰退，在藉由實證性的觀察加以解答前，本研究認為可以先從應然面的制度結構進行討

論，作為後續實然面觀察結果的對照基準。由於本研究對社會資本的衡量，是從制度設計的構面來看其對構成社會資本的網絡、規範及信任這三個要素造成的影響。因此，以下的討論，將從區公所體制對網絡、規範及信任這三個要素可能造成的影響進行論述，說明區公所體制轉換對地方治理中社會資本的積累過程可能的後果：

一、區公所體制對網絡要素的影響

社會資本的網絡要素，強調由特定社會關係所構成的群體，進行彼此互動的場域與組織結構。將這樣的特性置於區域治理的系絡進行討論，體現的便是區域政府與民間團體和社區組織在地方事務處理上所建構的互動網絡。而此一網絡運作情況的好壞，可以就前述在說明網絡要素中所提及的網絡開放性以及結構型態進行分析。首先，區域治理的網絡，是由許多不同的行動網絡，圍繞著特定的地方議題組合而成，呈現出參與成員的變動性。因此，區域治理的網絡，並非單一的組織結構，而是由許多不同的網絡結構形成的單一整體。基於多元網絡的結構特性，社會資本在區域治理網絡中的累積，有賴於此一結構提供不同社群網絡彼此互動的平台以及從事合作行為的資源供給，亦即彰顯出網絡結構的「開放性」。而就區公所的制度設計而言，區公所本身在區域治理網絡的建構與維持上顯得力不從心，一方面因為區公所本身派出機關的行政定位以及行動資源的限制，區公所無法藉由資源的供應以及互動平台的創造來建構區域行動者之間的互動網絡；另一方面受限於民意基礎以及地方認同的不足，無法有效融入既有區域治理的網絡結構，導致無法突破個別社群網絡的封閉特性，不利整合型互動平台的建構。

其次，在區域網絡結構的型態部分，在網絡要素的討論中，可以看到多數論述都肯認水平結構的網絡型態較有助於社會資本的累積。換言之，如果地方制度的設計能夠創造一個行動者之間彼此平等，資源對稱的互動結構，這樣的區域治理網絡應當能夠成為地方社會資本累積的搖籃。然而，就區公所的制度設計來看，作為市政集權下市政府在各行政區的分支單位，區公所和民間團體與社區組織之



間的關係，偏向垂直式的命令傳遞與民意傳達，較少水平式的協力行動。加以區長官派而非民選，在面對具有民意基礎的里長時，雙方難以在相同的權力基礎上平等互動，甚至衍生衝突，造成區域治理的網絡結構無法落實行動者間平等互動的水平式特性，無法建構有利於社會資本產生的水平網絡。綜言之，區公所體制設計，在多元網絡結構所需要的開放性以及平等互動行動場域的建構上，都無法有效發揮正面的功能，對地區社會資本的累積存在負面影響。

二、區公所體制對規範要素的影響

社會資本的規範要素，指涉的是網絡結構中行動者彼此互動時的行為準則，以及能夠讓這套行為準則在行動者之間被確實落實的懲罰機制，至於這套行為準則的實際內涵，則是行動者彼此互惠的行為規範，而懲罰機制的意義，強調的是行動者對自身行為自主性的非自願讓渡。若將這樣的界定置於區域治理的系絡進行討論，在處理地方事務的治理網絡中，有助於地區社會資本發展的行為規範，必須讓地方決策盡可能符合地方決策者與地方民眾的共同利益，同時藉由地方居民對地方決策者課責機制的提供，來確保此一規範的有效運作。從這樣的內涵來反思區公所的制度設計，首先，由於區公所承襲市政府的指揮監督來運作區政，在地方事務的處理上，著重市府命令的貫徹，地方利益的滿足並非區公所運作時的重心，使得區公所和地方社群之間的互惠行為較難推動。

其次，區長由市長任命的官派方式，使得區長與地方社群之間的互動強度，不若區長與市長來的高，導致行動者之間互惠規範的產生與維繫，在直轄市長與官派區長之間較為容易，而不易在區域治理的治理網絡中產生。最後，相較於市長對區長所擁有的人事任免權，地方民眾對於官派身分的區長缺乏實質有效的課責手段，當區長的行政決策不符合地方利益時，地方民眾在制度上並沒有具體的途徑要求區長對地方民眾負責，課責機制的缺陷形同區域治理網絡中互惠規範的出現障礙。整體而言，當前區公所的體制由於強調市政集權的運作特性，區長是直轄市長在各行政區的命令執行者，而非地方民眾選出的領導人，在缺乏地緣背

景及課責壓力的情況下，區公所和地方社群之間的互動不利彼此互惠規範的存續，對社會資本的累積存在負面的影響。



三、區公所體制對信任要素的影響

社會資本的信任要素，強調的是社群成員之間對集體合作的互利行為所抱持的心理認同，而這種心理認同的出現，可能是特定社群成員之間長期互動之下的資訊基礎，亦可能是一種對不特定成員善意行為的樂觀期待，而這種期待的產生，屬於社會成員在社會化過程中對人性善惡的判斷結果。政治制度對於此種判斷結果的影響，源自政治決策的公平性對於政治信任的形塑，藉由政治信任的提高來強化人際之間普遍信任的建構，作為信任累積的基礎。若將這樣的界定置於區級治理的系絡進行討論，區級治理的制度設計，假使能在決策中盡量顧及各方觀點，同時在資源分配的考量上盡量公正客觀，則地方治理網絡中的行動者，對於地方事務處理的遊戲規則將更有信心，進而強化全體行動者之間的彼此信任，帶動區域內部社會資本的增加。而對區公所制度設計的觀察，不難發現官派區長的治理體制，相較於地方自治的選舉競爭以及附帶而來的派系政治，屬於一種政策執行的公務員體系。比起自治體制的選舉競爭以及選後的人情包袱，區公所的運作一方面無需顧慮選舉壓力以及人情關說；另一方面受限於公務人員行政中立的行動限制，在運作上必須依照市政府所訂定的遊戲規則來辦理地方事務，相較於過去自治體制因選舉而可能衍生的決策偏頗或資源分配的不公平，區公所的制度設計在治理網絡行動者中應該較為公正平等，對於地方治理網絡中行動者彼此互利的心理認同能夠有更積極的促進效果，對於社會資本的信任要素存在正面的影響力。

總結而言，區公所的制度設計，對於地區社會資本的累積，在結構性要素的網絡及規範上，由於資源權限的不足，無法形塑互動良好的網絡動態，加上互動頻率偏低與課責機制的缺乏，阻礙區公所與地方行動者間互惠規範的維繫，對於社會資本的發展存在不利的影響。但在認知構面的信任要素上，由於不存在地方

選舉，輔以公務體系的行政中立特性，區公所體制對於地方行動者間互惠心理的建構有所幫助，對於社會資本的累積帶來正面的影響。而上述對區公所體制在社會資本發展上可能影響的論述，對於從過往鄉鎮市自治體轉換為區公所體制的新直轄市各區，是否存在，則是本研究後續分析的重心，以及對未來制度設計提供調整建議的基礎。

第三節 區自治之爭議與利弊分析—鄉鎮市

經驗的反省

當前區政運作所遭遇到的困境，某種程度上源自於不具自治權限的派出機關定位。那麼，賦予區自治法人的權限，這些問題是否就能迎刃而解？這涉及區應否自治的議題討論，對於這些問題，具有長久地方自治歷史的鄉鎮市經驗，在探討區自治的相關爭議時，頗值得參考。因為區與鄉鎮市屬於相同的行政層級，且鄉鎮市在區的自治法人地位取消後，仍持續進行地方自治的運作，在自治過程中也不斷面臨是否應該取消自治的爭議，對於相關爭議的檢視，有助於在對區進行定位時的思考。因此，以下將針對有關鄉鎮市應否自治的正反論證進行陳述，而後在這些論述的基礎上，進一步思考過往鄉鎮市自治經驗對區制定位的啓示。

壹、反對鄉鎮市自治的理由

一、基層選舉與黑金派系的掛勾

鄉鎮市自治中最為人詬病的部分在於基層選舉往往成為黑道、金錢和派系政治滋長的溫床（丁仁方，1997：14）。首先，派系政治的存在不利於地方的和諧

與團結，每次鄉鎮市長及代表選舉都無異於一次地方派系的「大車拚」，選舉時的摩擦往往造成日後鄉鎮市公所與代表會之間彼此杯葛的僵局，派系衝突凌駕於人民福祉的情況屢見不鮮（謝嘉梁，1996：9）。而實際的資料亦指出，在台灣省 309 個鄉鎮市中，派系嚴重的鄉鎮市有 45 個，占 14.6%；輕微的有 109 個，占 35%；無派系的鄉鎮市有 155 個，占 50.1%（趙永茂，1998b：171-175），顯示有接近半數的鄉鎮市存在派系衝突，對於地方事務的處理產生不良的影響。

另一方面，基層選舉往往淪為地方黑道掌握地方資源的管道，藉由與地方派系的合作，透過選舉漂白為基層民代，並利用預算審查權來反制地方政府甚至涉及包娼包賭事件（劉念夏，2001），導致在「劣幣驅除良幣」的反淘汰效應下讓地方政治生態不斷惡化，趙永茂針對地方黑道介入地方議會的程度提供實證數據，指出在全省 21 縣市中，有 57% 的縣市議會已被黑道民代侵入，而在全省 309 鄉鎮市中，黑道的普及率已達八九成之多，有些鄉鎮市民代表會甚至有高達 60% 以上的民代，出身黑道或與黑道關係密切（1998b：314）。這種黑道介入地方政治的情況，一方面讓基層選舉作為培育政治菁英場域的功能無法彰顯，一方面在黑道透過各種手段（如賄賂、關說或施壓）來影響行政機關運作的情況下，地方自治無異於黑道自治而非住民自治，偏離地方自治的核心精神與本質，更讓民主政治有從基層爛起之虞。

基於鄉鎮市自治與黑金派系的密切關係，廢除鄉鎮市長選舉以及鄉鎮市的自治地位被認為是解決問題的具體策略。在支持廢除鄉鎮市自治的論述中，最主要的立論依據便是抑制黑金與派系政治的氾濫，認為只有廢除鄉鎮市選舉，並將鄉鎮市長改為官派，才能遏止黑金勢力蔓延，淨化基層政治生態（陳恆鈞，1999：268）。

二、自治資源不足

地方自治的合理運作，除了法規制度上自治權的給予之外，作為一個自治單元也必須具備處理地方事務的充分資源，唯有在權、財、人三者皆備的情況下才



能確保地方自治的品質。我國鄉鎮市普遍遭遇缺人、缺錢、缺權等無法治理（ungovernability）的困境（謝嘉梁，1996：8）。長期以來鄉鎮市居於地方政府最基層的地位，猶如「管線末端」，從中央政府所分配到的財源十分有限（呂育誠，2000：53），加上自有財源占歲入比率偏低，無法擺脫對上級補助款的依賴，導致地方建設整體性資源配置失調以及消極被動、推諉塞責的行政作風，形同「跛腳的自治」。另一方面，由於組織編制上限、職等偏低與升遷不易等因素，鄉鎮市公所的人員招募十分不易，導致業務推動上時常面臨人力不足的窘況。最後，鄉鎮市的自治權限其實並不明確，在業務處理上時常得請示上級，無從落實地方事務的真正自主（謝嘉梁，1996：8-9）。

作為地方自治的一個層級，鄉鎮市政府在資源上的缺乏讓其無法有效地推動地方事務的自主與自理，當鄉鎮市自治淪為一種名存實亡的制度運作時，將相關事務的處理權限回歸更高層次的自治體系，將有助於矯治這種不健全的自治機制對地方居民福祉的傷害，讓地方自治的運作帶來更好的結果。

三、擷節成本與改善行政效率

鄉鎮市長與民意代表的選舉不但有黑金與派系掛勾的問題，相關選舉活動更耗費眾多的社會成本，頻繁的選舉活動帶來的政治動員不僅影響社會秩序，同時浪費許多寶貴資源（江大樹，2000：41）。另一方面，由縣、鄉鎮市到村里所構成的三層式地方層級結構，在公文往返上將衍生許多時間成本，在層層移轉與事事請示的情況下將延誤事務處理的適切時機，無法即時滿足人民的需求，對於行政效率的改善形成阻礙。因此，藉由鄉鎮市自治地位的取消一方面可以省下龐大的選務支出，一方面透過行政層級的減少強化行政內部的溝通效率，縮短行政機關對地方事務的反應時間，改善行政效率。

貳、支持鄉鎮市自治的理由



一、制度缺陷不足以否定自治價值

支持鄉鎮市自治的見解對廢除自治來改善黑金與派系政治的論點提出抨擊，認為鄉鎮市選舉、自治的惡質化，與過去台灣地方政治發展黑道化、派系化的大環境有關，並非自治本身之罪（陳立剛，1999：287）。換言之，鄉鎮市選舉本身並非是產生黑金與派系政治的原因，而是黑金與派系政治氾濫下用來獲取私人利益的工具與手段，造成地方亂象的原因不是自治本身，而是搭配自治運作的相關制度，諸如政黨不當提名、選舉制度以及法律規章之制訂與執行不力等因素所造成。如果因為制度缺陷引發的負面效應而否定鄉鎮自治的合理性，無異於為了倒掉骯髒的洗澡水，同時也把澡盆裡的嬰兒一起倒掉（廖益興，1997：14），或當一個嬰兒身患重病時不考慮治療而直接殺死般的不合理，不思制度的修正與改善而直接將制度廢止，本質上是一種本末倒置的苟且心態。

另一方面，如果因為鄉鎮市自治是黑金與派系政治的溫床而將其廢止，在病原體未完全根除的情況下，一個溫床的去除將衍生另一個溫床的產生或病情惡化。當地方黑金與派系失去了鄉鎮市選舉的發展空間，其可能轉戰縣級選舉或其他更高層次的自治選舉，派系的衝突與黑金的氾濫將越演越烈。如果說基於防止黑金與派系政治而要廢除鄉鎮市選舉，那麼當黑金與派系將雙手伸入縣市議員或立委的選舉，黑道人士透過這些選舉進行漂白或發生賄選及暴力事件時，是否也要將這些選舉加以廢除（林山田，2000：39）？透過相關論述可以看到鄉鎮市自治的合理性，並不應該為了制度設計所引發的缺陷而遭到貶抑，適切的作法是透過制度的修正來矯治過往的缺失，而非逕行否定鄉鎮市自治的價值。

二、行政效率的追求無法替代行政效能的重要性

鄉鎮市自治的廢除在行政層級簡化的情況下或許有助於行政效率的改善，但各項施政能否符合鄉鎮市民的要求而兼顧「效能」（effectiveness）則不無疑問。當鄉鎮市長由民選改為官派，則地方鄉鎮市首長對於民瘼的理解與敏感度可能會形成偏差，導致地方政府的服務提供與人民需要無法適切配合（陳立剛，1999：

287)。進一步來說，鄉鎮市長官派讓上級政府在人選考量上以配合與服從為第一優先，至於該人選是否確能符合各鄉鎮市的需求則容易受到忽視（呂育誠，2000）。

在地方事務處理上，行政效率與行政效能所彰顯的意義存在巨大差異，前者強調「政府公務的處理時間與速度」，後者則著重「政府的施政能否滿足民眾需求」。鄉鎮市自治透過人民選舉來產生一個較符合當地需求的首長人選，讓鄉鎮市政府的施政更貼近地方居民的期待以及展現出各地的特色，如果人民的需求在這樣的運作方式下能夠得到較理想的滿足，那麼高度的行政效能將可抵消鄉鎮市自治在行政效率上的缺陷。

三、鄉鎮市自治為民之所欲且有助於民主政治的成熟

部分支持地方自治的論述跳脫黑金與派系政治的理論之爭，而訴諸於地方民意的直接探究，藉由實際的民意數字做為反駁廢除鄉鎮市自治的立論基礎。文忠國（2000）以國民黨於 2000 年所做的民意調查為基礎，指出超過半數（五成一）的選民支持未來鄉鎮市長繼續民選，顯示鄉鎮市藉由住民自治的方式來運作仍然是一般人民心中較理想的運作型態。而陳德陽（1998）則針對原台中縣與台中市轄下的鄉鎮市與區公所進行實證研究，研究結果顯示鄉鎮市民眾較區公所民眾有較高的地方認同與信賴感，而兩者在行政效率的比較上則沒有差異，一方面凸顯鄉鎮市自治相較於區長官派較受人民青睞，一方面對廢除鄉鎮市自治有助於行政效率改善的論點提出反證。從以上兩位學者提供的論述來分析，可以看到一般民意的趨向在自治與官治的選擇中仍然較偏好於自治，顯見透過人民當家自主來決定地方首長以及地方決策仍是人民心中地方制度的理想模型。

另一方面，誠如地方自治先驅 James Bryce 所指陳的：「民主政治最好的學習和民主政治成功的最佳保障便是實施地方自治」（Bryce, 1924:133，轉引自趙永茂，1998a：11），地方自治對於民主政治的健全具有深遠意義。鄉鎮市層級的自治機制提供民眾參與公共事務及培養地方認同、鄉土意識的管道，若廢除鄉鎮市

自治，將限縮地方實施自治、民主學習的場域，與地方自治為民主基石的觀念相違（夏鑄九，1996）。民主政治的基石為具備良好素養與知識的公民，透過基層自治經驗的累積培養基層民主的操作知識與經驗，提供整體民主制度存續的基礎，形塑由下到上的民主鞏固，帶動民主政治的成熟。由此可見，鄉鎮市自治不論從民意趨向或民主價值的層面進行觀察，都呈現出存在的必要性而不宜加以廢除。

參、鄉鎮市自治經驗對五都下區自治的啟示

在以上針對過去鄉鎮市自治經驗的討論可以看到，作為一個具有自治能力的行政單元，鄉鎮市的自治存在許多問題，這些問題不但讓自治的運作缺乏效率或悖離人民福祉，甚至衍生出許多侵蝕基層民主的政治亂象，在思考新直轄市轄下之區是否應以自治法人的定位進行區政的處理時，過往相關弊病的指陳似乎給予了否定的答案。然而，若對這些批評進一步的加以檢視，可以發現其大多是指出制度設計的缺陷所導致的不良效果，而非對自治在民主政治中的價值進行挑戰，顯示當制度的設計能夠避免相關弊病的出現時，自治權力的給予應是大家所共同肯認的作法。另一方面，在上述區政問題的分析中，不難看到自治地位的取消，對於特定行政區域的發展，未能根本改善行動資源的不足，也無助於行政效率的提高，顯見自治地位的取消並非邁向地方善治的良方，更可能扼殺地方特色的展現與住民力量的凝聚，從而不利於區域的發展與生存，而相關論述對區自治與否的利害得失可以整理成表 3-2。總結而言，從過去鄉鎮市自治經驗的反省以及區政制度運作的檢視，可以看到在當前的制度規範下，自治或官治的體制都存在不小的缺陷，區公所在未來的定位或許不是簡單的自治與否二選一，而涉及更多制度面向的改革。但是，本研究認為，除了制度面向上的檢視外，制度運作對社會資本存量的影響，是思考區制定位時一個很重要的面向，因此，五都建制後，其轄下之區在社會資本存量上的增減，是思考區未來應否自治的重要基礎。

表 3-2 區定位為地方行政單位與地方自治團體之比較

	地方行政單位	地方自治團體
區之性質	區為市之派出機關，為地方行政單位。	區為法人，為地方自治單元。
組織架構	只設區公所，無區議會之設立。	設區政府與區議會。
區長產生方式	區長官派，無區議員之選舉。	區長、區議員由區民選舉產生。
財政來源	無稅課收入之財源，區之預算由市政府撥支。	區具有稅課收入之自主財源。
權限劃分	偏向市政集權，未能因地制宜，不符地方自治之精神。	偏向市政分權，因地制宜，具有地方自治之精神。
實際權力	區公所有責無權，無法達到便民、效率原則。	區公所有實權，可以達到便民、效率原則。
區長領導功能	區長領導與統合區級單位之地位基礎薄弱。	區長領導與統合區級單位之地位無庸置疑。
施政統合程度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可避免市長與區長黨派不同而發生施政困難。 2. 提高市政和諧統一，避免各自為政。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 市長與區長黨派不同易生歧見，施政難以統一 2. 難免區各自為政，形成地方派系傾軋
對人民之影響	區長官派，剝奪人民參與權。	區長民選，落實公民參與。

資料來源：江明修（1997：67）。

第四節 國外都會的區制參照

新直轄市出現的背景，在於順應全球化下城市競爭激化的需求，藉由行政區域的擴大與整併，提升都市的全球競爭力，進而帶動國家的發展。換言之，目前台北市、新北市、台中市、台南市與高雄市等五個直轄市，不單是五個獨立的行政體，而是一個都會區的核心地帶，扮演區域發展的領頭羊角色。在都會下轄的區政制度設計上，有必要參考先進國家都會的區制規劃，做為未來制度變革的參考。因此，以下茲就美國紐約、英國倫敦、法國巴黎、德國柏林以及日本東京等五個都市的區政規劃進行說明，作為我國區制設計的參照基礎。

壹、美國紐約市的區制設計



紐約市下轄五個行政區，分別為曼哈頓(Manhattan)、布魯克林(Brooklyn)、布朗克斯(Bronx)、皇后(Queens)和斯坦頓島(Staten Island)，這五個區在行政定位上並非自治的主體，而是作為市政府的組成部分，基本上是市政府的派出機關(周育仁，2011：27)。而在區政組成與權限方面，各區的區長由民眾直接選舉產生，但並沒有區議會的設置，公民對區政事務的參與，主要是以由區民自願參與所組成的社區委員會為主要管道(劉子昱、廖達琪，2011：43)，該委員會由 50 名經由直接選舉且無薪的成員組成，任期 2 年，每年改選一半，連選得連任，而所有紐約市議會議員都是社區委員會的當然成員(周育仁，2011：27)。

在區長的權力部分，雖然整體的市政管理是由上級的紐約市進行統一規劃，但每位區長有權參與市政府的預算委員會，並且擁有投票權，另外也有擁有一定程度的人事命令權，諸如退伍軍人協會、市政財務委員會、行政區劃委員會等，區長皆有指派人員參與的權力。雖然區長有部分的自主空間，但其自治權力受到市政府與社區委員會的限制，市與區之間強調嚴謹的上下從屬關係，加上並未設立民選的區議會讓區政接受民意監督，顯示紐約市的區體制與當前五都的區公所都屬於一種負責特定業務的派出機關，並不具備自治權，但相較於當前新直轄市的制度設計，紐約市下的各區顯然有更多在人事與財政上的自主權與影響力。

貳、英國倫敦市的區制設計

倫敦市當前的次級結構包含了大倫敦市(Great London Authority)以及 32 個自治區(boroughs)，每區人口 16 到 30 萬人，各區皆直選區議員並組成區政府(劉子昱、廖達琪，2011：44)，基於英國內閣制行政立法合一的精神，區政府也以行政立法權合一的設計運行，區長由區議會內部產生，而不藉由民選的途徑另外

選出。這些區議會同時履行區政的立法與行政權，在與市長權力的劃分下，其服務職能主要有教育、住宅、社會服務、地方道路、圖書館及博物館、廢棄物收集、環境健康等（周育仁，2011：48），藉由單一或數個區議會的彼此合作來處理區內的各種事務。從這樣的制度精神可以理解，倫敦市下的自治區並非只具備上級授權事項的執行權，同時也具備區內許多事務的自主空間，定位上較接近自治法人，而非派出機關，地方居民的需求可以由因地制宜的區議會來進行滿足。

參、德國柏林市的區制設計

柏林市目前下轄 12 個行政區(Bezirk)，施行民選體制，經由政黨比例代表制所選出的區民代表(Bezirksverordnete)組成區民代表會(Bezirksverordnetenversammlung)來推動區政運作（黃錦堂，2009）。根據德國區自治法(Bezirksverwaltungsgesetz)的規定，區為柏林邦之不具法人資格之自治體（周育仁，2011：34），其組織結構採行政立法二分的設計，由行使行政權的區政委員會以及監督行政機關的區民代表會構成區的組織建置。

在區民代表會的部分，其是由 55 位公民直選的區民代表組成，其選舉期程與德國柏林邦國會的選舉同時舉行，任期為五年，若國會提前改選，則區民代表會亦提前改選，區民代表會的席次依照各政黨得票比率進行分配，設有 3% 的分配門檻，其主要職權為監督區政之實施，具有質詢、議決預決算、決定基本政策、決定細部計畫以及各種同意權（黃錦堂，2009）。而在區政委員會的部分，其成員由區民代表會選出，依區民代表會的政黨席次比例分配區政委員會的 6 個名額，其中一名區政委員為區長，亦即採取委員會制的組織模式，區長具有整合區政委員會意見、執行區民代表會決議以及向區民代表會提出議案或對其決議表示異議之權力。整體而言，柏林市下的區並非完全的自治體，其自治功能並不強大，必須受到柏林市議會參議院的監督管理（劉子昱、廖達琪，2011：46）。但與單純

的派出機關相較，顯然具備更多自我管理與決策的空間。



肆、法國巴黎市的區制設計

巴黎市下轄 20 個區，各區成立區議會，區議員由公民直選的方式產生，較特別之處在於區議會成員的組成上，將區議員分為兩類：第一類是參與區議會直接選舉的區議員當選人，人數占全體區議員的三分之二；第二類則由各區直選的市議員來兼任區議員的職務，人數為全體區議員的三分之一（紀和均，2009：6-7）。而各區議員的席次總數，則按各區人口多寡決定，介於 10 到 40 席之間。而區議會的功能，在於將各區所重視的利益及事務，向市長或市議會表達意見，亦得在滿足「各區地域內之事務」、「攸關居住、管理或社會文化設備之決定」以及「具備該區特殊性」的條件下，對於各區事務進行實質的審議，換言之，其相當於政府與人民間的中介者（紀和均，2009）。而巴黎市各區區長，則由區議員互相推舉的方式產生，擔任區議會的主席，在區的相關事項上具有表達意見的權力。

從區議會的職能以及區長權限來觀察巴黎市的區政運作，其在行政定位上較接近於巴黎市議會的派出機關，雖然具有特定的審議權以及意見轉達權，但具體的區政事務仍然是由上級的市議會進行決策，不論是區長或區議會的意見，都只能算是一種參考，並無絕對的決策影響力。儘管如此，藉由民選的區議會進行各區意見的傳達，在具備民意基礎的情況下，仍比當前我國新直轄市官派區長的方式更能反映不同地區的特殊性，強化意見轉達的有效性。

伍、日本東京都的區制設計

東京都目前是由 23 個特別區所構成的地域，稱為東京 23 區，這 23 個特別



區，在 1974 年以前，屬於都政府的派出機關，區長由都政府指派，且無區議會之設置，直到 1974 年以後改行區長民選制度，設區議會、區議員由民眾直選，獲得行政事務處理權，成為自治團體（蕭全政，2009）。特別區的組織建置秉持行政立法二元制衡的精神，區議會監督區長及區政府之政策執行與預算，在準用日本基礎地方自治體「市」之相關規定的情況下，其原則上具有相當於市之法人格，但基於特別區內行政整體性與統一性的確保，其在行政權與財政權的運作上，受到上級都政府較多的約束（蕭全政，2009）。雖然存在這種上下之間特別的互動關係，但區政府與都政府之間並非完全的上下從屬關係，而擁有高度的自治權，加上自 2000 年特別區制度正式實施後，都政府逐漸將與居民生活密切相關的行政工作移交給特別區自行處理，使得特別區幾乎與市等級之自治團體權限無異（蕭全政，2009；周育仁，2011）。簡言之，東京都下的區政設計，將區政府定位為有充分自治權的地方團體，而非派出機關，不論在公民參與或地方政府能力上，都保持高度的彈性與自主性。

以上五個先進民主國家都會與我國五都的區政體制設計，可以整理成表 3-3。

表 3-3 各國都會區政制度設計之比較

都會	與次級政府關係	行政立法關係	下層組織型態	區長直選	議會直選
紐約	區長非官派	單一	區民自願參與社區委員會，委員會從屬於區政府。	有	無
倫敦	區長非官派	融合	各區選舉區議員並組成區政府。	無	有
柏林	區長非官派	融合	由區議會產生區政委員，非獨立機關，從屬於柏林市參議院。	無	有
巴黎	區長非官派	分立	區議員推選區長，區議員直選以及由市議員兼任。	無	有
東京	區長非官派	分立	選舉區議員及區長，組成區議會及區政府。	有	有
台灣五都	區長官派	單一	區長官派，區政諮詢委員非人民直選。	無	無

資料來源：劉子昱、廖達琪，2011：53。

而對該表進行分析，可以看到雖然各都會因為國情與環境的不同，而有偏向派出機關或自治團體的差異，但不論是在提高行政效率的目標下，保留民眾對地區事務的參與權，或是在強調住民自治的體制設計下，融入效率提升的配套方案，基本上都試圖在強調行政效率的派出機關以及強調民主治理的地方自治團體間，求取某種程度的平衡（劉子昱、廖達琪，2011）。反觀我國當前新直轄市下的區政設計，在制度設計上完全不給予民眾參與地方事務的空間，獨尊行政效率而忽略民主治理，在累積地方認同以及凝聚地方意識、促成地方協力治理，以及積累社會資本的過程中，可能都會產生較為負面的影響。這樣的制度效果，在由自治體的鄉鎮市轉換為當前區制的情況下，若的確存在，則這套制度設計就有加以改革的必要。

第五節 區制相關文獻回顧



對於區政制度的研究，新直轄市改制的確定是一個重要的分水嶺，改制前的區制分析大多針對區公所的體制設計以及實際運作進行檢討，進而提出改革的建議。而改制後的區制研究，則在直轄市角色轉換以及地方善治追求的基礎上，從許多不同的面向來思考區制的改革，呈現研究觀點的多樣性。因此，以下將以新直轄市改制作為劃分基礎，將區制相關文獻的回顧分為「新直轄市改制前」及「新直轄市改制後」來進行討論。

壹、新直轄市改制前的區制檢討

在地方制度法修正以及縣市升格直轄市申請案通過之前，對於區制的檢討大多是針對台北市與高雄市兩直轄市的區政制度進行探究並提出一些改革的相關建議。吳定（1993）在探討將台北市、台北縣與基隆市三地進行區域整合與重劃的研究中指出未來區公所應扮演更多重要的服務提供角色，透過自治權的給予或相關事務的授權來建立市政府與區政府之間密切的合作關係，以因應大台北都會區建立後對行政區定位的需求。江明修（1997）在對台北市區公所定位與組織功能的研究中，針對台北市的區政運作問題進行分析，指出台北市區公所存在行政定位不明、區政結構不利行政效率、無法發揮整合、領導、承轉與服務功能、無法與上下級單位進行有效溝通以及無法促進積極的公民參與等問題，建議未來應朝區自治體制方向改進。承接以上兩位學者對直轄市下區公所運作的探討，呂育誠（2001）對直轄市區公所的角色與地位進行思考，認為區公所的制度一方面在制度設計上存在指揮關係的模糊性，一方面無助於功能面上市民需求的滿足，後續的改革應先對區公所未來的定位與角色加以確定，並依據此一定位與角色發展



出具體的調整策略。上述對於區公所體制的反省，在類似的研究當中大多得到相同的結論，這些研究大多指出當前區公所在派出機關的定位下，缺乏足夠的權限與能力運作區政，也無法發揮實際的領導和整合功能，隨著民眾需求的膨脹與多元化，實有必要提供其更多的權力基礎，強化區公所的功能。(傅宗懋、許濱松，1987；詹滿媚，1995；許長仕，1996；席代麟、樊中原，2003；莊建築，2005；孫清泉，2005)。而對區公所體制的分析，在制度設計差異不大的情況下，針對台中市區公所(詹文富，2007)以及高雄市區公所(陳百山，2004)的研究得到的結論並沒有與台北市區公所存在太大的不同，顯示區公所的體制設計存在缺陷，在新直轄市改制前已經是一個各界所共同認知到的事實。

除了針對區公所的體制設計進行分析外，亦有研究從鄉鎮市體制與區公所體制的比較來思考區政制度的改革。陳陽德(1998)以台中縣市為研究標的，探討鄉鎮市與區這兩種不同性質的地方制度，對於民眾在地方認同、行政效率、政治效能感、政治信任以及民眾互動等面向的感受差異，指出台中縣鄉鎮市的居民在地方認同與政府信任及互動等項目上比台中市各區居民有較佳的觀感，至於兩者在行政效率的看法上則沒有太大差異，進而建議區公所的制度設計應該納入更多住民自治的精神。相較於這種對區政自治的樂觀期待，余政憲(2000)以高雄縣市為研究對象，從行政效率的觀點，得到了十分不同的結論。其針對高雄縣下轄之鄉鎮市公所與高雄市各區公所在人事、財政與施政面向上的差異，對交易成本、代理成本以及運作穩定性上的成本進行比較。指出鄉鎮市公所的自治運作，在鄉鎮市人員素質低落、財政難以自主，以及縣政府與鄉鎮市彼此衝突的情況下，存在較高的交易成本、代理成本以及施政穩定的維持成本，進而導致行政效率不彰。因此，從施政效率的角度來進行思考，其認為應該廢除鄉鎮市的自治體制，改為官派的區政體制，藉以提高地方政府的施政品質。以上兩種對區政設計的不同主張，揭示了區的行政定位在改制前就存在爭議，而這些爭議的討論，隨著新直轄市改制的定調，直轄市下區公所體制的一體適用引起了更多的思考。

貳、新直轄市改制後的區制檢討



相較於新直轄市改制前區制的檢討主要以傳統區制在運作上的缺陷作為改革訴求，改制後相關的討論則聚焦於地方政府角色的轉換以及藉由區級政府定位的改變作為呼籲相關改革的論述基礎。這些研究對區制的討論從不同的面向進行切入，約略可以歸納為組織功能、行政區劃、區政自治以及都會治理等四個類別。

首先，延續過去區政運作的討論，在五都改制後，基於區公所體制的一體適用，過往鄉鎮市公所的地方政府體制，如何轉換為區公所制度，過程中面臨那些問題，引發了研究者的討論。許郁珮（2009）以新北市為研究對象，認為過去台北縣的 29 個鄉鎮市在改制為區公所後，將會面臨各區需求差異難以滿足、區民參與程度的下滑以及縣市級選舉激化的情況，若欲有效調節這些問題，必須藉由行政區域的重新規劃整併，以及配套法案的修訂等途徑來處理。而陳衫根（2010）則以台中縣市合併升格的過程為標的，說明鄉鎮市公所在改制為區公所後，相關業務的移轉以及財產及人力的處理過程，並指出區公所在組織職能上不若過去鄉鎮市政府來的健全，基於直轄市下民眾需求的滿足，在依地方制度法進行行政區劃的整併後，應該強化區公所的組織職能。

除了體制轉換可能引起的問題以及實際過程的討論外，周淑娟（2011）更進一步以老人福利業務在改制前後的執行情況為標的，探討鄉鎮市改制為區後具體政策的執行情況。其指出在改制之後，由於區公所在預算、人事與組織職權上不再具備過往的資源規模與行動自主性，加上仍屬改制過渡期，相關經費的移撥、業務的規範仍有待釐清，使得老人福利業務的執行出現些許混亂，但整體而言，老人福利政策的執行並未因改制受到太大的影響。而針對上述改制後的現象，陳朝建（2011）認為是制度過渡期間的必然現象，其指出新成立的直轄市在鄉鎮市體制轉換為區公所體制的初期，勢必面臨過往職能與資產的存廢與承接、各區福利差異的平衡、市府業務局處的整合能力等問題，其認為新直轄市轄下各區的運

作，必須從做中學，同時藉由相關學者專家意見的彙整與參照，才能盡快建立改制後的區政運作秩序。

其次，上述研究在區公所組織功能的討論中，大都認為若要強化目前區公所職能虛化的問題，行政區劃的合理整併是賦予職權與資源前的前置工程。因此，針對未來行政區劃的推動，同樣引起相關研究的關注。陳朝建（2010）從新直轄市改制前我國鄉鎮市區所存在的巨大差異出發，探討在新直轄市體制建立後的次級政府如何藉由合理的行政區劃來落實均衡發展的區域治理理念。其指出在進行規劃時，必須針對歷史因素、文化因素、生活圈進行考量，藉由諸如立委選區、派出所轄區或地政戶政事務所業務範圍等務實主義的調整方案來進行運作，並以新北市以及屏東縣為研擬的對象，認為未來可以在務實方案的基礎上，輔以其他因素的考量，先以單一地區為對象進行實驗，作為其他縣市行政區劃的參照。相較於具體方案的規劃與研擬，黃建銘（2010a）則對行政區劃過程中民主精神的彰顯進行呼籲，認為在具體進行相關的規劃行動時，必須重視地方居民的意見，一方面強化行政機關的民主思維，一方面激發民眾的參與意願並提供參與管道，在集思廣益的情況下，建構合理的行政區劃，作為區政健全化的基礎。

第三，在行政區劃的工作完成後，區制的定位是否應該隨之調整，亦即從過去的派出機關調整為實行地方自治的區政府，亦存在從不同角度進行切入的討論。黃建銘（2010b）認為新五都下轄之區不再只是單純的政策執行單位，而應該扮演凝聚地方意識，帶動地方發展的角色。在這種定位轉換的情形下，區長是否一體適用的以官派的方式任用，值得思考。其進一步針對「全部官派」的單軌制以及「部分官派、部分民選」的雙軌制進行分析，指出前者具有降低行政成本、提高行政效率以及避免派系政治的優點，但亦存在無法體察地方民意以及違反自治價值的缺失；而後者則具有民主訓練以及凝聚地方認同的優點，但卻容易衍生自治亂象、區長官派之區的相對剝奪感以及行政成本的增加。在兩種方式都存在優缺點的情況下，其認為目前仍以單軌制為宜，亦即五都下轄之直轄市之區長全部

以官派方式任用，待進行合理的行政區劃以及考察民意趨向後，再決定是否進行改變。而黃錦堂（2009）也認為都會直轄市的設置目的在於快速有效的進行整體治理，直轄市面積與人口尚非龐大、各區之政經社文結構尚難謂有重大歧異性或複雜性、各區與直轄市間之交通與視訊傳播發達，沒有實施區自治的必要。

相較於維持派出機關的論述，羅承宗（2010）則認為以「基層政治惡質化」以及「減少行政層級來提高行政效率」作為鄉鎮市去自治化的理由並不合理，因為地方政治的惡化主因並非制度，而是過去威權統治的遺緒以及民主意識尚未成熟所導致的結果，藉由鄉鎮市自治強化民主德行仍有其必要。而行政效率提升的說詞，則顯然忽略公私部門的本質差異，行政效率的提升並沒有草根民主以及在地意識的凝聚來的有價值，因此，其主張未來仍應維持既有的鄉鎮市自治機制。從自治所具備的民主價值出發，施正鋒（2010）認為新直轄市改制將原住民鄉鎮市納入新直轄市後，取消鄉鎮市長及民意代表選舉的作法，與憲法保障原住民族自治的精神相違，在派出機關的行政定位下，雖然原住民之區的區長以山地原住民為限，但與過去做為地方首長的鄉鎮市長相比，對上級政策的影響力顯然降低，無法有效表達原住民的意見，捍衛原住民的權利，貶抑原住民族所主張的地方民主價值。因此，其主張新直轄市下轄之區或可考慮取消里長選舉，而舉行區長及區議員的選舉，讓原住民族的聲音能夠被聽見。黃之棟（2012）承接上述論點，從原住民族自治權的角度來檢視五都改制後的區政設計，指出五都升格後的區長官派體制，無法彰顯原住民族的民族自治精神，區公所預算的不足及權限的萎縮都使得原住民的權益與意見受到忽略。而被納入新直轄市的山地原鄉在改制為區後，這些地區的原住民將被認定為都會原住民，在既有原住民委員會輕都會重山地的資源分配政策下，將更無法得到應有的資源挹注，生活品質反而下降。因此，在原住民族自治法尚未通過的當下，實有必要考慮恢復五都中原住民地區的自治機制，落實原住民自治的精神與憲法權利。

除了從民主價值或民族自治的角度來探討區政自治的議題外，亦有研究者從



國外制度的參照，也就是比較研究的角度來討論區是否自治的問題。劉子昱與廖達琪（2011）研究紐約、倫敦、柏林、巴黎、東京及首爾的區制設計後，指出這些大都會地區的區政體制，雖然在行政效率與民主治理的偏重程度上存在差異，但大多在兩者之間達到某種平衡，反觀我國直轄市區制完全沒有提供公民對區政事務的參與空間，此種完全以行政效率為重的制度設計，在五都改制後應該適度地納入民主治理的精神，提高公民參與的程度，思考區自治的可能。而曹凱玲（2010）在比較上海、東京與首爾等城市的區制設計後，亦認為應該賦予現行五都轄下各區自治法人的地位，同時藉由財政、人事以及監督等配套措施的建構來強化過去鄉鎮市自治效能低落與弊病叢生的缺陷，落實區域治理的美好願景。相較於理論層次的爭辯，葉嘉楠與廖益興（2010）則藉由實際民調資料的分析來佐證區長民選的正當性，建議未來五都應該在進行妥善的行政區劃，充實各區政府的自治能力後，恢復區自治的區政體制。

最後，當前區政制度背後所蘊含的治理思維，能否有效的帶動都會治理的開展，是落實地方善治的關鍵。趙永茂與陳銘顯（2010）認為新直轄市下的都會治理，應該擺脫過去都市發展中「核心-邊陲」的發展策略，不應過於強調核心都會區的發展而忽略邊陲鄉村地區居民的生活改善，正確的治理態度應該是將各個行政區視為各具地方特色的發展單元，考量各地特色與優勢規劃出不同的發展願景與藍圖，在兼顧各行政區異質性的前提下彰顯多核心的地方發展樣態。而趙永茂與王皓平（2010）則透過「民主赤字」（democracy deficit）的概念對新直轄市改制後，自治機制的廢除在民主回應性上的負面影響進行論述，其認為新直轄市中除了台北市之外，其他都會的轄區皆很龐大，在議員席次數定有上限的情況下，導致每位議員的民意代表性下降，在鄉鎮市自治廢除的情況下，將導致地方居民和市府決策的疏離，進而造成制度菁英的治理模式。在前述的思考基礎上，趙永茂、陳銘顯與王皓平（2011）針對國外都會的規劃方式進行引介，主張應該以多元中心的都會治理模式為基礎，藉由區域之間的互賴互依，讓各個行政區具備各

自發展的能力，建構各具特色與發展優勢的區域單元，同時強化各區公所的組織授權與自治權能，活絡在地民主與凝聚地方意識，吸納公民活力成為地方治理的發展動能。

上述對於區政制度的反省與回顧，固然對區政制度的設計缺失，以及改制後進行改革的迫切性提供了許多有建設性的建議。但在缺乏對改制後的實際區政運作進行檢視的情況下，這些建議與實際治理動態之間的落差，使得這些建議的可行性容易引發爭論。以區是否自治的議題為例，不論是從法理學的角度進行價值之間的輕重權衡或國外體制的對照，都屬於一種應然面的討論，而無法貼近改制後實際的區政治理情況，使得論述的說服力有所不足。而訴諸民意探求的呼籲，則無法進一步的探究呈現這種民眾意見的根本原因，進而無法提供未來區制改革行動上的具體指引。至於民意代表性降低的民主赤字觀點固然可以衍生出區自治的合理性，但民意代表性數字的下降是否必然代表地方治理情況的惡化以及區自治的必要性，在缺乏對改制後地方治理情形進行實際分析的情況下，仍然無法提供具體的答案。因此，本研究認為針對改制前後區級政府治理情況，在社會資本累積上差異的觀察，可以適切反映制度改革對地方治理造成的影響，一方面作為上述文獻觀點的檢驗，一方面在實證分析的基礎上提供未來區政制度設計相關行動的具體建議。

第四章 國家機關與社會資本



目前在社會資本的研究上，對於社會資本的生成、維持與增減機制，存在兩種十分不同的觀點。這兩種觀點的主要差異，在於國家機關對社會資本的形塑是否存在影響力。其中一種觀點認為社會資本是運作於公民社會內部的資源，其產生與消滅，是公民社會內部的現象，國家無法進行管理與介入。此種對國家在社會資本生成上採取消極態度的觀點，稱為「以社會為中心的社會資本論」(society-centered model)。而另一種觀點則認為，社會資本在特定社會中的存量，並非一種完全無法藉由國家工具予以管理的外生變數(exogenous factors)，相反地，國家機關的制度設計對社會資本存在影響力，制度層面的變革，將會引起社會中社會資本存量的高低起伏。此種對國家在社會資本的生成上採取積極態度的觀點，稱為「以制度為中心的社會資本論」(institution-centered model)(Rothstein & Stolle, 2002)。

當前國內社會資本概念的相關研究，大多聚焦於公民社會內部變遷對社會資本的影響，甚少對國家制度變革，在社會資本存量上的衝擊進行討論，換言之，大多屬於一種以社會為中心的社會資本論應用。而本研究欲從改制後新直轄市轄下鄉鎮市公所的制度變革出發，探討改制前後特定區域的社會資本狀態，屬於以制度為中心的社會資本論述。在應用此種與當前主流社會資本論述有別的研究觀點前，有必要針對兩種不同觀點進行概要介紹，同時就過去聚焦公民社會內部的社會資本論之不足，以及制度如何影響社會資本進行討論，進而建構本研究在評估鄉鎮市改制對社會資本影響時所聚焦的衡量面向。因此，以下將分別針對兩種社會資本論、國家制度對社會資本的影響方式，以及地方制度對社會資本影響的衡量面向進行討論。

第一節 以社會為中心的社會資本論



壹、以社會為中心的社會資本論內涵

以公民社會為焦點的社會資本理論，以學者 Robert Putnam 所做的社會資本論述為核心，此種觀點認為，社會資本源自於公民社會內部強健的社群生活，公民藉由參與社群生活來建構與他人互動的社會網絡，培養互惠合作與信任的價值趨向，進而在民眾多元社群的廣泛涉入及彼此互動下，使這些互助網絡與良善價值的生成作用，外溢到整個社會，促成社會資本的累積與增加，以及良善社會與政府的形成(Lowndes & Wilson, 2001: 630)。這樣的因果歷程描繪，基本上完全排除國家機關在社會資本產生過程中可能扮演的角色，主張社會資本以及其構成要素是一種無法透過人為安排而創造的外生資源，政府無法藉由社會或政治層面的安排來獲得或增加社會資本(Jackman & Miller, 1998; Freitag, 2006: 125)。

此種完全聚焦公民社會內部而不討論國家機關與政治制度的論述途徑，源自 Putnam 在討論義大利南北政府的績效差異時，對此種差異所選擇的詮釋方式。Putnam 對義大利南北政府績效差異的研究，是以 1970 年代義大利政府增設區域政府此一行政層級後，南北兩地區域政府的制度運作成果為研究對象，其研究的進行，便是試圖去解讀何以在相同的制度框架下，不同地區政府會展現不同的行政成果。因此，制度在其研究中，是一個穩定不變的常數項(constant variable)，在這樣的假定下，其對績效差異的解讀，自然不會關照國家體制與制度績效的連動，以及國家行動對社會資本的可能影響。

另一方面，Putnam(1993)在將南北政府績效差異的成因，連結到兩地因公民社群活躍度差異而衍生的社會資本存量高低後，進一步將兩地公民社群生活的不同，歸因於 12 世紀政治制度差異的影響。其認為義大利北方 12 世紀採行的城市



國家(city-state)體制，鼓勵公民積極參與公共事務及各種社團，以及水平互動的治理機制，讓北方地區的人民願意投入時間與精力在社群生活的經營上，從而在這樣的治理傳統上累積互信與合作的行動網絡與價值體系，使得 20 世紀的義大利北方地區，在面臨一套新的區域政府制度時，能夠在過往的基礎上，經由社會資本的累積，展現良好的治理成果。相較於北方的城市國家體制，南方地區則因為 12 世紀時專制王權的治理結構，造成垂直式的指揮體系，以及人民社群生活的壓抑與抵制，使得 20 世紀的南方地區因為缺乏活躍的社群生活，導致新的區域政府無法藉由社會資本的增加來獲致成功。在這樣的解讀下，Putnam 雖然將國家制度納入社會資本高低的分析因素中，但「路徑依循」(path dependency)的詮釋方式，反而否定了制度變革對於社會資本可能存在的影響。因為當前公民社群的運作，在 12 世紀時就已經被決定了，不論接下來的制度出現怎樣的變化，都無法跳脫 12 世紀的制度框架，無法改變南北兩地在 20 世紀社會資本的存量差異。因此，國家制度是一個在歷史早期就被確定的變數，當國家制度在特定時點被確立後，其對公民社群的影響也跟著確定了，國家制度的變革不是探討社會資本變異時一個重要的面向。

在這樣的論述基礎下，Putnam 的社會資本論，屬於一種文化或歷史面向的解釋觀點，認為社會資本存量的變動，源自於公民社會中文化或歷史因素的改變，而非國家體制的變革(Maloney et al., 2000: 803)。這樣的論述在其對美國社會資本存量衰退進行的詮釋中更加凸顯，¹¹也使得後續使用社會資本概念的研究者，大多對國家在社會資本的形成上抱持消極的態度，如 Fukuyama(1995)便認為社會資本無法藉由政府制訂的公共政策產生，社會資本研究的重心，在公民社會，國家機關的角色無足輕重。而這樣的論述與研究觀點，引起了不同詮釋觀點的質疑，並對 Putnam 的論述進行批判與挑戰。

¹¹ Putnam(2000)將美國社會資本存量的衰退，歸因於電視的發明以及女性勞動力的增加等社會狀態的變化，未從國家制度的面向進行討論。

貳、對社會中心社會資本論的批判



Putnam 將社會資本的產生完全聚焦於公民社會內部的論點，引起了後續研究者的批判，而這些批判的目的，大多試圖把國家機關對社會資本的影響，納入社會資本的理論範疇，建構另一種觀點的社會資本論述。綜觀對社會中心社會資本論的批評，約略可以分爲「社群生活的質疑」、「路徑依循的曲解」以及「單向因果的推論」三大類，以下分別進行說明。

一、社群生活的質疑

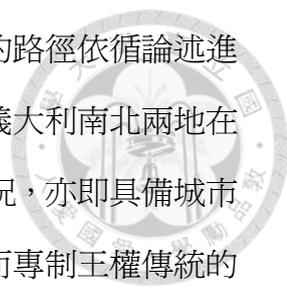
以社會爲中心的社會資本論非常強調公民志願社團對社會資本的影響，認爲社團數目的增加以及參與頻率的提高，是社會資本在公民社會繁榮的象徵。然而，批評者認爲，公民社團並未如 Putnam 所主張的扮演著社會資本創造者的角色 (Levi, 1996; Rothstein & Stolle, 2002: 4)，賞鳥協會或足球俱樂部這類組織，在成立目的與實質運作上，或許提供了公民進行社會互動的場域，但這樣的社會互動，並不會對整體社會的互信與合作帶來太多影響，宣稱這類組織的增加以及參與程度的提高能夠產生社會資本，對公民社團的重要性做了過度的推論。

此外，從一般大眾日常生活的時間分配來看，人們在社團活動上所投入的時間通常不多，相較於志願性的社團活動，家庭、學校、鄰里或工作地點是人們投入較多時間的場域，這些場域中的社會網絡與信任價值的培養，對於整體社會資本的變化，應該具備較多的影響力 (Levi, 1996; Freitag, 2006: 126)，將焦點置於投入時間不多的公民社團，並不合理。簡言之，社會中心社會資本論將社會資本的變動維繫於公民社團的論述，一方面對公民社團的功能做了過度的誇大，另一方面也忽略了其他重要機制對社會資本可能存在的影響，導致其論述並不具備十足的說服力與解釋力。

二、路徑依循的曲解

社會中心的社會資本論透過路徑依循的解釋方式，將國家制度定位成一個既定的影響因子，認為這個影響因子是一種傳承下來的歷史與文化，無法在短期內進行刻意的改變，其對社會資本的影響是長期累積的結果，而非國家制度短期變革造成的效果，進而否定國家機關在社會資本變動上存在的主動性。然而，這種將國家制度等同於「歷史共業」的論述，引起了許多的挑戰，這些挑戰認為國家機關並非只能扮歷史的受害者(victims of history)，消極的承擔過去制度所形塑的社會特徵，相反的，其能夠藉由正式制度與治理結構的調整，主動創造其所期待的社會特質與社會資本(Wallis & Dollery, 2002: 13)。因此，對於 Putnam 訴諸路徑依循的詮釋，相關的論述分別從理論與實證兩個方面進行批評。

在理論方面，Levi(1996: 46)認為 Putnam 對路徑依循的理解有誤，任何一個起始點(initial point)的決定，固然對目前的選擇存在某種結構化的限制，但這並不代表任何特定時點所做的決定，能夠完全決定或預測接下來的發展。相對的，每個階段之間的選擇，對於後續發展的影響，存在一定程度的變化彈性，這種彈性的存在，將使當前的實際狀況，可能與過去某個決策點的情況十分不同。簡言之，路徑依循的理念，並非主張特定時點的決定對未來變化可能性的完全排除，而是稍微限縮了這種變化的範圍與程度。因此，Putnam 以 12 世紀的制度設計作為當前公民社群活躍程度的決定性要素，從而排除其他制度變動的影響力，是一種路徑依循概念的誤解與誤用。而 Tarrow(1996)則認為 Putnam 將制度對公民社團的影響聚焦於 12 世紀時的制度差異，容易產生解釋上的偏誤，其認為義大利南北兩地公民社會的發展歧異，與其說是 12 世紀城市國家與專制王權體制的影響，不如說是 19 世紀兩地統一前，政治當局在治理方式上的差異所造成的結果，南方地區在被北方所吸納整合前，一直遭受著類似殖民剝削的統治，由於遭受經濟與政治生活的壓抑，南方地區的公民社會才呈現低度的發展。因此，其認為 12 世紀的統治體系對 20 世紀公民社群活力能夠產生影響的論述，過度誇大了歷史與文化要素的重要性，忽略了實質政治結構變動的影響力。



除了理論面向的挑戰外，實證數據的援引，亦對 Putnam 的路徑依循論述進行質疑。以 Putnam 在社會資本論中所強調的普遍信任為例，義大利南北兩地在普遍信任程度上呈現的數據，並不是高者恆高、低者恆低的情況，亦即具備城市國家傳統的義大利北方，其社會資本並非維持穩定的高水平，而專制王權傳統的義大利南方，社會資本也並非持續低迷，反而呈現高低起伏的變動，顯示 12 世紀的制度結構並不能完全決定特定地區當前社會資本的發展，在探討社會資本存量的分布與演變時，無法排除國家制度結構演變所造成的結果。

三、單向因果的推論

社會中心的社會資本論在社會資本與良好治理之間建立了單向的因果關係，認為社會資本的增加，意味著公共制度的改善、政治運作的順暢以及行政績效的增進，但正式制度卻無法影響社會資本，亦即兩者之間只有社會資本能對正式制度的運作造成影響，正式制度並無法使社會資本出現變動。對於這樣的因果推論，Rothstein & Stolle(2002: 4)認為並不合理，如果社會資本存量的差異能夠對正式制度造成影響，那麼社會資本存量的變動，應該也可以從制度差異的角度來解讀。Hooghe & Stolle(2003: 6)也認為，社會資本並非只能是一種國家傳統，當前國家的制度安排可以對社會資本造成實質的影響，進而藉由社會資本的積累來落實社會資本對良善治理之間的因果關係，而 Inglehart 亦主張不只普遍的信任有利於民主政治，民主制度本身亦有助於普遍信任的產生(1999，轉引自 Rothstein & Stolle, 2002: 11)。基於對這種因果推論的質疑，Maloney et al(2000: 223)認為相關研究的開展，不應該只探討社會資本對政府績效的影響，必須同時討論政府與社團關係對社會資本帶來的影響。換言之，社會資本與國家機關之間，並非一種單方面的因果連結，而是一種雙向的因果互動。

從以上的討論，可以看到將社會資本的產生與變動，完全訴諸於公民社會內部的論點，引起許多挑戰與批判，而這些批判的共同之處，在於就正式制度對社會資本存在影響力進行提醒，希冀從國家機關的角度來建構一套社會資本理論，

讓國家機關能夠藉由制度層面的變革，獲得有助於國家發展的社會資本，亦即一種以制度為中心的社會資本理論。



第二節 以制度為中心的社會資本論

壹、以制度為中心的社會資本論內涵

目前社會資本研究的相關文獻中，對於政府制度在社會資本形塑中扮演關鍵角色的論述，逐漸成爲一種研究上的共識(Evans, 1996; Freitag, 2006; Hall, 1999; Hooghe & Stolle, 2003; Levi, 1996; Lowndes & Wilson, 2001; Maloney et al., 2000; Offe & Fuchs, 2002; Rothstein & Stolle, 2002; Skocpol et al., 2000; Toral & Montero, 1999; Warner, 2001; Wallis & Dollery, 2002)。此種研究途徑的社會資本論認爲，一個社會中社會資本的繁榮，有賴於將此種資源與正式的政治與法律制度進行鑲嵌 (embedded) 與連結，社會資本並非獨立於政治或政府領域外的公民社會，相反的，政府政策與政治制度能夠創造、傳遞與影響社會資本的數量與型態(Rothstein & Stolle, 2002: 7)。換言之，一個社會中社會資本存量的高低，雖然與公民社群的發展存在密切關係，但這並不代表國家機關的行動不會影響公民社群或社會資本，如 Skocpol 便認爲：「組織性的公民社會如果缺乏主動的政府與包容性的民主政治，根本不可能繁榮興盛(1996: 25, 轉引自 Warner, 1999: 373)」。國家中的公民社群能否具備創造社會資本的公民性(civicness)與公民能力(civic capacity)，除了文化與歷史等因素外，國家機關與制度結構是一個不容忽視的面向，國家能夠藉由公民社群的強化，帶動社會資本的累積(Offe & Fuchs, 2002: 200; Tarrow, 1996: 395)。

除了藉由公民社群的活化作為創造社會資本的途徑外，更有論者指出即使在

社會或政治系絡不利社會資本形成的情況下，國家機關仍能經由創造性的組織與文化革新，主動的創造社會資本，並不完全仰賴公民社群的活動（Evans, 1996: 1129; 江明修，2004），進一步強調國家在社會資本創造上的重要性。簡言之，以制度為中心的社會資本論，主張國家機關與正式制度在社會資本理論中的重要性，認為藉由國家制度與社會資本兩者互動關係的討論，可以提供決策者或政治當局具體的行動指引，在具體的制度安排或政策工具的使用下，獲致社會資本的增加，提高社會發展與國家競爭的前進動能。

貳、正式制度對社會資本的影響途徑

制度中心的社會資本論認為社會資本的衍生與循環並非完全由公民社會內部的系絡所決定(Warner, 1999: 381)，政府的制度結構與制度設計對社會資本在任何社群的長期發展中扮演關鍵角色(Lowndes & Wilson, 2001: 631)，在這樣的論述基礎上，其進一步的對正式制度如何影響社會資本進行討論。在上述的討論中，可以發現正式制度對社會資本的影響力，主要可以藉由兩種途徑來體現，分別為「公民社群的強化」此一較為間接的方式，以及「制度的主動調整」此一較為直接的方式，而前者又可分為「公民權的保障」以及「社群活動的資源供給」兩類，後者則主要指涉「制度對人民信任的影響」，以下分別就這三種可能的途徑進行說明。

一、正式制度對公民權的保障

公民社會內部活潑的社群生活對社會資本的正面影響，不是一種自然發生的社會現象，而是在許多制度條件的基礎上運作的結果。而能否具備這些制度條件，必須就國家機關與公民社會兩者的關係而定。具體的說，公民社會之所以能夠獨立於國家機關，進而藉由內部社群生活的開展而扮演社會資本的搖籃，不是因為公民社會與國家機關之間自始自終都不存在任何聯繫與互動，而是因為國家機關

在面對公民社會時，選擇對其自我運作提供尊重與保護，讓公民社會得以擺脫國家機關的拘束，發展出多元活潑的社群活力，進而促進社會資本的累積。因此，國家機關能夠藉由制度層面的設計，來確保公民社會的自主性，作為影響社會資本的途徑。

國家機關對於公民社會自主性的確保，最基本的方式在於公民權的保障，藉由權利的賦予與制衡機制的建構，確保人民權利不會受到國家的恣意干預，而能有足夠的行動空間。Lowndes & Wilson(2001: 631)認為，國家制度在公民權的保障上，可以透過憲法與法律結構上集會結社權的確立、新聞自由的維護、公民教育權的普及、貧窮與社會排除(social exclusion)的解決與代議機制的建構，來確保公民社會在面對國家機關時，有足夠的能力來擺脫國家權力對其運作的介入，劃分國家與社會的界線，讓公民社會在制度結構的保護下，發展多元的社群組織，強化社會內部的互信基礎與網絡互動，促成社會資本的出現與成長。簡言之，國家透過制度設計對公民權所給予的保護，讓公民社會與社會資本間的正向關係得以成立，進而讓過去以社會為中心的社會資本論所主張的社會資本生成機制能夠落實。國家在社會資本產生過程中的消極角色，並非完全被動，而是一種經過選擇後的自我定位，主動的在社會資本的運作過程中退居第二線。

二、正式制度對社群生活的資源供給

作為社會資本產生的主要機制，公民社會的強化無法無中生有，公民組織的創立與維持、公民互動的平台與合作行動的開展，必須在足夠的資源基礎上，才能夠實現。而公民社會受限於自身的行動能力，有時可能無法獲得足夠的資源進行運作，有必要依賴其他行動者的資源協助，這種資源依賴的關係，提供了國家在社會資本形塑過程中，展現主動性的空間。換言之，國家機關在公民社會能夠有效的自我運作時，單純扮演消極的監控者、管制者與服務提供者，但在公民社會因為資源的缺乏而無法落實良善的自我治理時，則轉換為公民社會的催化者、召集者與促進者，透過資源的供給，作為形塑社會資本的具體策略(Warner, 2001:

189)。對於國家藉由正式制度給予公民社會行動資源，並進而影響社會資本形塑的方式，Wallis & Dollery 提供了詳盡的說明(2002: 12)：

政府可以藉由許多方式來和社群生活產生連結，舉例而言：政府可以提供地方居民與社區影響地方議題與決策的機會、提供社群組織發展所需要的各種基礎設施、透過補助款或行動建議來協助社團活動，以及對投入地方服務與地方事務的居民與組織提供各種知識和技術的訓練，藉此來激發社會資本的形成。

而 Warner(1999: 379)也認為在那些缺乏互動場域的社區內部，政府可以刻意地藉由這些場域的創造與設計來帶動社會資本在社區中形成。Evans(1996)則進一步主張國家可以經由與公民社會關係的建構，協助公民社會內部社會資本的累積，作為國家發展時可資利用的資源，其以許多文獻當中討論的個案為佐證，認為諸如台灣政府在農村地區灌溉系統的興建，對農村社會互助行為出現的效果，彰顯了國家可以藉由資源的運用來改善運作不良的公民社群，而公民社群亦需要政府的協助來落實更好的自我管理，顯示國家的確可以藉由積極的資源供給，發揮其對公民社會內部社會資本循環機制的影響力。這樣的論述，在國內許多文獻所討論的「社區總體營造」政策對我國社區內部社會資本發展效果的論述中，亦可以得到支持。簡言之，國家機關在面對公民社會時，除了消極的任其自我運作與發展外，也能夠透過資源的挹注與制度的設計，積極的影響公民社會的運作，帶動社會資本的出現與累積。

三、正式制度對人民信任的社會化效果

國家機關除了藉由公民社會內部活動的保障與促進來增加社會資本外，亦可以藉由政策工具的運作來建立人民的普遍信任感，直接對社會資本的形塑過程產生影響。此一影響途徑從政治信任與普遍信任的關係出發，認為一般公民對於政府制度的信任，能夠影響現代社會中公民對其他不特定人的信任(Levi, 1996: 50; Newton, 2001: 205)，亦即人民對於政府的制度或政策抱持較高的信心時，其較為容易對社會中的其他人抱持樂觀的信任態度。換言之，政府如果想要增加社會中

的社會資本，其本身的制度結構與政策體系必須先讓人民認為是值得信任的 (Stolle, 2003: 34)，透過諸如政策資訊的公開、立法的監控、違法者的處罰、少數者的保障以及公民參與的確保等策略(Levi, 1998: 85，轉引自 Stolle, 2003: 34)，來強化人民對政府的信心，進而提高人民之間的彼此互信程度，形成社會資本的良性循環。

至於政治信任與普遍信任之間相互關係的建構，Rothstein & Stolle(2002)的研究認為，是源自於制度結構或政策工具對個別公民社會化過程所造成的影響。在其針對人民在不同政策領域所表達的信任程度與普遍信任程度，兩者相關性進行的分析中，發現人民對警政消防體系，以及社會福利政策機關的信任程度，與其對他人的信任程度存在高度的正相關。他們對此種相互關係的解讀是，若人民在遭受治安威脅但卻認為警察體系無法扮演維持正義的角色時，通常會訴諸私人途徑的解決方法，長此以往，將使人民只信任與其有關係的特定人群，而對不熟悉的人抱持謹慎防範的態度。而在社會福利的分配政策上，如果人民認為政府在選擇福利受益者時無法維持客觀中立，反而優先考慮那些與政府關係較密切的人群時，為了獲得政府提供的福利，也會藉由各種管道拉關係、走後門，進而只信任與自己存在密切關係的人，而防範社會中的其他人。換言之，政府在社會秩序與福利供給等政策領域，能否藉由公正與廉潔的運作，形塑其在公民心中的良好觀感，對人民的社會化過程能夠產生一定的影響力，如同家庭與學校在個人社會化過程中所發揮的功能，人民與政府制度的互動也同樣具備形塑個人價值觀的影響力，藉由人民對政府信任程度的加強，連帶衍生出整體社會的信任趨向。這樣的影響方式，擺脫國家必須藉由公民社會來影響社會資本的被動性，更加凸顯國家在創造社會資本時所擁有的主動空間。

第三節 地方制度設計影響社會資本的衡量 面向



壹、地方制度與社會資本

前述針對制度中心社會資本論的介紹，對於國家機關藉由正式制度的調整與變革，來影響社會資本數量與型態的途徑與方式進行了討論。在國家機關藉由制度層面的變動來影響社會資本的可能性被確認後，接下來則要處理的則是，正式制度的那些特徵或安排，有利於社會資本的增加，而那些則會造成社會資本的減少。換言之，即是必須就制度本身的特徵對社會資本的影響進行進一步探究，以利在就制度變動對社會資本的影響進行觀察時，建立研究時的分析標準。

Warner(1999)在討論地方政府的制度設計如何帶動社會資本的創造時，指出地方制度如果想要促進社會資本的累積，制度的設計能否滿足「自主性」(autonomy)、「連結性」(linkage)與「投資回饋」(returns on investment)等三個核心要素，是討論地方制度與社會資本互動關係時值得關注的分析面向。所謂自主性，指涉的是制度設計能夠提供地方社群足夠的權力，在地方治理的過程中，有效的表達自身的觀點及落實偏好方案的執行，而不會因為決策過程被特定的團體或權力結構所把持，使得社區或人民的意見遭到埋沒(1999: 377)。而連結性則是指制度必須提供地方社群與其他社群或上層政府聯繫溝通的管道(1999: 378)，一方面藉由水平性的連結來強化不同社群對地方事務的參與，一方面藉由與上層治理結構的互動來獲得處理地方事務所需的權力與資源(1999: 388)。至於投資的回饋，則是制度的設計，能否讓地方居民在地方事務上所反映的意見與投入的資源，獲得實質政策方案的回應或資源的供應，使得地方居民認為其在地方事務上所投入的心力是值得的(1999: 376)。Warner 認為只要這三個要素能夠適切的納入地方制

度的設計之中，便能夠藉由平衡的自主性與強健的水平連結網絡來強化地方治理中的普遍互惠(*generalized reciprocity*)與民主治理(1999: 388)，帶動區域內社會資本的增加。

對於地方制度設計與社會資本之間的互動關係，除了 Warner 對制度所應彰顯的特質進行描繪外，Maloney et al(2000)從地方制度與公民社團的關係著眼，運用「政治機會結構」¹²(*political opportunity structure*)此一概念來進行討論。其認為地方政府的制度結構，在面對公民社團時，若其正式制度的設計能夠進行權力的分享和公民參與的保障，而在非正式的制度過程與行動策略中盡量透過吸納的方式整合不同立場的地方社團，建構具有實質整合特性的政治機會結構，將能夠強化公民社團的出現並提供人民涉入地方事務的誘因，形塑一種由上而下(*top-down*)的社會資本產生機制。而 Freitag(2006)則指出，國家制度的設計中如果能夠納入直接民主、審議民主與地方分權等制度特性，將有助於社會資本在公民社會內部的累積與發展。

貳、地方制度對社會資本影響的衡量面向

在上述討論的基礎上，可以將地方制度對社會資本產生正面影響的特質，約略整理出公民參與、決策回應、地方自主、民主決策以及社團協助幾點。而對於這些能夠激發社會資本的制度特點，Lowndes & Wilson(2001: 634–639)則進一步歸納出在討論一套地方制度對社會資本可能影響時，可以具體衡量的幾個面向，分別是「與志願部門的關係」(*relationships with the voluntary sector*)、「公民參與的機會」(*opportunities for citizen participation*)、「決策制定的回應性」(*the responsiveness of decision-making*)以及「民主領導與社會包容」(*democratic*

¹² 政治機會結構指涉政治系統中能夠對人民集體行動提供誘因與阻礙的某些特徵，這些特徵存在於正式的制度結構、非正式程序與主流行動策略，以及公共權威內部的政治系絡（菁英權力互動關係）當中(Maloney et al., 2000)。

leadership and social inclusion)，以下分別對這四個衡量面向的內涵進行說明：

一、與志願部門的關係

公民社會內部志願部門的發展情況，對於社會資本的產生與累積具有重要的影響力，而誠如前面所討論過的，國家機關可以藉由消極的保障與積極的協助來建構其與志願部門的互動關係，進而影響社會資本的增減。而在實際的制度設計上，地方制度中對於志願部門的支持與認定，以及志願部門可以接受的支持程度與形式，將會形塑志願部門運作的誘因結構。地方制度的設計可能會造成志願活動型態的轉變、社團結構的調整、整體社團數量的增減以及資源與資訊管道的變化，從而對志願部門產生社會資本的能力帶來影響(Lowndes & Wilson, 2001: 634)。換言之，若地方制度在設計上能夠對志願部門提供較多資源與資訊、鼓勵志願組織的成立、並加強志願部門的互助合作與服務功能，便能夠藉由志願部門本身運作的活化來獲得更多社會資本。因此，在探討制度變遷對社會資本帶來的影響時，可以比較在制度變遷前後，制度設計上對志願部門活動的資源挹注、以及志願部門活動受到行政部門支持程度的變化情況，來推論制度改變對於社會資本造成的影響。

二、公民參與的機會

除了藉由制度設計來對已經成立的公民社群進行保障與協助外，地方制度的設計中，能否提供公民對地方事務表達意見與參與決策的管道，將會影響人民透過組成各種團體進行集體行動並產生更多社會資本的意願高低。誠如 Cohen 所指陳的：「設計良好的政治制度若能提供公民足夠的行動空間，是養成公民精神的重要因素(1999: 223，轉引自 Lowndes & Wilson, 2001: 636)」。增加公民參與地方事務的機會，可以確保地方政府的民主正當性，同時培育更有責任感的地方公民(Lowndes & Wilson, 2001: 637)。換言之，作為與人民生活關係最密切的一套制度，地方制度的設計若能提供地方居民充分的參與機會，不但能夠透過參與的過程發揮公民教育的效果、激發地方內部公民活動的發展，更能夠藉由參與過程的

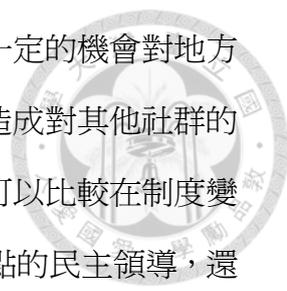
彼此合作，產生新的互動網絡與信賴關係，成為社會資本產生的活水源頭。因此，在探討制度變遷對社會資本所造成的影響時，可以比較在制度變遷前後，制度設計中有關公民參與的機會、方式與程度的變化情況，來檢視制度變動對社會資本的影響。

三、決策回應性（含公共服務）

地方制度的設計中對公民參與管道的確保，固然有助於公民團體的形成以及公民對地方事務的廣泛涉入，形成對地方治理有利的社會資本，但這些社會資本能否被確實納入地方事務的處理過程，則取決於地方制度的設計，能否確保決策者將公民意見納入決策考量並對其偏好進行滿足。如同 Warner(2001)在制度結構影響社會資本的要素中所強調的「投資的回饋」，地方公民對地方事務的投入，如果無法得到決策者的回應，其投入的意願將逐漸降低，社會資本的形成機制也將因而減弱。唯有公民社會內部自主運作的結果，能夠適切地融入決策制定的政治過程，公民社會所蘊含的社會資本，才能從一種潛藏的(potential)資源，轉換為對民主與治理有益的實質(actual)助力(Lowndes & Wilson, 2001: 638)，落實地方善治的目標。而決策回應性在制度設計上的有無，取決於課責機制的設計，當制度中規範了人民對決策者的課責機制時，決策當局較傾向對人民的偏好進行回應，課責的強度越高，回應的壓力也越大。因此，在探討制度變遷對社會資本的影響時，可以比較在制度變遷前後，制度設計在決策者在人民偏好回應上的規範機制與規範強度差異，來探討制度變動後社會資本可能的發展情況。

四、民主領導與社會包容

社會資本對地方治理的正面助益，除了形式上的數量增長外，社會資本在不同行動者之間的分布狀況亦是值得關注的一個課題(Lowndes & Wilson, 2001: 639)。如果社會資本集中於特定的行動者手中，地方事務的處理將無法充分考量各方觀點，也不利多元活潑的社群生活發展，更可能在決策過程過於排他的情況下，降低地方居民彼此的信任程度，造成社會資本的衰退。地方制度的設計，若



要促進社會資本的發展，必須讓公民社會中不同的社群，都有一定的機會對地方決策產生影響力，而非讓某些社群取得不合比例的決策特權，造成對其他社群的排擠效果。因此，在探討制度變遷對地方社會資本的影響時，可以比較在制度變遷前後，地方事務的決策機制，呈現的是一種廣泛整合社會觀點的民主領導，還是少數壟斷的寡頭決策，來檢視制度變革對社會資本的影響。

在上述的討論基礎上，本研究將上述制度設計所提及的四個面向，轉化為具體的訪談題綱，四個面向分別觸及的問題整理於表 4-1，後續實證性的結果分析，將以此份訪談綱要對前述訪談對象進行訪談後的資料為基礎，探查新直轄市體制下制度結構的轉換，對於本研究所觀察的新北市新店區，在社會資本的發展情況上所造成的實質影響，並進一步對未來制度的調整提出建議。



行連結。首先「與志願部門的關係」以及「公民參與的機會」這兩個面向，能夠決定地方治理網絡中社團生活的活力，同時影響地方居民在制度化的參與管道下形成新互動網絡的運作空間，能夠影響地方治理網絡的運作活力。而「決策回應性與公共服務」之所以與社會資本的規範要素有關，則是因為制度設計對一般民眾提出的需求，若能在賦予決策當局足夠的行政能力下，讓人民透過一定的課責機制來驅使政府進行回應，公民社會與公部門之間的互動關係，將在具備互惠能力的前提下，基於雙方行為的彼此約束，使彼此互惠的行為規範得以確保。最後，「民主領導與社會吸納」面向所強調的決策過程的集思廣益以及各界觀點的納入，能夠影響人民對地方政府決策過程的信任程度；換言之，若地方政府的決策無法關照各種立場的人民意見，將使得人民認為政府的決策過程不夠中立公正，進而導致政治信任的降低以及社會信任的滑落。總結而言，透過上述題綱的建構，本研究試圖對地方制度設計與社會資本的關係進行討論，評價當前新直轄市區制的制度良窳。

第四節 小結

當前社會資本的主流研究，大多聚焦於公民社會內部的變動對社會資本帶來的影響，忽略國家機關與正式制度在社會資本發展上能夠扮演的角色。本章從社會中心社會資本論的立論出發，指出其將國家機關刻意排除在社會資本形成過程的論述，不論在理論層面的解釋或客觀事實的驗證上都存在缺陷，進而主張在討論社會資本的變動時，不應該只從歷史或文化面向的社會觀點進行詮釋，而應該從正式制度的設計與變革來進行解讀。而正式制度之所以能夠對社會資本產生影響，源自於國家機關與公民社會的互動，以及制度運作對公民具備的社會化效果，亦即藉由公民權的保障、公民社群的扶持以及公正的政策執行，國家機關可以對

蘊含在公民社會內部的社會資本產生實質的影響力。

在制度對社會資本具備影響力的論述基礎上，此部分進一步就制度設計中影響社會資本增減的特徵進行討論，認為當正式制度在進行規劃時，若能夠提供公民社群足夠的支持與資源、確保民眾對決策的參與空間、強化政府決策對民意的回應性，並盡可能讓所有立場與觀點的群眾進入民主決策的場域，則制度的運作將能夠帶來社會資本的豐盈，反之則可能造成社會資本的衰退。因此，在探討地方制度變革對區域社會資本所造成的影響時，本研究認為，可以從變革前後地方制度在「與志願部門關係」、「公民參與的機會」、「決策回應性與公共服務」以及「民主領導與社會包容」等四個面向的變化，來思考改制後社會資本可能的發展趨勢。

新直轄市改制中最重大的制度變革，便是過往鄉鎮市的地方自治體制，將一律改制為區公所的制度型態，此種地方層級的制度轉移，在上述四個制度設計的面向上，勢必會產生許多變化，進而對改制後地方治理的社會資本造成衝擊。因此，本研究希望可以透過觀察改制前後這四個面向的變化，來檢視改制後社會資本的興衰，進而在這樣的研究結果上，提供未來進行區制設計時的具體建議。



第五章 新店區改制後的社會資本變動



第一節 新店區概述

新店區為新北市轄下 29 個行政區之一，位處台北盆地東南隅，為台北都會區的衛星城市之一。新店地名的由來，一說是清嘉慶、道光年間，由墾首陳合發，李詳記等 10 餘人合資，招泉州五縣佃戶逐泰雅族退入灣潭，在碧潭東岸昔新東、新西二里新建店鋪成街，為有別於大坪林「店仔街」而稱為「新店」。一說是道光年間泉州人林章存在今碧潭東岸墾荒形成店鋪街，因山洪而沖毀街屋，重新整建後，為區分新舊乃稱之為「新店」。另一說是，清光緒 11 年（1885），在上游屈尺設置撫墾支局，成為通往屈尺地區原住民的出入口，漢人在此新設店鋪與之交易而稱「新店」（新店市公所，2010：28）。

新店區所轄土地面積為 120.3 平方公里，占新北市全境面積 5.86%，在新北市中排名第五，屬中型規模市鎮。目前新店區人口總數為 29 萬人，人口產業型態以第三級產業為主，但農業人口在總人口中的比例在新北市中排名第八，第一級產業在新店仍占有一定的人口比例（新店區公所，2013）。而就行政轄區的劃分以及人口分布而言，新店區下分為 69 個里，部分山區里(如廣興里)的幅員廣大、人口稀少，其面積規模甚至可以和新北市的某些行政區相提並論(如永和區)，而座落於區中心的某些里則僅涵蓋一個社區，落差不小。至於新店區內的人口分布，則呈現出集中於大坪林、安坑、青潭以及新烏平廣等四個地區的狀態，其中大坪林以及安坑因為經濟建設以及先天條件良好，人口成長十分快速，而青潭及新烏平廣兩地則因位處山區地帶，人口成長較為緩慢，詳細的行政區劃如圖 5-1。而這種人口分布上的差異，同時也對產業型態的分布帶來影響，人口聚居較多的

地區大多以二三級產業為主，而山區地帶則以第一級產業為主，存在地域內部的異質性。

在行政地位的轉換歷程部分，新店在臺灣光復後，於民國 35 年 1 月 23 日成立新店鎮，設鎮公所。民國 69 年 7 月 1 日升格為台北縣之縣轄市，設立市公所，而在民國 99 年 12 月 25 日台北縣改制為新北市後，依據 99 年 6 月 14 日修正之「地方行政機關組織準則」規定，新店市改制為新店區，新店市公所改制為新店區公所。

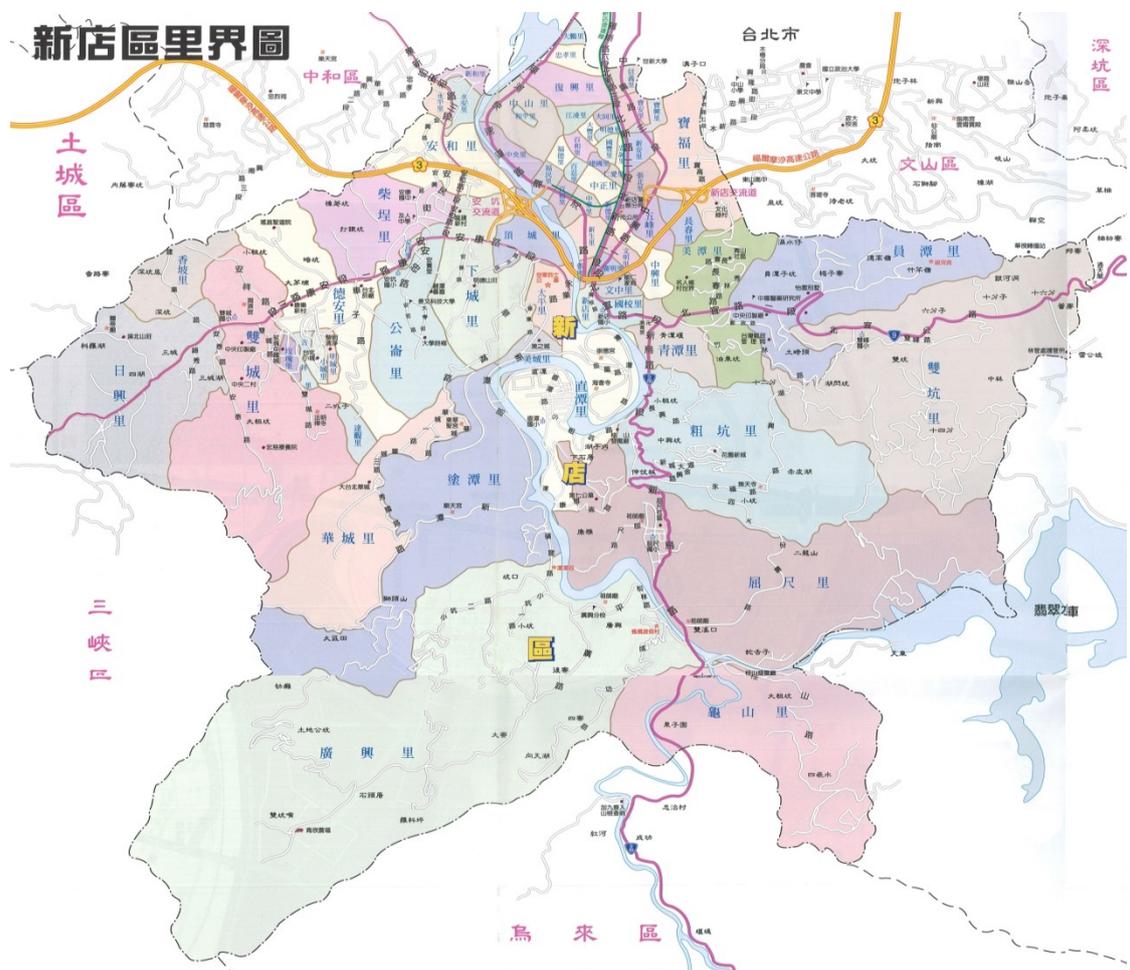


圖 5-1 新店區行政區劃圖

資料來源：新店區公所網站

第二節 新店區改制前後的制度變動



新店由改制前實施地方自治的市公所體制，轉換為改制後派出機關的區公所體制，在組織結構、行政職能、自治權限以及預算資源等面向上都歷經了調整與變動。在就制度設計變動對地方社會資本帶來的影響進行觀察前，必須先就這些面向的變化加以說明，作為後續討論的基礎。因此，以下分別就新店在改制前後的行政組織、自治行政以及行政預算的變動進行討論。

壹、行政組織與職能

新店在改制為新店區公所前，在市公所內設有民政課、財政課、建設課、工務課、社會課、養護工程課、觀光產業課、行政室、人事室、主計室及政風室等共計 11 個單位，同時具有指揮市內清潔隊、托兒所及圖書館等所屬機關的職權。而在升格改制之後，依據地方行政機關組織準則第 13 條第 2 項與新北市區公所組織規程第 4 條之規定，內部組織調整為 5 課 4 室，包含民政課、役政災防課、經建課、社會人文課、工務課、秘書室、人事室、會計室與政風室。其中役政災防課承接原屬民政課之災害防救與兵役行政業務而獨立，經建課由原建設課與觀光產業課合併而來，工務課則納入原養護工程課之業務，原財政課因為改制後區公所不再具有獨立財源與預算自主性而裁撤，至於原本附屬於市公所之清潔隊、托兒所及圖書館等單位，在改制後則移交新北市政府權責。

新店區的行政組織與行政職能在改制之後的制度轉換，由於預算自主性的喪失以及相關權限對市政府的移轉，在公所內部的組織結構，預算規模以及人力編制上都無法與過去施行地方自治的市公所相提並論，區公所在市府派出機關的行政定位下，面臨組織編制與運作權限的限縮與虛級化，在地方事務的處理上不再

具備過去的自主性以及行政能力。



貳、自治行政的轉換

新直轄市下治理型態的轉換，最明顯的特色便是過往鄉鎮市自治體制的取消。此種自治權限的去除，從地方政府的功能與定位來看，呈現的是由過往反映地方需求，作為地方（民眾）代表的「地方的政府」，轉換為市政集權下，配合市政府行政需求，作為市政府在地方上的代理人的「國家分枝」的角色轉變（呂育誠，2006）。行政組織角色的轉變，連帶對地方政府中特定行動者的角色與功能產生衝擊，而在這些行動者當中，所受影響最大者，莫過於過去扮演行政體系領導人的地方首長以及構成地方立法體系的民意代表。此次新直轄市的治理變革，在地方制度設計上進行的調整，使得行政首長在角色轉換下面臨權責的限縮，而民意代表則在自治機制的取消後逐漸虛級化。而此種制度面向的調整，對於區級治理過程中，區公所與民間社團的互動、公民參與地方事務的機會、區公所對人民需求的回應能力，以及人民對區公所運作體制的信任觀點均可能帶來影響。因此，以下茲就新店地區行政首長以及民意代表在改制前後在制度結構上的權限變動與角色調整進行說明。

一、行政首長

新店在改制之前，為實施地方自治的新店市公所，其行政首長依照地方制度法第 57 條之規定，由市民依法選出，任期四年，連選得連任一次，扮演對外代表新店市，對內綜理新店市政的角色。換言之，在改制之前，新店市的行政首長為民選市長，為新店市實施地方自治的領導人。而其具體的職權範圍，除了上開條文所做的整合性規範外，若就地方制度法的條文進行檢視，改制前的民選市長具有以下職權：

- （一）對自治事項之指揮權（第 20 條）

地方制度法第 20 條就鄉（鎮、市）之自治事項進行規範，指出鄉（鎮、市）政府在組織行政、財政、教育文化等數項業務上具有自治權，而市長既然是市政的整合者，對於這些自治事項的規劃與執行自然具有綜合性的指揮監督權。

（二）人事任用與領導權（第 57 條）

改制前民選市長在相關課室主管人員的任用上具有充分的用人彈性，除了主計、人事及政風三個單位的主管基於一條鞭的管理方針，而依專屬人事法律任免外，其對剩餘相關單位一級主管的任免有決策權，能夠發揮對公所內部人員的領導統御功能。

（三）與市民代表會互動的相關權限

改制前新店地區的制度設計，屬於行政立法二分的權力制衡體制，代表行政體系的民選市長，在與立法體系的市民代表會進行互動時，地方制度法也提供其相對應的權力來推動地方市政。諸如向市民代表會進行施政報告之權（第 48 條）、要求市民代表會延長會期或招開臨時會之權（第 34 條），以及當市民代表會所通過之決議窒礙難行時，得敘明理由送請代表會進行覆議之權（第 39 條），確保民選市長在推動地方自治時具有足夠的權力基礎及運作空間。

（四）法規與預算提案權（第 40 條）

改制前的新店市政府，在自治規章及地方預算的規劃上具有自主性，不論在市公約的訂定與調整，或是預算數額與用途的決定，市公所內部有十足的決策權，對於地方事務處理的彈性，以及地方建設經費支應的即時性存在正面效果。

除了地方制度法所提供的行政權限外，改制前的新店市公所，對於附屬於市公所的圖書館、托兒所及清潔隊這些組織，市長也具有實質的指揮監督權，對於這些單位所提供的服務，能夠即時針對人民的意見進行回饋與調整。

而在新直轄市的制度轉換後，雖然改制前在任的各鄉鎮市首長只要不具備地方制度法第 58 條所列情況，大多由市長以機要人員的任用方式留任，但其身分卻從過往的民選公職人員，轉換為適用《公務人員任用法》的簡任十職等之常任

文官，而其過往的相關職權，也隨著角色的調整而遭到限縮。首先，依新北市區公所組織規程第 2 條之規定，新店區長由過去地方自治的領導者，轉變為承市長及民政局長指揮監督的區政管理者，連帶使其過去對自治事項具有的強制性指揮監督權，轉變為建議性質的協調指導權。而區公所單位主管的人事任命權，則轉為直轄市市長行使，過往的人事任命權上移。其次，隨著改制後鄉鎮市民代表會的撤銷，過去民選市長與市民代表會的互動權限自然不復存在。再次，預算及法規的編制權與提案權，在改制之後亦轉移到直轄市政府，區長對於預算經費的運用，只能在市府規劃的預算規模以及市議會同意的預算額度下進行，完全喪失地方財政的自主權。最後，改制後各區的清潔隊、托兒所及圖書館業務交由新北市政府統一指揮，區長對相關單位的管理權限亦受到貶抑。整體而言，新店區行政首長在改制前後的職權轉變，可以整理成表 5-1。

表 5-1 新店市長轉任區長的職權變動

改制前的市長職權	法律基礎	改制後的區長職權
市自治事項之指揮監督權	地制法第 20 條	轉為協調指導權
市公所單位主管之人事任免權	地制法第 57 條	轉移給直轄市長
與市民代表會互動之權	地制法第 34、39、48 條	取消
預算編制與提案權	地制法第 40 條	轉移給直轄市政府
附屬機關之指揮權	市公所組織自治條例	轉移給直轄市政府

資料來源：本研究自行整理

二、民意代表

地方自治的實施，除了地方首長由人民選舉產生，對人民負責外，在制度的設計上，必須提供人民對地方事務表達意見的機會與管道，以及確保地方行政符合民意趨向的監督機制。而落實此項任務的行動者，便是在地方事務的處理過程中，專司民意表達的民意代表。而此次新直轄市的制度調整，基於自治團體到派出機關的定位轉換，對於地方民代的職權與角色，進行大規模的調整，使得地方

民意的表達管道，面臨了不小的轉變。

改制前的新店市，依據地方制度法第 33 條之規定，有人民直接選舉之市民代表組成市民代表會，作為地方的立法機關。市民代表任期四年，連選得連任。新店市在 2010 年改制前的市民代表會，為 2006 年 6 月 10 日所選出之第八屆，人數為 25 人。而其職權依據地方制度法第 37 條之規定，包含議決市規約、議決市預算、議決市臨時稅課、議決市財產之處分、議決市公所組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例、議決市公所提案事項、議決市公所決算報告、議決市民代表提案事項、接受人民請願以及其他依法律或上級法規、規章賦予之職權。而代表會的運作，依地方制度法第 34 條之規定，定期會議每 6 個月開會一次，於每年 5 月和 11 月由代表會主席召集，每次會期以 16 天為限。從上述職權的相關規定來看，改制前的新店市政府，在制度設計的結構上，透過市民代表提案權的行使，以及對人民請願的受理，地方民眾的意見能夠藉由市民代表會的運作進行反映，同時透過市民代表會來落實地方行政的監督與課責，姑且不論制度運作的有效性，若單從制度設計的角度進行思考，這樣的制度規劃提供民眾對地方事務的參與機會，並在地方政府對民眾需求的回應上提供了一定程度的壓力。

而此次新直轄市的制度轉換，在派出機關的行政體制確立後，雖然區政運作上對市民代表會的需求不再，但為了降低改制後大量民選公職人員裁撤對改制過程造成的政治阻力，地方制度法第 58 條之 1 特別對新直轄市改制前在任之市民代表的處理方式進行規範，將改制前未被依法停職的市民代表，由市長轉聘為區政諮詢委員，任期為改制後四年，期滿不再續聘。而從市民代表轉任為區政諮詢委員後，區政諮詢委員的職能大幅萎縮，依上開條文的規定，新直轄市下的區政諮詢委員，僅能對區政業務、區政興革以及區行政區劃提供建議，以及履行其他依法令賦予相關事項的權限。若對這樣的角色轉換進行討論，不難發現改制後的區政諮詢委員，不但失去作為民意傳達的權限與功能，其對區公所行政事務的處理，也無法再發揮強制的監督功能。而這樣的制度變遷，單從形式上的制度設計

來看，大幅縮減了地方民眾對地方事務表達意見的機會，同時減少地方行政體系受到的民意課責強度，在區政治理的運作上，呈現與過往十分不同的情況。



參、預算資源的變動

新直轄市制度結構的轉換，除了組織結構以及自治權能的變動外，地方政府在地方事務處理上所能夠動用的資源規模，亦隨著直轄市的改制而發生變化。過去實施地方自治的新店市公所，具有財政自主權，藉由自主財源與上級補助款的挹注，獨立編制新店地區的年度預算。而改制後的新店區公所，一方面失去過往的財政收入，另一方面也不再具備預算編制的獨立性，在能夠動支的預算資源上，呈現出大幅縮減的情況。若對民國 93 年到 102 年這十年新店地區的預算總額進行觀察，在改制前的民國 93 到 99 這 7 個會計年度，新店市公所的歲出預算總額大約為 15 億台幣左右，而在改制為區公所後的 100、101 及 102 這 3 個會計年度，新店區公所的預算總額平均約 6 億左右，預算總額規模的變動程度如圖 5-2。

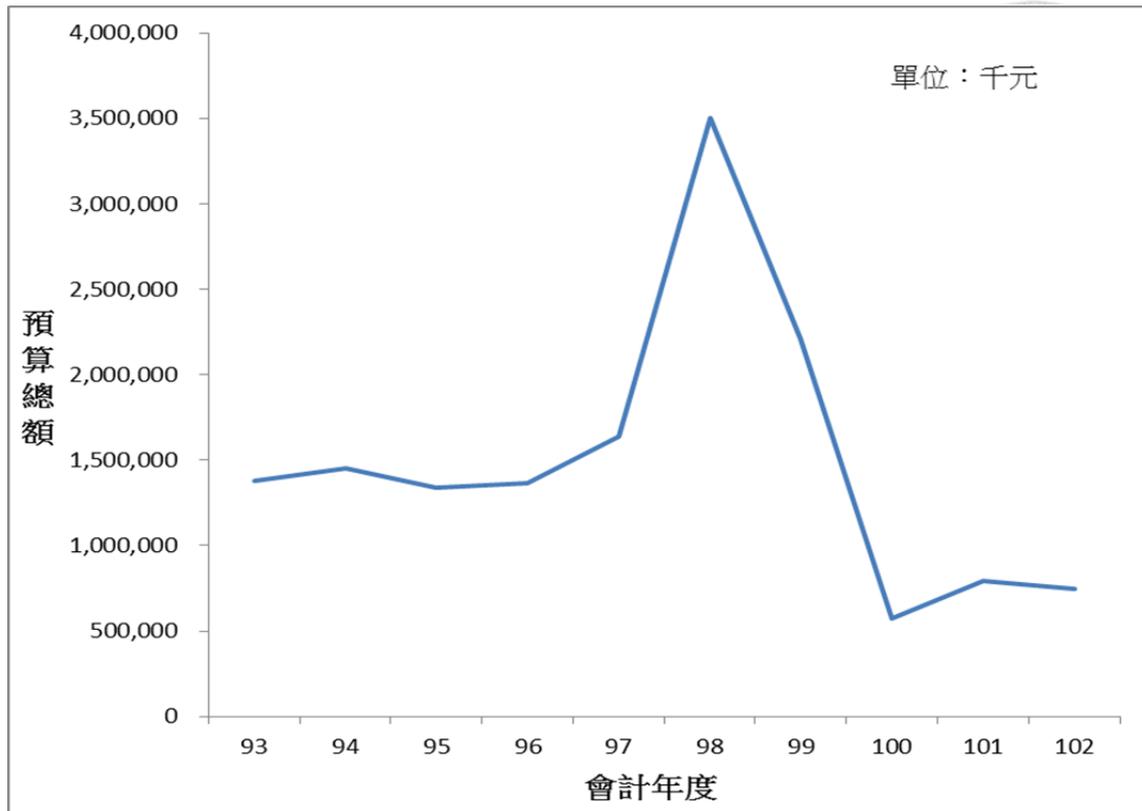


圖 5-2 新店區預算規模變動 (民國 92 年-102 年)

資料來源：本研究整理自新北市統計要覽

從預算總額在改制前後的變動情況來看，由於代議機關的裁撤以及業務的向上移轉，改制後新店區公所的預算資源呈現大幅度的減少。這樣的轉變使得新店區公所在面對地方民眾提出的需求時，無法在過往的資源規模下，進行有效的因應，導致區公所在地方需求的決策回應能力受到限縮。而若進一步針對公所預算在社區組織活動的資源挹注情況進行檢視，改制之後的新店區公所，在地方社區組織活動上所能提供的經費支持，呈現更顯著的下降趨勢。同樣以民國 93 年到 102 年這 10 年的預算編制情況為例，改制前的新店市公所，每年在社區發展的歲出項目當中，平均都提供數百萬元的經費作為協助新店地區社區組織活動的資源挹注，確保新店地區的社區活動能夠在公所經費的供應下順利的進行。而在改制為新店區公所後，此一項目的預算額度快速減少，甚至在 101 年之後已不再編列社區發展的預算經費，詳細的社區發展預算額度變動見圖 5-3。

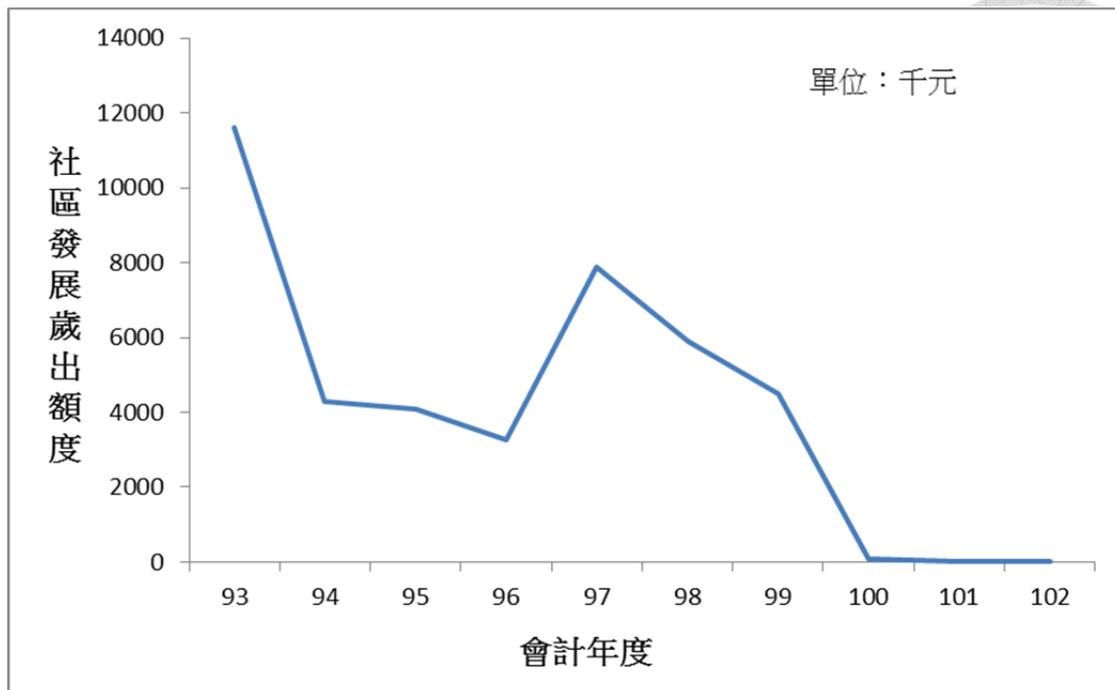


圖 5-3 新店區社區發展歲出預算額度變動（民國 93-102 年）

資料來源：本研究整理自新北市統計要覽

對社區發展預算額度的變動情形進行觀察，若從制度設計的面向來看，不難發現在改制為區公所之後，社區組織能夠從區公所能到的資源挹注大幅降低，制度結構的轉換導致區公所對地方社區活動支持能力的萎縮，可能造成過往地方社區與政府之間互動網絡的衰頹，以及社區活力的下降。而當地方社區組織的活動進行因為資源的短少而無法順利推展，甚至被迫停止時，其對社會資本累積所具有的正面功能可能無法彰顯，對地區社會資本的累積帶來負面的影響。綜言之，改制後的新店區公所，相較於新店市時期所擁有的財政自主性以及預算資源，在預算資源上呈現顯著的減少，而可用資源的下降，具體反映在區公所對新店地區社區組織支持動能的減損，對於新店地區社會資本的發展可能帶來不利的影響。

以上對新店地區在改制後的組織結構、自治權能以及預算資源等面向的變動所進行的說明，可以看到新直轄市的制度結構轉換，讓新店區公所不再具備過往的行政權限以及行動自主性，在民眾需求的回應以及社區活動的支持上，無法再發揮過往的角色。從制度設計的角度切入，這樣的制度變革，對於區層次社會資

本的發展較為不利。在制度轉變帶來影響的論述基礎上，以下將針對改制後區級治理中政府與社區組織的關係、公民對地方事務的參與機會、政府對民眾需求的回應能力以及民眾對區公所的信任度進行討論，透過訪談資料的分析，探討改制後的制度設計對新店區社會資本的具體影響。



第三節 改制後制度設計造成的實質影響

在上述制度轉變的討論基礎上，本研究依據上一章所擬定的訪談題綱，對新店地區治理網絡中重要的行動者，針對新直轄市治理體制轉換對「區公所與志願部門的關係」、「公民參與的機會」、「需求回應能力」及「決策的公平性」進行當面訪談，理解此種制度變革對地方帶來的實際影響。同時針對社會資本的網絡、規範與信任三個要素詢問受訪者的意見，作為分析改制後社會資本變動的討論依據。訪談於 2013 年 5 月進行，共訪問 14 位受訪者，並將受訪者的類型分為四類，分別為區公所的內部職員、里長、區政諮詢委員以及社區發展協會的領導者，其後更於 2013 年 8 月追加訪談 1 名新店選區之市議員來確認先前訪談意見的真實性，詳細的受訪者清單及訪談資訊見表 5-2。本節將先針對制度轉變在新店區造成的實質影響進行討論，下一節則對社會資本的三個要素在改制之後的變動情況進行分析，最後在第五節則將四個制度設計面向轉換造成的影響與三個要素的變動進行連結，進行綜合性的討論，藉此對改制之後新店區社會資本的發展情況提出本研究的觀點與意見。

表 5-2 受訪對象資料

受訪者編號	職稱	訪談時間	訪談地點
A1	前新店區副區長	2013 年 5 月 3 日	雙溪區公所
A2	新店區公所視導	2013 年 5 月 28 日	新店區公所
B1	里長	2013 年 5 月 6 日	里辦公室
B2	里長	2013 年 5 月 7 日	里辦公室
B3	里長	2013 年 5 月 8 日	里辦公室
B4	里長	2013 年 5 月 10 日	里辦公室
C1	區政諮詢委員	2013 年 5 月 14 日	區政諮詢委員住所
C2	區政諮詢委員	2013 年 5 月 15 日	新店區公所會客室
C3	區政諮詢委員	2013 年 5 月 17 日	區政諮詢委員服務處
C4	區政諮詢委員	2013 年 5 月 17 日	區政諮詢委員服務處
D1	發展協會理事長	2013 年 5 月 20 日	發展協會辦公室
D2	發展協會前理事長	2013 年 5 月 21 日	發展協會辦公室
D3	發展協會總幹事	2013 年 5 月 24 日	發展協會辦公室
D4	發展協會理事長	2013 年 5 月 29 日	發展協會辦公室
E1	市議員	2013 年 8 月 1 日	市議員服務處

資料來源：本研究自行整理。

壹、與志願部門的關係

與志願部門的互動關係，強調的是藉由政府對地方民間團體或社團資源的供應或活動支持，強化公民社會內部的發展動能，帶動區域內部社會資本的累積。而根據受訪者的意見，可以發現在台北縣升格為直轄市之後，正式制度的設計，在地方志願部門活動上能夠提供的支援大幅減少，這種現象的出現，導因於改制後經費規模的顯著減少，以及活動補助申請難度的增加。而經費規模的減少，源自於公所財政自主權的剝奪、民意代表配合款的喪失，以及市府補助款的核發上限；至於活動審核難度的提高，則是企劃方式的申請程序及市府活動舉辦的限制所造成，以下分別說明。

一、公所預算規模及編制精神的改變

一如上一節對新店區公所預算規模進行的觀察，改制之後預算規模的大幅度刪減，使得區公所在地方活動的支持上無法再扮演積極的協助與支持者，淪為消極的文書工作處理者：

以前地方自治的市公所時代，新店市的財源，審計單位有統計過，是全台灣319個鄉鎮市中最多的，所以新店市的財務狀況是很好的，在地方上的支援是比較充裕的(A2)。現在區公所本身沒錢，所以區公所本身對這些社區活動也只能說樂觀其成，社區有辦法弄到經費就協助辦理，不像以往可以主動提供經費支持，這對社團來說是扣分的(C1)。

而這種現象的出現，是升格後新北市政府在29個行政區之間預算分配一致性與公平性強調下的結果，當前各區公所的預算編制，必須在市府所匡列的額度下進行，而此一額度數目的訂定，是以維持各區公所基本運作為標準。因此，當前各區公所能夠動支的預算額度，大多只能夠維持基本的業務項目，不再具備對地方社團或社區組織的支援能力，影響地方活動的開展：

新北市升格後，市政府在29個行政區的預算分配上，強調資源配置的公平性和一致性，導致過去各行政區貧富不均的現象，在改制之後形成均貧。目前新北市政府對各區公所的預算會匡列一個額度，這個額度通常只能夠讓區公所維持基本的運作和一些例行性業務的執行，民間團體或社區活動的經費補助很難列入區公所的預算當中。具體來說，新店區公所升格後預算規模只剩改制前的四分之一，所以對地方社區或活動經費的補助，不論如何精算，勢必會受到排擠(A1)。

現在預算大概剩過去的一半而已，現在的預算額度只能夠讓區公所維持基本的運作，公所對地方社團的補助可以說完全沒有了，現在預算中也沒有所謂社團或社區補助這個科目，以前市公所可以給他們(社團)一些活動經費的支持，現在根本不可能(A2)。

從上述受訪者的意見可以看到，由於區公所預算規模的下降與經費運用彈性的喪失，過去公所對地方社群組織的支援關係，在改制之後消失，對於地方社群的活動舉辦與維持帶來困難，進而造成公民社會內部藉由自我運作來培養地方互惠互信行動網絡，以及建構地方協力網絡的能力，無法藉由公所預算資源的支應

而獲得確保，對於社會資本的累積形成障礙。

二、市民代表配合款的取消

過去地方自治時期，新店區地方社團或社區組織的活動，除了可以藉由市公所預算的動支取得協助外，市民代表擁有的經費支配權，亦是這些地方活動舉行時有力的支援管道。而在改制之後，隨著市民代表會的裁撤以及區政諮詢委員職權的萎縮，這部分能夠提供的支持完全消失，對於地方社團與社區組織的運作形成很大的障礙，如某位諮詢委員便指出：「還沒改制之前市民代表有所謂的配合款，這個配合款在一些民間社團、里鄰長或社區發展協會有活動需要的時候，活動經費的支持上很好用，可是在改制之後這些款項通通都沒有了，所以現在活動都辦不下去（C2）。」

而市民代表配合款的取消，對實際推動社區業務的領導者而言，也造成很大的衝擊，如某位社區發展協會理事長便指出：「以前有市民代表的時候，社區活動的經費來源有比較多管道，能夠同時跟很多位市民代表爭取經費支持，每個代表都提供一點經費，就有一筆不小的數目（D2）」。而長年負責社區活動業務的總幹事，亦點出了這種經費管道的消失：「經費規模來講差很多，以前市民代表每年可以給我們一、兩百萬沒問題，現在一毛都沒有（D3）」。顯示市民代表會裁撤後，新店區的地方社群能夠從公部門取得的援助，呈現大幅度的減少。而此一經費來源的消失，除了造成地方社群運作上的困難外，更剝奪了地方社群藉由市民代表來表達活動需求及地方意見的參與管道，不但限縮了社群組織可以運用的資源規模，更減損其對地方事務的參與途徑，對於社群組織的活力以及參與意願帶來負面影響，減少此類組織在累積地方社會資本上能夠提供的貢獻。

三、市府補助經費上限額度不足

區公所在改制之後的預算減少以及市民代表經費來源的取消，使得新店區的地方社群只能向更高層級的新北市政府以及新北市議員來爭取相關活動所需要的資源挹注，某位受訪者提到了這種情況：「改制之後因為沒有市民代表會，現



在這些社團辦活動爭取經費，大部分是直接去找市議員，透過議員本身的建議款或在市議會的影響力來取得相關經費（B3）」。然而，基於新北市在面對各區時所強調的公平性和一致性，此一經費取得管道能夠提供的資源並非無限上綱，新北市政府對各社團的經費補助訂有總額上限，地方社團或社區組織每年能夠從市府或市議員接受的資源協助，最多不得超過 15 萬元。換言之，一個社團在改制後雖然能同時向市府或市議員請求提供經費作為地方活動的資源，但兩種管道之間並非並存，而是彼此互斥，當社團從新北市政府相關局處或某位議員手中得到 15 萬的經費之後，任何地方社團自行舉辦的活動申請將無法再得到來自市府或其他議員的資源協助，等於一年每個社團穩定的經費來源就是 15 萬，這樣的補助上限讓許多社區工作的推動者很難維持過往的行動規模，對於這樣的資源協助表示不滿。某位受訪的協會理事長對改制後市府對地方社團資源供應的情況十分不以為然：「現在新北市政府用統一的標準，每個獨立社團每年從不同管道可以取得的經費補助，最多 15 萬，你說一個社團一年只有 15 萬的經費要如何生存？市府給我的感覺就是讓社團自生自滅，我認為這種方式非常不好（D4）。」而另一位受訪者則對經費規模的不足感到無奈：「改制之後比較穩定的經費來源，只剩下市議員配合款 15 萬，如果協會自己不去透過其他管道爭取經費的話，這樣的資源對協會的人事跟開銷來說根本不夠（D1）」。整體來看，改制之後，過往市公所和市民代表的資源挹注管道被市府和市議員所取代，但是管道的轉換伴隨資源規模的大幅減少，使得正式制度的結構調整，對新店區志願部門能夠提供的協助，相較自治時期弱化不少，進而造成社群組織強化與社會資本增加的因果過程無法在改制後的制度設計結構中出現，以及社會資本的下降。

四、企劃式的經費申請方式造成活動障礙

新直轄市地方制度的轉換對地方志願部門支援能力的弱化，除了經費額度的大量減少外，在活動舉辦的審核方式方面，公文形式的計畫提報，以及公部門行政流程的繁瑣規定，對於地方社群活動的開展，不論在活動舉辦的難易度、活動

時程以及辦理意願上都帶來負面的影響。身處公所內部的受訪者，點出了這種制度轉換對地方社群的影響：

這些社團或民間組織活動經費的申請，在改制後可以向市政府的社會局提出，但社會局對這些活動補助的審核規定，比起過去新店市公所的補助嚴格不少，.....行政流程的拉長以及經費補助的減少，會讓這些團體舉辦活動的次數變少，規模也變小 (A1)。

而這種正式制度的轉換，之所以會對地方社群造成困擾，在於活動計畫的提案，涉及企劃撰寫以及電腦使用的能力，但目前社群組織的參與者，大多屬於資訊能力不強或企劃能力不足的家庭主婦與年長者，這樣的制度轉換，對於不具備這類人才的社群組織而言，組織活動的推展將會是很大的挑戰，一位社區發展協會理事長便對這種制度上的轉換提出批評：

一個很大的轉變是活動舉辦的程序複雜很多，改制前社區要辦活動，只要跟市公所、代表或議員溝通一下，經費下來就可以辦。改制之後，任何活動的舉辦，都要在市政府所律定的範圍內，以計畫的方式，透過比較正式的政策模式來申請。這樣的轉變對目前以六十歲以上志工為主體的社區組織造成很大的困擾，因為這種運作方式，需要同時具備撰寫企畫及使用電腦的能力，但是現在投入社區發展協會的志工，大部分是比較老一輩的人，很多人根本沒有接觸過電腦，無法處理文書工作，市政府要求我們這些社區組織以這種方式來舉辦活動，我認為是有點緣木求魚(D1)。

除了人力結構對這種制度轉換的適應不良外，單憑書面的審核方式，容易讓承辦人員因為缺乏對在地社群的理解，而在核准的經費規模上較為保守，造成地方活動雖然富有創意或過往的良好成果，但市府只針對企劃內容進行審查，無法看到這些活動的意義與成果，支援的程度較為消極，某位受訪者便以社區報紙的經營困境，凸顯了改制後的此種情況：

整個提計畫跟經費核銷的過程比較複雜，經費給得比較慢、比較少，不像過去市公所對我們這些地方社團比較了解，就在附近而已，審核上比較能體諒我們，市府審核就是用統一的標準，加上對我們比較不了解，經費的補助比較難申請。舉例來說，我們協會會辦社區報，過去跟市公所要經費，課長通常都會給我們預算上限的補助款 10 萬塊，現

在跟市府要，不論我們怎麼說明我們的困難，市政府就是只給6萬，我們也只能苦撐下去 (D3)。

綜言之，改制之後市政府一方面基於各區社團平等對待的態度，嚴格控管地方社團可獲得的經費補助上限，使得地方社團能夠取得的資源變少；另一方面則藉由公文化的計畫提案方式來管理地方社群的活動開展，對較不熟悉公文操作以及缺乏相關人力的社團帶來困擾，而地方社團與市府之間的陌生與隔閡更造成審核上的偏差，對地方社團的運作存在不利的影響。若從社群組織與社會資本的相互關係切入，在地方社群可以運作的資源規模在改制後呈現大幅減少的情況下，社群組織的投入與維持勢必需要參與者抱持更大的熱忱與動力，運用有限的資源來凝聚地方人士投入地方事務，但改制後的制度轉換，不但刪減社群組織的活動資源，更設下繁瑣的程序規定來降低社群組織成員的參與意願，使得地方社群面臨活動資源與參與意願同時衰退的困境，更加無法扮演地方社會資本的搖籃。

五、社群活動的被動性

新直轄市成立後的制度結構轉換，除了造成區公所本身在預算規模限縮下，無法再提供地方社群活動的資源協助外，在新北市政府一手掌握地方預算分配權及地方社團活動經費核准權的情況下，過往由市公所自行結合地方社團辦理地方活動的情況不再，目前新店區公所辦理的地方活動，大部分是配合新北市政府要求的考核項目來進行，過去一些富有創意或成效不錯的活動在改制後都不再續辦，無法藉由活動的主動推行及地方特色的強調，來結合地方社群，帶動地方合作，受訪者指出：

並不是說市府在地方活動的舉辦上完全沒有提供經費額度讓公所來運用，只是彈性跟過去相比差很多。現在市府每年都會提供各區公所所謂的社交活動費，可是只能用在市府考核的項目上，像模範母親、模範父親、社區評鑑、三節（端午、中秋）、登山等等，在活動舉辦上沒有主動性，主要就是應付市政府的考核這樣。像以前市公所有針對外籍配偶舉辦異國美食節，讓他們有一個彼此交流的機會，之前移民署署長聽到這個訊息還

親自出席，我覺得那個活動滿不錯的，可是改制之後也停擺了 (A2)。

除了公所本身活動推展主動性的下降外，由於市府掌握地方社群活動開辦的否準權，連帶造成地方社群在辦理各類活動上的彈性降低，社群整體能夠展現的活力與特色下降，逐漸淪為市府在特定政策推動上的輔助者，受訪的社區發展協會理事長指出：「現在我們這些社區組織常常都不知道還能辦什麼活動，頂多就是配合市政府的公文辦相關活動拿一些經費補助，或是自己去跟相關的社會局或文化局接觸，了解一下有那些活動是我們社區可以做的，藉此來爭取一些活動經費上的補助 (D1)。」

由上述兩位受訪者的意見，可以看到改制後的制度設計，限縮了地方社群運作上的彈性與可能性，不若過往活動開辦來的多元及有創意，同時限縮區公所和地方社群彼此合作的空間，對於地方治理網絡中多元行動者的行動能力和互動頻率造成阻礙。

整體而言，升格後新直轄市的制度設計，在區公所與志願部門的互動關係這個面向上，相較過往的鄉鎮市自治時期，對社會資本的累積較為不利，這導因於預算經費高度集中於市府而造成的預算規模下降，以及公文化的計畫提報與文書審核，對社團活動舉辦衍生的障礙與主動性的剝奪，使得地方社群作為社會資本累積平台的功能，因為改制後制度結構的轉換而受到貶抑。

貳、公民參與的機會

正式制度的設計在地方社會資本的累積上，若能夠給予地方民眾對於地方事務主動參與的空間，便能夠藉由公眾對於公共事務的投入及影響力的發揮，促使更多在地社群的成立以及活動的開展，同時藉由公民參與的過程來強化公民自身的在地認同，增加地方社群內部的互動頻率，帶動地方治理網絡中不同行動者的互信互賴，提高公民社會內部的社會資本存量。改制之後的區公所體制，在制度

設計上，對於公民參與此一面向的變動，最明顯的部分，在於過往作為民眾地方意見反映者的市民代表，在改制之後的裁撤，轉而藉由市議員與市政專線 1999 作為民眾對地方事務發聲的替代管道。而這種參與管道的調整，在新店區造成的影響，受訪者之間存在不同的見解，以下分別針對市民代表的裁撤以及市政專線溝通方式的影響進行說明。

一、市民代表裁撤的正反評價

改制之後由於不再實施地方自治，過往作為地方自治施行監督者及民意傳達者的地方民代不再存在，市民代表由過去具有實權的民意代表，在改制的過渡期轉換為幕僚性質的諮詢委員，而在 2014 年的直轄市選舉後更將走入歷史。這樣的制度轉換，從形式上的參與管道來看，對一般民眾地方事務的參與似乎存在不利的影響，受訪者 A1 便認為：「過去新店市公所時期，里長、市民代表及市議員是代表民意的人，改制之後只剩下里長及市議員。……整體來看，雖然改制後民眾對區內地方事務的參與管道並沒有明顯的減少，但區公所的制度設計在民意表達上能夠提供的空間相對有限，民眾對地方事務的表達必須藉由其他管道來進行。」市民代表作為民意傳達管道的取消，在地方意見的表達上固然是一種參與管道的限縮，但這種參與管道的去除，對地方行動者而言，在制度設計提供給地方民眾的參與空間上，卻存在正反不一的評價。

首先，認為市民代表裁撤對地方民眾在意見表達上存在正面評價的受訪者，大多立基於市議員對民意傳達能力的樂觀期待，以及資訊化時代發聲管道的多元選擇，同時也對過去市民代表在地方上的功能及引發的弊端提出質疑。受訪者 A2 對當前多元的資訊參與管道在市民代表取消後參與管道的替代效果很有信心：「我覺得沒有差很多，升格以後還是有市議員這個發聲管道，而且現在資訊也很發達，像是市長信箱、區長信箱其實都能夠發揮表達意見的功能，參與管道反而更多元，所以我覺得這部分的影響不會太大。」除了對資訊管道替代效果的樂觀期待外，部分受訪者對市民代表裁撤效果的正面評價，則是來自於過去地方自治

時期對市民代表引起的政治亂象所帶來的負面觀感，受訪者 B2 提出這樣的意見：

我認為這部分應該是還好，就新店區來說，改制之後市議員的席次數一樣是 5 席，少掉的只有 25 席市民代表，我認為目前里長跟市議員這兩種民意表達的管道對民眾來說已經很夠了，加上你也知道市民代表本身有一些不好的地方黑暗面，市民代表的運作有時候會有不好的事情出現，所以我認為改制後你說民眾對地方事務參與的管道，我是覺得沒有太大的影響。

而在改制後一肩挑起民意傳達任務的市議員，對於市民代表裁撤帶來的衝擊，基於對自身在民眾意見處理能力上的信心，以及基層需求的容易處理，認為改制之後市議員作為單一的參與管道，在地方民意的處理上不會有太大問題，市民代表的裁撤是合理的制度調整：

基層的事情我們處理起來不會太困難，那至於在接受民眾意見的數量上，從以前我當縣議員，到現在市議員，頂多增加百分之二十，都是一些馬路破洞、水溝不通的小事。那現在這些事情市府都發包出去，有所謂的開口合約，一年內都有工程單位隨時待命，只要打通電話給區公所，馬上就可以處理。我認為時代在進步，人也要進步，以前或許需要這麼多民意代表，現在真的不需要了。以我個人來講，現在每天少則 5、6 個會勘，多的時候 10 幾個，都處理得很快樂，也不會累。所以說雖然改制後處理的事情變多，但大部分是基層的事情，很好處理 (E1)。

以上受訪者的意見，表達了制度設計轉換後對參與管道的樂觀評價。然而，部分受訪者則從改制後上述替代管道以及市議員能力的不足出發，指出市民代表轉換為諮詢委員的制度變革，對於地方民意的傳達以及民眾地方事務的參與帶來很大的障礙。首先，目前新店地區處於制度轉換的磨合期，作為過渡階段的權宜設計，過往的市民代表當前仍以區政諮詢委員的身分在地方上替民眾服務，但是權限的萎縮使得這些委員傳遞民意的積極度顯著下降，受訪者 A1 指出：「雖然有區政諮詢委員的設置作為制度磨合期的配套，但區政諮詢委員每年只有 24 天

的會期，加上影響力和職權都和過去市民代表時代大不相同，導致這些委員在民意的反映上比過去消極不少。」其次，針對里長及市議員在民意傳達或處理上的能力，部分受訪者則抱持悲觀的態度：

現在里長上去就是市議員，區長是官派的，民意傳達的管道，因為市議員在議會開會的時間很多，現在新店這個選區五席市議員沒辦法把區域跑遍，以前有 57 席代表幫忙分擔民意傳達的責任，現在沒有了，只靠議員根本負荷不來，而且里長本身不是民意代表，里辦公室只是最基層的行政單位，民眾意見傳遞的管道是很不足的 (C1)。

這種悲觀態度的出現，反映了改制後民意代表性的下降對民眾表達意見的衝擊，市議員的層級屬於新北市政府，大多把精力投注在市政層級的公共事務，並無太多餘力對區或里層級的民眾意見鉅細靡遺地進行處理，使得民眾對地方事務的意見表達不若過去來得方便及有效，受訪的區政諮詢委員 C2 便針對這樣的窘況提出自己的看法：

我認為改制對民眾是弊大於利，改制前有市民代表，我們平常就在地方上活動，民眾也很信任我們，不管事情大小，一通電話我們就可以協助處理。可是改制後市民代表廢掉，現在五個區才五個市議員，你想想看，議員參與那麼多大案子，而且每年有一半以上的時間要在議會開會，剩下能夠服務群眾的時間不多，有這麼多人需要服務，只靠五位市議員根本服務不完，這樣的參與管道對民眾來說是不夠的，讓民眾有投訴無門的感覺。

除了從人數與時間的不足進行論述外，市議員與地方由於層級差異所衍生的距離感，也讓民眾對改制之後自身在地方事務表達管道上的轉變有所抱怨，認為相較過去存在市民代表的地方自治時期，民意表達的時效與有效性較差：

我覺得改制之後市民代表會的裁撤，不只是對我們這些代表，對一般民眾的影響也很大。俗話說「子彈打遠了也會冷掉」(台語)，現在市議員作為主要的反映管道，他們對於最基層貼近百姓的事務不可能完全了解，比較有距離，還要透過好幾個管道傳遞，時效上差很多 (C4)。

有市民代表還是比較好，因為比較快，發聲直接，而且對市長、課長有影響力。現在議員的管轄幅員太大，跟地方社區的互動不多，不像市民代表就在社區附近，跟社區比較

不親近。另外就是，以前透過市民代表找議員，議員會顧慮到市民代表這一塊的選票，表達的意見比較會被重視，現在市民代表這個層級被抽掉，意見表達上會產生斷層，我們地方層級的事務轉達給議員可能不太會有回應 (D3)。

對以上兩種對市民代表裁撤在公民參與管道帶來影響的不同評價進行分析，本研究認為前者的樂觀態度是在制度設計的形式面上提出的意見，容易忽略制度設計在實際運作上所造成的理想與實際之間的落差，至於市議員在改制之後處理案件增加有限的說法，背後的意涵可能不是市議員運用其強大的能力把市民代表過去所擔負的傳達任務完美的加以取代，而是民眾在與議員較為疏遠的情況下，選擇沉默不表達後的結果；而後者對市民代表裁撤後的觀察，則是在實際互動的基礎上所提出的感受，更加貼近制度轉換後所造成的實際影響。因此，市民代表會的裁撤，對於地方民眾參與公共事務的機會與管道，帶來了負面的影響，升格後的制度設計，在公民參與的管道上，較過去有所限縮。

二、1999 專線及其他的公民參與管道

誠如上述受訪者所談到的，當前區公所層級能夠提供市民對地方事務發聲的管道相對有限。然而，基於改制後新北市政府市政集權的制度操作，為了避免表達管道斷層引起的民怨，並建構市府和市民直接的溝通管道，¹³ 市政府藉由資訊工具的運用，作為地方民眾對公共事務或地方需求進行反映的途徑，降低市民代表及區公所的參與管道縮減可能產生的影響。而在諸如市長信箱、區長信箱等參與管道中，訪談過程中的受訪者，大多對新北市政府仿效台北市政府所成立的 1999 市政專線有所闡述，凸顯其作為改制直轄市後地方民眾參與管道所引起的高度關注。然而，一如市民代表會裁撤所引起的正反評價，市政專線的參與管道，在受訪者間的褒貶不一，以下先就肯定與批評的原因進行說明，而後就此管道在公民參與面向的影響提出本研究的意見。

市政專線作為民眾對地方事務的參與管道，在處理時限的強制要求以及回應

¹³ 如在定期舉行的市政會報中，規定各區區長就區內事務向市長進行報告；與里長透過定期餐會來聆聽其意見與需求，以及各種多元的電子溝通工具，如市長信箱、市民專線 1999 等等。

態度的規範兩者配合下，在回應速度上得到受訪對象的肯定與認同，如某位受訪的里長表示：「就民眾意見的表達，新北市跟台北市一樣有 1999 專線，市政府會要求我們里長多跟里民宣傳有事情要反映可以透過這個專線，像我自己也會透過這個專線向上面反映一些意見，效果滿好的 (B4)。」而區公所在里長對此一專線的反映上也大多接收到正面的評價：「就我所接觸到的一些里長的意見，反應是還滿正面的，都說現在打 1999，市府那邊馬上就會處理，速度上是快的 (A2)。」然而，市政專線雖然有處理效率上的優點，但快速的意見回應與實際的問題解決之間，似乎存在落差，而使用者付費的概念，更讓過往習慣由民代提供無償服務的民眾較為不滿，某位里長便指出：「特別要提的就是，目前 1999 的反應滿差的，一來它要付費，二來它是一種層層轉承的機制，很多民眾的反映到最後就是沒有回應或結論，很多人就會認為還不如透過里長來反應 (B3)。」而對於這種情況的出現，受訪者認為是後續監督機制缺乏所造成的：

現在透過 1999 專線反映，雖然有處理時間的要求，但有時候反映的事情說已經在處理，可是後續的過程沒有人可以監督。像我就有接到一些民眾反映，說打給 1999 以後，跟他說案件已經轉給處理單位，可是之後就沒有後續，還要民眾再上市長信箱或找更高層級的單位才會得到回應，民眾就會比較不滿 (C3)。

以上對此一改制之後民眾參與管道的褒貶，點出了制度轉換下市政集權的運作模式在處理民眾需求時的優點與限制，單一窗口的參與管道配合行政體系的績效考核，固然給予行政部門在面對民眾需求時快速回應的壓力。然而，同時肩負問題接洽與處理情況監督的行政體系，在球員兼裁判的情況下容易發生問題無法獲得解決的情況，從而導致民眾透過此一管道所表達的意見，雖然獲得形式上的回應，但卻可能無法得到實質的問題處理。這種現象的出現，其實從某位受訪里長對改制後公民參與管道的詮釋可以略見端倪，其認為：「現在民眾跟二三十年前已經不同了，他們對市政或地方事務有任何意見，都可以上網進行反映，新北市政府和各局處對這些意見，基本上只要不是無稽之談，都會積極的去回應 (B2)。」

」正因為積極回應，所以回應的速度提高，然而，對於所謂「無稽之談」的判斷，則掌握在市府手中，缺乏外部的監督機制，所以當問題的反映被視為無稽，自然難有後續。因此，本研究認為此種制度結構的轉換，相較於過去由市民代表即時服務且能夠有效監督的參與管道，或許在問題處理的速度上有所改善，但監督機制的缺乏，則讓民眾對地方事務的參與力度有所下降。換言之，市府雖然藉由市政專線或其他多元管道的提供讓民眾對地方事務有參與的空間，但仍無法有效填補市民代表參與管道的取消所帶來的衝擊，呈現參與管道的衰退。

整體而言，改制之後的制度設計，在民眾參與機會此一面向上，呈現負面的限縮。市民代表發聲管道的裁撤，固然有助於消除過往的政治亂象，然而市議員層級發聲管道存在的民主赤字以及替代管道的運作缺陷，使得市民代表能夠提供的參與空間無法完全補足，呈現參與機會的減少，對地方治理網絡內部行動者的互動機會以及參與意願存在負面的影響。

參、需求回應能力與公共服務

在地方社會資本累積的過程中，正式制度的設計，若能夠對地方行動者所提出的需求進行有效的回應，參與過程所投入的資源便能夠獲得回饋，進而帶動行動者對地方事務持續參與的誘因，使地方社群和地方政府能夠在彼此投入皆能得到善意回應的情況下，建構彼此互動時相互協助的互惠規範，增進地方治理網絡內部協力行動開展的可能性，強化地區社會資本的發展。而制度轉換後的新店地區，在制度設計的此一向向上，卻呈現顯著的下降，這源自於區公所權限移轉導致的回應能力下降、市府集權產生的回應速度及彈性下降，以及契約外包帶來的回應品質的降低，以下分別說明。

一、公所權限的移轉降低回應能力

過去作為地方自治體的市公所時代，新店市公所有足夠的權限與經費來面對

地方民眾所提出的各種需求，在需求回應上有足夠的能力。然而改制後派出機關的行政定位，區公所不但面臨經費規模的大幅減少，更喪失許多過往地方事務的處理權限，導致區公所在面對地方民眾所提出的需求時，雖然在服務心態上與過往並沒有太大差異，但資源與權限的限縮，則讓區公所淪為民眾需求的承轉者，無法直接滿足民眾的需求：

改制之後，就區這個層級來講，它的權力被上級的市政府拿走了，造成區公所本身在民眾需求的回應上顯得力不從心，也就是說，區公所本身在服務民眾的心態上雖然和過去沒有太大的差別，但相較於過去，現在區公所在面對民眾提出的需求時，沒辦法提供太多承諾或保證 (B1)。

區公所在改制之後是有責無權，他們本身也很無奈，上頭丟很多事情下來要區公所做，可是區公所本身又沒有權力可以決定，當民眾洽詢的一些服務涉及經費的開銷，區公所就不能跟民眾保證做不做 (C2)。

上述對區公所在改制之後回應能力下降的意見，連帶影響到公所在需求滿足上的效率，使得民眾對區公所在回應速度上產生不滿，受訪者指出：

改制之後因為制度結構的轉變，某些業務不再由區公所權責，在對民眾這些需求的回應上，會告知民眾業務權責的變動，並將民眾的需求轉達給市政府。這樣的改變會讓民眾對區公所在需求滿足的效率上有較不好的觀感。以道路整修為例，過去只要民眾反映，市公所的工務課可以馬上解決，現在八公里以上的道路工程，必須要區公所上報給市政府工務局，等工務局進行會勘，擬訂計畫後才能施工，需求回應的效率會比較差(A1)。

新直轄市成立後的制度轉換，區公所在角色定位的調整下，已不再是市民需求的直接處理者，淪為民眾意見的承轉單位，受訪者 B2 便認為：「就民眾需求的回應來講，現在區公所本身已經沒有什麼決策權，比較像是一個承轉單位。」因此，在制度設計的需求回應此一面向上，若要進一步探討其在改制之後的變化，必須就市府在地方需求回應上的情況來進行討論。換言之，必須對目前市政集權的需求回應方式所造成的影響加以分析。



二、市府集權降低回應彈性及回應速度

在新直轄市的制度結構下，過往地方掌握的行動權限收歸市府統籌，而市府在民眾需求的滿足上，必須採取 29 區一致的標準，由市府按照統一的流程來回應，避免各地不同的回應方式造成紛爭。這種由市府集中處理的運作方式，固然能夠在齊一的處理程序下減少各區差異帶來的爭議，但也造成區公所在回應彈性上的衰退以及需求滿足速度上的降低，使得此種需求回應的方式引起地方的不滿。首先，市政府集中處理的運作方式，造成區公所在面對民眾提出的需求時，只能透過層層移轉的機制報請市府處理，無法透過適當且即時的處置來加以滿足，受訪者 A2 便指出：「回應能力的部分是有差的，以前地方自治我們有自己的經費、權限來做事，升格以後是整個新北市一體，我們不能擅自回答民眾的請求，必須跟上級取得一定的共識之後才能給民眾答覆，在回應的權限上沒有過去那麼大。」而此種回應權限與彈性的降低，連帶造成公所淪為市府接收民眾需求的傳聲筒，遇到民眾反映的地方需求，大多消極的轉承給新北市政府，而不再積極的想辦法來滿足民眾的需求，受訪者 B1 便認為：「過去市公所的時候市長是地方的大家長，在行動上有很多自主性，在民眾需求的滿足上比較積極，可是現在區長的身分是官派的公務人員，行動和預算受到市政府比較大的限制，做起事來比較消極，就市政府交辦的事情做一做而已。」另一方面，由於市府和基層事務的距離，使得其對於某種需求急迫度的認知和民眾之間可能存在差異，導致此種需求回應的方式無法令人民滿意，訪談對象 D2 從改制前後跟區公所互動情形的變動來說明這種需求回應方式的不便：「改制之後，以我跟區公所接觸的經驗來說，區公所給我的感覺是，下層的承辦人無法做決定，可是上層的機關又不太重視，所以在我們活動舉辦的需求回應上，跟過去比起來就會覺得改制以後比改制以前差。」顯示此種制度的轉換，一方面降低區公所在民眾需求回應上的行動彈性以及積極性，另一方面則因為市府對需求急迫度的不瞭解，而引發民眾的不滿。

制度設計的調整，除了造成需求回應上彈性的限縮，連帶的也降低了需求回

應的速度。目前集中於新北市政府的需求回應方式，不論是由市府局處自行對民眾的問題進行處理，或是移轉給公所權責，在時效上都不若過往市公所直接予以處理來的迅速，受訪者 B2 便以業務處理的具體改變來說明回應時效上的差異：

改制前台北縣 29 鄉鎮市都有各自的捕狗大隊，當地方上出現會攻擊人的流浪狗時，民眾只要通報，一個小時內都會進行處理。可是改制後新北市把捕狗業務集中到動保處，跟我們里長說以後要捕狗都要通報新北市政府，可是新北市政府在板橋，新店市有流浪狗攻擊人，捕狗隊到了狗都不知道跑那去了，所以在民眾需求回應的效率上會比較差。

三、契約外包的處理方式降低回應品質

過去市公所的自治時期，居民需求的回應，若不是由市公所內部的單位直接予以處理，便是由市公所或里長和熟識的廠商接洽，來滿足民眾所反映的基本需求，由於廠商的挑選是在長年的互動基礎上，對於問題解決或需求回應的品質較能夠掌握。而在改制之後，地方反映的需求，當市府無法直接透過相關局處進行回應時，通常會採取契約外包的模式，透過標案的分包來提供地方民眾所需要的服務。由於標案大多由較能夠壓低成本的廠商得標，在服務品質上不如過去穩定，加上這些標案大多一年一標，服務廠商的頻繁更迭造成需求回應者無法累積對地方業務的熟悉度，使得此種回應方式的運作降低了所得到的服務品質，引起地方人士的不滿：

以前馬路破了個洞，市公所可以直接處理，現在都要層層上報，由市政府成立標案發包，等真的開始補路，小洞都變大洞了。再舉一個例子，我們山區有很多路要除草，以前里長直接找人來做，知道那家廠商的品質比較好就找他們做，品質很穩定，現在都由市政府統一發包，這些標案都是求便宜，壓低成本，做出來的品質爛到不行 (C1)。

現在市府很多公家單位附屬機關的運作，是透過人力外包的方式來做，這種方式是很不可取的，因為案子是一年一標，今年某甲標到派他的人做，明年某乙標到就換人，這些人連業務都還沒弄熟就走人，根本就沒有辦法解決問題 (D4)。

綜合而言，改制之後的直轄市體制，在制度設計中，對於地方需求回應能力

這個面向，與過去鄉鎮市自治體的制度規劃相比，不但剝奪了公所本身對民眾需求的回應能力以及運作彈性，造成公所淪為意見承轉的傳聲筒。更在市府集權的操作模式下拉長了需求回應的時間，以及服務品質的下滑，引起基層行動者對市府回應能力的不滿。因此，在回應能力這個面向上，改制後的制度變革，帶來的是較為負面的影響。

肆、民主領導與社會吸納

正式制度的設計，在地方治理的過程中，若能在地方決策上維持決策的公平性，避免決策的作成對地方網絡中的少數人過於偏頗，則制度的運作將能夠塑造地方行動者對制度公平性的信心，進而藉由政治信任的提高來促進社會信任的生成，形成社會資本的累積。綜觀改制後的制度設計，對此一面向影響最大者，莫過於過去自治選舉的取消對派系衝突的降低、官派區長的資源規模與中立規範對決策公平性的改善，以及掌握資源分配權的市政府在遊戲規則上的確立所帶來的影響，以下分別進行討論。

一、自治選舉取消改善派系衝突

在本研究對鄉鎮市自治存廢的討論中，地方派系的問題一直是反對自治的論述中十分重要的論點，認為自治選舉的實施容易因為地方派系以及選舉競爭的問題而導致地方衝突，進而在彼此角力的選舉後互相杯葛，不利地方和諧的維繫。除了地方和諧的問題外，選舉時期的派系以及人情包袱，容易造成市公所在地方決策或資源分配上的偏頗，損及地方上的政治信任，以及人與人普遍信任的建立，對社會資本的累積造成傷害。因此，改制之後官派區長的運作以及市民代表會的裁撤，在不存在選舉壓力的情況下，公所的決策或資源分配，在受訪者的觀點看來，顯得更加公平，受訪的諮詢委員 C1 認為：「現在沒有區長選舉，沒有選舉就沒有必要去攏絡別人，所以里跟里之間的資源分配，從區公所對各里的態度來

看，不會有不平等的情況。」而市民代表會的裁撤，在受訪者眼中，則能夠矯正過去地方事務處理上因市民代表而引起的偏頗與不公正，對人民在施政公平性上的感受有正面的幫助：

*過去有民意代表，那民意代表本身會有所謂黨派或利害關係的問題，在地方事務的處理上可能會有所謂的弊端或偏頗的情況。那在改制之後新北市政府的遊戲規則都定得清清楚楚，加上市民代表現在也取消了，我認為人民在這部分的感受應該是會比改制前來的
好 (B2)。*

從以上受訪者的意見，可以看到改制後自治選舉的取消，的確能夠改善過去選舉而產生的公平性疑慮，對地方行動者的政治信任能夠產生正面的效果，提供增進社會信任的認同基礎。

二、官派區長的中立規範與資源規模

地方決策的偏頗與資源分配的不公，除了源自於選舉時的派系紛擾與人情壓力外，自治時期民選首長的民意基礎以及可觀的資源規模，提供了進行不公正資源分配或決策的行動基礎。而改制之後的制度轉換，一方面由官派區長取代民選地方首長，同時對地方資源的規模大幅刪減，來導正過往可能存在的弊端或偏頗。首先，改制之後的區長，為新北市市長任命的常任文官，具有公務人員資格，必須遵守行政中立法法的相關規範，加上永業制的資格保障，可以避免各種政治因素對區長行動公正性的影響，改善過去民眾對民選首長政黨背景而引起的政治不信任：

過去民選地方首長時期，選舉恩怨及地方派系的因素可能會導致市公所在施政上存在里與里之間建設與資源分配的不平衡。改制之後區長由事務官出任，一方面不再舉行選舉，另一方面基於公務人員行政中立的要求，在地方事務處理及建設經費的分配上，能夠有效避免選舉人情及派系政治的干擾，運作起來較為公正平等 (A1)。

這樣的論點在其他受訪者對改制後區公所運作公平性的意見中也能夠看見，如訪談對象 C1 便認為：「區長有公務人員資格，有行政中立的必要跟保護，不

會受到市府政黨輪替太大的影響，所以就公平性這點來講，不會有太大的問題。」顯示區長由民選改爲官派，在民眾對公所運作的公正性與平等性的評價上，應該會比過去選舉時代對民選地方首長的評價來的好。

另一方面，過去市公所的運作之所以可能有偏頗的情形，在於公所具有十分充分的行動資源，進而在握有資源分配權限的情況下而作出有利特定人的決策或不平等的資源分配，但在改制之後，誠如前面所說明過的，新北市政府提供給各區公所的預算規模，只夠公所維持基本的業務處理和人事開銷，區公所不再擁有額外的資源提供給地方，完全失去決策上偏頗及資源分配不公正的能力，受訪者 A2 便表示：「現在區公所的資源就只能維持基本的運作，人事費、水電費用一用就差不多了，根本沒有多餘的資源去做什麼討好地方的舉動，想不公平都沒辦法。」可見目前在區這個層級的地方決策與資源分配，由於選舉的取消與資源的刪減，在民眾或地方人士眼中，運作上有更高的公平性。值得注意的是，資源分配在改制後的向上移轉，導致市府層級的決策與資源供應的情況，能夠影響區層級人民的政治信任，如同訪談對象 D1 所言：「至於資源分配的公平性，現在區公所就是一個空殼子，在資源分配上插不上話，完全由市府主導。」因此，有必要對改制後新北市政府在區層級的資源分配方式進行分析。

三、新北市政府資源分配規則的確立

改制後的地方制度設計，強調直轄市施政的一致性與一體性，在資源分配上，藉由維持基本運作的前提來訂定各區公所的預算，避免區與區之間的爭議。而在區內各里之間的資源分配上，則在滿足各里基本需求的精神上，按照里內人數的多寡來調整各里可以接受市府資源的數額高低，避免過去各里齊頭式平等所引發的爭議，在受訪里長間，對此種規則的調整，大多認爲較過去更爲公平：

新北市在改制之後，就我所知道的，在里和里之間資源分配和活動補助上有比較公平。

像朱立倫市長就有說，各里活動的經費補助，在各里足夠支應活動開銷的前提下，大的里多一點，比較小的里就少一點，不會像過去各里不論大小都領一樣金額，比較不公平。

現在民政局對區公所在各里活動經費的編制上有在把關，相對過去來講我認為有比較公平 (B1)。

除了里與里之間資源分配的規則被認為在改制後較為公平外，社區或社團組織舉辦活動的企劃申請方式，相較於過去與市民代表或議員之間人情取向的經費爭取方式，被認為是一種較為公平的經費競爭模式，即便是對此種申請方式較為不滿的協會理事長，也同意當各社區都具備撰寫企畫與使用電腦的組織人力時，這樣的遊戲規則是十分公平的，某位受訪者對於從人情取向到創意競爭的制度轉換表達了正面的肯定：

以前社區發展協會之間的資源分配，比較屬於人情關係取向，那個協會跟代表關係比較好，經費就比較多，像我們協會跟代表的關係不錯，所以經費爭取很容易。現在就是各憑本事寫企劃去爭取經費，雖然改制之前我們錢拿得比較多，但我覺得這樣的轉變是比以前公平的 (D3)。

從改制之後選舉因素的去除了以及市府遊戲規則的確立，可以看到正式制度的轉換，一方面消除了過往政治不信任產生的源頭，另一方面也建立了公平的互動機制，在制度設計對地方決策的公正性或吸納性而言，相較於過去人情與派系的互動機制，較能夠促進地方治理中各行動者的彼此信任，對社會資本的累積有較正面的影響。

從以上對制度設計的四個面向於改制後調整所進行的討論，整體來看，新直轄市的制度轉換，降低了政府組織對地方社群的支持程度、限縮了地方社群與民眾對地方事務的參與管道，同時降低了政府對地方需求的回應能力，但卻能夠將過去制度設計中存在的平等與偏頗加以矯正。這樣的制度調整，對於地方社會資本的累積似乎有利有弊，因此，以下將從社會資本三個要素在改制之所呈現的變動，來評價此一制度變革的好壞。

第四節 改制後社會資本構成要素變動分析



壹、網絡

社會資本的網絡要素，強調民眾對地方社群的廣泛參與，以及地方社群在公共事務上的彼此交流，作為公民社會內部集體行動展開的基礎，以及培育社會資本的社會關係結構。因此，地方社群的運作活力、彼此交流的狀況以及民眾對這些社群的參與意願，是影響社會資本此一要素增減的主要面向。而針對這三個面向所進行的訪談，顯示由於制度設計對志願部門支持程度的衰退，以及民眾對地方事務參與管道的萎縮，讓新店地區的社群活力下降、彼此互動的頻率降低，人民對地方事務的投入意願也較為消極，以下分別說明。

一、經費規模的刪減弱化地方社團的活力

誠如前述在制度設計對志願部門支持程度此一面向的討論，在改制後地方社群所接受的援助大幅縮水的情況下，地方社團與社區組織在運作上十分困難，導致新店區內各式各樣的民間團體和社區發展協會都面臨停擺或縮小活動項目的困境，受訪者 A2 便指出：「整體來講，就是因為經費的短少，造成公所、社區和社團運作上的困難，像是老人會還有一些弱勢團體，如勵馨基金會和家扶中心，都受到很大的影響。」而受訪的里長則更具體地從里內資源的短少來推論地方民間團體的運作窘況：

具體來說，以我這個里來講，改制前市公所每年可以配幾百份月曆讓我來分送給里民，改制後只剩兩份。過去里民大會的預算每年可以編十萬，改制後只剩一千五，這些錢連買個水給里民喝都不夠。你想針對我們這種基層行政組織的經費都刪減成這個樣子，更別提其他民間團體一定是焦頭爛額。這些團體成立的目的本來就是為了爭取地方利益和政府經費辦活動，現在沒有這些經費以後，每個社團都苦哈哈，沒辦法辦活動 (B4)。

上述的意見，在實際推動社區發展工作的受訪者的發言中得到證實，社區發展協會會長 D1 便指出：「就我的了解，現在有些社區發展協會已經沒有能量跟資源運作下去，甚至面臨關門的窘境。所以資源的減少對協會的運作造成很大的困擾。」資源規模的限制除了對既有社團或社區組織的運作造成困擾外，連帶的也降低新的社團或社區成立的可能，形成新店區治理網絡中社團數目與活動規模的下降：

從新店市公所到現在的區公所，公所本身完全沒辦法做主，能夠提供給我們社區發展協會的經費幾乎等於零。現在區公所只有在要辦一些成果展的時候才會對社區活動提供一些經費，但這些補助很少，大部分都還是要社區自己想辦法，可是社區本身沒有收入，就會導致說協會很難做事，既有的社區組織在維持上已經很困難，更不用說一些新社區的成立 (D2)。

綜言之，改制後地方制度的轉換，在降低對地方社群支援程度的情況下，在地社團與社區活力呈現明顯的萎縮，輕則活動項目變少、規模變小，重則完全停擺，連帶造成新的社群無法成立，使新店區公民社會累積社會資本的能力受到制度轉換的衝擊而下降。

二、網絡內社群互動頻率的下降

社會資本的網絡要素，除了重視公民社會內部社團數目的增減外，社團組織之間彼此的互動頻率對於集體行動提供的幫助也十分重要。亦即藉由社團的彼此互動，一方面擴大集體行動的網絡規模，另一方面透過彼此運作經驗的分享，來強化地方社群的運作活力，累積推動集體行動時能夠影響的行動網絡。然而，改制之後的制度設計，地方社團與社區組織的活動自主性，在新北市政府嚴格的活動審核下受到減損，地方社群舉辦的活動大多是配合市府相關局處的計畫來爭取運作經費，過往的社區交流活動由於不受到市府與區公所的青睞而呈現停擺的情況，導致各社區之間的互動不如過去熱絡，而經驗交流的缺乏也讓一些新成立的社區組織在運作上較為消極：



另外一個很明顯的改變就是，以前社區可以藉由社區聯誼會的場合，向市民代表、新店市長和市議員表達需求和意見，可是現在改制之後給我的感覺是，區長對這類社區組織的活動不是很熱衷，改制前我們社區發展協會之間辦一些彼此交流的活動，學習別的社區怎麼進行社區活動和社區營造的工作，市公所對這類活動都很支持。可是改制之後，這些活動很難進行，一些社區缺乏其他社區經驗的學習，活動很難辦成功，慢慢的就會比較消極 (D2)。

從這位受訪者的意見可以看到，改制之後，由於經費縮減以及活動舉辦上的被動性，過去社區與社區之間彼此交流與學習的平台很難建立，導致社區和社區彼此的溝通互動減少，經驗的交流也不如過去熱絡。除了社區與社區的互動外，改制前作為社區與公所彼此交流平台的社區聯誼會在改制後不論是舉辦的次數與公所人員出席情況方面都越來越差，社區與公所之間的互動關係漸趨薄弱。造成社區與社區或社區與公所之間的社會關係，在改制後皆不如改制前密切，不但不利新社團或社區活動的展開，在地方集體行動的推動上，也容易在缺乏平時互動結構的情況下面臨困難，對於地方網絡結構累積社會資本的能力帶來傷害。

三、民眾對地方事務與社團的參與意願下降

地方網絡累積社會資本能力的強弱，除了取決於正式制度對於地方社團能夠提供的資源協助外，地方民眾對於這些社團的參與意願，同樣能夠影響地方社群的運作活力。換言之，當地方民眾有對地方事務與社團有很高的參與意願時，將可以透過民間資源的投入來彌補行動資源的不足，強化地方網絡的運作活力。然而，改制後新北市政府一條鞭式的事務處理與地方活動的集中審核，對於民眾在地方事務和地方社團的參與意願上產生了不好的影響。首先，就地方事務的處理而言，當前由新北市對民眾需求進行回應的市政運作，由於在效率上與過往差很多，部分民眾便會希望藉由地方人士自己出錢出力的方式來解決問題，但此種對地方事務的熱情卻受到改制後制度設計的打擊，降低民眾地方事務的投入意願：

那就地方民眾參與地方事務的意願來講，其實有比較消極。我舉一個例子，現在道路的

修補要轉呈給新北市工務局來處理，速度比較慢，那地方上一些人願意自己出錢來做，反而還會被上級責怪。因為修補工作市政府已經發包出去，地方自己做的話要付給廠商違約金，一來冤枉，二來還有可能會被承包商告，地方人士對地方事務就會有一種多做多錯，不如不做的感覺(C1)。

而在地方社團與社區組織的參與意願方面，誠如在制度調整部分所進行的說明，企劃式的計畫提報和公部門繁文縟節的流程規定，對於民眾在社團與社區活動的參與過程帶來了負面的感受，當無償性的志願投入卻被繁瑣的行政流程與嚴格的審核機制所限制時，投入的熱情也打了折扣：

至於你說這樣的轉變對民眾參與的意願會不會有影響，當然有呀。這些參加社區活動的都是熱心的志工，這些人沒拿任何薪水來協助社區辦活動，市政府卻對他們跟大學畢業或是通過考試的公務人員做一樣的要求，要他們會電腦、寫計畫，相關程序的規定又很多，公文送過去常常被退件，這些志工就會覺得說無償來弄這些活動還被弄得一肚子氣，心灰意冷就比較不太想來參與(D1)。

從以上的討論，可以看到改制後的新店區，在社會資本的網絡要素上，面臨了網絡結構內社團與社區組織數目的減少、網絡行動者在互動頻率減少下造成社會關係的疏遠，以及民眾對地方社群參與意願的下降，導致公民社會內部的治理網絡在社會資本累積上的功能無法彰顯，相較於過往自治時期地方社群的熱絡與民眾的積極參與，此一要素呈現明顯的衰退。

貳、規範

社會資本的規範要素，指涉的是網絡結構中的行動者彼此互動時的行為準則，尤其是對於集體目標落實能夠提供幫助的互惠規範，藉由行動者彼此間懲罰或課責機制的運作，讓不同行動者能夠在共同目標的指引下，彼此協助來促成集體行動的成功。而在新直轄市的制度設計下，區公所本身已經不再具備地方決策與資

源分配的權限，對於地方民眾而言毫無互惠能力可言，加上過去自治選舉的監督機制，轉變為目前市府對公所的績效考核，導致自治時期存在於民眾與公所之間互惠的行為準則，在改制後消失，對於民眾、地方社群和公所之間集體行動的運行造成障礙，不利社會資本的累積。而對於制度變革在規範要素上所造成的影響，談話過程所得到的資料，呈現出規範關係的移轉以及人民與區公所規範關係的消失，以下分別說明。

一、互惠關係的建立由人民-公所轉變為公所-市府

規範關係在行動者之間的維繫，在於行動者之間對於懲罰權力的非自願讓渡，亦即行動者之間相互監督機制的建立。而在訪談過程中，受訪對象雖然大多認為民眾對區公所的監督強度與改制前並未出現太大的差異，甚至認為改制之後區公所的服務態度有所改善。然而從其對改制後監督途徑的轉換所做的論述，不難發現過去藉由選舉而在人民與市公所之間所建構的監督機制，在改制之後已經被市府與公所之間行政一體的行政管理模式所取代，作為互惠關係存在基礎的課責機制，在改制後由原本人民與公所的課責模式，轉換為市政府對所屬區公所的監督：

至於監督的部分，我覺得沒差，因為公所現在還是要去市議會備詢，派出機關還是要受到市府的監督，審預算的時候我們還是要去市議會坐好幾天。另外在公文處理的部分，以前市公所人員就是按照公文等級來處理，現在新北市有所謂的公文管考，公文處理的速度也納入考核的項目中，所以現在公務人員就是公文來馬上辦，整個監督的力度沒有太大的差別 (A2)。

而受訪的里長 B2 則直接點出這種課責機制的轉移：「過去民選市長的時代，民眾是藉由選舉來對公所課責，改制成五都以後，民眾對區公所的課責是向上和向下移轉，透過里長或上級機關對區公所的監督，來要求區公所回應他們的需求。」而此種課責管道的變化，造成民眾與公所之間的互惠規範，在改制之後逐漸消失，形成規範要素的衰退。



二、人民與區公所互惠規範的衰退

改制之後的區公所，一方面不再受到地方民眾的直接監督，公所由地方發展的主導者轉變為市府命令的貫徹者，地方福利的爭取對公所而言不再是首要目標，導致人民與公所之間彼此互惠的動機下滑。除了監督機制的轉換帶來互惠意願的下降外，行政權限的移轉也使得公所不再具備提供地方好處的能力，造成人民與公所之間的互惠規範難以存續。首先，監督管道的改變，使得民眾不再將區公所視為地方事務處理上，能夠建立互動關係及行動規範的行動者，轉而加強與其他行動者的互動，如受訪者 C2 便認為：「至於監督或課責的部分，民眾現在不會針對區公所，都是針對民意代表，因為區公所都是公務人員，一般民眾拿公務人員沒轍，區公所對民眾沒責任，所以民眾的監督對象比較專注在市議員。」而受訪者 D4 更是對這種監督機制的移轉，在公所與人民互惠規範上造成的負面影響提出了非常悲觀的意見：

現在要區公所有所作為是不可能的，區長是官派的，既然是官派的，一定是以執行市長的命令為主，就算地方上有一些權益的問題跟區長反映，區長也是盡量的呼攏，我講難聽一點，區長只是市府帶來的一個緩衝器，並沒有解決事情的能力。區長現在只要能把地方上比較有意見的人安撫一下，就達成他的任務。至於能不能為地方老百姓謀福利，對他來說不重要。

除了監督管道變動對公所與民眾之間互惠規範的建立造成障礙外，公所權限的萎縮更讓公所在民眾眼中不再是提供地方福祉的行動者，在缺乏互惠能力的情況下，民眾與公所之間彼此協助的行為準則，正逐漸消失：

以前有地方自治，人民可以選出有在地經驗，而且受到大家認同的人來治理地方，對當地的文化、建設可以提供直接的支持，現在官派後這些精神就沒有了，沒有辦法因地制宜。而且現在地方根本沒有功能和資源，都靠新北市政府分配，區本身就是一個中繼站，沒有實質功能，沒辦法對地區有什麼作為。……至於你談到監督的部分，現在民眾都不太想監督區公所了，因為區公所本身沒有實權，對民眾不可能有什麼傷害，民眾對區公

所也沒有什麼期待，有事就上網或寄信到市長信箱，沒有期待，自然也沒有抱怨(CI)。

根據以上的分析，可以看到由於監督機制的轉換與行動能力的剝奪，民眾無法也沒有意願與區公所維持過去彼此協力的互惠規範，當區公所的施政以市府命令為依歸，而不若過去注重地方需求與地方意見時，民眾和區公所之間基於共同目標的協力行動將更難開展，對於集體行動的落實造成障礙。簡言之，改制之後的制度調整，對社會資本規範要素帶來了負面的影響。

參、信任

社會資本信任要素的內涵，是行動者對於集體行動中其他行動者的利他行為具有信心的一種心理認知，而制度設計對於網絡行動者在資源分配與決策公平性上信任與否的影響，能夠進一步造成人際信任程度的變化，亦即藉由政治信任的改變來帶動社會信任的變化。在新直轄市的治理結構下，過去區層次自治選舉的取消、公所資源的限制以及市政府在各里和各社區資源分配上遊戲規則的確立，對於改制之後區層級的政治信任的確帶來正面影響。然而，正式制度的調整對於政治信任帶來的影響並非完全正面，針對訪談資料進行分析，發現各里內部派系與資源分配的偏頗、市府在里辦公室和社區發展協會之間資源分配的不均，以及區公所本身權限的萎縮，使得地方治理的行動者對於這套制度的政治信任抱持疑慮，以下分別說明。

一、改制後里自治問題的放大

新直轄市的制度設計，將過去由縣、鄉鎮市和村里組成的三層式自治結構，轉換為由直轄市和里組成的自治體系，這樣的制度調整，固然因為區層級自治選舉的取消而改善了過去因為選舉而導致的不公平，但在各里仍實施自治選舉的情況下，選舉過程中的相互競爭以及人情壓力，容易讓里長在地方資源的分配以及民意傳達上受到政治因素的影響而引發爭議。這種爭議或不公，在過往存在上級

民代及自治政府的情況下，還能夠對這種爭議進行監督與制衡，但在目前的制度結構下，官派身分的區長對於具有民意基礎的里長而言，不再具有制衡的力量，導致里層級的民意反映和資源使用的不公平無人監督，對於人民政治信任及社會信任的累積造成障礙，受訪者 D4 便認為：

如同我剛剛講的，里在資源分配上因為選舉會有不公平的現象，那以前自治時期有市民代表會，市民代表可以跟公所反映，公所會監督里長的作為，有一個制衡的力量。現在里長甚至比區長還要大，市府在認定上也是比較尊重里長，所以會導致里長沒有人監督，資源的分配、意見的轉達如同里長一個人在黑箱作業，老百姓會比較沒有信心。

這樣的意見某種程度上呼應了贊成鄉鎮市實施自治學者的論述，亦即選舉過程的紛擾雖然可能造成地方和諧的破壞與混亂，卻能夠同時發揮監督的功能，避免課責機制的缺乏讓地方行政的運作脫離常軌（吳定，1993）。改制後的區公所體制，雖然擺脫過去鄉鎮市時期地方派系以及選舉包袱在地方自治上可能造成的不公平，但卻未針對改制後各里內部的監督機制多加著墨，導致里層級的派系與選舉恩怨，在地方行政的運作上造成不公，形成地方民眾政治信任與社會信任的累積障礙。

二、里辦公室與社區發展協會的資源分配引發爭議

升格後的地方預算及資源分配權，完全掌握在市政府手中，誠如先前在民主領導與社會吸納此一制度設計面向的討論中所提到的，新北市政府在面對 29 個行政區時強調市府施政的一體性與一致性，不論在各區預算、各里經費以及社團活動的補助上都訂定清楚的遊戲規則來進行，所以在訪談過程中的受訪者大多對此一制度設計的公平性表示肯定。然而，市政府在里辦公室和社區發展協會兩者間資源供應的差異，對於在地方事務處理上關係密切的兩類行動者，不論是在彼此互信關係的維繫，或對於市府資源分配的公正性，都造成不利的影響：

我認為現在地方資源的分配，在里跟社區發展協會之間很不公平，以我們新店安坑地區來說，因為這邊有一個垃圾焚化爐，會對地方提供焚化爐回饋金，可是現在區公所把這



些回饋金完全交給里辦公室，社區發展協會完全沒辦法動支這些回饋金，還好我跟里長的關係很不錯，所以我們去跟里長要一些經費都還能要的到。可是我比較不能接受的是，里長本身沒有活動場地，里內活動都跟協會商借，也需要我們社區提供志工人力的支援，里做為一個基層行政單位，在地方活動的舉辦上有它的能力限制，既然地方活動的運作需要社區發展協會，那麼地方資源的分配就不應該偏重里辦公室。所以從協會推動者的角度，我認為社區對於改制後的區公所會比較不信任，信賴感會降低 (D2)。

從上述受訪者的意見可以看到，改制之後是政府資源分配的遊戲規則，雖然讓各里和各社區擁有的資源更為平等，但里和社區這兩種地方行動者擁有的資源規模在改制後的差異卻越來越大，問題是地方活動的運作並非是由里辦公室獨自完成，需要社區發展協會來補充里辦公室的不足。資源分配上的差異讓兩者過往在地方治理上建立的合作互信關係遭到破壞，或更加強化既有的衝突，同時對這種資源分配制度的公平性提出質疑，對地方上的政治信任與社會信任的程度造成傷害。

三、區公所權限萎縮降低信任程度

訪談過程中，受訪者除了針對里長決策的偏頗，以及市府在里和發展協會間資源分配的不公對民眾信任可能造成的影響提出論述外，部分受訪者則從區公所權限的萎縮來討論民眾對公所信任的下降。社會資本信任要素的內涵，固然是集體行動的合作者之間對互助行動的期待，但這種期待的前提，是基於目前互相合作的行動者，對於集體目標的落實，具備作出貢獻的能力，當一個行動者對於全體追求的目標無法提供幫助時，他和其他行動者之間的信任關係便無從建立。而改制之後的區公所，由於淪為市府和民眾溝通的傳聲筒，不再具備地方事務處理的實權，導致民眾和公所之間的信任關係出現衰退的情況，受訪的里長 B4 以改制後各里里長區務會議出席率的降低，來談論這種信任衰退的趨勢：

以前市公所時期，市公所開會幾乎每個里長都會到，現在區公所的權力沒了，里長反映給區公所還是要轉呈上去，沒有直接處理的權限，導致說區務會議對里長來講沒有實質

性的幫助，現在區務會議開會出席的里長連一半都不到，顯示說民眾對區公所的信心是下降的。

除了從區務會議出席率的觀察來討論民眾對公所信任度的降低外，也有受訪者直接點出面對虛級化的區公所，民眾由於不期待區公所能夠有所作為，所以對區公所不再抱持信任的態度：「至於民眾對區公所的感受，現在區公所什麼都沒有，什麼都不行做，民眾根本不信任它（D4）。」顯示改制之後，區公所權責的限縮，除了影響公所與民眾之間互惠關係的建構外，對於民眾對區公所的信任程度，也造成負面的影響。

整體而言，改制之後區公所派出機關的行政定位，雖然得以去除過去鄉鎮市自治時期地方政府在地方決策與資源分配上存在的偏頗，同時藉由市府相關規定的確立來建立資源分配的遊戲規則，使得人民對於制度設計的公正性較有信心。然而，里長選舉帶來的決策偏頗以及市府在里辦公室和社區發展協會之間資源分配的爭議，則讓地方行動者之間信任關係的建立面臨挑戰，加上區公所本身決策權的大幅上移，使得公所不再具備值得人民投以信任的能力，使得改制之後社會資本的信任要素，雖然未有太明顯的變化，但在缺乏正面動力的情況下，在往後將會呈現持續衰退的發展趨勢。

第五節 綜合討論

本研究從制度設計中「與志願部門的關係」、「公民參與的機會」、「決策回應性」及「民主領導與社會吸納」這四個面向來和社會資本的網絡、規範與信任三個要素進行連結，作為改制前後新店區社會資本發展情況的衡量方式，而在分別針對制度設計和構成要素與受訪者進行對談後，發現此次新直轄市的制度轉換，對新店區的社會資本累積產生不利的影響，以下分別說明。



一、支援程度與參與管道限縮降低網絡活力

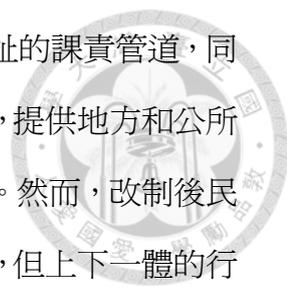
改制之後以區公所為主體的制度設計，對於新店地區社團與社區組織的活動舉辦和經費支持，不如過去地方自治的新店市公所來的充裕。活動舉辦的彈性以及能夠運用資源的減少，對於新店地區社群組織的維持帶來障礙，導致許多原先依靠政府資源運作的社團和社區發展協會，面臨運作上項目的縮減、頻率的降低以及規模的限縮，有些甚至只剩下社團的名稱，而無任何實際的活動運作，形同名存實亡的空殼子。社群活動能力的衰退，降低了地方社群培養互惠互信價值觀所具備的能力，造成過去地方社群運作所能累積的社會資本，在改制之後呈現減少的情況。

另一方面，改制之後嚴格的計畫審查以及市民代表的裁撤，對於地方治理網絡內部社群活動的舉辦、社團與社區的彼此交流，以及活動需求的轉達造成困擾。企劃能力的缺乏與繁瑣的行政流程造成參與意願的降低、交流活動的限制阻礙彼此經驗的分享，而參與管道的限縮則讓地方社群的意見不易得到回應，對於網絡內行動者的彼此互動以及新社群的成立十分不利。綜言之，從改制後新店區社團活動以及彼此互動的衰弱，可以看到升格後的制度調整，對於社會資本的網絡要素產生負面的影響。

二、回應能力的下降導致互惠規範的消失

從自主自理的地方政府到秉承上命的派出機關，區公所在回應彈性與能力上的衰退，以及民眾對公所監督方式的轉換，造成地方行動者和公所之間的互惠規範在改制之後消失。首先，經費與權限的移轉，使得公所淪為市府和基層溝通的傳聲筒，不再具備對集體目標或其他行動者提供協助的能力，互惠能力的喪失使得民眾或地方社群不再對公所的行動抱持疑慮或期待，地方行動者和區公所之間並無彼此互惠的可能，過往彼此互惠的行為規範不復存在。

除了互惠能力喪失帶來的影響外，監督與課責機制的轉變，也讓互惠規範的維繫，從過往公所與地方行動者的彼此約束，轉換為公所與市府的互動規範。自

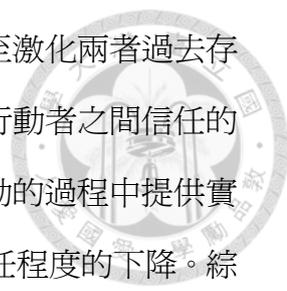


治時期的定期選舉，不但提供民眾要求市公所致力追求地方福祉的課責管道，同時也讓民選市長在選舉壓力下將地方需求的滿足視為首要任務，提供地方和公所之間從事互惠行動的誘因，讓公所與地方的互惠規範得以成立。然而，改制後民眾雖然仍能透過市政專線或其他管道要求市府對公所進行監督，但上下一體的行政管理體系，強化了市府和公所之間的規範關係，疏遠了地方和公所的互動。在地方無法監督公所，而公所又對市府負責的情況下，區公所和地方行動者之間，爲了地方善治而共同努力的行爲規範無從建立，改制之後社會資本的規範要素因爲制度的轉換而呈現衰退。

三、制度結構的調整在信任建立上仍有所不足

過去自治選舉以及地方民代的運作，存在許多令人詬病的弊端與偏頗，派系與選舉人情對地方決策與資源分配的公正性帶來了極大的挑戰。在改制之後，選舉的取消杜絕了過去引起公正性疑慮的來源，而區公所資源的萎縮以及具備公務人員身分的官派區長，配合市府資源分配規則的確立，讓地方治理網絡中的行動者，大多對改制之後資源分配的公正性表示肯定。然而，制度設計的調整，在信任要素的累積上，並非完全正面，部分制度設計上的問題仍對地方層級的信任建構形成障礙，其中又以里自治監督機制的缺失以及里與社區發展協會之間的資源分配影響最大。首先，過去鄉鎮市自治時期，縣市、鄉鎮市和村里三層式的自治結構，固然都引起了各自的問題，但三者之間卻也存在著彼此監督制衡的能力，避免其中一個層次的弊病或偏頗在無人監督下不斷惡化。但是此次新直轄市的升格，在取消鄉鎮市層級的自治後，並未積極思考如何監督里長施政公平性的問題，導致里長在市府天高皇帝遠，區長無力制衡的情況下，基於里內派系或選舉恩怨等原因，可能在民意傳達或資源分配上有所偏頗，對於地方民眾的信任帶來負面的觀感。

其次，作爲基層事務處理上互動密切的里辦公室和社區發展協會，新北市政府在升格後將資源集中於里辦公室的作法，引起了社區發展協會領導者的不滿，



此種不滿的累積，可能形成兩者地方事務協力合作的障礙，甚至激化兩者過去存在的嫌隙與衝突，不論在協會領導者對市政府的信任，或地方行動者之間信任的建構，都有所不利。最後，失去實權的區公所，無法在集體行動的過程中提供實質的幫助，失去被賦予信任的基礎，連帶造成民眾對區公所信任程度的下降。綜言之，改制之後的制度設計，固然改正了許多過去引起信任疑慮的弊病，但新制度的運作，同樣也產生新的不公平，導致信任要素在改制後無法順利增加。

整體而言，新直轄市成立後的制度設計，對於社會資本結構面向的網絡和規範要素，由於區公所預算規模與行動自主性的喪失，導致地方治理網絡內部的地方社群失去了過往運作的積極和活力，而互動頻率的減少，不但不利既有網絡在集體行動上的合作，更在運作經驗分享不足的情況下，無法帶動新社團或社區組織的成立，無法對地方治理網絡投注新的活力與成員，造成既有網絡逐漸凋蔽。另一方面，志願部門彼此之間以及其與區公所互動頻率的下降，也讓地方行動者之間的互惠規範難以存續，對於網絡內部行動者的互助合作帶來負面影響。而在認知面向的信任要素部分，制度的調整雖然改善了過去造成信任障礙的原因，但改制後的制度設計卻也造成地方行動者之間以及其對公所與市府的信任疑慮，無法帶動地方信任的累積。因此，改制之後的制度設計，從新店區的觀察可以發現，其對於社會資本的網絡、規範與信任三個要素，帶來的大多是負面的影響，即便在信任要素上有所改善，但仍有所不足，制度變革對地方社會資本的累積過程產生了障礙。

第六章 結論與建議



本研究從制度設計與社會資本兩者的互動關係，來探討新直轄市成立後，區公所體制對過去鄉鎮市自治的取代，在地方社會資本累積情況上的影響，藉此評價區公所體制在新直轄市下的一體適用，是否堪稱一次良好的制度變革。而在相關文獻分析與深度訪談的進行後，本研究在結論的第一節，將先就正式制度對社會資本的影響、改制後制度設計的調整對新店區社會資本造成的衝擊，以及此次制度變革的評價提出本研究的觀點。而後在第二節的部分，則對未來新直轄市的制度設計，在地方社會資本的累積上，可以考慮的行動方案，提出本研究的幾點建議。

第一節 研究結論

壹、正式制度能夠影響社會資本的發展

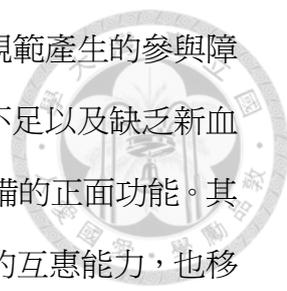
過去社會資本理論的主流論述，將社會資本的發展，歸因於公民社會內部各種文化與歷史傳統對社團組織以及人際信任帶來的影響，因此多從社會或文化的角度來解讀同一地區社會資本的發展趨勢或不同地區社會資本多寡的差異，對於正式制度在社會資本理論中能夠扮演的角色或具備的功能不太重視，頂多承認社會資本的增加有助於正式制度的運作，否認正式制度對社會資本具有影響力。然而，本研究的進行，一方面藉由相關文獻的整理，論證正式制度對社會資本存在影響力的可能性以及影響途徑；另一方面透過實際訪談的進行，證實了正式制度的結構調整，能夠對社會資本的累積過程，帶來實質且立即的影響。因此，社會

資本對於國家當局或政府組織而言，絕非一種無法經營的無形資源；相反的，國家機關可以藉由正式制度的精心設計，強化公民之間的互惠規範和參與網絡，作為國家與地方發展上的行動資源(Evans, 1996: 1119)。誠如 Maloney et al.所言：「雖然諸多治理領域受到社會資本的影響，但這些領域對社會資本而言同時也是一種影響因子(2000: 803)」，未來社會資本功能及其發展的研究，應該在這種影響力的基礎上，從正式制度的觀點出發，思考如何藉由制度或政策方案的建構，累積集體行動開展所需的社會資本，作為落實善治的行動策略。

貳、升格改制對新店區社會資本的累積造成負面影響

新店從改制前行政自主、財源充裕的地方自治單元，轉變為改制後資源有限、秉承上命的派出機關，對於地方治理網絡內社群組織的發展、網絡行動者之間關於集體行動互惠規範的維繫，以及普遍社會信任的累積，帶來的大多是負面的影響。過去財源充裕的地方自治體制，讓新店地區各式各樣的社團組織以及社區發展協會的活動非常熱絡，使得公民社會內部社會資本的累積過程，在正式制度豐富資源的挹注下得以順暢進行，提供集體行動與地方發展的行動基礎。其次，市民代表的存在，不但讓行政轄區廣大的新店居民，擁有一個較為熟悉的公共事務參與管道，而在需求得以藉由參與獲得滿足的情況下，較熱衷於集體行動的投入。同時，藉由市民代表對市公所的監督機制，讓公所必須將地方福祉的追求視為第一要務，建構地方行動者與公所之間彼此互惠的行為準則與規範。最後，自治體制雖然存在派系與選舉帶來的紛擾，但實質權力的擁有與豐富財源的掌握，仍能夠藉由地方問題的解決與基層需求的滿足，來獲取地方民眾的認同與政治信任，進而型塑區域內部的社會信任。

而在制度轉換為派出機關的區公所體制後，資源規模的限縮以及市民代表的裁撤，在公所協助幅度降低，而市府資源供應不敷使用的情況下，新店地區大多

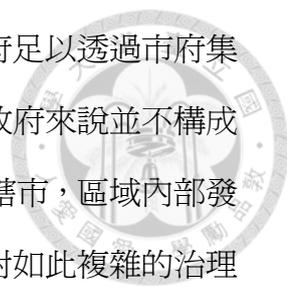


數的社團與社區組織呈現運作活力的衰退；加上市府訂定活動規範產生的參與障礙，造成新的社團或社區組織難以成立，既有社群網絡在資源不足以及缺乏新血輪的情況下呈現萎縮，無法發揮社群組織在社會資本累積上具備的正面功能。其次，行政權限的移轉以及監督關係的轉換，剝奪了公所對地方的互惠能力，也移轉了公所的負責對象，在互惠前提與維繫機制付之闕如的情況下，使得地方民眾與區公所的互惠規範難以為繼，對於集體行動的開展不利。最後，改制後的制度設計，雖然能夠避免選舉人情與派系政治的問題，但監督機制的斷層、資源分配的爭議，以及行政能力的衰頹，仍無法建構人民對制度公平性的信心，在地方信任的積累上未能收制度轉換後的預期效果。總結而言，經由本研究對訪談資料的分析，改制後新店地區的社會資本累積，相較於改制前，受到制度設計調整的影響，呈現負面衰退的發展情況。

參、新直轄市的制度設計不利地方治理的運作

針對新直轄市成立後區公所體制的一體適用，許多論述分別從不同的角度來探討其是否堪稱一次良善的制度變革。本研究從地方集體行動所需的社會資本在改制之後的變化進行切入，透過改制後制度帶來的影響與社會資本理論結合，思考此次制度轉換的良善性。而經過相關文獻以及實證資料的分析之後，本研究認為新直轄市成立後，區長官派的區公所體制，對於地方社會資本的累積存在負面的效果，使得不論是地方協力互助的行動網絡與互動平台的維繫，或是社會信任的建構，在改制之後呈現衰退的趨勢。市政集權的制度設計，切斷了過去地方政府與社群組織的密切連動，以及基於地方認同而累積的互惠與信賴心理，使得地方治理的推展，形同市政府的單打獨鬥，無法有效結合地方資源與經驗來取得更好的治理成果。

另一方面，新直轄市的治理環境，與台北市在內部特性以及轄區範圍上都存



在巨大差異，面對地域狹小且同質性高的治理系絡，台北市政府足以透過市府集權的運作方式來妥善處理地方事務，社會資本的不足對於地方政府來說並不構成地方治理上的重大問題。然而，新北市做為全台面積最大的直轄市，區域內部發展的異質性以及地方需求的多元性，絕非台北市可以比擬，面對如此複雜的治理環境，僅憑新北市政府一己之力，必定無法有效的推動地方事務的處理和落實地方發展的目標，而需要借助民間團體與地方社群的力量，藉由公私部門的資源分享與彼此合作來完成地方治理的任務。因此，累積有助於集體合作的社會資本，是新直轄市必須進行的工作，但是當前的制度設計，非但無助於社會資本的累積，甚至讓社會資本呈現負面的減少，導致新直轄市的地方治理，無法藉由社會資本對集體行動所具有的促進效果，來追求良好的治理成果。綜言之，改制之後新直轄市的制度設計，讓直轄市政府在無法憑藉一己之力推動地方治理的情況下，無法藉由地方網絡的活化與互信認知的建構來取得社會資本，使得市政府難以透過民間資源與行動者的協助來落實地方事務的處理，對於改制後地方治理的運作不利；換言之，從社會資本理論的角度來思考此次直轄市的制度變革，本研究認為這樣的制度轉換並不適切。

第二節 研究建議

本研究的進行，發現官派區長的制度設計，相較於過去地方自治的治理體制，不利地方善治所需社會資本的累積。但在桃園縣即將升格為第六個直轄市的當下，將區公所由派出機關調整為自治法人的可能性不高，加以過往鄉鎮市的治理體制所引發的政治亂象與爭議，全面回復鄉鎮市自治的治理型態勢必有其困難度。因此，難以藉由行政定位的全面性轉換，來矯正此種制度設計對社會資本累積的障礙。因此，本研究在最後，將嘗試在目前既有制度結構的基礎上，就累積地方社

會資本此一目標的落實，可以採行的制度調整或行動方案提出建議，作為未來直轄市制度設計的參考。



壹、協助地方社群強化企畫提報能力

社會資本理論的研究者普遍認為，志願性社會組織是社會資本生長的溫床。現代社會中社會資本的產生和更新與志願部門和組織有著密切的聯繫(燕繼榮，2006：164)。因此，正式制度的設計規劃，必須能夠建構讓地方社群足以運作與成長的社會條件，活絡社會社團的運作，尤其是自發性、公益性和人際互動型社團(江明修，2004：59-60)。改制後市政府對地方社群活動採取計畫提報的審核方式，忽略了當前志願部門人力結構對於此種活動規範可能存在的適應障礙，以及對地方社群設下的參與門檻，在社群運作活力上帶來的負面影響。未來的制度規劃，應考慮由市府或由市府委託各區公所，透過統一的課程培訓或個別輔導的方式，提高各社團或社區發展協會志工的企劃與電腦操作能力，使得地方社群在地方活動上的創意發想，不會因為文書與資訊能力的欠缺而無法付諸實行，同時避免辦理活動的程序規範降低參與意願，維持地方社群的發展動能，保障地方社會資本藉由社群活動的開展而持續累積。

貳、藉由審核標準的訂定，提升活動品質並促進參與規模

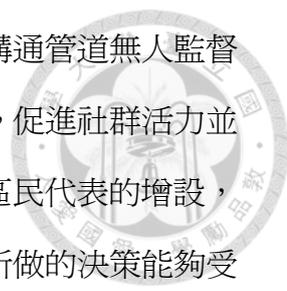
改制之後的市政府，面對轄下各行政區內數目眾多的社團與社區組織，基於資源規模一致性與平等性的基本精神，對於地方社群能夠提供的支持程度，固然無法與部分改制前財務狀況良好的鄉鎮市公所相提並論，因而造成地方社群成員數目和運作活力的下降，但這並不表示支持程度的下降一定會造成社會資本的減少；相反的，政府可以藉由活動品質和動員規模的提高，來彌補活動數量減少對社會資本的負面衝擊。因此，未來市府或可考慮藉由活動審核標準的精心設計，

來確保地方社群所舉辦的活動，對於地方行動者之間互動網絡以及互信價值的累積具有正面的功能。同時針對認定為優質的活動提供較多的經費支持，並將核准理由公開給其他社團或社區組織知悉，降低審核與經費補助不公的疑慮，也可達到社群網絡內部成員彼此的經驗交流，讓有限的資源，對於社會資本的累積能夠發揮極大化的效果。

另一方面，市政府在活動審核標準的訂定上，也可考慮對數個社團或社區推動的聯合性活動採取積極鼓勵的態度，一方面藉由數個社團的資源結合來降低活動辦理的難度，另一方面也可強化網絡成員的交流互動，對於網絡結構的健全、互惠規範的維繫與地方信任的建立帶來正面的影響。簡言之，改制之後資源規模與支持程度的限制，雖然造成志願部門運作上的障礙，但透過審核規定的引導來提高活動品質與參與規模，可以藉由質的提昇來抵銷量的不足，維繫地方社群作為社會資本搖籃的功能。

參、增設區民代表會，補足參與管道及強化里長監督

改制之後市民代表的虛級化，對地方社群和民眾意見的反映造成困擾，導致地方和市府之間出現互動溝通的斷層，一方面讓民眾對公所的施政缺乏直接的監督管道，而使公所與地方之間的互惠規範難以維繫；另一方面也讓里長的決策與資源分配無人監督，侵蝕民眾的政治信任，造成地方社會資本難以累積的窘境。這種困境的出現，是台灣當前直轄市制度設計獨尊行政效率，而忽略民主治理引發的問題。因此，本研究認為，未來直轄市的制度結構，在維持區公所派出機關的行政定位下，應可考慮增設具有民意基礎的區民代表，補足民眾在地方事務參與管道上的不足。至於區民代表的職權，在派出機關的基本定位不做調整的情況下，或可考慮仿效法國巴黎市的區制設計，讓區民代表扮演市府、公所和人民之間的中介者，將地方民眾所重視的利益及事務，向市府、市議會或區公所進行轉



達，補足市議員在地方意見傳達上的能力限制以及市府和民眾溝通管道無人監督的缺陷，讓地方社群的活動需求以及民眾意見得到有效的表達，促進社群活力並強化民眾對地方事務的參與意願，帶動社會資本的累積。此外，區民代表的增設，等於在里和市府之間，增加了一個權力制衡的機制，使得里長所做的決策能夠受到同樣具有民意基礎的區民代表監督，改善里內決策不公平的困擾與疑慮，增進地方信任的累積。

肆、適度放權，充實區公所職能

改制之後地方權力的向上移轉以及資源限制，弱化了基層行政組織在地方治理網絡中輔助地方社群、進行互惠行動以及累積地方信任的可能性，形成社會資本的發展障礙。作為直接面對地方社群和基層民眾的行政組織，區公所對地方社群的特色與優勢、一般民眾的需求以及地方發展的未來願景，比高層的市政府更為熟悉。因此，在地方行動者的凝聚以及集體行動的推展上，能夠在地方情感與平時互動的基礎上順利進行，對地方網絡的營造與發展，以及互惠信任的價值建構提供貢獻。另一方面，從民眾的角度來看，其對於一套治理體系良善與否的評價基準，通常不是距離遙遠的市政府，而是取決於與其直接進行互動的基層行政組織能否滿足地方需求，以及獲得民眾的信任及支持。換言之，地方社會資本的累積，從區公所制度的改革更容易獲致成功，同時也能直接藉由民眾評價的提昇來促進民眾對集體行動的投入與參與，落實提高社會資本的治理目標。

在上述的論述基礎下，本研究建議未來直轄市的制度設計，應進一步強化區公所在市政處理上的角色與能力，透過相關業務與權責的下放，讓區公所從消極的傳聲筒，轉換為民眾需求的直接處理者以及地方社群的合作夥伴，在互惠能力與信任前提得到補充的情況下，讓區公所能夠有效扮演地方社群的輔助者，以及公私部門協力行動的主導者，在社會資本的累積工作上發揮更積極的作用。

伍、合理化里辦公室與社區發展協會的資源分配



改制後新直轄市治理系絡的複雜化與歧異性，讓市政府即使一手掌握地方治理的多數資源與權限，仍有必要藉由地方社群的協助與民間資源的投入來推動地方事務的處理，遑論資源與權限都十分有限的里辦公室。因此，地方制度的設計必須讓基層的里辦公室能夠和在地社群建立互惠合作的協力關係，透過社會資本的累積來降低地方治理的障礙，取得地方事務處理上更好的成果。而社區發展協會作為一種地域性的志願組織，相較於其他民間團體，在組織目標上更專注於地方福祉的追求與地方願景的實現，對於市府來說，促成里辦公室與社區發展協會的彼此合作，對地方善治的實現能夠帶來直接的幫助。然而，改制後市府的資源分配，在過度偏重里辦公室的情況下，讓市政層級市府單打獨鬥的情況延伸到基層各里，並造成社區發展協會與里辦公室之間相對剝奪感的出現，對於彼此的合作非但無法提供幫助，反而疏遠了彼此的距離，甚至強化過往基於里長選舉而存在的衝突關係，對於地方治理過程中社會資本的累積不利。因此，本研究建議未來市府在資源分配的規則中，應該讓社區發展協會在特定的活動項目或里內事務的協助工作上，可以使用里辦公室的預算資源，使得社區發展協會為了資源的取得，而較樂於舉辦有助於培養地方軟實力的活動，同時也較願意和里辦公室發展合作關係，一方面改善資源不均對彼此和政治制度的負面觀感；另一方面透過資源誘因的驅動，讓目前地方層次主要的兩類行動者在新直轄市如此複雜的治理環境內，攜手致力於地方發展的任務，同時在頻繁的協力互動下構築健全的地方網絡與信任基礎，帶動地方社會資本的累積。

參考文獻



壹、中文部分

- 丁仁方, 1997, 〈廢除鄉鎮市級選舉對地方政經生態的衝擊〉,《國家政策雙週刊》, 171: 14–15。
- 文忠國, 2000, 〈從民意趨向論鄉鎮市長官派的可行性〉,《中國地方自治》, 53 (7): 22–24。
- 王中天, 2002, 〈社會資本及其政治效應初探：以台灣為例〉,「全球化與台灣政治學術研討會」論文(12月5–6日), 嘉義：國立中正大學。
- 王中天, 2003, 〈社會資本：概念、緣起及現況〉,《問題與研究》, 42 (5): 139–164。
- 江大樹, 2000, 〈「鄉鎮長官派」應有完整配套措施〉,《政策月刊》, 60: 40–42。
- 江大樹、張力亞, 2008, 〈社區營造中組織信任的機制建構：以桃米生態村為例〉,《東吳政治學報》, 26 (1): 87–142。
- 江明修, 1997,《台北市區公所定位及組織之功能研究》, 台北：台北市政府研究發展考核委員會。
- 江明修, 2004,《充實社會資本之研究》, 台北：行政院經濟建設委員會。
- 吳定, 1993,《大台北都會區行政區定位之研究》, 台北：台北市政府研究發展考核委員會。
- 李宗勳, 2003, 〈「結構孔道」的理論初探與安全社區個案分析〉,《警學叢刊》, 34 (3): 171–203。
- 李宗勳, 2008,《網絡社會與安全治理》, 台北：元照。
- 李美華等譯, 2004,《社會科學研究方法》, 台北：時英。譯自 Earl Babbie. The

- Practice of Social Research. Belmont, Calif. : Wadsworth Pub. 1998.
- 李婉容譯，1998，《信任：社會德性與繁榮的創造》，台北：立緒文化。譯自 Francis Fukuyama. Trust : the social virtues and the creation of prosperity. New York: Free Press. 1995.
- 李銀滄，2007，《社區分裂／融合－社會資本與社區發展觀點：南投縣草屯坪頂社區與竹山大安社區現象觀察》，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 李惠斌、楊雪冬，2000，《社會資本與社會發展》，北京市：社會科學文獻。
- 呂育誠，2000，〈鄉鎮縣轄市長官派政策評議〉，《政策月刊》，63：53-57。
- 呂育誠，2001，〈直轄市區公所角色與地位調整芻議〉，《中國地方自治》，54(10)：3-10。
- 呂育誠，2006，《地方政府管理－結構與功能的分析》，台北：元照。
- 余政憲，2000，《從組織理論之統治觀點探討地方自治單位行政效率－高雄縣鄉鎮市公所與高雄市區公所之比較分析》，高雄：義守大學管理科學研究所碩士論文。
- 林山田，2000，〈怎可剝奪人民選舉鄉鎮市長的權利?〉，《政策月刊》，60：39。
- 林信廷，2009，《Making Community Work：社會資本與社區參與相關性之研究》，南投：國立暨南國際大學社會政策與社會工作學系碩士論文。
- 林雅真，2008，《民眾參與與社會資本之研究：以彰化縣伸港鄉泉厝社區營造口袋公園為例》，台北：國立台灣大學地理學研究所碩士論文。
- 林聰吉、楊湘齡，2008，〈台灣社會資本的分布及其民主效果〉，《東吳政治學報》，26(2)：39-81。
- 周育仁，2011，《大都會政府體制之研究》，台北：內政部。
- 周紅雲，2011，《社會資本與民主》，北京市：社會科學文獻。
- 周淑娟，2011，《地方政府改制前後老人福利政策執行變遷之研究－以新店地區

- 為例》，台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 紀和均，2009，〈地方派系十字路口-由法國經驗論台灣的區自治爭議〉，《中國地方自治》，62（8）：4-15。
- 紀俊臣，2009，〈縣（市）合併改制直轄市：理想性與現實性抉擇〉，《中國地方自治》，62（8）：16-32。
- 施正鋒，2010，〈五都與縣市升格之體制問題探討〉，《現代學術研究》，17：74-104。
- 夏鑄九，1996，〈評議廢省期待區活力與草根民主〉，《中國時報》，11/6，第 11 版。
- 席代麟、樊中原，2003，《台北市政府基層組織功能之研究》，台北：台北市政府研究發展考核委員會。
- 孫清泉，2005，《台北市區公所組織功能之研究》，台北：銘傳大學公共事務學系碩士論文。
- 徐仁輝，2010，〈都會型政府與多中心治理〉，《研考雙月刊》，34（6）：55-63。
- 徐幸瑜，2006，《竊盜防治與社會資本之研究-以台北市兩個里為比較個案》，台北：國立台北大學行政暨政策學系碩士論文。
- 許長仕，1996，《台北市區公所推動為民服務之研究-企業型政府的觀點》，台中：國立中興大學公共行政及政策研究所碩士論文。
- 許郁珮，2009，《台北縣 29 鄉鎮市改制為區之相關問題研究》，台北：銘傳大學公共事務學系碩士論文。
- 許道然，2001，〈組織信任之研究：一個整合性觀點〉，《空大行政學報》，11：253-296。
- 張潤書，2004，《行政學》，台北：五南。
- 曹凱玲，2010，《我國直轄市下「區」制之政經分析》，台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

- 
- 邱天助，2002，《布爾迪厄文化再製理論》，台北：桂冠。
- 邱兆台，2012，《社區組織社會資本的建構與累積－以台北市奇岩社區發展協會為例》，台中：東海大學行政管理暨政策學系碩士論文。
- 傅宗懋、許濱松，1987，《台北市區政問題之研究》，台北：台北市政府研究發展考核委員會。
- 黃之棟，2012，〈從五都兩週年反思原住民族自治與地方自治的交錯〉，《城市學學刊》，3（2）：73-105。
- 黃克先、黃惠茹譯，2008，《社會資本》，台北：巨流。譯自 David Halpern. *Social Capital*. Cambridge, UK ; Malden, MA : Polity. 2005.
- 黃建銘，2010a，〈從民主治理觀點論新台中直轄市之行政區劃策略〉，《文官制度季刊》，2（1）：19-44。
- 黃建銘，2010b，〈直轄市區長產生方式之探討：單軌與雙軌的抉擇〉，《府際關係研究通訊》，9：11-14。
- 黃源協、劉素貞，2009，〈社會資本對台灣社區發展之政策意涵〉，《行政暨政策學報》，48：155-192。
- 黃源協、劉素珍、莊俐昕、林信廷，2010，〈社區社會資本與社區發展關聯性之研究〉，《公共行政學報》，34：29-75。
- 黃源協、莊俐昕、劉素珍，2011，〈社區社會資本的促成、阻礙因素及其發展策略：社區領導者觀點之分析〉，《行政暨政策學報》，52：87-130。
- 黃錦堂，2009，〈新直轄市之區應否自治？〉，財團法人國家政策研究基金會網頁，<http://www.npf.org.tw/post/1/5858>，2013/2/20。
- 詹文富，2007，《台中市區公所組織定位與業務功能發展之研究》，台中：東海大學公共事務學程碩士論文。
- 詹滿媚，1995，《台北市區公所執行區政功能之研究》，台中：國立中興大學公共政策研究所碩士論文。

莊建築，2005，《台北市區公所組織與功能之研究》，台北：中國文化大學政治學研究所碩士論文。

楊國樞等，1989，《社會及行為科學研究法》，台北：台灣東華。

楊湘齡，2007，《社會資本與民主政治：台灣的案例研究》，台北：淡江大學公共行政學系碩士論文。

新店市公所，2010，《增修新店市志》，台北：新店市公所。

廖益興，1997，〈鄉鎮市自治選舉的存廢〉，《國家政策雙週刊》，174：14-15。

趙永茂，1998a，《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。

趙永茂，1998b，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北：翰蘆。

趙永茂、王皓平，2010，〈五都體制下之民主赤字分析〉，「能知的公民？民主的理想與實際學術研討會」論文（11月6日），高雄：國立中山大學。

趙永茂、陳銘顯，2010，〈我國地方與新都會發展的挑戰與回應〉，《研考雙月刊》，34（6）：23-32。

趙永茂、陳銘顯、王皓平，2011，〈建構都會多元中心的治理：反思都會發展不對稱與民主赤字問題〉，《政治科學論叢》，49：1-32。

劉子昱、廖達琪，2011，〈大都民主治理的跨國比較〉，《城市學學刊》，2（2）：33-50。

劉念夏，2001，〈鄉鎮市級自治選舉存廢之研究〉，財團法人國家政策研究基金會網頁資料，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/R/IA-R-090-003.htm>，2012/12/17。

劉泳驛，2007，《社會資本與社區營造—以彰化縣永樂社區為例》，彰化：國立彰化師範大學政治學研究所碩士論文。

葉嘉楠、廖益興，2010，〈直轄市區長民選議題之經驗研究—以台中縣市為例〉，「新區劃·新思維：2010年地方自治新局的開創與展望學術研討會」論文（6



- 月 18 日)，台中：東海大學。
- 陳立剛，1999，〈地方政府體制再造-鄉（鎮、市）級政府體制研析〉，薄慶玖教授榮退論文集編輯委員會編，《地方政府論叢-祝賀薄慶玖教授榮退論文集》，台北：五南，277-298。
- 陳百山，2004，《高雄市區公所組織定位與業務功能之研究》，高雄：國立中山大學政治學研究所碩士論文。
- 陳孝庭，2004，《社會資本與公民參與關係之研究-以台北市為例》，台北：國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 陳杉根，2010，《台中縣市合併改制直轄市政府組織編制之研究》，台中：東海大學公共事務學系碩士論文。
- 陳志維，2010，《從社會資本觀點論白土社區營造動力之積累與消耗》，南投：國立暨南國際大學公共行政與政策學系碩士論文。
- 陳姿月，2010，《社會資本與社區組織／社區發展：以苗栗縣南庄鄉東河社區發展協會為例》，花蓮：國立東華大學社會發展學系碩士論文。
- 陳恆鈞，1999，〈精省後鄉鎮市地位之發展方向〉，翁興利（編），《地方政府與自治》，台北：商鼎，259-286。
- 陳恆鈞，2003，〈社會資本對政策執行之影響〉，《行政管理論文選集》，17：147-176。
- 陳恆鈞、林家慧，2012，〈社會資本與社區安全推動關聯性之研究-以台北市內湖安全社區為例〉，《台灣民主季刊》，9（2）：167-218。
- 陳欽春，2004，《民主治理與社會資本：台灣地區公民信任實證研究》，台北：國立台北大學公共行政暨政策學系博士論文。
- 陳陽德，1998，《鄉鎮（市）與區級體制之研析與重建-以台中縣市為例》，台北：行政院研考會。
- 陳朝建，2010，〈五都改制對「區」的行政區劃之衝擊與因應〉，《現代學術研究》，

17：39–72。

陳朝建，2011，〈改制直轄市後區公所功能業務調整及其治理能力提升策略〉，《研考雙月刊》，35（6）：71–87。

燕繼榮，2006，《投資社會資本：政治發展的一種新維度》，北京市：北京大學出版社。

薄慶玖，1990，《地方政府與自治》，台北：五南。

蔡佳霖，2010，《以社會資本觀點探討淡水社區大學重建街工作坊參與社區營造之研究》，台中：東海大學行政管理暨政策學系碩士論文。

謝秉錡，2010，《個人社會資本與公民態度關係之研究》，台北：國立師範大學公民教育與活動領導學系碩士論文。

謝嘉梁，1996，〈當前鄉鎮市自治面臨的困難與解決之道〉，《國家政策雙週刊》，149：8–9。

鍾俊宏，2006，《社區網絡與社會資本形成之探討—以桃米坑生態村為例》，台北：國立台灣大學建築與城鄉研究所碩士論文。

鄭錫楷，2007，〈社會資本與政府再造〉，財團法人國家政策研究基金會網頁，<http://www.npf.org.tw/post/2/962>，2013/02/01。

蕭全政，2009，《3都15縣政策規畫建議書》，台北：內政部。

羅承宗，2010，〈五都成形後縣級政府下轄次級自治團體之存廢〉，羅致政（編），《地方政府治理的新局與挑戰》，台北：新台灣國策智庫，頁235–252。

貳、英文部分

Alder, P. and S. W. Kown. 2000. "Social Capital: The Good, the Bad, and the Ugly."

In Knowledge and social capital : foundations and applications, eds. Eric L.

Lesser. Boston : Butterworth–Heinemann, 89–115.

Beem, Christopher. 1999. *The Necessity of Politics: Reclaiming American Public Life*.

- 
- Chicago: University of Chicago Press.
- Booth, J. A. and P. B. Richard. 1998. "Civil Society, Political Capital, and Democratization in Central America." *The Journal of Politics* 60(3): 780–800.
- Bowles, S. and H. Ginitis. 2002. "Social Capital And Community Governance." *The Economic Journal* 112: F419–F436.
- Burt, R. 1992. *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Coleman, James. 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94: S95–S120.
- Coleman, James. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, Mass. : Belknap Press of Harvard University Press.
- Dhesi, A. 2000. "Social capital and community development." *Community Development Journal* 35(3): 199–214.
- Dowley, K. M. and B. D. Silver. 2002. "Social Capital, Ethnicity and Support for Democracy in the Post–Communist States." *Europe–Asia Studies* 54(4): 505–527.
- Edwards, M. and J. Onyx. 2007. "Social Capital and Sustainability in a Community under Threat." *Local Environment* 12(1): 17–30.
- Evans, Peter. 1996. "Government action, social capital and development: Reviewing the evidence on synergy." *World Development* 24(6): 1119–1132.
- Fine, B. 2001. *Social Capital Theory Versus Social Theory: Political Economy and Social Science at the Turn of the Millennium*. London: Routledge.
- Freitag, Markus. 2006. "Bowling the state back in: Political institutions and the creation of social capital." *European Journal of Political Research* 45: 123–152.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust : the social virtues and the creation of prosperity*. New York: Free Press.

Fukuyama, Francis. 2001. "Social Capital, Civil Society and Development." *Third World Quarterly* 22(1): 7–20.

Granovetter, M. S. 1985. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91: 481–510.

Grenier, P. and K. Wright. 2003. "Social capital in Britain: an update and critique of Hall's analysis" International Working Paper Series, 14. Centre for Civil Society, London School of Economics and Political Science, London, UK.

Hall, P. A. 1999. "Social Capital in Britain." *British Journal of Political Science* 29(3): 417–461.

Halpern, David. 2005. *Social Capital*. Cambridge, UK ; Malden, MA : Polity.

Hooghe, M., and D. Stolle. 2003. "Introduction: Generating Social Capital." In *Generating social capital: civil society and institutions in comparative perspective*, eds. Marcus Hooghe and Dietlind Stolle. New York : Palgrave Macmillan, 1–18.

Inoguchi, T. 2000. "Social Capital in Japan." *Japanese Journal of Political Science* 1(1): 73–112.

Jackman, R. W. and R. A. Miller. 1998. "Social Capital and Politics." *Annual Review of Political Science* 1: 47–73.

Kavanaugh, A. L., D. D. Reese , J.M. Carroll and M. B. Rosson. 2005. "Weak Ties in Networked Communities." *The Information Society* 21: 119–131.

Kay, A. 2006. "Social capital, the social economy and community development." *Community Development Journal* 41(2): 160–173.

Knack, S., and P. Keefer. 1997. "Does Social Capital Have an Economic Payoffs ? A Cross–Country Investigation." *The Quarterly Journal of Economics* 112(4): 772–785.

Knotts, H.G. 2006. "Sticks, bricks, and social capital: the challenge of community

- development corporations in the American Deep South.” *Community Development Journal* 41 (1) : 37–49.
- Krishna, Anirudh. 2002. *Active social capital: tracing the roots of development and democracy*. New York : Columbia University Press.
- Lake R. and R. Huckfeldt. 1998. “Social Capital, Social Networks, and Political Participation” *Political Psychology* 19 (3) : 567–584.
- Levi, Margaret. 1996. “Social and Unsocial Capital: A Review Essay of Robert Putnam’s Making Democracy Work.” *Politics & Society* 24 (1) : 45–55.
- Li, Y., M. Savage. and A. Pickles. 2003. “Social capital and social exclusion in England and Wales (1972–1999).” *British Journal of Sociology* 54 (4) : 497–526.
- Lin, Nan. 2001. *Social capital : a theory of social structure and action*. New York : Cambridge University Press.
- Lincoln, J. 1982. “Intra– (and Inter–) Organizational Networks.” *Research in the Sociology of Organizations* 1: 1–38.
- Lowndes, V., and D. Wilson. 2001. “Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable.” *Political Studies* 49: 629–647.
- Lynch, j., P. Due., C. Muntaner. and G. D. Smith. 2000. “Social Capital– Is It A Good Strategy For Public Health?” *Journal of Epidemiology and Community Health* 54: 404–408.
- Maloney, W., G. Smith, and G. Stoker. 2000. “Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized ‘Top–down’ Perspective.” *Political Studies* 48: 802–820.
- McLean, S., D. A. Schultz. and M. B. Steger. 2002. *Social Capital: Critical Perspectives on Community and "Bowling Alone"*. New York: New York University Press.

McNeely, J. 1999. "Community Building." *Journal of Community Psychology* 27(6): 741–750.

Middleton, A., A. Murie and R. Groves. 2005. "Social Capital and Neighbourhoods that Work." *Urban Studies* 42 (10) : 1711–1738.

Mubangizi B. C. 2003. "Drawing on social capital for community economic development: Insights from a South African rural community." *Community Development Journal* 38 (2) : 140–150.

Newton, Kenneth. 2001. "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy." *International Political Science Review* 22 (2) : 201–214.

Offe, C., and S. Fuchs. 2002. "A Decline of Social Capital? The German Case." In *Democracies in Flux : The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, eds. Robert D. Putnam. New York : Oxford University Press, 189–243.

Paxton, P. 2002. "Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship." *American Sociological Review* 67 (2) : 254–277.

Portes, Alejandro. 2000. "Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology." In *Knowledge and social capital : foundations and applications*, eds. Eric L. Lesser. Boston : Butterworth–Heinemann, 43–67.

Ponthieux, Sophie. 2004. "The Concept of Social Capital: A critical Review." Paper presented at 10th ACN Conference , January 21–23, Paris.

Putnam, R. D., 1993. *Making Democracy Work : Civic Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.

Putnam. R. D. 1995a. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6 (1) : 65–78.

Putnam. R. D. 1995b. "Turning In, Turning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America." *Political Science and Politics* 28 (4) : 664–683.

Putnam. R. D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American*

- Community*. New York : Simon & Schuster.
- Pye, L. W. 1999. "Civility, Social Capital, and Civil Society: Three Powerful Concepts for Explaining Asia." *Journal of Interdisciplinary History* 4: 763–782.
- Rothstein, B. 2001. "Social Capital in the Social Democratic Welfare State." *Politics & Society* 29 (2) : 207–241.
- Rothstein, B., and D. Stolle. 2002. "How Political Institutions Create and Destroy Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust." Paper presented at the Project on Honesty and Trust: Theory and Experience in the Light of Post-Socialist Experience, November 22–23, Collegium Budapest.
- Rupasingha, A., S. J. Goetz. and D. Freshwater. 2002. "Social and institutional factors as determinants of economic growth: Evidence from the United States counties." *Regional Science* 81: 139–155.
- Schuller, T., S. Baron. and J. Field. 2000. "Social Capital: A Review and Critique." In *Social Capital: Critical Perspective*, eds. Stephen Baron, John Field, and Tom Schuller. New York : Oxford University Press, 1–38.
- Siisiäinen, M. 1999. "Voluntary Associations and Social Capital in Finland." In *Social Capital and European Democracy*, eds. J. W. van Deth, Marco Maraffi, Ken Newton and Paul F. Whiteley. New York : Routledge, 120–143.
- Simpson, L., L. Wood. and L. Daws. 2003. "Community capacity building: Starting with people not projects." *Community Development Journal* 38 (4) : 277–286.
- Skopocak, T., M. Ganz, and Z. Munson. 2000. "A Nation of Organizers: The Institutional Origins of Civic Voluntarism in the United States." *American Political Science Review* 94 (3) : 527–546.
- Stolle, D. and T. R. Rochon. 1998. "Are All Associations Alike? : Member Diversity, Associational Type, and the Creation of Social Capital." *American Behavioral*

Scientist 42 (1) : 47–65.

Stolle, Dietlind. 2003. “The Source of Social Capital.” In *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*, eds. Marc Hooghe and Dietlind Stolle. New York : Palgrave Macmillan, 19–42.

Taylor, M., A. Barr and A. West. 2000. *Signposts to Community Development*. London: Community Development Foundation.

Tarrow, Sidney. 1996. “Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam’s Making Democracy Work.” *American Political Science Review* 90 (2) : 389–397.

Teorell, J. 2003. “Linking Social Capital to Political Participation: Voluntary Associations and Networks of Recruitment in Sweden.” *Scandinavian Political Studies* 26 (1) : 49–66.

Torcal, M. and J. R. Montero. 1999. “Facets of Social Capital in New Democracies: The Formation and Consequences of Social Capital in Spain.” In *Social Capital and European Democracy*, eds. J. W. van Deth, Marco Maraffi, Ken Newton and Paul F. Whiteley. New York : Routledge, 167–191.

Uslaner, E. M. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.

Uphoff, Norman. 2000. “Understanding Social Capital: Learning from the analysis and experience of participation.” In *Social Capital: A Multifaceted Perspective*, eds. Partha Dasgupta and Ismail Serageldin. Washington, D.C. : World Bank, 215–249.

Wallis, J., and B. Dollery. 2002. “Social Capital and Local Government Capacity.” *Australian Journal of Public Administration* 61 (3) : 76–85.

Warner, Mildred. 1999. “Social Capital Construction and the Role of the Local State.”

Rural Sociology 64 (3) : 373–393.

Warner, Mildred. 2001. “Building Social Capital: the Role of Local Government.”

The Journal of Socio-Economics 30: 187–192.

Wellman, B. 1988. “Structural Analysis: From Method and Metaphor to Theory and

Substance,” In *Social Structures: A Network Approach*, eds. B. Wellman and S.

D. Berkowitz. New York: Cambridge University Press, 19–61.

Woolcock, M. 1998. “Social Capital and Economic Development: Toward a

Theoretical Synthesis and Policy Framework.” *Theory and Society* 27 (2) : 151–

208.

Worms, J. 2002. “Old and New Civic and Social Ties in France.” In *Democracies in*

Flux : The Evolution of Social Capital in Contemporary Society, eds. Robert D.

Putnam. New York : Oxford University Press, 137–188.

參、網站資料

內政部：

http://web.moi.gov.tw/countyreform/news_content.aspx?id=1。

新店區公所：

<http://www.xindian.ntpc.gov.tw/web/Home?command=display&page=flash>。

新北市主計處：

<http://www.bas.ntpc.gov.tw/web/Home?command=display&page=flash>。

附錄—訪談紀錄



一、訪談紀錄 1

受訪者：A1

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 3 日 10:30~11:30

訪談地點：區公所

Q1-1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：改制前的新店市公所是一個在人、財、權三方面都具有自主性的地方自治體，新店市本身的自主財源十分充沛，加上民選市長在民意支持的基礎上，可以向上向市政府請求額外的資源補助，所以市公所本身對於一些民間團體或社區的活動，能夠提供經費上的支持。但是在新北市升格之後，市政府在 29 個行政區的預算分配上，強調資源配置的公平性和一致性，導致過去各行政區之間貧富不均的現象，在改制後形成均貧，也就是說，目前新北市政府對各個區公所的預算會框列一個額度，這個額度通常只能夠讓區公所維持基本的運作和一些例行性業務的執行，民間團體或社區活動的經費補助很難列入區公所的預算當中。具體來講，新店區公所在升格之後的預算規模只剩市公所時期的四分之一，所以對地方社區或民間活動的經費補助，不論如何精算，必定會受到排擠，所以說改制後社區與民間團體舉辦的活動次數以及活動規模縮減的情況滿普遍的。

Q1-2：您剛才提到這些社區或民間團體的活動經費在改制之後沒有辦法從區公所這裡取得，會試圖去尋求市政府相關局處的支持，能否請您就市政府對這些請求的回應情況進行說明？

答：這些社團或民間組織活動經費的申請，在改制後可以向市政府的社會局提出申請，但社會局對這些活動補助的審核規定比起過去新店市公所的經費補助嚴格不少，而且與過去新店市自主財源豐沛下提供的經費數額相比，這些團體能夠從市政府取得的經費通常較少。也就是說，這些地方團體雖然仍然可以從市政府那裡得到一定程度的資源挹注，使得過去的一些活動不致於無疾而終，但行政流程的拉長以及經費補助的減少，會讓這些團體活動的次數變少，規模也較小。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：過去新店市公所時期，里長、市民代表及市議員是代表民意的人，在改制之後只剩下里長及市議員，而市議員的選民通常包含好幾個區，所以就單一個區的角度，能夠代表民意的人變少了。雖然有區政諮詢委員的設置作為制度磨合期的配套，但區政諮詢委員每年只有 24 天的會期，加上影響力和職權都和過去市民代表時大不相同，導致這些委員在民意的反映上比過去消極不少，所以區公所這個民意表達管道逐漸被其他不同的民意表達管道（如市長信箱、媒體投書、市議員）所取代。整體來看，改制後民眾對區內地方事務的參與管道並沒有明顯的減少，但區公所的制度設計在民意表達上能夠提供的空間相對有限，民眾對地方事務的意見表達必須藉由其他管道來進行。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：沒有太大的差別，因為不論是過去自治時期的市公所還是目前的區公所，公所的主要人員都是由經由國家考試及格分發的公務人員，基於為民服務的基本要求，區公所人員對於民眾需求的回應程度不至於有太大的差異。只是在改制後因為制度結構的轉變，某些業務不再由區公所權責，在民眾對這些業務需求的回應

上，會告知民眾業務權責的變動並將民眾的需求轉達給市政府。這樣的改變會讓民眾覺得改制後區公所對民眾需求滿足的效率有較不好的觀感，以道路整修為例，過去只要民眾反映，市公所的工務課馬上可以解決，現在八公里以上的道路工程，必須要區公所上報給市府工務局，等工務局進行會勘，擬訂計畫後才能施工，需求回應的效率會比較差。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：民眾對區公所施政上的公平性以及信任程度在改制後應該會越來越好，因為過去民選地方首長時期，選舉恩怨以及地方派系的因素可能會導致市公所在施政上存在里與里之間建設與資源分配的不平衡。而改制後的區長由事務官出任，一方面不再舉行選舉，另一方面基於公務人員行政中立的要求，在地方事務的處理以及建設經費的分配上，能夠有效避免選舉人情及派系政治的干擾，運作起來較為公正平等，所以我認為改制為區公所後，民眾對區公所的信任應該會有正面的改變。

二、訪談紀錄 2

受訪者：B1

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 6 日 11:00~11:30

訪談地點：里辦公室

Q1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：就里上活動的舉辦來講，我認為在活動次數和經費規模上，改制前後並沒有太大的差異，只是在活動核准的行政流程上麻煩不少。過去里長要辦活動，只要

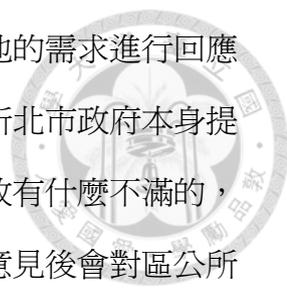
向新店市公所提出申請就可以了，現在區公所對於里的活動沒有核准權，只能承轉給新北市政府做決定，那市府內部有時候會有一些互踢皮球、咬文嚼字的情況，甚至我們里申請的一些活動有時候會被退件，導致我們里長在里民活動的舉辦上不太方便。但這種情況可能是改制期間制度轉換的混亂所造成的，像現在新北市對於各里活動的舉辦採取統籌規劃的方式來進行協助，對於各個里在活動的舉辦上提供不小的支持，我認為改制後市府在這部分做得很好。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：我認為不論是民選還是官派時期，民眾與區公所的互動以及對地方事務參與的管道及意願沒有太大的差異。因為民眾與區公所的互動，大部分是以社會福利的相關業務為主，所以改制對於一般民眾來說，只是過去的市長變成現在的區長，民眾對於自身在地方事務參與管道的變化不會有太深的感受。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：因為在改制之後，就區這個層級來講，它的權力被上級的市政府拿走了，造成區公所本身在民眾需求的回應上顯得有點力不從心，也就是說，區公所本身在服務民眾的心態上雖然沒有太大的差別，但相較於過去，現在區公所本身在面臨民眾提出的需求時，沒辦法提供太多承諾或保證。那從區長的角度來講，過去市公所的時候市長是地方的大家長，在行動上有很多自主性，在民眾需求的滿足上比較積極，可是現在區長的身分是官派的公務人員，行動和預算受到市政府比較大的限制，做起事來比較消極，就市政府交辦的事情做一做而已，所以我覺得未來或許還是應該要多放一點權力和經費給區公所，讓各區的地方政府比較好做事。



那就民眾對區公所的要求來講，我認為民眾要求區公所對他的需求進行回應的強度沒有太大的差別，甚至會變強。因為在五都改制之後，新北市政府本身提供了許多意見表達的管道，現在老百姓也很聰明，對區公所施政有什麼不滿的，都會打 1999 或 1957 這類的專線進行反映，市政府接受人民的意見後會對區公所施壓，那整個地方政府的運作就會上緊發條。也就是說，過去民選市長的時代，民眾是藉由選舉來對公所課責，改制成五都以後，民眾對區公所的課責是向上和向下移轉，透過里長或上級機關對區公所的監督，來要求區公所回應他們的需求。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：新北市在改制之後，就我所知道的，在里和里之間資源分配和活動補助上有比較公平。像朱立倫市長就有說，各里活動的經費補助，在各里足夠支應活動開銷的前提下，大的里多一點，比較小的里就少一點，不會像過去各里不論大小都領一樣金額，比較不公平。現在民政局對區公所在各里活動經費的編制有在把關，相對過去來講我認為有比較公平。

那就地方民眾對區公所的信任程度來講，我認為這個跟區長個人的行事作風比較有關係，像目前地方上認為改制後區長好像都不太管事，因此有一些民怨的聲音出來。像這次我們區推選的模範母親參加市府的表揚會，區長也沒到，連副區長跟主秘也沒來，會讓人民感覺到說區長好像不太親近人民這樣，觀感會比較不好。

三、訪談紀錄 3

受訪者：B2

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 7 日 10:00~10:30

訪談地點：里辦公室

Q1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：整體來講我覺得支持的程度並沒有太大的不同，只是活動申請以及經費的撥用程序與過去有很大的不同。以前市公所的時候，因為有市民代表，市民代表因為有預算審核權，所以經費相對來說掌握在這些市民代表手上，民間團體或者是社區發展協會若要辦活動，只要跟這些代表溝通，通常都會拿到活動所需的經費。那在改制之後，這些活動的審核和經費的給予，必須由這些團體撰寫企畫書，向新北市社會局進行申請，審核通過後才能開辦。我認為這樣的制度轉變是滿好的，因為現在民間團體的活動能不能取得市政府的經費支持，取決於團體本身的企劃能力，跟過去那種人情請託的情況相比，比較制度化，而且社會局在審核這些活動的時候，因為知道這些團體成立的目的就是辦活動，所以在審核上不會太過刁難，標準會比較寬鬆。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：我認為這部分應該是還好，就新店區來說，改制之後市議員的席次數一樣是五席，少掉的只有 25 席市民代表，我認為目前里長跟市議員兩種民意表達的管道對民眾來說已經很夠了，加上你也知道市民代表本身有一些不好的地方黑暗面，市民代表的運作有時候會有不好的事情出現，所以我認為改制後你說民眾對地方事務參與的管道，我是覺得沒有太大的影響。還有就是說現在民眾跟二三十年前已經不同了，他們對市政或地方事務有任何意見，都可以上網進行反映，那新北市和各局處對這些意見，基本上只要不是無稽之談，都會要求積極的去回覆，所以民眾對市政的參與管道應該不會受到改制太多的影響。



Q3-1：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：就民眾需求的回應來講，現在區公所本身已經沒有什麼決策權，比較像是一個承轉的單位，那跟過去市公所時期市長所擁有的權力相比，在事情處理的效率上慢很多。我舉個例子，像改制前台北縣 29 鄉鎮市都有各自的捕狗大隊，當地方上出現會攻擊人的流浪狗的時候，民眾只要通報，通常一個小時內都會進行處理，可是改制後新北市把捕狗業務集中到疫檢局，跟我們里長說以後要捕狗都要通報新北市政府，可是新北市政府在板橋，新店市有流浪狗攻擊人，捕狗隊到了狗都不知道跑去哪了，所以在民眾需求回應的效率上會比較差。這也是改制以後，民眾和我們這些里長對改制失望感比較重的部分。

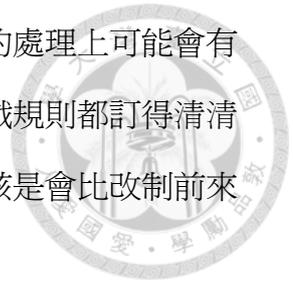
Q3-2 那就民眾對區公所的服務有所不滿時，民眾對區公所的課責或所謂監督強度，就您的觀點來看，改制前後有甚麼改變嗎？

答：就我對改制後的感受，跟過去改制前相比，改制後區公所的服務態度是越來越好的，因為改制後新北市政府非常強調為民服務的宗旨，在區公所公文的審核上變得更嚴格，甚至過去里長對里幹事是沒有考核權的，現在改制後新北市政府對里幹事的考評都會詢問各里里長的意見，跟過去市公所公務人員比較鬆散的辦公情況比起來，現在區公所給我的感覺是比較上緊發條的。再舉一個比較具體的例子，改制前市公所的公務人員上班打卡常常有幫人代打卡的情況，改制後新北市政府一律要求用指紋打卡，這種情況就沒有了。所以我的意見是，改制後其實在區公所或其他單位的監督及課責，是有比以前好。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：我覺得改制後民眾對政府的信任程度應該是會改善，因為過去有民意代表，

那民意代表本身會有所謂黨派或利害關係的問題，在地方事務的處理上可能會有所謂的弊端或偏頗的情況。那在改制之後其實新北市政府的遊戲規則都訂得清清楚楚，加上市民代表也取消了，我認為人民在這方面的感受應該是會比改制前來的好的。



四、訪談紀錄 4

受訪者：B3

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 8 日 09:00~09:20

訪談地點：里辦公室

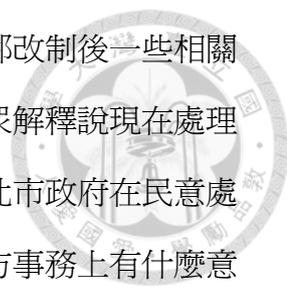
Q1-1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：民間社團和社區組織的活動經費，在改制之前都是經過市民代表來爭取，跟我們里長的互動不多。改制之後因為沒有市民代表會，現在這些社團辦活動爭取經費，大部分是直接去找市議員，透過議員本身的建議款或在市議會的影響力來取得相關的經費，有時也會來請我們里長幫忙向上級反應。

Q1-2：就您的觀察而言，新店地區社區組織的活動在改制後是否有受到影響？

答：因為我們這附近的社區基本上都不大，辦的活動也不多，頂多就是住民大會，所以需要的經費不會太多，這部分受到改制的影響應該是還好。那就某些比較大型的社區來說，他們本身有管理委員會，相關活動的舉辦社區民眾本身繳交的管理費就很足夠了，我認為改制後對他們的活動應該沒有太多的影響。

Q2-1：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？



答：以前自治時期有市長和市民代表，他們必須為選票負責，那改制後一些相關的權責都集中到新北市政府，不在區公所，我們里長就要跟民眾解釋說現在處理的階層和負責的單位不一樣，處理的時間上會比較慢。現在新北市政府在民意處理的管道上，有設聯絡處來負責幾個區的民意溝通，民眾在地方事務上有什麼意見，可以直接找聯絡人，或者是經由我們里長來向新北市政府反映，有時候會直接跳過區公所這個層級。

Q2-2：所以您認為民眾在改制後地方事務參與的管道有甚麼變化嗎？

答：現在民眾在表達意見上的管道很多，現在年輕人有什麼需求或意見，直接上網或是打 1999 專線就可以跟市政府反映，那要特別要提的就是，目前 1999 的反應滿差的，一來它要付費，二來它是一種層層轉承的機制，很多民眾的反映到最後就沒有回應或結論，很多人就會認為還不如透過里長來反映。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：有，以前鄉鎮市的預算經費自編自審，經費充足的地方能做的事情比較多，經費少的地方能做的事就少，現在都是新北市議會統籌，在時間上比較會耽擱，加上一些行政流程和採購法規的限制，所以在事情處理的時效上會受到影響。以急難救助金的發放為例，以前市公所在權責範圍內有多少經費，就可以直接處理，現在緊急救難金由新北市政府統一發放，29 區的經費額度差不多，用完了就沒了，所以比較早報的民眾領的到，晚報的民眾沒有錢可領，民眾對這部分不了解，就會有一些民怨出來。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：我認為信任這部分沒有什麼太大的差別，那新北市政府在這部分也滿用心的。以垃圾費隨袋徵收為例，現在新北市環保局在新北市 22 個區推動資源回收的工作，那環保局在資源回收所得到的盈餘，會把百分之七十回饋給各區各里，那民眾在環境改善的同時，又有拿到實質的好處，對地方政府的信任程度應該會改善。那在資源分配的部分，區公所本身目前已經沒有資源分配權，通通由新北市統籌，資源分配又按照各里人數多寡來進行，遊戲規則比較清楚，會比較公平。

五、訪談紀錄 5

受訪者：B4

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 10 日 10:00~10:35

訪談地點：里辦公室

Q1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：市公所完全自治，而區公所是官派的公務人員體系，兩者最大的差異在於權力。過去市公所的預算由市長主導，官派後預算雖然仍然是由區公所先編，但送到市議會通常會被刪減，區公所所有的業務就要縮減，這對區公所在地方社團或社區發展協會的經費補助有很大的影響。除了經費上的影響外，現在新店區區長是過去市長延任，因為沒有公務人員資格所以下次選舉以後一定不會留任，他的心態就會比較消極，加上沒有選舉壓力，所以在地方活動補助經費的爭取上相對沒有那麼積極。

具體來說，以我這個里來講，改制前市公所每年可以配幾百份月曆讓我來分送給里民，改制後只剩兩份，過去里民大會的預算每年可以編十萬，改制後每年只剩一千五，這些錢連買每個水給里民喝都不夠。你想針對我們這種基層行政組織的經費都刪減成這個樣子，更別提其他民間團體一定是焦頭爛額。這些團體成

立的目的是為了爭取地方利益和政府經費舉辦活動，現在沒有這些經費以後，每個社團都苦哈哈，沒辦法辦活動。



Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：我認為對老百姓來說沒什麼影響。過去新店市有市民代表，現代改制以後相關的權力都移轉給新北市議員，議員助理人數從四人變成六人，權力變大不少。那就過去新店市民代表會來說，他們是編制在市公所內部的有給職人員，里民的意見和里內建設他們很少觸碰，並非直接接觸里民，我不太清楚這些市民代表的功能在那裡。所以我的意見是，改制後民眾意見的反應和表達，應該要強化里長的角色，但問題是現在區長的權力被架空以後，里長的權限也沒有擴大，可是一般民眾的感覺是里長應該有更多權力，這部分就會有一些抱怨。

那就民眾意見的表達，新北市跟台北市一樣有 1999 專線，市政府會要求我們里長多跟里民宣傳有事情要反映可以透過這個專線，像我自己也會透過這個專線向上面反映一些意見，還滿有效的。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：現在市公所改制為區公所，不但區長的權力沒有了，連里長的權力也沒有了，所以現在民眾有事情都會直接去找市議員，那這些市議員本身對於民眾反映的一些需求或是意見，表面上都會說「沒問題，我幫你處理，那邊登記一下」，看起來是來者不拒，可是很多到後來都不了了之，導致民眾的需求沒有得到回應，我很反對這種現象。至於民眾監督的部分，就像我剛說過的那個 1999 專線，市政府會要求公務人員在收到民眾反映後七、八天內要有回覆，再加上電腦檔案會有紀錄，整體的監督力道就會出來，像過去民眾反映違建的處理，有時候民意代表

收到關說會去抽單，那現在都電腦記錄起來，這種現象就會比較少。



Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：過去有選舉有派系，現在沒有選舉改吃大鍋飯，那就民眾對區公所的信任來講，現在區公所已經不太受到公務人員的重視，大家比較重視市議員和市議會的意見，舉例來說，以前市公所時期，市公所開會幾乎每個里長都會到，現在區公所的權力沒了，里長反映給區公所還是要轉呈上去，沒有直接處理的權限，導致說區務會議對里長來講沒有實質性的幫助，現在區務會議開會出席的里長連一半都不到，顯示說民眾對區公所的信任度是下降的。

至於你說公平性問題，我認為台灣沒有所謂的公平性，中國文化就是見面三分情，會吵得有糖吃，區長、市議員甚至是民政局局長都會看人辦事，對於自己升遷有幫助會有人情包袱的，就積極回應或給多一點補助，比較無關的就消極處理，所以我認為沒有公平性可言，端看里長如何去和上級溝通互動。

六、訪談紀錄 6

受訪者：C1

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 14 日 20:00~21:00

訪談地點：區政諮詢委員住所

Q1-1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：差別很明顯，從新店市到新店區，公所本身喪失了預算自主權，現在任何一毛錢的支出都要經過新北市議會，所以它對社團的支出幾乎等於零。現在這些社團或社區大部分都比較萎縮、活動項目變少、規模變小甚至辦不下去。就拿經費

來說，現在補助款主要來自市議員，區公所本身沒錢，所以區公所本身對這些社區活動也只能說樂觀其成，社區有辦法弄到經費就協助辦理，不像以往可以主動提供經費支持，這對社團來說是扣分的，當然區公所本身很願意提供地方社團或里民更多的活動來提高生活品質，可是它真的是沒有權力了。



Q1-2：您剛剛有提到經費來源的問題，現在主要是向市議員爭取，那市議員對社團或社區組織活動的推動有甚麼影響嗎？

答：市議員對這些社團來說太遙遠了，因為地方活動有時效性的問題，不可能什麼活動都有足夠的時間進行準備，不像以往的機動性很高，活動只要在一個月甚至半個月前提案都能拿到經費，現在都提早更多時間，經費在太遙遠的地方，久而久之社團或社區就比較散，不像以前地方自治時期直接補助來的熱絡，差很多。那就其他民間企業對地方社區的經費挹注來說，現在景氣也不好，加上這些企業比較喜歡贊助那些有名的團體，名氣不大的地方社團或社區根本不可能有民間經費的挹注。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：現在里長上去就是市議員，區長是官派的，民意傳達的管道很小，因為市議員在議會開會的時間很多，現在新店這個選區五席市議員沒有辦法把區域跑遍，以前有 57 席代表幫忙分擔民意傳達的責任，現在沒有了，只靠議員根本負荷不來，而且里長本身不是民意代表，里辦公室只是最基層的行政單位，民眾意見的傳遞是很不足的，所以我建議，應該把 29 個行政區進行整併，調整成 15 個，然後設置區議會，來傳達地方民意。

那就地方民眾參與地方事務的意願來講，其實有比較消極，我舉一個例子，現在道路的修補要轉呈給新北市工務局來處理，速度比較慢，那地方上一些人願

意自己出錢來做，反而還會被上級責怪，因為修補工作市政府已經發包出去，地方自己做的話要付給廠商違約金，一來冤枉，二來還有可能會被承包商告，地方人士對地方事務就會有一種多做多錯，不如不做的感覺。



Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：差很多，以前有地方自治，人民可以選出有在地經驗，而且受到大家認同的人來治理地方，對當地的文化、建設可以提供直接的支持，現在官派後這些精神就沒有了，沒辦法因地制宜。而且現在地方根本沒有功能和資源，都靠新北市政府分配，區本身就是一個中繼站，沒有實質功能，沒辦法對地區有甚麼作為。

從民眾的角度來講，區公所對民眾需求的回應程度是比以前差的，以道路修補來說，以前馬路破了個洞，市公所可以直接處理，現在都要層層上報，由市政府成立標案發包，等真的開始補路，小洞都變大洞了。以我本身代表比較山區各里的代表來講，山區民眾最基本的要求就三個：路要平、燈要亮、水溝要通，問題是現在這些區公所都沒辦法滿足。再舉一個例子，我們山區很多山路要鋪草，以前里長直接找人來做，知道那家廠商的品質比較好就找他們做，品質很穩定，現在都由市政府統一發包，這些標案都是求便宜，壓低成本，做出來的品質爛到不行。

至於你談到監督的部分，現在民眾都不太想監督區公所了，因為區公所本身沒有實權，對民眾不可能有什麼傷害，民眾對區公所也沒有什麼期待，有事就上網或寄信到市長信箱，沒有期待，自然也沒有抱怨。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：現在沒有區長選舉，沒有選舉就沒有必要去攏絡別人，所以里跟里之間的資

源分配，從區公所對各里的態度來看不會有不平等的情況，各里之間資源差距的原因在於里長基於選舉連任的壓力，會各憑本事去爭取經費，跟區公所沒有太大的關係，加上區長有公務人員資格，有行政中立的必要跟保護，不會受到市府政黨輪替太大的影響，所以就公平性這點來講，不會有太大的問題。

七、訪談紀錄 7

受訪者：C2

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 15 日 10:30~10:45

訪談地點：區公所會客室

Q1-1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：主要的影響就是經費的問題，還沒改制之前市民代表有所謂的配合款，那這個配合款在一些民間社團、里鄰長或者是社區發展協會有活動需要的時候，活動經費的支持上很好用，可是在改制之後這些款項通通都沒有了。另外就是大家都以為改制之後統籌分配款會比改制前都好幾倍，可是改制之後並沒有發生，整體的經費就少很多。

Q1-2：所以就您的觀察來看，現在這些社團或社區舉辦活動的次數和規模，是呈現減少的情況？

答：現在很多活動根本辦不下去了，我舉個例子，一些社區有所謂守望相助的活動，這些活動需要一些基本的設備，以前這些設備的經費可以由我們市民代表的配合款去支持，現在這些經費很難取得，所以很多社區的活動根本就完全沒有，沒辦法繼續。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：我認為改制對民眾來講是弊大於利，改制前有市民代表，我們平常就在地方上活動，民眾也很信任我們，不管大小事情，一通電話我們就可以協助處理，可是改制後市民代表廢掉，現在五個區才五個市議員，你想想看，議員參與那麼多大案子，而且每年有一半以上的時間要在議會開會，剩下能夠服務群眾的時間不多，有這麼多人需要服務，只靠五位市議員根本服務不完，這樣的參與管道對民眾來說是不夠的，導致民眾會有投訴無門的感覺。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：區公所在改制之後是有責無權，他們本身也很無奈，上頭丟很多事情下來要區公所做，可是區公所本身又沒有權力可以決定，當民眾洽詢的一些服務涉及經費的開銷，區公所就不能跟民眾保證做不做，而是要透過公文往返轉承市政府，這些行政流程的拉長和時間的延誤就會讓民眾抱怨。可是現在比較好的是，在民眾申訴的處理上，現在都規定 6 天內一定要回覆，一定要辦，這是改制對民眾比較好的部分。

至於監督或課責的部分，民眾現在不會針對區公所，都是針對民意代表，因為區公所都是公務人員，一般民眾拿公務人員沒轍，區公所對民眾沒責任，所以現在民眾的監督對象比較專注在市議員。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：我不認為信賴感會有什麼太大的差別，因為民眾現在有事都不找區公所了，都直接找議員。至於說公平性，我認為也不會有多大的影響，因為現在都公務人

員，施政上的偏頗不可能太明顯，頂多就給一點方便這樣，所以我認為這個問題來講影響應該是不大。



八、訪談紀錄 8

受訪者：C3

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 17 日 9:30~10:00

訪談地點：區政諮詢委員服務處

Q1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：改制之後新北市政府對於社團和社區活動的經費審核比較嚴格，我認為這是好的，因為這些社團辦的活動，大部分都是出遊，既然是自己要出遊，還要求用政府的錢來補助不是很不合理嗎？地方經費的使用本來就應該盡量用在大多數人的身上，這些出遊行程對地方的發展不太有意義，自己出錢就可以，沒道理用政府的錢。過去新店市公所的時候，這些社團活動的舉辦很浮濫，現在新北市政府稍微控管一下也挺合理的。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：就一般民眾的感受來講，改制後的感覺應該是比較差，以前民眾有什麼意見要反映，打一通電話給市民代表就可以處理，現在透過 1999 專線反映，雖然有處理時間的要求，但有時候反映的事情說已經在處理，可是後續的過程沒有人可以監督。像我就有聽到一些民眾反映，說打 1999 以後，跟他說案件已經轉給處理單位，可是就沒有後續，還要民眾再上市長信箱或找更高層級的單位才得到回應，民眾就會不滿。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：改制前新店市的稅收足以自給自足，任何建設市公所本身馬上可以做，改制後大部分的地方建設，都要透過區公所反映給市政府，跟其他 28 個區競爭經費，速度慢很多。舉例來說，我們這個地方因為現在新店雙捷運開始動工，加上全國救災指揮中心在附近，對民眾的交通造成很大的不便，所以我們一直很想在附近開通一條馬路，過去市公所有經費來做可是沒有處理，現在只能透過市議員盡量去爭取，但感覺就是遙遙無期。總之就是，改制之後民眾需求的回應時間拉長，經費也不一定能夠到位。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：我認為一般民眾對於公所本身的信任程度不會有太大的差別。至於你說體制轉換對決策或資源分配的公平性有甚麼影響，我認為也沒有，就以過去新店市時期來講，不管那個政黨的候選人，都不可能只靠所屬政黨的支持當選，所以當選後的資源分配不可能太過偏頗，甚至反對黨議員的要求更受到重視，所以我認為過去沒有所謂公不公平的問題。那就改制後的情況來講，我認為各里的基本需求或資源都能夠被滿足，如果你的里有特別重大的建設需要經費，還是要靠你的里長和市議員去爭取，市政府基本上都不會置之不理，這部分我的感覺也是不會太不公平。

九、訪談紀錄 9

受訪者：C4

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 17 日 14:00~14:30

訪談地點：區政諮詢委員服務處



Q1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：我們這個地方因為是封閉型社區，市府很多的資源沒辦法用在社區事務的處理上，不過因為有里建設基金和焚化爐回饋金，所以在社區運作上並不會有太大的困難，主要的問題是馬路的整修，市府資源我們不能用，本身的經費也不足，所以已經很久沒有修補馬路。至於改制前跟改制後的差別，就我們這個社區來說，改制前市長本身有很多行政裁量權，加上有選舉的壓力，所以市公所很多資源，以及市議員的配合款都會進來社區，那改制後幾乎甚麼都沒有了，現在我們去跟區公所要資源，幾乎都要不到了，所以我們這些社區和里長就必須要拿捏好資源的使用，有多少錢就做多少事。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：我覺得改制後市民代表會的裁撤，不只是對我們這些代表，對一般民眾的影響也很大。俗話說「子彈打遠了也會冷掉」，現在市議員作為主要的反映管道，他們對於最基層貼近百姓的事務不可能完全了解，比較有距離，還要透過好幾個管道的傳遞，時效上差很多。過去有代表在又有經費可以支配，為民服務的功能可以馬上出來。舉例來說，我們之前跟市政府的人討論學區劃分的問題，市政府的人是用 Google 地圖來劃學區，對這個地方根本不了解，所以做出來的決策有時候就會讓我們覺得怎麼會這樣。至於你提到一般民眾對地方事務參與的意願，我個人的觀察是民眾還是很熱心也很認真，只是說對於時間的拉長會有抱怨和不滿的聲音。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：就我聽到的民眾意見，大部分對區公所的回應能力就是感覺沒那麼快，沒那麼好，很少有人覺得滿意。至於你說監督的強度，新店這個地方太藍，只要是國民黨的候選人一定會上，所以市公所時期給我的感覺是不夠勤奮、不夠努力，因為選舉本身不太有壓力。可是對區公所的行政團隊來說，我覺得他們的壓力在改制後變大，以前只需要面對民眾，現在夾在民眾跟市政府中間，容易兩面不是人。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：我認為對百姓來講不會有太大的差別，因為會有事情找區公所的就是那些民眾，對其他大多數的民眾來說感受不會太深。至於資源分配的公平性，我覺得區長本身沒有偏頗，出現資源差異的主要原因在於爭取資源的人本身的能力，如果你能把需求說清楚，讓人家注意到你，你自然比較容易拿到資源。所以就我在過去當代表和現在里跟里之間資源分配的觀察來看，我覺得 OK，沒有偏頗的問題。

十、訪談紀錄 10

受訪者：D1

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 16 日 17:00~18:00

訪談地點：社區發展協會辦公室

Q1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：從台北縣升格成新北市以後，制度部分有很大的改變，現在所有權力跟資源都在新北市政府手上，區公所本身無任何資源可言。這樣的轉變對於社區發展協會而言是很大的衝擊，因為過去可以跟市公所和市民代表爭取一些資源，活動辦起來比較容易，現在改制後比較穩定的經費來源，只剩下市議員的配合款 15 萬，

如果協會自己不去另外透過其他管道爭取經費的話，這樣的資源對協會的人事跟開銷來說根本不夠，就我的了解，現在有些社區發展協會已經沒有能量跟資源運作下去，甚至面臨關門的窘境。所以資源的減少對協會的運作造成很大的困難。

另外一個很大的改變是活動舉辦的程序複雜很多，改制前社區要辦活動，只要跟市公所、代表或議員溝通一下，經費下來就可以辦。改制之後，任何活動的舉辦，都要在市政府所律定的範圍內，以計畫的方式，透過比較正式的政策模式來申請。這樣的轉變對目前以六十歲以上的志工為主體的社區組織造成很大的困擾，因為這種運作方式，需要同時具備撰寫企畫以及使用電腦的能力，但是現在投入社區協會的志工，大部分都是比較老一輩的人，很多人根本沒接觸過電腦，無法處理文書工作，市政府要求我們這些社區組織以這種方式來舉辦活動，我認為是有點緣木求魚。所以現在我們這些社區組織常常都不知道還能辦什麼活動，頂多就是配合市政府的公文辦相關活動拿一些補助，或是自己去跟相關的社會局或文化局接觸，了解一下有哪些活動是我們社區可以做的，藉此來爭取一些活動經費的補助。簡單來說，我覺得社區發展協會的經費少了，活動的進度慢了。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：改制之前協會跟市公所和代表們的互動還滿多的，跟市政府幾乎沒有任何接觸，這種情況在改制之後完全相反，因為現在區公所就只是一個空殼子，對我來說區公所就跟電話傳聲筒沒什麼差別，跟區公所反映還是要轉達新北市政府，所以現在都直接找市政府相關承辦人比較多。那這種意見傳達管道的改變，主要的問題就在於我們跟市政府承辦人員彼此的不瞭解，這些市府的公務人員可能每隔幾年會有職務調動的情況，對地方的情況不是十分的熟悉，協會跟這些人也不太熟，彼此的溝通就會有問題。一方面有時候這些承辦人員之間的意見不太一致，我們還要去問比較資深的人才會有比較確定的答案，變成說你要是問錯人，活動的

舉辦就會有麻煩。以我們協會之前跟新北市文化局互動的情況來說，我們之前跟文化局承接社區營造的計畫來做，我們有派志工過去參加訓練，計畫也提給他們了，那邊的承辦人員卻跟我們說計畫跟規定不符，整個流程就要再跑一次，很不方便。

至於你說這樣的轉變對民眾參與的意願會不會有影響，當然有呀。這些參加社區活動的都是熱心的志工，這些人沒拿任何薪水來協助社區辦活動，市政府卻對他們跟大學畢業或是通過考試的公務人員做一樣的要求，要他們會電腦、寫計畫，相關程序的規定又很多，公文送過去常常被退件，這些志工就會覺得說無償來弄這些活動還被弄得滿肚子氣，心灰意冷就比較不太想來參與。

Q3：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：我覺得改制對民眾來講感受不是太深，因為他們大多不太了解改制前跟改制後的差別在那裡，因為不太理解，所以信任感方面也沒太大影響。至於資源分配的公平性，現在區公所就是一個空殼子，在資源分配上插不上話，完全由市政府主導。在市政府的資源分配上，我個人認為不是很公平，首先是里辦公室的資源在改制後越來越多，我們協會的資源反而越來越少，可是兩者的功能不太一樣，里辦公室能做的事情有它的極限，還是需要社區發展協會來補足它的不足，所以我的建議是看能不能把兩者做一個整併，讓資源的分配可以比較合理一點。

另一個我認為比較不公平的部分，是剛剛談到的這種企劃式的活動審核，如同我剛剛談到的，現在社區發展協會之間在企劃跟電腦使用能力上，存在很大的差異，現在就把這套制度完全轉移，會讓一些能力不足的社區難以存活，如果這套體制放在十年後，等現在會用電腦的一代退休後投入社區工作，在資源的爭取上才會比較公平。還有就是目前這種企劃式的活動審查，辦一個活動的時間都拉的很長，社區發展協會人力上的差異會更明顯，志工多的社區一年就可以辦較多

活動，這也是我對目前這種制度的轉換比較不滿意的部分。



十一、訪談紀錄 11

受訪者：D2

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 17 日 10:00~10:40

訪談地點：社區發展協會辦公室

Q1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：從新店市公所在到現在的區公所，公所本身完全沒辦法做主，能夠提供給我們社區發展協會的經費幾乎等於零。現在區公所只有在要辦一些成果展的時候才會對社區活動提供一些經費，但這些補助很少，大部分都還是要社區自己想辦法，可是社區本身沒有收入，就會導致說協會很難做事，既有的社區組織在維持上已經很困難，更不用說一些新社區的成立。

以我們社區的情況來說，我們有舉辦很多社區課程讓社區居民報名，像是插花、烘培、唱歌和電腦班，現在每周六也有做老人供餐的社區關懷據點，這些活動都需要經費，現在社區主要的經費來源只剩下市議員的配合款，最多十五萬，那我開一個班就要三萬，十五萬頂多讓我開五個班，而且這十五萬是一個會期拿一次，一次會期三個月，一年十二個月，剩下九個月的經費就必須要去向新北市政府的衛生局、國健局還有社會局這些單位爭取，透過各種專案企劃的申請來辦活動，可是跟過去市公所時期相比，經費的規模真的差很多，沒經費就沒辦法辦活動，所以我們社區的活動項目跟過去相比少了很多。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：差很多，以前有市民代表的時候，社區活動經費的來源有比較多管道，能夠同時跟很多位市民代表爭取經費支持，每個代表都提供一點經費，就有一筆不小的數目。現在只剩下市議員，而且雖然新店這個選區選出好幾位議員，可是配合款只能跟一位議員請領，對於我們社區需求的表達，管道變小很多。

另外一個很明顯的改變就是，以前社區可以藉由社區連絡會的場合，向市民代表、新店市長和市議員表達需求和意見，可是現在改制之後給我的感覺是，區長對於這類社區組織的活動不是很熱衷，改制前我們社區發展協會之間辦一些彼此交流學習的活動，學習別的社區怎麼進行社區活動和社區營造的工作，市公所對這類活動都很支持。可是改制之後，這些活動很難進行，一些社區缺乏其他社區經驗的學習，活動很難辦成功，慢慢地就會比較消極。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：我覺得這部分差很多，以前社區要辦活動，就提個計劃給市公所和市民代表，就可以拿到活動需要的一些資源。可是改制之後，以我跟區公所接觸的經驗來說，區公所給我的感覺是，下層的承辦人無法做決定，可是上層的機關又不太重視，所以在我們活動舉辦的需求回應上，跟過去比起來就會覺得改制以後比沒改制以前差。另外就是我剛剛提到的社區聯誼會，改制之前市公所和市議員出席的很踴躍，現在出席的情況越來越差，區長甚至都不來了。所以我覺得選舉的影響是很大的，以前新店內部的市長要選舉，對我們這些社區還算滿重視的，現在不選舉了，對我們就沒那麼關心。以我們社區為例，之前我們社區用來上電腦課的電腦設備被小偷偷走了，我們也跟派出所報案證實說是被偷走，然後想跟區公所申請一些經費來重新購置電腦，可是區公所不太願意提供經費給我們，感覺很差。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民

眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：我認為現在地方資源的分配，在里跟社區發展協會之間很不公平，以我們新店安坑地區來說，因為這邊有一個垃圾焚化爐，會對地方提供焚化爐回饋金，可是現在區公所把這些回饋金完全交給里辦公室，社區發展協會完全沒辦法支用這些回饋金，還好我跟里長的關係很不錯，所以我們去跟里長要一些經費都還能要得到。可是我比較不能接受的是，里長本身沒有活動場地，里內很多活動其實都跟協會商借，也需要我們社區提供志工人力的支援，里做為一個基層行政單位，在地方活動的舉辦上有他的能力限制，既然地方活動的運作上需要社區發展協會，那麼地方資源的分配就不應該偏重里辦公室，所以從協會推動者的角度，我認為社區對於改制後的區公所會比較不信任，信賴感會降低。

十二、訪談紀錄 12

受訪者：D3

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 24 日 10:00~10:25

訪談地點：社區發展協會辦公室

Q1-1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：變化很大，以前主導權在市公所，現在都移轉到市府去了，公所本身只是一個行政機關，沒有主導權也沒有經費，但是我們的經費還是要透過他們往上承，變成多一道手續。這樣的轉變讓我們協會在經費取得的速度上慢很多，以前我們有自己的市民代表，可以從市民代表那裡取得，現在完全都沒有，只能從議員那邊拿。像改制第一年完全沒有預算，而且狀況不明，大家都不知道經費在那裡，所以完全沒有經費的補助，第二年以後情況才慢慢好一點。

至於經費的規模來講也是差很多，以前市民代表每年可以給我們一、兩百萬

沒問題，現在一毛都沒有。我們必須以個案的方式去跟不同的市府單位申請，像社區關懷據點跟社會局，健康城市跟健康局，整個提計畫跟經費核銷的過程比較複雜，經費給的比較慢，比較少，而且審核上比較嚴格，不像過去市公所對我們這些地方社團比較了解，就在附近而已，審核上比較能體諒我們社區，市府審核就是用統一的標準，加上對我們協會比較不了解，經費的補助比較難申請。舉例來說，我們協會有辦社區報，過去跟市公所要經費，課長通常都會給我們預算上限的補助款 10 萬塊，現在跟市政府要，不論怎麼說明我們的困難，市政府就是只給 6 萬，我們也只能苦撐下去。

Q1-2：您提到的這種轉變，對於協會的運作是否有造成實際的困難？能否請您舉一些實際的例子？

答：像我們協會有 20 幾個社團，像是瑜珈、桌球、網球社等等，以前我們有經費可以補助這些社團辦活動，現在就沒辦法，因為現在一年社區發展協會的經費只有 15 萬，根本沒辦法分配給社團。以前我們可以協助社團辦一些球類比賽，現在這些活動除非社團民眾願意自掏腰包來辦，否則都沒辦了，就算有辦，規模跟過去也不能比。還有就是說現在一些節慶，像是端午節、中秋節，以前我們會辦一些慶祝活動，現在都不主動辦了，大部分都是配合里辦公室，支援一些人力。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：這部分我覺得倒還好，不過有市民代表還是比較好，因為比較快，發聲直接，而且對區長、課長也有影響力。現在議員的管轄幅員太大，跟地方社區的互動不多，議員比較不會專注在特定的地方，不像市民代表就在社區附近，跟社區比較不親近。除非議員的助理比較勤跑基層，跟社區有比較多的互動，社區的意見才比較能夠有轉達給議員的溝通管道，像我們社區就跟議員沒什麼關係，比較自立

自強。另外就是，以前透過市民代表去找議員，議員會顧慮到市民代表這一塊的選票，表達的意見比較被重視，現在市民代表這個層級被抽掉，意見表達上會產生斷層，我們地方層級的事務轉達給議員，可能不太會有回應。以前民眾的習慣就是直接找市民代表，很少去找議員，改制之後還是不太習慣去找議員，議員頂多活動的時候來露個臉，平常的接觸真的不是很多。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：其實區公所的職員人都很好，我們去反映一些事情，他們都很積極的想幫我們處理，只是他們現在真的沒有決定權，很多事情我們跟他們反映，他們也莫可奈何。因為市府的規定就是這樣，他們也沒有辦法。像現在我們參加社區發展協會的匯報，很多事情區公所也只能說會幫我們傳達，對於地方需求的回應能力跟過去比差很多。

至於你說的選舉影響的部分，我覺得對社區發展協會這塊來說影響不大，因為一個社區發展協會的人數，在怎麼樣頂多就 300 人，不論是在過去還是現在，地方上的候選人都不會太在意這幾百張選票，所以有沒有選舉我覺得影響不太大。可能里辦公室這邊的影響會大一點。

Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：以前社區發展協會之間的資源分配，比較屬於人情關係取向，那個協會跟代表關係比較好，經費就比較多，像我們協會跟代表關係不錯，所以經費爭取很容易。現在就是各憑本事寫企劃去爭取經費，我覺得這樣的轉變是比以前公平的。至於信任感的部分，我覺得是沒有差太多。

十三、訪談紀錄 13



受訪者：A2

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 28 日 14:30~15:10

訪談地點：新北市區公所

Q1-1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：以前地方自治的市公所時代，新店市的財源，審計單位有統計過，是全台灣 319 個鄉鎮市中最多的，所以新店市的財務狀況是很好的，那在地方的支援上是比較充裕的。升格以後的預算是由新北市政府統籌，市府會框列一個額度讓區公所在這個範圍內編預算，預算規模少很多，而且經費一年比一年少，現在預算大概剩過去的一半左右，現在的預算額度只能夠讓區公所維持基本的運作，所以公所對地方社團的補助可以說完全沒有了，現在預算中也沒有所謂社團或社區補助這個科目了。

Q1-2：那這種預算規模的變化對地方社團或社區協會在辦活動的頻率或者是活動規模上的影響如何？能否也請您談一談？

答：影響非常的大，就我所知很多社團幾乎都停擺了。這些社團以前有熟識的民意代表或政治人物幫忙爭取經費，可是改制之後這些民意代表本身的出路有限，爭取經費的能力下降，另外一些是地方仕紳自己組成的社團，以前市公所可以給他們一些活動經費的支持，現在根本不可能，所以很多事情都沒有辦法做。那就社團本身來說，這些社團籌措財源的能力都不強，現在除非是跟新北市或中央政府爭取，可是新北市面對的是 29 個區，經費也不是很充裕，經費很難要到，中央就更不用講，所以很多社團的運作會很困難。像以前市公所都會委託新店市體育會來辦市民運動會，由公所提供經費上的支援，可是改制之後就沒有再辦了。以

前市公所會收到很多社團活動的邀請卡，改制之後少很多，因為就算寄邀請卡給我們區公所也沒辦法支援。



Q1-3：您剛才有提到改制之後，公所這部分的經費支持很少，社團必須向市府或更高層去請求支援，能否請您就社團在這方面取得的援助的情況跟我做一些分享？

答：很難，除非他們有一些特殊的管道，或者說他們的計劃規模很大，在過去台北縣時就很有知名度，才比較可能得到新北市政府的經費支持。這對一些規模比較大的社團來說或許有可能，但對在地的小社團是很困難的，而且就算可以取得上級政府的經費支持，經費也不會太多，所以活動的規模勢必會縮小。舉例來說，新店的地標是獅子頭山，山上有一種花叫金毛杜鵑，每年開花的時候，附近的社區發展協會就會舉辦金毛杜鵑花節，過去公所會給經費協助，現在整體的經費至少砍了一半，規模變小不少。還有就是學校的一些社團，以前公所會跟他們合作辦一些鄉土教學、景點導覽志工和音樂表演之類的活動，現在都停掉了。我覺得影響最大的就是社區發展協會，因為協會要協助公所推很多政策，以前公所可以給他們經費支持，現在他們要寫計畫去跟市府爭取。

Q1-4：所以現在市府對於地方社團經費的給予，主要是過去已經有知名度的，而新的活動很難拿到補助？

答：我只能說很難，像升格前我們有辦一個類似地方特色總體營造的活動，現在只能從中央政府那邊取得補助，可是要跟全國競爭所以也沒拿到。還有就是過去市公所有針對外籍配偶舉辦異國美食節，讓他們有一個彼此交流的機會，之前移民署的署長聽到這個訊息還親自出席，我覺得那個活動滿不錯的，可是改制之後也停擺了。整體來說，就是因為經費的短少，造成公所、社區和社團運作上的困難，像是老人會還有一些弱勢團體，如勵馨基金會和家扶中心，都受到很大的影

響。

可是並不是說市府並沒有在地方活動的舉辦上完全沒有提供經費額度讓公所來運用，只是彈性跟過去相比差很多。現在市府每年都會提供各區公所所謂的社交活動費，可是只能用在市府考核的項目上，像模範母親、模範父親、社區評鑑、三節、登山等等，主要就是應付市府的考核，在活動舉辦上沒有主動性。

Q2-1：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？

答：我覺得沒有差很多，升格以後還是有市議員這個發聲管道，而且現在資訊也很發達，像是市長信箱、區長信箱其實都能夠發揮表達意見的功能，參與的管道反而更多元，所以我覺得這部分的影響不會太大。

Q2-2：現在新店區和其他四個區選五席市議員，您認為這五席市議員在民意表達的工作上負擔是否太重？是否會影響到地方意見的傳達？

答：我覺得還好，現在立法委員、市議員都里長化了，民眾現在連水溝蓋壞了、水溝不通都找市議員、立委，甚至投書到總統府，那市議員在這方面基本上都會去處理，只是說現在真的民意太被重視，導致不同層級事務的表達很混亂，像水溝這種事情還透過市議員或立委來反映，會浪費很多不必要的資源。可能民眾對行政機關的感覺還是覺得比較官僚，可是現在公務機關真的改變很多，親民多了，可是民眾還是會覺得要找大官來反映，但是這些事情還是要逐層的轉移下來，時間處理上並不會比較快。

Q2-3：之前訪談時有受訪者談到 1999 市民專線這個表達管道，不知道這部分能不能分享一些您的觀察？

答：這部分就我所接觸到的一些里長的意見，反應是還滿正面的，都說現在打

1999，市府那邊馬上就會處理，速度上是快的。可是這對我們公所會有一個問題，因為這個專線太重視民意的處理，有些民眾反映的問題可能沒有那麼嚴重，可是市府那會要求我們馬上去做，我們爲了結案就有壓力要辦，會讓公所的作爲沒辦法根據問題的輕重緩急來做事。

Q3：與新店市時期相比，您認爲區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：回應能力的部分是有差的，以前地方自治我們有自己的經費、權限來做事，升格以後是整個新北市一體，我們不能擅自回答民眾的請求，必須跟上級取得一定的共識之後才能給民眾答覆，在回應的權限上沒有過去那麼大。另外在事務處理上也差很多，以前災害防救，颱風來的時候要疏散民眾，有些民眾沒有親戚可以借住，公所會安排他們去住旅社，改制之後新北市就不允許。還有火災受災戶的急難救助金，以前市長可以直接發給受災民眾，現在區長要給民眾這筆錢還要層層上報，比較緩不濟急，區長只要先自掏腰包出這個錢。總之就是說在民眾需求的回應上，很多事情以前比較有彈性，現在強調 29 區的一致性，比較會考慮到上下一體的問題，在作爲上會比較顧慮。

至於監督的部分，我覺得沒有差，因爲公所現在還是要去市議會備詢，派出機關還是要受到市府的監督，審預算的時候我們還是要去市議會坐好幾天。另外在公文處理的部分，以前市公所人員就是按照公文等級來處理，現在新北市有所謂的公文管考，公文處理的速度也納入考核的項目中，所以現在公務人員就是公文來馬上辦，整個監督的力度沒有太大的差別。

Q4：與新店市時期相比，您認爲民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：民眾的信任感我覺得應該是沒有太大的差別。可是會覺得區公所在面對民眾

的時候推來推去，因為民眾會認為改制升格後區公所應該是變大了，應該能提供更多服務，可是實際上就不是這樣，很多業務其實是轉移到新北市政府的。舉例來說，現在很多民眾會打電話來公所反映環境衛生的問題，我們會跟民眾說現在區內的清潔隊是歸新北市環保局管，請他們直接跟清潔隊聯絡，民眾就會罵說你們都在推拖，就會有怨言。可是目前的權責劃分真的很複雜，有時候連我們公所自己都搞不清楚，特別是有些移撥給市府的業務，相關局處覺得不好處理，就會授權請公所辦，像是公有停車場和市場的管理就是，那有時我們也不清楚有授權，就會產生一些溝通上的困難，讓民眾覺得公所和市府在踢皮球，會不滿意。

至於資源分配的公平性，我覺得我們區長之前在當市長的時候就滿公平的，這不是我故意在說好話，像是改制前市公所清潔隊的臨時人員，市長就要求透過公開的甄選來做，資訊全部上網透明化，不會什麼請託的事情，所以這部分我覺得就我們區長來說，公私分得很清楚，應該還好。另外就是剛剛說的，現在區公所的資源就只能維持基本的運作，人事費、水電用一用就差不多了，根本沒有多餘的資源去做什麼討好地方的舉動，想不公平都沒辦法。

十四、訪談紀錄 14

受訪者：D4

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 5 月 29 日 13:30~14:00

訪談地點：社區發展協會辦公室

Q1-1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

答：本人從 75 年開始擔任里長，83 年開始擔任市民代表，社區發展協會的籌組也是由我主導，從 75 年到現在 102 年制度有很大的變化，可是這樣的轉變在地方資源的分配上並沒有越來越好，整體的國家制度改革給老百姓的感覺是越來越

不便民。過去秉持地方自治的精神，有鄉鎮市和縣市政府，升格以後所有的事情等於是新北市政府一把抓，地方上所有自主能力都被剝奪了，政府的思考或許是想透過一條鞭的管理來避免冗員和資源的浪費，可是實際上不是這樣，反而更變本加厲。

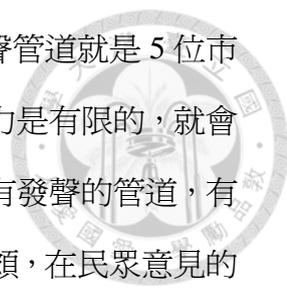
過去新店市的時候，有代表會，有地方預算，可以滿足地方真正的需求，把資源落實到基層，現在新北市算是一個龐然大物，原來 29 個鄉鎮市變成 29 區，這 29 個區有都會型和山區型，在資源分配上有很大的落差。以前市公所比較會顧慮到地方民眾，會編列一些預算來照顧地方，但現在新北市政府太龐大，根本不會考慮到特定的區域，所以地方上的一些活動或需要上級補助的資源，坦白講市府高高在上，是看不到的。

就地方上的社團來講，無非是公益性質的，本身沒有營利的能力，經費必須仰賴政府機關的補助。現在新北市政府用統一的標準，每個獨立社團每年從不同管道可以取得的經費補助，最多 15 萬，你說一個社團一年只有 15 萬的經費要如何生存？市府給我的感覺就是讓社團自生自滅，我認為這種方式非常不好。

Q1-1：所以您剛談到的這種轉變，是否也對協會本身的活動帶來影響？

答：這是一定的，以前我們可以跟議員、市公所爭取經費，加上我們位處水源保護區還有回饋金，每年至少都有 80 到 100 萬的經費可以運用，改制之後一年不會超過 30 萬，很多活動就沒辦法做。另外比較不滿的是，社區提報給市府的計畫，頂多就補助 3、5 萬，申請過程挑三揀四，對活動的舉辦來說是很不好的。而且我們算是還不錯了，有一些社團或社區的理事長或總幹事，對相關法令比較不了解的，更拿不到經費。

Q2：與新店市時期相比，您認為民眾對地方事務的參與管道是增加或減少？民眾參與地方事務的意願是否改變？



答：改制後地方基層的聲音基本上是被抹煞的，現在唯一的發聲管道就是 5 位市議員，但是這五位市議員要服務五個區的民眾，一個議員的能力是有限的，就會導致地方跟市府的脫節。就里這個層級來講，現在里民幾乎沒有發聲的管道，有些里長因為選舉可能會有派系的問題，不但在資源分配上有偏頗，在民眾意見的傳達上也會有選擇性的問題，導致說民眾的意見無處表達。所以我一直建議每年至少要開一次里民大會，透過里長、公所人員和里民之間互動場合的機會，提供民眾一個表達意見的機制。可是里民大會在 80 幾年以後就沒有舉辦過了，雖然現在網路時代有網路的表達管道，可是不見得有很好的回應，加上區公所現在只是一個市府的傳聲筒，民眾也不會太積極去跟公所反映事情，整個地方事務參與的管道就出現斷層。

Q3：與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

答：現在要區公所做為是不可能的，區長是官派的，既然是官派的，一定是以執行市長的命令為主，就算地方上有一些權益的問題跟區長反映，區長也是盡量的呼攏，我講難聽一點，區長只是市府帶來的一個緩衝器，並沒有解決事情的能力。區長現在只要能把地方上比較有意見的人安撫一下，就達成他的任務。至於能不能為老百姓謀福利，對他來說不重要。

至於新北市政府對地方需求的滿足也讓人搖頭，現在地方上的需求要得到市府的關愛，都要等個一、兩年，而且還要透過層層關係，才能夠獲得解決。這對地方是不利的，所以現在大多數的居民，都認為升格是一個錯誤的決策。另外就是現在市府很多公家單位附屬機關的運作，是透過人力外包的方式來做，這種方式是很不可取的，因為案子是一年一標，今年某甲標到派他的人做，明年某乙標到就換人，這些人連業務都沒弄熟就走人，根本沒辦法解決問題。

至於你說的監督，現在區公所已經沒有實權，公所對民眾沒影響，民眾對公

所沒期待，根本不會想去監督區公所。



Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

答：如同我剛剛講的，里長在資源的分配上因為選舉會有不公平的現象，那以前自治時期有市民代表會，市民代表可以跟公所反映，那公所會監督里長的作為，有一個制衡的力量，現在里長甚至比區長還要大，市府在認定上也是比較尊重里長，所以會導致里長沒有人監督，資源的分配、意見的轉達如同里長一個人在黑箱作業，老百姓會比較沒有信心。至於民眾對區公所的感受，現在區公所什麼都沒有，什麼都不行做，民眾根本不信任他，那市府又太遙遠，對地方不熟悉，信任感也不會太高。

十五、訪談紀錄 15

受訪者：E1

訪談人：黃政傑

訪談時間：2013 年 8 月 1 日 15:30~16:00

訪談地點：新店區市議員服務處

Q1-1：與新店市時期相比，您認為改制後區公所對民間組織與地方社區活動的支持程度是否存在差異？

當然有，以前新店市的市長是民選的，因為要選舉，所以一定要討好百姓，那新店市那時候還有市民代表，市民代表也要討好百姓，所以市民代表就有所謂的配合款，每個代表的配合款平均是一百萬，二十幾位代表就有兩千多萬。加上新店市長另外編的幾千萬和市議員的配合款，所以改制前新店地區的社團老實講是非常蓬勃的，也就是說，社團可以從市長、代表和議員這三個管道來取得資源，資源多，社團自然就辦很多活動多，活動多，向心力就夠，人也多。

現在新店市變成新店區以後，只剩市議員有經費，沒有市民代表這塊了，等於少了兩千多萬，再加上市長變區長後也少了幾千萬，少了這麼多的經費，社團要請老師、開課程、辦活動就沒有足夠的經費，社團必須要請社員自掏腰包，那大部分參加社團的人都是希望享受免費的課程或活動，現在要他們自己出錢，隊參加社團的意願造成很大的打擊，所以很多社團現在人數銳減，越來越沒落。

Q1-2：您提到改制後區這個層級的資源管道在改制後沒有了，那不知道市府這個層級對社團的支持情況如何？能否請您就您的了解談一下？

幾乎等於沒有，因為改制後市議會審市府的預算時，活動舉辦的費用就不是很多，因為議會希望市府把經費盡量用在資本門的建設經費上，所以幾乎沒有上級的經費管道。而且新北市的社團數目太多，上面根本沒辦法有效的分配資源，所以現在朱立倫市長就把社團交給各選區的議員自己來經營，里長這塊市長自己處理，所以市長的錢不會給社團，議員的錢不會給里長和區公所，兩邊分開，社團上級的經費管道就是市議員，市府不太會給社團補助。

Q1-3：我之前的訪談中，有些受訪者提到現在上級的補助就是一年 15 萬，不知道您認為這樣的限制對地方社團的影響如何？

這是新北市議會自己訂的，其他地方像台北市就沒有。現在的規定是人數 100 人以上的社團每年可拿的補助為 15 萬，100 人以下的社團最多 10 萬，這可以避免個別社團領袖用人脈取得不合比例的經費，經營社團反而變成賺錢的手段。現在這樣資源分配比較公平。現在就是最多 15 萬，至少基本的活動還辦得起來，不夠的就請社團自己跟社員要，這樣就 OK 了，不然太浮濫了，像台北市對社團是沒有補助的，新北市對社團算是很好了。

Q2-1：從新店市公所到新店區公所的轉變，您認為市民代表會的裁撤對於民眾或

社團組織在地方事務的參與機會上有何影響？

我請問你，民意代表那麼多做什麼？一個區的範圍那麼小，25 名代表哪有那麼多意見能表達？地方上重大的事務就那幾件，取得共識之後就交給市議會處理，區上的事情除了道路、水溝之外就沒什麼了，這些小事有需要這麼多民意代表嗎？沒意義阿！我認為政治政策越簡單越好，一條鞭的處理方式反而好，如果每個人都有自己的聲音，永遠都在自己做自己的，不容易整合。

Q2-2: 所以您認為改制之後市民代表裁撤對於市議員在民意傳達的負擔上不太有影響？市議員能夠把過去市民代表負責的民意需求很好的加以處理？

基層的事情我們處理起來不會太困難，那至於在接受民眾意見的數量上，從以前我當縣議員，到現在市議員，頂多增加百分之二十，都是一些馬路破洞、水溝不通的小事。那現在這些事情市府都發包出去，有所謂的開口合約，一年內都有工程單位隨時待命，只要打通電話給區公所，馬上就可以處理。我認為時代在進步，人也要進步，以前或許需要這麼多民意代表，現在真的不需要了。以我個人來講，現在每天少則 5、6 個會勘，多的時候 10 幾個，都處理得很快樂，也不會累阿。所以說雖然改制後處理的事情變多，但大部分是基層的事情，很好處理。

Q3: 與新店市時期相比，您認為區公所在民眾需求的回應程度，以及民眾要求區公所對其需求進行回應的監督強度是否存在差異？

回應能力上有差，過去有自主財源和預算自主性，可以自己支配經費，那老百姓會受益，可是經費大多是用來爭取連任或更高層的選取，經費的支用無法落實到沉默的大眾。我個人認為民主時代雖然一定要有選舉，但越少越好。現在這個架構一時就夠了，現在區長直接對市長負責，做不好我們可以監督他，如果還有其他的選舉，容易有弊端。現在民眾看不到，認為不受重視，可能會不習慣，但其實區長只要把市政做好就好，民眾可以從市長選舉來反映區長做得好不好，

所以現在是比較好的，可以把選舉時用來討好百姓的錢投入建設。



Q4：與新店市時期相比，您認為民眾對於區公所的信任程度是否有差異？在民眾眼中，區公所的施政是否能夠公平公正？

信任度方面其實現在不會有太大的差別，因為新店現在的區長跟之前民選的市長是同一個人，老百姓的感受不會太深。至於決策公平的部分，過去選舉一定會因為人情關係而有厚此薄彼的情況，這不是什麼弊端，而是人之常情，就像你爸爸對你一定比對其他小孩好一樣。那現在官派區長本身沒有壓力，做起事來可以比較瀟灑，我認為會比過去來的公正。