

國立臺灣大學社會科學院政治學系
「政府與公共事務」碩士在職專班
論文研究計畫書
(口試本)

議員與里長互動關係之研究
-以臺北市及屏東縣為例

指導教授：王宏文博士

研究生：劉勳駿

中華民國 105 年 7 月

目錄

| | | |
|-----------|-------------------|----|
| 第一章 | 前言..... | 1 |
| 第一節 | 研究動機及目的..... | 1 |
| 第二節 | 研究問題..... | 3 |
| 第二章 | 文獻探討..... | 6 |
| 第一節 | 議員及里長之法律定位..... | 6 |
| 第二節 | 相關文獻探討..... | 7 |
| 第三節 | 本研究之重要性及預期貢獻..... | 10 |
| 第三章 | 研究方法及架構..... | 12 |
| 第一節 | 研究方法介紹..... | 12 |
| 第二節 | 研究架構..... | 13 |
| 第四章 | 分析與發現..... | 15 |
| 第一節 | 訪談對象及大綱..... | 15 |
| 第二節 | 訪談發現與分析..... | 17 |
| 第五章 | 未來進度及規劃..... | 20 |
| 參考文獻..... | | 23 |

圖目錄

| | |
|-----------------|----|
| 圖 3-1 研究架構..... | 14 |
|-----------------|----|

表目錄

| | |
|------------------|----|
| 表 4-1 訪談對象表..... | 15 |
| 表 4-2 訪談大綱..... | 17 |

第一章 前言

第一節 研究動機及目的

筆者來自於屏東縣恆春鎮，自擔任公職以來，曾經服務於屏東縣車城鄉公所、屏東縣恆春鎮公所、嘉義縣大埔鄉公所，以及臺北市中山區公所，目前則是於勞動部職業安全衛生署服務。由於長時間分別於臺灣南部及北部之基層公所任職，因此對於在不同之地方政治環境裡，由行政機關、民意代表、村里長、社區發展協會及其他各種利益團體所形成之政治文化與生態，有著不同的體認。其中，在地方政治領域裡，議員與里長是非常重要的兩個角色，其作為及意見不僅影響基層公所之職務運作過程，更對於地方政治與文化之發展，扮演著相當於「領頭羊」之角色。

在筆者於屏東縣及臺北市之基層公所任職期間，與當地之議員、里長及民眾均有著深切且頻繁的互動。由於兩地社會及經濟條件有很明顯的不同，因此互動關係亦有不同程度的差異。以臺北市為例，由於其為我國之政經中樞，不僅交通便利，且資訊發達，因而人民也較易獲得其所需之相關訊息。因此，民眾多為在其藉由報章、雜誌、網路及親友等各方面取得所需之相關訊息後，將其需求轉知里長協助解決，如非里長職權或資源所得解決者，再轉請選區議員藉由辦理會勘等方式處理之。但在國境之南屏東縣，由於當地各項資訊均不如首善之都臺北市這麼發達，當民眾有需求須加以解決時，多是在資訊掌握不足之情況下先找里長或鄉、鎮、市民代表尋求協助，里長或代表亦囿於其本身資源有限，如依其職權或資源無法協助解決時，則透過相較於民眾、里長及代表，而掌握較多資源之議員向行政機關以反映、陳情或關說之方式加以處理。

因此，筆者發現，以臺北市而言，也許由於資訊充足，議員相較於里長及民眾所掌握相關資訊之能力並非十分突出，且里長亦有里鄰建設服務經費¹、睦

¹ 由臺北市政府民政局依「臺北市里鄰建設服務經費實施要點」之規定所編列，由里辦公處依里民之建議及里內之需要自行運用，以適時解決里內建設及服務事項之經費，目前每年每里之額度為 30 萬元。

鄰互助聯誼經費²及各項回饋金³等資源可資運用，因此，議員與里長間之關係多以平等型之政治夥伴關係為主，即兩者間之非正式關係較為平等；但以屏東縣來說，由於里長及民眾所掌握之資源或資訊相較於議員均極為不足，因此，議員與里長間之關係較傾向於上對下之恩庇侍從關係⁴，意即係由議員掌握較多的資訊及資源，並視里長及民眾之需要及支持程度等因素決定其處理之方式。

因此，筆者發現一個很有趣的現象，以臺北市而言，由於議員與里長地位較為平等，不僅里長須議員協助處理里民陳情事項，議員也因選區內外來人口多，須借助里長之人脈以協助其經營選區，以利繼續連任或更上一層樓，故當里內召開里鄰工作會報、辦理里鄰活動或是因里民陳情事項而須辦理會勘時，常見該里所在選區所屬議員無須待里長通知，而由議員本人、辦公室主任或助理主動至現場致詞、贊助或提供協助以尋求支持。因此如以臺北市中山區或大同區為例，常見一場里鄰活動現場，8位選區所屬議員均由本人或指派人員同時穿著服務背心於現場現身提供協助並尋求支持。此外，亦由於議員與里長地位較為平等，當接到里民陳情或請託案件時，常見里長省掉冗長的行政程序，直接「越級」找市長、各局處首長溝通陳情，但更常見的是直接聯合市議員對市府施壓，「我們的預算由市議員審查，很難不買帳！」一位經常面對里長的市府高層官員無奈地說。以致於府會之間流傳一句順口溜「官員怕議員、議員怕里長、里長怕選民」，正說明這種互動的尷尬⁵。

但在國境之南屏東縣，由於里長及里民所掌握之相關資訊較為不足，多數陳情事項均須仰賴議員協助方得順利解決，且或因議員選區人口少，外來人口亦少，議員需要里長協助經營選區之動力並不若臺北市之議員那般積極，因此，議員與里長間之關係並不若臺北市般平等。如果在屏東縣辦理里鄰活動，選區議員參加之情形並不像臺北市那麼踴躍；且前來參加的議員通常都是應里長之請求而來，以利里長藉由議員之參與向里民證明其爭取經費或各項資源之能耐

²由臺北市政府民政局透過各區公所所核撥提供各里辦公處辦理睦鄰互助聯誼活動之經費，目前每年每里之額度為6萬元。

³如臺北國際航空站回饋金、殯儀館回饋金及污水處理廠回饋金等。

⁴即上對下之垂直結構關係，恩庇者(patrons)享有較高的權利地位；侍從者(clients)則對恩庇者效忠以獲取資源。

⁵摘錄自楊清雄、鄭朝陽，2002，〈解剖里長生態系列報導 作風強勢里長 好像地下市長 與議員共存共榮 常並肩向市府施壓 官員敬畏有加〉，2002-12-23/民生報/A2版/新聞前線

或人脈，以尋求里民之支持。

再者，2013 年 3 月底，臺北市中山區松江里里長因案遭最高法院判決有罪，並褫奪公權 1 年確定，由於褫奪公權之宣告，係自裁判確定時發生效力，因之，里長如一旦被宣告褫奪公權確定者，即自判決確定之日解職，此為內政部行政解釋（內政部 95.02.27.台內民字第 0950037030 號函）確認在案（紀俊臣，2007）。爰此，臺北市中山區公所即依地方制度法第 79 條規定將其解除職權及職務，並依第 82 條規定指派筆者擔任代理里長。在代理里長 1 年 8 個多月之期間，筆者與選區議員及其他里長對於地方行政工作均有相關頻繁之互動，對於議員與里長間之互動關係及角色，並有更進一步的瞭解。

綜上，藉由此研究，筆者想探討在臺北市及屏東縣兩地截然不同的政治、社會、經濟及文化背景下，議員與里長間的互動關係有何具體之不同，以提供相關政策制定及執行者參考。

第二節 研究問題

我國自 1950 年開始實施地方自治，迄今已 60 餘載，惟因當時時代背景，須塑造有利中央集權之政治環境以利政府運作，故實施自治時並未法制化，而係以行政命令層級之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」為實施依據。直至 1994 年省縣自治法與直轄市自治法公布施行後，方完成法制化之程序。其後因精省之緣故，該二法於 1999 年廢止，並由地方制度法取而代之。

而在該法中，針對直轄市、縣(市)議員及村里長之設置、產生方式、名額及職權等事項均有作原則性之規定。首先，以議員而言，該法第 33 條第 1 項規定：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表分別由直轄市民、縣（市）民、鄉（鎮、市）民依法選舉之，任期四年，連選得連任。」；另第 35 條及 36 條係分別針對直轄市及縣（市）議會之職權，做列舉式之規定。第 35 條規定：「直轄市議會之職權如下：一、議決直轄市法規。二、議決直轄市預算。三、議決直轄市特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決直轄市財產之處分。五、議決直轄市政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。六、議決直轄市

政府提案事項。七、審議直轄市決算之審核報告。八、議決直轄市議員提案事項。九、接受人民請願。十、其他依法律賦予之職權。」；第 36 條規定：「縣(市)議會之職權如下：一、議決縣(市)規章。二、議決縣(市)預算。三、議決縣(市)特別稅課、臨時稅課及附加稅課。四、議決縣(市)財產之處分。五、議決縣(市)政府組織自治條例及所屬事業機構組織自治條例。六、議決縣(市)政府提案事項。七、審議縣(市)決算之審核報告。八、議決縣(市)議員提案事項。九、接受人民請願。十、其他依法律或上級法規賦予之職權。」。由此可知，議員除係由選區民眾所選出，以作為選區民眾意見與利益的代言人外，更須站在民意代表的角度，以整體立場，為整體利益來進行立法行為。

至於在里長部份，相較於議員，地方制度法之規定則精簡得多。第 59 條第 1 項規定：「村(里)置村(里)長一人，受鄉(鎮、市、區)長之指揮監督，辦理村(里)公務及交辦事項。由村(里)民依法選舉之，任期四年，連選得連任。」。僅以一項之條文，即規定了村(里)長之設置、職權、產生方式、任期暨連任限制。另外，同法第 60 條：「村(里)得召集村(里)民大會或基層建設座談會；其實施辦法，由直轄市、縣(市)定之。」則賦予了村(里)長得召集村(里)民大會或基層建設座談會之權利法源，併予敘明。

由上可知，議員和里長都是基層政治運作上之重要人物，縱然其法定職權有所不同，但在實務上，當民眾有任何需要時，議員與里長皆可接受民眾之請託而達成為民服務之使命。因此，在一定程度上，議員與里長之間其實形成了既合作又競爭的關係，以合作面向來說，兩者不但可藉由合作以完成選民之請託事項，並增進該選民對自身之支持程度外，亦可藉由此過程爭取對方(里長或議員)之支持，以利於下次選舉爭取勝選；但以競爭面向而言，由於許多里長如欲在政壇上更上一層樓，參選議員即為最佳之方式，故就現任議員而言，也必須盤算著里長是否將成為未來其所欲爭取連任之對手，因此，兩者間在一定程度上，亦存在著競爭之關係。兩者間之關係如未審慎處理，則類似新北市中和區里長將議員致贈之匾額加以丟棄，而議員揚言在議會刪除里預算之情事⁶，將不斷發生，惟在此複雜之政治夥伴關係裡，議員與里長間之互動究竟有何脈絡可尋？即為本文所欲探究主題之一。

⁶ 節錄自何玉華，2016，〈新北議員、里長恩怨難解 里預算遭波及〉，2016-01-27，自由時報電子報，<http://news.ltn.com.tw/news/life/breakingnews/1586883>

另外，由於筆者曾經於屏東縣及臺北市之基層公所服務，依據長時間之觀察結果，得知在該二地不同之政治、經濟、資訊及文化環境下，議員和里長的互動模式有很明顯的不同。因此，想藉由本文的研究，探討是因為哪些因素造成其不同，並針對其所造成不同之各面向做一完整性之比較及闡述，故成為本文所欲探究主題之二。

第二章 文獻探討

村(里)為我國基本之行政建制，地方制度法第 3 條第 3 項及第 4 項明定：「直轄市及市均劃分為區。鄉以內之編組為村；鎮、縣轄市及區以內之編組為里；村、里以內之編組為鄰。」，因此，我國民主政治的最基層政治體制雖為鄉鎮市，但是提供住民參與民主的場所及提供第一線民眾需求與服務的卻是村里組織(李阿興，2007)，村里雖然並非自治團體，也非政府機關，但卻可作為地方政府落實政策，以及民眾反映意見的中介機制(呂育誠，2007)；在直轄市及縣(市)之行政區域裡，村里可謂最基層之行政單位，其功能除由上而下的落實執行中央及直轄市、縣(市)政府與公所之相關政策外，更可由下而上將民意及輿情反映給公所及其他各級政府，俾利採取相關措施或制定政策，以解決民眾需求。

一般而言，民眾如有意見需反映或問題須協助，首先幾乎都會先去找戶籍所在地之村里長。但如民眾請託之事項非村里長之職權或所掌資源範圍內所能解決者，則將繼續尋求議員協助辦理。我國目前針對議員或里長的研究，多以其各別之角色、功能及職權做探討，且在過去之文獻中已有相當多的討論。另外，對於地方政治、派系、及地方內、外在政治環境之政治生態，及其互動關係，為專文研究者，亦為數不少。然而，專門針對議員與里長間之互動關係，以及比較在不同政治、社會、經濟及文化條件下之互動情形者所做之研究，卻付之闕如。本研究如欲瞭解議員與里長互動關係，除了須分別瞭解議員與里長之角色、職權、產生方式等法制層面之外，更須從相關地方政治理論層次來做探討。

因此，本章共分三節，章節安排為：第一節介紹議員及里長之法律定位；第二節為相關文獻探討；第三節為本研究之重要性及預期貢獻。

第一節 議員及里長之法律定位

壹、議員的法律定位

目前我國法律上對於議員的產生方式、地位及職權係基於地方制度法第 33、35 及 36 條，前已述及。惟上開規定係僅針對其法律上之定位而設，且均為原則

性之規定；如就議員行使職權之規範面而言，則我國除立法院有針對立法委員行使職權訂有「立法院職權行使法」外，其他直轄市及縣(市)多無類似規定。

由此可知，以法制規定而言，我國地方議會議員係由選區公民以複數選區單記不可讓渡投票制(SNTV 制)選舉產生，為地方立法機關之成員，代表民眾行使地方立法權，亦為「公職人員選舉罷免法」所規定之民選公職人員。

貳、里長的法律定位

里長係依地方制度法第 59 條規定由里民依法選舉之公職人員，任期 4 年，得連選連任。依該條之規定，里長之職權僅規定「受鄉 (鎮、市、區) 長之指揮監督，辦理村 (里) 公務及交辦事項。」，故在行政體制上，里長與公所在業務上有直接隸屬的關係，受鄉 (鎮、市、區) 長的指揮監督，同時指揮監督所屬鄰長。而針對里長實務上有關將民意及輿情反映給公所及其他各級政府，俾利採取相關措施或制定政策，以解決民眾需求之相關工作內容，均隻字未提。另里長與議員相同，均為「公職人員選舉罷免法」所規定之民選公職人員。雖然里長與議員同是以反映民意為最主要之工作，但里長並未被定位為民意代表，亦非行政首長，由此可知我國法律對里長之定位並不清楚。

值得一提的是，臺北市政府為健全里長權利及義務，落實基層為民服務工作，提升里長服務功能，刻研擬「臺北市里長自治條例」，主要內容係將各行政規則中之里長相關規範，如里長服務內容及定位、里長證明事項、里長福利、里長工作研習及表揚等納入自治條例，以提升法律位階，並於 2015 年 3 月 13 日函送市議會審議。惟因各界意見尚未完成整合，復於同年 3 月 31 日函市議會撤回該自治條例審議案，目前仍在持續研擬中。⁷

第二節 相關文獻探討

長久以來，政治人物間及其與選民間之互動關係一直是許多學者所致力研究的問題。如以政策網絡(Policy Network)的概念來看，由於在民主化及網際網路發達的情形下，人民已經越來越懂得如何去爭取自己應有的權益，再加上現

⁷ 資料來源：臺北市政府民政局網站
(<http://ca.gov.taipei/ct.asp?xItem=95977301&ctNode=76675&mp=102001>)。

代國家機關推動公共政策時，往往必須依賴政策利害關係者的合作，以解決政策問題，故行政機關與民意代表、行政機關與人民、及民意代表與人民間基於推動政策需求，或基於滿足個人私利間亦形成各式各樣的互動型態。其中，在台灣地方政治的實際運作中，地方派系關係網絡之間的凝聚力可能更甚於政黨的認同(王業立，2006：208)；且當政黨無法提供供給與需求時，派系和原有的侍從關係便會繼續提供與維持(王靜儀、傅恆德。2007)。該說法於一定程度中點出地方政治之運作實務，尤其對派系政治方面多有著墨。惟綜觀其說法，旨在探討在地方派系政治下之府會關係結構，所強調者係地方政府與議會之關係，與本研究著重於議員與里長間之互動關係不同；且依該研究之內容，研究之地區係改制前之臺中縣，亦與本研究將臺北市及屏東縣之地域政經環境差別納入研究對象之作法不同。

另外，黃秀端(1994)研究指出，以臺北市選出之立法委員為例，不止相當致力於立法，同時比起其它地區的立委，選區服務也遙遙領先，因此歸納出，如欲建構個人選票，又不得罪政黨及同黨候選人的最佳方法是提供選區服務。其於 2008 年之研究亦提到，靠派系、買票、良好的選區經營的立委，評鑑好壞對其影響更是微乎其微。已相當程度的點出在臺灣的地方政治領域裡，地方派系和選區經營係政治人物當選與否之關鍵因素。故相同之理論亦可引用於議員與里長間之互生互利及共存共榮關係。然該研究重點係以立法委員為主要目標，研究國會評鑑制度與立法委員能否當選及其課責間之關係，與本研究係以地方議員與里長間之互動關係為主，仍有不同。

湯京平、吳重禮、蘇孔志(2002)提及，就相當程度言，政府改革的方向似乎忽略了非正式部門在地方政治上所扮演的角色。因此，從地方政治角度而言，正式機關與職位之外之非正式關係亦應為研究之重點；台灣地方政治另有非正式的派系組織，亦有非正式的恩庇侍從關係，主從關係的建立往往緣起於兩造之間在權力、政治地位、財富抑或社會影響力差距所形成之結果(Lande,1977:xxvii;Powell,1970:412;Scott,1972:93)。該說法業已跳脫傳統以正式關係研究政治理論的窠臼，將非正式關係、恩庇侍從關係及主從關係導入地方政府之研究領域，成為研究之重點。故將帶給本研究不少分析方向與方法。然綜觀該研究內容，其旨亦在探討台中縣之地方派系政治情形，與本研究著重於議員

與里長間之互動關係不同；但該研究仍帶給本研究不少啟發方向。

此外，Mezey 指出選區服務之所以在開發中國家特別重要的理由有下列數點：(1)普遍存在恩主與居從的關係：議員在平日照顧他的選民，以換取選民在選舉時的支持。(2)政治領域與非政治領域的界線通常不明顯，選民可能要求國會議員從事政治領域以外的協助。(3)利益團體並不發達，因此沒有一個很好的管道來表達利益。(4)這些國家通常面臨快速的社會、經濟與政治變遷，而集中式的發展計畫可能造成嚴重的失序狀況，然而，行政官員對大多數的人民而言卻是遙不可及的，這些促使選民去尋求議員的協助。(5)國會在立法上無法像先進民主國家那樣積極自主，而僅能扮演較次要的角色，因而國會議員將代表工作重心置於選區服務也是勢所必然，否則他們可能無法發揮代表的功能(Mezey , 1985: 739 —740)。因此，藉由地方鄉紳或者民眾透過議員表達其實際需要，間接的參與決策，將促使政府施政更具回應性。該研究與上述他研究相較，具體分析選區服務之重要性，故提供本研究以選區服務之角度為探討之根據。

另外，胡佛(1993)將選民的投票取向區分為候選人取向、政見取向、政團關係取向、私人關係取向、社會關係取向及個人因素取向等六個因素；范惟翔、蔡明純、羅聖宗(2007)並指出台灣競選策略的動員方式主要可分為椿腳及造勢型態。由以上內容，可發現六個選民的投票取向亦可提供研究議員與里長間之互動關係之方向，但由於該研究內容係以研究選民投票行為為主，與本研究之主題內容尚有出入。

趙永茂、王皓平(2011)指出，我國之直轄市體制，其區公所為直轄市政府的「派出機關」，並非地方自治團體法人，故無法於直轄市各基層反應在地民意，因而使直轄市之「民主赤字」⁸ (democratic deficit) 能力及責任過度傾斜、失衡問題攀升。也因此，難具有向下整合轄區內民意落差與基層社會資源的能力。本研究相當程度的點出我國直轄市(如臺北市)與縣(如屏東縣)最大的不同：直轄市之區公所為派出機關，而縣內之鄉、鎮、市公所為地方自治團體之行政機關(另設有身為立法機關之代表會)。由此可引申出兩類公所在吸納、反應及處理民

⁸「民主赤字」一詞最早出現在 20 世紀 70 年代，英國工黨的學者 David Marquand 以此形容歐洲共同體的民主合法性問題，其意涵係指因某種程度的制度變革後所造成之民主不足之現象。亦有學者認為民主赤字係指一個民主體制由於政府之僵化及變革，在治理行為上必須有的「反應力」日益消失，造成「民意投入」和「效能產出」間的差距日益擴大之現象。

意之做法及模式均大有不同，進而影響議員與里長在處理民眾請託及陳情事項時之互動模式。該研究對於本研究而言，具有一定程度之啟發；並對於本研究之方向，提供相當程度之引導作用。

綜觀以上研究結果，皆係以政治學之角度來探討與本研究之相關面向問題。另外，亦可由社會學之不同角度，來間接探討議員與里長間之互動關係。陳秋政(2007)便曾以韋伯(Weber)的官僚體制，來探討組織官僚化與組織效率之關係，並認為組織官僚化與組織效率，受眾多內外因素影響，可能呈現不同型態之不同關係。由於臺北市政府所轄之區公所區長為官派，進而組織官僚化之程度較高；而屏東縣之鄉、鎮、市區公所首長為民選，其於特定範圍內與議員及里長之職權與功能具有相輔相成之關係。因此不同之公所組織型態是否會影響議員與里長間之互動關係，亦是本研究所討論之重點。

總而言之，在我國之地方政治研究中，研究主題除多以分別討論有關議員暨里長之法規、組織、職權、選區經營方式以及角色行為外，並未針對其互動關係，以及政經環境大為不同之二地區做比較及探索，本研究期能以適當之研究方法，將兩者間之互動脈絡，以及基於地域之不同所產生之差異性，提供系統性之分析結果。

第三節 本研究之重要性及預期貢獻

依據公職人員選舉罷免法之規定，議員與里長均為其規範之民選公職人員，雖然各具其職權，但均為與地方民眾生活最貼近之政治人物，同樣均以服務民眾為其主要工作內容，故兩者之間，其實存在著既競爭又合作的微妙互動關係；且臺灣雖小，惟各地之風土民情、生活背景及政治文化亦有相當大之差異性。

經筆者參考相關文獻結果，雖然相關書籍、學位論文與期刊雜誌等內容對於議員及里長之職權、功能、角色，以及地方派系與選舉過程等主題均有相當豐碩的成果內容；但對於議員與里長間之互動關係，以及基於我國南部與北部不同之政治文化與風土民情，所做其差異性之比較研究者，則相當少見。

本研究將以筆者曾經分別於南部及北部基層公所服務之經歷，並與當地議員、里長及民眾互動之經驗，以及自身之觀察結果為基礎，再輔以文獻分析及與相關人士訪談結果，嘗試分析我國議員與里長之互動關係，以及臺北市與屏

東縣兩地不同之處，期能以研究之內容，充實我國關於地方政治之研究成果，並開啟我國不同民選公職人員間之互動關係及不同地域間之比較研究方向，以使研究成果更加豐碩。

第三章 研究方法及架構

本研究之主題為議員與里長互動關係之研究-以臺北市及屏東縣為例，因期待能以有限的文獻資料(如前所述)、並以有限的時間，瞭解為議員與里長互動關係，以及臺北市與屏東縣之不同，故關於研究方法與架構，將以兩節之篇幅，詳述如下。

第一節 研究方法介紹

本研究所採取之研究方法，主要係以靜態之文獻分析法，搭配動態之深度訪談法為主，茲分別說明如下：

壹、文獻分析法(Literature Review)：

文獻分析法意指研究人員蒐集與某項行政問題有關的期刊、文章、書籍、論文、專書、研究報告、政府出版品、網路資料及報章雜誌的相關報導等資料，進行靜態性與比較性的分析研究（吳定，2009），以瞭解研究內容。因此，為了要多瞭解議員與里長之互動關係，在臺北市與屏東縣究竟有何不同，以對研究主題做更進一步之認識，故藉由閱讀相關文獻資料，並加以分析整理，將可更落實研究之基礎。

貳、深度訪談法（In-Depth Interviewing）：

又稱之為訪問法，係訪問者透過直接之方式與受訪者作面對面的接觸，以利了解受訪者本身對研究主題之態度、價值或看法。其中依照對訪問過程的控制程度，又可分為結構式訪問、無結構式訪問及半結構式訪問法。

一、結構式訪問：

結構式訪問或稱標準化訪問，係對訪問過程高度控制之訪問。除訪問的對象必須依照統一的標準和方式選取；且訪問的過程也是相當標準化的。但由於相關標準化程序將造成訪問者與被訪問者之間難以發揮正面促進作用，因此結構式訪問常與另一種訪問方法—無結構式訪問法結合使用。

二、無結構式訪問：

無結構式訪問或稱非標準化訪問，是一種無控制之訪問。其並無如結構式訪問般注重標準作業程序，僅須給訪問者一個主題，便由訪問者與受訪問者自由進行交談。訪問者事先僅須準備問題意識及大略重點，而在訪問過程中可以主題為中心廣泛的就各方面進行意見交換及討論，進而邊談邊形成結論，並可隨時視訪談進行程序而做彈性調整。

三、半結構式訪問：

半結構式訪問內容並不若結構式訪問法般受標準內容之高度控制，也不像無結構式訪問得就各方面進行意見交換及討論，其特點有三(黃光玉、劉念夏、陳清文譯，2004)：

- (一)有一定主題，問題的結構雖然較為鬆散，但仍由其重點，不是漫無邊際的。
- (二)雖然在訪談前擬定訪談大綱，但所提問題可以在訪談過程中邊談邊形成，並可視受訪者反映隨時提出及調整，相當有彈性。
- (三)訪談時不須特別使用特定文字及語意，訪談過程中並以受訪者之回答為主，並隨時調整。

由於本項研究所訪談之對象，均為深耕在地多年並具有草根民主基礎之地方議員及里長，因此訪談方法將以半結構式訪問為主，以期能在較不具拘束之訪談過程中，進而瞭解其對議員與里長互動關係之看法，並獲致結論。

第二節 研究架構

由於在臺北市及屏東縣，議員及里長之角色、地位、法規限制與功能期望等各方面均大有不同。以臺北市而言，由於人口多並較為集中，且里長所掌握之資源(無論是經費或人脈)也較屏東縣為多，故其與議員間之互動關係必與資源較為匱乏之屏東縣有所不同。故本研究之研究架構，首先以文獻分析之方式藉由收集國內外相關書籍、定期刊物、學位論文、政府出版品及網路資料之方式，進行各項相關理論研究與探討，以奠定本項研究之理論基礎；再來則依本研究之目的及文獻探討理論，以深度訪談之方式，訪談臺北市與屏東縣現任或曾任議員與里長之人員（訪談大綱則經由前開文獻分析之方式整理之）；最後則是依據上述步驟所獲得之資料，進行歸納、分析及研究，以完成本項研究之目的，其簡要架構如圖 3-1。

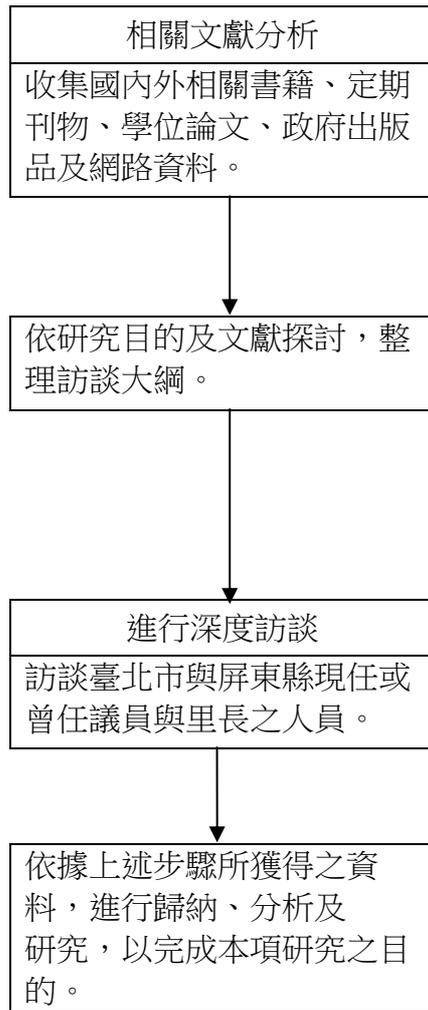


圖 3-1：研究架構

第四章 發現與分析

本章針對文獻的研究內容，以及前述研究方法與架構，並由筆者向受訪者親自訪談所做的結論進行歸納整理與分析。主要分為兩部份：第一節為訪談對象及大綱；第二節則是訪談發現與分析。

第一節 訪談對象及大綱

壹、訪談對象

本研究係以現任或曾任議員與里長之人員為訪談對象，為使研究過程更有效率，如有曾任里長之現任或非現任議員，則為訪談對象選取之重點。本次所選取之訪談對象基本資料如下表：

| 訪談代號 | 背景說明 | 所屬選區 |
|------|-----------|------|
| T1 | 曾任里長、現任議員 | 臺北市 |
| P1 | 曾任議員 | 屏東縣 |
| P2 | 現任里長 | 屏東縣 |

表 4-1：訪談對象表

貳、訪談大綱

本研究訪談大綱設計，主要係以半結構式訪問為主，以期能在較不具拘束之訪談過程中，進而瞭解其對議員與里長互動關係之看法，並獲致結論。故參考前述文獻分析結果，擬訂 10 題訪談題目，逐一請教受訪者，並在半結構式訪問過程中，隨機瞭解相關議題，期使訪談結果更為充實。訪談大綱相關問題如下表：

| 訪 談 大 綱 | 備 註 |
|--|---------------------------|
| 您擔任議員(或里長)多久？您覺得議員(或里長)的工作內容是什麼？ | |
| 您認為您與議員(或里長)之關係為何？平日及選舉時的互動內容和狀況有何不同？ | 探詢受訪者與其對造身份者之互動關係。 |
| 除法定職權外，如以選民服務的立場而論，您認為議員與里長經營選區的作法有何不同之處？ | |
| 您認為政黨或派系因素對於議員與里長間之互動關係有何影響？此外，縣長(或市長)的黨籍是否會影響議員與里長間之互動關係？ | |
| 您認為里長所掌握之資源多寡是否會影響議員與里長間之互動關係？以臺北市(或屏東縣而言)，里長可運用之經費較多(少)，您認為對議員與里長間之互動關係是否有影響？ | 第二個子問題係以受訪者所屬地區之另一地區為例提出。 |
| 您認為鄉(鎮、市、區)長以民選或官派產生方式之不同是否對議員與里長之互動關係有所影響？如有？影響為何？另外，鄉(鎮、市)民代表在此互動過程中有何影響？因臺北市各區並無代表會之設置，與有設置代表會之鄉(鎮、市)間議員與里長之互動關係有何不同？ | |
| 您認為還有哪些因素會影響議員與里長間之互動關係？影響的內容及結果為何？ | |
| 以您曾經擔任過里長及議員之經歷，您認為兩者有何不同？其互動關係為何？ | 針對議員及里長均曾擔任之受訪者提出。 |

| | |
|---|--|
| <p>您認為議員與里長間之互動關係較傾向政治夥伴關係或是恩庇侍從關係？原因為何？如兩者兼具，可否嘗概略分析其所佔比例？</p> | |
| <p>您是否知道民眾對議員與里長之期待為何？那您對議員與里長之期許亦為何？</p> | |

表 4-2：訪談大綱

第二節 訪談發現及分析

本研究係以臺北市及屏東縣現任或曾任議員與里長者為訪談對象，來探討兩地不同之議員與里長互動關係。經訪談分析，初步提出研究發現分述如下列內容。

壹、議員與里長之工作方面：

一、法定職權不同：

議員之法定職權明訂於地方制度法第 35 及 36 條；里長部份，則僅於該法第 59 條做原則性之規定。

二、為民服務性質相同，但服務內容有所差異：

議員與里長均由選區內之公民直接選舉產生，故為了回饋選民之支持，也為了下一次連任或為更上一層樓做準備，議員與里長對選區民眾之需求而提供服務，實屬必然。但由於其職權與所掌握資源之不同，故所提供服務之內容自有不同。

貳、議員與里長間之關係方面：

一、平時關係：

兩者為了回饋選民之支持，也為了下一次連任或為更上一層樓做準備，於平時皆受理民眾服務，並以跑紅白帖或積極參加里鄰活動等方式與當地民

眾接觸，以利經營人脈網絡。故對議員或里長本身而言，其另一方(里長或議員)自得視為其人脈網絡之一部分，如加強經營彼此間之關係，不僅可擴大自己之人際網絡，更可尋求更多之資源，以提供選民服務或強化本身政治實力。

二、選舉時之關係：

就選舉而言，由於議員與里長選區範圍不同，里長選區範圍小，自然對該里選民有較具體之瞭解，因此就成為選區較大之議員選舉時之重要樁腳。此外，相較於里長，由於議員所掌握之資源較多，故里長也須尋求議員資源之協助以贏得選舉。兩者間便形成了互依互賴且共存共榮之共生關係。

參、議員與里長經營選區的作法：

一、議員方面：

原則上，議員與里長均以提高與選民之互動頻率為經營選區之主要做法，但由於議員選區往往橫跨數個鄉、鎮、市及區，議員在分身乏術的情況下，往往聘請助理幫忙經營選區；另外，由於民眾陳情事項許多均屬縣、市政府以上層級機關權限，因此，議員或其助理往往須針對該事項邀集相關機關辦理會勘、爭取預算，或向選區於當地之立法委員尋求協助，以經營其與選民之關係。

二、里長方面：

相較於議員，里長由於選區小、人口少，且平日即與選民於同一生活圈共同生活，故可直接由自己或家屬進行選民服務；而在行政事務上，亦有鄉、鎮、市及區公所所指派之里幹事可提供協助。如民眾陳情事項依其職權或所掌資源無法處理者，則可向該選區之議員尋求協助。因此兩者在經營選區的作法是有所不同的。

肆、政黨或派系因素及縣長(或市長)的黨籍對於議員與里長間互動關係之影響：

受訪者均認為，在鄉、鎮、市、區及里這種層級，政黨對議員與里長間互動關係之影響非常有限，時有不同黨籍之議員與里長相互支援，以各取所需之情事發生；反而是地方派系屬性較強之地區，對於議員與里長間互動關係具有較強之

影響力。另外，關於縣長(或市長)的黨籍部份，如議員與縣長(或市長)為同黨籍，對於議員與里長而言，將較有利於其對選民所提供之服務；惟單就議員與里長之關係來看，影響層面並不大。

伍、里長所掌握之資源多寡對於議員與里長間互動關係之影響：

受訪者均認為，里長所掌握資源之多寡將決定議員與里長間之互動關係。以臺北市里長為例，由於其有里鄰建設服務經費、睦鄰互助聯誼經費及各項回饋金可依規定支用，因此，其與議員之關係較傾向政治夥伴之平等關係；而就屏東縣里長而言，由於其所掌握之經費及資源相當有限，多須仰賴上級政府或民意代表挹注，故其與議員之關係則傾向上對下之恩庇侍從關係。

陸、影響議員與里長間之互動關係之其他因素：

經綜整受訪者意見，影響議員與里長間之互動關係上有下列因素：

- 一、 選區特性。
- 二、 派系因素。
- 三、 鄉、鎮、市、區長之產生方式。
- 四、 鄉、鎮、市民代表會之角色與立場。
- 五、 議員與里長間非正式關係(如五同關係)之性質。
- 六、 議員與里長本身之實力。
- 七、 選區內其他意見領袖之態度。
- 八、 選區內政治文化。
- 九、 選民掌握資訊能力與程度。

第五章 未來進度及規劃

本研究主要目的係探討議員與里長互動關係，並以臺北市及屏東縣之議員與里長間之關係為研究對象，來瞭解兩地在政治及經濟等各方面條件均有不同的情況下，其互動關係之差異情形。

本文首先針對文獻的回顧及探討，整理出議員與里長之職權，以及地方政治成員間之互動概況，並尋找相關理論所指引之研究方向；進而以深度訪談之質化研究方式，訪問兩地現任及曾任議員與里長之人員，並藉由歸納其看法，及輔以相關理論依據，以整理出影響議員與里長互動關係之因素，及兩地究有何差異。

截至目前為止，在文獻回顧與分析方面，筆者已針對與議員、里長互動關係有關，以及關於地方自治、派系政治與選舉研究領域之相關學術、期刊論文以及報章雜誌做初步之整理；另外，在深度訪談方面，亦與一曾任里長之現在臺北市議員、一曾任屏東縣議員者及一現任屏東縣里長完成訪談工作。雖然上述研究進度僅為本研究之一小部份，但也對本研究內容之充實，奠定了一定程度的基礎。

另外，針對本研究之未來進度與規劃方面，期能以 106 年 3 月底為目標，持續進行及完成下列三項工作：

壹、持續進行相關文獻的比較與整理：

為釐清議員與里長間互動關係之模式，本研究業以議員及里長之相關法令、功能、職權及資源、地方政治、派系政治與選舉、政治網絡及社會學等部份進行文獻搜尋、比較及整理，一方面除藉以比較其異同，並進行綜合性的分析及檢討外，另一方面則藉此奠定本研究基礎，以利研究發展。惟因筆者公餘時間有限，因此所搜尋文獻之內容亦因此而囿於特定範圍。

未來，筆者除持續針對上述範圍搜集相關文獻，以豐富研究內涵外；更可將領域由上述範圍擴展至社會學、心理學、公共關係、甚至是地理學等部門，進而擴大本研究之廣度，以對研究內容做更深入之析論。

貳、廣續針對相關對象進行訪談：

由於筆者於基層公所任職將近 10 年，且曾經擔任 1 年又 8 個月之代理里長，因此，雖然對於議員與里長間之互動關係具有一定程度之瞭解，但對於許多實務上運作之技巧及模式，仍不如曾經或現在擔任議員與里長之人士般瞭解。因為，尚須藉由訪談之方式，以瞭解在現行法令規範基礎下，議員與里長在實務上行使職權之運作方式，以及在臺北市與屏東縣之不同。

本研究目前已訪問三位在兩地曾任或現任議員或里長之人士。未來，除將繼續針對兩地曾任或現任議員或里長之人士進行訪談，以瞭解其他在實務運作上互動之內涵及兩地之不同模式外；必要時，可將訪談對象擴及至主要政黨黨部人員、公所職員、鄉(鎮、市)民代表、地方上之意見領袖或主要樁腳，以利從其他不同面向觀察議員與里長之互動關係，以及兩地之差異性。

參、研究論文之討論及撰寫：

在完成相關文獻的比較與整理，以及相關對象的訪談工作後，接下來，便是將相關文獻及訪談資料做整理，進行研究論文的撰寫工作了。為求論文內容能廣泛針對各面向進行討論而不致有所疏漏，除將以資料整理結果與相關文獻做比較，以驗證其內容並進行差異分析外，更將廣泛的與師長、相關學者專家、以及同儕做討論，以使研究主題與結果前後呼應，並減低其謬誤程度。

綜上，依上述規劃內容，本研究論文撰寫之內容及章節安排如下：

第一章為前言，除敘明本研究之動機及目的外，並將相關議題作一概略性之描述，使讀者對本議題具有初步的認識。

第二章為文獻探討，將針對有關介紹議員與里長之職權、角色、地方政治、派系政治、政治網絡、社會學及心理學之文獻進行整理、比較、討論及對話，以奠定本研究之相關學術基礎，及確定研究之方向與目的。

第三章為現況分析，即除針對現行議員與里長行使職權之相關規範做介紹，並分析其互動模式外，並將敘述臺北市與屏東縣不同之政治、經濟、社會及文化環境。

第四章為研究方法與架構，將詳述本研究所採取之方法、架構、執行細節與內容。

第五章為研究分析及發現，將依據上述文獻探討、現況分析、及依研究方法

與架構所執行後，所得到之發現與結果，以及本研究之限制情形，做一完整之敘述。

第六章為結論，除將研究過程做一概略性之回顧外，並將依據前述內容，提出研究結論，同時對未來可探討之研究方向提出建議。

參考文獻

壹、中文部分：

- 盛杏媛，2005，〈選區代表與集體代表：立法委員的代表角色〉，《東吳政治學報》，21: 1-40。
- 郭怡均，2016，《里長在地方選舉中的角色-2014年台北市議員選舉中正區案例研究》。國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 王業立、廖達琪(編)，2006，〈縣市層級選舉與分立政府〉，《民主化全球化議會角色—慶祝高雄改制院轄市廿五週年學術研討論文專輯》，高雄：國立中山大學政治學研究所，頁 199-210。
- 湯京平、吳重禮、蘇孔志，2002，〈分立政府與地方民主行政：從台中縣「地方基層建設經費」論地方派系與肉桶政治〉，《中國行政評論》，12(1): 37-76。
- 黃秀端，1992，立法委員對選區的認知和對選區的服務，行政院國家科學委員會專題計畫。
- 黃秀端，1994，選區服務，台北:唐山出版社。
- 趙永茂，1998，〈地方政治生態與地方行政的關係〉，《政治科學論叢》，9: 305-327。
- 紀俊臣，2007，〈地方民選公職人員停職解職制度之檢討與改進〉，摘錄自內政部〈地方自治論述專輯（第三輯）〉，臺北：內政部，初版。
- 李阿興，2007，〈村里長定位之研究：以台北縣五股鄉為例〉，國立台灣師範大學政治學研究所，碩士論文。
- 呂育誠，2007，〈地方政府治理概念與落實途徑之研究〉，臺北：元照出版有限公司，初版第一刷。

- 仇桂美，2007，〈由地方治理與鄉鎮法律地位論我國城鄉之均衡發展〉，《考銓季刊》，49: 125-141。
- 王業立、蔡春木，2004，〈從對立到共治：台中縣地方派系之轉變〉，《政治科學論叢》，21: 189-216。
- 王靜儀、傅恆德，2007，〈派系政治下之府會關係：台中縣的個案研究(1951至2005)、地方政治生態與地方行政的關係〉，《政治科學論叢》，34：45-70。
- 黃秀端，2007，〈國會監督、立委表現與選舉課責〉，《臺灣民主季刊》，5(1):161-169。
- 盛杏媛，2000，〈以 sntv 制立法問政與選區服務:第三屆立法委員代表行為的探討〉，《選舉研究》，6(2):89-120。
- 胡 佛、陳德禹、朱雲漢、徐火炎、游盈隆、陳明通等，1993，〈選民的投票行為~民國七十八年增額立法委員選舉的分析〉，臺北：中央選舉委員會印行。
- 范惟翔、蔡明純、羅聖宗，2007，〈候選人條件、競選策略與關心公共事務對選民投票行為之影響-以 2006 年村里長選舉為例〉，《嶺東學報》，21:157-182。
- 趙永茂、王皓平，2011，〈提升我國直轄市治理能力之策略：以當前六都治理困局因應為例〉，《研考雙月刊》，35(6):9-18。
- 陳秋政，2007，〈組織官僚化與效率的關係型態〉，《T&D 飛訊》，55:1-12。
- 吳 定，2010，〈行政學析論〉，臺北：五南，初版。

貳、西文部分：

Lande, Carl H. (1977) "Introduction: The Dyadic Basis of Clientelism." In

Friends, Followers, and Factions: A Reader in Political Clientelism, ed. Steffen

W.Schmidt,James C. Scott, Carl Lande, and Laura Guasti. BERKEley
and Los Angeles:University of California Press.Pp. xiiixxxvii.

Mezey ,Michael(1985) “ The Function of Legislatures in the Third World. ”

Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson and MalcoLm E. Jewell , eds.
Handbook of Legislative Research. Cambridge: Harvard University Press.
pp. 733 -772.

Bernard Steunenberg(1992) “Coalition theories: empirical evidence for dutch
municipalities” In European Journal of Political Research,22(3):245-278.

Jonas Braekevelt, Frederik Buylaert, Jan Dumolyn and Jelle Haemers(2012)
“The politics of factional conflict in late medieval Flanders” In Historical
Research,85(227):13-31.

L. J. Sharpe(1960) “The Politics of Local Government in Greater London” In
Public Administration,38(2):157-172.

Jean-Pierre Collin and Mélanie Robertson(2005) “The Borough System of
Consolidated Montréal: Revisiting Urban Governance in a Composite
Metropolis” In Journal of Urban Affairs,27(3):307-330.

Hannes kleineke (2005) “The Widening Gap: The Practice of Parliamentary
Borough Elections in Devon and Cornwall in the Fifteenth Century” In
Parliamentary History,23(1):121-135.