

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫 成果報告

## 填補「公民參與」研究脫落的環節--基層公務人員對公民參與態度的初探(第2年) 研究成果報告(完整版)

計畫類別：個別型  
計畫編號：NSC 95-2414-H-004-066-MY2  
執行期間：96年08月01日至97年10月31日  
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：黃東益

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：謝忠安  
碩士班研究生-兼任助理人員：謝呈祥  
碩士班研究生-兼任助理人員：劉佩吟  
碩士班研究生-兼任助理人員：曾嘉儀  
碩士班研究生-兼任助理人員：莊千慧  
碩士班研究生-兼任助理人員：呂建緯  
碩士班研究生-兼任助理人員：吳曜竹  
碩士班研究生-兼任助理人員：黃筠容  
博士班研究生-兼任助理人員：李仲彬

報告附件：出席國際會議研究心得報告及發表論文

處理方式：本計畫涉及專利或其他智慧財產權，2年後可公開查詢

中華民國 97 年 12 月 26 日

# 95 年度國家科學委員會委託專題研究計畫

## 期末報告書

計畫名稱：

填補「公民參與」研究脫落的環節--基層公務人員對  
公民參與態度的初探

計畫編號：NSC94-2414-H004-063

研究期間：95 年 08 月-97 年 07 月

計畫主持人：黃東益 政治大學公共行政學系副教授

**2008 年 11 月 30 日**

# 目 錄

壹、前言 .....	4
貳、文獻回顧.....	6
一、民主與官僚的討論 .....	6
二、我國公務人員及精英態度的相關研究 .....	7
三、其他有關官僚對公民參與態度的相關研究 .....	7
參、研究方法與操作過程 .....	8
一、問卷調查訪問 .....	8
(一) 定義母群體 .....	8
(二) 抽樣過程 .....	10
(三) 問卷設計 .....	12
(四) 督導與訪員訓練 .....	13
(五) 面訪過程 .....	13
二、深度訪談與焦點團體座談 .....	14
(一) 深度訪談 .....	14
(二) 焦點團體座談 .....	16
肆、資料分析.....	17
一、問卷調查資料分析 .....	17
(一) 樣本檢定 .....	17
(二) 受訪者基本資料 .....	18
(三) 對公民參與的態度與行爲 .....	21
二、深度訪談資料分析 .....	32
(一) 公民參與部分 .....	32
(二) 村里制度部分 .....	37
伍、結論 .....	39
陸、參考文獻.....	40

## 表目錄

表 1	我國地方行政區域概況表（94 年 2 月底止）	9
表 2	樣本分佈表	10
表 3	工商市鎮部分都市村里數	11
表 4	深度訪談受訪名單彙整	15
表 5	「基層村里制度改革」焦點團體座談會參與名單	16
表 6	「地方公民參與」焦點團體座談會參與名單	17
表 7	村里長樣本檢定表	18
表 8	村里幹事樣本檢定表	18
表 9	村里長基本資料一覽表	19
表 10	村里幹事基本資料一覽表	20
表 11	村里長與村里幹事資歷描述統計	20
表 12	村里長與村里幹事政黨傾向分佈表	21
表 15	不同基層官僚與公聽會舉辦交叉表	23
表 16	不同基層官僚與基層座談會交叉表	23
表 18	對民眾信任程度次數分配表	27
表 19	對公民參與能力的認知與態度次數分配表	30

## 壹、前言

1990年以來，政府的模式逐漸有「由上而下(top-down)」轉向「由下而上(bottomup)」的趨勢。除了商議式民主<sup>1</sup>(deliberative democracy)的思潮已經在西方政治學界造成研究的轉向(Ackerman & Fishkin 2004; Bohman and Rehg 1997; Dryzek 2002; Fishkin,1991, 1995; Fishkin & Laslett 2003; Gutman and Thompson 2004)，參與式治理(Fisher and Forester 1993; Forester 1999; Lovan et al 2004)、對話式治理(dialogical governance, Innes and Booher 2004)、審議式治理(deliberative governance, Healey et al. 2004; Maarten & Wagenaar 2004; 孫本初審定2002)等概念也逐漸在公共行政學界出現並被廣為運用。雖然這些研究個別焦點及範圍不盡相同，但其共同的價值無非在強調公民本身作為治理夥伴的重要性(Smith and Ingram 1993; OECD 2001; 孫本初審定2002, 2003)。因此Bingham and Nabatchi (2005: 547)在美國公共行政的主要刊物*Public Administration Review(PAR)*呼籲「新治理(new governance)」的提倡者，在政府運作的過程中，除了重視公部門、私部門及非營利組織的平行治理網絡外，應重視並善用「公民參與」的各種機制，如商議式民主、電子化政府、公共對話、參與式預算、協力式政策制定以及公民陪審團，讓公民積極的參與治理過程。

西方學界的這股風潮也對台灣的學界及實務界造成影響。過去幾年以來，學界除了引介相關理論之外，也實際進行各種公民參與模式的實驗，思索如何將之落實於公共政策的過程中。基於近幾年來我國學界所進行實驗的可觀成果，實務界也積極推動商議式民主的各種公民參與機制，如公民會議、審慎思辯民調、法人論壇、願景工作坊、公民對話圈、公共空間、社區論壇等。這些審議民主模式不僅明顯對參與者產生授能的影響，並成功解決如健保、高雄過港纜車、代理孕母等政策爭議。鑒於過去實施的卓著成效，在2004年青輔會將審議民主的精神以「青年國事會議」的方式成功地實踐之後，行政院游院長指示各部會辦理公民會議以解決相關政策爭議。2005年十月，前陳總統也公開主張運用審議式民主概念推動未來的憲政改革，並積極地開始從村里及社區等基層組織做起，讓基層民眾能參與憲政改革的過程。

相較於過去對於各種公民參與理論的討論、參與模式的試行及其效果評估，一個對於公民參與能否有效落實的核心議題——基層公務人員對於公民參與的認

---

<sup>1</sup> 對於deliberative democracy 一詞，台灣學界仍沒有一致的翻譯，有學者稱為「審議式民主(陳俊宏1998; 江宜樺2001; 林國明、陳東升2003)」或「商議式民主(許國賢2000; 孫本初2003)」，有學者翻譯為「審慎思辯民主(林水波、石振國1999; 黃東益2000) 或「深思熟慮民主(楊意菁1999)」，為表現其互相討論的本質並兼顧簡潔性，本文譯為商議式民主。做為一個治理模式，商議式民主是一個由大眾組成的政府，這個政府促成公民在知情及理性判斷之下來統治。其核心概念主要在於，透過公民在理性、反思以及公共判斷的條件下，共同思考公共問題以及各種不同的解決方案(Bohman 1996)。

知與態度，以及其影響因素—卻未曾被系統地研究與討論。然而，公務人員所處的科層體制與重視民主價值的公民參與之間存有「基因」上的差異：公民參與強調平等、自由、多元、公開、審議、來自民意的正當性；相對地，官僚組織的核心價值是效率、層級節制、控制、一致性、機密、專家的參與以及專業的正當性等(Rosenbloom & Kravchuk 2002: 483)。雖然兩者有其差異，但其結合又是無可避免與高度複雜(陳敦源2002: 11)，特別是平日職司服務遞送與公民參與的第一線基層公務人員，在兩種不太相容的價值中，如何行動？此攸關公民參與是否符合各種治理的精神，並有效落實於政策的過程中，因此這個主題急需要學界及實務界不斷地投入。基於相關研究嚴重不足，在最近另一篇PAR 的文章中，Yang (2005)特別指出，有關公務人員對於公民的態度，特別是對公民的信任及相關研究嚴重缺乏，是美國學界公民投入政策過程相關研究的一個遺漏的環節(a missing link in citizen involvement efforts)。

對照國內的研究，近幾年來有關公民參與的文獻，大都集中在理論層面的引介(江宜樺2001; 郭秋永1993, 1999; 陳俊宏1998; 林水波1999; 林水波、石振國1999; 許國賢2000)、各種不同機制引介與比較探討(楊意菁1998; 丘昌泰2000; 林國明、黃東益2004; 黃東益2000; 黃東益、陳敦源2004; 鄭興弟、胡至沛2003)以及公民參與機制及實際運作的評估(丘昌泰2000; 林國明、陳東升2003; 黃東益2003a, 2003b, 2004; 鄧宗業、吳嘉苓2004)，對於職司公民參與相關公務人員對公民態度的相關研究，則仍是這個研究領域的荒地。本研究將延續黃東益(國科會2005-2006)的研究，從該研究針對承辦公民會議相關公務人員的質化深度訪談及焦點團體訪談，有關於對公民參與及商議式民主如何落實的初步發現，以台灣本島地區所有縣市共七千多個村(里)長與村(里)幹事為研究範圍，透過家戶面訪、深度訪談、以及焦點座談等方式，嘗試回答以下的問題：(1)基層公務人員對於公民參與能力的認知如何？(2)對於公民的信任程度如何？(3)對於公民參與的態度為何？(4)不同類型公務人員(村里長與村里幹事)對上述問題是否有所差異？透過這些研究結果的基礎，本研究未來將持續探討如何強化基層公務人員對公民參與的重視、如何增進基層公務人員與民眾間關係與信任、以及如何強化目前公民參與的制度設計與運作等問題。

本研究以台灣的村里長與村里幹事為研究對象，一方面由於村里長與村里幹事同為台灣最基層的公務人員，扮演重要的公共行政角色，誠如Lipsky (1980: 13-25)在《基層官僚(Street-Level Bureaucracy)》一書第二章中所言，基於基層公務人員在執行政策與民眾互動過程中運用自由裁量(discretion)的權力，以及相對於組織權威的自主性(autonomy from organizational authority)，基層公務人員行為的加總等於是整個行政機關的行為，因此基層公務人員實質上無異是決策的制定者；另一方面，由於村里長與村里幹事，來自於不同的任用方式(選舉與公務人員考試)，理論上對於這兩種基層官僚與民眾互動方式有不同的假設，村里幹事無需如村里長般經過選舉洗禮，擁有文官體系永業制的保障，在科層體制的環境

下工作，必須依法行政，而對村里長來說，他們與民眾接觸頻繁，又必須辦理如選舉、說明會、村里民大會等民主政治運作下最核心之公民參與的工作，在科層體制的基本價值與民主政治要求兩股不相容的拉力下，兩種基層行政人員對於公民參與是否呈現不同認知與態度，對於公民參與的落實有關鍵的意義。總之，本文以基層公務人員為研究對象，希望瞭解他們對於公民參與的看法與行為，藉此做為未來進行民主深化的實務與理論研究工作基礎。

## 貳、文獻回顧

雖然本文擬透過黃東益(2005)的質化研究建立初步的假設及架構，不過過去有關民主與官僚討論的相關文獻，已將主要的爭議及我國的行政脈絡呈現出來，這有助於假設的推導。另一方面，雖然目前研究我國官僚對於公民參與態度的研究，仍付之闕如，不過從管理面或政治面向探討官僚態度的研究，則有助於本研究聚焦官僚態度的主要面向。另外，國外相關研究的核心文獻也有助於本研究架構的搭建。茲分述之：

### 一、民主與官僚的討論

自從Wilson在十九世紀末提出政治/行政二分後(politics/administration dichotomy)之後，在公共行政逐漸成爲一個研究領域的過程中，政治/行政或者民主/官僚之間的緊張與相容，一直是西方公共行政學界學界爭辯不休的議題，相對於政治/行政二分的另一個主張是Waldo (1981)所強調的「最適融合(optimal mix)」。這些爭辯除了涉及政治學與公共行政兩個學科領域的疆界劃分外，也牽涉到民主與官僚基本價值與運作方式等根本的差異(Meier 1997; Gawthrop 1997)，這正是展現在官僚及民主機制運作上互相制衡與衝突之處。就我國而言，由於特殊的歷史背景，「強行政、弱國會」一直是我國公共行政的特質。自1980年代以來，民主改革進程快速，行政部門不斷面臨民主體制的衝擊，在西方有關民主/官僚的爭辯與論述也引起國內學界的注意。余致力(2000)引介著名行政學者Wamsley 及其四位同僚1982年在美國維吉尼亞洲所發表的「黑堡宣言(Blackburg Manifesto)」，深入探討該宣言有關民主與官僚的論點。該文不僅重新爲面對民主轉型中的我國行政部門角色作定位，同時隨著我國民主化的開展，以及在政黨輪替後行政/立法之間以及常任/政務官之間衝突不斷，該著作也開啓了民主與官僚之間相容性理論探討的先河。承續余致力的努力，陳敦源(2002)從新制度論的觀點，探討民主與官僚的複雜關係，並且有系統地描繪台灣民主化過程中，官僚體系內部與外部所面臨到民主的衝擊。該著作兼具理論深度與本土意涵，也指出「民主行政」作爲未來研究的領域以及方向。這些理論性的討論，雖未直接討論公務人員的態度，其所呈現的核心爭議則有助於本研究假設的推導。

## 二、我國公務人員及精英態度的相關研究

相對於有關一般民眾的政治態度的研究，國內對於公務人員態度文獻顯得較少。對於公務人員態度的系統性研究，部分從管理的觀點著手，如梁雙蓮(1985)探討中央政府公務人員的組織認同，從基本個人屬性、人格特質、權利價值取向及系統功能的評價等因素，解釋公務人員組織認同的變異，嘗試以實證資料建構因果模型。蔡秀涓(2004)以台北市政府公務人員為研究對象，探討個人屬性、組織因素、管理風格、組織信任及組織承諾對於組織信任的影響，試圖建立完整的架構。除此之外，蔡秀涓(2004)及梁雙蓮(2004)分別分析考試院及地方公務人員的工作價值觀，這些文獻對於吾人瞭解公務人員個人的基本屬性、人格特性以及如工作承諾感及工作價值觀等對於其執行業務的態度將有所影響，這些面向應是未來探討焦點的一部份。除了對我國不同層級公務人員管理面向的實證研究，趙永茂(1998, 2002)對於鄉鎮層級地方基層菁英的研究，以及趙永茂(1998)對於包括各縣市內立法委員、國代、省議員、縣(市)長、縣(市)議員、鄉鎮長以及社會團體領袖等地方精英的研究，雖然對象不是公務人員，但其聚焦於民主價值取向，該分析面向及運作化的方法值得吾人參考。此外，余致力(1998)以郵寄問卷，探查行政院與考試院暨所屬主管機關內九職等以上之主管(科長、組長、主任、司長、處長、局長等)，瞭解其對訪問當時國家重大議題的態度。該研究除了對議題的意見，同時也包含政治容忍、菁英主義以及計畫承諾等指標。以此資料為分析素材，Huang, Chen and Yu(2005) 從比較的觀點來看，根據學者Gregory(1991)政治容忍指標及計畫承諾兩個面向，為台灣官僚的特質定位：台灣公共管理者政治容忍指標偏低，而計畫承諾指標則偏高，可歸類為技術性官僚(technocrat)。作者認為造成台灣官僚政治態度與其他國家的差異主要在於：台灣受到儒家的影響深遠，加上長期威權統治，強調和諧、共識及對權威的遵從，較缺乏對於國家爭取權力以及容忍異見的傳統。

## 三、其他有關官僚對公民參與態度的相關研究

目前英文文獻中直接探討公務人員對公民參與態度的有Neuse(1980)、Alkadry(2003)及Yang(2005)。前者從一般公民的投入、公共利益團體的投入及利害關係人等三個面向測量依變項，主要的解釋變項除了性別、種族、機關別、職業及年資外，另有三個重要的自變項是對機關不滿的程度、對自我專業的認同以及從事技術工作的年資等。作者發現在解釋公務人員公民參與的態度時，專業的、組織的以及個人的規範與價值必須被考慮。同樣地，在此架構下Alkadry(2003)從個人的層面及組織的層面檢視公務人員對公民的回應性，前者指公務人員回應的意願往往與在官僚工作經驗有關，後者則指回應的能力受到機關授能的影響。



不同於前兩者從較大的視角，Yang(2005)則聚焦於公務人員對民眾信任對於公務人員執行公民參與意願的影響，同時Yang(2005)也檢驗公務人員信任傾向、與市民互動經驗、自我效能感、機關程序化傾向、市場化傾向、網絡化傾向以及對於公民信任政府認知等因素對公民信任的影響。

綜觀以上國內外的研究，可將影響公務人員公民參與態度的因素大致歸於三類：個人的、組織的、專業的。個人的因素除了基本人口屬性外，還包括民主價值、對公民信任以及與公民互動經驗；組織的部分包含對組織的評價、工作價值及工作承諾感、機關程序化的程度等；專業的部份則為對自我專業的認同及從事技術工作的時間長短等。

## 參、研究方法與操作過程

本研究將透過問卷調查訪問（面訪）方式，瞭解村里基層人員對於公民參與的態度及其影響因素。問卷調查之後，再輔以深度訪談與焦點團體座談，進行更深入之剖析。以下，研究方法的說明，第一部份針對面訪工作設計與流程作詳細說明，第二部分則是說明深度訪談與焦點座談的進行方式。

### 一、問卷調查訪問

#### （一）定義母群體

根據內政部2005年2月所公布之資料（表1）<sup>2</sup>，全國共有7828個村里，因此，理論上本調查研究的母體人數應為7828人。然而，因為研究時間的限制，本研究將調查範圍限縮於台灣本島之中，故本研究的調查範圍為不含澎湖縣、金門縣、與連江縣的台灣本島地區，共有7672個村里（幹事）。

---

<sup>2</sup>請參考內政部民政司網站 <http://www.moi.gov.tw/dca/regime01.asp>, visited 2005/12/25.

表 1 我國地方行政區域概況表（94 年 2 月底止）

我國地方行政區域概況表									
行政區域	面積(平方公里)	人口	鄉	鎮	市	區	小計	村里	鄰
<b>臺灣省</b>	<b>36,006.1794</b>	<b>18,646,816</b>	<b>219</b>	<b>58</b>	<b>32</b>	<b>26</b>	<b>335</b>	<b>6,861</b>	<b>128,367</b>
臺北縣	2,052.5667	3,770,631	15	4	10		29	1,016	21,644
宜蘭縣	2,143.6251	460,354	8	3	1		12	235	3,732
桃園縣	1,220.9540	1,912,875	7	2	4		13	471	11,041
新竹縣	1,427.5369	488,312	9	3	1		13	182	3,019
苗栗縣	1,820.3149	559,837	11	6	1		18	271	4,574
臺中縣	2,051.4712	1,543,719	13	5	3		21	411	7,670
彰化縣	1,074.3960	1,314,903	18	7	1		26	589	9,017
南投縣	4,106.4360	534,997	8	4	1		13	261	4,248
雲林縣	1,290.8326	727,921	14	5	1		20	387	6,359
嘉義縣	1,901.6750	553,458	14	2	2		18	357	5,311
臺南縣	2,016.0075	1,106,396	22	7	2		31	521	9,701
高雄縣	2,792.6744	1,244,993	23	3	1		27	443	9,377
屏東縣	2,775.6003	893,124	29	3	1		33	464	7,458
花蓮縣	4,628.5714	344,776	10	2	1		13	177	3,655
臺東縣	3,515.2526	235,549	13	2	1		16	147	2,708
澎湖縣	126.8641	91,850	5		1		6	97	1,401
基隆市	132.7589	390,631				7	7	157	3,350
新竹市	104.1526	394,993				3	3	120	2,151
臺中市	163.4256	1,044,896				8	8	214	5,141
嘉義市	60.0256	270,693				2	2	110	1,815
臺南市	175.6456	760,170				6	6	233	5,032
福建省	181.8560	86,887	7	3	0	0	10	59	893
金門縣	153.0560	77,100	3	3			6	37	756
連江縣	28.8000	9,787	4				4	22	137
臺北市	271.7997	2,630,872				12	12	449	9,474
高雄市	153.5927	1,514,935				11	11	459	8,475
合計	36,188.0354	22,879,510	226	61	32	49	368	7,828	147,209

註：1.本表資料僅做年度概況說明，所列資料統計至民國94 年2 月，各月異動資料請至內政統計資料服務網查詢。

2.資料來源，內政部網站<http://www.moi.gov.tw/dca/regime01.asp>, visited 2005/12/25

## (二) 抽樣過程

本研究案的訪問對象為全國（不含離島）的村里長，以及同個村里的幹事，主要的原因除了可以節省面訪成本之外，亦可在比較村里長與幹事時，控制「地區」所造成差異。

### 1. 抽樣方法

依據羅啓宏分層抽樣方法，將臺灣所有鄉鎮分為七層，再加上兩個直轄市以及省轄市，共分為十層。本計畫的樣本分佈全台灣，不過由於計畫成本上的限制所以先行排除台灣以外之離島鄉鎮市，因此抽樣母體會比全國實際母體還少，其中本計畫預計共需成功訪問1068人，其中包括534個村里長以及534個村里幹事，但由於並不是每一個村里單位都有一個相對的村里幹事(也就是說有些幹事可能負責兩個以上村里單位)，因此最後總樣本數會少於預計的樣本數。而分佈的鄉鎮市，如下表所示：

表 2 樣本分佈表

層別	包含村里數	所佔比例	應抽數	應抽村里數	應抽鄉鎮數
工商市鎮	787	10.34 %	55.20	55	6
新興市鎮	1032	13.57 %	72.47	73	7
綜合型市鎮	739	9.71 %	51.90	52	5
服務型市鎮	928	12.20 %	65.17	65	7
坡地鄉鎮	718	9.44 %	50.42	50	5
偏遠鄉鎮	1184	15.57%	83.15	83	8
山地鄉鎮	478	6.28 %	33.57	34	3
台北市	454	6.00 %	31.88	32	3
高雄市	458	6.02 %	32.163	32	3
省轄市	827	10.86 %	58.08	58	6
總共	7605	100 %	534	534	53

接著在使用系統抽樣法來抽出鄉鎮市，其抽選過程是取各類型的都市平均村里數為間距，並以亂數表指定起點。以工商市鎮為例（表3），每隔131個村里所落在的鄉鎮市便是鄉鎮市樣本（ $787 / 6 = 131.1667$ ），依此類推每一層按照此方法抽出應抽鄉鎮數。

表 3 工商市鎮部分都市村里數

工商市鎮	村里數	累加
永和市	62	62
*新店市	69	131
桃園市	75	206
*鳳山市	78	284
*中壢市	81	365
新莊市	84	449
*中和市	93	542
*三重市	119	661
*板橋市	126	787
應取 6 個	131.1667	

最後被抽選中的鄉鎮市為基隆市：暖暖區、仁愛區；宜蘭縣：冬山鄉、頭城鎮；台北市：松山區、信義區、北投區；台北縣：新店市、中和市、三重市、板橋市、三峽鎮；桃園縣：中壢市、八德市；新竹市：香山區、北區；苗栗縣：後龍鎮；台中縣：龍井鄉、沙鹿鎮、清水鎮、豐原市、石岡鄉；彰化縣：秀水鄉、和美鎮、彰化市、竹塘鄉、永靖鄉、二林鎮；南投縣：鹿谷鄉、仁愛鄉；雲林縣：褒忠鄉、二崙鄉、元長鄉；嘉義縣：朴子市；台南縣：永康市、楠西鄉、下營鄉；台南市：南區、安南區；高雄市：鼓山區、前鎮區、三民區；高雄縣：鳳山市、大寮鄉、燕巢鄉、茄萣鄉、橋頭鄉、岡山鎮、大樹鄉、甲仙鄉；屏東縣：屏東市、潮州鎮；台東縣：池上鄉共五十三個鄉鎮市。

隨後再從被抽中的鄉鎮市樣本抽出村里樣本，其方法為將每個所抽到的鄉鎮先把村里數用亂數隨機的方式排序，取前十個為正取樣本，緊接著後面均為替代樣本。若欲作為鄉鎮市樣本的村里樣本數不夠就以同一層抽到的其餘鄉鎮之村里依序遞補，如果最後還是不夠，我們在每一層都有多抽一個鄉鎮當做替代鄉鎮，此不夠數目的就從這補抽的鄉鎮做代替。

## 2. 樣本與母體資料的取得與發函通知

由於本研究所謂的基層官僚是針對村(里)長與村(里)幹事，因此母體資料分為村(里)長與村(里)幹事兩部分。全國村(里)長的資料於中選會網站上取得，而全國村(里)幹事的資料，因為行政院內政部民政司沒有全國的村(里)幹事名單與資料，因此於調查前發函給鄉鎮市樣本的公所，請各公所協助給予提供村里幹事名單與資料，但五十三個鄉鎮市中，僅有四十七個提供資料。2007年1月12日寄發面訪通知書時，沒有聯絡資料的幹事樣本一律寄予公所，有資料的幹事樣本直接寄到聯絡地址，而在村(里)長部分則一律寄到聯絡地址。

由於目前行政院內政主管機關針對村里層級行政人員的統計並不完整，尤其是村(里)幹事的名單與資料，僅人事行政局於2007年曾經針對幹事的教育程度做初步整理，因此當訪問結束後欲將資料與母體進行檢定時，本研究將幹事與里長資料分開。

### (三) 問卷設計

問卷設計時間大約是從2006年11月底開始至2007年1月10日，期間共進行了將近十次的問卷會議以及修正。設計的原則與方式除了助理群依據文獻的基礎，過程中更經過專家效度檢定與建議，再加上預試後所得到的經驗，針對問卷進行一次又一次的修正才完成問卷。

#### 1. 問卷初版

問卷的設計是依據研究案的架構為起始點，再加上文獻的閱讀回顧，過去對於基層官僚的研究建立起問卷的架構。而在問卷設計的初期，曾因對基層官僚的定義產生疑惑，遂而針對台北市文山區與大安區的2名里長以及2名有擔任村(里)幹事經驗的基層公務人員進行訪談。訪談結果，除了更確定研究的對象為村(里)長與村(里)幹事外，也在問卷中增加了許多更適當的題目。最後初版的問卷分為兩卷，A卷是訪問村(里)長的問卷，而B卷則是訪問村(里)幹事的問卷。

#### 2. 專家效度

在經過多次的修正，問卷漸漸有了雛形後，為了確認問卷的效度，於2006年12月26日進行了問卷專家效度會議，邀請的專家有陳陸輝、游清鑫、陳義彥三位教授，三位都是在問卷調查方法上經驗非常豐富的專家，針對問卷的架構、題目設計、測量的效度逐一提供建議。在專家效度會議結束後，問卷遂再進一步修正，預試前問卷題目共有156道題目。

#### 3. 問卷預試

經過專家效度會議後，完成第二版的問卷，爲了要瞭解更精確的問卷效度。於2006年12月28日到2007年1月4日期間，分別從台北市文山區、台北縣深坑鄉、台北縣新莊市三個類型差異頗大的地區隨機抽選村(里)長與其相對應的同村(里)村里幹事進行問卷預試。共訪問了25個受訪者，其中村(里)長有十二位，幹事有十三位。問卷回收後進行問卷會議，一方面進行預試資料分析，從中瞭解訪問時間長短以及各項變數的變異程度，而另一方面邀請所有的訪員分享預試經驗，針對問卷題目設計的好壞、問卷編排是否合乎邏輯等進行討論。在問卷會議後，又進行另一次的大幅修正，修正目標除了問卷問題語意外，更針對題組的編排以及刪除沒有變異的變項，遂完成第三版的問卷。

#### 4.問卷定稿

在此次問卷定稿前適逢研究臺灣地方村(里)制度的美國學者Benjamin教授來台，主持人黃東益教授遂與Benjamin教授共同討論台灣村(里)制度，請教過去在台灣的經驗，並請Benjamin指教問卷內容。而Benjamin教授針對問卷提出非常有建設性的問題與建議。而再修正後送印前，主持人再委託莊文忠教授進行最後一次的專家效度，問卷最後於2007年1月15日定稿並送廠印製。

### (四) 督導與訪員訓練

#### 1.督導招募與分區

2006年12月11日到2007年1月2日為督導招募與分區時間，最後共招募了17個督導，分18個轄區，每個督導負責2到4個鄉鎮市大約40至80個樣本數，而其中有些鄉鎮市位處太遠，列為研究團隊直轄範圍。

督導尋找原則為，曾經擔任問卷調查督導為優先選擇，其次為曾經擔任過訪員。而督導的選任條件為必須配合下列要求：在問卷調查前必須參與督導訓練與訪員訓練，在問卷調查期間必須密集與轄區訪員聯繫，與積極回報訪問情況；在問卷調查後隨機抽選管轄樣本中三分之一的問卷進行複查，一方面瞭解訪員訪問品質，另一方面監督訪員是否有違規行為。

#### 2. 訪員招募與訓練

2006年12月6日到12月25日為訪員招募時間，以BBS張貼文章與寄發海報與全國各校的政治、公行學系請張貼海報外，並動用各種人際關係招募訪員。最後共有八十多位訪員報名，於電話口試以及面試後最後確定適任的訪員66個訪員，其篩選標準為：閩熟國台語、表達能力佳、有訪談與訪員經驗優先考慮。確認訪後，通知所有訪員於2007年1月19日於政治大學進行訪員訓練，訓練內容包含約訪技巧與禮貌、訪員與受訪者應對、問卷的國台語念法以及與訪員建立工作契約等，無法全程參與訪訓者不得進行訪問。整體而言，所招募的督導與訪員素質在水平之上，複查時受訪者對於訪員的反應也都良好。

### (五) 面訪過程

調查訪問期間為2007年1月19日至2月16日，與其他調查研究比起來，本研究案的訪問過程較為順利，第一週大致已經完成將近兩百個樣本，第三週大約完成近五百個樣本，於2月16日完成九百三十一個。收回的資料陸陸續續進行編碼以及與羅啓宏的分層進行檢定，發現偏遠鄉鎮的樣本數不足必須再補訪。

因此，於 3 月 27 日前往苗栗後龍進行補訪，總共訪問了一位幹事與三位里長。此外，於 4 月 1 日與 4 月 2 日前往高雄縣甲仙鄉、六龜鄉進行第二次補訪共訪問了十二個樣本。

### 1. 訪問遇到的問題一：幹事數與村里數不符

最終完成 961 個樣本，其中村(里)長有 500 份，村(里)幹事有 461 份與預期 1064 差了 103 份，主要原因是因為絕大多數的鄉鎮並非一個村(里)安排一個村(里)幹事，而是一個村(里)幹事可能同時必須服務二到四個村(里)，最多有到五個。而本研究訪問對象的原則是，以村(里)長所服務的村(里)為基準，訪問服務於同一里的村(里)長與村(里)幹事，同一個村(里)幹事不能重複被訪問。而缺少的部分以其他替代村里的幹事來補齊樣本數，但是有些地區村(里)數以及幹事總數不到十個，因此最終才僅有 961 個成功樣本。

### 2. 訪問遇到的問題二：訪問時幹事適逢調任

在訪問過程中，有少數幾個地區剛好是村(里)幹事人事變動的時期，遇到人事變動的樣本，還是要求先訪問原樣本，也就是樣本名冊中的受訪者，若已經無法再尋找到該受訪者，才以新的受訪者為訪問對象。

在研究方法與操作過程中，大致上流程都尚屬完善，僅有村里幹事的部分，因為其人事資料不足，而且遷動頻繁，導致樣本不能鎖定於人而是村(里)，但為求測量更為精確，還是以原先服務於樣本村(里)的受訪者為優先訪問對象。而同樣的問題也發生在台北市的里長部分，調查期間適逢新舊任里長交接期，而處理方跟村(里)幹事一樣，以舊任的里長為訪問對象，因為新上任里長對於職務內容、村里公家事務的經驗都屬認識期，因此以舊任里長為訪問對象。

## 二、深度訪談與焦點團體座談

### (一) 深度訪談

本研究於問卷調查執行完畢以後，有鑑於問卷調查較缺乏對受訪者深入意見之瞭解，故本研究便從文獻分析與問卷調查初步分析的結果，挑選出具有理論與實務上意義的重要面向，進一步篩選出問卷調查中的若干樣本從事深度訪談，針對關鍵性問題作更深入之分析。

詳言之，從文獻分析與問卷調查初步分析的結果，本研究認為有兩大面向的問題值得作更深入之探討：第一，即為本研究最主要的研究問題「公民參與」面向，透過深度訪談的方式，更深入去釐清在哪些情況下村里會採用公民參與之方式、較廣泛採用之公民參與形式為何、而公民參與的效能又是如何、以及公民參與之情況如何；第二個面向則是針對「村里制度」面向，雖然過去已有若干研究

對於村里制度進行分析，但卻甚少以村里長與村里幹事的角度出發，且從問卷調查初步分析的結果，亦可發現村里制度此一議題之重要性，故本研究認為在討論村里層級公民參與的同時，有必要回歸到基本層面的村里制度進行探討。因此，本研究在進行深度訪談時，亦涵蓋下列問題：如村里長與村里幹事的主要職責、兩者間的分工、以及與上級的互動狀況等。

而為回答上述問題，本研究以問卷調查結果中，隨機挑選於公民參與面向及村里制度面向有較為極端之回答者，並考量地理分佈，最後於 2008 年 3 月到 2008 年 4 月之間，共訪談的 18 位村里長與村里幹事，其中包含 12 位村里長與 6 位村里幹事，地區涵蓋台北、台中、台南、彰化、雲林、高雄、與宜蘭，而詳細的受訪名單如下表所示。

表 4 深度訪談受訪名單彙整

訪談編號	受訪者身份	地區	時間
A1	村長	高雄市	2008 年 4 月 2 日，下午 3 點
A2	村長	高雄市	2008 年 4 月 2 日，晚上 8 點
A3	村長	高雄市	2008 年 4 月 3 日，下午 3 點
A4	村長	台南縣	2008 年 4 月 5 日，上午 10 點
A5	里長	彰化縣	2008 年 4 月 7 日，上午 10 點
A6	里長	台北市	2008 年 3 月 14 日，下午 3 點
A7	村長	高雄縣	2008 年 4 月 4 日，下午 2 點
A8	里長	宜蘭縣	2008 年 4 月 12 日，上午 9 點
A9	村長	宜蘭縣	2008 年 4 月 13 日，下午 2 點
A10	里長	台南縣	2008 年 4 月 7 日，上午 10 點
A11	村長	雲林縣	2008 年 4 月 5 日，下午 2 點
A12	里長	台北市	2008 年 3 月 5 日，下午 2 點
B1	里幹事	台中縣	2008 年 4 月 7 日，上午 10 點 30 分
B2	里幹事	台北縣	2008 年 3 月 6 日，上午 10 點
B3	里幹事	彰化縣	2008 年 4 月 7 日，下午 3 點
B4	里幹事	台中縣	2008 年 4 月 7 日，上午 10 點 30 分
B5	里幹事	台中縣	2008 年 4 月 7 日，上午 10 點 30 分
B6	里幹事	台北市	2008 年 3 月 11 日，上午 8 點 30 分



## (二) 焦點團體座談

而有鑑於深度訪談缺乏受訪者之間彼此的互動與意見之交換，本研究亦更進一步舉辦焦點團體座談，欲透過此種方式，讓受訪者在相互激盪的情況下，提供更大量且更深入之內容。

誠如上述，本研究認為公民參與與村里制度兩大面向有重要的研究價值存在，故在焦點團體座談的部分，亦以此兩大面向為重心。於 2008 年 9 月 25 日星期四上午九點半到十一點半舉行「基層村里制度改革」焦點團體座談會；並於 2008 年 9 月 26 日星期五下午兩點到四點舉辦「地方公民參與」焦點團體座談。而兩場焦點團體座談之地點皆在行政院電子治理研究中心。參與者的挑選係分別針對問卷調查結果中，在村里制度題項與公民參與題項中表現較為極端的受訪者，並考量地區分佈，以村里長與村里幹事各半的比例為主，邀請受訪者之參與與討論。

其中在「基層村里制度改革」焦點團體座談會，分別有三位村里長與兩位村里幹事參與，而參與者名單如下表所示。而參與者主要針對下列問題進行討論：第一，現行村里制度的問題與可能之改進方式；第二，村里長與村里幹事的權責劃分問題；第三，村里長與村里幹事所應具備的核心能力。

表 5 「基層村里制度改革」焦點團體座談會參與名單

編號	受訪者身份	地區
a1	里長	基隆市
a2	村長	宜蘭縣
a3	里長	台北市
b1	里幹事	台北縣
b3	里幹事	新竹市

在「地方公民參與」焦點團體座談會，則有兩位村里長與三位村里幹事參與，參與者名單詳見下表。在此場焦點團體座談會中，主要聚焦於下列問題：如公民參與之情況、公民參與之必要性、與公民參與之方式等。

表 6 「地方公民參與」焦點團體座談會參與名單

編號	受訪者身份	地區
a4	里長	新竹市
a5	里長	台北市
b4	里幹事	基隆市
b5	里幹事	台北市
b6	里幹事	桃園縣

## 肆、資料分析

本研究透過問卷調查、深度訪談、與焦點團體座談方式，針對村里層級公民參與以及村里制度進行分析。以下，將先行說明問卷調查分析的結果，再進一步輔以質化途徑的深度訪談與焦點團體座談之分析。

### 一、問卷調查資料分析

本文將分為兩個部分來進行初步資料的分析，首先是樣本檢定，之後則是透過描述統計，瞭解不同基層官僚的公民參與行為與滿意度等是否有差異。

#### (一) 樣本檢定

##### 1. 村里長樣本檢定

本研究採羅啓宏分層抽樣法，將台灣所有鄉鎮分為七層，分別為：工商市鎮、新興鄉鎮、綜合型市鎮、服務型市鎮、坡地鄉鎮、偏遠鄉鎮、山地鄉鎮等。另外再加上台北市、高雄市兩個直轄市，以及其餘的省轄市，則總計共十層。就村里長的資料分析，村里長問卷成功樣本500筆，而其與母體的分布狀況如表7。透過卡方檢定檢測樣本是否具有代表性，其卡方值為2.922，在95%的信心水準之下，樣本與母體間無顯著差異，顯示樣本具有代表性。

表 7 村里長樣本檢定表

鄉市別	鎮類	工商市鎮	新興鄉鎮	綜合型市鎮	服務型市鎮	坡地鄉鎮	偏遠鄉鎮	山地鄉鎮	台北市	高雄市	省轄市	總村里數
村里母體	個數	787	1032	739	928	718	1184	478	454	458	827	7605
	比例	10.0%	14.0%	10.0%	12.0%	9.0%	16.0%	6.0%	6.0%	6.0%	11.0%	
村里樣本	個數	60	69	49	60	46	79	25	30	29	53	500
	比例	13.1%	13.7%	11.5%	14.5%	7.8%	12.0%	5.0%	6.7%	5.0%	10.6%	

## 2. 村里幹事樣本檢定

在村里幹事部分，因母體資料分佈取得的困難，本研究以教育程度進行樣本與母體適合度檢定。雖然村里幹事的樣本資料中教育程度分為國小及國小以下、國（初）中、高中（職）、大學、碩士以及博士等尺度，但因絕大多數的樣本分佈於高中與大學，而母體的分佈亦呈現相似的分佈狀態。因此將教育程度的類別區分為高中以下以及大學以上兩組，進行樣本檢定，母體與樣本分佈如表8。透過卡方檢定檢測樣本是否具代表性，其卡方值為0.313，在95%的信心水準之下，樣本與母體在教育程度上無顯著差異，顯示樣本在教育程度方面具有代表性。

表 8 村里幹事樣本檢定表

教育程度類別		高中以下	大學以上
村里幹事母體	個數	1630	3220
	比例	33.61%	66.39%
村里幹事樣本	個數	149	312
	比例	32.32%	67.68%

### （二）受訪者基本資料

本章節主要呈現村里長與村里幹事的基本資料，包含其人口背景資料、省籍、年資以及政黨傾向等。

## 1. 村里長與村里幹事人口背景資料

本研究之受訪者其基本資料分析如表9與表10：首先，在身份別的部分，在961位受訪者中，村里長有500位，占52%；村里幹事有461位，占48%。500位村里長中，以男性佔大多數，高達88.0%；而教育程度方面，高中以下（佔88.2%）為最多，大學以上僅佔11.8%；年齡層方面，多數集中於41-50歲（佔29.2%）以及51-60歲（佔43.8%）。省籍及族群部分，主要以本省閩南人居多數佔86%。就村里幹事而言，在461位村里幹事中，男性依然居多數佔82.6%；而教育程度方面，多數是大學以上，佔67.7%；年齡層則是集中於41-50歲（佔51.8%），以及51-60歲（佔32.3%）。就省籍及族群方面，主要以本省閩南人居多數，佔75.5%。

表 9 村里長基本資料一覽表

變數	類別	村里長	
		個數	百分比
性別	男性	440	88.0%
	女性	60	12.0%
教育程度	國小及國小以下	125	25.0%
	國中（初中）	143	28.6%
	高中（高職）	173	34.6%
	大學以上（含碩士、博士）	59	11.8%
年齡	30歲以下	1	0.2%
	31-40歲	14	2.8%
	41-50歲	146	29.2%
	51-60歲	219	43.8%
	61-70歲	90	18.0%
	71歲以上	30	6.0%
省籍及族群	本省客家人	33	6.6%
	本省閩南人	429	86.0%
	大陸各省市	22	4.4%
	原住民	13	2.6%
	其他	2	0.4%

表 10 村里幹事基本資料一覽表

變數	類別	村里幹事	
		個數	百分比
樣本總數		461	100.0%
性別	男性	381	82.6%
	女性	80	17.4%
教育程度	高中（高職）以下	149	32.3%
	大學以上(含碩士、博士)	312	67.7%
年齡	30歲以下	4	0.9%
	31-40歲	59	12.8%
	41-50歲	239	51.8%
	51-60歲	149	32.3%
	61-70歲	10	2.2%
	71歲以上	0	0.0%
省籍及族群	本省客家人	52	11.3%
	本省閩南人	348	75.5%
	大陸各省市	52	11.3%
	原住民	8	1.7%
	其他	1	0.2%

## 2. 資歷

資歷係表示受訪者擔任該職務的時間，由於村里長與村里幹事的職務編制是不同的，因此其資歷的計算也有所差異。村里長的資歷是以屆數計算而非年數，從表五可知，500位受訪的村里長資歷最淺的為一屆，資歷最深的則是擔任九屆的村里長，平均數為2.38。而村里幹事的資料則是以年數計算，表11中，461位村里幹事資歷最淺的為不足一年，資歷最深的則為41年，平均數為12.36。

表 11 村里長與村里幹事資歷描述統計

	村里長	村里幹事
人數	500	461
資歷最大值	9 (屆)	41 (年)
資歷最小值	1 (屆)	0 (不足一年)
平均數	2.38	12.36
標準差	1.51	8.508

### 3. 政黨傾向

政黨傾向係指村里長與村里幹事的黨籍或偏好，從表 12 可以得知不論是村里長或村里幹事都是以不偏向任何政黨為最多數，其次皆為偏好國民黨。在 234 份村里長的有效樣本中有近七成，表示不偏向任何政黨；在 337 份村里幹事的有效樣本中，則有超過七成，表示不偏向任何政黨，有近兩成偏好國民黨。

表 12 村里長與村里幹事政黨傾向分佈表

	村里長		村里幹事	
	個數	百分比	個數	百分比
國民黨	38	16.2%	66	19.6%
民進黨	20	8.5%	14	4.2%
親民黨	0	0.0%	3	0.9%
新黨	0	0.0%	1	0.3%
建國黨	0	0.0%	0	0.0%
台灣團結聯盟	2	0.9%	3	0.9%
其他	11	4.7%	7	2.1%
不偏向任何政黨	163	69.7%	243	72.1%
有效樣本	234	100%	337	100%

#### (三) 對公民參與的態度與行為

在雙變數分析中，將針對村里長與幹事的公民參與行為、對公民參與的態度進行分析。

##### 1. 公民參與行為方面

與公民參與行為相關的問題題目包含「過去一年內，您曾經舉辦過多少次村（里）民大會？」、「過去一年內，您曾經舉辦或協辦過多少次說明會？」、「過去一年內，您曾經舉辦或協辦過多少次公聽會？」、「過去一年內，您曾經舉辦或協辦過多少次基層座談會？」。

在村里民大會舉辦方面，在 495 位村里長中，有 395 位過去一年未舉辦過村里民大會，佔 79.8%；有 100 位村里長過去一年有舉辦過村里民大會的經驗，佔 20.2%。在 455 位幹事中，有 384 位過去一年未舉辦或協辦過村里民大會，佔 82%；有 171 位幹事過去一年有舉辦或協辦過村里民大會的經驗，佔 18%。不同屬性官

僚與村里民大會舉辦情形卡方值等於 3.395，p 值為 0.065 > 0.05，故不同屬性官僚與村里民大會舉辦沒有顯著差異。

表 13 不同基層官僚與村里民大會舉辦交叉表

			不同屬性官僚		總和	$\chi^2=3.395$ p=0.065 沒有顯著差異
			村里長	幹事		
村里民大會舉辦	未舉辦	個數	395	384	779	
		%	79.8%	84.4%	82.0%	
	有舉辦	個數	100	71	171	
		%	20.2%	15.6%	18.0%	
總和		個數	495	455	950	
		%	100.0%	100.0%	100.0%	

在說明會舉辦方面，492位村里長中，有335位過去一年未舉辦或協辦過說明會，其佔68.1%；有157位過去一年有舉辦或協辦過的經驗，佔31.9%。而在450位幹事中，有395位未舉辦或協辦過說明會，佔87.6%；有56位過去一年有舉辦或協辦過說明會的經驗，佔12.4%。不同屬性官僚與說明會舉辦情形卡方值等於0.868，p值為0.352 > 0.05，故不同屬性官僚與說明會舉辦沒有顯著差異。

表 14 不同基層官僚與說明會舉辦交叉表

			不同屬性官僚		總和	$\chi^2=0.868$ p=0.352 沒有顯著差異
			村里長	幹事		
說明會舉辦	未舉辦	個數	335	319	654	
		%	68.1%	70.9%	69.4%	
	有舉辦	個數	157	131	288	
		%	31.9%	29.1%	30.6%	
總和		個數	492	450	942	
		%	100.0%	100.0%	100.0%	

在公聽會舉辦方面，493位村里長中，有393位過去一年未舉辦或協辦過公聽會，佔79.7%；100位村里長過去一年有舉辦或協辦過公聽會的經驗，佔20.3%。在451位幹事中，有395位未舉辦或協辦過公聽會，佔87.6%；56位過去一年有舉辦或協辦過公聽會的經驗，佔12.4%。不同屬性官僚與公聽會舉辦情形卡方值等於10.568，p值等於0.001 < 0.05，故不同屬性官僚與公聽會舉辦情形有顯著差異。

表 15 不同基層官僚與公聽會舉辦交叉表

			不同屬性官僚		總和	$\chi^2=10.568$ $p=0.001^*$ $*p < 0.05$ 有顯著差異
			村里長	幹事		
公聽會 舉辦有 無	未舉辦	個數 %	393 79.7%	395 87.6%	788 83.5%	
	有舉辦	個數 %	100 20.3%	56 12.4%	156 16.5%	
總和		個數 %	493 100.0%	451 100.0%	944 100.0%	

在基層座談會舉辦方面，495位村里長中，有343位過去一年未舉辦或協辦過座談會，佔69.3%；152位村里長過去一年有舉辦或協辦過座談會的經驗，佔30.7%。在456位幹事中，有351位未舉辦或協辦過座談會，佔77%；105位過去一年有舉辦或協辦過座談會的經驗，佔23%。不同官僚屬性與基層座談會舉辦情形卡方值等於7.1，p值為0.008 < 0.05，故不同官僚屬性與基層座談會舉辦情形有顯著差異。

表 16 不同基層官僚與基層座談會交叉表

			不同屬性官僚		總和	$\chi^2=7.1$ $p=0.008^*$ $*p < 0.05$ 有顯著差異
			村里長	幹事		
基層座 談會舉 辦有無	未舉辦	個數 %	343 69.3%	351 77.0%	694 73.0%	
	有舉辦	個數 %	152 30.7%	105 23.0%	257 27.0%	
總和		個數 %	495 100.0%	456 100.0%	951 100.0%	

## 2. 對公民參與的滿意度評估

公民參與的滿意度評估與問卷題目「對於最近一次村（里）民大會舉辦的結果，您滿不滿意？」、「對於最近一次說明會舉辦的結果，您滿不滿意？」、「對於最近一次公聽會舉辦結果，您滿不滿意？」、「對於最近一次基層建設座談會舉辦的結果，您滿不滿意」相關，以下擬根據不同屬性官僚對各項公民參與活動的



滿意程度進行交叉表分析。

在**村里民大會**方面，共有175位村里長及幹事對該村里舉辦的村里民大會進行評估，在101位村里長中，有54位給予滿意的評價，比例上佔53.5%，其次為非常滿意14位，佔13.9%；次數最少者為非常不滿意，次數為7，佔6.9%。在74位幹事中，次數最多者為滿意評價，38位，佔51.4%，其次為普通，22位，佔29.7%；次數最少者為非常不滿意，1位，佔1.4%。不同屬性官僚與村里民大會滿意度的卡方值為10.596，p值為 $0.032 < 0.05$ ，故不同屬性官僚與村里民大會滿意有顯著差異。

在**說明會**滿意度方面，共有282位村里長及幹事對該村辦理的說明會進行評價，在154位村里長中，有89位給予滿意評價，佔57.8%，其次為給予普通評價，27位，佔17.5%，第三為給予非常滿意評價，25位，佔16.2%；次數最少者為非常不滿意，0位。128位幹事中，次數最多者為給予滿意評價，69位，佔53.9%，其次為給予普通評價，39位，佔30.5%；次數最少者為非常不滿意，1位，佔0.8%。不同屬性官僚與說明會滿意度的卡方值為11.333，p值為 $0.023 < 0.05$ ，故不同屬性官僚與說明會滿意有顯著差異。

在**公聽會**滿意度方面，共有150位村里長及幹事對該村舉辦的公聽會進行評價，96位村長中，次數最多者為滿意評價，43位，佔44.8%，其次評價給予普通者，28位，佔29.2%；次數最少者為非常不滿意，2位，佔2.1%。54位幹事中，次數最多者為滿意評價，31位，佔幹事比例57.4%，其次為普通評價者，15位，佔27.8%；次數最少者為非常不滿意者，1位，佔1.9%。不同屬性官僚與公聽會滿意度的卡方值為3.237，p值為 $0.519 > 0.05$ ，故不同屬性官僚與公聽會滿意無顯著差異。

在**基層座談會**方面，共有254位村里長及幹事對該村舉辦的基層座談會進行評價，151位村長中，次數最多者為給予滿意評價，85位，佔56.3%，其次為給予普通評價，29位，佔19.2%，第三為給予不滿意評價，20位，佔13.2%；次數最少者為非常不滿意者，0位。103位幹事中，次數最多者為給予滿意評價，71位，佔68.9%，其次為普通評價，21位，佔20.4%；次數最少者為非常不滿意，1位，佔1%。不同屬性官僚與基層座談會滿意度的卡方值為10.424，p值為 $0.034 < 0.05$ ，故不同屬性官僚與基層座談會滿意有顯著差異。

表 17 不同屬性官僚與公民參與滿意度交叉表

			不同屬性官僚		總和	卡方值
			村里長	幹事		
村里民大會滿意度	非常不滿意	個數 %	7 6.9%	1 1.4%	8 4.6%	$\chi^2 = 10.596$ $p = 0.032^*$ * $p < 0.05$ 有顯著差異
	不滿意	個數 %	13 12.9%	6 8.1%	19 10.9%	
	普通	個數 %	13 12.9%	22 29.7%	35 20.0%	
	滿意	個數 %	54 53.5%	38 51.4%	92 52.6%	
	非常滿意	個數 %	14 13.9%	7 9.5%	21 12.0%	
說明會滿意度	非常不滿意	個數 %	0 0%	1 .8%	1 .4%	$\chi^2 = 11.333$ $p = 0.023^*$ * $p < 0.05$ 有顯著差異
	不滿意	個數 %	13 8.4%	10 7.8%	23 8.2%	
	普通	個數 %	27 17.5%	39 30.5%	66 23.4%	
	滿意	個數 %	89 57.8%	69 53.9%	158 56.0%	
	非常滿意	個數 %	25 16.2%	9 7.0%	34 12.1%	
公聽會滿意度	非常不滿意	個數 %	2 2.1%	1 1.9%	3 2.0%	$\chi^2 = 3.237$ $p = 0.519$ 無顯著差異
	不滿意	個數 %	10 10.4%	3 5.6%	13 8.7%	
	普通	個數 %	28 29.2%	15 27.8%	43 28.7%	
	滿意	個數 %	43 44.8%	31 57.4%	74 49.3%	
	非常滿意	個數 %	13 13.5%	4 7.4%	17 11.3%	
基層座談會滿意度	非常不滿意	個數 %	0 0%	1 1.0%	1 0.4%	$\chi^2 = 10.424$ $p = 0.034^*$ * $p < 0.05$ 有顯著差異
	不滿意	個數 %	20 13.2%	6 5.8%	26 10.2%	
	普通	個數 %	29 19.2%	21 20.4%	50 19.7%	
	滿意	個數 %	85 56.3%	71 68.9%	156 61.4%	
	非常滿意	個數 %	17 11.3%	4 3.9%	21 8.3%	

### 3. 對公民的信任：

基層公務人員對於民眾的信任是本研究的另一重點。問卷中的題組 F1 至 F6 是測量基層公務人員對於民眾信任程度（表 18）。F1 是基層公務人員評估民眾對其工作職務的瞭解程度。調查結果指出在 495 位村里長中，有近八成的村里長認為村里民是瞭解村里長平常的工作內容，有一成三的村里長認為村里民是不瞭解村里長的工作內容；而 457 位村里幹事中，有六成五的村里幹事認為村里民瞭解村里幹事平常的工作內容，有一成七的村里幹事認為村里民不瞭解。整體而言，多數的基層公務人員認為民眾是瞭解村里長與村里幹事的工作內容。

F2 是基層公務人員評估民眾個人利益與公共利益之間的排序。調查結果指出在 488 位村里長中，有七成的村里長認為村里民是將個人利益擺在個人利益之前，而有兩成的村里長則持相反觀點，不認為民眾是將個人利益擺在公共利益之前；在 455 位村里幹事中，有八成八的村里幹事認為民眾是將個人利益擺在公共利益之前僅有百分之五的村里幹事認為民眾不會將個人利益擺在公共利益之前。整體而言，大部分的基層公務人員認為民眾是將個人利益擺在公共利益之前。

F3 是基層公務人員評估民眾是否有言行不一的性格。調查結果指出在 482 位村里長中，有四成六的村里長認為民眾是有言行不一的性格，而有兩成四的村里長則認為沒有；在 434 位村里幹事中，有五成的村里幹事認為民眾是有言行不一的性格，而有兩成七的村里幹事認為沒有。整體而言，多數認為民眾會有言行不一的性格，但是人數未過五成，另外有三成的基層公務人員認為民眾不會有言行不一的性格。此外，有兩成的基層公務人員持保留態度。

F4 是基層公務人員評估民眾是否願意協助基層公務人員的職務執行。調查結果指出在 493 位村里長中，有七成六的村里長認為民眾會願意協助村里長的職務執行，有一成的村里長認為不會；而在 457 位村里幹事中，有近七成的村里幹事認為民眾會願意協助村里幹事的職務執行，有一成一的村里幹事則認為不會。整體而言，多數的基層公務人員認為民眾願意協助基層公務人員的職務執行。

F5 是基層公務人員評估民眾討論公共事務的能力。調查結果指出在 489 位村里長中，有六成村里長認為民眾有討論公共事務的能力，而有二成五的村里長認為沒有；而在 443 位村里幹事中，有八成五的村里幹事認為民眾有討論公共事務的能力，而有二成三的村里幹事認為沒有。整理而言，多數的基層公務人員認為民眾有討論公共事務的能力，然而有二成四的基層公務人員認為民眾沒有討論公共事務的能力。

F6 是基層公務人員整體評估民眾是否值得信任。調查結果指出在 485 位村里長中有近八成的村里長認為民眾是值得信任的，僅有百分之六的村里長持負面態度；而在 445 位村里幹事中，有近七成的村里幹事是認為民眾值得信任，有百分之九的村里幹事持負面態度。整體而言，多數的基層公務人員表示民眾是值得

信任的，僅有百分之八的基層行政人員認為村里民是持負面態度。

表 18 對民眾信任程度次數分配表

操作化指標	態度	村里長	村里幹事	合計
F1：一般而言，村(里)民了解村(里)長《村(里)幹事》平常在做些什麼。	非常同意	91(18.4)	45(9.8)	136(14.3)
	<b>同意</b>	<b>304(61.4)</b>	<b>255(55.8)</b>	<b>559(58.7)</b>
	普通	35(7.1)	79(17.3)	114(12.0)
	不同意	63(12.7)	73(16.0)	136(14.3)
	非常不同意	2(0.4)	5(1.1)	7(0.7)
	合計	495	457	952
F2：村(里)民通常都會先想到他自己的利益才會考慮整個村(里)的利益。	非常同意	97(19.9)	109(24.0)	206(21.8)
	<b>同意</b>	<b>253(51.8)</b>	<b>295(64.8)</b>	<b>548(58.1)</b>
	普通	40(8.2)	28(6.2)	68(7.2)
	不同意	92(18.9)	18(4.0)	110(11.7)
	非常不同意	6(1.2)	5(1.1)	11(1.2)
	合計	488	455	943
F3：村(里)民常常會有說一套做一套的情形。	非常同意	24(5.0)	29(6.7)	53(5.8)
	<b>同意</b>	<b>198(41.1)</b>	<b>189(43.5)</b>	<b>387(42.2)</b>
	普通	89(18.5)	96(22.1)	185(20.2)
	不同意	159(22.0)	110(25.3)	269(29.4)
	非常不同意	11(2.3)	10(2.3)	21(2.3)
	合計	482	434	916
F4：村(里)民常常願意幫助村(里)長《村(里)幹事》執行職務。	非常同意	68(13.8)	43(9.4)	111(11.7)
	<b>同意</b>	<b>310(62.9)</b>	<b>274(60.0)</b>	<b>584(61.5)</b>
	普通	64(13.0)	89(19.5)	153(16.1)
	不同意	47(9.5)	48(10.5)	95(10.0)
	非常不同意	4(0.8)	3(0.7)	7(0.7)
	合計	493	457	950
F5：村(里)民的能力不夠，沒有辦法(台：法度)參與村(里)內公家事情的討論。	非常同意	8(1.6)	9(2.0)	17(1.8)
	同意	118(24.1)	95(21.4)	213(22.9)
	普通	67(13.7)	80(18.1)	147(15.8)
	<b>不同意</b>	<b>270(55.2)</b>	<b>243(54.9)</b>	<b>513(55.0)</b>
	非常不同意	26(5.3)	16(3.6)	42(4.5)
	合計	489	443	932
F6：一般來講，村(里)民是值得信任的。	非常同意	80(16.5)	43(9.7)	123(13.2)
	<b>同意</b>	<b>307(63.3)</b>	<b>266(59.8)</b>	<b>573(61.6)</b>
	普通	65(13.4)	95(21.3)	160(17.2)
	不同意	32(6.6)	40(8.7)	72(7.7)
	非常不同意	1(0.2)	1(0.2)	2(0.2)
	合計	485	445	930

綜上所述，從各個測量指標觀之，基層公務人員對於民眾的信任大致上是持

正面的態度，且對於民眾性格的評估多數是持正面的觀點，認為民眾是值得信任的並具有討論能力。此外，多數基層公務人員認為民眾是瞭解其工作內容，而且願意協助其工作內容。

#### 4. 基層官僚對於公民參與能力的認知與態度：

表 19 呈現基層公務人員對於公民參與能力認知的各測量指標。以下將逐一針對各題組進行描述說明。

G1 是測量基層公務人員評估村里民表達公共事務意見的能力。調查顯示，在 489 位的村里長中，有四成六的村里長認為村里民知道如何表達自己的意見，有四成的村里長則呈現反意見，認為村里民不知道如何表達自己的意見。另外在村里幹事部分，在 456 位村里幹事中，有近八成四的村里幹事認為村里民知道如何表達自己的意見，有四成的村里幹事呈相反意見。整體而言，基層公務人員對於公民是否知道如何表達自己意見的認知是持平的。換言之，正負面的觀點各佔一半。

G2 是基層公務人員評估是否可以知道民眾真正的想法。調查指出 487 位的村里長中，有五成的村里長認為村里長是可以知道民眾的想法，而有三成六的村里長認為無法知道民眾的真正想法；而 456 位村里幹事中，有六成二的村里幹事認為村里幹事可以知道民眾的真正想法，有二成三村里幹事認為無法知道民眾的真正想法。整體而言，過半多數的基層公務人員認為可以知道民眾的真正想法，另外有三成上下的基層公務人員認為無法知道民眾的真正想法。

G3 是基層公務人員評估民眾參與公共事務的討論是否對於有助於事情的推動。調查指出 491 位村里長中，有八成五的村里長認為讓民眾參與討論是有助於公共事務的推動，僅約一成的村里長認為無助於公共事務的推動；而在 451 位村里幹事中，有七成三的村里幹事認為讓民眾參與討論是有助於公共事務的推動，一成六的村里幹事認為無助於公共事務的推動。整體而言，多數的基層公務人員認為讓民眾參與公共事務的討論是有助於公共事務的推動，而另外則有一成三的基層公務人員持負面態度。

G4 是基層公務人員依據其過去經驗，評估讓民眾參與公共事務的討論是否為一應然的作為。調查指出 490 位村里長中有八成六的村里長認為讓民眾參與公共事務的討論是村里長應當作的事情，有百分之七的村里長認為並非應該作的事情；而在 452 位村里幹事中，有六成三的村里幹事認為讓民眾參與公共事務的討論是村里幹事應當作的事情，有兩成三的村里幹事認為並非應該作的事情。整體而言，有七成五的基層公務人員認為讓民眾討論公共事務是應當作的事情，另外有一成五的基層公務人員認為並非應當作的事情。（在認為並非應做之事上，幹事明顯高於里長）。

G5 是基層公務人員依據過去經驗評估讓民眾參與公共事務是否浪費時間。調查結果指出 483 位村里長中，有六成八的村里長認為讓民眾參與公共事務的討論不是浪費時間的事情，而有兩成三的村里長則認為讓民眾參與討論是浪費時間的作為；在 445 位村里幹事中有六成五的村里幹事認為讓民眾參與公共事務的討論不是浪費時間的事情，而有兩成的村里幹事則認為讓民眾參與討論是浪費時間的作為。整體而言，多數的基層公務人員認為讓民眾參與公共事務的討論並非浪費時間的作為，表示基層公務人員對於公民參與討論的作為是給予正面的肯定，但必須注意的是尚有兩成一的基層公務人員持相反意見，認為讓民眾參與公共事務的討論是一浪費時間的作為。

G6 是基層公務人員評估讓民眾參與公共事務的討論是否會破壞民眾間的情感。換言之，是評估民眾是否有理性討論的能力。結果指出有七成三村里長認為讓民眾討論不會造成民眾間情感的破壞，有一成九的村里長則認為讓民眾參與討論公共事務是會造成民眾間情感的破壞；而在 446 位村里幹事中有六成五的村里幹事認為讓民眾討論公共事務不會造成其情感的破壞，而有二成二的村里幹事認為讓民眾參與公共事務的討論會造成民眾間情感的破壞。整體而言，多數的基層公務人員認為讓民眾參與討論是不會造成民眾情感的破壞，換言之，多數的基層公務人員認為民眾是可以理性的討論公共事務，但必須注意的是有超過兩成的基層公務人員原則持相對觀點，認為民眾無法理性討論公共事務。

G7 至 G9 是基層公務人員評估村里民參與公共事務對於實際的幫助。G7 是評估民眾參與公共事務的討論是否有助於村里長瞭解真實的民意。調查結果呈現 495 位村里長中有近九成的村里長認為有幫助，僅有百分之四的村里長認為沒有幫助；而在 453 位村里幹事中，有八成五的村里幹事認為民眾參與討論公家事情是有助於其瞭解真正的民意，僅有約百分之四的村里幹事認為沒有幫助。整體而言，絕大多數的基層公務人員認為讓村里民參與討論公家事情是有助於其對真正民意的認知。

G8 是評估民眾參與公共事務的討論，有助於基層公務人員瞭解何事優先處理。換言之，讓基層公務人員瞭解民意的優先順序。調查結果呈現 493 位村里長中有九成認為有幫助，僅有約百分之四的村里長認為沒有幫助；454 位村里幹事中有近八成五的村里幹事認為有幫助，而僅有約百分之六的村里幹事認為沒有幫助。整體而言，有八成七的基層公務人員認為讓民眾參與討論公共事務，有助於其瞭解哪些事情是需要優先處理，換言之，絕大多數的基層公務人員有助於瞭解民眾對於公共事務的偏好順序。

G9 是預測量基層公務人員對於村里民參與公共事務討論，是否有助於村里長傳達民意給於上級。換言之，有助於基層公務人員更能扮演民意傳達的角色。調查結果呈現 493 位村里長中有八成四的村里長認為有幫助，有約百分之九的村里長認為沒有幫助；而 456 位的村里幹事中有八成的村里長認為有幫助，有約百

分之八的村里幹事認為沒有。整體而言，大多數的基層公務人員認為讓民眾參與公共事務的討論，是有助於村里長將意見傳達給予上級機關。

綜上所述，從 G7、G8 及 G9 三個測量題目可得知基層公務人員對於民眾參與公共事務的討論，均是持正面的態度。換言之，基層公務人員認為民眾有能力參與公共事務的討論而且在實質上是有幫助的。而對於民眾表達能力的認知方面，則是正反態度各持一半。

表 19 對公民參與能力的認知與態度次數分配表

操作化指標	態度	村里長	村里幹事	合計
G1 村里民常常不知道怎麼說出自己的意見	非常同意	23 (4.7)	18 (3.9)	41 (4.3)
	同意	175 (35.8)	166 (36.4)	341 (36.1)
	普通	64 (13.1)	54 (11.8)	118 (12.5)
	<b>不同意</b>	<b>208 (42.5)</b>	<b>210 (46.1)</b>	<b>418 (44.2)</b>
	非常不同意	19 (3.9)	8 (1.8)	27 (2.9)
	合計	489	456	945
G2 「村(里)長《村(里)幹事》很難知道民眾真正的想法。」，請問您同不同意？	非常同意	24(4.9)	9(2.0)	33(3.5)
	同意	158(31.6)	95(20.8)	253(26.8)
	普通	60(12.3)	66(14.5)	126(13.4)
	<b>不同意</b>	<b>225(46.2)</b>	<b>260(57.0)</b>	<b>485(51.4)</b>
	非常不同意	20(4.1)	26(5.7)	46(4.9)
	合計	487(97.4)	456	943
G3 「讓村(里)民一起討論村(里)內公家的事情，可以讓事情推動的比較順利。」，請問您同不同意？	非常同意	100(20.4)	33(7.3)	133(14.1)
	<b>同意</b>	<b>321(65.4)</b>	<b>298(66.1)</b>	<b>619(65.7)</b>
	普通	23(4.7)	45(10.0)	68(7.2)
	不同意	44(9.0)	69(15.3)	113(12.0)
	非常不同意	3(0.6)	6(1.3)	9(1.0)
	合計	491	451	942
G4「讓村(里)民一起討論村(里)內公家的事情，是村(里)長《村(里)幹事》該做的事情。」，請問您同不同意？	非常同意	94(19.2)	32(7.1)	126(13.4)
	<b>同意</b>	<b>329(67.1)</b>	<b>253(56.0)</b>	<b>582(61.8)</b>
	普通	31(6.3)	61(13.5)	92(9.8)
	不同意	33(6.7)	95(21.0)	128(13.6)
	非常不同意	3(0.6)	11(2.4)	14(1.5)
	合計	490	452	942
G5「讓村(里)民參與公家的事情其實很浪費時間，能省則省。」，請問您同不同意？	非常同意	13(2.7)	10(2.2)	23(2.5)
	同意	98(20.3)	80(18.0)	178(19.2)
	普通	42(8.7)	65(14.6)	107(11.5)

	不同意	<b><u>268(55.5)</u></b>	<b><u>260(58.4)</u></b>	<b><u>528(56.9)</u></b>
	非常不同意	62(12.8)	30(6.7)	92(9.9)
	合計	483	445	928
G6「讓村(里)民參與公家事情的討論，會破壞村(里)民之間的感情。」，請問您同不同意？	非常同意	12(2.4)	5(1.1)	17(1.8)
	同意	82(16.7)	93(20.9)	175(18.7)
	普通	36(7.3)	58(13.0)	94(10.0)
	不同意	<b><u>319(65.0)</u></b>	<b><u>269(60.3)</u></b>	<b><u>588(62.8)</u></b>
	非常不同意	42(8.6)	21(4.7)	63(6.7)
	合計	491	446	937
G7 讓村(里)民一起討論村(里)內公家的事情，對於讓村(里)長《村(里)幹事》瞭解村(里)民的真正意見有沒有幫助？	非常有幫助	98 (19.8)	59 (13.0)	157 (16.6)
	<b>有幫助</b>	<b><u>346 (69.9)</u></b>	<b><u>339 (74.8)</u></b>	<b><u>685 (72.3)</u></b>
	普通	31 (6.3)	34 (7.5)	65 (6.9)
	沒有幫助	19 (3.8)	20 (4.4)	39 (4.1)
	非常沒有幫助	1 (0.2)	1 (0.2)	2 (0.2)
	合計	495	453	948
G8 讓村(里)民一起討論村(里)內公家的事情，對於讓村(里)長《村(里)幹事》瞭解哪些事情必須趕緊去做有沒有幫助？	非常有幫助	106 (21.5)	61 (13.4)	167 (17.6)
	<b>有幫助</b>	<b><u>338 (68.6)</u></b>	<b><u>324 (71.4)</u></b>	<b><u>662 (69.9)</u></b>
	普通	27 (5.5)	40 (8.8)	67 (7.1)
	沒有幫助	21 (4.3)	29 (6.4)	50 (5.3)
	非常沒有幫助	1 (0.2)	0 (0.0)	1 (0.1)
	合計	493	454	947
G9 讓村(里)民一起討論村(里)內公家的事情，對於讓村(里)長《村(里)幹事》把民眾意見傳達給上級機關有沒有幫助？	非常有幫助	79 (16.0)	49 (10.7)	128 (13.5)
	<b>有幫助</b>	<b><u>336 (68.2)</u></b>	<b><u>316 (69.3)</u></b>	<b><u>652 (68.7)</u></b>
	普通	32 (6.5)	52 (11.4)	84 (8.9)
	沒有幫助	39 (7.9)	37 (8.1)	76 (8.0)
	非常沒有幫助	7 (1.4)	2 (0.4)	9 (0.9)
	合計	493	456	949



## 二、深度訪談資料分析

以下本研究將統整出深度訪談的相關結果，並分別針對公民參與與村里制度兩大面向進行分析。

### (一) 公民參與部分

首先，在公民參與的部分，本研究所關切的面向包含：第一，哪些情況下村里會採用公民參與之方式；第二，較廣泛採用之公民參與形式為何；第三，公民參與的效能如何；以及，公民參與之情況如何。

#### 1. 推動公民參與的原因—有問題需解決時

從訪談資料中可知，大部分村里長認為村里內討論會議的舉辦，應該是當村里內有問題需解決，或者是村里民有特別需要時才需加強舉辦。若村里內沒有特別需要，卻頻繁的召集村里民來開會討論的話，有時反而會有擾民的疑義。此外，也有村里長指出，討論會議的舉辦並非量的問題，而是質的問題。因為若只是一味的召開討論會議，但相關政府單位卻未對民眾在討論會議上所提出的意見有妥善回應，或者是會議結果不了了之的話，這樣反而會讓民眾對討論會議失去信心，失去參與討論會議的意願。

……不是說要不要加強，而是看你需不需要，看里長認為這個事情有沒有需要，不是說你想開就開，沒有事情你開那是擾民，……（受訪者：B6）

……哦…，一村裡面，一村裡面…，一村裡面那個範圍沒有很大啦，普通我們啦，如果有什麼事情在村裡面，有什麼意見，講了這也是簡單的事情啦，最主要是做出來的結果、有結果最重要啦（受訪者：A4）

另外，部分村里長與村里幹事認為，當村里內有建設或開發案，如道路開闢、排水與灌溉系統的興建、公園整修，或聚落開發...等；或者是村里內的廟宇要舉辦相關活動時，都會讓村里民來共同討論。而討論的方式通常會因討論議題有所不同，如公聽會、座談會、協調會、里民座談會或村里民大會都是各村里曾進行過的討論形式。

……就一些建設或是要做什麼，或要辦什麼活動，你要叫里民來開會，來參加來提供意見，因為里民的意見有時也很好，提供我們的意見，

大家再來溝通，看怎樣做比較好，聽他們的，聽老百姓的建議，如果好就要聽，……(受訪者：A13)

## 2. 公民參與的成效—視情況而定

關於公民參與結果之成效，有些受訪者態度較為樂觀，認為大多的討論結果，相關單位都會協助解決。不過，也有受訪者認為，此乃須視問題大小、經費、與權責而定，若問題影響範圍不大、經費充足、且相關單位確實擁有該權責與解決問題的能力，討論的結果才能夠付諸施行。最後，亦有受訪者認為，大多的討論結果皆難以真正落實，但是，仍然可以作為抒發的重要管道。

只要相關單位出來承諾的時候應該都會(解決村里內的問題)，但是我們要追蹤啦！(受訪者：A2)

(可解決事情嗎)如果是他能夠在他的權責範圍裡面，看經費的多寡，他能說有辦法當場去答應村民，當然這個效果會比較高。(受訪者：A3)

(說明會)大部份是給我們說一說而已，……，效率不怎麼好啦，……，那總歸就是有給人家講是比較好啦，不滿意就給人家說一說、罵一罵也是讓人做一個情緒的發洩呀(受訪者：A10)

## 3. 公民參與之情況—與自身權益相關者出席較為踴躍

從訪談結果可知，大多受訪者皆發現若涉及公民自身權益時，討論的情況即較為踴躍。亦有受訪者指出，若為較公開之機制參與者會較多，但是可能因對事情了解不足，故發言並不踴躍。且有受訪者更進一步提出，年紀較輕者往往討論的情況會較為踴躍。

假如遇到跟自己權利相關的問題，就會踴躍反應。而在公共部分，例如用水問題，里民會積極找人反映，而且會積極討論。(受訪者：B2)

(參與討論)比較公開的話他們都很歡迎，……，他們喜歡這樣，透明化，公開化，……。 (發言)不會很踴…不會啦，他們知道就好，不知道他們發言就會…不發言(受訪者：A9)

(討論踴躍是)比較年輕的啦！(受訪者：A12)

## （二）村里制度部分

而在村里制度的部分，本研究主要針對三個部分進行探究，即村里長與村里幹事之主要職責、兩者間的分工、以及兩者與上級長官的互動情況。

### 1. 村里長與村里幹事的主要職責—村里長服務項目廣泛，幹事較為固定

從相關訪談中可得知，若以村里長本身之角度而言，「村里長」此一職務的主要功能在於服務民眾，且服務項目十分廣泛，小至民眾日常生活的大小瑣事，大至地方建設，故村里長的職責範圍難以清楚界定，而且可能需視地方與村里長本身特質而異。此外，亦可發現對民眾而言，平日與其互動關係較為頻繁、其較為熟悉的村里長，可能才是解決問題與抒發不滿的最佳管道，尤其村里長的服務時間較為彈性，更能「適時」地滿足民眾之需要。

（里長）是一個大管家婆，什麼事大小事情都要里長來做，我們里長是 24 小時 standby，……，比如說，他們家外水溝不通，找你，有一攤狗屎也找你，鳥太吵也找你，狗太大聲也找你，狗在吠也找你，事情真的很多，……，里民沒有幾個可以很理解說里長的服務範圍在那邊，反正只要我有什麼事情我就找你（受訪者：A2）

從相關訪談中可得知，若以村里幹事本身來看，村里幹事的主要功能與村里長相同，皆是為村里民服務，但服務的方式並不相同。村里幹事為隸屬於區公所的公務人員，一方面需由上而下宣導上級政策；另一方面則是由下而上替民眾處理相關行政業務。而所謂的行政業務包含區公所各處室的不同類目，最常處理的大多屬於民政課的社會福利事項，故村里幹事的業務亦是五花八門，其複雜程度與村里長不相上下。

（里幹事）主要是市政推動、承上啟下、進行政令宣導、下達、反映民情、社會服務、急難救助、社會福利、兵單送達、殘障手冊與悠遊卡發放，……，（處理的問題）主要是文書方面，例如社會救助的、的表格填寫，另外，民眾找不到里長，也會來找幹事處理，……，主要是傳達訊息給民眾，因為民眾常常不知道法規命令，…（受訪者：B2）

### 2. 村里長與村里幹事間的分工---村里長面對民眾，村幹事面對公所

村里長與村里幹事的分工模式，從訪談中可知村里幹事主要是負責行政業務，如將公所的政策傳達給里長，或是將民眾的需求上傳至公所，而村里長主要

負責與民眾互動的部分，如糾紛協調等事項。故可見與前述討論村里長與村里幹事主要職責之內容相符。且兩者之分工其實存在一種互補之關係。此外，值得注意的是，兩者如何分工其實絕大部分是取決於村里長與村里幹事的能力與個人特質，比如說，部分村里長對自己的能力較有信心，即較少需要村里幹事之協助。

行政工作本來就是我們村幹事的工作，村幹事的工作有時候他們比較忙沒辦法做，……，他們就叫我們村長先去處理，因為我們比較接近百姓，……，什麼事情都比較好說話，村幹事他是一個公務員，……，有時候一些互動的工作喔，村幹事都會叫我們去處理，…（受訪者：A4）

幹事就是說輔助村里長的嘛，……，我們比較搞不懂的，我們就會麻煩村里幹事啦，……，以我的學歷還有我的知識，應該我還可以不必麻煩到幹事的部分（受訪者：A8）

### 3. 村里長、村里幹事與上級的互動---未有不正當介入情形

從訪談結果可知，上級長官對於村里長的影響力很小，難以去影響村里長必須完全遵行上級的決策。村里長在某些方面會依照法律規定行事，在法律的範圍內解決村里民的問題。但村里幹事則是很少與上級長官有意見不一致的情形，還是遵從上級長官的指示，很少表達自己的意見。且村里長與上級溝通的管道除了里長業務會報之外，還有直接到市政府或是陳情，更多則是透過議員的管道。

意見不合的時候，我是以我個人的想法，如果他有理，那我會稍微跟他溝通，因為我還是要站到里民的利益上，但是要屬於何情合理合法（受訪者：A2）

我們是下屬我只執行工作，說我們…，除非說他不是公務啦，不是公務叫我們做我們就會拒絕，如果說他是公務上我們就要照做，我們只是執行我們沒辦法決定，沒辦法建議啦，建議是很少啦（受訪者：B1-7）

就在開會的時候當場表達，或是里長業務會報，不然就直接到市政府各單位或有關單位去陳述（受訪者：A1）

除非就是，寫陳情書，透過議員這樣子！…議員、議員、議員的影響很大（受訪者：A12）

### 三、焦點團體資料分析

在焦點團體座談會的部分，本研究希冀透過參與者相互對話與互動方式，以獲得更多村里長與村里幹事對公民參與或村里制度之意見與看法，裨益於更深入之分析。以下將分別說明之。

#### (一) 公民參與部分

從公民參與焦點團體座談的結果來看，大多數的參與者皆認為現行的公民參與機制，以隨著溝通管道的便利化與多元化而漸形減少，尤其是村里民大會更是如此。當然，公民參與效果不彰、或是討論情況不佳、以及公民參與意願不強等，亦是影響村里層級公民參與逐漸弱化的原因。

里民的管制、任何溝通的管道非常的多啦！所以相對的就是里民大會這種角色、這種……這種的那個已經被……功能已經被弱化掉了。他不需要……他……尤其他直接找市議員。……區公所也沒有強迫我們要辦，因為他也知道辦了好像「沒效果」(台語)，有時候還會吵吵鬧鬧，所以里民大會在我們那邊是沒有辦。(受訪者：a5)

你就是說為什麼我們社區的里民大會沒有開了，將近有十幾年了。一開，我們新竹市大概開十場，大概打架有五場，……，就是里民大會才這樣結束掉。你有問題現在很簡單，管道很方便嘛！(受訪者：a4)

其實民眾參與那個所謂的協調會啦！或是什麼的，大部分一般里民啦、一般里民都比較不會參與，除非說真正影響到他的生計、或是有什麼……對他有造成某種影響，他才有那個意願來參加啦！(受訪者：b4)

從上面幾段訪談來看，參與者普遍認為公民參與的效果與必要性並不強，其原因一方面除了擔心參與率過低、民眾衝突的現象之外，亦有一部份原因在於，受訪者認為民選產生的村里長在某種程度上可以代表民眾的意見，村里長可以協助民眾來發聲：

你的政策制定出來才是一個可長可久的。那你如果說我只聽立法委員的，當然立法委員我們要尊重他，但是把一些比例的意見讓最基層的里長來作參與，也不是什麼壞事。(受訪者：a5)

你今天說叫我們的一般里民直接參與的話，可能沒有那個必要，那里長應該是可以代表地方的需求，一般來講啦！（受訪者：b4）

公聽會還是有需要，但是公聽會要辦理的時候，還是應該先請教里長看適不適合辦公聽會，里長會做適當的判斷。因為有些東西，重大建設里長會判斷說這個公聽會需要里內的民眾大家來一起參與，每家戶發通知，來不來是人家的意願，但是里長會判斷。（受訪者：b5）

## （二）村里制度部分

而在村里制度的部分，焦點團體座談會主要針對的面向包含：現行村里制度的問題、村里長與村里幹事的權責劃分、與關於村里長及村里幹事核心能力的討論。以下將分別說明之。

### 1. 現行村里制度的主要問題

從焦點團體座談會的對話當中，可以發現在現行的村里制度下，無論是村里長還是村里幹事，其最關切的面向係村里長選舉買票的問題。以過去的選舉經驗來看，若干參與者便指出賄選情況的嚴重性，故對村里制度而言確實為一大傷害。不過，亦有受訪者提到，選舉買票問題可能需視地區而異，在較為都市之地區可能問題較不嚴重。

自古就是這樣，是議員幫助里長、鄉長，魚幫水水幫魚，未來要爭取也比較有經費，選舉歷來都是這樣，尤其里長在選舉，三四月前就照三餐辦流水席，一次 150 萬、200 萬在花都有，大家歡喜要請客，也不可能說賄選，尤其勢均力敵，花的更凶，我們鄉下地方贊助多（受訪者：b3）

我們台北市我那一里，我選什麼沒有在買票的，就算用錢買票也買不動，所以就是素質，里民的素質要提升，不要當做大家都很愁（受訪者：a3）

### 2. 村里長與村里幹事的權責劃分

從座談會的結果可知，在村里長與村里幹事權責劃分的討論上，大多與深度訪談的結果相符。原則上村里幹事是負責行政業務，而村里長則大多是與民眾接觸的部分，兩者相輔相成，村里幹事可補充村里長專業上的不足，而村里長則可以彌補村里幹事固定上班時間的缺憾。

里幹事的工作是政令宣導，幫里長傳達到公所那邊去，因為里長不是每天到公所，藉由里幹事將里長需要反應給區長，……，里長的重要性很重要，里民的反應可以直接了解，並透過里長反應到政府。里民為什麼只來找里長，因為里民有時下班回來公務機關都下班沒地方找（受訪者：a3）

以農村來講，村里幹事存在絕對必要，因為一般的村里長說不定還看不懂公文，幹事是公職人員，他有權來執行公權力，他對法令都有了解（受訪者：a2）

### 3. 核心能力

從焦點團體座談會的討論中，可發現由於村里幹事係經過國家考試通過的公務人員，故參與者對於其所需具備的核心能力較具一定程度之信心，在討論時著墨甚少。但就村里長應具備的核心能力而言，大多參與者皆認可現今村里長的素質良莠不齊，故在專業知識上有待加強，相關的訓練與培養有其必要性存在。

b1：里長核心能力主要有兩點，一是專業知識，第二個要有道德，專業知識如果公所願意努力，不管年紀多大，有辦法讓里長出席來聽課，我想會有用的（受訪者：b1）

其實各種面向都要訓練啦，其實里長是多功能的，但智能還是有限，因此里長還是要訓練的，一個是提升里長的素能外，另外是把政策灌輸到里長身上，讓里長去推廣（受訪者：a1）

## 伍、結論

本研究的主要目的便是要瞭解基層公務人員對於公民參與的相關態度與行為。研究發現，雖然大部分的村里長與幹事對於之前舉辦的地方公民參與活動，大多表示滿意，但資料也顯示，目前政府舉辦的村里層級公民參與活動已經相當少見，不論是村里民大會、公聽會、基層座談會、說明會，在過去一年當中，都僅有三成以下的村里曾經舉辦類似活動（請見表 13 到表 16），而村里長與幹事之間，又以村里長所主辦或協辦的次數較多。

在對於公民參與的態度，以及對於公民參與能力認知、信任方面，資料顯示，大部分基層公務人員對於民眾參與公共事務的討論持正面的態度，有七成左右的村里長與幹事認為，讓村里民參與公共事務的討論是有益於公共事務運作的，而且不論是村里長或幹事，也都有六成左右的人同意民眾是有討論公共事務的能力，民眾比較不足的是在表達能力上（請參考表 18 與表 19）。在對公民的信任程度方面，問卷結果顯示，村里長與幹事各有八成與七成左右的受訪者認為，民眾是值得信任的。

除了問卷分析的發現之外，在深度訪談與焦點團體座談方面，本研究發現目前村里層級的公民參與情況較少，這與前述問卷結果相符，除非是有無法透過溝通管道解決者、或是影響甚鉅者，否則大多不會見到公民參與之情況。而公民本身的參與意願與討論意願，可能在涉及自身權益，或是較年輕、教育程度較高者，才會有較踴躍的情況。關於公民參與的成效，受訪者的意見並不一致，但原則上需視相關單位的權責，才可能獲得一定的成效，但不可否認的是，公民參與可以作為意見抒發的重要途徑。此外，亦有受訪者認為，在加強基層參與之時，必須重視讓有民意基礎的村里長有參與政策討論之機會。

其次，在村里制度的部分，則可發現在現行制度下，村里長與村里幹事的職責十分多元，且兩者的工作係存有一種互補之關係，村里長較傾向與民互動之部分，村里幹事則是多處理行政業務，這個發現相當程度也說明了為何目前的公民參與活動，以村里長舉辦的次數較多。而與上級的互動情況，村里長所受侷限似乎較少，而村里幹事則往往需以上級意見為依歸。最後，現行制度下村里長選舉買票的問題可能在某些地區仍十分嚴重，且村里長亦存有素質不一的問題，故強化村里長之能力與訓練應有其必要。

本研究透過問卷調查、深度訪談、與焦點團體座談的方式，對於基層公務人員的想法、村里層級的公民參與、以及村里制度皆有初步的瞭解與釐清，本研究後續將針對上述的初步研究發現，進一步建構與分析模型，期待對我國村里制度改革，以及基層公民參與促進方案盡一份心力。



## 陸、參考文獻

- 丘昌泰，2000，《台北市社區參與制度之研究》，市政專題研究報告第308輯，台北市政府研究發展考核委員會。
- 江宜樺（2001）。《自由民主的理路》。台北：聯經出版社。
- 余致力，1999，〈行政菁英對當前重大政策議題之意見調查〉，《理論與政策》，第十三卷第三期，頁139-70。
- 余致力，2000，〈論公共行政在民主治理過程中的正當角色—黑堡宣言的內涵、定位與啓示〉，《公共行政學報》，第四期，頁1-29。
- 林水波，1999，〈台灣政府再造的緊要續接：鞏固討論型決策〉，《政府再造》，林水波編著，台北：智勝，頁375-414。
- 林水波、石振國，1999，〈以直接民主改革間接民主的論述與評估〉，《立法院院聞月刊》，第二十七卷第三期，頁33-44。
- 林國明、陳東升（2003），〈公民會議與審議民主：全民健保的公民參與經驗〉，《台灣社會學》，第六期，頁61-118。
- 林國明、黃東益，2004，〈各種公民參與模式之應用〉，賴美淑主編，《公民參與--審議民主的實踐與全民健康保險政策》。台北：行政院衛生署。(刊印中)
- 孫本初審定(Jon Pierre and Guy Peters 原著)，2002，《治理·政治與國家》，台北：智勝。
- 孫本初審定，(Guy Peters 原著)，2003，《政府未來的治理模式》。台北：智勝。
- 許國賢，2000，〈商議式民主與民主想像〉，《社會科學論叢》，第十三期，頁61-92。
- 郭秋永，1993，《政治參與》，台北：幼獅。
- ，1999，〈強勢民主：新時代的政策參與〉，《問題與研究》，第38卷，第6期，頁63-93。
- 陳俊宏，1998，〈永續發展與民主：審議式民主理論初探〉，《東吳政治學報》，第九期，頁85-121。
- 陳敦源，2002，《民主與官僚：新制度論的觀點》，台北：韋伯。
- 梁雙蓮，1985，〈『公務人員組織認同』的研究設計與因果模型建構〉，
- 梁雙蓮，2004，〈『永續發展與地方公務人員的工作價值觀』〉，《中國行政評論》，第十三卷，第二期，頁157-182。
- 黃東益，2000，〈審慎思辯民調—研究方法的探討與可行性評估〉，《民意研究季刊》，第二一一期，頁123-143。
- 黃東益，2003a，〈審慎思辯、政治資訊與政策偏好的轉變：美國全國性及地方性審慎思辯意見調查結果的探討〉，《政治學的發展：新議題與新挑戰》，頁91-122，台北：韋伯。
- 黃東益，2003b，《民主商議與政策參與—審慎思辯民調的初探》，台北：韋伯。

- 黃東益，2004，〈審議式民主的實踐--「全民健保公民論壇」的執行及結果分析〉。  
賴美淑主編。《公民參與--審議民主的實踐與全民健康保險政策》。台北：  
行政院衛生署。
- 黃東益，2005，《商議式民主行政理論的建構與制度設計》，國科會研究計畫  
94-2414-H-004-06313
- 黃東益、陳敦源，2004，〈電子化政府與商議式民主之實踐〉，《台灣民主季刊》，  
第一卷，第四期，頁1-34。
- 趙永茂，1998，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北，翰盧圖書。
- 趙永茂，2002，〈臺灣地方菁英的民主價值取向--一九九三年與二〇〇一年調查  
結果之比較分析〉，《政治科學論叢》，第十七期，頁1-32。
- 楊意菁，1998，〈民意調查的理想國--一個深思熟慮民調的探討〉，《民意研究  
季刊》，第二百零四期，頁63-76。
- 蔡秀涓，2004，〈公務人員組織信任模型之建構：以台北市政府為例〉，《人文  
及社會科學集刊》，第十六卷，第二期，頁241-279。
- 鄭興弟、胡至沛，2002，〈「審慎思辯式」民調(Deliberative Poll)在我國運作模式之研  
究與方法論問題之探討〉，論文發表於第四屆「調查研究方法與應用」學術研討會，  
中央研究院，8月29日。
- 鄧宗業、吳嘉苓，2004，〈法人論壇--新興民主國家的公民參與模式〉，《台灣  
民主季刊》，第四期，頁35-56。
- Alkadry, Mohamad G. 2003. "Deliberative discourse between citizens and  
administrators: If citizen talk, will administrators listen?" *Administration &  
Society*, 35, 2:184-209.
- Ackerman, Bruce and James Fishkin. 2004 *Deliberation Day*. New Haven: Yale  
University Press.
- Bohman, James. 1996. *Public Deliberation*. Cambridge, MA.: The MIT Press.
- Bohman, J. and Rehg. W. 1997 "Deliberative Democracy: Essay on Reason and  
Politics." Cambridge; Mass. MIT Press.
- Dryzek, John S. 2002. *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics,  
Contestations*. Oxford, UK. :Oxford University Press.
- Fisher, Frank. & John Forester. (eds.) 1993. *The Argumentative Turn in Policy  
Analysis and Planning*, London: UCL Press.
- Fishkin, James S. 1991. *Democracy and Deliberation: New Directions for  
Democratic Reforms*. New Haven, CT: Yale University Press.
- . 1995. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT:  
Yale University Press.
- Fishkin, James S. and Peter Laslett. (eds.) 2003. *Debating Deliberative Democracy*.  
Oxford, UK. : Blackwell.

- Forester, John. 1999. *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes*. Cambridge, MA.: The MIT Press. 14
- Gawthrop, Louis. C. 1997. "Democracy, Bureaucracy, and Hypocrisy Redux: A Search for Sympathy and Compassion." *Public Administration Review* 57, 3: 205-210.
- Gregory, R. J. 1991 "The Attitudes of Senior Public Servants in Australia and New Zealand: Administration Reform and Technocratic Consequence?" *Governance*. 4(3):295-331
- Gutmann, Amy and Dennis Thompson 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Healey, Pasty, Claudio de Magalhaes, Ali Madanipour and John Pendlebury. 2004. "Place, Identity and Local Politics: Analyzing Initiatives in Deliberative Governance" in Hajer A Maarten and Hendrik Wagenaar.(eds) 2004. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 60-87.
- Huang, Tong-Yi Chen Don-Yun and Yu Chi-lik 2005. "The Political Attitudes of Public Managers in Taiwan" *The Chinese Public Administration Review* 14, 2:1-32.
- Innes, Judith E. and David Booher. 2004. "Collaborative Policy-making: Governance through Dialogue" in Hajer A. Maarten and Hendrik Wagenaar.(eds) *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 33-59.
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-level Bureaucracy*. N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Lovan, Robert W. Michael Murray and Ron Shaffer.(eds.) 2004. *Participatory Governance: Planning, Conflict Mediation and Public Decision-making in Civil Society*. Burlington, VT.: Ashgate.
- Maarten, Hajer A. and Hendrik Wagenaar.(eds) 2004. *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, Kenneth J. 1997. "Bureaucracy and Democracy: The Case for More Bureaucracy and Less Democracy" *Public Administration Review* 57, 3:193-199.
- Neuse, Steven M. 1980 "Citizen Participation: Variations in Bureaucratic Attitudes." *Midwest Review of Public Administration* 14, 4: 252-268.
- OECD. 2001. *Citizens as Partners: Information Consultation, and Public Participation in Policy Making*, Paris: OECD.
- Rosenbloom, David H. and Robert S. Kravchuk. 2002. *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector*. Boston, MA.: McGrawHill.

- Smith, Steven R. and Helen Ingram 1993. "Public policy and Democracy" In Helen Ingram and Steven Smith (eds.), *Public policy and Democracy*, Washington D.C. Brookings: 1-14
- Waldo, Dwight. 1981. "The Enterprise of Public Administration." Novato, CA: Chandler & Sharp.
- Yang Kaifeng. 2005 "Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts." *Public Administration Review* 65, 3: 273-285.

—

## 出席國際學術會議心得報告

計畫編號	95-2414-H-004-066-MY2
計畫名稱	填補「公民參與」研究失落的環節—基層公務人員對公民參與態度的初探
出國人員姓名 服務機關及職稱	黃東益 (政治大學公共行政學系副教授)
會議時間地點	March 7-11, 2008, Dallas, Texas. USA.
會議名稱	The 69 <sup>th</sup> Annual Conference of the American Society for Public Administration.(ASPA)
發表論文題目	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Huang, Tong-yi. 2008. "Street-level Administrators' Attitudes toward Citizen Participation in Taiwan." Paper prepared for the 69<sup>th</sup> Annual Conference of the American Society for Public Administration, March 7-11, 2008, Dallas, Texas.</li><li>2. Huang, Tong-yi, Chaomeng Huang and Chung-pin Lee. 2008. "How e-government Transforms the Quality of Public Services—the Citizens' Perspective." Paper presented at the 69<sup>th</sup> Annual Conference of the American Society for Public Administration, March 7-11, 2008, Dallas, Texas.</li></ol>

### 一、參加會議經過

申請者在此公共行政學界主要年會共發表兩篇論文，第一篇討論台灣基層行政人員對於公民參與的態度，在一個以台灣治理績效的 Panel 中發表，該篇文章為我國首度對此議題的系統性研究，吸引美國、英國以及南非等多位學者的興趣，在會後並來函邀稿。另一篇探討電子化政府的評估，在一個 Discussion Circle 發表，吸引 20 餘位學術界以及實務界人士參與，並熱烈討論。

### 二、與會心得

在此次研討會中，除了發表在台灣的研究成果外，也了解國際學術界正在發展的新興議題，並有機會與國外學術界人士進行面對面的交流，建立未來的合作關係，也為研究成果找到出版的管道，使得該兩篇文章都能夠有機會與其他編者洽談出版事宜，並將於 2009 年出版。