

# 社區發展協會、選舉動員與地方政治\*

蔡育軒\*\* 陳怡君\*\*\* 王業立\*\*\*\*

- 一、前言
- 二、背景回顧
- 三、社區發展協會的組織運作與地方派系的介入誘因
- 四、地方政治生態的新風貌
- 五、結論

歷經三十餘年的台灣社區發展，在政府的政策指導、行政支援與補助及社區居民熱心參與，對提升基層社會生活環境與品質的目標，已獲得不錯的成效，而「社區發展協會」即是基層推動社區發展工作最重要的單位。但在台灣地方政治生態上，由於大多數社區的地理範圍幾乎與村里重疊，在近年來政治快速變遷下，各政黨、派系因選舉動員而競爭激烈，「社區組織」亦漸漸成為政治人物所關注、介入的目標，這也使得社區發展協會亦漸漸扮演部分的政治

---

\* 本論文部分內容曾於2004年12月18日發表於由台灣政治學會主辦的「關鍵年代與多元政治」學術研討會（高雄：義守大學），感謝中山大學政治學研究所廖達琪教授在會中對於本研究所提出的寶貴意見，以及台中縣新社鄉民政課林淑惠小姐和國立成功大學政治經濟學研究所博士生江欣彥協助資料的蒐集與整理，與國科會對本研究之補助（NSC93-2414-H-029-003）。另本文的訪談資料亦為共同作者陳怡君之碩士論文的實證資料主體。作者感謝兩位匿名審查委員及編委會費心審查與寶貴的修改建議，這對於本論文的修改有極大的幫助。當然修改後一切的文責仍由作者自負。

\*\* 國立中正大學政治學系博士候選人。 E-mail: hhtsai@pu.edu.tw

\*\*\* 國立中正大學政治學研究所博士生。 E-mail: amyamycicada@yahoo.com.tw

\*\*\*\* 東海大學政治學系教授。 E-mail: ylwang@thu.edu.tw

投稿日期：二〇〇七年二月六日；接受刊登日期：二〇〇七年十一月七日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第四期/頁93-135。

角色。正因為如此，社區發展協會之角色、功能產生了相當程度的扭曲。尤其在各項基層選舉上，社區隱然成為政黨或地方政治人物選舉動員的重要對象。另一方面，社區發展協會理事長在許多層面，也常出現與村里長相互抗衡的局面，儼然成為地方上兩個不同的派系動員網絡，對基層的政經資源整合與利用，造成若干負面的影響。

國內學術界過去對於社區發展的相關研究，主要集中於社會工作或公共行政領域，對於探討社區發展協會與地方政治間關係的研究卻是十分罕見。本文透過深度訪談的方式，分別從成立背景、經費分配、選舉動員等方面，探索政治人物為了透過社區發展協會以達到選舉動員之效果，進而形塑的新地方政治風貌；並整理歸納出社區發展協會理事長與村里長之間存在著四種不同的互動模式；最後對於傳統地方派系理論做出更新的詮釋。

關鍵詞：社區發展協會、村里、地方政治、地方派系、選舉動員

## 一、前言

隨著民主化的潮流和人民意識的抬頭，與在地居民及地方事務息息相關的「社區發展協會」亦在政府的鼓勵下蓬勃發展，並且在地方基層政治中扮演一定的角色。然而在台灣政治學的本土研究中，至今仍少有人對此議題進行探討。事實上，過去有關社區發展的相關研究，主要集中於社會工作領域（例如：談益民，1969；徐震，1985；黃了白、蔡紹明，1991；林振春，1994；李增祿，1995；邱國光，1996；徐震，1997；詹秀員，2001；蕭玉煌，2002）。在政治學或公共行政的研究方面，多半是碩士論文（例如：關智宇，1999；呂嘉泓，2000；林暉月，2001；林振豐，2001；黃源致，2001；林妍君，2002；林淑惠，2003；朱立君，2003；洪嘉欣，2005），並且研究焦點多偏重於社區參與、社區意識、社區總體營造等面向之討論。另外即是針對社區發展協會與村里組織功能方面之研究（例如：林瑞穗、林萬億，1996；黃源致，2001；紀俊臣，2002；張維彬，2004；陳男進，2004；趙永茂，2005）。對於探討社區發展協會與地方政治間關係之相關研究，是十分罕見的（林淑惠，2003）。

但是，原本是社會工作之一環的社區發展協會，如何與地方政治牽連上關係？檢視台灣社區發展協會之設立，其地理範圍幾乎和村里區域重疊，甚或其職能上，又有補強公部門之不足的「第三部門性質」。在此條件下，村里和社區發展協會其功能上具有高度之同質性或重疊性即在所難免。而在台灣實際的地方基層政治生態上，由於近年來政治變遷快速，各政黨及地方派系競爭激烈，「社區組織」也漸漸成為政治人物所關注、介入的目標，這也使得社區發展協會亦漸漸扮演部分的政治角色，成為地方政治人物角逐的場域及經營基層的網絡之一，由點而線而面，以厚植其選舉實力。而以往在地方政治中扮演重要角色的地方派系當然亦不遑多讓地與社區發展協會產生密切的關係。正因為如此，社區發展協會之角色與功

能近年來亦產生了相當程度的扭曲；尤其在各項基層選舉上，如村里長、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表、縣市議員、縣市長選舉中，社區隱然成為政黨或地方政治人物動員的重要對象（林淑惠，2003：2）。另一方面，社區發展協會理事長在許多地方上，也常會出現與村里長相互抗衡、分庭抗禮的局面，儼然成為地方上兩個不同的動員網絡，影響所及，也常對基層的政經資源整合與有效利用，造成若干負面的影響。

或許從傳統社會工作的研究角度來看，「社區發展協會」不應與地方政治有所關聯，但事實上，由於社區發展協會其主要經費來源係以政府補助占絕大部分，且社區擁有特定的班隊組織如媽媽教室、老人會或巡守隊等，在選舉時可以動員協會會員及其附屬班隊成員支持特定候選人；當其所支持的候選人當選後，又可以為社區爭取到較多的社區基層建設或活動經費，以回饋社區居民，彼此互蒙其利（林淑惠，2003：2）。因此，社區發展協會與地方政治產生某種程度的關聯似乎很難避免。

另一方面，由於政治力的介入致使社區資源分配不公或錯置，社區功能的發揮或效能亦受到影響。然而當各界對蓬勃發展中的社區營造不斷投入研究，學者亦大多從社會工作角度研究社會生活如何建構、社區居民的需求環境等觀點加以闡述探討社區之角色與功能，強調社區的自主性，或從制度面探討社區與村里關係的同時，對於社區運作的政治面，即對公部門、地方派系、地方民意代表等與社區間互動關係這方面的議題則甚少探討（林淑惠，2003：2-3）。基於此，本論文即試圖從「社區的政治面向」切入，以彌補台灣學術界（尤其是社會工作及公共行政領域）對於社區發展研究上的不足之處。

然而，政治的範疇是廣泛的，因此本文將焦點置於獲取地方政治權力的選舉動員之上。當然從以往累積的研究我們可以瞭解，在基層選舉中，地方派系的形成與運作正是基於選舉動員，進而取得地方資源的分配權力，也正因為如此，地方派系在台灣地方政治研究中扮演著重要的角色。而且，因為社區發展協會的地理範疇，正是與村里相仿，職能也與村里長

相似，能夠提供的選舉動員管道重疊，不可避免的也成為方派系覬覦的對象。因此，藉由探討社區發展協會與地方派系的互動關係，我們進而可描繪出地方政治發展的新風貌。

由以上分析可知，本論文之研究主題在台灣政治學界至今尚無太多的研究成果可供借鏡。因此，除了相關的理論探討外，本文嘗試以質性研究作為出發點，藉由深度訪談對於社區發展協會在地方政治上之角色作初探式之研究。在深度訪談的過程中，本文以非結構性的「訪談綱要」(interview guide)與「標準化開放訪談」(standardized open-end interview)交叉運用。由於研究環境與時間、經費等的限制，選擇以作者身處中部有地利之便之台中縣、市與彰化縣等中部三縣市為研究範圍（當然這也構成此初探式研究的一項研究限制）。不過，本文也在比較方法與樣本選擇之考量下，<sup>1</sup>嘗試著以「最相似系統」(the most similar system)來探討都有傳統地方派系經營地方政治的台中縣市與彰化縣之相似背景下，<sup>2</sup>經由城鄉差距、執政黨派不同亦或者主政者風格差異等條件下，是否在社區發展協會與地方政治之互動上存在著差異性進行比較。然而，在訪談過程中，發現城鄉差距在此議題上差異並不明顯，反而是在村里長與社區發展協會理事長之間的互動方式上發現存在有幾種不同的互動模式。關於此項有趣的研究發現將在後文再進行討論。此外，本研究更進一步以立意抽樣(purposive sampling)的方式，針對社區發展協會理事長、總幹事、長期從事社區營造之工作者、

---

1. 對於比較方法與個案選擇之應用，Hopkin (2002) 整理了四種方法，分別是差別法（或稱差異法）(method of difference)、求同法（或稱合同法）(method of agreement)、同變法（或稱共變法）(method of concomitant variation) 及「最大相似性」與「最大差異性」（‘most similar’ and ‘most different’）。其中差別法就是研究相近的個案間，是否在研究的變項之間有差異性出現；求同法在於探討兩個案例間只有在研究的變項是相同者外，其他的條件皆相異；同變法則是當某變項增減改變時，有另一個變項也隨之變化；「最大相似性」與「最大差異性」則分別是在最相似之下比較其差異性及最大差異下比較其相似點。有關比較方法的深入探討可參見Ragin, 1987; Peter, 1998: 28-30; Przeworski and Teune, 1970)。

2. 由於社會科學研究中，對於個案的選擇其實無法如同自然科學有兩個以上完全相同的個案進行比較，因此只能以最大相似的方式來進行研究，從而比較出影響個案間差異的因素。

村里長、政府部門主管社區事務官員、政黨基層幹部以及熟悉地方政治生態的資深記者進行深度訪談。本論文之研究目的在於期望對於社區發展協會在地方政治生態中之運作過程及其影響能進行第一手的資料蒐集與整理的工作，而能對台灣本土性、基礎性的政治學研究做出些許的貢獻。

## 二、背景回顧

### (一) 社區、社區主義與社區發展

探討社區發展協會，必須從社區一辭談起。社區，這個源自於西方的概念，在台灣與之相近的辭彙包括有「村」、「庄」、「社」、「寮」、「厝」、「埔」等（林瑞穗、林萬億，1996：2），而對於社區之範圍，除上述村莊之外，城鎮、住宅大樓、街道、甚至於國家等都可稱之為社區。過去許多學者分別對於社區做出不同的定義。對於社區的定義可以從兩個面向加以探討：1. 從地域空間的角度：社區是指生活在同一地理環境的一群人；2. 從歷史文化的角度：社區是指分享共同的生活經驗、宗教文化、權利義務的一群人，其彼此之間因之而具有較強烈的榮譽感與向心力。綜合以上兩個面向，「社區」可被定義為：居住於某一地理區域，具有共同關係、社會互動及服務體系的一個人群（徐震，1997：35-36）。如果更進一步強調榮辱與共的認同層次則「社區」概念將提升至對於共同體中成員利益關的相依存、彼此間存在著心理認同。

此處強調榮辱與共的社區意識，透過「社區主義」的概念（communitarianism）正能詮釋其意旨。「社區主義」源自於西方國家，有別於功利主義著重於個人自由意志的自利心態，社區主義將焦點放在重建公益精神以及社群意識兩大命題上，其終極目標是爲了落實「地方民主」

(local democracy) 以及「公民社會」(civil society) 兩大理想；<sup>3</sup> 根據學者丘昌泰(1999:9)的觀點，社區主義的出發點乃基於修補日益官僚化的社會所導致人們對公共事務的疏離，其具體的做法是透過一群具有共同文化認同感的人，以參與公共事務的方式，建立互相溝通的橋樑，並形成共同的道德意識觀念，以期重新聯繫社會中日益疏離的人際關係。因此，本文將社區主義的內涵歸納如下：1. 動機：重建民主社會中之人際關係，俾使人民對周遭的公共事務有所參與，以彌補代議民主流於菁英民主之流弊；2. 方法：透過一群具有共同歷史文化、生活空間、社區意識的公民，以參與地方公共事務的方式，促使公民對於小至週遭事務、大至國家大政等議題，都能夠培養出一份參與感與責任心；3. 目的：彌補自由主義下的民主政治流弊，<sup>4</sup> 落實地方民主與實踐公民社會的理想。

至於「社區發展」(community development) 其概念，可從 1950 年美國學者 R. Poston 發表《小鎮的復興》(*Small Town Renaissance*) 一書開始(轉引自蔡宏進, 2005:84)，而於第二次世界大戰結束發揚光大。由於二次戰後各國民窮財盡，開發中國家更是面臨貧窮與失業的雙重打擊，為求重建全球的經濟與社會秩序，聯合國遂於 1951 年提出社區組織工作的方法，以期擺脫當時全球普遍民不聊生的窘境，其中，「社區發展」即為此工作項目的名稱。「社區發展」簡單的說，就是在政府機能趨於失靈的情況下，以民間的社區組織為單位，結合諸如農業推廣、民眾教育、合作事業及鄉村建設等工作的經驗與理論，以求自力更生的辦法。在此工作模式運行數年後，1955 年聯合國出版《透過社區發展以達社會進步》(*Social*

---

3. 所謂的「地方民主」，乃是指在代議政治的架構之下，以由下而上的自發性社區行動，促使地方基層民意得以為政府相關機關所採納、尊重，使得政府的施政不致趨於中央集權，而最終落實民主政治的真諦—人民參與。而「公民社會」則是指著由個人組成的多元且自主、獨立於國家體制之外的領域範圍皆屬之。

4. 這些流弊包括統治菁英不當濫用國家資源與政治權力、公民因著代議政治而促使其参政的能力與程度都受到相當的限制，另外，利益團體的出現，亦使得政治人物與基層民意之間的落差日漸擴大等等的問題。

*Progress Through Community Development*)一書，可說是為社區發展的理論訂下一個基調(徐震，1997：175)。當時聯合國對於「社區發展」的定義如下(徐震、林萬億，1983：248)：

社區發展是一種過程，由人民以自己的努力與政府當局的配合去改善社區的經濟、社會文化環境；在此過程中包括兩個基本要素：一是人民自己參與創造，以努力改進其生活水準。二是由政府以技術協助或其他服務，助其發揮更有效的自覺、自助、自動自發與自治。

而國內學者徐震(1997：149)對於「社區發展」的定義則是有以下見解：

社區發展是一種組織與教育的工作過程，其目的在鼓勵社區居民的參與，協調社區各界的關係，運用社區內外資源，採用自助的行動，以引導社區的社會變遷而提高居民的生活素質。

綜合以上對「社區發展」的定義，歸納起來，吾人認為：社區發展乃是在提升社區居民生活環境及品質的目標下，透過共同生活經驗培養出榮辱與共的社區意識，<sup>5</sup>復以結合政府部門的相關技術指導及行政協助，啓發社區民眾自動自發地將精力貢獻於社區大小事務當中，以期落實長期、綜合性的社會福利政策。至於「社區發展協會」就是社區中為了實現社區發展多目標之社會福利事業，而成立的組織。

然而，除了從上述「社區發展」的角度切入，探討社區發展協會的成立背景外，也可從其組織功能層面著手探討其理論基礎。如前所述，審視社區發展協會的性質，乃在於彌補官僚化社會之不足，促進人們對於公共事務之積極參與。那麼為推動社區發展業務，各地成立的社區發展協會，是具有公眾服務之使命、從事公共事務之民間團體，可稱之為「非營利組織」或「第三部門」(Hall, 1987; Wolf, 1990; 江明修，1995)。關於非營利組織的理論探討，主要可從市場失靈(market failure)、政府失靈(government failure)及第三政府(the third party government)三大理論切

---

5. 社區意識泛指社區居民對於所居住的地方、周遭人事物有認同感，或對社區有向心力與歸屬感。



入。首先就市場失靈論而言，其是基於 Hansmann (1980) 所提出的「契約失效」理論來作為解釋非營利組織產生的原因。在市場經濟中，所有參與交易的生產者或者消費者，是假設在資訊暢通無阻的情形下進行的。若是消費者無法擁有充分的訊息與專業知識，進而判斷產品或其接受生產勞務的品質與數量，那麼消費者與生產者之間將產生了「資訊的不對稱」(information asymmetry)，消費者也就將處於一個不公平的地位。就消費者而言，將面臨生產者收取過高費用或者是提供劣質的財貨等重大損失。然而，因為非營利組織具有不分配盈餘的特性，就算消費者無法精確的掌握服務或產品的質與量，也不會因此招致損失，比較值得信賴。

至於從政府失靈理論分析，則是起因於類別之限制、多數主義的限制、時間的限制、知識的限制及規模之限制。由於以上種種之限制，導致政府無法適時制定政策以滿足國民所需，因此，非營利組織就其中特殊之對象提供必要之公共性服務 (Douglas, 1987)。換言之，在民主社會中，政府服務要讓所有符合條件的人都能夠獲得，但是由於排除的成本過高，使得某些無需服務的民眾受惠，反而是應該受到保障的民眾被排除在外 (Weisbrod, 1989)。進一步言之，在政府活動需符合一定程序之下，由於非營利組織能夠自發的滿足服務者的不同需求，相對的總成本將可以降低，人員配置也可以更為精簡 (Jame, 1990)。

最後是關於第三政府理論 (Salamon, 1987)，它在於因應社會之多元與複雜，亟需政府介入，提供公共服務。卻在渴望政府介入之同時，又擔心政府之權力過大，侵犯到人民之私領域。所以倡導由基金會、宗教團體等非營利組織來協助。

從以上社區主義及非營利組織等理論所探討的社區發展之理想型態，可知社區發展協會的目的乃在於激發居民之參與公共事務、公共服務、以達到自治自理的境界。然而卻也在於其公共性，從事之公共事務與村里範圍之重疊性，導致社區發展協會與地方政治之間難以分割的糾葛。

## （二）選舉動員與地方派系

選舉動員（electoral mobilization）這個在台灣每逢選舉必然出現，卻鮮有專文進行討論的議題（游盈隆，1993；王金壽，2004a；徐火炎，2005）。對於選舉動員，學者徐火炎（2005：32）將之定義為：「在選舉情境之中，政黨與候選人企圖影響與改變選民的態度、價值與投票行為的過程」。最常被用來解釋影響選民投票行為的包括有「人際與社會網絡的動員」（mobilization through personal ties or social network）、「政黨動員」（party mobilization）、「認知動員」（cognitive mobilization）等（徐火炎，2005：32-33）。其中「人際與社會網絡的動員」，就是利用私人關係與社會網絡的連結進而影響選民投票的動向（Flanagan et al., 1991: 163; Huckfeldt, 1986; 徐火炎，2005：33）。以往由於資訊匱乏，人際與社會網絡的連結是政黨與候選人著重的動員管道，其衍伸的「佈樁（腳）」、「拔樁（腳）」、「固樁（腳）」正是選舉活動肉搏戰的一環。即便是在資訊發達的現今社會中，人際與社會網絡的動員仍然在競選過程中，不同的階段扮演著特定的角色。

學者王金壽（2004a）在一篇分析國民黨選舉機器的成功與失敗文章中進一步提到，以往（尤其在威權時代）地方派系正是國民黨最佳的選舉機器，地方派系在選舉動員上扮演著重要的角色，而此類選舉動員所透過的管道便是人際與社會網絡，尤其是透過買票的強化，更讓地方派系強化選舉動員的能量。在這樣相輔相成之下，一方面威權時期，國民黨透過恩庇系統（patronage system）的政治、經濟利益，交換地方派系的忠誠與支持，並藉由地方自治選舉，提供本土政治菁英分享政治權利，並強化國民黨統治的正當性（legitimacy）（趙永茂，1997：239；王業立，1998：78）。另一方面，地方派系也藉由取得國民黨賦予的地方政經利益，而得以生存、茁壯、進而掌握地方政治權力，主掌地方政治。地方派系左右著各項選舉

的動員。也因此，陳明通（1995：20-21）就認為地方派系因選舉而生，選舉是地方派系首要之政治活動。而吳重禮（1998：181）更是指出「選民動員能力，正是地方派系得以介入選舉政治的重要資產」。所以學者就認為，幾十年來的地方政治發展，實際上就等同於地方派系政治（謝敏捷等，1994：73；王業立，1998：78）。地方派系雖然藉由國民黨所賦予的資源運用在選舉動員上。然而，擁有財力與經濟實力並不必然能夠反映出動員實力。「選區服務不踏實做，人不夠海派，則基層樁腳就是有『好處』，也不會盡心盡力替你拉票…因為選舉不僅是花錢買票而已，更要緊的是盡量把每個人的 kimogi 安撫好。」（吳重禮，1998：182）。因此，選舉動員就必須透過地緣，血緣，宗族或朋友、同學、同事等「社會關係」為基礎來達成，這正是所謂的派系網絡。而這各種人際網絡的建立與鞏固，以及經濟利益的分配，是在平時就持續進行，也就是在平時落實「撒網」的工作，選舉之時只是在進行「收網」的作業罷了（劉義周，1992；陳介玄，1997；王業立，1998）。但是，在這派系網絡中，樁腳卻是流動的（尤其是近年來），它是隨著經濟利益的多寡而遊走於派系之間的（吳芳銘，1996：66-67）。因此，地方派系的榮枯與否，也取決於經濟利益的有無，方能夠有效的控制樁腳。所以，談到選舉動員，必然的要對於地方派系作一番了解。

對於台灣地方派系的研究，基於研究主題與方法之差異，傳統上國內學者主要從經濟學與社會學兩個研究途徑來探討（吳重禮，2002）。從經濟學觀點來探討者，傾向將地方派系之形成，視為是建立在「二元非正式組織」（dyadic non-corporate group）的互動模式上（陳明通，1995：13-19；陳東升，1995：137-138）。並且認為這二元組織聯盟，是建立在「恩庇侍從主義」（patron-clientelism）之關係上。主從之間的關係則是藉由權力、政治地位、財富、以及社會影響力做為連結。依循著這個定義，許多學者將地方派系的起源歸因於國民黨「蓄意」培植創造的（Wu, 1987; 朱雲漢，1992；陳明通，1995；若林正丈，1994；丁仁方，1999）。國民黨透過給

予地方派系許多壟斷性經濟特權（朱雲漢，1992），一方面藉此控制地方派系；另一方面地方派系主事者也藉由獲取的利益與權位，掌控地方政治之運作，以支持國民黨做為回饋。

而另一方面，社會學者則透過實地的田野調查與深度訪談，歸納出台灣地方派系是基於「人際關係」所「自然形成」的結果（蔡明惠，1998）。這一類的研究指出，在國民黨來台之前，台灣地方派系就已存在，其成因諸如傳統地方仕紳的延伸、宗教禮俗所形成的祭祀圈網絡抑或是地緣與血緣的連結等。趙永茂（1997：238）曾指出，「地方派系是地方政治人物以地緣、血緣、宗族或社會關係為基礎，相聯合以爭取地方政治權力的組合」。換言之，地方派系是建立在人際關係網絡上，而派系網絡的運作更是取決於兩位或兩位以上的個人是否具有私誼抑或是有著共同的認同價值基礎，以此為基礎，結合成為特定的派系成員（黃光國，1988：88-89；Bosco, 1992: 163; Jacobs, 1979: 239; Lerman, 1978: 108-109; 吳重禮，2002：86）。但是無論地方派系形成的原因為何，地方派系主要的功能均在於透過結合地方勢力，決定參選人，透過動員選民來取得地方政治權力（趙永茂，1997：238）。

然而，上述威權時期的地方派系關係，在民主轉型後，出現結構性的變化。在威權政體轉型的同時，地方派系自主性增高，藉由選舉競爭的催化，國民黨與地方派系間的恩庇系統逐漸式微。丁仁方（1999：74）引用 Jonathan Fox 所稱的「半侍從結構」（semi-clientelism）來說明地方派系的轉型，其特色在於侍從結構所交換的標的更為物質化的傾向，而且交換的管道與資源分配更加多元。Fox 指出：

半侍從結構與威權侍從結構最大不同在於前者的恩庇主喪失了強制侍從者順服的能力，但是侍從者卻又不似多元主義中的社經團體的高度自主。為了減少因強制力降低所流失的支持，恩庇主必須擴大社會公民權（social citizenship）的開放以吸收新的支持者。不過，由於上下的交換關係及互惠方式仍然維持，因此仍保有侍從結構的基本特色。換言之，從侍從結構轉型到半侍從結構，雖然伴隨著政治的開放以及社會政策的擴張，更多的公民納入資源分享的架構中，但這種資源分配仍然帶有一

定的選擇性，新參與分配的侍從者被吸收在侍從結構的邊緣。

根據丁仁方（1999：74-75）的研究發現，在 1990 年代有許多如婦女、老人、殘障團體等原本不屬於威權結構所涵蓋的資源分配對象，在半侍從結構社會公民權開放後，從原本邊緣化的地位亦逐漸納入新的分配體系中。也就是說地方派系之運作已經不再侷限於以往人際關係網絡所建構的對象，而是將觸角伸向許多利益團體，藉此達到選舉之動員效果。

時序進入公元二千年，中央政權輪替，嶄新的政黨政治形勢，對於地方派系又產生不同的影響。由總體觀察而言，徐永明與陳鴻章（2002）認為，就選舉動員而言，地方派系對於國民，也許是不如以往，但是依然在國民黨內扮演著重要的角色。此外，高永光（2002）從 2001 年參選立委的地方派系屬性進行歸納分析發現，國民黨與地方派系上有著恩主關係存在，不過由於新興政黨的成立，地方派系與政黨間也出現恩主轉移之現象。

另外，以個別縣市作為分析對象，雖然王金壽（2004b）提出屏東縣之地方派系已經名存實亡；但是趙永茂（2001）在對於二千年後高雄縣與彰化縣的地方派系分析研究提出，以高雄而言地方派系內部之凝聚性及對立性仍十分強烈；至於彰化縣則是傳統地方派系內部之凝聚性雖有式微，但仍然不可忽視，即便是在民進黨內，亦是如此。另外，王業立與蔡春木（2004）在針對台中縣的地方派系研究上也發現，地方派系依然存在，只是以山頭形式出現。並且，透過民主化的過程，在原本恩庇侍從主義下的國民黨無法繼續提供足夠的政經資源作為動員基礎之下，地方派系轉而主動的透過原本應為第三部門、只是從事社區工作的社區發展協會向公部門爭取經費，轉而繼續維持基層的人際與社會網絡。如此一來，對於原本之地方派系理論產生不同以往的論述模型。

因此，步入民主政治的台灣，雖然許多傳統的全縣型地方派系都已名存實亡或逐漸式微，但仍然扮演著一定的角色。朝野政黨與地方政治人物更加用心經營於選舉動員之成效。除了以往的人際關係網絡之外，他們對於地方性社團組織的耕耘更是著力甚深。在激烈的選舉競爭甚至政黨初選

過程中，以往最基層的村里長常是派系山頭所拉攏的對象。然而，今日與村里功能相仿的社區發展協會也成為地方政治中的兵家必爭之地。但地方派系山頭究竟如何涉入社區發展協會的運作？而許多社區發展協會又為何難以和地方政治劃清界限？在下文中即將針對這些問題作進一步的分析，以期能略為彌補當前地方派系理論探討之不足。

### 三、社區發展協會的組織運作與地方派系的介入誘因

在威權政體轉型後，地方政治生態一個微妙的轉變是，隨著全縣型地方派系結構由傳統的「雙派系主義」(bifactionalism)逐漸走向「山頭主義」，過去宋楚瑜時期的省政府以及現在的陳水扁政府，無不將地方的重大建設，直接分發給各鄉鎮，試圖藉由對鄉鎮市之恩庇，直接穿透地方基層、掌控地方政治。從政治學的角度切入，社區發展協會係屬於地方人民團體之一，其會員成員資格，恰是以基層村里為界，與村里可說是重疊的，那麼社區發展協會理事長與村里長即可能成為地方基層兩大相互競爭的動員系統。而在台灣地方政治生態下，鄉鎮層級中地方派系主導的情境居多，那麼村里長或社區發展協會理事長即可能成為地方政治人物在村里間佈樁的重要對象之一。

根據〈社區發展工作綱要〉第二條第一項規定：「本綱要所稱社區，係指經鄉（鎮、市、區）社區主管機關劃定，供為依法設立社區發展協會，推動社區發展工作之組織或活動區域。」又於第五條規定：「鄉（鎮、市、區）主管機關為推展社區發展業務，得視實際需要，於該鄉（鎮、市、區）內劃定數個社區區域。社區之劃定，以歷史關係、文化背景、地緣形勢、人口分布、生態特性、資源狀況、住宅型態、農、漁、工、礦、商業之發展及居民之意向、興趣及共同需求等因素為依據。」由以上相關法規中可以發現，「社區發展協會」雖然說是由當地居民所自發組織的人民團體，但顯然地，其對於社區區域的劃定卻是由鄉鎮層級的主管機關為之。而事

實上，目前「社區發展協會」絕大多數是以村里為範圍，並且以一村里一個「社區發展協會」為主，並且在初期由村里長主導成立之。因此，社區與村里常成為混淆的名詞。而且為使得社區發展協會得以順利成立，必須有組織的運作人員，那麼在鄰里間早有一定人脈關係的地方派系便往往成了推動社區發展協會成立的重要角色。

然而，地方派系當然不期望這兩個基層組織形成雙頭馬車。畢竟，倘若同一範圍下存在著兩股相當的勢力，在樁腳網絡的恩庇侍從經營、以及選舉動員上，都可能更為艱辛；反之，若此兩股勢力得以相輔相成，則將收事半功倍之效。基此，本文認為理論上地方派系確實有將此人民團體網絡納入樁腳體系的動機存在。

至於地方派系可能運用何種方式來影響社區發展協會的組織運作呢？本文認為可以從兩個角度加以切入：其一，在於社區發展協會的人員編制架構；其二，在於社區發展協會運作所需的相關經費分配層面。以下將循此兩方向，以〈社區發展工作綱要〉其中的法規為宗，探討地方派系介入社區發展之途徑。

在社區發展協會的人員編制方面，從法規中，我們可以大致整理出社區發展協會的組織架構；而從這個組織架構中可以發現，社區發展協會雖然明定會員大會為最高權力機構，但從其實際運作組織看來，權力乃掌握在其下的理事會手中，甚至由理事長派聘具備專業社工知識的總幹事來統管社區發展協會的相關社區福利事務。而這與農漁會權力結構、選舉方式如出一轍的社區發展協會的組織型態（王業立，2006：64-68），亦有利於地方派系的掌控。地方派系一旦有管道透過會員（代表）大會，掌握控制理事會的選任人選與人數，則其欲將社區發展協會轉而成為一己派系選舉動員的工具，也就將水到渠成。是故，從以上的分析觀之，本文認為地方派系有介入社區發展協會組織運作的誘因。

另外，根據〈社區發展工作綱要〉第七條的規定，為推動社區發展工作需要，社區發展協會得設各種內部作業組織。目前全國各地的社區發展

協會普遍設有各種附屬班隊，例如社區媽媽教室、社區老人會（長壽俱樂部）、社區守望相助隊、社區民俗技藝團隊等。協會的各種附屬班隊成員非必然為協會會員（據了解大多數附屬班隊成員並非是協會會員），並且其成員人數往往超過協會的正式會員人數（林淑惠，2003：42），但這些社區發展協會的附屬班隊，由於擁有地方上眾多的民眾參與，因此也往往被地方政治人物視為擴展基層人脈的重要管道。

在社區發展協會運作所需的相關經費分配方面，根據〈社區發展工作綱要〉及〈社區發展協會章程範本〉而言。從經費來源可以發現，除了會費與社區生產收益為組織本身所能夠掌控之外，其他的經費來源皆須仰賴於與外圍組織或人際關係的互動，尤其是在政府機關補助與設置基金兩項途徑中，其需要透過相關的各級機關予以核撥與審核，此舉無異是給予長期掌控地方政治勢力的地方派系介入社區發展協會的絕佳管道－透過實質經費的補助與否，地方派系得以將往昔於檯面下運作的「樁腳政治」予以正當化，又何況以如此直接經濟利益的運作模式，是其得以建構出相較於以往隱而不彰的恩庇侍從關係，更為穩固的政治動員基礎。因此，從經濟分配的角度分析，為了建立更為穩固的恩侍關係，地方派系對於介入社區發展協會的運作，實則具備相當的誘因。另一方面，社區發展協會為求有效運作，爭取政府機關的經費補助實際上是其最主要也是最重要的經濟來源，而透過地方政治人物向政府機關爭取補助，<sup>6</sup> 便成為不得不為之事。

總的說來，社區發展協會在管轄的範圍上，由於和傳統派系政治的「樁腳網絡」相互重疊，在傳統政治動員模式逐漸失靈的情況下，新興的社區發展協會，在政治支持的功能外，尚具備了培養地域居民向心力價值、凝聚彼此情感的社會取向功能，促使地方政治人物不論在選舉動員、抑或是厚植派系實力方面，皆能夠取得較以往恩侍關係更佳的功效。復以社區發

---

6. 例如各縣市政府行之有年的對各縣市議員每年編列卻隱藏於各預算科目中的「配合款」，即是各地方社團爭取經費的重要來源。以社區發展協會而言，社會局對社區的補助預算，即常透過議員的配合款方式爭取。



展協會不論是在人員編制、亦或是經費來源等方面的相關法規上，都存在著相當的誘因促使地方派系介入經營。

## 四、地方政治生態的新風貌

在本論文的研究過程中，我們首先針對長期從事社區營造之工作者、政府部門主管社區事務官員、政黨基層幹部以及熟悉地方政治生態的資深記者進行訪談，以了解研究方向與研究設計是否正確，然後透過上述受訪對象推薦、轉介符合本研究目的之訪談對象。另外在訪談對象的選擇上，我們也特別注意到城鄉差距等問題，以期能深入了解，在都會化發展程度不同的社區，是否也可能呈現出不同的運作型態。

如前文所述，社區發展協會的性質與村里辦公處的重疊性高，而且其本身又有諸多公共性的職能存在，無異可能提供地方政治勢力另一個介入動員之管道。在下文中，即嘗試整理出本研究針對台中縣、市及彰化縣等三個縣市社區發展協會以及相關人士進行深度訪談的資料，以求從實際訪查中，來檢驗社區發展協會在受到地方派系的覬覦之下，地方政治生態產生的新風貌。<sup>7</sup>

在我們訪查的三個縣市中，過去都有長期存在的全縣（市）型地方派系。例如台中市的賴派、張派；台中縣的紅、黑兩派；彰化縣的紅、白兩派等。但在今日，這些全縣（市）型的地方派系不是已趨於式微（如台中市的賴派、張派和彰化縣的紅派、白派），就是運作方式產生轉變（如台中縣的紅、黑兩派由長期對抗轉而合作共治）（王業立、蔡春木，2004）。然而，在各種地方選舉中，樁腳系統還是存在的，地方派系山頭方興未艾，並且是不分藍綠陣營的；村里長還是可以發揮其關係網絡之功能來動員選舉，而社區發展協會還是可能與村里長在基層人脈關係上存在著競爭的態

---

7. 有關訪談對象如附錄。

勢。在下文中即試圖透過深度訪談，分別從成立背景、組織運作、經費分配、政治人物經營與選舉動員等幾方面，來探討社區發展協會與地方政治的實際互動狀況。

## （一）社區發展協會成立的背景

對於社區發展協會的成立，從社區主義的角度而言，原本就是希望由社區民眾自發性的對於自身周遭的事務付出關懷。然而從訪談資料中發現，大多數社區的成立，從一開始就是處於政府主導的產物，彰化縣埔心鄉的一位社區理事長在受訪時就提到：

那是政府政策，當時李登輝推動社區主義啊！—C3

不過也有比較有所作為的，某些社區的成立，仍然具有相當濃厚的社區意識的概念：

…整個社區是屬於一個很沉靜的社區，也沒有社區營造；後來換了一個新的里長之後，剛好里長也是女性的，個性也比較熱心，就覺得別的里都有守望相助隊，我們的里都沒有，雖然這裡高級住宅區很多，但是治安卻不太好...我們想成立社區發展協會的緣由就是從這裡開始的。—A2

也許老一輩的對於社區意識、社區主義、甚至社區營造的概念不是很熟悉，而在年輕一輩的主導下，尤其是一連串的社區總體營造與社會運動人士積極的推行對地方人文、歷史、公共事務的關懷，如文史工作室等的帶動，許多社區還是有其成立與運作的願景與希望。然而，我們在前述假設的論點，在社區發展協會與村里地域範圍重疊之情況下，職能的重疊性相當高，所以也被有心人士作為另一種形式的『村里長』：

（里長）甚至於感覺到某地方人士要參選里長了，就安排他去成立社區發展協會，讓他去擔任理事長，以防止他來攪局。—D1

不過，地方派系原本只需面對單一的樁腳—村里長，如今將面對社區發展協會這一層的挑戰與衝擊。從村里長本身的職位保衛戰來看，社區理事長就有可能成為村里長的假想敵：

成立發展協會，真正的原因是選舉。其實大部分講的冠冕堂皇都是騙人的，營造社區的人大部分都是為了選舉的因素最多。—A8

由此可見，社區發展協會，不是被作為搓湯圓的籌碼，就是直接掌握住，以防其他有心人士藉由社區發展協會坐大，進而威脅到村里長的地位。不僅如此，有些社區發展協會還成爲了村里長競選後的戰場延續：

就是從我開始擔任成立的。也是92年。那時候是因為選舉里長落選，過了一年多，大家就覺得我既然那麼熱心，而且有人該做的沒做，那麼就應該來成立個發展協會來一起做。—A7

當然，在地方政治運作過程中，免不了有關資源的取得與經費的分配，社區發展協會的成立與運作，某些層面也是這樣而來的。<sup>8</sup> 這也正是當初由政府推動社區發展工作的寫照，以經費爲誘因，鼓勵村里投入社區發展，導致許多社區在政府推動下成立後，不是社區發展與村里雙頭馬車之窘境，就是社區成立後，如同廢墟一般。當然，在後續有志之士的推動下，社區營造的種子還是散播於許多村里中，在我們訪問彰化縣員林鎮的一位理事長，他便談及：

原本我們里長要成立社區發展協會，用作他個人申請經費使用。而我和其他有點社區觀念的居民反對，就阻撓了他的作法，然後自己成立了，當然也就和里長不和了。—C4

由選舉動員來看社區發展協會之成立，對於原本的地方政治投下一項變數，原本的村里長多了一個勁敵，而地方派系也多了一個管道可以滲透與營造基層關係，也因此，主管社區的前台中縣社工師不禁談到：

協會的成立多多少少都會挾著派系的力量來影響運作，所以多數人或是少數人都只是一種說法。實際可以操縱的人當然是固定的。—D8

有關社區發展協會成立的動機與背景，就我們所訪談的案例中可以發現，他們成立的動機與背景並不完全相同，並且與城鄉因素沒有太大的關係，但似乎多數與資源分配或政治因素有關，而非純然是爲了要「提升社

---

8. 訪談中A1、A3也有提到。

區居民生活環境及品質…透過共同生活經驗培養出榮辱與共的社區意識」。而就因為多數與資源分配和政治因素有所關聯，便無可避免衍生出來複雜的政治議題。那麼對於本來基於政府失靈、市場失靈、第三政府等理論來看待社區發展協之成立者，顯然面臨陳義過高，而事實上卻不盡然能解釋目前社區成立之動機。

## （二）經費與社區發展協會

社區發展原本就是中央政府大力推動下的產物，其間又轉型為社區總體營造等政策，因此，由中央所編列的經費預算就非常可觀。甚至於各縣市也在預算編列中，排進社區相關經費，以供申請。但是，預算有著落，還需要透過人脈的爭取。況且經費的來源終究是社區發展協會的命脈，尤其是向政府機關申請補助，更是絕大多數社區發展協會辦活動時最重要的經費來源。<sup>9</sup>

當然向政府機關申請補助有一定的規定、程序或是作業流程，但根據我們的訪談所得，人際關係以及主事者的重視程度其實仍然扮演著關鍵性的角色；其他如派系因素、政黨因素等也在不同縣市中有著一定的影響力。當然影響所及，透過經費補助，也就成為政治力得以介入社區發展協會最重要的手段。例如長久以來，各縣市政府都會為每位縣市議員編列「配合款」隱藏於各單位的預算中，而縣市議員即可利用該「配合款」來幫助社區發展協會辦活動。在每年的預算審議過程中，議員們也都會心照不宣的彼此幫忙，合力滾動圓木(logrolling) (Buchanan and Tullock, 1962; Abrams, 1980: 103-138)，讓此類預算順利通過。而縣市政府為了護航其他重要預算以及為了促進「府會和諧」，對於此類補助大多會賣議員面子而予以核准。一位服務於台中縣社政單位的主管不諱言的指出：

（社區）多少都會（找政治人物幫忙）。因為其實政府在撥經費的時候，

---

9. 訪談中A2也有同樣說法。

也會有政黨因素或是派系山頭的考量，所以這種情況是顯而易見的。—D8

而且，只要是爭取到經費的管道，中央、地方民代都要拜託爭取。<sup>10</sup> 但是同樣透過民代爭取經費，有時還是必須受制於中央或地方政府的執政因素或黨派考量，兩位不同縣市的受訪者即分別提供了他們的經驗：

像謝○○就會在我們的一些經費或是方案上有實質的幫忙...說實話，現在是誰執政，誰的立委就可以大聲，幫忙也比較有效...—A6

...我們拜託謝○○去要一筆整治大排的預算五百萬，他去討的，他去討五百萬，為了改善這個溪溝，哪知道他立委沒選上，又要跟人家選縣長，縣政府就不要規劃啊...她不要幫你做人情。—C3

在村里與社區發展協會的經費來源似乎並沒有太大區分的狀況下，身兼理事長的村里長可充分利用職務之便，向有關單位或是透過民意代表爭取經費。<sup>11</sup> 如此一來，若是地方派系藉由社區發展協會爭取經費，便可以豐沛派系資源，以增加選舉動員之籌碼。另外幾位受訪者也幾乎不約而同的表示，爭取社區經費，主要是各憑本事，向有關單位或是透過民意代表爭取，人情與關係，是其中重要的關鍵。<sup>12</sup>

在此次訪談的經驗中，我們可以明顯觀察出三個縣市政府對於社區發展協會重視的程度，以及各地方社區發展協會的活動狀況，存在著不小的落差。對於台中市都是表示不敢苟同的看法，不論是從經費的編列，<sup>13</sup> 或者是承辦人的重視程度；<sup>14</sup> 而至於彰化縣則是社區營造工作者極力的推崇。<sup>15</sup> 這一方面是由於縣長的重視，一位台中市社區規劃師就一針見血的提到：

10. 訪談中A1、B1、A3有同樣說法；另外曾任社區理事長的溪湖鎮里長C5也持相同的看法。

11. 訪談中A1、B1、B4都談到此點。

12. A8、C4訪談紀錄。

13. D5訪談紀錄。

14. A5訪談紀錄。

15. D2、D5訪談紀錄。

彰化會成功是因為他在這個社造的區塊是由副縣長主導。他們的主導翁金珠也很知道，所以他是直接在主導，沒有一個縣市是如此啦…他每個社區給你九萬，避開採購法…—D2

另一位彰化縣從事多年社區工作的公職人員也指出：

目前（彰化）縣府對於社區的補助有兩個部份：一種是規劃案，一種是小型工程款。比如說你要清水溝，就可以向環保局或者工務局申請，說你們社區要發動居民來清水溝。啊！實際上都是叫工人來清，在鄉下甚至是找挖土機來挖，就這樣把錢花了。—D5

至於台中縣則是著重於將社區發展當成籌碼：

執政者手中的行政權，手中所握的籌碼、資源我高興給誰就給誰…前後兩個縣長（廖永來與黃仲生）對社區的發展，也有所不同，利用手中的資源來建設。—B5

進一步從 92 至 94 年度間三縣市對於社區發展工作經費編列來看（如表一），彰化縣最高在 92 年平均編列每個社區 142437 元，最低在 94 年平均編列每個社區 73500 元；至於台中縣最高在 94 年編列平均每個社區 94633 元，最低在 92 年編列平均每個社區 50255 元；相較之下，台中市於 94 年編列的預算最高也只補助每個社區 29884 元（內政部，2004、2005、2006）。

表一 92-94 年台中縣市與彰化縣社區數與社區發展預算數

縣市別	台中縣		彰化縣		台中市	
	社區數	社區發展預算	社區數	社區發展預算	社區數	社區發展預算
92	364	18,293,000	480	68,370,000	121	3,440,000
93	370	32,993,000	485	49,510,000	135	2,960,000
94	374	35,393,000	490	36,015,000	138	4,124,000

資料來源：內政部（2004、2005、2006）。

更深入探討預算內容可以發現民進黨籍彰化縣長翁金珠對於社區發展的用心（彰化縣政府，2007）。90 年 8 月彰化縣政府就整合各局室推動社區總體營造計劃、方案之推動及整合，設置「彰化縣社區總體營造工作推

動及協調委員會」，並由副縣長主持，全方位推動社區發展工作（內政部，2005：80）。並且屏除其他縣市僅由文化局（或文化中心）主導的模式，而是由各局室擬定一系列計劃預算以供社區申請。其中有直接由社會局編列預算以鼓勵社區運作者，如補助推展社區發展計畫、改善社區公共設施計畫等（見表二）；也有透過其他單位編列預算者（如表三）。而在民政局與工務局的村里小型工程計畫與社區清理排水溝計畫就是受訪者所提到的類似於以往國民黨時期的村里長工程款。而這不見於台中縣市政府補助社區預算科目中。當然對於翁金珠的作法，我們在訪問到彰化縣的村里長時都表達是不公平的作法，並提及對此措施，在彰化縣村里長聯席會議時，都當面反應給翁縣長。<sup>16</sup>

表二 彰化縣社會局補助社區發展經費

年度別	計畫名稱	承辦單位	總金額	預計補助社區數
92	彰化縣九十二年度補助推展社區發展計畫	社會局	31574000	600 <sup>17</sup>
92	彰化縣九十二年度改善社區公共設施建設計畫	社會局	15000000	150
93	彰化縣九十三年度補助推展社區發展計畫	社會局	17000000	100
93	彰化縣九十三年度補助參訪績優社區實施計畫	社會局	17000000	100

資料來源：彰化縣政府（2007）。

16. C7、C8 提及。

17. 彰化縣僅有 588 個村里，可見翁金珠想在每個村里都設有社區發展協會。

表三 彰化縣各局室推動社區發展預算科目

年度別	計 畫 名 稱	承辦單位
92	社區潛能開發計畫	城鄉發展局
92	92 村里小型工程計畫	民政局
92	92 年度彰化縣社區清理排水溝計畫	工務局
93	93 髒亂點清除及綠美化工作計畫	環境保護局
93	休閒農漁園區計畫	農業局
93	社區健康營造計畫	衛生局
93	93 村里小型工程計畫	民政局
93	獎助農村新生活圈規劃及建設計畫	農業局
93	彰化縣 93 年度社會福利社區化及其他重點工作計畫	社會局
93	彰化縣國民中小學配合推動社區總體營造工作實施計畫	教育局
93	彰化縣各戶政事務所參與認養社區實施計畫	民政局
93	第一屆彰化縣魅力社區大獎評選計畫	文化局
94	94 年彰化縣社區營造點徵選計畫	文化局

資料來源：彰化縣政府（2007）。

相對的，從內政部社區發展評鑑報告中就提到，台中市 91 年度僅編列 112 萬餘元推動社區發展工作，造成承辦人員的負荷過重（內政部，2003：90）；而在針對 93 年度評鑑報告中，則又提到各公所的協助與配合需加強（內政部，2005：145）。可想而知，在主事者未能重視之下，基層承辦人員也必然的加以忽視。對此現象，身為執政黨員的 D1 含蓄的提到可能是都會區之緣故，台中市社區發展協會不像台中縣、彰化縣一般的活絡；而台中市社區規劃師 D2 則提到，胡市長非常不重視社區這塊，D2 甚至在台中市政府與社區座談場合，對胡市長表示應該多傾聽社區發展協會工作者的聲音，而不是平時不關心社區發展，只有到表揚績優社區時才出現亮相。

這其中或許有縣市長個人風格的差異、不同的選舉考量、甚至政黨用



心程度的差別（請參閱表四）。許多民進黨籍的縣市長即出身於社會運動，因此對於草根性極強的基層社區發展協會，態度上自然較為親近，並且視之為重要資產。特別是村里長系統長期為國民黨所掌控之下，民進黨轉以社區作為耕耘基層的目標，另起爐灶發展一套基層動員網絡，其積極的作法事實上並不令人意外。相對地，國民黨自以往即以村里長作為動員系統，自然不會如民進黨一般積極的運作社區發展協會這塊領域。

表四 三縣市首長對社區發展重視之比較

縣市別	台中縣	台中市	彰化縣
姓名	黃仲生	胡志強	翁金珠
黨籍	國民黨	國民黨	民進黨
對社區重視與否	將社區發展經費視為籌碼	不重視	重視，並將社區發展視為施政重點
差異因素	國民黨傳統上以村里長為動員系統	國民黨傳統上以村里長為動員系統	民進黨對於社區發展之重視由來已久，並藉此發展有別於村里長之動員系統

資料來源：作者自行整理。

至於在鄉鎮市公所層級，在經費分配問題上，亦常會出現類似的政治考量。除非有營利行為，或者是有地方回饋金，如雲林縣麥寮鄉的六輕、台中縣龍井鄉的台電火力發電廠以及彰化溪州鄉垃圾焚化廠，<sup>18</sup> 否則大多數的鄉鎮本身的資源就相當缺乏，哪來多餘的經費補助社區，社區發展協會爭取經費必須各憑本事。<sup>19</sup>

綜合以上訪談資料，我們不難看出，在爭取經費時，拜託政治人物幫

18. C6 談及溪州鄉焚化爐所在地村里，村長與社區理事長因為回饋金運用炒得不可開交。

19. B5、D6 訪談紀錄。

忙，尤其是民意代表，可說是常見之事。而這些政治人物願意幫助社區爭取經費，自然也有其現實的考量，也難怪一位受訪者很露骨的指出：

社區發展要好，就要有經費；要有經費就要靠派系。官僚、派系、社區就好像是個食物鏈。—D3

至於政治人物在幫忙社區爭取經費的同時，他們對於社區又有什麼樣的需求？在下文中將對於此一問題做進一步的探討。

### （三）村里長和社區發展協會理事長的互動

對於村里長與社區發展協會理事長之間的互動關係，根據本研究所得，可以歸納出「兩造合一型」、「合作互助型」、「互不干擾型」及「衝突對抗型」等四種互動類型（參見表五）。

表五 村里長與社區發展協會理事長的互動類型

互動模式	村里長與社區發展協會理事長之間的關係
兩造合一型	村里長和社區發展協會理事長為同一人的狀況。
合作互助型	村里長與理事長並不是同一人，但在各方面的提案或是社區發展業務上，彼此都能合作無間的配合，或是在大部分的業務上都能彼此接受。
互不干擾型	村里長與理事長並不是同一人，但在各方面的提案或是社區業務發展上，卻是各做各的。雖然可能偶而會有合作或衝突的情形，但在大多數的情況下，雙方均認為彼此業務完全無相關。
衝突對抗型	村里長與理事長視彼此為政治上的競爭對手。在各方面的提案或是社區業務發展上，常處於分庭抗禮的狀態。除了各做各的外，也會對彼此的所作所為瞭若指掌，甚至可能會有試圖破壞對方的行動出現。

資料來源：作者自行整理。

「兩造合一型」是指村里長和社區發展協會理事長為同一人的狀況；「合作互助型」，是指村里長與理事長雖為不同人，但具親戚、夫妻關係

或是同屬同一派系，而使得雙方在互動的過程中，能彼此促進業務上的合作者稱之；「互不干擾型」則是村里長與理事長雖也屬不同人，不過彼此業務上僅偶而有交會，甚至於彼此業務上完全無相關，各做各的；「衝突對抗型」則是村里長與理事長兩造分屬不同人且屬於敵對狀態，除了各做各的之外，還對彼此的業務與動向極為了解，甚至會破壞對方的建設或行動，不惜與對方撕破臉。而在本文訪談的過程中發現，村里長兼任社區發展協會理事長者並不多，可能因為礙於地方資源的分配與共享，甚至於爭奪，所以較為少見。至於互不干擾者亦居於少數，畢竟兩者間有著太多的重疊性與關連性。至於合作互助型與衝突對抗型則是常出現的兩種模式。這體現於本文的論點中，地方資源的運用與爭奪，社區發展協會將是一個重要管道。一方面地方派系與勢力結合起來拿下兩者職位，進而避免資源的浪費與動員系統的差池，因此合作互助型出現較多；另一方面則是不同地方勢力爭奪與介入，各自把持村里長或社區理事長，進而造成衝突對抗的局面。

延續社區發展協會成立對於村里長可能造成的威脅與影響之假設，那麼在社區理事長與村里長間的角力爭奪，將是地方政治生態的另一種情境。以村里長和社區發展協會之間的互動是否和諧，其實我們可以從理事長的產生背景來觀察，便可了解其大概。從理事長的人選來看，若是村里長覺得理事長會威脅到他的話，就常會企圖安排自己人來做。另一方面，在許多地方，理事長往往也成為村里長在基層政治上的首要競爭者。換言之，在我們的訪談經驗中，村里長和社區發展協會理事長之間，多半不是屬於同派系的合作關係，就是政治立場上的敵對競爭關係；彼此相安無事、各自發展的狀況似乎並不多見。從訪談資料中可以看出來，多數社區發展協會之成立是由村里長所發起的，其中有找自身好友擔任理事長的，更甚者是以自己老婆、岳父來當人頭理事長；<sup>20</sup>地方派系鬥爭的痕跡以及藉由社

---

20 D1、A6 訪談紀錄提到。

區理事長作為選舉跳板者還是隨處可見：

社區裡面本來就有派系糾紛的問題存在，里長是陳派的，是楓樹腳的大家族，而理事長是黃派的，兩個派系是死對頭。—A5

…因為社區發展協會的理事長他們有一個目的，就是把協會當成是他進入公職的一個跳板。—D9

如果村里長身兼社區發展協會理事長，當然沒有互動上的問題。其次，若是社區理事長對於村里長不會形成挑戰的話，那麼就會相安無事了。<sup>21</sup> 因此，村里長和社區理事長之所以能夠互助合作，理事長不想爭取村里長，彼此之間沒有權力衝突，當為其中一個重要因素。<sup>22</sup> 除此之外，村里長與理事長如果出身於同一個派系，或者具有親戚關係，可能也是彼此能夠合作的另一個重要因素。例如在訪問過程中，有受訪者即曾明白指出：

我們這個里沒有很大的區分，因為我以前做過理事長，而現任的理事長也算是同派系的人，所以在溝通上都沒有大問題。—B2

基本上，前面幾位社區發展協會理事長，其共同的特徵是皆無意參選村里長的意願，不會成為現任村里長的政治競爭者，因此彼此之間沒有利害衝突。然而在村里長與社區理事長處於相互衝突、爭鋒相對的狀態，則搞破壞、扯後腿的情形將屢見不鮮。<sup>23</sup> 這也難怪，越是基層的選舉，競爭越是激烈：

…就拿我們自己這個里來說…當然也是因為他把我當成假想敵的緣故啦…我自己本身有競選過，也有想競選的意願，目前也是想選里長啦…其實在社區中，里長這個職務，他比選議員還要難，因為這可是紮紮實實的人脈戰。—A8

很顯然的，村里長與社區發展協會理事長之間互動的良窳，是否牽涉

---

21. A2、A3、C1、C2 訪談紀錄。

22. C6 村長受訪時就說他兼任社區監事，多個社區多些人手幫忙村里數之推動，對他是助益。

23. A7 訪談紀錄。

到「選舉」是其中關鍵的因素。<sup>24</sup> 尤其是社區理事長如果想要參與村里長選舉，則必然將與村里長發生衝突；若是根本毫無「選舉」上的威脅，則才可能有合作的空間。另外在我們的訪談經驗中，如果雙方處於對立的狀況，彼此之間經費的爭取與運用也會變得更為重要。<sup>25</sup> 有了較多的經費來源，就等於在彼此的競爭中擁有了較多的籌碼。因為只要有經費辦活動或是進行社區建設以及服務，讓里民感受到誰比較「關心」社區，那麼不論是想競選什麼職位，無疑都可能會有較高的勝算。也難怪一位台中市北區的理事長有感而發的提到：

像上次選舉，西屯有八個理事長幹掉了七個里長，大家就會認為，因為你有機會營造嘛，你常營造就會出來啊，大家就會認識你了啊！我看很多人在學術殿堂裡研究的，好像把社區營造講的很偉大，可是實際上為什麼要理事長出錢出力？背後一定有一個誘因啊！那就是可能要參與選舉。—A8

在對於村里長與社區理事長的互動上，本研究發現雙方的爭執多數是因為選舉之權力爭奪而引起的，並不因為都會區的台中市或非都會區的台中縣、彰化縣而有所差別；但是由於彰化縣更由於翁金珠縣長對於社區的關心，特別引起村里長不滿。另外，由於村里長無法單獨行事，經費申請與核銷都要透過鄉鎮市區公所，卻又時會受到公所人員刁難。但是在許多社會補助的認證上，卻又需要村里長的協助。反之，社區為人民團體可以獨立爭取經費並核銷，且又可以受到政府的重視，兩相比較之不對等，讓他們太不公平。<sup>26</sup> 也加深兩者間的嫌隙。

---

24. 其他如B3、B4 於訪談中也都提到由於社區理事長或幹部與村里長間的選舉恩怨而導致的衝突情形。

25. A8 訪談紀錄。

26. C7、C8 訪談說法。

## （四）社區發展協會與選舉動員

選舉動員，是政治人物以及地方派系經營地方關係最主要的目的，尤其在 2004 年的總統大選前夕，總觀民進黨選戰兵符的邱義仁曾明白提出要進行「割喉戰」，企圖直搗國民黨過去最堅實的基層組織。事實上，過去一向擅長文宣戰的民進黨，近年來用心經營基層村里及社區，其成效固然不一。但在這次的訪談中，不分城鄉，許多受訪者的確已感受到政黨之間的差異，民進黨不分村里長或社區理事長的黨派背景，都極力的爭取支持，反觀國民黨自恃以往的基層實力，只以既有的黨內的樁腳為主；<sup>27</sup> 而以民進黨執政的彰化縣為例，更是盡所能的發展社區力量，受訪者更是直指在發展另類樁腳：

縣有可能去動員社區，民進黨每次選舉，就會請社區辦活動，並且在社區裡面培養社區規劃師，這些就是要做社區的樁腳。—D6

運用社區發展協會最拿手的是民進黨，這要看主事者如何去支持。—D4

而台中市某區社會課長也以旁觀者的角度，提出他的觀察所得：

（社區理事長對選舉動員）一定會影響。他們並不會表現的很明顯，但會固定去站台或是固定讓某些候選人站台，因此無形中還是會影響到居民的意識形態...候選人不會管你支不支持他，他都還是會繼續來。因為他認為裡面至少還會有一些他的支持者。—D9

顯然的，候選人拿捏到選民的kimogi，也正是人際與社會動員網絡的最基本，「關係」。對人際關係多下工夫，尤其讓選民有備受尊重的感受，爭取選票的機會自然增加。另外藉由此次訪談，我們也試圖進一步來了解政治人物平時與社區之間的互動方式，以及社區發展協會在選舉動員上之作法，其中可以發現，還是以能否拉近與基層選民的「關係」為主要做法，

---

27. 訪談中D1有同樣的說法。

諸如辦活動時送送小禮品，藉機講講話，<sup>28</sup> 或者以該社區地緣關係以及能否對該社區爭取經費帶來幫助為取向。<sup>29</sup> 所以，受訪者就很明確的指出：

…在很多事情上，就要懂得識時務。像現在是綠色執政，就算自己支持的是別的也要懂得擺在心中，還是得跟綠色的立委打好關係，這樣，經費才下的來…—A4

明顯的可以發現，不管鄉村亦或城鎮，政治人物還是將社區發展協會視為選舉動員的一環。而且，在受訪的社區中，幾乎都有特定的民代立委或議員經營社區發展協會之運作。<sup>30</sup> 平常即積極在經營社區從活動參與、經費贊助以及介入社區經營擔任顧問等等，當然能夠上台致詞爭取選票更是在所難免，<sup>31</sup> 而這一切就是為了盼望選舉動員時能會有所回報；在如此重視人際關係的台灣基層選舉中，社區發展協會作為選舉動員之一環所扮演的角色，恐怕只會愈來愈吃重。

## 五、結 論

在本文研究假設中，試著以台中縣市與彰化縣三個有著傳統地方派系的縣市，對於其中社區發展協會在基層地方政治中所扮演的角色，進行比較探討。只是初步結果顯示，城鄉之間尚無非常明顯的差距。儘管如此，我們訪談中仍然察覺，各政黨、各縣市政府甚至個別的政治人物，對於社區發展協會的重視或用心經營的程度，仍然是有一定差別的。當然最明顯的表現，就是在於經費的補助上。大體而言，政治人物在處理有關社區經費補助時，或多或少還是會以派系或選舉作考量；相對地，透過經費補助，也是政治力得以介入社區發展協會最重要的手段。也正應驗了縣市執政黨

---

28. 訪談中B1有同樣的說法。

29. 訪談中A3有同樣的說法，曾任社區理事長的C5也持相同看法。

30. 受訪的溪湖鎮里長也提到，他跟社區理事長各自帶著候選人到處拜訪拉票。

31. A8訪談紀錄。

派與主政者個人風格之差異，多少影響著社區發展協會與地方政治間的互動關係。

至於從社區發展協會的成立背景看來，當然還是有些是爲了實踐理念，但是大部分不是爲了經費運用，就是爲了利益取向，以及權力之對抗，因此也埋下了社區與村里長良性互動之障礙，衍生了很多地方政治上的紛擾。多半是爲了選舉，政治上之競爭者。也因此，使得原本從政府失靈、市場失靈、第三政府理論來看社區的觀點無法在此次的研究中得到印證。也許在其他社區總體營發展更爲蓬勃的社區，可以有不同的風貌。

其次，由於幅員範圍與職權功能的高度重疊，村里長和社區發展協會理事長之間，似乎很難彼此相安無事、各自發展。在我們的訪談經驗中，村里長和社區發展協會理事長之間，多半不是屬於同派系的合作關係，就是政治立場上的敵對競爭關係。除非理事長無意爭取村里長或其他公職，否則兩者之間產生對立與衝突，似乎很難避免。

至於社區發展協會對選舉動員的影響而言，由於社區成員的多元化，以及參與成員仍遠不如農會會員般普及，社區發展協會的選舉動員能力至今仍不可能如同過去多數的農會般，成爲地方派系最重要的樁腳動員系統。可是在選舉競爭日趨白熱化的今日，地方上的各派系山頭以及有志於參選的各方政治人物，仍然有著強烈的誘因，來爭取這個日趨重要的基層人際關係網絡的支持。尤其在 2007 年立委席次減半，並且將選區改制爲單一選區兩票制後，整個立委選區的經營模式將趨近於地方型民代的經營模式，甚至於某些縣市的立委選區相近於縣市議員的選區範圍，必然的將使中央民代選舉也進入近身的肉搏戰。將更進一步強調基層人際關係網絡的連結，更強調地方事務的服務，而「社區」這個與村里重疊性高度相似的對象，勢必成爲兵家必爭之地。

隨著威權體制的遠離與政權輪替，台灣的地方政治生態近年來也起了微妙的轉變。雖然全縣型的派系已逐漸式微或轉型，但以政治人物個人爲核心的地方山頭勢力在各項基層選舉中仍然扮演著舉足輕重的角色。今天



這些地方山頭已不再可能單純只仰賴過去的政黨「恩庇侍從」結構來從事選舉競爭；如何能有效運用政府經費補助的資源以發展更多元的人際關係網絡，即成爲他們爭取政治支持的重要手段。這也對於地方派系理論衍生新的理論意涵。從以往恩庇侍從主義下所熟悉的由上而下不對等的權力關係，地方派系轉而主動透過利益團體或第三部門作爲爭取經費的管道，進而持續維持選舉動員時所需要的資源。在這樣的政治生態下，地方政治人物積極介入社區發展協會的運作，自然並不令人意外。本文嘗試透過深度訪談對於社區發展協會在地方政治上之角色作初探式之研究，並期望這些初步的研究成果對於往後更深入的政治學相關研究能提供些許的幫助。

## 參考書目

- Abrams, Robert. 1980. *Foundations of Political Analysis: An Introduction to the Theory of Collective Choice*. New York: Columbia University Press.
- Bosco, J. 1992. "Taiwan Factions: Guanxi, Patronage and the States in Local Politics." *Ethnology* 31, 2: 157-183.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Douglas, James. 1987. "Political Theories of Nonprofit Organization." in Walter W. Powell. ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*: 43-54. New Haven, CT: Yale University Press.
- Hall, P. D. 1987. "A Historical Overview of the Private Nonprofit Sector." in Walter W. Powell. ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*: 3-26. New Haven, CT: Yale University Press.
- Flanagan, Scott C. et al. 1991. *The Japanese Voter*. New Heaven: Yale University Press.
- Hansmann, H. 1980. "The Role of Nonprofit Enterprise." *Yale Law Journal* 89: 835-901.
- Hopkin, J. 2002. "The Comparative Method." in David Marsh and Gerry Stoker. eds. *Theory and Methods in Political Science*: 173-186. New York: Palgrave Macmillan.
- Huckfeldt, Robert. 1986. *Politics in Context: Assimilation and Conflict in Urban Neighborhood*. New York: Agathon.
- Jacobs, J. B. 1979. "A Preliminary Model of Particularistic Ties in Chinese Political Alliance: Kan-ching and Kuan-hsi in a Rural Taiwanese

- Township.” *China Quarterly* 78: 237-273.
- Jame, E. 1990. “Economic Theories of the Nonprofit Sector: A Comparative Perspective.” in H. K. Anheier and W. Seibel. eds. *The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations*: 21-30. New York: Walter de Gruyter.
- Lerman, A. J. 1978. *Taiwan’s Politics: The Provincial Assemblyman’s World*. Washington, D.C.: University Press of America.
- Peter, G. 1998. *Comparative Politics: Theory and Methods*. Basingstoke: Macmillan.
- Przeworski, Adam and Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley.
- Ragin, C. 1987. *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Salamon, Lester M. 1987. “Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations.” in Walter W. Powell. ed. *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*: 99-117. New Haven, CT: Yale University Press.
- Weisbrod, Burton A. 1989. *The Nonprofit Economy*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wolf, T. 1990. *Managing a Nonprofit Organization*. NY: Simon and Shuster.
- Wu, Nai-teh. 1987. “The Politics of a Regime Patronage System: Mobilization and Control within an Authoritarian Regime.” Ph. D. Dissertation University of Chicago.
- 丁仁方。1999。〈統合化、半侍從結構、與台灣地方派系的轉型〉。《政治科學論叢》10：59-82。
- 王業立。1998。〈選舉、民主化與地方派系〉。《選舉研究》5，1：77-94。
- 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。

王業立。2006。《比較選舉制度》。台北：五南圖書公司。

王金壽。2004a。〈重返風芒縣：國民黨選舉機器的成功與失敗〉。《臺灣政治學刊》8，1：99-146。

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

丘昌泰。1999。《工業區與社區民眾互動模式之研究：社區主義在環保政策過程中困境與實踐》。台北：國家科學委員會。

江明修。1995。〈非營利組織領導行為之研究〉。《問題與研究》34，11：77-98

朱立君。2003。〈社區總體營造之個案研究－台中市「楓樹社區」理想家園的發展〉。國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文。

朱雲漢。1992。〈寡占經濟與威權政治體制〉。臺灣研究基金會國防研究小組編《解剖台灣經濟》：139-196。台北：前衛出版社。

吳芳銘。1996。〈地方派系之結盟與分化變遷之研究：以嘉義縣和高雄縣為例〉。國立中正大學政治學研究所碩士論文。

吳重禮。1998。〈亦敵亦友：論地方派系與國民黨候選人選擇過程的互動模式〉。《中國文化大學政治學研究所學報》7：177-204。

吳重禮。2002。〈台灣地區「派系政治」研究文獻的爭議：美國「機器政治」分析途徑的啓示〉。《政治科學論叢》17：81-106。

呂嘉泓。2000。〈社區營造在永續發展中之角色－以嘉義縣山美社區為例〉。國立中正大學政治學研究所碩士論文。

李增祿。1995。〈論社區意識、社會建設與國家發展〉。《社區發展季刊》69：21-24。

林妍君。2002。〈社區參與在台北市社區環境改造應用之研究－以東榮社區與萬和社區為例〉。國立台北大學公共行政暨政策學研究所碩士論文。

- 林振春。1994。〈如何凝聚社區意識、整建社區社會〉。《理論與政策》8，4：117-129。
- 林振豐。2001。〈社區總體營造在社區主義形成過程中的瓶頸與願景〉。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。
- 林淑惠。2003。〈社區發展與地方政治：以台中縣為例〉。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文。
- 林暉月。2001。〈居民的社區意識與社區公共事務參與態度及方式關係之研究－以台南市為例〉。中山大學公共事務管理研究所碩士論文。
- 林瑞穗、林萬億。1996。《社區發展與村里組織功能問題之探討》。台北：行政院研究發展考核委員會。
- 內政部。2003。《臺閩地區推展社區發展工作績效評鑑報告》。台北：內政部。
- 內政部。2004。《臺閩地區推展社區發展工作績效評鑑報告》。台北：內政部。
- 內政部。2005。《臺閩地區推展社區發展工作績效評鑑報告》。台北：內政部。
- 內政部。2006。《臺閩地區推展社區發展工作績效評鑑報告》。台北：內政部。
- 邱國光。1996。〈社區發展工作的規劃與展望〉。《社區發展季刊》58：584-594。
- 若林正文。1994。洪金珠、許佩賢譯《台灣：分裂國家與民主化》。台北：月旦出版社。
- 洪嘉欣。2005。〈社區發展協會功能與問題之探討－以新竹市為例〉。中華大學經營管理研究所碩士論文。
- 紀俊臣。2002。〈村里與社區體制存廢之考量〉。《中央日報》2002/8/19：3。
- 徐火炎。2005。〈認知動員、文化動員與台灣 2004 年總統大選的選民投票

- 行爲－選舉動員類型的初步探討〉。《臺灣民主季刊》2，4：31-66。
- 徐永明、陳鴻章。2002。〈地方派系在國民黨：衰退還是深化〉。論文發表於《台灣政治學會暨「全球化與台灣政治」學術研討會》。2002年12月14-15日。嘉義：中正大學政治學系。
- 高永光。2002。〈二十一世紀台灣地方派系的發展〉。論文發表於《兩岸政治與經濟發展學術研討會》。2002年6月9日。台北：國立政治大學中山人文社會科學研究所。
- 徐震。1985。《社區發展－方法與研究》。台北：中國文化大學出版部。
- 徐震。1997。《社區與社區發展》。台北：正中書局。
- 徐震、林萬億。1983。《當代社會工作》。台北：五南圖書公司。
- 陳男進。2004。〈基層村里與社區發展協會整合之研究－以南投縣 921 震災重建區為例〉。東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文。
- 陳介玄。1997。〈派系網絡、樁腳網絡及俗民網絡：論台灣地方派系形成之社會意義〉。東海大學東亞社會經濟研究中心主編《地方社會》：31-68。台北：聯經出版公司。
- 陳明通。1995。《派系政治與台灣政治變遷》。台北：月旦出版社。
- 陳東升。1995。《金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》。台北：巨流出版社。
- 游盈隆。1993。〈政治信念、競選策略與選舉動員：台灣地區二屆立委候選人競選模式之研究〉。《東吳政治學報》2：375-395。
- 蔡明惠。1998。《台灣鄉鎮派系與政治變遷》。台北：洪葉文化。
- 蔡宏進。2005。《社區原理》。台北：三民書局。
- 張維彬。2004。〈我國村里行政編組與社區發展協會關係之探討：基隆市個案分析〉。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文。
- 黃光國。1988。《中國人的權力遊戲》。台北：巨流出版社。
- 黃了白、蔡紹明。1991。《析介新修訂的「社區發展工作綱要」－為邁向互動、互助、互敬的境界而規劃》。台北：中華民國社區發展研究訓

練中心。

黃源致。2001。〈基層民主中村里與社區組織互動之研究〉。國立暨南國際大學公共行政與政策研究所碩士論文。

詹秀員。2001。〈社區領袖與社區發展功能之研究〉。東海大學社會工作研究所碩士論文。

趙永茂。1997。《台灣地方政治的變遷與特質》。台北：翰蘆出版社。

趙永茂。2001。〈新政黨政治形勢對臺灣地方派系政治的衝擊－彰化縣與高雄縣個案及一般變動趨勢分析〉。《政治科學論叢》14：153-182。

趙永茂。2005。〈里的定位以及與區、社區發展協會的關係〉。《中國地方自治》58，11：3-13。

談益民。1969。《社區發展的研究》。台北：國防研究院。

劉義周。1992。〈國民黨責任區輔選活動之參與觀察研究〉。《國立政治大學學報》64：209-234。

蕭玉煌。2002。〈內政部推展社區發展工作之成果與新方向〉。《社區發展季刊》100：5-14。

謝敏捷等。1994。〈地方派系與金權政治的循環機制〉。論文發表於《「選舉與政治腐化」學術研討會》。1994年6月17-18日。台南：成功大學政治經濟學研究所。

關智宇。1999。〈非營利組織與政府組織合作關係之研究－以台北市社區理事長與里長為對象〉。國立中正大學政治學研究所碩士論文。

彰化縣政府。2007。〈彰化縣社區總體營造網〉。

<http://community.bocach.gov.tw/plan/plan04.asp>。2007/10/30。

## 附 錄

編號	地 區	受訪對象職稱
A1	台中市北區	里長兼社區理事長
A2	台中市西屯區	社區理事長
A3	台中市南區	社區理事長
A4	台中市北區	社區理事長
A5	台中市南區	前任社區總幹事
A6	台中市北區	里長
A7	台中市西區	社區理事長
A8	台中市北區	社區理事長
A9	台中市北區	社區理事長
B1	台中縣豐原市	里長兼社區理事長
B2	台中縣豐原市	里長
B3	台中縣龍井鄉	社區理事長
B4	台中縣龍井鄉	村長
B5	台中縣龍井鄉	社區總幹事
C1	彰化縣竹塘鄉	社區理事長
C2	彰化縣彰化市	社區總幹事
C3	彰化縣埔心鄉	社區理事長
C4	彰化縣員林鎮	社區理事長
C5	彰化縣溪湖鎮	里長，曾任社區理事長
C6	彰化縣溪州鄉	村長
C7	彰化縣永靖鄉	村長
C8	彰化縣永靖鄉	村長，曾任社區總幹事
D1	台中市	國民黨黨工
D2	台中市	社區規劃師
D3	台中縣	前縣政府社區社工師
D4	彰化縣	縣政府新聞室、前報社記者



D5	彰化縣	鄉鎮公所主秘，曾任公所民政課長，推動社區規劃工作多年
D6	彰化縣	國民黨黨工
D7	台中市	社政單位主管
D8	台中縣	社政單位主管
D9	台中市	某區社會課長

有關此表中之分類，A 是台中市村里長、社區理事長或幹部；B 為台中縣村里長、社區理事長或幹部；C 則為彰化縣村里長、社區理事長或幹部；另 D 則是三縣市之社政人員、政黨黨工、記者或從事社區工作多年之行政人員。

## **Community Development Associations, Electoral Mobilization and Local Politics**

Yu-hsuan Tsai\* Yi-chun Chen\*\* Yeh-lih Wang\*\*\*

The community development association is the basic unit of community development work. For the past three decades, the fundamental social policies of community development have been to promote welfare at the grassroots level, to enhance the quality of life of the local residents, and to improve local public infrastructure. However, the geographic territory of these community development associations often overlaps with that of the village, the basic unit of the administrative district. The conflicts that arise in resource allocation and power struggles between the community development associations and villages are commonplace in local politics. It is thus no surprise that the community development association, as a grassroots social network, inevitably takes on a political role.

Little effort has been put into the study of community development associations from a political science point of view, while there has been a tremendous amount of research on community development associations by scholars of social work. As a pioneering study, this paper seeks to explore the role of the community development association in local politics and to investigate the interactions between the community development associations

---

\* Ph.D. Candidate, Department of Political Science, National Chung Cheng University

\*\* Doctoral Student, Department of Political Science, National Chung Cheng University

\*\*\* Professor, Department of Political Science, Tunghai University

and local factions. The result of this study indicates that there are four different patterns of interaction between the community development associations and villages, and that, in the current ecology of local politics, local politicians have strong incentives to intervene in the operations of the community development associations.

**Key words:** community development association, village, local politics, local factions, electoral mobilization