

組織再造

——社區組織工作省思與前瞻

蕭玉煌

壹、前言

組織是以人事物為對象，集合若干不同的個體而構成的整體，並能與時間空間密切配合者；其用意在希望這種由不同的個體而構成的東西（人為的有機體），能像生理組織（自然的有機體）一樣的合理協調，發揮和生理組織同樣的功能，達成有機體的作用。

根據陳志豪（民八十一）認為：組織是集合若干不同個體而構成，要使組織發揮高度功能，達成有機體的作用，就必須遵守生理組織的原理。人的生理組織，其共通原則為（一）集中統一，萬眾一心。（二）調節互助，聯繫一貫。（三）分工合作，協同一致。人的生理組織，複雜而密切聯繫，其內部細分而條理嚴謹，系統分明，職有專司，互不侵犯。如消化、循環、呼吸、神經、排洩、生殖、肌肉、骨骼等各大系統，分工頗為精細，各有固定職責，絕無重複、牴觸、壓制、矛盾、停滯、阻礙等壞現象。人身上的每一部分，為維持生活與健康，都隨時不斷地均衡協調，運行不息，某一

部分中毒受傷，全身血球立即動員，集中力量，共同打擊敵人。如遇痛苦艱險，更是神經緊張，情緒奮發，意志集中。因人身能把握分工合作互助原理，所以能形成最完美最高尚的組織。

社會組織與行政組織應符合生理組織的原理，以便集中統一、萬眾一心、協調互助、聯繫一貫、分工合作、協同一致。否則，各單位各人員各行其是，彼此脫節、各自為政、各走極端，便失去功能與效率，成為紊亂狀態。

在即將邁入二十一世紀之際，世界各國均致力於提升國家競爭力，此次政府再造，強調「組織再造」、「人力及服務再造」及「法制再造」的革新，並成立「政府再造推動委員會」，規劃中央組織調整，配合精省業務，通過「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」及「地方制度法」，另藉行政區劃重建，積極規劃北、高兩市及二十一縣市整併重劃工作，以提高整體發展，讓政府徹底「改頭換面」，期能建立一個「創新」、「彈性」及「有應變能力」的政府。除此之外，在面對快速變遷的內外環境，如何維持「變形

蟲組織」的應變能力，不斷地進行變革創新，以利瞬息萬變的競爭環境中掌握先機，亦是組織再努力的方向。

針對上述政府一連串組織再造工作中，均屬上層結構的改造工作，但組織上下是一體的，組織有垂直分工及水平分工，爲了橫觀直看，下層結構的組織改造工作亦應一併重視。亦就是鄉鎮村里社區這項底層組織、基層組織、末端組織，跟民眾關係更爲密切，亦宜一併檢視調整。

貳、我國社區發展組織概況

社區發展爲一多元化、多方向、多目標的社會建設工作，社區發展的主要功能，就是要運用人民自己的人力、財力、物力來解決有共同生活條件及需要之自然區域內居民的生活問題，並發動社會各方面的力量相配合，在政府輔導協助下，共同努力推行的一種綜合性社會工作。

行政院在民國五十四年頒行「民生主義現階段社會政策」，即以社區發展爲社會福利七大措施之一，並規定：「以採取社區發展方式，促進民生建設爲重點，達成經濟與社會均衡發展」之目的。內政部爲加強此一工作的推展，經於民國五十七年擬訂「社區發展工作綱要」，報請行政院核定施行，作爲各級政府推行此項工作的準繩。綱要對社區發展的推行機構、推行步驟、工作項目、工作要領、經費來源均有所規定。此後，各級政府，均以社區發展列爲重要施政工作之一，並據以訂定長期計畫分年實施，自民國五十八年

迄今，全國大部分地區均已成立社區發展協會推動社區發展工作。

一、法規依據

我國社區發展自民國五十七年訂定「社區發展工作綱要」，以爲推行社區發展的依據，嗣於民國七十二年以社區發展爲社會運動之一環，又將「綱要」改爲「綱領」，但「綱領」非屬行政法規，充其量只具宣示性和指導性的準繩，對執行強制性不夠，是以民國八十年又將「社區發展工作綱領」恢復修正爲「社區發展工作綱要」，揭發社區發展工作，在增進居民福利，建設安和融洽，團結互助之現代化社會爲目標，並規定社區發展主管機關，業務主管單位，協調研究諮詢之任務編組單位，將社區發展協會由原以社會運動機構之位階改爲依人民團體法立案設立之法人組織及工作項目、工作計畫、經費來源、工作評鑑、考核、觀摩、訓練工作等事項。

二、推行機構

依照民國八十年行政院修訂之「社區發展工作綱要」第三條之規定，社區發展主管機關在中央由內政部協調有關部會決定政策，在地方則由省市社會處（局）、縣市爲社會科（局）、在鄉（鎮、市、區）爲民政課（社會課、社經課）。並規定社區發展業務主管單位應加強與警政、民政、工務、國宅、教育、農政、衛生及環保等相關單位協調聯繫、分工合作、相互配合支援，以利社區發展業務順利執行。

另該綱要第四條又規定：各級主管機關為協調、研究、審議、諮詢及推動社區發展業務，得邀請學者、專家、有關單位及民間團體代表、社區居民組設社區發展促進委員會。

三、執行組織

我國在民國八十年以前依社區發展工作綱領成立的社區理事會，是戶必入會代表全體居民共同利益的組織，理事會置理事九人至十七人，除村里長為當然理事外，餘由社區內戶長推選之。並由理事互推一人為理事長，採間接選舉方式產生理事長。民國八十年後依社區發展工作綱要所成立之社區發展協會，係由區內年滿二十歲居民三十人以上依人民團體法規定，報准主管機關同意組成之公益社團組織。社區發展協會設會員大會、理事會、監事會。另為推動社區發展工作需要，得聘請顧問，並得設各種內部作業組織。刪除村里長為當然理事之規定。社區發展協會置總幹事一人，並得聘用社會工作人員及其他工作人員若干人，推動社區各項業務。

四、社區區劃

依社區發展工作綱要第五條規定：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。因

此社區劃定應力求整體發展，在鄉村可能是一個村里或一兩個村里的聯合，或一個村而係兩個沒有相互依存的部落，各劃分為一個社區；在市郊及都市地區則是以一個具有相當規模的住宅區或多個自然結合的鄰里劃分為一個社區。截至民國八十六年十二月底，台灣地區七、五六九個村里中已成立社區發展協會共有四、七四七個。

五、經費籌措

我國社區發展之經費依照「社區發展工作綱要」第十七條之規定，社區發展協會之經費來源如下：（一）會費收入。（二）社區生產收益。（三）政府機關之補助。（四）捐助收入。（五）社區辦理福利服務活動之收入。（六）基金及其孳息。（七）其他收入。

該綱要第十八條、第十九條、第二十條又分別規定社區發展為辦理社區發展業務，得設置基金。對政府指定及推薦之項目，由指定及推薦之政府機關酌予補助經費；社區自創之項目，得申請有關機關補助經費。

六、長期計畫

行政院於民國五十七年五月頒布「社區發展工作綱要」。同年，臺灣省政府乃據以訂頒「臺灣省社區發展八年計畫」，六十年修訂原有計畫為十年計畫，民國七十年後訂頒「臺灣省社區發展後續第一期五年計畫」，七十五年再頒「臺灣省社區發展後續第二

期五年計畫」，民國八十年改訂頒「臺灣省現階段社區發展工作實施方案」，廣續實施。臺北市政府改隸後於民國五十九年訂頒「臺北市社區發展推行辦法」；高雄市改隸後亦於民國七十年訂頒「高雄市社區發展實施辦法」，均繼續長期辦理社區發展工作，運用社會福利基金，訂定全面選點，分年普遍推行社區發展計畫，全臺灣地區，大部分農村及城市郊區及一般住宅區大多已成立社區發展協會推動社區發展工作。

七、社區發展相關計畫

邇來有關於「凝聚社區意識」來建立「生命共同體」的理念，以「社區建設」為起點來經營「大臺灣」等構想，逐步帶動社會各界對於社區環境的關心與參與，並積極運用文化建設、社會建設、產業建設來提升社區居民生活素質，落實社會福利社區化，促使社區發展與公共安全、環保、治安工作的緊密結合，以及有效促進社區產業的再生。

其中，內政部社會司推動的「祥和計畫」及「福利社區化計畫」，正廣結志工動員社區力量，以社區為原點，結合社會福利體系與社區發展工作，整合社區內外資源，建立社區服務網絡，力求福利需求優先化、福利規畫整體化、福利資源效率化、福利參與普及化、福利工作團隊化，以生活共同圈為範圍，增進有組織、有計畫的福利輸送，迅速有效照顧社區內各年齡層居民的福利，來加強社會建設工作；行政院文建會推動「社區總體營造」所訂定的文化

建設計畫，讓地方由下而上自我發揮，正在重整與發展臺灣社區的本土特色；行政院農業委員會所推行的「農村社區建設」重視「邁向三生事業」，即生產、生活、生態兼籌並顧，均衡發展，正在改善鄉村社區發展工作；而經濟部中小企業處所推動的「社區產業更新」，著重地方特色產業發展，商店街發展，進而以地方生活產業活化社區發展，促進都市社區產業的再生；內政部營建署正推行「城鄉景觀風貌改造運動」，配合重大節慶及區運活動，塑造出自己地方的建築文化、社區風格，建立優美獨特地方風貌，創造具有「文化、綠意、美質」的新家園，這些都是社區發展的新力量。

基本上，國內在推動社區發展工作時所關心的議題大致涵蓋下列層面：

(一) 社區居民共同意識的凝聚，啟發民眾認識共同需要，建立休戚與共的認同、歸屬和投入，達到眾人團結一心，共同為祥和社會理想而努力。

(二) 政府以社區為施政的基點，有效調整資源的分配。

(三) 社區實質環境的改善，重視社區居民對生活環境改善深切的需求，肯定與支持人民有共同的權力去改善自身的社區生活環境，使所在地成為可居住的場所。

(四) 社區型產業的活絡與再生，透過地方的產業振興，結合地方居民的努力，調整城鄉差距，使「故鄉」得以成為能夠在其中永續工作、生活與學習的家園。

(五) 各項福利服務措施的興辦，使社區的福利服務與養護照

顧成爲基本自足的體系，不同年齡、性別、族群或病患等需要支持的成員，能在社區內就近得到服務與照顧。

(六) 傳統地方社區文化的保存，積極建構本土文化、在地文化藝術得到尊重，常民生活受到瞭解，古蹟建築、聚落與生活空間得到妥善保存，民俗廟會祭典與地方生活文化的展現，地區文化景觀與旅遊品質之精進，社區形象與識別系統之創造。

(七) 社區終身學習體系的建立，整合各種學習機會與資源，讓社區所有居民可以享受和體驗學習所帶來的成長與喜悅，建立正確的價值觀。

(八) 社區公共安全的維護，除了發揮傳統守望相助的精神，並建立完整的安全維護體系，重視青少年犯罪預防，防火、防震、防災，掃除治安死角，共同挺身來打擊犯罪，加強社區聯防，保護婦女、兒童、青少年及老人人身安全，以建立一個安樂的社區，祥和的社會。

參、工業民主國家基層組織概況

各國基層組織型態，原無定式，各國多因其文化背景與行政體制的不同而異。林瑞穗（民八十五）認爲（一）村里係地方政治與行政組織，其是否設立，決定標準在於鄉鎮面積大小人口多寡；凡是面積大，人口多的鄉鎮愈有必要設立基層的村里。若鄉鎮之內，因爲地區隔離，以致成爲不完全相聯結的部分，亦得設有村里；（二）村里是行政組織，社區則是社會組織，它是由社區人民所發

動，且原則上不限於一社區一組織，亦即，同一社區內，可有爲不同專業目的而組成的社團。此外，不排除有跨村里之社區。（三）村里制度乃我國所固有，但在外國則不然。茲介紹基層組織有關德國村里制度及日本的町內會制度作爲本文探討的參考。

一、德國村里制度

（一）城市邦（即我國之直轄市）下設區，不設里，區有參議會體制。

（二）鄉鎮在一定條件下得設有村里，村里必須有民選之諮議委員會與村里長。並得有村里辦公處。

邦轄市之下得設區，而鄉鎮之下得設村里，但必須在空間上互相分離之地區才設置。

在成立村里的地區必須成立村里諮議委員會，村里諮議委員係由村民直接選舉產生，委員會採合議制。村里長往往是由村里諮議委員會提出建議人選，經鄉鎮市民代表會通過，係屬間接選舉產生。村里長與村里諮詢委員均屬榮譽職。

村里長與村里諮議委員會最重要的權限是對村里內事項進行諮詢，向上級隨時作出建議；就鄉鎮有關村里之決策，派員出席表達意見，亦即所謂聽證權。

除了諮詢權、建議權、聽證權之外，村里尚得經由鄉鎮市民代表會之授權，處理一定事項：1.景觀之照顧維護；2.村里公務人員之提名、任命或解職；3.對村里內公共設施的使用、維護與改造；

4. 財產事項，包括村里內土地買賣、動產之買賣、公共設施興建發包工程、村里內森林之經營等；5. 文化與體育活動補助、對村里內學校經營、對青少年活動中心、幼稚園、博物館、圖書館、各項運動設施的興建維護等；6. 村里救火、喪葬事項。

村里辦公處係鄉鎮市的外派單位，其中成員須依村里特色與任務需求而定，不少邦中規定村里長係村里辦公處主任，便於統整指揮。

(三) 鄉鎮中之「社區組織」

在德國，設村里的地方，文藝性或休閒性的協會也承擔局部的政治功能；若鄉鎮設有村里，則村里是全面性之行政與政治組織，社區組織只是單一向的文化生活團體。從而一村里只能有一個村里組織，卻擁有許多不同旨趣的社團。

二、日本町內會

一八六八年成立的明治政府開啓了日本近代化的序幕，但是地方制度的改革卻遲至一八八八年「市制、町村制」的公布才有了具體的展開。維新之初，明治政府原想以幕藩時代的村落做為行政的末端機構，但是狹小的村落無法擔當近代國家日益龐雜的地方行政任務，於是新制的市町村就成為初級的地方自治團體。

然而，新制下的三十九個市以及一五八五個町村乃是合併舊有的七萬餘個町村而成。舊有的町村雖然已不再是地方自治團體下正式的行政組織，但卻是構成居民最切身相關的生活單位。大體而

言，在農村地帶就以「部落會」，在都市化較高的地帶就以「町內會」的形態存留下來，且平均普及率高達百分之九十八，成為居民與地方自治團體之間主要溝通橋樑。

(一) 「部落會」或是「町內會」的特徵

(1) 以各市町村內的一定地域(町、丁目、地區、大字、小字等)為範圍；(2) 以居住該地域的家庭為構成員，以一戶為一個單位參加為原則；(3) 以近鄰的親睦為中心，擔任日常生活的各種機能；(4) 同時亦具有輔助市町村的公共行政機能，因此多少亦具有末端行政機構的特質。至於其規模大小則因地而異，在農村地帶多則七、八十戶，少則二、三十戶；但在都市化較高的地區則亦有超過一千戶的「町內會」，因此還需下設班、組等下部機構，以維持靈活運作。

町內會採區域聯防，住戶普遍入會，町內會由住戶會員選出會長，若干副會長及婦人部長，若干副會長兼任町會之交通、防火、防盜、衛生、庶務、會計等部長。會址設於會長宅或町會會館內。

一旦加入為町內會會員，就必須遵守會內的規約，如垃圾的處理、停車的方式、參與町內的環境美化等。繳會費是起碼的義務。同時被推選為幹部或工作人員時，必須盡力去執行。

(二) 町內會的任務

住民的互相聯絡(回覽板、會報等)、區域環境美化及大掃除活動、集會設施的管理及維護、防災防火活動、運動休閒活動、文化藝術活動、道路路燈的設置與維護、交通安全、預防犯罪、盆祭等民俗活動、敬老會、成人式等的舉辦、向行政機關反應民情及提

出建議、慶弔。

(三) 町內會的法人化

依高泉益（民八十八）指出，町內會等住民自治組織，在過去，一直都被認為是一種「任意團體」，也就是不具備法律的行為能力，且財產無法以町內會名義登記，在長遠的經營或運作，有許多阻礙。因此，日本政府在平成三年，修正地方自治法時，終以「因地緣而形成的團體」名義，給予町內會等住民自治組織法人身分。依據日本的地方自治法第二百六十條之二規定：「在町或字之區域（村落之意，大村落稱大字，小村落稱小字）或其他市町村內之一定區域有住所者因地緣關係而形成之團體（以下在本條稱地緣團體），為保有地域性共同活動所需的不動產或不動產有關權利等，於取得市町村長認可時，得在其規約所定目的之範圍內，擁有權利並負擔義務。」(2)前項之認可，於地緣團體中符合左列要件者，由該團體之代表人依自治省令之規定，提出申請之。

(四) 町內會的聯合組織與協力團體

日本町內會等自治會的組織，大都有「連合會」之類的上部組織，「連合會」的業務，主要是町內會之間的聯絡協調工作，負責與行政單位及町內會之間的聯絡與傳達。其他如防災、預防犯罪、道路維修、區域內環境的清潔，交通的整理，安全管理，公園、集會所等公共設施的建設、管理與維護。並舉辦運動會、盆祭舞蹈（日本的民俗舞蹈）等活動。類似上述的事項，僅以一個町內會的力量不易處理，這時就由「連合會」出面，結合近鄰的町內會等住

民自治組織，共同協商，整合意見，以聯合的方式辦理。

在地區社會裡，除了町內會等住民自治組織外，尚有類似兒童會、學童保育會、青年團、婦人會、老人會、消防團、地區發展會、生協（類似消費者聯盟）、農協、漁協、社會福祉協議會、民生、體育、保健、環境等各種團體，這些團體組織的活動範圍，大致與町內會或連合會的範圍重疊。但跟町內會或連合會祇有橫向的關係，而各自分別有其上部組織。在這樣的情況下，町內會在許多活動事項上，就必須跟各種橫向團體有所溝通與協調，以期通力合作下，把事情辦得更好。在地區上各種團體合作共同管理地區，為維持諸團體之間尊重彼此獨立性，又要居間整合，町內會扮演著一個不可或缺的角色。在平時，地區各種團體的橫向聯繫，有助於地方的活性；在非常時期，特別是災害發生時，就能發揮很大的整合力量。

肆、我國相關基層組織現況

聞鈞天（民六十）認為：吾國之自治夙所稱者，不外兩種形式：一為社會性質而結合之團體，如會館公所等是；一為按地域情勢而形成之組織，如鄉村里閭等是。前一種之組織成分，泰半基於人的職業關係或地緣關係而結合。後一種之組合條件，完全因一定地段內之民族血緣關係或政治關係而組織。許志雄（民八十一）認為：地方自治包含兩層意義，一為「團體自治」，一為「住民自治」。所謂團體自治，係指國家領土內，另有地域團體，其具備獨

(一) 村里制度之沿革

我國之村里制度肇始於周初井田制度，歷代各朝對「村里」之稱呼或有不同，其作用則不外乎為兵制、賦稅、警衛、戶政。運作方式則有抽丁、納糧、糾察、自衛、防盜、人口、勸農、尚武、興教等。一則以輔助政府行政權之行使，一則為自治，以減少政府之負擔。

臺灣光復初期，行政長官公署，依據中央廿八年所頒之市組織法暨縣各級組織綱要之規定於民國卅五年一月底前成立里辦公處，並改原有之街庄為鄉鎮，鄉鎮以下，廢除保甲，改為村里鄰。村里設村里辦公處，置正副村里長各一人，均為無給職，由村里民大會就公民推舉之，任期二年，村里設村里幹事，縣轄市公所並得依市之自然區劃，合若干里設里聯合辦公處。第一屆村里長選舉，依民國卅五年之村里數，選出村里長六、三〇四人，開啓基層自治新頁。民國四十三年修正頒布之「臺灣省各縣市實施地方自治綱要」規定「村里設村里民大會」，「村里設村里辦公處，置村里長一人，村里長由村里公民選舉之，任期四年連選得連任，村里長受鄉（鎮、市、區）長之指揮監督，辦理村里公務及交辦事項」。依地方自治綱要規定，村里已取消副村里長一職，村里長改為村里公民直接選舉產生。村里幹事全部納入鄉鎮市區公所編制內，以協助村里地方自治推行。民國八十八年一月，「地方制度法」經立法院三讀通過，並由總統公布施行，村里制度仍繼續維持。

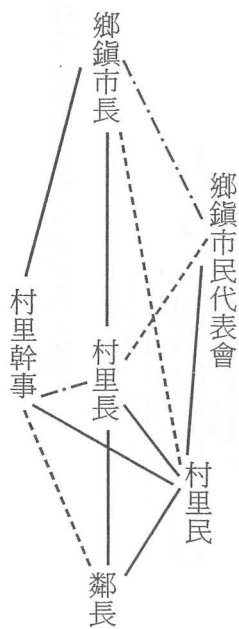
(二) 村里內之組織

在村里轄區以內，除了行政系統之村里、鄰、戶之組織外，尚有依據各種法令規章所組成之組織：

1. 鄰長：鄰之編組以三十五戶為原則，不得少於十戶多於七十戶。鄰長係由村里長遴選員報請鄉（鎮、市、區）公所聘任之，任期四年，為義務協助政府推行行政令為民服務，須與村里長、村里幹事密切配合。

2. 村里工作會報：

為鞏固基層組織，發揮村里功能，加強村里內各種基層組織之配合、協調、連繫，運用村里之綜合力量，達成村里推行各項建設及加強為民服務之目標，村里工作會報每年召開會議二次，行政庶務由村里幹事兼辦。所需經費由鄉（鎮、市、區）公所編列年度預算辦理。村里工作會報由村里長、村里幹事、警勤區警員、學區內國民中小學校代表、衛生所代表、後備軍人輔導組長、婦女代表、社區發展協會代表、農事小組長、水利小組長、漁民小組長、宗教團體、鄰長及地方熱心人士等共同組成，由村里長主持為原則，或由出席人員互推之。



村里長角色組織關係圖

註：——為直接或隸屬關係，|·|·|·為負責關係，·····為間接或協調關係。亦即是：村里長隸屬鄉鎮市長，鄰長隸屬村里長，村里幹事隸屬鄉鎮市長，並向村里長負責。鄉鎮市長向鄉鎮代表會負責。村里民與村里長、村里幹事、鄰長、鄉鎮市民代表為直接關係。村里長與鄉鎮市民代表為間接關係，村里幹事與鄰長為協調關係。鄉鎮市長與村里民為間接關係。

資料來源：黃正雄，村里長角色之研究，中國文化大學政治學研究所碩士論文，民七十六年，頁二十三。

3. 村里民大會：

依「地方制度法」第六十條規定，村（里）得召集村（里）民大會或基層建設座談會：。為表達民意，宣導政令，促進地方自治建設，村里民大會每年召開一次，係村里公民集會，大會由村里長擔任主席，開會時各相關單位應派員列席，村里民大會之職權包括：議決村里公約、村里興革事項、村里辦公處之提案、村里民建議事項，聽取村里辦公處工作報告，表彰村里內好人好事等。

(三) 村里行政區域

為促進村里行政區域合理化，村里之編組除地理環境、交通狀況、人民生活習俗等因素，其轄內戶數以下列條件為標準：

1. 人口密集、交通方便地區之村里，其戶數以七百戶至一千四百戶為原則，超過一千四百戶者得依規定程序劃分為二村里。

2. 交通方便但人口分散地區之村里，其戶數以五百戶至一千戶為原則，超過一千戶得依規定程序劃分為二村里。

3. 山區交通不便需要徒步始能與村里聯繫者，三百戶左右劃為一村里。

(四) 問題探討

依林瑞穗（民八十五）認為我國現行村里制度有下列問題值得探討：

1. 村里數目：目前各村里面積大小十分懸殊，若干縣市中村里平均面積差距頗大，但我國現行村里制度，基本上卻是齊頭式平等：村里均設有村里民大會、民選村里長一人，屬於公務人員之村里幹事一人。這種設計對人口外流嚴重的偏遠地區而言，或許顯得過度優渥；但對於人口集居，屬於現代工商社會之里鄰而言，恐又無法承擔起廣泛的文化、藝術、休閒、生活服務功能。

2. 任務：村里的任務不外辦理典型村里事項（自治事項）、協助上級政府執行法律（委辦事項）、就村里內事項循各種管道向上級反應（建議、參與權或聽證權）。但越是人口集居且工商社會之村里，人民生活中所期待的服務絕非例行性、瑣瑣性、機械性的查核或告知工作而已；為解除機械式工作後生活的無聊性，也為解決人口急遽增加導致的各項社會、文化問題，甚至做為向相鄰村里或上級政府的施政要求，都必須透過更多、更大的組織與人力因應。

3. 村里民大會：村里民大會係最高議事機關，且為自治最高單位，村里長只是執行機構。但因村里民大會不常召開，村里長從而具有相當大的權限，因此若村里民大會召開因種種因素致人員出席不易，則有必要考慮改以類似德國之村里諮詢委員會的設計，使村里

事項能經由代表們的決議而變得更周延，民意的反映更暢通。

三、公寓大廈管理組織

(一) 公寓大廈管理組織之立法

公寓大廈之法律關係內含著相鄰關係、共同關係、團體關係等三重構造之社會、經濟有機組織體。所謂分戶出售的公寓，有稱集合住宅、共管式住宅或多元化住宅，每一住戶擁有獨享權利之居住空間，並對共用之土地或設施，共同持分其所有權。依陳俊樵（民八十七）認為：公寓大廈之私人財產權之所有權，不僅有權利，亦有義務，所有權之行使，不但係為個人私益，對社會亦應有其應盡之職分，必須兼顧社會之利益。

依溫豐文（民八十六）認為：近年來由於工商繁榮，地狹人稠，地價飆漲，以致高層鋼筋建築日增，因而改變了傳統以三合院、透天厝為主的居住形態；影響所及，建物區分所有盛行，自然也必須有新的法律秩序加以支撐。換言之，公寓大廈成為臺灣社會，尤其都會地區，生活空間形態的新主流，取代了傳統以宗姓、血緣、街坊鄰里為基礎的社會、經濟秩序。這種新的社會、經濟與法律秩序，便是民國八十四年六月二十八日總統明令公布所謂住戶憲章的「公寓大廈管理條例」於焉訂定的主因。

公寓大廈管理條例訂定目的在於加強公寓大廈之管理維護，提昇居住品質，條文分為總則、住戶之權利義務、管理組織、罰則、附則等五章。其立法意旨具有以下特色：就法律層面而言，旨在

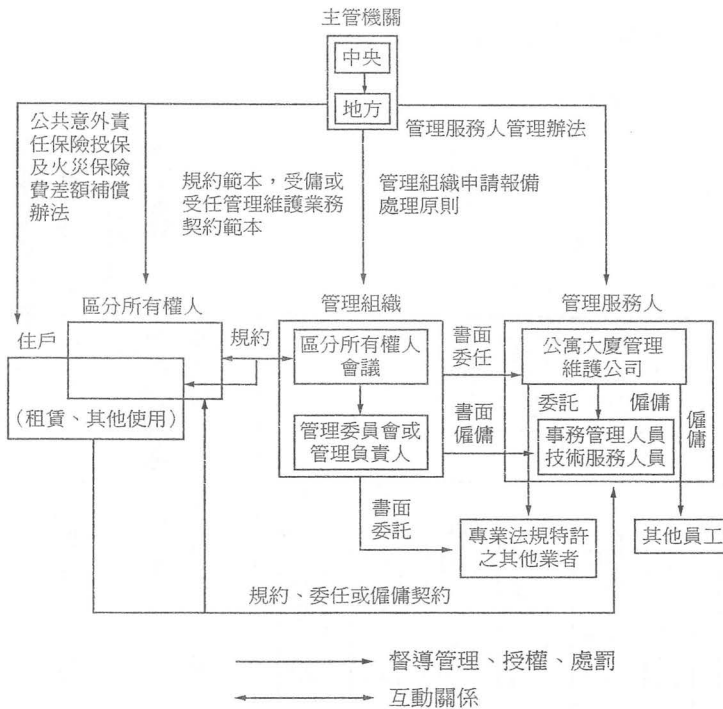
「民法物權主體化」、「敦親睦鄰立法化」、「管理組織民主化」、「公共安全入刑化」，以確立自治管理體制；就社會層面而言，藉由住戶間之互動、互助關係及社區活動及發展計畫的重視，以達到凝聚社區生活共同體意識；就經濟層面而言，藉管理組織、管理規約、經費籌措、基金設立，永續經營，建物得以妥適維護，住戶互動得以和諧相處，以保品質及商品價值。該條例公布實施後，已見到具體績效，除住戶組織管理委員會，自律自行管理外，並得請求公權力行使，達到他律維護法律秩序的目的，使公寓大廈管理制度，達到公共安居、公共安寧、公共安全等「三安目標」。

(二) 公寓大廈管理制度

有關公寓大廈之管理，有兩個體系：一為行政機關本於行政權作用，對建築物所為之行政管理；一為區分所有權人自行訂定管理規約，自組管理委員會或自置管理人員所為之自治管理。前者規定於建築法規中，由行政機關為之；後者則由建物區分所有權人依公寓大廈管理條例與民法有關規定為之。其管理方式不外管理委員會與管理負責人方式、自主管理方式與委託管理方式、全部委託管理方式與部分委託管理方式、管理方式與非管理方式。管理內容依其性質可分為物的管理與人的管理。

依溫豐文（民八十六）認為區分所有權之創設，恆以一棟建築物為基礎。惟居住在同一屋簷下之區分所有人，就人數言，因公寓大廈規模大小不同，有多到數千人共住一棟大樓，有的僅為數十人共住一棟小樓房。就區分所有人之資力言，有的財力雄厚；有的財

公寓大廈管理組織運作關係圖



資料來源：高永昆、李永然、劉智園合著，公寓大廈管理服務人之管理與保全實務，永然文化公司，民八十八，頁六十三、一百三十四、一百三十六。

力有限，連樓梯間之電費亦斤斤計較。就大樓居住人之心態言，長久居住的人期待管理方法盡善盡美，暫時落腳的人對管理方法認為愈簡單愈好，而置產保值者或房屋的投機客，因無居住或出租之意，則希望不要負擔管理費。像這樣複雜之背景，要統一區分所有

人之意思，頗為困難。因而需要有一超越個人間之團體組織，然後藉該團體組織之力量，妥訂管理規約，處理共同事項，以維護公寓大廈各部分應有之機能及解決彼此間之紛爭，進而維持共同生活秩序，促進彼此間之共同利益。

依高永昆（民八十八）認為管理組織包括區分所有權人會議，以及管理委員會或管理負責人。

1. 區分所有權人會議：指區分所有權人為共同事務及涉及權利義務之有關事項，召集全體區分所有權人所舉行之會議，每年至少應召開定期會議一次，並得召開臨時會議。

2. 管理委員會：住戶為執行區分所有權人會議決議事項暨公寓大廈管理維護工作，互選管理委員若干人設立之組織，規約範本規定委員名額最多為二十一名，並互推一人為主任委員，對外代表管理委員會，管理委員會之組織及選任應於規約中定之。管理委員、主任委員及管理負責人任期一年，連選得連任。未成立管理委員會，由區分所有權人及住戶互推一人為負責管理公寓大廈事務。管理委員會或管理負責人應向區分所有權人會議負責，並向其報告會務。

註：

(一) 法令依據：

1. 《公寓大廈管理條例》暨《施行細則》、《規約範本》、《管理組織申請報備處理原則》、《管理服務人管理辦法》、《公共意外責任保險投保及火災保險費差額補償辦法》、《公寓大廈管理維護公司受任管理

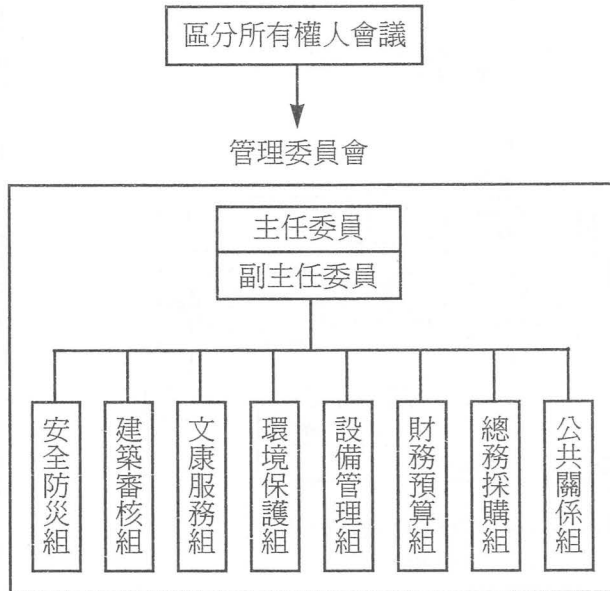
維護業務契約範本》。

2. 相關法律：《保全業法》、《消防法》、《建築法》、《廢棄物清理法》。

3. 主管機關：(1)內政部營建署（建管組）。
(2)各縣市政府（工務局或市、鄉、鎮、區

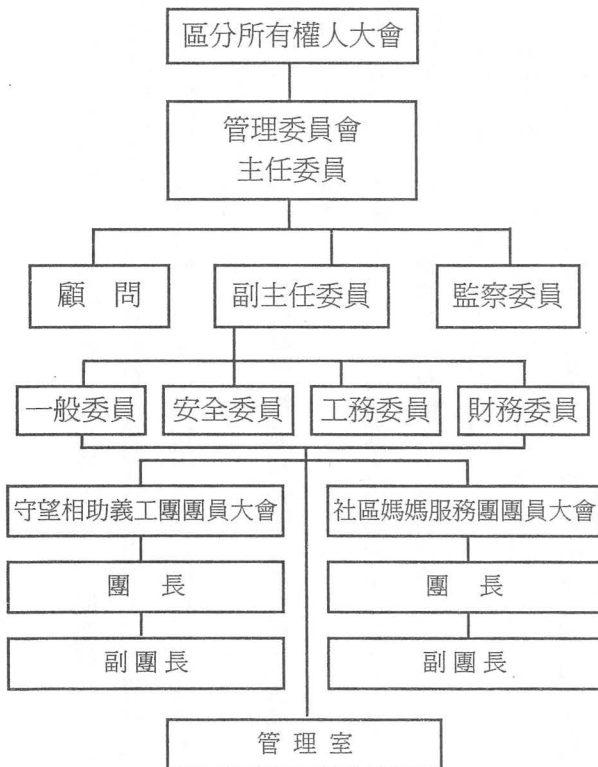
公寓大廈管理組織

範例一



◎管理委員會之分組與職掌宜規定於規約中，各種分組方式或名稱可視各社區之需要或偏好決定之。
◎每二月宜至少召開管理委員會一次，必要時應隨時召開，但各組委員宜經常研商並督導管理服務中心，確實執行管理維護工作。

範例二



(二) 關係人：

公所)。

1. 區分所有權人(含繼承人)、住戶、管理委員。

2. 管理組織：區分所有權人會議、管理委員會、管理負責人。
3. 管理服務人：(1)法人：公寓大廈管理維護公司。

(2) 自然人：公寓大廈事務管理人員、公寓大廈技術服務人員(防火避難設施類、設備安全類技術服務人員)。

(三) 相關契約：規約、僱傭或委任契約、複委任契約、租賃或其他使用契約。

四、守望相助組織

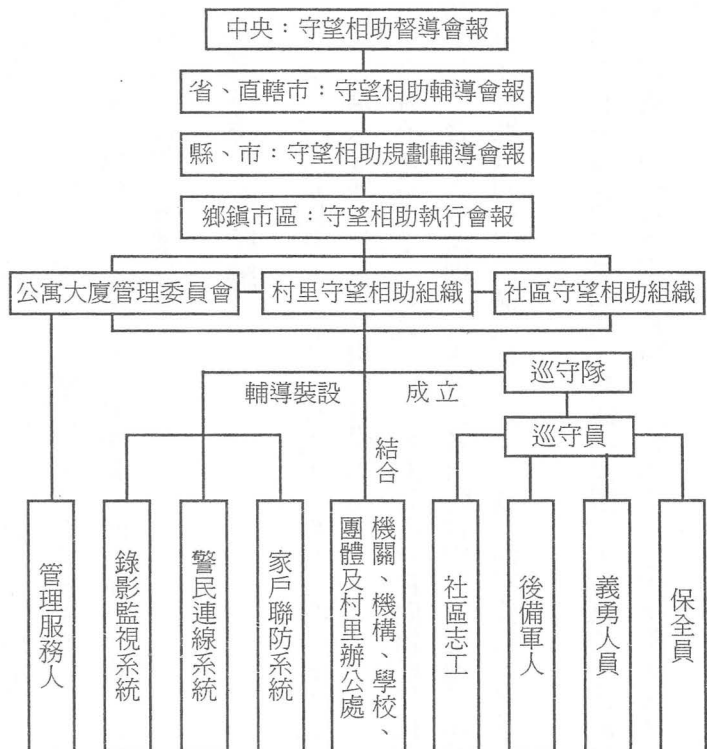
依張慶裕（民八十七）認為：「守望相助」的宗旨，在於「以敦睦鄰居，增進情誼，培養互助互愛精神，達成守望相助為目的」；政府鑑於此一傳統文化日漸式微，早自民國六十二年內政部公告「守望相助推行要點」一種，通令有關單位，積極輔導村里實施守望相助工作，冀能恢復傳統美德，凝聚民眾力量，建立祥和社會。民國八十五年行政院召開「全國治安會議」，獲致「積極推行社區守望相助」及「普遍推廣家戶聯防警民連線系統」之結論，為具體推行，內政部於民國八十七年發布「建立全國社區治安維護體系——守望相助再出發推行方案」成立各級會報落實推行、籲請民眾支持及參與、輔導成立管理組織、成立巡守隊、裝設保全設施、獎勵及慰問熱心人士。

伍、社區發展組織模式之探討

一、社區發展推行組織

社區發展在世界各地的廣泛推展，結合民眾教育、農業推廣、合作事業和鄉村建設等擴大工作內容，戰後以社區發展方式推動各國的社會改造運動，許多已開發與開發中國家，都採取符合各自社會背景的社區發展推行組織方式；經分析，可分成整體模式、寄辦整合模式和分散模式等三種。

推行守望相助建立全國治安維護體系組織系統表



(一) 整體模式

1. 印度的社區發展推行組織：印度政府為推行社區發展工作，設置中央委員會從事社區發展一般政策之規劃與研討。在中央委員會之下設有兩個執行機構：一是社區發展計畫總署，負責推行各種社區發展計畫；二是農業推廣總署，從事推行農業改良及農民生活的改善計畫。

2. 菲律賓的社區發展推行組織：菲律賓政府曾設立社區發展總統助理辦公室，特派總統助理一人，代表總統負責執行全國的社區發展工作。在省、市、鄉各級分別設有社區發展委員會推行各項社區發展工作。

(二) 寄辦整合模式

各種計畫統一規劃，視其性質分別由各有關單位，並有計畫地動員區域內之人力、物力、財力，配合政府各部門之施政計畫與財力支援，以增進區內人民生活條件，提高生活品質。此一模式如牙買加為推行社區發展，由政府各部、志願機構及團體之代表組織全國社會福利委員會，負責社區之社會、經濟、文化規劃、協調工作，而實際工作則由該國社會福利部執行。

(三) 分散模式

各種計畫分別由不同的單位規劃，並分別由各該單位負責執行。美國推行社區發展屬此一模式。由於美國政府一向主張分權，故各州政府均可自行規劃社區發展計畫，各人民團體，亦可以推行社區發展計畫，或以社會福利為主，或以成人教育為主，或以經濟發展為主，各有不同。

社區發展是綜合性工作，但各項工作隸屬體系不同，到基層各有不同組織，經費來源不同，各有一條鞭的組織，各有各的指揮督導體系，為避免各自為政，互打對台，相輔相成，在協調配合方面，高階層決策單位，要重視政策的協調與契合，地方以協調單位來分工合作，而技巧上以計畫來貫徹，在作法上是以某單位的主辦

業務為主，列出其他單位配合項目，融入整體計畫，協調配合推動。早期我國社區發展工作，以社政單位為綜合業務單位，訂定社區發展長期計畫，民政、建設、教育、衛生、環保、農糧、警察單位將各項相關業務項目配合計畫協同辦理，各有關業務單位於年度開始，將實施項目，分配數量及經費通知社政單位彙整，統一令飭基層單位在社區中合併規劃實施。此一模式，係屬寄辦整合模式。但目前社區發展工作，雖在社區發展工作綱要第三條及第四條規定各級政府應組織社區發展促進會及相互配合支援，此項規定之政策協調與契合工作，已名存實亡，各單位已較少將業務實施項目、經費統合在社區內執行。社政單位每有唱獨腳戲的孤單感，現行我國社區發展模式較類似分散模式。

一、社區發展工作組織

社區發展基層實際執行工作之組織型態，如以住戶入會方式區分有住戶普遍入會模式及住戶自由入會模式兩種：

(一) 住戶普遍入會模式：日本各區町內會民間組織係採區域聯防，住戶普遍入會原則，町內會以各市町村內的一定地域為範圍，以居住該地域的家庭為構成員，以一戶為一個單位加入會員為原則。

(二) 住戶自由入會模式：我國在民國八十年以前依社區發展工作綱領成立的社區理事會是戶必入會代表社區內全體居民共同

利益的組織，其理事由全體居民平均地域遴選出的一種社會運動機構組織，民國八十年以後，依現行社區發展工作綱要成立的社區發展協會屬公益社團性質，協會設會員大會、理事會、監事會。會員組成，其中個人會員由社區內年滿二十歲以上居民志願申請加入，一戶可有數人加入為會員，既然非屬全社區住戶普遍入會，協會祇是一些志同道合的居民的社團組織。惟協會所舉辦之社區公益性活動，任何人均歡迎參加。

陸、因應社會變遷基層組織 何去何從

依林瑞穗（民八十五）認為村里是行政組織，社區發展協會則是社會組織，屬於民間組織。一般而言，社區面積越寬廣，居民人口多，則越可能出於需要而有較多的社區專業社團；反之，在較小的聚落裡，則單一組織是常態。根據國內文獻，並參考外國制度，林瑞穗設計出社區組織與村里組織分合之七大理念型，分別為：

一、維持現制，不做改變

完全維持現制而不加任何改變，但容易啓人抱殘守缺，故步自封的疑竇。

二、廢除村里，維持社區

這是激烈的改革，原來在地方最基層擔負政治性與行政性功能的村里，將被社區發展協會所取代，政府派到村里的人員（村里幹事）、經費，移轉到社區發展協會。

三、廢除社區，維持村里

本項改革也是屬於重大變革，但有更根本的困難：首先，社區主義是世界及台灣地區當今重要的思潮；其次，社區制度迄今並無呈現嚴重的弊病，其往往具有補充村里在文化休閒活動上及落實福利社區化的功能；第三，社區係民間自發性的社團組織，在其未違憲或未違法的情況下，吾人難以禁止民眾成立社區發展協會。

四、二制併存，但刻意發展一方

第一種類型是強化村里，將村里功能由行政事務性轉為兼具文化性、休閒性、生活性活動的發動或協調，但與此同時則仍然維持社區。

第二種模式則是強化社區。手段是將現行村里轄區擴大，使一個鄉鎮市區內約只剩有三至五個村里，村里之下當然是社區發展協會，未來活動主要發動者將是社區發展協會，村里長只是協調機制，此一模式有點類似日本町內會及町內會連合會上下層級的設計。

五、維持現制，但改善二制分立之缺失

引進村里與社區之間的連結機制。我國在早年社區理事會時代，村里長係當然理事，其意見可以充分反映在社區發展協會的決議過程。但目前村里長已非法定的當然理事，以致於不少地區，村里與社區間失去固定的連結機制。爲了連接二者，似可考慮修改相關社區發展法令參考德國村里制度，因德國村里中並非以村里長爲主，最重要決策機構是村里諮議委員會，委員由居民直接選舉產生，再由委員們互選產生諮議委員會主席，其地位便類似於我國的村里長。德國這套制度使得社區內重要團體均可選出代表進入諮議委員會中。

六、維持二制，改善二制分立之缺失，且積極鼓勵合併

所謂「鼓勵合併」，係指官方將原則上同意社區與村里經由合議後所提出的合併申請案。

七、加強村里，改革社區

本類型主張廢除「一村里一社區」，改以一村里內可以有多种類型之社區組織或專業性社團。

至於都市型的地區，江明修（民八十六）在區公所定位及組織之功能研究中亦認爲應重新定位里辦公室及社區發展協會，亦就是在與里鄰組織的互動上，重新考量區長與里長的關係，里長是否民選，可進一步考量；未來能將社區與里民活動及區公所活動合作，首先，從加強兩者公共服務的教育及合作機制、打破一里一社區的

概念，及重新定位社區等方向著手，從行政面做些改變，不要再與里夾雜有政治角力或選舉角色因素，單純化問題。里辦公處及社區發展協會的定位，在不廢止里辦公處及社區發展協會的原則下，宜打破一里一社區的做法及認知，並建立里長與社區發展協會理事長合作機制或委員會，加強里長的行政知能及公共服務的精神，活絡社區多元的發展，使社區發展會有更大彈性，逐步從減低政治力或行政上的思維，而將社區發展協會定位爲「生活圈共同體的凝聚」，如此當可增加區政功能的發揮及增加民眾的社區認同感，以凝聚社群意識，並配合學校，不斷進行社區的營造。

柒、改進措施

一、重新調整社區發展長期計畫

社區發展是一種組織與教育過程，亦是一種行動方案計畫，社區居民的需求及生活環境、生活品質的提昇是整體的、全面性的，爲配合國家施政，根據深入調查與研究，切實依照社區環境及社會變遷需要，重新訂定長期計畫，新添社區發展工作任務並釐訂進度，籌措經費，明確分工。尤其應加強社區發展工作，中央與地方政府經費及工作垂直分工，以及同級政府相關單位橫向分工及聯繫配合。

二、調整社區發展推行組織體系

依「社區發展工作綱要」第四條明訂各級主管機關爲協調、研

究、審議、諮詢及推動社區發展促進委員會，屬任務編組，雖各級社區發展促進委員會已組設，惟委員是否已盡網羅相配合單位代表，是否已發揮組織功能，尙待商榷，亟需檢討改進，俾充實指揮系統，建立整體規劃與策進活動，就社區發展之未來走向及具體策略研商可行方案。

三、重為定位社區發展組織模式

社區發展最基層組織型態由原住戶普遍入會的社區理事會之社會運動機構，改採為住戶自由入會依人民團體法設立之社區發展協會，是一種充分自律的公益社團法人，具權利義務主體之法人地位，並期盼與村里行政之功能明確區隔。

惟因新改組設立之社區發展協會所劃定的社區範圍仍甚多是一社區包括一村里，造成與村里行政角色無法釐清的窘境。其解決途徑，依現實環境及未來理想，分階段實施。

(一) 短期措施：今後社區組織如何更民間化，並使社區與村里不致出現「重複重疊」之現象，社區區域劃定一社區儘量跨越二個或二個以上村里，以共同生活圈為劃設範圍。重新審視加強社區發展工作與村里行政單位配合聯繫方案執行成效。

(二) 長期措施：將社區組織與村里行政體系，研究改採日本各町內會組織模式，或採德國村里制度，以村里諮議委員會為決策機構，委員由居民直接選舉產生，再由委員互選產生村里長之間接選舉方式。

捌、結語

基層組織型態，原無定式，各國多因其文化背景及社會情境不同而異，現階段我國社區發展推行組織體系之設計，依「社區發展工作綱要」之規定，社區發展是綜合性工作，但各項工作項目隸屬不同體系，到基層各有不同組織，經費來源不同，各有一條鞭組織指揮體系，為避免各自為政，能相輔相成，協調配合，整體發展，我國社區發展推行組織體系，仍以寄辦整合模式為宜；至於社區發展及村里行政組織，為能顧及傳統，兼顧社會功能需求，避免兩者出現重複重疊現象，現階段基層組織，林瑞穗所設計之社區組織與村里組織七大理念型之第四種類型「二制併存，但刻意發展一方」或第五種類型「維持現制，但改善二制分立之缺失」等兩種類型均值得參採，甚且日本町內會組織及德國村里諮議委員會的組織架構及運作方式，亦可供作今後改進之參考。

社區組織、村里組織及公寓大廈管理組織是具體而微的政治、經濟、社會、文化縮影，也是公民訓練最佳場所，走出家庭就是社區，人們在社區中學會關心公眾事務，學會民主自治，學會團結共榮，其重要性不言而喻。

社區組織與村里行政在完成階段性功能後，能否順利轉型，能否整合再重新出發，邁向一個新的里程，國人需要共同運用大智慧，整合資源，分工協力，才能使基層落實生根，持續發展。

(本文作者現任內政部參事)

參考書目：

內政部 地方制度法 民國八十八年

內政部 加強社區發展工作與村里行政聯繫配合研討會實錄 民國七十二年

十二年

江明修 台北市區公所定位及組織之功能研究 台北市政府研考會

民國八十六年

林振春 社區小百科 光寶文教基金會 民國八十七年

林瑞穗 社區發展與村里組織功能問題之探討 行政院研考會 民國八十五年

八十五年

施嘉明譯 日本地方自治法暨地方財政法 內政部 民國八十二年

高永昆、李永然、劉智園 公寓大廈管理服務人之管理與保全實務

永然文化公司 民國八十八年

高泉益 安定日本社會的力量——社區組織町內會 臺灣商務印書館

民國八十八年

陳志豪 論「行政組織」的健全 中國地方自治第四十五卷第一期

中國地方自治學會 民國八十一年

陳俊樵 區分所有建築物管理問題之研究 國立中興大學法律研究所

博士論文 民國八十七年

陳亮全 中華民國社區營造學會的創設與展望 九六年臺北國際社會

教育學術研討會論文 中華民國社區教育學會 民國八十五年

張慶裕 推動社區守望相助制度之構想及規劃 社區發展季刊第八十

二期 社區發展雜誌社 民國八十七年

許志雄 地方自治的觀念與理念 地方自治之研究 業強出版社 民國八十一年

八十一年

聞鈞天 中國保甲制度 臺灣商務印書館 民國六十五年

黃正雄 村里長角色之研究 中國文化大學政治學碩士論文 民國七十六年

十六年

雷飛龍 「社區發展與地方自治兩者可否合併」專題研究報告 內政

部 民國七十四年

溫豐文 公寓大廈管理問題之研究 行政院研考會 民國八十六年

楊朝祥 推動政府再造迎接新世紀 研考雙月刊第二〇五期 行政院研

考會 民國八十七年六月

臺灣省政府民政廳 臺灣省村里組織功能 民國八十七年

蕭玉煌 社區組織與發展 社會問題與適應 揚智文化公司 民國八十六

年