

健全基層自治組織功能芻議

施劍英

一、臺灣地方基層行政組織的回顧

(一) 明清及日據時期

民國以前，朝建設官，止於州縣，鄉里之長，胥由地方推舉，官制不與焉。

鄭成功入主臺灣，地方制度，縣城各坊置簽首、鄉村各里置總理，概由士紳推選，十戶為牌立牌長，十牌為甲立甲長，十甲為保立保長，廝理各事，彙報於官。

清廷領臺之後，雍正十一年開始，城市分段、境、街、段及境各置簽首，由士紳連署，請知府派任。鄉村分里、堡、街、庄、社、里及堡分置總理，由耆老推舉，請知縣委派。街、庄、社各置社正，由居民推舉，經總理轉報知府委派。

同治十三年，沈葆楨主臺，復保甲制，城內設保甲局，城外設保甲分局。

光緒十三年，劉銘傳主政，恢復明制，甲長以上設牌頭，甲長以下設保正，臺北設保甲總局，鄉村設街、庄、社。山地番社歸撫墾局，派正副社長，統治番民。

光緒廿一年，日寇侵臺，初行軍管制，廿四年立保甲條例，行保甲制，保甲長為民選，但須官方認可。

宣統元年，保以上設區，保甲長由區長管轄，民國九年，改行市街庄制，街庄下分區，城市之區置區長，街庄之區置總代，區下置方面委員。

三十二年十月，太平洋戰爭爆發，基層組織改變，市下置區會，街庄下置部落會，各設會長以代保正，下設奉公班代甲長，各區市、街、庄除市長由官派外，餘均為名譽職。

(二) 光復以後基層行政制度

民國卅四年十月廿五日，臺灣光復，地方行政區分為八縣，九省轄市。將制之郡、市、街、庄改為區、市、鎮、鄉、(區於四十年撤消)四十年四月，省領地方自治綱要，八月十日，行政院重劃臺灣行政區域，分設十八縣，五省轄市，鄉鎮以下設村里，在鄉稱村，在鎮稱里，初定村以一五〇戶為準，至少一〇〇戶，至多二〇〇戶，里以二〇〇戶為準，至少一五〇戶，至多三百戶。村里以下為鄰，以十戶為準。

村里設村里辦公處，置村里長、幹事、村里長為民選，村里幹事由鄉鎮長派任。

二、現行基層行政組織之檢討

民國卅五年一月十九日，臺灣省頒布鄉鎮組織規程，第七章，第六十六條

：一村里設村里辦公處，置村長一人，受鄉鎮長之監督指揮，辦理本村里自治事項，及執行縣政府委辦事項，並置副村里長一人襄助之。

村里長採選舉制（六七條）任期二年。為無給職，（七〇條），得酌領辦公費。並得設村里幹事一—二人（七一—七二條）。上述村里組織法規，為現行村里組織之最早依據，現行村里組織，則依據省地方自治綱要第七條所規定，新舊規章大同小異，除副村長制刪除外，幹事規定一人，戶數上千。

現在村辦公處組織，名分上有村長、里長、有幹事、有鄰長，但村里辦公處，多把牌子掛在村里長住宅門口，根本沒有辦公室，村里長每月有五百元公費，不必報銷，另外有三百元辦公費，要檢據報銷，前者視為村里長的像徵性報酬，後者多由村里幹事辦理報銷，概括而言，一村里辦公處，每月有八百—一千元經費，村里長與幹事平均消受。至於村里長那五百元，實際上不夠他開會的交通費，及經常接待村里民洽公人員的茶水、香煙等開支。

村幹事，他依規定上午到鄉公所辦公，下午到村里辦公，事實上村里幹事平均每週只到村里辦公處一次、二次，鄉鎮公所把村里幹事視同本所的職員，連值日也照輪，所以村里幹事，根本是鄉公所的內部職員，村里辦公處的客人一樣，有些鄉鎮，村里幹事的需要與否，完全視鄉鎮公所本身需要與否來決定，如果鄉鎮公所不需要了，他可以經費員額不足為詞，根本不照每一村里一幹事標準任用，很多村里，根本沒有幹事，而由其他幹事掛名兼任，像這樣的村里組織，這樣的監督方法，村長又沒有薪水，要為自己生活奔忙，村里幹事拿了薪水，又在鄉鎮公所上班、值班，很少在村里辦公處，這個村里辦公處，如果村里長有責任心，有服務修養，倒還算數，否則，靠這種組織為民服務，實在不敢寄以厚望。

今天的村里辦公處，依權責平時要為民服務，肅奸防諜，戰時要動員作戰，保鄉衛國，責任重大，非同兒戲，却是要人沒有人，要錢沒有錢，他又如何去發揮力量，克盡責任呢？！

村里民大會，（自治綱要第六六條）是村里的權力機構，也是村里的民意機關，但大多村里沒有集會場所，村里民大會又不宜到村以外去召開，所以有

學校的村里還勉可實施，其他就只好在村里的住宅，臻二、三十個人算了，有時村里民大會，除了上級大員外，就是少數鄰長充場面，村里居民根本不來，來了也是老太太、小孩子，因為站沒有站處，坐沒有坐位，說了話又不生作用，討論通過的決議，上級也不重視，所以到現在，村里民都不願出席村里民大會，什麼摸彩、餘興、放電影，大會就變質了。

三、基層組織功能健全的芻議

蔣院長一肩擔國家之責任，上自中央的經國大計，下至里鄰的人民生活，匪注筆筆，所以一再召示，要施政往下紮根，要做好地方的基層工作，筆者認為地方行政基層在村里，而現行的村里組織，形同虛級，實在有違院長殷切的訓示，村里組織，如果讓他停留在現狀，那就不如撤銷，以免浪費公帑，而鄉鎮公所與民衆之間之連絡，可由各地社區理事會，或自治會來負責。現在有些自治會，在村里之中，甚具行政能量，與村里辦公處比，只有過之而無不及，鄉鎮公所對各社區自治會之重視，也比村里辦公處更多，有些村里民大會建議案都不得其值的事，自治會倒可完成其任務，可見一斑了。

假如我們確定村里鄰為地方行政基層機關的原則不變，我們就應該面對現實，貫徹院長向基層紮根的召示，不可諱疾忌醫，不可拘泥現制，應往法令及制度上大力革新，使村里鄰確能成為民衆服務的最親民機關，下面僅就個人從事村里工作的心得，建議地方政制主管當局，斟酌參考：

(一) 村里長應該為專任職，使能忠誠服務，不為自己生活奔波，期能以專責成。

(二) 現行有名無費的村里幹事一職，應予撤銷，將其人事經費，移作村里長待遇。

(三) 鄰長應比照現行村里長，每月酌致三—五百元津貼，以慰辛勤。

村長一人有薪水，他一家人都會同父子兵上陣一樣，同心合力，為民服務，而且能全天候為民服務，把村里應做的事做好。

村幹事一人拿薪水，半天規定在鄉鎮公所上班，另半天也很少到村里來，就偶而來了，遲到早退，工商業社會，村里居民，白天上工、上班的居多。想

辦點私事，都須在上班前，下班後，但村里幹事上班前不到村里，下班後又下班去了，實在很難適應村里的需要。

如果村里長改爲有給職專任，不限上下班時間，全天候爲民服務，就能合乎工商業社會的村里民衆需要。

鄉長們如每月有數百元津貼，自然就有人會願意擔任，也會樂得爲鄰居服務，再不需村里長用私誼去找人來掛名了。

村長改爲有給職，仍可照現行選舉制，但有候選條件，應具考試及格，年齡在六十歲以下（村里長任期現爲四年，卸任時恰好爲六十五歲），以維持基層幹部素質。

(d) 村里民大會應改爲鄉長會議，每三個月召集一次，必要時得召開臨時會議，爲村里權力機關。

(e) 各鄉應召開戶長會議，每二月一次，必要時得召開臨時會議，聽取民衆意見，反映上級參考。

(f) 廢止村里民大會制度，因大多村里無集會場所，召開不易，流爲形式，虛應故事，且半年一次，於事無補，徒然爲鄉鎮公所職員找加班，出差的機會，改開鄉長會議，及各鄉召開戶長會議後，集會場地問題頓可消除，開會時間二小時也恰好，不似村里民大會，二個小時除了村里工作報告，政令宣導，能給村里民發言時間甚少，使來開會的人都感乏味，加上村里民大會的決議，對村里辦公處，對鄉鎮公所，皆屬建議性質，無約束力，鄉鎮公所對這些建議案，百分之九十九來諸高閣，或作些文書遊戲，應付了事。久而久之，失信於民，這樣演變結果，就是目前村里民大會召開不起的根源。

再就村里民召開大會的基本意義言①政令宣導，②反映民意，③公民訓練，就這三項而言，在光復以前，光復初期，人口稀散，村里零落，交通不便，民智閉塞，傳播事業未普及，運用村里民大會溝通民意，推行政令尚有其需要性，今天，民智大開，村里櫛比，交通方便，傳播事業鼎盛，尤其行憲已卅餘年，政令宣導，民意反映，公民訓練，如果仍賴六個月一次，而且每次二個小時的村里民大會，那不僅方法落伍，施政的觀念也確實需要革新了。準此，現行村里民大會制度，理應廢止。

(v) 村里行政區之劃定：村里爲行政組織的基層，與人民生活關係極爲密切，其行政區應就其地理概況，人文史略，風俗習慣，交通狀況，慎重厘定，厘定之後，不宜輕易變更，以免戶籍、地籍、稅籍、學區等時常變更，徒增困擾，現行行政區依人口標準增減，作村里重劃依據，實屬欠當，若以人口增減與村里行政能量不能平衡而必須重劃來適應，而使村里的戶籍、地籍、稅籍、學區等一再變更，不如把村里辦公處的工作人員採彈性編制，隨村里人口增減來調整工作人員數來得方便，比如人口增一倍之村里，可設副村里長，或設辦事員，比劃分後增加一個村里辦公處，使人民戶籍等全面重改，要省事得多了，行政區永遠固定，更可鞏固村里人民的團隊精神，增加睦鄰觀念，促進守望相助，也利於政令實施。

(vi) 充實村里業務，強化村里功能，消除鄉鎮級行政機構的膨脹。現行村里辦公處，由於村里幹事實際在鄉公所辦公，村里辦公處除能蓋個證明章外，（現在規定村里印信由幹事保管，連正式證明也不容易辦了）確也沒有什麼實際事務，事實上村里民經常需要協助的事，爲戶籍異動登記、繳納各種稅款、支付水電報費、水電故障修理、溝渠淤塞清除、托嬰、托兒，都可由村里辦公處代辦，或授權村里辦公處處理，可給村里民很多方便，改變村里辦公處與村里民痛癢無關的現狀，如戶籍異動，戶政事務所亦分村里處理，若由村里辦公處負責，當更便民，亦可減輕戶政業務的膨脹，但村里現行業務，不管戶籍，村里民遷徙情形無從掌握，還談什麼動員民力資源，鄉公所尚有一些業務，可交村里承處，減少人民遠道奔波，實是便民最好的德政。

四、結 論

村里行政，深入基層，最易親民，可說衆目所視，衆人所指，其良窳，關係政治之隆污，人民的福祉最鉅，村里組織如臻健全，村里長須有實職及服務能力，進而爲民敬重，則凡地方行政的健全，社會民力的動員、運用，都可收立竿見影之效，所望民政主管當局，竭智盡力，把基層政制做好，若確實做不好，就該勇於革新、易制，所謂窮則變，變則通，不可就於積習，惑於不做不錯的邪論，村里制度已到取捨的分水嶺，願賢者決之，能者行之。