

# 臺北市里長如何運用里鄰建設服務 經費：以信義區為例\*

楊永年\*\*、王宏文\*\*\*

## 摘要

里長是我國最基層的民選公職人員，在地方治理中扮演重要角色，而其所能掌握運用的最重要資源之一為里鄰建設服務經費，本文依據分配政治理論來探討臺北市里長如何分配里鄰建設服務經費，希望能充實國內分配政治相關研究，也能深入了解基層治理的實況。

本文研究對象為信義區 2011 年至 2014 年第 11 屆的里長，並採取質化與量化的研究方法。依據訪談結果，筆者將建設經費分為四類，分析結果顯示各里之經費運用有很大的差異，且會受到里內的地區特性、里長特性與偏好、及政治因素的影響。此外，里長在選舉年時，會將較多的經費分配在守望相助的項目上。

最後，訪談結果顯示里長在建設經費的決策過程幾乎都是由里長主導，雖然有依循法規進行討論與公告，但多流於形式，民眾參與程度不佳，因此本文提出兩項政策建議，一是在經費決策過程中，採用參與式預算的方式，以提高里民的參與，第二是各里的建設經費總額應考量各里的地區特性。

**關鍵詞：**里長、里鄰建設服務經費、分配政治、臺北市、地方治理

---

\* 筆者感謝審查人所提出的寶貴建議，使本文更加完善，若本文有任何疏漏之處，乃是筆者之責任。

\*\* 臺北市政府兵役局股長。

\*\*\* 臺灣大學公共事務研究所副教授，電子郵件：hongwung@ntu.edu.tw。

## 壹、前言

里長是我國最基層民選公職人員，辦理里內公務及交辦事項，隨著時代的進步，現在的里長不僅主動服務，並積極地整合公部門與里內民間資源來改善里內生活環境品質，在臺北市里長可運用的資源之中，最重要的一項是里鄰建設服務經費<sup>1</sup>。

臺北市里鄰建設服務經費的主管機關為臺北市政府民政局，每里每年的總經費為 30 萬元，由里長依里內需要自行運用，但因里長分配時的決策與執行狀況透明性不佳，因此這項資源的運用與分配，常引發外界的好奇或受到部份民眾的質疑。

從分配政治理論的角度來看，因里長直接面對民意及連任的壓力，因此對於所能掌握的資源，除了要符合里內的需求之外，也會仔細考量其要如何分配，來滿足更多的里民，以獲得連任，但我國目前有關分配政治的研究多以總統、縣市長、及立委為對象，很少針對里長的分配行為來作分析，但里長在地方基層治理扮演重要的角色，里鄰建設服務經費又是里長所運用的主要資源，若能妥善運用，將有助改善里鄰生活環境與生活品質，因此本文依據分配政治理論來分析里長之分配行為，希望本文能充實國內分配政治的相關研究，並對我國地方治理有更深入的了解。

從實務的角度來看，里長所面臨之里內事務眾多，民眾意識與需求普遍高漲，里長常因建設服務經費應如何分配而煩惱。再者，里鄰建設服務經費的使用反映出里長的偏好與對社區的關懷與期待，因此建設經費的分配狀況為何？里長在資源分配上，如何進行決策？考慮的重點為何？這些都是本文最主要的研究問題與動機。

臺北市共 12 個行政區，456 個里，因里的數目眾多且資料取得不易，本研究限於人力與時間，故選擇信義區作為本研究之分析對象，主要原因有三：第一，筆者之一長期在市政府民政部門工作，對該區的里長與里內

---

<sup>1</sup> 部份里長會找里內企業或商家來贊助活動，或是透過市議員來請行政部門提供公共服務等，這些都是少部分里長可以使用的資源。

特性非常熟悉，且可以取得詳細的資料，這對本文探索可能影響因素之過程非常重要。第二，信義區下轄 41 個里、土地面積 11.2 平方公里、人口數 22 餘萬人，在臺北市 12 個行政區中分別排在第 6、第 7、與第 8 位，地理人文條件接近 12 行政區的平均值。第三，信義區內無鄰避設施，故沒有獲得類似焚化爐或汙水處理廠等回饋金的分配，里鄰建設經費就成為里長唯一可使用的重要資源，在研究上較不受其他因素的干擾。

另外，為能完整分析里長在一屆任期類的分配行為，本文研究期間為臺北市第 11 屆里長的任期期間，也就是 2011 年到 2014 年，並運用質化與量化的研究方法來回答上述問題。

## 貳、文獻回顧

本文的研究問題是里長如何運用里鄰建設服務經費，筆者查詢並檢視目前學者們所作的相關研究，大多聚焦在里長角色定位上的爭議，例如探討里長與里辦公處的功能、里長本身的特殊性或職務之定位、與里長的角色或服務態度等（呂育誠，2002，2004；沈富雄，2003；陳志璋，2004；董保城，2004；蔡良文，2004；趙永茂，2005）。但對於里長如何運用建設服務經費，則較少著墨，目前僅有簡君瑋（2009）曾以質化的方式來進行研究，因此筆者希望能透過本文來彌補實證研究上的不足。

本文將從分配政治的角度切入，來分析里長的分配行為，以下將國內外相關文獻區分為兩類，首先回顧有關里長角色與定位的研究，然後再整理分配政治相關文獻。

### 一、里長的角色與定位

村里作為我國地方政治的基層分支，從法律及政治結構的角度來看，其定位並不是很清楚。首先，學者們認為里長不是地方自治單位之首長，例如陳朝建（2004）認為依照憲法規定，我國最基層的地方自治單位為

「縣」，而不是里；趙永茂（2005）也認為村里是地方自治團體下設之政治性行政單位，不具機關之法律地位。

另外，里長雖是民選，但里長並沒有民意代表之質詢權與預算權，因此也不是民意代表。最後，依照公務員服務法第二十四條的規定，里長不是公務員服務法適用之對象。綜合上述，里長不是地方首長或民意代表，也不是公務員，但又是里民選舉出來的，因此存在著相當的模糊空間，也常引發里長角色定位之爭議。

但從里長實際執行的業務與功能來看，村里長在我國地方自治的執行上扮演重要角色。例如卓達銘（2005）認為村里長的工作是「公民社會」的重點，特別是與環保、消防、教育、治安、康樂、與交通等服務有關，因此里長是公民社會精神能否發揮的核心。又如趙永茂與陳銘顯（2006）發現大安區的地方治理已具有相當的成效，特別在里長、社區領袖、與積極公民的帶領下，改變了當地民眾原來對公共事務的冷漠與忽略，但研究結果也顯示我國目前的地方治理，仍仰賴人的因素，而欠缺制度的設計及誘因，可見里長在我國的地方治理上，佔有舉足輕重的地位。

最後，從里長的選任關係及其與其他公部門的關係來看，里長也擔負重要角色。這是因為里長係由人民選舉產生，故當對里民負責，協助里民解決困難、排解里民間的糾紛、向上級反映里民之意見與需求（呂育誠，2004；陳盈秀，2005）。

因此從法理面、實際執行層面、與里長和其他利害關係人之關係層面來看，里長的定位的確是多重且混淆不明的（趙永茂，2005）。高永光（2004）認為里長辦演四種角色，即行政、自治、溝通、與政治性角色，的確反映出里長的多重角色與定位。但從里長的角度來看，許多里長仍以服務里民為優先考慮，並希望能夠連任，因此里長在乎的可能是其工作能否讓民眾有感，故里鄰建設服務經費的運用就變得相當重要，若運用恰當，將可充分發揮里長的功能、改善里民之生活環境與品質、建造公民社會、並促進民眾對於里長及政府部門的信賴。

## 二、分配政治理論與研究簡介

Laswell（1950）認為政治就是誰得到什麼、何時、與如何（who gets

what, when, how)，因此有許多學者探討政府資源與服務的分配情形，並以分配政治（distributive politics）來統稱此一研究領域，從 Laswell 的角度來看，分配政治其實是政治學的核心議題。

國內外學者針對分配政治的研究很多，Golden 與 Min（2013）認為大多數的研究是從政治課責（political accountability）的角度切入，也就是說分配政治之所以存在的主要原因是政治人物想要延續其政治生命（通常是透過連任）或是為了個人利益，因此若選民覺得在位的政治人物表現不佳，那麼政治人物的連任機率或未來政治前途將會受到不利的影響，故政治人物對於手中資源的使用與分配，就會仔細考量，以讓民眾感覺到他的施政績效。

在分配政治相關文獻中，所研究的分配者可分為立法部門的議員，以及行政部門的行政首長。在臺灣，有許多學者探討立法委員與省縣市議員的分配行為（羅清俊，2000a；羅清俊、陳文學，2009；羅清俊、廖健良，2009；羅清俊、郭益玟，2012；羅清俊、詹富堯，2012；賴映潔、王宏文，2013）。也有學者研究總統、中央政府、或地方首長的分配行為（羅清俊、萬榮水，1999；羅清俊，2008b）。例如李俊達（2010）則從分配政治的角度來分析陳水扁總統的行程安排；羅清俊（2008b）針對桃園縣長呂秀蓮在特別統籌款之分配進行分析。

但臺灣分配政治的研究很少針對里長來進行分析，因里長會直接面臨選舉與民意的壓力，且在地方治理上扮演重要角色，而里鄰建設服務經費是里長所能掌握的主要資源之一，故筆者希望本文的研究結果可以充實我國分配政治之文獻，並對我國地方治理的研究有所貢獻。

其次，分配政治文獻常探討哪些因素會影響政治人物的分配行為，筆者整理相關文獻，將這些影響因素分為六類，茲分述如下：

第一類影響因素為制度環境因素：這包含選舉制度、應選人數、該國國會的委員會制度、地方主義傾向、及政黨紀律等（Lancaster, 1986; Ashworth and Mesquita, 2006；羅清俊，2008a；羅清俊、廖健良，2009）。例如有學者認為單一選區制國會議員容易被課責，故這些議員有很大的誘因而進行肉桶行為（Lancaster, 1986；羅清俊，2008a）。

第二類為被分配資源之特性：被分配資源之特性也會影響政治人物的分配行為，例如在中央對地方的補助款上，有的是依據公式來計算分配額

度，因此地區的實際需求因素可能就扮演較重要的角色，但有些補助款並非依照公式計算，而是由行政院各部會自行擬定計畫，或是由各地方政府提案，再由上級政府決定，如此政治人物的操作空間就會比較大，肉桶行為就會較多（王志良等人，2012；賴映潔、王宏文，2013）。此外，有些補助款的決策方式是屬於漸進主義的，則前期補助也會影響當期的補助（蘇彩足，2001；羅清俊、詹富堯，2012；王志良等人，2012）。

第三類為地區特性：某地區的人口數、人口密度、所得狀況、失業率、道路面積、及自有財源比率等會影響該地區的實際需求，並進而影響資源的分配（羅清俊，1998，2000a，2008b；蘇彩足，2001；王志良等人，2012；羅清俊、詹富堯，2012；賴映潔、王宏文，2013）。

第四類為分配者的特性與偏好：政治人物本身的特性，例如性別、學歷、所屬政黨、資深程度、與政治經歷等，會影響政治人物的偏好與作為，並進而影響資源的分配（Roberts, 1990; Bullock and Hood, 2005；羅清俊，2000a，2000b；羅清俊、郭益玟，2012）。

第五類為政治因素：政治競爭的狀況也會影響分配行為，例如政治人物在上次選舉中的得票率、選票集中度、及選戰激烈程度等會影響政治人物的分配行為（Cox and McCubbins, 1986; Stein and Bickers, 1994；羅清俊、萬榮水，1999；羅清俊、陳文學，2009；王志良等人，2012；賴映潔、王宏文，2013）。

第六類則為時間因素：過去研究顯示政治人物在分配資源時，可能有選舉年效應，也就是在選舉年時，分配行為可能會更多更頻繁，以獲得勝選（羅清俊、萬榮水，1999；羅清俊、詹智堯，2012）。此外，在一年當中各季的分配情況也有可能不同，因此本文也將檢視其季節分布的狀況，甚至探查里長們是否可能為了消化預算，而在年底時花費較多（徐仁輝，2002）。

綜合上述，過去研究顯示里長的分配行為可能會受到該地區的特性、里長個人的特性與偏好、政治因素、及時間的影響，但究竟是里的哪些特性與里長的哪些個人特質與偏好會影響里鄰建設服務經費的分配，則是未被發掘的，因此本研究乃是一個探索性的研究，探索的研究問題有三：

第一，里鄰建設經費的分配狀況為何？雖然各里之客觀需求不同，且

里長有不同的偏好與施政的優先順序，但一般而言，里長們花費較多的項目是哪些？

第二，影響里長分配建設經費的因素為何？過去研究所發現的影響因素中，有一些似乎可以適用在里長的分配行為上，例如里長的性別、政黨傾向、年資、學歷、及得票率等，但似乎應該還有其他因素也會影響經費之分配，因此，本文想要挖掘是否還有其他因素會影響里長的分配行為。

第三，探討里長的決策過程與考量因素？里長每四年就必須面對選民的課責與檢驗，因此必然會像一般政治人物來規劃運用里鄰建設服務經費，但目前相關文獻並沒有相關的研究，因此筆者想要探索里長在此項經費的運用上，其決策過程為何？所考量的因素為何？

## 參、臺北市里鄰建設服務經費及信義區簡介

為落實地方治理精神，改善里鄰生活環境，並促進各里鄰公共服務，臺北市政府制定「臺北市里鄰建設服務經費實施要點<sup>2</sup>」，補助各里每年 30 萬元里鄰建設服務經費，並以經常門 70%、資本門 30% 使用，其中經常門可以流用至資本門，但流用額度不得超過原資本門經費的 20%，資本門則不得流用至經常門；可支用項目共有 13 項<sup>3</sup>。

<sup>2</sup> 市政府首先於 1996 年 11 月訂定「臺北市政府補助里長建設經費實施要點」，至 2015 年，歷經 6 次修訂。

<sup>3</sup> (一) 防火巷之整頓清理 (二) 其他里內公共區域認養之必要支出 (三) 守望相助工作 (四) 鄰里公園之清潔維護 (五) 活動中心、里民活動場所各項設施之購置及維修；里民活動場所公共意外責任險；里民活動場所每次辦理活動補助水電費新臺幣 (以下同) 一百元。但每月補助總額以當月水電費總額為限，並不得超過一千元 (六) 里內巷弄簡易照明設施 (七) 巷道或水溝之維修 (八) 里鄰資訊電腦化相關設備之設置、升級、維修零件耗材及電腦網路月租費等 (九) 里辦公處辦公機具之購置或租用 (十) 為民服務設施之購置、租用及維修 (十一) 里內防疫、保健、防災、救災器材之購置 (或租用) 及其他小型零星工程或公 (十二) 辦理節慶、公益、環保等相關活動 (十三) 志工相關費用。資料來源：臺北市法規查詢系統，網址：[http://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw\\_ArticleContent.aspx?LawID=P02C2010-20111219&RealID=02-03-2010](http://www.laws.taipei.gov.tw/lawsystem/wfLaw_ArticleContent.aspx?LawID=P02C2010-20111219&RealID=02-03-2010)，檢索日期：2017 年 1 月 5 日。





就類型上，信義區所轄的里可以分為兩類，大多數里屬於都會型態，人口密度高；但有少部份的里為山區型態，轄區內有四獸山與拇指山等，地理面積較大，人口較為分散，如福德次分區的松隆、松友、中坡、中行等里；吳興次分區的六合及泰和里；六張犁次分區的黎順、黎平、黎忠、黎安等里，合計有 10 個山區里。

臺北市信義區第 11 屆里長共 41 位，任期自 2011 年 1 月 16 日至 2014 年 12 月 24 日，其中 8 位是女性，33 位是男性；年資 10 年以上有 22 人，10 年以下有 19 人；有 10 位是初任里長，31 位里長是連任二屆以上；大專學歷以上共 17 人，高中以下共 24 人。

## 肆、研究方法

本文想要探討里鄰建設服務經費之分配狀況為何？里長究竟是依據哪些因素來進行分配？里長的決策模式又為何？在相關研究甚少的情況下，筆者採取質化與量化兩種研究方法來進行探討。

在質化研究上，本研究採取深度訪談法（in-depth interviewing），透過筆者與里長、里民、公務部門相關承辦人之訪談，來挖掘與分析受訪者的動機、信念、態度、作法與看法等。這是因為深度訪談對於敏感議題（如本文所檢視的經費分配）能提供較深入及精確的答案，並能使筆者能從多方角度，來了解受訪者的想法與觀點（Wimmer and Dominick, 2006；陳向明，2002）。

在訪談對象之選擇上，本文採取立意抽樣法，針對里鄰建設服務經費的利害關係人，選擇部分里長、里幹事、市政府業務承辦人以及社區發展協會理事長作為訪談的對象，盼能以不同的角度共同檢視里長運用里鄰建設服務經費的議題。為使本次研究減少因地域性的差異所產生的偏差，筆者係針對信義區五個次分區各選定 2 位里長進行訪談，同時考量區域特性、里長性別、年資、初舊任、及學歷等因素，盡量平衡之，因此在受訪的 10 位第 11 屆里長當中，位於山區的里長有 2 位，女性里長有 2 位，

10 年以上年資的里長有 3 位，初任里長有 3 位，大專以上學歷的里長有 6 位。再者，為瞭解新世代里長的想法，本研究也邀請兩位第 12 屆的里長受訪。同時，為發現里長在經費運用的決策模式及所面臨可能的限制與困境，選定該項經費的承辦人員與里幹事作為訪談的對象。最後，筆者納入一位熟悉里內事務，並與當地里辦公處關係良好的社區發展協會理事長作為訪談的對象。表 1 是本研究所訪談的人員：

表 1 深度訪談對象一覽表

編號	現職	背景
A1	第 11 屆里長	擔任福德地區里長年資 4 年。
A2	第 11 屆里長	擔任福德地區里長年資 4 年。
A3	第 11 屆里長	擔任五分埔地區里長年資 8 年。
A4	第 11 屆里長	擔任五分埔地區里長年資 29 年。
A5	第 11 屆里長	擔任吳興地區里長年資 8 年。
A6	第 11 屆里長	擔任吳興地區里長年資 12 年。
A7	第 11 屆里長	擔任三張犁地區里長年資 24 年
A8	第 11 屆里長	擔任三張犁地區里長年資 8 年
A9	第 11 屆里長	擔任六張犁地區里長年資 7 年
A10	第 11 屆里長	擔任六張犁地區里長年資 4 年
B1	第 12 屆里長	首次擔任里長年資未達 1 年。
B2	第 12 屆里長	首次擔任里長年資未達 1 年。
C1	信義區公所承辦人員	擔任信義區里鄰建設服務經費承辦人員約一年四個月，業務掌握度高。
D1	信義區公所里幹事	擔任里幹事七年，為資深里幹事，熟悉里長與里幹事業務職掌。
E1	社區發展協會理事長	曾擔任該協會第四、五屆理事長，現在為該協會榮譽理事長，孰悉社區事務。

資料來源：作者自行整理。

筆者於 2015 年 4 至 6 月間進行訪談，除了區公所承辦人與里幹事在區公所受訪外，其餘的受訪者多數均在里辦公處、社區發展協會辦公室及其住家完成。本文採取半結構式之訪談方式，主要的原因是本文希望能聚焦在研究問題的討論上，但不同的受訪者可能有不同的觀點，故需依不同的問題設計不同的訪談大綱。於 A 類（11 屆里長）受訪者，訪綱的重點

是要瞭解里長在運用里鄰建設服務經費上的實況，及進行資源分配的決策過程、考量因素、運用經費所遭遇限制與困難；至於 B 類（12 屆里長）受訪者，訪綱的重點是希望瞭解新任里長對於建設服務經費理想上的分配與決策過程；C 類（業務承辦人員）受訪者之訪綱重點是希望從承辦人的角度，了解其對於里長目前運用建設經費的看法、影響分配的可能因素，及現行經費的分配狀況與使用效益；D 類（里幹事）受訪者之訪綱重點則是試圖瞭解里幹事在協助里長運用建設經費時所扮演的角色；E 類（社區發展協會）受訪者之訪綱重點在了解受訪者對於里長運用建設經費的看法與建議，及對里長運用經費的期望。若受訪者回答內容超出訪談大綱提列問題的範圍，則根據其回答再作延伸提問，以保有彈性空間。

在量化研究上，本文針對臺北市信義區各里長在 2011 至 2014 年的里鄰建設服務經費的使用情形，來進行分析，筆者會先依據訪談結果來將建設經費之使用情形進行分類<sup>5</sup>，以了解經費使用的概況，再探索可能影響因素，並運用統計模型來驗證之。

## 伍、研究結果

筆者將研究結果分成四個部份呈現，首先呈現里長建設服務經費之分類結果；其次呈現建設經費的分配狀況，以及筆者挖掘可能影響里長分配之因素的過程；第三則是依據前述結果發展本文的研究假設，並呈現量化分析結果；最後呈現里長在經費分配時的決策過程與考量因素。

---

<sup>5</sup> 在訪談資料與量化分析的整合上，筆者先透過訪談來了解里長在分配此項經費時的施政優先順序與考量因素，然後依據訪談結果，將里長可以支用的項目分成四類（如後面表 2 所示），然後再依此將臺北市信義區公所各里運用經費使用情形資料（網址：<http://xydo.gov.taipei/ct.asp?xItem=247434783&CtNode=3597&mp=124091>，檢索日期：2015 年 6 月 30 日）行分類與分析。在得出各里經費執行情形之後（如後續表 3 所示），筆者會依據之前訪談紀錄或再訪談，以了解背後的原因，以產生研究假設，最後再運用量化研究方法來驗證這些假設。

## 一、里鄰建設服務經費的分類結果

訪談結果顯示里長們的施政優先順序不同，所考慮的重點與面向也不同，因此筆者將里鄰建設經費所能支應的 13 項工作，依照訪談結果分為四類，茲分述如下：

第一類是里辦公處相關設施設備及里鄰內簡易小型工程(以下簡稱辦公設備與簡易工程費用)：多數受訪的里長認為里辦公處的功能很重要，需要有足夠的設備才能發揮應有功能，此外，里內重要設施，如廣播系統及電子字幕機等，應常常維護，才不至招致民怨。誠如五分埔地區里長所述：

我會優先考慮添購里辦公處設施，諸如電腦、影印機等，因為民眾到里辦公處洽公的頻率很高，一旦電腦或其它辦公設備有問題，為民服務品質會受到很大影響 (A3)。

故筆者將「臺北市里鄰建設服務經費實施要點」中可支應的 13 項工作中的第 5、6、8、9、10 及第 11 項工作合併為一類，里長多運用於購置或維護里辦公處內之桌椅、電腦、及印表機等、並在里內進行自動照明燈更新維修或植栽工程等。

第二類是守望相助工作：許多受訪的里長認為維護公共安全是一項重要的工作，因此會成立守望相助隊，來進行里內巡守的工作，有的也會購買滅火器及感應燈等器材，來減少里內安全的死角。誠如下面里長所述：

影響我的優先順序的關鍵是對於里內社區的急迫性與安全性的考量，比方說里內滅火器的換藥，因為有效期限就印在滅火器上，藥粉一過期就是要換，不然民眾生命財產的安全就會暴露在風險中 (A5)。

我的優先順序第一偏好是注重防火巷的照明，一來可以避免造成治安的死角，二來可以防止衛生習慣不好的人隨地便溺妨礙市容觀瞻，同時造成環境汙染，其次我很重視的是感應燈的裝設，感應燈的裝設也是可以有效遏止犯罪的發生 (A7)。

筆者將里鄰建設服務經費實施要點中的第 3 項工作分為一類，里長多半將經費運用於里內守望相助隊相關配備、並進行里內滅火器購置與更換、LED 感應照明燈裝設與維護等<sup>6</sup>。

第三類是各類節慶公益活動及志工費用(以下簡稱節慶活動與志工費用)：有些受訪里長認為都會區的民眾比較冷漠，里長應多辦理活動來拉近民眾的距離，凝聚里內民眾情感；此外，里長在籌辦這些活動與推動里內工作與事務時，需要許多志工們的幫忙與支持，因此會辦理志工參訪或給予車馬費或誤餐費等，來具體表達感謝，激勵士氣。如福德(A2)、吳興(A6)地區里長認為：

其實我很希望里建設經費讓大家都享受到，因為社區經費就應該用在里民身上才合理。所以我的優先順序就是辦理重要的慶典活動，里民也很喜歡，活動人數一場比一場多，透過活動可以讓全里里民感受到建設經費跟他們有關(A2)。

里上志工團隊很強，為我們里上的建設與服務不遺餘力，所以我也會安排志工參訪的活動，一來可以慰勞志工的辛勞，另外藉由參訪的機會，也能提升志工對社區營造的概念(A6)。

筆者將實施要點中的第 12 項及第 13 項工作合併為一類，里長多在重要節日，在里內辦理母親節、中秋節或重陽節等重要節慶活動，另外也有里長會安排率領志工至其他外縣市進行社區研習參訪與觀摩，促進民眾之交流。

第四類是里內巷道公園之清潔維護工作(以下簡稱清潔維護工作)：有些受訪里長非常重視里內的環境清潔，特別是里內有些屬於私領域的防火巷道或里長認養的綠地，不在清潔隊的維護範圍，因此里長會運用經費來進行清潔維護，以提升里內的生活環境品質。誠如三張犁地區里

---

<sup>6</sup> 該要點第三項為守望相助工作，可以支應的項目包含守望相助隊裝備(服裝、哨子、警棍、電擊棒、指揮棒、充電式照明燈、巡邏箱、緊急救護服務鈴)；腳踏車購置、維修零件或耗材更換；守望相助隊機車(自備)油料補貼；感應器裝設、維修零件或耗材更換；守望相助工作相關之隊員參訪及研習活動；守望相助隊點心費；及其他有關裝備、設施(滅火器、消耗品等)之購置維修等。

長所述：

里內小公園的整理，有些簡單環境的維護，我會利用建設經費來做。我也會運用經費幫大家做門面的整理，一般的大門有時候會貼一些廣告甚麼的，大門會變得較髒，我會運用經費幫大家整理門面，通常大家會比較有感（A7）。

筆者合併里鄰建設經費要點中的第 1、2、4 及第 7 項工作為一類，里長多將此類經費運用於里內防火巷清理、鄰里公園或綠地之綠美化及清理、水溝清理工程。

## 二、分配結果與可能影響因素

筆者將里長們在上述四類業務的分配狀況整理如下表 2 所示，下表 2 顯示里長們花費最多的類別依序為：(1) 辦公設備與簡易工程，約占總金額的 44%，(2) 守望相助工作，占總金額約 22%，(3) 節慶活動與志工費用約占 18%，(4) 清潔維護工作占總金額的 16%<sup>7</sup>。

此外，依據前述文獻分析，可能影響里長分配的因素有：該里的區域特性（如山區里與都會里之分）、里長性別、年資、初舊任、及學歷等，因此筆者先從這 5 個構面來計算其平均數，來進行比較，其結果如下表 2 所示。

---

<sup>7</sup> 在信義區第 11 屆里長任內，每年區公所為各里編列 30 萬元里鄰建設服務經費，因此信義區 41 個里在這四年（2011~2014）內共編列預算 4920 萬元，最後共執行約 4800 萬元，其中有 9 個里執行率達 100%，整體平均執行率約 97.4%。

表 2 信義區 2011-2014 年里鄰建設服務經費之分配狀況及可能影響因素

單位：%

	辦公設備與簡易工程	守望相助	節慶活動與志工	清潔維護
平均數	43.99	22.30	17.60	16.11
<b>性別</b>				
男	45.39	21.65	15.81	17.15
女	46.20	26.01	15.24	12.56
<b>新任里長</b>				
初任里長	55.20	17.97	13.93	12.89
連任里長	42.43	23.96	16.27	17.34
<b>區域特性</b>				
都會型	43.94	22.94	16.38	16.75
山區型	50.53	21.15	13.60	14.72
<b>里長年資</b>				
10 年以下	41.65	23.28	16.81	18.26
10 年以上	50.05	21.60	14.41	13.94
<b>學歷</b>				
大專以上	46.48	18.00	18.25	17.27
高中以下	44.88	25.69	13.89	15.53

註：單位為百分比。

資料來源：本研究整理<sup>8</sup>。

表 2 顯示這些特性似乎會影響里長在這四類業務工作中的經費分配：例如男性里長會花費較多經費在清潔維護工作，而女性里長會花費較多經費在守望相助的項目；新任里長會花費比較多的經費在辦公設備與小型工程上；山區地區的里長會花費較多經費在辦公設備與簡易工程上；資深里長花費在清潔維護上的經費較少；大專以上學歷的里長在節慶活動與志工上花費較多，而高中以下學歷的里長則花費較多經費在守望相助項目。

但上述這些因素似乎是不足夠的，為了探索是否有其他因素會影響經費的分配，筆者整理各里在這四類經費類別中的平均支出比率，如下表 3 所示：

<sup>8</sup> 本研究整理自臺北市信義區公所里鄰建設服務經費成果，網址：<http://xydo.gov.taipei/ct.asp?xItem=247434783&CtNode=3597&mp=124091>，檢索日期：2015 年 6 月 30 日。

表 3 信義區 2011-2014 年度里鄰建設服務經費各里執行情形統計表

經費項目	辦公設備與 簡易工程		守望相助		節慶活動與志工		清潔維護	
	金額(元)	百分比	金額(元)	百分比	金額(元)	百分比	金額(元)	百分比
三張里	598,430	50.21	416,370	34.93	0	0.00	177,100	14.86
三犁里	283,790	23.91	230,210	19.40	192,200	16.19	480,600	40.50
大仁里	334,620	27.91	81,000	6.76	532,560	44.42	250,710	20.91
大道里	656,579	61.20	264,560	24.66	59,285	5.53	92,500	8.62
中行里	314,209	28.26	740,950	66.65	56,575	5.09	0	0.00
中坡里	645,710	53.81	250,940	20.91	188,500	15.71	114,850	9.57
中興里	440,806	37.79	115,930	9.94	451,900	38.74	157,844	13.53
五全里	497,091	41.42	384,922	32.08	248,137	20.68	69,850	5.82
五常里	305,600	25.47	503,365	41.95	355,166	29.60	35,869	2.99
六合里	681,405	56.83	187,140	15.61	174,200	14.53	156,180	13.03
六藝里	519,689	45.16	455,037	39.54	120,000	10.43	56,000	4.87
四育里	668,765	63.64	128,960	12.27	240,618	22.90	12,455	1.19
四維里	373,263	31.84	233,945	19.96	248,970	21.24	316,137	26.97
正和里	574,012	47.87	404,306	33.72	150,864	12.58	69,993	5.84
永吉里	405,770	33.81	62,060	5.17	0	0.00	732,170	61.01
永春里	440,435	36.71	258,665	21.56	133,000	11.09	367,697	30.65
安康里	392,240	32.89	222,750	18.68	138,700	11.63	438,800	36.80
西村里	540,968	45.08	229,115	19.09	185,322	15.44	244,595	20.38
松友里	90,490	7.54	139,930	11.66	198,048	16.50	771,523	64.29
松光里	640,461	53.38	198,220	16.52	323,549	26.97	37,585	3.13
松隆里	477,252	45.63	146,760	14.03	0	0.00	421,818	40.33
長春里	670,195	56.32	338,680	28.46	181,150	15.22	0	0.00
泰和里	729,222	61.47	208,800	17.60	83,000	7.00	165,337	13.94
國業里	739,432	61.65	193,850	16.16	262,179	21.86	4,000	0.33
富台里	468,313	39.03	305,364	25.45	365,563	30.46	60,760	5.06
惠安里	420,290	35.08	234,650	19.58	420,460	35.09	122,800	10.25
敦厚里	597,453	49.79	553,972	46.17	8,000	0.67	40,427	3.37
景勤里	658,204	54.87	421,794	35.16	43,650	3.64	75,935	6.33
景新里	285,380	23.82	157,080	13.11	352,540	29.42	403,180	33.65
景聯里	556,055	46.34	100,002	8.33	543,943	45.33	0	0.00
雅祥里	304,170	31.20	222,800	22.86	109,740	11.26	338,120	34.69
新仁里	1,045,495	87.36	146,227	12.22	5,040	0.42	0	0.00



經費項目	辦公設備與簡易工程		守望相助		節慶活動與志工		清潔維護	
	金額(元)	百分比	金額(元)	百分比	金額(元)	百分比	金額(元)	百分比
嘉興里	279,900	23.33	30,100	2.51	372,250	31.02	517,745	43.15
廣居里	595,526	49.68	125,500	10.47	279,737	23.34	197,875	16.51
黎平里	440,915	38.07	309,900	26.76	399,885	34.53	7,500	0.65
黎安里	775,970	64.66	118,430	9.87	275,750	22.98	29,850	2.49
黎忠里	692,360	58.38	177,180	14.94	272,400	22.97	44,000	3.71
黎順里	823,026	69.91	222,970	18.94	103,000	8.75	28,254	2.40
興隆里	115,608	12.50	506,382	54.75	78,095	8.44	224,875	24.31
興雅里	644,015	53.88	153,260	12.82	182,050	15.23	215,935	18.07
雙和里	428,846	35.74	398,900	33.24	176,880	14.74	195,374	16.28

資料來源：本研究整理<sup>9</sup>。

表 3 顯示各里在建設服務經費的分配上有很大的差異，有些里的經費會集中分配在某一項或兩項的功能上，例如三張里、大道里、與四育里就將大部分經費投注在辦公設備與簡易工程上；中行里則是將大多數的經費花費在守望相助工作上；永吉里與松永里則將大部份資源投注在里內清潔維護工作上。這可能是因為各里在這四類業務工作上的支出有排擠的情況，故筆者列出這四類業務工作支出比率最高的 10 個里，如下表 4 所示：

表 4 各類業務工作支出前十名的里

排名	辦公設備與簡易工程	守望相助	節慶活動與志工	清潔維護
1	新仁里	中行里	景聯里	松友里
2	黎順里	敦厚里	大仁里	永吉里
3	中興里	興隆里	黎安里	嘉興里
4	國業里	五常里	惠安里	三犁里
5	泰和里	六藝里	黎平里	安康里
6	黎忠里	景勤里	嘉興里	松隆里
7	六合里	三張里	富台里	景新里
8	長春里	正和里	五常里	永春里
9	四育里	雙和里	景新里	雅祥里
10	景勤里	五全里	松光里	四維里

資料來源：本研究整理。

<sup>9</sup> 本研究整理自臺北市信義區公所里鄰建設服務經費成果，網址：<http://xydo.gov.taipei/ct.asp?xItem=247434783&CtNode=3597&mp=124091>，檢索日期：2015 年 6 月 30 日。

筆者從表 4 中發現一些特色。首先，在辦公設備與簡易工程支出經費排前 10 名的里中，除了黎順里以外，其餘 9 個里都有設置區民活動中心或里民活動場所，因活動中心是里民時常聚集的地點，因此里長通常會將里辦公處設置於該處，並運用建設經費購置設備，以利民眾使用。另外泰和、六合、黎順、黎忠屬於山區型態，地理面積較大，故里長會運用經費施作小型工程，以充實公共設施。

其次，在守望相助支出前 10 名的里中，除了興隆里與正和里未設守望相助隊外，其餘 8 個里都設有守望相助隊。為使守望相助隊能有效運作，里長每年需要投入一定的金額；此外，市警局每年進行各里守望相助隊評核時，也將建設經費的運用納入考核的指標，故里長每年都會投入一定經費在這項目上。

再者，在節慶活動及志工費用花費前 10 名的里，除了黎安與黎平里以外，其餘的 8 個里屬於都會型態的里，里長或許希望多運用經費來辦理活動，聯絡里民情感。

最後，在清潔維護類花費最多的前 10 名里中，除了嘉興里與四維里以外，其餘八個里至少有一座以上的社區公園或里長所認養之公有地，故里長每年會投入一定比例的金額進行清潔維護工作，以維持里內環境品質。

另外，筆者在表 3 中發現有四個里在清潔維護項目上的花費為零元<sup>10</sup>，考察其里長及里內特質，發現這四個里的里長都有特定市議員的支持<sup>11</sup>，因此有可能在清潔維護工作上，里長會請市議員幫忙，由市政府來處理相關事項，故里長不需使用建設經費在清潔維護項目上。

綜合上述，筆者發現影響建設經費分配的一些可能因素，例如表 2 所呈現的里長性別、年資、學歷、新舊任里長、及山區里等；表 3 的里長是否獲得市議員支持；表 4 也呈現里內是否有社區公園、是否有里民活動中心、里長是否有認養公有地、及是否成立守望相助隊等。

<sup>10</sup> 這四個里是新仁里、景聯里、中行里及長春里。

<sup>11</sup> 經由平時的觀察與訪談的過程發現，有些里長在處理里內公共事務時，常會與與選區內的某議員配合，或里長在里內許多的議題或會勘場合上，僅會找特定的議員主持協調，另外，在辦理活動時，該特定議員均會到場支持，並給予財力與物力的協助。因此其特定議員對該里的影響與里長的支持是明顯易見。

### 三、研究假設與統計分析結果

筆者在這部分會先依據前述文獻回顧、訪談內容及前面表 2 至表 4 之初步分析結果來發展研究假設，然後再以迴歸模型來進行分析，最後呈現量化分析結果，來驗證研究假設。

首先，依據前述分配政治相關文獻的整理，我們發現有六類因素可能會影響資源的分配，分別是制度環境因素、被分配資源之特性、地區特性、分配者特性、政治因素、與時間因素等。本文分析的是臺北市信義區里長在里鄰建設服務經費上的分配行為，這些里長們面臨相同的制度環境與被分配的資源，換言之，里長們在這些因素上是沒有變異的，故無法使用量化研究方法來進行分析<sup>12</sup>。

其次，過去研究隱含里長在進行經費的分配時，會考量該里的客觀需求因素，例如人口數、所得狀況、失業率、或自有財源等（羅清俊，1998，2000a；蘇彩足，2001；王志良等人，2012），但這些變數有些沒有里層級的資料，有些則與里鄰建設服務經費的分配不太相關，因此筆者必須挖掘其他可能影響建設服務經費分配的地區因素。上述結果顯示，當某個里是位於山區、擁有社區公園、或擁有里民活動中心時，有可能會影響該經費之分配，故筆者發展以下三個研究假設：

研究假設一：若某個里是山區里，則該里里長會花費較多經費在辦公設備與簡易工程上，如表 2 所示。主要的原因是山區里的地理面積通常較大，有些里民會比較需要使用里辦公室的設備與服務；此外，有些地區可能缺乏某些公共設施，因此里長會利用此項經費來充實里辦公室設備及該里內的一些公共設施，以滿足里民需求。

研究假設二：若某個里內有社區公園，則里長會花費較多經費在清潔維護項目上（如表 3 所示）。主要的原因是里內若有社區公園，則市政府雖會花經費來維護，但這些社區公園與里民的休閒活動及生活品質息息相關，若公園不乾淨或維護不佳，則里民會抱怨，甚至直接向里長表達其不滿，因此里長會加強清潔維護，而使用較多經費在清潔維護上。

研究假設三：若某個里內有里（區）民活動中心，則里長會花費較多

<sup>12</sup> 筆者會在下部分的里長決策過程與考量因素中，依據訪談資料來探討制度環境與建設服務經費之特性如何影響里長的分配決策與行為。

經費在辦公設備或簡易工程上。主要的原因是活動中心通常是里民聚集的地點，因此里長會購置設備放在該處，以利里民使用，因此會花費較多經費在辦公設備與簡易工程上。

再者，在分配者的特性與偏好上，過去研究指出分配者的性別、學歷、所屬政黨、與資深程度等，會影響政治人物的分配行為（Roberts, 1990; Bullock and Hood, 2005；羅清俊，2000a，2000b），前述的表 2 也呈現這些變數可能會影響里長資源的分配，因此本文納入這些變數。此外，前述探索結果顯示里長的施政偏好，例如是否成立守望相助隊及是否有認養公有地等，也可能會影響資源的分配。綜上，本文在分配者的特性與偏好上，發展三個研究假設如下：

研究假設四：里長的特性，如性別、年資、教育程度、及政黨傾向<sup>13</sup>，會影響其在建設服務經費上的分配，如表 2 所示。過去分配政治相關研究發現這些變數會影響政治人物的分配行為，故本文也納入這些變數。個別來看，我們猜測女性里長比較在乎里內的公共安全相關事宜，因此會花費較多經費在與公共安全相關的守望相助項目上。資深里長可能比較熟悉市政府的狀況與行政流程，因此在清潔維護方面，資深里長會向區公所或公務機關申請協助處理，以節省建設服務經費在這方面的支用。高學歷的里長可能會認為信義區是臺北市的首善地區，市府重要機關皆設在該區，所配置的警力及媒體關注度很高，因此對於該區的公共安全及治安較有信心，在建設服務經費有限的情況下，會傾向減少守望相助的經費。至於里長的政黨傾向，因為過去文獻有納入，因此本文也將其納入，來檢測其效果。

研究假設五：里長若有設置守望相助隊，則他會花費較多資源在守望相助項目上，如表 3 所示。若里長關心公共安全，並獲得里民的支持來成立守望相助隊，則他會分配較多經費在相關人員的訓練與裝備上，使守望相助與辦公設備及簡易工程項目的經費增加。

研究假設六：若某里長有認養公有地，則該里長會分配較多經費在辦公設備與簡易工程上，如表 3 所示。這是因為里長在認養公有地之後，通

<sup>13</sup> 里長的政黨傾向在平時較不顯著，通常是經由里長選舉時政黨屬性的登記與觀察平時里長在某些政治場合或活動與相關特定政黨人士互動來往的過程，作為判斷其政黨傾向的準據。

常會在上面設置布告欄、機腳踏車停車場、或簡易運動設施等，這樣就會增加其在辦公設備與簡易工程上的經費。

最後，在政治因素方面，過去研究指出政治人物在上次選舉中的得票率、選票集中度、及選戰激烈程度等會影響政治人物的分配行為(Cox and McCubbins, 1986; Stein and Bickers, 1994; 羅清俊、萬榮水, 1999; 王志良等人, 2012)。但在里長層級上，我們很難獲得選票集中度之資訊，因此本文僅使用里長得票率一個變數，然後依據訪談結果及過去工作經驗，加上兩個變數，即里長是否為新任及是否獲得特定市議員支持等，筆者在此部分發展三個研究假設。

研究假設七：里長在上次選舉中的得票率越低，則應會分配較多資源在辦公設備與簡易工程上，並花費較少資源在清潔維護上。這是因為民眾多會認為清潔維護是市政府的責任，因此即使里長花費較多資源在清潔維護上，民眾可能比較不會歸功給里長，因此里長若要讓里民感受到其服務，就應減少其在這項目上的支出，而應多購置里辦公室的設備或進行綠美化工程等，使民眾能直接感受，且歸功給里長。

研究假設八：里長若為新任，應會花費較多經費在辦公設備及簡易工程上，如表 2 所示。這是因為新任里長需要購置新的辦公設備，此外，也會針對里內公共設施不足之處，加以改善，來讓里民有耳目一新的感覺，故會增加此項經費。

研究假設九：若里長有特定市議員的支持時，應會減少其在清潔維護上的花費。可能的原因是里長若有市議員的支持，就會利用此一關係，請求市政府來幫助里內事務，特別是在清潔維護上，因為這類項目是比較沒有爭議的。

為了檢視上述研究假設，筆者使用四個線性迴歸模型來加以檢測，依變數為第 11 屆里長在這四年中，在各類支出中的總花費金額的自然對數值<sup>14</sup>。自變數則包含里內的特性、里長的特性與施政偏好、及政治因素等<sup>15</sup>。

迴歸分析的結果如下表 5 所示：

<sup>14</sup> 因有些里長在某些類別的支出為零，如果取自然對數值，會有遺漏值產生，為避免這樣的情況發生，因此本文的依變數為  $\log$  (各類支出的總金額+0.5)。

<sup>15</sup> 各自變數之定義及敘數統計資料，請見後面附錄。

表 5 影響里鄰建設經費因素之迴歸模型估計結果

	辦公設備與簡易 工程	守望相助	節慶活動 與志工	清潔維護
山區里	-0.03 (0.18)	0.05 (0.26)	1.18 (1.35)	-0.32 (1.61)
女性	-0.36 (0.15) **	0.44 (0.26)	1.64 (1.42)	1.60 (1.33)
年資	0.02 (0.01) *	0.01 (0.02)	0.08 (0.10)	-0.16 (0.07) **
新任	0.68 (0.19) ***	-0.39 (0.26)	0.66 (1.00)	-1.69 (1.70)
大專學歷	-0.01 (0.11)	-0.35 (0.19) *	1.44 (0.85)	1.40 (1.10)
政黨取向_非藍	0.32 (0.15) **	0.13 (0.26)	0.50 (0.78)	-1.46 (1.38)
認養公有地	0.50 (0.17) ***	0.13 (0.29)	-0.09 (1.32)	0.62 (1.00)
社區公園	-0.29 (0.18)	-0.15 (0.24)	-0.83 (1.06)	3.90 (1.05) ***
里活動場所	0.33 (0.21)	0.19 (0.38)	2.45 (2.42)	-1.37 (1.22)
守望相助隊	0.31 (0.16) *	0.53 (0.26) **	0.09 (1.63)	-2.62 (1.32) *
得票率	0.59 (0.27) **	-0.64 (0.59)	-3.93 (2.86)	-4.12 (2.00) **
有市議員支持	0.15 (0.15)	-0.10 (0.24)	0.40 (0.97)	-4.15 (1.11) ***
$R^2$	0.59	0.32	0.25	0.67
N	41	41	41	41

註：括弧內數字為標準差。\*表示達 10%的顯著水準；\*\*表示達 5%的顯著水準；\*\*\*表示達 1%的顯著水準。

資料來源：本研究整理。

表 5 顯示在地區特性上，山區里及里民活動場所並不會顯著影響里長的經費分配，但若該里內有社區公園，則里長會分配較多的經費在清潔維護上。換句話說，本研究結果不支持研究假設一及三，但支持研究假設二。

在里長的特性及偏好方面，表 5 的結果支持研究假設四、五、六。研究結果顯示女性里長花費在簡易工程與辦公設備的費用明顯較少<sup>16</sup>，越資深的里長，花費在清潔維護上的費用較少，花費在辦公設備與簡易工程上

<sup>16</sup> 這與前述的研究假設及表 2 的結果不同，筆者猜測這或許與女性的特質有關，女性里長除了維持里辦公處辦公設備必要的花費外，比較偏好在從事於里內非硬體的項目，因此使其在辦公設備與簡易工程上之支出下降，但真正原因可能需要後續研究調查。

的費用較多；學歷較高的里長花費在守望相助業務上的費用是明顯較少的；若該里有設立守望相助隊，則里長會分配較多經費在守望相助與辦公設備與簡易工程項目上；如果該里有認養公有地，則里長會分配較多的經費在辦公設備與簡易工程上。比較奇怪的是表 5 顯示若里長的政黨傾向是非藍的，則會花費較多經費在簡易工程與辦公設備上，這項結果比較難以解釋，或許有待未來學者來加以研究。

在政治因素上，表 5 的結果與研究假設七相反，但支持研究假設八與九，在研究假設七上，原本預期得票率較低的里長，會分配較多的經費在辦公設備與簡易上，且會花費較少的經費在清潔維護上，但結果卻是得票率較高的里長會如此做，這顯示得票率較高的里長可能比較了解里民的認知結構與需求，因此會做如此的經費配置，使民眾能感受到里長的服務，並歸功於里長。

在其他研究假設上，新任的里長會花費較多經費在辦公設備與簡易工程上；若里長有明顯的市議員支持，則其在清潔維護上的經費會明顯較少，這些都是與預期結果相符合的。

在分析哪些因素會影響里長經費分配後，本文要探討里長的經費分配是否有時間的因素。首先，針對選舉年經費分配之情況，筆者產生一研究假設，也就是預期里長在選舉年時會增加其在守望相助及節慶活動與志工項目的支出。這是因為里長每四年選舉一次，在選舉年時，里長有誘因來增加可以讓里民直接感受到效益的支出，或是對於其支持者，給予一些直接的好處或利益。從這四類支出類別來看，里長可以透過守望相助及節慶活動與志工項目的支出，給予守望相助隊的隊員、鄰長、及常常幫忙的志工等直接的報酬，也可以透過節慶活動的辦理，來贏取一般里民的支持，因此筆者預期里長在選舉年時會增加其在守望相助及節慶活動與志工項目的花費。

為驗證上述選舉年假設，筆者整理信義區所有的里在 2011~2014 年間在這四大業務類別上的花費狀況，如下表 6 所示。

表 6 信義區里鄰建設服務經費之每年分配狀況

單位：%

項目 年度	辦公設備與簡易工程	守望相助	節慶活動與志工	清潔維護
2011 年	44.89	30.92	9.56	14.62
2012 年	44.64	20.49	15.69	19.16
2013 年	47.87	14.93	22.60	14.58
<b>2014 年</b>	<b>39.12</b>	<b>21.73</b>	<b>23.40</b>	<b>15.73</b>

資料來源：本研究整理。

表 6 顯示守望相助項目支出在選舉年（2014 年）有明顯的增加，而節慶活動與志工項目的支出也有逐年增加的趨勢，並在選舉年達到最高點，符合前述的理論假設。此外，受訪的經費承辦人也認為里長在選舉年時，有增加志工及活動支出的狀況：

我自己觀察到里長辦活動的經費與分配在志工身上的費用比例有逐年提高的現象。特別是里長選舉年，這樣的現象更為明顯，這不是很好的現象。我覺得辦活動的經費若是比例過高，將排擠到其他的項目（C1）。

再者，依據漸進主義理論（Incrementalism），里長在這些類別項目上的支出，每年會根據前一年的經驗作一些小幅度的調整與修正，因此年與年之間的支出差異應不大，表 6 中的辦公設備與簡易工程及清潔維護等兩類別的支出是呈現這樣的漸進模式，特別是辦公設備與簡易工程雖然是長建設經費中的最大宗，但在選舉年有明顯下降的趨勢，顯然是受到守望相助費用增加的影響。綜合上面表 6 的次級資料、訪談結果、及理論的推導，這些證據初步支持上述選舉年分配狀況之研究假設，但仍需後續研究來驗證之<sup>17</sup>。

最後，在經費使用之季節分布上，筆者依據理論及工作經驗，認為里長在經費的使用上，會以第四季為最多，主要的原因是里長可能沒有詳細規畫經費運用的時點，不太熟悉經費報帳的流程，或是不喜歡細瑣的報帳

<sup>17</sup> 本文係以全部里長支出總平均數的資料來進行分析，限於人力與篇幅，並沒有針對個別里長的資料來進行分析，也沒有詢問里長在不同年份間，經費運用的狀況，只有針對區公所經費承辦人員詢問此問題，是本文的研究限制之一，而有待後續研究確認之。



程序，但在年底時又有報銷經費的壓力，因此在第四季所核銷的經費會較多。

筆者將信義區內所有里建設經費的花費時點整理如下表 7。

表 7 信義區 2011-2014 里鄰建設服務經費之季執行成果表 單位：%

年度 期間	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
第一季	28.26	20.52	24.65	32
第二季	24.93	26.28	24.07	26.52
第三季	21.37	16.92	20.26	28.4
第四季	24.67	<b>33.02</b>	<b>27.75</b>	9.99

資料來源：本研究整理。

表 7 的結果呈現一有趣的季節分布狀況，也就是在里長任期的第二及第三年，里長在第四季所核銷的經費最多；但在里長任期的第一年，里長會在第一季，也就是一上任時，來大量使用建設服務經費；在里長任期的最後一年時，則會為了備戰選舉<sup>18</sup>，第四季的經費支出反而是最少的。

#### 四、里長之決策過程與考量因素

本部份透過訪談來了解里長分配經費時的決策過程與考量因素，並依據過去文獻來分析其主要問題。訪談結果顯示現行里鄰建設服務經費的計畫、執行、分配與運用，幾乎都是由里長主導，雖然依循法規與鄰長進行討論並公告，但因鄰長多是由里長遴選，故常流於形式，使經費的透明度易遭人質疑（呂育誠，2004），而會在里長選舉時，被候選人拿來作為攻擊對手的競選手段。

其次，有些里民認為建設經費如何使用是屬於里長的職權，應由里長全權處理，如果向里長「積極」建議或關心，可能會讓里長感覺到不被尊重，反而會造成反效果破壞了原先彼此的友誼，在這樣的疑慮下，里民也不太願意向里長提供建議，或參與建設經費使用的討論，誠如以下受訪者所說的：

<sup>18</sup> 2014 年的里長選舉日期為 2014 年 11 月 29 日。

建設經費的使用上，我都會習慣和鄰長商量，其一是因為我是新的菜鳥里長，所以很倚重在地鄰長的建議，因為鄰長也代表各的鄰里里民的聲音，我很重視也很尊重（B1）。

一般會依據里民的反映，或我平時在里內巡視，並實地的走訪，進行資訊的蒐集後，再來決定優先順序的安排（A10）。

我知道里辦公處每一年有里鄰建設經費，但是我不會過問也不會給他建議，第一，錢本來就不多，能用的項目有限，第二，我知道里長通常不會那麼樂意接受別人對建設經費的看法，因為他認為他對經費有完全的支配權，若我跟他做一些建議或指導，搞不好他會把我想像成假想敵，是他連任里長的障礙，反而破壞彼此間的關係（E1）。

從分配政治相關的文獻來看，里長所面臨的制度環境，例如選舉制度及地方主義傾向等，應會影響里長的分配行為。臺北市里長所面臨的制度環境是每四年改選一次，政黨在里長選舉中的影響不大，以及大多數里民並不關心里內的公眾事務，且在目前制度下，所有鄰長都是由里長所遴選，因此在里鄰工作會議上，通常都會以里長的意見為主，因此多是徒有形式，而缺乏實質的討論，特別是目前規定並沒有里民參與的機制。

因此從里民的角度來看，一般民眾可能不知道、不願意、沒興趣、或不好意思去了解或參與建設服務經費的使用，在資訊不足的情況下，里民就很難對里長的分配決策來作課責。但這樣的狀況是不符合目前公民參與與透明化的潮流，而目前又無相關規定或正式管道來納人民眾意見，或增進民眾的參與，是目前制度上的主要缺點之一。

從里長的角度來看，既然目前法規沒有規定需要里民參與，且里民好像也沒誘因參與，為了節省麻煩或是貫徹自己的施政偏好，里長多是透過自己的觀察與里民的私下交流來決定經費的使用。雖然這樣的決策過程讓里長在經費的使用上有很大的自由度，但在里長選舉時，就會面臨透明度不足，而有可能受到批評或不實流言所傷，這樣就會對於兢兢業業的里長產生困擾，且似無辦法解決。

因此從制度環境的角度來看，為使里長建設服務經費能發揮最大效益，筆者建議在建設服務經費的決策過程中，納入公民參與的精神，也就是參與式預算的方式<sup>19</sup>（趙永茂，2005；徐仁輝，2014），如此可讓里長了解民眾的需求，里民也可知道里長的決策過程與考量，這樣的制度改變，可能會降低里長決策的自由度，但可使里長獲得更多資訊，更了解里民的需求，而可能改變其在里鄰建設服務經費上的分配行為。

另外，過去分配政治研究結果顯示被分配資源之特性，會影響政治人物的分配行為（王志良等人，2012）。里鄰建設服務經費的特質之一是：實際上是由里長來決定如何使用此項經費，依據過去文獻，此項經費的肉桶行為可能會比較多，也就是里長會分配較多資源在支持者身上，上述研究結果也顯示里長會在選舉年花費較多經費在守望相助類別上，但上述研究結果也顯示里長一般仍會考量里內的特性或依據里長自己的施政偏好來運用經費，因此並不如前述會有太多的肉桶行為，筆者認為這是因為建設服務經費每年僅有 30 萬元的固定費用，經費並不多，加上里內事務繁雜，若經費使用不佳，導致里內環境不清潔或設施維護不佳，里民會馬上覺察知道，且里民也可能會向里長反應或抱怨，使里長也必須馬上直接回應，以避免巷弄間的耳語或是見面時的尷尬，這些都會促使里長小心地使用此項經費，來滿足里民不時的需求，因此里內民眾直接的監督，使此項經費運用上較無明顯的肉桶行為。

此外，建設服務經費的另一個特質是它是一個定額的經費，每個里每年都有 30 萬元的經費，而不會考慮其地區的特性。上述研究結果顯示若某里內有社區公園，則里長會花費較多經費在清潔維護上，而會排擠其他項目的支出，使里長可自由運用的經費減少，這就可能產生不公平的現象，因此筆者認為里長建設服務經費的總額應該要考慮各里的特性，而不應該給予一個固定的額度；最後，若市政府要鼓勵里長成立守望相助隊，或是認養公有地等，也應給予相對應的補助，因為這些都會增加里長的支出。

---

<sup>19</sup> 參與式預算制度係對於分配公共資源的決策，讓公民透過辯論與協商過程予以參與，亦即允許公民對於資源該如何支用，以及用在何處扮演更直接的角色。給予公民參與、被教育與被授權的機會，形塑更明亮的公民社會，有助於提升預算透明度，減少政府無效率與貪汙（徐仁輝，2014）。

## 陸、結論與建議

我國分配政治相關的研究中，過去學者多以總統、縣市長、立委、與省縣市議員為研究對象，很少對於里長進行研究，但里長在地方基層治理中扮演重要角色，而里鄰建設服務經費是里長可運用之主要資源。本文依據訪談結果，將里鄰建設服務經費分為四類，分別是辦公設備與簡易工程、守望相助、節慶活動與志工、及清潔維護等，次級資料分析結果顯示里長在經費的分配上有很大的差異，主要的影響因素為：(1) 里內的地區特性（如社區公園）；(2) 里長的特性與偏好（如性別、年資、教育程度、是否成立守望相助隊、是否認養公有地、及政黨取向）；(3) 政治因素（如得票率、是否新任、是否有明顯的市議員支持）等，另外，本研究發現選舉週期會影響里長之分配行為，且里長在這項經費的支出上，也呈現一些季節的模式。

此外，本文也探討里長在經費分配時的決策過程與考量因素，訪談結果顯示里長會依循法規，與鄰長舉行里鄰工作會報，並將內容上網公告，形式上雖是公開透明，但實際上，是缺乏民眾參與，且多數民眾對該項經費的了解是比較少的。

最後，本文也依據分配政治相關文獻來探討里長所面臨的制度環境及里鄰建設服務經費的特質如何影響里長的分配行為，並提供兩項建議。第一，筆者建議在建設服務經費的決策過程中，增加參與式預算的方式，以提高民眾的參與，使里長與里民有正式的溝通管道，里長可以知道民眾的需求，里民也可了解里長的決策過程與考慮因素，減少資訊的不對稱，促進地方治理的品質。第二，筆者建議里鄰建設服務經費的額度應該與里內的某些特性相關，而不應以每里 30 萬為限。

本研究的貢獻主要在於充實國內分配政治的相關文獻，筆者探索了哪些因素可能會影響里長在里鄰建設服務經費上的分配行為，也從制度面及經費特性上，來分析里長的運用狀況及經費使用上的缺點，希望能增進國

內對於最基層里長的分配行為有多一些了解，也對地方治理的研究有一些貢獻。

最後，本文雖然盡力蒐集資料並分析，但仍有許多的研究限制。首先，本文研究範圍僅限於臺北市信義區的第十一屆里長，外部效度有限，故讀者不宜擴大解釋本文的研究發現，未來學者或可擴大分析樣本的地理範圍與時間，以更深入了解里長的分配行為。第二，本文的研究焦點是分析里長的分配行為，但受限於時間與人力，並未探討里長分配行為的效果及對民眾生活的影響，在選舉年效應及季節分布上，也有所缺陷，而這在地方治理上，是非常重要的且有意義的議題，希望本文能拋磚引玉，未來有學者能夠補足。第三，本文雖有從制度面及被分配資源的特性角度，來分析建設服務經費的使用狀況，並依據研究結果建議里鄰建設服務經費的總額應考量里內的特性，但因本文重點是在分析里長的分配行為，對於里鄰建設服務經費是否足夠，或是其總額應該與那些因素有關等議題，本文分析的深度與廣度是不足的，有賴未來學者進一步的研究。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王志良、詹富堯、吳重禮，2012，〈鞏固支持或資源拔樁？解析中央對地方補助款分配的政治因素〉，《政治科學論叢》，5：51-90。
- 呂育誠，2002，〈臺灣村里制度定位與功能之研究〉，《行政暨政策學報》，34：85-122。
- 呂育誠，2004，〈地方治理觀點下村里角色與功能的再定位〉，發表於「型塑我國基層地方政府組織的未來圖像座談會」(10月16日)，臺北：臺北大學公共行政暨政策學系。
- 李俊達，2010，〈總統得票率、地方補助款與行程安排之相關性探討〉，《選舉研究》，17(2)：71-102。
- 沈富雄，2003，〈從村里長的角色功能論選舉之存廢〉，《考銓季刊》，34：1-7。
- 卓達銘，2005，《村里長職務定位之研究—以桃園縣龜山鄉為例》，銘傳大學公共事務研究所碩士論文。
- 徐仁輝，2002，〈預算赤字控制問題研究〉，《財稅研究》，34(2)：38-57。
- 徐仁輝，2014，〈參與式預算制度的理論與實踐〉，《財稅研究》，43(2)：1-11。
- 高永光，2004，〈村里長社會、行政及政治角色功能之研究〉，發表於「臺北市里及里長功能定位學術研討會」(5月8日)，臺北：臺北市政府民政局。
- 陳向明，2002，《社會科學質的研究》。臺北：五南。
- 陳志璋，2004，〈行政課責與地方治理能力的提昇〉，《政策研究學報》，34：23-45。
- 陳盈秀，2005，《當前里長的角色與服務態度關係之研究—以高雄市為例》，國立高雄師範大學成人教育研究所碩士論文。
- 陳朝建，2004，〈基層政治：論地方制度與地方自治〉，《中國地方自治》，57(7)：4-22。
- 董保城，2004，〈我國村里長納入文官體系相關措施之探討〉，發表於「里及里長功能定位學術研討會」(5月8日)，臺北：臺北市政府民政局。
- 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。
- 趙永茂、陳銘顯，2006，〈臺灣地方治理的發展與限制：以臺北市大安區為例〉，《中國地方自治》，59(12)：1-37。
- 蔡良文，2004，〈我國村里長納入文官體系相關措施之探討〉，發表於「里及里長功能定位學術研討會」(5月8日)，臺北：臺北市政府民政局。
- 賴映潔、王宏文，2013，〈立委選制改變對指定用途補助款分配之影響—第五屆與第六屆的比較〉，《東吳政治學報》，31(1)：53-104。

- 簡君瑋，2009，〈行政監督失靈下的分配政治－村里基層工作經費之研究〉，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 羅清俊，1998，〈分配政策研究的發展與應用〉，《人文及社會科學集刊》，10(4)：575-609。
- 羅清俊，2000a，〈政策利益分配的型態：最小獲勝聯盟？還是通通有獎〉，《政治科學論叢》，13：1-45。
- 羅清俊，2000b，〈猜猜看誰把醃肉帶回家了：縣市補助款分配之分〉，《人文及社會科學集刊》，12(1)：1-45。
- 羅清俊，2008a，〈小規模立法委員選區的分配政治－選民對於補助利益的期待〉，《臺灣民主季刊》，5(4)：47-85。
- 羅清俊，2008b，〈桃園縣特別統籌款分配的政治分析〉，《東吳政治學報》，26(3)：1-56。
- 羅清俊、郭益玟，2012，〈管制政策的分配政治特質：臺灣環境保護訴願決定的實證分析〉，《行政暨政策學報》，54：1-40。
- 羅清俊、陳文學，2009，〈影響原住民政策利益分配的因素：族群代表或選舉競爭？〉，《選舉研究》，16(2)：167-207。
- 羅清俊、萬榮水，1999，〈選舉與補助款的分配：綁樁？還是平衡地方財政？〉，《選舉研究》，6(2)：121-161。
- 羅清俊、詹富堯，2012，〈立法委員特殊利益提案與中央政府計畫型補助款的分配：從民國94年至98年之資料探析〉，《公共行政學報》，42：1-31。
- 羅清俊、廖健良，2009，〈選制改變前選區規模對立委分配政策提案行為的影響〉，《臺灣政治學刊》，13(1)：3-53。
- 蘇彩足，2001，〈省政府補助款之政治因素分析〉，國科會研究計畫(NSC89-2414-H-002-026)。

## 二、英文部分

- Ashworth, S., and E. B. D. Mesquita. 2006. "Delivering the goods: Legislative particularism in different electoral and institutional settings." *Journal of Politics*, 68(1): 168-179.
- Bullock, C. S., and M. V. Hood. 2005. "When Southern Symbolism Meets the Pork Barrel: Opportunity for Executive Leadership." *Social science quarterly*, 86(1): 69-86.
- Cox, G. W., and M. D. McCubbins. 1986. "Electoral politics as a redistributive game." *Journal of Politics*, 48(2): 370-389.
- Golden, M., and B. Min. 2013. "Distributive politics around the world." *Annual Review of Political Science*, 16: 73-99.
- Lancaster, T. D. 1986. "Electoral structures and pork barrel politics." *International Political Science Review*, 7(1): 67-81.
- Lasswell, H. D. 1950. *Politics: Who gets what, when, how*. New York: P. Smith.

- Roberts, B. E. 1990. "A dead senator tells no lies: Seniority and the distribution of federal benefits." *American Journal of Political science*, 34(1): 31-58.
- Stein, R. M., and K. N. Bickers. 1994. "Congressional elections and the pork barrel." *Journal of Politics*, 56(2): 377-399.
- Wimmer, R. D., and J. R. Dominick. 2006. *Mass Media Research: An Introduction*. US: Thomson, Wadsworth.



## 附錄：統計模型中的自變數定義與敘述統計（共 41 個里）

	定義	敘述統計
山區里	若該里位於山區，則數值為 1，否則為 0	山區里：10 個；都會里：31 個
女性	若該里里長為女性，則數值為 1，否則為 0	女性：8 位；男性：33 位
年資	該里里長在訪談當時任職里長的年資。	平均值：14.27；標準差：9.74
新任	若該里里長為新任，則數值為 1，否則為 0	新任者：10 位；連任者：31 位
大專學歷	若該里里長的教育程度為大專（含）以上，則數值為 1，否則為 0	大專以上者：17 位；其他：24 位
政黨取向_非藍	若該里里長的政黨取向不是明確的藍營，也就是不屬於國民黨或新黨或親民黨，則數值為 1，否則為 0	非藍者：6 位；其他：34 位
認養公有地	若該里里長有認養公有地，則數值為 1，否則為 0	有認養公有地者：9 個
社區公園	若該里內有社區公園，則數值為 1，否則為 0	有社區公園的里：22 個
里活動場所	若該里內有里或區的活動場所，則數值為 1，否則為 0	里內有活動場所者：32 個
守望相助隊	若該里里長有成立守望相助隊，則數值為 1，否則為 0	里內有守望相助隊者：26 個
得票率	該里里長上次里長選舉中的得票率	平均數：0.66；標準差：0.23
有市議員支持	若該里里長有明顯的特定市議員支持，則數值為 1，否則為 0	有明顯市議員支持的里長數：12 位
N		41

資料來源：本研究整理。

# How the Li Chiefs Use the Li-Lin Infrastructure Funds in Taipei: A Case Study of Xin-Yi District

Yung-Nien Yang\*    Hong-Wung Wang\*\*

## Abstract

Li chief is the entry level of the public officials elected by citizens and plays an important role in Taiwan's local governance. One of the most important resources used by li chiefs is Li-Lin Infrastructure Funds. The goal of this paper is to investigate how the li chief allocates the funds based on the theory of distributive politics.

The research focuses on the funds allocation in the Xin-Yi District between 2011 and 2014. Based on the interviews, the use of funds was classified into four categories. The results show that there were great variations in li chiefs' fund allocation. Several factors, such as the characteristics of li, the features and the priorities of li chiefs, and political factors, had significant impacts on the allocation of funds. In addition, the li chiefs tended to allocate more funds on mutual attention team in the election year.

The interviews show that the use of funds was dominated by the li chiefs, and li chiefs followed related government rules. However, the degree of public participation was low. As a result, this study provides two policy recommendations. First, the government should involve the citizens more in the decision process of the use of funds by adopting the form of participatory budgeting. Second, the amount of infrastructure fund for each li should vary in accordance with the characteristics of li.

**Key Words:** li chief, Li-Lin Infrastructure Fund, distributive politics, Taipei, local governance

---

\* Subsection Chief, Department of Compulsory Military Service, Taipei City Government.

\*\* Associate Professor, Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University. Email: hongwung@ntu.edu.tw.