

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果 報告

南投縣鹿谷鄉清水溝流域圈的再生與永續研究—
子計畫三：社區二十一世紀議程為主軸的永續造章 II

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 90-2621-Z-002-009

執行期間：90年8月1日至91年7月31日

計畫主持人：黃錦堂；hwngntn@ccms.ntu.edu.tw

研究助理：鍾岳勳、曹豐逸

本成果報告包括以下應繳交之附件：

- 赴國外出差或研習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計畫國外研究報告書一份

執行單位：國立台灣大學政治學系

中華民國 91 年 10 月 31 日

一、中英文摘要

中文摘要

關鍵字：鹿谷鄉、清水溝溪、流域博物館、永續發展、永續造章、地方制度法、自治條例、地方立法權、鄉民代表會、村里、社區發展協會、社區總體營造、村里公約、社區公約、政策行銷

- 1、本計畫為國科會整合型計畫『南投縣鹿谷鄉清水溝溪流域圈的再生與永續』的第二年研究，屬於團隊研究，另兩份研究子計畫之負責人分別為王俊秀教授、林崇熙教授，總主持人為王俊秀教授。本子計畫的任務，在於造章，亦即將相關實質調查成果與規劃構想「流域博物館」加以法制化，包括選定法源、草擬草案、檢討被接受為自治條例的有關制度、限制與對策。
- 2、就清水溝溪流域博物館的造「章」，自法源面觀察，可分為自治條例/自治規則/村里公約/社區公約/行政計畫/行政規則/社區總體營造構。
- 3、其次，就條文之試擬，本研究計畫提出「鹿谷鄉清水溝溪流域博物館建設經營自治條例」草案，又可分為甲乙兩案。甲案旨在成立委員會為調查並經由法定程序而定案，乙種則直接將學術單位的具體研究成果制定為法條。甲案較為周延；乙案的優點，在於快速，避免夜長夢多，也避免地方民氣隨著時間流逝而潰散。此外，本研究針對村里公約/社區公約模式加以討論，並提出三村「清水溝溪流域博物館」聯合公約案。以上，於本摘要不列出，詳見全文。
- 4、就相關的立法（指自治條例）而言，本研究檢討鹿谷鄉議會之組成（共十一位鄉民代表）、議事規則（相對多數決，得由大會直接或成立小組預為審查），並分析鄉之選制所造成派系化、黑金化與財團化之結果；議員數目仍然不多，小鄉只有十名左右或更少之鄉民代表，審查能力與審查密度不免處於菜市場叫價還價之格局。這些為自治條例得否通過的關鍵。**對應之道**在於引起上一層級注意、引發媒體報導、引進清流聲音。
- 5、鹿谷鄉清水溝溪流域博物館自治條例草案若欲獲得通過，必須進行行銷與遊說。清水溝溪流域為第三選區，一共選出**二席鄉民代表：張宗仁、葉錦順**。出於土親人親的考量，宜對這部份的鄉民代表為特別之遊說。行銷已是一項專業，宜由專業的公司完成，但最好其又能免費為本自治條例案行銷，蓋其亦得將此一全國首創的具有人文與社區總體營造及觀光與歡樂的自治條例草案連接到其他待行銷的商品。如此可減緩住民不嫻熟、忙碌、欠缺經費的困境。
- 6、本團隊已經在當地建立若干中間幹部。諸位村長暨村長夫人們也是可託付的人物。本團隊所有成員願意擔任顧問。

英文摘要

Keywords : Basin Museum, sustainable development, community, community development, ordinance, local legislation, Agenda 21, local Agenda 21, local government act,

This will be the second year of the research plan. During the first year, the whole team has reached common conception that the Chin-shuan river region should be rehabilitated, and that be in sustainable way developed as a Basin Museum, which conceptually is a living people's museum, in which the people through community building will be empowered, so that they will have the ability of sustainable history-making, sustainable institutionalization, sustainable image-making, etc. The whole concept is based on the sustainable development.

Core of the idea is to develop the community through combination of the local identity/culture/history with the natural environment, the economic and the landscape. The most important way is the empowerment of the local people. This will be a leading project in the field of local reinventing, also a pilot study in local Agenda 21 in Taiwan. Furthermore, the study will analyze and so in this way help to evaluate the feasibility to abolish the election on the town level, which has been a great issue in the discussing of reform of local government system since December 1996.

The task and objects of my research in this second year is to examine the framework- and so the restraints-- of local legislation in Taiwan in according to the Local Government Act. I have found out seven appropriate sources for the codification of the project of living people's museum. And secondly, this paper have sketched up a ordinance-draft for the living people's museum. Thirdly, I point out at the end three possible means to make the draft be adopted as local ordinance: the call for the attention of the mass media, to appeal to the other higher levels, the call for the participation of the specialist people or even the general intellectuals. The technique of commercial marketing and political lobbies plays another important role.

二、計畫緣由與目的

- 1、本計畫為國科會整合型計畫『南投縣鹿谷鄉清水溝流域圈的再生與永續』的第二年研究，屬於團隊研究。清水溝流域美景天成，居民護溪成為美談，在 921 地震後有待積極重建。本團隊的任務，在於以社區總體營造、生態行銷、社會引爆、風險社會、生物區域主義、地方行銷論、自我流域博物館化、地方 21 世紀議程等理論為基礎，從事重建有關的規劃與社會深耕。
- 2、本子計畫的任務，在於造章，亦即將相關實質調查成果與規劃構想「流域博物館」加以法制化。本報告為第二年之作品。
- 3、從而，本研究計畫首先必須針對其他兩位教授的實質調查結果與流域博物館的構想，提出「鹿谷鄉清水溝流域博物館建設經營自治條例」草案。
- 4、其次，本研究必須分析如何將草案轉化為自治條例。鹿谷鄉議會之組成、議事規則，並分析鄉之選制所造成派系化、黑金化與財團化之結果，以及鄉民代表會因人數太少而限於審查能力與審查密度不足等，均應加以分析。

三、計畫結果與討論

- 1、本計畫已經指出七種可能的法律形式，並擬出「鹿谷鄉清水溝流域博物館建設經營自治條例」草案，又可分為甲乙兩案，而且也擬出「三村清水溝流域博物館聯合公約」草案，用當參考。
- 2、清水溝流域住民，尤其政治菁英，應討論出擬採行的法源手段，其中尤應評估勝算的可能。
- 3、不論採行自治條例/自治規則/三村「清水溝流域博物館」聯合公約/相關社區「清水溝流域博物館」聯合公約/行政計畫/行政規則，均得以本研究所提供的版本為基礎，加以討論。
- 4、鹿谷鄉清水溝流域博物館自治條例草案若欲獲得通過，必須進行行銷與遊說。鹿谷鄉民、上一級或更上級的官員與議員（包括縣長、縣議員、立法委員、部長、院長等）、全國民眾，均是行銷的對象。
- 5、由於政策行銷已經是當今媒體時代之政策成敗的重要環節，清水溝流域博物館最好能建立行銷管道，最好，能找到願意免費為本自治條例案行銷的單位（參看屏東車城海生館小白鯨之成功行銷實例），蓋該單位亦得將此一全國首創的具有人文與社區總體營造及觀光與歡樂的自治條例草案連接到其本身所經手之其他行銷的商品。如此可減緩住民不嫻熟、忙碌、欠缺經費的困境。
- 6、本報告詳細討論鹿谷鄉鄉民代表會之組成、議事規則，以及可能的派系化、黑金化；鄉民代表數目仍然不多，審查能力與審查密度從而不高。以上顯示，自治條例草案之過關，政治成分高，且不乏漫天叫價或派系作梗之情形。**對應之道**在於引起上一層級注意、引發媒體報導、引進清流聲音。
- 7、清水溝流域為第三選區，一共選出二席鄉民代表：**張宗仁、葉錦順**。出於

土親人親的考量，宜對這部份的鄉民代表為特別之遊說。

- 8、行銷已是一項專業，宜由專業的公司完成，但最好其又能免費為本自治條例案行銷，蓋其亦得將此一全國首創的具有人文與社區總體營造及觀光與歡樂的自治條例草案連接到其他待行銷的商品。如此可減緩住民不嫻熟、忙碌、欠缺經費的困境。
- 9、在後續推動上，應建立當地人士之中堅份子。王俊秀教授在鹿谷鄉清水溝溪流流域博物館故鄉解說員培訓班所建立之景點認養人，及村長暨夫人們，以及國小老師或公所退休公務員等，將是希望所在。
- 10、本研究將寄發給鹿谷鄉長、三位村長、二席當地選出的鄉民代表，以供參考。
- 11、本研究團隊所有人員願意隨時擔任清水溝溪住民的後盾與顧問。

四、計畫結果自評

(一)、與原計畫相符程度、達成預期目標情況

本研究提出造章的法源選項分析、擬出可能的條文，並討論推動時所面臨的制度—限制及應該採行的策略。本計畫並將送交相關仕紳，本研究團隊人士並願意隨時提供協助。從而，本計畫已經達成原先的目標。

(二)、研究成果的學術或應用價值

本研究係承接另兩位教授對清水溝溪流流域的歷史與社會調查的研究結果，將之加以法典化。本研究對於學術的理論的推展，在於社區總體營造與造章的結合，這係國內第一次的研究；本研究也對並對二十一世紀議程、文化產業、生態行銷等理論加以研究，尤其具體展現在災後的一個重大個案上，檢討理論如何落實於台灣本土。

本研究指出永續發展作為地方總體營造的理念與可能手法，並指出將這一類實質結果轉換為地方法規時的立法技巧，以及所面臨的制度限制與因應之道，這是早先地方總體營造所未曾嘗試者。

在以上程度，本研究係以台灣本土為出發，並將世界相關理論加以運用，從而可謂有高度的學術價值，也有直接的運用意義。此外，本研究提供研究生相關訓練機會，也提供實務界一份可讀而具有豐富法學（尤其地方自治法學）內涵的論述。

(三)、有關出版事宜

本報告具有學術與運用的價值。未來，將遵從團隊總主持人王俊秀教授的規劃與指揮，整體為相關的出版。此外，本計畫的發現也將列入拙著《地方制度法基本問題之研究》之改版當中。

五、參考文獻

英文資料：

- Osborne , D. and P. Gaebler (1992) Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector ,MA : Addison-Wesley Publishing Company.
- Gamble, D.N. & Well, M.O.(1997)Sustainable development : The challenge for community development. Community Development Journal,28 (2) ,176-184.
- Leach , M., Mearns,R. and I. Scoones, 1997. Challenges to Community-Based Sustainable Development Dynamics , Entitlements , Institutions.IDS Bulletin,28(4),October 1997.
- Murphree, Marshall W.1993. Communities as resource Management institutions.International Institute for Enviroment and Development(IIED),UK. 15pp.
- Pigg , Kenneth E. 1999.Community leadership and community theory : A Practical synthesis. Journal of the Community Development Society ,30(2):196-212

德文資料

- 1、Metzger / Sixt, Die Ortschaftsverfassung in Baden-Wuerttemberg, Boorberg, 3. Aufl.,1994.
- 2、.Philip Blair, Die Gestaltung der kommunalen Selbstverwaltung in den europaeischen Staaten, DOEV, 1988, S. 1003ff.
- 3、Schmidt-Assmann, Eberhard: Kommunalrecht,in. von Muench , Ingo /Schmidt-Assmann, Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin, 9.Aufl., Walter de Gruyter,1992.
- 4、Seeger, Richard /Wunsch, Hermann, Kommunalrecht in Baden-Wuerttemberg, Boorberg, 5. Aufl., 1987.
- 5、Stober, Rolf : Kommunalrecht in der Bundesrepublik Deutschland, 3.Aufl., Kohlhammer, 1996.
- 6、Von Mutius, Albert : Kommunalrecht, C. H. Beck, 1996.
- 7、Waechter, Kay : Kommunalrecht, 2. Aufl., Carl Heymanns Verlag, 1995.

中文資料：

- 1、NGO 在 921 災後重建的參與和功能，國家展望論壇系列 11，主辦單位：創世社會福利基金會/財團法人國家展望文教基金會，2001/09/01，台社會科學院，國際會議廳。
- 2、王麗容，1999：「社區永續發展與國家政策」，第四屆當前台灣社會與文

化變遷學術研討會，主題：，台灣之永續發展，主辦單位：國立中央大學通識教育中心，日期：中華民國 88 年 3 月 26 日。

- 3、王俊秀，1999：「環境公民與社會足跡：環境社會學的永續發展觀」，第四屆當前台灣社會與文化變遷學術研討會，主題：台灣之永續發展，主辦單位：國立中央大學通識教育中心，日期：中華民國 88 年 3 月 26 日。
- 4、王俊秀，2001：鹿谷鄉清水溝流域圈的再生與永續研究：社區 21 世紀議程為主軸的永續造人與造勢，行政院國科會專題研究成果報告，NSC 89-2621-Z-007-002。
- 5、丘昌泰，2000：「後現代社會公共管理理論的變遷：從『新公共管理』到『新公民統理』」，中國行政評論，第 10 卷，第 1 期，民國 89 年 12 月。
- 6、丘昌泰，1999：社區主義在環保政策過程中的困境與實踐，行政院國科會專題研究成果報告，NSC 87-2414-H-005A-004。
- 7、江大樹，1999：地方財政困境與預算審議制度之檢討—南投縣個案分析，收錄於地方政府論叢，祝薄慶玖教授榮退論文集，頁 299 以下。
- 8、江明修，1995：「公共行政社區主義的理論與策略：整合國家與社會」，人事管理，第 32 卷第 10 期，民國 84 年 10 月。
- 9、江明修，1999：第三部門：經營策略與社會參與，台北：智勝文化。
- 10、江銘益，2001：公私合夥在社區主義形成中的角色研究：永康與白米社區個案研究，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文。
- 11、李宗勳，2000：「社區聯防伙伴關係之治理體制初探」，中國行政評論，第 9 卷，第 4 期，民國 89 年 9 月。
- 12、何燕萍，1987：組織與功能之研究，國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 13、吳晟，2002：筆記濁水溪—清水溝溪（上）（下），台灣日報，第 23 版副刊，91/10/14，15。
- 14、林水波，陳志瑋，1999：財政導向的政府再造策略，台大政治科學論叢，第 11 期，頁 229 以下。
- 15、林崇熙，2001：鹿谷鄉清水溝流域圈的再生與永續研究：社區 21 世紀議程為主軸的永續造史，行政院國科會專題研究成果報告，NSC 89-2621-Z-224-003。
- 16、林淑惠，1987：影響基層行政人員工作執行之因素—高雄市里幹市之個案分析，中興大學公共行政暨政策研究所碩士論文。
- 17、夏鑄九，1997：「社區主義的發展」，與民意有約：社區主義在台北縣的

明天座談會，主辦：龍之邦模範社區促進會，時間：1997年8月2日，地點：台北縣縣議會簡報室，收錄於空間雜誌，第99期。

- 18、徐震譯，桑德斯著，1982：「社區論」，黎明文化事業出版公司。
- 19、陳欽春，2000：「社區主義在當代治理模式中的定位與展望」，中國行政評論，第10卷，第1期，民國89年12月。
- 20、陳書華，1988：第一線人員在政策執行中角色與功能之分析，政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 21、陳其南主持，1998：縣市層級社區總體營造工作手冊，縣市層級推動「社區總體營造施政計畫」規劃研究報告，承辦單位：金廣福文教基金會。
- 22、章光明，1999：「美國各大城市實施社區警政現狀之研究」，理論與政策，第51期。
- 23、張遵敏，1990：事角色功能研究之評估，文化大學政治學研究所碩士論文。
- 24、張仁青編著，成惕軒校訂，1990：應用文，頁881，文史哲出版社印行。
- 25、黃家琦，1998：「美國社區警政制度研究」，警學叢刊，第29卷，第2期，民國87年9月。
- 26、黃錦堂主持，1999：中央與地方權限劃分暨相關法制調整之研究，行政院經濟建設委員會委託研究。
- 27、黃錦堂，1999：地方府會法制之研究，收錄於地方政府論叢，祝賀薄慶玖教授榮退論文集，五南圖書出版公司，頁175以下。
- 28、黃錦堂，2000：地方制度法基本問題之研究，作者自刊，台北，翰蘆總經銷。
- 29、黃錦堂，2001，「行政區劃法律草案與實質方案簡介」，法令月刊，第52卷第1期。
- 30、黃錦堂，2001，行政區劃與地方自治，論文發表於「中央與地方關係學術研討會」，2001/5/12，政治大學中山人文社會科學研究所主辦，地點：政大藝文中心。
- 31、黃錦堂，2001，「行政機關」、「委託」、「委任」、「委辦」、「受委託行使公權力」之意義，論文發表於「行政法之理論與實務」，台大法律學院公法研究中心主辦，2001/11/10-11，地點：台大法律學院國際會議廳。
- 32、黃錦堂：2001：南投縣鹿谷鄉清水溝流域圈的再生與永續研究—子計畫三：社區21世紀議程為主軸的永續造章，行政院國科會專題研究

成果報告，NSC 89-2621-Z-002-048。

- 33、黃肇新，1998：「地方政府的社區組織與社區政策之研究--以高雄縣為例」，研考報導，第 41 期，民國 87 年 1 月。
- 34、黃順興，2000：社區的誕生—對社區總體營造的知識社會學分析，清華大學社會學研究所碩士論文。
- 35、雷飛龍主持、薄慶玖、陳小紅協同主持，1985：「社區發展與地方自治二者可否合併」專題研究報告。
- 36、鄭勝分，1997：「台灣環境管制政策研究：社區主義的觀點」，中國行政評論，第 6 卷，第 2 期，民國 86 年 3 月。
- 37、趙永茂，1997：「地方政治菁英民主價值的變遷與特質」，收錄於氏著，台灣地方政治的變遷與特質，翰蘆。
- 38、趙永茂，1997：「地方派系的變遷與特質」，收錄於氏著，上揭書。
- 39、趙永茂，1997：「地方政治生態的變遷與特質」，收錄於氏著，上揭書。
- 40、趙永茂，1999：精省後地方政府與政治的變革方向，收錄於地方政府論叢，祝賀薄慶玖教授榮退論文集，五南圖書出版公司，頁 75 以下。
- 41、趙永茂，1999：台灣縣市政府的自治監督及其檢討，台大政治科學論叢第 11 期，頁 21 以下。
- 42、蔡振志，1982：農村社會發展政策之研究—屏東縣枋寮鄉新開村案例，中興大學公共行政暨政策研究所碩士論文。
- 43、蘇彩足，1999：民主化對於政府預算決策的衝擊與因應之道，理論與政策，第 13 卷第 3 期，頁 47 以下。
- 44、薄慶玖，1987：社區組織與村里組織可否合併之研究，中國行政，第 43 期，頁 30-31。
- 45、台灣省民政廳編印，1989：村里幹事存廢問卷調查報告。
- 46、台灣省民政廳編印，1998：台灣省村里組織功能。
- 47、台南縣政府公報，2000：台南縣村里鄰編組及調整自治條例，載於台南縣政府公報，春字第二期。