



## 台湾地区的村里制度

□ 尹茂祥

台湾地区现行的村里制度,一般认为由清代和日本殖民统治时期的“保甲制度”演变而来,村里即为当时的保甲。1898年日本殖民当局制定“保甲条例”,采用清朝遗制的保甲制度,为警察辅助机关,担负协助殖民者征收地方税及通知传达、督促缴纳等任务,带有较强的特务统治与殖民色彩,因此该时期的“保甲制度”被称为“典型的员警政治”。<sup>①</sup>

1945-1949年国民党退踞台湾初期,颁布“台湾省各县乡镇组织暂行条例”,废“保甲制”,改行“村里制度”,筹划村里邻。其中“村里长”由“村里民大会”选举产生,受县辖市乡镇区长的监督指挥,办理村里自治及执行上级委办事项。同时置“干事”1人,作为民众参与政事管道,多由地方士绅及耆老出任。由于该时期台湾局势动荡不稳,国民党采取高压统治,将村里制度与所谓“动员月会”相结合,通过村里组织协助推行官方政策、宣导政令、教化民众。1950年台当局颁布“台湾省各县市实施地方自治纲要”“各县市村里长选举罢免规程”等规定后,“村里长”改由民众直接选举产生,但在“戒严”时期的政治氛围下,“村里自治”仍在很大程度上流于形式,“村里民大会成为配合台当局政策的集会而已”。<sup>②</sup>再加上“村里长”是“无给职”,吸引力不大,候选人登记并不踊跃,多数“村里长”经常依赖乡(镇/市/区)公所的遴聘。

1994年7月,台当局实施“省县自治法”“直

辖市自治法”,对村里制度进行部分改动,村里组织的政治与控制色彩大幅弱化。同时,村里的资源和经费逐渐增多,村里长地位上升,“不再只作为当局传递者的被动角色,而是跃升为整个社区的主要推动者”。<sup>③</sup>1999年实施的“地方制度法”,成为当前村里组织设置的主要“法律”依据。有关村里部分,该“法”规定“乡以内编组为村。镇、县辖市及区以内编组为里。村、里以内编组为邻”,由此明确规定了村里的“法律”地位,即村里组织为乡(镇/市/区)以内的编组。同时,村里设“办事处”,置“村里长”1人,办理村里公务及交办事项。“村里长由村里民选举产生,任期4年,连选得连任”。

70年来,台湾政治、经济与社会情势不断变化,地方自治实施的形式与内涵亦不断改进,但村里建制与组织一直维持至今,成为衔接地方政府与最基层民众的重要桥梁。截至2022年,台湾共有368个乡(镇/市/区),7760个村里,14.2798万邻(见表2)。

<sup>①</sup>黄源致:“基层民主中村里与社区组织互动之研究”,台湾暨南国际大学硕士论文,2001年,第46期。

<sup>②</sup>吕育诚:“台湾村里制度定位与功能研究”,《行政及政策学报》,2002年第34期,第85-122页。

<sup>③</sup>修杰麟:“村里制度定位及演变-探讨村里办事处与社区发展协会之关系”,《中国地方自治》,2005年第3期,第25-35页。



表 2 台湾乡（镇/市/区）及村里概况

区域别		区	县辖市	镇	乡	村里	邻	人口数
“六都”	台北市	12				456	95687	2631083
	新北市	29				1032	142798	4024539
	桃园市	13				504	11857	2255753
	台中市	29				625	12518	2816741
	台南市	37				649	9655	1878845
	高雄市	38				890	1731	2773401
“台湾省”	基隆市	7				157	3325	368850
	新竹市	3				122	2175	449593
	嘉义市	2				84	1404	267432
	新竹县		1	3	9	192	3292	565851
	苗栗县		2	5	1	275	4679	544548
	彰化县		2	6	8	589	9170	1270521
	南投县		1	4	8	262	4270	493138
	云林县		1	5	14	391	6464	679635
	嘉义县		2	2	14	357	5340	501774
	屏东县		1	3	29	463	7387	816636
	宜兰县		1	3	8	233	3660	453915
	花莲县		1	2	10	176	3575	325582
	台东县		1	2	13	147	2681	216164
	澎湖县		1	0	5	96	1396	105070
“福建省”	金门县		0	3	3	37	776	139804
	连江县		0	0	4	22	136	13045
总计	22	170	14	8	46	7760	142798	23591920

说明：

1. 资料来源：作者自制，数据来自于根据台“行政院”“内政部”“内政部户政司全球信息网”，截止日期 2022 年 2 月
2. 本表村里数及邻数指设有户籍的户籍登记数据，非行政区域数据
3. 村为乡的下辖编组单位，里为镇、县辖市及区的下辖编组单位，邻为村里的下辖编组区划