| 策划 _ 黄忠免　编辑 _ 黄忠免　梁颗蓝　吴桐（实习）　设计 _ 梁颗蓝 |

TAIWAN 9 • 21 DIZHEN ZAIHOU CHONGJIAN JINGYAN DE FANXING

台湾九·二一地震灾后重建经验的反省

文 _ 王增勇（台北）

【编按】台湾同样是地震高发区，九·二一地震便是新近以来台湾人的地震记忆里最为沉痛的部分之一。特别值得注意的是，此次地震的灾后重建主要是以民间组织承接政府委托的方式完成的，台湾的民间组织——甚或说是公民社会——也借由这一历史性的重建经历完成了对自身的锤炼和检阅。另一方面，其间映射的来自于自发集体或公民社会的、或成功或失败的实践景观，无论对于台湾或对于正处于转型中的大陆社会，都是值得思考与探讨的。

_在汶川地震灾区茂县杨柳村做协力造屋的谢英俊。谢英俊在大陆的协力造屋，很大一部分是对其九·二一台湾地震重建经验的复制与沿承。

我永远记得，震后的第二天早晨出门开车在台北的马路上，原本车水马龙的街道与争先恐后的车辆已不复见，所有的人与车都放慢了脚步，仿佛唯恐一丝匆忙会伤害与失去更多的生命；所有人都处于一种悲恸后的震惊与哀伤，因为看到生命的脆弱，而对生者有着更加珍惜的情感；在面对死亡后，所有人都被迫驻足回观自己的生命。恻隐之心促使人对别人的苦难有所行动，在绝望中，人们特别期待奇迹与救世主的出现。只要有幸存者在瓦砾堆中被发现，就带给人们希望。地震后的集体焦虑促使全民集体捐款投入灾后重建的工作，但相较于紧急救援阶段清楚地以抢救生命为目标，灾后重建的目标就相对地模糊。灾后重建的大笔捐款如何被妥善使用在灾民身上，就成为对这个社会的考验。谢英俊建筑师说得好，灾后重建考验的是我们对社会愿景的想象能力。九·二一地震带给台湾社会一个新的问题、新的冲击，激发我们进行一个新的尝试，但这个尝试将冲撞所有旧的矛盾、凸显旧的问题，因此也更凸显新愿景的意义。

以一个社会工作者，我长期思考台湾社会福利的走向，对长期以救助为主、个案导向的残补式介入模式多所批判，希望台湾社会福利可以成为保障全民基本生存权益的安全网。因此，在灾后重建中试图实践一种立基于社区的福利网络是我面对新的问题所提出的尝试，那么新的尝试必然冲击旧的资源分配模式与思考方式，这样的努力是否能脱离过往社会福利措施“残补式”、“工具性”的宿命，则需要启动一场对话与动员的过程。我同时也看到台湾各角落都有人，也将这次灾后重建视为一次重要的社会实验，试图将自身对台湾社会的反省在重建行动中落实。例如清水沟以传统农村共食共享的文化传统为基底，跳脱货币经济的依赖，开办针对人口老化的农村开办“老人食堂”；建筑师谢英俊在日月潭邵族，以自立合作造屋的方式，就地取材，恢复原住民传统建筑，试图用现有房屋市场的逻辑，运用原住民自身技能参与自身房屋重建；利用茶坊在盛产冻顶乌龙茶的鹿谷乡，开发一系列与茶有关的文化产业，为茶农走出一条道路；大安溪部落工作站在和平乡建立水果的网路直销管道，试图减少中间商的剥削，建立农园认养方案，保障农友固定收入。这些都见证了台湾人民对现有市场经济给偏远地区的人民所造成的不正义现象的批判与反省，并付诸实际的行动。这些行动或成功、或失败，但参与其中的人透过亲身的投入都会对台湾底层社会有着更深的认识，成为台湾社会具有批判与反省能力的种子。九·二一地震让我看见的一件事是，公民社会不是静止的、既存的公民团体，而是一种行动过程中参与者所坚持的精神与价值，并不断对外传递的集体行动。

公民社会的监督国家与自我监督

震后捐款分别流向中央政府与受灾的地方政府，以及民间组织。中央政府将民间捐款一百余亿汇集成立九·二一震灾基金会。当时成立基金会的目的是希望藉由它的民间团体性质可以省去公部门繁琐的行政程序使得重建脚步加快。但初期九·二一震灾基金会是以前农委会主委孙明贤为首的杂粮基金会为行政主体，决策的董事成员多是当时在任或卸任的中央政府官员，仅有少数民间团体代表参与，因此董事会对外公信力受到严重质疑。原本希望透过民间组织的灵活性避免公部门层层体制的制约，以加快重建的脚步，却因为基金会公布灾后重建方案的审查流程仍旧回到政府各部会进行审查。生活重建的规划工作由内政部社会司负责，形成主管民间基金会的内政部成为自己管辖民间基金会的幕僚的怪异现象。九·二一基金会原先设计成民间单位的灵活性质不但无法发挥，反而又回到官僚体系中运作，又加上一层基金会的行政架构，“叠床架屋”造成资源分配过程与基层需求的严重脱节。上百亿的重建基金表面是交在市民组织——实质却是旧官僚的组织手中——导致迫切需要资金投入的重建依旧原地踏步。这里反映的是国民党时期，政府主导成立公法人基金会以回避“立法院”监督的现象。只是灾后重建受到整体社会的注目，才让原本名不见经传的杂粮基金会曝光，也更凸显这个名为民间团体、实则以政府官僚为思考逻辑的假市民组织的本质。

为避免政府官僚体制的迂腐，台湾民间社会自发性成立“全国民间灾后重建联盟”，由当时最具清望的民间领袖、诺贝尔化学奖得主与中研院院长李远哲担任召集人，扮演监督政府灾后重建的政策与执行的角色，指明各民间组织对外征信赈灾款项的用途，并主动引导民间组织的捐款进入灾区。这个组织以社会运动团体、社福团体、学者、社区组织工作者为主。许多灾区自发性民众组织，因为未即向政府立案因此无法取得政府申请补助资格，就是透过全盟而获得经费补助的。全盟的成立反映的是台湾社会自1987年解严以来市民社会的发展历史，全盟的核心价值就是台湾社会对民主的认知——草根参与、人民自主、人人平等，涵纳了解严以来台湾人民自发的社会运动，如环保运动、妇女运动、社福运动、社区营造运动、劳工运动所成立的人民组织。

经过解严后的民主化过程，政府对于公民社会的监督已视为常态，民众也相信市民社会提供给人民讨论公共事务的空间，并开放给人民为共同利益采取集体行动的可能。这并不代表市民社会在对抗国家，而是确保人民在国家权力下有相对发言与行动的可能位置，在动态平衡的民主运作下，确保社会制度的创新，避免权力的腐化。

“救灾英雄”与“无能灾区”的建构

灾后一个月，灾区出现所谓的“明星灾区”现象，被新闻报导的灾区各组织争先认养，形成资源分配不均的问题。中央政府要求各部会首长进驻各受灾乡镇，未受灾的地方政府也纷纷认养受灾乡镇，由于指挥系统不一，造成灾区重建各行其是的现象。灾后重建迫切需要一套完整的蓝图，让政府与民间团体可以齐心投入，但这套蓝图必须要有在地人的参与以及认可才能成功。不过，资源分配的架构往往与在地草根参与的民主原则相违背，成为灾后重建的基本矛盾。

灾后一个月，我第一次抵达南投县社会科拜会当时的科长陈婉真。她的回答让我印象深刻，她说：“很多人都说要来帮忙，但没有人愿意长期留下来跟我们一起工作。希望越多，失望越大。要来帮忙，就要三个月、半年、一年。”她的回答让我汗颜，因为她让我看见我们虽自诩为助人的专业，但我们很少想到：我们给的是我们想给的，还是别人所需要的？陈科长的话让我自问：我能给他们所需要的吗？当我想到大学教授已经是较有弹性与保障的工作，此时自当负起更大的责任，于是决定向学校与学生请假一个月，长驻在南投，协助生活重建工作。我第一次体验到聆听在地人声音的重要性。重建是为在地人建立更好的家园，让他们更有力量面对未来，如果我们的重建剥夺了他们决定自己未来生活的发言权，我们不但没有重建，更是二度创伤这些灾民。南投县政府社会科的反应是外来组织进入灾区从事灾后重建过程中在地团体常见的

策划 _ 黄忠免　编辑 _ 黄忠免　梁颗蓝　吴桐（实习）　设计 _ 梁颗蓝

反应，这反映出灾后大量外来者进入灾区切、助救灾，在缺乏尊重在地文化的情况下，反而造成在地人负担的事实。缺乏聆听受切、助组织的需求而将自身需求投射在受助者身上会造成二次伤害。

聆听的态度是外来协助者介入行动中最重要的态度，因为聆听代表尊重对方的自主权、相信对方有能力可以在未来解决自己的问题。如果外来者拒绝聆听受助者的声音，外来者的介入只是更进一步助长受助者认为自己是无力、需要外人协助的依赖心态。聆听的态度是灾后重建中最不容易实现的工作态度，因为如此大的灾难激发了每个人担任救苦救难的“救世主”或“英雄”的心情。在面对如此严重的灾难，社会大众期待“英雄”的出现，许多人都利用这种大众心态，扮演“英雄”角色，藉以增加自己的支持。南投县政府被媒体形容成“无能、颟顸”，却没有看见南投县政府内部只有12名编制的社工人员，根本无力负荷灾后重建的规划与执行。灾后一个月四处林立的“帐篷族”好像是市政府需要处理的问题，但其实灾民多半有自行复原的能力，只有弱势灾民需要国家的积极介入。灾后民间团体说要认养灾区孤儿，但其实中国人家族力量会自动将孤儿纳入照顾范围，导致后续儿福团体找不到孤儿可以认养。

委托民营架构下公民社会与国家的矛盾

与大陆灾后重建由国家主导不同，台湾九·二一灾后重建的生活重建部分，主要是由民间承接政府委托进行，因此形成一套资源分配机制决定谁可以参与，什么项目会获得补助，以及补助多久。灾后民间组织与个人都投入了大量资源进行灾后重建工作，但“重建的目标是什么”却往往模糊不清。不可讳言的，地震虽然带来新的问题，但是掌握重建资源的仍是旧的体制，多数经费与计划的执行落入既有体制。90年代以来，面对日益高涨的公民意识，台湾政府采取“小政府”的主张，以“委托民营”的方式提供社会福利，由政府编列预算，由民间立案组织承包。这套委托民营的制度很自然地被沿用到灾后重建上。委托民营的方式固然引进了民间组织充沛与灵活的社会力，在短时间内促成福利服务的大量提供，但同时危及民间组织的独立自主性，尤其是在接受政府补助之后，更难对政府政策进行监督与倡导。换句话说，委托民营的实施可能使解严后台湾刚发展的公民社会产生收编的效果。委托民营制度也造成民间组织的阶层化，有能力拿到政府补助的、以专业为主导的组织日益壮大，但没有能力取得计划的小型草根组织却苦无增援。这种现象同样再现于九·二一地震的灾后重建。有资格申请计划的民间组织，局限在已经合法立案的法人组织；有能力拿到政府补助经费的团体也必须要有撰写计划书的专业能力，以及足为佐证的服务绩效，因此获得政府重建经费补助的民间组织多半是既有的民间组织。台湾现在较具规模的民间组织多半在台北地区，受灾的南投县与台中县皆属农业县，本身在地的民间组织相当有限，形成外来组织大量进驻灾区的现象。

我与一群社工伙伴在灾区协助地方政府完成规划的重建方案，目的在鼓励社福组织持续留在灾区从事长期重建的工作，弥补台湾长久以来缺乏基层社会福利组织的缺失。经过一个月招标、审核、公布与签约的过程，灾后两个半月，共有13个民间组织与南投县政府签约合作，并在全县13个乡镇建立23个家庭支援中心（简称家支中心），投入近百位全职社工人员。这套国家与民间组织合作设立的重建体制并非毫无挑战。受灾最深的南投县政府过去未曾有福利民营化的经验，县府与民间团体的关系多半是传统依选举利益关系脉络所发展的恩给关系。这种以经费补助交换选举利益的民间组织与解严后具有公民意识而投入重建的民间团体是截然不同的。南投县政府习惯面对的是打躬作揖的民间团体，但接受委托的民间团体多是全国性的社福团体，或是宗教组织，其身上所累积的经验是在民主政治运作中对政府进行政策挑战的压力团体倡导经验，对他们而言，公民社会所具有的批判性与公共性是理所当然的。不同于以往的选举利益地方组织，参与灾后重建的民间团体不仅是接受政府补助的组织，它还同时扮演监督政府的压力角色。一位县政府官员在每月定期的联系汇报中，听见民间团体的诸多抨击后，就曾对我不满地说：“世上哪有这种道理?拿你的钱，还骂人。”这位官员还无法理解，民间团体在会议上代表他所服务的灾民发言，对有决策权力的政府提出建议，其实是在扮演社会公器的角色，而不是对他个人的喜好或恩怨。可见南投县政府面对这些新的民间团体，必须要有对国家与公民社会的新认知，才能有好的心理调适，在短期内建立一套有效的民营化管理制度与辅导制度。

委托办理的灾后重建形成一种新的公民社会与国家关系：一方面民间团体代表所服务的灾民发言，监督政府施政；但另一方面民间团体又是接受政府补助与监督的执行单位。这种相互矛盾的从属关系是台湾福利民营化体制的特殊现象。对民间团体而言，挑战在于如何在接受国家补助的同时，保有自身的独立自主性，忠于反应灾民心声的使命。因此，接受委托的民间团体采取“白脸黑脸”角色分离的策略，共同组成联盟性组织，专责政策倡导与监督的工作，以与提供服务的角色分离。在次年家支中心工作回顾与展望研讨会中，民间团体首次集结，共同规划活动，尝试主导与县府的互动关系，成立了“九·二一社福联盟”，成为与县府对口的民间单位。对南投县政府而言，民营化所建构的新伙伴关系需要县府官员学习与民间团体对话的民主素养，这是截然不同于过往倚赖县府经费补助的县内传统民间团体。换句话说，台湾解严以来社会福利运动所培养的具有批判性格与运动性格的民间团体透过地震以来到刚度过首次政党轮替的南投县政府，这两者之间对于政府与市民社会之间完全不一样的期待与经验成为家支中心运作上最严厉的考验。这也埋下了日后家支中心在县长选举后被南投县政府全数移交乡公所办理的冲突。

民间组织、地方政府与社工员的集结

凝聚了13个民间团体、近百名社工员所投入的家支中心计划，号称社工界有史以来最大的实验计划，初期轰轰烈烈地启动，但实施两年多后倏然被南投县长林宗男以移交乡公所办理的方式结束民间办理。将社会福利视为选举的买票手段的传统源自国民党50年代为操控选举所发展出的策略，解严后的民主运动在南投并未改变县政府期待家支中心成为选举时的桩脚的期望。这个矛盾在灾后两年的县长选举才充分地突显出，民营化关系中所强调相互尊重的伙伴关系，对于南投县政府而言，自始至终都是个遥远的概念。选举期间，各地家支中心社工员被要求要为争取连任的县长彭百显站台，家支中心经过讨论后，决定以致送花篮但人不到的方式低调处理。但是这种低调回应的方式无法扭转家支中心被政治化看待的命运。选后，现任县长连任失败，新上任县长林宗南将家支中心视为政敌的“政绩”而决定加以消灭，面对已经到期的委托契约迟迟不进行续约，直到四月才宣布，家支中心将不再委由民间团体办理，而由乡镇公所承接。民间团体所聘请的社工员全数解聘，员额大幅缩编，移交到公所的社工员额则用以大量酬佣选举有功的桩脚。

_ 汶川地震中的青年志愿者。近年来，志愿者等民间自发组织的崛起，可以被看作是公民社会或公民社会诉求的具象反映。

这次事件促使社工员集体反抗，质疑社会福利被政治化处理；抗议民间组织的经营者在委托民营架构下，已经失去自主性；更体验到委托民营架构下，社工员的工作权益缺乏保障。这一批反省浪潮下，有社工员自主成立“漂流社工”，发行电子报向所有社工发声；也有社工员组织读书会，试图相互支持打气。

这次挫折让社工专业有一次深刻反省自己与国家之间的关系的机会，有人质疑：“如果你们真的做得很好，而被县政府撤除，那出来抗议的不应该只有你们，应该还有民众才是!”其实，不是民众不认同这些社工员，而是民众还不曾以抗争对政府表达意见。一位社工员述说，当他最后一天将日托中心的老人一一开车送回家的路上，每位老人知道服务将结束都落泪不舍，这位男性社工员也哭花了眼。缺乏社区的动员与经营，要民众出面抗争是不容易的。这些原本预计陪伴灾民五年的社工员在两年后因政局变天而黯然离开灾区。

真正的重建是增强人民回应灾难的力量

灾后重建过程反映了台湾过去公民社会的发展历史现况，它更凸显了民主选举作为台湾社会推动的核心力量。从灾区撤离或许被视为重建的失败，但这也代表台湾民主化仍有再深化的空间。外来组织的重建就算没有政治介入，迟早也要撤离。真正的助人是接纳受助者的现况，从旁让受助者自己站起来。台湾的经验告诉我们，若一味地诉诸依赖金钱解决问题，而忽略了强化灾区地方政府与在地人民的力量，非但没有重建，反而破坏了灾民原有的自助能力、人际互助网络与个人自尊，剥夺了灾民与地方政府从中学习成长的机会。重建期结束后，面对习于依赖重建期间所提供的服务的案主群，地方政府怎么办？人民怎么办？就如台大教授林万亿在反省其救灾经验时所言：“灾难是一时的，因应灾难的能力却是永远的。”检视灾后重建的唯一指标就是，当灾难再来时，人民是否更有能力回应？