

研究論文

## 災後重建的政治： 中國512地震與臺灣921地震的比較

林宗弘

林宗弘 中央研究院社會學研究所助研究員（zoo42@gate.sinica.edu.tw）。本文承蒙國家科學委員會新進人員研究計畫NSC98WIA0100291號資助，特別感謝四川社會科學院社會學研究所郭虹所長與512中心的高圭滋先生、前921災後重建基金會謝志誠執行長與世新大學社會發展研究所蔡培慧教授、以及張劭農先生的意見，也感謝臺灣相關社團如慈濟功德會與法鼓山以及中國災區諸多民間機構及工作人員所提供的幫助。感謝李尙林、張宜君、彭昉、楊芷瑜、李宗義、范道瑛、鍾寧、曾瑋琳等研究助理，本文曾在2010年的臺灣社會學會與中國研究年會上宣讀，獲得黃智慧教授、范雲教授與朱柔若教授的寶貴評論並做修訂，此外，感謝臺灣大學社會學系、中山大學社會學研究所與陽明大學科技與社會研究所給予筆者演講並與師生交換意見的機會，三位匿名審查人與編輯部意見對本文的修訂貢獻良多，但文中錯誤概由作者負責。

收稿日期：2011/03/15，接受刊登：2012/2/21。

## 中文摘要

本文關注災後重建期間，不同的政治體制如何塑造社會不平等，理論上，民主體制保障了言論自由與結社自由，公民社會透過社會網絡的資源動員與媒體監督限制國家分配救災資源時所造成的委託代理問題；反之威權體制限縮了言論自由與結社自由，在災後重建過程中，國家幹部將會取得更多的資源與權力，並且壓制公眾或災民對制度重建的參與以及對政治責任的追究，非但無法減輕災區內的社會不平等、甚至可能擴大貧富差距。以中國512地震災與臺灣921地震災重建的經驗為例，透過兩岸不同政權型態下的民間捐款分配、房地產權利配置與重建財政分配、還有損害賠償責任等多方面的比較，本文證實了與民主體制相比，威權體制較容易導致災區的社會不平等與災民的抗爭。

**關鍵詞：**災難、地震、社會不平等、民主、威權主義

**The Politics of Reconstruction:  
A Comparative Study of Earthquake Relief Efforts in China and Taiwan**

Thung-hong LIN

Institute of Sociology, Academia Sinica

**Abstract**

The author argues that regime type determines resource distribution tied to post-disaster reconstruction. In a democratic regime, when societal resource mobilization capacity is strong and administrative principal-agent problems are few, it is possible to adequately manage the deterioration of social inequality after a disaster. In contrast, in an authoritarian regime marked by limited freedoms of speech and association, politicians and administrators tend toward corruption, social inequalities worsen, and social protests suffer. I use two earthquakes (1999 in Taiwan and 2008 in Sichuan province) to investigate hypotheses regarding reconstruction politics. According to my findings, the Chinese communist regime suppressed civil association and mass media freedoms, resulting in greater inequalities in land/housing redistribution and increased collective action on the part of Chinese citizens.

**Keywords:** disaster, earthquake, social inequality, democracy,  
authoritarianism

## 一、前言

1999年9月21日凌晨1點47分發生的臺灣921集集地震，美國地質調查局列為規模7.6級（芮氏規模7.3級），造成2,415人死亡、30人失蹤、11,306人受傷、近11萬戶房屋全倒或半倒，財產損失超過三千億新台幣（黃文曲等 2006），十年後臺灣民衆仍餘悸猶存。然而，與中國汶川地震相比，集集地震的規模相對輕微。2008年5月12日下午2點28分發生的汶川地震，美國地質調查局列為規模7.9級（芮氏規模7.8級），受災區域約有四個臺灣島的面積。官方公布有69,227人死亡，17,923人失蹤，超過37萬人受傷，造成將近400萬戶房舍倒塌或受損（張強、餘曉敏 2009），緊急安置的災民超過1,500萬人，直接經濟損失為8,451億元人民幣。512汶川地震也成為1976年的唐山地震之後，中國大陸近三十年來災情最慘重的天災（四川年鑒社 2008）。

921地震發生以來，臺灣社會科學界從各方面探討了災後重建的成就與限制（如林美容、丁仁傑、詹素娟 2004；湯京平、蔡允棟、黃紀 2002），可惜在十年過去之後，仍缺乏對災區社會不平等的全面性追蹤。2008年中國汶川地震發生之後，海峽兩岸學者隨即展開許多研究計畫，也累積了不少成果（蕭延中、談火生、唐海華、楊占國 2009；郭虹、莊明 2009；鄧國勝 2009），然而多數研究著重災後經驗收集與數據整理，與災難社會學文獻少有對話，中國各級政府對資訊刻意封鎖也造成研究者的困擾。

本文探討災後重建的政治過程與其社會後果。從研究設計的角度來看，臺灣921地震與中國512地震可以被視為控制華人文化背景下的自然實驗，突顯了兩岸不同政治制度對災後重建過程與社會不平等的影

響。<sup>1</sup> 研究發現，中國威權體制限制媒體自由與壓制公民社會，傷害了民間動員資源與監督政府的能力，導致災區社會不平等的惡化，相對地，臺灣民主體制下對言論自由與結社自由的保障，使得媒體與民間社團獲得較大空間協助災民並監督政府施政，有助於維持重建資源分配的公平性。本文結論或許能作為未來救災與重建實務的參考。

## 二、災後重建的政治制度理論

社會不平等是社會學的核心關懷之一，災難與社會不平等的關係為何呢？首先，學者發現災難受害者的風險或脆弱性（vulnerability）的分布與其經濟社會地位有關，窮人或弱勢族群（例如工農階級、老弱婦孺、有色人種或原住民）比富人或統治階級更容易成為災難的受害者（Cutter 1996），弱勢者受災機率越高則越容易造成災後社會不平等的惡化（張宜君、林宗弘 2010）。

其次，研究者很早以前就發現隨著災後應變階段的推移，重建資源的分配也會出現變化。在搶救階段，行政體系崩潰、市場機制停擺，通常民間團體會率先介入救災，災區內的資源分配相對公平（Fischer 1998）。然而到了安置與重建時期，民間團體的參與逐漸衰退，重建的資源分配開始傾向具有經濟社會優勢的階級。亦即，隨著救災階段的推移，災前的社會不平等將復原甚至惡化（Stalling 2002）。我們該如何解釋災後社會不平等的發展趨勢？

---

<sup>1</sup> 文獻指出防災與重建通常有一定順序，此即「災難管理循環」（Disaster Management Cycles），包括災前準備與災後的搶救、安置與重建等三個主要階段（Haas, Kates and Bowden 1977），本文並未討論災前準備與撤離，著重於分析災後各階段的社會不平等。

## （一）社會學文獻中的災難迷思

災難社會學文獻雖然留意到社會不平等的復甦，卻很少重視這個問題，相反地，早期研究對災難的定義與研究經常隱含結構功能主義（structural functionalism）的預設（Quarantelli 1998; Hewitt 1998）。例如Fritz（1961）廣為引用的定義認為災難是「對一個社會或其分支造成物理損害與生命傷亡的意外事件，並使其社會結構混亂或使社會原有全部或部分的必要功能喪失」。把災難定義成社會功能失調，暗示災前有個功能正常的社會，導致其問題意識傾向如何使社會恢復正常（status quo ante）（Stalling 2002: 286）。這個定義引起廣泛質疑，也激發衝突理論與社會運動理論取向的災難研究（如Dynes and Tierney 1994）。

災難社會學的重大貢獻之一就是破除了災難迷思（Disaster mythology）（Fischer 1998），此一迷思又可分為兩部分：首先是媒體或輿論對災民心理與行為模式的誤解：包括認為災民通常願意接受警告撤離家園、面對災變則會落荒而逃、趁火打劫、哄抬物價、心理依賴或是驚惶失措（Quarantelli 1960）。上述對災民行為模式的誤解，或可稱為「災民失常迷思」（張宜君、林宗弘 2010）。

災難迷思也包括對國家行為模式的誤解。媒體或民衆往往將救災與重建視為政府的重要功能之一，因此，政府被期待或製造已經「控制大局」的形象（Quarantelli 1960），例如以宣布緊急命令的方式，由上而下、迅速且全面地投入軍事化的救災行動，這種看法其實隱含對國家的功能主義或家長制的預設（Dombrosky 1998），或可稱為「國家全能迷思」（張宜君、林宗弘 2010）。

事實上，災難社會學家發現人們面對災難時經常選擇堅守家園，許多民衆為維護家庭財產與生計來源，對政府的警告往往抱持懷疑態

度，使災前撤離加倍困難（Quarantelli 1960）；另一方面，大部分的經驗紀錄顯示，儘管偶有非理性行為，災民面對創傷時遠比想像中更理智、更堅強、更利他，而且通常會勤勉合作、迅速投入救災以收拾殘局（Drabek 1986）。也就是說，災民能夠很快適應意外情勢，也願意投身於集體行為，災後的行為模式大致無異於災前，這個發現被稱作災民行為的「持續性原則」（張宜君、林宗弘 2010）。

研究也顯示與災民的正常反應相反，國家在災後的表現經常陷入失常狀態，行政崩潰、資訊殘缺、領導混亂、互踢皮球、資源調度不均等，使得救災工作遲緩，多數研究甚至發現軍隊抵達災區的速度普遍晚於民間團體（Fischer 1998）。此外，到了安置或重建階段，國家或地方政府資源分配不公的後果更接近衝突理論而非功能理論的描述（Rossi, Wright and Weber-Burdin 1982）。

災難社會學文獻經常被區分為結構功能主義或社會生態學、衝突理論以及符號互動論等數派（Tierney 2007），人類學者則創造了「災難人類學」這個概念，將研究災難的民族誌文獻區分為三類：對災難的行為與組織層次的回應、災難所造成的社會變遷，以及政治經濟與環境風險之關係的研究，並著重文化因素在災後重建時期的作用（Oliver-Smith 1996）。此外，最近更有學者提倡從治理性（governmentality）或「災難的政治經濟學」切入（Hewitt 1998: 90; Jones and Murphy 2009），把災難視為統治菁英維持政治經濟制度的危機。然而，災難社會學雖然觀察到嚴重的行政崩潰，卻未能建立一個適切的理論來描述這種國家失靈（state failure）與災民互助行為等重大的社會現象。

## （二）災後重建時期的國家與社會

如Quarantelli（1998）所主張，學界應重新定義災難、簡化假設與理論命題，才能對重建資源的分配模式提出更好的解釋。筆者建議對災難一詞採取政治制度主義（political institutionalism）的定義，一個災難，指的是一次**非意圖**的事件，對某個社群造成生命、公共財產與私有財產及其相關**制度**的破壞，並且導致該區域難以復原的資訊不完整（incomplete）與不對稱（asymmetry），也就是使個人與組織處在**極端有限理性**（extremely bounded rationality）的狀態。

採取這個定義的原因如下：首先，「非意圖事件」是以天災為主，也包括化工廠或核電廠意外事故之類的人禍，但是排除了恐怖攻擊、戰爭或革命等其他人類故意造成的破壞。<sup>2</sup> 其次，這個定義顯示災難的社會性與政治性，此處的「制度」主要指的是國家以暴力為後盾的所維護的國有或私有產權，也包括各種非正式的集體產權（North 1990）。最後，這個定義強調災區陷入難以復原的資訊不完整與不對稱（March and Simon 1958），<sup>3</sup> 對國家與市場這兩種制度而言，資訊的不完整與不對稱將導致權力行使與市場交易停擺（Jones and Murphy 2009），政治經濟制度暫時瓦解，災民與組織陷入極端有限理性的狀態。在這種狀態下，我們經常發現活躍的社會網絡與政府失靈。

---

<sup>2</sup> 與災難文獻中所稱的「災難」相比，人類故意進行破壞行為的原因與造成社群損失的方式相當不同；戰爭或恐怖攻擊往往是一個群體有意識地針對社會中最昂貴的財產進行破壞、或對最有權勢的群體造成死傷，但非意圖的天災人禍往往使弱勢群體受害。

<sup>3</sup> 資訊的不完整多半來自災難的破壞，而資訊的不對稱多半是由組織或社會因素造成的，例如在311震災後東京電力公司對日本民衆與政府刻意隱瞞核電災變情況。



災後資訊不完整與不對稱所激發的社會網絡具有下列幾個特徵：首先，原先的社會網絡或社團經常成為動員與分配救災資源的工具；多種災難研究都強調社會網絡及公民參與對重建的重要性（Klinenberg 2002; Iversen and Armstrong 2008）。其次，災區的社會網絡有助於減少資訊不完整與不對稱，促成災民相互監督與懲罰缺席者而跨越集體行動的困境（Olson 1965）。當國家或市場對災區的資源分配不公時，災民賴以維生的社會網絡往往轉化為抗爭工具。<sup>4</sup> 最後，由於災難暫時瓦解了原先政治經濟制度的運作，成了類似於無知之幕的自然實驗（Rawls 1971），災民對資源分配的期待通常符合正義即公平的原則。<sup>5</sup>

與社會網絡相比，災後的政府行為有幾項特徵：首先，國家官僚或大型機構依賴常態性的計畫與上下層級指令運作，往往難以處理災難下的資訊不完整與決策後果的不確定性（湯京平 2001: 75-77）。其次，政治菁英或國家官僚與公民之間存在委託代理關係所導致的利益衝突（Rose-Ackerman 1978），災後資訊不完整與不對稱惡化，令官僚或政客更有機會圖利親信或中飽私囊（湯京平、黃詩涵、黃坤山 2009: 5）。最後，由於擔心救災不力喪失政權或遭受懲罰，政治菁英或官僚常在災後刻意隱瞞相關資訊（Hood 2007），使資訊不對稱變得更為嚴重。

相對於日常生活資訊相對充分的情況，災難所造成的資訊極端不完整與不對稱，強化了公民透過社會網絡所進行的資源動員行為、但也惡

---

<sup>4</sup> 在資訊不完整與不對稱的條件下，少數媒體報導激發災區以外民衆的同情、悲傷或怨忿等情緒，這種集體情緒也促成了大規模的互助與利他行為，見湯京平等（2002）。

<sup>5</sup> 這種正義原則被Scott（1976）稱之為道義經濟（moral economy），亦即農南亞農村裡水旱災發生時，鄉紳將會捐出糧食並公平分配，以確保每個受災的佃農都能存活下來。

化了政府內外的委託代理問題，兩者對災後重建過程中的資源配置起了相反的作用，前者有利於資源在災民之間的公平分配，後者則傾向圖利行政官僚與社經優勢階級。

由災後社會網絡與政府行爲的特質，公民社會參與災後重建的時空範圍部分決定了資源分配的公平性。災後的公民社會網絡有助於引進政治經濟資源，並且監督政府行爲——甚至在社團與社區網絡完全無法引進外界資源時，仍然能夠對統治菁英造成威脅，從而使資源分配趨近於正義原則。因此，民間社團或地方社會網絡的資源越多、活動時間越久、或參與的決策權力越廣泛，該地區的資源分配就越公平。反之，民間社團無法進入或是退出某些地區、或其資源動員時間越短、或是組織能力隨時間下降時，災區社會不平等將恢復或上升。

對資訊不完整與不對稱以及產權制度的分析，也可以用來探討搶救—安置—重建等各階段的制度變遷。在搶救階段，國家緊急救災過程中經常仰賴軍隊動員，首要目標通常是恢復通信與運輸系統的作用，以減少資訊的不完整。然而進入安置階段，即使通信與運輸系統逐漸復原，災後安置與重建的資源分配仍然面對資訊不對稱與政治貪腐等議題，例如估計傷亡人數或受損程度以發放慰問金所引起的爭議（戶口內的非災民可否領補貼、非戶口內的災民如何處置、房屋全倒或半倒認定）、賑災捐款與物資去向不明、地方派系壟斷資源等等，委託代理問題越嚴重，資源配置越無效率且不公平。進入重建階段時，國家必須與居民協商以重新設定公共與私有產權以及其相關制度（容邵武 2004），例如重新丈量或徵收土地、協調新建住宅地權與產權持分、提供重建貸款或稅賦減免、重新投資於公共建設、釐清損害賠償的法律責任與追究人爲疏失等。此時，產權制度的變遷就成為影響災民社會不平等的重要因素之一。

最後，政治體制影響國家與社會關係，從而左右了災後社會不平等的發展趨勢。透過言論自由與結社自由的程度，民主體制或威權體制兩種政權型態影響了國家與社會之間對災難資訊與重建資源的配置。言論自由之下的媒體報導有助於減輕災區的資訊不完整與官僚貪腐問題，因此，許多研究都建議應該善用大眾傳播媒體的資訊來協助救災與重建（Drabek 1986）；結社自由則能夠提高公民社會的資源動員能力，並且讓災民透過政治參與影響產權制度的變遷。因此，民主制度促進了媒體與社會網絡對救災的持續參與，從而減輕了災區的資訊不完整與不對稱，也較能確保資源分配的公平性。反之，威權主義對媒體與言論自由的嚴格管制難以改善資訊不完整與不對稱的狀態，容易導致災區官員貪腐與資源分配的不公平，而對公民社會結社自由的壓制則導致民間資源動員與救災能力的萎縮，災區內外的優勢群體更容易透過重建資源分配與產權制度變遷的機會獲利。在威權體制下，行政官僚將會取得更多的資源與權力，並且壓制災民對政治責任的追究，導致貧富差距的惡化與嚴重的社會抗爭。

### 三、研究方法與災難簡述

災後重建的跨國比較是災難社會學界的新領域。然而，過去的研究多數集中在已開發國家，尤其是民主國家的災後重建（Mileti 1999; Rodriguez, Quarantelli and Dynes 2007），忽略民主體制與威權體制對重建資源分配的重大影響，因此，本研究將透過四川與臺灣地震的比較，把政治體制帶回災難社會學。

由於災情特別慘重，地震是災難研究文獻裡最重要的分支之一。與其他天災如火災、風災、旱災或水災相比，地震特殊之處在於目前的科

技難以預測災害時刻與規模，常無法及時警告或撤離居民。結果，風災或水患的研究著重災前預警與撤離，震災的分析則集中在災後重建（Drabek 1986: 87-89）。由於上述特徵，本文選擇地震而非跨類型比較。然而，類似推論應可擴及其他災難。

本文以中國512汶川地震與台灣921集集地震為研究對象，比較政治制度對災後重建的影響。表1呈現了512地震與921地震災情的基本資料，在地震強度、受災面積以及傷亡人數方面，汶川地震都比集集地震要劇烈得多，前者死傷人數、房屋倒塌數（倒塌學校數）與災民人數等各項災情約為後者的30-50倍之間，四川組合屋（活動板房）與災後安置人口更高達臺灣案例的100倍，比較研究的規模差異甚大。然而，筆者發現災害規模的影響主要在於搶救初期的國家失靈程度，重建資源分配主要仍受政治體制所左右。

**表1 921地震與512地震的災情簡介**

比較項目	中國512地震	臺灣921地震
芮氏震級	7.8-8.1	7.3-7.6
災區面積	14萬km <sup>2</sup> （臺灣四倍面積）	2-3萬km <sup>2</sup> （未及全島）
死傷人數	69,227人死、17,921失蹤（2010年 准列為死亡）、37萬人受傷	2,415人死、30失蹤、11,306人受傷
災民人數	約1,500萬人	32萬人
房屋倒塌	超過400萬棟全倒或半倒	約11萬棟全倒或半倒
校舍重災	6,898校倒塌，9,145校需重建	125校倒塌，293校重建
直接財損	約4兆新台幣（2008年匯率）	約3,600億新台幣（1999年）
組合屋數	約62萬戶，200萬人	5,854戶，共1.8萬人

資料來源：整理自謝國興（2001）、黃文曲等（2006）、四川年鑒社（2008）、張強及餘曉敏（2009）、郭虹及莊明（2009）。

以臺灣與四川相比的優勢是控制華人文化背景。過去的災難研究，尤其是人類學研究或跨國比較經常受限於文化差異，例如比較日本與印度的災難，混淆了政治制度與各種文化因素在救災與重建中的作用。相對而言，臺灣與四川災區都是以漢人為主，也有少數族群臺灣原住民聚落與羌族或藏族自治區。選擇這兩個類似的華人文化背景案例可適當突顯政治體制的影響。

臺灣與中國案例比較時值得注意的還有災前的社會不平等。中國戶籍制度下城鄉區隔顯著，農地產權仍屬村集體，使得農民必須與基層幹部協調土地分配與房屋重建，容易導致災後資源分配不均與群眾抗爭。相對地，臺灣城鄉分割較不顯著，農地產權較為清晰，反而是城市集合式住宅重建引起嚴重的利益鬥爭，然而，兩岸城鄉差異突顯政治制度重要性，強化而非削弱本文的理論命題。

本研究的資料來源主要是文獻整理與田野訪談。文獻方面包括兩岸政府出版品、已出版的學術研究與新聞報導。在臺灣，921震災重建基金會留下豐富的歷史檔案，筆者有幸獲得基金會協助，在2010年4月到7月之間對相關工作人員進行田野訪談，並採訪少數集合式住宅受災戶。在中國的田野調查方面，筆者於2009年6月到2011年11月間五度造訪四川災區，受訪者之大致身分與受訪之時間、地點，詳見文後附表1，文中以匿名代號表示之。

#### 四、威權體制下的災後重建：以中國512地震為例

本研究觀察中國與臺灣不同政治體制下災後的國家與社會關係，首先，我們考察災後公民社團的活躍程度，其次，本文觀察各級政府之間的行政分工與財政分攤，府際之間的關係越複雜則委託代理問題越嚴

重。此外，本文以民間捐款的使用比率來觀察國家與社會之間的資源分配與實力對比。第四，筆者分析了災後的土地與房屋分配以及社區重建的案例。最後，我們考察國家對人員傷亡及財物損失的政治或法律責任之追究，尤其是政府如何對待災民的集體行動，<sup>6</sup> 以比較不同政治制度如何形塑災後重建時期的社會不平等與抗爭政治。

### （一）災後重建時期的國家與社會

**公民社會的資源動員機制：**2008年被媒體稱為中國「公民社會元年」或是「志願者元年」，川震激發了中國一般公民與災民之間的社會網絡動員。根據交通運輸資料計算出不完整的統計數字顯示，災後有300萬以上的志願者進入災區服務，其中有130萬人來自四川省外（郭虹、莊明 2009；朱建剛、王超、胡明 2009），無論人數或流動的地理範圍都超乎黨國控制能力之外。

四川震災引發了中國公民社會網絡的連結，這次串聯有三個特質：跨地方、跨領域與自主性（林宗弘 2009b）。過去中國的社團活動受到嚴格限制，禁止跨省與跨領域社團串連，以免在共產黨外形成全國範圍的政治或社會網絡，但四川地震似乎暫時震裂了黨國的管理能力。災後在北京成立的「社會組織救災資訊服務中心」（2009）記錄上百個參與救災的民間機構與負責的項目，這些社團不僅來自四川省境內，更集合北京、上海、廣州等地著名NGO與組織工作者，非官方NGO首次公開形成全國串聯，突破威權體制的跨區域、跨領域結社禁忌。

---

<sup>6</sup> 文獻指出災難損失通常無法由保險市場或社區來承擔，民衆則視之為各級政府的政治責任或司法正義問題，其中以對死者賠償問題最尖銳，容易成為官民之間的政治角力場（Hood 2007）。



筆者將參與災後重建的自主性社團分為兩類：第一類是直接服務社團，又可分為災後參與的外來社團及在地經營的原有社團，前者若非規模極大（例如香港宣明會與臺灣慈濟功德會）則無法長期參與，因此後者（例如參與農村扶貧的香港社區夥伴、樂施會與國際小母牛）在災後安置與重建中扮演了相對重要的角色（郭虹、莊明 2009）；第二類社團是跨區域或跨類型的社團結盟，例如超過一百家社團參與的「NGO四川地區聯合救災辦公室」，與四十餘家社團建立合作機制的「四川512民間救助服務中心」（簡稱512中心）等（朱健剛等 2009），後一類社團聯盟也承受較大的政治壓力（受訪者A1、C1、C3、D1、D5）。

一開始，黨國無法壓制民間社團活動的理由很簡單，那就是基層政權遭受到空前的人力與物力損失。以北川縣為例，全縣共有466名幹部遇難，占震前幹部的23%，另外有兩百多名幹部受傷就醫（鄧國勝 2009: 30），縣府人員僅剩半數；綿竹市遵道鎮政府倒塌，僅三名鎮幹部倖免於難（郭虹、莊明 2009: 60）。此外，解放軍的救災經驗與能力有限，受訪志願者曾遇上整個部隊向中國紅十字會要糧食的情況（受訪者C13），趕赴當地的醫師也發現衛生院與軍醫顯然無法處理傷亡人口（石漢平 2008）。後續研究則顯示汶川地震災區最早開始進行救援的，其實是災民透過社會網絡自行組織的群體（趙延東、鄧大勝、李睿婕 2010）。

其次，黨政機構的協調能力無法負荷公民社會的動員。以負責組織志願者的四川省共青團為例，雖然號稱派遣了153萬人次，志願者們記錄下現場的情況卻是「團委只登記不派工作，也收集不到資訊，資訊整合能力也弱」、「剛開始幾天他們還派工作，後來幾天就沒辦法派了」（韓俊魁 2009: 213）。至於偏遠的鄉鎮，如綿竹馬跪村的災後紀錄則是「政府送來的帳棚有限……多數人沒有帳篷，村民互助自救，自己搭建

起帳棚，全村2,200人都住在簡易彩條布搭建的帳棚裏」（韓俊魁 2009: 268），在廣大災區內這種慘況比比皆是。

在國家失靈的狀態下，中國各級政府顯然需要民間社團協助引進並分配資源，在6月4日出台的《汶川地震災後恢復重建條例》（以下簡稱川震重建條例）中，政府法令首次「鼓勵」民間社團或法人參與災後安置與重建工程。即便如此，該條例仍授權公安與地方幹部對志工與民間組織實施管制，例如香港某NGO為進入災區，就給青川縣教育局簽署了一份「承諾書」，表示願意「在活動期間，遵守國家法律，積極宣傳、正面輔導，不做損害國家形象言論或反面教育」（引自鄧國勝 2009: 69）云云，才由共青團省委陪同進入災區。遵道鎮等地的志工團隊則簽署了一份「志願者服務聲明」，表示「不在非法定許可的宗教場所內發表涉及宗教信仰的言論……不在群眾間發起及參與涉及政治敏感話題的討論」，以及不私下募捐與不貪汙等六大承諾（韓俊魁 2009: 218）。一位NGO負責人解釋說「有些志願者比較偏激，我們擔心發生群體性事件。」（韓俊魁 2009: 214）據筆者訪談，來自海外的宗教或慈善團體都必須向地方團委或黨委繳交類似檔案，並影印身分證件交由當地公安保管，才能獲准協助災民重建。

隨著黨國組織力量的恢復，地方政府對待民間社團的態度逐漸改變。早在5月29日，綿陽市共青團委就以堰塞湖危險為由勸喻「外地志願者最好儘快返鄉」，並在6月3日下發《致志願者書》，認為考慮災區資源與運輸限制等諸多因素，「不宜過多群眾進入」綿陽災區（鄧國勝 2009: 65），這類驅離活動持續增加。在官方壓力下，一年後仍留在災區的志願者估計僅剩五萬人（鄧國勝 2009: 68），只有一個社團聯盟及少數直接服務機構還能持續參與重建（林宗弘 2009b）。



**中央—地方關係與重建財政：**在各國經驗裡，中央或聯邦政府經國會同意動用緊急或特別預算是重建主要財源（張強、餘曉敏 2009），然而中國過去面對災難時卻非如此。在1994年的分稅制改革之前，中國的財政能力有限，加上計畫經濟體制與改革開放初期「分灶吃飯」的財政制度與預算約束皆不清晰，中央政府無法掌握地方政府財政，也沒有足夠財力補貼貧困或受災地區（林宗弘 2009a），經常用「對口援建」政策來紓困。所謂的對口援建，指的是中央政府指定較為富裕的省份或下級地方政府，以其一定比例的財政挹注偏遠或受災省份建設經費的一種政府支出攤派政策。

汶川地震重建所需資金估計為1.1兆到1.6兆人民幣之間，為了應付龐大的財政投入，中國國務院在2008年9月底正式通過《汶川地震災後恢復重建總體規劃》（中國國務院辦公廳 2008），按照重建總資金需求的30%計算，由中央政府撥款3,000億元，並由其他各級政府與金融機構來提供額外的資金，又把總額4兆元擴大內需方案一部分列為災區重建款項，無論這些資金是否確實用於重建，已創下中央政府以特別預算設立基金來應付災後重建的先例，中國財政部表示「這麼大規模的資金用於災後恢復重建，在建國以來從未有過，這充分體現了黨中央、國務院對汶川地震災區的關愛」（中國財經報 2009）。

根據新華社的報導，直到災後兩周年為止，中央政府實際撥補的重建資金為2,203億元（2008年約為499億元、2009年為897億元、2010年約807億元，預估2011年有600億元），18個對口援建省市基金772億元，四川省災後三年重建資金為270億元，另外該省接收了202億元的社會捐贈資金，香港與澳門特區政府撥出105億元，共產黨捐特殊黨費80億元，上述資金構成重建的主要財源，也部分包含政府由民間團體接收的捐款（中國審計署 2009）。

中國中央與地方政府財政有利益衝突，中西部省份災難頻仍卻必須面對最嚴重的財政困境。以四川省政府為例，災後的2009年初，中央政府宣布擔保並代為發行2,000億人民幣的地方政府公債，其中四川省占最大額度180億元，若該省無法償還，將會由中央給地方的稅收返還內逐年扣繳（林宗弘 2009a, 2009b）。由於四川省財政困窘，加上汶川地震災情太過慘重，即使發行地方政府公債也不可能成為主要的重建財源，對口援建再次成為財政的重要策略。

在中央政府宣布將籌集重建基金之前的6月11日，國務院即下達了《汶川地震災後恢復重建對口支持方案》（中國國務院辦公廳 2008），以「一省援一縣」為原則，規定廣東、江蘇、上海等十九個省市援建十九個重災區與極重災區，各支援單位至少須提供上年度財政支出的1%用於受災縣市。然而，各支援單位與受災單位或廠商之間如何簽訂協定、工程發包、責任歸屬與財務監督的相關議題，並沒有清楚的法令規範，雖然四川省政府多次補充下達相關法規，並首次引進網路公開招標，但外地援建單位仍各自為政，推出各種不同的重建計畫與資金攤派方案。

在中央政府資金尚未到位的情況下，各援建單位紛紛緊急抽調資金與人力進駐災區。以人事調動來看，各省市通常是以副處級幹部率領一個數十人的工作隊進入各縣市掛職，例如B市某建設單位的副處長就掛職為S市的副市長，率領四、五十人進駐災區（受訪者C9）。雖然掛職人員經常是援建單位重點栽培的幹部，但他們對災區重建並無切身利益與歸屬感。

其次，以政治責任來看，多數支持省市是以一縣市援建一鄉鎮的方式將重建責任層層攤派到下一級政府，例如江蘇援建的北川縣城，就將縣城的各區切割給江蘇省下轄的各縣市去分別承包。這種援建模式不但

無法形成統一的城鄉規劃，反而增加了工程品質監督的成本。此外，援建單位通常引進與該省幹部有密切關係的工程集團，使重建利益回流到該省（受訪者C9、C12、D1）。

在國務院「三年重建兩年完成」的口號下，援建工程必須趕超進度，在2010年5月宣布完成。對口援建結束之際，中國官方媒體通常給予高度正面評價，然而，對口援建在中央與四川省之間插入了各省援建幹部與利益集團的仲介，使分化的威權主義（Fragmented Authoritarianism）下條條塊塊問題更嚴重（Lieberthal and Oksenberg 1988），在委託代理問題惡化下不僅難以確定公共工程是否合乎災民需求，也使得工程品質的監督與審計工作變得更為困難。

根據中國審計署所發布的歷次《汶川地震災後恢復重建跟蹤審計結果》（2009, 2010a, 2010b），中央與各級政府派出超過4,000名審計人員每半年進行一次重建項目財務抽查，但在29,704個災後重建項目中僅有9,561個接受審查，約為三分之一，最後公開報告的深入跟蹤審計項目只有107個，投資金額為685億元，亦即政府八成以上的重建資金沒有公開審計結果。在公布107個重點項目中出現7個遲未開工、14個進度嚴重落後、11個項目未批先建或邊設計邊施工、12個未嚴格執行招標、4個環境勘查報告不實、8個項目未按照設計施工、42個未按規定派駐監理人員、5個施工品質不及格、5個財務支出違反法令、兩個違反環保政策、另外有兩個項目違規徵地。即便如此，審計部仍稱此次災後重建「資金管理比較規範」（中國審計部 2010b）。有趣的是，2011年5月份中國政府慶祝重建完成之際，隨即爆發嚴重的貪污醜聞。<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> 2011年5月，曾獲「抗震救災先進個人」榮譽的綿陽市副市長廖明被黨內「雙規」（在規定時間地點交代問題），汶川縣政協副主席向世茂涉嫌挪用款項遭調查；最後，廣元市副市長吳連奇被紀檢部門調查，被指在任劍閣縣委書記時誇大災情，將

**民間捐款的管理與分配：**在財政問題之外，民間捐款流向是災後重建時期國家與民間社團爭議焦點。鄧國勝的《響應汶川：中國救災機制分析》（2009）一書詳盡追蹤川震民間捐款的來龍去脈，發現中國相關法令規範非常不完備：2000年的《受災捐贈管理暫行辦法》是賑災募款的主要依據，規定募款單位只能是縣級以上政府與民政部門認定有救災宗旨的社團，即所謂「慈善會」多由民政幹部兼任管理，而2004年的《基金會管理條例》區分了公募基金會與非公募基金會，只有前者可以公開募款，但項目必須符合基金會宗旨，這些法令使全中國可參與救災的公募基金會減少到個位數，政府則成為唯一受贈對象。

2008年修訂的《救災捐贈管理辦法》雖然開始放寬受贈對象，但地震後民間捐款洶湧而至，各種民間社團幾乎都「違法」參與募款與捐贈活動。出於行政管理或政治理由，災後5月31日國務院頒布《關於加強汶川地震抗震救災捐贈物管理使用的通知》開始收緊捐款來源與募款單位，規定沒有救災宗旨的公募基金會必須到民政部門辦理募款資格審批，其他社會組織接收的賑災物資必須及時移交給民政部門與紅十字會。一位社團受訪者談到其募得物品「在機場運出來就被公安攔截，說所有物資全部歸紅十字會與民政部門統一管理，就把我們辛辛苦苦募來的東西運走了……結果到了災區，紅十字會又說他們能力不夠運不進去，倉庫空間也不夠，又叫我們這些社團幫忙托運」。

從地震發生到國務院下令的空窗期，民間社團早已接收並發放了大量的捐款與物資，例如NGO四川地區聯合救災辦公室接收了價值一千萬元的物資與百萬現金，這些社團逐漸感受到官方壓力，包括掛靠單位施壓與審計單位查帳等，募款金額迅速萎縮（鄧國勝 2009: 75-78），稍晚

---

該縣納入「重災區」並在重建中受賄（明報 2011/05/25）；一個月內有三個處級高幹因災後重建貪腐遭到處分。

成立的512中心則決定不直接經手物資，轉而從事資訊平台與專案委託的服務。

在進行社團捐款的清理與登記之後，中國政府開放16家原先不能從事救災工作的公募基金會進行募捐活動，絕大部分具有官方色彩，例如隸屬於國務院扶貧辦公室的中國扶貧基金會，附屬於少年先鋒隊實際上由共青團管理的中國兒童少年基金會等，其他基金會也與政府或黨團機構關係密切，然而政府控制下的各級民政局慈善會與紅十字會屬於社團法人，依相關法令不應進行公開募款（鄧國勝 2009），由此可知中央政府管制民間團體募捐時，並未依法行政，而是依據社團與黨國的關係或是衡量其組織實力來決定的。

根據鄧國勝（2009）的統計，到2008年年底為止民間捐款總達到652.5億元，受贈對象分為五類：政府部門（含特殊黨費）共計接收379億元，占有民間捐款的58%，民政部門所屬的中華慈善總會與地方慈善會總共接受了96.5億元，占了15%，半官方的中國紅十字會與地方紅十字會接受了138億元，占了募款總額的21%，而全國或地方公募基金會收到38.6億元，僅占了5.9%。由於地方紅十字會、地方慈善會與地方公募基金會募得的30.4%必須交給受災省政府統籌使用，鄧國勝依此估計政府占用了88.6%的民間捐款。

在分省的捐款受贈統計中，受災五省接收到的捐款共計476億元，災區外各省市政府轉贈的捐款為391億元，捐款總額與受贈總額出現了85億元的差額，這是因為「有的省份對口援建資金50%以上是社會捐贈資金」（鄧國勝 2009: 89-90），亦即各援建省市把地方民間機構的捐款部分據為己用，以減少該省市援建的財政負擔，審計署報告中也坦承民間捐款被各援建單位大量挪用。

在中國紅十字總會、中華慈善總會與16家全國性公募基金會自行運用的11.4%民間捐款方面，用於委託其他草根NGO或購買社工服務的資金寥寥無幾。例如中華慈善總會與扶貧基金會的資金，用於修建學校與民房的就占了52%與69%，用於衛生院等醫療重建的各有近11%，另外還有建設養老院等，專案形式的社會服務僅占這兩大機構捐款用途的10%左右（鄧國勝 2009: 98）。由此計算，最終流入草根NGO的資金應不到捐款總額的1%。

在經費拮据下，為什麼某些社團仍然能在災區生存下來？一方面，這些社團的資源僅部分來自上述法定機構的專案補助，資金也來自其他管道，包括南都基金會等民間社團、海外的NGO例如國際樂施會或香港嘉道理基金會等，甚至獲得中國佛教會或地下教會奧援，使民間社團仍擁有一定的自主性（受訪者A1、C8、D2、D3、D5）。另一方面，海外大型宗教團體例如慈濟功德會、法鼓山、宣明會等則是直接投資並與當地台商或港商合作，統包學校或衛生院的重建工程，完成後再實體捐贈給地方政府，以規免中國官方對民間捐款的管控（受訪者B1、T8、T9）。即便如此，中國各級政府在重建過程中仍占用了絕大多數民間資金，而且捐贈單位往往無法監督其用途。

## （二）威權體制下的資源分配與抗爭

**災後土地與住房產權配置：**依筆者的調查經驗，土地與住房分配是四川災民日常閒聊最關心的主題。汶川地震導致的災損住房有400萬戶以上，在安置期間，板房（組合屋）區的災民就有60多萬戶近200萬人，在短期內興建大量的永久住房成為各級政府與援建單位最重要的任務。



在安置期間，板房與國家補貼的資源—including前三個月每人每日10元現金與一斤米，短期板房水電費減免等，是按照每戶人口來分配，加上重建時期各鄉鎮土地與房屋配置的規範尚未公布，過去幾年四川災區外流打工的農民工遂大量返鄉短期居住，不敢出外打工，生怕自己的家庭因為人口數減少而無法分到重建資源、尤其擔心土地與房屋的分配不公（受訪者C2、B3、B4）。

根據過去的城鄉戶口區隔，中國政府對市民與村民採取了不同的安置策略。由於城市住房不少屬國有事業或企業單位所有，工廠與住房垮塌之後市民同時失去工作與居所，更依賴板房安置，相對而言，多數農民仍能依賴自家農產生存，由政府所獲得的安置資源較少，通常無法進駐板房，而是在倒塌的村落與房屋附近搭帳棚度日（受訪者B5）。<sup>8</sup>

此外，中國政府在城市與農村也推行了不同的重建計畫。川震重建條例中規定城鎮重建由政府統籌安排。以都江堰為例，許多國有單位仍能釋出部分土地作為重建之用，加上徵用部分城市或城鄉結合部的農地並給予合理置換或補償條件，上海市遂能實施大規模「安居房」（永久屋）重建計畫。到2010年的8月15日，大部分都江堰安居房都已分配完畢，據報災民滿意程度高達95%（東方早報 2010）。雖然上述滿意度可能造假，筆者在都江堰訪談災民的經驗仍以接受居多，抱怨主要來自被徵地的農民（受訪者C4、D6）。都江堰的特殊條件減少了分配的爭議，首先，該市是極重災區與觀光景點，在媒體與市民關注下，地方政府以電腦搖號維持分配的公平性；其次，援建單位上海市資源豐沛，維

---

<sup>8</sup> 有少數農村——例如與漢旺鎮市民共同居住的清平鄉民，由於傷亡慘重且農地大面積流失而獲得全村安置的機會，後來在政府計畫之下提早遷離安置點。然而，2010年8月13日的一場暴雨導致重建完成的清平鄉遭土石流掩埋，造成14人死亡或失蹤，379棟民房損毀，6千人無家可歸，政府只好將鄉民二度遷村到新北川縣城。

持了重建工程的效率與品質，使永久屋順利完成。

非明星災區的一般城鎮就沒有這麼幸運，例如綿竹市漢旺鎮在重建過程中出現了施工品質不良、少數房屋傾斜的意外，被迫將新屋拆除再建，群眾譁然並將房屋照片上網流傳（新華網 2010），其他地區群眾抗爭與流血衝突的報導層出不窮。2009年2月底，綿陽市安縣寶林鎮民衆不滿地震補貼款疑被挪用而堵路抗議，期間一位村民被拘捕後在派出所死亡，引發2千村民怒砸警車、包圍派出所，地方公安急調千名武警鎮壓（太陽報 2009）。2010年6月底，德陽市八角井鎮5千位災民懷疑官員侵吞國企東方汽輪機廠補償金，遂圍堵成綿高速公路抗議，德陽市派出上千警力與四輛裝甲車進行驅散（東方日報 2010）。

不可否認，有些統規統建的「社會主義新農村」樣板建成別墅般，外表美輪美奐，然而普遍而言，農村災後重建的資源分配比城市衝突更大。中國農村土地產權的歸屬不明確，使得地方幹部利用公共建設之名掌握處置土地的權力（Ho 2005）。由於中央政府有意利用災區重建做為「城鄉一體化」新政策的試點，在岷江沿線的鄉鎮進行大規模的遷村重建與觀光發展，地方政府鼓勵各農村採取「統一規劃、統一興建（簡稱統規統建或統資統建）」的方式在道路沿線徵地重建，對農民的生活方式造成重大衝擊。

以各級政府宣布的農村房屋重建補助方案來看，通常每個農戶可以拿到15,000元到20,000元不等的建房補貼，危樓加固也能得到部分補助，然而補助細節相對模糊，在統規統建政策下部分資金交由幹部運用，導致各村農民領到的現金落差極大，質疑與抗議地方幹部貪污的事件頻頻發生。

汶川縣映秀鎮是距離震央最近的城鎮，全鎮近萬民衆死傷比率達到七成，成為最受媒體與社團關注的明星災區。該地的老街村是最早重建



完成的統規統建樣板之一，溫家寶曾來此地視察，但農民並不滿意，表示統規統建之後房屋遠離原有農地，耕作困難導致青壯年人口被迫外流打工。2010年6月間，由於補助款發放不透明，老街村亦曾爆發抗爭（受訪者C3）。其他明星災區如茂縣楊柳村與北川的訪談也顯示類似的人口外流議題（羅家德 2009；受訪者D1、D4）。

相對而言，彭州市通濟鎮大坪村的樂和家園算是較成功的社區重建案例。地震後，中國著名環保人士、北京地球村的創辦人廖曉義女士領導青年志工進入大坪村，建立「樂和家園」工作站，並說服彭州市興建一條村民期待已久的聯外道路，取得村民信任，隨後引進社團資源協助原地自建，結果，樂和家園推動的原地自建比官方推動的統規統建更受農民歡迎（受訪者C7）。

另一方面，挾較多資金進入災區的港台外來宗教團隊，在災區採取了許多不同的策略。例如慈濟基金會在洛水鎮採大愛村建築風格，從托兒所到高中重建全部包辦。法鼓山則在安縣秀水鎮捐建了希望小學與衛生院，與其他臺灣與香港社團相比，法鼓山建築師們採取參與式設計觀念，讓當地民衆與學童表達需求、溝通意見，並獲得地方幹部支持，因此在小學落成後仍在當地設安心站駐點，是獲得居民肯定的案例（受訪者C8、C9、T7）。

上述幾個災區的明星鄉村得到政府與民間團體的資源與人力協助，比一般農村情況好，彭州市小漁洞鎮的草壩村就沒有這麼幸運。草壩村民從2008年底持續進行抗爭，並且在2010年3月將各項資料上網公布，引起抗爭的主要原因是村民質疑安置資源分配不公與重建房屋建材品質低下，但其幹部的行徑還包括統規統建過程中爲了徵地，將完好房屋認定爲危樓以便強拆，浮報各戶農地面積以佔用更大片宅基地、造成各戶依土地面積攤派的重建成本提高等，村民控訴幹部在安置與重建過程中

貪污數十萬元。草壩村的例子突顯災區統規統建所引起的各種財政、土地與房屋產權爭議（明報 2010/05/11-13）。

汶川災區還有更離奇的例子。災後三年多過去，彭州市龍門山鎮白水河附近的災民大部分房屋仍未重建。白水河是龍門山鎮著名觀光景點，屬國家自然保護區，災前在彭州市政府默許下，當地農民與成都投資客合資興建「聯建房」經營「農家樂」（民宿）並分享利潤。災後當地景點已經崩塌荒廢。雖然不少成都投資者希望進入白水河出資協助各戶重建，地方幹部卻企圖引進大型開發集團興建渡假村或觀光酒店，不願批准聯建房申請，雖然部分村民組織合作社來解決產權問題，卻由於產權未受保障造成法律程序拖延，直到三年半後大多數住房都還沒重建，村民怨聲載道。在地方政府政策與社區居民利益衝突的情況下，2010年初的臨時安置區管理委員會改選中，白水河一帶各村的村委領導班子遭選民離棄，連任比例不到五分之一（受訪者C5、D7）。

彭州市通濟鎮崇德村是另一個生計來源崩潰的案例。地震之前，崇德村民仰賴當地石灰石礦業，七成勞動人口依此維生。然而，在彭州市認定石灰石礦業有污染空氣與危害水土保持嫌疑、希望將主要經濟來源調整為觀光產業之下，2010年五月底關閉了所有礦場，導致當地災民喪失生計。除了造成失業與無法投社會保險之外，當地村民也懷疑幹部侵吞統規統建綠化款項，在六月底進行了幾次抗議。崇德村是香港樂施會補助的社區重建專案點，外來團隊陷入村民與基層政權的爭議中，最後導致領導抗爭者離開社區（受訪者C2、C6）。

如上所述，四川災區各鄉鎮大致可以分為兩類：第一類是社團介入較多、地方政府較為開放的社區，如樂和家園、新家園等，在少數地方幹部配合下取得重建成果。白水河雖然得到外來社團奧援，但地方政府政策搖擺不定，住房重建陷於癱瘓，村民只能以管委會選舉的方式把領

導班子趕下台；崇德村雖然重建工作缺乏效率，仍然獲得外來社團協助改善了社區的處境。第二類是地方幹部強勢、社團介入薄弱的案例，例如八角井鎮與小漁洞鎮由於幹部貪腐而引發群眾抗爭。當然，還有更多農村未能獲得外來社團奧援，在統規統建觀光開發下被迫改變生計，一旦觀光產業失敗，村落將陷入人口外移、社區網絡瓦解的命運。

**司法救濟與災後賠償：**川震倒塌學校死難學生家長對「豆腐渣工程」的追訴，是災後最令中國政府頭痛的議題之一。在學生家長的抗爭中，地級單位德陽市的幾個案例獲得許多媒體披露。德陽市所屬綿竹市五福鎮富新二小其中一棟有12間教室的教學大樓在地震中倒塌，近五百名師生中有137名學童罹難，傷182人，救援人員花了兩天一夜挖掘死難者。災後一周當地市委副書記首次視察學校災情時，罹難學童家長手捧小孩遺照遊行抗議並包圍官員，指控學校大樓偷工減料，是豆腐渣工程（南方週末 2008/05/29）。

5月21日富新二小的公祭儀式引來媒體大幅報導，道路兩旁掛著「孩子們不是死于天然災害」、「給冤死的孩子一個公道」等布條，與抗議家長會面時，民眾向記者集體下跪要求披露這個消息。富新二小倒塌事件獲南方週末與香港媒體報導，指出倒塌樓房在1989年就被列為危樓，1996年又被提報，但綿竹市政府遲遲未處理。5月25日，罹難學童家長再度上街抗議，市委書記蔣國華面對群眾數次下跪，請家長不要投訴到高層。這次抗爭並無結果，部分家長回到學校廢墟上埋鍋造飯，多次抗議並與政府協商後仍無結論（南方週末 2008/05/29）。

到了7月初，上級政府德陽市委表態，政府承諾給每位死難者家屬6萬元救濟金與3萬8千元的社會保險金，要家長簽署一張救濟款項申請書，簽字拿錢後不再追究教學樓倒塌責任，導致下轄的綿竹與什邡市群眾不滿。7月15日，五百多名東汽中學死者家長前往德陽市政府抗議，

與公安衝突後十餘人被捕，兩人被打傷。同日，什邡市政府門口聚集各地死難學生的一千多個家長，抗議政府以救濟代替賠償（自由亞洲電台 2008），事後富新二小家長遭公安與不明人士跟監包圍，在7月18日屈服，其中40幾位抗爭父母在學校簽下救濟款項申請書，政府20日起清拆學校廢墟，家長們則在23日於校門口外進行最後的公開悼念活動。2008年9月份，當地政府迅速引進外來捐助，由台資頂新（康師傅）集團與四川省政府相關單位簽約興建「新」富新二小（頂新集團 2009）。

在抗爭無效後受難家屬轉而尋求司法救濟。2008年12月1日，富新二小58名家長在維權律師協助下向德陽市中級人民法院控告綿竹市政府教育局，但24日就接到法院回覆表示不受理此類案件（華爾街日報 2008/12/24）。2009年1月，30多位家長組織到北京上訪，被地方公安單位攔截；隨後家長組織被分化，僅少數留在北京堅持上訪（明報 2010/05/11）。

德陽市家長的抗爭過程與結果絕非孤例，同樣獲得媒體報導的還有造成1,700餘人死亡的北川縣北川第一中學（簡稱北川中學）、500多人死亡的北川縣曲山鎮小學，以及400餘人死亡的都江堰市新建小學等，這幾間學校的家長抗爭衝突更激烈，也受到更嚴重的政府鎮壓。例如2009年7月領導北川縣中小學家長向中國平安保險公司索賠的何洪春，就遭當地法院以聚眾擾亂社會秩序罪起訴，判處有期徒刑3年，緩刑5年（明報 2009/07/13；受訪者D1）。

抗爭家長被判刑的先例顯示四川當局壓制民眾索賠的決心，協助民眾的社運人士也面對類似處境。災後四川異議人士黃琦在網上撰文控訴豆腐渣工程，不久在6月10日黃琦和兩名網站工作人員被公安帶走，隨後因非法持有國家機密文件罪名被起訴。2009年11月，成都市武侯區法院判處黃琦有期徒刑3年（美國之音中文網 2009/11/23）。

譚作人也是四川民間社團的活躍份子，曾反對彭州石化建廠發起「和平保城」環保遊行，災後投身學校豆腐渣工程的獨立公民調查。2009年2月，譚作人起草《5·12學生檔案》倡議書，呼籲民間自行清查並揭露真正死傷人數，並獲得北京藝術家艾未未等人響應，但隨即在一個多月後被公安拘留。2010年2月，成都市中級人民法院以譚作人涉嫌與海外民運人士王丹以電子郵件討論平反六四議題為由，判譚作人煽動顛覆國家政權有期徒刑5年，但媒體評論認為川震死難學生調查引起社會關注，才是譚作人遭判刑的真正理由（張潔平 2010）。

2009年3月8日，四川省副省長魏宏在全國人大公開表示地震規模太大是校舍倒塌的最主要原因，該則新聞標題為「四川地震中不存在豆腐渣工程」（中國評論新聞網 2009/03/08），被視為官方為豆腐渣工程免除責任定調。總之，中國政府或司法機構主要仍站在支持地方幹部、拒絕損害賠償的立場，默許地方政府鎮壓受害者或抗爭者的集體行動。

## 五、民主體制下的災後重建：以臺灣921地震為例

中國與臺灣的政治體制有相當的差異，因此，兩岸災後重建的比較將突顯不同政權型態下國家與社會的關係與力量對比。以下將討論921災後重建在社團活動、財政、捐款、房地產權與抗爭政治等方面與川震的差異。

### （一）災後重建時期的國家與社會

**公民社會的資源動員機制：**與512地震類似，921地震後災區的國家機構面臨極大的困境。在凌晨地震發生後約兩點左右，慈濟義工已經趕

到東星大樓等災區協助救援，並在上午6點以前就建立了北部與中部賑災的指揮與後勤系統，國軍則由於層層節制，在凌晨4點以後才展開大規模動員（汪士淳等 2000）。與汶川災區相比，臺灣官方與民間社團的緊急救援系統啟動仍較為迅速。

921地震之後有多少志工進入災區協助重建？以宗教團體為主的直接服務社團，在災後搶救、安置與重建發揮了極大的動員能力，基督長老教會估計動員了6萬人次、佛光山有10萬人次義工協助救災（黃文曲等 2006），慈濟基金會的志工動員人數則在一個月內就超過了10萬人次（湯京平等 2002），然而湧入災區的志工人數迄今仍無精確的統計資料。

1999年10月7日成立，由當時中央研究院院長李遠哲擔任總召集人的「全國民間災後重建聯盟（簡稱全盟）」是全國社團結盟的代表性組織。參與全盟的社團共計116個，在災後兩年之內，全盟培養各工作站人員長期從事草根社區運動，在某種程度上協助「台灣社區重建協會」之組織，與台灣基督教長老教會與各部落領袖關係也相當密切。在災民的自發性組織與串聯方面，1999年10月原台中縣的受災戶成立「921大地震受災戶聯盟」，希望能協助集合式住宅的重建，到了2000年6月，以大里、太平、草屯與東勢山城愛鄉協進會等四個全盟聯絡站為基礎，改組成為「台中縣921大地震受災戶聯盟協會（簡稱災盟）」。在原住民部落方面，則於2000年2月份成立了「原住民部落重建同盟」，並且在同年6月正式改組為「台灣原住民部落重建協會」（謝國興 2001: 46-48）。這些組織都曾參與直接服務並組織群眾抗爭。

在災後重建時期的資源與人力分配上，由官民雙方共同組成的財團法人921震災重建基金會（以下簡稱921基金會）扮演了非常重要的角色。921基金會於1999年10月13日組成，章程由行政院核定，第一屆董



事16人、監事5人，包括了社會各界代表、民意代表、災民代表與政府代表，從災後到2008年7月1日解散為止，民間董事與工作人員有相當之自主性，基金會的捐款與人事並未受到歷任政府強烈干預，遂能直接補助災民重建並扶助民間社團（張紉等 2002；黃秀政等 2006；謝志誠 2001a, 2001b）。

集集地震發生時值臺灣民主鞏固之際，言論與結社自由獲得確保，雖然臺灣的防災機構——包括消防署與縣市消防局、員警與國軍也面臨慘重災情，以及管制交通流量與監控疫情的需要等（黃文曲等 2006），但政府與政黨並未以此為由干預民間社團活動，全盟與921基金會則居間協調，以民間捐款補助社團聯盟與草根組織的服務與運作，與中共對災區民間團體的壓制形成強烈對比。

**中央地方關係與重建財政：**臺灣的中央與地方政治同樣無法擺脫委託代理關係對救災資源分配所造成的困擾。在中央救災機構的運作方面，1999年11月行政院公布《災後重建計劃工作綱領》，並由李登輝總統於2000年2月公布國會通過的《921震災重建暫行條例》，但是總統大選及政黨輪替的局勢下，政治權責不明確，「行政院921震災災後重建推動委員會」（以下稱重建會）直到2000年6月1日才正式成立（黃文曲等 2006）。與中國512地震相比，兩地制訂較完整的重建政策都花了4個多月，臺灣並無行政效率之優勢。

在財政撥款方面，臺灣中央政府負起了大部分災後重建財政支出責任。行政院估計集集地震的損失為3,622億新台幣，因此中央政府在1999年與2000年度追加預算1,061億元，2001年編列特別預算1,062億元，已經逼近損失金額的六成，加上央行的房屋貸款與中小企業優惠貸款共1,500億元，由中央政策所釋出的財政支出與民間資金已經超過了估計財產損失。

在中央與地方政府關係方面，江大樹及廖俊松主編專書《府際關係與震災重建》（2001）有多篇論文探討中央與地方政府爭奪資源以及各部門協調不良導致重建進度遲緩的後果。首先，如許多學者與官員指出的，集集地震之前臺灣並沒有清楚的法令來規範災後重建，直到2000年6月立法院才通過《災害防救法》，得以依法行政。其次，在選舉機制的壓力下，各級政府爭功諉過，導致住戶慰助金的資格認定與發放過程弊端叢生，各級政府爭搶災後重建規劃藍圖的主導權，不同單位發包的重建規劃案超過200件，外來社區與建築專業團隊進駐之後亦不能免於地方政治糾葛。此外，中央新政權上台後面對強勢而有敵意的縣市政府，在後者財政空虛與資訊隱匿下，重建會不信任縣市政府，經常跳過縣市首長直接對鄉鎮市公所下達命令，南投與台中縣首長與官員遂深感不滿，多方抵制中央的重建政策（江大樹、廖俊松 2001: 5-10）。

此外，災區資訊不完整與不對稱與多年來的政治貪腐，經常讓地方政治菁英或行政官僚有機會上下其手。儘管重建會企圖防範重建資源被縣市政府挪用，經常將資源直接挹注到鄉鎮政府，但各鄉鎮的派系政治絕非清明，包括當時的南投縣中寮鄉長、仁愛鄉長，以及台中縣和平鄉長及新社鄉長都因為挪用重建公款或貪瀆救災物資而被起訴或判刑（江大樹、廖俊松 2001）。

不過，相對於中國的威權體制，臺灣民主制度仍能減少委託代理問題（林宗弘、韓佳 2008），中國的對口援建成果難以評價，各級政府財政收支則不必接受民意機構監督，而且上網招標程序與司法機構運作都更不透明。臺灣災後重建並無對口援建介入，地方財政資訊也相對公開。2000年《政府採購法》開始實施，加上各級議會對財政預決算的監督，以及相對獨立之司法單位對地方政客貪腐的追訴，使得921災後重建財政收支仍相對清晰。



**民間捐款的管理與分配：**從募款能力與捐款比例來看，相對於中國脆弱的社團組織，臺灣公民社會具有相當強大的資源動員能力，然而，其募款與捐贈過程卻沒有明確的法律依據，其法源來自1942年的《統一捐募運動辦法》。1999年地震前後，立法院出現多個法令草案，但在國會多年爭論延宕，直到2006年才通過《公益募捐條例》。在民間不信任與政府無法律依據之下，災後捐款的監督與使用權之爭，遂成為921基金會成立的契機。

震災之後，臺灣政府、公民社會與私營企業之間建立了一種較平等的夥伴關係。根據全盟在921周年的統計顯示，臺灣民間賑災捐款總數為305億新台幣（據筆者估計兩週年時約380億元），其中134億元（隨後基金會帳目約為149億元）成立921基金會。在支出方面，縣市政府花了58億元、鄉鎮政府12億元，民間社團使用111億元（謝國興等 2001: 57-63）。

921基金會的捐款來源主要有三，其中122億元來自行政院의921賑災專戶，17億元來自內政部的921賑災專戶，加上其他民間捐贈與孳息收入，專戶內的資金逼近149億元。在支出方面，指定用途捐款占12億多，一般捐款近128億元，原預計補助30項災後重建計畫，後來僅成功執行了其中15項，到2002年為止實際核定預算經費約111億元，但由於災區房屋重建問題叢生，後續追加了17項子計畫，多數附屬於築巢專案，2009年基金會清算後的執行率為112%（張紉等 2002: 34-41；921基金會 2009）。

921基金會將其專案區分為五大類，到2009年結算後經費使用比例分別是：補助「住宅重建」約64.9%，其中最大宗是直接補貼受災戶（最高50萬元）的築巢專案。在「生活重建」與「社區規劃」方面共使用17.3%，僅有7.2%與10.6%的經費用來補助「防災單位」與「縣市政

府」。因此，921基金會的民間資金有17.3%直接購買民間社團服務，與政府所獲資金相當（921基金會 2009）。

從民間社團參與工程建設的比例來看，災後118個組合屋安置點裡有74個由慈濟功德會、世界展望會與寶成公司等民間社團或企業獨立完成，占組合屋總數的63%（除日本政府捐贈的1,003戶外，計算自黃文曲（2006: 66），在重建的293間新校舍中民間認養122校，占了總數的42%，這些資金被包括在基金會（約150億元）與捐款總額之間的差額（約230億元），據全盟統計2000年6月為止的使用比例為61.7%用於學校重建，11%興建組合屋，20%用於各種社會服務（謝國興等 2001: 57-63）。

綜上所述，在大約380億元的民間捐款中，230億元的宗教與企業團體捐款估計七成以上用於校舍興建與組合屋，兩成用於購買社會服務，921基金會經手的經費為150億元左右，政府單位獲捐比率不到18%。從整體推估，民間自行支用且完成的賑災與捐贈項目應超過八成，政府獲贈的金額不到兩成，至於流入各種草根社團的社會服務費用，粗估在民間支用部分的15-20%之間。<sup>9</sup>

## （二）民主體制下的資源分配與抗爭

**災後土地與住房產權配置：**臺灣民衆也面對災後房地產權與制度重建，例如震災改變地貌導致土地重新丈量，確定地號與重建土地登

---

<sup>9</sup> Klein（2007）認為災後重建的外包是新自由主義下國家拋棄政治責任的一種做法，是一種災難資本主義。上述觀點在921災後重建時應該無法成立，民間社團與捐款者更擔心各級政府官員貪腐與派系侍從主義，也不偏好私有財團主導重建，因此要求成立921基金會由官民共管捐款，並無新自由主義的意識形態或政策宣示。

記就花掉一年左右，而祭祀公業或共同持份的房地產問題更嚴重，由於產權切割零細化與業主之間的利益衝突，使重建工作牛步化（黃榮村 2001）。災前與災後的房屋貸款問題也是爭議重點，許多災民無法支付災前房貸，銀行也未必願意概括承受，此外災後重建貸款則面對災民外流或以他處購屋為主，申請人數遠低於預期，即便災民獲得貸款仍有18%欠缺擔保品，甚至建屋後無法還款而遭法拍（黃文曲等 2006: 432-434）。總之，政府重建政策的成果，整體而言並不突出。

臺灣災區房屋重建的效率如何？政府與學界以及民間社團對災後土地配置與房屋重建速度的估計相當不一致。以央行921緊急貸款與南投縣及台中縣的建照數據為基礎，陳建良及林祖嘉（2004）估計全倒住宅的重建比例，第一年約在20-38%之間，第二年約在35-45%之間，直到2002年十月份為止，內政部與重建會對重建房屋的估計值則在58-77%之間（陳建良、林祖嘉 2004: 68-70）。反過來說，有超過兩成的住宅在地震三年之後仍未重建，甚至永遠消失了。

在921災區的重建過程中，由於農村仍是以小農個人建地為基礎，沒有類似四川的統規統建爭議，房屋建設速度較快，社區重建議題主要是經濟生活的改善，城市地區則以集合式住宅重建為主，由於921地震前一年立法院恰巧通過了《都市更新條例》並付諸實施，集合式住宅的都市更新委員會運作是否民主、社區領導人是否圖利自己與建商，往往決定了房屋重建的成敗，並涉及社區社會網絡的存亡，因此農村與城市地區仍應分別討論。

921災區農村有不少民間社團介入成功的社區，包括著名的桃米社區、台中縣石岡鄉土牛村、南投縣竹山鎮坪頂社區、魚池鄉共和社區、中寮鄉龍眼林社區等，揉合了政府補助、外來團隊與社區居民組織，在外界挹注資源之下取得重建成效（林美容等 2004）。當然，也有當地政

治人物或官員主導，導致外來機構被排除的案例，例如在新社鄉食水料坑外來重建規劃團隊被迫離開社區（受訪者T2）；鹿谷鄉的清水溝工作站與社區原有政治勢力對抗、並拒絕政府與基金會協助而生存下來，卻經常面對經費短缺問題。最後，仍有不少農村既無政府額外補助也無社團協助，持續面對災後農業人口外移與經濟蕭條的惡果。<sup>10</sup>

與農村相比，城市地區集合式住宅的重建涉及龐大利益，貸款資金取得困難與分配不公等問題引起最多的爭議。吳杰穎及曾志雄（2006）對921災後集合式住宅重建的研究顯示，社區居民「內部的共識」決定了重建的成敗或速度。例如台北市八德路的東星大樓倒塌壓垮了一旁的豪門世家，兩棟集合式住宅的命運大不相同。災前豪門世家就有活躍的管理委員會與教會組織，居民重建的協調工作頗為順暢，也獲得921基金會的部分補助與官方的優惠貸款，尚未索賠就在兩年之內順利重建完成。<sup>11</sup> 然而，在政府強勢介入之下，一旁的東星大樓住戶竟然陷入了長達十年以上的產權與賠償爭議（受訪者T1、T2）。

東星大樓倒塌的主因，經鑑定是一樓銀行裝潢拆除部分樑柱所造成，一方面涉及銀行對住戶的賠償，另一方面涉及台北市政府對建照發放與施工過程的監督不周，國賠官司到2007年921前夕才和解，由北市府給予居民高額賠償金、期間並且聘請專業建築師來重新設計。新大樓設計使部分居民房屋與停車位面積增加，並強化耐震程度，或許是建材與品質要求較高導致承包建商倒閉，加上房屋與停車位面積改變後建築

---

<sup>10</sup> 災前1991年到1998年間南投縣人口由539,211人增加到545,874人，災後由1999年的544,038人減少到2010年的526,491人，其中以成年男性外流居多，見內政部（2011）。

<sup>11</sup> 2011年3月14日，經歷9年審理，台北地方法院一審判決東星大樓倒塌壓毀的豪門世家國賠案台北市政府敗訴，但尚未定讞。

費用分攤難以核算，居民對都市更新委員會的分配計畫不滿，使得工程費結算與房屋驗收遲遲無法完成，2007年新屋落成後都未能點交，至今社區仍陷於派系鬥爭（受訪者T1、T3、T4、T5）。

雖然有少數案如豐原市的聯合市場與台中市的東方巴黎，在未申請921基金會或政府補助的情況下自行組織都更重建完成，但國家未能介入且居民陷入派系鬥爭的集合式住宅結果通常更糟。在大里市，迅速重建完成的中興大樓附近有另一間中興國宅，由於都市更新委員會的主委自行引進與其利益攸關的建商，加上新的建築設計與分配計畫導致其他原住戶不滿，遲遲無法通過都更程序以發包工程，使社區生活在利益衝突中解體（訪談記錄T2）。

與中國512災後農村的統規統建相比，臺灣921集合式住宅災後重建時的決策主要來自居民自組的都市更新會，由政府官員或基金會造成的資訊不透明或貪污問題微弱得多，以東星大樓或中興國宅為例，重建的挫敗主要來自居民內部的委託代理關係——通常起因於主持都更者的自利汲租行為使重建資源分配不公，導致居民內部的派系鬥爭。

**司法救濟與災後賠償：**921震災後的土地與房屋產權界定以及災後補償等問題也引起各種群眾抗爭，其訴求包括要求財政部與銀行概括承受災前貸款、抗議地方政府與專業技師對房屋全倒或半倒判定標準不同、抗議政府補助租金發放時間與人口範圍縮水、或是抱怨政府介入力道不夠導致重建緩慢等（張劭農等 2010）。此外，部分災民希望保留組合屋與政府補貼，反對政府強制拆除或斷水斷電，曾引起災民夜宿凱達格蘭大道的大型抗爭。

由於集合式住宅造成的死傷較為集中，引起的司法賠償與抗爭也更引人注目。從2000年9月到2002年間，曾有台北市東星大樓（宏國建設）、台北縣新莊市博士的家（和昌建設）、台中縣豐原市的「向陽永

照」大樓（永照建設）、台中縣太平市新坪生活公園社區（宏總建設）等多個集合式住宅倒塌引起抗爭，雖然抗爭中偶有言語衝突或肢體推擠，大致上沒有受到警方的干擾。

臺灣民主化下的司法體制顯然有較高的透明度與自主性。根據台中地方法院檢察署的報告顯示，從1999年9月23日開始，司法單位就陸續偵查起訴倒塌樓房與道路、橋樑的建商與工程師，當時的行政院長蕭萬長更要求所有工程弊案在10月底以前偵結，以免重建工作湮滅證據（施茂林 2000），從2001年開始，許多案件一審結束，有不少建商與工程師遭判刑。此外，由於地方政府在建照發放與監督時的行政瑕疵有明確證據，少數大樓倒塌案件因此獲得國家賠償。

以豐原「向陽永照」社區的爭議為例，地震中該社區12層高的北棟大樓倒塌，78戶居民有42人死亡與45人輕重傷。該案後來由台中地方法院以業務過失致死與偽造文書等罪嫌，判決公司負責人、總經理、建築師、工地主任與監工等人8年到緩刑不等的刑期，但建商遲遲未與災民協調賠償事宜，2001年2月間該社區領導人、豐原市獅子會幹部涂正雄隨組織居民，租用20多輛靈車與電子花車、由罹難者家屬手捧遺像遊行，前往市府與建商住家外投擲雞蛋並灑冥紙抗爭（訪談記錄T2）。隨後社區住戶申請籌設都市更新會，於2001年4月由縣政府核准立案，2004年10月新居落成更名「瑞陽天地」。2006年最高法院判定受害者共獲5千多萬賠償金（張劭農 2010）。

位於雲林斗六的中山國寶二、三期與觀邸等由漢記建設興建之三棟大樓在921地震中倒塌造成34人罹難，經過十年纏訟，最高法院於2010年3月11日宣判，判決認為雲林縣公務員怠忽職守，讓漢記建設借牌、又未依規定在施工期間到現場勘驗，放縱建商偷工減料、違反規定灌漿趕工，導致混凝土耐震能力不足，因此判處縣政府必須付給284位受災



戶精神賠償與房屋損害共計2億7千萬元，創下臺灣史上因災難實施國家賠償金額最高紀錄。雖然雲林縣政府敗訴，縣長蘇治芬卻表示此案「對人民權益來說值得肯定」（蘋果日報 2010/03/12 A16）。

無論是對抗建商或縣政府，臺灣災民的抗爭與司法行動多數獲得正面回應，其中又以現金賠償為主要的抗爭結果。雖然政府賠償與司法判決背後仍有利益算計的成分（受訪者T6），但政府仍負起相當程度的政治責任。

## 六、討論與結論

在回顧災難文獻時，筆者提出了災後重建資源分配的政治制度理論，指出資訊不完整與不對稱的災後條件將會激發公民社會的網絡動員與國家行為的委託代理問題。以中國512地震與臺灣921地震的災後重建為例，本文探討了國家與社會關係對災後社會不平等的影響，透過分析公民社會資源動員、中央地方關係與財政分配、民間捐款的使用權力與分配，我們發現在中國大陸威權體制下的國家與社會關係，與臺灣民主化過程中的國家與社會力量對比大不相同。

首先，雖然汶川與集集地震後都出現了公民社會大規模自發的集體行動，在威權主義下中國政府透過減少資金募集與勸離志願者，逐步壓制公民社會，臺灣的民主政權則無意也無力壓制公民社會，形成了較為對等的官民合作關係。其次，官民之間的委託代理關係影響了災後重建資源分配公平性，威權主義下中國政府財政透明度低，對口援建政策使得工程品質與貪腐問題更難監督，相對而言，921地震時臺灣中央與地方關係相當緊張，為了逃避委託代理問題而直接將補助款挹注到鄉鎮層級，加上較有效的司法監督，財政分配相對較為透明。最後，921民間

捐款有八成以上自行使用，捐給政府的不到兩成，而512民間捐款的下落正好相反，有八成以上被中央政府徵用或地方幹部挪用。

威權體制下的資源分配結果可能相當不公平並且導致更劇烈的群眾抗爭。從土地與房屋重建的分配來看，汶川災區的重建政策不僅延續了城鄉區隔，也使得幹部與群眾、開發商與農民處在不對等的權力關係中，導致了較為嚴重的社會衝突；在黨國控制司法機構的情況下，豆腐渣工程死者賠償引起的群眾抗爭遭到鎮壓，政治責任追究與司法爭議不了了之。相對地，集集災區的農村房屋重建比城市更有效率，司法機構與政府也支持對受災戶進行賠償，雖然集合式住宅重建的成敗似乎取決於社區的動員力與分配的公平性，但整體而言救災資源分配較符合正義原則，而群眾抗爭所造成的衝突較為溫和。

基於前述的田野觀察與比較，威權體制與民主體制下的災後重建是否如我們的預測，對災區民衆的社會不平等產生重大的影響？根據最近的量化研究顯示，臺灣921受災戶之貧富差距似乎不是來自重建資源分配，而是來自受災風險或者說社會脆弱性的差異（張宜君、林宗弘2010）。另一方面，中國國務院扶貧辦委託德國機構研究發表的《汶川地震災後恢復重建總體規劃實施社會影響評估》分析縣級加總數據後，發現「恢復重建資金的配置有具有向非貧困地區傾斜的特徵。毫無疑問，這種局面將加大貧困地區與非貧困地區的差距」（黃承偉、彭善朴2010: 94），上述量化研究證實了我們的結論。筆者將前述汶川與集集地震政治制度與後果的比較簡化於表2。

本文的結論顯示，災後重建的公平性在很大程度上受限於災前的政治體制與原有的社會不平等。值得注意的是在社區層次的分析中，我們發現災前的政治條件並不能決定一切。在較民主的921災區內仍有不少重建失敗的社區，在威權體制下的512災區內也有成功重建的社區，顯



示地方政治菁英的態度與民間社團的介入是重要的，而災民也能在自身影響範圍內改變政府與公民之間的力量對比，從而改善重建的公平性。由於本文重心在於政治體制，社區層次影響重建的因素還有待進一步的分析（如湯京平等 2009；李宗義、林宗弘 2011）。

**表2 臺灣與四川地震的國家與社會關係對重建資源分配之影響**

比較項目	中國512地震	臺灣921地震
公民社會	公民社會成功進行資源動員，地方政權崩潰無法限制社團與志工，重建時逐步壓縮與收編	公民社會成功進行資源動員且未遭受鎮壓，社團站在監督政府或互補的立場，官民合作較平等
府際關係	中央政府仰賴各地方政府實施重建，傾向支持現有地方幹部	中央政權輪替，重建資金集中管理，相對懷疑原地方政治菁英
重建財源	中央重建基金約占災損估計的30%，發行地方公債並採取對口援建，財政不透明貪腐嚴重	中央立法追加特別預算占災損估計的58.6%，無地方公債也少對口援建，財政收支較為透明可靠
捐款分配	政府掌握與使用民間募款資金的88%，民間僅剩約12%，草根NGO獲得不到1%	民間募款自行使用超過八成，草根NGO約占其中的15-20%，捐給官方機構資金少於兩成
產權重劃	城鄉區隔，部分農村統規統建、城鎮住房重建由居民回購，前者引起有關土地與房屋分配的抗爭	私有土地重新清丈、貸款重建兩萬七千戶農舍，集合式住宅重建緩慢，社區內部因素決定成敗
賠償責任	政府壓制豆腐渣工程，學校師生死亡父母上訪，追捕維權人士	地檢署起訴少數重大死難與災後貪腐案件，集合式住宅獲國賠
貧富差距	非貧困縣市比貧困縣市得到更多災後補助，城鄉差距惡化	統計結果發現在發放重建補貼之後，貧富差距略為縮小

在實務方面，本研究顯示災前社會不平等、災難資訊透明化與政治體制改革都應該成為災難治理的重心。在搶救階段，國家機構與民間救災組織改革應該以減少資訊不完整為目標，策略包括強化救災機構的通信科技與資訊分享、釐清救災機構的領導權力、減少救災與重建機構之組織層級等，除非進入災區之安全因素有嚴重顧慮，否則應開放民間媒體或獨立媒體報導，也可鼓勵民衆利用新科技——像手機或網路提供災

情來減輕資訊成本。例如和諧號火車迫撞後中國政府管制媒體、或是日本震災後東京電力公司隱蔽核災資訊的做法，實不足取。總之，救災時寧可忍受「媒體亂象」也不可忍受媒體管制。

最後，安置與重建應鼓勵公民社會與災民的民主參與。由上而下的制度變遷，急於強迫災民接受重建方案，例如中國動車事故或是臺灣88風災的重建規劃，將導致國家或大型機構與災民之間的對抗。反之，我們應鼓勵由官民共同募集與分享重建資源、提高重建過程對媒體與公眾的透明度、並擴大災民的政治參與，如此將有助於減少爭議、促進資源公平分配與防災政策的改革。

### 作者簡介

林宗弘，現職為中央研究院社會學研究所助研究員，研究興趣為災難社會學、比較政治經濟學、社會階層化與中國研究等，目前發表方向以災難研究與兩岸三地的階級分析為主。

附表1 本文內引用受訪紀錄之編號、單位屬性與訪問時間地點

受訪者	單位屬性	受訪地點時間	性別 / 續訪時間
E1	汶川災區NGO工作人員	汶川 2011/11	女
E2	汶川災區受災房屋重建農民	汶川 2011/11	女
E3	汶川災區受災房屋重建農民	汶川 2011/11	女
E4	中國大陸災區NGO負責人	都江堰 2010/06	男，2011/10
E5	汶川災區NGO工作人員	都江堰 2010/06	男
D1	中國大陸災區NGO負責人	北川 2011/06	男，2011/10
D2	汶川災區NGO工作人員	汶川 2011/06	女
D3	中國大陸災區NGO負責人	汶川 2011/06	女
D4	汶川災區受災房屋重建農民	茂縣 2011/06	女
D5	汶川災區NGO工作人員	都江堰 2011/06	男
D6	汶川災區土地遭徵收之農民	都江堰 2011/06	女
D7	汶川災區NGO學生志願者	彭州 2011/06	男
C1	中國大陸災區NGO負責人	成都 2010/06-10	女，2011/06
C2	中國大陸災區NGO負責人	成都/彭州 2010/06	男，2011/10
C3	汶川災區NGO工作人員	汶川 2010/06	女
C4	中國大陸災區NGO負責人	都江堰 2010/06	女，2011/10
C5	汶川災區NGO工作人員	彭州 2010/06	女，2011/10
C6	汶川災區社區組織領導人	彭州 2010/06	男
C7	汶川災區NGO工作人員	彭州 2010/06	女
C8	中國大陸災區NGO負責人	綿陽 2010/06	男，2011/10
C9	汶川災區對口援建副處級幹部	什邡 2010/06	男
C10	汶川災區NGO工作人員	汶川 2010/06	男
C11	中國大陸災區NGO負責人	什邡 2010/06	男
C12	汶川災區本地副縣級幹部	什邡 2010/06	男
C13	汶川災區NGO學生志願者	成都 2009/06	男
B1	中國大陸知名建築師	成都 2009/06	男，2009/10
B2	汶川災區NGO工作人員	成都 2009/10	男，2011/11
B3	汶川災區NGO工作人員	漢旺 2009/10	男，2011/11
B4	汶川災區NGO工作人員	洛水 2009/10	男，2010/11
B5	汶川災區本地副縣級幹部	洛水 2009/10	男
A1	中國大陸災區NGO負責人	成都 2009/06	女
A2	中國大陸災區知名台灣建築師	成都 2009/06	男，2010/06
A3	汶川災區城鎮災民	江油 2009/06	女
A4	汶川災區中學教師	江油 2009/06	男
A5	汶川災區中學教師	江油 2009/06	女
A6	汶川災區NGO工作人員	成都 2009/06	女，2010/2011

A7	汶川災區NGO工作人員	成都 2009/06	女，2010/2011
T1	臺灣災區NGO負責人	台北 2010/04	男，2011
T2	臺灣災區NGO工作人員	台北 2010/05	女，2011
T3	臺灣災區NGO工作人員	台北 2010/04	男
T4	臺灣集合式住宅受災戶	台北 2010/04	女
T5	臺灣集合式住宅受災戶	台北 2010/04	女
T6	臺灣集合式住宅受災戶	雲林 2010/05	男
T7	參與兩岸重建NGO工程師	台北 / 成都2009-10	男，2011
T8	汶川災區台灣NGO工作人員	四川秀水 2010/06	女
T9	汶川災區重建台灣工程師	四川秀水 2010/06	男
T10	汶川災區台灣NGO工作人員	什邡 2010/06	女
T11	汶川災區台灣NGO工作人員	洛水 2009/10	女

## 參考書目

- 中國財經報，2009，〈財政部支持汶川地震災後恢復重建紀實〉。7月28日。滄州市財政局網站：<http://www.hbczcz.gov.cn/common/newshow.asp?id=78>，取用日期：2010年9月2日。
- 中國國務院辦公廳，2008，〈國務院常務會通過汶川地震災後恢復重建總體規劃〉。8月27日。中央政府門戶網站：[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2008-08/27/content\\_1080841.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/ldhd/2008-08/27/content_1080841.htm)，取用日期：2010年9月2日。
- ，2008，〈國務院辦公廳關於印發汶川地震災後恢復重建對口支援方案的通知，國辦發（2008）53號〉。6月18日。中央政府門戶網站：[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2008-06/18/content\\_1019966.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2008-06/18/content_1019966.htm)，取用日期：2010年9月2日。
- 中國評論新聞網，2009，〈四川副省長：四川地震中不存在豆腐渣工程〉。3月8日。中國評論新聞網網站：<http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/0/8/2/100908256.html?coluid=93&kindid=3911&docid=100908256&mdate=0308223022>，取用日期：2010年9月7日。
- 中國審計署辦公廳，2009，〈汶川地震災後恢復重建跟蹤審計結果（第1號）〉。9月14日。中華人民共和國審計署網站：<http://www.audit.gov.cn/n1057/n1072/n1282/1859944.html>，取用日期：2010年9月2日。
- ，2010a，〈汶川地震災後恢復重建跟蹤審計結果（第2號）〉。1月27日。中國內部審計協會網站：[http://www.ciia.com.cn/pyciia/Dnews/manage/news/news\\_show.asp?id=33828](http://www.ciia.com.cn/pyciia/Dnews/manage/news/news_show.asp?id=33828)，取用日期：2010年9月2日。

——，2010b，〈汶川地震災後恢復重建跟蹤審計結果（第3號）〉。7月30日。中央政府門戶網站：[http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2010-07/30/content\\_1667637.htm](http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2010-07/30/content_1667637.htm)，取用日期：2010年9月2日。

太陽報，2009，〈地震補貼款遭挪用／堵路衝擊派出所／綿陽災民騷亂一死10傷〉。2月21日。太陽報網站：[http://the-sun.on.cc/channels/news/20090221/20090221013731\\_0000.html](http://the-sun.on.cc/channels/news/20090221/20090221013731_0000.html)，取用日期：2010年9月4日。

四川年鑒社，2008，《四川年鑒》。成都：四川年鑒社。

石漢平，2008，《映秀日記：一位外科醫生的抗震救災紀實》。廣州：廣東人民出版社。

朱健剛、王超、胡明編著，2009，《責任·行動·合作：汶川地震中NGO參與個案研究》。北京：北京大學出版社。

江大樹、廖俊松主編，2001，《府際關係與震災重建》。台北：暨大府際關係中心出版；元照總經銷。

自由亞洲電台，2008，〈震區喪子家長堅持追究豆腐渣千人抗議〉。7月17日。王炳章論壇網站：<http://www.wangbingzhang.us/forum/wbz/messages/9118.html>，取用日期：2010年9月5日。

行政院內政部，2011，《內政統計年報》，下載於內政部網站：<http://sowf.moi.gov.tw/stat/year/y02-01.xls>，取用日期：2011年6月2日。

吳杰穎、曾志雄，2006，〈影響921震災災後集合式住宅都市更新重建之幾個因素探討〉。《建築與規劃學報》7(2): 135-153。

李宗義、林宗弘，2011，〈重建網絡：921災後社區重建的成敗關鍵〉。論文發表於「災後重建與經濟社會發展學術研討會」，四川：四川省社會科學院，2011年5月7日。

- 汪士淳等著，2000，《第一時間：慈濟、國軍、北市府、台積電921危機應變實錄》。台北：天下遠見。
- 明報，2009，〈川震遇難 學生家長代表被判刑〉。7月13日。明報通識網網站：<http://life.mingpao.com/cfm/dailynews3b.cfm?File=20090713/nalca/cab1.txt>，取用日期：2010年9月6日。
- ，2010，〈明報新聞網／新聞特輯／控拆豆腐渣〉。5月11-13日。明報網站：<http://www.specials.mingpao.com/cfm/Category.cfm?CategoryID=3033&SpecialsID=155>，取用日期：2010年9月5日。
- ，2010，〈喪女 富新二小家長劉小英：前線家長遭污衊分化〉。5月11日。明報網站：<http://www.specials.mingpao.com/cfm/News.cfm?SpecialsID=155&Page=1&News=8548f0b18da01fbf9c44f2bb0d0843bf04c5f2ba880e0d2392e74739b92e37>，取用日期：2010年9月6日。
- ，2011，〈川震災區再出貪官 廣元副市長被查〉。5月25日。明報網站：<http://specials.mingpao.com/cfm/News.cfm?SpecialsID=155&News=c19b72cec28969ec4c92d3cad0331e4c91fd4aeca5367e4841a15e85a>，取用日期：2011年6月6日。
- 東方日報，2010，〈震區官吞賠款川爆警民衝突〉。7月3日。東方日報網站：[http://orientaldaily.on.cc/cnt/china\\_world/20100703/00178\\_001.html](http://orientaldaily.on.cc/cnt/china_world/20100703/00178_001.html)，取用日期：2010年9月4日。
- ，2010，〈上海對口援建四川都江堰災後重建紀實〉。8月17日。新浪網網站：<http://dailynews.sina.com/bg/chn/chnpolitics/sinacn/c/2010-08-17/094320914235.html>，取用日期：2010年9月4日。
- 林宗弘，2009a，〈威權主義與國家財政能力：以中國大陸財政改革為案例的分析〉。《政治學報》47: 105-155。
- ，2009b，〈震殤元年：四川民間救災機構訪談雜感〉。《中國研



究通訊》12: 11-21。

林宗弘、韓佳，2008，〈政治貪腐的制度理論：以亞洲各國為例的分析〉，《台灣政治學刊》12(1): 1-28。

林美容、丁仁傑、詹素娟主編，2004，《災難與重建：921震災與社會文化重建論文集》。台北：中央研究院台灣史研究所籌備處。

社會組織救災資訊服務中心，2009，《社會組織救災觀察》。社會組織救災資訊服務中心網頁：<http://www.512dz.org/zhyyxxfwzx/html/main/new/>，取用日期：2009年8月10日。

南方週末，2008，〈【學校之殤】綿竹富新二小：垮塌校舍是怎樣建成的〉。5月29日。南方週末網站：<http://www.infzm.com/content/12681>，取用日期：2010年9月5日。

施茂林編，2000，《斷層上的烙印：921集集大地震檢察機關職權發動之具體實踐與作為》。台中：台中地檢署。

美國之音中文網，2009，〈黃琦被判“非法持有國家機密文件罪”〉。11月23日。美國之音中文網網站：<http://www.voanews.com/chinese/news/huang-sentenced-20091123-71538397.html>，取用日期：2010年9月7日。

容邵武，2004，〈九二一地震台中東勢重建的土地問題——一個法律人類學的觀點〉。頁317-346，收錄於林美容等，《災難與重建：921震災與社會文化重建論文集》，台北：中央研究院台灣史研究所籌備處。

財團法人921震災重建基金會，2009，〈捐款收支〉。引自謝志誠之觀察學習與經驗分享網站，<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/921pdf/M01.pdf>，取用日期：2010年5月19日。

張劭農，2010，〈豐原市瑞陽天地（向陽永照）〉。頁226-229，收錄

於張劭農、黃雅盈、丁致成等編，《家園重生：100個災後重建的故事》。台北：內政部營建署。

張宜君、林宗弘，2010，〈不平等的災難：921大地震下的階級、族群與受災風險〉。論文發表於「2010年台灣社會學會年度研討會」，台北：輔仁大學社會學系，2010年12月5日。

張紉等編輯，2002，《921震災重建基金會捐款運用報告（上）、（下）》。台北：921震災重建基金會。

張強、餘曉敏等，2009，《NGO參與汶川地震災後重建研究》。北京：北京大學出版社。

張潔平，2010，〈譚作人案用六四掩蓋川震腐敗〉，亞洲週刊二十四卷八期。2月21日。亞洲週刊網站：[http://www.yzzk.com/cfm/Content\\_Archive.cfm?Channel=ag&Path=3118067761/08ag3.cfm](http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?Channel=ag&Path=3118067761/08ag3.cfm)，取用日期：2010年9月7日。

郭虹、莊明等編著，2009，《NGO參與汶川地震過渡安置研究》。北京：北京大學出版社。

陳建良、林祖嘉，2004，〈921地震災後個別住宅重建動態資料分析及其成果檢討〉。《住宅學報》13(2): 63-88。

頂新集團，2009，〈美麗花朵 祖國未來 溫情傳承 兩岸情深 / 頂新國際集團援建頂新新建小學、頂新富新第二小學交付使用〉。9月2日。康師傅網站：<http://www.masterkong.com.cn/big5/EnterpriseInformation/NewsCentre/companynews/18573.jsp>，取用日期：2010年9月6日。

湯京平，2001，〈官僚、災難與民主：台灣九二一震災援救行政的政治與制度分析〉。《中國行政評論》11(1): 67-98。

湯京平、黃詩涵、黃坤山，2009，〈災後重建政策與誘因排擠——

以九二一地震後某社區營造集體行動為例》。《政治學報》48: 1-31。

湯京平、蔡允棟、黃紀，2002，〈災難與政治：921地震中的集體行為與災變情境的治理〉。《政治科學論叢》16: 137-162。

華爾街日報，2008，〈中國法院拒絕受理震區學生家長訴狀〉。12月24日。華爾街日報網站：<http://chinese.wsj.com/gb/20081224/bch095913.asp>，取用日期：2010年9月6日。

黃文曲等撰寫，國史館台灣文獻館編輯，2006，《921震災重建經驗（上）、（下）》。南投：國史館台灣文獻館。

黃秀政等編撰，行政院921震災社區重建更新基金清理小組增修編，2006，《921震災災後重建實錄》。台北：行政院921震災社區重建更新基金清理小組。

黃承偉、彭善朴（Thomas Bonschab），2010，《汶川地震災後恢復重建總體規劃》實施社會影響評估》。北京：科學文獻出版社。

黃榮村，2001，〈災後重建政策推動的挑戰與回應〉。頁15-32，收錄於江大樹、廖俊松編，《府際關係與震災重建》。台北：暨大府際關係中心出版；元照總經銷。

新華網，2010，〈四川對綿竹漢旺新鎮“問題”建築體展開調查〉。7月2日。新華網網站：[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-07/02/c\\_12292139.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/politics/2010-07/02/c_12292139.htm)，取用日期：2010年9月4日。

趙延東、鄧大勝、李睿婕，2010，〈汶川地震災區的社會資本狀況分析〉。《中國軟科學》9: 91-98。

鄧國勝，2009，《響應汶川：中國救災機制分析》。北京：北京大學出版社。

- 蕭延中、談火生、唐海華、楊占國，2009，《多難興邦：汶川地震見證中國公民社會的成長》。北京：北京大學出版社。
- 謝志誠編著，2001a，《回家的路：築巢專案系列》。台北：921震災重建基金會。
- ，2001b，《重建之夢：社區重建之綱要計畫要覽》。台北：921震災重建基金會。
- 謝國興主編；王淑貞、涂麗娟、陳紹茵編校；吳惠蓮等撰稿，2001，《協力與培力：全國民間災後重建聯盟兩年工作紀要》。台北市：全國民間災後重建聯盟。
- 韓俊魁，2009，《NGO參與汶川地震緊急救援研究》。北京：北京大學出版社。
- 羅家德，2009，《清華大學可持續性鄉村重建模式比較研究調研報告》，北京：清華大學社會系。
- 蘋果日報，2010，〈雲林斗六284位“921地震”受災戶獲賠2.7億〉。第A6版，3月12日。中國台灣網網站：[http://big5.chinataiwan.org/xwzx/bwzx/201003/t20100312\\_1281141.htm](http://big5.chinataiwan.org/xwzx/bwzx/201003/t20100312_1281141.htm)，取用日期：2010年9月7日。
- Cutter, S. L., 1996, "Societal Vulnerability to Environmental Hazards." *International Social Science Journal* 47(4): 525-536.
- Dombrowsky, Wolf R., 1998, "Again and again: Is a disaster what we call a 'disaster'?" Pp. 19-30 in E. L. Quarantelli (ed.), 1998, *What is a Disaster?* London: Routledge.
- Drabek, Thomas E., 1986, *Human System Responses to Disaster: An Inventory of Sociological Findings*. New York: Springer-Verlog.
- Dynes, Russell R., and Kathleen J. Tierney, 1994, *Disasters, Collective Behavior, and Social Organization*. London: Associated University

Press.

Fischer, Henry W. III., 1998, *Response to Disaster: Fact versus Fiction & Its Perpetuation-The Sociology of Disaster*. Lanham: University Press of America.

Fritz, C. E., 1961, "Disaster." Pp.651-694 in R. K. Merton, R. A. Nisbet (ed), 1961, *Contemporary Social Problems*. NY: Harcourt.

Haas, J. Eugene, Robert W. Kates and Martyn J. Bowden (eds.), 1977, *Reconstruction Following Disaster*. Cambridge, MA: The MIT Press.

Hewitt, Kenneth, 1998, "Excluded perspectives in the social construction of disaster." Pp. 75-92 in E. L. Quarantelli (ed.), 1998, *What is a Disaster?* London: Routledge.

Ho, Peter, 2005, *Institutions in Transition: Land Ownership, Property Rights and Social Conflict in China*. Oxford: Oxford University Press.

Hood, Christopher, 2007, "What happens when Transparency Meets Blame-Avoidance?" *Public Management Review* 9(2): 191-210.

Iversen, Roberta R. and Annie L. Armstrong, 2008, "Hurricane Katrina and New Orleans: What Might a Sociological Embeddedness Perspective Offer Disaster Research d Planning?" *Analyses of Social Issues and Public Policy* 8: 183-209.

Jones , E. C. and A. D.Murphy (ed), 2009, *The Political Economy of Hazards and Disasters*. Lanham: AltaMira Press.

Klein, Naomi, 2007, *The Shock Doctrine: the Rise of Disaster Capitalism*. Toronto: Knopf Canada.

Klinenberg, Eric, 2002, *Heat Wave: A Social Autopsy of Disaster in Chicago*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Lieberthal, Kenneth, and Michel Oksenberg, 1988, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- March, James G., and Herbert A. Simon, 1958, *Organizations*. John Wiley & Sons.
- Mileti, D. S., 1999, *Disasters by Design: a Reassessment of Natural Hazards in the United States*. NW: Joseph Henry Press.
- North, Douglass C., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oliver-Smith, A., 1996, "Anthropological Research on Hazards and Disasters." *Annual Review of Anthropology* 25(1): 303-328.
- Olson, Mancur, 1965, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. MA: Harvard University Press.
- Quarantelli, E. L. (ed.), 1998, *What is a Disaster? Perspectives on the Question*. London: Routledge.
- Quarantelli, E. L., 1960, "Images of Withdrawal Behavior in Disasters: Some Basic Misconceptions." *Social Problems* 8(1): 68-79.
- Rawls, John, 1971, *A Theory of Justice*. Cambridge. MA: Harvard University Press.
- Rodriguez, H., E. L. Quarantelli and R. R. Dynes (eds), 2007, *Handbook of Disaster Research*. NY: Springer.
- Rose-Ackerman, Susan, 1978, *Corruption: a Study in Political Economy*. New York: Academic Press.
- Rossi, Peter H., James D. Wright and Eleanor Weber-Burdin (eds.), 1982, *Natural Hazards and Public Choice: The State and Local Politics of*

*Hazard Mitigation*. New York: Academic Press.

Scott, James C., 1976, *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in Southeast Asia*. New Haven: Yale University Press.

Stalling, Robert A., 2002, "Weberian Political Sociology and Sociological Disaster Studies." *Sociological Forum* 17(2): 281-305.

Tierney, K. J., 2007, "From the Margins to the Mainstream? Disaster Research at the Crossroads." *Annual Review of Sociology* 33: 503-525.