



新自由主義的特洛伊木馬： 慈濟大愛園區的個案分析

蔡侑霖

摘要

發生於民國九十八年八月間的莫拉克風災為台灣帶來嚴重災害，特別是原本在社會中居弱勢的原住民，其家園受創更為嚴重。台灣政府把災後重建工作交給非政府組織（NGO）負責。到底這種以政府部門－非政府組織伙伴關係為主軸的災難管理與災後重建模式的背後邏輯到底是什麼？如何與新自由主義產生聯繫，又隱藏著哪些問題？本文以佛教慈濟慈善事業基金會於高雄縣杉林鄉興建的大愛園區為個案進行分析，指出這種以政府部門－非政府組織伙伴關係為主軸的災難管理與災後重建模式是在晚近新自由主義全球化脈絡下興起的。藉此模式，非政府組織為全球新自由主義承擔「特洛伊木馬」的功能，一方面正當化透過流離失所所進行的資本積累，一方面透過非民主機制，排除社會參與及反抗的可能性。

Abstract

In August 2009, Typhoon Morakot caused a massive damage to Taiwanese society. While many people suffered in this disaster, aboriginal populations, marginalized in Taiwanese society, experienced especially severe impairment. After the catastrophe, Taiwanese government authorized some non-governmental organizations (NGOs) to take over post-disaster reconstruction projects. While this public-private partnership is presented to the general public as a good model of governance, we need to uncover several questions such as what the logic beneath this disaster management and post-disaster reconstruction mode dominated by public-private partnership is, how it relates to neoliberalism, and potential problems it may result

in. This paper tries to analyze the case of Da Ai Village built by Tzu Chi Foundation in order to answer questions mentioned above. The research result suggests that the public-private partnership in charge of disaster management and post-disaster reconstruction is emerging in current neoliberal globalization. Moreover, in this mode of disaster management and post-disaster reconstruction, NGOs function as “Trojan horses” for global neoliberalism. On one hand, they legitimate accumulation by dispossession. On another hand, they exclude the possibility of public participation in decision making and social resistance by conducting the post-disaster reconstruction projects via non-democratic mechanisms.

壹、前言

發生於民國九十八年八月間的莫拉克風災為台灣帶來嚴重災害，特別是原本在社會中居弱勢的原住民，其家園受創更為嚴重。台灣政府把災後重建工作交給非政府組織（NGO）負責，在民主化後的台灣社會與強調社會參與的價值下，非政府組織涉足公共事務似乎變成理所當然。然而，這種以政府部門—非政府組織伙伴關係為主軸的災難管理與災後重建模式的背後邏輯到底是什麼？如何與新自由主義產生聯繫，又隱藏著哪些問題呢？本文嘗試以佛教慈濟慈善事業基金會於高雄縣杉林鄉興建的大愛園區為個案，分析上述這些問題。

貳、理論觀點

關於非政府組織與政府之間的關係，

文獻上已有一些討論。許多討論著重於這組關係所帶來的正面效應，例如國家以補助或契約的方式，將原本政府所承擔的公共責任委託給非政府組織執行，如此可以將公共責任的範圍擴大，非政府部門也能因政府財源的挹注而繼續執行其社會服務方案（官有垣與王仕圖，民 89，頁 68）；由非政府組織執行社會服務的職能，也能夠避免由國家承擔這些服務時往往會產生的「官僚化」或「科層化（bureaucratization）」現象（官有垣與王仕圖，民 89，頁 63-4）。另外，當政府受限於資源與價值優先順序而無法充分實踐其提供各種社會福利的職能時，透過非政府組織的多種類與多樣性服務，能提供給人民更多地選擇機會（馮燕，民 89，頁 17）。

然而這些層面並不是本文所要探討的研究問題。另外，這些文獻也呈現一個共同限制，即缺少結構性的觀點，特別是未將非政府組織與政府之間的關係放置於晚近全球政治經濟變遷脈絡下加以檢視。對

比於這些文獻，David Harvey 的觀點可以深化我們對於這組關係的思考。

近年來，Harvey（2005: 177; 2006: 51-2）曾指出非政府組織為全球新自由主義承擔「特洛伊木馬（Trojan Horses）」的功能。Harvey 觀察到，自從 1980 年以降，在全球性地強調以自律市場取代及消滅國家在提供社會服務上的角色時，伴隨而來的是非政府組織的擴張，大量非政府組織紛紛填補因國家退卻所留下來的空隙，承擔提供社會服務的功能。同時，非政府組織的擴張也使人相信，外於國家的「市民社會（civil society）」正在動員（p. 78）。

這不是一個正面的現象嗎？民間組織不是往往比起政府單位有效率得多？更何況，非政府組織，特別是慈善組織的興起，不就代表市民社會正逐漸成熟，也代表社會上「利他」的良善價值，為何 Harvey 會說這是特洛伊木馬呢？是不是只是一個偏激的左派份子在無的放矢呢？

特洛伊木馬的比喻是：一個看似無害，甚至是良善的事物，但卻隱藏著看不見的致命危險，甚至成為攻城掠地的武器。在西方資本主義福利國家的背景下，所被攻陷的正是第二次世界大戰後所建立的新社會契約，也就是國家，或公權力必須為人民提供社會保護，國家對人民的社會福利與服務責任就在這個範疇中。然而自從 1980 年以降，這種被福利國家加以制度化的社會契約，卻不斷遭受新自由主義

的攻擊。此時，第二次世界大戰後的新社會契約，正陷入從兩次石油危機以來的停滯性通貨膨脹危機，以及外債危機，新自由主義的解釋是，經濟危機的來源正是因為政府對於市場過份干預，使得遭受扭曲的市場無法自律運作，如果放任市場自主運作，看不見的手會將這股亂象調整至該有的均衡狀況。

對新自由主義而言，國家所提供的社會保護只會造成人民的依賴。例如，國家對於基本工資與工會組織的保障，只會扭曲勞動力市場，使得資本家必須負擔高於市場價格的工資。另外，國家所提供的社會福利，只會造成人民依賴福利給付而不願自食其力。再者，由國家來分配社會資源，只會造成缺乏效率的結果，即福利資源無法被最適當地分配到真正所需要的人群，因此，國家必須退出社會福利與服務的領域，讓市場機制來滿足這些需求，或讓非政府組織來滿足人民的福利需求。

對於 Harvey（2005: 177; 2006: 52）而言，擴張的非政府組織正是在這個過程中扮演那能夠潛入福利國家城池的危險武器。一方面，非政府組織加速了國家在社會福利與服務責任上的退卻。另一方面，非政府組織在本質上並非是一種民主機構，而是經常具有菁英傾向，其崇尚的價值與實際措施可能充斥著某一小部分社會菁英的意識型態與價值觀，當這些組織宣稱代表被幫助者的利益時，實際上是控制

這些社會上的弱勢群體，鞏固既有的社會經濟秩序以及社會菁英的宰制地位，而非是對其挑戰，追求社會正義。再加上，非政府組織對於「問責（accountability）」的可能性是無法保障的。易言之，當政治人物與政黨可能需要為錯誤施政而辭職或面對選舉檢驗時，我們似乎很難要求非政府組織必須為受其不當措施所影響的人民負責。

以非政府組織主導的賑災而言，發生於 19 世紀末的芝加哥大火是個相當清楚的例子。如今，芝加哥的災後重建被視為是一段光榮歷史，一座幾乎付之一炬的城市，不僅在極短時間內重建，而且變得更繁榮。然而，在 *Smoldering City* 中，Karen Sawislak（1995: 69-119）就討論被隱藏在光榮歷史論述背後的故事，賑災便是其中一環。

在這場大火中，受損最大的是座落於市中心北方的德裔移民區，居民大部分是屬於新近移入美國的勞動階級。當時芝加哥市政府將賑災責任以及各界的鉅額捐款全權交給 Chicago Relief and Aid Society（一個由當地白人上中階級，包含資本家與教士等人組成的慈善團體）負責。Sawislak 指出，這些德國移民（其中有些還不通英語）之所以在申請救助的過程中感到處處不便，不是因為慈善機構的官僚作風與申請過程不便民，而是這些不便根本就是制度性的，負責的慈善單位認為必

須區分出「值得救助的災民」與「不值得救助的災民」，而設定層層篩選的機制。換言之，主持慈善機構的中上階級認為許多災民之所以淪落到災後的慘狀，是因為他們個人的問題，是他們缺乏好的工作倫理，或是欠缺良好道德規範，使得有些人根本只想依賴社會救助維生，慈善救助必須把這些人排除掉，不能使他們養成依賴社會救助的壞習慣。

相反地，對於那些受災的中上階級，慈善機構認為他們在災難發生前所取得的社會經濟地位，已經證明他們是勤奮努力的人，因此不需要層層把關就可發給救助，甚至，還為了顧全他們的體面，避免他們與大群德國移民與勞動階層一起陷在擁擠的申請隊伍中，慈善機構主動派專員到中上階級受災戶居住之地，詢問他們是否需要援助與發放賑災款項。

再者，Chicago Relief and Aid Society 在賑災款項還有剩餘時，便認定賑災工作已經完成了，不再發放援助款項，當市政府要求 Chicago Relief and Aid Society 將餘款交回時，該單位卻認為市政府一開始就已經授權他們可以全權使用這筆款項，而拒絕交還。

Chicago Relief and Aid Society 在芝加哥大火後的賑災故事，顯示當這種由一部份社會菁英所主導的非政府組織，坐擁大量社會資源並全權負責賑災時，社會菁英的意識型態與價值觀，的確會影響社會

資源的分配，其資源分配不僅不符合社會正義的原則，也不見得提昇效率，並且人民與政府都無從參與其決策過程，也難以對其賑災措施進行監督，難以要求慈善單位必須為不當措施負責任。

因此 Harvey 的憂慮絕非是無的放矢，更何況當全球性的新自由主義強調政府必須要退位，交給市場邏輯與非政府組織承擔社會福利與服務的責任時，更可能放大非政府組織帶來的負面社會後果，在這個脈絡下，我們當然必須擔憂這新自由主義的特洛伊木馬，台灣社會自然也不能例外。

徐進鈺（民 98）在他為 Naomi Klein 所著的《震撼主義：災難經濟的興起（*The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*）》中譯本所寫的序中，就指出台灣的新自由主義化大致可以追溯到 1990 年代中期。在私有化與市場化的政策下，原本由國家所提供的基礎設施與公共服務大量消滅（頁 18-9）。張晉芬（民 90）針對公營事業民營化的研究也指出，整個公營企業私有化過程其實是「拍賣國家責任」，例如客運業私有化的結果，造成偏遠地區客運班次因無利可圖而削減或取消，嚴重影響當地居民，尤其是社會中的弱勢團體，行的權益。

在新自由主義化的同時，非政府組織的擴張趨勢相當明顯。根據蕭新煌（民 89）的資料，1996 年的非政府組織比 1991 年

增加超過 50%，而其中，社會服務、公益團體與慈善組織佔最大部分（頁 110）。另外，官有垣（民 95）指出，自 1989 年至 2005 年 6 月止，各種公益社會團體的數量成長將近 3.7 倍（頁 41）。再者，筆者根據官有垣（民 95，頁 42）的資料進一步計算，顯示儘管社會服務及慈善團體佔所有公益社會團體的比例由 1989 年的 33% 小降至 2005 年的 32%，這類團體依然佔有最大比例。

針對新自由主義與非政府組織齊頭並進的趨勢，徐進鈺（民 98）就提醒身處於台灣社會的我們必須注意以下的課題：

許多地區的新自由主義化…經常是以參與的方式來進行，在這個過程中，往往社會組織（例如非政府組織 NGO）會整編進入新自由主義化的計畫中，形成社會參與的表象。但事實是，這些社會組織的建制化逐漸成為社會治理術的重要元素，越來越多政策交由 NGO 來代為制訂，乃至執行，這在台灣社會越來越清楚。然而，這些 NGO 與政商利益集團之間的糾葛往往為人們所忽視，經常造成 NGO 在執行國家政策實無法問責（accountability）的問題，…」（頁 20-1）

在莫拉克風災的例子中，台灣政府部門把災後重建的公共責任委託由民間慈善組織來執行。特別是大型非政府組織在災後重建中的角色，從 10 年前的九二一震災

中以認養「臨時住宅興建」及「校園重建」為主，轉型至如今以「住宅（家園）重建」為主軸（謝志誠，民 99）。這正好提供一個機會讓我們得以檢視非政府組織擴張與新自由主義之間的關係，更讓我們反省這種以政府部門－非政府組織伙伴關係為主軸的災難管理與災後重建模式所潛藏的問題。

參、慈濟大愛園區的個案與資料來源

本文以佛教慈濟慈善事業基金會（以下簡稱慈濟）於高雄縣杉林鄉興建的大愛園區（以下簡稱大愛園區）為個案，企圖揭露新自由主義與非政府組織之間的關係，以及反省以政府部門－非政府組織伙伴關係為主軸的災難管理與災後重建模式所潛藏的問題。

本文的分析方法為個案分析，當進行個案分析時，必須釐清某個個案是根據何種準則被挑選而出。之所以以慈濟為案例，是立基於理論抽樣的原則，亦即根據本文的研究問題，選取在理論上具有代表性的個案。慈濟大愛園區之所以在理論上具有代表性有下列幾點原因。其一，慈濟是台灣社會聲譽卓著的非政府組織，根據最近出爐的《讀者文摘》，慈濟的創辦人證嚴法師是最受台灣民眾所信任的名人（江玉萍與吳帛勳，民 99）。第二，慈濟正是

屬於佔台灣非政府組織最大多數的社會服務、公益團體與慈善組織類型。第三，慈濟擁有龐大的社會資源，我們從蕭新煌（民 95）根據「2002 年基金會調查」整理而出的資料可以發現，調查中的台灣 420 家基金會的平均基金額是 5185 萬，且基金額達 5000 萬以上的只有 15%（62 家）（頁 5-6）。與之相比，根據喜馬拉雅基金會編制的「台灣公益資訊中心」上登錄的資料，慈濟的基金額高達 120 億。總而言之，慈濟是屬於台灣非政府組織的主流類型，同時擁有龐大社會資源，聲譽卓著且影響深遠，所以針對慈濟進行個案研究是非常具有代表性的。

再者，慈濟大愛園區是莫拉克風災後的三大永久屋計畫之一，該計畫目的在於安置災民，特別是許多在風災中受創最深的原住民村落。《莫拉克颱風災後重建特別條例》於 2009 年 8 月 27 日於立法院三讀通過（曾蕙蘋，民 98），其中第二條條文是：「本條例之主管機關、執行機關，及各執行機關得委託或委任其他機關（構）、法人或團體辦理相關事項。」據此，政府部門得以委託非政府組織負責各種災後重建的相關事宜。行政院隨即於 9 月 4 日與 5 日宣布三大由非政府組織主導的永久屋計畫（行政院，民 98）。其中，慈濟負責的大愛園區將由台糖月眉農場撥給 58 公頃土地，預計興建 800-1000 戶，作為民族村（那瑪夏鄉南沙魯）受災民眾永久安置之

用。該園區被當時的行政院長劉兆玄欽點為「計畫最為完整，也將做為日後永久屋興建的示範」（行政院新聞局，民 98）。至 2010 年 2 月 11 日第一批災民入住時，大愛園區已經擴展成不只是為安置民族村災民而設立。其規模之大，與深受政府官員讚許與注目的程度，也使大愛園區的個案深具代表性。

本文的資料來源則以小眾網路媒體報導為主，以進行次級資料分析。在莫拉克風災後，有許多獨立記者或志工進入災區進行記錄與編訪，正如徐進鈺（民 98）指出的：「一個好的新聞工作者在闡述社會現實時，往往可以比一個受過良好訓練的政治經濟學者更加清晰有力」（頁 16）。特別在慈濟透過本身網站與主流媒體宣揚其賑災貢獻，與政府部門為其作為背書下，獨立報導人與小眾媒體的聲音更顯得珍貴，這些傳媒計有：小地方新聞網、苦勞網、莫拉克獨立新聞網、台灣立報，以及我們甚至失去了黃昏部落格。當然，立基於小眾網路媒體報導的次級資料分析有其限制，例如可能受到部分報導人過多主觀偏差的詮釋而扭曲事實。本文已透過相關比對的方式儘可能確保報導的詳實性。但願後續研究能以深度訪談與參與觀察的方式突破次級資料分析的限制。

肆、資料分析

立基於上述這些獨立傳媒與報導人的報導，本文嘗試以兩個面向分析這種以政府部門—非政府組織伙伴關係為主軸的災難管理與災後重建模式。這兩個面向分別是：缺乏使災民能民主地參與決策過程機制以及土地剝奪。

一、缺乏使災民能民主地參與決策過程的機制

Harvey（2005: 177; 2006: 52）指出非政府組織本質上並非是民主機構，他們假設受助團體無法為自己利益發言，宣稱非政府組織能為這些團體發聲，甚至定義他們的利益是什麼，在慈濟的個案中，這個面向已被王增勇（民，99）指出。另外，在這個以政府部門—非政府組織伙伴關係為主軸的災難管理與災後重建模式中，我們也看不到使災民能參與決策過程的可能性。

事實上，災民並非無法定義與代表自身的利益，自始自終，原鄉重建始終是大部分災民所堅持的，另外，重建過程必須保存原住民豐富的文化傳統，也是災民的堅持。他們也提出一些計畫，包含原鄉重建的地點、土地來源與經費、家屋形式，以及在重建或觀察原鄉是否安全的期間，興建暫時的中繼屋或避難屋計畫。具體的例子包含寶山村災民希望在村內 38 甲地（屬於原住民保留地）重建原鄉（鄭淳毅，民 99a、b、c；鄭淳毅、鐘聖雄與許珈菁，

民 99)、那瑪夏鄉災民提出興建中繼屋計畫以及自行籌資購地興建房舍(鄭淳毅、鐘聖雄與許珈菁,民 99;許珈菁與區煦俐,民 99),以及小林村民提出在月眉農場自行集資興建傳統形式的家屋(胡慕情,民 99a、b)。然而這些自主性計畫卻毫無例外地被政府與慈濟聯手否決,所訴諸的理由包含土地不安全或另有用途、必須尊重慈濟這個重建負責單位等。

儘管政府在災後提出「離災不離鄉」的重建口號,但實際上是幾乎不願意把資源投入原鄉重建上,重建政策似乎只剩一個指導原則:搬入慈濟大愛園區。政府企圖以私部門的資源化解所有重建的問題,整個過程缺乏災民參與的機制,而獨厚非政府組織,這在否決小林村在月眉農場上重建的提案上特別清楚。國有土地可以授與慈濟興建永久屋,並授與慈濟土地的使用與決策權力,慈濟也幾乎以土地使用者而自居,卻排除災民參與決策的可能性(胡慕情,民 99a、b)。

另外,入住災民必須簽下一份生活公約,許多條文根本違反原住民原有的生活方式(胡慕情,民 99c;鄭淳毅,民 99d)。甚至,慈濟的宗教符號及表徵,與基於宗教信仰的行為準則規範被強行置入大愛園區,不僅如此,園區的景觀布置還企圖提醒災民要時時感謝慈濟,即便這些布置很可能引發災民對於災難的創傷性記憶。當慈濟對外宣稱這是大多數災民自行決定

時,事實卻是災民對於園區的文化表徵的設置完全沒有自主參與的可能性。而包含總統在內的政府官員蒞臨大愛園區時,不管有無意識,在滿足慈濟的宗教儀式所需時,難脫為特定宗教組織背書之嫌(胡慕情,民 99d)。在民主參與機制缺乏之下,災民的宗教自由恐怕都已受到威脅。

另一個與民主參與機制相關的問題是「問責」的問題。災後重建原本是政府的公共責任,如今卻把責任「外包」給非政府組織。如此,如果重建過程中有任何不當決策之處,誰該對災民負責呢?舉例而言,如果園區的石塊裝置引發長期性的心裡創傷,或是大愛園區最終無法提供其所承諾的醫療、基礎教育與就業需求時,災民該找誰負責呢?或是永久屋在幾年後損壞,災民再度面對安身立命的問題時,又該找誰負責呢?

慈善的外衣很容易避開「問責」的問題(何欣潔,民 99),慈善團體能夠毫無費力地聲稱,如果不是該單位進行介入與幫助,災民至今都難有安身之所,因此災民質疑慈善團體的作為時,很難不落入缺乏正當性的困境。至於政府呢?政府可以宣稱,在災難如此巨大且資源不足下,把重建工作交給聲譽卓著的慈善組織是最好的選擇,既然接受人家的幫助,就得接受人家的規矩,例如宗教生活規範,這些是屬於私部門的領域,不屬於國家權力的管轄範圍。在這種政府部門—非政府組織伙

伴關係的架構下，一旦災民的權益受到不當決策所侵害，都難以要求公部門以及非政府組織負責任。

最後一個與民主參與機制相關的問題是去除草根組織動員的可能性。Harvey (2005) 觀察到，非政府組織對於個人權利的關注遠勝於支持民主機制與集體的團結權 (social solidarities) (p. 176)。團結權之所以重要，是因其提供草根組織動員的可能性，使人民可以對不當的公共政策進行集體反抗。然而，慈濟對於入住災民的道德教化中，還包含不得參與任何政治或遊行活動的要求 (胡慕情，民 99d)。另外，儘管慈濟承諾日後將「輔導」(即 Harvey 所指出，具菁英偏見的非政府組織認為受助者無自主能力) 成立自主管理委員會，一切園區內的生活規範將由該委員會決定，然而，在該管理委員會還未成立時，慈濟即以「慈濟大愛園區管理單位與委員會」的名義要求入住災民必須簽下「慈濟大愛園區住民生活承諾書」，因此在慈濟影響下的管理委員會到底能「自主」到什麼程度？災民們顯然沒什麼信心，這從鐘聖雄 (民 99a) 的報導就可看出：

一位不願透露姓名的那瑪夏鄉民則透露，「所有住在營區的災民，都很清楚哪些人和慈濟走得很近，未來就算可以成立自主管理委員會，多半也是由這些人組成，我不認為我們有辦法『不那麼慈濟』」。

另一位寶山村民則認為，未來園區內會有慈濟行政中心，誰手上有資源，誰就能決定遊戲規則，...

面對 1980 年代後非政府組織的擴張與所謂市民社會動員的說法，Harvey (2005) 帶入葛蘭西 (Antonio Gramsci) 的觀點，強調這是國家對於市民社會的穿透。亦即，當新自由主義一再地主張國家必須縮小時，卻是在某些面向上容許國家擴大，特別在於社會控制方面，國家力量藉由非政府組織而貫穿市民社會，雖然容許對於個人權利的強調，但同時瓦解更具威脅性的力量：草根組織的集體性反抗 (p. 78)。在此，慈濟扮演了「特洛伊木馬」的角色，並非災民無自主能力，所以需要「輔導」，而是正是擔心潛在的組織性反抗力量，才需要透過「輔導」嘗試瓦解這些自主性力量。

簡言之，對於民主參與機制的排除、難以對政府部門－非政府組織伙伴關係進行「問責」，以及去除草根組織動員的可能性，都將使弱勢災民處於更為弱勢的地位，同時，政府部門－非政府組織伙伴關係的宰制性更行確立。

二、土地剝奪

所有搬入大愛園區的災民必須簽下一份契約書，其中第四條規定：「丙方及其配

偶與共同生活之直系親屬不得重複申請贈與住宅、購置（興建）住宅補助及貸款利息補貼、優惠價購國民住宅及利息補貼。」第六條規定：「丙方及其配偶與共同生活之直系親屬應同意於取得住宅所有權之日起 3 個月內或乙方公告之遷離期限遷離原居住地，並不得再回原居住地居住及建造房屋」（何欣潔，民 99）。契約中的丙方是指入住災民，乙方是高雄縣政府，這兩條條文中未提及的甲方就是慈濟。我們可以清楚看到，一旦搬入園區，災民將被剝奪原鄉重建，或甚至另外選地重建的機會。災民不僅必須被迫離開原居地，不能享有購置（興建）住宅補助及貸款利息補貼的規定更是剝奪重建所需的經濟資源。

為何政府認可災民必須與慈濟簽下這份契約呢？原因之一恐怕是上個小節中所提到的，整個重建政策只剩下一個指導原則：搬入慈濟大愛園區。對於政府而言，仰賴非政府組織來安置災民，這是最便宜行事的辦法。此外，原因可能還來自另一個新自由主義的邏輯，即「透過流離失所以進行資本積累」（accumulation by dispossession），而在此個案中的形式是土地剝奪。

在《資本論》第一卷中，馬克思（1977）曾討論「原始積累（primitive accumulation）」，這是指現代資本主義必須建立在使直接生產者與其生產工具分離的基礎上，並且，生產工具與財富必須集中於少數人

之手，大部分的人民一無所有，只能出售其勞動力才得以維生。另外，「原始積累」的過程是透過暴力達到的。歷史上具體的例子包括英國起於 12 世紀的圈地運動，在貴族與商人階級擴張農場的壓力下，小農被迫失去土地。也包括在所謂的「16 世紀（1450-1650 年）」，歐洲殖民者掠奪南美洲原住民的土地，並迫使原住民族成為奴工（之後是黑奴），為殖民者挖出大量貴金屬，正是這些掠奪而來的貴金屬被大量運往歐洲，才使得資本主義的進一步擴張成為可能（Quijano and Wallerstein, 1992）。這種透過使人離開土地或生產工具，從而流離失所的資本積累模式，曾被認為只出現在現代資本主義早期階段，即其侵入前資本主義生產方式時才出現，因此早已是過去式，不會出現在我們今日這「文明」或「民主」的「成熟」資本主義社會中。但如同 Harvey（2005: 159-65; 2006: 41-50）與 Silvia Federici（2004: 9）等人指出的，透過迫使人民離開土地與生產工具而進行的資本積累本來就是資本主義的本質，同時，晚近的新自由主義全球化（neoliberal globalization）本身就是另一波透過流離失所所進行的資本積累。

更驚人的是，重大災難與重建過程進一步為這種資本積累提供機會。因為流離失所並不受其影響區域的居民所歡迎，所以潛藏反抗的可能性，然而災難正提供把這些潛在的草根抵抗加以瓦解的機會，當

災民面對家園已毀，安身立命都成問題時，自然無法形成組織性的抵抗力量。獨立記者 Klein（民 98）就記錄了一些近年來的例子。斯里蘭卡政府在 2004 年印度洋大海嘯發生前 2 年，便提出推動旅遊業以達成快速經濟成長的計畫，爲了達到此目的，人民必須做的犧牲是：「幾百萬人必須離開傳統鄉村，釋出海灘，接待遊客，釋出土地，以便興建度假村和公路」（頁 472），這個爭議性極高的計畫後來遭遇抗議與選舉挫敗而暫時終止，卻在海嘯後立即重新啟動，典型的做法是在海灘上定出「緩衝區」，以安全爲由防止村民在海岸重建，卻同時釋出土地加速開發，豁免旅館不受「緩衝區」的限制。類似的故事不只發生在斯里蘭卡，也發生在同樣受南海大海嘯侵襲的泰國、馬爾地夫與印尼（頁 462-85）。

這些故事不只發生在所謂「落後」的第三世界國家，也發生於第一世界的美國，例如在 2005 年卡崔納颶風侵襲中受創最深的紐奧良。紐奧良的觀光業者一向希望能夠移除位於靠近觀光景點的精華土地上的公共住宅，例如聖伯納公共住宅（St Bernard Public Housing），這些公共住宅居住著社會中的弱勢族群。風災最終成了騰空社區的方法（頁 496），Klein 如此記錄：

出身該市的知名共和黨國會議員貝克告訴一群遊說者：「我們終於清光了紐奧良

的國民住宅。我們無法辦到的事，上帝辦到了。」紐奧良最富有的地產開發商坎尼查洛（Joseph Canizaro）不久前才說出類似的感覺：「我想我們有了一片可以重新開始的空白石板。有了這片空白石板，我們會有龐大的商機。」（頁 42）

都市社會學家 John R. Logan（2008）提供較詳細的資料。紐奧良原有 8000 戶低收入戶公共住宅，但因爲維護不週，在卡崔納颶風前有 5100 戶入住。早在颶風前，移除低收入戶公共住宅的計畫已經展開，2002 年的聖湯瑪士計畫（St Thomas Project）拆除原有的 1500 戶低收入戶公共住宅，只重建 200 戶，其他被大型商場以及平市場價值的公寓所取代。風災後，大部分的公共住宅被以在門口門上金屬欄杆的方式加以封閉，防止原房客返家。而接下來所提出的新計畫正是要移除包含聖伯納公共住宅在內的 5000 戶住宅，並以聖湯瑪士計畫爲範本加以重建。低價公共住宅大規模消失，是造成弱勢群體難以返回家園的因素之一（pp. 287-8）。

從這些例子中，我們可以看到一種新自由主義下的政商結盟關係，正是因爲資本積累所需，必須迫使原居民離開家園，並且是藉由災難後居地不安全之名，通常這些居民是社會中的弱勢者，更在受災之後根本無力形成組織性的力量以抵抗流離失所的命運。在莫拉克風災後的重建中，

藤枝纜車計畫的案例也清楚地顯示這個面向。

在風災前，高雄縣政府已經在推動藤枝纜車計畫，該計畫自 2005 年規劃，但由於經費不足，加上牽涉到部落族人的私有地，因此無法動工。該計畫把寶山村規劃為觀光纜車路線的終點站，站址位於「藤枝段 155-2 號地」（即 38 甲地上），高雄縣政府並計畫在當地興建具有「原住民特色」的觀光園區，早在風災前，2007 年 3 月 28 日高雄縣政府的會議記錄中，就提到要寶山村二集團部落配合遷村，使纜車與相關設施得以通過該地（陳寧，民 99）。

風災發生後，延宕多時的纜車計畫似乎找到復活的機會。當寶山村災民希望在村內 38 甲地重建時，高雄縣政府一方面認為該地不安全，一方面卻重啟興建纜車與觀光園區計畫（陳寧，民 99；鄭淳毅，民 99a、b、c）。根鄭淳毅（民 99a）的報導，高雄縣長楊秋興在 2010 年 1 月 25 日視察寶山村時，情況是這樣的：

縣長認為中繼屋不長久，只適合在村子內規劃避難處所。而「38 甲地」則是縣府預定的觀光用地，將建造纜車、原住民特色的餐廳、工藝品商店等。談起縣府的觀光規劃，縣長有許多想法，例如：「這裡是纜車的終點站，起點在寶來。…纜車是最環保的，只要克服施工技術，沒有（汛期來臨時的）安全問題」、「30 億打造國際觀光

景點，我覺得很值得。」「以後交通都用纜車運送……讓大家看到桃源鄉的美。」縣長表示：「這一切都已經規劃好了，只差沒有錢。只要籌措到款項，就可開工。」

居民聞言後，詢問縣長，那麼如果這塊地可以做觀光用途，可以興建纜車，那可不可以讓居民遷來這裡居住呢？縣長回答：「這個再看看。」他表示，原則上這塊地就做為觀光用途，「如果有人住在上面，就容易雜亂嘛。」且如果要容納數十戶人家，就要原民會出面再請專家來評估適不適合這麼多人居住。

受藤枝纜車計畫影響的不只是寶山村，當部份勤和村民（另一個受災村落）提出在寶來「樂樂段」重建的計畫時，也同樣被政府以當地將用來興建纜車站週邊設施為由而駁回（陳寧，民 99）。對政府而言，重建安置問題仍然只有一個解決辦法：搬入慈濟大愛園區。高雄縣長楊秋興甚至公開宣示不願意把公部門的資源浪費在原鄉的基礎設施上（鄭淳毅，民 99b；鄭淳毅、鐘聖雄與許珈菁，民 99），而災民的感受也是基礎設施的重建牛步化。如果對照國外的案例，會顯示政府部門對於區域基礎設施的忽略，很可能是刻意為之的政治手段，Aihwa Ong（2006）在研究馬來西亞政府對於原住民的政策時指出，國家並非因為全然地忽視原住民，才放任他們自生自滅，而是新自由主義下的理性

計算。馬來西亞政府在讓伐木公司進入原住民的土地以取得木材賺取外匯的同時，也必須迫使原住民離開家園，對於不願離開者，國家就任其自生自滅，並獨自面對伐木產業所造成的環境破壞（pp. 83-4）。寶山村以及勤和村或許就面對相同的情況，政府一方面與資本家共謀，企圖取得土地資源，一方面撤出公權力與國家責任，讓災民孤立無援地面對土地過度開發的危害，同時迫使居民離開土地。

因此我們不難理解政府為何認可災民與慈濟的契約書，而慈濟正是為潛在的政商土地開發利益扮演「特洛伊木馬」的角色，不僅使國家不需負擔責任，更可能讓政商聯盟潛入並據有原住民的家園。

伍、結語

整個災後重建的過程看起來問題重

重，然而，問題來源恐怕不是因為個別政府官員的無能與不負責任，也並非是個別慈善志工們的「自以為是的愛心」，而是必須被放在更具體的社會結構中加以檢視。正如本文指出，是在晚近的新自由主義全球化脈絡下，才興起這種以政府部門—非政府組織伙伴關係為主軸的災難管理與災後重建模式。藉由此模式，非政府組織為全球新自由主義承擔「特洛伊木馬」的功能，一方面正當化透過流離失所所進行的資本積累，一方面透過非民主機制，排除社會參與及反抗的可能性。當政府、資本家與慈善組織各享利益與榮耀時，正是社會中最弱勢的人群承擔惡果，對此事實，我們實在是不可不慎而任其蔓延！（本文作者現就讀於紐約州立大學賓漢頓分校社會學系博士班）



參考文獻

- 王增勇（民 99）。〈社會大眾看大愛（2）回到誰的家？小心「慈善」背後溫柔的箭〉，民 99/02/16，取自 <http://www.88news.org/?p=2904>
- 行政院，民 98/09/05，〈劉揆：建立興建永久屋計畫平台，並結合企業界力量協助家園重建〉，民 99/03/14，取自 <http://www.ey.gov.tw/ct.asp?xItem=59493&ctNode=1435&mp=1>
- 行政院新聞局，民 98/09/04，〈劉揆：慈濟興建永久屋結合鴻海產業發展，落實生態、生計、生活三生一體理念〉，民 99/03/14，取自

- <http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=51849&ctNode=3852&mp=1>
江玉萍與吳帛勳，民 99/02/26，〈名人信任度調查 上人居首位〉，《大愛新聞》，民 99/03/14，取自 http://www.tzuchi.org.tw/index.php?option=com_content&view=article&id=2829%3A2010-02-26-01-12-02&catid=107%3Ataiwan&Itemid=554&lang=zh
何欣潔(民 99)。〈大愛落成系列(7)莫因人爲疏失，讓災民成爲法律賤民〉，民 99/02/16，取自 <http://www.88news.org/?p=2841>
我們甚至失去了黃昏（民 98）。〈被囚禁的部落〉，民 98/12/13，取自 http://gaea-choas.blogspot.com/2009/12/blog-post_13.html
官有垣(民 95)。〈台灣基金會的組織治理：董事會的決策功能〉，收錄於蕭新煌編，《基金會在台灣：結構與類型》，頁 39-65：巨流圖書公司。
官有垣與王仕圖(民 89)。〈非營利組織的相關理論〉，收錄於蕭新煌編，《非營利部門：組織與運作》，頁 43-74：巨流圖書公司。
胡慕情(民 99a)。〈災後半年系列：回不了家 重建之路受創〉，民 99/02/24，取自 http://lihpaio.shu.edu.tw/search.php?search_anstr=%E9%87%8D%E5%BB%BA%E4%B9%8B%E8%B7%AF%E5%8F%97%E5%89%B5&getauthor=&getpage=-1&advanced=&start_date=&end_date=2010-05-24&pagenode=0&art_id=38233
胡慕情(民 99b)。〈大愛落成系列(4)記憶中的小林，是否有機會完整重建？〉，民 99/02/11，取自 <http://www.dfun.com.tw/?p=24100>
胡慕情(民 99c)。〈災後半年系列二：不愛平地 災民想回鄉〉，民 99/02/22，取自 http://lihpaio.shu.edu.tw/search.php?search_anstr=%E7%81%BD%E6%B0%91%E6%83%B3%E5%9B%9E%E9%84%89&getauthor=&getpage=-1&advanced=&start_date=&end_date=2010-05-24&pagenode=0&art_id=38178
胡慕情(民 99d)。〈災後半年系列五：慈善的界限在哪裡〉，民 99/02/25，取自 http://lihpaio.shu.edu.tw/search.php?search_anstr=%E6%85%88%E5%96%84%E7%9A%84%E7%95%8C%E9%99%90%E5%9C%A8%E5%93%AA%E8%A3%A1&getauthor=&getpage=-1&advanced=&start_date=&end_date=2010-05-24&pagenode=0&art_id=38288
徐進鈺(民 98)。〈災難資本主義：掀開新自由主義反民主積累假面〉，收錄於吳國卿與王柏鴻譯，《震撼主義：災難經濟的興起》(*The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*)》，頁 16-21：時報文化。

- 陳寧（民 99）。〈沒有土地，哪來生計？藤枝纜車與遷村陰謀〉，民 99/01/30，取自 <http://www.coolcloud.org.tw/node/50264>
- 許珈菁與區煦俐（民 99）。〈那瑪夏的避難屋興建－持續膠著中〉，民 99/02/27，取自 <http://www.dfun.com.tw/?p=24582>
- 馮燕（民 89）。〈導論：非營利組織之定義、功能與發展〉，收錄於蕭新煌編，《非營利部門：組織與運作》，頁 1-42：巨流圖書公司。
- 張晉芬（民 90）。《臺灣公營事業民營化：經濟迷思的批判》：中央研究院社會學研究所。
- 曾慧蘋，民 98/08/28，〈重建條例三讀遷村入法〉，《中國時報》A8 版。
- 喜馬拉雅基金會，台灣公益資訊中心網站，民 99/03/14，取自 <http://www.npo.org.tw/NPOInfo/list.asp?OrgID=11>
- 鄭淳毅 a（民 99）。〈高雄縣府觀光遠景，必須建立在寶山村民的流離？〉，民 99/01/27，取自 <http://www.dfun.com.tw/?p=23646>
- 鄭淳毅 b（民 99）。〈寶山村民：堅持到底，絕不放棄〉，民 99/02/01，取自 <http://www.dfun.com.tw/?p=23776>
- 鄭淳毅 c（民 99）。〈原鄉重建－災民與政府的耐力賽〉，民 99/02/26，取自 <http://www.dfun.com.tw/?p=24558>
- 鄭淳毅，民 99d，民 99，〈大愛生活系列（1）模範村的開始〉，民 99/02/25，取自 <http://www.88news.org/?p=2977>
- 鄭淳毅、鐘聖雄與許珈菁，民 99，〈大愛落成系列（3）山下有大愛，山上自己來〉，民 99/02/10，取自 <http://www.dfun.com.tw/?p=24059>
- 謝志誠（民 99）。〈災後重建之政府與 NGO 關係〉，民 99/03/22，取自 <http://www.dfun.com.tw/?p=25353>
- 蕭新煌（民 89）。〈台灣非營利組織的現況與特色〉，收錄於蕭新煌編，《非營利部門：組織與運作》，頁 109-128：巨流圖書公司。
- 蕭新煌（民 95）。〈台灣的基金會現況與未來發展趨勢〉，收錄於蕭新煌編，《基金會在台灣：結構與類型》，頁 3-37：巨流圖書公司。
- 鐘聖雄（民 99a）。〈大愛落成系列（6）愛的代價？〉，民 99/02/13，取自 <http://www.dfun.com.tw/?p=24209>
- 鐘聖雄（民 99b）。〈拒絕原鄉重建，鄒族拒當櫥窗民族！〉，民 99/04/24，取自

- <http://www.dfun.com.tw/?p=26282>
- Bernstein (民 99)。〈社會大眾看大愛 (3) 大愛石的真相〉，民 99/02/22，取自 <http://www.88news.org/?p=2944>
- Klein Naomi (民 98)。《震撼主義：災難經濟的興起 (*The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*)》，吳國卿與王柏鴻譯：時報文化。
- Federici, S. 2004. *Caliban and the Witch: Women, the Body and Primitive Accumulation: Autonomedia*.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*: Oxford University Press.
- Harvey, D. 2006. *Spaces of Global Capitalism: Towards a Theory of Uneven Geographical Development*: Verso.
- Logan, J. R. 2008. "Unnatural Disaster: Social Impacts and Policy Choices after Katrina." Pp. 279-297, in *Natural Disaster analysis after Hurricane Katrina: Risk Assessment, Economic Impacts and Social Implications*, edited by H. W. Richardson, P. Gordon, and J. E. II Moore: Edward Elgar Publishing Ltd.
- Marx, K. 1977. *Capital*, Volume I.: Vintage (Random House).
- Ong, Aihwa. 2006. *Neoliberalism as Exception: Mutations in Citizenship and Sovereignty*: Duke University Press.
- Quijano, A. and I. Wallerstein. 1992. "Americanity as a Concept, or the Americas in the Modern World-System." *International Social Science Journal* 29: 549-57.
- Sawislak, K. 1995. *Smoldering City: Chicagoans and the Great Fire, 1871-1874*: The University of Chicago Press.