

# 行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

資源動員、權力結構與災區重建：  
以鄉村社區菁英與基層組織參與社區重建計畫為例

計畫類別： 個別型計畫          整合型計畫

計畫編號：NSC - 89 - 2412 - H - 002 - 025

執行期間： 89年 08月01日至 90年 07月31日

計畫主持人：陳昭郎

共同主持人：陳建甫

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：台灣大學農業推廣學系

中 華 民 國      90 年 12      月 15      日

# 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計畫編號：NSC 89-2412-H-002-025

執行期限：89年8月1日至90年7月31日

主持人：陳昭郎 執行機構名稱：台灣大學農業推廣學系

共同主持人：陳建甫 執行機構名稱：淡江大學未來學研究中心

## 一、中文摘要

由災民自己來參與災區重建工作，並決定自己鄉村社區的重建發展方向，已經成為政府部門對社區重建工作的重要共識。但是，社區重建資源的分配與動員過程卻對原有的鄉村社區權力結構產生衝擊，並影響日後鄉村社區重建。因此，本研究嘗試透過實際參與中部災區社區重建工作委員會，並訪問與接觸這些實際執行社區重建工作的地方菁英與基層組織成員，來明瞭九二一大地震各災區資源取得、動員與分配過程；並透過網絡分析來探討鄉村社區菁英與組織在資源動員過程所引發的權力結構調整與衝突。

**關鍵詞：**資源動員、社區權力結構、災區重建，九二一大地震

## Abstract

To encourage rural residents involving the reconstruction after 1999's earthquake becomes an important policy. However, the process of resource mobilization influences on the power structure and rural reconstruction. Therefore, this study attempts to understand the mobilization process of resource access, delivering and distribution through joining the committee of rural reconstruction and interviewing those local elite. Finally, the conflict and adjustment of resources mobilization and power structure of rural communities are explored through network analysis.

**Keywords:** resource mobilization, power structure, rural community reconstruction, and 1999's earthquake

## 二、緣由與目的

### (一)、問題的緣起

「九二一大地震」雖然造成中部災區居民生命與財產上的損失，但是，在悲傷與震痛之餘，卻賦予鄉村社區居民更艱鉅的責任，來選擇未來社區重建與產業發展的方向。由災民自己來參與參災區重建工作，並決定自己鄉村社區的未來重建發展方向，已經成為政府部門對震災後社區重建工作的重要共識<sup>1</sup>。特別是行政院所頒佈的「災區重建工作綱領」裡中<sup>2</sup>，更是將「社區重建計畫」劃入由地方政府來主導、並透過民間參與來進行，而中央政府則僅是提供人力與經費上的支持（自由時報，11.26）。

事實上，這樣構想無非是依照「都市更新條例」的規定，以一個鄉鎮為單位，願意參與都市更新鄉村的居民，可以結合專家學者與地方政府代表成立重建委員會。在鄉鎮遴選的規劃團隊替居民完成重建規劃，並送交鄉鎮與縣政府核定後，社區重建即可以展開。然而，要如何規劃？怎麼規劃？要由哪一點先執行？經費在哪

<sup>1</sup> 蕭萬長在「災害重建工作綱領」草案中，便強調要落實「由下而上」、「民間參與」、「永續發展」的精神，作業的政策目標是「以人為本」、以「生活為核心」、重建一個新家園、同時展現地方特色（中國時報，10.22）。

<sup>2</sup> 政府將重建工作劃分為「公共建設重建計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」、以及「社區重建計畫」。前三項計畫將由中央主導、民間支援、地方配合，其中公共建設將以學校為首先復健目標，產業重建則以提供低利為手段、生活重建則由中央規劃，但將多利用民間與宗教力量來執行。

裡？會面臨到那些阻礙？要如何解決？這些問題都沒有在工作綱領中加以解釋<sup>3</sup>。

也就是說，中央政府在此空窗期間，完全信任由地方鄉鎮所組成的災害重建委會自己去主導社區重建工作。於是，受災地區鄉鎮首長在為了爭取重建經費壓力下，透過人脈與關係，邀請「外界」的學者、專家、企業代表來籌組社區重建委員會，並「開始嘗試」去學習如何「動員資源」，例如：爭取外界實質的經濟資源以及運用社區重建委員會參與委員的無形資源（包括：聲望、社會地位與專業形象），去規劃社區的重建事物與執行某些方案。因此，整個災害社區重建工作不單只是一個資源分配的問題，而是一種的特殊的社會重建運動——它牽涉到鄉鎮政府如何動員資源去進行災區重建工作。

事實上，這種由地方政府主導的社區重建計畫正面臨理論應用上、實務成效上以及社區權力結構衝突的諸多挑戰。首先，社區重建計畫定位在「由下而上」，並要求災區居民「自我參與」，這與Christenson在「社區發展理論」（1989）所討論的「自我協助」式（self-help）模式相當類似，這種發展模式必需由社區中產階級居民共同來參與，並強調必須增加或培養居民或社區的能力，然後採取共同的行動。由於它是是一種學習過程（process）導向，而非目標導向（task）的發展策略。因此，它需要較長的時間才能見到其成效，所以一般研究裡很少將「自我協助」式的社區發展模式運用在解決突發事件或重大的意外事件上。再加上，它是一種「增權」（empower）民眾或賦予社區能力的教育式的社區發展模，因此，它並無法解決專業技術與規劃的問題，同時也無法撼動資源分配與社區內部深層權力結構的問題（Littrell, Donald W. and Darryl Hobbs, 1989）。

其次，長久以來鄉村社區發展一直是

<sup>3</sup> 該工作綱領僅交代政府未來將邀請該災害重建民間諮詢團在內的民間代表，研商社區重建規劃內容以及民間團體協助地方推動的事宜，並討論民間重建的各種手段與經費來源。

以「技術協助」式（technical-assistance）的發展模式來進行鄉村社區基礎建設，例如：過去的「吾愛吾村」環境工程改善計畫以及最近的「社區總體營建」計畫，多數的鄉鎮政府已經習慣接受中央、省政府相關單位的輔導或熟悉模仿其他鄉鎮社區的建設成效。一旦面臨到中央政府將權力下放時，才發現以目前的鄉鎮政府所掌握的資源與基層菁英的能力，根本無力負擔災後重建的大任。雖然，多數鄉鎮已經邀請的「外界」專家學者來參與並提出建言來協助社區重建工作，但是，當災害重建時間拉長或是遇到到執行瓶頸時，災區社區重建工作仍必須仰賴「在地人」的參與，

最後，當社區居民紛紛加入社區重建的行列後，我們發現到許多新興的地方菁英、勢力與團體正不斷的透過公共參與，而獲得某些權力或具備某些影響力。這些新興地方菁英或聯盟對於原有鄉村社區的權力結構已經產生了某種程度的影響。例如：在震災初期，許多的地區已經發生因為賑災資源的分配不均的問題，造成原有地方菁英、派系與權力結構的緊張與衝突。

特別是隨著災區重建工作陸續推動以及在外界資源投入災區後，過去在都市社會裡經常出現的新興權力聯盟（power coalition）<sup>4</sup>似乎以極快的速度在鄉村社區串聯，這些新興權力聯盟似乎已經預知到災害重建所帶來的經濟利益，不斷的運用策略與手段來向現有的權力結構或菁英挑戰，以便在災後重建中獲得的鉅額利益或更大權力。因此，我們認為新興權力聯盟與現有權力菁英的互動關係，除了影響災區資源的動員能力與分配效能外，更會帶來鄉村社區權力結構的全面調整，最終將成為主導未來鄉村社區重建工作是否成功的主要關鍵。

## （二）、研究目的

<sup>4</sup> 權力聯盟的研究是源自「成長機械」（growth machine）的觀點，它預期在某些都市地區或非都會地區會因為成長而獲得經濟利益，於是聯合其他階級或組織來共同炒作，例如：地主、建商、房地產擔客、房東以及其他可以增加土地交換價值的團體，共同來讓社區快速的成長，以追求坐大的利益。

本研究認為鄉村社區權力結構將隨著重建資源的分配與動員過程而發生改變，社區權力結構的調整將成為影響未來鄉村社區重建的關鍵。因此，本研究嘗試透過實際參與中部災區社區重建工作委員會，並訪問與接觸這些實際執行社區重建工作的地方菁英與基層組織成員，來明瞭九二一大地震整各災區資源取得、動員與分配過程，並探討鄉村社區菁英與組織在資源動員時所引發的權力結構調整與衝突。

### (三)、研究的重要性

本研究具備理論驗證與政策實用的研究價值。首先，資源動員與權力分配等結構面的問題將攸關整個災後重建工作是否落實的重要關鍵。這是因為許多新興權力聯盟與現有權力菁英的互動關係，除了影響災區資源的動員能力與分配效能外，更會帶來鄉村社區權力結構的全面調整，震區權力結構的「解構」(deconstruction)與「再建構」(reconstruction)過程，正不斷的在中部災區上演。因此，透過資源的動員與權力分配的研究，不僅提供給學界進一步的瞭解資源動員與權力分配等結構間的互動關係，同時，也將提供行政部門在日後在其他類似災區重建過程中，杜絕權力結構衝突所引發的重建資源分配不當的問題。

其次，藉由訪問實際參與災區社區重建工作的地方菁英與基層組織成員，本研究將可以對「災害重建工作綱領」草案所強調的「由下而上」、「民間參與」、「永續發展」等要點，提供一個理論與實務工作的最佳驗證，特別是在強調在「自我協助」的社區發展模式裡，這些社區成員如何透過集體行動來達成鄉村社區的發展目標，以及將又會面到哪些難題？是不是需要選擇「科技協助」或「衝突」發展模式來一併解決災後社區重建問題？這些發展模式的運用一直是本研究相當關心的議題。因此，本研究結果將可以適時的提供行政部門，在日後製訂詳細工作要領與策略步驟時，對於不同情境與問題時選擇最適當的社區發展模式。

最後，有關鄉村社區災重建的研究是

一個相當具有時代意義，特別是此次中部受災慘重的地區，例如：中寮、東勢、埔里、水里等地區大多是以農業生產為主的鄉村社區。當鄉村社區面臨到如此重大的突發事件時，身為鄉村社會學者應責無旁貸的深入災區，將地震所造成的鄉村產業結構的改變、鄉村居民生計的影響、以及地方菁英與組織如何推動社區重建工作加以分析。因此，本研究人員除了實際參與鄉村社區重建工作委員會外，更希望透過參與研究來解決鄉村社區重建工作時所面臨到問題。

### 三、文獻回顧：從資源動員到鄉村權力再建構

儘管政府提出許多震災纾困方案<sup>5</sup>，但是，對於受災戶而言，這些政府的震災補助與救濟似乎停在紙上作業或估計階段，對於實際改善生活與就業仍嫌不夠，於是，行政院又在 11 月 11 日發佈新聞指出目前賑災的進度，其中發放至受災戶以及提撥款至鄉鎮公所辦理發放救助金額為 222 億，但是實際發放給受災戶之慰問金為 175 億 20.7 萬，發放率為 79%，其中以死亡慰問金的 23.685 億發放比例高達 97%，其次為房屋全倒 90.41 億（發放率為 95%）、半倒的 33.29 億（發放率 89%）、重傷的 1.18 億（發放率 85%）、以及租金補助的 26.6387 億（發放率 42%）。

此外，災區居民對於政府的救災動作與諸多措施仍頗有微詞，例如：由於資訊

<sup>5</sup>四大農業重建政策，包括：農業災害救助金十億、生產設施貸款十億、以及纾困貸款、農田流失補助等三十億的 3% 的低利纾困貸款（自由時報 88.10.25）。以及「預估」政府在這次九二一大地震在急難救助、社會服務與教育等相關措施支出。例如：在社會救助與社會福利將支出中約兩百三十三億（包括：死亡或重傷的救濟金 25.97 億、房屋全倒與半倒 127.1 億、以及租屋津貼 79.92 億）、在就業服務支出約二十七億（包括：以工代賑的 20 億與臨時工作津貼 7 億）、在教育措施約一點四九億（包括：中、小學生寄讀膳食與住宿費用）、以及在社會保險的六十點五六億（包括：增加健保、勞保與農保的給付範圍與六個月免保費措施），總計「預計」將需要支出三百二十二億元。

傳布太慢、受災區民眾根本感受不到政府的救助；多數災害重建工作仍停留在規劃階段，如何去執行、由哪些部分先進行、如何獲得經費等等問題並沒有詳細說明；最後，資源的取得或許是目前的問題，但是日後資源的分配與運用才是影響災區社區重建工作的最大關鍵。

本研究強調「資源動員」而非「資源分配」是因為我們認為九二一大地震後，各項救災資源紛紛在極短的時間內由四方抵達災區，救災物資有效的分配是災區重建第一要務。但是，隨著災區重建工作的陸續進行，如何去爭取與動員災後重建有形與無形資源，才是研究災後重建與社區發展的重要課題。事實上，災區社區重建工作委員會裡邀請「外界」的專業領袖、專家、學者等擔任委員，便是資源動員理論所強調的「因內部參與重建行動者由於財力、權力及聲望的不足，亟欲從外界專家的參與來讓重建工作能夠順利進行」的最佳寫照。

一般而言，在資源動員的過程裡，短期之內由這些局外人帶頭來領導，反而讓多數身陷災區的地方菁英與群眾居於次要地位，一直到災後重建運動逐漸上軌道之後，才逐漸由地方菁英、居民或草根性團體繼續接任加以推動。

另外，整個資源動員過程將對權力結構產生衝擊，其中又以外來的社運團體或新興權力階級對於傳統權力菁英結構影響最為深遠，地方政府所授與的正式職位與權力---鄉鎮首長與官員（Polsby, 1960），以及由非正式位階與權力---特殊經濟或社會階級的地方意見領袖或地區菁英（Mills, 1976），將因震災後所引發的資源動員過程而重新洗牌。

此外，一群具有特殊背景的社區重建為名義的團體，已經預期到社區成長所帶來的經濟利益，不惜與其他團體或組織合作來共同開發社區，並獲得預期的經濟利益。這一群人可能包括：參與社區開發的建築公司、房地場掮客、銀行、地主與商業大樓的擁有者、以及所有依賴土地開發而能從中獲得利益的所有業者。這種以土

地開發或社區成長的為機制的權力聯盟，在台北市近郊的新興社區裡特別明顯，例如：汐止地區便出現許多以建商為首的權力聯盟與集團，透過推派選候人或與相關利益團體相互結合等手段，來影響汐止地區的公共建設與社區發展計畫（陳東升，1995）。

類似這種以社區成長為經濟利益追求的聯盟與團體，在許多中部災區重建過程裡似乎已經越來越普遍。這些聯盟除了預期災害重建工作所可能帶來的興建公共建設利益外，更覬覦社區重建後因土地與公共設施興建所帶來的開發利益。因此，這群以災後重建利益為基礎的聯盟便不斷的與其他相關利益者相互結盟，直接或間接的要求參與災區重建工作，甚至更向現有的權力結構與地方菁英央求參與重建社區計畫的決策工作。

#### 四、研究設計、方法與架構

##### （一）研究對象的選擇與設計

中部地區因地震受災的鄉鎮共計 33 個，其中又以台中縣與南投縣受創最為嚴重，因此，我們選擇台中縣、南投縣兩個匿名鄉鎮作為研究對象。基於先前的研究目標，我們將分別針對（1）震災與災後重建資源的取得、動員與分配過程，與（2）資源分配所引發的鄉村社區權力結構的調整與衝突等研究面向進行研究。

首先，在資源動員方面，本研究嘗試透過實際參與鄉級社區重建工作委員會，並訪問與接觸這些實際執行社區重建工作的地方菁英與基層組織成員，例如：鄉長、農會總幹事、以及村長等其地方政治菁英（約 20 位），來明瞭九二一大地震以來，該地區究竟從外界獲得哪些賑災資源，包括：地震初期的如何爭取緊急物資，如何運送物資到災民手上、以及重建階段如何動員資源，包括：如何藉由人脈與關係的運用，來邀請外界學者專家來加入社區重建工作委員會，以及向縣府與中央爭取重建經費等過程。

除了明瞭整個震災與重建資源的「供給」情況外，本研究將進一步評估資源分配的過程、並瞭解救災物資是否真正送達到需要物資居民的手上、以及重建資源是否真正有效率的被執行等問題。

其次，本研究探討鄉村社區菁英與組織，是否會因救災與重建資源分配問題，而引發鄉村社區權力結構的衝突。其中，又以新興權力聯盟如何運用策略與手段，來向現有的權力結構或菁英挑戰，進而追求災後重建的鉅額利益或更大權力備受本研究所關切。這些權力聯盟可能包括：地方的營建廠商、當地的大地主、需重建房屋所有權人、甚至對目前重建效率不滿的新地方菁英們。

由於災害重建所帶來的經濟利益相當驚人下，因此，我們認為新興權力聯盟勢必會與既有或現有的權力結構與機制發生衝突，而這種鄉村權力結構的「解構」與「再建構」過程一直會延續到下年度（91年）地方鄉鎮基層選舉結束後，才有可能完全建構完畢，因此，本研究嘗試從資源取得與分配的議題，來分析地方菁英與權力結構之間的互動關係，同時，本研究也預期需要在一個互動良好的地方菁英與權力結構機制下，地方菁英與權力機構才能成功的主導災區鄉村社區重建工作。

## （二）研究方法

首先，在資源動員與分配部分，將採取參與觀察的方式並輔以深入訪談，透過參與社區重建工作委員會的會議，來明瞭賑災資源的取得、動員與分配過程。並徵詢目前擔任委員會的成員對於重建資源的爭取、動員以及運用方向作一深入的訪談。

其次，在權力結構的解構與再建構部分，將以災後重建工作委員會成員，並輔以與地方重建相關的新菁英們為主要的研究對象，透過資源動員與分配的議題，包括：（1）有關資源的相關訊息；（2）資源的流向；（3）資源的動員與爭取；（4）資源的分配與使用；以及（5）評估資源使用的效率與效益等議題來進行深入訪談。最後，本研究將探討新、舊地方菁英與組

織間的權力互動關係與衝突。

## 五、發現與討論

### （一）、資源動員、社會參與以及市民意識的興起

雖然九二一大地震造成嚴重生命與財產損失，但是在隨後的救災與災後重建過程中，台灣也出現前所未有的社會動員，不論人力、物力，大量的民間資源迅速集結，並且投入地震災區民間社會。除了救災與賑災的熱情活力外，許多民間的公益、宗教與社運團體也紛紛興起投入社區重建工作，衍然成為家園重建的一個重要力量。這些新興民間團體的投入勢必對地方派系生態構成威脅，並醞釀對震區既有的人際網絡與權力關係新的整合與重組。儘管大量釋出的社會資源促成民間團體成長茁壯的重要養分，但隨後龐大的社區重建工程與經費，也成為地方派系所競相追逐的目標。

此外，透過震後從民間部門釋放出來的物資與經費，這些公益、宗教與社運團體在震區從事不同形式的經營與運作，例如：許多地方出現了「在地」的協會、委員會、自救會等不同形式的在地組織；或者，以原有宗教、產業、社區為基礎的組織，但在組織運作與功能也開始轉變。若是以接受『全國民間災後重建聯盟』<sup>2</sup>（以下簡稱『全盟』）補助的各種單位或活動為例，截至2000年9月24日為止，總共設有連絡站38個，而且，相關民間社團所舉辦的活動，包含社區重建、社區報、心靈重建、社會福利、兒少照顧、文化資產...等等，就有249件之多（表一）。

最後，九二一大地震提供了「市民社會」與「民間自主意識」蓬勃發展的歷史契機。市民意識的興起反映出後現代社會對公民社會意識或型態的認同，它可能反應出不同階級、文化取向、工作屬性、或共同興趣等所凝聚或醞釀的意識型態，因此，它是自發性、或具備多樣性、甚至可能是跨區域。相較之下，震區居民的自主

意識則是因重建區居民在共同面面臨的災後重建的諸多問題後，所激發的共同理念、感覺、或行動傾向。這些居民所擬聚的共同意識可能是一種悲觀的處事態度，或消極的逃避行為，但是也有可能化為積極參與社區重建的動力。而在本研究中所強調的居民自主意識則具備強烈的社會改革動力，希望透過此共同意識化作實際的參與社區重建行動。

## （二）社運團體<sup>6</sup>的介入

在資源動員過程裡，是否會如社運團體所預期產生社區居民的自主意識？並具體形成在社區重建「向下紮根」的力量？此外，這股自主意識與向下紮根的力量是否會在釋放多過去被壟斷的社會資源後，透過國內各式社運團體動員後能有更寬廣的生存空間？還是在接下來一系列地方派系色彩濃厚的選舉中成為地方派系的襟嚮？

我們發現一些新興、或舊有的社團在震災災後已經扮演『向下紮根』<sup>3</sup>的工作，民間力量的茁壯不僅對於政府決策模式產生影響，更對國家機器與地方派系的侍從關係造成直接的衝擊。基本上，社運團體通常帶有清楚的路線意識與浪漫的理想色彩、戰鬥性格強烈的特徵，以進行社區草根組織的經營、並對政府部門進行對抗或政策遊說等方式來進行組織的訴求與行動<sup>7</sup>。雖然，社運組織在動員或擁有民間部門

<sup>6</sup> 指的是帶有衝突性格的民間團體，屬於非政府組織（Non Governmental Organization；NGO）中的非營利組織（Non-Profit Organization，NPO）的一種。基本上，非政府組織包含公司行號、地方派系、人民團體等；若從「營利」屬性來劃分仍可分營利組織與非營利組織兩種。若是進一步釐清非營利組織時，可以區分為「公益」、「宗教」與「社運」團體，這些團體的基本性質差異並不大，主要差別只是在追求社會公平正義的有路線的不同，他們在震後重建的過程中發揮了不同的作用與扮演著不同的角色。

<sup>7</sup> 除可依照地方性劃分為「在地」的與「外地」組織，或依照成立時間可以區分「新興」的或「舊有」組織，或依照成立目標劃分帶有「路線」與「理想色彩」組織外，其實他還包含功能已轉化的地方組織或團體，例如：媽媽班、產銷班等社區組織，甚至震區所興起的各種自救會、協會、委員會等不同形式的在地組織；或者，以原有宗教、產業、社區

的社會資源也相較於其他公益與宗教組織來得少，但是挑戰地方既有權力結構的能力卻較大。因此，為了凸顯權力結構的關係，我們將研究對象只限於最直接挑戰權力的社運團體。

在資源動員初期通常是由局外人帶頭來領導，反而讓多數身陷災區的地方菁英與群眾居於次要地位，一直到災後重建運動逐漸上軌道之後，才逐漸由地方菁英、居民或草根性團體繼續接任加以推動。在震災初期，許多的地區已經發生因為賑災資源的分配不均的問題，造成原有地方菁英、派系與權力結構的緊張與衝突。當社區居民紛紛加入社區重建的行列後，許多新興的地方菁英、勢力與團體則不斷的透過公共參與，並獲得某些權力或具備某些影響力的同時，並便與舊有的社會菁英或組織產生不同路線的爭議。例如：號召社區民參與行動的策略、與友好媒體關係的經營、與相同路線社運團體的聯盟與相互競爭資源等過程，這些現象與用一般社會運動非常類似。

## （三）、地方派系與新興權力聯盟

國民黨來台執政以來，國家機器所釋放出來的權力基本上是由上往下，利益分配或權力的調整並不因為民間社會政治力量的展現，而迫使中央統治菁英在決策上有所轉變。從國民黨與地方派系的侍從關係可凸顯出國民黨的權力基礎已深入到基層，並經由地方性經濟特權來攏絡地方派系，以建立這些地方角頭與國民黨利益休戚與共的共生關係（陳東升，1995：20、22）。但是，這種地方政治生態的權力關係，在九二一大地震與政黨輪替的總統大選後，以『地方派系』為主的地方政治生態面臨了嚴重的衝擊。

過去派系決定選舉結果，後來演變為選舉決定派系的興衰。南投彭百顯縣長與台中縣廖永來縣長皆以非地方主派系黑馬之姿入主縣政府，對於地方派系色彩濃厚的鄉村權力結構自然產生衝擊，特別是

為基礎進行轉化具有運動色彩的民間團體。



2000 政黨輪替中，民進黨由「在野」到「執政」無疑是影響地方派系與菁英最顯著的一個案例。地方派系透過選舉進行橫向的結合與縱向的串連，同時選舉過程造成地方派系的分裂與重組<sup>8</sup>，影響地方派系組織結構之穩定與實力消長。「擁來」與「反來」的地方派系在震災與重建過程中的對立便相當明顯。傳統由地方派系或國民黨控制的農會與地方農田水利等基層組織，在縣府主導的重建過程中，幾乎是被有意或無意的漠視或邊緣化，取而代之的公所或新興地方派系。這一批新的權力串連絕大多數是當初縣長選舉時的樁腳，或是在選後不得不選邊站的「西瓜黨」的成員。因此，在地方派系分歧的重建社區，往往會看到主辦人員到處找人要提供協助，但其他人卻等著看好戲的心態。

此外，過去派系的權力結構呈現金字塔型，或是內部結構呈現縱型連鎖的關係，上下之間的成員存有統屬關係，以及派系成員間（領導者和樁腳）有穩定的忠誠關係時，皆會蘊含地方派系是一個高度統合之非正式政治組織，其政治行動具有相當程度的凝聚力<sup>9</sup>。但是現今地方派系已轉變為經濟關係為主的結合，經濟力量成為影響選舉運作與動員的主要因素。當外界資源投入災區後，新興權力聯盟以極快的速度在鄉村社區串聯，這些新興權力聯盟似乎已經預知到災害重建所帶來的經濟利益，不斷的運用策略與手段來向現有的權力結構或菁英挑戰，以便在災後重建中獲得的鉅額利益或更大權力。

這種因震災資源與重建後經濟利益所帶給鄉村權力結構的轉變與影響實非外人

<sup>8</sup>威權轉型期間選舉前後的活動依然是維繫派系成員集體行動組合的基礎，地方派系人物仍繼續透過選舉來取得政治權力與經濟利益，並透過權力與資源分配給隨從者或其支持者來進行利益交換；同時地方派系同樣試圖經由選舉來吸納人才、擴張勢力，並與對立派系抗衡（陳華昇：1992）。

<sup>9</sup>蔡榮祥（1995）指出地方派系具備寡頭決策、參與壟斷、選舉政治、派系資源分配、政黨關係等特性，而正式組織，如農會、水利會到地方政府卻保持一定的持續性和穩定性，並且由不同的派系輪流主政作庄。

所能夠理解。而大眾媒體往往只是以一種所謂「黑道綁標」來描述災區重建工作所遭遇的難題，事實上，這些人並不是全部是黑道，只是因為災害重建所帶來經濟利益實在太大了，讓這些地方菁英與利益團體密切的結合在一起。因此，除了社運團體的挑戰外，震區原有的權力結構將遭受到新興聯盟強大的壓力，這種震區權力結構解構過程將會在日後地方派系色彩濃厚的地方選舉中完全凸顯出來，一直到原有地方派系完全被瓦解或新的派系產生，震區的權力結構才可能重新建構完成。

## 六、建議與計畫成果自評

本研究藉由實際參與鄉村社區重建工作反應出當前受災地區鄉村社區與居民所面臨的心理恐懼、產業生計、生活照顧種種壓力，並希望透過本研究來喚起社會大眾對於災區鄉村社區與居民問題的關心，進而動員其他外界的有形或無形資源，來解決鄉村社區或居民所面對社區重建工作的問題。其次，在理論貢獻部分，藉由資源動員與權力結構分析，不僅提供給學界進一步的瞭解資源動員與權力分配等結構間的互動關係，同時，對新興權力聯盟與現有權力菁英的互動關係有進一步的說明。最後，本研究提供四點建議，希望行政部門在進行在其他類似災區重建過程中，能杜絕權力結構衝突所引發的重建資源分配不當的問題。

首先，本研究建議行政部門在日後製訂詳細工作要領與策略步驟時，對於不同情境與問題時選擇最適當的社區發展模式。例如：在「災害重建工作綱領」草案所強調的「由下而上」、「民間參與」、「永續發展」的「自我協助」的社區發展模式裡，如何讓社區成員透過集體行動來達成鄉村社區的發展目標，以及是否需要搭配選擇「科技協助」或「衝突」發展模式來一併解決災後社區重建問題。

其次，應加強對社區重建的本土化經驗的研究。過去學界談「社區發展」、談「社區自主意識」，總是缺乏深刻的本土



經驗、理論與實務驗證。例如：早期的「社區發展」與近年來陳其南等所強調「社區總體營造」這些個概念在震後重建的經驗當中，便面臨到極大的困難。震後重建的經驗，除了讓理論獲得本土化的驗證外，也提供給社區發展與總體營造專家更多的反省與檢討的機會。

另外，新權力聯盟是一種地方菁英的組合與時下大眾媒體所描述的「黑道綁標」或「黑道介入重建工作」仍有一段差距。只是因為災害重建所帶來經濟利益實在太大了，讓這些地方菁英與利益團體密切的結合在一起。希望透過我們的研究能夠喚起學界與政府早日正視這種社區權力結構的衝突與轉變，並且希望能夠喚起更多的鄉村社區居民去參與社區重建的決策過程，唯有讓社區權力機制更透明與更公開後，才可能避免社區權力結構受到少數地方菁英（包括：新、舊菁英）的把持。

最後，2000年的「政黨輪替」標誌著政治民主化的進程，台灣正式從威權國家成功轉型成為民主國家，過去「地方派系」的政治生態在這樣的政治環境下，面臨了嚴重的挑戰。目前，關於「政黨輪替」對「地方派系」衝擊的研究目前仍顯不足，有必要將地方派系的政治意涵與衍發的權力結構現象，區分為理論性和實務方面來加以討論。我們認為隨後的立法委員、縣市市長、以及鄉鎮長選舉或官派等政策變革，將成為影響地方派系分裂、重組與結盟等重要關鍵，這些問題需要更多關心基層權力結構轉變的學者專家共同來加以探討。

## 七、參考文獻

陳東升，1995，*金權城市：地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析*。台北：巨流。

陳華昇，1992，*威權轉型期地方派系與選舉之關係：臺中縣地方派系之分析*。台北台灣大學政治學研究所，碩士論文。

游光明，1993，*台中縣地方派系權力結構轉變與運作*。台北東吳大學社會學研究所，碩士論文。

楊英杰，1995，*從聯盟理論看台中縣地方派系之互動 - 以八十三年議長選舉為例*。台中東海大學政治研究所，碩士論文。

蔡榮祥，1995，*論地方派系樁腳的政治支持與選舉動員：以急水鄉為例*。台北東吳大學政治研究所，碩士論文。

Christenson, James A. 1989. "Themes of Community Development." In James A. Christenson and Jerry W. Robinson, Jr. (eds.), *Community Development in Perspective*. Ames: Iowa State University Press.

Hunter, Floyd. 1953. *Community Power Structure*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Hynes, Eugene and Verna Mauney, 1990. "Elite Control and Citizen Mobilization in a Small Midwestern Town." *Critical Sociology* 17(Spring):81-98.

Hindman, Douglas Blanks, Robert Littlefield, Ann Preston, and Dennis Neumann, 1999, "Structural Pluralism, Ethnic Pluralism, and Community Newspapers" in *Journalism and Mass Communication Quarterly*, 76 (2)260-263.

Flora, Cornelia Butler, Jan L. Flora, Jacqueline D. Speras, Louis E. Swanson, 1992, *Rural Community: Legacy and Change*, Westview Press.

Littrell, Donald W. and Darryl Hobbs, 1989. "The Self-Help Approach." In James A. Christenson and Jerry W. Robinson, Jr. (eds.), *Community Development in Perspective*. Ames: Iowa State University Press.

Mills, C. Wright, 1976. *The Power Elite*. New York: Oxford University Press

Molotch, Harvey. 1976 "The City as a Growth Machine." *American Journal of Sociology* 82( 2):309-330.

Polsby, Nelson W. 1970. "How to Study Community Power: The Pluralist Alternative." pp 297-304 in Michael Aiken and Paul E. Moot (eds.), *The Structure of Community Power*. New York: Random House. Reprinted From *Journal of Politics* 22 (August 1960):474-484.