

第一篇 緒說

一、震災發生

臺灣位於東亞花綵列島上，正當琉球弧與呂宋弧之會合點，地質上臺灣是一個具有地槽與島弧雙重特性的島嶼，因其地槽環境數經改造，構造極為複雜；又因其位於歐亞板塊與菲律賓板塊衝撞區，褶曲、斷層等地殼運動劇烈，故地震頻繁。特別是臺灣位於世界最大，也是最活躍的環太平洋地震帶上，是世界上有感地震最多的地區之一，平均每三天就有兩次無感地震發生。¹ 自古以來，幾次重大地震所造成的屋毀人亡，哀鴻遍野的悽慘景象，一直是臺灣人民揮之不去的夢魘。

民國 88 年 (1999) 9 月 21 日凌晨 1 時 47 分，臺灣發生芮氏規模 7 點 3 的強烈地震，這是臺灣繼日治時期昭和 10 年 (1935) 4 月 21 日清晨 6 時 2 分「新竹臺中大地震」² 之後，又一次規模鉅大、死傷慘重的大地震。此次震央位於南投縣日月潭西方 12.5 公里，震動遍及全臺各地，全臺多處受創，災情慘重，其中尤以臺灣中部的南投縣、臺中縣、臺中市、苗栗縣、彰化縣及雲林縣傷害最為嚴重。連遠在臺北市的「東星大樓」，以及臺北縣新莊的「博士的家」等建築物，也應聲倒塌。(見圖 1-2：九二一震災重建區圖) 根據行政院九二一震災災後重建推動委員會 (以下簡稱重建會) 統計，此次地震共造成 2,455 人死亡、50 人失蹤，11,305 人受傷；房屋全倒 38,935 戶、半倒 45,320 戶；經濟損失 3 千 6 百億元，為臺灣有史以來地震災情最嚴重的一次。³

1 陳國彥編纂，《重修臺灣省通志·卷二土地志自然災害篇》(臺灣省南投縣：臺灣省文獻委員會，民國 85 年 6 月)，頁 1。

2 日本昭和 10 年的「新竹臺中大地震」，又稱「墩仔腳大地震」。該次地震強度為芮氏規模七點一，其造成的災害新竹、臺中兩州合計：死亡 3,276 人，傷 12,053 人，房屋全倒 17,907 戶、半倒 11,405 戶、破損 25,376 戶，災情極為慘重。見臺北觀測所，《昭和 10 年 4 月 21 日新竹臺中烈震報告》(臺北：臺北觀測所，1936 年)，頁 50。

3 行政院九二一震災災後重建推動委員會提供，《921 重建成果與挑戰》(臺灣省南投縣：92 年 12 月 31 日)，頁 3。



圖 1-1 臺灣全圖



圖 1-2 九二一震災重建區圖
(8 縣市)

二、緊急救難

大地震發生之後，行政院隨即召集相關部會首長緊急會商，凌晨 2 點 30 分迅即成立「重大地震中央處理中心」，統籌指揮應變，並宣布 9 項緊急處理指示；國軍同時下達救災命令，迅速開赴災區，在斷訊、斷電、斷路的情況下，發揮極大的救災功能。是日天剛拂曉時，總統李登輝、副總統連戰、行政院院長蕭萬長即分別趕赴災區瞭解災情，指揮、協調與聯繫搶救、援助事宜。同日下午 4 點 30 分，行政院舉行緊急會議，作成 15 項救災重要措施，包括搶救受困人員、救助傷患、發放慰助金、聯繫國際救援、搶救維護維生系統，以及提供緊急融資、展延房貸等。同日晚上，總統府召開高層首長工作會報，確認前述 15 項救災重要措施。

9 月 22 日，總統府再度召開高層首長工作會報，總統李登輝宣布成立「九二一地震救災督導中心」，由副總統連戰擔任召集人，統一督導協調中央、地方政府及國軍全力投入救災。9 月 25 日，總統李登輝依據中華民國憲法增修條文第 2 條第 3 項規定發布「緊急命令」，讓政府能夠突破相關法令的限制，例如徵用民間空地、救災器具與車輛，以及簡化都市計畫變更作業等，以利救災及復原重建工作的推動。

大地震所造成的大規模傷亡及損害，使得救災工作千頭萬緒，十分艱鉅。惟因政府應變迅速，有效動員救災，再加上民間團體、國際社會的踴躍投入與協助，災情在一週內大致獲得控制，實非易事。⁴ 有關九二一地震災變及其後歷時兩個多月，至次（2000）年 1 月底止的搶救安置過程，國史館臺灣文獻館前身臺灣省文獻委員會本於職責，在大地震後，即著手搜集地震相關資料，籌編《九二一集集大地震救災紀實》。全書共分七篇，除「緒說」與「大事記」外，對九二一震災成因、災害情形、緊急搶救、災後政府重要措施，以及全民團結展開重建等，均有詳細的記載，為九二一地震救災留下珍貴的紀錄，誠極難得。

三、重建機制

重建與救災雖則緩急有別，但九二一震災的重建工作與救災工作則幾乎是同時展開的。9 月 26 日，時當救災工作加緊進行期間，總統府又召開高層首長工作會報，會中決定，為顧及災後重建工作的時效性與迫切性，亟須成立「災後重建委員會」，以進一步統籌運用政府各部門及國軍之人力、財力、物資等資源，積極推動災後復原及重建工作。行政院爰於同年 9 月 27 日成立「行政院九二一震災災後重

4 趙守博，〈主席序（一）〉，《九二一集集大地震救災紀實（上）》（臺灣省南投縣：臺灣省文獻委員會，民國 89 年 5 月初版），頁 1~2。

建推動委員會」，由行政院院長蕭萬長擔任主任委員，副院長劉兆玄擔任副主任委員兼執行長，下設行政、財務、新聞等 13 組，由各相關部會首長擔任各組召集人；並在臺中市設立中部辦公室作為前進指揮單位，由相關部會派員進駐，就近掌握各項措施之執行情形，以整合協調各方力量與反映災民需求。其後，各縣（市）政府及鄉鎮（市）公所亦陸續成立災後重建之任務編組，由縣（市）長及鄉鎮（市）長分別擔任召集人，以推動災後的重建工作。同一期間，學術界、宗教界、各行各業、公益團體、慈善團體及民間團體，或以個別組織或結成聯盟的方式，自動自發地參與災區的重建工作。⁵

由於重建與救災同時進行，當時震災地區的重建工作，其目標乃在藉著災區的重建及城鄉再造，以重建一個安全、永續、有活力的家園。惟因重建工作千頭萬緒，牽涉的層面極廣，行政院為期重建工作能循序漸進，落實執行，乃於 11 月 5 日訂頒「災後重建計畫工作綱領」，揭示各級機關應辦理的各項救災及安置的工作。89（2000）年 1 月 15 日，立法院三讀通過「九二一震災重建暫行條例」，並由總統於同年 2 月 3 日公布施行，施行期間特定為 5 年，明定行政院設置重建會，以負責重建事項的協調、審核、決策、推動及監督。

5 月 20 日，由於政黨輪替，隸屬民主進步黨的陳水扁總統上任，雖銜接國民黨執政時的重建工作，但在策略上則有所不同。陳總統水扁在 3 月 18 日當選之後，即表示對九二一災區重建工作之深切關心。他在 5 月 20 日就職演說中，特別指出：「去年發生的九二一大地震，讓我們心愛的土地和同胞歷經前所未有的浩劫，傷痛之深至今未能癒合。新政府對於災區的重建工作刻不容緩，包括產業的復甦和心靈的重建，必須做到最後一人的照顧，最後一處的重建完成為止。」⁶因此，行政院隨即進行重建會組織的調整，並於同年 5 月 24 日第 2683 次行政院院會中通過「行政院九二一震災災後重建推動委員會暫行組織規程」，由行政院院長唐飛、副院長游錫堃擔任重建會召集人、副召集人，委員 38 人由政務委員、相關機關首長、重建區縣（市）首長、民間團體代表組成，下設企劃、大地工程、公共建設、產業振興、住宅及社區、生活重建，以及行政 7 處。

89 年 6 月 1 日，重建會在中興新村舉行揭牌儀式，陳水扁總統特地前往參加，期許行政院對災區重建能在 4 年內完成整個工作，讓我們的災民能儘速的走出悲情，讓我們災區能迅速恢復舊觀。陳總統同時要求重建會要做到：「成為大家親切

5 陳聰民，〈九二一集集大地震救災紀實（下）〉，頁 1315～1316。

6 89 年 5 月 20 日「中華民國總統府網站--總統府新聞稿」<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4>

的好鄰居，要讓所有的災民體會到溫馨的人情味；像便利商店，以單一窗口的服務流程，讓大家刷卡買單一次 OK；更要像媽祖婆一樣聞聲救難，庇佑所有災區的臺灣子民。」⁷ 改組後的重建會，由政務委員黃榮村兼任執行長，政務委員蔡清彥、陳錦煌兩位駐會協助重建工作的推動。同年 10 月 6 日，內閣改組，重建會召集人、副召集人改由院長張俊雄、副院長賴英照分別擔任，執行長仍由政務委員黃榮村兼任。在黃榮村執行長任內，為因應重建推動的需要，曾於同年 9 月及 12 月辦理 2 次組織規程修正，其中較為重要者為修正重建委員會之組成，增加 5 位災民代表委員，讓受災民眾代表得以參與重建委員會會議，真實反映災民心聲，並作為政府與災民溝通的橋樑，以縮短政府與災民對於重建工作認知上之差距。

另因重建會為實際負責災區重建，跨部會協商、審核、統合工作單位，為集思廣益，使重建順利推動，各處依業務性質及需要，邀請相關機關及學者專家組成社區總體營造、原住民地區震災復建、工程督導、觀光促進、公共衛生、文化資產督導、社會救助、社區重建促進、工商業促進、資訊、醫療服務、心理重建、就業輔導、法制、各級重建會運作、土石流專案處理、坡地生態復育、土地問題處理、廢棄物處理、農業促進、組合屋安置與拆遷、工程品質查核等工作小組。

91 年 2 月 1 日，內閣再度改組，重建會召集人、副召集人改由院長游錫堃、副院長林信義分別擔任，黃榮村執行長調任教育部部長，執行長一職改由臺灣省政府副主席陳錦煌兼任。陳錦煌執行長原任行政院政務委員，對社區總體營造素極關心；參與九二一重建工作期間，對重建會的業務與運作已相當嫻熟。他就任執行長後，肩負九二一重建重任，廣續推動重建工作，積極「協助重建區觀光產業的復甦」，以及推動「社區總體營造」等工作，貢獻良多。⁸ 同年 8 月 6 日，陳錦煌執行長辭去兼職，行政院改派政務委員，同時也是公共工程委員會主任委員的郭瑤琪兼任。郭瑤琪執行長到任後，為深入瞭解重建區民眾的困難，並迅速回應民眾的需求，解決民眾的問題，協助重建區民眾重建家園，特定期辦理「與民有約」活動，親自會見重建區民眾，直接聽取民眾的心聲，並針對住宅重建等相關問題實施一系列的改善措施，以加速重建工作的進行。⁹

改組後的重建會，其主要功能在突破重建的種種瓶頸，解決困難，以及加強工程品質查核；並持續擔任控管與跨部會協商、統合的角色，以及對於災區的實際困

7 89 年 6 月 1 日「中華民國總統府網站--總統府新聞稿」，網址同前註。

8 行政院重建會提供，91 年 8 月 5 日〈行政院九二一震災災後重建推動委員會新聞稿〉，頁 1。

<http://www.921erc.gov.tw/news/default.asp?mode=show&cuid=C121G20TE779>

9 行政院重建會提供、該會行政處撰，《九二一震災重建經驗》（資料日期：95 年 1 月），第肆篇第一章，頁 170。

難，如房貸、重建、心理復健、就業訓練、法令等棘手問題的處理。重建會組織設計上擺脫以往業務分工、本位主義的組織型態，朝向相關業務整合，事權統一的組織型態，強調以「問題解決」、「目標管理」、「全年無休」及「聞聲救難」的精神，以確實監督掌握災區重建實際進度，期許 4 年時間加速完成災後重建工作。

四、重建進程

6 年來 (88 年 9 月 ~ 95 年 2 月)，重建工作就重建會組織調整與工作推動，大致可分為 4 期：第 1 期為搶救時期 (88 年 9 月 ~ 88 年 10 月中旬)；第 2 期為災民安置時期 (88 年 10 月中旬 ~ 89 年 5 月)；第 3 期為重建前期 (89 年 6 月 ~ 91 年 5 月)；第 4 期為重建後期 (91 年 6 月 ~ 95 年 2 月)。¹⁰ 前 2 期由中國國民黨執政，後 2 期改由民主進步黨執政；惟面對九二一的前空災難，不論是國民黨或是民進黨，均全力投入救災安置與重建工作，成果有目共睹。為了針對各級政府與民間參與九二一重建成果加以蒐集編撰，以完整而有系統地保存重建資料，俾能提供廣泛而有效的運用，因有本實錄的編撰。¹¹

本實錄的編撰，係以客觀公正的態度，秉筆直書，不分前、後期執政黨，不曲筆、不迴護，務期真實正確地紀錄重建史實，以垂諸後世。全書除第一篇「緒說」與第九篇「成果與檢討」外，計分七篇，依其內容性質可分為各級政府重建重要措施、各項工程 (工作) 重建，以及生活重建 (社區總體營造) 與民間參與貢獻三大部分；另附錄「大事記」、「重要法規」、「總統重要談話新聞稿」，以及「行政院九二一震災災後重建推動委員會歷次委員會議報告事項與決議事項」，備供查考。

第二篇為「各級政府重建重要措施」。本篇內容重點有二：一為重建政策，另一為各級政府重建措施。前者旨在探討政府政策的轉變，以及政府階段性的政策差異及其影響。由於震災重建包括地震初期的緊急搶救、災民安置與社會救助，以及

10 鍾起岱曾就民國 89 年 6 月 1 日至 92 年 12 月 31 日的重建前期與重建後期，再區分為四個階段，並指出各階段的重要策略或工作：第一階段 (89.06.01 ~ 89.12.31) 的主要思考為「有效統治」、「區域治理」、「創新價值」、「回歸專業」、「在地精神」、「民力無窮」；第二階段 (90.01.01 ~ 90.06.30) 的重要工作為克服土石流災害的威脅，扭轉社會對災區的不安與害怕心理，發揮重建效果；第三階段 (90.07.01 ~ 91.05.31) 可說是指標性工作的驗收及檢驗階段；第四階段 (91.06.01 ~ 92.12.31) 係以「優質重建」、「永續環境」、「安居樂業」為目標導向，繼續推動五年振興計畫與各項重建工作。見鍾起岱，《九二一重建政策解析》(臺灣省南投縣：行政院九二一震災災後重建推動委員會補助研究，民國 92 年 1 月)，頁 24 ~ 27。

11 黃秀政，臺灣省政府委託專業服務計畫《九二一震災災後重建實錄編撰計畫》(臺灣省臺中市：國立中興大學，民國 92 年 1 月修訂版)，頁 1。

其後的公共工程重建修護、重建區產業振興、社區生活重建等諸多議題。這些課題本質上都具有重要性與迫切性，故其政策執行網絡是否順暢？震災重建各級政府是否分工合作？這些往往是政策成敗的主要關鍵。後者則分就中央政府、省（市）政府、縣（市）政府、鄉鎮（市）公所各級政府的重建機制（包括組織架構及系統、管考會議、重建法令、特別預算及管考機制）、統籌機關（包括各級重建委員會）及重要重建作法。本篇以客觀公正的態度，有系統的記載在千頭萬緒的重建事項中，政府如何採行有效的措施，有計劃地打造城鄉新風貌，重建溫馨家園；並探討分析影響重建政策績效表現的限制與難題，以為日後政府後續政策執行的借鏡及參考。

第三篇為「大地工程重建」。「大地工程」一詞就字義來看，可分為兩個層面：一為維護自然環境，另一為人為工程設施。由於九二一大地震係由車籠埔斷層活動所引起，造成長約一百公里的地表破裂。此次地表的破裂，或造成斷層崖，或因土壤液化造成噴沙或噴泥現象，損害情形至為嚴重；甚至引發二處大規模的順向坡山崩，一在南投縣國姓鄉九份二山，一在雲林縣古坑鄉草嶺地區，兩處山崩其崩落之頁岩及砂岩體積極大，崩塌面積極廣。此外，地震所造成的災害尚包括地變、土壤液化等，其影響的範圍極大，屬於一種多樣性與廣域性的地質災害。本篇內容計分整體性重建工程和指標性重建工程兩方面，前者紀錄水利設施重建、水土保持工程、環境保護工程等三類整體性重建工程；後者則就九份二山、草嶺、石岡壩、白冷圳、九九峰自然保留區等五個指標性重建工程，逐一詳加紀錄。由於不論是整體性重建工程或是指標性重建工程，這些所有物多與公共設施或公共利益有關，如堰塞湖整治、自來水系統搶修、灌溉設施修復、自然保留區復育，以及河海堤整治工程等，均與重建區人民的生活與生計息息相關，因此其重建的施工設計、重建經費、工程期程與進度、工程品質與效益等，均深受重建區人民的關切。此外，大地工程重建之後，是否已對潛在危險區域建立防範措施？地震廢棄物如何處理？如何篩選再利用？生態保育工作如何落實？大面積地滑地區的生態環境如何加速恢復，以達到國土保安的效果？政府所積極提倡的自然工法如何落實？國土規劃如何進行，地區性生態的特色如何確立等，均為災後重建必須嚴肅面對的課題。本篇針對上述情形，除分別加以紀錄外，並分別加以檢討與評估。

第四篇為「公共建設重建」。九二一大地震不僅造成重建區同胞的大量傷亡，同時也造成重建區公共建築的嚴重損毀，亟待重建。本篇內容計分整體性重建工程和指標性重建工程兩方面，前者紀錄道路橋樑、學校建築、公有建築，以及文化資產等四類整體性重建工程；後者則就新校園運動與重建、溪阿公路安定彎打通工程

、中橫谷關德基段復建工程、指標性橋樑重建工程、指標性古蹟重建工程、地震教育園區創建工程等六個（類）指標性重建工程，逐一詳加紀錄。公共建築關係重建區人民的生活與權益，道路橋樑是交通運輸的命脈，救災人員、賑災物資、醫療設施及受傷民眾的後送等，均須依賴道路橋樑運補，一旦在地震中損毀，勢將造成救災的困難，故道路橋樑的搶通實刻不容緩。但受損道路橋樑在修復或重建時，則面臨諸多難題，諸如位於地震斷層帶者，是否應改線或原址重建？落橋防止措施及先進支承系統如何引進？其他尚有涉及地震前完工不久的新路、新橋，其震損責任如何釐清？又如施工中交通維持之便道便橋雖屬簡易工程，但遭逢豪雨、洪水時輒遭沖毀而斷絕交通，其重要性不容忽視，相關問題亦值得探討。地震後學校建築倒塌，有的全毀，有的雖非全毀但不堪使用，學生的學習生活至為不便。為了使學生恢復正常學習生活，保障學生的受教權，教育單位配合政府的整體規劃，進行一連串的校園重建。但如何透過社會各界的熱心參與，將教育改革理念與社區結合，並融入環保及生態需求於校園建築中，以建造出具有特色的新校園，則是一個值得重視的課題。公有建築的重建，究係原址或另遷他址？其建築形式如何，是否具有特色？其建築規劃如何，是否具有前瞻性？其耐震標準是否符合新價值？凡此均值得討論。文化資產包括古蹟或歷史性建築等，其創建年代久遠，結構、材料亦不同於一般建築，因此在地震中受損相當嚴重，亟待修復或重建。唯文化資產的修復或重建，或涉及經費預算，或涉及產權糾紛與佔住戶問題，或涉及修復技術問題，或隱蔽部分涉及日後變更設計及審查影響修復期程，重建過程困難重重，亟待克服。本篇不僅對公共建設的重建成果詳予紀錄外，對各重建工程所面臨的不同問題亦逐一加以檢討與評估。

第五篇為「產業振興與重建」。九二一大地震除對生命財產造成重大傷害外，也造成各級產業數以百億元計的損失。農業方面，由於震災的地區大多屬農業縣，農業原本就屬相對弱勢的產業，尤其正值各級產業單位與農民為民國 91（2002）年元旦加入世界貿易組織（WTO）共謀對策之際，卻發生災情嚴重的強烈地震，更是雪上加霜。工商業方面，依據行政院主計處統計，自地震發生後，隨著生產場所破壞及停水、限電措施影響，初步估計全體產業生產毛額（附加價值）減少 436 億元，對工商業的打擊很大。服務業與觀光產業方面，災區的金融業、觀光業與有線電視（播送）系統業等，受到地震的影響，或建物倒塌，無法正常營業；或因重建區殘破，觀光客裹足不前，旅遊市場蕭條；或器材毀損，不堪使用。整體而言，重建區的產業在重創之後亟待振興，加速重建。本篇內容計分整體性重建工作與指標性重建工作兩方面，前者就政府因地制宜的對各地區、各級產業之特性，作整體性規劃工作目標或政策性宣示的內容，依農業、工商業、服務業及觀光業等三類加

以紀錄；後者則就農業、工商業、服務業及觀光業等三類的指標性重建工作逐一加以紀錄，並加以檢討與評估。農業方面，主要包括農業生產技術輔導、農業設施輔導、坡地灌溉系統重建、農特產品展售與促銷、休閒農業的設置與輔導、農業文化園區的設置與輔導等；工商業方面，主要包括協助受災企業取得低利融資及輔導從事重建工作、公有零售市場整建、重建區商圈活化之輔導與重塑；服務業與觀光業方面，主要包括觀光地區公共設施與景觀改善工程重建、推動重建區觀光業者策略聯盟與聯合促銷活動、促進多元化觀光旅遊與景觀重塑規劃，營造重建區產業特色與民宿輔導等工作。產業振興的輔導與重建，關係重建區人民的生計與權益，是重建區人民能否走出災後陰霾的重要指標。但這些指標性的重建工作，在執行的過程中有那些問題？如何加以克服？其成效為何？凡此均值得檢討與評估。值得一提的是，在重建區產業振興的過程中，不少重建區的私人部門為積極投入重建工作，紛紛組成各種類型的經營組織與團隊，例如由各種農業產銷班轉型投入農業教育農園、生態農園的籌設，對重建區的產業振興亦有一定程度的貢獻，這是相當難得的。

第六篇為「住宅及社區重建」。九二一大地震，瞬間造成重建區數萬棟房屋倒塌，超過 10 萬人頓失居所，受災民眾露宿在寒夜中等待救援。大地震發生後，各級政府立即展開搶救，並結合民間救難團體、宗教團體、社會福利慈善團體等力量，共同投入救災工作。本篇內容計分重建的因應對策、主要重建工作、重建輔導與管理、重建地籍清理與土地重劃，以及住宅重建類型五方面，重建的因應對策諸如成立救災機制及建造臨時住宅及組合屋、地籍檢測及重測、都市計畫圖重製及都市計畫檢討、成立輔導組織及重建諮詢、震損集合住宅判定及補強處理、土地重劃及區段徵收、環境敏感區位劃定、獎勵重建相關措施、重建相關法令修訂等，均攸關各項重建任務的成敗。但因各項因應對策均與災民的權益息息相關，如何結合政府及民間資源，建立高效率的重建機制，以妥善安頓災民，解決其生活、居住、恢復就業等問題，實為重建時必須優先考慮的。主要重建工作包括臨時住宅與安置計畫、土地產權恢復及地籍複丈重製、拆遷鑑定與營建管理、住宅新建與用地取得等，均關係災民的生活與財產，為具有階段性的實質重建任務。重建輔導與管理，其主要對象為「建築物」，因應災民臨時安頓及自力重建所需的建物、土地及政府貸款補助與輔導，特別是有關集合住宅震損經鑑定為全倒、半倒，或需拆除及拆除後重建，或以個案更新處理，是否得到政府特別獎勵補助或低利率貸款等，均為重建輔導與管理的重要課題，值得重視。重建地籍清理與重劃，計分土地測量、土地重劃兩項，前一項係地震發生後之土地檢測過程，從主辦機關之動員人力、物力及發生土地擠壓錯動變形之位置及數據計算，可得知其測量成果，以作為服務災民的依據

，此項是最早完成之重建成果。惟後一項土地重劃，因土地產權複雜，又參與地主須負擔部份費用或公共設施用地，且辦理時程冗長，故重建區民眾支持率不高，多選擇就地重建。住宅重建類型係重建之主要工作成效，將就中央政府、縣（市）政府及民間完成之住宅重建，依地區位置、不同主管業務部門及不同經費來源分別詳加紀錄。由於住宅重建事關民眾的產權問題、經濟能力及住戶彼此間之意見協調等問題，住宅及社區重建在各項重建中，所面臨的難題為何？本篇不僅紀錄住宅及社區重建的成果，對其執行率、災民滿意度，以及所面臨的難題，也加以檢討與評估。

第七篇為「生活重建與社區總體營造」。九二一震災後政府的第一份重建藍圖：「災後重建計畫工作綱領」明確指出，重建工作的基本原則首要是「以人為本，以生活為核心」，宣示生活重建的核心重要性；而震災後政府推動的各項重建工作，無一不與人民生活息息相關。同時，「災後重建計畫工作綱領」的計畫目標及基本原則都彰顯「社區總體營造」是災後重建的重要方針，不論是生活重建、社區重建或是產業重建都強調社區居民的參與、自助及永續發展。本篇內容計分醫療衛生、社會福利、職訓與就業輔導、心靈重建、社區總體營造五方面，醫療衛生的重建工作主要在協助災區民眾免除就醫障礙，維持正常健保醫療服務，加強重建區防疫及環境維護，避免發生傳染疾病，重建災區醫療體系。政府為弱勢災民實施的各項醫療衛生措施，項目很多，對重建區居民的醫療服務與公共衛生的改善，有很大的幫助。社會福利的重建工作包括訂定各類救助措施，提供重建區各類弱勢災民生活扶助及後續協助與照顧，協助災民重建生活。社會福利的政府經費主要投注在全倒戶和半倒戶的安置相關經費，其他則包括各項生活輔導及服務救助措施。職訓及就業輔導的重建工作主要在加強失業輔助、就業服務及職業訓練等措施，協助重建區失業災民就業。重建區的就業輔導配合災民之需求，推動多項就業促進措施，並辦理重建人力職訓班、社區職訓教室、專案辦理弱勢族群就業輔導。心靈重建的重建工作包括辦理災民、救災人員及社會大眾心靈重建，一方面防治創傷症候群及自殺案例，一方面撫慰社會大眾之心靈創傷，以提昇大眾心理衛生。同時，重建會在重建區學校推動生命教育，生活倫理再造，從事學生輔導。社區總體營造是此次震災重建的基本原則與政策，有鑑於此次震災造成重建區生態景觀、產業生計、社會文化和人民生活的全面性破壞，政府重建力量有限，有賴社區的共同參與。社區總體營造橫跨生活重建、住宅及社區重建、產業重建等多個層面，其目的在激發重建區社區的自我力量，結合政府和民間資源，主導社區的特色發展，推動社區的人、文、地、景、產的永續和諧發展。重建區的社區總體營造計畫，其主要內涵初期以「文化復興」、「環境改善」、「生態保育」、「社區防災」為主，後期轉以「產業振興」

為主。生活重建與社區總體營造的推動，是一個跨部會的工作，也是亟需民間各界參與的一項工作，到底政府各部會的實際運作情形如何？重建成果如何？有無改善的空間？民間的參與，其貢獻如何？同時，災民是否因此而能揮別震災的陰霾，重新站起來？這些都是嚴肅的課題。本篇不僅紀錄生活重建與社區總體營造的成果，對上述課題也將加以檢討與評估。

第八篇為「民間團體參與及貢獻」。九二一震災的重建工作，除了政府部門的規劃推動外，民間部門的參與，亦為重要的環節。相對於政府部門之組織嚴密，分工清楚，經費固定與具有行使公權力的地位，民間部門則是不相統屬、各自發展、經費來源不一與不具公權力的民間身分。但是民間部門的參與，卻具有自發性、靈活性、在地性等特色，此為政府部門所不及者。民間部門的參與，不僅是社會資源自發性投入重建工作的管道，在政府部門的重建工作外，發揮及時的互補作用。另一方面，民間部門的參與，所展現崇高的人性關懷與溫情，對社會人心所具有之啟發意義，實為重建過程中最為彌足珍貴的經驗。同時，民間部門常能跳脫舊有框架，以全新的思維與角度面對重建工作，使得災後的重建，不僅超越了復舊的層次，還是新的生活理念與空間的實踐。本篇內容計分民間參與社團、民間參與工作成效、政府之聯繫協調與支援、民間參與經驗四方面，民間參與社團部分係紀錄並討論其動員的經驗，包括該社團之組織架構、動員途徑、活動方式、資源取得管道等。民間參與工作成效則就弱勢族群照顧與就業輔導、醫療服務、社區（住宅）與學校重建、社區營造等項目加以分類整理，一則以明瞭其功效所在，一則亦可藉以瞭解其不足之處。政府之聯繫協調與支援，係在檢討政府與民間彼此溝通聯繫配合的狀況，並就制度面瞭解政府提供那些支援的管道與相關措施的配合，以及實質性的支援項目，例如行政院文建會的社區總體營造計畫，或行政院勞委會的擴大就業專案等。民間參與經驗則就社會動員、重建成效、社會救災體系之運作等三個層面，檢討其值得借鑑與檢討之處。在九二一重建的過程中，民間參與的工作成效有那些？政府與民間社團的聯繫情形如何？政府的支援有何成果？民間參與重建所累積的民間社團與政府部門、民眾、社區的互動經驗，對臺灣社會運動的發展有何意義？本篇不僅紀錄民間參與的貢獻及其局限，對民間參與的相關課題也將加以檢討與評估。

五、實錄編撰

本實錄的編撰，基本上係採歷史研究法，分就九二一震災災後重建的各級政府重要措施、大地工程重建、公共建設重建、產業振興與重建、住宅及社區重建、生活重建與社區總體營造、民間團體參與及貢獻七方面，分門別類，原原本本，詳加

記錄。同時本實錄亦就前述七方面重建成果及其缺失，以及重建過程中所遭遇的困難，分別加以檢討與評估。其所參考的資料，除官方的九二一重建會及各級政府檔案、研究報告外，亦參考民間學者的研究成果及相關網站的報導。部分篇章則由主持人實地進行口述訪談，以彌補文獻資料的不足。

本實錄之編撰工作係由臺灣省政府委託國立中興大學辦理，原規劃採集斷代為88年9月至93年6月，茲為完整記錄重建歷程，有關93年6月至95年2月4日止之重建史實，係由廣續處理重建後續事宜的行政院九二一震災社區重建更新基金清理小組，商洽相關人員予以補敘並更新相關數據。

本實錄詳細紀錄九二一震災災後重建史實，並對重建工作深入檢討與評估，一方面可以提供讀者的查考與學者進一步研究的參考，善盡「存史」的功能。另一方面，本實錄也可以作為國內外發生類似天災地變，展開救災與重建的指南，發揮史學「鑑往知來」的功能。