

## 第九篇 成果與檢討

九二一大地震奪走兩千多個臺灣人民的寶貴生命，造成全臺房屋全倒、半倒者達八萬餘戶之多，自然環境與大地工程設施、各項公共建設等均遭受嚴重的毀損，災區產業面臨重大的打擊，其所造成的傷害是空前的。這場苦難是所有臺灣人民集體的痛苦記憶，也是上天對臺灣人民毅力與勇氣的極大考驗，本章謹就九二一震災災後重建工作所採行之措施與機制予以檢討與評估，一方面希望本次救災與重建工作所採行之優良措施能成為往後發生類似災害，政府展開救災與復建之新模式，另一方面則能檢討重建工作未能盡周延之處，讓災害損失降至最低，重建工作之推展更迅速。

### 一、痛定思痛

大地震之後，臺灣人民勇敢地面對空前的災難，全民立即展開救災行動，有的奔赴災區協助救援，有的則提供種種物質與精神的支援，充分顯現災後臺灣人民的生命力與休戚與共的精神。<sup>1</sup>救災行動持續進行約三個多月，至 88 年（1999）年底暫告一段落。同一期間，政府亦迅即投入災後重建工作，研訂救災與重建相關法規，寬列重建經費，並結合民間的力量，全力投入大地工程重建、公共建設重建、住宅及社區重建、產業振興、生活重建等工作，並積極從事社區總體營造，以協助災民療傷止痛，勇敢地站起來，早日擺脫大地震的陰霾。

災後重建工作不僅是恢復震災前原狀的「復舊」而已，其目標乃在經由災區的重建與城鄉再造，以重建一個安全、永續、有活力的家園，塑造關懷互助的新社會，建立社區營造的新意識，創造永續發展的新環境，營造防災抗震的新城鄉，發展多元化的地方產業，建設農村風貌的生活圈。<sup>2</sup>在舉國上下的關注與努力下，災後重建的各項成果相當豐碩，值得加以紀錄，以作為未來的借鑑。惟在重建的過程中，或因缺乏大規模災後重建經驗，或因現有相關法規未盡周延，或因災民意見紛歧、整合不易等因素，部分重建工作未如理想，也有值得檢討之處。

### 二、各級政府重建重要措施成果與檢討

就各級政府重建重要措施而言，九二一大地震的發生，帶來空前的天然災害，此時臺灣人民最殷切期盼的，即是掌握最大資源的各級政府能積極救助他們。正因為如

---

1 有關臺灣人民顯現的生命力與休戚與共的精神，重建會前副執行長吳崑茂曾撰文指出：「九二一震災志工所發揚的民胞物與精神，令人感佩。在地震發生一個月內，就有超過 4,000 人次青年志工進入災區協助救災；尤其像慈濟等宗教團體發揮組織性救災力量，更令人嘆為觀止。」見吳著，〈九二一重建的新價值〉，《臺灣月刊》第 249 號（92 年 9 月號），臺灣省政府發行，頁 22。

2 此六項災後重建的願景，係行政院經濟建設委員會所訂定「災後重建計畫工作綱領」之「計畫目標」，於 88 年 11 月 9 日經行政院重建委員會第八次會議通過，由各級政府相關單位據以執行。詳見本實錄附錄二之（二）「重要政策計畫」之 1。

此，遽變的發生，嚴峻的考驗各級政府災變與危機處理能力、各級政府之間分工合作的互動關係，以及政府與民間的互動與信任。大地震發生後，政府首先面對的震災重建共同課題，包括地震發生初期的緊急救難、災民安置與社會救助，以及其後的各項工程重建、災區產業振興與社區生活重建等。這些既具有其嚴重性，更具有其迫切性，都是考驗各級政府施政的應變能力。此外，政府政策執行網絡是否暢通？各級政府是否分工合作？往往成政策落實與否的關鍵所在。惟由於九二一大地震災情十分慘重，重建區百廢待舉，加以當時政府既有救災機制並不健全，導致救災與重建工作有些缺失，因而引發社會各界的指責與批評。但政府面對如此鉅大的災變，其肆應措施卻是積極而有效的。

九二一大地震發生之初，政府隨即發佈「緊急命令」，並成立「行政院九二一震災災後重建推動委員會」，以利推動救災與重建事宜。依據行政院當時的救災規定，主要措施包括：在傷亡撫慰方面，死亡者每位發放救助及慰問金一百萬元，重傷者每位二十萬元；住戶全倒者，每戶發放二十萬元，半倒者每戶十萬元。在災民安置方面，第一階段提供帳篷在機關學校的體育場等地搭建，收容有需要的災民；第二階段則發放租金、興建組合屋與國宅七折讓售三個方案由居民擇一。在資金調度方面，緊急提供四億元給重建區前進指揮所，另動支二十四億元第二預備金，供作慰助金；並規劃一千零六十一億元追加預算。在重建購屋貸款方面，中央銀行提撥郵政儲金轉存款一千億元，供銀行辦理受災戶購屋、住宅重建或修繕緊急融資，貸款金額一百五十萬元以下免息，一百五十萬元至三百五十萬元之利率為固定年息 3%，期限二十年。民進黨執政後，持續進行的其他重要措施包括：編列重建特別預算一千億元、大地工程與土石流防治、古蹟與歷史建築保存、居民安置與住宅及社區重建、產業振興與觀光重建、輔導就業與生活重建、替代役與重建人力應用等。重建工作需要長時間與大量人力、物力的投入，重建不僅是恢復原有的功能，更重要的是摒棄以往不當的設計與觀念，採用生態工法、重視工程品質等，以重建新的理想家園。

平心而論，在重建過程中，政府有甚多的建樹，也累積相當的寶貴經驗。其中受到一般人民肯定的災後重建成果計有六項：其一，與民生、安全相關之基礎設施大致完成，重建區生活機能恢復正常運作。其二，公有建築重建工程品質提昇，並引進綠建築之概念，能與周遭環境共生共榮。其三，校園重建開放公共參與，融合自然與人文景觀之設計，永續校園活力。其四，觀光產業振興已見成效，風景區觀光人潮再度匯聚，復甦迅速。其五，生活重建制度化，社區總體營造已見成效，實踐福利服務社區化的理念。其六，政府與民間協力夥伴關係落實，同心協力，戮力重建。換言之，以客觀的態度檢視政府在基本的重建政策之成效，雖然在某些計畫個別的作為方面，還有值得努力的地方，但整體而言，政府在災後重建的績效，已有諸多顯著的貢獻，其表現大致是符合人民期待的。

但災後重建後續相關工作必須繼續推動，檢視政府的重建政策及人民期待政府的協助，各級政府重建重要措施仍有四點值得檢討之處。

- (一) 是統合行政體系仍有待加強。綜觀九二一大地震的救災與重建工作，中央及地方政府的投入與努力，值得肯定；但在指揮、協調與調度等涉及地方自治各級政府權限劃分問題方面，仍有相當大的檢討改進空間。從救災初期為搭建臨時組合屋安置災民，造成中央及地方政府紛爭，到後續重建階段，面臨整體規劃主導權歸屬問題，都突顯出行政體系統合的必要。因此，妥善訂定災害防救法規，確實實施地方制度法，明確規範中央與地方救災的分工、權限、協調與合作方式，妥善統合行政體系，是政府今後努力的方向。
- (二) 是政府對於重建工作有諸多項目仍有改善的空間。各項重建工作，或因階段任務的不同，或因時空的改變，有許多項目有待調整或改善，例如提高工程品質、改善救災慰助金發放制度、降低舊貸款利率、加速集合式住宅重建、加強組合屋弱勢居民照顧、輔導觀光產業發展、重建區振興計畫等，均有加強推動與改善的必要，以確保重建工作的圓滿成功。
- (三) 重建政策網絡系統有待調整。災後重建政策的規劃與執行，必須考量臺灣憲政發展與地方自治生態，否則各級政府囿於本位主義，不易協調合作，運作網絡系統必然漏洞百出，重建績效也就事倍功半。截至 92 年 12 月底，中央政府已將法制闕如的問題大致解決，未來興革焦點主要應在有效落實重建政策規劃與執行的主導權。從府際關係言，除建立各部會的單一窗口外，更要積極統籌指揮各級地方政府，共同協力災區的重建工作。職是之故，行政院重建會在強化本身組織職能後，應評估並調整相關部會與各級政府在震災重建過程中的角色分工，確實針對現存困境，重新建構一套能夠有效運作的政策網絡系統。在重建工作的垂直分工方面，行政院重建會似應重新擬定各級政府震災重建的權責劃分，尤其應對縣市與鄉鎮兩級地方自治體制缺失所可能造成震災重建的負面影響，速謀因應政策，以避免因部分縣(市)府會失和與少數鄉鎮首長貪污腐化對社區重建的不當掣肘。
- (四) 提升縣市政府專業能力與強化地方自治監督機制。在地方自治體制尚未健全，政治生態仍待改善之際，政府部門確需檢討。就長期而言，逐漸提升縣市政府專業能力，適當給予財政自主運作空間，乃是臺灣地方自治的應有興革方向。

### 三、大地工程重建成果與檢討

在大地工程重建方面，九二一地震後中部地區山崩地滑，引發土石流之頻率及規模大為提高。為防範重建區山坡地崩塌面積持續擴大及發生嚴重土石流災害，有關單位自民國九十年起針對已發生或可能發生土石流災害之各集水區辦理整體調查規劃，並分別就土石流之發生段、輸送段、淤積段等進行崩塌地源頭處理、崩塌裸露地植

生復舊及土石流防治等系列工作，以維護居民生命財產及公共設施安全。另為使災後受創之產業經濟逐漸恢復，辦理農路水土保持及山坡地住宅社區外圍水土保持設施等重建工程，以確保重建區早日回復昔日境況。

災後大地工程重建成果豐碩，可分五方面加以說明。

- (一) 是水土保持重建工程。九二一震災造成中部山區地層鬆動及大規模之崩塌，亦導致承受持續降雨量與小時雨量強度均大幅減少，遇豪大雨時易引發土砂災害。為於最短時間內瞭解崩場地分佈，農委會水土保持局在災後隨即對重建區之崩塌進行第一階段調查，完成危險等級之分級；並在民國 90 年桃芝颱風過後及 91 年 7 月至 10 月再對全臺灣地區進行第二、三階段之崩場地調查。同時在震災及桃芝颱風過後完成第二次及第三次土石流潛勢溪流之調查，以期迅速掌握土砂災害之來源及該治理之重點區域。另外，又持續推動各河川集水區整體性之調查規劃，並依集水區之災害情形、重要屬性，分年分期辦理，以發揮整體治理功能目標。
- (二) 土石流及崩場地源頭處理。九二一地震後，改變了山坡地災害的觀點與治理的理念，以往從坑溝基腳治理之方式，效能不及從山頂治理，治理之重點乃上溯自源頭著手，因此提出「源頭整治」的觀念，並力倡以生態工法來從事土石流及崩場地源頭處理工作。土石流及崩場地源頭處理以集水區治理概念，從源頭之裂縫填補、逕流排除、危木截短或移除、危石清除、坡面植生復育、基腳穩定及往下游坑溝治理等系統整治方法，採用生態工法並以就地取材為主，委託鄉鎮公所點工叫料，僱用在地人辦理，並邀請學者與專業技師諮詢及協助診斷危險崩場地。因施作方式採取由上而下，分區段整治，執行完成後，減少地表逕流與沖蝕、增加土地蓄積雨水之功能，對於減少土石災害已收到顯著功效。另外，並於崩塌坡面進行縱橫向排水、人工整坡及打樁編柵、種子撒播等整治。另於坡趾處，進行石籠擋土牆或砌石護坡等一連串全面性整治工程，進行全面性整治，有效抑制土石生成及崩塌坡面植被復原，頗獲整體治理成效。
- (三) 土資場的執行規劃。土資場具有暫屯、分類篩選、土方調節等功能，可落實執行土石方資源再利用，有效解決重建區營建廢棄物及剩餘土石方處理問題，達成資源永續利用之目標，健全營建餘土流向管理制度。九二一震災後，內政部營建署辦理「營建剩餘土石方及建築廢棄物多元化回收再利用計畫之推動執行及其標準規範之訂定」，研訂出營建再生材料標準規範。同時，該署並會同有關單位建議採用及修正相關法令規範，諸如公共工程施工綱要規範、中華民國國家標準 (CNS) 等，將震災建築廢棄物資源回收再利用導入常態性永續發展階段。
- (四) 指標性重建區整治成果。指標性重建區的整治成果包括南投縣國姓鄉九份二山

、雲林縣古坑鄉草嶺、臺中縣石岡鄉石岡壩、臺中縣新社鄉白冷圳，以及南投縣九九峰等重建工作區。這些重建工作區經重建之後，其效益或使下游地區的南港村免遭土砂災害，或能提早發出警報及配合災害預警系統與疏散計畫，或恢復大臺中地區正常供水功能，或發揮蓄水灌溉功能，或能帶動重建區的生態觀光效益。

- (五) 整體流域規劃執行成效。為減輕每年颱風豪雨可能帶來中部重建區之土石災害，行政院重建會選定災情嚴重之濁水溪、大安溪、大甲溪、烏溪四大流域試辦「重建區危險溪流流域聯合整體治理規劃」，經由統一上、中、下游林務、水土保持、水利等各單位，使之相互配合，發揮整體治理功效並兼顧環境生態保育。針對四個流域內崩塌地、土石流危險溪流、河川等，除整治水道外，流域內的崩塌地、山坡地、林地，亦需一併治理；針對河川上中下游整體考量規劃，並採依序治理。從上游源頭裂隙填補、導水、截水、崩塌坡面植生處理、坡腳穩定、溪溝整治疏濬，剩餘土石方利用於河床固床工及河岸保護工，以生態工法辦理整治。中游河川出谷沖積扇、河道轉彎處及河口浮覆地等具危險地帶，其土地上形成之聚落，必須遷移；也要防止下游河口土地超限利用，以求標本兼治；統一上、中、下游林務、水土保持、水利等各單位，使之相互配合，發揮整體治理功效並兼顧環境生態保育，作整合性治本之治理。

大地工程重建獲得豐碩成果已如上述，但其重建過程仍有值得檢討的地方。

- (一) 首先是崩塌區源頭處理問題。崩塌區源頭的處理應考量排水設施之長期效能，惟有關初期的源頭處理，部份在崩塌地邊緣之林木，因未詳細調查、評估，是否確有造成擴大崩塌範圍之可能，而逕以危木方式處理，採取將崩塌地邊緣之林木予以砍除或截短之處理方式，可能造成林木枯死之情形（例如針葉樹種），亦間接破壞當地自然生態。核定工法，以採取生態工法施行者，應以就地取材為宜，避免因施作地點無核定之材料，而必需外購，導至破壞外地自然生態環境，例如塊卵石護岸，如施作現場，無此項材料，必需仰賴外購或外地採取時，如此不僅破壞他地溪流生態環境外，並提高工程成本。在地震裂縫填補工作方面，係為避免逕流水流入裂縫，可能造成二次崩塌，故填補工作具有正面之意義。而地震裂縫之填補材料，一般宜採現地乾淨裏土或黏土等填入後，再配合設置防水層材料及植生處理，以避免逕流水流入，惟如裂縫寬度及長度較大時，則所需填補之土方量頗大，因地震裂縫常發現於山區或偏僻地區，交通不便，運土困難，故常為就地就近取土，而取土時如未能依地形均勻削取時，反而破壞當地環境；又如因土方量不足，而以現場地表腐質層填補裂縫，易導至施工品質不良，造成成效不彰之情形。另外，整治工作初期，部分地區因大量

使用鋼筋、客土袋尼龍網、箱籠、塊石等，是否會造成二次公害及破壞當地溪流生態環境等，是各主辦機關嗣後在辦理規劃設計時，應確切深思的課題。除應繼續推動以集水區為單元，進行有效性的整治工作外，應確實蒐集相關資料，針對集水區內可能發生之災害地區及其成因進行整治，在政府經費極為拮据之情形下，應以具保全對象者，列為優先辦理之對象；如無直接保全對象者，宜考慮以自然復育方式處理。

- (二) 重建區興建土資場的問題。重建區興建土資場的問題有三：一為整合不易，人員流動性高；二為相關計畫審查曠日費時；三為民眾反對設置聲浪大。這三個問題或造成業務推動嚴重落後，或相關計畫無法如期實施，或造成工程停止甚或辦理註銷，均有待改進。
- (三) 指標性重建工程問題。指標性重建工程問題有二：一為高完工率隱藏的危機；二為開放遊客參觀時機不當。這二個問題或造成資源的浪費，或導致觀光客減少，不利重建區居民的生計，均有待再斟酌與調整。

大地工程重建過程中所累積的土石流災害整治經驗，彌足珍貴。由於以往進行整治工程時，設計時均考量清水流模式，如今因土砂災害嚴重，所設計之工程無論是排洪斷面、洪峰流量及溢流高度等恐不足以承受夾帶大量土石之土砂災害，因此需考量現在面對的是土石流模式，將土石流因素考量在內，決定出合理且足以承受土砂災害的工程設施也是重建中寶貴經驗。近年來，由於自然生態及環境保育意識抬頭，以往純粹以鋼筋混凝土工程整治方式已不符合現在的需求。為顧及工程之安全性、經濟性、時效性及維護當地之自然生態，甚至更進一步達到生態的復育功能。在重建的過程中，除恢復工程設施以往功能之際，也能兼顧當地自然生態環境的保存或復育，正是現在及未來值得學習的一門課程。

#### 四、公共建設重建成果與檢討

九二一大地震造成臺灣各地道路橋樑、學校建築、公有建築(辦公廳舍)、文化資產等公共建築的重大損毀，致使重建區交通中斷、學校停課、公務停擺，以及歷史證物遭受破壞的嚴重後果。為了使重建區各方面的搶救與重建順利進行，公共建設的重建工作實為首要之務。經多年來的辛苦與努力，公共建設的成果已獲得相當豐碩的成果，為社會各界所重視與肯定。

- (一) 道路橋樑方面，指標性重建工程的溪阿公路安定彎打通工程，以及東勢(東豐)大橋、名竹大橋、石園橋、烏溪橋、貓羅溪橋、一江橋、桶頭橋、新溪南橋、炎峰橋、集鹿大橋等十座破壞較嚴重的橋樑，均已克服招標及統包作業，以及工程技術等難題，先後重建完成，恢復通車。
- (二) 學校建築方面，則結合政府與民間力量，在「為下一代蓋所好學校」的理念下，其校園規劃與校舍建築，或強調建築硬體配合教學軟體，或強調突破傳統格

局，或強調重視環保生態的綠色，或強調考量不同年齡成長需求等，推展「突破與創新：新校園運動」。<sup>3</sup> 其創意設計完全顛覆刻板的學校印象；其設計的過程激發了社區人士對校園的新想像，也讓校園重建成為社區人士關心的焦點。

(三) 公有建築(辦公廳舍)方面，重建之初雖有原址重建或另遷他址，以及建築規模與形式等問題的爭論，但多半已經克服。其工程規劃、設計、監造、驗收及工程維護等，普遍受到重視，因此工程品質大為改善，工程耐震度亦大為提昇，安檢措施則在行政院「中央災害防救會報」的要求下，定期展開安全鑑定。

(四) 文化資產方面，古蹟與歷史建築由於年代久遠，以及其結構、材料不同於一般建築，因此在九二一大地震中受損相當嚴重，鮮少有未遭受損壞者，古蹟與歷史建築保存面臨史無前例的挑戰。而因古蹟與歷史建築的修復與重建牽涉的層面極廣，但相關工程之工法、材料、廠商和匠師資格、施工設計、發包、查核、變更設計，以及周邊環境景觀配合等規範亟待研議和確定，故進度較不易掌握。這也是古蹟與歷史建築進度嚴重落後的原因。在三個指標性重建古蹟中，一級古蹟鹿港龍山寺的重建，創造國內首件官民合作的古蹟修復模式。剛開始時，因無前例可循，曾發生意見分歧的僵局，幸寶成公司創辦人蔡其瑞、蔡其建兄弟二人，本著愛鄉愛土情懷，將龍山寺修復工程視為一份志業，透過溝通聯繫，縮短行政流程，謹慎遴聘工匠和師傅，以維護一級古蹟應有品質。<sup>4</sup> 二級古蹟霧峰林家花園的重建工程，風波不斷，長期拖延，嗣經內政部積極協調解決，由行政院重建會補助六億五千萬元，其基本原則是：區域整體保存，建物局部修復；歷史經典優先，旁支空間再議。同時由政府相關單位、林家後裔和學者專家共同組成復建委員會，統籌復建工作。<sup>5</sup> 三級古蹟員林興賢書院因年久失修，在九二一大地震中，幾乎全部倒塌，毀損嚴重。震災後的興賢書院，面臨嚴重之產權糾紛及佔住等問題，以致重建工作困難重重，亦經內政部克服解決，補助七千萬元重建，但因部分佔住戶問題而使得工程延宕。第一階段清理保存計畫已於 90(2001)年 6 月 10 日完成，並舉辦一場「許興賢書院一個未來」的活動。

整體而言，公共建設之重建工程除公有建築外，各項工程均有主管單位統籌規劃：道路橋樑由交通部公路總局辦理，學校重建由教育部管理，古蹟則由內政部成立之

---

3 黃榮村主編，《突破與創新--新校園運動：為下一代蓋所好學校》(臺北市：百巨國際文化公司，2003年4月)頁1~223。

4 有關古蹟與歷史建築重建的難題，見楊秋蘋，〈古蹟、歷史建築重建進度嚴重落後〉，《中國時報》A6版，民國92年9月20日。

5 見楊明德報導，〈霧峰林家古厝確定復建〉，《中國時報》C2版，民國92年10月17日。

九二一震災復建工作小組掌控；加以公共建設為重建之指標工作，受到社會各界的關心與矚目，故其重建進度亦較其他重建工作為佳。根據行政院重建會統計，截至民國 95 年 2 月 4 日為止，學校重建（復建）工程計 2,435 件，完成率達 100%；公有建築（辦公廳舍）工程計 1,436 件，完成率達 100%；震損道路橋樑工程計 7,884 件，完成率達 99.72%。由於公共建設陸續完工，在民間與政府通力合作下，惟公共建設的重建過程與現行相關法規，仍有部分值得檢討與改進之處。

- (一) 道路橋樑的重建與管控。九二一地震造成道路橋樑重大的損壞。除了地震所產生的能量過大外，且舊規範並未對於地震引起之各種效應詳細考量。故針對公路橋樑之耐震設計上，除須對橋樑耐震能力評估，增進橋樑之柔性與韌性，採用吸能減震技術及增設耐衝擊性之防落橋措施外，另將土壤液化及垂直地震力對橋樑之影響詳加評估，並廣為蒐集地震資料。而九二一震災損壞之橋樑，其工址多處均位於斷層破裂之處，因此未來在設計橋樑時應避開斷層敏感帶。而重要橋樑必須建立監測系統，方便即時掌握橋樑可能之意外情況，作有效因應之處置，以避免斷橋之狀況發生。而在現場施工方面，橋樑施工進行時應落實承包廠商技師簽證工作，達到分層負責的功能；而工地現場需做好監工督導，以落實分期檢查之責任。加強現場施工人員素質，並落實要求鋼筋的綁紮、搭接長度等均須符合規範規定。而舊規範未對防止落橋予以規範，以及土壤液化評估，須加以改進修正。
- (二) 學校建築的重建與管控。九二一地震後校園倒塌、嚴重毀損者眾多，雖然學校的建築形式與一般住宅建築不盡相同，但其在地震時的受損模式及破壞結果仍有許多相近之處。就此次學校校舍破壞的勘查結果了解，除了校舍建築物基礎未來於興建時必需避開斷層地帶及禁建範圍外，對於設計或施作方式也必須有所改變。雖然建築技術規則中，早已針對學校建築依不同用途，將各安全係數較一般建築結構物提高 25%，然而從一開始的規劃設計，到後來施工及使用維護上的一些不健全因素，造成許多學校校舍建築物的耐震力未達到應有的耐震要求。此次九二一大地震就給予我們相當大的啟示，所以今後在地震頻繁的臺灣地區應重新規劃擬定新校舍建築結構的耐震標準及落實施工品質的監管，並適度加強現有建築結構的穩固與安全，方為提高安全與建立良好學習環境的因應之道。此次校園重建的過程中，提出「新校園運動」之概念，在此一概念下新生之校園，讓學生享有更優良且安全之學習空間，更使得地方與學校更緊密的結合，立意十分良好，其成果也頗為豐碩。
- (三) 公有建築（辦公廳舍）的重建與管控。九二一地震不僅震至出公共工程品質問題，更將累積數十年公有建築產權不清（包括建物或用地）及建築物無使用執照等問題暴露出來，非短期可解決。對於需要另地重建的公有建築用地取得不



易，以致遲遲未動工。以上因素都使得「二個月內完成發包」之決策難以完成，使外界誤認各機關執行復建計畫不力。在重建過程中，常面臨地方首長更迭，造成施政不連貫，許多工程無法定案，亦有許多工程多次發包流標而延誤了期程。所以重建政策決定時，需詳加評估，公有建築興建補助亦須制度化。而政府為提高重建績效，齊頭式規定發包期限並非良策，應要求檢討或規定前期相關作業之流程，並建立橫向或縱向的聯合審查機制，以有效縮短作業時間。在重建過程中，重建區鄉鎮公所所屬公有建築常有未取得使用執照、違規使用、興建過多同類使用目的建築物、民間社團獨佔使用公有建築物等現象存在，應利用此一時間檢討回歸建築法令管理，以提升公有建築使用之合理性及使用率。另外，往後在類似天然災害復建計畫屬地方政府執行者，中央政府應將心力投注在相關法規之增修訂、補助制度之建立、經費核撥與執行進度稽核制度之建立，以及相關協調事項。至於執行進度則由地方政府自行控管，培養負責任的態度，直接面對民眾對重建的期盼。九二一地震後，公有建築工程控管似不如預期，因此建議未來中央政府相關補助計畫，應考量受補助機關注重施工規模與需求，並將執行進度與施工品質同時作為核撥補助款之依據，並獎勵優良的施工單位，以樹立良好的建築風氣。

- (四) 古蹟與歷史建築的修復問題。古蹟與歷史建築的修復十分特殊，與一般工程不同，施作過程由傳統匠師以純手工方式進行，一磚一瓦都經過歷史考證並且具有傳統意涵，過程嚴謹且細密。而國內相關法令不足，文化資產保存法相關子法至震災時尚未訂頒，以致在古蹟修復時，責任劃分不清。由於國內修復技術與人才資源不足，因此在遇到大量古蹟受損的天然災害時，人員資金的調度便捉襟見肘，使得修復進度大受影響。而地方政府文化業務適逢移轉，九二一震災前後適逢縣市政府民政局與文化局古蹟業務調整之際，在承辦此業務方面的人力、業務嫻熟度、經驗等各方面均有不足，也間接影響古蹟及歷史建築復建工作的推展。而文化資產重建的目標應就該地之歷史建築分布，結合當地的觀光資源，串聯古蹟景點，以拓展觀光導覽的廣度與深度，帶動當地之文化產業，藉以增進地方繁榮發展。

## 五、產業振興成果與檢討

九二一大地震造成各級產業數以百億元計的損失，重創了臺灣中部各縣市。由於震災的縣市大多屬農業縣，而農業本身就屬相對弱勢的產業，使得災後產業振興的重建備極困難。重建會及中央各部會、各受災縣市，以及全國同胞的共同努力下，仍獲致相當可觀的成果。有關整體性產業的重建，政府先從產業紓困方面著手，接者則以重建與振興交互進行整個災區產業的復甦工作。

- (一) 農業方面，由於我國於 91 年元旦已加入世界貿易組織(WTO)，在農業的振興與

重建工作中，各級農業從業人員需同時思考農業如何調整與轉型問題；在重建會協助下，行政院農業委員會曾邀集各類農業學者、專家共同組成「農作及畜牧產業重建技術服務團」，實地赴災區指導復耕、復養技術與制度等建置工作，分別就農作產業重建、畜牧產業重建、產業公共設施重建、茶竹花酒等地區性特產、農業文化園區、休閒農業等工作、土石流與坡地災害防範及崩塌地造林綠化、林業設施及林道重建，致力於協助重建區農業的重建與振興，並就重建區各地區之農業資源特性，配合各基層農業行政單位、農會、農民組織具體落實執行。

- (二) 工商業方面，成立協助企業災後重建服務團，分赴中部各縣市輔導受災企業；協助企業取得重建資金，由經濟部協調行政院開發基金提撥五百億元，辦理廠房及機器設備優惠貸款，並訂定各項優惠措施配合。同時，災後重建的商業整體規劃包括商圈活化之輔導、商圈重塑之規劃、特色產業之輔導、傳統市場之整建、連鎖加盟之引進、經營技術之提升、產銷機能之強化等措施。
- (三) 服務業產業方面，訂定「九二一重建區觀光產業重建政策白皮書」，作為觀光產業重建工作之基本方針；依據重建區各重要景點、產業區位、交通動線，規劃九大觀光軸線；規劃套裝農業休閒旅遊，設置農業文化園區；改善道路景觀，推動「觀光客倍增計畫」及「全島運輸骨幹整建計畫」；組織「中臺灣觀光產業聯盟」，編印各種文宣導遊手冊，深度介紹中臺灣之各種產業特色。

有關指標性產業的重建，各級政府與民間團體積極投入重建區，從事產業振興與重建，成果有目共睹。

- (一) 農業方面，除一般農業災損復建與農業公共設施重建外，其重要成果包括茶竹花酒等具地方特色產業的振興、休閒農業的設置與輔導、農業文化園區的設置與輔導、農業四大休閒旅遊路線的設置、農特產品展售促銷活動、藥用保健植物園區的設置與輔導、森林遊樂區復建等，均極富創意，對災區農業的振興幫助很大。
- (二) 工商業方面，其具體措施計有協助受災企業取得低利融資及輔導、公有零售市場之整建、重建區商圈活化之輔導與重塑等，對重建區工商業的振興均有立竿見影之效果。
- (三) 服務產業方面，其具體措施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、促進多元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，均有助於重建區觀光人潮的匯集，為重建區帶來為數可觀的觀光收入。根據重建會統計，農業重建方面，總經費二十三億六千八百萬元，推動八十八項計畫；輔導完成設置重建區農村酒莊九處，傳統

農業轉型為農業休閒文化園區七處；發展中潭、集集信義、公館和平、古坑竹崎等四條農業休閒旅遊路線。工商業重建方面，計核准 1,403 件，總經費一百四十七億四千萬元，協助受災企業取得低利融資；編列預算四億二千萬元，推動重建區十八處形象商圈之活化與重塑；編列預算一億七千萬元，推動產業經營轉型及提昇產業振興計畫。觀光業重建方面，計辦理 189 件觀光地區重建與重塑工程；辦理 120 餘場次觀光與生態推廣活動；培訓 2,487 / 人次解說導覽人員，161 / 人次英日語解說導覽人員；輔導 504 家民宿取得合法證照；92 年遊客人次已較 88 年成長 31.82%，亦較 91 年同期成長約 16.17%，93 年遊客人次更比 88 年成長達 45.98%<sup>7</sup>，產業振興的重建，是九二一重建的重要指標，其重建成果的豐碩，尤具特殊意義。

惟因產業振興與重建涉及問題相當繁雜，與其他重建工作亦息息相關，各項措施雖有顯著成果，但仍有值得檢討之處。

- (一) 重建區縣市、鄉鎮基層執行人力不足。就農業振興與重建而言，雖然各種重建計畫案相當周延，但因重建區多屬農業縣市，基層人力配備不足，加上重建區農業縣面積遼闊，在計畫執行之監督與控管工作上稍嫌人力不足；另因重建區農民、產銷班隊無法拿出配合款項，迫使計畫必須變更執行地點，對計畫監督與執行的管控仍有改善空間。
- (二) 產業振興與重建相關資料調查及取得極為困難。由於資訊取得困難，無法及時瞭解產業的需求，對產業振興與重建的成果，似有不利的影響。
- (三) 民間組織對部分重建措施不甚積極。有關重建區觀光業者策略聯盟與聯合促銷方面，交通部、農委會等政府機關均積極參與與投入，相當值得肯定，但民間組織的運作似不甚積極，以致成果未如預期，有待改善與加強。

## 六、住宅及社區重建成果與檢討

在住宅及社區重建方面，九二一大地震造成全臺房屋全倒、半倒者極多，致使災後的住宅及社區重建工作千頭萬緒，災戶所面臨之困難與需求錯綜複雜，重建時除需考量災民個人的接受度、重建物之區位、償還貸款能力等因素外，亦需考量建築物本身之安全與對城鄉景觀恢復再造，以及日後重建區整體發展再提昇之貢獻，其他尚涉及配合開發土地之地籍、地權，以及災戶之整合意願等實質難題。九二一震災已逾四年，推動住宅及社區重建工作雖經政黨輪替，但重建團隊及其組織仍以排解難題，積極擬定各項重建對策及措施，逐步協助災戶脫離震災陰影。對受災戶而言，只要一天無法解決其居住、就業、就學及生活難題，陳情與批評之聲音就無法避免；其再衍生

---

7 重建會綜合業務處提供。

的難題也容易隨著時空之轉變而引發更棘手之負面效應，因此其重建工作必須時時面對新的難題，適時擬定解決對策。

由於住宅及社區重建為整體重建工程指標之一，重建過程從開始摸索及借鑑日本阪神經驗起步，隨著災民需求及地域條件之不同，研擬出許多本土化的重建新思維，例如溝通、用地取得、工程規劃及法令整合等，各種先進之工程品質，對於重建區日後之國土開發或城鄉風貌更新再造，均具有指標意義，值得詳予紀錄。根據重建會統計，截至民國 95 年 2 月 4 日止，在組合屋安置及整併拆除方面；南投縣、臺中縣、臺中市及其他縣市原興建數 5,854 戶，已拆除數 4464 間，空屋數 631 間，居住及使用數 759 間，現住戶 719 戶。一般住宅及平價住宅方面，一般住宅計興建八處，安置戶數計 917 戶；平價住宅計興建十處，安置戶數計 421 戶。( 新社區多由內政部營建署負責辦理；僅斗六嘉東 385 戶、埔里北梅 184 戶一般住宅係由縣政府開發。 ) 截至 95 年 2 月 4 日止，在全倒及半倒集合住宅重建與修復方面，重建區震損集合住宅，以都市更新重建完工者計 50 棟，動工興建中計 16 棟，已取得建造執照者計 6 棟；另以原地原貌重建者計 44 棟，其中 41 棟已重建完成，3 棟已取得建造執照興建中。綜上所述，以重建區全倒需重建之 162 棟之集合住宅中，已申請建照或興建中或完工者 121 棟，經計算約佔全倒集合住宅總棟數 74.68%。

在三處老舊街區更新重建方面，其安置原則有二：一為原地更新重建、承購新社區住宅、民間出租住宅、更新餘屋等方式，安置受災戶；另一為會同地方社工人員訪視弱勢戶，無居住問題，提供送餐與居家關懷等服務。南投縣中寮鄉永平老街受災戶數 157 戶，安置戶數 133 戶，安置率 84.71%；南投縣國姓鄉老街受災戶數 139 戶，安置戶數 116 戶，安置率 83.45%；台中縣東勢鎮本街受災戶數 115 戶，安置戶數 92 戶，安置率 80.00%。在地籍圖重測與斷層帶土地以地易地方面，地籍圖重測計於 90、91 年度辦理苗栗縣、臺中縣、南投縣及彰化縣四縣市地籍圖重測，總計完成土地筆數 217,257 筆，面積 17,077 公頃；斷層帶土地以地易地計有臺中市大坑斷層帶受災戶土地與軍功段國有以地易地案，完成都市計畫變更程序，以及核定土地分配，於 92 年 9 月間完成土地交換方案，陸續完成產權移轉登記 75 筆，其他易地案，持續辦理中。在農村聚落重建與簡易住宅方面，農村聚落包括聚落規劃和農村社區土地重劃，前者計 109 處，安置戶數為 1,020 戶已全數完工；後者計 7 處，安置戶數為 455 戶 ( 其包括區內業主 252 戶及區外受災戶 203 戶 )。簡易住宅計訂頒「原住民及鄉村聚落簡易住宅重建獎勵補助要點」，修正「九二一震災災區建築管理簡化規定」，整合及簡化各項申請手續，協助偏遠地區弱勢戶申請建築許可及取得各項獎勵補助。

在原住民聚落重建方面，遷住計施工中的台中縣和平鄉烏石坑部落，以及南投縣瑞岩部落等 2 處 ( 162 戶 )，已完工計台中縣和平鄉雙崎部落、三叉坑部落及南投縣仁愛鄉中原口部落、仁愛鄉上眉原部落等 4 處 ( 70 戶 )，合計 6 處 ( 232 戶 )；復建工程 (

道路、簡易自來水等)計施工中4件,已完工313件,合計317件。在房屋貸款新舊利率調降方面,舊有房屋貸款原適用利率為7%以上,調降後利率3%(舊有貸款調降後維持4%,因暫行條例施行期間政府補助1%,故利率為3%),溯自91年1月起適用;新購及重建房屋貸款(央行1,000億優惠貸款)原適用利率為3%,調降後利率為2%,自92年3月1日起實施。<sup>8</sup>住宅及社區的重建,已收到預期的成果,對重建區災民的安置,幫助很大。

惟四年多來住宅及社區的重建,其溝通、規劃與執行之過程,尚有幾點值得檢討與改進之處。首先是法規制定與實施期程的落差。中央部會對於重建暫行條例及相關補助、獎助重建政策,其所衍生需要制訂的法規、規範、執行要點或實施辦法等,並沒有即時配合政策發佈實施,以致產生政策與執行的時間落差,有時甚至長達一年。在這期間總會讓部份民眾及執行機關暫時面臨各種重建問題的疑慮,包括都市計畫、土地使用、土地產權、建築管理、斷層帶處理等各方面重建時遭遇的難題。另外,因環境敏感區位或土石流危險區域必須遷村者,遷村重建雖大抵已完成其「住」之需求,但所衍生之就業問題仍待解決。其次是地方政府重建執行能力有待加強。回顧整個四年重建過程,地方政府所需扮演重建第一線執行角色,一直沒有發揮應有的功能,甚至故意誤導,致使一般民眾及受災戶都把重建不力的責任歸咎於中央政府,並未釐清中央負責法規擬定、地方負責計畫執行的分工方式。這是未來台灣再度面臨災害處理時不可重蹈的覆轍,亟待有關單位儘早預為規劃改善。第三是臨時住宅的安置問題。臨時住宅與組合屋使用期限屆滿,已次第執行拆屋還地,但部分受災戶仍因觀望期待措施變動或可免交租金,而未進住平價住宅或救濟性住宅。另外,集合住宅拆除重建或更新重建,因諸多障礙尚待排除,似無法趕在重建期限內完成安置。第四是房貸的管理與輔導問題。一般及平價住宅重建確為滿足受災戶「住」的需求,但出售價格訂定及貸款額度,仍須考量災民的財務收入,才能履行前述之償還事宜;但若遭遇非可抗拒之因素致使災民長期失業,勢將造成債權糾紛。在住宅重建期限完成之前,仍應有償貸之配套措施,確實照顧失業災戶。

住宅及社區重建關係災民的生活與生計,是災後重建工程的重要指標,不僅是災民最為關切,也是社會各界關注與討論的焦點。其重建工作能否在九二一重建暫行條例期限內劃上完美句點,其後續的整體重建之經營與管理能否順利交由災民自理,讓所有災民重建家園的美夢成真,正考慮政府當局與臺灣人民的智慧與能力。

## 七、生活重建及社區總體營造成果與檢討

九二一大地震造成臺灣人民重大傷亡,各級產業蒙受空前損失,災區房屋倒塌,

---

<sup>8</sup> 見重建會提供,《921 重建成果與挑戰》,頁27~34。

滿目瘡痍，因此安頓災區居民生活，儘速恢復其正常作息的生活重建工作，可說是九二一震災災後重建的核心計畫之一。而「社區總體營造」是災後各項重建計畫的重點之一，各項災後重建計畫，尤其是社區重建、生活重建及產業振興計畫，都重視重建區居民的自覺參與、永續經營。為了推動震災災後生活重建，政府陸續推動醫療衛生、社會福利、就業輔導、心靈重建及社區總體營造數十項工作計畫，投入經費超過四百六十億元。而宗教團體、社會福利團體、社區工作團體、醫療衛生及心理輔導等專業團體，以及其他許多公益團體積極投入九二一震災災後重建，成為重建區居民和政府從事災後重建的得力夥伴。來自全國民眾的愛心捐款，數目龐大，也成為各級政府及民間團體推動重建區和社區總體營造的重要資源。九二一地震的鉅大天然災害，帶給政府和民間前所未有的合作契機，考驗政府、受災居民和參與民間團體的智慧、毅力和道德。四年多來的重建，雖仍有部分受災民眾的生活尚未能恢復到地震前的水準，而許多社區的總體營造才稍見成果或才剛起步，但已有許多受災民眾堅強地走出天災的創傷，勇敢地開創新生活。<sup>9</sup>

對於生活重建工作，「災後重建計畫工作綱領」列出七大項要領，政府先後推出數十項計畫，包括九二一全民健康保險費用及醫療費用補助、重傷殘照護及復健、巡迴醫療、基本健康檢查、衛生所重建工程、各項老人和兒童少年之福利服務計畫、全半倒戶之生活補助及租金發放工作、組合屋弱勢戶安置計畫、生活重建中心設置計畫、重建區震損機構重建及修繕、高關懷戶建檔及輔導計畫、緊急連絡志工培訓及社區發展、臨時工作津貼、以工代賑、永續就業工程、心理復健暨自殺防治、生命教育等，均大致依據此七大項要領加以規劃。大致而言，其中以第五大項「強化災區醫療服務、公共衛生及環境維護，防範傳染病發生」成果最佳。九二一大地震之後，重建區的公共衛生都能及時維護，未有重大傳染病災情發生；甚至部分偏遠地區的醫療服務所存在的諸多困境，也因震災災後重建獲得局部改善。第二大項「有效利用政府、宗教及其他民間團體資源」也普遍落實於生活重建的各項計畫，只是其間各級政府與民間

---

9 生活重建是九二一震災災後重建的核心計畫之一，其中就業職訓輔導計辦理臨時工作津貼措施，派工 12,856 人；協助重建區弱勢失業者 500 人順利就業；辦理社區職訓教室培訓 4,010 人；重建工程僱用災區居民，實際僱用 1,302,836 / 人日。另外，弱勢族群扶助與照顧方面，全民健康保險費及醫療費用補助，經費計 5,005,619,000 元，補助 1,143,000 / 人次；設置生活重建服務中心，經費計 416,146,000 元，諮詢服務 79,086 / 人次、轉介 9,053 案，心理輔導 6,239 / 人次，居家服務 360,613 時；送餐服務、居家服務，經費計 216,557,000 元，服務 295,815 / 人次；老人住宅修繕補助，經費計 72,320,000 元，補助 418 戶；兒童營養津貼，經費計 67,400,000 元，辦理 3,547 人；兒童及少年生活扶助，經費計 65,975,000 元，失依兒童少年補助 1,595 / 人次、單親子女補助 1,628 / 人次；高中職以上學生就學生活補助，經費計 48,354,000 元，辦理 2,290 人；兒童托育補助，經費計 36,600,000 元，辦理 6,100 人；重建區弱勢族群急難救助，經費計 22,109,000 元，補助 559 件；身心障礙者復建醫療輔助器具補助，經費計 11,000,000 元，辦理 713 人。見重建會提供，《921 重建成果與挑戰》，頁 24 ~ 25。

團體之間的官民合作爭議偶有發生。第六大項「重視災區學生、民眾及救災人員之心理復健及社會心靈重建」和第七大項「加強民眾防災應變能力及知識之宣導」，前者雖有規劃或推動相關計畫，但是缺乏長期追蹤評估，未知成效；而後者更是隨著地震記憶的淡化，民眾往往掉以輕心。第三大項「配合重建需要，優先運用災區人力」，雖然在重建暫行條例已有規定，但是民眾時有反映，顯示其中尚有落差。第一大項「掌握協助對象，幫助確實需要幫助的人」和第四大項「鼓勵災民自立自強，合力重建家園」，二者雖然是生活重建計畫的核心原則，多數計畫也確實符合這兩大項原則，但是部分計畫因外力介入、部分民眾的私慾、施政者的心態，而常常遭到扭曲。

社區總體營造理念落實於我國政府政策不過數年，災後政府能夠迅速決定將社區總體營造明訂為重建計畫的重點之一，成為生活重建、住宅及社區重建、產業重建等各個重建計畫的基調，實為一項具有意義的創舉。社區總體營造之消極面的意義是激發民間重建力量，參與重建，以彌補政府重建力量之不足；積極面的意義則是激發重建區社區的自我力量，尋找社區的未來發展出路，藉此大破大立機會，建立一個能使居民安居樂業的永續發展社區。九二一地震重創的許多鄉鎮村里，許多原本就是產業凋敝、青壯外移、人口老化的農村社區，社區總體營造帶來社區脫胎換骨的新契機，為重建區能否永續發展的關鍵。其重建的具體項目計補助六十餘個社區，辦理社區組織及專業人才培訓；擇定十九個社區，推動農村聚落社區總體營造暨產業發展；辦理「921 重建區社區總體營造紀錄片」，共製播八集，記錄重建區社造的經驗過程；輔導七個土石流敏感區，推動社區防救災總體營造計畫；推動「社區策略聯盟發展計畫」，甄選四個「社區策略聯盟團隊」，共計串連 41 個社區，共同辦理社區產業經營管理、共同產銷等相關發展工作。<sup>10</sup> 這些農村社區的重建基本問題不是房屋的重建，而是居民後續生存、生計、生活的重建，居民不只是需要找出調整既有產業、突破全球化衝擊的產業發展之道，同時也需要共同營造居民對於社區的認同與參與的地方動力，維護社區的人氣、物力、文化和生態的永續發展。相關的社區總體營造計劃導入政府和民間團體資源，經由知識傳播、金錢資助及技術輔導，協助社區居民自覺參與，逐步開創社區的特色發展，建立自足安康的社區，使老有所終，壯有所用，幼有所長，賦予面臨衰敗的農村社區新生。

社區總體營造必須因應社區特有需求而發展，從社區居民關心的議題切入，不同社區自有不同關心議題，因此重建區的社區總體營造應該具多元發展之特性。政府提供經費補助社區從事社區總體營造，往往從社區自我探索、瞭解開始，然後依社區規劃的重點給予不同的後續補助項目。政府和民間投入的人力物力，多少幫助許多重建區社區居民重新檢視社區歷史文物及景觀特色，促進居民對於社區的認同，例如苗栗

---

10 見行政院重建會提供，《921 重建成果與挑戰》，頁 23。

縣南庄鄉泰雅文化、南投縣埔里鎮眉溪四庄噶哈巫平埔族文化認同、日月潭邵族正名運動、臺中縣和平鄉松鶴部落泰雅文化復興等原住民社區的文化認同，石岡鄉土牛客家伙房、臺中縣新社鄉白冷圳、南投縣草屯鎮御史里（牛屎崎）等地方文化認同。部分社區防災為攸關居民生存的眾大議題，雲林縣古坑鄉的華山社區及南投縣水里鄉上安社區為顯著例子。但是震災過後的生計及面對進入世界貿易組織的產業衝擊仍是居民最關切的問題，也是最不易突破的問題，至今成功結合生態維護、產業轉型及居民生計利益的社區總體營造例子，包括南投縣埔里鎮桃米社區、南投縣中寮鄉龍安社區等。

重建區社區總體營造的推行，民間團體的參與及貢獻顯著。早在政府推動具體的重建區社區總體營造計畫之前，全國民間災後重建聯盟即有計劃地推動重建區 - 「全國民間災後重建聯盟重建服務計畫」，扶植在地力量進行重建工作，其中部分社區即以此為基礎繼續接受政府的補助，推行後續的社區總體營造工作。而許多外來或是在地民間團體領導社區居民經營社區總體營造，協助規劃、申請、執行計畫，一步步展現社區總體營造的成果，更是功不可沒。

生活重建與社區總體營造固然已獲得相當豐碩的成果，對重建區居民的安頓與重建區社區的復甦幫助很大，但其執行過程仍有待檢討，值得反省。就生活重建而言：

- (一) 災情未能及時掌握與當時社會環境影響。前者不利後來的重建需求評估、政策規劃及事後政策評估；後者則造成生活重建措施常常偏離社會正義公理及社會福利服務界限，造成部分民眾投機取巧，對於多數自立自強的災民不公平，對社會大眾、災民與政府間的互信互動影響很大。
- (二) 社會福利服務的曲解與賑災捐款未能妥為管理運用。前者造成部分災民過度期待政府的福利措施，甚或期待政府對於個人財產損失的補償，形成官民間的爭議；後者則造成部分災民及民眾對於此次賑災捐款的管理與運用，仍有諸多疑慮。
- (三) 災區居民需求與政府重建政策有落差。政府規劃的重建政策與受災民眾的需求，不論質或量都有落差，經災民反映，政府必須以後續的措施加以改善。
- (四) 政府與民間團體的合作缺乏適當的規範制度。政府與民間團體的合作，並無適當的機制加以規範，有時不免各自為政，無法產生預期的互補效益，獲得生活重建的最大成果。

就社區總體營造而言：

- (一) 政府部門干預與法令規章缺乏彈性。政府所推出的各項社區總體營造計畫中多有目標導向，而且又有預算執行績效之壓力，往往過於單向指派社造重點，而



且未予社區充分時間發展內在共識與規劃。同時，社區總體營造牽涉範圍甚廣，有關法令規章包羅萬象，包括民政、地政、財政種種。社區總體營造往往需要整體考量，往往牽一髮而動全身，而複雜的法令規章則分由不同部門訂定，既無彈性也無整合，甚且相互矛盾，莫衷一是。

- (二) 民間團隊角色不明與社區居民心態有待調整。部分民間團隊成為計畫書的代書和社區營造的代營人，未能真正導引社區自覺參與，也未能將社造理念落實於社區居民。或與社區共謀短期的補助，互謀其利；或是過於以團隊角度影響社區發展，未能真正幫助社區建立特色。許多社區因為多數居民心態保守，不願意積極改變現狀，難以形成共識，推動相關社造計畫；部分社區則因為有些居民將私欲凌越公益，不能捨一己小利，共謀社區共贏之大利，導致社造計畫或是寸步不行，或是半途腰斬。
- (三) 公私資源分配不均與社造不易深化。此次重建區社區總體營造，不論人力、物力，民間和官方的資源投入往往受到特定因素影響，例如社區知名度、社區既有資源、相關人脈，因此資源分配往往未能平均。往往基礎良好或是表現良好的社區經費源源不絕，尚在發展的社區或因經驗不足，或因組織功能不夠，無法撰寫計畫而不易獲得補助。此等情況尤以公部門更為明顯。社區總體營造的多面向是否能夠從切入點就有一個有機的整體觀，使得環環相扣，而後經營才能具有永續性和整體性，而不會淪為救急的臨時措施，確值得檢討。
- (四) 社造人才資源不足與缺乏創意。由成功的社造點經驗觀察，在地的社造人才的培養與投入是重要因素，而其中主要是當地的青壯年。許多社區的人口嚴重老化，少有青壯年留居，即使有少數留居者，若不能積極尋求社造知識及資源，也將難以成事。同時，許多社造團隊可能因為經驗不足或申辦時間之壓力等種種因素，因此規劃方向與策略相當雷同，缺乏創意。例如一窩風的休閒農業、民宿村、生態村，未能符合社造的預期目標。
- (五) 社區組織與民政系統之間的互動時有爭議。不論是外來團隊協助或是在地社團組成的社造組織通常是自外於當地的民政系統，而且社造重視居民的共同參與、自主決定，因此社造組織的運作有時難免凌駕當道的當地民政系統權力意識，雙方甚或發生權力糾葛的問題，造成地方建設力量及資源的浪費。

#### 八、民間參與貢獻成果與檢討

在民間團體參與及貢獻方面，九二一重建工作的推展，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。九二一大地震發生之後，來自各方的民間團體立即投入緊急救援工作；待救災工作告一段落後，又繼續投入長期的重建工作。

就參與重建工作之民間團體而言，可分為四類：一為支持性、諮詢性的團體，如全國民間災後重建聯盟、財團法人九二一震災重建基金會、紅十字會、聯合勸募協會

等，其提供專業知識與經費援助，成為災後重建重要的支持力量。二為宗教慈善團體，如慈濟功德會、法鼓山慈善基金會、佛光山中華總會、臺灣基督長老教會、中華基督教救助協會與世界展望會等；三為社會服務團體，如中華兒童暨家庭扶助基金會、伊甸福利基金會、勵馨基金會、彭婉如文教基金會、人本教育基金會等。屬宗教系統之團體，其組織嚴密，經費來自信眾的捐納，以其在地方上長期經營所建立之社會網絡，將關懷與重建的力量，直接輸送至民眾身上，宗教團體之廣大動員能力，與充沛之社會資源，充分展現在此次震災重建的過程中。而長期在臺灣社會從事社會服務（福利）的團體，以其長期所累積之豐富社會工作經驗，從事民眾身心之輔導、失親學童之就養與就學照顧、婦女就業與輔導、與老弱族群之關懷與照護工作等，成為重建過程中，專業性最強（包括人員、訓練與執行力）的體系。這些宗教團體與社會服務團體之服務網絡並交錯縱橫，彼此相互支援配合，提供了重建地區綿密的社會關懷與救助系統，讓災後的身心照顧工作，能夠有效的展開與落實。四為在地的重建團隊，其中有災後基於對於社會的關懷而進入災區，協助復建與重建之社會工作者，亦有原為地震之前在地之社區工作者。在救災工作告一段落後，彼等之工作重心，即轉為幫助社區作長期發展的規劃與推動，成為推動社區發展的主要動力；其數量甚多，背景互異，思想觀念不一，各種重建理念充滿實驗的色彩，使得社區重建的工作，呈現多元活潑的景象。

民間團體參與重建工作之內容，計分弱勢族群照顧與就業輔導、醫療性服務、社區及住宅重建、學校重建、社區營造等層面。但就民間團體之參與而言，常常兼含以上數項，除非如學校與住宅重建等工作，非得有龐大資源者方得為之，如慈濟功德會之捐建學校與組合屋，九二一重建基金會支持集合住宅重建工作等。其他社服團體或在地工作團隊的工作項目，實際上即以社會服務、醫療照顧與社區營造為主要工作項目，只是切入的管道不同，但關懷社區民眾的心意則一。這些服務工作之推動經驗中，最珍貴者莫過於參與者之高度主動性的參與精神，如醫療照顧。許多醫護人員志願駐守災區，或是利用休假日前往，而未求回饋。許多志工默默照護孤寡無依者，平日生活起居、飲食清潔、談笑家常，照護周全。許多教師與青年學生寒暑假至當地各級學校，從事課業輔導或社區服務。社區志工為謀社區之發展，與地方工作團隊相互激盪，義務推動社區之各種活動等，使得民間參與部分處處充滿溫馨的故事，成為在重建過程中，最為溫暖與充滿人性光輝的部分。

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，發揮即時的貼切的互補作用。就政府機關對民間團體的支援而言，行政院經建會於災後提出之「災後重建計畫工作綱領」，成為各級政府投入災後重建工作的依據，各部會即根據工作綱領擬具相關計畫，例如勞委會之永續就業方案、經濟部中小企業處的地方特色產業輔導與振興之計畫、文建會之九二一永續家園社區再造方案、

農委會水土保持局之農村聚落重建補助計畫等。上述之方案與計畫，在執行的層面，即依賴民間社團之參與，予以執行與落實。民間部門之各類團隊，亦由此獲得推動重建工作的資源，諸如經費與人力。此一來自政府部門的資源，不僅成為支持民間團隊運作之重要支柱，而且透過民間團隊之協助，政府照顧重建區民眾之政策，亦得以推動。

民間部門參與重建工作，就社會動員的層面而言，其所展現出之臺灣社會龐大的動員能量，讓人驚歎。特別令人感動的是，此種動員的力量，主要來自個人內心對於社會關懷的主動付出，而非外部利害關係使然。臺灣社會無窮的生命力，亦由此表現無遺。就重建成效的層面而言，民間部門的參與，主要偏重於社會服務、醫療服務與社區重建等層面，有效補充政府部門不足之處，對於重建區之民眾，則展現了切身的支援與關懷。就社會救災體系運作的層面而言，參與此一重建過程之團體，有原來即經驗豐富、組織嚴密的救災團體，亦有以從事社會運動之經歷與經驗而投身重建工作者。災後來自救災至重建的工作經驗，不僅讓原有的社會救助體系成長，亦使社區之民間社團，在落實理想的過程中，累積與民眾、社區與政府部門的互動經驗而逐漸壯大與成熟，對於臺灣社會運動的發展，實具有開創性的意義。

民間團體參與重建工作，大多於重建完成後離開，只有在地的重建團隊繼續留在原地經營。惟這些在地的重建團隊在歷經四年的發展後，在工作的推展上，亦面臨調整的階段。就組織運作層面而言，成為地方社會人際脈絡的一環，而非被視為「客人」，乃其組織在地生根的必要手段。但如此將難免與地方傳統的權力結構有所衝突，如何地與傳統地方權力結構結成共生的關係，又能堅持其理想性，實為許多團隊共同遭遇的問題。其次為經費來源的問題。這些在地重建團隊的經費主要來自九二一重建基金會、紅十字會等團體支助，或爭取政府部門各類專案計畫，以推動工作。但是以長期發展之考量而言，勢必求得經費之自給自足，方得對內實踐其理想，對外獲得社區民眾之認同與參與。因此，地方重建團隊之轉型，如何在經費上獨立，在運作上更加在地化，實乃關鍵的問題。

## 九、總結

綜上所述，面對九二一地震的空前災難，不論是國民黨執政或是民進黨執政，重建工作在舉國上下的關注與投入之下，無論是各級政府重建重要措施、大地工程重建、公共建設重建、住宅及社區重建、產業振興、生活重建與社區總體營造，以及民間參與重建等方面，均已獲得豐碩的成果，重建區已恢復地震前的景象，災民亦已陸續走出大地震的陰霾。這是全體國人共同打拼的成就與榮耀，值得欣慰。

惟另一方面，由於臺灣位於世界最大，也是最活躍的環太平洋地震帶上，自古以來地震頻傳。而就地震災害的本質而言，地震不像水災或颱風，它是無法事先預測的。同時，地震所帶來的影響也和其他天災不同，其發生頻率是每十年、五十年，甚至

一百年。<sup>11</sup> 91 年 8 月 5 日，重建會前執行長陳錦煌在重建會歡送茶會指出：「臺灣在上個世紀雖已歷經四次重大的地震，每年又有那麼多的颱風及土石流災害，但經過多次的地震災害，大家卻未記取教訓，仍舊疏於防災及預防減災的工作。」<sup>12</sup> 因此，如何促使國人建立地震風險觀念，降低風險準備動作，確實檢討九二一救災與重建的得失，汲取九二一重建過程中所累積的經驗與新價值，建立一套符合國情的救災與重建模式，實值得有關當局正視，妥謀因應之道。

---

11 見 Rajib K. Shaw,〈地震風險觀念、社區互助及重建經驗〉，收於行政院九二一震災災後重建推動委員會主辦《921 地震防救災與重建國際研討會論文集》(臺灣省南投縣：行政院重建會，2004 年 1 月)，頁 25。

12 重建會提供，〈行政院九二一震災災後重建推動委員會新聞稿〉，頁 3。

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

