



災難與重建

九二一震災與社會文化重建論文集

Disaster and Recovery

the Social and Cultural Recovery after the 921 Earthquake

Edited by

Mei-rong Lin

Jen-chieh Ting

Su-chuan Chan

Published by

Institute of Taiwan History Preparatory Office,
Academia Sinica

統一編號

1009301815

災難與重建

——九二一震災與社會文化重建論文集

林美容、丁仁傑、詹素娟

中央研究院臺灣史研究所籌備處

中華民國九十三年六月

國家圖書館出版品預行編目資料

災難與重建：九二一震災與社會文化重建論文集／林美容，丁仁傑，詹素娟編輯。—臺北市：中研院臺史所籌備處，民93

512面；19*26公分

ISBN 957-01-7521-4（精裝） ISBN 957-01-7522-2（平裝）

1. 震災 賑災—論文，講詞等

548.31707

93010307

災難與重建——九二一震災與社會文化重建論文集 Disaster and Recovery: the Social and Cultural Reconstruction after the 921 Earthquake

編輯委員會：劉翠溶、林美容、施添福、徐正光、
陳茂泰、余安邦、丁仁傑、詹素娟

主 編：林美容、丁仁傑、詹素娟

編輯助理：簡秀靜

出版者：中央研究院臺灣史研究所籌備處
臺北市南港區研究院路二段一三〇號
電話：（02）2788-0539
傳真：（02）2788-1956

劃撥帳號：17308795

美編製作：耘匠設計有限公司
臺北市中華路二段四一六巷一號十一樓之一
電話：（02）2305-6389

圖片提供 封面：電塔／中國時報資料照片，游智勝攝
金巴黎／中國時報資料照片，黎泰山攝
各章刊頭：第一章／新新聞
第二章／新新聞
第三章／中國時報資料照片，黃子明攝
第四章／中國時報資料照片，林家群攝

出版日期：中華民國九十三年六月

ISBN 精裝 957-01-7521-4 售價 550 元
平裝 957-01-7522-2 售價 450 元

統一編號 1009301815

序 言

一九九九年九二一大地震發生之後，全國隨即投入救援工作。中央研究院在李遠哲院長的領導下，立即參與救災工作，並決定進行九二一震災相關的研究。由於中研院臺史所與民族所的研究工作，是以臺灣社會文化與臺灣歷史為主，且田野調查的範圍與對象多在受創較嚴重的中部地區，所以當院長號召大家參與九二一的相關研究時，兩所的研究人員有不少即加入參與研究。在當時的民族所徐正光所長與臺史所籌備處劉翠溶主任召集下，九二一計劃的研究人員也幾次共同開會，構思計畫的進行。

最初，原是徐正光所長在民族所籌議舉辦九二一震災與社會文化重建的研討會。然而，九二一發生的次年（2000年），臺灣舉行總統大選，新政府執政，徐所長入閣，擔任蒙藏委員會主任委員；而我當時因為擔任民族所行為組主任，也參加了院內一項九二一的研究計畫，徐所長就要我接手籌備有關九二一的研討會。我與臺史所劉翠溶主任相商，決定由兩所共同主辦此項研討會，一方面展現中研院有關九二一研究的成果，一方面也與學界眾多投入九二一相關研究的學者互相切磋。經過兩所研究人員組成籌備委員會，積極籌備與邀稿，會議終於在兩年後（2002年）的九月舉行。原來打算在埔里舉行，由於納莉颱風來襲，臨時又改在民族所。李遠哲院長親臨致詞，許多對九二一災後重建與研究累積相當多實務經驗的各地文史工作者、社會工作者，亦熱烈參與討論，顯見各界對九二一相關議題的重視。

最感人的是會議當天來自埔里守城社區的鄉親，帶著滿卡車的埔里好水與鮮蔬來到中研院，說風災後臺北缺水、缺菜，他們要回饋在九二一所受到的救助與關懷。災民們的感恩之情以行動表現，讓人欽佩。

這本論文集的編成，要感謝各篇作者不吝撰稿與會，也要感謝研討會的評論人與協助論文審查的審查人諸多的寶貴意見。民族所助理劉哲安先生、簡惠貞小姐，先後參與集稿、審稿的行政作業；後續的校對、印刷、出版作業，則由臺史所的簡秀靜小姐主事。沒有他們的努力負責，這本論

文集也難以成書。最後對於編輯委員劉翠溶、施添福、徐正光、余安邦、陳茂泰、詹素娟與丁仁傑協助編審作業，以及臺史所前主任劉翠溶院士對此研討會籌辦與論文集出版所給予的慷慨奧援，亦一併稱謝。

兩位主編詹素娟與丁仁傑，在研討會籌備及召開期間，即擔任執行秘書工作；他們合寫的導論，清楚的點出人文社會科學在面對災難時應有的社會實踐與學術實踐。導論把各篇論文分門別類，使其外圍輪廓更加清晰，並且摘要了各篇論文的要旨，有利讀者提綱挈領的理解。忝為主編之一，對此論文集遲遲問世，藉此序末，向久候的作者與讀者致歉。希望此論文集能忠實呈現臺灣人文社會學界對九二一這個重創臺灣的大災難之學術參與、涉入的面貌與內涵，也希望今後當我們想起九二一，都能鞭策我們接續不斷社會關懷的理想與實踐。

林美容

2004年5月

目 錄

序.....	v
導論.....	ix
一、災難詮釋與社會文化建構	
「宗教災難預言」與「信眾天機意識」關係之研究 / 呂一中.....	25
論佛教對於天災的詮釋與九二一心靈重建 / 游祥洲.....	59
地震物件、行動者與社會：臺中東勢匠寮巷的例子 / 王嵩山.....	93
地震災害對臺灣社會文化的衝擊 / 鄭世楠、葉永田.....	131
二、災難救助模式	
九二一災區農村組織運作制度調整之研究 / 鄭政宗.....	165
九二一地震社會工作者災變服務角色與功能探討 / 周月清、王增勇、 謝東儒、陶蕃瀛.....	203
九二一震災後臺灣各宗教的救援活動與因應發展 / 林美容、陳淑娟....	257
以香光尼僧團伽耶山基金會為例看九二一震災佛教之救援 / 釋見曄	289
三、社會重建	
九二一地震臺中東勢重建的土地問題——一個法律人類學的觀點 / 容邵武.....	317
凝聚草根自主力量：埔里眉溪流域聚落群的災後重建 / 黃美英.....	347
九二一震災古蹟及歷史建築搶救的回顧 / 林會承.....	383

九二一震災後 Lalu 遺址發掘及其意義 / 劉益昌、郭素秋、簡史朗.....	405
---	-----

四、市民社會與國家

希望工程：佛教慈濟基金會九二一災區學校重建工作及其相關議題 之探討 / 戴愛蓮.....	439
南投縣與臺中縣地方政府災後生活重建政策形成與執行之比較 / 陶蕃瀛、王增勇.....	463
地方政府在救災、重建過程中扮演的角色： 以九二一口述訪談紀錄為基礎的討論 / 陳儀深.....	489

導 論

丁仁傑、詹素娟

一九九九年九月二十一日凌晨一時四十七分，臺灣忽然天搖地動，僅僅數十秒的搖晃，卻好像整個世界為之崩潰。屋垮牆塌的災難，瞬間抓住了臺灣人民，死神降臨，淒慘與殘酷籠罩人間。臺灣人自以為持有的小小幸福，在地震中被強烈驚醒，多少人的心靈自此籠罩一層陰影。漫長的復原之路，從此開始。

大地震如今已過四年，雖然校園、家宅等的重建工作已陸續完成，優惠貸款、職業介紹等有利災民的措施也一一實施，卻還是有許多災民仍然住在組合屋；有關單位替災民介紹的職業不但薪資低，往往還需離鄉背井；相關貸款或補助的申請，災民限於資格常無法獲益；房舍重建，受困於所有權制等法律條文而動彈不得。除此之外，重建家園對災民造成的經濟與心理壓力、家庭關係的長期緊張等，都是災難經驗對人們心靈的深刻創傷，揮之不去。

這場大地震，不但震碎了许多家庭，也震出無數問題。當時，民間與媒體普遍覺得政府無能——既無政策，亦無對策；即使政府募集了數量龐大的救災基金，災民卻無法直接受惠，只好走上街頭，盼望總統能夠出面主持公道。政府的實際作為，與民眾對政府的期望，兩者之間始終存在著巨大的鴻溝。

災難當時，動員最為迅速、也最感動人心的，則是民間自發組成的各種救災與慈善團體。義工們在多數民眾還處於驚慌與恐懼時，已經趕在政府之前，進入現場，深入偏遠角落，提供災區所需的各種服務。此一現象，顯示臺灣社會豐沛的民間資源，及迅速的動員能力。即使如此，社團之間仍顯現統合、規劃、協調、資訊與資源聯繫的欠缺；甚至，偶爾出現相互埋怨、爭執的畫面。至於民間團體和政府之間，相互討論與對話的空間也明顯不足。

至於災區的自助性團體，當日本專家來臺灣考察時，曾發現這類團體的組織化程度相當低，社會弱勢如失依兒童、老人、殘障等，重生復原相當不易（劉黎兒 1999: 142）。在這種前提下，我們如何協助災民克服障礙，使其在參與

重建的過程中，也能為自己的社區注入生機，樹立自主性，並重新找回自我，是災區重建的首要前提，也是一大難題。

災難的救助，不只是單純的資源募集，還涉及不同社會體系間可能的互動與合作，及其後複雜的歷史因素與政治過程；災難後的復健，也絕不只是校園與家屋的重建而已，更涉及整體的人文規劃與社會關懷。九二一重建工作已進行四年，政府相關部門也吹起熄燈號，但諸多問題尚未得到合理解決，資源運用更不盡理想；此時此地，人文社會科學由宏觀角度出發，進行反省與觀照，實有其迫切性與必要性。

一、災難與災難研究

如果把災難視為大型的社會變遷，則它是社會體系在無預警情況下，正常秩序忽然遭受破壞與斷裂，而後再復甦與重新連結的社會過程。由此看來，災難就不只是一種自然現象，還涉及文化認知、社會網絡、社會組織等面向。因此，如果我們能由比較深遠與廣泛的角度，注意此一社會體系的基本性質及其應付災難的模式，就能比較知道應從哪一角度切入，進行災難的救治與防範；如此，至少不會讓資源的運用與分配形成不合理的現象。由此可見，人文社會學科的災難研究，實有其必要。

一九六〇年代以後，西方學術界開始在災難的研究與防治中，結合人文社會科學的關懷，並設立相關研究中心、出版期刊（Kreps 1984; Quarantelli 1992: 492-493）。此一趨勢，顯示人文社會學科與社會實踐之間，可以有更密切的關係；人文社會學科的基本視野，應該在災難防治與救助的社會使命中，有所貢獻。近年來的臺灣，除了九二一震災的鉅大衝擊，各種災害亦連連發生。這些災難，不僅意謂天然災害的降臨，更涉及科技的非預期結果，及組織管理與災難治理上的失當。一個高風險社會已經出現（Beck 1992; Giddens 1991），風險與災難治理的問題，已是高度現代化社會如影隨形、揮之不去的夢魘。

二、會議與論文集緣起

九二一大地震的災變，不只摧毀了自然與地表的紋理，亦使臺灣的歷史、社會關係與文化發展出現嚴重的斷裂，所有族群均捲入其中。由於重大災害會

直接衝撞人類社會的正常秩序，不但重組新的族群關係，甚至產生新的「替代性社會體系」（Dynes 1974）；所以，在個人、社會關係、族群情感、基層社區、整體社會體系及文化等層面，亦隨之產生了一連串崩潰、重建、轉化和再生的社會文化過程。九二一震災的救援與重建，將提供我們研究此一過程的本土素材，進而深入認識台灣社會文化的基本運作範疇與整合機制。因此，在如此歷史性的重大災害中，我們確有必要詳細紀錄相關的重要面向，並以最審慎嚴肅的學術態度，分析研究這些主題。所以，震災發生的當下，中研院各所立即組成「九二一災後重建委員會」，開始進行與災後重建有關的「九二一災後重建研究計畫」。二〇〇〇年，中研院一共提出十一個研究計畫，此系列研究計畫有實踐上的迫切性：一方面在瞭解重大災難時，地方社區在既有的文化與社會基礎上，如何迅速重建與復原；一方面也希望透過這樣的瞭解，實際參與地方社區重建工作，協助臺灣災後的社會與文化重建。

二〇〇一年九月，在震災屆滿兩周年的時候，中研院民族所與臺史所籌備處合作舉辦了「九二一震災與社會文化重建研討會」，集合各方學者，就相關研究成果進行整合與交流，產生了學理及實務互相激發的作用。會議當時共有五個子題，分別是：（一）歷史與集體記憶，（二）社區重建，（三）宗教意識與宗教救援，（四）社會關係的斷裂與重建，（五）心靈重建。

會議結束後，基於資料保存、現象記錄及學術要求等前提，並在審查制度與編輯委員審定下，共收錄論文十五篇。在整編現有文章內涵後，另提出四個新主題加以歸類：（一）災難詮釋與社會文化建構，（二）災難救助模式，（三）社會重建，（四）市民社會與國家。以下，針對各主題的宗旨與相關論文，在此做一初步討論與介紹。

三、論文主題與內容

（一）災難詮釋與社會文化建構

災難，既是一個大型的社會變遷過程，則純粹由外部觀察到的發生過程來看，可以定義為：「一個相對而言，是突然發生的事件；在其中，由於某種認知到的威脅之存在，集體社會單位涉及的例行性被嚴重中斷。此時，未經計劃的行動模式會出現，以克服危機。」（Quarantelli 1992: 493）不僅如此，廣義來說，任何災難都有其社會建構的層面（Douglas & Wildavsky 1982），一般民

眾還會傳出各種謠言與詮釋，使災難的內容更為擴大。到了現代所謂的「風險社會」，科技導致各種不可預期的風險，使災難的出現更為頻繁與不可捉摸；今年（2003）SARS 疫情的爆發，即使整個社會在當時完全處於資訊混亂的情境，造成人人自危、互相疑慮的危機。因此，災難的認知有其社會與文化的面向；災難的範圍與定義，也不斷擴張與改變。

傳統華人社會的世界觀，相信天人感應與陰陽五行運轉的有機性，認為宇宙的每一部份都屬於有機的整體（Mote〔牟復禮〕1971: 19; Needham〔李約瑟〕et al. 1956: 281）；災難的出現，則反映人類世界或因執政者為德不卒，或因民眾行為墮落與腐敗，所以招致處罰。九二一震災過程中，臺灣社會亦在各種場域出現類似的現象。呂一中與游祥洲的論文，即深入民間，收集大量資料，以探討臺灣民間信仰與佛教場域出現的各種天災論述及相關社會實踐。

呂一中〈「宗教災難預言」與「信眾天機意識」關係之研究〉一文，分析民間災難預言的基本類型與語言結構，認為有：事先預言、事後預言、事後追溯預言等三種類型，且各自有其「正當化」的方式。事實上，預言的重點不在準確與否，而在預言係以一種「天機傳遞」的形式，構成民眾認知週遭環境的口語與文字媒介。至於預言的修辭，有聯想與相似兩種法則；預言背後的認知機制，則是提供確定性，以較小的心理焦慮，取代民眾心中較大的心理焦慮。

游祥洲〈論佛教對於天災的詮釋與九二一心靈重建〉一文，則處理九二一震災中，三個受損佛教道場提供的災難論述與自我正當化方式。在「共業論」集體承擔的論述基礎上，個人固然承擔自己的業報，也承擔他人的業報；自利利他的修行者，甚至因為承擔力較強，更可能承擔大眾的部分因果。如此，即化解了菩薩靈或不靈的問號，並進一步堅定了信仰，在心靈上產生療癒作用。該論文亦有系統的討論了佛教教義在災後重建中，可能產生的心靈轉化與治療作用。

這些災難詮釋，或相信超自然因素的運作，或預設了可以貫穿三世以上的因果關係，它們與理性或科技觀當然不同。不過，我們可以視其為一種象徵體系，是民眾透過傳統的有機性世界觀，以所謂「象徵化的需求」（need of symbolization，見 Langer 1951: 45），建構自身存在的道德或情感意義；其存在，且不一定和理性形成抵觸的關係。

進而言之，九二一這種破壞性如此鉅大的災難，也可能成為象徵符碼，開始影響臺灣住民的集體記憶。這種作用，已經超越自然災難的單面影響，而包

含了主觀意義的建構過程。王嵩山的〈地震物件、行動者與社會：臺中東勢匠寮巷的例子〉一文，是其執行九二一「文物搶救」作業的反思。東勢鎮匠寮巷的民宅在拆除前，文史工作者已進行文物搶救工作；在此，「物件」成為各種意義匯集與競爭的建構體。這些「物件」——與傳統「文物」的定義有明顯差異，透過「地震」賦予的意義而得以保存；「物件」登錄的同時，亦藉由登錄者的詮釋，創造出新的意義。此一個案顯示，各種「物件」的象徵意涵，是不同場域行動者在特定時空與歷史條件下，相互交織形成。「物件」、「意義」的再生，即包含了行動者主動參與的創造性。

鄭世楠與葉永田合作的論文〈地震災害對臺灣社會文化的衝擊〉，也同樣顯現：自然事件的地震，如何成為臺灣住民集體記憶不可抹滅的一頁，並對臺灣社會文化產生長遠的衝擊。作者整理、歸納臺灣歷史文獻中出現過的三十次重大地震，發現地震可能引發一連串社會文化的連鎖反應，包括移民潮、文化藝術的移位與重建、產業的轉型、都市新計劃的萌芽、新文學的興起，及新觀念的引入等。由此看來，「地震」也是文化事件，對社會文化產生劇烈衝擊與影響。

（二）災難救助模式

當災難忽然出現，且規模過大、超過正常體系能夠處理的範圍時，既有的組織、團體及分散的個人，需要用新的方式動員起來，以提供各種迫切的服務，如救援、傷患運輸、醫療救助、食物提供、建立臨時避難所、心理支持，及重要設備的恢復等。同時，新的社會系統也必須創造出來，以迅速提供大量的服務（Barton 1963）。但是，非緊急性的日常活動——如幼兒照顧、家庭飲食、公共秩序的維持、公共設施與電力提供等，仍需持續進行；只不過在原有設備受損及人員高度不足的情況下，原來的組織活動勢必有所調適，始能支援新的災難情境。

在九二一震災的緊急救援行動中，有舊組織的延續與轉化、擴大，也有新角色與功能的增加。鄭振宗的研究，即是針對前者的調查與討論；周月清、王增勇、謝東儒與陶蕃瀛等對立足第一線、全面投入救援之社會工作者的調查，則突顯相關專業的重要性與現實條件的侷限。

鄭政宗〈九二一災區農村組織運作制度調整之研究〉一文，係挑選臺中縣六鄉鎮、南投縣九鄉鎮農村組織制度中的農會與相關單位，進行問卷調查與口

述訪談。受訪者回顧災變，自認為當時係以災區一份子的立場，及過去參與農村發展的工作經驗，調整原有組織及其與外界互動的模式，以便在最短時間內整合資源，協助居民進行復原與建設工作。展望未來，作者則建議：應建立以鄉鎮公所為主、農村組織為輔的地方救援系統，妥善運用現有三級農會制度，建立災後重建與救災防災策略聯盟，規劃多管道通報系統，引入就業機制，以落實農村組織急難救助的任務，早日恢復災區的活力。

周月清、王增勇、謝東儒與陶蕃瀛合著的〈九二一地震社會工作者災變服務角色與功能探討〉一文，目的在探討社會工作者參與震災緊急救援與重建服務工作時，擔任的角色與發揮的功能。在該項調查中，作者發現有近六成受訪者參與災變服務，其中有七成在災變發生一週內即投入。在緊急救援階段，社工多扮演「支持者」角色，發揮「對受災個人及家屬支持」的功能，提供資訊，澄清災民的疑慮。到重建階段，社工則成為「資訊提供者」，持續展現支持受災個人及家屬的功能，並對災民進行心理諮商、訪查他們的需求。然而，無論公私部門的社工，在代表政府、扮演救援角色時，卻也同時成為災民對政府不滿的抱怨對象。由於緊急救援工作無所不包，重建工作也事涉多門，社工意識到必須強化專業訓練，認知自己的角色；因此，受訪者建議應加強危機處理、創傷輔導、說服長官、法律災變知能、死亡與本土殯葬處理、災區實習與參觀等災變服務教育等，始能適切發揮社工的服務功能。

除了現有組織與社會工作專業的災難救助外，各種宗教團體更在災區緊急救援與災後重建工作上，扮演極重要的角色。林美容、陳淑娟的研究，即全面探討三種類型的宗教團體，如何投入資源援助九二一震災；釋見曄則以參與救助的個案團體，討論理想與現實、熱情與挫敗、意義與影響。

林美容、陳淑娟在〈九二一震災後臺灣各宗教的救援活動與因應發展〉一文，一方面探討基督宗教、佛教、民間寺廟三種類型的宗教團體，在九二一震災救援工作的緊急救援、安置與重建階段中，同異究竟如何；一方面則觀察參與救災的經驗，對各宗教團體的組織發展、社會參與產生的影響。

她們發現：三類團體在緊急救援階段，都從事煮食、提供救援物資與臨時避難處、醫療、陪伴、收驚、灑淨等安定身心的工作；在安置階段，佛教及基督宗教團體則進行組合屋的搭建；至重建階段，基督宗教以照顧弱勢族群為主，佛教以協助災區重建為主，民間寺廟則以慰問及祈福為主。前述歷程，對

各宗教團體的發展模式、資源擴張及社會參與方向，都造成衝擊、產生反思。而最具體的影響，則是升高各宗教團體在傳教上的競爭；面對鉅變，佛教與基督宗教團體，顯得比傳統民間信仰更具功能上的適應性。

釋見曄〈以香光尼僧團伽耶山基金會為例看九二一震災佛教之救援〉一文，則以佛教團體「伽耶山基金會」之救援工作為例，探究佛教救援的媒介及特色，並試圖討論戰後以來佛教發展的性質。伽耶山基金會初期以石岡鄉為據點，所從事的安親班、徵文徵圖比賽與祈福音樂會等，都獲致一定程度的成功。然而，他們在第二階段把關懷焦點轉移到原住民部落後，則遭遇理想與現實的鉅大落差，最後以失敗作為評估結束的收場。釋見曄的討論，不僅涉及災難救援的事功，更讓我們看到佛教發展中關於佛教義理、佛學思想、修行功課的脈絡，及幾者之間與人間道場的互動。

（三）社會重建

九二一大地震的重大災情，促成臺灣民間社會空前的愛心總動員，無論團體或個人、財團企業或受薪階級，都或多或少貢獻其可能的物力與人力，使災後重建過程展現臺灣社會體質轉變的契機。然而，重建問題千頭萬緒，涉及面向多層複雜；許多潛藏於歷史過程或社會文化底層的元素，被迫面對突然遭逢的破壞與重建，或出現與當代社會架構、觀念的扞格不入，或突顯城鄉差距在資源分配結構上的不公平，或暴露過往法令律例的不適與不周。但是，重建勢在必然，以下四篇文章，即藉由現實性的具體重建困難，討論衍申而出的根本性文化、社區、歷史等環環相扣的問題。

在此次災後的事件處理中，向來被視為客觀、權威與最後判準的法律措施，卻由於救災及重建的不周延、無效率，而飽受各方的不滿與指責；公眾更一致要求改善相關的法律系統，以立即幫助災民，甚至應付將來可能發生的類似情況。容邵武〈九二一地震臺中東勢重建的土地問題——一個法律人類學的觀點〉一文，即以東勢張家毀損私宅的重建，與具公共空間性質的林氏祭祀公業兩個例證，發現鄉村災民認為：以都市本位、個人本位為基礎的法律，導致他們的重建受到阻礙。在現代法律要求「明確」、「清晰」所有權的限制下，當地人試圖在傳統的社會關係中尋求重建的可能。作者因此進一步探討，傳統社會文化的意義，如何受到法律語言、機關行為、法律論述等的強大影響；同時，法律意義也受到不同文化、歷史條件的反饋，其形式與效果並在特定的社