



921集集大地震 顯現之社會現象

地震中許多的土石崩塌、滑落，都是由於數十年來我們以人定勝天的思維……大量墾殖與建設所帶來的結果。

文》陳亮全

【作者簡介】現為台灣大學建築與城鄉研究所副教授、台灣社區關懷協會理事長、防災國家型科技計畫共同主持人

一、前言

1999年9月21日凌晨1時47分

台灣中部發生芮氏規模7.3的強烈地震，同時引發了南北長達一百公里左右的车籠埔斷層大規模的錯動，

使得全台各地，尤其是位於斷層的上盤（西側地區）、震央附近的南投縣、台中縣二十數個鄉鎮激烈的



◀ 地震中，許多的土石崩塌、滑落。（圖提供：方風亭）

搖晃、震動，進而形成台灣百年多來最慘重的災情，此一被稱為921集集大地震的強烈地震，不但引起山崩、地裂，草嶺、九份二山或是中橫公路等多處，發生數百萬、數千萬、甚至上億立方米的土石滑落現象，也造成2,471人喪生、700多人重傷、104,000多戶房屋全倒半倒，280多所的國中小學、數百棟以上的鄉鎮公所等公共建築，以及十數座重要橋樑、數百公里延長的道路、維生管線等公共設施嚴重倒塌、損毀。而且，廣大災區中的農田、果園及其灌溉、取水設備，規模並非很大，但分布各處的中小企業、工廠，以及許多著名的風景區、觀光飯店、旅館等旅遊設施，亦都遭破壞無遺，使眾多的災區居民頓失營生之道，陷入多重災難之中。

然而更值得注目的是，本次地震不但造成上述諸多的災情，同時，也震出了許多過去未被注意或未曾有的社會現象；這些現象對於剛進入二十一世紀，要開始迎向另一新時代的台灣而言，都是十分重要、值得深思的議題。在此921集集大地震將屆滿兩週年之際，嘗試把它整理出來，做為今後反省、檢討的參考。

二、現象

1. 整體社會對災害的漠視與被動

大地震發生之後的初期，由於災情不明、因應重大災害之整體應變體系未被充分建立，不僅地方救災能力幾乎癱瘓，中央相關單位也是手忙腳亂；然而如此現象卻是長期累積的結果。台灣雖然位處容易發生颱風、地震的地理區位，過去也曾發生大規模的自然或人為災害；但由於災害到底不是日常發生，其防救工作卻需長期投資，而且未能如其他重大建設可以顯現其具體成果，因此常被為政者所忽略。不僅為政者如此，我們的民眾亦是如此，雖然當大規模災害發生後，常會群起責備行政部門的怠慢，但很快就會遺忘；拼命投資建設、追求發展，卻極少有人願意投入災害防救的行列，甚至有不少人避談災害的事情。而即使921集集大地震之後，災區重建是政府與民間都全力投入的首要工作，但家園的安全課題卻未受到應有的重視。另一方面，做為災害防救工作根基的「災害防救法」也已出爐、公布實施；但對於重大災害的許多作為仍偏重於消極、被動的緊急應變，

而未能提升至積極、主動的減災、整備層次。

2. 人定勝天、經濟優先思維的破綻

921集集大地震不但造成大量建物、橋樑、維生管線倒塌、破壞之人為環境的災害，而且引發前所未有的山崩地裂等地震災害。此一現象除了顯現造物者上帝的大能之外，也充分說明過去台灣社會對大自然的無知；地震中許多的土石崩塌、滑落，都是由於數十年來我們以人定勝天的思維與大無畏的毅力，在處於平衡狀況的懸崖峭壁上鑿山開路，或是為了增加農林生產或觀光產業而開發陡峭山坡、大量墾殖與建設所帶來的結果；亦即為了眼前的經濟發展而忽略了對大自然應有的共生、保護的態度。

3. 隱藏的舊問題與新生的課題相互糾葛

地震的強烈震動固然造成莫大的實質環境與社會經濟的破壞，然而若詳看各種的災情以及災後重建的難題，卻可以發現許多是由於過去數十年來既有或尚未被解決的問題所導致。例如，在災區，尤其是較偏遠的山區有不少的住戶是早在日據時代即被號召上山墾殖，也有部分是在近年才進入開發；但這些

▼數以萬計或更多的團體與志工們投入了災區的救助工作。(攝影：陳宗元)



人們所居住的建物、開墾的土地之所有權，或由於改朝換代、不被承認，或屬於佔用、未經登記。因此，當地震導致建物應聲倒地之後，就無法重建；也因此造成許多無家可歸、難於解決的問題。另外，多達近三百所的國中小學校舍嚴重倒塌、破損，而須重建；但之所以會造成如此重大的災情，除了地震的強烈震動之外，過去學校建築的規畫設計、發包施工，以致教育經費的編列、分配制度，都直接、間接影響了其結果。總之，地震災情的形成不僅是自然力量所造成，其背後牽涉了更多、更廣隱藏的社會問題。

4. 地方政府的無力與依賴

雖然有人說二十一世紀的台灣將是地方的時代，但從921集集大地震發生後的緊急應變、初期復原以及目前的重建來看，處處顯露出

各級地方政府的軟弱無力。一般認為災害防救是地方的事務，但921集集大地震災區的地方政府，不僅在救災復原的工作，而且在一般的行政業務，都必須依靠中央或其他縣市、外來民間力量的支援、救助。而如此現象，固然是地方行政首長及其人員能力的問題，但也是中央長期集權所造成的結果。過去數十年來，絕大部分的資源掌握在中央手中，以中央的觀點、喜好來行評估、分配，甚至控管地方。如此集權的結果，當然導致地方難於自理，缺乏人材，更無自主性，一切唯中央是瞻、依賴中央，集權與依賴形成惡性的循環。

5. 龐大民間力量的展現與災後烏托邦的破滅

921集集大地震震動了全台，也震出了台灣龐大的民間力量；從大企業到升斗小民等各界人士、團

體，透過不同管道慷慨解囊，捐出高達三百五十多億新台幣的款項，以及堆積如山的救災物資。而且數以萬計或更多的民間團體與志工們紛紛投入災區，協助災後救助與復原的工作。同時，除了外來的力量，災區許多的民眾，雖本身受災卻能相互扶持，甚至奮不顧身，協助受害更嚴重的左右鄰舍，形成了所謂的「災後烏托邦」，在在展現出台灣社會與人們愛鄉土、愛同胞的美好本性。然而，令人動容、關懷災區的民間力量，在後續政治與經濟環境的變動下，很快地消失；龐大的捐款及救助物資也引起少數人士的貪婪，發生不當的侵佔；部分的社區則在救助物資或救災款項進入之後，開始引發彼此的爭奪，美好的災後烏托邦在物質的誘惑下很快地宣告破滅；民間力量與互助社會如何維護乃成日後的課題。

6. 宗教力量的投入、信仰實踐的良機

上述龐大的民間力量中，宗教團體的投入引人注目，在台灣擁有廣大信眾的佛教團體、寺廟組織當然不在話下，基督教、天主教各個教派也不落人後；除了個別教會、聯合組成的救助團體，若再加上相關的醫療院所等機構，其力量亦是

不可忽視。而支援災區的這些行動，除了具有對受災民眾給予幫助的實質功效外，對各宗教而言，更是其信仰的實踐，以及彼此認識、相互學習的大好機會。當然在此宗教大行動的現象中，亦潛藏一些負面的事實，例如不同宗教或教派間的競爭、不同教會或教友對如此行動持有不同、甚至衝突的看法，或是表面說詞堂皇但實際參與行動的人數卻寥寥無幾等等。不過，總括來說，二十世紀末此一重大災害確實是給予台灣的宗教團體及其信徒們一個操練與反省的機會與場域。

7. 認命韌命、樂觀打拚與社區營造的開啟

雖然921集集大地震造成莫大的損失，導致數萬民眾無家可歸，數十萬人受到直接與間接的影響。但在地震發生數月之後進入災區，卻已不太感受災害剛剛發生時，那種悲泣絕望、徬徨無助的氣氛，同行的日本朋友驚訝地說：「比起神戶，台灣的民眾復原的更快。」此一現象或許只是一種表象，沒有顯示其內心深層的苦難，然而，這卻也表現了台灣百姓的認命與韌命，對於災難或各種不良環境皆能吃苦耐勞、不悲觀能打拚的精神。或許認命並非全屬正面，有妨礙改革的

可能性，但也或許這正是台灣人能立足此一小小島嶼，以小博大，積極開創的本錢。此外，相對於前述災後烏托邦快速的破滅，地震災區卻另有一令人欣慰的現象，亦即在一些社區營造相關專業者與志工的鼓吹與協助下，部分的社區（含原住民部落）開始嘗試推動以居民為主體的災後重建、社區營造工作，包括組織動員、社區學習、尋找社區重要議題，並從產業重建、家屋與環境整建、福利照顧、傳統文化保存、生態復育等各種不同角度，開始切入社區營造的工作。雖然直至目前這些營造工作都還在進行，但其居民已不同於沒有推動營造工作的社區民眾，展現出樂觀、自信、有希望的表情與活力。

三、結語

以上乃因921集集大地震而呈現之幾項社會現象，或許尚無法涵括全部，但相信可以提供關心大規模災害，或其與社會之關係者的參考。在這些現象中，有部分暴露出問題的所在，有一些則顯示出社會光明的一面，但無論如何，讓我們知道一個大規模的自然災害及其造成的重大災情，絕非純自然或單一的原因所導致，表象的自然災害現

象潛藏著十分錯綜複雜的社會、經濟要因。這也告訴我們，在觀察、思考災害時，應有較寬廣但細緻的觀點與想像，同時災害問題的解決，絕非僅靠工程或科技單一面向的方法可以達成。

另一方面，對於基督徒，尤其以「營造共同體、落實上帝國」為二十一世紀新宣教目標之長老教會的弟兄姐妹、年輕朋友而言，921集集大地震可以學習、省思的事項實在太多。除了對災害與社會直接的認識之外，更重要的是在台灣這個社會裡，我們要營造的是什麼？上帝國將可透過什麼方式或管道來落實？在實際的災區關懷行動中，透過總會的全體總動員固然重要、有力量，但是否與台灣現行的災害防救工作一樣，它應該更落實在地地方，各中會、地方教會是否應更積極參與、負起這樣的行動，其方法又是如何？

最後，我們的教會在此次行動中確實有很好的表現與成果；但從整個災後的行動中，別的教派，甚至別的宗教所做所為卻有不少值得我們謙虛去學習，提供我們今後檢討、強化能力時的好參考，而這一切都會將歸榮耀予上帝，讓更多的台灣人體認上帝國的所在。