

吸收日台抗震融资经验，建议设置华夏 512 重建基金会

中国社科院社会政策研究中心 杨团

2009.3.2

最近，我院邀请日本阪神震灾复兴基金和台湾九二一抗震基金的专家到京蓉两地就巨灾后的融资方式进行交流与考察，他们的经验对于完善我们在震后的融投资政策有重要的启示作用。

一、日本阪神震后创造了官转民的投融资体系

日本兵库县阪神震后重建事业的总费用为 16 兆 3000 亿日元，其中的 2% 即 3600 亿日元系中央政府以特殊方式建立的震灾复兴基金。这个基金按照财团法人设立并以民间方式进行经营管理和运作，于震后 10 天开始酝酿，2 个半月后正式成立，运作 9 年，重建任务完成后宣告结束，以剩余财产成立了财团法人兵库震灾纪念 21 世纪研究院。

日本政府震后为什么要将国家资金转换为民间资金、国家机构转换为民间机构、国家管理转换为国家控制下的民间管理？原因有三：一是按照日本国的有关法律规定，国家公共资金不能直接支持私人住宅重建；二是公共资金使用中必然产生人事、办公、研发等不能用公共资金覆盖的辅助费用；三是灾后需求经常变化，例如为住宅融资贷款补贴利息、援助老年人等项目往往超越现行制度规定，要快速反应就需另辟他径，让决策和使用更富于弹性。为同时达到这三个政策性目标，日本政府主要援引财团法人法设立了一个阶段性的民间融投资机构——阪神复兴基金。

这个基金是中央政府、地方政府、民间捐赠、赞助的机构与个人等多主体协同共举的一个非政府、非营利的社会金融机构。基金本金的实体部分仅占 5% 强，是由地方政府出资、震后民间捐款和复兴彩票的收益三部分共同构成的，其余的本金为虚拟部分，是复兴基金向购买地方震后债券的银行借款、债权转移得到的，这部分本金其实是通过概念推展、资金空转的一整套精心设计的流程虚构出来的，约 9000 亿日元。复兴基金的实体本金存行得到运作收益，虚拟资产存行获得政府的全额补贴利息。由于复兴基金的时限从 5 年延至 9 年，政府补贴的利息总额也大幅增加。这两方面共同努力的结果，致使复兴基金产生了包括部分实体本金在内的约 3600 亿日元可用于灾后重建的事业经费。

复兴基金运作产生的资金主要用于阪神震后住宅重建贷款的利息补贴、老年人各类福利项目、民间出租住宅的房租补贴等支持灾民自力更生重建的项目，其中，在抗震一线实际操作的民间非营利组织以及复兴基金本身的人事、办公和政策调查研讨费用也在其内。

这样一种官转民的震后新组织、新机制缘起于 1991 年长崎云仙灾后设立的对策基金，完善于 2004 年新潟震后设立的复兴基金，历经 18 年，一套平战结合、快速应变巨灾的震后重建常态体系终于脱颖而出。其中，新潟基金的创新为巨灾应变走向常态化体系奠定了最为关键的社会政策结构。

鉴于巨灾后的民房重建是最为繁复的民生项目重点，必须找到更富于常态性的社会政策工具，所以，新潟震后将日本住宅金融公库这一常态购房贷款机构的功能立即扩大，对于加固、翻建、重建的私人住宅均予以优惠利息贷款，这就减轻了复兴基金在住宅重建方面的负担，使之更多地专注社会重建、生计恢复和文化重建的非规范性、非制度性的应变项目。常态的住宅金融公库与非常态的复兴基金各司其职、相互呼应，形成了巨灾后共同快速启动的既定规范和路径。它不仅提升了灾后重建工作质量和效率，更富于政策意涵的，是促进灾后的国民居危思安，心态趋于正常化，致使灾民住房贷款还款率基本上达到了百分之百。

二、台湾 921 震后创造了政社配合的民间融资机制

台湾九二一震后可统计的民间捐款共为 339 亿元新台币，其中，占民间捐款总额 41% 的部分约 140 亿元在紧急救援阶段快速转捐入台湾政府设立的“921 赈灾专户”。为管好用好这笔民间捐款，台湾政府特邀社会人士与相关单位以「公设财团法人」模式共组了“财团法人九二一震灾重建基金会”。其性质为政府提议设立的公共性基金会。该基金会的资金总额为震后转入政府“921 赈灾专户”的那部分民间捐款 140 亿元，全额使用，使用过程中可以打时间差进行资金运作，利息归入资金总额。九二一基金会在震后不足一个月内建成，运作了 9 年，于 2008 年 7 月 1 日解散，并依据章程规定，将剩余财产转给了财团法人赈灾基金会。

台湾震后融资的资金总额约为 2000 多亿元新台币，源于四个方面：中央银行及邮政储金、特别预算的小区重建基金、九二一基金会以及由特别预算和九二一基金会共同出资建立的信用保证基金专款专户。政府财政预算直接出资的主要是总额为 309 亿元新台币的小区重建基金的资金。

震后重建中，中央银行及邮政储金承担了融投资的主要任务。优惠贷款均来自中央银行提拨的邮政储金转存额。无息贷款和低利贷款补贴的所需经费，由中央银行逐年编列公务预算上报。九二一基金会的主要任务是协助政府进行住宅重建，除参与政府提出的各项住宅重建项目外，将主要精力放在为集中住宅小区提供补助和融资贷款上。这个政策对于促进受灾户自我协调重建意愿，结成一个协同互助的重建共同体有显著效益，也符合非营利组织的宗旨。其他资助方向还有灾民生活安置、医疗、教育；孤儿、残疾人扶助、老人照护；生计恢复、社会重建、心理重建；重建调研及规划；人员培训；重建宣传品出版等。为帮助受灾户自力重建，和建设新社区，九二一基金会在放贷和补助的同时还重点做小区重建的辅导，开办讲习班进行经验交流，到各个小区巡回说明，召开住户的恳谈会、联谊会、更新会等，还拨特别专款支付在地非营利组织的人事和办公费用，用以支持这些中间组织无后顾之忧地帮助灾民和灾民共同体进行震后重建。

九二一基金会的理事长最初为海基会会长辜振甫先生，后由台湾高铁董事长接任。自 2000 年起执行长由台湾大学理科教授谢志诚担任。执行班子不足 10 人，多数还是学生志愿者。人事费用极为节省，谢志诚教授 80% 的时间为基金会工作，除了台大发给的教授工资外，自己不领基金会一文津贴。这样的竭诚工作取得了显著效果，全台震后重建的各类项目以及所有参与抗震的非营利组织都得到过九二一基金会的资助，社会影响力甚至超过政府，而且，由基金会发放的贷款回收率也超过中央银行，高达 99% 以上。

三、关于设立华夏 512 重建基金会的建议

经与日台专家的共同讨论，我们建议中央政府尽快设立由民政部登记注册的民间社会组织——华夏 512 重建基金会。理由是：

第一，汶川震后重建工作长期复杂，融投资总量巨大，需要政府和民间协同努力。设立 512 重建基金会可起到协助政府进行长线融投资的作用。据四川省统计，39 个重灾县灾后重建需要总投资 1.3 万亿，而且要在三年内完成。这些钱从哪些地方来，中央财政投入 5 千亿，其他必须通过银行贷款。两年内的急需贷款需求有 2 千亿，而 2008 年末灾区所有金融贷款只有 1200 亿，也就是说在两年以内，灾区贷款必须增长 1.6 倍，这对灾区金融机构是一个巨大的压力。要解决这个问题，首先要把速度降下来，其次要采用多元化的融投资工具。

根据日台应对大震的经验，住房重建大体需要 5 年左右才能基本完成，而收回住房贷款需长达 7-9 年。汶川大震波及极广，破坏极为巨大，仅死亡人数就是阪神大震的 13.6 倍，921 大震的 45 倍。要求震后重建工作在两三年内基本结束，会导致“一快生百弊”。

一些地区目前还层层加码，要求农民住宅一年建成。盲目追求高速度，违背重建的客观规律，导致市场价格飙升、建材、住房质量骤降，政府补贴给农民盖房的资金大部分被涨价和质量下跌吞噬，非但不可能节省资金占用，反而大大浪费了资金。若改换思路，调整重建规划，以 10-15 年为期做融投资的长线规划，对于解决好震后重建的融投资问题将大有裨益。

第二，依据基金会管理条例设立华夏 512 重建基金会有百利而无一弊。首先，我国基金会管理条例明文规定公募基金会可以向社会募款。华夏 512 重建基金会属于公募基金会，可以直接向社会持续募捐。

其次，重建是非常复杂的长期性的系统工程，不仅有物质的、经济的重建，还有生态的、文化的、社会的、心灵的重建，因此仅有政府的努力是远远不够的，必须让民间和专业机构参加进来。可是在紧急救援工作结束之后，缺乏一个能够让民间机构直接参与震后重建工作的国家机制。华夏 512 重建基金会的设立可为公众和各类社会组织参与重建提供一个社会支持平台和情感渲泄的出口。

第三，有利于化解因捐款去向不明导致的党群矛盾，树立党和国家的公正廉洁形象。震后各界群众的捐款高达 680 多亿人民币，再算上特殊党费约高达 1000 亿人民币。不过，这些公众捐赠的资金中有相当部分被转入各级政府或部委的账上。有些地区甚至还将捐款纳入中央规定的地方援建占当地财政收入 1% 的份额之中。成立华夏 512 重建基金会后，可以要求各级政府和对口支援的省市清查账目，将社会捐赠的资金全部提出转入华夏 512 重建基金会账户。这个做法于十多年前建立的日本阪神复兴基金和台湾 921 基金会都已实施过，社会反响很好。这部分捐款若能集中，政府无需再拨付资金，就可以将基金会建立起来。

第四，学习日台抗震基金会的经验，可将 512 重建基金会的资源主要用于政府缺乏制度安排的一些项目，如对民房住宅重建贷款的利息补贴、社区重建、老年人护理，协助当地重建的非营利组织的人事、办公费以及政策调查研讨费，以形成对政府财政资金和银行贷款主体资金的有效补充。

第五，由重建基金会承担部分民房的贷款，不仅可以缓解国家银行的贷款压力，而且还将大大有利于贷款的回收。日台的经验都证明了这一点。这除了贷款人受到社会公德约束自愿还款外，也有民间管理方式的效率较政府为高的原因。台湾九二一基金会还曾动用司法程序追偿还款，依法保护民间基金的权益。显然，民间的这种做法是政府无力达到的。民间基金向灾民贷款，还能打破贷款户目前普遍存在的一种心理，即向国家

银行贷款，还不上也没关系。目前灾区所在地的银行和信用联社之所以放款不积极主动，根本原因在此。

第六，有利于形成应对巨灾时的公开、公正、民主、透明的政府治理和政社协同机制，为今后进一步探索巨灾社会体系，将非常态的救灾和震后重建融入常态和常规系统打下基础。

在基金会的组织方面，可考虑选择卓有声望的社会名流担任理事长，重要的公募基金会和部分专业人士出任理事，相关政府部门派出官员担任监事。基金会可设立网站，所有重要事务和拨款项目都通过网站向社会公布，只有透明公开，才能有助于基金会的持续募捐和健康发展。

四、关于援引既有住房政策和制度将其扩大使用的建议

第一，借鉴日本经验，将城市住房公积金中心的购房贷款扩大至住房重建贷款。日本在新潟震后形成的住宅金融公库与复兴基金合纵连横的新政策体系，为巨灾后投融资需求最大的住房金融找到了稳定的出口。住宅金融公库是日本国家的政策性金融机构，与银行联动，承担一般住户经常性的购房贷款。新潟震后该金库将购房贷款的功能扩大到为受灾户重建或加固住房优惠贷款，成为灾后住房投融资的主力军。运用常规制度体系来救灾，不仅速度快、效率高、管理省力，而且能够在巨灾面前张扬经济伦理，即贷款还钱天经地义。

日本的这个经验对于我国应对突发公共危机事件有重要启迪。如果我们选择与救灾相关的某些常态常规制度，为其构建可以快速应急的某些功能，并规定一旦发生巨灾，这种功能就依法立即开动，无需再通过繁复的程序，那么，经济和社会效益是显而易见的。

我国城市住房改革以来建立了住房公积金制度，所有的城市都设有住房公积金中心，与建行联动对有公积金户口的购房户发放购房贷款。可以考虑利用这个机构的已有功能并将其扩大，为有公积金户口的震区城市居民发放延长还款时限、优惠利息的住宅重建、翻修、加固贷款，为没有公积金户口的震区城市居民办理抵押贷款手续。住房公积金中心不是贷款户和银行之间的中间人，而是贷款户的利益代表，所以可以动用各种手段既协助贷款户取得正当利益，又制衡贷款户的非正当要求。

第二，针对农民住房重建问题，将城市廉租房政策引入农村。关于震区农村居民的

住房重建，从政府的角度看问题有六：一是对选择原址重建的农民没能给予必要的规划性帮助，例如先用政府补助建 1-2 间房，留有余地日后再建，而不要想一下达到原来的住房面积。二是政府要求住房一年建成，导致建材价格和人工费用比震前涨了一倍多，建房补助被涨价吞噬。三是震区各县市自定贷款政策，贷款总额和利息优惠均不一致，执行期和力度更是五花八门，给贷款农户带来困惑和难题。四是农户贷款均不抵押，国家贷款还不上就不还已成普遍舆论。银行担心未来形成大笔坏账，因而不积极放贷。五是小部分低收入户大都选择政府给予更多补助的统规统建方式，但是仍旧还不起房贷，政府投入的这部分资金将长期不能回收。六是政府对于受损房屋利用政策的力度不够。政府对受损房屋的科学鉴定、加固技术的培训传播等重视不足，支付修复加固费用的政策也迟迟不予兑现，这些都导致灾后重建在方向上有过分夸大重置住房的倾向。依照建筑经济学原理，受损房屋加固费用不超过重置费用的 70% 就符合经济上可行的原则。如加固费用平均为新建费用的 50%，城镇和农村住房新建费用平均分别按每平方米 1200 元和 600 元计，则受损的 5836 万平方米城镇住房和 9432 万平方米农村住房重建就需要 1266 亿元，而加固利用则可节省 633 亿元。

要解决以上的问题，首先需要中央政府对于住房重建期限的安排做出重新思考，可以考虑不予以硬性的一律化规定，而换作由当地政府与居民共同商定。其次，要鼓励当地多多设立各类非营利组织，如社区重建中心、农民建房合作社、专业经济合作社、综合经济与社会功能的乡村发展协会、妇女、老人协会等等。政府要善于支持和运用这些社会组织的力量，协同做好重建中的信息沟通、资源聚合、互帮互助、人力培训等多方面工作。第三，重新检视受损房屋，加大其政策支持力度，培训农民技术队伍，扩大就业面，使其活跃在震区加固房屋的一线。第四，各省市的住房重建贷款优惠政策应该一律，而且要制定抵押优惠政策。第五，建议由震区所在省市的建设厅在国家建设部的统一指导和帮助下建立一个专门从事廉租房建设的委员会，将城市廉租房政策引入震区农村，为低收入农户建造统规统建的廉租房，这些房屋不予出售可以低租，租金可由政府补贴。