http://www.nfcmag.com/view-833.html
1999 年 9 月 21 日凌晨，台湾南投县集集镇发生 7.3 级大地震，死亡 2455 人，失踪 50 人，重伤 755 人，受灾损失约占台湾 GDP5%

善款管理的台湾经验

作者：谢志诚 来源：南风窗杂志 日期：2008-06-06

救灾总动员

1999 年 9 月 21 日凌晨，台湾南投县集集镇发生 7.3 级大地震，死亡 2455 人，失踪 50 人，重伤 755 人，受灾损失约占台湾 GDP 的 5%。此时，台湾的政党轮替还未发生，“总统”李登辉在上午 9 时坐直升机去灾区，正式拉开了长达两周的救灾总动员的序幕。

当天下午 5 时，“行政院”在院长萧万长凌晨发出的 9 项指示基础上，召开紧急会议宣布了 15 项措施，包括向每名死者家属发放 50 万元抚恤金；“中央银行”提拨 1000 亿元，供银行办理灾民重建紧急融资；受灾户原有房屋担保借款部分，本金展延 5 年。第二天，李登辉宣布成立“9·21 地震救灾督导中心”，指定“副总统”连战为召集人。“行政院农委会”宣布提拨 30 亿元供受灾单位低利贷款复建。第三天，“中央政府”拨交地方政府第一批慰问金及救灾款项 50 亿元。第四天，陆军总部开设 16 个营区收容所，提供灾区民众食宿及医疗照顾，并协寻离散亲人。以上可以说是以稳定人心为诉求的救灾第一阶段。

第六天起，“总统府”指示成立灾后重建推动委员会，由萧万长担任主任委员，第七天又成立灾后重建民间咨询团与各乡镇市灾后重建小组，将工作重点引向了灾后重建。“行政院劳委会”也作出决议，凡受灾事业单位或劳工，即日起劳保保费等 5 项劳工基金可在 6 个月内缓缴，并不计算滞纳金利息。第九天，“劳委会”又表示，凡是受灾劳工，每月均得请领相当于基本工资的临时工作津贴，每户最多得领 4 名最长得补助 6 个月。“农委会”则宣布，受灾农渔民可申请年利率 3%的低利贷款从事复建，最高贷款金额为 300 万元。

第十天起，恢复正常生活和教学秩序被提上了议事日程。“教育部长”宣布，将斥资 2 亿多元，在灾区兴建 1260 间简易教室。次日，“央行”同意提拨 500 亿元，以年息 3%的低利融资协助受灾的中小企业，贷款期限 7 年。第 12 天，萧万长宣布政府兴建的组合屋坪数由原设计之 8 坪增为 12 坪（1 坪=3.3058 平方米），增加建筑面积是为了让住的人能觉得温馨、受到尊重，让他们以简易屋为出发点，重新开始他们的人生旅程。

第 14 天，萧万长宣示，所有重建工作将分三个阶段在灾后 5 年内完成，并新成立了“9·21 赈灾民间捐款基金管理委员会”，由“总统府”资政辜振甫担任主任委员。我当时在台湾大学生物产业机电工程系任教，有幸被委任为该基金会执行长。

丢开官方包袱

财团法人“9·21 震灾重建基金会”（下称基金会）是“行政院”为统合运用民间捐款，在官方“行政院 9·21 震灾灾后重建推动委员会”（下称“重建会”）外，邀请社会人士与相关单位组成的组织。由于基金会的组织章程是由“行政院”拟定，章程的大幅度变动也必须经过“行政院”函文指示，加上董、监事皆由行政院聘任，因此还是常常被认为是“半官方”单位，不过从重建计划的内容与推动方式来看，基金会应该是一个没有官方包袱的“半官方”单位。

在历经 9 年、参与设计并跟进 10 个重建方案的过程中，基金会的工作人员从来没有超过 10 人。其中，我本人在台湾大学上课并领取薪水，在基金会中，我仅领取车马费，只有八九人靠基金会的薪水生活。事实上，在 9·21 基金会和“全国民间灾后重建联盟”里有很多像我这样的知识分子。在台湾，知识分子参与及关怀社会公共事务的过程，几乎就是台湾地区民主化的过程。

至于基金会与“行政院重建会”的关系，两者虽然规模不对等，却保持着既竞争又合作的关系。而在地方政府部分，基金会与地方首长、政府官员通过电话直接沟通，也维持了良好的互动。如在补助弱势灾户重建方案中，为了避免地方政府直接面对审查补助资格的压力，我们就把“决审”责任扛下来，但事实上是地方政府在“决审”。这样一来，不仅尊重体制，还可让地方政府乐于配合基金会所推动的重建方案。

相对而言，民间团体在运用民间捐款时比政府部门来得有弹性，但稽核制度却无法像政府部门那么严谨，而必须靠主事者、理（董）事与监事等的内部约束与外聘会计师的查核机制，以及公开而透明的责信程序来累积社会公信力。一旦被外界质疑，这个民间团体就只好从社会上消失。同理，民间团体既然拥有相对于政府部门的弹性优势，若无法在效率上有所表现的话，就无法取得捐款的继续支持或政府部门的经费帮助，自然无法在社会上生存。从这个游戏规则出发，9·21 基金会一直以“来自民间、资助民间、协助政府”、“议题导向、主动规划”、“透明效率、落实重建”等原则为坐标，并透过网站对外公布业务内容与捐款流向。而由许多民间团体发起，为监督震灾捐款募集与流向而成立的“全国民间灾后重建联盟”，所诉求的只是公开化与透明化，对于捐款的使用内容则采取尊重的态度。

9 年后，回顾当时政府在震后的反应，包括发布紧急措施、执行安置方案及研拟重建计划等，是应该给予掌声的。虽然，大部分的工作是在民进党执政时期完成的，但国民党执政阶段所制订的重建架构也有相当程度的贡献。若要对过去有所批评，或许只能说当时实在是太理想化，画了太多大饼。若要说遗憾，那就是当年过于理想化的现象到了民进党执政阶段仍没有太多改变，照画大饼不误。因此，我建议四川灾后重建，还是以务实为要，太漂亮的话不需要讲太多。

聆听灾民的声音

9·21 地震后，也有灾民对于民宅建筑质量提出质疑，政府于是透过“9·21 震灾重建暂行条例”的立法，鼓励受灾户循司法程序讨回公道。该条例规定，灾民就建物毁损对建商提出民事诉讼，可暂时免缴裁判费；若有申请假扣押时，可免提供担保；若有申请强制执行时，亦可免缴执行费；因诉讼而必须对建物进行鉴定，所需费用由政府负担；各级政府应协助灾民进行诉讼。

在“救灾效率”方面，不要说大灾难，就算是一场车祸，被救的人，永远嫌救人的队伍来得太慢，这是人之常情。在我看来，我从不认为有心参加救难团队或救灾组织的人，会在听到灾变时有丝毫松懈的想法，特别在媒体信息管道发达的今日，不会有人敢掉以轻心。因此，我常呼吁灾难发生后，任何人都应该“多一点爱心，少一份口水”，只是人微言轻，有时看到口水多过雨水，还是挺痛心的。

不过，我们很注意聆听灾民的声音。为了确保灾民声音充分表达，除由“9·21 重建会”开办“与民有约”，由“重建会”执行长率官员直接面对灾民外，“重建会”与基金会执行长的电话更是 24 小时待机，随时接听电话。我们的电话号码还在电视访问中公布。唯有如此，才能确实了解灾民心声，掌握灾区信息。

让灾民的声音可以充分表达，不仅是对人道的尊重，也能保证灾后安置与重建工作不会与灾民的期待背道而驰。不然，极少数灾民因对政府政策或法律解读的落差而四处陈情的情形一旦发生，会给其他灾民与协助者带来困扰，增加社会成本。台湾就有因 20 万元慰助金被承租户领走后，实际房屋受损的房东因此而提起诉愿、再诉愿、行政诉讼，甚至在所提行政诉讼遭最高行政法院驳回后，再申请司法解释的案例。

在台湾，从解严走向民主，是一个过程，也是一个事实，我实在无法想象 9·21 地震发生在解严之前会是如何？但对从头到尾走过 9·21 重建的我来看，灾后重建过程，讲“民主”确实是得付出代价的。从“戒严”的角度来看，这个代价是一种“浪费”，但从“民主”的角度来看，这个代价会是一种学习。因此，我相信大陆政府处理四川震后重建的速度会比台湾、比日本来得快，且来得有效率，但我还是

会珍惜学习的过程，并建议在重建过程中融入讨论的机制，因为这不仅是社会教育的一部分，也是增强小区意识、改善邻里关系的契机。

相对于日本在阪神大地震后面对灾难的积极态度，台湾社会还是会感到“汗颜”。因此，在 9·21 基金会即将谢幕之余，我开始参考日本发展出来的一整套灾害对策关系法律，整理台湾 9·21 的经验与政策演变，尝试将它们法制化，为下一个灾难做好准备。

（作者为台湾“9·21 震灾重建基金会”执行长，“全国民间灾后重建联盟”副执行长，台湾大学教授。本文由赵灵敏采访整理。）