

从日本复兴基金，谈灾后重建基金之准备

谢志诚

国立台湾大学生物产业机电工程学系教授

前财团法人九二一震灾重建基金会执行长（2000-2008）

日本地方政府于重大灾害后，透过地方交付税制度^[1]设立「复兴基金」支持灾后重建，已行之有年。最早，可回溯至 1991 年长崎县为云仙普贤岳活火山爆发灾后重建而设立之「财团法人云仙岳灾害对策基金」；之后，又有因阪神·淡路大地震、新潟县中越大地震、石川县能登半岛地震及新潟县中越冲地震，依序成立之「阪神·淡路大震灾复兴基金」、「新潟县中越地震复兴基金」、「能登半岛地震复兴基金」与「新潟县中越冲地震复兴基金」。重大灾害后，利用既有制度由地方政府成立「复兴基金」补充行政之不足，并提供长期性、安定性与机动性之支持，已成为日本政府处理灾后重建之重要手段。921 大地震后，政府除透过特别预算之编列，设置官方之「小区重建更新基金」外，另为统筹运用「行政院九二一赈灾专户」及「内政部九二一赈灾专户」之民间捐款，成立「财团法人九二一震灾重建基金会」，其绩效、功过与成败留待历史评价。惟彼此间之功能互补，不仅解决集体住宅迁建、重建与修缮之难题，且资源共享之运作模式，确也提供各级政府、灾民（组织）与民间团体申请资源及参与重建之平台，成为 921 灾后重建之特色。相较于日本因地制宜、与时俱进之复兴基金，台湾何不深入检讨 921 灾后官民基金之运作经验，进而备妥灾后重建基金机制，以便逢灾启动运作？

一、日本復興基金

1991 年 6 月 3 日位于岛原半岛中央之云仙普贤岳活火山爆发火山碎屑流，造成 44 人死亡、12 人重伤、1,399 栋住家毁损。同年 9 月 26 日，长崎县为支持灾民之重建、提供农林水产业之灾害救济，并促进促进工商业和旅游业之复苏，出资 30 亿圆（基本财产）成立「财团法人云仙岳灾害对策基金」，并透过地方交付税制度，于取得中央政府举债与支付利息许可后，向金融机构贷款 1,000 亿圆作为运用财产，以其孳息及 60 亿圆之捐款投入「灾民自立复兴支持事业」、「农林水产业灾害对策及复兴事业」、「商工业及观光振兴事业」及「其它灾害对策复兴振兴事业」等共 73 项计划，累计使用经费约 275 亿。「财团法人云仙岳灾害对策基金」于 2002 年 9 月解散，剩余财产约 12 亿 7 千万圆，交给岛原市深江町。

1995年1月17日阪神・淡路大地震後，兵庫縣與神戶市為大地震後之早期復興，救濟並協助受災者自立，共同出資 200 億圓（基本財產）成立「阪神・淡路大震災復興基金」，並援用地方交付稅制度，由兵庫縣與神戶市以 2：1 之比例，向金融機構貸款 8,800 億圓作為運用財產。至 2007 年底，利用其孳息投入之事业计划共 114 項（包括住宅对策事业 34 項、产业对策事业 33 項、生活对策事业 32 項、教育对策事业 11 項、其它总合复兴对策事业 4 項）、累积使用经费达 3,550 亿圆。2006 以后，因事业规模缩小，基本财产由 200 亿圆缩减为 1 亿圆，10 亿圆作为事业必要之财源，移至运用财产中，其余 189 亿圆，则赠与兵库县及神户市。至 2009 年 3 月底，运用财产已降至 29 亿圆。

2004 年 10 月 23 日新潟县中越大地震后，新潟县为大地震后之早期复兴，救济受灾者，并使受灾地区得以重生与发展，于 2005 年 3 月 1 日出資 50 亿圆（基本财产）成立「新潟县中越地震复兴基金」。预计至 2015 年 2 月底，将以 3,000 亿之运用财产孳息 600 亿圆投入各项长期、安定及机动性之复兴对策及事业计划。至 2009 年 3 月底，「新潟县中越地震复兴基金」发展出之事业计划共有 131 项，包括生活对策事业 34 项、住宅对策事业 17 项、雇用对策事业 6 项、产业对策事业 17 项、农林水产业对策事业计划 27 项、观光对策事业 2 项、教育文化对策事业 10 项、记录广播对策事业 2 项、地域复兴支持事业 9 项、二重被灾者紧急对策事业 7 项。

2007 年 3 月 25 日石川县能登半岛地震及 2007 年 7 月 16 日新潟县中越冲地震后，石川县与新潟县又分别成立「能登半岛地震复兴基金」与「新潟县中越冲地震复兴基金」。因此，近 20 年来日本政府于大规模灾害后，设置之复兴基金共有 5 个。如表一。

表一 历年来日本成立之灾后复兴基金

基金名称	成立日期	基本财产	运用财产 (利率)	事业计划	事业经费	灾损情形
云仙岳灾害对策基金	1991.9.26	30 亿	1,060 亿 (6.3、5.5、3.0%)	73 项	275 亿	死亡 44 人、重伤 12 人、屋损 1,399 栋
阪神・淡路大震災復興基金	1995.4.1	200 亿	8,800 亿 (4.5、3.0%)	114 项	3,550 亿	死亡 6,437 人、重伤 43,792 人、屋损 639,686 栋
新潟县中越地	2005.	50 亿	3,000 亿	131 项	600 亿	死亡 68 人、重伤 4,795 人

震复兴基金	3.1		(2.0%)			、屋损 121,495 栋
能登半岛地震复兴基金	2007.8.20	0.3 亿	500 亿 (1.5%)	28 项	35 亿	死亡 1 人、重伤 338 人、 屋损 29,381 栋
新潟县中越冲地震复兴基金	2007.10.17	30 亿	1,200 亿 (1.5%)	71 项	90 亿	死亡 15 人、重伤 2,316 人 、屋损 43,006 栋

资料来源：室崎益辉。2009。阪神淡路大震災の教訓。株式会社ぎょうせい。日本：東京都。P.202。

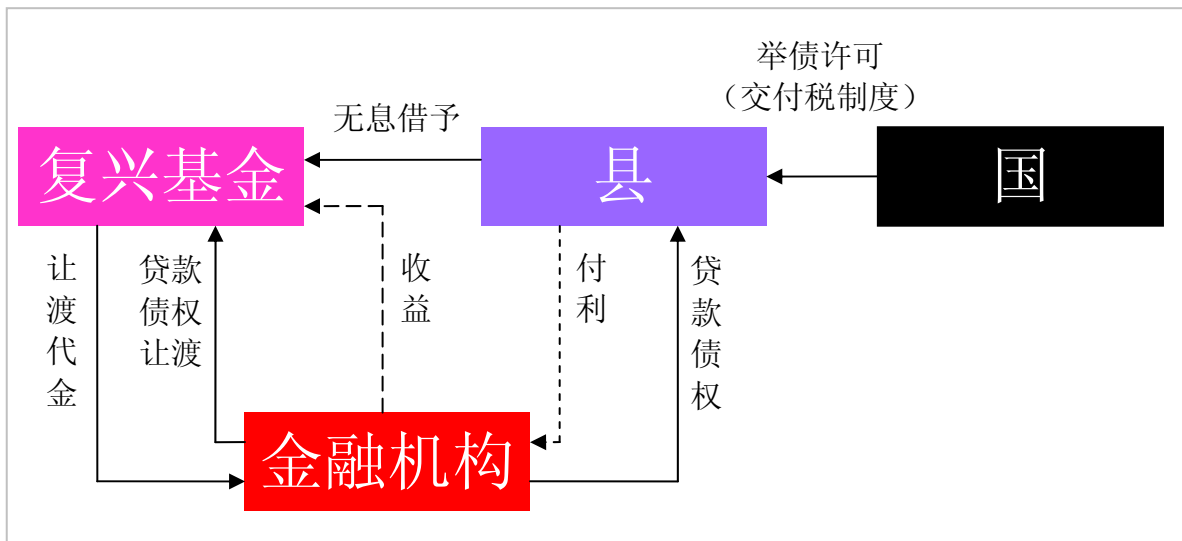
1.1 财源

依据复兴基金之设置与财源来看（图一），运作之财源虽由地方政府向金融机构举债取得，称为「运用财产」或「事业基金」，无息借予复兴基金，再由复兴基金存入金融机构，以金融机构之付息作为推动各项事业计划所需，然地方政府支付举债之利息，却由中央政府透过地方交付税措施予以支付。其中，「运用财产」并无实际用于事业计划，只是作为取得推动事业计划资金之本金，最终必须由复兴基金归还给金融机构。除了「运用财产」外，地方政府于设立基金时，必须捐出一笔资金作为「基本财产」，用于复兴基金运作之基本开销（人事费、办公费等）。若有民间捐款，则并入复兴基金，称为「取崩型财产」，直接用于事业计划所需。

1.2 运作与特色

从复兴基金之运作来看，复兴基金之理事长为县知事（或市长），副理事及理事成员皆为地方政府人员，各项事业计划之受理申请与审核皆循申请者、市町村、复兴基金之程序办理，再于核准后由复兴基金直接将补助款交付给申请者。为避免复兴基金成为地方政府之「私房钱」，除明订复兴基金不得挪用于政府应为之业务外，亦规定用途限于「补充政府行政之不足」及「对受灾者之直接支持」。復興基金運作之年限，雖無明確約定，然自阪神・淡路大地震後成立之復興基金來看，「十年」似乎成了中央政府與地方政府之默契。事业计划是复兴基金依据安置、复原与重建阶段之不同需求，汇整拟定之计划，从「受灾户住宅重建资金利息补贴」、「紧急公营住宅入住支持」「受灾住宅用地修复调查」、「受灾儿童学生之学区外通学支持」，到「地区自来水设施等之修复」及「小区 FM 电台转播站设置支持」等，每项事业计划除列出事业名称、事业期限、事业目的外，也详列事业内容（补助对象、补助经费、补助率、补助上限）、申请方法与申请窗口、作业（拨款）流程。浏览其内容，就不难看出历年来之经验累积，已使事业计划具备因地制宜及与时俱进之特色，且几乎到达「

题库化」之程度，受灾者、民间团体可以从中找出适当之切入点，提出需求并获得持续性之支持。



图一 复兴基金之财源

二、台湾经验

921 大地震后，政府透过《九二一震灾重建暂行条例》及特别预算之编列，设置「小区重建更新基金」，规范基金之用途：（一）补助灾区小区开发、更新规划设计费。（二）拨贷办理灾区小区开发、更新地区内土地取得及地上物拆迁补偿，并得补助必要性公共设施之用地取得、地上物拆迁补偿及工程经费。（三）拨贷办理灾区小区开发、更新地区开发兴建。（四）投资小区开发、更新有关重要事业或计划。（五）补助灾区个别建筑物重建规划设计费。（六）拨贷办理灾区个别住宅重建...（九）生活重建相关事项...等。另，为统筹运用「行政院九二一赈灾专户」及「内政部九二一赈灾专户」之民间捐款，成立「财团法人九二一震灾重建基金会」，运用社会资源，统合民间力量，办理（一）灾民安置、生活、医疗及教育之扶助事项。（二）协助失依儿童及少年之抚育事项。（三）协助身心障碍者及失依老人之安（养）护事项...（五）协助小区及住宅重建之相关事项。（六）协助成立救难队及组训事项...等。前者由官方负责，于 2006 年 12 月底完成清算；后者由民间负责，于 2008 年 7 月 1 日解散。存续期间，分别从官方及民间之角度，透过各项重建计划（项目或方案）之推动，提供各级政府、受灾者、民间团体或灾民组织（如都市更新会、迁建推动委员会）申请协助（补助）之管道与投入重建之平台。过程中，两者在既合作又竞争之关系下，透过功能互补，不仅让集体住宅迁建、集合住宅（小区）更新重建与修缮补强等计划得以顺利推动，且所建立之资源共享模式，不仅让民间活力得以持续投入，也让小区

参与及小区自主蔚为 921 灾后重建之特色。

三、备妥灾后重建基金机制

921 大地震后，官方与民间基金之互动关系与运作模式，并非一蹴而成，而是透过摸索学习而得，其绩效、功过与成败留待历史评价。然而，深入检讨 921 灾后官民重建基金之运作经验，并参酌日本复兴基金之精神，台湾应有机会以政府捐助之财团法人为基础，备妥具有台湾特色之灾后重建基金。

因台湾地理环境与行政区划特殊性，显有重大灾害仅止于某一直辖市或县（市）范围，加上地方政府财源筹措不易，灾后重建基金可定位为全国性。灾后重建基金除备妥与灾民救助直接有关之赈助计划或方案外，亦应针对灾后临时安置、生活重建、住宅重建、产业重建、教育文化重建、小区重建等需求，规划完善之重建计划或补助项目（方案），详列计划目的、计划对象、申请单位、补助标准、补助上限、申请条件、作业（拨款）流程等。

在完善准备下，逢灾即可以民间之捐款及政府之预算挹注作为运作财源，适时适地于灾后重建基金下成立项目基金，提供各级政府、受灾者、灾民组织及民间团体申请资源（补助）及参与重建之平台。

注 1：自 1954 年开始实施之地方交付税制度，是现今日本地方财政调整制度之中枢。

地方交付税制度是一种为确保地方政府自主性，平衡各地方政府财源之制度，由中央直接向都道府县、市町村二级政府之一种交付款。在交付时，不得附带条件或限制其用途。