

災款的管理運用，可取法日本機制

善款善用，走向基金化

政府可以把災後重建設立成「住宅基金」與「復原重建基金」兩大核心，一方面整合重建、購買、修繕貸款的利息補貼，對於自立個別或集體重建則給予資金周轉。另一方面，統合政府與民間的捐款，規劃住宅重建、產業與生活重建、心理與教育重建等因應重建需要的計畫。

沈婉玉攝



◎每次發生重大災害，演藝人員常常會挺身而出帶頭捐款。

八 八水災重創南台灣，隨著災害畫面的傳播，許多民眾與企業，都發揮

了人溺己溺的愛心，捐出金錢與物資，希望幫助受災的同胞儘快度過難關。然而，許多人也開始擔心，我的捐款最後究竟花到哪裡去？政府的預算與民間的捐款如何整合，會不會有浪費的狀況發生？

成立基金會 統籌各界善款

此外，在國外防災體系中，最重要的就是資金的調度。任何災情的應變與後續的重建安置工作，都需要有後勤資金的供應，例如美國即設置了一千億的救災基金。台灣沒有事先建立資金的準備，缺少了災害防救體系最重要的一塊，必須由政府臨時編列特別預算等方式因應，當權責

不清時，很容易引發救災後「誰來買單」的問題。

台灣最大規模的捐款活動為十年前的九二一大地震賑災活動，內政部統計總捐款高達三三九億元，分散於政府賑災專戶及民間慈善機構中，如慈濟功德會、紅十字會等單位。其中，約有四一%的捐款是交由政府統籌管理與運用，因此政府成立了九二一基金會，專責處理此筆捐款，用來協助九二一災民安置與重建。

雖然九二一基金會已經因任務完成而於去年結束，但在運作的九年中，基金會陪同九二一災民歷經整個安置與重建過程，對於災款的運用與管理具有非常寶貴的經驗。

前九二一基金會執行長謝志誠指出，設立基金會來統籌運用災款是一個比較好的方式，因為基金會有內部監督審核與外聘



◎莫拉克颱風重創南台灣，社會各界紛紛發揮愛心，捐出金錢與物資。

會計師的查核機制，又迴避了政府部門較嚴苛的撥款流程與稽核制度，比較具有效率與彈性。

至於針對災後政府經費的撥款，或民間捐款的使用與效率，謝志誠認為現在不是很必要訂定什麼特別的稽核與保證制度，因為這些制度是靠承平時所建立起來的，災害發生後，希望大家捐款、感謝各慈善團體都來不及了，不宜此時再談這些問題。

政府應該以身作則，盡量將所有捐款的運用「公開化」與「透明化」，並鼓勵各募款單位比照辦理，如此各團體使用捐款自然而然就會小心謹慎，至於捐款的使用內容則應該採取尊重的態度。倘若民眾不認同某個團體的災款使用方式，日後就不會再捐款給那個團體，社會自有公評，各勸募單位也會非常謹慎小心。

可仿倣日本 成立復興基金

在歷經整個重建過程、實地管理災款與研究各國的災害重建與災款運用制度後，謝志誠認為日本「復興基金」的設置方式，最可以為我們所借鏡，可以結合台灣現有的制度來進行規劃。復興基金成立的主要目的，就是要進行災後重建、濟助受災者，並協助災民自立。因此，基金是採取長期、安定及機動性的措施，讓凋敝的災



區儘快重生。

日本平時沒有設置災害準備基金，一旦大型災難發生後，就因應各種災害不同的類型（鄉村或都市）、規模，設立期限不等的「復興基金」，例如，「阪神、淡路大震災復興基金」或「新潟縣中越地震復興基金」等，除了民間捐款之外，中央地方政府皆撥入經費與預算，做為基金的來源。

復興基金特別強調不是執行政府的應辦事項，而祇是行政的補充，強調要用來直接援助受災者，也不可以進行財源挪用，以符合災款災用的精神。許多政府應自行編列預算執行工作，例如社會福利、修橋鋪路與添購消防救災設備等，不能因為受惠的對象包含災民，就挪用復興基金來使用。

目前日本政府已經把各種災後復興計畫題庫化，針對住宅、生活、產業、教育、

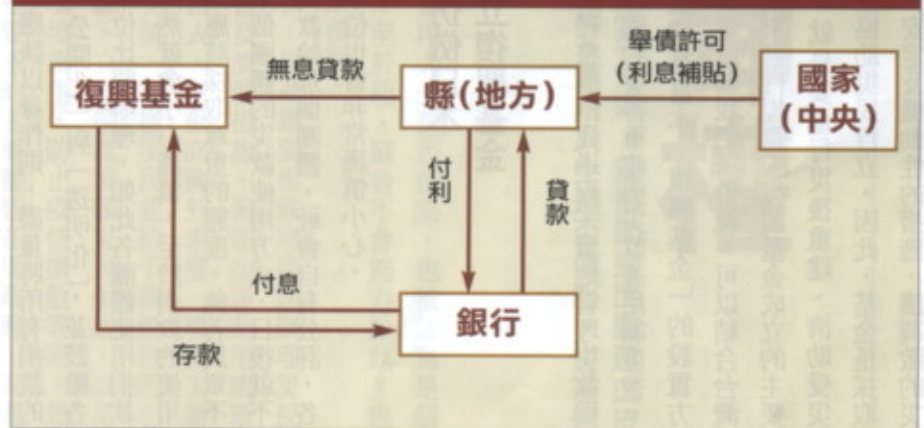
就業、地域復興支援等都已各種計畫項目。當成立復興基金時，在依據受災類型，納入不同的復興計畫。例如都市地區的災後重建，住宅重建相關的事業計畫就比較多，鄉村地區的災後重建，就包含了觀光、農林水產等事業計畫。

民間組織、NGO團體想實際投入災後協助工作，或者當地居民想要在重建過程中找尋新的發展機會，都可以參與復興基金的各項事業計畫中，在復興基金的協助下慢慢復原，並重建生計，甚至找回故鄉的新魅力。

最特別的，是這個復興基金的資金運作方式。復興基金重建計畫的制定與執行，都是由地方政府主導，中央政府則在支援位置。由地方政府向銀行融資，利息則由中央政府補貼。地方政府取得資金後，就無息把資金播入復興基金，復興基金再將錢存入銀行孳息或購買銀行債券，以取得運作經費。（見附表）

也就是說，除了善款之外，政府不必實際支出龐大的重建經費，但可藉由金融體制的運作，不斷循環地把利息的補貼，直接用在災後重建的各

(附表) 復興基金的資金運作方式：



整理◎沈婉玉 繪圖◎唐家瑞

項工作上，既不會造成政府太大的財政負擔，又能夠直接回應地方的需求。

有房有補貼 確立兩大核心

謝志誠認為，過去政府部門各行其是，猶如多頭馬車，不但沒有效率還可能會有

小檔案

財團法人九二一震災重建基金會 (九二一基金會)

依據內政部統計，921震災共募得約339億元，其中有約140億元捐入或轉捐入中央政府「921賑災專戶」。政府為統籌運用社會此捐款，在官方「行政院921震災災後重建推動委員會」外，邀請民間社會人士與相關單位共同組織成921基金會。以「來自民間、支助民間、協助政府」、「議題導向、主動規劃」、「透明效率、落實重建」等原則做為業務推動與捐款管理的方針，從重建計畫的內容與推動方式來看，屬於一個沒有官方包袱的「半官方」單位。

921基金會的捐款共投入32項重建計畫，使用經費143億8429萬元，共協助70處大樓及社區更新重建（5410戶）、94棟大樓修繕（12814戶）；4336個弱勢家戶重建、2366件貸款信用保證、5處聚落遷村等，資金使用率超過百分之百（112.11%）。

由於部分住宅重建計畫採用循環機制，使得基金會在完成階段性任務後，回收的現金與利息超過44億2,151萬元。所有的經費使用與成果，都公告在網路上<http://www.taiwan921.lib.ntu.edu.tw/>。

921基金會歷經九年後解散清算，現金餘額與不動產，約45億3000萬元，依章程規定移交給營建署「財團法人賑災基金會」，加上賑災基金會原有的十億元基金，總計有近五十六億元民間款項，可及時運用投入各項救災工作中，讓921民間愛心得以持續發光發熱。（文◎沈婉玉）



◎預計八八水災後的重建工作將是一條漫長的道路。

浪費或成效不彰的狀況產生。例如光是住宅基金，就分為國防部管的國軍購置住宅貸款基金、內政部管的國民住宅金，以及行政院人事行政局管轄的中央公務人員購置住宅貸款基金。在內政部，還分為購置住宅貸

款、修繕貸款、利息暨租金補貼等不同的業務。

謝志誠建議，政府可以把災後重建設立成「住宅基金」與「復原重建基金」兩大核心，在「住宅基金」的部分整合重建、購買、修繕貸款的利息補貼，對於自立個別或集體重建則給予資金周轉。

另外，統合政府與民間的捐款則成立「復原重建基金」，規劃住宅重建、產業與生活重建、心理與教育重建等因應重建需要的計畫。此兩大核心、相互互補，可以有效又確實地協助災民家園、生計與生活的重建。

例如，本次受災最為慘重的地區，多半為偏遠的農業村落或原住民部落，可以考慮以「離地不離村」的方式在既有的生活圈中，找尋比較安全的地方興建公共住宅。一方面照顧到當地居民未來的生計需要，又保障了住宅安全。

若在上述「住宅基金」與「復原重建基金」兩大核心的規劃下，政府可利用「住宅基金」的資源為災區興建房屋。另外，則在「復興基金」的協助下，在復興基金運作期間給予居住公共住宅的災民租金補貼。如此，災民不必面對千頭萬緒的破產與重建問題，馬上就可有個遮風避雨之所，並且在未來的一段時間可以免付租金，好好喘息、調整心情與步伐，努力重建家園。☀