

512 川震後，傳媒對於臺灣 921 災後重建關心的議題與答覆

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授
財團法人九二一震災重建基金會執行長

512 川震後，傳媒紛紛來電希望我能介紹臺灣 921 災後重建的過程，因此提問了一些議題，而我也很樂意且義不容辭地分享我的看法。現在，我把傳媒記者的提問與我的答覆內容予以分類整理，提供給大家參考。

一、民間捐款、捐款監管與 921 基金會

Q ► 1999 年 921 震災前後，臺灣地區的法律對於慈善募捐何善款使用有哪些制度規定？有哪些機構（政府部門？社會團體？基金會）具有向社會公開募集善款的資格？政府募捐和民間組織募捐各占多少比例？政府對於民間組織的募捐和善款使用是如何監管的？後來的公益募捐條例是如何出來的？它確定的基本制度是什麼？

A ►►►►►►►

921 震災前，唯一的募款依據是 1943 年公布、1953 年修正過一次的「統一捐募運動辦法」。由於該辦法屬於行政命令，未達法令位階，內容過於簡略，無強制力，不足防弊，當套用在一般社會福利機構勸募活動時，反成掣肘，徒增主管機關管理的困難。

921 震災後，許多非營利團體為互通救災訊息、有效運用救災物資與監督震災捐款募集與流向而聯合成立「全國民間災後重建協調監督聯盟」（簡稱「全盟」，後來因投入重建工作，更名為「全國民間災後重建聯盟」，已於 2001 年解散）。全盟雖以「監督震災捐款募集與流向」為目標，其實所要求者，也僅是要求募款單位作到「公開化」與「透明化」，至於捐款的管理與運用項目則採取尊重的態度，然伴隨在「公開化」與「透明化」的要求下，捐款的使用自然而然就得小心謹慎。

相較於「全盟」對於政府募捐和善款使用的「監督」，政府對於民間組織的募捐和善款使用，除召開幾次聯席會議要求民間組織報告外，監管力道反而較輕，並偏重於僅採取常態性機制。

依據 2000 年 7 月全盟公布的「921 震災捐款監督報告書」，包括行政院（最後轉成成立財團法人九二一震災重建基金會）、縣（市）政府與受災鄉（鎮、市）公所等各級政府在內所募得款項約佔總捐款 375 億^註（含認養學校重建的隱藏性捐款約 60 億）的 57.36%。

921 震災後，民間團體普遍認為應該有效管理勸募行為，妥善運用社會資源，促進社會公益，保障捐款人權益，於是擬訂「公益勸募條例（草案）」。該項草案經過多年努力，終於 2006 年 05 月 17 日完成立法程序。條例明定個人不得發起公益募款，且將可以公開勸募的團體侷限於公立學校、行政法人、公益性社團法人、財團法人等。至於各級政府機關，得基於公益目的接受所屬人員或外界的主動捐贈，但遇重大災害或國際救援時，不在此限。

此外，「公益勸募條例」也規定勸募團體的勸募行動必須向縣市主管機關申請，跨縣市活動則向中央主管機關內政部申請。勸募所得僅限於五種用途：社會福利事業、教育文化事業、社會慈善事業、援

外或國際人道救援、其他經主管機關認定的事業。而勸募活動期間最長為一年。為使勸募活動資訊公開，「公益勸募條例」進一步規定勸募活動計畫執行完畢後三十日內，應將財務使用情形提報理事會或董事會通過後公告並公開徵信，連同成果報告、支出明細及相關證明文件，報主管機關備查，並在主管機關網站公告，主管機關則應定期辦理年度查核。

註：依內政部稍後公佈的捐款數字，捐款總額 339 億（不含認養學校重建的 60 億）。

Q►您提到當時民間捐款達到 339 億台幣，其中捐入行政院與內政部「921 賑災專戶」中的 140 億捐款，成立「財團法人 921 震災重建基金會」，其他捐款由募款單位自行規劃使用。

- 1.為何要成立一個基金會，而不是由政府部門直接使用這 140 億賑災資金？**
- 2.這個基金會和政府之間是什麼樣的關係？他是如何組織、運行的？（這個問題可能同後面兩個問題相關）**
- 3.您提到，該基金會早期的「官辦」色彩濃厚，有哪些表現，存在什麼問題，後來為什麼要改組？**
- 4.改組後發生了哪些變化？**

A►►►►►►

(一) 當時，中央政府在募款後，對於捐款的管理與運用應該有不同的想法，最後決定以成立「財團法人九二一震災重建基金會」的方式來管理與運用這筆捐款，其決策過程已無從考據。不過，從後來的發展結果來看，不失是一種好的選擇。

(二) 「財團法人九二一震災重建基金會」是政府決策下成立的基金會，董監事皆由政府聘任，第一任董事長、副董事長亦由政府聘任，自第二任起，方由董事互選。至於組織內部的運作，則與一般財團法人基金會沒有太大差別。

(三) 「財團法人九二一震災重建基金會」成立之初，經營與運作不脫傳統「公設財團法人」的思考模式，以配合政府施政為主，只接受中央政府各單位提案，導致監察院內政及少數民族委員會第 3 屆第 37 次會議對行政院的糾正案中直指「九二一基金會對基金管理運用欠缺合理有效」^註。由於基金會的董監事皆由政府聘任，故 2000 年總統選後確定政黨輪替，全體董監事即以尊重新政府為由向行政院提出總辭。

(四) 2000 年 6 月，董監事會局部改組並聘我擔任執行長，我除了就基金會的經費與各項補助計畫的執行情形提出報告外，並為洗清監察院不名譽的指責，呼應輿論要求，提出以「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」等原則作為會務運作、業務推動及捐款管理的方針。接著就把過去八個月勤跑災區所累積下來的經驗，在「用熱情參與重建、以誠意喚回愛心」及「化被動為主動」的自我期許下，先後推出以協助住宅重建為主的「築巢專案」及兼顧生活重建與產業重建的「123 協力專案」，並在「尊重專業」、「專業分工」、「管考同步」與「自助人助」原則下，陸續擬定出系列方案與專案。

(五) 改組前後，對於捐款管理的透明化是持續的，主要的差異在於主動性的不同。

註：當年糾正案的陳情人是當時執政的國民黨立法委員。

Q ▶ 關於這個財團法人九二一震災重建基金會的背景，這是一個純粹的民間機構還是有官方性質的機構？

A ▶▶▶▶▶▶

財團法人九二一震災重建基金會是行政院為統合運用民間捐款，在官方「行政院九二一震災災後重建推動委員會」外，邀請社會人士與相關單位組成的組織。雖然九二一震災重建基金會自 2000 年 6 月改組以後，極力擺脫「公設財團法人」的印象，提出以「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」等原則作為業務推動與捐款管理的方針，但因九二一基金會的組織章程由行政院擬定，章程的大幅度變動亦須經行政院默許，加上董監事皆由行政院聘任，因此還是常常被認為是「半官方」單位，不過從重建計畫的內容與推動方式來看，九二一震災重建基金會應該是一個沒有官方包袱的「半官方」單位。

Q ▶ 您如何看待目前大陸民間組織在慈善募捐中的作用，對相關制度建設有什麼建議？

A ▶▶▶▶▶▶

此趟前往中國與非營利組織接觸，介紹 921 災後重建，也分享非營利組織與志工投入川震救災的經驗，大家的熱情讓我又落回到九年前的情境。與九年前的 921 地震一樣，在沒有做好準備下，突然而來的災難總是帶來衝擊，對於捐款的使用總有期待，也怕受傷害。

基於善念，我建議社會宜採取「公開透明」來取代慣用的「監督」字眼，要求捐款管理者，定期或於捐款總額有定額變動時，就公布捐款的異動與流向，務求捐款運用透明化。

至於善款要如何有效運用？宜在兼顧專業價值、災民感受與社會觀點後，透過運用項目與方法的設計來規劃，務求捐款使用在刀口上。

此外，在此次接觸行程中，我也感受到許多的非營利組織除了已經體會「愛心管理」的重要性，開始自我與彼此約束外，也認知後頭要持續的工作項目還有很多，必須趕快建立協調機制，才能分時、分地有效地投入。在這種氛圍下，大家都普遍期待政府當局可以釋出善意，廣納民間力量，一來可以增加資源與支援，協助災民重建家園，二來可以讓民間的熱情有釋放的管道。尤其可貴的是，大家更是認為非營利組織應該在災難當前，尋求與政府建立合作關係。整體來看，大家都期待往官方與民間合作的方向來發展。

Q ▶ 財團法人九二一震災重建基金會，是在怎樣的具體背景下出現的？是否可以回顧一下九二一震後重建基金會「從被動走向主動」的過程？謝執行長本人，怎樣從一個批評者走向執行者？擺脫「公設財團法人」的印象，對於震後重建，起到了怎樣的作用？

A ▶▶▶▶▶▶

九二一震災後，中央政府開立「九二一賑災專戶」對外募款，至於募得款項要如何管理與運用？應有過一番討論，至於為何決定成立「財團法人九二一震災重建基金會（以下簡稱九二一基金會）」？決策過程已無從考據。不過，從後來的發展結果來看，不失是一種好的選擇。雖然，九二一基金會是由政府邀請社會人士與相關單位所組成，然因其組織章程是由行政院擬定，章程的大幅度變動也必須經過行政院函文指示，加上董監事皆由行政院聘任，因此常常被認為是「半官方」單位。回頭去看整個過程，當時的混亂，加上沒有經驗，九二一基金會以配合政府施政為主體，只接受中央政府各單位提案，似乎是可以理解的。但這種「公設財團法人」的印象，確實導致社會批評，連當時執政的國民黨黨籍立法委員都看不下，向監察院提出陳情，導致監察院內政及少數民族委員會第3屆第37次會議對行政院的糾正案中直指「九二一基金會對基金管理運用欠缺合理有效」。

我在被通知準備管理九二一基金會後，我清楚角色即將轉換，要由政策批判者走向資源管理者，我警惕自己，必須以敬畏天地的態度來面對這場災難，並管理運用這一大筆匯集海外許許多多愛心的捐款。就任後，我一方面釐清基金會的經費與各項補助計畫的執行情形，二方面呼應各界的要求，提出「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」等原則作為會務運作、業務推動及捐款管理的方針，企圖擺脫不名譽的指責。接著，就把過去八個月勤跑災區所累積下來的經驗，在「用熱情參與重建、以誠意喚回愛心」及「化被動為主動」的自我期許下，先後推出以協助住宅重建為主的「築巢專案」及兼顧生活重建與產業重建的「123協力專案」，並在「尊重專業」、「專業分工」、「管考同步」與「自助人助」原則下，陸續擬定出系列方案與專案。

就因為有這種企圖心與積極度，加上不斷累積的成果，逐漸奠立九二一基金會在九二一重建的歷史位階。但無法否認的，在臺灣還是有少許所謂的「社會人士」，不時還拿著這些老掉牙的「糾正案」對已經新生的九二一基金會進行攻擊，真是無可奈何！

Q ► 最初的批評，主要集中於哪些問題？

A ►►►►►►►

當年對於九二一基金會的批評有：

- 1.九二一基金會只接受「中央部會」提案，地方政府與民間團體的想法與需求，都得循行政層級與程序，由中央部會彙整後再向九二一基金會提案。
- 2.經費使用皆由中央部會主導，九二一基金會不主動規劃。

這種不夠主動積極的管理態度，連當時執政的國民黨黨籍立法委員都看不下，向監察院提出陳情，導致監察院內政及少數民族委員會第3屆第37次會議對行政院的糾正案中直指「九二一基金會對基金管理運用欠缺合理有效」。

我要強調的，捐款流向的透明度是無庸置疑的，遭受批評者，僅在於管理方法。

Q ► 目前大陸非常關注捐款侵吞問題，中央政府並三令五申去警告官員不得侵吞捐款。根據你的經驗，面對這樣龐大的款項時，有沒有一些具體方法、管理措施，能確保善款得以有效運用呢？

A▶▶▶▶▶

921 後，許多非營利團體為互通救災訊息、有效運用救災物資與監督震災捐款募集與流向而聯合成立「全國民間災後重建協調監督聯盟」（簡稱「全盟」，後來因投入重建工作，更名為「全國民間災後重建聯盟」，已於 2001 年解散）。全盟雖以「監督震災捐款募集與流向」為目標，其實所要求者，也僅是要求募款單位作到「公開化」與「透明化」，至於捐款的管理與運用項目則採取尊重的態度，然伴隨在「公開化」與「透明化」的要求下，捐款的使用自然而然就得小心謹慎。

基於善念，社會宜採用「公開透明」來取代慣用的「監督」字眼來要求捐款管理者，定期或於捐款總額有定額變動時，就公布捐款的異動與流向，務求捐款運用透明化。

至於善款能否有效運用，宜在兼顧專業價值、災民感受與社會觀點後，從善款運用項目與方法來檢驗。例如，有人認為善款就應該全部發放或補助給災民，有人認為應該透過專業提供服務與協助，到底應該如何才妥當？從日本與臺灣的經驗來看，堅持偏頗於一方確定是不恰當的！剩下來的問題就是比例，以及用什麼方法發放或補貼給災民？發放或補貼的項目為何？申請程序是否簡便？標準是否公平或兼顧災民經濟條件？

若要為災民提供服務，服務的項目（生活與生計重建、住宅重建、社區重建、產業重建等）有那些？是否能兼顧專業傳承？是否有從在地的角度？是否能經驗累積在地扎根等？

二、民間參與及 NGO 角色

Q ▶臺灣的紅十字會在法律上是什麼樣的性質？他與其他民間組織相比有什麼特別之處，在慈善和賑災中發揮什麼樣的作用？政府如何對其進行監管？

A▶▶▶▶▶

(一) 紅十字會是內政部管轄下的社團法人，但因日內瓦公約中，要求各國政府應立法保障紅十字會輔佐政府以及中立的角色與功能，因此，許多國家都設有紅十字會法，台灣也制訂有「中華民國紅十字會法」，用以規範紅十字會應有的功能、組織及相關行為，特別是戰時條例。

(二) 與其他民間組織相比，紅十字會除了多了一份法定職責與規範外，由於紅十字是一個全球性運動，在全球有超過 185 個國家設有紅十字相關的組織，可透過紅十字會作為國際網絡的合作平台。

(三) 當世界上任何一個地方發生武裝衝突時，紅十字的標緻受到國際人道法的保障，因此，紅十字會成為唯一可以在戰區從事人道服務工作的國際性組織。

(四) 在災難賑濟中，依「中華民國紅十字會法」規定可經由理事會向國內外募款，而紅十字會的捐募辦法也規範當國內外有重大災難發生時，可授權由會長發起募款，事後再提報理事會核備。因此，紅十字會在緊急災難時發起募款活動的合法性無庸置疑。

(五) 在賑災工作上，紅十字會致力於全面性的基礎建設工作，儘可能不分男女老少，予以公平、公開、公正的照顧。

(六) 在監督部分，紅十字會設有七名政府當然理事，三位政府當然監事，三位監事包括審計部、主計

處及財政部指派的財管主管。紅十字會除了定期召開理監事會報告工作進度與經費使用外，每年都有會計師查核報告，相關財務經費及使用情形也上網公告。

Q ► 921 後重建當中民間的角色如何？台灣這方面的模式有多少適合中國學習？如果沒有，為什麼沒有？

A ►►►►►►►

臺灣民間活力隨著民主化的進程，經過幾十年的蘊釀與磨練，在 921 前就已達到相當活絡的程度。921 後，民間主動投入災後救災、安置與重建行列的熱情度更不在話下，加上政府震災重建政策的宣示與震災重建預算的支持，使得「鼓勵民間參與 921 重建」成為主流。政府更是常說「政府的力量有限、民間的活力無窮」，偶而也會說「政府應該做的，由政府來做，政府做不來的，拜託民間來做」，即便如此，也不能否認在過程中也出現過因看法不同、策略不同，甚至是誤解引發的爭議，不管過程如何，這種既合作又競爭的「新夥伴」關係對 921 重建確實發揮相當程度的助益。至於這種模式是否適合於中國，或許現在沒有，但不保證不會有。依據中國境內民間組織的反應，普遍認為如果中國政府可以在後續重建過程釋出善意，廣納民間力量，不僅可以增加資源與支援，協助災民重建家園，更可以讓民間的熱情有釋放的管道。尤其可貴的是，大家也認為民間組織應該在災難當前，尋求與政府建立合作關係，從協助政府的角度切入，共同追求 2008 年成為「中國公民社會元年」的可能性。

Q ► 台灣民間參與重建有何弱點或在經營上經驗不足的地方？如何克服？

A ►►►►►►►

民間團體本來就具有相當程度的理想性格，這種理想性格在災後災民需要陪伴、慰藉、鼓勵與憧憬未來的階段，確實有相當程度的貢獻。隨著安置階段的結束，當災民開始思考如何重建毀損的家園時，理想性格如果不能轉換成務實的協助，可能無法再符合災民期待，此時陪伴的民間團體要就得思考引進更適合的團體或離開。換言之，民間團體在投入災後重建行列時，除必須與政府保持良性互動，從協助政府照顧災民的角度出發外，更必須掌握以下幾個原則：（1）評估自我專業能力、（2）找尋適當的進退場時機、（3）從在地的觀點思考災民的需求、（4）恰當的參與而非越俎代庖等。如此，才能讓民間活力適時適地的發揮。

Q ► 此次四川地震的造成的人員傷亡和損失遠遠超于當年臺灣 9.21 大地震，且臺灣與四川所處的地理環境也不一樣，從這些角度考慮，當年臺灣民間組織參與災後重建的經驗有哪些適應四川地震？中國的民間組織應如何借鑒和過濾？

A ►►►►►►►

臺灣民間活力隨著民主化的進程，經過幾十年的蘊釀與磨練，在 921 前就已達到相當活絡的程度。921 後，民間主動投入災後救災、安置與重建行列的熱情度更不在話下，加上政府震災重建政策的宣示與震災重建預算的支持，使得「鼓勵民間參與 921 重建」成為主流。政府更是常說「政府的力量有限、民間的活力無窮」，偶而也會說「政府應該做的，由政府來做，政府做不來的，拜託民間來做」，即便如此，也不能否認在過程中也出現過因看法不同、策略不同，甚至是誤解引發的爭議，不管過程如何，這種既合作又競爭的「新夥伴」關係對 921 重建確實發揮相當程度的助益。至於這種模式是否適合於中國，或許現在沒有，但不保證不會有。依據中國境內民間組織的反應，普遍認為如果中國政府可以在後續重建過程釋出善意，廣納民間力量，不僅可以增加資源與支援，協助災民重建家園，更可以讓民間的熱情有釋放的管道。尤其可貴的是，大家也認為民間組織應該在災難當前，尋求與政府建立合作關係，從協助政府的角度切入，共同追求 2008 年成為「中國公民社會元年」的可能性。

國，或許現在沒有，但不保證不會有。依據中國境內民間組織的反應，普遍認為如果中國政府可以在後續重建過程釋出善意，廣納民間力量，不僅可以增加資源與支援，協助災民重建家園，更可以讓民間的熱情有釋放的管道。尤其可貴的是，大家也認為民間組織應該在災難當前，尋求與政府建立合作關係，從協助政府的角度切入，共同追求 2008 年成為「中國公民社會元年」的可能性。

由於災後重建是一條漫長而孤寂的道路，除了有救災階段的熱情外，更要有持續航行的力道，透過整合建立有效平台，再依民間組織的專長與能耐，分時、分地投入，才能避免前頭一窩蜂，後來冷清清的結局。

Q ► 我們注意到，九二一基金會和全國民間災後重建聯盟裏有很多像您這樣知識份子。在臺灣，知識份子參與社會公共生活開始於何時？官方對此反應如何？

在臺灣，知識分子參與及關懷社會公共事務的過程，幾乎就是臺灣民主化的過程。早期，以政治議題為主，政府打壓是眾所周知，然而隨著台灣民主化發展，知識分子關心的議題逐漸多元化，除政治議題外，環保、勞工、婦女、社福、原住民、宗教、醫療衛生、法律權益與教育等也多是知識分子關心的面向，而政府的態度也趨向開放，投入者也越來越多。但近年來，因為部分議題的討論已逐漸成熟，社會共識也逐漸建立，加上大專院校教師升等機制的調整，在研究導向之下，知識分子參與及關懷社會公共事務似乎每況愈下，甚至出現嚴重斷層。

Q ► 我們知道社團運動在臺灣的民主化進程中起到了非常大的作用，以您個人而言，您是怎麼判斷 NGO 組織的這種推動作用呢？您又有怎樣的感受？

A ►►►►►►

社團運動（台灣稱為社會運動，或簡稱社運）在推動臺灣民主化的進程中，確實扮演了非常重要的角色，由早期以政治議題為主，逐漸發展擴及環保、農民、勞工、婦女、社福、原住民、宗教、醫療衛生、法律權益與教育等面向。這些因為國民黨長期統治與打壓，所發起的社會運動隨著台灣民主的多元化與政府態度的日趨開放，特別是 2000 年政黨輪替，產生了質與量的鉅大改變。過去走上街頭的領導者，進入政府坐在辦公室，隔著窗戶看到自己的過去；2008 年政黨再度輪替，主客易位，會是如何發展，誰也無法現在就判定。

從台灣最近幾年的政治環境改變來看，特別是二次政黨輪替，主導或參與社會運動的 NGO，除了部分政治色彩不明顯，甚至不願涉及政治色彩的 NGO，仍可自外於政黨輪替的紛紛擾擾，堅持其理想性格持續理念的倡導外，有政治色彩明顯或被認定有政黨傾向的 NGO，則隨著政黨輪替而面臨相當尷尬的問題。支持民進黨或被認定政治態度傾向民進黨的，在 2000 年政黨輪替後，似乎就陷入一種「等待調整」的狀態，2008 年政黨再度輪替，陷入「等待調整」的，可能出現在支持國民黨或被認定政治態度傾向國民黨的 NGO 身上。

也許，這是民主多元化下的學習過程，我認為這都是社會要更進步的一部分。如何發展？故事才剛開始而不是已經結束。

也許，NGO 與文官體系會慢慢地會體會到政黨輪替將是民主政治的一種常態，唯有堅持理想性與中立性才是永續生存之道。

Q ► 我們看到大量 NGO 及慈善團體均湧到災區協助重建。我們在前線觀察時，有些志工不太掌握自己能做甚麼，而政府也不知道給他們做甚麼好？以當年台灣經驗，政府能如何協調這些團體嗎？在 921 地震初期，有沒有因協調不足而引起過一些問題，足以讓四川政府借鏡嗎？

A ►►►►►►►

臺灣民間活力隨著民主化的進程，經過幾十年的蘊釀與磨練，在 921 前就已達到相當活絡的程度。921 後，NGO 及慈善團體主動投入災後救災、安置與重建行列的熱情度更不在話下。此趟前往中國與非營利組織接觸，介紹 921 災後重建，也分享非營利組織與志工投入川震救災的經驗，大家的熱情讓我又落回到九年前的情境。九年前的 921 地震可以說是台灣近百年來相當嚴重的一場災難，在沒有做好準備的情況下，初期的「混亂」也和當下的川震一樣，要怎麼協調？誰要協調誰？更是困難，拒絕？又於心不忍。不過，這種混亂的場面在緊急救災階段後，進入安置階段後就逐漸穩定下來，一方面是大多數非營利組織也認知問題的嚴重性，開始為互通救災訊息、有效運用救災物資與監督震災捐款募集與流向而搭建出一個連結平台，名為「全國民間災後重建聯盟（簡稱全盟）」，開始協調與協助非營利組織投入災區，廣設社區工作站，並扶持在地社區組織，二方面也是政府對非營利組織釋出善意，透過政策的宣示與預算的支持，使得民間有秩序的參與 921 安置與重建工作。

此次接觸行程，我感受到更多的非營利組織除了已經體會「愛心管理」的重要性，開始自我與彼此約束外，也認知後頭要持續的工作項目還有很多，必須趕快建立協調機制，才能分時、分地有效地投入。在這種氛圍下，大家都普遍期待政府當局可以釋出善意，廣納民間力量，一來可以增加資源與支援，協助災民重建家園，二來可以讓民間的熱情有釋放的管道。尤其可貴的是，大家更是認為非營利組織應該在災難當前，尋求與政府建立合作關係，從協助政府的角度切入，共同追求 2008 年成為「中國公民社會元年」的可能性。

三、救災及重建機制

Q ► 震後制定的九二一特別法，對重建起到了怎樣的作用？為什麼緊急命令和工作綱領不足以從法律上應對震後重建工作的需要？

A ►►►►►►►

九二一後第五日，9 月 25 日李登輝總統依憲法增修條文第二條第三項規定的意旨，為實施緊急之災害救助、災民安置及災後重建需要，經行政院會議決議發布「緊急命令」。然因「緊急命令」施行期限僅至 2000 年 3 月 24 日止，為因應震災救助、安置工作告一段落後，使各級政府在推動災後重建工作上有明確的原則可資遵循，政府除進一步提出「災後重建計畫工作綱領」，宣示「重建目標及基本原則」、「重建架構」與「重建計畫範圍、編製內容、格式、編報流程及時程、各部會的分工、計畫審議核定的程序及配合措施等」。緊急命令雖然位階高，但有其期限；「災後重建計畫工作綱領」又僅是重建原則的陳述，位階不足。

鑑於災後重建工作所牽涉層面甚廣，為求災後重建工作完善，決定透過系列立法方式，增、修現行法制，以利重建工作推動，惟既有條文的增、修訂，茲事體大，恐治絲益棼，於是決定參考日本 1995

年 1 月 17 日發生阪神大地震後，於三個月內完成制定「阪神・淡路大地震復建振興基本方針及組織法（阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律）」的立法精神，制定任務性與限時性的特別法「921 震災重建暫行條例」（九二一特別法）。921 特別法的制定除了帶給災區民眾安全感與信賴感，使災民可以理解政府的責任與承諾外，諸如「規範中央與地方政府重建組織架構與權責」、「追認緊急命令階段有關重建財源的籌措」、「編列特別預算確保重建預算的特殊性與獨立性」、「簡化執行面的行政程序」、「確保非營利組織協助重建的法制化的基礎」等規定，確實有助於災後重建工作的推動。其中，具有進步性的條款，最後轉換成為常態性法令制訂與修訂的依據，或納入一般性施政準則擴及全台灣；當然也有部分因民意壓力，導致行政程序的過度簡化與變動，帶來一些後遺症。

Q ► 請您設想一下，如果九二一地震發生在解嚴之前，救災和重建的歷程會和解嚴後有何不同？

A ►►►►►►►

在臺灣，從解嚴走向民主，是一個過程，也是一個事實，我實在無法想像九二一地震發生在解嚴之前會是如何？但對從頭到尾走過九二一重建的我來看，災後重建過程，講「民主」確實是得付出代價的。從「戒嚴」的角度來看，這個代價是一種「浪費」，但從「民主」的角度來看，這個代價會是一種「學習」。因此，我會相信中國政府處理四川地震重建的速度會是比臺灣、比日本來得快，且來得有效率，但我還是會珍惜「學習」的過程，並建議在重建過程融入討論的機制，因為這不僅是社會教育的一部份，也是增強社區意識、改善鄰里關係的契機。

Q ► 在臺灣社會應對九二一大地震的時候，日本阪神地震的經驗可能是最直接的鏡鑒。能否介紹日本阪神震後重建帶給臺灣的經驗和啟示？

A ►►►►►►►

與臺灣最接近，法令制度相仿，又有震災重建經驗者，就是日本。從日本在 1995 年 1 月 17 日發生阪神大地震後的救災、安置與重建歷程來看，臺灣政府在 921 後所擬定的因應措施與重建政策，有相當高的比例是參考日本的經驗。其中，最重要者為依據「阪神・淡路大地震復建振興基本方針及組織法（阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律）」的立法精神，制定任務性與限時性的特別法「921 震災重建暫行條例」。然因各級政府的關係、政府與人民、政府與民間團體的關係、民間活力活絡程度，甚至災民對於政府信任程度的不同，最後發展的結果，自然就有所不同。

救災與安置階段：

相似處：中央與地方應變中心的設置、制定特別法。

相異處：緊急命令（日本無；台灣有）、安置計畫（日本僅提供臨時組合屋；台灣則在臨時組合屋外，又提供領取租金的選項）、政府募款（日本政府成立「兵庫縣南部地震災害義援金募集委員會」加上日本紅十字會等民間團體募款，共約 1,736 億日圓，分配給災民共 1,516 億日圓後，剩下來的再交付給地方政府成立的「阪神・淡路大震災復興基金」。台灣政府設立「921 賑災專戶」加上地方政府、紅十字會、慈濟基金會等民間團體募款共 339 億元，除政府將募得善款 140 億成立「財團法人九二一震災重建基金會」由民間人士統籌管理運用外，其餘單位或機構

所募得款項則自行規劃使用。

項目	日本	臺灣
中央應變組織	<ul style="list-style-type: none"> ◎平成 7 年兵庫縣南部地震非常災害對策本部。 ◎兵庫縣南部地震緊急對策本部。 ◎非常災害對策本部之現地對策本部。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎921 地震救災督導中心。 ◎各部會成立災情應變小組。 ◎內政部消防署成立災害救助處理中心。
地方應變組織	<ul style="list-style-type: none"> ◎兵庫縣南部地震災害對策本部。 ◎神戶市災害對策本部。 	各地方政府成立救災中心。
特別法制定	<ul style="list-style-type: none"> ◎阪神・淡路大震災復興の基本方針及び組織に関する法律。 ◎阪神・淡路大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律。 	◎九二一震災重建暫行條例。
緊急命令	無。	有。
安置方式	興建組合屋。	<ul style="list-style-type: none"> ◎興建組合屋。 ◎發放租金。
募款	<ul style="list-style-type: none"> ◎政府成立「兵庫縣南部地震災害義援金募集委員會」。 ◎紅十字會等募款。 >1,736 億日圓 	<ul style="list-style-type: none"> ◎中央設立「921 賑災專戶」。 ◎縣市政府進行募款。 ◎紅十字會、慈濟基金會等民間團體募款。 >339 億台幣
募款運用	分配給災民（包括死亡慰助金、住宅毀損慰助金等）1,516 億日圓後，其餘款項交付「阪神・淡路大震災復興基金」。	中央政府募得款項 140 億元成立「財團法人九二一震災重建基金會」由民間人士統籌管理運用外，其餘單位或機構所募得款項則自行規劃使用。

重建階段：

相似處：中央重建組織與地方重建組織架構，重建預算主導。

相異處：重建預算經費（日本 33 兆 800 億日圓；台灣 2,123 億 5,880 萬台幣）、重建計畫執行（日本以地方政府為主；台灣則以中央政府為主）、民間參與（日本弱；台灣強）。

特殊性：日本「阪神・淡路大震災復興基金」（官方），台灣「財團法人九二一震災重建基金會」（民間）。

項目	日本	臺灣
中央重建組織	<ul style="list-style-type: none"> ◎阪神淡路復興委員會（1995~1996）。 ◎阪神淡路復興對策本部（1995~2000）。 ◎阪神淡路復興關係省廳聯絡會議（2000~2005）。 	<ul style="list-style-type: none"> ◎行政院九二一震災災後重建推動委員會（1999~2000）。 ◎行政院九二一震災災後重建推動委員會（2000~2006）。
地方重建組織	<ul style="list-style-type: none"> ◎兵庫縣阪神淡路復興對策本部（10 年）。 ◎神戶市震災復興本部（5 年）。 	縣（市）重建推動委員會（註一）

重建預算 主導	阪神淡路復興對策本部。	行政院九二一震災災後重建推動委員會。
重建預算 經費	33 兆 800 億日圓	2,123 億 5,880 萬台幣
重建計畫 執行	中央政府支援，地方政府制訂與執行重建計畫。	「公共建設計畫」、「產業重建計畫」、「生活重建計畫」由中央主導，民間支援，地方配合；「社區（住宅）重建計畫」由地方主導，民間參與，中央支援。（註二）
民間參與	弱	強
特殊性	阪神・淡路大震災復興基金（官方）	財團法人九二一震災重建基金會（民間）

註一：九二一重建中，縣（市）重建推動委員會功能並沒有發揮，也無從發揮。

註二：九二一重建計畫幾乎是中央主導、中央執行。

不過，從日本在阪神大地震重建過程地方政府所扮演的積極角色，以及後續發展出來的復興基金機制來看，臺灣政府應該努力提升地方政府應對重大災害的能力，並考慮建立重大災害後籌措復興基金的機制。

Q ► 九二一後，九二一地震救災督導中心、行政院災後重建推動委員會、災後重建民間諮詢團、各鄉鎮市災後重建小組等，分別扮演了怎樣的角色？可否對比說明？

A ►►►►►►

單	位角	色
◎921 地震救災督導中心		
◎各部會災情應變小組	災後中央應變組織	
◎內政部消防署災害救助處理中心		
各地方政府救災中心	災後地方應變組織	
行政院九二一震災災後重建推動委員會（1999~2000）	九二一特別法制定前中央重建組織	
災後重建民間諮詢團（1999~2000）	行政院請託當時擔任中央研究院院長的李遠哲博士出面邀請各領域的精英組成，就各項重建工作的規劃與執行，提供諮詢與協助。	
行政院九二一震災災後重建推動委員會（2000~2006）	九二一特別法制定後中央重建組織	
縣（市）重建推動委員會（1999~2000）	九二一特別法制定前地方重建組織	
縣（市）重建推動委員會（2000~） ^註	九二一特別法制定後地方重建組織	

註：九二一重建中，縣（市）重建推動委員會功能並沒有發揮，導致九二一重建計畫幾乎是中央主導、中央執行，地方政府成了支援者角色，與日本阪神大地震災後重建決然不同。

Q ► 國民黨執政時期發生震災，接手實際工作的卻是民進黨，在您看來政黨輪替對於賑災的最大影響是什麼？國民黨和民進黨之間有著怎麼樣的不同之處？

A ►►►►►►►

用一句最俏皮的話來回答「政黨輪替對於震災的最大影響是什麼？」，那就是「政黨輪替讓民進黨有機會擔下震災重建的重大任務」。

921 震災發生之時，正逢 2000 年總統大選即將開打的前夕，三組主要候選人面對這場世紀大災難，彼此間的自我約束有著相當程度的默契，除了當時擔任副總統與行政院長的國民黨候選人有公開行程並邀談選舉議題外，其餘兩組人選也只能「鴨子划水」暗自行動，鮮少對執政黨的救災與安置工作加以批評，這種不在傷口上灑鹽的默契，即便到後來選戰重新開打進入白熱化也是如此。

2000 年 5 月 20 日在野的民進黨上台執政，除了依據《921 震災重建暫行條例》讓 921 震災災後重建委員會（以下簡稱 921 重建會）重新掛牌進駐災區，以專職專責的組織型態站在第一線協調與解決重建問題，並著手修訂《921 震災重建暫行條例》，放寬行政程序、增列重建預算，開展重建工作等。由於整體重建計畫、組織架構與法令依據起草於國民黨執政階段，當時在野的民進黨及非營利組織也參與頗深，等到民進黨執政後也沒有大幅度的調整改變。因此，從政策面來看，政黨輪替並沒有對震災重建的延續性造成太大影響，若從執行面來看，卻可明顯看出民進黨政府對於震災重建的用心與在意，除了陳水扁總統每個月至少到災區巡視一次，用「有心就會有力量」與「打斷手骨顛倒勇」等人民熟悉的語言與災民互動外，純官方的 921 重建會與半官方的 921 基金會執行長的手機更是 24 小時待命，隨時接聽電話，確保災民聲音充份表達。

幾年下來，921 重建成為民進黨執政八年間被批評最少的一項工作，雖然過程中出現組合屋（臨時住房）拆遷爭議，引發社會與災民對於 921 重建會的質疑，甚至還導致災民走上街頭抗議，舉辦公投要罷免 921 重建會的執行長。總體來看，批評難免，但「瑕不掩瑜」，給予 921 重建較正面的評價，還給投入重建的人一點公道，其實就等於鼓勵更多的人願意在災難後投入救災與重建行列。

Q ► 在九二一之後，臺灣社會有無對地震預報、建築品質和救災效率等方面的質疑？

A ►►►►►►►

由於現階段的所謂「地震預測」充其量只是利用既有資料，對未來可能的地震活動進行分析研究，由於沒有明確的地震發生時間及地點大小等訊息，很難被認定為地震預測行為。倒是每次大規模的地震發生後，台灣媒體就開始去報導民眾所觀察到的所謂災前出現的「異相」，如鱸魚亂叫、爬蟲大量出動或遷徙等等，幾天後，就會有報導指向別的地方好像也有類似的現象出現，記者便信口開出「這是不是大地震前兆」的預言，偏偏又有「學者」適時搬出「那些地方已進入大地震週期」等繪聲繪影的講法，不僅弄得大家緊張兮兮，也誤導社會大眾對於地震預報的認知。倒是適時且更重要的震災前準備與逃生預演等機會教育，卻丟在一旁，實在不是進步的社會應有的作法。

對於「建築品質」的質疑，在災後不斷提出，政府在第一時間也提出下列因應措施，成為災後重建的前置作業的一部分：

<p>一、台灣地區震區劃分調整：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 目的：適度調整現行震區劃分，據以修正建築物耐震設計及相關規範，加強台灣地區結構物的耐震安全性。 2. 主辦機關：國科會。 3. 內容：根據九二一大地震危害度分析結果，適度修正震區劃分為兩區，並在經濟可行性的考量下，提高台灣地區結構物的耐震安全性。 <p>二、提升震區水平加速度係數：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 目的：於建築技術規則及設計規範未修訂頒布前，採取緊急因應措施。 2. 主辦機關：內政部（營建署）。 3. 內容：對於南投縣、台中市、台中縣等縣（市）的建築物設計，在建築技術規則及相關設計規範未修訂頒布前，暫行提升耐震設計所採用的「震區水平加速度係數」為 0.33（比照地震一甲區）。 <p>三、研訂學校建築規劃設計規範</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 目的：提供災區各級學校於規劃校舍重建時，落實建築物安全，做為學校建築復建工程的依據。 2. 主辦機關：教育部。 3. 內容： <ul style="list-style-type: none"> (1) 對校園規劃提出永續經營的設計理念。 (2) 校舍空間規劃設計規範。 (3) 基本設施與設備規範。 (4) 耐震規劃與設計規範。 <p>四、修訂建築物耐震設計規範：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 目的：提高建築物耐震安全性，保障國人生命財產安全。 2. 主辦機關：內政部（營建署）。 3. 內容：依據調整台灣地區震區劃分，修正建築物耐震設計規範，提升震區水平加速度係數，合理提高建築物耐震安全性。
--

至於災民對於民宅建築品質的質疑，政府也透過「九二一震災重建暫習行條例」的立法，鼓勵受災戶循司法程序討回公道。相關條文如下：

（災民就建物毀損，對建商提出民事訴訟，可暫時免繳裁判費，若有聲請假扣押時，可免提供擔保。若有申請強制執行時，亦可免繳執行費。）

第七十二條 災區居民，因震災致建築物毀損而受損害，提起民事訴訟者，暫免繳納裁判費。

前項債權人聲請假扣押者，經釋明請求及假扣押之原因後，法院得於必要範圍內，命免供擔保為假扣押，不受民事訴訟法第五百二十六條第二項及第三項規定之限制。

第一項債權人，聲請強制執行者，免繳執行費。

(因訴訟而必須對建物進行鑑定，所需費用由政府負擔。)

第七十三條 前條第一項訴訟所需鑑定費用，應由災民先行繳納者，由社區重建更新基金先行墊支。

前項墊支之鑑定費用，於經法院判決應由建築物起造人或建築業者負擔之範圍內，該災民之債權讓與於社區重建更新基金之管理單位。

(各級政府應協助災民進行訴訟。)

第七十三條之一 毀損之住宅有起造人或建築業者未依照建築法令規定施工情事者，各級政府應協助受災戶進行民事或刑事訴訟。

在「救災效率」方面，不要說大災難，就算是一場車禍，被救的人，永遠嫌救人的隊伍來得太慢，這是人之常情。在我看來，我從不認為有心參加救難團隊或救災組織的人，會在聽到災變時有過絲毫鬆卸的想法，特別在媒體信息管道發達的今日，不會有人敢掉以輕心的。因此，我常呼籲災難發生後，任何人都應該「多一點愛心，少一份口水」，只是人微言輕，有時看到口水多過雨水，還是挺痛心的。臺灣在九二一震災後，為健全災害防救體制，強化災害防救功能，第一時間制定「災害防救法」，在中央、縣（市）與鄉（鎮、市）分別設置行政院災害防救會報、縣（市）災害防救會報與鄉（鎮市）災害防救會報，並為執行行政院災害防救會報核定的災害防救政策，推動重大災害防救任務與措施，於行政院下設置災害防救委員會，且設有專職人員，為爾後的災害防災與救災奠立法制基礎。整體而言，在防災與救災這部分是有進步的，但對於災後救助與重建機制的建立仍明顯不足。

四、住宅重建

Q►在重建涉及大量銀行貸款，但不少四川災民已是一無所有，沒有能力向銀行抵押借款，台灣當年是怎樣解決這些「無產人士」的借貸問題呢？

A►►►►►►►

(一) 提供重建家園優惠貸款與信用保證

台灣政府對於私有產權的處分，基本上是以尊重市場機制為原則，因此 921 震損私有住宅的復原重建，政府亦以「私有產權重建，政府不宜介入」為由，退居支援者的角色，由中央銀行於 1999 年 9 月 22 日宣布提撥郵政儲金轉存款及其他轉存款共新台幣 1,000 億元，供銀行辦理九二一地震災民購屋、住宅重建及修繕等長期低利、無息緊急融資，且為協助無法提供足額擔保品的弱勢災民取得重建家園貸款，並為提高金融機構辦理貸款的意願，由財團法人九二一震災重建基金會及財政部分別捐贈 10 億與 8 億專款，交由財團法人中小企業信用保證基金設置專戶，辦理災民貸款的信用保證。

在重建家園優惠貸款部分，貸款對象、額度、利率與期限為：

1. 貸款對象：九二一地震受災戶，其自有住宅毀損經行庫勘查屬實者。受災戶得由因地震而毀損的自有住宅所有人本人或配偶或直系血親中一人申貸。
2. 貸款額度、利率：購屋及住宅重建貸款每戶最高 350 萬元，150 萬元以下免息，逾 150 萬元部分

，固定年率 2%；修繕貸款每戶最高 150 萬元，固定年率 2%。

3. 貸款期限及償還方式：貸款期限最長 20 年，貸款本金及貸款期間全部利息自第 4 年起平均攤還。

在貸款信用保證部分，信用保證貸款的類別、額度、期限及保證成數為：

1. 類別：弱勢災民部分，包括修繕貸款、重建貸款、購屋貸款；都市更新團體部分，為辦理經依法核定發布實施的都市更新事業計畫或權利變換計畫所需的貸款。

2. 額度：弱勢災民修繕貸款每戶最高 150 萬元，重建及購屋貸款每戶最高 350 萬元；都市更新團體的信用保證貸款額度，以不願意或不能參與都市更新受災戶原應負擔的都市更新費用為限，並以經依法核定發布實施的都市更新事業計畫或權利變換計畫核列的金額為準。

3. 期限：以承貸金融機構核定的貸款攤還期限為準。但弱勢災民信用保證貸款最長不得超過 20 年；都市更新團體信用保證貸款最長不得超過 5 年。

4. 保證成數：在送保貸款十成範圍內，由金融機構視個案需要，自行決定。

（二）舊貸款爭議

在重建家園優惠貸款政策提出後，對於災民震損房地原有貸款債務的解決並沒有提出具體的解決方法，因此，各界紛紛在「九二一震災重建暫行條例」立法期間提出對策，經過協商後將解決方法列入 2000 年 2 月 3 日公布的「九二一震災重建暫行條例」：

第五十三條 災區居民得經原貸款金融機構之同意，以其因震災毀損而經政府認定之房屋及其土地，抵償原貸款債務。金融機構承受該房屋及土地者，得在緊急命令第二點相關規定之緊急融資利息補貼範圍內予以補助之。但已供緊急融資貸款設定抵押者，不適用之。

金融機構承購、處置前項之房屋或土地，不受銀行法第七十五條及第七十六條規定之限制。

第一項補助之範圍、方式及程序，由行政院定之。

第五十四條 災區居民因震災毀損而經政府認定之房屋及其土地之原購屋貸款，得先依緊急命令第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，予以利息補貼，如有餘額仍得適用緊急命令第二點相關規定。

依據條文內容來看，震損房屋及其土地的原購屋貸款餘額係納為重建家園融資貸款的一環，受災戶可將重建融資貸款額度 350 萬元用來重建或新購，或部分（全部）用來申請金融機構承受其因震災毀損而經政府認定的房屋或房屋及其土地，以清償原貸款債務，或部分（全部）套用於震損房屋及其土地的原購屋貸款，申請補貼利息。至於優先適用原購屋貸款餘額或新購、重建貸款？以總額不超過 350 萬元為限，允許在總額內選擇分配適用，並規定選擇後即不得更換。至於，「九二一震災重建暫行條例」第五十三條第一項部分利息補助範圍如下：

1. 原貸款餘額在 200 萬元以下部分，按郵政儲金匯業局一年期定期儲金機動利率減 3% 計算之利息補助之；逾 200 萬元至 350 萬元部分，按郵政儲金匯業局一年期定期儲金機動利率計算之利息補助

之。

2.補助期限為原貸款之剩餘年限加 5 年。但最長以 20 年為限。

（三）提供無擔保周轉金

除了重建家園優惠貸款、信用保證、原貸款協議承受與利息補貼外，災民在辦理住宅重建過程資金如何取得？更是一項大問題，畢竟重建家園優惠貸款與貸款信用保證都是以住宅重建完成擔保品確定或災民可以提供其他擔保品為前提。若沒有資金可以辦理家園重建，有優惠貸款與信用保證也都只是「看得到，用不到」。因此，財團法人九二一震災重建基金會運用民間捐款，分別針對集合式住宅或街廓社區及集體遷住戶，推動「臨門方案」及「333 融資造屋方案」，以「免擔保」方式提供無息融資給重建戶及遷村戶，解決重建期間的資金籌措難題。協助 70 處（5,410 戶）集合住宅大樓或街廓社區及 5 個集體遷住計畫，在「誠信」與「互助」的基礎上，同時解決土地與重建問題。

（四）補助弱勢災民重建

九二一大地震後，政府推出「重建家園長期低利、無息貸款」的優惠措施，確實有助於減輕受災戶重建或重購家園的經濟負擔。然而，有部分經濟條件弱勢的受災戶，並沒有能力依循既有法規程序完成銀行貸款對於「擔保品」的要求，或者希望有補助款來降低重建或重購家園的負擔。九二一基金會理解弱勢災戶取得「合法」住宅的難度，也理解直接補助弱勢災戶重建或重購家園，是一種可以同時減輕弱勢災戶負擔與降低政府利息補貼負擔的雙贏策略。於是將經濟條件弱勢的受災戶作為協助對象，推出「九二一災區家屋再造方案」，依受災戶經濟條件不同提供每戶 20~50 萬的直接補助，並在審查標準上跳脫傳統以收入或財產作為唯一的依據，發展出「情境相同」的審查模式。八年來，總共補助 4,336 個弱勢災戶，佔全倒戶數（以門牌計）38,935 戶之 11.13%。「直接補助」與「情境相同」建構出臺灣第一套「居住人權」的住宅重建模式。

Q ► 在臺灣九二一地震後，所有的住宅重建計畫都由該基金負責嗎？除了基金會之外，政府在其中扮演什麼角色？在整個重建計畫中，資金問題是否是計畫成功與否的決定性因素？

A ►►►►►►

九二一基金會在九二一災後住宅重建中，是一個部分，並不是全部。九二一基金會只是在過程中靈活運用民間捐款並扮演折衝協調的角色，讓住宅重建工作較為活潑與生動。至於政府部分，從震災後第一時間所提出的緊急安置措施，以至於後續推動特別法、住宅政策、實施方案與實施計畫等，乃至於重建經費的籌措，都不難看出政府在災後住宅重建政策上所展現的誠意，比較可惜的是，在充滿誠意的政策面與豐沛的預算面外，卻因部分政策間因彼此競逐或配套措施不足、實施計畫間整合不足或過度保守，反而衍生出新的問題，甚至部分實施計畫出現跛腳而窒礙難行，導致編列的預算遭大幅度調減或取消。但整體來看，住宅重建結果應該是「雖不滿意，但值得安慰」，不是每一個人都鼓掌叫好，但埋怨可以最少。

重建工作複雜而具有挑戰性，資金是否充沛當然是一個因素，有錢好做事，沒錢做不了事，但是在有資金之餘，如何有效運用資金，當然又是攸關重建成功與否的關鍵。如何有效運用資金？當然就是要

有好的策略，以九二一基金會為例，透過好的策略讓資金運用率達 111.85%，而且回收後可以再運用。相較之下，政府在 2,123 億預算中編列 578 億住宅重建經費，但過程中因計畫難以執行而刪除或調整減列的預算則至少超過 300 億。

因此，在資金與策略上，我會相信策略第一、資金第二，但缺一不可。

Q ▶ 在查閱關於基金重建計畫相關資料時，我注意到，住房重建的政策歷經大半年才逐漸成形，這其中除去臺灣政局的因素外，是否也與當時住房重建的複雜情況相關？能否介紹一下當時住房重建所面臨的問題？

A ▶▶▶▶▶▶

九二一基金會是 1999 年 10 月成立，2000 年政黨輪替，董事會改組後，聘我擔任執行長。在進入九二一基金會之前，我就已經擔任九二一地震後由民間團體共同成立的「全國民間災後重建聯盟」副執行長，對九二一基金會也做了些批評，包括經費使用的積極度不足等，也對受災戶重建家園的迫切感同身受。因此，一接任執行長職務後，就把住宅重建作為九二一基金會業務推動的主軸。

九二一基金會推動住宅重建與政局因素無關，若要說與政局有關，也僅在於因政黨輪替，我才有機會進一步參與更多的重建工作。

住宅重建，本來就是災後難度最高的重建工作，以裏頭有「土地共有關係」的集合式住宅重建為例，每一個住戶的經濟情況不一，是否留下來參與重建的意願也不一，意見整合難度相當高，是一項非常具有挑戰性的工作。加上九二一地震後不久，整體經濟環境不佳，受災戶收入減少，家園重建的經濟負擔在在使得住宅重建面臨嚴峻的考驗。

Q ▶ 從基金會的結案報告來看，住房重建有好幾個方案，為什麼會提出這些不同的方案？這些方案分別針對什麼樣的人群？

A ▶▶▶▶▶▶

九二一基金會推動的住宅重建計畫，特別是在 2000 年 6 月以後主導式推動的築巢專案下，分別針對集合式住宅之重建推出「受災集合式住宅更新重建方案」、「臨門方案」與「達陣方案」，集合式住宅之修繕補強推出「協助受損集合式住宅擬定修繕補強計畫書方案」與「補助受損集合住宅辦理修繕補強方案」，針對弱勢者的住宅重建或重購推出「九二一災區家屋再造方案」，以及針對集體遷住需求推出「九二一災區 333 融資造屋方案」。這些方案當然是在整體性瞭解受災情況、受災戶的問題與需求後才推出，且方案內容要以能一次解決問題為目標，容不得反反覆覆，造成受災戶期待落差。因此，事先周延的推敲所有可能因著方案推出後產生的問題，是相當重要的。這也就是為何我要強調災後重建策略第一、資金第二，但缺一不可的原因。另外，重建計畫要一次講清楚，說明白，政策或策略間避免相互排擠。例如，九二一基金會推動集合式住宅更新重建，就不鼓勵也不支援政府在有集合式住宅更新重建的地區推動新社區開發計畫，基本上這兩者間是相互排擠的。

Q ▶ 對集合式住宅重建一共推出三個方案，為何要這麼做？基金會又是以什麼方式提供重建資金？願意參與重建計畫的居民，又以何種方式取得住房？無償還是以

一定金額購買？如需購買，他們的資金如何解決？此外，對這些居民出售的房屋價格，又是依據什麼來確定？

A ►►►►►►

九二一震災之後，毀損的集合住宅或社區因產權共有的關係，要能夠以最快的速度辦理重建的唯一條件就是百分之百的住戶都同意參與重建，甚至可以在縮短行政程式下採取報備制，不用再請領建築執照。要能夠有這樣的共識，談何容易。因為震災後，有住戶不願意留下來，有人經濟發生困難沒有能力再參與重建，林林總總的問題在在都影響集合住宅重建的腳步。災後近一年的時間，各界用了很大的力量想要協助受災戶站起來，而受災戶也亟思有所突破，但總是遇到很大的挫折。

因此，選擇重建的法令工具成了當務之急。既有法令中設計有「多數決」機制者，就屬「都市更新條例」了。雖然「都市更新條例」是集合住宅或社區辦理重建的重要法令工具，但「都市更新條例」是1998年11月公佈的新法律，怎麼使用？不僅受災戶不懂，專業者也不足，連程序中擔綱審查重責的縣市政府都不知如何是好！

在這種條件下，九二一基金會還是決定透過這套法令來突破僵局，推出「協助受災集合住宅更新重建方案」，結合地方政府與專業者，一步一腳印，有計畫、循序地引導集合住宅受災戶啟動更新，加上「明確的補助標準」、「搭配法定更新程序的撥款期程」、「不增加受災戶、專業者和地方政府額外負擔的請款方式」與「文到一周內補助款到位的作業效率」等特色，使得「築巢專案—協助受災集合住宅更新重建方案」得以在推出不到一年的時間裏，讓「都市更新」在重建區扎根發芽，讓集合住宅的重建從不可能變成可能。

在已經啟動更新重建程序的集合住宅（社區）中，同意參與重建的受災戶除了得面對本身的重建財務負擔外，又得竭盡所能地說服其他徘徊在重建邊緣的受災戶，以及煩惱如何取得不願或不能重建者的補償費用與重建費用。依據當時設計的輔助機制，這些問題「理論上」是可以解決的，但實際的情況是沒有銀行願意貸款給「有人要重建、有人不重建」的集合式住宅。

就在不忍看到集合住宅更新重建契機毀於一旦的一念之間，九二一基金會決定推出「臨門方案」，由九二一基金會運用民間捐款50億，一方面價購集合住宅中不願意或不能參與重建者的產權，與其他願意參與重建者一起重建家園，二方面在「無擔保」下，提供百分之百之融資給願意參與重建的受災戶。等到房子蓋好，再依據法令程序辦理產權移轉，有了擔保品後再向銀行辦理優惠貸款還給九二一基金會。過程中，要找那一個專業團隊協助擬定更新重建計畫書？價格如何鑑定？鑑定結果接不接受？找那一位建築師？如何設計？使用那些建材？誰要分配那一個住宅單元？該住宅單元的價格多少？決定那一家營造廠？等等都是由住戶們依照法令組成的「都市更新會」來決定，並呈現在重建計畫書中，經法定審查、公開與公告程序，九二一基金會除從旁委任金融機構與建築經理公司分別擔任資金與工程控管的角色，本身則站在公正客觀的制高點，控制整個程序，並在必要時出手扮演仲裁者角色。

就像踢足球一樣，在「臨門」前補上一腳！

意想不到的發展是原先不看好「臨門方案」的政府，在2002年8月宣佈「由行政院九二一震災社區更新基金（特別預算）提撥三十億委託財團法人九二一震災重建基金會辦理受災社區更新重建」，讓

「臨門方案」資金由 50 億提高到 80 億。

更不可思議的是，80 億的「無擔保」融資，呆帳卻只有 350 萬元，餘屋率也只有百分之七，應該是「世界奇蹟」。

雖然「臨門方案」成績耀眼，但因重建戶完全不需繳交任何自備款所導致的後遺症已經陸續浮現，加上九二一基金會業務結束在即，政府主辦的重建業務開始回歸常態，「九二一震災重建暫行條例」也因屆期而廢止，在善盡管理民間捐款責任之餘，除鼓勵未能趕上「臨門方案」列車的集合式住宅尋求與建商合作，並以「達陣方案」取代不再開辦的「臨門方案」，除保留「臨門方案」的補助條款外，不再提供融資與價購不願或不能重建者的產權。

Q ► 我注意到，在重建過程中，似乎還有銀行介入，提供優惠利息的貸款，與銀行方面的合作是由基金會出面邀請還是由政府以政策或法規的形式對銀行提出相關要求？

A ►►►►►►►

九二一震災當日下午五時，行政院召開緊急應變會議，宣佈「中央銀行提撥 1,000 億元，供銀行辦理災民重建緊急融資」與「受災戶原有房屋擔保借款部分，本金展延 5 年」等 15 項災害救援及善後措施。9 月 22 日中央銀行依據前一日召開的緊急應變會議，宣佈提撥郵政儲金轉存款及其它轉存款共新臺幣 1,000 億元，供銀行辦理九二一地震災民購屋、住宅重建及修繕等長期低利、無息緊急融資，並為執行緊急命令第二點規定，於 10 月 15 日公佈「九二一地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項」，作為辦理受災戶購屋、住宅重建及修繕優惠貸款的依據。

除了購屋、重建及修繕貸款外，2000 年 2 月 3 日公佈的「九二一震災重建暫行條例」第五十三條與第五十四條條文，也將震損房屋及其土地原購屋貸款的協議承受與利息補貼納入重建貸款機制。

因此，銀行受理受災戶舊貸款協議承受、舊貸款利息補貼與購屋、重建及修繕優惠貸款部分，係由政策決定，中央銀行主導，並由中央銀行循年度預算編列優惠貸款利息補貼。

至於，「臨門方案」與「333 融資造屋方案」部分，與銀行的合作則由九二一基金會與銀行直接簽訂委任合約。

Q ► 另外，相對於大陸的土地完全國有，所有土地都只有使用權的情況，臺灣方面的土地制度是如何的？在重建時，土地的獲得方式又是如何？在重建時，這些土地是否需要支付一定的費用？這個費用又是以何種標準來確定的？在居民獲得這些住房時，是否也同時取得這些房子的產權？

A ►►►►►►►

在臺灣，除非是新購住宅，購屋時連同計算土地款外，屬於原地重建者，不用再增加購地成本，屬於易地重建者，因有「以地易地」措施，只要補繳土地價款差額或可領回土地價款差額。至於參與「臨門方案」者，亦依重建前後既有與分配之土地價值補繳或領回差額。土地鑑價則有一既定機制可依循。

Q ► 當居民提出房屋索賠、甚至是建築品質訴訟的時候，政府哪些機構會出面？這些訴訟將會如何處理？

A ►►►►►►►

921 後，當災民回頭檢視住宅品質時，發現住宅興建過程可能有設計、審查或管理不當，施工不當之處，決定對負責建築執照審查機關（縣市政府）或建築師或建設公司或營造廠商提起追究責任之訴，並聲請國家或民事賠償。例如位於台中縣東勢鎮的「王朝一期」與台北縣新莊市的「博士的家」即是對建商求償，並獲得賠償，位於台北市的「東星大樓」就分別對負責審查建築執照的台北市政府與該大樓一、二住戶第一商業銀行提起國家賠償與民事賠償。

至於災民對於民宅建築品質的質疑，政府則透過「九二一震災重建暫習行條例」的立法，鼓勵受災戶循司法程序討回公道。相關條文如下：

（災民就建物毀損，對建商提出民事訴訟，可暫時免繳裁判費，若有聲請假扣押時，可免提供擔保。若有申請強制執行時，亦可免繳執行費。）

第七十二條 災區居民，因震災致建築物毀損而受損害，提起民事訴訟者，暫免繳納裁判費。

前項債權人聲請假扣押者，經釋明請求及假扣押之原因後，法院得於必要範圍內，命免供擔保為假扣押，不受民事訴訟法第五百二十六條第二項及第三項規定之限制。

第一項債權人，聲請強制執行者，免繳執行費。

（因訴訟而必須對建物進行鑑定，所需費用由政府負擔。）

第七十三條 前條第一項訴訟所需鑑定費用，應由災民先行繳納者，由社區重建更新基金先行墊支。

前項墊支之鑑定費用，於經法院判決應由建築物起造人或建築業者負擔之範圍內，該災民之債權讓與於社區重建更新基金之管理單位。

（各級政府應協助災民進行訴訟。）

第七十三條之一 毀損之住宅有起造人或建築業者未依照建築法令規定施工情事者，各級政府應協助受災戶進行民事或刑事訴訟。

Q ► 新的房屋建築規範是在多久後做出的？是存在一個過渡的應急階段，還是最終的目標？新的建築規範有無什麼不盡如人意的地方？

A ►►►►►►►

九二一震災中，學校震損的畫面透過媒體不斷的傳播，導致各界對於「建築品質」的質疑，震災後，政府在第一時間即邀請專家學者就「台灣地區震區劃分調整」、「提升震區水平加速度係數」、「研訂學校建築規劃設計規範」與「修訂建築物耐震設計規範」等於 2000 年 12 月底前提出下列因應措施，不僅成為災後重建的前置作業的一部分，也成為爾後相關法律修正、建築設計與建築執照審查的依據。

新的規範提高建築結構物耐震安全性，也相對地提高建築成本，但「採用最新耐震規範設計」成為建案推銷的訴求，顯示因增加安全性得增加成本的概念是被接受的。

一、台灣地區震區劃分調整：

1. 目的：適度調整現行震區劃分，據以修正建築物耐震設計及相關規範，加強台灣地區結構物的耐震安全性。
2. 主辦機關：國科會。
3. 內容：根據九二一大地震危害度分析結果，適度修正震區劃分為兩區，並在經濟可行性的考量下，提高台灣地區結構物的耐震安全性。

二、提升震區水平加速度係數：

1. 目的：於建築技術規則及設計規範未修訂頒布前，採取緊急因應措施。
2. 主辦機關：內政部（營建署）。
3. 內容：對於南投縣、台中市、台中縣等縣（市）的建築物設計，在建築技術規則及相關設計規範未修訂頒布前，暫行提升耐震設計所採用的「震區水平加速度係數」為 0.33（比照地震一甲區）。

三、研訂學校建築規劃設計規範

1. 目的：提供災區各級學校於規劃校舍重建時，落實建築物安全，做為學校建築復建工程的依據。
2. 主辦機關：教育部。
3. 內容：
 - (1) 對校園規劃提出永續經營的設計理念。
 - (2) 校舍空間規劃設計規範。
 - (3) 基本設施與設備規範。
 - (4) 耐震規劃與設計規範。

四、修訂建築物耐震設計規範：

1. 目的：提高建築物耐震安全性，保障國人生命財產安全。
2. 主辦機關：內政部（營建署）。
3. 內容：依據調整台灣地區震區劃分，修正建築物耐震設計規範，提升震區水平加速度係數，合理提高建築物耐震安全性。

五、生活重建

Q ► 在臺灣 9.21 大地震中，社會工作是如何介入的？請舉例說明。

A ►►►►►►►

災難發生後初期，社會工作係由政府編制內社工人員負責，一旦災情過大，非體制內社工人員所能負擔時，就會有社會福利團體於取得資源後自主性投入，或由政府運用捐款或編列預算就特定社會工作項目委託社會福利團體辦理。

921 後初期，社會工作的介入係以體制內社工人員及社會福利團體自主性參與為主。自安置階段開始後，政府即就災後生活重建計畫相關的「社會救助及福利服務」範圍、對象與內容，邀請相關單位、學者與民間團體代表參與討論，最後擬定「災區及社區生活整體照顧重建計畫」，針對震災失依兒童少年、失依老人、身心障礙者、低收入戶及其他需要協助的受災居民，提出包括安置服務、社區照顧、居家服務、長期關懷、定期訪視、轉介服務及其他支持性福利服務方案等計畫共 104 案，申請財團法人九二一震災重建基金會補助經費。稍後，921 特別法立法時，更進一步將生活重建相關條款納入 921 特別法中，要求縣（市）政府應自行或委託其他機關、社會福利機構或團體，於各災區鄉（鎮、市）設立生活重建服務中心，配置社工、心理輔導及其他相關專業人員，提供居民下列服務：

- 1.福利服務：對失依老人、兒童少年、身心障礙者、變故家庭、單親家庭、低收入戶、原住民或其他弱勢族群之生活需求，提供預防性、支持性與發展性的服務。
- 2.心理輔導：提供居民、學校師生及救災人員個別式與團體式的諮商輔導及協助醫療轉介。
- 3.組織訓練：協助發展社區組織，辦理重建服務人員有關社會福利、心理重建等相關教育與訓練。
- 4.諮詢轉介：提供居民有關福利措施、就業、法律、申訴、公共建設、產業重建、社區重建及其他重建相關服務與資訊的諮詢、轉介與媒合。

自此，社會工作介入 921 災後生活重建計畫的項目、對象與內容，不僅有了法制面的基礎，更確保了所需經費的來源。

Q ▶ 在地震災難後，社會工作的主要任務為何？可具體參與的項目有哪些？

A ▶▶▶▶▶▶

（一）社會工作的主要任務：

- 1.災民訪視慰問：於災害發生後，儘速針對傷、亡、失蹤民眾暨家屬以及各緊急收容中心災民訪視慰問，撫慰其創痛。
- 2.調查災民需求：調查服務區域內受災戶、各機構安置個案以及災區弱勢人口的需求，協助通報災情及災民各項需求，使資訊充分交流，資源更快速有效輸送。
- 3.保護個案處遇服務：遇有需要緊急保護服務的個案，則依法儘速通報指定單位並提供個別的服務，以維護個案最佳利益。

（二）社會工作可參與的項目：

- 1.協助死亡、失蹤及重傷者的慰問事宜，就其需求予以協助處理。
- 2.關懷訪視各緊急收容中心災民，調查並通報其需求。
- 3.調查並通報縣內受災戶及災區弱勢人口受助需求。
- 4.掌握服務範圍內各福利機構受災情狀況、需協助事項（物資、人員疏散或安置...）、機構初步處

理情形等，並就需協助事項予以通報協助處理。

六、公共設施重建

Q ► 重建計畫中，除了居民居住的房屋外，還有一些公共設施的建設，尤其是學校的建設，這些設施的建設資金又是如何解決？

A ►►►►►►►

九二一震災後重建的校園共有 293 所，其中由中央政府主導者有 63 所，由中央補助地方政府主導者有 122 所，民間認養者有 108 所（包括慈濟基金會、紅十字會等 34 個單位）。總的來看，政府預算投入的經費不少於民間認養，但因社會上普遍認為民間啟動的腳步最快，尤其是證嚴法師的慈濟基金會，使得政府投入最多，但掌聲最少。不能否認的是，過程中政府以「新校園運動」作為推動校園重建的行動主軸，獲得許多專業者頗高的評價。至於其他公共設施的重建，如道路、橋樑、鄉鎮公所等絕對多數是由政府預算來執行。

七、產業重建

Q ► 重建規劃是否涉及到對產業佈局的調整？如果有的話，及哪些部門參與？徵詢了哪些意見，其中採納了哪些？最終的佈局調整是在什麼時間公佈？這種調整有無受到一定的阻力？

A ►►►►►►►

一、第一階段

1999 年 11 月 9 日，政府公佈「災後重建計畫工作綱領」宣示整體重建計畫內容，其中有一項即為「產業重建計畫」。該項計畫主要以災區產業復建為主，由「中央主導，民間支援，地方配合」，並無涉及整體佈局的調整。其項目類別、主管機關、內容、規劃要領、資金及經費來源等說明如下：

(一) 項目類別：

類 別	主 管 機 關	說 明
農業	農委會	一、本計畫研擬目標在於協助產業恢復產銷機能、促進地方產業升級、鼓勵企業再造、吸引新產業投資，同時創造更多就業機會。
工業	經濟部	
服務業	經濟部（商業） 交通部（觀光事業） 新聞局（有線電視系統）	二、由各主管機關依各產業受損程度及未來發展目標，依照所訂定內容格式研擬必須振興及協助業別、項目、策略或措施，編製本計畫。 三、為增加災區就業機會，完善規劃臨時性現代化跳蚤市場，以促進災區商業活動機能 四、為儘速恢復產銷機能，各主管機關已採行措施如次，該等措施將來亦一併納入各部會研擬之重建計畫內。 1. 農業天然災害紓困貸款要點。 2. 九二一地震農業生產、製造及運銷業者專案紓困貸款計畫。 3. 農田及魚塭受災流失埋沒海水倒灌救濟要點。

	4. 辦理九二一大地震農業天然災害現金救助工作注意事項。 5. 中小企業發展基金支援辦理重大天然災害復舊貸款要點。 6. 輔導中小企業升級貸款（第七期）貸款要點。 7. 協助中小企業紮根專案貸款要點。 8. 交通銀行辦理九二一震災企業受災戶貸款緊急紓困作業準則。 9. 經濟部協助企業災後重建服務團。 10.九二一地震災區商圈更新再造服務措施。 11.九二一大地震災區受損有線電視系統業者專案貸款補助要點。 12.中長期資金協助地震災區生產事業重建專案貸款注意事項。
--	---

資料來源：災後重建計畫工作綱領

（二）規劃要領：

1.提供復建優惠：

- (1) 協助企業紓困。
- (2) 提供租稅減免。
- (3) 提供重建與營運貸款。

2.簡化復建行政作業流程：

- (1) 營業場所及廠房重建、復建。
- (2) 土地使用計畫變更與取得。
- (3) 其他災後重建各項手續。

3.提供必要公共設施。

4.增修訂相關法令規章。

5.成立服務團提供復建諮詢及技術服務。

（三）資金及經費來源：

1.資金來源—優惠貸款：

- (1) 農業發展基金。
- (2) 行政院開發基金。
- (3) 中小企業發展基金。
- (4) 中長期資金。
- (5) 銀行自有資金。

2. 經費來源—政府補助。

(四) 嘉獎民間參與：鼓勵公營企業或民間團體協助區內企業重建、再造。

二、第二階段

九二一震災後，全球性經濟景氣欠佳，導致針對災區的產業重建計畫並不如預期來得順利，稍後才順著特別預算的編列與調整，於 2003 年起陸續辦理「重建區振興計畫」及「重建社區產業活力再現」等 15 項計畫，增加區內就業機會，安頓災民生活。

(一) 農業方面：

1. 推動產業結構與行銷策略調整，輔導產業轉型及提高競爭力；輔導重建區農特產品展售促銷。
2. 依據「農業天然災害救助辦法」，辦理現金救助與紓困貸款。
3. 農業設施修復重建：完成蓄水池、集貨場、菇類栽培場、農產品批發市場、農特產品直銷中心、灌溉設施、果園作業道等設施。
4. 發展農業休閒產業：輔導農村休閒酒莊，規劃農業休閒旅遊路線；規劃、興建竹山文化園區；輔導設置鹿谷茶葉文化館及文化園區、東勢鎮梨農業文化園區、石岡鄉藥膳及保健植物農園區、台灣金線蓮萃取技轉與文化館、大湖地區草莓文化園區及埔里地區多功能花卉處理展售中心。

(二) 工商業方面：

1. 協助受災企業申辦「行政院開發基金 500 億元震災優惠貸款」。
2. 辦理重建區企業優惠貸款信用保證，協助受災企業解決擔保品信用不足問題，。
3. 推動形象商圈，協助商圈美化街道景觀。

(三) 觀光產業方面：

1. 辦理觀光地區公共設施重建工程。
2. 整合重建區資源，辦理觀光產業促銷活動與宣傳，活絡重建區週邊相關產業。
3. 推動文化觀光旅遊；改善旅遊服務（塑造景觀道路、改善指標與導覽系統、旅遊導覽及從業人員培訓），提升觀光產業經營管理與服務質能，與國際接軌。
4. 輔導苗栗縣、台中縣（市）、南投縣、嘉義縣、雲林縣辦理觀光據點設施規劃與整建；辦理學校外活動、主題套裝遊程及非尖峰旅遊宣導與推廣等。

(四) 職業訓練與就業服務：

1. 開辦社區職訓教室。

2.依「九二一震災重建暫行條例」，推介災區民眾應徵重建工作。

(五) 社區總體營造方面：

1.訂定「行政院九二一震災災後重建區辦理社區總體營造補助要點」，辦理專業及行政人力培訓計畫，協助社區進行簡易環境改善工程。

2.推動「社區防救災總體營造計畫」、辦理「重建區社區總體營造紀錄片製播計畫」、「重建區社區總體營造系列專輯計畫」、「重建區社區總體營造博覽會」等。

3.辦理「社區策略聯盟發展計畫」，建立跨單一社區共議共決機制，推動社區產業「共同產銷、共同採購」等工作，建立具自主營運能力之社區產業與公共利益回饋機制，扶植兼具社會及經濟價值之社區產業，創造在地就業機會。

Q ►大地震後中國強調「生產自救」，但今次重災區的四川北部是旅遊業的重鎮，不少人依靠旅遊業生存，但當地旅遊業均估計旅遊業最少一年、甚至更多時間才能復元。很多人亦沒有額外的特殊技能。921 地震後，台灣是怎樣解決災區失業、又或技術與新工種不協調的情況呢？多年後回顧，你認為當時的措施成效如何呢？

A ►►►►►►►

首先是災區產業的復甦，921 主要災區屬於傳統的農村型社區，這些地區除農業收入外，就是以觀光旅遊為產業發展重心。災後重建初期政府結合民間，並以「搶救觀光、促銷農業」作為策略，前者靠著動員各機關鼓勵公務員至災區旅遊消費，搭配災區道路與觀光業者旅遊設施的復建完成，開始吸引客源回流；後者則由政府協助各項農業產銷設施的復建、復耕與恢復生產機能，再於災區規劃設置具地方特色的農業文化園區及輔導發展具有獨特風味的農特產品，進而輔導協助農民舉辦農特產品的促銷活動，並鼓勵企業採購災區農特產品作為企業年節贈品。

其次是失業救助與輔導轉業，除於「九二一震災重建暫行條例」中要求：

1.直轄市、縣（市）勞工行政主管機關應將災區失業者資料提供當地公立就業服務機構，作為推介就業或安排參加職業訓練的依據，並對未能推介就業或安排參加職業訓練的災民，改推介到政府機構或非營利團體從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼。（第二十四條）

2.提供就業安定基金補助災區災民經營勞動合作。（第二十四條）

3.政府機關辦理未達公告金額的災後重建工程採購，其採公開徵求方式辦理者，應優先由震災前已於重建工程所在地縣市完成登記的廠商來承包。若為原住民地區者，則優先由原住民廠商承包為原則。（第二十五條）

4.災後重建工程得標廠商，應將僱用該工程所需員工人數三分之一以上必須為災區居民納入契約內容。（第二十五條）

並透過「以工代賑」、「臨時工作津貼」、「就業重建大軍」、「永續就業工程」、「多元就業開

發方案」、「弱勢戶輔導就業方案」、「僱用獎勵津貼」「重建人力培訓班」、「社區職訓教室」、「擴大就業服務方案」等計畫來救助失業者進而達到輔導轉業的目標。雖然這些計畫無法立竿見影，徹底解決結構性失調（技術與新工種不協調）的問題，但為災區民心的安定，化解災後災民生活與生計的困境，帶來相當鼓舞的效果。

《九二一震災重建特別條例相關條文》

第二十四條 直轄市、縣（市）勞工行政主管機關應將災區失業者資料提供當地公立就業服務機構，作為推介就業或安排參加職業訓練之依據。

直轄市、縣（市）勞工行政主管機關應辦理災區失業者就業服務及職業訓練資訊之提供及媒合，協助災區失業者就業，對於負擔家計之婦女、中高齡者、身心障礙者、原住民、生活扶助戶中有工作能力者及青少年，應訂定符合其需求之特別職業訓練及就業服務方案。

災區失業者經向公立就業服務機構辦理求職登記，未能推介就業或安排參加職業訓練者，得推介至政府機構或非營利團體從事臨時性工作，並發給臨時工作津貼。

前三項災區失業者之資格、就業服務、職業訓練、臨時工作期間、臨時工作津貼之請領條件、期間及數額，由行政院勞工委員會另以辦法定之，不受勞動基準法及其相關法規規定之限制。

行政院勞工委員會得以就業安定基金補助災區災民經營勞動合作社，其補助之條件、程序、項目及金額等事項之辦法，由行政院勞工委員會會商行政院九二一震災災後重建推動委員會定之。

第二十五條 機關辦理未達公告金額之災後重建工程採購，其採公開徵求方式辦理者，應優先由震災前已於重建工程所在地縣市完成登記之廠商承包。但原住民地區優先由原住民廠商承包為原則。

機關辦理災後重建工程採購之得標廠商，應將僱用該工程所需員工人數三分之一以上之災區居民定為契約內容，並送行政院勞工委員會備查。但得標廠商經以合理勞動條件在當地公立就業服務機構辦理招募者，不在此限。

得標廠商未依前項規定僱用災區居民，於履約期間，應定期向就業安定基金專戶繳納代金，作為促進就業之用。其應繳納代金之金額，依差額人數乘以每月基本工資之二倍計算，不足一個月者，每日以每月基本工資除以三十計，依差額人數乘其之二倍計算。經公立就業服務機構推介，而無正當理由拒絕僱用者，依其拒絕僱用人數計算之。

前項應繳納之代金，經限期繳納，屆期仍未繳納者，移送法院強制執行。

各項重建工作，如須僱用人員時，應獎勵優先僱用災區失業者；其獎勵辦法及第三項所稱無正當理由，由行政院勞工委員會定之。

八、回顧與反省

Q►如果用最簡單的語言來做一個介紹，您是如何來介紹「921 震災重建基金會」的？您如何評價自己的工作？

A ►►►►►►

「積極，創新，勇於承擔，敢於負責」一是我們的態度。

「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」一是我們的原則。

九年來，我已盡心盡力，並成為 921 重建最後一位關燈離開的人，再有批評，也只好交給歷史評斷。但我相信，辛苦耕耘所留下來的是一種榮耀，是一種可以讓我的孩子、親戚朋友與後代子孫共享的榮耀。

Q ► 到今天為止，四川震災已經過去了"七七"，回首川震，大陸的媒體和民間都在反思。臺灣在災後的反思中經歷了一個怎麼樣的過程？

A ►►►►►►

台灣社會的反思過程，都是建立在批評的基礎上。例如，看到校園與公有建築物倒塌如豆腐渣，就罵「偷工減料」、「官商勾結」，然後就有加重罰責的修法主張與修訂建築物耐震設計規範的動作；看到救災一團亂，就把討論再討論卻一直被冰凍的《災害防救法》趕快從倉庫拿出來，匆促討論後幾乎無異議的完成立法。其實，這就是台灣很典型的「即興式」反省，等到熱度一過，一切就石沉大海。例如，921 後因感於募款混亂而提出的《公益勸募條例》，因為沒有一鼓作氣，就一拖超過 5 年才完成立法程序。這種「即興式」的反省很容易流於情緒，且因災難現場存在的關係，很容易做出錯誤的判斷；因此，有效且前瞻性的反省應該在災難的傷痕逐漸彌平之後，甚至復原重建之後，大家可以在「心平氣和」的情緒下把過程一一拿出來檢討，反思災前的準備與災後的處置有無不妥之處，如此才能記取教訓，為下一個可能的災難做好「防災」、「減災」、「救災」、「安置」與「恢復重建」的準備。從這種角度來看，台灣還沒有做到，也就是台灣雖然歷經一個 921，卻還沒有經過反思學習如何面對另外一個 921。

Q ► 我們大家都知道，臺灣是一個多族群的民主社會，在重建的過程中，族群之間發生了哪些故事？哪些是好的？哪些是不好的？哪些又是讓您難以忘懷的？

A ►►►►►►

921 重建中並沒有發生任何「多族群」下的「族群之間」的問題。即便政府與 921 基金會所推動的各項重建方案，對於特定族群（原住民）有較為優惠的措施與較為寬鬆的補助審查標準，但其他族群（閩、客）也從未因此提出不同意見或要求比照辦理。因為臺灣社會普遍認為，原住民是相對弱勢的族群，給予較多的照顧是「應該的」！

臺灣 921 重建雖然沒有一般認知的「族群之間」的問題，但卻有下列「族群」的問題：

- 1.城鎮地區重建中，投入度與貢獻度較高者為「女性族群」。以 921 基金會推動的「集合式住宅（公寓大樓）」重建為例，出面擔任社區重建組織理事長的，「女性族群」超過一半以上，這還不包括「男性族群」掛名，但「女性族群」實際負責的部分。所以，我常在各種場合說『921 重建，女性撐起半片天』。但農村或原住民地區重建，則受傳統風俗的影響，仍以「男性

族群」為主。

2. 「知識水平較高的族群」投入度與貢獻度不如「知識水平較低的族群」，前者（「知識水平較高的族群」）喜歡投書陳情、懷疑別人，甚至帶頭提出反對意見；其中，又以退休公務人員最為嚴重。例如，就有一位中央部會退休的高級公務員，憑著他過去經手業務的經驗，帶頭呼籲社區的人抵制社區重建組織，並拒絕清償融資，最後，921 基金會為堅持公平正義原則，在忍無可忍之下對該災民及被煽動的災民提告，案子雖經法院三審定讞判定災民敗訴還錢與賠償，但該領頭的災民至今仍四處陳情，不願承認錯誤。921 基金會為捍衛公平正義的防線，當然是不退讓！

Q ► 在基金會的報告中，我看到，在重建過程中，你們也曾經嘗試過許多失敗，能否詳細介紹你們在整個重建計畫方案的形成及成熟完善的過程？這其中面臨的主要困難是什麼？

A ►►►►►►►

重建過程涉及專業與非專業的折衝，在尊重專業者（工程師、銀行、政府部門）與協調非專業者（受災戶）的過程中，經常無法如預期來得順利，甚至非常沮喪地想退出重建行列，但最後總在「堅持做下去」的「堅持」之下，調整腳步或自我舒緩壓力。總的來講，從大方向來看，由於九二一基金會在推出每一個方案前，總是經過非常細膩的推敲過程，從受理申請階段開始，以至於審查、撥款與控管的每一步驟都加以考慮，把過程儘量表格化，如此下來，九二一基金會推出的方案內容可以說很少有大幅度修改的情形發生，即使有修改也只是擴大服務面向的修改。以工程最浩大的「臨門方案」為例，因為涉及的層面太廣，執行過程中「時程」落差成為不容否認的問題，特別是產權登記與融資清償階段，原先請各單位來表示意見，大家都認為最快六個月，最慢一年就可以完成的工作，卻可以拖上二年，甚至三年，裏頭有些是突發、預期不到的問題，當然也有人為的問題。包括受災戶刻意拖延，基層行政部門不願勇於任事，凡事往上推的心態等。

Q ► 今年 6 月，基金會即將解散。這是否說明九二一地震的重建工作已全部結束？歷經九年的時間，對於整個重建的工作，您作何評價？在此次四川汶川地震後，您認為在災後重建中，臺灣有哪些經驗以及教訓可供借鑒？能否介紹一下，基金會在解散後是否還有剩餘的資金？這些資金將如何處理？

A ►►►►►►►

九二一基金會的經費全部來自行政院與內政部「九二一賑災專戶」等所彙集的民間捐款，共計新臺幣 140 億 8,865 萬元，扣除指定捐款，可運用的捐款有 128 億 5,988 萬。這些捐款共投入 32 項重建計畫，使用經費 143 億 8,429 萬元，資金使用率達 111.85%。由於部分住宅重建計畫，如「臨門方案」、「333 融資造屋方案」係採用循環機制，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。九二一基金會解散清算後，現金餘額與不動產將依章程規定移交給「財團法人賑災基金會」，讓九二一災後的民間愛心捐款繼續發光發熱。

回顧過去九年，雖然不能讓每一位受災戶滿意，但總是在盡心盡力後，讓埋怨降到最低。至於，如何轉化九年來累積的重建經驗，參照日本最近幾年發展出來的救助體系，把 921 的經驗與政策演變好好

整理一番，邀請大家共同來檢討，看看如何把它法制化，為下一個災難作好準備。

Q ► 您對九二一地震後的重建工作整體有何評價？您怎樣看待臺灣媒體和一些社會人士對重建工作的質疑？

A ►►►►►►►

回顧過去九年，不管是政府部門或民間組織，都已經盡心盡力，其結果雖不能保證讓每一位受災戶都滿意，但我相信，埋怨已經降到最低。一個理性社會，除非硬要去挑剔小毛病，否則不應該不給九二一震災重建的整體表現正面的評價。

九二一震災後，台灣媒體跟著政府與非營利組織一樣發起募款，也直接把募來錢投入重建，每回聽到部分媒體質疑式的報導，在尊重其扮演所謂蒂的「第四權」之餘，我也很疑惑，為何在拿放大鏡檢驗別人之前，不也拿小鏡子看看自己募來的捐款是否運用得很妥當，有沒有像被他們批評的對象，被用同一標準來檢驗。

至於，『社會人士』所能質疑的，都是當年兵荒馬亂階段的遺憾，像有極少數地方首長因工程發包收回扣被控甚至判刑，在他們嘴裡卻可以無限上綱的去質疑災款（他們也分不清是政府預算或民間捐款）被亂用；又像八年前，我剛受聘管理基金會時，在自我體檢報告中批評九二一基金會的錢被政府申請來委託辦理畫大餅的規劃報告，而這些報告只能堆在地下室。爾後的幾年，每年一到九月二十一日前後，所謂的社會人士一上網搜尋，大概都會看到這些新聞報導，接著也不問前後關係與因果變動，就在媒體訪談或召開記者中信口說出「九二一捐款被亂用來寫規劃報告」、「規劃報告被堆在地下室」等的批評，而我就要這樣每年被凌遲一次。

在質疑聲中，我卻從來沒聽過，『社會人士』對災後重建提過什麼建議。

我個人只是許許多多投入重建工作行列的一員而已，但因投入頗深，所以每次看到或聽到媒體或所謂的社會人士一根指頭指向別人，四根指頭忘了指向自己，我就有說不出來的難過。雖然，媒體或『社會人士』從未指明罵過我，但我卻因著概括性的質疑而遭殃。

生態與心態不變，協助台灣災害重建所要面對的風險，絕對不是災後土石鬆動後的土石流與堰塞湖，而是媒體與『社會人士』的批評與質疑。