

<http://www.infzm.com/content/13648>

九年後，回看臺灣 921 救災重建

作者: 南方周末记者 徐楠 发自广州

2008-06-25 12:42:29 来源:南方周末网络专稿

9·21 震后，有没有对公共建筑质量的质疑？是否涉及诉讼？对台湾当局财政拨付和民间捐款的使用，如何监督？

发生在 1999 年的台湾九二一大地震，里氏规模 7.3 级，波及五县市，造成 2347 人死亡，其灾后重建工作延续至今。近十年来，九二一大地震是台湾公共记忆中的噩梦，也是台湾备受瞩目的重大社会议题之一。

近日，南方周末记者专访了财团法人九二一震灾重建基金会基金会的执行长，台湾大学生物产业机电工程系教授谢志诚。

南方周末：9·21 地震发生当时，台湾作出哪些应对措施？

谢志诚：9 月 21 日当天“行政院”宣布了 15 项救灾援助及善后措施，包括死亡者每位发放救助及慰问金 50 万元、以及受灾户原有房屋担保借款部分本金延展 5 年等。第二天（9 月 22 日），“央行”宣布提拨邮政储金转存款 1,000 亿元，供银行办理灾区民众购屋、住宅重建或修缮贷款。9 月 23 日，第一批慰问金及救灾款项 50 亿元拨付至地方。“行政院”征调学校、体育馆、军营，供灾民临时安置，并紧急采购帐篷。

9 月 25 日，当局发布紧急命令，宣布了救灾应急措施，包括在 800 亿限额内发行公债或借款等。

南方周末：9·21 地震发生后，台湾当局开展救灾重建工作的依据是什么？法律层面怎样应对？

谢志诚：与台湾最接近、法令制度相仿、又有震灾重建经验者，就是日本。台湾在 9·21 后所拟定的因应措施与重建政策，有相当高的比例是参考日本阪神大地震的经验。其中最重要的，就是依据“阪神·淡路大地震复建振兴基本方针及组织法的立法精神，制定任务性与限时性的特别法“9·21 震灾重建暂行条例”。

在地震之后第五天，李登辉“总统”经行政院会议决议发布“紧急命令”，施行期限至 2000 年 3 月 24 日止。安置工作告一段落后，进一步提出“灾后重建计划工作纲领”。

鉴于灾后重建工作所牵涉层面甚广，决定于三个月内，完成制定 9·21 特别法。特别法的制定除了带给灾区民众安全感与信赖感，使灾民可以理解当局的责任与承诺外，还有许多具体规定，确实有助于灾后重建工作的推动。

南方周末：财团法人九二一震灾重建基金会（以下简称九二一基金会），是在怎样的具体背景下出现的？对于震后重建，起到了怎样的作用？

谢志诚：9·21 震灾后，台湾当局开立“九二一赈灾专户”对外募款。救灾阶段累计收到的 339 亿元捐款，有 140 亿捐至此处。为此，“行政院”在 1999 年 10 月 13 日邀请社会人士与相关单位组成九二一基金会，管理运用当局劝募捐款，投入重建。当时的决策过程已无从考据。不过，从后来的发展结果来看，不失是一种好的选择。

基金会执行了 32 项重建计划或专案。140 亿善款中，除指定用途捐款近 12.3 亿，一般用途捐款近 129 亿，支出超过 140 亿，除了回收现金约 49 亿，还保有不动产约 4.8 亿，举例来说，基金会至今拥有其主持重建的一些大厦的房产，多为房型、朝向不佳、乏人问津者。另外还保有存款余额和利息收入共计近 5.5 亿元，资金运用率达 111.85%，而且回收后可以再运用。相较之下，台湾当局在 2123 亿新台币中编列 578 亿新台币的住宅重建预算，最后却因计划难以执行而删除或缩减预算资金至少超过 300 亿新台币。

南方周末：迄今为止，9·21 震后重建，投入了多少资金？

谢志诚：经过一次追加（减）预算、一次总预算编制，及先后两期特别预算编制，“立法院”共计通过重建经费 2124 亿新台币。

南方周末：九二一震后重建的资金，怎样分配使用？

谢志诚：住宅重建约占 65%，生活重建约占 16%，其它费用约占 19%。

南方周末：对台湾年当局财政拨付和民间捐款的使用，如何监督？

谢志诚：九二一基金会成立之后就不再主动对外募款，但对于小额捐款并未拒绝，并且一直透过网站对外公布业务内容与捐款流向。

除了 2000 年 3 月 24 日前的紧急命令限期内当局简化经费拨款流程外，相对的稽核制度与重建阶段的经费拨款流程及稽核制度，与其它常态性的政务是完全一样的，并没有特别的规范，导致灾后已经快九年，台湾当局还对部分乡（镇、市）公所于紧急命令限期内所花掉的钱有意见，要求地方把钱缴回来，让地方头痛不已，几次协调好像也没有通融的空间。

近年来，对于台湾当局防弊的声音越来越多于兴利的鼓励，导致台湾当局的经费拨款流程与稽核制度有越来越严苛的趋势。

相对而言，民间团体在运用民间捐款时就比起当局部门来得有弹性，但稽核制度就无法像当局那么严谨，而是必须靠内部约束力与外聘会计师的查核机制，以及公开而透明的责任程序来累积其社会公信力，因为一旦被外界质疑，它就无法在社会上立足。

因此，针对灾后拨款与善款的使用与效率，并无特别的稽核与保证制度，因为这些制度是得靠承平时建立起来的。若还没有这些制度，面对灾难、面对爱心，快速建立制度是一种负责任的态度。

南方周末：9·21 震后，有没有对公共建筑质量的质疑？

谢志诚：9·21 震灾中，学校震损的画面透过媒体不断的传播，导致各界对于“建筑质量”的质疑，

震灾后，当局在第一时间即邀请专家学者就“台湾地区震区划分调整”、“提升震区水平加速度系数”、“研订学校建筑规划设计规范”与“修订建筑物耐震设计规范”等于2000年12月底前提出应对措施，成为尔后相关法律修正、建筑设计与建筑执照审查的依据。新的规范提高建筑结构耐震安全性，也相对地提高建筑成本。

南方周末：是否涉及诉讼？

谢志诚：921后，当灾民回头检视住宅质量时，发现住宅兴建过程有不当之处，决定对负责建筑执照审查机关或建筑师或建设公司或营造厂商提起追究责任之诉，并申请赔偿。例如位于台中县东势镇的“王朝一期”与台北县新庄市的“博士的家”即是要求建筑商赔偿，并获得赔偿，位于台北市的“东星大楼”就分别对负责审查建筑执照的台北市当局与该大楼一、二住户第一商业银行提起赔偿。

当局透过《九二一震灾重建暂行条例》的立法，鼓励受灾户循司法程序讨回公道。

相关内容主要包括：灾民就建物毁损，对建筑企业提出民事诉讼，可暂时免缴裁判费，若有声请假扣押时，可免提供担保。若有申请强制执行时，亦可免缴执行费。因诉讼而必须对建筑物进行鉴定，所需费用由当局负担。各级当局应协助灾民进行诉讼。

南方周末：9·21大地震后，台湾法律体系在重大灾害应对方面有何改进？

谢志诚：9·21大地震后，在法律体系内源自灾后检讨而加速讨论通过的法案主要有灾害防救法和公益劝募条例。

南方周末：重建规划是否涉及到对产业布局的调整？

谢志诚：1999年11月9日，地震后第三个月，台湾当局公布“灾后重建计划工作纲领”宣示整体重建计划内容，其中包括“产业重建计划”。整体来看，并无涉及整体布局的调整。

9·21震灾后，全球性经济景气欠佳，针对灾区的产业重建计划并不如预期中顺利，于是顺着特别预算的编列与调整，于2003年起陆续办理了“重建区振兴计划”及“重建小区产业活力再现”等15项计划，增加区内就业机会，安顿灾民生活。在工商业方面，协助受灾企业申办“‘行政院’开发基金500亿元震灾优惠贷款”，办理重建区企业优惠贷款信用保证，协助受灾企业解决担保品信用不足问题。

在职业训练与就业服务方面，开办小区职训教室，推介灾区民众应征重建工作。

【南方周末】本文网址：<http://www.infzm.com/content/13648>