

巨灾重建融资政策体系之探索

杨 团

(中国社会科学院社会政策研究中心研究员 北京 100732)

摘要 本文研究了日本自 1991 年以来创造的大震之后重建的投融资体系和台湾九二一震后的基金会运作机制,提出巨灾之后的融资和对其的管理是一个国际性的社会政策问题。中国和世界都需要一套平战结合、快速应变巨灾的常态化融投资政策体系。日台在巨灾后设立的重建基金(会)形成了社会政策视角下的巨灾融投资政策结构,解决了巨灾后快速融资的方式和合法性;与政府巨额重建资金协同配合的内容和方法;以资金运作与管理达到中央政府、地方政府和民间组织等不同主体之间的紧密合作等问题,是一种政社合作、公私合作的创新体制和机制。本文最后还提出应该考虑建立 512 重建基金,为公众和各类社会组织参与重建提供一个社会支持平台和公共参与的空间,以便形成公开、公正、民主、透明的政府治理和政社协同机制,也为构建未来应对巨灾的融投资政策体系打下基础。

关键词 巨灾重建 常态化融投资政策体系 日台经验 政社合作 公私合作

中图分类号 C911 **文献标识码** A **文章编号** :1004-0730(2011)04-0085-14

一、为什么需要建立巨灾重建融资政策体系

这主要是由巨灾灾后重建的性质所决定的。

首先,巨灾不同于一般灾害,是毁灭性、人力不可抗拒的自然灾害。它导致数千乃至数万人死亡,几十万间民房毁坏,数万乃至几十万人流离失所,因此,灾后重建最重要的是灾民的生活重建和生计恢复,以及围绕生活重建和生计恢复所必需的公共设施、公共服务的重建。这是灾后很长时期内受灾地区恢复国计民生的基本内容。汶川大震波及面极广,破坏巨大,仅死亡人数就是日本阪神大震的 13.6 倍,台湾 921 大震的 45 倍。灾后重建的任务十分艰巨。

巨灾发生后的紧急救援和灾后重建的性质有所不同。紧急救援属于纯粹的公共服务和公共物品,因为它同时具备经济学概念中公共物品共同

消费、难以排他这两种性质。^[1]不过,在重建阶段,除了社区的公共设施重建属于公共物品之外,个人住房和生计重建都具有明确的排他性和私人消费性,是无异议的私人物品。不过,由于巨灾的发生非人力所能抗拒,巨灾造成的个人生命和财产的损失也非个人能选择的,灾后重建也无法仅仅依靠个人或家庭的独自努力。可以说,帮助灾民恢复生活和生计,是一个社会为了自身长治久安、和谐生存所做出的必要决定,政府直接介入灾后重建,组织行政和社会力量为灾后重建提供一切必要的帮助,是民选政府的职责体现。因此,巨灾一旦发生,从紧急救援开始到完成生产、生计重建的全过程,都进入了政府主导的政策范畴进行总体治理。

按照公共选择学派创立者布坎南的解释,公共物品就是“任何由集团和社会团体决定,为了任

何原因,通过集体组织提供的物品或服务”。^[2]

可是,各国宪法都明文规定,取之于全体公民的政府财政税收要用于公共事业,不得扶助私有财产的形成,这导致直接运用公共财政援助灾民的住房建设和生计恢复是违宪的。而当政府采取给私人贷款的方式,就已经进入了运用社会政策机制的范畴。由于灾民不同于一般的购房者,给予他们的住房私人贷款在利息、还贷时间等方面都需运用优惠政策,因此,政府要适应这个需要,为这部分资金的融资创立新的政策框架,以及相关的组织制度和运作机制。这部分资金的运作如果形成一个常态性的稳定机制,就可以在灾民和市场银行机制之间搭起桥梁,成为过渡的中介。

还有,巨灾的灾后重建是一个社会经济重建的复杂过程,不仅需要资金,还需要社会各界尤其是灾民的直接参与。启动公民社会机制,推动普通公众的参与是必要的、可行的。这就要求重建过程中政府要支持非营利组织、慈善公益组织和机构的设立和成长,而这些工作需要灵活度较高的资金,而且要手续简便、速度快捷、讲求效率。

为这笔政策资金建立一套外壳——基金或者基金会制度后,资金决策和使用都有了法律依据,这部分政策资金就可以从紧急救援到灾后重建整个过程一直发挥其灵活性,协助政府调动企业界、非营利界和社区、社群的创造性,灵活地应对巨灾带来的各种新需要、新问题、新项目,改善救援和重建的结构,发挥各种社会力量的作用,提升救灾的即时性和效率。

总之,巨灾之后的重建,是一个事关全体灾民甚至社会公众当下和长远利益、需要全民参与的社会重建过程,总有国家和地方财政预算不能够照顾到的各种角落,因此需要有一个相对弹性的资金运用平台,将国家难以直接开展或者迅速开展的各种活动、项目、事业,国家无法涉及的领域,通过这样的弹性资金平台迅速实施,满足灾后重建的资金供给需求。例如灾后重建中必然产生人事、办公、研发等不能用公共资金覆盖的辅助费用,以及随着灾后需求变化,为住宅融资贷款补贴

利息、援助老年人等项目往往超越现行制度规定,都需要做出快速反应。

建立这样的融投资政策平台有很多长处。首先是可以灵活运用市场机制,作为财政资金的补充。例如日本巨灾后的重建公共融资与政府的财政资金的使用方向不同,重点分别是“面向中小企业的制度融资业务”和“面向个人的灾害重建住宅用地融资和贴息”。

其次,降低信用风险,促进民间金融机构的积极参与。一般来讲,重建融资业务的信用风险较高。除了面向大企业的重建融资业务之外,民间金融机构对面向中小企业的重建融资业务不是十分期待的。而日本在阪神地震后建立的神路复兴基金,是将由县政府的“信用保证协会”提供的债务保证及贴息作为前提,由民间金融机构实际办理的制度性融资^[3]。对民间金融机构而言,这样的制度融资属于信用风险较低、安全性较高的收益资产。因此,民间金融机构为取得处理制度融资的机构地位,积极参与重建融资业务。

第三,运用民间机制运作具有市场动力。日本神路复兴基金在运营了 10 年之后,不仅将利息用作了重建事业,而且几乎全部返还了当初借来的基金本金,就体现了动力机制的效用。

第四,手续简便,效率较高。设置这样一个补充性的融投资政策平台需要一整套政策设计结构。一要解决快速融资的方式和合法性渠道;二要解决与政府重建资金的协同配合问题;三要解决运作管理问题,特别是参与的各个不同主体之间权、责、利的合理配置与监管问题。

二、日本设立的复兴金融政策模式

日本兵库县阪神震后重建事业的总费用为 16 兆 3000 亿日元,其中的 2%即 3600 亿日元系中央政府以特殊方式建立的震灾复兴基金。这个基金按照财团法人设立并以民间方式进行经营管理和运作,于震后 10 天开始酝酿,2 个半月后正式成立,运作 9 年,重建任务完成后宣告结束,以剩余

财产成立了财团法人兵库震灾纪念 21 世纪研究院。

1. 复兴基金的设立

阪神地震发生后 1 天半,兵库县知事即指示部下,要学习长崎县于 1991 年设立“财团法人云仙灾害政策基金”经验,紧急研究、设立一种在震灾重建中可自由使用的复兴基金。在地震发生后第 73 天,由兵库县和神户市共建的财团法人阪神·淡路大震灾复兴基金(以下简称神路复兴基金)诞生了。^[4]

神路复兴基金为一特殊财团法人,以运作收益来支持事业费用,目的是:“以受灾者为对象,采取补充行政政策的支援措施”,“展开机动的、灵活的政策”。基金支持受灾的个人或团体自强自立、重建家园,而且明确限定不存在或者缺乏官方支援,必须对其加以增补的场合^[5]。基金总额由重建事业的内容和政策研究预测而确定^[6],主要使用方向是以住房重建为中心并充实各个事业领域。^[7]

神路复兴基金由三部分组成:市县举债筹措资金,市县政府出资,社会各界捐款。神路复兴基金在设立时总规模为 6000 亿日元。基本财产为 200 亿日元,由市县政府出资,流动资产为 5800 亿日元,为一种空转概念的举债。1995 年 4 月 1 日复兴基金启动,到 1997 年流动资产通过运作增加了 3000 亿日元,总规模达 9000 亿日元。复兴基金的运作收益约为 3500 亿日元,全部用于震后重建事业。

神路复兴基金的主体是 5800 亿日元,这是复兴基金的创新本质所在。它的本金是地方政府以向地方私营金融机构发行巨额公债的名义得到的国家利息补贴。地方政府将利息补贴作为一笔长期金融资产(阪神当时举债的期限为 10 年),无息贷给复兴基金,同时这笔巨额公债的债权人也就从市县政府转换为复兴基金。复兴基金是按照日本法律设立的民间财团法人,它将这笔长期金融资产再存入当地银行,获取增值。本金应归还地方政府,因为按照国家与地方政府的协定,国家一次

性出具的利息补贴将在今后给予地方的交付税中逐年扣除,而运作收益的部分(3500 亿日元)均用于重建事业。

总之,复兴基金的运作机制可以概括成市县举债,概念空转、债权转移,国家付息。通过一套精心设计和操作的方式,资金由财政运作方式转换成了社会市场的运作方式。

所谓市县举债,即市县政府为达到发行地方公债支持重建事业的目的,规划好向地方金融机构的举债规模。

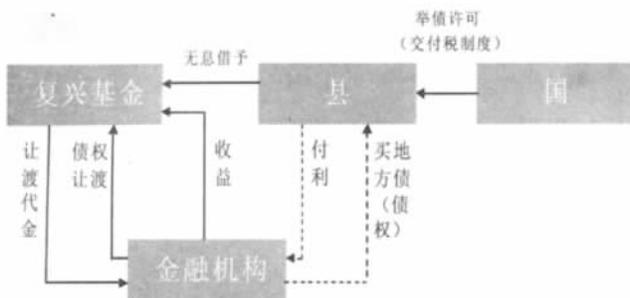
所谓概念空转、债权转移,即举债并非实际发生,而是规划和虚拟的。因为债务链条成立的关键在于利息支付,只要有了利息支付的来源,债务关系就能成立。市县政府只要将利息额无息让渡给复兴基金财团法人,就可以将地方债的债权人转移给复兴基金。这就完成了地方政府举债到财团法人举债的概念空转过程。

所谓国家付息,即国家有义务来帮助市县政府还债,而还债的关键在于支付利息。利息支付的财源来自地方普通交付税制度。这是为确保地方政府自主性,由中央政府平衡各地方政府的财源的制度,每年按照一定的规则由中央直接向都道府县、市町村二级政府交付款项。在交付时,不得附带条件或限制其用途。这个地方交付税制度自 1954 年开始实施,至今仍为日本地方财政调整的中枢。在神路复兴基金运作中,国家给市县补贴了利息部分的 95%。

也可以说,复兴基金的本金源自地方政府一次性借用未来若干年国家给予自己的地方交付税的财源库。地方政府以未来逐年扣除交付税为条件,换取国家支持地方举公债的一次性利息补贴,再将该利息补贴额让渡给复兴基金——一个行政主导下专事运营管理重建金融资产的社会财团法人机构,以此作为基金本金的重要组成部分。复兴基金这个财团法人一旦成立,就成为一个以社会公益为目标的资产运作实体,它可以按照市场规则进行金融增值运作,同时成为地方巨额公债的

债权人。

这套概念化且可操作的融资体制和机制的运作路径见下图。



图一 日本复兴基金运作路径图
台湾大学谢志诚绘制

显然，这个有别于财政预算支付的新的国库补助机制对地方政府是很有利的，在神路复兴基金之后，日本每逢巨灾就以此为融资政策的样板，统统成立地方的复兴基金财团法人。表 1 为日本历年由地方政府成立的复兴基金一览表。

2. 复兴基金的法律依据

云仙基金和复兴基金尽管符合日本法律关于

财团法人的规定，却是非常特殊的财团法人，本质上是地方政府与中央政府合作的一种政策性的金融资产运作。尽管地方政府将设立财团对基金的贷款，以及为筹措其财源而发行县级债券等的补充预算，和关系到向基金捐款的决议议案等等，都曾提交县议会辩论并通过，并在国会内部做好了工作，行政程序上没有问题，不过，按照法治国家的规则，应该对基金的交付税措施先立法，再根据该法律设立基金。

可是，对于国家基金支持个人生活重建是否妥当在宪法上存疑。^[8]所以，复兴基金采用的是双重标准，即国家不能进行个人补偿，而地方自治体却可以进行个人补偿。能否认可政府筹资建立的基金用于受灾者的生活重建（住房），是一个颇受争议的焦点问题。日本的宪法学学者阿部泰隆指出，个人补偿不属于宪法解释的问题，而属政策问题。还有，重建工作的持续进行需要不小的一笔行政人事费用以及调研费用，这些开支也不是固定的财政预算开支，列入复兴基金开支范畴也需要

表 1 历年来日本设立的灾后复兴基金

基金名称	成立日期	基本财产(元)	运用财产(元) (利率)	事业计划	事业经费(元)	灾损情形
云仙岳灾害政策基金	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·淡路大震灾复兴基金	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
新潟县中越地震复兴基金	2005.3.1	50 亿	3,000 亿 (2.0%)	131 项	600 亿	死亡 68 人、重伤 4,795 人、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，阪神·淡路大震灾の教训，2009，P202。株式会社ぎょうせい，日本：东京都。

经过立法程序。

1996 年 3 月，地方交付税法附则条款修改版中将该项政策明确纳入法条^[9]，结束了复兴基金设立第一年度由国家提供利息补贴的措施未受法律保障的状况。2004 年，新潟县中越发生大震灾，地方交付税法附则于 2006 年再次修订，将以灾害复兴等为目的的特殊地方债的有关利息支付费用算进了标准财政所需的总额。

1998 年 11 月，日本政府设立了《受灾者生活重建支援法》，专门处理发生灾害时支援受灾者生活重建的问题。规定“对于一定规模以上的自然灾害，都道府县有效利用基于相互扶助而筹措到的基金，向符合一定的必要条件的受灾家庭支付受灾者生活重建支援金，以支援其自立重建生活”。在 2006 年的法律条文修改中，决定“基金”由财团法人都道府县会馆来经营管理。

3. 复兴基金的用途

复兴基金主要用于以下方面：

(a) 国家、兵库县和市镇等公共团体已经实施了一定的措施，认为还需要提供更进一步支援的事业。

(b) 适用震灾特例等特殊利率，为了支援受灾者自立，需要进一步降低利率的事业。

(c) 支援志愿者活动、自治会活动等，受灾者自立重建的事业。

(d) 针对那些存在一定的公共性、公益性，属于由国家、兵库县和市镇等公共团体实施一定措施的领域的事业，由于某些原因，行政不能采取相应措施的部分，以其为对象进行更进一步的支援，而仅限于震灾特例来实施的事业。

如阪神震后住宅重建贷款的利息补贴、老年人各类福利项目、民间出租住宅的房租补贴等支持灾民自力更生重建的项目，其中，在抗震一线实际操作的民间非营利组织以及复兴基金本身的人事、办公和政策调查研讨费用也在其内。

经过筛选，复兴基金事业确定的执行目标是，对至今未曾有的受灾者的要求给以恰当的应对。

已经实施的事业项目可以分为以下几个方面：生活政策、住宅政策、产业政策、教育及其他方面的政策。

生活政策主要包括：

- 支付受灾者自立支援金
- 支援生活重建资金的利用者

住宅政策主要包括：

- 对(自有)房产的重建、购买、修补的支援
- 对入住出租房屋者的支援
- 对修建出租房屋等的支援

产业政策主要包括：

- 对借入灾害恢复资金等的支援
- 对新发展事业等的支援
- 应对雇用问题的事业

教育及其他方面的政策主要包括：

- 对私立学校的重建、文化遗产的修复和周年纪念活动事业等的扶助

对这些事业项目的资金支出明细如图 2 所示：

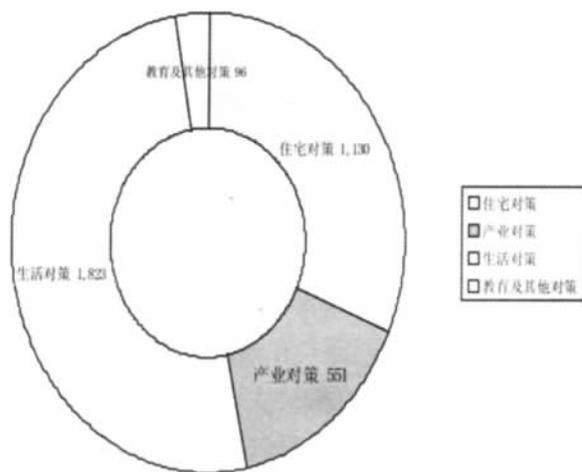


图 2 资金支出明细图

复兴基金事业的特点是，生活支援政策占了半数，为 50.7%，其次是住宅重建支援，占 31.4%，仅这两个领域就占据了整个事业经费的八成以上。可见，复兴基金事业的重点放在了确保受灾者的住房重建以及对其生活的支援方面。

总之,不论是向受灾者支付的生活资金,还是向重建住房发生的住房贷款提供的利息补贴,抑或是向受灾企业提供的灾害恢复资金等的利息补贴等等,这些经费针对受灾者或者受灾企业给予个人补偿的倾向很强。显而易见,该基金事业项目的特色在于,作为一般的措施难以深入开展的事业,都是由基金发挥了拾遗补缺的作用。

4. 复兴基金的作用

1) 补充国家公共开支

日本为阪神地震支付的重建公共支出约为 10 兆日元。复兴基金的 3600 亿日元为总量的 3.6%。因此,可以说复兴基金响应了与受灾地区紧密结合的重建方面的要求,起到了量上的补充的作用。为避免复兴基金成为地方政府的“私房钱”,明令复兴基金不得挪用于政府应做的业务,只能“补充政府行政之不足”及“对受灾者之直接支持”。

同时,在执行上复兴基金也对国家基金形成补充。复兴基金的使用,首先由兵库县、神户市及其他受灾市镇提出方案,由县总括部、神户市规划调整局与各财政当局协调,与总务省进行协商后,再向基金提案,经基金理事会讨论决策。因此,国家公共开支未能进行的项目例如对个人的补贴、给予非营利组织的补助等等就会提交复兴基金执行。复兴基金是日本各层级行政主体业务链中的一环,与行政体系连为一体开展业务。

2) 可灵活应用,富有弹性

与国家财政直接拨款相比,复兴基金的优点首先在于富有弹性,可以对于行政难以协助的赈灾工作提供扶助。日本宪法规定行政措施不能用于有助于个人资产形成的事业,而复兴基金可“针对那些存在一定的公共性、公益性,属于由国家、兵库县和市镇等公共团体实施一定措施的领域的事业,由于某些原因,不能采取相应措施的部分,以其为对象进行更进一步的支援,而仅限于震灾特例来实施的事业。”

尤其有政策意义的是,日本的复兴基金在发

展历程中不断改进,逐渐找到了与其他各类融资工具相结合的更有效率的方式。

例如,新泻震后设立的复兴基金考虑到巨灾后的民房重建是最为繁复的民生项目重点,应该找到更富于常态性的社会政策工具,而日本住宅金融公库属于常态购房贷款机构,因此,灾后将住宅金融公库的功能立即扩大,对于加固、翻建、重建的私人住宅均予以优惠利息贷款,这就减轻了复兴基金在住宅重建方面的负担,使之更多地专注社会重建、生计恢复和文化重建中的非规范性、非制度性的应变项目。常态的住宅金融公库与非常态的复兴基金各司其职、相互呼应,形成了巨灾后共同快速启动的既定规范和路径。它不仅提升了灾后重建工作的质量和效率,更富于政策意涵的,是促进灾后的国民居危思安,心态趋于正常化,致使灾民住房贷款还款率基本上达到了 100%。

3) 提升执行效率

国家重建资金在拨付使用中往往因为受灾地区各自预算时期不同而起步时间错位,且在支援对象、扶助内容等方面产生偏差,所以难以做到充分公正。而复兴基金的决策机构是财团理事会,理事长为县知事(或市长),副理事及理事成员皆为各地的地方政府人员,他们按照基金的规定用途,在复兴基金的平台上商议决策,并按照行政程序受理申请与审核。这样做的效率较高,可以迅速且公平地安排受灾地区共同的需求。另外,复兴基金是长期资金,不必像财政年度资金决策那样瞻前顾后。

5. 对复兴基金的评价

复兴基金运作的本质,是巨灾重建融资领域的创新社会政策。在复兴基金中流转的 3600 亿日元资金中,75%是通过补贴地方交付税利息的方式由国库供给,25%是从(兵库)县和(神户)市的独立财源支付。也就是说,复兴基金运作机制就是把 3600 亿日元的公共资金转换为财团法人事业资金的一

种社会政策性质的洗钱(money laundering)结构。

这种结构开辟了新型的混合市场体制,它使所筹措的资金的产权从国家所有转换为财团法人这个社会公共团体所有,将国家或者政府的金融运作体制和机制转换为市场体制下公民社会的公共运作体制和机制,从而创造出国家体制和机制无法具备的资产运用方式和运用的高效率。

为了适应大灾后的重建资金的需要,日本政府多次以修改法律条文、事后追认的方式应对各受灾地方政府自治体提出的复兴基金设想,这一方面反映了日本政府快速应对的政策能力,另一方面,也反映了巨灾频发的国家需要为复兴基金的创立和创新框架结构提供法律准绳,以使得这一新的有效制度能够常态化、常规化。

综上所述,日本的复兴基金解决了融投资平台所需的政策结构的所有问题。尤其是资金运作与管理已经形成常态化的流程,而且巨灾后的快速融资逐渐有了法律上的依据,若说有何不足,那就是民间参与的力量在复兴基金中还嫌不足。

三、台湾九二一震灾重建基金会的运作模式

九二一震后,台湾政府承担了重建的主要责任,融资总额约为 2000 多亿新台币。资金来源于四个方面:中央银行及邮政储金、特别预算的小区重建基金、九二一基金会以及由特别预算和九二一基金会共同出资建立的信用保证基金专款专户。政府财政预算直接出资的主要是总额为 309 亿新台币的小区重建基金的资金。

与此同时,由政府提议,将民间捐到政府“行政院九二一赈灾专户”及“内政部九二一赈灾专户”的捐款全部提出,成立了“财团法人九二一震灾重建基金会”(简称九二一基金会)。

据台湾非营利组织提供的资料,震后台湾可统计的民间捐款共为 339 亿新台币,其中,占民间捐款总额 41%的部分约 140 亿新台币在紧急救援

阶段快速转捐入台湾政府设立的上述两个赈灾专户。这也就是九二一基金会的全部本金。

为管好用好这笔民间捐款,台湾政府特邀社会人士与相关单位以“公设财团法人”模式组建了公共性质的基金会。该基金会的资金总额为震后转入政府“921 赈灾专户”的那部分民间捐款 140 亿新台币,全额使用,使用过程中可以打时间差进行资金运作,利息归入资金总额。

九二一基金会的主要任务是协助政府进行住宅重建,除参与政府提出的各项住宅重建项目外,将主要精力放在为集中住宅小区提供补助和融资贷款上。这个政策对于促进受灾户自我协调重建意愿,结成一个协同互助的重建共同体有显著效益,也符合非营利组织的宗旨。其他资助方向还有灾民生活安置、医疗、教育、孤儿、残疾人扶助、老人照护、生计恢复、社会重建、心理重建、重建调研及规划、人员培训、重建宣传品出版等。为帮助受灾户自力重建和建设新社区,九二一基金会在放贷和补助的同时还重点做小区重建的辅导,开办讲习班进行经验交流,到各个小区巡回说明,召开住户的恳谈会、联谊会、更新会等,还拨特别专款支付该地非营利组织的人事和办公费用,用以支持这些中间组织无后顾之忧地帮助灾民和灾民共同体进行震后重建。

九二一基金会在规划完善重建计划或补助项目方面,从计划目的、计划对象、申请单位、补助标准、补助上限、申请条件到作业(拨款)、评估监督,建立了一整套流程和运行机制。并在重建全过程中,与政府既合作又竞争,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,而且建立了资源共享、功能互补的模式;不仅让民间活力得以持续投入,也让社会参与及社区自主成为 921 灾后重建的特色。

九二一基金会的理事长最初为海基会会长辜振甫先生,后由台湾高铁董事长接任。自 2000 年起执行长由台湾大学理科教授谢志诚担任。执行

班子不足 10 人,多数还是学生志愿者。人事费用极为节省,谢志诚教授 80%的时间为基金会工作,除了台大发给的教授工资外,自己不领基金会一分津贴。这样的竭诚工作取得了显著效果,全台震后重建的各类项目以及所有参与抗震的非营利组织都得到过九二一基金会的资助,社会影响力甚至超过政府,而且,由基金会发放的贷款回收率也超过中央银行,高达 99%以上。

总之,借助现成的财团法人基金会法律所建构的台湾九二一基金会,构筑了一种民间协同政府高效率运作的巨灾重建融投资机制,不过,并没有创造巨灾融投资政策平台所需的政策设计结构。因此,这一次做好了,不能保障下一次,不能形成可复制的机制。

四、对于日台巨灾融资政策体系的简要分析

综观日台灾后重建的举措,日台在巨灾之后都建立了一种新型的政策融资体系。

日本在巨灾后设立的复兴基金缘起于长崎云仙基金,完善于新泻复兴基金,历时 18 年,终于形成了一套快速应变巨灾的常态化融投资体系。其中,最具创新性的,是官民结合、各展其长的社会政策框架结构和运作机制。

所谓巨灾融投资的社会政策框架结构,指的是中央政府、地方政府协同共办的一个非政府、非营利的社会政策性金融机构。有意义的是日本复兴基金本金主要是通过概念推展、资金空转的一整套精心设计的流程虚构出来的。其实体部分仅占 5%强,由地方政府出资、震后民间捐款和复兴彩票的收益三部分共同构成,其余的本金为虚拟部分,是复兴基金向购买地方震后债券的银行借款、债权转移得到的。复兴基金的实体本金存行得到运作收益,虚拟本金存行获得政府的全额补贴利息。由于复兴基金运作的时限长达 9 年,政府补贴的利息总额也是一笔不小的资产。这笔资产也

进入复兴基金进行运作,致使复兴基金产生了包括部分实体本金在内的约 3600 亿日元可作为灾后重建的事业经费。

台湾震后建立的九二一震灾重建基金会,是另外一种民间融资、政社配合的体制和机制。该基金会的资金全部为民间捐款,法律依据是台湾财团法人基金会法。这一点与日本复兴基金不同。它的优势在于将社会的慈善捐款纳入法治的轨道,有利于维系公民社会的社会动员机制。它的问题在于,重建基金(会)的本金全部来自民间捐款,与政府的重建资金完全分离,且独立形成民间财团法人,容易陷入一事一议的窝巢,缺乏与政府合作责任机制所激发的制度建构动力。事实也证明了这一点。台湾南部于 2009 年 8 月发生巨大的泥石流灾害,就没能继承九二一震灾重建基金会的方式,而日本自 1991 年以来,连续 18 年在巨灾之后都建立了同类性质的复兴基金。

不过,尽管制度结构有所不同,但在资金用途上,九二一震灾重建基金会和日本复兴基金几乎完全一致,都是以住房贷款为主,同时兼顾政府财政资金照顾不到的方面,是政府财政资金的有力补充。还有,在资金使用的决策机制上,日台也大致相同,都属于政策资金,都采用民间财团法人理事会的决策程序。一旦决策,立即执行,因此效率都高于政府。

还有,日台的这类基金在重建过程中都发挥了协同政府的功能,例如新泻的复兴基金就与日本住宅金库合作,将震后最为复杂和额度最大的住房贷款交给住宅金库,从而腾出手来更好地支持其他重建项目。台湾九二一震灾重建基金会也与政府的小区重建更新基金合作,分别从民间和官方的角度,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)的渠道与投入重建的平台,共同完成住宅的贷款和重建工作。

可以说,日台在巨灾后设立的重建基金(会)形成了社会政策视角下的巨灾融投资政策结构。它解决了三个问题:一是巨灾后快速融资的方式和合法性;二是与政府巨额重建资金协同配合的内容和方式;三是以怎样的资金运作与管理方式,才能达到中央政府、地方政府和民间组织等不同主体之间的紧密合作。总之,这的确是一种政社合作、公私合作的创新体制和机制。

五、日台经验的启示

1. 震后融投资需要创造公私合作的新方式

巨灾之后的恢复重建是对一个国家的重大考验,是对这个国家资源动员、社会动员能力的无可替代的检验。

巨灾后的重建是一个国家级的社会经济系统工程,既要建设大规模的社会经济基础设施,又要重建数万甚至数百万、数千万的居民住房。这些设施既有公共产品,还有俱乐部物品和其它混合物品,以及大量的私人物品。但是,即便是私人物品,由于其规模巨大,涉及的多项资源和多种工作都必须由国家担当规划、组织、协调工作,因此就决策和组织的社会政策属性而非物质本身的经济属性而言,应当属于公共物品。

既然巨灾后的重建是社会政策属性的公共物品,那么,从社会政策视角考察重建所需的巨额资金的筹集和运行方式,就会发现,以往由政府直接提供和直接运作巨灾重建资金,常常出现一些共性的问题,如经营效益不佳、维护维修能力不足、资金匮乏、过分依赖财政资金、不能满足用户需求也不能有效保护环境、基础设施过度使用及过度损坏,还有不分房屋毁损程度一律拆了重建,住宅重建补贴发放直接面对数百万以上的灾民,很难做到公平公正,等等。其实不仅是巨灾重建,只要是大规模的基础设施建设,几乎都存在相同的问题。也就是说,政府垄断、政府提供的建设机制在

实践中难以避免低效率,由此引发成熟市场经济国家开始创新 PPP (Public Private Partnership) 模式。

PPP 模式即公共部门与私人企业合作,通过共同行使权力、共同承担责任、共同投入资源、共同承担风险、共同分享利益的方式,以生产和提供公共的产品和公共的服务。建立公私伙伴关系的逻辑基础在于,以成功的制度安排保持公共部门与私人部门在公共服务的产生和提供过程中的独特优势,实现优势互补。因此,它是一种新的混合机制,是一种能够同时发挥政府、私人、市场、非政府组织和社会在提供和生产公共产品方面作用的新机制。^[10]

而日台在大震后创造的融投资机制就是一种独具特色的 PPP 创新模式。它在政府、市场与社会三者之间寻求更多的激励和相容机制,通过发挥各自优势,互相补充,共同服务于巨灾后的恢复重建。日台的模式为中国和世界建立创新的巨灾重建融投资体制提供了国际视角和国际经验,即从政府“大包大揽”的传统模式向公私合作模式转化,以提升公共产品提供的效率。

2. 汶川震后中国创造了新的 PPP 模式

在以往的计划经济时代,中国通常采取的是政府全包的 rebuilding 模式。在唐山震后恢复重建中,国家和省级政府对唐山市拨款 49.29 亿元。当时无论是抗震救灾还是灾后重建,几乎全部的投入都是由政府来予以提供的,既缺少社会捐助,也缺少私人投资。而这次汶川地震则大为不同,中国的经济体制和市场环境已经发生了根本的变化,中国式的 PPP 模式脱颖而出。

胡鞍钢将中国的创新模式概括为自力更生、地方为主、国家支持、社会参与、对口支援、市场驱动、国际援助。这与 30 多年前唐山震后重建只有一个机制,即政府掏钱和建设的机制大不同了。特别是这次灾后重建的总负责是省级政府,条例还明确规定县级地市级是实施规划的责任主体,而

不是唐山重建时代的中央政府。充分发挥地方政府的积极性，重建工作中承认各级政府是不同的主体，这就是中国在市场体制下的重要进步，

对口支援是又一重要创新。早在 1990 年代中期，全国共同支援西藏，而后全国扶贫工程采取对口支援的政策。汶川震后实现了中国有史以来最大规模的对口支援灾后重建工程，21 个东部、中部的省份，直接对口支援四川 19 个极重灾害区、县，和甘肃、陕西部分县市区。对口支持体现了中国的 PPP 模式，即企业、社会组织 and 政府机构共同参与的公私合作新机制。除了地方支援地方，还有部门支持部门。受灾地区的各个部门都得到了来自本部门的资金、人力、信息等各方面的支持。一方有难、八方支援，这个特色十分显著。

3. 汲取日台经验，创造融投资领域中国 PPP 模式

在融投资体制上，迄今为止，中国还没有沿用 PPP 模式并加以创新。其实，震后重建是一个漫长而复杂的过程，需要的资金总量巨大。截止 2009 年 2 月，仅四川省政府规划，已将灾后重建总投资由原来的 8858 亿元增加到 9386 亿元。^[11]另外，中央政府 2009 年安排的四万亿元人民币的资金，其中 1/4 即 1 万亿元用于灾后重建。2010 年，四川省恢复重建 650 个重大项目，与 20 多个金融机构洽商，涉及总投资 33058 亿元人民币。^[12]目前，这些资金主要是通过国家财政，以及以国家为担保向金融机构融资的方式得到的。另有社会各界以及海外捐赠的款物折合 797.03 亿元人民币。^[13]

尽管震后的融投资总量不成问题，不过，如前所述，过分依赖财政资金，过度关注重大项目，而难以直接应对乡村重建需求，难以吸引村民公共参与灾后重建的问题严重存在。还有，由于对灾后恢复生计、乡村社区服务中心以及中小企业、非营利组织的微小型投资不足，目前很难预测对灾民的住房贷款回收率如何，以及是否将导致银行大笔坏账而不得不由政府兜底。

还有，震后重建工作的速度规划过快，要求在两三年内基本结束，会导致“一快生百弊”。一些地区还在速度上层层加码，要求农民住宅一年建成。盲目追求高速度，违背重建的客观规律，已经导致市场价格飙升、建材和住房质量骤降，政府补贴给农民盖房的资金大部分被涨价和质量下跌吞噬，非但不可能节省资金，反而浪费了资金。其实，根据日台应对大震的经验，住房重建大体需要 5 年左右才能基本完成，而收回住房贷款需长达 7~9 年。若改换思路，调整重建规划，以 10~15 年为期做融投资的长线规划，对于解决好震后重建的融投资问题将大有裨益。

所以，在融投资的领域，探索和创造中国的 PPP 模式很有意义。

六、有关具体建议

1. 建议由财政部下设 512 重建基金

该基金的性质是公私合作的政策性基金。可学习日台经验，将用途基本锁定政府缺乏制度安排的一些项目，如对民房住宅重建贷款的利息补贴、恢复生计、乡村社区服务中心建设、老年人护理、协助当地重建的非营利组织的人事、办公费以及政策调查研讨费，以形成对政府财政资金和银行贷款主体资金的有效补充。

基金来源可由财政、各大公募、非公募基金会甚至银行无息贷款共同组成。社会捐款可进入各大公募、非公募基金会，通过指明用途的专项基金进入 512 重建基金。基金的决策和运作机制完全按照公募基金会的法规进行，即组成民间的理事会，选择颇有声望的社会名流担任理事长，重要的公募基金会和部分专业人士出任理事，相关政府部门派出官员担任监事。同时向社会聘任秘书长，设立网站，所有重要事务和拨款项目都通过网站向社会公布，以透明公开为原则，以获得社会的理解和支持。

组建这个基金的主要目的,是给社会组织、企业等非政府的主体开拓一个可以主动参与灾后重建的空间。灾后重建是复杂且长期的系统工程,不仅有物质的、经济的重建,还有生态的、文化的、社会的、心灵的重建,仅有政府的努力是远远不够的,需要民间组织和专业机构的参与。可是,在紧急救援工作结束之后,中国缺乏一个能够让民间机构直接参与震后重建工作的国家机制。512 重建基金的设立可以为公众和各类社会组织参与重建提供一个社会支持平台和情感渲泄的出口。

设立 512 重建基金还有一个好处,就是有利于化解因捐款去向不明导致的党群矛盾,树立党和国家的公正廉洁形象。震后各界群众的捐款高达 797 亿元人民币,再算上特殊党费超过 1100 亿元人民币。不过,这些公众捐赠的资金中有相当部分被转入各级政府或部委的账上。有些地区甚至还将捐款纳入中央规定的地方援建占当地财政收入 1% 的份额之中。尽管国家审计署派出 4500 多人次全过程追踪审计,说明了资金的去向^[14],但是由于公众无法通过民间渠道参与,只能被动听取政府的报告,尤其对于政府将部分公众捐款混入财政资金的做法不满。^[15]因此,审计做得再准确也仍然不能得到社会公众的衷心认可与支持。现在,地震过去已经一年半了,即便成立 512 重建基金,也难以要求各级政府和对口支援的省市清查账目,将混入财政的社会捐赠资金找出来,转入 512 重建基金账户。但是,政府可以通过建基金和公开运作的方式向公众表示极大的尊重。

在可能的条件下,512 重建基金还可以尝试承担部分民房和灾民生计的贷款。因为,日台的经验都证明,这样做不仅可以缓解国家银行的贷款压力,而且还将大大有利于贷款的回收。这除了贷款人受到社会公德约束自愿还款外,也因民间管理方式的效率较政府更高。台湾九二一基金会还曾动用司法程序追偿还款,依法保护民间基金的权益。显然,民间的这种做法是政府无力达到的。民

间基金向灾民贷款,还能打破贷款户目前普遍存在的一种心理,即向国家银行贷款,还不上也没关系。目前灾区所在地的银行和信用联社之所以放款不积极主动,根本原因在此。

还有,设立 512 重建基金还能起到政策试验作用。重在探索应对巨灾的公开、公正、民主、透明的政社协同机制。这可以为中国这个人口大国、灾害而且是大灾频发的国家未来必须建立的巨灾重建常态化投融资社会政策体系和机制打下必要的基础。

2. 借鉴日本经验,将城市住房公积金中心的购房贷款扩大至住房重建贷款

日本在新泻震后形成的住宅金融公库与复兴基金合纵连横的新政策体系,为巨灾后投融资需求最大的住房金融找到了稳定的出口。住宅金融公库是日本国家的政策性金融机构,与银行联动,承担一般住户经常性的购房贷款。新泻震后该金库将购房贷款的功能扩大到为受灾户重建或加固住房提供优惠贷款,成为灾后住房投融资的主力军。运用常规制度体系来救灾,不仅速度快、效率高、管理省力,而且能够在巨灾面前张扬经济伦理,即贷款还钱天经地义。

日本的这个经验对于我国应对突发公共危机事件有重要启迪。如果我们选择与救灾相关的某些常态常规制度,为其构建可以快速应急的某些功能,并规定一旦发生巨灾,这种功能就依法立即开动,无需再通过繁复的程序,那么,经济和社会效益是显而易见的。

我国城市住房改革以来建立了住房公积金制度,所有的城市都设有住房公积金中心,与建行联动对有公积金户口的购房户发放购房贷款。可以考虑利用这个机构的已有功能并将其扩大,为有公积金户口的震区城市居民发放延长还款时限、优惠利息的住宅重建、翻修、加固贷款,为没有公积金户口的震区城市居民办理抵押贷款手续。住房公积金中心不是贷款户和银行之间的中间人,

而是贷款户的利益代表，所以可以动用各种手段既协助贷款户取得正当利益，又制衡贷款户的非正当要求。

3. 针对农民住房重建问题，将城市廉租房政策引入农村

关于震区农村居民的住房重建，从政府的角度看问题有六个方面：一是对选择原址重建的农民没能给予必要的规划性帮助，例如先用政府补助建 1-2 间房，留有余地日后再建，而不要想一下达到原来的住房面积。二是政府要求住房一年建成，导致建材价格和人工费用比震前涨了一倍多，建房补助被涨价吞噬。三是震区各县市自定贷款政策，贷款总额和利息优惠均不一致，执行期和力度更是五花八门，给贷款农户带来困惑和难题。四是农户贷款均不抵押，国家贷款还不上就不还已成普遍舆论。银行担心未来形成大笔坏账，因而不积极放贷。五是小部分低收入户大都选择政府给予更多补助的统规统建方式，但是仍旧还不起房贷，政府投入的这部分资金将长期不能回收。六是政府对于受损房屋利用政策的力度不够。政府对受损房屋的科学鉴定、加固技术的培训传播等重视不足，支付修复加固费用的政策也迟迟不予兑现，这些都导致灾后重建在方向上有过分夸大重置住房的倾向。依照建筑经济学原理，受损房屋加固费用不超过重置费用的 70% 就符合经济上可行的原则。如加固费用平均为新建费用的 50%，城镇和农村住房新建费用平均分别按每平方米 1200 元和 600 元计，则受损的 5836 万平方米城镇住房和 9432 万平方米农村住房重建就需要 1266 亿元，而加固利用则可节省 633 亿元。

要解决以上的问题，首先需要中央政府对于住房重建期限的安排做出重新思考，可以考虑不予以硬性的一律化规定，而换作由当地居民共同商定。其次，要鼓励当地多多设立各类非营利组织，如社区重建综合服务中心、农民建房合作社、专业经济合作社、综合经济与社会功能的乡村

发展协会、妇女协会、老人协会等等。政府要善于支持和运用这些社会组织的力量，协同做好重建中的信息沟通、资源聚合、互帮互助、人力培训等多方面工作。第三，重新检视受损房屋，加大其政策支持力度，培训农民技术队伍，扩大就业面，使其活跃在震区加固房屋的一线。第四，各省市的住房重建贷款优惠政策应该一律，而且要制定抵押优惠政策。第五，建议由震区所在省市的建设厅在国家建设部的统一指导和帮助下建立一个专门从事廉租房建设的委员会，将城市廉租房政策引入震区农村，为低收入农户建造统规统建的廉租房，这些房屋不予出售可以低租，租金可由政府补贴。

注释：

[1]公共物品通常以不排他性和消费的共用性为标准来定义。即公共物品是共同消费、难以排他的物品。见文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆：《公益物品与公共选择》，2000 年，第 99 页。

[2]詹姆斯·布坎南：《民主过程中的财政》，上海三联书店，1992 年，第 23 页。

[3]该制度融资规定利用灾害融资、接受信用保证的企业倒闭，且无力支付，县政府信用保证协会就会代替破产企业进行融资支付，这就是“代位偿还”、公共金融支援。另有“中小企业金融稳定化特别保证制度”（缓解担保的必要条件，建立降低担保费用率的特别保证范围）促进了中小企业的资金供给，具有救济“贷款不流畅”的中小企业的社会政策含义。

[4]阪神地震是名副其实的巨灾，死亡人数、房屋毁损均是云仙火山喷发灾害的 50 倍到 130 倍，波及人口达 30 万人。

[5]见《飞翔吧！火凤凰》，日本兵库县和神户市出版，第 84 页。

[6]对受灾金额和必要的财政资金的推算，给紧急时刻的受灾地区的自治体强加了过大的事务负

担。2001 年 9 月 11 日美国发生同时多发性恐怖事件之后设立的“2001 年 9 月 11 日牺牲者补偿基金”,首先明确了补偿的标准,在此基础上对补偿金总额进行事后认可。参考 Kenneth R. Feinburg (2004)。

[7]财团的事业经费的分配方针是,住宅对策占整体的 60%以上,产业对策占 20%强,生活、福利对策占 10%强。具体内容由(兵库)县和(神户)市确定。见 1995 年 3 月 9 日,《朝日新闻》大阪版。

[8]1995 年 2 月 24 日的众议院全体大会上,共产党的寺前严议员提出了下述问题:“第二,如果没有受灾者的生活重建,就不可能复兴。立足于该观点,在失去了住房和家产的受灾者重建生活方面,为使住房、家产以及中小企业的营业资产的损失能够得到补偿,国家提供个人补偿则是不可或缺的。云仙受灾时,通过基金这种间接方式,尽管金额不充足,但事实上也进行了个人补偿。但是按照此次受灾规模,即使采取和云仙当时持平的补偿,大概也需要创立一个数兆日元的基金吧。而报告中的 5 千亿日元基金的运作收益,平均到每一个家庭也只不过一年 10 万日元的程度。因此,无论如何是需要由国家的财政支出提供直接的补偿措施的。”对该提问,村山富市总理大臣的答辩如下:“第二,由于自然灾害个人受灾时,原则上是通过自助努力进行恢复。然而作为政府,照顾到受灾者的实际情况,通过广泛而且详细地实施支援,正在为受灾者能够早日实现生活重建而努力着。尤其是关于这次灾害,鉴于受灾的巨大程度,正在研究通过特别立法来扩充这些支援措施。然而,采取全盘的补偿形式是困难的,有很多难以实施的问题。所以,莫不如通过采取大幅度的支援措施,进行妥当的应对。”此后不久的 3 月初,兵库县经与银行团体、县议会、神户市等相关团体的协调,于 3 月 8 日推出了复兴基金的最终方案。

[9]1991 年 12 月 20 日,地方交付税法中新增设了附则第 6 条,认可了以“与云仙火山喷发带来灾害

相关的复兴事业”为目的,而批准把特殊地方债的有关利息支付费用算进标准财政需要额度,列入了《修改部分地方交付税法等的法律》(法律 97 号),从而建立了针对地方政府为巨灾复兴事业筹资而发行地方债,通过地方交付税获得国家财政利息补贴的制度框架。这就为设立阪神·淡路大震灾复兴基金以同样方法筹资提供了法律先例。1996 年 3 月 31 日,针对阪神·淡路大震灾复兴基金的需要,地方交付税法附则又做了一次修改。“对于以进行阪神·淡路大震灾的有关复兴重建事业等为目的的,根据民法第 34 条规定设立的法人,为安排对其贷款的财源,而于平成 7 年年度批准发行的,并由自治大臣指定的地方债于该年度的利息支付金额。”根据修改的条款,为复兴基金所发行的债券利息的 95%,成为了地方交付税的补贴对象。在缺乏法律依据的一年当中,发行了债券的兵库县和神户市,以及响应了债券发行的 14 个金融机构,承担了以地方交付税来补贴利息的风险。该法条中,只有“自治大臣指定的”部分(5000 亿日元)的利息补贴得到了认可。剩余的用于对个人的直接扶助的 1000 亿日元被排除在外。即国家一方面认可复兴基金对个人提供直接的扶助,同时,对于以向个人提供扶助为目的所发行的地方债券部分,不通过地方交付税补贴 95%的利息,可见仍然坚持了“不进行对有助于私有财产形成的扶助”的原则。

[10]胡鞍钢《汶川震后重建:建立中国特色的公私合作模式》,国家发展和改革委员会灾后重建规划组专家组调研的成果,2008 年 7 月。

[11]2009 年 12 月 16 日,新华网。

[12]2010 年 01 月 24 日,中国新闻网。

[13]2010 年 01 月 28 日,新华网。

[14]2010 年 1 月,中国国家审计署发布汶川地震社会捐赠款物审计结果公告。截至 2009 年 9 月 30 日,全国共筹集社会捐赠款物 797.03 亿元。全国共支出捐赠款物 527.69 亿元,其中,用于应急抢险

173.79 亿元,用于灾后重建 213.28 亿元,140.62 亿元与财政资金统筹安排用于灾后恢复重建。全国尚结存捐赠款物 269.34 亿元,其中,119.26 亿元正随重建项目进度陆续拨付,150.08 亿元将按恢复重建规划安排使用。在汶川地震社会捐赠款物中,共接收国际组织、海外华侨等国外和港澳台地区定向捐赠款物 37.73 亿元,已全部按捐赠者意愿下拨相关单位或项目;非定向捐赠 36.25 亿元,已与其他来源社会捐赠统筹用于灾区,主要用于农村居民住房、中小学校和医院设施等建设。见 2010 年 01 月 28 日 新华网。

[15]2009 年 8 月 12 日,在社会组织 512 行动论坛暨公益项目交流展示会上,清华大学公共管理学院的一支团队经过半年调研得出结论,抗震救灾捐赠款的 80%左右极可能流入了政府的财政专户,变成了政府的“额外税收”。这引起了各媒体的广泛关注,有关地震捐款去向问题引发了巨大的争议。在公民的强烈关注和呼吁下,2010 年 1 月,四川省民政厅通过网络、平面媒体等多种方式向社会公示“5.12”汶川地震灾害接收社会捐赠资金的使用情况。民政部亦表示,民政部向国务院提交的《慈善法》草案中已涉及善款用途反馈,民政部还将出台募捐管理条例,拟详细规定慈善组织向捐赠人反馈的具体形式。

其他参考文献:

- [1]张高陵:《PPP+ 专业社会工作,汶川震后重建的新模式》《社团管理研究》2009 年第 5 期。
- [2]中国社科院社会政策研究中心编辑,《震后融资机制讲演会文集》2009 年 2 月。
- [3]林敏彦:《阪神·淡路大震灾复兴资金和其财团法人的作用》。
- [4]垂水英司:《阪神·淡路大震灾住宅重建和复兴基金的作用》。
- [5]谢志诚:《台湾 921 灾后住房重建贷款机制》。
- [6]颜新珠:《陪伴、培力与创造——新故乡文教基金会在台湾 921 地震后的社区重建行动》。
- [7]山本荣治:《震灾重建与金融问题》,载于藤本建夫编,《阪神大震灾与经济重建》第三章,第 78~92 页,劲草书方,1999 年。
- [8]财团法人阪神·淡路大震灾复兴基金(2006)著,《复兴基金事业报告》。
- [9]林敏彦:《阪神·淡路大震灾复兴基金与我国立法机关的作用》,日本财团法人兵庫震灾纪念 21 世纪研究院安全安心社会研究所工作报告,2007 年。
- [10]林敏彦著:《验证主题〈重建资金——重建财源的确保〉》,见兵庫县《重建 10 年总体验证》2005 年,第 372~447 页。

(责任编辑 羽林)