

叶静伦：花莲大震之后，巨额捐款如何成为捐款人想要的样子

钱花不完、很难花，甚至乱花，真的只是捐款专户可信度的问题吗？



2024年4月5日，花莲，因地震而倒塌的天王星大楼。摄：陈焯煊/端传媒

【编者按】4月3日上午7时58分，台湾花莲县外海发生芮氏规模（港译：黎克特制）[7.2强震](#)，全台震感强烈。此次地震为1999年九二一大地震以来台湾遭遇的最强地震，在全台造成17人罹难、1155人受伤及2人失联，另有多栋房屋倒塌或半倒，以花莲县受灾最为严重。

每逢大震，台湾社会总有一股庞大的善意化为物资与捐款，希望援助灾区重建，然而善款的收支、是否专款专用、以及如何落实灾区复原，经常成为另一股灾难。善款如何使用，善款与国家正式预算如何互补，便为与灾共存的台湾社会必须思考的下一步。本文原载于独立媒体 [Right Plus](#)，端传媒获授权转载。

（文：叶静伦，**Right Plus** 创办人&总编辑。**Right Plus** 是台湾唯一深耕公益报导的独立媒体。）

台湾在4月3日发生921地震后25年来最强震，根据[内政部统计](#)，截至4月11日已造成1155人受伤，16人死亡。死者全数集中在花莲，特别是砂卡礑步道和得卡伦步道；伤者则以新北市（292 人）、花莲县（251 人）和台北市（215 人）最多。

财团法人赈灾基金会在行政院指示下，隔日便开启[赈灾专户](#)，接受全台捐款。原本预计开放一个月（至5月3日止）、需求估计为10亿元。但截至4月16日早上7点，已募得[9.6亿元](#)，共计15.8万笔捐款，包含单笔1500万至3000万元的企业捐款。

921震后至今，台湾罹难[超过10人以上的强震](#)，还有2016年的美浓地震造成117 死，和2018年的花莲地震造成17死；然而，两次地震的善款动支比例都不到 65%。

2016年美浓地震后，台南市府直到2022年5月底，累计43亿的赈灾收入还[结余近 15 亿元](#)，六年来利息收入高达976万元；2018年震后，花莲县府总计27.4亿的赈灾收入，直到2021年底善款监督委员会解散时，还[剩下10亿元](#)，累计利息达851万元。

两地的赈灾余款都在2022年转入该地的“重大灾害赈灾捐款专户”中，由社会局处管理，理论上似乎成为各县市的平日灾害动支基金。只是，花莲县在转编过程中，10亿余款蒸发超过7亿（注1），未见详细说明；两地善款的使用方式也都曾遭抨击，还成为政治人物隔空交火的[争论点](#)。

早期台湾灾害中较常出现的民间公益团体如红十字会，在2016年[专法遭废止后](#)逐渐淡出；如今地方政府的可信度也下降，使得中央再次出面承担捐款期待，势在必行。赈灾基金会此次被行政院责令启动募捐，更确立了“由中央号召、公设财团法人执行管理”的灾害劝募形式，可说是此次地震的其中一个重要意义。

然而，钱花不完、很难花，甚至乱花，真的只是捐款专户可信度的问题吗？由中央担保启动的庞大捐款，下一步又何去何从？





2024年4月4日，花莲，得知亲人获救后，亲友们互相相拥。摄：陈焯煒/端传媒

## 你的捐款会变成你希望的样子？

重大灾害中，在媒体和网路画面强力播放下，粮食饮水、医疗复健、紧急庇护居所或临时屋，乃至后期的租屋补助、倒塌建物修缮兴建，甚至心理咨商等，往往成为众人想像中“灾民会需要的东西”，更是捐款人常“希望捐款变成的样子”。

然而，台湾社会的善意并不只大量捐款，还包括海啸般的物资，极大程度供应了灾害救援中的紧急生存所需，甚至在多次灾害中，已经反过来爆量成为在地无人能处理的困扰。当巨额捐款入帐时，真正需要购买的民生用品已经不多（海量物资[对在地经济和小商家的冲击](#)，是另一议题）；至于公共设施和服务，例如建筑物修缮和重建、医疗复健和脆弱家庭就学就业支持等，究竟该用纳税人还是捐款人的钱？是政府本该编列的社会照顾预算，还是仰赖各界善心填补？至今没有共识。再加上募捐时声明的“专款专用”原则，“钱很难花”便成为自然的结果。

2016年台南维冠大楼倒塌后，台南市府便[曾在访问中](#)指出，即使当时还有将近20亿的余款，但土地和建物的产权问题与受灾户的利益分配冲突，根本不是缺乏相应法规的巨额善款能对应解决的（后来改以都更方式重建）。此次0403震灾，赈灾基金会的[善款使用原则](#)中也声明，既有的中低收入补助、租金补贴等支出，“应由公务预算自行支付”。善款顶多只能提供各地方政府代垫周转、以利快速发放，之后双方必须研议还款方式。

换言之，大多数人捐的钱，其实很难对应到他捐款时心里想的那个新闻画面。那么，“我捐的钱还能花到哪里？灾民究竟需要什么？谁会知道这个答案？”

当然只有灾民本人。

近二十多年来，国际人道救援领域持续发展“以人权为本”的灾害应变指导方针（注 2），其中不断强调，“利害关系人的参与”是评估灾后需求至关重要的一环，却经常遭到忽略。

例如，2004年的南亚海啸，因为大多决策过程都没有受灾家庭的参与，包括临时屋的设计、规格、材质等，导致政府、民间团体和私人营造商提供的许多临时屋，最后都因为无法入住而必须拆除。

利害关系人的参与是国际间看待“责信”（Accountability）的基本要素。因为这意味着灾民能影响援助计划的设计、表达自己期待的结果、由此设定计划追踪的成效指标。同时，最重要的是提供良好的回馈管道和申诉机制。





2024年4月6日，花莲，救援直升机的乘客被困于山上的乘客，飞过山泥倾泻的地区。摄：陈焯煊/端传媒

台湾在历经多次重大灾害后，从募款到善款的使用，已经越加重视面向“捐款人”的资讯揭露。然而针对“受灾的主体”（灾民或灾户），别说参与决策，就连调查需求、确实传递福利资讯等，这些攸关捐款是否能用在刀口上的关键，似乎都只寄托在各机关粉专或网路懒人包里，传递方式甚至不如过往多元。

921时，中台湾多处通讯中断，公部门的援助资讯靠的是电视媒体跑马灯、广播收音机、社区广播车、服务中心公告、紧急应变中心的电视墙等，社会局临时开通的20支专线电话[接到手软](#)。25年后的今天，网路和社群的发达却让我们几乎忘了，许多人“平常就不善于用网路”，遑论灾难来临时。

平等的援助和福利资讯传递，也意味著我们必须尽可能考量多元的群体，确认没有人会因为性别、年纪、族群、文化、宗教或生理状态而被排除在外。例如寻找翻译和不同语言的群体对话、提供儿童或心智障碍者[易读的说明手册](#)、主动上门协助行动不便的长辈或身障者申请补助，或先取得部落长者／首领同意后再进行访谈等。

尤其，从台湾过往的[自然灾害研究和风险评估](#)中可见，原住民、低收入户、身心障碍者、儿少、老人等，在资讯取得、可用资源和危机意识上相对不足也不便，因此成为各种灾害中加倍脆弱的群体，并且极有可能加剧原本的不平等。

在[国际经验](#)中，则有印度震灾后的妇女，无法开口和男性调查团说明需求，后来改派全女性的调查团进入灾区、和妇女们谈话，才因此发放了2.3万个卫生包；同样的情形在南亚海啸中也曾发生——斯里兰卡的紧急救援行动因为漠视性别差异，而使妇女们难以获得卫生棉、内衣、怀孕及哺乳用衣物，或纱丽（编按：Sari或Saree，为当地妇女的传统服饰）等文化物资。

在地的需求、多元的群体、和不同灾民打交道的时机、介入社区的理想方式，理论上只有深耕在地的人最了解。若能有良好的申诉与处理机制，更能大幅节省实务现场和官僚想像的落差、弥补单一团体对在地认知的局限。

然而，这一切的责任，在如今的捐款模式下，难道要全部寄托在赈灾基金会身上吗？或者说，一个全国性的基金会，要如何将捐款送到地方灾民手上？





2024年4月6日，花莲，一幢因地震而受损的大楼，居民集合并上楼取回个人物品。摄：陈焯辉/端传媒

## 善款监督，究竟该监督“谁”？

赈灾基金会受[《财团法人法》](#)严格管理，此次募捐也有明确的期程、多元的捐款管道、清楚的需求金额公告，以及不间断的资讯更新，甚至在常见问答之外，提供咨询电话与时段。种种示范都显示，在可信度方面，一般民众似乎已经不需要担心。

而依据基金会过往的执行方式，以及此次公布的[善款使用原则](#)，捐款分配是由各地方政府将灾民需求造册后申请；并且开放民间团体申请专案计划经费；灾损重建则配合内政部的[重建规画](#)。

简单来说，需求的调查和福利资源的布达、补助的协商责任等，已经回归地方，包括地方政府和地方团体，责信的承担不再寄托於单一政府或募捐单位、朝分散式治理迈进。你可以说现在人人有责，各地方议会、社会局处、民间组织甚至社区发展委员会，都有权利争取资源、确保灾民受到保障。

只是，对于进一步要求责信的捐款人，下一步的善款监督，又该去监督“谁”？

过往各地方和[相关单位](#)，对于善款追踪的资讯揭露，大多停在[计划名称和捐款收支](#)上，然而[国际间](#)对“责信”的要求远不只如此。责信的意义在于“负责任的使用权力”，包括[说明](#)计划审核的标准、公开计划联络人，说明执行过程中的重大变动、公开重要活动的参加资讯，或是当原订目标做不到时，如何向公众交待等。

如今，即使我们想要求这些资讯，也将散落在各处，一般捐款人将更难以追踪。而一个没有实际进行救援与服务的中介组织，又是否愿意、有余力做到进一步的审核与把关、提供相应的追踪指标等，或许是未来可讨论的方向。

更进一步想，作为一个必须和自然灾害共存的小岛（注3），我们是否能拓宽对于善款的使用方式，让“专款专用”的用途，从最开始就纳入防灾与地方韧性强化？让永续城乡成为可能、让城市与土地都能一次次历经灾害而不覆灭？

小至每个社区都能申请防灾教育、补助日常防灾演习车马费、共同维护水塔设施、为老弱长辈修缮危老居所；大至社区据点的经营、开放式公共空间的建立、各种强化在地互助连结与社区复原力的提案。

这些难以编进国家制式预算里的用途，正是民间公民力量（捐款）可以补上的缺角，也是每个台湾人都是可以思考的下一步。因为我们，都可能成为下一场灾害中的利害关系人。





2024年4月6日，花莲，一架因地震而受损的车。摄：陈焯辉/端传媒

注1：根据花莲县政府“0206地震灾害捐款管理及监督委员会”[第 19 次会议纪录](#)显示，2018年的震灾，截至2021年底的[余款为 10 亿](#)。2022年初，善款监督委员会解散，10亿归入花莲县府的“重大灾害赈灾专户”，由社会处管理。然而，隔（2023）年1月17日，重大灾害赈灾专户管委员会[第1次会议纪录](#)却显示， 该县社会处实际收到的余款不到3亿。单位重组17天内蒸发7亿多，找不到原因。而结余的3亿，县府则声称之后挹注同年的918震后计划约2.5亿，现只剩2000多万。

注2：1997年，由许多人道救援与国际发展组织发起的“[环球计划](#)”（Sphere），集结了众多非政府组织（NGO）的智慧和经验，订定了“以人权为本”的灾害应变指导方针，并持续出版 [《环球手册》](#) 至今。

2007年，包括英国乐施会（Oxfam）在内的六个国际组织，进一步出版紧急救援中的[《够好指南》](#)（中文版2016年由[台湾海外援助发展联盟](#)翻译出版）。

其中，包括如何在有限的时间内快速行动，进行个别访谈、焦点访谈或资料调查、建立人口样态资料等，甚至如何透过同一地区不同灾民或家户的访谈，比对求证资讯正确性等，皆有清楚的指引。

注3：根据德国看守协会2021年分析气候灾害造成的财物损失影响评估，台湾在[国际排名](#)中，台风、水患、震灾等复合性灾难带来的风险明显高于邻近的中国、日本、韩国；另一份气候风险报告则显示，台北在20个亚太国家首都中，名列受威胁程度最高的城市。

[# 921地震](#) [# 地震](#) [# 花莲](#) [# 花莲强震](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。