

災後重建貸款機制，自此一國多制

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授
前財團法人九二一震災重建基金會執行長

921 大地震後，中央銀行與財政部於第一時間提出「提撥郵政儲金轉存款 1,000 億元，供銀行辦理災民重建、購屋與修繕融資」及「受災房屋擔保借款，本金延展 5 年，利率減 4 碼，利息展延 6 個月後繳付」等措施，之後為呼應災民的需求，並衡量政府的財政負擔與金融機構的接受度，將相關配套措施納入「九二一震災重建暫行條例」（簡稱「921 條例」）。10 年下來，在多方磨合下，雖不滿意且尚待改進的「921 災後貸款機制」已逐漸為社會所接受。

莫拉克颱風災後，政府明顯把「921 災後貸款機制」與「災害防救法」擱在一旁，另起爐灶，導致未來 20 年，將至少並存三套不同的災後重建貸款機制：921 災後貸款機制、災害防救法、88 災後貸款機制。

本文除分別介紹三種機制並呈現其差異外，要再度呼籲政府於「住宅基金」下建立常態性的「災後重建貸款機制」，平時建構妥當的引擎，無庸再逢災起爐灶。

一、921 災後貸款機制

「921 災後貸款機制」以解決災戶重建家園貸款需求及降低舊貸款負擔為目標，內容如下：

1. 中央銀行：依「緊急命令」第二點規定，提撥郵政儲金轉存款 1,000 億元，供銀行辦理災民重建緊急融資」（簡稱「921 優惠融資」）。貸款條件如下：
 - (1) 額度：重建或購屋貸款每戶最高 350 萬元，修繕貸款每戶最高 150 萬元。
 - (2) 利率：重建或購屋貸款 150 萬元以下免息，超過 150 萬元部分及修繕貸款，於郵政儲金一年期機動利率低於 2% 時，按機動利率連動調整；於一年期利率高於 2%、低於 5.35% 時，固定利率 2%；一年期利率回升至 5.35% 時，自行調整為 3%。
 - (3) 期限：最長 20 年，本金及利息自第 4 年起平均攤還。

2. 中小企業信用保證基金（簡稱「信保基金」）：由九二一震災重建基金會及財政部分別捐贈 10 億元及 8 億元專款，交由信保基金設置專戶，搭配「921 優惠融資」辦理信用保證，保證成數為十成。
3. 財政部：921 條例第 50 條第 1 項，受災房屋擔保借款本金利息得經合意展延，展延利息總額於借款存續期間分期攤還（簡稱「原房屋擔保借款本金利息展延」）。
4. 內政部：921 條例第 50 條第 2 項，受災房屋擔保借款的利息由借款人負擔 3%，補貼擔保借款利息差額（簡稱「原房屋擔保借款利息補貼」）。
5. 中央銀行：921 條例第 53 條，受災房屋原購屋貸款餘額經金融機構同意承受，並由金融機構於「921 優惠融資」利息補貼範圍內補助利息（簡稱「原購屋貸款協議承受」）。
6. 中央銀行：921 條例第 54 條，受災房屋原購屋貸款餘額適用「921 優惠融資」，並於優惠貸款額度範圍內補貼利息（簡稱「原購屋貸款申請利息補貼」）。
7. 內政部：921 條例第 53 條第 5 項，除「原購屋貸款申請利息補貼」外，再補貼原購屋貸款利率、921 優惠融資利率及原借款人負擔利率的利息差額（簡稱「原購屋貸款申請利息差額補貼」）。

其中，受災戶可於 350 萬元額度內，申請「921 優惠融資」，若有餘額，可就「原購屋貸款餘額協議承受」或「原購屋貸款申請利息補貼」二擇一申辦；反之，亦同。

二、災害防救法

依據「災害防救法」授權訂定的「災區民眾重建資金之利息補貼作業辦法」第四、五條規定，受災民眾申請重建（購）或修繕貸款的額度、利率、期限及信用保證如下：

1. 額度：修繕貸款每戶最高 150 萬元；重建或購屋貸款每戶最高 350 萬元。
2. 利率：
 - (1) 中低收入戶者，按郵政儲金二年期機動利率浮動計息。
 - (2) 非中低收入戶者，按郵政儲金二年期機動利率加碼 1% 浮動計息。
3. 期限：最長為 20 年，含前 3 年暫緩繳納本息寬限期。
4. 信用保證：協商信保基金提供信用保證，保證成數不低於八成。

三、88 災後貸款機制

「88 災後貸款機制」含括提供重建家園貸款及降低舊貸款負擔，其內容如下：

1. 重建貸款：依據行政院核定的「莫拉克颱風受災戶住宅補貼作業規定」規定（行政命令），貸款條件如下：
 - (1) 額度：重建或購屋貸款每戶最高 350 萬元，修繕貸款每戶最高 150 萬元。
 - (2) 利率：按郵政儲金二年期機動利率減 0.533%機動調整。
 - (3) 期限：重建或購屋貸款期限最長 20 年，寬限期最長 5 年；修繕貸款期限最長 15 年，寬限期最長 3 年。
2. 舊貸款承受：「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 7 條第 1 項，自用住宅經政府認定因颱風毀損致不堪使用，土地已消滅者，由金融機構予以承受；土地未消滅者，由政府概括承受，並取得抵押權。
3. 舊貸款展延：「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 7 條第 4 項，金融機構對受災居民於災害前已辦理的各項借款及信用卡，本金及應繳款項償還期限得予展延，展延期間的利息，應免予計收。

四、分析與比較

「921 災後貸款機制」歷經近 10 年運作，雖不免因過度期待與基於體恤災民，而導致爭議與後遺症，如「原房屋擔保借款本息展延」緩繳納期間所累積的利息總額，於展延屆期後反而形成更沉重的負擔；「原購屋貸款協議承受」因有部分金融機構不同意承受，且政府並未就原購屋貸款建物、土地貸款比率予以統一規範，引發受災戶相互比較與不平等。然，每戶 350 萬元的優惠額度設計，災戶、金融機構與政府各退一步的考量，確有其可供參考價值。

莫拉克颱風災後，因家園重建將以「政府提供土地，慈善團體興建永久屋，無償捐贈災民」為主流模式，重建貸款需求不高，加上受災戶舊有貸款餘額為金融機構可承受的範圍，故「88 災後貸款機制」一方面縮減重建（購）貸款的優惠程度，另一方面將舊貸款的協議承受改為強制（土地已消滅者）或概括承受（土地未消滅者），並將舊貸款展延範圍擴及災害前已辦理的各項借款及信用卡，且展延期間的利息免予計收。大開大合的結果，勢必衍生後續要求參照辦理的後遺症，值得觀察。

五、建議：將災後住宅重建納入住宅基金

2005 年 5 月 24 日行政院核定的整體住宅政策，將現行辦理住宅業務的中央國民住宅基金、中央公務人員購置住宅貸款基金、國軍官兵購置住宅貸款基金等三基金整併

為「住宅基金」，設置於內政部，並由專責機構辦理，惟這項整併工作獨缺過去不被重視的「災後住宅重建基金」，導致莫拉克颱風災後的貸款問題，仍得另起爐灶。因此，建議在住宅基金的三大基金外，加入「災後住宅重建基金」，辦理災後舊貸款本息展延、協議承受、重建、購屋與修繕貸款等利息補貼，提供集體重建或遷建的重建周轉資金，辦理公營住宅的合建或新建，使災後住宅重建業務常態化。換言之，要先架好引擎，災後只要注入燃油就可運轉，避免災後就得為如何架設引擎而傷腦筋。

災後貸款機制比較

	921 重建	88 重建	災害防救法	備註
重建貸款	「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」	「莫拉克颱風受災戶住宅補貼作業規定」	「災區民眾重建資金利息補貼作業辦法」	921 重建優於 88 重建
舊貸款展延	限於震災毀損房屋擔保借款。展延期間累計利息總額於借款存續期間內分期攤還。	災害前已辦理的各項借款及信用卡。展延期間的利息，免予計收。	無	88 重建優於 921 重建
舊貸款承受	「原購屋貸款協議承受」或「原購屋貸款申請利息補貼」二選一。	1. 土地已消滅者，由金融機構予以承受。 2. 土地未消滅者，由政府代償受災戶積欠原貸款餘額，並取得抵押權。	無	88 重建優於 921 重建