

臺灣 921 災後住宅重建 融資貸款機制之回顧

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¹執行長

1999 年 9 月 21 日凌晨 1 點 47 分 15.9 秒，在日月潭西南方 9.2 公里處（北緯 23.85 度、東經 120.78 度），發生了芮氏規模 7.3 之強烈地震，這場被稱為「九二一集集大地震」之世紀天災，規模之大與破壞之巨，為台灣百年未見，除了造成 2,455 人死亡、50 人失蹤、758 人重傷外，屋損部分經判定全倒且領取慰助金者有 50,644 戶，半倒者有 53,317 戶（以門牌數統計，全倒 38,935 戶，半倒 45,320 戶）。

震災當日下午五時行政院召開緊急應變會議，宣布「發放死亡者家屬、重傷者慰問金」、「發放房屋全、半倒戶慰助金」、「設置災區收容所」、「安置災民」、「加強防疫工作」、「全力穩定物資」、「接待及聯繫國際救災專家」、「搶修受損道路及橋樑」等 15 項災害救援及善後措施。其中，與住宅毀損與重建相關之措施有「中央銀行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，固定利率 3%²，期限 20 年」（簡稱為「九二一優惠貸款」）與「對受災戶原有房屋已辦理擔保借款部分，本金延展 5 年，利率減 4 碼，利息展延 6 個月後繳付」等。

在災後搶救與安置階段之後，重建之議題開始浮出檯面。1999 年 11 月 9 日行政院九二一震災災後重建推動委員會（簡稱「九二一重建會」）第八次委員會通過之「災後重建計畫工作綱領」，將災後重建計畫分成「公共建設重建」、「產業重建」、「生活重建」與「社區（住宅）重建」。其中，與受災戶關聯性最高，也最受社會大眾矚目者就屬「社區（住宅）重建」。依據「災後重建計畫工作綱領」之規範，「社區（住宅）重建」依各社區地理位置、地形地貌、地方文化特色、產業發展形態、建物毀損狀況及社區居民意願，劃分為個別住宅重建與集體住宅重建等二種方式。其中，最引入注目者，當然就是集體住宅重建³，如震損集合住宅（社區）重建、街廓社區重建、原住民或農村聚落遷建、以地易地及新社區開發等（圖 1）。由於住宅重建涉及私有財產之處分，加上毀損住宅之屬性不同，以集體住宅重建為例，其所涉面向更是多

¹ 財團法人九二一震災重建基金會成立於 1999 年 10 月 13 日，已於 2008 年 7 月 1 日起解散。

² 本項措施於執行階段為「150 萬元以下免息」。

³ 凡依相關法令規定或配合災後住宅重建政策，由受災戶集體或級政府提出重建計畫，於一定範圍之基地內重建或開發一定數量之住宅者，統稱為「集體住宅重建」，如震損集合（社區）住宅重建、街廓社區重建、原住民或農村聚落遷建等。住宅開發商於一定範圍之土地內新建一定數量之住宅並售予受災戶者，則不在本文討論範圍。

元，除了受災戶個別意願、負擔能力落差、整合度等內部因素外，還包括社經情勢、政府預算及政策、社會資源（捐款、專業、志工）投入等外部因素，如何凝聚共識、突破困境，進而找出平衡點，當然是相當之「棘手」。

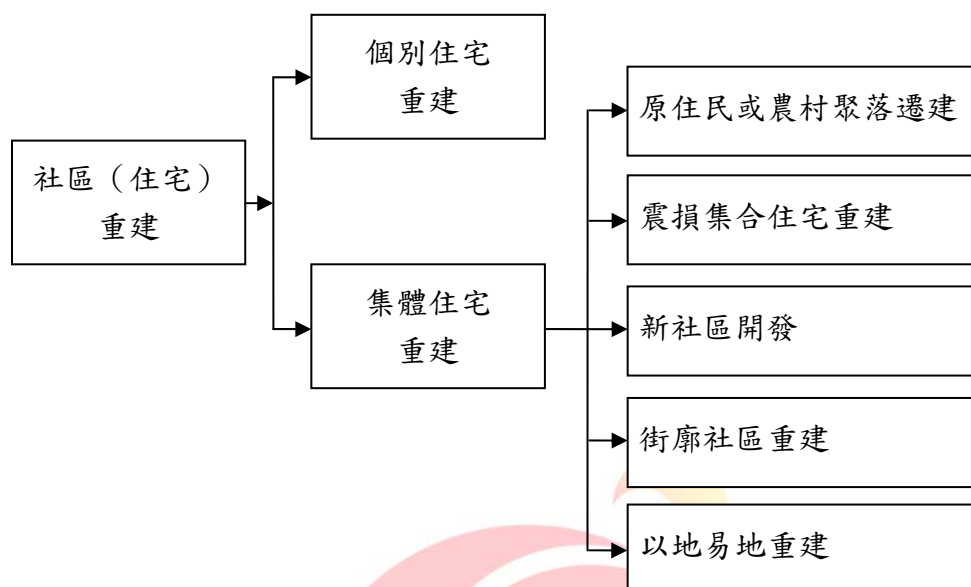


圖 1 住宅（社區）重建類型

可以直接理解者，受災戶在家園毀損、財產損失之餘，雖已有中央銀行之「九二一優惠貸款」政策，可以提供「長期低利家園重建貸款」。惟燃眉之急乃在於得持續承擔未償還之原有房屋貸款，還得面對開展家園重建之資金籌措壓力，加上災後惡化之經濟環境⁴，使得「降低原有房屋貸款負擔」與「減輕家園重建階段資金壓力」成為受災戶之重要訴求（圖 2）。如何說服政府與金融機構願意增加「財政負擔」、「風險承受」與降低「營運利潤」滿足受災戶之期待，或堅持己見，或各退一步找出政府、金融機構與受災戶三方都能接受之融資貸款（含貸款及融資撥貸）機制，自然成為各方努力說服對方之目標。不容否認者，這裡頭還有肩負管理、運用民間捐款之財團法人九二一震災重建基金會（簡稱「九二一基金會」）。

從經驗來看，融資貸款機制是災後住宅重建相當重要之環節，有「各退一步之融資貸款機制」，搭配「減輕負擔之補助方案」及「彈性靈活之重建策略」，彼此相輔相成、建構順利推動住宅重建之三大要素（圖 3）。

⁴ 921 大地震後持續兩年因網路經濟泡沫、全球 IT 與電子產業重挫，導致臺灣經濟成長率在 2001 年從 6% 掉到 -2%。

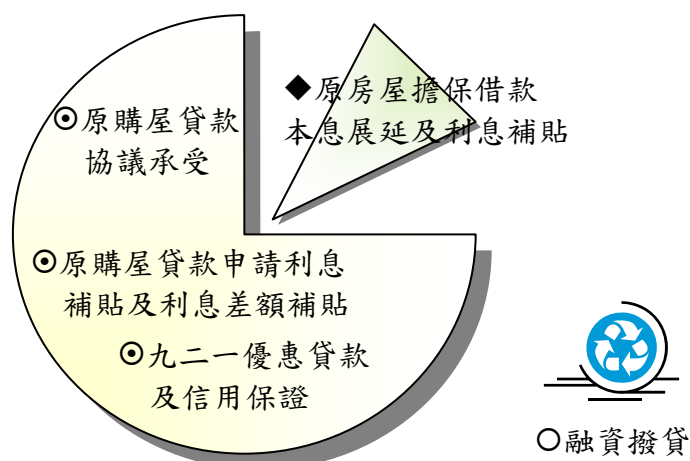


圖 2 受災戶降低住宅重建負擔之三項訴求



圖 3 住宅重建之三大要素

面對受災戶之訴求，透過法令之修訂、政策之調整與策略之運用，政府與九二一基金會最終提出之災後住宅重建融資貸款機制，可以分成「貸款機制」及「融資撥貸機制」兩大類（圖 4）：



1. 貸款機制：以滿足受災戶「長期低利家園重建貸款」及「降低原有房屋貸款負擔」兩項訴求為目標，其對象與措施包括：
 - (1) 震災後為購屋、住宅重建及修繕之長期貸款：
 - ①九二一優惠貸款（貸款信用保證、九二一優惠貸款申請展延還款、因應九二一震災重建暫行條例施行期限屆滿之措施）。
 - (2) 震災前以九二一震災毀損之自有住宅設定抵押之擔保借款或購屋貸款：
 - ①原房屋擔保借款本息展延。
 - ②原房屋擔保借款利息補貼。
 - ③原購屋貸款餘額申請協議承受並由金融機構申請利息補助（簡稱「原購屋貸款協議承受」）。
 - ④原購屋貸款餘額適用九二一優惠融資貸款額度並申請利息補貼（簡稱「原購屋貸款申請利息補貼」）。
 - ⑤原購屋貸款餘額適用九二一優惠融資貸款額度並申請利息差額補貼（簡稱「原購屋貸款申請利息差額補貼」）。
2. 融資撥貸機制：以滿足受災戶「減輕家園重建階段資金壓力」訴求為目標，針對政府、災民與災民團體於新社區開發與住宅重建階段之需求，透過一定之程序提供周轉性質之資金，申請者必須在完成重建取得產權後，依循「九二一優惠貸款」途徑或既有金融體系管道向金融機構申請貸款，歸墊予周轉資金提供者（政府或九二一基金會）：
 - ①個別住宅重建之融資撥貸。
 - ②都市更新地區重建之融資撥貸。
 - ③新社區開發之融資撥貸。
 - ④農村聚落個別住宅重建之融資撥貸。
 - ⑤原住民聚落重建之融資撥貸。
 - ⑥集合住宅更新重建之融資撥貸（協助受災集合住宅（社區）更新重建方案、臨門方案、達陣方案）。
 - ⑧其他集體住宅重建之融資撥貸（333 融資造屋方案）。

為能完整回顧九二一災後住宅重建融資貸款機制，本報告先從政策之形成、「緊急命令」之發布與「九二一震災重建條例」之立法切入，延伸介紹「九二一震災重建條例」之修訂歷程與融資貸款機制之財源。然後就「貸款機制」下之個別措施運作內容與結果加以說明，並舉例作為參考；再分別介紹並比較政府主導與民間主導之「融資撥貸機制」。最後，就未來處理大型災難之災後住宅重建融資貸款機制提出建言。

一、政策與立法

針對災後住宅重建之需要，除震災當日由行政院宣布之「中央銀行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，固定利率 3%，期限 20 年」與「對受災戶原有房屋已辦理擔保借款部分，本金延展 5 年，利率減 4 碼，利息展延 6 個月後繳付」措施外，李登輝總統亦依「憲法增修條文」第二條第三項規定之意旨，經行政院院會決議，於 1999 年 9 月 25 日發布「緊急命令」，明定中央銀行得提撥專款，供銀行辦理災民重建家園所需長期低利、無息緊急融資，其融資作業由中央銀行予以規定，並管理之（第二點）。

由於「緊急命令」之施行期限至 2000 年 3 月 24 日止，為因應震災之救助、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之原則可資遵循，由行政院經濟建設委員會訂定「災後重建計畫工作綱領」，並報 1999 年 11 月 9 日九二一重建會第八次委員會議通過。「災後重建計畫工作綱領」旨在揭櫫重建目標及基本原則，訂定重建架構、確定各重建計畫範圍、編製內容、格式、編報流程及時程、各部會分工、計畫審議核定程序及配合措施等，以建立共識，俾利重建計畫之研擬與推動。而後，鑑於災後重建工作所牽涉之層面甚廣，為求災後重建工作之完善，決定透過系列立法之方式，增、修現行法制，以利重建工作之推動。其中，最重要者即為參考日本於 1995 年 1 月 17 日發生阪神大地震後，三個月內完成制定「受災地區復建振興特別措施法」之立法精神及阪神地區實施重建之情形，制定任務性與限時性之特別法——「九二一震災重建暫行條例」。

立法期間，在野政黨、災民組織及民間團體等，紛紛在行政院提送立法院審議之「九二一震災重建暫行條例（草案）」外，提出對照法案或發表主張。其中，較為具體者則以民主進步黨提出之「九二一震災災區復興特別條例（草案）」「七折八扣」條款與「921 大地震受災戶聯盟」之「代位求償」訴求最為引人注目。前者之主張，包括「政府應成立共同基金」、「房屋不堪居住之受災戶所有土地，除受災戶自行重建外，得由共同基金或其他承購者依和解金額或按市價一定比例承購，或由共同基金重建更新」、「房屋不堪居住之受災戶，其房屋為集合住宅、公寓大廈或其他非單一土地所有權者，得決議自行重建，或由共同基金按地震發生前市場價格百分之七十承購」、「自行重建者，受災戶購屋貸款未償還之部分以百分之八十計算」及「由共同基

金承購者，受災戶購屋貸款未償還之部分以百分之八十計算，購屋貸款未償還部分之百分之二十，由承辦貸款機構承受」等；後者之主張，則為「政府由災後重建特別預算與 921 災款中提撥財源，先賠償受災戶住宅重建或修繕補強之工程款，再承接受災戶之民事求償權與國家賠償權，繼續向建商、營造商、建築師、各種專業技師、監工、違法失職公務人員追償」。

受災戶之訴求、在野政黨及民間團體之主張，在歷經協商之後，大部分皆因「地震為不可抗力之天災」、「政府財政負擔過重」、「公平考量」、「多數金融機構已民營化或屬私人企業」等理由而被排除在外。最後，增列入「九二一震災重建暫行條例（草案）」並於 2000 年 2 月 3 日公告施行之條文則包括（表 1）：

1. 於震災前已辦理之擔保借款，其利息展延 5 年時，該展延利息總額得於借款存續期間內分期攤還（簡稱「**原房屋擔保借款本息展延**」）。（第五十條）
2. 受災戶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，清償原貸款債務。金融機構承受該房屋及土地者，得由中央銀行在「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。即原購屋貸款餘額申請協議承受並由金融機構申請利息補助（簡稱「**原購屋貸款協議承受**」）。（第五十三條）
3. 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。即原購屋貸款餘額適用九二一優惠融資貸款額度並申請利息補貼（簡稱「**原購屋貸款申請利息補貼**」）。（第五十四條）

至於可視為因應融資撥貸「減輕家園重建階段資金壓力」之「九二一震災重建暫行條例」第七十條，雖規定行政院配合災區重建，應設置社區重建更新基金，為「撥貸辦理災區社區開發、更新地區內土地徵收及地上物拆遷補償」、「撥貸辦理災區社區開發、更新地區開發興建」等之運用，也規定社區重建更新基金之來源及社區重建更新基金之收支、保管及運用，應由行政院訂定。惟基金之財源及有關撥貸作業之規範，在條例公告施行後並沒有立即之行動。

二、法令修訂

2000 年 5 月 20 日中央政權交接之後，依據「九二一震災重建暫行條例」第五條設置之九二一重建會於 6 月 1 日在南投縣中興新村掛牌運作。重新掛牌之九二一重建會，為了開展災後社區重建工作，一方面請內政部營建署組成專案小組研擬「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」，另一方面則為因應災民之重建需求及切合災區之狀況，提出「九二一震災重建暫行條例部分條文修正案（草案）」。該修正案經 2000 年 11 月 10 日立法院第四屆第四會期第十三次院會通過，於 11 月 29 日發布施行。其中，與住宅重建融資貸款機制相關之增修訂條文內容（表 1）包括：

1. 原擔保借款利息展延期限由 5 年修正為合意展延。（第五十條）
2. 增訂已申請中央銀行緊急融資購屋或重建貸款者，於貸款存續期間內，出售所購或重建之房屋並另購或另建住屋者，得申請更換原貸款之擔保，並繼續適用優惠貸款利率。（第五十三條第四項）
3. 增訂依第五十四條規定辦理利息補貼之原購屋貸款，其原購屋貸款利息與補貼之利息及應由借款人負擔之優惠貸款利息之差額，由社區重建更新基金補貼。即原購屋貸款餘額適用九二一優惠融資貸款額度並申請利息差額補貼（簡稱「**原購屋貸款申請利息差額補貼**」）。（第五十三條第五項）
4. 增訂 2001 年度災區復建所需經費 1,000 億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。其後不足部分，應循年度預算程序辦理。但重建總經費不得低於 2,000 億元。（第六十九條第二項）
5. 增訂社區重建更新基金須在 2001 年度中央政府總預算通過後二個月內完成設置。（第七十條第四項）

「九二一震災重建暫行條例」歷經 2000 年 11 月 29 日、2001 年 10 月 17 日⁵二次修訂後，九二一重建會再於 2002 年 3 月 12 日提出「九二一震災重建暫行條例部分條文修正案（草案）」，經 2003 年 1 月 14 日立法院第五屆第二會期第十七次院會通過，2003 年 2 月 7 日發布施行。其中，與住宅重建貸款機制相關者，為於第五十條第二項增訂「原擔保借款利息經合意展延時，由借款人負擔年利率 3%，與原擔保借款利息之差額，由社區重建更新基金補貼」（簡稱「**原房屋擔保借款利息補貼**」）。

從「九二一震災重建暫行條例」2000 年 11 月 29 日及 2003 年 2 月 7 日兩次修法內容來看，除了規範重建經費之最低門檻與社區重建更新基金之限時成立，為社區重建計畫之推動挹注豐沛之財源，開啟住宅重建融資撥貸之契機，並讓貸款機制靈活化（第五十條、第五十三條第四項），且追加兩項利息補貼措施（第五十三條第五項、第五十條第二項）外，在「長期低利家園重建貸款」及「降低原有房屋貸款負擔」部分並沒有超越立法階段所建立之範疇，加上修法過程疏於有效協調，出現同為原購屋貸款卻先依「九二一震災重建暫行條例」第五十四條規定，申請中央銀行主辦之利息補貼，再依「九二一震災重建暫行條例」第五十三條第五項規定，申請內政部營建署主辦之利息差額補貼。這種同一筆貸款，分別由兩個部會補貼利息之後遺症，至今仍在持續中。

至於「減輕家園重建階段資金壓力」之融資撥貸，政府主導部分，屬於社區重建更新基金之運用項目，相關之作業規範則由各主辦機關訂定據以執行。民間主導部分

⁵ 2001 年 10 月 17 日之修法乃源自於同年 7 月 30 日之桃芝風災災後重建。其增訂內容為「本條例施行期間，災區居民、產業及公共設施因其他重大天然災害所致之損害與震災具有相當之因果關係者，經行政院同意後，其重建工作得準用本條例之規定辦理，經費由行政院另行編列。」

，屬於九二一基金會民間捐款之應用範圍，由九二一基金會自行訂定作業要點並推動之。

表 1 九二一震災重建暫行條例與住宅重建融資貸款機制相關條文修訂沿革

2000 年 2 月 3 日	2000 年 11 月 29 日	2003 年 2 月 7 日
第四十九條 金融機構對房屋因震災毀損經政府認定者，於震災前已辦理之擔保借款，因本金償還期限展延五年致其放款期限超過三十年者，不受銀行法第三十八條規定之限制。	同左	同左
第五十條 金融機構對房屋因震災毀損經政府認定者，於震災前已辦理之擔保借款，其利息展延五年時，該展延利息總額得於借款存續期間內分期攤還。	第五十條 金融機構對房屋因震災毀損經政府認定者，於震災前已辦理之擔保借款，其利息 <u>經合意展延</u> 時，該展延利息總額得於借款存續期間內分期攤還。	第五十條 金融機構對房屋因震災毀損經政府認定者，於震災前已辦理之擔保借款，其本金利息經合意得展延 <u>之，其貸款利率並隨金融機構利率下降而調整</u> ，該展延利息總額得於借款存續期間內分期攤還。 <u>前項擔保借款之利息，由借款人負擔年利率百分之三，其與原擔保借款利息之差額，由社區重建更新基金補貼之。</u> <u>前項補貼作業程序及期間，由內政部會商財政部定之。</u>
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，清償原貸款債務。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	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	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

<p>緊急融資貸款設定抵押者，不適用之。</p> <p>金融機構承購、處置前項之房屋或土地，不受銀行法第七十四條及第七十六條規定之限制。</p> <p>第一項補助之範圍、方式及程序，由行政院定之。</p>	<p>緊急融資貸款設定抵押者，不適用之。</p> <p>金融機構承購、處置前項之房屋或土地，不受銀行法第七十四條及第七十六條規定之限制。</p> <p>第一項補助之範圍、方式及程序，由行政院定之。</p> <p><u>經依緊急命令第二點有關規定核貸緊急融資辦理購屋或重建貸款之災區居民，於貸款存續期間內，出售所購或重建之房屋並另購或另建住屋者，得申請更換原貸款之擔保，並繼續適用優惠貸款利率。</u></p> <p><u>依第五十四條規定辦理利息補貼之原購屋貸款，於依緊急命令第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，其原購屋貸款利息與該條補貼之利息及依該優惠貸款規定應由借款人負擔之利息之差額，由社區重建更新基金補貼之。</u></p> <p><u>集合住宅原地重建採都市更新方式重建時，為達強震區耐震規定，得由政府融資鼓勵以鋼骨為之，其增加之工程費，俟重建完成後，得由其獎勵增加之樓地板面積抵充。</u></p> <p><u>前項融資額度、利息補貼及樓地板面積抵充作業辦法，由內政部會商財政部定之。</u></p>	<p>緊急融資貸款設定抵押者，不適用之。</p> <p>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。</p> <p>第一項補助之範圍、方式及程序，由行政院定之。</p> <p>經依緊急命令第二點有關規定核貸緊急融資辦理購屋或重建貸款之災區居民，於貸款存續期間內，出售所購或重建之房屋並另購或另建住屋者，得申請更換原貸款之擔保，並繼續適用優惠貸款利率。</p> <p>依第五十四條規定辦理利息補貼之原購屋貸款，於依緊急命令第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，其原購屋貸款利息與該條補貼之利息及依該優惠貸款規定應由借款人負擔之利息之差額，由社區重建更新基金補貼之。</p> <p><u>公寓大廈原地重建採都市更新方式重建時，為達強震區耐震規定，得由政府融資鼓勵以鋼骨為之。</u></p> <p><u>前項融資額度及利息補貼作業程序，由內政部會商財政部定之。</u></p>
<p>第五十四條 災區居民因震災毀損而經政府認定之房</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>

<p>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。</p>		
<p>第六十九條 緊急命令規定在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款及其支用，得繼續適用至中華民國八十九年十二月三十一日，不受預算法及公共債務法之限制。但仍應補辦手續。</p>	<p>第六十九條 緊急命令規定在新臺幣八百億元限額內發行公債或借款及其支用，得繼續適用至中華民國八十九年十二月三十一日，不受預算法及公共債務法之限制。但仍應補辦手續。</p> <p><u>中華民國九十年災區復建所需經費新臺幣一千億元，應循特別預算程序辦理，不受預算法及公共債務法之限制。其後不足部分，應循年度預算程序辦理。但重建總經費不得低於新臺幣二千億元。</u></p>	<p>同左</p>
<p>第七十條 行政院為配合災區重建，應設置社區重建更新基金，為下列各款之運用：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、補助災區社區開發、更新規劃設計費。 二、撥貸辦理災區社區開發、更新地區內土地徵收及地上物拆遷補償。 三、撥貸辦理災區社區開發、更新地區開發興建。 四、投資社區開發、更新有關重要事業或計畫。 	<p>第七十條 行政院為配合災區重建，應設置社區重建更新基金，為下列各款之運用：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、補助災區社區開發、更新規劃設計費。 二、撥貸辦理災區社區開發、更新地區內土地徵收及地上物拆遷補償。 三、撥貸辦理災區社區開發、更新地區開發興建。 四、投資社區開發、更新有關重要事業或計畫。 	<p>第七十條 行政院為配合災區重建，應設置社區重建更新基金，為下列各款之運用：</p> <ol style="list-style-type: none"> 一、補助災區社區開發、更新規劃設計費。 二、撥貸辦理災區社區開發、更新地區內土地取得及地上物拆遷補償，<u>並得補助必要性公共設施之用地取得、地上物拆遷補償及工程經費。</u> 三、撥貸辦理災區社區開發、更新地區開發興建。

<p>五、補助災區個別建築物重建規劃設計費。</p> <p>六、重建推動委員會所需之經費。</p> <p>七、生活重建相關事項。</p> <p>八、文化資產之修復。</p> <p>九、低收入戶創業融資貸款之利息補貼。</p> <p>十、因震災致建築物毀損提起民事訴訟之鑑定費用。</p> <p>社區重建更新基金之來源，為國庫撥款、民間捐贈及其他經行政院核定撥入之款項。</p> <p>社區重建更新基金之收支、保管及運用，由行政院定之。</p>	<p>五、補助災區個別建築物重建規劃設計費。</p> <p>六、重建推動委員會所需之經費。</p> <p>七、生活重建相關事項。</p> <p>八、文化資產之修復。</p> <p>九、低收入戶創業融資貸款之利息補貼。</p> <p><u>十、受讓公寓大廈區分所有權人產權貸款之利息補貼。</u></p> <p><u>十一、依第五十三條第五項規定辦理之利息補貼。</u></p> <p>十二、因震災毀損有爭議之建築物，經第十七條之一第二項所為之鑑定，或提起民、刑事訴訟之鑑定費用補助。</p> <p><u>十三、管理及總務支出。</u></p> <p><u>十四、其他有關支出。</u></p> <p><u>社區重建更新基金之來源，為中央政府循預算程序之撥入款、民間捐贈收入、融資利息收入、本基金之孳息收入、投資開發更新社區之收益及其他經行政院核定撥入之款項。</u></p> <p>社區重建更新基金之收支、保管及運用辦法，由行政院定之。</p> <p><u>社區重建更新基金須在中華民國九十年度中央政府總預算通過後二個月內完成設置。</u></p>	<p>四、投資社區開發、更新有關重要事業或計畫。</p> <p>五、補助災區個別建築物重建規劃設計費。</p> <p><u>六、撥貸辦理災區個別住宅重建。</u></p> <p><u>七、補助政府依第二十三條第六項規定辦理所需之費用。</u></p> <p>八、重建推動委員會所需之經費。</p> <p>九、生活重建相關事項。</p> <p>十、文化資產之修復。</p> <p>十一、低收入戶創業融資貸款之利息補貼。</p> <p>十二、受讓公寓大廈區分所有權人產權貸款之利息補貼。</p> <p>十三、依第五十三條第五項規定辦理之利息補貼。</p> <p>十四、因震災毀損有爭議之建築物，經第十七條之一第七項所為之鑑定，或提起民、刑事訴訟之鑑定費用補助。</p> <p>十五、管理及總務支出。</p> <p>十六、其他有關支出。</p> <p>社區重建更新基金之來源，為中央政府循預算程序之撥入款、民間捐贈收入、融資利息收入、本基金之孳息收入、投資開發更新社區之收益及其他經行政院核定撥入之款項。</p> <p>社區重建更新基金之收支</p>
---	--	--

		<p>、保管及運用辦法，由行政院定之。</p> <p>社區重建更新基金須在中華民國九十年度中央政府總預算通過後二個月內完成設置。</p>
--	--	--

三、融資貸款機制之財源

九二一災後住宅重建融資貸款機制運作所需資金來源，包括「中央銀行及郵政儲金」、「社區重建更新基金（特別預算）」、「九二一基金會（愛心捐款）」、由特別預算與九二一基金會捐贈成立之「信用保證基金專款專戶」。如圖 5。

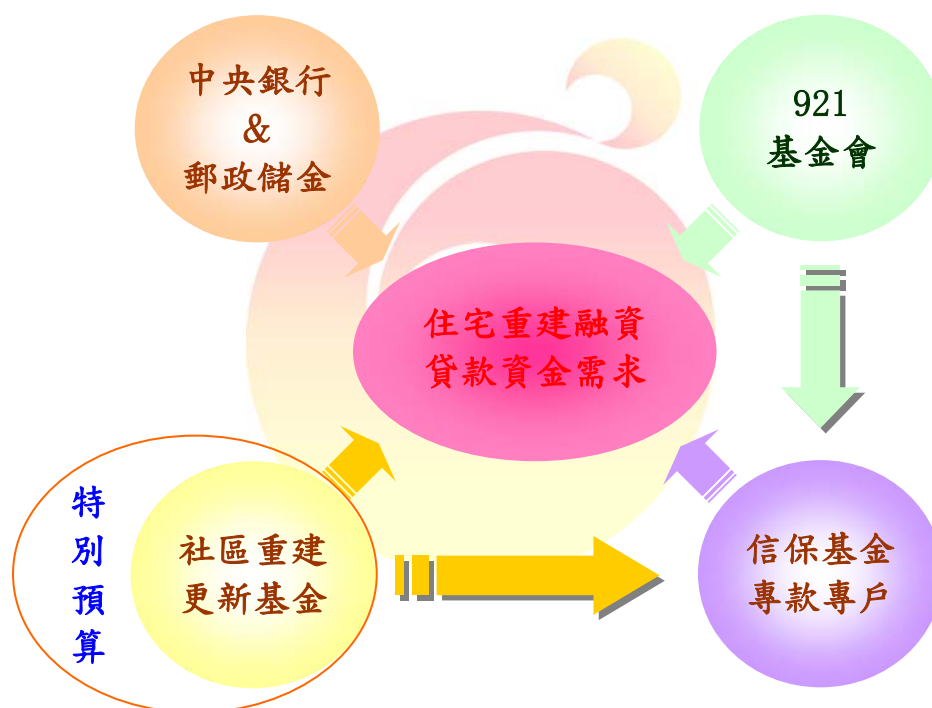


圖 5 住宅重建融資貸款資金來源

3.1 中央銀行與郵政儲金

依據「緊急命令」第二點規定，及經授權訂定之「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」，中央銀行辦理「九二一優惠貸款」之資金來自中央銀行提撥之郵政儲金轉存款，辦理無息及低利貸款利息補貼之經費，則由中央銀行循公務預算逐年編列。

3.2 九二一重建預算

3.2.1 先期預算

震災後，政府除依「緊急命令」所訂 800 億元額度範圍內發行公債、借款外，並檢討中央各機關當年度預算中可移緩濟急之經費，共搏節一般經常性費用及非急要設備購置費等 261 億 2,380 萬 2,000 元，總計籌措 1,061 億 2,380 萬 2,000 元，供作統籌支用於救災、安置與重建。

依據 2000 年 2 月 3 日公布施行之「九二一震災重建暫行條例」第六十八條規定，各級政府機關為辦理災後重建計畫，所需經費得報經行政院核定後，在各該機關原列預算範圍內調整支應，不受「預算法」第六十二條及第六十三條規定之限制。另依第六十九條規定，「緊急命令」規定之 800 億元限額內發行公債或借款及其支用，得繼續適用至 2000 年 12 月 31 日，不受「預算法」及「公共債務法」之限制。但仍應補辦手續。因此行政院遂依「預算法」第七十九條第三款、第八十條及第八十一條規定，編列 1999 下半年度及 2000 年度追加（減）預算案，經 2000 年 12 月 12 日立法院第四屆第四會期第二十二次會議通過。1999 下半年度及 2000 年度追加（減）預算案，在歲出部分，計編列追減 261 億 2,380 萬 2,000 元，追加 1,061 億 2,380 萬 2,000 元，淨計追加 800 億元。

除開 1999 下半年度及 2000 年度追加（減）預算案外，中央政府也於 2001 年度總預算中，編列九二一災後重建經費 62 億 3,500 萬元，經 2001 年 1 月 4 日立法院第四屆第四會期第二十八次會議通過。

「九二一震災重建暫行條例」首次（2000 年 11 月 29 日）修訂前，「九二一優惠貸款」所需資金來自中央銀行提撥之郵政儲金轉存款，無息及低利貸款之利息補貼則由中央銀行循公務預算逐年編列辦理。至於立法時增列之「原購屋貸款協議承受」（第五十三條）及「原購屋貸款申請利息補貼」（第五十四條），均未超越「九二一優惠貸款」之範疇；加上該時間內，集體住宅重建仍處於啟動、整合與規劃階段，為「減輕家園重建階段資金壓力」之融資撥貸需求尚未成形。因此已編列之 1,123 億 5,880 萬 2,000 元災後重建先期預算，並未投入災後住宅重建之融資貸款業務。如表 2。

表 2 九二一災後重建政府預算之編列

經 費 來 源	通 過 日 期	重 建 經 費
1999 下半年度及 2000 年度追加（減）預算	2000 年 12 月 12 日（第四屆第四會期第二十二次會議）	106,123,802,000
2001 年度中央政府總預算	2001 年 1 月 4 日（第四屆第四會期第二十八次會議）	6,235,000,000

2001 年度中央政府九二一震災災後重建特別預算（第一期）	2001 年 4 月 12 日（第四屆第五會期第八次會議）	72,758,795,000
2001 年度中央政府九二一震災災後重建特別預算（第二期）	2001 年 12 月 6 日（第四屆第六會期第八次會議）	27,241,205,000
小	計	212,358,802,000

3.2.2 社區更新重建基金之成立

行政院為配合災區重建應設置「九二一震災社區重建更新基金」（簡稱「社區重建更新基金」或「政府基金」）之規定，在「九二一震災重建暫行條例」公告施行後並沒有即刻行動，直到確定修法編列特別預算之方向後，始依「九二一震災重建暫行條例」第七十條第三項及「預算法」第二十一條規定，訂定「九二一震災社區重建更新基金收支保管及運用辦法」（2000 年 9 月 18 日行政院台八十九孝授二字第 14126 號令發布），並設置「九二一震災社區重建更新基金管理委員會」負責基金之收支、保管及運用、年度預算及決算之審議，以及基金運用執行情形之考核。

社區重建更新基金之基金來自中央政府循預算程序之撥入款、民間捐贈收入、融資利息收入、基金之孳息收入、投資開發更新社區之收益及其他經行政院核定撥入之款項；用途則包括「補助災區社區開發、更新規劃設計費」、「撥貸辦理災區社區開發、更新地區內土地徵收及地上物拆遷補償」、「撥貸辦理災區社區開發、更新地區開發興建」、「投資社區開發、更新有關重要事業或計畫」、「補助災區個別建築物重建規劃設計費」、「生活重建相關事項」、「文化資產之修復」、「低收入戶創業融資貸款之利息補貼」等。屬於「預算法」第四條所定之「特別收入基金」一有特定收入來源而供特殊用途者。

社區重建更新基金配合「九二一震災重建暫行條例」施行期限屆滿（2006 年 2 月 4 日）與九二一重建會之裁撤（2006 年 2 月 5 日），於 2006 年 2 月 5 日起由行政院下設立之「九二一震災社區重建更新基金清理小組」辦理基金之清理作業，至 2006 年 12 月 31 日清理完畢。

3.2.3 特別預算與社區重建更新基金

隨著集體住宅重建進度之開展，融資撥貸「減輕家園重建階段資金壓力」之需求逐漸浮現，並為配合「九二一震災重建暫行條例」之修訂，行政院依據「九二一震災重建暫行條例」第六十九條及第七十條規定，編列 2001 年度特別預算 1,000 億元送立法院審議。

特別預算經 2001 年 4 月 12 日第四屆第五會期第八次會議決議，通過其中之 727 億 5,779 萬 5,000 元，其餘 272 億 4,120 萬 5,000 元經行政院另編第二期特別預算後，終於 2001 年 12 月 6 日第四屆第六會期第八次會議通過。連同兩次先期預算，累計政府投入九二一災後重建之經費為 2,123 億 5,880 萬 200 元。如表 2。

從中央政府九二一震災災後重建特別預算案總說明來看，總計 1,000 億元之特別預算中，預計由各部會執行之經費為 225 億 2,127 萬元、縣（市）政府執行之經費為 102 億 5,142 萬元、預備金為 263 億 470 萬元，撥入社區重建更新基金者為 409 億 2,261 萬元。惟實際撥入款僅有 309 億 5,468 萬元（表 3），短缺因素很多，經費執行困難為主要原因。

表 3 社區重建更新基金撥入款

年 度	預 算 撥 入
2001	20,788,913,000
2002	5,500,000
2003	1,500,000
2004	10,158,678,000
2005	90,000
合 計	30,954,681,000

3.3 愛心捐款與九二一基金會

九二一震災後，政府與民間各界不分彼此趕赴災區投入救災工作，來自國內外世界公民之愛心伴隨一批又一批之捐款、物質與人力支援，如潮水般地匯聚到災區。依據內政部之統計資料，九二一震災後中央政府「921 賑災專戶」、各級地方政府、紅十字會、慈濟基金會、媒體及各類民間團體等所募得之款項共約 339 億元（不含慈善團體或民間機構直接援建部分）。其中，捐入或轉捐入中央政府「921 賑災專戶」之捐款累計有 140 億 8,864 萬 7,064 元（一般捐款 128 億 5,988 萬 3,456 元、指定捐款 12 億 2,876 萬 3,608 元），佔總體捐款之 41%。

九二一基金會（或稱為「民間基金」）正是九二一震災後，中央政府為管理運用「921 賑災專戶」捐款，邀請社會人士與相關單位共同組成之民間單位，於 1999 年 10 月 13 日正式成立，並召開第一屆第一次董監事會聯席會，通過「財團法人九二一震災重建基金會捐助暨組織章程」。九二一基金會經過九年之運作，已依章程規定於 2008 年 7 月 1 日起解散，並依章程規定，於 2008 年 10 月底將剩餘之財產⁶（現金 45 億

⁶ 九二一基金會之捐款運用率達 112.11%，剩餘財產乃因「臨門方案」及「九二一災區 333 融資造屋方案」等住宅重建融資撥貸方案協助價款（現金及不動產）回收而來。

元、不動產 4 億 2 千萬元) 移歸財團法人賑災基金會。

3.4 信用保證基金專款專戶

在政府循預算撥款設置之「社區重建更新基金」與為運用管理民間捐款而成立之「九二一基金會」外，為協助九二一震災社區或集合住宅受災戶依「都市更新條例」第十五條規定設立之都市更新團體，取得更新貸款，並為協助無法提供足額擔保品之九二一震災弱勢災民，順利取得重建家園所需之貸款。由九二一基金會及財政部先後依據行政院 2000 年 3 月 15 日台八十九內字第 07552 號函及 2001 年度中央政府九二一震災災後重建第二期特別預算，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分別設置專戶，辦理九二一震災災民重建家園貸款信用保證，以信用保證補充都市更新團體及弱勢災民之擔保能力，降低金融機構授信風險，提高金融機構貸款意願。

「信用保證基金專戶」之資金來源為民間捐款與政府預算，管理者為公設財團法人中小企業信用保證基金，以專款專戶之方式與財團法人中小企業信用保證基金之例行業務基金區隔，並規定專款之淨值如有不足以履行信保基金之保證責任時，由隸屬部會報經行政院同意後編列預算捐助之，並於業務結束時，由國庫概括承受所餘資產及負債。

四、貸款機制

「貸款機制」以滿足受災戶「長期低利家園重建貸款」及「降低原有房屋貸款負擔」兩項訴求為目標，其對象與相關措施包括：

1. 震災後為購屋、住宅重建及修繕之長期貸款：
 - (1) 九二一優惠貸款（貸款信用保證、九二一優惠貸款申請展延還款、因應九二一震災重建暫行條例施行期限屆滿之措施）。
2. 震災前以九二一震災毀損之自有住宅設定抵押之擔保借款或購屋貸款：
 - (1) 原房屋擔保借款本息展延。
 - (2) 原房屋擔保借款利息補貼。
 - (3) 原購屋貸款協議承受。
 - (4) 原購屋貸款申請利息補貼。
 - (5) 原購屋貸款申請利息差額補貼。

4.1 九二一優惠貸款

依據 1999 年 9 月 21 日行政院召開之緊急應變會議，中央銀行於 9 月 22 日宣布

提撥郵政儲金轉存款及其他轉存款共 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」第二點之規定，於 1999 年 10 月 15 日（八十八台央業字第 0201491 號函）公布「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」。該注意事項為因應「九二一震災重建暫行條例」之公布施行，再於 2000 年 3 月 24 日（八十九台央業字第 020000097 號函）修正，成為辦理受災戶購屋、住宅重建及修繕優惠貸款之依據。

依據「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」第四點規定，緊急融資之貸款條件如下：

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之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：自有住宅全倒或半倒拆除者，得申貸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，固定利率 3%；自有住宅半倒者，得申貸修繕貸款，每戶最高 150 萬元，固定利率 3%。
3. 貸款期限及償還方式：貸款期限最長 20 年，貸款前 3 年暫緩繳納本息，貸款本金及貸款期間全部利息自第 4 年起平均攤還。

其中，購屋及住宅重建貸款額度逾 150 萬元之部分，依據立法院 2003 年 1 月 14 日會議附帶決議，固定利率自 2003 年 3 月 1 日起由 3% 調降為 2%，等到郵政儲金一年期定儲機動利率⁷回升至 5.35%，再自行調整為 3%。自 2003 年 11 月 1 日起，修繕貸款利率亦比照辦理。

2008 年 9 月以後，因六度降息，使得郵政儲金一年期定儲機動利率至 2008 年 12 月 15 日已跌落至 2% 以下，中央銀行為反映郵政儲金利率，減輕災民負擔，於 2009 年 1 月 17 日宣布，當郵政儲金利率跌落 2% 以下時，災民負擔固定利率 2% 部分，改按郵政儲金一年期機動利率連動調整，並自 2009 年 1 月 23 日起實施。

至於郵政儲金匯業局（因改為公司制而改名為中華郵政公司，其後又改為台灣郵政公司，現在又改回中華郵政公司）撥存承貸銀行之利率，則按郵政儲金一年期定儲機動利率機動調整。中央銀行視承貸銀行辦理緊急融資之資金成本為郵政儲金一年期定儲機動利率，其與貸款利率之差額，則由中央銀行編列預算補貼之。雖利率差額之補貼對象為受災戶，但承貸銀行可以收取相當於郵政儲金一年期定儲機動利率。此外，中央銀行並補貼承貸銀行 1% 之手續費，按各戶貸款餘額逐月計算至貸款結束為止。

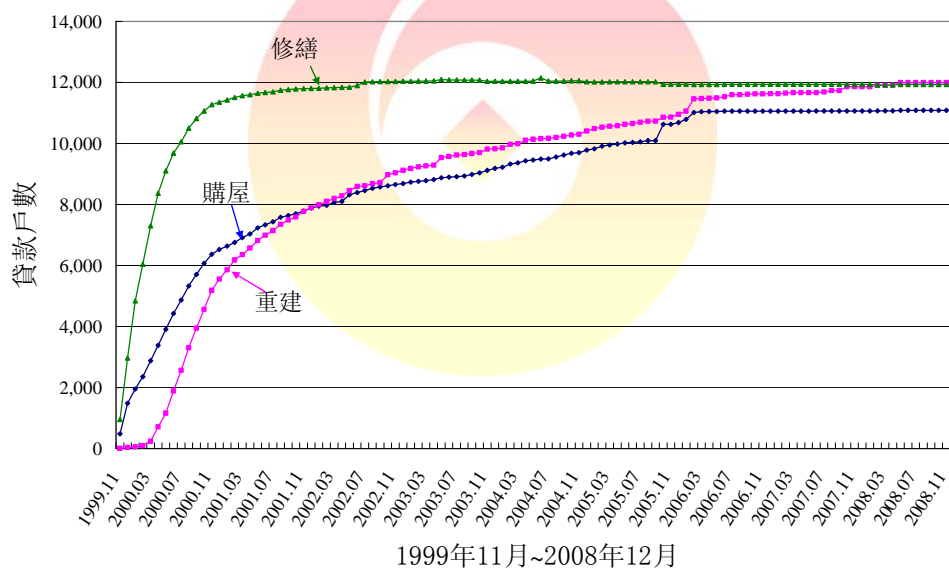
換言之，150 萬元部分中央銀行補貼郵政儲金一年期定儲機動利率，150~350 萬元

⁷ 郵政儲金一年期機動利率自 1999 年 921 大地震後呈現下滑趨勢，至 2008 年 12 月 15 日跌至 1.5%，2009 年 1 月 10 日再降為 1.1%。

部分中央銀行補貼郵政儲金一年期定儲機動利率與災戶負擔利率之差。以 2008 年 5 月郵政儲金一年期定儲機動利率 2.590% 為例，150 萬元部分補貼之利率為 2.59%，150~350 萬元部分補貼之利率為 0.59%。2008 年 12 月郵政儲金一年期定儲機動利率降低至 1.5%，150 萬元部分補貼之利率為 1.50%，150~350 萬元部分則沒有補貼。

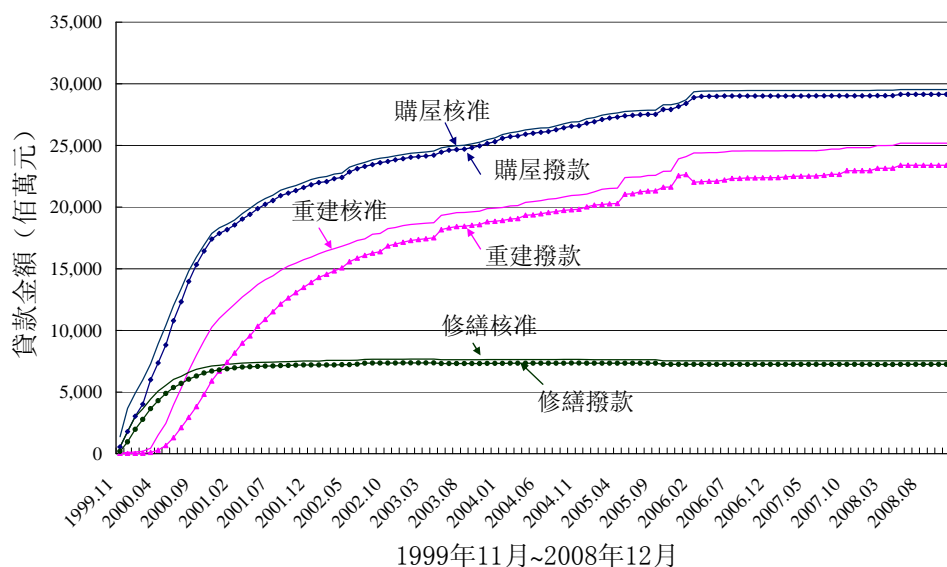
至 2008 年 12 月底，申請購屋貸款經核准戶數與金額分別為 11,083 戶、295 億 2,983 萬元，重建貸款者 11,997 戶、251 億 8,664 萬元，修繕貸款者 11,933 戶、75 億 3,329 萬元，總計 35,013 戶、622 億 4,976 萬元；惟實際撥款者，購屋貸款為 11,083 戶、291 億 3,588 萬元，重建貸款為 11,997 戶、233 億 7,965 萬元，修繕貸款為 11,933 戶、72 億 3,695 萬元，總計 35,013 戶、597 億 5,248 萬元。按月核准戶數、核准金額與撥款金額統計，如圖 6、7。其中，2006 年 1 月前後出現重建貸款核准金額先升後降之異常現象，係因部分金融機構貸款資料調整所致。

圖 8 為按月每戶平均貸款金額統計。1999 年 11 月至 2008 年 12 月，每戶平均貸款金額，購屋貸款者為 274 萬 4,044 元，重建貸款者為 206 萬 492 元，修繕貸款者為 63 萬 3,293 元。購屋者之平均貸款額度高於重建者，其原因有「購屋者需再行支付新購住宅之土地成本」與「購屋者支付之建物成本高於重建者」等。



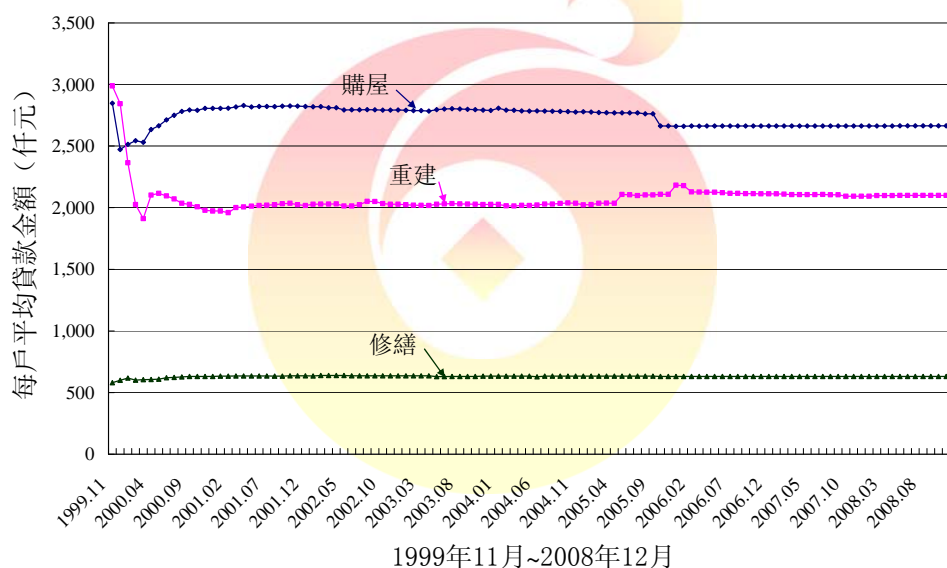
資料來源：中央銀行

圖 6 1999 年 11 月~2008 年 12 月申請購屋、重建與修繕貸款經核准戶數



資料來源：中央銀行

圖 7 1999 年 11 月~2008 年 12 月申請購屋、重建與修繕貸款核准與撥款金額



資料來源：中央銀行

圖 8 1999 年 11 月~2008 年 12 月申請購屋、重建與修繕貸款每戶平均核准金額

4.1.1 貸款信用保證

除長期低利、無息緊急融資外，為協助九二一震災社區或集合式住宅受災戶依「都市更新條例」第十五條規定設立之都市更新團體，取得更新貸款，並為協助無法提供足額擔保品之九二一震災弱勢災民，順利取得重建家園所需之貸款。財團法人九二一震災重建基金會及財政部先後依據行政院 2000 年 3 月 15 日台八十九內字第 07552 號函及 2001 年度中央政府九二一震災災後重建第二期特別預算，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分別設置專戶，辦理九二一震災災民重建家

園貸款信用保證，以信用保證補充都市更新團體及弱勢災民之擔保能力，降低金融機構授信風險，提高金融機構貸款意願。

依據 2000 年 3 月 17 日行政院台八十九內字第 07948 函核定之「九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點」，有關專款來源及保證總額度、信用保證貸款對象、類別、額度、期限、保證成數、移送信用保證程序、保證手續費等之說明與規定如下：

1. 專款來源及保證總額度：由財團法人九二一震災重建基金會及財政部分別捐贈專款新臺幣 10 億元及 8 億元，交由財團法人中小企業信用保證基金提供信用保證；信用保證總額度以不超過捐贈專款之 10 倍 180 億元為限。專款之淨值如有不足以履行信保基金之保證責任時，由財政部報經行政院同意後編列預算捐助之。業務結束時，其資產及負債由國庫概括承受。
2. 信用保證貸款對象：
 - (1) 九二一震災社區或集合式住宅受災戶依「都市更新條例」第十五條規定設立之都市更新團體。
 - (2) 無法提供足額擔保品之九二一震災弱勢災民。
3. 類別：
 - (1) 弱勢災民部分，包括修繕貸款、重建貸款、購屋貸款。
 - (2) 都市更新團體部分，為辦理經依法核定發布實施之都市更新事業計畫或權利變換計畫所需之貸款。
4. 額度：
 - (1) 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。
 - (2) 都市更新團體之信用保證貸款額度，以不願意或不能參與都市更新受災戶原應負擔之都市更新費用為限，並以經依法核定發布實施之都市更新事業計畫或權利變換計畫核列之金額為準。
5. 期限：以承貸金融機構核定之貸款攤還期限為準。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五年（都市更新團體信用保證期限較短之原因，在於都市更新團體所貸款項屬於重建過渡階段之需求）。
6. 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。
7. 移送信用保證程序：金融機構移送信用保證者，應於撥付貸款後七個營業日內填送「移送信用保證通知單」，通知信保基金追認保證；保證責任溯自授信日起生效。
8. 保證手續費：保證手續費依移送信用保證之貸款金額乘以保證成數再乘以年費率千分之三計算，逐年計收，為免除受災戶之負擔，全部由信用保證專款及孳息負擔。

9. 信用保證案件逾期之處理：

- (1) 金融機構應於移送信用保證之貸款，到期未還或視同到期後二個月內通知信保基金。
- (2) 貸款到期（含視同到期）借款人未能依約履行還本付息義務時，金融機構應即依一般銀行催收作業措施催收。

10. 信用保證責任之履行：貸款到期（含視同到期）屆期滿五個月，且金融機構已對債務人依法訴追並取得執行名義者，得檢具相關憑證及催收紀錄等資料，向信保基金請求代位清償。

11. 代位清償範圍：

- (1) 信用保證代位清償之責任範圍包含貸款本金、積欠利息、逾期利息及訴訟費用。但逾期利息最長為六個月。
- (2) 信用保證契約應約定金融機構對代位清償之請求權，以保證專戶之淨值為限，不及於信保基金其他財產。

12. 代位求償權之處理：經信保基金交付代位清償款之案件，自代償之日起，金融機構對債務人之求償權，轉移予信保基金。信保基金對於代位求償權之催收、執行及抵押物之處理，得委託送保金融機構繼續辦理，送保金融機構不得拒絕；如有收回款項，應按保證成數比率匯還。

九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務至 2008 年 7 月底，申請修繕貸款、重建貸款與購屋貸款移送信用保證者分別有 156 戶、6,661 戶、676 戶，合計 7,493 戶，保證金額 66 億 4,301 萬元。若從移送信保之戶數及保證金額佔貸款戶數與貸款金額之比例來看，以申請重建貸款者比例最高，分別為 55.93%（戶數）、24.77%（金額）。整體比例來看，移送信保之總戶數及總保證金額佔總貸款戶數與總貸款金額之比例，分別為 21.47%與 11.18%（表 4）。

至於貸款逾期而由信保基金代位清償者，至 2008 年 7 月底有 293 戶，保證金額 2 億 2,816 萬元（表 5），即未能依約履行還本付息者（293 戶）佔移送信用保證者（7,493 戶）之 3.91%，未履約貸款之保證金額（223,160 千元）佔總保證金額（6,643,010 千元）之 3.36%。

表 4 送保件數、貸款與保證金額

單位：新臺幣千元

項	目	修繕貸款	重建貸款	購屋貸款	都市更新 團體貸款	合計
九二一基 金會捐贈	送保件數	136	2,152	78	-	2,366
	保證金額	68,780	1,692,791	109,520	-	1,871,091
政府捐贈	送保件數	20	4,509	598	-	5,127
	保證金額	9,070	4,042,097	720,752	-	4,771,919

合計	送保件數	156	6,661	676	-	7,493
	保證金額	77,850	5,734,888	830,272	-	6,643,010
比例	貸款戶數	11,917	11,910	11,069		34,896
	百分比	1.31%	55.93%	6.11%		21.47%
	貸款金額	7,230,320	23,150,740	29,039,470		59,420,530
	百分比	1.08%	24.77%	2.86%		11.18%

註：政府捐贈款項到位前，先使用九二一震災重建基金會捐贈款，政府捐贈款項到位後，即改動用政府資金。

資料來源：財團法人中小企業信保基金

表 5 貸款逾期及代償統計

單位：新臺幣千元

九二一震災重建基金會捐贈			政府捐贈			合計		
保證件數	貸款金額	保證金額	保證件數	貸款金額	保證金額	保證件數	貸款金額	保證金額
134	83,165	83,165	159	144,995	139,995	293	228,160	223,160

資料來源：財團法人中小企業信保基金

4.1.2 九二一優惠貸款申請展延還款

2003 年中央銀行在考量部分借款人因非自願性失業、家庭變故或發生不可抗拒原因，導致暫時無能力清償貸款之情形，於 3 月 13 日發布「中央銀行九二一震災家園重建專案貸款借款人申請展延還款作業規定」（台央業字第 0920021162 號），再於 2004 年 2 月 5 日修正放寬申辦對象（台央業字第 0930010118 號），規定凡因經濟因素，致暫無能力清償貸款者，得經原承貸金融機構同意展延繳付本金，展延期間之本息得採分期攤還或一次償付，由借款人與原承貸金融機構共同約定之，最長不得超過借款剩餘年限。貸款展延措施自 2006 年 2 月 4 日起停止適用（中央銀行 2006 年 3 月 2 日台央業字第 09500173661 號函）；此後，貸款戶如因經濟因素，申請應還本金展延或延長貸款期限長為 30 年者，得個案與承辦銀行協商辦理，如該行同意，再以個案方式將修正貸款條件報央行備查。依中央銀行 2008 年 4 月底之資料顯示，申請展延者共 292 戶，其貸款餘額為 7 億 2,553 萬元。

4.1.3 因應九二一震災重建暫行條例施行期限屆滿之措施

2005 年底，中央銀行為因應「九二一震災重建暫行條例」施行期限將於 2006 年 2 月 4 日屆滿，協助尚在重建中之災民（包括購置預售屋者），於 12 月 16 日發布「九二一震災重建暫行條例施行屆期之因應措施」：

1. 受災戶重建住宅已取得使用執照者：應於 2006 年 2 月 4 日前洽承辦金融機構以「先受理貸款」方式申貸，惟應於取得使用執照 6 個月內完成撥貸手續，逾期不得申請展延。
2. 受災戶重建中之住宅：
 - (1) 適用對象：重建中之住宅，係指依都市更新程序辦理重建之集合住宅、新社區或個別住宅等。
 - ① 受災戶住宅已取得建照重建中，尚未完工者：應於 2006 年 2 月 4 日前，持房屋毀損證明及建照等有關文件，洽承辦金融機構以「先受理貸款」方式申貸。
 - ② 受災集合住宅重建之都市更新計畫已送直轄市、縣（市）政府審議者：應於 2006 年 2 月 4 日前持該管機關之收件函文與房屋毀損證明文件，洽承辦金融機構以「先受理貸款」方式申貸，並最遲於 2006 年 8 月 4 日前補送建照文件。
 - (2) 開受災戶中，以都市更新方式辦理重建者，得由都市更新會依上開規定造具受災戶名冊逕洽承辦金融機構申貸。
 - (3) 承辦金融機構均於受理後，再予徵信審查，決定准駁；惟應於取得使用執照 6 個月內完成撥貸手續，逾期不得申請展延。
 - (4) 承辦金融機構撥款期限均展延 1 年至 2007 年 2 月 4 日（金融機構向本行申請撥款期限則均展延 1 年至 2007 年 3 月 4 日），屆期如受災戶重建工程仍未完成，得檢具憑證申請展延，由承辦金融機構核實辦理。
3. 受災戶購置預售屋，尚未完工者：應於 2006 年 2 月 4 日前，持房屋毀損證明及購買預售屋契約等有關文件，洽承辦金融機構以「先受理貸款」方式申貸；承辦金融機構受理後，俟預售屋完工，完成產權登記時，再予徵信審查，決定准駁。

即便中央銀行已經為「九二一震災重建暫行條例」施行期限屆滿提出因應措施，惟至 2009 年 1 月，仍有至少三棟大樓社區處於重建中，未能於期限內完成貸款。基於考量受災戶之個別情境，中央銀行仍一本初衷繼續予以寬限。

4.2 原房屋擔保借款或購屋貸款部分

「原房屋擔保借款」係指受災戶於震災前以九二一震災毀損之自有住宅設定抵押之擔保借款。所借款項作為購買該震損自有住宅者，稱為「購屋貸款」，否則歸類為「非購屋貸款」。故「原房屋擔保借款」應為「購屋貸款」與「非購屋貸款」之統稱。

4.2.1 原房屋擔保借款本息展延

大地震隔天（1999 年 9 月 22 日）財政部依行政院之指示，邀集本國銀行、外商銀行及銀行公會、信託投資公會、票券商公會、信聯社、農訓協會、產壽險公會等金融機構同業公會研商後，宣佈災民原有房屋擔保借款及受災企業貸款之本息展延措施（台財融第 88749725 號函）：

1. 對受災戶原有房屋已辦理擔保借款部分，本金展延 5 年，利率按原貸放利率減 4 碼，利息展延 6 個月後開始繳付。受災戶只須請村里長或村里幹事出具證明，如有困難，由金融機構從寬認定。
2. 對受災企業之貸款，金融業對其到期本金展期 6 個月。

原定利息展期 6 個月之政策，稍後則依受災戶原有房屋擔保借款之用途及屋損情況之不同而調整。依據財政部 1999 年 10 月 19 日（台財融 88414338 號函）核備、2000 年 3 月 28 日（台財融第 89099562 號函）及 9 月 20 日（台財融第 89286963 號函）修正之「九二一震災相關金融措施模擬問答」顯示（如表 6）：

1. 個人受災戶（房屋經政府認定全倒、半倒）以房屋辦理擔保借款，非屬購屋貸款者，本金展延 5 年，利息展延 1 年 6 個月。
2. 個人受災戶（房屋經政府認定全倒）以房屋辦理擔保借款，屬購屋貸款者（農業貸款、勞工貸款、公教貸款），本金及利息皆展延 5 年。
3. 個人受災戶（房屋經政府認定半倒）以房屋辦理擔保借款，屬購屋貸款者，本金展延 5 年，利息展延 1 年 6 個月。

其中，所謂之「本金展延 5 年」是指償還本金時間展延 5 年，且到期日也隨同展延 5 年。例如，原應攤還本金日為 1999 年 10 月 15 日，整筆貸款到期日為 2003 年 10 月 15 日，可向金融機構申請展延下期攤還本金日為 2004 年 10 月 15 日，到期日為 2008 年 10 月 15 日。

至於「利息展延 5 年」並非 5 年期間之利息予以免除，而是暫緩繳納，展延期間所累積之利息總額，得於借款存續期間內按月平均攤還。由於坊間錯誤之訊息，導致部分受災戶以為 5 年期間之利息可以免除，等到恢復繳息接到帳單通知時，才發現並非免除利息而勃然大怒。

表 6 個人受災戶本金利息展延措施

貸款用途	毀損情形	
	房屋經認定全倒者	房屋經認定半倒者
以房屋辦理擔保借款，	本金展延：5 年	本金展延：5 年

購屋貸款者	利息展延：5 年	利息展延：1 年 6 個月
以房屋辦理擔保借款，	本金展延：5 年	本金展延：5 年
非購屋貸款者	利息展延：1 年 6 個月	利息展延：1 年 6 個月

4.2.2 原房屋擔保借款利息補貼

為了降低受災戶利息展延期間累積之利息負擔，減少金融機構之損失，2003 年 2 月 7 日修訂「九二一震災重建暫行條例」時，針對原房屋擔保借款部分於第五十條第二項增訂「擔保借款之利息，由借款人負擔年利率 3%，其與原擔保借款利息之差額，由社區重建更新基金補貼」。依據該條文訂定之「九二一地震受災戶震災毀損房屋原擔保借款利息補貼作業程序」（內政部 2003 年 3 月 14 日內授營宅字第 0920085125 號函），申請原房屋擔保借款利息補貼之資格、補貼及申請期間、補貼額度與申請程序等規定如下：

1. 申請利息補貼資格：

(1) 九二一地震受災戶。

(2) 震災毀損房屋於震災前辦理擔保借款者。

符合資格者，若已依「九二一震災重建暫行條例」第五十三條第五項、第五十四條獲政府補貼利息者，僅得就其未獲利息補貼之借款餘額申請本項利息補貼。

2. 補貼及申請期間：2002 年 1 月 1 日至 2006 年 2 月 4 日。

3. 補貼額度：按震災前辦理擔保借款在九二一震災日尚未攤還之本金餘額，依原擔保借款利率超過 3% 之部分予以補貼。若原擔保借款利率已經承貸金融機構同意調整者，則依調整後之利率計算利息補貼。

4. 申請程序：符合資格者應於補貼期間內，檢附政府機關出具之房屋毀損受災證明及切結書，向原承貸金融機構申請利息補貼，再由原承貸金融機構據以向內政部請領利息補貼款。經與原承貸金融機構合意展延其本金利息獲准者，得由原承貸金融機構逕為向內政部請領利息補貼款。

配合利息補貼措施，受災戶原房屋擔保借款利率自九二一震災日至 2001 年 12 月 31 日，按原貸放利率減 4 碼計算，如原貸款利率為 9%，可申請降低為 8%。2002 年 1 月 1 日至 2006 年 2 月 4 日止（即利息補貼期間），原房屋擔保貸款利率調降至不得超過 4%，受災戶實際負擔 3%。換言之，原房屋擔保借款之利息補貼最高利率補貼以 1% 為限。2006 年 2 月 5 日起至原貸款契約屆滿日止，貸款利率則以不高於 4% 為原則⁸。

原擔保借款利息補貼至 2006 年 2 月 4 日，補貼利息共 243,550 筆，370,588,338

⁸ 「2006 年 2 月 5 日起至原貸款契約屆滿日止，貸款利率以不高於 4% 為原則」之政策宣示，因幾年來利率呈現走跌而未有爭議。

元。

4.2.3 原購屋貸款協議承受

按照 2000 年 2 月 3 日公布施行之「九二一震災重建暫行條例」第五十三條及中央銀行據以訂定之「金融機構承受災區居民房屋及土地申請補助之範圍、方式及程序」(2000 年 3 月 8 日八九台央業字第 0200461 號函)，金融機構依據「九二一震災重建暫行條例」第五十三條第一項規定，同意承受災民因震災毀損(全倒或半倒拆除者)而經政府認定之房屋或房屋及其土地，以清償其原貸款債務(金融機構認定為購屋貸款者)在 350 萬元以內部分，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申請補助。補助之範圍、方式及程序如下：

1. 補助之範圍：

(1) 原購屋貸款餘額在 200 萬元以下部分，按郵政儲金一年期定儲機動利率減 3% 計算之利息補助之；逾 200 萬元至 350 萬元部分，按郵政儲金一年期定儲機動利率計算之利息補助之。由於承受後如有餘額，尚得適用震災購屋貸款，因此本項規定係強制銀行必須吸收補貼較少之貸款，至於補貼較多(零利率)之貸款額度，則留給災民適用於購屋或重建貸款。

(2) 補助期限為原購屋貸款之剩餘年限加 5 年。但最長以 20 年為限。

2. 補助之方式：中央銀行將利息補貼金額按月撥入金融機構在中央銀行業務局開立之準備金帳戶或其他指定帳戶。

3. 補助之程序：金融機構應於承受災民原貸款餘額後，檢具「辦理九二一震災承受災民毀損房屋及其土地清單」，備函向中央銀行申請利息補助。

至於規定中所稱「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申請補助」，意謂受災戶之原購屋貸款餘額經金融機構同意承受，並由金融機構向中央銀行申請利息補助後，則承受之額度將自該受災戶可申請之九二一優惠貸款額度 350 萬元中扣除，如有餘額才可再供申辦購屋或重建貸款。

依據中央銀行提供之資料顯示，申請並經金融機構同意承受者共 3,718 戶、承受之原購屋貸款餘額共 47 億 7,500 萬元。

4.2.4 原購屋貸款申請利息補貼

依據「九二一震災重建暫行條例」第五十四條及其相關之「緊急命令」第二點、「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」等規定，在 350 萬元之優惠貸款額度，受災戶除可依據「九二一震災重建暫行條例」第五十三條規定，申請金融機構承受其原購屋貸款，並由中央銀行於每戶最高 350 萬元額度內提供

利息補助，如有餘額，可再申請九二一優惠貸款；如協議承受不成，亦可依據「九二一震災重建暫行條例」第五十四條規定，由受災戶繼續繳付原購屋貸款餘額之本息，並於「緊急命令」第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，申請中央銀行提供利息補貼，如有餘額，可再申請九二一優惠貸款。反之，受災戶亦可先申請九二一優惠貸款，如有餘額，可再申請原購屋貸款之協議承受或利息補貼。

換言之，受災戶可將 350 萬元之優惠融資貸款額度，調配適用於「原購屋貸款協議承受」與「九二一優惠貸款」，或「原購屋貸款申請利息補貼」與「九二一優惠貸款」（換言之，只有「原購屋貸款協議承受」+「九二一優惠貸款」，或「原購屋貸款申請利息補貼」與「九二一優惠貸款」，不能有「原購屋貸款協議承受」+「原購屋貸款申請利息補貼」與「九二一優惠貸款」）。

依據中央銀行提供之資料顯示，申請並經央行同意利息補貼者共 202 戶、利息補貼之原購屋貸款餘額共 3 億 5,300 萬元。

4.2.5 原購屋貸款申請利息差額補貼

由於「九二一震災重建暫行條例」第五十四條規定補貼之利息及依九二一優惠貸款規定應由借款人負擔之利息與受災戶原購屋貸款之利息間仍不免有差額，因此「九二一震災重建暫行條例」於 2000 年 11 月 29 日修訂時，特別增列第五項規定，由社區重建更新基金補貼利息差額。依據內政部 2001 年 7 月 26 日（台九十內營字第 9084700 號函）頒布之「補貼金融機構辦理九二一震災重建暫行條例第五十三條第五項規定原購屋貸款利息差額實施要點」，利息差額之補貼對象、補貼利率與補貼年限規定如下：

1. 補貼對象：受災戶依「九二一震災重建暫行條例」第五十四條規定，由金融機構向中央銀行申請利息補貼者。即申請利息差額補貼之前提，為已將原購屋貸款適用九二一優惠貸款額度並申請利息補貼。
2. 補貼利率：「原購屋貸款利率」減「中央銀行利息補貼之利率」減「原借款人負擔利息之利率」。
3. 補貼年限：自 2000 年 12 月 1 日起至原貸款贖餘期限止。

至於已依「九二一震災重建暫行條例」第五十三條第五項、第五十四條規定申請中央銀行利息補貼者，則僅得就其未獲利息補貼之借款餘額依「九二一震災重建暫行條例」第五十條規定申請利息補貼。

原購屋貸款適用九二一優惠貸款額度並申請利息差額補貼者共 158 戶，至 2008 年 12 月底，補貼利息差額為 27,978,560 元。

4.3 彙整與範例

綜合「緊急命令」第二點、「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」、「九二一震災重建暫行條例」及「九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點」等相關資料及規定，九二一災後住宅重建貸款機制個別措施之政策發布、法制化日期、主管機關、資金來源、補貼或補助作業週期、作業依據及辦理情形彙整如表 7-1、表 7-2、表 7-3。

由於「九二一優惠貸款」、「原購屋貸款協議承受」、「原購屋貸款申請利息補貼」三項措施之總額受 350 萬額度之限制，且「原購屋貸款協議承受」及「原購屋貸款申請利息補貼」屬二擇一（圖 9），即受災戶可以在 350 萬元之優惠額度內選擇下列方式：

1. **原購屋貸款協議承受**：依據「九二一震災重建暫行條例」第五十三條，申請金融機構承受原購屋貸款餘額，由中央銀行於每戶最高 350 萬元額度內提供利息補助予金融機構；如有餘額，可再申請「九二一優惠貸款」。
2. **原購屋貸款申請利息補貼**：依據「九二一震災重建暫行條例」第五十四條，原購屋貸款餘額續由受災戶繳付本息，並於「緊急命令」第二點相關規定之優惠貸款額度內，申請中央銀行提供利息補貼；如有餘額，可再申請「九二一優惠貸款」。
3. 未申請「原購屋貸款協議承受」（第五十三條），亦未有「原購屋貸款申請利息補貼」（第五十四條）者，或已申請其一且尚有餘額者，可申請「九二一優惠貸款」；反之若先申請「九二一優惠貸款」，且尚有餘額時，可就前二項措施擇一申請辦理。

至於原房屋擔保借款或購屋貸款利息補貼部分，已依「九二一震災重建暫行條例」規定，申請政府（中央銀行、內政部）提供利息補貼（第五十四條）、利息差額補貼（第五十三條第五項）之原購屋貸款，除未接受補貼之部分外，不得再援用「九二一震災重建暫行條例」第五十條申請利息補貼；意即不得有重複申請補貼之情形。（圖 10）

表 7-1 九二一災後住宅重建貸款機制個別措施彙整（一）

措	施	政策發布日期	法制化日期	主管機關	資金來源
九二一優惠貸款		1999/09/21	1999/09/25	中央銀行	郵政儲金 中央銀行預算
原房屋擔保借款本息展延		1999/09/21	2000/02/03		
原購屋貸款協議承受			2000/02/03	中央銀行	中央銀行預算

原購屋貸款申請利息補貼		2000/02/03	中央銀行	中央銀行預算
貸款信用保證	2000/03/17	×	中小企業信用保證基金	九二一基金會、九二一特別預算
原購屋貸款申請利息差額補貼		2000/11/29	內政部營建署	社區重建更新基金
原房屋擔保借款利息補貼		2003/02/07	內政部營建署	社區重建更新基金

表 7-2 九二一災後住宅重建貸款機制個別措施彙整 (二)

措 施	補 貼 作 業 週 期	作 業 依 據
九二一優惠貸款	按月	1. 緊急命令 2. 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 (中央銀行 1999 年 10 月 15 日八十八台央業字第 0201491 號函)
原房屋擔保借款本息展延	無補貼	1. 1999 年 9 月 22 日財政部台財融第 88749725 號函 2. 九二一震災重建暫行條例第四十九條、第五十條第一項
原購屋貸款協議承受	按月	1. 九二一震災重建暫行條例第五十三條 2. 金融機構承受災區居民房屋及土地申請補助之範圍、方式及程序 (中央銀行 2000 年 3 月 8 日八九台央業字第 0200461 號函)
原購屋貸款申請利息補貼	按月	1. 九二一震災重建暫行條例第五十四條 2. 緊急命令
貸款信用保證	無補貼	1. 九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點 (2000 年 3 月 17 日行政院台八十九內字第 07948 函)
原購屋貸款申請利息差額補貼	每三個月	1. 九二一震災重建暫行條例第五十四條 2. 九二一震災重建暫行條例第五十三條第五項 3. 補貼金融機構辦理九二一震災重建暫行條例第五十三條第五項規定原購屋貸款利息差額實施要點 (內政部 2001 年 7 月 26 日台九十內營字第 9084700 號函)
原房屋擔保借款利息補貼	半年、已結案	1. 九二一震災重建暫行條例第五十條第二項 2. 九二一地震受災戶震災毀損房屋原擔保借款利息補貼作業程序 (內政部 2003 年 3 月 14 日內授營宅字第 0920085125 號函)

表 7-3 九二一災後住宅重建貸款機制個別措施彙整 (三)

措 施	辦 理 情 形
九二一優惠貸款	購屋貸款 11,083 戶、295 億 2,983 萬元 重建貸款 11,997 戶、251 億 8,664 萬元 修繕貸款 11,933 戶、75 億 3,329 萬元 總 計 35,013 戶、622 億 4,976 萬元
原房屋擔保借款本息展延	無統計數據
原購屋貸款協議承受	3,718 戶、承受貸款餘額 47 億 7,500 萬元
原購屋貸款申請利息補貼	202 戶、貸款餘額 3 億 5,300 萬元
貸款信用保證	購屋貸款 676 戶、保證金額 8 億 3,027 萬元 重建貸款 6,661 戶、保證金額 57 億 3,489 萬元 修繕貸款 156 戶、保證金額 7,785 萬元 總 計 7,493 戶、保證金額 66 億 4,301 萬元
原購屋貸款申請利息差額補貼	158 戶、補貼金額 2,797 萬 8,560 元
原房屋擔保借款利息補貼	243,550 筆、補貼金額 3 億 7,058 萬 8,338 元

註：統計時間至 2008 年 12 月底。原房屋擔保借款利息補貼已於 2006 年 2 月結束。

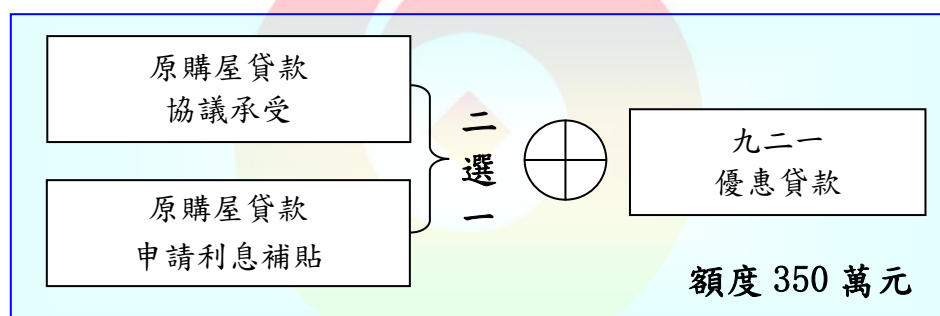


圖 9 原購屋貸款協議承受與原購屋貸款申請利息補貼之關係

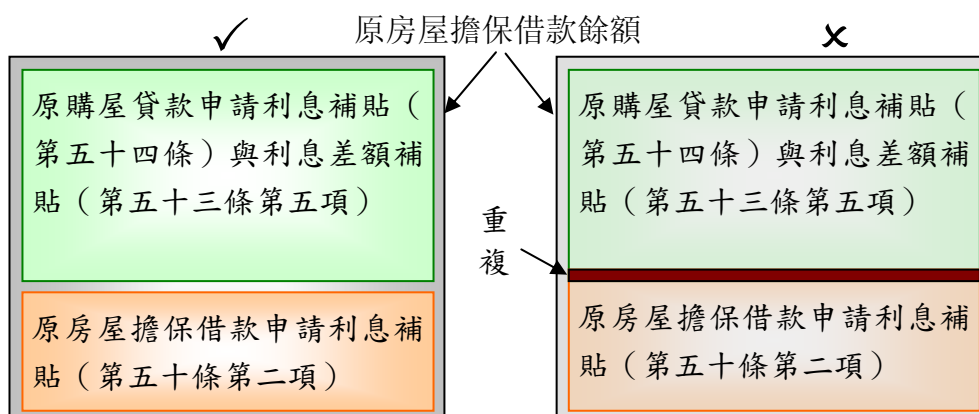


圖 10 原房屋擔保借款或購屋貸款之利息補貼

以下將透過範例說明「九二一震災重建暫行條例」立法後作業複雜度較高之住宅重建貸款機制，並為還原震災後之情境，補貼、補助或負擔預估皆以 2000 年初之利率為基準，之後因利率走跌，實際補貼、補助或負擔皆低於預估數字。

例一：

若張姓受災戶原購屋貸款餘額 380 萬元，剩餘年限 17 年，經協議後由金融機構全數承受，該金融機構可向中央銀行申請之利息補助？受災戶還能再申請九二一優惠貸款？

1. 利息補助期限為原貸款之剩餘年限加 5 年，最長以 20 年為限。
2. 最高可申請利息補助之貸款餘額為 350 萬元。
3. 利息補助標準：
 - ① 200 萬元以下金額按郵政儲金一年期定儲機動利率（5.35%）減 3% 計算，即 2.35%。
 - ② 200 萬元以上至 350 萬元部分，按郵政儲金一年期定儲機動利率計算。
4. 預估金融機構可向中央銀行申請之利息補助：

$$200 \text{ 萬} \times (5.35\% - 3\%) \times 20 = 94 \text{ 萬元}$$

$$150 \text{ 萬} \times (5.35\% - 0\%) \times 20 = 160.5 \text{ 萬元}$$
 合計 254.5 萬元
5. 張先生無須再負擔原購屋貸款餘額之本息，然因已使用最高 350 萬元之九二一優惠貸款額度，故不能再申請九二一優惠貸款。

例二：

李姓受災戶原購屋貸款餘額 180 萬元，剩餘年限 12 年，原購屋貸款利率為 8%；李女士新購屋金額 300 萬元，已經金融機構評定貸款 240 萬，貸款利率為 8%。因原貸款金融機構無意願承受，改申請利息與利息差額補貼，李女士可以有那些選擇？

甲、原購屋貸款餘額若申請利息補貼，並選擇先適用零利率：

【原購屋貸款部分】

1. 預估中央銀行 12 年利息補貼：

$$150 \text{ 萬元} \times (5.35\% - 0) \times 12 \div 2 = 48.15 \text{ 萬元}$$

$$30 \text{ 萬元} \times (5.35\% - 3\%) \times 12 \div 2 = 4.23 \text{ 萬元}$$
 合計 52.38 萬元
 註：÷2 係考慮本金遞減因素
2. 預估內政部 12 年利息差額補貼：

$$150 \text{ 萬元} \times (8\% - 5.35\%) \times 12 \div 2 = 23.85 \text{ 萬元}$$

$$30 \text{ 萬元} \times (8\% - 2.35\% - 3\%) \times 12 \div 2 = 4.77 \text{ 萬元}$$
 合計 28.62 萬元
3. 預估災民 12 年利息負擔：

$$180 \text{ 萬元} \times 8\% \times 12 \div 2 - 52.38 \text{ 萬元} - 28.62 \text{ 萬元} = 5.40 \text{ 萬元}$$

【新購屋貸款部分（總額度為 350 萬元，舊貸款餘額用去 180 萬，新貸款適用額度僅餘 170 萬）】

1. 預估中央銀行 20 年利息補貼：

$$170 \text{ 萬元} \times (5.35\% - 3\%) \times 20 \div 2 = 39.95 \text{ 萬元}$$

2. 預估災民 12 年利息負擔：

$$170 \text{ 萬元} \times 3\% \times 20 \div 2 = 51 \text{ 萬元}$$

$$70 \text{ 萬元} \times 8\% \times 20 \div 2 = 56 \text{ 萬元}$$

共計 107 萬元

【小結】

1. 政府補貼 120.95 萬元。

2. 災戶負擔 112.40 萬元。

乙、原購屋貸款餘額若申請利息補貼，並選擇先適用利率 3%：

【原購屋貸款部分】

1. 預估中央銀行 12 年利息補貼：

$$180 \text{ 萬元} \times (5.35\% - 3\%) \times 12 \div 2 = 25.38 \text{ 萬元}$$

2. 預估內政部 12 年利息差額補貼：

$$180 \text{ 萬元} \times (8\% - 2.35\% - 3\%) \times 12 \div 2 = 28.62 \text{ 萬元}$$

3. 預估災民 12 年利息負擔：

$$180 \text{ 萬元} \times 8\% \times 12 \div 2 - 25.38 \text{ 萬元} - 28.62 \text{ 萬元} = 32.40 \text{ 萬元}$$

【新購屋貸款部分（總額度為 350 萬元，舊貸款餘額用去 180 萬，新貸款適用額度僅餘 170 萬）】

1. 預估中央銀行 20 年利息補貼：

$$150 \text{ 萬元} \times (5.35\% - 0\%) \times 20 \div 2 = 80.25 \text{ 萬元}$$

$$20 \text{ 萬元} \times (5.35\% - 3\%) \times 20 \div 2 = 4.70 \text{ 萬元}$$

合計 84.95 萬元

2. 預估災民 12 年利息負擔：

$$20 \text{ 萬元} \times 3\% \times 20 \div 2 = 6 \text{ 萬元}$$

$$70 \text{ 萬元} \times 8\% \times 20 \div 2 = 56 \text{ 萬元}$$

合計 62 萬元

【小結】

1. 政府補貼 138.95 萬元。

2. 災戶負擔 94.40 萬。

由例二可看出，災戶可選擇原購屋貸利息補貼適用補貼多（0%）或補貼少（3%）。由於重建或購屋貸款期間較長，故原購屋貸利息補貼選擇補貼少（3%），重建或購屋貸款選擇補貼多（0%）較為有利。

五、融資撥貸機制

「融資撥貸」係指依循一定程序，提供政府、災民與災民團體於新社區開發與住宅重建階段之資金需求，屬於周轉性質，申請者必須在完成重建取得產權後，依循「九二一優惠貸款」途徑或其他管道向金融機構申請貸款，歸墊予周轉資金提供者。有部分人誤將「融資撥貸」與中央銀行提供之「九二一優惠貸款」等貸款機制混為一談（圖 11），也有部分人因已經習慣固有之住宅市場操作型態（圖 12），直覺地認為「透過金融體系申請融資」就可以解決。他們認為金融機構本來就應該善盡社會責任，與災民一起面對災難乃天經地義，既然金融機構可以融資給住宅開發商，當然也可以融資給災民重建家園；此外，也有更多人把期待指向政府，既然政府可以編預算興建國民住宅，何不編列預算融資給災民重建家園？

政府之立場當然是希望受災戶能依循既有之市場機制，將重建階段之融資與重建後之貸款結合在一起，由金融機構來主導，政府願意提供必要之輔導與協助。對金融機構而言，要其跳脫原本熟悉之操作型態直接面對災民，確實是新挑戰。若面對者為個別受災戶且債信良好、具備還款能力與擔保品，因與習慣之操作型態相去不遠，融資貸款風險易於評估，重建階段之融資額度、撥款進度與重建後之貸款只要受災戶（起造人）、工程承攬人（營造廠商）與金融機構取得共識即可，基本上問題不大。若面對者為集體型之受災戶，如數十、甚至二、三百戶之集合住宅（社區）受災戶，在沒有如此操作經驗下，加上受災戶間經濟條件參差不齊，擬作為融資擔保品之毀損建物基地所有權人眾多，甚至存在有他項權利設定等問題，除非有強大之壓力，否則金融機構對災民集體自力辦理住宅重建抱持「敬而遠之」之態度將在所難免。

依據九二一重建會公布之數據顯示，九二一震災後涉及集體住宅重建之社區或聚落，至少包括「臺北縣新莊市博士的家」、「臺北市東星大樓」、「臺中縣大里市臺中王朝」、「臺中縣東勢鎮王朝一、二期」及「南投縣埔里鎮元寶大樓」等 172 棟震損之集合住宅、南投縣仁愛鄉發祥村瑞岩部落、信義鄉潭南村潭南部落、臺中縣和平鄉自由村三叉坑部落及南投縣中寮鄉清水村頂水堀社區等七個原住民與農村聚落，若再加上政府規劃開發之新社區，以及其他集體循「都市更新條例」或「以地易地政策」籌組團體提出更新重建或易地重建計畫者，則集體住宅重建相關之計畫總數將不低於 200 個。如果把可能無法循金融體系取得融資之個別重建戶也納進來，則龐大之資金需求及複雜之作業程序無疑將成為住宅重建能否順利推動之關鍵。

針對住宅重建階段之資金需求，在內政部營建署負責研擬，並經九二一重建會 2001 年 5 月 3 日第七次委員會議核定之「九二一地震重建區住宅政策與實施方案」中，即針對社區重建更新基金之「投資融資」用途，規劃撥貸之項目及作業原則。而管理運用民間捐款之九二一基金會也於 2000 年 9 月起針對集合住宅之更新重建與其他集

體住宅重建，以「築巢專案」為名提出系列之補助與融資撥貸方案。因此本節將分別就政府主導與民間主導之融資撥貸機制加以說明。

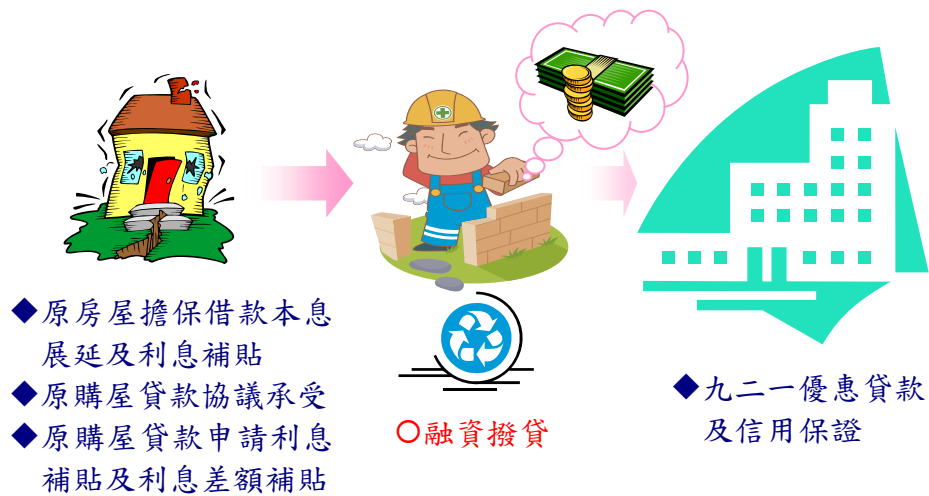


圖 11 災後住宅重建貸款機制（◆）與融資撥貸（○）之關係



圖 12 住宅市場操作型態

（一）政府主導之融資撥貸

政府主導之融資撥貸，屬於社區重建更新基金之運用項目，包括「個別住宅重建撥貸」、「都市更新地區撥貸」、「投資新社區開發撥貸」、「投資開發新社區安置土石流危險區遷村戶撥貸」、「原住民聚落重建撥貸」及「農村聚落重建撥貸」等。分別由內政部、行政院農業委員會（簡稱「農委會」）、行政院原住民族委員會（簡稱「原民會」）針對個別住宅、都市更新地區、新社區開發地區、農村聚落個別住宅

與原住民聚落之重建訂定撥貸作業要點及須知。如表 8。至於原規劃辦理之「投資開發新社區安置土石流危險區遷村戶撥貸」則比照並併入「投資新社區開發撥貸」。

表 8 撥貸作業法規、適用對象與主管機關

適用對象	撥貸作業法規	執行機關
個別住宅重建	○九二一震災社區重建更新基金個別住宅重建融資撥貸作業要點 ○九二一震災社區重建更新基金個別住宅重建委託建築經理公司服務申請補助須知	內政部
都市更新地區重建	○九二一震災社區重建更新基金都市更新地區重建融資撥貸作業要點 ○九二一震災社區重建更新基金都市更新地區重建委託建築經理公司服務申請補助須知 ○九二一震災重建新社區開發、都市更新地區內土地徵收及地上物拆遷補償費撥貸、補助作業須知	內政部
新社區開發	○九二一震災社區重建更新基金融資新社區開發撥貸作業要點 ○九二一震災重建新社區開發、都市更新地區內土地徵收及地上物拆遷補償費撥貸、補助作業須知	內政部
農村聚落個別住宅重建	○九二一震災社區重建更新基金農村聚落個別住宅重建融資撥貸作業要點	農委會
原住民聚落重建	○九二一震災社區重建更新基金融資原住民聚落住宅重建撥貸作業要點	原民會

5.1 融資撥貸項目

5.1.1 個別住宅重建

為協助基地位於都市更新重建範圍及農村聚落重建區外，可依法申請建築執照，卻因無法提供足額擔保品之弱勢受災戶，由社區重建更新基金提供每戶最高 170 萬元之融資。申請條件、申請文件、辦理方式、抵押權設定、撥款程序與融資歸墊等規定如下：

1. 申請條件：

- (1) 具申請九二一優惠融資貸款資格，尚未辦理購屋、住宅重建及修繕貸款者。
- (2) 未曾申請農委會及原民會之九二一震災社區重建更新基金農村聚落及原住民聚落個別住宅重建融資者。

- (3) 無法提供足額擔保品之弱勢受災戶。
- (4) 基地位於都市更新區外及農村聚落區外，可依法申請建築執照者，如基地係依九二一震災鄉村區重建及審議作業規範已辦理變更編定為鄉村區者，所有權人得非為受災戶。

2. 申請文件：

- (1) 申貸九二一優惠融資貸款各項文件。
- (2) 建造執照。
- (3) 承造工程之營造廠商或土木包工業證明文件。
- (4) 工程履約保證書。
- (5) 土地價值評估報告。
- (6) 工程造價評估報告。

3. 辦理方式：

- (1) 由社區重建更新基金有償委任承辦金融機構無息撥貸予受災戶。承辦金融機構應於審核受災戶所送申請文件、核定融資金額後，代理內政部營建署與受災戶簽訂融資契約並備妥撥款委託書。融資金額以承辦金融機構核貸金額為限，每戶最高額度不得超過 170 萬元。承辦金融機構辦理融資撥貸業務之手續費，以融資金額之百分之一計算，由社區重建更新基金負擔。
 - (2) 申請融資撥貸者得委託建築經理公司提供「融資撥貸作業諮詢服務」、「簡易財務規劃」、「興建計畫審查及諮詢」、「契約鑑證」、「土地價值、工程造價等不動產評估及徵信」、「工程進度查核及營建管理」、「續建與不動產清理處分」等服務，並由社區重建更新基金補助建築經理公司之費用。補助經費以不超過融資金額百分之二點五為限。
4. 抵押權設定：申請融資撥貸者除原購屋貸款之建物部分貸款餘額已承受或清償，基地尚有抵押權設定且承辦金融機構為原承貸金融機構者，得以次順位抵押權設定予政府外，應將基地設定第一順位抵押權予政府，於建物興建完成領得使用執照後，設定房地第一順位抵押權予轉貸九二一優惠融資貸款或一般貸款之承貸金融機構。
 5. 撥款程序：承辦金融機構應依申請融資撥貸者之申請，查核進度或依建築經理公司出具之工程進度查核報告，將款項分批撥入營造廠商設立之融資專戶。
 6. 融資歸墊：申請融資撥貸者之住宅完工取得使用執照後，向承辦金融機構申請九二一優惠融資貸款或一般貸款，並依其事先備妥之委託書撥付轉償社區重建更新基金。如無法提供足額擔保品，得依「九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點」規定，送請中小企業信用保證基金保證。

5.1.2 都市更新地區重建

為協助九二一震災地區經劃定為都市更新地區，且其都市更新事業計畫及權利變換計畫業經地方政府核定公告實施，惟其都市更新單元內願意參加更新重建之住戶，

目前具還款能力但無擔保品、擔保品不足或欠缺資金無法取得融資貸款者，由社區重建更新基金提供每戶最高 180 萬元之融資。申請條件、申請文件、辦理方式、抵押權設定、撥款程序與融資歸墊等規定如下：

1. 申請條件：符合下列條件之都市更新單元住戶，得透過都市更新事業實施者（都市更新會、都市更新事業機構、機關團體）提出申請：
 - (1) 願意參加更新重建，目前具還款能力但無擔保品、擔保品不足或欠缺資金無法取得融資貸款者。
 - (2) 未曾申請九二一優惠融資貸款、九二一震災社區重建更新基金個別住宅重建融資、農委會及原民會之九二一震災社區重建更新基金農村聚落及原住民聚落住宅重建融資者。
 - (3) 透天式住宅（街廓）都市更新，其受災戶戶數或受災戶所有土地面積之比例應占三分之二以上為原則。
2. 申請文件：與「個別住宅重建之融資撥貸」相同。
3. 辦理方式：
 - (1) 由社區重建更新基金有償委任承辦金融機構無息撥貸予都市更新事業實施者（住戶代表）。承辦金融機構應於審核都市更新事業實施者申請文件、核定住戶可貸總金額後，經內政部轉送社區重建更新基金管理委員會審核通過後，將工程融資撥交承辦金融機構，並由承辦金融機構與都市更新事業實施者代表住戶簽訂融資契約並備妥撥款委託書。融資金額以承辦金融機構核貸金額為限，每戶最高額度不得超過 180 萬元。承辦金融機構辦理融資撥貸業務之手續費，以融資金額之百分之一計算，由社區重建更新基金負擔。
 - (2) 都市更新事業實施者得委託建築經理公司提供「融資撥貸作業諮詢服務」、「簡易財務規劃」、「興建計畫審查及諮詢」、「契約鑑證」、「土地價值、工程造價等不動產評估及徵信」、「工程進度查核及營建管理」、「續建與不動產清理處分」等服務，並由社區重建更新基金補助建築經理公司之費用。補助經費以不超過融資金額百分之二點五為限。
4. 抵押權設定：都市更新事業實施者與承辦金融機構簽訂融資契約後，除原購屋貸款之建物部分貸款餘額已承受或清償，基地尚有抵押權設定且承辦金融機構為原承貸金融機構者，得以次順位抵押權設定予政府外，應將基地設定第一順位抵押權予政府，於建物興建完成領得使用執照後，設定房地第一順位抵押權予轉貸九二一優惠融資貸款或一般貸款之承貸金融機構。
5. 撥款程序：承辦金融機構應依都市更新事業實施者之申請，查核進度或依建築經理公司出具之工程進度查核報告，將款項分批撥入營造廠商設立之融資專戶。
6. 融資歸墊：都市更新事業實施者於住宅完工取得使用執照並辦妥建物登記後，代表住戶向承辦金融機構申請九二一優惠融資貸款或其他貸款，依借款人事先

備妥之委託書撥付轉償社區重建更新基金。如無法提供足額擔保品，得依「九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點」相關規定，送請中小企業信用保證基金保證。

5.1.3 新社區開發

為安置「位於斷層帶、土石流危險區或其他地質脆弱地區之受災戶」、「公寓大廈因震災毀損並經拆除者，其建築基地無法以市地重劃、區段徵收、都市更新或其他方式辦理重建者」、「公共設施保留地上之受災戶」、「災區公共建設拆遷戶」、「位於無法分割之共有土地、祭祀公業土地、位於臺拓地、頭家地、實驗林地、公有土地及無自有土地之受災戶」，由政府（內政部營建署或直轄市、縣（市）政府）擔任主體提出新社區開發計畫，並依據下列規定提出申請並辦理融資歸墊：

1. 申請、審核及撥款程序：
 - (1) 開發主體擬定綜合規劃書及概算，經內政部審核後，提報九二一震災社區重建更新基金管理委員會審議。
 - (2) 開發主體就開發計畫、財務計畫等估算開發總費用及資金需求流量，向內政部申請融資撥貸。
 - (3) 審核通過之開發融資申請案，由內政部提經九二一震災社區重建更新基金管理委員會審議通過，將融資資金分期撥入開發主體設立之新社區開發融資運用專戶。
2. 融資歸墊：新社區開發之住宅分一般住宅及平價住宅，並依下列方式處理：
 - (1) 一般住宅配售予受災戶，如符合九二一優惠融資貸款條件者，出售機關應協助受災戶向承貸銀行申辦九二一優惠融資貸款；其無法提供足額擔保品者，得申請信用保證。所繳自備款併同受災戶所貸款項撥付轉償社區重建更新基金。
 - (2) 平價住宅供作出租及救濟性住宅，交由直轄市、縣（市）政府經營管理。

5.1.4 農村聚落個別住宅重建

為協助農村聚落內，可依法申請建築執照，卻無法提供足額擔保品之弱勢受災戶，由社區重建更新基金提供每戶最高 170 萬元之融資。申請條件、申請文件、辦理方式、抵押權設定、撥款程序與融資歸墊等規定如下：

1. 申請條件：
 - (1) 具申請九二一優惠融資貸款資格，尚未辦理購屋、住宅重建及修繕貸款者。
 - (2) 未曾申請內政部辦理之九二一震災社區重建更新基金個別住宅重建融資及

原民會辦理之九二一震災社區重建更新基金原住民聚落住宅重建融資者。

- (3) 無法提供足額擔保品之弱勢受災戶。
2. 申請文件：與「個別住宅重建之融資撥貸」相同。
3. 辦理方式：
 - (1) 由社區重建更新基金有償委任承辦金融機構無息撥貸予受災戶。承辦金融機構應於審核受災戶所送申請文件、核定融資金額後，代理農委會與受災戶簽訂融資契約並備妥撥款委託書。融資金額以承辦金融機構核貸金額為限，每戶最高額度不得超過 170 萬元。承辦金融機構辦理融資撥貸業務之手續費，以融資金額之百分之一計算，由社區重建更新基金負擔。
 - (2) 申請融資撥貸者得委託建築經理公司提供「融資撥貸作業諮詢服務」、「簡易財務規劃」、「興建計畫審查及諮詢」、「契約鑑證」、「土地價值、工程造價等不動產評估及徵信」、「工程進度查核及營建管理」、「續建與不動產清理處分」等服務，並由社區重建更新基金補助建築經理公司之費用。補助經費以不超過融資金額百分之二點五為限。
4. 抵押權設定：受災戶與承辦金融機構簽訂融資契約並備妥撥款委託書後，應將受災戶基地設定第一順位抵押權予農委會。該基地已設定前順位抵押權者，應由受災戶先行辦理塗銷登記。
5. 撥款程序：與「個別住宅重建之融資撥貸」相同。
6. 融資歸墊：與「個別住宅重建之融資撥貸」相同。

5.1.5 原住民聚落重建

為協助原住民受災戶及原住民聚落重建計畫遷住戶，可依法申請建築執照，卻無法提供足額擔保品之弱勢受災戶，由社區重建更新基金提供每戶最高 160 萬元之融資。申請條件、申請文件、辦理方式、抵押權設定、撥款程序與融資歸墊等規定如下：

1. 申請條件：
 - (1) 具申請九二一優惠融資貸款資格，尚未辦理購屋、住宅重建及修繕貸款者或原住民聚落重建計畫遷住戶。
 - (2) 無法提供足額擔保品之弱勢受災戶。
 - (3) 基地位於原住民保留地，可依法申請建築執照者。
2. 申請文件：符合資格之受災戶及遷住戶得於領取住宅建造執照後，填妥申請書並檢具下列文件向原民會提出申請：
 - (1) 申貸九二一優惠融資貸款證明文件或原住民聚落重建計畫遷住戶資格證明文件。
 - (2) 建造執照。
 - (3) 承造工程之營造廠商或土木包工業證明文件。
 - (4) 土地登記簿謄本或土地使用同意書。

(5) 土地價值評估報告。

(6) 工程造價評估報告。

3. 辦理方式：

(1) 受災戶及遷住戶所送申請文件，由原民會審核後，轉送承辦金融機構依審核結果辦理融資撥貸事宜，其營建工程融資額度由承辦金融機構核定，每戶最高額度不得超過 160 萬元。承辦金融機構應於核定融資金額後，與受災戶及遷住戶簽訂融資契約並備妥撥款委託書。

(2) 由社區重建更新基金有償委任承辦金融機構無息撥貸予受災戶。承辦金融機構辦理融資撥貸業務之手續費，以融資金額之百分之一計算，由社區重建更新基金負擔。

(3) 申請融資撥貸者得委託建築經理公司提供「融資撥貸作業諮詢服務」、「簡易財務規劃」、「興建計畫審查及諮詢」、「契約鑑證」、「土地價值、工程造價等不動產評估及徵信」、「工程進度查核及營建管理」、「續建與不動產清理處分」等服務，並由社區重建更新基金補助建築經理公司之費用。補助經費以不超過融資金額百分之二點五為限。

4. 抵押權設定：承辦金融機構應將申請融資撥貸者之基地設定抵押權予原民會。倘基地尚有前順位抵押權設定者，應自行設法塗銷始可辦理。

5. 撥款程序：與「個別住宅重建之融資撥貸」相同。

6. 融資歸墊：與「個別住宅重建之融資撥貸」相同。

5.2 融資撥貸預算之編列及執行

在融資撥貸政策下，依融資撥貸項目編列之預算及其執行情形，如表 9。從高達 277 億元之預算來看，融資撥貸政策確已體察到災民之需求，但從執行情形來看，據以執行政策之作業法規卻是問題重重，不僅災民，連可以「有償」代為辦理之建築經理公司（手續費為融資金額之 2.5%）與金融機構（手續費為融資金額之 1.0%）也都是「敬遠而之」。其中，有實質撥貸之二筆經費，一為以政府（內政部營建署或縣市政府）擔任開發主體之新社區開發地區撥貸項目（表 10），二為以災民團體擔任主體之更新地區撥貸項目；前者屬於政府融資給政府（內政部營建署或縣市政府），後者則因政府所訂定之都市更新地區重建融資撥貸相關作業要點窒礙難行，加上強大之集合住宅重建資金需求壓力，最後在九二一重建會郭瑤琪執行長之堅持下，突破體制、「無償」委託由九二一基金會依據「臨門方案作業要點」代為執行。若扣除代為執行之預算，有關融資撥貸政策下之預算執行率僅為 5.74%。

這是一項看似有「誠意」之政策，但從據以執行之作業法規來看，卻處處可見高度之門檻，也難怪落得「沒有績效」之結果。

表 9 融資撥貸預算及執行

融 資 撥 貸 計 畫	預 算 金 額	撥 貸 金 額	撥 貸 對 象
辦理融資個別受災戶居民重建	10,381,900,000	0	災民
辦理撥貸新社區開發、土地徵收及地上物拆遷補償費	7,828,000,000	1,589,407,973	政府
辦理融資重建區農村聚落重建	4,433,600,000	0	災民
辦理融資重建區原住民聚落重建	1,306,413,000	0	災民
辦理撥貸社區更新重建	3,754,000,000	3,010,172,712	災民團體
合 計	27,703,913,000	4,599,580,685	16.60%

註：撥貸新社區開發之金額係以核定新社區住宅售價當時之初步決算為基準。

註：「辦理撥貸社區更新重建」撥貸金額係由九二一基金會無償受託代為執行。

表 10 新社區開發面積、住宅興建及租售戶數

新 社 區 名 稱	開發主體	開發面積 (公頃)	類型	興建戶數	公告租售 戶數	已售或租 戶數
南投市茄苳新社區	營建署	7.28	一般	60	60	60
			平價	63	61	54
埔里鎮北梅新社區	南投縣政府	3.40	一般	100	100	45
			平價	85	84	55
埔里鎮南光新社區 A	營建署	0.3035	平價	54	53	52
竹山鎮柯子坑新社區	營建署	1.58	一般	98	98	0
			平價	56	55	8
中寮鄉大丘園新社區	營建署	0.395	平價	18	18	4
草屯鎮紅瑤新社區	營建署	0.1632	平價	19	19	19
水里鄉鉅工段新社區	營建署	0.2	一般	6	6	0
			平價	13	13	0
東勢鎮東勢新社區	營建署	1.40	一般	74	74	62
			平價	44	42	42
			店舖	4	4	1
太平市德隆新社區	營建署	2.05	一般	68	68	15
			平價	70	69	28
石岡鄉新石新社區	營建署	2.08	一般	42	42	10
			平價	36	34	34
大里市大里菸試所	營建署	1.0264	平價	49	48	47
合 計				959	948	536
斗六市嘉東新社區	雲林縣政府	10.13	土地	385	385	324

註：統計時間至剩餘住宅移轉國有財產局。

（二）民間主導之融資撥貸

1999 年 10 月 13 日成立之九二一基金會第一屆董監事於中央政權交接前夕，以重新政府為由，於 2000 年 5 月 17 日提出總辭。在歷經局部改組後，為跳脫傳統「公設財團法人」之思考模式⁹，並呼應社會之期待，由新聘執行長（作者）於 2000 年 7 月 5 日提出「來自民間、支助民間、協助政府」之會務運作原則、「議題導向、主動規劃」及「透明效率、落實重建」之業務推動及捐款管理方針，將協助「住宅重建」作為會務重心，並基於「尊重專業」、「專業分工」、「管考同步」與「自助人助」等原則，以「築巢專案」為名提出「協助受災集合住宅（社區）更新重建方案」、「協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案」、「九二一災區家屋再造方案」與「九二一災區 333 融資造屋方案」等四個方案，經 2000 年 9 月 6 日第一屆第五次董監事聯席會核定通過，並修正捐助暨組織章程，把「協助社區及住宅重建相關事項」納入業務範圍，擴大民間基金之運用範疇，導入民間基金支助住宅重建資金需求之模式。

之後，又在「築巢專案」之架構下，延續性推出「築巢專案－臨門方案」、「築巢專案－補助受損集合住宅辦理修繕補強方案」與「築巢專案－達陣方案」，連同稍早推出之「補助受災地區個別建築物規劃設計費用計畫」與「提撥專款辦理震災災民重建家園貸款信用保證業務計畫」，總計民間基金投入之住宅重建計畫共有 10 項，使用經費達 93 億 4,935 萬 6,747 元，佔一般捐款收入之 64.85%。若加計行政院無償委託代為執行之經費（30 億 1,017 萬 2,712 元），則總投入經費達 123 億 5,952 萬 9,459 元。如表 11。其中，屬於融資撥貸型之方案可以分成下列兩類：

1. 集合住宅更新重建之融資撥貸：以「臨門方案」為核心，「協助受災集合住宅（社區）更新重建方案」為其前置性補助型方案，用以協助集合住宅（社區）受災戶循序漸進依「都市更新條例」規定之程序辦理重建，並於擬定都市更新事業計畫與權利變換計畫，且符合一定條件後，依「臨門方案作業要點」提出融資撥貸之申請；「達陣方案」則為「臨門方案」停辦後之補充性後續方案。
2. 其他集體住宅重建之融資撥貸（「九二一災區 333 融資造屋方案」）：以透天

⁹ 九二一基金會成立之初，侷限於傳統「公設財團法人」之思考模式，僅接受中央部會之提案，不僅遭致各界批評，更被監察院以「九二一基金會對基金管理運用欠缺合理有效」為由，對行政院提出糾正文（2000 年 8 月 1 日）。糾正文之內容為「行政院成立之『財團法人九二一震災重建基金會』，對基金之管理運用，欠缺合理有效；內政部未能適時宣導捐款相關法規，造成募款紊亂；且捐款相關法規未臻健全，無法建立公開透明制度，對募款單位運用善款情形未予主動瞭解、積極輔導與切實監督，落實捐款專款專用，均有疏失，爰依法提案糾正。」雖然事隔九年，至今仍有人（包括立法院預算中心）不明就裏拿著 2000 年之監察院糾正文指責九二一基金會。「糾正文」已成為九二一基金會之原罪。

層型之街廓社區循更新程序辦理重建者、縣（市）政府或鄉（鎮、市）公所提出平價住宅興建計畫者、因位於斷層帶、土石流危險區域而辦理易地或遷住重建者之社區、農村聚落與原住民聚落為融資撥貸對象。

表 11 財團法人九二一震災重建基金會住宅重建計畫

計 畫 名 稱	使 用 經 費	計 畫 性 質
補助受災地區個別建築物規劃設計費用計畫	299,179,639	補助型
提撥專款辦理震災災民重建家園貸款信用保證業務計畫	1,000,000,000	捐助型
築巢專案－協助受災集合住宅更新重建方案	189,641,000	補助型
築巢專案－協助受損集合住宅擬定修繕補強計畫書方案	165,261,910	補助型
築巢專案－九二一災區家屋再造方案	1,173,851,844	補助型
築巢專案－九二一災區 333 融資造屋方案	380,052,755	補助型＋ 融資撥貸型
築巢專案－臨門方案	5,826,942,127 +3,010,172,712	補助型＋ 融資撥貸型
築巢專案－補助受損集合住宅辦理修繕補強方案	243,509,223	補助型
築巢專案－達陣方案	70,918,249	補助型＋ 融資撥貸型
合 計	9,349,356,747 ▶ 12,359,529,459	

5.3 集合住宅更新重建之融資撥貸

「集合住宅更新重建之融資撥貸」係以依「都市更新條例」規定之更新程序辦理重建之集合住宅為對象，由該集合住宅受災戶籌組之都市更新會（簡稱「更新會」），於擬定都市更新事業計畫與權利變換計畫，且符合一定條件後向九二一基金會提出融資撥貸之申請。換言之，震損之集合住宅於依「臨門方案」申請融資撥貸啟動重建工程前，必須依「都市更新條例」之規定完成各項必要之程序。「協助受災集合住宅（社區）更新重建方案」即為九二一基金會為協助集合住宅（社區）依循更新程序辦理重建之補助型方案，為「臨門方案」之前置方案。至於「達陣方案」作為「臨門方案」停辦後之補充性後續方案。如圖 13。

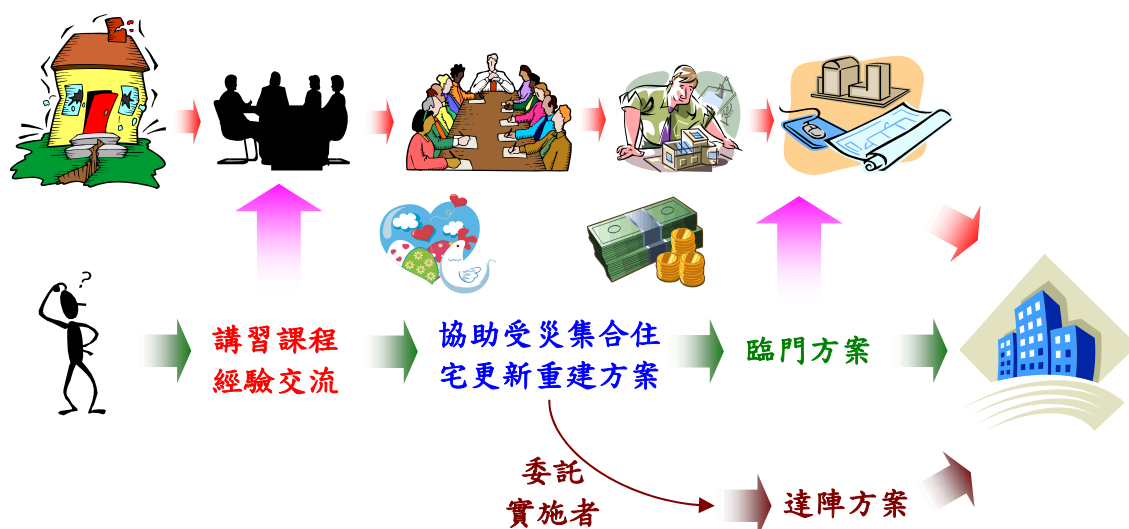


圖 13 九二一基金會辦理集合住宅更新重建融資撥貸相關方案

因此本報告依序介紹「協助受災集合住宅（社區）更新重建方案」、「臨門方案」及「達陣方案」，不僅代表推出時間之時序，也代表災後集合住宅之重建歷程：

1. 原地原貌重建（100%住戶同意並參與重建、第一年）。
2. 依「都市更新條例」規定之程序辦理重建，並透過「臨門方案」申請融資撥貸協助（「臨門方案」推出後，第二年）。
3. 依「都市更新條例」規定之程序辦理重建，惟回歸市場機制自力或委託都市更新事業機構實施更新重建，並搭配信託機制，尋求金融機構融資（「臨門方案」停辦並推出「達陣方案」後，第五年起）。

5.3.1 協助受災集合住宅（社區）更新重建方案

九二一震災之後，毀損之集合住宅（社區）因產權共有之關係，要能夠以最快之速度辦理重建之唯一條件就是百分之百之住戶都參與重建，甚至在「不超過原使用執照許可之樓層戶數、樓層面積、樓層用途及建築物高度」下，檢附相關文件向當地主管機關報備，即可不用再請領建築執照「原地原貌」重建。如太平市自立新城（40 戶）、東勢鎮東工社區（10 戶）、南投縣草屯鎮水稻之歌第九期（55 戶）、南投縣竹山鎮向陽社區（16 戶）、台北縣新莊市新莊龍閣（80 戶）、台北縣淡水鎮幸福社區 A 棟（110 戶）及台北市德行公寓（10 戶）等。要有如此之共識與能力，並不容易。一方面是有住戶不願意留下來而另行購屋或離開，另一方面是有人經濟發生困難沒有能力再參與重建，林林總總之問題在在都影響集合住宅重建之進程。

震損之集合住宅社區要能在少數人不願意或沒有能力參與之情況下重建家園，非得透過「多數決」不可。既有營建法令中採取「多數決」，並設計有「租稅減免」、「容積獎勵」與「權利變換」等誘因者，就屬「都市更新條例」；加上政府之災後重

建政策設計，在在都使得集合住宅（社區）依循更新重建之程序、以「都市更新條例」作為重建工具具有很高之共識。

「都市更新條例」是 1998 年 11 月 11 日才公布施行之法令，施行細則與相關辦法至 1999 年 3 月底後才陸續公布。由於涉及共有產權之處分，程序規定必然繁鎖，加上專業者不足，主要災區之縣（市）政府根本沒有執行「都市更新條例」之經驗，何況是災民。

因此九二一基金會一方面舉辦講習課程，邀集受災戶、建築與地政相關之專業者、縣（市）政府主管機關代表參與，另一方面出版「九二一災後社區更新重建手冊」，引導災戶與專業者發起更新重建、籌組更新會、擬定及執行更新事業計畫與權利變換計畫。

此外，九二一基金會更針對集合住宅辦理更新重建之需要，提出一套標準明確並配合法規進程與重建進度撥款之補助方案—「協助受災集合住宅（社區）更新重建方案」。該方案之補助對象、補助內容、補助標準、申請方式與撥款期程規定如下：

1. 補助對象：以九二一震災全倒（或半倒已自行拆除）集合住宅，且該建築基地範圍業經劃定為都市更新地區者為限。非集合住宅而採取更新方式重建者，其建築基地範圍須經劃定為都市更新地區，且劃定範圍內九二一震災自有住宅全倒之受災戶數者必須佔百分之五十以上。
 - (1) 集合住宅（社區）更新會：受災戶為實施更新重建而依「都市更新條例」第十五條規定所組織之更新團體。
 - (2) 專業者或專業團隊：協助集合住宅（社區）成立更新會、擬定更新事業計畫與權利變換計畫，且與該更新會簽訂委託合約者。
2. 補助內容及補助標準（表 12、表 13）：
 - (1) 補助集合住宅（社區）更新會行政費用：依辦理方式分成「委託都市更新事業機構辦理」與「自組更新團體」兩類，並依戶數訂定補助標準。
 - (2) 補助專業者或專業團隊服務費用：分「都市更新事業計畫」及「權利變換計畫」兩階段，並依戶數訂定補助標準。
3. 申請方式及撥款期程（表 12、表 13）：
 - (1) 行政費用：「委託都市更新事業機構辦理者」，於完成委託合約簽訂後，憑合約副本一次請領；「自組更新團體者」者，依進度分兩期請款。
 - (2) 服務費用：分成「都市更新事業計畫」與「權利變換計畫」兩階段，每階段依進度分兩期給付。

「協助受災集合住宅（社區）更新重建方案」共補助 13 處街廓型社區（350 戶）、88 棟集合住宅（8,412 戶）循都市更新程序擬定都市更新事業計畫與權利變換計畫，然而申請辦理更新重建之個案中，約有 30% 於程序中停止或完成程序卻未能實質重建。

表 12 協助受災集合住宅（社區）更新重建方案行政費用補助標準與撥款期程

辦理方式	補助標準	申請方式及撥款期程
委託都市更新事業機構辦理	<input type="checkbox"/> 不超過 40 戶者：6 萬 <input type="checkbox"/> 41-100 戶者：8 萬 <input type="checkbox"/> 101-200 戶者：10 萬 <input type="checkbox"/> 201 戶以上者：12 萬	補助徵求更新事業機構之行政作業費用，於完成委託合約簽訂後，憑合約副本一次請領。
自組更新團體	<input type="checkbox"/> 不超過 10 戶者：10 萬 <input type="checkbox"/> 11-20 戶者：12 萬 <input type="checkbox"/> 21-40 戶者：15 萬 <input type="checkbox"/> 41-100 戶者：20 萬 <input type="checkbox"/> 101-200 戶者：25 萬 <input type="checkbox"/> 201-300 戶者：30 萬 <input type="checkbox"/> 301-400 戶者：35 萬 <input type="checkbox"/> 401 戶以上者：40 萬	▶ 第一期：於更新會核准成立時，憑縣（市）政府發給之核准函及申請核准之相關文件影本，請領 40% 補助款。 ▶ 第二期：於建築執照核准時，憑建照及申請建照之相關文件影本，請領 60% 補助款。 註：低於 40 戶者，自 2003 年 6 月 19 日修訂行政費用補助標準。

表 13 協助受災集合住宅（社區）更新重建方案服務費用補助標準與撥款期程

辦理階段	補助標準	撥款期程與申請方式
都市更新事業計畫階段	<input type="checkbox"/> 不超過 40 戶者：70 萬 <input type="checkbox"/> 41-100 戶者：80 萬 <input type="checkbox"/> 101-200 戶者：90 萬 <input type="checkbox"/> 201 戶以上者：100 萬	▶ 第一期：憑事業概要核准函（免辦理事業概要者免附）或更新會成立證書影本、更新會與專業團隊之委任合約副本，請領 40% 補助款。 ▶ 第二期：憑都市更新事業計畫核定本與核定公告函，請領 60% 補助款。
權利變換計畫階段	<input type="checkbox"/> 不超過 40 戶者：110 萬 <input type="checkbox"/> 41-100 戶者：120 萬 <input type="checkbox"/> 101-200 戶者：130 萬 <input type="checkbox"/> 201 戶以上者：140 萬	▶ 第一期：權利變換計畫送審階段，憑送審公文副本，請領 60% 補助款。 ▶ 第二期：以權利變換計畫審議通過之公函，請領 40% 補助款（配合「臨門方案」修訂，申請「臨門方案」協助者，第二期請款期程於申請協助經核定後）。

5.3.2 臨門方案

5.3.2.1 優先解決「不願或不能參與者」之更新費用及參與者之自備款

2000 年 9 月 6 日推出「協助受災集合住宅（社區）辦理更新重建方案」後，至 2001 年 3 月底就有超過 50 棟集合住宅（社區）申請循都市更新程序辦理重建。這些集

合住宅（社區）卻得開始面對參與重建者之經費、以及「不願或不能參與者」之補償金¹⁰不知如何籌措等問題。「理論上（按照政府之規劃）」集合住宅受災戶籌組之更新會，是可以就「不願或不能參與者」原應負擔之都市更新費用向銀行申請貸款，並由承貸之金融機構依據 2000 年 3 月 17 日行政院台八十九內字第 07948 號函核定之「九二一震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點」移送信用保證。如此一來，其他參與重建者之重建經費自可比照辦理。然而有沒有金融機構願意貸款給更新會？若真能取得貸款，則重建後不願參與者而由更新會取得之產權如果處分不掉或處分後不足以清償貸款，該怎麼辦？更新會理監事是否必須負連帶責任？每一項疑問都對災民造成困擾！

此時，因政府已開始研擬更新重建地區之融資撥貸措施，惟融資撥貸之對象僅及於參與重建者，每戶以 180 萬元為限，且未針對「不願或不能參與者」原應負擔之都市更新費用提出對策；基於與政府互補之原則，並參考當時之「都市更新條例」第二十二條規定¹¹，九二一基金會繼「協助受災集合住宅（社區）辦理更新重建方案」之後，規劃以「不願或不能參與者」之產權及參與者之自備款作為協助標的，並以「四分之三」作為申請協助門檻之「臨門方案」。「臨門方案」經 2001 年 4 月 12 日第一屆第八次董監事聯席會核定，匡列 50 億元。

「臨門方案」係以九二一震災中全倒（或半倒已自行拆除）且循都市更新程序辦理重建之集合住宅為協助對象。由其依法成立之更新會，於符合「同意參與都市更新事業計畫與權利變換計畫，比例達更新單元範圍內土地及建築物所有權人 75% 以上，且土地總面積及建築物總樓地板面積 75% 以上者」或「同意參與都市更新事業計畫與權利變換計畫，比例達更新單元範圍內產權總值 75% 以上者」等申請條件，且其更新事業計畫與權利變換計畫經核定公告實施後，檢具文件提出申請，經九二一基金會籌組之審查小組審查通過後，撥款協助更新會「價購更新單元範圍內不願或不能參與權利變換計畫，而由更新會取得之不動產產權」（協助項目一）¹²及「代繳更新單元範圍內願意參與權利變換計畫，但無法配合工程進度如期繳納之重建自備款」（協助項目二）。（圖 14）

¹⁰ 更新會對「不願或不能參與者」得以現金補償並列冊辦理「不願或不能參與者」原持有產權之移轉登記，故解決「不願或不能參與者」原應負擔之都市更新費用，等同解決參與重建者之問題。

¹¹ 「都市更新條例」第二十二條規定，經劃定應實施更新之地區，其擬定或變更都市更新事業計畫應經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過五分之三，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過三分之二之同意；依更新單元劃定基準，自行劃定更新單元，申請實施更新之地區，其擬定或變更都市更新事業計畫應經更新單元範圍內土地及合法建築物所有權人均超過三分之二，並其所有土地總面積及合法建築物總樓地板面積均超過四分之三以上之同意。（2000 年 4 月 26 日）

¹² 為避免與金融機構慣用之「融資」或政府基金之「融資撥貸」混淆，「臨門方案」使用「協助」與之區隔，並依據協助標的之不同，分成「協助項目一」、「協助項目二」、「協助項目三」、「協助項目四」。

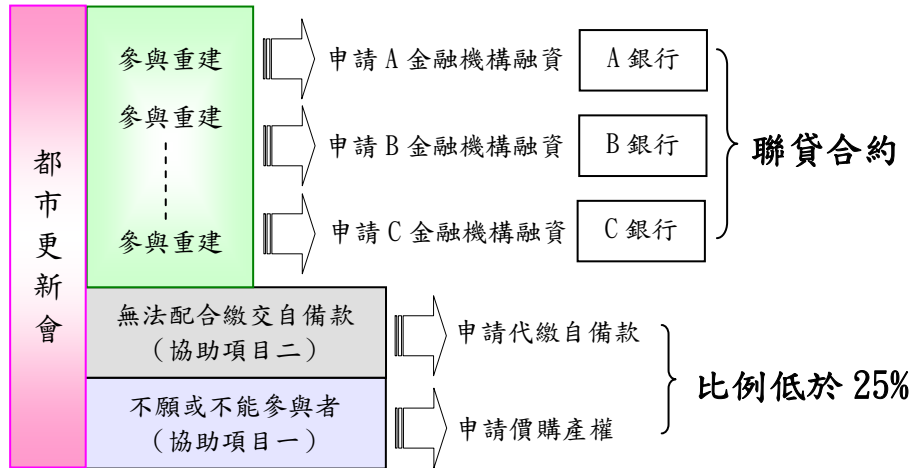


圖 14 修訂前之臨門方案

5.3.2.2 調降門檻並擴大融資撥貸範疇

2001 年 10 月 22 日進度最快之兩棟集合住宅更新會申請協助案，經專案小組審查通過；然依循市場機制、耗時 6 個月始完成之銀行團聯貸合約，卻在撥款前夕，因其中一家金融機構退出，而形同廢紙。其理由竟然是某位貸款戶之原購屋貸款協議承受問題未解決。

面對打擊，加上政府拋出將修訂「九二一震災重建暫行條例」，調降議決都市更新事業計畫等事項之門檻至「更新單元內土地及合法建築物所有權人之人數均超過二分之一，並其所有土地面積及合法建築物總樓地板面積均超過二分之一」。九二一基金會決定釜底抽薪，從「調降協助門檻至百分之五十」與「擴大融資撥貸範疇，提供參與者重建融資與自備款融資」兩個面向切入，徹底釐清集合住宅之重建意願（50%是多數決之最低門檻），讓住戶無急迫性之資金壓力，並大幅度修訂「臨門方案作業要點」，徹底擺脫金融機構之束縛。「臨門方案」修訂案經 2002 年 1 月 17 日第一屆第十二次董監事聯席會決議通過。（圖 15）

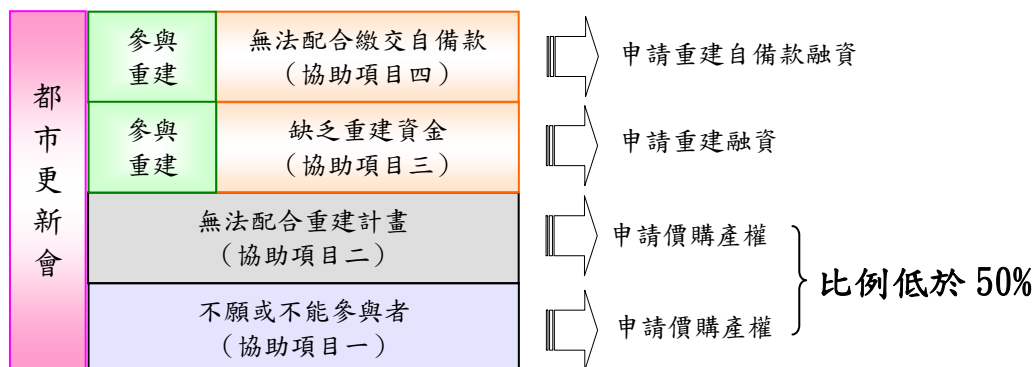


圖 15 修訂後之臨門方案

其中，最關鍵者即在於九二一基金會、更新會與住戶之直接關係，更新會、設計監造人、更新重建計畫規劃團隊、地政士及營造廠商等之既有關係¹³外，依「專業分工」之概念，加入九二一基金會委託代位執行營建、產權、資金與合約管理之建築經理公司（簡稱建經公司）與管理銀行¹⁴，務使以九二一基金會為核心之共同體，得以在中央部會、縣（市）政府主管機關、建管單位、財稅單位、地政單位、金融機構之監督與協助下有效率地運作（圖 16）。

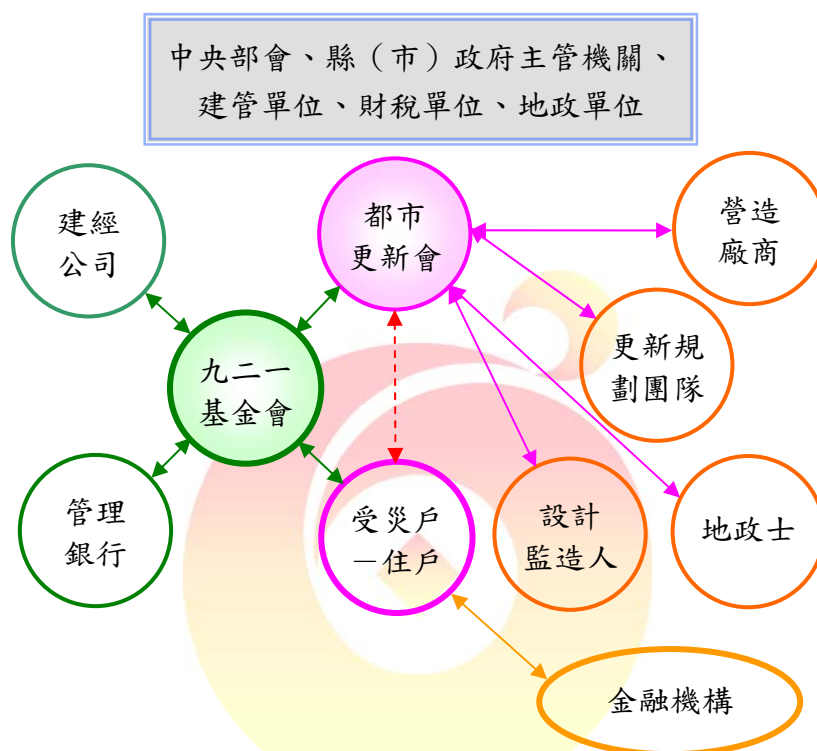


圖 16 「臨門方案」之運作架構

修訂後之「臨門方案作業要點」適用對象、申請條件、協助項目與合約簽訂、專戶設置與用途、專戶動用、撥款流程、融資利息、產權移轉與融資清償、補貼與補助等規定如下：

1. 適用對象：九二一震災全倒（或半倒已自行拆除）之集合住宅，且該建築基地範圍業經劃定為都市更新單元（地區），並已依「都市更新條例」及其相關規定進行震災重建者。
2. 申請單位：依「都市更新條例」及其相關規定成立之更新會。不接受個別住戶

¹³ 設計監造人、更新重建計畫規劃團隊、地政事務代理人及營造廠商皆由更新會自主決定。

¹⁴ 管理銀行為該集合住宅受災戶原房屋擔保貸款餘額最高者，若餘額最高者無意願擔任管理銀行，則由次高者遞補。建經公司由管理銀行建議並經更新會同意。

之申請。

3. 申請條件：應符合下列條件之一：

- (1) 更新單元範圍內原土地及合法建築物所有權人同意參與權利變換計畫，且申請分配更新後之土地及建物單元數及面積，應超過百分之五十以上。
- (2) 更新單元範圍內原土地及合法建築物所有權人同意參與權利變換計畫，且申請分配更新後之土地及建物權利價值，應超過百分之五十以上。

4. 申請時機：更新會得於都市更新事業計畫與權利變換計畫擬定，且符合申請條件後提出申請。

5. 協助項目與合約簽訂：更新會於符合申請條件後，得就下列協助項目申請九二一基金會協助，並依協助項目不同簽訂合約：

- (1) 協助項目一：更新單元範圍內因有不願或不能參與，而由更新會依法取得，並申請九二一基金會協助價購之產權。更新會應就該產權與九二一基金會簽訂「協助項目一之不動產所有權移轉合約」，由九二一基金會提供價購該產權所需之協助價款（含土地價款及建物重建費用）。更新會應於更新重建後將該產權讓與九二一基金會，或另與九二一基金會簽訂「臨門方案之協助項目一之不動產所有權移轉合約補充協議書」，將該產權出售予第三買受人以清償該產權之協助價款（即該產權之成本）。如有獲利價差，則由更新會自行依法處分。
- (2) 協助項目二：更新單元範圍內原同意參與，惟在都市更新事業計畫及權利變換計畫核定公告實施後，因故無法配合重建計畫，並申請九二一基金會協助價購之產權。更新會應就該產權協同所有權人與九二一基金會共同簽訂「協助項目二之不動產所有權移轉合約」，由九二一基金會提供價購該產權所需之協助價款（建物重建費用）。
- (3) 協助項目三：更新單元範圍內願意參與，惟欠缺重建資金，並申請九二一基金會協助重建融資之產權（該所有權人簡稱為「住戶」）。更新會應就該產權協同住戶與九二一基金會共同簽訂「協助項目三及四之重建融資及不動產購買合約」，由九二一基金會提供該產權所需之重建融資（協助價款）。重建融資以該產權所需重建費用之百分之八十為上限。
- (4) 協助項目四：更新單元範圍內願意參與，惟無法配合工程進度依約繳納重建自備款，並申請九二一基金會協助重建自備款融資之產權（該所有權人簡稱為住戶）。更新會應就該產權協同該住戶與九二一基金會共同簽訂「協助項目三及四之重建融資及不動產購買合約」，由九二一基金會提供該產權所需之重建自備款融資（協助價款）。重建自備款融資以該產權所需重建費用之百分之二十為上限。

6. 專戶設置與用途：為管理運用協助價款，九二一基金會及更新會應依下列規定於管理銀行開立專戶：

- (1) 九二一基金會專戶：由九二一基金會於管理銀行開立之專戶，一次到位存入更新會申請之協助價款。

- (2) 社區重建專戶：由更新會於管理銀行開立之專戶，作為「不願或不能參與者之補償金」（簡稱「補償金」）、「協助項目一及協助項目二之建物重建費用之百分之八十」與「協助項目三之重建融資」（統稱為「重建融資」）等協助價款之動用轉帳用途。
- (3) 自備款專戶：由更新會於管理銀行開立之專戶，作為「協助項目一及協助項目二之建物重建費用剩餘之百分之二十」與「協助項目四之重建自備款融資」（統稱為「重建自備款融資」）等協助價款之動用轉帳用途。
- (4) 買賣價金專戶：由更新會於管理銀行開立之專戶，存入第三買受人應付之土地及建物價金。

7. 專戶動用：

- (1) 住戶以不可撤銷之方式授權更新會代理各住戶向九二一基金會申請專戶之動用、指定撥款對象及辦理相關手續，並以「協助項目三及四之重建融資及不動產購買合約」作為住戶授權之證明。
- (2) 更新會應於各次預定動用日之10個銀行營業日前向管理銀行申請動用，並副知九二一基金會及建經公司。如預定動用日非銀行營業日，則順延至次一銀行營業日。
- (3) 更新會應於各次申請動用（含首次申請動用）時，檢附下列各項文件交付管理銀行審核：
 - 動用申請書。
 - 無任何違反臨門合約之事件發生或存續之聲明。
 - ③ 更新會理監事會同意動用之議事錄。
 - ④ 建經公司與法定監造人簽核之文件。
 - 更新會應提出前次自專戶動用之款項確已依動用申請書所載用途使用之證明文件。
 - ⑥ 其他管理銀行合理要求之其他文件或證明。

8. 撥款流程（圖 17）：

- (1) 協助價款：於更新會申請融資經核定且完成簽約後，申請首次動用前，由九二一基金會以一次到位方式存入九二一基金會專戶。
- (2) 補償金：於更新會提出動用申請後，由管理銀行自九二一基金會專戶匯入社區重建專戶後，（當日）轉撥給不願或不能參與之原土地所有權人。惟管理銀行於轉撥前，應依法保留土地所有權移轉登記之土地增值稅、抵押權債務、應負擔之稅捐、積欠之社區管理費及相關費用。補償金發放作業流程，如附錄一。
- (3) 重建融資：依更新會之動用申請（含首次動用申請），自九二一基金會專戶匯入社區重建專戶後，轉撥給更新會指定之重建工程承攬廠商或設計監造人或地政士或更新規劃團隊。
- (3) 重建自備款融資：依更新會之動用申請（含首次動用申請），自九二一基金會專戶匯入自備款專戶後，轉撥給更新會指定之重建工程承攬廠商。

9. 專戶動用之暫停：若九二一基金會提出書面反對，管理銀行應暫停受理更新會專戶動用之申請。
10. 融資利息：
- (1) 補償金：九二一基金會無息貸予更新會。
 - (2) 重建融資：九二一基金會無息貸予住戶。
 - (3) 重建自備款融資：管理銀行自九二一基金會專戶匯入自備款專戶之日起至管理銀行通知清償日止，申請自備款融資之住戶應按實際動用金額，按年利率百分之一計付利息予九二一基金會，計息期間不超過六個月。
11. 產權移轉及融資清償：更新會應於申請使用執照前 3~6 個月以書面調查參與分配者之還款意願，並於取得建物取得使用執照後，依「九二一災後更新重建權利變換產權移轉暨現金補償作業手冊」規範之程序辦理各項作業。產權移轉及融資清償作業流程，如附錄二。
12. 補貼與補助：更新會於完成融資清償，並依「都市更新條例」第五十七條規定，檢具竣工書圖及更新成果報告，送請當地直轄市、縣（市）主管機關備查後，得就下列項目申請九二一基金會補貼及補助：
- (1) 土地持分增加負擔部分之補貼：減少更新後戶數之更新會，得就其增加之土地持分負擔申請九二一基金予以補貼。每戶補貼上限為 20 萬元。
 - (2) 公共設施費用之補助：依約清償重建融資及利息後，住戶得就其負擔之公共設施費用申請九二一基金會補助。補助標準為住戶應負擔重建費用之百分之十，每戶補助上限為 20 萬元。

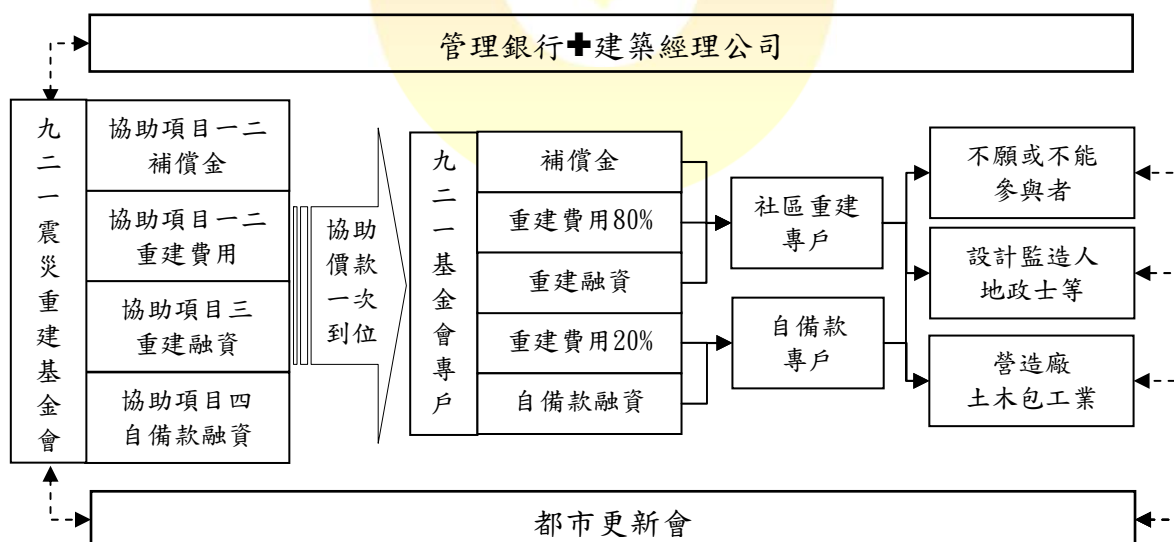


圖 17 臨門方案之撥款流程

5.3.2.3 協力與陪伴

九二一基金會運用民間愛心捐款投入住宅重建，當然不容許僅以推出「補助」與「融資」方案作為對社會交待之依據，而是必須有進一步之具體行動才能滿足災民與

社會之期待。因此九二一基金會在推出並修訂「臨門方案」之外，更搭配多樣化之措施，主動協助並陪伴受災戶完成家園重建：

1. 簡化申請文件，並透過申請文件之表格化，讓住戶間之權利關係透明化。
2. 舉辦巡迴說明會，解說「臨門方案作業要點」及申請表格之填寫。
3. 遴選社區重建輔導員，以責任分區方式於第一線了解各社區更新重建進度。
4. 舉辦社區懇談會，面對面解決社區更新重建之困難或疑惑。
5. 舉辦「不動產權利變換估價」、「產權移轉」、「帳戶管理」、「稅務申報」等各項專業研習課程。
6. 建立都市更新事業計畫與權利變換計畫由九二一基金會預審之默契。更新會在依法將相關計畫送縣（市）政府主管機關審議前，先由九二一基金會委託財團法人都市更新研究發展基金會專業協審，再提報「臨門方案」專案小組審查，有效降低縣（市）政府主管機關之審查負擔。
7. 成立「臨門家族」，邀請社區依申請「臨門方案」之先後順序成為家族成員。
8. 鼓勵社區於工程動工前舉辦開工典禮，邀請家族成員及尚未成為成員之社區參與，使「臨門家族」成為榮辱與共之共同體。
9. 不定期舉辦「臨門家族」分區聯繫會報與聯誼活動，交換重建心得，鼓舞重建士氣。
10. 不定期發行「臨門家族」通訊，傳遞重建訊息。
11. 建經公司及管理銀行按月彙整公告最新工程進度、產權變動及資金運用狀況。
12. 編撰「九二一災後更新重建權利變換產權移轉暨現金補償作業手冊」，引導住戶、更新會與相關機關循序辦理現金補償、產權移轉及融資清償等作業，並報請內政部發布施行，成為具有公權力之文件。

「臨門方案」加上多樣化之協力及陪伴措施，使得九二一基金會、「臨門方案」與九二一災後集合住宅重建可以劃上等號。

5.3.2.4 接受政府無償委託

由於「臨門方案」所匡列之 50 億元專款於第一時間內至多僅能協助 40 棟集合住宅（社區），後續之協助必須等到已撥貸之資金回收後，才能接續辦理。為挹注「臨門方案」之資金需求，並化解政府編列辦理都市更新地區融資撥貸之預算難以執行之窘境（民間基金需要資金，政府基金有錢用不掉），行政院遂於 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 30 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」，並於 2002 年 11 月 15 日簽訂委託合約，明定 30 億資金之使用悉依九二一基金會所訂定之「臨門方案作業要點」辦理。

5.3.2.5 執行結果

「臨門方案」共協助 63 棟集合住宅辦理更新重建計畫，受災戶數 5,174 戶，協助重建戶數 3,314 戶，申請價購土地 3,538.48 坪（因減戶及減棟措施，更新重建後之戶數低於重建前），價購戶數 625 戶，協助價款 8,151,324,437 元。其中，屬於民間基金者有 38 棟，受災戶數 2,898 戶，重建戶數 2,073 戶，申請價購土地 974.96 坪，價購戶數 421 戶，協助價款 5,141,151,725 元，除大里市中興國宅社區因更新會與承攬廠商發生糾紛，經九二一基金會停止動撥協助價款並解除合約，至今未能解決外，其餘 37 棟集合住宅皆已結案。屬於政府基金委託辦理者有 25 棟，受災戶數 2,276 戶，重建戶數 2,073 戶，申請價購土地 2,563.52 坪，價購戶數 1,241 戶，協助價款 3,010,172,712 元，除「東勢鎮東安里本街停車場區」與「台北市東星大樓」因無法於九二一基金會解散前完工，已依「行政院九二一震災災後重建推動委員會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契約」約定，於 2007 年 9 月辦理現況移交予內政部營建署接管，其餘皆已結案（表 14、表 15）。

表 14 協助價購產權異動

土地單位：坪

資金來源	申請階段				實施階段		最終階段		
	棟數	原戶數	重建戶數	價購土地	價購戶數	清償階段	移轉予基金會	剩餘土地	剩餘戶數
民間基金	38	2,898	2,073	974.96	421	626	202	140.06	111
政府基金	25	2,276	1,241	2,563.52	204	351	158	683.57	104
合計	63	5,174	3,314	3,538.48	625	977	360	823.63	215

表 15 協助價款回收

資金來源	協助價款	協助價款回收			待回收協助價款	認列損失
		現金	不動產價值	合計		
民間基金	5,141,151,725	4,666,488,990	422,212,287	5,088,701,277	1,500,000	50,950,448
政府基金	3,010,172,712	2,405,888,663	604,284,049	3,010,172,712		
合計	8,151,324,437	7,072,377,653	1,026,496,336	8,098,873,989	1,500,000	50,950,448
銷售盈餘				11,254,597		
債權憑證					28,598,149	

5.3.2.5.1 價購產權之異動

「臨門方案」協助之 63 棟集合住宅（表 14），原申請價購戶數 625 戶（佔重建戶數之 18.86%），惟重建過程中原申請參與者表明無意清償融資或其他因素退出重建，經改列為不願參與，導致申請九二一基金會價購之戶數增加至 977 戶（佔重建戶數之

29.48%)，增加之幅度不可謂不大，值得借鏡。所幸該段期間之房地產景氣好轉，得以有效去化餘屋。其中，由更新會依據「臨門方案之協助項目一之不動產所有權移轉合約補充協議書」銷售者共 617 戶，使得移轉至九二一基金會者降至 360 戶，再經九二一基金會委託銷售，最終剩餘之土地與戶數分別為 823.63 坪與 215 戶（佔重建戶數之 6.49%）；屬於民間基金者 140.06 坪與 111 戶（登記於九二一基金會名下，並於九二一基金會解散後移轉予賑災基金會），屬於政府基金者有 683.57 坪與 104 戶（移轉登記予政府名下），為國有非公用財產。

5.3.2.5.2 協助價款回收

「臨門方案」協助價款之回收分成「已回收協助價款」、「待回收協助價款」、「認列損失」及「價購產權處分盈虧」。其中，「已回收協助價款」屬於「現金」之部分為 7,072,377,653 元（86.7635%）、屬於「不動產」之權利價值為 1,026,496,336 元（12.5930%）；「待回收協助價款」1,500,000 元（0.0184%）；「認列損失」50,950,448 元（0.6251%）；價購產權移轉回九二一基金會後，經委託銷售之盈餘為 11,254,597 元（表 16、圖 18）。「待回收協助價款」肇因於南投市公園大廈住戶於產權移轉階段身亡，繼承人以聲請限制繼承擬規避清償融資之責，案經法院判決該住戶之繼承人敗訴，已進入強制執行回收程序。「認列損失」部分源自解除合約之中興國宅社區，其已動用之協助價款 50,950,448 元全數經 2008 年 5 月 2 日第三屆第三次董監事聯席會同意認列為損失，已動用之協助價款部分雖經債權保全程序取得 28,598,149 元之債權憑證，仍無助於協助價款之回收。

若以銷售之盈餘回沖認列之損失，則「臨門方案」在完全沒有擔保品抵押設定之情況下淨損失為 39,695,851 元，佔總協助價款之 0.487%，屬可受公評之範圍。

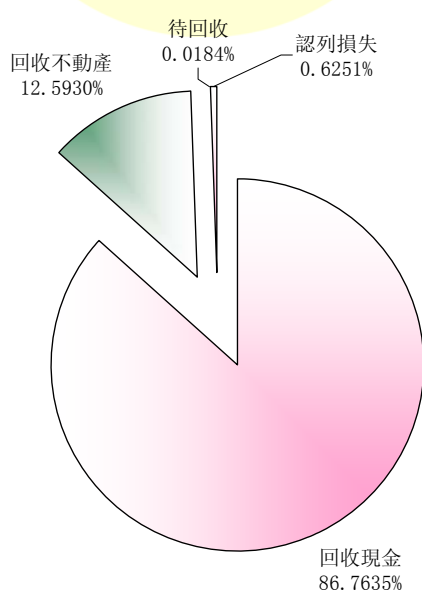


圖 18 「臨門方案」協助價款回收統計

5.3.3 達陣方案

針對九二一震災全倒（或半倒已自行拆除）之集合住宅，因參與重建者比例過低，未能獨自更新重建者，九二一基金會繼「臨門方案」後，規劃推出「達陣方案」，鼓勵重建區直轄市、縣（市）主管機關依「都市更新條例」第九條、「九二一震災重建暫行條例」第十七條規定，將相鄰與不相鄰、已重建與未重建之集合住宅（社區）基地，合併劃定為更新地區，實施都市更新事業，以徹底解決集合住宅受災戶之安置及土地產權問題，並有效消化「臨門方案」所價購之產權（餘屋）。如橄欖球賽「達陣」一樣，繼「臨門一腳」之「臨門方案」後，讓未能重建者，可以透過跨區整合之「達陣方案」，讓「重建者得以重建」及「不願或不能參與者得以透過都市更新程序取得現金補償」之「達陣」目標。

在據以推動之「達陣方案作業要點」經 2004 年 2 月 13 日第二屆第四次董監事聯席會核定通過後，部分人士串連陳情要求比照「臨門方案」，甚至要求再辦「臨門方案」，導致實質推動工作受到阻礙。由於「臨門方案」據以作為核心價值之「誠信」原則，因部分參與者「率爾退出且不必負責任」之後遺症陸續浮現而動搖。為善盡管理民間捐款之責，九二一基金會堅持不再開辦「臨門方案」，並鑑於「九二一震災重建暫行條例」即將屆期，九二一基金會存續期間有限，遂調整過去鼓勵受災戶自行組織更新團體自力辦理更新重建之策略，支持並引導住戶做好依循市場機制與委託實施之準備，尋覓合適之都市更新事業機構。因此徹底修訂「達陣方案作業要點」，除保留「臨門方案」之「公共設施費用補助」與「利息與信託費用補貼」條款外，對住戶之融資協助則降低至總重建經費之百分之十，作為補充經費不足之預備金，至於「不願或不能參與者」之產權價購與後續之銀行貸款，則完全由住戶或其委託之實施者負責。

「達陣方案」受理 5 個集合住宅（社區）更新重建補助案，重建戶數 289 戶，共提供補助與補貼 45,807,807 元。其中，僅一個集合住宅（社區）申請總重建經費之百分之十作為補充經費。

5.4 其他集體住宅重建之融資撥貸

2000 年 7 月集集鎮公所提出購買建地、興建住宅「平價」販售給受災戶之構想，並希望九二一基金會能無息融資購地與興建平價住宅之周轉金。當時集集鎮長林明漆先生之積極態度，促使九二一基金會決定將「九二一災區 333 融資造屋方案」納入「築巢專案」。

「九二一災區 333 融資造屋方案」初期之融資撥貸以縣（市）政府或鄉（鎮、市

）公所為對象，融資範疇包括重（新）建住宅所需之購地與營建週轉金。之後，因政府規劃開辦之融資撥貸政策未能落實，九二一基金會便逐步擴充融資撥貸之對象至位於斷層帶、土石流危險區域而必須辦理易地或遷住重建者之社區、農村聚落與原住民聚落等，甚至是街廓型社區之都市更新等非屬於集合住宅之各類型集體住宅重建計畫。

同時，為因應經濟弱勢之原住民及農村聚落遷建，進一步修訂「九二一災區 333 融資造屋方案作業要點」，除提供融資對象辦理遷建計畫所需之行政管理費用外，也針對融資對象之社經條件，予以特別之補助，協助因應物價上漲所導致之額外負擔。

經「九二一災區 333 融資造屋方案」提供融資、行政管理費用及額外補助者，包括集集鎮公所之「集集鎮 921 全倒戶安置計畫」（32 戶）、「中寮鄉清水村頂水堀社區土石流危險區遷鄰計畫」（20 戶）、「仁愛鄉互助村中原口聚落重建（遷住）計畫」（16 戶）、「中寮鄉永平村永平老街更新重建計畫」（47 戶）、「和平鄉雙崎部落遷住計畫」（9 戶）、「和平鄉三叉坑部落遷住計畫」（45 戶）、「信義鄉潭南村部落擴編建地遷住計畫」（35 戶）、「水里鄉上安村遷住計畫」（16 戶）、「台中市軍福十九路以地易地重建計畫」（8 戶）、「集集鎮公所第一商場重建計畫」（20 戶）、「和平鄉烏石坑部落遷住計畫」（18 戶）等，協助價款共 264,307,562 元。應回收之協助價款中，有 3,600,000 元屬「中寮鄉永平村永平老街更新重建計畫」張姓住戶刻意不清償所致，雖已循司法訴訟程序取得債權憑證，惟因回收困難已認列損失，另有 48,000,000 元屬集集鎮公所「第一商場重建計畫」所融資，已經法定協調程序由集集鎮公所以公務預算編列方式分 10 年攤還。

六、總結與建議

6.1 三方各退一步之貸款機制

歷經立法協商、「九二一震災重建暫行條例」之增修訂，最後拍板定案之災後住宅重建貸款機制以維持震災後第一時間每戶優惠貸款額度 350 萬元之承諾為前提，讓受災戶可以靈活選擇「原購屋貸款協議承受」或「原購屋貸款申請利息補貼（利息差額補貼）」（二選一）與（或）「九二一優惠貸款」。其中，不免因金融機構承受原購屋貸款餘額之意願與評定購屋或重建貸款額度之高低等因素，造成個別受災戶間相對負擔之落差。然而從整體性來看，這應該已經是「既有金融市場機制」下，受災戶、金融機構與政府「各退一步」、「不滿意但還能接受」之機制，不失為九二一災後重建政策中之「佳作」！

由於住宅重建所涉層面複雜，要單獨評估或論定住宅重建貸款機制之績效，以及其對住宅重建之影響，或者要評估或論定整體住宅重建之績效，都有相當之難度。一

方面是因為住宅重建所涉面向多元，包括受災戶本身之意願、負擔能力、受災戶間（社區）之整合度等內部因素，以及社經情勢、政府預算及政策、社會資源（捐款、專業、志工）投入等外部因素，絕非政府預算及政策或單獨一項社會資源（捐款）所能決定；另一方面是相關資料未能及時規劃與收集，導致災後重建績效難以量化評估。

以「住宅重建之完成率」、「貸款佔重建與購屋者之比例」、「協議承受佔原購屋貸款之比例」等問題為例。雖然從門牌統計數字顯示，屋損部分經判定全倒者有 38,935 戶、半倒者有 45,320 戶，且從災後先後依據「九二一大地震災後個別建築物重建獎勵要點」及「九二一大地震災區個別建築物重建規劃設計費獎勵要點」申請財團法人九二一震災重建基金會與內政部營建署補助個別建築物規劃設計費用之戶數（即申請建築執照之戶數）達 15,019 戶，申請重建貸款者有 11,997 戶，未重建而另行購屋並申請購屋貸款者有 11,083 戶，然我們卻不宜以 $(11,997 + 11,083) \div 38,935 = 59.28\%$ 來論定住宅重建完成率，因為重建或購屋者未必申請貸款，加上部分災戶是尋求其他方式安置，如搭建簡易住宅（鐵皮屋）、租屋或依親等；同理也不宜以 $(15,019 + 11,083) \div 38,935 = 67.04\%$ 、 $11,997 \div 15,019 = 79.88\%$ 來論定住宅重建完成率、貸款佔重建者之比例，因為申請取得建築執照卻未重建者確有其事；此外，因缺乏受災戶之累計原購屋貸款餘額，也導致無從評估原購屋貸款之承受比例及申請利息補貼之比例。

6.2 保守之政府基金與開放之民間基金

從政府基金與民間基金針對災後住宅重建融資撥貸所訂定之作業法規或作業要點，可以看出兩者之態度明顯呈現兩極化，因此反應到執行面之結果出現兩極化，當然就不足為奇。

政府基金部分，因為「撥貸之融資必須百分之百回收」與「政府基金不得有任何風險」之原則，呈現在作業法規之條款自然就會有下列情形：

1. 融資對象是無法提供足額擔保品之弱勢受災戶，卻要求申請融資者必須將基地設定第一順位抵押權予農委會、原民會，倘基地尚有前順位抵押權設定者，應自行設法塗銷始可辦理，此一規定形同排除有原擔保貸款者申請融資撥貸之可能。
2. 要求承辦之金融機構必須先行核定融資金額，簽訂融資契約，再於住宅完工取得使用執照後，轉申貸九二一重建家園貸款或一般貸款，歸墊予政府基金。一旦借款人於重建期間信用狀況出現異常，金融機構是否敢核准九二一重建家園貸款或一般貸款？一旦不能核准，如何歸墊？難不成全部責任都推給信用保證基金代位清償？
3. 都市更新地區重建融資撥貸並未針對「不願或不能參與者」提供任何因應措施

，擬由更新會就「不願或不能參與者」原應負擔之都市更新費用向銀行申請貸款，並由承貸之金融機構移送信用保證之期待，在實際操作面跟本不可行。沒有金融機構敢在申貸者完全沒有擔保之情況下同意貸款，既然沒有承貸意願，那來移送信用保證？

過度保守之作業法規，導致在政府融資給政府（新社區開發融資撥貸）以外之績效完全掛零，徹底滿足「撥貸之融資必須百分之一百回收」與「政府基金不得有任何風險」之原則。

反觀民間基金則因當時之社會氛圍，沒能要求住戶與更新會繳交任何保證金，部分住戶因而對於應負擔之責任冷漠不關心；而以「誠信」作為立足點並訴諸道德層面之運作原則，因極少數住戶無法把持而出現缺口，加上住戶違約之處理因缺乏標的及原約定應將土地設定抵押權予九二一基金會之規範因成本過高而未能執行，部分政府部門與金融機構過重之本位主義，導致最後階段之產權移轉與融資清償陷入進度遲緩之困境。所幸絕對多數住戶與更新會均能克遵誠信與善用捐款之原則，方使得更新重建任務得以在艱困中完成。為引以為鑑，將過程中出現之問題與現象分享如下：

1. 未能要求參與者繳交一定額度之保證金或自備款（當時之社會氛圍很難要求住戶繳交自備款或保證金），導致部分住戶在毫無負擔下，對於應負擔之責任（負擔重建經費）漠不關心，甚至到應清償融資階段還否認申請九二一基金會提供融資協助之事實，最後還得透過司法程序追償協助價款，以確保民間基金之權益。
2. 極少數住戶自我詮釋法令，並動輒投書、陳情質疑社區更新會之程序與縣（市）政府主管機關之權責，甚至樂於興訟。
3. 訴諸道德層面之運作原則，因極少數住戶無法把持，導致道德約束力出現無法貫徹之缺口；例如允許住戶在交屋並簽署切結文件後，先行進住再辦理後續融資清償，卻出現未履約清償融資仍持續佔用之情形。
4. 住戶承諾參與重建並無任何負擔，加上退出重建者之違約處理沒有可執行之標的，住戶率爾退出重建而不須負責，導致申請九二一基金會價購之戶數比例由 18.86% 增至 29.48%。
5. 原約定應將土地設定抵押權予九二一基金會之規範因成本過高與過度強調誠信原則而未能執行，導致承諾參與重建者之確實意願無從稽核，潛在之風險未能透過抵押權之設定提前發掘。
6. 住戶僅需就自備款融資部分付息 1% 且付息期限僅 6 個月，住戶有恃無恐，導致資金回收壓力失衡，少數更新會於取得使用執照後竟得歷時三年始完成融資清償（比重建工程之工期還長）。
7. 金融機構依「九二一災後更新重建權利變換產權移轉暨現金補償作業手冊」規範與住戶完成貸款協商，並同意簽訂借款契約書，更新會並依據程序將產權移

轉登記至住戶名下，惟金融機構承諾之貸款卻可以在撥款前，以住戶信用有問題而拒絕，所衍生之問題與風險，金融機構竟然可以完全沒有責任。

6.3 建議

大型災難後影響住宅重建之因素很多，融資貸款機制僅為其中之一環，如何搭配「減輕負擔之補助方案」及「彈性靈活之重建策略」，彼此相輔相成、才能順利推動災後之住宅重建。然因各國體制不同，民情習性有異，縱然有其他國家之災後復原重建經驗可供參考，如何因地制宜提出適用於該國之融資貸款機制，是政府部門責無旁貸之任務。

面對百年來首次之大型災難，臺灣政府以承平時所累積之經驗為基礎，優先推出「九二一優惠貸款」與「擔保借款本金延展、利率減碼」措施，在歷經法制化、法令修訂、政策調整與民間（九二一基金會）策略運用後，始底定之九二一災後住宅重建融資貸款機制，歷經九年之運作，應已完成考驗。

惟在過程中因面對問題、解決問題所累積之經驗，確有值得參考引用於承平時應重視之自力型社區更新，進而運用於因應大型災難之住宅重建：

1. 體認社區住宅老舊問題之事實，將住戶參與式之自力型社區更新或結構補強列為重要之經建計畫或住宅政策。
2. 推動自力型社區更新成為社區營造之一環，鼓勵集合住宅社區討論社區更新議題，檢討社區內住戶間之產權關係，藉以釐清潛在之問題。
3. 配合自力型社區更新之推動，推動都市更新專業平民化。包括透過文件之表格化，將權利變換計畫書圖轉換成易於了解之資訊，讓住戶間之權利關係透明化；修訂「社區更新手冊」及「權利變換產權移轉暨現金補償作業手冊」引導更新程序之有序推動。
4. 災難後之集體住宅重建及承平時之自力型社區更新或結構補強應為「整體住宅政策」（行政院 2005 年 5 月 24 日院臺建字第 0940021921 號函核定）之一環；參考九二一災後住宅重建之經驗，於災後集體住宅（如集合住宅與遷村）重建或弱勢者住宅重建或承平時之自力型社區更新，以政府基金之力量補充集體重建之缺口（不願重建者之資金缺口及沒有能力負擔重建經費者之居住需求），並將取得之住宅視為公營住宅，融入出租或先租後售之觀念。
5. 配合「整體住宅政策」之住宅基金整併，中央政府應檢討現有災害防救法規，並統籌規劃設置災後復原基金，其中有關災後住宅重建之貸款利息補貼、融資撥貸、公營住宅之投資興建與經營管理作業，應配合「整合住宅補貼資源實施方案」（行政院 2007 年 1 月 30 日院臺字第 0960002218 號函核定），由住宅專責機構統籌辦理，且立即著手規劃並建置災後住宅重建融資貸款機制。

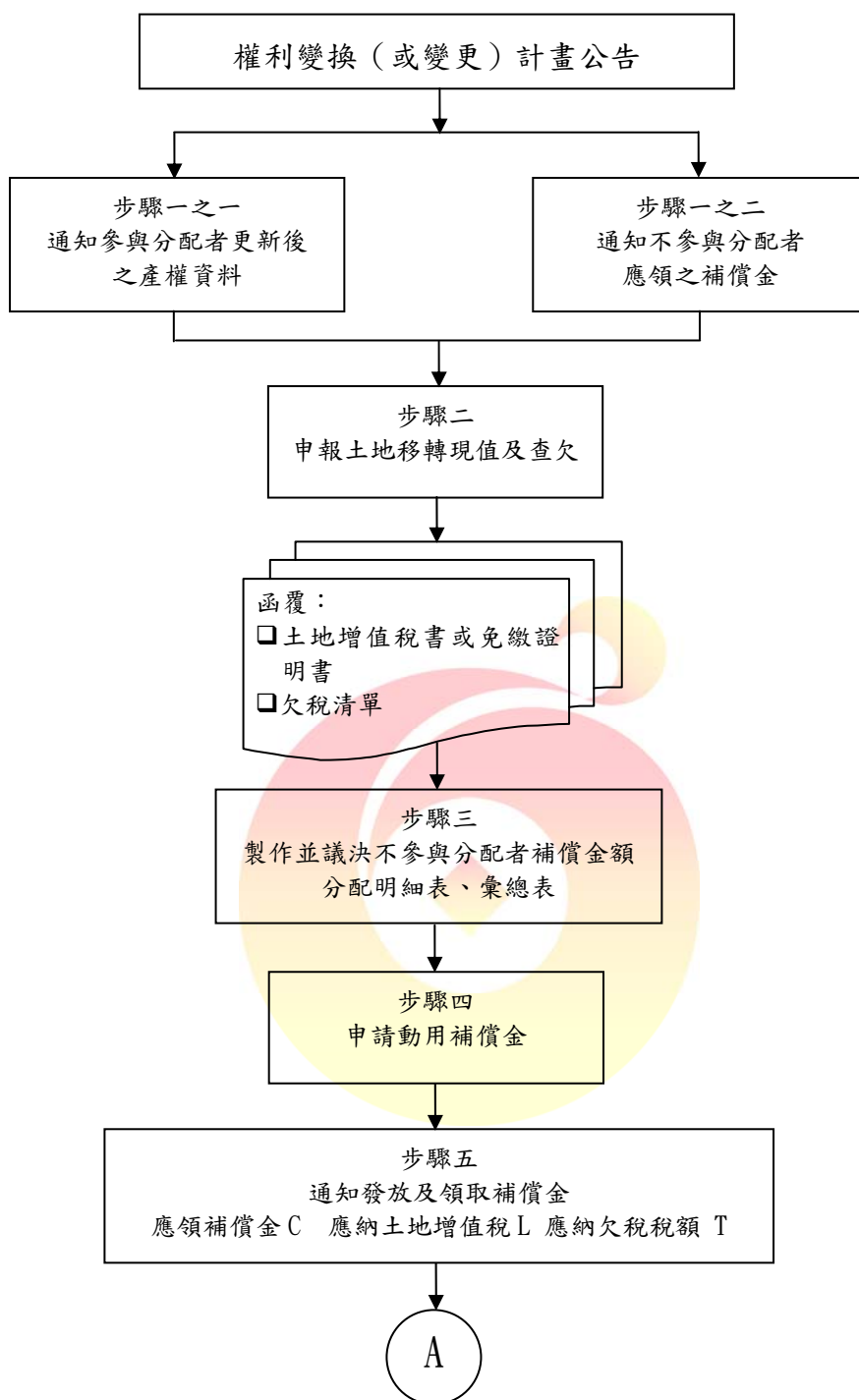
6. 災後住宅重建貸款機制無法迴避購屋與重建優惠貸款之多元選擇，惟應注意其排擠效應，對於選擇使用購屋優惠貸款者，應有條件之限制（至少包括不得阻擾他人之重建等），以避免增加集體住宅重建（如集合住宅）之難度。
7. 災難後集體住宅重建之融資撥貸機制仍有必要性，特別是都市型地區之震災後集合住宅重建，應著手規劃研擬，並於保守與開放間找出均衡點，除政府必須承擔適度之風險外，受災者也應該擔負一定之責任。

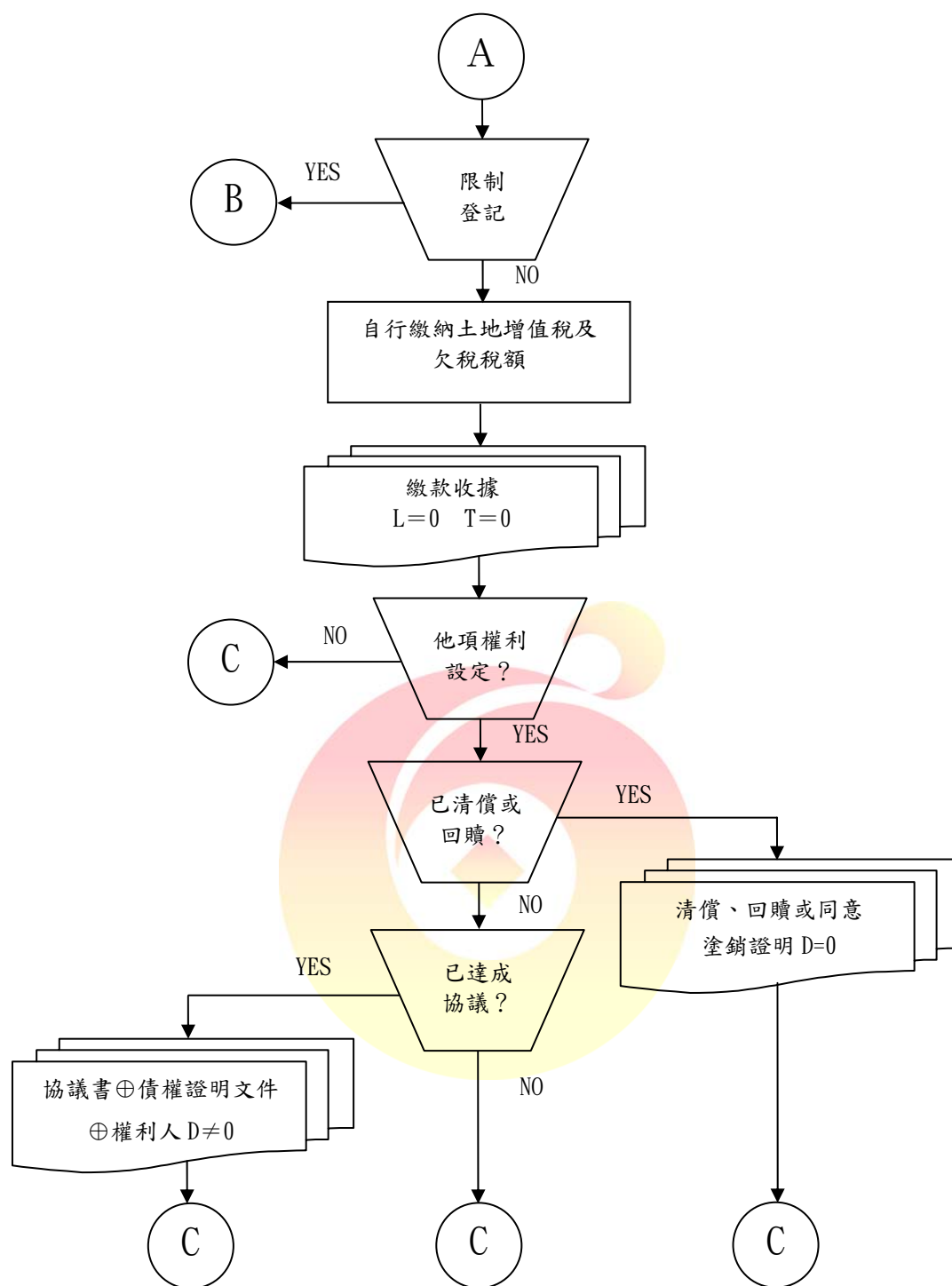
後記

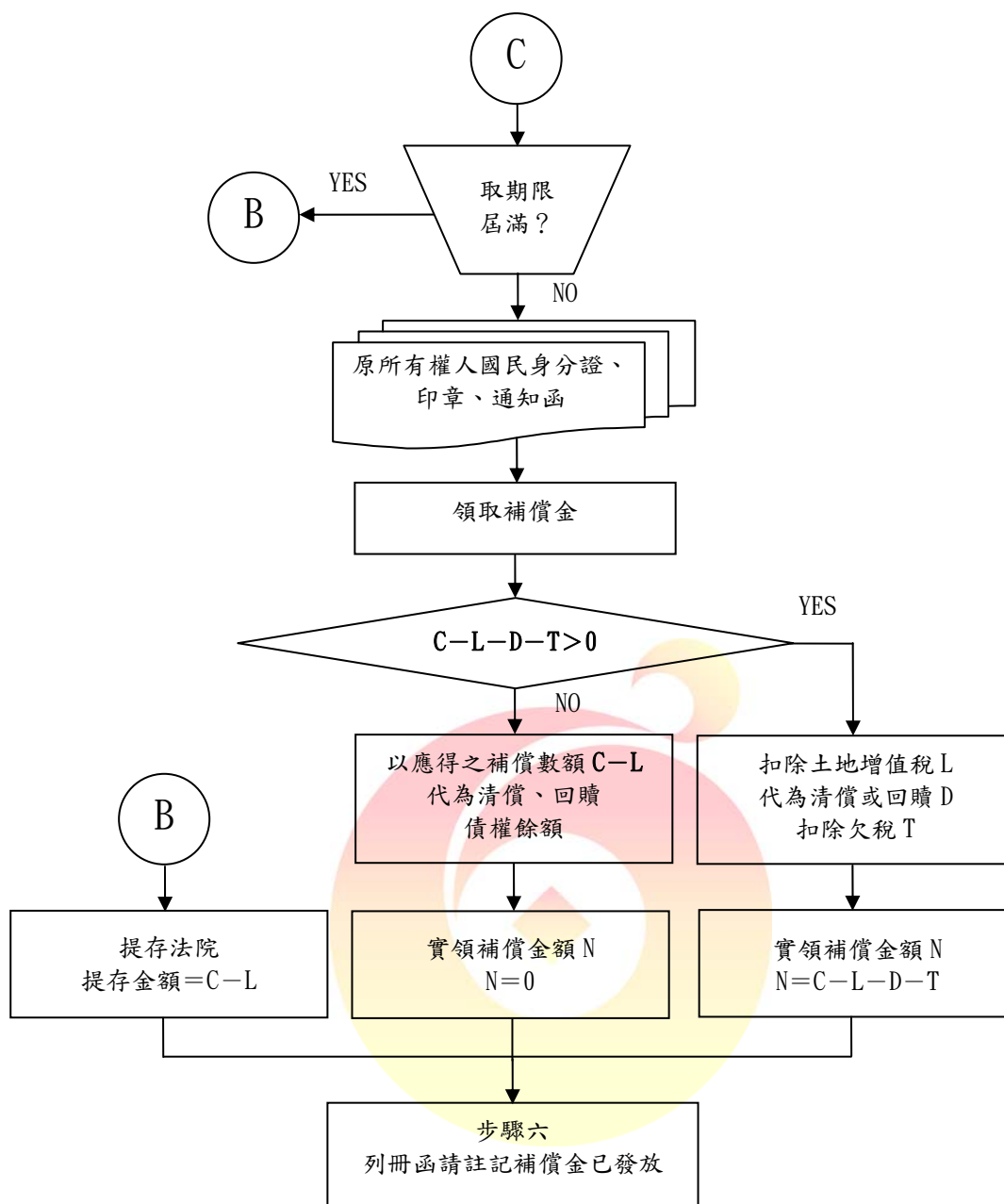
感謝中央銀行、內政部營建署及財團法人中小企業信保基金提供資料。
相關之作業法規與合約，請參考<http://bime.ntu.edu.tw/jcshieh/>或
<http://taiwan921.lib.ntu.edu.tw/>



附錄一 補償金發放作業流程







附錄二 產權移轉及融資清償作業流程

