

# 台湾 921 灾后住宅重建 融资贷款机制之回顾

谢志诚

国立台湾大学生物产业机电工程学系教授  
财团法人九二一震灾重建基金会<sup>1</sup>执行长

1999 年 9 月 21 日凌晨 1 点 47 分 15.9 秒，在日月潭西南方 9.2 公里处（北纬 23.85 度、东经 120.78 度），发生了芮氏规模 7.3 之强烈地震，这场被称为「九二一集集大地震」之世纪天灾，规模之大与破坏之巨，为台湾百年未见，除了造成 2,455 人死亡、50 人失踪、758 人重伤外，屋损部分经判定全倒且领取慰助金者有 50,644 户，半倒者有 53,317 户（以门牌数统计，全倒 38,935 户，半倒 45,320 户）。

震灾当日下午五时行政院召开紧急应变会议，宣布「发放死亡者家属、重伤者慰问金」、「发放房屋全、半倒户慰助金」、「设置灾区收容所」、「安置灾民」、「加强防疫工作」、「全力稳定物资」、「接待及联系国际救灾专家」、「抢修受损道路及桥梁」等 15 项灾害救援及善后措施。其中，与住宅毁损与重建相关之措施有「中央银行提拨邮政储金转存款 1,000 亿元，供银行办理灾民重建紧急融资，固定利率 3%<sup>2</sup>，期限 20 年」（简称为「九二一优惠贷款」）与「对受灾户原有房屋已办理担保借款部分，本金延展 5 年，利率减 4 码，利息展延 6 个月后缴付」等。

在灾后抢救与安置阶段之后，重建之议题开始浮出台面。1999 年 11 月 9 日行政院九二一震灾灾后重建推动委员会（简称「九二一重建会」）第八次委员会通过之「灾后重建计划工作纲领」，将灾后重建计划分成「公共建设重建」、「产业重建」、「生活重建」与「小区（住宅）重建」。其中，与受灾户关联性最高，也最受社会大众瞩目者就属「小区（住宅）重建」。依据「灾后重建计划工作纲领」之规范，「小区（住宅）重建」依各小区地理位置、地形地貌、地方文化特色、产业发展形态、建物毁损状况及小区居民意愿，划分为个别住宅重建与集体住宅重建等二种方式。其中，最引入注目者，当然就是集体住宅重建<sup>3</sup>，如震损集合住宅（小区）重建、街廓小区重建、原住民或农村聚落迁建、以地易地及新小区开发等（图 1）。由于住宅重建涉及私有财产之处分，加上毁损住宅之属性不同，以集体住宅重建为例，其所涉面向更是多

<sup>1</sup> 财团法人九二一震灾重建基金会成立于 1999 年 10 月 13 日，已于 2008 年 7 月 1 日起解散。

<sup>2</sup> 本项措施于执行阶段为「150 万元以下免息」。

<sup>3</sup> 凡依相关法令规定或配合灾后住宅重建政策，由受灾户集体或各级政府提出重建计划，于一定范围之基地内重建或开发一定数量之住宅者，统称为「集体住宅重建」，如震损集合（小区）住宅重建、街廓小区重建、原住民或农村聚落迁建等。住宅开发商于一定范围之土地内新建一定数量之住宅并售予受灾户者，则不在本文讨论范围。

元，除了受灾户个别意愿、负担能力落差、整合度等内部因素外，还包括社经情势、政府预算及政策、社会资源（捐款、专业、志工）投入等外部因素，如何凝聚共识、突破困境，进而找出平衡点，当然是相当之「棘手」。

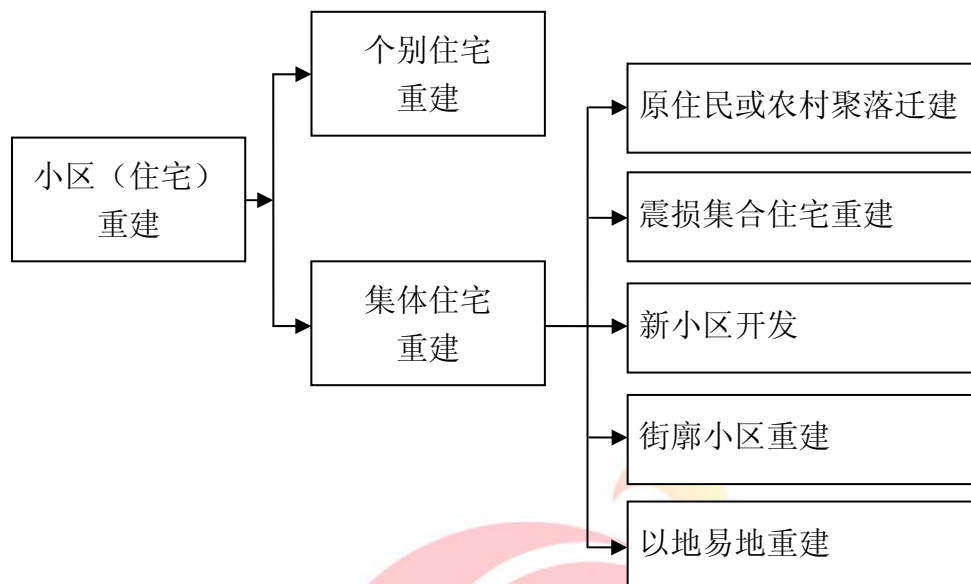


图 1 住宅（小区）重建类型

可以直接理解者，受灾户在家园毁损、财产损失之余，虽已有中央银行之「九二一优惠贷款」政策，可以提供「长期低利家园重建贷款」。惟燃眉之急乃在于得持续承担未偿还之原有房屋贷款，还得面对开展家园重建之资金筹措压力，加上灾后恶化之经济环境<sup>4</sup>，使得「降低原有房屋贷款负担」与「减轻家园重建阶段资金压力」成为受灾户之重要诉求（图 2）。如何说服政府与金融机构愿意增加「财政负担」、「风险承受」与降低「营运利润」满足受灾户之期待，或坚持己见，或各退一步找出政府、金融机构与受灾户三方都能接受之融资贷款（含贷款及融资拨贷）机制，自然成为各方努力说服对方之目标。不容否认者，这里头还有肩负管理、运用民间捐款之财团法人九二一震灾重建基金会（简称「九二一基金会」）。

从经验来看，融资贷款机制是灾后住宅重建相当重要之环节，有「各退一步之融资贷款机制」，搭配「减轻负担之补助方案」及「弹性灵活之重建策略」，彼此相辅相成、建构顺利推动住宅重建之三大要素（图 3）。

<sup>4</sup> 921 大地震后持续两年因网络经济泡沫、全球 IT 与电子产业重挫，导致台湾经济增长率在 2001 年从 6% 掉到 -2%。



图 2 受灾户降低住宅重建负担之三项诉求



图 3 住宅重建之三大要素

面对受灾户之诉求，透过法令之修订、政策之调整与策略之运用，政府与九二一基金会最终提出之灾后住宅重建融资贷款机制，可以分成「贷款机制」及「融资拨贷机制」两大类（图 4）：

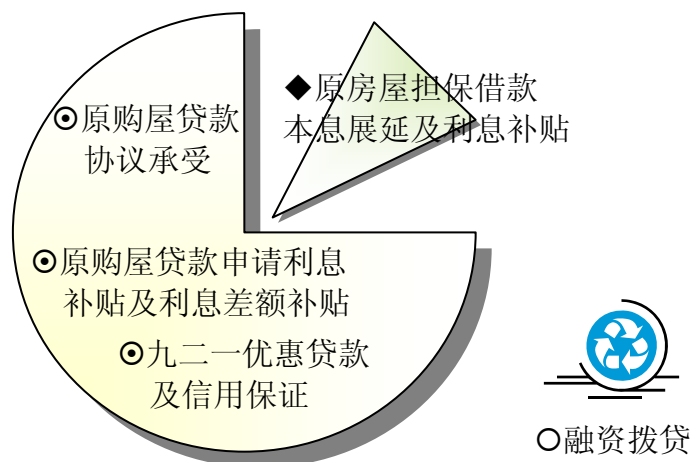


图 4 灾后住宅重建融资贷款机制之元素

1. 贷款机制：以满足受灾户「长期低利家园重建贷款」及「降低原有房屋贷款负担」两项诉求为目标，其对象与措施包括：
  - (1) 震灾后为购屋、住宅重建及修缮之长期贷款：
    - ①九二一优惠贷款（贷款信用保证、九二一优惠贷款申请展延还款、因应九二一震灾重建暂行条例施行期限届满之措施）。
  - (2) 震灾前以九二一震灾毁损之自有住宅设定抵押之担保借款或购屋贷款：
    - ①原房屋担保借款本息展延。
    - ②原房屋担保借款利息补贴。
    - ③原购屋贷款余额申请协议承受并由金融机构申请利息补助（简称「原购屋贷款协议承受」）。
    - ④原购屋贷款余额适用九二一优惠融资贷款额度并申请利息补贴（简称「原购屋贷款申请利息补贴」）。
    - ⑤原购屋贷款余额适用九二一优惠融资贷款额度并申请利息差额补贴（简称「原购屋贷款申请利息差额补贴」）。
2. 融资拨贷机制：以满足受灾户「减轻家园重建阶段资金压力」诉求为目标，针对政府、灾民与灾民团体于新小区开发与住宅重建阶段之需求，透过一定之程序提供周转性质之资金，申请者必须在完成重建取得产权后，依循「九二一优惠贷款」途径或既有金融体系管道向金融机构申请贷款，归垫予周转资金提供者（政府或九二一基金会）：
  - ①个别住宅重建之融资拨贷。
  - ②都市更新地区重建之融资拨贷。
  - ③新小区开发之融资拨贷。
  - ④农村聚落个别住宅重建之融资拨贷。
  - ⑤原住民聚落重建之融资拨贷。
  - ⑥集合住宅更新重建之融资拨贷（协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案、临门方案、达阵方案）。
  - ⑧其它集体住宅重建之融资拨贷（333 融资造屋方案）。

为能完整回顾九二一灾后住宅重建融资贷款机制，本报告先从政策之形成、「紧急命令」之发布与「九二一震灾重建条例」之立法切入，延伸介绍「九二一震灾重建条例」之修订历程与融资贷款机制之财源。然后就「贷款机制」下之个别措施运作内容与结果加以说明，并举例作为参考；再分别介绍并比较政府主导与民间主导之「融资拨贷机制」。最后，就未来处理大型灾难之灾后住宅重建融资贷款机制提出建言。

## 一、政策与立法

针对灾后住宅重建之需要，除震灾当日由行政院宣布之「中央银行提拨邮政储金转存款 1,000 亿元，供银行办理灾民重建紧急融资，固定利率 3%，期限 20 年」与「对受灾户原有房屋已办理担保借款部分，本金延展 5 年，利率减 4 码，利息展延 6 个月后缴付」措施外，李登辉总统亦依「宪法增修条文」第二条第三项规定之意旨，经行政院院会决议，于 1999 年 9 月 25 日发布「紧急命令」，明定中央银行得提拨专款，供银行办理灾民重建家园所需长期低利、无息紧急融资，其融资作业由中央银行予以规定，并管理之（第二点）。

由于「紧急命令」之施行期限至 2000 年 3 月 24 日止，为因应震灾之救助、安置工作告一段落后，使各级政府在推动灾后重建工作上有明确之原则可资遵循，由行政院经济建设委员会订定「灾后重建计划工作纲领」，并报 1999 年 11 月 9 日九二一重建会第八次委员会议通过。「灾后重建计划工作纲领」旨在揭橥重建目标及基本原则，订定重建架构、确定各重建计划范围、编制内容、格式、编报流程及时程、各部会分工、计划审议核定程序及配合措施等，以建立共识，俾利重建计划之研拟与推动。而后，鉴于灾后重建工作所牵涉之层面甚广，为求灾后重建工作之完善，决定透过系列立法之方式，增、修现行法制，以利重建工作之推动。其中，最重要者即为参考日本于 1995 年 1 月 17 日发生阪神大地震后，三个月内完成制定「受灾地区复建振兴特别措施法」之立法精神及阪神地区实施重建之情形，制定任务性与限时性之特别法——「九二一震灾重建暂行条例」。

立法期间，在野政党、灾民组织及民间团体等，纷纷在行政院提送立法院审议之「九二一震灾重建暂行条例（草案）」外，提出对照法案或发表主张。其中，较为具体者则以民主进步党提出之「九二一震灾灾区复兴特别条例（草案）」「七折八扣」条款与「921 大地震受灾户联盟」之「代位求偿」诉求最为引人注目。前者之主张，包括「政府应成立共同基金」、「房屋不堪居住之受灾户所有土地，除受灾户自行重建外，得由共同基金或其它承购者依和解金额或按市价一定比例承购，或由共同基金重建更新」、「房屋不堪居住之受灾户，其房屋为集合住宅、公寓大厦或其它非单一土地所有权者，得决议自行重建，或由共同基金按地震发生前市场价格百分之七十承购」、「自行重建者，受灾户购屋贷款未偿还之部分以百分之八十计算」及「由共同基

金承购者，受灾户购屋贷款未偿还之部分以百分之八十计算，购屋贷款未偿还部分之百分之二十，由承办贷款机构承受」等；后者之主张，则为「政府由灾后重建特别预算与 921 灾款中提拨财源，先赔偿受灾户住宅重建或修缮补强之工程款，再承接受灾户之民事求偿权与国家赔偿权，继续向建商、营造商、建筑师、各种专业技师、监工、违法失职公务人员追偿」。

受灾户之诉求、在野政党及民间团体之主张，在历经协商之后，大部分皆因「地震为不可抗力之天灾」、「政府财政负担过重」、「公平考虑」、「多数金融机构已民营化或属私人企业」等理由而被排除在外。最后，增列入「九二一震灾重建暂行条例（草案）」并于 2000 年 2 月 3 日公告施行之条文则包括（表 1）：

1. 于震灾前已办理之担保借款，其利息展延 5 年时，该展延利息总额得于借款存续期间内分期摊还（简称「**原房屋担保借款本息展延**」）。（第五十条）
2. 受灾户得经原贷款金融机构之同意，以其因震灾毁损而经政府认定之房屋及其土地，清偿原贷款债务。金融机构承受该房屋及土地者，得由中央银行在「紧急命令」第二点相关规定之紧急融资利息补贴范围内予以补助。即原购屋贷款余额申请协议承受并由金融机构申请利息补助（简称「**原购屋贷款协议承受**」）。（第五十三条）
3. 原购屋贷款，得先依「紧急命令」第二点相关规定之优惠贷款额度范围内，予以利息补贴。即原购屋贷款余额适用九二一优惠融资贷款额度并申请利息补贴（简称「**原购屋贷款申请利息补贴**」）。（第五十四条）

至于可视为因应融资拨贷「减轻家园重建阶段资金压力」之「九二一震灾重建暂行条例」第七十条，虽规定行政院配合灾区重建，应设置小区重建更新基金，为「拨贷办理灾区小区开发、更新地区内土地征收及地上物拆迁补偿」、「拨贷办理灾区小区开发、更新地区开发兴建」等之运用，也规定小区重建更新基金之来源及小区重建更新基金之收支、保管及运用，应由行政院订定。惟基金之财源及有关拨贷作业之规范，在条例公告施行后并没有立即之行动。

## 二、法令修订

2000 年 5 月 20 日中央政权交接之后，依据「九二一震灾重建暂行条例」第五条设置之九二一重建会于 6 月 1 日在南投县中兴新村挂牌运作。重新挂牌之九二一重建会，为了开展灾后小区重建工作，一方面请内政部营建署组成项目小组研拟「九二一地震重建区住宅政策与实施方案」，另一方面则为因应灾民之重建需求及切合灾区之状况，提出「九二一震灾重建暂行条例部分条文修正案（草案）」。该修正案经 2000 年 11 月 10 日立法院第四届第四会期第十三次院会通过，于 11 月 29 日发布施行。其中，与住宅重建融资贷款机制相关之增修订条文内容（表 1）包括：

1. 原担保借款利息展延期限由 5 年修正为合意展延。（第五十条）
2. 增订已申请中央银行紧急融资购屋或重建贷款者，于贷款存续期间内，出售所购或重建之房屋并另购或另建住屋者，得申请更换原贷款之担保，并继续适用优惠贷款利率。（第五十三条第四项）
3. 增订依第五十四条规定办理利息补贴之原购屋贷款，其原购屋贷款利息与补贴之利息及应由借款人负担之优惠贷款利息之差额，由小区重建更新基金补贴。即原购屋贷款余额适用九二一优惠融资贷款额度并申请利息差额补贴（简称「**原购屋贷款申请利息差额补贴**」）。（第五十三条第五项）
4. 增订 2001 年度灾区复建所需经费 1,000 亿元，应循特别预算程序办理，不受预算法及公共债务法之限制。其后不足部分，应循年度预算程序办理。但重建总经费不得低于 2,000 亿元。（第六十九条第二项）
5. 增订小区重建更新基金须在 2001 年度中央政府总预算通过后二个月内完成设置。（第七十条第四项）

「九二一震灾重建暂行条例」历经 2000 年 11 月 29 日、2001 年 10 月 17 日<sup>5</sup>二次修订后，九二一重建会再于 2002 年 3 月 12 日提出「九二一震灾重建暂行条例部分条文修正案（草案）」，经 2003 年 1 月 14 日立法院第五届第二会期第十七次院会通过，2003 年 2 月 7 日发布施行。其中，与住宅重建贷款机制相关者，为于第五十条第二项增订「原担保借款利息经合意展延时，由借款人负担年利率 3%，与原担保借款利息之差额，由小区重建更新基金补贴」（简称「**原房屋担保借款利息补贴**」）。

从「九二一震灾重建暂行条例」2000 年 11 月 29 日及 2003 年 2 月 7 日两次修法内容来看，除了规范重建经费之最低门槛与小区重建更新基金之限时成立，为小区重建计划之推动挹注丰沛之财源，开启住宅重建融资拨贷之契机，并让贷款机制灵活化（第五十条、第五十三条第四项），且追加两项利息补贴措施（第五十三条第五项、第五十条第二项）外，在「长期低利家园重建贷款」及「降低原有房屋贷款负担」部分并没有超越立法阶段所建立之范畴，加上修法过程疏于有效协调，出现同为原购屋贷款却先依「九二一震灾重建暂行条例」第五十四条规定，申请中央银行主办之利息补贴，再依「九二一震灾重建暂行条例」第五十三条第五项规定，申请内政部营建署主办之利息差额补贴。这种同一笔贷款，分别由两个部会补贴利息之后遗症，至今仍在持续中。

至于「减轻家园重建阶段资金压力」之融资拨贷，政府主导部分，属于小区重建更新基金之运用项目，相关之作业规范则由各主办机关订定据以执行。民间主导部分

<sup>5</sup> 2001 年 10 月 17 日之修法乃源自于同年 7 月 30 日之桃芝风灾灾后重建。其增订内容为「本条例施行期间，灾区居民、产业及公共设施因其它重大天然灾害所致之损害与震灾具有相当之因果关系者，经行政院同意后，其重建工作得准用本条例之规定办理，经费由行政院另行编列。」

，属于九二一基金会民间捐款之应用范围，由九二一基金会自行订定作业要点并推动之。

表 1 九二一震灾重建暂行条例与住宅重建融资贷款机制相关条文修订沿革

2000 年 2 月 3 日	2000 年 11 月 29 日	2003 年 2 月 7 日
第四十九条 金融机构对房屋因震灾毁损经政府认定者，于震灾前已办理之担保借款，因本金偿还期限展延五年致其放款期限超过三十年者，不受银行法第三十八条规定之限制。	同左	同左
第五十条 金融机构对房屋因震灾毁损经政府认定者，于震灾前已办理之担保借款，其利息展延五年时，该展延利息总额得于借款存续期间内分期摊还。	第五十条 金融机构对房屋因震灾毁损经政府认定者，于震灾前已办理之担保借款，其利息 <u>经合意展延</u> 时，该展延利息总额得于借款存续期间内分期摊还。	第五十条 金融机构对房屋因震灾毁损经政府认定者，于震灾前已办理之担保借款，其本金利息经合意得展延 <u>之，其贷款利率并随金融机构利率下降而调整</u> ，该展延利息总额得于借款存续期间内分期摊还。 <u>前项担保借款之利息，由借款人负担年利率百分之三，其与原担保借款利息之差额，由小区重建更新基金补贴之。</u> <u>前项补贴作业程序及期间，由内政部会商财政部定之。</u>
第五十三条 灾区居民得经原贷款金融机构之同意，以其因震灾毁损而经政府认定之房屋及其土地，清偿原贷款债务。金融机构承受该房屋及土地者，得在紧急命令第二点相关规定之紧急融资利息补贴范围内予以补助之。但已供	第五十三条 灾区居民得经原贷款金融机构之同意，以其因震灾毁损而经政府认定之房屋及其土地，清偿原贷款债务。金融机构承受该房屋及土地者，得在紧急命令第二点相关规定之紧急融资利息补贴范围内予以补助之。但已供	第五十三条 灾区居民得经原贷款金融机构之同意，以其因震灾毁损而经政府认定之房屋及其土地，清偿原贷款债务。金融机构承受该房屋及土地者，得在紧急命令第二点相关规定之紧急融资利息补贴范围内予以补助之。但已供

<p>紧急融资贷款设定抵押者，不适用之。</p> <p>金融机构承购、处置前项之房屋或土地，不受银行法第七十四条及第七十六条规定之限制。</p> <p>第一项补助之范围、方式及程序，由行政院定之。</p>	<p>紧急融资贷款设定抵押者，不适用之。</p> <p>金融机构承购、处置前项之房屋或土地，不受银行法第七十四条及第七十六条规定之限制。</p> <p>第一项补助之范围、方式及程序，由行政院定之。</p> <p><u>经依紧急命令第二点有关规定核贷紧急融资办理购屋或重建贷款之灾区居民，于贷款存续期间内，出售所购或重建之房屋并另购或另建住屋者，得申请更换原贷款之担保，并继续适用优惠贷款利率。</u></p> <p><u>依第五十四条规定办理利息补贴之原购屋贷款，于依紧急命令第二点相关规定之优惠贷款额度范围内，其原购屋贷款利息与该条补贴之利息及依该优惠贷款规定应由借款人负担之利息之差额，由小区重建更新基金补贴之。</u></p> <p><u>集合住宅原地重建采都市更新方式重建时，为达强震区耐震规定，得由政府融资鼓励以钢骨为之，其增加之工程费，俟重建完成后，得由其奖励增加之楼地板面积抵充。</u></p> <p><u>前项融资额度、利息补贴及楼地板面积抵充作业办法，由内政部会商财政部定之。</u></p>	<p>紧急融资贷款设定抵押者，不适用之。</p> <p>金融机构承购、处置前项之房屋或土地，不受银行法第七十五条及第七十六条规定之限制。</p> <p>第一项补助之范围、方式及程序，由行政院定之。</p> <p>经依紧急命令第二点有关规定核贷紧急融资办理购屋或重建贷款之灾区居民，于贷款存续期间内，出售所购或重建之房屋并另购或另建住屋者，得申请更换原贷款之担保，并继续适用优惠贷款利率。</p> <p>依第五十四条规定办理利息补贴之原购屋贷款，于依紧急命令第二点相关规定之优惠贷款额度范围内，其原购屋贷款利息与该条补贴之利息及依该优惠贷款规定应由借款人负担之利息之差额，由小区重建更新基金补贴之。</p> <p><u>公寓大厦原地重建采都市更新方式重建时，为达强震区耐震规定，得由政府融资鼓励以钢骨为之。</u></p> <p><u>前项融资额度及利息补贴作业程序，由内政部会商财政部定之。</u></p>
<p>第五十四条 灾区居民因震灾毁损而经政府认定之房</p>	<p>同左</p>	<p>同左</p>

<p>屋及其土地之原购屋贷款，得先依紧急命令第二点相关规定之优惠贷款额度范围内，予以利息补贴，如有余额仍得适用紧急命令第二点相关规定。</p>		
<p>第六十九条 紧急命令规定在新台币八百亿元限额内发行公债或借款及其支用，得继续适用至中华民国八十九年十二月三十一日，不受预算法及公共债务法之限制。但仍应补办手续。</p>	<p>第六十九条 紧急命令规定在新台币八百亿元限额内发行公债或借款及其支用，得继续适用至中华民国八十九年十二月三十一日，不受预算法及公共债务法之限制。但仍应补办手续。</p> <p><u>中华民国九十年度灾区复建所需经费新台币一千亿元，应循特别预算程序办理，不受预算法及公共债务法之限制。其后不足部分，应循年度预算程序办理。但重建总经费不得低于新台币二千亿元。</u></p>	<p>同左</p>
<p>第七十条 行政院为配合灾区重建，应设置小区重建更新基金，为下列各款之运用：</p> <p>一、补助灾区小区开发、更新规划设计费。</p> <p>二、拨贷办理灾区小区开发、更新地区内土地征收及地上物拆迁补偿。</p> <p>三、拨贷办理灾区小区开发、更新地区开发兴建。</p> <p>四、投资小区开发、更新有关重要事业或计划。</p>	<p>第七十条 行政院为配合灾区重建，应设置小区重建更新基金，为下列各款之运用：</p> <p>一、补助灾区小区开发、更新规划设计费。</p> <p>二、拨贷办理灾区小区开发、更新地区内土地征收及地上物拆迁补偿。</p> <p>三、拨贷办理灾区小区开发、更新地区开发兴建。</p> <p>四、投资小区开发、更新有关重要事业或计划。</p>	<p>第七十条 行政院为配合灾区重建，应设置小区重建更新基金，为下列各款之运用：</p> <p>一、补助灾区小区开发、更新规划设计费。</p> <p>二、拨贷办理灾区小区开发、更新地区内土地取得及地上物拆迁补偿，<u>并得补助必要性公共设施之用地取得、地上物拆迁补偿及工程经费。</u></p> <p>三、拨贷办理灾区小区开发、更新地区开发兴建。</p>

<p>五、补助灾区个别建筑物重建规划设计费。</p> <p>六、重建推动委员会所需之经费。</p> <p>七、生活重建相关事项。</p> <p>八、文化资产之修复。</p> <p>九、低收入户创业融资贷款之利息补贴。</p> <p>十、因震灾致建筑物毁损提起民事诉讼之鉴定费用。</p> <p>小区重建更新基金之来源，为国库拨款、民间捐赠及其它经行政院核定拨入之款项。</p> <p>小区重建更新基金之收支、保管及运用，由行政院定之。</p>	<p>五、补助灾区个别建筑物重建规划设计费。</p> <p>六、重建推动委员会所需之经费。</p> <p>七、生活重建相关事项。</p> <p>八、文化资产之修复。</p> <p>九、低收入户创业融资贷款之利息补贴。</p> <p><u>十、受让公寓大厦区分所有权人产权贷款之利息补贴。</u></p> <p><u>十一、依第五十三条第五项规定办理之利息补贴。</u></p> <p>十二、因震灾毁损有争议之建筑物，经第十七条之一第二项所为之鉴定，或提起民、刑事诉讼之鉴定费用补助。</p> <p><u>十三、管理及总务支出。</u></p> <p><u>十四、其它有关支出。</u></p> <p><u>小区重建更新基金之来源，为中央政府循预算程序之拨入款、民间捐赠收入、融资利息收入、本基金之孳息收入、投资开发更新小区之收益及其它经行政院核定拨入之款项。</u></p> <p>小区重建更新基金之收支、保管及运用办法，由行政院定之。</p> <p><u>小区重建更新基金须在中华民国九十年度中央政府总预算通过后二个月内完成设置。</u></p>	<p>四、投资小区开发、更新有关重要事业或计划。</p> <p>五、补助灾区个别建筑物重建规划设计费。</p> <p><u>六、拨贷办理灾区个别住宅重建。</u></p> <p><u>七、补助政府依第二十三条第六项规定办理所需之费用。</u></p> <p><u>八、重建推动委员会所需之经费。</u></p> <p><u>九、生活重建相关事项。</u></p> <p><u>十、文化资产之修复。</u></p> <p><u>十一、低收入户创业融资贷款之利息补贴。</u></p> <p><u>十二、受让公寓大厦区分所有权人产权贷款之利息补贴。</u></p> <p><u>十三、依第五十三条第五项规定办理之利息补贴。</u></p> <p><u>十四、因震灾毁损有争议之建筑物，经第十七条之一第七项所为之鉴定，或提起民、刑事诉讼之鉴定费用补助。</u></p> <p><u>十五、管理及总务支出。</u></p> <p><u>十六、其它有关支出。</u></p> <p>小区重建更新基金之来源，为中央政府循预算程序之拨入款、民间捐赠收入、融资利息收入、本基金之孳息收入、投资开发更新小区之收益及其它经行政院核定拨入之款项。</p> <p>小区重建更新基金之收支</p>
---	--	---

		<p>、保管及运用办法，由行政院定之。</p> <p>小区重建更新基金须在中华民国九十年度中央政府总预算通过后二个月内完成设置。</p>
--	--	--

### 三、融资贷款机制之财源

九二一灾后住宅重建融资贷款机制运作所需资金来源，包括「中央银行及邮政储金」、「小区重建更新基金（特别预算）」、「九二一基金会（爱心捐款）」、由特别预算与九二一基金会捐赠成立之「信用保证基金专户」。如图 5。

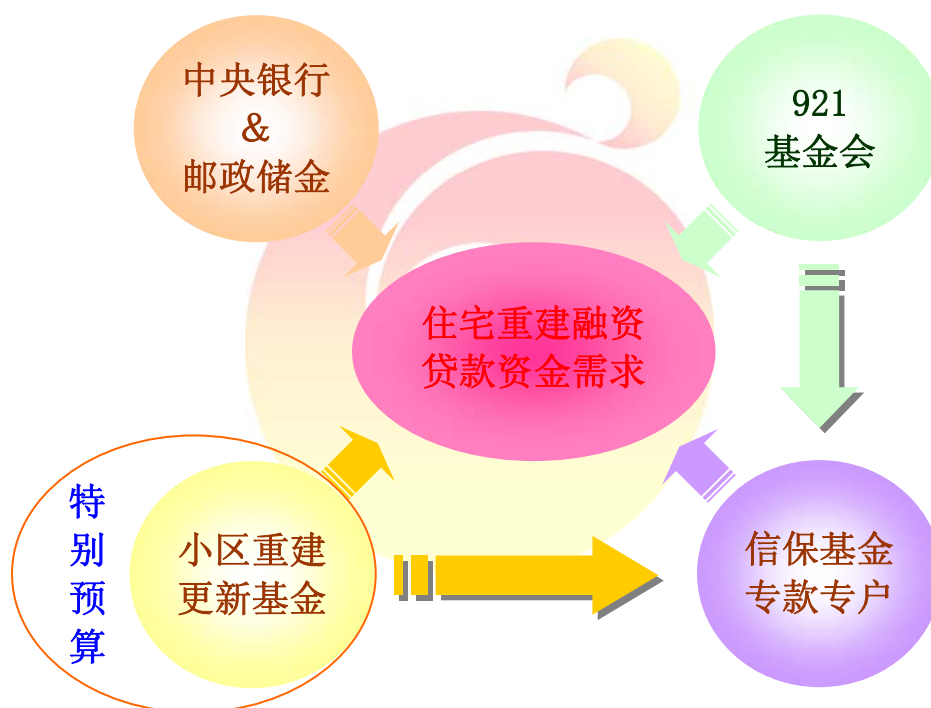


图 5 住宅重建融资贷款资金来源

#### 3.1 中央银行与邮政储金

依据「紧急命令」第二点规定，及经授权订定之「九二一地震灾民重建家园紧急融资专款之提拨及作业应注意事项」，中央银行办理「九二一优惠贷款」之资金来自中央银行提拨之邮政储金转存款，办理无息及低利贷款利息补贴之经费，则由中央银行循公务预算逐年编列。

## 3.2 九二一重建预算

### 3.2.1 先期预算

震灾后，政府除依「紧急命令」所订 800 亿元额度范围内发行公债、借款外，并检讨中央各机关当年度预算中可移缓济急之经费，共撙节一般经常性费用及非急要设备购置费等 261 亿 2,380 万 2,000 元，总计筹措 1,061 亿 2,380 万 2,000 元，供作统筹支用于救灾、安置与重建。

依据 2000 年 2 月 3 日公布施行之「九二一震灾重建暂行条例」第六十八条规定，各级政府机关为办理灾后重建计划，所需经费得报经行政院核定后，在各该机关原列预算范围内调整支应，不受「预算法」第六十二条及第六十三条规定之限制。另依第六十九条规定，「紧急命令」规定之 800 亿元限额内发行公债或借款及其支用，得继续适用至 2000 年 12 月 31 日，不受「预算法」及「公共债务法」之限制。但仍应补办手续。因此行政院遂依「预算法」第七十九条第三款、第八十条及第八十一条规定，编列 1999 下半年度及 2000 年度追加（减）预算案，经 2000 年 12 月 12 日立法院第四届第四会期第二十二次会议通过。1999 下半年度及 2000 年度追加（减）预算案，在岁出部分，计编列追减 261 亿 2,380 万 2,000 元，追加 1,061 亿 2,380 万 2,000 元，净计追加 800 亿元。

除开 1999 下半年度及 2000 年度追加（减）预算案外，中央政府也于 2001 年度总预算中，编列九二一灾后重建经费 62 亿 3,500 万元，经 2001 年 1 月 4 日立法院第四届第四会期第二十八次会议通过。

「九二一震灾重建暂行条例」首次（2000 年 11 月 29 日）修订前，「九二一优惠贷款」所需资金来自中央银行提拨之邮政储金转存款，无息及低利贷款之利息补贴则由中央银行循公务预算逐年编列办理。至于立法时增列之「原购屋贷款协议承受」（第五十三条）及「原购屋贷款申请利息补贴」（第五十四条），均未超越「九二一优惠贷款」之范畴；加上该时间内，集体住宅重建仍处于启动、整合与规划阶段，为「减轻家园重建阶段资金压力」之融资拨贷需求尚未成形。因此已编列之 1,123 亿 5,880 万 2,000 元灾后重建先期预算，并未投入灾后住宅重建之融资贷款业务。如表 2。

表 2 九二一灾后重建政府预算之编列

经 费 来 源	通 过 日 期	重 建 经 费
1999 下半年度及 2000 年度追加（减）预算	2000 年 12 月 12 日（第四届第四会期第二十二次会议）	106,123,802,000
2001 年度中央政府总预算	2001 年 1 月 4 日（第四届第四会期第二十八次会议）	6,235,000,000

2001 年度中央政府九二一震灾灾后重建特别预算（第一期）	2001 年 4 月 12 日（第四届第五会期第八次会议）	72,758,795,000
2001 年度中央政府九二一震灾灾后重建特别预算（第二期）	2001 年 12 月 6 日（第四届第六会期第八次会议）	27,241,205,000
小	计	212,358,802,000

### 3.2.2 小区更新重建基金之成立

行政院为配合灾区重建应设置「九二一震灾小区重建更新基金」（简称「小区重建更新基金」或「政府基金」）之规定，在「九二一震灾重建暂行条例」公告施行后并没有即刻行动，直到确定修法编列特别预算之方向后，始依「九二一震灾重建暂行条例」第七十条第三项及「预算法」第二十一条规定，订定「九二一震灾小区重建更新基金收支保管及运用办法」（2000 年 9 月 18 日行政院台八十九孝授二字第 14126 号令发布），并设置「九二一震灾小区重建更新基金管理委员会」负责基金之收支、保管及运用、年度预算及决算之审议，以及基金运用执行情形之考核。

小区重建更新基金之基金来自中央政府循预算程序之拨入款、民间捐赠收入、融资利息收入、基金之孳息收入、投资开发更新小区之收益及其它经行政院核定拨入之款项；用途则包括「补助灾区小区开发、更新规划设计费」、「拨贷办理灾区小区开发、更新地区内土地征收及地上物拆迁补偿」、「拨贷办理灾区小区开发、更新地区开发兴建」、「投资小区开发、更新有关重要事业或计划」、「补助灾区个别建筑物重建规划设计费」、「生活重建相关事项」、「文化资产之修复」、「低收入户创业融资贷款之利息补贴」等。属于「预算法」第四条所定之「特别收入基金」一有特定收入来源而供特殊用途者。

小区重建更新基金配合「九二一震灾重建暂行条例」施行期限届满（2006 年 2 月 4 日）与九二一重建会之裁撤（2006 年 2 月 5 日），于 2006 年 2 月 5 日起由行政院下设立之「九二一震灾小区重建更新基金清理小组」办理基金之清理作业，至 2006 年 12 月 31 日清理完毕。

### 3.2.3 特别预算与小区重建更新基金

随着集体住宅重建进度之开展，融资拨贷「减轻家园重建阶段资金压力」之需求逐渐浮现，并为配合「九二一震灾重建暂行条例」之修订，行政院依据「九二一震灾重建暂行条例」第六十九条及第七十条规定，编列 2001 年度特别预算 1,000 亿元送立法院审议。

特别预算经 2001 年 4 月 12 日第四届第五会期第八次会议决议，通过其中之 727 亿 5,779 万 5,000 元，其余 272 亿 4,120 万 5,000 元经行政院另编第二期特别预算后，终于 2001 年 12 月 6 日第四届第六会期第八次会议通过。连同两次先期预算，累计政府投入九二一灾后重建之经费为 2,123 亿 5,880 万 200 元。如表 2。

从中央政府九二一震灾灾后重建特别预算案总说明来看，总计 1,000 亿元之特别预算中，预计由各部会执行之经费为 225 亿 2,127 万元、县（市）政府执行之经费为 102 亿 5,142 万元、预备金为 263 亿 470 万元，拨入小区重建更新基金者为 409 亿 2,261 万元。惟实际拨入款仅有 309 亿 5,468 万元（表 3），短缺因素很多，经费执行困难为主要原因。

表 3 小区重建更新基金拨入款

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

### 3.3 爱心捐款与九二一基金会

九二一震灾后，政府与民间各界不分彼此赶赴灾区投入救灾工作，来自国内外世界公民之爱心伴随一批又一批之捐款、物质与人力支持，如潮水般地汇聚到灾区。依据内政部之统计资料，九二一震灾后中央政府「921 赈灾专户」、各级地方政府、红十字会、慈济基金会、媒体及各类民间团体等所募得之款项共约 339 亿元（不含慈善团体或民间机构直接援建部分）。其中，捐入或转捐入中央政府「921 赈灾专户」之捐款累计有 140 亿 8,864 万 7,064 元（一般捐款 128 亿 5,988 万 3,456 元、指定捐款 12 亿 2,876 万 3,608 元），占总体捐款之 41%。

九二一基金会（或称为「民间基金」）正是九二一震灾后，中央政府为管理运用「921 赈灾专户」捐款，邀请社会人士与相关单位共同组成之民间单位，于 1999 年 10 月 13 日正式成立，并召开第一届第一次董监事会联席会，通过「财团法人九二一震灾重建基金会捐助暨组织章程」。九二一基金会经过九年之运作，已依章程规定于 2008 年 7 月 1 日起解散，并依章程规定，于 2008 年 10 月底将剩余之财产<sup>6</sup>（现金 45 亿

<sup>6</sup> 九二一基金会之捐款运用率达 112.11%，剩余财产乃因「临门方案」及「九二一灾区 333 融资造屋方案」等住宅重建融资拨贷方案协助价款（现金及不动产）回收而来。

元、不动产 4 亿 2 千万元) 移归财团法人赈灾基金会。

### 3.4 信用保证基金专款专户

在政府循预算拨款设置之「小区重建更新基金」与为运用管理民间捐款而成立之「九二一基金会」外，为协助九二一震灾小区或集合住宅受灾户依「都市更新条例」第十五条规定设立之都市更新团体，取得更新贷款，并为协助无法提供足额担保品之九二一震灾弱势灾民，顺利取得重建家园所需之贷款。由九二一基金会及财政部先后依据行政院 2000 年 3 月 15 日台八十九内字第 07552 号函及 2001 年度中央政府九二一震灾灾后重建第二期特别预算，捐赠 10 亿与 8 亿专款，交由财团法人中小企业信用保证基金分别设置专户，办理九二一震灾灾民重建家园贷款信用保证，以信用保证补充都市更新团体及弱势灾民之担保能力，降低金融机构授信风险，提高金融机构贷款意愿。

「信用保证基金专户」之资金来源为民间捐款与政府预算，管理者为公设财团法人中小企业信用保证基金，以专户专户之方式与财团法人中小企业信用保证基金之例行业务基金区隔，并规定专款之净值如有不足以履行信保基金之保证责任时，由隶属部会报经行政院同意后编列预算捐助之，并于业务结束时，由国库概括承受所余资产及负债。

## 四、贷款机制

「贷款机制」以满足受灾户「长期低利家园重建贷款」及「降低原有房屋贷款负担」两项诉求为目标，其对象与相关措施包括：

1. 震灾后为购屋、住宅重建及修缮之长期贷款：
  - (1) 九二一优惠贷款（贷款信用保证、九二一优惠贷款申请展延还款、因应九二一震灾重建暂行条例施行期限届满之措施）。
2. 震灾前以九二一震灾毁损之自有住宅设定抵押之担保借款或购屋贷款：
  - (1) 原房屋担保借款本息展延。
  - (2) 原房屋担保借款利息补贴。
  - (3) 原购屋贷款协议承受。
  - (4) 原购屋贷款申请利息补贴。
  - (5) 原购屋贷款申请利息差额补贴。

### 4.1 九二一优惠贷款

依据 1999 年 9 月 21 日行政院召开之紧急应变会议，中央银行于 9 月 22 日宣布

提拨邮政储金转存款及其它转存款共 1,000 亿元，供银行办理九二一地震灾民购屋、住宅重建及修缮等长期低利、无息紧急融资；并为执行「紧急命令」第二点之规定，于 1999 年 10 月 15 日（八十八台央业字第 0201491 号函）公布「九二一地震灾民重建家园紧急融资专款之提拨及作业应注意事项」。该注意事项为因应「九二一震灾重建暂行条例」之公布施行，再于 2000 年 3 月 24 日（八十九台央业字第 020000097 号函）修正，成为办理受灾户购屋、住宅重建及修缮优惠贷款之依据。

依据「九二一地震灾民重建家园紧急融资专款之提拨及作业应注意事项」第四点规定，紧急融资之贷款条件如下：

1. 贷款对象：九二一地震受灾户，其自有住宅毁损经行库勘查属实者。受灾户得由因地震而毁损之自有住宅所有人本人或配偶或直系血亲中一人申贷。
2. 贷款额度、利率：自有住宅全倒或半倒拆除者，得申贷购屋及住宅重建贷款，每户最高 350 万元，150 万元以下免息，逾 150 万元部分，固定利率 3%；自有住宅半倒者，得申贷修缮贷款，每户最高 150 万元，固定利率 3%。
3. 贷款期限及偿还方式：贷款期限最长 20 年，贷款前 3 年暂缓缴纳本息，贷款本金及贷款期间全部利息自第 4 年起平均摊还。

其中，购屋及住宅重建贷款额度逾 150 万元之部分，依据立法院 2003 年 1 月 14 日会议附带决议，固定利率自 2003 年 3 月 1 日起由 3% 调降为 2%，等到邮政储金一年期定储机动利率<sup>7</sup>回升至 5.35%，再自行调整为 3%。自 2003 年 11 月 1 日起，修缮贷款利率亦比照办理。

2008 年 9 月以后，因六度降息，使得邮政储金一年期定储机动利率至 2008 年 12 月 15 日已跌落至 2% 以下，中央银行为反映邮政储金利率，减轻灾民负担，于 2009 年 1 月 17 日宣布，当邮政储金利率跌落 2% 以下时，灾民负担固定利率 2% 部分，改按邮政储金一年期机动利率连动调整，并自 2009 年 1 月 23 日起实施。

至于邮政储金汇业局（因改为公司制而改名为中华邮政公司，其后又改为台湾邮政公司，现在又改回中华邮政公司）拨存承贷银行之利率，则按邮政储金一年期定储机动利率机动调整。中央银行视承贷银行办理紧急融资之资金成本为邮政储金一年期定储机动利率，其与贷款利率之差额，则由中央银行编列预算补贴之。虽利率差额之补贴对象为受灾户，但承贷银行可以收取相当于邮政储金一年期定储机动利率。此外，中央银行并补贴承贷银行 1% 之手续费，按各户贷款余额逐月计算至贷款结束为止。

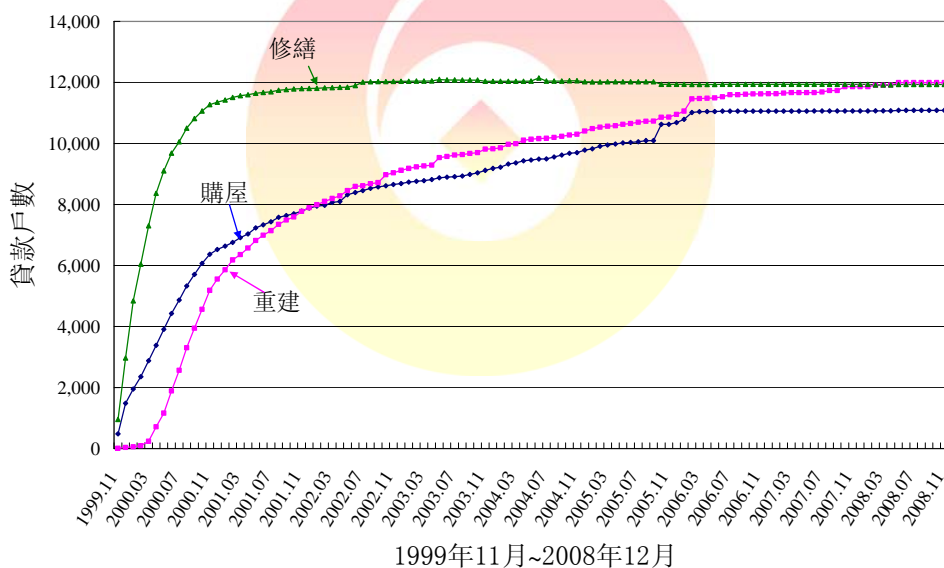
换言之，150 万元部分中央银行补贴邮政储金一年期定储机动利率，150~350 万元

<sup>7</sup> 邮政储金一年期机动利率自 1999 年 921 大地震后呈现下滑趋势，至 2008 年 12 月 15 日跌至 1.5%，2009 年 1 月 10 日再降为 1.1%。

部分中央银行补贴邮政储金一年期定储机动利率与灾户负担利率之差。以 2008 年 5 月邮政储金一年期定储机动利率 2.590% 为例，150 万元部分补贴之利率为 2.59%，150~350 万元部分补贴之利率为 0.59%。2008 年 12 月邮政储金一年期定储机动利率降低至 1.5%，150 万元部分补贴之利率为 1.50%，150~350 万元部分则没有补贴。

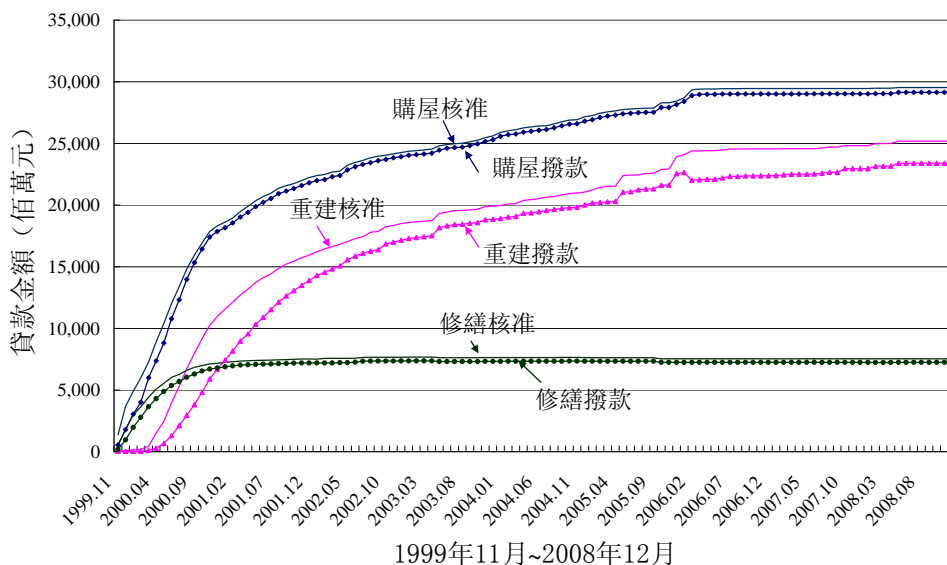
至 2008 年 12 月底，申请购屋贷款经核准户数与金额分别为 11,083 户、295 亿 2,983 万元，重建贷款者 11,997 户、251 亿 8,664 万元，修缮贷款者 11,933 户、75 亿 3,329 万元，总计 35,013 户、622 亿 4,976 万元；惟实际拨款者，购屋贷款为 11,083 户、291 亿 3,588 万元，重建贷款为 11,997 户、233 亿 7,965 万元，修缮贷款为 11,933 户、72 亿 3,695 万元，总计 35,013 户、597 亿 5,248 万元。按月核准户数、核准金额与拨款金额统计，如图 6、7。其中，2006 年 1 月前后出现重建贷款核拨金额先升后降之异常现象，系因部分金融机构贷款数据调整所致。

图 8 为按月每户平均贷款金额统计。1999 年 11 月至 2008 年 12 月，每户平均贷款金额，购屋贷款者为 274 万 4,044 元，重建贷款者为 206 万 492 元，修缮贷款者为 63 万 3,293 元。购屋者之平均贷款额度高于重建者，其原因有「购屋者需再行支付新购住宅之土地成本」与「购屋者支付之建物成本高于重建者」等。



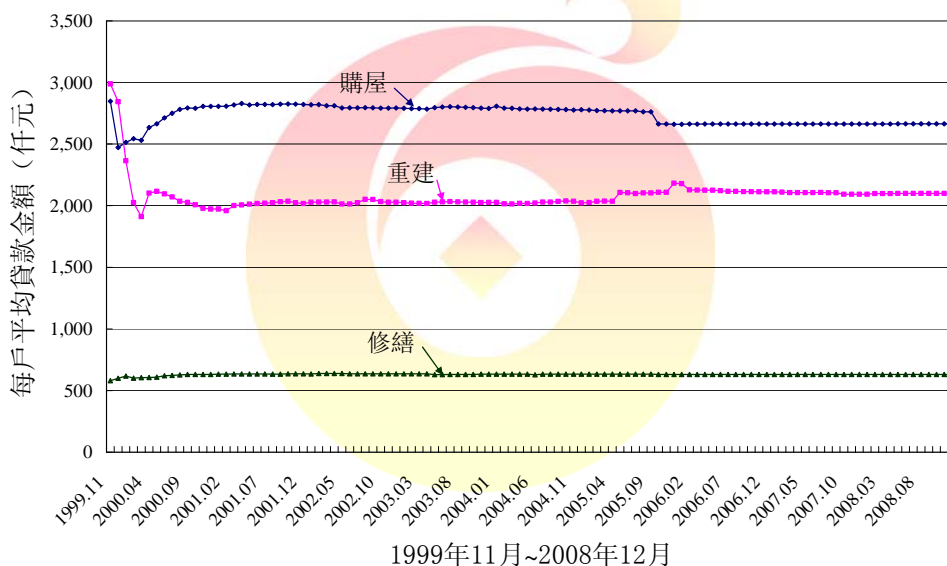
资料来源：中央银行

图 6 1999 年 11 月~2008 年 12 月申请购屋、重建与修缮贷款经核准户数



资料来源：中央银行

图 7 1999 年 11 月~2008 年 12 月申请购屋、重建与修缮贷款核准与拨款金额



资料来源：中央银行

图 8 1999 年 11 月~2008 年 12 月申请购屋、重建与修缮贷款每户平均核准金额

#### 4.1.1 贷款信用保证

除长期低利、无息紧急融资外，为协助九二一震灾小区或集合式住宅受灾户依「都市更新条例」第十五条规定设立之都市更新团体，取得更新贷款，并为协助无法提供足额担保品之九二一震灾弱势灾民，顺利取得重建家园所需之贷款。财团法人九二一震灾重建基金会及财政部先后依据行政院 2000 年 3 月 15 日台八十九内字第 07552 号函及 2001 年度中央政府九二一震灾灾后重建第二期特别预算，捐赠 10 亿与 8 亿专款，交由财团法人中小企业信用保证基金分别设置专户，办理九二一震灾灾民重建家

园贷款信用保证，以信用保证补充都市更新团体及弱势灾民之担保能力，降低金融机构授信风险，提高金融机构贷款意愿。

依据 2000 年 3 月 17 日行政院台八十九内字第 07948 函核定之「九二一震灾灾民重建家园贷款信用保证业务处理要点」，有关专款来源及保证总额度、信用保证贷款对象、类别、额度、期限、保证成数、移送信用保证程序、保证手续费等之说明与规定如下：

1. 专款来源及保证总额度：由财团法人九二一震灾重建基金会及财政部分别捐赠专款新台币 10 亿元及 8 亿元，交由财团法人中小企业信用保证基金提供信用保证；信用保证总额度以不超过捐赠专款之 10 倍 180 亿元为限。专款之净值如有不足以履行信保基金之保证责任时，由财政部报经行政院同意后编列预算捐助之。业务结束时，其资产及负债由国库概括承受。
2. 信用保证贷款对象：
  - (1) 九二一震灾小区或集合式住宅受灾户依「都市更新条例」第十五条规定设立之都市更新团体。
  - (2) 无法提供足额担保品之九二一震灾弱势灾民。
3. 类别：
  - (1) 弱势灾民部分，包括修缮贷款、重建贷款、购屋贷款。
  - (2) 都市更新团体部分，为办理经依法核定发布实施之都市更新事业计划或权利变换计划所需之贷款。
4. 额度：
  - (1) 弱势灾民修缮贷款每户最高 150 万元，重建及购屋贷款每户最高 350 万元。
  - (2) 都市更新团体之信用保证贷款额度，以不愿意或不能参与都市更新受灾户原应负担之都市更新费用为限，并以经依法核定发布实施之都市更新事业计划或权利变换计划核列之金额为准。
5. 期限：以承贷金融机构核定之贷款摊还期限为准。但弱势灾民信用保证贷款最长不得超过 20 年；都市更新团体信用保证贷款最长不得超过五年（都市更新团体信用保证期限较短之原因，在于都市更新团体所贷款项属于重建过渡阶段之需求）。
6. 保证成数：在送保贷款十成范围内，由金融机构视个案需要，自行决定。
7. 移送信用保证程序：金融机构移送信用保证者，应于拨付贷款后七个营业日内填送「移送信用保证通知单」，通知信保基金追认保证；保证责任溯自授信日起生效。
8. 保证手续费：保证手续费依移送信用保证之贷款金额乘以保证成数再乘以年费率千分之三计算，逐年计收，为免除受灾户之负担，全部由信用保证专款及孳息负担。

## 9. 信用保证案件逾期之处理：

(1) 金融机构应于移送信用保证之贷款，到期未还或视同到期后二个月内通知信保基金。

(2) 贷款到期（含视同到期）借款人未能依约履行还本付息义务时，金融机构应即依一般银行催收作业措施催收。

10. 信用保证责任之履行：贷款到期（含视同到期）届期满五个月，且金融机构已对债务人依法诉追并取得执行名义者，得检具相关凭证及催收纪录等数据，向信保基金请求代位清偿。

## 11. 代位清偿范围：

(1) 信用保证代位清偿之责任范围包含贷款本金、积欠利息、逾期利息及诉讼费用。但逾期利息最长为六个月。

(2) 信用保证契约应约定金融机构对代位清偿之请求权，以保证专户之净值为限，不及于信保基金其它财产。

12. 代位求偿权之处理：经信保基金交付代位清偿款之案件，自代偿之日起，金融机构对债务人之求偿权，转移予信保基金。信保基金对于代位求偿权之催收、执行及抵押物之处理，得委托送保金融机构继续办理，送保金融机构不得拒绝；如有收回款项，应按保证成数比率汇还。

九二一震灾灾民重建家园贷款信用保证业务至 2008 年 7 月底，申请修缮贷款、重建贷款与购屋贷款移送信用保证者分别有 156 户、6,661 户、676 户，合计 7,493 户，保证金额 66 亿 4,301 万元。若从移送信保之户数及保证金额占贷款户数与贷款金额之比例来看，以申请重建贷款者比例最高，分别为 55.93%（户数）、24.77%（金额）。整体比例来看，移送信保之总户数及总保证金额占总贷款户数与总贷款金额之比例，分别为 21.47%与 11.18%（表 4）。

至于贷款逾期而由信保基金代位清偿者，至 2008 年 7 月底有 293 户，保证金额 2 亿 2,816 万元（表 5），即未能依约履行还本付息者（293 户）占移送信用保证者（7,493 户）之 3.91%，未履约贷款之保证金额（223,160 千元）占总保证金额（6,643,010 千元）之 3.36%。

表 4 送保件数、贷款与保证金额

单位：新台币千元

项	目	修缮贷款	重建贷款	购屋贷款	都市更新 团体贷款	合计
九二一基 金会捐赠	送保件数	136	2,152	78	-	2,366
	保证金额	68,780	1,692,791	109,520	-	1,871,091
政府捐赠	送保件数	20	4,509	598	-	5,127
	保证金额	9,070	4,042,097	720,752	-	4,771,919

合计	送保件数	156	6,661	676	-	7,493
	保证金额	77,850	5,734,888	830,272	-	6,643,010
比例	贷款户数	11,917	11,910	11,069		34,896
	百分比	1.31%	55.93%	6.11%		21.47%
	贷款金额	7,230,320	23,150,740	29,039,470		59,420,530
	百分比	1.08%	24.77%	2.86%		11.18%

注：政府捐赠款项到位前，先使用九二一震灾重建基金会捐赠款，政府捐赠款项到位后，即改动用政府资金。

资料来源：财团法人中小企业信保基金

表 5 贷款逾期及代偿统计

单位：新台币千元

九二一震灾重建基金会捐赠			政府捐赠			合计		
保证件数	贷款金额	保证金额	保证件数	贷款金额	保证金额	保证件数	贷款金额	保证金额
134	83,165	83,165	159	144,995	139,995	293	228,160	223,160

资料来源：财团法人中小企业信保基金

#### 4.1.2 九二一优惠贷款申请展延还款

2003 年中央银行在考虑部分借款人因非自愿性失业、家庭变故或发生不可抗拒原因，导致暂时无能力清偿贷款之情形，于 3 月 13 日发布「中央银行九二一震灾家园重建项目贷款借款人申请展延还款作业规定」（台央业字第 0920021162 号），再于 2004 年 2 月 5 日修正放宽申办对象（台央业字第 0930010118 号），规定凡因经济因素，致暂时无能力清偿贷款者，得经原承贷金融机构同意展延缴付本金，展延期间之本息得采分期摊还或一次偿付，由借款人与原承贷金融机构共同约定之，最长不得超过借款剩余年限。贷款展延措施自 2006 年 2 月 4 日起停止适用（中央银行 2006 年 3 月 2 日台央业字第 09500173661 号函）；此后，贷款户如因经济因素，申请应还本金展延或延长贷款期限长为 30 年者，得个案与承办银行协商办理，如该行同意，再以个案方式将修正贷款条件报央行备查。依中央银行 2008 年 4 月底之数据显示，申请展延者共 292 户，其贷款余额为 7 亿 2,553 万元。

#### 4.1.3 因应九二一震灾重建暂行条例施行期限届满之措施

2005 年底，中央银行为因应「九二一震灾重建暂行条例」施行期限将于 2006 年 2 月 4 日届满，协助尚在重建中之灾民（包括购置预售屋者），于 12 月 16 日发布「九二一震灾重建暂行条例施行届期之因应措施」：

1. 受灾户重建住宅已取得使用执照者：应于 2006 年 2 月 4 日前洽承办金融机构以「先受理贷款」方式申贷，惟应于取得使用执照 6 个月内完成拨贷手续，逾期不得申请展延。
2. 受灾户重建中之住宅：
  - (1) 适用对象：重建中之住宅，系指依都市更新程序办理重建之集合住宅、新小区或个别住宅等。
    - ①受灾户住宅已取得建照重建中，尚未完工者：应于 2006 年 2 月 4 日前，持房屋毁损证明及建照等有关文件，洽承办金融机构以「先受理贷款」方式申贷。
    - ②受灾集合住宅重建之都市更新计划已送直辖市、县（市）政府审议者：应于 2006 年 2 月 4 日前持该管机关之收件函文与房屋毁损证明文件，洽承办金融机构以「先受理贷款」方式申贷，并最迟于 2006 年 8 月 4 日前补送建照文件。
  - (2) 开受灾户中，以都市更新方式办理重建者，得由都市更新会依上开规定造具受灾户名册径洽承办金融机构申贷。
  - (3) 承办金融机构均于受理后，再予征信审查，决定准驳；惟应于取得使用执照 6 个月内完成拨贷手续，逾期不得申请展延。
  - (4) 承办金融机构拨款期限均展延 1 年至 2007 年 2 月 4 日（金融机构向本行申请拨款期限则均展延 1 年至 2007 年 3 月 4 日），届期如受灾户重建工程仍未完成，得检具凭证申请展延，由承办金融机构核实办理。
3. 受灾户购置预售屋，尚未完工者：应于 2006 年 2 月 4 日前，持房屋毁损证明及购买预售屋契约等有关文件，洽承办金融机构以「先受理贷款」方式申贷；承办金融机构受理后，俟预售屋完工，完成产权登记时，再予征信审查，决定准驳。

即便中央银行已经为「九二一震灾重建暂行条例」施行期限届满提出因应措施，惟至 2009 年 1 月，仍有至少三栋大楼小区处于重建中，未能于期限内完成贷款。基于考虑受灾户之个别情境，中央银行仍一本初衷继续予以宽限。

## 4.2 原房屋担保借款或购屋贷款部分

「原房屋担保借款」系指受灾户于震灾前以九二一震灾毁损之自有住宅设定抵押之担保借款。所借款项作为购买该震损自有住宅者，称为「购屋贷款」，否则归类为「非购屋贷款」。故「原房屋担保借款」应为「购屋贷款」与「非购屋贷款」之统称。

### 4.2.1 原房屋担保借款本息展延

大地震隔天（1999 年 9 月 22 日）财政部依行政院之指示，邀集本国银行、外商银行及银行公会、信托投资公会、票券商公会、信联社、农训协会、产寿险公会等金融机构同业公会研商后，宣布灾民原有房屋担保借款及受灾企业贷款之本息展延措施（台财融第 88749725 号函）：

1. 对受灾户原有房屋已办理担保借款部分，本金展延 5 年，利率按原贷放利率减 4 码，利息展延 6 个月开始缴付。受灾户只须请村里长或村里干事出具证明，如有困难，由金融机构从宽认定。
2. 对受灾企业之贷款，金融业对其到期本金展期 6 个月。

原定利息展期 6 个月之政策，稍后则依受灾户原有房屋担保借款之用途及屋损情况之不同而调整。依据财政部 1999 年 10 月 19 日（台财融 88414338 号函）核备、2000 年 3 月 28 日（台财融第 89099562 号函）及 9 月 20 日（台财融第 89286963 号函）修正之「九二一震灾相关金融措施仿真问答」显示（如表 6）：

1. 个人受灾户（房屋经政府认定全倒、半倒）以房屋办理担保借款，非属购屋贷款者，本金展延 5 年，利息展延 1 年 6 个月。
2. 个人受灾户（房屋经政府认定全倒）以房屋办理担保借款，属购屋贷款者（农业贷款、劳工贷款、公教贷款），本金及利息皆展延 5 年。
3. 个人受灾户（房屋经政府认定半倒）以房屋办理担保借款，属购屋贷款者，本金展延 5 年，利息展延 1 年 6 个月。

其中，所谓之「本金展延 5 年」是指偿还本金时间展延 5 年，且到期日也随同展延 5 年。例如，原应摊还本金日为 1999 年 10 月 15 日，整笔贷款到期日为 2003 年 10 月 15 日，可向金融机构申请展延下期摊还本金日为 2004 年 10 月 15 日，到期日为 2008 年 10 月 15 日。

至于「利息展延 5 年」并非 5 年期间之利息予以免除，而是暂缓缴纳，展延期间所累积之利息总额，得于借款存续期间内按月平均摊还。由于坊间错误之讯息，导致部分受灾户以为 5 年期间之利息可以免除，等到恢复缴息接到账单通知时，才发现并非免除利息而勃然大怒。

表 6 个人受灾户本金利息展延措施

贷款用途	毁损情形	
	房屋经认定全倒者	房屋经认定半倒者
以房屋办理担保借款，	本金展延：5 年	本金展延：5 年

购屋贷款者	利息展延：5 年	利息展延：1 年 6 个月
以房屋办理担保借款， 非购屋贷款者	本金展延：5 年 利息展延：1 年 6 个月	本金展延：5 年 利息展延：1 年 6 个月

#### 4.2.2 原房屋担保借款利息补贴

为了降低受灾户利息展延期间累积之利息负担，减少金融机构之损失，2003 年 2 月 7 日修订「九二一震灾重建暂行条例」时，针对原房屋担保借款部分于第五十条第二项增订「担保借款之利息，由借款人负担年利率 3%，其与原担保借款利息之差额，由小区重建更新基金补贴」。依据该条文订定之「九二一地震受灾户震灾毁损房屋原担保借款利息补贴作业程序」（内政部 2003 年 3 月 14 日内授营宅字第 0920085125 号函），申请原房屋担保借款利息补贴之资格、补贴及申请期间、补贴额度与申请程序等规定如下：

##### 1. 申请利息补贴资格：

(1) 九二一地震受灾户。

(2) 震灾毁损房屋于震灾前办理担保借款者。

符合资格者，若已依「九二一震灾重建暂行条例」第五十三条第五项、第五十四条获政府补贴利息者，仅得就其未获利息补贴之借款余额申请本项利息补贴。

2. 补贴及申请期间：2002 年 1 月 1 日至 2006 年 2 月 4 日。

3. 补贴额度：按震灾前办理担保借款在九二一震灾日尚未摊还之本金余额，依原担保借款利率超过 3% 之部分予以补贴。若原担保借款利率已经承贷金融机构同意调整者，则依调整后之利率计算利息补贴。

4. 申请程序：符合资格者应于补贴期间内，检附政府机关出具之房屋毁损受灾证明及切结书，向原承贷金融机构申请利息补贴，再由原承贷金融机构据以向内政部请领利息补贴款。经与原承贷金融机构合意展延其本金利息获准者，得由原承贷金融机构径为向内政部请领利息补贴款。

配合利息补贴措施，受灾户原房屋担保借款利率自九二一震灾日至 2001 年 12 月 31 日，按原贷放利率减 4 码计算，如原贷款利率为 9%，可申请降低为 8%。2002 年 1 月 1 日至 2006 年 2 月 4 日止（即利息补贴期间），原房屋担保贷款利率调降至不得超过 4%，受灾户实际负担 3%。换言之，原房屋担保借款之利息补贴最高利率补贴以 1% 为限。2006 年 2 月 5 日起至原贷款契约届满日止，贷款利率则以不高于 4% 为原则<sup>8</sup>。

原担保借款利息补贴至 2006 年 2 月 4 日，补贴利息共 243,550 笔，370,588,338

<sup>8</sup> 「2006 年 2 月 5 日起至原贷款契约届满日止，贷款利率以不高于 4% 为原则」之政策宣示，因几年来利率呈现走跌而未有争议。

元。

### 4.2.3 原购屋贷款协议承受

按照 2000 年 2 月 3 日公布施行之「九二一震灾重建暂行条例」第五十三条及中央银行据以订定之「金融机构承受灾区居民房屋及土地申请补助之范围、方式及程序」(2000 年 3 月 8 日八九台央业字第 0200461 号函), 金融机构依据「九二一震灾重建暂行条例」第五十三条第一项规定, 同意承受灾民因震灾毁损(全倒或半倒拆除者)而经政府认定之房屋或房屋及其土地, 以清偿其原贷款债务(金融机构认定为购屋贷款者)在 350 万元以内部分, 得在「紧急命令」第二点相关规定之紧急融资利息补贴范围内申请补助。补助之范围、方式及程序如下:

#### 1. 补助之范围:

(1) 原购屋贷款余额在 200 万元以下部分, 按邮政储金一年期定储机动利率减 3% 计算之利息补助之; 逾 200 万元至 350 万元部分, 按邮政储金一年期定储机动利率计算之利息补助之。由于承受后如有余额, 尚得适用震灾购屋贷款, 因此本项规定系强制银行必须吸收补贴较少之贷款, 至于补贴较多(零利率)之贷款额度, 则留给灾民适用于购屋或重建贷款。

(2) 补助期限为原购屋贷款之剩余年限加 5 年。但最长以 20 年为限。

2. 补助之方式: 中央银行将利息补贴金额按月拨入金融机构在中央银行业务局开立之准备金账户或其它指定账户。

3. 补助之程序: 金融机构应于承受灾民原贷款余额后, 检具「办理九二一震灾承受灾民毁损房屋及其土地清单」, 备函向中央银行申请利息补助。

至于规定中所称「得在『紧急命令』第二点相关规定之紧急融资利息补贴范围内申请补助」, 意谓受灾户之原购屋贷款余额经金融机构同意承受, 并由金融机构向中央银行申请利息补助后, 则承受之额度将自该受灾户可申请之九二一优惠贷款额度 350 万元中扣除, 如有余额才可再供申办购屋或重建贷款。

依据中央银行提供之数据显示, 申请并经金融机构同意承受者共 3,718 户、承受之原购屋贷款余额共 47 亿 7,500 万元。

### 4.2.4 原购屋贷款申请利息补贴

依据「九二一震灾重建暂行条例」第五十四条及其相关之「紧急命令」第二点、「九二一地震灾民重建家园紧急融资专款之提拨及作业应注意事项」等规定, 在 350 万元之优惠贷款额度, 受灾户除可依据「九二一震灾重建暂行条例」第五十三条规定, 申请金融机构承受其原购屋贷款, 并由中央银行于每户最高 350 万元额度内提供

利息补助，如有余额，可再申请九二一优惠贷款；如协议承受不成，亦可依据「九二一震灾重建暂行条例」第五十四条规定，由受灾户继续缴付原购屋贷款余额之本息，并于「紧急命令」第二点相关规定之优惠贷款额度范围内，申请中央银行提供利息补贴，如有余额，可再申请九二一优惠贷款。反之，受灾户亦可先申请九二一优惠贷款，如有余额，可再申请原购屋贷款之协议承受或利息补贴。

换言之，受灾户可将 350 万元之优惠融资贷款额度，调配适用于「原购屋贷款协议承受」与「九二一优惠贷款」，或「原购屋贷款申请利息补贴」与「九二一优惠贷款」（换言之，只有「原购屋贷款协议承受」+「九二一优惠贷款」，或「原购屋贷款申请利息补贴」与「九二一优惠贷款」，不能有「原购屋贷款协议承受」+「原购屋贷款申请利息补贴」与「九二一优惠贷款」）。

依据中央银行提供之数据显示，申请并经央行同意利息补贴者共 202 户、利息补贴之原购屋贷款余额共 3 亿 5,300 万元。

#### 4.2.5 原购屋贷款申请利息差额补贴

由于「九二一震灾重建暂行条例」第五十四条规定补贴之利息及依九二一优惠贷款规定应由借款人负担之利息与受灾户原购屋贷款之利息间仍不免有差额，因此「九二一震灾重建暂行条例」于 2000 年 11 月 29 日修订时，特别增列第五项规定，由小区重建更新基金补贴利息差额。依据内政部 2001 年 7 月 26 日（台九十内营字第 9084700 号函）颁布之「补贴金融机构办理九二一震灾重建暂行条例第五十三条第五项规定原购屋贷款利息差额实施要点」，利息差额之补贴对象、补贴利率与补贴年限规定如下：

1. 补贴对象：受灾户依「九二一震灾重建暂行条例」第五十四条规定，由金融机构向中央银行申请利息补贴者。即申请利息差额补贴之前提，为已将原购屋贷款适用九二一优惠贷款额度并申请利息补贴。
2. 补贴利率：「原购屋贷款利率」减「中央银行利息补贴之利率」减「原借款人负担利息之利率」。
3. 补贴年限：自 2000 年 12 月 1 日起至原贷款剩余期限止。

至于已依「九二一震灾重建暂行条例」第五十三条第五项、第五十四条规定申请中央银行利息补贴者，则仅得就其未获利息补贴之借款余额依「九二一震灾重建暂行条例」第五十条规定申请利息补贴。

原购屋贷款适用九二一优惠贷款额度并申请利息差额补贴者共 158 户，至 2008 年 12 月底，补贴利息差额为 27,978,560 元。

### 4.3 汇整与范例

综合「紧急命令」第二点、「九二一地震灾民重建家园紧急融资专款之提拨及作业应注意事项」、「九二一震灾重建暂行条例」及「九二一震灾灾民重建家园贷款信用保证业务处理要点」等相关数据及规定，九二一灾后住宅重建贷款机制个别措施之政策发布、法制化日期、主管机关、资金来源、补贴或补助作业周期、作业依据及办理情形汇整如表 7-1、表 7-2、表 7-3。

由于「九二一优惠贷款」、「原购屋贷款协议承受」、「原购屋贷款申请利息补贴」三项措施之总额受 350 万额度之限制，且「原购屋贷款协议承受」及「原购屋贷款申请利息补贴」属二择一（图 9），即受灾户可以在 350 万元之优惠额度内选择下列方式：

1. **原购屋贷款协议承受**：依据「九二一震灾重建暂行条例」第五十三条，申请金融机构承受原购屋贷款余额，由中央银行于每户最高 350 万元额度内提供利息补助予金融机构；如有余额，可再申请「九二一优惠贷款」。
2. **原购屋贷款申请利息补贴**：依据「九二一震灾重建暂行条例」第五十四条，原购屋贷款余额续由受灾户缴付本息，并于「紧急命令」第二点相关规定之优惠贷款额度内，申请中央银行提供利息补贴；如有余额，可再申请「九二一优惠贷款」。
3. 未申请「原购屋贷款协议承受」（第五十三条），亦未有「原购屋贷款申请利息补贴」（第五十四条）者，或已申请其一且尚有余额者，可申请「九二一优惠贷款」；反之若先申请「九二一优惠贷款」，且尚有余额时，可就前二项措施择一申请办理。

至于原房屋担保借款或购屋贷款利息补贴部分，已依「九二一震灾重建暂行条例」规定，申请政府（中央银行、内政部）提供利息补贴（第五十四条）、利息差额补贴（第五十三条第五项）之原购屋贷款，除未接受补贴之部分外，不得再援用「九二一震灾重建暂行条例」第五十条申请利息补贴；意即不得有重复申请补贴之情形。（图 10）

表 7-1 九二一灾后住宅重建贷款机制个别措施汇整（一）

措	施	政策发布日期	法制化日期	主管机关	资金来源
九二一优惠贷款		1999/09/21	1999/09/25	中央银行	邮政储金 中央银行预算
原房屋担保借款本息展延		1999/09/21	2000/02/03		
原购屋贷款协议承受			2000/02/03	中央银行	中央银行预算

原购屋贷款申请利息补贴		2000/02/03	中央银行	中央银行预算
贷款信用保证	2000/03/17	×	中小企业信用 保证基金	九二一基金会、 九二一特别预算
原购屋贷款申请利息差额 补贴		2000/11/29	内政部营建署	小区重建更新基金
原房屋担保借款利息补贴		2003/02/07	内政部营建署	小区重建更新基金

表 7-2 九二一灾后住宅重建贷款机制个别措施汇整（二）

措 施	补 贴 作 业 周 期	作 业 依 据
九二一优惠贷款	按月	1. 紧急命令 2. 九二一地震灾民重建家园紧急融资专款之提拨及作业应注意事项（中央银行 1999 年 10 月 15 日八十八台央业字第 0201491 号函）
原房屋担保借款本息展延	无补贴	1. 1999 年 9 月 22 日财政部台财融第 88749725 号函 2. 九二一震灾重建暂行条例第四十九条、第五十条第一项
原购屋贷款协议承受	按月	1. 九二一震灾重建暂行条例第五十三条 2. 金融机构承受灾区居民房屋及土地申请补助之范围、方式及程序（中央银行 2000 年 3 月 8 日八九台央业字第 0200461 号函）
原购屋贷款申请利息补贴	按月	1. 九二一震灾重建暂行条例第五十四条 2. 紧急命令
贷款信用保证	无补贴	1. 九二一震灾灾民重建家园贷款信用保证业务处理要点（2000 年 3 月 17 日行政院台八十九内字第 07948 函）
原购屋贷款申请利息差额 补贴	每三个月	1. 九二一震灾重建暂行条例第五十四条 2. 九二一震灾重建暂行条例第五十三条第五项 3. 补贴金融机构办理九二一震灾重建暂行条例第五十三条第五项规定原购屋贷款利息差额实施要点（内政部 2001 年 7 月 26 日台九十内营字第 9084700 号函）
原房屋担保借款利息补贴	半年、 已结案	1. 九二一震灾重建暂行条例第五十条第二项 2. 九二一地震受灾户震灾毁损房屋原担保借款利息补贴作业程序（内政部 2003 年 3 月 14 日内授营宅字第 0920085125 号函）

表 7-3 九二一灾后住宅重建贷款机制个别措施汇整 (三)

措 施	办 理 情 形
九二一优惠贷款	购屋贷款 11,083 户、295 亿 2,983 万元 重建贷款 11,997 户、251 亿 8,664 万元 修缮贷款 11,933 户、75 亿 3,329 万元 总 计 35,013 户、622 亿 4,976 万元
原房屋担保借款本息展延	无统计数据
原购屋贷款协议承受	3,718 户、承受贷款余额 47 亿 7,500 万元
原购屋贷款申请利息补贴	202 户、贷款余额 3 亿 5,300 万元
贷款信用保证	购屋贷款 676 户、保证金额 8 亿 3,027 万元 重建贷款 6,661 户、保证金额 57 亿 3,489 万元 修缮贷款 156 户、保证金额 7,785 万元 总 计 7,493 户、保证金额 66 亿 4,301 万元
原购屋贷款申请利息差额补贴	158 户、补贴金额 2,797 万 8,560 元
原房屋担保借款利息补贴	243,550 笔、补贴金额 3 亿 7,058 万 8,338 元

注：统计时间至 2008 年 12 月底。原房屋担保借款利息补贴已于 2006 年 2 月结束。

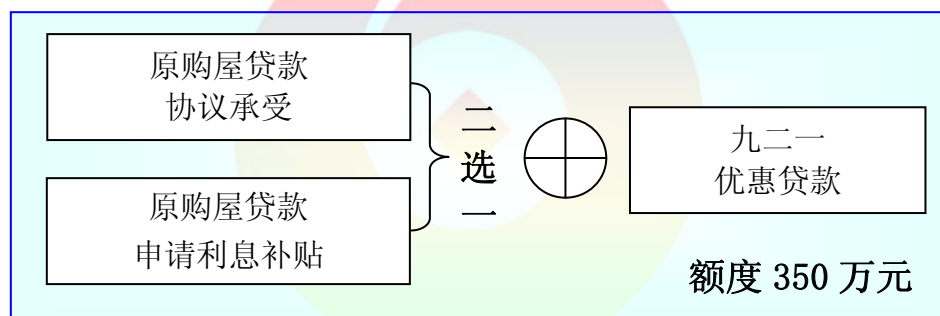


图 9 原购屋贷款协议承受与原购屋贷款申请利息补贴之关系

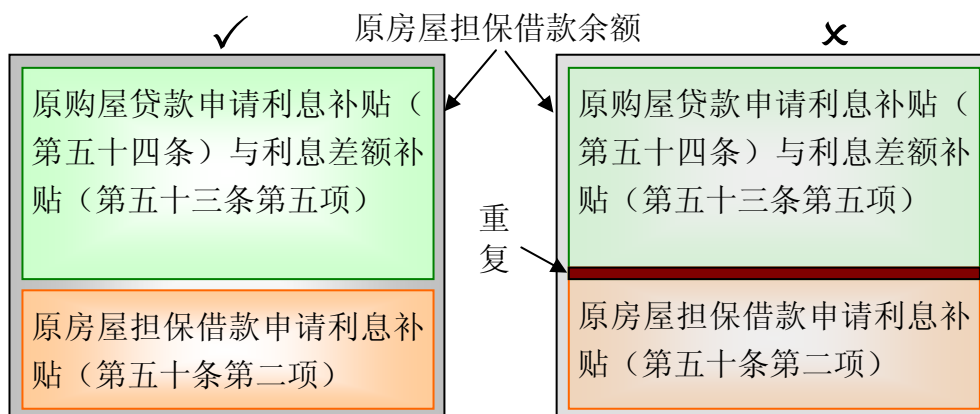


图 10 原房屋担保借款或购屋贷款之利息补贴

以下将透过范例说明「九二一震灾重建暂行条例」立法后作业复杂度较高之住宅重建贷款机制，并为还原震灾后之情境，补贴、补助或负担预估皆以 2000 年初之利率为基准，之后因利率走跌，实际补贴、补助或负担皆低于预估数字。

#### 例一：

若张姓受灾户原购屋贷款余额 380 万元，剩余年限 17 年，经协议后由金融机构全数承受，该金融机构可向中央银行申请之利息补助？受灾户还能再申请九二一优惠贷款？

1. 利息补助期限为原贷款之剩余年限加 5 年，最长以 20 年为限。
2. 最高可申请利息补助之贷款余额为 350 万元。
3. 利息补助标准：
  - ①200 万元以下金额按邮政储金一年期定储机动利率（5.35%）减 3% 计算，即 2.35%。
  - ②200 万元以上至 350 万元部分，按邮政储金一年期定储机动利率计算。
4. 预估金融机构可向中央银行申请之利息补助：
 
$$200 \text{ 万} \times (5.35\% - 3\%) \times 20 = 94 \text{ 万元}$$

$$150 \text{ 万} \times (5.35\% - 0\%) \times 20 = 160.5 \text{ 万元}$$
 合计 254.5 万元
5. 张先生无须再负担原购屋贷款余额之本息，然因已使用最高 350 万元之九二一优惠贷款额度，故不能再申请九二一优惠贷款。

#### 例二：

李姓受灾户原购屋贷款余额 180 万元，剩余年限 12 年，原购屋贷款利率为 8%；李女士新购屋金额 300 万元，已经金融机构评定贷款 240 万，贷款利率为 8%。因原贷款金融机构无意愿承受，改申请利息与利息差额补贴，李女士可以有那些选择？

甲、原购屋贷款余额若申请利息补贴，并选择先适用零利率：

##### 【原购屋贷款部分】

1. 预估中央银行 12 年利息补贴：
 
$$150 \text{ 万元} \times (5.35\% - 0) \times 12 \div 2 = 48.15 \text{ 万元}$$

$$30 \text{ 万元} \times (5.35\% - 3\%) \times 12 \div 2 = 4.23 \text{ 万元}$$
 合计 52.38 万元  
 注： $\div 2$  系考虑本金递减因素
2. 预估内政部 12 年利息差额补贴：
 
$$150 \text{ 万元} \times (8\% - 5.35\%) \times 12 \div 2 = 23.85 \text{ 万元}$$

$$30 \text{ 万元} \times (8\% - 2.35\% - 3\%) \times 12 \div 2 = 4.77 \text{ 万元}$$
 合计 28.62 万元
3. 预估灾民 12 年利息负担：
 
$$180 \text{ 万元} \times 8\% \times 12 \div 2 - 52.38 \text{ 万元} - 28.62 \text{ 万元} = 5.40 \text{ 万元}$$

【新购屋贷款部分（总额度为 350 万元，旧贷款余额用去 180 万，新贷款适用额度仅余 170 万）】

1. 预估中央银行 20 年利息补贴：

$$170 \text{ 万元} \times (5.35\% - 3\%) \times 20 \div 2 = 39.95 \text{ 万元}$$

2. 预估灾民 12 年利息负担：

$$170 \text{ 万元} \times 3\% \times 20 \div 2 = 51 \text{ 万元}$$

$$70 \text{ 万元} \times 8\% \times 20 \div 2 = 56 \text{ 万元}$$

共计 107 万元

【小结】

1. 政府补贴 120.95 万元。

2. 灾户负担 112.40 万元。

乙、原购屋贷款余额若申请利息补贴，并选择先适用利率 3%：

【原购屋贷款部分】

1. 预估中央银行 12 年利息补贴：

$$180 \text{ 万元} \times (5.35\% - 3\%) \times 12 \div 2 = 25.38 \text{ 万元}$$

2. 预估内政部 12 年利息差额补贴：

$$180 \text{ 万元} \times (8\% - 2.35\% - 3\%) \times 12 \div 2 = 28.62 \text{ 万元}$$

3. 预估灾民 12 年利息负担：

$$180 \text{ 万元} \times 8\% \times 12 \div 2 - 25.38 \text{ 万元} - 28.62 \text{ 万元} = 32.40 \text{ 万元}$$

【新购屋贷款部分（总额度为 350 万元，旧贷款余额用去 180 万，新贷款适用额度仅余 170 万）】

1. 预估中央银行 20 年利息补贴：

$$150 \text{ 万元} \times (5.35\% - 0\%) \times 20 \div 2 = 80.25 \text{ 万元}$$

$$20 \text{ 万元} \times (5.35\% - 3\%) \times 20 \div 2 = 4.70 \text{ 万元}$$

合计 84.95 万元

2. 预估灾民 12 年利息负担：

$$20 \text{ 万元} \times 3\% \times 20 \div 2 = 6 \text{ 万元}$$

$$70 \text{ 万元} \times 8\% \times 20 \div 2 = 56 \text{ 万元}$$

合计 62 万元

【小结】

1. 政府补贴 138.95 万元。

2. 灾户负担 94.40 万。

由例二可看出，灾户可选择原购屋贷利息补贴适用补贴多（0%）或补贴少（3%）。由于重建或购屋贷款期间较长，故原购屋贷利息补贴选择补贴少（3%），重建或购屋贷款选择补贴多（0%）较为有利。

## 五、融资拨贷机制

「**融资拨贷**」系指依循一定程序，提供政府、灾民与灾民团体于新小区开发与住宅重建阶段之资金需求，属于周转性质，申请者必须在完成重建取得产权后，依循「**九二一优惠贷款**」途径或其它管道向金融机构申请贷款，归垫予周转资金提供者。有部分人误将「**融资拨贷**」与中央银行提供之「**九二一优惠贷款**」等贷款机制混为一谈（图 11），也有部分人因已经习惯固有之住宅市场操作型态（图 12），直觉地认为「透过金融体系申请融资」就可以解决。他们认为金融机构本来就应该善尽社会责任，与灾民一起面对灾难乃天经地义，既然金融机构可以融资给住宅开发商，当然也可以融资给灾民重建家园；此外，也有更多人把期待指向政府，既然政府可以编预算兴建国民住宅，何不编列预算融资给灾民重建家园？

政府之立场当然是希望受灾户能依循既有之市场机制，将重建阶段之融资与重建后之贷款结合在一起，由金融机构来主导，政府愿意提供必要之辅导与协助。对金融机构而言，要其跳脱原本熟悉之操作型态直接面对灾民，确实是新挑战。若面对者为个别受灾户且债信良好、具备还款能力与担保品，因与习惯之操作型态相去不远，融资贷款风险易于评估，重建阶段之融资额度、拨款进度与重建后之贷款只要受灾户（起造人）、工程承揽人（营造厂商）与金融机构取得共识即可，基本上问题不大。若面对者为集体型之受灾户，如数十、甚至二、三百户之集合住宅（小区）受灾户，在没有如此操作经验下，加上受灾户间经济条件参差不齐，拟作为融资担保品之毁损建物基地所有权人众多，甚至存在有他项权利设定等问题，除非有强大之压力，否则金融机构对灾民集体自力办理住宅重建抱持「敬而远之」之态度将在所难免。

依据九二一重建会公布之数据显示，九二一震灾后涉及集体住宅重建之小区或聚落，至少包括「台北县新庄市博士的家」、「台北市东星大楼」、「台中县大里市台中王朝」、「台中县东势镇王朝一、二期」及「南投县埔里镇元宝大楼」等 172 栋震损之集合住宅、南投县仁爱乡发祥村瑞岩部落、信义乡潭南村潭南部落、台中县和平乡自由村三叉坑部落及南投县中寮乡清水村顶水堀小区等七个原住民与农村聚落，若再加上政府规划开发之新小区，以及其它集体循「都市更新条例」或「以地易地政策」筹组团体提出更新重建或易地重建计划者，则集体住宅重建相关之计划总数将不低于 200 个。如果把可能无法循金融体系取得融资之个别重建户也纳进来，则庞大之资金需求及复杂之作业程序无疑将成为住宅重建能否顺利推动之关键。

针对住宅重建阶段之资金需求，在内政部营建署负责研拟，并经九二一重建会 2001 年 5 月 3 日第七次委员会议核定之「九二一地震重建区住宅政策与实施方案」中，即针对小区重建更新基金之「投资融资」用途，规划拨贷之项目及作业原则。而管理运用民间捐款之九二一基金会也于 2000 年 9 月起针对集合住宅之更新重建与其它集

体住宅重建，以「筑巢项目」为名提出系列之补助与融资拨贷方案。因此本节将分别就政府主导与民间主导之融资拨贷机制加以说明。

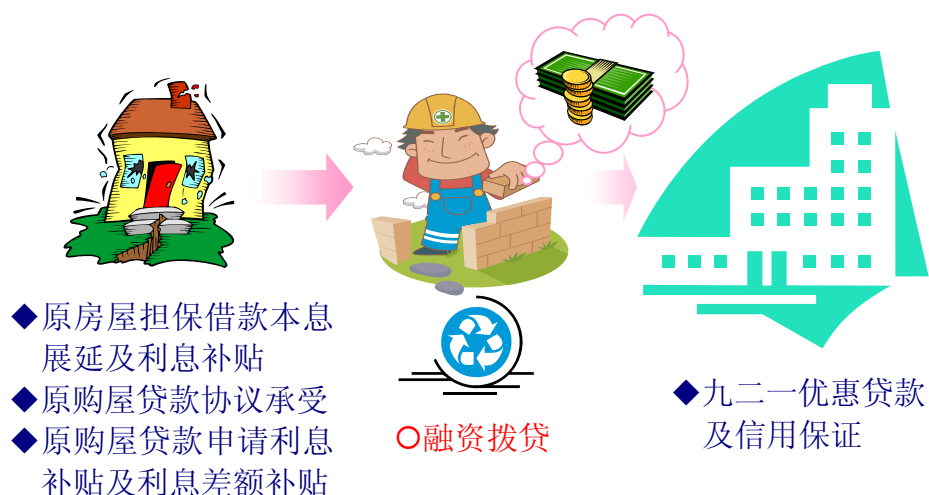


图 11 灾后住宅重建贷款机制（◆）与融资拨贷（○）之关系



图 12 住宅市场操作型态

### （一）政府主导之融资拨贷

政府主导之融资拨贷，属于小区重建更新基金之运用项目，包括「个别住宅重建拨贷」、「都市更新地区拨贷」、「投资新小区开发拨贷」、「投资开发新小区安置土石流危险区迁村户拨贷」、「原住民聚落重建拨贷」及「农村聚落重建拨贷」等。分别由内政部、行政院农业委员会（简称「农委会」）、行政院原住民族委员会（简称「原民会」）针对个别住宅、都市更新地区、新小区开发地区、农村聚落个别住宅

与原住民聚落之重建订定拨贷作业要点及须知。如表 8。至于原规划办理之「投资开发新小区安置土石流危险区迁村户拨贷」则比照并入「投资新小区开发拨贷」。

**表 8 拨贷作业法规、适用对象与主管机关**

适用对象	拨贷作业法规	执行机关
个别住宅重建	○九二一震灾小区重建更新基金个别住宅重建融资拨贷作业要点 ○九二一震灾小区重建更新基金个别住宅重建委托建筑经理公司服务申请补助须知	内政部
都市更新地区重建	○九二一震灾小区重建更新基金都市更新地区重建融资拨贷作业要点 ○九二一震灾小区重建更新基金都市更新地区重建委托建筑经理公司服务申请补助须知 ○九二一震灾重建新小区开发、都市更新地区内土地征收及地上物拆迁补偿费拨贷、补助作业须知	内政部
新小区开发	○九二一震灾小区重建更新基金融资新小区开发拨贷作业要点 ○九二一震灾重建新小区开发、都市更新地区内土地征收及地上物拆迁补偿费拨贷、补助作业须知	内政部
农村聚落个别住宅重建	○九二一震灾小区重建更新基金农村聚落个别住宅重建融资拨贷作业要点	农委会
原住民聚落重建	○九二一震灾小区重建更新基金融资原住民聚落住宅重建拨贷作业要点	原民会

## 5.1 融资拨贷项目

### 5.1.1 个别住宅重建

为协助基地位于都市更新重建范围及农村聚落重建区外，可依法申请建筑执照，却因无法提供足额担保品之弱势受灾户，由小区重建更新基金提供每户最高 170 万元之融资。申请条件、申请文件、办理方式、抵押权设定、拨款程序与融资归垫等规定如下：

#### 1. 申请条件：

- (1) 具申请九二一优惠融资贷款资格，尚未办理购屋、住宅重建及修缮贷款者。
- (2) 未曾申请农委会及原民会之九二一震灾小区重建更新基金农村聚落及原住民聚落个别住宅重建融资者。

- (3) 无法提供足额担保品之弱势受灾户。
- (4) 基地位于都市更新区外及农村聚落区外，可依法申请建筑执照者。如基地系依九二一震灾乡村区重建及审议作业规范已办理变更编定为乡村区者，所有权人得非为受灾户。

## 2. 申请文件：

- (1) 申贷九二一优惠融资贷款各项文件。
- (2) 建造执照。
- (3) 承造工程之营造厂商或土木包工业证明文件。
- (4) 工程履约保证书。
- (5) 土地价值评估报告。
- (6) 工程造价评估报告。

## 3. 办理方式：

- (1) 由小区重建更新基金有偿委任承办金融机构无息拨贷予受灾户。承办金融机构应于审核受灾户所送申请文件、核定融资金额后，代理内政部营建署与受灾户签订融资契约并备妥拨款委托书。融资金额以承办金融机构核贷金额为限，每户最高额度不得超过 170 万元。承办金融机构办理融资拨贷业务之手续费，以融资金额之百分之一计算，由小区重建更新基金负担。
- (2) 申请融资拨贷者得委托建筑经理公司提供「融资拨贷作业咨询服务」、「简易财务规划」、「兴建计划审查及咨询」、「契约鉴证」、「土地价值、工程造价等不动产评估及征信」、「工程进度查核及营建管理」、「续建与不动产清理处分」等服务，并由小区重建更新基金补助建筑经理公司之费用。补助经费以不超过融资金额百分之二点五为限。

4. 抵押权设定：申请融资拨贷者除原购屋贷款之建物部分贷款余额已承受或清偿，基地尚有抵押权设定且承办金融机构为原承贷金融机构者，得以次顺位抵押权设定予政府外，应将基地设定第一顺位抵押权予政府，于建物兴建完成领得使用执照后，设定房地第一顺位抵押权予转贷九二一优惠融资贷款或一般贷款之承贷金融机构。
5. 拨款程序：承办金融机构应依申请融资拨贷者之申请，查核进度或依建筑经理公司出具之工程进度查核报告，将款项分批拨入营造厂商设立之融资专户。
6. 融资归垫：申请融资拨贷者之住宅完工取得使用执照后，向承办金融机构申请九二一优惠融资贷款或一般贷款，并依其事先备妥之委托书拨付转偿小区重建更新基金。如无法提供足额担保品，得依「九二一震灾灾民重建家园贷款信用保证业务处理要点」规定，送请中小企业信用保证基金保证。

### 5.1.2 都市更新地区重建

为协助九二一震灾地区经划定为都市更新地区，且其都市更新事业计划及权利变换计划业经地方政府核定公告实施，惟其都市更新单元内愿意参加更新重建之住户，

目前具还款能力但无担保品、担保品不足或缺资金无法取得融资贷款者，由小区重建更新基金提供每户最高 180 万元之融资。申请条件、申请文件、办理方式、抵押权设定、拨款程序与融资归垫等规定如下：

1. 申请条件：符合下列条件之都市更新单元住户，得透过都市更新事业实施者（都市更新会、都市更新事业机构、机关团体）提出申请：
  - (1) 愿意参加更新重建，目前具还款能力但无担保品、担保品不足或缺资金无法取得融资贷款者。
  - (2) 未曾申请九二一优惠融资贷款、九二一震灾小区重建更新基金个别住宅重建融资、农委会及原民会之九二一震灾小区重建更新基金农村聚落及原住民聚落住宅重建融资者。
  - (3) 透天式住宅（街廓）都市更新，其受灾户户数或受灾户所有土地面积之比例应占三分之二以上为原则。
2. 申请文件：与「个别住宅重建之融资拨贷」相同。
3. 办理方式：
  - (1) 由小区重建更新基金有偿委任承办金融机构无息拨贷予都市更新事业实施者（住户代表）。承办金融机构应于审核都市更新事业实施者申请文件、核定住户可贷总金额后，经内政部转送小区重建更新基金管理委员会审核通过后，将工程融资拨交承办金融机构，并由承办金融机构与都市更新事业实施者代表住户签订融资契约并备妥拨款委托书。融资金额以承办金融机构核贷金额为限，每户最高额度不得超过 180 万元。承办金融机构办理融资拨贷业务之手续费，以融资金额之百分之一计算，由小区重建更新基金负担。
  - (2) 都市更新事业实施者得委托建筑经理公司提供「融资拨贷作业咨询服务」、「简易财务规划」、「兴建计划审查及咨询」、「契约鉴证」、「土地价值、工程造价等不动产评估及征信」、「工程进度查核及营建管理」、「续建与不动产清理处分」等服务，并由小区重建更新基金补助建筑经理公司之费用。补助经费以不超过融资金额百分之二点五为限。
4. 抵押权设定：都市更新事业实施者与承办金融机构签订融资契约后，除原购屋贷款之建物部分贷款余额已承受或清偿，基地尚有抵押权设定且承办金融机构为原承贷金融机构者，得以次顺位抵押权设定予政府外，应将基地设定第一顺位抵押权予政府，于建物兴建完成领得使用执照后，设定房地第一顺位抵押权予转贷九二一优惠融资贷款或一般贷款之承贷金融机构。
5. 拨款程序：承办金融机构应依都市更新事业实施者之申请，查核进度或依建筑经理公司出具之工程进度查核报告，将款项分批拨入营造厂商设立之融资专户。
6. 融资归垫：都市更新事业实施者于住宅完工取得使用执照并办妥建物登记后，代表住户向承办金融机构申请九二一优惠融资贷款或其它贷款，依借款人事先

备妥之委托书拨付转偿小区重建更新基金。如无法提供足额担保品，得依「九二一震灾灾民重建家园贷款信用保证业务处理要点」相关规定，送请中小企业信用保证基金保证。

### 5.1.3 新小区开发

为安置「位于断层带、土石流危险区或其它地质脆弱地区之受灾户」、「公寓大厦因震灾毁损并经拆除者，其建筑基地无法以市地重划、区段征收、都市更新或其它方式办理重建者」、「公共设施保留地上之受灾户」、「灾区公共建设拆迁户」、「位于无法分割之共有土地、祭祀公业土地、位于台拓地、头家地、实验林地、公有土地及无自有土地之受灾户」，由政府（内政部营建署或直辖市、县（市）政府）担任主体提出新小区开发计划，并依据下列规定提出申请并办理融资归垫：

#### 1. 申请、审核及拨款程序：

- (1) 开发主体拟定综合规划书及概算，经内政部审核后，提报九二一震灾小区重建更新基金管理委员会审议。
- (2) 开发主体就开发计划、财务计划等估算开发总费用及资金需求流量，向内政部申请融资拨贷。
- (3) 审核通过之开发融资申请案，由内政部提经九二一震灾小区重建更新基金管理委员会审议通过，将融资资金分期拨入开发主体设立之新小区开发融资运用专户。

#### 2. 融资归垫：新小区开发之住宅分一般住宅及平价住宅，并依下列方式处理：

- (1) 一般住宅配售予受灾户，如符合九二一优惠融资贷款条件者，出售机关应协助受灾户向承贷银行申办九二一优惠融资贷款；其无法提供足额担保品者，得申请信用保证。所缴自备款并同受灾户所贷款项拨付转偿小区重建更新基金。
- (2) 平价住宅供作出租及救济性住宅，交由直辖市、县（市）政府经营管理。

### 5.1.4 农村聚落个别住宅重建

为协助农村聚落内，可依法申请建筑执照，却无法提供足额担保品之弱势受灾户，由小区重建更新基金提供每户最高 170 万元之融资。申请条件、申请文件、办理方式、抵押权设定、拨款程序与融资归垫等规定如下：

#### 1. 申请条件：

- (1) 具申请九二一优惠融资贷款资格，尚未办理购屋、住宅重建及修缮贷款者。
- (2) 未曾申请内政部办理之九二一震灾小区重建更新基金个别住宅重建融资及

原民会办理之九二一震灾小区重建更新基金原住民聚落住宅重建融资者。

(3) 无法提供足额担保品之弱势受灾户。

2. 申请文件：与「个别住宅重建之融资拨贷」相同。

3. 办理方式：

(1) 由小区重建更新基金有偿委任承办金融机构无息拨贷予受灾户。承办金融机构应于审核受灾户所送申请文件、核定融资金额后，代理农委会与受灾户签订融资契约并备妥拨款委托书。融资金额以承办金融机构核贷金额为限，每户最高额度不得超过 170 万元。承办金融机构办理融资拨贷业务之手续费，以融资金额之百分之一计算，由小区重建更新基金负担。

(2) 申请融资拨贷者得委托建筑经理公司提供「融资拨贷作业咨询服务」、「简易财务规划」、「兴建计划审查及咨询」、「契约鉴证」、「土地价值、工程造价等不动产评估及征信」、「工程进度查核及营建管理」、「续建与不动产清理处分」等服务，并由小区重建更新基金补助建筑经理公司之费用。补助经费以不超过融资金额百分之二点五为限。

4. 抵押权设定：受灾户与承办金融机构签订融资契约并备妥拨款委托书后，应将受灾户基地设定第一顺位抵押权予农委会。该基地已设定前顺位抵押权者，应由受灾户先行办理涂销登记。

5. 拨款程序：与「个别住宅重建之融资拨贷」相同。

6. 融资归垫：与「个别住宅重建之融资拨贷」相同。

### 5.1.5 原住民聚落重建

为协助原住民受灾户及原住民聚落重建计划迁住户，可依法申请建筑执照，却无法提供足额担保品之弱势受灾户，由小区重建更新基金提供每户最高 160 万元之融资。申请条件、申请文件、办理方式、抵押权设定、拨款程序与融资归垫等规定如下：

1. 申请条件：

(1) 具申请九二一优惠融资贷款资格，尚未办理购屋、住宅重建及修缮贷款者或原住民聚落重建计划迁住户。

(2) 无法提供足额担保品之弱势受灾户。

(3) 基地位于原住民保留地，可依法申请建筑执照者。

2. 申请文件：符合资格之受灾户及迁住户得于领取住宅建造执照后，填妥申请书并检具下列文件向原民会提出申请：

(1) 申贷九二一优惠融资贷款证明文件或原住民聚落重建计划迁住户资格证明文件。

(2) 建造执照。

(3) 承造工程之营造厂商或土木包工业证明文件。

(4) 土地登记簿誊本或土地使用同意书。

(5) 土地价值评估报告。

(6) 工程造价评估报告。

### 3. 办理方式：

(1) 受灾户及迁住户所送申请文件，由原民会审核后，转送承办金融机构依审核结果办理融资拨贷事宜，其营建工程融资额度由承办金融机构核定，每户最高额度不得超过 160 万元。承办金融机构应于核定融资金额后，与受灾户及迁住户签订融资契约并备妥拨款委托书。

(2) 由小区重建更新基金有偿委任承办金融机构无息拨贷予受灾户。承办金融机构办理融资拨贷业务之手续费，以融资金额之百分之一计算，由小区重建更新基金负担。

(3) 申请融资拨贷者得委托建筑经理公司提供「融资拨贷作业咨询服务」、「简易财务规划」、「兴建计划审查及咨询」、「契约鉴证」、「土地价值、工程造价等不动产评估及征信」、「工程进度查核及营建管理」、「续建与不动产清理处分」等服务，并由小区重建更新基金补助建筑经理公司之费用。补助经费以不超过融资金额百分之二点五为限。

4. 抵押权设定：承办金融机构应将申请融资拨贷者之基地设定抵押权予原民会。

倘基地尚有前顺位抵押权设定者，应自行设法涂销始可办理。

5. 拨款程序：与「个别住宅重建之融资拨贷」相同。

6. 融资归垫：与「个别住宅重建之融资拨贷」相同。

## 5.2 融资拨贷预算之编列及执行

在融资拨贷政策下，依融资拨贷项目编列之预算及其执行情形，如表 9。从高达 277 亿元之预算来看，融资拨贷政策确已体察到灾民之需求，但从执行情形来看，据以执行政策之作业法规却是问题重重，不仅灾民，连可以「有偿」代为办理之建筑经理公司（手续费为融资金额之 2.5%）与金融机构（手续费为融资金额之 1.0%）也都是「敬远而之」。其中，有实质拨贷之二笔经费，一为以政府（内政部营建署或县市政府）担任开发主体之新小区开发地区拨贷项目（表 10），二为以灾民团体担任主体之更新地区拨贷项目；前者属于政府融资给政府（内政部营建署或县市政府），后者则因政府所订定之都市更新地区重建融资拨贷相关作业要点窒碍难行，加上强大之集合住宅重建资金需求压力，最后在九二一重建会郭瑶琪执行长之坚持下，突破体制、「无偿」委托由九二一基金会依据「临门方案作业要点」代为执行。若扣除代为执行之预算，有关融资拨贷政策下之预算执行率仅为 5.74%。

这是一项看似有「诚意」之政策，但从据以执行之作业法规来看，却处处可见高度之门坎，也难怪落得「没有绩效」之结果。

表 9 融资拨贷预算及执行

融 资 拨 贷 计 划	预 算 金 额	拨 贷 金 额	拨 贷 对 象
办理融资个别受灾户居民重建	10,381,900,000	0	灾民
办理拨贷新小区开发、土地征收及地上物拆迁补偿费	7,828,000,000	1,589,407,973	政府
办理融资重建区农村聚落重建	4,433,600,000	0	灾民
办理融资重建区原住民聚落重建	1,306,413,000	0	灾民
办理拨贷小区更新重建	3,754,000,000	3,010,172,712	灾民团体
合 计	27,703,913,000	4,599,580,685	16.60%

注：拨贷新小区开发之金额系以核定新小区住宅售价当时之初步决算为基准。

注：「办理拨贷小区更新重建」拨贷金额系由九二一基金会无偿受托代为执行。

表 10 新小区开发面积、住宅兴建及租售户数

新 小 区 名 称	开发主体	开发面积 (公顷)	类型	兴建户数	公告租售 户数	已售或租 户数
南投市茄苳新小区	营建署	7.28	一般	60	60	60
			平价	63	61	54
埔里镇北梅新小区	南投县政府	3.40	一般	100	100	45
			平价	85	84	55
埔里镇南光新小区 A	营建署	0.3035	平价	54	53	52
竹山镇柯子坑新小区	营建署	1.58	一般	98	98	0
			平价	56	55	8
中寮乡大丘园新小区	营建署	0.395	平价	18	18	4
草屯镇红瑶新小区	营建署	0.1632	平价	19	19	19
水里乡巨工段新小区	营建署	0.2	一般	6	6	0
			平价	13	13	0
东势镇东势新小区	营建署	1.40	一般	74	74	62
			平价	44	42	42
			店铺	4	4	1
太平市德隆新小区	营建署	2.05	一般	68	68	15
			平价	70	69	28
石冈乡新石新小区	营建署	2.08	一般	42	42	10
			平价	36	34	34
大里市大里烟试所	营建署	1.0264	平价	49	48	47
合 计				959	948	536
斗六市嘉东新小区	雲林县政府	10.13	土地	385	385	324

注：统计时间至剩余住宅移转国有财产局。

## （二）民间主导之融资拨贷

1999 年 10 月 13 日成立之九二一基金会第一届董监事于中央政权交接前夕，以尊重重新政府为由，于 2000 年 5 月 17 日提出总辞。在历经局部改组后，为跳脱传统「公设财团法人」之思考模式<sup>9</sup>，并呼应社会之期待，由新聘执行长（作者）于 2000 年 7 月 5 日提出「来自民间、支助民间、协助政府」之会务运作原则、「议题导向、主动规划」及「透明效率、落实重建」之业务推动及捐款管理方针，将协助「住宅重建」作为会务重心，并基于「尊重专业」、「专业分工」、「管考同步」与「自助人助」等原则，以「筑巢项目」为名提出「协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案」、「协助受损集合住宅拟定修缮补强计划书方案」、「九二一灾区家屋再造方案」与「九二一灾区 333 融资造屋方案」等四个方案，经 2000 年 9 月 6 日第一届第五次董监事联席会核定通过，并修正捐助暨组织章程，把「协助小区及住宅重建相关事项」纳入业务范围，扩大民间基金之运用范畴，导入民间基金支助住宅重建资金需求之模式。

之后，又在「筑巢项目」之架构下，延续性推出「筑巢项目—临门方案」、「筑巢项目—补助受损集合住宅办理修缮补强方案」与「筑巢项目—达阵方案」，连同稍早推出之「补助受灾地区个别建筑物规划设计费用计划」与「提拨专款办理震灾灾民重建家园贷款信用保证业务计划」，总计民间基金投入之住宅重建计划共有 10 项，使用经费达 93 亿 4,935 万 6,747 元，占一般捐款收入之 64.85%。若加计行政院无偿委托代为执行之经费（30 亿 1,017 万 2,712 元），则总投入经费达 123 亿 5,952 万 9,459 元。如表 11。其中，属于融资拨贷型之方案可以分成下列两类：

1. 集合住宅更新重建之融资拨贷：以「临门方案」为核心，「协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案」为其前置性补助型方案，用以协助集合住宅（小区）受灾户循序渐进依「都市更新条例」规定之程序办理重建，并于拟定都市更新事业计划与权利变换计划，且符合一定条件后，依「临门方案作业要点」提出融资拨贷之申请；「达阵方案」则为「临门方案」停办后之补充性后续方案。
2. 其它集体住宅重建之融资拨贷（「九二一灾区 333 融资造屋方案」）：以透天

<sup>9</sup> 九二一基金会成立之初，局限于传统「公设财团法人」之思考模式，仅接受中央部会之提案，不仅遭致各界批评，更被监察院以「九二一基金会对基金管理运用欠缺合理有效」为由，对行政院提出纠正案（2000 年 8 月 1 日）。纠正文之内容为「行政院成立之『财团法人九二一震灾重建基金会』，对基金之管理运用，欠缺合理有效；内政部未能适时倡导捐款相关法规，造成募款紊乱；且捐款相关法规未臻健全，无法建立公开透明制度，对募款单位运用善款情形未予主动了解、积极辅导与切实监督，落实捐款专款专用，均有疏失，爰依法提案纠正。」虽然事隔九年，至今仍有人（包括立法院预算中心）不明就里拿着 2000 年之监察院纠正文指责九二一基金会。「纠正案」已成为九二一基金会之原罪。

厝型之街廓小区循更新程序办理重建者、县（市）政府或乡（镇、市）公所提出平价住宅兴建计划者、因位于断层带、土石流危险区域而办理易地或迁住重建者之小区、农村聚落与原住民聚落为融资拨贷对象。

表 11 财团法人九二一震灾重建基金会住宅重建计划

计 划 名 称	使 用 经 费	计 划 性 质
补助受灾地区个别建筑物规划设计费用计划	299,179,639	补助型
提拨专款办理震灾灾民重建家园贷款信用保证业务计划	1,000,000,000	捐助型
筑巢项目－协助受灾集合住宅更新重建方案	189,641,000	补助型
筑巢项目－协助受损集合住宅拟定修缮补强计划书方案	165,261,910	补助型
筑巢项目－九二一灾区家屋再造方案	1,173,851,844	补助型
筑巢项目－九二一灾区 333 融资造屋方案	380,052,755	补助型＋ 融资拨贷型
筑巢项目－临门方案	5,826,942,127 ＋3,010,172,712	补助型＋ 融资拨贷型
筑巢项目－补助受损集合住宅办理修缮补强方案	243,509,223	补助型
筑巢项目－达阵方案	70,918,249	补助型＋ 融资拨贷型
合 计	9,349,356,747 ▶ 12,359,529,459	

### 5.3 集合住宅更新重建之融资拨贷

「集合住宅更新重建之融资拨贷」系以依「都市更新条例」规定之更新程序办理重建之集合住宅为对象，由该集合住宅受灾户筹组之都市更新会（简称「更新会」），于拟定都市更新事业计划与权利变换计划，且符合一定条件后向九二一基金会提出融资拨贷之申请。换言之，震损之集合住宅于依「临门方案」申请融资拨贷启动重建工程前，必须依「都市更新条例」之规定完成各项必要之程序。「协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案」即为九二一基金会为协助集合住宅（小区）依循更新程序办理重建之补助型方案，为「临门方案」之前置方案。至于「达阵方案」作为「临门方案」停办后之补充性后续方案。如图 13。



图 13 九二一基金会办理集合住宅更新重建融资拨贷相关方案

因此本报告依序介绍「协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案」、「临门方案」及「达阵方案」，不仅代表推出时间之时序，也代表灾后集合住宅之重建历程：

1. 原地原貌重建（100%住户同意并参与重建、第一年）。
2. 依「都市更新条例」规定之程序办理重建，并透过「临门方案」申请融资拨贷协助（「临门方案」推出后，第二年起）。
3. 依「都市更新条例」规定之程序办理重建，惟回归市场机制自力或委托都市更新事业机构实施更新重建，并搭配信托机制，寻求金融机构融资（「临门方案」停办并推出「达阵方案」后，第五年起）。

### 5.3.1 协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案

九二一震灾之后，毁损之集合住宅（小区）因产权共有之关系，要能够以最快之速度办理重建之唯一条件就是百分之百之住户都参与重建，甚至在「不超过原使用执照许可之楼层户数、楼层面积、楼层用途及建筑物高度」下，检附相关文件向当地主管机关报备，即可不用再请领建筑执照「原地原貌」重建。如太平市自立新城（40 户）、东势镇东工小区（10 户）、南投县草屯镇水稻之歌第九期（55 户）、南投县竹山镇向阳小区（16 户）、台北县新庄市新庄龙阁（80 户）、台北县淡水镇幸福小区 A 栋（110 户）及台北市德行公寓（10 户）等。要有如此之共识与能力，并不容易。一方面是有住户不愿意留下来而另行购屋或离开，另一方面是有人经济发生困难没有能力再参与重建，林林总总之问题在在都影响集合住宅重建之进程。

震损之集合住宅小区要能在少数人不愿意或没有能力参与之情况下重建家园，非得透过「多数决」不可。既有营建法令中采取「多数决」，并设计有「租税减免」、「容积奖励」与「权利变换」等诱因者，就属「都市更新条例」；加上政府之灾后重

建政策设计，在在都使得集合住宅（小区）依循更新重建之程序、以「都市更新条例」作为重建工具有很高之共识。

「都市更新条例」是 1998 年 11 月 11 日才公布施行之法令，施行细则与相关办法至 1999 年 3 月底后才陆续公布。由于涉及共有产权之处分，程序规定必然繁锁，加上专业者不足，主要灾区之县（市）政府根本没有执行「都市更新条例」之经验，何况是灾民。

因此九二一基金会一方面举办讲习课程，邀集受灾户、建筑与地政相关之专业者、县（市）政府主管机关代表参与，另一方面出版「九二一灾后小区更新重建手册」，引导灾户与专业者发起更新重建、筹组更新会、拟定及执行更新事业计划与权利变换计划。

此外，九二一基金会更针对集合住宅办理更新重建之需要，提出一套标准明确并配合法规进程与重建进度拨款之补助方案—「协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案」。该方案之补助对象、补助内容、补助标准、申请方式与拨款期程规定如下：

1. 补助对象：以九二一震灾全倒（或半倒已自行拆除）集合住宅，且该建筑基地范围业经划定为都市更新地区者为限。非集合住宅而采取更新方式重建者，其建筑基地范围须经划定为都市更新地区，且划定范围内九二一震灾自有住宅全倒之受灾户数者必须占百分之五十以上。
  - (1) 集合住宅（小区）更新会：受灾户为实施更新重建而依「都市更新条例」第十五条规定所组织之更新团体。
  - (2) 专业者或专业团队：协助集合住宅（小区）成立更新会、拟定更新事业计划与权利变换计划，且与该更新会签订委托合约者。
2. 补助内容及补助标准（表 12、表 13）：
  - (1) 补助集合住宅（小区）更新会行政费用：依办理方式分成「委托都市更新事业机构办理」与「自组更新团体」两类，并依户数订定补助标准。
  - (2) 补助专业者或专业团队服务费用：分「都市更新事业计划」及「权利变换计划」两阶段，并依户数订定补助标准。
3. 申请方式及拨款期程（表 12、表 13）：
  - (1) 行政费用：「委托都市更新事业机构办理者」，于完成委托合约签订后，凭合约副本一次请领；「自组更新团体者」者，依进度分两期请款。
  - (2) 服务费用：分成「都市更新事业计划」与「权利变换计划」两阶段，每阶段依进度分两期给付。

「协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案」共补助 13 处街廓型小区（350 户）、88 栋集合住宅（8,412 户）循都市更新程序拟定都市更新事业计划与权利变换计划，然而申请办理更新重建之个案中，约有 30%于程序中停止或完成程序却未能实质重建。

表 12 协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案行政费用补助标准与拨款期程

办 理 方 式	补 助 标 准	申 请 方 式 及 拨 款 期 程
委托都市更新事业机构办理	<input type="checkbox"/> 不超过 40 户者：6 万 <input type="checkbox"/> 41—100 户者：8 万 <input type="checkbox"/> 101—200 户者：10 万 <input type="checkbox"/> 201 户以上者：12 万	补助征求更新事业机构之行政作业费用，于完成委托合约签订后，凭合约副本一次请领。
自组更新团体	<input type="checkbox"/> 不超过 10 户者：10 万 <input type="checkbox"/> 11—20 户者：12 万 <input type="checkbox"/> 21—40 户者：15 万 <input type="checkbox"/> 41—100 户者：20 万 <input type="checkbox"/> 101—200 户者：25 万 <input type="checkbox"/> 201—300 户者：30 万 <input type="checkbox"/> 301—400 户者：35 万 <input type="checkbox"/> 401 户以上者：40 万	▶ 第一期：于更新会核准成立时，凭县（市）政府发给之核准函及申请核准之相关文件复印件，请领 40% 补助款。 ▶ 第二期：于建筑执照核准时，凭建照及申请建照之相关文件复印件，请领 60% 补助款。 注：低于 40 户者，自 2003 年 6 月 19 日修订行政费用补助标准。

表 13 协助受灾集合住宅（小区）更新重建方案服务费用补助标准与拨款期程

办 理 阶 段	补 助 标 准	拨 款 期 程 与 申 请 方 式
都市更新事业计划阶段	<input type="checkbox"/> 不超过 40 户者：70 万 <input type="checkbox"/> 41—100 户者：80 万 <input type="checkbox"/> 101—200 户者：90 万 <input type="checkbox"/> 201 户以上者：100 万	▶ 第一期：凭事业概要核准函（免办理事业概要者免附）或更新会成立证书复印件、更新会与专业团队之委任合约副本，请领 40% 补助款。 ▶ 第二期：凭都市更新事业计划核定本与核定公告函，请领 60% 补助款。
权利变换计划阶段	<input type="checkbox"/> 不超过 40 户者：110 万 <input type="checkbox"/> 41—100 户者：120 万 <input type="checkbox"/> 101—200 户者：130 万 <input type="checkbox"/> 201 户以上者：140 万	▶ 第一期：权利变换计划送审阶段，凭送审公文副本，请领 60% 补助款。 ▶ 第二期：以权利变换计划审议通过之公函，请领 40% 补助款（配合「临门方案」修订，申请「临门方案」协助者，第二期请款期程于申请协助经核定后）。

### 5.3.2 临门方案

#### 5.3.2.1 优先解决「不愿或不能参与者」之更新费用及参与者之自备款

2000 年 9 月 6 日推出「协助受灾集合住宅（小区）办理更新重建方案」后，至 2001 年 3 月底就有超过 50 栋集合住宅（小区）申请循都市更新程序办理重建。这些集合住宅（小区）却得开始面对参与重建者之经费、以及「不愿或不能参与者」之补偿

金<sup>10</sup>不知如何筹措等问题。「理论上（按照政府之规划）」集合住宅受灾户筹组之更新会，是可以就「不愿或不能参与者」原应负担之都市更新费用向银行申请贷款，并由承贷之金融机构依据 2000 年 3 月 17 日行政院台八十九内字第 07948 号函核定之「九二一震灾灾民重建家园贷款信用保证业务处理要点」移送信用保证。如此一来，其它参与重建者之重建经费自可比照办理。然而有没有金融机构愿意贷款给更新会？若真能取得贷款，则重建后不愿参与者而由更新会取得之产权如果处分不掉或处分后不足以清偿贷款，该怎么办？更新会理监事是否必须负连带责任？每一项疑问都对灾民造成困扰！

此时，因政府已开始研拟更新重建地区之融资拨贷措施，惟融资拨贷之对象仅及于参与重建者，每户以 180 万元为限，且未针对「不愿或不能参与者」原应负担之都市更新费用提出对策；基于与政府互补之原则，并参考当时之「都市更新条例」第二十二条规定<sup>11</sup>，九二一基金会继「协助受灾集合住宅（小区）办理更新重建方案」之后，规划以「不愿或不能参与者」之产权及参与者之自备款作为协助标的，并以「四分之三」作为申请协助门槛之「临门方案」。「临门方案」经 2001 年 4 月 12 日第一届第八次董监事联席会核定，匡列 50 亿元。

「临门方案」系以九二一震灾中全倒（或半倒已自行拆除）且循都市更新程序办理重建之集合住宅为协助对象。由其依法成立之更新会，于符合「同意参与都市更新事业计划与权利变换计划，比例达更新单元范围内土地及建筑物所有权人 75%以上，且土地总面积及建筑物总楼地板面积 75%以上者」或「同意参与都市更新事业计划与权利变换计划，比例达更新单元范围内产权总值 75%以上者」等申请条件，且其更新事业计划与权利变换计划经核定公告实施后，检具文件提出申请，经九二一基金会筹组之审查小组审查通过后，拨款协助更新会「价购更新单元范围内不愿或不能参与权利变换计划，而由更新会取得之不动产产权」（协助项目一）<sup>12</sup>及「代缴更新单元范围内愿意参与权利变换计划，但无法配合工程进度如期缴纳之重建自备款」（协助项目二）。

（图 14）

<sup>10</sup> 更新会对「不愿或不能参与者」得以现金补偿并列册办理「不愿或不能参与者」原持有产权之移转登记，故解决「不愿或不能参与者」原应负担之都市更新费用，等同解决参与重建者之问题。

<sup>11</sup> 「都市更新条例」第二十二条规定，经划定应实施更新之地区，其拟定或变更都市更新事业计划应经更新单元范围内土地及合法建筑物所有权人均超过五分之三，并其所有土地总面积及合法建筑物总楼地板面积均超过三分之二之同意；依更新单元划定基准，自行划定更新单元，申请实施更新之地区，其拟定或变更都市更新事业计划应经更新单元范围内土地及合法建筑物所有权人均超过三分之二，并其所有土地总面积及合法建筑物总楼地板面积均超过四分之三以上之同意。（2000 年 4 月 26 日）

<sup>12</sup> 为避免与金融机构惯用之「融资」或政府基金之「融资拨贷」混淆，「临门方案」使用「协助」与之区隔，并依据协助标的之不同，分成「协助项目一」、「协助项目二」、「协助项目三」、「协助项目四」。

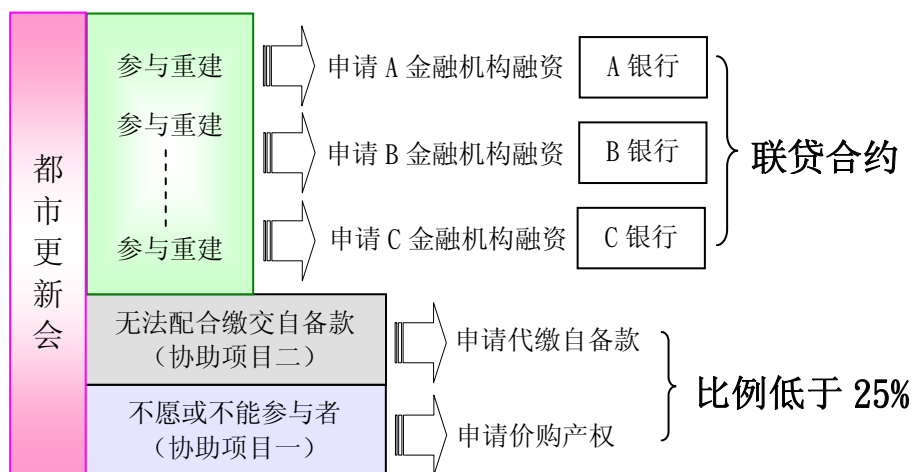


图 14 修订前之临门方案

### 5.3.2.2 调降门坎并扩大融资拨贷范畴

2001 年 10 月 22 日进度最快之两栋集合住宅更新会申请协助案，经项目小组审查通过；然依循市场机制、耗时 6 个月始完成之银行团联贷合约，却在拨款前夕，因其中一家金融机构退出，而形同废纸。其理由竟然是某位贷款户之原购屋贷款协议承受问题未解决。

面对打击，加上政府抛出将修订「九二一震灾重建暂行条例」，调降议决都市更新事业计划等事项之门坎至「更新单元内土地及合法建筑物所有权人之人数均超过二分之一，并其所有土地面积及合法建筑物总楼地板面积均超过二分之一」。九二一基金会决定釜底抽薪，从「调降协助门坎至百分之五十」与「扩大融资拨贷范畴，提供参与者重建融资与自备款融资」两个面向切入，彻底厘清集合住宅之重建意愿（50%是多数决之最低门坎），让住户无急迫性之资金压力，并大幅度修订「临门方案作业要点」，彻底摆脱金融机构之束缚。「临门方案」修订案经 2002 年 1 月 17 日第一届第十二次董监事联席会决议通过。（图 15）

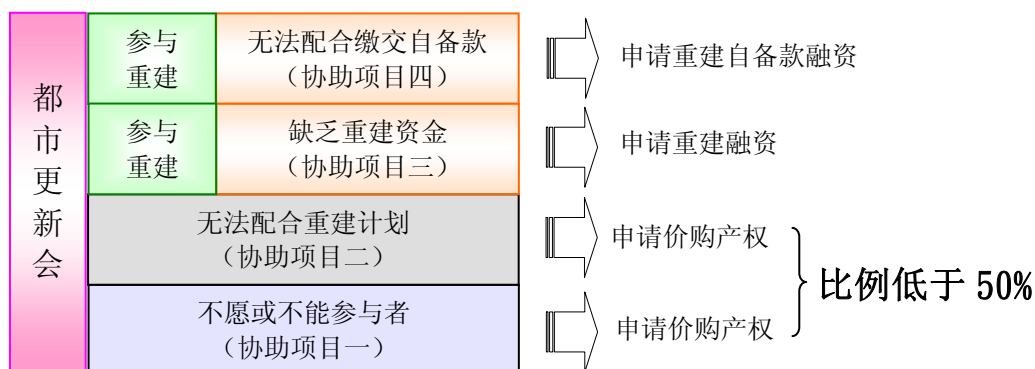


图 15 修订后之临门方案

其中，最关键者即在于九二一基金会、更新会与住户之直接关系，更新会、设计监造人、更新重建计划规划团队、地政士及营造厂商等之既有关系<sup>13</sup>外，依「专业分工」之概念，加入九二一基金会委托代位执行营建、产权、资金与合约管理之建筑经理公司（简称建经公司）与管理银行<sup>14</sup>，务使以九二一基金会为核心之共同体，得以在中央部会、县（市）政府主管机关、建管单位、财税单位、地政单位、金融机构之监督与协助下有效率地运作（图 16）。

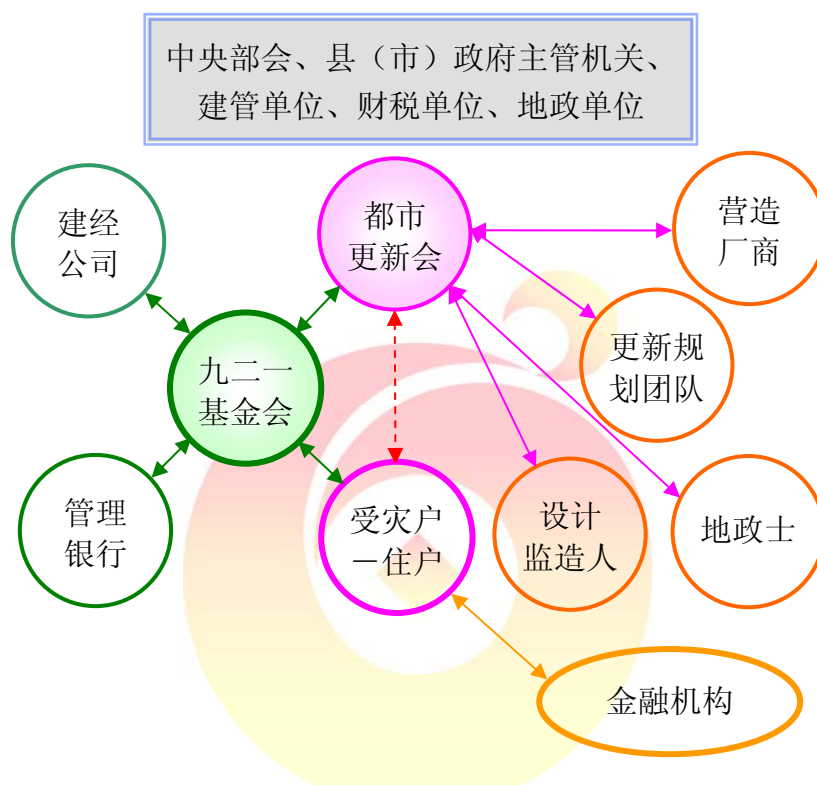


图 16 「临门方案」之运作架构

修订后之「临门方案作业要点」适用对象、申请条件、协助项目与合约签订、专户设置与用途、专户动用、拨款流程、融资利息、产权移转与融资清偿、补贴与补助等规定如下：

1. 适用对象：九二一震灾全倒（或半倒已自行拆除）之集合住宅，且该建筑基地范围业经划定为都市更新单元（地区），并已依「都市更新条例」及其相关规定进行震灾重建者。
2. 申请单位：依「都市更新条例」及其相关规定成立之更新会。不接受个别住户

<sup>13</sup> 设计监造人、更新重建计划规划团队、地政事务代理人及营造厂商皆由更新会自主决定。

<sup>14</sup> 管理银行为该集合住宅受灾户原房屋担保贷款余额最高者，若余额最高者无意愿担任管理银行，则由次高者递补。建经公司由管理银行建议并经更新会同意。

之申请。

3. 申请条件：应符合下列条件之一：

- (1) 更新单元范围内原土地及合法建筑物所有权人同意参与权利变换计划，且申请分配更新后之土地及建物单元数及面积，应超过百分之五十以上。
- (2) 更新单元范围内原土地及合法建筑物所有权人同意参与权利变换计划，且申请分配更新后之土地及建物权利价值，应超过百分之五十以上。

4. 申请时机：更新会得于都市更新事业计划与权利变换计划拟定，且符合申请条件后提出申请。

5. 协助项目与合约签订：更新会于符合申请条件后，得就下列协助项目申请九二一基金会协助，并依协助项目不同签订合约：

- (1) 协助项目一：更新单元范围内因有不愿或不能参与，而由更新会依法取得，并申请九二一基金会协助价购之产权。更新会应就该产权与九二一基金会签订「协助项目一之不动产所有权移转合约」，由九二一基金会提供价购该产权所需之协助价款（含土地价款及建物重建费用）。更新会应于更新重建后将该产权让与九二一基金会，或另与九二一基金会签订「临门方案之协助项目一之不动产所有权移转合约补充协议书」，将该产权出售予第三买受人以清偿该产权之协助价款（即该产权之成本）。如有获利价差，则由更新会自行依法处分。
- (2) 协助项目二：更新单元范围内原同意参与，惟在都市更新事业计划及权利变换计划核定公告实施后，因故无法配合重建计划，并申请九二一基金会协助价购之产权。更新会应就该产权协同所有权人与九二一基金会共同签订「协助项目二之不动产所有权移转合约」，由九二一基金会提供价购该产权所需之协助价款（建物重建费用）。
- (3) 协助项目三：更新单元范围内愿意参与，惟欠缺重建资金，并申请九二一基金会协助重建融资之产权（该所有权人简称为「住户」）。更新会应就该产权协同住户与九二一基金会共同签订「协助项目三及四之重建融资及不动产购买合约」，由九二一基金会提供该产权所需之重建融资（协助价款）。重建融资以该产权所需重建费用之百分之八十为上限。
- (4) 协助项目四：更新单元范围内愿意参与，惟无法配合工程进度依约缴纳重建自备款，并申请九二一基金会协助重建自备款融资之产权（该所有权人简称为住户）。更新会应就该产权协同该住户与九二一基金会共同签订「协助项目三及四之重建融资及不动产购买合约」，由九二一基金会提供该产权所需之重建自备款融资（协助价款）。重建自备款融资以该产权所需重建费用之百分之二十为上限。

6. 专户设置与用途：为管理运用协助价款，九二一基金会及更新会应依下列规定于管理银行开立专户：

- (1) 九二一基金会专户：由九二一基金会于管理银行开立之专户，一次到位存入更新会申请之协助价款。

- (2) 小区重建专户：由更新会于管理银行开立之专户，作为「不愿或不能参与者之补偿金」（简称「补偿金」）、「协助项目一及协助项目二之建物重建费用之百分之八十」与「协助项目三之重建融资」（统称为「重建融资」）等协助价款之动用转帐用途。
- (3) 自备款专户：由更新会于管理银行开立之专户，作为「协助项目一及协助项目二之建物重建费用剩余之百分之二十」与「协助项目四之重建自备款融资」（统称为「重建自备款融资」）等协助价款之动用转帐用途。
- (4) 买卖价金专户：由更新会于管理银行开立之专户，存入第三买受人应付之土地及建物价金。

#### 7. 专户动用：

- (1) 住户以不可撤销之方式授权更新会代理各住户向九二一基金会申请专户之动用、指定拨款对象及办理相关手续，并以「协助项目三及四之重建融资及不动产购买合约」作为住户授权之证明。
- (2) 更新会应于各次预定动用日之10个银行营业日前向管理银行申请动用，并副知九二一基金会及建经公司。如预定动用日非银行营业日，则顺延至次一银行营业日。
- (3) 更新会应于各次申请动用（含首次申请动用）时，检附下列各项文件交付管理银行审核：
  - ① 动用申请书。
  - ② 无任何违反临门合约之事件发生或存续之声明。
  - ③ 更新会理监事会同意动用之议事录。
  - ④ 建经公司与法定监造人签核之文件。
  - ⑤ 更新会应提出前次自专户动用之款项确已依动用申请书所载用途使用之证明文件。
  - ⑥ 其它管理银行合理要求之其它文件或证明。

#### 8. 拨款流程（图 17）：

- (1) 协助价款：于更新会申请融资经核定且完成签约后，申请首次动用前，由九二一基金会以一次到位方式存入九二一基金会专户。
- (2) 补偿金：于更新会提出动用申请后，由管理银行自九二一基金会专户汇入小区重建专户后，（当日）转拨给不愿或不能参与之原土地所有权人。惟管理银行于转拨前，应依法保留土地所有权移转登记之土地增值税、抵押权债务、应负担之税捐、积欠之小区管理费及相关费用。补偿金发放作业流程，如附录一。
- (3) 重建融资：依更新会之动用申请（含首次动用申请），自九二一基金会专户汇入小区重建专户后，转拨给更新会指定之重建工程承揽厂商或设计监造人或地政士或更新规划团队。
- (3) 重建自备款融资：依更新会之动用申请（含首次动用申请），自九二一基金会专户汇入自备款专户后，转拨给更新会指定之重建工程承揽厂商。

9. 专户动用之暂停：若九二一基金会提出书面反对，管理银行应暂停受理更新会专户动用之申请。
10. 融资利息：
- (1) 补偿金：九二一基金会无息贷予更新会。
  - (2) 重建融资：九二一基金会无息贷予住户。
  - (3) 重建自备款融资：管理银行自九二一基金会专户汇入自备款专户之日起至管理银行通知清偿日止，申请自备款融资之住户应按实际动用金额，按年利率百分之一计付利息予九二一基金会，计息期间不超过六个月。
11. 产权移转及融资清偿：更新会应于申请使用执照前 3~6 个月以书面调查参与分配者之还款意愿，并于取得建物取得使用执照后，依「九二一灾后更新重建权利变换产权移转暨现金补偿作业手册」规范之程序办理各项作业。产权移转及融资清偿作业流程，如附录二。
12. 补贴与补助：更新会于完成融资清偿，并依「都市更新条例」第五十七条规定，检具竣工书图及更新成果报告，送请当地直辖市、县（市）主管机关备查后，得就下列项目申请九二一基金会补贴及补助：
- (1) 土地持分增加负担部分之补贴：减少更新后户数之更新会，得就其增加之土地持分负担申请九二一基金予以补贴。每户补贴上限为 20 万元。
  - (2) 公共设施费用之补助：依约清偿重建融资及利息后，住户得就其负担之公共设施费用申请九二一基金会补助。补助标准为住户应负担重建费用之百分之十，每户补助上限为 20 万元。

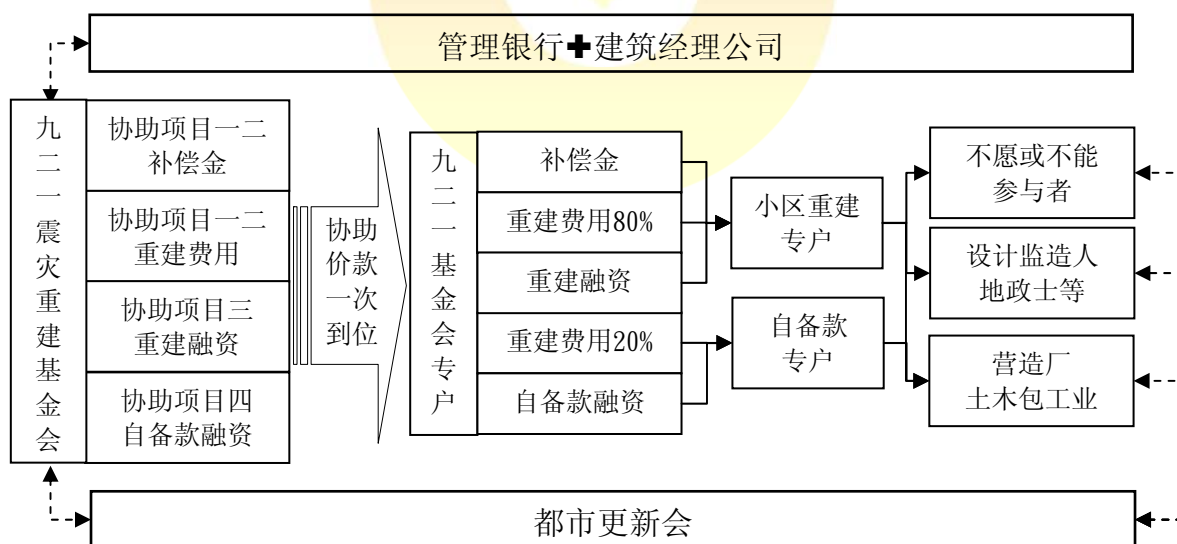


图 17 临门方案之拨款流程

### 5.3.2.3 协力与陪伴

九二一基金会运用民间爱心捐款投入住宅重建，当然不容许仅以推出「补助」与「融资」方案作为对社会交待之依据，而是必须有进一步之具体行动才能满足灾民与

社会之期待。因此九二一基金会在推出并修订「临门方案」之外，更搭配多样化之措施，主动协助并陪伴受灾户完成家园重建：

1. 简化申请文件，并透过申请文件之表格化，让住户间之权利关系透明化。
2. 举办巡回说明会，解说「临门方案作业要点」及申请表格之填写。
3. 遴选小区重建辅导员，以责任分区方式于第一线了解各小区更新重建进度。
4. 举办小区恳谈会，面对面解决小区更新重建之困难或疑惑。
5. 举办「不动产权利变换估价」、「产权移转」、「账户管理」、「税务申报」等各项专业研习课程。
6. 建立都市更新事业计划与权利变换计划由九二一基金会预审之默契。更新会在依法将相关计划送县（市）政府主管机关审议前，先由九二一基金会委托财团法人都市更新研究发展基金会专业协审，再提报「临门方案」项目小组审查，有效降低县（市）政府主管机关之审查负担。
7. 成立「临门家族」，邀请小区依申请「临门方案」之先后顺序成为家族成员。
8. 鼓励小区于工程动工前举办开工典礼，邀请家族成员及尚未成为成员之小区参与，使「临门家族」成为荣辱与共之共同体。
9. 不定期举办「临门家族」分区联系会报与联谊活动，交换重建心得，鼓舞重建士气。
10. 不定期发行「临门家族」通讯，传递重建讯息。
11. 建经公司及管理银行按月汇整公告最新工程进度、产权变动及资金运用状况。
12. 编撰「九二一灾后更新重建权利变换产权移转暨现金补偿作业手册」，引导住户、更新会与相关机关循序办理现金补偿、产权移转及融资清偿等作业，并报请内政部发布施行，成为具有公权力之文件。

「临门方案」加上多样化之协力及陪伴措施，使得九二一基金会、「临门方案」与九二一灾后集合住宅重建可以划上等号。

#### 5.3.2.4 接受政府无偿委托

由于「临门方案」所匡列之 50 亿元专款于第一时间至多仅能协助 40 栋集合住宅（小区），后续之协助必须等到已拨贷之资金回收后，才能接续办理。为挹注「临门方案」之资金需求，并化解政府编列办理都市更新地区融资拨贷之预算难以执行之窘境（民间基金需要资金，政府基金有钱用不掉），行政院遂于 2002 年 8 月宣布「由行政院九二一震灾小区更新基金（特别预算）提拨 30 亿委托财团法人九二一震灾重建基金会办理受灾小区更新重建」，并于 2002 年 11 月 15 日签订委托合约，明定 30 亿资金之使用悉依九二一基金会所订定之「临门方案作业要点」办理。

### 5.3.2.5 执行结果

「临门方案」共协助 63 栋集合住宅办理更新重建计划，受灾户数 5,174 户，协助重建户数 3,314 户，申请价购土地 3,538.48 坪（因减户及减栋措施，更新重建后之户数低于重建前），价购户数 625 户，协助价款 8,151,324,437 元。其中，属于民间基金者有 38 栋，受灾户数 2,898 户，重建户数 2,073 户，申请价购土地 974.96 坪，价购户数 421 户，协助价款 5,141,151,725 元，除大里市中兴国宅小区因更新会与承揽厂商发生纠纷，经九二一基金会停止动拨协助价款并解除合约，至今未能解决外，其余 37 栋集合住宅皆已结案。属于政府基金委托办理者有 25 栋，受灾户数 2,276 户，重建户数 2,073 户，申请价购土地 2,563.52 坪，价购户数 1,241 户，协助价款 3,010,172,712 元，除「东势镇东安里本街停车场区」与「台北市东星大楼」因无法于九二一基金会解散前完工，已依「行政院九二一震灾灾后重建推动委员会委托财团法人九二一震灾重建基金会办理受灾小区更新重建契约」约定，于 2007 年 9 月办理现况移交予内政部营建署接管，其余皆已结案（表 14、表 15）。

表 14 协助价购产权异动

土地单位：坪

资金来源	申请阶段					实施阶段		最终阶段	
	栋数	原户数	重建户数	价购土地	价购户数	清偿阶段	移转予基金会	剩余土地	剩余户数
民间基金	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
合计	63	5,174	3,314	3,538.48	625	977	360	823.63	215

表 15 协助价款回收

资金来源	协助价款	协助价款回收			待回收协助价款	认列损失
		现金	不动产价值	合计		
民间基金	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		
合计	8,151,324,437	7,072,377,653	1,026,496,336	8,098,873,989	1,500,000	50,950,448
销售盈余				11,254,597		
债权凭证					28,598,149	

#### 5.3.2.5.1 价购产权之异动

「临门方案」协助之 63 栋集合住宅（表 14），原申请价购户数 625 户（占重建户数之 18.86%），惟重建过程中原申请参与者表明无意清偿融资或其它因素退出重建，经改列为不愿参与，导致申请九二一基金会价购之户数增加至 977 户（占重建户数之

29.48%)，增加之幅度不可谓不大，值得借镜。所幸该段期间之房地产景气好转，得以有效去化余屋。其中，由更新会依据「临门方案之协助项目一之不动产所有权移转合约补充协议书」销售者共 617 户，使得移转至九二一基金会者降至 360 户，再经九二一基金会委托销售，最终剩余之土地与户数分别为 823.63 坪与 215 户（占重建户数之 6.49%）；属于民间基金者 140.06 坪与 111 户（登记于九二一基金会名下，并于九二一基金会解散后移转予赈灾基金会），属于政府基金者有 683.57 坪与 104 户（移转登记予政府名下），为国有非公用财产。

### 5.3.2.5.2 协助价款回收

「临门方案」协助价款之回收分成「已回收协助价款」、「待回收协助价款」、「认列损失」及「价购产权处分盈亏」。其中，「已回收协助价款」属于「现金」之部分为 7,072,377,653 元（86.7635%）、属于「不动产」之权利价值为 1,026,496,336 元（12.5930%）；「待回收协助价款」1,500,000 元（0.0184%）；「认列损失」50,950,448 元（0.6251%）；价购产权移转回九二一基金会后，经委托销售之盈余为 11,254,597 元（表 16、图 18）。「待回收协助价款」肇因于南投市公园大厦住户于产权移转阶段身亡，继承人以声请限制继承拟规避清偿融资之责，案经法院判决该住户之继承人败诉，已进入强制执行回收程序。「认列损失」部分源自解除合约之中兴国宅小区，其已动用之协助价款 50,950,448 元全数经 2008 年 5 月 2 日第三届第三次董监事联席会同意认列为损失，已动用之协助价款部分虽经债权保全程序取得 28,598,149 元之债权凭证，仍无助于协助价款之回收。

若以销售之盈余回冲认列之损失，则「临门方案」在完全没有担保品抵押设定之情况下净损失为 39,695,851 元，占总协助价款之 0.487%，属可受公评之范围。

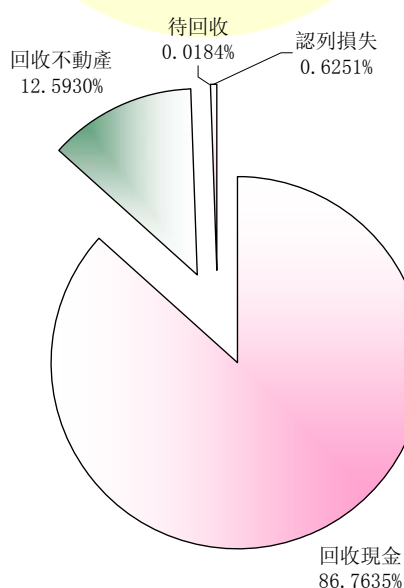


图 18 「临门方案」协助价款回收统计

### 5.3.3 达阵方案

针对九二一震灾全倒（或半倒已自行拆除）之集合住宅，因参与重建者比例过低，未能独自更新重建者，九二一基金会继「临门方案」后，规划推出「达阵方案」，鼓励重建区直辖市、县（市）主管机关依「都市更新条例」第九条、「九二一震灾重建暂行条例」第十七条规定，将相邻与不相邻、已重建与未重建之集合住宅（小区）基地，合并划定为更新地区，实施都市更新事业，以彻底解决集合住宅受灾户之安置及土地产权问题，并有效消化「临门方案」所价购之产权（余屋）。如橄榄球赛「达阵」一样，继「临门一脚」之「临门方案」后，让未能重建者，可以透过跨区整合之「达阵方案」，让「重建者得以重建」及「不愿或不能参与者得以透过都市更新程序取得现金补偿」之「达阵」目标。

在据以推动之「达阵方案作业要点」经 2004 年 2 月 13 日第二届第四次董监事联席会核定通过后，部分人士串连陈情要求比照「临门方案」，甚至要求再办「临门方案」，导致实质推动工作受到阻碍。由于「临门方案」据以作为核心价值之「诚信」原则，因部分参与者「率尔退出且不必负责任」之后遗症陆续浮现而动摇。为善尽管理民间捐款之责，九二一基金会坚持不再开办「临门方案」，并鉴于「九二一震灾重建暂行条例」即将届期，九二一基金会存续期间有限，遂调整过去鼓励受灾户自行组织更新团体自力办理更新重建之策略，支持并引导住户做好依循市场机制与委托实施之准备，寻觅合适之都市更新事业机构。因此彻底修订「达阵方案作业要点」，除保留「临门方案」之「公共设施费用补助」与「利息与信托费用补贴」条款外，对住户之融资协助则降低至总重建经费之百分之十，作为补充经费不足之预备金，至于「不愿或不能参与者」之产权价购与后续之银行贷款，则完全由住户或其委托之实施者负责。

「达阵方案」受理 5 个集合住宅（小区）更新重建补助案，重建户数 289 户，共提供补助与补贴 45,807,807 元。其中，仅一个集合住宅（小区）申请总重建经费之百分之十作为补充经费。

### 5.4 其它集体住宅重建之融资拨贷

2000 年 7 月集集镇公所提出购买建地、兴建住宅「平价」贩卖给受灾户之构想，并希望九二一基金会能无息融资购地与兴建平价住宅之周转金。当时集集镇长林明漆先生之积极态度，促使九二一基金会决定将「九二一灾区 333 融资造屋方案」纳入「筑巢项目」。

「九二一灾区 333 融资造屋方案」初期之融资拨贷以县（市）政府或乡（镇、市

）公所为对象，融资范畴包括重（新）建住宅所需之购地与营建周转金。之后，因政府规划开办之融资拨贷政策未能落实，九二一基金会便逐步扩充融资拨贷之对象至位于断层带、土石流危险区域而必须办理易地或迁住重建者之小区、农村聚落与原住民族聚落等，甚至是街廓型小区之都市更新等非属于集合住宅之各类型集体住宅重建计划。

同时，为因应经济弱势之原住民及农村聚落迁建，进一步修订「九二一灾区 333 融资造屋方案作业要点」，除提供融资对象办理迁建计划所需之行政管理费用外，也针对融资对象之社经条件，予以特别之补助，协助因应物价上涨所导致之额外负担。

经「九二一灾区 333 融资造屋方案」提供融资、行政管理费用及额外补助者，包括集集镇公所之「集集镇 921 全倒户安置计划」（32 户）、「中寮乡清水村顶水堀小区土石流危险区迁邻计划」（20 户）、「仁爱乡互助村中原口聚落重建（迁住）计划」（16 户）、「中寮乡永平村永平老街更新重建计划」（47 户）、「和平乡双崎部落迁住计划」（9 户）、「和平乡三叉坑部落迁住计划」（45 户）、「信义乡潭南村部落扩编建地迁住计划」（35 户）、「水里乡上安村迁住计划」（16 户）、「台中市军福十九路以地易地重建计划」（8 户）、「集集镇公所第一商场重建计划」（20 户）、「和平乡乌石坑部落迁住计划」（18 户）等，协助价款共 264,307,562 元。应回收之协助价款中，有 3,600,000 元属「中寮乡永平村永平老街更新重建计划」张姓住户刻意不清偿所致，虽已循司法诉讼程序取得债权凭证，惟因回收困难已认列损失，另有 48,000,000 元属集集镇公所「第一商场重建计划」所融资，已经法定协调程序由集集镇公所以公务预算编列方式分 10 年摊还。

## 六、总结与建议

### 6.1 三方各退一步之贷款机制

历经立法协商、「九二一震灾重建暂行条例」之增修订，最后拍板定案之灾后住宅重建贷款机制以维持震灾后第一时间每户优惠贷款额度 350 万元之承诺为前提，让受灾户可以灵活选择「**原购屋贷款协议承受**」或「**原购屋贷款申请利息补贴（利息差额补贴）**」（二选一）与（或）「**九二一优惠贷款**」。其中，不免因金融机构承受原购屋贷款余额之意愿与评定购屋或重建贷款额度之高低等因素，造成个别受灾户间相对负担之落差。然而从整体性来看，这应该已经是「既有金融市场机制」下，受灾户、金融机构与政府「各退一步」、「不满意但还能接受」之机制，不失为九二一灾后重建政策中之「佳作」！

由于住宅重建所涉层面复杂，要单独评估或论定住宅重建贷款机制之绩效，以及其对住宅重建之影响，或者要评估或论定整体住宅重建之绩效，都有相当之难度。一

方面是因为住宅重建所涉面向多元，包括受灾户本身之意愿、负担能力、受灾户间（小区）之整合度等内部因素，以及社经情势、政府预算及政策、社会资源（捐款、专业、志工）投入等外部因素，绝非政府预算及政策或单独一项社会资源（捐款）所能决定；另一方面是相关资料未能及时规划与收集，导致灾后重建绩效难以量化评估。

以「住宅重建之完成率」、「贷款占重建与购屋者之比例」、「协议承受占原购屋贷款之比例」等问题为例。虽然从门牌统计数字显示，屋损部分经判定全倒者有 38,935 户、半倒者有 45,320 户，且从灾后先后依据「九二一大地震灾后个别建筑物重建奖励要点」及「九二一大地震灾区个别建筑物重建规划设计费奖励要点」申请财团法人九二一震灾重建基金会与内政部营建署补助个别建筑物规划设计费用之户数（即申请建筑执照之户数）达 15,019 户，申请重建贷款者有 11,997 户，未重建而另行购屋并申请购屋贷款者有 11,083 户，然我们却不宜以  $(11,997 + 11,083) \div 38,935 = 59.28\%$  来论定住宅重建完成率，因为重建或购屋者未必申请贷款，加上部分灾户是寻求其它方式安置，如搭建简易住宅（铁皮屋）、租屋或依亲等；同理也不宜以  $(15,019 + 11,083) \div 38,935 = 67.04\%$ 、 $11,997 \div 15,019 = 79.88\%$  来论定住宅重建完成率、贷款占重建者之比例，因为申请取得建筑执照却未重建者确有其事；此外，因缺乏受灾户之累计原购屋贷款余额，也导致无从评估原购屋贷款之承受比例及申请利息补贴之比例。

## 6.2 保守之政府基金与开放之民间基金

从政府基金与民间基金针对灾后住宅重建融资拨贷所订定之作业法规或作业要点，可以看出两者之态度明显呈现两极化，因此反应到执行面之结果出现两极化，当然就不足为奇。

政府基金部分，因为「拨贷之融资必须百分之百回收」与「政府基金不得有任何风险」之原则，呈现在作业法规之条款自然就会有如下情形：

1. 融资对象是无法提供足额担保品之弱势受灾户，却要求申请融资者必须将基地设定第一顺位抵押权予农委会、原民会，倘基地尚有前顺位抵押权设定者，应自行设法涂销始可办理，此一规定形同排除有原担保贷款者申请融资拨贷之可能。
2. 要求承办之金融机构必须先行核定融资金额，签订融资契约，再于住宅完工取得使用执照后，转申贷九二一重建家园贷款或一般贷款，归垫予政府基金。一旦借款人于重建期间信用状况出现异常，金融机构是否敢核准九二一重建家园贷款或一般贷款？一旦不能核准，如何归垫？难不成全部责任都推给信用保证基金代位清偿？
3. 都市更新地区重建融资拨贷并未针对「不愿或不能参与者」提供任何因应措施

，拟由更新会就「不愿或不能参与者」原应负担之都市更新费用向银行申请贷款，并由承贷之金融机构移送信用保证之期待，在实际操作面跟本不可行。没有金融机构敢在申贷者完全没有担保之情况下同意贷款，既然没有承贷意愿，那来移送信用保证？

过度保守之作业法规，导致在政府融资给政府（新小区开发融资拨贷）以外之绩效完全挂零，彻底满足「拨贷之融资必须百分之一百回收」与「政府基金不得有任何风险」之原则。

反观民间基金则因当时之社会氛围，没能要求住户与更新会缴交任何保证金，部分住户因而对于应负担之责任冷漠不关心；而以「诚信」作为立足点并诉诸道德层面之运作原则，因极少数住户无法把持而出现缺口，加上住户违约之处理因缺乏标的及原约定应将土地设定抵押权予九二一基金会之规范因成本过高而未能执行，部分政府部门与金融机构过重之本位主义，导致最后阶段之产权移转与融资清偿陷入进度迟缓之困境。所幸绝对多数住户与更新会均能克遵诚信与善用捐款之原则，方使得更新重建任务得以在艰困中完成。为引以为鉴，将过程中出现之问题与现象分享如下：

1. 未能要求参与者缴交一定额度之保证金或自备款（当时之社会氛围很难要求住户缴交自备款或保证金），导致部分住户在毫无负担下，对于应负担之责任（负担重建经费）漠不关心，甚至到应清偿融资阶段还否认申请九二一基金会提供融资协助之事实，最后还得透过司法程序追偿协助价款，以确保民间基金之权益。
2. 极少数住户自我诠释法令，并动辄投书、陈情质疑小区更新会之程序与县（市）政府主管机关之权责，甚至乐于兴讼。
3. 诉诸道德层面之运作原则，因极少数住户无法把持，导致道德约束力出现无法贯彻之缺口；例如允许住户在交屋并签署切结文件后，先行进驻再办理后续融资清偿，却出现未履约清偿融资仍持续占用之情形。
4. 住户承诺参与重建并无任何负担，加上退出重建者之违约处理没有可执行之标的，住户率尔退出重建而不须负责，导致申请九二一基金会价购之户数比例由 18.86% 增至 29.48%。
5. 原约定应将土地设定抵押权予九二一基金会之规范因成本过高与过度强调诚信原则而未能执行，导致承诺参与重建者之确实意愿无从稽核，潜在之风险未能透过抵押权之设定提前发掘。
6. 住户仅需就自备款融资部分付息 1% 且付息期限仅 6 个月，住户有恃无恐，导致资金回收压力失衡，少数更新会于取得使用执照后竟得历时三年始完成融资清偿（比重建工程之工期还长）。
7. 金融机构依「九二一灾后更新重建权利变换产权移转暨现金补偿作业手册」规范与住户完成贷款协商，并同意签订借款契约书，更新会并依据程序将产权移

转登记至住户名下，惟金融机构承诺之贷款却可以在拨款前，以住户信用有问题而拒绝，所衍生之问题与风险，金融机构竟然可以完全没有责任。

### 6.3 建议

大型灾难后影响住宅重建之因素很多，融资贷款机制仅为其中之一环，如何搭配「减轻负担之补助方案」及「弹性灵活之重建策略」，彼此相辅相成、才能顺利推动灾后之住宅重建。然因各国体制不同，民情习性有异，纵然有其它国家之灾后复原重建经验可供参考，如何因地制宜提出适用于该国之融资贷款机制，是政府部门责无旁贷之任务。

面对百年来首次之大型灾难，台湾政府以承平时所累积之经验为基础，优先推出「九二一优惠贷款」与「担保借款本金延展、利率减码」措施，在历经法制化、法令修订、政策调整与民间（九二一基金会）策略运用后，始底定之九二一灾后住宅重建融资贷款机制，历经九年之运作，应已完成考验。

惟在过程中因面对问题、解决问题所累积之经验，确有值得参考引用于承平时应重视之自力型小区更新，进而运用于因应大型灾难之住宅重建：

1. 体认小区住宅老旧问题之事实，将住户参与式之自力型小区更新或结构补强列为重要之经建计划或住宅政策。
2. 推动自力型小区更新成为小区营造之一环，鼓励集合住宅小区讨论小区更新议题，检讨小区内住户间之产权关系，藉以厘清潜在之问题。
3. 配合自力型小区更新之推动，推动都市更新专业平民化。包括透过文件之表格化，将权利变换计划书图转换成易于了解之信息，让住户间之权利关系透明化；修订「小区更新手册」及「权利变换产权移转暨现金补偿作业手册」引导更新程序之有序推动。
4. 灾难后之集体住宅重建及承平时期之自力型小区更新或结构补强应为「整体住宅政策」（行政院 2005 年 5 月 24 日院台建字第 0940021921 号函核定）之一环；参考九二一灾后住宅重建之经验，于灾后集体住宅（如集合住宅与迁村）重建或弱势者住宅重建或承平时期之自力型小区更新，以政府基金之力量补充集体重建之缺口（不愿重建者之资金缺口及没有能力负担重建经费者之居住需求），并将取得之住宅视为公营住宅，融入出租或先租后售之观念。
5. 配合「整体住宅政策」之住宅基金整并，中央政府应检讨现有灾害防救法规，并统筹规划设置灾后复原基金，其中有关灾后住宅重建之贷款利息补贴、融资拨贷、公营住宅之投资兴建与经营管理作业，应配合「整合住宅补贴资源实施方案」（行政院 2007 年 1 月 30 日院台字第 0960002218 号函核定），由住宅专责机构统筹办理，且立即着手规划并建置灾后住宅重建融资贷款机制。

6. 灾后住宅重建贷款机制无法回避购屋与重建优惠贷款之多元选择，惟应注意其排挤效应，对于选择使用购屋优惠贷款者，应有条件之限制（至少包括不得阻碍他人之重建等），以避免增加集体住宅重建（如集合住宅）之难度。
7. 灾难后集体住宅重建之融资拨贷机制仍有必要性，特别是都市型地区之震灾后集合住宅重建，应着手规划研拟，并于保守与开放间找出均衡点，除政府必须承担适度之风险外，受灾者也应该担负一定之责任。

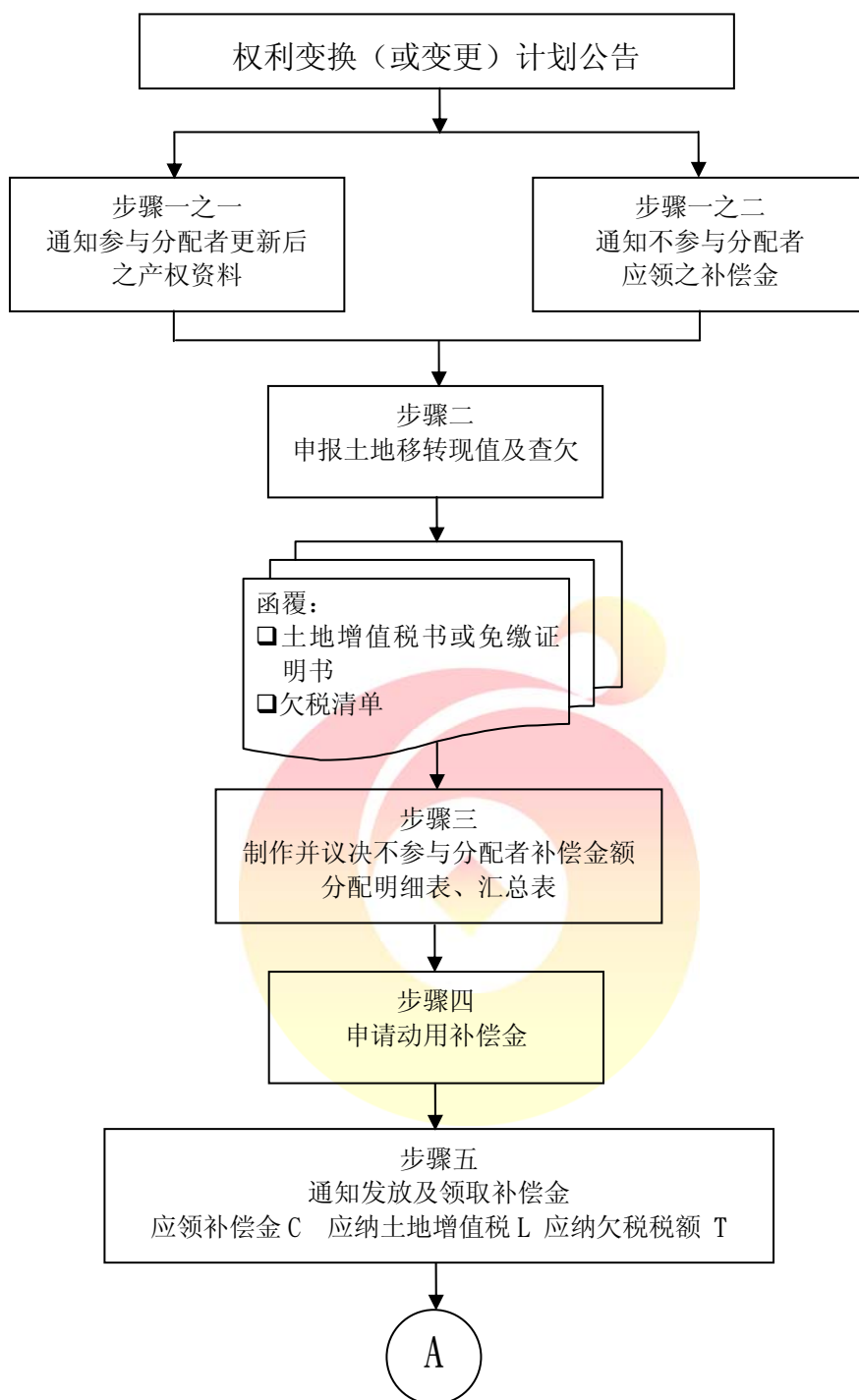
## 后记

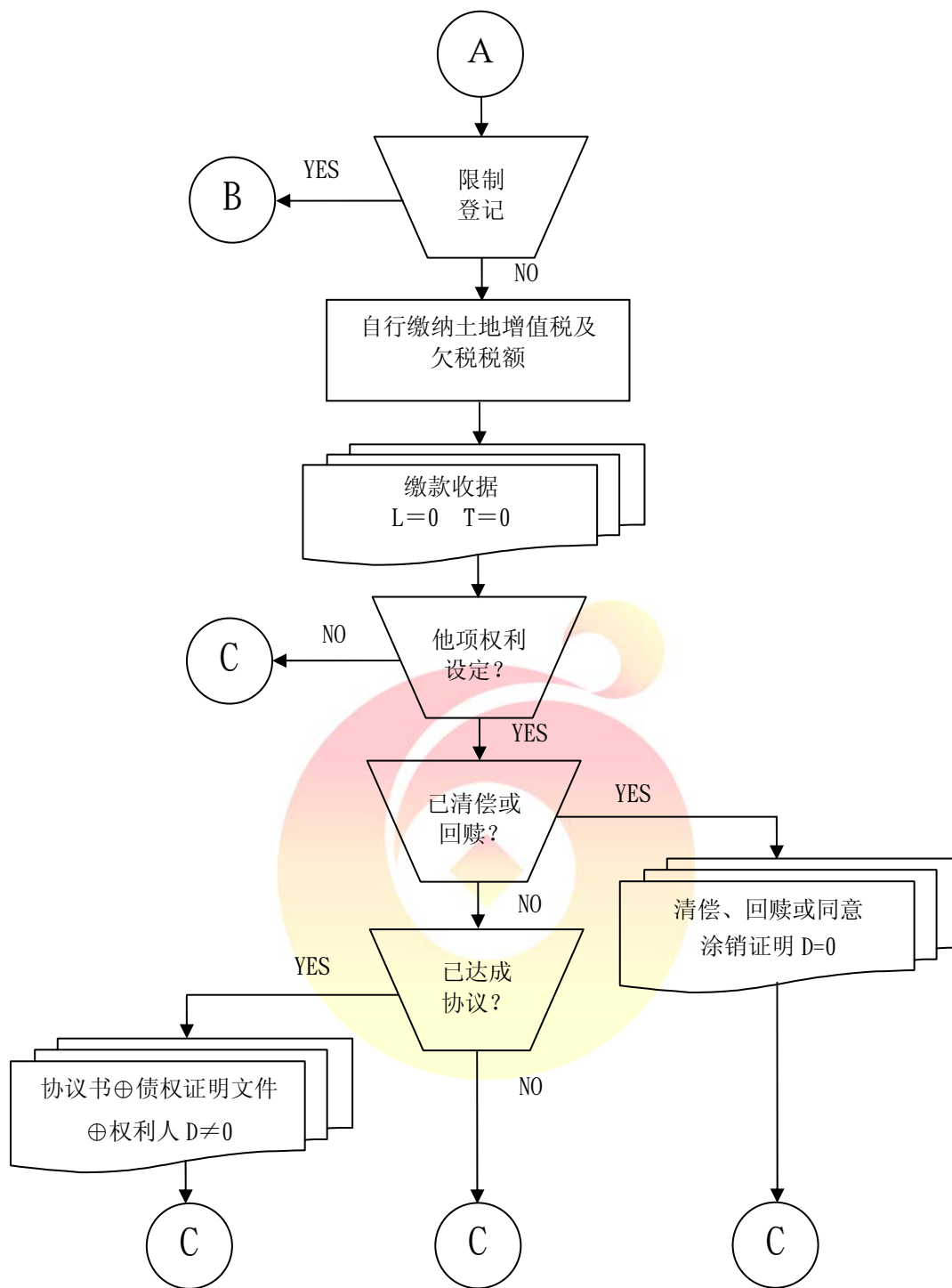
感谢中央银行、内政部营建署及财团法人中小企业信保基金提供数据。

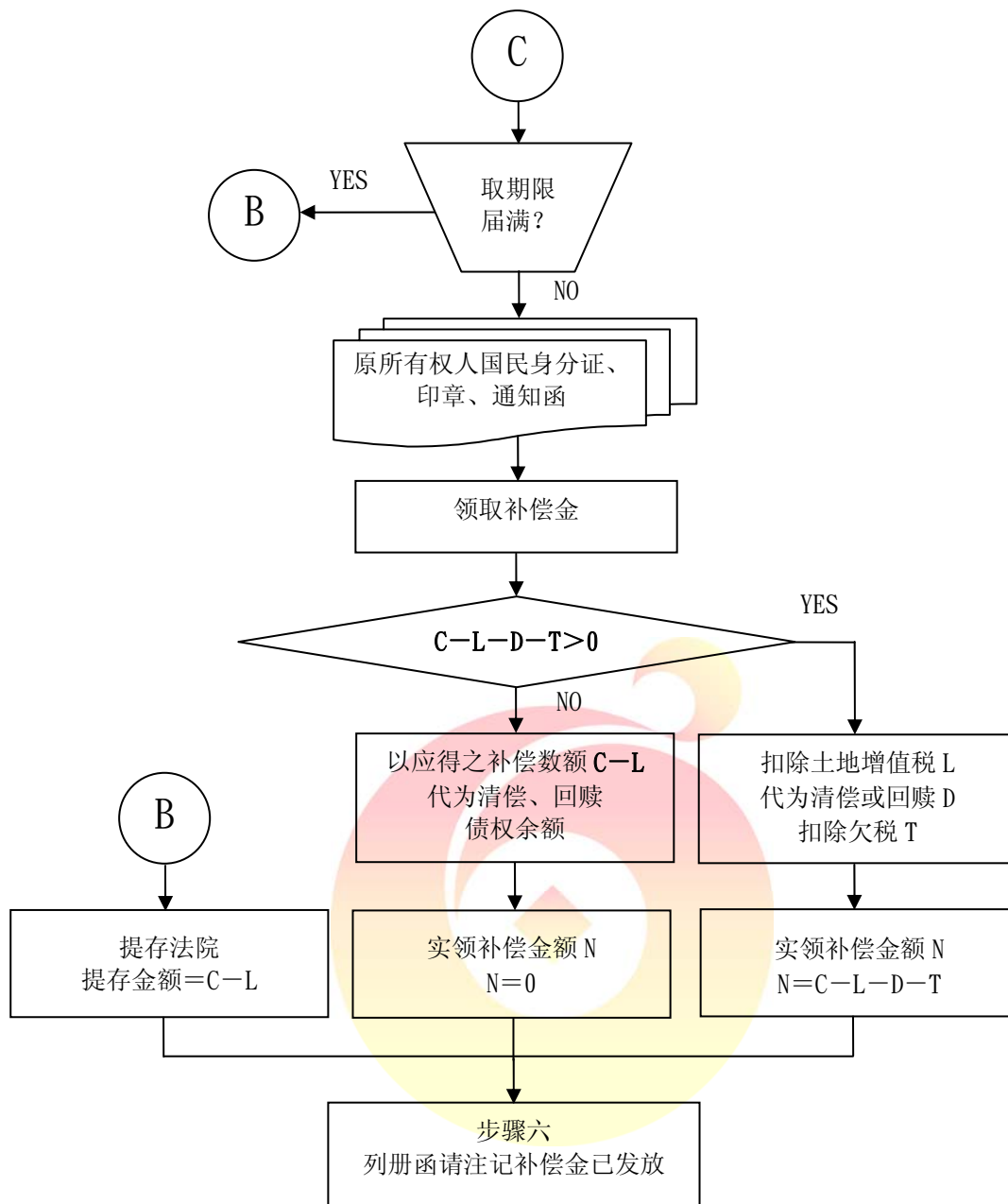
相关之作业法规与合约，请参考<http://bime.ntu.edu.tw/jcshieh/>或  
<http://taiwan921.lib.ntu.edu.tw/>



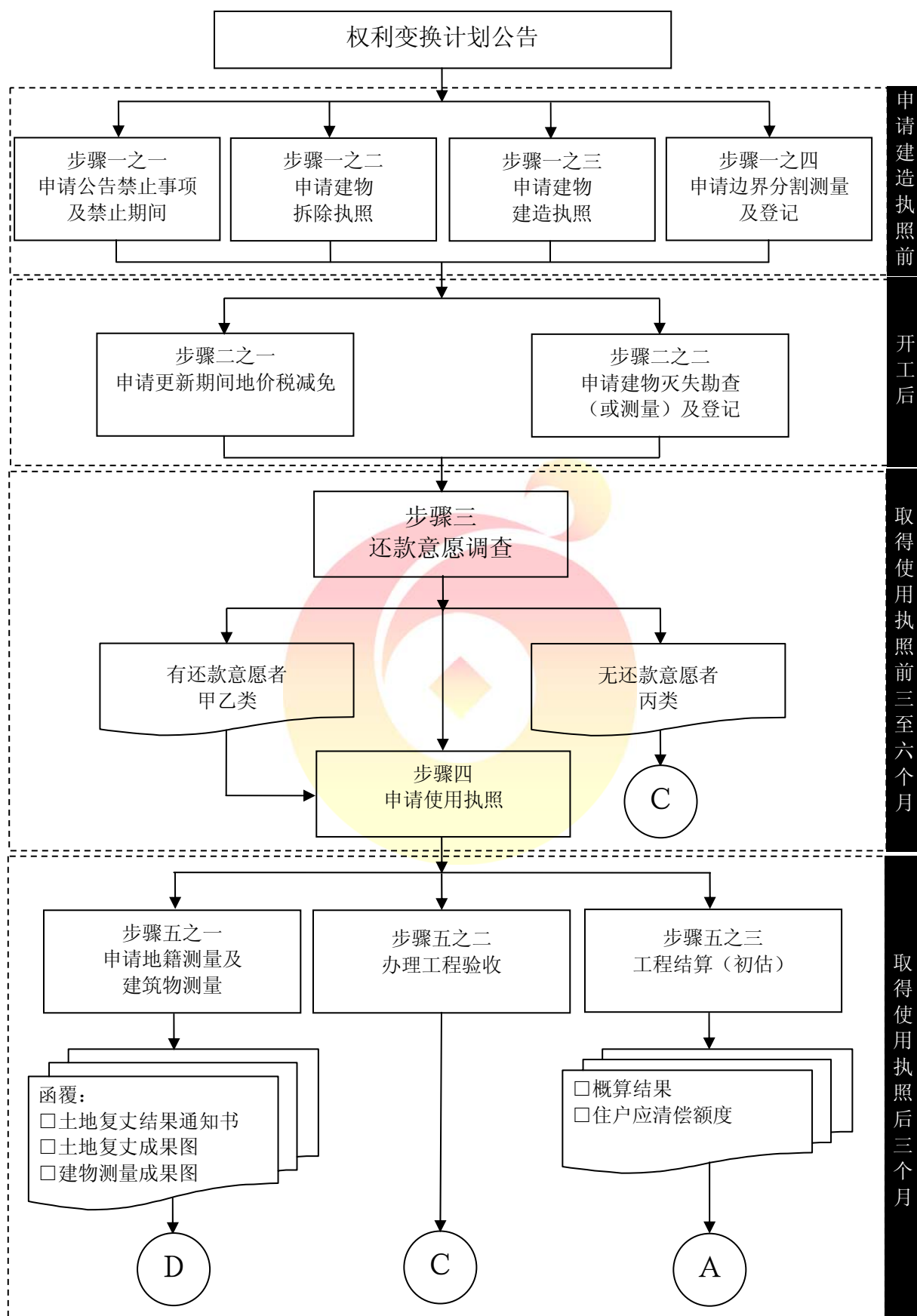
### 附录一 补偿金发放作业流程

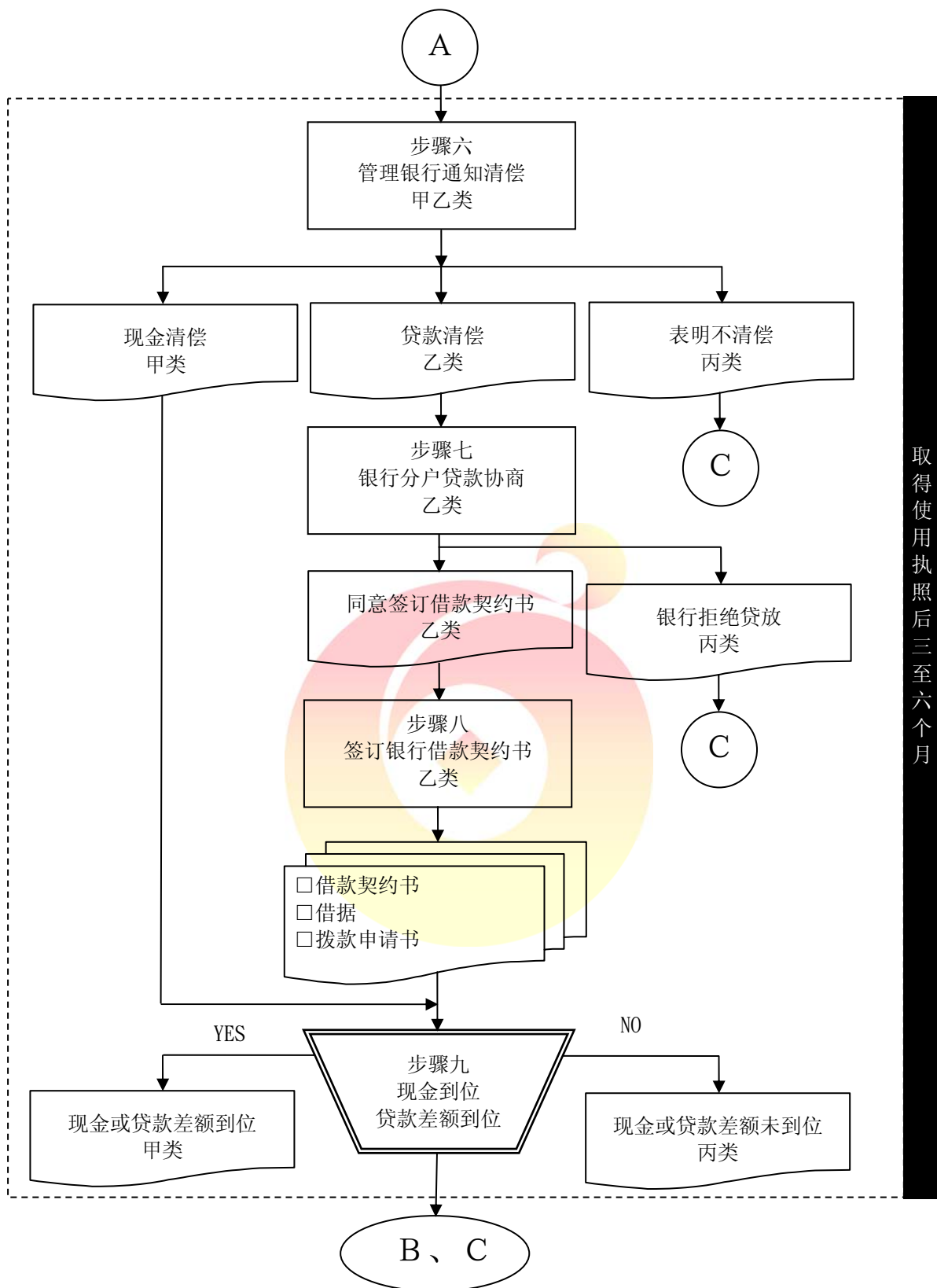






## 附录二 产权移转及融资清偿作业流程





取得使用执照后三至六个月

