

台湾921灾后住宅重建 融资贷款机制回顾

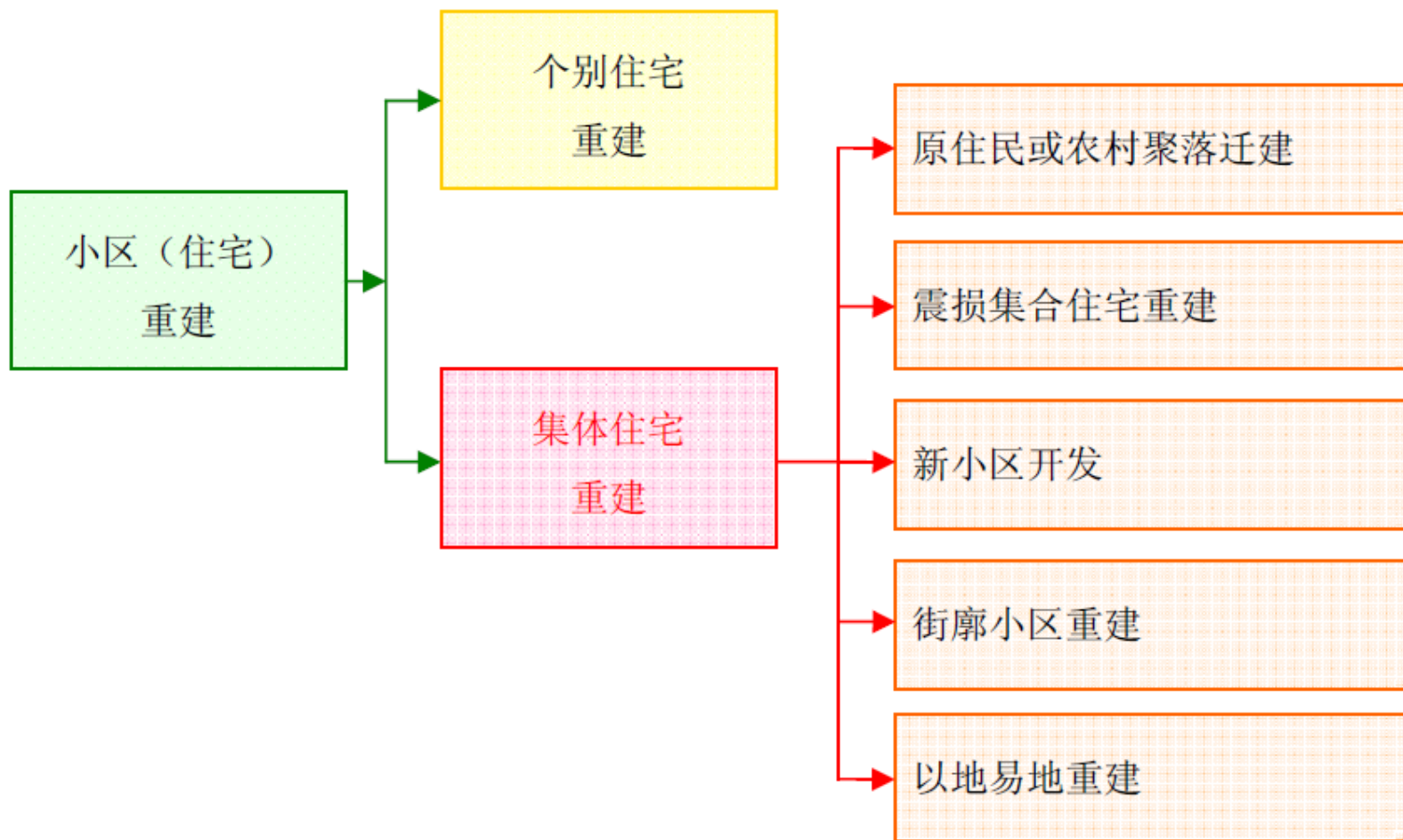
謝志誠

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執行長

灾后重建计划

- ❖ 公共建设重建
- ❖ 产业重建
- ❖ 生活重建
- ❖ 小区（住宅）重建

小区（住宅）重建



住宅重建三要素

减轻负担的
补助方案

各退一步的
融资贷款机制

弹性灵活的
重建策略



对融资贷款三项诉求

长期低利
家园重建
贷款

降低原有
房屋贷款
负担

减轻家园
重建阶段
资金压力



融资贷款机制

- ❖ 贷款机制：中长期，政府主导。
- ❖ 融资拨贷机制：短中期，民间主导。



贷款机制目标与对象

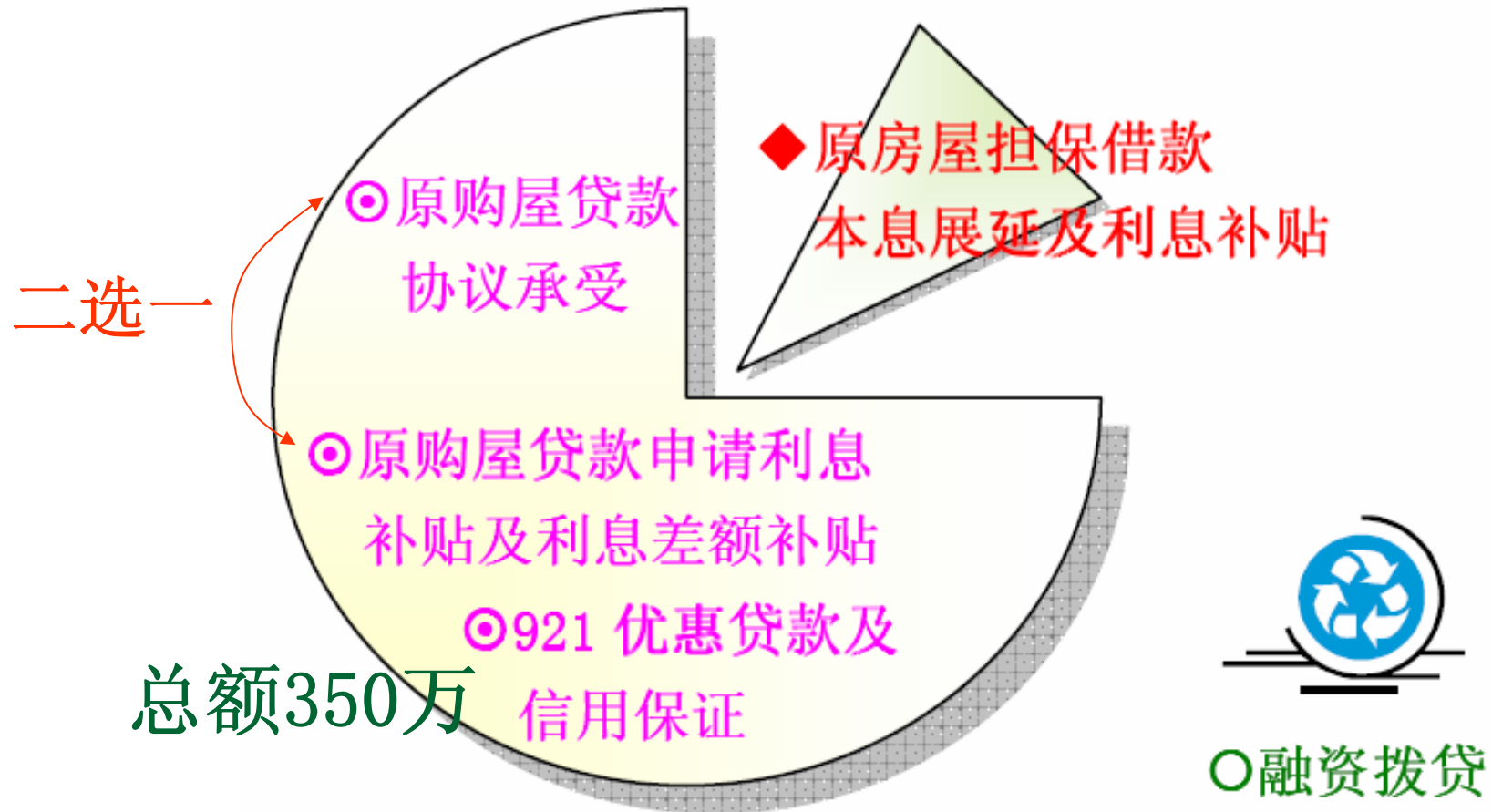
- ❖ 以满足「长期低利家园重建贷款」及「降低原有房屋贷款负担」诉求为目标：
 - 震灾后为购屋、重建及修缮的长期贷款。
 - 震灾前以921震灾毁损的自有住宅设定抵押的担保借款或购屋贷款。

融资拨贷机制目标与对象

❖ 以满足「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的需求，透过一定程序提供周转性质的资金，申请者必须在完成重建取得产权后，依循「921 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921基金会）。

融资贷款机制项目



贷款 vs. 融资拨贷



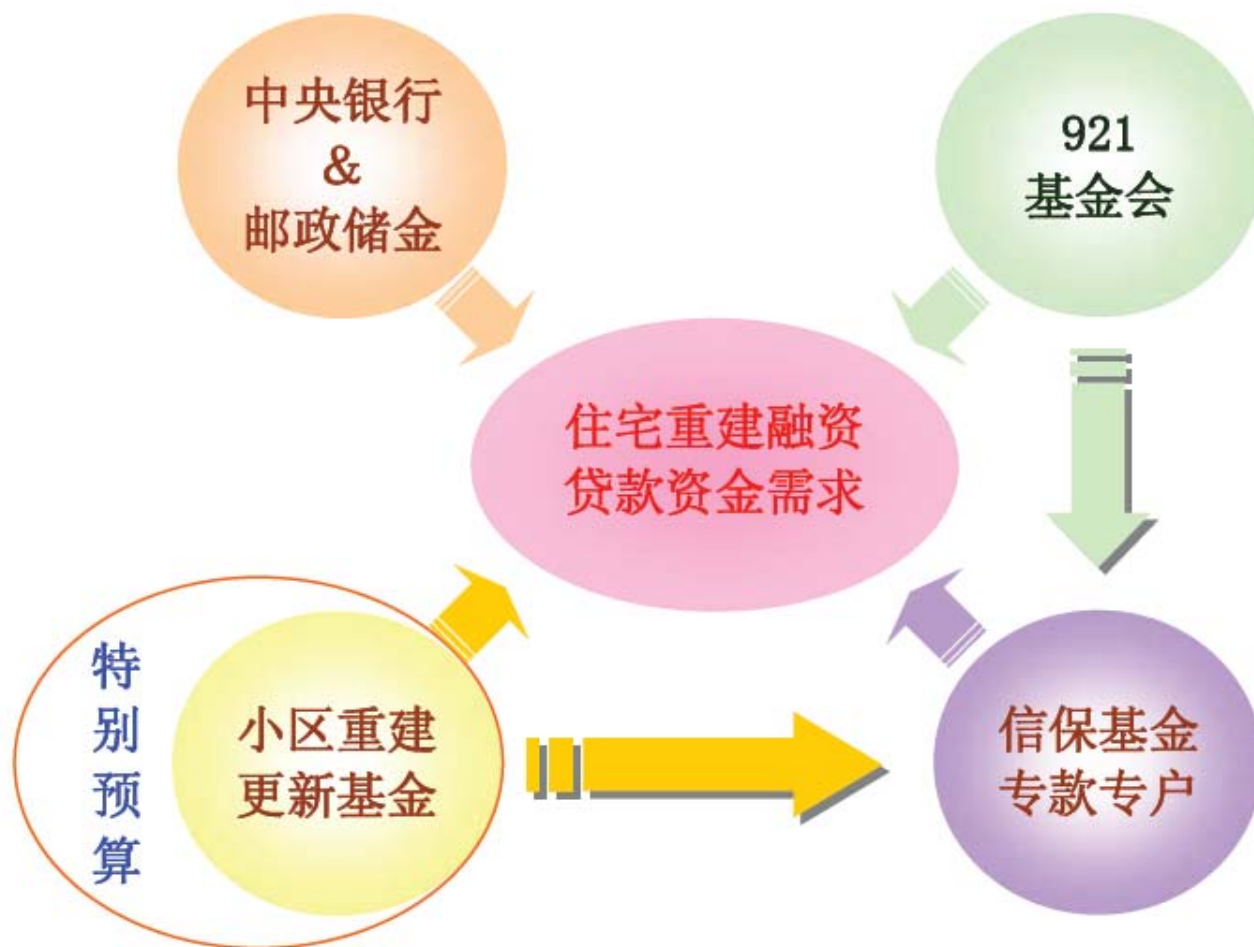
- ◆原房屋担保借款本息展延及利息补贴
- ◆原购屋贷款协议承受
- ◆原购屋贷款申请利息补贴及利息差额补贴



○融资拨贷

- ◆九二一优惠贷款及信用保证

融资贷款机制财源



中央银行与邮政储金

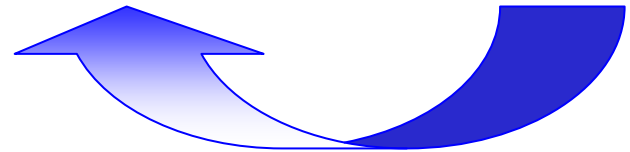
- ❖ 依据「紧急命令」第二点规定，及经授权订定的「921 地震灾民重建家园紧急融资专款之提拨及作业应注意事项」规定。
- ❖ 「九二一优惠贷款」的资金，来自中央银行提拨的邮政储金转存款。
- ❖ 办理无息及低利贷款利息补贴经费，由中央银行循公务预算逐年编列。

贷款资金 vs. 利息补贴

利息补贴



邮政储金 → 中央银行 → 金融機構 → 灾民重建



支付利息

921重建预算（含特别预算）

经 费 来 源	立 法 院 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4届第4会期第22次会议）	106,123,802,000
2001年度中央政府总预算	2001年1月4日 （第4届第4会期第28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4届第5会期第8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4届第6会期第8次会议）	27,241,205,000
合	计	212,358,802,000

小区更新重建基金

- ❖ 依「921震灾重建暂行条例」规定设置。
- ❖ 成立「921震灾小区重建更新基金管理委员会」负责基金收支、保管及运用、年度预算及决算审议，以及基金运用执行情形的考核。
- ❖ 小区重建更新基金主要来自中央政府拨入款。预计拨入409亿2,261万元，实际拨入款309亿5,468万元。
- ❖ 已于2006年12月31日清理完毕。

921基金会

- ❖ 为管理运用「921 赈灾专户」爱心捐款（140亿8,864万元），由政府邀请社会人士与相关单位，于1999年10月13日成立。
- ❖ 以「财团法人九二一震灾重建基金会捐助暨组织章程」为依据，提出「来自民间、支助民间、协助政府」的运作原则、「议题导向、主动规划」及「透明效率、落实重建」的业务推动及捐款管理方针。
- ❖ 921基金会已于2008年7月1日起解散。

信用保证基金专款专户

- ❖ 921基金会及财政部先后捐赠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，用于办理贷款信用保证。
- ❖ 专户管理者为公设「财团法人中小企业信用保证基金」。
- ❖ 专款净值如有不足以履行保证责任时，由隶属部会报经行政院同意后编列预算捐助。
- ❖ 业务结束时，由国库概括承受所余资产及负债。

贷款机制项目

财源

内容

依据

汇整



921优惠贷款依据

- ❖ 1999年 9月21日十五项灾害救援及善后措施之一。
- ❖ 「紧急命令」第二点。
- ❖ 「921 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」。

921优惠贷款



- ❖ **贷款对象：**自有住宅毁损者。受灾户得由毁损的自有住宅所有人本人或配偶或直系血亲中一人申贷。
- ❖ **贷款额度、利率：**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，利率按邮政储金一年期机动利率连动调整。半倒者，得申贷修缮贷款，每户最高150万元，利率按邮政储金一年期机动利率连动调整。
- ❖ **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。

九二一优惠贷款配套



- ❖ **调降固定利率：** 3%→2%→按邮政储金一年期机动利率连动调整 。
- ❖ **申请展延还款：** 因经济因素，暂无能力清偿贷款者，得经原承贷金融机构同意展延缴付本金，展延期间的本息得采分期摊还或一次偿付。
- ❖ **因应「921震灾重建暂行条例」 施行期限届满：** 考虑受灾户个别情境，继续予以宽限。

贷款信用保证依据



- ❖ 政策指示。
- ❖ 「921 震灾灾民重建家园贷款信用保证业务处理要点」。
- ❖ 2001年度921震灾灾后重建第二期特别预算。

贷款信用保证



❖ 协助921 震灾小区或集合式住宅受灾户设立设立的都市更新团体及无法提供足额担保品的弱势灾民，顺利取得重建家园所需贷款。

❖ 信用保证类别：

→ 弱势灾民：修缮贷款、重建贷款、购屋贷款。

→ 都市更新团体：办理都市更新事业计划或权利变换计划所需的贷款。

原房屋担保借款 vs. 购屋贷款

- ❖ 原房屋担保借款：系指受灾户于震灾前以 921 震灾毁损的自有住宅设定抵押的担保借款。
- ❖ 购屋贷款：系指担保借款作为购买震损自有住宅者。
- ❖ 原房屋担保借款为购屋贷款与非购屋贷款的统称。

原房屋担保借款本息展延依据



- ❖ 1999年 9月21日十五项灾害救援及善后措施之一。
- ❖ 「921震灾重建暂行条例」第四十九条、第五十条第一项（2000年2月3日、2000年11月29日修訂、2003年2月7日修訂）。

原房屋担保借款本息展延



❖ 本金展延**5**年，利率按原贷放利率减**4**码，利息展延**6**个月后将开始缴付。

担保借款，本金展延**5**年、利息展延五年，展延利息总额得于借款存续期间内分期摊还。



担保借款，利息经合意展延，展延利息总额得于借款存续期间内分期摊还。



担保借款，本金利息经合意得展延，贷款利率并随金融机构利率下降而调整，展延利息总额得于借款存续期间内分期摊还。

原房屋担保借款利息补贴依据



- ❖ 「921震灾重建暂行条例」第五十条第二项（2003年2月7日增订）。
- ❖ 「921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）。

原房屋担保借款利息补贴



- ❖ 补贴额度：震灾前办理担保借款在 921震灾日尚未摊还的本金余额。
- ❖ 利息补贴：依原担保借款利率超过3%的部分予以补贴，最高补贴1%为限。原房屋担保贷款利率调降至不得超过4%。
- ❖ 补贴期间：2002年1月1日至2006年2月4日。

原购屋贷款协议承受依据



- ❖ 「921震灾重建暂行条例」第五十三条（2000年2月3日）。
- ❖ 「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）。

原购屋贷款协议承受



- ❖ 原购屋贷款余额與原貸款金融機構協議承受。再由金融機構向中央銀行申請利息補助：
 - ➔ 200萬元以下部分，按儲匯局一年期定期儲金機動利率減3%計算利息補助。
 - ➔ 超過200萬元至350萬元部分，按儲匯局一年期定期儲金機動利率計算利息補助。
 - ➔ 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。

經金融機構承受的部分，受灾户不須再还本繳息！

原购屋贷款申请利息补贴依据



- ❖ 「921震灾重建暂行条例」第五十四条（2000年2月3日）。

原购屋贷款申请利息补贴



- ❖ 原购屋贷款余额于「紧急命令」第二点相关规定的优惠贷款额度范围内，申请中央银行提供利息补贴。

受灾户继续缴付原购屋贷款余额的本息！

原购屋贷款申请利息差额补贴依据



- ❖ 「921震灾重建暂行条例」第五十四条（2000年2月3日）。
- ❖ 「921震灾重建暂行条例」第五十三条第五项（2000年11月29日）。
- ❖ 「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）。

原购屋贷款申请利息差额补贴



- ❖ 原购屋贷款适用九二一优惠贷款额度并申请利息补贴者，由小区重建更新基金补贴利息差额（「原购屋贷款利率」－「中央银行利息补贴利率」－「原借款人负担利息的利率」）。

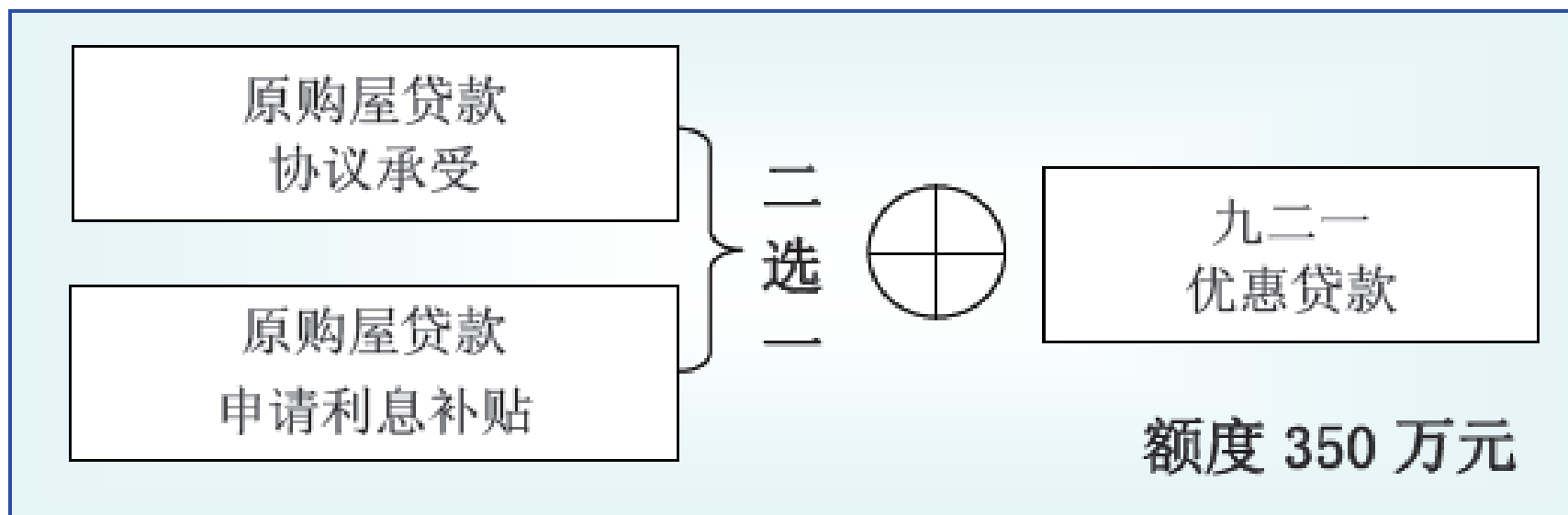
贷款机制汇总

措 施	政策发布日期	法制化日期	主管机关	财 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
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
原房屋担保借款本息展延	1999/09/21	2000/02/03	财政部、 金管會	
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
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
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

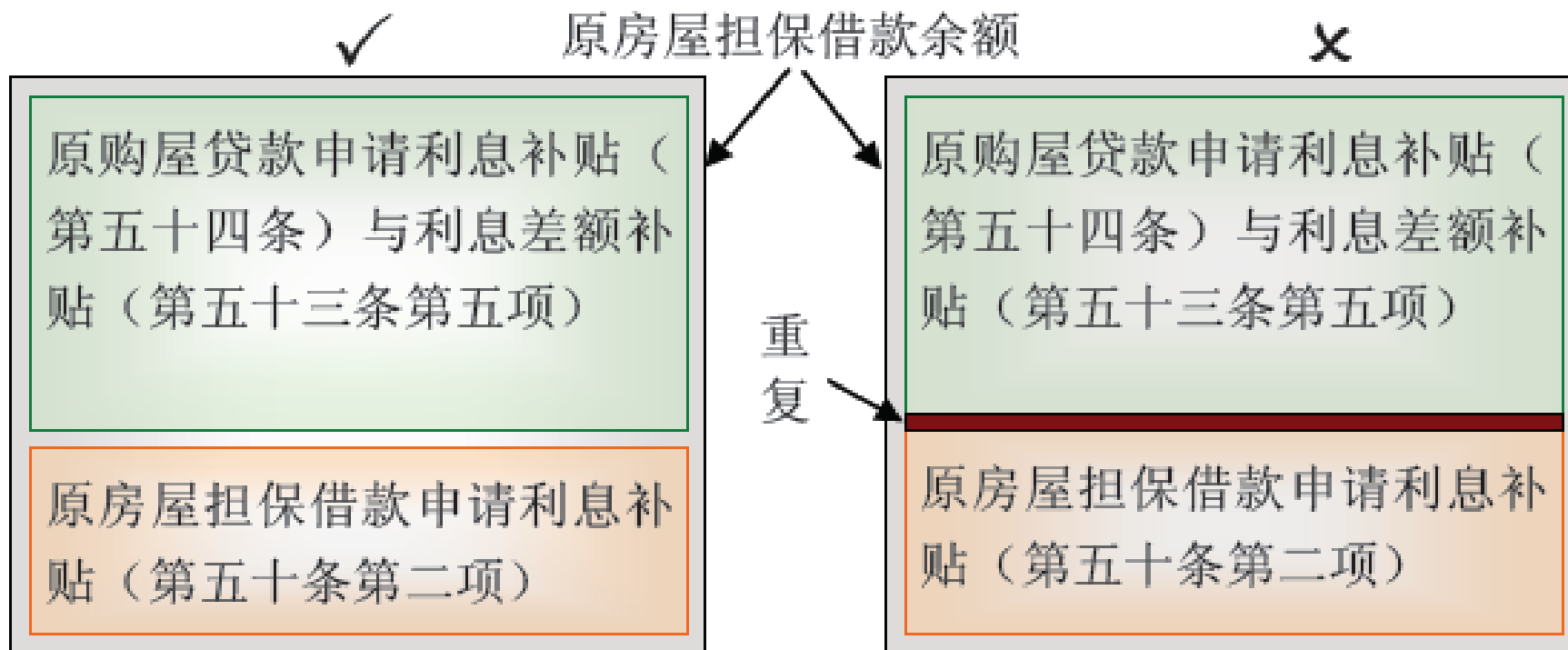
贷款机制汇总

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
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
原房屋担保借款本息展延	无统计数据
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
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
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

350万元优惠额度内的选择



利息补贴不得重复申请



融资拨贷机制项目

政府主导

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	

注：「办理拨贷小区更新重建」拨贷金额系由921基金会无偿受托代为执行。

921基金会主导

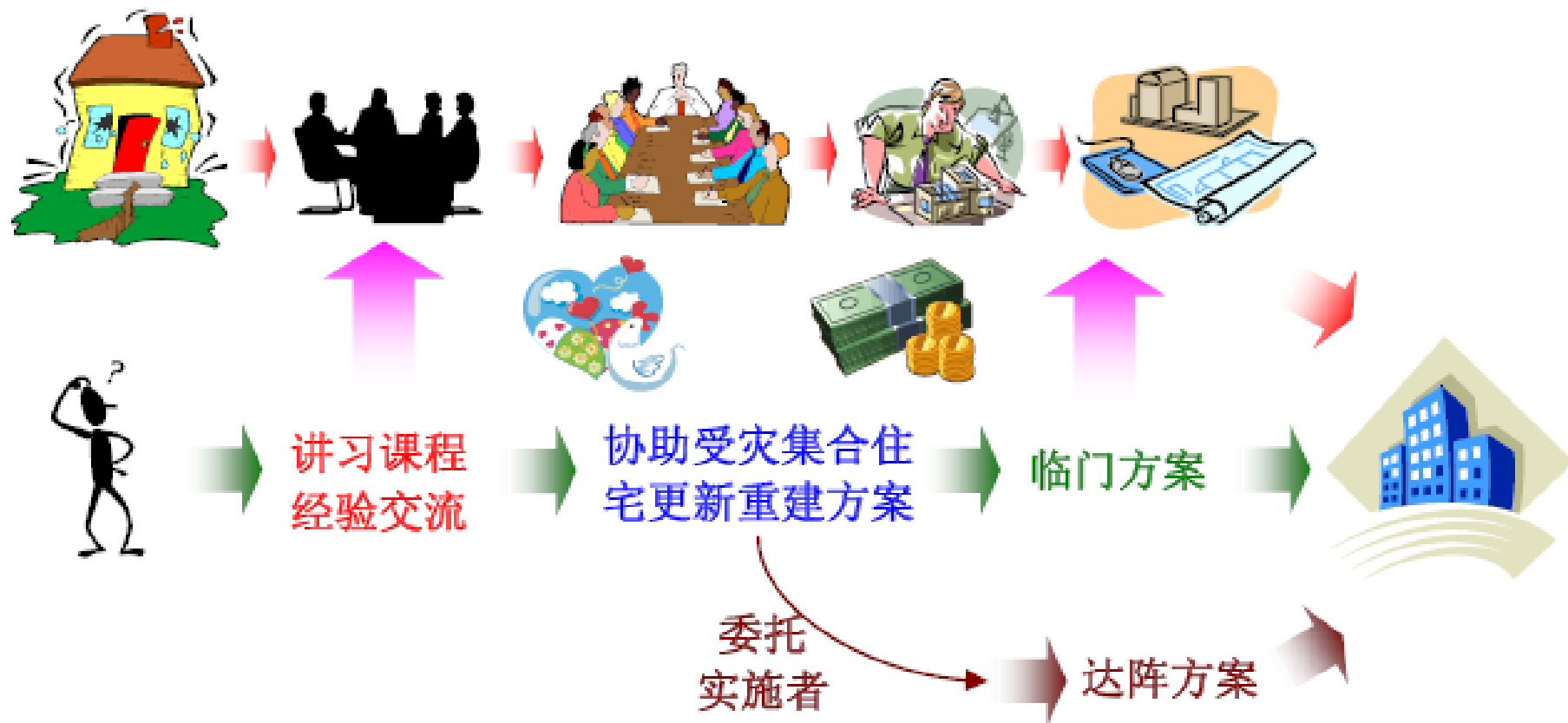
❖ 集合住宅更新重建的融资拨贷：

→ 以依「都市更新条例」规定的程序办理重建的集合住宅为对象，于确定更新事业计划与权利变换计划，且符合条件后，向 **921**基金会申请融资拨贷。

❖ 其它集体住宅重建的融资拨贷：

→ 以乡（镇、市）公所、位于断层带或土石流危险区而必须办理易地或迁住重建的小区、农村聚落与原住民聚落、街廓型小区等非属于集合住宅的各类型集体住宅重建计划为对象，提供融资拨贷及特别的补助。

集合住宅重建融资拨贷系列方案

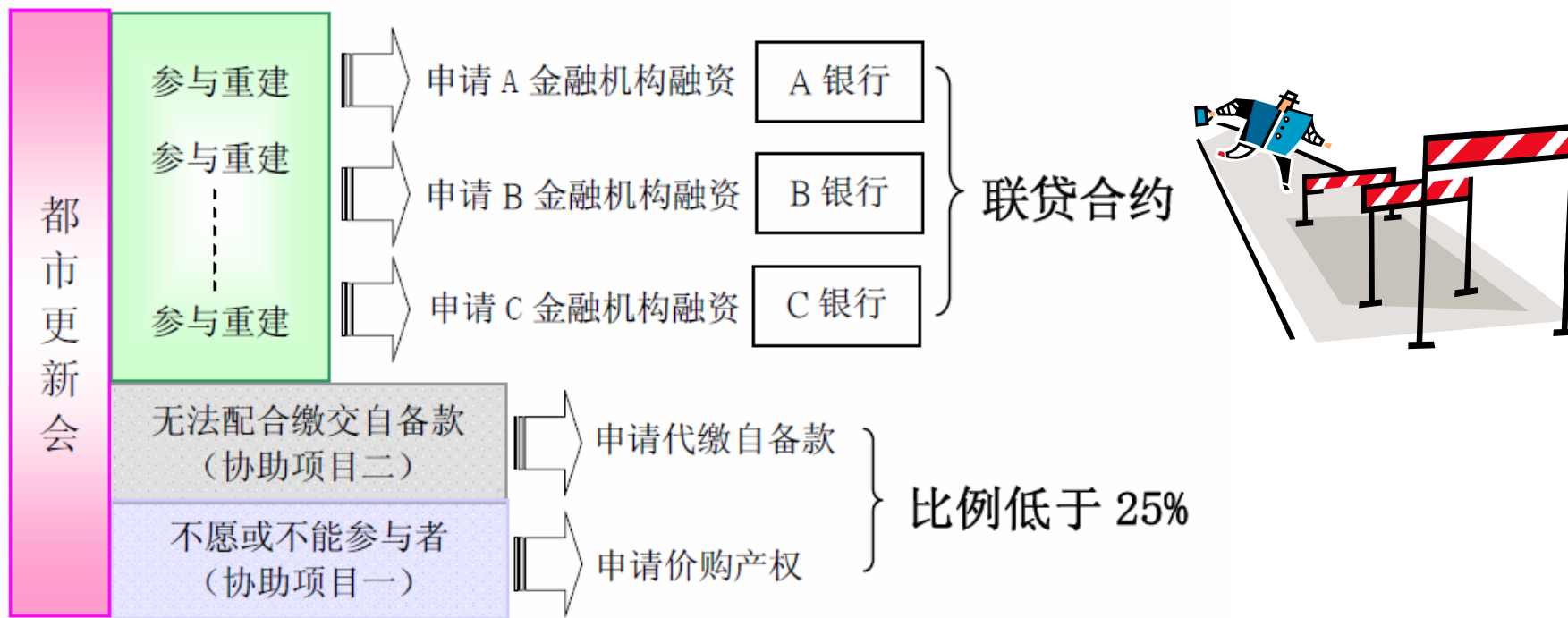


协助受灾集合住宅更新重建方案

- ❖ 集合住宅（小区）重建前置性补助型方案。
- ❖ 协助集合住宅（小区）受灾户循序渐进依「都市更新条例」规定的程序办理重建。

临门方案

❖ 與政府分工及互补為原则。优先解决「不愿或不能参与者」的更新费用及参与者的自备款。



修订临门方案

❖ 调降门坎。

❖ 扩大融资拨贷范畴。

都市更新会	参与重建	无法配合缴交自备款 (协助项目四)
	参与重建	缺乏重建资金 (协助项目三)
	无法配合重建计划 (协助项目二)	
	不愿或不能参与者 (协助项目一)	



申请重建自备款融资



申请重建融资



申请价购产权



申请价购产权

比例低于 50%



修订后的临门方案

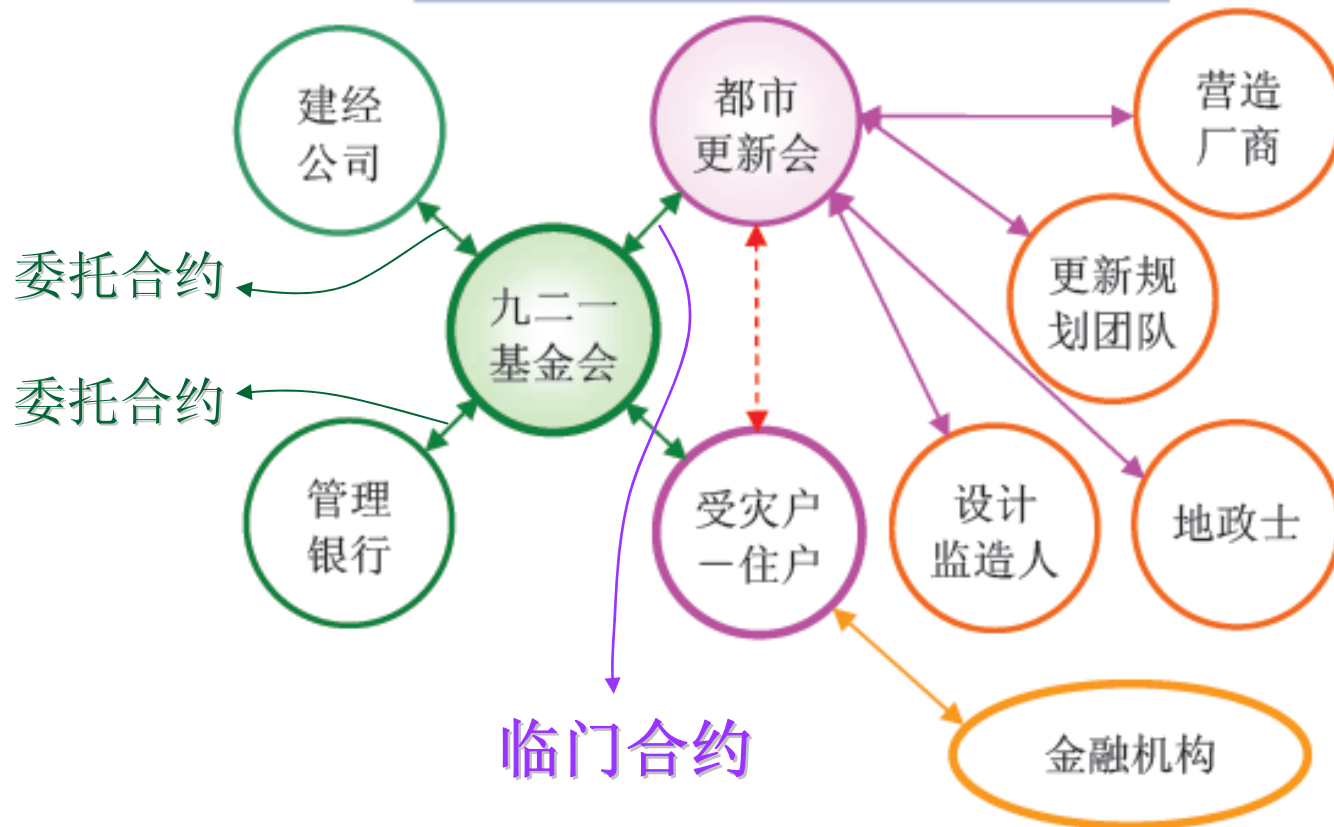
- ❖ 要的留下来，所有重建资金由921基金会无息提供。
- ❖ 不要留下来的，土地由921基金会买下来，921基金会与要留下来的一起重建。
- ❖ 重建规划、设计与工程发包100%尊重受灾户，并由受灾户主导。融资拨贷及特别的补助。

协力与陪伴

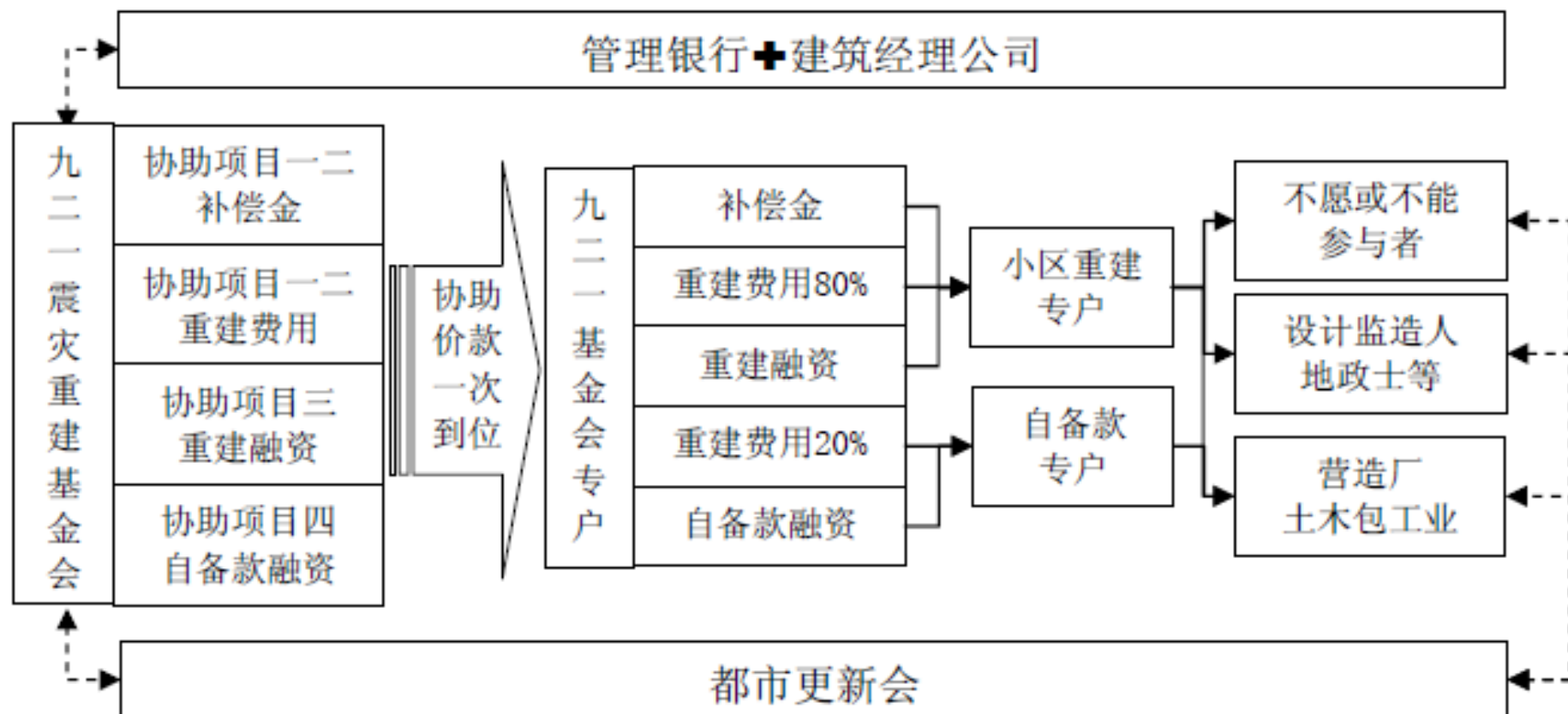
- ❖ 921基金会运用民间爱心捐款投入住宅重建，当然不容许仅以推出「补助」与「融资」方案作为对社会交待的依据，而是必须有进一步的具体行动才能满足灾民与社会的期待。
- ❖ 「临门方案」加上多样化的协力及陪伴措施，使得921基金会、「临门方案」与921灾后集合住宅重建可以划上等号。

整合复杂的运作架构与合约关系

中央部会、县（市）政府主管机关、
建管单位、财税单位、地政单位



透明且控管容易的资金流程



接受政府无偿委托

- ❖ 为挹注「临门方案」资金需求，并化解政府编列办理都市更新地区融资拨贷预算难以执行的窘境（民间基金需要资金，政府基金有钱用不掉）。
- ❖ 行政院于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 921基金会办理小区更新重建。
- ❖ 2002年11月15日签订委托合约，明定30亿资金的使用全部依照 921基金会所订定的「临门方案作业要点」办理。

临门方案执行结果

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

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	

86.7635%

达阵方案

- ❖ 「临门方案」的核心价值—「诚信」原则遭到扭曲，基于善良管理捐款责任，坚持不再续办。
- ❖ 调整策略，支持并引导住户做好依循市场机制的准备。
- ❖ 保留「临门方案」的补助条款，融资拨贷额度降低至总重建经费10%。
- ❖ 不价购「不愿或不能参与者」的产权。

其它集体住宅重建的融资拨贷

- ❖ 以乡（镇、市）公所、位于断层带或土石流危险区而必须办理易地或迁住重建的小区、农村聚落与原住民聚落、街廓型小区等非属于集合住宅的各类型集体住宅重建计划为对象。
- ❖ 提供融资拨贷。
- ❖ 为因应经济弱势的原住民及农村聚落迁建，再提供特别补助，尽可能降低受灾户负担。

结语—贷款机制

- ❖ 维持第一时间每户优惠额度 350万元的承诺，受灾户可就原购屋贷款选择「与金融机构协议承受」或「申请中央银行补贴利息」，如有余额再申请「921优惠贷款」。
- ❖ 因金融机构承受原购屋贷款意愿与评定贷款额度高低等因素，造成个别受灾户预期落差。
- ❖ 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」的机制。

结语—融资拨贷

- ❖ 政府基金，以「拨贷的融资必须百分之百回收」与「政府基金不得有任何风险」為原则，过度的保守，导致「政府融资给政府（新小区开发融资拨贷）」外，绩效完全挂零。
- ❖ 民间基金，以「诚信」作为立足点并诉诸道德层面的原则，因极少数住户對應負責任冷漠不关心、部分政府部门与金融机构本位主义過重，导致最后阶段的产权移转与融资清偿陷入进度迟缓的困境。所幸绝对多数住户与更新会均能克遵诚信与善用捐款的原则，使得重建任务得以在艰困中完成。

结语

- ❖ 面对百年来首见的大型灾难，台湾政府以承平时期所累积的经验为基础，优先推出「921优惠贷款」与「担保借款本金延展、利率减码」措施，並在历经法制化、法令修订、政策调整与民间（九二一基金会）策略运用后，底定的921 灾后住宅重建融资贷款机制，历经九年的运作，应已完成考验。
- ❖ 大型灾难后影响住宅重建的因素很多，融资贷款机制仅为其中的一环，如何搭配「减轻负担的补助方案」及「弹性灵活的重建策略」，彼此相辅相成、才能顺利推动灾后住宅重建。

台湾一过去式

按职业别、身分别给予不同额度与利率

- ❖ 内政部—国民住宅贷款。
- ❖ 内政部—辅助人民自购住宅贷款。
- ❖ 内政部—青年购屋低利贷款方案。
- ❖ 公务人员住宅及福利委员会—中央公教人员辅助购置住宅计划。
- ❖ 行政院劳工委员会—辅助劳工建购住宅贷款。
- ❖ 行政院原住民委员会—辅助原住民建购修缮住宅贷款、原住民购置自用住宅贷款。
- ❖ 行政院农业委员会农业发展基金—辅导修建农宅专业贷款。
- ❖ 国防部—辅助官兵购置住宅。
- ❖ 中央银行—1兆8千亿优惠房贷。

台湾一过去式

国防部

国军官兵

购置住宅贷款基金

51,420,828千元

行政院人事行政局

中央公务人员

购置住宅贷款基金

29,476,430千元

内政部

国民住宅基金

43,412,656千元

台湾一进行式



内政部 業務整併

购置住宅贷款、修缮住宅贷款
利息补贴暨租金补贴



灾后重建资金贷款利息补贴额度
由各级政府编列预算执行！

台湾一进行式



住宅基金

國防部

国军官兵

购置住宅贷款基金

51,420,828千元

行政院人事行政局

中央公务人员

购置住宅贷款基金

29,476,430千元

内政部

国民住宅基金

43,412,656千元



灾后重建资金贷款利息补贴额度
由各级政府编列预算执行!

日本復興基金用途

- ❖ 對行政的補充。
- ❖ 對受災者的直接支援。
- ❖ 禁止財源挪用。

財產類別與用途

❖ 基本財產：

- ▶ 取得管道：地方政府出資。
- ▶ 使用項目：管理經費（人事費、事務費等）。
- ▶ 可用額度：基本財產×年1.4%。

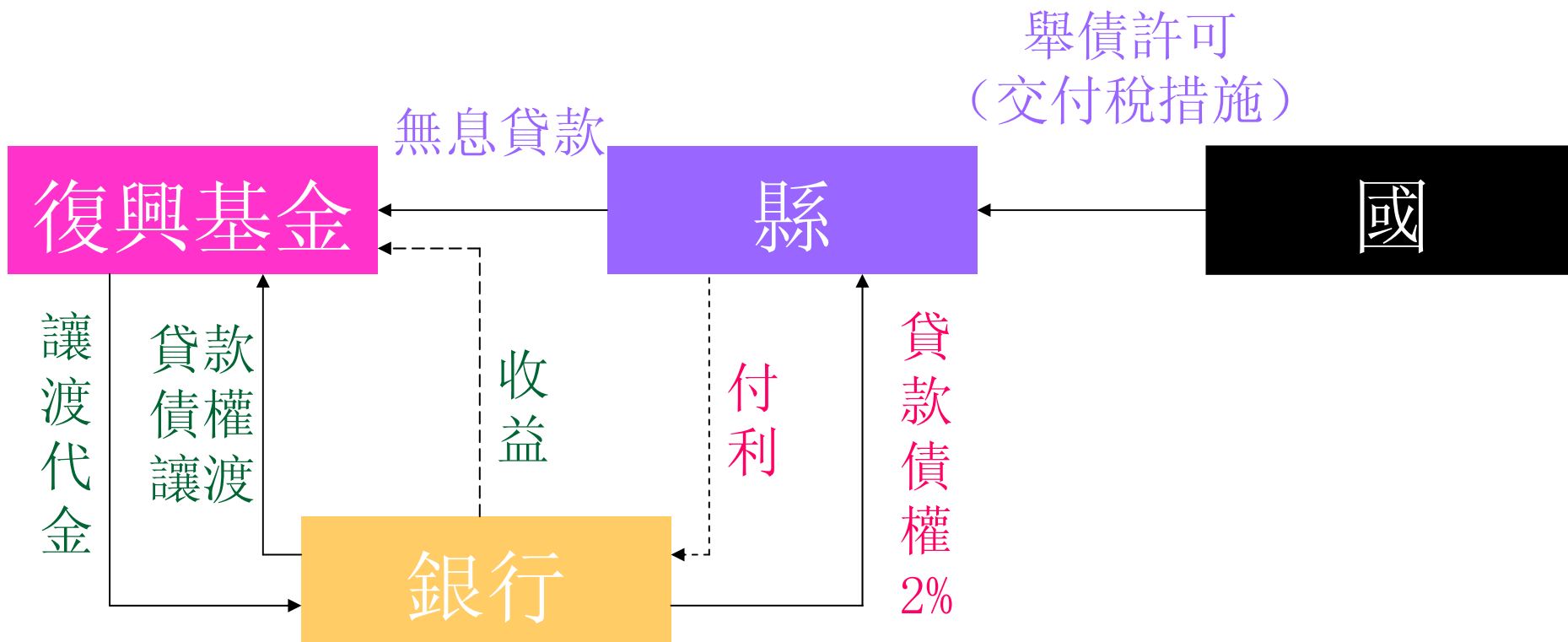
❖ 運用財產：

- ▶ 取得管道：指名債權讓渡。
- ▶ 使用項目：個別支援事業。
- ▶ 可用額度：運用財產×年2.0%。

❖ 取崩型財產：

- ▶ 取得管道：募款。
- ▶ 使用項目：併入運用財產。

基金財源



阪神・淡路大震災復興基金

❖ 設立日期：1995年4月1日。

❖ 設立者：兵庫縣與神戸市。

❖ 基金規模：

▶ 基本財產：200億圓。

▶ 運用財產：8,800億圓。

❖ 事業計畫：113項

▶ 住宅對策事業：33項

▶ 生活對策事業：32項

▶ 其他總合復興對策事業：4項

▶ 產業對策事業：33項

▶ 教育對策事業：11項

新潟縣中越地震復興基金

- ❖ 設立日期：2005年3月~2015年2月，為期10年。
- ❖ 設立者：新潟縣。
- ❖ 基金規模：
 - ▶ 基本財產：50億圓。
 - ▶ 運用財產：3,000億圓。
 - ▶ 取崩型財產：54億1,882萬圓。
- ❖ 事業計畫：124項
 - ▶ 生活對策事業：34項
 - ▶ 僱用對策事業：7項
 - ▶ 農林水產業對策事業計畫：31項
 - ▶ 觀光對策事業：2項
 - ▶ 記錄廣播對策事業：2項
 - ▶ 二重被災者緊急對策事業：2項
 - ▶ 住宅對策事業：17項
 - ▶ 產業對策事業：16項
 - ▶ 教育文化對策事業：7項
 - ▶ 地域復興支援事業：6項

重建機制

❖ 日本（阪神・淡路大震災～）：

▶ 國家預算 + 地方政府主導的重建 + 地方政府主導的復興基金。

❖ 臺灣（921大地震）：

▶ 中央特別預算 + 中央政府主導的重建 + 民間主導捐款設立的基金會。

❖ 中國（512汶川大地震）：

▶ ？？？？震。新思维？？

震。新思维：双核心。相互补

住宅基金

住宅重建、购买、修缮贷款利息补贴，
自力个别或集体重建资金周转，
其它住宅重建政策
(如迁建、小区开发等)的推动

国家部门分工与职责
对口支持机制
NGO、志愿者
金融市场机制

重建基金

NEW

民间捐款与政府捐助成立重建基金
规划住宅重建、产业重建、生活重建、
教育重建等因应重建需要的项目