

灾后重建贷款机制，自此一国多制

谢志诚

国立台湾大学生物产业机电工程学系教授
前财团法人九二一震灾重建基金会执行长

921 大地震后，中央银行与财政部于第一时间提出「提拨邮政储金转存款 1,000 亿元，供银行办理灾民重建、购屋与修缮融资」及「受灾房屋担保借款，本金延展 5 年，利率减 4 码，利息展延 6 个月后缴付」等措施，之后为呼应灾民的需求，并衡量政府的财政负担与金融机构的接受度，将相关配套措施纳入「九二一震灾重建暂行条例」（简称「921 条例」）。10 年下来，在多方磨合下，虽不满意且尚待改进的「921 灾后贷款机制」已逐渐为社会所接受。

莫拉克台风灾后，政府明显把「921 灾后贷款机制」与「灾害防救法」搁在一旁，另起炉灶，导致未来 20 年，将至少并存三套不同的灾后重建贷款机制：921 灾后贷款机制、灾害防救法、88 灾后贷款机制。

本文除分别介绍三种机制并呈现其差异外，要再度呼吁政府于「住宅基金」下建立常态性的「灾后重建贷款机制」，平时建构妥当的引擎，无庸再逢灾起炉灶。

一、921 灾后贷款机制

「921 灾后贷款机制」以解决灾户重建家园贷款需求及降低旧贷款负担为目标，内容如下：

1. 中央银行：依「紧急命令」第二点规定，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」（简称「921 优惠融资」）。贷款条件如下：
 - (1) 额度：重建或购屋贷款每户最高 350 万元，修缮贷款每户最高 150 万元。
 - (2) 利率：重建或购屋贷款 150 万元以下免息，超过 150 万元部分及修缮贷款，于邮政储金一年期机动利率低于 2%时，按机动利率连动调整；于一年期利率高于 2%、低于 5.35%时，固定利率 2%；一年期利率回升至 5.35%时，自行调整为 3%。
 - (3) 期限：最长 20 年，本金及利息自第 4 年起平均摊还。

2. 中小企业信用保证基金（简称「信保基金」）：由九二一震灾重建基金会及财政部分别捐赠 10 亿元及 8 亿元专款，交由信保基金设置专户，搭配「921 优惠融资」办理信用保证，保证成数为十成。
3. 财政部：921 条例第 50 条第 1 项，受灾房屋担保借款本金利息得经合意展延，展延利息总额于借款存续期间分期摊还（简称「原房屋担保借款本金利息展延」）。
4. 内政部：921 条例第 50 条第 2 项，受灾房屋担保借款的利息由借款人负担 3%，补贴担保借款利息差额（简称「原房屋担保借款利息补贴」）。
5. 中央银行：921 条例第 53 条，受灾房屋原购屋贷款余额经金融机构同意承受，并由金融机构于「921 优惠融资」利息补贴范围内补助利息（简称「原购屋贷款协议承受」）。
6. 中央银行：921 条例第 54 条，受灾房屋原购屋贷款余额适用「921 优惠融资」，并于优惠贷款额度范围内补贴利息（简称「原购屋贷款申请利息补贴」）。
7. 内政部：921 条例第 53 条第 5 项，除「原购屋贷款申请利息补贴」外，再补贴原购屋贷款利率、921 优惠融资利率及原借款人负担利率的利息差额（简称「原购屋贷款申请利息差额补贴」）。

其中，受灾户可于 350 万元额度内，申请「921 优惠融资」，若有余额，可就「原购屋贷款余额协议承受」或「原购屋贷款申请利息补贴」二择一申办；反之，亦同。

二、灾害防救法

依据「灾害防救法」授权订定的「灾区民众重建资金之利息补贴作业办法」第四、五条规定，受灾民众申请重建（购）或修缮贷款的额度、利率、期限及信用保证如下：

1. 额度：修缮贷款每户最高 150 万元；重建或购屋贷款每户最高 350 万元。
2. 利率：
 - (1) 中低收入户者，按邮政储金二年期机动利率浮动计息。
 - (2) 非中低收入户者，按邮政储金二年期机动利率加码 1% 浮动计息。
3. 期限：最长为 20 年，含前 3 年暂缓缴纳本息宽限期。
4. 信用保证：协商信保基金提供信用保证，保证成数不低于八成。

三、88 灾后贷款机制

「88 灾后贷款机制」含括提供重建家园贷款及降低旧贷款负担，其内容如下：

1. 重建贷款：依据行政院核定的「莫拉克台风受灾户住宅补贴作业规定」规定（行政命令），贷款条件如下：
 - (1) 额度：重建或购屋贷款每户最高 350 万元，修缮贷款每户最高 150 万元。
 - (2) 利率：按邮政储金二年期机动利率减 0.533% 机动调整。
 - (3) 期限：重建或购屋贷款期限最长 20 年，宽限期最长 5 年；修缮贷款期限最长 15 年，宽限期最长 3 年。
2. 旧贷款承受：「莫拉克台风灾后重建特别条例」第 7 条第 1 项，自用住宅经政府认定因台风毁损致不堪使用，土地已消灭者，由金融机构予以承受；土地未消灭者，由政府概括承受，并取得抵押权。
3. 旧贷款展延：「莫拉克台风灾后重建特别条例」第 7 条第 4 项，金融机构对受灾居民于灾害前已办理的各项借款及信用卡，本金及应缴款项偿还期限得予展延，展延期间的利息，应免予计收。

四、分析与比较

「921 灾后贷款机制」历经近 10 年运作，虽不免因过度期待与基于体恤灾民，而导致争议与后遗症，如「原房屋担保借款本息展延」缓缴纳期间所累积的利息总额，于展延届期后反而形成更沉重的负担；「原购屋贷款协议承受」因有部分金融机构不同意承受，且政府并未就原购屋贷款建物、土地贷款比率予以统一规范，引发受灾户相互比较与不平等。然，每户 350 万元的优惠额度设计，灾户、金融机构与政府各退一步的考虑，确有其可供参考价值。

莫拉克台风灾后，因家园重建将以「政府提供土地，慈善团体兴建永久屋，无偿捐赠灾民」为主流模式，重建贷款需求不高，加上受灾户旧有贷款余额为金融机构可承受的范围，故「88 灾后贷款机制」一方面缩减重建（购）贷款的优惠程度，另一方面将旧贷款的协议承受改为强制（土地已消灭者）或概括承受（土地未消灭者），并将旧贷款展延范围扩及灾害前已办理的各项借款及信用卡，且展延期间的利息免予计收。大开大合的结果，势必衍生后续要求参照办理的后遗症，值得观察。

五、建议：将灾后住宅重建纳入住宅基金

2005 年 5 月 24 日行政院核定的整体住宅政策，将现行办理住宅业务的中央国民住宅基金、中央公务人员购置住宅贷款基金、国军官兵购置住宅贷款基金等三基金整并

为「住宅基金」，设置于内政部，并由专责机构办理，惟这项整并工作独缺过去不被重视的「灾后住宅重建基金」，导致莫拉克台风灾后的贷款问题，仍得另起炉灶。因此，建议在住宅基金的三大基金外，加入「灾后住宅重建基金」，办理灾后旧贷款本息展延、协议承受、重建、购屋与修缮贷款等利息补贴，提供集体重建或迁建的重建周转资金，办理公营住宅的合建或新建，使灾后住宅重建业务常态化。换言之，要先架好引擎，灾后只要注入燃油就可运转，避免灾后就得为如何架设引擎而伤脑筋。

灾后贷款机制比较

	921 重建	88 重建	灾害防救法	备注
重建 贷款	「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」	「莫拉克台风受灾户住宅补贴作业规定」	「灾区民众重建资金利息补贴作业办法」	921 重建优于 88 重建
旧贷款 展延	限于震灾毁损房屋担保借款。展延期间累计利息总额于借款存续期间内分期摊还。	灾害前已办理的各项借款及信用卡。展延期间的利息，免予计收。	无	88 重建优于 921 重建
旧贷款 承受	「原购屋贷款协议承受」或「原购屋贷款申请利息补贴」二选一。	1. 土地已消灭者，由金融机构予以承受。 2. 土地未消灭者，由政府代偿受灾户积欠原贷款余额，并取得抵押权。	无	88 重建优于 921 重建