

# 建立常態化之災後重建貸款機制

謝志誠

國立臺灣大學生物產業機電工程學系教授

前財團法人九二一震災重建基金會執行長（2000-2008）

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

921 大地震後制定之《災害防救法》雖試圖將災害重建貸款機制予以法制化，然因該法自 2000 年 7 月 19 日公告施行後，並未大規模地派用上場，加上其對災後重建資金之利息補貼範圍不符需求，利息補貼之財源亦不明確，導致政府於莫拉克颱風後，另就 88 水災災後重建提出「88 災後貸款機制」。兩相對照，即不難發現「921 災後貸款機制」與「88 災後貸款機制」確實存有相當大之落差，特別是舊貸款之承受，更令當年極力爭取之 921 大地震受災者憤憤不平。「比較」之聲音已經出現，預期「比較」之壓力將在下一場災害達到高峰。面對常態化之災害，我們是逢災後再倉促準備第三套機制，還是應該痛定思痛，現在就進行徹底檢討，進而建立常態化之災後重建貸款機制？

## 921 災後貸款機制及檢討

「921 災後貸款機制」以解決受災者重建家園貸款需求及降低舊貸款負擔為目標，其內容如下：

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

時，自行調整為 3%。

(3) 期限：最長 20 年，本金及利息自第 4 年起平均攤還。

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

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

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

## 88 災後貸款機制及後遺症

莫拉克颱風災後，因家園重建將以「政府提供土地，慈善團體興建永久屋，無償捐贈災民」為主流模式，重建貸款需求不高，加上受災者舊有貸款餘額為金融機構可承受之範圍（約 8~10 億元）。因此，政府針對莫拉克颱風災後所設計之「88 災後貸款

機制」一方面縮減重建（購）貸款之優惠程度<sup>[1]</sup>，另一方面將舊貸款之協議承受改為強制（土地已消滅者）或概括承受（土地未消滅者），並將舊貸款展延範圍擴及災害前已辦理之各項借款及信用卡，且展延期間之利息免予計收。其內容如下：

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

從莫拉克颱風受災地區之屬性及受災者之社經情況，大開大合之「88 災後貸款機制」或有其因地制宜之必要，惟舊貸款強制或概括承受、借款及信用卡展延期間免息等優惠措施，勢必衍生後續要求參照辦理之後遺症，不容忽視。

## 面對落差，建立常態化之災後重建貸款機制

從《災害防救法》第 44 條規定來看，政府確實有在 921 大地震後將災後重建貸款機制予以法制化之企圖。惟檢視該條文及依據該條文第二項訂定之《災區民眾重建資金之利息補貼作業辦法》，即不難發現，利息補貼之範圍僅及於災後重建、重購或修繕貸款，受災者之利率負擔係按郵政儲金二年期定期存款機動利率減碼機動調整，而利息補貼額度則由各級政府編列預算執行。如此設計，並未將受災者舊有貸款含括在利息補貼範圍，也未將利率上升後之負擔加以考量，利息補貼財源與執行更非地方政府所能負擔。

因此，為在政府、金融機構與受災者之間取得均衡，提出三方均可接受之災後重建貸款機制，必須先就「災後住宅重建」之定位加以討論，釐清住宅重建究竟為受災者財產權之恢復或為受災者居住權之延續，確認政府與受災者面對災後住宅重建之態度，據以建立均衡線之位置：包括利息補貼之範圍、補貼之額度與補貼之財源及執行。

面對「88 災後貸款機制」之舊貸款承受條件優於「921 災後貸款機制」，「921 災後貸款機制」之重建（購）條件優於「88 災後貸款機制」之事實，建議修正《災害防救法》及《災區民眾重建資金之利息補貼作業辦法》：

1. 將舊貸款本金展延、承受、重建（購）與修繕貸款納入利息補貼之範圍。
2. 於350萬元額度內，受理舊貸款之承受及（或）重建（購）之貸款。
3. 設定受災者利率負擔之上限。
4. 設置「災後住宅重建基金」支應災後重建貸款利息補貼，並提供集體重建或遷建之重建周轉資金，辦理公營住宅之合建或新建。
5. 「災後住宅重建基金」納為「住宅基金」<sup>[2]</sup>之一環，由專責機構負責辦理。

註1：配合行政院98年9月3日修正發布之《災區民眾重建資金利息補貼作業辦法》第四條條文，亦可稱為回歸《災害防救法》之規定。

註2：內政部依據2005年5月24日行政院核定之整體住宅政策，將現行辦理住宅業務之中央國民住宅基金、中央公務人員購置住宅貸款基金、國軍官兵購置住宅貸款基金等三基金整併為「住宅基金」，由專責機構辦理。