

建立常态化之灾后重建贷款机制

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（2000-2008）

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，为呼应受灾者之需求，并衡量政府之财政负担与金融机构之接受度，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之「921 灾后贷款机制」已逐渐为社会所接受。

921 大地震后制定之《灾害防救法》虽试图将灾害重建贷款机制予以法制化，然因该法自 2000 年 7 月 19 日公告施行后，并未大规模地派用上场，加上其对灾后重建资金之利息补贴范围不符需求，利息补贴之财源亦不明确，导致政府于莫拉克台风后，另就 88 水灾灾后重建提出「88 灾后贷款机制」。两相对照，即不难发现「921 灾后贷款机制」与「88 灾后贷款机制」确实存有相当大之落差，特别是旧贷款之承受，更令当年极力争取之 921 大地震受灾者愤愤不平。「比较」之声音已经出现，预期「比较」之压力将在下一场灾害达到高峰。面对常态化之灾害，我们是逢灾后再仓促准备第三套机制，还是应该痛定思痛，现在就进行彻底检讨，进而建立常态化之灾后重建贷款机制？

921 灾后贷款机制及检讨

「921 灾后贷款机制」以解决受灾者重建家园贷款需求及降低旧贷款负担为目标，其内容如下：

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，受灾者可于 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。

历经近 10 年运作，「921 灾后贷款机制」虽不免因过度期待与基于体恤受灾者，而导致争议与后遗症，如「原房屋担保借款本金展延」缓缴纳期间所累积之利息总额，于展延届期后反而形成更沉重之负担；「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，引发受灾者相互比较与不平等。然，每户 350 万元之优惠额度设计，受灾者、金融机构与政府各退一步之考虑，确有其可供参考价值。

88 灾后贷款机制及后遗症

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，加上受灾者旧有贷款余额为金融机构可承受之范围（约 8~10 亿元）。因此，政府针对莫拉克台风灾后所设计之「88 灾后贷款

机制」一方面缩减重建（购）贷款之优惠程度^[1]，另一方面将旧贷款之协议承受改为强制（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之各项借款及信用卡，且展延期间之利息免予计收。其内容如下：

1. 重建（购）贷款：依据行政院核定之「莫拉克台风受灾户住宅补贴作业规定」，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之各项借款及信用卡，本金及应缴款项偿还期限得予展延，展延期间之利息，应免予计收。

从莫拉克台风受灾地区之属性及受灾者之社经情况，大开大合之「88 灾后贷款机制」或有其因地制宜之必要，惟旧贷款强制或概括承受、借款及信用卡展延期间免息等优惠措施，势必衍生后续要求参照办理之后遗症，不容忽视。

面对落差，建立常态化之灾后重建贷款机制

从《灾害防救法》第 44 条规定来看，政府确实有在 921 大地震后将灾后重建贷款机制予以法制化之企图。惟检视该条文及依据该条文第二项订定之《灾区民众重建资金之利息补贴作业办法》，即不难发现，利息补贴之范围仅及于灾后重建、重购或修缮贷款，受灾者之利率负担系按邮政储金二年期定期存款机动利率减码机动调整，而利息补贴额度则由各级政府编列预算执行。如此设计，并未将受灾者旧有贷款含括在利息补贴范围，也未将利率上升后之负担加以考虑，利息补贴财源与执行更非地方政府所能负担。

因此，为在政府、金融机构与受灾者之间取得均衡，提出三方均可接受之灾后重建贷款机制，必须先就「灾后住宅重建」之定位加以讨论，厘清住宅重建究竟为受灾者财产权之恢复或为受灾者居住权之延续，确认政府与受灾者面对灾后住宅重建之态度，据以建立均衡线之位置：包括利息补贴之范围、补贴之额度与补贴之财源及执行。

面对「88 灾后贷款机制」之旧贷款承受条件优于「921 灾后贷款机制」，「921 灾后贷款机制」之重建（购）条件优于「88 灾后贷款机制」之事实，建议修正《灾害防救法》及《灾区民众重建资金之利息补贴作业办法》：

1. 将旧贷款本金展延、承受、重建（购）与修缮贷款纳入利息补贴之范围。
2. 于350万元额度内，受理旧贷款之承受及（或）重建（购）之贷款。
3. 设定受灾者利率负担之上限。
4. 设置「灾后住宅重建基金」支应灾后重建贷款利息补贴，并提供集体重建或迁建之重建周转资金，办理公营住宅之合建或新建。
5. 「灾后住宅重建基金」纳为「住宅基金」^{【2】}之一环，由专责机构负责办理。

注1：配合行政院98年9月3日修正发布之《灾区民众重建资金利息补贴作业办法》第四条条文，亦可称为回归《灾害防救法》之规定。

注2：内政部依据2005年5月24日行政院核定之整体住宅政策，将现行办理住宅业务之中央国民住宅基金、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」，由专责机构办理。