

臺灣 921 災後貸款機制演變

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

921 大地震重創中台灣，死亡 2,455 人、失蹤 50 人，房屋經判定全倒且領取慰助金者有 50,644 戶，半倒者 53,317 戶（以門牌數統計，全倒 38,935 戶，半倒 45,320 戶）。震災當日下午五時行政院召開緊急應變會議，宣布「中央銀行提撥 1,000 億元，供銀行辦理災民重建緊急融資」與「受災戶原有房屋擔保借款部分，本金展延 5 年，利率按原貸放利率減四碼，利息展延六個月」等 15 項災害救援及善後措施，9 月 25 日總統依憲法增修條文第二條第三項規定之意旨，為實施緊急之災害救助、災民安置及災後重建需要，經行政院會議之決議發布緊急命令。而行政院為落實執行該緊急命令，經 10 月 21 日第二六五二次行政院會議決議通過「中華民國八十八年九月二十五日緊急命令執行要點」，作為推動災後緊急重建工作之依據。

低利貸款

依據 9 月 21 日召開之緊急應變會議，中央銀行於 9 月 22 日宣布提撥郵政儲金轉存款及其他轉存款共新台幣 1,000 億元，供銀行辦理 921 地震災民購屋、住宅重建及修繕等長期低利、無息緊急融資，並為執行緊急命令第二點規定，於 1999 年 10 月 15 日公布「921 地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項」，作為辦理受災戶購屋、住宅重建及修繕優惠貸款之依據。

依據「921 地震災民重建家園緊急融資專款之提撥及作業應注意事項」第四點規定，承貸銀行辦理緊急融資之貸款條件如下：

- (一) 貸款對象：921 地震受災戶，其自有住宅毀損經行庫勘查屬實者。受災戶得由因地震而毀損之自有住宅所有人本人或配偶或直系血親中一人申貸。
- (二) 貸款額度、利率：購屋及住宅重建貸款每戶最高 350 萬元，150 萬元以下免息，逾 150 萬元部分，固定年率 3%；修繕貸款每戶最高一百五十萬元，固定年率 3%。
- (三) 貸款期限及償還方式：貸款期限最長二十年，貸款本金及貸款期間全部利息自第四年起平均攤還。

其中，購屋及住宅重建貸款額度逾 150 萬元之部分，固定年率自 2003 年 3 月 1 日起由原定 3%調降為 2%。等到郵政儲金一年期機動利率回升至年率 5.35%，自行調整為 3%。修繕貸款利率亦自 2003 年 11 月 1 日起比照辦理。

至於郵政儲金匯業局撥存承貸銀行之利率，則按郵匯局一年期定期儲金機動利率機動調整。故中央銀行視承貸銀行辦理緊急融資之資金成本為郵儲一年期利率，其與貸款利率之差額，則由中央銀行編列預算補貼。雖利率差額之補貼對象為受災戶，但承貸銀行可以收取相當於郵儲一年期利率。若承貸銀行係以自有資金辦理貸款，則中央銀行之補貼方式皆比照使用郵政儲金者。此外，中央銀行並對承貸銀行補貼 1%手續費，採按各戶貸款餘額、逐月計算至貸款結束為止。

換言之，150 萬元部分中央銀行補貼一年期定期儲金機動利率，150~350 萬元部分中央銀行補貼一年期定期儲金機動利率與災戶負擔利率之差。以 2008 年 5 月郵儲一年期利率 2.590%為例，150 萬元部分補貼之利率為 2.59%，150~350 萬元部分補貼之利率為 0.59%。

信用保證

除長期低利、無息緊急融資外，為協助 921 震災社區或集合式住宅受災戶依「都市更新條例」第十五條規定設立之都市更新團體，取得更新貸款，並為協助無法提供足額擔保品之 921 震災弱勢災民，取得重建家園貸款，以及為提高金融機構辦理貸款之意願，依行政院 2000 年 3 月 15 日台八十九內字第○七五五二號函及 2001 年度中央政府 921 震災災後重建第二期特別預算，由財團法人 921 震災重建基金會及財政部分別捐贈 10 億與 8 億專款，交由財團法人中小企業信用保證基金分別設置專戶運用及管理。

依據「921 震災災民重建家園貸款信用保證業務處理要點」，信用保證貸款之對象為：

- (一) 921 震災社區或集合式住宅受災戶依都市更新條例第十五條規定設立之都市更新團體。
- (二) 無法提供足額擔保品之 921 震災弱勢災民。

信用保證貸款之類別、額度、期限及保證成數，分別為：

- (一) 類別：弱勢災民部分，包括修繕貸款、重建貸款、購屋貸款；都市更新團體部分，為辦理經依法核定發布實施之都市更新事業計畫或權利變換計畫所需之貸款。
- (二) 額度：弱勢災民修繕貸款每戶最高 150 萬元，重建及購屋貸款每戶最高 350 萬元；都市更新團體之信用保證貸款額度，以不願意或不能參與都市更新受災戶原應負擔之都市更新費用為限，並以經依法核定發布實施之都市更新事業計畫或權利變換計畫核列之金額為準。
- (三) 期限：以承貸金融機構核定之貸款攤還期限為準。但弱勢災民信用保證貸款最長不得超過 20 年；都市更新團體信用保證貸款最長不得超過五年。

(四) 保證成數：在送保貸款十成範圍內，由金融機構視個案需要，自行決定。

由於「緊急命令」之施行期限至 2000 年 3 月 24 日止，為因應震災之救助、安置工作告一段落後，使各級政府在推動災後重建工作上有明確之原則可資遵循，政府除進一步提出「災後重建計畫工作綱領」外，又鑑於災後重建工作所牽涉之層面甚廣，為求災後重建工作之完善，決定透過系列立法之方式，增、修現行法制，以利重建工作之推動，其中，最重要的部分就是參考日本在 1995 年 1 月 17 日發生阪神大地震後，於三個月內完成制定「受災地區復建振興特別措施法」之立法精神及阪神實施重建之情形，制定任務性與限時性之特別法「921 震災重建暫行條例」。

舊貸爭議

「921 震災重建暫行條例」立法期間，各界所提出對照版本有涉及毀損房屋賠償與住宅重建者，以民主進步黨之「七折八扣」條款與 921 大地震受災戶聯盟之「代位求償」條款較為引人注目。前者主張政府應成立共同基金，針對集合住宅、公寓大樓或其他非單一土地所有權人之房屋，按 921 地震發生前之市場價格百分之七十予以承購，若屬自行重建者，則受災戶購屋貸款未償還之部分以百分之八十計算，其餘未償還部分之百分之二十，則由承辦貸款機構承受；後者則主張政府由災後重建特別預算與 921 災款中提撥財源，先賠償受災戶住宅重建或修繕補強之工程款，再承接受災戶之民事求償權與國家賠償權，繼續向建商、營造商、建築師、各種專業技師、監工、違法失職公務人員追償。

這兩項建議，經過協商後轉化增列成為 2000 年 2 月 3 日公布之「921 震災重建暫行條例」第五十三條與第五十四條條文：

第五十三條 災區居民得經原貸款金融機構之同意，以其因震災毀損而經政府認定之房屋及其土地，抵償原貸款債務。金融機構承受該房屋及土地者，得在緊急命令第二點相關規定之緊急融資利息補貼範圍內予以補助之。但已供緊急融資貸款設定抵押者，不適用之。

金融機構承購、處置前項之房屋或土地，不受銀行法第七十五條及第七十六條規定之限制。

第一項補助之範圍、方式及程序，由行政院定之。

第五十四條 災區居民因震災毀損而經政府認定之房屋及其土地之原購屋貸款，得先依緊急命令第二點相關規定之優惠貸款額度範圍內，予以利息補貼，如有餘額仍得適用緊急命令第二點相關規定。

至於震災後第一時間公告之「本金展延 5 年，利率按原貸放利率減四碼，利息展延

六個月」措施，也於「921 震災重建暫行條例」中予以法制化：

第五十條 金融機構對房屋因震災毀損經政府認定者，於震災前已辦理之擔保借款，其利息展延五年時，該展延利息總額得於借款存續期間內分期攤還。

各退一步

依據條文內容來看，「七折八扣」與「代位求償」條款經過協商後獲得突破者，僅在於將震損房屋及其土地之原購屋貸款餘額納入重建家園融資貸款之一環，受災戶可將重建融資貸款額度 350 萬元用來重建或新購，或部分（全部）用來申請金融機構承受其因震災毀損而經政府認定之房屋或房屋及其土地，以清償原貸款債務，或部分（全部）套用於震損房屋及其土地之原購屋貸款，申請補貼利息。至於優先適用原購屋貸款餘額或新購、重建貸款？以總額不超過 350 萬元為限，允許在總額內選擇分配適用，並規定選擇後即不得更換。這是受災戶、金融機構與政府各退一步下不滿意，但相當程度符合社會公平正義之「共識」。畢竟要求金融機構全數概括承受受災戶舊有貸款，對私有化之金融機構確有難以面對股東權益之處，相對於未舉債或已清償債務者而言也形成相對不公平。

其中，「921 震災重建暫行條例」第五十三條第一項部分，災區居民「得」經原貸款金融機構之同意，以其因震災毀損而經政府認定之房屋及其土地，抵償原貸款債務。換言之，是否承受震災毀損之房屋及其土地，主導權在原貸款金融機構。一旦金融機構願意承受該房屋及土地，則可依中央銀行業務局公布之「金融機構承受災區居民房屋及土地申請補助之範圍、方式及程序」，於緊急命令第二點相關規定之緊急融資利息補貼範圍內申請補助，其補助之範圍如下：

（一）原貸款餘額在 200 萬元以下部分，按郵政儲金匯業局一年期定期儲金機動利率減 3% 計算之利息補助之；逾 200 萬元至 350 萬元部分，按郵政儲金匯業局一年期定期儲金機動利率計算之利息補助之。

（二）補助期限為原貸款之剩餘年限加 5 年。但最長以 20 年為限。

若舊貸款協議承受不被原貸款金融機構，舊貸款之處理就只剩下「921 震災重建暫行條例」第五十四條可以援用，惟可用程度加上重建或重購貸款，可優惠之額度仍在三百五十萬元之範圍內。

關鍵所在

幾年下來，在不滿意之「共識」下，政策上提供之種種優惠與保全措施，但災民能否順利取得優惠貸款，或申請金融機構同意承受舊貸款，除了個人之信用因素外，金融機構仍是其中之關鍵，或許這是台灣金融機構逐漸自由化後不得不面對之問題。