

九二一受災房貸處理方法的商榷

■王連常福／國立中興大學經濟系教授

九二一震災是天災，政府對此種撫恤救濟應依受災戶的實際經濟能力來考量。協助九二一房貸經費應由政府預算而非以行政命令要求銀行承擔。而政府亦可協調民間救災捐款基金為經濟發生嚴重問題的受災戶紓困。

九二一震災發生後，災區受損除了人員傷亡外，最嚴重的當屬災民居住房舍的損毀，據行政院主計處資料統計，九二一大地震所造成之房舍毀損共達82,238戶之多，其中不論全倒還是半倒，許多均不堪居住，必須加以拆除重建。更有部份房舍位於斷層帶上，屬於禁建區域，連原地重建都有困難。

在這些倒塌的房舍中，更有一些是向銀行抵押貸款仍未清償的自有住宅。這些自有住宅的主人，有許多人是經過相當年月辛苦儲蓄才付得起自用住宅自備款，貸款購買目前房舍。如今房舍倒塌，除土地還有一些殘餘價值外，其房屋已完全沒有價值，但欠銀行的貸款並沒有因為抵押品的毀損而可以一筆勾銷，仍然必須繼續繳納原來房屋的貸款本息。即使把土地賣掉或交給銀行處理，由於地震倒塌後之土地，價值本來就會大幅滑落，再加上倒塌房屋可能是集合住宅，土地持有產權處理困難度較高，多數人不願意接手，這些受災戶可能放棄土地後亦無法全部償還銀行貸

款。到最後變成無家可歸而又債務纏身，其處境實在值得同情。

一、政府房貸處理措施

政府為了協助這些自用住宅而又有房貸的受災戶，乃宣布房貸展延紓困措施，協調各銀行原則上讓受災戶的貸款本金展延五年，貸款利率亦減低四碼，並展延半年後滾入本金分期攤還。

但即使可以展延貸款本息，仍然有許多受災戶無法負擔，財政部乃又提出「九二一大震災受災房貸貸款處理原則」，決定由台銀等八大行庫與受災戶協商，將房地產抵押貸款有條件承受。依據「921災區自用房舍交由銀行承受相關規定」之處理原則，有以下之作法：

1. 借款人本人或其配偶、直系親屬設籍於該擔保品門牌住址者。

2. 經政府機關或專門之建築、結構、土木等技師公會出具證明，房舍屬全倒、半倒及危險等級致不堪居住者。

3.原借款戶無繼續繳納貸款之意願，可要求原貸款金融機構和解並承受該土地，但其已償還之貸款金額不得要求返還。

4.原借款戶願意繼續繳納貸款者，其房屋貸款餘額扣除原土地之抵押值，即為建築物部份之貸款餘額，可以免除。

5.經與原貸金融機構辦理和解之借款戶，應移轉其對相關第三人之求償權，由該承受金融機構取得代位求償權。

6.以借款人提供自用房舍向金融機構申借之七年以上住宅擔保放款項目為限，其餘雖有抵押權設定而屬短期與無擔保放款者，則不包括在內。

7.銀行、郵匯局、信託公司、保險公司均通用本項措施，至於農、漁會信用部，及各縣市信用合作社則另專案處理。

二、值得深思的問題

表面上看起來，政府這些措施已可解決受災戶之房貸問題，但深入分析卻發現以上這些措施不論對於受災戶還是銀行，都有一些不公平，不周延的地方，值得深入探討。

首先，就受災戶房貸處理的基本精神來探討，地震屬於天災，理論上除非是在事前保地震險，而由保險公司賠償地震損失外，必須由屋主自行負擔地震損失。如果建商有過失，當然也可以依法求償，但決不是政府的責任。因此，地震等天然災害所造成的損失，政府不具備賠償的責任，基於照顧弱勢以及人道需要的援助則不在此限。亦即政府對於地震災民的各項救助措施，基本出發點均是代表全國納稅人向受災戶伸出援手，而非政府政策錯誤或公務員施政過失而給予賠償。

既然是撫恤救濟而非賠償，政府對受災

戶的協助就不必考慮受災戶損失大小，而是以受災戶實際經濟能力為考量，經濟能力足堪自行承擔災損者，政府除象徵性的慰問外，不必也不應予以補助，否則即是浪費納稅人的錢；反之，如果受災戶經濟能力確實因震災發生嚴重問題，則基於人道，政府施以援手，當屬全民所樂見。

基於此，本次九二一房貸問題的協助，就不宜不論是否自用住宅，不論受災戶之經濟條件，一切將其本金展延五年，利息減碼並展延半年。

其次，政府對於此次地震受災戶之救濟措施，必須考量其他天然災害發生時之普遍適用性。九二一集集大地震是百年罕見的災禍，受災戶相對很多，受災情況透過各種媒體報導也普遍被社會大眾所了解，並引發大眾的關心與同情，對於政府對受災戶之救援與撫恤行動，亦普遍予以認同。然而政府在從事受災戶之補助救濟時，必須同時考量政府的財政能力以及公平性。

九二一震災的受災戶確實值得同情與救助，但是非九二一之其他天然災害受災戶，如土石流導致林肯大郡死傷慘重，其受災戶之境況亦堪憐憫；政府不能因為九二一地震受社會關注較多，對其受災戶就給予較多援助；反之，則不予理會。

在公平的原則下，政府此次房貸處理即必須考量其週延性，是否未來天然災害發生時，所有的自用住宅受災戶之房貸都可以比照向貸款銀行要求展延本息或和解，由貸款銀行來承擔部份或全部的房舍損失；如果此一通案未來不可行，則目前之作法當審慎考慮。

第三，政府對於受災戶之任何救援與救濟行動，基本上是代表全體民眾所做的行

為，其因此所發生的任何費用，自然是由納稅人來負擔；政府的施政同理也必須在民意機關以及社會大眾的監督下執行。

但綜觀此次九二一房貸的處理方法，卻發現政府把全部的責任都推給金融機構，不論是本金利息展延，或無力繳納者之和解與債務處理，最後都由原承貸的金融機構來負擔，政府只是做一些慷他人之慨的規定，以行政管理的手段，要求金融機構的投資者來負擔支援受災戶的責任。

此種作法有以下幾點不當：

1. 金融機構多數是民營機構，即使是公營亦有民股在內，其經營的目的，在於將本求利為其股東謀取較高利潤。地震發生造成民眾重大經濟損失，金融機構也可以像其他個人或營利或非營利機構依其能力捐款救災。但它絕不是震災的最後承擔者，更不是政府的公庫，政府不能以金融機構之利益來賑災。

2. 震災發生後，政府如果不協助受災戶解決房貸問題，許多受災戶可能還不起貸款，最後承貸的金融機構仍然逃不了要負擔呆帳。但這是民間的商業契約的問題。除非某些金融機構因為呆帳過於集中，可能引發經營危機，基於金融機構關係許多大眾利益，政府才可介入。但其介入亦在於如何協助該發生問題的機構而非協助貸款戶。如今，政府不僅沒有替金融機構著想，相反的，反而要求金融機構全部承擔政府要負擔的部分，對於金融機構之經營，無異雪上加霜。

3. 對不同受災戶不公平，此次之房貸處理方法基本上不是法令而是行政命令，且沒有強制性。完全看原承貸銀行的意願與能力來決定是否接受政府建議的條件。然而，並不是所有原承貸金融機構均一致

的情況下，受災戶所接受的照顧自然不相同。同一次震災，在政府公告的相同辦法下，因為原始貸款的金融機構是八大行庫亦或地方基層金融而有差別待遇，似乎欠公允，且非大眾期盼政府援助的本意。

4. 由金融機構承擔救助受災房貸戶的作法，違反民主國家法治的精神且規避了民意機構監督的管道。金融機構依法受政府部門規範，因此對於政府官員不合理的要求常不敢拒絕，政府官員依法必須受民意機構監督，但如果透過行政命令要求金融機構來替政府承擔部分責任，而民營金融機構不在民意機關監督體系，即可不必受到民意機關對政府施政合理性的檢驗；此種做法，基本上是違反民主的濫權行為。

最後，此次九二一受災房貸處理方案對於那些真正面臨困境的房貸受災戶，並沒有真正的解決他們所面臨的問題。如前所述某些受災戶傾其一身積蓄於房屋之自備款上，如今房屋全部毀損，他們即便可以將土地交給銀行承受而解除債務，亦無能為力再籌自備款來配合政府貸款要求，因此，政府的協助最後不過是落個順水人情替他們解決原來就還不出的貸款。但對於其接下去之居住與生活卻沒有照顧。

三、建議方向

基於以上分析，此次九二一受災戶之房貸處理實有必要重新思考，思考的方向與原則可考慮如下：

1. 如果政府有必要協助受災戶之房貸，則其協助經費應該由政府預算來負擔，不應以行政命令要求行庫來承擔。

2. 受災戶房貸的協助必須考慮受災戶本

身的經濟能力，只有真正弱勢者才應予以救助，否則不同的人因為理財方式差異，有人不願貸款災損即需完全自行負擔，而貸款者則可轉嫁銀行承擔並不公平。

3.對於經濟發生嚴重問題的受災戶，如果因此而流離失所甚至生計發生問題，政府可以協調民間救災捐款基金予以協助解決。九二一地震後，民間慷慨解囊捐輸之

金額已有二、三百億元，此筆經費之主要捐款目的即在協助受難而無法自行脫困者。

4.對於地方基層金融因為受災戶貸款無法償還所遭至的損失及因而可能引發的危機，政府應及早因應，避免因此再發生新的金融風暴。◎