

921災後重建省思之一 震災戶

房貸承受需兼顧社會公平與災害救助

這次台灣發生百年來最大的921集集大地震，除造成兩千多人罹難外，在千頭萬緒百廢待興中以災民房屋與土地的貸款清償，成為重建工作中最棘手的問題。現實的情況是：災民房屋倒塌或嚴重毀損無法居住，大部分人亦無力繳交受損房屋房貸，即使可以負擔者，亦無意願繼續繳交，因為房屋已無價值，不如任由承貸金融機構處置較為划算。但此種情況，災民卻要面對銀行債權之追償。也就是說，既欠銀行債務，災民往後無法從銀行再獲得貸款，就算政府用專案融資協助重購新屋，法律上仍要面臨舊屋房貸債權銀行申請債權強制執行的命運。總之，債務未清償完畢之前，災民房屋問題並未獲得解決。

就承貸銀行而言，其危機為：房屋震毀貸款戶不會（無力或不願）來繳房貸本息，呆帳攀升，對倚賴房貸業務甚重之金融機構言有倒閉之虞，對一般行庫顯然資產品質益形惡化，未來經營受到嚴重衝擊。上述是政府不介入災民房貸償還的情況。

目前，政府公權力介入的辦法是：「受災戶房屋貸款本金展延五年，利率減四碼，利息展延六個月再付」。務實來看，此措施對災民影響不大，無力或不願繳付者反正已鐵了心不繳，時間的延後對他們而言並無意義。倒是金融機構可藉此於法有據地展延應該是逾放或呆帳的數字，抑制住帳面上的不良資產比率。不過，任誰心理都明白，這是治標之棋，五年後怎麼辦呢？其實不用到五年，這期間必會有銀行產生流動性危機，造成黑字倒閉情況。最後可能仍要動用政府（全民）財力予以承受。

於是，各種救本的方案出籠了：

（一）由政府出面概括承受受災戶房貸

由政府出面概括承受受災戶房貸本質為政府扛下一切責任，使銀行與受災戶債權債務的關係消滅，轉而成為政府欠銀行債務，但承繼房地所有權。如果政府全數償還銀行，表示於此震災中，銀行完全不必承擔房貸抵押風險。概括承受表面上讓災民免繳房貸，同時免受債務追索；但其實是用全民的錢幫銀行解決呆帳，對社會公平無法交代。

（二）由銀行概括承受受災戶房貸

財政部協調多家銀行決定由金融機構承受地震受災戶的房貸，受災戶應償之房貸一筆勾消，這是債務的免除，但是將銀行變成受災戶，金融危機隨時會發生，到時候政府是不是再來概括承受。此案財政部介入民間商業契約的變更，大部分銀行是上市上櫃公司，若因此而有損失，股東可行使國家賠償法，同時對房貸情況不同之受災戶亦不盡公平。

（三）由政府邀集債權銀行與建築業者，共同出資設立「重建更新基金」，概括承受受災戶房貸

此案進步之處係加入銀行風險承擔觀念，與不肖建商之賠償責任追究，同時，政府扮演獎勵者，提供容積率放寬優惠，提高參與誘因。惟此法仍屬修正式的概括承受，亦即，仍將個人房貸負擔問題完全歸諸於公眾負擔，對其餘震災中非屬房貸損失而無法轉嫁者，或根本原就無力申請房貸者亦無法交代。再者，本案仍以政府主導大規模房屋重建任務，將協助角色轉為承擔角色，本質與前案並無不同，僅是負擔者增加罷了。

事實上我們可以很具體的說：任何方案，若以救濟精神（係屬短期救急）用於長期重建工作，成功之可能性不高，因其與復建原則「以市場機制為主，救濟精神為輔」有所違背。因此，任何本質上的概括承受，無論是由政府、銀行或基金概括承受的建議恐皆不可行。

其實，無論提出何種方法，都會面臨償付金額過於龐大、牽涉人數眾多且災民經濟能力不盡相同，使得負擔之可行性及社會之公平性成為無法滿足的兩難境地。因此，惟有先確立以下四點救助與風險分擔的原則，才有可能找出可行之道：

1. 行庫需自承風險，但應讓其承擔可受之風險
2. 政府需加入救助，但不負無限與不公平之責
3. 災民應當受協助，但同時需自立自強
4. 人禍必付其代價，務必究其民刑責任

首先，房貸基本上是銀行與客戶間的商業行為，既是商業行為，就有利潤和風險的觀念。此次地震雖屬天然災害，但畢竟是業務風險之一，嚴格說來，由行庫自行承受損失（但非概括承受，權利義務關係仍在，銀行可進行債務催討或追索），並無不當。政府並未對不起銀行業者，也並不算是政府把責任推給金融機構。這是金融機構首先要有的正確觀念。銀行同業應負起主要的責任，共同提撥基金因應。

其次，這次大地震是一個天然災害，不過，也正由於是天然災害，而且規模過於龐大，由行庫全數負擔亦等於是將損失由另一批災民一行庫的股東們承受，並不盡符合社會公平；同

時金融機構的危機亦可能對社會安全產生不利。同時集眾人之力來減輕那些遭受不幸與損失的受災戶，應是全國人民都有的共識。這個「眾人之力」的概念就是政府。所以政府在此一事件中不可退縮，必須站出來，「政府不應出資」不能成立，也不應被接受。基此，政府應迅速提撥基金以為救助，但既為救助，必在一可行之範圍，因此金額需為一定額而非無限；同時，既為救助必限於資金的移轉，而非破壞原有之債權債務關係。

第三，雖說房屋毀損者是大地震的受難者，令人同情，應給予協助。但受難者其實並不止於房屋毀損者，其他各行各業皆有損失；受難者亦不止於此次震災，隨時隨地都可能有自然災害的發生。因此，社會的濟助必定要把握「救急不救窮」的原則，受災戶亦要有「自立自強」的態度，不宜將個人的損失冀望全數由他人承受，而應是自助與人助的結合，如此才使得救助有理、救助公平。

第四，此次地震所肇致房屋的毀損並非全部可歸罪於天災，其中亦有人禍因素。某些建物係因施工不當導致坍塌，此種不肖建商的責任必要追究到底。除刑事責任外，尤須使用所有可用之法律手段，使民事賠償嚴格執行，以重建社會正義，並藉以告誡後來者「永續責任」之觀念。■