

調 查 意 見

壹、案由：據審計部函報：稽察原行政院原住民族委員會管理之原住民族綜合發展基金，辦理彰化縣芳苑鄉新寶村「原住民安家新村」信用保證案，疑涉有不法情事，報院核辦乙案。

貳、調查意見：

據審計部函報：稽察原行政院原住民族委員會(因行政院組織改造，自民國103年3月26日施行原住民族委員會組織法，改名為原住民族委員會，下稱原民會)管理之原住民族綜合發展基金(下稱原發基金)，辦理彰化縣芳苑鄉新寶村「原住民安家新村」(下稱新寶原民安家新村)信用保證案，疑涉有不法情事，報院核辦乙案，相關案情引起社會關注，經媒體於民國(下同)96年4月揭露，最高法院檢察署特別偵查組於同年10月調查，嗣於99年6月2日移送臺灣彰化地方法院檢察署(下稱彰化地檢署)，爰該署檢察官對原行政院原住民族委員會(因行政院組織改造，自103年3月26日施行原住民族委員會組織法，改名為原住民族委員會，下稱原民會)時任副主任委員徐明淵涉有背信刑責提起公訴(97年度偵字第8224號、99年度偵字第4719號)，經臺灣彰化地方法院為移轉管轄之判決(99年度易字第956號)，由臺灣士林地方法院於102年以100年度易字第529號刑事判決徐明淵無罪。本案業經本院調查竣事，茲臚陳調查意見於后：

一、原民會訂定之「原住民族綜合發展基金信用保證業務處理要點」內容，極易造成售屋者提高售價，及承辦

之金融機構未確實徵信，並刻意壓低擔保放款值等道德風險，再轉移由政府負擔之不合理現象，該會顯欠周延，有虧職守，亟待改進。

(一)依「原住民族綜合發展基金信用保證業務處理要點」(下稱原民信保要點)第5點規定：「…住宅貸款信用保證…建購自用住宅每戶保證額度上限，臺北市為新臺幣350萬元，臺北市以外地區為新臺幣220萬元。一般建築用地之建購住宅：承辦金融機構核貸金額不得超過其『建購價格』之九成(貸款上限)，承辦金融機構得就扣除擔保放款值外，於保證額度上限內移送本基金保證十成。…」是以，原住民建購自用住宅擔保不足之貸款，依規定得申請原發基金協助信用保證，惟需先透過承辦金融機構審查，承辦金融機構核貸金額上限為「建購價格」之九成，亦即至少需有「建購價格」一成之自備款，總核貸金額扣除金融機構之擔保放款，由原發基金信用保證十成，但不得超過保證額度上限，臺北市為新臺幣(下同)350萬元，臺北市以外地區為220萬元。有關上開規定中「建購價格」之定義，原民會歷來見解及函示係以等同於「借款戶之買賣契約價格」或「自委建工程合約價格」認定之，合先敘明。

(二)按原民會「金融機構辦理原住民建購、修繕住宅貸款信用保證專案實施計畫」載明宗旨係於幫助弱勢之原住民申請貸款、安定其生活，該計畫略以：「…然金融機構對於原住民償債信用鑑估偏

低及原住民所提供之原住民保留地(含建築物)為擔保，向金融機構辦理設定抵押，因擔保品價值低，因此金融機構所鑑估貸放之額度與需求差距甚大，甚至以無償債資力或因原住民保留地轉讓僅限原住民，擔保品執行債權求償困難為由而拒絕放款；又遷居都市之原住民，因資金短缺，無法籌得相對之自備款購置自用住宅，亦影響其建構自用住宅意願與機會。據此，為積極輔導原住民改善居住環境，有賴中央政府提供建購住宅貸款保證機制，辦理原住民建購住宅貸款之信用保證措施，以紓解原住民保留地擔保品價值偏低及因資金短缺，無法籌得相對之自備款購置自用住宅等之問題，藉以有效改善及提昇原住民居住品質，以安定其生活。」等語，可知原民會之政策在於解決我國原住民在現行金融實務對其偏見下所遭遇之困境，並試圖幫助無擔保及持有擔保品價值較低之原住民取得合宜自住環境之機會。

- (三)又，對照中小企業信用保證基金青年優惠房屋貸款信用保證作業要點有關信用保證額度之規定，係以借款人得就核貸擔保貸款金額之20%申請信用保證，但臺北市每戶信用保證額度上限為90萬元(優惠貸款上限450萬元之20%)，臺北市以外地區信用保證額度上限為70萬元(優惠貸款上限350萬元之20%)。揆以原民信保要點規定，原發基金信用保證額度上限僅以臺北市為350萬元，臺北市以外地區為220萬元固定金額定之，未再以占貸款成數比參佐限制。於房價較低之臺北市以外地區，且非

原住民保留地，售屋者及金融機構基於提高利益及降低風險之誘因，售屋者訂定房屋售價高於市價，而承辦金融機構更無確實徵信之必要，甚至產生低估房屋擔保放款值，以提高原發基金信用保證額度逼近上限等道德風險。然而，原民會亦未訂定相關配套與加強審查之機制，造成原本欲改善原住民購屋擔保不足之美意，遭到扭曲，非但未能達成，反讓政府負擔巨大信用保證風險之不合理現象，足堪認定原民會訂定之原民信保要點內容考量欠周，有虧職守，亟待改進。

二、原民會審查新寶原民安家新村信用保證案件，流於形式，欠缺專業能力，徒增政府不合理鉅額保證責任，自難辭其咎。

(一)依原民信保要點第6點規定：「本基金信用保證業務之權責機關及職責分工：(一)主管機關：原民會成立貸款信用保證業務審核小組，負責本基金信用保證貸款案件之審定及綜理本基金信用保證貸款各項業務…。(二)承辦金融機構：受託之金融機構 依照委託契約書負責本基金信用保證貸款案件之審查、貸放、催收、追償及填具有關表報送原民會。…」及第9點規定：「承辦金融機構受理本基金信用保證案件之申請，經審查前點相關文件，並辦理徵信調查後，簽具核貸金額及必要事項，蓋妥機構及負責人(或代表人)印章後，移送本基金審核，並於本基金審核通知書送達後辦理貸放。…」暨原民會與承辦金融機構簽訂之「委託

委託金融機構辦理原住民族綜合發展基金住宅貸款信用保證業務契約」(下稱信保契約)第1條：「乙方(按即板信或鹿信)受理原住民貸款申請人(以下簡稱丙方)如經審核原則同意，而認為其擔保不足或無擔保時，得代為轉請甲方(按即原民會)提供本基金(按即原發基金)之信用保證。本基金之信用保證，由乙方先依本要點辦理審核原則同意後，移送甲方同意保證」之約定，顯示受理原發基金信用保證案件之承辦金融機構雖仍負責審查貸款之申請，然最終係由原民會成立貸款信用保證業務審核小組負責審定之責。

- (二)查新寶原民安家新村係廣泰豐開發公司、國海建設公司(原係季宏營造公司興建，後因經營不善，由下稱國海公司接辦)於89年至90年間興建、嘉德投資管理有限公司(下稱嘉德公司)負責銷售，全案共分為2期，每期124戶，合計248戶，每戶地坪25坪、建坪42坪(2樓半透天房屋)，契約購買金額均為298萬元，其中第1、2期分別有123戶、118戶向原民會申請信用保證，並分由板信商業銀行(承貸第1期部分，下稱板信)、鹿港信用合作社(承貸第2期部分，下稱鹿信)辦理核貸，每戶核貸金額均為268萬元，20年銀行貸款，前一年寬緩本金，只繳利息，每月利息約7千元左右(後經承貸金融機構同意再寬緩一年)；第二年起：本息攤還，每月本息約1萬5千元左右。其中板信部分，係由該等金融機構辦理擔保放款49萬3千元，餘218萬7千元係由原發基金依原民信保要點辦理保證；另鹿信部分

，係由該金融機構辦理擔保放款48至58萬元，餘210萬元至220萬元係由該基金依原民信保要點辦理保證。嗣後原民會陸續於91年至93年間召開數次信保審核小組會議，分批議決通過「安家新村」第1期合計123戶、第2期合計111戶之原住民信用保證申請，再經當時原民會主任委員陳建年核定。另查尚有彰化第一信用合作社(下稱彰一信)承作原住民安家新村信保業務，其鑑估價值為143萬3,712元，擔保放款值為100萬元，信保額度為168萬元。

(三)據原民會稱，依據99年9月10日花苑原民安家新村承購戶陳述及該會相關資料比對，承辦金融機構僅依據借戶口述或借款申請書所列資料，未經詳加查證就予以轉登載，例如借戶所得、職業等攸關借戶還款來源資訊，僅依借戶單方陳敘，未經徵取相關薪資及相關證明等，就全盤登載，似有徵信未盡確實之情事，…依上開規定就新寶原民安家新村信用保證業務業已明定分工委託鹿信及板信辦理，亦即由承辦金融機構即鹿信及板信進行「審查」及「徵信調查」，並填具徵信報告表、簽具核貸金額及必要事項，供原民會為同意保證與否之「審定」參考。而鹿信及板信既受原民會委託審查申貸人之信用，即有詳實審查及辦理徵信調查之義務，不應再將審查責任推諉予原民會。該會復稱，信保審查重點在於「信用保證金額」是否符合220萬元之上限規定。至於金融機構之鑑估標準涉及各金融機構內部之政策方針，以

及所屬專業人員之喜好等諸多因素，致生鑑估價差。原民會並無能力去評斷金融機構之鑑估專業，對於金融機構之鑑價實無從干涉、亦無從置喙等語云云。

- (四)惟依彰化地檢署檢察官以97年度偵字第8224號、99年度偵字第4719號起訴書記載略以，建商明知新寶原民安家新村每戶25.1026坪之建地市場價格約37.65萬元，為求原民會提高信用保證額度，以便向建屋承貸銀行超貸，乃在與不知情之原住民承購戶訂立之土地買賣契約書偽載土地售價為198萬元，及在委託工程委建合約書中偽載原住民申購戶委託季宏營造有限公司興建之建物工程總價為100萬元，即每戶房屋買賣契約價格為298萬元；且板信鑑估每戶房屋(含土地及建物)時價為164萬4,269元，鹿信鑑估每戶房屋之總價為147萬2,409元，與上開買賣契約價格298萬元相差甚遠。復揆以承辦新寶原民安家新村購屋貸款之3家金融機構板信、鹿信及彰一信所鑑估之擔保放款值，分別為49萬3千元、48至58萬元及143萬3,712元，板信及鹿信鑑估之擔保放款值竟僅為彰一信所鑑估之擔保放款值之三分之一，亦相距甚遠，顯示建商及承貸機構板信及鹿信事前皆知當地土地市價低於契約價格，為將原民會信用保證額度提高達到上限220萬元，建商將房屋售價提高，而承代金融機構將擔保放款值壓低，且未確實徵信，將龐大貸款風險，轉移由政府負擔之不合理現象甚明。

(五)復查有關原發基金辦理新寶原民安家新村信用保證案，板信提告之代位求償件數為108件，金額計2億723萬4,010元，鹿信提告代位求償件數為107件，金額計2億4,155萬1,518元，總計金額4億4,878萬5,528元。目前尚有部分訴訟仍在審理中，部分判決確定而原民會實際賠付金額為4,009萬8,737元。既然板信及鹿信就新寶原民安家新村之貸款申請案受理、徵信、審查後，即將相關文件、報表送請原民會審定，由原民會為最終審定，則原民會仍負有審查之責，倘其認該貸款申請案案件尚有疑義或資料欠缺，自應通知板信或鹿信補正或增加保證人。該等金融機構檢送審定之原住民信用保證申請書等相關文件，或未記載申貸人收入來源，或未檢附證明收入來源及還款能力等相關財力證明，或無查核報告等關係申貸人還款能力之重要資訊，於此情形，原民會竟未要求板信或鹿信補正或提供已實質徵信之切結等方法，僅就該等金融機構提出之相關文件為書面審查，即同意保證，原民會就新寶原民安家新村貸款無法受償，造成自身須負保證責任之損失，自屬與有過失。詎原民會仍堅稱信保審核小組審查重點僅在於「信用保證金額」是否符合220萬元之上限規定，以規避其審定之責任，更足以顯示該會審定新寶原民安家新村信用保證案件流於形式，欠缺專業能力，徒增政府不合理鉅額保證責任，自難辭其咎。

三、對於板信及鹿信承辦新寶原民安家新村信用保證案件

，未確實辦理徵信，違反受有報酬受任人應盡之善良管理人注意義務，甚至隱匿重大訊息等，將應負貸放風險轉移予政府之不合理情形，金融監督管理委員會允應加強要求該等金融機構自律並改善。

- (一)依原民信保要點第6點：「本基金信用保證業務之權責機關及職責分工：(一)主管機關：原民會成立貸款信用保證業務審核小組，負責本基金信用保證貸款案件之審定及綜理本基金信用保證貸款各項業務…。(二)承辦金融機構：受託之金融機構依照委託契約書負責本基金信用保證貸款案件之審查、貸放、催收、追償及填具有關表報送原民會。…」、第7點：「申請本基金信用保證，應透過承辦金融機構審查，…」、第9點：「承辦金融機構受理本基金信用保證案件之申請，經審查前點相關文件，並辦理徵信調查後，簽具核貸金額及必要事項，蓋妥機構及負責人(或代表人)印章後，移送本基金審核，並於本基金審核通知書送達後辦理貸放。…」、第13點第1項：「保證費基本費率為保證金額年率千分之三點五，提供擔保品者，該部分費率降低為千分之一點五…」及第14點：「貸款保證費應一次總繳，並依規定費率予以利息優惠。一次總繳簡捷查索表另訂之…」等規定，暨信保契約第4條：「乙方(按即鹿信)對丙方(按即申貸人)所提供之擔保品應作公平合理的評估，於移請甲方(按即原民會)信用保證前，應將丙方可供擔保之財務充分表達於調查報告中」、第5條：「丙方(按即申貸人)若有不良之徵信紀錄或其

他乙方(按即板信或鹿信)認為應加注意之事項，乙方應載明於其移送甲方(按即原民會)之調查報告中」及第8條第2項：「甲方(按即原民會)為鼓勵乙方(按即板信或鹿信)積極辦理本信用保證之業務及辦理代位求償之催收程序，提供每件按實收保證手續費百分之四十，作為乙方辦理本信用保證之手續費」等約定，即足徵板信及鹿信受原民會委託辦理原發基金信用保證，受任處理核貸前第一層之徵信調查義務及違約後之催收、追償等程序事項，而徵信調查義務包含對申貸人為徵信調查、就擔保品作公平合理之評估，並將申貸人有不良之徵信紀錄或其他應加注意之事項，充分記載於調查報告，供原民會作為第二層審定參考之用。又一般承作房屋貸款之金融機構於申貸人洽談借款時，多向申貸人收取一定比例金額之費用，作為調取徵信資料等相關費用支出，常見收取費用約在數百元至3,000元間不等，然原發基金信用保證費已較一般金融機構收取相關費用之行情為高。此外，板信或鹿信除向申貸人收取貸款之利息等利潤外，一定成數之貸款金額、最高六個月之利息，甚或日後催收、強制執行、訴訟費用等支出，均經原民會提供保證，其自行負擔不足額之費用支出甚低，承貸之風險較一般金融機構承作之房貸案件顯然為低。凡此，即堪認原民會依信保契約第8條第2項約定提供按保證手續費40%計算之手續費予板信或鹿信，應係充作板信及鹿信處理委任事務之對價報酬。板信及鹿信處理新寶原

民安家新村貸款事務，自應負善良管理人注意義務。

- (二)復依原民信保要點第1點明定：「原住民族綜合發展基金為協助原住民擔保不足或無擔保之貸款，特訂定『原住民族綜合發展基金信用保證業務處理要點』…辦理原住民貸款信用保證業務…」足見原發基金信用保證貸款業務，係針對申請基金保證貸款之原住民有「擔保不足」或「無擔保」之情形，協助其向金融機構貸款，並非對於無還款能力之原住民申貸人仍提供信用保證。而原民信保要點第21點：「承辦金融機構對於送保授信案件應與未送保之授信案件為同一之注意。…送保案件尚未到期，有下列情形之一時，承辦金融機構應於知悉之日起二個月內以掛號郵寄公函或『期中管理通知單』（附格式十一）通知本基金：（一）經濟事業停止營業者。（二）未能依約分期攤還達三個月者。（三）受票據交換所拒絕往來處分者。（四）應繳付之利息延滯期間達三個月者。（五）受破產宣告，或清理債務中，或其財產受強制執行、假扣押、假處分或拍賣之聲請。（六）被提起足以影響償債能力之訴訟者。（七）其他信用惡化情形，承辦金融機構主張提前視為到期者」之規定，亦堪認原發基金信用保證貸款與一般貸款之注意義務並無不同，板信及鹿信於原民會保證期間尚須注意申貸人還款能力或信用之情形，其於受理原發基金信用保證貸款之申請案件，自當與一般貸款案件相同，應審查申貸人之還款能力。又依「中

華民國銀行公會會員徵信準則」(下稱徵信準則)第25條規定：「個人授信應辦理徵信事項如下：(一)徵信單位對於個人資料表所填經營事業，及土地、建物欄內容，應逐項與其有關資料核對，並應查明授信戶財產設定他項權利及租賃情形，必要時並將其證件資料影印存卷。(二)徵信單位對於個人授信案件，應查詢授信戶及保證人存借(含保證)往來情形、餘額及有無不良紀錄。(三)個人年度收入，應根據有關資料酌予匡計，其在金融機構總授信金額達新臺幣二千萬元者，應與最近年度綜合所得稅結算申報書影本加附繳稅取款委託書或申報繳款書影本或扣繳憑單影本(或附回執聯之二維條碼申報或網路申報所得稅資料或附信用卡繳稅對帳單之申報所得稅資料)核對；上述資料亦得以稅捐機關核發之綜合所得稅稅額證明書或各類所得歸戶清單替代。但授信申請人如屬依法免納所得稅者，得以給付薪資單位所核發之薪資證明及其他扣繳憑單替代所得稅結算申報書影本。(四)個人授信戶，其填送個人收入情形，與綜合所得稅申報書內容有出入時，以申報書內容為準，作為其償還能力與還款財源之參考。(五)辦理個人授信，應依據授信戶借款用途，確實匡計資金實際需求及評估償還能力」益見金融機構對於個人授信，應依相關資料匡計實際收支狀況，以評估還款能力。板信及鹿信受原民會委託辦理原發基金信用保證貸款申請案之徵信時，僅以申貸人口頭陳述及聯徵中心之信用資料，作為認定申貸人還

款能力之依據，並未依金融機關慣例依循之徵信準則，求證申貸人之工作、支出或存款等資料是否與其等口述內容相符，顯與上開金融機關慣例依循之徵信準則有悖，而違反受有報酬受任人應盡之善良管理人注意義務。

- (三)又，據原民會了解新寶原民安家新村信用保證案件情形發現，鹿信承作該信用保證貸款業務，總計貸放118件，竟有112件不正常繳款，不正常繳款比例高達95%，甚至64件還本金額為0元之怪異、不合理現象，顯見承貸金融機構未詳實調查、評估本案借款戶還款能力與還款意願；次據該會依彰化地檢署檢察官以97年度偵字第8224號、99年度偵字第4719號起訴書記載發現，建商及承貸機構事前皆知當地土地市價低於契約價格(原土地及房屋時價約140萬元之標的物作298萬元不實鑑價)，卻仍作不實之高估鑑價及同意貸放，似有低價高估偽造鑑價之嫌；又該會依據99年9月10日新寶原民安家新村原住民承購戶陳述及原民會相關資料比對，多處僅依據借戶口述或借款申請書所列資料，未經詳加查證就予以轉登載，例如借戶所得、職業等攸關借戶還款來源資訊，僅依借戶單方陳敘，未經徵取相關薪資及相關證明等，就全盤登載，似有徵信未盡確實之情事；甚且該會發現承貸金融機構向原民會基金申請信用保證之資料，並未檢具承貸金融機構內部之鑑估價格(每戶總價約140萬)，影響原民會錯估核定信用保證金額，嚴重損害原發基金利益。另發生異常繳款現

象亦未據實提供資訊；復依代位清償及代位求償規定，承貸機構啟動代位清償機制必須符合：1、查明主從債務人確無財產可供強制執行，或其財產及擔保品已強制執行完畢，或承貸機構評估認為強制執行顯無實益，經該基金同意暫緩執行或以其他方或處理者。2、已取得全體主從債務人之債權憑證或有特殊原因無法取得債權憑證在不影響債權追償下已取得合法證明文件並經原民會同意。惟承貸機構對擔保品未處分完竣，即要求代位清償，與規定要件不符等情形。基上，對於板信及鹿信承辦新寶原民安家新村信用保證案件，未確實辦理徵信，違反受有報酬受任人應盡之善良管理人注意義務，甚至隱匿重大訊息等，將應負貸放風險轉移予政府之不合理情形，金融監督管理委員會允應加強要求該等金融機構自律並改善。

調查委員：