

## 調 查 報 告

壹、調查緣起：本案係本院內政及少數民族委員會決議，指派委員調查。

貳、調查對象：內政部營建署、台灣土地銀行股份有限公司。

參、案由：審議 96 年度中央政府總決算，有關中央國民住宅分基金貸款逾欠比率及轉列呆帳數逐年增加，貸款品質日益惡化案。

肆、調查事實：

#### 伍、調查意見：

本案係緣起「審議 96 年度中央政府總決算」，有關「中央國民住宅分基金貸款逾欠比率及轉列呆帳數逐年增加，貸款品質日益惡化案」，經本院第 4 屆第 6 次內政及少數民族委員會議決議，推派委員進行調查。案經本案調查人員於本(98)年 1 月 16 日赴內政部營建署實地瞭解、調閱相關資料，復於同年 2 月 27 日詢問內政部營建署署長葉世文、組長劉田財、組長李銘心、組長莊涼玉、課長夏中生、科長林美桂、秘書柯秋珍、台灣土地銀行股份有限公司(以下簡稱土地銀行)總經理蘇樂明、經理施鈺鷺、科長莊文宗、副科長陳仁雲等，業經調查竣事。

查國宅貸款 92-97 年逾欠比率依序分別為 3.06%、3.32%、3.66%、4.22%、4.32%、4.48%；97 年逾欠比率依縣(市)依序分別為南投縣 16.41%、屏東縣 10.08%、花蓮縣 9.93% 等，詳附表一、附表二；92-97 年轉銷呆帳數依序分別為 161,817 千元、431,318 千元、975,196 千元、859,463 千元、1,104,722 千元、1,546,420 千元，共計轉銷呆帳 5,078,936 千元，詳附表三。顯見國民住宅貸款逾欠比率及轉列呆帳數確有逐年攀高之趨勢。鑑於政府興建國民住宅旨在照顧較低收入家庭之居住問題，多年來較低收入家庭能擁有自有住宅，端賴國宅政策之落實。基於整體經濟仍未改善，而國宅貸款係依承購資格放貸，並無債信能力徵信，當前適逢全球性景氣低迷影響下，該等原經濟薄弱之貸款戶因收入來源遽減或無著，難免有逾欠催收困難問題，雖已配合辦理各項寬緩措施，國民住宅貸款逾欠比率及轉列呆帳數仍逐年增加，貸款品質日益惡化，係因景氣低迷影響，尚屬實情。惟縱歸因於「當前適逢景氣低迷，致國宅貸款逾欠及呆帳情形較嚴重」，經深入調查結果，中央主管

機關所屬內政部營建署（以下簡稱營建署；又 88 年為配合台灣省政府功能業務與組織調整事務，原省辦國民住宅相關業務由該署接辦，並為管理機關）及國宅貸款業務受託辦理銀行台灣土地銀行股份有限公司（以下簡稱土地銀行）對國宅貸款業務之辦理顯有未善盡職責之違失；茲將調查意見臚列如下：

- 一、土地銀行長期對國宅貸款 87-95 年間「抵押品已拍定、逾期欠款仍受償不足、尚未轉銷呆帳」之逾欠戶，怠於清理、轉銷呆帳，迄 97 年 12 月底，高達 15 億餘元，合計 1,303 件，其中甚有延遲數年至 10 餘年迄未清理、轉銷呆帳者，顯未盡善良管理人應有之注意，內政部營建署長期更疏於管理，未依法善盡監督權責，均有違失：

- (一)依國民住宅條例第 1 條規定：「為統籌規劃辦理國民住宅，以安定國民生活及增進社會福祉，特制定本條例；……」同條例第 2 條規定：「本條例所稱之國民住宅，係指由政府計劃，依左列方式，用以出售、出租、貸款自建或提供貸款利息補貼，供收入較低家庭居住之住宅：一、政府直接興建。二、貸款人民自建。三、獎勵投資興建。四、輔助人民自購。」前項收入較低家庭之標準，由行政院定之。」第 3 條規定：「國民住宅之主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」國民住宅貸款辦法第 2 條規定：「依本辦法辦理國民住宅貸款業務之各級主管機關，在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。」復依「臺灣省國民住宅貸款及自備款逾期欠款催收作業要點」八、規定：「國民住宅貸款之呆帳核銷：（一）要件：國民住宅貸款逾期欠款案件經依第七點方式追償仍有下

列情形之一，致國民住宅貸款本息無法全數回收者，經辦分行及農、漁會應即會同縣（市）政府對該國民住宅承貸戶家庭經濟狀況進行調查，並逐戶填製臺灣省國民住宅貸款債務人家庭經濟狀況調查表以備辦理呆帳核銷事宜：1. 經移送法院拍賣受償不足，取得債權憑證者。……」

- (二) 據本院 98 年 1 月間函請內政部營建署查復發現，87-97 年間國宅貸款「抵押品已拍定、逾期欠款受償不足、尚未轉銷呆帳」迄 97 年底尚有 2,373 件、合計 2,582,037 千元情事，詳附表四、附表五；復據土地銀行說明略以：「執行『查調財產』、『扣薪』與延遲轉銷呆帳有直接關係；另 95 年度（含）以前其他追償有關保險費退款、存款扣押或協議分期償還等與延遲轉銷呆帳並無直接關係。」若再以國宅貸款抵押品 87-95 年間已拍定、惟受償不足迄 97 年底尚未轉銷呆帳前，執行與延遲轉銷呆帳有直接關係之「查調財產」、「扣薪」所收回款項僅 118 件、22,386 千元，分別占尚未轉銷前所收回款項 1,421 件、1,586,854 千元之 8.30%、1.41%，詳附表六，由此顯見土地銀行怠於轉銷呆帳，延遲數年餘，且已拍定後未轉銷呆帳前之執行追償績效亦亟欠佳，僅 1.41%，竟尚存有（與「查調財產」、「扣薪」並無直接關係）1,303 件（1,421 件扣除 118 件後）、15 億餘元、延遲數年至 10 餘年迄今尚未轉銷呆帳之逾欠戶；縱國宅貸款逾欠比率及轉列呆帳數逐年攀高，部分歸因於「當前適逢景氣低迷」及國宅貸款較低家庭之承購資格，然仍有大部分係歸因於土地銀行長期對國宅貸款 87-95 年間「抵押品已拍定、逾期欠款仍受償不足、尚未轉銷呆帳」之逾欠戶，怠於清理、轉銷呆帳，顯未盡善良管

理人應有之注意，內政部營建署長期更疏於管理，未依法善盡監督權責，均有違失。

二、內政部營建署 97 年底以國宅貸款之應收帳款 1%，提列備抵呆帳 678,932 千元，惟迄當年底國宅貸款「抵押品已拍定、逾期欠款仍受償不足、尚未轉銷呆帳」之逾欠款已高達 25 億餘元，該署仍以「應收國宅房貸款—催收款」列帳，顯見該署已高估資產（應收國宅房貸款）19 億餘元以上，該催收款項未以適足之備抵呆帳揭露，其帳面價值評價失真，財務報表表達顯欠允當，洵有疏失：

（一）依所得稅法第 49 條規定：「應收帳款及應收票據債權之估價，應以其扣除預計備抵呆帳後之數額為標準。」「前項備抵呆帳，應就應收帳款與應收票據餘額百分之一限度內，酌量估列；其為金融業者，應就其債權餘額按上述限度估列之。」……「應收帳款、應收票據及各項欠款債權有左列情事之一者，得視為實際發生呆帳損失：一、因倒閉逃匿、和解或破產之宣告，或其他原因，致債權之一部或全部不能收回者。二、債權中有逾期兩年，經催收後，未經收取本金或利息者。」「前項債權於列入損失後收回者，應就其收回之數額列為收回年度之收益。」

（二）據內政部營建署說明略以：「國宅備抵呆帳之提列，早年因考量均屬有擔保之房屋貸款，逾欠情形較一般銀行信用貸款輕微，係以國宅貸款總債權 0.5% 提列，惟景氣持續不佳，自 91 年度開始，即參酌所得稅法第 49 條，備抵呆帳應就應收帳款及票據餘額 1% 酌量估列之規定編列。」以 97 年度為例，編列預算時，預估 97 年底房屋貸款之應收帳款 67,893,198 千元（含應收分期房屋貸款 58,964,920

千元、催收款 8,928,278 千元)之 1%，即 678,932 千元提列備抵呆帳」。

- (三)惟查迄 97 年 12 月底國宅貸款「抵押品已拍定、逾期欠款仍受償不足、尚未轉銷呆帳」之逾欠款即已高達 25 億餘元，內政部營建署仍以「應收國宅房貸貸款—催收款」列帳，且該署 97 年底僅提列備抵呆帳 6 億餘元，足見該署已高估資產（應收國宅房貸貸款）19 億餘元以上，該催收款項未以適足之備抵呆帳揭露，其帳面價值評價失真，財務報表表達顯欠允當，洵有疏失。

三、土地銀行於 86-97 年間延遲繳庫之國宅購屋價金及短收違約金之本金等合計 8 億餘元，逾期繳庫日數約數月至數年餘不等，因而罰逾期息計 7 百餘萬元，顯見國宅貸款業務之辦理與監督管理鬆散，控管機制效能不彰，該行未盡善良管理人之責，內政部營建署亦未依法善盡主管機關業務監督之職責，均有疏失：

- (一)依「台灣省國民住宅興建資金撥墊及收回作業要點」八、規定：「國民住宅承購人繳交之自備款，承辦分行代收後，應分別於每月一日、十六日解繳土銀總行國民住宅基金專戶，……」「承辦分行代收自備款未於第一項規定日期繳納或未全數解繳土銀總行國民住宅基金專戶者，依其逾越期間及短繳金額，按當時內政部營建署向行庫融資之利率標準計算利息繳交國民住宅基金專戶。」復依內政部營建署與土地銀行訂定之國民住宅貸款委託契約第 3 點規定略以：「……台灣土地銀行（以下簡稱乙方）……乙方在管理專戶及承辦國民住宅貸款業務期間，對基金收支、行庫融資貸借及償還，以及國民住宅貸款貸放收回等，應盡善良管理人之注意，如有錯失或其他情弊，均應由乙方自行負責處理并賠

償甲方所受損失。」是土地銀行對法拍案件之拍賣款或購買國宅價金等未依規定期限繳納或未全數繳庫者，應依逾越期間及短繳金額計算利息繳交國宅基金。又國宅貸款銀行送法院聲請分配時，漏列違約金未予計入，係未盡善良管理人之注意，亦應由土地銀行負責處理並賠償該署所受之損失。

- (二)查內政部營建署於 86-97 年間委託土地銀行辦理國宅貸款業務，計有台東縣、台中市、台南市、台北縣等 4 縣（市）因國宅基金之購屋價金以及拍賣款逾期繳庫或短收違約金等支付罰逾期息計 7,867,787 元，延遲繳庫之價金或短收違約金之本金共計高達 8 億餘元，延遲或短收日數約數月至數年餘不等，詳附表七。例如土地銀行美濃分行曾分別於 93 年間將林○雪女士等 4 逾欠戶之拍賣款計 5,895,479 元未繳庫，竟延遲約 2 至 5 個月不等，迄 93 年 5 月間內政部營建署訪查時始發現，（轉）委辦分行共計繳庫罰逾期息 27,955 元。再查國宅貸款轉委託苗栗縣卓蘭鎮農會竟將逾欠戶陳○盛先生送法院聲請分配時，本金 31,500 元之違約金漏列未計入長達 6 年餘，「罰逾期息」金額計 47,282 元，土地銀行因而支付之罰逾期息繳庫共計 75,237 元，詳附表八。經核由於購屋款項甚鉅，延遲解繳，影響國宅基金償還長期負債，造成國宅基金債息損失，前揭情事確已顯見國宅貸款業務之辦理與監督管理鬆散，顯無控管機制，土地銀行未盡善良管理人之責，內政部營建署亦未依法善盡主管機關業務監督之職責，核與「台灣省國民住宅興建資金撥墊及收回作業要點」八、以及內政部營建署與土地銀行訂定之委託契約第 3 點規定有違，洵有疏失。

四、內政部營建署長期對國宅貸款業務法制不全、債權維護欠周及重複國宅貸款等有違公平正義原則情事，非但未確實檢討改善，竟藉辭推諉，草率敷衍，顯有疏失：

據本院函請內政部營建署查復，就國宅現今之所有貸款戶（包括逾欠戶）之借款人身分證統一編號等相關資料進行比對，核有 3 戶重複貸款情事，亦即同一貸款戶於同一期間核有 2 筆應收國宅房貸款列帳，詳附表九、附表十。爰分述如下：

- (一)依 91 年 12 月 11 日修正之國民住宅條例第 5 條規定：「經承購或承租政府直接興建、貸款自建、獎勵投資興建國民住宅或辦理輔助人民自購住宅之家庭，不得另行承購、承租政府直接興建、貸款自建、獎勵投資興建國民住宅或辦理輔助人民自購住宅。」同條例第 29 條規定：「貸款自建之國民住宅有左列情事之一者，國民住宅主管機關得收回貸款，並得移送法院裁定後強制執行：……二、積欠貸款本息達三個月，經催告仍不清償者。……四、同一家庭有貸款自建或政府直接興建之國民住宅超過一戶者。……」據審計部抽查營建建設基金 96 年 1 月至 8 月份財務收支時發現，屏東縣政府重複核定劉曾○花戶女士國宅貸款情事，該府 79 年 8 月 13 日第 1 次核定該戶自建國宅貸款 68 萬元，貸款期間 20 年；該府復於 94 年 1 月 21 日第 2 次核定該戶購置國宅、核貸國宅貸款 86 萬元，貸款期間 20 年，致該貸款戶同一期間重複 2 筆國宅貸款以及擁有 2 戶（自建）國宅。案經審計部函請內政部營建署查明見復，該戶之舊國宅貸款始於 96 年 8 月 9 日辦理清償銷戶。經核屏東縣政府重複核定前揭國宅貸款情事，核與國民住宅條例第 5 條規定有



違，確有違失。

(二)又查上開國民住宅條例第 5 條規定：「經承購或承租政府……國民住宅…之家庭，不得另行承購、承租政府……國民住宅…住宅。」；第 21 條、第 23 條及第 29 條並明定對「積欠貸款本息達三個月，經催告仍不清償者」、「積欠租金達 3 個月者」、「積欠管理費達 6 個月者」得依法收回國宅、收回貸款等規定，旨在「杜絕國宅資源被重複濫用」及「維護確保國宅基金之債權」，至為明確。惟據該署查復，計黃○良先生及黃○屏先生 2 戶國宅貸款有國宅資源被重複濫用及國宅基金債權徒令擴大損失等情事。

1、查黃○良先生於 69 年 7 月 31 日借國宅貸款 36 萬 2,880 元、貸款期間 15 年；73 年 2 月 10 日開始逾欠；76 年 7 月 9 日抵押品拍定，拍賣當時之不足受償金額為 115,991 元，迄 94.02.03 營建署核准轉列呆帳，自 76 年拍定，迄 94 年轉呆，長達 17 年才轉呆帳，其間並無扣新或查調財產之情事，此亦為土地銀行延遲轉銷呆帳之實例。83 年 12 月 15 日復借國宅貸款 204 萬元，貸款期間 20 年，目前雖繳息正常，但仍有下列缺失：

(1)該戶重複貸款期間自 83 年 12 月 15 日至 94 年 2 月 2 日，該戶在該署該同一期間有 2 筆應收國宅房貸款列帳，例舉 94 年 2 月 2 日(即該戶第 1 次貸款 94 年 2 月 3 日轉銷呆帳之前 1 日)，第 1 次貸款之應收國宅房貸款為 122,749 元，第 2 次貸款之應收國宅房貸款為 1,259,293 元。

(2)該戶於 98.03.19 第 1 次貸款之拍賣不足受償金額為 124,336 元，第 2 次貸款正常繳款中，

惟第 2 次核貸之房屋設定抵押權共 287 萬元，依序分別由內政部營建署 204 萬元、新加坡商星展銀行 35 萬元、台新國際商業銀行 48 萬元設定抵押權，致第 1 次貸款未受償債權，顯無從執行。

(3) 據該署向本院說明略以：「按國宅第 1 次貸款未足受償部分，已屬一般債權，如申請法拍後買之國宅，因該屋已設定高額抵押權，一般債權之請求處分將無實益，法院得對無實益之處分駁回聲請，僅核發債權憑證。……又本案黃君雖於 83.12.15 再購國宅簽約國宅貸款，……如送法拍追償前欠 11 萬餘元，……，該新貸款部分將再產生不足受償金額，舊有貸款亦無法收回，債務恐持續擴大。」

2、另查黃○屏先生 72.08.10 購買鳳山市國宅，向土銀鳳山分行第 1 次借國宅貸款 33 萬元，期間 15 年。因無法正常繳款，該分行於 79.8.24、80.2.22 及 89.7.4 計 3 次對借款人發支付命令皆未送達，故無法取得執行名義，遂以裁定拍賣方式拍賣，77 年 11 月 22 日抵押品拍定，其拍賣不足受償額計 284,000 元(迄 98.03.19 拍賣不足受償金額為 863,872 元)，故迄未辦理轉銷呆帳，目前併第 2 次貸款案對繼承人訴追中。該貸款戶於 86.01.28 購買高雄縣大社鄉內國宅，復向土銀鳳山分行第 2 次借國宅貸款 249 萬元，亦因無法正常繳納，第 2 次貸款抵押品 88.04.01 拍定，拍賣當時不足受償金額 926,847 元(迄 98.03.19 拍賣不足受償金額為 1,741,010 元)，96 年 7 月 11 日業已辦理轉銷呆帳。該貸款戶黃○屏先生早於 93.01.02 死亡。95.4.11 始對其繼承人取得執行

名義，目前依法訴追中。核有下列缺失：

- (1) 查土銀鳳山分行計 3 次對借款人發支付命令皆未送達，惟土銀鳳山分行 89.7.4 第 3 次所稱「支付命令無法送達」之該戶，當時同期間已向該分行借國宅貸款 249 萬元，貸款期間為 86 年 1 月 28 日至 116 年 3 月 19 日，「同一土銀鳳山分行」竟表示「89.7.4 第 3 次支付命令無法送達」該逾欠戶（當時該支付命令無法送達之逾欠戶亦同時為該分行另一國宅貸款戶），且借款人黃○屏先生早於 93.01.02 死亡仍不知，迄 95.4.11 始對其繼承人取得執行名義，顯未善盡職責。
  - (2) 該戶重複貸款期間自 86 年 1 月 28 日至 96 年 7 月 10 日，該戶在該署該同一期間有 2 筆應收國宅房貸款列帳，例舉 96 年 7 月 10 日（即該戶第 2 次貸款 96 年 7 月 11 日轉銷呆帳之前 1 日），第 1 次貸款之應收國宅房貸款為 813,294 元，第 2 次貸款之應收國宅房貸款為 1,605,954 元。土地銀行鳳山分行竟未發現。
  - (3) 該戶迄 98.03.19 第 1 次貸款之拍賣不足受償金額為 863,872 元，第 2 次貸款之拍賣不足受償金額為 1,741,010 元，合計 2,604,882 元。徒令債務持續擴大。
- 3、惟查，前揭 2 國宅貸款逾欠戶皆於拍定受償不足、且每戶於同一期間復有 2 筆應收國宅房貸款列帳情況下，該署竟以「核定出售尚無不符」、「雖未禁止亦無鼓勵情事」、「非重複貸款」、「未再擴大國宅債權損失」等置辯，按國民住宅條例第 5 條、第 21 條、第 23 條、第 29 條規定之立法意旨，該署對「杜絕國宅資源被重複濫用」及

「維護確保國宅基金之債權」，未善盡職責，彰彰明甚。

(三)綜上，中央主管機關辦理國宅貸款計3戶核有同一期間重複國宅貸款情事，其中1戶係同一期間重複2筆國宅貸款以及擁有2戶(自建)國宅，核與國民住宅條例第19條規定有違。另2戶雖未於同期間重複擁有2戶國宅，然渠等之舊貸款係為已拍定受償不足、尚未轉銷呆帳之逾欠戶，「在舊債權未清償下，復又核貸新貸款，致新、舊債之受償不足債務持續擴大，更擴大國宅基金之債權損失」；再者，同一貸款戶之新、舊2筆國宅貸款在「同一期間」並列帳於該署「應收國宅房貸款」餘額中，亦確係不爭之事實；尤以渠等貸款戶或於重複貸款初始即蓄意設定第2、3順位高額抵押；或發生「在同一分行」中，該分行宣稱該逾欠戶第1次借款之支付命令無法送達之同時，該分行復已第2次重複核貸該逾欠戶新國宅貸款，迄該逾欠戶死亡仍不知情等亂象，充分顯示中央主管機關長期對國宅貸款業務法制不全、債權維護欠周及重複貸款等有違公平正義原則情事，非但未確實檢討改善，避免爾後類似案件發生，竟以「核定出售尚無不符」、「雖未禁止亦無鼓勵情事」、「若將新貸款送法拍，不僅新貸款將再產生不足受償金額，舊貸款亦無法收回，債務恐持續擴大」等推諉卸責之辭查復本院，草率敷衍，顯有疏失。

陸、處理辦法：

- 一、調查意見一至四，提案糾正內政部、台灣土地銀行股份有限公司。
- 二、調查意見一至四，函請審計部依法處理。
- 三、調查意見一至四及糾正案文上網公布（附表不上網公布）。
- 四、檢附派查函及相關附件，送請內政及少數民族、財政及經濟委員會聯席會議處理。

中 華 民 國 98 年 3 月 31 日  
附件：本院97年10月28日（97）院台調壹字第0970800346號  
派查函暨相關案卷。

- 附表一、台灣土地銀行股份有限公司辦理國民住宅貸款逾欠情形一覽表
- 附表二、97年12月底台灣省國民住宅貸款逾欠及呆帳轉銷情形一覽表—依縣(市)別
- 附表三、92-97年國宅貸款呆帳提列及轉銷情形一覽表
- 附表四、國宅貸款抵押品已拍定逾期欠款受償不足尚未轉銷呆帳之原因分析一覽表
- 附表五、國宅貸款抵押品87-97年間已拍定惟受償不足迄97年底尚未轉銷呆帳前執行追償所收回款項一覽表
- 附表六、國宅貸款抵押品87-95年間已拍定惟受償不足迄97年底尚未轉銷呆帳前執行追償所收回款項一覽表
- 附表七、內政部營建署委託台灣土地銀行辦理中央國民住宅業務86-97年間罰逾期息解繳公庫一覽表
- 附表八、內政部營建署委託土地銀行辦理國宅貸款業務93-95年間法拍案件罰逾期息繳庫一覽表
- 附表九、內政部營建署辦理「國宅貸款」現今所有貸款戶(包括逾欠戶)重複貸款之違失情事一覽表
- 附表十、黃○良戶及黃○屏戶2次重複貸款之拍賣不足受償及應收國宅房貸款餘額一覽表
- 附表十一、國宅貸款抵押品已拍定受償不足案件之債權憑證控管一覽表