

# 調 查 報 告

壹、案由：據訴，政府辦理莫拉克風災受災戶貸款事宜，對於產權及抵押權之認定不一，僅顧及金融機構之利益，真正受災戶實未受惠，使政府救災扶弱美意大打折扣，究實情為何？認有深入瞭解之必要乙案。

貳、調查意見：

本案係政府辦理莫拉克風災受災戶貸款事宜，對於產權及抵押權之認定不一，僅顧及金融機構之利益，真正受災戶實未受惠，使政府救災扶弱美意大打折扣，究實情為何？認有深入瞭解之必要乙案，案經本院函詢行政院農業委員會(下稱農委會)、內政部，並於民國(下同)102年6月6日約詢農委會及全國農業金庫股份有限公司(下稱農業金庫)相關主管人員，及參酌會後補充資料，業已調查竣事，茲臚列調查意見如次：

一、農委會依據「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 18 條之規定，補助金融機構承受受災戶毀損或滅失擔保品貸款餘額之八成，然該會卻未建立補助款項控管機制，致臺東縣太麻里地區農會未依前開規定承受受災戶全部貸款餘額時，該會仍給予全部貸款餘額八成之補助款，未盡職責，核有違失。

(一)按「莫拉克颱風災後重建條例」第 18 條規定「災區之農地、漁塭與其他農業相關設施向金融機構貸款之擔保品全部毀損或滅失者，其擔保品得由金融機構依貸款餘額予以承受。(第一項)金融機構依前項規定承受者，由政府就其承受金額最高八成之範圍內予以補助。有關承受補助之範圍、方式、程序及其他應遵行事項之辦法，由行政院農業委員會會商行政院金融監督管理委員會定之。(第二項)」，

是以，金融機構承受受災戶毀損或滅失擔保品之貸款餘額時，農委會得於承受金額最高八成範圍內給予補助。

(二)查宋○音與連帶保證人黃○清為農業週轉之需，於96年1月19日以臺東縣太麻里鄉(下稱太麻里)多良村○號之2層樓自用農舍(建號:太麻里○段○建號，面積281平方公尺，地號:太麻里○段○地號，面積312平方公尺)，及黃○清所有位於太麻里鄉○段○地號旱地(面積9,060平方公尺)2筆不動產，設定抵押權新臺幣(下同)450萬元，向臺東縣太麻里地區農會(下稱太麻里農會)借款350萬元，到期後於98年2月5日辦理展期，然同年8月8日發生莫拉克颱風災害，宋○音所有之上開土地及建物，經土石崩塌埋沒、流失，黃○清所有之土地則未有損失。

(三)次查宋○音於98年12月16日依據「金融機構承受災區放款擔保品全部毀損或滅失補助辦法」，申請太麻里農會承受擔保品(即太麻里鄉多良村○號之土地及建物)，並切結：

- 1、將該擔保品所有權移轉予太麻里農會，如依現行法律致土地及建物所有權無法移轉者，為保全該農會之請求權，同意配合該農會辦理所有權之預告登記。
- 2、借款人將被承受之擔保品對第3人(包括但不限於保險公司等)得行使之求償權或請求權，全部轉讓予該農會，並協助取得代位求償權。
- 3、農會承受擔保品後，如產生擔保品權益，一併由農會受讓取得，借款人不得再行主張任何權利。

宋○音及黃○清並於同日與太麻里農會簽訂「農漁會承受莫拉克颱風災區借款人全部毀損或

減失放款擔保品契約書」，就其於 98 年 8 月 8 日止所欠之本金餘額 2,581,285 元(本案連帶保證人黃○清所提供之擔保品，太麻里鄉○段○地號旱地，因未有損害，仍須償還該貸款，扣除該擔保品之借款餘額 918,715 元)及自 98 年 8 月 8 日起至 99 年 2 月 8 日止，所欠之利息 50,229 元，合計 2,631,514 元之範圍內，由該農會承受，該農會免除借款人及連帶保證人之債務。

(四)再查太麻里農會依據「莫拉克颱風災後重建條例」第 18 條規定：「……金融機構依前項規定承受者，由政府就其承受金額最高八成之範圍內予以補助。」，於 99 年 2 月 1 日向農委會所指定之經理銀行農業金庫申請補助款 2,105,211 元(2,631,514 元之八成)，即將該筆補助款先沖償宋君借款之違約金 71,155 元，剩餘部分沖償借款本金後，以總借款金額 3,500,000 元扣除已沖償本金 2,034,056 元後之 1,465,944 元，列為宋○音借款本金(詳如下表)。

太麻里農會辦理宋○音借款與農委會規定差異分析表

單位:元

作法 項目		太麻里農會之作法	農委會規定之作法
宋 ○ 音 提 供 之 擔 保 品	擔保品評估總值	2,606,654	2,606,654
	擔保品之放款值	2,581,285	2,581,285
	申請農委會補助金額	2,105,211 (本金加計 6 個月利息 50,229 之八成)	2,105,211 (本金加計 6 個月利息 50,229 之八成)
	農委會補助金額	2,105,211	2,105,211
	補助金沖還宋○音借款	沖償違約金 71,155 沖償本金 2,034,056	沖償利息 40,183 沖償本金 2,065,028
	太麻里農會損失	0	526,303 (利息 10,046、本金 516,257)
	宋○音應償還借款金額	547,229 (2,518,285-2,034,056)	0
黃 ○ 清 之	擔保品評估總值	927,744	927,744
	擔保品之放款值	918,715	918,715
	農委會補助金額	0	0
	太麻里農會損失	0	0

提供擔保品	宋○音應償還借款金額	918,715	918,715
	宋○音應償還借款金額	1,465,944	918,715
宋○音以其本人及黃○清所提供之擔保品，向太麻里農會借款 3,500,000 元，莫拉克風災沖毀宋○音所提供之擔保品，黃○清所提供之擔保品未有損失。			

案經本院函請該會查明後，該會始發現該農會未依「莫拉克颱風災後重建條例」承受宋○音滅失擔保品之全部債務。該農會目前已更正宋君之貸款餘額，並償還溢收利息 5.4 萬元。

(五)末查農委會統計依據上開重建條例第 18 條規定所辦理之案件，計有臺南市玉井區、臺東縣太麻里地區、高雄市高雄地區、岡山區及甲仙地區等 5 家農會，共 7 件貸款案，該等金融機構共計承受貸款餘額 1,263 萬元，該會補助該等金融機構 1,010 萬元，經該會清查後，除本案外，太麻里農會承作之另案亦有相同情形，雖該會稱係該農會對帳務處理認知錯誤，且金融機構辦理受災居民貸款之承受及債務展延，該會之權責係審查金融機構申請資料及請領經費正確性後，撥付補助經費，而受災戶債務之免除，抵押權塗銷及擔保物所有權之移轉，係屬債權人及債務人兩造契約關係，惟該等金融機構係依據前開規範承受擔保品之貸款餘額，並向該會申請八成之補助，該會亦依規撥給補助款，該會本應確實查核該等金融機構是否確實依上開條例辦理，且該等案件亦僅有 7 件，該會未能制定控管機制辦理查核，竟推諉債權移轉係屬該農會職權，若非本院辦理調查，該農會仍損害受災戶之權益，該會未盡主管機關權責，維護災民之權益，核有不當。

(六)綜上，農委會依據「莫拉克颱風災後重建特別條例

」第 18 條之規定，補助金融機構承受受災戶毀損或滅失擔保品貸款餘額之八成，然該會卻未建立補助款項控管機制，致臺東縣太麻里地區農會未依前開規定承受受災戶全部貸款餘額時，該會仍給予全部貸款餘額八成之補助款，未盡職責，核有違失。

二、農委會雖訂有金融機構承受流失土地回填後，得由受災戶申請買回之規定，惟該會卻未能制定衡平之買回機制，致流失土地回填後，該會要求受災戶買回土地之價款係金融機構承受之原貸款餘額(擔保品為原土地及建物)，隱含受災戶買回之土地，須併同買回已滅失之建物，有違政府協助災民之美意，且與金融機構承受自用住宅案件有標準不一之情形，有違公平原則，該會應確實檢討並積極衡酌買回規定之合理性，以維護災民權益。

(一)按「金融機構協議承受莫拉克颱風災區居民原自用住宅貸款(建物或建物及其土地)餘額作業要點」第 3 點有關承受額度規定「(一)土地已滅失者:災區居民就毀損之自用住宅至 98 年 8 月 8 日止尚未償還之建物及土地貸款餘額，由金融機構予以承受。(二)土地未滅失者:1.災區居民就毀損之自用住宅至 98 年 8 月 8 日止尚未償還之建物部分貸款餘額，由金融機構予以承受。土地部分之貸款餘額則由政府負擔，並由政府取得抵押權。2.前開建物部分之貸款餘額，依金融機構貸放時之估值比率計算……」；另按「金融機構承受災區放款擔保品全部毀損或滅失補助辦法」第 9 條規定:「金融機構承受之擔保品經地籍整理或其他方式後，恢復得為農作、造林、養殖或畜牧使用時，金融機構應於知悉之日起 3 個月內通知原擔保品所有權人或其繼承人，得於 6 個月內以原承受貸款餘額買回。」，是以

，莫拉克颱風災害受災民眾之土地未滅失，而自用住宅毀損，未償建物部分貸款餘額，由金融機構予以承受；另金融機構承受之農地及其他農業相關設施，若經整理恢復後，原所有權人得於 6 個月內以原承受貸款餘額買回。

- (二)查 98 年 8 月 8 日發生莫拉克風災，宋○音所有位於臺東縣太麻里鄉多良村○號自用農舍，其土地經土石崩塌埋，建物全部倒塌，宋君於 98 年 12 月 16 日向太麻里農會申請由該農會依貸款餘額承受上開擔保品。並於同日簽訂「農漁會承受莫拉克颱風災區借款人全部毀損或滅失放款擔保品契約書」，就其所欠之本金餘額 2,581,285 元及自 98 年 8 月 8 日起至 99 年 2 月 8 日止之利息 50,229 元，計 2,631,514 元之範圍內，由該農會承受，該農會免除借款人及連帶保證人之債務。
- (三)次查上開擔保品土地經回填已恢復地貌，該農會於 102 年 5 月 29 日發函通知宋○音得於 6 個月內，以原承受貸款餘額申請買回。然依農委會 102 年 6 月 3 日農金二字第 1025070533 號函復本院之說明資料五、(三)、4「……買回土地金額應為原貸款本金餘額 2,581 千元，加計 98 年 8 月 8 日後未受清償 6 個月內之利息 50 千元，合計 2,631 千元。」，是以，依農委會之說明，宋君申請買回之土地價款係該農會原承受貸款餘額，該等款項包含原貸款本金及 6 個月之利息。
- (四)再查上開貸款本金係宋君以土地及建物向太麻里農會申請借款，尚未償還之餘額，依「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 18 條第一項規定：「……擔保品全部毀損或滅失者，其擔保品得由金融機構依貸款餘額予以承受。」，該農會承受之擔保品為宋

君所提供之擔保品(土地及建物)。然該農會函請宋君得申請買回之擔保品僅為回填後之土地，是以，宋君須買回之土地價款實質上係包含土地及建物之貸款餘額，亦即隱含宋君須買回已全毀之建物，該會雖稱「政府補助上開承受貸款餘額之8成，該農會吸收2成損失，並於99年3月免除借款人債務，符合政府照顧風災受災戶之立法意旨」，惟宋君若以該會所稱原承受貸款餘額買回，即為宋君向該農會借款之農舍全毀，除須自行償還全部貸款外，尚需支付土地及建物滅失後6個月之利息，並無該會所稱政府照顧受災戶之情形。

(五)末查「金融機構協議承受莫拉克颱風災區居民原自用住宅貸款(建物或建物及其土地)餘額作業要點」第3點規定，自用住宅土地未滅失者，災區居民就毀損之自用住宅尚未償還之建物部分貸款餘額，由金融機構予以承受。雖宋君之農舍土地及建物於莫拉克風災時均已滅失及毀損，然土地回填後，其狀況係與自用住宅土地未滅失而建物滅失情況相同，惟金融機構於自用住宅部分係承受滅失建物，本案宋君農舍部分則未予承受，有違公平原則，該會應確實並積極衡酌買回規定之衡平性，且研酌補救措施，以避免產生土地尚存在而建物毀損，處理自用住宅與農舍有標準不一之情形，有違政府協助災民之美意。

(六)綜上，農委會雖訂有金融機構承受流失土地回填後，得由受災戶申請買回之規定，惟該會卻未能制定衡平之買回機制，致流失土地回填後，該會要求受災戶買回土地之價款係金融機構承受之原貸款餘額(擔保品為原土地及建物)，隱含受災戶買回之土地，須併同買回已滅失之建物，有違政府協助災民

之美意，且與金融機構承受自用住宅案件有標準不一之情形，有違公平原則，該會應確實檢討並積極衡酌買回規定之合理性，以維護災民權益。

三、陳訴人指陳農委會應將該會補助金融機構承受受災戶放款擔保品全部毀損或滅失之八成補助款，直接撥予受災戶，然該會之補助款原係補助金融機構承受貸款餘額之損失，難認定補助款項撥予金融機構有處置失當之情事。

(一)按「莫拉克颱風災後重建特別條例」第 18 條規定：

「災區之農地、漁塭與其他農業相關設施向金融機構貸款之擔保品全部毀損或滅失者，其擔保品得由金融機構依貸款餘額予以承受(第一項)。金融機構依前項規定承受者，由政府就其承受金額最高八成之範圍內予以補助……(第二項)。」，是以，農委會係就金融機構承受受災戶貸款，給予承受金額最高八成範圍內補助。

(二)查陳訴人指陳農委會應將該會補助予受災戶貸款餘額八成之補助款，直接撥予受災戶，而非撥予承受貸款之金融機構，然依據農委會所提供「莫拉克颱風災後重建特別條例」之立法意旨：「……貸款擔保品縱已全部滅失，金融機構仍可對借款人及保證人追償。而重建條例係以法律強制金融機構承受已無處分價值之擔保品，並放棄對借款人及保證人求償權利，爰基於衡平合理原則，另規定政府就承受債務之 8 成補助予金融機構，政府與金融機構各負擔受災借款人債務之 8 成及 2 成損失，除可減免受災戶債務負擔外，亦可避免金融機構過度承擔損失，致其財務惡化，損及存款人權益」，是以，農委會依據前開條例補助金融機構，以減少金融機構之損失，並非係補助受災戶，該會將補助款撥予金融



機構，尚難認有失當之情事。

(三)綜上，陳訴人指陳農委會應將該會補助金融機構承受受災戶放款擔保品全部毀損或滅失之八成補助款，直接撥予受災戶，然該會之補助款原係補助金融機構承受貸款餘額之損失，難認定補助款項撥予金融機構有處置失當之情事。

調查委員：錢林慧君

中 華 民 國 102 年 8 月 20 日