

出國報告（類別：計畫界定）

赴帛琉共和國進行平價住宅及
經濟發展計畫界定任務
返國報告

服務單位：國際合作發展基金會 投融資處

姓名職稱：歐文凱組長

陳俐君組長

楊哲安計畫經理

派赴國家：帛琉共和國

出國期間：103年6月3日至7日

報告日期：103年6月13日

摘要

帛琉政府於上(102)年12月原以颱風災後房屋重建為由，透過我駐帛琉大使館向本會提出1,000萬美元之貸款申請，該項由財政部遞交之提案內容，除房屋部門外亦包含與農、漁、水產養殖及電信部門相關之投資發展計畫。之後帛方大幅修改提案，於本年3-4月另以「平價住宅及經濟發展計畫(State Affordable Housing and Economic Development Project)」(以下簡稱本計畫)再次向本會提出申請，該提案規劃將科羅州(State of Koror)居民遷徙至北方大島上之三州包括艾茉莉、尼瓦以及葛薩州(States of Aimeliik, Ngiwal and Ngchesar)，以因應還土於民政策、人口過度集中及氣候變遷之議題。此提案內容已刪除前述電信部門，但文件內容同時呈現對平價住宅及農業與水產養殖業之貸款需求。

為釐清帛琉政府之實際需求是否與風災災後重建相關、實地探訪以歸納出核心問題、瞭解該政府對計畫內容(平價住宅與經濟發展)及規劃之合理性、計畫預期受益者及其資金需求、對外舉債現況與程序等資訊，復以考量此為首次與帛琉洽談投融資計畫，為能以切實並迅速回應合作國家之需求，爰派遣同仁赴帛國進行初步調查與界定任務。

經實際與各利害關係人晤談後發現帛琉政府對本貸款計畫之規劃為：由帛琉財政部作為借款人向本會取得貸款資金1,000萬美元，全數資金交由政府指定之帛琉國家發展銀行作為轉貸機構，進一步提供轉融資資金供其辦理平價住宅房屋貸款與農業貸款，而農業貸款之受益對象則適用於全國，模式比照帛琉國家發展銀行目前執行之農業貸款專案。

本計畫僅為概念階段，並無計畫書，亦無任何可行性研究，爰建議帛琉政府應先行完成計畫規劃及相關可行性研究，俾供本會進行計畫初步評估之依據。除此之外，因平價住宅與經濟發展受益對象、適用地區、貸款標的、評估方法、資金規模、權責機構、申貸程序及貸款條件等均有所差異，其亦對應不同之計畫投入、產出及成果，故建議帛琉政府在計畫設計階段應將其區分為兩項不同計畫來規劃。

目次

壹、緣起及任務目的	3
一、緣起	3
二、任務目的.....	3
貳、過程.....	4
一、住宅及農漁業議題.....	4
二、平價住宅經及濟發展計畫	6
三、帛琉政府財政狀況及舉債程序.....	8
參、駐館意見.....	9
肆、其他.....	9
伍、結論與建議.....	10
一、結論	10
二、建議	12
附件一、任務行程	錯誤! 尚未定義書籤。
附件二、任務期間會談紀要.....	錯誤! 尚未定義書籤。

壹、緣起及任務目的

一、緣起

帛琉政府於上(102)年12月原以颱風災後房屋重建為由，透過我駐帛琉大使館向本會提出1,000萬美元之貸款申請，該項由財政部遞交之提案內容，除房屋部門外亦包含與農、漁、水產養殖業及電信部門相關之投資發展計畫。之後帛方大幅修改提案，於本年3-4月另以「平價住宅及經濟發展計畫(State Affordable Housing and Economic Development Project)」(以下簡稱本計畫)再次向本會提出申請，該提案規劃將科羅州(State of Koror)居民遷徙至北方大島上之三州包括艾茉莉、尼瓦以及葛薩州(States of Aimeliik, Ngiwal and Ngchesar)，以因應還土於民政策¹、人口過度集中及氣候變遷之議題。此提案內容已刪除前述電信部門，但文件內容同時呈現平價住宅及農業及水產養殖業之貸款需求。

為釐清帛琉政府之實際需求是否與風災災後重建相關、實地探訪歸納出核心問題、瞭解該政府對計畫內容(平價住宅與經濟發展)及規劃之合理性、計畫預期受益者及其資金需求、對外舉債現況與程序等資訊，復以考量此為首次與帛琉洽談投融資計畫，為能以切實並迅速回應合作國家之需求，爰派遣同仁赴帛國進行初步調查與界定任務。

二、任務目的

本次任務主要目的，包括以下：

- (一) 瞭解帛琉國家發展政策、優先領域、以及政府機關在發展計畫中之角色分工。
- (二) 向帛琉政府說明本會辦理投融資計畫之原則與程序。
- (三) 瞭解帛琉在住屋、農業及水產養殖業部門之發展現況，以及可行之貸款架構。

¹依據陳玉萍(2013) “The Land that Is Never Returned: the Transformation of Public Land in Palau” 一文中提及，日本在殖民期間將全帛琉80%土地規劃為公有地，於撤離時將土地交予州級公有土地局(State Public Land Authority)管理，帛琉政府曾於1976起試圖將公有地歸還予原地主，惟至2009年止，僅有3%公有地成功歸還予原地主，土地所有權歸屬迄今仍是帛琉複雜之社會議題並已產生許多糾紛。

(四) 初步界定潛在合作執行機構並建立溝通管道。

貳、 過程

任務期間除拜會我駐帛國大使館、帛琉財政部(Ministry of Finance, MOF) 含預算局及國庫局(Bureau of National Treasury)、帛琉國家發展銀行(National Development Bank of Palau, NDBP)、農業局(Bureau of Agriculture, BOA)、海洋資源局(Bureau of Marine Resources, BMR) 及小企業發展中心(Small Business Development Center, SBDC) 進行晤談以瞭解計畫內容、預訂執行架構、角色分工及資源配置外，並拜會亞洲開發銀行(Asia Development Bank, 亞銀)及日本國際協力機構(Japan International Cooperation Agency)，瞭解前述兩家機構在帛琉進行之計畫並尋求合作之機會(行程詳附件一)。

謹將前述洽談情形彙整摘述如下(會談紀要詳附件二)：

一、 住宅及農漁業議題

(一) 住宅議題

1. 政府住宅政策

帛琉政府未有明確之住宅主管機關及住宅發展政策。對於鼓勵居民購置政府平價住宅亦未見其他政策配套措施。

2. 房屋貸款

(1) 政策性房屋貸款

帛琉住屋局(Palau Housing Authority, PHA)及NDBP均有開辦相關金融產品，其中PHA僅針對低收入戶提供低利貸款服務，且相對NDBP其貸款規模較小。

(2) 一般房屋貸款

關島銀行為設立在當地的商業銀行，甫於本年4月與NDBP、PHA以及MOF簽署合作備忘錄合作推動帛琉不動產融資計畫²，提供居民一般房屋貸款。

²帛琉不動產融資計畫(Real Estate Financing Program in Palau)係由關島銀行提供每戶3萬美金至10萬美金之貸款，協助首次購屋或是非首次購屋之民眾購買不動產。首次購屋民眾適用NDBP現有之節能房屋及節能家具補貼方案，非首次購屋民眾適用節能房屋補貼方案。依據帛

(二) 農業及水產養殖業議題

1. 農業：

農業局（BOA）認為有貸款資金需求者應為半商業化之生產者，也希望能協助該類業者取得農業貸款，以利擴大生產規模，並朝向商業化發展，其中又以養豬及肉、蛋雞等項目具商業化生產潛力。

2. 水產養殖：

海洋資源局（BMR）認為生產巨蚌外銷歐盟市場為目前極具發展潛力之產業，可有效增加養殖戶收入，擬配合政府政策，擴展水產養殖產業至北方大島東部沿岸。

3. 糧食安全：

雖帛方提案文件述及本計畫可達到增加糧食安全之目的，但農業主管單位並未對此議題表示深入的意見。

(三) 農業貸款現況

1. NDBP 貸款產品

目前有以下兩類產品可供農民申貸，與農業活動相關之貸款目前約僅佔 NDBP 所有貸款組合之百分之一：

貸款產品	貸款上限	利率	年限	擔保
微額貸款	1 萬美元	6%	5	無
農業貸款 專案	2 萬美元	3% (具政策補貼性質)	5	有(土地或保證人薪資帳戶)

2. NDBP 前述貸款之申辦流程

帛琉小企業發展中心（SBDC³）在接獲農民（含畜牧、水產養殖）提出申請後，先就提案內容洽 BOA 或是 BMR 以專業角度對提案之技術面及實務面進行可行性評估或提

琉法令規定，外國機構不得取得帛琉土地，故本計畫由 NDBP 提供最終債權擔保。

³小企業發展中心聯盟目前由 7 座地區中心組成，提供民眾專業商業建議及指導，包括先期可行性研究分析、撰寫營運計劃書、行銷、簿記、人事財務營運管理以及協助取得資金。其提供免費之一對一諮詢及低價訓練課程，協助民眾進行創業、維持營運或是擴大事業規模。

供諮詢建議，並與申貸者共同完成營運計畫書，提送 NDBP 審核。NDBP 核貸後將同步通知 SBDC，SBDC 將另提供包括簿記及簡易資金管理等輔導，直到借款人完全還款為止。

3. 由於 NDBP 辦理之微額貸款毋須徵提擔保且申貸流程相對簡易，故 SBDC 鼓勵農民申請微額貸款。事實上，僅少數農民可順利取得農業貸款，以 NDBP 上年度為例，與農業相關微額貸款有 11 筆，而配合政府政策推出之農業貸款專案則無核貸紀錄。
4. 除 NDBP 外，帛琉關島銀行或夏威夷銀行亦提供農業貸款，貸款利率為 5%。惟該等銀行提供之農業貸款僅限於既有事業擴張貸款，不含創業或首次申貸者。

(四) 農業貸款專案成效不彰之可能原因

1. 貸款申請程序複雜，文件作業時間冗長，因而農民大多不願提出貸款申請。
2. 銀行常要求以土地作為擔保資產，然土地為農民賴以為生之根本，擔心因貸款違約遭到拍賣追償而失去土地，故借款人無法或不願依銀行規定提供土地作為債權擔保。
3. 現行農業貸款所訂之還款時程 (Repayment Schedule) 無法配合農業生產活動周期，導致逾期比率偏高，故農民大多不願向銀行申貸。

二、平價住宅及經濟發展計畫—帛琉財政部提出的計畫概念包含住宅及農業與水產養殖兩大項目之貸款計畫。帛方規劃將兩者包裝為單一貸款計畫，貸款資金至少 500 萬美元將用於平價住宅房屋貸款，其餘作為支持農業貸款使用；財政部並表示，屆時再依實際需求在平價住宅與經濟發展項目間自行流通資金。另外，帛方亦詢問本會提供贈款資金協助其完成可行性研究之可能性，惟當場表示僅只於諮詢，並未打算向本會正式提出。

(一) 平價住宅

1. 計畫目的

帛琉政府認為：(1) 人口過度集中於科羅州，造成公共設施等服務負荷過重；(2) 氣候變遷導致海平面上升，造成沿海地區居民遷移至高地之需求；(3) 還土於民政策導致居民被迫搬離原居住地等因素，故希望在艾茉莉、尼瓦以及葛薩三州興建平價住宅並提供房屋貸款協助居民自科羅州移入至該三州之指定區域，並協助遷入之居民經營農業及水產養殖業，進以增加農漁產品取代糧食進口。帛方向本會提出之平價住宅計畫是基於各州政府「住屋區劃計畫 (Housing Subdivision Projects)」而規劃。

2. 住屋區劃計畫

- (1) 規劃者：經多方洽詢，帛方並無特定權責單位，目前僅知涉及之政府部會包括財政部、州政府及 NDBP。財政部在總結會議中表示該計畫尚處於概念性階段。
- (2) 土地：由州政府提供公有土地，平價住宅買主將另與州政府簽署土地租賃契約，土地使用年限視各州公有土地局 (Palau Public Land Authority) 之規定。
- (3) 房屋興建：帛方對於執行方式之說法不一，諸如：(i) 由州政府依照 NDBP 所訂定節能標準之房屋藍圖及規格，透過公開招標方式，委託建商一次性興建所有房屋。(ii) 由 NDBP 自其既有合作廠商名單中篩選適合建商，以預售屋模式分批興建房屋，並由其以自有資金先行支付款項，後向購屋者分期回收貸款以支應後續工程款。完工後房屋將直接作為 NDBP 承作房屋貸款之擔保品。(iii) 由貸款申請者逕向州政府申請承租公有土地後自行尋找建商簽訂契約個別興建。
- (4) 周邊基礎設施：將由 NDBP 與政府相關部門協調後提供新社區所須連接工程及公共服務，如道路、供水、電力及污水系統。貸款申請者將逕洽帛琉公用事業公

司 (Palau Public Utility Company)，並負擔相關費用。

3. 受益對象：未限定為中低收入戶，而是以目前居住於科羅州希望返回原居住地之居民。

4. 房屋貸款專案

(1) 執行機構：NDBP。根據財政部規劃，本會貸款資金將由 NDBP 擔任轉貸機構，提供轉融資貸款予購買住屋區劃計畫下之平價住宅購買者，並由 NDBP 負責貸款申請審查及還款管理。

(2) 貸款條件：每筆貸款額度上限為 5 萬美元，貸款利率 8%，貸款期間 20 年，抵押品為所購買之平價住宅。其中貸款額度除含建物本身，亦包含周邊基礎設施之分攤成本，且有可能隨物價持續高漲而調整。

(二) 經濟發展計畫

1. 計畫目的

帛琉政府因過度依賴食物進口，深受進口物價波動所苦，盼開發北方大島沿岸發展農業及水產養殖業，增加糧食產出，以達確保糧食安全，進而平抑物價波動，故規劃提供農業貸款以鼓勵帛琉居民前往計畫預定三州從事農業生產活動。

2. 資金用途與受益對象

協助有意申貸之農民取得創業或是擴展事業之資金用於購買設備、資材或是作為營運資金，全國農民皆可為受益對象。單一貸款規模粗略估計落在 1 萬至 2 萬美元範圍內。

3. 執行機構：由 NDBP 擔任轉貸機構。

4. 技術輔導：帛方規劃由 BOA、BMR 及台灣技術團提供農民所需之技術輔導。

三、帛琉政府財政狀況及舉債程序

(一) 財政狀況

亞銀協調人認為帛琉財政體質相對健康，外債佔 GDP 比例約 30%。

(二) 舉債程序

政府對外舉債需總統授權，倘在外流通之外債超過 3,500 萬美元之門檻則須經國會核可⁴；而財政部稱該國目前現有外債約 2,000 萬美元。對外舉債事宜現由國庫局（Bureau of National Treasury）負責處理。

參、 駐館意見

在田大使及駐館同仁對本案甚為關切並屢屢詢問相關細節，本任務團隊已詳盡報告本次任務目標以及本會推動投融资計畫之原則與程序。

針對帛琉政府無法敘述計畫需求的完整邏輯及執行架構，駐館建議本會根據此次會談所蒐集之資訊，儘量以書面條列方式要求帛琉政府補充說明，盼任務團隊於返國後儘速依本會計畫流程對帛琉政府之提案做出初步結論或建議，倘本會有任何與帛方之意見溝通交流務必知會駐館，以從中協助本計畫之推動。另外，駐館依據過去經驗判斷，本案不排除帛琉政府將同時另尋其他資金來源之可能性。

肆、 其他

本會於任務期間拜訪亞銀駐帛琉辦公室，適逢亞銀總部負責太平洋地區之資深專家正在帛琉出差進行監督任務，爰向本會提出亞銀另於馬紹爾群島評估中之貸款計畫。

- 一、 盼本會考慮與亞銀合作融資推動馬紹爾 Ebeye 供水與公共衛生計畫（Ebeye Water Supply and Sanitation Project）。
- 二、 本計畫緣起為馬國 Ebeye 長年面臨安全水源不足、排水系統年久失修等問題，其居民缺乏健康環境相關知識，以致該區因不潔飲用水所生之疫情嚴重。本計畫將協助馬國推動供水及衛生之基礎建設，同時協助相關事業營運管理能力建構以提升 Ebeye 之飲用水與公共衛生環境。

⁴根據亞銀協調人之說法，帛琉政府對外舉債無論額度均須經國會核可。

三、計畫預估總成本 1,600 萬美元，其中澳洲政府承諾贈款 500 萬美元，馬紹爾政府承諾相對出資 100 萬美元，目前仍有 1,000 萬美元之資金缺口。

伍、結論與建議

一、結論

(一) 帛琉政府對計畫僅為概念階段

經本次任務與財政部及總統府辦公室之顧問來回交談，並對不同部門做交叉詢問，歸納出帛琉政府對本貸款計畫之規劃為：由帛琉財政部作為借款人向本會取得貸款資金 1,000 萬美元，全數資金交由政府指定之帛琉國家發展銀行作為轉貸機構，進一步提供轉融資資金供其辦理平價住宅房屋貸款與農業貸款，農業貸款受益對象適用於全國，模式比照帛琉國家發展銀行目前執行之農業貸款專案。

本任務團經分析後認為，帛琉政府欲執行之貸款計畫其內容，與本會先前獲告之風災災後重建完全無關：

1. 房屋貸款之標的指定為該國政府在艾茉莉、尼瓦以及葛薩三州之「住屋區劃計畫」所興建之預售平價住宅，受益對象則限於有意承購前述平價住宅之科羅州居民；惟該說法未見諸於書面資訊，亦尚未進行任何可行性研究，財政部在總結會議中並表示計畫尚處於概念性階段。
2. 帛琉政府的想法是將農業貸款視為平價住宅之必需配套，期提供誘因鼓勵搬遷至前述三州之居民從事農業活動，從而解決其遷居後之就業問題；惟目前資金需求之規模預估付之闕如，亦未見帛琉政府對現有農業貸款專案績效不佳進行相關改善。
3. 觀察財政部及總統府辦公室顧問之反應，其雖表示了解本會與商業銀行不同，但其態度認為資金缺口為該國主要訴求，本會毋須深究太多計畫的可行性。

(二) 帛琉政府之想法無法解決其面臨之問題

面對科羅州因人口過度密集導致居民生活品質下降，以及因還土於民政策或海平面上升因素影響致居民被迫離開原居住地等問題，帛琉政府將提供平價住宅配套之農業貸款作為解決問題之介入手段。但綜合本次任務針對不同利害關係人之比對洽談後發現：

1. 自願搬遷之誘因不足：政府並非以強制方式，而是以鼓勵方式盼居民自願搬遷至政府指定地點，惟政府除提供平價住宅外，未見其他政策配套措施，政府片面以提供住宅貸款，即希望降低科羅州都市化以至於人口擁擠及生活品質下降等問題，過為樂觀。
2. 平價住宅之需求者不明：由於政府未針對氣候變遷造成之影響及還土於民政策造成之衝擊進行相關調查研究，故無法得知真正受影響之地理範圍、人口數及政府處理該衝擊的迫切程度，更遑論辨識出有意願搬遷之居民。倘再行考量傳統部落文化之排他性，各州不易接受異鄉人，以及土地真正所有權歸屬於誰之爭議，僅前述三州之原有居民較具返鄉並申請住宅貸款之可能性。
3. 有意願者仍須具備相當之財務能力：土地及平價住宅均非由政府無償提供，有意願者必須繳交土地租金予州政府外，尚須具備負擔房屋貸款還款能力。
4. 搬遷安置議題非以貸款做誘因就可以解決：該議題涉及政治、社會、環境、法規等面向，並將衍生如中央地方政府權責劃分、土地取得、城鄉發展、就業安置、教育、公共服務、交通、環境保護及文化衝擊等問題，須有周延的執行方案。
5. 土地所有權為社會議題：帛琉社會確實因政府執行還土於民政策而存在土地所有權糾紛問題，其對於居民之影響範圍與衝擊程度則有待釐清，該問題與傳統社會制度與文化習俗不可分，非本計畫僅以透過提供平價住宅貸款即可解決。

(三) 政府已開辦農業貸款專案，農民不缺籌資管道

本次任務發現特定之畜牧（如養豬、肉蛋雞）及水產養殖（如巨蚌）項目確有貸款資金需求及發展潛力，而帛琉國家發展銀行已開辦有低利農業貸款專案，並訂有標準流程且輔以專責機構如小企業發展中心協助農民向銀行申貸，故資金來源或利息負擔並非帛琉農民無法取得貸款之障礙。政府推廣宣傳不足、銀行擔保機制或貸款還款時程未能配合農業活動等因素，才是目前農民無法或不願申貸之主因。

二、 建議

(一) 調整整體計畫架構-平價住宅與經濟發展應分別規劃

依據帛琉政府之概念，不論是平價住宅與經濟發展（農業貸款）計畫之受益對象、適用地區、貸款標的、評估方法、資金規模、權責機構、申貸程序甚或貸款條件等均有所差異，其亦對應不同之計畫投入、產出及成果，故建議帛琉政府在計畫設計階段應將其區分為兩項不同計畫來規劃。

(二) 調整農業貸款政策並強化現有小企業發展中心之機構能力

促進帛琉經濟發展為帛琉國家發展銀行之成立宗旨，支持農業發展及擴大農業貸款比重，更為其目前重要之機構發展政策。

帛琉之金融市場並非欠缺農業貸款產品，而是農民對該金融產品之接受度。倘欲推動為協助農民順利取得現行貸款專案資金，建議帛琉政府：1.適度調整銀行放款政策，例如依農業生產活動延長農業貸款之寬限期或放寬擔保之相關規定；2.協助小企業發展中心擴充機構人力，甚至配置農業貸款專責人員，以擴大協助有貸款需求之農民。

(三) 本計畫是集合帛琉數項州政府之住屋區劃計畫為基礎而衍生，在具邏輯且有數據可支持的資料出現前，實無法界定真正核心問題並對計畫規劃之合理性進行分析，爰建議帛琉政府應

先行完成住屋區劃計畫本身之規劃及其相關可行性研究，俾供本會或其他潛在資金提供者進行計畫初步評估之依據。

- (四)因本會過去未在帛琉辦理貸款計畫，為避免帛琉政府誤認本會貸款與政策性貸款雷同，僅設立計畫名目即欲獲得本會貸款，任務期間已多次向財政部及總統府顧問說明本會屬性及其對計畫可行性及永續性之要求，但最後仍未能與帛方對話官員達成共識。

根據此次洽商內容與發現，已提供書面條列式問題予帛琉政府，從技術面引導帛琉政府進入國際一般開發性貸款計畫的框架。倘帛方再度提出之需求仍與發展性融資計畫之經濟發展或社會發展關聯性弱，建議終止對本計畫之討論，另行鼓勵帛方研提其他較成熟且具可行性之貸款計畫。

- (五)帛方提案之規劃能力尚未嫻熟，為維持讓帛琉政府繼續向我國申請商業性貸款(非政策性貸款)的意願，爰建議可從我國對帛琉整體援助的高層視野觀之，針對帛方對我提出之雙邊合作的議題，考量適時搭配少數雙邊援助經費，協助帛方強化辦理與該類議題相關之貸款計畫之先期調查或可行性研究評估，俾協助帛方奠立在該國 3-5 年後的發展需求上，與本會共同完成開發性的貸款計畫。

- (六)馬紹爾群島為我國邦交國，考量供水與公共衛生計畫符合本會優先業務領域，在亞銀資深專家主動向本會提出合作融資的期待下，建議正面回應本會願意參與之意願，並函知外交部及駐館相關訊息。