

第三章 對台灣「以房養老」的模式建議

張金鶚¹

一、前言

1980年代，美國提出以房養老的想法，並發展出多種方案供美國老人選擇。其中，主要的實施方案為逆向抵押貸款(Reverse Mortgage, RM)方案。此方案讓擁有房屋的老人，可以將自己的房屋抵押給金融機構，而該機構綜合判斷老人的年齡、房屋價值及市場上利率後，決定貸款金額，於是老人從逆向抵押貸款中得到養老基金，並且可以在宅老化。目前世界上除美國外，也有許多先進國家(如英、澳、法、加拿大等國)，開始推行類似制度，各國設計機制彼此略有不同，但基本想法都是提供制度與方案，讓老人自行選擇是否將資產轉換成現金。此項政策的意涵在於，讓老人以自身擁有的財產，不僅維持個人生活品質，並減輕國家在老人社會福利的財政負擔。

台灣社會不應以傳統觀念或現有法令限制為由，迴避應當積極推動的政策。台灣社會固然存在傳統「有土斯有財」的觀念，使得社會上部分人士對於「以房養老」制度有排斥感；以及，受限於民法或銀行法的現行規範，難以推動這個新制度。縱有諸多不能實施的理由，但是我們不能忽略的事實是：台灣目前高齡人口比例為10%，超過聯合國定義的7%門檻，已屬「老人國」；台灣每名婦女生育數僅為1.2，位居世界各國之末；依據經建會的推估，台灣未老年人口將有300萬~700萬人。在老年人口激增，而生育率低甚至仍逐年下降的事實下，年輕人要扶養的老人太多。而此現象恐使經濟減緩，平均每人財富縮減，依靠工作人口繳稅所支應的社會福利與公共設施，也恐有財源匱乏的窘境。此外，若下一代年輕人的負擔沉重，資源分配不公，也容易造成世代間的衝突，讓社會處在不穩定的狀態。

¹ 政治大學地政系 特聘教授

因此，相較於已實施此制度的先進國家，台灣更具實施的急迫性。我認為台灣社會現在應開始規劃，並盡快實施適用於台灣本土的「以房養老」制度。報載內政部今年已著手擬定試辦計畫，我相當樂見此項政策有實質的進展，希望在內政部的積極推動下，近期內即能實施「以房養老」制度。這篇文章所提出的「以房養老」模式建議，發表於去年(2009)年底，由政大房地產研究中心、住宅學會和土地銀行等單位，共同舉辦的「以房養老」逆向抵押貸款方案研討會，當時曾引起社會上一陣討論。如今在此再次提出，希望藉以增加社會各界對此制度的重視與討論。

本文參考國外的逆向抵押貸款等制度，並考慮台灣社會背景，提出三個台灣以房養老的方案構想：逆向抵押貸款方案(RM)、售後租回年金屋方案(SL)、社會照護方案(SC)。第一個方案為逆向抵押貸款方案(RM)，老人向銀行提出申請，而銀行與保險公司合作承擔風險。第二個方案為售後租回年金屋方案(SL)，老人與保險公司協商，老人出售房屋給保險公司並租回居住，由保險公司負責房屋管理維護並支付年金予老人。

第三個方案為社會照護服務方案(SC)，將受理單位規劃為社會福利機構。此方案可再分成二方式：贈與或信託。其中，贈與方式所指為，老人的房屋贈與給社福機構(NGO)團體，由社福團體提供照護服務，而社福團體可利用貸款方式，取得服務所需的資金；而信託方式所指則是，老人與信託機構成立信託契約，指定受益人為社福機構，在信託契約中規範社福機構的服務項目內容，保障雙方權益。各方案的運作構想與參與角色，說明如後。

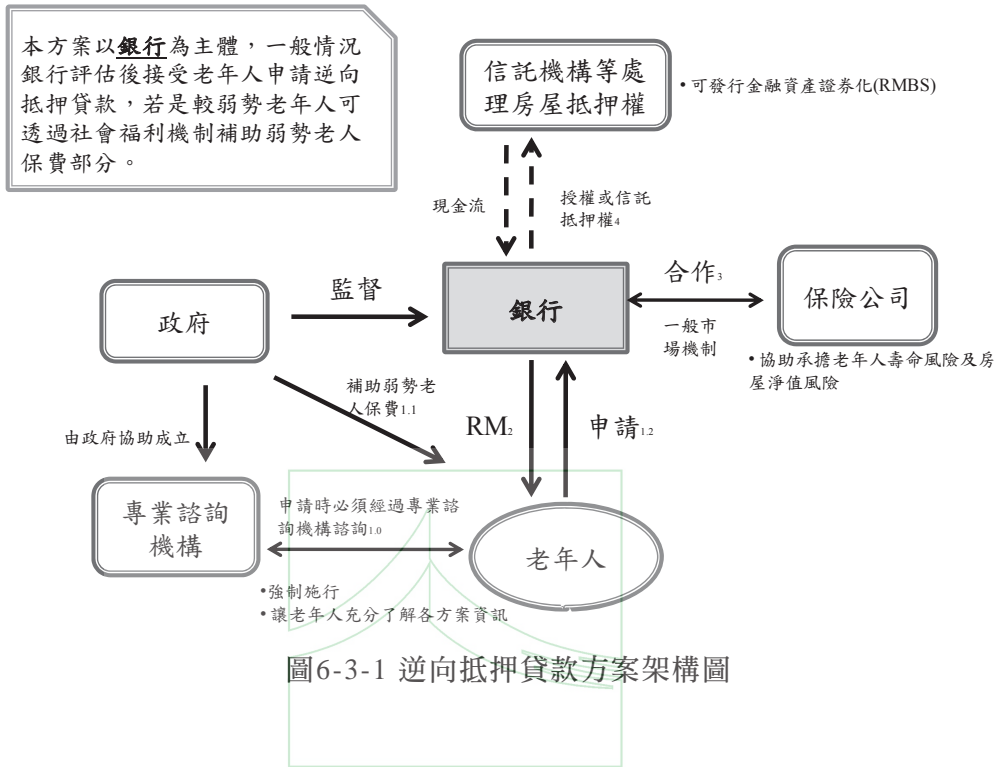
方案一：逆向抵押貸款方案(RM)

603

(一)逆向抵押貸款方案運作構想

- 1.老人向社會福利團體進行專業諮詢，了解各方案內容，若選擇此方案，專業諮詢團體中的估價師，須提供市場合理價格予老人參考。
- 2.老人向銀行提出申請，若為弱勢老人可向政府申請補助保費。
- 3.銀行審核通過後，提供逆向抵押貸款金額給老人。
- 4.銀行支付保費給保險公司，由保險公司承擔相關風險。

5. 銀行可將抵押權交與信託機構發行金融資產證券化等，取得現金流。



(二) 逆向抵押貸款方案參與角色

此方案所參與的角色包括申請者（老人）、政府、銀行（金融機構）、保險公司、信託機構、專業諮詢機構。茲將各角色在規劃構想中，應進行之工作內容說明如下：

604

1. 申請者（老人）

- 將房地產抵押給銀行以獲取生活零用金，直到去世(或合約終止)為止；仍持有原房地產所有權。
- 未來房地產增值部分將由老人設定之受益人獲得。
- 透過規範，拍賣時以其子女或同居人為優先購買人。
- 申請前必須先與專業諮詢機構討論，獲得建議。弱勢老人可尋求專業諮詢機構中的社工(或社福)人員之協助。

2. 政府

- 監督銀行收取手續費與保費情況。

- 監督在一般市場機制下合約訂定之合理性。
- 補助弱勢老人壽命風險的保費。
- 協助成立專業諮詢機構，並採強制實施方式(強制老人於申請前必須與專業諮詢機構聯繫)。
- 補助專業諮詢機構的部分諮詢費。

3. 銀行（金融機構）

- 主導方案相關事務之進行。
- 承擔利率風險及房價認知差異風險。可推出固定利率商品降低利率風險。
- 透過一般市場機制，與保險公司合作。將老人壽命風險移轉給保險公司。
- 銀行整合抵押權後，若規模夠大，或可發行金融資產抵押債權證券化商品，或可再委託其他信託機構處理。

4. 保險公司

- 透過一般市場機制與銀行合作。
- 向銀行收取保險費用，承擔老人壽命風險(弱勢老人的壽命風險保費由政府補助)。
- 承擔房地產負淨值風險(當民間機構無法勝任，政府才介入)。
- 可能購買銀行的抵押權。

5. 信託機構

- 處理銀行信託的抵押權。
- 待受託處理的抵押權規模夠大時，或可透過發行金融資產抵押債權證券化商品的方式提昇資產流動性，或轉售抵押權給保險公司。

6. 專業諮詢機構

- 由政府協助成立。由法律、財稅、不動產等專業人士及估價師、社工人員所組成。
- 免費提供老人以房養老相關方案的基本諮詢。弱勢老人的費用由政府全額補助，對於非弱勢老人則酌收非基本諮詢項目的費用。

- 評估老人適合申請的方案，於後續申請程序中給予協助。
- 估價師協助評估房屋現值，以避免老人與銀行在房價認知上產生爭議 (可能影響銀行核定的貸款成數)。

方案二：售後租回年金屋方案(SL)

(一)售後租回年金屋方案運作構想

1. 老人必須先向社會福利團體進行專業諮詢，了解各方案內容，且專業諮詢團體中的估價師，須提供市場合理價格及合理租金予老人參考。
2. 老人與保險公司議定出售價格及租金後，將房屋出售給保險公司，並取得年金(扣除房屋租金後)。
3. 保險公司委託物業管理公司管理資產出租等事項，並授權資產管理公司進行資產處理相關事項。
4. 物業管理公司負責老人房屋管理維護等事項。
5. 資產管理公司可協助其發行不動產證券化等商品，將資產轉換為現金流。

本方案以**保險公司(壽險)**為主體，政府主要為審核與監督之角色。主要保險公司得到之資產，可以委由物業管理公司來進行管理維護，授權資產管理公司來進行資產之有效運用。

- 針對保險公司核貸條件與制度進行審核與監督
- 利用租稅減免等法規方式鼓勵保險公司提供此方案

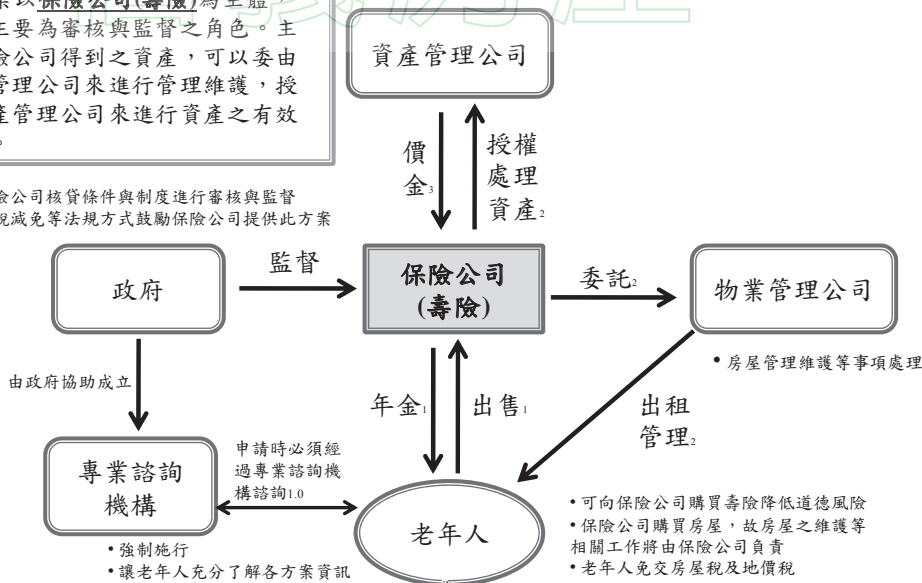


圖6-3-2售後租回方案架構圖

(二)售後租回年金屋方案各參與角色

此方案所參與的角色包括申請者（老人）、政府、銀行（金融機構）、保險公司、信託機構、專業諮詢機構。茲將各角色在規劃構想中，應進行之工作內容說明如下：

1.申請者（老人）

- 將房地產出售給保險公司，再透過物業管理公司承租原房地產繼續居住使用。
- 可向保險公司購買壽險以降低道德風險。
- 房屋維護等相關工作將由物業管理公司負責。
- 申請前必須先與專業諮詢機構討論，獲得建議。
- 由於無房地產所有權，無須負擔房屋稅、地價稅及修繕維護等費用。

2.政府

- 針對保險公司核貸條件與制度進行審核與監督，確保老人權利不受侵害、隨時監控資產運用情況、審核保險公司評估資產價格之情況，並協助資訊發布。
- 協助成立專業諮詢機構，並採強制實施方式(強制老人於申請前必須與專業諮詢機構聯繫)。
- 補助專業諮詢機構的部分諮詢費。
- 可利用租稅減免等方式鼓勵保險公司配合實施。

3.銀行（金融機構）

- 無須參與（如有受託處理資產，待受託資產規模夠大時，銀行的信託部或可發行證券化商品）。

4.保險公司（壽險公司）

- 主導方案相關事務之進行。
- 承購老人房地產，委託物業管理公司維護管理房地產並處理承租業務。
- 與老人的合約終止後，將持有資產授權資產管理公司進行處分。

5.信託機構

- 可能受託發行證券化商品。

6. 專業諮詢機構

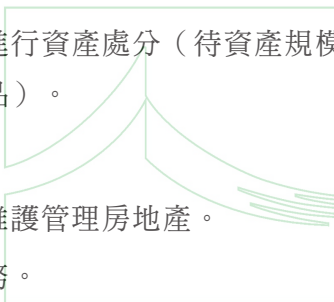
- 由政府協助成立。由法律、財稅、不動產等專業人士及估價師、社工人員所組成。
- 免費提供老人以房養老相關方案的基本諮詢。弱勢老人的費用由政府全額補助，對於非弱勢老人則酌收非基本諮詢項目的費用。
- 評估老人適合申請的方案，並於後續申請程序中給予協助，保障其權益。
- 估價師協助評估房屋現值，以避免因房價認知差異造成買賣價格的爭議。

7. 資產管理公司

- 接受委託，進行資產處分（待資產規模足夠時，或可交由信託機構發行證券化商品）。

8. 物業管理公司

- 在租約期間維護管理房地產。
- 處理出租業務。



方案三：社會照顧服務方案(SC)

(一) 社會照顧服務方案運作構想

1. 社會照護服務方案—贈與方式(SC1)

- (1) 老人必須先向社會福利團體進行專業諮詢，了解各個方案的內容，而社福團體應說明此方案特色，附負擔贈與的法律關係。
- (2) 老人將房屋以附負擔贈與的方式贈與給社會福利機構，並簽訂照護契約(照護內容細節)。
- (3) 社會福利機構依約（照護契約）提供老人照護服務。
- (4) 社會福利機構向金融機構進行房屋貸款，以取得資金營運；如果社福團體向金融機構借款不易，政府應以專案基金提撥執行周轉金，協助社福機構運作，而社福機構需在專案結束後返還周轉金。

- (5) 照護契約結束後，社會福利機構可授權資產管理公司進行資產處理，取得之價金部分償還貸款，如有剩餘價金則歸社會福利機構擁有。

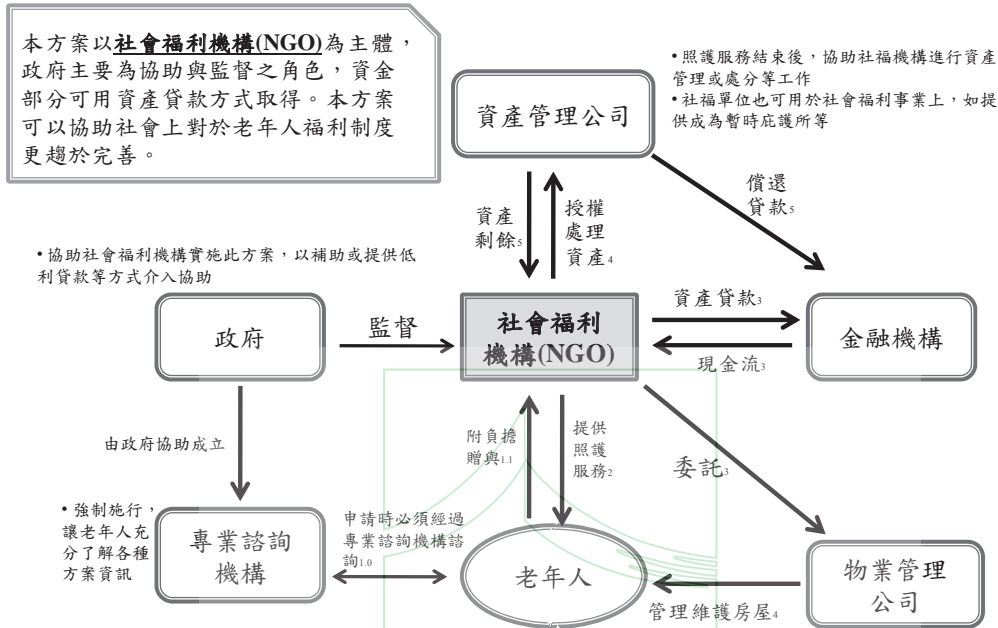


圖6-3-3社會照護服務方案之一(SC1)架構圖

2. 社會照護服務方案—信託方式(SC2)

運作步驟：

- (1) 老人必須先向社會福利團體進行專業諮詢，了解各個方案的內容，專業諮詢團體需說明本方案特色為「信託契約」，使老人能比較方案適用性。
- (2) 老人將房屋信託給信託機構，建立信託契約(信託內指定受益人為社會福利機構，並訂定社會福利機構需提供之照護契約，由信託機構監督社會福利團體執行)。
- (3) 信託機構委託物業管理公司，由其進行管理維護資產等事項，亦即老人所居住之房屋，乃由物業管理公司來進行管理維護。
- (4) 信託機構向資金提供者發行受益憑證，在信託期間提供現金流予社會福利團體來執行照護契約。

(5)信託契約結束後，社會福利機構取得資產，社福機構可授權資產管理公司處理資產，處分後的收益交由資金提供者，如有剩餘則歸為社會福利機構。

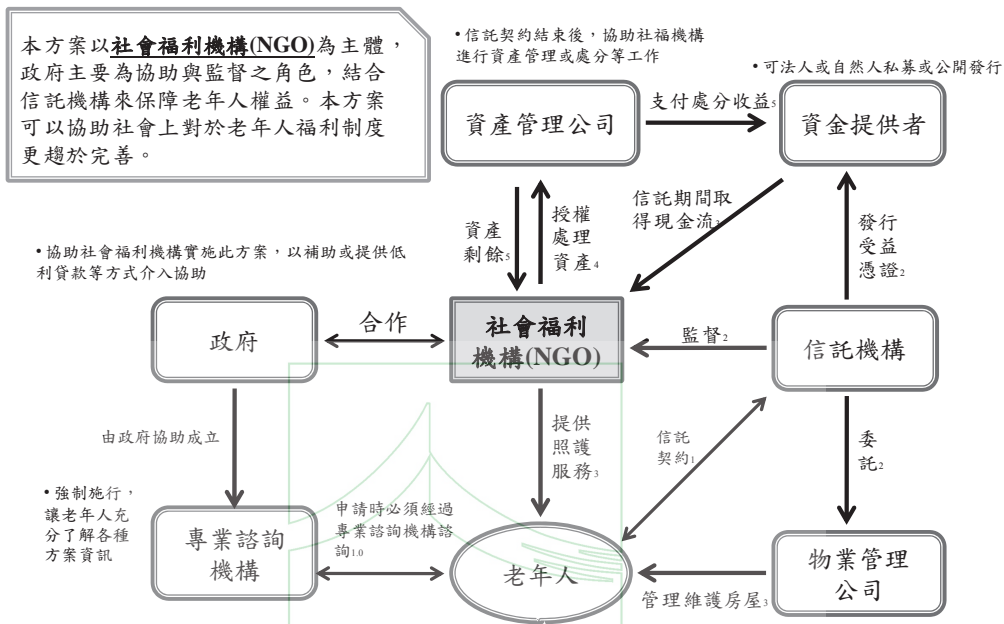


圖6-3-4社會照護服務方案之二(SC2)架構圖

信義房屋

(二)社會照顧服務方案各參與角色

1.社會照顧服務方案一贈與方式(SC1)

(1)老人

- 將房地產贈與(附負擔贈與)給社福機構，以獲得較佳的照護服務資源。
- 申請前必須先與專業諮詢機構討論，獲得建議。
- 由於無房地產所有權，無須負擔房屋稅、地價稅及修繕維護等費用。

(2)政府

- 初期以補助等方式介入，協助社會福利機構實施此方案。
- 監督社福機構、定期關懷老人生活狀況，確定參與此方案的老人

獲得適當的照護服務。

- 協助成立專業諮詢機構，並採強制實施方式(強制老人於申請前必須與專業諮詢機構聯繫)。
- 補助專業諮詢機構的部分諮詢費。

(3)銀行(金融機構)

- 以社福機構受贈的房地產為擔保品，貸款給社福機構，使社福機構獲得穩定的現金流量。

(4)社福機構

- 主導方案相關事務之進行。
- 與政府合作，獲取官方的相關資源與協助。
- 以房地產價值評估適當的服務水準(考量各項可能的支出)，提供老人相關照護服務(含基本生活零用金)。
- 與老人的合約終止後，將持有資產委託資產管理公司進行經營、管理或處分，或將部份資產運用在社會福利事業上，如暫時庇護所。

(5)專業諮詢機構

- 由政府協助成立。由法律、財稅、不動產等專業人士及估價師、社工人員所組成。
- 免費提供老人以房養老相關方案的基本諮詢。弱勢老人的費用由政府全額補助，對於非弱勢老人則酌收非基本諮詢項目的費用。
- 評估老人適合申請的方案，於後續申請程序中給予協助。
- 估價師協助評估房屋現值，以避免因房價認知差異造成對後續適當服務水準的爭議。

(6)資產管理公司

- 與老人合約終止後，協助社福機構管理、經營或處分資產。

(7)物業管理公司

- 在老人居住期間維護修繕房地產。

2.社會照護服務方案—信託方式(SC2)

(1)老人

- 將房地產信託給信託機構，以獲得較佳的照護服務資源。
- 透過信託機制保障老人的相關權益，偏遠地區或房屋價值較低的老人相對適用此方案。
- 申請前必須先與專業諮詢機構討論，獲得建議。
- 由於無房地產所有權，老人無須負擔房屋稅、地價稅及修繕維護等費用。

(2)政府

- 初期以補助等方式介入，協助社會福利機構實施此方案。
- 監督社福機構、定期關懷老人生活狀況，確定參與此方案的老人獲得適當的照護服務。
- 協助成立專業諮詢機構，並採強制實施方式(強制老人於申請前必須與專業諮詢機構聯繫)。
- 補助專業諮詢機構的部分諮詢費。

(3)資金提供者(自然人/法人)

- 受益憑證購買者分享日後資產處分的報酬，或透過資產組合的模式，定期獲得報酬。

(4)保險公司

- 可能為信託受託人。

(5)銀行

- 銀行信託部可能為信託受託人。

(6)社福機構

- 主導方案相關事務之進行。
- 與政府合作，獲取官方的相關資源與協助。
- 以房地產價值評估適當的服務水準(考量各項可能的支出)，提供老人相關照護服務(含基本生活零用金)。
- 於信託契約結束後，將持有資產委託資產管理公司進行經營、管理或處分，或將部份資產運用在社會福利事業上，如暫時庇護所。

(7) 信託機構

- 信託架構：委託人為老人、受託人為銀行信託部門或保險公司專業部門、受益人為社福機構。
- 以信託資產的受益權，發行受益憑證向自然人或法人募集資金，使社福機構於信託期間獲得穩定的現金流量。
- 委託物業管理公司於信託期間進行資產維護。

(8) 專業諮詢機構

- 由政府協助成立。由法律、財稅、不動產等專業人士及估價師、社工人員所組成。
- 免費提供老人以房養老相關方案的基本諮詢。弱勢老人的費用由政府全額補助，對於非弱勢老人則酌收非基本諮詢項目的費用。
- 評估老人適合申請的方案，於後續申請程序中給予協助。
- 估價師協助評估房屋現值，以避免因房價認知差異不同，造成對後續適當服務水準的爭議。

(9) 資產管理公司

- 於信託契約結束後，協助社福機構管理、經營或處分資產。

(10) 物業管理公司

- 在老人居住期間維護修繕房地產。

二、結語

本文參考國外的推動經驗以及台灣背景，提出三個台灣推動「以房養老」大方向的想法。然而，受限於現行法令規範、市場機制尚未成熟與社會觀念未普遍接受，未來有關當局將「以房養老」方案細節規劃完成後，可能需要面對社會各界的疑慮與挑戰。我希望政府能以積極的態度面對，並注重與社會的溝通，充分瞭解各界的立場與需求，尋求全體社會的最大利益，發展出適合台灣背景的「以房養老」制度。