

建構老人經濟安全的新選擇 —不動產逆向抵押構想

薛承泰・陳素春

壹、前言

民國 94 年 1 月社會救助法修正通過，當時作者擔任台北市政府社會局局長，即發現實施「三合一」低收入門檻之後，有些市民生活陷於貧苦，無固定收入也缺少存款（動產），只因有一棟房子（不動產）價值超過 500 萬元（台北市當時的不動產門檻）而不符合低收入戶資格，無法獲得「低收入戶」相關補助。相對於有些市民，有所得但略低於門檻、也有略低於門檻的存款，只要不動產低於 500 萬元，即可以取得低收入戶資格。由於前者生活狀況未必優於後者，呈現不公平現象；再者，國人住屋擁有率甚高，似可以作為未來高齡人口養老資源之一。因此，引發如何協助老人以不動產作為養老來源的想法，該想法在作者民國 98 年初擔任政務委員後，即開始進行跨部會的研議。

去（98）年 9 月衛生署楊署長就任不久提出「不動產逆向抵押」，作為有不動產卻繳不起健保費的長者資金的來源，引起社會的關注，並獲得當時金管會主委陳沖的呼應，並以「以房養老」為名，媒體競相報導，一時成為社會關心議題。當時適

值立法院第 7 屆第 4 會期會議期間，不少立法委員對此議題提出質詢在台灣推動的可行性，因事涉金融商品，當時金管會主委陳沖被質詢時明確表示，將尋求跨部會合作，研議國外已在推動之「逆向抵押貸款」是否適用台灣。陳主委並表示將以社會福利制度重新包裝，提高銀行承做意願，以解決老人有房但沒有現金生活的問題。98 年 10 月吳院長於院會針對以房養老議題指示：請經建會會同金管會、內政部、法務部就制度面、法律面、實務面等通盤考量其可行性，如屬可行，即可予以推動。98 年 12 月中華民國住宅學會及政治大學台灣房地產研究中心也以「以房養老」逆向抵押貸款方案為題召開研討會，會中針對美國經驗來探討台灣推動的可行模式。我們樂見各界對以房養老議題的討論，也期待民眾瞭解相關概念，將有助於推動此議題，為我國老人經濟安全開闢出一個新的選項。

貳、台灣老人經濟生活與居住型態

近年來社會普遍意識到台灣地區少子

女化與高齡化的現象，去年（98 年）總生育率(TFR)為 1.03 人，不僅是歷史新低也是世界最低，總生育數量僅有 19.1 萬，乃為三十年前的一半。在高齡化方面，雖然 65 歲以上人口至去年底占總人口 10.63%（內政部 2010），和西方先進國家約 15% 以及日本約 22% 相較，高齡化現象並不算嚴重。可是，眾所關心的是未來趨勢，就以未來 20 年的台灣來說，總人口數將會經歷先增後減而又回到 2,300 餘萬，值得注意的，65 歲以上老人將會從現在占 11% 上升至 25%，14 歲以下幼年人口從占 15% 降至 12%，15 至 64 歲的勞動人口則從 74% 滑落至 63%（見表一）（行政院經建會 2008），屆時老人的經濟與生活狀況將會是

如何呢？如果生育率又持續下降，平均壽命也不斷提昇，人口老化速度也會更為快速，情況是否更險峻？一般人僅注意到扶老比的變化，例如各界最常引用經建會 97 年關於扶老比的推計，由 97 年 7 比 1，115 年 3.3 比 1，更升至 140 年 1.5 比 1（見表一）。作者必須指出，這只是單純 15-64 歲人口與 65 歲以上人口之比（稱之為扶老比），實際的負擔應考慮 15-64 歲人口的勞參率以及失業率。目前 15-64 歲人口當中的勞動參與率目前約為 58%，失業率約為 5%，假設維持 20 年不變，平均一個有工作的勞動人口在 20 年後將負擔 0.7 位老人，0.35 位小孩，以及 0.8 位 15-64 歲沒有從事工作的人！

表一、我國未來年齡別人口結構

單位：千人；%

年底別	年底人口數(千人)				老年人口比例(%) (C) / (A) × 100	扶老比 (C) / (B) × 100
	總人數 (A)	0-14 歲	15-64 歲 (B)	65 歲以上 (C)		
97	22,960	3,906	16,657	2,397	10.43	14.4
100	23,200	3,556	17,109	2,535	10.93	14.8
105	23,539	3,143	17,254	3,142	13.35	18.2
110	23,758	3,023	16,697	4,037	16.99	24.2
115	23,837	2,945	15,910	4,981	20.90	31.3
120	23,740	2,816	15,050	5,874	24.74	39.0
140	21,228	2,118	11,445	7,666	36.1	67.0

資料來源：行政院經建會「中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計報告」未來人口三階段之中推計。

以上乃是推計未來整體的社會負擔，如果根據主計處 96 年〈台灣地區社會發展趨勢調查〉，95 年全國有 25 萬 4 千對夫妻沒有子女，其中夫年齡為 50-59 歲者，

有 2 萬 1 千對沒有子女，夫年齡為 60 歲以上者，有 1 萬對沒有子女（取自張金鶚 2009:壹-54 表五）¹；此統計所顯示的是，當前有 1 萬對老人無子女照顧，未來 15

年間應會增加至 2 萬（對）以上，且隨者少子女化與高齡化，此趨勢將會隨年增加，這些老人不論是一對夫妻或獨自一人，其養老的來源似乎只有政府或自己。

如果觀察歷年〈老人狀況調查〉，「老人獨居」與「老人夫婦」這兩類居住方式占老人各類居住型態總合，20 年間從兩成五增至近四成；若觀察「與子女同住」的比例，20 年間從占七成減為五成六，換言之，老人廣義的獨居甚至可達四成以上（見表二）。即便是問到未來的老人（調查時間為 45 至 64 歲者）最理想之居住方式，仍是以「與晚輩同住」及「僅與配偶同住」

比例最高，97 年時分別占 47.77% 與 40.34%（行政院主計處 2009）。值得注意的，老人「沒有和子女居住」並不代表這些老人因沒有生育子女而獨居，其中有大部分是有生育子女卻未和子女居住。基於此，我們進一步觀察「老人主要經濟來源」，根據 94 年的調查，回答為主要為「子女奉養（含媳婦、女婿）」者占全體受訪者 53.37%，對於有子女的長者來說則有 54.67% 主要經濟來源為「子女奉養（含媳婦、女婿）」（內政部 2006），換言之，即便是有子女，有超過四成主要經濟來源並非子女。

表二 「老人狀況調查」之老人居住型態

單位 %

年別	與子女同住	僅與配偶同住	獨居	親朋同住	安療養機構	其他
1986	70.24	14.01	11.58	3.03	0.78	0.36
1987	70.97	13.42	11.49	3.02	0.64	0.46
1988	67.88	14.98	13.73	2.44	0.36	0.6
1989	65.65	18.17	12.9	2.18	0.87	0.23
1991	62.93	18.7	14.52	2.42	1.19	0.24
1993	62.19	18.63	10.47	2.54	1.04	0.14
1996	64.30	20.60	12.29	1.41	0.90	0.49
2000	67.79	15.11	9.19	1.28	5.59	1.04
2002	63.71	19.46	8.52	0.62	7.51	0.18
2005	60.41	22.20	13.66	0.76	2.26	0.71
2008	56.94	27.45	12.27	0.76	1.5	1.08

（資料來源：1986—1988 行政院主計處「青少年及老人現況調查報告」1989—2005「臺灣地區老人狀況調查」，內政部統計處。2008「中老年狀況調查」，行政院主計處。）

最後，我們來探討老人與貧窮的關係。薛承泰（2008）曾採用「相對貧窮」概念作為貧窮的測量，以「可支配所得中位數之一半」為門檻，再用「等成人單位」來加權調整。依據此貧窮測量，分析家庭收支調查 1990-2007 共 18 年資料，發現我國老人落入貧窮的機會一直偏高，1990 年整體家戶貧窮率為 6.02%，其中「有老戶」

的貧窮率為 12.17%，「無老戶」的貧窮率則為 4.44%；雖然歷年間貧戶率有些變動，基本上「有老戶」的貧窮率均明顯高過於「無老戶」，並且都維持在兩倍以上的差距（見表三）。表三雖只選擇五個年份資料來說明，已可以顯現出「有老戶」相對於「整體」或「無老戶」在經濟上的弱勢。

表三 「平均每戶每人可支配所得」與「貧窮率」按家戶是否有老人分

西元年	平均每戶每人可支配所得(元)	總貧戶率(%)	有老戶平均每戶每人可支配所得(元)	有老戶貧戶率(%)	無老戶平均每戶每人可支配所得(元)	無老戶貧戶率(%)
1990	168567	6.02	142385	12.17	175344	4.44
1995	273745	5.23	239247	9.11	285966	3.86
2000	323349	5.40	283464	8.61	339863	4.07
2005	336729	5.91	280295	10.06	363813	3.92
2007	345468	5.57	295225	9.16	370342	3.79

從前述關於老人的居住型態與經濟狀況的說明，我們知道老人具有較高機會落入貧窮，除了因為退休而失去一部分甚至全部經濟來源，也因為子女奉養的情形隨著家庭變遷與少子女化而逐漸式微。老人的經濟生活除了「來源」減少，在消費方面，也會因為平均餘命延長以及醫療需求而增加。根據衛生署（2008）的分析，如將門、住診合併列計醫療利用，95 年以 65 歲以上者之平均每人利用件數達 29.3 件最高；雖然 65 歲以上被保險人占約 10%，但醫療費用支出占整體支出的三成三，相對地，0-14 歲者占約一成。另外，根據「我國長期照護服務需求評估」報告，97 年失

能及失智的人口約為 399,979 人，推估至 117 年將成長為 811,971 人（王雲東 2009）。

根據以上資料，我們可以知道，多數長者仍希望與自己的家人同住，可是在生育率持續低迷以及平均餘命不斷提升下，老人人口在數量與比例均會上揚，老人的照顧需求與消費將會隨年增加。尤其家庭結構也在持續改變，家戶人口平均數下降、「核心家庭」比例上升、老人與子女同住比例卻逐年降低，進住安養機構的比例也一直偏低²，老人獨居的情形也愈趨普遍（見表二）。另一方面，老人經濟來源亦有變化，老人平日經濟來源除子女提供外，依賴政府補助或津貼比例逐年增加，82 年

依賴政府補助或津貼僅 1.61%，94 年已增加為 33.34%（91 年發放敬老福利生活津貼，致比例明顯增加），12 年間增加近 32 個百分點。如何減輕家庭負擔，並提升老人照顧的品質，讓家庭與個人在人口高齡化的趨勢下減輕「後顧之憂」？乃為重要課題。

然而，我們對於國內養老的趨勢並不那麼悲觀，因家庭照顧機制雖然式微，畢竟仍然可發揮部分功能，尤其是國人家戶房屋自有率於民國 97 年已達 87.4%³，高於許多其他國家（英國 68.3%、美國 67.8%、日本 61.1%），僅低於實施公共住宅政策的新加坡（90.1%）（行政院主計處 2010：105），倘依台灣既有民情文化，不動產登記在長輩名下者應占相當比例。根據張金鶚教授整理自〈家庭收支調查〉，95 年 50-65 歲（戶長）住宅自有率 90.33%，65 歲以上（戶長）住宅自有率 85.82%（張金鶚 2009：壹-48，括號內文字乃作者加入），即是一個很好的佐證。基於此，我們認為「以房養老」或「不動產逆向抵押」可以作為未來國人養老的選擇之一。

參、社會救助法所產生的困境

社會救助法於民國 94 年修正前對於低收入戶的認定，只須衡量「家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者」⁴，94 年 1 月 19 日公佈修正後之社會救助法，新條文規定低收入戶的認定，係採平均每人每月收入、動產及不動產，3 項標準需同時符合之方式（簡

稱「三合一」），這是我國對低收入認定的一大改變。當時筆者任職台北市社會局局長，瞭解修法前臺北市的低收入戶，當中不乏擁有百萬存款或千萬住宅者，他們雖未領有生活扶助，卻能享有低收入戶相關的減免（薛承泰與杜慈容 2006），因此認同此修法方向有助於國家資源的有效使用並較符合公平的原則。⁵可是，也因為新修正的「三合一」認定方式，影響到一些家戶生活實際有困難，即因任何一項或兩項不符合而被排除。其中較常見的家戶類型為缺少收入與存款，卻因為擁有超過門檻的不動產而不符合低收入戶資格。

此現象以獨居老人與被棄養老人為多，這些老人若無法靠不動產生財來養活自己，被迫需要變賣不動產，其變賣所得仍然會超過規定（動產超過門檻）。這些老人缺少可賴以生活之現金，一旦被排除，不僅失去政府生活扶助金，連最起碼的健保補助或收容養護補助之例行性開銷都沒有政府的補助。即使老人擁有可以變賣的房子，由於房子出售後必須更換居住地點與生活環境，老人往後的生活因環境的生疏而難以適應，生活品質下降，甚至加速老化（Bassuk 1999）。因此，如何使老人藉由所擁有的不動產來換取穩定之生活費用以頤養天年，成為 94 年修法後作者推動「以不動產養老」的出發點（薛承泰與杜慈容 2006）。此一構想經作者在台北市政府社會福利委員會以及老人福利委員會提出討論，獲得不少的迴響。此外，社會局也請專家學者及業者討論評估以財產信託規劃照顧方案之可行性，就各面向討論結

果，經由信託機制提供弱勢老人生活照顧方案係可行方向；在實務運作上，則可考量由政府成立基金會或是徵求民間基金會擔任信託委託人之機制。當時即提議由民間社福團體採財產信託方式試辦，並編列預算請學者專家進行研究。作者離職後，台北市政府社會局於民國 96 年委託淡江大學郝充仁教授進行「運用不動產支持弱勢老人社區安養護方案」，並於 97 年完成。⁶

作者於 98 年 2 月擔任行政院政務委員，仍念茲在茲此構想，於三月間責成內政部進行評估可行性，並於四月召開跨部會（內政部、財政部、金管會、經建會等）協商會議，正式在中央層級倡導此議題，並提出老人財產信託、「逆向抵押」(reverse mortgage)、「房屋淨值轉換抵押」(home equity conversion mortgage) 等相關概念，請相關部會參考國外經驗並進行評估可行性；同時也在七月間內政部所提「友善關懷老人服務方案」中列入相關項目，由劉前院長核定，並請台北市政府評估試辦的可行性。

肆、逆向抵押的意義與內容

「逆向抵押」(reverse mortgages) 其實來自於一般抵押的反向作為。通常是人們購屋時為取得足夠資金，將房子抵押給銀行或金融機構並取得資金，即一般所謂的「抵押貸款」，並在一定年限內按月繳交本金與利息給銀行。借貸人取得資金並得以使用房子，銀行擁有擔保品並賺取利

息。雖然借貸人有還款的壓力，一旦清償債務，又可以隨時將房子抵押給銀行或金融機構從事借款，但最終仍需將房子贖回，否則將被拍賣。

由於人口的高齡化以及逐年增加的獨居長者，缺少子女奉養與養老資源不足的長者愈來愈多。如前所述，這些長者即使生活困難卻未必符合「低收入戶」規定，最常見到的原因，是因為擁有不動產而且超過門檻。雖然長者可以將所擁有的房舍出售以換取一筆養老金，但仍可能因為有了現金或存款而不符低收入戶規定；在另一方面，老人也會擔憂自己理財能力或不放心大筆金錢放在身邊。更重要的，許多老人不希望離開自己居住的地方。為解決此困境，不動產「逆向抵押」是一個選擇。把老人所擁有固定的資產轉變為可以流動的現金或可清償的資產 (liquidating asset equity)。因為多數長者需要的不是一筆資金，而應是穩定的收入來支付養老所需 (如按月或年領取的年金)，而且能夠住在自己熟悉的家。「逆向抵押」可以說是長者將自有的房舍 (或其他不動產) 之產權抵押給金融機構，金融機構評估房屋的現值、未來的增值與折舊，然後根據長者所選擇的抵押期 (例如終身或一定期限) 進行精算，按月或按年支付給長者，直到長者往生或期滿為止，在這段期間長者仍可居住在已設定抵押的房舍中，而長者並不以將來贖回房子為目的。

雖然英、法、澳洲、美國與新加坡等國家已有類似「逆向抵押」的措施 (戴嶸釗 2005，行政院金融管理委員會保險局

2009)，主要因為手續較為複雜且具有較多的不確定性而未能普遍實施。不像是一般貸款能夠很清楚的知道所能賺取的利息，金融單位接受「逆向抵押」需要考慮到房子未來在市場上的價值，其中房子的折舊與可處理或變賣的時間點，都具有高度不確定性。尤其當長者較能接受領取年金至往生而非固定期限（如十年、二十年）的給付方式時，金融機構所要承擔的風險更高，醫療科技愈是進步，金融業者愈是裹足不前，因為平均餘命可能長過於預估。也因此，金融機構往往採高貸款利率與高附加費用，使得長者能夠領取的年金總額和房子的價值差距拉大，反而不利於長者選擇「逆向抵押」來進行養老。在道德上，金融業者也不宜期待借貸人「早死」以獲取不動產的處分權。

房舍逆向抵押主要目的是為了協助老人利用自己的房屋淨值來維持或補充未來的養老生活，根據郝充仁整理美國發展的情形，指出美國在 1981 年即成立「全國房舍淨值轉換抵押中心」(National Center for Home Equity Conversion, NCHEC)。1987 年國會通過成立試行計畫，由都市發展部 (HUD) 所屬聯邦房屋管理局 (FHA) 來執行，保障貸款人所借貸的損失。1988 年發展出「房舍淨值轉換抵押」(HECM) 計畫，才逐漸推廣起來，也產生較多樣的承作技術與方式；當美利美 (Fannie Mae) 推出持屋人逆向抵押 (Homekeeper Reverse Mortgages) 計畫，提供較高的貸款額度，更有助於市場的活絡 (郝充仁 2008：19-20)。綜上，如何能在較長時間而且難

以預期的借貸關係中取得平衡，乃為關鍵議題，若沒有政府的協助或擔保，逆向貸款的普及性勢必受到限制！

國內首次推出逆向抵押，尚缺乏實際操作經驗，不論在法規與實務都需進一步研議。對長者（借方）而言，只希望將不動產轉變成穩定的收入，若沒有繼承的問題，那麼長者所關心的是如何獲取合理的生活費用來養老？對金融機構（貸方）而言，是不動產的現價以及日後的折舊、波動與清償。若雙方採用定期契約（如十年或二十年），金融機構所承擔的風險較容易估算（例如房舍價值與地區增值、市場利率、平均餘命、長者的健康等），長者在契約期間也能夠穩定獲取生活費用。若為終身契約，長者意願會較高，但金融機構承擔風險也會增加。值得關注的，不論採取哪一種契約，都會面臨長者因遷離住所或死亡而終止契約。屆時，若貸款總額低於不動產價值，是否由長者事前設定受益人（可以包括親屬、政府、社福機構或貸方）？反過來，若貸款總額高過於不動產價值（通常發生在終身契約長者存活超過預期或是經濟環境丕變房地產價格滑落），是否需透過保險機制或由政府來承擔？

學術界當中關切此議題且具有代表性者莫過於政治大學地政系張金鶚教授，張教授於民國 98 年 12 月主辦「『以房養老』逆向抵押貸款方案研討會」，為國內第一次該議題大型研討會，並且於會中提出三個方案分別為逆向抵押貸款方案(RM)、售後租回年金屋方案(SL)、社會照護服務方案

(SC)。另外，台灣金融研訓院於今（99）年 8 月 17 日舉辦「以房養老制度於高齡化社會之運用研討會」，會中引言人李智仁（台灣金融研究訓練院金融研究所副所長）認為就長期來看，以房養老需朝市場化發展，主管機關應及早思考籌劃。與談人阮劍平（土地銀行副總經理）表示，若要推動逆向抵押貸款，並由金融機構承作，在實施前，需先就民法、銀行法、信託法等相關法律進行修法以爲因應。張金鶚教授認為應該推動以房養老特別條例，並將以房養老定位爲社會福利措施，由政府出資、銀行代辦撥款，並按申請人年齡給予五至六成的貸款成數，試辦對象則以台北都會區近貧老人優先。伊甸社福基金會潘若琳組長以伊甸目前附負擔贈與模式分享個案以房養老實務經驗，並指出以房養老的成功關鍵因素在於「不追討保證」、「財務風險的沖銷」及「多元組合的發放方式」，未來服務項目的開發設計，如能結合民間社會福利組織的專業，深入瞭解長輩的需要及自主尊嚴，將會提高國人參與意願。華宜昌（國土規劃及不動產資訊中心資深研究員）主張以「信託」爲實施主體，並認為「自益型信託」較適合台灣發展，即老人將不動產交付給受託銀行，並約定未來某一時點或當年度起，每年或每月給付自己固定資金作爲生活津貼，如遇特殊事故亦可臨時請求受託人自信託專戶給付特殊事故支付。內政部代表陳素春專門委員在該研討會中就目前初步規劃構想提出報告。

由於各界對此議題已從觀念的交換進

入到實質操作的層面，舉凡相關法規與承作流程都有較爲深入的討論。在政府方面，經建會邀集相關部會召開 4 次會議，初步規劃本制度初期採公益型不動產逆向抵押貸款試辦，並以「政府出資模式」辦理，試辦對象爲「65 歲以上國民擁有不動產，其無繼承人，且因不動產價值超出規定，致未能符合低收入戶資格者」，方向和作者主張一致。另有關試辦經費將由內政部向財政部提報指標性計畫，申請 101 年公益彩券回饋金，作爲試辦的資金來源。試辦前還需處理之相關行政作業事項，如研討會中所建議，包含邀請相關部會及專家學者成立專案小組，成爲本方案的顧問團，成立諮詢機構，以及涉及不動產的鑑價作業、核貸金額公式、貸款合約範本、代辦金融機構之選定、金融機構取得借款人生存資料之方式及縣市政府應配合事項等（台灣銀行家 2010）。

伍 結語：我國的適用性

我國家庭結構變遷迅速，家戶平均人口數持續下降，老人與子女同住比例也逐年下滑，長者獨居的情形也愈趨普遍。此外，老人平日經濟來源除子女提供外，依賴政府補助或津貼比例也逐年增加，雖然如此，來自政府的補助仍不是長者未來養老的主要經濟來源。從「民國 97 年中老年狀況調查」得知，45-64 歲中高齡 32.9% 尚無規劃固定經濟來源；已規劃好未來養老者當中，主要經濟來源比率最高者爲「本人及配偶的退休金」達 31.4%，

遠高過於「子女奉養」19.8%與「政府救助」4.5%。⁷換言之，未來養老仍然需要自己的準備，如何充分運用自己的資產來養老？很可能是未來老人的重要考量之一。

在另一方面，隨著高齡化趨勢，老人有長期照護需求比例亦呈逐年成長，老人的整體需求無論經濟安全、醫療保健、生活照顧或社會參與，在在凸顯老人的照顧是今後國家的重大政策議題。政府雖於民國 97 年實施長期照顧十年計畫，提供居家服務、日間照顧、家庭托顧、餐飲服務、輔具購買租借、改善住家無障礙環境、交通服務、機構照顧、居家護理、居家及社區復健、喘息服務等 10 項服務項目，對低收入戶、中低收入或一般家庭皆有補助購買服務，補助比例自 100%到 70%不等（99 年起提高為 70%），以居家護理使用一次需自付 390 元，另加上每次交通費 200 元為例，長期使用也是一筆不小的負擔。

尤其在世界金融海嘯衝擊下，家庭工作者面臨失業或休無薪假之危機增高，加上能源危機，氣候異常與環境破壞，導致食物生產的不穩定與物價的攀升，...等，都可能影響到全體人類的發展與生活品質。簡言之，在全球化的衝擊下，未來全球性經濟危機發生頻率會更高，政府在整體社會安全的建構上，其脆弱性也會增加。如何減輕家庭負擔，並提升老人照顧的品質，讓家庭與個人在人口快速高齡化的趨勢下「無後顧之憂」？

近年來政府提出「長期照護保險」政策，即是加強現行長期照護體制下的一項

「未雨綢繆」。然而，最令人擔憂的是，「失能」發生的機率主要在於高齡人口（亦即，保險所依憑的「風險分攤」觀念，因「差別機率」的認知度強而難以成立），因此，保險費若超出一般民眾的負擔，保險意願即會降低，如果採取低費率，那麼政府哪來的錢來補貼被保險人的保費？費率的制定雖是長照保險需要重視的議題，然而隨著台灣將在 5 年後高齡化速度加快，家庭中有老人的比率也將會快速增加，「養老」不只是老年人個人議題，也會是家庭的重要考量（亦即，「差別機率」的認知強度，將會因愈來愈多家戶中有老人而降低）。政府若沒有於此時著手規劃並立法來帶動相關措施，將來會措手不及！何況長照保險也只是第一層的基本保障，民眾若有足夠的經濟來源，還可以購買商業性的長照保險，以追求更完整的老年生活保障。

相較於歐美先進國家，國人擁有不動產比例甚高，由於老人所擁有的財產通常由其子女繼承，不少老人家常苦於繼承時間的拿捏！一方面擔心太早將財產分配給子女，可能失去日後生活與照顧的依靠；另一方面擔心來不及分配家產，可能會造成繼承上的混亂。至於無子女的老人，經常陷於擁有不動產卻缺乏可支配現金的困境，如果能將全部或一部分不動產「現金化」作為老人日常生活與照顧的支出，也能減少「後顧之憂」。總之，對於多數的長者而言，較著重於獨立自主且有尊嚴的住在自己的家頤養天年，若現行社會安全制度與家庭機制有所不足或疑慮，「以房養老」或「不動產逆向抵押」應可以作為我

國高齡社會發展的新思維，並作為長者「養老」的選項之一。

準此，作者提出「不動產逆向抵押」之構想，除可解決部分老人的經濟問題，減輕家人的負擔，同時也可活絡房地產市場與社區更新！推動不動產逆向抵押作為長期照顧經費來源之構想，簡單的說，就是「以產養老」、「以房養老」或「以地養老」的概念，逐漸來取代「養兒防老」。目前我們看到很多老人，雖有地方住卻因缺乏現金而過著貧苦的日子；事實上，只要老人缺少固定且足夠的現金收入，即使擁有再豪華的住家，也是無法安穩的養老，這即是所謂的「錢少房貴」(house rich and cash poor)！透過逆向抵押將不動產變成現金，也就是將不動產抵押給金融機構，經專業估價，將不動產價值分月提供現金供老人使用，作為老人平日生活的支出來源，不僅可減少子女的負擔，也可以讓老人選擇在原有住家內頤養天年，無需搬離住家。既具有發揮居住與有現金使用的雙重功能，也符合「在地老化」(aging in place)的政策目標。

此外，作者認為，也應考慮和當前社會福利政策接軌，尤其是社會救助法當中的「低收入戶」規定。老人接受不動產逆向抵押後，不動產淨值將會因老人按月（年）從金融機構所領取的費用（或稱之貸款年金）而降低，一旦不動產淨值符合社會救助標準，即可進入社會救助體系，由政府按月提供生活扶助來照顧老人。將不動產逆向抵押與社會救助接軌，將來可能涉及社會救助法對不動產之規範，但在

國內卻是一項創舉！如此一來，才不至於令長者因不動產不符而被永遠排除社福體系之外，而同時長者仍可以選擇繼續領取來自金融機構的年金，生活條件將更為充裕。簡言之，當不動產淨值遞減到符合低收入戶門檻，老人可選擇進入救助體系，中止「逆向抵押」契約，身後再進行清償；或是同時接受政府的社會救助與來自不動產逆向抵押的年金。經濟困難的長者，若因為擁有不動產而未達低收入戶標準，在設定不動產逆向抵押時，即可以考慮初期從金融機構領取較高的年金，符合低收入戶規定後，可以降低來自金融業者的年金，這不僅讓長者的經濟來源更充分與穩定，有了政府社會救助的支撐，也可以降低金融業者因不確定性高而附加不合理的費用或提高利息。

作為國內一項新的構想，仍需有進一步評估，在文化習俗面，「有土斯有財」的觀念，許多人不會接受將祖產「逆向抵押」作為自己的養老資金來源。對於經濟情況良好的長者，因養老資源不缺，較不會考慮此措施，除非對於子女缺乏信心，擔心自己突然失智或無法治產，而要給自己未來留點「後路」與「保障」。此外，在法律面與制度面，國內仍需相關單位共同來建立法源或修法（如物權法中的抵押規定）；最後，在操作面上，鑑價、契約、利息、債權、物權、拍賣、清償...等，都需要實驗一段時間以累積出適合我國的流程。

由於國人住屋擁有率甚高，老人若需要以其所擁有的（全部或部分）不動產轉換成養老所需之現金，並以年金方式領

取，即可以考慮選擇「不動產逆向抵押」，尤其是對於缺少子女奉養的獨居長者，或是對自己未來缺少安全感的長者，可以將自己的財產轉化成為養老的保障，同時還可以繼續住在自己的家進行養老，維持原有的社區網絡與生活型態。台北市有較高比例的無子女獨居長者，其中有不少擁有一些資產卻缺乏可以支配的現金來過生活，作者建議，以不動產超過門檻而無法取得低收入戶資格的獨居長者為對象，先行試辦。⁸

總之，「不動產逆向抵押」構想之預期效益可簡單敘述如下：

- 一、不動產現金化老人可自行運用於生活或購買照顧服務，老人有自尊，家人少負擔。
- 二、老人評量其擁有房地產多寡，在生前妥善處理，避免過早處理失去安全感，或往生後來不及處理造成遺憾。
- 三、可活絡房地產，並有助於都市與社區的更新。
- 四、符合「在地老化」的宗旨。
- 五、結合社會救助法，有助於形成較綿密的老人經濟安全體系。（本文作者前為行政院政務委員，後為內政部社會司專門委員）

註釋

註 1：可參考行政院主計處民國 95 年〈台灣地區社會發展趨勢調查〉網址：<http://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/79139135671.doc>

註 2：雖然老人安養在國內已經成為眾所關心的議題，相關的機構也不斷在增加當中，截至今年（99 年）六月底，全國老人長期照顧及安養機構計有 1,086 所，可供進住人數 56,514 人，實際進住人數 41,326 人，床位使用率 73.1%，歷年來雖有增加，但並不是很明顯（內政部內政統計通報 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/week9936.doc>，取用時間：2010.9.15）。

註 3：自有住宅率係指自有住宅戶數占全國住宅戶數（不含空屋）之比率。

註 4：原社會救助法第四條：「本法所稱『低收入戶』，係指家庭總收入平均分配全家人口，每人每月在最低生活費標準以下者。前項所稱『最低生活費標準』，由中央、直轄市主管機關參照中央主計機關所公布當地區最近一年平均每人消費支出百分之六十定之；直轄市主管機關並應報中央主管機關備查。」

註 5：就以民國 93 年度臺北市低收入戶總清查結果來觀察，因新規定而失去低收入資格者當中，有 60 % 其戶內平均每人動產超過 15 萬，平均每人動產超過一百萬者有 504 戶，佔失去低收入戶資格者 12 %。至於全戶不動產（按公告現值）超過五百萬者，在失去低收入戶資格者當中約佔了三成；超過一千萬者有 402 戶，佔將近一成。

註 6：民國 94 年社會局研擬「臺北市社會福利發展基金收支保管及運用自治條例」草案，將推動老人、失能者、弱勢市民照顧所需之不動產信託及有關專案等支出，納入可運用之項目；該自治條例於 97 年 1 月 18 日通過。95 年社會局提出以財產信託為基礎之「信託方案」，以及類似國外「反向抵押貸款」概念之「不動產支持弱勢老人社區安養方案」2 方案，並進行後續策略規劃，預計試辦對象設定為臺北市 65 歲以上；在臺獨居且無法定扶養義務人；其土地及房屋價值合計超過 650 萬元以上，存款及股票投資合計金額未達當年度中低收入審查標準，未能符合低收入戶或中低收入戶審查者；不動產未經設定抵押；個案同意於身故後由社會局或社會局委託之單位處分其不動產，並依契約內容進行分配。

註 7：請參考主計處〈97 年中老年狀況調查統計結果綜合分析〉網站：<http://www.dgba.s.gov.tw/public/Attachment/972915445771.doc>(取用時間：2010.9.15)

註 8：獨居長者因不動產超過社會救助門檻，多數其不動產公告現值略為超過門檻，假設差距在 200 萬以內，長者將不動產逆向抵押給金融機構，每月領取 2 萬元作為生活費，金融機構承作時間不會超過十年，因該不動產淨 已低於門檻，長者可轉而領取社會救助；若長者社會救助不足以養老，仍可以選擇繼續向金融機構借貸生活費。台北市除了獨居老人數量較多，其房地產價值下滑的機會也較低，金融機構承作逆向抵押的意願相對會較高。

參考文獻

- 王雲東等（2009）。《我國長期照護服務需求評估》。行政院經建會委託研究。
- 內政部（2006）。《民國 94 年老人生活狀況調查》。
- 內政部統計處（2010）。《重要參考指標》 <http://sowf.moi.gov.tw/stat/indices/list.xls>（取用時間：2010.9.15）
- 行政院主計處（2009）。《民國 97 年中老年狀況調查》。
- 行政院主計處（2010）。《2009 社會指標統計年報》。
- 行政院經建會（2008）。《中華民國臺灣 97 年至 145 年人口推計》。
- 行政院金融管理委員會保險局 2009 《『以房養老』逆向抵押貸款方案研討會》圓桌論壇，壹-104 頁，中華民國住宅學會主辦，民國 98 年 12 月 16-17 日，台北。
- 郝充仁（2008）。《運用不動產支持弱勢老人社區安養護方案》，台北市政府社會局委託研究。
- 張金鶚（2009）。「台灣『以房養老』三方案模式提議」，發表於《『以房養老』逆向

- 抵押貸款方案研討會》壹 43-71 頁，中華民國住宅學會主辦，民國 98 年 12 月 16-17 日，台北。
- 薛承泰（2008）。「家庭變遷與老人家戶經濟狀況」，《主計月刊》635：57-63。中國主計協進社發行。
- 薛承泰與杜慈容（2006）。「家庭變遷與社會救助政策」，《社區發展季刊》114：134-146。內政部社區發展雜誌社。
- 衛生署（2008）。《全民健康保險統計》。網址 [http:// www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2.aspx?now_fod_list_no=9519&class_no=440&level_no=1](http://www.doh.gov.tw/CHT2006/DM/DM2_2.aspx?now_fod_list_no=9519&class_no=440&level_no=1)
- 戴嶸釗（2005）。《反向抵押年金在台灣推行可行性研究》。淡江大學保險學系保險經營碩士在職專班碩士論文。
- 台灣金融研訓院與中華民國銀行公會（2010）。《以房養老制度於高齡化社會之運用研討會》，台灣金融研訓院與中華民國銀行公會主辦，民國 99 年 8 月 17 日，台北。刊於《台灣銀行家》2010 年 9 月號 60-66 頁，政策論壇「以房養老—把不動產變老本」。
- Bassuk, S. 1999 “Social Disengagement and Incident Cognitive Decline in Community-Dwelling Elderly Persons. *Annals of Internal Medicine* 131 (3).