

投稿類別：法政類

篇名：

以房養老：淺談人口結構變遷對社會的影響

作者：

江采容。曉明女中。高三甲班

陳沛沂。曉明女中。高三甲班

黃蕙心。曉明女中。高三甲班

指導老師：

賴維真老師

壹、前言

一、研究動機

近年來，隨著台灣社會人口結構的轉變漸漸進入高齡化社會。面臨少子化與社會高齡化的現象，「養兒防老」的傳統觀念已經不再符合時勢所趨，高齡化社會所帶來的龐大財政負擔、老人安養的社會福利問題和退休保障不足是現今社會所需面對的課題。在我們既有的印象中，高齡化使社會需要負擔更加沉重的經濟壓力來支付老人照護與養老，而解決的方法如果僅透過政府以福利政策的方式金援，單方面提供資助，在扶養比逐漸提高的情況下，勢必造成社會壓力日漸沉重。我們不禁思索，有沒有什麼雙贏的政策可以減輕政府的負擔同時使退休的老人能夠在財政上擁有自主能力？

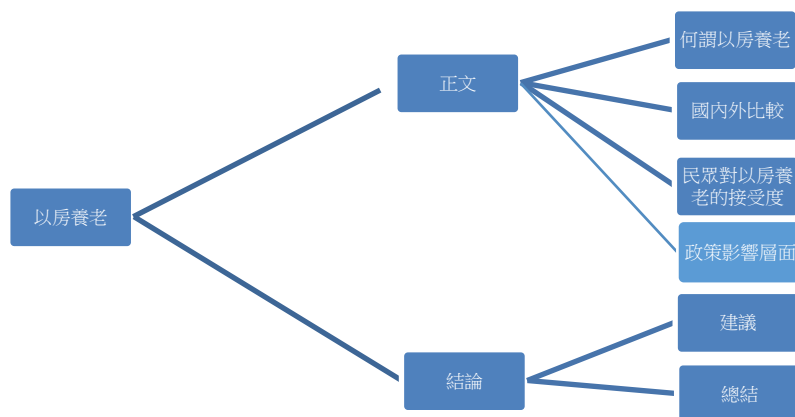
二、研究目的

目前已有國外實施以房養老而獲益的案例，而在台灣，以房養老卻還是個新興的政策。因此希望透過此研究，了解關於以房養老的相關資訊，再藉由比較國外案例，探討台灣施行以房養老政策的現況，並思考政策可能為未來帶來的效益或長久下來可能導致的問題等。

三、研究方法

採用新聞提供的文獻資料，以及閱讀其他專業論文、蒐集相關網站查詢資訊，並使用文獻分析法，在詳細閱讀、討論和整理後，歸納出我們的結論。

四、研究架構



圖一：研究架構（資料來源：研究者繪製）

貳、正文

一、何謂「以房養老」

近幾年來，台灣老人占台灣人口的比例愈來愈高，在 2018 年 4 月已達到了高齡社會的標準，因此思考關於老年人的生活關照及保障可說是當務之急。

以房養老是自 2012 在台灣開始推行的一項政策，宗旨是幫助老人在無固定收入時，能用現有的房屋資產換取生活基本保障。目前台灣自用住宅比率高達八成，透過以房養老，可將房屋作為抵押品，將此轉換為現金，使不動產轉變為可流通的動產，解決老人成為「房屋富翁，現金窮人」的窘境。老人不必搬離住家，又可以提高退休生活品質與提供老年安養與醫療等開支，能夠有效補足社會安養福利之不足。

根據衛生福利部在民國 103 年提出的老年人口調查報告中，可以發現在 65 歲以上人口之主次要經濟來源中，需仰賴子女奉養者占 43%，政府補貼占了 36%，個人收入則只佔 16%，因此可以發現，老人須依靠外來財源以維持生活，財務狀況多無法自行負擔，即使政府設有老人津貼或補助等其他社會福利，在報告中也可以發現，65 歲以上民眾對於福利的利用情況也不慎了解，所以對生活的幫助不大，因此在這個情況下，更顯得以房養老的重要性，以及這個政策對老年人生活的助益。

台灣的以房養老政策實行了近五年，但當中有許多不斷改變的實行標準，以下為以房養老的發展過程及現行方案：

(一) 以房養老政策實施方式

以房養老又稱「反向抵押貸款」，由具有資格的申請人申請將房產抵押給負責機構，換取每個月固定的金額。貸款形式為政府分期給付，房屋一次償還，有別於一般的一次給付，分期償還。申請者的房子在經過鑑價後，能以約 2% 的貸款利率領取每個月固定額度，並可持續三十年左右，條件依不同承辦單位而異。

(二) 以房養老歷史沿革

行政院內政部自 2012 年 11 月起實施以房養老方案，試辦期限至 2015 年底，初期規劃由政府出資，採公益型態，由土地銀行承辦。試辦對象為 65 歲以上的單身國民，無法定繼承人，單獨持有 500 萬元以上的不動產，且不動產價值不超過社會救助法所定之中低收入戶標準，試辦人數至多為 100 人。試辦地區包括台北市、新北市、台中市、高雄市和其他有意願的直轄縣市。採每月支付的方式，最高的支付年限為 30 年，可以變更或延長支付年限。

(三) 現行以房養老

目前已經有九間銀行，包含合作金庫、土地銀行、台灣企銀、第一銀行、華南銀行、臺灣銀行、高雄銀行、中國信託、台新銀行能申辦。申請條件也已放寬，年齡方面為六十至六十五歲以上，依承辦單位不同而稍有差異，亦不限制有無繼承人，就算是購屋族也可以申請。

金管會銀行局公布，以房養老貸款業務自 2014 年 11 月開辦迄今，各銀行已陸續推出不同的貸款方案。截至 2016 年 9 月底，開辦此方案的銀行高達 11 間，申辦年齡更改成六十至六十五歲，申貸年限為 25-30 年，已有 2007 件的申辦件數，貸款成功率約 7 成到 8 成。

(四) 以房養老實施的必要性

1、觀念轉變

傳統「養兒防老」的觀念，隨著時代迅速變遷，許多人逐漸意識到因為市場提供的就業機會差，老人的經濟來源「由子女提供的情形在降低中，成年子女與老年父母共居意願也在下降，這些都凸顯出老年人的居住與照顧問題。」（內政部，2017）許多年輕人光負擔自己的生活就已自身難保，根本就無力負擔長輩的退休生活，而部份的人則認為「靠自己」才更有尊嚴、更可靠，因此以房養老更能夠滿足時代轉變下的新趨勢。

2、人口變動

生育率下降、壽命的延長、家庭結構改變等皆對年金保險財務造成許多影響，尤其是嚴重的老化現象，由圖二臺灣老年人口比例圖中可以發現臺灣在 2036 年時 65 歲以上的人口數將占總人口數 27.96%，到了 2050 年時 65 歲以上的人口數已成長到總人口數的 36.98%。預期對於社會所造成的壓力使政府與年輕一代必須支付旁大的金額以支撐沉重的扶養比，目前退休後的經濟來源主要建立在個人儲蓄與下一代的個人責任上，因此政府應提出一個更穩定的方案，使大眾的退休生活在品質與經濟上更有保障。

圖二：台灣老年人口比例



(圖二資料來源：中華民國統計資料網「人口靜態統計」。2018 年 08 月 01 日。)

（五）政策實施的優點

1、有穩定經濟來源

在以房養老的政策下，銀行每個月會固定給老年人一筆錢，而老年人也會因為這筆穩定收入，因而得以自由支配金錢，進而提升生活品質。

2、刺激消費

當老年人有穩定收入，也就具備一定的消費能力，不只能使各行業拓展市場，更對提升社會經濟有一定的影響力。

3、減輕年輕世代負擔

現在的年輕世代面臨低薪窘境，但仍需負擔長輩生活費、買房壓力、物價上漲等困境。在以房養老的政策下，年輕人將可減輕些財務負擔，提升經濟能力。

4、使房屋在市場上有流動性

最近這幾年來，房價高漲，買房也愈來愈困難，某部分是因為老一輩的人擁有房屋，因而造成現今房屋交易日漸趨緩。在以房養老的政策中，若民眾在契約終止後未贖回房屋，那房屋的所有權便落在銀行手中，銀行就可有更多利用，讓房屋具流動性。

5、不必擔心住所

根據以房養老的政策，老年人在參與此方案期間仍可以居住在自己原本的房屋內，老年人可居住在自己熟悉的環境中，除了可以減輕安養機構的壓力外，也能維持老年人較有品質的居住環境。

（六）政策實施的缺點

1、幣值匯率的不穩定性

因為不確定未來金錢的金錢與幣值為何，有可能因通貨膨脹使得現在看似夠用的每月收入，將有可能在未來入不敷出。

2、貸款終了後缺乏生活保障

每個以房養老的內容細項均有些許差異，某些方案期限到期時，若民眾沒有延長意願或無法贖回房屋，那所有權將歸銀行所有，老年人就必須自己為生活或居所再另想辦法，但若該民眾十分高齡而缺乏生活能力，又或者子女不在身邊，就會另外造成社會問題。

3、利息隨時間增加

以房養老的貸款利息和一般貸款一樣，會隨著時間而增加。而這種機制會造成老人最終領的金額漸少，進而降低老人參與此政策的意願。

二、國內外比較

以房養老最早起源於荷蘭，並在許多國家已實行一段時間。本文中以美國、英國、中國及日本的實行現況為例，探討各國實行此政策的比較：

表一：各國以房養老政策比較

| | 台灣 | 美國 | 英國 | 中國 | 日本 |
|--------|------------------------|---|------------------------------|----------------------|---------------------------|
| 貸款機構 | 銀行 | 聯邦政府、民間金融機構 | 民間金融機構 | 政府 | 政府、民間金融機構 |
| 貸款年齡下限 | 65 歲 | 62 歲 | 62 歲 | 60 歲 | 65 歲 |
| 給付方式 | 1. 定期年金領取 2. 終身年金領取 | 1. 終身年金支付 2. 固定期限年金支付 3. 信用額度 4. 終身年金支付和信用額度組合 5. 固定期限年金支付和信用額度組合 | 1. 一次給付 2. 定期給付 3. 賬戶型 | 1. 年金方式領取 2. 一次領取 | 1. 年金方式領取 2. 利用銀行卡隨時領取 |

(表一資料來源：研究者繪製)

（一）美國

美國從 1961 年開始推行以房養老，至今已有五十餘年。經過幾十年的發展，「**目前已建成世界上規模最大，制度靈活的以房養老體系。**」（每日頭條。2017）在美國，以房養老的申請人年齡為 62 歲以上，承辦機構為聯邦政府及民間金融機構，而給付方式則有終身年金支付、固定期限年金支付、信用額度、終身年金支付和信用額度組合及固定期限年金支付和信用額度組合等五種支付。

除了多元的給付方式和政府、民間兩種承辦單位外，此政策能在美國推行成功的原因還有一個關鍵：從 1988 年起，由聯邦住宅管理局（Federal Housing Administration）擔保逆向抵押貸款。在 1960、1970 年代時，美國的以房養老政策也曾因為涉及金額大、風險高卻無因應的相關政策而發展緩慢。直到有了法律基礎，以房養老在美國的推行才開始受到一般民眾及貸款機構的認同。

（二）英國

英國的以房養老以權益釋出計畫為主，分為終生房屋抵押貸款與逆向房貸。報導顯示「**2016 英國全年運用權益釋出計畫強化退休財務能力的屋主，增加 17%，到 27,666 人。**」（經濟日報。2017）由此可知以房養老在英國持續發展，2016 年權益釋出的放款總金額比前一年成長 26%，英國也成為歐洲實施此政策最成功的國家之一。

英國的以房養老其中一項優點是「無負值權益保證」，這項保障讓房屋所有權人就算比貸款年限更早辭世，其受益人也能夠承接承辦單位尚未給付的餘額。如此一來，申辦人便不需要擔心領取金額受到壽命限制。

（三）亞洲國家

在中國和日本等亞洲國家，由於文化與台灣比較相像，基於許多傳統觀念，如房屋一定要傳給子女、房子是家的象徵或子女同意與否等。「**以房養老試行 4 年，最後只有不到一百個家庭參與，顯然中國的老年人對此興趣缺缺。**」（風傳媒。2018）在注重家同倫理的華人社會中，以房養老對一個家庭帶來的矛盾與衝突顯然是一大考慮點。想要這個政策在這些地方落實，除了制度本身，政府的宣傳也是一大關鍵。

「**台灣應該確認以房養老的法律基礎，修訂特別法，就可不受銀行法貸款年限，或保險法的阻礙。**」（張金鶚。2017）就如同美國的案例一般，法律基礎是影響承辦單位及受理人很大的因素。而在英國的案例中，剩餘的貸款金額可由受益人領取，反觀在台灣沒有這項保障，也提高民眾對以房養老的疑慮，因此這是台灣目前政策可以考慮的改變方向。

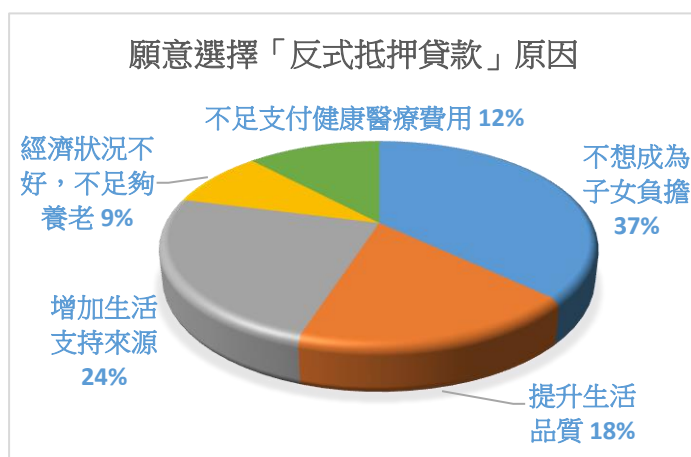
另外，由中國的案例可以探知文化背景因素也是影響政策普及與否的關鍵。對此，政府和相關機構可以藉由建立完善制度來增加誘因，吸引更多民眾參與。

三、民眾對以房養老的接受度

以房養老對於民眾來說可能是一項新穎且陌生的政策，與過去所熟悉的消費行為與投資方式不同，在實施期間，有些人認為這是一項能夠解決與改變退休生活的一個新選擇，而有些人則認為這個方案仍存有許多的不確定性，又或是因其他原因而不願意使用，因此，我們想更進一步的了解與分析臺灣民眾對於以房養老此方案的看法與選擇的原因。

(一) 民眾願意選擇反式抵押貸款的調查

民眾接受的情況主要可分為以下三點（參考圖三）：



圖三：願意選擇「反式抵押貸款」原因

(圖三資料來源：房貸——「以房養老」政策之探討。2018年08月04日。取自 <https://goo.gl/RbSwiU>。)

1、觀念

從圖三中，可以發現有 37% 的民眾是因為不想成為子女負擔因此選擇以房養老，再加上部分民眾希望自己的退休生活過的更有尊嚴與保障，因此希望在經濟上能不必依賴他人。

2、追求更高的生活品質

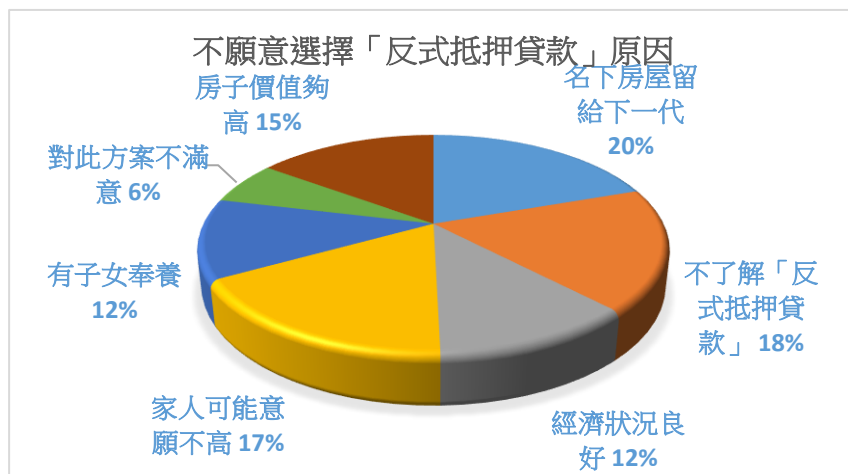
由圖三中可知，有 18% 的民眾認為以房養老得以讓他們有一項新的收入來源而能提升生活品質，亦可以降低他們在醫療與安養上的負擔。

3、個人經濟狀況無法負擔退休生活。

在圖三中，有 24% 的民眾認為增加生活支持來源是很重要的。可以推知，部分人在退休後失去了主要的經濟來源，且需要負擔更重的醫療與安養支出，此方案的提供可以減輕他們在經濟上的負擔，維持基本的退休生活品質。

(二) 民眾不願意選擇反式抵押貸款的調查

民眾較不接受的情況依上表主要可分為以下四點（參考圖四）：



圖四：不願意選擇「反式抵押貸款」原因

(圖四資料來源：房貸——「以房養老」政策之探討。2018年08月04日。取自 <https://goo.gl/RbSwiU>。)

1、觀念

在圖四中，可以發現有 20% 的民眾希望將名下房屋留給下一代。在台灣的傳統觀念上，常認為長輩應該留下房屋等財產給兒女作為家產，在生活中，我們也常常可以聽到「祖厝」、「起家厝」等字詞，老一輩的人也常會有「容易被銀行騙錢」等想法，因此可以得知的是，現今社會中，民眾不願意將房屋抵押給銀行的原因深受傳統觀念的影響，造成不論是老年人或其家人皆較不接受此方案。

2、條件嚴苛

以房養老的方案中，對年齡及身分等皆有諸多嚴格的限制，以至於民眾在申請上，常因資格不符因而無法通過門檻，因而降低申請意願。

3、推廣率不高

由於政府無明顯推動，老年人無從得知訊息，又或者只能得到片面訊息，無法完整了解政策對自己的利弊，由圖四可知，有 18% 民眾因此意願不高。

4、個人經濟狀況足以負擔

由圖四可知，有 12% 民眾因為有政府補助、自己原本的經濟狀況良好或子女能夠繼續照顧自己等原因，使經濟能力維持在一定水準之上，因此不需要此方案也能夠照顧自己。

四、政策影響層面

(一) 社會層面

不僅改善老年人的生活品質，年輕世代也會由於減輕部分負擔，使得生活水準因此而提高，老年人也因為具有自主能力，不必再仰賴兒女，讓自己的老年生活更有規劃與尊嚴。

(二) 政府層面

政府每一年有相當可觀的財政數目支出在老年人的社會福利這塊，長期下來，因為壯年人口減少、老年人口增加，將會造成支付社會福利的負擔愈來愈沉重。藉由以房養老的方案，若是能使老年人有自主能力，將能減少政府的支出比例，並將這些額外的費用運用在其他更需要的方面。

參、結論

以房養老的政策無法十分普及的主要因素來自於政策的資訊不平等，例如：許多人會認為這是銀行的詐騙手法等。雖然政策的立意定為良善的，但常常因推廣不夠確實，讓民眾產生誤解，進而無法為自己爭取更大的生活福祉，改善社會問題。

另外，在美國的實施案例中，也可以發現其實民眾和機關都不免對一項政策的實施產生疑義，因此一道法規的訂立有助於加強對政策的認同感，或許我們也可以參考設立相關的擔保人，以取得各方信任。

經由對以房養老此政策的探討，我們對於台灣社會老人退休後年金的獲得與需要有了更進一步的認識，因為認知到社會變遷所帶來觀念與人口結構的改變，透過細部了解這個政策的優缺點，我們建議政府應進行更大規模的調查與分析，提出更多樣且具彈性的方案，以符合各類高齡者的需求。在產業方面，政府可以開放保險業者及社會福利機構參與，增加針對高齡者提供的服務平臺與規模，讓民眾能有更多管道接觸與認識以房養老，提供實際協助。

雖然退休這個議題仍離我們現在的生活很遙遠，但這是每個人必然會面臨的問題。隨著高齡化社會的來臨，希望藉由進一步的研究找出一個有益於政府與民間的方案，以提高與保障國民的退休生活。探討這個政策不該僅限於某個年齡層，我們現階段可以做的，就是多蒐集各方資訊，發現問題及提出建議，讓政府能夠制定更完善的政策，也使自己未來的生活更有保障。

肆、引註資料

鄭瑋珊、吳敏綺、徐筱柔、吳宜庭、李明瑾、莊若琦。(2013)房貸——「以房養老」政策之探討。2018年08月04日，取自 <https://goo.gl/RbSwiU>。

陳慧菱(2016)。「以房養老」擁4大優缺點 李紀珠向新政府提4大配套建議。2018年08月04日，取自 <https://news.cnyes.com/news/id/1983401>。

林奇芬(2017)。「以房養老」聽起來不錯，但可能會有這三大風險。2018年08月04日，取自 <https://www.thenewslens.com/article/64815>。

鄭瑋珊等(2013)。**逆房貸—「以房養老」政策之探討**。新北市：致理技術學院財務金融系

經濟日報(2017)。**各國以房養老制度比一比 商業+公益最周延**。2018年7月30日，取自 <https://vision.udn.com/vision/story/11366/2606623>

內政部(2018)。**老年人口突破14% 內政部：臺灣正式邁入高齡社會**。2018年8月1日，取自 https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?type_code=02&sn=13723

衛生福利部(2014)。**老人狀況調查報告**。2018年7月30日，取自 [file:///C:/Users/%E6%B1%9F/Downloads/5.%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%88%86%E6%9E%90%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/%E6%B1%9F/Downloads/5.%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E5%88%86%E6%9E%90%20(1).pdf)

財團法人國家政策研究基金會(2012)。**逆向抵押貸款—以房養老政策的問題及對策**。2018年7月19日，取自 <https://www.npf.org.tw/2/10497>

商業周刊(2012)。**以房養老的新退休時代?**2018年7月21日，取自 <https://www.businessweekly.com.tw/article.aspx?id=1100&type=Blog>