

國立政治大學社會工作研究所
碩士學位論文

臺灣以房養老方案執行之經驗

—「公益型」與「商業型」模式之探討

The Implementation of Reverse Mortgage Program in Taiwan:

A Study on “Welfare model” and “Commercial Model”



指導教授：蔡培元 博士

研究生：盧柏亮 撰

中華民國 一〇七年 三月

謝辭

回顧研究所的學習歷程，從期待、徬徨到掙扎與突破，試著更清晰地看見自己的學習軌跡，雖然歷經了許多困難，但也因此收穫良多。近三年的時間，除了沈浸於浩瀚的學海之中，更有許多與自己對話的機會，究竟論文對自己的意義為何？研究能為社會產生什麼效果？未來的方向？這些問題時常浮現於腦海，總結這段旅程，建立了很多好習慣，也有拙劣的習性尚待克服，而與老師、同學、案主、督導、社工及機構的互動經驗，已成為我學習路上珍貴的養分，讓我有更柔軟、敏銳的心，看待這未知的世界。感謝我的父母，總給我莫大的支持，讓我可以心無旁騖地追尋自己的方向，同時擁有鼓勵與陪伴，如今所獲得的一切，皆有賴於您們的付出。

感謝蔡老師，陪我走過寫論文的煎熬，給了我很多思考的方向，也提點我許多細節。在與老師的互動中，更讓我認識到老師如何用心地指導學生，並成為一位嚴謹的學術工作者。感謝為我擔任口試委員的薛老師與孫老師，由於您們的不吝教導，讓我在研究所的尾聲，獲得許多成長，更提升了我的論文品質。

在研究的進行中，感謝世媿老師、柏強老師、Sandy 學姊、宜均老大、彥晴、超豪叔叔、佳穎、貴珠老師以及所有的受訪者，感謝您們的各種協助，讓我能夠完成這份論文。

感謝論文自救會的夥伴：哲誠、依蓓、苡帆、芳萍，還有益榮、志成、榮榮、佩君、偉禎等所有社工所同學們，與你們相處的時光，總讓人有充電的感覺，回憶中有爭鋒相對的討論場面，也有彼此打氣的溫馨團聚，感謝你們豐富了我的研究生之旅。感謝美蓮老師，還有我的大學同學們：宗毅、詩梅、玉臻、雅晴，謝謝您們的鼓勵與提醒，與大家相聚是這些日子中獨特的亮點，回顧著大學的記憶，也激勵了眼前的學習。

最後，感謝我的老師，所有的學習與突破，似乎真的離不開利他與無限生命的意涵，謝謝您們給我如此好的基礎，願我能不斷地改善自己，提升心靈的品質，以期未來能夠自利利他。

柏亮 2018. 5. 10

摘要

臺灣以房養老先後推出「公益型」與「商業型」兩種模式，雖然相較其他國家發展的時間尚短，但已累積相關之執行經驗。為探究兩模式的主要差異、過去的執行經驗、推動困境、制度爭議，及老年者真實的申貸考量與困難，本研究採用質性研究取向，以半結構式訪談蒐集資料，訪談的對象包括臺北市公益型以房養老實驗方案的承辦人員，及銀行以房養老業務之行員，並分析相關之文件資料。

歸結上述服務提供方的經驗與觀察，「公益型」以房養老主要面臨預算限制、福利資格門檻過高、缺乏統一的專責單位、缺乏法源依據之困境；而「商業型」方面，子女不同意申辦、找不到通知義務人、非單獨持有房屋、民眾對貸款金額不滿意與民眾尚不了解以房養老為其主要的困境。此外，抵押權年限的規範、申貸者往生後其配偶的居住問題、通知義務人之設定三者為制度上的爭議點。老年者之申貸動機方面，除了基本生活開支的需求外，不願尋求子女提供生活費用、籌錢聘請看護或入住安養中心、提升生活品質、避稅的遺產規劃等皆為可能之動機。由此，本研究建議應修改法令使以房養老不受抵押權年限限制，在未修法之前，銀行應於契約中確保未來延長貸款之保障，此外，可適度放寬通知義務人之規定、考量申貸者死亡後配偶之居住問題，以及讓「商業型」以房養老連結更多社福資源，以期待能發展出更臻完善的以房養老制度。

關鍵字：以房養老、公益型、商業型

Abstract

Taiwan has launched two models of reverse mortgage (RM), i.e. “welfare” and “commercial” models. Although the period of RM development in Taiwan is relatively shorter than in other countries, there has been some experience in implementation. In order to explore the main differences between the two models, experience and difficulties in implementation, disputes in institutional design and the consideration and obstacles of the elderly in applying for RM, this study adopts qualitative research methods and uses semi-structured interviews to collect data. The interviewees include staff involved in the experimental RM program in Taipei City and staff of banks that offer RM programs. Moreover, this thesis also collects and analyzes documents related to the implementation of RM.

Summing up the experience of the providers of RM programs, the main difficulties of “welfare” model include budget constraints, excessively high threshold in participating in the program, lack of an integrated agency to implement RM and legal sources. With regard to the “commercial” model, the main difficulties are: heirs do not agree to apply for RM, difficult to find obligors of notification, without sole ownership of the house, dissatisfactions of applicants with the amount of loans and lack of understandings of RM. In addition, controversial issues of RM include the regulation on the longest period of mortgage, the residence issue of spouse after the death of RM applicants and the setting of obligors of notification. Regarding the motives of the elderly to apply for RM, apart from the demands for basic living expenses, other motives include reluctance to receive living expenses from children, raising money to hire caregivers or stay in a nursing home, promotion of life quality and tax avoidance. Therefore, this study suggests that the regulations on the longest period of RM should be extended and banks should ensure the extension of RM before the amendment of regulations. In addition, the rules on obligor of notification may be appropriately relaxed. The bank should consider the housing problem of applicants’ spouse after the death of RM applicants. Finally, the “commercial” model could connect more social welfare resources for the elderly to develop a better RM system.

Key words: Reverse mortgage, Welfare model, Commercial model

目次

第一章	緒論.....	1
第一節	研究背景.....	1
第二節	研究動機與目的.....	5
第二章	文獻探討.....	7
第一節	何謂以房養老？.....	7
第二節	臺灣以房養老之發展概況.....	8
第三節	以房養老的發展與各國模式.....	13
第四節	老年者的財產決策.....	22
第五節	以房養老使用者的需求與特徵.....	24
第六節	以房養老的推動困境與爭議.....	27
第七節	小結.....	31
第三章	研究方法.....	32
第一節	研究架構.....	32
第二節	質性研究取向.....	33
第三節	資料蒐集與分析方法.....	34
第四章	研究結果.....	38
第一節	公益型以房養老之執行經驗.....	38
一、	臺北市「公益型」以房養老之規定與申辦流程.....	38
二、	臺北市「公益型」以房養老的諮詢狀況與申請原因.....	42
三、	臺北市「公益型」以房養老的相關後續服務.....	43
四、	臺北市「公益型」以房養老的執行困境.....	44
五、	「公益型」以房養老相關之規劃與執行建議.....	47
第二節	商業型以房養老之執行經驗.....	51
一、	商業型以房養老的申辦流程.....	51
二、	商業型以房養老之相關規定.....	53
三、	各家銀行以房養老商品之比較.....	54
四、	商業型以房養老的推動趨勢與現況.....	56
五、	老年者申貸以房養老之動機.....	58
六、	目前「商業型」以房養老的推動困境.....	61
七、	商業型以房養老的爭議與隱憂.....	65
八、	「商業型」以房養老的推動立場.....	68
第三節	公益型與商業型以房養老之比較.....	70
第四節	以房養老的政策執行狀況.....	72
第五章	結論與建議.....	76
第一節	研究結論.....	76
一、	「公益型」與「商業型」在制度上主要差異.....	76
二、	老年者申辦以房養老之動機.....	77
三、	以房養老的推動困境.....	78
四、	以房養老的制度爭議.....	80
五、	結論.....	81
第二節	研究建議.....	83
第三節	研究限制.....	84
第四節	未來研究方向.....	85
參考文獻	86

中文文獻.....	86
日文文獻.....	89
英文文獻.....	90
附錄.....	93
附錄一、臺北市以房養老實驗方案承辦人員訪談大綱.....	93
附錄二、國土規劃與不動產資訊中心承辦人員訪談大綱.....	94
附錄三、銀行以房養老承辦人員訪談大綱.....	95
附錄四、訪談知情同意書.....	96



表次

表 3- 1 訪談對象列表.....	35
表 4- 1 公益型以房養老審查評分方向.....	38
表 4- 2 公益型以房養老申貸者之資料.....	39
表 4- 3 各家銀行以房養老商品之比較.....	55
表 4- 4 以房養老相關法規.....	65
表 4- 5 公益型與商業型以房養老之比較.....	71



圖次

圖 3- 1 研究架構圖.....	33
圖 4- 1 公益型以房養老申貸架構圖.....	41
圖 4- 2 臺北市以房養老申請諮詢結果.....	42
圖 4- 3 公益型以房養老平台服務之內容與項目.....	43
圖 4- 4 商業型以房養老申辦流程.....	51



第一章 緒論

第一節 研究背景

隨者高齡社會的來臨，老年者的經濟安全議題備受討論，在高齡人口增加、社會救助法修正，及高自有住宅率等背景下，以房養老模式在我國出現。回溯 2009 年，當時的政務委員薛承泰顧及老年者可能因自有房產價值過高，而無法獲得社會救助之資格，為使有房產但欠缺生活資金的老年者，不陷於經濟困境，便開始針對以房養老進行研擬與籌備（薛承泰、陳素春，2010）。爾後，我國經過政府試辦的「公益型」與銀行的「商業型」以房養老兩種模式，逐步建立以房養老制度，然而，針對兩者的承辦經驗、推動困境、制度爭議等仍少有深入之研究探討，因此本研究以探討過去以房養老之承辦經驗為主軸，並試圖釐清當前之推動困境與爭議。本章依上述脈絡，將研究背景鋪陳如下：

一、高齡化帶來的經濟安全議題

在 2017 年 2 月底，我國戶籍登記人口中 65 歲以上之老年人口比例達總人口的 13.33 %，遠超過聯合國所訂「高齡化社會」的 7%，更直逼「高齡社會」的 14%。內政統計通報指出，此為我國首次老年人口數超過幼年人口數，平均每百位工作年齡人口所扶養之老年人口數為 18.2 人，相較於 2007 年增加了 4.0 人，我國人口的扶養結構首度轉變為以扶老為主，扶幼次之（內政部，2017），如此改變，不禁讓人思考高齡人口及少子化對經濟、家庭所帶來的影響。黃富順（2011）認為少子女化的現象，使得家庭結構窄化、代間增長及家庭的崩解，家庭成員很難同時兼顧養育孩童、照顧老年人及支援有困難的成員，家庭功能將逐步喪失。依據 2013 年的老年狀況調查報告，老年者的經濟來源中「子女與孫子女奉養」的重要度¹，由 2009 年的 48.3，降至 2013 年的 43.9，而「自己退休、撫卹或保險金」、「自己儲蓄利息租金投資」、「政府救助或津貼」等來源之重要度則皆有提高，可見老年者依賴子女提供經濟支持的程度降低。根據國家發展

¹重要度=(1*主要百分比+1/2*次要百分比)*100。資料來源：中華民國 102 年老人狀況調查報告。

委員會（2016）的推估，至 2026 年我國老年人口比例將達 20 %，進入「超高齡社會」，由此推知，未來扶老比將持續提高，生產人口的壓力將逐漸擴大，老年者的生活及醫療費用可能更需依賴自身的財富支應，老年者是否擁有穩定的經濟來源，乃為一大議題。

以我國現行老年經濟安全保障體系而言，第零層的社會救助制度仍有其限制，薛承泰、陳素春（2010）指出，由於 2005 年社會救助法修訂後，明訂低收入戶等相關社會救助津貼需以持有土地、房產價值上限作為資格限制，從原先只須衡量「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」，轉為以每人每月收入、動產及不動產，三者皆需符合的方式，將出現家庭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。若以臺北市 2017 年之標準為例，低收入戶全家不得持有 740 萬元之土地與房屋價值，而中低收入戶則不得持有 876 萬之土地及房屋價值（臺北市政府社會局，2017a）。意即若老年者持有超額之房產，將失去中低或低收入戶的資格。若老年者擁有超額之房產，但缺乏生活資金，可能需以出售、出租房產或以房產申貸的方式，獲取生活費用，此點增加了部份老年者在經濟來源上的困難。我國社會救助制度設了不動產門檻之限制，但實際而言，擁有房產的老年者卻未必擁有足夠的生活資金，即空有房屋卻缺乏生活費用，仍可能陷入經濟困難，此為現有體系之限制。

二、以房養老的產生

有鑒於上述困境，自 2009 年起，當時的政務委員薛承泰顧及老年者可能面臨有房屋卻無生活資金的窘境，便開始針對實施「以房養老」進行跨部會的研議（薛承泰、陳素春，2010）。以房養老，為申貸者可於貸款期間持續居住於抵押的自有住宅內無須遷離，貸款期間之利息，將一併記入貸款本金之中，至死亡後再行清償（鄭堯任、孫彰良，2010），意即老年者除了可獲得貸款的資金外，亦可居住在抵押的房產內，直至終老。在研擬階段，多位學者認為我國的高住宅自有率為辦理以房養老的適宜條件（張金鶚，2009；薛承泰、陳素春，2010），依 2008 年為例，我國自有住宅率達 87.4%，高於許多其他國家（英國 68.3%、美國 67.8%、日本 61.1%）（行政院主計處，2010）。

爾後，內政部經約三年的籌備，於 2013 年提出試辦計畫，以房養老方案正式在我國出現。2015 年臺北市更推動公益型以房養老實驗方案，同年合作金庫也開辦銀行「商業型」以房養老貸款之首例。回顧我國之推動經驗，大致可分為政府擔保之「公益型」以房養老，及銀行發售的「商業型」以房養老商品兩大類別，雖過去研究未針對兩模式作明確的定義，但依據王建安、張金鶚（2016）認為內政部所辦之以房養老試辦計畫，並非自由經濟市場運作下之金融商品，而其規定如「抵押物之價值上限不超過社會救助法所定中低收入戶標準」、「政府作為貸款機構（非土地銀行等營利性質的金融機構），並以此取得抵押權」、「終身給付（領取）型態的設計」，以及「RM開辦初期的相關行政手續費由政府給付」等，充分展現社會維護的公益特性，因此本研究採用上述之觀點，將具有上述公益特性的內政部以房養老試辦計畫與臺北市公益型以房養老實驗計畫稱為「公益型」，而不具上述特性的銀行以房養老商品稱作「商業型」，分別進行探討。

在實際執行上，內政部的試辦計畫最終無人申請（劉莉莉、廖崇凱，2014），而臺北市的實驗方案，則參考內政部的試辦計畫並放寬部分限制，但僅提供 5 組名額，以實驗性質的方式挑選 5 個不同類型的個案進行撥貸（臺北市政府社會局，2014）。「商業型」方面，由合作金庫於 2015 年率先推動，至 2017 年底已有十二家銀行提供以房養老申貸方案，截至 2017 年九月底，承作件數 2,007 件、核貸額度 108 億元（金融監督管理委員會，2017）。

三、我國以房養老之研究

綜觀我國過去以房養老之研究，大致在預期效益、模式的建議、貸款的試算與可行性、民眾之申貸意願等主題上廣受探討。如薛承泰、陳素春（2010）以建構老人經濟安全的新選擇為題，指出以房養老具有在地老化、助於綿延老人經濟安全體系的預期效益，更提出可將以房養老與社會福利政策接軌，老人接受以房養老申貸後，房產淨值將會因按月從金融機構所領取之費用而降低，房產淨值即可符合社會救助標準，若未來能依此方式計算房產價值之變動，亦可視為增補老年者經濟安全保障體系的配套模式。

鄭堯任、孫彰良（2010）則建議「公益型」、「商業型」共同推動，豐富退休準備金的選擇。潘秀菊、李智仁（2010）出版《以房養老商品》一書，介紹各國以房養老之模式。張金鶚（2009）參考國外以房養老的做法，提出三種以房養老模式之建議：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），在既有的以房養老之外，更以售後租回的模式，減輕老年者維護房屋之負擔，或以社會照顧結合老年者之需求。

在推估需求量方面，林左裕、楊博翔（2011）以問卷蒐集的方式，用申請人是否持有房屋、符合申請要件以及是否具有申貸意願，三項指標進行推估，其研究顯示我國對逆向抵押貸款的潛在需求量為 20 萬戶至 35 萬戶，然而該推估量與截至 2017 年 9 月銀行核貸之 2,007 件（金融監督管理委員會，2017）仍有相當之差距。

此外，許多研究則針對以房養老貸款的試算及模式之可行性（游欣霓，2007；林俊哲，2011；王琇蘭，2012）、普遍民眾的申貸意願、認知與預測因素（張玲鳳，2007；陳澄如，2010；王瑋綾，2011；王曉慧，2013）等主題進行探討。在法律層面，呂鴻盛（2017）指出「商業型」以房養老受限於最高抵押權年限為 30 年，倘若借款人因年歲過高或精神狀況等因素致受輔助宣告，當 30 年屆至確定日期，若輔助人不同意代為行使權利內容變更抵押權確定日期，銀行將終止撥款，恐衍伸法律與道德爭議。然而，銀行是否已有面對申貸者受輔助宣告等問題之經驗，實際的措施為何？推動至今，是否有其他法律與制度之爭議，尚有待研究加以釐清。

在推動困境方面，我國尚少有相關研究作詳盡探討，多以學者的論述與建議為主，薛承泰（2014）認為以房養老為全新的概念，金融機構承辦的意願不高，相關法規，包含繼承，產權轉移等皆為有待突破。劉莉莉、廖崇凱（2014）則利用過去各研究的調查結果（陳澄如，2000；陳錦麟，2000；陳美雲，2011；王曉慧，2013），推估以房養老的可能阻礙因素，其列為以下幾點：（一）認識不足，影響了接受度；（二）傳統觀念的限制，台灣傳統父母多會想把房子留給子孫，老年人遺產繼承觀念根深蒂固；（三）金融業的風險，金融機關尚無實務經驗，因法令缺乏、人民接受度低、偏高的成本、預期壽命不確定、房價波動風險以及

後續房產處理等問題皆非易於解決的困境。此外，監察院於 2017 年底，提出「『以房養老』政策之研析」通案性案件調查研究報告」，主要為分析我國以房養老之現況，並指出「公益型」以房養老囿於財政負擔，及法律、家庭、房產等三大面向問題，在永續與擴大規模上有所困難（監察院，2017）。

第二節 研究動機與目的

由前述研究背景可知，隨著扶老比的日漸增高，青壯年人口將負擔更大的壓力，老年者是否得以經濟無虞，能否具有穩定的經濟來源，支應其生活開銷與醫療、照顧費用，實為各界關注的議題，而以房養老的出現，正提供一條新路，若老年者擁有房產，但缺乏生活資金，則可利用以房養老在熟悉的房屋及生活環境中，獲得生活資金，甚至提高生活品質，同時滿足經濟與居住的兩項需求。由此可見，以房養老對於老年經濟議題與在地老化的重要性，因此，以房養老在執行上有哪些困境，又有何待修正之處，實為推動上需關注的議題。

以現有文獻而言，雖針對以房養老的預期效益、模式建議、推動的可行性、申貸的需求量、可能的推動困境有所探討，但針對過去以房養老的執行經驗、確切的推動困境、執行後之相關爭議等層面，卻鮮少有深入之研究。再者，在「商業型」以房養老上，截至 2017 年 9 月的申貸件數為 2,007 件（金融監督管理委員會，2017），仍遠不及林左裕、楊博翔（2011）所推估的 20 萬至 30 萬戶，究竟其原因為何？是否仍有未知的推動困境？如何能使需求者得以順利申貸？若能針對過去推動的經驗加以探討，分析可能的爭議與困境，則可為未來以房養老的發展有所助益。另一方面，我國自 2013 年以來，已陸續發展「公益型」與「商業型」兩種以房養老模式，但兩模式之間的差異、滿足老年者哪些不同的需求、其差異可能造成何種影響等，亦為過去研究鮮少觸及的範疇。若能將兩模式加以比較、分析，探討政府部門與民間銀行承作以房養老的異同，則可了解各自的優劣之處，並提供未來以房養老模式發展之建議。

此外，過去有許多研究以問卷調查的方式探討普遍老年者的申貸意願，並發現無子女者、老年為獨居或夫妻自助者，或是越傾向新家庭價值觀者，也就是傾向小家庭者，越能接受以房養老方案（李文榮，2009；陳滢如，2010；林左裕、

楊博翔，2011)。然而，上述的研究對象皆非以房養老的實際申貸者，僅能代表一般民眾對於以房養老的態度、認知，而真正前來諮詢以房養老的老年者，其關切的內容是什麼？實際申貸者是否皆如同上述之研究發現？老年者真正的申貸動機與申貸困難又如何？這些議題亦少有被探究。

在制度方面，謝明瑞（2010）認為以房養老牽涉到銀行、保險、資產評估、社會養老、社會保障等多個面向，比傳統的抵押貸款更為複雜，必須先經由相關法規的設立，建立一套法律來規範市場之可能變化，藉以保護借款人與金融業者雙方的權益。儘管如此，至今並未看見針對以房養老的明確法規，究竟未來可能引起哪些爭議？有哪些爭議因無相關法律之規範，而埋下日後的癥結點？尚未有研究可以明確說明。

總結上述，本研究認為在我國以房養老的執行經驗、確實的推動困境、相關爭議、模式間的差異與老年者實際的申貸動機與困難上，皆缺乏完整之研究，因此本研究以探討我國過去以房養老的承辦經驗為目的，分別就「公益型」與「商業型」模式探討過往推動的困難，及老年者實際的申貸狀況，並加以整理、分析，增補以房養老的文獻範疇，同時希望能為以房養老的發展提供建議，減少未來產生爭議的可能，期盼以房養老的制度能更臻完善。顧及研究的執行時間限制，在「公益型」方面本研究以目前有持續撥貸的臺北市「公益型以房養老實驗方案」作為研究標的；而「商業型」方面，則針對不同銀行之經驗進行探討，依此列出以下研究問題：

- 一、臺北市以房養老實驗方案及各銀行承辦以房養老的執行經驗為何？在執行過程中是否遭遇過哪些困境與爭議之處？
- 二、「公益型」與「商業型」以房養老的執行經驗有哪些差異？其差異可能帶來哪些影響？
- 三、根據「公益型」、「商業型」兩模式承辦人員之經驗，以房養老的申貸者具有哪些申貸動機、家庭有哪些需求、實際申貸的困難為何？
- 四、我國未來以房養老發展可有哪些改善之方向？

第二章 文獻探討

第一節 何謂以房養老？

以房養老也可稱為「逆向抵押貸款」(Reverse Mortgage, 簡稱:RM), 為長者將自有住宅向融資機構(政府或金融機構)抵押, 來換取生活資金, 至死亡後償還本息的一種貸款方式, 申貸者(債務人)可於貸款期間持續居住其抵押的自有住宅內無須遷離, 貸款期間之利息, 將一併記入貸款本金之中, 至死亡後再行清償, 因此與一般貸款相反, 其負債金額與負債期間成正比, 隨著負債的時間越長, 負債也就越高(鄭堯任、孫彰良, 2010)。就服務使用者的利益上而言, 此貸款可讓房屋的所有權人將缺乏流動性的資產轉為現金收入, 且在房屋出售或是申貸者死亡之前, 無須償還此貸款(Ong, 2008)。此制度在美國、日本、新加坡、澳洲、英國、法國等地皆有推展(鄭堯任、孫彰良, 2010; 薛承泰、陳素春, 2010), 其可能之適用者為生活資金不充裕, 但坐擁田宅的高齡者, 在國外的文獻中經常以“House rich, cash poor.”來形容以房養老的需求者(Sawyer, 1996; Fratantoni, 1999)。

以房養老所產生的改變究竟為何? 潘秀菊、李智仁(2010)指出, 老年者原先擁有的住宅不動產, 其物質體所蘊含的價值形式是不變的, 而以房養老的出現, 打破了此一規則, 將住宅蘊含的巨大價值提前利用, 予以養老, 乃為高齡生活、養老模式的一大創舉, 也是住房功能從傳統的生活居住場所及投資融資工具, 延伸至養老保障手段的新突破。在政策的意涵上, 在我國行政院 2013 年以房養老試辦核定本中說明, 其政策精神在於「協助老人將房屋及其座落土地, 轉化為按月領取之現金, 提供老人經濟保障多一項選擇, 安定老人生活, 並落實在地老化的政策目標」(行政院, 2013)。學者張金鶚(2009)認為此機制讓老年者能以自身擁有的財產, 維持該國老年人口的生活品質, 並減輕國家在社會福利上的負擔, 而薛承泰、陳素春(2010)更指出以房養老可作為我國 94 年社會救助法修正後, 因增設低收入戶持有不動產價值之限制, 而未能獲得低收入戶補助者的經濟安全新機制, 同時達到活絡房地產與都市更新、促進老人提早妥善處理財產等效益。國外的文獻也指出, 以房養老市場在美國、加拿大、日本、澳洲等國家持

續成長，其原因為該模式較易於處理老年者生命晚期的開銷問題(Chiang & Tsai, 2016)。由上述可知，以房養老的出現提供了高齡社會一項結合經濟保障與在地老化的新模式。

在過往的以房養老文獻中，自有住宅率也被視為檢視該區域推行以房養老的適用性指標之一，根據「2012年社會統計年報」，台灣地區民眾家戶自有住宅率(自有住宅戶數占全國家庭戶數比率)於2011年為84.6%，僅次於新加坡的88.6%，而比日本、美國、英國約60%–70%來得高出許多(行政院主計處，2012)，若進一步以不同年齡層區分，以2008年為例，65歲-74歲經濟戶長之住宅自有率為91.5%，75歲以上之經濟戶長則為86.6%(行政院主計處，2010)。自有住宅的比率越高，也就顯示有越多的民眾具有申貸以房養老之資格。此外，薛承泰、陳素春(2010)也以老年者的居住狀況以及老年者的經濟來源進一步了解以房養老的適用性，依據「2013年老人狀況調查報告」顯示65歲以上獨居者占11.1%，僅與配偶同住者占20.6%，兩者相加已達30%以上之老年人口，而在老年者經濟來源方面，65歲以上者，經濟來源為政府救助或津貼的重要度²達32.9，相比2009年的29.7有上升之趨勢，子女奉養或是孫子女奉養的重要度也從2009年的48.3降至43.9(衛生福利部，2014)。由上述資料可見，老年者在自我負擔經濟者的比例有增加之趨勢，而提前挪用不動產價值作為生活資金來源，亦不失為老年者獲取穩定經濟來源的方法之一。

我國自2013年的試辦計畫以來，逐步打開以房養老的金融市場，自2015年起多家銀行陸續投入以房養老之服務，發行商業型以房養老商品(內政部不動產資訊平台，2013；孫中英、沈婉玉，2017)突破過去僅有政府擔保的公益型申貸方案，為老人的財產決策增添多元的選擇。

第二節 臺灣以房養老之發展概況

我國以房養老之議題，可溯及2009年初，當時的政務委員薛承泰顧及2005年社會救助法修正後，部分老年者因不動產價值較高，而無法取得低收入戶之補

²重要度=(1*主要百分比+1/2*次要百分比)*100。資料來源：中華民國102年老人狀況調查報告。

助，因此開始針對以房養老進行跨部會的研擬（薛承泰、陳素春，2010），此為我國以房養老發展之肇端。至 2009 年 9 月前衛生署長楊志良提出：「不動產逆向抵押，可作為有不動產卻繳不起健保費的長者資金來源。」引起社會的關注，並獲得當時行政院金融監督管理委員會主委陳沖的呼應，並以「以房養老」為名，當時適時立法院第 7 屆第 4 期會議期間，陳沖表示：「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。」同年 10 月 29 日行政院第 3168 次院會，吳前院長敦義提示：「請行政院經建會會同金管會、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。」在同年 12 月中華民國住宅學會及政治大學臺灣房地產研究中心也以「以房養老」逆向抵押貸款方案為題招開研討會，會中針對美國經驗來探討臺灣推動的可行模式（薛承泰、陳素春，2010；王琇蘭，2012）。

一、內政部以房養老試辦計畫

內政部經歷 3 年的規劃與討論，至 2013 年初內政部向財政部爭取公益彩卷回饋金補助 6,400 萬元，並期望分年爭取經費支持。自 2013 年 3 月起開辦由政府擔保之以房養老試辦計畫，為期四年，試辦人數 100 人，試辦期間委託臺灣土地銀行經辦貸放款事項，並委託中華民國老人福利聯盟作為諮詢單位（內政部不動產資訊平台，2013；衛生福利部社會及家庭署，2014）。由此，開啟了我國以房養老之申貸模式。

回顧我國以房養老試辦計畫核定本之說明，該計畫的目的在於協助老人將其房屋及座落土地，轉化為按月領取之現金，提供老人經濟保障多一項選擇（行政院，2013），而方案施行對象的資格為如下（行政院，2013）：

- （一）申請人應年滿 65 歲以上，且在國內設有戶籍，並設籍於所提供之抵押物。
- （二）申請日前一年，在國內居住時間超過 183 日。
- （三）無民法第一千一百三十八條所定之法定繼承人，包括配偶、直系血親卑親屬（子女、養子女、孫子女）、父母（養父母）、兄弟姐妹、祖父母。

(四) 抵押物之價值上限不超過社會救助法所定中低收入戶標準。土地之現值，以公告土地現值計算；房屋之價值，以評定標準價格計算。

(五) 抵押物應座落於合法建築用地；建築用地之使用應符合都市計畫法、區域計畫法、非都市土地使用管制規則等相關規定。

(六) 應單獨所有抵押物，且該抵押物無設定用益物權或擔保物權之物上負擔，建物登記謄本之主要用途，應含有住、住宅、農舍、套房或公寓字樣。

由上述第三條及第四條的規定可知，試辦方案的主要對象為家中無親人依靠之中低收入戶老人，此外，抵押物價值的上限以社會救助法所定之中低收入戶不動產價值標準為限，依照衛生福利部社會及家庭署 2014 年公布的資料，全台大抵限額為 530 萬元以下，僅台北市的限額最高，可至 876 萬元（衛生福利部社會及家庭署，2014），此計畫最終仍無人申請（薛承泰，2014；劉莉莉、廖崇凱，2014）。

二、臺北市公益型以房養老實驗方案

在中央推行試辦型以房養老後，臺北市於 2014 年 12 月 15 日推行「臺北市公益型以房養老實驗方案」，限額 5 組，在規定方面，其與中央的試辦方案有所不同，臺北市允許有繼承人者申貸，讓原先無繼承人的限制得以解套，在房屋價值上也不再有所限制，並開放配偶或兄弟姊妹的雙人（一組）申請，以此放寬申請的資格，此外，臺北市政府社會局會派人進行每月的電話訪談，每三個月到府關懷一次，申請者得向服務平台提出所需之居家服務，社會局將協助聯絡相關單位提供申請居家照顧之服務，其照顧服務費用預先於每月給付金額中扣除之。在契約終止後，繼承人可償還北市府每月支付的生活費，包含利息及其他支出，即可贖回房屋，或由北市府做最後信託管理，若北市府拍賣房產，增值部分將依公式，北市府、繼承人以一定比例分配，反之，若拍賣的房產價值未達申請人欠款額，則由政府承擔，不再行追討（臺北市政府社會局，2014）。

由上述可知，臺北市的公益型以房養老，除了在制度設計上擴大服務範圍外，更結合居家服務的連結，加速民眾以不動產換取服務的便利性。然而，雖然該方案可視為中央試辦計畫之修正，但方案的名額極少，並非普遍性之服務。

三、銀行的商業型以房養老商品

在商業型的以房養老商品上，合作金庫銀行自 2015 年 11 月首先發起「幸福滿袋」的逆向抵押金融商品，至 2017 年 11 月已有十二家銀行提供以房養老的金融商品，包含：合作金庫、台灣銀行、土地銀行、華南銀行、第一銀行、台灣企銀行、高雄銀行、中國信託銀行、台新銀行、上海儲蓄銀行、兆豐銀行、安泰銀行。各家貸款利率大約在 1.86%~2.7% 之間，年齡的標準為 55 歲、60 歲、63 或 65 歲，貸款年數為 30 或 35 年（蔡依庭、陳美君、韓化宇，2017；安泰銀行，2017）。其中，華南銀行於 2016 年推出的「安養房貸」較為特別，採「不動用不計息、可隨借隨還」，即老年者有需要時才借款，已提款的部份才會列入利息之計算，此模式較其他銀行更為彈性（華南銀行，2017）。台企銀、華南銀行、安泰銀行亦推出綁定年金險的以房養老商品，台企銀於 2016 年 3 月推出「安老快活」專案，其房屋貸款結合安養信託及台灣人壽年金保險，保證給付不中斷，不因借款人失智等受監護宣告喪失行為能力而影響給付，未來房屋都市更新、重建或滅失，年金生活費仍可照常給付，也不因為房屋遭第三人強制執行而停止給付，讓借款人生活更有保障。如果借款人在年金保險給付保證期間身故，仍然繼續給付與其受益人，使借款人無後顧之憂（孫彬訓，2016）。華南銀行則於 2017 年 5 月推出保險版「美滿享福貸」，特色在於即期年金保險免體檢、免提供健康告知，保單生效後，無論借款人的健康狀況如何，保險仍定期給付年金，保險保證期間給付不中斷，貸款到期時借款人如果仍然生存，亦採用展延貸款到期日的方式，保障其居住權（華南銀行，2017）。綜合上述，目前已有多家銀行提供以房養老商品，其中尤以不動用不計息與結合保險年金之商品最為特別。

在區域的分佈上，若結算至 2017 年 6 月底，承辦案件最多、核貸金額最大為北北基的 859 件，核貸金額 63.69 億；其次為中彰地區的 263 件，金額為 9.2 億；桃竹苗的 214 件，金額為 8.2 億；高屏為 179 件，5.6 億；雲嘉為 162 件，3.6 億。略有北重、南輕的現象（林資傑，2017）。

在以房養老的趨勢上，為實際符合老年者的需求，學者亦提出多元模式之建議，張金鵬（2009）參考國外以房養老的做法，考慮台灣高齡的社會背景，擬定三種台灣以房養老的方案：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）方案。第一種方案為：逆向抵押貸款方案，即現行銀行貸款方案，以銀行為主體，一般情況銀行評估後接受老年人申請逆向抵押貸款，若是較弱勢老年人，可向政府申請申請補助保費。其優點在於，老年者仍擁有產權，其增值仍屬指定的繼承人所有，而缺點在於，銀行的風險與貸款成數評估不易，老年者需接受銀行手續費過高之情形。

第二種方案為：售後租回年金方案，老年人與保險公司協商，老年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年人，該種方案以保險公司（壽險）為主體，政府主要為審核與監督之角色。保險公司得到之資產，可以委託業務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，其優點在於保險公司擁有產權，出租無空置率的問題，老人則無需負擔房產的相關稅賦及房屋維持之開銷與事項。缺點則是保險公司對於購買分散的房地產較無誘因，老年人則可能面臨保險公司願付價格偏低的情形。

第三種方案為社會照護方案，該方案以社會福利機構為主體，可再分成贈與或信託兩種方式。贈與方式主要為老年人贈與給社會福利機構（NGO）團體，由社會福利團體提供照護服務給老年人，並可利用貸款方式來取得服務所需的資金。信託方式則是老年人與信託機構成立信託契約，並指定受益人為社會福利機構運行，由契約中規範社會福利機構的服務項目內容等，以保障雙方權益。張金鵬（2016）更指出，針對內政部所辦之以房養老試辦計畫，若納入售後租回的方式，則在老人社會福利指標中的所得替代率、支出覆蓋率有所提升。

此外，郭登聰（2012）則建議結合更多的老年者服務，讓老年理財市場上有更豐富的市場競爭，若有第三部門，以慈善單位、社會企業等模式結合銀行貸款，朝向既能達到經濟的保障，又能發揮生活照顧的作用，創造更為體恤且適宜的以房養老型態。綜觀上述的模式建議，學者們嘗試將老年理財市場與老年照顧服務結合，若以社會福利的角度發展，老人財產流動與照顧服務的接軌似乎為可能之趨勢。

第三節 以房養老的發展與各國模式

逆向抵押貸款是在 20 世紀 80 年代中期，於美國新澤西州（New Jersey）的一家銀行首先創立。1989 年美國聯邦住房管理局（Federal Housing Administration, FHA）推出房屋價值轉換抵押貸款（HECM），此後，逆向抵押貸款才快速發展。逆向抵押貸款其實不是一般意義上的「貸款」，而是一種以房屋作為抵押物的「抵押基金」。它原來的英文名稱是 Collateralized Annuity，在美國被稱為逆向抵押貸款（Reverse Mortgage），為的是使民眾便於理解其不是一般意義上的貸款，而是一種以房屋作為抵押物的「抵押年金」（潘秀菊，李智仁，2010）。

然而，深究「逆向抵押貸款」的概念，早在 1930 年就已誕生，但一直過了半個世紀才在美、歐等先進國家廣泛施行。最盛行的美國，於 1989 年就出現「逆向抵押貸款」的金融商品，至 2007 年底為大約已經有 39 萬個抵押的案例，但事實上，此為相當複雜的金融商品，美國在初期執行上亦一度面臨停擺，主要問題有二：首先，老年人壽命難以估算，在醫術快速成長且普及的年代，壽命不斷提升，實難以客觀推算貸款期間；其二，至少 10~30 年或以上的長期貸款，房價及利率的預估含大量的風險，對於房屋到期價值推估更是難上加難（彭思遠，2009）。以下簡介幾個較早發展以房養老制度之國家：

一、美國

根據鄭堯任、孫彰良（2010）的整理，原先美國 RM 商品主要有三種，第一種：由住房與都市發展部（Department of Housing and Urban Development, HUD）所提供的「房屋價值轉換抵押貸款」（Home Equity Conversion Mortgages，簡稱：HECM）；第二種：由「房利美」（Fannie Mae）提供的「房屋所有者（Home Keeper）貸款」，然而，此種方案已在 2008 年終止（Mortgage101, 2017）。第三種：為財務自由基金公司（Financial Freedom Senior Funding Corporation，簡稱：Financial Freedom）所提供的「財務獨立計畫」，然而該家公司亦於 2011 年不再接受申貸（Reverse mortgage Daily, 2011）。以下僅就房屋價值轉換抵押貸款（HECM）進行簡介：

房屋淨值轉換抵押貸款 (HECM) 為老年屋主提供貼現住房價值來養老的金融機制，老人住戶通過轉換住房資產獲取養老金，而不用出售或搬離他們的住房。申請 HECM 者必須年滿 62 歲以上，且事先提出申請，並簽訂貸款契約，而貸款後的現金可做任何用途 (HUD, 2017)。當抵押人已經死亡，則該貸款即宣告結束。美國國會於 1987 年通過 HECM 之保險計劃，規定於美國法典第 12 部，第 1715z-20 條，內容涉及發行貸款目的、HECM 的定義、保險機構、申請人的適格條件、貸款機構之揭露義務、提供給借款人之資訊義務等內容，1988 年美國國會更批准了 2,500 個逆向抵押貸款，並在 1998 年通過議案，將 HECM 轉為永久的逆向抵押項目 (潘秀菊、李智仁，2010)。HECM 是由聯邦政府予以保險，意味著美國政府保證該貸款之借款者將獲得所有事先向其允諾的現金，而聯邦住房管理局 (Federal Housing Administration, 簡稱：FHA) 保證貸款的回收額會超過住房價值並負責貸款因意外而受有損失時的賠償。HUD 負責保險項目的設計與改進，FHA 負責授權貸款提供者、收取抵押貸款保險金和管理保險基金 (潘秀菊、李智仁，2010)。HECM 的給付模式分為以下五種：(一) 以借款人壽命為貸款給付期間之方式 (Tenure)；(二) 選定一定期間之給付方式 (Term)；(三) 信用額度的給付方式 (Line of credit)；(四) 信用額度結合一定期間給付方式；(五) 信用額度結合借款人之壽命為貸款給付期間之方式 (Modified Tenure) (HUD, 2017)。其中，多數的申貸者選擇採用信用額度的模式，在申貸的額度內借款人可以自己決定領取期間及金額，已領取的金額始計算利息，未領取之部分不計算利息而且每個月會隨利率而增加，即未使用的餘額會隨著時間增加，從而可加大可申貸的額度，可見 HECM 的使用未必帶有年金的意涵 (潘秀菊、李智仁，2010；Lee, Chen, Shyu, 2015；All Reverse Mortgage, 2016)。

HECM 一直是美國逆向抵押市場中規模最大的逆向抵押品種，在過去的文獻中顯示 HECM 約佔全美逆向抵押市場的 90% (Bishop & Shan, 2008; Stark, Choplin, Mikels & McDonnell, 2014; Jakubowicz, 2016)。顯見 HECM 在以房養老市場中的重要性。以 HECM 的實際運行來看，1999 年申貸者的平均年齡為 75 歲，說明了老年人並非到 62 歲的法定期限就直接參與逆向抵押，而是根據自己經濟狀況的需要而定。貸款額度主要由申貸者的年齡、房屋的評估價值、房

屋所處的地段和當時的市場利率決定，並且不超過 FHA 規定的最高貸款限額（鄭堯任、孫彰良，2010）。

根據美國消費者金融保護局（Consumer Financial Protection Bureau, CFPB）（2017）的說明，若申貸者與配偶皆 62 歲以上，則可以共同名義申辦 HECM，如此一來，當一位申貸者往生時，配偶可繼續居住於該房產中，且可持續領取貸款。如非共同名義申貸，當申貸者往生後其配偶若符合相關條件，亦可申請繼續居住於抵押之房產內，延後清償貸款的時間，但配偶將沒有資格從 HECM 中獲得任何款項，包括支付財產稅和保險所設立的留存帳戶中之剩餘款項，而符合相關條件的配偶，名為具有資格之非貸款配偶（Eligible non-borrowing spouse），其條件如下：

1. 需於申貸者簽訂 HECM 時，已為申貸者之配偶，且於申貸者申貸後至往生這段期間內，仍為其配偶。（若於申貸者簽訂 HECM 之後，才成為其配偶，則不具此資格）
2. 在 HECM 的簽訂文件中，已特別註記為具資格之非貸款配偶（Eligible non-borrowing spouse）。
3. 持續居住於申貸的房屋中，且以該房屋為主要之居住處。
4. 須持續履行繳交相關稅務及保險費用之義務且維護該房產。

二、英國

早在 1960 年代英國市場便推出具房屋淨值釋放機制（Equity Release Mechanism, ERM）的貸款商品，但在 80 年代以前，英國 ERM 的市場依然非常小，在 1980 年代初期，英國開始興起的 ERM 產品，這類型產品不具備「無負值擔保機制」（No Negative Equity Guarantees, NNEG），屋主簽定合約後獲得一些投資債券，這些債券主要投資在股票市場。在理想的情況下，債券每年帶來的收益是遠超越逆向抵押貸款的利息，而差額就成為合約持有人的收入，但英國在 80 年代末期卻不幸地陷入經濟衰退，全球又發生股災，利率上升，股票債券價格驟降。不少英國的 ERM 合約債券收益根本不能為持有人提供任何收入，有

些更甚至不足夠償還逆按利息的費用。今年長者債務有增無減，又失去預期的每月現金收入。這些沒有產品最終在 1990 年被立法取締，以前的合約也可向投資補償計劃索償（Investor's Compensation scheme），但有很多 80 年代的個案至今仍未得到圓滿的解決（陳偉森，2002；Institute and Faculty of Actuaries, 2001；Mortgage Strategy, 2002）。

英國逆向房屋抵押貸款市場上主要有兩類商品，「終身抵押貸款（Lifetime Mortgage）」及「房屋淨值轉換計畫（Home Reversion Plans）」。這兩項商品皆為受英國金融服務局（Financial Conduct Authority, FCA）規範之商品。其中 Lifetime Mortgage 方案，房屋的所有權仍在老人手中，藉由抵押房產獲得之貸款給付老人津貼，於老人終老或合約終止之後，由發行機構處分房產，相對而言，Home Reversion Plans 為老人將房屋產權的部分或全部售予發行機構藉此獲得資金，但仍然保有免費的居住權利，其更近似一種售後租回的模式。在年齡的限制上，Lifetime mortgage 需 55 歲以上，而 Home Reversion Plans 則需在 65 歲以上（華昌宜、李智仁，2010；Equity Release Council, 2018）。

在監理機制上，除了政府之外，SHIP 集團亦對自身成員所發行之逆向房屋抵押商品進行嚴格的控管。SHIP 於 1991 年成立之後，遂制定嚴格之規範準則規範 SHIP 所屬之會員，加強商品供應者之自我監理，以保護消費者權益，其中無負值抵押保證（No negative Equity Guarantee, NNEG）即避免消費者必須償還超過抵押房產價值的債務（華昌宜、李智仁，2010）。在 2012 年 5 月 SHIP 更名為 Equity Release Council，其旨在讓過去的退休商品可以被更廣泛地了解，增加其會員，並延請更多相關之從業人員與利益團體加入（Equity Release Council, 2012）。

據 Equity Release Council（2018a）之說明，申貸時若以聯名（joint name）的方式申貸，則當一位申貸者往生時，聯名者可以繼續居住於申貸的房產內；若僅以一位申貸者之名義貸款，當申貸者往生時，除非可以全額償還貸款，否則該房產將清償貸款，申貸者家屬將不得居住於該房產內。若申貸者在簽訂貸款之後結婚，則必須告知提供貸款之機構，但仍不太可能在貸款計畫中加入其配偶。

綜合上述，英國以房養老商品歷經了經濟衰退的危機，在制度設計不全的狀況下，讓老年者陷入金融商品的風險之中，以房產抵押來購買公債，以債券利息支付另一項商品之利息費用，其風險也就越築越高，爾後則以更嚴謹的規範方式，形成完整的會員組織規範，提供具保障的金融商品，至今亦有許多金融機構提供這項服務，其轉變的經驗可作為他國之參考。

三、日本

日本於 1981 年東京都武藏野市首先正式引進以房養老模式，推出「長期生活支援資金」，日本厚生勞動省於 2002 年 12 月以各個地方政府的福利部門為主體開始正式設立了以房養老制度（王琇蘭，2012；鄭堯仁、孫彰良，2010）。據華昌宜、李智仁（2010）的整理，日本的逆向房屋抵押貸款分為政府參與型、民間機構型計畫二大面向；民間機構則主要由銀行、信託公司、信託銀行及房地產公司參與。

（一）中央直接融資

於 2002 年由厚生勞動省指導地方都道府縣的社會福祉協議會提供低所得融資，計有東京都等 45 都道府縣參與。借款人在融資前需先經過諮商方得申請以房養老之「不動產擔保型生活資金」，原名為「長期生活支援資金」。其目的在於讓低收入戶的老年者，可以長久居住於自有的住宅內，以達到針對老年者的自立支持服務。老年者需滿 65 歲以上，且單獨擁有房屋土地的所有權，無配偶或父母以外的同住者，以及該家庭需符合市鎮稅中免稅之資格。土地融資限額以土地的 70% 為限。每個月的融資額以 30 萬日圓以內，但保有因臨時醫療費用增額之彈性（社會福祉協議會，2016；厚生勞動省，2011；厚生勞動省，2018）。

（二）地方直接與間接融資

在直接融資方面，至 2005 年底止，共有 18 個日本地方自治團體提供，僅有武藏野市施行較為盛行，其適用於 65 歲以上且在該市（區）居住達 1 年以上之老年者。土地融資限額以土地的 80% 為限，建築物融資限額以建築物價值的 50% 為限。而融資目的以老年人所需之家事援助、介護保險、生活費及醫療費等支出為範圍（華昌宜、李智仁，2010），然而武藏野市因房價下跌、件數不

多等因素，在 2013 年已停辦，後續亦有許多地區停辦該模式之以房養老（村林正次，2016）。

間接融資方面，為政府設置接待窗口受理借款人之申請，並轉介銀行放款予借款人；並不由政府直接提供融資予借款人，且借貸之風險將由銀行所承擔，其主要目的也為解決老人所需之生活費及醫療費用等（華昌宜、李智仁，2010），至今亦有部分縣市已停辦該類以房養老（村林政次，2016）。

（三）民間機構參與型

民間機構的商品則較為多元化，一類為房地產公司所推出的「城市規劃再開發」、「住宅重建」等商品，提供無力重建住宅，卻有想改善住宅品質的老人重建資金。另一類則為銀行、信託推出的逆向房屋抵押貸款，然而，其在 1980 年至 2000 年之間許多民間機構因受到泡沫經濟的影響，而宣告失敗，目前多為針對所得較高的老年人為目標族群（華昌宜、李智仁，2010）。以三井住友銀行為例，申辦者需滿 60 歲以上，獨居或夫妻同住，還需擁有持續穩定的收入者。融資的額度為 1000 萬日圓以上，2 億日圓以下（三井住友銀行，2017）。東京 STAR 銀行則規定，申辦者需年滿 55 歲，若有同居配偶，則配偶需年滿 50 歲，在收入條件上，一年的收入需達 120 萬日圓（包含養老金收入等），融資的額度為 500 萬日圓以上，1 億日圓以下，但仍有其彈性空間（東京 STAR 銀行，2017）。

由上述可知，日本的逆向抵押制度趨向兩端，由政府直接融資主要提供給低收入戶的老年人，而銀行的逆向抵押金融商品，則主攻有固定收入的老年者，然實際中央政府、地方政府、銀行仍有其各自的審查標準。早期日本的以房養老因受到經濟泡沫的影響，房價波動甚大，此點也可反映民間機構僅針對中堅的老年者提供金融商品的保守型態（蔡錕銘，2010）。

四、新加坡

新加坡自 1997 年起，由兩家民間機構陸續提供逆向房屋抵押商品，包括保險機構之「職總英康保險合作社」（NTUC Income Insurance Co-operative Limited, NTUC）以及金融機構之「新加坡華僑銀行」（Oversea Chinese Banking Corporation Limiteds, OCBC）（華昌宜、李智仁，2010），然而，該制度因為並不包含「無

負值擔保機制」，意味著老年者可能因長壽的關係，累計的相關費用超出不動產價值，而被迫出售居住的房屋；另外，就貸款機構而言，須承擔房價、利率波動所帶來的風險，也導致推行逆向抵押商品的意願低落。此後，新加坡建屋發展局（Housing And Development Board, HDB）於 2009 年 3 月 1 日推出「屋契購回計畫」。該計畫協助長者領取相關給付以維持他們的退休生活，或是協助長者遷移至另一個小單位的組屋，而職總英康和華僑銀行，更於 2008 年停止逆向房屋抵押貸款的提供，可見該計畫在新加坡推行的效果不佳，而建屋局於 2009 年所倡議的「屋契購回計畫」（Lease Buyback Scheme, LBS），也已廣泛取代了逆向房屋抵押商品（莊文宗，2012；潘秀菊、李智仁，2010）。

目前該項計劃中，擁有四房式或更小租屋的公有住房戶主可以將他們的部分剩餘租期出售給建屋局，從而獲得一項終身的工資補貼。申辦者需年滿 64 歲及以上，申請者的家庭收入要低於 12,000 新加坡元，房屋的持有者需於該房屋住滿 5 年的時間。建屋局通過獨立評估來計算公有住房的市場價值，且回購公有住房租期的下限為 20 年，合同簽訂後，建屋局向參與對象提供 10,000 或 20,000 新加坡元的補貼，出售的租期餘額用來向中央公積金購買年金，以強迫儲蓄的方式，提供年長者退休的生活保障。回購的租期內，他們可以繼續居住在原有房屋內，若參與屋契回購的老年人在租期到期之前去世，那麼剩餘的回購屋契所得將由老年人的繼承人享有，如果他們的壽命超過租期的時間，那麼建屋局會針對老年者的健康狀況、家庭支持、財務狀況，為老年者安排適切的居住方式（HDB, 2017）。

新加坡的逆向房屋抵押商品，因其嚴格的土地管理制度，而在回購租期的概念上與他國有所不同，另外，新加坡結合了完整的退休金儲蓄制度，強迫使用低收入戶的老年者，將逆向抵押房契所得之款項，直接補足退休金儲蓄的規定門檻。整體而言，新加坡也從早期的逆向房屋抵押金融商品，轉變為由政府所提供的屋契回購計畫，更針對低收入戶以及擁有較小坪數的老年者，提供適切的服務，其轉變的歷程，可作為我國之借鑑。

五、小結

參考各國以房養老之發展，可發現其在承辦單位、申貸年限、監管單位以及承辦模式上有所差異。首先，在承辦單位上，目前我國除了臺北市持續撥款予五

組申貸者之外，已無政府所承辦之以房養老貸款，而美國、日本、新加坡則有政府推出之以房養老，其中日本、新加坡以低收入戶為申貸條件，具有福利門檻之限制，而美國的 HECM 雖非由政府直接出資，但由聯邦住房管理局（FHA）授權之金融機構辦理，針對 HECM 的相關辦法更列於美國法典中，使 HECM 具有專法規範，在 HECM 的定義、申貸條件、貸款內容上皆有明確之規定。

在申貸年限上，各國多有以申貸者死亡為期限之以房養老貸款，有別於我國民法與銀行法規定貸款最長三十年之限制，儘管三十年可能超過多數申貸者在簽訂以房養老貸款後之壽命，但仍不具他國以房養老以終身為申貸期限之意義。

在監管單位上，英國經歷早期以房養老貸款的爭議後，除了政府部門的監管之外，更發展出金融機構的會員機制，讓所屬會員的金融機構在以房養老商品的內容上有共同的規範與限制，此點可作為我國之參考。

在申貸者死亡後配偶的居住問題方面，美國的 HECM 規定申貸者若於最初簽訂貸款時，明確註記配偶之身份，且每年持續該婚姻關係至申貸者往生，則申貸者往生後，其配偶可申請繼續居住於抵押的房屋中，但配偶將不得取回貸款的剩餘價值，同時必須能持續繳交相關稅務，並維護該抵押之房產。英國則認定除非最初申貸者以共同的名義申貸，如與配偶共同申貸，否則屆至申貸者往生時，其配偶或家屬不得繼續居住於該房產中。儘管美國也具有共同名義申貸之辦法，但在配偶持續居住的規定上，較有彈性空間。

此外，從各國的承辦經驗可知，以房養老是否具有「無負值擔保機制」之設計可能影響甚大，以英國與新加坡為例，早期皆因未納入該項機制，在面對所換取之債券無有收益、房價下跌或申貸者較長壽時，導致民眾產生抵押房產價值外的負債，成為以房養老的推動困境。因此，無負值擔保機制亦應作為以房養老發展的重要考量。

在模式的差異上，英國則有類似售後租回的模式，將產權全部或部分售予金融機構，但仍保有免費的居住權，為較特殊的模式。新加坡則因為土地擁有制度較為不同，民眾並未真正擁有房產，而是以房產之租期申貸，因此若需認定貸款的結算日期，除了申貸者往生的時間之外，亦考量申貸者出售予政府的房產租期

長度，若申貸者往生時，抵押的租期尚未屆滿，其家屬可選擇清償貸款，或繼續居住於該房產中，因土地擁有制度的不同，在貸款的規範上亦有所差異。由上述可知，各國在以房養老模式、制度與規範上皆有所差異，在推動上亦多經歷修正之過程，依此可作為我國發展以房養老模式之比較與參考。



第四節 老年者的財產決策

以房養老為老年者財產決策的選擇之一，而其關鍵的矛盾在於一旦選擇了以房養老，房產的價值也就提前挪用，而無法繼承予子女，本研究希望藉由承辦人員的經驗，理解老年者的財產決策過程與實際需求，為此本章整理過去關於老年財產決策的相關研究與理論，以此瞭解老年者在決策時可能之動機與影響因素。

在早年的研究中，羅紀琮（1988）發現子女是否固定給予父母生活費用（孝養金）與父母是否留給子孫財產有極顯著的正相關；而鄧凱文（2005）的研究發現：（一）當父母越滿意子女所提供的關懷時，將越不會將財產分配出去，表示父母滿意並樂於享受目前子女提供的服務時，越傾向不分配或不計劃財產，這點也可以解釋為父母可能將遺產作為確保繼續得到子女關心的工具；（二）較年輕的父母傾向以金錢幫助子女，而較年長的父母傾向分配其家產；（三）同住比例越高，父母不論在幫助子女或分配財產的可能性越低，表示父母可能藉由財產的使用，吸引子女的注意或已於平日照顧子女之故；（四）母親較父親願意以金錢幫助子女購置房產及分配家產；（五）父母有伴侶者（含配偶），完全分配家產與計畫分配家產的機率較低；（六）父母有工作者，分配家產的機率較高，但幫助子女購置房產及完全分配家產的機率較低，表示父母可能分配財產給子女自由運用，並未限於特定目的，也不會完全分配殆盡；（七）經濟狀況變數對於家產分配皆為正面的影響。

在國外的研究中，老年者在財產使用與遺贈上的動機也備受研究，首先，Modigliani & Brumberg（1954）提出了生命循環假說（Life Cycle Hypothesis, LCH），認為理性的個體會竭盡所能（甚至把所有稟賦轉換為年金）來消費其一生的所得，但這似乎又與現今社會大眾留下遺產的行為和年金市場的不普及有些出入。相反地，遺贈的動機又有哪些呢？Bernheim, Shleifer, and Summers（1985）認為遺贈的動機至少可分為四種：第一，意外性的遺贈，如 Davis（1981）利用合理的參數，推論人們在能夠預期生命週期與不能預期生命週期兩者之間，財產運用的差異，證明了老年者在不具有遺贈動機的情況下，因為無法預期死亡的時間，而害怕當前的花費太高，進而節省開支，最終在生命結束時，仍有剩餘的財產使子女

有所繼承。該研究試圖說明了，在生命循環的假說下，為何老年者在資產的消費上仍然是緩慢的，而非如同假說一般，在生命結束之前完全消費資產。

第二，個人動機的遺贈，Blinder (1974) 假定人終其一生的價值決定於其遺贈的多寡，在這個觀點之下，遺贈也就被視為人一生當中最終的消費。

第三，利他動機的遺贈，利他動機則推自 Barro (1974) 以及 Becker (1974) 的研究，Becker (1974) 提出父母會把子女的效用函數納入自身的效用函數中，設法使其極大化，如此一來遺贈可被視為個體追求自身效用極大化的結果，同時此種遺贈是一種補償性的，即父母會考量子女的財富，給予較窮困的孩子多一點的遺產或贈與。由於父母關心下一代的福祉，故將下一代之利益，一併考量進其本身的福祉中。

第四種則是由 Bernheim et al. (1985) 所提出的策略性的遺贈，認為父母在遺贈決定上帶有策略性的意義，它的核心的概念為，父母利用持有可遺贈資產影響受益者（子女）的行為，其中較明顯的作法，父母能以財產威脅他們認為的不肖子女，而委婉一些的做法，父母則會給予孝順的子女更多的獎勵，該研究使用美國家戶資料並利用實證分析之發現來支持遺贈通常被使用來報答受益者之正面行為，也就是父母試圖影響子女的作為此一概念，並在父母渴望獲得子女服務的現象上，並稱之為策略性的交換。

由上述可知，無論在統計或理論模型的文獻上，均認為老年者的財產決策模式與其子女之間有密切的關係，父母與子女的關係程度、兩者間的互動模式、父母對於子女的期待等，皆可能為影響老年者財產決策的關鍵，更在遺贈與否的動機上有相當之複雜性。然而，過去的研究皆未納入以房養老之決策選項，老年者在遺贈與自用之間的權衡、選擇以房養老是否也與子女之行為密切相關？本研究藉上述之文獻，希望更進一步了解老年者在考量以房養老時與子女複雜之代間關係，其對老年者的財產決策又有何影響，正是本研究所關注之議題。

第五節 以房養老使用者的需求與特徵

究竟老年者基於哪些需求而使用以房養老？願意使用以房養老的老年者有哪些共同的考量或背景？這些問題正是檢視該貸款模式是否符合服務使用者需求及如何持續拓展的關鍵（Fratantoni, 1999）。本章整理過去有關老年者申貸以房養老相關因素之研究，簡述各研究之結果可知，老年者若沒有子女、有奉養長輩、消費與教育水準較高、熟知相關金融商品者，其申貸的意願較高，而年齡愈高於 65 歲者其申貸的意願則較低，以下為各研究之發現：

張玲鳳（2007）發現，是否有兒子、對於資產逆向抵押的了解程度，與使用資產逆向抵押呈現正相關；李文榮（2009）則指出無子女者、有奉養長輩者、退休後收支可能足夠者、大專學歷者、有理財投資活動者及家庭的每年總收入 50-80 萬元者等，辦理逆向抵押貸款意願度相對較高，呈顯著差異；陳澄如（2010）的研究中也發現，愈傾向新家庭價值觀或休閒娛樂之生活型態、對商品認知度高、老年理想居住安排為獨居或夫妻自住、住屋所有權為自己或配偶，選擇以房養老意願度相對高；而年齡愈高於 65 歲選擇以房養老意願度，反而降低。林左裕、楊博翔（2011）指出，消費者教育程度越高、購有理財型保險、資產持有以股票、債券或基金為主、以及退休後不與子女同住者，越有意願申請逆向房屋抵押貸款。

在美國的文獻中，Chiang 與 Tsai（2016）認為影響美國老年者使用以房養老的因素可以分為三點：（一）老年者個人的特質與狀況；（二）逆向抵押貸款的內容；（三）當前的經濟狀況。他們發現老年者使用以房養老的意願與逆向抵押貸款的固定成本、契約利率、老年者退休後計劃的現金收入呈現負相關。Lee et al.（2015）則發現老年者多在退休後 5-10 年願意申辦以房養老，較為年輕的老年者其申貸意願也較高，而利率則與申貸意願呈現負相關。Bishop 與 Shan（2008）則指出，近年以房養老的申辦者有年輕化的趨勢，而且這群人更多來自高收入、房產價值高、高教育水準的族群。

此外，有趣的是，在荷蘭的研究中指出女性對於以房養老的意願程度較男性來得低，其可能的解釋為，女性對於財務的決策較無信心，也較偏向在死亡前保留遺產，他們也發現當父母與長子的年齡差距越大，則父母對以房養老越有興趣

(Dillingh, Henriette Prast, Mariacristina Rossi, Cesira Urzì Brancati, 2013)。意即當父母與子女的年齡差距越大時，更傾向將財產轉換為現金使用，而非以繼承的方式協助子女。

為易於辨別以房養老使用者的需求與特徵，本研究嘗試將上述研究中較常見的影響因素進行分類，針對不同的面向大致分為以下四大類：家庭組成形態、資金需求、商品的條件、對商品的認知程度。

(一) 家庭組成形態

在家庭的組成上，除了張玲鳳的研究之外，均認為無子女者、老年為獨居或夫妻自助者，或是越傾向新家庭價值觀者，也就是傾向小家庭者，越能接受以房養老方案（李文榮，2009；陳澄如，2010）。

(二) 資金需求

在現金需求上，文獻的內容有些分歧，部份研究認為以房養老主要針對擁有房產，但現金不足者（潘秀菊、李智仁，2010），需要奉養長輩者也與使用的意願呈現正相關（李文榮，2009）；但更有研究指出，年薪穩定、退休後收支穩定的老年者，在申辦上的意願也很高（李文榮，2009；林左裕、楊博翔，2011），可見亦有老年者在基本生活現金的需求之外，更願意將房產的價值提前使用，以達到更高的生活水平。

(三) 商品的條件

以房養老商品涉及利率、契約利率、房產估價等問題，商品的條件亦是老年者考量的重要因素之一（Chiang & Tsai, 2016）。

(四) 對商品的認知程度

研究皆顯示，對商品認知度越高、教育程度越高、有涉入理財投資活動者，越接受申貸以房養老（張玲鳳，2007；李文榮，2009；林左裕、楊博翔，2011）。

然而，上述的研究結果多在內政部以房養老試辦計畫之前，受訪者也並非計畫的實際使用者，僅能從上述的因素中窺探意願度較高的受訪者是否存在某一共

通性。從中，除了易於理解的資金需求外，家庭組成形態之期待及以房養老商品的認知程度，可能為判別是否為以房養老需求者的指標方向。依此能幫助本研究以不同的角度，貼近以房養老使用者的可能背景，進而分析其共通性與差異。

此外，陳錦麟（2010）更根據政策執行理論、理性行為理論（TRA）、創新擴散理論（DOI）試圖建構民眾對以房養老行為意圖因素之假說，該研究擷取理性行為理論中之認知程度對行為意圖的影響，假設外部變數（個人差異變數、了解程度、個人屬性）影響中介變項之認知程度（知覺有用、知覺易用、可觀察性、政策認同）進而影響「行為意圖」，也就是民眾自我評估未來願意申辦或接受以房養老的程度。該研究發現：

1. 一般民眾有房屋貸款者，較無房物貸款者，在該方案的「知覺有用」上較高，具有顯著差異。
2. 一般民眾認為以房養老為社會福利者，較認為金融商品者，在「政策認同」上較高，具有顯著差異。
3. 知覺有用、知覺易用、可觀察性、政策認同皆與行為意圖呈現顯著正相關。

上述研究更提供我們在外外部變數與中介變數的參考，雖然該研究在外外部變數上僅發現「有無房屋貸款」與「認定社會福利」兩項與中介變項之間有顯著差異，但在中介變項「知覺有用、知覺易用、可觀察性、政策認同」與行為意圖上已顯著相關，其中，可觀察性為可以被觀察、討論的程度，意即知覺到平時民眾討論、媒體宣傳、容易察覺的程度。從此角度可知，以房養老方案可由認知程度、宣傳程度、社會福利定位等方向提升民眾的接受程度，為此篇研究之重要意義。

第六節 以房養老的推動困境與爭議

過去的研究顯示，逆向抵押貸款最大的風險在於老年者的壽命長短及房價波動兩方面（Wang, Huang, Lee, 2014；Yang, 2011；彭思遠，2009）。其中，日本泡沫化經濟的房價下跌以及英國經濟衰退導致的公債利息問題，即是顯著的例子。除了貸款的風險之外，本研究更探討以房養老在執行與推動上的困難，就林左裕、楊博翔（2011）的預估，我國以房養老的需求量約為 20 萬至 35 萬戶之間，然此數目遠超過目前的申貸人數。由此推測，以房養老可能尚有許多執行上的問題，究竟有何待修正之處？又以房養老被老年者拒絕的因素有哪些？我國推行以房養老的時間尚短，且過去的研究尚難以看出服務輸送的困境，僅依他國之經驗與相關研究作為本文之參考。

在美國早年的研究中指出，雖然有許多老年者可能從以房養老上獲得利益，但僅有少數的金融機構提供這項服務，其原因在於老年者的財務價值觀較為保守，且貸款人的諮詢與產品宣導教育的成本過高（Mayer & Simons, 1994），在Weber與Chang（2006）的研究中，以質性訪談的方式，針對可能的貸款人、貸款人之家人、處理貸款諮詢的工作人員及專家進行訪談，並以假設性的方案作為訪談內容，結果發現若要擴大以房養老的服務使用者，HUD（美國住房與都市發展部）與借款人必須擁有更低的借款手續費，此外，HUD 必須確保良好的諮詢品質，而全國性的規範是最好改善品質的方式，同時也需以獎賞來激勵承辦單位遵守這些規範。該研究也指出，年老的貸款人必須透過諮商來確保他們的抉擇是正確的，整個決策的過程實際上圍繞著專業人員及老年者家人的考量結果，而這也涉及了老年者的自主性與尊嚴，而傾聽他們的需求正是著手之處。

在美國近期的研究中，Stark et al.（2014）指出了以房養老的風險與缺點，其整理為以下幾點（一）以房養老的成本很高；（二）當老年者受傷或是需要在他處接受照顧時，未能履行契約的義務，而需要償還貸款；（三）老年者仍有義務準時繳交相關稅務，並且維護該房屋；（四）接受以房養老可能影響了貸款者接受聯邦或州政府救助的資格。此外，Walsh（2014）認為以房養老商品會有一種免費的感覺，但實際上卻是相當昂貴的一項商品，因其利息費用遠高於一般貸款，

且老年者的房屋如果擁有其他貸款時，必須先扣除該貸款，而房產真正能利用的價值也就更低了。另一方面，老年者依舊是該房屋的持有者，仍舊需負擔房屋稅及房屋的固定開支，若老年者無法負擔時，勢必將面臨搬遷的問題，再者，即使可以支付這些費用，若因為其他原因想要搬到更小的住處，或擁有醫療照顧的地方，其合約必須終止。上述的論點確實是老年者必須考量之處，因多數的以房養老設計，皆預設老年者可以在該住處待至終老，但實際上該居住地點是否適宜長久居住，老年者未來是否需要機構式照顧，仍為一項變數。Pfau (2016) 則認為若能適當地運用以房養老，將其申貸的現金進行房屋的裝修與改造，可使老年者擁有更適宜的居住環境，並幫助在地老化。

在民眾抱怨方面，美國消費者金融保護局 (Consumer Financial Protection Bureau, CFPB) 自 2011 年開始接受民眾對逆向抵押商品的抱怨，其中最常見的抱怨有三點，第一，人們發現無法在現有的逆向抵押貸款上增加貸款人以延長貸款年限；第二，當消費者想要償還債務時，他們經常抱怨相關單位的「服務怠慢」，當貸款人死亡之後，繼承人可以賣掉房子償還貸款，或支付房產估價的 95%。消費者經常抱怨貸款服務機構並沒有提供他們解決債務的明確流程，貸款服務人員缺乏回應、延誤評估以及房產增值也是抱怨的來源；第三，由於財產稅以及房屋持有者的保險的緣故，導致消費者無法贖回房屋持有權，根據相關單位的指出，約有 10% 的人可能因為未成功繳交這些費用，而失去贖回房屋持有權的權利，亦有人認為那是因為貸款的服務人員未準確紀錄，導致部分的稅務遲繳 (CFPB, 2015)。

此外，在瑞典的研究也指出以房養老可能的執行困境，他們針對 55 歲以上的中老年者進行焦點團體以及統計問卷研究，發現民眾無法接受以房養老商品的主因在於：擔憂商品的可靠性，懷疑其是否有欺騙的嫌疑；另一方面則是以房養老商品的費用過高 (Chavez Andersson, Sandström, 2013)。

綜合上述的研究，利息及手續的費用無疑是以房養老的爭論點，兩項支出也讓申貸者面臨財產萎縮的風險，再者，當老年者面臨更多照顧費用或搬遷的需求時，是否受以房養老的限制，缺乏彈性調整的空間，亦為值得關注的議題，此

外，從上述研究可知，諮商的品質、貸款服務人員的後續服務、老年者的傳統價值觀等，皆可能是導致以房養老難以拓展的原因。

在我國的研究中，陳滢如（2010）指出以房養老的本質意義是替老年人著想的，但就目前而言，此概念會直接衝擊部分老年人的傳統觀念。子女奉養父母，而父母為兒女留下財產的價值觀，在許多老年者及子女的心裡面都是根深蒂固的，若子女讓父母將房子拿去抵押，周圍的親戚朋友又會如何看待子女？而在張文揚（2011）的研究中則提出了不同的觀點，他認為正因台灣地狹人稠，土地不易跌價，傳統觀念上喜歡在自宅老化，這些因素有助於以房養老的推行。

有關內政部的試辦計畫，薛承泰（2014）指出能夠符合該計畫之規定，為中低收入戶且無繼承人之獨居老人，少之又少，雖有許多單身老榮民，但其年屆八十以上，似無必要加入以房養老，然而，若政府實際放寬繼承人規定至夫妻，其所需之資金，可能遠超過九千萬。若以廣泛推動以房養老而言，薛承泰（2010）亦指出，「以房養老」是一項全新的理念，金融機構並無實務經驗來開發以房養老商品，且相關法規、包括繼承、產權轉移等規定皆有待突破。劉莉莉、廖崇凱（2014）則利用過去各研究的問卷調查結果（陳滢如，2000；陳錦麟，2000；陳美雲，2001；王曉慧，2013），提出以下可能之阻礙因素：（一）認識不卒，影響了接受度；（二）傳統觀念限制，老年者的繼承觀念仍根深蒂固；（三）金融業風險，尚無實務經驗、法令缺乏、人民接受度低、偏高的成本、預期壽命不確定、房價波動風險及後續房產處理問題等。

康健雜誌亦指出我國以房養老推動的困難可能出自於以下幾點：（一）做社會回饋不容易；（二）無專業訓練人員；（三）銀行有風險；（四）和民眾消費、投資習慣不同。其中，該份報導認為根據鄭堯任教授的分析，銀行多將「以房養老」視為增進企業形象的策略，實際上推行的意願不高。在人員的訓練方面，銀行實際上沒有訓練專業人員與老年者溝通，如何建立「自己的資產自己用，老年生活依舊精彩」的概念，是一項難題（林思宇，2017）。

在法律與制度層面，謝明瑞（2010）的研究指出，住屋逆向抵押貸款牽涉到銀行、保險、資產評估、社會養老、社會保障等多個面向，比傳統的抵押貸款更為複雜，必須先經由相關法規的設立，建立一套法律來規範市場之可能變化，藉

以保護借款人與金融業者雙方的權益。呂鴻盛(2017)則指出「商業型」以房養老受限於最高抵押權年限 30 年，倘若借款人因年歲過高或精神狀況等因素致受輔助宣告，當 30 年屆至確定日期，輔助人若不同意代為行使權利內容變更抵押權確定日期，銀行將終止撥款，恐衍伸法律與道德爭議。由上可知，我國目前仍缺乏針對以房養老之法規，然究竟需針對哪些面向設立法律規範？制度上，銀行對抵押權年限期滿的處理辦法為何？是否尚有其它癥結點？對以房養老實際推動後所產生的法律與制度爭議，仍有待相關研究作詳盡的探討。

此外，監察院亦於 2017 年 12 月公布「『以房養老』政策之研析」通案性案件調查研究報告，其訪察日本以房養老制度，並對我國以房養老發展進行廣泛之論述。報告中指出臺北市「公益型」以房養老囿於財政負擔，復加法律、家庭、房產等三大面向問題，主要為申貸年限與夫妻合貸後離婚與贈與等財務問題，似亦難以永續並擴大規模。在商業型方面，其建議政府應思考在現行商業型「以房養老」商品下，建立信託、保險與媒合福利服務等相關產業鏈結的機制，並研提更具財務可行性同時能兼顧弱勢族群照護的公益型方案，促成公益型與商業型制度之並行不悖(監察院，2017)，本研究認為因我國目前已轉由「商業型」以房養老為主，可就上述之研究基礎，更深入探討「商業型」以房養老的執行細節，了解申貸過程的可能爭議與問題，並對「公益型」與「商業型」兩者之差異與推動困境作完整之分析。

綜合上述可知，貸款的設計、價值觀之衝突、服務品質的把關，以及法律層面的爭議，皆可能為我國以房養老推動上之困境。隨著貸款商品的推陳出新，銀行間競爭激烈，民眾是否真能接受以房養老？能否符合老年者的需求？我國的以房養老機制，是否能回應國外之執行困境，以防範未然？在後續的放款、清償的過程上是否又有哪些爭議？上述之議題，目前尚未有完整的研究說明，而本研究正以此為探討之方向，希冀藉由上述研究的基礎，進一步釐清當前以房養老的執行現況與推動困境。

第七節 小結

由本章的整理可知，我國除了臺北市公益型以房養老提供的五組申貸者之外，目前已無政府提供之以房養老方案，而銀行的「商業型」以房養老則提供老年者多元的選擇。各國的申貸模式與修正經驗皆有所差異，可作為我國以房養老制度發展上的重要參考。在老年者的財產決策上，是否讓子女繼承財產，則可能受親子關係的影響，老年者亦可能以策略性的動機來使用財產，讓子女對老年者自身有更多的關注或照顧。在以房養老的申貸意願上，家庭組成型態、資金需求、商品的條件、對商品的認知度可能為主要的影響因素。此外，認識度不足、傳統觀念的限制、金融風險、缺乏相關法令等，可能為推動以房養老之困境。

儘管上述研究已對以房養老的各項層面進行探討，但多數研究以普遍民眾為研究對象，執行的困境也以推論居多，尚少有針對以房養老的實務經驗進行研究，過去的承辦經驗、老年者實際的申貸動機、推動上的制度爭議與困境等，皆有待研究作詳盡探討。此外，「公益型」與「商業型」兩模式間的差異、兩模式的服務現況、兩者差異的可能影響等，亦少有研究能完整說明。有鑒於以房養老具有達成老年經濟安全與在地老化之效益，本研究認為有必要對「公益型」與「商業型」已累積的執行經驗進行探究，以作為以房養老模式未來修正與發展之借鑑。

第三章 研究方法

第一節 研究架構

為完整了解我國以房養老之執行經驗，且深入制度上的困難與問題，本研究參考 Hill (2009) 的政策執行分析架構，其包含以下面向：政策特性、政策轉移過程的縱向層面（上下單位之間的關係）、組織之間的橫向關係（執行時，需要合作的跨機構關係）、影響執行單位回應之因素（包括單位的整體性質及基層官僚的行為等）、利害關係者的回應（如受到政策影響者）、鉅視面的環境因素等（Hill, 2009）。本研究利用上述研究架構與文獻探討歸結出以下分析以房養老執行經驗之方向：

在政策特性方面，Mayer 與 Simons (1994) 認為貸款人的諮詢與產品宣導教育成本過高為以房養老的主要問題。Weber 與 Chang (2006) 認為若要擴大以房養老市場，需降低申辦之手續費用。由此可知，申辦費用、宣導狀況為以房養老政策特性中重要的分析方向。

在縱向層面的組織關係上，從以房養老服務的規劃到執行，政策在組織單位間上下轉移的困難為分析要點之一。橫向的組織關係上，政府部門及銀行部門在服務上可能配合其他相關組織，以臺北市以房養老實驗方案為例，居家服務、輔具租借等服務等（臺北市政府，2014）尚須其他單位之配合，而其橫向組織的配合關係亦影響政策之推動。

影響執行單位回應之因素方面，過去的研究中指出諮詢的品質、專業人員的訓練、服務的態度，以及老年者的價值觀等皆為以房養老推動的關鍵（林思宇，2017；CFPB, 2015；Weber & Chang, 2006）。

就利害關係者的部分，Fratantoni (1999) 認為檢視老年者因何項因素選擇以房養老，正是持續拓展服務的關鍵。李文榮 (2009) 指出無子女者、有奉養長輩者、退休後收支可能足夠者、大專學歷者、有理財投資活動者及家庭的每年總收入 50-80 萬元者等，辦理逆向抵押貸款意願度相對較高，因此，老年者與家庭的

需求，即為重要的分析方向。此外，陳滢如（2010）指出，老年者受到的價值觀的衝擊，亦導致推動上之困難。

在鉅視面的環境因素上，謝明瑞（2010）認為以房養老之相關法規尚未建立，將造成推動上的困難，檢視以房養老需配合哪些相關法律規範，為本研究的重要方向。此外，房價的波動亦被視為影響以房養老的關鍵因素（Wang et al., 2016；Yang, 2011；彭思遠，2009）。依上述方向，本研究列出訪談大綱（可參見附錄）及研究架構圖（圖3-1）：

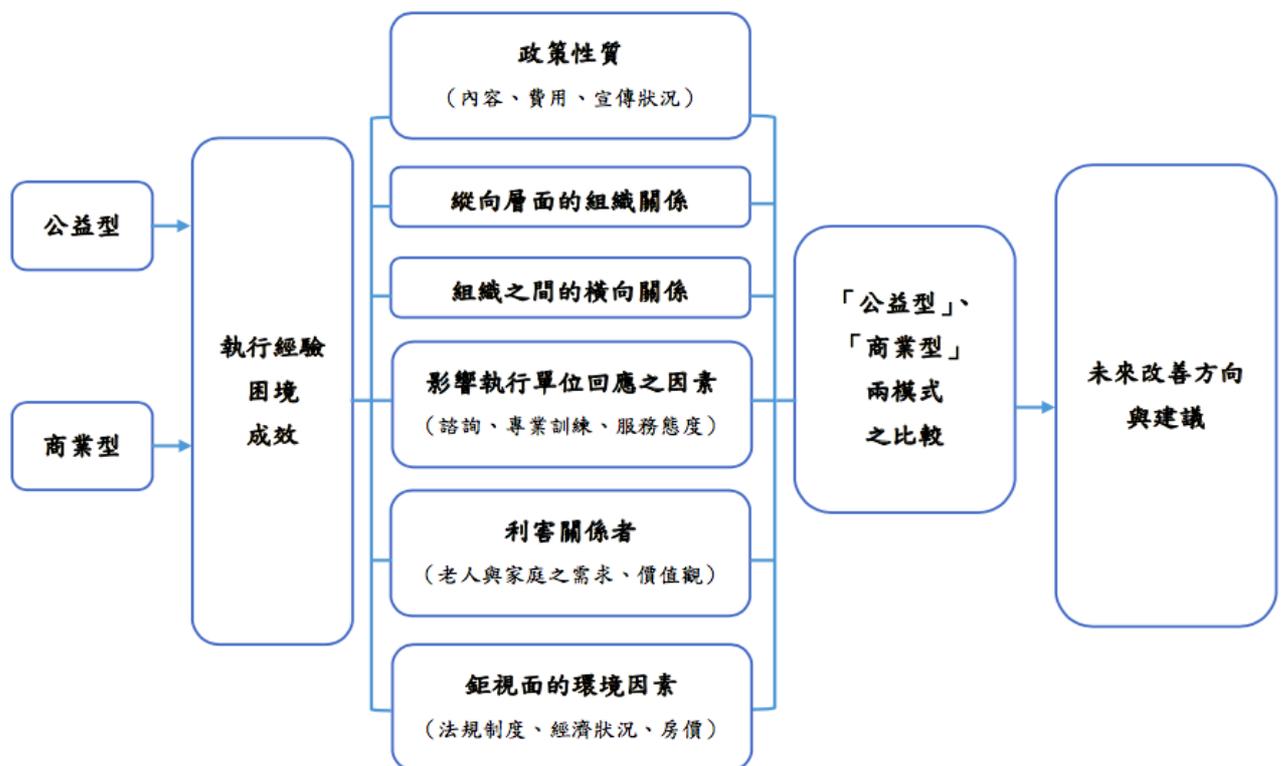


圖 3-1 研究架構圖

第二節 質性研究取向

依上述研究問題，本研究以探討公部門及銀行單位承辦以房養老之經驗為主軸，採用質性研究方法。質性研究，指不用統計程序或其他量化方式產生研究結果，而是對人的生活、故事、行為，以及組織運作、社會運動或人際關係的研究（Strauss & Corbin, 1990）。過去社會科學受傳統量化研究模式主導，然質性研究具有其獨特性和價值，適合深入發掘複雜性，並探索所知甚少的現象（Marshall

& Rossman, 2011)。由於本研究的目的為透由經驗的整理與歸納，瞭解以房養老的執行困境，而以房養老涉及諮詢、簽約、放款、後續服務等階段，且「公益型」與「商業型」間的規定與服務內容亦有所差異，在推動經驗、困境上有其複雜性，以現有文獻而言，亦少有針對我國以房養老推動經驗之研究，屬於鮮少探知的範疇，因此本研究採質性研究方法，藉相關承辦人員之經驗，探討其推動經驗。

第三節 資料蒐集與分析方法

一、資料蒐集方式

本研究採用「半結構式訪談法」與「文件分析法」等研究方法進行資料蒐集。「半結構式訪談法」為一種相對開放且經過設計的訪談情境，受訪者可能較標準化訪談法或問卷作答能更清楚地表達自身的主觀觀點（Flick, 2007）。該訪談法於事先擬定訪談大綱，在訪談進行中也可針對當時之需要提出問題（Boeije, 2010），在開放式問題與結構化的封閉式問題之間尋求折衷（Gould & Shaw, 2001）。將涵蓋的主題事先寫在大綱裡，依訪談時之情境決定問題的順序及詳細的字句。此種方式可以幫助研究者作系統地整理，使整個訪問的結果較有邏輯性（簡春安、鄒平儀，2004）。Flick（2007）指出半結構式的訪談可遵循以下四個要素：（一）非導引性（Non-direction）；（二）明確性（Specificity）；（三）廣度（Range）；（四）深度及個人脈絡（depth and personal context），其中「非引導性」，在實際操作上需要以無結構式問題、半結構式問題、結構式問題彈性使用，目的在於預防訪談者將自己的參照架構強加於受訪者之觀點上。「明確性」，則指訪談應決定某一事件的影響或其意義之決定要素，以免流於一般性的泛泛之論。「廣度」是為了確保受訪者能在訪談中提及所有與研究問題有關的面向與主題。最後一項「深度及個人脈絡」則為確保受訪者能夠感性回應的深度，不僅止於簡單的評價而已。

除了訪談以外，本研究亦蒐集各銀行官網之以房養老商品資料，以及臺北市社會局提供之「臺北市公益型以房養老實驗計畫」的紀錄文件，作為本研究分析之資料。

二、研究對象

針對訪談之對象，本研究採用立意取樣（Purposive Sampling）為主，滾雪球抽樣（Snowball Sampling）為輔。立意取樣可根據研究目的與對母群體的了解選取樣本（簡春安、鄒平儀，2004），研究者為了達成研究目標，可選擇最合適的資訊提供者（Kumar, 2005）。本研究針對以房養老的承辦人員進行訪談，以立意取樣的方式，邀請政府部門以及民眾主要申貸銀行之承辦人員進行訪談，同時也透過受訪者的互相介紹，邀請更多相關人員受訪。本研究於 2017 年 8 月至 2018 年 2 月之間進行訪談，共有 11 位受訪者。在「公益型」方面，訪談臺北市政府社會局、國土規劃及不動產資訊中心（臺北市政府委託單位）的兩位承辦人員；「商業型」方面，共針對 3 家銀行中，9 位負責以房養老業務之行員進行訪談，其中有 3 位為銀行主管。受訪的銀行皆為我國以房養老申貸件數較多之銀行，若結算至 2017 年 6 月，3 家銀行申貸件數加總約可達全國總件數的九成（高嘉和，2017）。訪談之記錄方式則以錄音與筆記相輔助，以確保能完整蒐集受訪者的表達內容。以下為訪談對象列表：

表 3- 1 訪談對象列表

編碼	訪談對象	人數	訪談時間	訪談之內容與方向
A-1	臺北市政府社會局以房養老之負責承辦人員	1 人	2017/08/17	整體計畫規劃、承辦經驗與建議
A-2	國土規劃及不動產資訊中心以房養老之負責承辦人員	1 人	2017/08/17	整體方案規劃、承辦經驗與建議
B-1	X 銀行主管	9 人	2017/11/13	以房養老商品特點、銀行承辦經驗、制度爭議、推動困境、未來發展之方向
B-2	X 銀行以房養老承辦人員		2017/11/16	
B-3	X 銀行主管		2017/11/16	
B-4	X 銀行以房養老承辦人員		2017/12/25	
B-5	X 銀行以房養老承辦人員		2017/12/28	
B-6	Y 銀行主管		2017/12/28	
B-7	Y 銀行以房養老承辦人員		2017/12/28	
B-8	Y 銀行以房養老承辦人員		2018/01/07	
B-9	Z 銀行以房養老承辦人員		2018/02/09	

資料來源：本研究整理。

三、資料分析

本研究採用質性內容分析法 (Qualitative Content analysis)。該方法可針對所有溝通上之紀錄進行分析，包含訪談的文本、錄影帶、論述、文件等皆可使用此一方法 (Mayring, 2000)。依據 Mayring (as cited in Flick, 2002) 發展的質性內容分析程序如下：(一) 界定研究材料為何，選擇與研究問題有關之訪談段落；(二) 分析資料搜集時的情境，如資料如何產生，有哪些人參與其中；(三) 正式描繪出材料的特徵；(四) 分析文本的方向，以及「研究者實際想從文本中詮釋出什麼？」；(五) 以理論為基礎，將研究問題作進一步的區分；(六) 界定分析單位；(七) 產生與研究問題相關之研究結果，回答研究效度之問題。本研究擬以上述之步驟，刪除與研究主題較沒有關連性的部分，再將相似的部分予以合併做總結。接著對文本標示有意義的段落，將意義相似的段落整理歸納為子題，最後將內涵相近的子題歸類為主題。依主題討論分析文本呈現的意義，並對資料中所反映出的現象提出問題，最後，產生與研究問題相關的詮釋結果，以了解以房養老之承辦經驗，以及不同模式之差異與爭議之處。

四、研究倫理

本研究涉及政府單位之承辦計畫，及各家銀行之業務，訪談對象皆為各單位以房養老之承辦人員，訪談內容更涉及申貸以房養老之老年者，為使研究參與者不受到傷害，自研究開始之前、正在開始研究時、資料蒐集過程階段、資料分析時、資料報告時、出版研究時，皆依下列方式維護研究參與者之權益：

第一、知情同意：研究參與者有權利知道自己正在被研究，且在研究參與者同意之下進行。在資料收集與訪談過程中，研究者會先告知研究目的、研究如何進行、資料的使用方式，以及受訪者之相關權利義務，讓受訪者知道其有權利自由選擇參加或不參加，若受訪者同意參與此研究，則將於訪談之前讓受訪者簽署訪談同意書，訪談中若涉及讓受訪者不舒服之處，受訪者亦可隨時暫停或終止訪談。

第二、保密性與匿名性：研究者應確保受訪者的保密 (confidentiality) 與匿名 (anonymity)，研究者在蒐集之相關資料，若涉及受訪者認為應保密之內容，

本研究必遵守不公開之原則。此外，為確保受訪者之匿名性，研究結果將採用編碼來代表受訪者，並隱藏足以辨認受訪者之資訊，而訪談內容若涉及老年者或特定對象之隱私，亦如上述進行匿名處理。訪談之錄音檔僅使用於研究上，並於論文完成三年之後，刪除受訪者個人身分與錄音檔連結之資料。

另外，研究者在訪談承辦人員時，必注意受訪談者的時間、體力、精神狀態，避免讓受訪者在訪談過程中產生不愉快的感覺。因此，安排訪談時間時以盡量配合受訪者方便的時間與地點，以不讓受訪者感到困擾為原則。



第四章 研究結果

本章根據研究訪談之資料，針對研究問題進行分析，其內容依序為：（一）「公益型」以房養老之執行經驗；（二）「商業型」以房養老的執行經驗；（三）「公益型」與「商業型」以房養老之比較；（四）以房養老的政策執行現況，以下為相關之研究結果：

第一節 公益型以房養老之執行經驗

一、臺北市「公益型」以房養老之規定與申辦流程

根據臺北市社會局與國土規劃中心之以房養老承辦人員表示，臺北市以房養老實驗方案主要的目的為研究性質，在內政部辦理以房養老試辦計畫之後，臺北市政府試圖找出適宜我國以房養老之執行模式，並以實驗研究進行，開放五組名額進行申請，申請人經審查符合資格後，再由市府團隊與地政、財政與社政領域之三位專家學者共同審查，其審查評分的方向為：年齡、經濟狀況、身體狀況與居住狀況四個層面，除了需求程度之比較外，亦考量其實驗性質，最終選定五位具需求且在此四個面向中差異較大者提供服務，以下為臺北市政府社會局提供詳細之審查評分方向，及最終五組申貸者之差異狀況：

表 4-1 公益型以房養老審查評分方向

項目	計分原則說明參考
年齡	<ul style="list-style-type: none">● 直接使用年齡除以 10 為分數● 夫妻以較高齡者年齡除以 10 為分數● 超過 10 者以 10 計算
經濟狀況	<ul style="list-style-type: none">● 單人以政府補助總額的倒數 x10,000 為分數● 夫妻以個人領取政府補助總額的平均值倒數 x10,000 為分數● 若無領補助，以最高分「7」計分
身體狀況 (活動量)	參考老年人身體活動量表(PASE)分類原則，依身體狀況計分： <ul style="list-style-type: none">● 無法活動「5」、坐式活動「4」、輕度活動「3」、中度活動「2」、激烈活動「1」
居住狀況	依據申請人家戶內同住者情形： <ul style="list-style-type: none">● 獨居「5」、僅夫妻兩人同住「4」、獨居或夫妻兩人，且有外籍看護同住「3」、隔代，有孫子女同住「2」、有子女同住「1」

資料來源：臺北市政府社會局（2017b）。

表 4- 2 公益型以房養老申貸者之資料

組別	第一組	第二組	第三組	第四組	第五組
申請年齡	76 歲	101 歲	84 歲	71 歲	67 歲、76 歲
身體狀況	可自理	部分或無法自理	可自理	可自理	可自理
申請原因	● 為降低子女負擔	● 繼子、繼女未扶養 ● 積蓄已吃緊，依賴外籍看護生活，需支付外籍看護費用	● 支付基本生活開銷、醫療保健費用，無收入，擔心錢花完	● 支付基本生活開銷、減輕子女負擔、擔心年老無收入且難租屋	● 因夫妻無子女(喪子) ● 養老生活費所需
居住狀況	獨居	與外籍看護共住	獨居	獨居	夫妻共住

資料來源：臺北市政府社會局（2017c）。

由表4-2可知，臺北市政府社會局最後選定之長者，在年齡上包含 67 歲至 101歲，身體狀況中有 4 組可自理，1 組部分或無法自理；3 組有子女，2 組無子女；3 組獨居，1 組與外籍看護共住，1 組夫妻共住；其中更有一案為夫妻共同申請者，顯示儘管以房養老以貸款服務為主，臺北市政府亦嘗試涵括不同年齡、身體狀況、居住狀況之申貸需求者。

因為他們（政府）覺得就是以房養老對臺灣的長者會越來越需要，然後就是有極力想說，那為什麼中央掛零，我們是不是可以就是組一個研究，然後來探討一下為什麼.....能不能臺北市自己來做，所以那時候就是上頭的政策就是希望啦，然後後來也是真的.....有各局處討論，那也通過，所以就是來做這個研究.....（A-1）

然後我們就有公告，就是備取一、二，因為我們是有審查會，然後有分數嘛，那是備取一二三四五，除了正取之外，備取很長這樣，然後就是前面先做進階諮詢，諮詢完他確認有要辦了，就辦.....（A-1）

在給付層面上，依照臺北市社會局網站之說明，其採取終身領取每月生活費的方式，精算後每月給付金額以最低生活費為基準，不會低於 15,000 元，無限

制房產價格，然每月給付上限為 43,000 千元，依照官網的試算，65 歲且持有房價 876 萬者，每月可領取 21,700 元（臺北市政府社會局，2014），若以 30 年期為例，領取總金額達約 781 萬元，意即申貸成數近九成。實際案例中，根據臺北市社會局(2017)之申貸者差異與現況資料，最終五組申貸者的不動產價值，有 4 組房價介於 1 至 2 千萬元間，1 組 2 千萬元以上；在每月給付額上，共 4 組為最高額 43,000 元／月，1 組 29,303 元／月。

在申請流程上，分為諮詢及申請、審查、進階諮詢、辦理逆向抵押貸款、開始給付等程序，以下為臺北市政府社會局提供的「公益型」以房養老申貸流程及申貸架構圖（臺北市社會局，2017d），內容如下：

（一）諮詢及申請

由臺北市政府社會局開始提供持續性宣導及諮詢服務。此外，藉由提供諮詢服務及宣導，將主動積極開發可能參與此方案之借貸人。對有意願申請的老人，本團隊依據其個人及抵押物條件、未來資金的需求和使用規劃、以及服務需求，進行借貸人與方案模型媒合，並提供試算結果和相關分析與諮詢，供有意願申請者決策參考。

（二）審查

由臺北市政府社會局受理借貸人申請，初步審核其資格和相關申請文件，再轉予市府審核，並邀請三位包含地政、財政與社政領域之專家學者共同審查。

（三）進階查詢

經臺北市審查通過之借貸人，須接受由本團隊提供之諮詢，以確保對於以房養老方案及個人權利與義務有所了解；本團隊根據區域因素提供抵押的不動產之估計價值供參考。至若未在一定期限內接受或完成本團隊設定之諮詢項目，視同放棄。

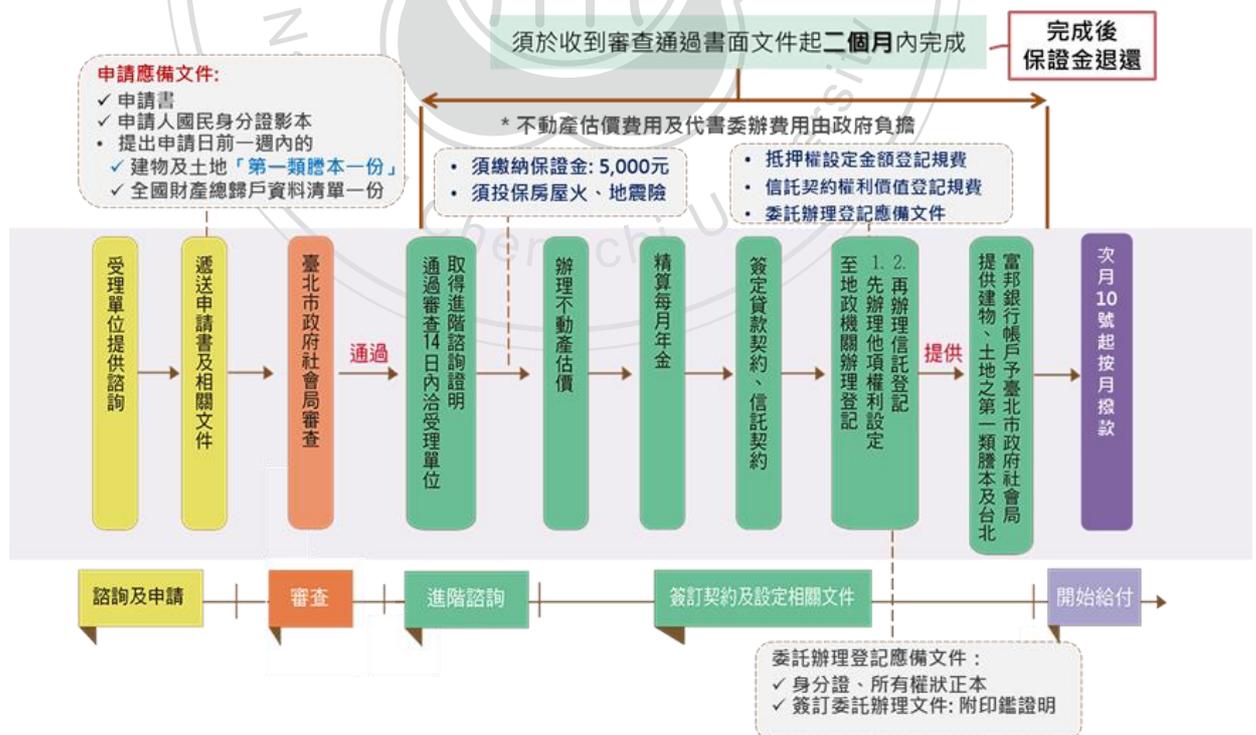
(四) 辦理逆向抵押貸款

經臺北市政府社會局認證有參與並完成諮詢之借貸人，則在本團隊協助下，向臺北市政府評選之不動產估價師事務所申請不動產鑑價報告書，並與臺北市政府簽定逆向抵押貸款契約。契約簽訂後，於地政事務所設定最高限額抵押權，完成申請逆向抵押貸款。完成上述逆向抵押貸款簽約後，在社會局的協助下，與臺北市政府簽訂信託契約，再於地政事務所辦理信託，完成信託登記，才算完成以房養老申請及辦程序。

(五) 開始給付

由臺北市政府委託台北富邦銀行每月透過帳戶給付借貸人，本單位結合社福團體定期電訪及訪視借貸人之居住情況，並視借貸人需求，與社福團體、銀髮產業業者、醫療機構、及物業管理公司合作，引入服務。

期藉由實驗方案試辦過程中，諮詢者與參與方案之借貸人的資訊回饋，以及執行單位於協助借貸人申請辦理貸款與後續持續訪視的執行經驗，瞭解實驗方案優劣及利弊得失，並擬定檢討報告，以利方案後續永續發展。

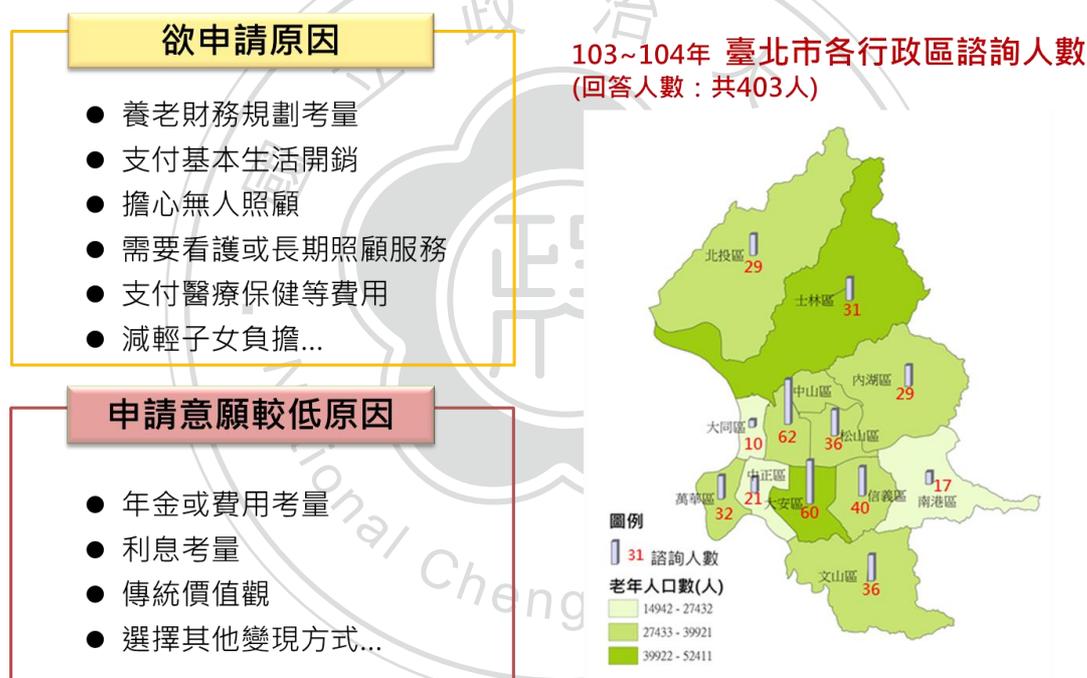


資料來源：臺北市政府社會局（2017d）。

圖 4- 1 公益型以房養老申貸架構圖

二、臺北市「公益型」以房養老的諮詢狀況與申請原因

據臺北市社會局（2017e）的諮詢與申請記錄資料，臺北市共有 403 位諮詢紀錄，其中以「中山區」62 位、「大安區」60 位最多，其次依序為「信義區」、「文山區」與「松山區」，而臺北市社會局更參照臺北市民政局公布之 2014 年各行政區老年人口數分佈進行比較，圖4-2中顏色較深的區域老年者的人數較高，大抵可知老年人口較多的區域，諮詢數也較多。在上述之諮詢階段過後，有 38 組進行申請，但其中仍有許多不符合申請資格，僅 26 組符合規定進入審查，最終選定 5 組進行以房養老之貸款（臺北市社會局，2017e），以下為臺北市以房養老申請諮詢結果圖：



資料來源：臺北市政府社會局（2017e）

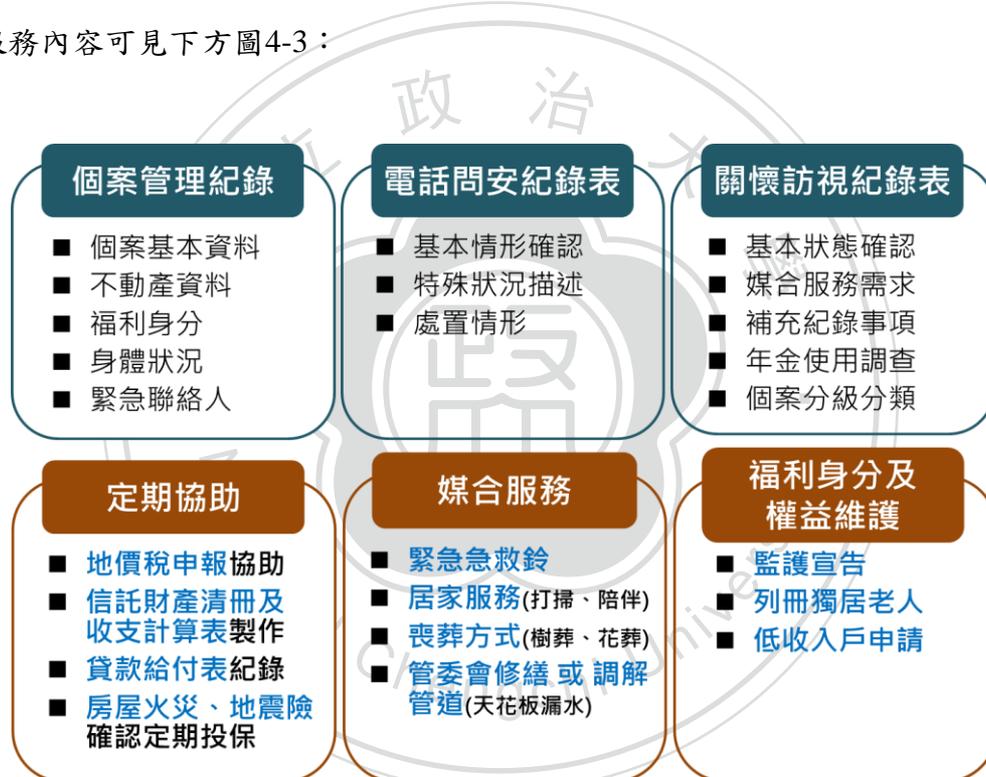
圖 4- 2 臺北市以房養老申請諮詢結果

探究民眾申請的原因，依臺北市社會局（2017e）諮詢與申請資料之整理，大致可分為以下六個動機：養老財務考量、支付基本生活開銷、擔心無人照顧、需要看護或長期照顧服務、支付醫療保健費用、減輕子女負擔。由上述可見，除了基本生活經濟壓力之外，照顧與醫療等花費需求亦是老年者申辦以房養老的主要動機之一。

另一方面，承辦人員認為造成民眾申請意願較低的可能原因為：年金或費用考量、利息考量、傳統價值觀或選擇其他變現方式。其中，傳統價值觀方面，老年者仍希望將房產留給下一代子孫，仍有傳統繼承之概念(臺北市社會局,2017)。

三、臺北市「公益型」以房養老的相關後續服務

臺北市政府提供以房養老的團隊整合平台，其中包含個案管理、電話問安、關懷訪視、定期協助、媒合服務、福利身份及權益維護六大面向，前三者主要是對於老年者身心狀況與財產資料的定期關注，而後三者則提供相關之多元服務，包含地價稅申報協助、房屋火災與地震險確認定期投保、低收入戶申請等，詳細之服務內容可見下方圖4-3：



資料來源：臺北市政府社會局 (2017f)

圖 4-3 公益型以房養老平台服務之內容與項目

團隊整合平台不僅提供申貸者各項生活協助，同時設有專線服務，提供即時的聯繫管道與諮詢。此外，臺北市政府更聘請各區老人服務中心之社工協助，提供個案管理服務，由社工協助國土規劃中心的承辦人員，共同提供電話問安（每月至少一次）與關懷訪視（每季至少一次），藉由社會工作專業人員的評估，提供適切的媒合服務，包含安裝緊急急救鈴、居家服務、租借輔具等等。由服務內

容可見，「公益型」以房養老不僅提供老年者貸款之經濟協助，更在身體健康、居家安全、生活便利等面向上協助老年者在地老化。

團隊設置專線及指派專案同仁負責接聽，並回覆及處理個案問題，主要服務內容將會以臺北市與個案簽訂契約之內容辦理，提供長者完善的聯繫管道及諮詢服務，並強化個案及社會局間的溝通。(A-1)

團隊也連結專業社會工作經驗，由具社會工作專業背景之顧問協助指導專案人員個案管理服務，進行個案分類分級討論及製成紀錄表單，並邀請主辦單位協助連結臺北市各區老人服務中心，派請社工同步協助實驗方案之5組個案的需求評估，針對失能程度教高的個案，則盡量採固定社工關懷，有助於長者建立信任感。(A-1)

個案管理內容包含，定期電話問安（每月至少一次）、訪視（每季至少一次）及諮詢服務、依5組個案需求媒合服務、不動產管理、夫妻離婚或一方過世處理、個案借款本息總金額紀錄及合約終止處理等。為維持、提升服務平台的服務性質及效率，並提供後續個案管理服務者參考，將定期執行訪視作業和通話等紀錄成冊，完整記錄個案管理服務流程。(A-1)

四、臺北市「公益型」以房養老的執行困境

由於「公益型」以房養老屬於實驗方案，具福利身份限制且申貸名額有限，單就申請的件數上，較無法看見其推動困境，但若反觀其政策性質，仍可見廣泛推動上的可能問題，本研究根據訪談資料，將其推動困境歸列為以下四點：預算之限制、申請的資格條件尚嚴、缺乏統一的專責單位，與缺乏法源依據，以下就各點作詳盡描述：

（一）預算之限制

由於目前「公益型」以房養老的資金來源為臺北市社會局之公務預算及公益彩卷盈餘，若要廣為推動公益型以房養老，則勢必增加政府開支，且根據「公益型」的給付條件，不論申貸者的房產價值，每月給付金額以最低生活費為基準，不低於1萬5千元，給付金額每年成長1%（臺北市社會局，2014），政府未取得老年者的房屋之前，必須編列公務預算以提撥申貸者每月的生活費用，

因此儘管「公益型」以房養老頗具美意，但需投入相當高之成本。由訪談得知，社會局原先想提供更多的申貸名額，但因預算限制，最終僅以 5 案進行試辦，在件數上有所縮減。設想以每月最低給付額 1 萬 5 千元為例，一位長者三十年將領取 540 萬元，可見若要增加申貸名額，預算支出將更為可觀，其可能為推動的困境之一。

只是因為財主方面的單位其實很反對，預算的部分，因為你五案，就要多兩百多萬，而且我們的可能金額就是會一直隨著物價調漲，所以那時候財主單位是蠻反對的，然後溝通之後，就定案是五案啦，不然本來也想要更多，譬如說十案、十五案，然後就是大家溝通完，共識後就決定好，那就五案，就這五案做實驗，那我們實驗結果就是退出來，希望就是我們成功了，那中央，是不是能夠更有方向……（A-1）

（二）申請的資格條件尚嚴

另一方面，由於「公益型」以房養老設有許多資格審查限制，據臺北市社會局（2017e）的諮詢與記錄資料，在 403 位電話諮詢者中，有超過半數受限於資格不符而無法申請，而其主要受限的條件為以下幾點：

1. 兄弟姐妹申請因涉及贈與，法令較複雜，暫無辦理

兄弟姐妹的申請因涉及贈與等稅務之問題，在名額有限之下，臺北市政府社會局尚無提供辦理之機會。

2. 申請人（包括共同申請人）不動產數量限制

根據「公益型」以房養老之規定，申請人除了擔保品之外，以一筆與第三人（非共同申請人）共有之不動產為限，然而，許多申請者可能因擁有其他面積狹小之土地，而無法申請，限縮了申請者的範圍。

3. 申貸者必須居住於申貸的房屋內，不得搬遷

此點限制了老年者不得出租其房屋或搬到子女家居住，而老年者申貸的住宅若缺乏無障礙空間，沒有電梯或斜坡等相關設施，則該項限制將造成申貸者與其家庭成員的不便。

4. 建物登記謄本之主要用途登記應含有住、住宅、農舍、套房 或公寓字樣

若建物的登記用途為一般事務所、辦公室或是工廠，則資格不符，但許多老年者的房產未必符合此一規定，此點無異排除了房產價值較高的申請者。

5. 必須無設定用益物權或擔保物權等物上負擔或第三人占用

老年者申貸的房產必須為申請人單獨持有，申貸前不得設有用益物權貨擔保物權等物上負擔或第三者占用，意即該房產不可為向其他者借貸的抵押物品，以避免以房養老貸款結束後，清償債務時之困難，但仍有許多民眾，其房產可能設有小額的貸款，而影響其申請資格。

由上述可知，「公益型」以房養老因設有福利身份限制，許多規定尚屬嚴格，在房產數量、居住地點、房產登記用途、是否單獨持有房產等層面皆有所規範，導致許多老年者最終不符資格，而無法申請。

(三) 缺乏統一的專責單位

「公益型」以房養老為臺北市政府社會局承辦，然而據承辦人員之描述，由於社會局並非專責以房養老業務，且其涉及的層面甚廣，需要專業諮詢顧問、保險精算專家、不動產專家，並兼具跨部會協調功能，僅依單一局處執行，在推動上仍較為困難，若再擴大服務範圍，此無異為推動上的困境之一。

其實執行困境啊，有一點.....因為當初其實在中央也是，就是有以房養老這個東西，其實沒有一個單位就是能夠完全地去承擔，因為他牽涉到，比如說你老人的需要社福的，那其實你房產的抵押，或者是你計算那些，其實要財政單位或者是什麼不動產單位的內政部的其他單位，就是它是一個很需要跨局處的東西，其實因為我們自己社會局這樣，單純做起來其實蠻辛苦。(A-1)

（四）缺乏法源依據

法律層面上，由於目前尚缺乏針對以房養老之相關法律規範，承辦人員認為在推動過程中，有許多服務的設定未必有明確的參考與限制，在貸款與信託的設計上，仍有相當之困難，且根據民法及銀行法規的規定，抵押權的規定仍不得超過 30 年，雖公益型以房養老以信託的方式，保證終身給付，但仍需簽訂貸款之契約，因此屆至貸款年限期滿，仍須進行重新簽約的程序，若屆時老年者已受監護/輔助宣告，在程序上亦可能有所困難，此點也與以房養老終身給付的概念有所抵觸。

那時沒有參考的範本，因為連信託都是我們自己去跟受託單位，然後找律師，跟相關學者去擬出來，所以初期就是很多我們這個契約是屬於自益信託、他益信託，或是受續造成一些稅負的問題，都是我們自己再去了解的，就變成初期會變得很困難。（A-1）

因為我們就試公益型是同時有簽信託契約跟抵押貸款契約，那抵押貸款年限還是一樣會受那個法源的限制，就是會有三十年限的限制，所以我們雖然信託契約有保障，但抵押契約到時候三十年一到，我們還是會必須再簽約，但是三十年後的長者，其實已經意識會很不清楚了，那這個在後續的執行上可能還是有要克服的地方。（A-1）

五、「公益型」以房養老相關之規劃與執行建議

根據承辦人員針對「公益型」以房養老提供的相關建議，大致可分為：（一）法規的調和與修正；（二）跨部會、領域合作及各單位負責事項；（三）中央設立無負債擔保之保險機制；（四）中央設立專責機構專司逆向抵押貸款之業務；（五）適度放寬福利身份之限制，以上五個面向，分述如下：

（一）法規的調和和修正

以房養老目前尚無相關的法律規範，試辦過程中多有摸索。此外，雖然臺北市政府「公益型」以房養老採信託的方式，提供申貸者終身給付的服務，但根據民法第 881-4 條、銀行法第 38 條仍規範抵押權不得超過 30 年之規定，此點與以房養老終身給付之概念相違，建議修改。另外，根據老人福利法第 14 條，

為明確鼓勵金融機構辦理以房養老，但「公益型」以房養老卻未明列於相關法規中，建議未來在法規條文內增列「公益型」以房養老之模式。

如民法第 881-4 條、銀行法第 38 條等，建議修正延長抵押權不得超過 30 年之規定，落實以房養老終身給付的精神。(A-1)

老人福利法第 14 條修正：「金融主管機關應鼓勵信託業者及金融業者辦理財產信託、提供商業型不動產逆向抵押貸款服務。」修法條文中未納入「公益型」，建議未來可再做修訂。(A-1)

(二) 跨部會、領域合作及各單位負責事項

「公益型」以房養老涉及的層面甚廣，僅靠單一局處難以勝任，需更多跨部會、跨領域之合作，如金融商品制定、跟進相關法規、民眾相關戶籍資料整合等，而各項資源皆來自不同局處，如金管會、法務部、內政部、衛福部等，亦須各領域之專才，因此建議各部會應加強整合，共同完善以房養老的服務，且架設社福平台，提供更便利的社會福利網絡。

以房養老為跨領域的方案，包含金融、保險、信託、不動產、社福機構等轉業，因涉及許多專業領域做，並非單一主觀機關可獨立完成，需要各部門全方位配合。因此建議社政單位可協助架設社福平台提供社會網絡連結。(A-1)

金管會可協助成立專責機構之細部規劃和提供銀行誘因。如：降低呆帳提存比率；內政部提供借款人遷籍、死亡等戶籍資訊，供銀行查詢，降低授信風險；法務部可進行規範調和，如：修正延長抵押權不得超過 30 年之規定，落實以房養老終身給付精神。(A-1)

(三) 中央設立專責機構專司逆向抵押貸款之業務

建議承辦專責機構負責以房養老之業務，並邀請各領域之專業人員共同參與，不僅可讓以房養老的各項環節更為縝密，同時也讓銀行業者的承辦意願提升，在金融商品設計、後續服務、服務監管上達到較高的品質。

建議參考美國、香港經驗，透過公私協力方式公同合作，成立專責機構，如香港按揭之半官方機構，當中須包含專業諮詢顧問、保險精算專家、不動產專家，並兼具跨部會協調功能。此模式的優點在於保險費用、風險因子等可交由專責機構計算，商品彈性較高，種類設計較多元、貸款額度較高，銀行承作意願也較高。(A-1)

(四) 適度放寬福利身份之限制

如同執行困境一節所述，臺北市「公益型」以房養老因設有諸多資格審查的限制，排除許多可能具申貸需求的老年者，承辦人員建議未來若持續提供「公益型」以房養老，可放寬部份條件，讓更多具申貸需求的老年者符合資格，其建議放寬的條件分為以下幾點：

1. 開放擁有第二筆面積狹小之土地者之資格

根據內政部營建署〈自建自購住宅貸款利息及租金補貼辦法〉第二條第二項第一款規定：「家庭成員個別持有面積未滿四十平方公尺之共有住宅且戶籍未設於該處，視為無自有住宅。」建議在未來可參照此一標準，將部份個案持有兩筆不動產但面積狹小者，視為符合資格。

2. 開放申貸者可與子女互換房屋居住，或不再限制申貸者之住所

基於在地老化精神，且政府資源有限的情形下，若個案於申請階段即已搬遷住處，如與子女換房，仍視為資格不符。然而，目前臺北市近半數住宅存量為 30 年以上老舊公寓，建議未來若政府可以適度放寬限制的情形下，可以參考香港逆按揭（香港逆向抵押貸款之名稱）的方案設定，不限制個案住所，以造福更多高齡者。

3. 開放非住宅登記之房屋之資格

部分申請個案建物謄本之主要用途登記為商業用，或是見使用執照，但使用執照之各層用途記載為一般事務所、辦公室或是工廠，致使資格不符，此部分建議未來可斟酌其實際使用用途予以開放。

4. 開放臺北市以外之居民、不動產申請

透過電話諮詢分析，發現除了臺北市以外的縣市亦有以房養老之需求，若未來由中央擴大辦理，建議可開放臺北市以外居民、不動產申請。



第二節 商業型以房養老之執行經驗

一、商業型以房養老的申辦流程

銀行業者所承辦的「商業型」以房養老，其各家的規定大同小異，僅在一些細部的規範上有所不同。本研究藉由訪談銀行承辦人員，了解普遍以房養老的申貸過程與規範，本節將其申貸的過程做簡要之整理，而相關之申貸資格與規定於後續章節作詳盡描述。本研究將「商業型」以房養老的申貸流程大致分為諮詢、申請、審核、撥款、追蹤五個主要步驟，以下分述各階段之重點：



資料來源：本研究繪製。

圖 4-4 商業型以房養老申辦流程

(一) 諮詢

根據銀行承辦人員之經驗，諮詢主要為說明申貸內容及確認是否符合申請之資格，其中又以確認年齡、金額的估算最為主要。承辦人員會先確認申貸者的年齡是否符合規定，進而大致了解申貸者欲抵押之房屋的地點、屋況等，並提供前來諮詢者其申貸後每月大略給付金額之試算表，並說明利息計算之方法與利息給付的方式。

那知道他的年齡之後，然後再來是要，就是要問他房地座落在哪裡，因為就是你房子在不同的地方，你可以貸得到的價格會差別很大，還有房子的狀況跟我們的估價也會很有關係……然後再來是要問他說他想要多少錢，就比如說，但是我們問不是問說，你總額要多少錢，而是你希望每個月可以撥到多少錢這樣，那如果你希望每個月可以撥到這些錢，那我們就會開始跟你介紹……拿一張試算表然後會把每個月的錢算給他看（B-8）

(二) 申請與審核

若前來諮詢者符合相關資格，且滿意其估算的申貸金額，即進入申請的程序，包含申貸者提供相關之資料（包含地契、戶籍、身份證件等）、估算房屋價值、確認核貸金額等程序，其中若申貸金額過高，有些銀行需經總行核定，每家銀行對核貸金額的規定略有不同。

如果覺得這些東西都很 ok 的話.....會開始跟他要就是要他的，就是認真的地契，就是我要知道他現在這棟房子，那我們會開始進行估價，那估到多少錢之後，就會跟他確認，那他也覺得說很 ok，他要貸，他要貸款之後，看房子是比較後續的事情，所以就是說我們很多的就是前置作業，就是書面的作業會都弄好之後，再跟他約看房子.....確認說那個屋況怎麼樣。(B-8)

(三) 撥款與追蹤

確認申貸後，除了簽訂信託或申請其他金融服務，一般申貸者每個月將可收到銀行所撥貸的款項。在後續追蹤的部分，銀行為確保申貸者是否發生身亡或失智等情形，銀行承辦人員通常會在每個月撥款之前，上網至司法院的家事事件公告網站查詢申貸者是否有死亡或輔助/監護宣告的情形；除此之外，每隔三個月或半年會打電話與申貸者聯繫；大約每年會要求與申貸者會面一次，其主要用意為確認申貸者的健康狀況，而非確認其房屋的損害情形，所以申貸者若願意至銀行接受面訪，銀行人員則未必到申貸者抵押之房產中訪視。

一旦銀行發現申貸者已經死亡，將立即停止撥款。若申貸者受輔助/監護宣告時，銀行將依照簽約時申貸者對未來若受輔助/監護宣告時是否繼續撥款的意願為準。

那我們每個月要撥之前會去查他有沒有被監護輔助宣告，或者是有沒有死亡，一旦知道死亡一定是這個合約就先中止這樣，所以錢就不會再付了。(B-8)

我們每個月都會查。我們有連線到那個...還有家事的系統，就是有沒有受輔助宣告那種，這個我們也是都會查，對每個月，然後一年又要跟老人家見面，然後半年要打電話聯絡。(B-2)

二、商業型以房養老之相關規定

為能詳盡了解目前以房養老的相關規定，本節透過訪談資料與銀行網站整理出以下「商業型」以房養老相關的申請條件與規定，分別為年齡、貸款年限、抵押物必須單獨持有、必須擁有通知義務人四點：

(一) 年齡

在年齡方面，各家銀行的限制年齡不同，皆為設定申貸之最低年齡，目前各家銀行分別為55歲、60歲、63歲、65歲，各銀行之相關規定可見表 4-3。

(二) 貸款年限

受制於民法第 881-4 條、銀行法第 38 條抵押權不得超過三十年，因此各家銀行的貸款年限皆設為三十年，意即三十年後，銀行有權停止撥款，並要求申貸者清償債務。目前雖部分銀行已提出延長貸款的可能辦法，但受限於法律限制，因此簽訂以房養老契約時，貸款年限仍以三十年為基準。

(三) 抵押物必須單獨持有

目前各家銀行皆規定申貸者必須單獨持有擔保品，因此不得與他人共同持有，包含申貸者自己的夫妻、父母、兄弟姐妹等皆不得共有該申貸之擔保品。

(四) 必須擁有通知義務人

申貸者必須有一位通知義務人，在簽約時此人需與申貸者共同出席，並簽約承諾擔任該角色，其義務為當申貸者死亡或是受輔助/監護宣告時，通知銀行承辦人員，以利銀行之相關作業，然而銀行規定通知義務人必須為申貸者的繼承人，包含申貸者的夫妻、子女或兄弟姐妹皆可擔任，無分繼承順位之差別。

(五) 契約包含若申貸者受輔助/監護宣告時之撥款選擇

據訪談得知，目前「商業型」以房養老之契約中包含申貸者受輔助/監護宣告時是否繼續撥款之選擇，屆時銀行將依此終止或繼續撥款。

三、各家銀行以房養老商品之比較

截至 2018 年 1 月已有 12 家銀行承辦以房養老業務，包含合作金庫銀行、土地銀行、上海商業儲蓄銀行、中國信託銀行、兆豐銀行、台新銀行、高雄銀行、第一銀行、華南銀行、臺灣中小企業銀行、臺灣銀行、安泰銀行。

各家銀行的規定相距不大，唯獨華南銀行、臺灣中小企業銀行及安泰銀行提供一次性撥貸的模式，結合年金保險，老年者需在一開始即撥貸較高的金額，以使用貸款金額購買保險年金，再由保險年金提供月給付金，供老年者每月使用。一次性撥貸的方式，有別於一般以房養老使用每月撥貸來逐漸累積貸款金額，而此類年金型的以房養老，其保障在於申貸者死亡後，仍會繼續撥款至保險時間到期，若房子因都更或天災而滅失，保險年金亦會繼續給付（華南銀行，2017），其優點為保障較高、利率較低，而缺點為申貸的彈性較低，一次撥貸的金額較高，且不因申貸者死亡就停止貸款。

另外，華南銀行的「安養房貸」則提供資金不動用不計息的模式，即老年者有需要才借款，已提款的部份才會列入利息之計算，每次貸款的上限即為自簽訂契約以來未領取額度所累積之金額，此提供老年者更彈性的貸款方式（華南銀行，2017）。土地銀行則推出若貸款成數五成以下，利息可全數掛帳。不像一般以房養老會將每月給付額扣除利息費用，直到實領金額為原先的三分之二為止，此種方式有便於老年者可於申貸期間提領較多現金，而將利息延後於清償時一併計算（土地銀行，2017）。安泰銀行則相較其它銀行最晚提供以房養老，而其更以 55 歲作為年齡限制，打破過去其他銀行以 60 歲為最低門檻的設定（安泰銀行，2017）。以下本研究參考各家銀行官網及相關報導，將各銀行以房養老商品之特色整理如下：

表 4-3 各家銀行以房養老商品之比較

銀行	合作金庫	土地銀行	中國信託	上海商銀	兆豐銀行	臺灣銀行
名稱	幸福滿袋	樂活養老	房轉人生	青松來富	歡喜樂活	樂活人生安心貸
資格	年滿 60 歲	最長 63 歲	年滿 60 歲	年滿 65 歲	年滿 65 歲	年滿 65 歲
貸款年限	年齡加貸款期間不得超過 95，且最長以 35 年為限。(因法規限制，需年滿 5 年後，進行抵押權內容變更，再次簽訂 30 年)	最長 30 年	年齡+貸款年限 ≥ 90 ，最長 30 年。四都(台北、新北、台中、高雄)屋齡+貸款年限 ≤ 70 ，非四督則需 ≤ 60	10 年以上，最長至 30 年，貸款年限+年齡 ≥ 95	最長 30 年	分 10 年、20 年、30 年期
貸款成數	最高 7 成	最高 7 成	最高 7 成	最高 7 成	最高 7 成	最高 7 成
利率	目前約 1.96%~2.16%	目前約 1.86%~2.66%	目前約 2.10%~2.80%	目前前 2 年 2.10%、第 3 年 2.56%	依擔保品所在區域，最低 1.86%	目前約 1.86%~2.66%
撥款方式	按月定額撥付	按月定額撥付	按月定額撥付	按月定額撥付	按月定額撥付	按月定額撥付
計息方式	按月繳息，利息收取上限為每月撥付金額之 1/3，其餘掛帳處理，待借款到期與本金一併償還。	核定金額逾認定價 5 成者： 按月繳息(同合作進庫) 核定金額未逾認定價 5 成者： 利息可全數掛帳	按月繳息，利息收取上限為每月撥付金額之 1/3，其餘掛帳處理，待借款到期與本金一併償還。	按月繳息，利息收取上限為每月撥付金額之 1/3，其餘掛帳處理，待借款到期與本金一併償還。	按月繳息，利息收取上限為每月撥付金額之 1/3，其餘掛帳處理，待借款到期與本金一併償還。	按月繳息
特色	—	五成以下，利息全數掛帳	—	—	—	—
銀行	台新銀行	高雄銀行	第一銀行	華南銀行	臺灣企銀	安泰銀行
名稱	安居樂齡房貸	悠遊人生	安心貸	A.美滿幸福貸 B.安養房貸	A.有家安老 B.有家安老 part2	A.美好人生 B.安心人生
資格	年滿 65 歲	最長 60 歲	年滿 65 歲	A.年滿 60 歲 B.年滿 63 歲	年滿 60 歲	年滿 55 歲
貸款年限	最長 30 年(需確認)	最長 30 年	最長 30 年	A.分 10 年期、20 年期、30 年期，且貸款期間+年齡不得低於 90 B.最長 30 年，且貸款期間+年齡不得低於 90	A.分 10 年、20 年、25 年、30 年 B.最長 30 年，最短 7 年，且貸款期間+年齡不得低於 90	A:最長 30 年，貸款期間+年齡不得低於 85 B:最長 30 年
貸款成數	最高 7 成	最高 7 成	最高 7 成	A.最高 7 成 B.最高 8 成	最高 7 成	最高 7 成
利率	目前為 1.97%機動計息	目前約 2.15%~2.7%	目前約 1.95%~2.85%	A.目前為 1.83%起(機動計息) B.目前為 2.53%起(機動計息)	最低 1.85%機動計息	A:1.95%起 B:1.85%起
撥款方式	貸款資金撥入信託帳戶，由信託繳交年金保險費，且每月透過信託給付年金	1.按月定額撥付 2.按月撥付加指定比例信託	按月定額撥付	A.一次性撥貸，每月年金給付 B.按月定額給付	A.一次性撥貸，每月年金給付 B.按月定額給付	A.按月定額撥付 B.一次性撥貸每月年金給付
計息方式	按月繳息	按月繳息	按月繳息，利息收取上限為每月撥付金額之 1/3，其餘掛帳處理，待借款到期與本金一併償還。	A.按月繳息 B.按月繳息(同合作金庫)	A.按月計息，但加碼後適用高於 2.5%時，超過利息於契約終止時併同本金一次收取 B:按月繳息(同合作金庫)	A.按月繳息(同合作金庫) B.按月計息，但加碼後適用高於 2.5%時，超過利息於契約終止時併同本金一次收取
特色	結合信託機制確保專款專用，可設定信託監察人監督信託執行，未來若因醫療照護需要轉往安養中心，也可以約定按月匯款至安養中心。保證給付期間即使房屋因災害受損、滅失，仍持續給付	—	—	A 方案 結合安養信託與即期年金保險機制，若房屋損壞、滅失，給付不中斷 B 方案 採額度型，資金不動用不計息，隨借隨還	A:結合年金保險與信託，若房屋損壞、滅失，給付不中斷 B:—	—

資料來源：整理自合作金庫(2017)；土地銀行(2017)；中國信託銀行(2017)；上海商業儲蓄銀行(2017)；兆豐銀行(2017)；富聯網(2017)；台新銀行(2017)；高雄銀行(2017)；第一銀行(2017)；華南銀行(2017)；臺灣企銀(2017)；安泰銀行(2017)。

四、商業型以房養老的推動趨勢與現況

歸結銀行承辦人員之經驗，本研究將我國以房養老當前發展的趨勢與現況列為以下幾點：（一）申貸者的年齡偏低；（二）跨區域的承辦現象；（三）區域承辦件數的差異；（四）許多申貸者的經濟能力佳；（五）申貸者的親子關係不佳，分述如下：

（一）申貸者的年齡偏低

根據銀行承辦人員的經驗，前來申辦以房養老的老年者中，有多數是接近六十歲者，接近各家銀行的申貸門檻，此外，亦有承辦人員認為申貸者之年齡有逐漸下降之趨勢，顯示許多具申貸意願的老年者其年齡偏低。

倒是 60（歲）蠻多來問的，可是都不夠（資格）……（B-1）

就是 60 歲應該還可以工作啊，他暫時就放寬降到 63 歲，很多人 60 歲就想要來借了。（B-3）

目前年齡有往下降，有還未滿 63 歲就來借了，當然我們是認為不可以啦……（B-3）

（二）跨區域的承辦現象

由訪談發現，各家分行承辦的以房養老案件中，許多申貸者並非為該區居住的老年者，其申貸的房屋也經常不位於該區內，可見以房養老的貸款並非具有區域性的限制，反而有跨區域申貸的現象。

我們有做到南港，做到北投，對呀，做到大安。（B-1）

三重、蘆洲、淡水，北投、士林的，都是從這邊來的，當然我們這附近的也有啦……（B-3）

也有外縣市的，有一個外縣市的執意要來我們這邊借……（B-3）

誒，我目前做的應該都跨區？……因為就是客戶介紹，我目前做好像大部分都跨區比較多。（B-6）

(三) 區域承辦件數的差異

在件數上，本研究發現不同銀行或分行，在核貸件數上有不小之差異，自2015年「商業型」以房養老開辦以來，單一分行核貸成功的數目，其多者可達約十幾件，少者四、五件，甚至更少。此狀況不僅為不同銀行間之差異，就申貸件數較多的銀行而言，同家銀行在不同區域的分行之間，亦有此差距。由此可知，銀行可能因地點的不同，在申辦件數上有所落差。探究其原因，銀行人員認為申辦件數可能受地區的交通便利程度所影響。如前述所說，以房養老的申辦有跨區域的現象，許多老年者可能在交通便利區域的銀行進行申辦，而非在自家住宅區域之銀行，此為一可能原因。

但是我們這邊有地利之便，因為OO、OO(地名)那邊一定要經過我們.....

(B-3)

因為坐捷運當然很方便，我們這邊做過來很方便，我們這邊有一個地利之便，而且我們這邊會經過的人很多，我們這邊有一個立牌，有的看到就會過來問，啊結果我們跟他解釋以後，他可以就會申請這個，我們這個主要這些我們目前做的幾乎都是他經過進來問。(B-3)

因為有些人家裡住的地方，不一定他附近的OO銀(銀行名稱)有捷運站，那他可能也不會去那一區的OO銀(銀行名稱)，反而是因為上班經過，然後過來.....(B-3)

(四) 許多申貸者的經濟能力佳

據銀行承辦人員之經驗，許多前來申貸以房養老的老年者，並非為求基本生活開銷費用而申請貸款，反而有許多老年者的經濟能力良好，可見以房養老的需求者並非僅限於無法支應生活開支的高齡族群。

我們遇過很有錢的來做，完全不知道他為什麼他要來做，然後他也不會多講，他就是，就是就全部條件都符合，他就直接做。(B-5)

我們有一個客戶是有很多棟房子.....他借這個錢的用途不是說他缺錢.....他不缺錢，他本身是很有錢的，他也不借多.....(B-3)

（五）申貸者的親子關係不佳

申貸以房養老者眾多，但訪談中有承辦人員認為前來諮詢或申辦之老年者，其經常與自己的子女關係不佳，因不願向子女要求生活費或老年者不願將房產留給子女等而申貸以房養老，可見以房養老已為解決代間不合導致之經濟問題的可行辦法，親子問題亦為以房養老可關注的面向之一。

可是會來做這些有一些是跟家裡沒有那麼的，關係沒有那麼好，或者是他的子女什麼的，他的繼承人跟他，不是那麼融洽的.....（B-5）

研究者：你覺得在XX這一區的老人，有什麼特點？或者是你們來申請，通常是怎麼樣？

受訪者：我覺得通常都跟小孩不太好.....（B-5）

就像我之前的案子就是他原本要來辦，他就覺得說我不想每個月再跟小孩伸手拿錢.....（B-8）

現在有很多可能跟小孩子處得不好，有的人是小孩子會覬覦他的房子啦，那他可能說不想讓他小孩子來，所以他可能會來先借自己使用.....（B-3）

五、老年者申貸以房養老之動機

透由銀行一線承辦人員與老年者的互動經驗，本研究歸結老年者申貸的幾項動機，並依此了解以房養老實際服務對象之特性，其動機分別如下：（一）不願意尋求子女提供生活費用；（二）籌錢聘用看護或入住安養中心；（三）提升生活品質；（四）避稅之遺產規劃，分述如下：

（一）不願意尋求子女提供生活費用

老年者申辦以房養老最常見的動機為不願向子女尋求生活費，有的因為子女的生活壓力較高，不願意造成子女的負擔，選擇以房養老貸款，也有的老年者因親子關係不佳，其子女雖經濟能力許可，但老年者未能受到照顧，亦或不願向子女低頭尋求協助等。當老年者未累積足夠的養老資金，需依靠子女提供照顧時，是否申貸以房養老可能就與親子關係及子女的經濟狀況有所關聯。

現在有很多可能跟小孩子處得不好，有的人是小孩子會覬覦他的房子啦，那他可能說不想讓他小孩子來，所以他可能會來先借自己使用，那小孩子你就可以來打我這個房子的主意啊，那有的是真的不想讓小孩子知道.....（B-3）

溝通很久很久喔，才答應說，好，用這個方式去做，因為小孩應該就是工作.....可能生活支出上是覺得說如果用這個方式的話，他就不用說每個月來跟小孩拿錢啊.....然後自己跟銀行借一筆錢，然後當作他自己的生活費，這樣負擔的話，就是不要讓小孩有太多的負擔..... (B-7)

主要是現在社會上勳，老人高齡化了麻，可能現在的小孩子可能收入也不高，他本身年紀大了，可能也不願意跟小孩子拿錢，或者是小孩子可能也沒有能力供養他這個..... (B-3)

小孩最後跟他講說，我一個月給你三萬，就是你不要去借.....這個是有老婆有小孩，那他一個月，他也有退休金，然後小孩也會固定給他錢，但是他會覺得說，每個月跟小孩要錢很像在乞討，而且他，就變成說他要養自己跟養老婆，他覺得說他的退休金不夠，所以他想要來借..... (B-8)

我們有碰到一個兒女不知道他來借，後來她才知道他來借，然後她還怪我們怎麼騙，我說我們絕對不會騙，我有跟她講說當初你爸爸來跟我們借的時候，是他生活上真的發生問題了，他也怕你們知道.....後來隔了一兩個月後，他女兒同意了說好，她每個月會給他錢..... (B-3)

有趣的是在上述最後兩個案例中，雖不知老年者真正的動機為何，是否有牽制子女、吸引子女關注的動機，但其結果卻可與 Bernheim et al. (1985) 所提出的策略性遺贈相呼應，老年者確實藉由遺產的處理，最終使得子女對其有更多付出，但上述案例中，老年者是否預先有這樣的動機則不得而知。

(二) 籌錢聘請看護或入住安養中心

有些老年者因面臨聘用看護或入住安養中心之需求，而申貸以房養老。此類照顧花費著實增加了家庭開銷，其可能造成子女的經濟負擔，或無子女可提供其經濟援助。顯見老年者失能後的照顧與經濟問題，亦為其申貸以房養老的主要動機之一。

有的純粹因為年紀大了，他需要錢，看護，小孩子可能.....很多人他大概也沒辦法去請這個看護，那父母給這棟房子，他本身需要看護嘛，那看護需要的錢蠻多的，他就用這個房子來借，借他每個月看護的錢..... (B-3)

因為他住在安養院需要錢.....小孩子都在國外，他們也應該都同意，因為錢都是哥哥再花的嘛，那你哥哥也不可能這麼多錢，那這個房子拿來用在爸爸身上是最合理的..... (B-3)

(三) 提升生活品質

據銀行人員之經驗，有部分申貸者其經濟無虞，但仍希望運用以房養老將其房產價值提前挪用，提升自身的生活品質，或達成某些特定目標。在無需變賣房產的情況下，老年者可持續居住於抵押的房產中，同時藉由申貸獲得資金，享較高的生活水準。

他不是單身他有結婚沒有小孩，他覺得他房子以後要留給誰，沒有必要留給誰，所以他純粹是要把.....我現在把錢借出來過得比較好，甚至我藉由這些錢我可以去環遊世界。(B-3)

(四) 避稅之遺產規劃

在銀行人員的經驗中，曾有老年者因有許多房產，為使其子女能減少課徵遺產稅的支出，願意申貸以房養老。以目前我國遺產稅制計算，遺產稅為依照評定價格計算，在扣除 1,200 萬之免稅額後乘以 10% 為其遺產稅額，若資產超過 5,000 萬至 1 億之間則乘以 15%，若超過 1 億則乘以 20%，在乘以稅率的百分比後，仍可扣除相關扣除額，如配偶扣除額為 493 萬、直系血親卑親屬每人可扣除額 50 萬及喪葬費 123 萬（財政部稅務入口網，2018），然而，若房產價值夠高，且子女人數不多，則其扣除額亦較低，此情況下遺產稅額很可能遠超過以房養老的利息費用，因此若將房屋的價值以現金提前領取，並轉移給子女，無疑為一項避稅的方式，據銀行承辦人員的經驗，已有老年者因避稅規劃而申貸以房養老。

我們有一個客戶是有很多棟房子.....他借這個錢的用途不是說他缺錢，她是要做未來遺產的規劃，就因為他有借，我拿了現金，我也許給小孩，我現金的部分你查不到啊，我不要存在存款裡面你稅徵單位你查不到啊，可是我負債是一定有存在，你遺產那時候是可以扣多少負債，但是她是在做遺產的規劃.....她不缺錢，她本身是很有錢的，她也不借多，她就是把他設定你跟銀行有借錢.....

(B-3)

六、目前「商業型」以房養老的推動困境

探究以房養老的推動困境，其可能涉及金融商品設計、法律規範、民眾意願等各個層面，而本研究嘗試藉由銀行承辦人員的經驗，從申貸者的角度出發，了解民眾不願意或無法申貸之原因，進而分析以房養老貸款背後相關社會環境與體制的困境。在民眾申貸的困難方面，經本研究整理歸納為以下五點：（一）子女不同意申辦；（二）找不到通知義務人；（三）非單獨持有房屋；（四）對於申貸金額不滿意；（五）民眾尚不了解以房養老，分述如下：

（一）子女不同意申辦

許多前來詢問的老年者已具申貸意願，但最終受到子女的阻攔，其子女可能感受到丟臉，或認為房產本該由他來繼承，儘管銀行人員未必能全然了解其子女之動機，但可知許多子女反對父母將其資產提前挪用做為平時開支的財源。在銀行人員陳述的案例中，甚至有子女在得知父母申貸以房養老之後，前來銀行要求解約，同時答應從此支應父母的生活開支，甚至提撥數十萬元清償原先已撥款之申貸金額。由上述可見，有些子女因不願意父母申貸以房養老，而願意提供父母經濟支援的現象。在該案例中，子女甚至願意每月供給父母與申貸以房養老相同之金額，可見以房養老可能在親子的經濟議題上起了特殊的作用，先不論子女的動機為何、子女是否真的能負擔老年者的生活開銷，藉由銀行承辦人員的觀察，可以了解因子女不同意，使得許多原先具有申貸意願的老年者最終並未使用以房養老。

我們有碰到一個兒女不知道他來借，後來他才知道他來借，然後他還怪我們.....他最後來還錢啦.....後來隔了一兩個月，我說你們要自己去解決，你要撥、要還，跟我們講，你在沒有說好之前，我們是照樣撥給你，等你們講好了，後來隔了一兩個月後，他女兒同意了說好，她每個月會給他錢，所以他有就把它取消掉。（B-3）

研究者：其實我主要問的就是，你們主要的困難點是哪裡？

受訪者：我真的覺得是繼承人..... 絕對超過一半。

研究者：他們老人家自己是想的？

受訪者：老人家想，因為老人可能生活費不夠，想要做，然後子女覺得丟臉，他覺得我是給你錢不夠嗎？你要去做這個，而且他會認為說，那個房子本

來就是他，應該要擁有的，你去做這樣的設定，等於減損我房子的價值，有當場這樣子，也不是罵，就是有說誨你們.....，不是，就是他不是很贊同。(B-5)

有一個老先生想辦，但他兒子不同意，因為他覺得那以後都是我的財產，你憑什麼現在拿去借這樣，所以兒子不同意，他沒辦法辦，啊這個困難是，就是如果老人家很開明，但是小孩就覺得說，你為什麼可以把我以後的錢拿去借，然後還有我，少了我可以得到的遺產之類的.....小孩最後跟他講說，我一個月給你三萬，就是你不要去借，所以他就來撤案。(B-8)

就是聽過有一個案例是，就是有一個老先生他有兩棟房，他想要拿其中一棟，他小孩都不同意，他說我這棟給你，我拿這棟去做就好，這樣你不用每個月給我錢，他還是不同意，對，那就沒辦法。(B-8)

(二) 找不到通知義務人

設定通知義務人為以房養老的規範之一，若申貸者往生或面臨輔助/監護宣告時，該義務人有義務將申貸者的情況通知銀行，且此人必須是申貸者的繼承者之一，包含配偶、子女、兄弟姐妹皆可擔任，並無繼承順位之限制。儘管如此，根據銀行人員之經驗，許多老年者仍找不到願意擔任通知義務人的繼承者，其中可能原因包含無配偶、無子女、與子女關係不合、刻意隱瞞子女、兄弟姐妹不願意出面等，可見夫妻關係、親子關係、手足關係於無形中仍對申貸造成限制，最終導致部分老年者無法申請以房養老貸款，亦為推動以房養老的困境之一。

還要通知義務人？還要小孩？我就不想讓小孩知道啊，怎樣怎樣（模仿申貸者），對，這真的沒辦法，因為就是他想說房子自己的，為什麼不能自己來決定，還要有一個人來，跟我來，對呀，因為如果沒有通知義務人，我們還是沒有辦法借啊，就一定要有一個通知義務人，而且一定要是繼承人。(B-1)

有的人會找這個通知義務人蠻困難的，有的他也不想讓兄弟姐妹知道，又不想讓小孩子知道，可是我們又規定要有通知義務人，有繼承權的人，通知義務人來做這個，所以有些人就是因為這樣，就沒有辦法來借了，有的人單身的話，他也沒有辦法，單身的話，可能我們要求有繼承權，他可能也已經跟兄弟姐妹也沒有再聯絡了.....。(B-3)

有人想不止做一棟，可是沒有，那一戶的狀況是他找不到通知義務人，就是繼承人不願意出來.....對，因為他沒有結婚，沒有小孩，然後兄弟姐妹年紀太大，不願意出來，兄弟姐妹都七、八十了.....可能就是兄弟姐妹的情比較淡，所以就不願意出來做這件事情..... (B-5)

(三) 非單獨持有欲抵押之房產

單獨持有抵押物亦為「商業型」以房養老的規定之一，為免除銀行後續取得抵押房產價值之困難，申貸者的房產不得與任何人共有，配偶、子女、兄弟姐妹皆不得為共有的對象，該房產也不可設定用益物權，或為其他債權的抵押物。銀行人員經驗中，這項規定導致部分的老年者無法申貸，他們必須將該房產轉移至單一老人的名下，或清償該房產抵押的其他貸款後，才可申貸，意即老年者的房產若與其他家屬共同持有，或曾使用該房產進行抵押貸款，在未完全清償過去的貸款之前，該房屋將無法申貸以房養老，此點亦為推動上的困境之一。

不可以跟人家共有，夫妻共有的也不行，有的人是就像前陣子我碰到一個，他房子夫妻各二分之一，可是兩個人離婚了嘛，他離婚了可是就因為這樣他也沒有辦法，可是他也沒有想要賣給她，所以他就是一樣也是沒有辦法借..... (B-3)

沒有辦有分幾個啦，第一個部分可能是產權有問題，（研究者：怎麼樣的產權有問題？）就是他們可能沒有發現他們自己的產權可能是共有的，可能是他有建物滅失這種，他們沒有發現... (B-5)

(四) 民眾對貸款金額不滿意

申貸金額的主要計算包含房產估價、貸款成數、利率與申辦費用等，然許多民眾前來諮詢後，往往認為試算後的申貸金額太低，而不願意申辦。其中，房產價值與貸款成數影響最大，以臺北市為例，申貸成數最高可達七成，據銀行人員陳述，該銀行的判斷標準為，新北市成數大致為六成，若靠近捷運站出口一千公尺內者，則可達七成，然各家銀行判定標準未必一致，且仍須看房屋狀況而定，僅此了解房屋的區域，可能導致貸款金額相距甚遠。總歸而論，銀行核定的金額是否符合民眾期待，仍為申辦與否的重要關鍵。

考量是指金額吧，有的就會覺得，啊？我的房子不是價值很高嗎？怎麼才可以貸這樣？..... (B-1)

除非他本身條件不符合，他條件不符合，或者是因為他房子可能借的金額會很少，他不敷他使用（所以不申辦）..... (B-3)

(五) 民眾尚不了解以房養老

以房養老雖然已在臺灣推行將近四年，但許多老年者可能仍不了解何謂以房養老，房產是否歸銀行所有？是否留下債務？上述問題可能是老年者對以房養老的主要擔憂。儘管許多街上已有以房養老的宣傳布條，亦有相關的影片宣傳，甚至有銀行至養老院進行宣導，但許多老年者或中年者，可能尚需更多宣傳及相關資訊，方願意對以房養老作進一步完整的了解。

可能就是客人對這個方面不是很了解，會怕，因為這個業務主要是針對比較年紀大的年長者，那他們對貸款還是會怕，還有再來就是抵押權的設定，有一些相關的設定方面，他們可能會覺得說談今天我房子設定給銀行，那是不是之後就沒有了，或什麼的，所以這個部分可能我們真的就是需要跟客人，去解釋去溝通，了解之後才可以 (B-7)

在過去的文獻中，以房養老的困境大多著眼於：金融商品的風險、申貸成本過高、民眾認識度不足、傳統繼承價值觀等面向（劉莉莉、廖崇凱，2014；林思宇，2017），而本研究藉由銀行人員之經驗，除應證上述申貸成本過高、民眾認識度不足的困境外，更發現子女的申貸意願與貸款之相關限制，同為阻礙老年者申貸以房養老的可能原因。

七、商業型以房養老的爭議與隱憂

深究「商業型」以房養老的制度與規定，並訪談數家銀行主管及承辦人員，本研究發現在規範上仍有可爭議之處。為確保以房養老的機制長久運行，且二、三十年後老年者之權益能受到保障、銀行之債權能順利求償，本研究列出以下之爭議與隱憂：

(一) 延長抵押權之機制尚無明確規定

如同前面章節所述，目前以房養老申貸的年限為 30 年，雖然各家銀行的年齡門檻不斷下降，老年者獲得給付可能越長，但其規定依然沒有改變，其原因為我國銀行法第 38 條及民法 881-4 條規定抵押權的設定不得超過 30 年，因此 30 年之後，銀行有權要求債務人清償債務，若申貸者及其繼承人不願償還貸款，銀行即有權拍賣其房產，若老年者屆時還健在，則可能面臨被迫搬遷之窘境。法規內容如下：

表 4-4 以房養老相關法規

銀行法 第 38 條	銀行對購買或建造住宅或企業用建築，得辦理中、長期放款，其最長期限不得超過三十年。但對於無自用住宅者購買自用住宅之放款，不在此限。
民法 881-4 條	最高限額抵押權得約定其所擔保原債權應確定之期日，並得於確定之期日前，約定變更之。 前項確定之期日，自抵押權設定時起，不得逾三十年。逾三十年者，縮短為三十年。 前項期限，當事人得更新之。

雖然目前已有部份銀行提出，若老年者存活的時間超過抵押年限，則可重新簽約並將原先貸款成數增加為八成，以利延續撥款，但目前各銀行對延長的時間說法不一，可能為三年或五年，且各銀行尚在研擬階段，並未明訂於契約中。此外，屆時若老年者受輔助/監護宣告，恐將難以重簽契約，據訪談了解，此點亦無相關之處理辦法。若屆時房價下跌，在未明訂契約下，銀行是否願意繼續讓老年者居住於該房產內？此無異為借貸雙方的模糊地帶，尚需訂立明確之規範。

(二) 若申貸者往生其配偶可能被迫搬家

由於目前規定申貸者必須單獨持有該房產，因此，若申貸者往生時，銀行有權取得擔保品並進行拍賣，此時若申貸者的配偶及子女皆無力償還貸款，將面臨被迫搬遷的情形。屆時若申貸者的配偶年歲已高，勢必在搬遷上面臨諸多困難，申貸者的配偶是否有其他居住處，銀行於事前亦難以知曉。由於我國推行以房養老的時間尚短，此問題尚未被充分討論，根據訪談經驗，部分銀行人員尚未思考此一問題，而少數幾位銀行主管及承辦人員表達，銀行雖已意識到此問題，但皆尚未有無明確的配套辦法。

有爭議點的就是，今天如果是一對夫妻，然後名字，房子在老公名下，然後又，然後他們名下沒有任何的小孩，然後老公來借以房養老，就是供給老婆跟他兩個人使用，但是如果有一天老公先走了的話，老婆沒有錢可以還，這件事情目前還無解，就是沒有辦法用老婆的名義再辦一個以房養老，就是續辦，就是要先還款，對，才能夠再辦這樣子。(B-8)

然後我們總行是講說，有在想有沒有什麼辦法.....但因為還沒有遇到，所以他們可能也沒有很積極的想辦法，所以目前這個問題的狀況是無解.....(B-8)

他如果小孩都不管，我們也就只能賣房子啊，我們就是將本求利，本來商業行為就是這樣啊，對不對，我們就只能賣房子啊!(B-1)

如果真的繼承人或者是配偶沒有辦法還，反正就是一定要還啦，只是看要怎麼還，對那最後當然就是房子的部分一定會，一定會處分。(B-7)

這就很.....目前還沒有碰過，因為才剛開始推行，還沒有人往生。那如果這樣的狀況，那真的是很麻煩，因為就等於說你要逼他搬，因為第一他沒有錢嘛，對呀，所以就非常的困難嘛。(B-5)

(三) 通知義務人之限制

由於目前銀行規定，申貸者必須有通知義務人，即有義務於申貸者往生或受監護/輔助宣告時通知銀行者，而此人必須由申貸者的繼承人擔任，雖繼承人可為申貸者的配偶、子女、兄弟姊妹等人出任，但此點限制了老年者自主處分房產的權利，若其繼承人皆不願意出任通知義務人，則老年者將無法申貸，在老年者

的權益上有所疑義。據訪談得知，找不到通知義務人也成為部分老年者無法申貸的原因。此項規定亦與以房養老的政策目的中，希冀老年者運用自身財產養老，使其經濟自理無虞的理念相違，本研究認為該規定是否有其必要，可否有放寬之辦法，尚有諸多討論空間。

有的人會找這個通知義務人蠻困難的，有的他也不想讓兄弟姊妹知道，又不想讓小孩子知道，可是我們又規定要有通知義務人，有繼承權的人，通知義務人來做這個，所以有些人就是因為這樣，就沒有辦法來借了，有的人單身的話，他也沒有辦法，單身的話，可能我們要求有繼承權，他可能也已經跟兄弟姊妹也沒有再聯絡了..... (B-3)

有人想不止做一棟，可是沒有，那一戶的狀況是他找不到通知義務人，就是繼承人不願意出來.....對，因為他沒有結婚，沒有小孩，然後兄弟姐妹年紀太大，不願意出來，兄弟姐妹都七、八十了.....可能就是兄弟姐妹的情比較淡，所以就不願意出來做這件事情..... (B-5)

(四) 銀行因申貸之繼承人而收取債權困難

本研究發現許多承辦人員都擔心銀行未來收取債權時將有所困難，其原因為許多老年者在申貸時並未告知其繼承人，或其繼承人眾多，未必在徵得所有繼承人同意後申貸，當申貸者往生時，若繼承者不承認貸款，或多位繼承人對清償貸款之方法沒有共識時，將會增加銀行結算該筆貸款的時間及成本，尤其隨著銀行承辦的案件越多，此部分的壓力也就越大。雖然在法律上，銀行有權利要求債務人履行清償之義務，但若有不知情的繼承人，在處理上可能更為複雜，屆時銀行是否需涉入更多溝通協調的工作，甚至協助家庭紛爭之排解，其延伸的困難與成本尚不得而知，此為銀行之隱憂。

有的小孩，他可能連知道都不知道，啊怎麼說忽然想要說來繼承房子，結果蛤，竟然只有大哥跟爸媽知道，對對，我本來以為沒有貸款的啊，結果蛤，為什麼背了一身債，就怕那時候家族會那個。(B-1)

有的可能到時候可能繼承的問題會影響到房子，因為有的人想要賣，有的人不想要賣，繼承的時候這個就會有問題，我想要賣房子，可是有的人不想要賣，他可能不想要賣，或是不想現在賣，以後好價錢的時候...甚至我想要賣

高一點，有的人是說那盡量趕快賣一賣，所以繼承人這中間的問題就會很大，問題如果我們要等他們解決，那很難。(B-3)

實際上，少數銀行可能已有結算以房養老貸款之經驗。本研究訪談的銀行中即有一例，其中貸者往生後，因多位繼承人對清償方式的意見有所分歧，耽誤了銀行的結算時間。其中，有的繼承人想直接用擔保品償還貸款，有的懷念父母長年的住處，想將其買贖回，更有的想等待房價上漲後再行出售。面對各說各話，如此複雜的家務事，銀行亦不得不擔任協調的角色。最終，承辦人員說服他們先另外共同申貸一筆資金，償還以房養老貸款，至於如何處理該房產，則由家族成員慢慢解決。由此例可知，若繼承人的意見分歧，易造成銀行索取還款上的困難，若繼承人有其他可申貸之房產，由一筆普通貸款來償還以房養老，則可暫緩家庭決策的時間，銀行亦可進行結算，為一解套之辦法，該經驗亦為未來解決此類家庭紛爭的重要參考。

後來我說我沒有辦法等你，要嘛就是你們拿錢，要嘛就是所有你們有權繼承的來跟我們借一筆，先還掉我們這個.....那你們要再去賣，慢慢賣，要怎麼樣那是私底下你們要去怎麼解決，至少把我們這個樂活養老的貸款要先清償掉，那如果沒有清償掉，我們就會走法律程序，就把它做法拍的動作.....(B-3)

八、「商業型」以房養老的推動立場

儘管「商業型」顧名思義以商業利益作為主要目的，但本研究亦試圖了解銀行的承辦人員如何看待以房養老的服務。總結研究者的訪談經驗，銀行人員多認為以房養老為單純的商業行為，其工作目標為協助老年者了解該金融商品，並促成其申貸，對於老年者的生活狀況、家庭關係、健康水平等面向較不關切。在銀行人員的訓練中，亦無針對老年者服務的特殊課程，因此一般銀行人員也較無法觸及老年者在經濟層面以外的其他需求。當研究者詢問以房養老可能造成未來申貸者配偶的居住問題時，銀行人員並不認為其為他們需顧及的層面，甚至直率地回應：「我們是商業行為；我們不是慈善機構。」由此可看出，在關注老人的程度上，「商業型」與「公益型」有明顯的差距，老年者亦難以透過與銀行之接觸，獲得更多層面的服務資源。

研究者：如果其中有一個人先走，就是來貸款的那一個人，那個房子是不是馬上就要來清償？.....但那另外一半，他就突然間沒地方住，會不會有這樣的狀況？

受訪者：那就真的沒辦法，他們如果都不要（清償），我們也只能夠賣房子啊.....我們是銀行，商業，我們不是慈善機構。（B-1）

所以我們不是以慈善作為出發點，我們是以確保債權，為出發點去打電話跟他做聯繫這樣。（B-8）

研究者：承辦人員有特別什麼訓練嗎？除了這個貸款內容上面，他們針對老人家有沒有，要跟老人家對話啊那種？

受訪者：不會啊，我們原來行員就都和藹可親，非常親切，我們對待每一個客戶都是這樣，不會對待老人家特別親切怎樣啊。（B-1）

然而，雖然普遍的狀況如此，本研究亦發現銀行人員可能因老年者申貸，而扮演協助家庭溝通的角色，例如老年者希望承辦人員可以說服其子女同意申貸，或請銀行協助，使其兄弟姐妹聯繫願意擔任通知義務人，此時承辦人員可能因申辦的需求，涉入老年者的家庭議題，亦可見銀行人員從旁增進家庭溝通之功能。

我有遇過，有一個就是爸爸想做，兒子不願意，然後他就叫我去跟他兒子溝通，他不跟兒子講話。（B-5）

他的通知義務人在XX(縣市名稱)，因為他是單身啦，他的兄弟姐妹都在XX(縣市名稱)，然後他說到時候要見證的時候，他的義務人是沒有辦法上來，沒有辦法上來，然後因為我們律師也不願意下去啊，那後來我是想說因為南部分行的人我認識啊，那我打電話過去跟他講說，你們幫我推薦律師，那到時候就在那邊，我們就請借款人下去，我們也配合下去，去那家分行附近，就在那邊做就好了，那他就不用上來...（B-3）

綜合上述，目前「商業型」以房養老在推動立場上以提供金融服務為主軸，並未觸及老年者其他生活層面的議題，然而，承辦人員與老年者接觸的機會眾多，且依過去的經驗，老年者亦有請求銀行協助其家庭溝通的可能，未來銀行承辦人員是否可利用此服務機會，提供老年者更多層面的協助，或連結更多相關資源，增闢福利服務的網絡支線，乃為社福領域與銀行業者可共同探討的方向之一。

第三節 公益型與商業型以房養老之比較

比較「公益型」與「商業型」以房養老之差異，本研究認為可由承辦目的、申貸規定、服務內容、給付條件、推動困境五個層面中進行比較。首先，公益型以試辦與研究為主要目的，有別於商業型的盈利目的。在申貸規定上，由於「公益型」以房養老主要針對弱勢，在持有房產數量、房屋登記用途等細節上皆有所限制，申貸名額亦有限，但「公益型」在房產需單獨持有抵押物的規定上較為寬鬆，其允許夫妻共同持有房屋，並共同申貸，而「商業型」則必須為申貸者單獨持有抵押物，該規定亦造成許多老年者無法申貸，以及老年者往生後其配偶需搬遷的議題。

在服務內容方面，「公益型」提供關顧老人各項生活層面之服務，更聘用社工協助關懷訪視與評估，「商業型」則無提供貸款以外之其他服務。

在給付層面上，「公益型」不論房價設有最低的給付額，且在無負值擔保的機制下享有終身給付，意即老年者死亡後，若結算老年者貸款之金額超過抵押物之價值，超出之部分仍不為繼承者之債務。「商業型」則無上述各項條件，僅依照房屋價值計算老年者可借貸之金額，且無終身給付機制，清償貸款時，若借貸支金額超過抵押物之價值，銀行亦可針對繼承者的其他資產進行求償。

推動困境上，兩者皆面對抵押權法律未明確規定的問題，「公益型」更在資金來源上有較多困難，「商業型」則在廣泛推動上發現子女不同意、申貸者找不到通知義務人、申貸者並非單獨持有房屋等為部分有意願申貸者最終無法申貸的原因。以下將上述差異整理如下圖：

表 4- 5 公益型與商業型以房養老之比較

	臺北市公益型	商業型
承辦目的	模式試辦與研究	商業盈利
申貸規定	<ol style="list-style-type: none"> 1. 名額有限、針對弱勢族群 2. 接受夫妻共同持有 3. 不得單獨持有其他房產 4. 必須居住於擔保之房產內 5. 房屋登記用途必須為住宅 6. 必須辦理信託 (受託人為臺北市) 7. 僅限臺北市申辦 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 人人皆可申請 2. 不接受共同持有 3. 未規定持有房產數量 4. 不需居住於擔保之房屋內 5. 未規定房屋登記用途 6. 可自由選擇是否要辦理信託 7. 全台皆可申辦
給付條件	<ol style="list-style-type: none"> 1. 設有最低給付額 2. 設有最高給付額 3. 終身給付 4. 具無負值擔保機制 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 無最低給付額 2. 部分銀行設有最高給付額 3. 無終身給付機制 (延長方式尚於研擬階段) 4. 不具無負值擔保機制
服務內容	<ol style="list-style-type: none"> 1. 個案管理 2. 關懷訪視 3. 協助安裝緊急急救鈴 4. 協助媒合居家服務 5. 協助申請租借輔具 	無貸款外之服務： 僅約每三個月電訪一次，每年訪視一次，目的為確保申貸者是否健在
可能的推動困境	<ol style="list-style-type: none"> 1. 缺乏資金來源，名額有限 2. 需跨部會、跨局處整合 3. 抵押權上未有明確法律規範 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 子女不願意申辦 2. 申貸者找不到通知義務人 3. 申貸者非單獨持有房屋 4. 抵押權上未有明確法律規範

資料來源：本研究整理。

第四節 以房養老的政策執行狀況

我國以房養老執行至今已五個年頭，不管在「公益型」或「商業型」上皆有所發展。回顧推動的歷程，由政府發起試辦計畫，鼓勵民間銀行加以拓展，至今百家爭鳴、選擇眾多，然其推動過程涉及各層面之因素，為深入了解以房養老的執行現況，本研究依照Hill（2009）的政策執行分析架構，依序針對政策特性、政策轉移過程的縱向層面（上下單位之間的關係）、組織之間的橫向關係（執行時，需要合作的跨機構關係）、影響執行單位回應之因素（包括單位的整體性質及基層官僚的行為等）、利害關係者的回應（如受到政策影響者）、鉅視面的環境因素等六個面向（Hill, 2009）進行探討，分述如下：

一、政策之特性

在「公益型」方面，從申貸的資格，便可知悉其社會福利之色彩，以擁有房產的數量、須居住於擔保房屋的限制，排除了資產較多的年長者，此外，在利率優惠、終身給付的設計中，亦提供了弱勢老年者較高的保障。在經濟安全之外，「公益型」更針對老年者生活上的各種需求，提供整合性的服務，包含社工訪視、媒合居家服務、協助租借輔具等，其政策特性近似於全面提供老年者在地老化的需求，協助老年者以由經濟安全的媒介，獲得各項服務。

「商業型」方面，提供了老年者在房產價值運用上更多的選擇，除了一般每月撥款的模式外，更可結合年金保險、信託等商品，此外，不動用不計息的模式，也讓臨時有資金需求的老年者，可更彈性地使房產變現。此類商品可能不如「公益型」有較優渥的給付條件，但限制也較低，只要民眾單獨擁有房產，皆可使用，但若涉及家庭協調、照顧議題、生活問題等，以目前「商業型」的以房養老來看，尚不能涵括老年者的各種生活所需。由此可見，「公益型」與「商業型」在政策特性上之差異。

二、政策轉移過程的縱向層面

臺北市公益型以房養老的推動，可溯及內政部的以房養老試辦計畫，承襲了內政部的試辦經驗，臺北市政府啟動研究型方案，並放寬部份限制，嘗試讓更多

需求者得以申貸以房養老。推動上，臺北市社會局擔任服務設計、審查、監督的角色，國土規劃中心則為受託單位，負責執行的內容包含諮詢、申貸者的後續聯繫、電話問安、媒合服務、協同社工訪視等，據承辦人員描述，雖然推動過程遭遇諸多困難，但受託單位皆積極協助，且依照契約執行，才有今日之成果。可見政策於縱向轉移的層面上並無明顯之困難。

都有按照契約去執行.....因為通常有問題的話，就會影響整個標案.....應該是說推動上面遇到很多困難，但是受託單位都很積極地在幫我們處理這些問題去解決，以至於現在可以就是順利地繼續這五案的推動..... (A-1)

在「商業型」以房養老上，縱向層面的轉移較不明顯，多由總行設立商品內容與規定，並由分行實際執行、定期向總行匯報狀況與舉辦經驗分享，而績效成績所獲之獎勵為縱向層面中，總行激勵承辦人員之辦法。

總行當然你做了這個，他也會跟你有一個業績上面的考核的，比較優惠的獎勵啦，對對對，你如果做多你會比沒有做的人，你的業績考核他會比較優，會用這種業績考核的誘因，你去多做你的業績就會好，好當然就會有獎勵啊..... (B-2)

三、組織之間的橫向關係

在橫向關係上，「公益型」以房養老由臺北市社會局負責，然而因涉及民眾戶籍資料、金融商品設計、稅務資料等層面，所需配合的單位眾多，包含內政部、財政部、國稅局等，皆為其橫向配合之單位，雖然並無明顯之困難，但根據承辦人員描述，僅靠單一局處進行統整尚屬辛苦，若由專責單位進行統籌，則可能在政策推動上能更具效率，顯示政府各單位在橫向的配合上仍有其難度。

其實因為我們自己社會局這樣，單純做起來其實蠻辛苦的，對呀，像很多財政問題，我們只能一直開會，找財政，就是國稅局、稅捐處還是什麼單位，來為我們解決問題這樣子，所以還是真的很希望有一個，比較跨局處的，就是他可以統籌，專責單位統籌全部啦 (A-2-5)

此外，「公益型」更配合其他社福單位，包含老人福利服務中心、居家服務派遣單位、輔具租借單位等等，橫向組織為老年者的各項生活需求提供服務與協

助，透過國土規劃中心的人員陳述，可知其配合關係良好，社工亦能發揮其專業，提供老年者所需的相關資源。

其實社工還是真的比較專業，我覺得有些東西，而且他們手邊資源也比較多，我們也是要跟他們討論後面要怎麼弄。(A-2)

「商業型」的部分，橫向組織間的配合較少，僅簽約時為了向申貸者清楚說明契約的內容及確保合法性，銀行會聘請律師協同見證，完成簽約程序，其餘則較無橫向配合之關係。

四、影響執行單位回應之因素

本研究藉由訪談了解臺北市社會局及國土規劃中心的人員了解，雖然臺北市「公益型」以房養老僅為試辦之實驗計畫，但其盡可能貼近老年者的需求，甚至可能於未來考量老年者的交通接送、旅遊等需求，提供相關服務，其目標為發掘我國以房養老模式的可行辦法，以促成更完善的服務內容。

在「商業型」上，基層人員對於以房養老及老年者需求的關注較低，其原因為以房養老的申貸件數不高，僅為眾多金融商品之一，且銀行人員多不願意過度干涉老年者的家庭問題，希望老年者可自行與家庭協調是否申貸，因此除了申貸上的金融問題或相關流程的服務之外，相較「公益型」而言，銀行人員對老年者的關切與服務較少。

五、利害關係者的回應

在利害關係者方面，由於以房養老提前變現了老年者的房產價值，除了申貸者進行抵押貸款之外，繼承人更將失去原先可繼承的財產，因此根據前章節之研究結果，子女經常不願意讓父母申貸以房養老，甚至為了阻止申貸，願意每月提供父母等同其以房養老給付金額之生活費，可見繼承者為以房養老政策中最主要的利害關係者。除此之外，因為銀行規定通知義務人必須為繼承人，若其持反對意見，更將直接影響老年者申貸的自主性。

六、 鉅視面的環境因素

鉅視層面上，以房養老涉及法律、社會文化、房價波動等層面。在法律層面上，如前章節所述，由於目前我國規定抵押權設定的最長期限為三十年，即便目前多家銀行承諾，老年者的壽命若超過貸款期限，仍可居住於擔保之房屋內，但並未明定於契約中，且法律層面缺乏相關之規定，銀行僅能使用重新簽約的方式延長期限，對於老年者之保障，仍有模糊之處。

社會文化上，繼承的觀念仍深植在我國社會之中，老年者與其子女兩者是否接受資產提前運用，亦為影響以房養老推動的一大因素。

此外，房價波動始終為銀行最擔憂的一環，為了規避房價所造成的風險，未來的申貸利率恐只升不降，可見房價的不確定性，直接影響了老年者的申貸成本，由於利率為各家銀行在以房養老上的主要競爭點，目前皆相距不大，但若未來房價明顯走跌，則無法確定各銀行是否仍有承作以房養老之意願，且老年者申貸的條件亦可能有巨大的變化。

第五章 結論與建議

第一節 研究結論

我國以房養老執行至今已發展出「商業型」與「公益型」兩種模式，而兩者皆為我國承辦以房養老的重要經驗，本研究透過訪談兩者之承辦人員，汲取其實務經驗，並整理兩者間的差異、執行的規範與困境，及老年者的申貸動機與困難，進行分析與討論，希冀能對未來以房養老的發展有所貢獻。

一、「公益型」與「商業型」在制度上主要差異

本研究以臺北市以房養老實驗計畫為「公益型」，與銀行承辦之「商業型」以房養老進行探討。首先，「公益型」以模式的試辦與研究為目的，與「商業型」的盈利目的有所不同。在申貸規定上，「公益型」具有審核福利身份之意涵，除名額限制之外，老年者必須居住於其擔保的房產中、房屋的登記用途必須為住宅（住、住宅、農舍、套房或公寓）、須接受信託，而上述規定於「商業型」中皆無，此外，「公益型」可接受夫妻共同持有房產並共同申貸，而「商業型」則不可。總結上述，「公益型」主要針對弱勢族群，資格限定也較為嚴格，但可接受夫妻共同申貸，而「商業型」因未必採用信託機制，且擔憂未來與抵押物的共同持有者發生糾紛或取得抵押物之困難，而未開放夫妻或家屬共同申貸。

在給付層面上，「公益型」不論房產價值，設有最低的給付金額，在無負值擔保的機制下，提供終身給付，而「商業型」則不同，其僅依照房產價值計算每月給付金額，亦無提供終身給付。後續是否可延長貸款，則有待各家銀行的處理辦法。除此之外，「商業型」沒有無負值擔保機制，即結算貸款時若借貸之金額超過抵押物價值，超出的部分銀行有權向繼承者求償。以社會局官網的「公益型」給付標準作參考，雖設有 43,000 元的每月給付上限，以 65 歲的老年者申貸三十年為例，房價於 876 萬到 2100 萬之間，其申貸成數皆可高於七成，房價較低者甚至可達八或九成，優於「商業型」最高的七成，整體而言「公益型」的給付條件對老年者較優。

在服務內容方面，「公益型」以房養老提供老年者更全面的服務，包含個案管理、電話問安、關懷訪視、定期協助、媒合服務、福利身份及權益維護六大面向，公部門透過協助老年者申貸以房養老，同時亦關注老年者的其他生活需求，並媒合相關專業提供服務。「商業型」則針對老年者提供單純之商業行為，不需具福利身份即可申貸，亦無名額之限制，但除申貸服務之外，無其他的服務項目。隨著各家銀行的推陳出新，老年者在年齡限制、利率、撥貸方式等面向上，亦有更多元的選擇。

二、老年者申辦以房養老之動機

相較過去研究中以針對普遍老年者抽樣的方式，了解其對以房養老的申貸意願，本研究藉由訪談以房養老的承辦人員之經驗，試圖貼近真正前來諮詢以房養老的老年者之申貸動機。根據臺北市社會局與國土規劃中心承辦人員之經驗，老年者主要的申辦的動機為：養老財務考量、支付基本生活開銷、擔心無人照顧、需要看護或長期照顧服務、支付醫療保健費用與減輕子女之負擔；而依據銀行承辦人員之經驗，老年者主要的申辦動機為：不願尋求子女提供生活費用、籌錢聘請看護或入住安養中心、提升生活品質與避稅之遺產規劃。

兩模式中老年者之申貸動機，除了支應基本生活開銷外，支付照顧與醫療費用亦為主要的動機之一，而減輕子女負擔與不願尋求子女提供生活費用則較相近，可見老年者與子女的經濟互助關係，影響了老年者的申辦意願，此點可呼應羅紀琮(1988)提出子女是否固定給予父母生活費用(孝養金)與父母是否留給子孫財產有極顯著正相關的研究結果。

此外，本研究發現規避遺產稅亦為老年者可能之申辦動機，若資產額較高者，因子女數目不多而扣除額較少的情況下，遺產稅很可能超過以房養老的利息費，以此相較，以房養老貸款確實可能為老年者規避遺產稅之方法。有部份申貸者則藉由以房養老來提升其生活品質，支應更高的消費模式，甚至達成如旅行等個人目標。總結上述，老年者申貸以房養老的動機雖多不離資金需求，但其需求背後則可能與親子關係、子女負擔、醫療與照顧需求、提高生活品質或理財規劃等考量有關。

三、以房養老的推動困境

(一)「公益型」之推動困境

藉由訪談以房養老之承辦人員，本研究將「公益型」的推動困境歸列為以下三點：預算編列之限制、福利資格規定過於嚴格，以及缺乏統一的專責單位，以及缺乏法源依據。預算編列的部分，「公益型」的財源由臺北市社會局公務預算及公益彩卷盈餘支應，然而，以房養老的貸款時期甚長，在老年者死亡之前，必須完全由政府支應其每月的生活費用，開支過於龐大，臺北市社會局在推動時亦考量財務限制，因此僅以五案作為試辦，若要擴大辦理，政府須增列相關預算，仍為值得討論之議題，「公益型」的規模與財務支應習習相關，若無法編列足夠之預算，仍無法擴大辦理。

福利資格方面，根據承辦人員的描述，總諮詢者約 403 位，最後申請者為 38 組，但符合資格者僅 26 組，根據諮詢經驗，許多老年者因不符合資格而無法申請，其申貸條件包含，住宅用途之限制與不得更換住處等規範，此無異為廣泛推動的限制之一。

專責單位上，「公益型」以房養老由臺北市社會局負責，然而根據承辦人員陳述，由於以房養老涵括金融商品制定、相關法規跟進、民眾相關戶籍資料整合等，需由金管會、法務部、內政部、衛福部等各部會相互支援，方得順利推動，單由社會局進行統籌尚屬困難，若未來要擴大辦理，則更需一專責單位加以統籌，並延攬各領域之人才，使得以房養老自貸款設計到後續的各項服務得以擴展。

在法律層面上，據承辦人員之陳述，由於當時缺乏實務做法之參考，在法規上亦無以房養老之詳細規範，因此在貸款、信託等設計與推動上仍有相當之困難，且以房養老方案僅能依照民法與銀行法中有關貸款抵押權之規定，限制最長貸款年限為 30 年，雖公益型以房養老以信託保證終身給付，但仍具有貸款契約，屆至貸款年限期滿，仍須進行變更契約等程序，若屆時老年者已受監護/輔助宣告，在程序上亦可能有所困難。以該年限規範而言，此「公益型」以房養老亦尚不具終身給付之意義，有待未來法規之建置與修正。

(二) 「商業型」之推動困境

本研究歸結「商業型」以房養老的困境如下：第一，子女不同意申辦；第二，找不到通知義務人；第三，非單獨持有欲抵押之房產；第四，民眾對貸款金額不滿意；第五，民眾尚不了解以房養老。首先，子女不同意為銀行人員提及最多的困境之一，即使申貸的決定權在老年者本身，但據銀行人員之經驗，許多申貸者的子女皆反對其父母申貸，並於最終使老年者於諮詢後不了了之，更有為了讓父母停止申貸，願意每月奉養父母之子女，親子關係對申貸的影響可見一斑。回顧過去文獻，其大多認為傳統價值觀念影響老年者的申貸意願（劉莉莉、廖崇凱，2014；王綉蘭，2012；陳滢如，2010），然而，就本研究之結果，若以前來諮詢的老年者而言，子女對以房養老的態度才是影響老年者申貸的主要原因。

第二，通知義務人的規定亦為老年者申貸的困難之一，根據銀行之經驗，部分老年者因找不到通知義務人而無法申貸，由於通知義務人必須為繼承人之一，該規定無異限制了老年者自主處分房產的權利，此制度亦有所爭議。

第三，非單獨持有欲抵押之房產，當前「商業型」以房養老皆規定申貸者不得與他人共同持有欲抵押之房屋，其原因為銀行擔憂後續取得抵押物可能引發爭議或困難，因而設立此限制，但銀行人亦發現部分老年者因共同持有房產而無法申貸，此規定在提供老年者申貸之便利與規避銀行求償之風險上出現兩難。

第四，民眾對貸款金額不滿意，民眾可能期望期房產可換取更大財富，但銀行為進行風險管理，若房產地段不佳，未必開放高額之貸款成數，再者，每位老年者之期待又差距甚廣，僅可知核貸金額仍為老年者申貸的重要考量之一。

第五，民眾尚不了解以房養老，銀行人員認為可能仍有許多老年者尚無法接觸到以房養老的相關資訊，或是對於以房養老有先入為主的見解，因此不願意申請，就銀行人員針對不同老年者再再說明以房養老之經驗，可推想民眾尚不了解以房養老可能為推動上的困境之一。

（三）兩模式之共同推動困境

儘管上述中「公益型」與「商業型」的推動困境不盡相同，但審思以房養老的特性，兩者亦可互為表裡。在法律層面上，兩者皆受貸款抵押權年限之限制，隨著各家銀行的推陳出新，若要貫徹終身給付或在家終老之理念，勢必在抵押權年限的規定上需有所調整。此外，有關申貸者死亡後的配偶居住問題、通知義務人限制等細節規範，亦有待商榷及釐清。

專責單位上，由於目前以房養老的推動已轉由「商業型」為主，金管會是否能發揮其管理效果，監督各銀行推出之以房養老商品是否有其爭議之處，並適時地調整相關規範，乃為順利推動之關鍵。

反觀服務接受方，子女是否同意、老年者的傳統價值觀、民眾是否真正了解以房養老等，亦為兩模式共同的推動困難。上述發現亦可回應目前申貸件數遠不及林左裕、楊博翔（2011）推估的 20 萬的可能原因，包含制度的限制與子女之意願等皆可能為影響申貸狀況之原因。

四、以房養老的制度爭議

制度爭議上有三個方面：第一，由於以房養老僅以民法、銀行法作為依據，而民法 881-4 條與銀行法第 38 條皆規定，貸款年限最多為 30 年，因此老年者若存活的時間超過貸款年限，則勢必面臨清償債務的問題，雖然部分銀行已提出未來可使用延長貸款等方式讓老年者繼續居住於自身的房產內，甚至可持續撥款，但其詳細規定與實施辦法卻尚未確立，延長的年限為多長？是否列出契約當中？未來各家銀行之規定可能頗有差異，若無修改法令，使以房養老不受貸款抵押權年限限制，屆時仍可能引發諸多爭議。此外，該限制也意味著法源規範仍與他國以房養老中申貸者終身居住、在地老化等的概念略有出入。

第二，研究發現依照目前的規範，若申貸的老年者死亡，且繼承人們皆無法或不願清償貸款，則申貸者之配偶可能面對被迫搬家的窘境。參照他國之辦法，美國的 HECM 與英國的 Lifetime Mortgage 及 Home Reversion Plans 皆鼓勵最初簽約時以聯名的方式申貸，以配偶或其他同住人的共同名義申貸，如此即使一位申貸者往生時，另一位申貸者可繼續居住於抵押的房產中。若無聯名申貸，美

國 HECM 認定配偶若符合相關資格，仍可申請延長清償貸款的時間，使配偶繼續居住於抵押之房產內，但程序較為複雜。英國則規定，若無聯名申貸，當申貸者往生時，配偶及家屬將不得繼續居住於抵押之房產內。依我國之現況，皆以單獨持有房產作為以房養老的申貸條件，聯名申貸的方式可能較為困難。總而言之，此點為實務上可預見之問題，但我國銀行目前尚未有具體的作法，亦少有相關討論，仍可能導致未來之爭議。

第三，依目前銀行之規定，申貸者必須有通知義務人，而此人必須由繼承人擔任，此點限制了老年者自主處分房產的權利，在老年者的權益上有所疑義，找不到通知義務人也成為部分老年者無法申貸的原因，此項規定亦與以房養老的政策目的中，希冀老年者運用自身財產養老，使其經濟自理無虞的理念相違，是否有其必要，可否有放寬之辦法，尚有諸多討論空間。

五、 結論

以房養老的發展離不開高齡人口之變化，薛承泰（2016）於《台灣人口大震盪》一書中指出，從 2016 年開始，嬰兒潮世代（若以 1951 年至 1966 出生論之，人數目前超過六百萬）將陸續成為老人，他們和之前的老人相較，擁有較高的學歷，但子女人數卻少了很多，未來可共居的親人以及家庭照顧人力也相對缺乏，居住型態更可能以兩代家庭、僅與配偶居住以及獨居為主，這批人將從 2020 年開始逐漸成為新的被照顧對象，且當勞動力人口減縮，保費收入也將減少，退休保險相關基金的財務問題將顯而易見。屆至 2030 年，每 100 個經濟勞動力人口必須扶養 36.8 位老人，如果扣除就學與未就業的勞動力，很可能每 4 個就業人口，需扶養 2 位老人與 1 位小孩，無疑為高負擔的社會，而嬰兒潮世代擁有高自有住宅率，若能善用以房養老之模式，將可能成為新世代經濟負擔的解套方法。

由上述可知，以房養老在未來可能扮演的重要性，從過去政府的試辦計畫，到銀行逐步推出以房養老商品，藉由「公益型」的試辦，帶動「商業型」的模式確立，且以房養老的貸款商品逐漸多元，更已有超過 2,000 位申貸者，已為臺灣建立以房養老發展之基礎。在未來的五年至十年之內，嬰兒潮世代逐漸老化，將可能有更多的高齡人口受惠於以房養老模式，因此，如何協助以房養老持續順利

推行，將成為近年極需關注的議題。本研究認為，時至我國開辦以房養老的第五年，仍應數數檢視現有的制度與服務現況，鼓勵社會大眾關注以房養老之發展，並對預期之爭議作討論與修正。「公益型」的試辦已成功帶動以房養老的發展，雖其給付條件較佳，但若要廣泛推動則可能帶給政府龐大的財務負擔，仍有待考量，而如何使「商業型」的運作能在銀行與老年者雙方的利益間取得平衡，在制度方面予以明確，且結合更多社福資源，應為未來關注的焦點。本研究認為在貸款年限、申貸者死亡後配偶的居住問題、通知義務人等規範上，應儘速釐清與確認，使老年者享有更為便利且保障之貸款服務，減少三十年後許多申貸者往生或受監護/輔助宣告時可能引起之爭議。同時參考各國之經驗，考量無負值擔保機制，以對應房價下跌等可能風險，避免重蹈他國覆轍，並針對售後租回等更多模式作試辦或研究，增補現有之制度，同時建立針對以房養老的法源規範，以完善以房養老制度，為將來可預期之高齡人口做好準備。



第二節 研究建議

我國以房養老的發展之路尚長，本研究透過整理與分析提出以下建議與討論，期盼有幸成為未來研究之參考，同時亦呈現本研究之限制，希冀激起對以房養老更廣泛之討論，使我國以房養老制度更臻完善，走出適宜我國老年者在地老化的服務模式。

一、修改法令使以房養老不受抵押權年限限制

目前以房養老受限於銀行法第 38 條、民法 881-4 條規範抵押權年限不得超過三十年，雖各家銀行已陸續說明有延長貸款之機制，但詳細規範尚未明確，若能修改法令使以房養老不受抵押權年限限制，將使老年者較有保障。如此，老年者可在往生前持續使用以房養老，且不必與銀行重複訂約，減少繁雜手續，亦能完整落實在地老化之理念。

二、銀行應將延長貸款之保障列於契約中

如前述，各家銀行已陸續提出若抵押權年限屆滿時，老年者尚健在，則可延長貸款，然相關之辦法仍未列於申貸的契約中，未能確切保障老年者之權益。此外，如呂鴻盛（2017）提出之疑義，若抵押權年限期滿，且申貸者受輔助/監護宣告，可能有續約之困難，目前亦無相關之規定辦法，因此本研究建議銀行應於契約中明列延長契約之保障，若抵押權年限期滿，不管老年者屆時是否受輔助/監護宣告，依其簽約時之意願予以延長或清償貸款。

三、放寬通知義務人之規定

據本研究發現，通知義務人的規定仍導致部分老年者失去申貸機會。此外，通知義務人的規範與老年者自主處分房產的權益有所相違，儘管需一位通知義務人在申貸者死亡或失智時告知銀行，但仍需進一步考量該規定是否有過於嚴苛之處，當老年者找不到繼承人願意出任時，是否有緩頰之空間，站在老年者的立場應著以放寬，使找不到通知義務人的老年者可申貸以房養老，亦鼓勵後續研究對此爭議作更深入之探討。

四、應事前考量申貸者死亡後其配偶的居住問題

儘管「商業型」以房養老並非公益事業，無法提供無償服務，但申貸者死亡後其配偶的居住問題仍是銀行的隱憂之一，若繼承人不願或無法償還貸款，則其配偶必須搬離該擔保之房屋。老年者若無處可去，銀行勢必面臨驅趕老人與收取抵押物之兩難，及社會輿論之壓力。除與繼承人溝通之外，延後抵押物的收取時間或提供其他居住安排，亦不失為可能之解決方式，此點尚待銀行研擬相關之配套辦法。此外，銀行更應於簽約時明確告知申貸者此一可能狀況，若未能明確告知，恐將成未來之爭議。

五、「商業型」以房養老可連結更多資源

即使「商業型」以房養老不提供老年者其他生活層面之協助，但本研究認為與老年者接觸的機會尚屬難得，銀行人員可提供資源的聯繫方式，如同「公益型」以房養老，可適時地將老年者在居家服務、輔具租借、改善居家環境等需求，通知老人福利服務中心，或提供相關單位之電話，由老年者自行聯繫。此可增加社福網絡的支線，使福利資訊更為普及，老年者亦可藉由申貸的管道，獲得其他服務之資訊，為完善以房養老服務模式之建議。

第三節 研究限制

本研究之研究限制有以下幾點。第一，在「公益型」方面，本研究僅針對臺北市社會局的實驗計畫進行研究，過去內政部的試辦計畫雖最終無人申請，但其在各縣市累積的諮詢經驗，本研究尚不可知。第二，由於本研究的受訪對象皆位於臺北市、新北市，對於其他縣市的老年者是否有不一樣的申貸需求、困境，推動上是否有不一樣的困難，仍有待其他研究進行了解。第三，「商業型」方面，雖然本研究已針對多數民眾申貸的銀行進行訪談，但礙於銀行的家數眾多，且銀行因不同區域、不同承辦人員，在經驗上可能有所差異，本研究未必能完整觸及以房養老推動的各項經驗與困境，亦為一研究限制。第四，由於申辦以房養老之老年者為保密身份，本研究僅能藉承辦人員之經驗了解老年者之需求與申貸動機，但承辦人員是否能夠完整理解老年者當時諮詢的動機與目的，是否有所疏漏或理解錯誤，為本研究無法確認之範疇，僅能依所得資料歸結出可能之經驗。

第四節 未來研究方向

由上述研究結果與研究限制，本文也歸結出未來研究方向之建議，分別為：
(一)不同區域以房養老的施行現況；(二)無負值擔保之保險機制的可能影響；
(三)以房養老的避稅議題，分述如下：

一、不同區域以房養老的施行現況

建議未來研究可針對我國不同區域施行以房養老的現況加以探討，包含過去內政部以房養老試辦計畫於各縣市的諮詢情形，與目前各銀行「商業型」以房養老於各區域的推動狀況，亦可探討在不同區域中是否遺漏哪些以房養老的需求者、各區域是否有不一樣的需求差異、推動困境與申貸條件，依此除可全面了解我國以房養老的推動經驗，亦可改善其相關制度與服務模式。

二、無負值擔保之保險機制納入考量與研究

顧及目前「商業型」以房養老沒有無負值擔保的保險機制，儘管承辦以房養老的銀行逐漸增加，並未看出銀行因規避風險而不願提供以房養老的趨勢，但長久來看，若房價下跌亦可能造成銀行推動上的困難，同時申貸者的繼承人亦可能需清償超出抵押物價值之貸款金額，對於子女而言，老年者申貸以房養老亦有所風險，本研究建議未來研究除可聚焦於無負值擔保之保險機制的必要性、應由何單位主辦以及保險的計算方式之外，亦可針對其是否影響老年者之子女(繼承人)對申貸以房養老的態度進行研究，此便可回應許多子女不願意父母申貸，導致老年者最終無法採用以房養老的議題。

三、如何使「商業型」以房養老連結更多資源

如研究建議所述，本研究認為「商業型」以房養老使銀行人員有接觸老年者之機會，若能連結更多服務資源，將可使老年者相關之服務資訊更為流通，如「公益型」以房養老連結居家服務、輔具租借等服務項目，因此建議未來可針對如何使「商業型」以房養老連結更多服務資源進行研究，以期藉由以房養老的推動使老年者之相關服務輸送更為完善。

參考文獻

中文文獻

- 上海商業儲蓄銀行 (2017)。青松來富—以房養老。取自：
http://www.scsb.com.tw/content/ind/ind_03_f1.jsp
- 土地銀行 (2017)。樂活養老貸款。取自：<http://www.landbank-finance.com.tw>
- 中國信託銀行 (2017) 房轉人生—以房養老。取自：https://ctbc-mortgage.com/products/article/6.html?MediaChannel=CTBC5_web&ActivityCode=reverse_mg
- 內政部 (2017)。內政統計年報—106 年第 10 週。取自
http://www.moi.gov.tw/files/news_file/week10610_1.pdf
- 內政部不動產資訊平台 (2013)。「以房養老」試辦方案 3 月 1 日上路。取自
<https://pip.moi.gov.tw/V2/Z/SCRZ0003.aspx?Func=F1&Key=819>
- 王健安、張金鶚 (2016)。現行所謂「公益版」不動產逆向抵押貸款之設計提供多少的「社會福利」效果?。住宅學報, 25(1), 37-75。
- 王琇蘭 (2012) 臺灣地區推行以房養老方案評估研究。國立清華大學科技管理學院高階經營管理碩士論文。
- 王瑋綾 (2011)。台灣民眾對以房養老之認知研究。淡江大學保險學系保險經營碩士論文。
- 王曉慧 (2013)。探討逆向抵押貸款在臺灣實施的關鍵成功因素。東吳大學商學院企業管理學系碩士論文。
- 台新銀行 (2017)。安居樂齡房貸。取自：
<https://www.taishinbank.com.tw/TS/TS02/TS0299/TS029901/TS02990103/TS0299010301/TSB0519204>
- 兆豐銀行 (2017)。歡喜樂活 (以房養老)。取自：
<https://www.megabank.com.tw/personal/personal18.asp>
- 合作金庫 (2017)。幸福買袋貸款。取自：[https://www.tcb-bank.com.tw/aboutfinance/personal_finance/consumer_intro/Pages/以房養老\(幸福滿袋貸款\).aspx](https://www.tcb-bank.com.tw/aboutfinance/personal_finance/consumer_intro/Pages/以房養老(幸福滿袋貸款).aspx)
- 安泰銀行 (2017)。以房養老貸款。取自：
http://www.entiebank.com.tw/1060642/1060642.htm?utm_source=own%20media&utm_medium=網銀Banner&utm_campaign=安心人生&utm_term=網銀Banner
- 行政院 (2013)。不動產逆向抵押貸款制度試辦方案 (核定本)。取自
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=384&pid=2514>
- 行政院主計處 (2010)。社會指標統計年報 (2009)。取自：
<https://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=3100&CtUnit=1033&BaseDSD=7>
- 行政院主計處 (2012)。社會指標統計年報 (2012)。取自：
<https://www.dgbas.gov.tw/lp.asp?ctNode=3100&CtUnit=1033&BaseDSD=7>

- 呂鴻盛 (2017)。以房養老法律問題之研究。世新大學法律學研究所 (含碩專班) 碩士論文。
- 李文榮 (2009)。反向抵押貸款之台灣市場性分析。靜宜大學管理碩士在職專班碩士論文。
- 林左裕、楊博翔 (2011)。逆向房屋抵押貸款在臺灣推行之需求分析。住宅學報, 20 (1), 109-125。
- 林俊哲 (2011)。我國實施反向抵押貸款可行性之研究。淡江大學保險學系保險經營碩士論文。
- 林思宇 (2017)。「以房養老」台灣推不動? 有兩種人適合辦。康健雜誌。取自 <http://www.commonhealth.com.tw/article/article.action?nid=74769&page=2>
- 林資傑 (2017)。以房養老業務, 北北基占大宗。中時電子報。取自 <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170809001730-260410>
- 金融監督管理委員會 (2017)。銀行推動商業型不動產逆向抵押貸款 (以房養老) 辦理情形。取自：
https://www.fsc.gov.tw/ch/home.jsp?id=96&parentpath=0,2&mcustomize=news_view.jsp&dataserno=201710060003&aplistdn=ou=news,ou=multisite,ou=chinese,ou=ap_root,o=fsc,c=tw&dtable=News
- 孫中英、沈婉玉 (2017)。以房養老上流老人不少。聯合新聞網。
<https://udn.com/news/story/7239/2492247>
- 孫彬訓 (2016)。臺灣企銀推出以房養老「安老快活」專案。中時電子報。取自 <http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160222004976-260410>
- 財政部稅務入口網 (2018)。遺產稅簡介。取自：
<https://www.etax.nat.gov.tw/etwmain/web/ETW118W/CON/406/4771386721179427057>
- 高雄銀行 (2017)。以房養老「悠活人生」貸款。取自：
<https://www.bok.com.tw/reverse-mortgage>
- 高嘉和 (2017)。以房養老挑戰傳統, 20 月僅 1,751 件。自由時報。取自：
<http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1124934>
- 國家發展委員會 (2016)。中華民國人口推估 (105-150 年) 報告。取自
https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=84223C65B6F94D72
- 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》。
- 張玲鳳 (2007)。社區中老年人對資產反抵押之意願及其相關因素之研究。亞洲大學長期照護研究所碩士論文。
- 第一銀行 (2017)。安心貸以房養老貸款。取自：
<https://www.bok.com.tw/reverse-mortgage>
- 莊文宗 (2012) 參加「考察新加坡、香港以房養老及社區照顧活動計畫」出國報告。台灣土地銀行個人金融部。
- 郭登聰 (2012)。以方案執行面向探討以房養老的再思考。國政評論。取自：
<https://www.npf.org.tw/1/10409>

- 陳美雲（2011）。台灣以房養老制度之可行性研究。國立清華大學高階經營管理在職碩士專班碩士論文。
- 陳偉森（2002）。發展逆按揭成為部分退休保障的一些海外經驗。
- 陳錦麟（2010）。一般民眾與地政士對「以房養老」方案影響其行為意圖之因素探討。致理大學服務業經營管理研究所碩士論文。
- 陳滢如（2009）。臺北市中老年人以房養老之意願度調查研究。實踐大學財務金融與保險研究所碩士論文。
- 富聯網（2017）。臺灣銀行樂活安心貸。取自：<http://money-link.com.tw/RealtimeNews/NewsContent.aspx?SN=848963004&PU=0010>
- 彭思遠（2009）。反向抵押貸款施行之前期研究及建言。國家政策研究報告。
<http://www.npf.org.tw/post/2/6630>
- 游欣霓（2006）。以房養老制度在台灣實施的可行性研究。東吳大學國際貿易學系碩士論文。
- 華昌宜、李智仁（2010）。人口老化趨勢與銀行發展逆向型房屋抵押貸款之策略—台灣金融研究院 99 年自提研究計畫。
- 華南銀行（2017）。以房養老貸款專案。取自：
http://event.hncb.com.tw/wps/portal/HNCB/per_finance/area1/loan/housing_loan#tab_ea99c7d0-e233-45f7-baeb-5581c6e40e01
- 黃富順（2011）高齡化社會的挑戰與因應。成人及終身教，32，2-15。取自
<http://ir.lib.cyut.edu.tw:8080/bitstream/310901800/14022/2/成教32期-2-15p%28黃富順講座%29.pdf>
- 監察院（2017）。「『以房養老』政策之研析」通案性案件調查研究報告。取自：
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=2ahUKEwjyv_3qwfraAhUN57wKHQq9AfQQFjACegQIABA1&url=https%3A%2F%2Fcybsbox.cy.gov.tw%2FCYBSBoxSSL%2Fedoc%2Fdownload%2F24854&usq=AOvVaw0c2OXydzalrINbGaXWV_il
- 臺北市政府社會局（2014）。臺北市以房養老實驗方案。取自
<http://rmsc.ippi.org.tw>
- 臺北市政府社會局（2017a）。臺北市老人福利手冊。取自
<http://www.dosw.gov.taipei/public/Attachment/73231501312.pdf>
- 臺北市政府社會局（2017b）。公益型以房養老審查評分方向。
- 臺北市政府社會局（2017c）。公益型以房養老申貸者之資料。
- 臺北市政府社會局（2017d）。公益型以房養老申貸流程與申貸架構圖。
- 臺北市政府社會局（2017e）。公益型以房養老之諮詢與記錄資料。
- 臺北市政府社會局（2017f）。公益型以房養老平台服務與項目圖。
- 臺灣企銀（2017）。以房養老。取自：<https://www.tbb.com.tw/8d299e6315.html?>
- 劉莉莉、廖崇凱（2014）。不動產逆向抵押貸款可行性分析。蘭陽學報，13，55-66。

- 潘秀菊、李智仁（2010）。以房養老商品：反向抵押貸款制度之理論與實務。臺北市：元照。
- 蔡依庭、陳美君、韓化宇（2017）以房養老成理財新潮流？這三種人最適合。聯合財經新聞網。取自 <https://money.udn.com/money/story/5930/2603319>
- 蔡錕銘（2010）探討老齡話趨勢下銀行的業務機會—逆向抵押權住宅貸款的問題與對策。台灣銀行季刊，61（1）。
- 衛生福利部（2014）。中華民國 102 年老人狀況調查報告。取自 <https://dep.mohw.gov.tw/DOS/lp-1767-113.html>
- 衛生福利部社會及家庭署（2014）。不動產逆向抵押貸款制度試辦方案諮詢服務中心。取自：
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=384&pid=2514>
- 衛生福利部社會及家庭署（2014）。社會救助法所定中低收入戶不動產審核標準。取自
<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=384&pid=2514>
- 鄧凱文（2005）。台灣地區中老年人財產分配之研究。國立政治大學財政研究所碩士論文。
- 鄭堯任、孫彰良（2010）「以房養老」活躍老化。社區發展季刊，132，106-122。
- 薛承泰（2014）。社會觀察—以房養老的窘境。中時電子報，取自：
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140122000556-260109>
- 薛承泰、陳素春（2010）建構老人經濟安全的新選擇不動產逆向抵押構想。社區發展季刊，132，93-105。
- 謝明瑞（2010）。逆向抵押貸款對金融產業之機會與風險。2010/1/21 臺灣綜合研究院財金/產經論壇。
- 簡春安、鄒平儀（2004）。社會工作研究法。台北：巨流。
- 羅紀琮（1988）。「老年父母與未成年子女間財務移轉方向及其決定因素之研究—以台北會區為例」，經濟論文，16，103-136。

日文文獻

- 三井住有銀行（2017）。リバースモーゲージの特徴。取自
<http://www.smbc.co.jp/kojin/reverse-mortgage/>
- 村林正次（2016）。リバースモーゲージ再考。土地総合研究 2016 年夏號。35-42。取自：http://www.lij.jp/html/jli/jli_2016/2016summer_p035.pdf
- 東京 STAR 銀行（2017）新型リバースモーゲージ「充実人生」。取自
http://www.tokyostarbank.co.jp/products/loan/homeloan_jyujitsu/
- 社會福祉議會（2016）。不動産担保型生活資金のご案内。取自：
http://www.knsyk.jp/s/shiru/kashitsuke_fudousan.html
- 厚生労働省（2011）。不動産担保型生活資金。取自：
<https://www.tcs.w.tvac.or.jp/pdf/tiikifukusi/f-sikin/panfu/fudousan-tanpo.pdf>

厚生労働省（2018）。生活福祉資金貸付条件等一覧。取自：

http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/seikatsuhogo/saikatsu-fukushi-shikin1/kashitsukejoken.html

英文文獻

- All Reverse mortgage. (2017). What is a reverse mortgage? Retrieved from <https://reverse.mortgage>
- Barro, R. J.(1974). “Are government bonds net wealth?” *Journal of Political Economy*, 82, 1095-1117.
- Becker, G. S. (1974). A theory of social interactions. *Journal of political economy*, 82(6), 1063-1093.
- Becker, G. S. (1991), *A Treatise on the Family*, enlarged edition, Harvard University Press.
- Bernheim, B. D., Shleifer, A., & Summers, L. H. (1985). The strategic bequest motive. *Journal of Political economy*, 93(6), 1045-1076.
- Bishop, T. B., & Shan, H. (2008). Reverse mortgages: A closer look at HECM loans. NBER Papers on Retirement Research Center Project, (s6).
- Blinder, A. S. (1974). *Toward an economic theory of income distribution* (Vol. 11). The MIT Press.
- Boeije, H.(2010). *Analysis in qualitative research*. Los Angeles: Sage.
- Chavez Andersson, K., & Sandström, J. (2013). Investigating a Psychological Perspective of Reverse Mortgage-How is Reverse Mortgage Perceived by Potential Borrowers in Sweden?
- Chiang, S. L., & Tsai, M. S. (2016). Analyzing an elder’s desire for a reverse mortgage using an economic model that considers house bequest motivation, random death time and stochastic house price. *International Review of Economics & Finance*, 42, 202-219.
- Consumer Financial Protection Bureau. (2015). Snapshot of reverse mortgage complaints-december-2011-2014.
- Consumer Financial Protection Bureau. (2017). If your spouse dies or move to nursing home, what happens with my reverse mortgage? Retrieved from <https://www.consumerfinance.gov/ask-cfpb/what-happens-with-my-reverse-mortgage-if-my-spouse-dies-en-241/>
- Davies James, B. (1981). Uncertain lifetime, Consumption, and Dissaving in Retirement. *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No 3. pp. 561-577.
- Dillingh, R., Prast, H., Rossi, M., & Brancati, C. U. (2013). The psychology and economics of reverse mortgage attitudes: evidence from the Netherlands. Center for Research on Pensions and Welfare Policies.
- Equity Release Council. (2012). SHIP Relaunches as the Equity Release Council. Retrieved from <http://www.equityreleasecouncil.com/news/ship-relaunches-as-the-equity-release-council/>

- Equity Release Council. (2018). Equity release plan. Retrieved from <http://www.equityreleasecouncil.com/consumer-information/what-is-equity-release/equity-release-plans/>
- Equity Release Council. (2018a). Impact on other people. Retrieved from <http://www.equityreleasecouncil.com/faqs/impact-on-other-people/>
- Flick, U.(2007). *The Sage qualitative research kit*. London: Sage.
- Fratantoni, M. (1999). Reverse mortgage choices: A theoretical and empirical analysis of the borrowing decisions of elderly homeowners. *Journal of Housing Research*, 10(2), 189-208.
- Gould, N., & Shaw, I. (2001). *Qualitative research in social work*. London: Sage.
- Hill, M. J. (2009). *The public policy process*. Harlow, England: Longman.
- Housing and development board. (2017). Lease Buyback Scheme. Retrieved from <http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/living-in-an-hdb-flat/for-our-seniors/lease-buyback-scheme>
- Institute and Faculty of Actuaries. (2001). Equity release report 2005. Retrieved from <https://www.actuaries.org.uk/documents/report-equity-release-mechanisms>
- Jakubowicz, B. (2016). What the HECM is a reverse mortgage: the importance of the home equity conversion mortgage in an aging America. *University of Louisville Law Review*, Vol.54(1), pp.183-208
- Kumar, R. (2005). *Research methodology: A step-by-step guide for beginners*. London: Sage.
- Lee, C. C., Chen, K. S., & So-De Shyu, D. (2015). Credit, Equity Conversion, and Housing Endowment: Analysis of reverse mortgage markets. *Journal of Applied Finance and Banking*, 5(3), 63.
- Marshall, C., Rossman, G. B. (2011). *Designing qualitative research*. Los Angeles, CA: SAGE.
- Mayer, C. J., & Simons, K. V. (1994). Reverse mortgages and the liquidity of housing wealth. *Real Estate Economics*, 22(2), 235-255.
- Mayring, P. (2000). *Qualitative content Analysis*. Forum: Qualitative Social Research.vol.1, No2.
- Mayring, P. (2002). *Qualitative content Analysis*, in U. Flick, E. v. Kardorff and I. Steinke (eds), *Qualitative Research: A Handbook*. London: Sage.
- Modigliani, F., & Brumberg, R. (1954). Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data. *Franco Modigliani*, 1.
- Mortgage Strategy. (2002). History of the equity release market. Retrieved from <https://www.mortgagestrategy.co.uk/issues/28-january-2002/history-of-the-equity-release-market/>
- Mortgage101(2017). What Is a Fannie Mae Home Keeper Reverse Mortgage? Retrieved from <http://www.mortgage101.com/article/what-is-fannie-mae-home-keeper-reverse-mortgage>
- Ong, R. (2008). Unlocking housing equity through reverse mortgages: The case of elderly homeowners in Australia. *International Journal of Housing Policy*, 8(1), 61-79.

- Pfau, W. (2016). Reverse mortgage concerns. *Journal of financial planning*. Retrieved from https://www.onefpa.org/journal/Documents/June2016_Voice.pdf
- Reverse Mortgage Daily. (2011). OneWest Exits reverse mortgage business, Shuts down Financial Freedom. Retrieved from <https://reversmortgagedaily.com/2011/03/21/onewest-exits-reverse-mortgage-business-shuts-down-financial-freedom/>
- Sawyer, C. H. (1996). Reverse mortgages: an innovative tool for elder law attorneys. *Stetson L. Rev.*, 26, 617.
- Stark, D. P., Choplin, J. M., Mikels, J. A., & McDonnell, A. S. (2014). Complex Decision-Making and Cognitive Aging Call for Enhanced Protection of Seniors Contemplating Reverse Mortgages. *Ariz. St. LJ*, 46, 299.
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park, Calif: Sage Publications.
- U. S Department of Housing and Urban Development. (2017). About FHA's reverse mortgage. Retrieved from https://portal.hud.gov/hudportal/HUD?src=/program_offices/housing/sfh/hecm/hecmhome
- Walsh, G. (2014). Don't rush into a Reverse Mortgage. *Better Investing*, Sep 2014, Vol.64(1), pp.13-14.
- Wang, C. W., Huang, H. C., & Lee, Y. T. (2016). On the valuation of reverse mortgage insurance. *Scandinavian Actuarial Journal*, 2016(4), 293-318.
- Weber, J. A., & Chang, E. (2006). The reverse mortgage and its ethical concerns. *Journal of Personal Finance*, 5(1), 37.
- Yang, S. S. (2011). Securitisation and tranching longevity and house price risk for reverse mortgage products. *The Geneva Papers on Risk and Insurance-Issues and Practice*, 36(4), 648-674.

附錄

附錄一、臺北市以房養老實驗方案承辦人員訪談大綱

- 一、請問臺北市社會局規劃以房養老計畫的特點為何？當時的考量為何？
- 二、當時老年者申辦以房養老的過程大致為何？
- 三、整體計畫的執行期間有哪些特殊的經驗和困難？遇到上述的狀況，您們會怎麼處理？
- 四、當時年長者主要的諮詢內容為何？諮詢過程中曾有什麼爭議之處或特殊經驗？是否可看出申辦的老年者具有哪些共同的需求或特點？
- 五、實驗方案是否曾規劃或執行老年者的其他服務？其執行的經驗為何，是否曾遇到什麼困難？
- 六、實驗方案由哪些單位、人員實際執行？執行中政策由規劃單位轉移到執行單位之間，曾有什麼困難點？當時因應方式為何？
- 七、橫向組織的配合曾有什麼困難？其因應方式為何？
- 八、您們給予執行單位的承辦人員的訓練有哪些？他們對於以房養老的推動是否有什麼影響？
- 九、就您的觀察，老年者及其家庭因何種需求前來申辦以房養老？實驗方案是否符合這些老年者及家庭的需求？
- 十、當時以房養老受到哪些法律規範、經濟活動等環境因素影響？這些因素是否可能造成未來的爭議？
- 十一、實驗方案作為臺灣以房養老的推動先驅，執行是否達到預期的效益？對於後續以房養老發展可能的影響為何？
- 十二、除了以上的問題之外，請問您對於以房養老的規劃或執行，是否還有哪些想法或意見？

附錄二、國土規劃與不動產資訊中心承辦人員訪談大綱

- 一、請問貴單位當時負責執行試辦計畫（實驗計畫）的哪些執行層面？
- 二、貴單位在承辦以房養老的過程中，有哪些特殊的經驗或困難嗎？遇到上述的狀況，您們會怎麼處理？
- 三、在年長者諮詢的過程中，曾有什麼爭議之處或特殊經驗？
- 四、請問在諮詢或申辦以房養老的老年者或家庭是否有什麼共通點？可否針對一些前來諮詢的老年者作舉例？其接受或拒絕申貸的原因為何？
- 五、貴單位是否曾執行老年者的其他服務？如臺北市實驗方案在電話諮詢、連結居家服務上，執行的經驗為何，是否曾遇到什麼困難？
- 六、試辦計畫（實驗方案）執行層面曾有什麼困難？您們在與規劃單位或受理單位的配合之間，政策由規劃到執行、審理的組織縱向的層面，互動配合上是否曾有什麼困難？
- 七、與其他橫向組織之間的配合曾有什麼困難？如何因應？
- 八、執行單位的承辦人員受過哪些訓練？你們認為第一線的承辦人員對於方案推動是否有什麼影響？
- 九、當時以房養老是否受到法律規範、經濟活動等環境因素影響？以房養老缺乏哪些法律的規範？這些因素是否可能造成未來的爭議？
- 十、除了以上的問題之外，請問您對於以房養老的規劃或執行，是否還有哪些想法或意見？

附錄三、銀行以房養老承辦人員訪談大綱

- 一、請問貴單位以房養老商品的特點為何？其基於何種考量推出這項產品？
- 二、老年者若要申辦貴單位的以房養老，其過程大致為何？
- 三、貴單位在過去承辦以房養老的過程中，有哪些特殊的經驗嗎？遇到上述的狀況，您們會怎麼處理？
- 四、請問在年長者諮詢的過程中，曾有什麼爭議之處或特殊經驗？
- 五、前來諮詢或申辦的老年者多有哪些需求？這些老年者及家庭是否有哪些共通性？
- 六、目前以房養老的商品是否符合這些老年者與家庭的需求？是否有哪些以房養老的需求者是無法服務到的？
- 七、可否針對前來諮詢或申辦的老年者作舉例，其接受或拒絕申貸的原因為何？
- 八、除以房養老貸款之外，是否曾配合老年者的其他相關服務？考量點為何？是否曾遇到什麼困難？
- 九、與政府部門或貴單位由規劃到執行，上下組織之間之配合哪些困難點？
- 十、是否有配合相關服務的橫向組織？配合的過程曾有什麼困難？
- 十一、第一線的承辦人員受過哪些訓練？您認為第一線的承辦人員對於商品的推動是否有什麼影響？
- 十二、以房養老是否受到法律規範、經濟活動等環境因素影響？以房養老目前缺乏哪些法律規範？這些因素是否可能造成未來的爭議？
- 十三、您認為貴單位的以房養老商品與過去政府推出的「公益型」以房養老，有何不同？
- 十四、貴單位認為以房養老目前最主要的困境為何？未來在產品或服務上可能會有什麼調整？
- 十五、除了以上的問題之外，請問您對於以房養老的規劃或執行，是否還有哪些想法或意見？

附錄四、訪談知情同意書

訪談知情同意書

您好！我是政治大學社會工作研究所的研究生盧柏亮，目前正於蔡培元老師的指導下，進行碩士論文的研究，題目為「臺灣以房養老方案執行之經驗—『公益型』與『商業型』之探討」，研究目的為瞭解我國自開辦以房養老方案以來，其承辦經驗及可能之困境，由於過去少有質性研究探討以房養老的執行經驗，本研究希望透由政府部門、民間金融機構之以房養老承辦與規劃人員的角度，了解以房養老在諮詢、申請、簽約與後續服務等過程中的詳細規定與做法，以及其所累積之承辦經驗、困境，以期作為我國後續推動以房養老方案之參考。

本研究之訪談內容，主要關於您對以房養老承辦之經驗與建議，訪談時間約為 1 小時，為求真實及完整呈現您的意見，訪談過程將於徵詢您同意後錄音記錄，以便後續之資料整理與分析，日後的資料呈現亦將保障您的權益與隱私，受訪者資訊及訪談內容將皆匿名，僅供學術用途使用，敬請放心。若您在研究中感到不舒服、不願意繼續參與或不願意錄音，可隨時告知研究者，亦可隨時退出本研究。

最後，若您對本研究有任何意見與疑問，歡迎您隨時與研究者聯繫或反映。若您願意參與本研究的訪談，且允許在論文中引用您所提供的資料，請於文末簽署您的大名。期待您共同參與此研究，感謝您。

敬祝平安

國立政治大學社會工作研究所 研究生 盧柏亮

Email : tobylu325@gmail.com

研究者簽名：

日期：

參與者簽名：

日期：