

DOI:10.3969/j.issn.1674-8131.2014.03.05

以房养老：理念、模式和经验^{*}

刘杰锋¹, 朱 沙², 曾 胜²

(1.重庆市工商业联合会, 重庆 400020; 2.重庆工商大学 财政金融学院, 重庆 400067)

摘 要:“以房养老”以住房反向抵押贷款为基本模式,以明晰的房屋产权为前提,贷款金额取决于房产价值等因素,贷款领取方式灵活多样。“以房养老”是养老体系的重要补充,但由于产权制度不完善、市场环境不匹配、法律支持不成熟以及传统观念的束缚,目前我国各地的试点进展缓慢。根据国外实践经验,要使“以房养老”成功运作和顺利推广,合理的、多层次的产品设计是基础,政府担保和监管是关键,法律健全是保障。因此,我国“以房养老”体系的构建应从相关市场环境的建设、法律法规的探索与完善、系统性风险的控制等方面入手,推进“以房养老”制度体系的建立和完善;当前的试点,应针对潜在的“以房养老”需求群体(如拥有住房产权的失独家庭、孤寡老人)进行适宜的产品设计。

关键词:以房养老;住房反向抵押贷款;倒按揭;房屋产权;养老体系;养老模式

中图分类号:F063.4;F840.612

文献标志码:A

文章编号:1674-8131(2014)03-0032-08

一、引言

我国正逐步陷入一个“未富先老”的困境。根据民政部发布的《2012 年社会服务发展统计公报》,截至 2012 年底,我国老年人口数量已达到 19 390 万人,占我国人口总数的 14.3%。当前我国“四二一”结构的家庭急剧增加,这种家庭结构模式的变化必然助推人口老龄化的趋势;同时,伴随着我国流动人口的不断增长,将会产生大量老年人“空巢”

家庭,在形成巨大养老需求的同时,也使得年轻人赡养老人的压力增大。然而,我国养老的需求和供给却并不匹配。目前我国养老床位总数只占全国老年人总数的 1.77%,不但低于发达国家 5%~7% 的比例,而且低于一些发展中国家 2%~3% 的水平^①,许多城市均出现了养老院“一床难求”的现象。并且,由于人口的迁移以及传统养老观念的逐渐改变,“家庭养老”的模式正逐步改变。同时,我国人口平均寿命也逐渐提高,而目前退休职工的养老金

* 收稿日期:2014-01-12;修回日期:2014-03-05

基金项目:国家社会科学基金西部项目(12XJZ062)“西南民族地区公共服务均等化模式与创新研究”

中国西部非公有制经济研究中心项目(13CWEP003)“以房养老实施的调研与思考”

作者简介:刘杰锋(1956—),男,四川成都人;经济师,现任重庆市工商业联合会副主席,主要从事保障制度、企业管理研究。

朱沙(1979—),男,四川成都人;讲师,博士,在重庆工商大学财政金融学院任教,主要从事税收策划、房产税、金融理论与实践研究。

曾胜(1969—),男,重庆云阳人;副教授,博士,在重庆工商大学财政金融学院任教,主要从事产业组织理论、能源与科技金融、金融理论与实践研究;E-mail:cqzs2002@163.com。

^① 相关资料源于新华网文章《养老,何时不再“一床难求”》(http://news.xinhuanet.com/fortune/2012-03/27/c_122888283.htm,2012-3-37)

水平又普遍偏低^①,现有的养老保障水平只能满足老年人的日常生活开支,社会保险和商业保险无法从根本上解决养老问题,很容易产生养老金不足而导致老年人生活质量下降的现象。在上述多方面因素的共同作用下,使得我国的养老供给不但不充分,而且供给价格过高,这就需要另辟蹊径,为老年人拓宽资金来源渠道,以保障其老年生活。其中,“以房养老”便是一种值得探索的新模式(相对于我国传统养老模式而言)。“以房养老”可以减缓老龄化给社会养老金发放带来的压力,减轻家庭养老的负担,改善目前老年人的生活状况,也能够进一步完善我国的社会保障体系。

2013年9月13日出台的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发[2013]35号)中明确提出了各地可开展“以房养老”试点,正式从政策层面鼓励进行“以房养老”的探索。实际上,我国的“以房养老”相关政策和实践并不鲜见,2005年至今,上海、南京、辽宁等地都自发出台过“以房养老”的相关措施。例如,2005年4月,南京汤山留园公寓在国内率先推出“以房养老”业务试点;2007年6月,上海公积金管理中心推出了一种叫做“住房自助养老”的创新型以房养老模式;2007年10月,北京建立了首家“养老房屋银行”。但是,我国的“以房养老”主要停留在地方层面的“先行先试”;同时,由于缺乏完善的体制管理,此前的尝试未能真正形成完整、有效的制度体系,无论从中央到地方都还没有出台相关的法律法规。事实上,目前国内各地方鲜有以房养老的实际操作案例。那么,是什么原因阻碍了“以房养老”在我国的实施与推广?本文将在明晰“以房养老”的内涵与特点的基础上,对我国各地主要的“以房养老”模式进行剖析,以明确其面临的主要风险和挑战,并结合国外“以房养老”实践的经验提出相应的政策建议。

二、“以房养老”的理念

1.“以房养老”的内涵

以房养老,也称住房反向抵押贷款或者倒按揭,是指老年人先把自己拥有产权的住房抵押给银行或保险公司等金融机构,然后定期从银行或保险公司等金融机构取得一定数额养老金或者享有老年寓所服

务的一种养老模式,当老年人去世时,银行或保险公司等金融机构将收回其住房使用权。这种养老模式是完善养老保障体系的一项重要补充措施。

“以房养老”是通过银行或保险公司等金融中介机构,将个人住房与个人养老结合在一起的产物(沈晓凯,2010)。“以房养老”通过明晰的房屋产权界定,将“人养房”与“房养人”两个阶段进行有机衔接,一方面使得房屋产权价值得到极大发挥;另一方面,使得家庭资源得到了优化配置,实现效用最大化。因此,“以房养老”将金融保险产品与个人住房、养老问题相结合,不仅是一种金融产品创新,更是个人住房发挥养老保障功能的新拓展,为我国解决养老问题提供了新思路。

2.“以房养老”的基本特点

住房反向抵押贷款又被形象地称为“倒按揭”,是指拥有住房产权的老年人将该住房产权抵押给银行或保险公司等金融机构,然后银行或保险公司等金融机构根据该老年借款人的年龄、预期寿命、住房现值及其未来增值空间和折损情况等对该老年借款人去世时房屋的价值进行综合评估,用住房的评估价值减去住房预期折损、借款人预支利息,并按当前人们的预期平均寿命计算,将其住房的残值分摊到预期寿命年限中去,按月或按年支付现金给老年借款人(赵嘉佳等,2008),也即“抵押房产,领取年金”。在此期间,老年借款人可以继续已在已抵押给银行或保险公司等金融机构的房子里居住,直到该老年借款人永久搬离该住房或者去世为止。当老年借款人去世时,相应的银行或保险公司等金融机构取得该住房产权,并将该住房进行销售、出租或者拍卖,以弥补贷款本息;此外,银行或保险公司等金融机构还享有该住房的升值部分价值。由于这种个人住房反向抵押贷款模式的现金流向与普通住房按揭贷款的现金流向恰好相反,因此这种贷款模式也常被形象地称为“倒按揭”。从上面基本阐述可以看出住房反向抵押贷款具有如下几个基本特点:

(1)开展住房反向抵押贷款的基本前提是“明晰的房屋产权”

进行住房反向抵押贷款的借款人在贷款期间

^① 例如,审计署2012年8月发布的社保审计报告显示:2011年企业养老金替代率仅为42.9%,低于国际警戒线(50%)。

仍然是该住房的所有人,并不会因为该住房产权的抵押而放弃住房的产权。因此,房屋产权的完备性是住房反向抵押贷款实施的首要条件。当然,借款人也必须担负房产所有人的义务,如依法纳税、房屋修缮等。待到借款人离世后,其子女可以选择继承房产,但前提是子女需要归还贷款本金和利息。借款人子女的另外一种选择是放弃房屋所有权,将房产出售以归还本金和利息。所以,住房反向抵押贷款的贷款人(通常为银行、保险公司或者其他养老基金等)发放贷款的目的是为了将来在该老年借款人永久搬离该住房或者去世时取得贷款本金和利息,而非拥有该住房。

(2) 贷款金额取决于房产价值等因素

由于房产和持有人的不同,老年借款人能够获得的抵押贷款金额存在较大差异,这主要取决于三个因素:当前房产价值、老年借款人年龄和当前利率水平。通常而言,当前房产价值越大,抵押贷款金额越高;老年借款人年龄越长,抵押贷款金额越高;当前利率水平越高,抵押贷款金额越低。所以,反向抵押贷款金额的大小既取决于房产本身,又取决于房产所有人的相关情况,也同样受利率水平的影响。

(3) 贷款领取方式灵活多样

借款人可根据自己的情况选择领取贷款的方式,主要包括如下几种(王媛,2010):一是一次性领取。即借款人在完成合约手续后,一次性领取全部贷款。其缺点在于,若对该款项管理不善则易加大养老风险。二是信用限额。这种领取方式允许借款人控制贷款领取的时间和金额,且只需对已领取的部分支付利息。三是按月领取。这种领取方式是指借款人在规定的贷款期限内,按月领取固定金额的贷款,在规定期限之外借款人将不能再领取任何金额的贷款。四是终身年金。在这种领取方式下,只要借款人尚居住在抵押住房里,就可以按月领取一定金额抵押贷款;如果该住房被出售或者借款人永久搬出该住房,则停止领取贷款。

三、我国以房养老的实践和面临的风险与挑战

1. 我国各地的“以房养老”模式

目前,绝大多数老年人对“以房养老”还处于观望阶段,而各地政府和市场相关机构对开展此项业务的态度也较为谨慎。虽然我国自2005年以来就

有部分城市在推进“以房养老”的试点,但总体效果不理想,涉水以房养老业务的老年人比较少见。但已有实践也为我国“以房养老”模式的建立和完善提供了宝贵的样本和经验。目前,我国主要的“以房养老”模式包括以下几种。

(1) 南京的“租售换养”

这种模式规定,凡是在南京市拥有60平方米及以上住房产权,并且年满六旬及以上的孤寡老人,按照自愿原则申请将其现有住房进行抵押,经公证机关公证后即可入住南京市老年公寓,并且享受终身免交一切费用的待遇,最终该住房产权在孤寡老人去世时归养老院所有。该模式的典型特征便是“租售换养”,这种模式比较适合在城市拥有一套及以上住房,且该住房无需子女继承或无子女继承的中低收入老年人(刘楠楠,2013)。但这种模式有两个限制性条件:拥有本市60平方米及以上产权房和年满六旬及以上的孤寡老人,这就将适用人群限定在一个很小的范围内。覆盖范围过于狭窄,这可能也是导致该模式失败的原因之一。

(2) 上海的“以房自助养老”

2007年6月,上海市公积金管理中心提出了“以房自助养老”的创新型模式。该模式主要通过上海市公积金管理中心建立房屋产权交易市场以及相应的房屋租赁机制,具体实施办法为:65岁及以上老年人首先将自己拥有产权的住房通过房屋产权交易市场出售给上海市公积金管理中心,并一次性取得全部房屋出售款;然后,借助相应的房屋租赁机制,上海市公积金管理中心再将该房屋返租给出售房屋产权的老年人,其租金与房屋租赁市场价格相同,该老年人可按租赁期限将房屋租金一次性付给公积金管理中心,其他费用均由公积金管理中心予以支付。这种模式其实是售后返租,主要是利用房子的价格与租金的差额来获得养老金,比较适合在大中城市有一套以上的房产且无需或者没有子女继承,但又不愿意离开原居住地的老人。但这种模式要求先将房产过户,而且房屋的升值部分完全由公积金管理中心拥有,这就损害了老年人的利益,该模式最终也未成功。

(3) 北京的“养老房屋银行”

2007年10月,北京的“养老房屋银行”模式由北京市寿山福海国际养老服务中心与中大恒基房地产经纪有限公司联合推出。在这种模式下,60岁及以上的老年人可以先向北京寿山福海国际养老

服务中心提出该种需求,并把拥有产权的住房交付给中大恒基房地产经纪公司,然后由中大恒基免费代替该老年人将已交付的住房对外出租,以赚取租金。取得的租金用来抵免养老院的费用,剩余租金由老年人自行安排处理,该种模式下老人始终拥有房屋的产权^①。这种模式也属于租售换养,只不过老人可始终拥有房屋的产权,这是与前两种模式最大的不同之处。但这种模式由商业公司运作,商业公司以盈利为目的,难免会使人产生顾虑,老年人的权益也难以得到保障。

(4) 杭州的“多项选择”模式

杭州的“以房养老”提出了四种可供选择的方式(黄聪等,2011):一是“租房增收养老”方式,指将有住房产权且独居的老年人安排到敬老院居住,将其原住房对外出租,租金用于增加老年人日常开支费用;二是“售房预支养老”方式,该种方式将拥有住房产权且独居老年人的成套住房出售,并将房屋出售收入全部用于老年人入住敬老院和日常开支费用;三是“退房补贴养老”方式,是指将居住不成套直管公房老年人的房子退还给房管部门,然后房管部门按照市场价对老年人给以补助,供老年人入住敬老院;四是“换房差价养老”方式,是指将处于较好地段的独居老人的直管公房出租,另选地段略差的房屋租赁给老年人居住,由此带来的房屋租金地段差价用来增加老年人日常生活收入。虽然杭州市的“以房养老”为老年人提供了更多选择,但是人们出于传统观念的束缚以及对未知风险的担忧,申请此项业务的老年人并不多。

不难看出,上述以房养老模式在实践过程中都遇到了较大阻碍,其原因不但在于产品设计缺乏层次性、对老年人的不同需求关注不足、商业机构的盈利性与养老服务的公益性缺乏有限衔接与协调、对老年人的权益保护不够以及传统养老观念的束缚,而且在于受到我国国情以及国民传统观念的制约,接下来将进行详细分析。

2. 我国“以房养老”面临的风险与挑战

(1) 政策风险:地权制度的限制

国外的住房反向抵押贷款产品之所以发展成

熟、推广范围广,其中很重要的一点就是在国外土地使用权没有年限限制,并且也不会随着年限的增长而发生变化,但是在我国情况则大不相同。我国城市住宅用地使用权限为70年;据《担保法》规定,农村宅基地统一归集体所有,农民只有使用权没有所有权,不能将宅基地作为私有财产进行抵押,从而无权处置房产。正是由于我国城市住宅用地使用年限的限制以及农村宅基地的集体所有制的限制,使得“以房养老”模式在我国很难推行。

(2) 系统性风险:房价波动

房地产价格的波动或者说不稳定性会造成系统性风险,而在我国这种因房价波动造成的系统性风险是现实存在的,尤其是房价的波动会给以房产为抵押物的借贷双方利益带来诸多影响。近些年来,尽管我国房地产价格上涨未发生根本性的扭转,但是政府对房价采取了信贷、税收、限购等综合性的调控措施,未来房地产市场的走势并不明朗,甚至局部地区存在着房地产泡沫破灭的潜在风险。因此,受房地产市场走势的不确定性、预期寿命的估算差异、利率水平的波动以及逆向选择等因素的影响,在我国推行“以房养老”模式的系统性风险仍然存在,尤其是房价波动的不确定性势必影响“以房养老”模式的推行、发展。

(3) 技术性风险:市场环境不成熟

住房反向抵押贷款通常需要经历较长的时间周期,而银行或保险公司等金融机构又以短期逐利作为其经营目标,因而借贷双方在利益上存在着较大的时间差异。因此,“以房养老”模式的推行需要一个成熟的金融市场为支撑^②,而目前我国金融市场环境尚不完善。同时,目前我国的社会信用体系、专业的评估机构以及宽口径的数据库等的发展也不完善,有的甚至处于起步建设阶段。此外,就解决实施“以房养老”可能引致的经济冲突和社会纠纷来看,目前我国缺乏专门的应对机构,而既有机构的职能覆盖也不完全^③。

(4) 法律风险:有关法律缺失

“以房养老模式”在国外成功发展的一个重要原因是有专门的反向抵押贷款法律为其保驾护航。

^① 参见:中国新闻网,http://www.chinanews.com/sh/news/2007/11-08/1072079.shtml.

^② 例如,在美国,“以房养老”模式的二级市场通常是由美国政府相关机构购买所有合格的HECM贷款,并实现贷款资产证券化,由此保证了“以房养老”模式反向抵押贷款的资金来源(阎安,2007)。

^③ 一是社会公证机构,二是纠纷仲裁机构及其运行机制,这是协调住房反向抵押贷款经济和社会纠纷的补充法律机构。

而“以房养老”模式的引入与我国有关法律法规存在着矛盾:一方面目前国内尚未制定专门针对住房反向抵押贷款的法律法规,存在法律空白;另一方面该种养老模式的运作与国内现行有关法律法规存在冲突。例如,我国金融机构的分业经营管制阻碍了保险等机构为住房反向抵押贷款提供担保;而对于居民购买的经济适用房、公租房能否用于反向抵押贷款,目前也没有明确的政策规定。

(5) 传统国民观念束缚

受制于我国传统思想观念的束缚,人们短期内难以理解和接受“以房养老”模式,主要可分为三类(吴清等,2011):一是传统思想的约束,包括主动和被动的遗产赠予,许多老人希望将财富遗留给子女;二是部分具备基本养老收入保障的居民认为没有必要参加“以房养老”计划,因为其多年前已经为自己的老年生活预备了储蓄;三是老年人对金融市场的知识缺乏了解,对金融产品采取风险回避态度,使得“以房养老”模式难以进行推广。

(6) 居民依赖政府建立的养老体系

根据联合国关于世界人口有关方面的最新调查统计结果显示,在选择何种方式为退休后的养老问题做准备的调查中,大约34%的我国受访者选择“缴纳社会养老金”作为解决以后养老问题的方式。由此可以看出,尽管人们的养老意识逐步提高,主动为以后的养老问题做各种财务准备,但是相当比例的居民还是希望政府机构能够优化资源配置,提高养老保险统筹层次(范君晖,2010),在养老方面发挥主要作用。

(7) 潜在道德风险

在“以房养老”模式下,老年借款人住房的最终所有权归银行或保险公司等金融机构所有,而老年借款人基于实现自身效用最大化的效用导向,会倾向于减少对已抵押住房的维修保养支出,疏于水灾、火灾等灾难的防患,甚至私自将该住房用于有风险的抵押、担保等。所有这些不道德的行为都会降低抵押贷款期内该住房的价值,因而损害银行或保险公司等金融机构的利益(欧阳渊,2008)。

四、国外“以房养老”模式与经验

1. 国外“以房养老”的主要模式

在西方国家,随着人口老龄化现象的加剧,社会化养老模式举步维艰,为化解社会化养老模式的

压力,“以房养老”模式应运而生。“以房养老”在国外有较长时间的实践历史,它起源于荷兰,目前最典型的、发展最成熟是美国的“以房养老”模式。随着以房养老模式的不断发展,该种模式的理论体系逐步完善,住房反向抵押贷款产品也得到了不同程度的推广。目前在许多发达国家“以房养老”的反向抵押贷款模式已是一种成熟的融资方式,并建立起了相应的工作机制和制度,这都可以为我国“以房养老”体系的建立和推广提供借鉴。

(1) 美国的“以房养老”模式

美国“以房养老”模式产生于20世纪80年代,当时美国社会涌现出大量的“房子富翁,现金穷人”现象(阎安,2007)。当前,房产价值转换抵押贷款计划(HECM)、住房保留计划(Home Keeper)和财务自由计划(Financial Freedom),共同构成了美国的“以房养老”模式。其中前两种是由公营机构推出并由政府担保的,最后一种是私营机构推出的;从适用对象上看,HECM计划主要适用于拥有较低价值房产的借款者,Home Keeper计划适用于拥有中等价值房产的借款者,而Financial Freedom计划适用于高档房产的持有人(李敏,2012)。

HECM是由美国住房与城市发展部设立的,由美国联邦政府提供担保。申请该项目的老年人必须首先签订贷款协议,即可将他们所拥有的房产价值的一部分变现,并且该贷款协议获得了联邦政府的免税核准。由此,老年人通过该项目转换住房资产并获取养老金,而不用出售或搬离他们的住房,体现出较大的灵活性。正因为如此,HECM是目前最受欢迎、规模最大的住房反向抵押贷款品种,在全美国的各个州都能获得,约占全美住房反向抵押贷款市场的95%(蔡尚坤,2012)。

Home Keeper与HECM基本相似,但更为灵活。一是Home Keeper按照市场利率计算当月利息,体现出很强的动态性;二是Home Keeper的限制条件比HECM还要少。但Home Keeper的利率优惠程度不如HECM,所以Home Keeper更适合具有较高房产价值的借款人。

Financial Freedom是一种更强调盈利性的住房反向抵押贷款项目,主要面向拥有高档住房的老年人。签订借款合同后,借款人可以一次性得到一大笔资金;该项目的另一特色在于其“房产价值分享条款”,即借款人可以保留最高可以达到房产价值80%的房产,而且后代可以继承该部分(蔡尚坤,

2012)。但是,该项目缺乏联邦政府的担保支持,因此在公信力方面存在短板,曾有一段时间美国国内暂停了该项目的运营。所以,选择该项目的老年人并不多见。

(2) 英国的“以房养老”模式

英国曾于 20 世纪 60 年代推出过一种名为“房产价值释放机制”(Equity Release Mechanism,ERM)的住房反向抵押贷款,借款人可将住房反向抵押所得款项投资养老基金来获得收益。但由于缺乏政府担保,以及当时经济萧条所引致的债券收益率降低,该项目一直少人问津。到了 20 世纪末,英国政府开始加大对以房养老项目的财政投入,政府的强力介入使得“以房养老”逐渐发展起来。当前,主要存在两种住房反向抵押产品:

一是逆转计划(Home Reversion),老年人可选择全部或部分地将住房产权抵押给贷款公司,以获得一笔现金用于养老。根据合约,他可以免费或象征性地交少量租金继续住在原房屋内,直到去世或自愿搬离该住房为止。在此期间,老人拥有房屋的居住权,并承担维护责任(李敏,2012)。

二是分享增值计划(Shared Appreciation Mortgage),借款人以低于市场水平的利率借款,并可在住房反向抵押贷款期间分享一定比例的住房增值的价值;或者,借款人不支付利息,但其偿还金额是 25%的最初住房价值加上 75%的房屋价值的增值部分(王媛,2010)。虽然分享增值型住房反向抵押贷款在英国受到老年人欢迎,但由于缺乏长期投资者的支持和资金供给,该产品在短暂发行后被暂停。为防止违约信贷,英国政府还制定了相关法律以规范运营环境。

(3) 新加坡的“以房养老”模式

新加坡的职总英康保险公司于 1997 年推出了住房反向抵押贷款产品,该产品的申请比较严格,除了对借款人年龄、社会保障等情况进行约束外,还要求申请人是该保险公司的保户,必须购买该保险公司的寿险、抵押贷款保险和房屋保险。值得注意的是,该产品不设立保证条款,这意味着贷款到期时如果贷款余额高于房产价值,借款人或者其后代必须归还两者之间的差额(Chin et al,2004)。上述条件使得该产品问世以来需求不旺,并且,新加坡政府规定必须私人住房才能用于住房反向抵押,而由政府提供的保障性住房(即组屋,新加坡接近 90%的居民都居住在组屋内)不能用于该计划。直

到 2006 年,新加坡政府才允许组屋参与住房反向抵押,到目前为止,由于民众担心权益得不到保障,因此参与人数较少。

2. 国外“以房养老”的经验与启示

纵观国外的“以房养老”模式各有特点,对我国的“以房养老”实践也具有显著的借鉴意义,总的说来,在于以下几点:

(1) 合理的、多层次的产品设计是基础

不同群体在财富价值、风险承受、年龄、健康状况等方面都存在着明显差异,由此引致对“以房养老”的需求不尽相同。所以,针对不同群体设计专门化的住房反向抵押产品是非常必要的。例如,美国的 HECM 就主要针对财富水平一般的老年人,而 Financial Freedom 则面向拥有高档住房的老年人。而在贷款金的发放上,各国的实践更充分地尊重了老年人的意愿,存在按月发放、一次性发放等方式。同时,为了规避房产价值波动对贷款机构的冲击,适当地引入市场实际利率来计息,提高了贷款机构提供住房反向抵押贷款的积极性。另外,有无追索权对于住房反向抵押贷款能否推行至关重要,由于住房价值波动,追索权的存在可能会对老年人及其子女造成额外的经济负担。我国各地如果能够针对老年人的不同群体需求,推出不同的“以房养老”产品,将有助于拓展市场规模。

(2) 政府担保和监管是关键

商业贷款机构的盈利性往往与养老贷款的公益性存在利益冲突,这就需要第三方进行协调。美国的 HECM 和 Home Keeper 之所以占有绝对优势的市场份额,很大程度上在于政府对这两类住房反向抵押产品提供了全额担保,降低了老年人的顾虑,提升了老年人的安全保障。而 Financial Freedom 之所以推广范围不广,也与其缺乏政府担保有关。所以,政府担保既是防范金融市场风险的重要手段,又体现出政府在居民养老方面的公益性责任。我国正处于住房反向抵押贷款的发展初期,可以在适当时机尝试政府担保介入,以保证各方面的利益。

国外“以房养老”实践的有益启示,还在于有专门的政府监管机构负责住房反向抵押贷款中相关事务的监督管理。例如,美国的 HECM 之所以受到广泛接受,是因为美国房屋及城市发展部在产品的设计、风险规避机制、程序设计等方面进行了全方位的参与;英国政府专门设立了 FSA 来监管本国的

住房反向抵押贷款业务。

(3) 法律健全是保障

美国法律对能够用于住房抵押贷款的房屋作了明确规定,新加坡对政府提供的保障性质的组屋是否能用于抵押也有明确说明,如此一来,有助于避免贷款过程中的违约行为。在保护老年人权益方面,各国都制定了相关的法律或进行了特别的规定。美国在住房反向抵押贷款契约的信息公开以及对高龄老人的权益保护等方面都有详细的司法解释;英国国会还颁布了一些相关的法律法规用以规范反向抵押贷款的运作环境,明确界定借款人收取的贷款费用限额。我国相关法律(如《担保法》等)对住房反向抵押贷款还缺乏明确的说明,而对于廉租房、公租房等能否用于住房反向抵押也不明确,缺乏法律层面的界定。

五、结论和建议

“以房养老”以住房反向抵押贷款为基本模式,简要概括为“60岁以前人养房,60岁以后房养人”。作为我国居民养老的一种新尝试,“以房养老”有助于丰富我国养老模式、促进养老资源优化配置,但目前试点进展缓慢,从制度体系和环境看主要存在以下原因:一是制度层面。由国家强制实施的社会保险是养老的基本制度保障,而“以房养老”又是市场环境下的相机选择,由此容易混淆制度性安排和市场性做法的界限。二是政策层面。城市住宅用地使用权的年限以及农村宅基地无法流转,是限制“以房养老”扩围的重大政策风险。三是技术层面。市场环境的不成熟、不匹配,例如,与住房反向抵押相关的贷款咨询机构、贷款发放机构、地产评估机构、商业保险机构、证券发行机构、社会公证机构、纠纷仲裁机构等,都或多或少地存在着经营不规范、认可度低等问题。四是法律层面。目前住房反向抵押贷款所涉及的法律细节问题还存在较大的不确定性和不成熟性,包括金融证券类法律、房地产类法律、社会保障类法律、民法类法律等,尚不能实现与“以房养老”模式下的住房反向抵押贷款有机衔接。

因此,“以房养老”的实施需要一系列条件,其实施效果也取决于一系列的经济条件和制度保障;这种新型养老保障模式需要与中国具体国情实现良性耦合,才能得以推广。当前部分地区正在推行的“以房养老”改革试点,具有显著意义并值得肯

定。在一些经济相对发达、市场化程度较高、服务机构相对丰富的地区,先行先试的积极探索,有助于揭示现有政策设计中存在的主要问题,明晰政策实施的主要障碍,可以对现有“以房养老”制度的完善起到促进作用。本文基于国内外“以房养老”实践经验提出以下建议:

第一,加强住房反向抵押贷款的关联性研究,以此推进该项改革的顶层设计和制度准备。这就需要在制度层面确立基本养老保险与“以房养老”的关系:政府应承担起社会基本养老的主体责任;“以房养老”应遵从自愿原则,让位于市场,政府不能主导甚至是引导;同时“以房养老”应定位于个人养老储蓄,只能是一种险种或是理财产品而非一般意义上的贷款,可作为差异化养老需求的补充。同时,房屋产权制度方面也需要做出更多的探索和改革,从而在制度上保证“以房养老”的实施。

第二,完善系统性风险控制机制。由于预期寿命、房产价格难以预测,使得“以房养老”的系统性风险加大。若房价上升,则对于选择“以房养老”的人来说,房屋未来增值的那部分是他们无法享受到的;若房价下跌,则对养老者来说是有利的,可以将这部分风险转移给银行或保险机构。因此,可适时推出以房养老保险,以平缓这方面的风险。

第三,加强“以房养老”的市场环境的建设,从产业政策、市场监管等方面促进贷款机构、保险机构、评估机构、仲裁机构的良性发展。目前,老人对市场风险、金融产品的认知度还不高,对金融机构也普遍缺乏信任。因此,可从政策上引导相关机构参与“以房养老”的市场建设,同时从准入、自律、监管等方面入手来健全市场机制。

第四,推动相关法律法规的探索与完善,使相关法律与“以房养老”的具体细节相结合,以弥补法律监管事实上存在的疏漏和盲区。“以房养老”的特殊性在于对老年人的保护,涵盖了老年人的住房保障权、知情权、处置权等。因此,相关各方(如民政局、房产管理局、人社局、银行、保险公司等)应一起制定“以房养老”的相关法律法规和行业行为规范,同时也能够起到加强对计划提供方监管的作用。

第五,积极探索有针对性的“以房养老”试点。鉴于目前推广实施“以房养老”的条件还不成熟,短期内可将其视作我国养老保障体系的一个补充和丰富,在有条件的地方可先行先试、逐步推广。拥有住房产权的失独家庭、孤寡老人,是较大的潜在

“以房养老”需求群体,因此可以此为切入点展开“以房养老”试点。

参考文献:

蔡尚坤.2012.“以房养老”的本质及其运行机制研究[D].苏州:苏州大学.
范君晖.2010.我国提高养老保险统筹层次的阻力与策略[J].西部论坛(5):70-74.
黄聪,孙志,马金鸽.2011.新型养老模式发展思考:基于部分城市的实例分析[J].中国社会保障(5):26-27.
李敏.2012.山西省太原市以房养老研究[D].太原:山西财经大学.
刘楠楠.2013.“以房养老”模式在中国受挫的原因及其政策建议研究[J].劳动保障世界(理论版)(6):185-186.
欧阳渊.2008.以房养老在我国试水艰难的原因分析[J].中国

高新技术企业(15):6,8.
沈晓凯.2010.以房养老模式在中国的可行性研究[D].太原:山西财经大学.
王媛.2010.“以房养老”方式的比较与实现路径[D].上海:上海工程技术大学.
吴清,王媛,张国光.2011.上海推行住房逆抵押贷款的调查分析[J].特区经济(3):40-42.
阎安.2007.以房养老模式的国际借鉴[J].财会研究(8):76-78.
赵嘉佳,张凤华.2008.住房反向抵押贷款:创新养老保险模式[J].广西金融研究(1):42-43.
CHIN N-C, TSUI A K C. 2004. Reverse Mortgages as Retirement Financing Instrument: An Option for "Asset-rich and Cash-poor" Singaporeans [R]. Presented ISER Seminar, Osaka University.

House-for-pension Scheme: Concept, Pattern and Experience

LIU Jie-feng¹, ZHU Sha², ZENG Sheng²

(1. Chongqing Municipal Federation of Industry and Business, Chongqing 400020, China; 2. School of Fiscal Affairs and Finance, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

Abstract: House-for-pension scheme, with reverse mortgage as the basic pattern, premises explicit home equity by letting loan amount depend upon the factors such as home value and so on and by taking flexible loan methods, is an important complementarity to pension system, currently, however, the pilot progress in all part of China is slow because of incomplete equity system, unmatched market environment, immature legal support and traditional notion constraint. According to the practical experience at home and abroad, in order to smoothly and successfully implement house-for-pension scheme, reasonable and multi-layer product design is the basis, government guarantee and supervision is the key, and law perfection is a guarantee. Thus, the construction of China's house-for-pension scheme should be launched from the perspective of related market environment construction, the exploration and perfection of laws and regulations, the control of market risk and so on, so as to push forward the perfection of house-for-pension scheme system, as a result, current experiment should be oriented by suitable product design according to potential demand group for house-for-pension scheme such as the families, with their housing equity, which lost their children and which are composed of loners.

Key words: house-for-pension scheme; housing reverse mortgage; reverse mortgage; housing equity; pension system; old-people-care model

CLC number: F063.4; F840.612

Document code: A

Article ID: 1674-8131(2014)03-0032-08

(编辑:夏 冬,段文娟)