

由美國經驗分析我國逆向抵押貸款制度 之法律問題

郭冠甫 *

【目次】

- 壹、前言
- 貳、逆向抵押貸款制度之法律性質與法律問題
 - 一、HECM 法律規範
 - 二、「試辦方案」之法律性質與法律問題
 - (一) 行政法性質分析
 - (二) 民法性質分析
 - 1. 債權法問題
 - 2. 物權法問題
- 參、逆向抵押貸款制度重要內容分析與修正建議
 - 一、基本架構與資格限制
 - 二、撥款與諮詢
 - (一) 撥款額度
 - (二) 撥款方式
 - (三) 強制諮詢
 - 三、政府角色
- 肆、商業型逆向抵押貸款
 - 一、美國現況分析

* 靜宜大學法律學系專任教授

二、我國現況與問題
伍、結論
參考文獻

摘 要

所謂「逆向抵押貸款」，係指年長的借用人將所有之不動產設定抵押權于金融機構或政府，並將還款日定於借用人死亡、永久遷離，或移轉自用住宅的一種融資模式。我國現已著手試辦逆向抵押貸款業務，然仍屬萌芽階段。本文係以國際上卓越案例，即美國的「房屋淨值轉換抵押貸款制度」(HECM)為藍本，分析我國逆向抵押貸款之法律問題，並試圖對政策提出建議。我國若能借鏡美國經驗，學習美國對制度設計的謹慎與周延態度，透過法律規範及相應配套措施之建立，令以房養老政策得在明確且安定的法律環境中穩定發展，不僅能釐清借貸雙方之權義關係，同時也能確立專責的監督輔導機關；最重要的是，政府所扮演之安全網角色，將因法律的強制力而更形凸顯，使借貸雙方均能在無後顧之憂的情況下安心地進行交易，更可能因此發展出其他兼具創意及符合市場需求的類似金融商品，促以房養老模式益加多元而臻於完備。筆者期待不動產逆向抵押貸款制度之建立，成為我國重新檢討個人養老制度的發軔，冀望藉由政府、民間團體、金融機構，及學者專家的通力合作，通盤考量國家的社經現況，積極構築我國以房養老體制，為老年經濟安全提供另一層的保障。

關鍵詞：以房養老、不動產逆向抵押貸款制度、房屋淨值轉換抵押貸款制度 (HECM)、商業型逆向抵押貸款

壹、前言

我國自上世紀 80 年代中期後，老人的死亡率因醫療的改善而下跌，高齡人口逐漸增加，導致人口結構發生變化，但若能適時提高生育率，則老化的速度應可受控制。然而高等教育的普及致使年輕育齡婦女停止生育，生育率跌至替換水準以下，意味平均一位母親擁有不到一個成年女兒，人口呈現負成長，而後繼人口減少也使得低年齡組人數佔總人數的比重愈來愈低¹。在「老年人死亡率下降」及「年輕婦女停止生育」此兩股力量匯流所產生的巨大動力驅使之下，台灣可能於 10 年內超越日本，成為全球老化速度最快的國家²。經建會預估我國人口於 2060 年將降為 1,891.8 萬人，相當於 1983 年的人口數，惟 1983 年口年齡中位數為活力充沛的 24.2 歲，扶養比為 55.0%；而推計至 2060 年，我國人口年齡中位數將達中高齡程度之 57.4 歲，扶養比更高達 97.1%³。人口老化的結果，直接影響青壯年勞動力的衰退，年輕人負擔未來國家財政及社會福利的壓力逐年加劇，對國家經濟發展造成負面的衝擊。更甚者，老年人口將因此感受養老資源的不足，在缺乏青壯家人足以依恃的情況下，為數眾多的高齡者被迫面臨窮困孤獨的晚年生活。

在「少子化」已成定數的今日，未來的退休世代如果仍寄望由下一代負擔生活所需，即是充滿風險且不切實際的想法。主計總處在 2013 年的調查中指出，子女奉養的重要度若與 2009 年相比，由 48.3% 降至 43.9%⁴，下滑幅度十分明顯，估計此趨勢將隨人口結構的改變而成為常

¹ 陳政寬 (2009)，〈人口老化的原因與結果〉，載：《人文與社會科學簡訊》，10 卷 2 期，頁 29-31。

² Nyshka Chandran, Japan: No longer Asia's fastest-aging nation? CNBC, Jan. 22, 2015, <http://www.cnbc.com/2015/01/22/japan-no-longer-asias-fastest-aging-nation.htm> (Last visit on 6/6/2016).

³ 行政院經濟建設委員會 (2012)，〈中華民國 2012 年至 2060 年人口推計〉，行政院經濟建設委員會出版，頁 13-15。

⁴ 行政院主計總處綜合統計處 (2013)，《國情統計通報(第 232 號)》，<https://www>.

態。合理的預測是政府的補助、個人退休給付，以及個人儲蓄將成為高齡者之主要經濟來源。然而，國家經濟發展無法與四小龍時代相提並論，經濟動能不足，而歷年來每經選舉不斷加碼的結果，社福預算卻屢創新高，不分中央地方競相收買民心，令社福支出成為預算黑洞。以民國 104 年中央政府總預算為例，社會福利支出編列 4,416 億元，占 22.5%，居首位，高於教育及國防預算，竟較作為國家引擎動能的經濟發展支出高出 1700 億元之多⁵。沉重的社福支出成為國家財政壓力的來源，政府財務負擔愈來愈重，經濟發展受到排擠，改變勢在必行。若由結構面進行調整，攸關社會保險及年金改革的社會安全制度首當其衝，政府津貼或年金給付可能大幅縮水，老人最終僅能倚重自有的儲蓄或利息所得維持生活，屆時高齡經濟安全的保障，將如同累卵不堪一擊。是故，當務之急是在不增加國家財政負擔的前提下，為老人覓得穩固的經濟支柱，以維護老人的基本尊嚴。

老人經濟保障既然無法全然仰賴他人（直系血親卑親屬或政府），則必須由其財產中最具價值且不易變現的部位著手規劃，利用金融市場操作以圖利年長者，期能為之構築無憂的退休生活。國人偏好不動產投資，即便無法同時擁有數筆房產，多數個人或夫妻仍有一間屬於自己名下的房屋。數據顯示，台灣的住宅自有率約在八成（79.2%）⁶，因此如能活化老人自有之不動產，將現居的房屋轉化為可提供固定收入或實物給付的資產，令其成為經濟保障的重要支柱，則不失為解決此人口老化併發症之良藥。於是乎國外行之有年的所謂「以房養老」之觀念，逐漸受到

dgbas.gov.tw/public/Data/4124165242RP37OK6X.pdf (最後瀏覽日期：104 年/11 月/30 日)。

⁵ 行政院（2014），《中華民國 104 年度中央政府總預算案總說明》，頁 5，<http://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/4122295940WWPJXH5V.PDF> (最後瀏覽日期：104 年/11 月/30 日)。

⁶ 行政院主計總處（2012），《99 年人口及住宅普查 總報告統計結果提要分析》，頁 6，<https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/21081884771.pdf> (最後瀏覽日期：104 年/11 月/30 日)。

政府與民間的重視。事實上「以房養老」係為藉由房地產以達養老目的之一種概念，並非專指單一的形式，而主要的型態計有「逆向抵押貸款」、「售後租回」、「社會照護贈與」，及「讓與擔保」等，其中尤以逆向抵押貸款制度的發展最為完備。國內民眾對逆向抵押貸款模式的內涵不甚了解，而政府亦尚未制定周詳的法規以供遵行；目前雖已出台試行辦法，仍難使國人一窺其全貌。故本文針對不動產逆向抵押貸款之重要內容及法律問題加以探討，並藉美國成功經驗檢討制度的缺失，盼能以此建構以房養老之永續發展政策。

貳、逆向抵押貸款制度之法律性質與法律問題

所謂「逆向抵押貸款」(reverse mortgage)，係指年長的借用人將所有之不動產設定抵押權于金融機構或政府，並將還款日定於借用人死亡、永久遷離，或移轉自用住宅的一種融資模式。借用人得繼續居住其自用住宅無需遷出，更可於抵押期間內按月或按年收取融資機構給付之固定收入，以供養老之用。融資機構給付的標準係以借用人之餘命及抵押物價值等因素加以精算所得。還款日屆至或借用人死亡時，融資機構即要求借用人或其繼承人償還本息，或將房屋處分以填補歷年的給付⁷。逆向抵押貸款的金額因融資機構持續給付，以致在貸款期間不斷增加，與一般抵押貸款金額因定期還款而遞減的情況相反，故稱為「逆向」⁸。逆向抵押貸款並非新興產物，最早可溯自 1961 年誕生於波蘭的特殊不動產抵押貸款方案；本案之初衷，僅是為讓某高中足球教練的遺孀，得以繼續居住原有房屋而設計⁹，然此概念卻意外地為先進國家所用，成為擁

⁷ 曾品傑 (2014)，〈論以房養老契約—以我國不動產反向抵押貸款制度為中心〉，載：《月旦法學雜誌》，No.203，頁 39-40。

⁸ 鄭堯任、孫彰良 (2010)，〈「以房養老」活躍老化〉，載：《社區發展季刊》，132 期，頁 1。

⁹ Jessica Guerin, Spotlight: A Historical Timeline of the HECM Program, The Reverse Review, Oct. 2012: pp. 40-45, <http://www.reversereview.com/magazine/spotlight-a>

有房產老人換取養老費用的另類手段。目前已實施逆向抵押的國家，以美國、澳洲、加拿大、日本、新加坡、中國為主，惟在政府管制過嚴、金融機構條件太苛、借貸雙方風險過高等負面因素，或是傳統家產傳後觀念的影響下，多數國家無法順利將此商品有效推廣，成功者鳳毛麟角¹⁰。然其中仍有卓越案例值得效法，美國的「房屋淨值轉換抵押貸款制度」(Home Equity Conversion Mortgage，以下稱 HECM)，即是受世人津津樂道之楷模。自 1987 美國國會立法以來，已有超過 90 萬名(截至 2015 年 8 月之統計)年長的房屋所有人，申請成為 HECM 的借用人¹¹。透過周延的法律規範與嚴密的避險機制，HECM 已逐漸成為健全美國社會安全制度的一項重要補充。

我國逆向抵押貸款制度發軔較晚，惟近期政府積極將之列為推動以房養老制度之首要選項。在地方，台北市政府社會局曾委託學者專家，針對有房之低收入老人遭屏除在社會救助或福利服務之外的現象進行研究，而有逆向抵押貸款之議¹²；在中央，2009 年行政院所核定之「友善關懷老人方案」中，將我國施行類似美國 HECM 之可行性分析列為專案工作項目。行政院院會亦決議由經建會會同金管會、內政部、法務部，共同就制度、法律、實務等方面評估逆向抵押貸款制度在我國實施的可行性，若結論是正向的，即予以推動¹³。經過四次跨部會協商會議，2013 年行政院正式核定「不動產逆向抵押貸款制度試辦方案」(以下簡稱為「試

historical-timeline-of-the-hecm-program.html. (Last visited on 12/14/2015).

¹⁰ 王淑娟 (2014)，《評估不動產反向抵押貸款制度關鍵因素與可行性》，頁 18-23，國立政治大學商學院經營管理碩士學程國際金融組碩士論文。

¹¹ HUD (2015), Annual HECM Endorsement Chart, National Reverse Mortgage Lenders Association, <https://www.nrmlaonline.org/2015/01/22/annual-hecm-endorsement-chart>. (Last visited on 12/21/2015).

¹² 郭登聰，〈以方案執行觀點面向探討以房養老的再思考〉，〈國政評論〉，2012/2/29，<http://www.npf.org.tw/1/10409> (最後瀏覽日期：105 年/2 月/1 日)。

¹³ 王綉蘭，〈臺灣地區推行以房養老方案評估研究〉，挑戰 2025 超高齡社會-101 年度社會福利實務與學術研討會，內政部社會福利工作人員研習中心主辦，2012 年 6 月 28 日，頁 274。

辦方案」)，主管機關為衛生福利部¹⁴，試辦期間自 2013 年 3 月 1 日至 2017 年 12 月 31 日止¹⁵，乃係政府主導並擔任貸與人之公益型計畫。內政部亦於同年發布「不動產逆向抵押貸款制度試辦方案作業規定」（以下簡稱為「試辦方案作業規則」）之行政規則。「試辦方案」無論在形式或內容方面，均雷同於美國的 HECM，但其中仍存有一定程度的差異。以下就法律性質與規範探討兩者間之異同及所滋生之法律問題。

一、HECM 之法律規範

雖然英美法系國家並無嚴格的物權與債權的劃分，但對物權對世性（in rem）的概念，與大陸法系並無二致，亦承認物權的形式必須有所管制，當事人無權依契約隨意創設物權，以便於物權之公示，確保交易之安全與迅速。故在理論與實踐上，物權法定原則（numerus clausus principle）的精神仍然存在。然而，被視為英美物權法之財產法（Property Law），並非如大陸法系將物權的種類明確規範在成文法中，大多是藉由判例確認物權的型態。此意味著英美法物權的種類依然相當的固定，且法院一般不會認定當事人自行創設之新型財產權具有法律效力，而是將創設物權的權利保留給立法機關。逆向抵押權有別於傳統抵押權，若要通過判決累積以確立其有效性，不免曠日廢時，對政策的推動亦緩不濟急。因此美國國會透過多項立法，鉅細靡遺地針對 HECM 進行完整的規範，務求制度的明確性與永續性。

美國國會依據「國家住宅法」(National Housing Act)第 255 條(HECM Program)k 項之規定，於 1987 年通過「房屋淨值轉換抵押保險示範法案」(The Home Equity Conversion Mortgage (HECM) Insurance Demonstra-

¹⁴ 「試辦方案」原中央主管機關為內政部，配合 102 年 7 月 23 日行政院組織改造，主管機關改為衛生福利部。參照衛生福利部社會及家家庭屬網站，<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=384&pid=2514> (最後瀏覽日期：105 年/2 月/17 日)。

¹⁵ 不動產逆向抵押貸款試辦方案，衛生福利部社會及家庭署，<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=384&pid=2514> (最後瀏覽日期：105 年/2 月/17 日)。

tion)，作為 HECM 的前導計畫，便於協助高齡的房屋所有權人將其房資產轉換為流動資產，以符合老年之特別需要、鼓勵並促進所有權人對不動產抵押市場的參與，並依年長者最殷切的需求設計 HECM 的適用範圍及其類型¹⁶。嗣後國家住宅法第 255 條編入美國法典（United State Code-USC）第 12 編第 1715 條第 z 款之 20（又稱為 Insurance of Home Equity Conversion Mortgages for Elderly Homeowners-老年的房屋所有權人之逆向抵押貸款保險）（以下稱 12 U.S.C. §1715z-20），而有關實施規則的部分，則規範在美國聯邦法規施行細則（The Code of Federal Regulations-CFR）第 24 編第 206 部（以下稱 24 CFR Part 206），此二法被視為 HECM 最重要的法源依據。12 U.S.C. §1715z-20 分為 10 節，不僅明確定義 HECM 之性質與借貸雙方權益關係，並詳細規定如適格條件、保險機制、保險機構、違約保障，及資訊服務等重要項目¹⁷；24 C.F.R. Part 206 共有 5 節，除目的及定義等一般原則規定外，尚包括借貸雙方之資格限制與抵押標的之內容、政府提供之保險契約上的權義關係、貸款機構的責任與罰則，以及 HECM 諮詢人員名冊之建立與管理等相關規範¹⁸。

二、「試辦方案」之法律性質與法律問題

(一) 行政法性質分析

美國成文法條文雖較大陸法系法條冗長而複雜，但對於新制度而言，往往能夠提供較為清楚周延且完備之準則，俾利制度的推動與執行。相較之下，我國目前逆向抵押貸款計畫所依據之「試辦方案」，似乎容有進一步思考的空間。先就法規性質而言，「試辦方案」係由行政院公布實

¹⁶ U.S. Dept. of Housing and Urban Development-Office of Policy Development and Research, Preliminary Evaluation of the Home Equity Conversion Mortgage Insurance Demonstration, Dec. 1992, p.1-1, <http://www.huduser.gov/portal/Publications/pdf/HUD%20-%206094.pdf> (Last visited on 2/21/2016).

¹⁷ 12 USC 1715z-20, Legal Information Institution-Cornell University Law School, <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/12/1715z-20> (Last visited on 2/23/2016).

¹⁸ 24 CFR Part 206, Legal Information Institution-Cornell University Law School, <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/24/part-206> (Last visited on 2/23/2016).

施，共計 19 條，其目的在協助老人將房屋及其坐落土地，轉化為按月領取之現金，以提供老人在現行社會福利架構外之另一種選擇¹⁹，故「試辦方案」明顯的是行政機關為增加老人經濟安全保障所擬定的一種計劃性的規範，同時藉以延續政府既定之在地老化政策。依行政程序法第 163 條規定：「本法所稱行政計畫，係指行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃。」行政計畫之定義，前大法官吳庚教授進一步解釋，係指行政機關「為達成行政上預訂之目標（包括抽象的精神建設或具體的創新之事實狀態），於兼顧各種利益之調和以及斟酌一切相關利益情況下，準備或鼓勵將各種手段或資源合作運用之一種行政作用。」²⁰因此，政府為因應現今社會之複雜性，必須對未來可能發生之社會問題進行前瞻性的規劃，並預先統合社會資源以成就計畫之目標。同時也藉由行政計畫的擬定，迅速回應社會的需求，避免傳統立法過程之繁複與延誤。「試辦方案」除訂有鼓勵老人從事逆向抵押貸款之特定目的外，條文中更設有明確之試辦實施期間²¹及預期達到之效益²²，並定有實施之步驟與措施。綜上所論，吾人可將「試辦方案」之法律性質歸類於「行政計畫」，應無疑議。又行政計畫依法律效果之強弱，可區分為命令性計畫、影響性計畫以及資訊性計畫三種。「命令性計畫」，又稱為強制性計畫，指具有約束人民或行政機關的法律效力之行政計畫；「影響性計畫」，又稱誘導性計畫，指計畫本身沒有具體的拘束力，但行政機關通過計畫的公佈，運用自身的影響力或津貼輔助手段，促使人民為特定目的之行為；而「資訊性計畫」又稱為建議性計畫，該計畫僅是一種資訊或資訊的提供，並完全不具法律拘束之效力²³。「試辦方案」本身並不具法律強制拘束力，但也並非僅具建議性質，而是政府透過鼓勵

¹⁹ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 1 條。

²⁰ 吳庚（2012），《行政法之理論與實用》，頁 20，三民，增訂 12 版。

²¹ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 19 條。

²² 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 17 條。

²³ 林明鏞（1996），《行政計畫法論》，載：〈臺大法學論叢〉，25 卷 3 期，頁 38-40。

的手段，誘導老人利用其所有之不動產轉換為自籌之養老金，以達提升老人經濟安全及在地老化之目的；對照上述分類方法檢驗之，「試辦方案」之性質與影響性計畫較為相近。

逆向抵押貸款制度在我國尚屬萌芽階段，但政府應已認定該等計畫對改善我國迅速老化的問題具有正面的意義，因此「試辦方案」並非僅有初步構想，或只是政府對提醒人民老年風險的一種呼籲，而是業已完成細部規劃並具體呈現在方案條文中，企圖以非強制的誘導手段對人民及行政機關產生事實上、某一程度的影響，促使人民為符合或不違反特定目的之行為²⁴。影響性計畫不具法律強制效力，無從以法律、法規命令，或行政規則等法令依據拘束人民或行政機關，而執行計畫的預算亦非經由立法院編列通過，故而在拘束強度上與命令性計畫無法比擬²⁵。所以，人民是否受到「試辦方案」之影響而積極參與逆向抵押貸款計畫，必然繫於方案本身的嚴謹度、周延性及吸引力。「試辦方案」未如美國HECM係經過嚴密的立法過程，而此等複雜度高的金融商品，亦不能期待僅依單一法規即可達到完整規劃之目的，尚須通盤考量其他配套法令的適用、評估各項可能發生的風險並加以控制、斟酌本國特有的風土民情，以及分析民眾接受程度等，方能竟其功。建立專法以因應逆向抵押貸款之特殊性，乃係正確之作法；然方案本身若不能妥善處理相關問題、建立與其他相關法規之連結或進行修法，甚或是拘束行政機關善盡其義務，即便制定方案的目的係為逐步累積不動產逆向抵押貸款制度的本土經驗而推動之²⁶，在人民對此制度的疑慮未消除之前，將不會輕易參與計畫，最終參加者寥寥可數，試辦的成果將難以量化分析，極可能扼殺本計畫的未來發展。

²⁴ 黃昭郎（2013），《「以房養老」為老年經濟安全保障之研究》，頁113，國立中正大學法律學系碩士論文。

²⁵ 同前揭註23，頁39-40。

²⁶ 內政部（2013），《以房養老試辦方案-不動產逆向抵押貸款制度說明簡報》，（最後瀏覽日期：105年3月6日）。

(二) 民法性質分析

1. 債權法問題

次就現行民法適用論之，以債權性質而言，「試辦方案」中規定逆向抵押貸款契約，係借貸雙方約訂：貸與人（政府）於借用人²⁷生存時按月支付一定金額的款項²⁸，並於約定清償期限屆至時（借用人死亡），由借用人將歷年支付的款項、利息²⁹及其他費用一併清償（包括抵押物估價費、抵押權設定費及長期照顧服務費等，與前二項款項併稱為「貸款餘額」）³⁰。在基本的法律關係上，一般不動產抵押貸款屬有償消費借貸契約，適用民法第 474 條規定，但逆向抵押貸款契約貸與人移轉金錢所有權的方式及貸款金額之確定，與消費借貸不同，即貸與人負有定期給付金錢的義務，但確切的貸款金額需於借用人死亡時方得確定，因此借貸雙方有必要依此特性另行約定給付之方式。此種金錢給付契約具有繼續性契約及射倖契約之性質，與民法第 729 條規定之「終身定期金契約」（當事人約定，一方於自己或他方或第三人生存期內，定期以金錢給付他方或第三人之契約）相近³¹。民法終身定期金契約係以給付金錢為標的之要式契約，應以書面為之³²，其成立常以其他法律關係為原因（如扶養義務、消費借貸、僱傭、贈與等），通常僅使定期金債務人一方負擔給付定期金之債務，他方無須負擔任何對待給付，故原則上屬單務契約

²⁷ 「試辦方案」對本貸款契約之借用者皆稱「貸款人」。查所謂貸款人（creditor），應只提供信用融通的機構或個人。如銀行、供應商、及債權投資人；至於取得貸款且有義務償還之個人或機構，應稱借款人（debtor）。參照王慶昌等（2001），《財務金融辭典》，頁 231、258，五南，初版一刷。「試辦方案」之用詞似有誤導之疑慮。儘管不動產逆向抵押貸款之性質與傳統房屋抵押借貸契約不盡相同，但仍屬消費借貸契約之範疇，本文沿用民法用詞，稱放款者為貸與人，借款者為借用人，合先敘明。

²⁸ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 9 條、第 10 條第 1 款。

²⁹ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案 11 條：「本貸款之利率，由本部按中華郵政股份有限公司二年定期儲蓄存款利率加百分之零點零四二計算。嗣後隨中華郵政股份有限公司上開利率調整而調整，並自調整日起按調整後之年利率計算。」

³⁰ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 12 條。

³¹ 邱聰智（2008），《新訂債法各論(下)》，頁 445-446，元照，2 版。

³² 民法第 730 條：「終身定期金契約之訂立，應以書面為之。」

或無償契約；然而並非不得約定他方亦須負擔對待給付之債務，若此則構成雙務契約或有償契約³³。職故，不動產逆向抵押貸款契約貸與人負有給付定期金的義務，借用人則有返還貸款及利息之對待給付義務，屬於雙務及有償契約，仍不影響其終身定期金契約之法律性質。此外，通說認為，終身定期金契約屬不要因契約，蓋因定期金契約雖有一定基礎法律關係作為原因，然一旦成立，即與原因關係分離；原因法律關係之不存在，不影響終身定期金契約之效力。因此，「試辦方案」第 13 條所載之終止事由³⁴發生時，政府應於終止貸款契約（消費借貸--終身定期金之基礎法律關係）時，通知此貸款之代辦銀行（臺灣土地銀行）³⁵停止撥付終身定期金；否則借用人繼續受領之給付仍屬有效，屆時政府須以其無法律上原因而獲得利益為由，依不當得利規定另行請求借用人返還給付³⁶，徒增困擾。另「試辦方案」規定借用人領取此款項的權利不得作為讓與、抵銷或供擔保之標的³⁷，即將借用人對貸與人請求按月給付之權利視為一身專屬權。此係因借用人之資格有所限制，其個人因素常為申請案准駁之依據，存有相當程度的人格信賴關係，故而不允許借用人移轉，與民法第 734 條規定：「終身定期金之權利，除契約另有訂定外，

³³ 郭振恭（2004），《民法》，頁 436，三民，修訂 3 版。

³⁴ 包括：

- （一）自開戶日起，每年居住國內未超過一百八十三日。
- （二）有民法第一千一百三十八條所定之法定繼承人。
- （三）將抵押物之全部或一部出租、出借、移轉（含出售、贈與、信託、互易等）、設定次順位抵押權、地上權或其他用益物權。
- （四）將抵押物之建物登記用途改為商用或其他用途。
- （五）未善盡抵押物之保全及維護責任。
- （六）向他人借貸金錢或其他代替物且情節重大。
- （七）最高限額抵押權期滿，不同意重新設定登記。
- （八）抵押物全部滅失。
- （九）抵押物因公共工程或都市更新等情事，致全部或一部拆除。

³⁵ 不動產逆向抵押貸款制度「試辦方案」作業規定第 7 條。

³⁶ 同前揭註 31，頁 446；劉春堂（2012），《民法債編個論(下)》，頁 292，三民，修訂版 1 刷。

³⁷ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 15 條第 1 款。

不得移轉」觀念相同³⁸。值得注意的是，所謂終身定期金之權利，係指基本債權之定期金債權而言，係基礎權利及概括性債權，若為支分權之終身定期債權（每期給付之請求權），則為從屬權利及具體性債權。兩者法律命運相同且互相影響，但在概念上不可混淆。準此，民法限制終身定期金權利移轉之規定應指基本債權而言，至於支分債權應不包括；支分債權一經屆期而實現發生，即脫離基本債權而獨立，無異於一般債權，故無禁止讓與之適用³⁹。逆向抵押貸款契約有關權利移轉之規定亦應作同一解釋。

2. 物權法問題

再就物權性質而言，逆向抵押貸款必須符合民法第 757 條「物權法定原則」之規定，因此應檢視該種不動產抵押是否依法律或習慣法所創設，否則無效。不動產逆向抵押貸款係以房屋抵押作為確保貸款債權之清償，貸與人並不占有借用人所提供擔保之房屋，而在貸款期限屆至時，貸與人得就該不動產賣得之價金受償。乍看之下，似符合民法第 860 條「普通抵押權」之規範，但若比較兩者之其他特性，則將導出截然不同的結論。普通抵押權具有從屬性，故抵押權之成立、移轉及消滅，皆應從屬於特定之債權；而逆向抵押貸款之債權必須在借用人死亡時確定，因而在抵押權成立時其所擔保之債權並不存在，此有違普通抵押權之特性。雖然最高法院對從屬性的定義從寬解釋，認為「抵押權成立之從屬性，應以抵押權實行時，有抵押權擔保之債權存在應已足，並不限於抵押權存續期間發生之債權，始為抵押權擔保之範圍」⁴⁰，「亦即其債權之發生雖屬未來，但其數額已經預訂者，此種抵押權在債權發生前亦得有效設立或登記」⁴¹；然而，逆向抵押貸款之額度須以借用人壽命長短之不

³⁸ 同前揭註 7，頁 48-49。

³⁹ 同前揭註 31，頁 437；同前揭註 36，頁 299。

⁴⁰ 參見最高法院 94 年台上字第 932 號判決。

⁴¹ 參見最高法院 91 年台上字第 1995 號判決。

確定因素為計算基準，借貸雙方難以在設定抵押權時預訂歷年給付的金額，揆諸前開最高法院之見解，尚難調合，故不應貿然認定逆向抵押貸款具備普通抵押權成立之從屬性⁴²。其次，依普通抵押權的概念，不動產之抵押人在未經抵押權人之同意或通知下，有權將抵押物移轉他人。但為使抵押權人之合法權利不受影響，民法設有普通抵押權之追及效力（民法第 867 條）⁴³與不可分性（民法第 868 條）⁴⁴等規定以確保日後權利得以求償。然而「試辦方案」規定借用人若有移轉抵押物所有權（含出售、贈與、信託，及互易等）之情事，政府有權解除該貸款契約⁴⁵。借用人須於解除通知送達日起六個月清償貸款餘額；逾期未清償，政府即可就抵押物之處分所得優先獲償⁴⁶。如此作法雖有其促進並落實借用人自宅安養之政策目的，惟賦予貸與人契約解除權之安排，似乎隱含剝奪借用人自由移轉抵押物之權利，與普通抵押權的基本概念大相逕庭。

不動產逆向抵押貸款不能在毫無疑問的情況下被認定是普通抵押權，因此欲使其符合物權法定原則，則必須檢視是否合於其他特殊抵押權之規範，以確定其合法性。我國民法及特別法所承認的特殊抵押權，計有法定抵押權（民法 513 條）、最高限額抵押權（民法第 881 條之 1 至第 881 條之 17）、權利抵押權（民法第 882 條及參照漁業法、礦業法之相關規定）、共同抵押權（民法第 875 條），以及動產抵押權（參照動產擔保交易法）等。徵諸各項特殊抵押權之特性，堪與不動產逆向抵押比擬者，當屬「最高限額抵押權」。所謂最高限額抵押權，依民法第 881 之 1 的規定：「係指債務人或第三人提供其不動產為擔保，就債權人對債務人一定範圍內之不特定債權，在最高限額內設定之抵押權。」⁴⁷本規定指

⁴² 李文瑜（2008），《台灣發行反向房屋抵押貸款相關法律問題之研究》，頁 92，國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文。

⁴³ 「不動產所有人設定抵押權後，得將不動產讓與他人。但其抵押權不因此而受影響。」

⁴⁴ 「抵押之不動產如經分割或讓與其一，或擔保一債權之數不動產而以其一讓與他人者，其抵押權不因此而受影響。」

⁴⁵ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 13 條第 3 款。

⁴⁶ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 14 條第 1 款。

⁴⁷ 民法第 881 之 1 第 1 項。

出最高限額抵押權與普通抵押權間明顯差異之處，即在對抵押權從屬性之突破。最高限額抵押權不堅持抵押權成立前必須將其所擔保之債權予以特定，而是允許擔保不特定之債權，即自設定時起至確定⁴⁸時止，不斷發生或消滅而具有變動性、代替性之債權⁴⁹，僅債權額度不超出設定之最高限額即足。由此觀之，最高限額抵押權在設定後至確定前，無法從屬於特定債權，故抵押權之成立的從屬性推遲至債權確定後，此乃對從屬性之最大緩和化⁵⁰。不特定非指最高限額抵押權所登記的存續期間內所發生之一切債權而言，而是指基於一定具體之法律關係所生之債權或基於票據所生之權利⁵¹；換言之，最高限額抵押權所擔保之債權被限制在一定具體的範圍內，通常是基於當事人間明確特定的法律關係，而非一種概括性的約定。此外，最高限額抵押權所擔保之債權額度，必須在設定前確定，否則無效。

不動產逆向抵押所擔保之債權，係貸與人因終身定期金契約給付予借用人之金錢、利息及其他費用，為一不特定債權；「試辦方案」對貸款額度定有具體之規範，由主管機關衛生福利部，按抵押物估價後之現價，依精算公式核定之⁵²，惟抵押物價值上限不可超過社會救助法所定中低收入戶標準⁵³。綜上，吾人可知不動產逆向抵押貸款具有債權不特定、

⁴⁸ 最高限額抵押權確定之原因參照民法第 881 條之 12。

⁴⁹ 謝在全（2000），《最高限抵押權之意義與特性》，載：〈法令月刊〉，51 卷 2 期，頁 51。

⁵⁰ 吳光明（2009），《新物權法論》，頁 472，三民，初版 1 刷。

⁵¹ 民法第 881 之 1 第 2 項。

⁵² 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 10 條。

⁵³ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 4 條第 3 款。103 年度社會救助法所定中低收入戶不動產限額表如下。資料來源：衛生福利部社會暨家庭署，不動產逆向抵押貸款制度試辦方案 - 附加檔案，<http://www.sfaa.gov.tw/SFAA/Pages/Detail.aspx?nodeid=384&pid=2514>（最後瀏覽日期：105 年/3 月/15 日）。

直轄市、縣市別	不動產限額
臺北市	876 萬元
新北市	525 萬元
臺中市、臺南市、高雄市、臺灣省各縣市	480 萬元
金門縣、連江縣	375 萬元

擔保之債權依確定法律關係限縮在一定範圍，以及貸款額度在設定前已確定等性質，與上述最高限額抵押權之特性庶幾近之。「試辦方案」在設計上刻意使逆向抵押貸款同步於最高限額抵押權，藉以鞏固其物權效力。「試辦方案」明確規定，借用人應將中華民國設定為貸款抵押物之第一順位最高限額抵押權人。然而，不動產逆向抵押畢竟與最高限額抵押間存在明顯之差異。首先，在擔保債權部分，最高限額抵押權所擔保者係將來發生，但未確定之債權；而逆向抵押所擔保之總債權雖亦尚未確定，但每期的債權則是相當的明確。另「試辦方案」規定借用人於貸款存續期間，不得為逆向抵押貸款餘額之一部清償⁵⁴，債權僅會逐步增加而不消滅，也與最高限額抵押權所擔保之債權可能不斷發生或消滅之特點有所不同。其次，在抵押權期限方面，最高限額抵押權約定其所擔保原債權之確定期日，自抵押權設定時起不得超過 30 年，超過 30 年者縮短為 30 年⁵⁵。此法定期限與逆向抵押貸款存續期間以借款人終身為標準之本質顯有未合，然為遵從最高限額抵押權之限制，「試辦方案」特別規定抵押權期限期滿時，借用人應同意重新設定最高限額抵押權，否則貸與人得終止貸款契約⁵⁶。逆向抵押貸款的借用人必須是年滿 65 歲的國民，抵押權上限訂在 30 年，即 95 歲的高齡者還必須親自或委請親友或地政士處理抵押權重新設定事宜，不免造成困擾。高齡借用人心智退化至一定程度時雖可受到民法成年監護制度⁵⁷的保護；然在聲請過程繁複，且無至親⁵⁸代為處理的情況下，即便依「老人福利法」規定得由主管機關聲請⁵⁹，也對老人構成一定程度的障礙。此障礙若造成老人無法受法院之宣告，便形成實際上欠缺正常心智，但其在法律上的地位與完

⁵⁴ 同前揭註 30。

⁵⁵ 民法第 881 條之 4。

⁵⁶ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 7 條、第 9 條、第 13 條第 7 款。

⁵⁷ 參照民法第 14 條、第 15 條、第 15 條之 1，及第 15 條之 2。

⁵⁸ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 2 條第 2 款規定申請人須無法定繼承人。

⁵⁹ 參照老人福利法第 13 條第 1 項：「對於因精神障礙或其他心智缺陷，致不能為意思表示或受意思表示，或不能辨識其意思表示之效果之老人，法院得因主管機關之聲請，為監護或輔助之宣告。」

全行為能力人無異之現象，可能導致政府要求借用人重新設定最高限額抵押權時，發生溝通困難又無他人代為意思表示之窘況，最終造成貸款契約被迫終止，致使年邁的借用人頓失生活依靠，同時也使政府背負社會罵名，形成雙輸的局面。

再者，以追索權之有無觀之，不動產逆向抵押貸款最不易比照最高限額抵押權的部分，在於該制度普遍不設「追索權」(non-recourse loan)之特色；意即借用人或其繼承人的還款額度以抵押財產之價值為限，其他資產將不會遭到扣押以償付借款。大部分實施逆向抵押貸款制度的國家（如美國、澳洲及加拿大等）⁶⁰多明確規定，借用人終老後，貸與人僅能處分抵押房屋以償還債務，不得就其它資產追償，藉以提升高齡者參與的意願，並消弭繼承人的疑慮。民法上的抵押權並無類似的政策目的，因此無論是普通抵押權或最高限額抵押權，當抵押權人實行抵押權後仍有一部未受清償之債權，此部分則復歸無擔保之普通債權⁶¹，債權人自可另行取得執行名義（如聲請支付命令⁶²），針對債務人的其他財產強制執行。故倘若「試辦方案」將逆向抵押貸款視為最高限額抵押權的一種型態，則追索權當然存在，如此將有別於一般認知的逆向抵押貸款制度。綜觀「試辦方案」的規定，並無法確知是否不具「無追索條款」；但若與設有追索權之逆向抵押貸款制度相較，有助於分辨箇中差異。以新加坡為例，該國之住房逆向抵押貸款主要是由保險業的「職總英康保險合作社」(NTUC Income Insurance Co-operative Limited)所提供，其特色之一即具有追索權，貸款本息合計超過抵押房屋價值，房屋所有人或繼承人必須償還超出的部分。為降低抵押物價值不足償還債權之風險，新加坡住房逆向抵押貸款契約訂有配套之限期清償約定，要求借用人某些情況下應立即還款，如貸款本息合計超過抵押物價值之 70%，或是貸款期間達 25 年或借用人滿 90 歲（較早發生者）等，甚至是發現抵押物市場

⁶⁰ 同前揭註 10，頁 23。

⁶¹ 同前揭註 33，頁 583。

⁶² 參照民事訴訟法第 580 條。

價值下跌時，得降低每期給付的約定⁶³，因此該計畫與一般逆向抵押貸款制度所強調之終身安養有別。反觀「試辦方案」的規定，其目的在協助在地老化，貸款契約期限以終身為原則，強調公益性質，不見規避擔保物貶值風險的相關規定，與新加坡計畫傾向商業考量之情形不可等同視之。職是之故，「試辦方案」應有不具追索權之特性，與最高限額抵押權不同。更甚者，此一特點可能導致逆向抵押貸款的額度係以房屋實際價值為上限，貸款契約簽定時所定之額度僅為預估，而非如最高限額抵押權預先設定債權上限數額。綜上所述，不動產逆向抵押似無法被歸於最高限額抵押權之範疇。

既然不動產逆向抵押貸款制度之物權性質難以歸屬於任何一種法定的抵押權型態，亦即無法通過物權法定原則的檢驗，其有效性頗令人質疑。儘管不少學者主張物權法定原則應予適度的修正以矯正其僵化的弊端，但目前實務上仍無法擺脫此一原則之束縛。我國 2009 年物權法的修正雖已適度放寬對於新物權的認定，允許習慣法所形成之物權，得依一定之公示方法予以公示者，法律即承認其效力⁶⁴，以緩和物權法定主義之僵化；但仍將範圍限縮在制定法及習慣法的規範，自由創設物權的時代尚未來臨。不動產逆向抵押若要形成習慣法，決非朝夕可成，除須符合主（法的確信心）客（多年的慣行）觀要件外⁶⁵，法院（特別是最高法院）以判決反覆的背書，才是真正強力的奧援，其難度較直接立法猶有過之。故本文建議政府應仿照美國建立 HECM 的作法，儘速將「試辦方案」提升至法律的位階，並以最高限額抵押權作為藍本進行修改，創設符合逆向抵押貸款制度特性之新物權類型，使其不違反法律既定之原則。否則政府保障老人經濟安全之美意，勢必因為物權合法性之爭議而有所折損。

⁶³ 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》，頁 27-31，月旦，初版 1 刷。

⁶⁴ 民法第 757 條修正理由，

⁶⁵ 參照最高法院 17 年上字 613 號判例。

叁、逆向抵押貸款制度重要內容分析與修正建議

本章主要目的係在比較 HECM 及「試辦方案」之重要內容，並試圖提出「試辦方案」之修正建議。

一、基本架構與資格限制

HECM 係由美國住房與都市發展部（Department of Housing and Urban Development，以下稱 HUD）與其下設之美國聯邦住房管理局（Federal Housing Administration，以下稱 FHA）共同管理；HUD 負責上層的計畫設計與規劃，FHA 則負責 HECM 業務的實際監管工作。在資金來源方面，政府並未直接提供貸款資金，而是由 FHA 所授權之貸款提供者供款，提供者雖以銀行為大宗，但不以之為限，故而不乏信託公司、貸款協會、信用聯盟等提供抵押貸款之金融機構加以承作。政府除有責任為借用人篩選優質的貸款機構外，更擔任安全網的角色，在貸款機構無力供款而違約時，HUD 依法有義務接替違約機構，並依約定之給付方式繼續供款予借用人，以免損及其利益⁶⁶。由此可知，HECM 並非完全由市場主導的金融商品，而是由國會特別立法，並授權政府機關監督管理，民間出資但政府主導且提供保證的一種以房養老計畫；雖可歸屬金融商品，但仍係一降低老年風險的社會預護措施，應不全然跳脫社會安全的範疇。

HECM 計畫乃針對年滿 62 歲的房屋所有人所設計的抵押貸款商品，申請人必須付清原有之房屋貸款，或是未繳清的貸款額度低於 HECM 貸款金額，且以現居住該抵押標者為限。HECM 未規定確切的還款時間，而是以借用人死亡或永不再繼續居住在該抵押房屋時到期。HECM 貸款不設追索權，故在實務操作上，無須如傳統不動產抵押貸款為確保債權之需，而有對借用人進行收入及債信調查之必要。職故，此項計畫對擁有房產但缺乏可支配所得之高齡屋主相當具有吸引力，畢竟此類借用人

⁶⁶ 同前揭註 63，頁 68、75。

很難符合傳統不動產抵押貸款商品的要求⁶⁷。

「試辦方案」與 HECM 相同，皆為政府統籌監管的不動產逆向抵押貸款計畫。依「試辦方案」規定，負責逆向抵押貸款業務之機關，中央為衛福部，地方為直轄市及縣（市）政府。試辦對象以各直轄市、縣（市）年滿 65 歲以上、無法定繼承人、單獨持有不動產，且不動產價值不超過社會救助法所定之中低收入戶標準⁶⁸，試辦人數至多為 100 人⁶⁹，並以未領取政府相關救助、津貼、給付、未接受政府全額補助收容安置、未曾向他人借貸金錢或其他代替物者為優先⁷⁰。試辦期間並委託台灣土地銀行經辦貸放款事項，方案所需經費由財政部公益彩券回饋金及政府經費支應⁷¹。「試辦方案」完全由政府主導及出資，並作為風險的最後承擔者；銀行為委辦單位，負責執行撥款業務，事實上僅具有方案的協助功能。故在定位上，「試辦方案」應被視為國家社福措施的一部，而不能將之認定為金融商品。

「試辦方案」在申請人年齡限制上較 HECM 高，必須年滿 65 歲方能符合最基本的申請條件。以 65 歲為最低年齡限制，與我國社會保險之法定最高退休年齡相仿，也符合「老人福利法」對「老人」之定義⁷²。既然「試辦方案」較 HECM 更具有社會性，其涵蓋面有必要擴及社會弱勢，故應可依不同族群適當的降低申請年齡，如原住民老人申請門檻可降至 55 歲⁷³，另對身心障礙者也應依其障礙程度調降申請年齡限制。至

⁶⁷ Tonja Bowen Bishop & Hui Shan, Reverse Mortgage: A Closer Look at HECM Loans, NBRE, <http://www.nber.org/programs/ag/rrc/08-Q2%20Bishop,%20Shan%20FINAL.pdf>. (Last visited on 1/11/2016).

⁶⁸ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 4 條。

⁶⁹ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 3 條。

⁷⁰ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 16 條第 1 項。

⁷¹ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 18 條。

⁷² 老人福利法第 2 條。

⁷³ 依內政部「民國 103 年原住民簡易生命表提要分析」，原住民（含平地與山地）零歲平均餘命較全體國民少 8.24 歲，山地原住民較全體國民零歲平均餘命少 10.22 歲。<http://sowf.moi.gov.tw/stat/Life/103%E5%B9%B4%E5%8E%9F%E4%BD%8F%E6%B0%91%E7%B0%A1%E6%98%93%E7%94%9F%E5%91%BD%E8%A1%A8%E6%8F%90%E8%A6%81%E5%88%86%E6%9E%90.pdf>（最後瀏覽日期：105 年/4 月/6 日）。

於申請人的資格限制，「試辦方案」則較 HECM 嚴格。其中最令人詬病者，莫過於有關需無法定繼承人且單獨所有之限制。為簡化貸款到期後的財產處理事務，無需處理借用人身後之繼承問題，避免政府陷入人民繼承爭議，或被迫處理未亡人拒絕搬離的問題，故僅有單身無繼承人的老人符合申請資格。由此觀之，「試辦方案」意欲協助的對象，限縮在獨居且生活無依的伶仃老人，扶助範圍十分的狹窄，對社會福利的助益相當有限。HECM 的規定便顯得較有彈性，當借用人身故時，繼承人可選擇出售房屋清償債務，或以自己財產清償以保留抵押物⁷⁴；若是夫妻共同申請，配偶一方死亡時，另一方若滿 62 歲則無需償還借款；配偶之一方雖未成為共同抵押人，仍可選擇承接過世配偶之 HECM 貸款契約，繼續居住無須遷離⁷⁵。此外，台北市政府所推出的「公益型以房養老實驗方案實施計畫」業已揚棄中央版本的限制，放寬有繼承人的民眾亦可參與，並開放可雙人一組提出申請。所謂雙人申請，不限於夫妻，同父母之手足關係者亦可共同申請。夫妻共同申請者，提供抵押之不動產得為夫妻中一人單獨所有或夫妻二人共有。兄弟姊妹共同申請時，不動產原則上須二人共有；當一人獨有時，共同申請人須為法定繼承人，或是房產之所有權人無其他較共同申請人優先或相同順位之法定繼承人⁷⁶。台北市政府雖開放有繼承人者皆可申請，仍顧慮抵押物可能遭他人設定擔保其他債權，致抵押權益受損，故除規定申請人應設定第一順位最高限額抵押權予台北市政府外，尚需簽訂房屋信託契約，並辦理信託登記，受託人登記為台北市⁷⁷。方案終止時，法定繼承人可償還債務取回不動產所有權，與 HECM 設計類似；無力償還時，市府即行使抵押權聲請法

⁷⁴ 同前揭註 63，頁 114-115。

⁷⁵ Jason Oliva, HUD Expands Options for Reverse Mortgage Non-Borrowing Spouses, Reverse Mortgage Daily, <http://reversmortgagedaily.com/2015/06/12/hud-expands-options-for-reverse-mortgage-non-borrowing-spouses/>. (Last visited on 4/9/2016)

⁷⁶ 臺北市公益型以房養老實驗方案實施計畫第 5 條第 2、3、4 款。

⁷⁷ 臺北市公益型以房養老實驗方案實施計畫第 6 條第 1 項第 4 款第 5 目。

院拍賣抵押物以實現債權⁷⁸。筆者以為，「試辦方案」過於謹慎的態度不利於該政策的推動，嚴苛的條件限制令人望之卻步，此應是試辦成效欠佳的主因⁷⁹。「試辦方案」未來若欲擴大辦理，如能參酌 HECM 及台北市政府的作法，適度鬆綁申辦條件限制，不排斥共同申請與有繼承人者之申請，方能有效提升逆向抵押貸款制度的普及化。

二、撥款與諮詢

(一) 撥款額度

HECM 貸款額度係基於所謂的「本金限額」(principal limits)以決定金額的大小。欲計算本金限額必先確定「最大求償額」(Maximum Claim Amount)，此額度取決於財產增值之價值與 FHA 依國家住宅法規定在各區域所訂之最高貸款限額，二者比較後之較少者⁸⁰。FHA 的最高限額約為一區域中等房價的 95%，但仍設有全國性之最高標準；以 2015 年為例，高房價區(如紐約、華盛頓特區、舊金山等大型都會區)的最高貸款限額為 625,500 美元，而低房價區則為 271,050 美元⁸¹。除最大求償額外，預期平均貸款利率(Expected Average Mortgage Interest Rate，等於美國十年政府債券借款利率加上 1%-2% 抵押權人之利潤)，以及最年輕的合格借用人的年齡也包括在計算本金限額的因素中⁸²。一般而

⁷⁸ 臺北市政府以防養老實驗方案-常見問題，臺北市政府社會局，http://rmsc.ippi.org.tw/sub_6.html (最後瀏覽日期：105 年/4 月/9 日)。市府僅以房屋出售價格作為債務追討範圍，出售價格低於債務金額時由市府承擔損失風險；即此實驗方案具有無追索權之特性。

⁷⁹ 聯合新聞網(2015 年 7 月 13 日)，〈叫好不叫座 以房養老申辦掛蛋〉，<http://udn.com/news/story/7239/1051922%E5%8F%AB%E5%A5%BD%E4%B8%8D%E5%8F%A%B%E5%BA%A7%E4%BB%A5%E6%88%BF%E9%A4%8A%E8%80%81%E7%94%B3%E8%BE%A6%E6%8E%9B%E8%9B%8B> (最後瀏覽日期：105 年/4 月/9 日)。

⁸⁰ National Housing Act §203 (b).

⁸¹ Ben Lane, FHA Announces 2015 Loan Limits, Housingwire, <http://www.housingwire.com/articles/32259-fha-announces-2015-loan-limits>. (Last visited on 1/11/2016)

⁸² Expected Average Mortgage Interest Rate (HUD) Law & Legal Definition, USLegal, <http://definitions.uslegal.com/e/expected-average-mortgage-interest-rate-hud/>. (Last visited on 1/23/2016).

言，年齡與貸款額度成正比；居住在最貴房屋且位於穩定或增長市場價值地區的最年長的借用人，在抵押貸款利率較低時所能借貸的金額最高。政府對貸款限額的管制反映出 HECM 強烈的公共性質，貸與人的風險因此得以妥善的控制，而借用人也可據此預先評估 HECM 可否滿足自身的養老所需。

「試辦方案」對貸款額度之規範，如前一章所述，係按抵押物估價後之現價，依精算公式核定之，抵押物價值係以社會救助法所定之中低收入戶標準為上限，避免社會資源遭到濫用。抵押物的鑑價左右申請人的意願，需由公正合格的鑑價機構，透過合理的鑑價程序保障抵押人的權利。我國目前已建立不動產鑑價制度，不應再以地政機關查估之公告土地現值、公告地價為準。地政機關受限於人力、經費、時間，皆係採區段大量估價之方式，所查估之地價，性質上屬課稅地價，重點在掌握課稅負擔之相對公平；不動產估價師係依不動產估價技術規則規定針對個別宗地予以精密估價，所查估之地價為交易使用之市價，重點在維護當事人權益，二者性質、功能、精細不同⁸³。因此「試辦方案作業規則」規定，申請人必須自費辦理不動產估價報告書，並於期限內繳交⁸⁴。衛福部（社會暨家庭署）更為此在官方網站提供不動產估計師事務所一覽表，以利申請人前往諮詢辦理。另外，2011 年立法院針對不動產經紀業管理條例、地政士法及平均地權條例（合稱實價登錄地政三法）通過之修正條文中，均要求不動產交易實價申報登錄，不動產實價登錄制度於焉確立。此制度對於不動產價格透明化的改善產生一定程度的推力，有助於申請人掌握其不動產之市場價值，避免資訊不對稱而影響權益。至於每月給付金額，係以借用人簽訂契約之日，按抵押物不動產估價價值、借用人性別及年齡，依精算公式計算得之。給付金額並非固定，係依統計學上的線性模型逐年遞增，但借用人不得要求變更給付金額⁸⁵。

⁸³ 內政部 95 年 7 月 19 日台內地字第 0950112456 號函。

⁸⁴ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案作業規定第 10 條第 1 項。

⁸⁵ 同前揭註 30。

(二) 撥款方式

HECM 採多元撥款方式以滿足不同需求之借用人，在貸款期限內亦可自由轉換，僅須負擔小額的手續費（每次 20 美元）⁸⁶。借用人如需運用一筆資金以供投資、償還貸款或其他之用，而不著眼在金援日常開支，可考慮選擇「一次領取方案」（Single Disbursement Lump-Sum Plan）；借用人於貸款開始時可由借貸雙方合意確定抵押房產價值後，借用人一次性領取扣除費用與利息後之貸款全額，至於貸款用途則不加限制。倘若借用人經濟環境窘迫，抵押貸款之目的係為生活費用的主要來源，「終身付款方案」（Tenure Plan）應是首選。只要借用人於有生之年繼續居住於抵押房屋內，每月即可領取相同金額的撥款。借用人所得到的定期付款如同年金給付般直到離世方休，因此本方案又稱為「逆向年金抵押」（Reverse Annuity Mortgage）。但如果借用人需要在一定的期間內獲得較多的撥款，而非細水長流般每月領取，「期限付款方案」（Term Plan）可滿足需求。借用人設定在一定期限內逐月領取固定的金額，直到達到規定的本金限額。設定期限到期時則不再撥款，但借用人無須立即還款，同樣是在借用人死亡或永久搬離該住所時方須清償。另一種極具特色且迎合現代人的方式稱為「信用額度付款方案」（Line of Credit Plan），係貸與人將確定的本金限額存於帳戶中，由借用人選擇領取時間及金額，且僅就實際提領之金額計息，直到帳戶中的款項提領完畢為止。若高齡者自有存款、孳息或其他收入以維生計，便無須申請成為 HECM 借用人；但為防患未然，亦可利用 HECM 構築另一層的生活保障，以收未雨綢繆之效。故而選擇此一類型的撥款方式，不失為明智之舉。根據 HUD 1990～2007 年的統計，超過八成的 HECM 借用人選擇信用額度付款方案，此案特別受到 60～80 歲族群的青睞，使之成為最受歡迎的提領方式⁸⁷。

⁸⁶ Bishop & Shan, *supra* note 67.

⁸⁷ HECM Line of Credit Gains in Popularity among Reverse Mortgage Borrower, Reverse Mortgage Information, <http://www.reverse-mortgage-information.org/559/hecm-line-of->

為使付款方式更趨彈性以符合更多借用人的需求，HUD 設計混合式的付款方案，使不同的方案得以結合，擴大借用人選擇的空間。混合式方案係以信用額度為核心成分，分別與終身付款方案及期限付款方案進行結合，前者稱為「修正終身付款方案」(Modified Tenure Plan)，後者則稱為「修正期限付款方案」(Modified Term Plan)。兩種方案均使借用人得以設定一部分本金限額建立信用額度，剩餘的部分可終身(修正終身付款方案)或在自設的期限內(修正期限付款方案)定期提領⁸⁸。採用混合式付款方案的優點在於，借用人得以保留部分的本金限額，充作準備金之用。HECM 規定借用人若永久搬離抵押房屋時，貸款立即到期，借用人須償還貸款或貸款機構得對該房屋行使抵押權；依此，借用人如因健康欠佳而遷居長照機構時，該抵押房屋隨即遭到貸款機構拍賣以償還歷年的付款及利息。拍賣後即便有所剩餘，其金額可能微不足道，屆時借用人將陷入貧病交加之窘境。若採混合式方案，借用人至少能在搬離住所前，將信用額度全數提領，多少保住部分的現金留用，可適度緩和資金窘迫的困境⁸⁹。

相較於 HECM 富有彈性的多元撥款方式，「試辦方案」所提供的撥款方式僅有一種：政府透過臺灣土地銀行每月五日⁹⁰撥款至借用人於該銀行所開立之帳戶⁹¹，以類似 HECM 「終身付款方案」形式給付，別無他法。銀行在簽約時會提供給付金額表，每月亦會以郵寄或網路銀行方式通知借用人給付情形⁹²。「試辦方案」採單一的撥款方式，或許是考量

credit-gains-in-popularity-among-reverse-mortgage-borrowers.php (Last visited on 1/26/2016). And John Yedinak, Chart of the Day: Most Popular Payment Plan for HECM Borrowers? Reverse Mortgage Daily, <http://reversmortgagedaily.com/2010/09/15/chart-of-the-day-most-popular-payment-plan-for-hecm-borrowers/> (Last visited on 1/26/2016).

⁸⁸ Bishop & Shan, *supra* note 67.

⁸⁹ 同前揭註 63，頁 71-72。

⁹⁰ 該日期為固定之撥款日，借用人不得要求提前撥款。參照不動產逆向抵押貸款制度試辦方案作業規定第 15 條。

⁹¹ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案第 10 條。

⁹² 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案作業規定第 16 條。

申請人係低收入或中低收入老人，故為維持其基本生活開支，必須採用逐月給付的方式，避免因採一次性撥發造成給付早在身故前用罄的風險，進而導致窮困終老的情形；但或許只是政府為防止多元撥款所致之財力及人力耗費，簡化行政作業之考量罷了。然而老人如遇重症醫療或天災過後房屋修繕等情況而需錢孔急，若能由逆向抵押貸款獲取即時的援助，當可解燃眉之急；故給付如兼採一次性撥款，即以混合給付之方式撥款，資金運用將更富彈性，應可提升老人申請的意願。因此，倘若將來政府決定將「試辦方案」擴大辦理，應可仿照 HECM 的作法，採行多元的撥款模式，計畫參與者可依其所需選擇領款的方式，同時也能在各模式間進行有限度的轉換，力求制度的便利性；而如此貼心的安排，當令逆向抵押貸款更具人性化⁹³。

(三) 強制諮詢

儘管 HECM 在美國已施行多年，然計畫本身不但具高度複雜性，且與通常認知的抵押貸款觀念有所差距；當符合資格的年長者欲提出申請時，極可能難以一窺計畫之全貌，更遑論就其個別狀況，確實評估參與計畫之利弊得失。如果事前未能充分揭露資訊，借用人在不熟悉 HECM 的情況下，易生借貸雙方間資訊不對稱之疑慮而怯於參與計畫。為免此慮，HECM 計畫強制借用人提出申請之前，務必聽取諮詢機構之說明，資訊機構則竭盡所能地為借用人解答計畫內容、財務風險評估、法律稅務規範，以及繼承人權利及對資產之影響等相關問題。更重要的是，諮詢機構必須清楚告知 HECM 性質上屬於金融商品，而非社會福利措施，借用人不必然需要參與此計畫，政府仍設有其他社會救助或補助可供申請。諮詢機構必須是公正的第三方，以提供借用人接受獨立諮詢的機會。合格的諮詢人員，必須曾在二年內接受至少一次的 HECM 諮詢課程訓

⁹³ 附帶一提，如果逆向抵押貸款允許一次性的撥款至個人帳戶，即類似 HECM 之「信用額度付款方案」，則在物權的性質上，與普通抵押權無殊；蓋因抵押權所擔保之債權業已確定，符合普通抵押權之從屬性原則。

練，且未遭 HUD 列入不適任名單⁹⁴，在通過 HECM 諮詢人員國家考試，並受聘於 HUD 核准之住宅諮詢機構後，方可提供諮詢服務⁹⁵。HUD 在其官方網站上設有諮詢機構之搜尋網頁⁹⁶，有興趣者得以輕易的取得諮詢機構的相關訊息。

為防止老人在欠缺充分資訊前貿然簽訂逆向抵押貸款契約，「試辦方案」亦採強制諮詢的手段，要求申請人經審查通過後，最遲於接獲書面通知之日起三個月內，應洽詢政府結合或委託之民間諮詢服務單位，完成相關之法律、不動產管理、社會福利等諮詢服務，並取得諮詢證明文件；申請人無法於期限內完成者，視為放棄申請。諮詢服務單位提供服務時，可在申請人同意下，結合不動產估價師事務所，提供不動產預估服務，但因此所產生之費用由申請人自行負擔⁹⁷。目前衛福部所提供的諮詢機構，僅有「中華民國老人福利推動聯盟」（老盟）一所。該聯盟係一自發性的老人團體，以促進老人福利及維護老人權利為宗旨，會員組成分子以全國各地之老人社團或基金會為主；其業務多由志工擔任，且偏重在老人保護、關懷、政策倡導、服務推動、防止歧視等業務⁹⁸。老盟人員是否具備逆向抵押貸款諮詢者所應擁有之法律、制度分析、財產規劃、財務評估等相關能力，頗令人質疑。即便政府辦理講習訓練該聯盟之諮詢人員，但在欠缺證照考試的檢驗下，並無法保證受訓者是否得以勝任此一牽涉複雜之諮詢工作。如此規劃很難令人相信申請人在簽約前，對不動產逆向貸款制度已能清楚掌握。職故，制度設計者若欲利用強制諮詢制度，避免申請人因資訊不足而自覺受損，亟需制定一套更為

⁹⁴ 包括名列 General Services Administration's Excluded Parties List System (EPLS)、HUD's Limited Denial of Participation List (LDP)，及 HUD's Credit Alert Interactive Voice Response System (CAIVRS)者。

⁹⁵ HUD Roster Requirements, NeighborWorks, <http://www.hecmcounselors.org/prospective-hecm-counselors/hud-roster-requirements> (Last visited on 2/1/2016).

⁹⁶ HECM Counseling Agencies, HUD.GOV, https://entp.hud.gov/idapp/html/hecm_agency_look.cfm (Last visited on 2/1/2016).

⁹⁷ 不動產逆向抵押貸款制度試辦方案作業規定第 9 條。

⁹⁸ 參見中華民國老人福利推動聯盟網站, <http://www.oldpeople.org.tw/Default.asp> (最後瀏覽日期：105 年/4 月/20 日)。

嚴謹的諮詢系統，配合專業諮詢顧問針對個別申請人背景加以解說與分析，務使老人成為參與者前得透過充分資訊的揭露，評估自身的利害得失，如此才能有效保障其權益。

三、政府角色

美國政府在 HECM 中扮演相當鮮明的角色，除直接介入制度的運作、主導該制度之法律架構外，同時擔任制度的維護者與擔保人。政府的功能不僅包括前述之制定相關法規、篩選合格的貸款機構、訂定本金限額標準，尚包含擔任借貸雙方的保險人。依據 12 U.S.C. § 1715z-20 之規定，FHA 必須在貸款機構無力支付時，提供繼續付款的保證，令借用人免於承擔貸款機構違約的風險⁹⁹。FHA 於此係以保險承保人的形式存在，故而借用人仍有給付保費（稱為抵押貸款保費 Mortgage Insurance Premium-MIP¹⁰⁰）的義務¹⁰¹。反之，倘若抵押房產的市價下跌，導致清償期屆至時，擔保物的價值可能低於貸款總額，在貸款機構欠缺追索權保護的情況下，必將承擔債權無法滿足的後果。HECM 貸款期間動輒數十年，貸款機構必定如臨深履薄般小心翼翼的評估此風險，自然降低其承辦 HECM 的意願。既然 HECM 具有強烈的官方色彩，政府為求 HECM 順利推行，理應為貸款機構張起牢固的安全網。職故，當 HECM 貸款總金額達到房屋價值 98%時，貸款機構所預期的風險即將成為確定的損失，此時該機構得選擇將債權轉賣給政府指定的次級市場購買者¹⁰²，目前唯一的購買者為「房利美」公司（Fannie Mae）¹⁰³，再由房利美對

⁹⁹ 24 C.F.R. §206.117.

¹⁰⁰ MIP 採強制給付，分為二類：其一，借用人於貸款初期須繳付本金限額 1.75% 的「預付保費」(Upfront MIP)，但不需立即繳交，而是計入貸款總額，到期時一併清償；在貸款期間每月仍需依實際給付之金額繳付每年 0.5% 之保費，稱為「年度保費」(Annual MIP)，為其二。Jayne Thompson, What Is the Mortgage Insurance Premium? eHow, http://www.ehow.com/about_6106679_mortgage-insurance-premium_.html (Last visited on 1/28/2016).

¹⁰¹ 12 U.S.C § 1715z-20 (i).

¹⁰² 24 C.F.R. §206.107.

¹⁰³ Federal National Mortgage Association, 簡稱 Fannie Mae。

HECM 貸款進行資產證券化在金融市場出售。然而，由於房利美係美國政府出資成立的大型企業（GSE, Government-Sponsored Enterprise），目的在將 FHA 擔保的不動產抵押貸款整合為不動產抵押債券¹⁰⁴，故此舉無異於由國家間接承受貸款機構未來的風險，自然加重政府財政上的負擔¹⁰⁵。這看似負面的影響，卻是奠定 HECM 成為逆向抵押貸款模範生的重要原因，若欠缺國內金融機構積極地參與，政府必定無法獨力支撐此一計畫，故逆向抵押貸款政策的成敗，相當程度牽繫於此。

政府推行「試辦方案」的目的，具有濃厚的社會福利意涵，主要是為降低社會老化現象之衝擊，因應平均餘命延長所滋生之長壽風險，冀望為保障老人經濟安全預做準備。另一方面也為導正現行法規對老人生活照顧之不足，例如依社會救助法之審核規定，符合低收入戶補助標準者，必須是家庭每人每月平均所得低於最低生活費，以及動產及不動產限額低於當年度公告標準¹⁰⁶；老人在收入及動產門檻容易符合標準，但因近年來房價飆漲，常導致名下不動產價值超過社會救助法規定，致使無法取得低收入戶資格，喪失獲得各項補助的機會。因此如能將其所有之不動產透過以房養老制度加以活化，不但無須擔心房產遭不肖子孫侵奪落得無瓦遮頭，更有一筆固定收入供其養老，兩全其美。此意雖好，然政府將此計畫的格局設定過低，以致在規範設計上趨向單純化，專責機關由衛福部社會暨家庭署擔任，財務規劃僅以公益彩券盈餘及各級政府預算支應等語一筆帶過，意味由政府出資並吸收不動產價值波動、老人存活年齡難以預測等所有的風險，將來的發展則視「試辦方案」成功與否再行調整，一路累積經驗，頗有「摸著石頭過河」的思維模式。然依筆者之見，「試辦方案」如果欠缺第二期甚或第三期的工程目標，只是在有限的期間、經費、適用對象，以及狹隘的社會福利目的下運作，極

¹⁰⁴ Fannie Mae, Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/Fannie_Mae (Last visited on 1/29/2016).

¹⁰⁵ 黃祈綾（2012），《以社會保障觀點論反向抵押貸款之建構與管制》，頁 88，國立中正大學法學院法律學研究所碩士論文。

¹⁰⁶ 社會救助法第 4 條。

可能淪為聊備一格的政策。

「試辦方案」欠缺穩健的財務規劃，也可能是左右成敗的原因；作為逆向抵押貸款主要財源的公益彩券盈餘，但該項盈餘中 45% 必須分配給國民年金基金、5% 納入全民健保，只有一半分配給各直轄市、縣(市)政府辦理社會福利支出，故逆向抵押貸款僅能與其他社福制度分食此 1/2 的盈餘。同時，「試辦方案」並無如 HECM 之規劃，要求借用人必須強制納保，亦無類似房利美之機構處理不良債權的機制，因此可能需要一筆可觀的準備金以因應虧損。可預見的是，如果政府無法覓得其他穩定財源的挹注，逆向抵押貸款制度勢必無法做大，最終僅能造福極為少數的弱勢高齡者，不但無法累積實務經驗，對老年經濟危機的預防及國家社會福祉的增進，也將會十分有限。試辦期間結束後，政府如果完全撤出而由商業銀行或保險公司接手，不禁令人懷疑，屆時公益型的逆向抵押貸款制度是否仍能維持。

肆、商業型逆向抵押貸款

除上述帶有公益色彩的逆向抵押貸款計畫外，民間金融機構亦可與擁有房產之高齡者簽訂商業型的逆向抵押貸款契約，提供終身或近似終身之貸款方案。以下就 HECM 及我國商業型逆向抵押貸款之現況進行分析並提出建議。

一、美國現況分析

美國的 HECM 雖在政府管制及介入下運行，但在性質上仍屬貸款金融商品，政府的功能僅在政策規劃及市場失衡時方能顯現；換言之，政府係立於政策制定者及危機處理者的地位，以彌補方案執行之不足，以及監督輔導方案的實施，而非完全主導或負責其成敗。在這層意義上，HECM 被視為兼具社會福利的特質。HECM 所瞄準的對象為自有房屋價值較低的借用人，目的在協助生活相對貧困的高齡房屋所有人。然逆向

抵押貸款既是一種金融商品而非純粹的社會福利措施，理應擴大覆蓋率，適用更多有房的老者，令其資產得以活化利用。因此，除帶有社會福利色彩的 HECM 外，美國亦有商業型的不動產逆向抵押貸款計畫，以滿足房屋價值較高且貸款額度需求較大的借用人。協助處理 HECM 不良債權之「房利美」，同時經營逆向抵押貸款業務，推出名為「房屋持有者逆向抵押貸款」(Home Keeper Reverse Mortgage Program, 以下簡稱為 Home Keeper) 的計畫，屬於半官方性質的方案，將目標鎖定在資產價值高、公寓大廈屋主，或是期望以此貸款購買新屋的借用人¹⁰⁷。Home Keeper 在架構上與 HECM 十分相似，但申請條件較為寬鬆；可貸金額的計算方式大同小異，惟可貸金額較高；兩者同採浮動利率，按月調整，然 Home Keeper 利率較高。Home Keeper 允許申貸者在住房價值的增值時，可逐漸增加其貸款額度¹⁰⁸，此點與 HECM 採固定額度不同。由於 Home Keeper 之商業性質較強，借貸雙方的權義關係任依契約約定規範之，政府的角色較不明顯，故而 HECM 所設計的強制保險機制並不見於該計畫內容。Home Keeper 的給付提領方式雖不如 HECM 多元，但仍保有一定彈性；借用人可在「終身付款方案」(Tenure Plan)、「信用額度付款方案」(Line of Credit Plan)，以及「修正終身付款方案」(Modified Tenure Plan) 三方案中擇一適用，且可隨時更改方案無次數限制，僅需負擔小額費用¹⁰⁹。然而在 2008 年國會通過「住房及經濟復甦法」(Housing and Economic Recovery Act of 2008) 將 HECM 貸款上限提高一倍後，Home Keeper 頓時失去市場競爭力，故房利美自當年年底起不再接受 Home Keeper 貸款申請¹¹⁰，形成 HECM 獨大的局面。

¹⁰⁷ Reverse Mortgages Comparison Chart, https://www.caring.com/comparison_charts/reverse_mortgages/index (Last visited on 5/9/2016).

¹⁰⁸ 同前揭註 8，頁 110。

¹⁰⁹ Fenni Mae, The Home Keeper Mortgage Consumer Fact Sheet, <https://www.ireverse.com/wp-content/uploads/2015/08/Home-Keeper-Mortgage-Fact-Sheet.pdf> (Last visited on 5/9/2016).

¹¹⁰ John Yedinak, Fannie Mae Discontinues Home Keeper Reverse Mortgage Product, Reverse Mortgage Daily, <http://reversmortgagedaily.com/2008/09/03/fannie-mae-discontinues-home-keeper-reverse-mortgage-product/> (Last visited on 5/9/2016).

無獨有偶，另一項名為「財務自由計畫」(Financial Freedom Reverse Mortgage Program，以下簡稱為 Financial Freedom)的民營逆向抵押貸款計畫，也在 2011 年劃下句點。該計畫係針對擁有高價房產的老人所設計，由銀行、擔保公司等民間機構提供貸款及保險，政府不介入借貸雙方的契約關係，屬於純粹商業型態的逆向抵押貸款方案。貸款的最大限額高於 HECM 及 Home Keeper，故俗稱為「大額貸款」(Jumbo Loan)。借款人在簽訂貸款契約後可一次性取得一大筆資金，得以用於購買壽險公司的年金，從而將房產價值轉換為按月支付的年金¹¹¹。此計畫原本係由「老年財務自由基金公司」(Financial Freedom Senior Funding Corporation)提供，但隨著該公司之控制公司於 2009 年為 OneWest 銀行收購後，老年財務自由基金公司自然被納入旗下，而成為該銀行之附屬機構¹¹²。OneWest 銀行於收購案兩年後決定停止接受新的申請案，僅對舊案繼續提供服務；理由是法令變更不利經營，也為專注傳統銀行的本業¹¹³。

事實上，即便在 Home Keeper 及 Financial Freedom 仍活躍市場之際，兩者在逆向抵押貸款的市占率合計不超過 10%，高達 9 成的貸款借用人選擇 HECM¹¹⁴。HECM 以「金融商品為主，社會福利為輔」的特色，輕鬆地贏得市場的青睞；民眾在政府保證與商業契約保障的選擇中，毫不猶豫地投向 HECM 的懷抱。HECM 完善的法律規範、嚴密的監管組織、強制保險的安全網、完備的諮詢服務，再加上近年來對貸款額度上限的提高，迫使商業性質較強的逆向抵押貸款方案難以招架。民營的銀行雖可推出差異性商品以區隔市場需求，鎖定資產價值較高的潛在借用人，

¹¹¹ 同前揭註 63，頁 65。

¹¹² Fitch Assigns Financial Freedom Acquisition LLC's RMBS Servicer Rating, <http://www.businesswire.com/news/home/20090402006318/en/Fitch-Assigns-Financial-Freedom-Acquisition-LLCs-RMBS> (Last visited on 5/10/2016).

¹¹³ CABO, Big Banks Leave reverse mortgages – should you be worried? <http://wichita.openmortgage.com/2012/09/28/big-banks-leave-reverse-mortgages-should-you-be-worried/> (Last visited on 5/10/2016).

¹¹⁴ Reverse Mortgages: A Closer Look at HECM Loans

然身價高者對此類商品之需求遠不如貧窮者殷切。逆向抵押貸款的借用人大多是社會上經濟實力較為弱勢者，身邊值錢的資產僅剩其所居住的房產，利用逆向抵押貸款向銀行借貸的金錢，多為維持基本生活開銷之用。反觀經濟能力較佳、擁有高市場價值不動產者，其所能接觸的投資管道必定高於相對貧窮者，逆向抵押貸款僅是其中考慮的方案之一，而價值高的房產必定有其市場優勢，將來增值的幅度應可高於平均漲幅，潛在的申請人是否願意將此利潤與銀行分享，頗令人懷疑。

商業型的逆向抵押貸款欠缺政府擔任風險最終承擔者，金融機構對抗大環境不利因素威脅而力有未逮時，極可能選擇認賠撤出市場。逆向抵押貸款之貸與人必須承受的風險不勝枚舉，包括因囤積大批不動產所形成之「流動性風險」、因房價下跌而造成之「房價波動風險」、因借用人的餘命不確定而導致之「長壽風險」、因利率變化致產生之「利率波動風險」、因修繕擔保物所滋生之「維修風險」，以及因無追索權進而衍生之「豁免債務風險」。此外金融機構在借用人死亡後行使抵押權，可能面臨遺孀不願搬離的困境；如對之施以驅離手段，將招來社會非議，對銀行的商譽必有損傷。而申辦貸款的相關費用造成每月支付金額不如借用人預期，或是因制度資訊不足引發借用人誤解等所生之糾紛，盡是金融機構經營逆向抵押貸款所需面對的風險¹¹⁵。凡此種種均不利於商業型逆向抵押貸款的發展。因此，金融機構為免損失因而謹慎行事，如對房屋鑑價傾向保守估價，以防房價遭遇長期下跌周期，擔保物因市價變動而導致擔保不足。一旦評估風險高於可控制的程度時，金融機構可能毅然決然地退出逆向抵押貸款市場。Home Keeper 及 Financial Freedom 相繼停止接受新案的事實，反映出金融機構對商業型逆向抵押貸款業務的謹慎態度。

二、我國現況與問題

¹¹⁵ 同前揭註 8，頁 116。

如前述，我國的「試辦方案」屬於純粹公益型的不動產逆向抵押貸款方案，雖由國家擔負所有風險，然資格限制嚴格、可貸金額有限、提領方式缺乏彈性，且未來發展走向不明，導致乏人問津。反而是銀行所推出的以房養老貸款專案，以寬鬆的申貸資格（如僅要求申貸者須為票、債信正常之本國自然人，至於有無繼承人在所不論¹¹⁶），成功地吸引許多有殼老人的目光。繼合作金庫銀行（以下簡稱為合庫）率先於 2015 年 11 月提出商業型逆向抵押貸款商品後，陸續有臺灣土地銀行（以下簡稱為土銀）、臺灣中小企業銀行（與台灣人壽合作，以下簡稱為台企銀）、第一銀行（以下簡稱為一銀）、華南銀行（以下簡稱為華銀）、臺灣銀行（以下簡稱為臺銀）等五家公股行庫開辦類似業務。此五家銀行截至 2016 年 3 月底總計承做件數為 125 件，金額達 8.94 億元台幣¹¹⁷。各家銀行開辦之專案容有差異，然並非千差萬別，基本內容如最低申請年齡（多設在 65 歲）、貸款年限（幾乎全為 30 年）、貸款成數（約莫 6~7 成，房屋座落台北市或新北市成數較高）、貸款利率（2~2.85%）等，相似度極高，但仍各有亮點：如合庫的「幸福滿袋」專案，借用人每月繳息以撥款額 1/3 為限，超出部分暫無須繳納，掛帳至到期收取；土銀的「樂活養老」專案主打貸款成數若低於 5 成，利息可掛帳至到期。運用暫不扣利息之機制，借用人每月可資利用的金額較高，此類專案較適合擁有高價房產的借用人。另外，台企銀所開辦的「安老快活」專案，則是集房貸、保險及安養於一身之複合式計劃為其特色，並保證貸款期間絕對撥款，不因房屋都更改建或天災毀損等因素影響而中斷。此專案結合年金保險及養老信託，並非直接將貸款交付借用人，而是轉成年金險的保費，若老人因心智退化或無法自理導致生活無依，年金保險給付可助其度過餘生，故此專案對獨居老人較具吸引力。採類似之複合式商品概念者，亦

¹¹⁶ 〈樂活養老懶人包〉，土地銀行，（最後瀏覽日期：105 年/5 月/24 日）。

¹¹⁷ 卡優新聞網（2016 年 4 月 8 日），〈以房養老承作破 8 億元 5 家公股行庫率先開辦〉，<http://n.yam.com/cardu/fn/20160408/20160408646351.html>（最後瀏覽日期：105 年/4 月/26 日）。

有一銀的「安心貸」專案；一銀仿照台企銀的作法，將原有之信託、理財及外匯等業務結合逆向抵押貸款專案，然並未如「安老快活」包裝成套餐型態，而是依銀髮族的需求量身定做自由搭配，以顯其較有彈性並與台企銀的專案做出區隔。華銀的「安養房貸」專案則屬理財型之房貸，借用人可隨借隨還，每月撥款不動用部分不計息。借用人可在貸款初期無須動用所有撥款，可減少利息支出，同時在帳戶中保有一定水位的存款，以因應未來可預見之資金需求。銀髮族若在甫退休之際仍有其他收入或存款，不致用罄銀行每月的撥款，但考慮其年事益高，健康愈下，相關醫療、看護、輔具等費用將迅速侵蝕財富，認為應求未雨綢繆者，資金調度靈活之「安養房貸」專案便可派上用場¹¹⁸。臺銀的「樂活人生安心貸」年利率 1.93%起，最為優惠，在給付金額部分，採逐年遞增模式，可滿足銀髮長者因物價上漲及年齡增長造成生活、醫療等資金增加的需求¹¹⁹。

商業銀行琳瑯滿目的專案計畫，使逆向抵押貸款計畫呈現多樣性的發展，有效彌補「試辦方案」在此方面的不足，而公股行庫扮演領頭羊的角色，對民營行庫發揮示範的作用，同時也適時的緩和推行「試辦方案」遭挫的窘境，對國家政策的維護具正面意義。金融機構係以營利為目的，經營者必須謹慎分析獲利機會與營運風險後，方能評估投入以房養老市場的可行性。雖然逆向抵押貸款所可能遭遇的不確定風險眾多，然仍存在不少誘因吸引金融業投身此項業務。金融機構協助政府推動重大社福政策，可有效減輕政府福利支出的財政負擔問題，具有穩定社會的力量，此係金融機構提升其企業社會責任之具體表現；此係其一。多元化或複合式逆向抵押貸款之推動，可將金融機構旗下的各項相關業務

¹¹⁸ 聯合新聞網（2016年4月18日），〈樂退方程式／「以房養老」成長快 5業者各有特色〉，<http://fund.udn.com/fund/story/7488/1635769> 樂退方程式／「以房養老」成長快 5業者各有特色（最後瀏覽日期：105年4月/26日）。

¹¹⁹ 中央通訊社（2016年4月18日），〈台銀推以房養老 給付金額逐年遞增〉，<http://www.msn.com/zh-tw/news/other/台銀推以房養老-給付金額逐年遞增/ar-BBs0Xbc>（最後瀏覽日期：105年4月/26日）。

緊密結合，增加獲利的機會，對金融產業之後續發展有所助益；此乃其二。國內房地產價格偏高，即便在政府大力打房之下，青壯人口依然無法輕鬆購屋，而此現象在都會區益發明顯。金融機構參與推動逆向抵押貸款政策，可藉增加中古屋的釋出提高房地產市場之供給面，由市場機制適度緩和房屋價格的上漲，也使首購族多一項選擇。房市的穩定與活絡，直接嘉惠金融機構的一般貸款業務或其他相關金融業務，對其獲利能力之強化產生積極的影響¹²⁰；是為其三。此三項經營優勢是否足以擊敗形形色色的逆向抵押貸款風險，乃係決定以房養老專案得以永續與否之重要關鍵。故在專案的設計上，便需處處提防避免過度暴露在風險之下，否則專案勢將無法在市場存活；但也因此導致商業型逆向抵押貸款專案的部分約定，對借用人較為不利。

目前推出的方案並未提供借用人終身給付，而是將貸款期間限縮在30年內，至於逆向抵押貸款制度中無追索權之重要特色，亦不復見於貸款契約，此明顯是為符合現行最高限額抵押權的規定而設計。以土銀推出的「樂活養老」貸款專案為例，貸款期限設定為貸款期間加計借用人年齡合計數不低於95，並以30年作為最長年限。借用人必須設定第一順位最高限額抵押權予該銀行。貸款期限屆滿後，借用人負有償還貸款的義務；如果借用人死亡，貸款契約即告終止，土銀將請求借用人之繼承人償還債務，或是法院聲請拍賣擔保物，就賣得之價金受償，不足部分則就借用人其他財產追償；換言之，土銀的以房養老專案與一般熟知的逆向抵押貸款不盡相同，不具無追索權的性質，可能僅對除房屋外無其他恆產且無繼承人之借用人較具吸引力，因此若期待將餅做大，利用大數法則降低銀行的風險，恐怕難以樂觀以待。

另外，借用人如與土銀簽有「流抵契約」，土銀亦可選擇執行該契

¹²⁰ 謝明瑞（2010），〈逆向抵押貸款對金融產業之機會與風險〉，《臺灣綜合研究院時論彙編》，http://www.tri.org.tw/trinews/doc/990127_2.pdf（最後瀏覽日期：105年5月17日）。

約¹²¹。我國物權法原不承認流抵契約的效力，係因流抵契約之債權人在債務人無法履行債務時，可直接取得抵押物所有權；基於保護債務人，免其因一時之急迫造成經濟上重大損失，同時也為維持民法上禁止暴利行為的基本原則，故修正前民法第 873 條第 2 項規定：「約定於債權已屆清償期而未為清償時，抵押物之所有權移屬於抵押權人者，其約定為無效。」惟對債權人而言，流抵契約之絕對禁止對實現債權將造成相當程度的障礙，因此流抵契約的存在容有一定價值，不應被視為洪水猛獸，而是在盱衡當事人間權利義務關係後，由約定之內容予以控制即可。基此，2007 年物權法修正第 873 條之 1 第 1 項規定：「約定於債權已屆清償期而未為清償時，抵押物之所有權移屬於抵押權人者，非經登記，不得對抗第三人。」流抵契約正式得到民法的肯認，因登記而發生得對抗第三人之物權效力。因抵押權之設定僅在使被擔保之債權獲得清償，抵押權人不應取得超過被擔保債權之利益，故流抵契約之效力，亦應以此為限，即抵押權人請求抵押人為抵押物所有權的移轉時，抵押物價值超過擔保債權部分，應返還抵押人；不足清償擔保債權者，仍得請求債務人清償（民法第 873 條之 1 第 2 項）¹²²；亦即債權人負有所謂的「清算義務」，以杜巧取之流弊。流抵契約的簽訂可增進貸款債權之保障，銀行僅需在逆向抵押貸款契約中附加流抵契約並辦理登記，債務人逾期不履行時，即可取得抵押物之所有權，無須透過法院強制執程序，不但可減少代墊之強制執行費用並縮短舊法時代債權回收之時間，同時也可防止拍賣價格遠低於市場正常價格而遭受損失。

對借用人或其繼承人而言，實行最高限額抵押權或執行流抵契約意味著抵押物永久的喪失，倘借用人已然身故，則尚不致發生問題，但如果借用人於貸款期限屆滿後仍安然存活，可能導致借用人因長壽而被迫遷離居住房屋的憾事。垂垂老矣的高齡者流落街頭或借宿安置處所的景象，絕非社會所樂見。銀行在商言商為規避長壽風險不得以而為之，此

¹²¹ 同前揭註 116。

¹²² 謝在全（2010），《民法物權論（中）》，頁 525，自刊，修訂 5 版。

時政府的介入便顯得理所當然。雖然有些銀行承諾以延展貸款到期日方式續住原有房屋，但展期有限，並且需要辦理擔保物重估¹²³；有些則是結合年金保險或其他信託，但複合式商品複雜難懂，需要接受專業諮詢。該等機制雖令老人仍可安享晚年至終老，然仍無法與政府保證措施相提並論。因此，政府可要求商業型逆向抵押貸款提供終身撥款，或比照公益型在貸款期限屆滿時重新設定最高限額抵押權。但此舉必定招致金融機構的反彈，直接導致承做意願的降低，並非明智之舉。事實上，未免長壽老者遭受不當的待遇，政府理應站在社會福利的角度承接照護長壽老人的工作，代位金融機構繼續支付每月的撥款；但在國家社福支出日益膨脹的今日，以及捉襟見肘的國家財政下，政府不應輕易對人民做出承諾。以目前社會的反應預測，公益型逆向抵押貸款計畫很可能無法順利推動，政府原本的財務規劃派不上用場，政府照顧弱勢老人、承擔全部風險的用心，也將遭到抹滅；與其任憑純粹公益型計畫走向消滅，不如將之與商業型計畫合併，創造類似美國 HECM 型態的逆向抵押貸款計畫。

HECM 成功的因素與政府介入息息相關，利用法規、監管、保險三方面的強勢干預，不但能夠保障借貸雙方的權益，同時也能完成以房養老政策所欲達到的社會福利目標。為求我國不動產逆向抵押貸款制度之健全發展，不妨考慮積極整合公益型與商業型方案，各取所長重新打造適切的計畫，以期成就以房養老制度之永續性。政府除應以「試辦方案」為基礎制定專法提高法律位階，以確認並釐清逆向抵押貸款之法律性質外，更重要的是設置專責機關，辦理逆向抵押貸款可能牽涉之不動產、金融、社福等相關事宜。由於銀行以房養老貸款專案牽涉房貸及延壽風險，與金管會轄下之銀行局及保險局之業務相關，故銀行公會建議該專

¹²³ 中時電子報 (2016 年 2 月 23 日)，〈台企銀以房養老專案 60 歲可申辦〉，<https://tw.news.yahoo.com/台企銀以房養老專案-60歲可申辦-215007386--finance.html> (最後瀏覽日期：105 年/5 月/23 日)。

責機關應由金管會擔任較為適合¹²⁴。筆者對此表示贊同，但若能跨部會結合衛福部，納入轄下專職社福之社會暨家庭署，將使之更臻完善。專責機構可訂立以房養老定型化契約範本，除能具體化法律規範外，更有助於借貸雙方建立公平的權義關係。此種「行政指導」¹²⁵屬性的範本雖不具強制力，然一旦發生消費糾紛時，極具參考價值。政府如果希望加強行政管理，避免業者訂定不公平的定型化契約條款，侵害消費者的權益，也可依消保法第 17 條第 1 項規定，擬訂「逆向抵押貸款定型化契約」之應記載或不得記載事項，並報請行政院核定後公告之。依學說及實務的見解，咸認此類定型化契約係具有實質意義的法規命令，故辦理此貸款業務之金融機構應有遵守之義務¹²⁶。

至於政府安全網的角色扮演，並非完全吸收金融機構理所應承擔之風險，而應汲取 HECM 成功經驗，仿造建構類似官方保險的機制，利用大數法則抵抗風險之侵襲。政府可利用原本設定作為「試辦方案」融資來源的公益彩券盈餘為基礎，由借貸雙方依貸款金額共同納保，設立「以房養老保障基金」。此基金一方面可在借用人貸款期限屆滿後，透過購買銀行債權的方式，繼受貸與人及抵押權人的地位，對長壽老人繼續按月支付款項，使逆向抵押貸款之終身給付特色得以維持；另一方面則是在銀行拍賣抵押物或執行流抵契約仍無法獲得足額清償時，保障基金可發揮保險的功能，補足銀行的損失。若此，銀行所承受之「豁免債務風險」及「房價波動風險」得以受到控制，僅針對抵押物抵償即可，銀行也就不必堅持逆向抵押貸款契約中載有追索權的約定。

純粹商業型的逆向抵押貸款專案的獲利機會繫於空泛的、間接的因

¹²⁴ 中時電子報（2016 年 05 月 11 日），〈以房養老專責機構 李紀珠：金管會可擔綱〉，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160511000122-260205>（最後瀏覽日期：105 年/5 月/24 日）

¹²⁵ 參照行政程序法第 165 條：「本法所稱行政指導，謂行政機關在其職權或所掌事務範圍內，為實現一定之行政目的，以輔導、協助、勸告、建議或其他不具法律上強制力之方法，促請特定人為一定作為或不作為之行為。」

¹²⁶ 林誠二（2007），《消保法定型化契約應記載事項之效力》，載：〈月旦法學教室〉，52 期，頁 10-11。

素，無論是配合國家社福政策以提升企業形象及商譽，或是趁機整合旗下金融商品增加獲利空間，以致於希望藉專案的推動改善國內住房市場供需問題，促進市場結構正常化以刺激活絡貸款業務等，皆難以被視為具說服力的優勢；反而是金融機構所面臨的種種風險，卻是具體且不易控制的。以目前「試辦方案」實施的狀況，筆者合理的預測此方案成功機率十分渺小，故而政府應可考慮在其監督及輔導下將此方案與商業型計畫結合，透過建構完善的法規環境與成立專責機構，利用保障基金限縮借貸雙方因風險所致之損失，不但使公益型計畫得以藉由金融機構的承接而繼續存在，也使金融機構得以有效管控商業型計畫之風險，如此才能激勵更多的金融機構及高齡者參與逆向抵押貸款，方可確保此一制度之健全發展。

伍、結論

老化是一種不可逆的自然過程，無論人們付出多大的心力對抗老化，一切的努力終告枉然。老年人口日益成長，如何營造老人良好的生活及照護環境俾利其得以頤養天年，易言之，如何使高齡者能在活躍且健康的環境下自然老化，才是老人福利政策重要的思考方向。以現代趨勢而言，大多數先進國家對老人居住方式的安排，已由機構式安養，轉向在宅安養方向發展，也就是以實現「在地老化」為最終目標；其核心的精神在於使居住者能在原居環境終老一生而不遷移，高齡的居住者能在熟悉之人、事、物環繞下愉悅自在地生活。為達此目的，除政府必須打造「高齡友善城市」(Age-Friendly Cities)¹²⁷外，更需積極為尋求在地

¹²⁷ WHO, *Global Aged-Friendly Cities-A Guide*, 2007, http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf (Last visited on 11/6/2015). WHO 所倡議之高齡友善城市中強調國際社會與各國政府必須積極促進健康老齡化的環境的構築，營造關愛老人之城市與社區，妥善處理包括建築環境、交通、住房、社會參與、尊重及社會包容、公民參與及就業、溝通，以及社區支持與衛生服務等

老化的老人覓得妥適的經濟保障來源。本文所討論的不動產逆向抵押貸款制度，並不代表以房養老的全貌，但卻是我國在第一支柱公共年金保險及第二支柱職業退休保險制度¹²⁸外，一項重要的個人養老計畫。若能健全此第三支柱的退休金制度，有效補充老人經濟安全不足，則可適度緩和國人對年金危機所產生之恐慌及絕望感。即便「試辦方案」的功效可能十分有限，惟此乃政府與民間合力發展以房養老政策之新契機，有機會在此基礎上發展未來合作的模式。HECM 是目前實施逆向抵押貸款制度國家中的佼佼者，借鏡美國經驗並融入我國社會的特質，學習美國對制度設計的謹慎與周延態度，應是現階段我國政府的當務之急。透過法律規範及相應配套措施之建立，令以房養老政策得在明確且安定的法律環境中穩定發展，不僅能釐清借貸雙方之權義關係，同時也能確立專責的監督輔導機關；最重要的是，政府所扮演之安全網角色，將因法律的強制力而更形凸顯，使借貸雙方均能在無後顧之憂的情況下安心地進行交易，更可能因此發展出其他兼具創意及符合市場需的類似金融商品，促以房養老模式益加多元而臻於完備。筆者期待不動產逆向抵押貸款制度之建立，成為我國重新檢討個人養老制度的發軔，冀望藉由政府、民間團體、金融機構，及學者專家的通力合作，通盤考量國家的社經現

八項老人要需求。在住房的項目中，WHO 建議老人應能在其熟悉的社區中享有舒適與安全的生活，此建議庶幾與在地老化的概念不謀而合。

¹²⁸ 世界銀行在 1994 年倡議的「退休保障三大支柱」：第一支柱，由政府管理，用稅收資助的社會安全網；第二支柱，由私人託管的強制性供款計劃；以及第三支柱，個人自願性儲蓄和保險。See *The World Bank, Averting the Old Age Crisis*, New York: Oxford University Press, 1994, p.96-97. 目前世界銀行已將三支柱式的養老體制修正為五支柱。分別是零支柱：無須供款、由政府資助及管理的制度，提供最低水平的退休保障；第一支柱：由政府管理的強制性供款制度；第二支柱：由私營機構管理及具備足額資金的強制性供款制度；第三支柱：自願性儲蓄（例如個人儲蓄及保險）；及第四支柱：非正規支援（例如家庭支援）、其他正規社會保障及其他個人資產。See Robert Holzmann, Richard Paul Hinz & Mark Dorfman, *Pension Systems and Reform Conceptual Framework*, World Bank, 2008, <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0824.pdf> (Last visited on 06/14/2016).

況，積極構築我國以房養老體制，為老年經濟安全提供另一層的保障。

參考文獻

專書

中文部分

吳光明（2009），《新物權法論》，三民，初版 1 刷。

吳庚（2012），《行政法之理論與實用》，三民，增訂 12 版。

邱聰智（2008），《新訂債法各論(下)》，元照，2 版。

郭振恭（2004），《民法》，三民，修訂 3 版。

劉春堂（2012），《民法債編個論(下)》，三民，修訂版 1 刷。

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》，月旦，初版 1 刷。

謝在全（2010），《民法物權論（中）》，自刊，修訂 5 版。

行政院經濟建設委員會（2012），〈中華民國 2012 年至 2060 年人口推計〉，行政院經濟建設委員會出版。

英文部分

The World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, New York: Oxford University Press, 1994.

期刊論文

中文部分

王綉蘭（2012），〈臺灣地區推行以房養老方案評估研究〉，挑戰 2025 超高齡社會-101 年度社會福利實務與學術研討會，內政部社會福利工作人員研習中心主辦。

林明鏘（1996），《行政計畫法論》，載：〈臺大法學論叢〉，25 卷 3 期。

林誠二（2007），《消保法定型化契約應記載事項之效力》，載：〈月旦法學教室〉，52 期。

陳政寬(2009),〈人口老化的原因與結果〉,載:《人文與社會科學簡訊》,10卷2期。

曾品傑(2014),〈論以房養老契約—以我國不動產反向抵押貸款制度為中心〉,載:《月旦法學雜誌》,No.203。

鄭堯任、孫彰良(2010),〈「以房養老」活躍老化〉,載:《社區發展季刊》,132期。

謝在全(2000),《最高限抵押權之意義與特性》,載:〈法令月刊〉,51卷2期。

學位論文

中文部分

王淑娟(2014),《評估不動產反向抵押貸款制度關鍵因素與可行性》,國立政治大學商學院經營管理碩士學程國際金融組碩士論文。

李文瑜(2008),《台灣發行反向房屋抵押貸款相關法律問題之研究》,國立政治大學風險管理與保險學系碩士論文。

黃昭郎(2013),《「以房養老」為老年經濟安全保障之研究》,國立中正大學法律學系碩士論文。

黃祈綾(2012),《以社會保障觀點論反向抵押貸款之建構與管制》,國立中正大學法學院法律學研究所碩士論文。

網路資料

中文部分

〈樂活養老懶人包〉,土地銀行,
內政部(2013),《以房養老試辦方案-不動產逆向抵押貸款制度說明簡報》,

行政院(2014),《中華民國104年度中央政府總預算案總說明》,
<http://ebook.dgbas.gov.tw/public/Data/4122295940WWPJXH5V.PDF>.

行政院主計總處(2012),《99年人口及住宅普查 總報告統計結果提要分析》,
<https://www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/21081884771.pdf>.

- 行政院主計總處綜合統計處(2013),《國情統計通報(第 232 號)》, <https://www.dgbas.gov.tw/public/Data/4124165242RP37OK6X.pdf>.
- 郭登聰(2012),《以方案執行觀點面向探討以房養老的再思考》,〈國政評論〉, <http://www.npf.org.tw/1/10409>.
- 臺北市政府以防養老實驗方案-常見問題, 臺北市政府社會局, http://rmsc.ippi.org.tw/sub_6.html.
- 謝明瑞(2010),〈逆向抵押貸款對金融產業之機會與風險〉,《臺灣綜合研究院時論彙編》, http://www.tri.org.tw/trinews/doc/990127_2.pdf.
- 英文部分
- Ben Lane, FHA Announces 2015 Loan Limits, Housingwire, <http://www.housingwire.com/articles/32259-fha-announces-2015-loan-limits>.
- CABO, Big Banks Leave reverse mortgages – should you be worried? <http://wichita.openmortgage.com/2012/09/28/big-banks-leave-reverse-mortgages-should-you-be-worried/>.
- Fenni Mae, The Home Keeper Mortgage Consumer Fact Sheet, <https://www.ireverse.com/wp-content/uploads/2015/08/Home-Keeper-Mortgage-Fact-Sheet.pdf>.
- HECM Line of Credit Gains in Popularity among Reverse Mortgage Borrower, Reverse Mortgage Information, <http://www.reverse-mortgage-information.org/559/hecm-line-of-credit-gains-in-popularity-among-reverse-mortgage-borrowers.php>.
- HUD, Annual HECM Endorsement Chart, National Reverse Mortgage Lenders Association, <https://www.nrmlaonline.org/2015/01/22/annual-hecm-endorsement-chart>.
- Jason Oliva, HUD Expands Options for Reverse Mortgage Non-Borrowing Spouses, Reverse Mortgage Daily, <http://reversmortgagedaily.com/2015/06/12/hud-expands-options-for-reverse-mortgage-non-borrowing-spouses/>.

- Jayne Thompson, What Is the Mortgage Insurance Premium? eHow, http://www.ehow.com/about_6106679_mortgage-insurance-premium_.html.
- Jessica Guerin, Spotlight: A Historical Timeline of the HECM Program, The Reverse Review, Oct. 2012, <http://www.reversereview.com/magazine/spotlight-a-historical-timeline-of-the-hecm-program.html>.
- John Yedinak, Fannie Mae Discontinues Home Keeper Reverse Mortgage Product, Reverse Mortgage Daily, <http://reversemortgagedaily.com/2008/09/03/fannie-mae-discontinues-home-keeper-reverse-mortgage-product/>.
- Nyshka Chandran, Japan: No longer Asia's fastest-aging nation? CNBC, Jan. 22, 2015, <http://www.cnbc.com/2015/01/22/japan-no-longer-asias-fastest-aging-nation.htm>.
- Robert Holzmann, Richard Paul Hinz & Mark Dorfman, Pension Systems and Reform Conceptual Framework, World Bank, 2008, <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0824.pdf>.
- Tonja Bowen Bishop & Hui Shan, Reverse Mortgage: A Closer Look at HECM Loans, NBRE, <http://www.nber.org/programs/ag/rrc/08-Q2%20Bishop,%20Shan%20FINAL.pdf>.
- U.S. Dept. of Housing and Urban Development-Office of Policy Development and Research, Preliminary Evaluation of the Home Equity Conversion Mortgage Insurance Demonstration, <http://www.huduser.gov/portal/Publications/pdf/HUD%20-%206094.pdf>.
- WHO, Global Aged-Friendly Cities-A Guide, 2007, http://www.who.int/ageing/publications/Global_age_friendly_cities_Guide_English.pdf.

Legal Analysis Regarding Taiwan's Reverse Mortgage Program -A Comparison with the U.S. Experience

Kuan-Fu Kuo

Abstract

The so-called reverse mortgage loan refers to a unique type of loan for old aged homeowners that lets them convert a portion of the equity in their home into cash. Unlike a traditional home equity loan, the reverse mortgage borrowers need not to repay the loan until they either no longer live in the home as your principal residence or you fail to meet the obligations of the mortgage. Taiwan is now launching its own reverse mortgage program, but it is still in the pilot phase. Many legal questions related to the program need to be clarified, and the role played by the government is also vague. The paper suggests that Taiwan's policy makers may take the U.S. program on reverse mortgage, the HECM, as a successful model and try to build up our program more comprehensive. This paper lays focus upon legal analysis regarding Taiwan's reverse mortgage program, and the author is eager to make feasible suggestions hoping to improve the regulations and the structure of the program. The goal of this paper is set to sustain old-age economic security for the country's growing elderly population.

Keywords: Housing Endowment, Reverse Mortgage, HECM, Commercial Bank Provided Reverse Mortgage