

亚洲国家“以房养老”模式的经验与借鉴

——以日本和新加坡反向住房抵押贷款为例

金晓彤¹ 崔宏静²

【内容摘要】 日本和新加坡是亚洲国家中最早实行反向住房抵押贷款的国家。日本的反向住房抵押贷款分为政府直接融资、政府间接融资和民营机构参与三种类型；新加坡的反向住房抵押贷款则包括寿险公司对私有房产的反向抵押和政府部门进行的屋契回购计划。日本和新加坡的反向住房抵押贷款模式为我国“以房养老”的推进提供了借鉴意义。

【关键词】 以房养老 反向住房抵押贷款 日本 新加坡

【中图分类号】 D632.1 【文献标识码】 A 【文章编号】 1000-1052(2014)01-0011-05

一、问题的提出

2013年2月，中国社会科学院《中国老龄事业发展报告（2013）》指出，截至2012年底，我国60岁以上老年人口的数量达到1.94亿，占全国总人口的14.3%。自2000年进入老龄社会以来，我国的人口老龄化问题呈现出日渐严峻的形势。当前，我国老龄人口不断增长，空巢老人、无子女老人和失独老人日益增多，未富先老、未备先老逐渐成为当前中国社会的显著特征。然而，受制于经济和社会发展水平，我国的各项社会保障制度还有待完善，现有的社会保障体系尚不足以满足急剧增长的养老服务需求。因此，新的养老保障形式是当前时期亟待补充开发的重点项目。

“以房养老”最早起源于荷兰，后因Henry Bartel等人在1980年美国特别参议院的退休政策报告中提出“反向住房抵押贷款”而日渐完善，“以房养老”是指老年人通过对自有住房实行反向抵押贷款而获得稳定的收入，并同时保留自己对房屋的居住权，这种

方式又被称为倒按揭。自美国实行“以房养老”方式以来，英国、法国、日本、新加坡等发达国家均纷纷开始实行此种新的社会保障形式，而这些国家过去30余年的反向住房抵押贷款经验表明，“以房养老”是一种非常有效的社会保障形式。日本和新加坡是亚洲国家中最早实行“以房养老”的国家，日本早在1981年就推出了通过反向住房抵押贷款实现“以房养老”的社会保障模式，新加坡则在1997年开始实行反向住房抵押贷款业务。作为典型的亚洲国家代表，日本和新加坡的经济文化发展均与我国有相似之处，因此分析和总结日本和新加坡的反向抵押贷款模式，对于推进我国“以房养老”的发展具有重要意义。

二、日本、新加坡和中国“以房养老”的社会背景

（一）日本“以房养老”的社会背景

20世纪70年代，日本进入了人口老龄化社会。至2010年，日本65岁以上的人口比例为23.1%，位

收稿日期：2013年11月5日

作者简介：1. 金晓彤，吉林大学商学院副院长、教授、博士生导师。研究方向：消费者行为。长春，130012。

2. 崔宏静，吉林大学商学院博士研究生。研究方向：消费者行为。长春，130012。

基金项目：本研究得到国家社会科学基金重点项目“中国经济发展中的文化消费问题研究”（12AZD021）、教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国新生代农民工收入状况与消费行为研究”（12JZD028）、教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“调整型经济增长对我国居民可持续性消费影响的实证研究”（13JJD790011）、教育部人文社会科学基金项目“基于社会认同视角的我国新生代农民工地位消费研究”（13YJC630014）的资助。

居世界第一。据统计,日本的老龄化比率正在以23.3%的速度加剧上升,专家推测,以当前的老龄化速度,50年后日本的老龄人口将达到3600万,占总人口的40%,日本人口的老龄化程度将日益严峻(Mitchell and Piggott, 2004)。老龄社会的到来,给日本传统的国家补助退休保障制度带来了沉重的负担。特别是进入21世纪以来,日本政府所担负的赡养比率已经远远超过主要西方国家,2000年,日本的赡养比率在过去不到30年的时间内已经超过了45%,而这一比率在社会保障制度发达的西方国家仅为20.9%(Disney and Johnson, 2001)^①。人口老龄化不可避免地给政府的公共财政带来压力。据学者预测,到2040年,日本的预计养老金支出占国内生产总值的比例将超过15%。2011年10月日本国立社会保障人口问题研究所公布的报告显示,在2009年,日本的年金医疗护理等社会保障支出比2008年增加了6.1%,创历史新高(Disney and Johnson, 2001)。老龄社会的不断加剧给日本政府造成沉重的财政负担,甚至已经给日本经济的增长造成了消极影响。

高值的居民住宅房产是日本的另一个显著特征。一项来自经济学家的新近调查显示,东京和大阪的房价在所有发达国家中排第二位,而且房地产价格与日本的平均可支配收入是高度相关的,日本民众的购房花销在每年的可支配收入中所占比例是所有发达国家中最高的(Ellis and Andrews, 2001)^②。一般而言,住房资产的数量会随着年龄的增长而增长,日本的这一趋势尤其显著,这意味着与年轻人相比,日本老年人拥有更多的高值房产。2004年日本全国家庭收入和消费调查显示,86%以上的65岁老人是房产的拥有者,65岁以上日本老人的住房在总资产中所占比例高于66%。这为反向住房抵押贷款的实行提供了可能性(Mitchell and Piggott, 2004)^③。

(二) 新加坡“以房养老”的社会背景

2000年,以60岁及以上老龄人口达到总人口比例的10.8%为标志,新加坡进入了老龄社会,在亚洲国家中,新加坡位于人口老龄化程度较高的行列之中,且人口老龄化呈现出一些独特的特征。日本在20世纪70年代便进入老龄社会,新加坡则晚了近30年时间,但是其人口老龄化的发展速度却非常之快。据相关统计报告和预测显示,新加坡65岁以上的老龄人口将在2015年达到总人口的13.6%,从2000年的7.2%到2015年的13.6%,其增长仅需要15年时间,而这一比例的增长速度在日本以外的发达国家中

一般需45年以上的时间(杜鹃、杨慧,2009)^④。

不同于西方发达国家主张的国家福利政策,新加坡政府认为社会成员个体应该作为其社会福利的主要负责人,因此面对日益加剧的人口老龄化趋势,如何保证在不增加政府财政负担的同时,积极应对老龄化、合理解决老年人的养老问题是新加坡政府在社会保障上面临的一个新的难题。

在居民住房资产方面,根据McCarthy等人在2002年的预测,在一名典型新加坡职工的退休金中,75%的数额是以住房资产的形式存在的,这一数据在住房抵押贷款最为发达的美国却只达到20%,从这一角度看,新加坡具有实行住房抵押贷款的基础。但是由于新加坡在1960年之后开始实行了公共住房保障政策,因此大部分新加坡居民拥有的是公共住房房产,至2000年,公共住房的居住人口在总人口中的比例已达到84%。一般而言,反向住房抵押贷款适用于私人住房的拥有者,向私有住房拥有者提供反向抵押贷款,可以规避由于产权纠纷导致的各类问题,而对于公有住房则不可避免的会遇到这些阻碍,因此公有住房的反向抵押贷款实施成为新加坡政府面临的新挑战。

(三) 中国“以房养老”的社会背景

2000年,我国与新加坡同时进入老龄社会,据国家计划生育委员会预测,2050年我国的人口老化比例将达到31.27%,相对发达国家中人口老龄化程度最高的日本,我国将成为发展中国家中人口老龄化程度最高的国家(杜鹃、杨慧,2009)。日益趋高的人口老龄化为我国的社会保障体系带来了沉重的压力,尽管政府长期以来不断加大对老年产业的投入,但若仅以国家财政为保障的一贯方式来实现养老,在人口老龄化如此严重的今天难度是相当大的。

在居民的房产拥有量上,第五次人口普查报告显示,9.2%的城市人口购置了商品房,6.5%的城市人口购置了经济适用房,另有29.4%的住户购置了原有公有住房,26.8%的居民拥有自建房,合计占城市

^① Disney, R., Johnson, P. Pension Systems and Retirement Incomes Across OECD Countries [R]. Edward Elgar, October, 2001.

^② Ellis, L., Andrews, D. City Sizes, Housing Costs, and Wealth [R]. Research Discussion Paper. Reserve Bank of Australia, October, 2001.

^③ McCarthy, D., Mitchell, O., Piggott, J. Asset Rich and Cash Poor: Retirement Provision and Housing Policy in Singapore [J]. Journal of Pension Economics and Finance, 2002 (3): 197-222.

^④ 杜鹃, 杨慧. 中国和亚洲各国人口老龄化比较 [J]. 人口与发展. 2009 (2): 75-80.

总人口数的72%。在农村,住房更是农户资产的主要构成部分。当前我国居民的房产拥有量显示了在我国实行“以房养老”的可行性,但类似于新加坡的公有住房制度,我国的物权法明确规定,城市土地实归国有,居民购置房产,仅仅获得了一定年限的居住权,年限期满,土地使用权归国家所有。面对人口老龄化日趋严峻的形势,为了减轻人口老化给政府带来的财政负担,如何在现有法律环境下,协调各方关系,实现反向抵押贷款模式在我国的推行是当前我国面临的一项新任务。而总结日本和新加坡的“以房养老”模式,并进一步借鉴其成功经验成为我国应对当前压力和挑战的重要内容之一。

三、日本和新加坡反向住房贷款抵押的发展历程和模式

(一) 日本反向住房抵押贷款的发展历程和模式

1981年,日本开始了对住房反向抵押贷款方式的探索,试行首先在东京都的武藏野市进行,又名“长期生活志愿资金贷款制度”,实施主体主要是地方自治信托银行,此外还有一些其他市场主体参与其中。服务对象是需要退休保障的老年人。具体操作过程是,由需要养老金的老年人向融资机构提出申请,将自有住房作为融资担保,向融资银行分期或一次性借贷养老金,当老年人死亡时,融资机构自动以其抵押的私有住房进行还贷,届时担保所用住房的处分权全部交予融资机构,以此来达到老年人通过自有住房实现养老的目的。2002年,健康劳动福利保障部门开始向低收入的老年人提供反向抵押贷款,同时,私有银行和房地产公司也在2000年以后开始经营反向住房抵押贷款项目。根据实施主体的不同,日本的反向住房贷款抵押主要有三种模式:政府直接融资型、政府间接融资型、民间机构参与型。政府直接融资型:主要是指由政府相关机构直接对反向住房抵押贷款进行经营管理,政府专门设置行政机构向老年人提供反向借贷融资服务。在日本,东京都武藏野市和中野区等地的地方政府都是实行政府直接融资的主体。这类反向借贷方式对贷款对象和抵押物均有比较严格的规定。例如,其中规定反向抵押贷款的对象必须是年龄在65岁以上,且在该市或地区居住1年以上的老人,以自有房产、地产或高层楼房住宅的所有权作为抵押物,抵押物的借贷比率应控制在土地时价的80%内,如果是高层楼房住宅,必须控制在50%以内。政府间接融资型:即指政府不直接经营反向住房抵押贷款,而是由政府行政部门作为第三方在金融

机构和借贷人之间牵线搭桥,最终帮助老年人从金融机构那里贷到款项。借贷过程中,借款人先向政府行政部门提出申请,再由政府与相关银行沟通,最终实现贷款。民间机构参与型:当前,日本参与反向住房抵押贷款的民间机构主要包括银行、信托公司、信托银行和地产公司几类。典型的有日本中央三井信托银行反向抵押贷款方式、日本Tokyo Star Bank的反向借贷方式,另有一些房地产公司经营“城市规划再开发”项目和“住宅重建”项目(沙银华,2009)^①。

为了进一步推动反向住房抵押贷款在日本的发展,新的信托反向抵押框架已经由日本信托经济研究会提出,根据新的反向抵押框架,信托银行将老年人的房产形成金融资产年金,在向借款老年人提供年金的同时,还会向其提供医疗看护资金,而信托银行则对由房产形成的金融资产实行证券化管理,将其投入到金融市场进行投资交易(明宏伟,2012)^②。如此,通过新信托反向抵押框架,一方面接受代理的老年人可以由此获得年金和医疗资金,同时受托银行也可以运用委托人的居住不动产和金融资产,并通过资产整合形成更大规模的资产资源,从而给委托代理双方带来进一步的投资收益。

日本“以房养老”的反向住房抵押贷款措施自试行以来,对于应对高速来袭的老龄社会,减轻政府财政负担起到了重要的缓解作用。反向抵押贷款发展历程中的三种基本模式各有特点,相互补充,对于实现老龄人口的养老保障具有非常重要的意义。同时,日本新近试行的新信托反向抵押框架,也将“以房养老”的发展向前推进了一步。

(二) 新加坡反向住房抵押贷款的发展历程和模式

1997年,新加坡保险合作社(职总英康保险公司)开始经营反向住房抵押贷款产品。职总英康公司对参与反向住房抵押贷款的借款对象有非常严格的要求,这项业务仅仅针对60岁以上、拥有私人房产达70年以上的新加坡公民或新加坡常住人口,而且要求借款对象必须是该公司的人寿险、抵押保障险及屋宇保险客户。由于对象限制过严,且业务缺乏保障条款,使得职总英康公司的反向抵押贷款业务推广受限,特别是在新加坡80%以上是公有住房的情况下,

^① 沙银华.日本“以房养老”模式普及难[N].中国保险报,2009-11-24(5).

^② 明宏伟.日本住房反向抵押贷款的发展[J].企业导报,2012(22):7-8.

仅仅针对于私有房产的反向抵押模式很难拓展业务。

2006年,新加坡建屋局(Housing and Development Board)放开反向抵押对私有房产的限定,允许公有住房的房产所有者参与私营公司的反向住房抵押贷款。2009年,反向住房抵押贷款项目在新加坡得到了进一步发展,建屋局在3月发布了屋契回购计划(Lease Buyback Scheme),在这项计划中,拥有三房式或更小组屋的公有住房户主可以将他们的部分剩余租期出售给建屋局,从而获得一项终身的工资补贴。这项计划要求参与者的年龄要在62岁及以上,申请者的家庭收入要低于3000新加坡元,房产没有被减值释放。建屋局通过独立评估来计算公有住房的市场价值,且回购公有住房租期的上限为30年,合同签订后,建屋局向参与对象提供10000新加坡元的补贴,同时提供5000新加坡元的预付金,出售的租期余额用来向中央公积金购买年金。在回购的租期内,参与回购的老年人可以依据他们参与计划时的年龄和租期价值终身享受到以上工资补贴,在回购的租期内,他们可以继续居住在原有房屋内。但是由于屋契回购的上限设为30年,如若参与屋契回购的老年人在30年的租期到期之前去世,那么剩余的回购屋契所得将由老年人的继承人享有,如果他们的寿命超过30年的租期上限,那么建屋局将另作安排,为这些老年人分配护理居住地点(Doling and Ronald, 2012)^①。2010年4月开始,屋契回购计划的对象范围有所扩大,这一措施使得有资格参加屋契回购计划的3室住房老年人比例从73%增加到了82%(HDB, 2010)^②。2013年2月起,屋契回购计划进一步改善,屋主从建屋局处可获得的现金补贴由10000新加坡元增加到20000新加坡元。

纵观新加坡“以房养老”的历程,反向抵押贷款从私有住房扩展到公有住房,实行主体从私有保险公司扩展到国家建屋局,参与对象的限制也逐渐放松,“以房养老”从实施开始至今,为越来越多的新加坡老人带来退休补贴,这对于新加坡政府应对人口老龄化问题,减轻政府财政资金负担具有重大的意义。

四、日本和新加坡“以房养老”经验对我国的借鉴

(一) 我国“以房养老”的实践及问题

2005年开始,江苏南京建成“温泉留园”老年公寓,允许该市拥有60平方米以上房产,且年龄在60岁以上的老人入住留园,并通过抵押自有住房获得免费的终身养老保障。以此为标志,我国的“以房养

老”试点在各地相继展开。2006年,“以房养老”议题在全国两会上提出,各级政府开始关注反向住房抵押贷款对于解决老年人养老问题的重要性。随后,在上海和北京等地先后有地方政府和民间团体试行反向住房抵押贷款业务。近年来,尽管我国已经开始对“以房养老”模式进行探索,但反向住房抵押贷款在我国试行以来一直未见显著成效,综合分析我国当前的“以房养老”实践,主要有以下几个问题阻碍了反向住房抵押贷款在我国的实行。

第一,实行反向住房抵押贷款的宏观环境不成熟。一方面,我国的房地产市场发展不够稳定,房产价格在未来一段时间内会呈现出大小不一的波动态势,甚至在一定程度上会有房价泡沫的产生。这使得以房产为反向抵押物的养老方式欠缺稳固的基础,因此借贷双方在考虑反向住房抵押贷款的过程中,会更多地关注房地产市场不稳定所带来的风险,因此会为了避免不确定性而不予参与。另一方面,我国的金融市场发展不健全,“以房养老”实施过程中的资金来源和资金流动还缺乏保证。而在日本成熟的金融市场下,信托银行可以对反向抵押房产进行证券化管理,由此可以顺利地实现资金的聚拢和再流动。

第二,政府对“以房养老”缺乏引导和管理。“以房养老”在本质上是一项推进社会保障事业发展的项目,仅仅在市场环境中依靠私营金融机构和民间团体,未免会导致停滞不前,甚至在发展中出现偏颇。在日本和新加坡实施反向抵押贷款的过程中,一直由政府作为最大的实施主体,直接或间接参与到“以房养老”的进程中来。而在我国尽管“以房养老”的议题已在政府层面上提出,但是政府对于以房养老模式还缺少具体的设计和引导,这在很大程度上限制了“以房养老”在我国的发展。

第三,我国特殊的地产制度对于“以房养老”的实施形成了制度障碍。我国物权法明确规定城市土地实归国有,居民购置房产可以获得70年的居住年限,年限期满,土地使用权及其上的建筑物等回归国家所有,同时根据物权法规定,我国农村居民的住房宅基地归集体所有,具有公有性质。长期抵押是反向抵押

^① Doling, J., Ronald, R. Meeting the Income Needs of Older People in East Asia: Using Housing Equity [J]. Ageing and Society, 2012, 32 (3): 471-490.

^② Housing and Development Board (HDB). Lease Buyback Scheme to Benefit More Elderly HDB Households [R]. Press Release, Housing and Development Board, Singapore, March, 2012.

贷款的显著特征，考虑到地权上的限制，金融机构会因反向抵押实施后期的繁杂地权关系而却步不前。这种情况类似于新加坡的公有住房制度，起初私营金融机构对反向贷款的涉足仅仅停留在私有房产上，但受限于私有房产人寡量小，因此发展缓慢。而后期新加坡政府实行的屋契回购计划对于解决公有住房户主的养老问题发挥了至关重要的作用。

第四，参与“以房养老”的主体缺失、客体消极。当前，无论是运作机构还是老年人群都缺乏对反向抵押贷款的认识，试图规避其中的不确定性。在现有实践中，参与到“以房养老”实施中的主体仅有几家民间团体，地方政府作为主体参与其中的实例少之又少。而真正了解并乐于通过反向住房抵押的方式实现“以房养老”的老年人也屈指可数，这使得“以房养老”在我国的推进更加困难。

(二) 日本和新加坡“以房养老”经验的启示

第一，完善金融市场体系，扩大实施“以房养老”的主体范围。在日本，参与反向住房抵押贷款的机构包括政府、银行、信托公司、信托银行和地产公司，新加坡参与反向住房抵押贷款的机构包括政府和寿险公司，完善的金融体系为“以房养老”的实施提供了保障，而我国参与“以房养老”的金融机构为数尚少，实施方式也比较单一，为此还需要发展完善的金融市场，从而为“以房养老”提供稳定的基础。另外，可以借鉴日本的新信托反向抵押框架，在金融市场内实行反向抵押贷款的证券化管理，以加快资产在流通过程中的流动性，为借款的老年人和投资者提供

充足的现金流。

第二，强化政府在推进“以房养老”进程中的主体作用。政府要自身涉足到“以房养老”的实施中，从而对“以房养老”的实施给予实际性引导和推动。在这方面，可以借鉴日本政府的参与模式，政府可同时参与直接融资和间接融资。或直接成立专项部门向老年人提供反向住房抵押业务，或间接为老年人和金融机构牵线搭桥，为反向住房抵押提供第三方服务；另外新加坡政府在屋契回购计划中的主导作用也是值得我国政府借鉴的。

第三，完善相关法律法规，明确物权法中对于土地使用权续期的相关规定，消除房产抵押中期限处理的不确定性，确保房产按合约转入金融机构时具有明确可依的续延程序。地权使用续延问题在法律上得到确认以后，对于属于国家所有的城市土地和归集体所有的农村宅基地的处理，可以参考新加坡政府对于公有住房的屋契回购计划，重新设计我国因土地公有而受限的居民“以房养老”问题。

第四，加大对“以房养老”的宣传介绍，扩大反向住房抵押贷款相关内容的普及，克服客体消极的弊端，从而将更多的老年人纳入到“以房养老”的实施中。政府在宣传中，可以将日本和新加坡老年人群通过反向住房抵押获得养老保障的实际情况作为成功案例，向我国老年人群传授正面经验，吸引其对“以房养老”的关注，从而积极主动地参与到反向住房抵押贷款措施中来。

Experience References from Asian Countries' “House-for-pension Scheme”

—An Example of Reverse Mortgage in Japan and Singapore

Jin Xiao-tong Cui Hong-jing

Abstract: “House-for-pension scheme” is a new scheme to copy with the tendency of aging population, and its essence is to implement reverse mortgage. Japan and Singapore are the earliest countries to implement reverse mortgage in Asia. Japan has three types of reverse mortgage: Government direct financing, Government indirect financing and Private organization participation. In Singapore, life insurance corporations provide reverse mortgage aiming at private estate, and government implement Lease Buyback Scheme aiming at public houses. Reverse mortgage in Japan and Singapore is a reference for china’s “house-for-pension scheme”.

Key words: House-for-pension Scheme, Reverse Mortgage, Japan, Singapore

(责任编辑 翁东玲)