我国城镇“以房养老”的困境和政府相应的解决措施分析

吴 伟 彬
(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

[摘 要] “以房养老”是一种新型的养老模式,这种模式有利于缓解我国当今日益严峻的养老压力和完善城镇养老保障体系。文章从我国城镇“以房养老”适用的群体和现实意义入手,进而分析城镇“以房养老”在具体实践中所遇到的困境,主要从公民的固有观念、房屋土地使用年限、金融机构的养老金额和安全性以及国家并没有制定相关具体政策五个方面进行分析,最后从政府的角度提出相应的解决措施。

[关键词] “以房养老”; 适用群体; 现实意义; 困境; 政府; 解决措施
[中图分类号] D669.6 [文献标识码] A [文章编号] 1673 - 0755(2014)02 - 0035 - 04

“以房养老”又被称为“住房反向抵押贷款”,是指在城镇中拥有房屋产权的老年人将自己的房屋抵押给银行或其它具有抵押贷款资格的金融机构,相应的金融机构对老年人及其房屋进行综合评估后,与老年人签订协议,定期或者不定期给付老年人一定的养老金额;老年人在获得金融机构给付养老金额的同时,并没有失去房屋的使用权,当老年人去世后,房屋的产权归属于金融机构,金融机构可以对该房屋进行销售、出租或者拍卖,所得可以看做是弥补老年人前期借款的累计本息;最后,金融机构再结算该贷款业务开办的成本与收益。这种新型的养老模式在我国尚处初步探索阶段,但从长远来看,或可成为我国城镇养老资金来源的一种新探索和新形式。它的实践成功对于缓解我国当前日益严峻的养老压力和完善城镇养老保障体系具有积极的现实意义。

一 我国城镇“以房养老”的适用群体和现实意义分析

在我国,虽然已经建立了国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄养老保险三个层次的养老保障体系,但随着经济体制改革的推进以及人口老龄化的压力加大,对于社会养老保险的需求仍然不能很好满足。我国养老保障体系的不够健全,养老资金的积累严重短缺,形成“空账”[1]。据世界银行推算,我国养老金的空账数额约占年度 GDP 的 40%,国内统计部门的保守估计也在 3 万亿元左右[1]。因此,分析城镇“以房养老”的适用群体,鼓励这些老年人参与“以房养老”对于缓解我国日益严峻的养老压力和完善城镇养老保障体系都具有十分积极的现实意义。

(一)我国城镇“以房养老”的适用群体分析

并不是所有的城镇老年人都适用于“以房养老”,基于现实情况分析,笔者认为“以房养老”的适用范围主要有以下几种情况:(1)拥有住房产权的老年人。老年人拥有住房并拥有完全产权,这是“以房养老”的物质基础,也是必要的条件,只有老年人对于其居住的房屋拥有完全产权后,才能对该房屋做反向抵押的资格。(2)空巢老人和无子女老人。这些老人要么子女不在身边,要么没有子女。所以,拥有住房产权的这类老人对于“以房养老”的需求是最大的。(3)“四二一”家庭结构的老年人。这样的家庭条件,由于双方都是独生子女,如果子女的经济条件不是很好,同时承担双方父母四位老人的养老责任,负担就非常沉重。(4)处于“房子富翁,现金穷人”状态的老年人。许多老年人经过大半生的奋斗,终于在退休或快退休的时候住上了完全属于自己的房屋,或还住着很宽敞的房子,退休金却少得可怜,这一类老人就是所谓的“房子富翁,现金穷人”[2]。

(二)我国城镇“以房养老”的现实意义分析

笔者认为,在城镇中大力推进“以房养老”,实施“以房养老”对于我国养老保险制度主要有两方面的现实意义。一是老年人在一定期限内通过“住房反向抵押贷款”解决养老问题,有利于缓解国家

[收稿日期] 2013 - 11 - 26
[作者简介] 吴伟彬(1989 -),男,福建省漳州市人,福建师范大学公共管理学院硕士研究生。

因大规模老年人口增加带来的养老压力;二是面对“四二一”家庭结构和国家保障体系的不完善等难题,“以房养老”有利于解决城镇养老资金的不足,完善城镇养老保障体系。

1、有利于缓解我国当前日益严峻的养老压力

民政部副部长窦玉沛 2012 年 5 月 17 号在上海召开的 2012 年中国养老服务业发展论坛暨老年友好城镇建设论坛上指出:目前,中国 60 岁以上老年人口已达 1.85 亿,是世界上唯一老年人口过亿的国家,也是人口老龄化程度最高的发展中国家;其中,农村老龄化水平高于城镇 1.24 个百分点,到 2028 年,将高于城镇 11 个百分点,到 2050 年前后,全国约有 28 个省区的农村老年比例高出城镇 20% 以上,人口老龄化城乡倒置的状况与发达国家完全不同[3]。假设城镇大部分的老年人都有房,并且愿意将自己的房子反向抵押给银行等金融机构以获取养老金用于养老,那么国家在城镇养老这一方面就可以相应的减少支出,而加大对农村养老的投入,这就有利于缓解国家日益严峻的养老压力。

2、有利于补充城镇养老资金,完善城镇养老保障体系

在当今城镇里,存在这样的情况:由于年轻时买房、培养子女等花费了几乎全部的积蓄,导致许多老年人在退休时因为收入减少或者是无固定收入,加之高额的医药费用等成为“房子的富翁,现金的穷人”;另外,我国计划生育国策导致下的“四二一”家庭结构使得家庭养老负担十分沉重。而当前我国老年人的保障主要限于基本的养老保险和基本医疗保险,而这些基本的养老保障已经很难满足我国现今的养老需求。所以,鼓励城镇老年人以自有住房作抵押,不仅可以有效解决养老资金来源,减轻家庭养老负担,还能使现有的养老保障体系更为完备和健全,使老年人的养老问题解决更有坚实保障[2]。

二 “以房养老”在具体实践中所遇到困境分析

“以房养老”,国外社会很早就关注并予以实施,而其初次进入我国社会是 2000 年时任中国房地产开发集团董事长孟晓苏的介绍。2003 年时任国务院总理温家宝对“以房养老”的批示是政府第一次对“以房养老”的明确支持和鼓励。时至今日,我国公民比较熟悉的“以房养老”模式主要有以下四种:2005 年 4 月南京汤山留园老年公寓所推出的“以房换养”模式、2007 年的上海“以房自助养老”模式、北京的“养老房屋银行”模式和 2011 年中信银行总行推出的“养老按揭”模式。这些模式为何只限于试点阶段,而没有在大范围或者全国推广?笔者认为“以房养老”在具体实践中要充分考虑到中国固有观念的影响、土地使用权年限、金融机构获得的养老金数额以及房价的不稳定因素、金融机构的可靠性和安全性以及政府是否明确支持五个方面的因素。

(一)中国固有观念根深蒂固

在我国,有一句俗语“但存方寸地, 留于子孙耕”,意思是说哪怕只有一小部分的土地,也要留给子孙后代去耕耘。这种观念其实是一种“养儿防老”的观念,在具有两千多年封建社会的中国人脑海里根深蒂固。对于老年人来讲,自己辛辛苦苦奋斗一辈子的房屋最主要的是要留给子女,拿房屋来抵押获得养老保障的毕竟为数不多。另一方面,对于子女来讲,舆论压力是关键,即使他们赞同父母“以房养老”的做法,背后也要承受亲朋好友等社会舆论的责骂。

(二)房屋土地使用权年限的阻碍

房屋所有权和土地使用权两部分构成房屋的产权,虽然国家规定房屋的使用权是永久的,但是土地使用权是有年限的,一般房屋的土地使用权是 70 年。老年人大多是在年轻或者中年的时候购置房产,等到他们年迈的时候商品房的土地使用年限剩下已经不多。这就使得“以房养老”交易必须面临这样的情况,房价如果波动下行,抵押方的给付能力有限,“以房养老”的风险就相对较大。如果再发生国有土地使用权年限满 70 年而被收回,根据房随地走的原则,建造在土地上的房屋不属于个人,那么双方当事人都会受到很大损失[4]。

(三)从金融机构获得的养老金数额以及房价的不稳定因素

在我们的脑海中存在这样的观念,即如果我们从金融机构所获得的养老金数额少于我们当时借贷的钱,那么我们把自己辛辛苦苦大半辈子所赚来的房子用于“以房养老”不是“亏了”。另外,如果我的房子抵押给金融机构,过了几年不幸去世或意外过世,那么房子的产权该如何处置。还有,物价如果持续攀高的话,那么我们向金融机构所领取的养老金是不是也要相应的提高。当前在这一方面还没有明确的解释和说明,但是这是我们不得不考虑的现实问题,也是影响“以房养老”实质性进展的现实原因之一。

从近几年看,中国的房价市场虽然一直处于上涨的趋势,但是未来的房价是涨还是跌谁也没办法预料。如果房价涨了那么金融机构对于老人养老金

的给付是不是也要跟着涨呢？房价跌了,养老金是不是随之而下调？金融机构在这一方面的清算也会相应十分麻烦。所以不稳定的房价是阻碍金融机构推行“以房养老”和老人将自己的房子用于“以房养老”的原因之一。

(四)金融机构的可靠性及安全性遭到质疑

当前我国“以房养老”的模式是属于一种商业养老保险模式,存在着无规可依、风险性和各金融机构本身各自为营等缺点。首先,虽然国务院已经出台了《关于加快发展养老服务业的若干意见》,但政府并没有明确的规定和政策对金融机构的行为进行解释和规范。其次,“以房养老”牵一发而动多领域,涉及银行、保险等金融机构,一方面,房产的处置权属于银行,但是拍卖途径只能通过法院;另一方面,办理住房反向抵押贷款的资格也只有银行才有,而保险公司并不合法。最后,“以房养老”现在在国内属于各地各不同的机构试点,这些机构各自为营,本身是否具有承担能力、一旦出了问题谁来负责等问题就不得不进行深思。

(五)国家并没有出台相关明确的政策予以完善

“以房养老”自从 2003 年得到政府的明确支持到 2011 年全国政协举办的“大力发展我国养老事业”提案办理会,再到 2013 年国务院印发的《关于加快发展养老服务业的若干意见》已经经历了十年时间。而在这十年之间,政府从明确支持、鼓励到提案办理会再到养老保险试点,并没有出台相关的明确政策予以完善和保障,而国家计划的“以房养老”政策最快也要2014 年上半年试行推广。所以“以房养老”在我国从政府开始关注到现在的话也只仅限于鼓励和提案阶段,国家并没有出台相关明确的政策予以完善和保障。

三　我国政府所对应的一些措施

一方面,市场并不是万能的,常常会出现某种失灵的现象;另一方面,“以房养老”如果在具体实践中进展顺利,那么对于我国“未富先老”的养老压力将起到极大的缓解作用。因此,在反向抵押贷款制度设计及运作上政府部门担任着极其重要的角色,起到了桥梁和保护伞的作用;我国在引进反向抵押贷款制度,政府应该加入其中并做好各项监管工作[5]。

(一)广泛宣传,转变传统思想观念

老年人及其子女传统思想观念能否转变是“以房养老”顺利开展的主观制约因素。宣传主体对宣传的效果就起着十分重要作用,在我国,强有力的政府一直是人们依靠和放心的保障。所以政府在“以房养老”中通过舆论引导、电视等传媒手段进行广泛宣传无疑会使老年人及其子女更好地接受这一新生养老模式,为“以房养老”顺利开展奠定思想基础。

(二)实现房屋所有权和土地使用权的“二权合一”

我国房屋的产权分为所有权和土地使用权,相对应的就有房产、地产分别登记制度。这不仅影响了老年人将自己的房屋用于“以房养老”的信心,而且给“以房养老”增加了很多不确定的因素。同时,在市场经济不断发展和完善的今天,这种模式和制度也越来越不适应市场经济的发展。因此,建立两证合一制度是完善我国房地产登记制度的必然趋势[6]。所以笔者认为,将房屋所有权和土地使用权进行“二权合一”势必会促进我国“以房养老”的进程。而实现房屋所有权和土地使用权的“二权合一”可以从以下几方面入手:(1)国家立法明确规定;(2)政府统一登记机关和登记程序;(3)政府统一登记权属证书。

(三)调控房地产市场,稳定房价

房地产市场的调控对于国家来讲是一项艰巨的任务,房价能够稳定下来对于“以房养老”的具体实施意义重大。一方面,老人将自己的房子用于反向抵押就会相对比较放心;另一方面,金融机构对于养老金给付的清算过程也会相对容易。另外,房价一旦稳定,物价即使波动,金融机构也只需要根据物价波动而适时调整养老金的给付,而不必要处于两者的夹击之下。

(四)政府牵头,金融机构“联姻”,共同规避风险

金融机构之间存在着各自为营、牵涉范围广等特点,导致其可靠性和安全性遭到质疑。所以笔者认为,金融机构之间要联合起来,共同来承担“以房养老”的风险。而金融机构“联姻”,笔者认为要由政府的牵头来带动。具体有如下意义,针对银行没有房产处置权这个缺陷,可以让银行和保险公司进行“联姻”。银行作为房屋的抵押方,保险公司作为合作方,养老金的给付由二者按比例支付。等老年人去世之后,保险公司负责拍卖房屋,然后银行负责清算这过程中双方所给付的资金,拍卖所得再按照比例进行分配。这样,两个机构联合担保势必会使老年人更加放心。

(五)国家出台明确政策予以规范和支持

国家的政策支持是国内“以房养老”落到实处的最大保障和动力。政府最需要做的不仅仅是宣传

引导公民意识的转变或者是变更房产的年限,而是应尽早在现有的基础上出台具体的规范和指导“以房养老”的政策。虽然今年国务院印发的《关于加快发展养老服务业的若干意见》的出台说明“以房养老”在我国已经进入到了国家政策领域,但是按计划“以房养老”政策最快也只能是 2014 年上半年跟大家见面,而且只是试行推广阶段。笔者认为,国家应尽早进行试点,吸取相关经验,然后尽早制定和完善“以房养老”的具体政策。

四 结语

2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,积极应对人口老龄化,加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业,实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则[7]。所以,笔者认为我国政府应该尽快在“以房养老”的实施中发挥积极主导作用,完善我国养老体系,尽力解决养老过程中的问题和难题,以应对“未富先老”的社会现实,早日实现中华民族伟大复兴的中国梦。

[参考文献]

[1] 柴效武,孟晓苏. 反向抵押贷款制度[M]. 杭州:浙江大学出版社,2008.
[2] 柴效武. 反向抵押贷款的功用[M]. 杭州:浙江大学出版社,2008.
[3] 贺 丹. 民政部副部长:中国农村老龄化水平高于城镇人口老龄化城乡倒置[N]. 中国日报,2012-05-17.
[4] “以房养老”多地试点不顺利 推行还需跨四道坎—国内楼市—聊城房产[EB/OL]. [2013-10-22] http://www.lcfcw.com/news/21164-2.html.
[5] 柴效武,孟晓苏. 反向抵押贷款运作[M]. 杭州:浙江大学出版社,2008.
[6] 景明浩,王智鹏. 房屋产权与土地使用权两证合一登记探讨[J]. 江西教育学院学报:社会科学版,2009(4):38-40.
[7] 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》[R]. 2013-11-12.
[8] 柴效武等. 反向抵押贷款风险与防范[M]. 杭州:浙江大学出版社,2008.
[9] 孟晓苏,柴效武. 反向抵押贷款[M]. 北京:人民出版社,2009.

On the Analysis of the Predicaments of House-for-Pension Program in Cities and the Countermeasures by the Government

WU Wei-bin
(*Fujan Normal University*, *Fuzhou* 350007, *China*)

Abstract: House-for-pension program means using house property as the living means for the aged. It is a new aging pattern, which can help relieve the increasing pressure of supporting the aged in China and improve the elderly supporting system in cities. The paper first deals with the social groups to whom the house-for-pension program can be applied and its practical significance, and then gives a detailed analysis of the predicaments in practice when the program is applied in cities in terms of established notions of citizens, land tenure, pension fund and security of the financial institutions and the fact that the government has not made corresponding policies. Finally, the paper offers some countermeasures from the perspective of the government.

Key words: house-for-pension program; social groups; practical significance; predicaments; countermeasures