

浙江地区住房反向抵押贷款养老模式推广中的制度衔接分析

叶 盈

浙江商业职业技术学院, 浙江 杭州 310053

摘 要: 住房反向抵押贷款属于多层次养老保障模式的组成部分。推广该养老模式需要把养老保障、产权抵押和财税补贴这三种制度进行有效衔接。浙江处在深度老龄化背景下, 在模式实施过程中出现制度定位错位、产权抵押规则冲突和金融监管与产品创新失衡等问题。优化顶层制度设计、建立跨部门协同方式、结合产权和养老制度规定, 能够解决制度衔接障碍, 帮助房产养老模式实现规范化实施。

关键词: 住房反向抵押贷款; 养老模式; 推广策略; 规则冲突

DOI: 10.64649/yh.shygl.issn3105-0085.202609009

0 引言

人口老龄化程度加深让居民产生各种养老需求, 盘活居民住房资产和扩大养老资金来源, 成为改进养老保障方式的主要方向。住房反向抵押贷款可以把房产价值变为养老资金, 填补基本养老保障在资金上的缺口。浙江老龄化程度在全国处于前列, 养老供需矛盾明显, 试点推行该养老模式具有现实必要性。不过当前各类配套制度衔接不够顺畅, 制约了该模式的落地和普及, 需要有针对性地解决制度衔接方面的问题。

1 住房反向抵押贷款养老模式推广中的制度衔接框架

1.1 养老保障制度与金融制度的衔接

养老保障制度和金融制度的衔接, 实际上是把住房反向抵押贷款放进现在的养老保障模式里, 让它变成除了基本养老保险、企业年金和个人储蓄性养老保险以外的补充性养老工具。浙江目前的养老保障制度把社会保险当作中心, 重视制度的普惠性和公平性, 但住房反向抵押贷款属于商业金融, 按照市场定价和风险自担的原则, 这两者在价值取向和运行逻辑上有明显不同。衔接工作的重点在于确定反向抵押贷款在多层次养老保障模式中所具有的功能定位, 防止该贷款同基本养老金和高龄津贴等福利性制度出现功能重叠或者替代冲突^[1]。政府部门应当把房产养老政策纳入养老规划, 指导金融机构开发和养老金领取节奏相符合的产品方案, 并且建立反向抵押贷款同长期护理保险及养老服务补贴的联动机制, 让贷款资金可以定向用于养老服务消费。

1.2 产权制度与抵押制度的衔接

产权制度和抵押制度的衔接, 主要在于解决住房反向抵押贷款中房产权利归属和抵押权

实现之间的制度矛盾。我国城镇住房存在土地使用权有期限而房屋所有权无期限的二元结构, 反向抵押贷款的贷款期限一般延续到借款人终身, 如果借款人寿命超过土地使用权剩余年限, 行使抵押权会面临权利基础不确定的法律风险。浙江一些城市仍拥有数量众多的房改房、拆迁安置房和共有产权房, 这些房产在产权完整性上受到限制, 直接对抵押设立和处置变现产生影响。衔接的路径首先是对不动产统一登记制度进行完善, 把土地使用权续期规则和房屋抵押登记进行整合, 确定续期费用的承担主体、计算方式。其次应当建立反向抵押的特殊登记程序, 在他项权证中标注终身抵押属性, 限制借款人在贷款期间擅自处分房产, 并且保障金融机构在借款人去世后依法行使抵押权的优先顺位^[2]。

1.3 税收制度与财政补贴制度的衔接

税收制度和财政补贴制度的衔接, 主要是利用财税政策的共同作用来减少住房反向抵押贷款的交易成本, 促使供需双方参与该市场。目前反向抵押贷款所涉及的税种包括房产税、契税、增值税和个人所得税, 各税种在贷款发放和房产处置等环节上的适用规则还不清楚, 借款人和金融机构都面临着税负不确定的问题^[3]。在财政补贴上, 浙江虽然已经在部分地市进行养老金融试点, 不过补贴对象主要集中在养老服务机构, 而对反向抵押贷款借款人的直接补贴还是空白。衔接的主要工作是形成由税收减免和财政补贴一起组成的双重激励模式。在税收上, 应当对借款人得到的贷款收入免除个人所得税, 对金融机构处置抵押房产产生的增值收益提供增值税优惠, 并且可以考虑对反向抵押房产在贷款期间进行减征或者递延房产税。在财政补贴上, 政府可以设立住房养老专项补贴资金, 对低收入老年人和失独家庭参加反向抵押贷款提供首期贴息或者评估费用减免, 并

且对进行业务的金融机构按照贷款规模提供风险补偿。

2 浙江地区住房反向抵押贷款制度衔接的现实困境

2.1 养老保障体系与反向抵押贷款的定位错位

浙江的养老保障模式经过多年建设,已形成以基本养老保险为中心、企业年金和个人养老金作为补充的多层次模式,但该模式在制度设计上一直把住房资产排除在养老资源的正式范畴以外。浙江省民政厅公布的统计公报显示,到2025年末,全省60岁及以上户籍老年人口数量达到1472.02万人,在总人口中占比28.63%。数据表明该地区老龄化程度比全国平均水平高,养老资金供需缺口也一直在扩大。但是,在现行制度环境下,反向抵押贷款通常被当作商业金融产品而不是养老保障工具,民政部门在制定养老服务规划时没有把它列入政策工具箱,人社部门在调整养老金待遇时也没有把反向抵押贷款收入给老年人实际生活水平的影响考虑进去。该定位错误造成两个结果:基层养老服务机构在向老年人介绍养老方案时缺少推荐反向抵押贷款的政策依据,很多拥有房产但现金流不够的“房子富人、现金穷人”不能获得有效的资产转换渠道。金融机构在产品宣传时只强调投资属性,没有使用养老保障的政策表述,这使产品对老年群体的可信度和吸引力降低^[4]。

2.2 房产产权制度与抵押流转的规则冲突

住房反向抵押贷款的运作依靠明确且完整的房产产权作为基础,不过浙江目前的产权制度和抵押流转规则之间有着较多冲突,这直接限制了该业务的推广。首先出现土地使用权期限和贷款期限不匹配的情况。我国住宅建设用地使用权最长为70年,但反向抵押贷款的还款义务会一直延续到借款人去世为止。当老年人购入房龄较长的二手房后进行反向抵押时,土地使用权剩余年限有可能会短于借款人的预期寿命。浙江省卫健委的统计表明,到2024年底时,全省户籍人口的人均预期寿命达到82.55岁,排在全国各省区第一位,这种长寿风险让土地使用权到期之后的抵押权行使遇到了更大的不确定性。特殊产权住房在进行抵押时会碰到一些准入障碍。浙江在城镇化过程中形成了许多房改房、拆迁安置房和共有产权房,这些房产在上市交易和抵押设立时会遇到政策限制,部分房屋要补缴土地出让金或者获得原产权单位同意之后才能办理抵押,交易成本比较高而且流程比较复杂。其次是抵押权实现和继承制度之间存在的冲突。借款人去世以后,金融机构

要处置抵押房产来收回贷款,但是继承人通常根据继承法主张房屋继承权,拒绝配合房产过户,抵押权的实现会进入漫长的诉讼程序^[5]。

2.3 金融监管与产品创新之间的张力

住房反向抵押贷款具有长期、复杂和社会的特点,传统金融监管模式在处理这类新型产品时表现出比较明显的滞后性,在监管要求和产品创新之间形成了持续的张力。通过观察市场实践可以发现,反向抵押养老保险自从2014年开始试点之后进展相对缓慢,截至2020年底全国范围内只有127户家庭的187位老人参加了这项保险,累计发放的养老金数额没有达到1500万元,参与机构也一直局限在少数几家保险公司。形成该局面的主要原因是监管制度对金融机构的资本占用和风险拨备提出了比较高的要求。反向抵押贷款的贷款期限达到数十年,根据现行监管规则,金融机构要为每笔贷款计提高额的风险准备金,资本消耗超过普通信贷业务,使金融机构的展业积极性受到影响。监管部门对产品定价的审批比较严格,利率浮动空间和抵押率上限受到限制,金融机构无法按照浙江各城市的房价走势和人口结构来进行差异化的产品设计。在消费者保护上,监管规则要求金融机构进行充分的信息披露,但是反向抵押贷款的定价模型包括精算假设、利率预期和房价预测等复杂变量,信息披露文件经常冗长且晦涩,老年人很难真正理解产品风险。

3 浙江地区住房反向抵押贷款养老模式制度衔接的优化路径

3.1 顶层设计:构建多层次制度衔接的总体框架

浙江省政府需要把住房反向抵押贷款归入全省养老服务模式建设的整体规划,在十四五养老服务专项规划的中期评估中增加住房养老专章,确定反向抵押贷款属于补充性养老工具的政策定位。具体做法是省政府办公厅负责牵头制定《浙江省住房反向抵押贷款养老模式推广实施方案》,并且设定2027年至2030年的阶段性目标,其中包括试点城市覆盖范围、累计放贷规模和参与机构数量等可以进行量化的指标。在制度模式设计上,应当把反向抵押贷款同基本养老保险、企业年金、个人养老金一起列入多层次养老保障模式的政策文件里,让民政、人社和金融监管部门在制定配套政策时有依据。省级方面应当建立住房养老联席会议制度,由分管副省长担任召集人,定期对制度衔接中出现的重大问题进行审议,防止各部门各自出台政策造成相互制约。设计产品模式时,需要把普惠型产品和市场型产品区分开来,普惠型产品主要服务低收入老年人、失独家庭,

政府会提供担保和贴息,市场型产品则面向中高收入群体,金融机构会根据商业原则自行运营。

3.2 主体协同:建立跨部门协调与信息共享机制

跨部门协调方式的实施要确定各个参与方的责任范围和协作步骤。浙江省应当在省级住房养老联席会议之上建立常设办事机构,由省民政厅负责管理,并且配置专职人员进行日常的协调工作,以此来改变当前那种临时性、运动式的协调方式。民政部门需要把反向抵押贷款列入养老服务指导目录,并组织基层社区进行政策宣传和需求摸排。金融监管部门负责制定业务规范和准入标准,并且对金融机构进行持续监管。自然资源部门主要负责对不动产抵押登记流程进行优化,并开通反向抵押登记的绿色通道。住建部门要建立抵押房产的交易和租赁信息平台,给房产处置提供市场数据支持。财政部门对贴息和风险补偿资金的预算安排进行落实。在信息共享上,可以依靠浙江省政务服务网来建立住房养老信息共享平台,连接社保参保数据、不动产登记数据、金融机构贷款数据和民政养老服务数据。平台在运行过程中需要严格执行个人信息保护法的有关规定,通过数据脱敏、授权调用的方法,在保护老年人隐私的基础上达到跨部门数据交互的目的。比如,金融机构在审核贷款申请的时候,可以依靠平台来查询申请人的养老金领取水平、养老服务补贴状况,以此当作评估还款能力的参考。

3.3 规则整合:完善产权抵押与养老保障的制度对接

产权抵押规则的完善工作应当在不动产登记、土地使用权续期、特殊产权住房准入这三个方面进行。浙江省自然资源厅需要制定反向抵押不动产登记的具体操作细则,在现有的抵押登记类型里增加终身反向抵押的登记事项,

并在不动产权证附记栏上注明抵押性质和贷款期限,限制借款人在贷款期间进行过户和二次抵押。登记流程实行“一窗受理、并联办理”,申请人与金融机构签订贷款合同之后,能够通过浙江政务服务网在线提交抵押登记申请,登记机构在三个工作日内进行审核并且核发电子他项权证,无需老年人往返办事大厅。省自然资源厅需要和省财政厅一起制定住宅建设用地使用权续期办法,规定反向抵押房产在贷款期间土地使用权到期后会自动续期到借款人去世,续期费用由金融机构先垫付并计入贷款本金,在房产处置时一并收回,以此来消除抵押权行使的权利基础障碍。针对房改房和拆迁安置房等特殊产权住房,需要制定分类准入清单,把已经取得完全产权的房屋直接归入抵押范围,对于尚未取得完全产权的房屋,借款人可以通过补缴土地收益金的方式取得完整产权之后办理抵押,补缴费用可以由金融机构垫付并且计入贷款额度。省人社厅在养老保障制度对接上要对养老金待遇核算方式进行调整,将反向抵押贷款收入从家庭收入核查范围中剔除,让老年人在申请低保和医疗救助等社会福利时不会受到不利影响,消除老年人对办理贷款后会失去保障的顾虑。省医保局也应当尝试把反向抵押贷款同长期护理保险进行结合,让参保人可以利用贷款收入来支付长护险的个人自付部分,这样会提高养老资金的使用效率。

4 结语

住房反向抵押贷款养老模式落地的重点是打通各种制度壁垒,使多个领域制度达到共同适配。浙江在实践当中碰到的困难,说明了制度衔接、部门协同和规则优化这些方面的重要意义。通过完善顶层模式、加强主体之间的联系、细化产权和养老对接规则,可以消除市场发展的障碍,提高存量房产的养老价值,为地方养老保障模式提高质量提供实践方式。

参考文献:

- [1] 张健明,邱琳.住房反向抵押贷款主体行为策略选择——基于演化博弈模型分析[J].福建江夏学院学报,2024,14(3):41-53.
- [2] 陈佳龙.住房反向抵押贷款意愿的影响因素分析:以天津市为例[D].天津师范大学,2024. DOI:10.27363/d.cnki.gtsfu.2024.000598.
- [3] 贾凯丽.住房反向抵押养老制度法律问题研究[D].太原科技大学,2024.
- [4] 何真玲.适老·健康:多元养老模式下的养老建筑设计[M].辽宁科学技术出版社:2024.
- [5] 王家慧.我国住房反向抵押贷款养老模式的思考[J].上海房地,2024,(2):60-62.

作者简介:叶盈(1985.04—),男,汉族,浙江杭州人,博士,讲师,研究方向:养老金融。

项目信息:浙江商业职业技术学院校级科研项目,课题编号:SZYZD202401。