

調 查 報 告

壹、案由：據審計部112年度中央政府總決算審核報告，金融監督管理委員會鼓勵金融機構發展高齡化金融商品與服務已略有成效，惟高齡者及身心障礙者之涵蓋率疑偏低，又民營銀行疑缺乏推動意願等情案。

貳、調查意見：

依據衛生福利部(下稱衛福部)編印之「中華民國110年身心障礙者生活狀況及需求調查報告」，民國(下同)110年身心障礙者個人最主要收入來源，有71.13%來自「本人收入或家人提供」，其中18.39%來自個人工作收入；來自「政府補助或社會保險給付」占27.97%。若與105年調查比較，「本人收入或家人提供」增加4.24%。另以年齡別觀察，未滿18歲身心障礙者收入主要來自「家人提供」占80.88%；30~未滿45歲，主要來自本人「工作收入」；65歲之後，有43%來自「家人提供」，27%來自個人「退休金(俸)」以及「軍公教勞農國保」等社會保險給付，22%來自「政府補助或津貼」。是以，身心障礙者之收入來源主要為本人收入及家人提供。茲因身心障礙者家庭都承受著照顧及經濟的壓力，為強化身心障礙者經濟安全準備所需照護費用，身心障礙者與其親人可將財產權移轉給可信賴的受託人，並與受託人簽訂信託契約，讓受託人依照信託契約的約定，為身心障礙者的利益管理或處分信託財產，以達維護財產安全及專款給付之目的。鑑於身心障礙者經濟安全網係社會安全網的重要一環，政府必須積極強化。

隨戰後嬰兒潮世代逐漸步入老年期，復因生育率持續降低及國人平均壽命持續延長，可預見的未來，我國人口結構持續老化將是不可逆之趨勢。依據國家發展委

員會(下稱國發會)公布之「中華民國人口推估(2024年至2070年)」顯示，西元(下同)2025年65歲以上老年人口占總人口比率預估將超過20% (467萬人)邁入超高齡社會，2070年將再續增至46.5%。然2024年我國扶養比¹為44.7，預估2059年將超過100 (即幼年及老年人口合計數超過青壯年人口數)，2070年將再續增至114.6。是以，強化老年經濟安全，方可有效降低青壯年之扶養壓力。

我國老年經濟保障體系，係採多層次老年經濟安全保障模式，包括第零層之社會救助制度、第一層法定之社會保險制度、第二層法定之職業別退休金制度，及第三層之儲蓄、家庭互助及個人自願之高齡化金融商品年金保險、長期照顧保險、小額終老保險、安養信託及商業型不動產抵押貸款(下稱以房養老貸款)等保障。本院於106年度通案性案件調查研究「『以房養老』政策之研析」報告中雖提出我國「以房養老」政策的推行具有發展潛力與必要性，政府允應以前瞻的態度及早因應面對、擘劃全盤戰略，創造民眾、業者及政府的三贏等相關建議。然政府推動第三層經濟安全保障機制並不限於以房養老貸款，相關機制是否妥適？前經審計部112年中央政府總決算審核報告指出，金融監督管理委員會(下稱金管會)鼓勵金融機構發展高齡化金融商品與服務已略有成效，惟高齡者及身心障礙者之涵蓋率疑偏低，又民營銀行疑缺乏推動意願等情。為瞭解政府對於高齡者及身心障礙者金融商品之鼓勵推動成效，爰本院立案進行調查。另，本案調查政府鼓勵推動高齡者及身心障礙者金融商品之範圍，界定於高齡者及身心障礙者安養信託(下稱安養信託)、以房養老貸款，合先敘明。

¹ 每百位青壯年人口需扶養之幼年及老年人口數。扶養比=扶幼比+扶老比=〔(0-14歲人口÷15-64歲人口)+(65歲以上人口÷15-64歲人口)〕×100。

本案於113年11月15日、12月26日函請審計部、金管會、衛福部、臺北市政府(下稱北市府)就我國推動鼓勵金融機構發展高齡化及身心障礙者金融商品與服務(以房養老貸款與安養信託)之重點及政策目標、執行成效、面臨困境、試辦公益以房養老貸款執行概況及遭遇問題等提供相關資料及說明²；並於113年11月26日請審計部派員(第四廳)就政府鼓勵金融機構推動高齡者及身心障礙者之金融商品涵蓋率疑偏低，及民營銀行疑缺乏推動意願等情到院簡報。復於114年5月12日諮詢國防大學法律學系潘秀菊前系主任兼研究所、銘傳大學金融科技創新研究中心李智仁執行長、東吳大學社會學系黃芳誼助理教授。同年月27日前往國家住宅及都市更新中心與花敬群董事長研討以房養老貸款等相關議題。再於114年6月4日詢問金管會銀行局(下稱銀行局)童政彰局長、衛福部社會及家庭署(下稱社家署)周道君代理署長、財政部賦稅署宋秀玲署長等相關主管人員，復參酌前揭機關後續補充說明資料，全案業已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、我國老年人口占比將於2025年超過2成，成為超高齡社會，並於2054年突破4成，顯示我國人口老化狀況日趨嚴重。且扶老比³於2024年達27.8⁴，預估2070年將達99.9，若加計扶幼比⁵後，扶養比更達114.6，顯示，青壯年之經濟負擔程度日趨沉重。雖政府於老年經濟保障體系中訂定福利津貼、社會保險、職業退休金等多層保障，然該等保障並無法確保滿足老年人生活所需。

² 金管會114年1月24日金管銀控字第1130152876號函；衛福部114年1月8日衛授家字第1130117609號函；臺北市政府114年1月10府授社老字第1130160114號函。

³ 扶老比係指每百位青壯年人口需扶養之老年人口數。即扶老比=65歲以上人口÷15-64歲人口×100。

⁴ 每百位工作年齡人口約需扶養27.8位老年人。

⁵ 扶老比係指每百位青壯年人口需扶養之幼年人口數。即扶幼比=0-14歲人口÷15-64歲人口×100。

政府遂於104年間鼓勵金融機構辦理屬老人經濟安全保障體系第三層之以房養老貸款⁶及安養信託⁷業務，該等業務係由個人自願辦理，具有充裕老年人收入，降低青壯年經濟負擔之功能。惟按目前參與人數分析，政策目標成效尚待加強。政府允宜加強宣導及推廣，並研議有效措施，以提升老年人辦理意願，強化老年人之財產管理與資產保全。

- (一)按老人福利法第11條第1項規定：「老人經濟安全保障，採生活津貼、特別照顧津貼、年金保險制度方式，逐步規劃實施。」爰政府為保障老年人口之經濟安全制定老年經濟安全制度，透過老年經濟安全保障體系(詳圖1)從第零層老年福利津貼，提供老年人基本的生活保障；第一層是社會保險制度，為老年人提供相對穩定的收入來源；第二層則包括職業別退休金制度，根據不同職業提供相應的退休金保障。然老年經濟安全保障制度之社會保險與社會救助體系主要係提供老年人基本收入。為完善老年人之經濟安全，政府在既有社會保險與社會救助體系外，鼓勵老年人透過個人自行規劃之私人商業保險、儲蓄及家庭互助、以房養老貸款、安養信託等第三層之個人保障方式，以強化老年人之經濟安全。

身分 保障層次	軍職人員	公教人員	勞工			農民	未就業國民
第三層 個人保障	私人商業保險、個人儲蓄、家庭互助						
第二層 職業	軍公教人員 退撫制度		國營事業退撫	私校教職員退撫儲金新	勞工退休金(DC)(新	農民退休儲金 ^(註2) (DC)	

⁶ 104年11月19日合作金庫試辦以房養老貸款。

⁷ 104年11月10金管會發布「信託業辦理高齡者及身心障礙者財產信託評鑑及獎勵措施」。

身分 保障層次	軍職人員	公教人員	勞工			農民	未就業國民
退休金	(DB) ⁸ (66.6萬人)	(DC) ⁹ (112年7月起)	制度	制(DC)(4.7萬人)	/741.3萬人)(DB)(舊/58.8萬人)	(9.1萬人)	
第一層 社會保險	軍人保險 (DB) (20.5萬人)	公教人員 保險 (DB) (58.9萬人)	勞工保險 (DB) (1,043.0萬人)			農民健康保險 ^(註1) (95.9萬人)	國民年金保險(DB) (281.1萬人)
第零層 福利津貼	榮民就養給付(2.9萬人)、中低收入老人生活津貼(19.6萬人)、 老年基本保障年金(42.1萬人)、原住民給付(4.4萬人)、老年農民福利津貼(54.7萬人)						

圖1 我國多層次老年經濟安全保障制度示意圖

資料來源：老年經濟安全制度專刊第6期。

註1：農民健康保險為我國重要社會保險之一，惟其無老年給付，以第零層「老年農民福利津貼」替代。

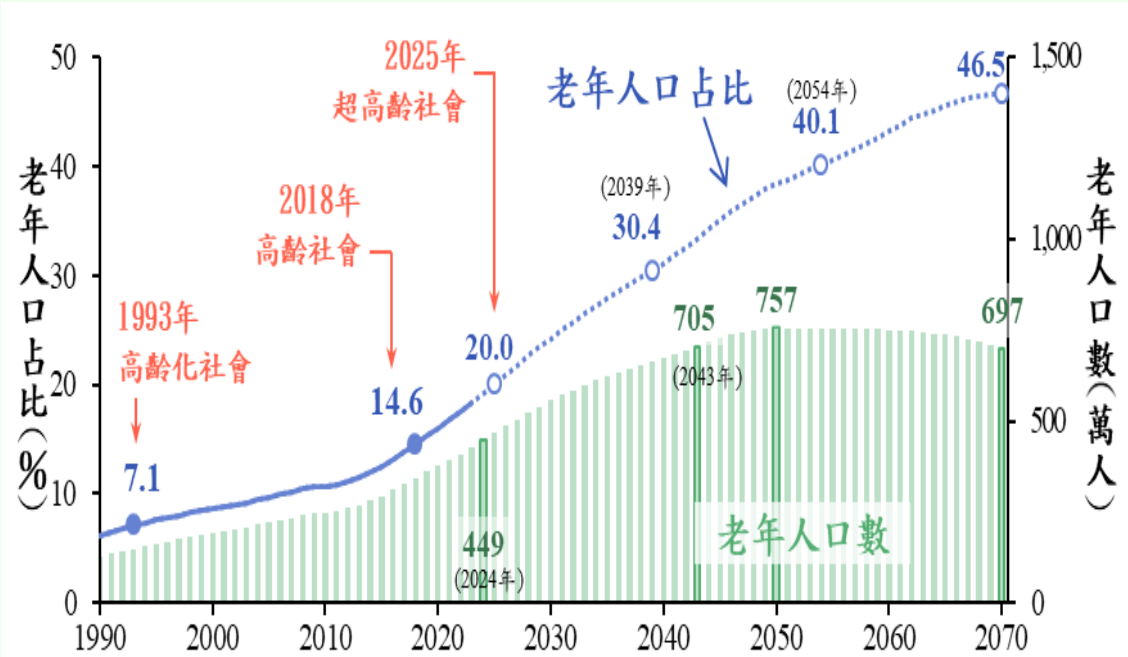
註2：按農民退休儲金條例第1條規定，係為鼓勵農民儲蓄養老，農民自願申請並開始提繳後，由政府按月提繳相同金額，與其他職業類別主要由雇主及受雇者提繳有所差異。惟考量我國年金制度主要分層原則，本文仍將農民退休儲金歸屬為第二層之職業退休金。

(二)我國老年人口占總人口比率從1993年超過7%進入高齡化社會後，於2018年進一步超過14%，成為高齡社會。依國發會預估於2025年，老年人口占比將超過20%，成為超高齡社會。老年人口占比亦持續增加，預估2039年將突破30%，於2054年突破40%，至2070年預估將高達46.5%(詳圖2)。即65歲老年人口數將由2024年之449萬人，增加至2043年超過700萬人，並於2050年達到最高峰757萬人，並於2070年略減至697萬人(詳表1)。除了老年人口持續增加外，年齡結構亦朝更高齡化發展。85歲以上人口由2024年之45萬人，將增加至2070年之219萬人，整體老年人口比率

⁸ DB為確定給付制。

⁹ DC為確定提撥制。

將從10.1%上升至31.4% 即每10名老人中 有3名為85歲以上之超高齡人口(詳如圖3及表2)。顯示，我國人口結構除持續老化外，超高齡人口亦快速增加。在幼年人口快速下降，及老年人口平緩上升之際，我國扶養比由2012年之34.7，逐年上升至2024年44.7，



至2070年更上升之114.6。其中扶老比增加更為明顯，由2024年之27.8大幅增加之2070年之99.9，即表示2024年約每3.6位15-64歲工作年齡人口數負擔1位老年人口，至2070年將減少為每1位生產者即需負擔1位老年人口(詳圖4、表3)。顯見，我國人口結構的日趨老化情況下，青壯年人之經濟負擔將逐年加重。

圖2 老年人口與高齡化時程－中推估

資料來源：1.1990年至2023年為內政部「中華民國人口統計年刊」。
2.2024年至2070年為中華民國人口推估（2024年至2070年）報告。

表1 老年人口年齡結構－中推估

單位：萬人；%

年別 (年底)	人口數				年齡結構			
	合計	65-74 歲	75-84 歲	85 歲以上	合計	65-74 歲	75-84 歲	85 歲以上
2024	449	285	119	45	100	63.5	26.4	10.1

年別	人口數				年齡結構			
(年底)	合計	65-74 歲	75-84 歲	85 歲以上	合計	65-74 歲	75-84 歲	85 歲以上
2030	556	317	183	55	100	57.1	33	10
2040	671	312	251	108	100	46.5	37.4	16.1
2050	757	341	253	163	100	45	33.5	21.5
2060	750	282	283	185	100	37.6	37.7	24.7
2070	697	239	239	219	100	34.2	34.4	31.4

資料來源：中華民國人口推估（2024年至2070年）報告。

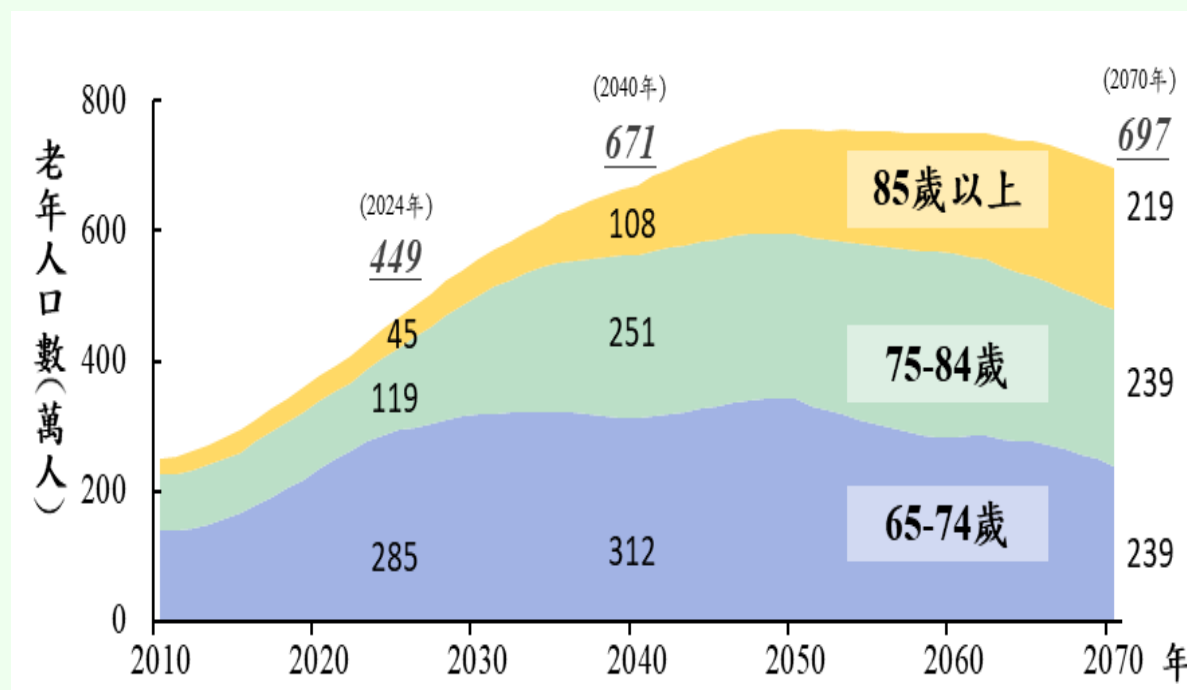


圖3 老年人口年齡分布—中推估

資料來源：1.2010年至2023年為內政部「中華民國人口統計年刊」。

2.2024年至2070年為國發會中華民國人口推估（2024年至2070年）報告。

表2 老年人口年齡結構—中推估

單位：萬人；%

年別	人口數				年齡結構百分比			
(年底)	合計	65-74 歲	75-84 歲	85 歲以上	合計	65-74 歲	75-84 歲	85 歲以上
2024	449	285	119	45	100	63.5	26.4	10.1
2030	556	317	183	55	100	57.1	33	10
2040	671	312	251	108	100	46.5	37.4	16.1
2050	757	341	253	163	100	45	33.5	21.5

2060	750	282	283	185	100	37.6	37.7	24.7
2070	697	239	239	219	100	34.2	34.4	31.4

資料來源：中華民國人口推估（2024年至2070年）報告。

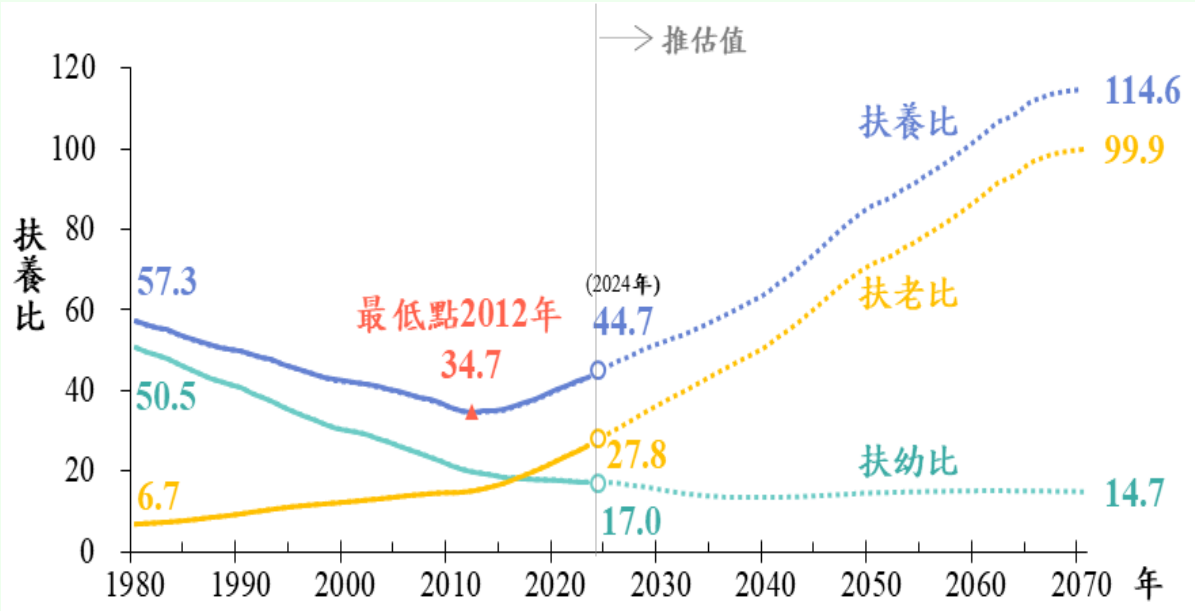


圖4 扶養比變動趨勢—中推估

資料來源：1.1980年至2023年為內政部「中華民國人口統計年刊」。
2.2024年至2070年為國會中華民國人口推估（2024年至2070年）報告。

表3 扶養比—中推估

年別	15-64 歲扶養比			工作年齡人口與老年人口之比	
	合計	扶幼比	扶老比	15-64 歲：65 歲以上	
2024	44.8	17	27.8	3.6	： 1
2030	52	15.2	36.8	2.7	： 1
2040	64.3	13.3	51	2.0	： 1
2050	85.8	14.4	71.4	1.4	： 1
2060	102.2	14.9	87.3	1.1	： 1
2070	114.6	14.7	99.9	1.0	： 1

資料來源：中華民國人口推估（2024年至2070年）。

（三）依據衛福部統計，我國老年人口平均每月可使用的生活費為新臺幣（下同）1萬6,793元(詳表4)，略高於財政部公告111年度我國每人每月基本生活所需之

費用1萬6,333元¹⁰。然65歲以上者平均每月可使用的生活費低於2萬元者竟高達42.59%，且亦有2成以上老年人之每月可使用生活費為「12,000~17,999元」，顯見，應有超過5成以上老年人每月可使用生活費低於國人每人基本生活所需之費用。65歲以上老年人主要經濟來源(詳表5)，有高達65.03%係來自本人，「家人」及「社會或親友救助」合計則占28.24%，若以老年經濟安全保障體系中訂定之福利津貼、社會保險、職業退休金等多層保障分析，老年人主要經濟來源中「自己的退休金、撫卹金或社會保險一次給付」、「軍、公、教、勞、國保年金給付」、「政府救助或津貼」占47.88%。顯示，老年人主要經濟來源來自政府所規劃老年經濟安全保障體系中之福利津貼、社會保險、職業退休金不足5成。又因老年人有高達5成以上者每月可使用生活費低於國人每人基本生活所需之費用。是以，老人經濟安全保障第三層屬自願辦理之個人保障部分，政府除應提供相應措施外，更應積極鼓勵國人辦理，以確保老年經濟安全。

表4 65歲以上者每月可使用的生活費用-按性別分

中華民國111年10月

單位：人；%；元

	總計	5,998 及以下	6,000 ~11,999	12,000 ~17,999	18,000 ~23,999	24,000 ~29,999	30,001 及以上	平均金額
65歲以上	4,042,790	9.49	33.1	20.04	17.31	8.64	11.42	16,793
男	1,833,954	8.98	32.15	19.68	18.04	9.21	11.94	17,170
女	2,208,836	9.92	33.88	20.33	16.71	8.17	10.99	16,479

資料來源：衛福部113年1月編印「中華民國111年老人狀況調查報告」。

註：平均金額以各選項組中點計算。

¹⁰財政部公告111年度我國每人基本生活所需之費用金額為19.6萬元，即每月平均1萬6,333元。

表5 65歲以上者主要經濟來源-按性別分

中華民國111年10月

單位：%

	本人					家人			政府 救助 或津 貼	社會 或親 友救 助	其他 (含借 貸)
	小計	自己的 工作 或營 業收 入	自己的儲蓄、 利息、租金、 投資所得或商 業保險給付	自己的退休 金、撫卹金 或社會保險 一次給付	軍、公、 教、勞、 國保年金 給付	小計	配偶 或同 居人	晚輩 奉養			
65歲以上	65.03	10.84	13.04	19.2	21.95	27.75	5.74	22.01	6.73	0.49	-
男	76.54	15.52	13.93	24.54	22.55	16.06	1.32	14.74	6.9	0.5	-
女	55.48	6.95	12.31	14.77	21.44	37.46	9.42	28.04	6.59	0.48	-

資料來源：衛福部113年1月編印「中華民國111年老人狀況調查報告」。

註：「晚輩奉養」包括子女或孫子女（含媳婦、女婿、孫媳婦或孫婿）之奉養。

(四)老年人主要經濟來源有23.88%為「自己的工作或營業收入」、「自己的儲蓄、利息、租金、投資所得或商業保險給付」等自有收入，若要增加收入除「家人」提供之27.75%外，以房養老貸款可讓擁有房地產之老年人將缺乏流動性的資產轉換為可支配資金。金管會依據老人福利法之規定鼓勵銀行提供以房養老貸款服務，提供此等商品之目的，係在既有社會保險及社會救助體系外，對擁有房子的老年人增加財務規劃選擇，係老年人生活經濟保障補充性措施之一，並非唯一方案。然金融機構辦理以房養老貸款業務已近10年，提供商品之銀行已達16家，以113年底以房養老貸款累計件數8,981件分析，六都辦理之件數占全部件數8成以上，其中臺北市與新北市即占全部件數近5成；另以每月給付金額分析，每月領取金額未滿1萬元之件數超過3成(詳表6)，未滿2萬元者占總件數5成以上。雖金管會指稱以房養老貸款與一般消費性貸款性質上有差異，惟其仍屬市場機制運作下之金融商品，銀行係依據商業條件、風險控

管機制，參酌擔保品價值、借款人年齡等條件核定貸款額度及年限，應尊重金融機構依其營運策略與風險評估結果，自主決定是否承作該項業務，該會係鼓勵銀行辦理此類服務而非強制推動。足徵，金管會推動此等貸款之思維係鼓勵銀行辦理，但需尊重市場機制。惟本院曾於106年度辦理「『以房養老』政策之研析」通案性案件調查研究，提出「以房養老」商品應具未來發展潛力，惜政府未積極協助突破困境，態度上略顯消極等結論與建議。然113年65歲以上老年人共計448萬8,707人¹¹，其持有房屋件數¹²為413萬戶(詳表7)，金融機構辦理以房養老貸款截至113年底累計件數不足9,000件，顯示辦理件數明顯偏低，且案件明顯集中於都會區，尤以雙北為甚。又因貸款之年限有近6成5超過20年以上(詳表8)，金融機構評估之抵押物價值近5成未滿1,000萬元(詳表9)，復因貸款期限長，抵押物估值不高，故有超過3成老年人每月領取金額未滿1萬元。金管會鼓勵金融機構提供以房養老貸款具有維護老人尊嚴，安定老人生活，保障老人權益，增進老人福利之目的，惟以目前金融機構辦理之狀況，仍有強化之必要。金管會允應有效宣導該等貸款之優缺點，並研議相關措施以提升老年人辦理以房養老貸款之意願。

表6 以房養老貸款每月給付金額件數分析表

單位：件、%

	未滿 1 萬元	1 萬元以上 未滿 2 萬元	2 萬元以上 未滿 3 萬元	3 萬元以上 未滿 4 萬元	4 萬元以上	合計
件數	2,802	1,886	1,416	1,021	1,856	8,981

¹¹ 內政部戶籍人口統計速報。

¹² 房屋稅高齡納稅人開徵件數包含免稅件數在內，房屋稅原則按戶課徵，每一戶門牌開立1張繳款書，故涵蓋同一人持有多戶房子情形。

比率	31.20	21.00	15.77	11.37	20.67	100.00
----	-------	-------	-------	-------	-------	--------

資料來源：金管會。

表7 113年高齡納稅義務人房屋稅開徵概況

單位：萬戶、%、坪、元。

	全體	高齡納稅義務人				
		小計	65-69歲	70-74歲	75-79歲	80歲以上
戶數	1,163.6	412.8	138.8	117.2	67.1	89.7
占整體比重	100.0	35.5	11.9	10.1	5.8	7.7
平均每戶面積	40.8	42.7	43.9	43.7	42.9	39.4
平均每坪現值	8,906	6,713	7,534	7,011	6,494	5,047

註：本表資料不含非自然人及公同共有所有權人。

資料來源：財政部統計處侯永盛「賦稅指標中的高齡族群概況」。

表8 以房養老貸款核貸款年限分析表

單位：件、%

	未滿10年	10年以上未滿20年	20年以上未滿30年	30年以上	合計
件數	548	2,607	3,610	2,216	8,981
比率	6.10	29.03	40.20	24.67	100.00

資料來源：金管會。

表9 以房養老貸款抵押物個案價值分析表

單位：件、%

	未滿500萬元	500萬元以上未滿1,000萬元	1,000萬元以上未滿2,000萬元	2,000萬元以上未滿3,000萬元	3,000萬元以上	合計
件數	1,393	3,079	3,066	909	534	8,981
比率	15.51	34.28	34.14	10.12	5.95	100.00

資料來源：金管會。

(五)另，安養信託係委託人自行負擔相關簽約手續費、信託管理費等費用，將自己之金錢、保險理賠金、有價證券、不動產等財產交付受託人（金融機構），由受託人依信託契約之約定或委託人指示，代為管理信託財產，定期撥付生活、醫療、安養機構、看護等費用，具有財產管理與資產保全之功能。然我國銀行辦理高齡者安養信託共計176,839件，信託財

產金額未滿50萬元之件數占92.86%(詳表10、調查意見五)，每月信託給付金額，未滿1萬元近4成(詳表11)。雖安養信託亦屬老年人生活經濟保障補充性措施之一，然其產品特性具有財產管理與資產保全之功能。是以，為強化老年人之經濟安全保障，政府允應加強規劃，有效推動安養信託之具體措施。

表10 高齡者安養信託財產金額分析表

基準日：113年12月31日

單位：件、%

	未滿 50 萬元	50 萬元以上 未滿100萬元	100 萬元以上 未滿500萬元	500 萬元以上 未滿1,000萬元	1,000 萬元 以上	合計
件數	164,212	2,443	5,777	1,695	2,712	176,839
比率	92.86	1.38	3.27	0.96	1.53	100.00

資料來源：金管會。

表11 113年各銀行辦理高齡者安養信託給付金額統計表

單位：人、%

	未滿 1 萬元	1 萬元以上 未滿 2 萬元	2 萬元以上 未滿 3 萬元	3 萬元以上 未滿 4 萬元	4 萬元以上	合計
受益人數	1,368	416	481	252	1,158	3,675
比率	37.22	11.32	13.09	6.86	31.51	100.00

註1：「每月給付金額」= 該銀行113年度總給付金額 / 該銀行113年度總給付人數 / 12(個月)

註2：尚未開始撥付金額案件未列入計算。

資料來源：金管會。

(六)綜上，我國老年人口占比將於2025年超過2成，成為超高齡社會，並於2054年突破4成，顯示我國人口老化狀況日趨嚴重。且扶老比於2024年達27.8，預估2070年將達99.9，若加計扶幼比後，扶養比更達114.6，顯示，青壯年之經濟負擔程度日趨沉重。雖政府於老年經濟保障體系中訂定福利津貼、社會保險、職業退休金等多層保障，然該等保障並無法確保滿足老年人生活所需。政府遂於104年間鼓勵金融

機構辦理屬老人經濟安全保障體系第三層之以房養老貸款及安養信託業務，該等業務係由個人自願辦理，具有充裕老年人收入，降低青壯年經濟負擔之功能。惟按目前參與人數分析，政策目標成效尚待加強。政府允宜加強宣導及推廣，並研議有效措施，以提升老年人辦理意願，強化老年人之財產管理與資產保全。

二、金管會依法應鼓勵金融機構辦理以房養老貸款，雖公股銀行為配合政府政策，多能配合辦理；惟民營銀行考量該等貸款之利潤及風險性等市場因素，推動意願明顯偏低。雖金管會參考美國、新加坡及香港等國家或地區之作法，要求借款人於申請時需備有律師諮詢函或有第三方見證人等降低日後發生契約爭議等紛爭之措施，然民營銀行辦理以房養老貸款之件數及金額仍僅占全部約1%。中央銀行及金融機構均已明確指出金融機構辦理前此等貸款所承擔之風險，並提出建立信用保證制度等降低金融機構風險之建議，以改善現有銀行推動此類貸款之困境。然因金管會與衛福部相互推諉，均認為非屬業管職責，致政策美意迄未能落實。金管會允應參考與借鏡國外以房養老貸款等相關機制，以改善現有以房養老貸款措施外，亦應與衛福部共同探究民營銀行辦理此類貸款意願低落之原因，並確實溝通，研議有效之策略，以提升金融機構辦理以房養老貸款之意願。

(一)按老年福利法第14條第2項規定：「金融主管機關應鼓勵信託業者及金融業者辦理財產信託、提供商業型不動產逆向抵押貸款服務。」是以，金管會依法應鼓勵信託業者及金融業者辦理以房養老貸款。

(二)「老年人口於一般經濟研究的領域當中，往往被歸

類為擁有富裕資產之低收入者(asset-rich but income-poor)¹³，因此，透過逆向抵押貸款提供的新型態融資選擇，不但可提升不動產的變現性與增強資金使用的多樣性。Reed & Gibler(2003)也認為逆向抵押貸款的規劃是讓擁有房屋但欠缺收入的年長屋主能利用房屋價值取得實質資金，且在無需出售房地產的情況下，獲取定時定額的生活費及緊急支出；在美國逆向抵押貸款的制度創立之前，年長屋主利用房屋價值取得可用資金的唯一選擇是辦理傳統的房屋抵押貸款或將房屋出售，而傳統的房屋抵押貸款必需依約定按期還款，對於收入相對有限的長者而言，具有困難與擔憂，逆向抵押貸款借用房屋權益借款概念，讓屋主可同時續住該於住宅中並獲得實質資金協助，提升生活品質(Fratantoni, 1999)，因此，逆向抵押貸款可降低年長者貧困程度最有效的方案。」¹⁴是以，以房養老貸款係為因應人口的高齡化，所創設的一種特殊融資機制、金融商品，其設計精神係讓老年人運用其房地產融資取得所需的養老資金獨立生活，但無需出售房地產而搬離自己熟悉的環境，也不需支付貸款本息。政府為強化老年人經濟安全，亦於老年福利法規定，金管會應鼓勵信託業者及金融業者提供以房養老貸款。國內金融機構亦從104年11月由合作金庫商業銀行推出國內首宗商業型以房養老貸款「幸福滿袋」後，陸續推出相關產品，截至113年底共計16家銀行開辦此等業務。累計貸款件數8,981件，金額則達509億1,816萬6千元，其中公股

¹³ Rowlingson, K., "Living Poor to Die Rich? Or Spending the Kids' Inheritance? Attitudes to Assets and Inheritance in Later Life", *Journal of Social Policy*, Vol. 35(2), 2006, pp.175-192.

¹⁴ 林隆儀・商懿勻(104年5月)，老年經濟安全保障、理財知識與逆向抵押貸款意願之研究，輔仁管理評論第22卷第2期，頁65-94。

銀行為配合政策，辦理該等貸款之件數及金額占總件數與總金額之比率竟高達99.3%、98.8%，民營銀行辦理之件數及金額比率則僅約1%，顯示民營銀行辦理此等貸款意願低落。雖金管會參考美國、新加坡及香港等國家或地區之作法，要求老年人於申請此類貸款時需備有律師諮詢函或有第三方見證人，並指定具法定繼承資格者或第三人(無法定繼承資格者時)為通知義務人，俾使老年人能充分瞭解契約內容及所生權利義務，及避免後續繼承人爭議或否認契約之有效性等措施，然民營銀行辦理意願仍持續低落。

- (三)中央銀行於「對銀行辦理以房養老貸款之看法」說明金融機構辦理以房養老貸款主要承貸風險包含：
- 「(1)壽命不確定性風險：由於借款人壽命具有不確定性，將使承辦貸款機構對於契約到期日無法掌握，可能導致貸款餘額超逾房價之情況，將造成債權無法回收之風險。(2)利率風險：利率為承貸機構設算可貸金額因素之一，若未來利率上升超過預期時，貸款餘額可能逾房屋價值，承貸機構將蒙受損失。(3)擔保品跌價風險：由於以房養老貸款契約有效期間多長達10年以上，貸款擔保品價格波動度及不可預測性是辦理本項業務最大的風險來源之一」，並建議「宜建立信用保證(保險)機制，俾提升銀行辦理此項業務的意願。」且中央銀行舉辦之「以房養老貸款辦理進度及面臨困難」會議，金融機構亦提出「提撥專款設立保證基金」等建議。是以，降低金融機構辦理此等貸款所產生之借款人延壽風險，不動產價格波動所衍生之擔保品貶值風險及貸後管理作業風險，將影響銀行承作意願。「對應此種可能滋生損害的風險，美國所採用的方式為無負值抵押保證(No

Negative Equity Guarantee) 以及政府擔保。無負值抵押保證係指資金供給方僅能針對房屋清算價值進行債務之催討，若貸款餘額超過房屋價值，則不再追償申請人之其他資產。而此項保證是由政府承擔，亦即當房屋抵押價值等於或超過所允許的最高申請額度的98%時，貸款機構可將貸款轉讓予政府，並由政府負擔給付剩餘金額並處理後續相關事宜。」¹⁵ 金管會允應參考與借鏡國外，如美國「房屋價值轉換抵押貸款」措施等，以改善現有以房養老貸款機制。此外，中央銀行及金融機構亦建議建立信用保證機制以降低銀行所承受之風險，然衛福部指稱推動以房養老貸款係金管會之職責，金管會則稱以房養老貸款業務之風險涉及高齡者資產活化與退休生活支持，屬高齡者福利政策整體規劃之一環，相關制度設計與風險分攤機制，涉及多方利益權衡，宜請衛福部統籌規劃，以兼顧高齡者福祉與金融穩健發展等語。足見金管會與衛福部相互推諉，均認為非屬業管職責。為提升金融機構辦理以房養老貸款之意願，金管會及衛福部允應深究民營銀行辦理此類貸款意願低落之原因外，並應確實溝通，研議有效降低銀行風險之策略，以提升辦理此類貸款之意願。

(四)綜上，金管會依法應鼓勵金融機構辦理以房養老貸款，雖公股銀行為配合政府政策，多能配合辦理；惟民營銀行考量該等貸款之利潤及風險性等市場因素，推動意願明顯偏低。雖金管會參考美國、新加坡及香港等國家或地區之作法，要求借款人於申請時需備有律師諮詢函或有第三方見證人等降低日後

¹⁵ 李智仁，超高齡時代下反向抵押貸款結合信託之運用探析。

發生契約爭議等紛爭之措施，然民營銀行辦理以房養老貸款之件數及金額仍僅占全部約1%。中央銀行及金融機構均已明確指出金融機構辦理前此等貸款所承擔之風險，並提出建立信用保證制度等降低金融機構風險之建議，以改善現有銀行推動此類貸款之困境。然因金管會與衛福部相互推諉，均認為非屬業管職責，致政策美意迄未能落實。金管會允應參考與借鏡國外以房養老貸款等相關機制，以改善現有以房養老貸款措施外，亦應與衛福部共同探究民營銀行辦理此類貸款意願低落之原因，並確實溝通，研議有效之策略，以提升金融機構辦理以房養老貸款之意願。

三、身心障礙者有近6成「生活需要協助」，而照顧者又以家人、看護、居家或社區照顧服務員為主，且其主要收入有7成以上來自「本人收入或家人提供」。顯示身心障礙者家庭承擔著照顧及經濟責任。為強化身心障礙者經濟安全所需照護費用，其與親人可藉由安養信託將財產權移轉給可信賴的受託人，協助身心障礙者財產管理、資產保全及保障未來之安養照顧、醫療給付，具有強化身心障礙者經濟安全之功能。鑑於身心障礙者經濟安全網係社會安全網的重要一環，政府遂於104年間鼓勵金融機構辦理身心障礙者安養信託，該等業務具有協助身心障礙者安養照顧之功能。惟按目前身心障礙者逾123萬人，參與人數卻僅1萬餘人，政策目標成效尚待加強。政府允宜加強宣導及推廣，並研議有效措施，以提升身心障礙者辦理意願，舒緩身心障礙者家庭之照顧及經濟壓力。

(一)身心障礙權益保障法第2條第3項第8款規定：「金融主管機關：金融機構對身心障礙者提供金融、商業

保險、財產信託等服務之規劃、推動及監督等事項。」；同法第83條亦規定：「為使無能力管理財產之身心障礙者財產權受到保障，中央主管機關應會同相關目的事業主管機關，鼓勵信託業者辦理身心障礙者財產信託。」是以，衛福部允應會同金管會等目的事業主管機關，鼓勵信託業者辦理身心障礙者財產信託，且金管會應規劃、推動及督導金融機構辦理財產信託。

(二)查我國身心障礙者截至113年底共有123萬3,509人¹⁶(詳表12)，約占我國總人口5.27%，且近3年比率及人數均呈逐年增加趨勢。其中「部分生活需要協助」者占30.96%，「無法獨立自我照顧」者占25.93%，故約有近6成身心障礙者「生活需要協助」(詳表13)，而又以未滿18歲近9成及65歲以上近7成生活需要照顧最多。另，身心障礙者由家人、看護、居家或社區照顧服務員照顧者逾8成5，住宿機構者僅13.27%(詳表14)，顯示，身心障礙者有近6成需要生活協助，且身心障礙者多數係由家庭負責照顧。

表12 身心障礙者人數統計表

單位：人；%。

年(季)底	總人數			身心障礙者占 總人口比率	男性身心障礙者占 男性總人口比率	女性身心障礙者占 女性總人口比率
	合計	男	女			
110年	1,203,756	667,926	535,830	5.15	5.77	4.54
111年	1,196,654	662,250	534,404	5.14	5.76	4.54
112年	1,214,668	669,360	545,308	5.19	5.79	4.60
113年	1,233,509	677,110	556,399	5.27	5.87	4.69

說明：

- 1.身心障礙者占總人口比率=(身心障礙人口數)/(總人口數)*100。
- 2.男性身心障礙者占男性總人口比率=(男性身心障礙人口數)/(男性總人口數)*100。
- 3.女性身心障礙者占女性總人口比率=(女性身心障礙人口數)/(女性總人口數)*100。

¹⁶ 資料來源：衛福部統計處身心障礙統計專區https://dep.mohw.gov.tw/dos/cp-5224-62359-113.html#_2.%E7%85%A7%E9%A1%A7%E6%9C%8D%E5%8B%99。

資料來源：衛福部統計處身心障礙統計專區。

表13 身心障礙者獨立照顧自己生活起居情形及受照顧之方式-按年齡別分

單位：人；%

	總計	可獨立 自我照顧	生活需要協助		
			合計	部分生活需要協助	無法獨立自我照顧
105 年調查	1,170,199	43.59	56.41	31.1	25.31
110 年調查	1,203,756	43.11	56.89	30.96	25.93
年齡別					
0~未滿 18 歲	52,143	20.36	79.64	41.18	38.46
18~未滿 30 歲	72,623	54.04	45.96	29.8	16.17
30~未滿 45 歲	140,793	54.41	45.59	30.06	15.54
45~未滿 65 歲	391,664	56.61	43.39	28.99	14.4
65 歲以上	546,533	31.25	68.75	31.79	36.96

資料來源：中華民國110年身心障礙者生活狀況及需求調查報告。

表14 生活需要他人協助身心障礙者主要照顧方式-按生活獨立情形分

單位：%

	家人	住宿機構	看護	居家或社區照顧服務員	其他
105 年調查	78.12	6.36	13.76	1.1	0.67
110 年調查	69.5	13.27	12.9	2.99	1.33
生活獨立情形					
部分生活需要協助	86.74	3.15	4.51	3.46	2.14
無法獨立自我照顧	48.92	25.34	22.93	2.43	0.38

資料來源：中華民國110年身心障礙者生活狀況及需求調查報告。

(三)再查，身心障礙者最主要收入來源中，「政府補助或社會保險給付者」不足3成，逾7成係為「本人收入或家人提供」(詳表15)，其中「家人提供」逾4成，本人收入則近3成。另，身心障礙者每月平均支出為18,035元(詳表16)，其中近7成每個月支出「19,999元以下」。並以居住於「教養、養護機構」者平均每月支出為30,604元最高，為住家宅者之1.8倍。且身心障礙者每月支出金額以「照顧服務費」4,689元最高(詳表17)。是以，身心障礙者有7成主要收入來源為

本人及家庭，而每月平均支出則為18,035元，若居住於教養、養護機構每月支出更高達30,064元，顯見，身心障礙者能於政府或社會所取得之補足不足3成，本人及家人仍應承擔身心障礙者多數支出，且居住於教養、養護機構者，支出金額明顯高於居住家宅者。

表15 身心障礙者主要收入來源-按年齡分

單位：%

	本人收入或家人提供					政府補助或社會保險給付			社會慈善機構及其他	其他
	合計	工作收入	退休金	房租、利息、股利等收入	家人提供	合計	政府補助或津貼	軍公教、勞、農、國保		
105 年調查	66.89	14.73	8.13	2.38	41.64	31.81	-	-	0.06	1.24
110 年調查	71.13	18.39	8.28	2	42.46	27.97	21.71	6.26	0.17	0.74
年齡別										
0~未滿18歲	80.88	-	-	-	80.88	17.84	17.84	-	0.51	0.77
18~未滿30歲	82.83	32.38	-	0.3	50.15	16.76	16.59	0.17	-	0.4
30~未滿45歲	74.21	38.86	0.08	0.75	34.52	24.46	23.96	0.5	0.15	1.19
45~未滿65歲	74.51	29.28	5.22	2.28	37.73	24.24	22.55	1.7	0.22	1.02
65歲以上	65.42	5.21	14.47	2.53	43.2	34	21.57	12.43	0.13	0.46
工作狀況										
有	95.89	84.24	0.61	0.74	10.3	4	3.36	0.64	-	0.1
無	64.91	1.87	10.2	2.31	50.53	33.98	26.31	7.67	0.21	0.9

資料來源：中華民國110年身心障礙者生活狀況及需求調查報告。

表16 身心障礙者個人一個月開支狀況-按居住地點分

單位：%；元

	105 年調查	110 年調查	家宅	教養、養護機構	其他(含社區居住)
19,999 元以下	77.98	67.18	70.68	25.51	81.51
20,000~29,999 元	11.1	16.27	15.88	21.15	5.94
30,000~39,999 元	6.6	9.03	7.19	30.56	12.56
40,000~59,999 元	3.14	6.17	5	20.04	-
60,000~79,999 元	0.7	0.78	0.73	1.4	-
80,000 元以上	0.49	0.57	0.51	1.33	-
平均每月支出	15,330	18,035	16,977	30,604	14,030

資料來源：中華民國110年身心障礙者生活狀況及需求調查報告。

表17 身心障礙者個人各項費用每月支出金額-按居住地點分

單位：%；元

	醫藥費		照顧服務費		交通費		休閒娛樂費	
	有支出	平均支出金額	有支出	平均支出金額	有支出	平均支出金額	有支出	平均支出金額
105年調查	73.24	2,357	-	-	68.18	1,533	32.47	2,471
110年調查	80.45	1,997	25.77	4,689	74.66	1,277	38.23	1,099
家宅	80.99	1,997	19.58	3,058	78.19	1,349	40.92	1,180
教養、養護機構	74.38	2,001	98.57	24,063	33.28	433	6.66	149

註：「照顧服務費」包含看護、居家服務、日間照顧、家庭托顧、個人助理、住宿機構等費。
資料來源：中華民國110年身心障礙者生活狀況及需求調查報告。

(四)信託是「委託人將財產權移轉或為其他處分，使受託人依信託本旨，為受益人之利益或為特定之目的，管理或處分信託財產之關係。」因此信託是一種財產管理制度，依信託目的不同，可以達到財產管理、事務處理、追求利潤、社會公益等功能。安養信託則是將信託功能延伸，以保障受益人未來生活之財產管理、資產保全、安養照護、醫療給付等目的所成立的信託。由委託人基於退休養老、子女照顧或身心障礙養護等不同需求，將金錢、保險理賠金、有價證券、不動產等財產信託予受託人，由受託人依信託契約之約定或委託人指示，代為管理信託財產，定期撥付生活、醫療、安養機構、看護等費用。因有6成身心障礙者需要生活協助，由家人、看護、居家或社區照顧服務員照顧之身心障礙者更逾8成5，且其7成以上收入來自本人及家庭收入，因此身心障礙者家庭對身心障礙者承擔極大經濟及照顧責任。身心障礙者與其親人透過安養信託將財產委託於受託人，除可對身心障礙者未來生活提供財產管理、

資產保全等功能外，並可滿足其安養照顧及醫療給付需求，為強化身心障礙者經濟安全之一項重要措施。且身心障礙者權益保障法第2條及第83條亦規定主管機關應鼓勵信託業者辦理安養信託。雖身心障礙者之安養信託委託人應具備一定資產，且屬個人自願辦理，為身心障礙者經濟安全之補充性措施。金管會亦指稱安養信託係為身心障礙者提供多一項金融商品選擇，並由民眾依實際需要，評估自身是否適用安養信託。然迄113年底身心障礙者於國內銀行辦理安養信託受益人之人數仍僅有10,361人，約占身心障礙者總人數之0.8%，亦僅占國內銀行辦理安養信託案件總受益人之5.3%。爰金管會及衛福部除應加強宣導安養信託之觀念，提升身心障礙者辦理安養信託之意願，以強化身心障礙者之經濟安全保障。

- (五)綜上，身心障礙者有近6成「生活需要協助」，而照顧者又以家人、看護、居家或社區照顧服務員為主，且其主要收入有7成以上來自「本人收入或家人提供」。顯示身心障礙者家庭承擔著照顧及經濟責任。為強化身心障礙者經濟安全所需照護費用，其與親人可藉由安養信託將財產權移轉給可信賴的受託人，協助身心障礙者財產管理、資產保全及保障未來之安養照顧、醫療給付，具有強化身心障礙者經濟安全之功能。鑑於身心障礙者經濟安全網係社會安全網的重要一環，政府遂於104年間鼓勵金融機構辦理身心障礙者安養信託，該等業務具有協助身心障礙者安養照顧之功能。惟按目前身心障礙者逾123萬人，參與人數卻僅1萬餘人，政策目標成效尚待加強。政府允宜加強宣導及推廣，並研議有效措施，以提升身心障礙者辦理意願，舒緩身心障礙者家庭之照顧

及經濟壓力。

四、安養信託之受益人為身心障礙者或老年人，可能因退化、心智障礙等，造成認知及判斷能力減低等情形。安養信託之信託監察人可透對受託人之監督及制衡，確保信託財產能依照信託契約執行，使受益人受到更全面、更符合其需求的照顧。然僅2%安養信託案件設置信託監察人，設置情形不佳。為使受益人之權益獲得更全面之保障。金管會及衛福部允應持續辦理信託監察人之培訓，並加強宣導委託人辦理安養信託時設置信託監察人，以保障受益人權益。另，提供身心障礙者及老年人之金融商品，種類眾多、設計複雜，具有進入門檻，若未能完整規劃，可能無法符合身心障礙者及老年人之需求。政府若能協助提供完整規劃，將有助提升國人經濟安全保障，衛福部及金管會允應研議應否建立身心障礙者及老年人金融商品諮詢之公益平台，以使其購置符合需求之金融商品，強化經濟安全保障。

(一)信託在信託架構中(詳圖5)安排「信託監察人」，可以保護自身利益，監督受託人執行信託事務，並可約定契約變更或提前終止，需經信託監察人同意，避免信託契約被監護人不當撤銷或更動。是以，信託監察人可以維護受益人的利益，代受益人行使有關信託受益權的相關行為，包括有沒有按照信託契約所約定的條款來履行，可約定由親友、律師、會計師或社福機構等擔任信託監察人，讓信託更有保障。

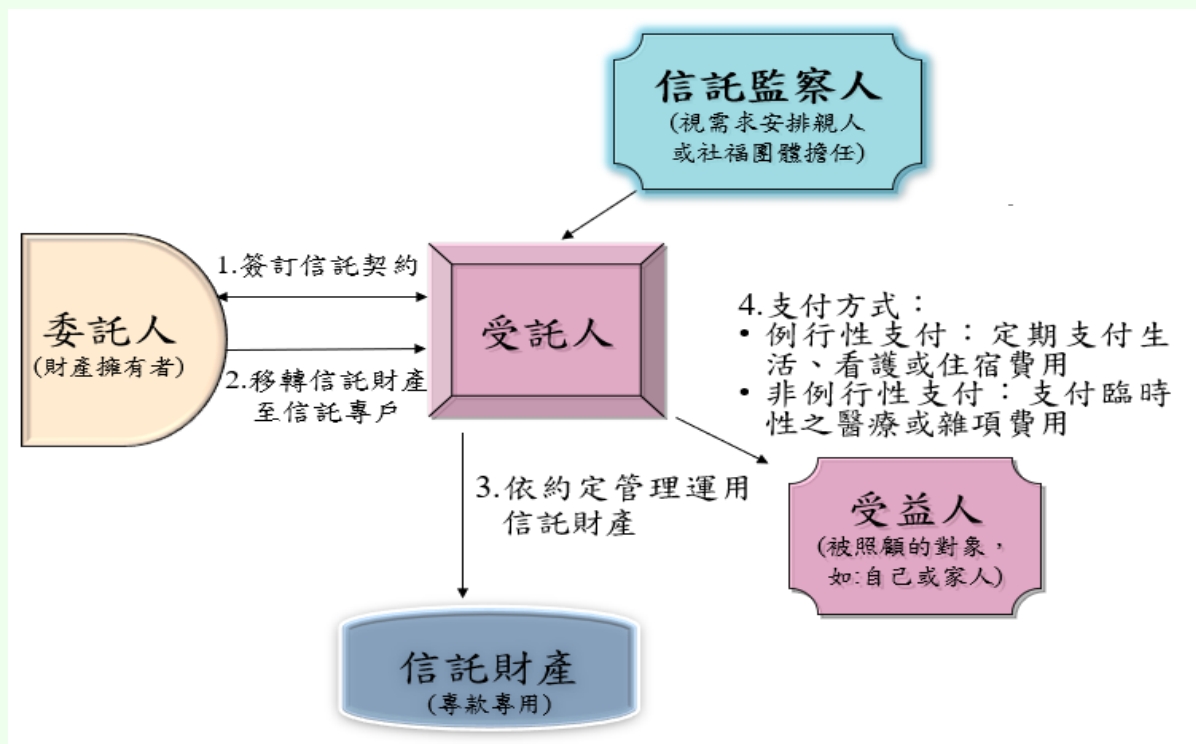


圖5 安養信託架構圖

資料來源：中華民國信託商業同業公會 <https://www.trust.org.tw/tw/info/related-common/15>。

(二)安養信託之受益人為身心障礙者或老年人，未來可能有退化或心智障礙等情況，安養信託契約設置信託監察人，可協助受益人監督受託人，並保障受益人權益。實務上，民眾在選任信託監察人時，通常會先找信賴的親友擔任；若無法找到信賴的親友擔任時，有時會尋求社會福利團體的協助。金管會稱已請中華民國信託商業同業公會(下稱信託公會)協助規劃及辦理社福團體擔任信託監察人之培訓課程，課程內容完整介紹擔任信託監察人之權利與義務、相關信託法規與實務及社福團體擔任信託監察人應瞭解與準備事項等，以培養社福團體擔任信託監察人之能力，並積極鼓勵社福團體擔任信託監察人，確保高齡者及身心障礙者獲得適當之安養照護。113年至114年5月共舉辦4期，合計557人次參加。信託

公會並自113年起協助中華民國老人福利推動聯盟培訓信託監察人，113年至114年5月已辦理信託監察人培訓課程共11場次，合計1,062人次參加。衛福部亦補助民間團體辦理高齡者信託實務工作發展計畫，113年完成3場次高齡者財務權益保護暨信託監察人培訓課程，總參與人數共達338人。雖金管會及衛福部為推展安養信託，積極培訓信託監察人，然截至113年底我國銀行辦理安養信託總件數為187,001件，沒有設置信託監察人之案件高達183,206件¹⁷，僅約2%之安養信託案件設置信託監察人。顯見銀行辦理之安養信託案件多未設置信託監察人。雖委託人可自由選擇是否設置信託監察人，然信託監察人是安養信託契約中一個重要的角色，主要功能是監督受託人，確保信託財產能依照信託契約的約定，妥善照顧受益人，並維護受益人的權益，安養信託執行過程中，委託人可透過信託監察人，監督信託事務之執行，確保信託財產的管理和運用符合受益人的最佳利益。且信託監察人可以代表受益人行使相關權利，並在必要時採取法律行動。金管會雖稱高齡者、身心障礙者如有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，或該等能力顯有不足之情形，銀行可協助提供資訊，由家屬向法院聲請監護或輔助宣告後，由其監護人或輔助人依法令及信託契約進行契約之修改事宜。惟信託監察人係屬安養信託架構之一環，妥善的信託規劃和監察機制，可以為受益人之安養照顧、財務安全設下一道防線。透過該會所稱經由法律程序由監護人或輔助人依法進行契約修改，可能產生緩不濟急，違反委

¹⁷ 金管會請信託公會調查彙整113年底安養信託有效契約。

託人之意思等不利受益人之不確定因素。是以，金管會及衛福部允應持續加強信託監察人之培訓外，更應加強宣導委託人辦理安養信託時設置信託監察人，以保障受益人權益。

(三)為滿足身心障礙者及老年人之金融需求，金融機構已研發創新相關金融商品與服務，如：安養信託、以房養老貸款、長期照顧保險、年金保險、小額終老保險、員工福利信託、售後租回年金屋、退休準備平台等各式金融商品，此類型商品多屬身心障礙者或老年人在既有社會保險及社會救助體系外，自行強化經濟安全所增加之財務規劃。然此類商品與服務係針對不同需求所研發，性質各異，種類眾多，又因設計複雜，具有進入門檻，若未能完整規劃，可能無法符合身心障礙者及老年人之需求。雖此等規劃係屬個人自行辦理之補充性措施，惟政府若能協助提供完整規劃，將有助提升國人經濟安全保障，降低政府財政壓力。衛福部及金管會允應研議應否建立身心障礙者及老年人金融商品諮詢之公益平台，以協助其購置符合需求之金融商品，提升其經濟安全保障。

(四)綜上，安養信託之受益人為身心障礙者或老年人，可能因退化、心智障礙等，造成認知及判斷能力減低等情形。安養信託之信託監察人可透對受託人之監督及制衡，確保信託財產能依照信託契約執行，使受益人受到更全面、更符合其需求的照顧。然僅2%安養信託案件設置信託監察人，設置情形不佳。為使受益人之權益獲得更全面之保障，金管會及衛福部允應持續辦理信託監察人之培訓，並加強宣導委託人辦理安養信託時設置信託監察人，以保障受益人權益。另，提供身心障礙者及老年人之金融商

品，種類眾多、設計複雜，具有進入門檻，若未能完整規劃，可能無法符合身心障礙者及老年人之需求。政府若能協助提供完整規劃，將有助提升國人經濟安全保障，衛福部及金管會允應研議應否建立身心障礙者及老年人金融商品諮詢之公益平台，以使其購置符合需求之金融商品，強化經濟安全保障。

五、我國金融機構辦理安養信託業務雖成長快速，然以推廣信託觀念並協助國人及早進行退休規劃之預開型安養信託，占全部案件5成以上，因此類型信託初期投入資產較低，若未於後續存入信託財產，將失去委託人辦理安養信託之目的，並造成平均信託資產偏低之情形。且各銀行辦理安養信託業務竟有9成以上受益人集中於8家公股銀行。金管會允應持續關注預開型安養信託之資產變動情形，研議提高後續存入信託資產之策略，並評估安養信託資訊公開機制，避免大量增加之預開型安養信託案件導致資訊失真情事外，並應深究民營銀行辦理意願低落之原因，並研議強化措施，以提升辦理意願。

(一)為鼓勵民眾預先成立信託並推廣信託觀念，近年來已有多家信託業者推出可預辦、無受理金額門檻、低簽約手續費之預開型安養信託，民眾可預先辦理，不必當下即交付大額資產，視自身狀況及經濟能力，在不同時間點陸續將資產存入信託專戶，待約定條件成就時才開始依照契約撥付各種生活費用，協助民眾及早進行退休規劃，達到長期累積退休金、資產保全、資金撥付之目標。然金融機構辦理安養信託案件中，信託財產未滿50萬元案件共計173,577件，占總案件數之92.82%。安養信託存續期間往往長達20

至30年¹⁸，若以保守20年計算，超過9成以上案件每月領取約僅2,000元，甚至更低。再以辦理安養信託受益人數最多之銀行為例，該行於107年受益人人數為2,500人，每位受益人平均信託財產為51.8萬元，於113年增加至32,007人，信託受益人增加迅速，惟信託財產僅剩5.4萬元，以上顯示該行增加之案件係以可預辦、無門檻、低簽約金之預開型安養信託為主。另，113年底預開型安養信託之受益人數為98,510人，逾安養信託總受益人數之5成，平均每人信託財產本金約24萬元。雖預開型安養信託有助推廣信託觀念並協助國人及早進行退休規畫，然因此等類型信託占安養信託5成以上，金管會允應持續關注該等類型之安養信託後續變動情形，以避免立意良善之措施於委託人申請後，即不再將資產存入，失去安養信託之目的。另，預開型安養信託因前期不必交付大額資產，信託財產較低，將會降低安養信託平均財產金額。為避免安養信託案件與金額之失真，金管會允應重新審視安養信託數據公布方式，避免大量增加之預開型安養信託件數導致平均信託財產偏低情形。

- (一)金融機構¹⁹辦理安養信託業務，累計件數由107年之18,384件逐年成長至113年之195,715件，件數增加達177,331件(增加964.59%)。信託財產金額則由107年之169億9,191萬2千元逐年增至113年之1,578億元6,993萬9千元，增加金額高達1,408億7,802萬7千元(增加7,663.08%)。然以113年為例，金融機構辦理安養信託業務之總受益人數為195,715人，臺灣銀行

¹⁸ 信託公會新聞稿，<https://www.trust.org.tw/upload/111102700001.docx>。

¹⁹ 統計至113年3季，共有28家金融機構開辦安養信託業務。

等8家公股銀行²⁰辦理該等業務之受益人人數即達180,314人，占總受益人之92.13%，其餘20家銀行僅15,401人，甚有10家受益人人數未達百人。8家公股銀行辦理該業務之信託財產金額為1,111億282萬8千元，占總信託財產金額1,578億元6,993萬9千元之70.38%，其餘民營銀行則為467億6,711萬1千元。顯示，金融機構辦理安養信託業務成長迅速，且逾9成案件係由8家公股銀行辦理，惟8家公股銀行平均每位受益人之信託財產金額僅約61.6萬元，民營銀行則達303.7萬元，約為8家公股銀行之5倍。茲因安養信託可有效強化身心障礙者、老年人經濟安全，然受益人卻集中於8家公股銀行。金管會允應探究民營銀行辦理安養信託業務意願低落之原因，並研議改善機制，以提升民營銀行辦理安養信託之意願。

(二)綜上，我國金融機構辦理安養信託業務雖成長快速，然以推廣信託觀念並協助國人及早進行退休規劃之預開型安養信託，占全部案件5成以上，因此類型信託初期投入資產較低，若未於後續存入信託財產，將失去委託人辦理安養信託之目的，並造成平均信託資產偏低之情形。且各銀行辦理安養信託業務竟有9成以上受益人集中於8家公股銀行。金管會允應持續關注預開型安養信託之資產變動情形，研議提高後續存入信託資產之策略，並評估安養信託資訊公開機制，避免大量增加之預開型安養信託案件導致資訊失真情事外，並應深究民營銀行辦理意願低落之原因，並研議強化措施，以提升辦理意願。

²⁰ 8家公股銀行為臺灣銀行、臺灣土地銀行、合作金庫商業銀行、第一商業銀行、華南商業銀行、彰化商業銀行、兆豐商業銀行、臺灣中小企業銀行。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見一至五，函請金融監督管理委員會研處見復。
- 二、抄調查意見一至四，函請衛生福利部研處見復。
- 三、抄調查意見及處理辦法，函復審計部。
- 四、調查報告之案由、調查意見、處理辦法及簡報(遮隱機敏資料)，上網公布。

調查委員：蘇麗瓊

王榮璋

中 華 民 國 1 1 4 年 1 1 月 5 日

案名：高齡及身心障礙者金融商品案。

關鍵字：安養信託、預開型安信託、以房養老貸款、不動產逆向抵押貸款。