

老龄服务业发展亟需合理财税政策的支持

王浩军(副教授), 冯 星

【摘要】我国老龄服务业发展尚处于起步阶段,面临资源短缺、方式单一、效率低下等发展瓶颈,亟需合理的财税政策进行调节。本文结合我国老龄服务业的供需现状,分析了目前财税政策在支持老龄服务业发展方面存在的不足,提出了一些切实可行的财税政策建议。

【关键词】 老龄服务业; 财税政策; 政府购买

【中图分类号】 F812

【文献标识码】 A

【文章编号】 1004-0994(2016)17-0081-4

一、我国老龄服务业发展现状

(一)老龄服务需求旺盛

1. 老龄服务需求总量大。老年人口总量多、增速快,是我国老龄服务需求总量大的客观原因。步入老龄化社会以来,我国65岁及以上老年人口数量不断增加、占总人口的比重不断提高,老龄化程度迅速加深。吴玉韶、党俊武(2014)预测,我国65岁及以上人口2025年将超过两亿,2035年将约达3亿,老年比将由14.18%上升至21.25%,短短十年时间我国就会从深度老龄化社会进入超级老龄化社会。

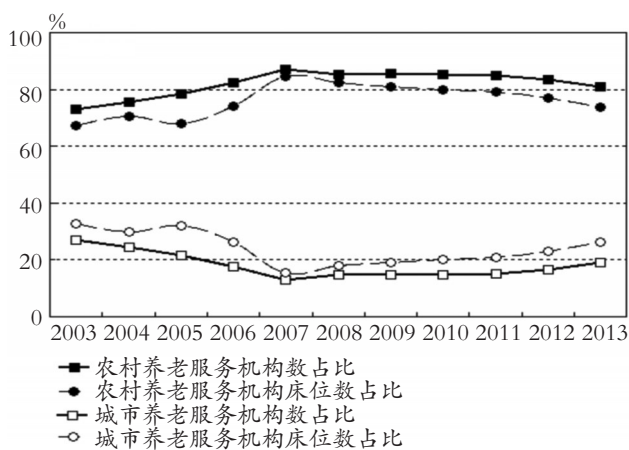
我国空巢老人、高龄老人、失能老人、失独老人等特殊老年群体数量众多是老龄服务需求总量大的另一原因。目前,空巢老人数量已占老年人总数量的一半,留守老人数量约占农村老人数量的23.3%。随着城镇化进程的不断深入,我国农村65岁及以上老人占老年人总数量的比重虽总体呈下降趋势,但农村的老龄化程度却仍在不断加深。老年人口中,80岁及以上的高龄老人占比始终在增加,2013年已达18.4%。2010年第六次人口普查数据显示,农村老人、高龄老人更容易失去生活自理能力,对老龄服务的需求更迫切。失独老人由于失去子女依靠,更需要生活照料和精神慰藉。

2. 老龄服务需求多样化。养老方式不同,需要老龄服务的种类、专业化程度等不同。2013年“中国健康与养老追踪调查”的家庭调查中,99.31%的受访者常住家庭住宅,70%以上的受访者认为没有配偶的老人最好与成年子女一同居住。居家养老是老年人最主要的养老方式,但受访家庭中约30%的老人和子女分省居住,父母每半年或者一年才能见一次孩子,家庭养老人力资源不足,社区老龄服务成为必要辅助,需要的服务不仅包括老年餐桌、理发洗浴、家务钟点工、老年用品修理等家政服务,还包括医疗保健、法律援助、保险理财、教育旅游等其他各种服务。未婚、身体状况较差和较贫困的

老人更倾向于选择机构养老,需要大量专业人员提供生活照料、康复护理、心理咨询等老龄服务。

(二)老龄服务供给严重不足

1. 老龄服务硬件设施不完善。2003~2013年,养老服务机构数量由33356家增加到37324家,床位数量由100.2万张增加到370万张。城市养老服务机构数量、床位数量占总数量的比重先降后升,农村养老服务机构则呈相反走势(数据来源于中国民政统计年鉴,下同),如下图所示:



农村、城市养老服务机构发展状况图

截至2015年第3季度,全国各类养老服务机构已达89601家,为老年人和残疾人提供服务的床位数量达594.8万张,但面对旺盛的老龄服务需求,这些供给只是杯水车薪。其他各类老龄服务硬件设施的建设也待加强。老年学校的数量总体呈上升趋势,在校学习人员逐年增多,2014年已达733.1万人,却只占当年老年人总数量的5%。社区服务中心的数量2013年、2014年的环比增长率均达21%以上,但社会服务机构的覆盖率仍只有36.9%,近两年变化不大。

□ 财政·税务

2. 老龄服务专业人员短缺。我国社会服务职业技能人员存在整体短缺现象,专业养老护理员的数量更是远远不够。2009年,我国社会服务职业技能人员共有3575人,其中专业养老护理员只有24人,占比不到百分之一。2014年底,专业养老护理员数量达5934人,占当年鉴定合格社会服务技能人员数量的比重已提高到将近一半,但即使每个养老机构只配备一名专业养老护理员,当年仍有五分之四的老年福利机构没有专业养老护理员。2010~2014年间,老年福利机构职工从18万人增加到约25万人,其中具有社会工作者和助理社会工作者职业资格水平的人数占比始终不到1%。社会服务行业的社会工作者和助理社会工作者到老年福利机构工作的人数比甚至在不断下降。

老年福利机构从业人员的受教育程度整体偏低。2014年,城市养老福利机构从业人员中,受教育程度为大学专科的约有16%,受教育程度为大学本科及以上的仅有7%。且受教育程度高的从业人员更愿意到城市养老福利机构工作,农村养老福利机构中大学本科及以上的从业人数明显低于城市。虽然老年医疗护理机构、老年大学、老年法律援助中心等老龄事业单位从业人员的受教育程度较高,但其中社会工作者和助理社会工作者数量稀少。老龄金融服务、老龄文化服务等领域的专业人才队伍建设基本还是一片空白。

3. 老龄服务项目质量不高。老龄服务项目内容单一使得服务质量与效果大打折扣,机构养老服务表现得尤为突出。现阶段,我国老年福利机构多为国家或集体公办,入住者主要是城市“三无”老人、农村“五保”老人,提供的服务项目主要是对老年人进行日常生活照料、康复护理和临终关怀,只能满足老年人最基本的生理需求和部分安全需求,很难满足其更高层次的需要。绝大多数民办养老机构资金短缺、政策支持 and 监管不到位、运营状况低下,就更无法提供多层次的老齡服务项目。极少数个别民办养老机构服务周到,但收费标准过高,远远超出大部分老年人的消费预期。老年法律咨询、老年职业中介、老年旅游、老年影视等其他服务多数只是对传统服务进行的改造,缺乏针对性、创新性。我国部分城市开始进行“虚拟养老院”、“智慧社区”等智能化养老探索,但广大农村地区经济落后、信息闭塞,基本没有智能化的居家、社区养老服务,提高老龄服务的智能化水平还要走很长一段路。

二、财税政策在支持老龄服务业发展方面存在的问题

(一) 硬件建设投资总量小且结构不合理

“十二五”前四年社会服务基本建设累计投资额达1028.3亿元,约为“十一五”期间合计数486.8亿元的两倍。但两阶段各自投资额占各自全社会固定资产投资额的比重均很小,只有0.05%左右。2014年,社会服务基建投资总额约为282.3亿元,其中将近一半被用于为老年人与残疾人提供收留抚养服务的基础设施建设,但是占当年全社会固定资产投

资额的比重还不到0.03%。

养老服务基础设施的建设很大程度上依赖于国家财政的支持。根据中国民政统计年鉴数据,2014年为老年人与残疾人提供收留抚养服务的基础设施建设投资资金来源中,国家预算内投资占比达43.3%,国内贷款和利用外资的比例合计只有1.1%,福利彩票公益金为24%,其他占31.6%。预算内资金投资方向单一,主要投资于收养性养老服务机构基础设施建设,对老年大学、老年法律援助中心、老年活动室等老龄事业机构投资较少。

(二) 财政补贴不到位

1. 养老机构补贴机制不公平。现阶段对养老机构的财政补贴主要按床位给予,包括建设补贴、改造补贴和运营补贴等。资金来源由地方财政承担,没有形成统一的补贴标准和合理的补贴范围。各地虽积极开展对公办养老机构的改革,鼓励和支持民间资本兴办养老机构和服务设施,但在财政补贴方面,对公办养老机构的补贴普遍高于对民办机构的补贴。民办养老机构获取补贴有诸多“门槛”,如床位数量、连续经营时间要达到一定标准、机构建设用地非租赁等。不公平的补贴机制造成公办养老机构在定价上占绝对优势,挤占了民办养老机构的市場。公办养老机构一床难求,部分民办养老机构床位空缺,常年亏损运营,二者职能错位,导致机构养老服务供给短缺现象加剧。对于老年商务服务、老年房地产服务、老年文化服务等其他老龄服务,财政专项补贴很少。

2. 专业人员补贴缺失。财政缺乏对专业从业人员的补贴激励机制,导致人才流失严重,在职人员提高专业水平的积极性也不高。我国现阶段公办养老机构具有托底性质,服务价格低,运营基本靠财政补贴维持;而大多数民办养老机构享受的财政补贴有限,无法提高服务价格,即使有微利也不能分红,二者都无法为护理员提供满意的薪酬。2014年,社会工作者累计合格人数为38610人,其中将近三分之一的人不在社会服务行业工作。助理社会工作者累计合格人数为120332人,但只有43%的人员在社会服务行业工作。35岁及以下的养老机构从业人员只占总数的22%。

3. 老年人购买老龄服务的补贴范围偏小。国家财政积极通过医疗保险补贴、护理补贴、高龄津贴、养老服务补贴等提高老年人的福利水平,但这些补贴大多数由地方政府的社会服务经费承担,覆盖范围小,只针对贫困老人发放,对老年人直接购买老龄服务的激励作用不明显。如社会服务经费与老年人福利支出规模表所示,2010~2014年社会服务经费占财政总支出的比重始终保持在3%左右,社会福利支出占社会服务经费的比重不断增加,老年人福利支出增长迅速,但分摊到每位老人身上的经费并不高。2014年领取高龄补贴、护理补贴、养老服务补贴的老年人分别只有1719.6万人、20万人、154.7万人,忽略同时领取多项补贴的可能,每位老年人每个月的补贴还不到70元。养老服务补贴主要针对购买机构

养老服务的低收入老人,对购买居家养老服务的老人缺乏明确的补贴机制。

社会服务经费及老年人福利支出规模表

年份	老年人福利支出(万元)	社会福利支出(万元)	比例(%)	社会服务经费支出(亿元)	比例(%)	财政支出(亿元)	比例(%)
2010	165619.7	1098754.9	15.1	2697.5	4.1	89575.4	3.0
2011	455837.7	2322153.1	19.6	3229.1	7.2	108930	3.0
2012	811846.9	3194500.1	25.4	3683.7	8.7	125712	2.9
2013	1075034.6	3975669.6	27.0	4276.5	9.3	139744	3.1
2014	1516718.6	4809479.7	31.5	4414.1	10.9	151662	2.9

(三)政府购买机制不健全

我国政府购买机构养老服务的实践较早,购买规模也比较大,政府不仅对集中供养的“三无”老人、“五保”老人全额购买机构养老服务,还积极采取公办民营、公建民营、公补民用和民办公助等多种购买模式加大购买力度。相比之下,对居家养老服务的购买规模较小,购买内容和方式也较单一。政府主要为符合资助条件的困难老人购买居家养老服务,由于资金有限,还很难考虑不同状况老年人的个性化需求。购买服务以养老服务券等形式发放给老人,内容大多是助餐、助浴、助洁等基本生活服务,较少涉及医疗护理、心理咨询、身体状况评估等领域,智能化居家养老服务的购买更是少之又少。购买时主要委托非营利组织,竞争性和透明度不高,监督考核机制不健全,极易引发服务人员的道德风险,直接降低服务质量。

(四)养老金财政支出规模小且结构不合理

与部分发达国家相比,我国养老金支出的总体规模偏小。2009年,OECD国家养老金支出占GDP的平均比例已达7.8%,公共财政用于养老金支出的平均比例高达17%。2013年,我国企业职工基本养老保险基金支出、居民社会养老保险基金支出、行政事业单位离退休金分别为16699亿元、1431亿元和3208亿元,合计数占当年GDP的比例仅为3.6%。而社会保障支出对上述三项支出的补助分别为2669亿元(预算数)、1414亿元(预算数)、3208亿元,合计数只占当年财政总支出的5.6%。

我国养老金政策存在明显碎片化和待遇不公的问题。养老金财政支付结构混乱,统筹层次低,不利于刺激老年人消费。长期以来,行政事业单位人员的离退休金由国家社会保障支出直接负担,支付水平远高于企业职工。企业职工基本养老保险金支付由地方政府统筹,监管不到位,基金增值率低,个人账户资金被挪用现象普遍,影响了参保人的积极性,也使得政府财政负担不断加重(李妍等,2014)。大部分农村老年人的养老金虽然由财政负担,但给付水平仍然很低,以新型农村社会养老保险为例,较低的基础养老金给付待遇对促进农村老年人消费的作用十分有限,健康状况差的老人获

得转移支付后更多的是将其储存起来而不是消费掉。

(五)税费优惠政策零散且落实乏力

现阶段促进老龄服务供给的税收优惠政策涉及税种多,基本涵盖老龄服务企业建立、运营的整个存续期间。但不难发现,优惠的方式还比较单一,对养老机构的优惠还是以直接的减、免、退税为主,间接相关的税收优惠政策主要采用税收扣除。这些优惠政策都多以“意见”、“通知”、“公告”等规范性文件形式出现,具有分布零散、立法层次过低、时间上缺乏连贯性、解读成本过高的特点,贯彻执行效果不尽人意(李广明等,2015)。收费优惠政策只涉及行政事业费、公共事业费,力度偏小。

现行个人所得税法对按照国家统一规定发给干部、职工的退休工资、离休工资、离休生活补助费,以及老年人获得的福利费和领取的基本养老保险金等实行免征优惠,对孤老人员的劳动所得实行减征优惠,但却没有对老年人获得的来自家庭的收入给予优惠。而老年人的外部经济来源主要是子女,个人所得税对工资薪金所得采用一刀切的定额扣除办法,不考虑赡养系数,忽视了子女对老人的支持,也不利于个人养老资产的积累。

三、支持老龄服务业发展的财税政策建议

(一)拓宽老龄服务业发展的投融资渠道

十三五期间,国家财政应继续加大对机构养老硬件设施及社区服务中心的基本建设投资,保证托底性老龄服务有足够的机构和床位。尽快建立多级联动财政机制,中央政府应加大对贫困地区地方政府的转移支付,促进当地老龄服务硬件设施建设。放宽对民间资本投资范围的限制,使民间资本不仅可以投资于机构养老服务,也能积极投资于居家养老服务、老年康复中心、老年学校、老年活动室、老年职业中介服务、老年影视文化服务等各个领域。政府应加大财税优惠政策,鼓励和引导民间资本投资智能养老产业,为行业创新发展打下坚实基础。此外,还应积极吸引外资,借鉴国外先进的管理经验和提供服务方式;加强对民政部门本级彩票公益金和地方各级政府彩票公益金的监督管理,确保用于社会福利事业的资金能够有50%以上支持发展养老服务业,并随老年人口的增加逐步提高投资比例;还可将地方政府获得的体育彩票公益金中的一部分专用于发展老年体育、老年健身等服务。

(二)完善财政补贴制度

1. 完善民办养老机构的财政补贴制度。对安置城市“三无”老人、农村“五保”老人、高龄老人、失能老人等生活困难老人的民办养老机构按相应床位数量给予和公办养老机构同等的运营补贴。补贴资金由中央财政和地方财政共同承担,以缓解地方政府资金压力。取消补贴发放的建设用地、机构规模等限制。按年给予的补贴,可根据养老机构为老人提供服务的质量高低和补贴使用的考核效果按浮动比例在年内分期发放,以降低补贴资金被养老机构挪作他用的风险。

2. 完善老年人的养老服务补贴制度。根据财权事权相匹配的原则,地方政府应尽快建立、完善当地养老服务补贴制度,并将所需资金列入年度财政预算,应对全体老人按购买养老服务的类别进行差额补贴。将入住养老机构的高龄老人和失能老人的养老服务补贴发放到老人手中。对居家养老的老人享受的养老服务补贴采用服务券方式发放,服务券只有在养老机构才能消费,而养老机构为老人提供满意的服务并从老人处取得服务券后,才可持服务券换取高于券面一定金额的补贴。

3. 完善老龄服务专业人员的财政补贴制度。对老龄服务专业人员的财政补贴从培养期开始,政府应鼓励更多有实力的高校开设老龄服务相关专业,并加大对这些专业学生的奖励力度,以吸引人才并提高人才培养质量。对在职人员按专业级别和工作年限发放津贴,既能从整体上提高老龄服务业从业人员的薪资待遇,降低人才流失率,又能使在职人员积极提高业务技能。此外,还应做好从业人员专业水平鉴定工作,减免部分专业技能鉴定费用和相关考试费用。

(三)创新政府购买模式

地方政府应结合当地经济社会发展水平、财政承受能力和老年人基本服务需求,兼顾当地老龄服务业的长远发展,制定政府购买养老服务指导性目录。在满足基本的机构养老服务后,向居家养老服务、智能养老服务适当倾斜,并通过公开招标、邀请招标、竞争性谈判、询价等符合政府采购法律制度的形式购买养老服务。资金在现有养老支出中统筹考虑,实行严格的预算监管(宋艳波,2014)。如果当地老龄服务市场发育滞后,政府财政也没有足够的力量新建养老机构,可以考虑采用PPP等购买方式,缓解政府财政压力。通过购买实施主体、养老服务对象和第三方组成综合评审机制,对购买养老服务的绩效做出客观、及时的评价。

(四)建立可持续养老金财政支付制度

不仅应随着经济发展水平、老龄化程度、财政能力、物价水平、社会平均工资水平等的变化适当调整养老金给付水平,还应尽快建立稳定的养老金增长机制。一方面,应完成养老金并轨,统一养老金支付水平,由国家财政承担转轨成本;另一方面,应提高养老金的统筹管理层次,实现社保基金保值增值。基础养老金由国家财政承担并设定合理调整机制,保障老年人的基本生活;个人养老金则归入社会保险基金统一管理,拓宽基金的投资渠道,加强风险监管,提高投资回报率,改善退休职工的待遇。逐步提高国有资本收益上缴公共财政的比例,划转部分国有资本充实社保基金。加大农村地区基础养老金的给付力度,缩小养老金城乡给付差异。

(五)落实税费优惠政策

1. 提高税费优惠政策立法层次。具有立法权的全国人大将与养老服务业有关的税收优惠政策整合成法律文件,提高对执行主体的重视程度,降低政策直接受益人的解读成本,

从而真正发挥税费优惠政策对产业发展的引导作用。相关税费优惠政策制定应建立在对老龄服务业在国民经济发展、养老服务产业发展中的重要地位有深刻认识的基础上,具有明确的政策目标。地方政府在不违背全国人大制定法律法规原则的基础上,应根据当地实际在执行时适当给予更多优惠。

2. 灵活运用多种优惠方式。针对老龄服务业的税收优惠除了采用减、免、退税等直接优惠方式,还应灵活运用税收扣除、加速折旧、延期纳税等间接优惠方式。非营利性的养老机构除免征企业所得税、房产税、车船税、城镇土地使用税等外,对其自用养老设施的增值税进项税额可按一定比例给予税收返还。对营利性的养老机构,简单采用免税政策并不能激励纳税人调整经营活动计划,实现长久发展,应采用固定资产加速折旧、延长补亏年限等间接优惠手段,并将其收费优惠规定在适当年限内。

3. 缩短税费优惠政策出台时滞。“营改增”扩围到生活性服务业后,亟需出台新的养老服务业增值税优惠政策,不仅要提供机构养老服务的企业加大优惠力度,还要对提供居家养老服务的企业、提供社区智能化养老平台建设的企业在增值税方面给予优惠。对为老龄服务业提供资金支持的金融企业,应设定较低的增值税率。从事老年培训、咨询、担保、文化旅游等服务的法人适用增值税低税率,并在所得税上享受优惠待遇。专门为老年人服务的医疗机构应享受所得税减免、医疗设施购进进口关税等优惠待遇(唐振兴,2014)。对与老人居住在一起的子女的所得可以考虑按照赡养系数进行扣除,鼓励子女为老人购买老龄服务。尽快开征社会保障税,保证养老基金统筹缴纳,减轻老年人消费的后顾之忧。

4. 建立合理的优惠政策评估机制。通过科学合理的方法对老龄服务业税费优惠政策的优惠力度和实施结果进行评估,一方面有利于衡量国家财政对老龄服务业的支持能力,进一步完善优惠政策,另一方面有利于监督地方政府政策落实情况,提高政策实施效率。借鉴税式支出的管理理念,先汇总分析各级税务机关提供的数据,再结合老龄服务业发展的相应统计指标,对老龄服务业税费优惠政策进行成本效益分析。对于已有的税费优惠政策措施,不符合成本效益原则的,应根据政策目标进行重新设计。将设置的税费优惠项目,结合财政收入状况和老龄服务业发展趋势等采用科学估算方法评估。评估时应重视纳税人的意见,使税费优惠政策能够从根源上得到落实。

主要参考文献:

吴玉韶,党俊武. 中国老龄产业发展报告(2014)[M]. 北京:社会科学文献出版社,2014.

李妍,马韵,程睿娴. 城镇企业职工“养老金悖论”向题研究[J]. 财政研究,2014(9).

作者单位:西北师范大学经济学院,兰州730070