

老有所养 财政助力

养老服务是基本社会服务的重要构成，事关老年人权益保障，事关应对人口老龄化，事关人民群众共享改革发展成果。党和国家历来高度重视养老服务发展。特别是近两年来先后印发了《中国老龄事业发展“十二五”规划》、《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015年)》和《关于加快发展养老服务业的若干意见》，对加快养老服务体系规划建设做出了一系列部署。本刊特约请专家就促进我国养老服务发展的财税政策提出建议，并介绍了河北等省财政支持社会养老服务体系建设的经验做法，以期对加快推进社会养老服务体系规划建设有所裨益。



健全我国养老服务体系 的财税政策思路

□白景明

“十二五”期间我国老龄化程度步入加速期，预计2015年60岁以上老人将达到2.21亿，占当期总人口的16%，2030年老年人口则将突破3.5亿。如何健全养老服务体系已成为必须超前科学设计的重大政策和制度变革问题。财税政策是政府养老服务体系改革的基本内容，既事关总体目标的实现方式选择，也约束各类制度安排的落实程度。因此，必须从战略和顶层设计角度去制定健全养老服务体系的财税政策体系。

一、制定财税政策的基本原则

养老服务体系财税政策是否可行取决于多方面因素，其中至为关键的是政策制定原则。因为原则是出发点和落脚点。从我国国情特征和国际一般规律角度看，制定养老服务体系财税政策理应遵循如下三条原则。

1. 妥善处理政府与市场和社会公益组织的关系。养老服务体系由政府、市场和社会公益组织三大主体来支撑。养老服务资金需求巨大。政府资金本质上源自部分社会群体人员的缴费和一般性税收，要为全社会基本养老服务托底，市场资金支撑高水平养老服务，社会公益组织资金侧重支持弱势群体养老服务。三大主体资金性质虽然不同，但

都不可或缺。财税政策的主要作用是确保政府养老服务职能的履行，并为市场和社会公益组织发挥养老服务作用创造条件，最终促成多层次保障体系与多层次需求有效对接格局。必须指出，在我国这样一个有数亿老龄人口、人均政府财力(公共预算和社会保险金之和为分子)不过2000美元的国家里，政府不可能提供高水平养老服务。运用财税政策刺激市场和社会公益组织主动扩张养老服务支出尤为重要。

2. 妥善处理支出政策与税收政策之间关系。支出政策和税收政策虽然具有相互支撑关系，但又有不同的属性和功能特点，妥善处理两者之间关系，要义是使两者的着力点和发力度形成互补关系，共同推进养老服务事业正常发展。具体讲，支出政策把财政资金用到养老服务事业的关键环节上，切实托底解决社会公众基本养老服务。税收政策则激励个人解决养老服务支出，有效引导养老服务事业的发展。事关全体老龄人口养老基本服务重大问题，支出政策和税收政策必须齐头并进，解决养老服务薄弱环节问题时，可分阶段分别倚重支出政策和税收政策。

3. 妥善处理需要与可能之间关系。“十二五”期间养老服务事业发展任务艰巨，政府责任重大。从资金角度看，需要与可能的矛盾较为尖锐，其突出表

现是资金供求存在区域失衡和项目失衡两种情况。为此，财税政策必须找准着力点，力争放大资金使用的连锁效应、引导效应和激励效应，进而缓解资金供求矛盾。其中支出政策要侧重按可承受的标准提供养老服务，税收政策要在不打破整体税制运转且不影响税收正常增长的前提下发挥促进养老服务事业快速发展的作用。

二、支持养老服务事业发展的支出政策

财政支出是政府职能履行和落实政府规划的资金保障体系。财政支出政策必须以政府职能边界为基本依据围绕政府养老服务规划，确定保障范围、选择侧重点、谋划投入方式。我国老龄事业“十二五”规划提出了主要包括社会保障体系、老年健康支持体系、老龄服务体系和老年宜居环境体系四个方面内容的养老服务规划。这是养老服务政府投入的基本依据。这个体系的完善与加强必须依靠全社会投入来支撑，政府投入起托底和引导作用。在社会养老保障方面，要建立退休人员基本养老金待遇与工资增长、物价上涨等因素联动机制，要把符合条件的老年人全部纳入最低生活保障范围，要加大投入力度确保每千名老年人拥有30张养老床位数目目标尽早实现。在老年医疗卫生保健方面，政府投入要重点解决两个问题：一

是支持基层医疗卫生机构开展老年人健康监测；二是确保老年性痴呆、抑郁等精神疾病早期识别率达到40%的目标尽快实现。在老龄服务方面政府投入要确保80%以上的乡镇和50%以上的农村建立老龄综合服务站目标的实现。

上述投入重点属于未来养老服务事业的基础工程。初步测算，所需政府资金数千亿元，“十二五”期间年均增支额上千亿元。从现行政府规划和基本制度安排看，“十二五”期间政府在教育、保障房建设、水利等方面支出的年均增支额也要达到上千亿元，如把其他项目的增支额考虑进来，年均增支额要超过1.5万亿元。显然，确保养老服务政府投入相对快速增长并非易事，必须找准切入点和重点。

1. 充分调动中央和地方两个积极性。社会保障属于中央和地方共担事权，中央负担本级人员的社保支出并主要以专项资金形式支撑地方社会保障投入，目前总体上地方支出占60%，中央占40%。养老服务则主要由地方提供，特别是市、县两级，支出责任更大。未来养老服务支出需求激增，充分调动中央和地方两个积极性确保养老服务支出正常增长至为重要。这其中关键是要提高中央和省级财政支出占总体养老服务支出的比重。因为“十二五”期间是养老服务体系再构造的打基础时期，省以下政府财力无法应对阶段性支出激增态势。

2. 增加中央财政专项转移支付。我国老龄人口分布存在高度不均衡性。总体状况是东、中部密度大，城区密度大。近年来中部地区尽管财政收入增长率超过东部地区，但中部地方收入规模与东部仍相差2倍。因此，如按同等支出标准推进养老事业发展，中央财政势必加大对中部的转移支付。根据前述投入重点设计，可设立养老院建设专项、老年低保专项、老年疾病识别专项等。这些专项资金的分配应按照因素法来进

行，涉及因素包括老龄人口数量、老龄人口结构、财力水平、成本水平等。分配中要首先保证养老院建设达标。此外，“十二五”期间我国将分步落实主体功能区规划，中央财政还应加大对限制开发区和禁止开发区的养老服务专项转移支付。同时，要针对城镇化进程加快带来的城市老龄人口数量大幅增加的情况，设立大城市养老服务专项转移支付，集中解决高密度人口城市养老服务问题。该项资金操作中，可打破政府层级限制，由中央财政直接转移支付给城市。

3. 地方政府因地制宜加大投入。近年来各地主动增加养老服务投入，并形成了适合区域情况的政府投入管理模式，基本经验就是因地制宜。“十二五”期间地方政府在落实中央政府统一部署的投入政策之外，还应根据财力状况选择关键环节加大养老服务投入。有条件的地方可提高基本退休金标准、人均公共卫生服务经费标准(20元以上)、低保标准，同时，也可把所有70岁以上无生活来源老人纳入社会保障范围，扩大养老人员补助范围。此外，省级政府也应加大对市、县两级政府的养老服务专项转移支付，重点支持养老院建设和政府购买养老服务，在实行财政省直管县的省份，省级要统筹考虑县级区域养老服务保障，应按均等化原则来确定养老服务支出标准，并实施专项转移支付。有必要指出，基本养老保障只能是保生活，不能追求过高标准，否则，支出压力会无限界扩张。

三、支持养老服务事业发展的税收政策

税收政策的主要功能是引导、激励社会力量参与养老服务事业的发展，为有条件的社会群体自主提高养老保障水平创造条件，为老龄产业的正常发展优化制度环境。因此，可考虑实行如下税收政策。

1. 政府应对养老服务用地实行优

惠政策，城建规划项目应优先考虑养老设施，鼓励个人、企业从事养老事业，给予贷款、用地保障方面的营业税减免税收优惠。租金、水电煤等公共事业收费方面也要给予特殊政策。要提高全社会的慈善意识，创新劝募和捐赠方式，开通多种慈善捐赠渠道，扩大老年人福利资金来源。

2. 对以房养老实行优惠政策。以房养老是国际上广为流行的模式，人口密度大的日本已有30%的老人采用以房养老模式，美国早在上世纪60年代就开始试行这种模式。我国从上世纪末期启动住房商品化改革，目前住房私有已较为普遍，无论是农村，还是城市，拥有产权房的人激增。以房养老模式有两大优势：一是住房反向抵押贷款信用度高，老人获取资金便易；二是我国长期实行计划生育政策，老人子女少，需要非血缘人员护理，住房定向传承可激励各类人员护理老人。同时，住房价格未来总体呈上涨趋势，变现度高。因此，未来以房养老模式会被拥有产权房的人采用。在这种背景下，政府应鼓励老人采用以房养老模式，税收政策是可选择的重要政策手段。为此，今后如对住房保有征收房产税，可考虑对采用住房养老模式的老人免征房产税(两套以内)。同时对以养老为目的的老人转让住房免征营业税和个人所得税(限一套)。

3. 对与老人居住在一起的子女给予优惠政策。子女与老人居住在一起护理老人既可保证老人物质需求，又可实现护理的及时性，并增强老人生活信心，还可减轻政府公立养老院投入压力。因此，可考虑适度提高与老人居住在一起的子女的工薪所得课税费用扣除额，但要加强管理，在子女与老人分居居住后即取消其享受优惠政策。

(作者为财政部财政科学研究所副所长)

责任编辑 刘慧娴