

支持养老服务体系发展的财税政策分析

□李萌

人口老龄化已经成为我国发展中的一项重大问题,对于我国的社会结构、经济发展、文化建设都将产生重大而深刻的影响,引起了社会各界的广泛关注。根据《社会养老服务体系规划建设(2011—2015年)》的要求,社会养老服务体系规划建设遵循“政府主导、多方参与”的原则,更突显了财税政策在养老服务体系规划建设中的重要作用。

一、发展现状

(一)老年人口及社会养老服务情况

根据《中国老龄事业发展报告(2013)》,截至2012年底,我国老年人口数量达到1.94亿,占总人口的14.3%,其中农村老年人口有1.12亿,占农村总人口的17%。60岁及以上老年人口的抚养比为19.67%,65岁及以上老年人口的抚养比为12.25%。全国各类老年人和残疾人服务机构40868个,收养老年人256.8万人。其中城市养老服务机构5616个,收养老年人38.8万人;农村养老服务机构32140个,收养老年人192.5万人。从这些数据中可以看出,我国老年人口及养老服务体系呈现以下特点:

一是社会呈现出加速老龄化的趋势。根据预测,2013年我国老年人口数量将突破2亿大关,达到2.02亿,老龄化水平将达到14.8%。老年人口正在以每年3%以上的速度快速增长,是同期人口增速的五倍多。

二是农村老年人经济基础薄弱。2011年我国农村居民家庭人均纯收入为6977.3元,同期城镇居民家庭人均可支配收入为21809元。相关调查显示,农

村有44.3%的老年人仍在务农,务工、做生意的占8.6%。农村社会养老保障(退休金、养老金)覆盖率为34.6%,月平均养老金为74元。2012年伴随新型农村养老保险实现制度全覆盖,农村养老保障覆盖率得到大幅提高,但由于基础养老金数额较低,农村老年人收入较低的局面仍难以得到扭转。

三是社会养老服务需求巨大。随着人口老龄化、高龄化的加剧,失能、半失能老年人的数量持续增长。数据显示,我国失能老年人口将从2012年的3600万人增长到2013年的3750万人。慢性病患病老年人数持续增加,由于老年人活动能力的衰退和健康水平的下降,他们需要的日常照料和帮助日益增多。此外,根据《中国老龄事业发展报告(2013)》显示,空巢老年人口数量继续上升。第六次人口普查显示,我国空巢家庭占比达31.77%。家庭规模的缩小和结构变化使其养老功能不断弱化,对专业化养老机构和社区服务的需求与日俱增,加快社会养老服务体系规划建设已刻不容缓。

四是我国社会养老服务体系尚处在起步阶段。与我国超过亿人的老年人口规模相比,我国各类老年人和残疾人专业服务机构仅4万余个,床位仅300余万张。我国养老服务存在着极大的供给缺口,无论从城乡还是从收入水平来看,老年人都难以找到适合自己的养老机构或者获得养老服务。这对于即将面临老龄化高峰、人口流动不断加快的社会来说,是一项重大考验。

(二)财税政策支持情况

财税政策对老龄事业的投入主要体现在财政投入和税收优惠两个方面。

目前来看,财政对老龄事业的投入主要采用直接补助的方式,对老年人进行货币补贴,主要项目有:建立覆盖全体群众的养老保险体系、支持老年人参加医疗保险、实施农村部分计划生育家庭奖励扶助制度、进行贫困老年人社会救助(包括城乡居民最低生活保障制度和农村五保供养制度)、发放高龄老年人生活补贴以及对部分养老机构进行财政补贴。这些财政投入在一定程度上保障了老年人的物质需求,但是却无法保障老年人看护、照料、精神文化需求等特殊需要的满足。

税收政策对养老服务事业的支持,主要表现为目前对养老机构和与老年人直接相关的税收优惠。根据相关规定,我国对政府部门和企事业单位、社会团体以及个人等社会力量投资兴办的福利性、非营利性的老年服务机构,暂免征收企业所得税,以及免征老年服务机构自用房产、土地、车船的房产税、城镇土地使用税、车船使用税。对企事业单位、社会团体和个人等社会力量,通过非营利性的社会团体和政府部门向福利性、非营利性的老年服务机构的捐赠,在缴纳企业所得税和个人所得税前准予全额扣除。此外,按照国家统一规定发放给干部职工的退休金、离休金、离休生活补助等,免征个人所得税;孤老人员取得的劳动报酬,经批准后减征个人所得税,个人领取的基本养老金免征个人所得税。

二、我国养老服务财税政策的局限性

(一)财政投入偏重于需求投入,加剧了供需之间的矛盾

我国财政对老龄事业的投入中,相当多的比重是投入到了需求方,即直接形成了老年居民的个人收入,对于供给方的投入,也就是提供养老服务方的投入相对较少。这样的投入比例从一定意义上来说是符合我国现实国情需要的,但是从长期可持续发展的角度来看,会加剧供需之间的矛盾。

随着我国社会发展,人口流动性增强,农村空巢化现象不断加剧,同时“4—2—1”的家庭结构也形成了巨大的赡养负担,子女在提供物质资助后,难以照料老年人的生活起居。因此老年人迫切需要各类养老服务,包括日常照料、老年医疗护理服务等。这些需求政府无法简单通过增加对老年人的转移支付来实现。

(二) 财政投入水平难以满足养老服务的需求

我国对老龄事业的财政投入水平,相较之前已经有了大幅度的提高,但是与庞大的老年人口数量相比,财政投入仍处于低水平。特别是在农村地区,养老服务的基础设施建设停滞不前,传统的乡村文明正逐渐被打破,家庭养老面临物质化倾向,老年人物质生活、精神生活匮乏,生活质量出现下降趋势。

(三) 财税政策难以起到引导作用

一是难以起到对民间资本的引导作用。目前的财税政策中,养老服务相关的优惠政策,主要是税收减免优惠,但是由于养老服务行业,特别是农村地区养老服务行业基础差、公益性强、回收期长,现行税收减免优惠政策并没有起到对民间资本的引导作用。

二是难以对社会形成尊老敬老的氛围起到激励作用。目前的税收优惠主要针对捐赠行为,缺少对于家庭养老的鼓励优惠政策,对于唤起整体社会民众尊老敬老意识的激励作用十分有限。

三是难以起到对养老服务从业者的引导作用。我国现在养老服务行业的从

业者数量有很大缺口,质量更待提高。有关资料显示,我国目前需要 1000 万左右的养老护理人员,而目前只有约 100 万人,且其中大约有 90% 没有执业证书。大多数养老服务行业从业者文化水平较低,缺少专业护理知识,社会认可度低,队伍流动性强。

三、完善我国城乡养老服务体系路径选择

(一) 合理配置供需投入,保障提供基本养老服务

一是合理配置资金的使用方向。需求方投入方面,从长期来看,要整合各种涉老投入,形成资金合力;从短期来看,要保证需方投入的稳定增长。根据我国的发展阶段特点,财政对养老需方的投入在一段时间将难以形成快速增长,支出应重点加大对农村贫困老年人的投入,实现资金边际效用最大化,以提高整体老年人效用水平。供给方的投入应该是财政投入在近一段时间内优先考虑的问题。参照国际社会的情况,一般认为养老体系的建设达到“90—7—3”的比例比较合适,即 90% 的老年人居家养老,7% 的老年人在社区养老,3% 的老年人在养老机构养老。以我国农村地区为例,目前集中供养的能够自理的五保老人,多数可以通过提高财政补助标准,进行居家养老和社区养老,分散供养。农村敬老院的居住人群应该以高龄和失能老年人为主,以满足老年人对养老服务不同层次的需求。

二是改善资金投入方式。财政支持养老服务事业的发展,更要注重绩效理念,政府在养老服务中应扮演兜底责任和提供基本服务的责任。从人群来说,政府应负担经济困难的老年人;从服务内容来说,政府应保证提供维持老年人正常生活的基本服务。从这个角度出发,本着花钱办事的原则,采用政府购买等形式,盘活现有养老设施,保证新

增投入。

(二) 加大投入力度,实现养老服务与其他社会事业均衡发展

养老服务供给方的投入要抓住城镇化契机,在规划阶段,就将养老院的建设、老龄综合服务站点建设一并纳入规划,按照每千名老人 30 张养老床位,80% 以上的乡镇和 50% 以上的农村建立老年服务站点的要求,进行设计建设,并保证资金及时到位。养老保障方面,要将符合条件的老年人全部纳入农村低保,切实提高老年人生活水平。

(三) 整合财税优惠政策,提高政策的引导性

一是结合结构性减税政策,加强对民间资本的引导作用。积极推进养老行业增值税改革,切实减轻养老服务行业的税收负担。运用财政补贴,以奖代补等支出手段,结合土地等相关政策,强化财政资金的杠杆作用,从而起到对民间资本的引导作用。

二是结合税制改革,加强税收优惠对家庭养老的激励作用。家庭养老无论从社会文化、经济发展还是现实需要来看,都是未来主要的养老手段。对于家庭养老的引导作用,主要可以结合未来个税综合征征方式改革,将赡养老人支出作为一个重要扣减项,进行税前扣减,以减轻子女压力。今后如果对存量住房征收房产税,在房产税的减免优惠中,也要重点考虑子女与老年人共同居住,老年人以房养老等因素。

三是调整支出结构,提高养老服务从业者待遇。加强对养老服务从业者培训的支出力度,在现有的就业培训中,增加养老服务培训内容和范围。针对专业护理人员匮乏的现象,鼓励护理类院校培养老年专业护理人才。对于在老年护理工作中,业务扎实,服务热情的个人给予表彰和物质奖励。

(作者单位:财政部财政科学研究所)

责任编辑 李燕