

优化财税政策引导和支持社会力量参与养老业发展的建议

李菲

2000年以来,我国先后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、非营利性老年服务机构出台了一系列财政税收优惠政策。2019年3月,国家明确对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的养老服务机构给予税费减免扶持政策。在当前90%以上老年人选择居家社区养老的现实状况下,这一税费优惠措施的调整和完善,极大地减轻了养老机构的负担,有助于养老机构降低服务费用。

社会力量参与养老业发展的主要难题

一是民办养老机构用地难与融资难并存。想建养老机构,就得先拿地,但是土地审批、规划难,而且土地费用高,即使非营利民办非企业争取到政府划拨的土地,也要依法上缴土地出让金,对普通的社会资本和民间资本都是不小的压力。在实际运营中,养老机构在缺资金时福利性质的用地不能用于抵押,银行又不愿意提供贷款,所以除了自有资金外,主要是靠民间高利借贷,无形中增加了运营债务负担。

二是用工难。用工难是养老机构特别是民营养老机构多年的难题之一,也是社会力量进入养老领域的障

碍之一。

三是赢利难。赢利难是用人难和用地难的结果,是“三难”的核心,直接影响社会力量进入养老领域,更是社会资本能否在养老领域站稳脚跟持续发展的核心问题。

社会力量参与养老业发展的主要矛盾现象

一是围城现象。尚未进入养老领域的社会力量热情高、想进入,而已经进入的社会力量却因举步维艰想出来。社会力量想进入养老领域的动力主要是:在高度老龄化社会到来浓烈舆论氛围的刺激下,对养老领域巨大商机的无比期待;国家政策对养老事业产业密集而有力的支持;经济增长方式转变,产业结构转型,大批社会资本、民间资本在寻找新的投资方向中盯上了养老产业。社会资本想逃出养老领域的因素主要是:投资回收周期长,据调查,62.4%的养老机构回收投资需要10年以上;赢利难,养老机构亏损面达63.3%;“9073”养老模式决定了养老领域的发展重点是社区居家养老,但有意进军养老领域的社会资本均认为社区居家养老服务“更不挣钱”。

二是顶牛现象。养老机构为了保

证收益不降价,而多数老年人由于支付不起养老院的高收费坚持在家养老。

三是错位现象。我国的养老模式为“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”,依据老年人意愿、国际经验和我国实际,绝大多数老年人会在家里养老,住养老院的只有极少数。但在财税金融等具体政策的支持上,更多倾斜于仅占3%的机构养老。养老资源配置没有突出居家和社区养老的基础性地位,而是以增建机构、追求床位数为主。社区养老服务设施建设严重滞后,新建小区大多未按标准配建,老旧小区历史欠账没有补上。居家养老服务推进缓慢,短板突出。一些地方虽然建立了社区居家养老服务平台,但是供需不对接、服务不落地,发挥不了应有的作用。

支持和引导社会力量参与养老业发展的财税政策优化方式

坚持问题导向和底线思维,补短板,强基础,从需求侧着眼、从供给侧发力,进一步厘清政府责任、发挥市场主体作用,引导和支持社会力量,撬动社会资本参与老龄社会事业和产业发展,满足老龄化社会发展需求的迫切需要。

一是增投入,建立与经济发展、



来源：昵图网

老龄化程度相适应的财政投入增长机制。持续加大财政投入力度。应将老龄事业纳入国民经济和社会发展规划，将老龄事业发展经费列入财政预算，建立与经济社会发展水平和老龄化程度相适应的稳定的经费保障机制，促进老龄事业与经济社会协调发展。要注重通过安排专项资金支持引导社会资本参与养老服务业的发展。要注重帮助养老服务资源短缺的农村或偏远地区增加养老设施等服务资源，促进社会养老服务均等化。要将社会福利彩票公益金中的留成部分按照一定比例用于支持养老服务业发展，统筹提高养老服务保障能力。

二是优结构，整合分散、低效的财政资金投入到养老急需扶持的重点领域。整合针对个人的各项涉老财政政策补助，梳理整合财政养老投入事项，按照轻重缓急，优先投资和发展长期照护保险。老年人对长期照护是刚性需求，必须由政府强制建立。整合对机构养老、社区养老和居家养老的财政分项投入，实行养老资金统筹使用。鼓励和支持养老机构与社区组

织组成养老服务联合体，推进和支持机构养老、社区养老、居家养老融合协调发展，加快推进以需求为导向的社区居家养老服务体系的建设。整合乡村振兴战略各部门投入，将农村养老服务设施建设作为重要内容和优先投资方向，加大农村养老机构和互助养老服务设施建设力度。整合乡镇卫生院和乡镇敬老院机构，建立乡镇养老服务中心，承担本乡镇养老服务职能，辐射服务到辖区村和老年人家庭。大力支持养老护理员培训和就业，补上养老护理员少的短板。建立养老护理员入职补贴和岗位津贴制度，逐步建立依据职业技能等级和工作年限确定服务价格的制度，增强养老护理员的职业吸引力；建立养老护理员毕业生直接分配制度，学校毕业可直接安排到公办或有财政岗位补贴的民办养老机构就业；鼓励50—65岁的退休人员或无工作人员从事养老护理员的工作，并给予享受养老护理员同等待遇。

三是转方式，提高资金的使用效率，由养老的供给侧转向需求侧。扩大公建民营养老机构规模，改革公建

民营形式，由政府提供养老土地或场地，减少民营养老企业的前期投入，使民营养老机构将更多的资金和精力放在提高养老服务的质量和降低收费标准上。为普通家庭老人和低收入老人提供有得住、住得起的养老院。尽快引进老年人护理等级评估工具，建立评估制度，实行老年人评估全覆盖，为实施老年人精准护理和财政资金的精准投入提供依据。优先发展居家养老，支持发展家庭养老护理。在护理等级评估的基础上，符合条件提供家庭养老护理的亲属或指定监护人可以获得长期护理保险中相应护理费用的支持。大力发展社区养老，财政投资的重点放在建立社区养老支持系统及其相应的设施上，主要包括硬件系统、服务系统和智能信息支持系统（平台）。

四是强引导，通过税费减免、财政贴息等政策引导社会资本参与养老体系建设。继续抓好已有税费减免各项政策的落实落地。对养老机构提供的养老服务免征增值税，对非营利性养老机构自用房产、土地减免房产税和城镇土地使用税，对符合条件的非营利性养老机构按规定免征企业所得税，对企事业单位、社会团体和个人通过非营利性社会团体和政府部门向非营利性养老机构的捐赠，在缴纳企业所得税和个人所得税前准予全额扣除，对非营利性养老和医疗机构建设全额免征行政事业性收费，对营利性养老和医疗机构建设减半收取行政事业性收费。通过财政贴息政策支持，引领布局一批具有示范引领作用的康养园区、康养小镇、康养社区项目，并分步实施。■

（作者单位：国家税务总局山西省税务局科研所）

责任编辑 韩璐