

“十四五”时期推进养老服务体系高质量发展的财税政策建议

中国财政科学研究院社会发展研究中心 | 杨良初 施文凯

人口老龄化是我国当前及今后较长一段时间内的基本国情，有效应对人口老龄化，事关国家发展全局，事关亿万百姓福祉，事关社会和谐稳定，对于全面建设社会主义现代化国家具有重要意义。积极应对人口老龄化已上升为国家战略，国务院发布的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》围绕推动老龄事业和产业协同发展，构建和完善兜底性、普惠型、多样化的养老服务体系，明确了“十四五”时期老龄事业和养老服务发展的总体要求、发展目标和工作任务。财政税收政策是推进养老服务体系高质量发展的重要政策工具，明确“十四五”时期完善养老服务领域财税政策的思路，建立和完善有利于养老服务体系高质量发展的财税政策体系，是当前财政工作的重要内容。

财税政策是支持高质量养老服务体系建设的重要政策工具

建设高质量养老服务体系是“十四五”时期我国老龄事业发展的重要任务，这离不开财税政策的支持。养老服务体系建设与老年群体生存和发展的基本需要息息相关，是基本公共服务的重要项目，也是基本公共服务

的重要内容。享有基本公共服务是公民的基本权利，保障人人享有基本公共服务是政府的重要职责。同时也要看到，在养老服务供给方面，我国养老服务体系发展仍处于初级阶段，与发达国家相比，在养老服务供给的质量、水平和标准化程度等方面还存在较大差距。在养老服务需求方面，一是由于未富先老、未备先老等原因，老年群体的经济实力和支付能力整体不高；二是我国地区间和城乡间的经济社会发展仍存在较大差距，老龄化程度较高地区的养老服务需求亟需释放，超大城市养老服务和农村地区养老服务问题正在凸显；三是随着经济社会发展，老年群体的养老服务需求逐渐呈现出多层次和多样化的特点，在日常生活服务需求之外，对健康服务、社会参与、精神文化等方面的需求也在增加。在养老服务体系发展初期，政府通过财税政策大力支持养老服务体系发展，是积极履行政府职责、促进老龄事业发展的重要措施。

具体来看，财税政策支持高质量养老服务体系发展主要体现在两个方面：一方面，政府通过财税政策在支持居家社区养老和公立机构养老等方面保障老年群体的基本生活，发挥好

政府保基本兜底线职能，发展普惠型养老服务，促进老龄事业健康稳步发展。另一方面，政府利用财税政策鼓励和支持社会力量参与到多层次多样化的养老服务体系之中，促进银发经济和老龄产业持续有序发展。

“十四五”时期完善养老服务领域财税政策的思路

（一）尽力而为，量力而行。财税政策作为支持高质量养老服务体系建设的重要政策工具，在“十四五”时期应当更加积极有为。一方面，财税政策应尽力而为。针对当前养老服务体系存在的难点和痛点问题，加大财税支持力度，有序扩大财政的支出规模，实施更大力度的税收优惠政策，坚持兜底保障，坚决托住底线，支持普惠型养老服务发展，撬动社会力量广泛参与。另一方面，财税政策应量力而行。养老服务领域的财税政策必须与经济社会发展阶段相适应，不宜超越国情国力、无视财政承受能力，一味追求支出规模的盲目扩张，防止“财政诱导需求”。要在经济发展可持续、财力可支撑的基础上优化支出结构，统筹考虑、系统推进。

（二）因人制宜，因地制宜。“十四

五”时期财税政策应当聚焦解决我国养老服务体系建设和过程中存在的养老服务供需矛盾和城乡地区间发展不平衡等问题。一方面，要“因人制宜”，制定和完善相关财税政策应当更加注重“以人民为中心”的理念和原则，精准把握老年群体在年龄结构、健康状况、收入资产等方面的异质性，满足老年群体多层次、多样化的养老服务需求。另一方面，要“因地制宜”，深入分析老年群体在地区间和城乡间的异质性，合理划分中央和地方财政事权和支出责任，尤其要关注农村老年群体养老服务体系的完善，注重老年流动人口的养老服务问题。

（三）注重普惠，提升效能。“十四五”时期是我国养老服务体系建设的关键时期，提高涉老相关财税政策的公平性和效率性十分重要。一方面，财税政策要更加注重公平普惠。强化政府保基本兜底线职能，确保基本养老服务保障到位，重点关注高龄群体、失能群体、困难群体和农村老年群体的养老服务保障问题；大力发展普惠型养老服务，提高老年群体的福祉水平。另一方面，财税政策要更加注重质量效率。财政支出在“量”上有增长的基础上，更加强调在“质”上有明显提高。聚焦老年群体的“急难愁盼”问题，以提高养老服务质量为目标，优化财政支出结构，提高财政支出效率，促进养老服务同经济社会发展相协调。

“十四五”时期完善养老服务领域财税政策的建议

（一）注重规模扩大及结构优化。

第一，扩大规模，加大财税支持力度。“十四五”时期，为促进养老服务体系高质量发展，应合理扩大财政的支出规模，实施更大力度的税收优惠政策，为养老服务保基本、调结构、提质量、促发展等方面提供坚实的财力基础。第二，优化结构，提高财税政策效率。“十四五”期间，构建和完善兜底性、普惠型、多样化的养老服务体系需要统筹地区和城乡发展，充分考虑老年群体多层次养老服务需求，形成覆盖城乡、惠及全民、均衡合理、优质高效的养老服务供给体系。财税政策在支持养老服务体系高质量发展时，应更加注重优化支出结构。一方面，要加大对“补需方”的支持力度，加强“以人民为中心”的、面向人头和服务的补贴力度，实现基本养老服务全覆盖。另一方面，利用财税政策的杠杆作用，对不同类型的养老服务提供更具支出效应的政策支持，鼓励和引导社会力量参与，通过财税政策推动银发经济和老龄产业发展。

（二）用足用好财税政策工具。第一，综合运用各种财政政策手段促进养老服务体系完善。在财政投入方面，根据经济发展水平确定用于养老服务体系建设的投入规模，一般预算资金和福利彩票公益金等相互配合，用于各级各类养老机构建设。在财政补贴方面，完善财政补贴政策，合理确定养老服务机构的建设补贴和运营补贴等的规模，建立长期稳定的、基于评估的供方补贴机制；加大对高龄老人、失能老人和困难老人等“三类人群”的补贴力度，建立起养老服务供给补贴和需求补贴相结合的补贴机制；完

善养老服务行业从业人员补贴机制。同时，政府综合运用政府采购、购买服务、PPP等模式引导社会资本参与到养老服务体系建设之中，完善多层次养老服务体系。第二，充分利用不同税收政策工具支持养老服务体系发展。应进一步加强税收优惠对居家社区养老的引导作用，强化居家社区养老的功能和地位；完善养老服务行业税收政策，确保税收政策在运营机构全流程中发挥作用，鼓励社会力量参与；完善面向个人和社会组织的税收激励政策。

（三）完善财政体制和绩效评价。第一，建立稳定机制，合理划分权责。一是建立长期稳定的财政投入和补贴保障机制，稳步增加涉老服务财政支出规模，着力加大兜底性、普惠型养老服务投入力度；保持涉老服务相关财税政策的连续性和稳定性，并根据经济社会发展实际情况进行动态调整。二是合理划分养老服务领域的央地支出责任。在政策制定方面，中央政府主要负责涉及养老服务的财政、税收政策的制定，统筹协调财政资金安排；地方政府根据中央统一部署制定和执行符合当地实际情况的财税支持政策。在财政支出方面，中央财政应在支持中西部地区、农村地区养老服务体系建设和方面更加积极有为，同时从战略全局出发在全国范围内开展相关试点工作，提供专项资金定点支持；地方财政应在养老服务体系建设和中承担主体责任和兜底保障功能，根据当地实际情况稳步提高地方财政支出规模。第二，完善绩效评价，强化资金监管。健全养老服务财政资金绩

发挥政府采购政策功能 助力乡村产业振兴发展

财政部国库司

党史学习教育开展以来，财政部国库司认真落实党中央有关决策部署，扎实开展“我为群众办实事”实践活动，会同农业农村部、乡村振兴局、供销总社优化调整政府采购支持脱贫攻坚政策，通过政府采购需求牵引脱贫地区农副产品销售，推动支持乡村产业振兴。这是财政部运用政府采购政策调整支出方向，从消费扶贫转向产业帮扶的一次成功探索，取得了积极成效。截至2021年底，已有2.1万家供应商入驻脱贫地区农副产品网络销售平台（以下简称“832平台”），累计销售农副产品近200亿元，为脱贫地区群众稳定增收提供了强有力的支撑。

依托“互联网+”平台，实现政府采购供需对接

脱贫地区农副产品种类丰富、品

质较好，但受制于信息闭塞等因素，导致好产品不畅销；与此同时，机关单位采购脱贫地区农副产品，也面临不了解货源信息、难以把控产品品质等问题。为破解上述难题，国库司会同有关部门搭建了集中展示销售脱贫地区农副产品的“832平台”，推动实现供需充分对接。

一是优化产品结构。结合预算单位食堂采购需求，组织脱贫地区供应商上架米面粮油、禽畜肉蛋、鲜果蔬菜、调味干货、休闲食品等五大类产品，做到“产品更丰富、结构更匹配”。同时，分类设计产品交易半径、仓储物流、用户评价等规则，并通过增加信息展示维度，引导预算单位采购质优价廉的产品。

二是完善平台功能。国库司会同有关部门在充分调研的基础上，打

造线上展示、网上交易、物流跟踪、在线支付、产品追溯的一站式聚合电商平台。按照“顺畅高效”的原则，尽可能简化操作流程，降低交易成本。改变过去的供应商层层审核机制，由脱贫县直接推荐，提升供应商入驻效率，且不向供应商收取入场费、平台使用费等相关费用，不向预算单位收取交易服务费，在坚持公益属性的同时让政策优惠直达需要帮扶的群众。

三是创新组织模式。引导脱贫地区建立“平台+合作社+农户”产销对接模式，不断培育和壮大能带动长期稳定增收的乡村特色产业。如黑龙江林甸县某大豆专业合作社，结合预算单位食堂需求，积极组织当地农户生产豆油，2021年已销售上百万元，带动50多家农户增收。

效评价机制，加强对养老服务领域财政资金的监督。一是做好养老服务项目绩效目标管理，确定绩效目标任务，实现资金预算和绩效目标同步评价、同时批复。二是强化养老服务项目绩效评价工作，合理确定绩效评价指标体系，实现全范围和全流程评价，探索建立第三方评价机制。三是推进养老服务评价结果应用工作，将绩效评

价结果运用到预算编制、日常预算管理和行政监督问责等工作之中，加强对养老服务财政资金的监管，防范资金支出风险，提高资金使用效益。

（四）加强养老服务领域财税政策与其他政策之间的协调配合。养老服务体系具有“点多面广”的特点，涉及众多领域，需要各种政策之间协调配合、协同发力。财税政策是促进养

老服务体系高质量发展的重要政策工具，在制定和实施过程中要重点考虑财税政策与金融政策、产业政策、土地政策和就业政策等之间的有效配套，加快形成政策合力，共同促进养老服务体系发展，在满足老年群体多层次、多样化养老服务需求的基础上，推动银发经济和老龄产业发展。□

责任编辑 刘慧娟