

公共治理评论

IPG 上海财经大学公共政策与治理研究院
公共治理研究中心

2015 (1)

专题讨论：老龄公共政策

- | | |
|----------------------------|---------|
| 支持养老服务发展的税收政策研究 | 胡怡建 |
| 我国养老产业现状、前景与路径选择 | 许 生 |
| 政府购买老年活动室服务效果探析 | |
| ——上海市某区老年活动室财政补贴资金绩效评价案例分析 | 彭锻炼 |
| 基于国际经验的老年保障多元主体及其演变 | |
| 吴静娴 刘锦林 井朋朋 朱 斌 李翌晨 毛 瑛 | |
| 促进养老服务供求均衡的政府购买养老服务政策研究 | 张艳芳 |
| 基于公平与效率视角的老龄化财政政策优化研究 | 曹鸿杰 孙丹凤 |

公共财政

- | | |
|---------------------------|-------------|
| 从减税效应看增值税的再转型 | 严才明 |
| 中国地方政府的债务规模是否被低估？ | |
| ——来自一种新的估测方法 | 郑春荣 |
| 城市居民最低生活保障制度可持续运行的影响因素及对策 | 边 恕 孙雅娜 李美霖 |
| 雍正帝财政改革的限度与帝国财政转型的内因 | 刘守刚 |
| 年金计划及其EET型个人所得税优惠政策分析 | 闫 俊 |

公共管理

- | | |
|--------------------------|-----|
| 论社会保险权的主体：社会保险法律关系中的“人” | 李志明 |
| 基于生产要素替代的上海市节能空间研究 | 蔡春光 |
| 提升干部选用公信力：政治逻辑、制度创新与路径选择 | 蒋硕亮 |
| 推进大城市养老服务机构建设对策与建议 | |
| ——基于上海市养老服务机构发展现状 | 宋佳春 |



PUBLIC
GOVERNANCE
REVIEW

公共治理评论

2015(1)

上海财经大学公共政策与治理研究院
公共治理研究中心



上海财经大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

公共治理评论.2015.1/上海财经大学公共政策与治理研究院,公共治理研究中心编. —上海:上海财经大学出版社,2015.10
ISBN 978-7-5642-2277-2/F·2277

I.①公… II.①上… III.①公共管理-文集 IV.①D035—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 244109 号

☐ 责任编辑 江 玉

☐ 封面设计 张克瑶

GONGGONG ZHILI PINGLUN

公 共 治 理 评 论

2015(1)

上海财经大学公共政策与治理研究院

公共治理研究中心

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海叶大印务发展有限公司印刷装订

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

787mm×1092mm 1/16 11 印张(插页:1) 253 千字
定价:35.00 元

公共治理评论

PUBLIC GOVERNANCE REVIEW

目 录

CONTENTS

专题讨论:老龄公共政策

支持养老服务发展的税收政策研究	胡怡建/3
我国养老产业现状、前景与路径选择	许 生/8
政府购买老年活动室服务效果探析	
——上海市某区老年活动室财政补贴资金绩效评价案例分析	彭锻炼/17
基于国际经验的老年保障多元主体及其演变	
吴静娴 刘锦林 井朋朋 朱 斌 李翌晨 毛 璘/29	
促进养老服务供求均衡的政府购买养老服务政策研究	张艳芳/53
基于公平与效率视角的老龄化财政政策优化研究	曹鸿杰 孙丹凤/66

公共财政

从减税效应看增值税的再转型	严才明/77
中国地方政府的债务规模是否被低估?	
——来自一种新的估测方法	郑春荣/89
城市居民最低生活保障制度可持续运行的影响因素及对策	边 恕 孙雅娜 李美霖/102
雍正帝财政改革的限度与帝国财政转型的内因	刘守刚/109
年金计划及其 EET 型个人所得税优惠政策分析	闫 俊/119

PUBLIC



REVIEW

支持养老服务发展的税收政策研究

胡怡建*

摘要：我国已进入老龄化社会，老龄化、高龄化、空巢化和失智化等矛盾和问题凸显。面对日益严峻的人口老龄化趋势，加快发展养老服务业，满足迅猛增长的养老服务需求，已成为我国社会经济发展的重要战略性任务。2013年《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》提出我国养老服务业发展目标：“到2020年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系”。大力发展养老服务，不但是满足老龄化社会对养老的需求，也是我国产业转型的重要战略部署。促进我国养老服务发展，既要面向市场，又要政府投入，还需政策支持。而税收政策是影响和制约养老服务发展的重要因素。消除税收障碍，实现养老服务跨越式发展，已成为当下迫切需要破解的政策难题。

关键词：养老服务 税收政策 老龄化



一、养老服务税收政策理论依据

在我国，税收不但是政府取得收入的基本形式，也是政府调节经济运行的重要政策工具。运用税收政策来扶持和支持养老服务业发展，既有其必要性，也有其可能性。

（一）从其必要性分析

同税收相关的养老服务主要是机构养老服务，运用税收政策来扶持和支持养老服务的必要性可从以下三个方面分析：一是从养老服务需求分析。人口老龄化速度加快，给社会养老带来前所未有的压力，而短时间内居家养老和社区养老容纳老人数量有限，社会养老服务重担自然而然落到了机构养老服务上，加强社会养老服务体系的建设，发展机构养老有其巨大社会需求。二是从养老服务性质分析。养老服务属公益性社会服务行业，既要获取经济利益来支撑自身发展，也要承担道义、公德、稳定等社会责任，有巨额外部成本，无法单纯依靠市场力量来提供，政府有责任也有义务通过税收来补偿其运行外部成本，支持具有公益性质的养老服务机构运行和发展。三是从养老服务特征分析。我国目前机构养老服务既有较大的市场和发展前景，又处于新兴发展阶段，资源紧缺、人员不足、水平低

* 作者简介：胡怡建，上海财经大学公共政策与治理研究院教授。

下、机制落后、供求失衡,亟待政府运用税收政策扶持和支持处于新兴发展的弱势养老机构发展,以平衡养老服务供求。

(二)从其可行性分析

一是从税收利益影响分析。无论是按提供养老服务取得营业收入征收的营业税或增值税,还是按提供养老服务取得营业利润征收的企业所得税,只是税收征收环节和形式不同,其实质都是增加养老服务税收成本,降低养老服务税后收益,减少养老服务社会供给,影响养老服务供求总量。通过实行养老服务税收优惠政策,可在一定程度上降低养老服务税负,减轻养老服务成本,提高养老服务回报,增加养老服务投资,促进养老服务发展。二是从税收利益导向分析。对养老服务产生影响的不仅在于税收总量,更为重要的是税收结构。对养老服务与其他服务业实行同等税收待遇还是优惠税收待遇?如果是优惠税收待遇,对不同的养老服务是适用普遍优惠的普惠制,还是选择性优惠的特惠制?如果是选择性优惠的特惠制,选择哪些项目给予优惠?不同的税收政策会对养老服务的需求和供给结构产生不同的影响,国家可通过支持或激励税收政策,来体现国家支持和扶持养老服务发展的导向。

二、养老服务税收政策支持体系

在我国现行征收的税种中,与养老服务相关的税收主要涉及货物劳务税、所得税和财产税。税收政策主要有: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暂免征收企业所得税;对其自用房产、土地、车船免征房产税、城镇土地使用税、车船使用税;对养老机构提供的养老服务免征营业税;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。

上述税收政策根据作用对象不同,可分为直接政策和间接政策。直接政策是在税收政策中明文规定直接减免养老服务提供主体各种税收,如养老院提供养老服务免征营业税,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,对老年服务机构自用房产、土地、车船免征房产税、城镇土地使用税、车船使用税;间接政策是在税收政策中虽然没有明确规定养老服务享受税收优惠,但由于政策施行会使其间接获益,最终有利于养老服务的完善和发展,如对企事业单位、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。

直接政策的特点是通过税收政策直接减轻养老服务税收负担,体现国家鼓励养老服务发展的导向。但直接政策减免有限,需要辅之以间接政策,来加大对养老服务的政策支持。两种方式殊途同归,相互配合,共同发挥作用。

三、养老服务税收政策制度局限

我国现行养老服务税收政策对养老机构在流转税、所得税和财产税方面的直接

支持和间接支持,对降低养老服务成本、增加养老服务利润、促进养老服务发展起到了积极推进作用,但也存在支持范围过窄、政策力度偏弱、间接政策不足等方面的制度局限。

(一)支持范围过窄

我国现行税收优惠政策主要针对养老服务机构,支持范围相对较窄。我国现行养老模式还是以居家养老为基础,社区养老为依托,机构养老为支撑。对于居家养老这一为养老提供服务的最为基础的模式,缺少相应的税收优惠政策支持和激励,不利于居家养老事业发展。二是我国养老机构已由政府直接投资转向引入民间资本为主,但由于现行税收支持政策主要针对养老服务机构的服務,而对引入民间资本无论是以股权投资还是债权投资于机构养老,缺乏针对性的税收优惠政策支持和激励,从而降低了民间资本投资于机构养老服务业的意愿。三是从事养老服务产品生产的企业,其所提供的产品可满足养老服务需求,缓解养老服务供求矛盾,但对从事养老服务产品生产的企业,也缺少相应的税收优惠政策支持和激励,从而限制了民间资本对养老服务产品生产企业的投入。四是对新兴出现和发展的居家养老、医养结合、以房养老和养老地产等养老模式无针对性的税收优惠政策支持和激励。在我国养老服务呈多元发展的态势下,现行相对单一的政策无法适应现实中的养老发展要求。

(二)政策力度偏弱

一是现行养老服务机构税收优惠力度偏弱,除营业税对所有养老机构实行普遍优惠的普惠制外,其他税收优惠政策仅适用于福利性、非营利性养老机构,而营利性养老机构不在优惠之中。二是所得税、地方税优惠政策对养老服务机构扶持对象作了严格的界定,所称的老年服务机构,是指专门为老年人提供生活照料、文化、护理、健身等多方面服务的福利性、非营利性的机构,也就意味着营利性养老服务机构无法享受相同的税收优惠。三是关于非营利性养老机构免税的限定条件,企业所得税、个人所得税和印花税优惠政策适用对象表述不统一,会妨碍政策的有效执行。事实上,非营利性养老机构固然要有政策支持,但在我国养老机构相对短缺的情况下,即使营利性养老机构也需要在一定时期内给予政策支持,以实现养老服务业跳跃式发展,何况现行养老服务业大多兼有经济性和公益性、营利性和非营利性混合发展模式和双重特征,如果营利性机构养老服务业在正常运营状态下无法享受税收政策优惠支持和激励,则过重的税收负担将不利于机构养老服务业发展。

(三)间接支持不足

我国针对养老服务主要采用直接政策,间接扶持政策中主要涉及单位或者个人对养老服务机构捐赠可在税前扣除。虽然企业通过非营利性的社会团体和政府部门向非营利性机构养老服务业捐赠物品,准予在企业所得税税前全额扣除,但仍然会被认定为视同销售行为而征收增值税,捐赠仍负担着相对较重的增值税。此外,企业和个人不通过非营利性的社会团体和政府部门,直接向非营利性机构养老服务业捐赠,以及向营利性机构养老服务业捐赠,一律不得在企业所得税和个人所得税税前扣除。尽管上述税收政策有利于防止逃税行为,但客观上抑制了社会各界向机构养老服务业捐赠的热情。

四、养老服务税收政策调整

从加快发展养老服务业,满足迅猛增长的养老服务需求的国家重要战略出发,完善税收优惠政策可从以下几方面进行政策调整。

(一)统一规范政策

我国现行养老服务税收政策零散地分布在个别税种中,不同省、市因地制宜有不同优惠措施,因此,有必要梳理、总结分散在各行政法规和部门规章中的规定,制定完整规范的促进养老服务发展的税收政策文件,使养老服务税收政策更具系统性和协调性,并规范税收政策用语表达,使相关用语和表述在各类税收优惠政策规定的指向上更为统一明确。

(二)缩小政策差异

面临机构养老需求日益增长和非营利性公办养老机构扩容难的双重挤压,需要大力吸引民间资本参与养老机构建设,以营利性养老机构来弥补养老缺口。我国现行民营资本参与养老服务机构的主要运营模式为混合型模式,兼有经济性和公益性、非营利性和营利性双重特征,需要在现行统一的营业税免税政策基础上,在一定时期内免征营利性养老服务业机构的城镇土地使用税、房产税和车船税。统一营利性和非营利性养老服务业机构的财产税免税政策,促进营利性养老服务业机构改善服务条件,提升服务质量。

(三)扩大政策范围

当前我国仅对养老机构的经营环节进行税收减免,而养老机构的筹资、投资等环节缺乏明确的政策扶持,民间私人投资者、向养老机构发放贷款的金融机构以及养老机构的各种设备投资等,没有明确纳入税收优惠政策之中。可考虑允许营利性养老服务机构用于养老服务的设备购置进行投资抵免;对金融机构向养老服务机构发放的优惠贷款获利减免征收企业所得税;对投资于营利性养老机构所获得的股息、红利减征或免征企业所得税、个人所得税,以体现税收政策导向。在一定时间内,对民营企业采取股权投资方式投资养老机构,可参照创业投资企业投资中小高新技术企业的所得税优惠政策,给予类似的抵扣应纳税所得额优惠,以调动民间资本进入养老服务业的积极性。

(四)优化政策制度

营利性养老服务业机构属于微利行业,其投入较大且短期内一般都处于亏损状态,必须有企业所得税优惠政策扶持。比照小微企业的税收优惠政策,给予养老服务业机构降低税率或减计应纳税所得额的方式;采用自获利年度起给予企业所得税“两免三减半”甚至“五免五减半”的优惠政策,只要企业盈余不进行分配,而用于养老服务业机构发展,则免征企业所得税,仅在盈余分配给股东时征收企业所得税或个人所得税。通过给予营利性养老机构的再投资退税,鼓励社会资本长期投入养老产业;通过允许对设备进行加速折旧等优惠措施,提高养老设备的服务水平;通过准予养老机构购买意外责任险的缴费支出在企业所得税前扣除,提高养老服务机构的抗风险能力。

(五)实施多元政策

长期以来,我国使用最多的税收优惠方式就是直接减免税。未来需在直接减免税基础上,增加间接税收优惠的政策手段。例如,增加间接优惠力度,参照残疾人专用物品的

优惠措施,将养老机构购买的专门供老年人使用的医疗、康复设备限定为免税物品,免征进口、批发零售等环节的增值税。通过对销售者设定税收优惠的方式来间接减少养老机构的成本,将资金更多地运用到扩大规模和提高服务质量上来。鼓励和发动社会各界对养老服务机构展开捐赠活动,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。鼓励个人、企事业单位、社会团体对接收了贫困老年人的机构给予捐赠捐助,充分发挥慈善组织“第三次分配”的作用。引入跨年度递延抵扣,允许个人和企业当年超过所得税扣除比例限额部分的公益性捐赠顺延至下一年度或者更长时间内进行扣除。

参考文献:

- [1]UNDP《促进中国养老服务体系发展的财税政策研究》课题组.促进中国养老服务体系发展的财税政策研究[J].财政研究,2012(4).
- [2]财政部,国家税务总局.关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知(财税[2000]97号).
- [3]漆亮亮.促进机构养老服务业发展的税收政策探析[J].中国国情国力,2015(3).
- [4]杨洋,吴丹丹.养老服务税收扶持机制研究[J].吉林省经济管理干部学院学报,2014(2).

我国养老产业现状、前景与路径选择

许 生*

摘 要：现阶段，我国老龄领域关于养老事业与养老产业的公共政策区分不明确，缺乏独立的产业支撑政策体系，养老产业发展目前正处于起步阶段。从需求和供给层面看，我国未来养老产业的市场价值蕴藏量极大，对扩大内需、促进就业、有效应对老龄化加速发展所带来的挑战具有极其重要的意义。必须尽早着手谋划，厘清政府与市场责任，充分调动政府与市场“两个积极性”，兴办养老事业与发展养老产业“双策并举”，合力应对“银发”冲击，积极迎接健康稳定的“银发社会”。

关键词：老龄化 养老产业 政府与市场 财税政策



“十二五”及今后一段时期，随着第一个老年人口增长高峰的到来，我国人口老龄化进程将进一步加快。建设和发展“居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的新型养老模式，有赖于养老事业和养老产业协同发展。必须清晰界定政府和市场责任，统筹配置社会资源，充分调动市场力量，促进养老产业健康发展，努力从物质、精神、服务、政策、制度和体制机制等各方面，积极应对人口老龄化挑战。

一、我国养老产业发展现状

养老产业发展，高度依存于一国的养老模式。目前，家庭养老、养老院养老和社区居家养老是我国的三种基本养老模式。家庭养老是传统的养老模式；养老院养老是社会化的养老模式；社区居家养老是一种兼顾家庭和社会的养老模式。养老模式不同，产业化发展的空间迥异，养老院等机构养老和社区养老为养老产业发展提供了必要空间。当前我国养老产业发展主要体现以下几个基本特点：

（一）养老产业处于起步阶段，公益功能和市场功能相互交叉

除家庭养老这种主流的传统养老方式外，机构养老和社区养老均属于社会化养老的范畴，是养老产业发展的主要领域。受工业化、城镇化、市场化水平低，以及传统文化和计划经济体制的影响，长期以来，我国一直实行家庭养老模式，养老产业发展缺乏一定的制度基础。

* 作者简介：许生，国家发改委宏观经济研究院研究员，教授。

1. 机构养老身兼公益和市场双重职能

养老院养老或者机构养老在我国一直是家庭养老的重要补充,长期以来具有养老事业和养老产业的双重职能。

例如,北京目前共有养老机构 340 家左右,其中民办养老机构约 100 家。主要分为三类:国家创办的国营养老机构,乡镇、社区、村、街道办的集体所有养老机构,以及企事业单位或个人创办的民办养老机构。然而,由于长期存在事实上按照养老机构所有制性质划分社会福利和公益程度,并给予不同政策的做法,能够进入条件较好的公立养老机构养老的老年人十分有限。

公立养老机构由于办院规范,事实上国家一直将其作为养老事业对待,享受相应政策优惠;而私立养老机构,由于大多规模小、不规范、效益差,事实上政府更多将其作为一般的养老产业对待,并无太多政策支持。

例如,北京市第一、第四、第五养老院属国营养老院,不仅享受各种政策优惠,入住率常年为 100%,而且目前仍有数千人在排队等候入住;老城八区的公立养老院入住率也都在 98% 左右;而民办养老院的平均入住率却只有 2/3,效益较差,很难享受政策支持,形成恶性循环。

2. 社区养老产业化发展空间受限

相较于居家养老和机构养老,社区养老被普遍认为是更为适应我国老年人的生活习惯和心理特征,满足老年人的心理需求,能够扬长避短,符合大城市中心城区发展的社区养老形式。如上海在 1997 年就已设立的“88547”(拨拨我社区)社区服务网,广州市近年来不断完善的社区服务网络,辽宁连锁养老超市(设立在各市民政部门的老年人服务平台,集多功能于一身的新型非营利养老服务超市)等。

但是,由于我国将社区养老更多定位于养老事业领域,社区养老专业化水平普遍不高、服务内容有限、资金来源渠道狭窄,目前社区养老服务业覆盖范围不广,仅能为达到一定标准的老年人(如困难老人、空巢老人等)提供服务,普通的老年人并未纳入到服务的目标人群之中,社区养老产业发展空间客观上受到一定限制。

(二) 各种新组织形式开始涌现,很多养老组织实质为地产项目

近年来,一些新的养老产业组织形式也开始在我国迅速兴起。这些养老组织,有的是专为老年人设计建造的养老社区,也有很大一部分是借助“养老”概念所开发的大型地产项目,或者各种地产项目的重新整合。所有这些养老产业组织形式,除少部分具有社会公益性外,绝大多数与养老事业关联性不大,更多是房地产业针对客户群体的市场化细分。

1. 高水平、综合性、多功能、大型化的养老社区开始出现

例如,由广州友好医院兴办的广州友好老年公寓,是全国最大的集养护、托管、娱乐、康复和医疗等服务于一体的大型老年人社会福利机构。北京银龄呵护中心是北京市第一家无障碍老年公寓,属于一家五星级标准的养老机构;它依托北京复兴医院对老年住养服务、日托服务、康复健身服务等进行全面的健康管理。

2. 一些“养老公寓”实质是借助“养老”概念开发的大型地产项目

例如,北京太申祥和山庄,采用中国古典园林建筑,辅之以苏州园林式山水建造,是全

国首家推行会员制,集养老、康体、娱乐、餐饮、住宿、医疗为一体的大型综合性国际敬老院。江苏省南京市江宁区的汤山留园养老公寓,是国内首个推出“以房换养”操作方案的地产项目(北京太阳城国际老年公寓也属此类)。上海“亲和源”老年公寓,是上海首个集居家与机构养老为一体的养老地产项目,属于“异地购房”养老的组织形式(北京小汤山“自在人家”老年公寓也属此类)。广州祈福集团建设运营的“广州祈福护老公寓”,是东南亚首家、也是全国首家“酒店式”护老公寓,目前已吸引许多来自香港、广州、深圳、北京甚至外国的老年人入住。上海“汤臣一品”、上海紫园8号别墅,事实上则是很多海外华人回国置业养老的房地产项目。

3. 一些所谓新兴的养老项目实质是借助“养老”概念进行的地产项目组合

这些所谓的养老项目主要包括异地养老、度假养老、连锁养老等多种形式。

如太仓、昆山、吴江、南浔、嘉兴等地建设的环上海“养老房产带”,属于异地购房养老项目。大连互动式异地养老服务中心策划的“快乐夕阳之旅”系列活动,属于“候鸟式”养老项目。天津市开发区的泰达国际养老院,属于“季节性”养老项目。北京金港家苑,是集保健、养生、康复、护理、健身、娱乐、文化、送终为一体的老年综合性度假养老基地连锁项目。江苏生态养老连锁则是结合休闲农业兴起的“度假式养老”基地连锁项目。云南卧云仙居是按五星级宾馆标准建设的集老年公寓、别墅、宾馆、会所为一体的综合性老年俱乐部,属于分时度假式养老项目。浙江城仙居则属于农家乐公寓,应用于分时度假式商业养老。

(三) 养老事业与养老产业定位不明确,产业发展缺乏总体规划

养老业具有一定的社会公益性,不同的养老项目,其内含的社会公益功能存在差异。养老事业的公益功能具有一定的社会普遍性,而养老产业的公益功能则具有特殊针对性。公共政策应根据养老项目的社会公益性差异而区别对待。我国现行的养老业支持政策定位不明确,“越位”和“缺位”并存,主要表现是:

1. 部分民营养老机构的社会公益性未得到充分重视,存在政策“缺位”

当前,我国民营养老机构(包括福利院、养老院、托老所、老年公寓、临终关怀医院等)法定设立门槛高,资质严,享受政策补贴的要求高;而面向广大普通老年人的民营养老机构则多数无资质,规模较小,服务内容单一,服务质量不高,床位利用率低,经营困难,难以形成规模效应,且实际得到的政策支持少,公共政策对于这些主要面向收入水平一般的广大普通老年人的私营养老机构,存在比较明显的“缺位”现象。

2. 社区居家养老的产业功能未得到充分发挥

社区居家养老服务包含内容丰富,在国外一般涵盖生活照料、物质支援、心理支持、整体关怀等老年生活的方方面面。基本做法是:在城市各个社区建立养老护理服务中心,老年人仍然居住在自己的家中,由服务中心派出经过训练的养老护理员,按约定定时到老人家中为老人提供各种为老服务,被誉为“无围墙的养老院”。

社区居家养老服务业社会成本低,可以充分利用各种资源,所需费用较低,服务方式灵活,老年人既可以不用离开自己多年居住的住所,又能得到充满亲情的养老护理服务,在我国发展前景广阔。但是,当前我国社区居家养老更多被视为一种养老事业,对能够享

受这种养老服务的老年人规定了一定的资格限制,如符合条件的多数为困难老人、空巢老人等,而一般的老年人还很难享受到相应服务,这在一定程度上限制了社区居家养老的产业化、规模化发展。

3.“养老”地产项目以各种名义获得了过多的政策优惠,存在政策“越位”

最近一段时期以来,在住宅市场依法受到政策调控、商业地产竞争激烈、旅游地产风险增大的情况下,房地产开发企业大多开始涉足“养老地产”。目前,国家虽然没有明确的关于养老地产的土地优惠政策,但是,大多数现行养老地产项目事实上却享受了很多土地优惠。这些所谓养老项目的土地优惠,大多数是以旅游地产、工业地产的名义变相获得的,远郊“产业园”成为目前大型养老地产项目的主要开发模式。

尽管现行养老地产大多是占用非住宅用地,有些项目也不具备完全产权,但是,这种开发模式已经接近于高端住宅产品。它们以适老化设计为核心,配建从护理、医疗、康复、健康管理、文体活动、餐饮服务到基础设施的一系列地产设施,实质是一种变相的新兴地产市场,既不利于全面贯彻落实房地产调控政策,也不利于保护有限的土地资源。

二、我国养老产业发展前景

养老产业发展空间主要取决于以下几个基本因素:一是老年人群的现实规模和潜在规模,它决定养老产业发展的潜在需求;二是经济发展水平与居民的可支配收入状况,它影响养老产业的有效需求;三是关于养老模式的公共政策,它将决定一国养老领域的社会化程度,以及养老产业的市场空间;四是养老产业内部的专业化细分程度。从需求和供给层面看,我国养老产业发展存在广阔空间。

(一)需求层面

1.养老历史欠账多,老龄高龄人口基数大、增长快,现实需求规模庞大

第一,在计划经济时代,我国长期实行扩大积累、加速建设的经济政策;直至改革开放以来,我国养老事业才得到一定发展,截至2011年,才基本实现了社会保障领域在制度层面的全社会覆盖,养老领域的历史欠账较多。

第二,我国老龄人口基数大。从2011年到2015年,全国60岁以上老年人将由1.78亿增加到2.21亿,平均每年增加老年人860万;老年人口比重将由13.3%增加到16%,平均每年递增0.54个百分点。

第三,我国高龄人口增长快。目前,我国80岁以上老年人口达1300多万,约占全国老年总人口的9.7%,而且每年增加约4.7%;预计到2015年,我国80岁以上的高龄老人将达到2400万,约占老年人口的11.1%,年均净增高龄老人100万,增速超过人口老龄化速度,人口高龄化趋势非常明显。

所有这些,都使我国养老事业和养老产业发展所面临的基本需求变得非常庞大。

2.预期寿命延长,生育率下降,传统养老模式难以维系,潜在需求广阔

生育率下降、人均寿命和预期寿命延长,直接导致我国家庭供养资源减少,“421”模式将成为我国今后几十年的主流家庭模式,子女养老的人均负担成倍增长,传统家庭养老模式将难以维系。这种老龄化进程与家庭小型化、空巢化相伴随,与经济社会转型期矛盾相

交织的养老环境,必将导致社会养老服务的需求急剧增加。

预计到2015年,我国65岁以上空巢老年人口将超过5100万,约占老年人口的近1/4,老年人照料问题更加突出。未来20年,我国人口老龄化日益加重,到2030年,全国老年人口将会达2.48亿,2050年将达到4.37亿,届时老年人口的比重将达到总人口的31.2%。

所有这些,都会使我国养老产业的潜在需求空间变得非常广阔。

3. 生活水平提高,收入增长较快,支付能力增强,养老需求逐步多元化

改革开放以来,随着我国经济持续快速发展,城乡居民收入较快增长,人们的可支配收入水平有了较大幅度提高,支付能力普遍增强,老年人的养老需求也越来越朝着多元化方向发展。原有主要以面向因公致残、鳏寡孤独、“智障”、“五保”、失能老人为重点的福利型养老体系,已远远不能满足老年人的现实需求,养老产业发展面临巨大商机。

据有关部门测算,到2050年,我国老年市场需求大致有8000亿~10000亿元,而现在仅满足基本需求1000亿元左右。考虑到目前以纯福利型养老设施为主的养老体系很难吸引私人投资,我国有必要设计建设不同档次的养老服务标准,包括有偿服务、低偿服务及无偿服务,以满足不同收入水平老年人的需要,今后养老产业的开发空间会相当巨大。

(二) 供给层面

1. 养老领域公共品、准公共品供给总体短缺

长期以来,我国政府对养老服务的关注点主要集中于社会救济领域的生存性养老服务,而对普遍性的养老服务需求关注程度相对较低,养老领域公共品供给长期短缺。主要表现在三个方面:

(1) 缺乏系统性的法律支持。

当前,在我国养老领域起规范引导作用的法律、法规主要包括《老年人权益保障法》、《中国老龄事业发展“十二五”规划》和《社会福利机构管理暂行办法》等少数几部法律文献,且大多条文原则缺乏相应的实施细则,对指导和规范养老业发展缺乏针对性和具体可操作性,法律支持有待强化。

(2) 养老床位短缺。

在发达国家,床位与老人的比例是5%~7%,而我国目前大约是1.5%,不能满足老年人的养老需求。按照养老事业发展“十二五”规划,“十二五”期间,我国养老床位目标要达到3%,现在看来缺口较大。

(3) 护理服务严重短缺。

按照老龄化程度,目前我国至少需要护理人员1000万,但是实际从事护理职业的人员只有22万,其中,真正持证上岗的护理人员只有2万人,缺口相当严重。

2. 私营养老机构有待大力发展

由于以往在养老服务方面,我国主要以国有福利性养老机构对“五保”户的供养和居家养老为主,在集体养老及机构运营方面还缺乏适应市场化运作的实践经验,目前大部分民办养老服务机构还基本处于保本微利经营阶段。今后一段时期,我国机构养老尤其是

私营养老机构仍然有待于进一步开发并加以大力发展。

从最近一项关于北京老年人入住养老机构的意愿调查情况看,目前北京已有半数以上老年人能够接受入住养老公寓进行养老,从绝对规模看,这是一个相当庞大的数字,预示着机构养老服务业在北京等大城市将大有可为;从对老年公寓设施服务的需求看,老年人对医疗保障等方面的要求比较高,这就需要养老机构要在举办各种文体娱乐活动及进行精神抚慰等软件服务方面加大投入,并根据老年人的消费习惯,因地制宜、因群体而异地开办各种档次的养老服务机构。

3. 社区居家养老前景广阔

社区居家养老由于兼具家庭养老和养老院养老两种养老模式之特点,并且能够做到扬长避短,比较适合长期以来我国实行家庭养老模式的基本国情,因此深受我国广大普通老年人的欢迎。

最近一项对上杭县7个乡镇、14个村、297位老年人入住老年公寓意愿的调查显示,有近九成的老年人不愿入住老年公寓,主要原因是,老人们认为:居家好,公寓式养老难接受、不习惯、住不起、舍不得。这说明,目前和今后较长时期,居家养老仍然是我国广大农村地区老年人养老的主要方式。随着我国城镇化加快发展,“村”改“居”工程加速推进,融合了居家养老和养老院养老两者之长的社区居家养老将会在这些改造后的城镇社区获得更大的发展空间。

因此,从中长期来看,大力发展社区居家养老这种“家庭养老院”,必将成为我国现代养老产业发展的主要方向,社区居家养老发展空间广阔。

三、我国养老产业发展路径

表面看,“十二五”乃至今后相当长一段时期,我国人口老龄化加速发展,似乎难免给社会带来沉重负担,但是,如果从扩大内需、促进就业、健全完善产业结构角度看,只要规划合理、引导科学,兴办养老事业与发展养老产业“双策并举”,充分调动政府和市场两方面积极性,我国养老领域所蕴含的潜在市场价值必将会把我国养老社会负担最终转化为一座有待深入发掘的“金矿”。

(一) 清晰界定养老领域政府与市场的作用边界

养老业发展具有正的效用外溢性和社会公益性,产业组织形式不同,其内含的社会公益性也有所不同。必须依据公益程度的强弱和老年群体支付能力的差异,科学界定政府与市场在养老领域的作用边界。

1. 依据“普惠带有区别”的原则,确立政府在养老领域的职责范围

“普惠性”,是指按照我国现行就业和离退休制度规定,对于凡年满60岁及60岁以上的老年群体,均应纳入政府养老政策的关注范围。

“区别性”,是指按照老年群体的收入水平和支付能力,在实施相关养老补贴政策时,给予区别对待;对于家庭困难、支付能力较低,或者高龄、丧能失能老人,应给予重点关注,相应给予较多补贴;对收入水平较高或支付能力较强的老年群体,可以考虑给予较少补贴,或者不予补贴。