

· 海外老龄 ·

关于养老服务业税收政策创新的 国际借鉴与启示的思考

孙倩璐, 陆杰华

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

摘要: 伴随我国人口老龄化趋势不断加强, 由此引发的养老问题日益凸显。现阶段, 国家正在大力推进养老服务业的发展, 积极引导更多的资本进入养老服务业, 但在相应的税收政策上尚缺乏必要的支持。首先探讨通过优化税收政策来支持养老服务业发展的现实意义; 其次尝试了解国外欧美地区和亚洲地区典型国家顺应其老龄化态势、与时俱进推进养老服务业税收政策创新(特别是在税收政策优惠方面)的主要做法; 最后提出国外养老服务业税收政策创新对我国的借鉴与启示, 以期能够更好地引导我国养老服务业向着健康、可持续发展的方向发展, 有效缓解人口老龄化所带来的不利社会影响。

关键词: 养老服务业; 税收政策; 老龄化

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 2095-5898(2016)03-0063-08

A Consideration on International Experiences and Enlightenments from the Innovation of Tax Policy for the Elderly Care Service Industry

SUN Qianlu, LU Jiehua

(Department of Sociology, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: With the rapider population aging, the issue of elderly care has become increasingly prominent. At present, Chinese central government is encouraging the development of the elderly care service industry in order to attract more capital to invest the elderly care service industry actively at the stage, but there is still a lack of necessary support in terms of the relevant tax policies. Firstly, this paper focuses on the importance of optimizing the tax policy, which can support the development of elderly care services. Then, it tries to introduce some key innovations on tax policy,

收稿日期: 2016-01-11; 修订日期: 2016-03-05

基金项目: 国家自然科学基金项目(项目批准号: 71110107025, 71233001, 71490732)。

作者简介: 孙倩璐(1992-), 河北张家口人, 北京大学社会学系硕士研究生, 研究方向为人口社会学; 陆杰华(1960-), 天津人, 北京大学社会学系教授, 研究方向为人口社会学。

especially tax preferential policies being conducted in representative countries in Asia, Europe and America in order to timely cope with aging issues. Finally, the paper puts forward further enlightenment on elderly care service industry tax policy innovation in foreign Countries for China to guide the elderly care services towards a healthier and more sustainable development and alleviate the adverse social impact brought by the population aging effectively.

Key words: elderly care service industry; tax policy; aging

为了积极应对人口老龄化所引发的诸多挑战,我国政府近年来大力支持养老服务业发展,其配套相关措施包括制定土地供应、财税、信贷等各方面政策。其中,税收手段以其对行业发展所展现出的较高的可预见性、稳定性而成为最直接、见效最快的手段之一。在这方面,欧美和亚洲一些国家走在我们的前面,为我们提供了宝贵的经验或教训。因此,有必要重新评估和审视我国现有的养老服务业税收政策,系统地构建科学合理的养老服务业税收政策体系,综合评估不同的税种、税率结构的效果并配合运用。这些做法,对于推进我国养老服务业的健康发展意义重大。

一、通过税收政策支持养老服务业发展的重要意义

(一)降低税收成本,激励市场资本进入
养老服务机构设立时土地和房屋等固定资产投资较大,运营后人工成本较高,属于劳动密集型行业,其中均隐含着大量的税收成本。此外,根据现行税收政策,取得养老服务收入需要缴纳营业税等流转税。由此可见,税收比重直接地影响到养老服务主体取得投资回报的时间早晚和金额多少。从养老服务的需求方面而言,企业的营业税税负成

本会通过层层中间环节,最终转嫁到消费者身上。调整税收政策,配合国家的财政补贴等政策,适当降低养老服务的价格,能相对提高老年人的消费能力,刺激养老服务消费市场。国家通过税收政策降低养老服务业发展过程中的运行成本,提高其税后收入比重,能够强有力地引导市场资本进入养老服务产业。

(二)积极应对老龄化,健全养老模式

目前我国老龄化程度正在急速加剧。截至2014年,我国60周岁及以上人口占总人口比重达15.5%,其中65周岁及以上人口占总人口比重达10.1%^①。与此相对的是,我国的养老服务业尚处于起步阶段,迫切需要政府为其创造良好的市场发展环境,通过建立和完善促进其发展的相关税收政策与措施,以及制定合理的产业发展规划等措施和途径,有效扶持和引导养老服务业的健康、快速、有序发展。

(三)优化财政支出结构,促进产业转型升级

当前我国对养老服务业的投入支持力度不断增加,然而仅仅依赖财政支出提供养老服务,显然不足以全面推动我国养老服务业的发展。在产业转型升级过程中,通过制定

^①民政部. 2014年社会服务发展统计公报 [EB/OL]. (2015-06-11) [2016-03-05]. http://cn.chinagate.cn/news/2015-06/11/content_35792843_3.htm.

强有力且有针对性的财税政策作为引导和支持，可以优化重组现有针对养老服务业的财税支出结构，使其不仅可以成长为弥补养老服务体系不足的重要支撑产业，也能随着老龄社会的到来而逐渐发展为一个蓬勃的新兴朝阳产业。

二、欧美养老服务业税收政策创新的主要经验和做法

(一) 美国和英国的老龄化现状及养老服务业征税政策现状

1. 人口老龄化进程

2011年，美国年满65岁以上的老年人口达到4140万，占总人口的13.3%；2014年，其65岁以上老年人口占全国人口的12.5%；预计2050年将达到20.7%^①。2010年，英国65岁以上人口占总人口的比重为16.6%^②。二者相比，美国由于其移民政策，每年都会接受大量较年轻的人口作为移民，这对于延缓其人口老龄化速度起到了非常重要的作用。

2. 现有养老模式

美英的养老模式属于“混合型福利模式”，由地方政府、民间志愿组织和私人兴办管理各占一定比例。美国现有的养老模式中以居家养老最为普遍，此外还包括集中养老和旅游养老等方式。英国作为最先提出社区照顾这一理念的国家之一，将老年人的社区照顾模式作为其通用的老年服务模式。这

一模式使老年人既可以在社区或他们熟悉的环境生活，又能获得必要的照顾。

3. 养老服务业征税政策概述

美国政府对于养老服务业的优惠政策以财政补贴为主，其税收优惠主要集中在老年人口住房上。美国国会于1999年成立两党住房委员会，研究老年人口的住房需求问题。住房与城市发展部(The Department of Housing and Urban Development, HUD)负责具体规划住房开发项目，为老年人口提供住房和支持性服务^③，其中项目202专为低收入老年人提供住房^④。低收入住房税乃是此类住房建设融资的基本方式，开发商可以从中得到9%或4%的税收抵免。另外，养老机构和社区养老中非营利的业务，在美国也可享受免除公司所得(仅限从非营利目标相关的事业中所取得的所得)税、销售税、财产税等税收优惠，并可酌情免除联邦失业税(杨龙军，2004)。

在英国，对于规模较小的养老服务机构，可适用中小企业专属的税收优惠，如在投资的纳税年度，该投资者的所得税义务可以减去投资股份成本的30%。另外还有增值税遵从成本降低制度，利用税收遵从成本高度累退的特性，在会计核算上采用先进收付制度，既避免了企业坏账，也推迟了税款缴纳。不过，由于不同企业适用法律形式不同，很容易导致其失去税收中性^⑤而造成竞争扭曲。

① <http://www.chinabgao.com/stat/stats/39319.html>.

② 此数据由世界银行数据计算得出。参见：<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&country=GBR&series=&period=>

③ 这种支持性服务包括餐饮(包括烹饪、喂食)、穿衣、沐浴(包括扶进、扶出浴缸和淋浴房)、梳洗和家政服务(包括家务、购物、洗衣等)五类。

④ 项目202只提供给低收入老年人，即年龄在62岁以上，且收入低于当地中等收入水平的50%的老年人。截至2010年，该项目共为老年人提供了大约26.3万套住房。

⑤ 一般包含两种含义：一是国家征税使社会所付出的代价以税款为限，尽可能不给纳税人或社会带来其他的额外损失或负担；二是国家征税应避免对市场经济的正常运行造成干扰，特别是不能使税收超越市场机制而成为资源配置的决定因素。此处我们采用第一种解释。

最后,英美均有向符合条件的非营利组织捐款的公司和个人可享受税收优惠的政策,即降低公司和个人缴纳的所得税,如英国的企业全额扣除,美国的企业限额扣除加向后递延等(冯崇微等,2014)。这些优惠政策实现了公司和个人扶助养老机构的良性循环,减免了国家压力。

(二) 北欧及欧洲其他国家老龄化现状及养老服务业征税政策现状

1. 人口老龄化进程

北欧老龄化程度居于全球前列,以芬兰和瑞典为例,2014年,其65岁以上人口均达到总人口的20%^①。这些国家的人口老龄化起步早、程度较为严重,但进程相对缓慢。其虽然有着较高的老年人口比例,但由于跨时较长,所以渐进式的政府养老改革在应对人口老龄化方面产生了明显的效果。

2. 现有养老模式

北欧国家的养老服务是一种普遍覆盖到全体公民的福利模式,其机构养老综合服务质量较高,接受家庭照顾帮助的老年人口比例也高于西欧国家。这种注重高福利模式的支出主要依赖于政府投入,其社会服务占GDP比例高。同时,异地养老、跨国养老也成为潮流,如在西班牙南部开设的大型养老公寓,以其低廉的地产价格、充足的阳光、功能齐全的卫生设施以及保险服务等,吸引了大多数老年人来此养老。

3. 养老服务业征税政策概述

目前北欧的征税状况主要是对个人依然有较高的税负,但与之相对应的是,法国

通过各种税收优惠政策鼓励企业进入养老服务市场。法国政府规定:对于为70岁以上老年人提供居家服务的企业,可减免其为护工缴纳的社保;从事居家养老服务的企业享有增值税降为5.5%的税收优惠(路红艳,2015)。法国还对在营利性机构养老的老年人每年经评估后给予相应的补贴。同时,法国在全国范围内推行全国通用的预付定制服务通用券,其中包括养老服务券。企业和个人均可购买这种服务券,企业购买后可作为福利发放给员工,员工可以送给父母。企业为员工购买服务券,可以免缴任何社会保障费,并享受服务券总金额25%的税收减免。这种由企业购买或政府购买所实现的税费优惠,既促进了服务需求的增加,也提升了对供给侧的要求。供给和需求同向增长,产业内部实现了良性循环。

三、亚洲国家养老服务业税收政策创新的主要经验和做法

(一) 日本老龄化现状及养老服务业征税政策现状

1. 人口老龄化进程

日本被称为“银发社会”,是世界上老龄化程度最高的国家。1970年,日本老年人口比例达到了7%,进入了老龄社会国家的行列。1994年,日本老年人口比例超过14%。截至2012年,日本65岁及以上人口数量为3300万,占总人口比例达26%,创下自1950年以来采用现行标准统计的新高。2013年,日本老年人口的平均寿命为男性80岁、女性86岁^③。截至2014年9月,日本满百岁老年

①世界银行. 65岁和65岁以上人口占总人口的百分比 [DB/OL]. (2015-01-01) [2016-03-06]. <http://data.worldbank.org.cn/indicator/SPPOP65UP.TO.ZS>.

②日本总务省人口估算统计数据(2015) [DB/OL]. <http://www.stat.go.jp/english/data/jinsui/tsuki/index.htm>.

③人民网. 日本男性平均寿命首次超过80岁 [EB/OL]. (2014-07-31) [2016-03-14]. <http://china.cankaoxiaoxi.com/2014/0731/444763.shtml>.

人口达到 58,820 人^①。据预测，日本的老年人口抚养比由 2012 年的 2.6:1 即将上升到 2035 年的 2:1（梶川光俊，2014）。

2. 现有养老模式

日本养老模式总体为多方合作型：日本政府方面主要提供相关制度保障，如在 2000 年出台了《护理保险制度》；产业组织方面主要提供用于出租的养老地产和配合养老所提供的社区居家护理服务等。由开发商、保险公司、实业公司和政府所形成的开发主体的多元化，有效降低了经营风险和成本。目前，日本养老模式主要包括以访问护理、访问看护、居家疗养管理指导为基础的居家护理服务^②和以政府制定的护理老人福利设施（如特别养护老人之家）、护理老人保健设施和指定护理疗养型医疗设施为基础的设施福利服务两种。其中设施福利服务主要由都道府县知事指定设立，其投资主体为日本各级政府，以及政府资助下的民间组织、民间企业、财团法人和个人（保健护士等）。在收费性质上可分为老人福祉设施和收费老人之家两类，为社区老人提供无偿或按国家标准收费的服务，针对不同老年人的情况提供福利服务。

3. 养老服务业征税政策概述

日本对于老年人个体有相对完善的税收政策，即“减税养老”——对企业年金实行个税递延优惠，同时由企业员工自助选择证券投资组合作为投资，收益进入个人账户，在退休时领取。对于养老服务业，日本政府

以补贴的方式予以支持。如对于民营企业开发的服务型高龄者住宅，补偿该建筑物十分之一的建设费和改造费的三分之一。对于民间兴建或经营的具有医疗看护等功能的福利设施，政府在税收上提供优惠以及低息或免息贷款服务。对于非营利养老机构，原则上它们只需对经营活动所得的收入交税，而无须对其他收入（捐款、补贴、资助等）交税。值得一提的是，日本针对养老服务业的税收优惠相当规范，每年都会对需要特别支持的领域进行相关倾斜，考虑税制的调整和优惠额度的增减。同时，为对养老机构进行补贴，日本设置专门的机构负责对养老产业的指导，主要负责扶持养老产业的形成与发展。以厚生省成立“养老产业室”为标志，进一步通过制定“老龄商务伦理纲领”来关注养老产业的发展，以提高行业自律（任建通等，2012）。

（二）新加坡老龄化现状及养老服务业征税政策现状

1. 人口老龄化进程

新加坡于 2000 年正式进入老龄社会。截止到 2012 年 6 月，新加坡总人口为 531 万^③，也是人口老龄化程度较高的国家之一。目前其老龄化程度在亚洲仅次于日本。新加坡的人口预期寿命由 1965 年的 65 岁延长到现在的 83 岁，这对其人口老龄化也带来了更大的挑战。

2. 现有养老模式

新加坡的养老事业主要包括以下三方

①中新网。日媒：日本百岁老人达 58,820，近九成是女性 [EB/OL]. (2014-09-12) [2016-03-14]. http://finance.ifeng.com/a/20140912/13105498_0.shtml.

②居家护理服务包括访问护理、访问入浴护理、访问看护、访问康复训练、居家疗养管理指导、通所（到养护中心）护理、通所康复训练、短期入所生活护理、短期入所疗养护理、痴呆症患者共同生活护理、入住特定设施者的生活护理、提供租赁或购买福利用具所需费用、住宅改造和居家护理援助。

③新加坡 2012 年人口与人才署统计数据。

面：一是形成以公积金制度为核心的社会保障制度及其运作体系，在全国范围内实现统一的养老保障，覆盖老年人的医养住各方面；二是推出养老服务业合作社，合作社以工会网络为基础，秉承以社员为股东、非工会成员自愿公平加入的原则；三是倡导居家养老，与老人同住的儿女可获得赡养老人津贴，同时也需遵守有关“赡养老人”的法律，这在世界上尚属首例。

由这三个方面可以看出，目前新加坡主要采用三种养老模式：第一种是居家养老，这里政府实行了购买组屋政策，即和父母一起购买房屋或者住在附近的，可以享受购房款减免；第二种是日托养老，针对有些人无暇照顾在家的老年人和孩子，新加坡成立了“三合家庭中心”，对老少人口进行集中管理，既顺应了社会发展需要，也满足了家庭成员的精神要求，有助于防止代沟出现；第三种是机构养老，各机构采取不同的收费标准进行运营^①。

3. 养老服务业征税政策概述

对养老机构的扶持，新加坡采取的主要措施如下：一是在养老设施建设上，政府是投资主体，基本上会提供90%的建设资金；二是明确审核养老机构的各项服务，针对其运作成本的不同，提供数额不等的津贴补助；三是实行“双倍退税”政策，鼓励更多的养老机构进入；四是允许受国家福利理事会认可的养老机构面向社会募捐（张善斌，2006）。在机构养老方面，相应的税收优惠政策在于，减轻某些服务行业的综合不动产税费负担。如对养老机构的土地征收综合不

动产税，一律适用0.8%的比例税率。这让养老机构减少了很大一部分税负，从而让更多的养老机构进入新加坡，并最终在本土范围内形成其有特色的养老模式。

（三）韩国老龄化现状及养老服务业征税政策现状

1. 人口老龄化进程

韩国老龄化进程与中国大陆大致接近，自2000年其65岁以上人口达到总人口的7%以后，便进入老龄化快速发展阶段；2010年，韩国65岁以上老年人口已达到545万，约占韩国总人口的11%^②。韩国统计厅数据显示，韩国65岁以上人口在2030年可能增长至24.3%，2060年可能增长至40.1%，这意味着未来10个韩国人中至少有4个年纪在65岁以上^③。

2. 现有养老模式

韩国坚持“家庭照顾第一，公共照顾第二”。所以，韩国的养老模式主要由居家养老和机构养老构成。2005年，政府用“老龄亲和产业”代替发达国家的“银发产业”，即注重老年人对便利性和安全性的需要，对65岁以上的老年人进行照护。目前养老产业中，其机构养老按照老年人对医护的需求程度而分为居住型、医疗型、居家照护型和文化活动型四种类型（田杨，2015）。其中，医疗型主要提供给长期身体不便和患病的老年人，由养老院下属团队对其提供全方位的看护服务；居家照护型主要满足身体状况正常的老年人临时或短期的上门医疗看护需要；居住型由院方负责打理无须医疗看护服务的老年人的日常家务；文化活动型为流动式服务，为老年人提供文化娱乐活动。

① <http://insurance.eastmoney.com/news/1215,20140708399385315.html>.

② 世界银行数据。参见：<http://databank.shihang.org/data/reports.aspx?source=2&country=KOR&series=&period=>

③ <http://kostat.go.kr/portal/eng/pressReleases/1/index.board?bmode=read&aSeq=349205>.

另外，政府对养老问题予以重点关注，在2007年，政府根据韩国人普遍养老金比较低而房产占财产比重较高的特点，适时推出了以房养老制度，即住宅年金制。

3. 养老服务业征税政策概述

在税收方面主要包括遗产继承时的税额减免和赡养老人所享有的亲属所得税减免。如对赡养老人5年以上的三代同堂家庭，在继承遗产时给予税收额90%的减免，每赡养一个老人即可扣除约3000万韩元的遗产税。对于要赡养60岁（女55岁）以上直系亲属的纳税人，所得税项每年可扣除约48万韩元。对于尚缺乏相关的对服务业征税的优惠项目，很大一部分原因是目前韩国的养老模式依然以提倡家庭照顾为主。韩国对由大企业投资设立的养老机构如收费养老院给予一定的减税优惠。

四、国外养老服务业税收政策创新的经验借鉴与启示

（一）整体上从实际出发，构建本土化的分阶段、分层次的养老模式体系

每个国家的税收优惠方式都会受到自身不同发展阶段的影响，同时也取决于当前老龄化状况和国家对养老模式的选择。在养老服务业初创期和成熟期，税收政策对业态的干预程度是不同的。因此，我国政府也应该逐步摸索养老服务业转型过程中的养老需求区域变化，考虑个性差异，针对老年人不同情况辅助其选择合适的养老模式。

（二）税收标准应进一步有序统一，以公益性为先

各国对非营利性质的养老服务业机构大都有较全面的税收优惠，我国政府亦表示应对非营利机构投以较大关注，但在现实中却存在着管理机构交杂、分类不清等现象，因

而无法建立统一的税收标准。目前我国应该首先划定非营利组织的界限，在此基础上对非营利组织的税收加强管理。实行免税资格核准制，鼓励符合条件的企业积极申报及有效披露。同时，尽快对目前存在的税收扣除标准不统一的问题加以解决，特别是制定出适合养老服务业业态本身的税收优惠政策。这将为养老服务业更好地享受税收优惠提供极大便利。

（三）税收监管上需要进一步强化，充分利用税制控制不法行为

国外对于养老地产业形成了较为体系化的模式。对于我国而言，在推进养老产业化（李超民，2015）的过程中，既要允许一些房地产企业进入养老领域，也要防止房地产企业以养老名义低价从政府手中拿地而大量圈地。税收部门应加强监管，真正为养老产业提供有效保障，规范竞争。同时，当前养老服务业正面临重大转型，旧有的公办养老机构逐步转化为民办非企业，同时也有更多的产业资本进入，这就需要税收部门在转型过程中准确及时地核实其属性，以便按照新情况执行税收优惠，防止某些养老机构利用时间差和经营性质界定难来获得不正当税收优惠。

（四）税收手段上不同形式税种的优惠行为应多管齐下，协调推进

各国在养老服务业税收优惠上呈现出多样性，包括对缴纳税额的减免或抵扣，对缴纳税对象的相关照顾性规定和缴税方式上的优化，等等。我国也应如此。由于目前养老服务业执行机构趋于多样，在征税条件和税收优惠条件上存在适用程度不同的情况，需要税法部门在划定养老服务业性质的基础上，实行多种形式的税收优惠政策。如对民办非企业类型的养老机构，其税收优惠重点应放

在营业税上；而对于企业类养老机构，其税收优惠重点则应放在企业所得税上。涉及对养老机构的土地使用和外界捐赠等多种税收行为时，还需进一步确定其征缴范围。

（五）税收环节上简化税收优惠申报环节，使税收优惠更具可操作性

综观其他国家及地区的养老服务业税收征收部门和优惠政策，可以发现其税收优惠政策的申请与实施过程大都非常简便易行，大多数税收优惠由一个部门直管，从而有效避免了

税收环节上手续多、程序长的弊端，也从实际行动上真正表明了政府通过税收优惠支持养老服务业的态度。同时，征税环节的简化也有利于避免重复征税，真正将税收优惠政策落到实处。目前的中国养老服务业中，希望申请税收优惠的多，而实际上只有为数不多的机构能够最终获得优惠。之所以如此，无疑和申报过程复杂、牵涉部门模糊有很大关系。因此，未来在税收环节上要简化税收优惠申报环节，使税收优惠更具可操作性。

参考文献：

- [日] 梶川光俊. 日本老龄化背景下的财政重建 [J]. 人民论坛, 2014(36): 44.
- 冯崇微, 曹波. 发达国家对非营利组织的税收优惠 [J]. 中国社会组织, 2014(15): 22-23.
- 李超民. 美国养老事业的财政支持研究 [J]. 上海商学院学报, 2015(1): 32-41.
- 路红艳. 养老服务业发展的国际经验与借鉴 [J]. 中国经贸导刊, 2015(15): 53-56.
- 任建通, 赵晓明, 冯景. 国内外养老产业政策比较研究——以中日养老产业政策比较为例 [J]. 经济研究导刊, 2012, (35): 44-45.
- 田杨. 韩国老龄产业发展现状与国家政策 [J]. 中国民政, 2015(13): 57-58.
- 杨龙军. 美国非营利组织的税收制度及其借鉴 [J]. 涉外税务, 2004(11): 46-50.
- 张善斌. 新加坡老年人照料经验及其启示 [J]. 中国民政, 2006(10): 33-34.

[责任编辑: 魏彦彦]