

# 居家养老服务体系财税政策空间及顶层设计

## ——基于上海市的实证研究

伍德安, 杨翠迎

(上海财经大学公共经济与管理学院, 上海 200433)

**摘要:** 财税政策是养老服务财政责任的重要工具变量; 政策路径与财力支持能力是核心, 直接关系服务体系建设与发展。上海是中国老龄化最突出的地区。本文以问题为导向, 基于实际调查与老龄人口服务需求预测; 通过居家养老服务财税政策空间及财政支持能力关联分析, 从“财税、社保、民政福利”财力统筹及“养、医、康、护、住”服务融合的全局, 设计与经济社会发展相适应、满足老年服务需求以及发挥财税政策效能三者相协调的财税支持政策顶层框架, 并进行政策效果模拟, 制定财税政策分步实施路线。

**关键词:** 居家养老; 养老服务; 财税政策; 顶层设计

**中图分类号:** F713.55      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1004-4892(2015)02-0018-08

## 一、引言

居家养老是指老年人在家中居住但却享受社区为老年人提供的养老院式服务的一种社会化养老模式, 即以家庭为核心、以社区养老服务网络为外围、以养老制度为保障的养老方式, 也被称为“没有围墙的养老院”(鞠秋锦、邓卫华, 2004)。相对于机构养老, 居家养老贴合中国传统的养老文化, 满足老人的家庭亲情需求, 帮助老人融入环境、维系现有的社会关系网络, 为老年人所普遍接受。中国居家养老服务发展大致经历了2000-2005年的探索试点, 2006-2010年的体系化建设及2010年以来的完善发展三个阶段。全国已有不少城市在积极推行居家养老服务, 可归为以成都、哈尔滨为代表的政府主办模式, 以北京、杭州为代表的政府资助模式, 以上海、温州为代表的政府购买服务模式三种类型。这三种模式, 对保障城市老年服务起到了积极作用; 但是客观上都存在一个共性的问题, 即财政投入资源局限, 保障对象非常有限, 多数地区重点保障高龄老人、困难群体。此外, 服务内容层次低, 服务水平不高, 覆盖面窄。大多空巢老人、独居老人、健康活动能力差的老人尚处政策之外。本文基于上海“9073”养老服务格局<sup>①</sup>, 讨论居家养老财税政策空间维度及顶层设计。

收稿日期: 2014-06-12

基金项目: 教育部哲学社会科学基金资助项目(12JZD035); 上海市浦江人才计划资助项目(13PJC054); 上海财经大学2014年研究生创新基金资助项目(CXJJ-2014-419)

作者简介: 伍德安(1978-), 男, 安徽桐城人, 上海财经大学公共经济与管理学院博士生; 杨翠迎(1967-), 女, 陕西杨凌人, 上海财经大学公共经济与管理学院教授。

<sup>①</sup> “9073”, 即90%的老年人家庭自我养老、7%的社区居家养老、3%的机构养老。

## 二、上海居家养老服务需求及财税政策空间

### (一) 上海居家养老服务需求分析

1. 居家养老服务老年人口预测。上海是老龄化程度最高的城市，老年人口比重长期高于全国均值。据笔者预测，未来 10 年上海老龄人口以年均 15 万人的速度递增，至 2030 年老龄人口将达到 530 万峰值，老龄人口比重 40%。同时，老年人口健康状况不容忽视，随着人口老龄化、高龄化的加速及老年人身体机能下降，假设各年龄段老人健康状况不变，根据健康数据测算，上海未来 10 年有近 15% 的半自理、失能老人需要获得应有的服务（见表 1）。从现有的养老服务格局来看，不考虑家庭自我养老的服务需求，“9073”服务体系之外，仍然有 5% 左右 20 多万老人不到应有的服务，这些基本上要以居家养老服务的方式提供。

表 1 上海 2013—2025 年半自理、失能服务需求预测

年份	60 + 人口(人)	半自理 人口(人)	失能 人口(人)	合计 (人)	半自理 人口(%)	失能 人口(%)	服务缺口人数(人)		
							半自理人口	失能人口	合计
2013	3665523	384818	185155	569973	10.50	5.05	128231	75189	203420
2014	3837957	397091	191920	589012	10.35	5.00	128434	76782	205216
2015	4008372	409658	198578	608235	10.22	4.95	129072	78327	207398
2016	4176188	422595	204818	627413	10.12	4.90	130262	79532	209794
2017	4341802	436045	210814	646860	10.04	4.86	132119	80560	212679
2018	4505473	450153	216712	666865	9.99	4.81	134770	81548	216318
2019	4667351	465017	222644	687661	9.96	4.77	138303	82623	220926
2020	4811419	480090	228628	708719	9.98	4.75	143291	84286	227577
2021	4937112	495307	234418	729725	10.03	4.75	149709	86305	236014
2022	5044794	510634	240202	750836	10.12	4.76	157499	88858	246357
2023	5134638	526046	246106	772152	10.25	4.79	166621	92067	258688
2024	5206705	541462	252227	793689	10.40	4.84	176992	96026	273018
2025	5262259	556654	258643	815297	10.58	4.92	188296	100776	289071

注：半自理缺口人数 = 预测值 - (60 + 人口) \* 7%；失能缺口人数 = 预测值 - (60 + 人口) \* 3%。

2. 居家养老服务资金需求预测。为了计算居家养老资金需求，首先要计算服务工作量与服务价格。假设生活不能自理的老人，每天需要照顾的时间为 5 小时左右，生活半自理的老人每天需要照顾的时间为 2 小时左右<sup>①</sup>。据市场调查，一般护工的月工资在 2800 元左右，高级护工的月工资则可达 5800 元。在此，将老年护工的小时工资定位为低档(10 元/小时)、中档(15 元/小时)、高档(20 元/小时)三个档次<sup>②</sup>。再计算服务工作量，考虑家庭子女照顾资源，老人在休息日和节假日

① 《上海市养老机构管理和基本标准》对护理员与住养老人的比例规定，护理员与专护(完全不能自理和瘫痪)老人比例为 1 : 1.5 至 2.5。

② 假设数据计算方法：按照一个月工资 2800 元，每月工作 26 天，每天工作 11 小时，计算得每小时工资 9.79 元，取近似值 10 元，作为低档标准。其他条件同前，按照一个月工资 5800 元计算，得每小时工资 20.28 元，取近似值 20 元，作为高档标准。低档和高档标准差额 10 元，取中位数 15 元，作为中档标准。

可以由子女或者其他亲友照顾,因此老人需要接受服务的时段为工作日。进一步考察空巢家庭,上海市 2010 年底统计数据显示,60-69 岁的老人中有 38.9% 的人群处于空巢家庭,70 岁及以上的老人中有 29.5% 处于空巢家庭<sup>①</sup>,人口加权的平均空巢率 34.22%。据此,老人平均每年需要服务的时间为 301 天。最后,根据上述老龄人口服务缺口数据,假设服务价格以每年 9.37% 速度增长<sup>②</sup>,可以计算得出上海市居家养老的资金(缺口)需求。

表 2 半自理老人及失能老人居家养老资金(缺口)需求预测

单位:亿元

类别	价格(元/时)	2013	2015	2020	2025
半自理老人	10	6.95	8.37	14.53	29.88
	15	10.42	12.55	21.80	44.82
	20	13.90	16.73	29.06	59.77
失能老人	10	10.18	12.70	21.37	40
	15	15.28	19.04	32.06	60.0
	20	20.37	25.38	42.74	80.0

3. 上海居家养老服务资金缺口预测。上海市老年人口养老资金最直接的来源仍然为老年人收入,占老年收入来源的 85.28%<sup>③</sup>,另有一部分来自政府及家庭内部的转移支付。据笔者 2013 年 3 月参与上海城区的一项社会调查发现,79.96% 的老年人的收入来源养老金,73.88% 的老人月收入在 2001-4000 元之间,17.86% 的收入在 2000 元以下,9 成老年人处中低收入水平。养老金或退休金是保障老年基本生活一项制度安排,结余部分可以用来兑换或购买服务。在生活成本上升,物价上涨的双重压力下,养老金用于日常生活已所剩无几,老年服务保障尚无经济或制度上的落实和安排。因此,不考虑养老、医疗保险基金以及民政福利资金的介入,上述表 2 中数字就是居家养老服务资金需求的缺口值。

## (二)上海居家养老服务财税政策空间分析

1. 财税组合,加强财力保障。居家养老服务是应对人口老龄的有效举措,财税政策理应在适度空间支持和引导。养老公共服务具有较强的外部性,养老服务初期,供应不足,市场失灵,应以直接补贴为主;之后,为避免政府失灵,则要加大政策扶持力度。上海未来时期养老服务需求刚性扩张,资金缺口压力较大,要综合运用税收、财政金融工具,形成直接补贴、资金补助及政策引导的财税组合辐射体系,为居家养老服务提供多层面的财力支持。

2. 政策传导,优化资源配置。居家养老服务具有社会性和福利性,政府代办包办行不通,不干也不行;而应发挥行政和市场两只手的调节功能,运用政策传导机制,建立以老年人群养老需求为导向,家(庭)、(财)政、市(场)共担的资源配置网络,缓解服务资金不足的压力。

3. 政策聚焦,发挥杠杆功能。灵活运用税收、财政支出、预算等多种手段,多层次支持居家养老服务事业。(1)实施税收优惠及财政补贴,提高养老服务业市场提供的能力。一是通过减轻税负、降低企业经营成本;二是通过改革完善税收制度、采用税收优惠政策等,引导资金、资本和人才等流入养老服务业。(2)运用财政支出手段,增加对服务从业人员的教育和技能培训资金支持,保护服务从业人员的合法权益、提高劳动者的素质、加强服务业人力资本建设等。(3)建立政府购

① 数据来源:上海市统计局网站 <http://www.stats-sh.gov.cn/fxbg/201108/229547.html>。

② 2012 年上海服务价格增长率 9.37%。

③ 上海市 2010 年第六次人口普查资料。

买服务制度,由政府向有实力、信誉好的服务公司定向购买服务,为需要政府特殊帮助照护的群体提供服务,发展养老服务产业链条。

### (三) 财税投入支持能力分析

1. 财政收支状况。财政收入与国民经济增长具有较强的正相关关系,随着国民经济的持续健康发展,经济综合实力进一步增强,上海财政收入规模不断扩大,2006年-2011年均增长14.9%,2011年财政收入3429.83亿元,比上年增长19.4%,财政支出增长较快,过去10年支出大于收入。在社会民生公共财政领域,经济发展水平与社会公共服务水平两者间具有正向互动关系。随着社会转型,公共财政的民生保障力度将进一步加强,财政压力增加。相对而言,与强大的地方财力相比,养老服务所需要资金规模小。根据现有的“9073”格局或将来的服务扩围体系,公共财政重点集中为10-15%的人群提供服务资金支持,但随着老龄程度的增加以及兼顾全民服务质量的提高,养老服务是一项长期的任务,财税政策有必要对此作好长期预算管理、统筹规划。

2. 市、区县财政差异分析。2004年2月上海市政府出台的《关于市与区县财税体制改革的实施意见》,分步推进以“税收属地征管、地方税收分享”为目标模式的市与区县财税管理体制改革。根据“十一五”期间资料显示,区县级财政收入与市级财政收入基本势均,但区县支出较大。2009-2011年社会保障与就业财政支出比例分别达到11.2%、11.0%、10.7%,遵照公共事物属地管理,财权与事权对应的原则,公共养老服务区县财政责任更为重要,人口老龄化发展将会对公共财政形成一定的压力,特别是财力较弱的地区。因而市级财力要作好补充平衡,另外上海地域广阔,区县经济发展差异比较大,要加大公共服务转移支付力度。

3. 财政资金投入能力关联分析。养老公共服务基本目标和内容就是通过社会系统“人、财、物”的合理配置安排保障老年人“养、医、康、护、住、乐”的基本需要。与养老服务直接衔接的社会系统有社会保障、民政、就业、NGO等社会组织。财政难以独自担当养老的责任,民政、社保部门应积极参与,养老保险、医疗保险金可以与服务进行实质转换对接,福利事业、就业服务工程、服务就业能力建设也能在养老服务领域发挥更大作用,社保、劳动就业与民政福利等服务关联投入构成财政支持能力的重要组成部分,居家养老服务财政、社保、民政等关联大财政亟待建立。

## 三、上海居家养老服务体系财税政策目标定位及框架设计

### (一) 财税服务居家养老的目标定位

1. 居家养老服务体系的财税政策基本原则。围绕社会管理创新,本着服务和建设上海健康老龄社会、使每一位老人能够享受到应有的服务照护目标,财税政策要按照政府与社会、市场合理分工、短期引导和长期支持结合、有限财政责任托底投入等原则,构建与上海社会经济地位相适应的、符合老龄人口特征的、能够最大程度满足居家养老服务需求的财税政策体系。

2. 居家养老服务体系的财税政策基本思路。在“适当干预”的原则下,从财政、社保、民政等大财政的角度,完善和优化上海现有的居家养老服务财税政策顶层设计。(1)建立财税政策全面支撑系统,促进财政、社保、民政政策联系互动;(2)注重政策效能设计,协调发挥行政、市场“两只手”功能,促进政策对养老服务市场、养老服务业态培育;(3)完善制度体系建设,从资金统筹、制度安排、政策体系方面建立全方位的支持系统。

3. 居家养老服务体系的财税政策目标定位。(1)政府职能的定位。养老公共服务要坚持社

会化发展方向,政府角色中心是规划养老服务发展目标、通过政策倾斜和资金支持培育和引导市场,由“政府主导”向“政府搭台,民间唱戏”转变,通过政策引导,吸引和调动社会力量多元参与。(2)市、区县各级财政责任分担。财权、事权相对应,居家养老属地管理,区县主导;市级财力转移平衡。(3)财政与社保(医保、养老)的边界。突破养老经济保障、服务保障二元边界,民政、养老、医疗卫生、财政政策形成生活保障、医疗保障、养老服务动态联系拓展机制。

## (二)居家养老服务财税政策框架设计

1. 构建居家养老服务政策框架模型。(1)统筹四本预测财政资金。养老服务财政性资金主要有社保、财税、福利公益金及社保基金四大块,由财政、民政、人力资源和社会保障部条块管理。实践中,社保、民政政策等都有参与养老服务体系建设的,目前的很多文件也都联合发文。因此,应从顶层层面统筹设计,在部门引入政策共商、信息互通机制,共建资金池,发挥资金的协同合力效应。(2)完善制度安排设计。居家养老服务涉及人、财、物、制度政策等多方面,要从战略高度厘清政策联系,以服务项目为主线,分类落实各项制度,注重制度体系的可持续性和梯度设计,建立惠及养老服务的政策池。(3)加强政策体系建设。上海市居家养老服务由政府自上而下主导推动,政策体系不完善,政策目标和政策效果相差甚远。顶层设计要发挥部门政策合力效应,优化养老服务政策环境,保障各项制度的实施。

2. 居家养老服务财税政策设计。为缓解养老服务供需紧张状况,以相应的政策为依托,从“税、财、社保、民政福利”大财政及“养、医、康、护、住、乐”服务关联融合的视野,建立多层次的养老服务财税支持路径。(1)税收政策着眼于服务企业和个人减支多收,培育和激励市场的发展。对服务企业经营所得、资源使用税给予优惠政策;对于个人或家庭亲属提供服务的相应给予所得税优惠与抵扣。(2)巩固财政政策在养老服务设施、用工等方面的分类支持政策,加大人力资源队伍建设投入,在人力资源培训、职业鉴定考核方面提供资金支持,促进就业。此外,以政府购买、服务外包的形式发展老龄服务经济;以风险补偿等形式吸引商业保险等中介机构为老人提供老年保险。(3)启动老龄住宅产业,相对其他支出而言,老龄人的居住环境改造以一次性投入为主,而且带有老年福利性,福利公益金在这些方面可以发挥特殊的作用,也体现了福利资金“关老、爱老、敬老”等社会公益的宗旨。(4)养老、医疗保险基金要对于养老服务提供必要的支持,设计经济保障和服务保障的联动转换办法,实现“医、养、住”融合,提高老年生活质量。

3. 居家养老服务政策效应模拟。本文从资金性质、制度安排、政策体系建设三个维度,建立以四大财政资金类型、八大服务项目、二十六个制度安排、五项政策体系为内核的财税政策顶层框架(见图1)。暂以养老保险用于服务支出为例,推导政策支持效果。2013年1月上海再一次提高全市养老金水平,企业退休人员养老金每月平均提高310元左右,月平均养老金达到2600元左右<sup>①</sup>。如果老人养老金50%(1300元/月)用于服务支出,假设养老金年增长率15%,服务价格增长率仍为9.37%,进一步测算发现半自理老人的养老服务资金无缺口,在服务价格为10元/时,失能老人服务资金需求基本不存在缺口,老人在改善和提高更高档次的服务(服务价格高)的资金缺口也大大减少,缓解80%的资金缺口需求压力。若以老人养老金30%用于服务支出,缓解60%的资金压力(见图2)。

<sup>①</sup> 参见:《关于2013年调整本市城镇企业退休人员基本养老金通知》(沪人社养发(2013)3号)。

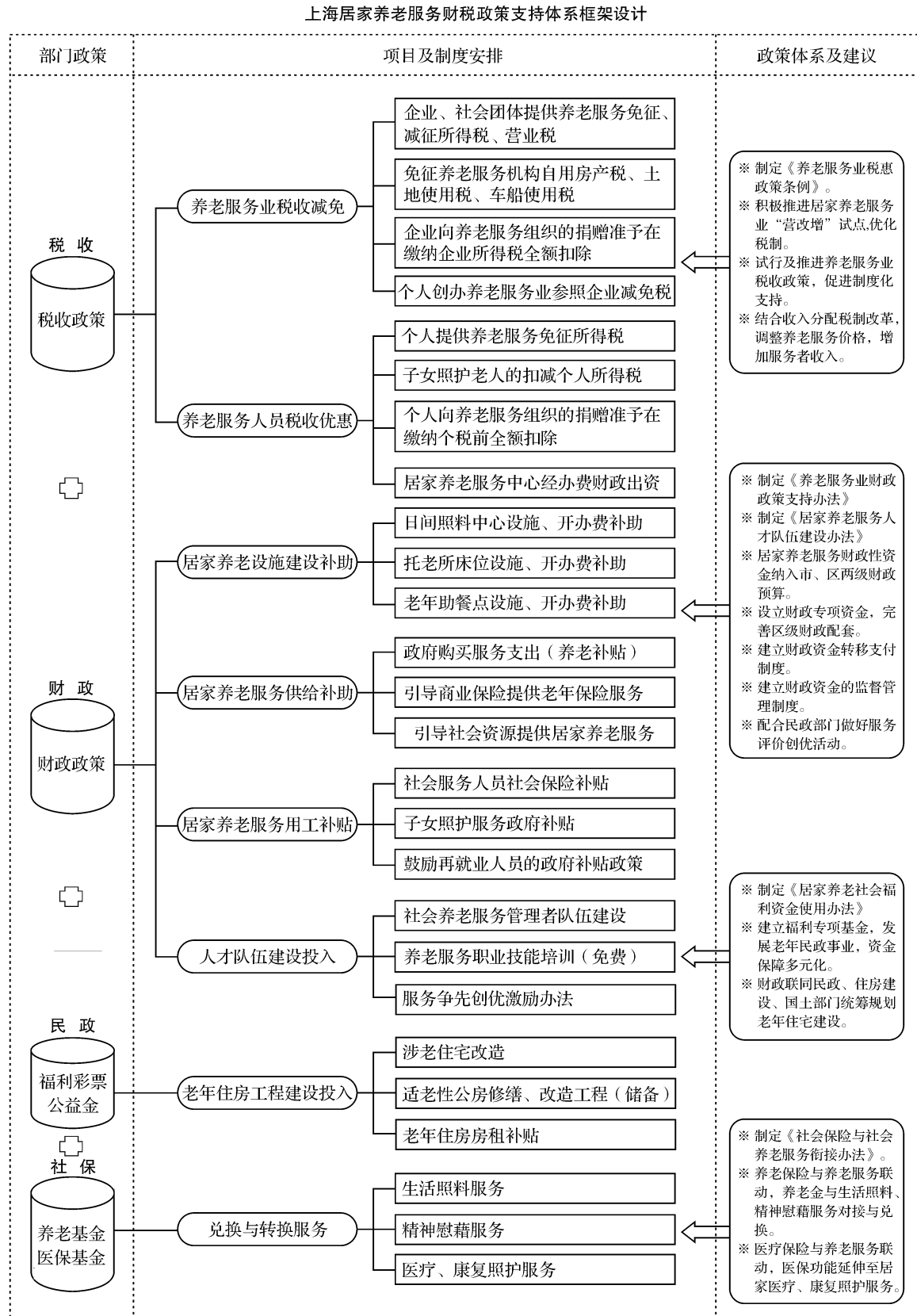


图1 财税政策框架模型

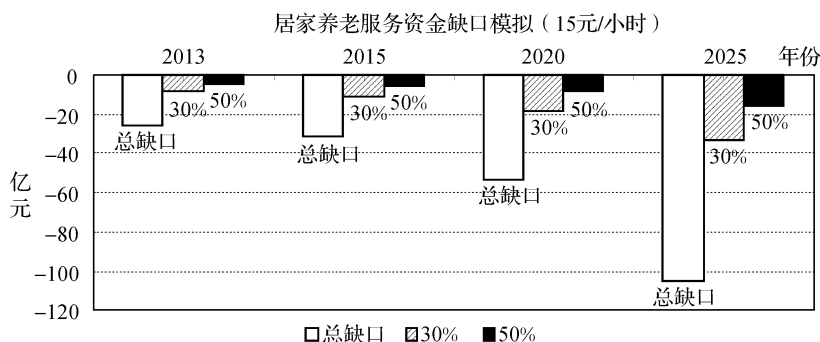


图2 居家养老服务财税政策效应模拟

### （三）居家养老服务财税政策实施的路径

1. 适应老龄人口特征，托底与扩围并进。人口“双龄化”以及经济社会的转型，最初设计“9073”养老格局的基础已经有所变化，将其调整为“8515”或“9073”格局中的家庭养老（“90”）与居家养老（“7”）的有机融合更为恰当，以改善和提高老年人生活质量。另外，养老服务需求不断增加，资金需求膨胀，财税政策扩围与投入增加势在必行。为推动居家养老服务发展，制定政策扩围与托底投入路线图。根据服务需求预测，扩围路线图一方面要解决每年2万新增人口的服务需求，另一个方面要解决徘徊在现有养老体系之外需要得到服务的20多万的老龄人口，未来10每年要再吸纳2-3万人，预计年新增投入5-8亿元。

2. 开源汇流，资金来源统筹规划。为了支持上述扩围路线图，资金需开源汇流，统筹规划。首先，财政部门牵头做好财政、福利公益金、养老、医疗基金四本大财政口径资金的年度预算管理和归口管理，合理安排预算。其次，财政、民政、社保等建立联席会议和信息沟通制度，协同管好用好资金。最后，加强政策引导，以政府性资金调动保险、银行信贷、机构服务等社会资源，导入社会资金，促进居家养老服务资金来源多元化。

3. 建立养老服务关联资金联系机制。一是养老服务与养老保障相结合。在确定多层次的养老服务模式时要考虑养老保障的水平和层次，建立养老保险与养老服务联动机制，养老金与生活照料、精神慰藉服务对接与兑换。二是老年照料与医疗护理相结合，与家庭养老相结合。鼓励需要照顾的老年人家属或亲属，承担其照顾老人的职责，政府应该提供适当的服务补贴；结合医疗护理保险改革，将老年人照料护理、康复和“临终关怀”纳入养老财政扶持范畴。三是建立财政养老服务财政应急基金。建立福利专项基金，发展老年民政事业，实现资金保障多元化。

4. 市、区（县）合理分责。按照2009年《关于进一步规范本市社区居家养老服务工作的通知》要求，居家养老服务申请、受理和服务提供由各区县负责管理。在财力分配支持上，根据市与区（县）财税管理体制改革的意见，市级财力保障主要用于平衡各个区县差异，对老龄区域差异的区县给予必要平衡支持。其次，根据地方财政分担压力，建立市级转移支付制度。最后，建立科学、规范的资金使用、管理、监督评估体系，提高资金的使用效率。

## 四、结 语

人口老龄化及家庭养老功能减弱，个人、家庭的养老问题逐渐演变成全社会大部分老龄人的生活方式，养老的内容从基本生活需求延伸到社区和社会化的老龄服务和关怀，养老服务成为综合性的社会协调工程。当前养老保障政策、制度分离与分割严重，主要表现为养老保险与养老服务分离；医疗保险与康复、护理服务分离；养老保障与医疗保障分离；社会保险与商业保险分离等。实

际上,养老服务处于资金保障尚无正规渠道来源,服务功能脱节与缺位的境地。本文基于老龄化程度高企的特大城市上海的实际研究认为:在我国服务需求快速扩张的情形下,一要凸显居家养老的基础功能;二要融合贯通“养、医、康、护、住”服务关联系统;三要树立“财税、社保、福利”大财政、新的全局统筹理念;四要构造财税支持政策池,而非财税部门单肩独挑;五要鼓励“家庭、社区、社会、政府、市场”多元力量参与。养老服务政策维度设计及政策效果模拟表明养老、医疗、福利彩票、家庭供给等适当的政策组合,可以缓解养老服务投入不足,保障程度低的困境,完善家庭、社区、社会连续的服务体系。

#### 参考文献:

- [1] [美] 哈维·S. 罗森著, 平新乔译. 财政学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000. 345-356.
- [2] [美] 奥斯特罗姆, 帕克斯, 惠特克著, 宋全喜, 任睿译. 公共服务的制度建构——都市警察服务的制度结构 [M]. 北京: 三联书店出版社, 2000. 208-217.
- [3] 马国贤, 任晓辉. 公共政策分析与评估 [M]. 上海: 复旦大学出版社, 2012. 215-228.
- [4] 郎大鹏. 基于公共服务视角的社会保障财政责任分析框架研究 [J]. 求索, 2012, (7): 45-48.
- [5] 矫海霞. 上海社区居家养老服务的现状、问题与对策 [J]. 社会工作, 2012, (1): 18-23.
- [6] 林治芬, 孙王军. 政府社会保障财政责任度量与比较 [J]. 财经研究, 2012, (2): 15-18.
- [7] 杨敏, 张河川. 对我国政府购买居家养老服务的思考 [J]. 社会学研究, 2010, (2): 13-17.
- [8] 郭竞成. 居家养老模式的国际比较与借鉴 [J]. 中国社会保障研究, 2010, (1): 43-48.
- [9] 周元鹏, 张抚秀. 推进社区居家养老服务的实践与思考——基于典型社区的调查 [J]. 科学发展, 2012, (12): 34-35.
- [10] 苏明, 梁季, 唐海秀. 我国发展家庭服务业促进就业财税政策研究 [J]. 经济研究参考, 2010, (52): 5-8.
- [11] 章晓懿, 梅强. 影响社区居家养老服务质量的因素研究: 个体差异的视角 [J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2011, (6): 56-72.
- [12] 胡苏云. 上海养老服务思路与对策研究 [J]. 科学发展, 2012, (12): 3-4.

## Top Design for Fiscal Policies on Service of Aged-care at Home ——An Empirical Study Based on Data of Shanghai

WU De-an, YANG Cui-ying

(School of Public Economics & Administration, Shanghai University of Finance & Economics, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** Fiscal policies are important instrument variables of fiscal responsibility in elderly care service, and policy routes and financial support capacity constitute the core of the public responsibility, directly related with the construction and development of an aged-care service system. Shanghai is a special area of the most prominent aging problem in our country. Based on field research and forecast of demand for service to the elderly population, this article argues that it is time to integrate social security and other welfare capital into a fiscal pool, and build a comprehensive service system that combines pension, health care insurance, elderly welfare, nursing and housing to improve the life quality of the elderly people. By coordinating policy kits and fiscal capacities, it comes to top design for fiscal policies on aged-care at home.

**Key words:** aged-care at home; fiscal policy; top design

(责任编辑: 风 云)