

# 财政视角下养老服务业供给侧结构性改革思考

## ——以湖南为例<sup>\*1</sup>

廖建江 胡振华

(中南大学商学院, 湖南长沙 410083)

**【摘要】**：当前，国内人口老龄化速度明显加快，大力发展养老服务业，改善养老服务供给，满足数量庞大的老年群体多方面需求，事关经济社会发展全局，事关百姓福祉。本文总结回顾了一些学者对养老服务业发展中政府定位与作用的研究观点，认真分析了湖南养老服务业供给中存在的问题，认为湖南养老服务业在供给主体、供给分布、供给内容、供给方式和供给能力等方面都存在不少问题，应当正确定位政府在养老服务业发展中的职能，积极引导供给主体多元化，着力改进供给方式，不断提升供给质量，妥善解决人口老龄化带来的社会问题。

**【关键词】**：养老服务；供给；财税政策

**【中图分类号】**：F719 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1008—1763(2017)04—0090—05

DOI:10.16339/j.cnki.hdxbskb.2017.04.016

### 一 引言

自古以来，老有所养就是中国老百姓的幸福期望。随着人口老龄化速度加快，养老问题越来越受到社会各个层面的高度关注。发展养老服务业既是应对人口老龄化、顺应各方面关切的重要举措，也将成为经济发展的一大契机。湖南老年人口数量多，老龄化速度快，应对人口老龄化任务重。根据湖南省统计局统计和预测，2015年湖南省65岁及以上老年人口达到774万，预计2020年达到943万，短短5年时间，湖南65岁及以上老年人口将增加169万。如何增加养老服务供给数量，改善养老服务供给质量，满足数量庞大的老年群众多方面需求，妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关经济社会发展全局，事关老百姓福祉，需要我们深入研究，积极应对解决。

### 二 文献综述

#### 1. 政府与养老服务业的关系

很多学者认为，养老服务业具有准公共产品性质，需要政府发挥作用，弥补市场在公共、准公共产品和服务提供方面的失灵。美国公共政策专家安德森指出，政府的职责就是提供公共产品和服务，增进公共利益，政府在养老服务中具有不可推卸的责任<sup>[1]</sup>。杨晓慧认为基本养老服务由于在法律上具有排他性、在消费上具有竞争性，从而具有准公共产品的性质<sup>[2]</sup>。周湘莲从居

<sup>1</sup> \*收稿日期：2017-04-15

**作者简介**：廖建江(1972—)，男，湖南醴陵人，中南大学商学院博士研究生，研究方向：财政政策，社会保障制度。

家养老服务研究入手，认为服务提供者无论是政府还是市场、社会，养老服务业的准公共产品性质不会改变<sup>[3]</sup>。白友涛指出政府作为公共服务部门，有责任提供包括养老服务在内的公共产品<sup>[4]</sup>。

## 2. 政府在养老服务业发展中的定位与作用

国内外学者普遍认为，政府在养老服务业发展中占据十分重要的地位，但政府又不能成为养老服务的唯一提供者，要发挥市场、社会、社区等多元主体的作用。福利多元主义强调社会福利供给应该由不同的部门共同承担，而不是单纯由政府承担，这些部门包括营利组织、非营利组织和家庭社区等。赵世英指出政府在养老服务业发展的不同环节职责定位不同，在基本养老服务中应发挥主导作用，在非基本养老服务中应做好引导<sup>[5]</sup>。汪沂认为在养老服务业发展中政府应该完善相关法律法规，加强法律规制<sup>[6]</sup>。漆亮亮、周清认为由于养老服务具有准公共产品性质，对民办养老机构的财税支持不能照搬营利企业标准和模式，应该实行分类、分层次的财税支持，缩小民办与公办、营利与非营利组织的政策性差距<sup>[7-8]</sup>。郑洁认为对养老服务业发展的财税政策应着眼于政策上的引导和资金上的支持，建立多方位的补偿制度，健全行业标准<sup>[9]</sup>。David Hauner 认为，政府应该通过调整公共财政支出规模和结构，来应对老龄化带来的压力，保障公共财政的可持续性<sup>[10]</sup>。阎安认为政府应该在顶层规划、监督管理、舆论宣传、政策制定和经费投入方面发挥主导作用，同时应该根据经济发展水平和老龄化发展趋势及时调整政策，形成财政投入长效机制<sup>[11]</sup>。莱斯特·萨拉蒙指出，企业、非营利组织或者个人等其他社会主体生产公共服务再由政府购买，不是政府推卸责任，而是政府积极履职的重要方式<sup>[12]</sup>。Dalmer D·Hoskins 认为，随着人口老龄化的日益加剧，政府在提供公共服务上压力加大，存在失灵问题，要引入市场机制弥补政府失灵，加强公私合作<sup>[13]</sup>。

## 三 当前湖南养老服务业供给存在的问题

过去几年来，湖南养老服务业发展取得长足进步，法规政策支撑体系初步形成，养老服务供给体系明显强化。截至 2016 年底，全省面向社会普通老年人的机构和社区养老床位数已达 19.62 万张，居家养老服务加快发展，城乡社区(村)养老服务覆盖率分别达 36.5%和 21%以上，为近 200 万老年人提供服务。但是，受经济发展程度、社会管理模式、观念和传统文化等多方面因素影响，我省养老服务业发展不够充分，健康养老服务和产品在供给数量、供给方式、供给内容等方面都存在不少问题，与养老服务多元化需求还很不相适应。

### 1. 从供给主体看，公立机构多，民营服务少

养老服务业具有准公共产品性质，根据现代市场经济理论，政府的职能主要是弥补市场失灵，提供公共、准公共产品和服务。当前，我省各级政府在养老服务供给方面存在的一个主要问题是越位，直接供给多，间接供给少，热衷于直接投资建设、运营养老机构，并且在建设规模、硬件标准等方面追求“高大上”，不注重利用政府购买服务等手段来向社会购买养老服务，没有主动为民办机构拓展市场空间，反而通过直接投资运营挤占了民营养老机构的发展空间。同时，民营资本进入养老服务业还存在土地和税费等优惠政策落实难、融资渠道不畅、投资回报慢、人才队伍保障不力等障碍，民营资本进入养老服务业积极性不高、动力严重不足，总量也不大。据统计，湖南民营资本进入养老领域的比例很少，全省民办养老机构中，投资总额在 1000 万元以上的仅 34 家，占总数的 18%，投资额在 200 万以下有 87 家，占总数的 46%。截至 2015 年底，全省民办养老服务机构床位数仅占全省养老服务床位总量的 12%，社会力量成为养老服务供给主体的道路还很漫长。

### 2. 从供给分布来看，地区之间、城乡之间发展失衡并存

目前，由于养老服务供给主要以政府为主，各地经济发展不平衡也就带来了养老服务业发展的不均衡。以湖南为例，长沙等发达地区每千名老人拥有养老床位数达到 56 张左右，而邵阳等欠发达地区只有 24 张。无论在城市还是农村，社区居家养老服务体系也是长株潭、常德、郴州等较发达地区较为完善、发展较快，怀化、邵阳等地发展缓慢，见图 1。同时，在政府主导模式下，供给分布在城乡之间也存在失衡现象。湖南城乡养老床位比为 1:4.4，农村床位数占比高于全国平均水平 10 个百分点。

与农村相比，城市老年人消费水平高、养老服务需求大，但供给严重不足。这种供需失衡带来的直接后果是农村养老机构床位空置率高，见图 2。

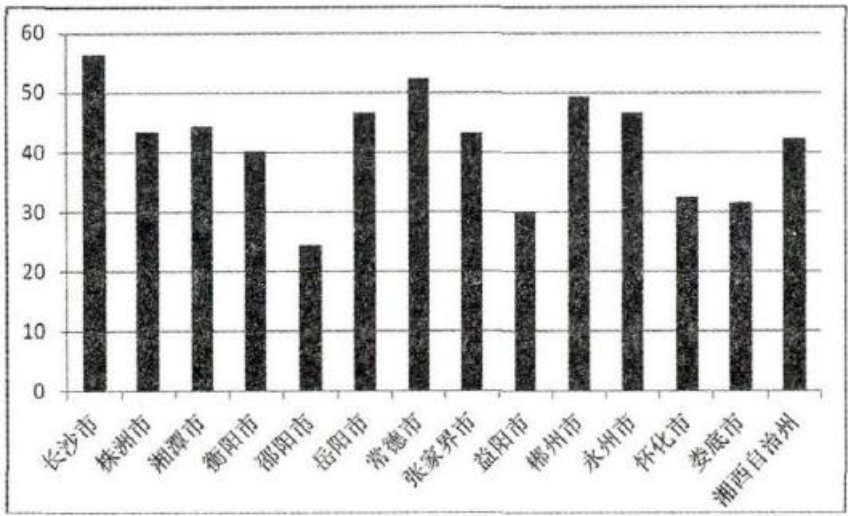


图 1 湖南省各市州每千名老人养老床位数(张)

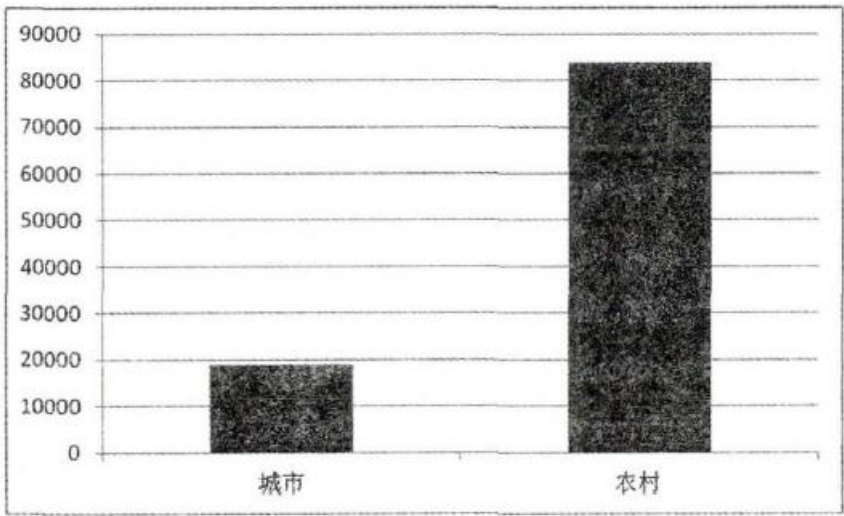


图 2 湖南省城乡养老服务机构床位数(张)

3. 从供给方式看，机构养老受重视，居家养老发展慢

湖南省许多地方完善养老服务体系热衷于建设新的大型养老机构，而对服务于绝大多数老年人的社区日间照料中心和居家养老服务设施建设重视不够，缺乏应有的政策、资金引导扶持，使社区日间照料和居家养老服务供给数量少，服务水平偏低。目前，很多地方社区居家养老服务覆盖面太小，主要是服务少数特殊对象，并且缺乏统一的服务管理标准和规范，服务内容也相对单一，有的仅仅是为老年人提供日常生活照料，如送餐、家政服务，见图 3。

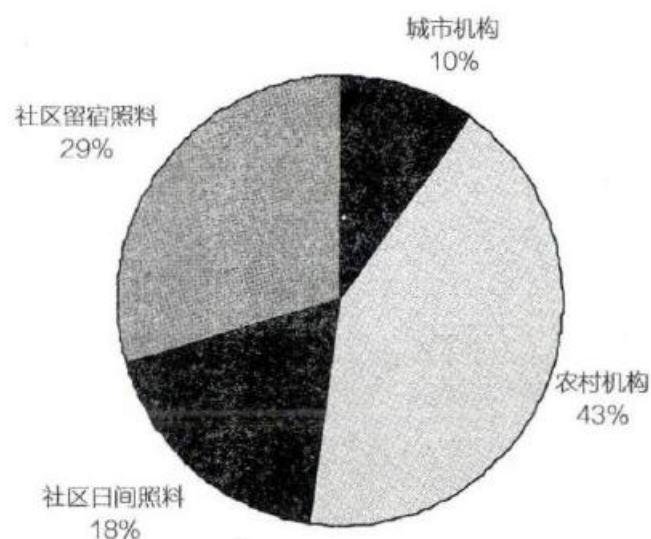


图 3 湖南省机构养老与社区养老床位分布

4. 从供给内容看，低端供给多，高端供给少

马斯洛需求层次理论将人的需求从低到高分生理、安全、归属与爱、尊重、自我实现五个层次。改革开放以后，随着经济的快速发展，城乡居民的收入水平大幅提升，老年人需求层次也从生理、安全等较低层次上升到归属与爱、尊重、自我实现等较高层次。但是，目前湖南省内养老服务种类较少、层次较低，绝大多数机构和社区居家养老服务限于衣食住行方面，偏重于日常生活护理和家政服务，较多地关注老年人物质生活需求，而医养结合型、康复护理型等中高档养老机构还不足，难以满足不同层次老年人多元化的服务需求。全省 1476 所面向社会普通老年人的养老机构中，医养结合的只占到 0.88%，19.62 万张养老床位中，护理型床位只占到 3.2%。尤其是在金融理财、法律咨询、生活援助以及社会参与方面的服务内容就更少，一定程度上忽视了老年人精神层面的需求。

5. 从供给能力来看，硬件尚显落后，软件更是“短板”

目前，湖南省部分养老机构是由原来的厂房、库房、居民用房改造而成的，在通风、采光、消防、无障碍设施、室内空间格局等方面达不到相关标准。相比硬件而言，养老服务机构软件更是良莠不齐，整体供给能力偏弱。以护理队伍为例，大部分护理人员来自农村进城务工人员 and 城市失业下岗人员，学历以初中、小学学历为主，具有助理社会工作者职称的人占比更低。这些人普遍缺乏人文科学知识和技能、综合分析能力和解决问题的能力，适应不了养老服务模式的转变，满足不了高层次的养老护理服务需求，见表 1。

表 1 护理人员学历及职称情况

单位：人

| 地区        | 年末职工人数 | 受教育程度   |       | 职业资格水平       |       |
|-----------|--------|---------|-------|--------------|-------|
|           |        | 大学专科及以上 | 占比(%) | 助理社会工作师职称及以上 | 占比(%) |
| 湖南省       | 13,897 | 4,671   | 34    | 366          | 2.63  |
| 长沙市       | 2,879  | 1,425   | 49    | 207          | 7.19  |
| 株洲市       | 571    | 36      | 6     | 7            | 1.23  |
| 湘潭市       | 965    | 409     | 42    | 46           | 4.77  |
| 衡阳市       | 1,628  | 493     | 30    | 34           | 2.09  |
| 邵阳市       | 802    | 321     | 40    | 14           | 1.75  |
| 岳阳市       | 1,357  | 414     | 31    | 0            | 0.00  |
| 常德市       | 1,612  | 473     | 29    | 16           | 0.99  |
| 张家界市      | 286    | 33      | 12    | 4            | 1.40  |
| 益阳市       | 700    | 225     | 32    | 1            | 0.14  |
| 郴州市       | 694    | 119     | 17    | 15           | 2.16  |
| 永州市       | 316    | 49      | 16    | 2            | 0.63  |
| 怀化市       | 792    | 172     | 22    | 10           | 1.26  |
| 娄底市       | 329    | 207     | 63    | 6            | 1.82  |
| 湘西<br>自治州 | 726    | 75      | 10    | 3            | 0.41  |

#### 四 改善养老服务业供给的财税政策建议

针对养老服务业存在的问题，当前政府应当采取向供给侧倾斜的政策，引导推动养老服务供给理念由基本养老向品质养老转变，内容由单一单调向多元多样转变，增加供给数量，改善供给品质，提高供给效率。

##### 1. 正确定位政府职能

养老服务的准公共产品特性决定了政府在养老服务业发展与管理中负有不可推卸的职责，政府在养老服务中所要承担的责任主要是制定规划、出台政策、监督管理、引导扶持等职能。政策规划方面，当前湖南应该高度重视养老服务业规范化、标准化建设，尽快出台养老服务业的行业规范条例或者暂行管理办法，制定养老护理职业的资格标准和技术等级标准，从制度上规范养老服务业发展，特别是规范明确养老服务业主管机构、资金投入、市场准入门槛等内容，保障养老服务产品的基本质量。扶持引导方面，则应分类对待，在高龄、失能、失智、失独、空巢等特殊人群的养老服务领域，如居家养老服务、社区日常护理照料中心、机构养老等，政府应加大政策扶持力度，特别是加大资金投入力度，规定全省福利彩票公益金的 50% 以上用于支持养老服务设施建设；在高端养老服务领域，如老年地产、旅游等，则应遵循市场化原则，政府不应过度干预，由市场解决。

##### 2. 引导供给主体多元化

发挥财政资金引导作用，放大财政资金效益，特别是避免财政资金的挤出效应，为民营资本进入养老服务业留出“空间”。

---

可以成立政府性养老产业发展基金，通过 PPP 方式，实现财政资金与社会资本合作，共同投入养老服务业；大力推行政府购买服务，立足老年人需求，向养老机构、家政服务企业等购买基本养老服务，通过养老护理培训和服务机构向城乡社区定时输送专业的护理服务培训和指导、心理疏导和咨询等服务。同时，落实好投融资、土地供应、税费优惠等扶持政策，重点解决民营养老服务企业在规划、土地、融资等方面存在的问题，培育壮大民营养老服务企业，建立奖补措施，引导供给主体更多地流向欠发达地区，均衡供给分布。

### 3. 推动供给方式调整

参照国际社会情况，一般养老体系的建设以“90—7—3”结构较为合适，即 90%的老年人居家养老，7%的老年人在社区养老，3%的老年人在机构养老。我国“老年人人口众多、老年人退休金标准低、老年人居家养老意愿强”的国情，决定了解决大部分人“老有所养”的问题，必须把居家养老和社区日间照料放在首位。应着重建立以家庭为核心、以社区为依托、以专业化机构服务为补充，三种养老方式灵活配合、互相补充，为老年人解决日常生活困难。湖南居家养老体系建设，要继续在县级居家养老信息化平台建设方面着力，以社区为单元全面掌握老年人的基本状况、健康状况和服务需求，运用信息化手段有效对接养老服务需求与供给，打造“没有围墙的虚拟养老院”，提供实时快捷、高效、低成本、智能化的养老服务。探索建立居家养老补贴制度，对失能、高龄、失智、失独等特殊老年人居家养老给予专项补贴。着力改善居家养老设施，把社区及居家适老化环境改造、适老化社区开发与建设、公共环境适老化改造等作为财政支持的重点。

### 4. 支持提升供给质量

随着度假养老、医养结合、以房养老等模式的兴起，行业交叉融合发展成为了养老服务业发展方向。政府应当安排引导资金，或者利用养老产业发展基金，引导支持养老服务升级，适应高端养老需求。硬件方面：在生态环境较好的区域，完善养老服务设施，创新发展集养老、医疗、护理、康复、保健、娱乐、科研等为一体的养老服务机构和基地，建设具备中医、食疗、运动、宗教、养生等功能的养老综合体；在机构养老中推广集云端管理、实体服务、智能感应系统等为一体的信息化老年公寓，打造温暖、人性的养老院，从而不断提高养老服务产业的专业化水平；用现代服务业来定位城市养老服务业，建立与旅游、医疗卫生、房地产等产业联动的交叉补贴盈利模式，提高养老服务业的盈利能力。软件方面：逐步推进养老服务业就业准入制度，严格执行养老服务业职业资格证书审核发放制度，以高等院校和职业教育为依托，广泛开展养老服务业相关人才的职业培训，并在招生、收费、基础设施建设等方面给予开设相关专业的院校和机构一定的政策倾斜，以此逐步形成研究型—管理型—服务型等三个不同层次的养老服务人才培养体系；从老年人实际需求出发，制定养老服务在生活照料、健康护理、安全保护、心理支持、休闲娱乐等方面的评估标准，根据统一标准，加强从业人员技能教育培训，提高养老服务效率及质量。

### 参考文献：

- [1] 詹姆斯·安德森. 公共决策[M]. 北京:华夏出版社, 1990:21-22.
- [2] 杨晓慧. 促进我国养老服务业发展的财税政策研究[D]. 济南:山东财经大学, 2016:14-15.
- [3] 周湘莲. 居家养老服务中政府的责任[J]. 学海, 2011(6):96-100.
- [4] 白友涛. 城市老年问题和社会化养老服务体系研究[J]. 中共福建省委党校学报, 2007(3):91-94.
- [5] 赵世英. 政府在养老服务体系发展中的职责与定位[J]. 中外企业家, 2013(10):253-254.
- [6] 汪沂. 社会养老服务机构的法律规制[J]. 南京人口管理干部学院学报, 2103(4):48-53.

- 
- [7] 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):54-56.
- [8] 周清. 促进民办养老机构发展的财税政策研究[J]. 税务与经济, 2011(3):100-104.
- [9] 郑洁. 促进中国养老也发展得财税政策研究[J]. 石家庄经济学院学报, 2013(10):94-97.
- [10] David, Hauner. Aging:Some Pleasant Fiscal Arithmetic[J]. International Advances in Economic Research, 2007(3):347-364.
- [11] 阎安. 论社区居家养老:中国城市养老模式的新选择[J]. 科学·经济·社会, 2007(2):78-84.
- [12] 莱斯特·萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M]. 北京:北京大学出版社, 2010:8-9.
- [13] Dalmer D·Hoskins. 21 世纪初的社会保障[M]. 侯宝琴, 译. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2004:2-3.