DOI:10.13967/j.cnki.nhxb.2020.0027

税收政策支持养老服务业发展的国际比较及启示

郑 军,张 璐[1]
(安徽财经大学 金融学院,安徽 蚌埠 233000)

[摘 要] 在《关于推进养老服务发展的意见》中,国务院强调了政府对养老服务发展的支持。在此背景下,政府如何以税收政策支持本国养老服务的发展?是降低企业所得税、个人所得税及相关税种税率,还是根据我国现代税收制度和现实国情搭建有效的养老税收政策体系呢?文章分析了三个具有代表性的国家、地区的养老服务业的发展状况,各国养老税收政策演进与变迁的路径及其内容与特点,进而提出了我国近期养老税收政策的方向。

[关键词] 税收政策; 养老服务业发展; 国际比较; 启示
[中图分类号] F817.12;F719 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2020)02-0069-07

针对我国日益严峻的人口老龄化形势,我国未来社会经济发展的战略性任务便为加快发展养老服务业,以满足迅猛增长的养老服务需求。截至 2018 年末,60 周岁及以上人口占总人口的 17.9%,为 24949 万人,其中 65 周岁及以上人口占总人口的 11.9%,为 16658 万人[1]。复杂的老龄化形势催生了对养老服务业的迫切需求。目前,世界各国应对人口老龄化几乎拥有一个共同的选择,即发展养老服务业。然而,我国养老服务业的发展面临着“未富先老”的困境:一方面,老年群体对养老服务的需求不断上升,需求的层次和品质也在逐渐提高;另一方面,养老服务业处于起步阶段,供给总规模不足,在区域、层次等方面存在突出的结构性矛盾。所以,我国的养老服务业亟需采取相应的政策与措施,补齐发展的短板。那么,世界各国制定了哪些税收政策来促进老年人服务部门的发展?这些政策对中国税制改革和财政政策调整又有何启示?本文试从以下 4 个方面回应这 2 个问题。

一 世界各国以税收政策支持养老服务业发展的背景

(一)全世界人口老龄化的快速发展迫切需要养老服务业

2019 年 6 月联合国发布了《世界人口展望 2019:发现提要》,报告强调了未来全球人口老龄化加剧问题。目前,全世界约 9% 的人口超过 65 岁,预计到 2050 年,全球 65 岁以上老人占比将从如今的 11% 上升到 16%,人口结构继续老化。2019 年 65 岁及以上的老年人占全球人口的 1/11,2050 年将提高到 1/6。那时全世界 80 岁及以上人口将从 1.43 亿变为 4.26 亿,且欧洲和北美地区 65 岁及以上人口将占总人口的四分之一。根据日本总务省 2019 年发布的日本人口动态调查报告显示:2018 年 65 岁及以上的老年人口已占日本总人口的 28.06%,比前一年同期上升了 0.4 个百分点;15 至 64 岁的劳动人口比重则下降 0.28 个百分点,为 59.49%。日本面临着老年人口急剧攀升[2]的问题。2019 年,中国 60 岁及以上的老年人口规模大约 2.2 亿人,位居全球各国首位,约占世界老年人口总量的 24.3%①。根据世界人口发展趋势,养老服务日益成为社会和民众支出的重点,成为国家关注的重点。自 20 世纪中期以来,世界各国逐渐进入老龄化社会,与老龄化社会密切相关的老年人服务业受到了特别关注,并在一定程度上得到了发展,提高了服务水平,同时促进了经济发展。养老服务产业的发展是各国进入人口老龄化之后的必然结果,也是各国所面临的难题之一。

(二)世界各国经济的健康发展离不开养老服务业

根据美国退休人员协会的数据显示,2017 年

[收稿日期] 2020-02-04
[作者简介] 郑军(1976-),男,重庆开县人,安徽财经大学金融学院教授,博士。
1 安徽财经大学金融学院学生。

老年人消费者的年度经济活动总金额达 7.6 万亿美元。法国《费加罗报》网站 1 月发表的文章《退休老年人成为商家追逐的新客户群》中称,随着老年消费市场日益壮大,银色产业有望给法国经济增长带来新机遇。老龄化有助于增加人力资本投资,提高劳动力质量,促进老年市场的发展[3]。满足老年人的各项需要,既是确保老年人生活质量的必由之路,也是使国民经济巨大发展的措施。以法国为例,一个失能老人大概需要 1 到 1.5 个工作人员为其提供护理服务,从另一个角度来说意味着一个失能老人能带动 1 到 1.5 个人员的就业[4],促进了就业,缓解了各国就业难的问题。根据日本统计局的数据显示,日本人口老龄化促进了第三产业的发展,提高就业率,有利于日本的经济发展。《老年健康蓝皮书:中国老年健康研究报告 2018》指出,健康老龄化将促进我国经济发展方式转变和产业结构调整升级,并预测到 2050 年我国 GDP 的三分之一将来自于老年人,"养老经济"将成为重要经济支柱。养老服务业的健康发展意味着社会福利水平、社会保障机制等较为完善,人民生活幸福指数较高,有利于社会稳定协调发展,有利于社会经济持续稳定增长。

(三)世界各国养老服务业供求面临的现实困境

《第二次老龄问题世界大会以来老龄问题领域的重大发展》显示,近年来大量社会资源参与到老龄产业的发展中,养老服务产业发展较为迅速,但老龄产业发展质量不高、供求失衡等问题依然存在。各国养老服务业的供求失衡主要体现为两个方面,一是数量上的失衡,二是结构上的失衡。数量上的失衡体现为老年人养老服务需求大,但养老机构等供给量少,例如床位紧缺等。根据数据显示,俄罗斯、印度和中国健康服务业产出占总产出的比重分别为 3.5%、1.2%、1.7%,发达国家日本和美国的这一比例则分别为 5.9%、6.7%,各国在老龄产业上投入较少也是养老服务业数量失衡的一个重要原因[5]。结构上的失衡主要体现为床位紧张与床位闲置同时存在,例如在福利性养老机构普遍存在着床位供不应求,与此同时,一些收费较高的营利性养老机构却存在着不同程度的床位空置现象。在日本,社会养老机构人满为患,要获得一张床位需要等待几个星期。在美国一些提供良好护理服务的机构需要预约,老年人需要等待 2~3 年才能入住,而一些设施条件较差的服务机构,美国老年人基本不予考虑,使得很多床位空置。

二 世界各国税收政策支持养老服务业发展的演进与变迁

自 19 世纪中叶开始,以法国率先步入老龄化社会为标志,其他各国尤其是发达国家也逐渐进入了人口老龄化时代。受发展时间及各国经济实力等因素的影响,迄今为止,发达国家养老产业的发展仍处于领先地位。中国作为老龄化增长速度最快的国家,其养老产业的发展已迫在眉睫。而世界上最早建立全民养老福利的地区是欧洲;经济产业最发达、养老产业市场化程度最高的国家是美国;与中国国情高度相似、老龄化程度最重、养老产业发展最为成熟的国家是日本。"他山之石,可以攻玉",所以借鉴国外这三个区域发展养老服务业的税收优惠经验,有助于不断提升我国的养老产业发展水平。

(一)美国税收政策支持养老服务业发展的演进与变迁

作为步入老龄化社会时间较长、市场高度开放的国家,美国的养老产业在历史的发展中已逐渐走向成熟,并且其养老产业的模式与其国情高度吻合,属于政府支持下的市场化开放型养老产业模式。

就美国养老产业而言,其发展离不开完善的制度体系支撑。1900 年美国老年人比例为 4%,1932 年急增到 6%,美国的人口结构发生了巨大的变化,所以为了保证社会稳定、经济发展,美国以法律制度、税收政策支持养老服务业的发展。在 20 世纪 30 年代到 40 年代,美国政府通过启动美国联邦福利改革,先后发布了《社会保障法案》等一系列老年人基本社会保障法律制度,规定了养老保险的税收问题;确立联邦对州拨款,支付老年援助的一般费用;确立老年金缴费体制,解决了老年受益等问题。美国此时养老产业的发展正处于探索时期,这一阶段美国为促进养老服务业发展而出台的税收优惠政策较为单一,主要集中在社会保障税优惠方面。美国政府规定社保工薪税需作为联邦税征收,且在 1937 至 1949 年间,雇员和雇主皆以 1% 的税率进行缴税,美国以民众所缴纳的社会保障税作为其老年的消费资金,提高了老年人的消费能力,一定程度上满足了其对于养老服务产业的需求。

20 世纪 50 年代到 70 年代中期,美国进一步加大对老年人的社会保障力度。一是进一步完善了社会保障税,规定民众以其收入所对应的税率缴纳税费,鼓励"工作时多存社保税、退休后多领养老金",同时,为体现社会公平性,防止极少数退休人员领取过高退休金,社会保障税设定了应税工资上限,超出应税工资上限那部分工资不再缴纳社会保障税。二

是颁布了一些主要集中在住房、医疗以及援助等方面的税收优惠政策。如美国的综合住房法案第 202 条即对老年住房规定了资助途径:政府以预付款的形式为非营利性组织建设或购买住房提供部分资金补助,并提供工程项目房租补贴;对于房屋供给,政府通过征收低收入住房税来为养老产业的住房建设融资,并且此类住房的开发商可享有 4% 到 9% 的税收抵免。美国政府的一系列措施在一定程度上增加了养老服务的供给。

20 世纪 70 年代至今,美国进一步完善了相关的法律法规、税收优惠政策,来全面促进养老产业的供给与需求。在促进养老产业需求方面,1978 年美国国会在国内税法第 401 条新增的 k 条款规定:雇员和雇主共同缴费建立退休账户,员工自选金融理财产品进行长期投资,到退休后员工即可分期领取账户养老金;为老年人个人所获得的一般劳务收入提供较高的免征额,65 岁以上的老人最高可享受 650 美元的税收抵免;老年人的住房采取较低的房产税税率,老年人出售房屋所获收益实行免税。美国这一系列税收优惠提高了老年人及其所在家庭的支付能力,拉动了养老产业的需求。在促进养老产业供给方面,对于非营利性养老机构和组织,美国政府免征其销售税以及联邦、地方财产税,并提高所得税的免征额。对于捐赠于非营利养老机构和组织,若捐赠主体为法人,可享有所得税前扣除营业收入的 3%,若捐赠主体为自然人,则其可享受所得税前扣除应纳税所得额的 30%,且超过部分可以在 5 年内递延扣除,在一定程度上,美国这一系列措施有助于扩大其养老产业的供给。

(二)日本税收政策支持养老服务业发展的演进与变迁

日本是发达国家中发展养老服务业起步较晚、速度较快的国家,经过半个多世纪的发展,已经形成了一套较为完善的养老保障体系。

在日本,解决老年人养老保障问题的制度安排是在进入资本主义社会后开始的[6]。面对日益严重的老龄化问题,日本政府自 20 世纪 60 年代初以来一直在推行相关养老政策。在此期间,日本政府出台了《老年人福利法》等重要法案。该法规定了老年人福利的基本概念,国家及地方公家团体的责任和义务,老年人福利事业及设施、收费,老人院的设置标准及运营事项等,确立了日本现行老年人社会福利制度的基本框架。由于文化习俗、历史背景、经济状况等各方面原因,日本人更加倾向于居家养老,使得养老产业的需求较低,于是,在以税收政策促进养老产业发展的初始阶段,日本政府的税收优惠主要集中在养老金方面,包括延后退休年龄、调高缴费、降低给付水平等,以此来增加老年人的消费能力,进而提高其对于养老服务业的需求。

20 世纪 70 年代,随着人口老龄化和日本经济的快速增长,日本的养老产业出现了供不应求的局面,所以在促进养老产业需求的同时如何大幅度提高养老产业的供给成为日本亟待解决的问题。此阶段,日本在住宅等方面颁布了大量的优惠政策,如 20 世纪 60 年代到 70 年代,日本发布了《面向老年人家庭的特定目的公营住宅》《公营住宅法》等,规定对于住房困难程度公营住宅制度上对于老年人的优待等相关住房福利;对于建设养老产业住房的建筑商,政府通过提高其免征额以及降低税率的手段来提高养老产业的供给。

20 世纪 80 年代至今,日本先后发布了《社会福利机构紧急整备五年计划》《老龄社会对策基本法》以及《社会福利法》等来促进养老产业的供给和需求同步发展。在养老服务业的供给方面,日本的税收优惠政策比美国要单一。对于营利性养老机构而言,其非营利活动可以免税,但营利性活动要根据收入以 27% 的低税率缴纳税款;对于非营利性养老机构酌情实行免税政策,养老机构根据其公益程度享受不同等级的税收优惠待遇。在养老服务业的需求方面,日本的税收优惠政策主要集中于对老年人个体的优惠,日本老年人个人所得税在多种课税对象中予以扣除,主要包括利息所得、分红所得、不动产所得、转让所得、事业所得等等。政策规定对企业年金实行个人所得税的递延优惠,减轻个人纳税压力,增强老年人的消费能力。政府通过直接补贴,鼓励孤寡老人社区养老和机构养老。

(三)欧洲各国税收政策支持养老服务业发展的演进与变迁

欧洲最早步入了老龄化社会,其不仅开启了对于养老保障路径的探索,且其养老福利待遇位列全球首位。欧洲各国的市场化程度位于美国和日本之间,所以其养老服务模型与国情相似,介于美国和日本模式之间,属于政府资助下的部门和市场有效结合型养老产业服务模式。

欧盟是社会养老制度的摇篮,有着悠久的历史和健全的制度。欧洲国家的社会养老制度从 1929 年世界经济危机到 1973 年石油危机中一直处于发展阶段,瑞典、荷兰、法国、意大利和其他国家也借鉴了英国的经验,建立和改进了本国的社会保障制度。在 20 世纪初至 20 世纪 80 年代,欧洲各国与日本相

似,皆采取通过税收优惠养老金的政策来鼓励人们对于养老产业的需求,如丹麦、爱尔兰、意大利、法国、瑞典、德国、英国分别在 1981、1908、1918、1910、1913、1908、1889 年为养老金立法。1913 年,瑞典通过了一项国家社会保障计划——《全国养老金法案》;1911 年、1924 年和 1957 年,德国政府先后为员工、工人和农民建立了法定养老保险和养老保险制度,从那时起,德国政府三次立法改革养老金制度[7]。完善"三支柱"养老体系,促进养老服务业发展。

20 世纪 80 年代至 20 世纪 90 年代,欧盟各国开始了第二轮支持养老服务业发展的税收制度改革。从 1980 年起,瑞典逐步加强对老年人住房、医疗方面的补助,并出台了一系列相关政策。如 1980 年的《回归自宅之住宅改造补助》,1982 年的《社会服务法》,1992 的实施高龄者医疗、福祉综合改良政策,以及 1995 年的国库补助低所得之高龄者住宅建设政策等。英国主要利用房税来减少老年人的税负,如对于 65 岁以上的老年人实施房税的减免,使得老年人拥有更多的消费资金可以用来购买养老服务,拉动养老市场的需求。法国的税收优惠主要通过增值税来实现,法国作为增值税的发源地,其国家一般课税对象的税率高达 20.6%,而政府给予养老服务企业的增值税税率仅为 5.5%,以此增加市场养老机构的供给。

20 世纪 90 年代至今,欧洲各国针对世界人口老龄化加剧开始了第三轮支持养老产业的税收制度改革。老年人被转移到社区接受治疗,从医院到社区服务,给予不同程度的税收优惠,这大大减轻了医疗和卫生服务的压力。在养老服务业的供给方面,英国的税收优惠主要体现在对中小型养老机构的税收优惠上。政府为其提供专属的税收优惠:一是投资股份成本的 30% 可在投资的纳税年度进行扣减;二是其可进行递延纳税。对于向符合条件的非营利性养老机构和组织捐赠的公司、个人,皆给予税前扣除的优惠。在养老服务业的需求方面,法国主要通过在全国发行各种服务券来拉动市场中养老的需求,如预付定制养老服务券,政府通过给予企业服务券总金额 25% 的税收减免,鼓励公司员工购买此类服务券。

三 世界各国近期以支持养老服务业发展的税收政策及其特点

(一)世界各国近期税收政策支持养老服务业的发展

美国的养老税收优惠政策实现了公司和个人扶助养老服务业的发展,减轻了国家的压力,促进了养老服务业的快速高质量发展。在养老服务的供给方面,美国政府为支持养老服务业的发展,对于养老机构中的非盈利业务,提供的税收优惠包括免除公司所得税、销售税、财产税、消费税等税收优惠,并酌情免除联邦失业税[8];向非营利组织捐款的公司和个人,税收优惠包括减少个人所得税以及公司税,主要目的在于鼓励社会、个人向老龄产业注入资金,支持养老服务业发展。在养老服务需求方面,美国社会保障署宣布 2019 年美国老年人的养老退休金将增加 2.8%,已经领取养老金并仍在工作的受益人将减少养老金的扣减,从而获得更多的收入;对于老年人所在家庭,美国将赡养老人的费用予以个人所得税的税前扣除。美国的税收优惠形式与其高度市场化的国情相吻合,具有多样性,其主要采用两种税收优惠形式:一是税额式优惠,主要包括免税、减税等税收抵免;二是综合使用时间式优惠形式如延期纳税,税基式优惠如税收扣除。

日本的养老税收优惠政策实现了政府和企业协同推进养老产业的发展,以政府为主导,市场为驱动,鼓励增加养老机构的供给与老年人的养老需求,实现了养老产业发展的成熟化。在养老服务的供给方面,日本加大对中小企业的税收优惠政策,如对某些非营利活动实行免税;对于营利活动提高其免征额;纳税人只需对其经营活动取得的收入纳税,不需要对捐赠等其他收入纳税,借此来鼓励国内养老服务的产业化建设。在养老服务的需求方面,对于家有老年人的纳税人,其养老支出进行税前扣除,鼓励老年人居家养老;将养老金所得并入综合所得课税,提供多层次扣除。日本主要采用免税、减税等税收抵免的方式来推动养老产业供给和需求的增加。

欧洲是世界上最早进入银发时代的一批国家,实行"从摇篮到坟墓"的社会保障制度,养老水平全球领先。法国全球资产管理公司(Global Asset Management)发布的 2015 年全球退休指数(Global Retirement Index 2015)数据显示,在全球最适合退休的 10 个国家中,有 8 个位于欧洲。在养老服务业的供给方面,法国政府规定,若企业对 70 岁以上的老年人提供养老服务,则免征企业缴纳的社保税;德国政府规定,对于建设养老产业的土地,限制土地起价并免征房产税。在养老服务业的需求方面,荷兰政府通过放宽对养老基金的要求来增加老年人的收入。对于税收优惠的形式,法国综合使用了优惠税率和减免税两种优惠形式,很好地引导了养老服务供给和需求市场的发展。

中国目前尚处于养老服务业发展的初级阶段,在养老服务业的税收优惠政策方面还存在着诸多的问题亟待解决。一是税收优惠政策多集中于非营利性养老机构,这不利于养老产业内部的均衡发展。二是我国的税收优惠对象主要集中在养老机构,对居家养老缺乏鼓励措施。对于中国来说,居家养老仍然是目前主流的养老方式,而我国对于赡养老人的家庭税收优惠较少,使得家有老人的纳税人负担较重。三是对民间资本投入养老服务业的税收激励不足,无论是在企业所得税、个人所得税,还是增值税等方面都缺乏有针对性的优惠政策,降低了民间资本进入养老产业的热情,不利于其供给的增加。四是我国目前使用的税收优惠形式过于单一,且多采取免税的直接优惠的方式,较少使用投资抵免等间接优惠方式,这不利于我国税收优惠政策的实施效果,不利于合理引导养老产业的供给方向、调控供给数量。

(二)世界各国近期支持养老服务业发展的税收政策的特点

1. 各国普遍推进多方协同发展本国养老服务业

对于养老服务业的发展,各国普遍采取多方协同联动机制,政府、企业、个人等多方共同合作,致力于养老服务业的发展,在社会服务领域建立“准市场”机制,不仅减少了政府的资金投入和服务压力,也丰富了养老服务的内容和种类。美国作为联邦制国家,其国内各项事业的发展与其市场高度开放的原则密切相关,所以在不断发展中,美国最终确定了其养老产业以政府支持的混合型福利模式为主。美国通过政府购买服务的方式,鼓励社会组织和社区服务机构的发展;通过降低养老机构、组织的所得税税率来增加国内养老产业的供给;通过降低老年人个体的房产税来推动市场养老需求。美国市场中企业和个人,在政府税收减免、优惠的推动下,广泛参与养老机构的建设与捐赠活动中,使其运作市场化。在日本,政府占据着重要的领导地位,其国内各项事业的发展与其政府为国家主导的原则相匹配,所以日本的养老服务主要为政府主导下的多方合作模式。日本的养老产业大多是由开发商、保险公司、实业公司和国家组成的发展实体,民间的充分参与呈现了一个良好的竞争格局。欧洲以“从摇篮到坟墓”的福利待遇而闻名全球,其对于养老产业以及老年人的福利待遇极高,其支持老年人护理产业发展的税收政策主要是政府资助的覆盖所有公民的社会保障模式。政府已退出直接服务提供者,鼓励私营及慈善机构发展退休服务,并在提供政策支援及购买服务方面担当更重要的角色[9]。欧洲各国的政府主要采取全民福利制,由政府出资配置相关设备及产业;其服务与其国情相匹配人性化;其私立的养老机构更加注重市场化运作与服务的专业化。中国与日本相似,政府占据着主要的领导地位,中国的养老机构绝大多数是在政府的补贴下成立的完全福利机构,民间资本注入不足,市场参与度较低,虽然也是多方合作模式,但政府所占权重仍然极大,民间尚未形成一个良好的竞争格局。

2. 各国普遍将养老服务业的发展放在重要地位

随着世界人口老龄化的程度逐渐加深,各个国家的养老服务业的发展已成为急需解决的难题。养老服务业的发展不仅解决了各国老年福利的问题,而且对于经济的发展、社会的进步同样起着重要的作用。所以当今,各国普遍将养老服务业的发展放在重要地位。自 20 世纪以来,各国不断出台各项相关税收优惠政策,支持促进养老服务业的发展。如美国对于任何机构的非营利性养老业务,皆免征消费税,以此推进社会投资的养老产业的发展。日本作为一个“银发国家”,其政府高度重视老龄产业的发展,不仅在政策上提供援助,而且直接投资建设 3000 多家养老机构,在日本的养老机构中 65 岁以上的老人可使用社会医疗保险直接入住。英国直接对 65 岁以上的老年人、小规模的养老机构实行税收的减免,并且给予补贴,以促进本国养老产业的发展。中国对于向非营利性养老机构捐赠的个人采取税前全额扣除的优惠政策,对干部、职工免征个人所得税,对孤老人员减征个人所得税,以促进国家养老产业的供给和需求的增加。

3. 各国十分重视对养老服务业税收政策的制定与实施

各国普遍将养老服务业的发展放在重要地位,促进养老服务业的发展,最为常用的政策就是税收政策,所以各国紧跟时代,根据国情,通过制定强有力的、可作为指导和支持的税收政策,优化和调整老年人护理部门现有的财政和财政支出结构,给予老龄产业税收优惠,促进其发展。国家通过税收政策降低了老年人服务部门发展的经营成本,提高了其税后收入的比例,这可能会使资本大量转向养老服务市场。如法国政府规定,提高从事居家养老服务企业的免征额;美国政府规定从事养老服务的企业享有销售税和财产税免征的待遇;日本政府规定个人及企业对于养老产业的捐赠免除纳税;中国规定非营利性养老机构的房产税、城镇土地使用税、耕地税以及增值税皆免征。各国根据本国国情以及他国

经验制定完善本国养老服务业的税收政策,鼓励养老服务业发展,严格明确各部门职责,加强监督管理,以保证政策的有效实施。

四 各国为支持养老服务业发展颁布的税收政策对我国的启示

党的“十八大”报告提出,要在“老有所养”上取得进展,要“积极应对人口老龄化,大力发展服务业和老龄产业”。我国现行养老产业的税收优惠政策存在着诸多问题:一是税收优惠政策覆盖面较低,且缺乏针对性;二是监管不足,使得税收优惠效率过低;三是对民间资本进入养老产业的税收激励不足;四是税收优惠品种单一。面对人口老龄化的不断加深,我国应在借鉴各国养老产业的税收政策后,结合我国现代税收制度的目标框架,稳妥地制定并实施我国的养老服务业的财税政策。

(一)扩大对供需主体税收优惠的覆盖范围

在对养老产业供需主体的税收优惠上,美国政府规定的较为全面,其将可能存在的各种供给方、需求方皆纳入了税收优惠中,并给予较大的福利。基于此,我国在扩大对供需主体税收优惠的覆盖范围上可充分借鉴美国的经验。在养老产业的供给方面,一是将营利性养老机构和老年服务机构、组织等纳入税收优惠范围,为此进行专属的税收优惠政策,一视同仁,保证二者的税收优惠程度基本相同;二是对向养老事业捐赠的企业和个人给予更大的税收优惠力度,对于捐赠额可免交这部分的所得税,若捐赠者为企业,酌情提高其收入所得的免征额的起点,若捐赠者为个人,酌情降低其个人所得税税率;三是对于养老机构免征增值税,并且免征营利性养老机构的土地使用税、房产税等,以鼓励社会资金广泛注入养老产业市场。在养老产业的需求方面,一是对 65 岁以上的老年人免征个人所得税、房产税等,以推动老年人购买养老服务的能力;二是对于赡养老人的家庭,将赡养老人的费用在缴纳个人所得税前予以税前扣除;三是增加老年金融保险方面的税收优惠,银行为其创设专属稳健的零风险理财产品,提高老年人养老基金的安全性。

(二)加强对税收优惠的管理与监管

日本政府设立了专门机构来规划、指导、监督国内养老服务的产业化建设、养老产业税收优惠政策的执行,这极大地提高了税收政策实施的效率。对于中国而言,目前众多因素导致我国税收优惠政策的执行难以协调进行,导致政策实施效果受限,如营利与非营利养老机构、老年服务机构的界限模糊,税收优惠监管力度不足,税收优惠的实施不及时等,所以我国在税收优惠的管理和监管方面可以借鉴日本的做法。一是设立一个专门的机构或者组织来负责整个养老服务的监督管理,完善“双随机、一公开”工作机制;二是每年对养老服务业的优惠额度进行适度调整,及时取消过时的税收政策;三是以最高的标准、最严格的监管、最严厉的处罚来加大对违法行为的处罚力度。

(三)扩大政府引导力度培育市场主体

我国经济起步较晚,人们对于养老服务业的关注较少,市场活力不足,且老年人服务机构通常存在一些问题,如难以产生利润,社会资源自发进入的热情不高等。而老龄化速度加快和“未富先老”又使我国养老服务需求巨大。结合本国国情和国外成熟经验可知,养老服务业的最佳组织形式是坚持政府为主导、市场多方协作的模式,所以我国政府应在养老服务产业中发挥引领支持作用。一是以财税政策支持养老服务业的发展,以财政补贴、政府资助鼓励民间企业、个人多方合作兴办符合社会大背景下需要的养老服务机构。二是要加强对购买养老服务的组织领导和财政投入,充分发挥市场配置资源的决定性作用,推动政府购买养老服务,使社会力量逐渐成为养老服务发展的主体。三是鼓励相关企业进入老年服务行业,给予一定税收优惠扶助企业,高科技产业给予一定补贴,促进企业和大学之间的合作和开发产品,满足老年人的需求。

(四)扩大民间资本的引入发挥市场作用

虽然当地政府努力将更多的投资集中在老年服务、社区养老和居家护理中,但却难以向所有老年人提供多样化和多层次的养老服务,难以让大量的社会资源和市场力量在为老年人提供服务方面发挥作用。现如今大量的私人资本仍然处于边缘地位,所以为加快商业化老年护理服务的发展,在充分发挥政府在制定政策满足老年人的需要的同时,中国政府应该促使更多的社会力量提供养老服务。一是积极发挥老龄产业中企业的作用,可向法国政府学习,如其为推动服务业的发展发行服务券,政府只负责前期工作,确定发放名单,后期一切事宜皆由企业负责,达到最终目的。二是模仿法国的举措,实行政府、企业、个人三方联动机制,大力引进民间资本,促进养老产业的发展。

(五)增加税收优惠方式

我国目前多采用直接式的税收优惠方式,其中税额式优惠就占了 11 项,而税基式优惠和时间式优惠仅分别为 5 项和 1 项,这从长远来看不利于我国

养老产业的发展。而美国税种丰富,税收优惠形式众多,所以在税收优惠方式方面我们可以充分学习美国的优惠税种及优惠方式。一是在直接式的税收优惠方式基础上,增加间接式的税收优惠方式,如加计扣除等;二是设计与改革开放原则相吻合的税收政策,综合使用优惠税率和优惠税额的形式,以便增加我国税收优惠方式的多样性,促进养老产业的发展。

注释:

①数据来源于国家统计局。

[参考文献]

[1] 中华人民共和国国家统计局. 中国统计年鉴[M]. 北京:中国统计出版社,2019.

[2] 总务省统计局. 日本统计年鉴[M]. 东京:日本统计出版社,2019.

[3] 李 军. 人口老龄化影响经济增长的作用机制分析[J]. 老龄科学研究,2013,1(1):22-33.

[4] 郑功成. 老龄化能够带来经济社会发展新机遇[N]. 新京报,2019-03-13(B7).

[5] 中国老龄协会. 需求侧视角下老年人消费及需求意愿研究报告[R]. 北京:中国老龄协会,2019.

[6] [日]岩男耕三. 高龄化社会和家族[J]. 金泽大学教育开放中心纪要,1987(8):17-31.

[7] 张舒哲. 论学习困难的界定方法和基本类型[J]. 心理发展与教育,1994(2):59-64.

[8] 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.

[9] 王莉莉,吴子攀. 英国社会养老服务建设与管理的经验与借鉴[J]. 老龄科学研究,2014,2(7):61-70.

International Comparison and Enlightenment of Tax Policy Supporting the Development of Pension Service Industry

ZHENG Jun, ZHANG Lu

(*Anhui University of Finance And Economics*, *Bengbu* 233000, *China*)

Abstract: In the "Opinions on Promoting the Development of Pension Services," the State Council emphasized the government's support for the development of aged care services. In this context, how can the government support the development of domestic pension services with tax policies? Is it to reduce corporate income tax, personal income tax and related tax rate; or to build an effective pension tax policy system based on China's modern tax system and actual national conditions? This paper analyzes the development of three representative countries and regions' pension service industry, the path and content and characteristics of the evolution and change of national pension tax policy, and then proposes the direction of China's recent pension tax policy.

Key words: tax policy; pension service development; international comparison; inspiration