

# 促进我国养老机构发展的税收优惠政策研究

沈志远

**摘要：**目前，家庭养老功能逐渐弱化。加快养老机构的发展，以满足快速发展的人口老龄化带来的养老服务需求，是我国当前乃至今后一定时期的战略性任务之一。本文在对我国人口老龄化及养老机构税收优惠政策分析基础上，建议完善养老机构税收优惠政策，以促进养老机构科学、健康发展。

**关键词：**养老机构 人口老龄化 税收优惠

## 一、研究缘起

当前，绝大部分发达国家都已进入人口老龄化社会，人口老龄化已经成为制约发达国家健康发展的症结之一。我国虽然是发展中国家，但我国人口老龄化的趋势不断加快。因此，促进养老机构发展，以缓解我国人口老龄化现状具有重要的现实意义。2013年10月23日，《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》国发〔2013〕35号明确提出，“到2020年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。养老产品更加丰富，市场机制不断完善，养老服务业持续健康发展”的发展目标。2017年2月28日国务院印发《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》国发〔2017〕13号提出，“到2020年，老龄事业发展整体水平明显提升，养老体系更加健全完善，及时应对、科学应对、综合应对人口老龄化的社会基础更加牢固”的发展目标。老年人口作为当前社会一个特殊群体，能否实现老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安，能否让老年人口共同享有经济发展和社会进步的文明成果，事关和谐社会建设进程。因此，通过机构养老，加快养老服务机构的建设，是解决人口老龄化，实现老有所养、老有所依的一项重要举措。而当前我国服务机构在推动

养老事业发展过程中，依然存在一些不尽人意之处。通过税收优惠政策的扶持，以促进养老机构的发展，对于缓解我国人口老龄化所面临的困境意义重大。

## 二、我国人口老龄化现状

按照联合国教科文组织定义，当一个国家或地区65岁及以上老年人口占总人口的比例达7%以上或60岁及以上老年人口占总人口的比例达10%以上，就表明这个国家或地区已经进入老龄化社会。第五次人口普查数据表明，我国在2000年时，60岁及以上老年人口占人口总额的比例达到了7%，这标志着我国从2000年已经进入老龄化社会。相关数据表明，我国已经成为世界上老年人口最多的国家，也是人口老龄化发展速度最快的国家之一。

### （一）老年人口增速快

2016年我国60周岁及以上老年人口23086万，约占总人口的16.7%。从2000年到2016年，60岁及以上老年人口从1.30亿增长到了近2.31亿，老年人口所占总人口的比重也从7%增长到了16.7%，老年人口增长速度过快，老龄化形势日益严峻。由表1可见，2017年，这一数字将达到23998万，占总人口的17.2%；到2050年，60岁及以上老年人口将达到48000万，占总人口的

34.1%，意味着每3个人中就有1个60岁及以上老年人口。按照这一指标预测及人口老龄化发展趋势，人口老龄化比例从20%提到30%只需20多年的时间，发展非常迅速，人口老龄化问题也将更加严峻。

表1 2017-2050年我国60岁及以上老年人口占全国人口比重预测

年份	60岁及以上老年人口(万人)	占全国人口比(%)
2017年	23998	17.2
2020年	24700	18
2025年	30000	21.6
2030年	37100	25.3
2035年	40000	28.7
2040年	42500	31.2
2050年	48000	34.1

数据来源：中国产业信息网：2016年中国养老产业处于爆发年 市场需求巨大。

### (二) 老年抚养比高

由图1可知，2005年我国60周岁及以上，65周岁及以上老年人口抚养比分别为7.61%和10.7%，2015年这一指标数据分别增长到10.5%和14.3%，表明自2005年以来我国老年抚养比增长较快。据预测，到2050年将分别达到24.41%和27.9%。老年抚养比的快速增长，表明人口老龄化进一步加剧。

### (三) 老年人口区域分布不均衡

我国人口老龄化程度在地域分布上不均衡，东部除了北京、广东以外的绝大部分地区人口老

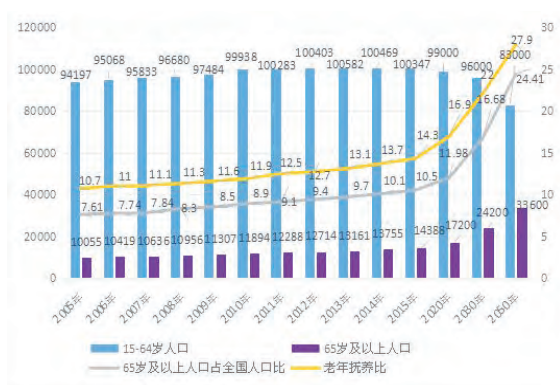


图1 2005-2050年老年抚养比

数据来源：中国统计年鉴 2005-2015年；  
中国产业信息网：2016-2022年中国养老产业市场运行态势及投资战略研究报告；  
中国产业信息网：2016年中国人口总抚养比、少儿抚养比及老年抚养比分析。

龄化程度较高，老年人口数量占该地区人口总数的比重均在10%以上。老龄化比重最高的是重庆市，比重为13.25%；其次为四川和江苏，分别为12.76%和12.25%。中西部绝大部分地区人口老龄化程度较低，老年人口占该地区总人口比重在7%-10%，其中新疆、青海、宁夏人口老龄化程度在7.5%以下。西藏的比重仅为5.17%，还未达到人口老龄化水平。

## 三、当前我国养老机构税收优惠政策及其困境

### (一) 当前我国养老机构的税收优惠政策

“十八大”以来，党和政府高度重视人口老龄化问题，相继制定了税收减免等优惠政策以应对人口老龄化带来的老年人口养老难题。

### (二) 当前我国养老机构税收优惠政策困境

1. 立法层次较低，缺乏统一导向型。我国有关养老机构的税收优惠政策大部分以暂行条例、通知、实施意见等形式颁布实施，多数都是部门规章。目前关于养老机构最新税收优惠政策国发〔2013〕35号、民发〔2015〕33号等也是通过部门规章形式对养老机构税收优惠政策进行规制。也就是说，我国当前专门针对养老机构的税收优惠政策立法层次较低，法律形式的税收优惠政策较少，因而导致税收优惠政策缺乏权威性和严肃性。另外，由于现有税收优惠政策数量繁多，分散于不同的税收政策文件中，缺乏系统性和协调性，在实际运用中难以规范和统一，给税收优惠政策的执行带来很大困扰，无法充分保障纳税人的合法权益。

2. 优惠政策用语不规范，妨碍政策有效执行。由表2可知，不同税种针对养老机构所享有的税收优惠主体限定并不统一，所适用的主体分别有“养老机构”“养老院”“社会福利单位”等。不仅主体不同，而且不同主体所享有的税收优惠条件也不同，限定条件分别由“福利性”“公

表 2 我国养老机构的税收优惠政策

税种	优惠项目	法律依据	机构类型
增值税	养老机构提供的养老服务免征增值税。	《财政部 国家税务总局关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》(财税〔2016〕36号)	养老机构
	养老机构在资产重组过程中发生的不动产、土地使用权转让行为,不征收增值税。	《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》(民发〔2015〕33号)	养老机构
企业所得税	非营利性养老机构取得的收入免征企业所得税。	《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)	民办福利性、非营利性养老机构
	民办福利性、非营利性养老机构取得的收入免征企业所得税。	《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》(民发〔2015〕33号)	
	企事业单位、社会团体按照规定进行的间接公益性捐赠,捐赠额不超过年度利润总额12%的部分,准予税前扣除。	《中华人民共和国企业所得税法实施条例》第53条	
个人所得税	个人通过非营利性的社会团体和政府部门间接向福利性、非营利性的民办养老机构进行捐赠,捐赠额可全额在税前扣除。	《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》(民发〔2015〕33号)	福利性、非营利性民办养老机构
	个人通过中国境内的社会团体、国家机关进行间接性捐赠,捐赠额未超过捐赠者应纳税所得额30%的部分,准予在税前扣除。	《中华人民共和国个人所得税法实施条例》第24条	
耕地占用税	养老院占用耕地免征耕地占用税。	《中华人民共和国耕地占用税暂行条例》第8条	养老院
	对经依法批准设立的民办养老院内专门为老年人提供生活照顾的场所免征耕地占用税。	《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》(民发〔2015〕33号)	民办养老院
城镇土地使用税、房产税	民办福利性、非营利性养老机构经营过程中自用的房产、土地免征房产税、城镇土地使用税。	《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》(民发〔2015〕33号)	民办福利性、非营利性养老机构
印花税	财产所有人将财产赠给社会福利单位所立书据免征印花税。	《中华人民共和国印花税法暂行条例》第4条	社会福利单位

益性”“民办福利性、非营利性”“养老机构自用”“老年人日常生活专用”“专门为老年人提供生活照顾”。所适用主体和限定条件不同,为养老机构享有税收优惠政策带来诸多不便。

3. 养老机构之间税收优惠待遇不同,政策显失公平。现有税收优惠政策所适用的养老机构主要集中于非营利性、福利性养老机构,而这类养老机构往往由政府机构出资设立,为了扶持其发展,国家给予其大量的人力、物力、政策支持。而营利性养老机构往往由民间机构、个人出资成立,前期投入大,收益期限长,国家支持力度相对较

小,所能享有的税收优惠政策偏少。而不公平的税收优惠政策,导致非营利性养老机构与营利性养老机构竞争平台更加不平等,使得营利性养老机构的发展雪上加霜,困难重重。

4. 税收优惠方式单一,激励效果不明显。现有关于养老机构的税收优惠政策绝大部分以减税、免税等直接优惠为主,而直接优惠政策是建立在企业盈利的基础上,即养老机构盈利时,可享受减免税优惠,亏损时,所谓的减免税优惠无异于空中楼阁。养老机构由于前期投资大、获利小,收回成本实现盈利的期限较长。因此,单一的税收优惠政策对于养老机构的扶持作用与激励效果不明显。

#### 四、促进我国养老机构发展的税收优惠政策着力点

为了促进我国养老机构科学发展,应对现有税收优惠政策进行梳理,逐渐改革与完善,使得税收优惠政策真正促进养老机构的发展。

(一) 提高税收优惠立法层次

养老乃民生之根本,但现行有关养老机构的税收优惠政策政出多门、效力不等,缺乏针对性,梳理有关养老机构的各项税收优惠政策,制定一

部完整规范的促进养老机构发展的税收优惠政策法律尤为重要,切实提升养老机构税收优惠政策的效力等级,增强养老机构税收优惠政策的系统性与规范性,充分发挥税收政策的资源配置导向功能,促进养老机构的科学、健康发展。

#### (二) 规范税收优惠用语表达

为了保证养老机构科学、合理地适用税收优惠政策,在养老机构税收优惠政策的制定过程中务必遵循法律规范严谨性原则,务必统一规范税收优惠政策中的用语表达。对于享有税收优惠政策的主体,不同税种应当做到用语一致,应以“养老机构”替代其他主体称谓。对于享有税收优惠政策的主体限定条件,应以“非营利性”替代其他条件,从而增强税收优惠政策适用的权威性和确定性。

#### (三) 给予公平税收优惠待遇

当前我国人口老龄化现状不可能完全依靠非营利性养老机构解决,营利性养老机构对于缓解

当前老年人口养老困境举足轻重。因此,为鼓励民间资本积极投资兴办营利性养老机构,应当给予营利性养老机构与非营利性养老机构同等税收优惠待遇,为不同类型养老机构搭建平等竞争的平台,促进营利性养老机构发展,提升其养老服务质量。

#### (四) 直接税收优惠与间接税收优惠并举

与直接税收优惠相比,间接税收优惠更侧重于税前优惠。养老机构在发展过程中投资大,获利周期长,在经营初期需要更为丰富、灵活的税收优惠。因此,应积极探索多样化的税收优惠方式,将税率优惠、投资抵免、加速折旧、加计扣除、亏损弥补等间接税收优惠与直接税收优惠相结合,使税收优惠政策灵活运用于养老机构经营过程中的各个阶段,以增强养老机构提供养老服务的积极性。

#### (五) 加强对养老机构投资的税收优惠力度

为解决养老机构筹资难困境,鼓励民间资本向养老机构进行投资,应给予向养老机构进行股权投资、债权投资的企业、个人提供减免企业所得税、个人所得税、增值税等税收优惠政策,以激发民间资本对养老机构投资的积极性,为养老机构的发展提供更多的资金支持,提升养老机构开展养老服务的质量与规模。■

#### 参考文献:

- [1] 杨静慧.互助式养老:转型中的理性选择[J].兰州学刊,2014,(9).
- [2] 中国成为世界老龄化严重国家之一[N].第一财经日报,2016,(5).
- [3] 龚永丽.完善我国养老服务业税收政策研究[J].管理考察,2016,(31).
- [4] 谢玲玲.数据解说我国东中西部老龄化程度的差异[M].汉斯出版社,2015.
- [5] 林倩茹,罗芳.我国养老产业区域发展现状及未来模式探索[J].中国经贸导刊,2014,(20).

(作者单位:内蒙古财经大学财政税务学院)

责任编辑:康伟

