

促进我国养老服务体系发展的 税制检视及补正

马菊花

(武汉大学,湖北 430072)

内容提要:养老服务体系是应对人口老龄化问题的重要举措,其发展离不开税制工具的支持。本文认为,税收法律与政策工具在引导居家养老方面存在针对性不强、税制功能开发不全面问题;在创新社区养老服务的税制方面存在税制协同性不足、税制工具适配缺乏估量问题;在推动机构养老服务方面存在促进社会力量参与养老服务的税制工具不健全、税制设计不尽合理等问题,这些亟需改进完善。构建促进养老服务体系发展的税制工具体系,宜坚持公共财产治理、社会利益平衡、纳税人权利保护的功能性标准,遵循税法的结构指引,从明确税制目标、精选税制工具、规范税制工具使用等路径出发,以居家养老为例,实现税收优惠等税制工具的组合适配,以点带面,形成养老服务税制的一体化建设。

关键词:养老服务体系 税制工具 税法建制功能 税法结构指引 税制优化
中图分类号:F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)06-0015-13

一、引言

人口老龄化是社会发展的重要趋势,也是今后较长一段时期我国的基本国情,^①这对经济运行全领域、社会建设各环节、社会文化多方面乃至国家综合实力和国际竞争力,都具有深远影响。^[1]从短期看,人口老龄化将深刻地影响我国的社会福利结构、养老机制、国家政策走向等;从长期看,人口老龄化影响社会经济发展,关系民生福祉提升,尤其影响国家共同富裕战略目标的实现。对此,党的二

十大报告提出“实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务^[2]”,既明确了人口老龄化国家层面的战略方向,也为优化养老服务体系规划了具体路径。一般而言,我国的养老服务体系以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑,^[3]以发展丰富的养老产品、完善的市场机制、覆盖城乡的养老服务体系为目标,进而保障老年人共同享有经济发展和社会进步的文明成果。

[收稿日期]2023-02-09

[作者简介]马菊花,法学院经济法博士研究生,研究方向为财税法。

[基金项目]国家社会科学基金重点项目(21AFX007)。

^①据测算,2035年左右,60岁及以上老年人口将突破4亿,在总人口中的占比将超过30%,进入重度老龄化阶段。详见国家卫生健康委员会2022年9月20日新闻发布会文字实录[EB/OL].(2022-09-20)[2023-06-02].<http://www.nhc.gov.cn/xcs/s3574/202209/ee4dc20368b440a49d270a228f5b0ac1.shtml>。

养老服务体系发展承担了“增进民生福祉,提高人民生活品质”的历史责任,而财政是国家治理的基础和重要支柱,财税法律与政策工具具有“规范理财行为,促进社会公平,保障经济发展,实现国家的规范治理与有效治理”^①的功能。财税政策面向经济、生态、文化、体育、养老、教育等各个领域,服务国家社会发展的具体事务,通过制度工具,调节特定领域不足,整合资源,实现财税政策层层供给的公平公正。当前,我国已经形成了“财政直接投资+财政补贴”的养老服务政策资金保障模式,2012年-2021年,中央财政累计投入359亿元支持养老服务设施建设,财政政策支持养老服务设施数量不断增加^②,截至2021年底,全国共有3994.7万老年人享受老年人补贴,全国共支出老年福利资金386.2亿元,养老服务资金144.9亿元^③。相较而言,税收法律制度与税收政策工具(以下简称“税制工具”)对养老服务体系的效应还不够明显。与此同时,已有研究也更侧重于财税政策的一体化,偏向于财税政策的整体化思路,对税制工具的具体内容、功能基础、效率保障等研究不足。^④鉴于此,本文以养老服务体系发展为主题,探讨养老服务体系的税制困境及相关治理理论,思考税制促进养老服务体系的未来出路,为下一步税收政策优化和税制工具完善提供必要的理论参考和有效的路径选择。具体思路如下:首先,从政策文本出发,对居家养老、社区养老、机构养老的既有税制工具进行剖析;其次,以税制促进养老服务业发展的功能基础与效率保障为前提,探讨税制完善的理论依据和路线指引;最后,以居家养老为例,借鉴域外国家和地区在养老服务体系方面的典型经验,作为完善我国养老服务税制工具的补充,同时以居家养老税制完

善为参考,提出促进我国养老服务税制体系构建的整体思路。

二、当前促进养老服务体系发展的税制设计与实施困境

早在2006年,我国就已确立了以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的养老服务体系。^⑤与此同时,税收在政治治理、经济治理、文化治理、社会治理、生态治理等方面发挥着重要作用,不仅为解决我国新时代全面深化改革中遇到的问题提供了物质基础,而且为解决各类深层次问题提供了制度基础。^⑥尽管税收之于养老服务的发展呈现基础性、支柱性、保障性、治理性等多个作用维度,但也存在制度设计不足和不良运行,削弱了税制工具在养老服务中的功能作用。

(一)引导居家养老的税制激励不足

按照我国当前养老服务体系的定位,90%的老年人以居家养老为主,但居家养老并非家庭养老,不能作狭义理解。实际上,家庭养老是家庭和社会共同作用的一种养老方式,在提供医疗照顾、生活照料服务等方面具有重叠性。^⑦因而,居家养老的税制工具自然包含了家庭养老的税收政策,两者相互促进,共同构成居家养老的税制服务模式。梳理引导居家养老的现行税制,主要以个人所得税、增值税、企业所得税和印花税为主,相关税制的针对性不强,税制工具手段和功能开发不足(见表1)。深入分析,税制工具若要引导居家养老向高质量推进,尚有以下掣肘因素。

一方面,居家养老的税制针对性不强。细察之,居家养老的税制主要包括个人所得税及以提高个人养老能力为基准的增值税、印花税、企业所得税。就个人所得税专项扣除而言,其以赡养老人的子女为目标群体,最高可享受2000元的专项附加扣除,但该扣除标准没有对独生子女、非独生子女进行分类扣除,其面向受惠群体的普适性代替了特殊性功能,使得个人所得税的专项扣除不能发挥针对性作用,降低了政策建立的初衷。更进一步,对全国低收入群体、农村居民以及庞大的“灵活就业人员”^⑧而

①截至2021年底,全国共有各类养老机构和设施35.8万个,养老床位合计815.9万张。详见中华人民共和国民政部网站.[EB/OL].(2022-08-26)[2023-06-02].<https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>.

②笔者以“养老服务+财税”为关键词在中国知网搜索,得到博士论文5篇,硕士论文21篇,期刊论文20篇;以“养老服务+税收”为关键词搜索,得到37篇期刊论文,这些论文分别以家庭养老、资本参与为主要研究内容,缺乏对养老服务税制的整体性研究。

③详见《国务院办公厅转发全国老龄委办公室和发展改革委等部门关于加快发展养老服务业意见的通知》(国办发〔2006〕6号)。

言,受制于经济因素、外部环境、个人能力等影响,部分人员可能享受不到此项政策,这与专项扣除的帮扶、助力弱势群体的目标不符。就增值税、企业所得税及印花税的政策而言,通过对社保基金会(详见表 1)和养老基金投资的税收优惠,增加投资者的收益,间接鼓励社保和养老缴纳的积极性,能在一定程度上抵御养老风险,提高养老资金保障能力。然而,这种间接的税收优惠并不能解决低收入群体的困境。

另一方面,居家养老的税制工具内容和范围狭窄,税制类型和功能开发不全面。从税制类型看,居家养老的税制工具关联增值税、企业所得税、个人所得税、印花税,虽然能够鼓励居家养老发展,但在独立税种上设计的内容过于狭窄,局限于专项扣除工具应用,手段单一,内容覆盖不全面,难以推动居

家养老的实质性发展。此外,我国实行以流转税和所得税为双主体的多税种、多环节复合税制,不同税系或税种根据所处的地位和作用不同,区分为主体税种和辅助税种。^[9]而在居家养老中,增值税和所得税政策设计不足,降低了税制对居家养老的基础性作用,辅助税种也只有印花税,既不能发挥税收的激励功能,也不能展现税制的组合作用。居家养老本就面临服务需求与供给不平衡、管理运行机制不健全、专业人才短缺、资金支撑不足等挑战,^[10]而税制类型在居家养老的设备、技术、人力、主体、社会资金运行等方面的缺位,无疑使得社会资本参与居家养老的渠道更窄。总体看,居家养老的税制工具应紧随国家养老服务体系的政策作出改变,税制工具的选择应以服务人口老龄化战略为目标,方能在支持、促进养老服务业发展过程中发挥实质性作用。^[11]

表 1 现行居家养老相关税制一览表

税种	居家养老
个人所得税	<p>【行政法规】《个人所得税专项附加扣除暂行办法》(国发[2018]41号):纳税人赡养老年满 60 周岁的父母及子女均已去世的年满 60 岁的祖父母、外祖父母,可按规定标准定额扣除赡养支出。</p> <p>【税收政策】《关于个人养老金有关个人所得税政策的公告》(财政部 税务总局公告 2022 年第 34 号):自 2022 年 1 月 1 日起,对个人养老金实施递延纳税优惠政策。在缴费环节,个人向个人养老金资金账户的缴费,按照 12000 元/年的限额标准,在综合所得或经营所得中据实扣除;在投资环节,计入个人养老金资金账户的投资收益暂不征收个人所得税;在领取环节,个人领取的个人养老金,不并入综合所得,单独按照 3%的税率计算缴纳个人所得税,其缴纳的税款计入“工资、薪金所得”项目。</p>
增值税	<p>【税收政策】《关于基本养老保险基金有关投资业务税收政策的通知》(财税[2018]95号):在国务院批准的投资范围内,社保基金会及养老基金投资管理机构用养老基金投资,提供贷款服务取得的全部利息及利息性收入和金融商品转让收入,免征增值税。</p> <p>《关于资管产品增值税有关问题的通知》(财税[2017]56号):资管产品管理人发生有关养老保障管理产品的应税行为按照 3%的征收率缴纳增值税。</p>
企业所得税	<p>【税收政策】《关于基本养老保险基金有关投资业务税收政策的通知》(财税[2018]95号):对社保基金会及养老基金投资管理机构在国务院批准的投资范围内,运用养老基金投资取得的归属于养老基金的投资收入,作为企业所得税不征税收入。</p>
印花税	<p>【税收政策】《关于基本养老保险基金有关投资业务税收政策的通知》(财税[2018]95号):对社保基金会及养老基金投资管理机构运用养老基金买卖证券应缴纳的印花税实行先征后返;在养老基金证券账户之间的划拨过户,不征收印花税;对社保基金会及养老基金投资管理机构管理的养老基金转让非上市公司股权,免征社保基金会及养老基金投资管理机构应缴纳的印花税。</p>

(二)创新社区养老服务的税制尚不健全
社区养老借助空间距离优势,为生活在相同场

域内的老年人,通过政府扶持、社会参与、市场运作等,满足老人的物质、医疗、精神需求,从而实现管

专题策划：财政与养老保障

理和服务一体化。时至今日,我国社区养老服务通过国家层面的资金支持,总结和推广了可持续发展、可扩展、可复制的养老服务经验,赋予养老产业活力,为养老服务建立支撑体系,为项目开展提供保障。^[12]虽然社区养老模式优势明显,但同时囿于顶层设计缺乏、社会资本进入不足、协作机制不健全、

养老服务人才匮乏等因素的限制,^[13]使得我国社区养老在服务人口老龄化国家战略目标方面差距明显。在税制方面,承担调节、鼓励和促进功能的税制工具在社区养老服务中呈现出明显的参与不足(见表2),抑制了社区养老的整体性发展。具体而言,有以下两大明显缺陷。

表2 创新社区养老服务相关税制一览表

税种	社区养老服务
增值税、企业所得税、契税	【税收政策】《关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告》(财政部公告2019年第76号):为社区提供养老、托育、家政等服务的机构,按照以下规定享受税费优惠政策:(一)提供社区养老、托育、家政服务取得的收入,免征增值税;(二)提供社区养老、托育、家政服务取得的收入,在计算应纳税所得额时,减按90%计入收入总额;(三)承受房屋、土地用于提供社区养老、托育、家政服务的,免征契税。
房产税、城镇土地使用税	【税收政策】《关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告》(财政部公告2019年第76号):为社区提供养老、托育、家政等服务的机构自有或其通过承租、无偿使用等方式取得并用于提供社区养老、托育、家政服务的房产、土地,免征房产税、城镇土地使用税。

第一,社区养老的税制协同性不足。一方面,社区养老以增值税、企业所得税、房产税、城镇土地使用税、契税为主,其他诸如个人所得税、消费税等税种参与度不高,不能覆盖社区养老的整个体系和流程。另一方面,在推进社区居家养老服务体系过程中,政策的制定要在普惠性和兜底性保障方面发挥作用,同时也要通过科学合理的税制充分调动个人、家庭、社会、企业等多主体共同参与到社区居家养老服务体系中。^[14]反映至社区养老服务方面,其一,现有的税收优惠形式以直接免税为主,缺乏税前扣除、减计收入、优惠税率、亏损结转、加速折旧、起征点与免征额、延期纳税、税收抵免、优惠退税、出口退税、先征后退等优惠类型构成。^[15]对所有主体的单一免税能减轻社区养老的负担,但对于参与到社区养老中的相关者而言,不能高效激励社区养老的竞争和投资。相比之下,税前扣除、税率优惠、起征点的协调配合,更能激发企业的积极性,促进税制工具发挥激励效能。其二,税收对社区养老服务的各环节要素失衡。暂且不论社会参与社区养老的税制设计,仅以市场参与为例,现有的税收优惠政策停留在准入环节的房产、土地以及最后的收入环

节,有关中间环节中养老产品的使用、养老服务、养老消费等要素均没有得到关注。从社区养老的发展趋势看,若对政策和工具的认识局限于社区这一特定的场域,忽视了社会和市场参与的积极作用,容易将社区养老演变为政府养老,限制了养老服务的发展活力和内生动能。可见,社区养老不仅需要财政奖补、政府采购、专项资金等的协同发力,更需各税制工具之间、税制与财政政策之间优势互补,^[16]将相关税制或财税政策工具的适用范围扩大至整个社区养老服务的各个阶段和整个体系。

第二,税制工具适配缺乏估量。社区养老服务高度依赖地方政府财政的支持,各地发展很不均衡,各地的模式也较大不同。^[17]相较于财政支出工具带来的各地发展不均衡问题,税收政策工具的效果更为直接,更能达成社会治理和帮扶弱势群体的目标,但从社区养老看,税制工具并没有作出积极的选择和回应。其一,税制工具对地域缺乏考量,各税种并没有考虑到社区养老的地域差异,只要为社区提供养老的服务机构一体享受税收优惠待遇。如此,在经济较为落后的地域和农村地区,尚在摸索中的社区养老和村委会养老能否享受税收优惠悬

而未定,并且缺乏相应的税制工具鼓励农村相关组织发展养老服务。其二,税制工具缺乏人才机制建设考量。细察之,社区养老的税收政策聚焦于“机构”,以该关键词进行拓展产生了相关税收优惠政策,但该延伸无论是纵向力度方面还是横向覆盖方面,都显得不足,尤其是对于社区养老的建设者——“人”缺乏税制支持。事实上,人才短缺是社区养老面临的主要问题,^①抑制了社区养老的发展。财政通过奖励的方式^②鼓励更多人投身社区养老,若税制能够在个人所得税和消费税等方面对社区服务人员给予税收优惠,能在一定程度上激发社区养老的活力。

(三)推动机构养老服务的税制结构失衡

机构养老是在特别设置的场所,如养老院、护理院、老年公寓等专门场所,采取专业化的方式,为老人提供医疗、护理、康复和日常生活等方面的综合性服务机构。^③时下,推动机构养老服务的税制呈现多元化,并且税制工具类型较为丰富,税收优惠力度大,如全额扣除、免征等(见表3)。然而,这些税收制度更多聚焦于福利性、非营利性的老年服务机构,忽视了对营利机构的关注,影响税收的调节功能。

一方面,促进社会力量参与养老服务的税制不健全。从政策文本中相关规定来看,现有税制向非营利组织倾斜而忽视了营利组织和社会力量。从养老服务的非营利机构税收待遇看,房产税、城镇土

地使用税、企业所得税、耕地占用税、契税、个人所得税、车船税等对非营利机构政策优惠较多。相反,营利性养老服务机构能享受的税收优惠幅度较小^④,并且社会机构和个人向营利性养老机构捐赠不能享受个人所得税扣除。如此,在税制层面影响了社会力量参与养老服务的能动性。从社会力量在公共服务治理的角色定位看,社会力量参与养老具有天然的必要性和现实的需求:一是在公共服务需求个性化和多元化的驱动下,养老服务体系的前进路径以社会化、市场化和产业化为方向,这意味着社会力量参与成为必然;二是非营利组织的公共品属性所带来的固有“惰性”抑制了机构养老的动能,通过社会资本的加入而带来的双向互动和引起的市场竞争更能激发养老服务环境和养老供给的生产力和创造力;三是民间资本在公共资源享用上处于先天劣势地位^⑤,如若政策不能加以有效引导和激励,将错失社会资本培育新的经济增长引擎和财富创造的源泉。总体而言,税制对营利机构的设计空白不仅于税制自身而言是一种缺憾,对养老服务业发展来说更是政策缺漏,有必要及时予以补充。

另一方面,机构养老服务的税制设计不尽合理。具体而言,对养老服务机构的税收优惠实施操作性不强,税收政策可能存在与现实需求无法契合而被空置的现象。其中,对福利性、非营利性的老年服务机构暂免征收企业所得税的优惠支持,看似力度很大,但由于养老服务的投资周期长、回报收益短,大部分企业处于亏损或者由国家和地方给予财政补贴,能够享受这一政策的企业屈指可数。又如,对老年服务机构自用的房产、土地、车船暂免征收房产税、城镇土地使用税、车船税,这一政策优惠体现了顶层设计对发展养老服务业的决心,但实践中,诸多养老机构以租用房产为主,缺乏相关税制上的优惠待遇;再者,税制设计僵化,延伸度不够,税收优惠实际停留在养老机构的初级生产阶段,而对建立之后的机构服务、发展、产品改进和升级等没有涉及(见表3),降低了税制的引领效能。换言之,税收在支持传统养老机构服务发展的同时,应主动适应社会发展需求,将目光定位到养老服务的

①截至2021年底,全国持证社会工作者共计73.7万人,其中助理社会工作者55.9万人,社会工作者17.7万人。详见中华人民共和国民政部网站.[EB/OL].(2022-08-26)[2023-06-02].<https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>。

②如北京市《养老服务人才培养培训实施办法》规定:进入北京市养老服务机构专职从事养老服务工作的,按照本科及以上6万元、专科(高职)5万元、中职4万元的标准,发放入职奖励;将岗位补贴与护理员职业技能等级挂钩,按照初级工、中级工、高级工、技师、高级技师分别给予每人每月500元、800元、1000元、1200元、1500元的岗位奖励津贴,直接发放给养老护理员本人。

③《财政部 税务总局关于实施小微企业和个体工商户所得税优惠政策的公告》(2021年第12号)、《国家税务总局关于落实支持小型微利企业和个体工商户发展所得税优惠政策有关事项的公告》(2021年第8号)、《财政部 税务总局关于进一步实施小微企业所得税优惠政策的公告》(2022年第13号):自2021年1月1日至2022年12月31日,对小型微利企业年应纳税所得额不超过100万元的部分,减按12.5%计入应纳税所得额,按20%的税率缴纳企业所得税;自2022年1月1日至2024年12月31日,对小型微利企业年应纳税所得额超过100万元但不超过300万元的部分,减按25%计入应纳税所得额,按20%的税率缴纳企业所得税。

表 3 推动机构养老服务相关税制一览表

税制	机构养老服务
企业所得税	【税收法律】《中华人民共和国企业所得税法》：企业发生的公益性捐赠支出，在年度利润总额 12% 的部分，准予在计算应纳税所得额时扣除；超过年度利润总额 12% 的部分，准予结转以后三年内在计算应纳税所得额时扣除。
	【税收政策】《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》（财税〔2000〕97 号）：对政府部门和企事业单位、社会团体以及个人等社会力量投资兴办的福利性、非营利性的老年服务机构，暂免征收企业所得税；对企事业单位、社会团体等社会力量，通过非营利性的社会团体和政府部门向福利性、非营利性的老年服务机构的捐赠，在缴纳企业所得税前准予全额扣除。
个人所得税	【税收政策】《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》（财税〔2000〕97 号）：个人通过非营利性的社会团体和政府部门向福利性、非营利性的老年服务机构的捐赠，在缴纳个人所得税前准予全额扣除。
房产税、城镇土地使用税、车船税	【税收政策】《关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》（财税〔2000〕97 号）：对老年服务机构自用的房产、土地、车船暂免征收房产税、城镇土地使用税、车船税。
耕地占用税	【税收法律】《中华人民共和国耕地占用税法》：对社会福利机构占用耕地免征耕地占用税。
契税	【税收法律】《中华人民共和国契税法》：非营利性的学校、医疗机构、社会福利机构承受土地、房屋权属用于办公、教学、医疗、科研、养老、救助免征契税。
印花税	【税收法律】《中华人民共和国印花税法》：财产所有人将财产捐赠与社会福利机构书立的产权转移书据免征印花税。

创新发展，为智慧养老、产品更新升级等服务，发挥税收的支持引领作用。

三、税制促进养老服务业发展的功能基础与效率保障

考察税收与养老服务业发展的交互过程，在居家养老维度，税制激励性不够；在社区养老维度，税制工具开发明显不足并且缺乏差异性估量；在机构养老维度，促进社会力量参与的税收工具不健全，税制设计不尽合理。诚然，仅靠税收法律和税制工具不能完全克服养老服务体系构建之间的差异，以及服务人员的培养、社会资本进入、产品的开发和使用等方面的不利条件，但在遵循养老服务业发展的现实规律和特色基础上，竭力谋划税制工具的理论来源和程序路径，不仅有助于税制的完善，而且有利于强化税制工具与老年金融、老年保险、老年教育、老年文化等之间的衔接，全面提升养老服务发展体系质量。在增进民生福祉和提高人民生活品质的中国式现代化进程中，税制工具若要科学回

应人口老龄化国家战略，高效推进养老服务体系发展，既需坚持税法的功能基础，为完善养老服务税制提供理论依据，又要沿循税法结构路线，为养老服务税制效率提供指引。

（一）税法建制理论：养老服务发展税制的功能基础

从法律视角看，财税法的功能经历了由管理到治理的范式迁移，公共财产治理、社会利益平衡、纳税人权利保护是税法的三大功能，既有规范功能的属性也有社会功能的属性。^[20]三大功能在调和政府、社会组织、个人等多元主体方面发挥着重要作用。

1. 公共财产治理层面

公共财产治理是税法治理的基本功能，既作用于私人空间，也应用于国家场合。就公共财产的治理逻辑而言，在外部特征上体现为公共性，在推动方式上体现为发展性，在权力运行上体现为法治性，在实质内涵上体现为民生性。^[21]这些特征与养老服务的发展规律具有耦合性和天然的互动性。首先，公共财产治理的公共性意味着在制定养老服务

的税制时,要站在公共服务的角度考量工具的宽泛性和适配性,能够被大多数主体所接受、吸纳、应用,既要考虑提供服务的主体,也要注重接受养老服务对象的需求,避免政策与实际需要之间产生较大空隙,无法衔接。其次,公共财产治理要求税制建设体现发展规律,不仅要以完善的税制推进养老服务发展,还要将着力点放在税制的目标、具体内容、执行方式等方面,保障税制工具运行效率。再次,法治性不仅是公共财产治理运行的基础,也是税制发展的保障。也就是说税制工具需要坚持税收法定,为养老服务体系建设提供上位法依据,不仅要有严格的法律程序保障,还要有合理的实体法依据。最后,公共财产治理的民生性特征更强调税收的公共服务职能,因而养老服务的税制应当以纳税人的整体福祉为出发点和落脚点,考虑税制工具运行的正当性,发挥税制工具在养老服务中的应有作用。

更进一步,公共财产治理不仅体现为税法固有的功能,也是指导税制完善的重要理论。从社会经济发展视角看,随着经济社会体制转型,国家治理面临新的、更强的挑战,国家需要及时调整其治理策略和手段,才能有效避免转型危机和治理危机。^[21]人口老龄化对税收法治建设提出了新的要求,不能简单限于民生、发展、法治等现实的需求,更应放眼中国式现代化建设的格局定位。故而,基于公共财产治理的前瞻性和指导性功能,以公共财产治理为核心构建养老服务体系的税制工具是应然的选择。

2. 社会利益平衡层面

对不同主体之间的权利、义务进行合理配置是税法的重要功能之一,而对社会的服务功能则体现在利益的分配之中。即实现社会利益的平衡是税制发展的目标,税制的健全与完善需要以社会利益平衡为指导,两者是税收制度完善的一体两面。具体到养老服务体系,则体现在践行税收分配功能和坚持税收公平原则两个维度。一是践行税收分配功能。依法组织公共财产是税收的本质功能,公平分配公共财产是次要功能,而宏观调控只是其非常态的和附随的功能。^[22]我国财税法在履行收入分配职能时,拥有很丰富的政策工具,^[23]因而,养老服务的

税制工具自然不缺乏来自各个领域的税制经验。但分析考量养老服务的特殊性,需要有针对性的应用税制工具,一方面,明确养老服务的课税主体,增加课税范围,尤其是在税收优惠层面灵活性要强,综合运用好约束与激励性的税收政策,防止税制工具在养老服务方面的分配结构失衡;另一方面,应强化税收工具的“柔性”和“刚性”的合理适用。由于税收征管影响税法的实施效果,进而影响税法分配功能的实现,^[24]所以,税收执法应当以宽严相济、法理相融为原则,尤其是对养老服务发展过程中出现的新型企业应持以包容审慎态度,强化柔性执法的应用,避免因粗放式执法和选择式执法对私人主体参与养老服务发展造成困境,从而影响我国养老服务体系的多元共建。二是坚持税收公平原则。税收公平原则作为税法的基本原则,贯穿于税收立法、执法、司法等税法运行的各个环节,且在税法中具有普遍适用性。^[25]正是税收公平原则的这种普遍适用性使其有具体化需要,体现到养老服务建设方面,则更具操作性和实践性。一方面,应对城市和农村养老,中、东、西部养老加以类别化和地域化区分,施以不同的税制工具,运用好税制工具的调节、整合、分配功能,促进区域间养老服务均衡发展;另一方面,税收公平原则贯穿到养老服务的各个层面。若以现有的税制工具在营利和非营利养老服务企业权衡考量,营利养老企业得不到激励和促进,则会成为阻碍我国养老服务体系发展的重要因素。

对上述社会利益平衡层面下的税收分配功能和税收原则再观察,可发现二者均以实现社会利益平衡层面为目标,但税收公平原则是税制工具的价值追求,而税收分配则是税制工具使用的理论基础和指导原则,两者更是相互促进的关系,若无法营造公平的税制环境,提高税收征管能力,强化税收征管秩序,即便对税收分配格局再调整,也难以实现养老服务体系沿着公平的轨道前进。

3. 纳税人权利保护层面

传统上,对纳税人权利的保护政策制定往往产生于现实的纳税人与税务机关的对立中,而就现代税收治理而言,纳税人应当是一个广义的概念,是

专题策划：财政与养老保障

面向全体公民的概念,公民既是纳税权的享受者也是纳税义务的责任者。从国家层面看,发展养老服务是国家在公共服务领域的基本立场和应有义务。国家在养老政策设计方面注重宏观大局调控,考虑战略目标导向,综合应用财政、税收等,为阶段性目标和长期目标设置实施工具。从公民权利保护的角度看,养老服务提供者享受现行体制下的一切商事、民事权利,应在各类政策层面得到有利于发展的平等对待,同样,养老服务的享受者应享有国家保障个人养老的所有权利。

对养老服务体系的税制完善既是纳税人享受权利的内在要求,也是对传统纳税人权利含义的一次合理纠偏。正因如此,养老服务体系的税制完善要坚持以人为本的原则,一方面要避免税制工具的趋同性,既要注重养老服务的公共属性,也要考量来自不同个体的要求。若不能深挖社会组织、养老主体、养老服务对象等多个主体的自身特性和实际需求,简单套用税制工具则容易导致“水土不服”,税制工具和养老需求之间产生的巨大裂缝将成为

税制工具失效的主要因素。另一方面,纳税人权利保护要求养老服务税制工具不仅要遵循严格的法治轨道和坚持程序正义,还要在相关法律规定中明确纳税人在涉及养老服务中的具体权益保障,例如,目标、对象、执行方式、权利、义务等,从而避免出现公与私之间的矛盾,发挥好税制工具的调节作用。

(二)税法的结构指引:养老服务税制的效率保障

税制优化在于通过各种税制的科学使用,引领养老服务体系的良性运行和公平的价值目标实现。显然,养老服务税制工具选择和运用受到方方面面的影响,或是国家战略目标选择,或是经济环境变化,等等,正是这些因素的存在,使得税制工具的选择面临各式各样的挑战。对此,需要构建一种税法的结构指引,按照“明确税制工具目标—精选税制工具—规范税制工具使用”这一顺序(如图1所示),保障税制的效率提升,进而强化我国养老服务税收法治化水平,促进我国养老服务体系的高质量发展。

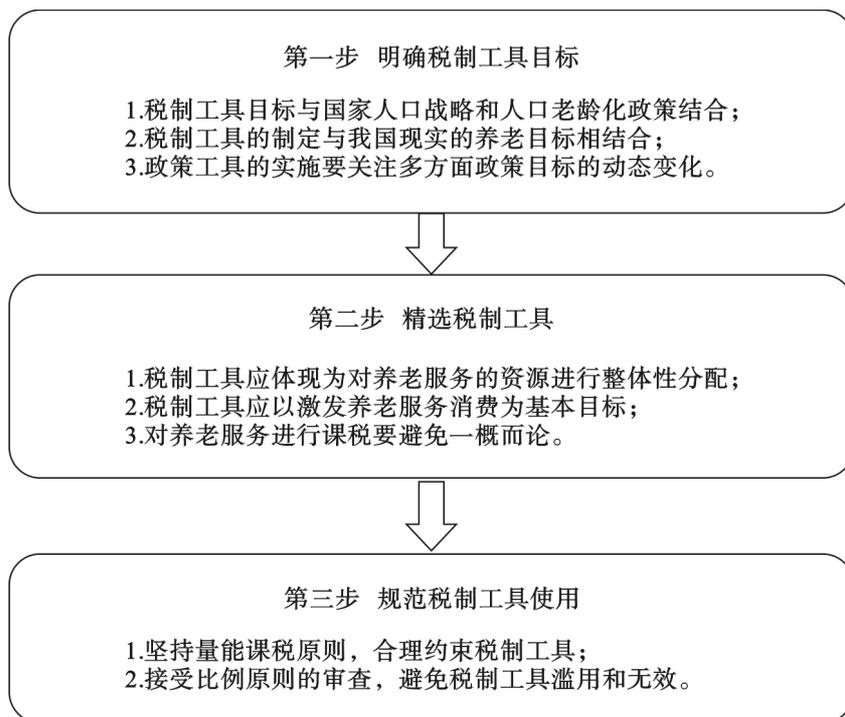


图1 养老服务税制(工具)的结构指引

1. 明确税制工具的目标

一般来说,税制工具的选择应有明确的指引和方向,即至少应包含短期目标、长期目标、结果效应等因素。因而,就养老服务的税制工具目标而言,至少应考虑以下问题:一是与国家人口战略和人口老龄化政策结合。当前,实施积极应对人口老龄化国家战略是坚持以人民为中心的发展思想的重要体现,是维护国家人口安全和社会和谐稳定、实现第二个百年奋斗目标的重要考量。^[27]对此,税制工具的制定既要明确单一目标,又要兼顾多重目标的相互包容,避免出现矛盾和冲突。只有立足于政策工具实施的国家宏观战略目标,政策工具性能与养老服务业的属性才能相契合,才有可能选择出正确的税收工具,从而推动养老服务发展。二是税制工具的制定与我国现实的养老目标相结合。虽然这种目标具有阶段性特点,但能作出较为明确的判断和更为清晰地考察标准,使得政策的选择更具可接受性。更进一步,与养老的现实需求相契合,通过对政策实施的效果、不足、数据等因素进行及时评估和精准判断,进而选择更为关键的政策工具。三是政策工具的实施要关注政策目标的动态变化。受制于政治、经济、文化等多重维度的影响,政策目标事实上处于不断调整的过程,相对应的税制工具并非固定不变,而是一经设计和选用,便要随养老服务的实践发展而作出及时调整、修改、补充和更新。^[28]所以,在税制执行过程中应适当关注政策目标的改变,考虑税制与政策目标的适配性,并关注在不同政策的多重影响下,税收法律和政策工具能否发挥最大效能。

2. 精选推动养老服务发展的税制工具

助力养老服务发展的税制工具无疑囊括了具体税种、税收优惠、税收征管等在内的所有税收实体与程序的规则和规范。从前述对养老服务的税制工具分析可知,税收并非只作用于财政收入的达成,更承担着促进社会公平、促进资源优化配置和保持社会稳定等方面的作用。所以,以税制工具助力养老服务业发展,实质是以重新分配社会财富,保障老年群体同等享受国家财富、社会资源的过

程。因而,税制工具的选择应注重工具的适配,以实现政策为目的,注重实用性。具体来说,第一,在生产方面,税制工具应体现为对养老服务的资源进行整体性分配,注重公平性和均衡性。比如,在此环节应加强所得税税收政策应用,借助税收政策提高养老产品生产企业的利润、投资回报率,进而强化资本的活力。再如,应加大养老产品的增值税优惠力度,以期增强养老产品和养老服务在流通环节的数量和规模。第二,在消费方面,税制工具应以激发养老服务消费为基本目标,带动养老服务的各类型产品、服务等消费活力。例如,对养老服务的课税应根据市场运行情况制定税率,若根据事先划定的征税领域进行课税而忽视养老服务的特殊性,则可能影响养老服务的活力和市场化运行。第三,在分配方面,不同税种的累进(退)性不同,对收入分配的影响也不同,^[29]因而对养老服务进行课税要避免一概而论,应区分农村和城市养老服务、传统和现代养老服务,以及营利和非营利养老服务的差别与融合,以不同的课税,推动养老服务的正向发展,修正养老服务的不足。

3. 规范推进养老服务发展的税制工具使用

作为一个制度工具,政府征税权的行使既可为社会公众提供公共产品,维护纳税人的合法权益,也可能逾越边界而介入私人自治领域,与民争利。^[30]换言之,无论是从公共利益的角度出发,还是课税所兼具的实质正义和形式正义视角看,都需要对养老服务发展的税制工具进行规范和约束,对此,量能课税和比例原则是税收约束工具的基本构成。一方面,量能课税要求在税收收入端要考虑征税客体的“可税性”和“应税性”,使得针对养老服务的征税目的明确,方式合理。同时,量能课税遵循信赖利益保护和严格恪守税收法定原则,能够对养老服务税收进行合理约束,防止税收偏离分配正义。另一方面,由于比例原则是税收实体法和税收程序法共通的一项核心原则,通过考察征税目标价值的实现不能过分损害纳税人的基本人身财产权利这一方面,来防止过度地破坏二者之间利益与价值的均衡。^[31]如前所述,养老服务的税制工具还不完善,出现了

与实际需要脱离的现象,因此,作为典型的裁量征税行为,养老服务发展的税制工具理应接受比例原则的审查^[32],对所选用的基本税制、税收优惠、税收执法、征管程序等作审慎评估、细致考量,从而避免税制工具的滥用和无效。

四、促进我国养老服务体系发展的税制 补正:以居家养老为例

在人口老龄化背景下,面对税收在促进居家养老、社区养老、机构养老方面的一系列问题,养老服务税制只有更好地坚持公共财产治理理论、社会利益平衡理论、纳税人权利的税法建制原则,明确税制工具目标,精选税制工具,规范税制工具使用,才可能实现养老服务的高质量发展和构建现代税制的双向兼得,进而为实现共同富裕创造更有利条件。事实上,居家养老在我国整个养老服务体系中具有特殊地位。一方面,居家养老的综合性较强,在主体上,涉及政府、家庭、社会、个人等多主体的参与,在服务项目上,存在医养结合、智慧养老、技术支持等多个模式。从这两个角度看,居家养老至少在形式方面兼具了社区养老和机构养老的所有表现特征,因而更具代表性。另一方面,居家养老在养老服务中居于基础地位,其精细化的管理、服务可以避免因社会发展所带来的情感缺失^[33],既能增强家庭成员个人责任意识,又能以家庭为单位建立多元化养老机制,从而减轻政府在养老服务中的压力。基于此,以居家养老为例,借助其在养老服务体系中的基础地位,在税法建制原则指导下,坚持税法结构指引,参考域外典型税制,探索我国居家养老税制的优化路径,以完善的居家养老税制引领和指导社区养老和机构养老税制的发展,从而促成养老服务税制的系统性和整体性构造。

(一)域外发展居家养老的税制经验与启示

美国、日本、德国、法国等早于我国进入老龄化社会的发达国家,大多已建立了基于政府、企业、家庭和个人多层次的养老保障体系,^[34]围绕居家养老,探索出了三支柱税收优惠、所得税扣除等较为完善的养老服务经验。相较而言,尽管我国具有提前应

对人口老龄化的制度优势,但同时面临老年人口数量多、增速快、城乡和区域差异大等现实挑战。^[35]因而,上述典型国家在税收助力养老服务,解决人口老龄化方面的优良经验,殊值借鉴。

首先,构建第一、第二、第三支柱养老金的税收优惠体系。美国是市场化养老服务最为发达的国家,其税收优惠政策覆盖了公共养老金、职业养老金以及个人退休账户为主的个人养老金三支柱。^[36]在以三支柱为体系的养老模式内,强制课税、所得税税前扣除、税收直接减免等在不同阶段组合调配、相互协作,形成了系统且良性发展的税制工具箱,促进了美国养老服务的快速发展。日本第一支柱养老中,个人负担的厚生年金可以作为社会保险费项目在个人所得税税前全额扣除,第二支柱的企业年金可享受税收递延优惠和企业所得税税前扣除,第三支柱的私人养老金可享受个人所得税和居民税的减免,并且对养老金产生的投资收益额给予税收减免。^[37]德国三支柱养老金在内容方面与美国和日本有较大差异,例如,其第一支柱为强制性法定养老保险,第三支柱为个人储蓄型养老,但就税制工具使用而言,依然采用了税收递延优惠、阶段性减免、特别免税、所得税税前扣除等多个税制工具的适配和组合应用。^[38]总体观之,三国围绕“三支柱”进行了系列的税收工具的应用:税收优惠是促进三支柱推进的有效和必行手段,其中所得税递延和专项扣除主要集中于养老金的缴纳和运行阶段,保障了低收入老年人的权益,而其中的所得税税前扣除则为企业和社会力量参与养老服务注入了活力。此外,对第三支柱养老金设置的不同税收优惠额度,体现了税收的公平分配作用。由于三支柱养老金解决的是最根本的经济来源和收入保障问题,这既是居家养老中最为重要的因素,也为开展居家养老的各项活动提供了资金保障。

其次,采取对赡养人更有公平性和针对性的赡养支出扣除制度。早在20世纪80年代,法国政府就通过发放个人自理补助、减免个人所得税等措施引导居家养老发展。^[39]而美国不仅在《个人所得税法》中规定了赡养老人可以进行个人所得税扣除,

同时规定了纳税人可以将赡养老人产生的医疗支出进行扣除,如果医疗费用超出了被赡养人收入的7.5%,可以全额扣除。^[40]日本的养老个人所得税扣除政策和我国具有相似之处,规定了赡养老人的纳税人在满足“一定的条件^①”下可以享受个人所得税和居民税扣除。德国《个人所得税法》规定了特殊情况下的个人所得税税前扣除,需要满足退休年龄、直系亲属且不能通过劳动自给自足的条件。^[41]总体看,上述四个国家通过应用税制工具的过程中,以个人所得税扣除为主,设置了不同的条件以达到税收优惠政策工具促进公平的目的,尤其是其中对“医疗支出进行扣除”和“能够自给自足的扣除限制”正是我国个人所得税专项附加扣除值得借鉴之处。

溯及我国税收支持居家养老服务的发展进程,一方面,居家养老的多支柱税收优惠在内容设计和征管方面还存在系列问题,尤其是第三支柱个人商业养老税收优惠政策仍处于试点阶段,第二和第三支柱税收优惠力度不足,在整体上缺乏税收递延优惠、阶段性减免、特别免税、所得税税前扣除等税收工具的组合应用,使得养老服务的税制工具未形成有效的合力,限制了三支柱对养老服务的推进功能。另一方面,我国对老年人个人所得税的专项扣除最高额度为2000元,在一定程度上缓解了家庭养老负担,但对赡养人的真实付出和被赡养人的实际收入缺乏具体考量,有违税收公平原则。^[42]因此,在现有专项扣除暂行办法的基础上,借鉴国际经验,考虑老年人的年龄、赡养人和被赡养人的实际收入、赡养人的年龄以及大病医疗支出等实际情况,设置更合理的个人所得税的专项附加扣除尤为必要。

(二)居家养老税制体系的完善与优化

在考察域外促进养老服务相关的税制实践,结合我国居家养老服务税制现状和未来改革趋势,推至我国居家养老服务的具体困境,应在税法建制原则的功能性指导和税法结构性指引下,从税收法治

的基本层面、完善层面、实质层面和进阶层面“四位一体”推进以税收优惠为核心的税制工具发展和完善,以点带面,完善居家养老服务的基础功能,激发社区养老的内生动力,促进机构养老的外部活力,最终实现我国养老服务的一体化发展。

基本层面,可以根据国家税务总局发布的《支出绿色发展税费优惠政策指引》《“大众创业 万众创新”税费优惠政策指引》等指导性文件,借鉴促进科技创新型企业发展、脱贫攻坚、减税降费等优良做法,出台以居家养老、社区养老、机构养老为主的养老服务发展税收优惠政策指引,覆盖整个养老服务的个人、社会、政府、机构等,对养老服务中的“养老院”“养老服务机构”“营利性”“非营利性”“公益性”“慈善组织”等税收优惠做详细分解和说明,并统一归类,避免因归属不明而造成的优惠政策偏差,进而形成全面且能系统衔接的养老服务税收优惠体系。另外,统一完备的法律体系是税收优惠立法之追求,不仅有利于防止税收优惠滥用、规范宏观调控行为、加强税权控制,也能避免变相或滥用税收优惠规定,制造“税收洼地”等。^[43]基于此,为防止养老服务的税收优惠工具滥用,需在量能课税和比例原则的约束下,逐步开启我国税收优惠的统一立法。需要注意的是,税收优惠的立法首先应在税法内部进行清理,对各种“政出多门”的税收政策按照一定的标准和规定进行类型化,保留、删除或完善,进而汇编成法,建立养老服务税制工具体系。

完善层面,加大居家养老服务的税收优惠力度,强化税收的激励功能。从前文梳理的养老服务税收优惠政策看,现行税收优惠在优惠范围和优惠力度方面都存在局限性。在优惠力度方面,应加强税收对民间资本或社会力量投资的激励作用。目前,我国居家养老仍然没有形成专业化和一体化,本应在居家养老中发挥关键作用的社会力量缺失造成了居家养老踟蹰不前,若税收政策工具能够聚焦社会力量的作用,尤其是加大投资环节的支持力度,降低养老服务相关课税税率,加大减免力度,居家养老服务将得到进一步提升。在优惠范围方面,应强化对以房养老、医养结合、老年护理、信息和技

^①日本《个人所得税法》分别规定了医疗费扣除、社会保险费扣除、人寿保险费扣除、抚养扣除、增加抚养扣除、养老金扣除等多个扣除项目的条件和标准。

术支持等税收优惠支持,这些新型养老服务方式,不仅是养老服务的主要需求所在,而且能缓解政府压力,使得新业态在发展之初对全社会的养老服务起到较强的引领作用。

实质层面,在完善居家养老服务税制工具时,财政补贴亦是不可或缺的一环。我国农村人口老龄化程度高于城镇,^①不仅如此,长期以来面临养老服务专业人才缺失、社会组织发挥作用有限、医疗资源不足等挑战。^[44]面对这些问题,仅依赖单纯的税收优惠政策很难产生激励作用,尤其对低收入人群而言,收效甚微。^[45]因此,支出政策工具和收入政策工具的结合才能促进养老服务的长期发展,打破长期以来养老服务发展的区域不平衡,促进社会公平。短期来看,可以加大农村养老的财政补贴,精准定位低收入人群,同时,以财政补贴和税收优惠鼓励、支持社会资本进入农村居家养老,通过“财政补贴+税收优惠”政策工具的有效结合,破解当前农村居家养老的现实困境,实现中国特色的农村居家养老模式。长远来看,财政补贴是调整优化经济结构不可或缺的中坚力量,但随之而来的要素壁垒、竞争扭曲、寻租行为、不劳而获等不仅妨碍形成竞争有序的养老服务市场,而且可能带来区域惰性发展的负外部效应。^[46]由此,可以考虑增加以养老为特定目的的税种,借鉴环境保护费向环境保护税的平衡过渡,将社会保险费改为社会保险税,由此,既无新的课税负担,也能够为税收优惠提供政策依据。

进阶层面,跳出税制工具框架,搭建税收工具与其他工具的组合应用。财税政策固然在居家养老服务中发挥基础性、支柱性和激励性作用,但应认识到税收工具只是养老服务发展的一般性政策工具^[47],只有结合市场经济发展趋势和国家战略远景,应用好数字化、信息化等多种工具,形成组合效应,优势互补,方能达成养老服务的预期目标。一方面,税收政策工具与数字工具的组合。数字化技术的日趋成熟为高效配置养老资源提供了技术条件,但由

于数字技术所掌握的信息与税收制定之间没有形成有效的组合,使得养老服务业长期陷入供需错配失衡、资源低效配置。^[48]若能通过数字技术将老龄化现状、区域养老服务发展、税收的缴纳与优惠等进行科学性分析,则可能为税制工具的调整和适用提供价值参考。另一方面,建立税制工具与绩效评价工具的组合。对税收优惠政策的管理直接关系到税收优惠的政策效果,域外一些国家通过绩效管理来检验税收相关法律与政策的实施效果。从过程看,绩效管理首先是通过养老服务的制定、决策、成本、效能、应用、执行等进行全方面的监管,得出综合性和有针对性的评价。从内容看,全面的绩效评价管理包含了绩效评价流程、绩效评价框架与指标、合适的绩效管理周期以及绩效评价结果的应用。^[49]最终,通过绩效评价实现对养老服务税制工具的监控,并将最终结果广泛应用于养老服务税收法律与政策制定中。

五、结语

近几年来,财税政策工具的应用逐渐成为学界普遍关心的热点,税收工具也被用于激励或者约束各行各业的良好发展,但学界对将税收政策工具应用于养老服务发展的研究却并不多见。本文通过分析居家养老、社区养老、机构养老的政策文本,呈现出税制激励不足、税制尚不健全、税制结构失衡等缺陷。究其原因,一方面,养老服务发展税制的功能基础应用不足,公共财产治理、社会利益平衡、纳税人权利在指导养老服务税制方面没有发挥应用的理论基础和方向指导,税制的规范功能和社会功能欠缺。另一方面,就税制本身而言,对养老服务税制的效率保障上税法结构性指引没有建立起环环相扣的逻辑体系,税制工具的目标、税制工具的选择、税制工具的应用等配合不够,以致我国养老服务的税制体系始终陷入功能性不足困境。为此,本文提出以居家养老服务的税制为基础研究,借鉴域外构建的多支柱养老金的税收优惠体系和公平赡养支出扣除制度,结合我国实际,从税收法治的立法完善、税收优惠力度强化、财政补贴+税收优惠,以及

^①《中国农村互助养老研究报告》调查统计和预测:2020年中国农村60周岁及以上老年人口占农村总人口的23.8%,比城市高出8个百分点。到2035年,我国农村60岁及以上人口占比将升至37.7%,老龄化“城乡倒置”现象将进一步加剧。

搭建税收工具与其他工具的组合应用，“四位一体”推进居家养老服务税制工具的发展和完善。

参考文献：

- [1] 中共中央 国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》_最新政策_中国政府网 [EB/OL].(2019-11-21) [2022-11-20].http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/21/content_5454347.htm.
- [2] 习近平：高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告_滚动新闻_中国政府网 [EB/OL].(2022-10-25)[2022-11-20].http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- [3] 国务院关于加快发展养老服务业的若干意见（国发〔2013〕35号）_政府信息公开专栏 [EB/OL].(2013-09-13)[2022-11-20].http://www.gov.cn/zhengce/content/2013-09/13/content_7213.htm?trs=1.
- [4] 刘剑文.财税法功能的定位及其当代变迁[J].中国法学, 2015,(4):162-180.
- [5] 中华人民共和国民政部 [EB/OL].(2022-08-26)[2023-06-02].<https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>.
- [6] 许正中.新时代税收在国家治理中的地位和作用[J].国际税收, 2022,(10):28-36.
- [7] 王晓洁,李小倩,陈肖肖.推动我国养老服务体系发展的税收政策研究[J].税收经济研究, 2021,26(4):13-20.
- [8] 中国灵活就业者已达 2 亿人-新华网 [EB/OL].(2022-09-02)[2022-11-28].<http://education.news.cn/20220209/C9B6E1E66E900001602CA96D6A1B1778/c.html>.
- [9] 王春雷.适应国家治理现代化的中国税制体系：从传统走向现代[J].税务研究, 2015,(2):16-24.
- [10] 刘卫东,李爱.我国居家养老服务发展面临的现实困境及应对策略[J].东岳论丛, 2022,43(9):96-103.
- [11] 杨复卫,张新民.支持养老产业发展的财税政策工具选择与应用研究[J].西南大学学报(社会科学版), 2017,43(6):49-59+193-194.
- [12] 白淑英,刘欣.社区居家养老服务的内生性发展研究[J].扬州大学学报(人文社会科学版), 2022,26(5):74-86.
- [13] 曹飞廉,王洁.社区居家养老服务体系的构建思路[J].重庆社会科学, 2018,(10):103-112.
- [14] 杨良初,施文凯.我国社区居家养老服务改革：实践、挑战与建议[J].地方财政研究, 2022,(9):84-91.
- [15] 许多奇.两大税制家庭促进高新技术企业发展的路径比较与我国借鉴[J].政法论丛, 2019,(3):14-29.
- [16] 邹新凯.促进农业绿色发展的税制检视及补正[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版), 2021,(2):123-138.
- [17] 陈杰,张宇,石曼卿.当前居家社区养老服务体系存在的短板与创新——兼论“社区+物业+养老服务”模式推广问题[J].行政管理改革, 2022,(6):84-93.
- [18] 陈伟涛.“和而不同”：家庭养老、居家养老、社区养老和机构养老概念比较研究 [J]. 广西社会科学, 2021,(9):144-150.
- [19] 北京市地方税务局,北京税收法制建设研究会课题组.我国养老服务业税收政策创新研究[J].老龄科学研究, 2016,4(3):3-12.
- [20] 侯卓.财税法功能的“法律性”解构[J].财经法学, 2017,(1):104-121.
- [21] 刘剑文.论财税体制改革的正当性——公共财产法语境下的治理逻辑[J].清华法学, 2014,8(5):6-21.
- [22] 张长东. 税收国家及其治理任务 [J]. 社会科学, 2022,(5):86-96.
- [23] 刘剑文.公共财产法：财税法的本质属性及其法治逻辑[J].财经法学, 2015,(1):13-21.
- [24] 熊伟. 共同富裕导向下财税法的分配职能及其限度[J]. 法治社会, 2022,(3):10-21.
- [25] 董学智.“应征尽征”与税收征管法的分配意涵[J].地方立法研究, 2022,7(2):51-63.
- [26] 刘水林.论税负公平原则的普适性表述[J].法商研究, 2021,38(2):173-186.
- [27] 实施积极应对人口老龄化国家战略——理论-人民网 [EB/OL].(2020-12-17) [2022-12-07].<http://theory.people.com.cn/n1/2020/12/17/c40531-31969360.html>.
- [28] 唐庆鹏,钱再见.公共危机治理中的政策工具：型构、选择及应用[J].中国行政管理, 2013,(5):108-112.
- [29] 岳希明,张玄.强化我国税制的收入分配功能：途径、效果与对策[J].税务研究, 2020,(3):13-21.
- [30] 熊伟.中国国家治理的进阶选择：财税治理及其模式转换[J].现代法学, 2015,37(3):20-26.
- [31] 姜昕.比例原则研究——一个宪政的视角[M].北京：法律出版, 2008:18.
- [32] 叶金育,顾德瑞.税收优惠的规范审查与实施评估——以比例原则为分析工具[J].现代法学, 2013,35(6):171-183.

(下转第 39 页)

- [5] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [6] 张国英,龚慧.广东省人口老龄化与养老资源配置均衡性研究[J].南方人口,2022,37(4):1-13.
- [7] 钱凯.我国人口老龄化问题研究的观点综述[J].经济研究参考,2010(70):43-49.
- [8] 杨宝强,钟曼丽.农村养老服务供给能力的测度与提升策略——基于海南省18个市县的实证研究[J].湖北民族大学学报(哲学社会科学版),2020,38(4):69-76.
- [9] 吴国英,赵蕾霞.我国养老服务业的非均衡性测度及发展对策——以京津冀三地为例[J].山西大学学报(哲学社会科学版),2018,41(4):87-93.
- [10] 白晨,顾昕.中国基本养老服务能力建设的横向不平等——多维福祉测量的视角[J].社会科学研究,2018(2):105-113.
- [11] 尹忠海,朱彤瑶.中国省域养老资源与老年人口空间匹配关系研究[J].江西财经大学学报,2019(4):82-90.
- [12] 于集轩,刘黎明,郑梦沂.北京市机构养老资源与需求的适配性量化分析[J].数理统计与管理,2022,41(6):1039-1055.
- [13] 赵东霞,韩增林,任启龙,刘万波,裴倩.市域人口老龄化空间特征与养老资源匹配关系研究——以东北三省为例[J].资源科学,2018,40(9):1773-1786.
- [14] 聂长飞.中国高质量发展的测度及省际现状的分析比较[J].数量经济技术经济研究,2020,37(2):26-47.
- [15] 曾通刚,赵媛.中国老龄事业发展水平时空演化及其与经济发展水平的空间匹配[J].地理研究,2019,38(6):1497-1511.
- [16] 包富华,陈瑛.中国大陆外商直接投资与入境商务旅游的空间错位研究[J].浙江大学学报(理学版),2016,43(4):465-475.
- [17] 蔡鑫.老龄化背景下的人口流动与地区均衡发展问题[J].思想战线,2010,36(2):66-70.
- [18] 王莎莎,林珍铭.桂林市旅游资源与旅游经济空间错位研究[J].干旱区资源与环境,2023,37(5):198-208.
- [19] 韦鑫,尹珂.重庆市主城都市区人口老龄化与养老服务资源配置空间错位研究[J].热带地理,2022,42(12):2020-2030.
- [20] 何晖,张会阳.基于空间资源匹配的养老资源区域配置评估——以湖南省14个地级市(州)为例[J].决策与信息,2021(5):45-56.
- [21] 刘奕,李晓娜.数字时代我国社区智慧养老模式比较与优化路径研究[J].电子政务,2022(5):112-124.

【责任编辑 郭艳娇】

(上接第27页)

- [33] 朱震宇.居家社区机构养老服务一体化发展的优势、机制与困境——基于北京市海淀区养老的个案分析[J].宁夏社会科学,2022,(6):164-172.
- [34] 刘华,王姣,邹典璋.老龄化背景下养老保障税收优惠政策国际经验及启示[J].税务研究,2021,(11):79-84.
- [35] 杜鹏,韦煜堃.积极老龄化视角下欧洲老龄社会政策应对及启示——以法国、德国、英国为例[J].国外社会科学,2022,(6):59-70+196-197.
- [36] Seniors & Retirees | Internal Revenue Service[EB/OL]. [2022-12-25].<https://www.irs.gov/individuals/seniors-retirees>.
- [37] 岩崎政明.少子高齢化の弊害を緩和するための税制改革の動向[J].税大ジャーナル,2017(28):23-31.
- [38] 刘华,王姣,邹典璋.老龄化背景下养老保障税收优惠政策国际经验及启示[J].税务研究,2021,(11):79-84.
- [39] 刘西华,骆金铠.法国医养结合模式对我国养老体系建设的启示[J].中国护理管理,2016,16(7):930-933.
- [40] Internal Revenue Service. Medical and Dental Expenses (Including the Health Coverage Tax Credit)[EB/OL]. [2022-11-20].<https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p502.pdf>.
- [41] SCHWARZ B, TROMMSDORFF G, ZHENG G, et al. Reciprocity in intergenerational support: A comparison of Chinese and German adult daughters: [J]. Journal of family issues, 2010, 31(2): 234-256.
- [42] 黄朝晓.个人所得税赡养老人专项附加扣除制度建议[J].税务研究,2018,(11):43-48.
- [43] 叶金育.税收优惠统一立法的证成与展开——以税收优惠生成模式为分析起点[J].江西财经大学学报,2016,(2):114-129.
- [44] 梁文凤.人口老龄化背景下农村养老的现实困境与路径选择[J].经济纵横,2022,(10):82-88.
- [45] 张栋,张琳.第三支柱个人养老金财税激励制度设计:基于国际经验的中国路径[J].国际税收,2022,(12):32-41.
- [46] 蒋悟真,罗雅文.迈向实质正义的公平竞争审查进阶——以财政补贴为例[J].学习与实践,2022,(6):69-79+2.
- [47] 陈洪平.体育产业财税支持政策的财政法思考[J].武汉体育学院学报,2013,47(3):31-35.
- [48] 盛见.养老服务业数字化转型:经济学逻辑与优化路径[J].宁夏社会科学,2021,(6):123-129.
- [49] 冯小川,梁海剑,李滢平.税收优惠政策绩效管理的域外经验与启示[J].税务研究,2022,No.454(11):94-100.

【责任编辑 寇明风】