

# 江苏财政支持社会养老服务体系建设的问题与对策

夏 金 李 放

**内容提要** 近年来,社会养老服务体系日益成为政府工作的重点和社会舆论关注的焦点。本文从财政支持社会养老服务体系建设的视角,梳理了目前江苏财政支持养老服务体系建设的政策措施和取得的成效。着重从财政投入总量、财政投向结构和财政资金管理等三个方面剖析江苏财政在支持社会养老服务体系建设中存在的问题。在此基础上提出了进一步加大财政投入力度、优化财政资金地区投向结构、强化对社区居家养老服务站点日常运营的扶持、优化养老机构补助方式、更多转向需方补贴、适时增删现有政策以及探索实行财政资金有偿使用制等完善财政支持养老服务体系建设政策建议。

**关键词** 江苏财政 养老服务 居家养老 机构养老

夏 金,南京农业大学公共管理学院博士研究生 210095

李 放,南京农业大学公共管理学院教授 210095

江苏是全国最早进入老龄社会的省份之一,目前城市和农村空巢老人占老年人口的比重达到50%左右,建立社会养老服务体系的要求十分迫切。2011年8月19日,江苏省委、省政府发布《中共江苏省委、江苏省人民政府关于大力推进民生幸福工程的意见》,将完善社会养老服务体系建设列入“民生幸福工程”。自此后,江苏省各级财政陆续加大对养老服务体系的投入力度,全省社会养老服务体系建设在这几年间有了较大发展。本文通过对江苏财政支持养老服务体系建设的政策梳理,分析目前财政支持政策中存在的问题,并根据笔者的思考,提出相关政策建议。

## 一、江苏财政支持养老服务体系建设现状

本文主要从省级和市县两个层面论述2010年以来江苏财政支持养老服务体系建设的现状。

1. 支持政策梳理 以2013年为例,省级财政支持政策主要有五个方面:一是农村敬老院建设补

---

本文为国家社科基金重点项目“农民工回流视角下的农村养老保障研究”(16AGL013)、江苏高校哲学社会科学研究重点项目“江苏养老服务体制机制创新与政策研究”(2016ZDIXM013)阶段性成果。

助1.3亿元,主要用于支持农村敬老院床位建设和附属设施建设。二是养老机构建设扶持经费1.5亿元。其中,用于公办养老机构1.1亿元,对经济薄弱县市达到标准的护理型床位按照新建3万元/床、改建1万元/床的标准进行补助,对省辖市和非经济薄弱县市达到标准的护理型床位按照新建1.5万元/床、改建0.5万元/床的标准进行补助;用于民办养老机构0.4亿元,具体为对民办护理型养老机构床位数在50张以上,且达到省级示范性养老机构建设标准的,按苏北地区0.5万元/床、苏中地区0.4万元/床、苏南地区0.3万元/床的标准进行补助。三是居家养老服务中心补助资金1.2亿元。主要是对社区居家养老服务中心(站)的建设补贴。具体为:对于社区居家养老服务中心(站),新建一个并达标的,苏南、苏中、苏北分别按1万元/个、1.5万元/个、1.8万元/个的标准进行补助;其中对于达到省级示范性社区居家养老服务中心标准的,经济薄弱地区补助15万元/个,其他地区补助10万元/个。四是养老护理员培训经费0.1亿元。对初级培训,省级财政对苏北、苏中、苏南分别补助1200元/人、1100元/人、1000元/人,不足部分由省辖市和县级财政全额承担;中级和高级培训由省级统一组织实施,培训经费由省财政全额负担。五是养老服务中心信息系统建设经费0.2亿元,主要用于建设涵盖全省老年人基础信息、各市县居家养老中心(站)基础信息、各地养老服务机构基础信息以及提供居家养老支持服务的机构信息等在内的社会养老服务信息系统。具体支持政策列表如下:

表1 2013年江苏省省级财政支持养老服务体系建设的政策一览表 单位:元

项目	金额	政策标准					
		公办养老机构			民办养老机构		
		新建	改扩建	护理型	自建	租赁	护理型
养老机构建设扶持经费	1.5亿元	经济薄弱地区:3万	经济薄弱/非薄弱:100万/30万每个(市50万)	经济薄弱/非薄弱:3万/1.5万,改建:1万/0.5万	苏南/苏中/苏北:2000/2500/3000		苏南/苏中/苏北:3000/4000/5000
居家养老服务中心建设补助	1.2亿元	新建达标的,苏南/苏中/苏北:1万/1.5万/1.8万,其中达到省级示范性标准的,经济薄弱/非薄弱:15万元/10万元每个					
养老护理院培训经费	0.1亿元	初级培训,苏南/苏中/苏北:1000/1100/1200,中高级由省级全额负担					
农村敬老院建设补助	1.3亿元	根据各地老年人口数、农村敬老院床位数等因素分配					
信息系统建设经费	0.2亿元	主要用于建立社会养老服务信息系统					

2014年以后,省级财政投向养老服务体系的资金增长到6.2亿元,并改进资金分配方式,开始打包整合,主要采取因素分配法,具体而言:省级补助资金主要由基本补助资金、绩效考核奖励资金和其他资金三部分组成。其中,基本补助资金总量为年度补助资金总额的70%,按照各市县老年人口数、地方财力状况进行测算分配;绩效考核奖励资金总量为年度补助资金总额的25%-30%,根据各地当年绩效考核得分情况进行测算分配;其他资金按照不超过年度补助资金总额的5%预留,专项用于省定重大项目、其他不可预见等特殊原因所需经费的补助。2015年省级财政资金增长到8亿元,分配方式沿用了2014年做法。

江苏省要求县级以上地方人民政府应当将养老服务事业经费列入同级财政预算,并根据本行政区域老年人口自然增长情况等因素,建立稳定的经费保障机制<sup>[1]</sup>。就市县财政而言,江苏各市县财政对社会养老服务体系建设的政策支持各不一样,总体表现出越是财政经济状况好、实力强的地区,其支持政策越多、支持的力度也越大的特征。各地支持政策大体可分为几类:一是对养老机构的建设补

[1]江苏省民政厅:《江苏养老服务条例》,[南京]2015年12月4日江苏省第十二届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过,第2页。

贴和运营补贴;二是对居家养老服务中心的建设补贴和运营补贴;三是对符合条件老人实行政府购买服务,即需方补贴;四是对养老服务专业人员队伍支持政策,包括持证上岗奖励、特岗补贴等;五是对养老机构或老年人购买意外伤害保险进行补助等。

2. 支持力度与效果 人口老龄化不仅影响经济增长、消费结构和产业结构,改变资源配置,而且会改变社会结构、家庭结构、人口流动以及医疗卫生、社会保障等方面<sup>[1]</sup>,需要政府拿出切实的财力和努力积极加以应对。老龄化程度逐步加深是养老服务社会化发展的客观要求<sup>[2]</sup>。江苏省各级财政对社会养老服务体系的支持总体看较为有力。从资金量上看,全省各级财政对养老服务体系的支持力度逐年加大。以省级为例,由2010年的2.4亿元,到2011年的2.7亿元,2012年又达到4亿元,2013年增加至4.3亿元,2014年达到6.2亿元,2015年又提高到8亿元,资金量年均增长22.2%。2010年至2015年,江苏省省级财政用于支持社会养老服务体系建设的资金合计达27.6亿元,再加上2005-2009年用于“关爱工程”的6.54亿元,合计达到34.14亿元。就全省而言,2015年江苏各级财政(含中央补助)用于社会养老服务体系建设的资金达40.5亿元左右(需要说明的是,本文所指的用于社会养老服务体系建设的资金不含政府直接投资的公立养老机构的建设资金,因为该资金具有一次性的特点,今年新建一家了,则需一个较大数额的基建投资,以后十年都不新建的话,则都无需安排此项基建资金),较2014年增长15.5%。

江苏各级财政对发展社会养老服务体系的支持政策,推动了全省社会养老服务体系的建設进程,其效果表现在:一是加大财政投资,直接兴办了多家公办养老服务机构。截止2015年底,江苏公办养老机构达到245家,农村五保供养服务机构1138家,所有省辖市、县(县级市)都建成了1所以上政府主办的示范性养老机构,床位数分别达到300张、150张以上。二是发挥财政资金“四两拨千斤”的杠杆作用,吸引了众多民间资本投资兴建民办养老服务机构。截止2015年底,江苏共有各类民办养老机构858家。公办和民办养老机构合计床位数达到58万张,保持了年均10%以上的增速,全省每千名老人拥有各类养老床位数达35.2张。三是通过养老服务机构运营补贴,减轻了养老机构日常运营压力。四是从无到有,基本建成了覆盖城乡的社区居家养老服务站点,为开展社区居家养老提供了硬件基础。截止2015年底,全省已建成城乡社区居家养老服务中心近2万多家<sup>[3]</sup>,其中达到省级示范性标准的有720家。城市社区居家养老服务中心实现全覆盖,农村覆盖率苏南、苏中、苏北分别达90%、80%和70%。五是推出针对空巢高龄困难老年人的需方补贴,增强其购买基本养老服务的能力,并以无偿市场培育带动有偿、低偿市场的形成。六是开展养老护理培训工程、发放养老护理岗位补贴,提升了养老护理员的技能水平和工作积极性。

## 二、江苏财政支持养老服务体系建設问题分析

1. 从总量上看,财政投入力度还不够 虽然江苏各级财政近年来用于养老服务的资金逐年加大,但由于此项工作起步较晚,财政资金投入“从无到有、从小到大”需要一个过程,因此现在每年财政投入的总规模依然偏小。2015年全省各级财政共投入40.5亿元,占社会保障方面支出的4.8%,占整个财政支出的0.4%。2015年,省级财政投入8亿元,占社会保障方面投入的6.6%,占整个省级财政投入的0.3%。上述比重明显偏低。相比社会养老服务体系建设的宏大工程而言,这点财政投入不啻于是杯水车薪。财政投入力度不够,在实践中往往表现为财政出台的扶持政策数量有限、某一扶持政策的

[1]郑建新、易继元:《康养变革家书背后的产业图景》,〔北京〕经济科学出版社2016年版,序言第1-2页。

[2]董红亚:《养老服务社会化嵯州模式研究》,〔北京〕中国社会科学出版社2010年版,第8页。

[3]《积极应对人口老龄化 提升江苏老人获得感》,〔南京〕《新华日报》2016年10月9日,第4版。

补助标准不高且不能及时随着时间自然增长、政策受益人群的覆盖面较窄等等。

2. 从结构上看,财政投入结构尚不合理 一是省级资金投向地区结构不合理。目前,省级资金在向市县分配时,大都考虑到了苏南苏中苏北的财力差异,比如对民办护理型养老机构床位补助,苏北地区0.5万元/床、苏中地区0.4万元/床、苏南地区0.3万元/床。虽然对苏中苏北进行了倾斜,但倾斜力度不大,对苏南苏中苏北补助标准的差异程度与苏南苏中苏北自身财政实力的差异程度不成比例。苏南地区财力相对宽裕,市县财政自身就有能力拿出资金来支持养老服务体系,省补资金只起到“锦上添花”的作用;而苏中苏北地区相对困难,不少经济薄弱县几乎没有多余财力可以用到养老服务体系建设这样“不显山、不露水、也不迫在眉睫”的事情上,这时候省补资金就相当于“雪中送炭”。同“锦上添花”比起来,应当大幅度增加“雪中送炭”的比例,将资金用在苏中苏北经济薄弱地区,促进省内各区域间包括养老服务体系在内的公共服务的均等化。

二是对公办机构和民办机构的补助标准不一致。财政补贴对象和补贴标准不应该因提供服务主体的属性和类别不同而有所区别,而是应当以提供服务的内容和服务对象的类别为参考标准,只要提供服务的内容和服务对象的类别一样,财政补贴就应一样。目前,省补资金在对公办养老机构和民办养老机构的补助标准方面有所差别。以对养老机构的床位建设补助为例,省级财政对符合条件的公办养老服务机构的补助标准为1.5万元/床,而对民办养老机构床位建设补贴最高的标准(苏北地区)才仅为0.5万元/床,两者差距整整三倍。这样的政策初衷是源于对民办养老机构的不信任,担心政府过多的资金补助给民办养老机构,万一其改变经营业态,或者干脆关门,则会出现财政资金流失问题。虽不能完全肯定说民办养老机构不会改变业态,但那应该是极小概率的事件,毕竟在现阶段养老机构赢利前景不明朗的背景下,来做养老机构的民间力量一般都是对养老事业有热情的热心人士。再者,对民办养老机构的担心,源于对民办养老机构的不信任,本质是对民办养老机构的一种歧视,民办养老机构不仅在经济上受到了伤害,只能拿到较公办机构标准要低得多的补助,同时这种不信任和歧视还会极大地伤害民办养老机构负责人的感情,影响社会力量举办养老事业的热情和信心。

三是财政补助主要流向养老机构,而非社区居家养老。机构照料是低成本效益和低社会效益的“双低选择”<sup>[1]</sup>。目前,江苏各级用于养老服务体系建设的财政资源主要流向机构,用于新建床位等“看得见、摸得着”的政绩方面。但笔者认为,财政在支持社区居家养老服务体系发展中,应重点支持社区居家养老服务体系的建设。首先,从覆盖人群上看,按照国家未来养老的“9073”(即90%的老年人居家养老,7%的老年人社区养老,3%的老年人机构养老)格局,社区居家养老服务了绝大多数人群,是养老服务体系建设的“主战场”,理应得到财政政策的重点扶持。其次,社区居家养老有其自身不可比拟的优势。一是从中国传统文化思想以及老年人自身意愿来讲,大多数老年人首选居家养老,只有身体确实难以自理也无他人照顾时,才会选择入住养老机构。因此,选择居家养老符合大多数老年人的心理需求,是具有亲情优势、较能满足老年人心理需求的养老模式。二是选择居家养老,从老年人家庭的角度而言,不需交纳高昂的养老机构入住费用,是具有成本优势的养老模式;从社会角度而言,老年人在家养老,利用自家现有住房,不需占用养老机构的床位,也间接减少了用地需求,是节约社会资源的养老模式。

四是相比供方补贴,需方补贴仍占比较小。目前,江苏各级财政补贴的思路仍然大多停留在补助供给方上,但笔者认为,经过若干时间的过渡,财政补贴应当逐渐以需方补贴为主。原因有:一是供方补贴是种间接补贴,其最终补助对象并非“一目了然”,且具有不公平性。比如提供给养老机构的运营

[1]田青:《老人社区照料服务:基于福利多元主义的比较研究》,[上海]华东师范大学2010博士学位论文,第7页。

补贴,看似补给了养老机构,其实是补给了入住该养老机构的老年人,但哪些老年人入住该养老机构、每人间接享受了多少财政补贴,并非“一目了然”;且不住养老机构的老年人就享受不到这项财政的间接补贴,造成了一定程度上的不公平。二是需方补贴容易锁定最终补贴对象,政策的针对性强。把补给养老机构的财政资金改为直接补助给符合条件的老年人,使得财政资金的最终受益者显性化,政策的指向性强,而且政策指向的受益群体是否合适,也容易辨认。三是需方补贴给了老年人更多的选择自主权,促进养老机构、养老服务提供商之间的竞争。比如,政府事先规定好符合条件的老年人一个月可以享受若干金额的居家养老服务补贴或入住养老机构补贴,老年人可以自主选择享受居家养老服务或入住养老机构,可自主选择哪家居家养老服务商上门服务,自主选择入住哪家养老机构。

五是部分财政资金使用方向还有待商榷。比如社区居家养老服务中心在城区很受老年人欢迎,而在农村,居家养老服务站点的使用率则很低,现实中大都处于闲置状态。主要原因:一是农民居住分散,前往服务站点往往路途较远,不方便;二是能前往服务站点的农村老年人都是身体健康状况良好的农民,而身体健康的农村老年人往往选择去农田里干活,多挣点钱,不大愿意去服务站点“穷享受”;三是前述的农村服务站点功能单一,只能打打牌。类似的农村居家养老服务站点至少在现阶段看是没有实际效果的项目,应当考虑进行适当调整。

3. 从管理上看,财政资金分配管理还存在诸多问题 一是“撒胡椒面”现象严重。该问题是目前财政资金使用中的通病,在养老服务财政资金的安排中也普遍存在。比如居家养老服务中心建设的资金使用就是典型的“撒胡椒面”,由于上级有覆盖率的要求,于是各个镇村都几乎同时相继开工建设当地的居家养老服务中心,上级有限的资金被分散到这些众多的居家养老服务中心上,每个服务中心获得的资金量就很少,结果往往是中心都纷纷建成了,但没有一个建得好,大都是应付上级要求,有那么一个场所在,但服务的功能难以发挥。

二是重硬件轻软件、重建设轻运营。目前,在养老服务资金的使用中,往往存在一个倾向:只强调养老机构建成多少,床位数增加多少,居家养老服务中心站点建成多少,养老护理员培训人次多少,但不重视床位设置后有没有人住、站点建成后能否持续健康运营下去、功能发挥得如何、养老护理员参加完培训后有没有真正得到提高和收获,即只满足于下达资金、完成工作,而不甚关心工作完成的效果如何、资金使用的效益如何。即使一些站点的功能丰富了,老年人也吸引来了,站点的日常维持运营经费也没有充足的来源、得不到保障。目前上级财政资金的投向还主要是建设环节,省级资金尚没有对社区居家养老服务中心运营经费的补助,光靠乡镇或村级自身,难以有多余财力维持站点的运营。

三是资金分配的平均主义倾向。以居家养老服务中心省补资金为例,达到省级示范性要求的站点,省级财政予以10万元/个(经济薄弱地区15万元/个)的补助。但由于年初用于此方面的资金预算是个固定数额,当年可以资助的服务站点数量也就是固定的了。这个资助的站点数量在各市间如何分配,则成为了一个关键的问题。在目前工作实践中,往往是简单的采取平均主义的做法,各市间获得的资助个数基本差不多,没有体现市际间承担的养老服务任务的轻重区别,没有综合考虑各地区老年人口的数量和老龄化比例等指标,有区别地予以对待。

四是部分财政资金使用“普惠性”问题。比如给80周岁以上老年人发放尊老金的政策只以年龄为资格条件,不考虑老年人的经济状况,一些月收入七八千以上的离退休老干部每月也能拿到尊老金;还有个别地区推出84周岁以上老年人均可享受政府帮助其购买的60元(3小时)的服务,同样不区分穷人和富人。这些带有普惠性质的政策其实是对有限财政资金的一种浪费,难以体现财政政策的收入调节职能,也违背了政府应有所为、有所不为的原则。

### 三、优化养老服务财政支持政策的对策建议

1. 进一步加大财政投入力度 目前,政府正在清理规范各项重点支出与财政收支增幅或生产总值挂钩事项,但在财政政策制定实践中,考虑到社会养老服务体系建设的紧迫性和薄弱基础,安排社会养老服务体系建设的资金规模增长速度应该较大幅高于财政支出平均增长水平,其占财政支出的比重也应逐年有所提高。今后,应当通过提高补助标准并建立补助标准随时间自然增长机制、适度降低门槛扩大受益人群、出台新的财政支持政策等增加财政投入资金,加大财政投入力度。特别是考虑到目前市县财政实际上已很难再挤出多少财力用于增加对养老服务体系的投入,在省级财政相对宽裕的情况下,省级应通过调整存量结构和用好新增财力两个渠道加大对社会养老服务体系建设的投入,办好“老有所养、老有颐养”的民生实事。

2. 优化财政资金地区投向结构 目前,江苏省省级社会养老服务方面的财政政策未能凸显对苏中苏北等经济薄弱地区的支持,补助标准差异不大,未与地区间财力差异相匹配。以苏州为代表的部分苏南发达市县自身财力基本足够用于当地社会养老服务体系建设,对省补资金的依赖性较弱;而苏中苏北大量的困难市县很难由自身财力中拿出资金发展社会养老服务体系,他们主要依靠省级财政给予的补助。在这样的情况下,省级财政应当进一步向苏中苏北欠发达地区倾斜,拉开地区间补助差距,缩小地区间基本公共服务水平差距。此外,大中小城市间差异也很大,社会养老服务供给不足的矛盾主要集中在大中城市,大体上地级市以上规模的城市目前对社会养老服务的需求很迫切,江苏省大部分县城养老机构的床位尚不紧缺。因此,在当前养老服务体系财政资金地区投向上,应重点先向大中城市倾斜,兼顾农村和小城市。

3. 强化对社区居家养老服务站点日常运营的扶持 目前,江苏城乡社区居家养老服务站点的建设工作基本告一段落,但不少服务站点的运营状况令人堪忧,未能切实发挥社区日间照料和居家养老支撑的功能。只一味强调社区居家养老服务站点的建设和建成覆盖率,是远远不够的,如果不能把建好的服务站点利用好、运营好,实质是对前期财政建设资金的浪费。今后一段时间,要着力强化对社区居家养老服务站点的运营扶持。一是给予必要的运营补贴。江苏省内目前大部分地区社区居家养老服务站点的运营经费来自于社区或村集体,部分地区街道或乡镇给予一定补贴。在这种状况下,大多数服务站点的运营经费严重不足,有必要将对服务站点的运营补贴列入县级以上财政支出项目中,保障基层服务站点聘得起人员、开得了门;二是追加资金完善服务站点设施建设,首先能吸引老年人来,其次在老年人来了后,不仅能让老年人有个聚会聊天、看书下棋的地方,还要通过设施建设,引导其实现提供日间照料、短期托养、配餐等基本养老服务功能,增强社区养老服务能力。

4. 优化养老机构补助方式 对养老机构补助的出发点主要是考虑到养老服务行业的弱质性,政府通过财政政策引导全社会扩大养老服务供给,增强养老服务机构的赢利能力。在养老机构严重不足的地区,主要应当通过建设补贴的方式鼓励民间资金进入养老服务行业;在养老机构供需基本平衡的地区,主要应当通过运营补贴增强民营养老服务机构的财务可持续性,稳定他们的经营预期,也可以间接降低养老服务机构的收费标准,降低有需要老年人的入住门槛。鉴于养老床位的不足主要是护理型床位欠缺,建设补贴应主要考虑补助护理型床位,至少护理型床位的补助标准要大大高于一般性床位。同时,要强调硬件条件达到一定标准的床位才能视为有效床位得到补贴,避免套取财政补贴现象的发生。此外,在对机构补贴的标准设定上,要考虑不同养老机构所处地段和位置的不同,考虑他们的土地成本或租金成本,实行级差补助。

5. 更多转向需方补贴 如前文所述,政府在养老服务方面的主要职责之一是确保有需要、有困难

的老年人能获取必要的养老服务,需方补贴较供方补贴有许多益处和优点。因此,对老年人的补助更多的应当通过需方补贴这种“明补”的方式。施行需方补贴时,需注意几个方面:一是要有严格的资格筛选措施,即身体条件评估和经济条件评估相互交叉结合,两者均符合条件者方能具备享受政府补助的资格。二是人员资格的限定条件和补助标准既要积极,也要稳妥。具体来说,对老年人经济困难条件的设定要考虑当地老年人实际收入状况,也要考虑财政实际承受能力。对老年人经济条件的普遍调查有一定难度,以现有的城乡低保的工作基础为主要参照系,是较为现实的选择。同样地,对符合条件老年人的补助标准也既要考虑当地物价水平,同时考虑当地财政的实际财力状况。三是慎重选择需方补贴的具体形式。目前各地实践中,对需方补贴大体有发放补助券、给予服务时间以及直接发放现金等方式。对符合条件的老年人按照既定标准直接发放现金,基本被认为是最不可取的方式,因为大多数老年人都舍不得用于购买养老服务,而是将此补贴存起来,甚至出现补贴给老年人的现金被子女截留的现象。向老年人发放补助券,是当前各地实践中比较普遍的做法之一。持券老年人在在接受服务后,用补助券直接支付;养老服务提供方在收券后,定期凭券和政府相关机构结算。相比较而言,发放时间的方式(即符合条件的老年人每个月可享受一定小时数的免费养老服务,老年人只需在服务结束时签字确认即可,服务提供方凭老年人的签字单据等材料与政府结算费用),既保证了老年人享受到规定时间的养老服务,且没有印券、发券等额外成本,是笔者推荐的需方补贴发放模式。此外,在需方补贴中,还可以通过电话回访、抽查等方式评价服务提供方的服务态度和服务质量,并根据评价结果按比例支付服务费用(比如评价结果为优的,全额兑付服务费用;评价结果为良的,按80%比例兑付服务费用;以此类推),有助于促进服务提供方提高服务质量,改善老年人的服务体验。

**6. 适时增删现有政策** 目前,社会力量兴办养老服务事业的最大困难和障碍是土地难以获得,地方政府少有按规定在土地规划中预留养老用地的,即使有,也大都划拨给民政部门自建公办养老服务机构。民办机构几乎不可能获得划拨用地,而通过市场手段获得土地,价格又往往高的让人望而却步。在这样的背景下,对于社会力量而言,通过租赁学校、招待所等现有场所并加以改造是兴办养老机构的现实路径之一。为了扩大养老服务供给,政府可通过增设经营场地租赁补贴来刺激民间投资热情。同时,政府若能帮助民间力量协调金融机构申请贷款,并给予适当的利息补贴,解决民办养老机构融资贵问题,将大大降低民间力量开办养老机构的难度,有效促进养老服务供给的形成。此外,对于农村社区居家养老服务站点建设等目前尚没有实际需求的项目要尽早停下来,不再扩大范围;对于尊老金等带有普惠性质的补助项目,补助标准一律不再提高,并考虑逐步退出。

**7. 探索实行财政资金有偿使用制** 为应对对财政资金投向一般竞争性领域、补助给民间力量的质疑之声,可以在某些领域探索实行财政资金有偿使用制。民办养老机构具有一定的市场性和竞争性,且实践中财政部门往往不敢放手给其与公办机构同样标准的财政补助,普遍存在国有资金流失的担忧。考虑到上述因素,笔者建议可以对民间养老机构实行财政资金有偿使用制,包括:第一,可以联合金融机构共同出资成立市场化运行的机构,在民办养老机构初创期需要贷款时,由该机构为民办养老机构提供担保,财政在其中以出资额为限承担有限责任,以调动金融机构投放养老服务事业的积极性,解决社会力量融资难问题;第二,对于某些规模较大的民办养老机构,在其运营困难或拟扩大规模而急需资金时,可考虑投放一定量财政资金并作为财政的股权,待其运营逐步走上正轨后,逐步有序退出。

[责任编辑:平 啸]