

金融财税赋能吉林省养老产业发展的对策研究 ——基于养老事业与养老产业协同发展的视角

王金翎, 李静

长春大学, 吉林 长春 130000

DOI:10.61369/IED.2025100006

摘要 : 随着吉林省人口老龄化程度持续加深, 养老事业与养老产业协同发展面临迫切需求。本文系统分析了吉林省养老产业金融财税政策的现状、问题与优化路径。研究发现吉林省养老产业面临融资渠道单一、信贷门槛高、政策碎片化等突出问题, 金融政策与财税政策的协同效应不足制约了政策效能的发挥。金融政策通过信贷、保险、资本市场提供资金供给, 财税政策通过税收优惠、财政补贴、政府购买降低企业成本, 二者协同能够产生“1+1>2”的政策效应。为此, 应从完善养老产业金融支持体系、健全财税激励政策、构建政策协同机制、强化配套保障措施四个维度协同发力, 形成政策合力, 为吉林省应对人口老龄化、发展银发经济提供决策参考。

关键词 : 养老产业; 金融政策; 财税政策; 协同发展

Research on Countermeasures for Financial and Tax Policies to Empower the Development of Elderly Care Industry in Jilin Province — From the Perspective of Synergistic Development of Elderly Care Services and Elderly Care Industry

Wang Jinling, Li Jing

Changchun University, Changchun, Jilin 130000

Abstract : As the aging population in Jilin Province continues to deepen, there is an urgent need for the coordinated development of the elderly care industry and the elderly care sector. This paper systematically analyzes the current situation, problems, and optimization paths of the financial and tax policies for the elderly care industry in Jilin Province. The study reveals that the elderly care industry in Jilin Province faces problems such as a single financing channel, high credit thresholds, and fragmented policies. The synergy effect of financial policies and tax policies is insufficient, which restricts the exertion of policy effectiveness. Financial policies provide capital supply through credit, insurance, and capital markets, while tax policies reduce enterprise costs through tax incentives, subsidies, and government purchases. The synergy of the two can produce a "1 + 1 > 2" policy effect. Therefore, efforts should be made from four dimensions: improving the financial support system for the elderly care industry, perfecting tax and financial incentive policies, establishing a policy coordination mechanism, and strengthening supporting measures, to work together and form a policy synergy, providing decision-making references for Jilin Province in responding to population aging and developing the silver economy.

Keywords : elderly care industry; financial policies; tax policies; coordinated development

引言

据2025年最新统计, 吉林省60岁以上人口占比已超过28%, 老龄化程度在全国排名已提至全国第三位, 吉林省正以快于全国平均水平的速度加速老龄化。人口老龄化的持续加剧, 催生了海量、多元、个性化养老需求, 既对传统养老服务体系提出了严峻挑战, 也为养老产业发展带来了历史性机遇。但长期以来, 由于公益属性的养老事业与市场属性的养老产业常被混为一谈, 导致养老事业不堪重负, 而养老产业又发育迟缓, 形成了“需求井喷与供给乏力”的错位。如何构建金融财税政策支持体系, 才能促进吉林省养老事业与养老产业协同发展是当下急需关注的重点问题。

项目来源: 长春大学人文社会科学研究基金项目(吉林省老龄化社会创新发展战略研究专项)《长期护理保险制度下居家养老照护服务供给优化研究》项目编号: 2023JBF10W39。
作者简介: 王金翎(1976-), 女, 汉族, 吉林省蛟河市人, 副教授, 博士, 研究方向: 产业政策、财税理论与政策。

一、养老事业与养老产业的概念界定

养老事业是以保障全体老年人基本生活权益、维护社会公平正义为核心目标，以政府为主导，以财政投入为主要资金来源，提供普惠性、基础性、兜底性养老服务的公共服务体系，其核心任务是确保“老有所养”的基本底线。

养老产业是以利润最大化为核心目标，以市场为主导，以社会资本为主要资金来源，满足有支付能力、有差异化需求的老年人多样化、多层次、个性化需求，提供养老相关产品与服务的产业体系。其本质是市场机制下的经济活动，核心特征是营利性和市场化。

二者虽有明显不同，但都是服务于老年人福祉，只有二者协同发展，才能推动吉林省养老产业发展^[10]。

二、吉林省养老事业与养老产业发展现状

到2024年末，吉林省人口老龄化程度仅次于辽宁省和上海市，且以60-69岁低龄老人为主（占比约55%左右）、80岁以上高龄老人（占比15%）则快速提升。农村地区老龄化程度普遍高于城市。东部山区和西部欠发达地区老龄化程度较高，长春、吉林等中心城市老龄化程度相对较低。吉林省养老需求从单一需求的生存需求向健康需求和精神需求等多元化需求转变，从基本保障向品质提升转变，从被动接受向主动参与转变，从家庭供给向社会供给转变，对市场化、社会化服务的依赖程度不断加深。这些趋势为养老产业发展提供了广阔空间，也对养老事业和养老产业协同发展提出更高要求。

（一）吉林省养老事业发展现状

近年来，随着吉林省养老事业财政投入力度持续加大，基本养老服务体系建设取得显著进展。社区居家养老服务中心、助老餐厅、农村养老大院（互助站点）等基本养老服务设施建设不断完善；医养结合床位、老年教育分校、“互联网+老年教育”老年课堂、老年人法律援助站等基本养老服务项目不断丰富；通过提升城市低保月人均标准、城乡特困人员基本生活补贴、对困难老年人兜底保障力度持续加大。但仍存在财政投入不足，且城乡差异明显等问题。

（二）吉林省养老产业发展现状

吉林省养老产业规模持续扩大，2024年吉林省银发经济规模约为2300亿元，养老服务市场多元主体参与、服务类型丰富，涵盖机构养老、社区养老、居家养老三大领域，以及医养结合、康养旅游、智慧养老等新兴业态。截至2024年底，全省养老机构1594家，从业人员1.5万人。但仍存在市场主体发育不足，抗风险能力弱，养老服务供需缺口明显，养老机构区域分布不均，城乡差距显著，人才总量不足，结构失衡等问题。

（三）吉林省养老事业与养老产业协同发展现状与不足

1. 协同发展现状

吉林省在政策、资金和实践层面已初步探索养老事业与养老产业的协同发展。政策层面，2025年省政府办公厅印发《吉林

省推进银发产业高质量发展行动计划》，明确将养老服务、中医养生、休闲康养、医疗服务四类业态作为银发经济发展的主攻方向，既强化事业基础保障，也为产业发展明确方向。资金保障层面，设立每年1亿元省级银发经济高质量发展专项资金和4.3亿元养老服务高质量发展专项资金，同时支持基本养老服务设施建设和银发产业发展。金融支持层面，鼓励金融机构提升服务适老化水平，推出支持银发经济的金融产品。

2. 存在的主要问题

一功能定位不清。养老事业与养老产业边界模糊，部分本应由政府兜底的基本养老服务被推向市场，导致困难老年人服务可及性下降；部分本应由市场提供的高品质服务被纳入政府购买范围，挤出社会资本，造成财政资源低效配置。功能边界不清导致政策工具错位，制约协同发展^[10]。

二政策缺乏统筹协调。养老服务相关政策分散于民政、卫健、人社、发改、金融、税务等多个部门，各部门职责分割，政策制定缺乏协同，执行缺乏合力，政策效果大打折扣。

三资源整合利用不足。政府主导的养老事业掌握大量财政资金和公共设施，但市场化运作不足、效率不高；社会资本主导的养老产业具有市场活力，但缺乏稳定的政策预期和资源支持。两类资源未能有效整合，难以形成“事业托底、产业提升”的协同效应。

三、吉林省养老产业金融财税支持政策梳理及存在的问题分析

（一）吉林省现行养老产业金融支持政策

吉林省养老产业金融支持政策覆盖面逐步扩大。银行信贷方面，2025年人民银行吉林省分行实施“三创三优”行动方案，推动金融机构通过制定专项优惠政策、建立养老企业白名单等方式支持养老产业发展^[1]。普惠养老专项再贷款政策取得突破，交通银行延边分行发放全省首笔普惠养老专项贷款140万元并申请首笔专项再贷款^[2]。人民银行延边州分行向金融机构推送养老机构融资对接名单3批、208户，截至2025年3月末，延边州养老领域贷款余额达7.16亿元^[3-4]。

保险支持方面，《吉林省养老服务条例》明确支持保险机构开发商业健康保险、长期护理保险、意外伤害保险等产品，推动养老保险产品创新，支持创设多层次个人养老金投资产品^[5]。

金融支持效果明显，2025年第一季度吉林省老年人养护服务销售收入同比增长43.31%，老年人护理机构服务业销售收入增长79.19%。但仍存在突出问题：一是融资渠道单一，主要依赖银行贷款；二是信贷门槛高，中小养老企业融资困难；三是金融产品供给与创新不足，保障范围有限、市场接受度低；四是政策协同不够，养老产业债券发行尚处探索阶段，未形成成熟机制^[6]。

（二）吉林省现行养老产业财税支持政策

吉林省对养老产业的税收优惠和财政补贴非常明确。税收优惠政策方面，根据《吉林省养老服务条例》，养老服务设施建设、运营享受相应税费优惠，为健康产业重点企业建立“发展档

案”^[6]。对养老机构提供的养老服务免征增值税。对购买健康监测手环等适老化智能穿戴设备给予30%价格补贴，最高2000元；财政补贴方面，2025年安排1700万元提升失能老年人照护服务水平。助老餐厅城市社区每年不超过2万元、农村每年不超过1万元，连续补助3年。2023年出台养老护理员奖励制度，入职本科及以上学历及以上给予1万元一次性奖励；工龄从第4年起每月补贴100元，每满1年增加50元，最高300元；获得高级技师职业资格给予3000元一次性奖励^[7]；政府购买服务方面：项目涵盖生活照料、助餐助浴等内容。

四、金融财税赋能吉林省养老产业发展的对策建议

（一）完善养老产业金融支持体系

1. 优化信贷供给体系

设立养老产业专项贷款，由省财政厅、人民银行吉林省分行引导商业银行设立专项信贷额度，重点支持普惠型养老机构建设、社区养老服务设施改造、智慧养老平台开发等领域，且“先贷后补”给予贴息支持。落实普惠养老专项再贷款政策，由民政部门建立融资需求清单并向金融机构推送，简化申报流程，借鉴延边州首笔140万元贷款经验在全省推广。创新信贷产品，开展长期护理保险保单质押等贷款业务。建立养老企业信用评价体系，形成信用档案，引入第三方评级，评价结果与银行授信、财政补贴挂钩。

2. 完善保险保障与风险分担机制

开发商业长期护理保险、养老机构责任保险等专业化产品。探索“保险+养老社区”模式，引导保险资金投资养老产业。由省财政出资设立养老产业风险补偿基金，对养老产业贷款给予一定比例风险补偿，对因不可抗力或市场变化导致经营困难的养老机构提供临时救助。推进社会长护险与商业长护险功能互补与待遇衔接。

2. 拓宽直接融资渠道

支持符合条件的养老企业发行养老产业专项债券、资产支持证券，探索以未来收费权为基础资产的证券化。设立规模不低于10亿元的养老产业发展投资基金，采用“母基金+子基金”架构市场化运作。建立上市后备资源库，支持养老企业在新三板挂牌和上市融资，形成多元化的融资结构。

（二）健全养老产业财税激励政策

1. 完善税收优惠政策

对养老机构提供的养老服务免征增值税，对小型微利养老企业减按20%税率征收企业所得税。对开发智慧养老产品、适老化设备等发生的研发费用，按规定给予企业所得税税前加计扣除；对认定为高新技术企业的养老企业，减按15%税率征收企业所得税^[8]。

2. 加大财政补贴力度

建立建设运营补贴动态调整机制，建设补贴与投资规模、服务床位挂钩，运营补贴与服务质量、入住率挂钩。参照省级银发经济专项资金政策，对民办养老机构、旅居康养项目给予最高200万元支持^[9]，对老年用品产业项目给予最高500万元支持。落实

养老护理员入职奖励（本科及以上1万元）、工龄补贴（每月最高300元）及技能等级奖励（最高3000元），增强职业吸引力^[7]。参照养老服务消费补贴政策，对中度以上失能老年人通过“民政通”平台发放电子消费券，抵扣比例30%–60%。

3. 扩大政府购买服务范围

将居家养老、社区养老、健康服务等纳入政府购买服务目录，通过公开招标择优选择承接主体，建立养老服务供应商库并实行动态管理。探索“服务券”制度，由老年人自主选择供应商。建立绩效评价机制，从服务质量、用户满意度等方面综合评价，评价结果作为预算安排和合同续签的依据。明确政府购买服务与长期护理保险的功能边界，鼓励保险机构与养老服务供应商合作，提供“保险+服务”组合产品，实现政策协同。

（三）构建金融财税政策协同机制

金融政策与财税政策的协同效应不足是制约养老产业政策效能发挥的重要因素，从以下两个方面构建协同机制。

1. 建立政策协调机制

由财政、税务、金融监管、民政、发改等部门组成联席会议制度，统筹制定养老产业金融财税政策，定期研究解决跨部门政策冲突问题。建立政策效果评估机制，对各项政策的实施效果进行定期评估，根据评估结果动态调整优化。搭建政策信息共享平台，实现部门间企业信用信息、融资需求、政策享受情况的数据互通，为政策协同提供信息基础。

2. 创新政策协同工具

针对养老产业不同发展阶段和融资需求，探索多元化的政策协同工具组合。一是“财政贴息+信贷支持”模式，由财政对养老产业贷款给予贴息，引导银行扩大信贷投放；二是“税收优惠+保险支持”模式，对投资养老产业的保险资金给予税收激励，引导长期资金进入；三是“政府引导基金+社会资本”模式，通过母基金撬动社会资本设立子基金；四是“风险补偿+信贷支持”模式，由财政出资设立风险补偿基金，分担银行信贷风险，降低融资门槛。

（四）强化配套保障措施

养老产业金融财税政策的有效实施，离不开配套保障措施的支持。

1. 加强部门协调联动。建立民政、财政、税务、金融监管、发改、人社等部门工作协调机制，明确职责分工：民政负责产业规划与行业管理，财政负责资金保障，税务负责税收政策落实，金融监管负责金融支持政策落地，人社负责人才培养与就业促进。定期召开联席会议，建立联合督查机制，确保政策落地见效。

2. 完善养老服务标准体系。制定养老服务机构等级评定标准，从设施设备、人员配备、服务质量、运营管理等方面综合评定。建立服务质量第三方评估机制，评估结果与财政补贴、政策优惠挂钩。完善养老服务价格形成机制，基本养老服务实行政府定价或指导价，市场化服务实行市场调节价。健全从业人员职业标准，建立养老护理员职业资格认证制度^[9]。

五、结语

综上所述，提出如下政策建议：完善养老产业金融支持体系，实现信贷、保险、资本市场协同发力；健全养老产业财税激励政策，实现精准施策；构建金融财税政策协同机制，创新协同

工具，强化配套保障。未来应进一步深化金融财税政策协同效应的实证研究，探索与长期护理保险制度的联动机制，跟踪评估政策实施效果并动态优化，为吉林省应对人口老龄化、发展银发经济提供决策参考。

参考文献

- [1] 中国人民银行吉林省分行. 中国人民银行吉林省分行推动完善养老金融供给 服务支持养老事业发展 [EB/OL]. 中共吉林省委金融委员会办公室, 2025-07-10.
- [2] 人民银行延边州分行. 人民银行延边州分行强化金融赋能 做好“养老金融”大文章 [EB/OL]. 中共吉林省委金融委员会办公室, 2025-04-23.
- [3] 吉林省人民政府. 延边州: 构建养老金融新生态 [EB/OL]. 吉林省人民政府官网, 2025-05-07.
- [4] 中国人民银行吉林省分行. 人民银行吉林省分行组织银行机构开展养老金融服务宣传活动 [EB/OL]. 中国人民银行长春中心支行, 2025-01-03.
- [5] 吉林省人民代表大会常务委员会. 吉林省养老服务条例: 吉林省第十四届人民代表大会常务委员会公告第60号 [A/OL]. 2025-07-30.
- [6] 吉林省人民政府办公厅. 吉林省推进银发产业高质量发展行动计划: 吉政办发〔2025〕14号 [A/OL]. 2025-09-12.
- [7] 吉林省民政厅, 吉林省人力资源和社会保障厅, 吉林省财政厅. 关于建立养老(孤残儿童)护理员奖励制度的指导意见: 吉民发〔2023〕10号 [A/OL]. 2023.
- [8] 高洁. 养老服务发展与创新研究 [M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2022: 1-209.
- [9] 王昱翔. 关于“双强模式”对养老产业与养老事业推动作用的理性思考——以“保险行业”作为优质资本 [J]. 中国市场, 2025(14).
- [10] 卞蓉. 养老事业与养老产业协同发展路径研究 [J]. 中国经贸导刊, 2025(18).