

工作研究

# 菏泽市民办社会福利机构用地问题的探讨\*

金惠卿

(菏泽市国土资源局, 山东 菏泽 274000)

目前,菏泽市社会养老福利机构总体发展水平较低,尤其是民办500张标准床位以上高档福利养老机构市区内尚属空白。如何进一步对民办福利养老机构加大扶持力度,特别是在用地上能否尽可能降低门槛,政府管理部门一直存在一些争议和疑虑。

## 1 民办社会福利机构“福利性”概念的界定

### 1.1 界定标准

《菏泽市社会福利机构管理办法》(菏泽市人民政府2003年第12号令,以下简称《第12号令》)规定,社会福利机构是指国家、社会组织和个人举办的,为老年人、残疾人、孤儿和弃婴提供养护、康复、托管等服务的机构,对于其“福利性”概念的界定,笔者认为不能单纯从字面上绝对化的理解,而应该从民办社会养老福利机构发展的实际情况出发,界定其具备3个条件:第一,必须履行好政府规定的各项社会义务。《菏泽市人民政府关于进一步加快养老服务业发展的意见》(菏政发[2006]42号文件)规定,民办社会养老福利机构应按照“费随人走,责随人转”的原则,接受民政部门注册的农村“五保供养”对象和城市“三无”对象入住,并保证居住条件和生活水平不低于当地的乡镇敬老院。第二,必须具备履行社会义务的基本物质条件和执业资质,《第12号令》规定申请设立社会福利机构必须具备7项条件,其中规定必须有固定的服务场所,注册资金按床位数计算,设置床位数在20张以上,平均每张床位不低于2000元,必须拥有相应的服务设施和具有执业资格的专业人员等。菏政发[2006]42号文件规定,对于提供社会养老床位50张以上的,可更多地享受政府优惠。笔者认为,对于社会特别

急需的、政府特别扶持的、重点改善社会弱势群体条件的社会福利机构,更应将履行社会义务及其能力放在首位。第三,必须坚持微利经营。《第12号令》规定,社会福利机构应当根据设施条件、管理水平和服务内容合理收费。政府对服务机构的优惠让利部分,服务机构应完整地体现到对服务对象的廉价收费上,除此之外还应有一定的利润空间。比如普通服务机构包括政府税费之内毛利润若在20%,政府税费毛利润占10%,那么其纯利润为10%,而与之对应的福利性机构,由于对服务对象实行了廉价收费,其纯利润也控制在10%以下,那么就应界定其在经营上具有福利性质。

### 1.2 界定部门

《第12号令》规定:“市、县区人民政府民政部门是社会福利机构的行政主管部门,劳动保障、卫生、税务、教育、物价、交通、规划、公安等有关部门应依法协助做好社会福利机构的管理、监督工作”,并规定对社会福利机构实行分级管理制度,区分不同情况分别由市、县区民政行政主管部门管理。管理部门接到申请人申请后5日内进行实地审验,对符合执业申请条件的,发放《社会福利机构设置批准书》,申请人持此证书可到有关部门办理应享有的优惠政策手续。

## 2 民办社会福利机构降低用地门槛的必要性

### 2.1 是改善民生构建和谐的需要

随着市委、市政府“教育普惠工程”、“医疗惠民工程”等十大民生工程的顺利实施,菏泽市公办社会服务机构得到健康快速发展,市区内已拥有一批

\* 收稿日期:2008-10-06;修订日期:2009-01-07;编辑:曹丽丽

作者简介:金惠卿(1967-),女,山东菏泽人,工程师,主要从事国土资源管理工作。

上规模、上档次的教育、卫生机构。目前菏泽市是60岁以上的老龄化社会,老年群体对生活照料,精神慰藉、康复护理等方面的需求日益增长,而长期以来,社会养老福利事业主要依靠政府投入,存在资金不足,服务设施缺乏,受益面小,社会化服务水平低,民办福利养老机构发展不快等问题,特别是严重缺乏上规模、上档次的大型社会养老机构,由此造成了老年人对社会化养老服务的迫切需要和养老服务业发展相对滞后的矛盾日益凸现。

## 2.2 是完善法制政治文明的需要

《义务教育促进法》规定民办养老机构与公办养老机构具有同样的接受捐赠资格;国土资源部划拨土地目录规定老年人社会福利设施属划拨用地范围,并没有区分民办、公办性质;菏政发[2006]42号规定,民办养老机构与公办养老机构享有同样的税费减免政策。对各类非公办投资主体不平等对待的法规、政策、制度正在逐步修改或废除,这也是政治文明程度不断提高的表现。

## 2.3 是转换机制市场运作的需要

菏政发[2006]42号文件提出,按照政府引导、政策扶持、社会兴办、市场推动的原则,积极引导和鼓励社会民间资本以独资、合资、合作、联营、参股等形式进入福利性社会养老服务事业,对需要政府财政负担的福利性事务,政府将由直接创办福利事业逐步改为通过民办公助的方式进行市场化运作。

## 2.4 是解放思想干事创业的需要

民办社会养老福利机构划拨供地要“用足、用活政策”。所谓“足”,是指通过制度创新、工作创新、行政方式创新,及时解决和化解矛盾,真正以社会经济发展为己任,全心全意为“突破菏泽”服好务;所谓“活”,指即使法律政策规定禁止的行为,只要符合科学发展观要求,也要潜心研究能否灵活变通,“变”则“通”,“通”则“活”。

## 3 民办社会福利机构降低用地门槛的可行性

(1) 菏政发[2006]42号文件提出对养老服务业用地实行“两个优先”即优先安排用地指标,优先提供用地,笔者认为这是基于当前一段时期养老服务业发展滞后而提出的相对优先,而不是不分时期的绝对优先,这既是对养老服务业鼓励扶持的具体

措施,又是进行宏观调控的有效手段。对养老服务机构而言,即使有资格享受用地划拨,并不等于一定对其划拨供地,而必须受行业发展规划和政府部门宏观调控制约。同时,土地供出后,国土资源部门应履行好跟踪监管责任,如果出现土地闲置或改变批准用途等,应依法对其进行处罚;城市规划部门对其是否违犯规划条件同样具有监管责任。

(2) 菏政发[2006]42号文件和《第12号令》规定,对经审验合格的公办、民办社会福利机构、税务部门免收营业税、所得税、耕地占有税、城镇土地使用税、车船使用税、城市维护建设税和教育费附加;建设、市政部门免收城市基础设施配套费等行政性收费,免收防雷检测费、新型墙体基金,车管部门免收养老公寓救护车养路费,污水处理、电视、通讯等事业单位免收污水处理费、有线电视、电话、网络一次性接入费,并减半收取视听费。菏发[2006]16号文件规定,为加快服务业发展“退二进三”企业,不改变土地权属关系,符合土地利用总体规划,经城市规划部门批准的改建项目,免收土地出让金(不含挂牌拍卖的土地)、城市基础设施配套费等行政事业性收费。

## 4 民办社会福利机构用地建议

(1) 老龄委、民政部门依据菏政发[2006]42号文件提出的加快养老服务业的指导思想、发展目标、规划布局、扶持重点等,制订社会福利事业发展年度目标,国土资源部门按照“控制年度用地计划总量,综合平衡各业用地需求,对养老服务业适度倾斜”的原则,制订专项用地年度控制指标。

(2) 民政部门对需新占用农用地的申办单位和个人从到位资金、从业人员专业资质等方面严格审查,并报县区政府批准。

(3) 县区政府批准后规划部分选址定点,国土资源部门用地预审,环保部门环境评价,改革与发展部门项目立项。

(4) 国土资源部门在年度专项用地计划控制指标内,报经市政府批准,优先办理土地征收、征用,优先办理划拨供地手续。

(5) 国土资源、规划部门对用地跟踪监管,民政等部门对其经营活动依法监督管理。