

深度剖析国务院出台关于加快发展 发展养老服务业的新政策

作者：瞿沁，律师，恒为律师事务所，上海，中国

Joseph J. Christian, 亚洲访问学者，哈佛肯尼迪学院，坎布里奇，马萨诸塞

(本文系由英文翻译而成)

今年9月，国务院颁布了期待已久的《关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发【2013】35号)(以下简称“意见”)，这是迄今为止行业内最详细的政策。国务院是中国最高国家权力机关的执行机关，仅次于全国人民代表大会，就其架构和权力来讲，相当于美国的内阁。

该意见已经引起公众和各利益集团的广泛关注，大家对此评价褒贬不一。很奇怪的是，我们看到媒体的一些评论引导大家关注的是该意见的一些次要方面，而不是集中在该意见的更深的意图上。譬如，许多报道大篇幅地强调“反向抵押贷款”方案的可行性。毫无疑问，这是一个热门话题，它关系着房地产市场和老百姓的生活，但是我们认为这仅仅是政府试图解决的一部分问题。该意见的首要目的，我们认为是在2015年底前，要全面促进政府实现“9073”的政策目标。任何对该意见的某一方面进行过度的强调，都可能会造成对该意见的误读。

在本文中，我们将不会就该意见的全部内容进行分析，而是着重分析对于私人投资者和运营者感兴趣的部分，最重要的是分析政策所带来的商机。

具有丰富经验的养老服务机构运营商的广阔前景

根据该意见的规定，私营养老机构将可期待：

1、在资本金、场地、人员等方面，进一步降低社会力量举办养老机构的门槛，简化手续，规范程序；

2、鼓励境外资本投资养老服务业，鼓励个人举办家庭化、小型化的养老机构，社会力量举办规模化和连锁化的养老机构；

3、除了对养老机构的设立和运营方面免除或降低一些行政性收费之外，国家要求相关职能部门落实好支持养老服务业的税收优惠政策，尤其是营业税和企业所得税；

4、在许多发达城市，大部分政府经营的养老机构在不久的未来将面临重组，这些机构的管理将交由私人运营者。我们对此十分赞同，因为这能促使国家投资的养老机构更具效率化、市场化，同时私人运营商也不必担心在设施和基础设施的重大投资(这将是国家投资的)，而是将更多的精力放在运营和服务上。拥有丰富经验和公众认可的私人运营商将会有更好的机会去赢得政

府招标，并通过与政府合作，获得可持续的、合理的利润。

5、作为一个延伸产业，鼓励养老机构运营商对社区养老护理员提供培训、指导。那外国运营商是否正瞄准了这个商机呢？我们认为这是毫无疑问的，自从“9073”养老模式（90%的老年人由家庭自我照顾，7%享受社区居家养老服务，3%享受机构养老服务）政策出台后，急需一批训练有素的养老护理员，而这正是中国目前严重短缺的。

对房地产开发商有没有刺激呢？

在该意见中，我们看到国家已明令禁止将养老设施建设用地改变用途、容积率等土地使用条件搞房地产开发。然而，在某种程度上，在一些城市，开发商已经以建造养老社区的承诺取得了土地使用权，但在许多情况下，养老社区只为老年人设计了一小部分居住单元，没有任何其他配套服务。然而，对开发商们而言，在该意见中还是能找到许多机会的：

1、在新建的住宅区中，养老服务设施按人均用地不少于0.1平方米的标准建设。此条强制性要求是最低水平，当然开发商可能选择建造更多的养老公寓；

2、基于许多城市的试点方案，中央政府正在敦促国土资源部形成全国性的专门针对养老服务的土地设计。除此之外，该意见要求各地政府对盈利性养老机构的建设用地要优先保障供应。从北京、青岛、广州等地的实践经验来看，在养老社区建设方面具有丰富经验的开发商将有更多的机会获得土地使用权，而这些以建造养老社区为目的的土地价格将会比市场价格更便宜；

3、鼓励民间资本投资于将现有建筑和设施更新为养老服务用途。譬如，工业用地可以调整为养老服务用地。几乎每个城市在土地使用的升级过程中，都会有许多工业地块和建筑被闲置，而该项宽松政策的出台使它们将被作为养老地产之用。然而，有些复杂的土地问题依然存在，例如：直接获取政府工业用地（相对于利用现有建筑而言）进行开发养老地产是否具有合法性、分割出售类似于这样土地使用权的公寓产权是否可行，等等；

4、农民拥有的位于农村的一部分农业用地也能用于建造养老地产。此政策一出，也将产生许多机会，开发商们将能直接从农民或集体组织手中获取土地使用权，比标准的土地征收程序减少了许多政府监管。然而，该意见还是做出一些限制，即如此取得的收益必须是“供老年人养老的要求”。



瞿沁

中国执业律师，在上海恒为律师事务所执业。他的主要执业领域在房地产、外商投资和收购兼并。他拥有超过10年的丰富执业经验。自2010年，他开始代表国内外投资者在养老地产领域进行专业实践。在共同创办恒为律师事务所前，他曾分别在协力律师事务所、麦德龙集团（中国）工作；再之前，他自2002年起在另一家律师事务所执业。Michael在执业期间，曾经成功地代表房地产、养老、资产管理、零售和酒店行业的投资者处理商业交易和争议。

Michael活跃在养老行业，他定期出版法律期刊《中国养老地产与护理》，为中国养老地产开发提供有价值的分析，并为投资者在中国经营养老事业提供帮助。他还经常在房地产和养老行业论坛中演讲发言。

作为在这个行业的法律专业人士，Michael近年来积极参与养老行业的事务，目前主要致力于为该领域的投资者提供公司和资本设立、项目开发和收购、运营制度、公司融资等法律事务。

联系方式：

quqin@lawviewer.com

医养结合

医疗和养老服务之间有着千丝万缕的关系。一个养老护理机构的未来群体最关心的问题是有无提供医疗服务。该意见规定：

1、各地政府应支持有条件的养老机构内设医疗机构；有条件的二级以上综合医院应增加老年病床数量；

2、要探索医疗机构与养老机构合作新模式，远程医疗、家庭服务等服务模式有望在市场中涌现；

3、拓宽医疗保险覆盖面，将其延伸至养老机构；完善异地医疗报销制度，鼓励更多的老年人选择异地养老——这对旅游业来说尤其是个喜讯；

4、对在养老机构就业的医生、护士和其他专业技术人员，执行与医疗机构相同的执业资格、考核政策。就职业发展方面，这些人员在养老机构的机遇将和在医院处于同等水平。

话题回到“反向抵押贷款”方案

在该意见中，政府首次使用了“住房反向抵押养老保险”一词，即大家一直谈论的“以房养老”方案。西方国家实施的反向抵押贷款，就定义来看，就是通过银行或其他债权人获得房地产抵押权的方式，进行一个更正式的法律安排，与中国提出的概念相比，仍有诸多不同之处。中国专家几年前就提出“反向抵押贷款”方案，但是一直没有得到法律支持，因此在该意见中，它仅仅被称为“试点”方案。

相对于我们期望在未来有着巨大市场的长期护理保险（LTC）而言，我们认为反向抵押贷款可能只对那些没有配偶、孩子的孤老们具有吸引力。有人可能辩称，这是一个好办法，老人们可以抵押自己的房产，换取更殷实的晚年生活，而且也有调查结果证明老人们愿意接受这个概念。但是，我们认为保险公司或外商投资企业要进军养老行业的话，这不是一块好蛋糕。由于缺乏投资机会，中国大部分有财产的老年人都将钱投入到房地产，而且他们想要把自己的财产留给家庭。如果选择反向抵押贷款的话，这个愿望将无法实现。同时，我们注意到香港和台湾的反向抵押贷款实践并不乐观。

其他关注点

◆ 该意见依然遵循了中国特有的方式制定政策，即先在一些城市进行试点，再在全国范围内实施。因此，具有可看性的是正在和将要进行试点的地方政策。

◆ 该意见强调了整个养老服务产业的发展，而不是几个特定的



Joseph Christian

位于马萨诸塞州坎布里奇哈佛大学肯尼迪学院的访问学者，主要从事中国养老行业的研究和写作，特别针对如何将美国的行业经验运用到中国的新兴市场实践中。

他拥有超过 30 年的执业律师经验，主要实践在房地产领域，代表机构投资者和开发商参与美国和亚洲市场的重大商业交易。他自 2000 年起代表养老行业的机构投资者开始其在美国养老地产领域的专业实践。2008 年 10 月至 2011 年 11 月，他在香港执业，为 DLA Piper 律师事务所亚洲房地产业务的联席负责人。期间他为数家来自美国的运营者和投资者、及中国开发商和保险公司在中国开展养老市场的拓展工作提供服务。

Christian 先生在美国和中国的养老行业名声显赫，作为行业专家，他曾经为数个在上海和香港召开的养老论坛主持、发言和演讲。作为哈佛设计管理教育课程的讲师，Christian 先生针对美国和亚洲的房地产事务授课和撰文。

Christian 先生是 IAHSA 和加利福尼亚洲国际政策太平洋理事会成员。在香港，他是亚太房地产协会成员、非上市房地产工具亚洲投资者协会成员、城市土地学会亚太地区管理委员会成员和美国商会房地产委员会成员。

联系方式：

jchristian@chinaseniorhousingadvisors.com

joseph.christian@gmaill.com

部分。这将包括行业的整个产业链，其中老年产品用品、老年金融服务和老年文化娱乐将列入优先发展行列。如果我们判断正确的话，那些具有优越的整合能力和资源的公司将有机会成长为行业巨头。

◆ 各政府部门的职能分工有望厘清。其中，民政部门处于主导地位；发展改革部门负责产业规划；财政部门负责财力保障；老龄工作机构要发挥综合协调作用。此外，行业协会也将像其他国家一样起到行业自律的作用。

◆ 最后，也是很重要的——发展居家养老服务网络。该意见要求各地政府支持企业运用电子商务平台、居家服务网络平台，提供紧急呼叫、健康咨询等适合老年人的服务项目。我们相信，随着科技的发展，居家养老服务模式有望不断创新，能更好地为老年人服务。

如需对本文有进一步了解，或是对本文提出建议或意见的，请联系：

瞿 沁 上海恒为律师事务所 律师
《养老地产与护理》主编

联系电话： 86-021-63770228*802 86-13817878607

电子邮件： guqin@lawviewer.com

我们代表国际性公司在中国投资养老事业，客户从我们深厚的行业知识和经验中受益，亦从我们富有创意、以解决方案为导向的服务方式中受益。我们尤其能协助养老服务的投资者和开发商处理以下事项：

- 关于构建商业模式的建议；
- 进行项目法律尽职调查；
- 公司设立、证照以及与合资、合作伙伴的商业谈判；
- 起草和规范建设、运营和商业交易合同；第三方协议和供应商合同；养老社区入住规则等各类法律文件；
- 关于融资、税收和政府关系的建议；
- 处理知识产权、许可、债权债务和雇佣等问题。