

## 恒为点评之

### 《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》

瞿沁 律师

新年伊始，民政部、发展改革委、教育部等十部委联合发布《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》（以下简称《意见》），在鼓励民间资本参与居家和社区养老服务、机构养老服务、养老产业发展等方面给出了具体举措，并就推进医养融合发展、完善投融资政策、落实税费优惠政策、加强人才保障、保障用地需求等方面作出了具体规定以及政策优惠。

虽然《意见》的很多措辞仍然较为笼统，但是仔细研读其内容，其中所能窥见的一些政策扶持的导向值得拿出来给大家分享，而这些内容很可能是政府将来进一步制定政策予以细化的领域。

#### \* 扶持养老服务企业做大做强

从《意见》的很多地方我们都能找到诸如：“鼓励社会力量举办规模化、连锁化的养老机构，鼓励养老机构跨区联合、资源共享，发展异地互动养老，推动形成一批具有较强竞争力的养老机构”、“扶持发展龙头企业，特别要发展居家养老服务企业，培育一批带动力强的龙头企业和知名度高的养老服务业品牌，形成一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群”等表述。纵观当前大健康服务行业，医疗医药板块在证券主板市场相当活跃，互联网医疗也受到境内外资本的青睐，但养老服务行业由于投资大、营利小、回报周期长等因素，融资往往不太容易。所以，政府希望能尽快扶持起一批具有竞争力、品牌影响力和高度专业性的龙头企业，而实现这一目标的最有效方法我们认为就是“强强联手”、“跨行业整合”以及“跨区域合作”。

### \* “医养融合”成为大势所趋

“医养融合”的概念从养老行业发展初期就受到了政府和运营者的关注，尽管至今仍有人对此持怀疑或否定的态度，但从我们近几年帮助投资者在落地养老社区项目的经验来看，“医养融合”已经成为政府和投资者考量一个项目是否可行的关键因素。对此，《意见》提出了如下具体举措：

- 1、扶持和发展护理型养老机构建设，对民间资本投资举办的护理型养老机构，在财政补贴等方面给予政策倾斜。
- 2、支持有条件的养老机构内设医疗机构或与医疗卫生机构签订协议，为老年人提供优质便捷的医疗卫生服务。
- 3、将养老机构内设医疗机构及其医护人员纳入卫生计生行政部门统一指导，在资格认定、职称评定、技术准入和推荐评优等方面，享受与其他医疗机构同等待遇。
- 4、鼓励医师和执业护士到养老机构、医疗机构中提供服务，允许符合条件的医师到民办养老机构医疗机构开展多点执业。
- 5、促进医疗卫生资源进入社区和居民家庭，加强居家和社区养老服务设施与基层医疗卫生机构的合作。

### \* 行业的投融资途径日趋明确

在现有的政策下，民办福利性、非营利性养老机构和其他类型养老服务企业，大多可以享受税费减免、土地供应、财政补贴等优惠政策。但是，正如我们之前预见的那样，国家和地方对于“民非”登记养老服务企业的监管也会越来越严，投资者要想通过享受优惠政策的方式实现“变相营利”将会越来越难。此次《意见》对此也明确规定了规定：

- 1、民办非营利性养老机构应当为捐资举办，机构享有对其资产的法人财产权，捐资人（举办者）不拥有对所捐赠财产的所有权。
- 2、对于举办者没有捐赠而以租赁形式给予组织使用的固定资产、以及以借款方式投入组织运营的流动资金，允许其收取不高于市场公允水平的租金和利息。
- 3、行业管理部门和登记管理机关应当对关联交易进行披露并进行必要监管。
- 4、民办非营利性养老机构停办后，应当依法进行清算，其剩余资产由民政部门负责统筹，以捐赠形式纳入当地政府养老发展专项基金。原始捐资有增值的，经养老机构决策机构同意并经审计符合规定的，可对捐资人（举办者）给予一次性奖励。

与上对比，反观政策对营利性服务企业的扶持，《意见》虽然着句不多，但却想象空间十足：

1、《意见》提出“支持采取股份制、股份合作制、PPP（政府和民间资本合作）等模式建设或发展养老机构”——此规定鼓励养老服务企业经过改制后将能更快地和资本市场进行对接，也能促使社会资本找到更加合适的投资路径。

2、“研究以养老服务产业为基础资产的证券化产品，稳步推进金融机构直接或间接投资养老服务业”；“养老机构在资产重组过程中涉及的不动产、土地使用权转让，不征收增值税和营业税。”——在此，仅税收优惠政策一项，就足以让我们对一直无法落地的房地产信托投资基金（REITS）是否会在养老地产项目上破冰充满了期待。众所周知，实现资产证券化将是服务型企业实现“轻资产”运作的最佳途径。

3、“拓宽信贷抵押担保物范围，允许民办养老机构利用有偿取得的土地使用权、产权明晰的房产等固定资产办理抵押贷款，不动产登记机构要给予办理抵押登记手续”。

4、“鼓励通过财政贴息、补助投资、风险补偿等方式，支持金融机构加快金融产品和服务方式创新，推进实施健康与养老服务工程”。

综上，本次《意见》的颁布，让我们再次看到国家重视并大力推进养老服务行业发展的政策基调。“凡是法律法规没有明令禁入的养老服务领域，都要向民间资本开放”的方向性论调也为民间投资者进军养老服务行业打开了政策大门。由于整个养老行业的立法涉及到不同部委的职责，目前民政、卫生计生、国土资源等部门已经陆续制定了养老机构的设立和管理、远程医疗、养老设施用地等规定，随着《意见》的颁布和实施，我们预见国家将会出台更多的行业立法。当然，我们建议投资者也应当同时关注地方性的政策法规，诸如近期颁布的江苏省关于金融支持养老、北京市关于居家养老服务等地方法规，都是在遵循上位法的基础上，针对具体实施层面进行了深入细化，并根据各地区的实际情况在很多地方融入了创新，具有很强的操作性和实践意义。

我们的出版物仅供一般性参考，不应被视为对某事实或情形的法律意见。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

---

如需了解更多内容, 请点击官方网站: [www.lawviewer.com](http://www.lawviewer.com)

联系人: 瞿沁 律师

电子邮件: [guqin@lawviewer.com](mailto:guqin@lawviewer.com)

联系方式: 63770228\*802, 13817878607