

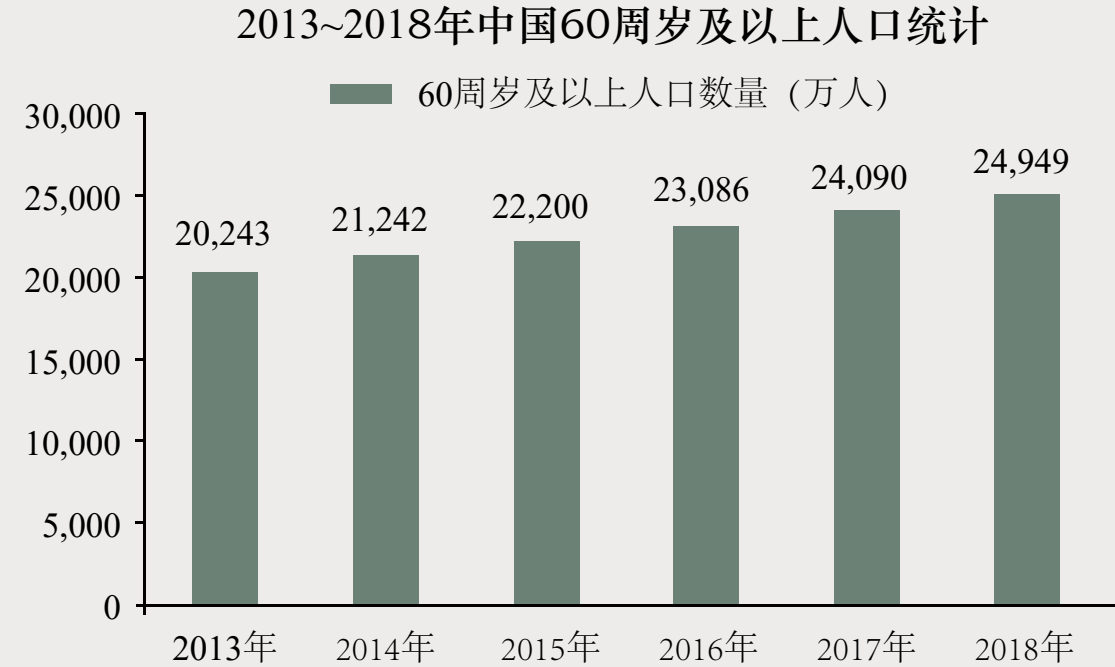
中国养老行业政策 的演进和展望

瞿沁 律师、高级合伙人
上海天尚律师事务所



业内通常将 2013 年称为中国养老产业的“元年”，当年标志性的文件《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》（即国务院 35 号文件）确立了养老政策和服务体系的雏形，当时新修订的《老年人权益保障法》、《养老机构设立许可办法》、《养老机构管理办法》、《养老服务设施用地指导意见》等一系列政策的出台，为我国养老行业近些年来的快速发展奠定了基础。在此过程中，一系列耳熟能详的引导和鼓励性政策陆续实施，例如“医养结合”、“公办/公建民营”、“互联网+养老”等，为具有中国特色的行业发展轨迹画上了烙印。各路资金广泛投入到养老设施的建设中，房地产开发商和保险公司尤其热衷于效仿美国的 CCRC（“持续照护养老社区”）模式，但苦于没有融资、收费与偿付模式方面的实质性政策支持，盈利模式成为普遍的担忧。

而政府在这一时期更关注于养老机构的增量，以此为目标的政策引导使各地的建设目标得以按计划落实。民政部截止 2018 年底的数据显示，全国养老服务机构近 3 万个，养老服务床位 746.4 万张（其中养老机构床位数 392.8 万张，社区养老床位数 353.6 万张），以 2018 年底 2.49 亿 60 周岁以上老年人口计，可谓顺利达成养老床位不低于老年人口 3% 的战略目标。快速建设势必给养老机构带来了“空置率高”、“服务质量低下”、“人才匮乏”等困境。2017 年 3 月，国家六部委联合启动了为期四年的全国养老院服务质量建设专项行动，通过多达 115 项指标来规范和整治养老机构运营中的各种问题，以期为养老机构服务质量强制性国家标准的出台铺路。



数据来源：国家统计局

2019 年伊始，国务院又大刀阔斧地将养老机构设立许可改为备案制，取消了前置门槛，对政府事中事后的监管能力提出了更高的要求。2019 年，全国吹起了“城企联动普惠养老”的政策之风，同样颇具中国特色：城市政府和企业可以通过签订合作协议的方式，由政府提供土地、规划、融资、财税、医养结合、人才等一揽子的政策支持包，由企业按约定提供普惠性养老服务包，为广大普通老年人提供价格合理、方便可及的普惠养老服务。此举有望将建设目标与普通大众的需求挂钩，受益对象将远远广于传统 PPP 养老项目所定位的服务对象。

行业快速演进的代价之一便是法律政策的频繁更替。我们还清晰地记得，2011 年 2 月民政部发布了《社会养老服务体系“十二五”规划》，提出“9073”的养老引导方针，吹响了意义深远的机构、社区和居家养老设施和服务布局的号角。尽管这样的举措是否合适尚有待时间检验，但从近期的政策口径看，“9073”方针已被有意淡化，行将完成其历史使命。国务院办公厅在近日颁布的《关于推进养老服务发展的意见》（下称“5 号文”）中，将养老服务业发展的目标定位为“确保到 2022 年在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求”，养老政策的目标开始由“量变”转为“质变”。与此相匹配的深化放管服改革、拓宽投融资渠道、扩大就业创业、促进消费、提高服务质量等一系列政策也将会密集出台，我国将迎来养老服务业的第二次政策高峰期。

对于养老行业的经营者来讲，一方面营商环境在立法不断的演进过程中正在逐步改善，另一方面，市场竞争程度也越来越激烈，试图仅凭一个商业模式、一小支团队、或一个海外品牌打开一片天地的机会也越来越小；政府更看重综合、持续的经营管理能力，消费者更看重接地气的服务和价格。

长期以来，民办非营利性的社会组织登记形态占据了养老行业的大半边天，造成这种现状的原因主要是养老在很长一段时期内被认定为是一项非营利性的社会福利事业，直至 2013 年一系列立法明确了营利性养老服务商的投资路径，并向外资正式打开了大门；而另一方面的重要原因是政府对非营利性养老机构在税收、补贴等政策上有比较大的倾斜，地方政府在养老服务机构公建民营、养老设施招投标、政府购买养老服务中普遍存在排斥营利性养老服务机构参与竞争的规定和做法。尽管 5 号文已经明确提出要清理废除妨碍统一市场和公平竞争的各种实践，并明确了允许外商投资者设立民办非营利性养老服务机构的规定，但历史沿革所导致的不公平市场环境仍将延续很长一段时间。

企业抓住长远发展的机会，需要跟着政策的导向走。而在养老行业，一些立法趋势值得关注：国家层面具有导向性的政策往往更为笼统，但通过地方立法后则更具实操性（如养老机构管理、养老设施土地利用、公办机构改革等举措）；新的政策往往先尝试在地方进行试点，然后再逐步向全国范围推广（如以房养老、长期护理保险、互联网 + 护理等试点工作）；有些政策始于北上广等一线城市，吸收了一定的经验教训后由部分其他省市跟进（如地方的机构入住与评估标准、各类补贴补助办法、养老服务设施建设标准等相继出台）。有时，各地的政策看似雷同，但细究起来却各有侧重，类似的细微差别在 2016 年期间各地陆续颁布的“十三五”养老规划中便可找到不少鲜活的例子。





寻此规律，洞察行业的最新、最具代表性的立法，我们不由得将目光停留在了上海市人民政府印发的《上海市深化养老服务实施方案（2019-2022年）》（下称“实施方案”）这份新鲜出炉的文件中。正因为实施方案出台于国务院5号文刚刚颁布的大背景下，而且又源自上海这座大城市，它的政策引领作用将不仅及于长三角地区，更有可能成为在全国范围内超大型城市养老服务体系建设的示范。

实施方案开创性地提出了“增量”“增能”“增效”的“三增”目标，结合寸土寸金的现实制约和老年人原居安养的愿望，提出了将“社区嵌入式养老”作为模式首选，推进综合照护服务，发展非正式照护服务，推广养老顾问制度等。所谓的“社区嵌入式养老服务设施”，实施方案弱化了养老设施空间上的“嵌入”概念，而更多地强调养老服务功能的“嵌入”，以期在中心城区构建“15分钟养老服务圈”。而所谓的“综合照护服务模式”，是以社区嵌入式养老服务为基点，链接机构养老和居家养老，促进各类养老服务形态的融合发展，提高运营能力和资源利用效率。

上海的发展方向多少借鉴了日本等老龄化程度严重国家的做法，与上文提到的推崇开发大而全的 CCRC 养老社区模式相去甚远，却与美国近几年提出的“NORC (Naturally Occurring Retirement Community, 意为自然形成的养老社区)”的概念颇为相似。除此之外，实施方案还重点部署了在老年认知障碍照护、智慧养老服务、养老服务质量综合评价机制、养老服务规范化建设等方面规范和标准的制定目标，并以推动长三角养老服务区域合作为目标，对其他城市具有深远的借鉴意义。

总体而言，自 2011 年以来养老行业的立法每 4~5 年呈现一次比较大的演进，随着养老服务市场的发展和消费者需求的升级，政策的导向也在不断进行调整。新时期下，强化政府的事中事后监管、进一步鼓励和引导社会资本投资、以及为普通百姓提供方便可及的养老服务将成为市场发展的主旋律。

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。



瞿沁

瞿沁律师是上海天尚律师事务所的高级合伙人，其主要执业领域在房地产、外商投资和收购兼并。他拥有超过 15 年的丰富执业经验，曾经成功地代表房地产、零售和酒店行业、养老、资产管理的投资者处理商业交易和争议。

电子邮箱: quqin@lawviewer.com