

B. 16

养老行业 PPP 应用研究

连国栋*

摘要: 本报告介绍了2020年养老行业现状,分析了养老行业项目中存在的问题,并对养老行业 PPP 项目发展提出了建议。从中国养老行业现状来看,老龄化的趋势进一步加快,养老需求在逐步增强,养老行业市场逐渐扩大,养老行业应用 PPP 模式还存在诸多问题,主要体现在:养老行业土地优惠政策和税收优惠政策落地困难;养老行业规模小而散,导致养老行业运营成本高。在此基础上,本报告对养老行业应用 PPP 模式提出了政策建议,包括土地、税收优惠政策的落地;强化行业规划,根据老龄化社会的需求做好规划;加大政策扶持力度,有效克服养老行业 PPP 模式应用的瓶颈。

关键词: 养老行业 PPP 税收优惠政策

行业格局

截至 2021 年 7 月底,在财政部全国 PPP 综合信息平台管理库中养老类 PPP 项目共有 118 个(其中养老行业 103 个,社会保障类 15 个^①)占全部管理库项目的 1.19%,说明采用 PPP 模式也是目前养老项目建设的重要模式。

* 连国栋,国家发改委、财政部 PPP 双库专家,中央财经大学 PPP 智库专家。

① 2021 年 3 月 PPP 信息平台统计数据。



一 中国养老行业的现状

（一）老龄化的趋势进一步加快

根据行业资料，我国老年人大多采用居家和社区养老的方式，形成“9073”的格局，其中居家养老的老年人比例为90%，社区养老的老年人比例为7%，入住机构养老的老年人比例为3%。而随着中国逐渐步入老龄化社会，如何实现“老有所养、老有所依”是目前面临的主要问题。同时在国家政策以及养老需求的共同推动下，到2022年养老产业市场规模预计达到约10.25万亿元。

（二）社区养老的需求逐步增强

目前的老年人家庭，大部分是独生子女家庭，其子女都有自己的生活，生活压力大，而且老年人不愿意给儿女增加负担，因此有很多老年人没有与子女住在一起，但是有超过一半的老年人希望子女能够陪在身边。能够与志同道合的朋友一起并且在离家不远的社区进行养老也逐渐受到老年人的喜爱。因此社区养老的市场空间非常大。

（三）养老行业市场前景较大

根据前瞻产业研究院^①发布的数据，预计于2032年，我国将跨入超老龄社会，即65岁以上人口数大于10~25岁的人口数。预计到2025年我国大陆地区60岁及以上人口将达到3亿人，到2033年将突破4亿人，2050年前后将达到4.87亿人的峰值，届时老年人口将占总人口的三分之一。因此我国养老产业将处于供不应求的状态，市场对养老产业的需求将越来越旺盛。

^① 前瞻产业研究院：《2021~2026年中国养老产业发展前景与投资战略规划分析报告》。



二 养老行业分类

养老类项目一般采用医养结合的类型，医养项目根据所处的区域，项目的资源禀赋来进行分类，一般医养结合类 PPP 项目可以分为以下几类（见图 1）^①。

（一）以“医”为主

对于某些地区，由于市内大型医院床位较为缺乏，为缓解窘境，某些养老项目设在城市周边，以市内医院需要康复的病人作为依托，同时也面向部分需要康复的老人，提供专业的养老康复、照管服务。

（二）以“养”为主

某些养老项目，主要的服务对象是老年人，采取养老公寓或者是“养老+社区”等方式，提供养老服务，同时项目也配建部分医疗服务设施，以满足老年人在老年病以及急救方面的需要。

（三）医养并重

某些养老项目，采用医疗和养老并重的模式，项目通常包括“养老社区+特色医院”，二者通过互补实现功能的叠加，实现“1+1>2”的目的。主要的类型一般是：养老社区+护理型公寓+专科医院。

三 养老行业中的 PPP 模式应用

（一）回报模式分析

养老行业项目本身具有投入较大、项目利润较小的特点。针对不同的项

^① 陈青松、唐琳、连国栋编著《医疗与养老 PPP》，企业管理出版社，2018。

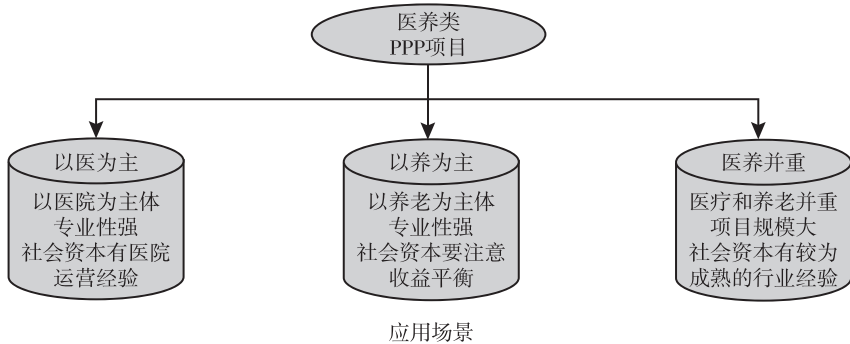


图 1 医养类 PPP 项目分类

资料来源：前瞻产业研究院。

目采用不同的回报模式，不同的运营周期也会有不同的回报模式。

根据财政部全国 PPP 综合信息平台截至 7 月底的信息，入库项目共计 103 个，其中整改项目 1 个（本章分析时予以剔除）。其中，可行性缺口补助占比最高，为 61%，使用者付费占比为 38%，政府付费占比为 1%。

（二）运作方式分析

根据财政部政府全国 PPP 综合信息平台截至 7 月底的信息分析，其中，BOT 模式占比最大，为 55%，BOO 模式占 30%，ROT 模式占 7%，其余类型占 8%。

（三）养老行业运作阶段分析

根据财政部全国 PPP 综合信息平台截至 7 月底的信息分析，其中，进入执行阶段的项目占比达 65%，采购阶段占比达 27%，准备阶段占比达 8%，与 2021 年上半年年报^①中的落地开工率相比，养老行业的 PPP 项目落地率要高。

① 财政部政府和社会资本合作（PPP）中心：《全国 PPP 综合信息平台管理库项目 2021 年上半年报》。



（四）从养老 PPP 项目地域分析

从 102 个养老 PPP 项目所在地域分布来看，东部地区共 40 个项目，占比为 39%；中部地区为 36 个项目，占比为 35%；西部地区为 26 个项目，占比为 26%。从项目个数来看，东中西部的养老行业 PPP 项目分布较为均匀，比例相差不大。从投资分析来看，东部地区养老行业 PPP 项目总投资为 293845.55 万元，占比为 48%；中部地区养老行业 PPP 项目投资为 2040740.14 万元，占比为 34%；西部地区养老行业 PPP 项目投资为 1116587.54 万元，占比为 18%。以上分析说明西部地区养老行业 PP 项目规模普遍较小。

（五）土地来源分析

1. 养老行业土地方面优惠政策

从目前政策来看，养老行业 PPP 项目土地获取的优惠政策主要有以下几个方面。

第一，民政部提出“将民间资本举办养老机构或服务设施纳入经济社会发展规划、城乡建设规划、土地利用规划和年度土地利用计划，合理安排用地需求，符合条件的，按照土地划拨目录依法划拨”^①。

第二，民政部提出“支持机关、企事业单位将所属的度假村、培训中心、招待所、疗养院等转型为养老机构，支持民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于养老服务”^②。

第三，卫生计生委等部门提出“加强规划布局和用地保障。各级政府要在土地利用总体规划和城乡规划中统筹考虑医养结合机构发展需要，做好用地规划布局。对非营利性医养结合机构，可采取划拨方式，优先保障用地；对营利性医养结合机构，应当以租赁、出让等有偿方式保障用地，养老

^① 民政部：《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》（民发〔2012〕129号）。

^② 民政部：《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》（民发〔2015〕33号）。



机构设置医疗机构，可将在项目中配套建设医疗服务设施相关要求作为土地出让条件，并明确不得分割转让。依法需招标采购挂牌出让土地的，应当采取招标采购挂牌出让方式”^①。

2. 养老行业 PPP 项目土地获取的主要方式

根据相关政策，目前不同类别的养老行业项目的土地获取主要方式包括以下几个方面。

(1) 土地出让

将土地使用权在一定年限内出让给土地使用者，并由土地使用者向国家支付土地使用权出让金。对于养老行业 PPP 项目来讲就是由项目公司通过招拍挂等形式来取得项目土地所有权。

(2) 土地划拨

对于符合《划拨用地目录》第 10 项，即非营利社会福利设施用地的，包括综合性社会福利设施以及老年人社会福利设施用地的，可以采用划拨方式，获得项目用地。

(3) 土地租赁

根据有关政策规定，“对营利性医养结合机构，可以租赁、出让等有偿方式保障用地”^②。

(六) 养老行业税收优惠政策

针对目前养老行业，国家制定了一系列的优惠政策，主要包括以下内容。

民政部在文件中提出“对民间资本举办的养老机构或服务设施提供的养护服务免征营业税。对符合条件的非营利性养老机构或服务设施自用房产、土地免征房产税、城镇土地使用税，其免税收入不计入所得税应纳税收入”^③。

-
- ① 国务院办公厅：《国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》（国办发〔2015〕84号）。
 - ② 国务院办公厅：《国务院办公厅转发卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见的通知》（国办发〔2015〕84号）。
 - ③ 民政部：《民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》（民发〔2012〕129号）。



民政部《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》（民发〔2015〕33号）中提出落实税费优惠的政策。

对民办养老机构提供的育养服务免征营业税。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。

进一步落实国家扶持小微企业相关税收优惠政策，对符合条件的小型微利养老服务企业，按照相关规定给予增值税、营业税、所得税优惠。

对家政服务企业由员工制家政服务员提供的老人护理等家政服务，在政策有效期内按规定免征营业税。

对符合条件的民办福利性、非营利性养老机构取得的收入，按规定免征企业所得税。

对民办福利性、非营利性养老机构自用的房产、土地免征房产税、城镇土地使用税。对经批准设立的民办养老院内专门为老年人提供生活照顾的场所免征耕地占用税。

对企事业单位、社会团体以及个人通过公益性社会团体或者县级以上人民政府及其部门，用于《中华人民共和国公益事业捐赠法》规定的公益事业的捐赠，符合相关规定的不超过年度利润总额12%的部分，准予扣除。对个人通过非营利性的社会团体和政府部门向福利性、非营利性的民办养老机构的捐赠，在缴纳个人所得税前准予全额扣除。

对民办非营利性养老机构建设免征有关行政事业性收费，对营利性养老机构建设减半征收有关行政事业性收费。

四 养老行业 PPP 面临的问题挑战

目前养老行业类的 PPP 面临的主要问题是，市场虽然很大，但发展中也存在较大的问题，这些问题制约养老行业的发展。

（一）养老行业规模小而散，没有形成行业的合力

目前养老行业存在的主要问题是，从事养老行业的企业规模都偏小，专



业较为分散，难以提供养老行业一体化的综合服务。全国的连锁经营机构较少，缺乏专业化和特色化经营，能够为老年人提供个性化、定制化服务的专业机构更是少之又少。同时，由于南北风俗习惯不同，人们对于养老需求不一，而且目前行业标准缺乏，服务水平提升困难。

（二）税收优惠政策落地难

针对目前养老行业，国家制定了一系列的优惠政策，但目前养老行业的税收优惠政策在执行过程中，很难被落在实处，具体到项目所在区域，如政策性贷款贴息等政策层面，申请落地也很难。

（三）土地政策难落地，导致养老项目成本高

国家根据不同类型的养老企业，制定了不同的土地获取方式，但在实际执行过程中，土地相关手续办理尤为艰难。国务院办公厅《关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的指导意见》（国办发〔2019〕34号）出台后，允许二级市场进行土地租赁，允许承租方在租赁土地上进行项目建设。这本可有效降低企业当期的资金压力，但在实际办理过程中，各地自然资源部门办理难度大，开先例难，以至于很多项目久拖不决，最终导致项目流产。

五 展望建议

（一）要做好养老 PPP 项目土地、税收政策的落地

养老项目与其他项目相比，土地出让收入低（甚至是需要划拨），项目需要政府补贴扶持，但在项目实际操作中，从土地获得到税收减免方面获得政府支持还存在一定难度。如何能够实现“老有所养、老有所乐”，不仅是政府的事情，还是很多社会资本关注的事情。相关政策的落地对企业进入养老行业会起到很大的促进作用。



（二）强化养老行业规划，提前做好规划布局

根据目前国内养老的实际情况，居家养老和社区养老的方式占据了较大的份额，因此在进行城市规划时，应做好养老服务的专项规划。在进行片区规划时，应提前做好养老设施的规划，如小区每百户应保障的养老床位数，避免养老陷入一床难求的困境。另外在小区建设时，应加强无障碍设施及养老设施的建设，避免规划缺乏导致后期养老设施匮乏。

（三）加强政策扶持力度，实现全面政策性养老

对于养老行业 PPP 来讲，项目收益水平低，回报时间长，对于金融机构和社会资本方吸引力较弱；但是相对于其他行业来讲，其也具有发展空间大的特点，因此要发挥如保险资金、社会养老资金等政策性资金的作用，加大对养老行业的扶持力度，通过贴息、建设补贴、运营补贴等方式，吸引专业的养老服务企业进入养老行业中，吸引优质的人才加入养老行业队伍中，只有这样才能使养老行业得到质的提升。