




# 养老服务设施用地规范再升级

2019/12 作者：瞿沁 律师 / 上海天尚律师事务所高级合伙人

An aerial photograph of a city grid, with a red rectangular area highlighting a specific section of the urban layout. The grid consists of numerous streets and blocks, with some areas appearing more densely developed than others. The red highlight is positioned in the lower-left quadrant of the image.

近日，自然资源部发布了《关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见》（“新政”），更新了原国土资源部自2014年开始实施的《养老服务设施用地指导意见》（“原意见”）。与原意见相比，新政在总结了近5年来全国各地养老服务设施土地供应实践情况的基础上，为响应医养结合、社区依托、鼓励社会资本等国务院政策目标，在土地利用政策方面做了进一步明确和细化，是对原意见的一次重要升级。

细数新政的十六项内容，我们总结了以下几个方面的重点内容，供养老行业内的专业人士参考：

## 拓宽了养老设施用地的范围

新政首先将养老设施用地分为机构服务设施用地和社区服务设施用地，前者包括敬老院、老年养护院、养老院等，后者包括养老服务中心、日间照料中心等。相对于原意见中更强调养老服务设施仅限于指向医卫慈善用地的局限性，新政鼓励各地区根据人口结构、老龄化发展趋势，因地制宜地制定养老服务设施的用地规模、标准和布局，使得其他用途的土地也有被纳入新政规制范围的可能性。

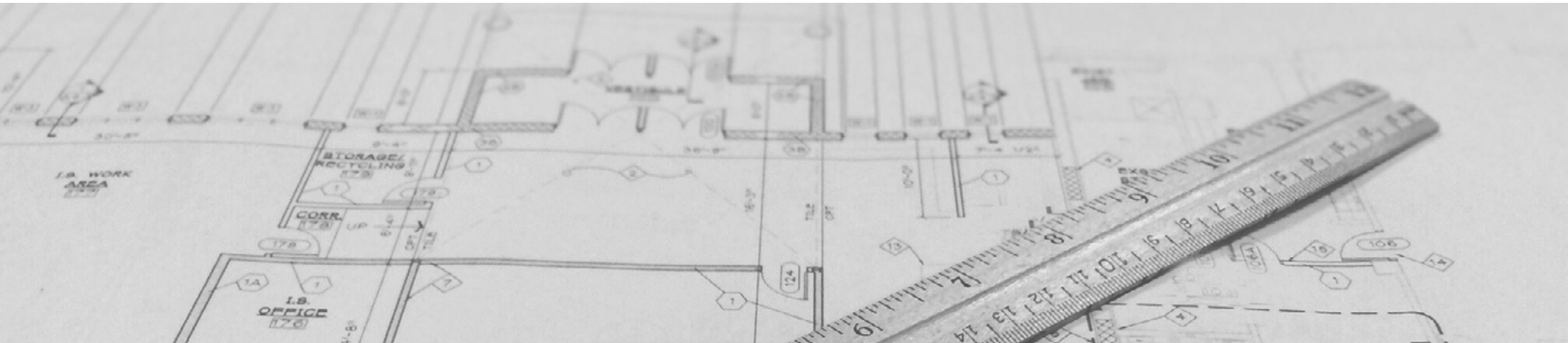
根据新政，供应养老服务设施用地，应当依据详细规划，对照《土地利用现状分类》国家标准确定的土地用途，根据法律法规和相关文件的规定来确定土地使用权出让年期等。养老服务设施与其他功能建筑兼容使用同一宗土地的，根据主用途确定该宗地土地用途和土地使用权出让年期。虽然新政仍强调“敬老院、老年养护院、养老院等机构养老服务设施用地一般应单独成宗供应，用地规模原则上控制在3公顷以内”，并且对以社会福利用地出让或出租的养老设施服务用地设定了定价机制上的保障，以体现新政强调社会福利用地“保基本”的特征，但从立法口径上的调整我们仍可观察到新政在一定程度上赋予了各地政府在实际操作中可不拘泥于只出让单一用途土地的可能性。结合近年来各地“捆绑式”出让养老设施用地的成功经验，以及政府鼓励投资、对养老服务机构监管简政放权的趋势，多元化、多渠道的养老服务设施规划和土地供应措施将是今后的大方向。

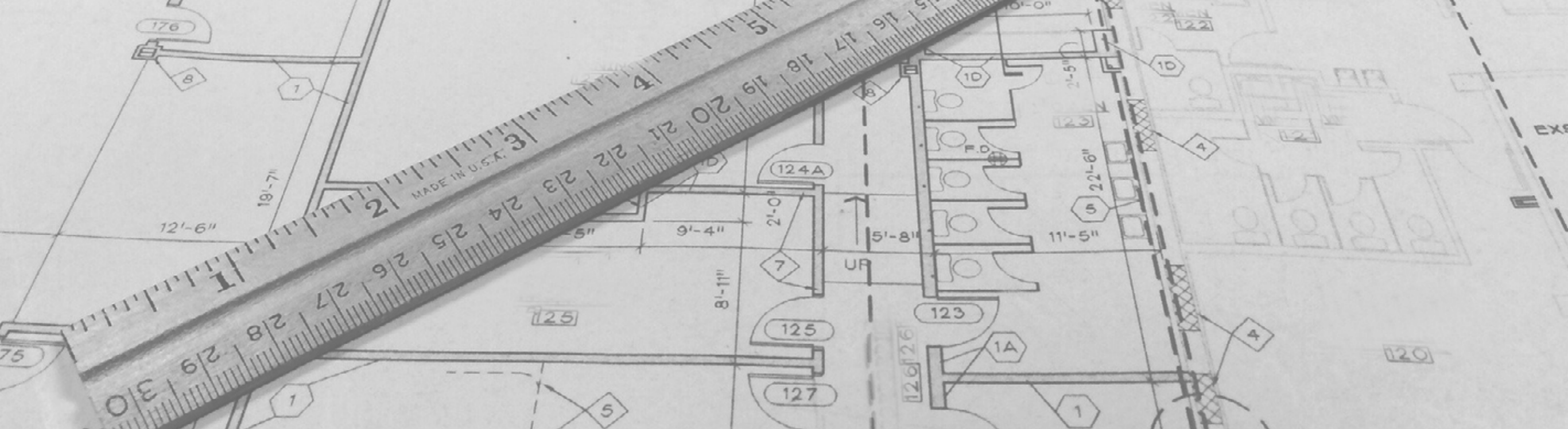


## 养老设施用地的供应渠道更丰富

新政除了进一步强化“依法保障非营利性养老服务机构用地”、“对单独成宗供应的营利性养老服务设施用地，应当以租赁、先租后让、出让方式供应，鼓励优先以租赁、先租后让方式供应”等原有政策外，首次明确了同一宗养老服务设施用地只有一个意向用地者的情况下，可按照协议方式出让（租赁），这将能有效避免竞价流程导致的高地价；并且新政还规定，以出让方式供应的社会福利用地，出让底价可按不低于其所在同级别公共服务用地基准地价的70%确定；基准地价尚未覆盖的地区，出让底价不得低于当地土地取得、土地开发客观费用与相关税费之和；以租赁方式供应的社会福利用地，由当地人民政府制定最低租金标准，并在土地租赁合同中明确租金调整的时间间隔和调整方式；以租赁方式供应的，租赁年限不得超过20年。这些供应方式的实施，都将对控制地价产生积极的作用。

而在新建城区和新建居住（小）区的配套养老服务设施建设方面，新政要求其住宅同步规划、同步建设、同步验收；并提出了“对不符合规划条件、养老服务设施规划设计标准和规范要求的，不予核发建设工程规划许可证，不予通过规划核实”的监管措施。此举将引导更多的新建社区养老设施落成。根据《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国务院“5号文”）的精神，如何加强“有效利用”的监管，实现社区养老的依托作用，将是各地政府下一阶段的工作重点。纵观国务院在“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划中提到的“加强社区养老服务设施与社区综合服务设施的整合利用；鼓励有条件的地方通过委托管理等方式，将社区养老服务设施无偿或低偿交由专业化的居家社区养老服务项目团队运营”的政策导向，此次自然资源部在落实社区服务设施规划和建设上的制度保障，对于推动养老服务向专业化发展可谓是一股不可小觑的力量。





在另一个受社会资本广泛关注的方面是如何盘活利用存量房屋土地资源，即利用商业、办公、工业、仓储存量房屋以及社区用房等改造为养老服务设施的土地政策，新政延续了“所使用存量房屋在符合详细规划且不改变用地主体的条件下，可在五年内实行继续按土地原用途和权利类型适用过渡期政策”，同时明确了过渡期满及涉及转让需办理改变用地主体手续的，新用地主体为非营利性的，原划拨土地可继续以划拨方式使用，新用地主体为营利性的，可以按新用途、新权利类型、市场价格，以协议方式办理的途径，为保障养老设施长期运营提供了政策指引。值得关注的是，各地政府也经常会上台一些配套规定。例如，上海在 2019 年 3 月颁布了《促进和规范利用存量资源加大养老服务设施供给的工作指引》，要求对于利用存量工业、仓储用房兴

办养老服务设施，原则上采取城市更新的路径实施。

此外，新政支持利用集体建设用地发展养老服务设施。考虑到农村集体经济组织往往缺乏规划和经营养老服务设施的必要资金和能力，新政允许农村集体经济组织以建设用地使用权入股、联营等方式与其他单位和个人共同举办养老服务设施。结合 2019 年 8 月《土地管理法》修正案允许集体经营性建设用地入市的规定，新政明确：对于符合国土空间规划和用途管制要求、依法取得的集体经营性建设用地，可以通过出让、出租等方式交由养老服务机构用于养老服务设施建设。

## 适度谨慎的监管口径

新政除了在 (1) 单独成宗的养老服务设施用地应当整宗登记, 不得分割登记; (2) 详细规划确定的养老服务设施用地, 未经履行法定修改程序不得随意改变土地用途; 以及 (3) 养老服务设施用地情况应当纳入土地市场信用体系, 实施守信激励、失信惩戒这三方面提出了养老服务设施用地监管措施外, 并未沿袭原意见中关于房屋建筑面积大小、租赁期限长短等细节上的严格管理方式, 而是将更多的空间留给养老设施设计规范、行业服务标准以及养老机构事中事后监管举措的进一步出台和完善。

值得关注的是, 新政也积极响应了国务院 5 号文中关于推动解决养老服务机

构融资难的要求, 规定了营利性养老机构以有偿取得的土地、设施等资产进行抵押、商业银行向产权明晰的民办养老机构发放资产 (设施) 抵押贷款办理不动产抵押登记的, 整合闲置设施改造为养老服务设施需要办理不动产登记的, 不动产登记机构应积极予以办理。

新政的有效期为五年, 我们相信这五年将是中国养老行业高速发展的又一个五年。随着各部委进一步落实国务院 5 号文工作的推进, 养老服务业在提升服务质量、加大人才培养、拓宽融资渠道、优化供给结构和强化监管自律等方面将取得全面的发展, 我们也将持续关注这些领域的最新立法动态。

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](mailto:quqin@lawviewer.com)