




养老机构证照 管理变革

引领行业监管
迈入新时期

作者：瞿沁



取得养老机构设立许可，经常是一个费时费力的过程，有些项目仅仅因为周边居民的群体性抗议而无法获得设立许可，导致项目不能经营而流产。经过半年多的筹备，将养老机构证照监管由许可证改为备案制的变革措施终于在新年伊始完成了立法。

2018年12月29日，人大常委会对《中华人民共和国老年人权益保障法》作出了修改，正式将养老机构设立许可制度改为了备案制。根据修改，公益性养老机构在依法办理相应的登记¹、民办公益性养老机构，依照《民办非企业单位登记管理暂行条例》规定，依法向县级以上地方人民政府民政部门申请社会服务机构登记¹、经营性养老机构在市场监督管理部门办理登记后即可开展服务活动，两者均需向县级以上人民政府民政部门备案。民政部在2019年1号文中进一步明确：各级民政部门不得再实施许可或者以其他名目变相审批。已经取得养老机构设立许可证且在有效期的仍然有效，设立许可证有效期届满后，不再换发许可证。**民政部在强调各地方人民政府应统一行政审批窗口的同时，要求申请人在向民政部门备案时，真实、准确、完整地提供备案信息，填写备案书和承诺书，民政部门应当提供备案回执，书面告知养老机构运营基本条件，以及本区域现行养老服务扶持政策措施清单。**

修改同时增加了“地方各级人民政府加强对本行政区域养老机构管理工作的领导，建立养老机构综合监管制度；县级以上人民政府民政部门负责养老机构的指导、监督和管理，其他有关部门依照职责分工对养老机构实施监督”的条款，将事中和事后监管的重任落到了地方政府。

本次修改虽然仅涉及几个条文，但其意义重大。我们预见民政部随后将废除和更新于2013年开始实施的《养老机构设立许可办法》和《养老机构管理办法》，而各地也将进一步调整和颁布与之配套的监管办法。从养老行业的立法和监管趋势看，我们总结了以下几方面可能对行业产生的影响：

¹ 民办公益性养老机构，依照《民办非企业单位登记管理暂行条例》规定，依法向县级以上地方人民政府民政部门申请社会服务机构登记。

1、进一步鼓励社会资本投资

在此次修改前，民政部已经发出通知要求为取消养老机构设立许可做好衔接准备，此举旨在营造公平竞争的市场环境，激发创新创业活力，是政府推进养老服务业“放管服”改革、提升养老服务质量政策实施的重要一步。商务领域近期的一系列改革措施也与之对应。正在审议中的外商投资法草案将有望取代外资三法ⁱⁱ改革现有的外资管理体制和外资法律体系，将外商投资纳入准入前国民待遇加负面清单的管理制度。由此，外国投资者无论是以非营利还是营利性的形式，都可在养老服务领域享受到与国内企业一样的待遇。

一系列的改革措施能否让社会资本，尤其是外商投资在养老服务领域内更加积极，仍有待进一步观察。从目前养老和医疗领域的立法和监管政策趋势看，政府先后将例如养老机构内设医疗机构、中医诊所等行政许可改为备案制，有意将简政放权、非禁止即入的原则落到实处，使社会资本的投资更具可预期性。然而，从民政部（2019）1号文所附“养老机构基本条件告知书”、“备案承诺书”等文件看，经营者需要遵守的关于建筑设计、消防、卫生、餐饮等方面的要求并没有实质性的变化，备案制的实施仅仅是取消将这些条件作为民政部门许可的必要条件，并不意味着这些方面的要求不需要遵守；事实上，在现有的经营监管环境下，完成诸如消防验收、公共场所卫生许可等必要的行政备案或许可手续仍是养老机构可以对外全面经营的必经流程。

ⁱⁱ 指中外合资经营企业法、中外合作经营企业法和外资企业法。



2、强调事中事后监管，赋予地方政府更全面、灵活的监管手段

此次修改另一个重要的地方是强化了民政部门的行政执法权，新修改规定了县级以上人民政府民政部门依法履行监督检查职责，可以采取向养老机构和个人了解情况；进入涉嫌违法的养老机构进行现场检查；查阅或者复制有关合同、票据、账簿及其他有关资料等措施。民政部（2019）1号文进一步阐明：民政部门发现养老机构存在可能危及人身健康和生命财产安全风险的，应当责令限期改正；逾期不改正的，责令停业整顿。属于建筑、消防、食品卫生、医疗服务、特种设备安全风险的，应当及时抄告相关部门，并积极配合做好后续相关查处工作。情节严重的，应当及时告知登记管理机关，由登记管理机关依法予以行政处罚乃至吊销登记证书。

在民政部门管理协调下的监管权和行政执法权将发挥更重要的作用。这一趋势在2018年11月北京市各部门联合颁布的《北京市养老服务机构监管办法（试行）》中已有所体现。该文件在确立由市民政部门牵头制定本市养老服务机构监管政策，协调相关部门和各区规划、监督、指导全市养老服务机构监管工作的政府各部门职能的基础上，提出了加强对养老服务政策标准实施、安全运营、财政资金使用、人才培养、市场行为、规划建设、建筑设施、医疗卫生、食品药品、环境卫生、价格收费等情况和老年人权益维护等方面的管理和监督，各部门的分工、监管内容和监管方式亦在文件中有所体现。**可见，设立许可改为备案制以后迎来的不是更宽松的经营环境，而是跨部门、全方位的综合监管。**

经营者今后面临的一大挑战将会是不同地方政府在监管时可能实施不同的口径。例如，上述提到的北京市的监管办法中，针对养老机构的收费机制提出“除利用自建或自有设施举办的养老服务机构外，严禁实施会员制。会员制收费额度原则上不能超过经营者可抵押物估值。会员费不得投资风险行业”，该项规定一方面为会员制收费模式设定了严格的限制，另一方面也为一定的商业模式放开了合规的经营路径，可谓是发挥了监管“双刃剑”的作用。而其他城市尚未见出台类似的规定。

3、逐步建立行业信用评价体系，机构经营面临更严峻的挑战

上述民政部1号文提到了“各地要积极探索建立健全养老服务信用评价、守信激励、失信惩戒等信用管理制度”，体现了行业监管的另一趋势。在2018年度各地陆续颁布的“十三五”养老服务业发展规划和养老服务条例等文件中，我们也可以频繁地看到政府提出建设养老服务信息共享平台的目标。例如，北京近期公布了《关于推进养老服务业诚信体系建设的指导意见》，制定了“到2020年养老服务业信用政策和制度标准体系进一步完善，养老服务业信用管理系统基本建成，守信激励和失信惩戒等监管机制全面发挥作用”的目标，依托公共信用信息联网、数据跨部门交换共享的手段，促进行业自律。今后，在这一体系中严重失信的市场主体，不但项目本身的经营将受到严重影响，其投资者在其他项目中申请财政性资金项目、参与有关公共资源交易活动、参与基础设施和公用事业特许经营、评先评优资格等方面也将受到限制。

值得关注的是，北京将“发布虚假广告，进行虚假宣传”、“上年度发生服务纠纷败诉承担全部责任的记录”、“未按规定履行突发事件报告制度”、“未签订劳动合同或未按合同约定支付工资”等情形都列入了《养老服务机构基本失信信息目录》的失信事项中，如果将其与进两年正在实施的养老机构服务质量专项检查的清单进行比对，不难发现专项检查仅仅是实施综合监管的部署，结合各项行业标准的颁布、行政处罚力度的加强和诚信评价体系的建立，多管齐下将成为今后几年行业监管的主旋律。

养老行业在经历了近五年来的快速发展和洗礼，在2019年将迎来新的法律监管环境，对经营者而言，可谓机遇与挑战并存。关注行业标准的进一步出台，并配合地方的立法和实践，将是养老项目经营取得成功的必经之路。

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

电子邮箱：
quqin@lawviewer.com

网址：
www.lawviewer.com

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。