

养老 PPP 现状、模式及出路

在日前财政部等多部门公布的第三批 PPP 示范项目申报和筛选工作的通知中，养老再度被政府列为重点推介 PPP 模式的领域。但与轨道交通、污水处理等率先采用 PPP 模式并形成了一定经验和积累的领域相比，养老还只能算是一个初来乍到的新人。尽管政府方面极力撮合养老与 PPP，但养老行业情况复杂、前期投资巨大、利润空间有限、回报周期过长等因素使得养老领域与 PPP 模式的对接和融合并不顺利。面对紧迫的养老需求和广阔的市场潜力，养老与 PPP 必须尽快找到更为行之有效的适配方法。

现状

尚未形成规模 摸着石头过河

2014 年底，财政部公布了首批 30 个 PPP 示范项目，养老项目并未入选最终的名单。但在去年 6 月底，财政部下发通知要求各地上报第二批示范项目，其中首次提到了要在养老领域筛选征集适宜采用 PPP 模式的项目。

尽管指名道姓地支持养老对接 PPP，但这仍未引起各地方足够的重视。据北京商报记者统计，在第二批共 206 个示范项目中，养老项目仅占 9 席。

不仅如此，在财政部全国 PPP 综合信息平台项目库中，养老项目所占的比例更可谓微乎其微。根据今年初财政部公布的数据来看，截至 1 月底，全国共有 6997 个项目纳入财政部 PPP 综合信息平台项目库。而截至 2016 年 3 月底，财政部全国 PPP 综合信息平台项目库仅有养老项目 201 个，养老项目仅为总项目数量的 3% 左右。另一方面，已经入库的养老项目多数处在“休眠”状态。据了解，PPP 项目一般可分为识别、准备、采购、执行与移交五个阶段。然而，目前仍有超过 2/3 的项目处于初期的识别阶段，目前更是没有一个项目进入到最后的移交阶段。而根据 5 月的数据显示，财政部 PPP 综合信息平台中的养老服务项目签约数量仅为 13 个，签约率远低于交通、水利等领域的项目。

为了鼓励养老与 PPP 模式进行更深层次的融合，政府也频频从政策角度给予支持，而“十三五”规划纲要也侧面肯定了 PPP 模式在养老领域的应用。在政府的主推之下，各地都对养老 PPP 项目进行了一些实践，但遗憾的是，目前在养老领域仍然没有真正意义上的成熟经验可供借鉴，绝大多数的养老 PPP 项目仍在摸着石头过河。

模式

拆解固定搭配 形成利益共同体

其实，如果把规则放宽，目前市面上部分养老项目实际上都已经是政府与企业之间通力合作的产物，可以称之为广义上的 PPP。

比如目前在全国范围内开展得如火如荼的公建民营，实际上就是通过政府与企业签订运营与维护合同，从而将政府和企业圈定在一个养老项目之内。

毫无疑问，公建民营可以化解养老机构运营初期土地成本的压力和购买及运维设施设备的资金压力。政府方面，拥有土地、房屋、设施设备的所有权以及对社会资本的监督权，而社会资本在摆脱了高成本的压力之后，只需专心负责运营。

在业内看来，公建民营比较像外包类 PPP 和特许经营类 PPP 两种模式结合的产物，政府和企业双方的关联度不高、黏合度不强，它主要还是针对当前社会资本进入养老市场难的现状而

采取的权宜之计。

因此，养老领域势必还要寻找更符合市场规律、更能体现出双赢的 PPP 模式。记者在梳理财政部 PPP 综合信息平台项目库中的养老项目后发现，半数养老项目都是采用 BOT（建造-运营-移交）模式运作的，还有相当一部分项目采用的 BOO（建造-拥有-运营）模式，这两种模式也是其他领域 PPP 项目最主要的运作方式。

但无论是 BOT 还是 BOO，两种模式对于社会资本前期的资金投入要求都很高。因此，在中信国安养老事业部副总经理张雪梅看来，政府应该更加关注社会资本最为头疼的土地租金成本。政府一旦为社会资本解决了资金消耗的大头所在，那么机构运营的压力势必也会大大降低，这也有利于提高社会资本参与养老 PPP 项目的积极性。

对此，荣邦瑞明投资管理有限公司合伙人史小辉建议，可以借鉴早先进入老龄社会发达国家的经验，采用“建设-维护-移交+委托运营”的模式。在这种模式中，政府先与投资方签订协议，投资方负责项目的建设和设备的置办、维护，政府则通过租赁的方式获得养老设施的使用权，并向投资方支付相关费用。与此同时，政府并不亲手经营项目，而是再通过租赁将养老设施交给运营单位，并根据入住情况给予一定财政补贴。

直观来说，这种大 PPP 模式其实是由两个小 PPP 模式组成的。设施建设是一个 PPP 项目，养老服务是另一个 PPP 项目，政府部门起到的是中间人的作用。

这种模式的优点是十分灵活，非常适合多变的市场环境。另外，这种模式不会给政府造成过大的压力，各方承担的风险也都比较小，而且各方也都能有稳定的资金回报作为保障。

而从各地开展的养老 PPP 项目经验来看，许多地方更倾向于把项目各方集合起来，组建 SPV 机构（特别目的公司）。比如本月中旬刚刚签约的广西南宁第二社会福利院 PPP 项目就将建设、运营、移交等几方联合起来并组建了 SPV 机构，SPV 将会全程负责项目的投融资、设计、建设、运营管理，直至期满移交为止。

这种形成利益共同体的模式是 PPP 领域里一个非常典型的做法，成立特别目的公司的优势在于各方可以进行更通畅的内部协商并形成统一意见，此外，这种模式也便于管理。

出路

凭借数据决定模式 规范标准应先行

尽管市场已经摸索出了一些养老 PPP 项目的经验，但养老产业与 PPP 模式之间融合的难点还远远不止这些。

首先，目前的养老 PPP 项目布局严重不平衡，不足以解决多地养老服务设施短缺的问题。数据显示，目前山东、贵州、四川三省的养老 PPP 项目数名列三甲，占据项目总数的 50% 以上，有 9 个省、市、自治区甚至还没有一个养老 PPP 项目。

其次，养老 PPP 运作模式与回报机制单一化和同质化现象也愈发严重。目前，有超过 90% 的养老 PPP 项目采用的是 BOT 或 BOO 模式，这无疑需要社会资本高昂的前期投入以及大量的政府补贴。而在回报机制中，使用者付费的占比高达 81%，可行性缺口补助与政府付费项目仅占 16%。

而且，养老 PPP 本身也存在着诸多不确定性。史小辉表示，与基础设施项目相比，养老项目具有形态多样、强调服务、市场发起、收费机制复杂、价格弹性大等特点。比如，养老设施的形态就要更加多样化。目前的养老方式包括居家养老、社区养老和机构养老，仅社区养老机构就包括日间照料中心、托老所、老年活动中心等，机构养老又包括老人院、老人福利院、老人医院等，形态非常多样化。多样化的直接后果就是养老项目很难找到对口的 PPP 模式，并形成一套比较固定和成熟的模式。

另外，养老项目主要提供的是软性服务，不像污水处理、轨道交通等项目可以用硬性指标

来衡量项目优劣。而且，目前现行的一些养老规范标准也更偏重于硬件设施，软件服务标准相对比较滞后，很难依据这些规范制定出一套行之有效的指标来衡量养老服务的质量，所以监管起来难度较大。

还有就是养老 PPP 项目中最容易引起争议和讨论的收费机制。有别于基础设施项目的统一定价和调价，养老项目由于服务类型和服务等级不同，服务收费差异通常比较大，收费方式更是五花八门。而从实际情况来看，不同的收费标准和收费方式将会影响到投资回报率、投资回收周期等指标，从而影响投资人的投资意愿。这就在无形中加大了政府与社会资本合作的难度。

对此，一位 PPP 业内人士就曾坦言，PPP 项目的规范性是第一位的。地方政府需要将工作重心从具体的项目运作，转到规则程序制定、事中事后监管和法制信用环境营造等方面上来。

清华大学公共管理学院教师杨燕绥在接受北京商报记者采访时坦言，目前各地方的养老 PPP 项目质量参差不齐，模式也比较混乱。总体而言，养老 PPP 并没有找到一条清晰的发展轨道。

在她看来，地方在开展养老 PPP 项目之前，政府和社会资本首先要把握好两个原则、三组数据和四个要素。

“由于养老 PPP 自身公益属性的标签，养老行业的利润不宜过高，应控制在 10% 以内。但与此同时，养老 PPP 项目的回报周期如果太长，同样也不利于企业进入市场，因此回收期设定在十年之内比较合理，这是养老 PPP 项目首先需要明确的微利综合两原则。”杨燕绥说。

而在明确了原则之后，各地方开展养老 PPP 项目还需要将当地老年人口的数据、健康状况和收入状况这三类数据烂熟于心。简而言之，这三种数据将决定养老 PPP 项目究竟该采用哪种模式运作。

“土地、房租、服务和老人的生活费用这四个要素则是从养老服务需求的角度出发，来衡量政府和社会资本之间的关系。”杨燕绥表示，投资者需要知道你跟政府合作之后服务的对象是谁，价格怎么定，能满足老人的哪些需求。而政府则要根据当地老人的收入情况，从而决定政府应该参与和投入多少。”杨燕绥说。