



中國大陸 養老產業 發展趨勢、機會與風險

◆文／王泰允

大地護康顧問有限公司董事長

一、台灣養老機構的類別

在台灣，老人社會福利相關法令是 1980 年首次訂定的「老人福利法」。原訂老人福利機構分類為長期照護、養護、安養、文康、服務等五種機構，2007 年修改為只有前三項，後二項轉型為社區式服務設施。

也就是說台灣老人福利機構分為安養、長照兩種機構，而長照機構有可分為養護、長期照顧、失智照顧三種類型。所以在台灣，路邊招牌若清楚看到「安養中心」即知是收容身體健康而生活可完全自理的老人，若是「養護中心」，即有提供護理協助，不僅提供生活照料，還須有醫事護理的協助。但若是全天需要依賴護理的住戶（常需插導尿管及鼻胃管的），名稱即為「養護中心（長照型）」。

台灣各地社會局所發的執照中，安養中心與目前大家常聽到的長照 2.0，是不相干的，安養中心是不收容失能、失智老人。媒體上常見記者一直在寫長照議題，但主體一直寫安養中心，也難怪一般老百姓對長照會常與安養搞混。

台灣的長照機構除了養護中心（包括養護

型及長照型）外，另外即是依「護理人員法」，由衛生局核准成立的護理之家。其若是醫院所附設，更受「醫療法」之約束。護理之家與長照型養護中心在護理品質上很接近，只是後者不被獲准收容呼吸器依賴型患者，因其主管機構非衛生局。

在美國，老人習慣退休後入住大型養老機構到臨終，叫 CCRC（Continuing Care Retirement Community）（連續性照護退休社區），而常依老人健康狀況，分為四個生活區域，即 Independent（可獨立）、Assisted（需協助）、Skilled Nursing（需技術性護理）、Memory Loss（記憶喪失）。相對應，台灣即叫安養、養護、長照、失智。日本所稱之介助、介護，是可用養護、長照來對應，目前在大陸也在使用介助及介護字眼，來表達不同程度的護理需求。

台灣長庚養生文化村加上長庚護理之家（台灣最大的單體護理之家），即形成台灣最具規模的 CCRC，潤泰集團的潤福生活事業公司的潤福中高齡專用住宅，則是台灣最典型的老人公寓，須行動自如、生活自理才能入住。

二、大陸養老機構類型的基本概況

大陸是社會主義國家，按其「城鎮老齡設施規劃設計規範」，市（地區）級要設有老年老寓、老人護理院，在居住區（鎮）級要設有養老院，小區級則要有老年活動中心（老人服務站）及托老所（即日托或稱日間照料中心）。老年公寓、養老院、護理院三者，即是養老機構的三大類型。老年公寓是安養機構，護理院必然是長照機構。大型養老院則是前二者的複合類型，小型的則只是安養機構。

大陸護理院即台灣的護理之家，是當地衛生局批准設立，在當地民政局登記的非營利性醫療機構。慢性病醫院、失智專科醫院、康復醫院，因和護理院性質接近，也常一班人馬掛兩個招牌，以護理院名義也成為養老機構。老人照護是目前大陸養老服務業最需要的，故很多二、三級較空閒的別科專科醫院，看好養老市場大，紛改為老年護理院。

大陸老人護理常分三個級別。有些養老院基於市場需要，也常承擔不同級別的護理院功能。另在名稱上早期純粹是社會福利事業，養老院常稱為敬老院、福利院，很多也作為當地老人活動中心，提供社區福利服務。以北京為例，大型的養老院即包括了第一社會福利院、四季青敬老院、太申祥和國際敬老院。

三、土地取得政策對大陸養老機構投資常是成敗關鍵

目前大陸許多地方土地價格，已遠遠超過一般養老機構營運所能承受的成本。對於新建物的土地來源，大致可採下列三種：（1）以社會福利設施名義取得國有土地劃撥或農民集體土地，不需支付出讓金；（2）作為社區養老設施名義，作為社區內城市基礎建設，在招投標價格

有設上限，中標者以誰承諾在社區中養老設施興建最大面積，建物完成將無償移交給政府所有；

（3）一般的商業用土地。然而為鼓勵建設更多養老機構，這些限制是不適用於投資方重新將現有房產改建後改作養老機構用。

另應注意，若取得國土劃撥或集體土地之非住宅用地，則無法進行產權式銷售，但仍可以入住費收一次性的會員費。若以長期租賃，則應注意大陸法律規定房屋租賃期限不得超過 20 年，超過的部分無效之規定。故在操作上應注意，多餘的年限可以考慮以贈送居住權方式操作。

對於投資養老機構所使用的土地，若是居住、商用等建設用地，成本太高。因此，2017 年 8 月大陸財政、民族、人社三部印發「關於運用政府和社會資本合作模式支持養老服務業發展的實施意見」，支持投資人多運用 PPP（Public, Private, Partnership）模式（公私合作），例如依照市政工程用最多的 BOT 方式合作。

例如，北京第一個使用 PPP 模式，即朝陽區第二福利中心，政府前期投入近二億人民幣興建，樂成集團養老服務公司再投入 1,670 萬人民幣，取得十年經營權。該案特點是老年公寓有近 500 床，要 100 床留給貧困老人，而且由第三方監督機構評分，績效評價得分由 80 到 100 分不等，利潤由 5% 到 11% 等不同利潤提取比率。各種合作方式的各方要求各有不同，都是投資前的談判與評估重點。

四、醫養結合為當前養老機構經營主流

早在 2013 年 9 月，大陸國務院印發的「關於加快發展養老服務業的若干意見」，即首度強調衛生管理部門要支持有條件的養老機構設置醫療機構，並加快推進面向養老機構的遠距醫療服務試點。

2015年11月九部委印發的「關於推進醫療衛生與養老服務相結合指導意見」，首次明確提出「醫養結合機構」的概念，鼓勵醫療與養老機構進行融合發展。因此，目前大陸很多大型護理院，不僅掛著「基本醫療保險定點醫療機構」牌子，還掛有「中國醫養結合示範機構」的響亮招牌。

另在2017年3月，國家衛生計生委等13個部門所發的「十三五健康老齡化規劃」，更明確要大力發展醫養結合服務，部分公立醫院要積極轉為老年康復醫院、護理院。

五、各地長照險的積極開辦突顯照護人員培訓之急迫性

2016年大陸開始在青島、上海等15個城市開展長期護理保險制度試點，最近也有許多城市也開始跟進。大陸的長期護理保險（即長照險），是在養老、醫療、工傷、失業、生育五項社會保險之外新的社會保險項目，作為長期失能人員之基本生活照料和醫療護理，提供資金或服務的保障。

以青島為例，2012年是全大陸最早建立長期護理保險制度，至今已有5萬人享受到長期護理保險金賠付，支付金已達15億元，更帶動了青島老人護理服務機構大量發展。

不容諱言，大陸使用率不到一半的養老機構，大多在等待長照險推行後，可改善入住率，但長照險政策設計、管理與賠付，主管部門可不是醫療及民政部門（養老機構管理部門），而是人社部門，若沒加強人員培訓，達不到長照需要人力數量服務標準，還是難以改善現況，這也看出大陸長照人力培訓的急迫性。

大陸長照險一直在各地試點，那要多久才能

整合出一套全大陸通用制度，目前還不知。主要原因是服務對象的界定，各方不一致，許多地方只依巴氏量表而定，但上海及青島加入健康因素作為失能等級的區分因素。此外，各地能夠提供的長照服務內容及能力一，如何統一確是難題。

在中高等教育的人才培育上，大陸和台灣相同，老人照護專業的就業率很高，但因職業地位不高，報考率不高。但作法上可在貧困地區設立培訓基地培養後，轉送大城市養老機構，這也是目前很多地方可行扶貧措施。台商應可多利用台灣有經驗照護人才，到大陸發展長照人力之培訓業務。這是目前台灣還具有優勢之養老相關業務，深值大力發展。

2016年7月，大陸人力資源社會保險部印發的「關於開展長期護理保險制度試點的指導意見」，即鼓勵配合長照保險的推動，要加大長期護理服務從業人員職業培訓力度，落實職業培訓補貼政策。另外在2017年3月，大陸衛計委等13部門「十三五健康老齡化規劃」，更明確要大力培育護理人員，為居家老人提供長期照護服務，為家庭成員提供照護培訓。

六、大陸養老機構投資的機會與風險

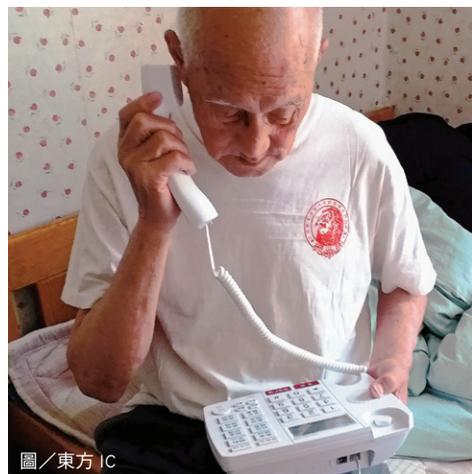
除了在老年人身體狀況欠佳時，進住機構養老成為必然或無奈的選擇，隨著大陸經濟快速成長，家庭經濟支付能力大幅提高，使生活可自理老人入住機構養老的比率，已大幅提高。其實，這有助於減輕年輕人的照顧負擔，更能好好發揮工作潛能，也是專業化社會分工必然趨勢。

大陸當前自理老人入住養老機構意願較弱，有照護需求、獨居（大陸叫空巢）老人意願較強。因此，老年人常是由於長照的需要才不得不入住養老機構。自理老人由於照護的依賴程度不高，





- ◀ 江蘇東台市的一群退休老人組成民樂隊自娛自樂。
- ▼ 北京石景山區街道居委會為退休老人免費安裝熱線，提供社區公共服務。



若在經濟條件允許前提下，個人的居住觀念及生活模式，即成為是否入住的關鍵，為什麼住戶不住家裡要花錢入住享受我的服務？這是投資安養機構前的大哉問。

想在中國大陸養老機構投資上淘金已不容易，很多高端機構因多數老百姓價格承受能力有限，形成叫好不叫座，空床比率大。往往公辦的養老機構因價位低品質還可以，有些要提前好幾年前排隊還排不到，而民辦的很多高價位養老院無人問津。這確是近年來大陸養老事業出現的現狀。

對於高端養老機構，要有足夠經濟能力才住得起，但所提供服務一定要切合老人個別需要，一定要在同等條件同業中，價格有優勢，地理位置交通方便，並有足夠醫療設施支持，

更要發展出特色，如有知名幼兒園配套，旅遊安排服務到位、先進智慧化照護設施齊全。要經得起性價比的市場考驗，真是不易，且初期利潤低，要有長期經營打算。只有大型房地產公司，保險公司才玩得起。

2014 年底，中國大陸商務部、民政部聯合發布 81 號公告，允許外資投資養老機構，開始引入國外知名養老機構品牌，促使大陸高端養老機構到處可見。在這市場性價比的激烈競爭中，若能取得政府的諸多免稅條件，才能具有競爭力，但投資養老機構若要取得地方政府的補貼與優惠政策，那常必須是非營利性養老機構，其收費應實行政府的指導價，沒有自由定價權利。這方面的細部操作規劃，足夠專業知識的專家、顧問的協助將不可少。☁