

养老产业法律热点问题

取消养老机构设立许可尘埃落定

——养老机构监管方式再次革新

2018年国务院政府工作报告中提出，支持社会力量增加医疗、养老、教育、文化、体育等服务供给。2月1日，在国务院新闻办公室新闻发布会上，民政部发言人指出，2018年我国将继续深化养老机构的“放管服”改革，全面放开养老服务市场，适应老龄化社会的需要。随着更多利好政策的出台和中国老龄服务市场的发展，养老产业有望成为更多金融和产业资本的投资热点。

在此大背景下，2019年1月3日，民政部发布《民政部关于贯彻落实新修改的〈中华人民共和国老年人权益保障法〉的通知》（以下简称“《民政部通知》”），已经实行五年的“养老机构设立许可”审批正式取消。

一、养老机构设立许可的“前世今生”

养老机构设立许可源起于2012年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》。2012年修订时在原有法条的基础上增加了养老机构管理的相关条款，明确要求设立养老机构应首先取得民政部门的行政许可，然后才能够办理相应设立登记。

2013年7月1日，民政部《养老机构设立许可办法》正式实施，细化了养老机构设立许可的具体程序及要求。

2015年《中华人民共和国老年人权益保障法》再次修订，民政部门许可的表述调整为：公益性养老机构应当首先取得民政部门许可后方可办理设立登记；经营性养老机构应当在工商行政管理部门办理登记后，申请民政部门的行政许可。

2018年7月18日，国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，研究决定养老机构设立许可将在提请修法后取消。

2018年7月25日，民政部就养老机构设立许可取消问题发出《关于贯彻落实国务院常务会议精神做好取消养老机构设立许可有关衔接工作的通知》，指出取消养老机构设立许可要在修订《老年人权益保障法》相关规定后正式实施。在正式实施前，养老机构设立许可事项继续有效。

2018年12月29日，《中华人民共和国老年人权益保障法》自2015年的修改后再次修订，删去了有关设立养老机构需要取得行政许可的表述。

2019年1月3日,《民政部通知》指出,不再实施养老机构设立许可。

二、养老机构设立许可取消后的“宽”与“严”

1. 放宽设立准入

《中华人民共和国老年人权益保障法》2018年修改前,取得养老机构设立许可是开展养老服务的必要前置手续。但实际操作中,养老机构设立许可本身办理流程颇为复杂,经营者需要先行取得建筑、环保、消防、卫生等多个部门的审批、批复意见后才能申请养老机构的设立许可,许可获批后才能具体从事养老服务,整个办理过程耗时较长。

依据《民政部通知》,养老机构设立许可取消后,新设养老机构可依据《民办非企业单位登记管理暂行条例》直接在民政部门办理民办非企业法人设立登记,或者依据《公司法》、《个人独资企业法》等相关规定在市场监督管理审批机构(原工商登记机关)办理其他类型的法人设立登记,登记后即可开展服务活动。

上述新的养老机构管理机制之下,养老机构设立登记的办事手续应会极大简化,降低了经营者前期筹办直至正式开始经营的时间成本,同时因无特别的资质要求,也似相应降低了养老行业的准入门槛。

2. 严格设后监管

准入门槛的降低并不必然意味着监管的放松。

《民政部通知》指出养老机构登记后应当向民政部门备案。根据《民政部通知》附件“养老机构基本条件告知书”,养老机构从事经营服务活动应当符合建筑、消防、环保等有关的法律法规和标准规定。

养老机构经营者需要在提交备案时签署针对养老机构经营符合前述“基本条件”的承诺书,承诺不属实的需要依法承担相应法律责任。因此,我们理解建筑、消防、环保等有关部门的审批、批复仍是完成养老机构设立备案的必备材料,并且也无法排除民政部门在备案实操过程中实质性审查有关材料的可能。由于目前民政部门并未颁布养老机构设立备案的具体办理细则,养老机构需要在设立登记后多长时间内完成备案的时限要求尚不清晰。

此外,《民政部通知》对地方各级民政部门提出了加强事中事后监管的要求,明确民政部门的执法权力,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。我们理解新的养老机构管理机制之下,民政部门的执法力度可能将会随之增强,进而可能加重养老机构经营者在日常运营中的合规责任。

三、简评

我们理解,《民政部通知》的发布反映了主管机关全面放开养老服务市场的整体思路,但考虑到相关配套政策尚未出台并且地方民政部门在具体操作层面可能会有不同的理解,养老机构设立许可取消会给养老行业的管理实践带来何种影响仍有待观察。此外,《民政部通知》中由“事前审批”向“事中事后监管”转变的思路或将预示着未来养老机构在日常经营中将会面临更为严格的监管。

我们将持续关注养老机构监管的最新动向,进一步分析养老机构经营者在新的管理机制下需要关注的重点法律和实操问题。

张颖 合伙人 电话：86 10 8553 7614 邮箱地址：zhangying@junhe.com
刘青宇 电话：86 10 8540 8626 邮箱地址：liuqy@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

