

# 如东县中医院医养融合 PPP 项目的积极探索

朱亚洲

目前,我国正逐渐进入老龄化社会,创新养老服务供给方式是解决这一难题的有效途径,其中,把医疗服务引入养老服务产品供给,优化医疗资源利用,提升养老服务水平的医养融合模式将成为未来发展的重要方向。江苏省南通市如东县引进具有丰富医疗养老领域经营管理经验的社会资本,采用组建项目公司一体化运营的新模式以及绩效付费的新机制进行运营,在中医院医养融合领域进行了开拓性探索和十分有益的尝试。

## 精心谋划 项目分两期实施

如东县人口老龄化速度居全国首位,养老需求十分突出。项目的提出源于如东县中医院的迁址建设,为响应国家提倡医养结合的发展思路,提升县内养老供给水平,如东县将该项目规划成为医养融合项目。为此,专门成立如东县中医院 PPP 项目实施领导小组,作为项目实施机构,并采用竞争性磋商采购方式确定了陕西必康制药集团控股有限公司为联合体牵头方的社会资本。由如东县政府授权如东县国有公司作为政府出资人并授权其与引入的社会资本共同出资成立一期医疗中心项目公司 I (SPV1) 和二期养老中心项目公司 II (SPV2)。政府方在 SPV1、SPV2 中股权比例分别为 40%、20%。双方于 2016 年 1 月 15 日正式签约,标志着财政部首批示范项目中唯一的医养融合项目正式成功落地。

一期为医疗中心存量项目,采用 TOT 模式实施,特许经营权转让价格为



7.1 亿元,特许经营期 20 年。总用地面积为 105326 平方米,设计的建筑密度为 16.3%,容积率 1.02,绿地率 35.05%。新建医疗中心总床位 1000 张,设计年接待门诊号次 450000 人次。总建筑面积为 114180 平方米。总投资额约 7.1 亿元。项目建成后,将项目设施(不包括医疗设备部分)移交给项目公司 I,由其负责项目非核心医疗业务,包括药品及耗材供给、物业、食堂、超市及停车场等后勤方面的所有事务运营管理,并获得相应的运营收益。如东县中医院全权负责核心医疗部分的运营管理。一期项目交易结构详见图 1。

二期是养老中心新建项目,采用 DBOT 模式,特许经营期 20 年(含 2 年建设期)。由政府提出时间、需求等项目建

议和要求,项目公司 II 负责可研、立项、设计、招标及建设全过程,建设资金由项目公司 II 筹集、支付。拟建成具有中医特色“医养结合”集医疗、养老、养生、健教、康复、护理于一体的中高档的综合养老社区,计划总投资约 10 亿元。在运营阶段,由如东县中医院负责一般医疗、日常护理、定期体检等辅助服务,项目公司 II 负责除中医院承担的辅助服务之外的所有的养老服务的运营管理,并获得运营收益。二期项目交易结构详见图 2。

## 积极推动项目实施

(一)项目准备。在如东县中医院 PPP 项目实施领导小组的领导下,县财政(国资)、卫生、住建、发改、规划、国

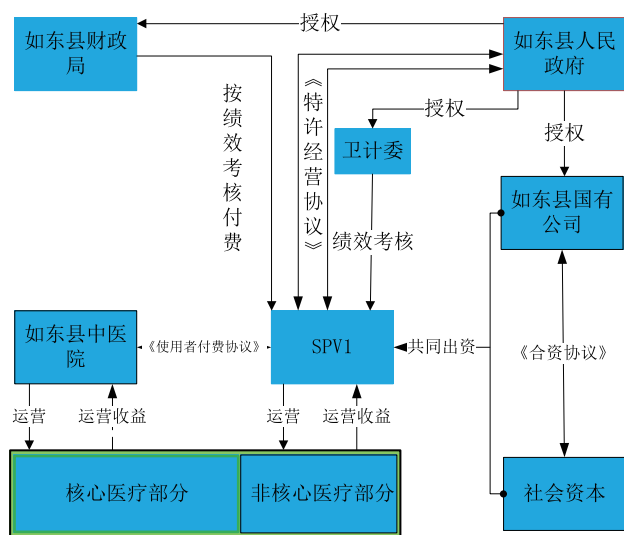


图1 一期项目交易结构示意图

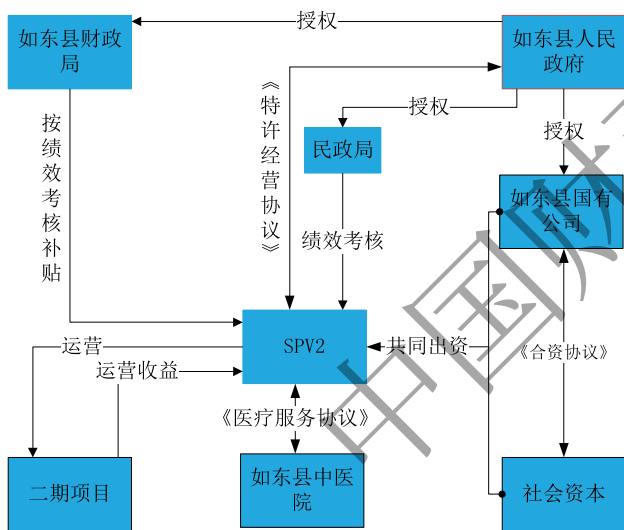


图2 二期项目交易结构示意图

土、环保、民政、法制办、审计、监察各部门通力合作，为项目的顺利实施提供了充分的组织保障。该项目严格按照《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》及相关的规定进行了物有所值和财政承受能力论证并顺利通过，在此基础上编制了实施方案，特别考虑了保证中医院的独立性。具体而言，一

条风险的分配机制，政府与项目公司最终达成“在项目运营阶段，该项利润的上下浮动在10%以内的部分，由项目公司承担；超过10%以外的上下浮动部分的承担（分享）比例，由政府和项目公司另行协商”的解决方案。这一关键的风险解决方案的最终达成，充分保障了项目的最终顺利落地。

期项目的核心医疗部分仍由如东县中医院全权负责，非核心医疗部分由项目公司I负责运营；项目公司I的政府股东方由政府授权的国有公司取代了初始安排的中医院。这就充分保障了中医院的独立性，使得中医院从纷繁的项目管理中解脱出来，更能集中精力提升其医疗水平，从而充分发挥其医疗服务的保障水平。项目的风险分配原则上项目设计、建造、财务和运营维护等商业风险由社会资本承担，法律、政策和最低需求等风险由政府承担，不可抗力等风险由政府和社会资本合理共担。作为该项目特有的“药品及耗材的供给风险”是指“药品及耗材的供给达不到初始预计的利润，从而导致项目利润下降，项目公司亏损”的风险。针对这

（二）项目采购。在实施方案经如东县人民政府批准通过并报江苏省财政厅顺利备案后，项目正式开始了社会资本的采购工作。该项目采用竞争性磋商的采购方式采购，严格按照PPP项目的采购流程操作，在充分的市场测试及充分沟通的情况下，发布了资格预审公告和最终的竞争性磋商公告，最终确定了陕西必康制药集团控股有限公司为联合体牵头方的中标社会资本方。

（三）项目执行。一期医疗中心项目公司I的注册本金为20000万元，各股东出资额、比例、方式如下：政府方缴纳8000万元，持股比例为40%，出资方式为货币；陕西必康制药集团控股有限公司缴纳12000万元，持股比例为60%，出资方式为货币。二期养老中心项目公司II的注册本金为10000万元，各股东出资额、比例、方式如下：政府方缴纳2000万元，持股比例为20%，出资方式为货币；陕西必康制药集团控股有限公司缴纳8000万元，持股比例为80%，出资方式为货币。

政府派人参与项目公司管理。项目公司I中董事会由5人组成，其中政府方委派2名董事，且财务总监由政府方股东的代表出任；项目公司II中董事会由5人组成，其中政府方2名董事。同时，基于该项目采用PPP合作模式的特殊性，政府方股东对影响社会公众利益的行为具有一票否决权。

该项目30%的注册本金为自有资金外，其余70%的项目资金主要向银行贷款融资。项目公司成立后，基于特许经营权抵押借款，项目融资顺利完成交割。一期医疗中心项目拟于2017年年初完成移交并正式投入运营；二期养老中心项目拟于2017年第二季度开工建设，确保2018年年底投入运营。一期项目审批、配套支持、预算安排均已完成且安排到位；二期养老中心项目正由项目公司II按相关流程积极开展项目立



项、土地、环评等相关事宜，政府也在配合且落实相关的配套支持及预算安排工作。

## 首个医养融合 PPP 项目意义重大

作为我国规范实施的首个医养融合 PPP 项目，该项目的顺利实施不仅是 PPP 项目医养融合领域的成功探索，而且具有重要意义。

如东县中医院医养融合项目涵盖了城市公共服务设施改造、基础设施建设等内容，采用 PPP 模式吸引社会资本参与项目的建设和运营，创新基础设施建设投融资机制，符合国家政策要求，是在医养领域的一次创新探索。通过 PPP 项目的实施，划清政府与项目公司之间的责、权、利，有利于降低项目的全生命周期成本，促进如东县医疗卫生行业健康发展，提升整体的医疗养老服务质量与效率，更好地满足大众的需求，改善当地人民的生活水平。同时，先进的医养融合理念与优秀的运营管理模式也会在全国起到推广和示范作用。

PPP 项目有利于优化政府职能，促进政府职能转变及效率提升。PPP 模式要求政府在与社会资本合作中“既不越位也不失位”，一方面要遵循市场原则和契约精神，切实履行义务、承担相应的风险；另一方面在加强项目规划、筛选和评估的同时，通过建立和落实基于绩效考核机制，加强对社会资本的监管，切实保障公共产品和服务质量得到改善，达到物有所值。

## 项目体会与思考

作为财政部首批 PPP 示范项目中唯一的医养融合项目，该项目合作方式和边界条件没有可直接借鉴的成熟经验。在项目实施机构和咨询公司的共同努力下，基于该项目医疗与养老相互结合的特点，最终设置了可行的合作模式，得到了市场的认可。首先，项目创造性地



考虑到医疗与养老的密不可分却又相对独立的特点，设计了一个社会投资方、两个 SPV 项目公司的合作架构。依据医疗项目和养老项目的不同特点，分别约定政府和社会资本方的出资比例、风险分配、绩效考核等内容。其次，在项目合同机构设计方面，结合医、养项目主管部门不同、管理要点不同的客观情况，医疗项目和养老项目分别签署 PPP 协议。项目设计了 4 个层级的法律结构体系：第一层级是《如东县中医院医养融合 PPP 项目合作框架协议》，由县政府和社会资本方签署，约定项目基本条件和社会资本方的投资责任。第二层级是《如东县中医院医养融合 PPP 项目股东合作投资协议》，由政府指定的国资公司和社会资本方签署，约定政府出资方和社会资本方在两个 SPV 公司中的出资义务及公司治理规则。第三层级是《如东县中医院医养融合 PPP 项目一期医疗中心项目特许经营协议》、《如东县中医院医养融合 PPP 项目二期养老中心项目特许经营协议》，明确政府方和 SPV 公司之间的法律关系。第四层级是《如东县中医院医养融合 PPP 项目一期医疗中心项目使用者付费协议》、《如东县中

医院医养融合 PPP 项目二期养老中心项目医疗服务协议》，分别由两个 SPV 公司和如东县中医院签署。此外，还专门制定了《一期医疗中心绩效考核暂行管理办法》、《二期养老中心绩效考核暂行管理办法》，并将其列为特许经营协议附件，为后期政府实施绩效考核管理提供依据。

当然，对 PPP 模式的认识应全面。PPP 模式本质上是一种合作关系，有合作就会有谈判，就会有双方各自利益的核心关切和谈判的利益平衡点。实际操作中，一些项目从一开始的方案设计到最终的谈判达成合作的过程中，往往涉及多轮往复的谈判，耗时过长且缺乏效率。另外，由于 PPP 项目涉及医疗、养老方面政策法规尚未明晰以及 PPP 顶层设计方面上位法的缺失等原因，使得项目存在一些法律风险，且成为各方谈判关注之焦点，这就使得项目的谈判和最终合作方的意见达成必然多费周折。因此完善的 PPP 上位法的及早出台，是 PPP 项目能否顺利落地及健康实施的一个关键。□

（作者单位：江苏省如东县财政局）

责任编辑 张小莉