

银发经济崛起，再谈康养地产（三）：民非养老机构的“非常”之道

作者：王春子 | 董施文

前言

在养老服务体系的版图中，除了由政府主导的各类公办养老机构，还有一类长期默默耕耘的主体——民办非企业单位养老机构（“民非养老机构”）。民非养老机构以灵活多样的服务模式、贴近需求的运营方式，为社会提供了差异化的养老选择，在推动养老事业多元化发展中扮演着独特而关键的角色。北京市民政局曾于 2021 年公布数据，北京市养老服务机构中民非养老机构占比超过 40% 以上，成为养老服务供给的主力军。上海市民政局曾于 2020 年公布的数据亦显示民非养老机构占全市养老机构总数的比例高达 46.7%。

一、民非养老机构制度框架

Q：民办非企业单位、社会服务机构、社会组织，这些主体名词是什么含义，有何关系？

（一）民办非企业单位、社会服务机构、社会组织

民办非企业单位（“民非单位”）可溯源至上世纪 90 年代我国对于民办社会事业的首次立法规范，与同期产生的社会团体¹同属于社会组织的基本类型；而社会服务机构则是拟用于“替代”民非单位的新生概念。

时间	文件名称	核心内容
1996 年 8 月	《中共中央办公厅国务院办公厅关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》（中办发[1996]22 号）	明确了社会团体和民非单位统一登记、 双重管理 、分级负责的管理体制
1998 年 10 月 25 日	《民办非企业单位登记管理暂行条例》（国务院令第二百五十一号）（“民非单位登记管理暂行条例”）	民非单位，是指 企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织

¹ 根据《社会团体登记管理条例》（国务院令第二百五十号），社会团体系由中国公民自愿组成、为实现会员共同意愿、按照章程开展活动的非营利性社会组织。

时间	文件名称	核心内容
2016年3月16日	《中华人民共和国慈善法》	慈善组织可以采取 社会团体、基金会、社会服务机构 等组织形式
2016年5月26日	《社会服务机构登记管理条例（修订草案征求意见稿）》（截至目前，该修订草案尚未生效实施）	社会服务机构，是指 自然人、法人或者其他组织 为了提供 社会服务 ，主要利用 非国有资产 设立的非营利性法人
2016年6月	《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》（中办发[2016]46号）	提出社会组织的主体包括社会团体、基金会、 社会服务机构 等，明确其属于社会组织范畴
2018年8月3日	《社会组织登记管理条例（草案征求意见稿）》（截至目前，该修订草案尚未生效实施）	社会组织 ，包括社会团体、基金会、 社会服务机构 社会服务机构 ，是指 自然人、法人或者其他组织 为了 公益目的 ，利用 非国有资产 捐助举办，按照其章程提供社会服务的 非营利法人
2021年1月1日	《中华人民共和国民法典》	为公益目的或者其他非营利目的的成立，不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润的法人，为非营利法人。 非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等

关于民非单位的组织形式，民非单位登记管理暂行条例规定可分为民办非企业单位（法人）、民办非企业单位（合伙）和民办非企业单位（个体）三种。实践中，民非单位登记为法人型的较为常见。

民非单位登记管理相关现行法规施行已接近三十年，原有以“入口审批为主、过程监管偏弱”的登记管理模式，已难以适应现代社会组织治理的需求。虽然前序修改草案迟迟未落地，但基于与上位法衔接的现实需求（尤其是与民法典），相信立法的迭代更新将势在必行。

（二）民非养老机构与公司型养老服务机构对比

对比维度	民非养老机构	公司型养老服务机构
登记机关	民政部门（社会组织登记管理部门）	市场监督管理部门
业务主管机关	民政部门（养老服务业务部门）	民政部门（养老服务业务部门）
登记事项	名称、住所、宗旨和业务范围、法定代表人或者单位负责人、开办资金、业务主管单位	名称、主体类型、经营范围、住所或者主要经营场所、注册资本或者出资额、法定代表人姓名、 出资人姓名或名称
决策机构	理事会、民主管理组织 ²	股东会、董事会

² 《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《民办非企业单位登记暂行办法》均未对民非单位的决策机构进行规定，而根据《民法典》规定，为公益目的以捐助财产设立的基金会、社会服务机构等，经依法登记成立，取得捐助法人资格，捐助法人应当设理事会、民主管理组织等决策机构。

对比维度	民非养老机构	公司型养老服务机构
收益权利	民非单位取得的 合法收入，必须用于章程规定的业务活动 ；不向出资人、设立人或者会员分配所取得利润 ³	税后利润在弥补亏损和提取公积金后，可以按 股东出资比例进行分红
资产	捐资举办，机构享有对其资产的 法人财产权 ，捐资人（举办者）不拥有对所捐赠财产的所有权； 清算剩余资产由民政部门负责统筹 ⁴	有独立的法人财产，享有 法人财产权 公司清算清偿公司债务后的剩余财产
税收优惠	享受 企业所得税、房产税、城镇土地使用税、车船使用税免征优惠 ⁵ 享受养老服务 免征增值税优惠 ⁶	提供社区养老、托育、家政服务取得的收入在计算企业所得税应纳税所得额时可减按 90% 计入 享受养老服务 免征增值税优惠

Q：基于民非养老机构所属主体范畴以及对应的制度框架，民非养老机构具有什么特点？

民非单位与营利性主体在养老机构运营中的核心差异，源于其**非营利性本质**：优惠政策降低固定成本、为其正常运营减负，旨在确保服务供给；严守利润分配红线，不仅是民非养老机构合规运营的底线要求，更是其非营利属性的集中体现。然而，当前涉及民非单位的法律法规，主要聚焦于**登记管理**（如设立条件、程序、登记事项变更等），未考虑到原有机机构盘活、升级等在发展中的必然需求，**尚未对“举办权益转让”这一关键环节作出明确规范**，养老服务行业相关法规亦未针对民非养老机构予以**特别规定**⁷。这使得民非养老机构的收购路径自始存在不确定性。

二、民非养老机构收购交易路径探索

（一）常规股权转让⁸是否可行？

收购方试图通过“股权转让”模式变更民非养老机构举办者在实践中面临的核心障碍在于：**举办者变更事项并未被纳入民政主管部门的登记变更受理范围**，导致交易双方缺乏合法有效的“股权交割”实施路径。

虽有登记要件的障碍，民非单位（涵盖民办教育机构、养老机构等）领域过往确实存在以“股权转让”形式进行的交易活动，且在公开司法案例中，确有部分民非单位“股权转让”的效力获得了法院生效判决的认可。然而，最高人民法院在针对某典型案例的裁判要旨中，对民非单位出资权益的财产权利属性作出了否定：民办学校对于已投入的资产享有独立法人财产权，且投入的财产终极归属于社会而非出资人，故出资人对学校财产不具有财产权益，其要求确认出资份额的诉请没有法律上的财产权依据。

³ 来自于《民法典》第八十七条规定。

⁴ 来自于《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》规定。

⁵ 来自于《财政部国家税务总局关于对老年服务机构有关税收政策问题的通知》（财税〔2000〕97号）规定。

⁶ 来自于《财政部税务总局关于明确养老机构免征增值税等政策的通知》（财税〔2019〕20号）规定。

⁷ 《养老机构管理办法》等法规文件中未含有相关规定。

⁸ 养老机构收购通常是资产权益、资质、人员等的综合收购，本文不就此收购资产的交易进行讨论。

对于没有法律上的权利基础的事实确认，不能作为独立的诉讼请求⁹。

投资者（包括上市公司等主体）基于合规性要求与风险控制等多重考量，逐步转向以**实际控制与经营权委托**为核心的收购交易模式，达成对目标机构的实质性控制与资源整合。

（二）实际控制与经营委托组合路径

民非养老机构的收购交易需重点关注如何在无法直接完成举办者变更登记的现实约束下，通过合规路径同步实现实际控制权与经营权的有效获取——既要确保对机构决策机制、日常运营及核心资源的实质性掌控（包括战略决策、人事任免、财务管控等），又要合法取得与运营投入相匹配的经营收入（如管理费报酬等），严格恪守非营利性底线，禁止以任何形式变相分配利润。

1. 实际控制

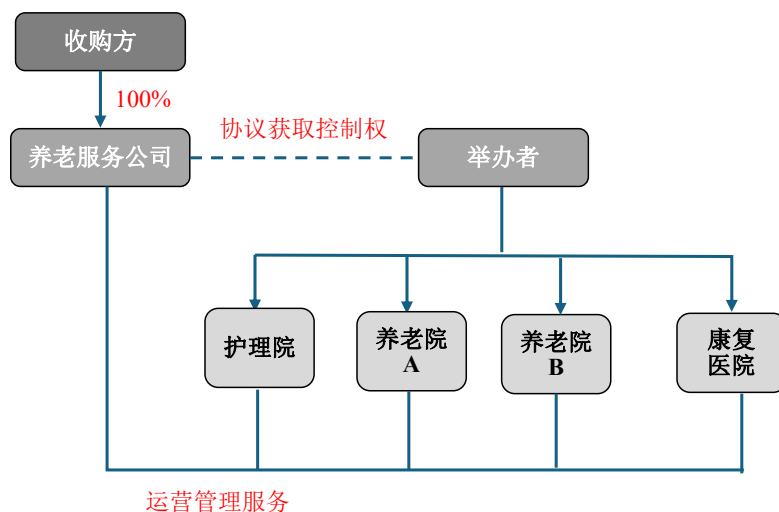
实现对于民非养老机构实际控制的关键在于对于民非养老机构章程、法定代表人、理事会成员的控制。为了实现这一控制权利，如举办者是公司的，可以考虑采用收购举办者公司股权的方式；如举办者中含有自然人或收购举办者公司股权不可行的，则可以考虑通过协议形式取得实际控制权。协议获得公司控制权核心目标是通过一个或多个协议，将民非养老机构的核心决策权、日常运营管理权、财务支配权等转移至收购方或其指定主体。

2. 运营委托

为实现收购方的商业利益，例如，收购方成立或收购盈利性的养老运营服务公司，与标的民非养老机构之间签署运营管理协议，收取费用；或收购方通过其指定主体，向标的民非养老机构提供咨询服务，收取费用。考虑到《民办非企业单位登记管理暂行条例》规定收入必须用于章程规定的业务活动，用于构建收入的相关协议应对于提供的服务内容、收费标准进行合理约定，避免被认定为以管理咨询服务方式掩盖分配民非单位之利润。

（三）典型交易结构与步骤

民非养老机构收购交易中具有代表性的交易结构图示如下：



⁹ 参考：<http://gongbao.court.gov.cn/Details/7a5149b031c7d8807b7a9e48fb392f.html>，2025 年 12 月 13 日最后访问。

以某上市公司通过协议控制方式收购多家民非养老机构权益为例，其交易步骤呈现三步走的特点：

- 第一步，管理公司与民非养老机构实际控制人及理事会成员签署了关于转让原实际控制人和理事会成员对养老机构权益的协议，同时，管理公司与各个民非养老机构签署管理服务协议提供管理服务、收取管理服务费。
- 第二步，协议签订后，管理公司将民非养老机构的理事、院长及其他关键人员更换为管理公司委派的人士，并将民非养老机构纳入其原有管理系统。
- 第三步：上市公司收购管理公司的全部股权。

三、民非养老机构对外开放历程

外国投资者单独作为举办者（而非仅通过捐助）进入民非养老机构赛道更为“小众”。我国非营利性养老机构的民非单位外资准入自港澳服务者试点起步。

时间	文件名称	核心内容
2007年12月19日	《民政部关于在广东省试点开展港澳服务提供者以独资民办非企业单位形式举办养老机构工作的通知》（民函[2007]350号）	自2008年1月1日起，香港、澳门特别行政区的社会组织和个人，以独资民非单位形式举办养老机构的，应当在广东省内举办
2019年1月31日	《国务院关于全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案批复》（国函[2019]16号）	在卫生和社会工作行业分类项下，放宽外商捐资举办非营利性养老机构的民非单位准入
2024年7月8日	《国务院关于同意在沈阳等6个城市暂时调整实施有关行政法规和经国务院批准的部门规章规定的批复》（国函[2024]110号）	允许外商在杭州市、广州市、成都市捐资举办非营利性养老机构，符合条件的可依法登记为民非单位
2025年4月11日	商务部印发《关于加快推进服务业扩大开放综合试点工作方案》的通知》（商资函[2025]84号）	在天津、上海、重庆、海南、沈阳、南京、杭州、武汉、广州、成都，允许外商、捐资举办非营利性养老机构，符合条件的可依法登记为民非单位；允许捐资举办非营利性养老机构的境外人员或境外机构人员在符合相关行业管理政策时，担任该非营利性养老机构理事、负责人、法定代表人等职务

（一）实践案例

公开渠道可查询到的外商独资非营利性养老机构数量较少，或许可归因于部分地区对非营利性养老机构的设立与变更持审慎态度、外资更倾向于投资营利性养老机构实现投资回报、试点城市铺开范围较小等因素。

四、结语

在人口老龄化加速的银发浪潮机遇下，我国养老服务市场正加速呈现需求多元化、服务精细化的发展态势。面对多层次、个性化的养老需求，民非养老机构凭借其特有的政策支持优势与公共利益属性，始终是普惠养老服务体系中不可或缺的中坚力量。我们期待并展望：未来能有更多社会资本、专业团队及优质资源投身民非养老领域，通过资金注入、技术赋能与管理升级，全面提升机构的服务能级与运营效能，为构建“老有所养、老有优养”的社会图景注入强劲动能。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

董施文

电话： +86 21 6080 0202

Email: shiwen.dong@hankunlaw.com

王春子

电话： +86 21 6080 0224

Email: chunzi.wang@hankunlaw.com