

# 宁波市民政局文件

甬民建函〔2026〕7号

## 宁波市民政局关于市十六届人大六次会议 第001号建议的答复

黄军军、黄茫代表：

你们在市十六届人大六次会议上提出的《关于系统破解养老难题加快推进宁波银发经济高质量发展的建议》（建议001号）收悉。该建议对于完善我市为老服务政策，进一步激发养老事业和养老产业发展活力具有重要意义，我局将认真研究、积极吸纳。现根据有关清单式答复的要求，经商市委金融办、市发改委、市经信局、市公安局、市司法局、市人力社保局、市自然资源规划局、市文广旅游局、市卫生健康委、市市场监管局、市医保局、市消防救援支队、市中级人民法院、宁波市税务局，答复如下：

序号	具体诉求	答复内容
1	强化顶层设计引领，破解“结构性错配”难题	<p><b>一是打造长远发展“一张图”。</b>根据“十五五”规划立项管理相关规定，规划清单之外一律不得另设清单、一律不得另编规划。《宁波市银发经济与养老服务体系发展战略规划》未纳入规划清单。我市积极推动将“大力发展银发经济”纳入《宁波市国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，明确扩大康养旅居、康养护理、安宁疗护等服务供给的相关任务，目前我市规划纲要已印发实施。聚焦重点专项规划省市县一体管理要求，牵头编制《浙江省“十五五”人口高质量发展和现代公共服务体系建设规划》的宁波专篇，将“打造颐养高地提升幸福指数”作为重要内容，将“培育一批老年用品龙头型企业，谋划建设银发经济产业园区、街区，加快培育养老产业集群，推动老年日用产品、功能服饰、健康膳食、智慧护理等领域发展”写入地市专篇。编制完成《宁波市养老服务设施布局专项规划（2021-2035年）》，规划成果已纳入宁波市国土空间规划“一张图”系统逐级传导落实。起草《关于发展银发经济增进老年人福祉的行动方案》，印发《宁波市老龄事业发展和养老服务体系建设行动方案（2026-2030年）》《2026年宁波市老龄工作要点》《2026年宁波市银发经济工作要点》。</p> <p><b>二是打造多元供给“活力源”。</b>以缩小城乡和区域差距为目标，推动养老机构提质升级，通过功能混合和存量空间改造的方式布局小型化、嵌入式养老机构。对近期项目深化空间边界、规模体量研究，形成可保障落地的实施路径。并积极为符合条件的养老机构建设、养老机构设备更新等项目争取中央预算内投资、超长期特别国债、新型政策性金融工具等各类政策性资金，推动养老服务机构降成本。重点发展社区嵌入式养老机构，推进建设养老机构20家，其中嵌入式10家。</p> <p><b>三是降低养老服务用地成本。</b>对营利性养老服务设施用地全面推行长期租赁、先租后让、弹性年期出让等灵活供地方式，支持企业按需选择；同时，利用存量房产土地发展养老服务设</p>

		<p>施的，五年内可继续按土地原用途和权利类型使用，无需办理土地用途变更，不增收土地价款，切实减轻养老设施用地负担。</p> <p>下步，我们将贯彻《宁波市老龄事业发展和养老服务体系建设行动方案（2026-2030年）》《2026年宁波市老龄工作要点》《2026年宁波市银发经济工作要点》，推动出台《关于发展银发经济增进老年人福祉的行动方案》，落实好各项养老服务优惠政策。</p> <p><b>一是完善设施布局。</b>根据养老服务设施布局专项规划，扎实推进“十五五”期间养老服务设施建设。盘活国有闲置土地用房资源转化用于养老服务设施建设。规范居家养老服务用房配建、移交、管理全流程，提升设施保障能力。重点发展社区嵌入式养老机构，全年新（改、扩）建养老机构20家，其中社区嵌入式10家。织密城乡养老服务网络，新（改、扩）建养老服务中心（站）30家。</p> <p><b>二是强化辐射带动。</b>聚焦“县城—中心镇—重点村”发展轴，推进中心镇、重点村、山区海岛设施提能补缺；实现中心镇养老机构星级评定、重点村养老服务站全覆盖，中心镇AAA级养老服务中心占比提升至60%，重点村、山区海岛行政村AA级及以上服务站占比分别提升至65%、55%。</p> <p><b>三是优化居家养老。</b>健全养老服务“爱心卡”机制，实现养老服务补贴电子积分发放全覆盖、市域标准统一。持续优化养老服务（护理）补贴供给，适时调整补贴项目目录，拓展“爱心卡”应用场景。建立公平竞争、择优确定的养老服务（护理）补贴服务机构遴选机制，完善服务质量抽检考评监管制度与第三方监督机制，加强居家上门服务机构监管。协同社工部做好高龄独居老人探访关爱。推动实现70周岁及以上老年人意外伤害保险全覆盖。</p>
2	激 发 创 新 动 能 与 产	<p><b>一是数字赋能科技养老。</b>坚持“互联网+”思维，搭建“甬易养”智慧养老平台，“养老护理培训”应用场景实现“一地创新、全省共享”。优化智能产品供给，聚焦预防跌倒无感监测、情感智能陪护等银发经济重点领域，强化企业培育和服务，</p>

业融合，打造“银发经济”新增长

梳理形成银发领域优质服务商和产品供给清单，推动艾索科技和养老机构深度对接，协调本地9家智能养老产品服务商组建场景创新联合体，共同参与“南山疗养院AI全域康养方案”。推动星巡智能入选省人工智能应用标杆企业，打造一老一小场景生态。举办智能康养产品对接会，组织九为健康、艾索科技、万维感知等人工智能企业向养老机构现场推介无感安全监测、心理健康陪护等适老化解决方案，推动适老化产品落地应用。持续深化长护险制度试点，打造形成具有“全域化、专业化、数字化”特点的长护险“宁波模式”。通过“雨有长护”数字化平台，对长护险护理全过程进行实时闭环监管，保证了护理服务的质量。长护险制度的实施。

**二是产业赋能品质养老。**出台《宁波市养老金融高质量发展行动方案（2025-2027年）》，推进“服务适老”“保障助老”“产业向老”“监管护老”等四项专项行动。个人养老金、商保年金服务人群不断扩大，为人民群众养老保障需求提供长期资金支持。个人养老金开户数达233万户，缴存金额17亿元，增幅68%；商保年金收入138亿元，同比增长27%。养老服务信托业务稳健发展，覆盖养老生活受托支付、生活照护、财富传承和公益慈善等养老需求场景。累计设立养老服务信托21个，受托规模达到4300万元。长期护理保险建立起“全域化、专业化、数字化”三化协同的长护险服务供给体系，服务网络覆盖所有乡镇街道，累计近5万名重度失能人员。推进生物医药与老年健康融合发展。依托宁波前湾新区生物医药产业园、中意生态产业园、宁波生物产业园、奉化区生命健康产业基地等产业园区，迭代优化、差异发展、聚链成群，构建“一核多点”的空间布局。

**三是品牌赋能智慧养老。**开展典型场景推广应用，邀请沐恩科技、思屹创新等企业参加2025宁波健康养老与银发经济产业博览会，借助展会平台推进健康无感监测、情绪智能识别等适老化人工智能产品的推广。借助微信、抖音等媒体平台，开展康养领域智能产品宣传推广，对孚邦科技外骨骼机器人、

九为健康神农 AI 精准管理智能体、科强智能手表等为代表的康养领域人工智能产品开展专题宣传报道,进一步提升甬产康养领域智能产品知名度。联合市委人才办举办第二届“AI 宁波”人工智能赋能产业大赛,推动浙江心研医疗科技有限公司,宁波市道影医疗科技有限公司等新落地企业与本地医疗机构深化对接,拓展穿戴式心电传感器在基层筛查及智慧养老场景、智能病理分析一体机诊断等场景应用。

**四是标准赋能专业养老。**率先制定实施养老服务机构等级评定规范地方标准,持续开展养老服务机构星级(等级)评定。建设标准化老年食堂,先后出台宁波市标准化老年食堂、“老年共享”餐厅和老年助餐点建设指引、全面推进老年助餐工作实施意见及市级地方标准《老年食堂建设和服务规范》。通过“甬有长护”数字化平台,对长护险护理全过程进行实时闭环监管,保证了护理服务质量。

**五是落实税费优惠政策。**提供社区养老、托育、家政服务取得的收入,免征增值税。提供社区养老、托育、家政服务取得的收入,在计算应纳税所得额时,减按 90%计入收入总额。承受房屋、土地用于提供社区养老、托育、家政服务的,免征契税。自有或其通过承租、无偿使用等方式取得并用于提供社区养老、托育、家政服务的房产、土地,免征房产税、城镇土地使用税。用于提供社区养老、托育、家政服务的房产、土地,免征不动产登记费、耕地开垦费、土地复垦费、土地闲置费。用于提供社区养老、托育、家政服务的建设项目,免征城市基础设施配套费。确因地质条件等原因无法修建防空地下室的,免征防空地下室易地建设费。老机构提供的养老服务免征增值税。对政府部门和企事业单位、社会团体以及个人等社会力量投资兴办的福利性、非营利性的老年服务机构,暂免征收老年服务机构自用房产、土地、车船的房产税、城镇土地使用税、车船使用税。

下步,我们将主要做好以下几方面工作:

**一是突出数字赋能养老。**依托“浙里康养”省建平台、市

城市安全运行与信用信息平台等，强化行业智慧监管。联合文旅会展集团打造银龄综合服务平台，覆盖居家-社区-机构全场景，实现供需精准对接，构建全链条数字化支撑。

**二是完善养老金融政策。**创新多元化养老金融产品矩阵，引导金融机构加大养老产业、事业发展融资支持，满足人民群众多元化养老金融需求。创新养老金融产品服务。探索实施商业长期护理保险，构建广覆盖、多层次的长期护理保障体系。探索不动产信托登记试点，盘活老年人群不动产资源，丰富“以房养老”实现路径。发展养老服务信托，促进养老资金与养老服务的精准对接，保障养老资金安全。发展个人养老金、商保年金、商业养老金等业务，引导居民树立长期养老规划意识，拓宽养老资金储备渠道，补齐基本养老保险短板。鼓励银行机构专门制定养老产业信贷政策，开发特色信贷产品。指导银行机构做好“服务消费与养老再贷款”政策承接，积极挖掘符合条件的企业和项目，不断扩大银发经济信贷投放。

**三是提升产品供给能力。**指导相关区（县、市）建设银发经济产业园区。依托“AI 宁波”人工智能赋能产业大赛、宁波智能产品创新大赛等各类创新创业赛事，聚焦银发经济领域智能产品培育，挖掘并招引一批专注于智慧康养领域的高层次人才团队与优质项目在甬落地。联合阿里、科大讯飞、CCAI 等 AI 领域龙头企业和科研平台，开展系列培训、技术论坛、联合攻关等，加快提升本地银发经济领域人工智能企业的技术供给能力。持续深化“百景千品 AI 赋智”计划，建立常态化的人工智能企业与养老服务机构对接机制，定期举办专题对接活动，精准摸排养老机构、社区居家养老服务点的智能化需求，形成场景需求清单与能力供给清单，重点支持具备跌倒监测、健康预警、生活辅助等功能的产品进入家庭养老床位、社区养老服务站等场景。优化人工智能扶持政策，强化算力、数据、模型等核心要素支撑，聚焦银发经济领域，重点挖掘智能健康监测、生活辅助陪伴、专用康复机器人等高价值应用场景，每年遴选一批市级人工智能标杆场景，给予最高 100 万元的分档

		<p>奖励。坚持“案例就是路径”，积极争取更多宁波人工智能服务商、数智优品、应用场景纳入国家、省级层面优秀案例，形成可复制、可推广的典型经验，助推全市银发经济智能化升级。</p> <p><b>四是打造文旅康养场景。</b>依托山湖资源开发自然疗养线路，开发以森林疗养为主题的康养旅游线路；挖掘海洋资源打造滨海康养基地；结合温泉资源创新温泉康养模式。针对不同健康需求设计个性化服务，打造长三角地区知名的温泉老年康养目的地。</p> <p><b>五是支持品牌化规模化发展。</b>出台养老机构分类管理制度，推动普惠养老服务供给扩容提质，支持发展完全市场型养老机构。鼓励公办养老机构通过引入国企、民非或公建民营等，实现专业化、市场化运营，支持发展品牌化养老机构。推动养老服务中心（站）专业化、一体化运营，鼓励拓展居家上门养老服务项目，大力培育专业化、品牌化、连锁化社区养老服务机构，实施养老服务中心（站）一体化运营的镇街占比超60%。</p> <p><b>六是健全行业规范标准。</b>推进居家养老服务中心（站）迭代升级为养老服务中心（站），修订等级评价规范及评定办法，强化中心（站）区域统筹、资源链接、托养照护等功能。联合自然资源规划、住建部门落实好新出台的居家养老服务用房配建管理办法，保障镇街、村社、小区三级设施规范供给，以标准化引领“家门口幸福养老”网络提质。</p>
3	筑牢安全监管与人才根基，保障产业“行稳致远”	<p><b>一是养老领域资金安全底线筑牢。</b>通过群众举报、处非部门移交、风险防控平台预警、日常排查与舆情监测等途径，广泛征集养老领域非法集资案件线索。2025年以来，全市公安机关共侦办养老领域非法集资案件16起，采取刑事强制措施66人，查封冻结涉案资产4.3亿余元。开展老年人药品保健品虚假宣传专项整治。紧盯涉老“药品”“保健品”领域，精准部署开展专项整治行动，以最严标准打击虚假宣传、夸大功效、欺诈销售等“坑老”“骗老”行为。2025年全市累计出动执法人员2605人次，检查相关企业、门店1949家次，征集群众、经营主体问题、线索231个，对存在经营不规范等隐</p>

患企业、门店排查问题 84 个，查办涉老保健品虚假宣传案件 69 起，罚没款 216.75 万元。推动工作理念向事前预警防范转变，市公安局组织警力复盘近 5 年 200 余起非法集资案件，提炼出 26 条共性资金异动规则。成立工作专班，采用“跨域建模+规则植入”方式，开发基于全量资金流水的非法集资预警监测模型，推动防范关口前移。

**二是养老服务人才建设成效显著。**成立全国首家老年照护与管理学院，建有养老护理员职业技能培训机构 25 家，养老护理技能大师（劳模工匠创新）工作室 4 家。积极推进“医养照护与管理”本科专业建设，浙江药科职业大学护理学院完成专业审批及人才培养方案制订工作，首批招生 30 人。分级分类实施养老机构负责人培训、养老服务“百千万”专项培训、养老护理员“双持证”培训、养老服务人才技能认定培训等，扩大人才总量，近三年累计培训超 5 万人次。建立入职奖补、特殊岗位津贴、高技能人才奖补、技能竞赛激励等多重激励机制，线上“护理学堂”实现“一地创新、全省应用”。全市每万名老年人拥有持证养老护理员数 25.47 人、高级及以上护理员占比 44.6%，均居全省首位。

**三是跨部门协同合作机制持续深化。**我市抓住新一轮机构改革契机，增强老龄工作力量，成立由市政府主要领导任主任的市老龄工作委员会，市老龄委成员单位共 21 家，并构建市、区（县、市）、乡镇（街道）、村（社区）“四级联动”的老龄工作体制机制。多部门联合签署《金融领域执法司法协作备忘录》，在信息共享、联合打击等 23 个方面明确具体内容，构建一链条式、行刑双向、三方协作配合工作机制。印发《深化宁波金融领域执法司法协作机制》，共建实体运行的宁波市经济风险共治中心、宁波市金融领域执法司法协作中心等，在信息共享、办案协作、线索移送等方面开展合作，形成行刑双向互动、紧密协作的联动共治格局。2025 年开展 13 次线索研判、涉罪研讨会商，显著提高打击治理工作效率。

**四是适老型法律援助体系保障有力。**宁波市中院出台《宁

波法院特殊诉讼主体立案服务工作指引》，明确对老年人等特殊诉讼主体的服务标准，为全市法院开展适老型诉讼服务提供统一遵循。各基层法院积极探索区域特色做法，如江北法院制定《关于构建适老型诉讼服务机制的实施意见》，推出 28 项具体措施，系统覆盖纠纷前端化解、中端审理与终端执行。在社会福利机构、养老机构等老年人聚集场所设立专项联络点，常态化开展“面对面”咨询，开通 12348 老年人专线，落实 30 秒快速响应机制。针对特殊老年群体实行“绿色通道”政策，对满足条件的老年人，免于经济困难状况核查，实现“应援尽援、应援快援”。全面推行“三优先”服务和上门服务机制，对行动不便、高龄独居老人提供预约上门申请、代写文书、远程视频咨询等服务。创建“法援甬在”法律援助服务品牌项目“青鸟探巢”，组织法律援助人员深入基层，针对独居、空巢老人开展“一对一”精准法律援助服务。2025 年，全市共受理指派老年人法律援助案件 800 余件，接待来访咨询 1500 余人次，接听 12348 公共法律服务热线涉老咨询 4300 余通，有效维护了老年人的合法权益。创新研发“库网融合检索系统”并推动接入全市综治中心、各区（县、市）老年大学、养老院等场所，通过实现案例问答同步展示、语音文字双模式检索、检索结果扫码保存等功能，为老年人、调解员等主体快速获取案例裁判规则与权威法律解读提供便捷高效的数字化渠道。

**五是信用监督管理机制全面赋能。**建立以机构法人和从业人员为核心的信用管理机制，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施多部门联合惩戒。定期公布现行养老服务扶持政策清单、养老服务供需信息和投资指南，依法公示养老服务机构行政许可、行政处罚、抽查检查结果等信息。建立“定期会商、信息互通、联合执法”的常态化协作机制，加快构建“人防+物防+技防”深度融合的智慧消防安全体系，提高养老服务机构消防安全标准化管理模式。联合职能部门对各地养老服务机构开展持续有效的常态排查与“专家式”会诊，建立隐患“发现、交办、整改、复核”的闭环督办机制，确保问题

动态清零。

下步，我们将主要做好以下几方面工作：

**一是持续深化专项打击效能。**始终保持高压态势，聚焦以投资“养老项目”、宣称“以房养老”、销售“老年产品”等为名的养老领域高发非法吸收存款、集资诈骗等犯罪活动，以公安部组织的涉养老领域非法集资犯罪专项工作方案为契机，适时组织集中收网行动。对于重大案件，成立专案组，实行“一案一专班”，彻查犯罪团伙组织架构，不仅要打击前端吸资的“业务员”“团队长”，更要深挖幕后组织者，力争实现“打掉一个、清理一片、震慑一方”的效果。按照防范为主、打早打小、综合治理、稳妥处置的原则，主动靠前做好准入审查、监管预警、前置研判行政处罚、线索移送等各项工作。进一步加强公安、市委金融办、宁波金融监管局等监管部门的联动，加快“甬经智治”经济金融风险共治体系建设，通过对已发案事件的复盘，重点构建针对涉老领域的风险监测模型，完善异常特征筛查规则，实现打击关口再前移。

**二是推动形成协同共治格局。**持续深化适老型诉讼服务改革，加强部门协同，助力提升老年人法律援助服务保障水平。充分发挥打非局际联席会议的统筹协调作用，健全跨部门信息共享与协同机制，压实行业主管部门“管行业必须管风险”责任，严防一般商事行为违规异化为非法金融活动、衍生金融风险。探索建立多部门协同、实体化运行的工作专班，建立常态化会商机制，根据各部门工作职责，重点围绕前置预警、事中监管、研判打击、信访维稳等，细化工作措施、建立工作清单、明确职责任务、开展集中攻坚。特别是对监管中发现的苗头性问题，及时通报会商，综合运用行政、经济、法律手段进行处置，挤压犯罪生存空间。

**三是优化涉老诉讼服务。**推动解纷资源向社区、养老机构等老年人聚集地延伸。常态化开展涉老风险排查、普法宣传，从源头减少涉老产业纠纷。完善“一站式”纠纷化解平台，深化退休法官、心理咨询师、社工等群体纠纷化解成效，切实维

护老年人合法权益。妥善审理涉养老机构服务、老年产品消费、养老金融等涉老年纠纷，及时发布典型案例和风险提示，为银发产业创新发展提供清晰法律指引。持续选拔熟悉社情民意、善于做群众工作的法官办理涉老案件，提升司法裁判质效。针对赡养、继承、意定监护等高频涉老纠纷，加强对人民调解员、网格员、社区工作者的专业知识培训，通过案例教学、庭审观摩等方式提升其调解能力。探索提升干警运用方言、手语等与特殊老年群体沟通的服务能力。完善涉老司法救助与社会救助衔接机制，简化申请流程、拓宽救助范围。加强涉老权益保护宣传，通过以案说法、发布白皮书等形式，弘扬孝亲敬老传统美德。

**四是建强养老服务队伍。**着眼“总量扩容”，继续依托老年照护与管理学院及培训基地，健全高等教育、职业教育、继续教育相融通的培养体系，2026年计划与宁波卫生职业技术学校试点开展为期2年的养老服务人才公费培养项目，打造专业化、年轻化的养老服务人才“蓄水池”；依托一批综合素质好、服务优质的养老机构，建立养老服务人才实训基地10家。着眼“素质提优”，开展养老护理员“1+N”多维度技能提升行动，2026年新增“双持证”（护理员证、急救救护证）护理员1600人；分类组织养老服务机构负责人、业务骨干等从业人员素质培训，举办全市养老护理员职业技能竞赛，做强养老服务人才“尖兵队伍”。着眼“职业发展”，落实养老服务师职业资格制度，支持符合条件的养老服务企业探索建立“新八级工”制度，将符合条件的高技能养老护理员纳入高层次人才体系；建成5家领军人才（技能大师）工作室，发挥“导师带徒”作用。着眼“人才管理”，在市健康养老服务促进会设立人才专委会，搭建交流展示、标准制定、调研评估等平台；试点建立养老护理员服务评价机制，激发一线护理员提升综合素质、优化服务质量。组织开展企业薪酬调查工作，并发布年度养老护理员相关岗位工资价位信息。

感谢你们对我市老龄工作的关心和支持。



(联系人：邓天武，联系电话：89382113)

---

抄送：市政府办公厅，市督考办，市人大常委会代表工委，  
各协办单位，余姚市人大。

---

宁波市民政局办公室

2026年6月3日印发

---