

关于深化自然资源要素保障 支持养老服务改革发展的若干措施

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于深化养老服务改革发展的意见》，切实强化养老服务设施规划用地保障，以“降低用地成本、盘活存量空间”为核心，破解发展瓶颈，促进养老服务业高质量发展，制定以下措施。

一、强化规划引领，保障养老用地空间需求

（一）地方自然资源主管部门要支持配合同级民政部门，依据国土空间总体规划编制养老服务设施布局专项规划，核心内容按法定程序衔接纳入国土空间详细规划、汇入同级国土空间规划“一张图”，避免重复规划、资源浪费。

（二）以社区生活圈为单元，结合《社区生活圈规划技术指南》，明确养老服务设施空间布局。鼓励“住宅+养老”“商服+养老”“医疗+养老”土地混合开发和空间复合利用，允许非独立占地养老服务设施与其他建筑兼容建设，减少单独占地成本。新建城区、居住（小）区、新建住宅项目要按照规划标准要求同步配套养老服务设施。对新建项目涉及规划配套养老服务设施的，市、县自然资源主管部门审查项目规划设计方案时应当商同级民政部门同意。

（三）对老龄化程度高于全国平均值的地区，可结合实际适当提高养老服务设施用地比例或增加养老服务设施空

间安排，优化规划标准，优先利用存量空间布局养老项目。

二、创新供地方式，降低养老服务用地成本

(四) 将养老服务设施、失能失智老年人照护和医养结合相关服务设施及重大银发经济项目用地，纳入土地利用年度计划优先保障。兜底保障型、普惠支持型等非营利性养老机构用地应保尽保，依法可采取划拨方式供应。

(五) 对单独成宗的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，土地使用者可按需选择供地类型。以出让方式取得建设用地使用权的，土地出让金可在 2 年内缴清，其中第 1 年缴纳的土地价款不低于应缴土地出让金的 50%。

(六) 支持地方结合养老项目类型，在不低于协议出让最低价的前提下，合理确定经营性养老服务设施用地出让底价。以租赁方式供应的社会福利用地，由当地人民政府制定最低租金标准和最低出租年限，并在合同中明确租金调整周期与缴纳方式。

(七) 在保障市场公平前提下，养老服务设施用地（不含兼容商品住宅的）可带机构类型、运营方式、床位数量、服务质量、安全要求等准入条件出让（租赁）。银发经济产业项目用地可带产业准入条件供地，确保用地与产业发展相匹配。

三、激活存量资源，释放低成本养老空间

(八) 在符合安全、健康、环保要求的前提下，鼓励利

用闲置商业、办公、工业、仓储存量房屋，闲置学校、社区用房、培训疗养机构场地，以及老旧小区及周边边角地、夹心地、插花地等零星用地改造或增设养老服务设施、医养结合相关服务设施，提供助餐、助浴、助医等服务，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。

（九）地方自然资源主管部门可依据《社区生活圈规划技术指南》及适老化要求，针对利用存量土地和建筑物发展养老服务的，按照《城市存量空间盘活优化规划指南》提请同级人民政府制定简化审批程序的规定，对详细规划进行优化调整，明确调整条件、时限和材料清单，让存量空间“快调整、早使用”。

（十）建成的养老服务设施由兜底保障型、普惠支持型等非营利性养老机构使用的，在不侵害公共利益的前提下，可依法依规调整容积率、建筑高度。符合《划拨用地目录》的，原划拨土地继续划拨使用，原有偿使用土地不增收因规划调整产生的土地价款。

四、盘活农村存量，降低农村养老用地门槛

（十一）村级邻里互助点、农村幸福院等农村养老设施及村卫生室等医养结合相关服务设施，优先利用农村闲置集体建设用地建设，统筹纳入村庄规划或乡镇级国土空间规划，明确用地安排，避免占用耕地。

（十二）鼓励农村集体经济组织使用闲置集体建设用地

自办养老设施，或通过土地使用权入股、联营等方式与其他主体合作举办，土地所有权性质不改变。符合条件的集体经营性建设用地，可按国家入市改革要求，通过合理确定底价出让、长期出租等方式用于养老服务设施和医养结合相关服务设施建设。

五、创新组合供应，适配康养新业态

(十三) 针对温泉康养、森林康养、旅居康养等新业态，鼓励地方探索“跨资源门类、跨权利类型”的自然资源资产组合供应方式，统筹配置存量土地、林草、水域等要素，提升配置效率，降低交易成本，精准匹配新业态空间需求，推动养老与文旅、健康产业融合，实现“存量要素组合用、综合效益最大化”。

六、优化登记服务，降低盘活融资成本

(十四) 对年代久远、权属材料不全的养老服务设施、拟开展养老服务的医疗卫生机构存量土地房产，地方建立“政府主导、部门联动”机制，梳理历史遗留问题，根据“缺什么补什么、谁审批谁负责”原则，明确责任主体、措施和时限，简化审核流程，加快依法依规办理不动产登记。

(十五) 营利性养老机构以有偿方式取得的产权明晰的不动产抵押融资时，不动产登记机构高效办理抵押登记，助力养老机构通过存量资产盘活，降低融资成本。

七、严格监管保障，确保政策落地见效

(十六) 未经法定程序，不得擅自改变规划确定的养老

服务设施用地用途。养老服务设施用地纳入国土空间规划“一张图”实施全生命周期监管，确保存量空间资源按约定用于养老服务。

（十七）在国有建设用地使用权出让合同或划拨决定书、集体经营性建设用地使用权出让合同中，明确建设养老设施的规划条件、开发周期，在监管协议中明确交付运营方式，并按照“谁提出、谁履责、谁监管”的要求，由相关部门加强监管。

（十八）各级自然资源、民政、卫生健康主管部门共同推进跨部门养老服务综合监管制度建设。依托国土空间基础信息平台与相关部门建立养老服务设施规划和用地协同监管机制，重点监管存量资源转型、低成本供地等情况，确保降本措施惠及养老项目。