

# 长沙市人民政府办公厅文件

长政办发〔2024〕1号

## 长沙市人民政府办公厅 关于推进基本养老服务体系建设的实施意见

湖南湘江新区管委会，各区县（市）人民政府，市直机关各单位：

为实施积极应对人口老龄化国家战略，贯彻落实党中央、国务院和省委、省人民政府有关健全基本养老服务体系决策部署，根据中央关于推进基本养老服务体系建设的精神和《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（国办发〔2019〕5号）、《湖南省人民政府办公厅关于推进养老服务高质量发展的实施意见》（湘政办发〔2020〕59号）、《长沙市居家养老服务条例》要求，结合长沙实际，经市人民政府同意，提出以下实施意见。

### 一、总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落

实党的二十大精神，坚持以人民为中心，突出以需求为导向，坚持均等普惠、刚需为先、量力而行、系统协同的基本原则，通过政府主导、家庭尽责、社会参与的有机统一，逐步实现基本养老服务制度体系不断健全，基本养老服务清单不断完善，权责清晰、保障适度、供给多元、服务可及、监管到位的基本养老服务覆盖全体老年人。

## 二、重点任务

### （一）完善基本养老服务制度机制

1.明确基本养老服务概念及对象。基本养老服务是指由国家直接提供或者通过一定方式支持相关主体向老年人提供的，旨在实现老有所养、老有所依必需的基础性、普惠性、兜底性服务，包括物质帮助、照护服务、关爱服务等内容。基本养老服务面向全体老年人，重点聚焦老年人面临家庭和个人难以应对的失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需要。

2.完善基本养老服务清单发布制度。根据国家、省级要求，结合全市经济社会发展水平和基本养老服务需求，完善《长沙市基本养老服务清单》，明确基本养老服务对象、服务项目及标准、牵头责任单位。建立动态调整机制，由市民政局会同有关部门根据实际情况对《长沙市基本养老服务清单》提出调整意见，按程序报批后发布实施。各区县（市）人民政府可自行制定本辖区基本养老服务清单，清单应涵盖市级清单服务项目，且覆盖范围和实现程度不低于市级清单要求。（责任单位：市发展养老服务业领导小组成员单位）

3. 建立精准服务主动响应机制。落实国家、省级有关老年人能力综合评估制度，根据《老年人能力评估规范》（GB/T 42195—2022）开展老年人能力综合评估，科学确定老年人能力等级，作为享受养老服务补贴、接受居家社区养老服务、享受长期护理保险待遇等依据。依托省、市一体化政务服务平台，推进跨部门数据共享，建立困难老年人精准识别和动态管理机制，结合老年人口分布、服务需求、服务半径等因素，优化养老服务设施网络和功能布局，完善15分钟养老服务圈，逐步实现从“人找服务”到“服务找人”。（责任单位：市民政局、市卫生健康委、市医保局、市人力资源社会保障局、市数据资源局，各区县人民政府）

## （二）提升基本养老服务供给水平

1. 完善养老服务设施网络布局。政府投入资源或者出资建设的养老服务设施应当优先用于基本养老服务。按照人均用地不少于0.1平方米的标准，分区分级规划养老服务设施建设用地。重点推进养老服务设施配建补齐工作，新建住宅小区要按照每百户建筑面积不少于30平方米、且单处用房建筑面积不少于350平方米的标准和相关要求配套建设居家养老服务设施，确保配套设施用于基本养老服务；支持利用社区综合服务设施用于养老服务；已建成小区居家养老服务设施不足、未达到规划要求和建设标准的，要按照每百户建筑面积不少于20平方米的标准，通过新建、补建、改建、置换等方式逐步补充完善。到2025年，实现街道（乡镇）综合养老服务中心、社区（村）居家养老服务站全覆盖，形

成设施完善、功能完备的市、区县（市）、街道（乡镇）、社区（村）四级养老服务网络，并向小区、向家庭延伸。（责任单位：市民政局、市自然资源规划局、市住房城乡建设局、市人居环境局、市农业农村局，各区县市人民政府）

2. 发挥公办养老机构兜底保障作用。发挥公办养老机构在提供基本养老服务中的基础作用。加大公办养老机构运转经费保障力度，市、区县（市）级公办养老机构和新建敬老院护理型床位占比不低于80%，现已运营的敬老院护理型床位占比不低于55%，持续提升入住老年人生活质量和照护水平。完善公办养老机构入住管理制度，明确老年人入住条件和排序规则，强化对失能特困老年人的兜底保障；现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属，计划生育特殊家庭老年人，以及市级以上劳模或获市级以上“见义勇为”称号等老年人，符合规定条件申请入住公办养老机构的，同等条件下优先安排。推动养老机构应急救援体系建设，提升应急保障能力。（责任单位：市民政局、市财政局、市退役军人事务局，各区县市人民政府）

3. 加强国有经济在普惠养老的作用。支持党政机关和国有企业事业单位所属培训疗养机构转型发展普惠养老项目。提升国有经济对基本养老服务体系建设的支持能力，强化国有经济在基本养老服务领域的有效供给。鼓励区县（市）人民政府探索以混合所有制改革、引入战略投资方和专业运营管理机构等多种形式，盘活存量资产，组建养老服务领域国有企业集团。（责任单位：市发展改革委、市国资委、市民政局，各区县市人民政府）

4.支持社会主体多元参与养老。鼓励和引导企业、社会组织、个人等社会力量依法通过捐赠、设立慈善基金、志愿服务等方式提供支持和帮助，积极参与基本养老服务。发挥政府资金引导和撬动作用，综合运用规划、土地、财政、投资、融资等支持政策，支持建设一批方便可及、价格合理、质量有保证的普惠养老服务机构。着眼于老年人多元化、个性化、专业化的养老服务需求，着力在认知障碍照护、集中托养、家庭养老床位建设、居家养老上门服务以及适老化智能化产品供应、其他老年用品供应等方面培育发展一批专业化、连锁化、品牌化的养老服务供给主体，创树一批全国知名的养老服务品牌，培育一批规模较大的养老连锁服务公司。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市财政局、市工业和信息化局、市科技局、市林业局，各区县人民政府）

5.推进医养结合服务。促进现有医疗卫生机构和养老机构合作，推动基层医疗卫生、养老服务等公共服务设施统筹布局、资源共享、服务衔接，支持基层医疗卫生机构提高康复、照护、护理床位比例和增设安宁疗护床位，为老年人提供养老照护和临终关怀等服务，为基层养老服务机构提供签约医疗护理服务。支持基层医疗卫生机构、养老机构中的护理人员和乡村医生为居家失能老年人提供上门护理服务。落实养老服务机构传染病防控和安全生产责任，医疗卫生机构提供养老服务的场所与医疗服务区域以及养老机构提供医疗服务的场所与养老服务区域均要实行分区管理。（责任单位：市卫生健康委、市民政局，各区县人民政府）

### (三) 推进基本养老服务便利化可及化

1. 大力发展社区养老服务。完善15分钟养老服务圈，支持养老服务机构连锁运营社区居家养老服务站点，探索社区居家养老服务“全街道整体运营”模式，推进机构运营社区站点、服务进老年人家庭发展，为辖区老年人提供托养、助餐、助浴、助急、助医、助行、助洁等生活照料、健康服务、精神慰藉、文化服务等“一站式”养老服务。支持家政服务企业、物业服务企业、专业社会组织提供居家和社区养老服务。因地制宜开展多种形式的老年助餐服务，就近就便满足老年人用餐需求。推进康复辅具社区租赁服务，提升老年人生活自理能力和居家养老品质。（责任单位：市民政局、市自然资源规划局、市住房城乡建设局、市商务局、市卫生健康委、市市场监管局、市文旅广电局、市司法局，各区县人民政府）

2. 提升居家养老支持服务。完善居家养老政府购买服务制度，为散居特困、低保、低保边缘家庭、计划生育特殊家庭的失能、部分失能老年人，市级以上劳模中失能、部分失能老年人，以及百岁老人提供居家养老政府购买服务。结合居家和社区基本养老服务提升行动，加快推动家庭养老床位建设，持续提升居家养老上门服务能力，将专业化服务延伸到家庭。强化家庭养老服务主体责任，将失能老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录，符合条件的失能老年人家庭成员参加照护培训等相关职业技能培训的，按规定给予职业培训补贴，提高家庭照护能力。（责任单位：市民政局、市财政局、市发展改革委、市卫生健康委、

市人力资源社会保障局，各区县市人民政府)

3. 开展特殊困难老年人探访关爱服务。完善面向孤寡、独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人的探访关爱服务制度，重点覆盖易发生居家安全风险且家庭照料存在困难的老年人，并结合本市实际情况，逐步扩大到出现阶段性临时困难老年人、重点优抚对象老年人等。以满足实际需求为导向，重点开展健康关爱服务、居家安全服务、精神慰藉服务、生活需求服务、政策保障链接服务和其他服务。充分发挥社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的整体合力，形成群众性自治组织、基层老年协会、社会工作者、志愿者、低龄健康老年人、亲属邻里等共同参与探访关爱的联动机制。(责任单位：市民政局、市教育局、市农业农村局、市卫生健康委、市残联，各区县市人民政府)

4. 推动农村互助养老持续发展。推进农村养老服务与乡村振兴有效融合，大力发展农村互助养老和志愿服务。发挥乡镇敬老院在农村养老服务中的支点、骨干作用，推进农村居家养老服务站全覆盖，引导老年协会等为老服务组织、乡镇敬老院或养老服务企业承接运营管理农村居家养老服务站，提高农村互助养老服务专业水平。(责任单位：市民政局、市农业农村局，各区县市人民政府)

5. 推进老年宜居环境改造。优先推进与老年人日常生活密切相关的公共服务设施改造，包括道路、公共建筑、公共交通设施、公共交通工具、住宅小区的无障碍设施建设，以及对已建成住宅

小区的公共出入口、缘石坡道、轮椅坡道、走道、楼梯、电梯、厕所等设施实施适老化无障碍改造，支持老年人居住比例高的多层住宅加装电梯，不符合条件加装电梯的，积极推进楼道内适老化设施建设，增设爱心椅与爱心通道等设施。根据老年人、养老服务机构、街道（乡镇）、社区（村）等多方面的需求，丰富老年人智慧照护等各类智慧养老应用场景。以满足居家生活照料、起居行动、康复护理等需求为重点，采取政府补贴等方式对特殊困难老年人家庭实施居家适老化改造，引导社会化专业机构为其他有需求的老年人家庭提供居家适老化改造服务。（责任单位：市交通运输局、市住房城乡建设局、市城管执法局、市人居环境局、市民政局、市残联，各区县人民政府）

#### （四）强化基本养老服务要素支撑

1. 强化供地和设施保障。将民政部门纳入同级国土空间规划委员会成员单位，合理规划养老服务设施空间布局，编制养老服务设施布局国土空间专项规划。公益性养老服务设施建设用地可依法使用国有划拨土地或者农民集体所有土地；对单独成宗供应的营利性养老服务设施用地，应当以租赁、先租后让、出让方式供应，鼓励优先以租赁、先租后让方式供应，并依法依规享受相关税费政策；鼓励农村集体建设用地优先用于发展养老服务。（责任单位：市自然资源规划局、市住房城乡建设局、市民政局、市国资委、市农业农村局，各区县人民政府）

2. 落实减轻养老服务税费负担政策。依法落实减税降费，养老服务机构符合现行政策规定条件的，可享受小微企业等财税优

惠政策。对在民政部门办理备案的养老服务机构或在社区提供养老服务的企事业单位和社会组织，可按规定享受增值税、企业所得税、房产税、城镇土地使用税等财税优惠和各项行政事业性收费减免政策。合理降低养老服务企业进驻社区的场地租金和物业费，用电、用水、用气按居民生活类价格执行，申请办理电、水、气等业务，实行限时办结制度。（责任单位：市发展改革委、市财政局、市税务局、市住房城乡建设局，各区县市人民政府）

3. 强化养老服务资金保障。市、区县（市）财政要综合考虑老年人口增长速度和经济社会发展水平，加大养老服务资金投入。市、区县（市）两级财政分别设立养老服务专项资金，市、区县（市）两级留成的福利彩票公益金按照不低于55%的比例用于支持发展养老服务，重点向专业照护服务、居家和社区养老服务、农村养老服务等领域倾斜。研究制定和完善养老服务体系建设的有关资金补助政策，具体补助项目、补助标准、补助方式和监管措施等由市民政局、市财政局会同相关部门联合制定，报市人民政府审定后组织实施。（责任单位：市财政局、市民政局，各区县市人民政府）

4. 强化人才队伍支撑。将养老服务纳入我市人才引进重点支持领域范围，支持养老机构引进各类优秀人才。支持有条件的高校、职业院校开设养老服务、老年教育等相关专业和课程，加强与养老服务相关的学科专业建设与人才培养。将养老护理员纳入我市重点产业职业培训需求指导目录，开展养老护理员职业技能等级认定。完善养老服务人才激励机制，探索建立养老服务

人才“订单式”培养机制。建立市、区县（市）和养老机构三级养老服务培训体系，对从事养老服务的管理、护理、社工、专技等人员分类开展培训，定期举办养老护理职业技能大赛，对获奖选手根据有关规定按程序授予“技术能手”等称号并给予适当奖励。每年开展“养老护理员日”庆祝、关爱活动，推选表扬优秀养老护理员。（责任单位：市人力资源社会保障局、市教育局、市民政局、市财政局、市总工会、市妇联，各区县市人民政府）

5. 强化信息化智慧化支撑。加快人工智能、脑科学、可穿戴等新技术在促进老年人健康中的应用，支持老年用品领域培育“专精特新”企业，推动与老年人日常生活密切相关的网站、APP等进行适老化改造，逐步缩小“数字鸿沟”。建设集监管和服务于一体、全市一网统管的市智慧养老服务平台，为居家老年人提供线上线下一体的订单式养老服务。以“我的长沙”APP为入口，通过市智慧养老服务平台等信息化建设，拓展和优化老年人挂号就医、康复出院、紧急救援、叫车出行等高频服务，让老年人享受智能化服务带来的便利。依托政务服务平台、人口发展监测分析系统、“金民工程”等，推进户籍、医疗、社会保险、社会救助等养老相关的政务数据共享，配套建设数据采集、选址规划、布局组网、标准控制等功能，为养老服务科技化、便捷化提供信息支撑。（责任单位：市发展改革委、市工业和信息化局、市数据资源局、市民政局，各区县市人民政府）

6. 完善各项养老保障制度。探索建立长期护理保险制度，保障失能人员的基本护理需求，重点解决重度失能人员长期护理保

障问题，提高失能人员的生活质量。支持普惠型商业健康保险发展，引导商业保险机构针对老年人风险保障需求，增加适合老年人的保险产品供给，鼓励各级人民政府为老年人购买健康、意外保险提供支持。充分发挥社会救助、社会福利、慈善事业、商业保险的补充作用，解决不同层次照护服务需求。（责任单位：市医保局、市政府金融办、市民政局、市卫生健康委，各区县市人民政府）

7. 健全养老服务综合监管制度。健全各部门协同配合机制，完善养老服务机构事前、事中、事后监管，强化风险排查和监测预警，依法依规严厉查处违法行为，妥善处置涉众型金融风险。依法依规强化养老服务机构登记备案管理、风险预警排查，加大违法违规打击处置力度，消除养老服务机构在建筑、消防、食品、医疗卫生、疫情防控等方面的安全风险隐患，提高养老服务、安全管理、风险防控的能力和水平。加快养老服务领域社会信用体系建设，完善养老服务领域企业信用记录和人员档案数据。推动成立各级养老服务行业协会，加强行业自律。广泛开展老年人防诈骗宣传活动，切实保障老年人消费权益。（责任单位：市发展养老服务业领导小组成员单位、市政府金融办）

### **三、组织保障**

（一）加强组织领导。建立健全党委领导、政府主导、部门负责、社会参与的基本养老服务体系建设工作机制，各级人民政府要将基本养老服务体系建设工作纳入当地经济社会发展规划和重要议事日程。市直有关部门（单位）要按照职责分工，明确落实措施

和进度安排。市发展养老服务业领导小组要发挥牵头协调作用，研究并推动解决基本养老服务体系建设工作中的重大问题。各区县（市）人民政府负责统筹推进辖区养老服务业发展相关工作，促进养老服务业健康快速发展。

（二）加大考核激励。将基本养老服务体系建设工作纳入市人民政府对各区县（市）人民政府和市直有关部门的绩效目标管理，将养老服务体系建设工作纳入市政府真抓实干督查激励事项。对基本养老服务体系相关指标实施情况定期评估监测，建立基本养老服务年度绩效评价常态机制。

（三）营造良好氛围。各级各有关部门要主动做好基本养老服务政策宣传解读，及时公开基本养老服务信息，畅通意见建议反馈渠道。要凝聚社会共识，充分调动各方支持配合基本养老服务体系建设的积极性和主动性。

本文件自2024年3月1日起施行，有效期5年。我市之前出台的政策文件规定与本文件不一致的，以本文件规定为准。

附件：长沙市基本养老服务清单



（此件主动公开）

附件

## 长沙市基本养老服务清单

序号	服务对象	服务项目	服务内容及标准	服务类型	牵头责任部门
1	所有老年人	职工基本养老保险	为符合条件的参保老年人按时足额发放基本养老金	物质帮助	市和区县(市)人力资源社会保障部门
2		城乡居民基本养老保险	为符合条件的参保老年人发放基础养老金和个人账户养老金	物质帮助	市和区县(市)人力资源社会保障部门
3		就医便利服务	所有医疗机构为老年人提供挂号、就医等方面的便利服务	照护服务	市和区县(市)卫生健康部门
4		集中托养服务	为有需求的老年人提供机构养老服务	照护服务	市和区县(市)民政部门
5		日间照料服务	为有需求的老年人提供生活照料、健康服务、精神慰藉、文化教育、紧急救援、安全指导、法律咨询等日间照料服务	照护服务	市和区县(市)民政部门,街道办事处(乡镇人民政府)
6		居家上门服务	为居家老年人提供生活照料、健康服务、精神慰藉、文化教育、紧急救援、安全指导、法律咨询等上门服务	照护服务	市和区县(市)民政部门,街道办事处(乡镇人民政府)
7		家庭养老床位服务	居家失能、部分失能老年人申请家庭养老床位,可享受养老服务机构为其住所进行适老化和智能化改造,并提供类似养老机构专业服务。对为符合条件的老年人改造的家庭养老床位,养老服务机构可以申请家庭养老床位建床补助和运营补助	照护服务	市和区县(市)民政部门

序号	服务对象	服务项目	服务内容及标准	服务类型	牵头责任部门
8	所有老年人	家庭养老支持服务	为符合条件的失能老年人家庭成员组织开展补贴培训，向家庭成员普及照料失能老年人的护理知识和技能	照护服务	市和区县(市)民政、人力资源社会保障部门
9	65周岁及以上老年人	健康管理服务	基层医疗卫生机构为辖区内65周岁及以上常住老年人免费建立健康档案，每年按照国家基本公共卫生服务规范提供1次免费健康体检和健康指导；每年提供1次中医药健康管理服务，包括中医体质辨识和中医药保健指导	照护服务	市和区县(市)卫生健康部门
10		老年人能力综合评估	为有需求的老年人提供能力综合评估，可与基本公共卫生服务结合，做好老年人能力综合评估与健康状况评估的衔接	照护服务	市和区县(市)民政、卫生健康部门
11	80周岁及以上老年人	高龄津贴	经老年人自愿申请，为本市户籍80周岁及以上老年人发放高龄津贴	物质帮助	区县(市)民政部门
12	特殊困难老年人	探访服务	面向孤寡、独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困难老年人提供探访关爱服务	关爱服务	区县(市)民政部门，街道办事处(乡镇人民政府)
13		基本养老服务补贴	为散居特困、低保、低保边缘家庭、计划生育特殊家庭的失能、部分失能老年人，市级以上劳模中失能、部分失能老年人，以及百岁老人提供居家养老政府购买服务	照护服务	市和区县(市)民政部门

序号	服务对象	服务项目	服务内容及标准	服务类型	牵头责任部门
14	特殊困难老年人	优先入住公办养老机构	经济困难的空巢、独居、失能、残疾、高龄以及计划生育特殊家庭老年人、为国家和社会作出特殊贡献的老年人，同等条件下优先入住政府投资兴办的养老机构	照护服务	市和区县(市)民政部门
15	经济困难的老年人	家庭适老化改造	通过政府补贴等方式，为经济困难的老年人提供居家适老化改造服务	照护服务	市和区县(市)民政部门
16	经认定符合条件的残疾老年人	重度残疾人护理补贴	对经认定符合条件的重度残疾老年人，发放重度残疾人护理补贴	物质帮助	市和区县(市)残联、民政部门
17		困难残疾人生活补贴	对经认定符合条件的困难残疾老年人，发放困难残疾人生活补贴	物质帮助	市和区县(市)残联、民政部门
18	纳入最低生活保障范围的老年人	最低生活保障	将符合最低生活保障条件的老年人纳入最低生活保障范围；对获得最低生活保障金后生活仍有困难的老年人，采取必要措施给予生活保障	物质帮助	市和区县(市)民政部门
19	特困老年人	特困老年人供养服务	为特困老年人提供基本生活条件、照料服务、疾病治疗、住房救助、丧葬服务。特困老年人可自主选择机构集中供养或在家分散供养的方式	照护服务	市和区县(市)民政部门
20		特困老年人生活补贴	特困供养的基本生活标准按1.3倍低保标准执行	物质帮助	市和区县(市)民政部门
21		特困老年人护理补贴	按照《长沙市人民政府办公厅关于印发〈长沙市特困人员救助供养办法〉的通知》(长政办发〔2023〕2号)相关标准执行	物质帮助	市和区县(市)民政部门

序号	服务对象	服务项目	服务内容及标准	服务类型	牵头责任部门
22	对国家和 社会作出 特殊贡献 的老年人	集中供养	老年烈士遗属、因公牺牲军人遗属、病故军人遗属和进入老年的残疾军人、复员军人、退伍军人，无法定赡养人、扶养人或者法定赡养人、扶养人无赡养、扶养能力且享受国家定期抚恤补助待遇的，提供集中供养、医疗等保障	照护服务	市和区县(市)退役军人、民政部门
23	生活无着的 流浪、乞讨 老年人	社会救助	对生活无着的流浪、乞讨老年人，依照有关规定给予救助	物质帮助	市和区县(市)民政部门，街道办事处(乡镇人民政府)

注：本文件所称老年人是指六十周岁以上的公民。



---

抄送：市委有关部门，长沙警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市中级人民法院，  
市人民检察院。  
各民主党派市委。

---

长沙市人民政府办公厅

2024年1月13日印发

---