

常德市民政局
常德市发展和改革委员会
常德市教育局
常德市工业和信息化局
常德市财政局
常德市人力资源和社会保障局
常德市住房和城乡建设局
常德市文化旅游广电体育局
常德市卫生健康委员会
常德市市场监督管理局
常德市消防救援局
常德金融监管分局

文件

常民发〔2026〕16号

关于印发《常德市深化养老服务改革发展
实施方案》的通知

各县市区人民政府，柳叶湖旅游度假区、西湖管理区、西洞庭
管理区委员会，市直有关单位：

《常德市深化养老服务改革发展实施方案》已经市政府常务会议审议通过，现印发给你们，请认真遵照执行。

常德市民政局

常德市发展和改革委员会
(常德市国防动员办公室)

常德市教育局

常德市工业和信息化局

常德市财政局

常德市人力资源和社会保障局

常德市住房和城乡建设局

常德市文化旅游广电体育局

常德市卫生健康委员会

常德市市场监督管理局

常德市消防救援局

国家金融监管总局常德监管分局

2026 年 7 月 21 日

常德市深化养老服务改革发展实施方案

常德市深化养老服务改革发展实施方案为深入实施积极应对人口老龄化国家战略，加快构建覆盖城乡、优质高效的养老服务体系，保障全体老年人享有基本养老服务，根据《湖南省人民政府关于深化养老服务改革发展的实施意见》（湘政发〔2025〕8号）精神，结合我市实际，特制定本实施方案。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，以全面深化改革为动力，以优化养老服务供给为目标，加快建成覆盖县、乡、村三级的养老服务体系，持续巩固居家为基础、社区为依托、机构为专业支撑、医养相结合的养老服务供给格局，推动实现兜底有保障、普惠有供给、市场有选择的多元供给体系，充分激发养老事业和产业活力，更好满足老年人多层次、多样化的养老服务需求。到2029年，基本养老服务供给持续优化，养老服务网络基本建成，养老服务体系更加完善；到2035年，县域三级养老服务网络更加健全，养老事业和产业实现高质量发展，全体老年人享有更加充实、更有保障、更可持续的基本养老服务。

二、主要任务

（一）健全覆盖城乡的养老服务网络。强化市级示范引领。推动市社会福利院提质升级，开展兜底与普惠融合示范。加快

市第二社会福利院智慧康养项目建设，开展公建民营市场化运营示范。支持市第三社会福利院开展医养结合示范。发挥县级枢纽作用。建设县级养老服务中心，推动县域养老服务联合体建设。发挥县级中心枢纽作用，加强对乡镇（街道）区域养老服务中心、村（社区）养老服务站点的标准化建设指导、服务质量评估、从业人员培训等。推进乡镇（街道）区域中心建设。合理布局和建设乡镇（街道）养老服务中心，打造区域养老服务综合体，发挥其业务指导、资源统筹和供需对接功能。推行“中心+站点”运作模式，鼓励采取公建民营等方式引入专业社会力量运营。推动村（社区）站点提质。支持建设功能复合的城市社区养老服务站，鼓励专业化、连锁化机构运营。推动农村养老服务设施全覆盖，依托村级党群服务中心、卫生室、互助幸福屋等场所建设互助养老服务站点。推广“机构+站点”一体化运营模式。[市民政局、市发展和改革委员会（市国动办）、市财政局、市卫健委等按职责分工负责，各县市区人民政府和柳叶湖旅游度假区、西湖管理区、西洞庭管理区委员会抓好落实（下同，不再列出）]

（二）构建“家门口”普惠便捷的服务体系。发展社区养老服务多种业态。推进老年友好型社区和老年认知障碍友好社区建设。大力发展嵌入式社区养老服务，探索多代互助社区、代际共融等养老模式。推行“社区+物业+养老服务”，设立社区“养老顾问”点。优化居家养老服务场景。推进老年人家庭适老化改造，推动家庭养老床位规范化建设。鼓励社区和家政、互联网

平台企业等上门提供多样化服务。完善老年助餐服务体系。科学布局老年食堂和助餐点，实现助餐服务便利可及。推行移动助餐车、邻里互助等方式解决老年人用餐难题。建立政府补贴、社会捐赠、企业让利、个人付费等相结合的多元筹资机制。（市民政局、市财政局、市住建局、市市场监管局等按职责分工负责）

（三）推动机构养老服务优质发展。明确功能定位推动分类发展。强化公办养老机构兜底保障作用，优先保障特困人员集中供养和其他经济困难老年人服务需求，空余床位向社会开放。支持社会力量兴办普惠型养老机构，发展价格可承受、质量有保障的普惠养老服务。鼓励社会力量投资建设高品质康养社区和旅居养老基地。深化医养康养资源整合。支持医疗机构开展养老服务、养老机构按标准内设医疗机构。深化养老机构与医疗卫生机构的协议合作，畅通双向转诊渠道。推动医养服务向社区和家庭延伸。将符合条件的养老机构内设医疗机构纳入医保定点范围。积极推进长期护理保险制度，鼓励发展商业长期护理保险。加强标准化与智慧化建设。推动养老机构参与等级评定，加强标准化建设。支持建设“智慧养老院”，实现人员管理、服务流程、安全监控智能化。（市民政局、市卫健委、市市场监管局、市工信局、常德金融监管分局等按职责分工负责）

（四）补齐农村养老服务短板。健全服务设施。深化乡镇敬老院管理体制改革，推进“乡建乡管”向“县建县管”转型，对不

符合安全管理要求且不具备改造条件或安全风险隐患无法消除的养老机构，在妥善转移安置入住老年人的前提下，依法依规推动有序退出。加大农村闲置资源盘活力度，通过低价租赁、免费提供等优惠政策，推广建设农村互助幸福屋、邻里照护点等便民载体。提升服务质效。健全农村特殊困难老年人定期探访与应急救援机制。推广“村‘两委’+老年人+赡养人+照护人”四方联动关爱模式。培育互助养老合作社、邻里互助、驻家护工等本土化服务形态。壮大服务力量。发挥基层党组织引领作用和农村老年协会组织优势，鼓励公益慈善组织开展农村养老专项募捐，推动志愿服务团队、爱心人士与特殊困难老年人结对帮扶，支持农民工返乡投身养老服务。（市民政局负责）

（五）打造智慧养老应用新场景。建设智慧养老服务平台。推进“1+12+N”市县综合智慧养老服务平台建设，以1个市级中枢统筹12个县级平台，广泛连接N类服务系统，最终形成覆盖市、县、乡、村四级，联通全部养老服务机构和站点的数字化网络。强化市县两级平台指挥调度和资源链接能力，实现养老服务“一网统管、精准对接、全程追溯”。拓展智慧养老产品与服务应用。支持研发生产智能护理床、健康监测设备、助行辅具等适老产品，依托常德市康养产品展示馆等集中展示推广智慧养老相关产品和应用服务。鼓励养老机构、社区站点推广应用智能护理、安全监控、健康监测等系统。常态化开展老年人智能技术应用培训。加强数据安全与个人隐私保护。（市民政局、市工信局等按职责分工负责）

（六）培育壮大银发经济产业。构建“一核一圈两带五基地”空间布局。“一核”即主城区银发经济产业园，强化核心示范引领；“一圈”即常德康养文旅圈，依托柳叶湖等重点特色资源，融合多元康养体验产业；“两带”即环湘西北中药材示范带和长寿产业发展核心带；“五基地”聚焦富硒农产品、中华鳖养殖、绿色种养、中药材加工及老年教育康养，构建协同发展载体。打造“3+3”银发经济产业体系。聚焦银发制造业和银发服务业两大板块，推进特医食品与特色保健品制造、慢性病防治药与抗衰老合成生物制造、康复辅具与智能养老产品三大银发制造业，发展医养康养、文化旅游、养老助老三大银发服务业。打造银发经济消费场景。完善适老化配套设施，打造功能集中、体验舒适的银发消费专区，定期举办消费季、博览会、老年人赛事等主题活动。[市发展和改革委员会（市国动办）、市工信局、市民政局、市文旅广体局、市卫健委、市市场监管局等按职责分工负责]

（七）发展多元化养老金融服务。创新产品供给与产业融资支持。引导银行、保险等金融机构聚焦养老服务场景开发针对性金融产品。建立养老产业项目库，搭建银企对接桥梁，鼓励政府性融资担保机构为小微养老企业增信，用好养老金融、普惠金融贷款政策，有效降低企业融资成本。完善个人养老金配套与服务对接。全面落实个人养老金制度，支持金融机构优化全流程服务。鼓励用人单位为职工参与个人养老金提供缴费补贴，引导城乡居民主动参与。依托智慧养老平台，整合个人

养老金账户信息与养老服务需求数据，实现“养老需求+金融支持”闭环服务。（常德金融监管分局、市民政局、市人社局等按职责分工负责）

（八）加强养老服务文化建设。加强文化供给。整合社区养老服务站、老年学堂、文化场馆等资源，建设覆盖城乡的老年文化活动场所。支持互联网平台开设老年文化专区，提供戏曲点播、健康讲座等线上服务。组织开展适老文体娱乐、社会交往等活动。开展敬老活动。开展“敬老月”“重阳节”等主题活动，选树敬老爱老先进典型。将孝老爱亲纳入公民道德建设，融入学校教育、干部培训和村规民约，鼓励开展“孝心车位”“敬老餐桌”等实践活动。推进老年教育。整合高校、社区教育资源，构建多层次老年教育体系，支持线上线下融合教学。鼓励退休教师、专家学者参与“银龄行动”。（市民政局、市教育局、市住建局、市文旅广体局等按职责分工负责）

（九）建设专业化职业化人才队伍。加强养老服务相关人才培育。支持在常高校开设养老服务、健康护理、康复治疗等相关专业，培养专业人才。鼓励养老机构与院校共建实训基地。定期开展养老机构负责人、护理员及家庭照护人培训，完善职业技能培训补贴政策。完善养老行业薪酬待遇与激励体系。建立与岗位职责、技能等级、工作年限、服务质量挂钩的养老护理员分层分类薪酬制度，逐步推行工资指导价位制度，设立技能、岗位和工龄津贴。规范用工管理，保障从业人员合法权益。按规定遴选推荐养老服务领域优秀骨干人才参评高层次人才。

（市民政局、市财政局、市人社局等按职责分工负责）

（十）提升综合监管与风险防控能力。扎实推进综合监管。加快建成市域安联网与全流程动态监管系统，实现数据归集、智能预警、非现场监管一体化。完善风险分级管控与风险评估指标体系。建立资金安全保障制度，明确预收费养老机构的第三方存管或银行专户监管要求、资金使用范围及信息透明度标准。开展常态化监管。深化协同监管，全面推行“双随机、一公开”监管模式。整合民政、市场监管、消防救援、卫生健康、住建等部门执法资源，开展跨部门联合检查。加强消防、食品、医疗等重点领域隐患排查整治，建立“查改督销”全流程闭环治理机制。建立惩戒机制。建立涵盖信用承诺、信用档案、信用评价与分级分类监管的闭环制度，对失信责任主体依法依规开展跨部门联合惩戒。[市民政局、市发展和改革委员会（市国动办）、市住建局、市卫健委、市市场监管局、市消防救援局、常德金融监管分局等按职责分工负责]

三、工作要求

（一）加强组织领导。坚持党委领导、政府主导、社会参与、全民行动的工作格局，依托各级老龄工作委员会或养老服务综合监管联席会议制度，定期研究解决养老服务改革发展重大问题，协调推进重点任务落实。

（二）强化资金保障。将基本养老服务体系建设所需资金纳入财政保障范围，建立与人口老龄化进程、经济社会发展水平相适应的稳定投入增长机制。福彩公益金用于养老服务的比

例不低于 55%。对符合条件的养老服务机构按相关规定落实税费优惠、水电气热执行居民生活类价格及各项扶持补贴政策。鼓励和引导国有资本、社会资本通过公建民营、委托运营、政府购买服务等方式参与养老服务。

（三）抓好资源整合。依据养老服务设施专项规划，分区分级规范设置养老服务设施。严格执行新建居住区养老服务设施“四同步”要求。在城市更新中，通过补建、购置、置换、租赁、改造等方式补齐养老服务设施短板。鼓励将闲置的国有资产通过租赁方式调剂用于城镇养老服务。支持利用农村闲置校舍、厂房、村部等集体资产改建养老服务设施。

（四）完善标准规范。认真执行国家、省级养老服务有关标准和规范，结合常德实际积极开展养老服务标准化试点，加快构建以国家标准为基础、省级标准为主体、市级规范为特色的标准化体系。建立健全养老服务统计监测指标体系，开展常态化统计调查，定期发布养老服务发展报告，主动接受社会监督。

（五）营造良好氛围。持续开展人口老龄化国情教育，宣传养老服务改革发展成效，讲好常德养老故事。加强涉老法律法规和政策宣传，营造尊老、敬老、爱老、助老的良好社会风尚。畅通老年人维权渠道，建立法律援助绿色通道，严厉打击侵害老年人合法权益的违法犯罪行为。

本实施方案自印发之日起施行，有效期五年。