CSCR-2025-09001

长沙市民政局
长沙市发展和改革委员会
长沙市财政局
长沙市卫生健康委员会
长沙市市场监督管理局
长沙市医疗保障局
文件

长民发〔2025〕4号

关于印发《长沙市乡镇敬老院管理办法》的通知

湘江新区民政和社会保障局、经济发展局、财政金融局、卫生健康局、商务和市场监管局，各区县（市）民政局、发展改革局、财政局、卫生健康局、市场监督管理局、医疗保障局：

经市人民政府同意，现将《长沙市乡镇敬老院管理办法》印发给你们，请遵照执行。

长沙市民政局　　长沙市发展和改革委员会

长沙市财政局　　长沙市卫生健康委员会

长沙市市场监督管理局　　长沙市医疗保障局

2025 年 3 月 3 日

长沙市乡镇敬老院管理办法

第一章　总　则

第一条　为规范全市乡镇敬老院（以下简称“敬老院”）管理，促进养老服务健康发展，根据《养老机构管理办法》（民政部令第66号）、《关于加快发展农村养老服务的指导意见》（民发〔2024〕20号）、《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）和《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》（长政办发〔2024〕1号）等有关规定和要求，制定本办法。

第二条　本办法所称敬老院，是指由乡镇人民政府（街道办事处）或区县（市）民政部门（以下简称主办机关）举办的，为特困人员提供集中供养服务的公益性事业机构。

敬老院应当坚持公益属性，发挥基本养老服务体系主渠道作用，承担养老服务兜底线、保基本的工作职责。支持敬老院转型为区域养老服务中心，在满足特困人员集中供养需求的前提下，重点为辖区内经济困难失能（含部分失能，下同）老年人、计划生育特殊家庭老年人提供低收费托养服务，并开展全日托养、日间照料、居家上门等社会养老服务。

第三条　民政部门是敬老院的业务主管部门，负责辖区内

敬老院的指导、监督和管理。

发改部门负责落实敬老院用水电气等享受居民价格政策，加强养老服务收费管理。

财政部门负责落实供养对象的供养资金、医疗资金和敬老院的工作人员经费、运转资金及建设维修资金等，并对敬老院资金的管理和使用情况进行监督和检查。

卫健部门负责审批或备案敬老院设立医疗机构，监督指导医疗服务工作，依法依规对医疗事故及纠纷进行协调处理。

市场监管部门负责对敬老院的收费行为、食品安全、特种设备安全等进行指导、监督和管理。

医保部门负责将符合条件的敬老院举办和内设的医疗机构纳入医保协议管理范围。

第四条 主办机关是其举办的敬老院的责任主体，负责敬老院的建设、运行和管理，并接受民政部门的业务指导。

第二章 设施建设

第五条 敬老院的建设应当遵循政府主办、规模适当、布局合理、科学规范的原则。

第六条 新建或改（扩）建的敬老院应当满足本区域内特困人员的集中供养需求，并留有适当床位开展社会养老服务。

支持农村地区乡镇卫生院与敬老院统筹规划，毗邻建设，或者在敬老院设立医疗专区，加强医疗养老资源共享。

第七条 敬老院的建设坚持改扩建为主、新建为辅的原则，通过新建、改（扩）建进一步改善敬老院基础条件，大力提升敬老院供养能力和服务水平。

敬老院的建筑设施应当符合《老年人照料设施建筑设计标准》（JGJ 450-2018）、《建筑设计防火规范》（GB 50016 -2014 2018 年版）、《建筑防火通用规范》（GB 55037-2022）等标准规定，符合长沙民政标准化建设相关要求。

第八条 敬老院应合理分区布局，办公区、生活区、文娱健身区、生产经营区的划分应科学便利，符合老年人生活习惯和需要。

敬老院应对自理老年人、失能老年人实行分区照护。鼓励具备条件的敬老院设置认知障碍照护专区。

第三章 入住管理

第九条 敬老院的入住对象主要包括:

（一）特困人员;

（二）低保、低保边缘、计划生育特殊家庭中的失能老年人;

（三）现役军人家属和烈士、因公牺牲军人、病故军人的遗属中的失能老年人;

（四）市级以上劳模或获市级以上“见义勇为”称号的老年人;

（五）其他经济困难和特殊困难的失能老年人;

（六）其他有养老服务需求的老年人。

第十条 特困人员申请入住敬老院，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）相关规定执行。对自愿选择集中供养的特困人员，经主办机关安排，有供养能力的敬老院不得拒绝接收。

符合本办法第九条第（二）项、第（三）项、第（四）项、第（五）项规定条件且有入住敬老院意愿的服务对象，按照属地管理原则，优先入住所在地敬老院。

第十一条 敬老院应当划定区域、预留特困人员床位，及时满足特困人员的集中供养服务需求。敬老院无空余床位时，其他老年人有入住需求的，按属地实行轮候入住。

第四章 服务规范

第十二条 敬老院收住特困人员，应当由乡镇人民政府（街道办事处）负责组织签订服务协议，明确乡镇人民政府（街道办事处）、敬老院、集中供养特困人员及其法定监护人四方相应的权利、义务和责任，并为其建立完整的档案，实行一人（户）一档，档案的保管期限不少于服务协议期满后五年。集中供养的特困人员死亡后，其财产按照《中华人民共和国民法典》有关规定处置。

敬老院收住社会老年人，应当与老年人或其代理人签订服

务协议，明确当事人的权利和义务。

第十三条 敬老院应当按照服务协议为服务对象提供符合《养老机构服务质量基本规范》（GB/T 35796-2017）、《养老机构服务安全基本规范》（GB 38600-2019）等有关标准和规范的生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务。

第十四条 敬老院应当建立入院评估制度，对老年人的身心状况进行评估，并根据评估结果确定照料护理等级。老年人身心状况发生变化，需要变更照料护理等级的，敬老院应当重新进行评估。敬老院确定或者变更老年人照料护理等级，应当经老年人或者其代理人同意。

第十五条 敬老院应当建立老年人健康档案，开展日常保健知识宣传，做好疾病预防工作；在老年人突发危重疾病时，应当及时转送医疗机构救治并通知其紧急联系人。

敬老院可以通过设立医疗机构或者采取与周边医疗机构合作的方式，为老年人提供医疗服务。敬老院设立医疗机构的，应当按照医疗机构管理相关法律法规进行管理。

第十六条 收住患有精神病、传染病的服务对象的敬老院，应当具备相应的治疗护理能力。

敬老院发现老年人为传染病病人或者疑似传染病病人的，应当及时向附近的疾病预防控制机构或者医疗机构报告，配合实施卫生处理、隔离等预防控制措施。

敬老院发现老年人为疑似精神障碍患者的，应当依照精神

卫生相关法律法规的规定处理。

敬老院收住服务对象的丧葬事宜应符合《长沙市殡葬管理条例》相关规定。

第五章　运行管理

第十七条　敬老院实行院长负责制，应根据工作需要科学设定岗位，明确岗位要求和工作流程。

第十八条　敬老院应当建立健全安全、消防、卫生、资产、物资、财务、食品、档案管理和人员出入等规章制度，制定服务对象守则、管理服务人员职责等，并向服务对象公开；应当按照建筑、安全、消防、食品、卫生、财务、档案等法律法规和强制性标准开展服务活动。

第十九条　敬老院内设食堂的，应当取得食品经营许可证，严格遵守相关法律法规和食品安全标准，执行原料控制、餐具饮具清洗消毒、食品留样等制度，并依法开展食堂食品安全自查。从供餐单位订餐的，应当从取得食品生产经营许可的供餐单位订购，并按照要求对订购的食品进行查验。

第二十条　敬老院应当依法履行消防安全职责，健全消防安全管理制度，实行消防工作责任制，配置消防设施、器材并定期检测、维修，开展日常防火巡查、检查，定期组织灭火和应急疏散消防安全培训。

敬老院的法定代表人或者主要负责人对本单位消防安全工

作全面负责，属于消防安全重点单位的，应当确定消防安全管理人，负责组织实施本单位消防安全管理工作，并报告当地消防救援机构。

第二十一条 敬老院应当依法制定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件应急预案，在场所内配备呼叫系统等报警装置和必要的应急救援设备、设施，定期开展突发事件应急演练。

突发事件发生后，敬老院应当立即启动应急预案，采取防止危害扩大的必要处置措施，同时根据突发事件应对管理职责分工向有关部门和本级民政部门报告。

第二十二条 敬老院应当实行24小时值班，做好老年人安全保障工作。应当在各出入口、接待大厅、值班室、楼道、食堂等公共场所安装视频监控设施，并妥善保管视频监控记录。

第二十三条 鼓励敬老院投保养老机构责任保险、食品安全险，鼓励社会寄养对象购买老年人意外险，降低机构运营风险。

第二十四条 鼓励各区县（市）结合实际按规定采取县级民政部门直管、委托经营、招聘专业人员管理、县级民政部门和乡镇政府共管等方式，改革敬老院运行机制，提升敬老院资源使用效能。

第二十五条 敬老院运行机制改革的，应当坚持敬老院权属不改变、服务用途不改变、国有资产不流失、业务监管不缺

失、服务水平有提高的原则。

第二十六条 敬老院服务收费按照相关规定执行。开展社会养老服务收取的费用，主要用于机构日常运转，提高服务质量和能力、维护日常设施设备等。

第二十七条 敬老院严格执行明码标价，在运营场所醒目位置标明服务项目、服务内容、收费标准、投诉电话等，主动接受相关职能部门、服务对象和社会监督。

第二十八条 敬老院应建立重大事项报告制度。事关敬老院建设管理重要事项和突发事件等要及时向主办机关报告，不得隐瞒虚报。

第六章 人员管理

第二十九条 敬老院应根据服务人数和照料护理需求，配备必要的管理、护理和后勤服务人员。通常设置院长、养老护理员、消防设施操作员、社会工作者、安保人员、食堂工作人员、报账员、保洁员等，其中，专业技术人员应当具备相应的职业资格，相关岗位可以根据实际情况兼任。

第三十条 敬老院的院长人选，由主办机关提名，经与区县（市）民政部门共同确定后，由主办机关聘用，不得安排超过退休年龄的人员担任院长或其他管理职务；区县（市）民政部门和主办机关应当定期对敬老院院长履行职责的情况进行考核，对履职不到位的，应当及时调整。院长离任前，应当进行

离任审计。

敬老院其他工作人员由主办机关面向社会公开招聘，由敬老院聘用，报区县（市）民政部门备案。敬老院应依法与聘用的工作人员签订聘用合同或者劳动合同。

第三十一条 主办机关应当建立与公安、检察、法院等单位的信息共享机制，强化对拟聘人员心理、品德的前置考察，对存在欺老虐老行为的相关人员不予聘用。

第三十二条 区县（市）民政部门、乡镇（街道）或敬老院应定期开展管理服务人员的职业道德教育和业务培训。

第三十三条 敬老院应按规定为工作人员购买社会保险。

敬老院工作人员实行绩效工资制，基本工资根据所在区县（市）经济社会发展水平和养老服务发展实际需要合理确定，绩效工资根据工作人员职业技能等级（资格水平）、服务对象人数、服务对象护理等级、服务对象及其家属满意度等确定，具体办法由各区县（市）民政部门制定。

第三十四条 敬老院可以鼓励服务对象参加有益身心健康和力所能及的生产活动，并探索建立服务对象参与生产活动时间的记录、储蓄、回馈等激励机制。

第七章 资产、经费和财务管理

第三十五条 敬老院应按照行政事业性国有资产管理的规定，加强敬老院固定资产、在建工程、流动资产、无形资产等

各类国有资产的管理，明确管理责任，规范资产配置、使用、处置工作流程，确保国有资产安全完整、有效利用。

敬老院建设可使用国有划拨土地，不动产权属登记至乡镇人民政府（街道办事处）或区县（市）民政部门名下，由敬老院使用管理，未经批准不得擅自处置。

第三十六条 财政部门每年应将敬老院工作运转经费、人员经费、建设维修经费等纳入财政预算。市级财政对敬老院的相关经费补助按照养老服务体系专项资金补助管理规定执行。敬老院相关经费不足部分由区县（市）、乡镇（街道）兜底解决。

区县（市）财政应当按照《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）相关规定核定敬老院工作人员数量，并参照当地乡镇（街道）事业单位同类工作人员标准安排人员经费，具体标准由区县（市）自行制定。

第三十七条 敬老院应当健全财务管理制度，严格执行国家有关财务法规、财务制度和会计准则，强化内控管理，对各项资金分类、分项进行明细核算，专款专用。

敬老院应当根据会计业务的需要，设置会计机构，或者在有关机构中设置会计岗位并配备会计人员。

第三十八条 敬老院实行收支两条线管理，各项收支应及时入账，做到日清月结，定期公示财务收支情况。

敬老院的收入主要包括政府补助、服务收入、捐赠收入等合法收入。所有收入应全部纳入敬老院财务账户统一管理。

敬老院的支出主要包括集中供养对象服务支出、社会养老服务支出、敬老院运行维护支出、专项经费支出等。特困对象供养经费只能用于特困人员生活的各项支出，不得挤占和挪用。

敬老院应每月将经主办机关审核的财务报表报区县（市）民政部门，区县（市）民政、财政部门应加强对敬老院资金使用情况的监督和检查，对发现的问题及时提出改进意见并督促整改到位。

第三十九条 敬老院物资采购、入库、分发、领用要做好登记签字，留存票据，规范存档，按照财务管理规定入账。

第四十条 鼓励机关、企业、事业单位、社会组织和个人向敬老院捐赠。敬老院应当健全制度、完善流程，做好捐赠登记，捐赠款物管理应符合相关财务管理制度。

第八章 监督管理

第四十一条 市、区县（市）民政部门应当加强对敬老院服务和运营的监督检查，发现违反《养老机构管理办法》和本办法规定的，及时依法处理。

市、区县（市）民政部门在监督检查中发现敬老院存在应当由其他部门查处的违法违规行为的，应当及时通报有关部门处理。

第四十二条 主办机关有下列情形之一的，由有权机关对

责任人给予批评教育或相应处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任：（一）管理不到位或设施陈旧、房屋年久失修，发生重大安全事故的；（二）克扣、挪用、私分、截留机构资金的；（三）未履行主办机关责任，造成工作责任事故的；（四）发生重大责任事故，虚报、瞒报造成重大影响的；（五）法律、法规、规章规定的其他违法行为。

第四十三条 敬老院有下列行为之一的，依据《养老机构管理办法》由民政部门责令改正，给予警告；情节严重的，处以3万元以下的罚款：（一）未建立入院评估制度或者未按照规定开展评估活动的；（二）未按照本办法第十二条签订服务协议，或者未按照协议约定提供服务的；（三）未按照有关强制性国家标准提供服务的；（四）工作人员的资格不符合规定的；（五）利用养老机构的房屋、场地、设施开展与养老服务宗旨无关的活动的；（六）未依照《养老机构管理办法》规定预防和处置突发事件的；（七）歧视、侮辱、虐待老年人以及其他侵害老年人人身和财产权益行为的；（八）向负责监督检查的民政部门隐瞒有关情况、提供虚假材料或者拒绝提供反映其活动情况真实材料的；（九）法律、法规、规章规定的其他违法行为。

敬老院及其工作人员违反《养老机构管理办法》有关规定，构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十四条 民政部门及其工作人员在监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他责任人员依法依规给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十五条 民政、发改、财政、卫健、市监、医保等部门应会同相关部门加强对敬老院的日常检查和专项督查，重点加强消防设施设备、危险物品管理、矛盾纠纷化解、吸烟行为引导、心理健康关怀等方面的监督管理。

第九章 附 则

第四十六条 区县（市）举办并直接运营的其他公办养老机构，相关管理要求参照本办法执行。

第四十七条 公建民营（公建国营）等方式运营的敬老院或公办养老机构应确保不降低集中供养特困人员服务标准，其经费保障、运行管理、资产配置、财务管理、人员配备等按照与同级人民政府或相关部门签订的合作协议执行，收费管理、费用减免等按照省市有关文件要求执行。

第四十八条 本办法由长沙市民政局会同发文部门负责解释。

第四十九条 各区县（市）可结合辖区实际，制定本辖区敬老院管理实施细则。

第五十条 本办法自2025年4月1日起施行，有效期5年。

长沙市民政局办公室　　2025 年 3 月 3 日印发