

# 荆州市民政局 荆州市发展和改革委员会

文件

荆民政发〔2017〕18号

---

## 荆州市民政局 荆州市发展和改革委员会 关于印发《荆州市民政事业发展“十三五” 规划》的通知

各县市区民政局、发改局，荆州开发区、纪南生态文化旅游区社会事务局、经发局，华中农高区经发局：

现将《荆州市民政事业发展“十三五”规划》印发给你们，请认真组织实施。

荆州市民政局

荆州市发展和改革委员会

2017年4月16日

# 荆州市民政事业发展“十三五”规划

为推进“十三五”时期全市民政事业持续快速健康发展，依据《荆州市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，制定本规划。

## 一、规划背景

### （一）主要成就

“十二五”时期，全市民政系统不断完善工作协调机制、加强队伍建设、加大资金投入、提高政策创制水平，为保障民生、发展民主、维护稳定作出了贡献。全市民政事业整体发展水平处于全省先进行列。

**1. 社会救助体系进一步完善。**社会救助标准自然增长和与物价联动挂钩机制全面建立。在全省率先探索“救急难”试点工作。医疗救助规模扩大，救助水平提高。居民家庭经济状况核对机制初步建立。

**2. 综合防灾减灾能力进一步增强。**建设了区域性救灾物资储备库，建立起了覆盖城乡的灾害信息员队伍。综合减灾示范社区建设有序开展，沙市区社区减灾“三个三”工作法在全省推广。“东方之星”号客轮翻沉事件善后处置工作科学有效。

**3. 养老服务业发展基础进一步夯实。**养老服务业发展的政策环境更加宽松，养老服务设施的功能更加完善，老年人权益保障更加有力。每千名老年人口拥有各类养老床位数达

到 21 张，80 周岁以上老年人高龄津贴政策实现全覆盖。

**4. 社会福利慈善事业进一步拓展。**儿童福利和残疾人权益保障得到加强。困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴、孤儿基本生活保障等制度基本建立。慈善事业稳步发展。福利彩票销售快速增长，为社会福利事业发展提供有力保障。

**5. 社会治理能力进一步增强。**不断深化登记管理体制改  
革、健全培育扶持体系、完善综合监管机制、加强党建，全市社会组织数量以年均 6% 的增幅快速增加。城乡社区综合服务设施建设进度加快，公共服务平台覆盖面不断扩大，城乡社区治理创新取得新成果，第一轮“难点村”治理任务全面完成。社工人才队伍发展壮大，政府购买社会工作服务稳步推进，志愿服务试点取得初步成效。

**6. 军地共建水平进一步提高。**重点优抚对象抚恤补助标准逐年提高，符合政府安排工作条件的退役士兵安置岗位全部落实。军休干部接收安置任务全面完成，“两个待遇”全面落实。军政军民团结局面更加巩固，荆州市连续两届被授予“全国双拥模范城”称号。优抚事业单位的服务能力和保障水平全面提升。市复原退伍军人精神病医院被民政部表彰为“全国文明优抚事业单位”，市军休二所获“全国军休工作先进单位”荣誉称号。

**7. 专项社会公共服务进一步优化。**全国未成年人社会保护试点成效显著。地名公共服务更加有效，平安边界创建进一步深化，全国第二次地名普查工作扎实推进。殡葬改革、

流浪乞讨人员救助、婚姻收养等专项社会事务规范化水平日益提高。

8. 民政自身建设进一步加强。民政法治化、标准化、信息化、专业化建设加快。乡镇民政工作力量明显增强，县市区民政事业协调发展的局面逐渐形成，市本级统筹全局、局属事业单位示范引领的作用更加突出。

专栏 1：“十二五”时期荆州市民政事业发展指标完成情况

序号	项目指标		单位	目标值	2015年 实际值	完成情 况
1	最低生活保障标准	城市	元/月	400	480	完成
		农村	元/年	2880	3000	完成
2	农村五保	集中供 养标准	元/年	3000	6000	完成
		分散供 养标准	元/年	2200	4200	完成
3	散居孤儿供养标准		元/年	2500	7200	完成
4	医疗救助政策范围内住院自付费 用救助比例		%	未规划	70	—
5	全国综合减灾示范社区个数		个	未规划	26	—
6	灾害信息员队伍		人	未规划	3129	—
7	儿童福利机构床位数		张	400	500	完成
8	社会组织数		个	未规划	2540	—
9	专业社工人才数		人	未规划	262	—

10	公办养老服务机构总床位数	张	3350	3434	完成	
11	每千名老人拥有养老床位数	张	15	21	完成	
12	福利彩票销售	亿元	3	6.3	完成	
13	社区办公用房达标率	300 平方米	%	50	58	完成
		500 平方米	%	30	31	完成
		1000 平方米	%	10	11	完成

## （二）明显短板

1. **基本民生保障功能发挥不够充分。**农村留守儿童关爱保护、困境儿童福利缺乏制度性安排,农村特困对象中失能半失能护理问题比较突出,医疗救助、临时救助制度建设有待进一步加强,支出型困难家庭救助机制有待进一步完善。防灾减灾应急协调机制还不健全,应急指挥、物资储备、宣传教育所需硬件设施较为缺乏。

2. **民政公共服务设施建设相对滞后。**养老、救助、康复、托养等民政机构保运转的政策不够配套,履行“保基本”的条件亟需改善和加强。农村福利院设施陈旧、安全隐患较多,制约了服务水平的提高。

3. **民政基层工作力量不足。**民政干部特别是基层干部大多身兼数职,专业化、职业化发展水平较低,业务素质不高、队伍不稳定,不能适应新时期民政承担的工作任务。

4. **基层社会治理机制不健全。**公益社会组织、社工人才队伍和志愿组织发展不足,多元参与的社区治理机制尚未形

成。

5. **民政综合能力有待加强。**法治化、信息化、标准化建设处于较低水平。改革创新意识不强、动力不足。

### **（三）发展形势**

“十三五”时期，是全市全面建成小康社会的决胜期，全面深化改革的关键期、全面推进依法治市的加速期，也是实现壮腰工程“十年大振兴”的攻坚期。新任务、新形势、新要求，迫切需要贯彻落实“民政为民、民政爱民”理念，加快创新务实现代民政建设，实现快乐民政目标。

1. **全面深化改革的新形势，迫切需要民政以创新的精神深度参与社会治理。**新型城镇化深入发展、户籍制度改革加快推进，农村人口进一步向城镇集中，亟需民政系统通过合理调整行政区划、创新基层社区治理和服务，既有序推进农业转移人口市民化，又加快推进农村社区建设，健全农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系，增加农村活力。人口老龄化程度进一步加深，高龄化、失能化、空巢化加剧，亟需民政系统从经济、健康、照护、精神等多方面建立有效机制，提升养老服务供给的规模和质量效益，满足日益增长、不断升级和个性化的需求。

2. **全面建成小康社会的新任务，迫切需要民政以务实的态度兜住民生底线。**实现全面建成小康社会的目标，要求民政系统增强社会救助、社会福利、养老服务、优抚安置等政策的针对性和有效性，加强扶贫政策与社会救助制度的有效

衔接，夯实托底保障的制度体系。

**3. 全面转型升级的新要求，迫切需要民政以开阔的视野参与现代化进程。**在工业化、城镇化、信息化、法治化加速发展进程中，社会结构和思想观念深刻变化，亟需民政系统突破固有思维、改进工作方式、创新工作方法及手段，尽快实现“六个”转变，即工作理念从适应性发展向开创性发展转变，服务领域从为传统民政对象服务向为社会公众提供服务转变，管理方式由行政管理为主向行政监管和提供服务为主转变，工作力量由行政力量为主向行政力量、专业力量、社会力量三位一体扩充，工作手段从以行政手段为主向行政手段与科技手段、法治手段、市场机制相结合转变，工作机制从单纯依靠本部门力量向横向、多极、综合协调转变。

#### **（四）发展机遇**

**1. 全市经济发展水平不断上新台阶，有利于进一步提高民生保障能力。**“十三五”时期，荆州在湖北长江经济带、长江中游城市群和洞庭湖生态区中的区位优势明显，又有壮腰工程、鄂西生态文化旅游圈等省级战略支撑，经济发展仍将处于中高速增长阶段，可用于民政事业的地方一般公共预算收入将有较大增幅。

**2. 新型城镇化建设加快推进，有利于民政事业城乡统筹协调发展。**新型城镇化坚持以人为本，民生优先，把人的城镇化放在第一位。全市“一核五极六轴”的市域城镇空间布局，有利于进一步缩小城乡社会救助标准差距，有利于提高

民政基础服务设施建设水平，有利于城乡社区建设和基层社会治理，有利于促进解决农村“三留守”问题，有利于殡葬、流浪乞讨人员救助、区划地名等专项社会服务均等化配置。

**3. 信息基础设施建设力度加大，有利于民政提高信息化水平。**智慧荆州建设将推动互联网与经济社会深度融合，有利于智慧养老、智慧社区、电子政务和服务窗口建设，有利于舆论引导、大数据比对、应急指挥等工作，有利于实现工作方式转型升级，提高工作效率和服务水平。

## **二、发展思路**

### **（一）指导思想**

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，扎实推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，践行“民政为民，民政爱民”工作宗旨，以建成创新务实现代民政为总目标，以打造“快乐民政”为手段，以“抓创新、托底线、补短板、强支撑”为主线，突出托底救助基本属性，加强基本民生保障、完善基层社会治理、提供专项社会服务、服务国防和军队现代化建设，为推进荆州市壮腰工程“十年大振兴”、勇当多极发展排头兵的奋斗目标作出新的贡献。

### **（二）基本原则**



**1. 以民为本、服务全局。**始终从满足人民群众的根本利益和发展愿望出发，服务于全市改革发展稳定大局，为实现荆州跨越发展、全面建成小康社会做出应有贡献。

**2. 政府主导、社会参与。**注重政府主导机制与社会参与机制互联、功能互补、力量互动，充分发挥市场和社会的作用，大力推进政府购买服务，引导社会资本参与民政事业建设，积极探索建立多层次、多渠道、多元化的社会服务供给机制。

**3. 与时俱进、改革创新。**加快建设创新务实现代民政，用改革的办法来解决民政工作的深层次矛盾，用创新的思维来寻找民政事业发展的新举措，实现管理法制化，手段信息化、工作标准化、服务现代化，队伍专业化。

**4. 统筹兼顾、协调发展。**以科学发展观为统领，着力提高民政事业发展的协调性、整体性和平衡性，使有限的公共资源发挥出最大的社会效益。

### **（三）发展理念**

**1. 以创新、协调、绿色、开放、共享发展理念为引领。**加强理论创新、制度创新、机制创新、方法创新，让民政事业在改革创新中提质增效。加强城乡统筹、县域协调、重点倾斜，提高民政公共服务均等化水平。加强资源集约利用和生态保护，形成绿色民政事业发展模式。扩大对外开放，内联外引，充分发挥市场配置资源的决定性作用，形成民政事业发展合力。突出民政托底保障属性，促进全社会尤其是困

难群众共享发展成果。

**2. 以践行“民政为民、民政爱民”理念为要求。**把服务对象的权益放在第一位，始终恪守为民之责、深怀爱民之心，时刻把服务对象的安危冷暖放在心上，维护好、发展好、保障好服务对象的基本权益；始终以服务对象为中心开展工作，耐心倾听服务对象心声，真实掌握服务对象所需、所盼、所急、所难，真心实意为服务对象着想，强化对服务对象的服务保障责任，积极回应服务对象的关切，满怀真情、热情、激情推进民政工作；始终把服务对象满意作为检验工作成效、评价工作质量的最高标准，把党和政府的温暖送到群众心坎上。

**3. 以建成创新务实现代民政为目标。**创新是发展的灵魂，务实是创新的基础。创新聚焦于解决问题的思想方法，务实则体现在目标任务的落实效果上，求真务实和追求创新辩证统一、互为表里、良性互动、相辅相成，共同蕴蓄着现代民政持续发展的内生动力。

**4. 以打造快乐民政为手段。**讲良心是快乐民政的核心，讲规矩是快乐民政的关键，讲责任是快乐民政的保障，讲团结是快乐民政的基础，讲奉献是快乐民政的动力。通过厚植快乐民政理念，不断增强民政系统的改革意识、创新意识、实干意识，打造一支讲良心、有能力、愿奉献的民政队伍，全心全意为民解困、为民服务，让服务对象的快乐成为民政人的快乐，让民政人的快乐成为支持事业发展的不竭动力。

#### **(四) 发展目标**

到 2020 年，全市民政事业整体发展水平继续保持全省前列，基本民生保障体系更加健全，社会治理现代化水平明显提升，服务国防和军队建设更加有力，提供专项社会服务更加有效，民政综合能力显著增强，全面建成与小康社会建设要求相适应的创新务实现代民政。

**1. 基本民生保障体系更加健全。**城乡统筹、制度健全、标准科学、相互衔接、运行有效的社会救助体系建设取得明显进展，救助对象满意度逐步提高。防灾减灾救灾体制机制进一步健全，减灾救灾保障更加有力。以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的多层次养老服务体系不断完善。残疾人基本福利制度更加健全。儿童福利保障范围进一步拓展、水平进一步提升。慈善事业在促进社会发展和共享发展成果中的作用日益显著。

**2. 社会治理现代化水平显著提高。**城市社区建设普遍提档升级，农村社区建设试点全面展开，城乡社区公共服务综合信息平台广泛应用，社区服务体系不断完善。政社分开、权责明确、依法治国的现代社会组织体制机制全面建立。覆盖城乡、广领域、多人群的社会工作服务体系逐步形成，“三社”联动形成长效机制，志愿服务发展环境更加优化。

**3. 服务国防和军队现代化建设更加有力。**优抚对象的优待抚恤和医疗补助政策全面落实，优抚事业单位服务管理更加规范，双拥创建和烈士褒扬工作扎实有效。以扶持就业为

主，自主就业、政府安排工作、退休、供养、复学等多种方式相结合、城乡一体的新型退役士兵安置制度不断完善。军休干部（士官）、无军籍退休退职职工和复员干部的接收安置和服务保障能力全面提升。

**4. 提供专项社会服务更加有效。**与经济社会发展相适应的行政区划管理体制机制基本形成。内容丰富、标准规范、便捷有效的地名公共服务体系逐步建成。界线清晰稳定。家庭、社会、政府三位一体的未成年人保护工作格局初步形成。覆盖城乡的基本殡葬公共服务体系更加完善。布局合理、功能齐全、管理有序、方便可及的民政公共服务设施网络更加健全。婚姻收养工作更加规范、高效、便民。

**专栏 2：“十三五”时期荆州市民政事业发展主要指标**

序号	项目指标		单位	2015年 实际值	2020年 目标值	属性	
1	最低生活保障 标准	城市	元/月	480	770	预期性	
		农村	元/年	3000	7500	预期性	
2	特困人员供养 标准	城镇三无	元/月	720	1540	预期性	
		农村五保	元/年	5100	9200	预期性	
		孤儿	集中供养	元/月	1000	2464	预期性
			分散供养	元/月	600	1540	预期性
3	生活不能自理五保对象集中供养率		%	30	50	预期性	

4	养老服务机构总床位数	张	23000	39000	预期性	
5	每千名老人拥有养老床位数	张	21	35	约束性	
6	福利彩票销售	亿元	6.3	8	预期性	
7	每万人社会组织数	个	4.1	6	预期性	
8	社会组织新增就业人数	人	—	5000	预期性	
9	专业社工人才占总人口比例	‰	0.04	0.5	预期性	
10	志愿服务参与率	%	3	8	预期性	
11	农村社区综合服务设施覆盖率	%	16	60	约束性	
12	社区公共服务综合 信息平台覆盖率	城 市	%	30	60	预期性
		农 村	%	15	30	预期性
13	社区办公用房达标 率	300 平方米	%	58	100	预期性
		500 平方米	%	31	70	预期性
		1000 平方米	%	11	30	预期性

### 三、主要任务

以改革为主题、创新为抓手、快乐为目标，创新体制机制、夯实保障基础、增强自身能力，推进创新务实现代民政建设。

#### （一）树立创新思维，以深化养老服务、基层社会治理体制机制改革为重点，加快创新民政建设

1. 加快养老服务业多元开放集约发展。积极应对老龄化，充分发挥政府的主导作用、社会力量的主体作用、市场配置资源的决定性作用以及家庭 and 个人的基础作用，全面建成以

居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的养老服务体系。到 2020 年，每千名老年人拥有养老床位达到 35 张，社会办机构床位占城市机构床位比例 70%以上，护理型床位占养老床位总数的比例不低于 30%，养老机构医疗卫生服务覆盖率 100%。高龄津贴政策进一步落实，力争每个县（市、区）创建 1 个以上老年宜居社区。

**（1）推进社区居家养老服务。**通过购买服务、项目委托、以奖代补等多种措施，鼓励和支持各类企业、社会组织和个人参与社区养老服务，加强社区居家养老服务设施建设。到 2020 年，城区居住（小）区社区居家养老服务用房每百户不少于 20 平方米。城乡标准化社区居家养老服务中心覆盖率分别达 100%和 60%以上。

依托各类社区养老服务设施，医疗卫生服务机构、社会工作服务机构、志愿服务组织和服务性企业，探索新型居家养老模式。整合社区服务中心（服务站）、党员群众服务中心、社区卫生服务站以及文化、体育等设施，有效弥补社区养老服务设施不足，提高社区居家养老服务能力和质量。

大力发展社会互助养老。加快建设农村老年人互助照料活动中心，鼓励有条件的村建设具有日托或全托功能的农村老年人幸福院。充分发挥村民自治功能和老年协会作用，督促家庭成员依法承担赡养责任，采取自助互助、协议托管及购买服务等形式，为农村老人就近提供生活照顾、日间休息、休闲娱乐、就餐服务等综合性日间照料服务。鼓励城市社区

老人组织参加各类志愿服务组织、社区互助组、邻里互助组，开展自助互助养老活动。

**（2）加强养老服务机构建设。**提倡医养结合、鼓励公建民营、支持民建民办，全面放开养老服务市场，提升养老服务质量。

深化公办养老机构改革。鼓励支持民间资本以医养结合为方向，整体租赁新建公办养老机构，或采用“一院两制”模式，外包、托管部分新（改、扩）建公办养老机构设施。到2020年，全市公办养老机构社会化运营率达到70%以上。加快建立公办养老机构入住评估制度，充分发挥其托底作用，重点为特困老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务，特困老年人自愿集中供养率达到100%。

支持社会力量兴办养老机构。通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式支持社会力量兴办养老服务机构，重点鼓励社会力量投资兴办面向失能、失智、高龄老人的医养结合型养老机构和养护型、医护型养老床位。鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于养老服务。落实好社会办养老机构在资金、场地、人员、税费、土地等方面优惠政策。

探索农村养老服务运营新模式。结合农村空巢老人、留守儿童关爱工作，将农村幸福院、农村老人互助养老基地、日间照料中心和儿童关爱之家的功能整合优化起来，选择在

留守老人较多、条件成熟的村,利用村闲置土地、校舍、厂房及富余卫生设施等资源,通过村集体出资、社会捐助、以奖代补等形式筹集资金建设农村老人儿童快乐之家。

**(3) 促进医养结合。**推动医疗卫生和养老服务资源有序共享,形成覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。力争到2020年荆州中心城区合理布局发展2至3所床位在300张以上的医养一体化养老服务机构;每个县市至少发展1所200张床位以上的医养一体化的养老服务机构,养老机构医疗卫生服务覆盖率达到100%。

支持医疗机构发展养老服务。鼓励有条件的二级以上综合医院开设老年病科,增加老年病床数量。支持基层医疗机构在结构和功能调整中,合理利用医疗资源举办护理院、老年病医院、康复医院。

支持养老机构完善医疗康复功能。100张床位及以上的护理型养老机构应单独设置卫生所(医务室),条件具备的可申请设立老年病医院、康复医院;100张床位以下的护理型养老机构和助养型养老机构可单独设置卫生所(医务室),也可与周边医院、社区医疗卫生服务机构合作,促进医养结合。

推进医养结合服务社区化。加强社区居家养老服务照料中心与社区医疗卫生服务中心(站)的合作,开展上门诊视、健康体检、保健咨询等服务,为老年人提供连续性的健康管理服务和医疗服务。



**2. 提高社会治理共建共享水平。**充分发挥多元主体作用,深化基层群众自治和城乡社区建设,加强和改善社会组织管理,不断激发社会组织活力,加快社会工作和志愿服务发展,推进基层社会治理体系和治理能力现代化,形成人人参与、人人尽力、人人享有的格局。

**(1) 推进基层服务型政府建设。**加快街道(乡镇)职能转变,深化公共服务功能,强化居民群众对公共服务供给决策及运营的知情权、参与权和监督权。健全街道(乡镇)民主协商机制,制定街道(乡镇)协商规程,健全各类社会组织参与街道(乡镇)社会治理的制度平台。在坚持政府负责的前提下,充分发挥村民委员会、社会组织和其他社会力量的积极作用,推动公共服务提供主体和提供方式多元化,加快建立政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式。

**(2) 加强城乡社区建设。**推进城市社区服务设施建设提档升级,实现城市社区综合服务设施全覆盖。充分利用现有公共设施,提高社区服务中心、社区服务站及其相邻服务设施的共享程度。深入推进农村社区建设,培育农村社区建设示范典型。以现有社区信息平台为基础,精简整合各部门建设和部署在社区的业务应用系统和服务终端,逐步实现社区公共服务事项的一站式受理、全人群覆盖、全口径集成和全区域通办。扎实开展社区减负增效专项行动,依法依规清理社区工作事项,理顺基层政府及其职能部门与社区的关

系，建立完善社区工作综合考核指标体系，不断提升社区工作效率和服务水平。

**（3）深化基层群众民主自治。**进一步扩大基层民主，健全村（居）党组织领导的充满活力的自治机制。广泛开展形式多样的基层民主协商，完善村（居）民会议、村（居）民代表会议以及决策听证、民主评议等制度，强化对权利的监督制约。加强村（居）务监督委员会建设，开展示范创建活动，完成第二轮 165 个“难点村”治理工作。

**（4）深化社会组织管理体制改革。**重点培育和优先发展公益慈善类、科技类、社区服务类、行业协会商会类社会组织。发挥市社会组织孵化中心示范引领作用，建立市、县（市区）、街道（乡镇）、社区四级社会组织培育孵化体系。全面完成行业协会商会与行政机关脱钩试点工作和社会组织统一社会信用代码制度改革。积极推动民办非企业单位转型为社会服务机构。建立社会组织作用发挥激励机制，广泛开展社会组织公益创投活动，激发社会组织活力。施行常态化的事中事后监管，建立社会组织“异常名录”和“黑名单”，并与社会组织税收优惠、承接政府转移职能和购买服务等挂钩。健全社会组织退出机制，创新社会组织信用评价体系，强化综合监管和社会监督。全面建立联合执法机制，重点加强执法队伍建设，县级以上民政部门要建立专门的登记管理机构，配备不少于 2 名专职工作人员。坚持依法自治与党的领导有机统一，同步加强社会组织党的建设和业务能力，切

实发挥社会组织党组织的政治核心作用。

**（5）加强专业社会工作。**面向城乡基层设立社会工作服务站点，加快建立覆盖市、县、乡镇（街道）三级的社会工作行业组织，基本形成以社会工作行政部门为主导、社会工作行业组织和民办社会工作机构协同发展的格局。进一步完善专业社工岗位设置和薪酬标准办法，在城乡社区公共服务平台、相关事业单位和社会组织中设置社会工作专业岗位，有效增强社会工作服务的可及性。加快推进政府购买社会工作服务，推进脱贫攻坚、防灾减灾、职工帮扶、婚姻家庭、精神卫生、社区矫正、残障康复等重点领域专业社会工作服务发展。实施以农村留守人员、城市流动人员、特困人员等为重点的社会工作服务重大工程项目。

**（6）加快志愿服务发展。**进一步壮大志愿者队伍，大力推进志愿服务，力争志愿服务参与率达到8%，民政部门志愿服务组织覆盖率100%。鼓励支持志愿服务组织和志愿者参与扶贫志愿服务，构建养老助残、生态环保、城市流动人口社会融入、农村留守人员关爱、禁毒戒毒、应急救援、助医助学等重点服务领域志愿服务长效机制。大力支持发展志愿服务组织，在城乡社区、社会服务机构广泛设立规范的志愿服务站点，实现志愿服务与社会服务有机联动。建立志愿服务公益积分兑换激励机制。推动志愿服务信息化建设，加快建设荆州市志愿服务网，为志愿者参与志愿服务提供线上线下平台。完善社会工作者与志愿者协同服务机制，推进“社

工+义工”联动，推广“菜单式”志愿服务。

**（二）强化兜底责任，以完善社会救助、减灾救灾、福利慈善、优抚安置军休、专项社会服务体系为支撑，加快务实民政建设**

**1. 建成较为完善的社会救助体系。**按照“托底线、保基本、可持续”的工作原则，健全城乡统筹、区域协调，相关制度紧密衔接的社会救助体系。

**（1）推进城乡低保统筹发展。**积极探索社会救助领域项目创新，完善低保对象认定办法，健全低保家庭贫困状况评估指标体系，优化低保审核审批程序，精准认定低保对象。完善社会救助标准自然增长机制和低保标准与物价上涨挂钩联动机制，逐步缩小城乡低保标准差距，确保全市农村低保标准不低于国家扶贫标准。对生活困难、靠家庭供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人，按照单人户纳入低保范围。对获得最低生活保障后生活仍有困难的老年人、未成年人、重度残疾人和重病患者，采取必要措施保障其基本生活。探索开展农村低收入家庭认定工作，研究支出型贫困家庭救助支持政策。

**（2）完善特困人员救助供养制度。**建立城乡统筹、政策衔接、运行规范、与经济社会发展水平相适应的特困人员救助供养制度。制定特困人员认定办法，科学测算基本生活标准和照料护理标准。加强特困人员供养服务机构建设，完善内部管理，健全服务规范，优先集中供养完全或部分丧失

生活自理能力的特困人员，到2020年底前生活不能自理特困人员集中供养率达到50%。

**（3）完善医疗救助制度。**全面开展重特大疾病医疗救助工作。合理界定医疗救助对象范围，对发生高额医疗费用、超过家庭承受能力、基本生活出现严重困难家庭中的重病患者实施重特大疾病医疗救助。到2020年底前，重特大疾病医疗救助人次占直接救助人次比例达到30%。科学确定医疗救助标准，根据患病家庭负担能力、个人自负费用和筹资情况等，分类分段设置重特大疾病医疗救助比例和最高救助限额。健全“一站式”结算服务机制，加强医疗救助与基本医疗保险、大病保险制度的衔接。

**（4）全面实施临时救助制度。**细化临时救助政策措施。明确救助对象范围，科学制定救助标准，规范审核审批程序，完善临时救助方式。全面落实“先行救助”“分级审批”“转介服务”等规定，增强救助时效性，实现应救尽救、托底救助。全面推开“救急难”工作，建立健全主动发现、部门协同、信息共享、慈善衔接机制。引导社会力量积极参与，统筹救助资源，发挥制度合力，确保困难群众求助有门、受助及时、急难可救。

**（5）规范流浪乞讨人员救助。**继续对生活无着的流浪乞讨人员提供临时食宿、疾病救治、照料安置、协助返回等救助。规范救助管理和服务流程，完善流浪乞讨人员发现、报告机制，做到流浪乞讨人员及时发现，及时救助。持续加强

流浪未成年人救助保护工作。加大滞留人员寻亲力度，强化与其它社会救助制度的转介衔接，推动解决长期滞留人员安置难题。

**(6)健全完善社会救助“一门受理”平台。**全市乡镇(街道)建立社会救助“一门受理”平台，充分利用现有的政府办事大厅、综合服务窗口等服务设施，在受理窗口挂牌，明确专人受理或转办，确保困难群众求助有门、求助便捷。

**(7)加强农村福利院建设。**开展农村福利院“平安工程”和“冬暖工程”建设。所有农村福利院安装独立式烟感火灾探测报警器和呼叫报警器，有条件的地方安装喷淋装置；完善无障碍设施，为行走不便对象提供无障碍通道，特护床位数量至少应达到全部床位数的30%。新建或改造设置集中供暖房，并添置取暖设备。到2020年全市所有农村福利院，基本实现“设施配套、功能完善、运行安全”的目标。

**2.强化应急高效的减灾救灾体系。**坚持以防为主，防抗救相结合，坚持常态减灾与应急救援相统一，努力实现从注重灾后救助向注重灾前预防转变，从应对单一灾种向综合减灾转变，从减少灾后损失向减轻灾害风险转变，全面提升自然灾害综合防范和应急处置能力。

**(1)完善防灾减灾救灾协调机制。**进一步健全完善救灾工作分级负责、救灾经费分级负担、政府主导和社会参与相结合、减灾备灾和应急响应相配套、受灾群众救助和恢复重建相衔接的自然灾害救援体系，提升自然灾害紧急救援能

力，确保受灾群众的基本生活。完善自然灾害应急预案，建立完善“统筹指导、就近指挥、分级负责、相互协同”的救灾应急管理体制。

**（2）提高自然灾害风险防范能力。**统筹推进市、县两级救灾应急指挥体系建设，提升北斗综合减灾报灾终端的应用水平，提高救灾应急响应能力。开展灾害风险识别与评估，编制灾害风险图，建立灾害风险数据库。健全完善灾情统计、灾情会商和灾害评估制度，强化灾情信息发布工作。推进灾害信息员能力建设，切实提高灾情报送科学化水平。支持公安县争创国家综合减灾示范县。

**（3）提高应急救助水平。**规范过渡性救助、倒房恢复重建和冬春救助工作，保障受灾人员的基本生活。加强救灾捐赠管理，建立救灾捐赠机制，强化捐赠信息公开和社会监督。探索农村住房保险，扩大住房保险范围，切实减轻重建负担。

**（4）提高减灾备灾能力。**加强市救灾物资储备库信息化建设，推进洪湖、公安、江陵等县级救灾物资储备库建设，完善救灾物资储备网络。加强基层防灾减灾能力建设，统筹推进综合减灾示范县、示范社区、应急避难场所、防灾减灾宣传教育中心建设。探索建立防灾减灾宣传教育长效机制，增强全民防灾减灾意识。

**3. 建立适度普惠的社会福利慈善服务体系。**健全完善以孤儿、残疾人、老年人为主要对象，以社会化为手段，以福

彩公益金、高龄津贴、慈善捐助事业为重要内容的社会福利服务体系，推动福利事业向适度普惠型发展。

**（1）发展儿童福利事业。**落实孤儿基本生活、教育、医疗、就业、住房等政策。继续实行机构集中养育、助养、代养、寄养、收养相结合的多种孤儿养育方式，完善养育标准自然增长机制。推动建立困境儿童分类保障制度。立足于重病重残、法定抚养人无力抚养、父母服刑、强制戒毒人员未成年子女、打拐解救等困境儿童生存、发展基本需求，加强困境儿童福利服务体系建设。全额资助困境儿童参加基本医疗保险，逐步提高医疗保障水平。

**（2）发展残疾人福利事业。**全面建立残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，不断完善相关政策措施。鼓励有条件的地区开展贫困残疾人家庭无障碍改造、托养服务等福利补贴项目。推动建立家庭照顾、社区照料、机构照护协调发展的残疾人长期照护体系。加强精神卫生福利机构建设，推进精神障碍社区康复服务，促进残疾人服务与养老服务相互衔接。

**（3）发展老年福利事业。**推动普遍建立经济困难老年人养老服务补贴、高龄津贴和护理补贴制度。鼓励有条件的县市提高高龄津贴标准，开展政策性长期护理保险试点，推广长期护理商业保险产品。建立健全长期照护项目内涵、服务标准、质量评价等行业规范和体制机制，探索建立从居家、社区到专业机构等比较健全的专业照护服务体系，满足老年



人长期护理服务需求。

**（4）发展慈善事业。**贯彻落实慈善法，支持慈善事业发展。激发各类慈善主体发展活力，规范慈善主体行为，完善监管体系，加快形成依法治理、制度完善、作用显著、管理规范、健康有序的慈善事业发展格局。建立实施慈善组织登记认定、年度报告和信息公开制度。建立公开募捐资格许可制度，规范公开募捐行为。保障慈善财产合法使用，确保实现慈善组织宗旨。推动完善慈善组织内部治理，建立健全以章程为核心的内部管理制度，有效发挥决策机构、执行机构和监督机构的职能作用。协调落实优惠政策和支持条件，广泛动员社会公众参与慈善活动。

**（5）加强福利彩票管理。**强化福利彩票销售管理，保持福利彩票稳健增长。力争到2020年全市投注站标准店建设达500个，年销售额突破8亿元。持续推进责任福彩、阳光福彩和文化福彩建设，打造福彩公益品牌。

**4. 完善军民融合的优抚安置体系。**全面落实各项优抚安置军休政策，夯实双拥工作基础，服务国防和军队改革，实现军地、军民融合发展。

**（1）全面落实各项优抚政策。**完善优抚政策和优抚对象抚恤补助标准调整机制，逐步提高抚恤补助标准。依据现行政策，广泛开展解“四难”活动，逐步缓解复退军人看病、住房、生活、岗位安置等困难。继续加强优抚数据库建设，建立优抚对象动态管理机制，加强优抚工作精细化、标准化

建设。

**（2）做好安置接收工作。**加强退役士兵安置工作军地联合督导，落实地方政府依法安置的主体责任。健全完善以扶持、自主就业为主，多种方式相结合，城乡一体的退役士兵安置体系。进一步加强政策宣传力度，全面实行“阳光安置”。推动退役士兵职业教育和技能培训工作制度化、规范化，优化教育培训模式，大力开展订单式、定向、定岗教育培训，做到培训与就业有机结合。依托当地就业保障部门建立人才数据库、开展专场招聘、优先推荐就业，帮助退役士兵实现就业创业。继续做好军队离退休干部（士官）和无军籍退休退职职工接收安置工作。全面落实军休干部政治和生活待遇。大力推进军休服务管理机构基础设施建设、标准化建设、队伍建设和星级评定工作，提高军休服务管理水平。

**（3）广泛开展双拥创建活动。**广泛开展双拥主题教育和宣传活动，增强广大军民的国防观念和爱国情怀。深入开展“双拥在基层”活动，推动军地结对共建，解决优抚安置政策落实中广大军民关注的重点难点问题。出台《荆州市获誉立功现役军人喜报送达和奖励办法》。积极开展“三院（园）同创”行动，着力提升优抚事业单位标准化建设水平。支持荆州市优抚医院创建三甲专科医院。

**（4）加强烈士褒扬工作。**规范烈士评定（批准）和追认工作。加强烈士纪念设施建设管理，提升陈列展示、讲解服务、设施环境等整体水平。支持荆州市烈士陵园争创国家

级烈士陵园。加强烈士精神传承与弘扬，开展烈士公祭等纪念活动，引导社会各界祭扫、瞻仰、参观烈士纪念设施，传承红色基因，树立全社会尊崇、敬仰、缅怀英烈的社会环境。

**5. 建设规范有效的专项社会服务体系。**顺应经济社会发展和人民生活新期待，服务于新型城镇化建设、市域发展战略需要，构建绿色、惠民、优质、规范、高效的专项社会事务服务体系。

**（1）完善区划地名服务。**适应新型城镇化进程，科学合理、适时适度调整行政区划设置，创新平安边界建设，促进经济社会发展。统筹地名文化与地名普查、地名管理、地名服务，促进地名文化的保护与传承。完成第二次全国地名普查任务，加快普查成果转化。

**（2）规范婚姻收养登记。**提高婚姻收养登记管理服务和信息化建设水平，加强婚姻登记机关队伍建设、标准化建设。依法依规做好婚姻登记和儿童收养工作。

**（3）提升殡葬服务水平。**深化殡葬改革，巩固火化率。推行节地生态葬法，完善节地生态安葬奖补政策，大幅提升节地生态安葬比例。按照布局合理、设施完善、功能齐全、服务便捷的要求，加快完善殡仪馆、骨灰堂、公益性公墓等基本殡葬公共服务设施。完善惠民殡葬政策，逐步扩大基本殡葬服务减免对象范围。加强殡葬行风建设、队伍建设，提高殡葬服务水平。

**（4）建立新型未成年人社会保护机制。**以荆州市、石

首市、松滋市三个国家未成年人社会保护试点为基础，统筹推进我市未成年人社会保护和农村留守儿童关爱保护工作。推动建立健全以家庭监护干预为核心，集“监测预防、发现报告、评估转介、帮扶干预”于一体的新型未成年人社会保护工作机制，形成家庭、政府、学校各负其责，社会力量积极参与的工作格局。积极探索农村老人儿童快乐之家等新型关爱保护模式。

### **（三）加快转型升级，以法治化、信息化、标准化、专业化和文化激励为手段，加快现代民政建设**

1. **全面加强民政法治建设。**紧紧围绕全面推进依法治国的总目标，立足服务民政事业发展全局，坚持深化改革和法治建设共同推进，坚持执法、守法、普法一体建设，以问题为导向，以体制机制创新为突破口，以构建完备的民政政策体系、推动民政法律制度严格实施、确保民政权力规范高效运行、提高民政部门依法行政能力为着力点，全面推进民政法治建设，为加快法治政府建设、推进国家治理体系和治理能力现代化发挥更大的作用。

**（1）加强民政法制机构和队伍建设。**推动市县两级民政部门单独设立政策法规机构，配备专职人员。普遍建立专家和律师参加的法律顾问队伍，将法律服务列入政府采购计划，发挥法律顾问在民政政策创制、行政决策、复议、应诉等方面的积极作用。建立民政法制干部准入制度。严格实行民政执法人员持证上岗和资格管理制度。加强通用法律知识

培训、专门法律知识轮训和新颁布法律制度专题培训，提高民政工作人员尤其是法制机构人员法律素养。

**（2）提高民政政策创制水平。**突出政策创制重点。加快保障和改善民生、推进社会治理体制创新和专项社会事务等方面制度建设。加快政策创制步伐。主动适应人民群众的期盼和民政事业发展的要求，争取以党委、政府名义或者部门联合发文等方式制定规范性文件。提高政策创制质量。健全规范性文件公开、备案、清理制度。

**（3）提高依法行政工作水平。**全面推进民政权力依法设置和公开透明运行机制建设，优化机构设置和职能配置，做到职能明晰、业务衔接、运转有效，决策、执行、监督相协调。进一步完善权力清单责任清单，健全重大行政决策合法性审查、执法检查评估、信息公开、复议应诉工作制度。严格落实“谁执法谁普法”的普法责任制，广泛开展民政“七五”普法宣传教育活动，增进社会各界对民政法律制度和重要政策的了解。

**2. 深入推进民政标准化建设。**基本建成覆盖民政业务领域、结构合理、科学实用、协调配套的新型民政标准体系，标准理念广泛普及，民政标准化管理体制与工作机制基本健全。

**（1）加快民政业务标准研制。**推进民政事业单位和社会服务机构开展标准研制，参与国家标准、行业标准和地方

标准研制。探索研制未成年人社会保护工作地方标准，完善志愿服务组织基本规范。

**（2）推进民政标准实施。**强化标准化理念推广与民政标准知识普及工作，建立标准执行情况激励机制，加大地方标准、国家标准、行业标准在民政系统、民政事业单位和社会服务机构的执行力度。

**（3）建立标准实施监督体系。**通过质量管理认证、等级评估等方式，定期对重点领域、关键部位、主要设施的标准执行情况开展评估，将群众满意度纳入评估指标体系，促进标准实施与民政工作质量同步提升。

**3. 不断提高民政信息化水平。**抢抓“互联网+”、“大数据”的时代机遇，紧密对接中省市信息规划总体布局，围绕民政中心工作，把握需求导向，促进信息技术应用，建设智慧民政。

**（1）加强信息基础设施建设。**对接全省民政综合信息平台，融入智慧荆州布局，围绕全市民政工作发展需要，建设综合信息平台，整合现有网络资源，完善和提升网络功能，建立通畅的电子政务通道，统一的数据采集、分析、处理平台，逐步实现各项民政业务流程信息化处理。

**（2）拓展“互联网+”和大数据应用。**将“互联网+”嵌入各业务系统，建立多元化的民政互动平台。重点打造“互联网+社会救助”、“互联网+防灾减灾”、“互联网+志愿服务”、“互联网+社区”、“互联网+养老”、“互联网+

社会事务”等,通过移动终端、可穿戴设备等现代化产品,远程医疗、远程教育等信息化手段,智能社区、网格化管理等方式,大数据、云计算等科学方法,加强与民政服务对象的沟通,实时、准确、详尽地掌握民政对象的全面信息,及时有效提供精准跟踪服务。

**(3) 加强信息安全建设。**健全民政信息安全和保密工作制度,加快建设一支精通民政业务、技术熟练、素质全面的信息化队伍,统一实施和管理重要信息系统等级保护。实行信息安全责任制,加强系统运行安全防范和维护管理,确保信息系统安全运行。

**4. 不断提高人才队伍专业化水平。**以建立专业化、职业化的民政队伍为目标,培养造就政治坚定、业务精通、作风优良、公正廉洁的民政行政管理人才队伍,具有现代管理理念、高度社会责任感、较强经营能力的民政企事业单位管理人才队伍,学术品德好、专业素质高、服务能力强、团队结构优的民政专业技术人才队伍,门类齐全、技能合格的技能人才队伍,数量充足、结构合理、素质优良的社会工作专业人才队伍。

**(1) 加强职业技能培训。**培养一批民政专业技术带头人和领军人才。积极争取人才建设项目资金,将社会工作类专业人才纳入全市招硕引博工程,建设一支以社会工作人才队伍为主、其他各类专业人才并存的人才队伍。

**(2) 充实基层工作力量。**争取地方党委政府和编制、财政等部门支持,落实乡镇民政办公务员和以钱养事公益性岗位人员配备。统筹研究制定按照服务对象数量配备相应工作人员的具体办法和措施。加大基层民政经办人员培训力度,提升基层经办机构申请受理、财产审核、对象认定、审批公示、动态管理等方面的服务水平。

**5. 大力加强民政文化建设。**丰富民政文化内涵,讲好民政故事,弘扬主旋律,激发正能量,驱动民政大发展。

**(1) 丰富民政文化内涵。**以“快乐民政”为民政文化的核心内涵,凝聚全市民政系统共识,增强发展的使命感、责任感和荣誉感。发扬忠于职守、爱岗敬业、清正廉洁、竭诚奉献的“孺子牛”精神。弘扬“百善孝为先”的传统孝道文化,营造尊老、敬老、爱老、助老、孝老的社会氛围。倡导共建共治的社区建设理念,打造“邻里互助、共建共享”的社区亲和文化。加强社会福利、社会救助、救灾、捐赠、福利彩票等领域文化融合,弘扬扶危济困、乐善好施的慈善文化。整合优抚、安置、军休等领域文化资源,加强军地文化融合,宣扬革命烈士爱国情怀、崇高理想、坚定信念和奉献品质。传承、保护和弘扬优秀传统地名文化。倡导文明健康的婚姻新风俗和节地生态的殡葬新风尚,推进和谐婚姻家庭文化建设。

**(2) 推动民政文化传播。**坚持文化自信,大张旗鼓地讲述民政好故事、传播民政好声音,让民政文化融入主流文



化、走进大众传媒。通过自建与联建相结合的途径，依托和借助现代传媒手段，充分发挥新媒体、自媒体对舆论导向的影响力，传播社会正能量，让全社会更好地了解民政工作、感知民政工作、支持民政工作。

## **四、实施保障**

### **（一）加强党的领导**

各级民政部门党组织牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，始终保持正确的政治方向，提高领导能力和水平，充分发挥领导核心作用，统领部门工作全局，为实现规划提供坚强组织保证。切实加强各级民政部门党的建设，做好干部选拔任用、考核评价、教育管理等工作。发挥基层民政党组织的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，激励广大干部恪守务实作风，锐意改革创新，致力攻坚克难。坚持全面从严治党，严明党的纪律和规矩，落实党风廉政建设主体责任和监督责任，健全改进作风长效机制，为民政规划实施营造风清气正的良好环境。

### **（二）争取党委政府支持**

争取当地党委政府将民政事业发展纳入经济社会发展总体规划，进一步建立健全“政府主导，部门协作、社会参与、齐抓共管”的民政工作机制。完善土地供应政策，将民政公共服务设施建设用地纳入土地利用总体规划和年度用地计划，采取划拨、协议出让、招拍挂、租赁等多种方式优先保证社会服务设施用地供应。研究制定并认真落实财政补

助、税费减免及用水、用电、用气等优惠政策。创新公共服务设施运营模式,确保发挥效益。

### **(三) 拓宽筹资渠道**

统筹整合民政事业发展资源和资金,探索建立民政事业财政投入自然增长机制,为民政事业发展提供资金保障。坚持以一般公共预算资金为主渠道,以福彩公益金筹集和慈善募集为补充,以优质项目吸引社会资金为新生力量的新型民政事业发展投入保障格局。稳定扩大福利彩票发行规模和公益金筹集额度,提升福利彩票公益金使用效率。加快建设民政公共服务设施项目库,为全市民政项目规划、实施和管理提供标准化、基础性平台,实现项目与投资有效对接。引导慈善资金、社会捐赠等社会资本投资民政公共服务设施建设。推进民政服务社会化,建立并拓宽社会资金进入渠道。鼓励和引导金融机构创新金融产品和服务方式,支持民政事业发展。

### **(四) 强化项目支撑**

以“强基础、补短板、增亮点”为主线,有序、高效实施一批重点民政项目,推进供给侧结构性改革,优化民政事业整体布局,增进人民群众福祉。

**1. 综合防灾减灾体系建设。**重点建设自然灾害救助应急指挥中心、灾害风险数据库、防灾减灾教育中心、救灾物资储备库和应急避难场所,开展综合减灾示范县、示范社区创建活动。

**2. 养老服务体系**建设。重点开展城乡社区居家养老服务中心建设，支持社会力量兴办医养结合型民办养老机构，加大农村福利院改造升级力度，实施“平安工程”、“冬暖工程”，建设农村老人儿童快乐之家和农村幸福院。

**3. 社会治理能力体系**建设。重点建设农村社区综合服务中心、社区管理信息服务中心，市、县、乡、社区四级社会组织孵化基地，推动政府购买社工服务。

**4. 优抚安置军休服务体系**建设。重点建设精神病人康复医院、精神病人代养中心，改扩建烈士纪念设施，建设军休干部服务中心、活动中心。

**5. 专项社会事务体系**建设。重点建设流浪乞讨人员代养中心、未成年人保护中心、儿童福利院、城市公益性公墓。加快实施荆州市殡管所整体搬迁项目。推进地名普查成果应用，建设地名数据库和社会服务平台，编纂出版地名图集。

**6. 综合能力体系**建设。重点建设“快乐民生”服务平台，新建、改扩建社会救助“一门受理、协同办理”服务窗口。

### **（五）强化宣传研究工作**

加大民政宣传和政策研究工作力度。畅通民政工作的公众舆论渠道，收集信息，分析舆情，褒扬典型，交流经验，反映群众呼声，营造规划实施的良好环境。坚持民政工作实践与民政理论研究相结合、相促进，一手抓规划实施，一手抓经验总结，通过政策理论研究的深入开展，及时解决发展

进程中遇到的新情况、新问题，纠正偏差、补齐短板，为推进新起点上的民政工作提供强大的动力和长效保障。

#### **（六）健全督促落实机制**

进一步细化实施方案，分解工作任务、落实工作措施。积极引导各种要素资源向重大规划项目倾斜，有序推进重大规划项目的组织实施。建立健全主要目标任务实时情况跟踪反馈和监督检查机制。自觉接受市人大、政协监督，广泛听取社会各界、广大人民群众对规划实施的意见和建议，及时解决规划实施过程中遇到的问题，保质保量实现发展目标。

