上海民政事业改革与发展“十三五”规划

为深入推进本市现代民政事业改革与发展，根据民政部、国家发展改革委《民政事业发展第十三个五年规划》(民发〔2016〕107号)和《上海市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，制定本规划。

一、“十二五”时期上海民政事业发展回顾

“十二五”时期，上海民政事业围绕创新驱动发展、经济转型升级的要求，以落实民政部、上海市政府《共同建设国家现代民政示范区合作协议》为契机，强化民生保障，拓展社会服务，创新社会治理，激发社会活力，为服务全市经济社会发展大局做出了积极的贡献。

(一)不断加强社会救助，保基本、广覆盖、有梯度、相衔接的托底保障机制进一步完善

1.社会救助政策体系逐步健全。出台本市贯彻《社会救助暂行办法》实施意见，完善最低生活保障对象和低收入困难家庭认定标准，统筹低收入困难家庭专项救助政策，建立因病支出型贫困家庭生活救助制度，加强和改进临时救助工作。建立城乡低保与居民基本生活费用价格指数相协调的动态调整机制，城乡低保标准分别从2010年的450元和300元，统一提高至2015年的790元，分别提高了76%和163%，实现全市城乡低保标准一体化。完善

医疗救助制度，取消低收入家庭住院医疗救助病种限制并提高救助标准，推行医疗救助“一站式”实时结算。稳步提高农村五保供养水平。

2.社会救助工作机制不断完善。建立全市社会救助工作协调机制，统筹推进本市社会救助工作。不断强化居民经济状况核对机制，并扩展应用至共有产权保障房、廉租住房、因病支出型贫困、医疗救助和临时救助等项目，确保社会救助政策实施的公平公正。进一步强化了街镇“一口上下”实施的工作机制。

3.社区防灾减灾工作稳步推进。积极开展国家层面减灾救灾领域的科学研究、技术开发、业务运行和服务示范，发布《城镇社区防灾减灾指南》地方标准。本市163个社区被国家减灾委和民政部命名为“全国综合减灾示范社区”，218个街镇开展社区风险评估，培训社区灾害信息员8300名。

4.流浪乞讨人员救助管理平稳有序。建立救助管理工作气象等级响应机制，妥善应对寒潮和高温天气期间生活无着的流浪乞讨人员应急救助管理，圆满完成重大赛事期间和重要节点的救助管理任务。建立本市流浪未成年人救助保护工作联席会议制度。

（二）不断发展社会福利和慈善事业，符合上海特点的福利保障体系进一步健全

1.社会养老服务体系建设扎实推进。市政府出台《关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》，对社会养老服务体系进行了顶层设计。深化构建“9073”养老服务格局。

不断扩大养老服务供给。到2015年底，全市共有养老机构699家，养老床位总数12.6万张；累计建成社区老年人日间服务中心442家，长者照护之家22家，社区老年人助餐服务点634个，标准化老年活动室5407家；社区居家养老服务覆盖30.2万人，其中，享受政府养老服务补贴13万人；推动3万名低龄健康老人为15万高龄独居老人开展家庭互助服务的“老伙伴计划”，完成4000户困难家庭的居室适老性改造，在全市100个街镇开展老年宜居社区建设试点。出台全国首个养老机构地方性法规《上海市养老机构条例》，编制了《上海市养老设施布局专项规划（2013－2020年）》和《上海养老护理员队伍建设规划》，发布了《养老机构服务与设施要求》《老年人照护等级评估要求》《老年友好城市建设导则》等地方标准。积极探索养老服务机制创新，着力在老年照护统一需求评估、医养结合等方面聚焦突破。开展第9至13期沪疆“银龄行动”。

2.残疾人和儿童福利工作不断发展。做好残疾人集中就业的福利企业服务和管理工作，五年内全市新办福利企业113家，提供残疾人集中就业岗位2890个。实施残疾人集中就业社会保险费补贴，惠及1100家福利企业近3万名残疾人。修订发布《上海市福利企业资格认定实施办法》，编制出台《假肢和矫形器装配机构服务规范》地方标准。市政府办公厅印发《关于进一步加强本市孤儿保障工作的意见》，从基本生活、医疗康复、教育保障、住房保障和就业等5个方面保障孤儿生存和发展权益。开展适度普惠型儿

童福利制度建设试点工作。

3.慈善事业取得新进展。制订《上海市募捐条例》,制定《促进本市慈善事业健康发展的实施意见》,开展“善之桥”慈善公益沙龙等活动。全社会捐赠总额(含物资折价)五年累计超过125亿元,连续三届在“中国城市慈善指数”排名中位列前茅。慈善捐助网络体系逐渐形成,全市共建有3387个经常性社会捐助接收站点、180个慈善超市和28家慈善爱心屋。全市福利彩票五年销量总计突破200亿元,筹集福彩公益金超60亿元。

(三)不断加强基层基础工作,社区共治与居民自治格局进一步深化

1.基层社区治理的制度化建设得到加强。按照市委、市政府“创新社会治理、加强基层建设”的总要求,出台系列文件,确立了上海社会治理和基层建设的发展路径。充分发挥区域化党建在社区共治中的核心引领作用,拓展社区代表会议和社区委员会的议事协商功能。加强社区工作者队伍建设,明确社区工作者的职业序列、薪酬标准、绩效考核等内容,提升社区工作者发展空间,增强社区工作者队伍的凝聚力。

2.体现基层民主的居民自治深入推进。顺利完成2012年、2015年居村委会换届选举工作,一大批有能力、有热情从事基层工作的社区工作者充实到服务一线。开展居村委会自治家园创建活动,建成212个居村委会自治家园。全面建立“三会”制度、居村事务公开制度,大力推进村务监督委员会建设。推动居村委会减

负增能，明确居村委会依法协助行政事项清单，全面推广居村委会电子台账建设。

3.特大型城市社区管理机制不断完善。积极探索特大型城市区划体制创新，研究提出本市基层政区适度规模、基本管理单元资源配置标准，开展首批67个基本管理单元试点。优化市中心行政区划格局，撤销黄浦区和卢湾区，合并设立新的黄浦区；撤销闸北区和静安区，合并设立新的静安区。促进浦东功能区域经济社会协调发展，设立川沙新镇、祝桥镇和南汇新城镇。推进析出街道工作，设立普陀区万里街道、闵行区浦锦街道、松江区九里亭街道和广富林街道、奉贤区西渡街道，撤销普陀区真如镇设立真如镇街道。

（四）不断拓展社会服务，民政专业服务水平进一步提升

1.社区政务服务功能不断完善。全市社区事务受理服务中心达到215家，分中心和延伸点建设不断完善。大力推进社区事务受理服务中心标准化建设，各中心的“一门办理”“一口受理”和“全年无休”达标率均为100%。

2.专业社会工作服务体系深入推进。到2015年底，全市具有社会工作资质人数为1.5万人，有5人入选“全国社会工作领军人才”。全市专业社会工作服务机构共147家，有15家社工师事务所被民政部命名为“首批全国社会工作服务示范单位”。社会工作服务涵盖民政、司法行政、卫生、统战等20多个领域。市、区两级初步建立了岗位培训、实务督导和绩效考评等制度体系。

3.志愿服务工作继续深化。到2015年底，全市共有注册志愿

者215万人、志愿者组织1.55万，志愿服务组织网络初步形成。全市有204个街镇建成社区志愿服务中心，培育了多个社区志愿服务品牌。积极开展了志愿服务记录制度试点工作。推进志愿服务资源整合，依托“962200”热线开通“上海市志愿服务热线”，实现市级志愿服务信息互通共享。

4.民政专项服务不断加强。婚姻(收养)服务进一步优化，积极规范结婚登记颁证服务，婚姻登记机关标准化建设平稳推进。进一步完善收养家庭评估流程和方法，探索收养评估试点。殡葬管理制度进一步完善，开展以节约土地资源为目标的葬式结构调整，墓葬、室内葬和海葬的葬式结构比例达到70∶28∶2。界线地名工作稳步开展，完成第三轮沪苏线和沪浙线省级行政区域界线联检。地名保护工作进一步加强。

(五)不断推动社会治理创新，激发多元主体活力、推进社会多元合作的机制探索取得积极成效

1.社会组织发展和管理进一步完善。出台《关于进一步加强本市社会组织建设的指导意见》和《关于组织引导社会力量参与社区治理的实施意见》，明确社会组织参与社会治理的主体地位。深入推进社会组织孵化基地建设，运作上海公益新天地园。市、区两级共建成社会组织孵化基地23个，浦东、静安、虹口成功获评全国社会组织建设创新示范区。到2015年底，全市经民政部门登记的社会组织1.3万余个，街镇备案的社区群众活动团队总数2.3万个。全市参加年度检查的社会组织年度总支出约330亿元，从业

人员约27万人。出台《上海市社会组织直接登记管理若干规定》和《关于完善社会组织综合监管体系促进社会组织健康发展的指导意见》,建成社会组织综合管理服务信息平台,加强规范化建设评估,加大社会组织违法案件查处力度。

2.大力支持鼓励社会力量参与社会治理。进一步加大政府购买社会组织服务力度,五年累计超过200亿元。全市700多名社会组织工作人员担任市、区党代表、人大代表、政协委员,参政议政程度大幅提升。优化公益招投标和创投机制,五年累计安排福彩公益金5亿元,用于购买1420个公益服务项目和创意。

3.跨界合作汇聚社会各界智慧与资源。市民政局与上海广播电台合作开通《直通990》节目,构建了以广播为纽带的“空中社区”,引导市民积极参与公共话题的讨论,成为汇聚公众智慧、完善公共政策的重要平台;与上海教育电视台合作开通《银龄宝典》栏目,依托新闻媒体打造新型的民生服务窗口。

(六)不断加强双拥优抚安置工作,全力支持国防和军队建设

1.双拥工作整体水平不断提升。推动出台上海军民融合深度发展的意见,修订完善本市双拥模范创建命名管理工作实施细则和考评标准,深入开展“双拥在基层”活动,完善社会化拥军体系。建立基层拥军优属社会组织4300多个,参加经常性拥军优属活动的社区单位1.1万家,参与基层日常拥军优属活动的服务人员3.4万名。着力打造具有上海特色的十大双拥品牌,推进双拥文化“五个一”工程建设(一组雕塑、一本书、一台戏、一组书画、一个

国防教育基地)，营造军民同心、共谋发展的浓厚氛围。

2.优抚服务保障水平不断提高。完善优抚法规政策，逐步形成普惠加优待共享、物质与精神并重的优待抚恤机制。抚恤补助标准年增幅在10%左右，实现抚恤补助标准城乡一体化。建立“基本医疗、政府补助、优惠减免和临时困难补助”四位一体的保障模式。全面推广“关爱功臣”活动，不断提升优抚对象生活质量。弘扬烈士精神，编纂《上海市烈士英名录》和《上海市烈士纪念设施汇编》，强化烈士纪念设施教育功能，加强烈士纪念设施保护力度。

3.双退安置保障机制逐渐完善。建立与国家和军队改革要求相适应的安置保障机制，为退役士兵提供教育培训、就业指导、创业协助等服务项目，全面落实军休人员各类待遇保障，新建(改建)一批标准化、现代化军休服务管理机构。军供保障能力不断增强，连续五年实现接待转运安全年目标。五年累计接收退役士兵22803人。其中，各级政府安排工作退役士兵2143名，安置就业率近100%。

二、“十三五”时期上海民政事业改革发展面临的机遇与挑战

“十三五”时期是上海贯彻落实国家全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的关键时期，也是上海按照中央要求，建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市、建成具有全球影响力的科技创新中心的冲刺阶段。在这一历史进程中，上海民政事业机遇与挑战并存。要充分认清形势，把握方向，化挑战为机遇，迎难而上，乘势而为。

——创新社会治理提出新任务。按照转变政府职能、激发多元主体活力的要求，民政部门必须改变传统思维方式，厘清职责和定位，承担好政府保基本、兜底线、促公平职能。同时，充分激发社会活力，构建起政府、社会、市场多方参与的社会治理格局。

——公共服务和民生保障提出新要求。围绕本市建设社会主义现代化国际大都市的战略目标任务，如何完善公共政策，努力提供广覆盖、多层次、精准有效的基本公共服务，特别是在经济发展新常态下，强化救助、福利等社会政策的托底作用，切实提升市民的获得感和幸福感，是民政工作面临的新挑战。

——人口结构变化带来新挑战。一方面，快速深度老龄化给养老服务带来严峻挑战，到2020年，全市户籍老年人口总量预计超过530万，约占户籍总人口36%，要求本市必须加快构建完善的社会养老服务体系；另一方面，外来常住人口不断增加引发的新城乡二元结构问题，对民政领域很多仍以户籍制度为依据的公共政策研究和制订提出了新课题。

——新媒体时代带来新考验。随着互联网持续纵深发展，信息革命使生产力、生产关系、社会结构等产生巨大变革，要更加注重运用“互联网＋”思维提升民政工作，充分运用信息技术，实现服务理念、手段、方式、流程的创新，推动民政工作水平全方位提升。

三、“十三五”时期上海民政事业改革发展的指导思想、基本原则、总体目标和主要指标

（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、五中全会精神，以邓小平理论、“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，落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，持续推进创新驱动发展、经济转型升级，进一步深化改革、提升持续发展能力，进一步补足短板、提升整体发展水平，进一步优化服务、提升群众满意度和获得感，不断增进民生福祉，为建设更高水平的小康社会做出积极贡献。

（二）基本原则

——坚持立足需求和解决问题导向。民政事业贴近群众最关心、最直接、最现实的利益问题，要把群众的需求放在第一位，把工作的落脚点放在群众得实惠上、放在提升群众满意度和获得感上。同时，更加聚焦问题，大胆创新探索，敢于突破制约发展的瓶颈和难题。

——坚持政府主导和社会参与统筹。一方面，坚持民政事业公益性的基本属性，加大政府投入，提高政府投入效益；另一方面，更加注重发挥市场配置资源决定性作用，鼓励和吸引社会力量参与民政事业，满足群众多样化和多层次需求。

——坚持国际视野与上海实际兼顾。一方面，按照建成社会主义现代化国际大都市的目标要求，借鉴国际先进经验和做法，以全球眼光谋划民政事业发展；另一方面，立足上海实际，尊重基层实践探索，制定符合国情、符合本市经济社会发展水平和阶段的民

政公共政策。

——坚持设施建设和内涵发展并举。进一步加强载体建设，建成一批与民政事业发展要求相匹配、与群众需求相适应的硬件设施。同时，更加注重内涵发展，提升管理和服务水平，增强公共服务供给能力。

——坚持促进发展与规范管理协同。一方面，降低准入门槛，为民政事业发展的各类主体尽可能地创造宽松的发展环境；另一方面，注重完善法规、制度、规范和标准，加强行业监管，促进行业健康有序发展。

（三）总体目标

未来五年，上海民政事业要根据国家和上海市“十三五”经济社会发展基本思路和主要目标，解决突出问题，着力补足短板，努力构建与“四个中心”和社会主义现代化国际大都市相匹配的现代民政。通过保基本、兜底线，更好地保障人民群众安居乐业。通过搭平台、促整合，努力提供发展更加均衡、供给有效扩大、服务方便可及、群众普遍满意的公共服务和产品。通过强基础、激活力，积极探索特大型城市社会治理新路径，塑造文明和谐的社区生活共同体。

经过努力，“十三五”时期，民政体制机制更加规范而富有活力，保障措施更加科学而公平公正，设施网络更加健全而便捷可及，服务体系更加高效而亲民务实。到 2020 年，涵盖“社会救助、社会福利、社区治理、社会服务、社会组织、国防保障”的现代民政

体系基本健全。

（四）主要指标

序号	指标名称	单位	2015年现状	2020年目标	指标类型
1	低保标准增幅与居民人均可支配收入增幅比	—	1.2	＞1	约束性
2	创建全国综合减灾示范社区	个	209	369	预期性
3	全市养老机构床位总数	万张	12.5	16	约束性
4	全市街镇社区综合为老服务中心总数	个	—	200	预期性
5	全市累计建设社区托养机构	个	442	1000	预期性
6	市、区儿童福利机构	个	2	4	预期性
7	全市居村委会自治家园	个	212	400	预期性
8	社区事务受理中全市通办事项数量占比	%	18	＞30	预期性
9	每万人常住人口拥有社会组织数	个	5.2	＞6	预期性
10	注册志愿者人数占全市常住人口比例	%	8.6	＞10	预期性
11	五年全社会捐赠总额	亿元	125	150	预期性
12	新开墓区小型墓比例(0.8平方米以下)	%	30	80	预期性
13	政府安排工作的退役士兵安置率	%	100	100	预期性
14	本市民政行业高技能人才占技能劳动者比例	%	3	5	预期性
15	五年全市福利彩票销售总量	亿元	200	240	预期性

四、“十三五”时期上海民政事业改革发展的主要任务

（一）进一步加强社会救助和社区综合减灾体系建设

进一步提升本市社会救助工作水平，夯实社会救助托底保障作用。不断扩大社会救助覆盖面和受益面，积极调动社会各方力量参与救助和慈善事业。坚持以社区为防灾减灾工作载体，形成具有上海特色的社区防灾减灾治理新模式。

1. 完善社会救助政策体系

加快本市社会救助地方立法进程，推动出台《上海市社会救助条例》。继续调整最低生活保障及相关社会救助标准，扩大社会救助范围。最低生活保障标准增幅高于全市居民人均可支配收入增幅，并适时扩大低保救助覆盖面。完善分类施救制度，健全特困人员救助供养制度，提高本市困难群众的生活水平。完善支出型贫困生活救助政策，研究扩大计入家庭刚性支出的内容。加大医疗救助力度，根据居民家庭经济状况及家庭负担能力，形成特殊救济对象、低保家庭、低收入家庭和支出型贫困家庭的医疗救助梯度政策体系。到2020年，本市低保、低收入家庭住院医疗救助取消封顶线，自负医疗费救助比例不低于90%。完善和优化医疗救助“一站式”服务工作及流程。探索建立“救急难”制度，织牢民生保障安全网。

2.完善社会救助工作体系

强化社会救助工作联席会议协调功能，聚焦社会救助碎片化问题，进一步统筹专项救助，有效整合各类社会救助资源。强化居民经济状况核对机制，将核对机制引入所有低收入专项救助项目。强化社会救助信息工作机制，实现社会救助帮困主体、社会救助资源以及困难对象三方的信息互通共享。改进粮油帮困等实物救助发放形式，推动电子信息化平台结算。强化社会力量参与社会救助机制，鼓励社会力量通过捐赠、设立帮扶项目、创办服务机构、提供志愿服务等方式参与社会救助。

3.完善流浪乞讨救助管理体系

完善流浪乞讨救助管理市、区两级工作机制，确保本市生活无着流浪乞讨人员获得临时食宿、急病救治等紧急救助。开展分类救助管理试点，提升救助管理精细化水平。破解职业乞讨、重复救助等瓶颈性问题。加快本市救助管理机构设施改建，救助管理机构规范化建设达标率为100%。探索并完善社会力量和专业力量参与流浪乞讨救助管理的新模式。

4.完善社区综合减灾体系

提升科技备灾实力，结合北斗综合减灾应用等项目，持续推进减灾救灾领域的科学研究、技术开发、业务运行等工作，构建包括风险管理、救助准备、应急救助、灾后救助等一体化减灾救灾综合业务平台。夯实社区减灾基础，积极探索特大型城市社区综合减灾建设内容和建设标准，为建设大城市社区综合减灾标准化体系先行先试。创建160个“全国综合减灾示范社区”，推进市级防灾减灾体验馆建设，提高社区防灾减灾能力和应急管理水平。健全应急救助保障，适时修订《上海市自然灾害救助应急预案》，完善救灾物资实物储备和协议储备制度，提升物资管理和物流配送的信息化水平，建立市级救灾物资储备库，推动市、区、街镇三级救灾物资储备体系建设。

5.推进慈善事业加快发展

全面贯彻实施《中华人民共和国慈善法》，结合本市实际，完善相关配套制度，形成政府、社会和企业等多元主体共同参与的慈善事业推进机制，营造慈善事业发展的良好环境。推动建立慈善领

域联合型、行业性组织，增强慈善行业的自我管理、自我约束和自我发展能力。完善市、区、街镇、居村四级经常性捐助网络，进一步推动经常性社会捐助点建设。创新慈善超市发展机制，提高慈善超市的活力和自身“造血”机能。加强慈善信息平台建设，推动慈善组织信息公开，提升慈善组织公信力和专业运作能力。鼓励社会各界参与慈善事业，引导和支持社会公众通过捐款捐物、慈善消费和慈善义演、义拍、义卖、义诊等方式奉献爱心。积极探索“网上捐赠”“联合劝募”等新兴捐赠模式，鼓励创新募捐形式，拓展与产品销售、金融等合作的募捐渠道。

（二）构建与全面建设小康社会相适应的社会福利体系

不断增加公共服务供给，全面建成涵盖服务供给、服务保障、政策支撑、需求评估、行业监管“五位一体”的社会养老服务体系，实现基本养老服务应保尽保。进一步完善面向儿童、残疾人等特殊群体的社会福利政策，逐步从基础保障向适度普惠发展，不断扩大社会福利覆盖面。

1. 加强养老服务供给体系建设

加大养老设施建设力度，到 2020 年，全市养老机构床位总数达到 16 万张左右，重点发展面向失能（失智）老年人的照料护理服务。按照建筑面积 40 平方米/千人的规划要求，兼顾服务半径，推进社区养老服务设施配置。大力发展各类社区托养机构，推广“长者照护之家”，到 2017 年，实现全市中心城区和郊区城镇化地区的街镇全覆盖；新建 400 家老年人日间服务机构，完善社区老年人助

餐布点及服务。全面完成居村委会老年活动室标准化建设，大力培育社区老年人睦邻点。实现社区综合为老服务中心街镇基本覆盖，科技助老信息化建设形成“两级平台、三级网络”，深化开展“老伙伴计划”、家庭照料者培训、喘息服务、居室适老性改造等家庭养老支持项目。全面建设老年宜居社区，发展“养老服务包”，让老年人都能获得就近、便捷、适宜的养老服务。

2.加强养老服务保障体系建设

加强养老服务行业人才培养。优化养老服务职业教育专业设置，加强养老护理员职业技能培训，建设养老护理实训基地，制定出台养老护理员从业年限津补贴等激励制度，逐步建立与标准工时对应的市场化收费机制，稳步提高养老护理员的薪酬待遇。到2020年，全市养老护理员总数达到9.8万人，其中，持有国家资格证书的超过30%。深入推进医养结合，依托社区卫生服务中心为养老服务机构提供基本医疗服务支持，推动规模在150张以上床位的养老机构普遍设置内部医疗机构。以老年人需求为导向，扩大高龄老人医疗护理保障计划覆盖面，探索建立长期护理保险制度，增强老人支付能力。积极应对失独老年人养老照护需求，探索有针对性的服务供给方式。

3.加强老年照护统一需求评估体系建设

全面实施老年照护统一需求评估，所有新增基本养老服务需求，依申请、经评估后，基本得到相匹配的照护和服务。完善统一需求评估标准，优化评估参数和评估内容，使评估结果更加契合老

年人身体状况实际。健全统一需求评估工作机制，培育第三方评估机构和专业评估员队伍，加强各种养老服务的资源统筹，建立服务轮候机制、不同服务类型之间的转介机制，确保基本养老公共服务资源得到公平有效利用。到 2020 年，实现基本养老公共服务“应保尽保”。

4. 加强政策支撑体系建设

加强养老服务财力保障和政策扶持，各级政府加大对养老服务设施的建设补助和运营补贴力度，落实养老服务设施和机构享受税费、土地、融资等方面的优惠政策。完善养老机构综合责任险政策，建立社区养老服务机构和服务人员的责任保险。建立补供方与补需方相结合的养老服务补贴机制，整合补供方补贴项目，完善“以奖代补”政策。完善对基本养老公共服务“补需方”的财政补贴机制，对经济状况符合条件的困难老年人，实现“应补尽补”。完善全面放开养老服务市场的相关政策，建立健全养老基本公共服务合格供应商制度。完善基本服务项目的定价机制、政府购买养老服务目录和办法等制度，以服务对象自主选择服务主体来推动市场公平竞争。研究探索政府与社会资本合作(PPP)建设养老机构的多种方式。吸引社会力量参与养老机构运营管理，完善养老机构公建民营模式，推进养老服务专业化、社会化、品牌连锁化发展。

5. 加强养老服务行业监管体系建设

继续加强养老服务标准化建设，完善养老机构、老年人日间照

护机构、长者照护之家等各类服务机构的管理和服务标准，实施分类指导和监管。加强养老机构日常管理和消防安全管理，完成全市薄弱养老机构消防设施改造升级，确保养老服务机构安全运行，守好安全底线。加大行政监管力度，加强对养老服务机构和组织的服务质量、运营情况、政府补贴资金使用情况等的监督检查，充实行政执法力量，提高执法效能。逐步建立养老服务机构及其从业人员的诚信管理、信息公开、审计、评估、等级评定和督导等制度。推进行业自律，促进养老服务行业协会发展，充分发挥行业协会在自我教育、自我管理、自我监督等方面的作用，提升养老服务行业整体水平。

6. 完善老年福利、优待和权益保障

建立和完善老年人福利制度，根据经济社会发展水平和老年人的实际需要，增加老年人的社会福利。建立与经济社会发展水平相适应的统一的老年综合津贴制度，对符合条件的老年人，按照不同年龄段提供涵盖高龄营养、交通出行等方面需求的津贴，逐步提高老年人的社会福利水平。加强老年维权和优待，完善老年维权四级网络建设。积极推动各方利用互联网、热线等服务平台，为老年人提供法律咨询等服务。进一步完善老年优待政策，拓展老年人优待项目，提高优待水平，扩大覆盖面。针对特殊困难、特殊贡献等老年人群体，研究制定优先、优惠及优待的措施。

7. 推进残疾人福利保障体系建设

不断完善残疾人福利政策，维护残疾人合法权益。全面实施

困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，根据经济社会发展水平，适时调整相关标准。持续开展残疾人救助帮困工作。积极推进残疾人就业创业，推进残疾人集中就业企业改革发展，制定鼓励社会组织吸纳残疾人就业补贴政策。加强全市残疾人就业数据共享。推进康复辅具产业发展，建设上海市康复辅具中心，并将其打造为国家级康复辅具科技孵化基地。实行假肢和矫形器（辅助器具）生产装配企业资格认定“先照后证”制度。

8.推进多层次儿童福利服务体系建设

研究制定本市儿童福利服务工作相关地方性法规和规章，探索形成儿童福利服务工作领域政府主导、社会支持、多方参与的运行机制。进一步做好孤儿保障工作，适时提高孤儿基本生活保障标准，制度化规范成年孤儿回归社会安置工作。推进完善家庭寄养和机构寄养工作。加强市、区、街镇三级儿童福利服务设施建设，推进市第五社会福利院建设，在浦东、松江等区建设市儿童福利院分院，在其他有条件的区建设儿童福利服务设施，推进建设社区儿童之家等活动场所。建立本市困境儿童分类保障和服务体系，依托各类福利机构、救助机构建设困境儿童临时庇护场所，加强困境儿童基础信息收集梳理，积极探索运用政府购买服务等方式，动员和整合社会力量，落实对困境儿童的及时救助保护。加强留守儿童关爱保护工作。

（三）全面建设新形势下社区治理体系

加强以街镇和居村为重点的基层建设，构建党委领导、政府主

导、多元参与、民主协商的基层社会治理格局，实现政府治理、社会自我调节与基层群众自治的有序衔接和良性互动。

1.创新城乡社区治理

提升城乡社区治理水平，指导和支持街镇实施社区发展三年行动计划，着力解决社区“急难愁盼”突出问题，建立健全社区治理机制，大力培育具有品牌效应的社会组织和社群骨干。加强城乡社区协商，从街镇、居村两个层面，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，推进城乡社区协商经常化、制度化和规范化。深入推进社区自治和共治，建立健全以居民区(村)党组织为领导核心，居村委会为主导，居村民为主体，居村务监督机构、业委会、物业公司、驻区单位、群众团体、社会组织等共同参与的治理架构。着重理顺居委会与业委会及其他组织的关系，加强居委会对业委会的指导和监督。推进居委会直选和村委会海选，做好居村委会换届选举工作。推动建立居村依法协助行政事项清单和居委会印章使用范围清单，建立健全居村委会依法协助行政事项准入把关和退出机制，清理规范居村委会工作标牌。推进社区信息化建设，运用“互联网＋”技术手段，探索城乡社区治理新模式。聚焦群众切身利益和社区持续发展，完善社区代表会议制度。推进农村社区建设，培育农村社区建设示范典型，提升农村社区治理和服务能力。

2.加强基层队伍建设

加强社区工作者队伍建设，编制理论与实务相结合的核心教

程，建立融合基层优秀人才与学者的专家智库，建立整合党校与社区学校、高校资源的实训基地，加强社区工作者教育培训，推动专业化发展。加强队伍规范化管理，建立健全考核评议、日常管理和信息保障制度。推进社区工作者事务所规范化建设。加强居村委会队伍建设，结合居村换届选举，进一步优化居村委会成员结构。加强社区工作实务培训，提升居村委会成员自治能力。健全村干部民主评议机制。

3.形成现代社会工作体系

规范社会工作职业制度建设，推动出台本市社会工作地方性法规。健全社会工作专业培养体系，实施高级人才计划，建设社会工作人才高地。深化城乡社区、社会救助、福利服务、司法行政、医疗卫生等重点领域社会工作，研究各领域社会工作服务标准，探索推进专业社会工作成为各领域主体专业技术岗位之一。坚持行业自治，指导市、区行业组织建立健全自律制度。广泛开展社会宣传，提升社会工作社会认知度。到2020年，专业社会工作者达到2万人。

4.深化行政区划发展和管理

遵循特大型城市行政管理的发展要求，深化研究新城和特大镇的行政区划体制、功能区与行政区融合发展，研究修订新一轮上海市行政区划规划方案。开展特大镇管理体制创新试点。创新镇域社会治理模式，按照基层政区适度规模要求，分批推进做实基本管理单元，在郊区城市化地区推行分类差别化管理。加强行政区

划管理，规范行政区划调整和驻地迁移审核程序，建立区划调整评估机制。深化平安边界创建，组织完成第四轮省界联检和区界联检。全面完成全国第二次地名普查相关工作，不断推进政区历史地名文化研究和保护工作。

5. 弘扬公益文化和志愿服务精神

搭建多方合作的公益活动平台，依托社区服务，弘扬公益文化，树立公益责任观。整合志愿服务资源，推动数据兼容、资源共享，鼓励和吸引社会力量广泛开展各类志愿服务。建立社会工作者与志愿者联动机制，提升志愿服务的专业化水平。规范招募注册机制，全面建立公民志愿服务记录制度，建立志愿服务统计体系和志愿服务成效评估体系，完善社会服务志愿者表彰激励机制。着力加强福利彩票发行销售管理和公益金使用管理，全面建设“阳光福彩”，打造公益品牌形象。

（四）不断完善高效便捷的社会服务体系

以满足群众日益多样化需求为核心，把握新形势下基本公共服务目标要求，加大社区政务服务和民政专项事务推进力度，提升婚姻（收养）和殡葬等事务的管理与服务水平。

1. 以标准化为重点推进社区政务服务

坚持“能沉尽沉”“通办就近”的原则，积极提高“全市通办”事项比例，到 2020 年达到 30％以上。探索推进“一证通办”服务，加快网上延伸办事和居村延伸服务，全面完成社区事务受理服务系统优化升级，提升社区政务服务的便捷度、透明度、安全度。完善

市、区、街镇三级平台标准化建设。

2.稳步推进婚姻(收养)与婚介服务

推进本市婚姻登记机关3A标准化全覆盖。丰富结婚登记颁证仪式,增强婚姻家庭法律意识,倡导婚俗新风。提高婚姻家庭辅导服务质量,为有需求的当事人免费提供法律咨询、心理疏导等服务,促进家庭和谐和社会稳定。加强婚姻家庭文化建设,组织开展婚姻家庭文化进社区、婚姻家庭大讲堂等活动,向社会传递婚姻家庭正能量。推动和完善婚姻登记信息系统互联互通。完善社会福利机构弃(婴)儿的收养评估机制。推进解决历史遗留事实收养问题。加大婚姻收养和婚介法制宣传教育力度。

3.深入推进殡葬服务改革

科学编制殡葬服务设施建设规划。加强火化设施建设和技术改造,合理确定数量、布局和规模。稳步开展部分区殡仪馆改扩建和搬迁。继续推进北宝兴火化设施建设项目。大力发展多种节地生态葬式,全面推广小型墓,探索可两代合葬的家庭葬。加强农村公益性公墓、公益性埋葬地、公益性骨灰堂建设。继续完善与社会保障制度相衔接的惠民殡葬政策,进一步完善科学合理的海葬管理与服务机制。认真贯彻执行国家价格目录,开展殡葬服务价格收费管理研究,不断完善殡葬服务价格体系。全面推进殡葬科技和文化建设,建成全市殡葬信息管理系统,提升殡葬管理和服务水平。

(五)加快推进形成现代社会组织体系

以充分激发社会组织发展活力为导向，以深化管理制度改革为主线，积极引导发展社会组织，严格依法加强社会组织管理，积极构建符合上海特点的社会组织服务支持体系和综合监管体系，率先基本形成政社分开、权责明确、依法自治的社会组织制度，推动社会组织发挥更积极的作用。

1. 改革和完善社会组织管理制度

健全社会组织直接登记和双重管理相结合的登记管理制度，结合国家出台的社会组织登记管理法律法规，研究制定符合本市实际、符合社会组织发展规律的配套政策措施。加大分类扶持力度，支持成立服务本市“四个中心”和具有全球影响力的科技创新中心建设的行业协会商会类、科技类、涉外类社会组织，扶持发展参与基层社会治理的社区生活服务类、社区公益慈善类、社区文体活动类和社区专业调处类社会组织，吸引和鼓励全国性、区域性行业协会入驻自贸试验区。加快社会组织登记审批标准化、信息化建设，完善社会组织网上政务大厅建设，实施社会组织统一社会信用代码，研究探索社会组织业务范围格式清单。推进社会组织管理精细化，制定以访查、审计、监察等为主要内容的日常管理措施，稳步推行年度报告制度，完善退出机制。积极稳妥实施本市行业协会商会与行政机关脱钩，推进行业协会商会与行政机关在机构、职能、资产财务、人员、党建外事等方面进行分离和规范，厘清行政机关与行业协会商会的职能边界。

2. 构建社会组织服务支持体系

加大政府购买社会组织服务力度，落实国家和本市有利于社会组织发展的财税政策，完善优胜劣汰、动态调整、信息公开的承接主体推荐机制。加强社会组织管理服务阵地建设，推动社会组织服务中心全面覆盖基层，推广社区基金会经验，提升社会组织孵化基地功能作用，探索建立社会组织公益创业基地，形成初具规模的公益组织集群，构建社会化、专业化社会组织服务支持网络和综合服务平台。加强社会组织从业人员队伍建设，团结凝聚社会组织领军人才，完善社会组织专业人员职业发展体系。拓展社会组织代表参与社会主义协商的渠道。加强品牌社会组织建设，鼓励社会组织做强、做大、做优，引导本市社会组织有序开展国内国际交流与合作。加强政社互动、市区联动，发挥“上海公益新天地园”品牌效应，持续举办“公益伙伴日”。加强和改进社会组织教育培训工作，研究开发教育培训课程和教材，抓好教育培训师资建设。到 2020 年，每万人户籍人口拥有社会组织数超过 11 个，每万人常住人口拥有社会组织数超过 6 个。

3. 健全社会组织综合监管体系

推动社会组织依法自治，制定相关社会组织的内部治理示范文本和负责人任职管理办法，指导社会组织健全以章程为核心的内部治理机制，完善理事会议事规则、监事(会)制度、财务管理等制度。加大社会组织信息公开力度，完善本市社会组织信息公开办法，逐步将信息公开作为社会组织法定义务，实行信息公开与扶持奖励联动，以公开促公信。引导公众有序参与社会组织监督，推

广第三方评估机制，畅通公众评议投诉渠道，建立社会组织舆情收集和回应机制，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的中国特色社会组织管理体制。深化社会组织信用体系建设，推进信息共享和联合惩戒，引导社会组织规范运作、诚信执业。探索建立社会组织异常名录制度，提升社会组织综合管理服务信息化水平，推进社会组织档案数字化工程，实施国家社会组织法人库建设对接工程。

（六）完善双拥优抚安置工作体系

深入贯彻落实军民融合深度发展战略，服务强军和军队改革目标，健全保障机制，规范待遇标准，优化安置模式，强化服务功能，拓展双拥内涵，服务国防和军队现代化建设大局。

1. 积极开展双拥工作

整合社会资源服务强军目标，积极发挥双拥平台作用，推动军民融合深度发展。推进国防教育“十、百、千、万”主题实践活动，深入创建双拥模范城，完善动态考评机制。深入开展“双拥在基层”活动，积极支持部队改革建设，着力解决“五难”问题。加强双拥展览馆、双拥一条街、双拥主题公园和双拥雕塑等标识建设，创作一批反映时代精神、讴歌军民情谊的双拥文化作品。

2. 做好烈士褒扬工作

完善继承和弘扬烈士精神常态机制，采取多种形式纪念烈士，不断深化烈士纪念日活动内涵。加强烈士事迹整理编撰，创新陈展方式，继续推进烈士事迹进社区、进学校、进军营活动。举行烈

士骨灰安放仪式。深入开展烈属抚慰、走访慰问和优待帮扶活动，为烈士家属异地祭扫提供服务。抓好烈士纪念设施的管理保护工作，全面提升烈士纪念设施的教育功能，争创国家级烈士纪念设施。做好龙华烈士陵园改造工程，打造英雄城市的一张文化名片。

3.完善抚恤优待工作

根据中央有关政策精神和本市抚恤补助自然增长机制，参照上年度本市职工平均工资和居民家庭人均可支配收入增长比例，同步调整本市伤残抚恤金、定期抚恤金和定期定量补助、义务兵及其家属优待金等抚恤补助标准。完善上海市优抚管理信息系统，进一步加强本市优抚数据和资金管理工作的规范化、精细化、信息化，实现各类抚恤补助的系统化发放，实现各类优抚档案电子化，全面完成优抚对象身份证信息采集。改扩建市荣誉军人疗养院。全面推进“关爱功臣活动”，实现全市街镇全覆盖，创新社会力量参与优抚安置服务，满足优抚安置对象日益增长的精神文化和生活辅助需求。

4.完善双退安置政策法规

构建与国家和军队改革要求相适应的双退安置法规政策体系，按照法定程序，研究制定本市退役士兵安置、服役贡献量化评分、教育培训、国有企业接收安置退役士兵等法规政策。研究出台退役士兵就业创业扶持、地方经济补助、军休干部服务管理等配套政策，推动双退安置工作法治化建设。

5.完善双退军人接收安置与服务管理

建立健全退役士兵“阳光安置”机制，落实各类单位招考（聘）退役士兵各项优惠政策。扎实开展退役士兵教育培训，建立退役士兵就业创业服务平台。完善军供保障基地建设，研究探索应急保障、区域保障、伴随保障等多元化综合保障模式。严格落实军休人员政治待遇和生活待遇，全面推进军休服务管理规范化、标准化和信息化，探索引入社会力量参与军休服务。改建上海市军队离休退休干部活动中心浦东分中心，分区域新（改）建浦东、杨浦、普陀、闵行等一批示范性军休服务管理机构，形成“1＋4”的市、区军休机构布局。各区结合实际，加强军休基础设施建设，为军休干部创造良好环境。大力开展军休文化建设，弘扬军休公益精神，鼓励军休干部积极服务社会、奉献社会。

五、促进“十三五”上海民政事业改革发展的保障措施

（一）加强民政立法，推进民政法治建设

加强民政领域地方立法研究，形成与国家法律、行政法规相配套的、适应本市民政事业发展需要的民政法制体系。开展社会救助、自然灾害救助、儿童福利、社会工作、福利彩票公益金管理、康复辅助器具管理等方面的立法研究，深入开展《上海市实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》《上海市优抚对象优待办法》《上海市殡葬管理条例》《上海市公墓管理办法》等的修订研究，为工作推进提供法制保障。深入推动民政法制宣传和普及工作，提高民政法律法规的社会知晓率。

（二）提升行政执法水平，规范民政行政权力

不断优化民政行政决策、行政审批、行政管理和行政执法方式，规范行政执法行为。建立健全行政权力清单、责任清单管理制度和行政审批规范化、标准化管理机制。深入推进行政监管和社会监督相结合，提升监督管理效能。探索和形成与民政工作管理相适应的行政执法体制机制，建立部门综合执法队伍，提升监管和执法能力。

（三）加强民政人才队伍建设，夯实民政发展基础

培养和造就规模适度、结构合理、素质优良的民政人才队伍。以提高专业能力为核心，加强民政专技人才队伍建设，规范专技人才职称评聘管理，优化事业单位专技岗位设置管理和专技人员绩效工资考核分配机制。加强民政系统编制测算，加强市、区、街镇三级民政工作力量配置，以适应经济社会发展和城市管理需要。加强民政养老护理、殡葬服务、假肢矫形器制作等职业工种技能培训和鉴定工作，推进民政职业技能培训鉴定基地建设，积极开展职业技能竞赛活动。到2020年，本市民政行业高技能人才占民政技能劳动者的比例达到5%以上。涌现出一批具有影响力的技能大师、首席技师、高技能领军人才。

（四）深化民政财力保障机制，拓展民政事业投入

建立完善以人口为基础、与实际需求相适应的民政事业经费保障机制。明确划分市、区民政事业的事权，合理确定民政事业经费的支出责任。加强民政事业经费支出的预算管理，强化项目评审、绩效评价等监督检查机制，提高经费支出的效率和绩效。按照

政府购买服务的政策要求，进一步完善相关办法，探索福利彩票公益金使用管理的新模式。鼓励和引导各类社会资金参与民政事业发展，构筑民政事业经费多元投入渠道。

（五）加强民政信息化和标准化工作，提升民政科技含量

推进民政业务信息系统建设，打造民政“数据海”，实现民政业务数据充分共享、应用服务一体化。构建民政信息化标准的总体框架，涵盖业务、数据、技术、基础设施建设和管理等标准。探索运用“互联网＋”、大数据等新技术手段，通过高效采集、有效整合，不断增强便民服务和辅助决策能力，提高公共服务和社会治理的精准性和有效性。加强民政信息安全体系建设。

（六）加强民政新闻宣传，积极适应新媒体环境

完善民政新闻发布、媒体沟通等工作机制，进一步规范民政新闻宣传管理工作，加强民政公共政策宣传。有效收集民意，加强舆情研判，及时妥善应对。加强传统媒体与新媒体的融合，整体提升民政新闻宣传水平。

（七）加强民政行风政风建设，提升民政为民良好形象

弘扬民政“孺子牛”精神，树立先进典型，塑造窗口文明形象。加强反腐倡廉和警示教育，为民政工作发展提供坚强的组织保证和队伍保证。牢固树立民政安全工作“红线”意识和底线思维，完善细化民政各领域应急处置预案，开展民生保障领域重大决策的社会稳定风险评估，排查化解突出信访矛盾，研究建立法律顾问等专业力量参与信访工作制度，促进现代民政各项工作更加有序发展。