

汉中市民政事业发展第十三个五年规划

（汉民发〔2016〕100号）

汉中市民政局
汉中市发展和改革委员会
2016年11月30日

根据《陕西省民政事业发展第十三个五年规划》（陕民发〔2016〕72号）和《汉中市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（汉政发〔2016〕1号）及相关规定，结合实际，编制本规划。

第一章 努力实现突破发展

一、基础条件

“十二五”以来，在市委、市政府的坚强领导和上级民政部门的大力支持下，全市民政系统牢固树立“以民为本、为民解困、为民服务”的宗旨，围绕“三市”建设总体部署，以建立和完善基本养老服务、社区服务、防灾减灾、公共服务均等化服务体系为重点，解放思想，锐意进取，强化组织领导，完善制度措施，全力推进民政规划体系项目实施，较好地完成了各项目标任务，极大地改善了基础条件，提升了民生保障水平、公共服务能力及社会管理效能，基本实现了城乡民政事业统筹发展，初步达到了民政管理法制化、民政公共服务均等化、民政服务网络化和工作手段现代化，为全市经济社会发展提供了坚实有力的保障。全市支出民政事业费 75.15 亿元，比“十一五”的 70.8 亿元增长 6.1%。

（一）基本养老服务体系基本建立。制定《汉中市老龄事业发展十二五规划》，印发《加快老龄事业发展的意见》、《进一步加快发展养老服务业的实施意见》，召开全市老龄事业暨养老服务业发展工作会议，推进全市养老服务业加快发展。全市基本建立起以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑，投资主体多元化、服务内容多样化、运

行管理规范，适应我市人口老龄化发展趋势的养老服务体系。截止 2015 年底，全市共完成基本养老服务项目总投资 46367.65 万元（含 6 个县区级养老服务中心前期投资每个 200 万元），建成各类养老服务机构总数 521 个，总床位数 19647 张（含部分在建的农村五保机构规划床位数），老年人均拥有床位数达 30.17‰（2015 年底全市 60 岁及以上老年人 651241 人）。其中，机构型养老 77 个、床位数 15417 张，日间托老护理照料型养老 444 个、床位数 4230 张。

1-1“十二五”基本养老服务体系主要目标任务完成情况

区分	项目名称	数量（个）	床位数（张）	总投资（万元）
(一) 机构养老	①农村五保供养服务机构	58	11870	35101.05
	②县区级养老服务中心	3	900	5077
	③社会福利院（光荣院）	5	420	700
	④陕南军休干部疗养院	1	252	490
	⑤民办老年公寓（政府补助）	10	1975	301
	小计	77	15417	41669.05
(二) 日间托老护理照料型养老	⑥城镇社区日间照料中心（含镇及街道综合日间照料中心 18 个、社区养老服务站 18 个）	36	180	1080
	⑦农村互助幸福院	402	4020	3558.6
	⑧民办居家养老服务站	6	30	60
	小计	444	4230	4698.6
合计		521	19647	46367.65

（二）城乡社区服务体系普遍建立。下发《汉中市新型社区建设意见》和《汉中市社区规范化建设指导标准》，开展“城乡示范社区”创建活动。全市累计投入 15900 万元，建设市级社区信息网络平台和 11 个县级社区服务网络平台、10 个县级社区服务中心、7 个街道社区服务中心、147 个城镇

社区服务站、43 个社区室外活动广场、566 个农村社区办公服务用房。市、县区、街道、社区“四级”网络服务雏形基本形成，网格化管理持续推进。依托社区资源优势，老年服务站、日间照料、互助幸福院等一批敬老爱老服务项目发挥了积极作用。2012 年以来，通过全省统一考试，共招聘 1027 名城镇社区专职工作人员，有效地提升了全市城镇社区服务居民、维护稳定、促进发展的能力。

1-2“十二五”城乡社区服务体系主要目标任务完成情况

区分	项目名称	数量（个）	总投资（万元）
（一）市级	①市级社区信息网络平台	1	15900 万元 （建成 65 个新型社区 及 432 个城乡社区服务 体系项目）
（二）县级	②县级社区服务网络平台	11	
	③县级社区服务中心	10	
（三）街道	④街道社区服务中心	7	
（四）社区	⑤城镇社区服务站	147	
	⑥社区室外活动广场	43	
	⑦农村社区办公服务用房	566	
合计		785	15900

（三）灾害应急救援体系更加完善。全市建立起由各级政府负总责，民政、水利、气象、交通、卫生、财政、地震、农业、教育等涉灾部门分工负责和相互配合，社会广泛参与的救灾减灾领导体制及工作机制，成功应对暴雨洪涝等自然灾害。制定印发《汉中市自然灾害救助应急预案》和《汉中市应对自然灾害工作规程》，修订完善市、县区和易灾多灾镇村《预案》体系，实现镇（街道）直接报灾，灾情信息报送及时有效、科学规范。建设市级救灾物资储备中心和 10 个

县级救灾物资储备库，形成以市级救灾仓储为中心、县区级救灾仓储为支撑的救灾物资储备网络。建成 3 个县级自然灾害救助应急指挥系统，创建 18 个“全国综合减灾示范社区”。

1-3“十二五”灾害应急救援体系主要目标任务完成情况

区分	项目名称	数量 (个)	总投资 (万元)
(一) 市级	①市级救灾物资储备中心	1	760
(二) 县级	②县级救灾物资储备库	10	1180
	③县级自然灾害救助应急指挥系统	3	450
(三) 社区	④创建“全国综合减灾示范社区”	18	18
合计		32	2408

(四) 公共服务均等化体系建设快速推进。进一步实施“蓝天计划”，投资 1300 余万元建成市社会福利院孤残儿童养育中心，并对洋县、西乡县社会福利院儿童福利设施进行改建，公开招聘了 107 名福利机构劳动合同制工作人员。建成市复退军人精神病康复医院门诊综合楼和市级、11 个县级救助管理站，为每个县救助站各配备了 1 台救助专用车辆。投资 1200 万元，建成汉中市未成年人救助保护中心，对南郑、略阳县救助管理站未成年人救助保护设施进行改扩建。完成 1742 座零散烈士墓和 42 处纪念设施的迁建维修保护，建成陕南军休干部疗养院。加大新的安置政策宣传教育，共培训自主就业退役士兵 1500 余人。制定印发《汉中市困难群众殡葬救助实施办法》，累计救助对象达 3558 人次。完成 4 个县级殡葬设施改扩建，建设县区城市公益性公墓 5 个、农村公益性公墓 36 个。福利彩票销售、社会组织服务、地名

公共服务和婚姻登记服务等工作有序推进。

1-4 “十二五”公共服务均等化体系主要目标任务完成情况

区分	项目名称	数量（个）	总投资（万元）
（一）市级	①市社会福利院孤残儿童养育中心	1	1300
	②市救助管理站、市未成年人救助保护中心	1	1500
	③市复退军人精神病康复医院门诊综合楼	1	2980
（二）县区	④县级救助管理站	11	1650
	⑤南郑、略阳县救助管理站未成年人救助保护设施改扩建	2	160
	⑥南郑、洋县、西乡社会福利院儿童福利设施改建	3	1100
	⑦县级殡葬设施改扩建	4	800
	⑧县级城市、农村公益性公墓	41	1288
	⑨零散烈士墓迁建	1742	1742
	⑩纪念设施维修保护	42	42
合计		1848	12562

（五）社会救助工作保障有力。制定印发《汉中市社会救助工作规程》、《汉中市低收入居民家庭经济状况核对和认定实施办法》、《关于进一步加强和规范最低生活保障工作的实施办法》等规范性文件，强化完善制度建设，着力提升基层社会救助队伍整体能力水平。先后5次提高社会救助标准，建立居民家庭收入核对信息系统和社会救助联席会议制度，全面实施医疗救助“一站式”服务，推行救助工作“一门受理、协同办理”机制，落实五保供养服务机构聘用人员待遇和运行经费。全市年度救助各类对象达50余万人。加强困境未成年人救助保护工作，下发《汉中市未成年人保护试点工作实施方案》，对监护缺失、家庭暴力、经济贫困、拐

卖受骗、流浪乞讨等 5 类困境未成年人进行救助保护，并采取政府购买服务方式，探索开展对特殊困境儿童提供日常生活照顾、文化教育、心理辅导、行为矫治等服务。“十二五”期间，全市各级救助管理站累计救助各类人员 4.75 万人次，其中成年人 4.35 万人次、未成年人 0.39 万人次。

1-5 “十二五”社会救助工作主要目标任务完成情况

区分		主要指标				增长率（%）或 五年累计增长额
		保障标准		保障对象		
		2010 年	2015 年	2010 年	2015 年	
（一） 最低生活 保障	①城市 低保	270 元 / 人月	435 元 / 人月	79781 人	51016 人	保障标准增长 61.11%；保障对象 减少 28765 人，减 少 36.05%
	②农村 低保	1600 元 / 人年	2500 元 / 人年	221407 人	160068 人	保障标准增长 56.25%；保障对象 减少 61339 人，减 少 27.7%
（二）农村五保		①集中供养： 3120 元 / 人年； ②分散供养： 1920 元 / 人年。	①集中供养： 6000 元 / 人年； ②分散供养： 5500 元 / 人年。	20975 人	20069 人	供养标准分别增长 92.31%、186.5%； 保障对象减少 906 人，减少 4.3%
		规划五保供养服 务机构项目 62 所，建成 42 所	规划五保供养服 务机构项目 62 所，建成 58 所			完成目标任务 100%；完成总规 划任务 93.55%
（三）医疗救助		年支出 5089.19 万元	支出 11337.02 万元	120213 人	106803 人	救助补助资金增 长 122.77%
（四）临时救助		年支出 346.69 万元	支出 2945.7 万元	7824 人	13535 人	救助补助资金增 长 749.7%
（五）孤儿供养		①集中供养 800 元 / 人月； ②分散供养 600 元 / 人月。	①集中供养 1000 元 / 人月； ②分散供养 800 元 / 人月。	1380 人	1139 人	供养标准分别增 长 25% 和 33.3%
（六）城市“三 无”对象		①集中供养 450 元 / 人月； ②分散供养 270 元 / 人月。	①集中供养 800 元 / 人月； ②分散供养 500 元 / 人月。	1952 人	1370 人	供养标准分别增 长 77.7% 和 85.2%

纵观“十二五”时期民政事业发展，全市民政工作整体呈现稳步提升和持续发展的良好态势。但是，鉴于民政工作

基础薄弱等因素，还存在着以下主要问题和困难，亟需进一步着力解决和规范完善：

（一）项目建设发展不平衡。一是个别已建成的项目因配套设施不完善未及时投入运行。二是部分项目因建设资金未到位影响进度。三是民办养老服务业推动不足、相关优惠配套政策落实不到位。

（二）项目建设资金缺口较大。由于中省实际补助资金标准偏低且未按规划标准投资，致使部分项目存在一定资金缺口。

（三）民政基础设施和队伍建设亟待进一步加强。一是基层民政队伍建设、工作手段、服务管理方式等亟待加强和提升。二是服务群众“窗口”行业亟待规范，社区管理机构建设和专职工作人员队伍的培养教育、管理激励机制需进一步加强完善。三是民政信息化建设亟待统筹整合，信息资源共享机制急需建立。

二、发展形势

（一）**面临机遇。**“十三五”时期，我市仍处于经济社会发展的重要战略机遇期和社会矛盾多发期，民政事业将承担更多责任并发挥重要作用。市委、市政府高度重视保障和改善民生，高度重视公共服务公平均等，民政工作职能在社会治理和公共服务中将进一步得到加强；西部大开发战略深度推进，“一带一路”和长江经济带国家战略的实施，以及加快陕南绿色循环发展，为我市区域协调发展和扩大开放、为转变发展方式和提升生态潜能带来了新机遇，我市综

合实力和经济实力将进一步增强，为民政事业全面协调发展提供坚实的物质基础；社会治理体系和治理能力现代化以及大众创业、万众创新的全面推进，民政工作机制将由政府主导型向政府主导与社会参与多元共治的方向发展，为发挥民政在社会建设和管理中的重要作用提供广阔空间；经济结构日趋优化，以公共财政投入为主，多渠道、多层次、多元化的资金筹措机制将快速发展，为民政事业转型升级提供强有力的动力和发展活力。

（二）面临挑战。全市民政事业发展现状与新形势、新理论、新任务还不完全相适应，与民政在社会建设中的特殊地位和保障作用以及城乡居民的需求还有一定差距。一是在经济新常态下，我市经济发展和财政收入增长能否满足全市困难群众、优抚对象、残疾人、受灾人口众多，守住其生活底线，达到全面建成小康社会的目标，任务繁重和艰巨。二是我市老龄人口占比较高，“未富先老”、独居老人家庭增多等现象加剧，健全和完善养老服务体系形势严峻，任务艰巨。三是新型城镇化建设快速推进，社区建设管理发展滞后，迫切需要统筹整合资源、完善服务功能、科学推进城乡社区建设和管理，为其提供优质满意的公共服务。四是民政公共服务基础设施建设管理、运行服务等，还不能适应现代民政发展的需要和广大服务对象的期盼，“有设施、缺服务”，“有服务、缺设施”等问题较为突出。五是民政法规政策建设相对滞后，相关制度碎片化、标准制定理想化、程序审核复杂化、环节操作人为化等现象，一定程度制约和阻碍了精准施

救，造成了基层工作被动，群众满意度不高，社会效益弱化。

三、指导思想

深入学习贯彻党的十八大以来中、省、市一系列文件精神，聚焦全面建成小康社会，坚持创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，在满足基本公共需求中优化供给结构，在推进兜底脱贫攻坚中筑牢保障底线，在创新社会治理体制中激发社会活力。充分发挥民政在社会建设中的骨干作用、在保障和改善民生中的兜底作用、在加强和创新社会治理中的基础作用、在服务国防和军队建设中的支持作用，努力实现民政事业突破发展，为推动全市全面建设小康社会作出新的贡献。

四、基本原则

（一）坚持兜底保障。按照“减灾防贫、救助帮贫、社会扶贫、兜底脱贫”的基本思路，有序衔接扶贫开发政策，强化基本民生保障能力，提高困难群众、受灾人员、优抚对象、孤老孤残、困境儿童、生活无着流浪人员等特殊群体的基本生活和服务水平，兜住民生底线。

（二）坚持多元共治。按照社会治理方式现代化和市场配置资源决定性的要求，厘清政府、市场、社会在民政领域中的职责和权限，遵循市场准入“负面清单”，调动社会多元主体的积极性和创造性，搭建多方参与、共同治理平台，形成整体合力。

（三）坚持协调发展。按照“固强补弱、补齐短板”的思路，深入研究和把握民政事业发展规律，着力推动城乡民

政事业统筹协调发展。按照社会需求和财力供给能力，科学合理确定发展预期，注重质量和效益相统一，树立防范安全风险意识，促进民政事业持续稳定向好发展。

（四）坚持改革创新。深入推进民政重点领域和关键环节改革，创新民政事业发展方式和实现形式，着力增强民政工作内生动力和发展活力，鼓励支持先行先试、逐步拓展推广，推动民政事业发展顺应时代规律、满足人民需要。

五、发展目标

“十三五”时期，全市民政事业发展的总体目标是：基本建成管理法治化、服务多样化、手段信息化、队伍专业化，与经济社会发展水平相适应、与城乡一体化相协调的现代民政事业体系，民政服务对象的保障水平同步达到全面建成小康社会所要求的基本水平。

——民政托底保障体系更加完善。防灾减灾救灾管理体系规范完善，运行机制科学高效，救灾储备物资可一次性保障1—2万紧急转移安置受灾群众需求，灾后12小时内受灾人员基本生活得到救助。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初步建立，城乡最低生活保障标准逐步提高，最低生活保障制度、特困人员供养制度、临时救助制度、医疗救助制度互为补充、有效配套，居民家庭经济状况核对机制和“一门受理、协同办理”机制普遍建立。全面建立以居家为基础、社区为依托、机构为支撑，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，养老产业、医养融合服务快速发展，全市各类养老机构累计总数

达到 1125 个、总床位数达到 26000 张（新建和改扩建 644 个、新增床位数 12740 张），每千名老年人养老床位数达到 40 张以上。五保集中供养能力达到 50%以上、入住率达到 85% 以上。符合标准的重点镇（街道）综合型社区日间照料中心实现全覆盖，50%以上的城镇社区建立养老服务站，80%以上的农村中心村建成农村互助幸福院。儿童福利服务设施全面建立，慈善事业健康有序发展。

——社区治理体系创新发展。统筹城乡的社区服务体系普遍建立，社区工作标准体系、评价制度、准入机制建立完善，社区作用发挥和治理水平显著提升。城镇社区建设全覆盖，农村社区综合服务设施覆盖 80%的中心村。社区、社会组织、社会工作专业人才和社区志愿者“四社联动”社区治理机制基本建立。全市新增社会组织 150 家以上，社会组织总量超过 1500 家。市、县区社会组织服务中心（孵化基地）暨党群服务中心普遍建立，社会组织等级评估率市级达到 100%、县区达到 60%以上。党组织领导的基层群众自治机制更有活力，服务效能充分发挥。

——社会服务体系能力显著增强。城乡一体的优抚安置服务体系进一步健全，抚恤优待和医疗补助标准自然增长机制全面建立，退役士兵教育培训全覆盖。适应经济社会发展需要的区划地名公共服务体系、殡葬和婚姻登记管理体系以及以困难群众殡葬救助为主的殡葬惠民政策体系普遍建立，加快推进南郑、城固撤县设区和勉县、西乡撤县设市的行政区划调整工作。政府购买社会服务工作机制初步建

立，社会力量参与社会服务的作用得到有效发挥。互联互通、共建共享、便民利民的民政信息网络覆盖城乡。

第二章 健全完善社会救助体系

按照“托底线、救急难、可持续”的总要求，建立健全政府领导、民政牵头、部门配合的工作协调机制，强化和完善社会救助政策之间、社会救助与其它社会保障制度之间相衔接，城乡统筹的社会救助体系，基层“一门受理、协同办理”机制全面建立，困难群众基本生活得到有效保障。

一、加强最低生活保障。统筹推进城乡最低生活保障制度协调发展，最低生活保障自然增长和标准量化调整机制、居民家庭经济状况核对和“一门受理、协同办理”机制、社会救助监督检查和绩效考核机制普遍建立，精确认定、精准施救、精细管理的运行管理体制全面建立。

二、健全特困人员救助供养。强化对特困人员政府托底保障，建立健全城乡统筹、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供养制度，为城乡特困人员提供基本生活、照料服务、疾病治疗和殡葬服务等方面保障。完善特困人员认定办法，科学建立基本生活标准和照料护理标准，应保尽保和有效保障。加强特困人员供养服务机构建设，实施供养服务机构提升改造工程，健全供养服务机构运行长效保障机制。

三、深化医疗救助。健全完善医疗救助制度，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和范围，完善资助参合参保、门诊救助、住院救助相结合的救助模式，科

学制定救助标准，“一站式”结算覆盖所有县区。强化医疗救助与基本医疗保险、大病保险制度有效衔接，减轻困难群众医疗负担。

四、强化临时救助。全面高效实施临时救助制度，对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其它特殊原因导致基本生活陷入困境的家庭或个人给予应急性、过渡性救助。明确救助对象认定范围，科学制定救助标准，优化审核审批程序，落实“先行救助”、“分级审批”、“转介服务”等规定。全面开展“救急难”工作，建立健全主动发现、快速响应、报告协商机制，提高低保家庭老人、未成年人、困境儿童、重度残疾人、精神病人等困难群众的临时救助水平，打通临时救助“绿色通道”，确保困难群众求助有门、受助及时、应救尽救。

五、规范生活无着流浪乞讨人员救助。进一步规范生活无着的流浪乞讨人员救助管理和服务流程，依法依规开展救助。健全部门联动协作机制，积极推动特殊受助人员康复安置，完善救助、管理、教育、康复“一站式”新型救助管理服务体系。加强救助保护工作制度、内部自身管理和安全防护设施建设，提升救助服务能力。根据城市规划调整，实施市救助管理站整体搬迁项目工程。

六、推动社会力量参与救助。完善社会力量参与社会救助政策措施，引导鼓励社会力量和市场主体积极参与社会救助。加强社会救助与慈善救助有效衔接，开展多种形式的公益众筹募捐活动，满足困难群众“救急难”救助需求。建立

政府救助资源、社会组织救助项目、公民个人救助意愿与救助对象需求对接的信息平台，充分发挥社会工作服务机构和社会工作者为救助对象提供社会融入、能力提升、心里疏导等专业服务。

专栏 1 一社会救助体系建设
(1) 社会救助体系建设。 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初步建立。
(2) 社会救助服务能力建设。 居民家庭经济状况核对和“一门受理、协同办理”机制普遍建立。全面建立镇（街道）社会救助服务窗口。
(3) 特困人员供养机构建设。 实施供养服务机构提升改造工程，健全供养服务机构运行长效保障机制。全市新增农村特困人员供养床位数 2450 张。
(4) 救助管理站设施建设。 根据城市规划调整实施市救助管理站整体搬迁项目。

第三章 加快推进养老服务业发展

加快推进养老服务业发展，持续实施托底保障性养老机构基础设施升级改造，形成“以市级中心城区养老服务（福利）中心为示范，县区级养老服务（福利）中心（中心敬老院、养老服务中心）为辐射，镇（街道）综合型社区日间照料服务中心和区域性敬老院为枢纽，城镇社区养老服务站（含民办居家养老服务站点）和农村社区互助幸福院为依托，社会养老机构（老年公寓）为重点”的集机构养老、社区照料、农村互助、居家服务“四位一体”的城乡养老服务模式。

一、建设市级示范养老服务设施。根据城市规划调整，实施市社会福利院整体搬迁项目工程。依托市级福利设施和医疗资源，建设集医养融合养老示范、教育培训为一体的综合

性市级养老服务（福利）中心（共 1 个、床位数 500 张）。

二、健全县区综合性养老服务设施（福利中心）。（一）依托县级养老服务（福利）中心，建立健全集县区级中心敬老院（共 11 个每个床位数达到 300—500 张）、县区级养老服务中心（共 11 个每个床位数均达到 300 张）和福利院等福利服务设施于一体，以养老为重点、兼具为残疾人和孤儿服务的综合性服务设施（福利中心）。（二）进一步大力推进社会民办养老机构和养老服务产业发展，重点新建一批休闲养老、养生保健、康复疗养、中医药治疗及医养结合的综合性养老服务设施（基地）。扶持打造 10 个以上具有行业引领、规模经营、连锁发展、功能完善的综合性老年公寓（每个床位数不低于 300 张）和立足区域优势、规模适度、设施配套、功能实用、覆盖广泛的特色老年公寓（每个床位数不低于 100 张）。支持汉台区东方、南郑县美康等养老产业项目，支持洋县、西乡县、宁强县、佛坪县等养老产业园区建设项目。

三、完善镇（街道）养老服务设施。在每个街道办事处、重点镇和 1000 户以上的移民搬迁集中安置点，建设承上启下、方便实用、持续运作的综合型社区日间照料中心（新建 32 个、每个床位数不少于 30 张）；全面完成 19 个区域敬老院续建和扩建任务（每个床位数达到 100—150 张），使之成为规模合理、功能实用、设施齐全的农村五保供养服务机构，在满足五保对象集中供养需要的基础上，为辖区其他低收入、高龄、独居和失能老年人提供养老需求服务。

四、规范社区（村）居家养老服务设施。（一）依托城

镇社区建立养老服务站（新建和改扩建 112 个、每个床位数 3—5 张），开展面向辖区的为老服务。（二）依托农村社区，按照覆盖 80%以上农村中心村，建设一批村级主办、互助服务、群众参与、政府支持的农村互助幸福院（新建 438 个、每个床位数不少于 10 张），为辖区老年人提供集中养老、居家养老和日间照料服务。（三）进一步发挥社会力量，整合利用社会服务资源，着力培育打造集汉中地域品牌优势和特色功能于一体，连锁经营、连片辐射、管理科学、服务优良、覆盖城乡的居家养老服务站点（新建 14 个、每个床位不少于 10 张），为需要帮助的老年人提供生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等定制服务。（四）统筹辖区的各类养老服务机构、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，培育连锁化居家养老服务组织，创新居家智慧养老服务提供方式，加快建设统一的居家养老服务网络平台，逐步建立起以需求为导向、社区为纽带、机构为主体、品牌化运作为载体的 30 分钟社区居家养老服务圈。

五、强化养老服务支持政策。进一步强化养老服务支持政策和措施，健全落实各类优惠政策。加快制定覆盖全面、重点突出、结构合理的养老服务标准体系；健全养老服务准入、退出和监管制度；建立完善养老服务第三方评估、养老服务业监测统计等制度。建立健全医养结合体制机制和政策法规，推动医疗卫生和养老服务资源有序共享，鼓励和发展混合所有制医养结合机构，重点支持面向失能、半

失能老年人的护理型养老机构建设，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。完善高龄补贴制度，推动建立经济困难老年人养老服务补贴和护理补贴制度。加大公共财政支持力度，提高社会兴办的养老服务机构床位补贴标准，完善养老机构运营补贴制度，健全政府购买养老服务政策，福利彩票公益金 50%以上用于养老服务体系建设，促进养老服务更好更快发展。

专栏 2 一养老服务体系建设

(1) **市级养老机构建设。**依托市级福利设施和医疗资源，建设集医养融合养老示范和教育培训为一体的综合性市级养老服务（福利）中心。根据城市规划调整实施市社会福利院整体搬迁项目。

(2) **县区养老机构建设。**①依托县级养老服务（福利）中心，建立集县区中心敬老院、县区级养老服务中心和福利院等福利服务设施于一体，以养老为重点、兼具为残疾人和孤儿服务的综合性服务设施（福利中心）。②推进社会养老机构和养老服务产业发展，新建休闲养老、养生保健、康复疗养、中医药治疗及医养结合的综合性养老服务设施（基地）。扶持和打造 10 个以上综合性老年公寓和特色老年公寓。支持汉台区东方、南郑县美康等养老产业项目，支持洋县、西乡县、宁强县、佛坪县等养老产业园区建设项目。

(3) **镇（街道）养老服务设施建设。**每个街道办事处、重点镇和 1000 户以上的移民搬迁集中安置点，建设承上启下、方便实用、持续运作的综合型社区日间照料中心；全面完成区域性敬老院续建和扩建任务，在满足五保对象集中供养需要的基础上，为辖区其他低收入、高龄、独居和失能老年人提供养老需求服务。

(4) **社区（村）居家养老服务设施建设。**依托城镇社区建立养老服务站，开展面向辖区的为老服务；农村社区，按照覆盖 80% 以上农村中心村，建设一批村级主办、互助服务、群众参与、政府支持的互助幸福院，为辖区老年人提供集中养老、居家养老和日间照料服务。发挥社会力量，培育打造覆盖城乡的居家养老服务站，为需要帮助的老年人提供生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等定制服务。加快建设统一的居家养老服务网络平台，逐步建立以需求为导向、社区为纽带、机构为主体、品牌化运作为载体的 30 分钟社区居家养老服务圈。

第四章 持续发展防灾减灾救灾体系

编制实施综合防灾减灾规划，推动防灾减灾救灾工作从

注重灾后救助向灾前防御转变、从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，全面提高防灾减灾救灾能力。

一、完善体制机制。完善“政府领导、部门联动、社会参与”灾害防御工作机制，强化综合职能协调，加大部门协作。修订完善自然灾害救助应急预案，加强预案演练和市、县区、镇应急预案的有序衔接，落实救灾工作分级管理、分级负责工作责任，全面提高自然灾害应急处置能力和灾害救助水平。

二、加强灾情管理。加强民政、水利、国土、气象等部门的协作配合和预警机制建设，强化多灾种、跨领域、全区域预警信息分析研判和处置能力。加强灾情会商评估，推进灾情信息精细化管理，实现跨部门减灾救灾信息系统互联互通、信息共享和业务协同。

三、做好防灾减灾。进一步加强和健全救灾物资储备体系特别是多灾、易灾镇救灾物资储备能力建设，完善救灾物资储备管理制度、运行机制和储备模式。全面完成市、县区救灾物资储备库建设任务，形成市、县区、镇“三级”救灾物资储备体系，确保灾害发生后，受灾群众得到及时有效救助。推进救灾减灾信息化建设，实现相关部门减灾救灾信息系统互联互通、信息共享和业务协同。加强救灾减灾宣传教育，统筹推进综合减灾示范社区创建工作。推进社会力量参

专栏3 — 防灾减灾救灾体系建设
(1) 加强机制建设。 完善政府领导、部门联动、社会参与灾害防御工作机制。
(2) 强化灾情管理。 健全协作配合和预警机制，强化信息分析研判和处置能力，实现跨部门减灾救灾信息系统互联互通、信息共享和业务协同。
(3) 广泛宣传教育。 统筹推进综合减灾示范社区创建工作。推进社会力量参与减灾救灾，提高全社会共同抵御自然灾害风险的能力。

与减灾救灾，拓展参与渠道，提高全社会共同抵御自然灾害风险的能力。

第五章 稳妥推进社会福利服务体系

坚持适度普惠、分类保障，统筹发展理念，推进社会福利由传统补缺型向适度普惠型转变，落实困境儿童优先原则，全面提升福利服务水平。

一、强化儿童福利。统筹推进孤儿养育、困境儿童保障、农村留守儿童和未成年人关爱服务和救助保护体系，全面提升儿童福利和保护服务水平。

完善孤儿基本生活、教育、医疗、康复、就业、住房等制度安排，继续实行机构集中养育、助养、代养、寄养相结合的多种孤儿养育方式，建立养育标准自然增长机制。推动建立困境儿童分类保障制度，将重病重残、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纳入福利服务体系保障范围。资助困境儿童参加基本医疗保险，提高重病重残儿童康复护理水平，建立健全困境儿童分类分阶段就学资助机制，建设完善残疾儿童康复和特殊教育服务设施。

依托市级儿童福利机构初步建成服务专业、功能完备、管理规范儿童福利指导中心；依托市级未成年人保护中心，进一步增强为孤残儿童、困境家庭儿童、重度残疾儿童、生活无着和监护缺失未成年人提供养育、医疗、康复、特教、临时庇护等多样性服务，切实保障合法权益。

二、做好残疾人福利。健全与社会救助制度、老年人福

利制度和儿童福利制度相衔接的困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴“两项补贴”制度，全市所有县区设有精神障碍社区康复机构或者通过政府购买服务等方式委托社会组织开展社区康复服务、50%以上的居家患者接受社区康复服务。加快精神卫生福利服务机构建设，完善困难精神障碍患者监护补贴制度，减轻患者及家庭负担，维护公共安全。

三、推进慈善事业发展。贯彻落实《中华人民共和国慈善法》，建立健全相关配套政策措施，积极推进慈善事业与社会救助、社会福利、社会保险制度配套衔接。加快慈善组织培育，规范直接登记认定。完善经常性社会捐助体系，推进慈善超市和社会捐助站点运营机制改革，建立健全慈善组织信息和慈善捐赠统计平台。强化慈善组织和慈善活动的支持、引导、监管，广泛开展形式多样的慈善活动，传播慈善文化，弘扬慈善精神。

四、加强福利彩票发行管理。完善福利彩票发行激励约束、市场调控和监督管理运行机制，扩大发行规模，保持安全运行和健康可持续发展。遵循“扶老、助残、救孤、济困”的宗旨，加强福利彩票公益金规范管理和高效使用，充分发挥聚集效应，支持民政事业发展，推进责任福彩、阳光福彩

专栏4 社会福利服务体系建设

(1) 市级福利服务设施建设。依托市级儿童福利机构初步建成服务专业、功能完备、管理规范的儿童福利指导中心；依托市级未成年人保护中心，进一步增强为孤残儿童、困境家庭儿童、重度残疾儿童、生活无着和监护缺失未成年人提供养育、医疗、康复、特教、临时庇护等多样性服务，切实保障合法权益。

(2) 县区福利服务设施建设。所有县区设有精神障碍社区康复机制。

等福彩文化建设，树立良好公益品牌形象。

第六章 创新发展社会治理体系

建立健全社区、社会组织、社会工作专业人才、社区志愿者“四社联动”社区治理机制，积极参与和解决社会问题，推动街道（镇）服务管理与“四社联动”有效衔接，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。

一、增强基层群众自治。理顺基层政府及其派出机构与基层自治组织的职能边界，理顺基层自治组织与其它组织的工作关系，推进基层民主制度化、程序化、规范化。贯彻落实村委会组织法，建立健全基层群众议事会制度，开展形式多样的基层民主协商，加强村（居）委会干部能力建设，推进村务公开民主管理创新落实。加强和改进居委会建设，强化居委会依法自治、依法协助和依法监督的职能，推动政府行政管理与基层群众自治有效衔接。

二、创新社区服务和治理。积极推进城乡社区管理体制改革，完善社区治理结构，推动形成“社区党组织领导、自治组织主导、社区各类主体多元参与”的共治格局。依法厘清基层政府和社区组织权限边界，大力推进社区组织减负增效。建立社区、社会组织、社会工作专业人才、社区志愿者“四社联动”治理机制，促进资源共享和优势互补。深化城市社区扁平化、网格化、信息化建设，实现网格化管理全覆盖，推动城市智慧社区建设，推行社区基本服务与个性化服务相结合，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，满

足居民多层次服务需求。大力推进农村社区服务设施建设，促进城乡社区基本公共服务均等化，重点发展面向农村老年人、妇女、未成年及残疾人员等群体的照料、帮扶等服务，农村社区综合服务设施覆盖 80% 的中心村；积极推动农村社区网格化管理，网格化管理占比达到 50% 以上。积极推进城镇社区公共服务综合信息平台建设，实现省、市、县“三级”互联互通，城镇社区信息服务网络全覆盖，并逐步向农村社区拓展；城镇社区服务中心（站）全覆盖。

三、加强社会组织管理改革。按照“布局合理、结构优化、功能完善、作用明显”的要求，推进社会组织建设和管理改革，加快建立“政社分开、权责明确、依法自治”的现代社会组织体制。推进政府向社会组织购买服务、转移职能，支持引导社会组织参与社会服务，扶持培育一批具有影响力的公益慈善类和社区服务类社会组织，每个县区建成一个社会组织孵化基地或社会组织服务中心。创新和完善社会组织监管体系，建立健全政府监管、社会监督和社会组织自律相结合的监管体系，推行部门联合执法、完善社会组织年检实行第三方评估制度。加强社会组织信息化建设，建立社会组织法人数据库，完善信息公开机制。加强社会组织党建工作，充分发挥社会组织行业服务能力，促进社会组织健康发展。

四、支持专业社会工作和志愿服务。构建社会工作专业人才培养体系，加大社区专职工作人员教育培训力度，发展壮大社会工作专业队伍。加快培育社社会工作服务组

织，实施专业社会工作服务示范项目，强化社会工作机构能力建设。拓宽社区社会工作服务平台，分类推进社区社会工作服务。建立健全社会工作引领志愿服务机制，完善社会工作专业人才薪酬保障机制，落实志愿服务记录、回馈、保障、嘉许制度，夯实“四社联动”专业基础，提升社区社会工作和志愿服务水平。到 2020 年，通过政府购买服务，全市 30%以上的城镇社区开发设置社会工作岗位，中心城区全面推进“四社联动”工作，每个城镇社区开发设置社会工作岗位 2 名以上。

专栏 5 社会治理体系建设
(1) 社区服务设施建设。 ①城镇社区服务设施建设。城镇社区服务中心（站）全覆盖，推进城市智慧示范社区建设。②农村社区服务设施建设。农村社区服务中心覆盖 80% 以上的中心村，建设规模每个不低于 200 平方米。
(2) 社会组织培养发展建设。 每个县区建成一个社会组织孵化基地或社会组织服务中心。
(3) 社会工作专业人才培养基地建设。 支持高等院校、培训机构、科研院所、社会工作服务机构等社会工作专业人才培养基地建设，完善市级培训基地建设。

第七章 巩固提高优抚安置保障体系

实施军民融合发展战略，完善抚恤、优待、褒扬、安置和服务五项基本制度，加强组织管理、政策法规、资金保障、技术支撑四方面保障体系，构建支持国防和军队建设的双拥优抚安置体系。

一、加强抚恤优待。加强优抚保障制度与社会保障制度的有机衔接，将优抚对象优先纳入公民养老、医疗、教育、就业、住房、救助等公共服务和社会保障体系。建立健全优抚对象抚恤补助标准自然增长机制、医疗补助制度、住房困难

补助制度和短期休疗制度，不断提高服务保障水平。加强优抚事业单位建设，提升光荣院和优抚医院专业化建设水平，支持创建等级医院，为优抚对象提供专业化的康复供养服务。加强烈士纪念设施保护工作，实施烈士纪念设施升级改造和设施维修改造，积极开展烈士公祭等纪念活动。根据城市规划调整，实施市复退军人精神病康复医院整体搬迁项目工程。

二、做好接收安置。加快推进退役士兵安置改革进程，建立自主就业为主、扶持就业相结合的多渠道、多形式安置退役士兵保障体系。全面实行“阳光安置”，依法保障符合政府安排工作条件的退役士兵第一次就业。强化教育培训，建立完善短期技能培训与中长期技能教育相结合、属地教育培训与易地教育培训相结合的教育培训模式。推进国家保障与社会化服务相结合的军休服务管理模式，构建与社会化保障相对接、与军休干部个性化需求相适应的多元化服务管理机制。

三、推动双拥共建。依托爱国主义教育基地、国防教育基地等阵地，开展拥军优属、拥政爱民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。发挥双拥联席会议等制度优势，及时协调军地关系、解决实际问题。发挥双拥模

专栏6 — 优抚安置保障体系建设
(1) 优抚事业单位能力提升工程。 实施优抚医院能力提升计划，支持改善医疗环境、设施设备、医疗队伍、专科品牌等能力建设，支持光荣院建设。根据城市规划调整实施市复退军人精神病康复医院整体搬迁项目。
(2) 烈士纪念设施保护工程。 实施烈士纪念设施升级改造计划。

范城（县）创建活动的平台载体作用，服务推进军民融合深度发展，增强军政军民团结。

第八章 深入推进专项服务体系

顺应经济社会发展和人民生活新期待，适应新型城镇化发展和国家发展战略需要，提升行政区划、界线管理和殡葬服务效能，构建与经济社会发展水平相适应的专项服务体系。

一、优化行政区划设置。围绕“三市”建设发展战略，积极推动行政区划调整工作。建立健全行政区划调整专家咨询论证和社会稳定风险评估制度。

二、加强地名与界线管理。完成第二次全国地名普查任务，及时清理整顿不规范地名，建立和完善地名数据库，深化地名公共服务和地名文化建设，推动普查成果转化利用。加强行政区域界线管理，保障边界地区社会稳定。加快推进区划、地名和界线一体化信息系统建设。

三、强化殡葬管理服务。深化殡葬改革，建立殡葬改革激励引导机制，完善惠民殡葬政策，逐步扩大惠民殡葬覆盖面，推广绿色生态殡葬，推行殡葬服务标准化，不断提高基本殡葬公共服务水平。科学合理划分火葬和土葬改革区，巩固提高火化率。加强宣传引导，发挥党员干部带头参与殡葬改革的作用，形成殡葬新风尚。加大对乱埋乱葬治理力度，推行生态节地安葬。

统筹推进殡葬服务设施和公益性公墓建设，实施殡葬设施新建改建工程，实现殡仪馆县级全覆盖；按照国家规定的

环境保护评审标准，更新改造达到强制报废年限和不符合环境保护标准的火化炉；按照墓园生态化、园林化的要求，加快推进公益性公墓建设，实现城市公益性公墓全覆盖、农村中心村公益性公墓覆盖率不低于 30%。

四、规范婚姻登记和收养。加强婚姻登记机关基础设施和规范化建设，采取以奖代补形式，支持等级婚姻登记机关创建工作。加快完善公民婚姻信息数据库，提高婚姻登记工作标准化水平。建立婚姻家庭辅导平台，采取政府购买服务、招募志愿者等方式提供相应服务。完善鼓励收养残疾儿童相关政策，健全收养评估制度，依法规范收养行为。

专栏 7 — 专项社会服务体系建设
(1) 殡葬服务设施建设。 统筹推进殡葬服务设施和公益性公墓建设，实现殡仪馆县级全覆盖，加快推进墓园生态化、园林化的公益性公墓建设，实现城市公益性公墓全覆盖，农村中心村公益性公墓覆盖率不低于 30%。
(2) 未成年人保护中心建设。 实现未成年人和农村留守儿童社会保护中心县区全覆盖。
(3) 婚姻登记机构设施建设。 按照国家等级婚姻登记机构评定标准，改扩建现有婚姻登记机构基础设施。

第九章 加强规划落实保障

一、推进民政法制建设。按照依法行政、建设法治政府的要求，全面加强民政法制建设。建立健全权力清单、责任清单制度，完善重大行政决策程序制度，推动民政法律制度严格实施。健全与经济社会发展相适应、与民政法律法规相配套的规章制度，依法依规保障和改善民生。深化行政审批制度改革，健全法律顾问制度，推进民政综合执法。强化法制培训和宣传教育，注重加强调查研究，推动民政理论创

新、制度创新、实现形式创新，提高运用法治思维和方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

二、健全民政事业投入机制。建立健全以公共财政为主导，彩票公益金、社会资本、银行信贷、慈善捐赠相结合的民政事业筹资机制。落实镇（街道）民政工作经费，将其列入同级财政预算，保障基层民政工作顺利开展。发挥市场机制作用，鼓励社会资本广泛参与法律法规允许的民政公共服务领域，建立以群众需求为导向的政府购买服务机制，形成有序竞争、多元并存、共同发展的民政公共服务供给格局。加强民政资金监管和绩效评估，防范资金风险，提高资金使用效率。

三、加强民政人才队伍建设。加强民政行政管理人才、专业技术人才、技能人才队伍建设，培养造就一支规模适中、结构合理、业务精良的民政人才队伍。依托党校、行政学院、高等院校等机构建立民政干部培训基地，积极开展民政人才教育培训，提高政策水平和服务能力。采取设置基层民政公益性岗位、政府购买服务等方式，充实基层民政工作队伍。建立民政工作专业人才信息库，完善民政专业人才继续教育、职称评定、考核评价、薪酬待遇等制度，稳定人才队伍，支撑民政改革发展。

四、推进民政信息化建设。利用移动互联网、云计算、大数据、物联网等现代技术手段，加快实施“互联网+民政服务”行动。充分整合资源，统筹建立社会救助、自然灾害救助、社区服务、区划地名公共服务、居民婚姻、志愿服务等

信息系统，全面推进民政信息化建设发展。

五、强化规划落实机制。各级党委、政府要将民政规划的目标任务，纳入经济社会发展的总体规划，加强工作协调和相关政策衔接，切实提高民政规划实施效能。各级民政部门要进一步加强党组织建设和党风廉政建设，充分发挥党的领导核心作用，为实现本规划目标提供坚强保证。积极发挥民政职能作用，主动协调发展改革、财政、国土资源等部门，共同推进民政规划的实施；明确责任主体和实施进度，制定年度推进计划，夯实工作任务；加强规划实施监管和评估，确保规划目标任务如期实现。

附件：汉中市民政事业发展“十三五”规划建设项目总表（略）