

武汉市人民政府文件

武政〔2016〕47号

市人民政府关于印发武汉市民政事业 发展“十三五”规划的通知

各区人民政府,市人民政府各部门:

经研究,现将《武汉市民政事业发展“十三五”规划》印发给你们,请认真贯彻执行。



武汉市民政事业发展“十三五”规划

按照市委、市人民政府的总体部署和《武汉市国民经济和社会
发展第十三个五年规划纲要》精神,特制订本规划。

一、“十二五”时期民政事业发展的主要成就

(一)城乡社区建设成效显著。以“让社区更美好,让居民更幸福”为主题的幸福社区创建工作取得显著进展,创建活动累计投入财政资金 14.9 亿元,建设各类软、硬件项目 4 万余个,夯实了幸福城市的“底子工程”,我市荣获湖北省社区建设创新成果一等奖。创新社区治理体制机制,社区在减负松绑中逐步回归自治本位,社会治理创新的“武汉经验”在全国推广,我市被评为全国和谐社区建设示范市。建成街道社区服务中心 159 个、社区服务站 1242 个,培育社区志愿服务队 5420 支,社区志愿服务者达到 128 万人。依法依规组织实施两届社区居民委员会、村民委员会换届选举,一大批素质高、能力强、热心为居(村)民服务的人员走上了社区(村)居(村)民委员会工作岗位。开展村务公开民主管理示范建设,创建村务公开民主管理示范村 1490 个,基层民主政治建设进一步深化。

(二)社会福利事业长足发展。养老服务社会化水平进一步提升,全市养老床位总量、养老服务设施数量持续增长,截至 2015 年底为止,全市共有养老设施 918 处,其中城乡社区养老服务设施 632 处、养老机构 286 家、养老床位 6.1 万余张,实现了对城市“三

无”、农村“五保”对象自愿条件下的集中供养。孤残儿童福利和残疾人权益得到有效保障,社会慈善事业和福利彩票发行实现跨越式发展,“十二五”期间,全市福利企业实现销售收入 248 亿余元,全市福利彩票销售额达到 136.66 亿元。

(三)社会救助工作有序推进。连续五年提高城乡最低生活保障(以下简称低保)标准,截至 2015 年底为止,城市低保标准为 580 元/人·月,农村低保标准为 320 元/人·月,相比“十一五”时期末,分别增长 61%和 167%。医疗救助水平大幅提高,封顶线由 8000 元提升至 5 万元。临时救助稳步实施,覆盖面不断扩大。城乡一体化社会救助体系不断完善,30 余万困难群众基本生活得到有效保障,累计救助流浪乞讨人员、生活无着流动困难人员、未成年人 14.97 万人次。自然灾害救助保障应急预案体系基本建立,减灾救灾能力不断增强,综合减灾示范社区创建工作持续推进,全市共有 260 个社区达到创建标准,其中国家级示范社区 44 个、省级示范社区 77 个、市级示范社区 139 个,市级示范街道 7 个。

(四)双拥优抚安置工作再创佳绩。累计投入资金 10 亿余元,为驻军办实事千余件,军地军民关系和谐融洽,我市实现“全国双拥模范城”五连冠。“十二五”期间,共接收退役士兵 21883 人,安置率达到 98%以上,自主就业退役士兵教育培训政策知晓率、有培训意愿的自主就业退役士兵参训率均达到 100%。接收安置军休干部 1265 人、军队无军籍退休职工 2293 人。“愉悦行动计划”与“和谐军休家园”建设成效显著。

(五)社会服务能力全面提升。修订完善《武汉市地名管理办法》，确立了程序规范、职责清晰的新时期地名管理体制，覆盖城区、街道(乡镇)、社区(村)“三位一体”的地名标志服务体系基本建立；进一步健全行政区域界线管理制度，圆满完成界线联检任务。社会组织管理方式不断改进，社会组织孵化园建设快速推进，全市登记社会组织 5226 个，备案社区社会组织 7475 个。殡葬改革稳步推进，全市火化率达到 100%，生态葬 2250 例。婚姻、收养登记合格率均达到 100%，社会服务功能显著增强。

二、“十三五”时期民政事业发展面临的形势

(一)面临的机遇。“十三五”时期是党中央团结带领全国各族人民实现“两个一百年”奋斗目标中第一个百年目标的冲刺阶段，也是实现第二个百年目标的奠基阶段。我国经济发展进入新常态，“五位一体”总体布局纵深展开，“四个全面”战略布局协调推进，“五大发展理念”深入贯彻，精准扶贫扎实开展，国防和军队改革全面深化，民政事业发展迎来前所未有的新机遇。“十三五”时期也是武汉率先全面建成小康社会的决胜阶段，是推进经济总量“万亿倍增”，全力打造经济、城市、民生“三个升级版”，进一步提升在中部崛起和长江经济带发展中战略支点作用的关键阶段，是全面推进具有强大带动力的创新型城市和国家中心城市、超大城市建设的攻坚时期，这为武汉民政事业发展提出了新要求，指明了发展方向。

(二)面临的挑战。一是随着人口老龄化程度加深，老年人口

日益增多、家庭结构渐趋小型化,社会对养老服务、护理服务需求日益增加,要求民政事业在应对人口老龄化问题上发挥更大作用,努力建设老年宜居城市。二是随着群众对基本公共服务需求日益增加,政府购买服务力度日益加大,社会组织发展滞后的问题更加突出,这要求进一步提升社会组织承接政府职能转移的能力。三是随着我市经济发展进入新常态,经济下行和财政增收压力增大,这对完善民生事业财政投入长效机制、提高财政资金使用效率提出了更高的要求。四是随着经济社会发展和人民生活水平的提高,人民群众的民主意识、主体意识、法治意识、权利意识不断增强,这对民政工作人员的专业性提出了新的更高的要求。

三、“十三五”时期民政事业发展的指导思想、基本原则和发展目标

(一) 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神以及习近平总书记系列重要讲话精神,以深化改革为主线,以保障困难群众基本生活、提升困难群众发展能力为根本出发点和落脚点,以培育发展社会力量、推进社会治理体系和治理能力现代化为着力点,全面推进民政事业法治化、社会化、专业化、标准化、信息化、精细化建设,充分发挥民政在构建现代社会治理体系中的基础作用、在打造“民生升级版”中的关键作用、在保障和改善民生中的托底作用、在服务国防和军队建设中的

纽带作用、在提供和强化基本社会服务中的支撑作用、在文明城市建设中的积极作用,为我市全面建成小康社会,打造经济、城市、民生“三个升级版”提供强有力的支撑。

(二)基本原则

1.以民为本,服务大局。坚持把不断满足人民群众特别是困难群众日益增长的物质文化需求作为推进各项民政事业发展的出发点和落脚点,切实保障城乡居民基本民生权益,不断提高居民生活质量,维护社会稳定,促进社会和谐。

2.改革牵引,创新驱动。以改革创新为动力,不断推进民政工作理论创新、制度创新、科技创新,推动民政事业发展方式由投入驱动向改革创新驱动转变,坚持理念转变与行动跟进配套、事业改革与自身改革同步、体制改革与机制创新衔接,用改革创新的办法破解民政发展难题,不断为民政事业发展注入新的活力。

3.法治保障,规范管理。落实依法治国战略,坚持职权法定、依法行政,切实将法治建设贯穿民政工作始终,自觉运用法治思维、法治方式推动民政事业发展;坚持服务群众、服务社会,依法维护民政对象的合法权益;坚持统筹兼顾、上下衔接,加快建立权责统一、高效便捷的民政法治工作机制。

4.政府主导,多元参与。厘清政府、市场、社会在民政具体领域的职责和权力,发挥政府、市场、社会三方机制作用,构建多元参与、共建共享的发展格局。坚持政府主导,履行好统筹规划、政策引导、服务监管等职责,采取购买服务、公办民营、公私合作(PPP)

等方式,引导市场主体和社会力量参与,充分发挥市场在民政公共服务资源配置中的决定性作用。

5.统筹协调,适度普惠。坚持城乡一体化发展,把农村放在与城市同等重要的地位。统筹民政业务的政策制定、资源分配和工作部署,整合、聚集民生资源,集中力量破解重点领域中的关键性、瓶颈性难题。以增进百姓福祉为出发点,不断完善惠民政策,强化民生兜底功能,适当提高民生保障标准和普惠性,促进民政事业与经济社会发展相协调。

(三)发展目标

到 2020 年,制度更加完备、体系更加健全、覆盖更为广泛的民生治理和保障体系基本建立,与国家中心城市发展相协调、与群众美好期盼相呼应、与率先全面建成小康社会要求相适应、具有武汉特色的现代民政事业发展新格局基本形成。武汉市民政事业在全国副省级城市第一方阵的地位进一步巩固。

1.打造全覆盖、高精准的社会救助托底网络。以最低生活保障、特困人员供养、灾害救助、临时救助等基本生活救助为基础,以医疗、教育、住房、就业等专项救助为支撑,以精神救助、特色救助为补充,各项救助制度边界清晰、功能协调,量化调标机制建立健全,惠及所有困难群众的社会救助制度体系全面建立,困难家庭基本生活得到切实保障。医疗救助、临时救助向低收入家庭、因病致贫家庭延伸,救助覆盖面进一步扩大,救助水平显著提高。救助对象认定标准更加科学合理,城乡困难群众救助精准率达到 99%以

上。城乡差距逐步缩小,逐步实现城乡低保标准统筹。减灾救灾管理体制更加科学,保障能力显著提升。社会救助管理服务能力不断增强,信息化水平显著提升,“一门受理、协同办理”机制全面覆盖。

2.重构多元共治的基层社会治理体系。创新社会治理,党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的基层多元共治新格局基本形成。社区多元协商议事、联席会议等社区治理机制健全完善,“三方联动”服务机制全面深化。社区减负增能进一步深化,居民自治能力进一步提升。集家政、养老、出行、购物等多种便民利民服务于一体的社区服务网络基本建成,社区服务水平不断提升。农村社区建设加快推进,“美丽乡村”建设成效显著,城乡社区发展更加协调。社会组织培育孵化平台进一步完善,新型社会组织培育力度进一步加大,每个区至少建立1个区级社会组织孵化基地,每个城市社区至少拥有15个社区社会组织、每个农村社区至少拥有5个社区社会组织,每万人拥有登记的社会组织不少于8个。社会组织监管制度进一步完善,进入退出机制更加健全,行业协会商会类社会组织“去行政化”全面完成。社会工作专业人才培养力度进一步加大,每万名常住人口拥有社会工作者人数达到10人。到2020年,社会组织承接项目、社工团队执行项目、面向社区实施项目的服务机制基本建立,以购买服务为保障、项目化运作为纽带的“三社联动”工作机制更加健全。

3.养老服务综合改革取得突破性进展。到2020年,以居家养老

为基础、社区养老为依托、机构养老为补充、医养相结合的养老服务体系全面建立,养老服务业持续健康发展。社区居家养老服务设施覆盖全市所有城市社区,形式多样的互助养老模式得到普遍推广,覆盖城乡的养老服务网络基本形成;全市半数以上社区达到“老年宜居社区”标准;居家呼叫服务和应急救援服务信息网络全面覆盖;每千名老年人口拥有养老床位数达到 50 张,其中护理型床位的比例达到 50% 以上;养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域协调发展,养老服务业在全市服务业中的比重进一步增大;老年人优待政策不断完善,养老服务供给能力与水平显著提升。

4. 构建军民深度融合发展的新格局。军民团结和谐、优势互补、深度融合发展的双拥工作格局不断完善,争创“全国双拥模范城”六连冠、七连冠。国家优抚安置政策全面落实,优抚对象核查工作扎实开展。退役士兵就业渠道进一步拓宽,符合条件的退役士兵安置率达到 100%,职业教育和技能培训针对性有效提高,自主就业退役士兵教育培训政策知晓率、有培训意愿的自主就业退役士兵参训率均达到 100%。科学整合军休干部服务管理机构,分散安置、开放性管理、社会化服务的新格局基本形成。

5. 建立覆盖城乡、规范高效的民政服务网络。行政区划管理体制更加科学,地名管理更加规范,地名普查工作全面完成。平安边界创建工作深入推进,边界地区更加和谐稳定。殡葬改革有序推进,殡葬管理体制更加完善,殡葬市场更加规范,覆盖城乡的殡

葬服务网络全面建成。数量适当、分布合理、设施齐全、功能完善、管理有序、服务规范、便民利民的民政公共服务设施网络全面建立。管理规范、健康有序的慈善事业发展格局基本形成,慈善事业在改善民生中的作用显著增强。婚姻登记规范化建设有序推进,婚姻登记合格率达到 100%。收养登记管理工作更加规范。社会福利事业进一步发展,社会福利保障水平显著提升。

表 1 “十三五”时期民政事业发展规划主要指标

指标类别	指标内容(单位)	“十二五” 规划目标值	“十二五” 规划目标 完成值	“十三五” 规划目标值	指标 属性
社会救助	申请社会救助家庭经济状况信息核对率(%)	未列	99	100	约束性
	城乡低保救助精准率(%)	未列	93	≥99	约束性
	城乡低保标准占上年度城乡居平均消费支出的比重(%)	未列	32	30~40	约束性
	综合减灾示范社区覆盖率(%)	未列	40	60	预期性
社区建设	街道社区服务中心覆盖率(%)	100	100	100	约束性
	平均每百户居民拥有社区服务设施面积(平方米)	每个社区 300平方米	26	30	预期性
	每个城市社区拥有社区社会组织数(个)	未列	10	15	预期性
	每个农村社区拥有社区社会组织数(个)	未列	2	5	预期性
社会组织	年均新增登记和备案社会组织数(家)	未列	2000	2200	预期性
	登记社会组织总数(个)	未列	5200	8000	预期性
	每万人拥有登记社会组织数(个)	5	5.2	8	预期性
	区级社会组织孵化基地覆盖率(%)	未列	30	100	约束性

指标类别	指标内容(单位)	“十二五” 规划目标值	“十二五” 规划目标 完成值	“十三五” 规划目标值	指标 属性
社会工作者	登记注册社区志愿者占常住人口比重(%)	10	12	15	预期性
	每万名常住人口拥有社会工作者人数(个)	未列	3	10	预期性
	平均每个城市社区配备专业社会工作者人数(人)	未列	1	2	约束性
	平均每个农村社区配备专业社会工作者人数(人)	未列	0.5	1	约束性
养老服务	养老床位数(万张)	8	6.1	10	预期性
	每千名老年人口养老床位数(张)	50	37	50	约束性
	护理型床位占养老床位总数的比例(%)	未列	15	≥50	预期性
	城市社区居家养老服务设施覆盖率(%)	未列	95	100	约束性
	农村社区建立养老服务站点覆盖率(%)	未列	35	60	预期性
社会服务	新婚婚姻登记颁证率(%)	未列	未启动	≥90	约束性
	收养登记合格率(%)	100	100	100	约束性

四、“十三五”时期民政事业发展的主要任务

(一)以民为本,健全全面托底的社会救助体系

1.充分发挥低保托底功能

完善低保标准动态调整机制。建立健全与经济社会发展水平、城乡居民人均消费支出水平和物价变动情况相适应的最低生活保障标准量化调整机制。每年3月,按照上年度城乡居民人均消费支出水平的30%—40%确定当前年度城乡低保标准。完善城乡低保标准和物价上涨挂钩联动机制,及时调整和发放低保家庭

临时价格补贴,确保城乡低保家庭实际生活水平不因物价上涨而降低。强化低保制度与扶贫政策之间的衔接,严格落实“低保救助兜底一批”的工作要求。

推进最低生活保障标准化、信息化建设。研究制定城乡低保管理服务标准化流程,确保低保政策落实到位,切实做到应保尽保、应退尽退、动态管理、按标施保。进一步加强低保管理服务信息化建设,充分利用居民家庭经济状况核对信息平台,精确定救助对象。以智慧武汉建设为契机,推进“互联网+低保”信息平台建设,逐步实现网上申请、审核、审批“一站式”服务,提高救助效率。

2.全面开展大病医疗救助

扩大救助对象范围。将低收入困难家庭的老年人、未成年人、重度残疾人和重病患者等困难群体纳入大病医疗救助对象范围。适度扩大重特大疾病医疗救助对象范围,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;重点加大对重病、重残儿童的救助力度。

提高救助水平。综合考虑患病者家庭负担能力、个人自负费用、筹资情况等因素,分类分段提高重特大疾病医疗救助比例和最高救助限额。

加强制度衔接。加强重特大疾病医疗救助与基本医疗保险、城乡居民大病保险、疾病应急救助、商业保险制度的有效衔接,主动对符合条件的疾病应急救助对象进行救助。

3.健全“救急难”工作联动机制

完善临时救助实施办法。准确界定救助对象范围,科学制定救助标准,完善临时救助方式,对因突发性事故导致生活暂时出现严重困难的家庭或者个人,及时发放一次性临时救助金,确保应救尽救,托底救助。加强临时救助与专项救助制度之间的衔接,统筹发挥各项制度的功能。继续开展社区纳凉取暖等特色救助,探索实施其他符合我市实际的救助项目。强化临时救助在“救急难”工作中的主体制度地位,防止冲击社会道德和群众心理底线的事件发生。继续做好东西湖区、江夏区、江汉区“救急难”试点工作,适时推广试点工作经验,逐步实现“救急难”工作全覆盖。

健全完善“救急难”工作机制。健全完善主动发现机制,依托社区(村)基层党组织、群众自治组织等,落实驻社区(村)干部、社区网格员等的主体责任,充分发挥专业社会工作者、慈善机构工作者和志愿者作用,及时了解、掌握辖区居民遭遇突发事件、意外事故、罹患重病等特殊情况,完善“救急难”人员信息档案,切实做到早发现、早救助、早干预。畅通困难群众报告急难情况和申请救助渠道,建立急难求助“首问负责制”和“转介”工作制度,明确相关部门职责、分办(转办)流程和时限要求,建立化解急难问题的“绿色通道”。

4.完善流浪乞讨等困难人员救助体系

继续做好对生活无着落的流浪乞讨人员和流动困难人员救助工作,通过开展站内照料、站外托养、纳入特困人员供养等方式,予以妥善照料安置。做好困境未成年人、农村留守儿童关爱保护工

作,建立健全困境未成年人社会保护工作制度。建立精细化服务管理模式,打造标准化救助工作流程,切实保障受助人员的合法权益。充分利用公安户籍信息网、迷失人口信息库、全国打拐 DNA 数据库等信息平台和技术手段,精准快速查询受救助人员身份信息,为寻亲人员提供查询便利和帮助。

进一步完善市、区、街道(乡镇)、社区(村)四级救助体系,健全发现报告、快速反应、部门协作和经费保障工作机制,提升救助能力。以困境未成年人、农村留守儿童为重点,科学、合理设置社工服务项目,采取政府购买服务等形式,引导社会力量积极参与心理辅导、教育矫治和技能培训等救助服务。

5.增强综合防灾减灾救灾能力

健全救灾管理和协调机制。建立完善“统一领导、分级负责、相互协同、属地为主”的救灾应急管理机制,加强市、区减灾委员会及其办公室统筹研究和综合协调职能。完善自然灾害监测预警和群测群防机制,建立多灾种预警和信息发布平台,提高自然灾害信息发布的准确率和社会公众覆盖率。建立和完善军地协同联动、救援力量调配、物资储运调拨等应急联动机制,提升应急救援水平。完善防灾基础设施建设、应急保障、物资储备等方面的财政投入机制,确保自然灾害救助资金充足。

推动防灾减灾体系建设。构建市、区救灾物资储备分发网络,确保自然灾害发生后 12 小时内受灾群众基本生活得到初步救助。加强街道(乡镇)、社区(村)减灾能力建设,新建 150 个“全市综合

减灾示范社区”、10个“全市综合减灾示范街道”，统筹推进应急避难场所建设，提升基层防灾减灾能力。加强灾害信息员和救灾志愿者队伍建设，提高防灾减灾职业化服务保障水平。筹建防灾减灾体验馆，组织开展形式多样的防灾、减灾宣传活动，增强全民防灾减灾意识。

（二）不断创新，构筑共建共享的社会治理体系

1. 构建社区多元共治格局

推进社区减负增能。依法依规清理社区工作事项，制定完善社区依法协助政府公共服务事项清单和社区居民委员会印章使用范围清单。实行社区居民委员会协助政府公共服务事项目录管理，合理划分街道、社区服务中心（站）的公共服务事项，定期更新服务目录。加强社区工作日常管理，完善社区工作人员岗位职责、服务流程、考评奖惩等工作制度，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。

完善多元共治体制机制。广泛发动驻社区单位参与社区治理，推动形成社区党组织领导下的社区居民委员会、业主委员会、物业服务企业、驻社区单位联席会议机制以及区、街道（乡镇）、社区、社区居民代表等多方参与的社区协商议事机制。扶持发展生活服务类、公益慈善类、文体活动类等社区社会组织积极承接政府购买服务，为社区居民提供公共服务。充分发挥“两代表一委员”倾听民意、参政议政作用，推动解决社区治理难题。

推进居民自治全面发展。拓宽协商范围和渠道，深入开展以

居民会议、议事协商、民主听证为主要形式的民主决策实践,推动居民对社区重要事项进行“民事民提、民事民议、民事民决、民事民评”。深入开展民主管理实践,健全社区自治章程,探索社区自治“微公约”,引导居民成立居民议事、环境管理、停车管理、宠物管理等公益类、慈善类、互助类志愿服务组织,积极参与社区建设和自治事务。深入开展以居务公开、民主评议为主要内容的民主监督实践,加强社区居务监督委员会建设,重点加强对社区重大事务、惠民项目资金使用、重点项目实施和社区工作者履职尽责等情况的民主监督。

推动社区服务转型升级。落实《武汉市中心城区社区布点规划》要求,加快推进社区综合服务设施建设,力争到“十三五”时期末,每百户居民拥有社区服务设施面积达到30平方米。结合“智慧武汉”建设,依托现有平台载体,建立市、区、街道(乡镇)、社区互联互通、信息共享的社区管理服务信息系统,运用“互联网+”思维,利用微信、QQ群等移动互联技术,为社区居民提供全方位、智能便利的公共服务。突出服务重点,以做实网格化服务管理为切入点,进一步完善社区“15分钟服务圈”,深入推进平安社区创建,增强居家养老和物业管理服务能力,拓展社区服务功能,提升社区服务水平。加强社区文化建设,积极挖掘、培育社区特色文化,广泛开展丰富多彩的社区文体活动,打造社区特色文化品牌和优秀文艺团体。

加快农村社区建设。按照每年不低于现有村数量5%的比例,

开展农村社区建设试点,整合利用现有场地、设施和资源,推进农村社区综合公共服务设施建设。健全村民自我管理服务与政府公共服务、社会公益服务有效衔接的农村基层综合服务管理机制。发展农村社区文化,开展社区志愿服务。建立健全区、街道(乡镇)机关党员、干部到农村社区挂职任职、驻点包户制度。拓宽外出发展人员和退休回乡人员参与农村社区建设渠道,引导流动人口参与社区管理。围绕人口、土地、房屋建设、环境卫生、生态保护、安全生产等重点,加强农村社区综合治理,推进“城管革命”进农村,不断改善农村社区人居环境,建设“美丽乡村”。

2. 强化社会组织载体作用

推进社会组织管理制度改革。加强社会组织管理力量,实施政社分开,推动社会组织去行政化改革,有序推进行业协会商会与行政机关脱钩试点,以点带面,逐步完成行业协会商会类社会组织与行业主管部门脱钩任务。继续推进社会组织登记管理制度改革,简化登记程序,逐步扩大直接面向民政部门申请登记的社会组织范围。完善社会组织退出机制。

加大社会组织培育扶持力度。继续推进社会组织孵化基地建设,到“十三五”时期末,建成市级社会组织孵化园,建立新城区区级社会组织孵化园6处。实施社会组织扶持发展专项计划,加大公共财政对社会组织参与社会管理和公共服务的资金扶持力度,完善公益性、非营利性社会组织的税收减免等优惠政策,创新社会组织发展方式,逐步扩大政府向社会组织购买服务的范围和规模。

健全社会组织评估监督体系。依法规范社会组织运作,建立与社会组织直接登记制度相适应的综合监管制度,依法加强对社会组织的财务管理、人员管理、社会保险、涉外活动等情况的监管。完善社会组织分类分级管理制度。健全社会组织评估制度,充分发挥评价的导向、激励和约束作用,引导社会组织规范发展。完善社会组织登记与监管信息系统和服务信息网络,健全社会组织信息披露制度、重大事项报告制度、公众投诉制度,加强对社会组织的监督。健全社会组织第三方独立评估机制,不断提高社会组织的服务水平和公信力。

加强社会组织党建工作。创新社会组织党组织工作内容和活动方式,切实发挥好社会组织党组织的战斗堡垒作用。选优配强社会组织党组织书记,加强党务工作者队伍建设,强化党建工作基础保障,不断提高社会组织党建工作整体水平。完善社会组织党政联席会、党员议事会等制度,充分发挥社会组织党组织在参与决策、思想引领等方面的重要作用。建立健全全市社会组织党建工作机制,理顺管理体系,落实党建工作责任,逐步形成党委统一领导、组织部门牵头抓总、社会组织党建工作领导机构具体指导、有关部门齐抓共管的工作格局。

完善社会组织内部治理结构和内部管理制度。健全社会组织会员(代表)大会、理事会、监事会制度,完善法人治理结构,完善民主决策程序,推进民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。组织会员制订行业自律公约,建立自律的长效机制,提高社会组织

公信力。加快信息化建设,建立健全社会组织信用信息数据库,及时通过网络公布社会组织的信用信息,引导社会组织加强自我管理、自我约束、自我规范。

3.提升社会工作专业化水平

完善政策制度,优化发展环境。实施社会工作服务标准化示范工程,建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的制度机制。根据社会工作专业人才服务领域、服务对象的特点和规律,逐步制定科学合理、协调配套的行业服务和管理标准体系,指导全市社会工作事业健康有序发展。

加大培养力度,壮大社工队伍。实施社会工作服务人才职业能力建设工程、社会工作管理人才综合素质提升工程和社会工作督导人才培养引进工程,探索建立符合武汉实际的社会工作专业岗位开发设置政策措施和标准体系,在具有社会管理和公共服务职能的有关部门、群团组织、公益服务类事业单位和城乡社区,开发、设置一批社会工作专业岗位。到 2020 年,全市专业社会工作者达到 1 万人以上,每个城市社区至少配备 2 名专业社会工作者,每个农村社区至少配备 1 名专业社会工作者,鼓励每个慈善类社会组织配备 1 名专业社会工作者,全市培养、引进社会工作督导人才 100 名,实施黄鹤英才(社会工作)计划,培养高层次社会工作专业领军人才 50 名。

拓展服务领域,提升服务效能。培育发展 100 家社会工作专业服务机构。加大政府购买社会工作服务力度,推进街道(乡镇)

和城乡社区社会工作服务平台建设,推动脱贫攻坚、防灾减灾、婚姻家庭、精神卫生、社区矫正、残障康复、社会福利、社区建设等领域专业社会服务工作发展,在城市社区重点面向老年人、未成年人、外来务工人员、残疾人和低收入家庭,在农村社区重点面向三留守人员、空巢家庭开展专业社会工作服务,充分发挥社会工作专业人才在提供社会服务、化解社会矛盾、降低社会风险、维护社会稳定、增进公平正义、促进社会和谐等方面的专业作用。

4.完善“三社联动”机制

建立健全“三社”联动工作机制。加快建立以社区为平台、以社会组织为载体、以社会工作专业人才为支撑的“三社联动”工作机制,建立市、区、街道(乡镇)三级“三社联动”联席会议制度,实现社区、社会组织、社会工作专业人才融合发展。

建立健全“三社”项目运作机制。以民生实事项目为载体,采取政府购买服务、公益创投、项目补贴、项目奖励以及社会组织认领服务等形式,形成社会组织承接项目、社工团队执行项目、面向社区实施项目的运作机制。

建立健全“三社”资源共享机制。将街道的部分活动场所无偿或者低偿开放给社会组织,尝试社区党员群众服务中心活动场所由社会组织托管、代管。利用社区现有场所设立社会工作服务站,开展专业社会工作服务。构建政府与社区、社会组织、社工“互联、互通、互动”的大服务工作格局,提升社区建设和基层社会治理综合水平。

深化“社工引领志愿者、志愿者协助社工”的互动服务机制。宣传、引导社区居民参与社区志愿服务,健全志愿者招募、注册、培训、管理和志愿服务记录、回馈、保障、星级评定制度,促进志愿服务规范化、常态化。发挥武汉地区高校众多的优势,加强与大专院校的合作,共建社区社会工作服务站,推动社区管理和服务项目化、专业化、标准化、信息化。

(三)深化改革,建立多元开放的养老服务体系

1.实施养老服务提升工程

加强居家养老服务设施建设。加快社区老年人服务中心(站)、农村老年人互助照料中心建设,有效整合社区资源和社会力量,建设不同形式的“嵌入式”“互助式”微型养老组织(邻里中心),推动各类养老机构向社区、家庭延伸服务。到2020年,每个城市社区至少建成1个社区老年人服务中心(站),每个街道至少建成1家示范性社区老年人服务中心,60%以上的农村社区(村)建有老年人互助照料中心,为社区(村)居家老年人提供日间寄托、康复保健、餐饮娱乐、文化休闲等照料服务。

完善居家养老服务网络。升级改造居家养老信息服务系统,依托市政政务云(数据中心)、各区基础信息数据库等信息平台,建设“互联网+养老”云平台,重点扶持3—5家企业打造“互联网+”智慧养老服务系统,推动养老机构信息平台、社区公共服务综合信息平台与居家养老服务平台互联互通,实现政府、机构、社区与居民之间养老服务信息互通、资源共享。到“十三五”时期末,

实现全市所有街道和社区接入“互联网+养老”云平台,建立线上线下咨询服务便捷通道。

创建老年宜居社区。将老年宜居社区创建与幸福社区创建工作相结合,制订并完善老年宜居社区创建标准,建设老年友好型城市。推进老旧社区适老化改造,按照无障碍设施工程建设标准和规范,加强老旧社区坡道、扶手、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共服务设施的建设和改造,推动、扶持老年人家庭无障碍设施的改造和维护,改善社区老年宜居环境。2016年完成首批100个老年宜居社区创建,到2020年,全市半数社区达到“老年宜居社区”创建标准。

2. 深化养老机构改革

办好公办保障性养老机构。强化公办养老机构托底职能和示范作用,研究制定入住评估办法,重点保障经济困难的失能、半失能、失智、失独等老年群体养老服务。试点公办养老机构改革,推进市社会福利院综合大楼PPP项目建设,适时总结推广养老机构公建民营试点工作经验,通过鼓励社会力量参与运营和管理,完善法人治理结构,激发公办养老机构的发展活力和内在动力。

持续推进社区养老院建设。以满足社区老年人的全托、日托、短托(喘息服务)和部分失能、半失能老人的上门护理服务需求为目标,采取“公办民营、民办公助”等形式,引导社会力量兴办社区养老院,推进社区养老院向专业化、连锁化、规模化、品牌化方向发展,实现社区养老院按覆盖人口和辐射面积均衡分布。

深入推进养老服务业综合改革。统筹发展养老事业和产业，整合社会各类存量养老资源。全面放开养老服务市场，完善落实金融、土地、税费等方面的扶持政策，鼓励和吸引更多社会力量进入养老服务业，激发市场活力，通过政府购买服务、股权合作等方式支持各类主体增加养老服务和产品供给。设立养老服务业发展基金，吸引国内外社会资本投资我市养老服务业。

3. 推进医养融合发展

建设社区医养结合“联盟体”。依托社区服务和信息网络平台，实现社区养老服务机构与基层医疗卫生服务机构无缝对接，为老年人提供连续性的健康管理和医疗服务，打造社区医养结合“联盟体”。依托养老服务机构和专业医疗卫生服务机构，设立“家庭护理床位”，试行居家老年人护理计划。

鼓励支持有条件的养老服务机构设置护理床位、申办护理院。争取到“十三五”时期末，全市建成 10 家以上专业护理院，护理型床位占养老床位总数的比例达到 50% 以上。推进面向养老服务机构的远程医疗服务试点建设，提高养老服务机构的专业护理能力，引导养老服务由起居照料型向康复护理型转变。

鼓励、推动养老服务机构与周边医疗卫生服务机构开展多种形式的合作。支持专业医疗服务机构在养老机构内设置和派驻医疗卫生室、药房等，建立定期坐诊、专家巡诊等服务机制。在各城区分别选择 2—3 个具备条件的基层医疗卫生服务机构开设老年康复床位，开展临终关怀、老年疾病康复等医养结合服务。

优化医疗保险与养老护理的结合路径。鼓励养老机构与专业机构合作,开设“三无”人员、失能、失智等特困群体的医养结合康复治疗病区,逐步建立全市特困群体医养服务链。探索建立医疗保险、公费医疗与老年护理服务对接渠道,建立合理运转机制,整合现有补助政策,研究制定失独、失智、失能等困难群体入住养老机构护理补贴办法,探索建立困难老人长期护理保障制度。

4. 培育壮大为老服务组织和人才队伍

推动为老服务社会组织参与养老服务,组建发展养老服务行业协会,加强行业交流与整合。开展养老服务社会工作专业机构建设试点,依托老年人服务(互助照料)中心,与社区自治组织协同配合,全面协调、整合、指导、监督区域内养老服务工作。

支持、引导市属高等院校、中等职业学校依据需求,增设养老服务相关专业,开设相关课程,培养为老服务专业人才。鼓励和扶持社会资本创办养老服务培训机构,将符合条件的培训机构纳入就业培训定点机构范围,建成3—5家养老管理人员和护理人员实训基地。

5. 提高农村养老服务能力

推进农村福利院改革。盘活存量,充分挖掘农村福利院、农村老年人互助照料中心等设施的供给潜力,面向周边散居老人开展社会代养服务,推动农村福利院向区域性养老服务中心转变。利用闲置的学校、村“两委”办公用房等资产,兴建具有日托或者全托功能的农村幸福院。

加大农村养老服务支持力度。进一步贯彻实施《中华人民共和国老年人权益保障法》，鼓励村民委员会将未承包的集体所有的部分土地、山林、水面、滩涂等作为养老基地，收益用于老年人养老。建立城市公办养老机构与农村福利院对口支援、合作机制，采取人员培训、技术指导、设备支援等形式，提高农村福利院服务能力。

（四）军民融合，完善优待加普惠的双拥优抚工作体系

1. 依法强化优抚工作

严格落实中央政策，强化优抚数据精细化管理工作，完善优抚对象医疗保障制度，落实优抚对象住房优待政策，加大优抚对象解困救助力度，确保各类抚恤补助和义务兵家庭优待资金按时足额发放到位，切实保障优抚对象基本权益。推进优抚事业单位标准化建设，完成市优抚医院医技综合大楼建设，筹建市优抚医院二期工程项目，实施北伐独立团烈士陵园纪念馆改建工程，提升烈士陵园服务保障能力。

2. 创新退役士兵安置工作

健全以扶持就业为主，自主就业、安排工作、退休、供养等多种方式相结合，城乡统一的新型退役士兵安置制度，拓宽退役士兵安置渠道。严格落实考试考核相结合的阳光安置政策，全面落实自主就业退役士兵免费教育培训政策，加强职业教育和技能培训精细化管理，提高培训项目针对性和免费教育培训参训率。完善支持退役士兵创业优惠政策，建立责任落实机制，健全退役士兵就业创业服务体系和服务信息平台，扎实做好扶持自主就业退役士兵

就业创业工作。协助军队加快落实军休干部安置住房,完成军休干部和无军籍退休退职职工的接收安置任务。

3.完善军民融合发展格局

坚持为驻军办实事原则,探索军民深度融合发展新方法、新举措,重点抓组织建设促进双拥工作落在基层、抓制度建设促进双拥工作落在平时。健全社会化拥军机制,加大非公经济组织、社会组织参与双拥共建的力度,丰富双拥共建内容,创新双拥共建形式。

认真贯彻落实中央关于经济建设和国防建设融合发展的要求,积极服务军队改革,建立健全联席会议制度,落实现场办公制度,强化合署办公制度及重大工作和难点问题定期沟通制度,防止各取所需、各自为政,实现融合工作的“双向纳入、军政合拍”。依托武汉驻军数量多、军工产业发达等优势,强化军民团结和谐、军地优势互补,率先在全国形成全要素、多领域、高效益的军民深度融合发展格局。

4.推进军休干部服务机制改革

根据新时期军休干部安置工作任务和要求,整合军休干部服务管理机构,形成分散安置、开放性管理、社会化服务的新格局。深入推进军休服务机构改革,遵循区域覆盖、就近服务的原则,撤销20个军休所,新建4—6个军休干部服务管理中心,增建军休干部服务管理机构办公用房和军休干部文体娱乐活动场所15000平方米。贯彻落实《湖北省军队离休退休干部服务管理工作基本标准(试行)》要求,不断推进军休干部服务管理标准化建设。

(五) 增效提能, 发展均等高效的社会服务体系

1. 加强区划地名管理

增强行政区划管理服务效能。围绕建设国家中心城市, 打造经济、城市、民生“三个升级版”的目标, 优化行政区划管理, 创新区划管理方式, 探索适应街道(乡镇)管理体制改革的区划调整新思路、新方法, 提高行政区划管理科学化、规范化水平。

强化地名管理。创新标准地名公布的方式方法, 严格更名程序, 依托第二次全国地名普查, 清查全市范围内地名的名称、位置及相关属性信息, 对有地无名且有地名作用的地理实体进行命名, 对不规范地名进行标准化处理。加强地名数据库建设, 建立完善市、区地名和区划数据库, 提升地名信息化服务水平。加强地名文化挖掘, 通过出版地名志、地名录、地名图等, 加大地名文化的推广和宣传力度, 提升地名文化的认同感和影响力。

加强边界管理。做好行政区域界线联合检查, 开展平安边界创建活动, 建立界线纠纷应急处理机制, 创建平安边界。

2. 全面深化殡葬改革

加强顶层设计, 完善基本殡葬服务保障、殡葬服务市场监管、丧事活动管理执法等相关制度。加快制定墓地 20 年使用期满后的管理政策。加大基本殡葬服务设施建设力度, 推进各殡仪馆提档升级。健全完善殡葬事业公共投入和稳定增长机制, 将殡葬事业经费纳入地方财政预算。加强殡葬服务信息化建设, 建立殡葬服务管理系统, 增强基本殡葬服务能力。

规范殡葬市场秩序,落实殡葬惠民政策。建立政府相关职能部门联动机制,集中整治殡葬市场秩序,规范社会殡葬“一条龙”服务,整治非殡仪车接运遗体行为,规范社会殡仪服务中介服务,切实保障群众权益。市属殡仪馆的殡仪服务和主要丧葬用品实行统一采购招标,基本殡葬服务由政府定价,选择性殡葬服务实行市场调节价与政府指导价相结合。落实对低保、城市三无、农村五保及重点优抚对象等特殊困难群体基本殡葬服务费用的减免政策,逐步建立覆盖本市户籍居民基本殡葬服务费减免的制度。

加强公墓建设管理。从严控制经营性公墓审核,落实年检制度和日常监管。严禁非法建墓和违规销售、炒卖墓地行为,严禁建造超面积大墓、豪华墓。加强城乡公益性公墓建设,推进城乡公益性骨灰堂和生态节地葬墓区建设。

规范办丧治丧行为,推进殡葬习俗改革。倡导文明治丧和祭扫,倡导集中守灵、鲜花祭祀、植树祭祀、网上祭祀、家庭追思会等新型祭奠方式,提升清明祭扫文化品位。建立政府奖励和补贴制度,推广骨灰存放、树葬、花葬、深埋等节地生态葬。探索综合执法模式,整治违法乱葬行为,加大对农村乱埋乱葬的治理力度。

3.提升福利保障水平

优先发展儿童、残疾人等重点人群福利服务,全面推进社会福利事业发展。适时启动市儿童福利院分院二期建设,加大儿童福利机构孤残儿童保障和福利机构成年孤儿安置力度,保障独立生活成年孤儿的生活水平。发挥市、区儿童福利指导中心职能,促进

孤儿身心健康成长。适时提高特困供养人员供养标准,确保有意愿的特困供养对象集中供养。推进福利企业健康有序发展,促进残疾人集中就业。建立完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。

健全完善慈善体制机制,促进慈善事业健康发展。加强市慈善总会组织机构建设,加强慈善组织管理,规范慈善捐赠行为。进一步加强慈善事业公开化、透明化建设,提高慈善事业社会公信力和民众认知度。健全完善慈善与社会救助信息衔接机制,打造广泛参与、便于监管、公开透明的慈善救助信息平台。利用报刊、广播、电视等媒体和互联网平台,以群众喜闻乐见的方式,大力宣传各类慈行善举和正面典型,引导社会公众关心慈善、支持慈善、参与慈善。着力推动慈善文化进机关、进企业、进学校、进社区、进乡村,弘扬中华民族团结友爱、互助共济的传统美德,为慈善事业发展营造良好社会氛围,建设“慈善武汉”。

加强福利彩票管理,提高制度化、规范化水平。逐步优化调整终端布局,在巩固投注站主渠道的基础上,重点开发社会网点,创新销售模式。进一步完善福彩管理服务机制,探索办公自动化、管理网络化、服务精细化相结合的新型管理服务模式。努力扩大销售规模,确保全市福彩销量稳居同类城市领先位次。

4.提高婚姻和收养登记管理水平

健全规章制度,加强对婚姻登记档案的严格管理,做到无遗失、无遗漏。严格查询制度,杜绝无关人员查询婚姻登记档案。健

全完善预约服务和登记高峰日婚姻登记预案制度,做好婚姻登记服务。在全市各婚姻登记机关推行新婚婚姻登记颁证服务,新婚婚姻登记颁证率达到 90% 以上。普遍设立婚姻家庭辅导室,逐步开展婚姻家庭辅导工作。加大业务培训力度,提升婚姻登记工作队伍的业务能力,婚姻登记合格率达到 100%,实现“等级婚姻登记机关”全面覆盖。规范收养登记,收养登记合格率达到 100%。

五、“十三五”时期民政事业发展的综合保障措施

(一)深化体制机制改革,建立大民政工作格局

树立大民政理念,完善民政工作领导协调机制,整合民政业务,协同各级组织、宣传、发展改革、财政、经济和信息化、税务、人力资源社会保障、国土规划、编制、物价、工商等部门和工会、共青团、妇联等组织,共同推进民政工作。各级民政部门要积极发挥职能作用,深化民政部门综合协调机制,推动部门协作,提升民政工作的系统性和整体协调能力。

(二)强化法治思维,加强民政法治建设

进一步完善基层政权、老龄事业、社会组织、社会救助、社会工作、殡葬管理、慈善事业、行政区划等方面的民政政策法规体系。建立完善重大行政决策机制、决策失误责任终身追究及责任倒查机制,推动民政事业科学民主决策。完善“权力清单”“程序清单”“责任清单”,推动民政行政权力依法规范运行。推进民政综合执法,完善民政部门与相关部门联合执法机制。深化行政审批“三集中”改革,提高民政行政效能。加强法制监督,建立严密的法治民

政监督体系。建立依法分类处理信访投诉请求工作机制,依照法律和程序保障合理合法诉求得到解决。全面推行政务公开,将市、区民政部门网站作为信息公开的第一平台。加强行政复议和行政诉讼应诉工作,建立法律顾问制度。制订并实施“七五”民政普法规划。加强民政法制培训,将学法用法纳入民政系统领导干部考核体系,提升民政干部依法行政水平。

(三)创新工作方式,加强民政信息化建设

按照“统筹规划、信息共享、注重应用、服务公众”的要求,建设武汉民政大数据中心,搭建民政数据开放共享平台,加强便民服务查询、档案在线归档与查阅功能建设。加强民政与公安、人力资源社会保障、卫生计生、住房保障房管、金融等部门的数据交换和比对,提升“互联网+”信息化服务效能。

(四)整合多方资源,加大经费投入力度

进一步加大民政事业经费投入,充分发挥各级财政投入主渠道作用,建立民政事业经费自然增长机制。积极拓展社会资金筹集渠道,引导、鼓励和扶持民间资本进入民政服务领域,逐步实现投资主体多元化。认真做好福利彩票销售工作,更多更好地筹集福利彩票公益金,逐步形成以政府投入为主、社会广泛参与的民政事业发展经费多渠道筹集保障机制。

(五)推进项目建设,提升服务能力

依据“十三五”时期民政事业发展目标和主要任务,把基本养老服务设施、社会组织孵化园、优抚医院、社会福利院、殡仪设施、

烈士陵园、军休干部服务中心等民政公共服务设施建设列入民生建设项目库,严把项目关、建设关、质量关,坚持政府主导、社会参与、统筹谋划、量质并重,加快民政项目进度、强化资金管理,发挥重大项目的示范引领作用,推进各项工程高效建设。

(六)加强党的建设,提升民政队伍能力素质

贯彻全面从严治党要求,严格落实党建工作制度,履行好各级民政系统党委主体责任、纪委监委(纪检机构)监督责任,通过加强党的组织建设为民政事业发展提供坚强政治保证。加强干部职工队伍建设,着力提升“服务民政、幸福民生”工作效能。健全完善干部选任、培养、交流机制,完善干部实绩考核标准和评价体系。加强基层民政队伍建设,不断优化干部队伍年龄、知识结构。建立激励和培训机制,加强理论、政策的学习研究和业务培训,不断提高民政干部职工尤其是领导干部谋发展、抓落实的本领。统筹抓好党建工作和业务工作,做到“两手抓”“两手硬”,确保各项政策和工作部署落到实处。

(七)加强组织领导,完善工作考评和督查制度

切实加强对民政工作的组织领导,以规划为指引,统筹推进各项民政业务,坚持规划先行、分类指导、梯次推进,严格制订总体实施方案和年度推进计划,确保规划落地。落实领导责任,建立一把手负责制,将民政事业发展纳入基层政府绩效考评体系,逐级分解工作目标,动态跟踪、科学考评、严格奖惩。加大民政工作公开力度,实现民政工作“阳光化”。

抄送：市委办公厅，武汉警备区，各人民团体，各民主党派。
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院、检察院。
各新闻单位，各部属驻汉企业、事业单位。

武汉市人民政府办公厅

2016年11月3日印发
