

宣城市民政局 宣城市发展和改革委员会 文件

宣民〔2021〕14号

关于印发《宣城市“十四五”民政事业 发展规划》的通知

各县市区民政局、发展和改革委员会：

为贯彻落实《宣城市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》和省民政厅、省发改委《“十四五”民政事业发展规划》，推动我市民政事业高质量发展，特制定《宣城市“十四五”民政事业发展规划》。现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。



宣城市“十四五”民政事业发展规划

2021 年 12 月

目 录

第一章 规划背景.....	- 5 -
第一节 发展基础.....	- 5 -
第二节 发展环境.....	- 12 -
第二章 总体要求.....	- 14 -
第一节 指导思想.....	- 14 -
第二节 发展目标.....	- 14 -
第三章 主要任务.....	- 15 -
第一节 统筹社会救助体系,编密织牢社会救助兜底保障安全网.....	- 15 -
第二节 推进养老服务转型升级,不断完善多层次养老服务体系.....	- 17 -
第三节 进一步完善社会福利制度,提高保障水平.....	- 24 -
第四节 加强社区治理体系和治理能力现代化建设,提升基层社会治理效能.....	- 27 -
第五节 完善社会事务管理体制机制,提升服务水平.....	- 28 -
第六节 强化社会组织管理,激发社会组织发展活力.....	- 30 -
第七节 健全社会工作和志愿服务发展体系,促进慈善事业健康发展.....	- 31 -
第四章 保障措施.....	- 34 -
第一节 发挥党的领导核心作用.....	- 34 -

第二节 健全民政工作体制机制.....	- 34 -
第三节 健全资金投入机制.....	- 34 -
第四节 增强民政队伍治理能力.....	- 35 -
第五节 着力组织实施和评估.....	- 35 -

民政工作关系民生、连着民心，是社会建设的兜底性、基础性工作。为进一步做好民政工作，推进全市民政事业科学发展，根据《宣城市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》和《安徽省“十四五”民政事业发展规划》，结合实际，制定本规划。

第一章 规划背景

第一节 发展基础

“十三五”时期，在市委、市政府坚强领导和省民政厅的有力指导下，全市民政系统坚持“民政为民、民政爱民”工作理念，积极推动民政规划体系贯彻落实，聚焦重点工作，切实履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等方面职责，务实担当作为，以扎实的工作作风和良好的工作成效，实现全市民政工作创先争优，民政工作日益融入并深刻影响城乡居民生活。

兜底型社会救助体系不断完善。全面提升保障水平，“十三五”期间，根据经济社会发展水平逐年提高低保标准，全市城市低保标准由“十二五”末的 450 元/人·月提高到 2020 年的 640 元/人·月，农村低保标准由“十二五”末的 210 元/人·月提高到 2020 年的 640 元/人·月，全面实现城乡低保统筹。科学确定特困供养标准，2020 年提高城市特困人员供养基本生活标准至 1140 元/月·人，农村特困人员供养基本生活标准由 2018 年的不低于 550 元/月·人提高到 850 元/月·人。提高临时救助水平，

充分发挥走访联系制度的作用，与主动发现机制有效结合，实现应救尽救、按需施救。**建立物价上涨联动机制**，市政府印发了《宣城市社会救助和保障标准与物价上涨联动机制实施办法》，明确了启动条件和联动措施，确保困难群众生活水平不因物价上涨而受影响。**加强特殊困难群体关爱帮扶**，积极建立特困人员住院保险制度，为所有特困对象购买住院护理保险，为不能自理的供养对象提供必要的照料护理服务；落实委托照料责任，推行差异化、精准化照料服务，加大对散居特困供养人员探访频次，密切关注散居特困供养人员的生活和身体状况。

社会福利体系进一步健全。**儿童福利事业长足发展**，市、县两级设立未成年人救助保护中心，儿童福利机构转型发展，建立健全市、县两级儿童福利指导中心，乡镇（街道）配备儿童督导员，村（社区）配备儿童主任。市、县、乡镇（街道）、村（社区）四级儿童关爱保护网络实现全覆盖。**农村留守儿童关爱保护落实到位**，定期开展走访评估，及时掌握农村留守儿童相关信息，全市 6000 余名农村留守儿童纳入有效监护范围。**残疾人福利保障不断加强**，困难残疾人生活补贴标准达到一、二级残疾人为 800 元/人. 年（郎溪县 804 元/人. 年）；三、四级残疾人 400 元/人. 年（408 元/人. 年）；重度残疾人护理补贴 60 元/人. 月。**流浪乞讨人员救助成效明显**，建立了以市、县两级救助站为依托，乡镇（街道）、村（社区）救助服务点为补充的四级救助服务网络，大力开展主动救助。**慈善事业稳步发展**，营造全民公益的社会氛围，在抗洪救灾、疫情防控等突发

公共事件发生时，提前介入、主动引导，动员慈善力量依法有序参与，鼓励开展合法合规的公开募捐，先后开展了 2016 年抗洪救灾、2019 年抗击“利奇马”台风、2020 年抗击新冠肺炎疫情和抗洪救灾大型捐赠活动，市本级年度慈善捐赠总额首次突破 1000 万元，全市年度慈善捐赠总额首次突破 1 亿元。

多层次养老服务体系建设全面推进。**养老服务体系基本建成**，全市共有 160 家养老机构登记备案，现有养老床位 1.89 万张，其中护理型床位 1.05 万张。“三级中心”养老服务网络基本建成，已建成 7 个县级居家养老服务指导中心、95 个街道（乡镇）养老服务指导中心、103 个社区养老服务站，全市建成覆盖率达到 100%。全市 7.98 万名老年人享受高龄津贴，2.21 万低收入老人享受居家养老服务补贴，其中 1.1 万多老人实现政府购买居家养老上门服务。医养结合持续深入推进，全市现有医养结合机构 25 家，总床位数 4487 张，其中养老床位 3202 张、医疗床位 1285 张。成功创成 2 家医养结合示范基地、3 家医养结合示范项目机构、12 家医养结合社区示范中心。宣城市社会福利中心等 4 家单位荣获全省第二批智慧养老示范工程。宁国市社会福利院被授予首批“全国民政标准化示范单位”，宣城市社会福利中心、宣城市德祥颐养院等被列为省服务业标准化试点项目，发布安徽省地方标准 25 项。**长三角养老一体化合作框架初步搭建**，2020 年 6 月宣城市主动与上海市松江区、浙江省嘉兴市三地签署《长三角区域养老一体化服务协作备忘录》，建立了区域养老协作制度，定期开展互访调研，探索统一的养

老服务扶持政策，8家养老机构、4920张床位入选首批长三角异地养老机构名单；与上海市松江区、浙江省嘉兴市签订长三角养老一体化协议，联合发布了三地38家异地养老机构、6家一体化养老实训基地、97家老年旅游推荐景区名单。

基层社会治理水平显著提升。**城乡社区治理深入推进**，城乡社区治理示范试点建设深入推进，社区综合服务设施建设全面落实，为民服务站点实现全覆盖，城乡社区工作者保障更加完善，社区治理保障机制更加健全，城乡社区信息化服务水平不断提升，专项服务稳步推进，“三治融合”乡村治理深入开展，城乡社区民主协商全面落实，基层监督管理机制逐步完善。**社会组织管理有序发展**，目前全市每万人拥有社会组织数已超过6个。持续推进社会组织信息服务平台、社会组织孵化培育平台、社会组织党群活动服务平台建设，优化社会组织发展环境，全市社会组织党组织应建尽建，数量达到207个。以综合监管为依托，加强社会组织建设与管理。以作用发挥为关键，引导社会组织服务大局，助力脱贫攻坚和疫情防控工作。**社会工作与志愿服务稳步提升**，全市社会工作专业人才3529人，占总人口1‰以上，持证社工523人，位居全省前列；社工机构和阵地建设稳步推进，成立市级社会工作协会，民办社工机构8家，社区社工服务中心（站）15家，实现社工机构县市区全覆盖；志愿者队伍规模不断壮大，全国志愿服务信息系统中注册志愿者数为380969人，志愿者人数占全市总人口比例达14.32%，超出“十三五”目标4.3个百分点；建立市级志愿服务组织孵化基

地，县市区依托社会组织孵化园，培育各类志愿服务组织 821 个。

社会事务服务管理持续强化。**殡葬改革有序推进**，大力推进公益性公墓建设，全市已建设公益性公墓 251 座，绩溪县城市公益性公墓已建成并投入使用，宁国市、泾县、绩溪县乡镇公益性公墓实现全覆盖，持续开展违法违规建设殡葬问题排查整治，实施殡葬惠民政策。**婚姻收养登记管理服务水平不断提高**，坚持依法登记，认真贯彻落实婚姻收养政策法规及规范性文件，提升为民服务水平。深入推进婚姻登记机关行风建设，着力解决婚姻登记领域群众反映强烈的突出问题，加强婚姻家庭矛盾调解，化解婚姻家庭危机。规范收养登记，建立收养能力评估机制，保障收养关系当事人合法权益。**区划地名管理持续加强**，深入开展边界线联检，巩固勘界成果，消除界线纠纷隐患。及时维修更换损坏路名牌和新建道路路名牌，方便群众出行，维护城市文明形象。严格按照相关规定办理住宅小区名称核准事项。加强地名信息采集、更新维护，深入开展不规范地名排查整治，净化地名环境。

法治化信息化标准化建设快速推进。全面推进民政部门依法行政，建立清单制度体系，及时梳理调整权力清单、责任清单、涉企收费清单、中介服务清单和公共服务清单并向社会公开。提升民政信息化水平，以互联网+、大数据建设为抓手，大力推动电子政务在民政领域广泛开展，数据平台建设加快推进，2016 年，市、县两级建成申请救助家庭经济状况核对系统平台

并投入运行，先后开通城乡低保、住房救助、特困供养、临时救助等救助项目核对通道；2019年，各县市区完成社会救助综合信息平台建设并投入使用，全面实现社会救助网上受理。

全面从严治党纵深推进成效显著。扎实开展“三严三实”、“两学一做”、“讲重作”、“讲严立”、“不忘初心、牢记使命”等专题教育，深入推进“三个以案”警示教育。开展“四查四看”专项整治扶贫领域形式主义官僚主义突出问题行动和社会兜底保障救助资金方面腐败和作风问题专项整治。强化日常监督，从严从实加强自身建设，全市民政系统干部队伍的思想素质、业务素质和综合素质得到全面提升，依法行政能力、服务水平和社会形象明显提高。

专栏1 “十三五”时期社会保障重点项目序时推进

序号	项目	项目简介
1	市精神卫生社会福利机构	该项目是指为精神障碍患者中的特困人员、流浪乞讨人员、低收入人群等特殊困难群体提供集中救治、救助、护理、康复和照料等服务的社会福利机构。项目规划净用地约43.42亩，市精神卫生社会福利机构床位300张，建筑面积约19939平方米（含人防及地下室5500平方米）。总投资约7700万元，项目于2020年10月完成竣工验收。

2	市救助管理站新站	宣城市流浪乞讨人员救助站新站于 2019 年 5 月 16 日正式投入使用，占地面积约 5 亩，总建筑面积 3668.58 平方米，总投资约 1350 万元。市救助站新站集流浪乞讨救助、未成年人救助保护、反家庭暴力庇护三项救助功能为一体，是一个综合性、多功能的救助管理机构。
3	马山风景陵园项目	马山风景陵园占地面积 98.83 亩，已投入资金 3844 万。该陵园已于 2020 年 1 月 9 日完成验收，2020 年 3 月底开始销售。瀚墨园占地面积 2357 平方米，为马山风景陵园首个主题园区，另外，该陵园积极开发生态节地葬式，花坛葬也于 2020 年 5 月底对外出售。

“十三五”时期，全市民政工作开展以落实《纲要》民政领域的重点任务和重大工程项目为抓手，积极作为，引领带动基本民生保障、基层社会治理和基本社会服务取得全面进步，推动民政事业发展取得了新的成效。同时也要清醒地看到，与市委、市政府的要求和人民群众的新期待相比还有不少差距，民政事业发展不平衡不充分的问题还比较突出，推动新时代全市民政事业高质量发展任重道远，我们要高度重视这些问题，采取有力措施切实加以解决。

第二节 发展环境

“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期。民政事业既迎来新的机遇，也面临新的挑战。深刻领会和把握省党代会报告确立的宣城市建设长三角中心区现代化城市、“深化苏皖合作示范区建设，推动省际毗邻地区新型功能区建设取得突破性成果”等战略定位，全面抓好贯彻落实，对宣城民政事业高质量发展提出了新的更高要求。我们要精准把握新时代民政工作的历史方位和使命任务，充分利用各种有利条件和积极因素，顺势而为，因势而动，在抢抓机遇和应对挑战中奋力开创宣城民政事业发展新局面。

——习近平总书记重要指示为新时代民政事业发展指明了前进方向。习近平总书记对民政工作作出了一系列重要指示批示，要求民政部门聚焦脱贫攻坚，聚焦特殊群体，聚焦群众关切，更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责。习近平总书记对民政工作的重要指示批示精神深刻阐明了新时代民政工作的职责定位和使命担当，为“十四五”乃至今后更长一个时期民政事业改革发展提供了根本遵循。

——随着长三角区域一体化发展上升为国家战略，宣城抢抓重要历史机遇，以建设皖苏浙省际交汇区域中心城市为目标，聚力“对标沪苏浙、争当排头兵”，经济社会发展迈上新台阶，为民政基础设施互联互通、公共服务便利共享、社会治理体系和治理能力现代化迎来了更多发展前景。

——新一轮机构改革后，民政部门的工作更加聚力聚焦基本民生保障和社会服务，职能结构进一步优化细化、专业化和职业化。同时，政府职能加速转变，还为激发社会活力，促进社会力量参与基本社会服务、推动民政事业高质量发展提供了重要契机。

——民生保障和公共服务提出新要求。现阶段，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。围绕强化“两个坚持”实现“两个更大”目标要求，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，回应人民群众新期待，使人民群众获得感幸福感安全感更加充实、更有保障、更可持续，对民政工作提出了新要求。

——“十四五”时期，人口老龄化进程将再次提速，据有关机构预测，“十四五”时期我国人口老龄化的进程将再次提速，60岁以上老年人口年均增加近1000万人，是“十三五”时期的1.3倍以上。宣城市60岁及以上人口占22.59%，其中65岁及以上人口占18.04%，均高于全省、全国平均水平。人口老龄化引起各界各部门的高度重视，与之相关的老有所养、幼有所育、弱有所扶等事项也被列入重点民生工程，养老、托育、康复等事业和产业将迎来新的发展机遇。

——随着大数据、云计算、人工智能、区块链等技术创新、应用与升级，信息革命不仅使生产力、生产关系、社会结构产生巨大变革，也赋能民政各领域各环节提质增效，为进一步转

变民政工作方式方法、推动民政改革创新、拓宽社会服务范围、提高管理服务水平以及解决基层人力不足等问题，提供了有效的技术支撑。

面对新的形势和挑战，必须增强机遇意识和风险意识，树立底线思维，把握发展规律，发扬斗争精神，破解发展难题，不断绘就新时代全市民政事业发展新蓝图。

第二章 总体要求

第一节 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记“七一”重要讲话精神、考察安徽重要讲话指示精神和对民政工作的重要指示批示精神，坚持以人民为中心的发展思想，科学把握新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，以改革创新为根本动力，以满足人民群众日益增长的美好生活需要为根本目标，着力聚焦巩固拓展脱贫攻坚兜底保障成果、聚焦特殊群体、聚焦群众关切，更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责，让发展成果更多更公平地惠及全市人民，奋力推动新时代宣城民政事业高质量发展。

第二节 发展目标

“十四五”时期民政事业发展的总体目标是：坚持把增进民生福祉、不断满足人民日益增长的美好生活需要作为民政工

作的出发点和落脚点，推动民政事业发展基本实现现代化，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感，更好地发挥民政在经济社会发展中的基础支撑作用。

完整、准确、全面贯彻新发展理念，聚焦重点领域和关键环节，持续深化民政领域“放管服”改革，为新时代民政事业发展开辟更加广阔的空间；加强全局性谋划、整体性推进，积极整合各方资源，加强跨业务、全系统、多部门协作，推进民政事业各领域各环节协同进步、均衡发展；统筹发展和安全，注重防范化解民政领域重大风险，促进全市民政事业全面、协调、稳健发展。

到 2025 年，基本民生保障更加有力，基层社会治理更加健全，基本社会服务更加有效，社会救助标准与城乡居民收入增长联动，社会组织、慈善组织和慈善信托、社会工作专业人才、志愿者队伍的规模、效能与经济发展水平相适应，社会事务区划地名管理科学有效，群众获得感幸福感安全感切实提高。

第三章 主要任务

第一节 统筹社会救助体系，编密织牢社会救助兜底保障安全网

以统筹城乡社会救助体系建设、增强兜底保障能力为目标，以改革完善社会救助制度、创新社会救助体制机制为重点，努力打造分层分类、统筹衔接、政社互补、高效便捷、兜底有力的多层次综合救助新格局。

一是进一步健全社会救助制度体系。巩固脱贫攻坚兜底保障成果，加强与乡村振兴战略衔接。继续探索完善社会救助标准量化确定机制、支出型贫困家庭对象范围及认定办法、救助申请家庭经济状况核查办法。建立健全低收入人口动态监测和常态化帮扶机制，健全完善社会救助保障标准与物价上涨挂钩联动机制。进一步健全困难群众走访联系制度，不断创新困难群众走访联系制度的模式、方法。规范救助对象家庭人口、经济状况重大变化报告机制。充分发挥各级社会救助统筹协调机制作用，推进社会救助制度城乡统筹。

二是进一步发展社会救助工作机制。深化“放管服”改革，全面推行“一门受理、协同办理”。简化低保等社会救助审核审批程序，探索申请审核审批层级下移，下放社会救助审批权限，延长定期核查时限。发挥社会救助联席会议制度和县级困难群众基本生活保障协调机制作用。建立健全跨部门、跨地区、多层次、信息共享的社会救助家庭经济状况核对机制。加强长三角区域一体化建设，共享探索运用“大数据平台”联网平台。

三是进一步提升发展型社会救助水平。以多维贫困标准精确瞄准救助对象，建立健全分层分类的梯度救助制度体系，综合运用多种救助方式，满足不同救助对象的救助需求。积极培育发展社会救助经办服务市场承接主体，推动社会救助服务向移动端延伸，实现救助事项“掌上办”、“指尖办”，为困难群众提供方便快捷的救助事项申请、办理、查询等服务。构建综合救助格局，加快构建政府主导、社会参与、制度健全、政策衔

接、兜底有力的综合救助格局，形成“大救助”综合制度体系。运用转介服务机制，发展服务类社会救助，形成“物质+服务”的救助模式。

四是进一步优化专业化社会救助队伍。强化救助队伍稳定性、专业性建设，提高基层服务人员经办服务能力。通过加强窗口建设，推动跨部门救助事项的业务协同，落实经办人员。综合考虑辖区内社会救助服务事项、服务范围、对象数量以及当地经济社会发展水平等因素，合理确定所需工作人员数量，配套必要的工作经费和办公设备。科学整合管理机构及人力资源，充实加强基层社会救助力量。加强人员培训，通过教材开发和日常业务培训，采取政策解读、专家授课、经验介绍、案例分析、互动参与等形式，切实增强基层工作人员对社会救助政策的理解和把握，培养一批社会救助骨干人才。

第二节 推进养老服务转型升级，不断完善多层次养老服务体系

实施积极应对人口老龄化国家战略，坚持积极老龄观、健康老龄化理念，以满足我市老年人需求为基础，建立与中等收入水平相适应的养老服务体系，主动承接长三角养老产业转移，大力发展银发经济，构建老年友好型城市。基本建成以失能失智老年人为重点、以经济困难老年人为底线，城乡融合发展，居家社区机构相互协调，医养康养相互结合的基本养老服务体系；初步形成布局完善、功能互补、统筹衔接的县乡村三级养

老服务网络，逐步实现成本可负担、方便可及、质量可靠的普惠型养老服务。

一是完善基本养老服务制度。制定全市“十四五”养老专项规划。逐步建立全市老年人能力评估和需求评估体系。制定以失能照护为主要内容的基本养老服务政策。持续加大养老服务资金投入，建立政府兜牢底线、社会广泛参与、个人多种选择的养老服务资金来源渠道。健全完善高龄津贴、护理补贴、服务补贴等老年人补贴制度。将所有符合条件的老年人按规定纳入最低生活保障、特困人员救助供养等社会救助制度保障范围。建设县级失能特困人员集中照护设施，到2025年每个县(市、区)有1所以上具有医养结合功能的县级特困人员供养服务机构，失能半失能特困人员集中供养率达到70%。推动地方党政机关和国有企事业单位培训疗养机构转型开展养老服务。着力提高护理型床位数量和占比，到2025年全市护理型床位占比达到55%。以居家养老为基础，通过新建、改造、租赁等方式，提升社区养老服务能力，着力发展街道(乡镇)、城乡社区两级养老服务网络，依托社区发展以居家为基础的多样化养老服务，重点解决老年人助餐和独居老人探视走访等问题。到2022年，新建居住(小)区配建设施达标率达到100%，老城区和已建成居住(小)区无养老服务设施或现有设施未达到规划要求的，通过购置、置换、租赁等方式配齐。持续开展智慧社区居家养老服务示范项目建设，依托“三级中心”和各类社区为老服务资

源，开展面向全体老年人的生活护理、助餐、助浴、助洁、助行、助医、洗涤、代办、康复、精神慰藉、紧急救援等服务。推动社区养老服务设施社会化运营，社区养老服务设施以无偿或低偿方式统一交给企业和社会组织运营。探索“社区+物业+养老服务”模式，支持物业服务、家政服务企业进入社区居家养老服务领域。建立健全家庭养老支持政策，积极开展嵌入式养老机构建设，满足不愿离家入住养老机构老年人的日常照护需求，减轻家庭照护压力。对经济困难的失能、残疾、高龄等老年人家庭，实施无障碍和适老化改造、配备生活辅助器具、安装紧急救援设施、开展定期探访。聚焦涉及老年人的高频事项和服务场景，坚持传统服务方式与智能化服务创新并行，切实解决老年人在运用智能技术方面遇到的突出困难。创建示范性老年友好型社区。

专栏 1 特困失能人员集中供养设施提升工程

持续实施特困供养服务设施（敬老院）改造提升工程。围绕增强长期照护功能的目标重点，到 2022 年底，每个县市区至少建有 1 所以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级特困供养服务设施（敬老院）。2025 年底前，每个县（市、区）有 1 所以上具有医养结合功能的县级特困人员供养服务机构。

1. 2021 年宣州区水阳镇敬老院、郎溪县建平镇敬老院、绩溪龙川中心敬老院县级失能特困人员护理单元和宁国市社会福利院

特困供养中心满负荷运营，发挥兜底保障作用。

2. 2021 年泾县社会福利院特困供养中心建成运营。宣州区、郎溪县启动建设第二个县级特困供养设施。

3. 2022 年广德市、旌德县县级失能特困人员集中供养设施建成运营。

二是提升专业养老服务水平。加强社会养老服务体系 and 养老智慧化建设，创建智慧养老机构，建设智慧社区居家养老服务模式，依托省养老信息系统搭建市县乡院“四级”智慧养老综合平台，推行“养老机构+社区居家养老”智慧化融合发展，满足多层次养老服务需求。到 2025 年，全市居家养老服务设施布局充分均衡、优质合理，城区每个街道建成一家综合服务功能的嵌入式社区养老服务机构（中心）。深入推进医养康养结合，推进各类养老机构与临近的医疗卫生机构签订协议，养老机构中具备条件的医疗卫生机构可与签约医疗机构建立双向转诊机制，严格按照医疗卫生机构出入院标准和双向转诊指征，为老年人提供连续、全流程的医疗卫生服务。2022 年底，每个县（市、区）至少建有 1 所以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级养老服务设施（敬老院）。到 2025 年，所有养老机构能够以不同形式为入住老年人提供医疗卫生服务，基本适应老年人健康养老服务需求，养老机构医养结合率达 100%。探索县级区域统筹打包改革模式，将辖区内县社会福利中心、多个敬老院等供养机构，统筹打包成为一个整体项目，通过公开招标的方

式确定运营方，统一运营管理，承诺投入资金进行升级改造，逐步形成城乡统一管理、康养医结合、专业化运营、社会化服务的县域养老服务体系。逐步建立养老服务人员入职补贴、社保补贴和公益性岗位补贴制度。每年组织开展市县级养老护理员比赛，表彰一批优秀护理员。到 2025 年底前，全市累计培养培训 200 名养老院院长、8000 人次养老护理员、700 人次专兼职老年社会工作者，培育引进高层次养老服务人才，持续提升养老机构管理和专业服务能力。

专栏 2 公办养老机构服务功能提升和示范工程

推动宣城市社会福利中心以及各县市区社会福利院功能提升，在满足集中供养失能、半失能特困人员的基础上，为农村低保、建档立卡户中的高龄失能老人、重度残疾人提供低偿服务，为失能、失智、失独、高龄等特殊老年人提供社会化养老服务，形成兜底、示范、辐射、创新四大特色。

1. 宣城市社会福利中心：借助现有良好的基础设施，结合宣城市精神卫生福利院项目建设，打造一个大型的失能失智护理中心，建设长三角健康养老基地。

2. 宁国市社会福利院、宣州区社会福利院：实施好世界银行贷款新改扩建项目，推进“康、养、医、护”有机融合，兼具服务、示范、管理、指导、培训、交流等功能。

3. 郎溪县社会福利院：打造成为全市养老服务公建民营项目

标杆。

4. 绩溪县社会福利院、泾县社会福利院、绩溪龙川敬老院：建设区域性示范养老机构，承担起县级特困人员供养服务设施功能。

5. 旌德县社会福利院：2022 年前投入运营，发挥兜底保障作用。

三是推动长三角区域养老服务合作。着力强化“一地六县”长三角生态优先绿色发展产业集中合作区异地养老服务功能。推进“长宜广”幸福颐养标杆区建设，围绕南漪湖、卢湖、竹海、长广煤矿遗址生态修复特色小镇以及医疗养生等资源，提升康复养老等产业品质和能级。不断推进与上海市松江区、徐汇区，浙江省嘉兴市的长三角养老一体化协作。到 2025 年上海市松江区、徐汇区，浙江省嘉兴市三地合作进一步深化，老年人共享养老服务资源，在宣城区域内实现异地养老“互联互通”。充分利用宣城生态环境和气候条件良好、旅游资源独特、森林康养资源丰富的优势，发展“养老+新业态”，大力发展候鸟式、度假式养老模式，积极培育以养生养老、休闲运动、观光旅游为主，特色鲜明、区域吸引力较强的康养旅居型产业。吸引长三角乃至全国老年人“到绿水青山的地方乐享生活”。加快建设市本级健康养老产业园、长三角生态绿色康养基地、新安养老产业园等一批重大康养项目。

专栏3 养老重大康养项目

1. 泾县：推进国家养老皖南示范基地、安徽桃花潭畔森林康养基地、五六三皖南国际森林康养项目建设。

2. 郎溪县：深度对接“一地六县”长三角生态优先绿色发展产业集中合作区建设，建设白茅岭康养小镇。

3. 广德市：围绕卢湖、竹海、长广煤矿遗址、中国航天603基地旧址等打造长三角知名康养基地。新杭镇建设合兴国际康养基地项目。誓节镇启动建设铂龙湖颐养园项目。四合乡打造乡村康养集聚区。东亭乡打造骑行小镇。

4. 宁国市：围绕“皖南川藏线”、“皖南唐古拉”，积极打造长三角健康服务和养老养生基地。实施解带山康养综合项目、恩龙树博文旅小镇项目。

5. 宣州区：狸桥镇依托云山——高立洪林场生态廊道、昆山湖度假村等，建设南漪湖康养小镇，主动对接融入江苏高淳国际慢城。水东镇建设“亲心谷”项目二期。溪口镇、周王镇围绕“皖南川藏线”开展康养项目建设。

6. 绩溪县：积极推进“健康中国”养生养老社区建设项目，加快建设虎头山森林康养项目、新安养老产业园项目。

7. 市开发区：打造军天湖康养小镇。建设市本级健康养老产业园。

四是加强养老服务公共应急救援体系建设和综合监管。制定宣城市养老服务应急救援体系建设方案，统筹推进全市养老服务应急救援力量建设。全市养老机构依法制订自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等突发事件应急预案，并在场所内配备报警装置和必要的应急救援设备、设施。发挥公办养老服务机构作为应急救援队伍主体作用，到 2025 年基本形成市、县两级养老服务应急救援网络。编制宣城市应急救援和防控实用手册，全市养老机构普遍开展消防控制室建设。结合新冠疫情防控经验，全市养老机构普遍建立传染病防治隔离区、隔离室，建立防疫物资的储备、轮换机制。依托宣城市社会福利中心、宁国市社会福利院成立市级养老服务公共应急救援专家组和支援队伍，组织开展全市养老服务机构应急救援管理和服务能力培训。加强对养老服务机构预收服务费用的规范管理。建立跨部门协同监管机制，加大对以养老服务为名非法集资的风险排查力度。强化日常监督管理，做好本行业、领域非法集资的风险排查和监测预警。根据本行业、领域非法集资风险特点，有针对性地开展防范非法集资宣传教育活动。积极宣传《防范和处置非法集资条例》和养老领域非法集资案例，做好政策宣传和风险提示，依法打击养老服务机构以养老服务为名的非法集资活动。

第三节 进一步完善社会福利制度，提高保障水平

加强困境儿童保障，完善残疾人福利、流浪乞讨人员救助管理制度，加强动态管理，推进部门协调，构建覆盖全民、保障适度的社会福利体系。

一是完善儿童福利体系。加强困境儿童分类保障，建立孤儿、事实无人抚养儿童基本生活费补助标准增长机制，稳步提高基本生活保障标准。推进孤儿、事实无人抚养儿童从基本生活保障不断向助学、助医、心理健康指导、就业、安置服务等方面延伸。全面推行收养评估制度，明确评估内容、流程、规范收养登记，通过开展收养评估，确保儿童回归最适合的家庭。增强区域儿童福利机构功能，着力推进区域儿童福利机构“养、治、教、康、安”、社会工作和技能培训一体化发展。探索儿童福利机构面向社会残疾儿童开展替代照料、养育辅导、康复训练等服务。加强儿童福利机构管理，落实安全管理责任，注重队伍能力建设，提升安全保障能力和专业化服务水平。充分发挥儿童福利指导中心作用，为社会散居孤儿、事实无人抚养儿童等困境儿童提供走访评估、心理慰藉、亲情关怀和临时照料等专业服务。

二是加强未成年人保护。推动未成年人保护工作协调机制有效运行，协调、督促有关部门落实职责，及时督办、处置侵害未成年人合法权益事件。加强儿童福利机构和未成年人救助保护机构能力建设，履行民政部门长期监护和临时监护职责，做好因突发事件影响造成监护缺失未成年人救助保护工作。强化家庭监护主体责任，推动完善监护评估与监督机制，提升家庭监护能力。加强未成年人保护热线建设，建立“发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预”的未成年人保护联动响应机制。健全农村留守儿童关爱服务体系，构建委托照护监督长效机制。

推动乡镇（街道）设立未成年人保护工作站和村（居）民委员会设立专人专岗负责未成年人保护工作，到 2025 年底，乡镇（街道）未成年人保护工作站或工作专干实现全覆盖。加强队伍能力建设，提升服务水平。指导村（居）民委员会等及时报告和处置监护人侵害未成年人合法权益事件。引导专业社会组织、社会工作者和志愿者为未成年人提供心理疏导、行为矫治、社会融入、精神慰藉等服务。

三是健全残疾人福利保障体系。全面落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴政策，坚持动态管理，应补尽补。建立残疾人两项补贴标准动态调整机制。推动精神障碍社区康复服务发展，补齐精神卫生康复服务体系短板，强化严重精神障碍患者救助救治，规范监护补贴发放工作。鼓励通过托养、政府购买服务等形式，为贫困重度残疾人提供集中或社会化的照护服务。推广康复辅具社区租赁服务，引导残疾人通过社区租赁服务满足康复辅助器具配置需求，促进康复辅助器具进家庭、进社区、进机构。

四是加强流浪乞讨人员救助。深化生活无着的流浪乞讨人员救助管理工作体制机制改革，强化部门协作，统筹做好街面流浪乞讨人员巡查发现、转介处置、医疗救治等工作。规范救助工作流程，提高救助服务质量，加强安全管理，落实对救助管理机构和托养机构监管责任。积极拓展寻亲渠道，大力开展寻亲服务。做好长期滞留的无法查明身份信息受助人员落户安置工作。加强源头预防和回归稳固，为符合条件的返乡流浪乞讨人员落实社会救助、社会福利等相关政策。积极引导社会力

量参与流浪乞讨人员救助服务，关心关爱流浪乞讨人员。

第四节 加强社区治理体系和治理能力现代化建设，提升基层社会治理效能

以增进人民福祉为出发点和落脚点，健全党领导下的基层群众自治制度，拓宽基层群众参与社会治理的渠道，构建更加完善的城乡社区服务体系，推动政府治理同社会调节、居民自治良性互动，提高基层治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

一是健全基层群众自治制度。坚持党组织领导，发挥基层群众性自治组织作用，积极推行村（社区）党组织书记通过法定程序担任村（居）民委员会、村（社区）“两委”班子成员交叉任职。加强基层治理法治建设，学习宣传贯彻新修订的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》。加强村民自治领域扫黑除恶专项斗争常态化机制建设。推进基层群众性自治组织规范化建设，建立健全基层群众性自治组织法人备案制度。依法界定村（居）民委员会民事权利和义务，开展“社区万能章”治理专项行动，推进减轻村级组织负担。

二是深化城乡社区协商制度。稳步推进基层民主制度化、规范化、程序化，拓宽基层群众参与基层社会治理渠道。开展形式多样、内容丰富的城乡社区协商，重大事项和热点问题坚持“四议两公开”，完善村（居）民会议、村（居）民代表会议制度，扎实推进村（居）务公开和民主管理，引导党员、群

众广泛参与本区域公共事务决策管理。充分发挥自治章程、村规民约、居民公约积极作用，促进自治、法治、德治有机融合。开展村级议事协商创新实验、“三治融合”乡村治理等试点工作，不断推进基层治理创新实践。

三是加强社区服务体系建设。推动城乡社区服务体系建设纳入当地国民经济和社会发展规划、国土空间规划和新型城镇化建设工程，强化社区为民、便民、安民功能。优化城乡社区服务设施布局，规范新建社区综合服务设施建设，确保新建社区商业和综合服务设施面积不低于社区总建筑面积 12%，城乡社区服务中心最低面积达到 300 平方米以上，实施村级综合服务设施提升工程，提高社区服务设施利用率。大力发展智慧社区，提升社区服务智能化水平。开展“新时代新社区新生活”服务质量提升行动，健全政府购买社区服务机制，普遍建立政府购买社区服务清单。加强城乡社区服务人才队伍建设，逐步实现社区工作者职业化。推动城市社区服务资源向农村地区辐射，缩小城乡社区服务差距。

第五节 完善社会事务管理体制机制，提升服务水平

聚焦群众关切，完善基本社会事务管理体制机制，充分履行婚姻、收养、殡葬等基本社会服务职能，让广大服务对象共享改革发展成果。

一是完善殡葬公共服务。强化政府主导责任，突出殡仪馆、公墓等殡葬服务机构公益属性，优化殡葬服务资源布局，实施经营性公墓审批事项改革，持续推进公益性公墓建设，优化提

升公益性公墓（骨灰堂）服务功能，加快构建统筹城乡、涵盖全程、布局合理、设施完善、服务便捷的殡葬服务体系。健全基本殡葬服务制度，推进惠民殡葬政策增项、提标、扩面。加强殡葬服务机构管理，规范殡葬服务收费，强化日常安全管理和清明、冬至等重点时期集中安葬祭扫安全管控，建立健全考核评价机制。加强殡葬系统治理、综合治理、源头治理，不断提升殡葬治理能力。大力推行节地生态安葬，倡导树葬、海葬、深埋、格位存放等不占或少占土地、少耗资源、少使用不可降解材料的方式安葬骨灰或遗体。深化殡葬改革，巩固提升遗体火化率，积极推进殡葬移风易俗。加强殡葬信息化和人才队伍建设，提升管理和服务能力现代化水平。

二是提升婚姻服务质量。继续推动婚姻登记机关标准化建设，到 2025 年婚姻登记机关场所达标率达 100%。开展婚姻登记证补领工作，完善婚姻登记数据库信息，实现婚姻登记档案电子化。丰富婚姻登记颁证形式，增强婚姻登记仪式感。完善婚姻家庭辅导机制，鼓励有条件的县（市、区）为当事人提供免费法律咨询、心理疏导等服务，促进婚姻家庭和谐。加强婚姻家庭文化宣传，积极探索和推动婚俗改革，倡导健康文明的婚嫁礼仪。

三是加强行政区划管理。积极探索和不断优化行政区划设置，对接长三角一体化发展，稳妥有序推进行政区划调整，推动区域协调发展；支持人口较大县城开展设置街道改革试点，合理优化基层政区体系结构。强化地名命名、更名管理，扎实

推进不规范地名整治，净化地名环境；加大城乡地名及其周边道路等地名标志设置力度，力争“十四五”末，地名标志设置覆盖率达到100%。依法开展行政区域界线联检工作，扎实推进平安边界创建活动，建立健全管理长效机制。

第六节 强化社会组织管理，激发社会组织发展活力

完善社会组织扶持政策，加快社会组织制度建设，强化社会组织监管，继续推动数量增长的同时，着力促进质量提升、功能多元、形态丰富，更好满足群众多样化需要。

一是提升社会组织管理服务能力。全面加强党对社会组织的领导，通过单独组建、联合组建以及成立功能型党组织等多种设置方式，持续推进社会组织党的组织和工作有效覆盖，加强党建服务品牌建设，不断提升社会组织党组织建设质量。坚持双重管理体制不动摇，落实登记管理机关、业务主管单位和相关职能部门的监管职责，形成各司其职、协调配合的监管合力。指导社会组织健全以章程为核心的法人治理结构，提高自我管理、自我服务能力。构建社会化、专业化的社会组织服务支持网络和综合服务平台，加大社会组织人才培养力度。

二是加大社会组织培育扶持力度。重点发展面向基层民生、满足群众多样化需求的社会组织，鼓励社会组织创新服务方式，为居民提供个性化、定制式服务。充分发挥社区社会组织在协商民主、提供社区服务、培育社区文化、促进社区和谐等方面的积极作用。积极配合业务主管单位（行业管理部门），对涉及新一代人工智能、新材料、节能环保等十大新兴产业的行业协

会商会，开辟绿色通道，提升登记效率。鼓励支持引导我市行业协会商会主动融入长三角一体化。

三是健全社会组织综合监管体系。健全综合监管体系，强化事中事后监管，鼓励、引导社会公众有序参与社会组织监督，规范行业协会商会收费行为，完善非法社会组织治理长效机制，防范化解社会组织领域风险，不断净化社会组织发展环境，促进社会组织健康有序发展。综合运用行政处罚、等级评估、抽查审计、年检年报等多种监管手段，动态管理“活动异常名录”和“严重违法失信名单”，完善“有进有出”的动态监管机制。加强社会组织信用体系建设，推动社会组织建立诚信承诺制度，发挥行业自律监督作用。持续规范行业协会商会涉企收费，减轻会员企业负担。促进打击整治非法社会组织常态化、制度化，坚决铲除非法社会组织滋生土壤，净化社会组织发展环境。

第七节 健全社会工作和志愿服务发展体系，促进慈善事业健康发展

完善慈善事业促进制度，充分发挥第三次分配作用。坚持社会工作职业化、专业化发展方向，加大社会工作人才队伍建设力度，拓展志愿服务发展空间，畅通和规范社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径，倡导形成人人参与、人人尽责的社会新风尚，形成共建共治共享的良好社会治理氛围。

一是推进乡镇社工站建设。按照“有场地、有设备、有人员、有服务功能、有工作流程、有规章制度”的标准，加快推进乡镇（街道）社会工作站建设。坚持分类指导，因地制宜发挥社工

服务在市域社会治理和乡村振兴中的重要作用，创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制，助力基层治理体系和治理能力的现代化建设。

二是提升社会工作服务能力。加大对社工服务机构、一线社会工作者的培养培训力度，提高社会工作专业人才总量和水平。健全政府购买社会工作服务长效机制，鼓励和引导以民政服务对象为重点开展专业服务，实施社工服务品牌建设工程。支持民政服务机构与基层民政经办机构、社区和社会服务机构设置社会工作岗位，在养老机构、儿童福利机构、未成年人保护机构中广泛开展社工服务。不断完善社会工作专业人才培养、评价、使用、激励机制，形成初、中、高级结构优化的社会工作专业人才梯队。推动落实社工人才薪酬激励制度。

三是加强志愿服务体系建设。加快培育发展各类行业性、专业性志愿服务组织，推进建立志愿服务组织孵化基地。协同推进志愿服务激励褒扬、保险保障等制度建设，完善新时代文明实践志愿服务体系。推动乡镇（街道）、城乡社区依托社区综合服务设施、社会工作站建设志愿服务站点，为群众参与和接受志愿服务提供便利条件。加强志愿服务记录和证明出具管理，持续推进志愿服务信息数据的归集和管理。推动志愿服务项目化运作，强化与慈善项目、社会工作项目的协同推进，积极开展社会救助、养老助残、儿童福利和未成年人保护等领域志愿服务活动。

四是促进慈善事业持续健康发展。切实加强党建引领，打造具有宣城特色、主题名称鲜亮、工作内涵深刻、创建措施具

体、活动载体丰富、社会影响广泛的慈善党建品牌。开展市慈善协会及各县市区慈善协会换届，逐步完善市、县、乡三级慈善网络体系。推广复制“傅寰奖助学金”模式，鼓励企业和个人在慈善组织内通过设立慈善冠名基金、冠名项目开展慈善活动。引导慈善力量积极参与乡村振兴等工作，推动慈善资源聚焦困难老人、儿童、残疾人等特殊群体。拓宽参与渠道，探索线上+线下的创新慈善活动。传承创新慈善文化，深入挖掘本地文化中的慈善文化元素，丰富新时代慈善文化内涵，营造浓厚慈善社会氛围。强化慈善信息公开，提高慈善组织公信力，发挥慈善组织在应对重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件中的积极作用。加强慈善组织监管，打击非法募捐和骗捐、诈捐行为。完善福利彩票销售管理体制，确保福利彩票事业安全运行、健康发展。

五是注重打好“三社联动”组合拳。持续推进“三社联动”试点工程建设，充分发挥社区“基础平台”的支撑作用，为社会组织和社工搭建活动平台。发挥社会组织“服务载体”的承接作用，大力推进政府向社会组织购买公共服务。发挥社会工作“专业引擎”的纽带作用，及时回应社区居民需求和特殊群体需要。整合基层社会治理的行政职能、服务资源和专业力量，重点扶持发展社区社会组织，大力培育发展专业社工组织，探索构筑以社区为平台、以社会组织为载体、以社工为支撑的“三社联动”社会基层治理体制机制。

第四章 保障措施

第一节 发挥党的领导核心作用

坚持党的领导是做好民政工作的根本保障。全市民政系统要坚决贯彻落实新时代党的建设总要求，健全从严治党的制度举措，以党的政治建设为统领，把党的领导落实到民政工作各方面。要把党要管党、从严治党方针落实到民政系统每一个基层党组织，发挥起基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。深化标本兼治，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐的制度建设，持之以恒正风肃纪，用求真务实、清正廉洁的新风正气，统筹推进各项民政重点工作。

第二节 健全民政工作体制机制

进一步加强对民政工作的领导，完善党委领导、政府负责、部门协同、社会参与的工作体制。健全工作协调机制，加强与相关部门的沟通协调，推动部门之间政策衔接、工作对接、信息共享，形成工作合力。深化民政领域“放管服”改革，广泛调动各方资源力量，激发民政事业发展活力。

第三节 健全资金投入机制

适应公共财政体制要求，积极争取加大各级财政投入，保障民政事业发展需要。坚持以政府投入为主体，逐步加大政府购买服务资金投入，按照市场经济资源优化配置的原则，健全多渠道民政事业资金筹集机制，确保政府保障困难群众基本生活投入只增不减。加强资金监管，防范资金风险，完善资金绩效评价机制，确保资金使用规范、高效、安全。

第四节 增强民政队伍治理能力

通过加强学习、教育、党性锤炼，促进民政干部服务水平提高。切实加强党的先进理论学习，牢固树立“以民为本，为民解困，为民服务”民政理念，不断锤炼拒腐防变能力，筑起民政干部拒腐防变的思想道德防线。加强民政干部的管理，建立健全党员党性定期分析、民主评议党员、民政干部考核评价等制度，抓好监督和管理工作的。加大干部轮岗交流、挂职锻炼、基层实践力度，为推进民政治理体系和治理能力现代化提供坚实人才支撑。

第五节 着力组织实施和评估

争取各级党委、政府重视、支持民政事业发展，将民政工作列入重要议事日程和考核内容，把项目建设纳入经济和社会发展规划。协调各有关部门支持和配合做好民政工作，确保规划目标任务有计划、按步骤落实到位。制定和建立民政工作评价指标体系，开展对规划指标、政策措施和重大项目实施的跟踪监测分析，强化动态管理，提高规划实施的效果。

抄送：安徽省民政厅。

宣城市民政局办公室

2021 年 12 月 7 日印发
