

山东省民政厅 文件

山东省发展和改革委员会

鲁民〔2016〕90号

山东省民政厅 山东省发展和改革委员会 关于印发《山东省“十三五”民政 事业发展规划》的通知

各市民政局、发展改革委：

为贯彻落实国家《民政事业发展第十三个五年规划》和《山东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，积极推动民政事业科学发展，制定了《山东省“十三五”民政事业发展规划》。经省政府同意，现印发给你们，请结合实

际认真贯彻落实。

山东省民政厅

山东省发展和改革委员会

2016年11月15日

目 录

第一章 规划背景	4
第一节 发展基础	4
第二节 面临形势	6
第二章 指导思想、基本原则和发展目标.....	7
第一节 指导思想	7
第二节 基本原则	8
第三节 发展目标	9
第三章 主要任务	10
第一节 提高基本民生保障水平	10
第二节 推进养老服务业转型升级	20
第三节 服务国防和军队现代化建设	25
第四节 提升基层社会治理能力和水平	29
第五节 强化专项社会服务支撑	36
第四章 保障措施	41
第一节 坚持党建统领	41
第二节 实施“六化”驱动	41
第三节 强化投入保障	42
第四节 加强队伍建设	42
第五节 严格规划实施	43

为推进“十三五”时期我省民政事业科学发展，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》和《山东省国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》，制定本规划。

规划期限：2016—2020年。

第一章 规划背景

第一节 发展基础

“十二五”时期，全省各级民政部门深入贯彻落实中央和省委、省政府决策部署，积极服务全省经济社会发展大局，全面深化民政事业改革，民政工作总体布局更加合理，体制机制更加健全，改革发展不断深化，在保障基本民生、创新社会治理、服务国防建设、提供社会服务等方面取得显著成绩。

一、基本民生保障能力大幅提升

出台《山东省社会救助办法》，形成“8+1+3”社会救助体系，城乡最低生活保障标准年均分别增长10.2%和23.1%，农村特困人员集中、分散供养标准年均分别增长14.7%和18.1%，兜底作用显著增强。综合防灾减灾和灾害救助能力明显增强，恢复重建因灾倒损房屋31万间，救助受灾群众1900余万人次，创建“综合减灾示范社区”国家级447个、省级448个。养老服务体系基本建立，养老床位总数达60.5万张，新增床位27.9万张，每千名老人拥有床位32张。困难、高龄、失能老年人和孤儿保障制度进一步完善，困境儿童基本生活保障制度基本

建立。销售福利彩票 657 亿元，筹集公益金 184 亿元。全省慈善组织共支出善款 152 亿元，救助 572 万人次，慈善影响力逐步扩大。

二、基层社会治理创新深入推进

圆满完成第十届、第十一届村（居）委会换届选举，基层民主建设有序推进。持续开展社区减负增效行动，探索建立社区、社区社会组织、社工人才、社区志愿者“四社联动”机制，城市社区综合服务设施覆盖率 99.9%。社会组织体系初步建立，服务能力显著增强，社会组织总量达 4.6 万个，直接登记率为 92%。建立社会组织党组织 1.2 万个，党组织覆盖面 62%。社会工作人才队伍进一步扩大，总量达 10 万人。社区志愿者队伍持续发展壮大，参与城乡社区志愿服务活动的社区居民达 30%以上。

三、服务国防军队建设更加有力

累计投入 20 多亿元支持驻鲁部队建设，全省 21 个市县荣获全国双拥模范城（县）称号，数量居全国首位，实现“九连冠”。健全优抚对象精神抚慰、医疗保障、住房优待制度，连续 5 年提高抚恤补助标准，抚恤补助优抚对象 86.6 万人，发放义务兵家庭优待金 48 亿元。初步建立起扶持就业为主，自主就业、退休供养等多种形式相结合的退役士兵安置制度，接收退役士兵 23.5 万人，培训退役士兵 13.7 万人，参训率和就业率分别达 85%和 90%。接收安置军休干部 5219 人、军休职工 3028 人，保障军休干部职工 2.8 万名。

四、社会服务支撑作用显著增强

完成陵县等六县（市）行政区划调整，撤乡设镇 188 个，新增街道办事处 124 个。推广“五位一体”边界联动经验，扎实推进“平安边界”建设。开展地名公共服务体系建设，完成第二次全国地名普查试点任务。婚姻、收养登记规范化建设、标准化服务进一步推进，全省 4A、3A 级婚姻登记机关达到 90 个，收养登记合格率 100%。全省 11 市实现基本殡葬免费政策全覆盖，火化率保持 90% 以上。民政事业费累计投入 1198 亿元，年均增长 15%。

第二节 面临形势

“十三五”时期是全面建成小康社会的决胜阶段，是实现我省由大到强战略性转变的关键时期，“五位一体”总体布局纵深展开，“四个全面”战略布局协调推进，社会结构、利益格局、思想观念将发生深刻变化，我省民政事业面临新的发展机遇和诸多挑战。

一、发展机遇

党的十八大以来，国家治理体系和治理能力现代化建设深入推进，人民共享发展成果成为社会共识，赋予了民政部门更大、更重要的责任；经济发展进入新常态，新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化的政策能量不断释放，转方式、促改革、调结构、惠民生、防风险的战略部署为民政事业发展注入强大动力；省委、省政府高度重视和谐山东建设，将社会建设和民生事业摆在更加突出的位置，政策支持力度持续加大，为民政事业发展提

供了坚强保障。

二、问题与挑战

我省民政事业发展仍存在一些突出问题。民政事业创制立法较为滞后，城乡、区域发展不平衡，多元主体参与民政服务的积极性不高，民政服务专业人才匮乏，基层民政工作力量薄弱，民政服务社会化、信息化、标准化建设亟待加速。

“十三五”时期，我省经济规模和财政收入增速放缓，收支矛盾加剧将长期存在，民政事业发展面临新的挑战。全省优抚对象 90 万人，城乡最低生活保障和农村特困人员供养人数 296 万人，优待抚恤和兜底保障任务艰巨；人口高龄化、空巢化、失能化日趋明显，预计 2020 年全省 65 岁以上老年人口将超过 1400 万人，80 岁以上高龄老年人将超过 360 万人，传统意义上的家庭关系和养老观念将发生重大变革，新型社会福利体系亟待建立；农业转移人口市民化步伐加速，每年新增城镇就业 100 万人、转移农村劳动力 120 万人，亟需加快民政基本公共服务均等化进程；社会结构加速转型，民政服务对象诉求更加多样，基层社会治理难度加大；民政事业发展中不平衡、不协调、不可持续的深层次矛盾和问题尚未得到根本扭转和解决，民政工作与人民群众的期待和全面建成小康社会的目标要求仍有一定差距，全面深化民政事业改革任重道远。

第二章 指导思想、基本原则和发展目标

第一节 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，认真落实习近平总书记关于怀着“大爱之心、爱民之心”做好民政工作的重要指示，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，按照省委、省政府“一个定位、三个提升”要求，全面落实“一二三四六六”民政工作总体思路，有效保障困难群众基本生活，着力增强社会活力、提升民政公共服务水平，着力深化民政领域供给侧结构性改革、促进社会治理体系和治理能力现代化，充分发挥民政在社会建设中的骨干作用，全面提升民政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、在提供和强化专项社会服务中的支撑作用，加快建设“现代大爱民政”，推动山东民政事业“走前列、争一流、创品牌”。

第二节 基本原则

坚持以人为本、兜住底线。强化基本民生保障职能，保障困难群体、优抚群体、孤老孤残孤儿群体等特殊群体的基本生活，实现困难群众应保尽保、应救尽救，兜住民生底线，维护社会稳定。

坚持系统谋划、引导预期。加强顶层设计，坚持问题导向、重点突破，深入推进民政重点领域和关键环节改革。积极回应群

众关切，正确引导公众合理预期，推动民政服务从完善补缺向适度普惠转变。

坚持政府主导、多元参与。坚持党的领导，加快转变政府职能，充分发挥市场在各类民政资源配置中的积极作用，激发各类服务主体活力，提高社会力量参与民政服务积极性，促进通力协作，形成整体合力。

坚持统筹发展、协同推进。统筹城乡区域发展，合理配置民政资源向薄弱地区、薄弱领域和薄弱环节倾斜。完善部门协同机制，使各项改革措施相互衔接、相互促进，提升民政服务保障能力。

第三节 发展目标

到 2020 年，保障基本民生、创新社会治理、服务国防建设、优化社会服务功能明显增强，法治化、信息化、社会化、市场化、标准化、精细化水平显著提升，建立联系紧密、分工明确、相互支撑、协同发展的长效机制，构建起充满活力、高效有序、开放包容、科学发展的“现代大爱民政”服务体系，形成与全省经济社会发展水平相适应、覆盖城乡、设施完善、功能齐全、布局合理的民政事业发展新格局。

筑牢基本民生保障安全网。城乡统筹、体系完善、制度健全、衔接配套、规范高效、分工负责、保障有力的社会救助体系基本建成。自然灾害应急救助体系更加健全，综合防灾减灾救灾能力全面提升。以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结

合的多层次养老服务体系全面建成。残疾人基本福利制度更加健全，儿童福利保障体系更加完善，慈善作用发挥更加显著，福利慈善事业发展更加规范有序和富有活力。

推进基层社会治理体系和治理能力现代化。基层民主活力和社会自治功能显著增强，社区服务体系普遍建立，社会组织管理体制更加健全，社会组织在促进经济发展、管理社会事务、提供公共服务中的作用充分发挥，专业社会工作和志愿服务加快发展，基本实现政府治理与社会自我调节、居民自治有效衔接和良性互动。

服务国防和军队现代化建设能力全方位提升。军政军民团结巩固发展，双拥共建继续深化，军民融合发展深度推进。普惠与优待共享、城市与农村一体、物质与精神并重的优抚安置保障和服务体系健全完善。

专项社会服务供给更加规范高效。民政服务标准体系基本形成，行政区划设置科学优化，地名公共服务规范提升。婚姻、收养、殡葬规范化建设持续加强，家庭、社会、政府三位一体的未成年人保护工作体系基本建立。民政公共服务网络全面构建，基本社会服务均等化总体实现。

第三章 主要任务

第一节 提高基本民生保障水平

坚持保民生、托底线、救急难、可持续方针，统筹完善社会

救助体系，加强防灾减灾救灾能力建设，健全福利慈善服务体系，全面开展脱贫攻坚，构建坚实稳固的托底民生保障体系。

一、完善新型社会救助体系

深入贯彻落实国务院《社会救助暂行办法》和《山东省社会救助办法》，统筹救助标准、救助对象、保障资金、救助管理，巩固最低生活保障制度和特困人员供养制度的基础地位，规范流浪乞讨人员救助制度，整合救助资源，构建“纵向贯通、横向衔接、部门联动、立体覆盖”的社会救助格局。

完善最低生活保障制度。完善低保对象认定办法，健全低保家庭贫困状况综合指标体系，优化低保审核审批程序，精准识别低保对象，确保动态管理下的应保尽保。推进城乡低保统筹发展，建立与经济社会发展水平相适应的低保标准动态调整机制，完善低保标准与低收入价格指数联动机制，逐步缩小城乡、区域之间最低生活保障标准差距，到2020年城乡低保标准之比缩小到1.5:1以内。规范城乡低保分类施保措施，开展低收入家庭认定工作，研究支出型贫困家庭救助支持政策，提高特殊困难家庭保障水平。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。

健全特困人员救助供养制度。推动建立城乡统筹、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，合理确定特困人员基本生活标准和照料护理标准，大力推进以能力提升为核心的特困人员供养机构改革，建立实施特困人员自理能力评估制度，逐步提高基本生活、照料

服务、疾病治疗和殡葬服务等方面的救助供养水平，做到应救尽救、应养尽养，到 2020 年生活不能自理特困人员集中供养率达到 50%。

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，大力减少因病致贫、因病返贫。做好医疗救助与基本医疗保险、居民大病保险、疾病应急救助、商业保险的有效衔接和业务协作，实现“一站式”信息交换和即时结算全覆盖。根据医疗救助对象的困难程度，逐步将各种未纳入医疗保险政策报销范围的特殊疾病医疗费用列入救助范围。综合考虑患病家庭负担能力、个人自负费用和当地筹资情况等因素，分类分段设置重特大疾病医疗救助比例和最高救助限额，合理确定医疗救助标准。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%以上，城乡低保对象、特困供养人员政策范围内住院自负费用限额内救助比例达到 70%以上。

全面建立实施临时救助制度和“救急难”工作机制。严格落实“先行救助”“分级审批”“转介服务”等规定，开辟急难救助“绿色通道”，提高救助时效性。依托驻村（社区）干部、社区网格员、社会工作者和志愿者等，及时了解、发现、报告辖区群众急难情况，建立健全主动发现、快速响应、个案会商、慈善衔接机制，实现应救尽救、托底救助。

加强流浪乞讨人员救助。加强生活无着流浪乞讨人员救助管

理规范化建设，优化主动发现、转介服务机制，健全城乡一体化快速响应机制，运用信息化手段开展日常管理和救助服务，加强人脸识别、指纹识别、DNA 比对、数据挖掘等技术在救助管理工作中的综合应用。大力推进城市流浪乞讨人员救助管理机构规范化建设，完善市县乡村四级救助管理服务网络体系，广泛动员城乡基层自治组织、专业社会组织、志愿者和群众参与救助服务，推动解决长期滞留人员安置难题。

创新社会救助管理机制。健全社会救助统筹协调机制，加强部门协同配合，推动救助资源统筹使用、信息共享。创新社会救助工作方式，整合社会救助资源，拓展窗口服务功能，加快建立完善“一门受理、协同办理”工作机制。加快建设覆盖省市县三级的社会救助综合信息平台，建立困难群众数据库和慈善资源数据库，尽快实现救助需求信息和慈善资源信息有效对接。组织开展社会救助政策落实情况专项督查，规范社会救助申请、审核、评议、审批、复核、公开等工作管理程序，打造“阳光救助”品牌。创新社会力量参与社会救助的工作机制和保障措施，引入专业社会力量，推进社会救助事业创新发展。

专栏 1 社会救助信息化建设项目

建立健全社会救助综合信息平台,加强社会救助管理信息系统与居民家庭经济状况核对系统、“一门受理、协同办理”信息系统及其他社会救助管理系统的建设、整合、集成,提高社会救助信息化管理水平。

二、增强防灾减灾救灾能力

坚持以人为本、以防为主、防抗救相结合、常态减灾与非常

态救灾相统一，努力实现防灾减灾救灾工作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、从减少灾害损失向减轻灾害风险转变，逐步健全以防灾减灾备灾、灾害应急、受灾人员生活救助、灾后恢复重建和社会力量动员为基本内容的防灾减灾救灾工作体系，全面提升自然灾害综合防范应对能力，年均因灾直接经济损失占全省国内生产总值的比例控制在 1% 以内。

完善防灾减灾救灾管理体制机制。健全统一指挥、综合协调、分级负责、属地管理的自然灾害管理体制。加强各级减灾委综合协调职能，强化军地协同联动、救援力量调配、物资储运调配等应急联动机制。进一步完善应急预案体系建设，健全灾害预警、应急响应、损失评估、灾后救助等机制，提高灾害救助标准化和规范化水平。推动政府救助、社会捐赠和灾害保险有机结合，逐步形成规范合理的灾害风险分担机制。

强化救灾物资储备保障。按照分级储备、实物储备、协议储备相结合的原则，建立健全省市县乡村五级救灾物资储备体系，推进市、县级减灾中心建设。科学优化救灾物资储备库（点）布局，统筹安排实物储备和能力储备，对区域高发灾种救灾物资进行重点储备。健全政府储备为主、社会储备为补充的救灾物资应急保障机制，严格救灾物资分级储备主体责任，定期进行应急救援物资储备更新、维修维护和损耗轮换。

提高自然灾害风险防御能力。健全各级政府与基层社区自然灾害风险管理和普查评估制度。编制社区灾害风险图，建立自然

灾害风险数据库。建设或改造室内外相结合的城乡应急避难场所。继续开展综合减灾示范创建活动，创建“全国综合减灾示范社区”300个、“全省综合减灾示范社区”300个、“全省综合减灾示范县（市、区）”30个。加大“防灾减灾日”和“国际减灾日”宣传教育力度，加强宣传教育基础设施与平台建设，强化防灾减灾知识普及和技能教育培训，开展社区灾害应急避险演练，实现防灾减灾救灾知识社会公众普及率显著提高和在大中小學生群体全覆盖。

增强灾情管理和灾害应急救助能力。健全防灾减灾救灾科技支撑体系，加强自然灾害预警预报体系建设，提高预警预报精准度和时效性。推动灾情统计报送网络和信息发布平台建设，推广手机移动报灾APP应用。健全救灾应急指挥体系，加强应急指挥、交通、通讯、防护等救灾装备建设。完善自然灾害救助政策，规范灾情核查评估、救助标准和救助资金管理，切实做好群众紧急救助、过渡期生活救助、损毁住房恢复重建和冬春救助等工作，确保灾害发生后12小时内受灾人员得到初步救助。建立政策性灾害民生保险制度。

健全社会动员机制。加强对社会力量参与防灾减灾救灾的引导和支持，建立政府购买防灾减灾救灾社会服务制度。推进各类专业救援队伍和志愿者队伍建设，健全灾害信息员制度。完善社会动员机制，建立救灾捐赠导向机制和救灾需求信息发布制度，构建工作网络和服务平台，畅通减灾救灾社会力量参与渠道。

专栏2 综合防灾减灾救灾体系建设工程

救灾应急指挥体系项目。加快建设省救灾指挥中心，建设全省自然灾害综合数据库、灾害损失评估系统和以风险防范、应急救助、恢复重建等为主要内容的防灾减灾救灾决策支持系统。推广应用北斗指挥系统和移动报灾终端系统，建设省市县乡四级互联互通的救灾应急指挥体系。

物资储备体系建设项目。扩建省救灾物资储备库，建设省级救灾物资代储点，加强市级救灾物资储备库的规范化建设，统筹推进县级救灾物资储备库新（改、扩）建和多灾易灾乡镇（街道）、村（社区）救灾物资储备点建设，重点支持多灾易灾县（市、区）新（改、扩）建救灾物资储备库，充实救灾物资和救灾装备。依托企业代储、生产能力储备等多种方式，构建多元救灾物资储备体系。

自然灾害救助规范化建设项目。完善救灾资金分级负担和预算投入制度，制定全省自然灾害救助标准体系，建设省市县支持和引导社会力量参与减灾救灾的综合服务平台。

灾害民生保险项目。按照低投入、广覆盖、高保障的原则，建立应对洪涝、风雹、台风、干旱、地震、低温冷冻、雷击等各类自然灾害及突发性事故的灾害民生保险制度，实施以政府分级投入为主导、商业保险为平台、多层次风险分担为保障，以人身伤亡、农村居民住房及家庭财产为核心的灾害民生保险工程，建设全省灾害保险服务体系，提高应对大灾、巨灾的能力。

应急避难场所建设项目。结合公园、广场、学校、体育场馆等公共服务设施建设和改造，通过新建或改扩建等多种方式，升级改造现有避难场所，就近就便增加避难场所数量，建设适合区域灾害特点、覆盖城乡、形式多样、功能完备的应急避难场所体系和综合管理服务平台。

三、提升福利服务水平

以扶老、助残、救孤、济困为重点，逐步拓展社会福利保障范围，提高保障水平，推动福利体系由补缺型向适度普惠型转变。

加强儿童福利保障。推进适度普惠型儿童福利制度和基层儿童福利服务体系建设，完善市县乡村四级儿童福利服务体系。完善集中养育、家庭领养、模拟家庭照顾、助养代养、家庭寄养相结合的孤儿替代养护制度。加强儿童福利设施建设，推动人口规模较大或孤儿数量较多的县（市）建设儿童福利机构。完善困境儿童分类保障制度，保障困境儿童生活、教育、康复、医疗和适龄就业等基本需求。建立健全困境儿童分类分阶段就学资助机制，重点支持面向残疾儿童的早教服务和学前教育。拓展“明天计划”工作，资助对象从机构内孤儿向社会散居孤儿延伸，资助范围从手术救助、脑瘫康复向医疗救助和综合康复延伸，逐步扩大救治病种。

全面拓展残疾人福利。推动出台《山东省慈善事业促进条例》，全面落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴等制度，逐步扩大补贴范围，提高补贴标准。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。健全残疾人服务管理制度，建设残疾人服务标准化体系。全面推进精神障碍社区康复服务，实现80%以上的县（市、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康复工作。在开展精神障碍社区康复的县（市、区），70%以上的居家患

者接受社区康复服务。探索建立贫困残疾人、重度残疾人康复辅助器具配置补贴制度，完善康复辅助器具服务网点建设，实施 0-6 岁残疾儿童康复、贫困残疾人基本型辅助器具适配等重点康复工程，免费为全省革命残疾军人和符合条件的贫困家庭中的残疾人配备康复辅助器具。健全残疾儿童康复救助制度，深入开展孤残儿童专项救助活动，基本实现 0-6 岁残疾儿童抢救性康复全覆盖。

四、规范发展慈善事业

全面深入贯彻落实《慈善法》，坚持政府推动、社会实施、公众参与、专业运作，促进慈善事业与社会救助、社会福利等工作有效衔接，积极引导社会力量开展社会救济、社会互助、志愿服务等活动，建立可持续、全方位、专业化、多层次的慈善事业发展格局。

规范慈善组织登记监管。完善慈善组织登记认定、年度报告制度，建立省市县三级互联互通的慈善信息平台。健全慈善组织内部治理结构及行业规范。规范社会公开募捐许可管理和慈善资金监管，健全慈善行业标准和行为准则，严格责任追究制度。建立健全慈善组织第三方评估机制，建立慈善组织及负责人信用档案。到 2020 年，每 10 万人拥有公益慈善组织数量不少于 4 家，每个乡镇（街道）都建有 1 家以上具有独立法人资格的慈善组织。

拓展慈善参与渠道。鼓励慈善组织利用网络等新媒体创新开展多种形式的慈善活动。鼓励个人和企业以留本付息、安置就业、股权捐赠、股息使用、公益信托等方式参与慈善。到 2020 年，实现全省社会捐赠额占 GDP 比重达到 0.05%。

加大政策扶持力度。积极发展慈善信托，制定慈善信托相关管理办法。大力推进慈善组织孵化基地建设，充分运用政府购买服务、公益创投等多种形式，为慈善组织提供资金支持和能力建设服务。制定完善税收优惠、人才培养、表彰奖励、社会支持等政策措施，促进慈善事业发展。

大力发展福利彩票。积极推进市场化运作模式，加强彩票品种和游戏研发，稳定扩大福利彩票发行规模和彩票公益金筹集额度。持续开展责任福彩、阳光福彩行动，推进福彩文化建设，树立良好公益品牌形象。强化福利彩票规范管理，提升福利彩票公益金使用效益，保持健康安全运行。

专栏 3 慈善捐助体系建设项目

普遍建立城乡社区社会捐助站、机关企事业单位等社会捐助点，健全完善经常性社会捐助体系；创新慈善超市建设运营，大力推进慈善超市社会化；运用互联网思维，搭建慈善组织信息发布、捐赠物资信息对接、物资调剂等平台。

五、扎实推进脱贫攻坚

充分发挥民政部门在扶贫开发中的兜底保障作用，实施精准扶贫、精准脱贫，采取多种措施保障贫困人口基本生活。

推进救助政策和扶贫政策有效衔接。加大经济欠发达地区社会救助财政补贴力度，对符合条件、丧失劳动能力的贫困人口实行农村低保兜底保障，到 2018 年各地农村低保标准达到省定扶贫线以上。加强低保与就业救助、扶贫开发等政策的衔接，鼓励有劳动能力和劳动条件的低保对象依靠自身努力脱贫增收。加

大面向贫困人口的医疗救助、临时救助、慈善救助等帮扶力度，符合条件全部纳入重特大疾病救助范围。在满足特困人员集中供养基础上，特困人员供养机构可为其他扶贫对象提供服务。协助做好农村低保户、农村分散供养特困户等困难群众危旧房屋改造工作。积极配合做好援藏援疆等对口支援工作。

引导支持社会力量参与脱贫攻坚。用好政府和社会两种力量，进一步拓展社会组织、机构参与扶贫的可覆盖范围和受益人群。设立扶贫捐赠专户和慈善“救急难”扶贫帮困基金，重点用于民政兜底的扶贫对象重特大疾病医疗救助和急难事项临时救助。

第二节 推进养老服务业转型升级

坚持政府主导、社会主办、市场运作，围绕满足老年人多样化、多层次、个性化的养老服务需求，全面放开养老服务市场，深化养老服务供给侧结构性改革，统筹城乡区域发展，大力推进市场化、产业化、社会化，有效提高养老服务供给能力，打造“孝润齐鲁·安养山东”品牌，推进养老服务业制度、标准、设施、人才队伍建设，繁荣养老市场，提升服务质量，让广大老年人享受优质养老服务。

一、优化养老服务供给体系

夯实居家养老服务基础。健全以企业和社会组织为主体、社区为纽带、养老信息平台为支撑的居家养老服务网络。支持社区建立居家养老服务网点，引入社会组织和家政、物业等开展

形式多样的养老服务项目，逐步实现从基本生活照护向心理服务、健康促进、康复护理、法律服务、紧急救援、临终关怀等方面延伸。创新居家智慧养老服务提供方式，全面建设“智慧养老社区”，支持企业和机构运用移动互联网、云计算、大数据、物联网等技术手段，建设社区居家养老服务信息平台，实现“智慧养老社区”覆盖80%以上城镇社区，打造没有围墙的虚拟养老院。

增强社区养老服务能力。严格执行社区养老设施建设标准，社区养老服务设施人均用地不少于0.2平方米，新建小区按每百户不少于20平方米的标准配套建设养老服务设施，老旧小区通过购置、置换、租赁等方式按每百户不少于15平方米的标准调剂解决。实施社区无障碍环境改造和老旧居民楼加装电梯，完善提升日间照料、失能老年人托养、居家养老服务功能。推动医疗卫生服务向社区、家庭延伸，提高基层卫生机构上门服务能力，推进长期照护服务进入社区。到2020年符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等服务设施覆盖所有城市社区。

提升农村养老服务水平。健全农村养老服务网络，优化农村特困人员供养机构布局，推进“多镇一院”“一县一院”“中心敬老院”模式，打造农村区域性养老服务中心。依托行政村、较大自然村，充分利用农家大院，通过公建民营、民办公助、购买服务等方式，建设日间照料中心、幸福院、托老所、老年活动站、老年人社区助餐服务点等互助性养老服务设施，实现60%以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务设施，农村幸福

院或日间照料中心设施服务功能覆盖全部农村社区。加大农村特困人员供养机构建设和改造力度，全面实施基层供养机构安全设施改造，优先集中供养完全或部分丧失生活自理能力的特困人员。充分发挥村民自治功能和老年协会作用，督促家庭成员承担赡养责任，组织开展邻里互助、志愿服务、老年人文体活动。

推进养老服务设施建设。编制养老服务设施建设专项规划，合理布局养老设施，明确养老设施建设的位置、规模、种类、数量和功能。保障养老服务设施用地供应，根据省政府确定的养老服务体系建设任务，按照每张床位 50 平方米的标准，安排专项用地指标，应保尽保。支持社会力量建设运营养老机构、社区日间照料中心、养老服务信息平台等养老服务设施。依托城乡社区和有条件的养老机构，利用闲置房产资源，大力发展老年教育，为老有所学、老有所为、老有所乐创造良好条件，提高老年人生活质量。到 2020 年，全省各类养老床位达到 88 万张，每千名老年人拥有各类养老床位数 40 张以上，城市社区老年人日间照料设施达到 5500 处以上。

推动医养结合发展。建立健全医疗卫生机构与养老机构合作机制，推进智慧医养护一体化发展。开通医疗卫生机构为老年人预约挂号、转诊等绿色通道，开展面向养老机构的远程医疗服务试点。提高养老机构提供基本医疗服务的能力，支持养老机构根据需求和能力开办老年病医院、康复护理院和分支医疗机构，符合条件的可按规定纳入基本医疗保险定点范围。到 2020 年，护理型床位占养老床位总数比例达到 30%以上。

二、增强养老服务发展动力

健全养老服务政策体系。推动出台《山东省养老服务促进条例》。健全完善困难老年人养老服务补贴制度，统筹整合老年人高龄津贴、护理补贴、服务补贴等老年人补贴项目，统一归并政府补贴政策和标准，积极采取政府购买养老服务等方式，为广大老年人提供基本养老服务。严格落实养老设施资金扶持、用地保障、价格优惠、税费减免等有关政策，试点实施养老机构运营补贴和护理人员工资补贴。推动建立长期护理保险制度和机构综合责任保险制度，鼓励老年人投保长期护理保险产品。

推进公办养老机构改革。开展公办养老机构改制试点示范，鼓励引导社会力量通过参资入股、收购、委托管理、公办民营、公建民营等方式，参与公办养老机构改扩建和运营管理。推进适老化设施改造。到 2020 年，全省 80% 以上的公办养老机构改制为企业、社会组织或实现公建民营，民办及公建民营养老机构占比达到 85% 以上。

创新养老服务投融资机制。鼓励金融机构创新金融服务，拓展投融资渠道，支持符合条件的养老企业发行养老产业专项债券，满足养老机构信贷需求。设立养老服务业发展股权投资引导基金，积极推广政府和社会资本合作模式，灵活运用“使用者付费”机制、以奖代补政策，增强吸引社会资本能力。

三、促进养老产业融合发展

鼓励引导社会力量参与。培育专业化养老服务企业、机构

和社会组织，引导社会资本投资开发老年住宅和老年公寓，建设老年社区和大型养老综合体。引导有条件的养老服务组织实行连锁化、网络化、品牌化经营，鼓励个人举办家庭化、小型化养老机构。通过购买服务、股权合作等方式，鼓励多元主体参与养老产品开发、居家养老定制和家政服务，满足老年人不同层次的养老服务需求。

促进养老产业链群发展。大力培育养老龙头企业，推动科研、制造、配送、展销一体化发展，打造一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的养老产业集群。加快与房地产、医疗、保险、旅游、教育、健身等融合步伐，大力发展候鸟式养老、旅游养老、农家养老、以房养老、会员制养老等新兴业态。

规范养老服务市场秩序。建立以市场为导向的养老服务定价机制，制定出台养老服务系列标准及质量评价规范，建立完善从居家、社区到专业机构的专业照护服务提供体系。建立养老服务业指标体系和统计制度，健全养老机构服务评估机制和老年人能力评估制度，营造统一开放、竞争有序、充满活力的市场环境。

专栏 4 养老服务体系建设工程

养老服务设施建设项目。安排专项资金支持养老设施建设、城市社区日间照料中心、农村幸福院建设和运营等，积极为农村低收入、高龄、独居和失能半失能老年人提供养老服务，满足农村特困人员集中供养需要。对具备改造条件的农村特困人员供养服务机构安全设施进行全面提升改造，改造后必须符合相关行业标准，达到安全要求。

“互联网+养老”项目。建立全省养老服务信息网，打造全省养老服务管理平台，建立具有统计分析功能的基础信息数据库；建设市、县（市、区）养老服务平台，实行市场化运营，以信息化手段实现养老服务供需主体有效对接。

养老服务人才培养项目。加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理、社会工作等专业人才，加强师资队伍建设和人才培育，设立 30 处养老服务相关专业的高等院校、职业学校（含技工院校），积极开展养老方面的学术研究和对外交流。实施养老护理人员培训计划，推行养老服务管理人员持证上岗，制定康复、护理人员服务标准，设立与报酬挂钩的职能技能级别。

养老服务标准化建设项目。以促进养老服务业健康、规范、有序发展为出发点，构建养老服务通用基础标准，机构、居家、社区养老标准，支撑保障标准和老年用品标准，推动养老服务标准化工作有序进行，实现国家、行业、地方养老服务标准的有机统一。

养老服务品牌创建项目。围绕“机构和居家相融合的社区养老、医疗和养生养护相融合的健康养老、数据和服务相融合的智慧养老、基本养老和产业养老相融合的幸福养老”，打造“孝润齐鲁·安养山东”服务品牌。鼓励各地创建一批富有地域特色的子品牌，明确品牌内容、服务流程和服务标准，满足省内外老年人不同层次的养老服务需求。

第三节 服务国防和军队现代化建设

健全完善优待、抚恤、褒扬、安置和服务五项基本制度，全面落实双拥优抚安置政策，深入推进军民融合深度发展，加快构

建与全省经济社会发展水平相协调、与国防和军队改革相衔接、与服务对象贡献相适应的双拥优抚安置工作新格局。

一、深化双拥共建和军民团结

加大拥军支前保障力度。积极适应国防和军队现代化建设新要求，探索建立与联合作战指挥体制相适应的平时保障和战时拥军支前机制，及时帮助部队解决战备训练、演习演练中遇到的困难和问题，提高服务军事斗争准备效能。健全社会化拥军政策体系，广泛发动社会各界开展“助力强军改革”活动，全面推进科技拥军、智力拥军、文化拥军和社会化拥军，动员全社会拥护强军改革。

密切军政军民团结。发挥爱国主义教育基地和国防教育基地作用，广泛开展双拥主题教育和宣传活动。运用传统媒体和新兴媒体，开设国防和双拥宣传专栏专题，延展国防和双拥宣传教育的全民覆盖率。以双拥模范城（县）创建为契机，推动双拥工作创新发展，构建和谐的新型军政军民关系。整合驻鲁部队各方面力量支持地方经济社会发展，积极参与地方抢险救灾和平安山东建设。

服务推进军民融合深度发展。完善军民融合发展体制机制，健全服务保障体系和相关政策制度。总结宣传全省不同层面的军民融合典型，发挥其在军民融合深度发展中的示范引领作用，加快推进军民融合深度发展。

二、加强优待抚恤和烈士褒扬

健全完善优待抚恤政策。完善优抚政策和抚恤补助标准调整

机制，逐步提高优抚对象抚恤补助水平。加强优抚保障制度与社会保障制度的有机衔接，将优抚对象优先优惠纳入社会救助、社区服务、养老服务等社会保障和公共服务体系。完善优抚对象医疗保障制度，提升优抚对象医疗保障水平。丰富优抚对象精神抚慰内涵，组织开展走访慰问关爱在乡红军老战士、老复员军人、烈军属、残疾军人活动，营造军人光荣、军属光荣的社会氛围。

加强优抚阵地建设。兼顾规模增长与布局优化，推动优抚医院、光荣院、烈士纪念设施建设纳入医药卫生、养老服务、红色文化等发展规划，通过新建和改扩建，不断充实优抚医疗、康复、供养、休养、爱国教育资源。坚持优抚医院“小综合、大专科”发展方向，突出专业化养老功能，推进优抚医院和光荣院开展“医养结合”康复养老服务。加快推进优抚工作信息化，积极开展“互联网+优抚”，建设优抚管理服务载体平台，完善全省优抚对象电子档案。支持和引导社会力量参与优抚服务，探索通过政府购买服务、组建基层联络员队伍、开展志愿服务等形式，推动基层优抚服务社会化。

充分发挥烈士褒扬积极作用。规范烈士评定（批准）工作，完善烈士备案工作规程。建立烈士纪念设施分级和动态保护管理长效机制，提升烈士纪念设施陈列展示、讲解服务、设施环境等整体水平，推动烈士纪念设施创建A级旅游景区。加强烈士事迹整理宣传、烈士精神传承与弘扬，编撰烈士英名录，开展网上寻亲、公祭、祭扫等活动，营造全社会尊崇、敬仰、缅怀英烈的社会环境。

三、做好接收安置和军供保障

全面落实退役士兵安置政策。完善以扶持就业为主，自主就业、安排工作、退休与供养等多种方式相结合的新型退役士兵安置制度。完善退役士兵安置考核办法，建立健全安置考评体系和阳光安置制度，将退役士兵服役表现作为政府安置排序选岗的重要依据。健全加快建立完善安置法规政策和安置计划编制下达机制，强化指令性安置，严格经费管理，确保符合政府安置条件的退役士兵得到妥善安置。加强退役士兵职业教育和技能培训，坚持就业导向，提升就业能力，运用社会力量，创新培训方式，拓宽就业渠道。完善退役士兵就业创业优惠扶持政策，建立退役士兵就业创业宣传激励机制，严格执行自主就业退役士兵一次性经济补助政策，构建自主就业创业服务网络，促进退役士兵自主就业创业。

完善军休服务管理模式。加快建立以军休服务管理机构为骨干、信息化为纽带、社会化服务为支撑的军休服务保障网络。改进简化流程，推动实现军休干部（含退休士官）、复员干部和无军籍退休退职职工移交安置良性循环。推进军休服务管理机构规范化建设，拓展服务内容，创新服务方式，提升服务效能，提高军休人员服务管理水平。开展《山东省退休军官安置办法》和《山东省军队离退休干部无经济收入家属、遗属医疗保障办法》立法调研，依法开展安置管理，依法维护军休干部及无经济收入家属、遗属的合法权益。

强化军供保障。创新军供保障模式，实现由单一饮食服务向

综合服务、铁路运输保障为主向铁公水空全方位保障、定点供应向区域供应、常规供应向大批量供应、平时保障向应急应战保障兼备的“五个转变”，构建布局合理、设施完善、设备先进、保障有力的新型军供保障体系。探索建立全天候、立体化、多方式的军供应急应战服务保障体系，提高应急应战快速保障能力。推进军供站正规化、现代化建设，拓展军供保障力量，健全保障预案，强化训练演练，开展业务培训，提升军供服务保障能力。

专栏 5 优抚安置服务体系建设工程

优抚服务体系建设项目。加强优抚公益类社会组织建设，实施重点优抚对象危房改造，推进优抚医院、光荣院新（改、扩）建及改善现有设施设备条件。

烈士纪念基础设施新（改、扩）建项目。加强烈士墓区、纪念堂馆、纪念碑亭等烈士纪念设施建设，提质改造现有设施，填补空白，提升陈展水平。

退役士兵培训项目。推行退役士兵“三公开一监督”阳光安置办法，建立以职业院校和社会组织为依托、政策扶持为支撑、促进就业为目标的退役士兵教育培训体系。

军供设施新（改、扩）建项目。加强军供站设施建设，加强软硬件设施的统筹规划和维修改造升级。

第四节 提升基层社会治理能力和水平

发挥政府治理的主导作用，深化发展基层群众民主自治制度，创新社区治理机制，加快形成党委领导、政府负责、社会协

同、公众参与、法治保障的社会治理体制。加大社会组织扶持力度，深化登记管理体制改革，建立健全政社分开、权责明确、依法自主的社会组织制度，到 2020 年每万人拥有社会组织数达到 7 个。加快推进社会工作专业队伍和社会服务志愿者队伍建设，拓宽社会工作服务领域，有效满足社区居民多元化需求。

一、深入推进村（居）民自治

健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治制度，拓宽基层群众自治范围和渠道，丰富自治内容和形式，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。深入开展民主选举、民主决策、民主管理、民主监督实践，依法、公正、有序开展村（居）委会换届选举，丰富村（居）民会议、议事协商、民主听证等民主决策形式，健全村（居）务监督委员会，规范村（居）务公开、民主评议等民主监督制度。积极开展城乡社区协商民主建设，增强城乡社区协商主体多元化，建立分层协商制度，推进城乡社区协商制度化、规范化、程序化。支持鼓励村（居）民广泛参与社会治安综合治理，协助基层政府或其派出机关、服务机构做好社会救助、社会福利、优待抚恤等工作，依法保证村（居）民对基层社会治理的知情权、参与权、决策权、监督权。

二、创新社区治理服务体系

完善城乡社区治理体制。完善以社区党组织为核心、社区村（居）委会为主导、社区居民为主体、社区社会组织和驻区单位等社会力量共同参与的新型社区治理体制机制。加快建立社区联

席会议制度，积极探索社区党组织、村（居）委会、业主委员会交叉任职模式。推进社区减负增效，促进政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。稳妥推进农村社区内行政村合并，有序撤销合并社区内原行政村村民委员会，在社区层面设立社区村委会，逐步实现一社区一村民委员会。建立基层综合服务管理平台，拓展公众有效参与社区治理渠道。充分发挥社区社会组织承接公共服务、参与社区治理、服务居民群众、推动社区发展的重要载体作用，大力开展邻里互助、居民融入、纠纷调解、平安创建等社区活动，激发居民主体参与社区公共事务和公益事业积极性，形成社区内多元主体共同治理的新格局。

拓展提升社区服务功能。加快城市社区综合服务设施提档升级，推进农村社区综合服务设施增量扩面，建立以综合服务设施为依托、专项服务设施为配套、服务网点为补充、信息网络平台为支撑的社区服务设施网络，实现城市社区综合服务设施全覆盖，农村社区综合服务设施覆盖率达到 80%。完善社区与驻区单位共驻共建制度，大力推进驻社区单位各类资源向社区居民开放，实现社区资源共有共享。推进政府公共服务、居民志愿互助服务、便民利民服务向社区覆盖，重点面向农村老年人、残疾人、妇女及未成年人等群体开展照料、帮扶等工作，促进城乡公共服务均等化。大力发展社区居民便民利民服务，鼓励和支持驻区单位和社区居民开展邻里互助等群众性自我互助服务活动。健全农村留守儿童、留守妇女、留守老人关爱服务体系，依托农村幸福院、社区服务中心等载体建立农村留守人员关爱服务中心。通过开展

城市和谐社区和农村新型社区示范创建活动,建成一批管理有序、服务完善、文明祥和、特色鲜明的示范社区。

加快智慧社区建设。整合社区公共服务信息资源,将社区公共服务综合信息平台建设纳入全省政务平台建设体系,推动政务服务向基层延伸。应用全省统一的政务服务代办系统,实现乡镇(街道)和有条件的村(社区)便民服务点(代办点)基本覆盖,方便基层群众办事。加快社区信息系统集约化建设和智慧社区建设,促进社区公共服务多方合作、资源共享、制度对接,逐步实现“一网式”、“一号式”服务,实现社区公共服务事项全人群覆盖、全口径集成和全区域通办。

三、深化社会组织改革发展

改革社会组织管理制度。推进社会组织管理领域简政放权放管结合优化服务改革,进一步深化社会组织行政审批制度改革,依法做好社会组织登记审查工作。大力培育发展城乡社区服务类社会组织,降低准入门槛;重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类社会组织。实行行业协会商会类、科技类、公益慈善类、社区服务类社会组织直接登记。对直接登记范围之外的其他社会组织,继续实行登记管理机关和业务主管单位双重负责的管理体制,县级以上登记管理机关配备不少于2名专职工作人员。稳妥推进政社分开,组织开展行业协会商会与行政机关脱钩工作,支持社会组织自我约束、自我管理、发挥作用。建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制,明确登记管理机关、行业主管单位、综合管理

部门职责，加强对社会组织负责人、内部治理、资金使用、业务活动、对外交往等方面的管理监督。推进有条件的事业单位转为社会组织，完成民办非企业单位向社会服务机构转换。放宽行业协会商会准入条件，引入竞争机制，探索“一业多会”。

加强社会组织扶持和人才培养。建立健全公共财政对社会组织的支持、资助和奖励机制，全面落实国家对社会组织的各项税收优惠政策，鼓励金融机构为符合条件的社会组织提供信贷支持。扶持一批品牌社会组织和公益慈善项目，建设一批示范带动作用强的双创示范基地和孵化基地等社会组织服务平台，深入创建社会组织建设创新示范区，普遍建立社会组织发展服务中心，推动市、县（市、区）改革创新社会组织建设和管理工作。建立政府购买社会组织服务制度，会同相关部门制定政府转移职能目录、购买社会组织服务目录、承接政府职能和购买服务的社会组织目录，逐步扩大购买服务的范围和规模。完善社会组织人才政策，把社会组织人才工作纳入人才工作体系和专业技术人员知识更新工程，推进社会组织管理层和从业人员的职业化和专业化。畅通社会组织人才职称评审渠道，执行与相关行业相同的职业资格、注册考核、职称评定政策。实施社会组织人才培养工程，建立社会组织负责人和管理人员培训制度。扩大社会组织专职人员比例，推行秘书长聘任制。

规范社会组织健康发展。以社会组织党建为引领，完善社会组织内部治理，健全权责明确、运转协调、制衡有效的法人治理结构，加强民主管理、民主运行机制。推动建立党委、政府与社

会组织信息沟通机制，支持社会组织广泛有序参与民主协商，拓宽社会组织参政议政渠道。积极推进社会智库建设，完善社会智库产品供给机制，探索社会智库参与决策咨询的有效途径。充分发挥社会组织积极作用，推进社会组织信用体系建设，加强社会组织自律和信息公开。拓宽社会监督渠道，完善社会监督举报受理机制，健全第三方评估机制，建立社会组织“异常名录”和“黑名单”，推进社会组织评估考核与税收优惠、承接政府转移职能、购买服务相挂钩。推动建立多部门联合执法机制，依法查处社会组织违法行为，及时取缔非法社会组织。

四、发展专业社会工作和志愿服务

开展社会工作教育培训。加快发展社会工作专业教育，推进高等学校社会工作学科体系和专业培育基地建设，到2020年建成3-5个省级社会工作专业人才培养基地、50个社会工作专业实训基地，社会工作专业人才占总人口比例达到1‰以上。深入开展社会工作职业培训，建立社会工作专业人才终身学习培训机制。开展规范化、制度化、常态化继续教育，实施社会工作管理和服务人才能力建设工程，积极推动社会工作知识普及。

大力开发社会工作专业岗位。按照精简效能、按需设置、循序渐进的原则，探索完善社会工作专业岗位设置范围、数量结构、配备比例、职责任务和任职条件。建立健全社会工作专业岗位开发机制，加大相关事业单位分类设置社会工作专业岗位的力度。建立政府购买社会工作服务岗位制度，推动专业社会服务工作进入脱贫攻坚、社会救助、社会福利、防灾减灾、婚姻家庭、精神

卫生、社区矫正、残障康复等重点社会工作服务领域。以基层为重点，按照人口规模或服务对象数量，选择条件成熟的农村社区设置社会工作专业岗位，引导和鼓励城市社会工作专业人才到农村开展服务。到 2020 年，实现每个城市社区至少有 1 名社区社会工作专业人才，每个农村社区有 1 名社区社会工作专业人才。

强化激励保障机制。建立专业化评价体系，研究制定社会工作专业人才能力素质标准和工作绩效评价办法，逐步建立社会工作专业人才注册登记制度。研究制定社会工作专业岗位薪酬指导标准，建立健全多层次、全方位的社会工作专业人才薪酬保障机制，逐步提高社会工作专业人才薪酬待遇水平。建立和谐使者选拔管理制度，选拔培养一批具有典型带动作用的社会工作专业人才，扩大社会工作影响力。

大力发展志愿服务。加强志愿者队伍建设，广泛发动社会公众积极投身志愿服务活动，提高志愿服务参与率。推行志愿者注册登记和志愿服务记录制度，将公民志愿服务记录纳入社会信用体系。健全志愿者日常管理制度，科学制定志愿者工作绩效量化评价标准和考评办法。建立健全志愿服务项目化运作机制，提供“菜单式”志愿服务，探索志愿者互助循环。推动建立社会工作者与志愿者联动机制。大力发展社区志愿服务和志愿服务组织，广泛建立志愿服务站点，推动志愿服务信息化建设，为志愿者参与志愿服务提供线上线下的广阔平台。力争到 2020 年，注册志愿者占总人口比例达 8%，志愿服务参与率达到 20%，志愿者每年志愿服务时间平均达到 24 小时以上。

专栏6 社会工作和志愿服务体系建设工程

社会工作服务标准化建设示范项目。建立10个社会工作服务标准化示范县（市、区）、50个社会工作服务标准化示范事业单位、50个标准化示范乡镇（街道）社会工作服务中心、50个标准化示范民办社会工作服务机构和200个标准化示范社区社会工作服务站，引导和推动社会工作服务发展，扩大社会工作服务覆盖面。

民办社会工作服务机构培育项目。按照政府引导、社会参与、民间运作的方式，培育发展1000家结构优化、管理规范、服务完善、诚信自律、作用明显的民办社会工作服务机构，实现民办社会工作服务机构发展数量与服务质量同步提高，有效承接和满足不断增长的社会工作服务需求。

高层次社会工作专业人才培养引进项目。培养一批能够统筹推进社会工作专业队伍建设的行政管理 and 行业管理人才。成立省社会工作专家委员会，定期开展在职社会工作专业人才专业理论和高级实务培训。

政府购买社会工作服务项目。建立健全政府购买社会工作服务政策制度，进一步规范服务内容和方式，逐步拓宽服务范围，扩大服务规模，提升服务质量，引导承接主体按照公益导向组织实施社会工作服务项目。

志愿者能力提升项目。实施志愿者能力提升计划、志愿服务组织培育和志愿服务站点建设工程、志愿服务品牌示范工程。

第五节 强化专项社会服务支撑

根据全省经济社会发展总体布局和新型城镇化发展要求，科学优化区划设置，推进界线管理服务创新，提高地名公共服务水平。以惠民便民为导向，创新服务机制，规范服务行为，推进婚

姻收养登记服务规范化，促进殡葬事业绿色健康发展，加大对未成年人保护力度，努力为人民群众提供更加高效、便捷、优质的社会服务。

一、优化行政区划设置

推进行政区划调整，加强区域副中心建设，拓展城市发展空间。壮大济南、青岛等综合性中心城市，推进“一市一区”行政区划调整。统筹推进户籍、财税、区划等制度改革，加快撤县设区（市），稳步推进乡镇区划调整，稳妥推进乡镇合并、镇改街道、村改居，支持符合条件的农村社区和企业工矿区纳入城镇体系管理。

二、推动平安边界建设

完善维护边界地区稳定的长效机制，建立和落实边界地区部门联席会议、定期走访制度，健全边界纠纷部门会商和联合查处、边界纠纷应急处置、重大事项报告等制度，提高边界矛盾纠纷的排查预警和快速处置能力。深入开展省界、县界联合检查，推行平安联创、经济联发、文化联谊、公益联做、生态联建“五位一体”边界共建，探索“互联网+”界线管理运作模式，提高界线联检质量和信息化管理水平，确保界线地区平安稳定。

三、创新地名公共服务

健全以地名标准化为基础、地名文化为支撑、城乡系列地名标志为载体、地名信息化为手段的地名公共服务体系。完善地名法规政策和管理服务规范，完成第二次全国地名普查，加快地名普查成果转化利用。丰富地名信息资源，建立各级地名数据库和

数据动态维护更新机制。加强地名文化保护工作，深化地名理论研究和地名文化建设，建立地名文化保护名录和地名文化遗产信息档案（库），推进地名文化产品开发，落实分类、分级、分层保护地名文化举措。

四、规范婚姻收养服务

全面规范婚姻登记。加强婚姻登记机关标准化建设，全面实行结婚登记免费颁证服务和婚姻家庭辅导服务，建立群众满意度评价体系。逐步放开内地居民户籍地办理婚姻登记限制。完善婚姻信息数据库，建立信息共享机制，开展婚姻信息社会化使用工作，为有法律政策依据的单位和个人提供婚姻信息查询服务。

依法规范收养行为。贯彻落实《中华人民共和国收养法》，依法依规办理收养登记行为，维护收养关系当事人的合法权益。完善收养登记管理信息系统。引入第三方专业社会组织开展收养家庭评估。

五、深化殡葬管理改革

健全殡葬公共服务体系。健全党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、法制保障的现代殡葬管理体系，建立布局合理、设施完善、功能齐全、服务便捷的殡葬公共服务体系。积极有序推进城乡公益性公墓建设，加强经营性公墓管理，严格控制经营性公墓审批，将建设经营性公墓和公益性公墓一并列入殡葬事业发展规划，到2020年基本实现城乡公益性公墓覆盖全部乡镇（街道）和村（居）。加强城乡公益性骨灰存放设施建设，城乡居民的骨灰安放需求得到有效保障。

落实殡葬惠民政策。充分发挥政府在推行惠民殡葬政策中的主导作用，编制殡葬事业“十三五”发展规划，将殡葬补贴服务项目纳入全省基本公共服务清单，2018年底全省实现基本殡葬服务惠民政策全覆盖。统筹安排惠民殡葬政策推行进度，逐步增加服务项目，提高惠民标准，丰富惠民形式，实现殡葬基本公共服务均等化。

推行生态绿色殡葬。实行生态绿色殡葬行动计划，建立生态殡葬奖补制度，提供更多优质的生态安葬公共服务。加大政策扶持力度，全面实行节地生态奖补政策。完善节地生态公墓标准规范，指导建成一批节地生态安葬示范设施，到“十三五”末，每个县（市、区）至少建成一处节地生态公益性公墓，火化率基本达到100%。通过节地生态改造，城镇公益性公墓、经营性公墓和农村公益性公墓节地生态安葬率分别达到100%、30%、50%。可降解环保殡葬用品得到普遍应用。

倡导移风易俗新风尚。探索推广群众意愿与现代文明相协调的殡葬形式和服务载体，推行“互联网+殡葬服务”。发挥党员干部带头示范作用，引导群众积极参与殡葬改革。全省村（居）委会普遍建立红白理事会，倡树婚育新风，提倡厚养薄葬，促进移风易俗，营造丧事简办、文明理事的社会新风尚。

六、关爱未成年人成长

建立农村留守儿童关爱保护体系。强化农村留守儿童家庭保护，落实家庭监护主体责任和属地职责，构建政府领导、民政牵头、部门联动、家庭尽责、社会参与的关爱保护组织体系。建立

健全强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预的工作机制，建设集发现报告、任务转介、关爱服务、救助保护、持续跟踪为一体的工作平台，建立详实完备、动态更新的全省农村留守儿童信息库。

加强未成年人保护。建立以家庭监护为基础、社会监督为保障、国家监护为补充的监护制度，加快推进未成年人救助保护机构建设。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，实现县级层面全覆盖。开展留守儿童、孤残儿童和流浪未成年人的救助、照料和教育work，实行特殊家庭青少年成长关爱行动。

专栏7 专项社会服务体系建设工程

地名公共服务项目。全面推进地名规划、地名标志设置等专项工作，推进地名标准化建设，清理整顿不规范地名。加强地名文化遗产保护，推动地名文化繁荣发展。

殡葬服务设施建设项目。加快殡仪馆建设和火化设施改造升级，在火化区尚无殡仪馆的县（市、区）新建殡仪馆，对已达危房标准、设施破落、设备陈旧的殡仪馆进行改造或改扩建，淘汰、更新污染排放不符合环保要求的火化设备。

未成年人关爱保护项目。完善未成年人社会保护强制报告、应急处置、评估帮扶、监护预防等救助保护机制。每个设区市和县（市）成立与儿童福利机构相衔接的未成年人救助保护中心。建立未成年人关爱保护信息管理平台和数据库，形成覆盖城乡的未成年人社会保护服务网络。

第四章 保障措施

第一节 坚持党建统领

坚持党组织总揽全局的领导核心作用，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，认真落实中央和省委、省政府关于民政事业发展的重大战略、重大改革、重大政策、重大任务等部署要求，不断提高领导能力和水平。加强基层党组织建设，推进党的建设与民政业务融合发展，深入开展党性党风教育，发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。认真贯彻落实全面从严治党各项要求，严明党的纪律和规矩，严肃党内政治生活，落实党风廉政建设主体责任和监督责任，加大对重点领域和重要环节监督检查，健全完善“三严三实”作风建设长效机制，为民政事业改革发展营造风清气正的良好环境。

第二节 实施“六化”驱动

坚持把法治化、信息化、社会化、市场化、标准化、精细化作为推动民政工作创新发展的强大动力。坚持依法行政，制定“十三五”民政创制立法规划，健全完善政策法规体系，推进放管服改革，逐步下放行政审批事项，建立健全权力清单、公共服务清单、责任清单制度，规范事中事后监管。大力推行“互联网+民政”，加快推动云计算、大数据等现代信息技术与民政业务深度融合，构建设施共用、内容共享、互联互通、安全可靠的统一基础平台，提升民政大数据综合应用水平。着力优化市场竞争环境，完善民

政公共服务市场化供给机制。建立健全社会力量参与民政工作的体制机制，依靠社会力量扩大民政公共服务。加快民政标准化体系建设，开展标准化试点示范创建工作，组织开展标准实施，促进民政管理服务规范化，全面提升民政标准化水平。实施精细化驱动，为人民群众特别是民政服务对象提供全方位、全过程、全细节服务。

第三节 强化投入保障

坚持民政事业投入与经济社会发展同步增长，拓宽资金筹措方式和途径，建立健全以公共财政为主导，彩票公益金、慈善捐赠资金、社会资本相结合的民政事业经费筹措机制，探索建立民政事业保障资金各级政府的合理分担机制。引导社会资金参与民政事业建设，创新金融支持政策，设立民政事业投资引导基金，对接国家开发银行金融支持政策，探索通过财政贴息、补助投资、风险补偿、债券发行等方式，破解融资难题。协调完善土地供应政策，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、优惠招拍挂、租赁等多种方式优先保证用地。协调实施财政补助、税费减免及用水、用电、用气等优惠政策，支持社会力量参与社会服务。

第四节 加强队伍建设

以建立专业化、职业化的民政队伍为目标，加大各类民政人才的引进、培养、选拔和使用力度，大力培养学科带头人、高级

技工、专业社工、复合型领导干部等人才。加强民政系统各级领导班子和干部队伍建设，做好干部选拔任用、考核评价、教育管理等工作，调动广大民政干部干事创业积极性、主动性、创造性。加强乡镇（街道）民政工作机构规范化建设，合理配备乡镇（街道）专职民政工作人员和村（社区）社会事务助理员，加强规范化管理和业务培训，解决服务群众“最后一公里”问题。以政府购买服务、以奖代补等方式，通过设置公益岗位、聘用社工人才、吸纳志愿服务、村级事务代办等途径，充实基层工作力量。

第五节 严格规划实施

在中央和省委、省政府的正确领导下，加强与各相关部门间的沟通配合、协调联动，加强分类指导，稳步推进规划实施。坚持顶层设计和基层探索的良性互动，围绕全省民政事业发展重点改革任务，加强综合研究和专题研究，开展改革试点，及时总结经验，发挥示范作用。各地要根据规划任务制定具体实施方案和落实台账、清单，明确年度任务、阶段目标和推进落实的时间表、路线图，提出有针对性、指导性和可操作性的具体措施。建立规划实施情况动态监测机制，科学开展规划中期评估和终期评估，把监测评估结果作为改进工作和绩效考核的重要依据，严格奖惩问责，确保任务落实。

信息公开选项：主动公开

抄送：民政部、国家发展改革委员会，省政府办公厅，各市人民政府。

山东省民政厅办公室

2016年11月15日印发
