# 福建省人民政府办公厅关于印发福建省“十三五”民政事业发展专项规划的通知

**闽政办〔2016〕50号**

2016-04-29

各市、县（区）人民政府，平潭综合实验区管委会，省人民政府各部门、各直属机构，各大企业，各高等院校：

　　《福建省“十三五”民政事业发展专项规划》已经省政府研究同意，现印发给你们，请认真组织实施。

　　福建省人民政府办公厅

　　2016年4月11日

**福建省“十三五”民政事业发展专项规划**

　　二○一六年四月

**目录**

**前言**

**第一章发展基础及面临形势**

　　第一节发展基础

　　第二节面临形势

**第二章　总体要求**

　　第一节指导思想

　　第二节基本原则

　　第三节发展目标

**第三章着力改善和保障基本民生**

　　第一节完善社会救助体系

　　第二节加强减灾救灾能力建设

　　第三节大力发展养老服务业

　　第四节加快发展福利慈善事业

**第四章加强和创新社会治理**

　　第一节深化基层民主和社区建设

　　第二节激发社会组织活力

　　第三节加强社会工作和志愿服务

**第五章服务国防和军队现代化建设**

　　第一节提升双拥工作水平

　　第二节加大优抚保障和烈士褒扬力度

　　第三节加强军人安置和军供保障服务

**第六章拓展和优化基本社会服务**

　　第一节加强区划地名和界线管理

　　第二节提高专项社会事务管理服务水平

**第七章保障规划顺利实施**

　　第一节强化法治引领

　　第二节强化要素支撑

　　第三节强化基层能力

　　第四节强化组织实施

　　附件：“十三五”民政事业发展专项规划重点项目储备表

**前言**

　　民政工作是社会建设的重要组成部分，在保障基本民生、创新社会治理、优化社会服务、支持国防建设等方面发挥着基础性作用。为贯彻落实中央和省委有关决策部署，推动民政事业科学发展，根据《福建省国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，结合民政工作实际，制定本规划。

　　本规划主要阐述规划期内政府对民政事业发展的战略意图和施政方向，明确民政事业发展的总体要求、主要任务和保障措施，是制定相关政策和安排重点建设项目的重要依据。本规划以2015年为基期，规划期为2016年至2020年。

**第一章发展基础及面临形势**

**第一节发展基础**

　　“十二五”期间，我省民政事业发展总体保持良好态势，各项任务目标顺利完成。民政在社会建设中的骨干作用充分发挥，有效促进了福建科学发展跨越发展。

　　一、民政惠民实效显著提升。社会救助由最低生活保障对象向低收入家庭和临时困难家庭拓展，社会福利由补缺型向适度普惠型发展，社区服务惠及广大社区居民。截至2015年底，全省有84.5万人享受最低生活保障，城市低保平均标准和人均补助水平分别比“十一五”末提高104%、121.5%，农村低保平均标准和人均补助水平分别提高132.7%、138.9%；8.01万人享受农村五保供养，集中供养标准和分散供养标准分别提高173.2%、179.6%，人均补助水平提高185%；30.7万名重度残疾人享受生活困难补助；6323名孤儿享受福利保障。实施医疗救助，资助参合参保531万人次，住院及特殊门诊等救助311万人次，救助支出比“十一五”增长6倍；实施临时救助25万户次，救助流浪乞讨人员36.7万人次；救助受灾群众逾800万人次，扶持倒损农房灾后重建5632户。20万优抚对象和革命“五老”人员抚恤补助标准大幅提高。慈善事业加快发展，取得了显著社会效益。

　　二、民政服务能力切实增强。以改善民生为根本，民政公共服务能力不断提高。以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系初步形成，全省每千名老年人拥有养老床位数达30张。社区信息化建设和一站式服务覆盖率达100%；基本殡葬服务均等化水平逐步提高，全省火化率达99.7%；婚姻登记服务更加规范化、便捷化和人性化；地名公共服务工程稳步推进。以服务大局为导向，有效促进城乡区域协调发展、军民融合深度发展。完成南平、龙岩两市和45例乡镇（街道）行政区划调整，平安边界建设扎实深入。全省9个设区市连续三届荣膺全国双拥模范城，拥军优属政策法规体系日趋完善，全面完成退役士兵、军休人员接收安置和军供保障任务。立足福建优势探索民政对台工作，两岸社会组织、社会工作、社区治理、婚姻家庭、养老服务等领域交流合作取得积极进展。

　　三、民政改革创新持续推进。政府主导、部门协作、社会参与的民政工作机制逐步完善，社会力量和市场机制的引入促进了民政事业发展方式转变。社会救助政策创新、养老服务模式创新、防灾减灾机制创新、退役士兵安置改革、民政“简政放权”改革等一系列改革创新成果提升了民政事业发展效益。城乡基层民主实践不断创新发展，社区治理和服务体系建设在试点示范中不断创新完善，社会组织在管理体制改革和政府转移职能、购买服务等创新举措的支持下获得更大发展空间，社会工作专业人才和志愿者队伍在多方共建、政策引导下逐步成长发育，初步形成了政社互动、多元共治的社会治理新格局。

　　四、民政基础支撑不断强化。民政公共服务设施明显改善，市县社会福利中心、乡镇敬老院、社区居家养老服务中心（站）、农村幸福院、社区综合服务站等重点工程逐年推进，救灾仓储、避灾场所、儿童福利、流浪救助、精神卫生、殡葬服务、烈士纪念等项目建设力度加大。民政资金投入持续增加，各级财政用于民政事业总支出344.8亿元，年均递增13.6%；福利彩票累计发行218.95亿元，筹集公益金62.46亿元。民政法制保障更加有力，相继出台8部法规规章及23项民政标准。民政信息化建设和基层队伍建设取得新进展。

**“十二五”期间民政事业发展主要指标完成情况**

| **序号** | **主要项目和指标** | **计量**  **单位** | **“十一五”**  **期末数** | **“十二五”**  **指标** | **“十二五”**  **期末数** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 城市低保标准 | 元／年 | 2616 | －－ | 5340 |
| 2 | 农村低保标准 | 元／年 | 1370 | －－ | 3189 |
| 3 | 农村五保标准：集中供养 | 元／年 | 2746 | －－ | 7503 |
| 分散供养 | 元／年 | 2340 | －－ | 6544 |
| 4 | 流浪乞讨人员救助 | 万人次 | 16.8 | －－ | 36.7 |
| 5 | 各类养老服务床位 | 万张 | 6.3 | 15.3 | 14.9 |
| 6 | 每千名老人拥有养老床位 | 张 | 11.9 | 30以上 | 30.1 |
| 7 | 每万人社会组织 | 个 | 4 | －－ | 6.6 |
| 8 | 城市社区综合服务设施覆盖率 | % | 84 | －－ | 92 |
| 9 | 全省平均火化率 | % | 97.6 | 97以上 | 99.7 |
| 10 | 社会工作专业人才 | 万人 | 0.13 | 1.5 | 1.5 |
| 11 | 全省民政事业费支出 | 亿元 | 144.99 | －－ | 344.8 |
| 12 | 福利彩票发行销售 | 亿元 | 77.37 | 100 | 218.95 |
| 其中：筹集彩票公益金 | 亿元 | 24.93 | －－ | 62.46 |

**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，福建发展既面临重大历史机遇，又面临诸多风险挑战。民政事业发展要因势利导、乘势而上，在抢抓机遇和应对挑战中拓展新作为、实现新跨越。

　　一、“四个全面”战略布局对民政工作提出更高要求。全面建成小康社会，要求民政工作更紧密地结合“五位一体”建设，全方位发挥职能作用，强化“一个都不能少”理念，促进发展成果全民共享。全面深化改革，要求民政工作围绕国家治理体系和治理能力现代化目标，突破体制障碍和利益藩篱，以创新促转型，以开放促合作，更充分地调动和整合政府、市场、社会力量，做大做强民政事业，提升社会治理和公共服务能力。全面依法治国，要求构建更加完备的民政法规制度体系，全面提高民政法治化水平，充分保障人民群众合法权益。全面从严治党，要求提高民政系统党建科学化水平，更好地发挥党和政府联系群众的桥梁纽带作用，以优良党风促政风带行风，以惠民利民实效巩固党的执政基础。

　　二、经济发展新常态对民政工作提出更高要求。当前和今后一个时期，我国经济发展进入新常态，要保持中高速增长、迈向中高端水平，就必须加快经济转型升级。经济转型过程充满困难与挑战，经济下行压力可能在一段时期内持续存在，由此带来的社会风险可能不断累积和显现。这就要求民政工作适应经济新常态，通过发展养老服务业、提高社会救助标准、合理调整行政区划等具体举措，

　　在扩内需、调结构、惠民生中更有作为，为经济转型升级提供支持和保障。同时，由于新常态下财政收入增速放缓，民政事业发展方式也必须加快实现从财政投入向多元投入、从要素驱动向创新驱动转变。

　　三、社会深度转型对民政工作提出更高要求。随着经济结构持续调整，社会结构继续发生深刻变化，社会活力空前释放与社会风险隐患增多相伴并存。从社会阶层结构看，各阶层利益分配失衡、收入差距拉大问题依然突出，要求民政工作更加注重协调各方利益，特别是保障弱势群体的生存权和发展权。从人口家庭结构看，人口老龄化进程逐步加快，家庭小型化、空巢化现象日益普遍，要求民政工作加快完善养老服务体系，探索完善儿童福利政策，有效弥补家庭保障功能的不足。从城乡结构看，随着新型城镇化和户籍制度改革的推进，逐步消除民政政策待遇的城乡差别，推进民政事业城乡一体化发展，已成为大势所趋。

　　四、福建加快发展对民政工作提出更高要求。近年来，中央出台一系列支持福建深化改革、扩大开放、对台先行先试和加快经济社会发展的政策措施，给福建发展带来前所未有的重大历史机遇。省委省政府正带领全省人民抢抓机遇、凝心聚力，加快建设机制活、产业优、百姓富、生态美的新福建。实现民政事业更好更快发展，是建设新福建的应有之义，必须以更高站位、更宽视野加以谋划，以更大力度、更实举措加以推动，进而在服务全省大局中更好发挥作用。同时应当看到，目前我省民政事业发展仍受体制不顺、机制不活、投入不足等因素制约，发展不平衡、不协调、不可持续问题还比较突出，总体发展水平在东部地区各省市中仍相对落后，基础设施建设、基层能力建设、法规制度建设和信息化建设还有待加强。“十三五”时期，必须扬长补短、攻坚克难，奋力实现跨越赶超。

**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，全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神，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和对福建工作的重要指示，紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，切实践行“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，以增进人民福祉、促进社会和谐为根本，以深化民政领域改革、加强民政法治建设为主线，推动民政事业实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展，为实现全面建成小康社会的奋斗目标，推动经济社会发展再上一个新台阶，建设机制活、产业优、百姓富、生态美的新福建作出应有贡献。

**第二节基本原则**

　　——以人为本，民生为重。把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为民政事业改革发展的出发点和落脚点，把保障和改善民生作为民政工作首要任务，筑牢民生底线，补齐民生短板，推进适度普惠，让广大人民特别是困难群众有更多获得感。

　　——统筹兼顾，注重公平。统筹协调城乡区域民政事业发展，鼓励发达地区增创民政事业改革发展新优势，支持贫困地区和革命老区民政事业加快发展，推动民政事业城乡一体化发展，提高民政基本公共服务均等化水平；统筹协调各方利益关系，努力满足人民群众多层次、多样化服务需求，更加重视弱势群体的权益保障，促进社会公平正义。

　　——创新驱动，激发活力。通过理念、模式、政策、平台、技术等多维创新，构建更加开放、更具活力、更有利于科学发展的民政工作体制机制，着力推动民政服务资源由依靠政府投资建设运营向政府主导、社会参与、市场配置转变，社会事务由政府包揽向多元治理转变，加快实现传统民政向现代民政转型升级。

　　——强基固本，重心下移。把握民政立足基层、贴近群众、面向社会的特点，适应民政职能拓展、对象扩大、任务加重的趋势，更加重视民政基层基础建设，推动重心下移、资源下沉、权限下放，支持基层完善公共服务设施、加强人力资源开发和运用现代信息技术，提升基层民政承载能力和管理服务水平。

**第三节发展目标**

　　到“十三五”期末，全省民政事业发展达到全面建成小康社会有关目标要求，关键指标整体达到或接近东部地区平均水平，民政领域改革取得实质性突破，民政法治化、规范化、社会化、信息化、专业化水平显著提高，民政事业发展成果更多更公平惠及全体人民。

　　——民生保障机制更加健全完善。减灾救灾体制机制基本完善，受灾群众基本生活得到有效救助。社会救助更加精准，托底功能不断增强，各项救助标准形成科学合理的动态调整机制；农村低保标准实现与扶贫标准相衔接；城乡一体的特困人员供养机制基本建立；医疗救助筹资标准逐步提高；救助申请家庭经济状况核对机制全面实施；临时救助工作更加规范有效。

　　——民政公共服务更加优质高效。养老服务供给能力大幅提升，基本实现结构优化、布局均衡、功能完善。全省每千名老年人拥有养老床位数达35张以上，护理型床位占养老机构总床位30%以上，养老服务设施覆盖所有城市社区和60%以上建制村。适度普惠型儿童福利服务体系基本建立，残疾人救助、康复等福利服务进一步加强，慈善事业发展更加规范有序和富有活力。基本殡葬服务更加惠民利民，城乡公益性骨灰存放设施实现全覆盖，全省火化率保持在99%以上，节地生态安葬率达到50%。婚姻收养登记服务优质便捷。区划地名工作有效促进经济社会发展，界线管理工作切实保障边界地区和谐稳定。

　　——社会治理格局更加科学有序。社区建设、社会组织建设、社会工作专业人才队伍建设协同推进，基层民主活力和社会自治功能明显增强，社会治理形成“三社联动、政社互动”良性机制。全省城市社区居委会50%以上实行居民直选或户代表选举；城市社区综合服务设施覆盖率达98%，每百户居民拥有社区综合服务站面积不低于20平方米。农村社区建设示范点覆盖率不低于10%。全省每万人拥有社会组织10个，服务社会能力明显提升。全省社会工作专业人才达4.5万人，人才培养、使用、评价和激励机制更加完善。

　　——服务国防和军队建设更加有力有效。双拥模范城（县）创建成果巩固提升，有力促进军民融合深度发展。普惠与优待共享、城镇与农村一体、物质与精神并重的优抚安置制度体系更加系统完备，有效保障军队建设改革和军事斗争准备。烈士褒扬工作更加深入人心，烈士纪念设施建设和管理进一步加强。军供保障能力不断提升。

**“十三五”期间民政事业发展主要指标**

| **序号** | **项目和指标** | **计量**  **单位** | **“十二五”**  **期末数** | **“十三五”指标** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 城市低保标准 | 元／年 | 5340 | 按当地最低工资标准的36%～42%确定 |
| 2 | 省定农村低保标准 | 元／年 | 2300 | 每年提高350元 |
| 3 | 城乡特困人员供养标准 | 元／年 | 6544 | 按不低于上年度当地城乡居民人均消费支出的70%确定 |
| 4 | 每千名老人拥有养老床位 | 张 | 30.1 | 35以上 |
| 其中：护理型床位比例 | % | －－ | 30以上 |
| 5 | 建制村养老服务设施覆盖率 | % | 37 | 60以上 |
| 6 | 每万人社会组织 | 个 | 6.6 | 10 |
| 7 | 城市社区综合服务设施覆盖率 | % | 92 | 98 |
| 8 | 全省平均火化率 | % | 99.7 | 99以上 |
| 9 | 节地生态安葬率 | % | －－ | 50 |
| 10 | 社会工作专业人才 | 万人 | 1.5 | 4.5 |
| 11 | 注册志愿者人数占居民人口比例 | % | －－ | 10 |
| 12 | 福利彩票发行销售 | 亿元 | 218.95 | 260 |

**第三章着力改善和保障基本民生**

**第一节完善社会救助体系**

　　坚持托底线、救急难、可持续的方针，加快完善城乡一体、制度衔接、定标科学、管理精细的社会救助体系。遵循公开、公平、公正、及时的原则，严格规范社会救助工作，提高社会救助精准度和公信力。

　　一、完善最低生活保障制度。健全低保标准与经济发展和物价水平相适应的动态调整机制。城市低保标准按当地最低工资标准的36%～42%确定；省定农村低保标准每年提高350元，“十三五”期末实现与国定扶贫标准相衔接。从市辖区、县级市先行突破，力争全省50%以上县（市、区）实现城乡低保标准一体化。完善分类施保，加大对低保对象中的老年人、未成年人、残疾人、重病患者等特殊人群的救助力度。

　　二、完善特困人员供养制度。逐步提高城市“三无”人员供养标准，与农村五保供养标准调整机制相衔接，到2020年全省建立城乡一体的特困人员供养制度。对选择集中供养的特困供养人员，通过安排入住公办福利机构、向民办养老机构购买服务等方式予以保障。

　　三、完善专项救助制度。依法实施医疗、住房、教育、就业等专项救助，救助对象向低收入家庭、“支出型贫困”家庭适度拓展。逐步提高医疗救助水平，全面实施重特大疾病医疗救助，全面实行救助对象医疗费用与基本医疗保险“一站式”即时结算服务，救助对象政策范围内住院自付医疗费用的救助比例达到70%。

　　四、完善临时救助制度。突出临时救助“救急难”的托底性作用。完善临时救助对象认定办法，明确救助类型、范围和标准，加强制度衔接，消除救助盲区。救助对象由流浪乞讨人员延伸到生活无着流动人员，为其提供临时食宿、急病救治、协助返回等救助服务；探索妥善安置长期滞留人员的多种有效途径。加强生活无着流动人员救助工作，救助范围由城市延伸到农村，逐步建立市、县、乡镇（街道）、村（居）四级联动的救助服务网络。

　　五、提高社会救助管理水平。完善各项救助制度的具体实施办法，严格执行工作规程，加强动态管理和监督检查。建立社会救助“一门受理、协同办理”机制，确保困难群众求助有门、受助及时。加强各项救助制度的有效衔接，全面实施跨部门、多层次、信息共享的救助申请家庭经济状况核对机制，健全信息核对平台，加强审核甄别，确保精准救助。建立救助对象需求与公益慈善组织、社会工作机构的救助资源对接机制，实现政府救助与社会帮扶的有机结合。

**第二节加强减灾救灾能力建设**

　　坚持灾前预防与灾后救助并重，推进常态减灾与应急救灾相结合，加强减灾救灾能力建设，把灾害损失降到最低程度。

　　一、完善减灾救灾体制机制。发挥各级减灾委员会职能作用，健全政府主导、部门协同、上下联动、社会参与的减灾救灾体制机制。提高减灾救灾信息管理服务水平，建设自然灾害救助管理信息系统、救灾物资管理信息系统，开设防灾减灾公众信息网，推动跨部门减灾救灾信息集成与互联互通，统一灾情信息发布。加强减灾救灾政策研究制定，出台自然灾害防范与救助管理办法、救灾捐赠管理办法、救灾物资管理办法、社会力量参与减灾救灾指导意见，修订完善自然灾害救助应急预案。推进闽台减灾救灾交流合作。

　　二、提高灾害风险综合防御能力。统筹推进救灾物资储备网络、避灾场所、减灾示范社区、农房保险制度、防灾减灾科普宣教基地、减灾科技支撑工程和灾害信息员队伍建设，增强防灾减灾能力。建设省减灾中心和省救灾物资储备库二期工程，全面完成市县救灾物资储备库建设，各级救灾物资储备基本满足本级三级应急响应救助需求。开展以“5·12”防灾减灾宣传日为重点的防灾减灾宣传活动和各类灾害应急演练。实施基层防灾减灾示范工程，建设1000个自然灾害避灾场所示范点，创建200个全国综合减灾示范社区，建设一批基层防灾减灾科普教育示范点。

　　三、提升灾害管理和救助水平。完善救灾准备、应急救助、灾后救助、恢复重建相衔接的自然灾害救助制度，形成以抢险、救护、救助、捐赠为基本内容的救灾应急社会动员机制，确保受灾群众有饭吃、有衣穿、有干净水喝、有临时住处、有病能得到及时治疗。制定灾害应急救助、过渡安置、灾后重建、冬春救助、遇难人员家属抚慰等自然灾害救助标准，提高受灾群众救助水平。

**第三节大力发展养老服务业**

　　积极应对人口老龄化，坚持政府主导与社会主办、扩大总量与提升质量相结合，加快完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系，形成城乡一体化、投资多元化、管理规范化、队伍专业化的养老服务业发展格局。

　　一、拓展提升基本养老服务。以政府为主导，发挥社会力量作用，着力保障特殊困难老年人的养老服务需求，确保人人享有基本养老服务。到“十三五”期末，我省每千名老年人拥有床位数达到35张以上。统筹发展居家、社区和机构养老服务，统筹规划养老服务设施配置，统筹城市和农村养老资源，促进基本养老服务均衡发展。完善公办养老机构服务功能，着力发挥托底保障和示范引导作用。建设省级养老服务示范园区。大力推进农村养老服务，将乡镇敬老院发展成区域性养老服务中心，新建一批农村幸福院，完善农村养老服务设施运营保障机制。建立养老服务评估机制，统筹建立高龄补贴、养老服务补贴和护理补贴制度。

　　二、提升养老服务社会化水平。引导社会力量全方位进入养老服务领域。通过公建民营、委托管理等方式，推动公办养老机构社会化运营。完善落实税费减免、土地供应、融资贷款、开办补助和运营补贴等优惠政策，加大对社会力量兴办养老服务机构和企业的扶持力度。支持举办面向居家老人的家政预约、生活照料、精神慰藉、康复护理、安全援助、物品代购、服务缴费等服务项目，兴办或运营老年供餐、日间照料、老年活动中心等社区养老服务项目。到“十三五”期末，90%以上的城镇社区建立符合标准的日间照料机构、老年人活动中心等养老服务设施，60%以上的农村社区（行政村）建立养老服务站点。加强“互联网＋养老服务”信息网络和服务平台建设，促进老年人服务需求与社会服务供给有效对接。支持社会组织参与养老服务，承接政府转移的行业标准制定、服务质量评估、专业职称评定等有关事项。

　　三、培育发展养老服务产业。设立省养老产业投资基金，撬动社会资本投向养老服务产业。营造全面开放、平等参与、公平竞争的养老服务市场环境，扩大养老服务市场规模，拓展适合老年人特点的文化娱乐、体育健身、休闲旅游等服务领域，支持企业开发安全有效的康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品，开发养老金融产品和宜居住宅。立足福建区位、生态等优势，培育一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益好的养老服务产业集群，打造海峡两岸养老服务产业合作开发示范基地。

　　四、大力推进医养融合发展。推进医养结合，加快发展护理型养老服务，保障失能、失智等老年人服务需求。到“十三五”期末，护理型床位占养老服务机构总床位比例达到30%以上。探索政府和社会资本合作（PPP）的投融资模式，鼓励和引导各类金融机构创新金融产品和服务方式，由金融和产业资本共同筹资的健康产业投资基金支持医养结合发展。积极推进政府购买健康服务，鼓励养老机构与周边的医疗卫生机构开展多种形式的协议合作。开展创建医养结合示范单位活动，每年培育一批医养结合基地。

　　五、加强养老服务专业队伍建设。通过在大中专院校设立养老服务相关专业培养专门人才、职业培训提升养老护理人员水平、深化闽台养老服务业合作和康复护理人员交流培训等方式，多渠道加强养老服务专业队伍建设。不断加大资金投入，保障和提高养老护理员待遇。

**第四节加快发展福利慈善事业**

　　突出扶贫济困、扶弱助残，继续发展适度普惠型社会福利事业，促进慈善事业健康发展，为困难弱势群体平等参与社会生活、共享经济社会发展成果创造更有利的条件。

　　一、拓展深化儿童福利服务。继续做好孤儿保障工作。探索建立困境儿童分类保障制度，分层次、分类型、分标准实施保障，建立基本生活保障、监护监督干预等政策制度，完善法律援助、心理咨询、社区矫正、救助帮扶等关爱机制。开展未成年人社会保护和农村留守儿童关爱保护工作，构建“家庭、社会、政府”三位一体保障格局。加强儿童福利机构、未成年人保护中心及基层服务网络建设，引导社会力量积极参与未成年人保障服务。

　　二、提高残疾人福利保障水平。完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，继续实施“残疾孤儿手术康复明天计划”。提高民政精神卫生机构建设、管理和服务水平，全省80%民政精神卫生机构达到二级及以上等级水平。进一步规范福利企业资格认定制度。支持康复辅具产业加快发展，建设省康复辅具研发检测中心。

　　三、增强慈善事业发展活力。推动出台《福建省慈善事业促进条例》，完善落实相关政策。积极培育管理规范、运作专业、富有活力的慈善组织，建立健全募用分离、高效顺畅、公开透明的运行机制，构建政府监管、社会监督、行业自律的治理体系，形成大众参与、各方支持、慈善光荣的社会氛围。创新发展“慈善超市”，探索网络慈善新形态。打造慈善组织联合平台和建立行业协作机制，使慈善组织在资金募集、志愿者动员、项目实施方面既适度竞争，又分工合作，实现慈善资源的优化配置。

　　四、做大做强福利彩票事业。完善福利彩票销售管理机制，加强管理制度、组织网络、专业队伍和基础设施建设，增强销售服务和安全保障能力。创新福利彩票销售方式，开辟销售新渠道，推动销量持续稳健增长，力争销售网点数达到5500个，发行销售福利彩票260亿元，筹集公益金78亿元。进一步规范公益金使用管理，提高社会公信力。

**第四章加强和创新社会治理**

**第一节深化基层民主和社区建设**

　　逐步完善面向全体城乡居民，主体多元、功能完善、内容丰富、队伍健全、机制合理的基层民主和社区服务体系，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

　　一、加强基层民主建设。按时进行村（居）委会换届选举，完善村（居）委会直选制度。深入开展以村（居）民会议、议事协商、民主听证为主要形式的民主决策实践，以自我管理、自我教育、自我服务为主要目的的民主管理实践，以村（居）务公开、民主评议为主要内容的民主监督实践，健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制。健全村（居）民委员会下属委员会，选齐配强村（居）民小组长、楼院门栋长，形成上下贯通、左右联动的基层自治组织体系。创新乡村治理机制，深化以村民小组或社区为基本单元的村民自治试点，因地制宜探索村民自治有效实现形式。

　　二、完善社区治理体系。健全以社区党组织为核心、社区自治组织为主导、社区居民为主体、社区社会组织和驻社区单位共同参与的社区治理体制机制。加强城乡社区协商工作。加强社区工作者队伍建设，继续实施高校毕业生服务社区计划。统筹发展社区公共服务、志愿互助服务和便民利民服务，推广“一站式”“一门式”服务规范。加强社区综合服务站建设，户口在1000户以上的社区实现每百户拥有的社区综合服务站面积不低于20平方米，城市社区综合服务设施覆盖率达98%。持续推进社区减负增效工作。有条件的地方建立社区工作站，承接政府下沉到社区的公共服务职能。推进社区公共服务综合信息平台建设，实现政府基本公共服务事项统一办理。

　　三、推进农村社区建设。强化农村基层党组织领导核心地位，完善村民自治与多元主体参与有机结合的共建共享机制，健全村民自我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平台，形成乡土文化和现代文明融合发展的文化纽带，构建生态功能与生产生活功能协调发展的人居环境。全省80%的乡镇建立社区综合服务中心，基本实现农村社区建设全覆盖，网格化新型管理体制全面建立，社会化服务水平大幅提升，农村居民的生活质量明显提高。

**第二节激发社会组织活力**

　　坚持培育发展和管理监督并重，加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制，初步形成布局合理、结构优化、功能完善、作用明显的社会组织发展格局。

　　一、深化社会组织管理体制改革。落实社会组织直接登记、允许行业协会商会一业多会、下放异地商会和基金会登记权限、实行城乡基层社会组织登记备案、取消社会团体筹备审批等改革举措。探索推行将社会组织法人登记证、组织机构代码证、税务登记证“三证合一”为社会信用代码。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，增强各级各部门监管合力。探索推行社会组织网上年检，健全社会组织评估和抽查制度，完善社会组织信息披露机制，制定社会组织信用评定标准体系。继续深化行业商业协会与行政主管部门脱钩工作。加强社会组织党建工作，推动按单位、行业和区域建立党组织，发挥党组织的引领保障作用。

　　二、优化社会组织发展环境。推动社会组织培育孵化工作，实现设区市孵化基地全覆盖、60%以上县（市、区）建有孵化基地。完善财税金融支持政策，引导社会组织承接政府转移职能，推动政府向社会组织购买服务。继续实施好中央和省级财政支持社会组织参与社会服务项目。发挥社会组织在协商民主中的作用。

　　三、推进社会组织自身建设。完善社会组织治理结构，形成民主决策、科学管理、自我约束、规范发展的内部运行机制。强化社会组织自治功能，健全会员大会、理事会、监事会制度。推动社会组织完善规范运作、信息公开等机制，健全社会捐赠、服务承诺等管理制度。引导社会组织加强人才建设，推进从业人员职业化、专业化和年轻化。

　　四、促进闽台社会组织交流合作。培育发展符合对台需要和体现闽台特色的社会组织，打造两岸社会组织交流合作前沿平台。引导闽台同类社会组织建立对口联系互动机制，促进两岸多领域紧密合作、融合发展。发挥社会组织在闽台民间交往、基层交流中的作用，促进两岸民众情感交融。支持社会组织依托“5·18”“6·18”“9·8”等平台组团办展，参与推动闽台产业对接合作。

　　五、加强社会组织党的建设。坚持党的领导与社会组织依法自治相统一，健全社会组织党建工作管理体制和工作机制，推进党的组织和工作有效覆盖。加强以党组织书记为重点的党务工作者队伍建设，提高经费、阵地等基础保障水平，充分发挥社会组织党组织的战斗堡垒作用和广大党员的先锋模范作用，推动社会组织党建工作水平全面提升，引领社会组织正确发展方向，激发社会组织活力。

**第三节加强社会工作和志愿服务**

　　壮大社会工作专业人才和志愿服务队伍，扩展服务领域，增强服务能力，在创新社会治理、促进社会和谐中发挥积极作用。

　　一、培养社会工作专业人才。利用省内社会工作教育科研资源，强化社会工作从业人员教育培训。建立社会工作专业督导制度，培养社会工作督导人才。全省社会工作专业人才总数达4.5万人，其中具有中级以上职业水平的达5000人。

　　二、开发社会工作岗位。在老年人服务、残疾人服务、孤残儿童服务和社会救助服务等民政领域分类设置社会工作岗位1.5万个。全省社区社会工作专业人才达5000人以上，每个社区配置2～3人。完善民办社会工作服务机构扶持政策，民办社会工作服务机构达500个以上。

　　三、建立社会工作服务体系。推进政府购买社会工作服务，加大资金投入，扩大支持范围。推动社会工作融入社会治理格局，建立社区、社会组织、专业社会工作“三社联动”机制。推动专业社会工作服务扩展到婚姻家庭、精神卫生、教育辅导、就业援助、职工帮扶、犯罪预防、禁毒戒毒、矫治帮教、人口计生等领域。研究制定社会工作专业服务指导标准。推动建立各级社会工作行业组织，培育一批专门从事社会工作评估的第三方机构。

　　四、推动志愿服务持续健康发展。推动出台《福建省志愿服务条例》，完善志愿者招募、培训、注册、激励机制。推进和规范志愿服务记录工作，鼓励志愿者组织、公益慈善组织、社会服务机构建立志愿服务时间储蓄制度。开展志愿者星级评定，将志愿服务记录与志愿者评选表彰、奖励保障等挂钩，在志愿者升学、就业、使用公共设施、接受社会服务等方面制定优惠政策。志愿服务记录平台上登记注册志愿者数量达全省常住人口的10%。

**第五章服务国防和军队现代化建设**

**第一节提升双拥工作水平**

　　紧紧围绕军地深化改革融合发展的新要求，推进我省双拥工作创新发展，巩固军政军民团结。

　　一、推进双拥工作创新发展。大力弘扬双拥光荣传统，不断增强广大军民国防观念和双拥意识。主动适应形势要求和时代特点，不断拓展丰富双拥工作内容与形式，深入开展双拥模范城（县）创建活动。积极推进司法拥军、社区拥军、科技拥军、文化拥军工作，拓展社会力量拥军，着力打造双拥工作新品牌。

　　二、促进军民融合深度发展。积极配合部队体制编制、政策制度等调整改革。继续支持驻闽部队基础设施、训练设施、文化设施、生产生活设施和信息化建设。健全完善双拥工作机制，贯彻落实双拥政策法规，协调有关部门进一步解决驻闽部队官兵实际问题，协调部队深入开展拥政爱民工作和军民共建活动。

**第二节加大优抚保障和烈士褒扬力度**

　　完善落实优抚保障、烈士褒扬各项政策措施，不断提高优抚对象待遇水平，充分发挥烈士精神对社会价值取向的引领作用。

　　一、完善优抚保障机制。落实优抚对象抚恤补助标准自然增长机制，调整完善优抚待遇标准体系，逐步缩小“三属”等优抚对象抚恤补助标准的城乡差别。规范优抚数据管理，加快信息化建设，完成所有优抚对象二代身份证信息采集。继续加强优抚对象医疗保障服务。结合“造福工程”、棚户区改造等保障性安居工程建设，优先帮助符合条件的城乡优抚对象改善居住条件。加强优抚事业单位建设，新建上杭·古田光荣院。

　　二、加强烈士褒扬工作。健全烈士纪念设施管理保护长效机制，对全省127处县级以上烈士陵园进行维修改造，巩固零散烈士纪念设施抢救保护工作成果。做好全省烈士审批和英名录编纂工作，利用清明节、烈士纪念日等重要节日广泛开展烈士纪念活动。

**第三节加强军人安置和军供保障服务**

　　深化退役士兵安置改革，做好军休人员安置服务，加强军供保障能力建设，为军队深化改革提供服务保障。

　　一、完善落实退役士兵安置政策。全面贯彻落实《退役士兵安置条例》，拓展退役士兵安置渠道，健全“阳光安置”机制，保证安置工作公开公平公正。建立城乡一体、优化与服役贡献对等的待遇标准体系，构建以就业需求和退役士兵愿望为牵引的教育培训体系，保证有参训意愿的退役士兵100%获训，指导帮助退役士兵就业创业。

　　二、推进军休服务管理创新。继续做好军休干部和无军籍职工接收安置工作，认真落实政治和生活待遇，逐步完善国家保障与社会化服务相结合的服务管理模式。引入社会养老服务资源，为军休干部提供专业化、精细化服务。提高军休所建设管理水平，创建军休干部幸福养老的和谐家园。

　　三、提高军供保障能力。完善全省军供保障网络，按照正规化、现代化标准推进军供站建设，增强快速、持续、应急供应保障能力，打造“平时服务、急时应急、战时应战”的拥军支前服务平台。

**第六章拓展和优化基本社会服务**

**第一节加强区划地名和界线管理**

　　构建适应经济社会发展需要的区划、地名、界线管理服务体系，为推进新型城镇化建设、深化平安建设和方便群众生产生活提供服务保障。

　　一、科学审慎推进行政区划调整。适时推进具备条件的市、县（区）、乡（镇）开展行政区划调整，有序增设城镇型政区，逐步完善有利于优化资源配置、统筹城乡发展的行政区划结构，构建有利于新型城镇化发展的空间布局。推动和引导省会城市、沿海地区的政区整合优化。深入研究特大镇的行政区划调整，探索试验特大

　　镇政区管理新模式。完善行政区划调整方案论证、社会稳定风险和民生影响评估、调整组织实施、调整效果评估等工作机制。

　　二、完善地名管理服务。全面完成我省第二次全国地名普查任务，推动普查成果的转化应用。提高地名管理法治化、标准化水平，规范地名命名、更名和使用，继续做好地名标志设置和管理工作。推进地名信息化建设，建立健全省、市、县三级国家地名和区划数据库，建设地名信息管理服务平台，完善地名信息共享机制。继续完善地名公共服务体系，加强地名基础研究、地名文化保护、地名信息服务等工作，出版一批标准地名工具图书，开发一批新型地名服务产品，形成一批地名基础研究成果，扶持一批地名文化产业项目。

　　三、加强行政区域界线管理和平安边界建设。严格贯彻执行行政区域界线管理法规，建立健全界线联检、界桩管护、档案管理等工作制度。加强界线界桩管护员队伍建设。深化平安边界建设，建立健全联席会议、应急预案、隐患排查、信息通报等长效机制。开发行政区域界线界桩管理服务综合业务平台，整合勘界基础数据资源，实现联检成果信息资源共享。

**第二节提高专项社会事务管理服务水平**

　　坚持以惠民便民为导向，创新服务方式，依法规范管理，促进殡葬事业健康发展，推进婚姻收养登记服务便利化，进一步提高社会满意度。

　　一、深化殡葬改革和惠民服务。完善殡葬政策法规，修订《福建省殡葬管理办法》。加强殡葬公共服务设施建设，提升殡仪馆火化设备设施环保水准，开展市县殡仪馆等级达标创建工作，实现城乡公益性骨灰存放设施全覆盖。健全完善基本殡葬公共服务保障制度，全面落实免除城乡困难群众基本殡葬服务费政策，适度拓展保障项目。加强殡葬信息化建设，建立全省联网的殡葬信息管理系统。推广生态葬式，推动出台生态殡葬奖补政策，将生态安葬服务纳入基本殡葬公共服务体系。加强殡葬服务行业管理，构建行政监管、行业自律、社会监督相结合的综合监管体系。拓展闽台两岸殡葬行业交流合作。

　　二、推进婚姻收养登记便利化。持续推进婚姻登记机关标准化建设。提高婚姻登记信息化管理水平，全面完成婚姻登记历史数据补录工作。推广结婚登记颁证和婚姻家庭辅导常态化服务。加强闽台婚姻家庭交流服务，促进两岸婚姻家庭和谐发展。依法办理收养登记，规范公民收养行为，建立收养家庭评估制度，推动解决国内公民私自收养子女问题，促进涉外收养及互访活动持续健康开展。

**第七章保障规划顺利实施**

**第一节强化法治引领**

　　紧紧围绕全面依法治国战略举措，全面推进民政法治建设，坚持用法治思维和法治方式推进民政事业改革发展，以法治建设引领推动民政工作规范化、标准化。

　　一、加快完善民政法规制度体系。紧密结合民政重大改革举措推动立法工作，做到改革于法有据。针对民政法规制度体系中有空白、有滞后、有脱节和位阶低等问题，加快“立、改、废、释”工作。推动群众期待、实践亟需、条件成熟的民政立法项目列入省市2015—2020年立法规划和年度计划，同时多层次推进民政政策创制工作，加快形成内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的民政法规制度体系。

　　二、全面提升民政法治化水平。健全职权法定工作机制、重大行政决策机制和行政执法体制机制，确保民政法规制度严格施行。建立清晰明确的民政行政职权和责任清单，完善执法检查、信息公开、复议应诉工作制度，确保民政权力规范高效阳光运行。创新民政法制宣传教育形式，形成上下联动、多方参与、学用结合、注重实效的民政普法格局。注重民政法制工作保障，加强民政法制机构和人才队伍建设。完善法律顾问制度，发挥法律顾问在民政立法创制、行政决策、复议应诉等方面的积极作用。

　　三、全面推进民政标准化建设。积极参与制定民政领域国家标准、行业标准，推进出台覆盖民政各项业务的地方标准，形成结构合理、科学实用、协调配套的新型民政标准体系。逐步扩大民政标准化试点范围，推出一批新的试点示范项目，形成多层次、多领域的民政标准化试点格局。加快标准化知识普及，加强对标准化实施情况的监督检查，大力培育一批标准宣传贯彻典型，带动民政标准有效推广应用。加强标准化人才队伍建设和经费保障。

**第二节强化要素支撑**

　　集聚资金、政策、人才、科技等方面资源要素，强化基础支撑，提升民政事业综合实力，增强民政事业发展后劲。

　　一、完善民政资金筹措机制。推动建立与财政收入同步增长、各级政府合理分担、事权财权相匹配的民政资金保障机制，将基本民生保障、基本公共服务等民政支出列入各级财政重点投入的优先领域。进一步放宽准入门槛，强化财税、金融等政策引导，运用政府和社会资本合作（PPP）等新模式，引导和吸纳社会资本投入民政公共服务领域。通过扩大福利彩票发行、倡导公益慈善捐助等多种方式，吸纳更多社会资金参与民政事业，形成以政府投入为主的多元化、多渠道、多形式、多层次筹资机制。加强资金监管，防范资金风险，提高资金使用效益。

　　二、强化政策支持保障机制。紧紧抓住国家“一带一路”发展战略和福建自贸试验区建设的机遇，全方位提升我省民政事业对外开放度。争取国家部委赋予我省民政对台事务更加灵活开放的政策，并在行政区划体制改革、社会治理体制创新等方面给予更多指导和支持。用足用好苏区老区扶持政策，推动我省有关民政建设项目列入中央预算内投资并按中西部地区政策执行。统筹抓好苏区老

　　区扶持政策、扶贫开发政策在民政领域的衔接落实，在安排我省民政项目资金时，对省级扶贫开发重点县、原中央苏区、闽东苏区和其他困难老区给予优先安排和倾斜支持。争取中央彩票公益金对我省苏区老区民政事务更大支持。

　　三、全方位开发人才人力资源。统筹推进民政系统行政管理人才、专业技术人才、基层实用人才等队伍建设，广泛吸纳社会人才资源和志愿服务队伍参与民政事业，建立健全以行政力量为主导、专业力量为支撑、公众力量为基础的民政人力资源保障格局。分层分类做好民政干部职工教育培训工作，面向社会开展养老护理、防灾减灾、社区管理等职业技能培训，注重培养创新型、应用型、复合型人才。

　　四、全面推进民政信息化建设。加快建设“数字民政”工程和民政基础数据库，力争民政综合业务信息系统全领域覆盖。探索基于云计算的民政大数据运用，推进现代信息技术与民政业务的深度融合，实现“统筹整合、信息共享、精细管理、延伸服务”。完善救助申请家庭经济状况核对（二期）、救灾物资、社会福利、殡葬服务、老区建设、退役士兵安置、军休人员安置、收养登记、行政区域界线、决策分析10个管理系统，构建社区公共信息服务、社会养老服务、社会组织综合监管3个平台。加强民政信息安全体系建设。

**第三节强化基层能力**

　　建立健全促进更多人力、物力、财力投向基层的体制机制，扎实推进民政基层能力建设，夯实民政为民服务基础。

　　一、充实基层工作力量。以民政新增职能、服务窗口、执法岗位为保障重点，优化基层民政机构设置和人员配备，确保各项工作有效运转。严格按照国务院和省政府关于加强社会救助能力建设、加强乡镇敬老院管理、加强社区综合减灾工作等部署要求，科学整合相关机构及人力资源，通过人员调配、政府购买服务、设置公益岗位、使用社会工作专业人才等方式，充实和加强基层民政工作力量，加快完善县、乡、村三级民政管理服务网络。

　　二、改善基层工作条件。按照分级负担原则，将民政工作经费列入地方各级财政预算，根据实际需要合理安排。按照费随事转原则，将民政部门转移职能、购买服务、委托社区办理等事项所需经费纳入民政工作经费统筹安排。加强基层民政机构和服务窗口规范化建设，改善设施设备，优化服务环境。

　　三、加强基层工作督导。坚持从服务基层出发，深入基层做好指导、调研、督查等工作，帮助基层释疑解惑、排忧解难，支持基层创新实践，及时发现和纠正基层民政工作中存在的问题。贯彻落实“四下基层”工作制度，推进各级民政部门特别是领导干部信访接待下基层、现场办公下基层、调查研究下基层、宣传党的方针政策下基层，推动民政工作更加贴近群众、更好服务群众。

**第四节强化组织实施**

　　各级政府加强对民政工作的组织领导，形成协调有力、推进有序、监督有效的实施机制，把规划确定的目标任务落到实处，抓出实效。

　　一、注重协调衔接。加强各级各有关部门在规划实施中的协调联动，明确责任分工，形成工作合力，确保责任到位、措施到位、投入到位。加强本规划与各级各类有关规划的协调衔接，确保目标与行动的一致性，增强政策措施的系统性和协同性。着力做好与国家有关规划对接工作，争取国家在项目、资金和政策上给予更大支持。

　　二、实施项目带动。坚持以项目为抓手带动规划实施，加快项目策划生成，做好项目储备和项目对接，保持每年“建成一批、开工一批、储备一批”的滚动发展态势。政府投资项目要抓紧开展前期工作，逐项组织论证，多方筹措资金，争取尽快开工建设。实行严格、透明的项目监管制度，确保把民政工程项目建成“优质工程”“放心工程”“廉洁工程”。

　　三、加强监测评估。建立民政事业发展状况的监测体系，及时做好信息数据采集和统计工作，加强对规划实施情况的跟踪分析和监督检查。2018年进行规划中期评估，2020年进行规划终期评估。

　　附件：“十三五”民政事业发展专项规划重点项目储备表

**附件**

**“十三五”民政事业发展专项规划重点项目储备表**

| **序号** | **项目名称** | **建设内容及规模** | **投资估算**  **（亿元）** |
| --- | --- | --- | --- |
| **（一）** | **基本养老服务体系** |  | 85.5 |
| **1** | 设立省养老产业投资基金 | 基金规模60亿元（首期30亿元），主要投向养老基础设施建设、养老综合体建设、养老产品开发、养老服务类和与养老产业相关的其他项目。 | 60.0 |
| **2** | 农村幸福院、光荣院建设 | 建设一批农村幸福院，为农村老年人提供就餐、文化娱乐等日间照料服务；建设上杭·古田光荣院。 | 10.5 |
| **3** | 护理型（医养结合）养老机构建设 | 根据养老机构配置医疗设施和服务功能给予分类补助。 | 6.0 |
| **4** | 养老服务示范园区建设 | 建设省养老服务示范园区，以PPP方式引入社会资本和产业基金投入。 | 9.0 |
| **（二）** | **综合减灾体系** |  | 3.5 |
| **5** | 救灾物资储备库建设 | 省救灾物资储备库二期新建多层库房；建设县级救灾物资储备库。 | 1.0 |
| **6** | 防灾减灾工程建设 | 建设一批自然灾害避灾场所示范点、中小学校防灾减灾科普教育示范点、乡镇（街道）防灾减灾科普教育示范点；建设福建省防灾减灾公众信息网和救灾物资管理信息系统；建设省减灾中心。 | 2.5 |
| **（三）** | **社区服务体系** |  | 3.3 |
| **7** | 城乡社区综合服务站建设 | 支持新建、改扩建城乡社区综合服务站。 | 3.3 |
| **（四）** | **公共服务体系** |  | 21.8 |
| **8** | 儿童福利设施建设 | 支持新建、改扩建儿童福利设施。 | 3.8 |
| **9** | 精神卫生福利机构建设 | 支持改扩建或迁建精神卫生福利机构；建设省康复辅具研发检测中心。 | 3.2 |
| **10** | 城乡公益性骨灰楼堂建设 | 支持建设一批城市公益性骨灰楼堂、乡村公益性骨灰楼堂。 | 3.4 |
| **11** | 市、县殡仪馆改造 | 支持市、县（区）殡仪馆火化设备设施改造。 | 1.0 |
| **12** | 烈士陵园（墓）维修改造 | 支持全省烈士陵园维修改造。 | 1.9 |
| **13** | 政府购买服务专项 | 支持乡镇（街道）购买养老救助专项工作服务岗位；支持社会组织参与扶老助残、救孤济困、社会公益等社会服务。 | 3.0 |
| **14** | 省民政学校建设 | 新建省民政学校新校区。 | 2.0 |
| **15** | 省福彩运营大楼建设 | 新建或购置省福彩中心运营大楼。 | 3.5 |
|  | **合计** |  | 114.1 |