

# 青海省“十三五”民政事业发展规划

# 目 录

序言	(5)
第一章 发展基础	(6)
第二章 总体思路	(11)
第一节 指导思想	(11)
第二节 发展理念	(12)
第三节 基本原则	(13)
第四节 发展目标	(14)
第三章 主要任务	(19)
第一节 深入推进依法行政加快民政法治建设	(19)
第二节 巩固发展托底性民政保障体系	(21)
第三节 加强和创新民政社会治理	(32)
第四节 深化双拥优抚安置改革	(37)
第五节 提升专项社会事务管理服务水平	(40)
第六节 提高信息化水平	(43)
第四章 保障措施	(44)
第一节 发挥党的核心领导作用	(44)
第二节 强化民政法治和标准化建设	(45)

第三节	强化资金投入 .....	(45)
第四节	强化基层能力建设 .....	(46)
第五节	强化规划执行力 .....	(47)

## 序 言

“十三五”时期是我省全面建成小康社会的决胜阶段，是全面深化改革和落实“131”总体要求，有效破解全省民政发展难点问题、根本扭转民政设施建设滞后局面、追赶全国民政事业发展步伐的攻坚时期。深入贯彻党的十八届五中全会和省委十二届十次全会精神，科学编制并切实实施好民政事业发展“十三五”规划，具有十分重要的意义。

按照民政部及省委、省政府关于“十三五”民政事业发展规划编制工作的总体部署，在深入调研、广泛征求有关专家和部门意见的基础上，以《中共青海省委关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》、《青海省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、民政部《民政事业发展十三五规划》以及民政工作法律、法规和相关政策为依据，系统总结“十二五”时期我省民政事业发展成就，认真分析研判民政事业发展面临的形势，研究提出了“十三五”（2016—2020年）我省民政事业改革发展的总体思路、主要任务、重点项目和保障措施，是推进全省“十三五”时期民政事业发展的重要依据和主要抓手。

## 第一章 发展基础

“十二五”是青海省国民经济和社会发展取得重大成就的一个时期，也是青海民政事业发展最好、进展最快的时期，在省委、省政府的坚强领导下，在民政部的关心重视和省直有关部门的大力支持下，全省民政系统全面贯彻落实中央和省委、省政府关于民政事业加快发展的各项决策部署，抓住中央支持青海藏区建设的重要机遇，全面推进民政事业提水平、上台阶。坚持“科学规划、突出重点、整合力量、加快建设、集中攻坚、综合发展”的指导方针，推进基本公共服务均等化，着力加强保障和改善基本民生、加强和创新社会治理、加强和支持军队国防建设、加强民政公共服务设施建设，加大民政事业费与基本建设投资力度，社会服务领域各项工作取得了重大突破。

——民政事业投入大幅提升，民政建设实现跨越发展。“十二五”期间，全省民政事业经费投入 221.41 亿元，超额完成规划既定的民政事业经费 201.84 亿元的任务，民政公共服务设施投资累计达到 36.4 亿元，超额完成既定的基本建设投资 20.73 亿元的目标任务，是全省民政事业发展最快，也是人民群众从民政事业发展中得实惠最多的五年。

——防灾减灾网络全面覆盖，灾害防御能力显著提升。全面

建成救灾物资储备网络与应急救援指挥系统，实现中央、省、市（州）、县（市、区、行委）、乡（镇）五级自然灾害灾情管理信息系统全覆盖，建成覆盖全省的四级救灾物资储备体系，建立了覆盖全省的五级灾害信息员队伍，减灾救灾综合协调和快速反应能力显著增强。

——社会救助服务体系健全，救助保障能力明显增强。全面建立城乡社会救助制度体系和省州县三级居民家庭经济状况核对机制，完善城乡低保管理制度，健全城乡低保标准动态调整机制。建立临时救助制度和重特大疾病医疗救助制度，并与其他专项救助实现紧密衔接。

——社会养老服务格局多元，福利服务能力明显提高。基本建成了以居家为基础、社区为依托、机构为补充的社会养老服务体系框架，加快推进政府购买养老服务进程，构建多元化社会福利服务供给体系。健全完善老年人优待政策，全省70岁以上的高龄老人发放高龄补贴。落实儿童福利服务政策，初步形成儿童福利服务和未成年人保护网络。全面落实孤儿养育标准。福利彩票销售稳步增长，五年来，福利彩票累计销售45.93亿元，筹集省本级彩票公益金7.067亿元。

——拥军优抚服务体系健全，安置保障工作成效显著。各项拥军优抚安置制度逐步完善，优抚安置服务体系更加健全。全面深化退役士兵安置改革，全省安置率年均保持在95%以上，军队移交政府的离退休干部、无军籍职工安置任务100%完成，军

休人员“两个待遇”全面落实。加强烈士纪念建筑物和军供站的维修改造，快速、准确保障过往部队饮食、饮水供应，提升军供服务保障水平。

——社区服务架构逐步搭建，基层服务能力明显增强。城乡社区服务体系架构逐步建成，建立社区公共服务准入制度，提高社区承接政府公共事项的规范化程度，推进社区志愿服务健康发展。建立起统一平台、信息共享、功能完备、覆盖全省社区五级的综合管理服务信息平台，城镇社区居委会实现办公服务信息化全覆盖。建立健全基层群众自治组织运转经费保障机制，大幅提高组织运转经费和“两委”人员报酬水平。

——社会组织发展态势强劲，组织服务能力明显改善。逐步建立了与全省经济社会发展水平相适应、布局合理、结构优化、功能到位、作用明显的社会组织发展体系和法制健全、行为规范、分类管理、分级负责的社会组织管理体系。全省各类社会组织达到3600个，业务领域覆盖经济社会各个方面。社会党组织建设稳步发展，应建已建社会组织党组织达到201个。

——社会综合事务基础夯实，专项服务能力全面提升。积极推进行政区划调整，完成了海东撤地设市，乐都、平安撤县设区，玉树撤县设市等行政区划调整工作。健全行政区域界线长效管理机制，促进平安边界创建活动深入开展。全面完成县级婚姻登记平台建设，规范孤儿收养程序，推动殡葬改革，建立困难群众基本殡葬救助制度。建立比较完善的生活无着落流浪乞讨人员

救助管理服务体系。

通过五年的努力，全省民政事业以推进社会服务均等化为主要目标，以创制立法为突破口，《青海省村民委员会选举办法》、《青海省农村牧区五保供养工作办法》、《青海省城乡低收入家庭认定实施办法（试行）》等一大批含金量较高的地方性法规、政府规章和规范性文件先后出台并实施，一系列影响民政事业改革发展的突出问题得到有效解决，为“十三五”的发展积累了经验，探索了路径，奠定了基础。

**表 1 青海省“十二五”民政事业主要经济指标表**

单位：亿元

主要经济指标	“十一五”末 累计完成情况	“十二五”末 预计完成情况	比“十一五” 期间增长%	“十二五”期 间年均增长%
民政事业经费	75.96	221.41	192	9.8
民政公共服务设施投资	5	36.4	628	45

**表 2 “十二五”期间主要指标完成情况表**

主要指标		2010年完成值	2015年目标值	2015年实现值
1. 最低生活保障平均标准（元/人、月）	城市	210	404.6	400
	农村	100	188.4	247.5
2. 农村五保对象集中供养率（%）		12.18	30—50	30
3. 医疗救助政策范围内住院自付费用救助比率（%）		85	70	85
4. 灾害信息员人数（万人）		0.06	0.5	0.5146

主要指标	2010年完成值	2015年目标值	2015年实现值
5. 每千名老人拥有养老床位数(张)	13	30	30
6. 基本养老服务补贴制度覆盖率(%)	—	50	50
7. 优抚对象年均抚恤金(元/人)	6135.2	11672	11672
8. 福利彩票销售额(亿元)(此项均为青海省指标值)	4.59	8.5	11.68
9. 社区服务设施覆盖率(%) (面积≥300平方米)	24	90	90.22
10. 婚姻登记联网率(%)	0.3	100	100
11. 社会组织数(万个)(此项为青海值)	0.25	0.33	0.36
12. 每万人拥有社会工作专业人才数(万人)	0.56	15	1.79

“十三五”时期，是实现全面建成小康社会的关键时期，是青海跨越发展、全面转型的黄金发展期，也为民政事业的健康可持续发展提供了良好机遇和有利条件。全面建成小康社会的总体目标，为提升民政兜底保障能力和打赢脱贫攻坚战提供良好的发展环境；社会治理现代化的要求，为民政在社会治理中发挥主控功能提供了广阔空间；加快推进“131”建设的决策部署，将我省民政工作融入党委政府工作全局，加快推进民政事业科学发展，创造了有利的环境和条件；政府职能的加快转变，为民政事业的社会化发展创造了良好条件。

但是，“十三五”期间，民政事业的发展也还面临着严峻的挑战和困难：受经济社会发展差异和区域发展不平衡的客观现实因素影响，民政基本公共服务均等化水平参差不齐；受社会改

革、经济结构调整影响，对民政兜底保障工作提出了更高要求；随着新型城镇化及户籍制度改革的深入推进和城镇化发展，基本社会服务问题不断增加；随着人口家庭结构变化，老龄化趋势加剧，家庭小型化、空巢化等现象更加普遍，民政工作创新创制要求进一步提高；适应国防和军队建设的深化改革，双拥优抚安置任务更加繁重；民政法制建设和队伍建设任务艰巨，法治化水平有待提升。

## 第二章 总体思路

### 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、十八届三中、四中、五中全会精神和省委十二届十次、十一次、十二次全会和省十二届人大五次会议精神，以马列主义、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“四个全面”战略布局，牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，紧紧围绕实现“一个同步”、奋力建设“三区”、打造一个“高地”战略任务，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，着力强化民政在保障和改善民生中的兜底作用；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重要支撑和着力点，充分发挥民政在加强和

创新社会治理中的基础作用；建立健全军民融合式双拥共建机制，努力加强民政在国防和军队建设中的支持作用；深化民政领域改革，健全完善公共服务设施网络，全面提升民政在提供和强化基本社会服务中的支撑作用，努力开创青海民政事业发展新局面，为全面建成小康社会贡献力量。

## 第二节 发展理念

在新形势下发展我省民政事业，必须坚持五大发展理念。

——贯彻创新发展理念。推进民政事业理论创新、制度创新、方法创新，不断增强民政理论与政策研究的前瞻性和适用性，着力深化民政事业改革和加强顶层设计，大力支持市场主体、社会力量参与社会服务，积极探索“互联网+民政”等服务管理新方式，加快发展防灾减灾、老年福祉、康复辅具、殡葬服务等民政科技，让民政事业在改革创新中持续提升质量效能。

——贯彻协调发展理念。着力解决民政事业发展城乡不平衡、区域差距大、基层能力弱的问题，统筹建设民政领域公共服务的硬件设施，整体设计服务内容和标准，加大对农牧区基层民政事业的政策支持和资源投入力度，努力缩小城乡之间、区域之间、不同行政层级和社会群体之间的民政社会服务差距，深度推进军民融合发展。

——贯彻绿色发展理念。推动形成绿色惠民、绿色民政的事业发展方式，在民政设施建设中突出资源能源的节约和集约利

用，在民政机构的运转中注重环境友好，促进资源整合和高效利用，杜绝低水平重复建设，在殡葬改革、建设和管理中加强土地节约、生态环保、污染物减排等方面的要求，最大限度减轻对群众健康和环境质量的负面影响。

——贯彻开放发展理念。扩大民政事业对外开放程度，“引进来”和“走出去”相结合，一方面积极引进省外社会建设和民生保障可借鉴的先进理念、管理经验和实用技术，加大招商引资力度，参与养老服务、公益慈善和社会福利事业。另一方面，加大宣传青海民政工作亮点，将慈善公益、适度福利、防灾减灾等有益的经验向全国介绍和推广。

——贯彻共享发展理念。将群众利益贯穿全省民政事业发展的各领域和各环节，稳步增加基本社会服务供给，促进城乡居民共同参与民政事业、共同享有民政发展成果，重点发挥民政工作的兜底保障作用，着力增进社会弱势群体的基本权益和发展能力，在共建共享事业发展和维护社会公平正义中实现全体人民有更多获得感。

### 第三节 基本原则

——围绕中心、服务大局。紧紧围绕省委省政府中心任务谋划民政事业发展，紧密结合“131”总体要求推动民政事业发展，深入实施精准扶贫工作方案，稳步推进农村低保对象政策性脱贫，紧扣经济长期平稳较快发展和社会和谐稳定落实民政事业发

展任务，在服务全省工作大局中实现民政事业又好又快发展。

——以人为本、保障基本。坚持把保障和改善民生作为民政事业发展的出发点和落脚点，把人民满意作为指引、评价、检验民政事业发展的最高标准。加强基本民生保障制度的安排和落实，着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，切实保障城乡困难群众基本生活。

——科学决策、依法推进。研究和把握民政事业发展规律，科学配置民政领域的公共资源，重视现代科学技术在民政工作中的运用，增强政策实施的有效性。健全完善民政法规和政策，严格依法行政。

——政府主导、社会参与。坚持发挥各级政府在民政事业发展中的主导作用，通过转变职能、制订和落实政策、引入市场机制等举措引导社会力量参与社会建设和治理，不断壮大民政事业发展力量。

——深化改革、创新发展。在统筹兼顾基础上，抓住牵动全局的主要工作、事关群众利益的突出问题，坚持重点突破，协调推进。统筹城乡、区域协调发展。创新体制机制，破解制约民政事业发展的瓶颈，同时抓住薄弱环节、强化关键措施，促进民政事业全面、协调、可持续发展。

#### 第四节 发展目标

“十三五”期间，青海民政事业发展的总体目标是：以社会

建设为重点，进一步完善基本民生保障和创新社会治理为核心任务，以社会救助、减灾救灾、社会福利、优抚安置、社会事务等为主要内容，以城乡社区为依托平台，以社会工作为专业手段，以深化改革为主线，以法治建设为主导，形成各个部门和各项工作之间有机联系、分工明确、相互支撑、协同发展的推进格局，构建起制度更加完备、体系更加健全、覆盖更加广泛、功能更加强大，与经济社会发展水平相适应的现代化民政事业体系。

——民政法治化建设水平大幅提升。结合我省实际，加快民政立法和政策创制工作步伐，新建或修订出台一批地方性法规、政府规章和规范性文件。深入贯彻落实中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要（2015—2020年）》和省委省政府相关工作部署，进一步推进政府职能转变，全面推进政务公开，推进法治能力建设，为推动民政事业健康持续发展营造良好的法治环境。

——保障和改善民生的效能明显增强。城乡统筹、体系完善、水平科学、相互衔接、运行有效的社会救助管理体制和运行机制取得明显进展，充分发挥社会救助在脱贫攻坚中的兜底作用。减灾救灾管理体制、运行机制更加科学高效，减灾救灾保障更加有力。全面建成以居家为基础，社区为依托，机构为补充，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，养老产品更加丰富，市场机制不断完善。健全残疾人权益保障制度，推进建立以补贴制度、服务体系以及优待政策为主体的残疾人社会福利体系。适度扩大儿童福利制度范围，全面构建城乡一体、保障有

力、服务专业、覆盖全面的儿童福利服务体系。推动建立未成年人社会保护制度，形成“家庭、社会、政府”三位一体的未成年人社会保护工作格局，积极推进农村留守儿童、留守妇女、留守老人关爱保护工作，慈善事业在改善民生、促进社会和谐、推动社会文明进步方面的作用明显增强。

——社会治理水平和治理能力全面提升。进一步完善乡镇（街道）党委领导、乡镇政府（办事处）主导、社会协同、公众参与、法治保障的基层社会治理体制。城市社区建设提档升级，农村社区建设试点展开，城乡社区服务体系普遍建立，城乡社区公共服务综合信息平台拓展应用，基层群众自治机制更加健全，城乡社区协商新局面基本形成，城乡社区服务体系初步建立。建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法自治的现代社会组织体制。营造良好的社会组织发展环境，构建结构合理、功能完善、诚信自律、有序竞争的社会组织发展格局。

——服务国防和军队建设的支持作用更加有力。优抚安置服务体系进一步健全发展，抚恤优待和医疗补助标准自然增长机制科学完善。不断完善城乡一体的新型退役士兵安置制度，完成军休干部和无军籍退休退职职工的接收安置任务，提高服务管理水平。广泛开展烈士纪念活动，全力提升烈士纪念设施服务水平，大力弘扬烈士精神，切实发挥烈士褒扬工作在社会主义核心价值观体系建设中的积极作用，为军队“能打仗、打胜仗”，提供精神力量支持。

——专项社会事务的支撑作用显著提高。构建与依法行政、城镇化进程、区域发展战略相适应的行政区划管理体制机制。形成内容丰富、标准规范、方便及时、适应经济社会发展需要的区划、地名、界线公共服务体系。平安边界创建深入推进，边界地区更加和谐稳定。覆盖城乡的殡葬服务网络健全完善。健全完善数量适当、分布合理、设施齐全、功能完善、管理有序、服务规范、群众方便可及的民政公共服务设施网络。着力推进婚姻和收养登记信息化管理水平，实现婚姻和收养信息省内互联互通。

——信息化水平明显提高。进一步实施和完善“智慧民政”，大力推进“互联网+民政”社会服务发展，着力打造“一网一端两微大平台”。建立健全民政行政审批智能化、防灾减灾、城乡低保、社会组织服务、婚姻登记管理、城乡社区建设、优抚安置、区划地名、慈善捐助、流浪救助、社会福利、民政项目资金管理 etc 十二个领域的民政核心业务应用系统，实现各业务平台的互联互通，构建统一的业务协同综合数据大平台。

**表 3 青海省“十三五”民政事业主要经济指标表**

单位：亿元

主要经济指标	“十二五”末累计完成情况	“十三五”末预计完成情况	比“十二五”期间增长%	“十三五”期间年均增长%
民政事业经费	224.84	330.36	46.93	8
民政公共服务设施投资	36.4	41	12	—

表 4 “十三五”时期全省民政事业规划主要指标

序号	指标名称	2015 年或 “十二五” 值	2020 年目标值	国家目标值	指标 属性
1	每千名老年人口拥有养老床位数 (张)	30	38	35—40	约束
	其中：护理型床位比例 (%)	5	20	30	
2	城镇低保标准年均增长率 (%)	9.7	高于居民收 入增幅	10	约束
	农村低保标准年均增长率 (%)	15	10		
3	特困供养人员机构集中供养能 力 (%)	46.87	50	60	约束
4	重点对象医疗救助政策范围内住院自 付费用救助比率 (%)	85	85	70	约束
5	节地生态安葬率 (%)	—	40	50	预期
6	公益性骨灰安放设施 (含公益性公墓) 县级行政区域覆盖率 (%)	—	70	70	约束
7	年均因灾直接经济损失占国内生产总 值的比例 (%)	—	≤1.30	≤1.30	预期
8	城市社区综合服务设施覆盖率 (%)	91.3	100	100	约束
9	农村社区综合服务设施覆盖率 (%)	50	70	50	约束
10	城市社区公共服务综合信息平台覆盖 率 (%)	91.3	100	60	约束
11	农村社区公共服务综合信息平台覆盖 率 (%)	—	30	30	约束
12	每万人社会组织数 (个)	5.6	6.5	6.5	预期

序号	指标名称	2015年或“十二五”值	2020年目标值	国家目标值	指标属性
13	经常性社会捐助站点和慈善超市数量(个)	52	150	50000	约束
14	社会工作专业人才占总人口比例(%)	0.21	1	1	预期
15	注册志愿者人数占居民人口的比例(%)	2.5	8.5	13	预期

## 第三章 主要任务

### 第一节 深入推进依法行政加快民政法治建设

#### 一、推进政府职能转变

深化行政审批制度改革，落实取消和下放的审批事项，清理规范行政审批中介服务事项。加强行政审批事项监管，针对取消下放行政审批的重要事项和关键环节，健全完善监管措施，加强相关行政审批事项事中事后监管。依法规范行政职权，编制权力清单、责任清单、负面清单并实行动态管理，编制公共服务事项清单和办事指南。探索实施行政审批智能化，提高电子政务水平。

#### 二、健全完善依法决策机制

规范决策程序，严格执行重大行政决策程序规定，健全内部重大决策合法性审查机制，落实重大决策社会风险评估机制。建立法律顾问制度。从省政府法律顾问专家库中遴选并聘请法律顾

问，建立工作经费保障机制并抓好落实，指导法律顾问全面参与制度建设、决策咨询、执法监督、案件代理、矛盾纠纷化解等工作。探索推进重大行政决策第三方评估工作，客观评估决策制定和落实的实际成效。

### **三、提高民政法规建设质量**

加快推进民政地方性立法，结合全面深化改革，依据省人大、省政府立法计划，新建或修订完成一批地方性法规、政府规章、政策性和规范性文件。加强行政规范性文件监管，落实行政规范性文件制定程序，落实规范性文件有效期和“三统一”制度。每两年完成一次规范性文件清理，并公布清理结果，汇编行政规范性文件。

### **四、严格规范公正文明执法**

加强和完善行政执法，对行政岗位人员按要求进行培训，全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度，未经执法资格考试合格，不得授予执法资格，不得从事执法活动。建立健全民政领域特别是社会组织管理领域行政执法调查取证规则，规范行政执法调查取证行为，不断提高行政执法效率和规范化水平。加强行政执法监督检查，落实行政执法案件合法性审查制度，不断规范行政执法行为。

### **五、健全依法维权和化解纠纷机制**

加强行政复议工作，依法受理、公正审理行政复议案件，加大行政复议调解、和解工作力度。加强行政复议队伍建设，加大

工作监督指导力度。积极参与行政应诉，认真做好部门出庭应诉工作。建立完善行政调解机制，梳理民政行政调解法定事项。依法规范信访秩序，及时解决群众合理诉求。

## 六、推进法治能力建设

强化民政法治业务培训，对工作人员分批次、分层次进行法制政府建设系统培训。落实领导干部和行政机关工作人员学法用法制度，每年至少组织领导干部参加2次以上统一组织的法治讲座。加快建设法治政府良好舆论氛围，努力促进法治与德治相结合，积极推进民政法治文化建设。

### 专栏1 民政法制建设提升计划

1. 新建或修订出台一批地方性民政法规。重点研究出台《青海省实施中华人民共和国村民委员会组织法办法》、《青海省村务公开条例》、《青海省老年人权益保障条例（修订）》等3个地方性法规。
2. 新建或修订出台一批政府规章、政策性和规范性文件。重点研究出台《青海省实施自然灾害救助条例办法》等政府规章。
3. 加强民政法制机构建设，力争到2020年，全省市州民政部门法制工作专职人员实现全覆盖、县市区民政部门法制工作专职人员达到100%。

## 第二节 巩固发展托底性民政保障体系

### 一、完善社会救助服务体系

（一）加强社会救助体系建设。发挥统筹社会救助机制建设的职能，健全完善各项社会救助政策，整合救助资源，加强最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助以及医疗、教育、住房、就业等各项社会救助制度的衔接。健全“一门受理、协同办

理”机制，完善临时救助制度，建立健全化解急难问题的“绿色通道”，全面开展“救急难”工作，动员、引导本地具有影响力的慈善组织、驻地大中型企业等设立“救急难”公益基金，加强与住建、教育、人社、农牧、扶贫、残联、工会、卫计委等部门的协调沟通，有针对性地帮助城乡困难人员解决实际困难。完善重特大疾病医疗救助制度，充分发挥基本医疗保险、医疗救助、商业保险和公益慈善的协同互补作用，切实帮助困难群众解决医疗方面的困境。健全完善“主动发现”机制，发挥好村（社区）社会组织、社会工作者和志愿者作用，及时发现报告急难对象，及时救助。引导社会力量参与医疗救助工作，建立社会力量参与社会救助的机制和渠道，搭建政府救助资源、社会组织救助项目、公示个人救助意愿与救助对象需求对接信息平台，加强政府救助和公益慈善组织的联动，畅通信息互通渠道。加强社会诚信体系建设，将失信和违规的家庭、个人和提供虚假证明的企事业单位纳入信用黑名单。

（二）强化社会救助规范管理。严格落实各项救助审核审批程序，提高救助对象认定准确率。研究制定支出型贫困救助办法，提升救助水平。组织开展绩效考核评价工作。加大监督检查力度，健全社会救助监督机制，畅通举报投诉渠道，进一步明确低保等社会救助的监督范围、监督方式、问责办法、处罚措施，有效规范工作人员职务行为，确保各项社会救助制度公平、公正实施。加强基层救助能力建设，在全省乡镇（街道）设立统一受

理社会救助申请的经办窗口，搭建全省统一的社会救助“一门受理、协同办理”信息工作平台，提高基层社会救助经办能力和信息化水平。

（三）充分发挥社会救助在脱贫攻坚中的兜底作用。按照省委、省政府“四年集中攻坚、一年巩固提升”的总体部署，实现农村低保标准与扶贫标准“两线合一”，强力推进《青海省低保兜底脱贫攻坚行动计划》。建立民政、扶贫部门贫困家庭共同核查和脱贫退出机制，确保农村牧区困难群众按期脱贫。统筹救助资源，提升救助综合效力，提高城市低保标准，解决好城市生活困难人口解困问题。健全居民家庭经济状况核对机制，实现核对信息化平台、低保信息系统和扶贫开发系统数据共享对接，为打赢脱贫攻坚战提供数据支撑。加大临时救助力度，提升医疗救助水平，积极开展重特大疾病医疗救助，减少因病、因灾等原因致贫、返贫现象发生。完善农村贫困残疾人康复服务项目和医疗救助机制，扩大纳入基本医疗保险范围的残疾人医疗康复项目。

### 专栏 2 社会救助能力提升计划

1. 在全省 402 个乡镇（街道）建设统一受理社会救助申请的经办窗口；
2. 建立全省统一的社会救助“一门受理、协同办理”信息工作平台；
3. 农村低保标准按照不低于 10% 的幅度提高，农村最低生活保障标准与扶贫标准“两线合一”。

## 二、提升防灾减灾综合能力

（一）加强自然灾害风险监测预警能力建设。健全完善统一指挥、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的灾害应

急管理体制和协调有序、运转高效的运行机制。拓宽灾害风险转移渠道，推进农村住房灾害保险，有条件的地方探索开展巨灾保险试点，协同建立巨灾保险制度，发挥保险在灾害风险转移中的作用。加强青海省减灾中心建设，研究开展灾害信息管理、灾害损失评估等工作。

（二）加强区域和城乡基层防灾减灾能力建设。提高城乡基层防灾减灾能力，建立健全城乡基层防灾减灾体制机制，强化应急抢险演练，完善乡镇、街道自然灾害应急预案并适时组织演练，加强预警发布能力建设，继续开展“全国防灾减灾示范社区”创建活动。

（三）加强救灾物资应急保障能力建设。建设完善中央、省、市（州）、县（市、区、行委）、乡（镇）五级救灾物资储备网络体系，建立政府储备为主、协议储备为补充的救灾物资应急保障机制。推进北斗导航、物联网等新技术的实战应用，提高科学防灾减灾水平。加强救灾应急装备建设，提高灾后应急处置和信息保障能力。确保灾后 12 小时内受灾人员基本生活得到救助。

（四）加强防灾减灾人才队伍和社会动员能力建设。全面推进防灾减灾人才战略实施，加大防灾减灾管理专业队伍、应急救援队伍和防灾减灾志愿者三支队伍建设。促进应急救援向常态防灾转变、传统灾害预防向科技减灾转变、政府全面负责向全社会共同参与转变。建立省减灾委员会专家委员会，发挥专家在防灾减灾工作中的评估研判、风险预测作用。继续组织开展多种形式的防灾减灾

宣传教育活动，统筹推进提高综合防灾减灾能力。

(五) 引导社会参与救灾。通过政府购买服务的方式，鼓励引导社会力量有序参与救灾工作。加强救灾捐赠管理，健全救灾捐赠需求发布与信息导向机制，完善救灾捐赠款物使用信息公开、使用效果评估和社会监督机制。

### 专栏3 防灾减灾能力提升计划

1. 扩建1个省级、8个州级、46个县级减灾救灾应急信息化平台及工作站；
2. 建设1座藏区康巴地区救灾物资储备中心库和西宁市救灾物资储备库，改扩建38座县级库，新建21座乡级救灾物资储备库；
3. 统筹推进8个市州级，46个县级灾害应急避险场所的建设；
4. 加强防灾减灾管理专业队伍、应急救援队伍和防灾减灾志愿者三支队伍建设；
5. 实施全省减灾救灾“北斗”行业综合应用信息化项目；
6. 建设2个防灾减灾平台和1个评估中心。包括全省减灾卫星双向视频会商平台、省减灾救灾应急指挥移动平台、全省减灾救灾卫星遥感数据评估中心；
7. 创建全国综合减灾示范社区60个。

## 三、大力发展养老服务业

建成具有青海特色的以居家为基础、社区为依托、机构为补充，医养融合、功能完善、布局合理、覆盖城乡的健康养老服务体系。加强养老服务设施规划建设，健全养老服务网络，达到标准的养老服务设施覆盖所有城市社区、90%以上乡镇和60%以上村，每千名老年人拥有养老床位38张以上，护理型床位占养老服务机构总床位比例达到20%。

(一) 大力发展居家养老服务。统筹发展社区养老服务设施，加强社区服务设施建设。在老年人日间照料中心、托老所、老年人活动中心、互助式养老服务中心等社区养老设施中配备增设医疗床、护理床、护理设备、康复性活动器材、日常医疗设备、辅

助性医疗康复设施以及文娱活动类设备。提高社区居家养老服务能力和服务质量。扩大对居家和社区养老的康复辅助器具配备支持力度，实施社区老年人无障碍环境改造。鼓励和支持各类企业、社会组织和个人从事居家和社区养老服务。统筹社区范围内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，打造一刻钟养老服务圈，鼓励开展居家智慧养老服务。支持企业和机构运用移动互联网、云计算、大数据、物联网等技术手段与养老服务深度融合，创新居家养老服务提供方式，推广居家服务网络平台，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、餐饮递送、服务缴费等适合老年人的服务项目。支持农村互助型养老服务设施建设，坚持互帮互助方式运作，为农村老人就近提供就餐服务、生活照顾、日间休息、休闲娱乐等综合性日间照料服务。形成建设资金多方筹措机制，积极动员社会参与日常运营，提高农村幸福院可持续发展能力。鼓励城市社区老人组织参加各类志愿服务组织、社区互助组、邻里互助组，开展自助互助养老活动。加大政府购买养老服务力度，加大对农牧区养老服务的支持，建立完善农村牧区老年人代养服务机制，鼓励农牧区发展具有当地特点和民族特色的养老服务。

（二）加强养老服务机构建设。全面放开养老服务市场，深化公办养老机构改革，积极支持社会力量举办养老机构，重点扶持医养结合型养老机构和养护型、医护型养老床位，大幅提高服

务有效供给能力。充分发挥公办养老机构托底作用，建立健全养老服务分级分类评估制度，根据评估的轻重缓急安排公办机构服务适度普惠的对象范围，重点为城乡特困老人、五保老人、低保家庭老人、低保边缘家庭老人、经济困难的失能半失能老人和计划生育失独老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。稳步推进实施公办民营、公建民营、民办公助等养老服务改革，支持民间资本通过委托管理等方式，运营公有产权的养老服务设施。积极稳妥地推进以经营性服务为主的公办养老机构改制，完善法人治理结构。通过补助投资、贷款贴息、运营补贴等方式，支持社会力量举办养老服务机构，重点鼓励社会力量投资兴办面向失能、失智、高龄老人的医养结合型养老机构和养护型、医护型养老床位。落实好社会办养老机构在资本金、场地、人员、税费、土地等方面的优惠政策。支持社会资本投资养老服务业。鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于养老服务。

（三）推进养老服务与医疗卫生相结合。统筹医疗卫生与养老服务资源布局，重点加强老年病医院、护理院、临终关怀机构等医养结合型养老机构建设。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。支持养老机构开展医疗服务，符合条件的可按规定申请定点医疗机构资格。鼓励医疗机构将护理服务延伸至家庭、城乡社区和养老机构。实施养老服务信息惠民和养老机构远程医疗等试点项目，推进智慧医养护一体化发展。完

善高龄补贴、养老服务补贴政策，建立完善生活不能自理困难老年人护理补贴制度，基本养老服务补贴制度 100% 覆盖，保障特殊困难老年人基本生活。全面推行老年人意外伤害保险和养老机构综合责任保险机制。

（四）大力发展养老服务消费市场。充分认识老龄化带来社会消费需求结构的深刻变化，深入研究老年人多种消费需要，广泛发展养老服务消费市场，优先满足老年人基本需求，积极拓展适合老年人特点的文化娱乐、体育健身、休闲旅游、健康服务、精神慰藉、法律服务等服务，关注残疾、失能、失智、计划生育失独、高龄老人专业化服务需求。支持积极开发适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要的康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜，提高老年装备研发和应用水平，拓展养老服务内容，开发老年产品用品，发展老年紧急呼叫、家政预约、健康咨询、特色中藏药等健康服务业态，培育养老产业集群，繁荣养老服务消费市场。提高老年人生活质量。加快完善政府购买养老服务的指导性目录，建立健全由购买主体、养老服务对象以及第三方组成的综合评价机制，加强购买养老服务项目绩效评价。将政府购买服务与满足老年人基本养老服务需求相结合，优先保障经济困难的孤寡、残疾、失能、计划生育失独、高龄等老年人的服务需求，并逐步拓展政府购买养老服务的领域和范围。

(五) 创新养老服务投融资机制及建立长期照护保障体系。发挥财政资金的引导作用，推动建立养老服务业发展引导基金。积极发行政府养老专项债券，补充养老服务业发展资金缺口。大力推广政府与社会资本合作（PPP）模式，优先选择社会需求长期稳定的项目，综合采取财政奖励、运营补贴、投资补贴、融资费用补贴等多种方式支持。制定出台金融创新政策文件，拓宽养老服务业投融资渠道，满足养老机构信贷需求。健全完善养老服务补贴、高龄补贴和照护补贴制度，根据国家统一安排，探索建立长期护理保险，保障老年人长期护理服务需求。鼓励老年人投保长期护理保险产品。建立健全长期照护项目内涵、服务标准以及质量评价等行业规范和体制机制，探索建立从居家、社区到专业机构等比较健全的专业照护服务体系。

#### 专栏 4 养老服务能力提升计划

1. 新建 10 个全省示范性养老示范基地；
2. 新建 136 个社区老年日间照料中心，新建 93 个街道、乡镇养护院（养老服务中心），新建和改扩建 13 所敬老院；
3. 建设全省养老服务信息平台；
4. 建立养老服务补贴政策和生活不能自理困难老年人护理补贴制度；
5. 开展老年人意外伤害保险和养老机构综合责任保险；
6. 新建 7 个市（州）级、4 个县级老年活动中心，实施 500 个城乡社区老年协会“乐龄工程”项目。

### 四、推动社会福利体系建设

(一) 实施适度普惠儿童福利制度。完善和落实孤儿保障制度，建立健全儿童基本生活分类保障制度，提高困境儿童社会保障和福利水平。继续实施儿童福利机构建设二期规划，推进儿童

福利机构规范化建设和儿童福利服务标准化工作，规范社会力量举办的各类儿童福利机构。进一步建立健全省、市（州）、县（市、区、行委）、乡（镇）、村五级儿童福利服务和未成年人社会保护体系，统筹推进未成年人社会保护试点和农村留守儿童关爱保护工作。推动各地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，建立健全农村留守儿童关爱服务体系和救助保护机制，加强家庭监护监督指导，规范关爱服务，强化权益保护，形成家庭、政府、社会共同参与的农村留守儿童关爱保护工作格局。发展儿童社会工作和专业志愿服务，为留守儿童提供专业化的关爱服务。加强县级未成年人救助保护机构建设，完善未成年人救助保护体系。

（二）提升残疾人保障和福利水平。落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，家庭困难、靠家庭供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人，按照单人户纳入最低生活保障范围，完善残疾人福利服务体系，构建稳定可靠的残疾人民生基本保障安全网，提高残疾人社会保障和社会福利水平。建立健全以家庭为基础、社区为依托、机构为支撑的残疾人托养服务体系，实现与儿童、老年人护理照料体系的衔接和资源共享。建立贫困家庭精神病人托养制度，加大民政精神病人福利机构基础设施建设，建立健全社会化残疾人服务体系，加快无障碍公共设施建设和改造。加强民政精神卫生专业医护人员队伍建设。落实好国家

各项优惠扶持政策，扶持社会福利企业健康发展，促进残疾人辅助性就业。加快康复辅具业发展，调整优化康复辅具产品结构，完善康复辅具配置服务补贴制度，促进康复服务业发展。

（三）促进慈善事业发展。贯彻落实《中华人民共和国慈善法》，创新促进慈善事业发展机制体制，规范慈善组织管理。维护慈善组织、慈善信托受托人、捐赠人、志愿者、受益人等慈善活动参与者的合法权益，激发慈善主体活力。鼓励社会力量参与脱贫攻坚。加强慈善捐赠管理、慈善信息公开等配套性地方立法，健全完善促进慈善事业健康发展的相关政策措施，完善慈善事业和社会救助、社会福利、社会组织、社区建设、社会工作与志愿者服务之间的政策衔接，通过购买服务等方式，支持符合条件的慈善组织向社会提供服务。加强对慈善组织以及慈善信托、慈善服务等慈善活动的监督管理，完善政府监管、社会监督和行业自律相结合的慈善监督管理体系。弘扬慈善文化，建立健全慈善捐赠信用记录、慈善信息统计发布制度以及统一的信息平台，及时向社会公开慈善信息，依法查处慈善违法行为。加强福彩文化建设，提升福彩公益品牌形象，增加福利彩票游戏品种，拓展福利彩票销售渠道，销售额年均增长3%，‘十三五’累计销售达到65亿元左右，筹集福利彩票公益金18.85亿元。

## 专栏 5 社会福利和慈善事业服务能力提升计划

1. 新建县级儿童福利院 16 个，儿童福利指导保护中心 6 个；
2. 新建州（市）级精神病人社会福利院 2 个；
3. 建设慈善超市 20 个，建成应用慈善捐赠信息平台；
4. 实施 25 个社区无障碍设施建设工程；
5. 完成 180 个社会福利消防安全设施维修改造项目。

### 第三节 加强和创新民政社会治理

#### 一、健全社区治理服务体系

（一）深化基层民主实践。完善基层民主建设法律法规和政策，力争到“十三五”期末，80%以上的社区居民委员会实行直接选举。建立健全社区组织，加强社区居民自治组织，大力培育社区服务性、公益性、互助性社会组织，通过政府购买服务、福利彩票公益金资助、公益创投补贴等途径，积极引导各类社会组织和各类志愿者参与社区服务。普遍推行社区公共服务事项准入制度，厘清基层人民政府与社区居民委员会在公共服务方面的职责边界及相互关系，减轻社区负担，完善基层群众自治制度，提升社区自治服务功能。积极开展基层民主协商，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。

（二）推进社区服务体系建设。实现城镇社区公共服务设施全覆盖，依托社区综合服务设施和专业服务机构，做好社区公共服务和便民服务，完善社区便民利民服务网络，鼓励和支持各类组织、企业和个人兴办社区服务业。大力发展社区志愿服务，鼓

励和支持社会力量广泛参与志愿服务活动。整合社区公共服务信息，发展面向社区居民的“一站式”服务。大力推进全省社区公共服务综合管理服务信息平台建设，城镇社区覆盖率达到100%，农村社区公共服务综合信息平台覆盖率达到30%。以居民需求为导向，继续建立健全社区服务中心、社区服务站设施网络，合理确定社区服务设施的数量、选址布局、建设方式、功能划分，构建以社区为基础的城乡基层社会治理和公共服务平台，提升社区基本公共服务能力。城镇社区服务设施覆盖率达到100%，农村社区综合服务中心覆盖率达到70%以上。

（三）加强社区综合保障能力。进一步建立健全村（社区）运转经费和村（社区）“两委”成员报酬动态增长机制。将村（社区）运转经费和村（社区）干部报酬经费纳入省、市（州）、县（市、区、行委）三级财政保障范围。完善报酬结构，适时提高村干部报酬标准，建立完善卸任村干部、农牧区“三老”人员生活补助和定期慰问等制度。加大社区服务体系建设资金投入，多渠道筹集社区服务体系建设资金。按有关规定区分不同情况，对社区服务设施建设经费、社区服务人员报酬、社区服务工作经费、社区服务信息化建设经费等，采取财政补助、委托办理服务事项的单位划转等方式予以解决。

（四）深入推进农村社区建设试点。按照“以人为本、科学规划、突出乡村特色、注意分类指导”的原则，探索农村社区建设模式。将农村社区建设纳入各级政府经济社会发展规划，完善农村社

区建设规划体系。拓宽社会筹资渠道，逐步建立政府财政资金、村集体经济收入、农村居民自筹资助金和社会资金相结合的农村社区建设多元投入机制。进一步健全党组织领导下的村民自治机制，完善农村社区服务体系，加强农村社区法制建设，改善农村社区人居环境，加强农村留守人员的权益保障和关爱服务。

## 二、激发社会组织活力

(一) 加大社会组织培育力度。进一步完善和落实社会组织相关扶持政策，研究制定《关于进一步加强青海省社区社会组织建设与管理的意见》。推进政府公共服务和社会管理职能转移，按照“费随事转”的原则，购买社会组织服务，为社会组织发展提供政策支持和有效平台。按照市场化的原则改革和发展行业协会商会，基本实现行业协会商会与行政机关“脱钩”。积极推行农村牧区专业经济协会和城乡社区社会组织备案制。加强和规范慈善组织管理，大力发展行业协会商会类、公益慈善类、科技类和城乡社区服务类社会组织，初步形成社会公益事业政府扶持与社会参与相结合的新格局。

(二) 加强社会组织规范化管理。完善社会组织登记管理体制，健全社会组织法制制度，研究制定《青海省社会组织登记办法》。加强社会组织执法队伍建设，力争建立省级的专门执法机构。建立与业务主管单位的协调沟通机制，完善与有关部门的联席会议制度，加强部门合作，形成工作合力。建立社会组织准入、退出和约束机制，强化日常监督管理和年度检查工作，完善

登记管理机关与社会组织负责人诫勉谈话制度。建立健全监控预警体系，完善联合执法紧急处置工作机制，依法查处非法社会组织和社会组织的非法活动。建立健全第三方评估和“黑名单”制度，并与社会组织税收优惠、承接政府转移职能和购买服务等挂钩。做好社会组织信用体系建设，加强社会组织信息公开，拓宽社会监督渠道。

（三）加强社会组织能力建设。按照健全组织、提升能力、发挥作用的社会组织建设思路，切实加强社会组织党建工作，进一步理顺党组织关系，扩大社会组织党组织建设的覆盖面，更好地发挥党组织的引领和监督作用。完善社会组织法人治理结构，加强以章程为核心的组织建设、制度建设和业务建设，增强社会组织服务功能。完善社会组织评估体系，推进社会组织自律与诚信建设，增强社会组织的社会责任，提升社会组织的服务能力。协调有关部门加快制定专业人才保障政策，积极配合有关部门研究社会组织人才引进和培训、职称评定及职业资格认证等问题，推进社会组织专业人员的养老、医疗、失业、工伤、生育和住房公积金等社会保险政策的落实，促进从业人员职业化、专业化。加强社会组织网站建设，改进服务手段，推行网上办公，为社会组织提供方便、快捷的服务。

### **三、推动社会工作和志愿服务全面深入发展**

（一）加强社会工作人才队伍建设。培育一批社会工作专业人才和行政管理人才，加强职业能力培养，改善和提升社会工作

人才发展环境。到 2020 年，社会工作专业人才增加到 4000 人，实现取得社会工作者职业水平证书和接受系统社会工作专业学历教育的专业人才占社会工作从业人员总量比例的 30%。培养 100 名具有强烈社会责任感，掌握现代组织管理知识，拥有丰富管理经验，能够有效整合资源、协调资源、凝聚队伍的社会工作机构管理人才；培养 100 名具有扎实理论知识基础、丰富务实经验且能够指导解决重大复杂专业问题、引导推动社会工作服务人才成长发展的督导人才。

（二）构建社会工作服务体系。加强机构培育，基本实现每个国家级、省定贫困县有 1 家社会工作服务指导站；培育发展民办社会工作服务机构；建设社会工作人才培训与继续教育基地；逐步形成覆盖全省的社会工作培训与继续教育网络。开展社会工作服务标准化示范工程建设工作，引导和推动社会工作服务发展，街道（乡镇）社会工作服务中心覆盖面达到 80%。建设社会工作信息系统。建立健全“三社联动”服务机制，发挥社会工作者、社会组织在精准扶贫中的专业优势，推进脱贫攻坚、防灾减灾、职工帮扶、婚姻家庭、精神卫生、社区矫正、残障康复等重点领域专业社会工作服务发展，实施以农村留守人员、城市流动人口、特困人员等为重点的社会工作重大工程项目，充分发挥专业社会工作在完善现代社会服务体系、创新基层社会治理中的支撑作用。

（三）推动志愿服务发展。完善志愿服务记录制度，推进志

愿服务记录全面开展。制定支持志愿服务组织发展的政策措施，加强志愿服务组织能力建设，鼓励引导志愿者和志愿服务组织开展扶贫济困、扶老救孤、助残助幼、应急救援、关爱特殊人群等方面的志愿服务。制定志愿服务信息系统技术规范，建立完善全省志愿者队伍建设信息系统。做好志愿者星级评定工作，规范志愿者招募、培训。开展志愿服务示范创建与国际志愿者日主题宣传活动。

### 专栏 6 社会治理能力提升计划

1. 建设 60 个城镇社区办公服务设施、1726 个农村社区综合服务中心；
2. 建设全省信息共享、功能完备、覆盖省、市、区（县）、街道、社区五级共享的综合管理服务信息平台；
3. 完善村（社区）运转经费和村（社区）“两委”成员报酬动态增长机制；
4. 城镇社区服务设施覆盖率达到 100%，城镇社区综合信息平台覆盖率达到 100%；
5. 推进农村社区建设试点；农村社区服务设施覆盖率达到 70%。农村社区公共服务综合信息平台覆盖率达到 30% 以上；
6. 新建（改建）8 个市（州）级社会组织孵化基地；
7. 实施 30 个农村留守儿童关爱计划和 20 个城镇流动人口社会融入计划项目；
8. 加强专业社会工作人员队伍建设，培养社会工作专业人才 4000 名，培养社会工作机构管理人才 100 名，高级督导人才 100 名；
9. 实现取得社会工作者职业水平证书和接受系统社会工作专业学历教育的专业人才占社会工作从业人员总量比例的 30%。

## 第四节 深化双拥优抚安置改革

### 一、推进军地共建

按照“统一领导、军地协调、需求对接、资源共享”的军民融合发展思路，建立健全军民融合式双拥共建机制。把国防建设有机融入到全省经济社会发展体系之中，推进国防建设和经济建设深度融合发展。进一步提升全省双拥共建水平，扎实开展爱国

拥军教育和双拥模范城（县）创建活动。创新双拥方式，丰富双拥内容，拓展双拥服务领域，全力协助部队完成教育训练、战备执勤、科研试验等任务；落实各项拥军优属政策，维护军人及其家属的合法权益；广泛开展科技、教育、智力、文化、法律等拥军活动，主动帮助部队解决实际困难。加大军地互解难题、互办实事的力度，促进国防建设、经济建设和社会事业协调发展。巩固和加强军政军民团结。

## 二、提升优抚保障水平

（一）完善优抚政策。全面落实优抚对象各项待遇，完善抚恤补助标准自然增长机制，提高重点优抚对象生活、医疗、住房等方面综合保障水平。推进优抚政策与社会救助政策的无缝对接，完善优抚对象纳入社会保障机制，享受各类社会救助和福利。对生活困难的优抚对象给予生活困难补助，切实保障基本生活；进一步完善优抚对象医疗保障办法，通过医疗救助、医疗补助、医疗优惠和形式多样的医疗活动等办法，基本解决优抚对象医疗难问题；完善优抚对象住房保障制度，通过优先入住保障性住房等措施，着力解决低收入优抚对象家庭住房困难。

（二）提升优抚事业单位服务保障能力。进一步推动优抚安置事业单位管理体制的创新和发展。加强县级光荣院建设，建设优抚医院精神病分院，改善优抚设施条件，健全孤老优抚对象和重残退役军人集中供养制度。完善军供设施设备，构建定点保障与区域保障、常规保障与应急保障、自身保障与社会化保障互补

并举的军供保障新模式。在人才建设上，积极争取优抚事业单位人员编制，逐步提高专业技术力量，吸引人才，增加健全激励机制，搭建平台，实现优抚事业单位专业化、规范化建设。

（三）加大烈士褒扬力度。认真落实《烈士褒扬条例》，弘扬时代正气，凝聚发展动力，促进社会和谐。建立健全新时期烈士褒扬工作体系，完善烈属抚慰、走访慰问等优待机制；强化烈士政治荣誉感，加强烈士事迹编撰和宣传，广泛开展烈士纪念活动。加大烈士纪念建筑物保护管理的投入，加强烈士纪念设施管理保护工作，建立长效管理保护机制，充分发挥烈士纪念设施“褒扬烈士、教育群众”的主题功能。精心组织开展烈士纪念日和国家公祭等纪念活动。

### 三、推进城乡一体化安置

（一）积极推进退役士兵安置改革。适应军队体制改革的要求，加强退役士兵安置改革，做好军队退役士兵、退休退职人员接收安置工作。认真贯彻《退役士兵安置条例》，从政策上建立以扶持就业为主，政府安排工作、国家供养、退休以及继续完成学业等多种方式相结合、城乡一体化的退役士兵安置制度。加强政府安置力度，保障符合政府安排工作条件退役士兵的合法权益，力争全省退役士兵安置率达到95%以上，实现当年退伍当年安置。做好对伤、病、残退伍军人的接收工作，切实予以妥善安置。健全退役士兵安置经费保障机制，实现自主就业退役士兵经济补偿机制，引导和鼓励退役士兵自主就业、自主创业，完善

扶持退役士兵自主就业优惠政策，及时兑现自主就业退役士兵一次性经济补助金，落实自主就业退役士兵政策待遇。

（二）扎实做好退役士兵的教育培训工作。按照退役士兵自愿参加、自选专业、技能为主、免费培训、属地管理的原则，扎实开展退役士兵教育培训工作，努力提高退役士兵的文化素质和就业技能，增强就业竞争力，确保政策知晓率达到 100%、参训率达到 80%、努力提高培训合格率和就业率。

（三）加强军休人员安置管理。加快军队离退休人员移交进度，进一步规范军休干部和无军籍职工接收安置程序；健全军休人员医疗保障政策，进一步落实军休人员政治待遇和生活待遇；加大军休服务管理改革创新力度，积极探索军休服务管理社会化路子；加强军休服务管理机构自身建设，进一步提高服务能力和服务质量。

### 专栏 7 优抚保障能力提升计划

1. 对现有烈士纪念设施进行提质改造，没有烈士纪念日开展公祭活动场地的县、市新建烈士纪念场所；
2. 加大对优抚医院和光荣院的投入力度，维修改造 1 个省级优抚医院，新建 2 所荣誉军人休养院，合建 2 所光荣院；
3. 推进退役士兵安置改革，全省退役士兵安置率达到 95% 以上。

## 第五节 提升专项社会事务管理服务水平

### 一、加强行政区划和地名管理

（一）增强区划管理服务效能。围绕推进新型城镇化和“三

区”建设，积极推进行政区划管理体制创新，逐步健全和完善布局合理、功能完善、集约高效、与经济社会发展要求相适应的行政区划体制。健全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、调整组织实施及调整效果后评估等工作机制。根据省情和各地发展实际，对符合撤乡建镇、撤县设市条件的地区开展行政区划调整工作，着力将共和、同仁、海晏、玛沁等州府所在县及海南州贵德县适时撤县建市。稳妥推进规划、建设、管理向城市体制转变成熟的门源、民和、互助县等3个民族自治县适时撤县建市。

（二）加强行政区域界线管理。贯彻落实《行政区域界线管理条例》，依法开展各项界线管理工作，不断健全完善行政区域界线管理法规政策，提升依法治界工作水平，维护行政区域界线的法定地位和权威性。完成省界、州界联检任务，指导开展县界联检工作。做好界桩更换工作。探索行政区域界线管理工作手段和方式方法。继续深化平安边界建设长效机制，逐步建立完善边界地区联席会议、边界纠纷应急处理等维护边界地区稳定的长效机制，维护边界地区的社会稳定。

（三）加强地名管理服务。完成第二次全国地名普查任务，开展普查成果的转化利用。切实加强和规范地名命名更名管理，及时清理整顿不规范地名，促进地名管理的标准化、规范化、法制化。深化地名公共服务，积极开展地名文化建设，加快推进区划、地名和界线信息化建设。

## **二、提升流浪乞讨救助服务保障能力**

加强设施建设，继续实施救助站和未成年人社会保护中心项目建设，因地制宜，合理有机地利用和整合民政基础设施资源，探索县级救助机构建设的集约化路子，实现资源共享、管理规范、高效运转的目标。创新机制体制，革新传统工作模式，完善“政府主导、部门协作、社会参与”的工作运行机制，引入第三方机制，提高救助服务领域基础分析、决策规划、项目运作、效能评价的权威性、准确性和公信力。开展救助管理机构规范化建设工作。严格执行救助管理法规制度，完善全省救助管理信息网络，加快救助管理工作规范化、信息化建设。

## **三、推进殡葬公共服务体系建设**

注重统筹规划，充分利用现有殡葬设施资源，通过政府购买服务，探索实践殡葬公共服务设施建设的有效途径。力争到2020年，火化区的每个县建有布局合理、规模适度、方便群众、经济适用的公益性骨灰安放（葬）设施。按照保基本、广覆盖、可持续的原则，在认真落实城乡困难群众基本殡葬救助制度的基础上，建立完善惠及全民的基本殡葬服务政策，建立节地生态安葬奖补制度，逐步实现基本殡葬服务均等化。建设全省殡葬服务管理信息平台，加强死亡人口信息管理和殡葬服务管理，提高殡葬工作信息化水平。规范殡葬服务市场秩序，建立健全殡葬服务市场行业准入和执业资格制度，加强殡葬人才队伍建设，推行殡葬服务格式合同，规范服务单位的服务行为和收费行为。

#### 四、加强婚姻和收养登记管理

根据各地实际进一步完善优化婚姻登记机关设置，同时着力推进婚姻和收养登记信息化管理水平，实现婚姻和收养信息省内互联互通。严格执行婚姻和收养登记法规制度，以依法行政为保障，以规范管理为手段，以信息化建设为载体，实现婚姻和收养登记流程规范化、手段信息化、队伍专业化的目标。进一步加强婚姻登记机关能力建设，筹集资金改善婚姻登记机关的设施设备，加大婚姻登记业务人员培训力度，提升婚姻和收养登记管理水平和服务质量。

#### 专栏 8 社会事务服务能力提升计划

1. 积极稳妥推进全省撤乡建镇、撤县设市工作，研究海西西部三行委行政建制问题；
2. 完成全省地名普查任务，开展地名文化保护和清理整治地名不规范工作，建设和完善地名信息数据库、建设地名信息应用系统平台；
3. 深化平安边界建设长效机制，开展边界联检工作；
4. 实施 18 个救助站和未成年人救助保护中心项目；
5. 新建 8 个骨灰安放设施、8 个殡仪服务中心，改造 11 台火化设备；建立殡葬信息管理服务平台。

#### 第六节 提高信息化水平

进一步实施和完善“智慧民政”，大力推进“互联网+民政”社会服务发展，着力打造“一网一端两微大平台”（青海民政信息网、青海民政新闻客户端、青海民政微博和微信、民政综合业务大平台）。加快青海民政事业社会服务网络信息化软硬件建设，通过民政信息化标准体系建设，推动信息资源整合力度，实现信

息系统互联互通和信息共享，将现有各民政业信息通过数据共享与交换，集成整合为行业标准编码。通过青海省民政综合业务大平台，建立通畅的政务电子通道、统一的数据分析中心、综合的管理服务平台、先进的技术支撑，有效改善民政工作管理与服务的环境，建立健全民政行政审批智能化、防灾减灾、城乡低保、社会组织服务、婚姻登记管理、城乡社区建设、优抚安置、区划地名、慈善捐助、流浪救助、社会福利、民政项目资金管理等十二个领域的民政核心业务应用系统，实现各业务平台的互联互通，构建统一的业务协同综合数据大平台。提供数据的查询、数据的统计分析、数据报表等服务，为决策层分析提供科学的数据支撑。

### 专栏 9 民政信息化能力提升计划

1. 进一步完善青海民政门户网站建设，新建青海民政新闻 APP 客户端，建设民政微博和微信公众号；
2. 新建全省民政综合业务大平台；
3. 新建全省民政专项资金监管信息平台；
4. 完善全省民政项目管理信息平台；
5. 进一步完善青海民政“双活”数据中心。

## 第四章 保障措施

### 第一节 发挥党的核心领导作用

坚持发挥民政系统各级党组织统揽全局作用，提高领导能力和水平，为实现“十三五”规划提供坚强组织保证。充分发挥省

民政厅党组在青海民政系统落实全面建成小康社会战略布局中的领导核心作用，始终保持与党中央、省委高度一致的正确政治方向，统领部门工作全局。严格按照“三严三实”要求，加强各级领导班子建设，切实履行好“一岗双责”，强化权力运行制约和监督，落实党风廉政建设主体责任和监督责任。加强对民政系统工作指导、检查和落实力度，发挥基层民政党组织的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，开拓进取、攻坚克难，全面实现“十三五”确保的各项目标任务。

## 第二节 强化民政法治和标准化建设

贯彻依法治国基本方略，全面推进依法行政、建设法治政府的要求，加快推动滞后于发展需要的民政行政法规、规章的制定修改工作，积极发挥法治引领和规范作用，加强民政法制建设。建立健全内容协调、程序严密、配套完备、有效管用的民政法律法规制度体系，完善权责明确、行为规范、监督有效、保障有力的民政执法体制机制，形成上下联动、多方参与、学用结合、注重实效的民政普法和依法治理格局。落实国家标准化改革要求，推动实施我省民政标准化工作，完善民政标准化体制机制，优化标准体系结构，强化标准实施与监督，增强标准化服务支撑能力。

## 第三节 强化资金资源投入

建立健全以公共财政投入为主，与民政事业发展需要相适应的多渠道、多层次、多元化的资金筹措机制。加大财政投

入，建立健全民政资金转移支付制度，促进地区间、城乡间民政事业的均衡发展。通过制度建设、金融创新、优惠政策落实、补贴机制建立等拓展社会资金进入渠道，吸引更多社会资金投入民政事业。扩大福利彩票发行规模和彩票公益金筹集额度，提升福利彩票公益金使用效率。充分发挥慈善捐赠、经常性社会捐助募集资金的辅助作用。适应政府行政体制改革，完善财权事权划分，形成合理的分级保障机制。完善资金绩效评价制度，进一步提高资金使用效率。鼓励社会资本参与民政事业，引导金融机构创新金融产品和服务方式，积极引导民营资本、慈善资金、社会捐赠等社会资本投资社会服务设施建设。探索以政府购买服务为重点的公共服务供给模式改革。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社会服务设施用地供应。研究制定并认真落实财政补助、税费减免及用水、用电、用气等优惠政策，扶持社会力量参与社会服务。

#### 第四节 强化基层能力建设

立足民政、面向社会，以建立专业化、职业化的民政队伍为目标，培养造就政治坚定、业务精通、作风优良、公正廉洁的民政行政管理人才队伍，具有现代管理理念、高度社会责任感、较强经营能力的民政企事业单位管理人才队伍，学术品德好、专业

素质高、服务能力强、团队结构优的民政专业技术人才队伍，门类齐全、技能合格的技能人才队伍，数量充足、结构合理、素质优良的社会工作专业人才队伍。优化政府内部资源配置，加大对基层的倾斜力度，把人、财、物更多引向基层。积极争取地方党委政府和编制、人社、财政等部门支持，根据工作任务合理配备工作人员，切实缓解基层人员极度短缺问题。采取设置基层民政公益岗位、政府购买服务方式，充实和加强基层民政队伍力量。创新基层政府与社会组织合作模式，加大资源投入，培育优秀社会组织，提供优质专业化社会服务。

## 第五节 强化规划执行力

各级民政部门要积极争取同级党委、政府对民政工作的重视、支持。切实加强组织领导，争取各级党委、政府将民政事业重大项目建设纳入当地经济和社会发展规划，把民政工作列入重要议事日程和考核内容，提高规划意识，加强规划工作。强化政策措施统筹协调，注重落实政策与推进重大举措的衔接配合。加大规划实施的全面监测评估，并建立规划目标发生重大偏离的预警及调整机制。引入第三方机制，提高民政社会服务领域基础分析、决策规划、项目运作、效能评价的权威性、准确性和公信力。加强规划的实施报告，每年将规划目标和主要任务的进展情况向同级党委政府报告。各地区的民政事业发展规划和民政领域的重点专项规划以本规划为统领，确保在总体要求上方向一致，

细化目标，强化举措，落实项目，形成实施规划的重要支撑和抓手。

- 附件：1. 青海省“十三五”民政事业主要经济指标表  
2. 青海省“十三五”民政事业发展重点项目表

附件 1

## 青海省“十三五”民政事业主要经济指标表

单位：亿元

主要经济指标	“十二五”末 累计完成情况	“十三五”期间分年度预计完成指标					“十三五”末 预计完成情况	比“十二五” 期间增长%	“十三五”期 间年均增长%
		2016	2017	2018	2019	2020			
民政事业费	224.84	55	59.4	64	69.12	82.84	330.36	46.93	8
民政公共服务设施 投资	36.4	7	8	9	8.5	8.5	41	12	—

## 附件 2

## 青海省“十三五”民政事业发展重点项目表

序号	名称	项目数	投资总额 (万元)	资金来源	项目内容	主要目标和预期成效
1	防灾减灾体系	121	65816	申请中央和省级财政资金，地方政府按照一定比例配套。	建成青海省藏区救灾物资储备中心库，新建 1 座西宁市救灾物资储备库，1 座藏区康巴地区救灾物资储备中心库，新建 21 座偏远乡级救灾物资储备库，改扩建 38 座县级救灾物资储备库，对已建县、乡级救灾物资储备库维修改建，完善消防设施；建设全省卫星遥感数据评估中心；扩建青海省减灾救灾应急信息化平台项目；实施全省减灾救灾“北斗”行业综合应用信息化项目；建设全省减灾卫星双向视频会商平台；建设省减灾救灾应急指挥移动平台；健全完善 8 个市州级、46 个县级灾害应急避险场所。	形成分级管理、反应迅速、布局合理、种类齐全、规模适度、功能完备、保障有力、符合我省省情的中央、省、市、县、乡五级救灾物资储备网络。建立便捷快速的救灾指挥和灾情报送、会商系统。建设城市综合减灾应急避难场所和乡村综合减灾应急避难场所，对推动城市及灾害高风险农村地区提升综合防灾减灾能力具有重要作用，也有助于进一步减少或减轻自然灾害给上述城市或地区带来的人员伤亡和财产损失。
2	社会养老服务体系建设项目	263	183494	申请中央和省级财政资金以及中央集中的福利彩票公益金，充分利用省本级福利彩票公益金，鼓励社会资本投资，地方政府按照一定比例补助。	新建州、县级老年活动中心 11 个，社区老年日间照料中心 136 个，乡镇养老服务中心 93 个，新建和改扩建 13 所敬老院；建设 10 个全省示范性养老示范基地。	全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老服务覆盖所有居家老年人。
3	社会福利体系建设项目	46	30024	申请中央和省级财政资金以及中央集中的福利彩票公益金，充分利用省本级福利彩票公益金，地方政府按照一定比例补助。	新建县级儿童福利院 16 个，新建州（市）级精神病人社会福利院 2 个，全省 8 个州市社会福利院维修改造及消防安全设施；建设慈善超市 20 个。	完善社会福利、儿童福利设施建设并达到全面覆盖的目标。实现困难精神障碍人员福利机构服务全覆盖，健全这部分特殊困难群体兜底服务网络，填补福利服务体系空白。充分发挥慈善超市作为基层慈善综合服务平台和扶贫济困的重要载体作用。

序号	名称	项目数	投资总额 (万元)	资金来源	项目内容	主要目标和预期成效
4	社会救助“一门受理、协同办理”服务平台建设项目	1	2400	申请中央专项资金和地方财政予以补助。	在全省建设省、州(市)县(区)、乡镇依托政府服务大厅,建设统一受理社会救助申请的经办窗口,建立社会救助“一门受理、协同办理”工作平台。	落实《社会救助暂行办法》进一步提高基层社会救助经办机构能力,提高社会救助法治化、规范化、精确化发展水平,实现社会救助服务更加主动便民。
5	社区服务体系建设项目	1786	90800	申请中央和省级财政资金,地方政府按照一定比例配套。	建设60个城镇社区综合服务设施(每个面积不小于300平方米);建设1726个农村社区综合服务设施(每个面积不小于200平方米,并建有1000平方米室外活动广场)。	通过项目的实施,使全省城镇社区达标率达到100%,农村社区达到70%,进一步改善城乡社区办公服务条件,夯实基层社会治理的基础。
6	殡葬基本公共服务体系建设项目	27	15547	申请中央和省级财政资金,充分发挥市场机制作用,推动提供主体和提供方式多元化。	推进殡葬基础设施建设:新建8个骨灰安葬(放)设施、8个殡仪服务中心,改造11台火化设备,拓展惠民殡葬服务内容,提高惠民殡葬覆盖面;完善殡葬服务产品供给方式。	建立生态环保殡葬管理机制,落实城乡困难群众基本殡葬救助制度的基础上,规范殡葬服务市场秩序。
7	地名管理与文化保护项目	1	1500	申请中央专项资金。	调查地名基本情况,开展地名标准化处理,设置地名标志,建立地名档案,开发应用普查成果;实施系列地名文化项目,开展系列地名文化活动,加强地名文化宣传;建立系统权威的全省行政区划基础信息数据库,行政区划设置战略研究资料库,行政区划互联网信息服务和分析决策支持平台;建设地名信息数据库、建设地名信息应用系统平台、制定地名信息化标准规范、构建地名信息化体制机制和建设应用示范系统等。	实施地名文化建设,提高社会对地名文化的关注度,动员社会力量建设地名文化;查清全省地名及相关属性信息,对有地无名的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,设置标准规范的地名标志,建立完善各地国家区划地名数据库。
8	社会组织管理服务项目	8	5600	申请中央和省级财政资金,地方政府按照一定比例配套。	新建8个市、州级社会组织孵化基地。	建立社会组织孵化基地,进一步提升民政部门管理服务社会组织的能力水平。
9	农村留守儿童社会关爱计划	30	1500	申请中央专项资金。	支持国家级贫困县和集中连片特殊困难县各实施一个农村留守儿童社会工作关爱服务示范项目,发挥社会工作专业人才和民办社会工作服务机构作用,为当地留守儿童提供生活、学习、心理和安全等方面服务,为留守老人提供生活照料、代际沟通、精神慰藉、文化娱乐等方面服务,为留守妇女提供安全教育、技能培训、能力提升、精神减压等方面服务,帮助建立完善的社会支持保护体系。实施30个农村留守儿童关爱计划。	通过实施农村留守儿童社会关爱计划项目,积极发挥社会工作专业人才和民办社会工作服务机构作用,形成健全的农村留守老人、留守儿童、留守妇女社会关爱服务网络。

序号	名称	项目数	投资总额 (万元)	资金来源	项目内容	主要目标和预期成效
10	城镇流动人口社会融入计划	20	2000	申请中央专项资金。	围绕新型城镇化发展、户籍制度改革的紧迫需要和广大城镇流动人口的现实需求，积极开展城镇流动人口社会融入服务。根据中央财政每年支持 300 个城市实施“城镇流动人口社会融入服务示范项目”的计划，采取政府购买服务方式，组织民办社会工作服务机构以社区为依托，面对城镇流动人口特别是农民工群体提供生活扶助、就业援助、生计发展、权益维护、城市适应、资源链接、能力提升等方面专业社会工作服务，引导他们参与社区建设与管理，促进城市户籍居民认同、接纳农民工群体，加强农民工与城市户籍居民的良性互动。实施 20 个城镇流动人口社会融入计划项目。	通过实施城镇流动人口社会融入计划，发挥社会工作服务机构和社会工作者作用，为进城落户农民和其他流动资源链接、能力提升等方面专业社会工作服务，促进进城落户农民和其他流动人口更好融入城镇生活，增进对居住城镇和社区的认同与归属感，实现户籍居民与进城落户农民和其他流动人口的和谐共处。
11	弘扬烈士精神载体建设项目	4	4000	申请中央专项资金及省财政资金，地方政府按照一定比例配套。	对现有烈士纪念设施进行提质改造，新建 4 个烈士公祭活动场地，维修改造部分烈士纪念场所。	全面提升纪念设施基础建设和陈展水平，确保每个县均有一处烈士纪念日开展公祭活动的纪念场所，实现社会主义核心价值观教育基地全覆盖。
12	优抚事业单位新建项目	5	2817	申请中央专项资金及省财政资金。	维修改造 1 个省级优抚医院、新建 2 所荣誉军人休养院、合建 2 所光荣院。	每个州、市有一所定点优抚医院，优抚对象较为集中的县建立一所光荣院，实现优抚医疗、康复和供养资源的全覆盖。
13	未成年人救助保护中心建设项目	18	7282	申请中央专项资金和省级财政资金，地方政府按照一定比例配套。	新建 18 个救助管理站和未成年人救助保护中心。	为 18 个县提供流浪未成年人救助和保护。
合计		2330	412780			

## 是否宜公开选项：宜公开

---

抄送：省委各部门，省纪委办公厅。

省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院。

省军区，武警青海总队。

各群众团体、大专院校、科研院所、新闻单位，省属国有及  
国有控股企业，中央驻青各单位。

各民主党派、工商联。

---

青海省人民政府办公厅

2016年9月9日印发

---