

民发〔2016〕107号

民政部 国家发展改革委员会关于印发 《民政事业发展第十三个五年规划》的通知

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、发展改革委，各计划单列市民政局、发展改革委，新疆生产建设兵团民政局、发展改革委：

为贯彻落实《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，积极推动民政事业实现科学发展，特制定《民政事业发展第十三个五年规划》。现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

民政部

国家发展改革委员会

2016年6月24日

民政事业发展第十三个五年规划

2016年6月

目 录

第一章 发展思路	1
第一节 基础条件.....	1
第二节 发展环境.....	3
第三节 发展理念.....	4
第四节 指导思想.....	6
第五节 发展目标.....	7
第二章 保障基本民生	10
第一节 完善社会救助体系.....	10
第二节 提升防灾减灾救灾能力.....	12
第三节 拓展残疾人福利.....	15
第四节 加强儿童福利服务.....	16
第五节 发展慈善事业.....	17
第六节 开展援藏援疆和脱贫攻坚.....	19
第三章 发展养老服务	21
第一节 推进居家和社区养老服务.....	21
第二节 加强养老服务机构建设.....	22
第三节 促进医疗卫生和养老服务相结合.....	24
第四节 创新养老服务投融资机制.....	25
第五节 探索建立长期照护保障体系.....	25
第四章 提高社会治理能力和水平	27
第一节 提升街道（乡镇）治理能力.....	27
第二节 增强基层群众自治和社区服务功能.....	28

第三节 加强社会组织登记管理.....	31
第四节 发挥社会组织积极作用.....	32
第五节 支持专业社会工作和志愿服务.....	34
第五章 服务国防和军队现代化建设.....	37
第一节 加强优待抚恤.....	37
第二节 做好接收安置.....	38
第三节 完善烈士褒扬.....	39
第四节 强化军供保障.....	40
第五节 密切军政军民团结.....	41
第六章 强化专项社会服务.....	43
第一节 优化行政区划设置.....	43
第二节 加强地名管理.....	44
第三节 提高行政区域界线管理水平.....	45
第四节 规范婚姻收养.....	46
第五节 优化殡葬管理和服务.....	46
第六节 加强未成年人保护.....	48
第七章 保障措施.....	50
第一节 依靠和发挥党的领导核心作用.....	50
第二节 加强民政法制和标准化建设.....	50
第三节 加大资金资源投入.....	52
第四节 提升民政队伍和基层能力.....	53
第五节 推进民政信息化建设.....	53
第六节 扩大民政国际及涉港澳台交流与合作.....	54
第七节 完善规划实施机制.....	55

为推进“十三五”时期民政事业持续快速健康发展，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》，制定本规划。

第一章 发展思路

第一节 基础条件

“十二五”时期，国家高度重视、社会广泛关注、各界大力支持民政事业发展，民政领域政策创制加快步伐，全国民政系统在保障基本民生、参与相关社会治理、服务国防和军队建设、提供专项社会事务管理服务等方面，取得了显著成绩。

社会救助标准大幅提升，低保标准动态调整机制、社会救助保障标准与物价上涨挂钩联动机制普遍建立，“十二五”期间城乡最低生活保障标准年均增长率均超过10%，分别达到451.1元/人·月和3177.6元/人·年。临时救助制度全面建立，专项救助范围有所拓展。残疾人和儿童福利保障进一步加强，困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴、孤儿基本生活保障等制度在全国普遍建立。慈善组织快速增长，社会捐赠稳步增加。社会养老服务体系更加完善，养老设施建设实现跨越发展，每千名老年人拥有养老床位数达到30.3张。社区综合服务设施加快覆盖，服务内容日趋丰富，事项准入和购买服务等机制不断完善，基层民主建设有序推进。

社会组织管理体制改革进展明显，行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实现直接登记，社会组织数量大幅增长，达到 66.2 万个。专业社会工作制度设计与基层实践均取得突破，志愿者队伍进一步壮大。综合防灾减灾体系更加完善，救灾标准、遥感监测和信息管理能力、物资储备库建设水平明显提升，灾害应急救助有效开展。优抚安置工作积极推进，殡葬、流浪乞讨人员救助、婚姻收养、区划地名等专项社会事务管理服务水平明显提高。

同时，也应看到，由于财政投入不足、农村敬老院设施条件落后且服务能力不足、优抚对象范围大幅增加、城市老旧小区改造难度大等诸多原因，个别规划指标未能如期完成。“十二五”时期，民政事业改革发展中也凸显不少有待解决的矛盾问题和瓶颈制约：**一是**法制建设相对滞后，与民政事业改革发展不相适应；**二是**城乡、区域之间差距较大，迫切需要加大对广大农村、中西部和贫困地区的扶持力度；**三是**民政公共服务设施建设投入不足，“重设施，轻服务”“有钱盖楼，没钱运营”的现象客观存在；**四是**基层力量薄弱、工作负荷过重、工作经费短缺等问题突出，制约了政策落实和事业发展。

第二节 发展环境

党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央形成的一系列治国理政新理念、新思想、新战略，为在新的历史条件下深化民政事业改革发展提供了科学理论指导和行动指南。“十三五”时期，我国全面建成小康社会进入决胜阶段，国家治理体系和治理能力现代化建设将取得重大进展，“五位一体”总体布局纵深展开，“四个全面”战略布局协调推进，对民政切实兜住民生底线、深度参与社会治理、主动服务国防和军队改革、广泛提供均等化社会服务，提出了新的更高的要求。

同时，民政事业也面临新的挑战。一是经济发展新常态下，经济下行压力较大，民政保障和改善民生的财力受到影响，迫切需要创新发展方式，积极引导社会参与，增强社会救助、社会福利、养老服务、优抚安置等政策的针对性和有效性，夯实托底保障的制度体系。二是脱贫攻坚的新要求下，将符合农村低保条件的贫困家庭，特别是主要成员完全或部分丧失劳动能力的家庭，全部纳入农村低保范围，实现政策性兜底脱贫，任务十分艰巨。迫切需要进一步加强制度衔接、统筹救助资源，实现精准救助。三是人口老龄化程度进一步加深，少子高龄化、失能化、空巢化加剧，亟需从经济、健康、照护、精神等多方面建立有效机制，提升养老服务供给的规模和质量效益，满足日益增长、不断升级和个性化的需

求。**四是**新型城镇化深入发展、户籍制度改革加快推进，农村人口进一步向城镇集中，亟需通过合理调整行政区划、创新基层社区治理和服务，既有序推进农业转移人口市民化、帮助他们享受市民化待遇，又加快推进农村社区建设，健全农村留守儿童、妇女、老人关爱服务体系，增加农村活力。**五是**社会结构和思想观念深刻变化，公益慈善、基层自治、社区建设、社会组织、社会工作和志愿服务等，需要与家庭小型化、需求多元化、治理现代化的趋势相适应，让群众有更多参与权和获得感。

第三节 发展理念

党的十八届五中全会提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念，是民政事业发展的先导，管全局、管根本、管方向、管长远。“十三五”时期，民政部门要自觉贯彻五大发展理念，推动事业发展。

——**贯彻创新发展理念**。推进民政事业理论创新、制度创新、机制创新、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，大力支持社会力量参与社会服务提供和基层社会治理，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提质增效。

——**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、同类民政对象保障不平衡等问题，整体

设计民政公共服务内容、标准，统筹推进民政公共服务软硬件建设，加大对重要领域、特殊区域倾斜，努力缩小城乡之间、区域之间和不同民政对象之间的民政社会服务差距，不断提升民政公共服务均等化水平。

——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，在民政机构的运转中注重环境友好，在民政公共服务设施建设和管理中突出资源能源的节约和集约利用，提高土地节约、生态环保、污染物减排等方面的要求，促进资源整合和高效利用，杜绝低水平重复建设，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，积极引进国外社会建设和民生保障的先进理念、管理经验和实用技术，全面放开养老服务市场，引导外资积极参与公益慈善等领域，对外讲好民政领域的“中国故事”，将社会救助、防灾减灾、社会福利、专业社会工作等有益经验向世界介绍和推广。

——贯彻共享发展理念。将群众利益贯穿民政事业发展的各领域和各环节，稳步提升基本社会服务供给的质量和效率，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，在共享事业发展成果和维护社会公平正义中不断增强全体人民的获得感。

第四节 指导思想

全面贯彻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，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，加强党对民政事业的领导，以保障困难群众基本生活为根本出发点和落脚点，以增进社会活力、提升民政公共服务水平为重要着力点，全面深化民政领域供给侧结构性改革，扩大有效供给，充分发挥民政在社会建设中的骨干作用，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，努力开创民政事业改革发展新局面，为全面建成小康社会、加快推进国家治理体系和治理能力现代化、实现中华民族伟大复兴中国梦贡献力量。

必须遵循以下原则：

——**坚持保障基本、兜住底线。**强化基本民生保障职能，为困难群体、优抚群体、孤老孤残孤儿等特殊群体提供基本社会服务，促进资源向薄弱地区、领域和环节倾斜，保障基本生活，兜住民生底线。

——**坚持积极作为、引导预期。**主动问需于民、问计于

民，积极回应群众关切，不断提升社会救助、社会福利、优抚安置等保障水平，正确引导公众合理预期，把基本社会服务供给建立在财力可持续基础上，推动适度普惠。

——**坚持多方参与、共治治理**。厘清政府、市场、社会力量在民政事业发展中的职责作用，积极培育社会组织、社会工作者等多元参与主体，搭建基层社会治理和社区公共服务平台，促进通力协作，形成整体合力。

——**坚持改革引领、全局视野**。深入推进民政重点领域和关键环节改革，积极参与“一带一路”建设、京津冀协同发展和长江经济带发展，用改革的办法和全局的视野不断开创民政事业发展新局面。

第五节 发展目标

“十三五”时期民政事业发展的总体目标是：民生保障能力明显增强，社会治理水平显著提高，服务国防和军队建设更加有力，提供专项社会服务更加有效，形成分工明确、相互支撑、协同发展的有效机制，构建制度更加完备、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发展格局，使人民群众有更多获得感。

——**基本民生保障能力明显增强**。城乡统筹、制度健全、标准科学、相互衔接、运行有效的社会救助体系建设取得明

显进展，救助对象满意度逐步提高。防灾减灾救灾体制进一步健全，减灾救灾保障更加有力。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不断完善。残疾人基本福利制度更加健全。儿童福利保障范围进一步拓展、水平进一步提升。慈善事业在促进社会发展和共享发展成果中的作用日益显著。

——**相关社会治理水平显著提高。**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制度全面建立，政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制加快形成。党组织领导的基层群众自治机制更有活力，城市社区建设提档升级，农村社区建设提质扩面，社区治理服务水平不断提升。推动形成具有中国特色的跨城乡、广领域、多人群的专业社会工作服务体系。营造人人愿为、人人能为、时时可为的志愿服务发展环境。

——**服务国防和军队现代化建设更加有力。**优抚安置服务体系进一步健全发展，优抚对象的优待抚恤和医疗补助制度更加科学完善，军供保障更加坚强有力。以扶持就业为主，自主就业、安排工作、退休、供养、复学等多种方式相结合、城乡一体的新型退役士兵安置制度不断完善。军休干部、复员干部和无军籍退休退职职工的接收安置和服务保障能力全面提升。烈士褒扬在社会主义核心价值观建设中的积极作用充分发挥。

——提供专项社会服务更加有效。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基本形成。内容丰富、标准规范、便捷有效的地名和界线公共服务体系逐步建成。家庭、社会、政府三位一体的未成年人保护工作格局初步形成。覆盖城乡的基本殡葬公共服务体系更加完善。布局合理、功能齐全、管理有序、方便可及的民政公共服务设施网络更加健全。

第二章 保障基本民生

坚持共享发展，落实民生优先，完善新型社会救助体系，强化减灾救灾能力建设，改善困难群众和受灾群众的生活保障水平，提升残疾人和儿童福利水平，支持公益慈善事业发展，做好援藏、援疆工作，开展脱贫攻坚，构建更加坚实的托底民生保障体系。

第一节 完善社会救助体系

坚持托底线、救急难、可持续的基本原则，统筹完善社会救助体系，强化社会救助政策之间、社会救助与其他社会保障制度之间的衔接。加强部门协同，推进资源统筹，健全完善“一门受理、协同办理”机制。引导鼓励社会力量和市场主体更多参与，发挥社会工作服务机构和社会工作者作用，为社会救助对象提供社会融入、能力提升、心理疏导等专业服务。

（一）最低生活保障。完善最低生活保障制度，推进城乡低保统筹发展，确保动态管理下的应保尽保。完善低保对象认定办法，健全低保家庭贫困状况评估指标体系，优化低保审核审批程序，精准认定低保对象。建立低保标准动态调整机制，实行低保标准与物价上涨挂钩联动，按经济社会发展水平逐步提高城乡最低生活保障标准，逐步缩小城乡低保

标准差距，确保 2020 年前所有地方农村低保标准不低于国家扶贫标准。对生活困难、靠家庭供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人，可按照单人户纳入低保范围。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。探索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。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。

（二）特困人员救助供养。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，切实维护特困人员基本生活权益。制定特困人员认定办法，科学测算基本生活标准和照料护理标准。加强特困人员供养服务机构建设，完善内部管理，健全服务规范，优先集中供养完全或部分丧失生活自理能力的特困人员，到 2020 年底前生活不能自理特困人员集中供养率达到 50%。

（三）医疗救助。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。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%。科学确定医疗救助标准，根据患病家庭负担能力、个人自费用和当地筹资情况等，分类分段设置重特大疾病医疗救助比

例和最高救助限额。健全“一站式”结算服务机制，覆盖 95% 以上的地区。加强医疗救助与基本医疗保险、大病保险制度的衔接。

（四）临时救助。全面高效实施临时救助制度，细化、实化政策措施。明确救助对象范围，科学制定救助标准，规范审核审批程序，完善临时救助方式。全面落实“先行救助”“分级审批”“转介服务”等规定，增强救助时效性，实现应救尽救、托底救助。全面推开“救急难”工作，建立健全主动发现、部门协同、信息共享、慈善衔接机制。引导社会力量积极参与，统筹救助资源，发挥制度合力，确保困难群众求助有门、受助及时、急难可救。

（五）流浪乞讨人员救助。继续对生活无着流浪乞讨人员提供临时食宿、急病救治、协助返回、滞留人员寻亲等救助服务，强化与其它社会救助制度的转介衔接。持续加强流浪未成年人救助保护工作。规范救助管理和服务流程。升级完善全国救助寻亲网，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。推动解决长期滞留人员安置难题。

第二节 提升防灾减灾救灾能力

坚持以人为本，增强底线思维，强化主动防范，编制实施“十三五”国家综合防灾减灾规划，健全防灾减灾救灾管

理体制机制，积极推进综合防灾减灾体系建设，全面提升防灾减灾救灾能力，推动实现年均因灾直接经济损失占国内生产总值比例不高于 1.3%。

（一）体制机制。坚持“统一领导、分工负责、分级管理、属地为主”原则，完善中央层面自然灾害管理体制机制，加强各级减灾委员会及其办公室统筹研究和综合协调职能。明确中央与地方灾害管理事权划分，强化地方政府的主体责任。建立和完善军地协同联动、救援力量调配、物资储运调配等应急联动机制。建立灾后救助、损失评估、恢复重建等长效机制。发挥保险等市场机制作用，逐步形成科学合理的灾害风险分担机制。修订完善各级自然灾害救助应急预案，强化预案演练，提高预案的针对性和可操作性。

（二）受灾人员救助。调整完善自然灾害救助政策，探索建立正常的调整机制，推进各地加快制定本地受灾人员救助标准，系统提高紧急转移安置能力，规范过渡期救助、因灾倒塌损坏住房恢复重建和冬春救助工作，确保受灾群众基本生活。

（三）灾情管理。健全完善灾情统计、部际会商和灾害风险评估制度，加强灾害趋势预测和分析研判，提升信息共享水平和辅助决策能力，强化信息发布和服务能力。推进全国灾害信息员队伍建设，组织实施灾害信息员师资培训项目。推广乡镇网络报灾，开展手机移动报灾 APP 应用，增强

灾情信息报送的及时性、准确性和可靠性。建设全国自然灾害综合数据库管理系统，完善重特大自然灾害损失综合评估制度和技术方法体系。

（四）物资保障。健全救灾物资储备体系，完善救灾物资储备管理制度、运行机制和储备模式，科学确定各级救灾物资储备品种及规模，推进救灾物资储备管理信息化建设，构建政府和社会共同参与的多元救灾物资储备体系，确保灾后 12 小时内受灾人员基本生活得到初步救助。实施全国自然灾害救助物资储备体系建设工程，优化中央救灾物资储备库布局，支持中西部地区多灾易灾地市和县级救灾物资储备库建设，多灾易灾乡镇（街道）和城乡社区视情设置救灾物资储存室，初步形成分级管理、反应迅速、布局合理、规模适度、种类齐全、功能完备、保障有力的“中央—省—市—县—乡”五级救灾物资储备体系。

（五）防灾减灾。加强社区减灾能力建设，创建 5000 个“全国综合减灾示范社区”，试点开展“全国综合减灾示范县（市、区）”创建。统筹推进应急避难场所、科普宣传教育基地等建设。结合“防灾减灾日”和“国际减灾日”，广泛开展形式多样的防灾减灾宣传教育活动。加强防灾减灾关键技术和科技成果推广，推进遥感、导航定位、无人机、物联网等新技术应用。

（六）社会动员。完善社会力量参与防灾减灾救灾政策

措施和协调动员机制，健全政府购买服务和费用补偿制度，搭建工作协调服务和信息导向平台，支持引导社会组织、企事业单位、社会工作者、志愿者高效有序参与救灾。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、效果评估和社会监督机制。

第三节 拓展残疾人福利

建立健全残疾人基本福利制度，完善扶残助残服务体系，实现残疾人基本民生兜底保障。

（一）保障体系。全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，不断完善相关政策措施，加强政策评估和绩效考核，提高制度运行效率。鼓励有条件地区扩大补贴范围，提高补贴标准。鼓励有条件地区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。鼓励有条件地区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。

（二）服务体系。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。开展残疾人福利服务立法研究。健全残疾人服务管理制度，推进残疾人服务标准化体系建设，加大残疾人供养服务、托养服务支持力度。完善政府购买残疾人服务政策，鼓励社会力量积极参与。加强地级市精神卫生福利机构建设。全面推进精神障碍社区康复

服务，实现 70%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），50%以上的居家患者接受社区康复服务。促进残疾人服务与养老服务相互衔接。

（三）助残行业。推动出台加快康复辅助器具产业发展意见，增强产业自主创新和有效供给能力，建立健全康复辅助器具产品服务管理制度，营造良好市场环境。加强康复辅助器具专业人才培养，探索建立假肢师、矫形器师、听力师职业资格制度。完善假肢和矫形器生产装配企业资格认定制度。

第四节 加强儿童福利服务

坚持适度普惠、分类保障理念，落实困境儿童优先原则，全面提升儿童福利服务水平。

（一）孤儿养育。完善孤儿基本生活、教育、医疗、康复、就业、住房等制度安排。继续实行机构集中养育、助养、代养、寄养相结合的多种孤儿养育方式，推动建立养育标准自然增长机制。拓展“明天计划”工作，把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。加强孤儿就业培训，拓宽孤儿成年后就业渠道。

（二）困境儿童保障。推动建立困境儿童分类保障制度。

立足于重病重残、法定抚养人无力抚养、父母服刑、强制戒毒人员未成年子女、打拐解救等困境儿童生存、发展基本需求，加强困境儿童福利服务体系建设。资助困境儿童参加基本医疗保险，逐步提高医疗保障水平。推动提高重病重残儿童康复护理水平。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。建设完善残疾儿童康复和特殊教育服务设施。

第五节 发展慈善事业

贯彻落实慈善法，支持慈善事业发展。激发各类慈善主体发展活力，规范慈善主体行为，完善监管体系，加快形成依法治理、制度完善、作用显著、管理规范、健康有序的慈善事业发展格局。

（一）慈善组织。建立实施慈善组织登记认定、年度报告和信息公开制度。建立公开募捐资格许可制度，规范公开募捐行为。保障慈善财产合法使用，确保实现慈善组织宗旨。推动完善慈善组织内部治理，建立健全以章程为核心的内部管理制度，有效发挥决策机构、执行机构和监督机构的职能作用。协调落实优惠政策和支持条件，广泛动员社会公众参与慈善活动。

（二）慈善参与。创新慈善载体，探索知识产权收益、技术、股权、有价证券等新型捐赠方式。积极发展慈善信托，

协调制定慈善信托相关管理办法。完善经常性社会捐助体系，推进慈善超市和社会捐助站点运营机制改革。加大捐赠废旧纺织品综合利用，支持建立一批废旧纺织品再生基地。

（三）慈善支持。建立和完善慈善表彰奖励制度，组织实施好“中华慈善奖”评选表彰，支持捐赠人对捐赠的慈善项目冠名纪念。鼓励慈善行业和高等院校开展慈善专业人才培养，支持举办各类慈善交流展示活动。发挥慈善行业组织作用，反映行业诉求，推动行业交流，提高慈善行业公信力，促进慈善事业发展。发挥“中华慈善博物馆”展示、教育功能。

（四）慈善监管。加强事中事后监管，构建行业自律、社会监督、政府监管相结合的综合监管体系。依托行业组织加强行业自律，指导慈善行业组织建立健全行业规范，加快统一信用代码建设。畅通社会公众对慈善活动的监督渠道，完善投诉举报受理机制，依法及时查处慈善领域违法行为。强化政府监管，推行双随机抽查、约谈、审计、专项检查等监管手段。健全慈善组织第三方评估机制、建立慈善组织及其负责人信用记录制度。完善日常监督检查制度，强化源头监管和日常执法。

（五）福利彩票。强化福利彩票规范管理，保持安全运行和健康可持续发展。发挥政府和市场作用，不断完善激励约束、监督管理、市场调控等管理运行机制。加强彩票品种

和游戏研发。开拓跨行业融合新模式，形成电话互联网销售能力。强化技术研发运用，提高风险防范意识，增强突发事件应急处置能力。持续推进责任福彩、阳光福彩和福彩文化建设，树立良好公益品牌形象。完善福利彩票公益金管理制度，加强规范管理，促进公开透明，提高使用效益，加强使用效果宣传。

第六节 开展援藏援疆和脱贫攻坚

贯彻落实中央第六次西藏工作座谈会精神和中央第二次新疆工作座谈会精神，加大援藏援疆工作力度。落实《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》（中发〔2015〕34号），实施精准扶贫、精准脱贫，切实履行好民政兜底保障职能。

（一）援藏援疆。加强组织领导，分解落实援藏援疆工作任务，实现精准发力、精确到位。协调中央财政加大社会救助、救灾补助、优待抚恤等资金投入力度，保障和改善各族群众基本生活。协调安排中央预算内资金、部本级和中央专项彩票公益金，加强对西藏、四省藏区和新疆民政公共服务设施建设投入。组织指导全国民政系统积极开展对口援藏援疆工作。创新工作方式，运用市场方法，引导社会力量支持西藏、四省藏区和新疆民政事业发展。支持新疆生产建设兵团发展壮大，指导和支持兵团在战略地位重要、经济基础

较好、发展潜力较大的垦区增设县级市，积极稳妥推进兵团师市合一、团镇合一。

（二）脱贫攻坚。承担好脱贫攻坚相关任务，鼓励、引导和支持社会组织参与扶贫。推进农村低保制度和扶贫开发政策有效衔接，对丧失劳动能力的贫困人口实施政策性兜底保障。加大农村贫困人口医疗救助力度，加强医疗救助与相关医疗保障制度衔接，减轻困难群众看病就医费用负担。发挥罗霄山片区部际联系会议牵头单位作用，加大对赣南原中央苏区、罗霄山片区民政事业发展支持力度。做好对遂川和莲花的定点扶贫工作。

专栏 1：基本民生保障工程

1. 社会救助经办服务能力建设工程

推动乡镇人民政府和街道办事处建立“一门受理、协同办理”社会救助经办服务平台。加强社会救助信息化建设，推进建立社会救助综合管理信息系统，实现社会救助信息互联互通、资源共享。

2. 全国自然灾害救助物资储备体系建设工程

采取新建、改扩建和代储等方式，加强救灾物资储备库建设，初步形成“中央—省—市—县—乡”五级救灾物资储备体系，科学确定各级救灾物资储备品种及规模。

3. 社会福利服务设施建设工程

依托现有社会福利服务设施资源，健全完善儿童福利、未成年人保护和精神卫生福利服务设施，推动城乡社区“儿童之家”建设。

第三章 发展养老服务

积极开展应对人口老龄化行动，加快发展养老服务业，全面建成以居家为基础、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，创新投融资机制，探索建立长期照护保障体系，全面放开养老服务市场，增加养老服务和产品供给。

第一节 推进居家和社区养老服务

强化居家和社区养老服务功能，积极开展智慧养老服务和互助养老服务，提高养老服务能力，为有需求的城乡老年人提供便利的社区居家养老服务。

（一）居家养老服务。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，创新居家智慧养老服务提供方式。推广居家养老服务网络平台，提供紧急呼叫、家政预约、健康管理、物品代购、餐饮递送、服务缴费、康复辅具等适合老年人的服务项目。依托各类社区养老服务设施，探索新型居家养老模式。

（二）社区养老服务。加强社区养老服务设施建设，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服务设施中配备医疗护理、康复辅具、文娱活动等设备。新建城区和新建居住（小）区，按要

求配套建设社区日间照料机构，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。老城区和已建成居住（小）区无社区日间照料机构或现有设施没有达到规划要求的，要通过购置、置换、租赁等方式建立社区日间照料机构。鼓励和支持各类企业、社会组织和个人从事社区养老服务。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，提高社区居家养老服务能力和质量。

（三）社会互助养老。大力支持农村互助型养老服务设施建设，发挥村民自治组织作用，积极动员村民和社会力量参与运营服务，为农村老年人就地提供就餐服务、生活照顾、日间休息、休闲娱乐等综合性日间照料服务。鼓励城市社区老年人参加各类志愿服务组织和社区邻里互助，开展自助互助养老活动。加强基层老年协会建设，组织开展各类老年人文化娱乐活动。

第二节 加强养老服务机构建设

深化养老服务供给侧改革，积极支持社会力量举办养老机构，办好公办保障性养老机构，深化公办养老机构改革，重点发展医养结合型养老机构，增加养护型、医护型养老床位，提高养老服务有效供给，到 2020 年每千名老年人口拥有养老床位数达到 35-40 张，其中护理型床位比例不低于

30%。

（一）社会力量参与。通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式，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、高龄老年人的医养结合型养老机构和养护型、医护型养老床位。落实好社会兴办养老机构在资本金、用工、税费、土地等方面优惠政策。支持境外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。

（二）公办养老机构建设。加大财政投入，加强公办保障性养老机构建设。坚持建设标准适度，避免铺张豪华，充分发挥公办养老机构托底作用。探索建立公办养老机构入住评估制度，重点保障特困人员中的老年人、经济困难老年人、失独家庭老年人和做出特殊贡献的老年人等养老需求。加强农村特困人员供养机构建设，强化托底保障功能，在满足农村特困人员集中供养服务需求的前提下，鼓励、支持有条件的机构积极为农村其他老年人提供养老服务。

（三）公办养老机构改革。建立健全“公建民营”管理办法，加大公办养老机构实行“公建民营”试点工作力度。鼓励政府投资新建、改建、购置的养老服务设施，新建居民区按规定配建并移交给民政部门管理的养老设施，采取“公建民营”等方式，进行社会化运作。实行“公建民营”的养老机构，在优先接收有入住需求的养老服务保障对象基础

上，闲置床位全部向失能或高龄社会老年人开放，确保继续履行公益职能、确保资产安全。鼓励公办养老机构实行服务外包，更好地为入住老年人提供优质、安全、便利服务。

第三节 促进医疗卫生和养老服务相结合

加快推进医疗卫生与养老服务相结合，建立健全医养结合体制机制和政策法规，推动医疗卫生和养老服务资源有序共享，形成覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。

（一）医养结合。统筹医疗卫生与养老服务资源布局，支持养老机构开展医疗服务，符合条件的可按规定与基本医疗保险经办机构签订基本医疗保险定点服务协议，入住的老年人可就地享受医保报销待遇。鼓励养老机构与周边医疗卫生机构开展多种形式的协议合作，医疗卫生机构为老年人开通预约挂号、转诊等绿色通道。优先发展适用于老年人护理照料的康复辅具产品。加强老年病医院、康复医院、护理院、临终关怀机构建设。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。

（二）试点示范。选择有条件、有代表性的地区进行医养结合试点，规划建设一批特色鲜明、示范性强的医养结合试点项目。实施养老服务信息惠民和养老机构远程医疗合作等试点专项，推进智慧医养护一体化发展。

第四节 创新养老服务投融资机制

推动政府购买养老服务，改善养老领域金融服务，提升金融支持养老服务业发展能力。

（一）政府购买服务。制定政府购买养老服务指导性目录，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审机制，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、失能、高龄等老年人服务需求，逐步拓展政府购买养老服务的领域和范围。

（二）投融资机制。加大养老服务金融支持力度，拓宽养老服务业投融资渠道，满足养老机构信贷需求。支持符合条件的企业发行养老产业专项债券，募集资金用于建设养老服务设施设备和提供养老服务。大力推广政府与社会资本合作，通过建立合理的“使用者付费”机制等方式，增强吸引社会资本能力。

第五节 探索建立长期照护保障体系

推动普遍建立经济困难老年人养老服务补贴、高龄津贴和护理补贴制度。鼓励有条件的地方开展政策性长期护理保险试点，推广长期护理商业保险产品。建立健全长期照护项目内涵、服务标准、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，保障老年人长期护理服务需求。

专栏 2：社会养老服务体系建设工程	
1. 养老服务体系建设工程	通过新建和改扩建等方式，加大主要面向失能老年人的老年养护院、社区老年人日间照料中心、农村特困人员供养机构建设，以及医养结合设施建设，到 2020 年实现每千名老年人拥有养老床位数达到 35-40 张。加大医护型、养护型床位供给，实现护理型机构床位在机构床位数的占比达到 30%以上。推动养老机构配备完善基本生活护理、医疗、康复辅具等专业设备，改善设施条件，提高服务能力和质量。
2. 养老服务信息化建设工程	推行“互联网+养老”，加快社区居家养老信息网络建设，依托现有互联网基础设施，构建居家养老服务信息平台、老年人居家呼叫服务系统和应急救援服务网络，提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费、线上线下（O2O）等老年需求服务项目，发展智慧养老社区。推动养老机构智能化信息管理平台建设。
3. 养老服务人员培养工程	推进养老服务专业教育和培训体系建设，培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作、老年康复辅具配置等方面的专门人才，分类培养养老服务经营管理人才、专业技术人才和技能人才。

第四章 提高社会治理能力和水平

促进街道（乡镇）服务管理创新，推动街道（乡镇）服务管理和社区、社会组织、社会工作者有效衔接和良性互动，构建多元主体共建共享共治格局。发挥政府治理的主导作用，落实基层群众自治制度，创新城乡社区治理，完善城乡社区服务体系，发挥城乡居民在基层社会治理中的主体作用。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，加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制，充分发挥社会组织在国家治理体系和治理能力现代化中的积极作用，到 2020 年每万人拥有社会组织数达到 6.5 个。大力推进专业社会工作和志愿服务发展，有效发挥其在社会治理精细化和社会服务专业化中的作用。推动形成政策法规健全、参与渠道畅通、覆盖领域广泛、服务成效明显的中国特色志愿服务体系。

第一节 提升街道（乡镇）治理能力

（一）街道（乡镇）服务管理创新。深入推进基层服务型政府建设，加快街道（乡镇）职能转变，强化公共服务功能。推动街道（乡镇）公共服务供给侧改革，强化政府主体责任，充分发挥市场机制作用，推动公共服务提供主体、提供方式的多元化，满足群众需求。健全公共服务需求表达机

制和评价机制，强化群众对公共服务供给决策及运营的知情权、参与权和监督权，充分发挥各类社会组织在公共服务需求表达和监督评价方面的作用。加快构建纵向贯通、横向集成、共享共用、标准统一的街道（乡镇）综合服务管理信息平台，推行“前台一口受理、后台协同办理”，实现街道（乡镇）服务管理的数字化、精细化和智慧化。推行街道（乡镇）全科政务建设，规范街道（乡镇）服务流程和办事环节，为群众提供更加便捷高效的咨询、办理和反馈服务。

（二）街道（乡镇）社会治理体制。完善街道（乡镇）党委（党工委）领导、乡镇政府（街道办事处）主导、社会协同、公众参与、法治保障的基层社会治理体制，形成“共治”+“自治”的基层社会治理格局。理顺街道（乡镇）与基层群众自治组织的权责边界，推进基层行政管理和基层群众自治的有机结合。推动制定各类社会组织参与街道（乡镇）社会治理目录清单，健全社会组织参与创新社会治理和维护社会稳定的制度渠道。健全街道（乡镇）民主协商机制，制定协商规程。

第二节 增强基层群众自治和社区服务功能

（一）基层群众自治。落实和完善基层群众自治制度，深入开展民主选举、民主决策、民主管理、民主监督实践，扩大基层群众自治范围，丰富自治内容，拓宽参与渠道，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。广泛开展形式多样的基层协商，推进城乡社区协商制度化、规范化和程序化，加强城乡社区协商和其他形式协商有机结合。健全村（居）务监督委员会，完善村（居）务等信息公开制度，规范民主评议活动，做好经济责任审计，加强对权力的监督制约。

（二）城乡社区治理。全面深化城市社区建设，深入推进农村社区建设，培育农村社区建设示范典型，提升城乡社区治理和服务能力，努力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。创新城乡社区治理体制，扩大多元主体参与。完善社区治理结构，推动形成社区党组织领导，自治组织主导，社区各类主体多元参与、共同治理的社区治理格局。大力推进社区减负增效，促进政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。建立健全社区、社会组织、社会工作者“三社联动”机制，促进资源共享和优势互补，积极参与和解决社会问题，增强社会活力，促进社会和谐。

（三）社区社会组织。支持发展在城乡社区开展为民服务、养老照护、公益慈善、促进和谐、文体娱乐和农村生产技术服务等活动的社区社会组织。鼓励在街道（乡镇）成立社区社会组织联合会，发挥管理服务协调作用，探索设立社区基金会。鼓励依托街道（乡镇）社区服务中心和城乡社区

服务站等设施，建立社区社会组织综合服务平台，为社区社会组织提供组织运作、活动场地、活动经费、人才队伍等方面支持。通过政府购买服务、设立项目资金、活动经费补贴等措施，重点培育为老年人、妇女、儿童和残疾人、服刑人员未成年子女等其他特定群体服务的社区社会组织。鼓励探索建立社区社会组织孵化机制，设立孵化培育资金，建设孵化基地。

（四）城乡社区服务体系。优化城乡社区服务设施布局，拓展社区服务功能，建立公共服务、便民利民服务、志愿服务有机衔接的城乡社区服务体系。大力推进城乡社区综合服务设施建设，实现城市社区综合服务设施全覆盖，力争农村社区综合服务设施覆盖率达到 50%。完善农村社区公共服务指导目录，加强农村社区服务标准化建设，重点发展面向农村留守儿童、妇女、老人和其他特殊困难群体的照料、帮扶等服务。整合社区公共服务信息资源，加快推进社区公共服务综合信息平台建设，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，推动信息平台建设向农村社区延伸，城市和农村社区公共服务综合信息平台覆盖率分别达到 60%、30%。加快推进智慧社区建设。推行政府购买社区服务制度，建立政府投入与社会投入有机结合的经费保障机制。完善社区工作者队伍建设机制，提高社区工作者队伍职业化、专业化水平，力争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。

第三节 加强社会组织登记管理

(一) 登记制度。制定直接登记的社会组织分类标准、界定依据和具体办法。重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、社区服务类社会组织。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。建立健全国际性社会组织登记管理制度,引导在优势领域成立国际性社会组织,做好我国社会组织参与国际活动有关工作。加强涉外社会组织规范管理。

(二) 管理制度。加强对社会组织负责人的管理,建立社会组织负责人任职、约谈、从业禁止等管理制度。加强对社会组织资金的监管,推行社会组织抽查审计制度,提高社会组织财务管理水平。加强对社会组织活动的管理,施行常态化的事中事后监管,建立社会组织“异常名录”和“黑名单”,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。健全社会组织退出机制,完善社会组织清算、注销制度,保障社会组织资产不被侵占、私分或者挪用。

(三) 监管能力。创新完善社会组织综合监管体系,明确登记管理机关、行业管理部门、业务主管单位以及相关职能部门职责,普遍建立多部门参与的联合执法机制。重点加

强执法队伍建设，保障工作经费。县级以上登记管理机关配齐不少于2名专职工作人员。开展社会组织基本情况调查摸底，健全社会组织统计制度。

（四）社会监督。鼓励支持新闻媒体、社会公众对社会组织进行监督，建立非法社会组织曝光平台。制定实施各类社会组织信息公开办法，探索建立社会组织年度报告制度，规范公开内容、机制和方式。探索建立专业化、社会化的第三方监督机制，建立健全社会组织第三方评估机制。建立对社会组织违法违规行为及非法社会组织投诉受理和奖励机制，依法向社会公告行政处罚和取缔情况。

第四节 发挥社会组织积极作用

（一）分类指导。基本完成7万家行业协会商会与行政机关脱钩，创新行业协会商会管理体制和运行机制，激发内在活力和发展动力，提升行业服务功能，促进行业协会商会依法设立、自主办会、服务为本、治理规范、行为自律。提升科技类社会组织创新和服务能力，拓宽科技类社会组织参与公共科技服务渠道，积极引导承接政府转移职能。完成民办非企业单位向社会服务机构转换。推进有条件的事业单位转为社会组织。有计划有重点扶持一批品牌性社会组织，发挥各类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。

（二）扶持政策。健全政府购买服务制度体系，逐步扩大政府向社会组织购买服务的范围和规模，在购买民生保障、社会治理、行业管理等公共服务项目时，同等条件下优先向社会组织购买。继续开展中央财政支持社会组织参与社会服务项目，带动地方财政和社会资金支持社会组织参与社会服务。推动社会组织承接政府转移职能，完善税收政策体系和票据管理制度。鼓励银行业金融机构加大对符合条件社会组织的金融支持力度，拓宽社会组织筹资渠道。

（三）人才建设。把社会组织人才纳入国家人才工作体系和国家专业技术人才知识更新工程。鼓励社会组织有序参与人才资源开发和人才引进，到 2020 年社会组织新增就业人数 340 万人。加强社会组织管理人才、专业技术人才和技能人才培养，打造高素质、专业化、职业化社会组织人才队伍。扩大社会组织专职工作人员比例，推动秘书长职业化。推动社会组织专业人员、社会团体会员管理员及劝募员职业体系建设。建立社会组织负责人培训制度，实施社会组织秘书长培训工程。提高社会组织从业人员薪酬待遇，完善社会组织人才引进渠道，增强社会组织吸纳就业能力。

（四）依法自治。针对不同类型社会组织特点制定章程示范文本，推动社会组织建立健全法人治理结构、运行机制、内部纠纷解决机制，推行社会组织人民调解制度。加强社会组织诚信自律建设，推动社会组织建立诚信承诺制度，建立

行业性激励和惩戒机制，规范社会组织收费行为。支持社会组织建立社会责任标准体系，积极履行社会责任。探索建立各领域社会组织行业自律联盟，引领和规范行业内社会组织行为。全国性社会组织普遍建立新闻发言人制度。配合有关部门加强社会组织党建工作，实现党的组织和工作有效覆盖。坚持党建带群建，推动有条件社会组织建立工青妇等群团组织。

第五节 支持专业社会工作和志愿服务

（一）专业社会工作。推动专业社会工作立法进程，逐步完善综合政策引领、专项政策配套、行业标准支撑的社会工作制度体系。逐步健全学历教育、专业培训和知识普及有机结合的社会工作专业人才培养体系，逐步完善初中高级紧密衔接、科学合理的社会工作专业人才评价体系，建立健全社会工作专业人才激励保障政策，到2020年社会工作专业人才占全国总人口的比例达到1%以上。加强专业社会工作服务网络建设，在城乡社区公共服务平台、相关事业单位和社会组织中开发设置社会工作专业岗位。大力发展社会工作服务机构，力争达到1万家。面向城乡基层设立社会工作服务站点，建立覆盖省、市、县三级的社会工作行业组织。完善政府购买社会工作服务制度，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、城市流动人员、特困人员等为重点的社会工作服务重大工程项目。

(二) 志愿服务。加快志愿服务立法步伐，建立健全招募注册、教育培训、记录管理、评价激励专项制度。健全面向全社会的志愿服务动员系统，弘扬志愿精神，培育一支参与广、功能强、作用好的宏大志愿者队伍，到2020年力争志愿服务参与率达到20%。大力支持发展志愿服务组织，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。推动公民志愿服务记录作为优良信用指标纳入社会信用体系。建立健全志愿服务项目化运作机制，完善社会工作者与志愿者协同服务机制，推广“菜单式”志愿服务，探索志愿服务互助循环。大力推进社区志愿服务，鼓励支持志愿服务组织和志愿者参与脱贫攻坚，构建养老助残、生态环保、城市流动人口社会融入、农村留守人员关爱、禁毒戒毒、应急救援、助医助学等重点领域志愿服务长效机制。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。

专栏 3：社会治理现代化能力提升工程

1. 城乡社区服务体系建设工程

(1) 加强城乡社区服务设施建设，充分利用现有公共服务设施，提高社区服务指导中心、社区服务中心、社区服务站及其相邻服务设施的共享程度。

(2) 提升城乡社区信息化水平，加强社区公共服务综合信息平台建设，加快推进智慧社区建设，整合社区公共服务信息资源。

(3) 建立以社区党组织和社区自治组织成员为骨干，以社区专职工作人员为支撑，以其他社区服务从业人员和社区志愿者为补充的城乡社区服务人才队伍。

(4) 建设社区社会组织孵化基地，培育发展社区社会组织，引导其参与社区治理和服务。

2. 专业社会工作和志愿服务项目

(1) 实施农村留守人员社会关爱计划，重点为国家级贫困县和集中连片特殊贫困县农村留守儿童、妇女、老年人等提供专业化社会工作服务。

(2) 实施城市流动人口社会融入服务示范项目，为城市流动人口特别是农民工群体提供生活扶助、就业援助、资源链接等专业社会工作服务。

(3) 实施社会工作专业人才服务边远贫困地区、边疆民族地区和革命老区计划。

(4) 实施重大自然灾害和突发事件社会工作服务国家支援计划。

(5) 在城乡社区、社会服务机构广泛设立规范的志愿服务站点，提高志愿服务与社会服务整合度，提高志愿服务体系整体运作效率。

(6) 实施脱贫攻坚志愿服务行动，支持有关组织实施“邻里守望”志愿服务项目与“脱贫攻坚”志愿者行动项目，培育发展精准扶贫志愿服务品牌项目。

第五章 服务国防和军队现代化建设

支持国防建设和军队改革，坚持发展和安全兼顾、富国和强军统一，推进军民融合发展战略。积极解决优抚安置政策落实中广大军民关注的重点难点问题，做好与国防军队体制改革后人员安置政策的衔接，完善优待、抚恤、褒扬、安置和服务五项基本制度，加强组织管理、政策落实、资金保障、技术支撑，逐步实现由解困优抚向普惠加优待转变，由城乡有别向城乡一体转变，由偏重物质保障向物质和精神并重转变，由计划安置与市场就业相结合向依法安置与市场就业相结合转变，由粗放型服务向精细化服务转变，全方位提高服务国防和军队现代化建设的能力。

第一节 加强优待抚恤

（一）优抚政策。全面落实各项优抚政策制度，完善优抚政策和优抚对象抚恤补助标准调整机制，逐步提高抚恤补助标准。加强军人社会保障，落实军队退役人员社会保险政策。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。探索结对包户帮扶，推广优抚对象社会化服务经验做法。建立健全军队退役军人信息和数据共享机制，实现优抚对象动态精确化管理。组织走访慰问关爱在乡

红军老战士、老复员军人、烈军属、残疾军人活动，为支持国防和军队改革营造良好氛围。

(二) 优抚医院和光荣院。推动优抚医院和光荣院改革，完善政策制度，健全运行机制，加大资金投入，激发发展活力。加强基础设施建设，兼顾规模增长与布局优化，通过新建和改扩建，不断充实优抚医疗、康复、供养、休养资源。加强服务能力建设，优抚医院坚持“小综合、大专科”发展方向，光荣院突出专业化养老和革命传统教育功能作用，实施科学规范管理，优化专业人才配备，改进服务保障模式，打造具有“军字号”特点的优势品牌。推进优抚医院和光荣院信息化建设。深化优抚医院、光荣院与军地相关机构合作交流。

第二节 做好接收安置

(一) 退役士兵接收安置。完善以扶持就业为主，自主就业、安排工作、退休、供养、复学等多种方式相结合的新型退役士兵安置制度。强化教育培训，建立完善短期技能培训与中长期技能教育相结合、属地教育培训与易地教育培训相结合的教育培训模式。发挥机关事业单位、国有企业接收安置主渠道作用，贯彻落实按比例接收退役士兵的政策规定。全面实行“阳光安置”，保证服役时间长、贡献大的退役士兵得到较好安置。加强退役士兵就业创业服务体系建设，充分发挥税务、工商等部门职能作用，为退役士兵就业

创业提供优先优惠政策扶持。发动和利用好社会力量，多渠道帮助退役士兵就业创业。加强退役士兵安置工作军地联合督导、党委政府考评力度，推动各项安置政策有效落地，切实保障退役士兵合法权益。

（二）军休人员接收安置。改进办法、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。协调提高军休安置管理经费标准，加大中央财政投入力度。大力推进军休服务管理机构规范化建设，继续提升军休人员服务管理水平，拓展服务内容、创新服务方式、增强服务效能。积极发挥军休人员作用，做好“老有所为”服务工作，通过组织引领、搭建平台、典型带动等方式，鼓励和支持军休人员继续为党和人民事业增添正能量。开展《退休军官安置条例》立法调研，明确退休条件、安置方式和去向、政治和生活待遇、住房和医疗保障、机构设置和服务管理等内容，依法开展安置管理，依法维护军休干部权益。

第三节 完善烈士褒扬

规范烈士评定（批准）和追认工作，完善烈士备案工作规程，制定烈士评定（批准）档案管理办法，建立烈士评定疑难案例专家咨询工作机制。加强烈士纪念设施建设管理，提升陈列展示、讲解服务、设施环境等整体水平，公布第六批国家级烈士纪念设施，推动烈士纪念设施创建 A 级旅游景区

区。加强烈士事迹整理宣传，编撰烈士英名录，筹建“抗日英烈数据库”，推动开展网上寻亲、祭扫等公共服务。加强烈士精神传承与弘扬，开展烈士公祭等纪念活动，引导社会各界祭扫、瞻仰、参观烈士纪念设施，传承红色基因，树立全社会尊崇、敬仰、缅怀英烈的社会环境。

扎实推进境外烈士纪念设施保护管理工作。建立健全境外烈士纪念设施保护管理、境外祭扫、红色旅游国际线路开发与利用等制度。稳步推进在朝志愿军烈士陵园修缮保护，研究建立在朝志愿军烈士陵园保护管理长效机制。全面推进勘查、磋商、建设与保护，积极推动我国在老挝、缅甸、越南、俄罗斯、赞比亚等国烈士纪念设施修缮保护工程，充分发挥纪念设施教育功能作用。

第四节 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”，提高军供系统综合保障和国防动员能力。统筹整合军供资源，优化网络布局，调整合并站点，探索创新综合化区域化保障模式。完善保障设施，加强软硬件设施的统筹规划和维修升级，建立覆盖铁公水空保障点的信息采集与传输通道。增强保障力量，科学评估社会保障资源，建

立物资和膳食供应等保障基地，采取公开招聘、定向录取、竞争上岗相结合的方式吸纳各类人才。健全保障预案，细化保障指挥机构实施办法。强化训练演练，组织军地相关工作人员培训，定期开展力量编组、指挥通信和协同行动等演练，力争在 2018 年底前实现设施完善、预案健全、训练有素、反应迅速、保障有力的目标。

第五节 密切军政军民团结

结合“八一”、烈士纪念日等重要时节，通过爱国主义教育基地、国防教育基地等阵地，广泛开展主题教育和宣传活动，弘扬主旋律、讴歌鱼水情，增强广大军民的国防观念和爱国情怀。紧贴国防建设和军队改革需求，加强军事演训服务保障，支持部队战场和营区建设，协调做好退役军人和随军家属安置等工作，助推部队战斗力提升。发挥双拥联席会议、军地合署办公等制度机制优势，积极推动军地重大工程项目实施，及时协调军地关系、解决遇到的问题。发挥双拥模范城（县）创建活动的平台载体作用，加强督导考评和跟踪问效，服务推进军民融合深度发展。

专栏 4：服务国防和军队现代化建设工程

（1）加强优抚医院和光荣院建设，实施重点优抚对象危房改造，为残疾军人配置康复辅具。

（2）加强军供站设施建设，提升军供服务保障能力。

（3）实施烈士纪念设施保护工程，对境内烈士纪念设施特别是抗战烈士纪念设施进行全面维修改造，全力推进境外烈士纪念设施修缮保护工程。

（4）加强烈士墓区、纪念馆、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，力争各省会城市、地级市（州、盟）和县均有 1 处烈士纪念日开展公祭活动的纪念场所。

第六章 强化专项社会服务

顺应经济社会发展和人民生活新期待，适应新型城镇化发展和国家发展战略需要，提升区划地名和界线管理法治化、科学化、规范化水平，更好地服务经济社会发展大局。科学合理、适时适度调整行政区划设置，优化城镇结构和空间布局。满足社会多样化地名服务需求，传承弘扬优秀地名文化。加强依法管界，有力维护边界地区和谐稳定。树立绿色发展理念，构建绿色惠民、优质高效的社会事务服务体系。

第一节 优化行政区划设置

（一）行政区划格局。健全完善以陆桥通道、沿长江通道为横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为纵轴的“两横三纵”城镇体系结构布局。调整优化城市规模结构，增强中心城市辐射带动功能，推动城市群一体化高效发展。重点推进中西部地区设市，改善城市总量不足、布局不合理问题。

（二）城市培育和城市规模。把经济实力强、基础条件好、人口规模大的县城发展为中小城市，适度增加中西部地区中小城市数量。调整优化中心城市市辖区规模结构，重点解决市县同城、市辖区畸大畸小等问题。继续推进有条件的县（市）改区，把一批引领作用强、区位优势明显的地级市发展为中等城市，培育新的经济增长极。

（三）重点领域改革。推进特大镇功能设置试点，将具备条件的特大镇有序设置为市。探索和创新功能区行政管理体制，有序推进功能区与行政区融合发展，支持与行政区融合发展、具备条件的功能区设置为城镇型政区。

（四）行政区划管理。完善设市设区标准，严格行政区划调整审核审批程序。建立健全行政区划调整依法决策机制，坚持和完善专家论证制度，健全行政区划调整社会稳定风险和民生影响评估机制。加强对行政区划调整的效果评估。建立常态化行政区划图编制审核机制。

第二节 加强地名管理

（一）第二次全国地名普查。全面完成普查任务，摸清地名底数详情，实现成果质量各级自检抽检全面达标。做好地名标准化处理、地名标志设置、跨界地名普查等专项工作。强化普查成果整理与转化应用，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。

（二）地名管理。清理整治“大、洋、怪、重”等不规范地名。优化地名管理体制，健全地名管理标准，严格地名命名更名申报流程、专家论证、社会听证、民意调查和信息公开等制度，慎重稳妥开展地名命名更名。推进地名地址库示范创建工作，创新和加强地名地址管理。加大少数民族语

地名、外语地名汉字译写和中国地名罗马字母拼写工作力度，规范地名语言文字使用。深入推进地名规划，科学编制多层次、多区域的地名规划。持续推进地名标志设置，建立健全管理维护长效机制，逐步形成城乡一体、衔接有序的地名标志导向体系。

（三）地名文化。启动实施地名文化遗产保护工程，制定保护规划，健全评价、鉴定和保护制度。加强地名文化宣传，建设优秀地名文化研究和发布平台，编辑出版一批地名文化图书。支持和引导地名文化产业发展，扶持社会力量开发影视、动漫、游戏等系列地名文化产品，满足社会多元化地名文化需求。不断加强地名文化国际交流。

第三节 提高行政区域界线管理水平

（一）界线联检。完成第三轮省（县）界联检，启动开展第四轮省（县）界联检，保持行政区域界线清晰、准确、完整。推动行政区划变更后的行政区域界线勘定。持续推进省界界桩更换。

（二）平安边界。创新平安边界建设形式和内容，规范开展平安边界创建考评和示范活动。大力开展行政区域界线宣传，打造边界平安文化氛围，营造良好社会环境。

（三）纠纷调处。协调推进全国省、县行政区域重点界线界桩、界线重点地段视频监控系统建设。开展边界纠纷隐

患排查，加强边界纠纷调处。适时启动未勘定省界地段的勘界工作，督导完成国务院已批复省界的实地落界工作。

第四节 规范婚姻收养

（一）婚姻。全面规范婚姻登记工作，提高婚姻登记工作规范化水平。建立和完善公民婚姻信息数据库，实现与外交部及法院、公安等部门婚姻数据的共享，为提升婚姻登记工作提供支撑，更好地服务群众。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。探索开展异地办理婚姻登记工作，推动修订《婚姻登记条例》。围绕推进和谐婚姻家庭建设，全面推动建立结婚登记颁证制度及婚姻家庭辅导工作机制，提升服务海峡两岸婚姻家庭的能力和水平。

（二）收养。完善收养法律法规政策，依法规范收养行为，妥善解决私自收留抚养问题。完善鼓励收养残疾儿童相关政策。全面建立收养评估制度，推进收养评估专业化、规范化、制度化。推动修订《中华人民共和国收养法》，完善配套规章制度。推动建立全国统一的儿童寻亲公告平台。

第五节 优化殡葬管理和服

（一）殡葬管理。完善殡葬管理政策措施，健全殡葬标准体系。科学精准划分火葬区和土葬改革区，巩固和提高遗

体火化率，实现骨灰和遗体规范、集中安葬。积极推行火葬区骨灰撒海、撒散、植树（花、草）、立体存放、占地小于国家规定标准的节地型墓位和土葬改革区遗体深埋不留坟头、占地小于国家规定标准的节地型墓位等节地生态安葬方式，实现节地生态安葬率达到 50%以上。加强对环保殡葬设备产品的推广应用，逐步建立生态安葬奖补激励机制。加强和改进公墓建设管理，依法治理乱埋乱葬、墓位面积超标等问题。深化农村殡葬改革，依法管理、改进服务。加强示范引领和宣传引导，发挥党员干部带头作用，调动村（居）民委员会及红白理事会、老年协会等社会组织积极性，广泛动员群众积极参与殡葬改革，逐步树立文明节俭、生态环保、移风易俗的殡葬新风尚。

（二）殡葬服务。发展公益性基本殡葬服务，完善惠民殡葬政策措施，支持殡仪馆、公益性骨灰安放设施等基本殡葬公共服务设施和少数民族殡葬设施建设，较大幅度提升公益性骨灰安放（葬）设施覆盖率，逐步建立保基本、广覆盖、可持续的城乡基本殡葬公共服务体系。加强殡葬服务管理，规范殡葬服务和收费行为，深化殡葬行风建设，加强殡葬从业人员队伍建设，引导殡葬行业健康发展。推进“互联网+殡葬服务”，创新和优化殡葬服务供给，提供更多优质的殡葬公共服务产品。

第六节 加强未成年人保护

（一）农村留守儿童关爱保护。贯彻落实《国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的意见》（国发〔2016〕13号），发挥牵头作用，加强督导检查 and 考核评估，推动健全农村留守儿童关爱服务体系和救助保护机制，形成家庭、政府、学校履职尽责，社会力量积极参与的农村留守儿童关爱保护工作体系。建立详实完备、动态更新的农村留守儿童信息库，指导基层政府和村（居）委会加强家庭监护监督。

（二）未成年人保护。依法开展受监护人侵害未成年人权益保护工作，做好临时监护照料、调查评估、多方会商、家庭监护指导、提起监护权转移诉讼等工作，指导村（居）委会、社会工作服务机构、救助管理机构、福利机构认真履行强制报告责任。统筹推进未成年人社会保护和农村留守儿童关爱保护工作，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，未成年人社会保护工作机制县级层面覆盖率达到95%以上。加强未成年人保护设施建设，创造条件将流浪未成年人保护中心转型升级为未成年人保护中心，拓展服务功能，提升服务能力。

专栏 5：专项社会服务工程

1. 地名服务工程

(1) 地名标准化工程。推进地名标准化建设，健全地名法规和标准，清理整顿不规范地名，重点加强沿边和周边海域地名标准化建设和管理，更好维护国家主权权益。

(2) 国家地名公共服务工程。从国家层面全面推进地名规划、地名标志设置等专项工作，建立完善的地名公共服务体系。

(3) 地名信息化工程。利用第二次全国地名普查成果，建立覆盖全国的地名数据库，开展多种形式的地名信息化服务。

(4) 地名文化建设工程。加强地名文化遗产保护，推动地名文化繁荣发展。

2. 殡葬服务体系建设工程

(1) 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。

(2) 更新改造已达到强制报废年限或不符合国家环境保护标准的火化炉。

(3) 试点建设县（市、区）公益性骨灰安放设施。

第七章 保障措施

第一节 依靠和发挥党的领导核心作用

紧密团结在以习近平总书记为总书记的党中央周围，在党中央、国务院和地方各级党委、政府领导下，民政系统各级党组（党委）要牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，始终保持正确政治方向，不断提高领导能力和水平，为实现本规划提供坚强保证。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。加强民政系统基层党组织建设，强化基层党组织整体功能，推进党的建设与民政业务融合发展，发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。贯彻落实全面从严治党要求，严明党的纪律和规矩，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，健全改进作风长效机制，为民政事业改革发展营造风清气正的良好环境。

第二节 加强民政法制和标准化建设

深入贯彻依法治国基本方略，全面贯彻落实《法治政府建设实施纲要（2015-2020年）》，更好发挥法治的引领和规范作用，切实加强民政法制建设。推动民政法律制度严格实

施，做到严格执法。建立职权法定工作机制，全面推进民政权力依法设置和公开透明运行机制建设，严守权力边界，按照法定权限行使权力。建立健全权力清单、责任清单制度。完善重大行政决策程序制度。坚持严格规范公正文明执法，完善行政执法程序，全面落实行政执法责任制，健全行政执法人员管理制度。加强行政复议工作。构建完备的民政法律制度体系，推动《中华人民共和国社会救助法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《行政区划管理条例》《志愿服务条例》《社会团体登记管理条例》《基金会管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《中国公民收养子女登记办法》《殡葬管理条例》《地名管理条例》《行政区域界线管理条例》等法律和行政法规立法工作。开展综合防灾减灾法立法调研工作，推动灾害管理过程性立法。加大部门规章特别是部门联合规章制定力度。指导有立法权地方的民政部门加强立法调研申报工作。制定实施全国民政系统“七五”普法规划。

深化行政审批制度改革，强化简政放权，继续论证取消部本级行政审批事项和中央指定地方实施审批事项，推广“双随机”抽查，规范事中事后监管。规范和改进审批行为，简化审批程序，方便群众办事创业。研究清理行政审批中介服务事项，规范行政审批中介服务。落实国家标准化改革要求，推动实施国家标准化战略，编制民政标准化发展规划，

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，夯实标准化基础，增强标准化服务支撑能力。

第三节 加大资金资源投入

积极争取加大民政事业发展各级财政投入，为民政事业发展提供资金保障。优化民政资金转移支付，促进地区间、城乡间民政事业均衡发展，重点加大对中西部地区、贫困地区、农村地区的资金投入。积极稳妥推广政府与社会资本合作模式，扩大社会力量参与，吸引更多资金投入民政事业。稳步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。加强资金监管和内部审计，防范资金风险，确保民政资金合理高效使用。积极引导国有企业、民营企业、慈善组织、有关人士等社会力量参与民政公共服务设施建设，争取加大中央预算内投资力度，建设一批基础性和示范性的重大项目。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。加强民政服务机构安全管理，建立健全规章制度，提高安全运行管理水平。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 提升民政队伍和基层能力

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。继续加大对基层投入倾斜力度，把人、财、物更多引向基层。积极争取地方党委政府和编制、财政等部门的支持，采取适当措施为基层民政工作充实力量、完善条件。采取设置基层民政公益性岗位、政府购买服务等方式，充实基层民政工作队伍。完善继续教育体系，健全专业人才的职称评定制度。创新基层政府与社会组织合作模式，培育优秀社会组织，提供优质专业化社会服务。

第五节 推进民政信息化建设

以国家信息化战略为指引，树立“一盘棋”思想，加强民政信息化顶层设计，统筹规划、整合资源，推进信息化与民政业务紧密融合。加强信息资源规划和标准规范体系建设，实现数据采集、存储、应用的规范化标准化。利用大数据、云计算等新技术，整合各业务领域独立运行、相互隔离

的信息基础设施和数据资源。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，强化民政大数据应用。依托国家数据共享交换平台体系，推动民政业务数据共享与交换，促进与相关部门数据资源共享共用。积极探索“互联网+民政”等服务管理新方式，以民政门户网站、公益服务热线、社区综合信息服务平台等为载体，依法向社会开放民政数据资源，提升服务人民群众和政府决策的精准性和有效性。加快实施金民工程、国家法人库（民政部分）项目，推动建设政务管理信息系统和社会组织及其信用信息管理服务、退役士兵安置服务管理、社会救助家庭经济状况核对、全国救助管理信息系统、志愿服务、区划地名界线管理服务等业务信息系统建设。建设完善国家区划地名数据库，与有关方面合作构建国外地名数据库。推进民政部与各地民政业务信息系统建设与应用的上下协同。鼓励社会力量基于民政业务数据信息，开发促进行业发展的应用服务产品。

第六节 扩大民政国际及涉港澳台交流与合作

服从服务于国家整体外交大局，围绕国家“一带一路”战略布局，“引进来”“走出去”并重，推进民政领域多双边合作机制下的国际交流与合作。积极开展社会组织、优抚安置、减灾救灾、社区发展、社会救助、社会福利、养老服务、未成年人保护、慈善事业、社会事务、社会工作等领域的多

双边合作项目，切实推广合作成果。推动实施《2015—2030年仙台减少灾害风险框架》及其亚洲实施计划，重点完善上海合作组织、中国-东盟、中日韩等灾害管理合作机制。积极参与中非合作论坛、中拉合作论坛、中美战略和经济对话、中墨常设委员会、中委高级混合委员会等政府间合作机制。继续落实《2030 可持续发展议程》《中欧合作 2020 战略规划》等文件中涉民政领域的内容，稳妥做好中美投资协定谈判、《区域全面经济伙伴关系》协定等国家对外谈判中涉民政领域的工作。参与拟订在华国际难民管理办法，积极推动实现在华印支难民问题的永久解决。

深化和拓展与港澳台地区民政领域的合作，积极推动与香港、澳门特别行政区政府相关部门、非政府组织在社会福利、公益慈善、专业社会工作等领域的交流合作。加强海峡两岸在婚姻家庭、社区治理、社会福利和慈善发展、老龄服务、殡葬服务等领域的交流合作。充分利用两岸婚姻家庭论坛、两岸社区治理论坛等平台，推动两岸民政对口业务的深度交流。

第七节 完善规划实施机制

加强本规划的实施、协调和督导，强化民政统计工作，开展规划实施情况动态监测和评估。在 2018 年和 2020 年，分别对本规划的执行情况进行中期评估和终期评估，把监测

评估结果作为改进民政工作和绩效考核的重要依据。创新评估方式，引入第三方监测评估机构适时开展规划实施效果抽样调查。本规划确定的发展指标以及重大工程、项目、政策等，要逐级明确责任主体、实施进度要求，加大懒政怠政问责力度，确保如期完成。确需对本规划进行调整时，由民政部协商国家发展改革委制定调整方案。