

# 长沙市“十三五”民政事业发展规划

“十三五”期间，是全面建成小康社会的决胜阶段，是全面深化改革、促进经济社会发展转型的关键时期，也是长沙建设国家中心城市、实现基本现代化的重要时期。为进一步推动我市民政事业转型创新发展，根据《湖南省“十三五”民政事业发展规划》和《长沙市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》，结合我市实际，制定本规划。

## 一、发展基础

全面总结“十二五”期间全市民政事业发展取得的成就和经验，是科学谋划“十三五”长沙民政事业发展的重要基础。

### （一）主要成就

在市委、市政府的坚强领导和省民政厅的精心指导下，在市直相关部门的大力支持下，长沙民政人大力推进“五项建设”，着力打造“五型民政”，开拓创新，务实进取，忠诚履职，善做善成，总体实现了“十二五”规划确定的主要目标任务，转型创新发展迈出坚实步伐，多项民政工作走在全国先进行列，创造了长沙民政发展的又一个黄金期。

**1、基本民生保障取得新成效。**坚持民生优先，大幅提高了困难群众基本生活保障水平。城乡低保（含五保）五年累计救助 117.4 万人，发放保障金 31.13 亿元。城乡低保标准较“十一五”提高 40%以上，达到 450 元/月·人，五保对象集中供养标准提高 93%，达到 675 元/月·人。医疗救助大幅提

高救助比例和救助限额，累计救助 183.8 万人次，发放医疗救助金和救助药品 5.54 亿元。开展城乡低保一体化试点，率先建立居民家庭经济状况核对信息系统，开发了城乡低保信息管理预警系统，基本实现了精准救助。投入近 4.3 亿元改扩建敬老院 69 所，加强了内部管理，集中供养软硬件水平进一步提升。全面推行救灾资金社会化发放和精准化管理，大力开展防灾减灾体系建设，创建了 81 个国家综合减灾示范社区，初步建成市县乡三级救灾物资储备体系，建设雷锋超市 280 家。销售福利彩票 87.4 亿元，筹集福彩公益金 24 亿余元，其中市本级 5.89 亿元，是“十一五”期间的 3 倍，为民政事业发展提供了强大支持。长沙慈善会以项目为载体，累计募集善款善物 3 亿余元，发放救助款物近 2 亿元，惠及困难群众 10 多万人次，慈善基金总量达到 2.6 亿元，基金实力跻身全国省会城市十强，名列中西部地区第一位，连续 7 年荣获“中华慈善奖”，长沙市连续二届荣获国家“七星级”慈善城市光荣称号。

**2、社会治理创新实现新突破。**坚持“三社联动”，民政在社会治理创新中的骨干作用有效发挥。和谐社区建设全国领先，荣获“全国和谐社区建设示范城市”，指导内五区成功创建“全国和谐社区建设示范城区”，打造“全国和谐社区建设示范街道”9 个、“示范社区”27 个；探索形成了社区建设“五化”模式，“选聘结合、三位一体”社区治理体制得到全面推广；社区办公服务用房平均面积增至 730 平方米，增长 110%，

社区规范化建设稳步推进；社区运转经费增至 70 万元/年，增长 90%；社区专职工作人员工资福利待遇年人均达 5 万元，是“十一五”末的 2.5 倍，“五险一金”全面落实；创新社区治理机制和手段，推动社区减负增效，启动社区公共服务综合信息平台建设，探索建立“三社联动（社区、社会组织、社工）”社区服务模式，打造社区服务品牌 87 个；2015 年起，每年为每个社区安排 20 万元社区惠民项目资金；基层民主建设不断加强，圆满完成第八次、第九次村委会和第八次社区居委会换届选举，全面建立村务监督委员会，全市村（居）委会依法自治达标率均达 100%。探索社会组织登记管理制度改革，实行四类社会组织直接登记，取消社会团体筹备行政审批项目和社会团体分支（代表）机构成立、变更、注销登记行政许可项目，取消一业一会，允许公益慈善类社团在名称中加入字号，实行社区社会组织登记备案双轨制；开展社会组织评估，规范了社会组织发展；建立社会组织孵化基地，设立福彩公益金支持社会组织参与公益慈善项目；加强社会组织党建工作，成立了长沙市社会组织党工委，健全了社会组织党建工作体制。“十二五”期末，全市共有登记在册的社会组织 4271 家，年均增长 10.87%。大力推进社会工作发展，实施社工人才“百千万”工程，全市持证社工 2638 名，社工机构增至 60 家，支持社工示范创建项目 109 个，服务领域 10 余个。

**3、公共服务水平跃上新台阶。**坚持优质服务，有效提

高了人民群众的满足感。获批全国首批养老服务改革试点城市，出台了《关于加快发展养老服务业的实施意见》及 9 个相关配套政策。新改扩建了一批公办养老服务设施，加大了对社会办养老机构的扶持，全市养老床位达到 2.7 万余张。建立健全了政府购买服务补贴制度、高龄津贴制度、基本养老服务补贴制度，基本养老服务补贴覆盖率达 84%，老年优待政策全面落实，荣获“全国老年维权先进单位”。出台了孤儿保障政策，开展了困境儿童基本生活保障制度试点，建立了市残疾人康复中心，服务 10 万余人次。区划地名服务水平进一步提升，实现望城县改区，启动宁乡县改市，做好了部分乡镇（街道）区划调整改革工作，进一步优化了行政区划布局，促推了经济社会发展，获评“全国地名公共服务示范市”。提高了惠民殡葬补助标准，将补助方式由在社区（村）、街道（乡镇）申领改变为在殡仪馆、农村公益性墓地直接减免，方便了群众。新增强制火化乡镇 41 个，全市城乡平均火化率提高到 75.9%，获评“全国殡葬改革示范单位”和“全国殡葬改革先进集体”。救助管理不断加强，累计救助生活无着流浪乞讨人员 21.5 万余人次，全国救助管理经验交流会在我市召开。婚姻登记日益规范，加强了婚登记机关等级创建，获评 1 家全国 4A 级、2 家全国 3A 级婚登记机关。

**4、服务军队国防推出新举措。**坚持融合发展，大力开展拥军优属活动，荣获全国双拥模范城“五连冠”。长沙舰入列，城舰共建活动谱就新篇章。“双带双促”工作全面启动，

设立了专项基金，出台了专项制度。全面落实优抚政策，五次提高生活补助标准，较“十一五”末提高了两倍多，两次提高医疗补助标准，累计发放优待抚恤经费 15 亿余元，维修改造优抚对象住房 800 多户，切实保障了优抚对象的基本生活、基本医疗和基本住房。规范烈士褒扬工作，投入 1.6 亿元，对全市 7028 座零散烈士墓实行了集中管理。长沙县光荣院和杨开慧烈士纪念园被评为“全国文明优抚事业单位”。创新退役士兵安置工作，出台新的退役士兵安置政策文件，实行市级统筹“阳光安置”，全面完成了安置任务，形成了多部门、多层次共同参与的安置工作新格局。着力推动内五区解决安置遗留问题，累计培训退役士兵 4109 人次。军供保障管理体制基本完成。全面落实两项待遇，创新军休服务管理模式，积极推行社会化、信息化、个性化服务，军休文化繁荣发展，军休干部和无军籍职工幸福指数大幅提升。四个军休所站荣获“全国和谐军休家园”称号。

**5、基础设施建设达到新水准。**坚持完善设施，民政事业发展后劲进一步增强。福利服务设施日臻完善，完成市二福利院、市救助站、市肇事肇祸及流浪精神病人收治中心、流浪儿童教育保护中心建设，改扩建市一福利院幸福楼、三福利院门诊综合楼、市残疾人康复中心、雨花区社会福利中心。新建农村幸福院 652 个，建成社区老年人日间照料中心 28 个、社区居家养老服务中心和站点 430 个，提质改造居家养老服务中心 122 个。社区服务设施基本达标，打造示范社

区 34 个、精品社区 115 个，建成农村社区建设试点村 375 个，农村社区建设示范村 56 个。涉军服务设施逐步提质，全面启动湖南革命陵园提质改造，新建烈士陵园 3 所，维修零散烈士纪念设施 21 处，提质改造光荣院 4 所，新改扩建军休所站 10 个，完善军供设施 1 处。殡葬服务设施满足需要，建设公益性墓地 43 处，升级改造殡仪馆 3 个、骨灰寄存楼（堂）4 处。信息化服务设施不断升级，启动民政数据中心建设、养老服务平台建设、社区公共服务综合信息平台建设。

**6、民政自身发展开创新局面。**坚持能力提升，长沙民政在社会的影响力和美誉度大幅提升。突出法治的规范引领作用，出台了省会城市首部慈善法规《长沙市慈善事业促进条例》和政府规章《长沙市地名管理办法》，协调制定了政府规范性文件 36 件，切实提升了民政工作的规范化、制度化和法治化水平。全面梳理了民政 51 项权力清单和 11 大项 76 小项责任清单，明晰了民政各项职能责任。加快简政放权，取消 1 项行政许可，下放 1 项行政审批事项。不断加大协调力度，市本级筹集民政资金近 132 亿元，同比增长 93.8%；加大民政新闻宣传力度，召开新闻发布会和新闻通气会 20 余次，策划专题报道和专栏 30 余次，有效提升了长沙民政的形象和地位。提炼了“亲民勤政、积善累德”的长沙民政精神，建设了以十大文化系列为主体的民政文化体系，打造了“雷锋超市”、“阳光福彩”、96321 专线、心翼会所等国家级

民政服务品牌。深入开展了群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育、“五社五联五帮”主题教育、机关与基层党组织结对共建等系列活动，健全了党风廉政建设制度，强化了廉政督查，深化了作风行风建设，为民政事业发展提供了坚实的组织保障和作风保障。

## （二）基本经验

综观“十二五”期间的发展实践，主要有以下经验和启示：

**1、要把以民为本、民政为民作为发展民政事业的永恒主题。**只有坚持民生导向，把“为民”作为长沙民政事业发展的主线，认真履行“保基本、兜底线、补短板”的民生职责，才能使人民群众在共建共享中有更多的获得感。

**2、要把围绕中心、服务大局作为谋划民政工作的首要前提。**只有推动民政事业发展与全市经济社会发展大局同频共振，才能充分发挥民政工作在社会建设中的骨干作用，强化民政的地位和影响。

**3、要把创新思路、开拓进取作为推进民政发展的不竭动力。**只有注重社会力量参与，激发多方活力，才能提高保障水平与服务效率，释放民政事业转型创新发展的强劲动力。

**4、要把分类指导、统筹发展作为做好民政工作的有效手段。**只有坚持因地制宜、分类指导、统筹发展，才能更好地促进城乡资源均衡配置和公共服务均等供给，实现城乡民政事业同步发展。

## 二、发展环境

深入分析“十三五”时期的经济社会新变化新特点，是科学谋划“十三五”民政事业发展的基本前提。

### （一）发展机遇

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央形成的一系列治国理政新理念、新思想、新战略，为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为目标的体制改革将不断深入，“五位一体”总体布局纵深展开，“四个全面”战略布局协调推进，长沙要建设国家中心城市，实现基本现代化，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。

**1、经济社会转型带来新的重大机遇。**未来五年处于经济社会发展转型期和改革攻坚期，摩擦性失业加剧，临时困难群体将会更多；人口老龄化加速，养老服务需求更多；新型城镇化进程加快，农村人口加速向城镇集中，基本公共服务的需求更多。面对新形势、新常态，中央要求，要注重民生、保障民生、改善民生，做好普惠性、基础性、兜底性民生建设；《长沙市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出，“十三五”期间要建设“民生更爽”的长沙。中央和各级党委、政府对民生建设的日益重视，为民政在基本民生

保障中充分发挥兜底作用提供了强大动力。

**2、社会治理创新带来新的重大机遇。**随着社会转型加速，社会矛盾的关联性、易变性、敏感性增强，正确处理和适时化解的难度加大，对社会治理创新的要求更高。适应新形势、新变化，长沙要完善社会治理体系，推进社会治理能力现代化，这为民政部门实行“三社联动”，在社会建设中进一步发挥骨干作用提供了良好机遇。

**3、军队国防改革带来新的重大机遇。**随着军队和国防改革的深入推进，长沙作为兵员大市、优抚大市，军民深度融合发展的要求更高，优抚安置的压力更大，“双带双促”的任务更重。“强国梦”、“强军梦”的战略部署，为民政在服务军队国防建设中更好地发挥支撑作用提供了广阔舞台。

**4、法治长沙建设带来新的重大机遇。**随着法治社会建设的推进，各类群体的参与意识、维权意识、法治意识不断增强，民政领域涌现出来的许多社会矛盾和利益诉求，将难以通过一般性政策化解，必须充分运用法治手段和方式，依法缓解利益调配带来的社会震荡和改革阵痛。依法治国基本方略的全面贯彻，法治长沙建设的加快推进，为全面推进长沙民政法治建设提供了坚实平台。

## （二）发展挑战

我市民政事业发展也将面临前所未有的挑战：

**1、公共资源配置与民生保障要求不相适应。**随着社会转型和改革深化，社会利益格局复杂多变，社会矛盾和问题

不断涌现，群众利益诉求大量增加，服务需求日益多元，而公共财政对民生领域的总体投入有限，一些深层次的民生问题难以全面根本解决，社会转型和改革阵痛给民生保障工作带来新的巨大压力。

**2、干部执行力与事业发展形势不相适应。**在以改革和法治推动民政事业转型创新发展的新形势下，一些民政干部面临新常态、应对新情况、解决新问题，仍不同程度地受到传统思维方式和工作方式的局限，法治思维、改革力度、管理方式、工作作风与形势发展的要求还有差距。

**3、基层民政力量与基层工作任务不相适应。**随着经济社会发展，民政工作职能不断拓展，服务领域越来越宽，工作要求越来越高，但乡镇民政基层力量相对薄弱，信息化应用程度不高，协同办理机制衔接不畅，人员经费制约基层民政能力建设的主要问题尚未解决，“最后一公里”没有完全打通，薄弱的基层力量与繁重的工作任务不相适应。

总体来看，“十三五”时期是贯彻落实国家“四个全面”战略的重要时期，是长沙建设国家中心城市的关键时期，也是长沙实现基本现代化的决胜时期，既面临重大机遇，也面临诸多挑战。我们必须立足市情，顺势而为，培育新动力，引领新常态，打造新亮点，推动长沙民政事业实现新一轮更快发展。

### **三、发展思路**

#### **（一）指导思想**

以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会以及习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕建设“四更”长沙和国家中心城市宏伟目标，牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，以保障改善民生、提升公共服务水平、推进基层社会治理创新、服务军队国防建设为出发点和落脚点，以改革和法治为双轮驱动，在政策创制和项目建设上双向着力，协调推进制度建设、业务建设、队伍建设、文化建设、设施建设，致力打造人本化、法治化、标准化、信息化、社会化民政，为实现我市建设国家中心城市、实现基本现代化的战略目标做出贡献。

## （二）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，全市民政部门要自觉贯彻五大发展理念，推动事业发展。

**1、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。

**2、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。

**3、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。

**4、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，积极引进国外和外省社会建设和民生保障的先进理念、管理经验和实用技术，深化婚姻登记、收养服务、公益慈善涉外合作，全面放开养老服务市场，引导外资和国内民间资本积极参与社会养老领域。

**5、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。

### （三）基本原则

**1、坚持围绕中心，服务大局。**将民政工作融入全市经济社会发展大局，找准结合点、切入点，在全局中谋划，在大局中行动，充分履行民政工作在社会建设中的重要职能。

**2、坚持以人为本，改善民生。**把改善民生作为民政事业创新转型发展的第一追求，牢固树立“为民”理念和“网底”思维，做到民生唯大、民生唯重、民生唯先，做好普惠性、基础性、兜底性民生建设，使老百姓共享经济社会发展成果。

**3、坚持深化改革，转型创新。**以创新的思维、开拓的精神、扎实的作风，更新发展理念，排查突出问题，突破发展瓶颈，以重点突破带动整体推进，不断提高民政服务管理水平。

**4、坚持政府主导，社会参与。**坚持政策规范、政策优惠、政策激励，引导社会力量积极参与社会治理和社会服务，努力提高民政事业发展的社会化水平，实现政府与社会的优势互补和良性互动。

**5、坚持分类指导，统筹发展。**把分类指导作为全面转型发展的重要手段，统筹各项业务工作，从群众热切关注的问题入手，确定工作方针、工作重点和工作步骤，分级、分类指导工作，做到城乡民政工作一体推进。

### （四）总体目标

按照建设现代民政的总体要求，全面深化民政改革，加快民政法治建设，着力推动基本民生保障水平大幅提升，公共服务事业大力发展，基层社会治理全面创新，服务军队国防能力显著增强，实现长沙民政事业率先湖南、领先中部、争先全国的目标，为建设能量更大、实力更强、城乡更美、民生更爽的长沙发挥保障服务作用。

### （五）主要指标

1、到 2020 年（下同），每千名老人拥有养老床位 35 张以上，全市养老床位总数达到 6 万张；各区县（市）建成 1 家 300 张床位以上的社会福利中心；各街道至少建成 1 所日照中心或小型养老机构；各乡镇敬老院成为区域性养老服务中心；居家养老服务设施覆盖 100% 的乡镇街道、100% 的城市社区和 60% 以上的农村社区。

2、城乡低保实现应保尽保，保障标准年均增长率达到 10% 以上。

3、医疗救助人均受助水平提高 50% 以上。

4、残疾人两项补贴实现应补尽补，并每两年一次提标。

5、累计募集善款善物 3.5 亿元以上，发放慈善救助款物 3 亿余元，惠及困难群众 12 万人次以上，市本级慈善基金总量达到 3 亿元。

6、福彩年销售总量持续增长，总销量达到 130 亿元。

7、遗体火化率达到 90%；节地生态安葬率达到 60%；公益性集中治丧场所和骨灰安放设施（含农村公益性墓地）

县级行政区域覆盖率达 100%，乡镇（城市规划区除外）覆盖率达 100%。

8、城乡社区综合服务设施覆盖率达到 100%；城乡社区公共服务综合信息平台覆盖率达到 100%；农村社区建设覆盖率达到 100%。

9、全市登记社会组织不少于 5000 家，每万人社会组织数达到 7 个以上。

10、社会工作机构达到 200 家，社会工作专业人才占居民人口的比例达到 1.5%。

#### 四、发展任务

##### （一）编实织密民生保障网

紧紧围绕“建设民生更爽的长沙”这一目标，建立更加完善、更高水平的社会救助体系、防灾减灾体系，大力发展慈善事业，编实织密民生保障网，为精准扶贫做好兜底保障，使改革发展成果更公平地惠及全市人民，让全市人民在共建共享中有更多获得感。

**1、着力推进社会救助精准化。**建立“保基本、兜底线、多层次、广覆盖”的新型社会救助体系，有效提升社会救助规范化水平。全面实现最低生活保障城乡一体化，推进低保标准与居民消费支出挂钩联动，保障标准年均增长率达到 10%以上，实现贫困人口应保尽保。医疗救助人均受助水平提高 50%以上，完善医疗救助“一站式”结算系统，实现与医保、大病保险的无缝对接。进一步健全城乡统筹、政策衔接、

运行规范、标准适度的特困人员救助供养制度，提高特困人员供养标准和管理服务水平。完成农村敬老院改扩建和消防设施改造，强化敬老院规范化和信息化建设。全面健全临时救助制度，拓宽申请对象经济状况信息核对数据采集领域，稳妥推进“救急难”工作。全面建立和完善乡镇社会救助工作站，建立“一门受理，协同办理”工作平台和机制，确保困难群众求助有门、受助及时。实现最低生活保障制度、医疗救助制度、临时救助制度和扶贫政策的有效衔接，切实发挥“低保救助兜底一批、医疗救助扶持一批”在精准扶贫中的重要作用，为长沙率先建成全面小康贡献力量。积极推进老区建设，加大老区精准扶贫力度。

**2、着力推进减灾救灾科学化。**建立健全减灾救灾工作机制，全面深化减灾救灾体系建设。各区县每年至少创建1个国家级或省级综合减灾示范社区，全市建设并完善100个城乡应急避难场所，努力提高城乡综合减灾能力和水平。做好救灾物资储备工作，推进救灾物资管理信息化建设。加强减灾救灾队伍建设，提高救灾应急装备科技水平。大力开展防灾减灾宣传、培训、演练活动，提高全民防灾减灾意识和避险自救互救能力。完善各级自然灾害救助应急预案，建立自然灾害救助资金自然增长机制和救灾预备金制度，积极开展灾民生活救助，统筹规划灾后恢复重建。试点开展农村住房保险和巨灾保险。

**3、着力推进慈善救助常态化。**按照“创业创优创新，

争先领先率先”的总体要求,加快推进长沙慈善事业常态化健康发展,整合慈善资源,拓宽慈善领域,规范慈善行为,着力提高慈善救助的精准度、有效率,不断提升长沙慈善的美誉度和公信力。加强慈善宣传,注重文化提升,创新募捐方式,推动网络众筹,推进项目建设,争取基金总量达到3亿元,努力打造“理念继续引领三湘、实力保持全国一流”的长沙慈善品牌,力保基金实力继续位居中西部第一、全国十强。

## (二) 创新基层社会治理机制

以社会治理体系和治理能力现代化为目标,以社区为服务平台,以社会组织为服务载体,以社会工作为创新手段,鼓励、引导、支持社会力量参与社会治理和社会服务,推进基层社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局。

**1、着力打造基层组织联动平台。**一是强化社区基础保障。进一步完善“选聘结合、三位一体”的社区治理体制,健全社区居民代表、居民小组长、楼栋长等社区组织体系。强化社区运转保障,规范管理使用社区惠民项目资金。着力推进社区全面提质提档三年行动计划,继续开展社区办公服务用房达标建设,推进社区规范化建设全覆盖。做精做细和谐社区建设和社区服务品牌创建工作。二是优化社区治理手段。加快推动社区减负,清理社区职能职责,制定全市社区公共事务目录,建立社区工作准入制度。构建“互联网+”社区服务模式,建成并全面推广应用社区公共服务综合信息平台 and 社区管理服务 APP,城乡社区公共服务综合信息平台覆盖

率达到 100%。做实“三社联动”社区服务模式，打造“三社联动”示范项目，建立“三社联动”社区服务供需对接机制，拓宽社区与社会组织、社工机构对接渠道，提升社区服务精细化水平。做好社区普查工作，建立精细化的社区数据库。**三是深化基层民主建设。**进一步加强基层民主自治，引导群众依法表达意见，积极参与协商。抓好民主管理和选举工作，深化村（居）务监督委员会建设，落实村（居）委会同步换届机制，率先实现全面建成小康社会村（居）委会依法自治达标。探索建立社区评议部门、居民评议社区的“双评议”机制。探索建立农村社区建设标准体系，力争农村社区建设覆盖率达到 100%，提升示范建设水平，推动政府基本公共服务向农村延伸。

**2、着力增强社会组织服务功能。**到 2020 年，统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的中国特色社会组织管理体制建立健全，社会组织法规政策更加完善，综合监管更加有效，党组织作用发挥更加明显，发展环境更加优化；政社分开、权责明确、依法自治的社会组织制度基本建立，结构合理、功能完善、竞争有序、诚信自律、充满活力的社会组织发展格局基本形成。**一是推进社会组织登记制度改革。**稳妥推进直接登记，重点培育、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织；完善业务主管单位前置审查，健全工作程序，完善审查标准；

强化社会组织发起人责任，建立发起人不良行为记录档案；落实社会组织统一社会信用代码管理制度。**二是优化社会组织发展环境。**对城乡社区服务类社会组织，采取降低准入门槛的办法，支持鼓励发展。对符合登记条件的，简化登记程序；对达不到登记条件的，由街道办事处（乡镇政府）进行备案管理。建成以市级孵化基地为龙头，区县级孵化基地为骨干，街道和社区培育孵化基地为基础的社会组织培育孵化体系。配合相关部门制定政府转移职能目录、购买服务目录、承接服务的社会组织目录，积极引导和推进社会组织承接政府转移的职能，推动落实社会组织税收优惠政策和人才政策。**三是健全社会组织监管体系。**加强对社会组织负责人的管理，落实社会组织负责人任职前公示和法定代表人离任审计制度。完善各业务主管单位和行业管理部门监管职责，建立部门联动和联合执法机制。加强执法监察，严厉查处社会组织违法违规行为，健全社会组织退出机制。**四是引导社会组织加强自身建设。**建立社会组织负责人培训制度。分类制定社会组织章程示范文本，健全社会组织法人治理结构和内部监督机制，使其成为权责明确、运转协调、制衡有效的法人主体。按照党中央明确的党组织在社会组织中的功能定位，发挥党组织的政治核心作用，确保社会组织发展的正确政治方向。推进社会组织政社分开，加强社会组织诚信自律

建设，完善社会组织评估制度。建立全市社会组织登记信息系统，强化社会组织信息公示，建立社会组织“异常名录”和“黑名单”。

**3、着力强化社工人才的支撑作用。**一是**加强社工人才培养**。以社会需求为导向，逐步建立学历教育、技能培训、实践锻炼等相结合的人才培养机制和初级、中级、高级相衔接的职业评价体系。支持社区专职工作人员参加全国社会工作者职业水平考试，指导持证社区专职工作人员运用社工理念，策划实施居民自治项目，提升专业服务能力。力争全市社会工作专业人才占居民人口比例达到1.5%。二是**推进社工岗位开发**。制定岗位开发的指导性政策，率先在涉及社会工作的民政企事业单位、社区和公益性社会组织中新增一批社会工作岗位，推动相关部门开发设置社会工作岗位。在全市普遍建立社区社会工作站，开展专业社会工作服务。采取购买服务、公益创投、提供办公场所和启动资金、落实税收优惠和直接登记政策等措施，力争到2020年培育发展200家作用发挥较好、有一定影响的社会工作机构。三是**开展社会工作服务**。重点在社区建设、社会救助、为老服务、残疾人服务、青少年服务、留守儿童服务、困境人群服务、流动人口服务和婚姻家庭服务等领域开展社工实务。加大政府购买社工服务力度，开展社会工作发展示范创建活动，打造一批服务品牌。完善“社工引领义工、义工协助社工”联动机制，大力发展志愿服务组织，广泛动员社会力量，开展志愿服务活动。

### （三）完善民政公共服务体系

**1、建设更加有效便民的养老服务体系。**积极应对人口老龄化，弘扬敬老爱老助老风尚，建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充、社会为主体的多层次养老服务体系，在保基本、兜底线、促公平的同时，提供更加丰富、更有质量的养老服务产品，更好满足老年人多元化、多层次的养老服务需求。

**一是健全社会参与机制。**积极推进全国居家和社区养老服务试点城市工作，争取早出经验，多出成果。按照“政府推市场运作，机构向社区延伸，运营由品牌连锁”的思路，鼓励专业化的品牌养老服务机构深入社区，在居民家门口举办小型化、专业化、连锁化养老机构，培育3-5个规模较大的连锁服务公司。降低准入门槛，健全政府购买服务机制，开展公办养老机构运营管理市场化试点，推进公办民营、民办公助的养老服务业运营机制改革。通过优化土地供应、税费减免、财政补贴、投融资、医养融合、人才培养、产业发展等政策，引导鼓励各类所有制投资主体进入养老服务领域，争取社会力量举办或经营的养老床位占全市养老床位的70%以上，实现机构养老产业化。加快农村养老服务体系和服务设施建设，支持老年协会及专业组织参与管理运营，重点为农村失能、特困、高龄、病残、空巢、孤寡老人提供安全看护、精神慰藉、简单生活照料等服务，实现农村养老社会化。

**二是完善养老服务体系。**按照结构合理、布局精准、服务精细、城乡统筹的原则，加强城乡养老服务设施建设，

每个街道至少建成 1 家日间照料中心或小型养老机构，居家养老服务设施覆盖 100%的城市社区和 60%以上的农村社区，养老床位总数达到 6 万张，平均每千名老人拥有养老床位达 35 张以上。大力发展“互联网+”养老服务新业态，养老服务信息管理实现四级互联，呼叫服务和应急救援服务网络实现城区全覆盖。构建 15 分钟养老服务圈。**三是积极推动医养融合。**探索建立符合长沙实际的医养融合体制机制和政策法规体系，实现医疗卫生和养老服务资源有序共享。支持养老机构开展医疗服务，鼓励医疗卫生机构与养老服务融合发展，鼓励社会力量兴办医养融合机构，建立规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络，探索医康养护融为一体的长沙养老服务模式，力争全市护理型养老床位达到 30%。**四是切实强化行业监管。**成立养老服务指导中心，完善养老服务地方标准，强化养老行业监管。加强老龄化形势、养老服务业政策理论研究、科学技术研究及成果运用。扩大基本养老服务补贴、高龄津贴制度覆盖面，建立失能老人护理补贴制度，提高老年人消费能力。

**2、建设更加高效安全的福利服务体系。**全面落实孤儿保障政策，开展基层儿童福利服务体系建设试点工作并逐步推广其经验做法。指导推动困境儿童保障试点，探索建立困境儿童福利保障制度。依法开展儿童收养工作，推进全国儿童收养评估试点工作。组织实施“残疾孤儿手术康复明天计划”和“孤残儿童高等教育助学工程”。坚持儿童权益优先保

护原则，广泛发动社会力量参与，协调推进“留守儿童”关爱服务，推动建立以家庭监护监督和支持为核心，集“监测预防、发现报告、评估转介、分类帮扶”于一体的留守儿童社会关爱保护制度。加快发展残疾人福利，困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴应补尽补，并每两年一次提标。推进第一、二、三社会福利院和按摩医院、老年公寓等市属福利事业单位的规范化建设，新建市儿童福利院，各区县（市）建成1家300张床位以上的社会福利中心。加强精神病人康复基地建设，积极推进精神障碍患者社区康复服务。切实加强直属福利企业困难残疾职工的帮扶解困工作。

**3、建设更加优质文明的社会事务服务体系。**一是完善**殡葬服务**。不断加大惠民殡葬力度，加强殡葬服务市场监管，减轻群众丧葬负担。巩固殡葬改革现有成果，在浏阳市全面推行强制火化乡镇建设，力争三年内实现全市城乡死亡人员遗体全部火化。奖补推行树葬、花葬、草坪葬等节地生态葬法，坚决治理乱埋乱葬和建造大墓、豪华墓，禁止骨灰装棺再葬，坚决整治农村公益性墓地非法经营现象。倡导文明节俭办丧事，推动党员干部带头示范，实现全市白事理事会村和社区全覆盖。完善殡葬服务设施，完成市明阳山殡仪馆第二火化车间建设和宁乡县殡仪馆扩容提质改造，新增火化炉14台，新建乌山殡仪馆，推进公益性集中治丧场所和农村公益性墓地建设，完善基本殡葬公共服务网络，满足群众需求。二是**加强救助管理**。加大救助管理机构规范化建设力度，推

动救助管理机构等级创建，加强救助管理机构风险防控。规范寻亲工作和托养业务，加强救助记录和档案管理工作。三是**规范婚姻登记**。加强婚姻登记机关标准化建设和等级创建，提升婚姻登记服务水平。完善婚姻登记管理信息系统，提升婚姻登记信息化水平，实现历史信息全部补录。

**4、建设更加科学规范的区划地名服务体系。**一是**优化行政区划布局**。以推动国家中心城市建设和区域经济社会协调发展为目标，扩大城市发展空间，完善行政区划设置。积极协调推动宁乡县改市、长沙县改区，适时做好乡镇街道区划微调工作，推进新型城镇化建设。二是**推进地名公共服务工程建设**。理顺完善地名公共服务体制机制，建立长沙区划地名综合管理和公共服务平台，规范地名标准化管理，提升地名管理服务能力。完成长沙市第二次全国地名普查任务，开展普查成果转化利用工作。以农村为重点加强地名标志设置，完善地名标志导向体系。深入挖掘历史地名文化，促进地名文化繁荣发展。三是**创新界线管理工作**。丰富平安边界建设内容和形式，维护和促进边界地区社会稳定和谐。

#### （四）增强服务国防建设能力

积极应对军队改革新形势，增强国防服务保障工作能力。

**1、服务军民深度融合发展。**依法开展拥军优属、拥政爱民活动，推动“双带双促”活动开展，大力扶助退役军人创业就业，争创全国双拥模范城“六连冠”。加强协调服务工作，促进军地协调、需求对接、资源共享，推进军地产业技术协

同创新，服务军地融合创新示范区建设。

**2、提高优待抚恤保障水平。**全面落实优抚政策，完善自然增长机制，进一步提高抚恤补助标准，确保优抚对象生活水平与经济社会发展水平同步提高。健全优抚对象医疗保障制度，继续提高医疗补助标准。着力规范评残评烈，扎实抓好烈士褒扬。改扩建湖南革命陵园和 2 所县级光荣院，力争 3 处烈士纪念设施达到国家级标准，加强优抚事业单位管理，不断提高服务水平。制定出台《〈光荣院管理办法〉实施细则》，修订《优抚对象医疗保障办法》。

**3、完善退役士兵安置机制。**持续推进“阳光安置”，建立定期调研制度，加强沟通协调，拓宽安置渠道，加强市县（区）联动，提高自主就业补助标准，进一步做好符合政府安排工作条件退役士兵的量化评分、安置岗位以及自主选岗等工作，确保退役士兵按政策安置到位。创新退役士兵职业教育和技能培训，积极开展跟踪服务，督促承训机构狠抓教育培训质量、强化专业技能掌握，确保就业能力稳步提升。

**4、创新军休服务管理模式。**以创新体制、完善机制、依法行政、融合资源为保障，努力促进接收安置工作良性循环。加强科大佳园、桐梓坡、雅塘冲军休所（站）等军休服务机构的基础设施建设，改善休养环境。积极推进军休服务标准化，全面推行社会化、信息化、个性化服务，满足军休干部职工日益增长的多元化需求。继续加强军休文化建设，确保长沙军休工作领先湖南、跻身全国先进行列。

继续完善军供保障体制机制，加强军供设施建设，提高多样化综合保障能力。

## 五、发展保障

### （一）加强队伍建设，强化组织保障

民政“十三五”规划目标任务的顺利实现，关键在党，关键在人，关键在有一支强大的民政人才队伍来推动落实。一是**抓加强党的建设**。不断加强党委领导民政工作的制度化建设，提高党委把握方向、谋划全局、制定政策、推进改革的能力。加强领导班子建设和基层党组织建设，进一步增强整体服务功能，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。坚持全面从严治党，全面落实党风廉政建设党委主体责任和纪委监督责任，加强党的作风建设和反腐倡廉建设，严明党的纪律和规矩，强化权力运行制约和监督，加快建设廉洁民政，努力构建不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。加强工青妇工作，发挥群团组织的积极作用。二是**抓干部管理使用**。深化干部人事制度改革，加强干部梯队建设，完善政绩考核评价体系和奖惩机制，完善干部选拔任用机制，注重培养选拔政治强、懂专业、善治理、敢担当、作风正的领导干部，筹建民政人才库和后备干部库。坚持党管干部与扩大民主相统一、竞争性选拔与多层次轮岗相结合、局机关与局属事业单位相统筹的原则，注重培养、用好、引进各类人才，优化人才队伍结构。加强干部交流和管理，探索建立机关处室和局属事业单位干部双向挂职机制和柔性灵活的人

才管理机制，促进人才合理流动、优化配置，最大限度激发民政人才的活力和创造力。**三是抓队伍素质提升。**加强民政干部能力建设，建立健全培训长效机制，全面实施民政人才培训轮训工程，不断优化干部队伍知识结构和专业结构，努力提高业务素养和专业化水平，着力增强民政干部适应和引领民政发展新常态的能力。加强民政文化建设，开展“最美民政人”系列主题活动，全面激发干部职工学习的内生动力，增强广大干部职工对民政的认同感、自豪感。加强民政智库建设，成立民政专家咨询委员会，提高民政决策科学化水平。**四是抓基层队伍建设。**推广购买服务、以奖代补等经验做法，运用设置公益岗位、聘用社工、吸纳志愿服务、灵活用工等方法充实基层民政力量，夯实民政为民服务的基础。落实各项经费，改善办公条件，确保有人干事、有钱办事、有能力服务。

## （二）加强财源建设，强化资金保障

健全以各级政府财政投入为主、自身创收为辅、社会资本为补充的多渠道、多层次、多形式的民政事业发展筹资机制。**一是争取财政支持。**建立民政事业经费自然增长机制，拓展政府购买服务和政府委托服务范围，将更多的民政工作经费纳入财政预算。**二是提高经营收入。**事业单位要以规范内部管理为突破口，充分挖掘单位自身造血功能，增强单位创收能力。**三是加大募捐力度。**加大善款筹募力度和项目运作力度，完善“慈善项目库”建设，有效拓宽持续稳定的慈善

资金募集渠道。**四是抓好彩票销售。**进一步争取上级发行资源，发掘市场潜力，确保销量达到 130 亿元，筹集本级福彩公益金 7 亿元以上。**五是吸纳社会资本。**完善优惠政策，采用独资、参股、合作、租赁、并购等方式，吸纳社会资金参与民政公共服务设施建设和运营。

要加强资金监管。建立健全严格的资金分配、资金监管和绩效评价制度，防范资金运用风险。提高资金使用效率，确保资金用到实处。

### （三）加强项目建设，强化设施保障

项目建设是民政事业发展的硬件基础，是提升民政服务能力的前提条件，必须抓紧抓好。**一是科学编制项目规划。**按照“城乡一体、规模适度、设施完善、功能齐全”的思路，科学编制民政基础设施建设项目规划，重点对养老、儿童福利、殡葬、优抚、军休、社区、信息化等设施进行改扩建或新建。所有项目要主动与上级民政部门和相关部門沟通协调，将项目纳入全国、全省和全市重大项目，争取更多的项目资金。**二是扎实抓好项目实施。**健全项目储备库，将规划的重点项目落实到年度重点项目计划实施，竣工一批，启动一批，实施一批。实施重点项目建设工作责任制度，实施考评和奖惩制度，保证项目建设进度和质量。**三是着力加强管理服务。**加强对建成设施的使用管理，发挥公办民政服务设施的示范带动作用，提升民政服务设施的管理服务水平，使其成为“四更”长沙的标志、社会事业的样板、民政对象的乐

园。

**要努力加快信息化进程。**按照国家“互联网+”、大数据、“政务上云”等方面的政策要求，推动民政信息化建设转型升级。在全市“政务云”平台基础上，建设全市统一的民政数据中心，集成民政业务系统，搭建长沙民政信息平台和政务微信群，实现四级民政业务系统的互联互通，与公安、卫计、人社等部门的信息共享，促进协同办公，辅助科学决策，便利公众服务，服务智慧长沙建设。推进为老服务信息平台建设，实现老年人服务需求与各类服务实体之间的无缝对接。建设社区服务信息平台，满足社区居民多层次全方位的服务需求。建设长沙社会组织、长沙区划地名等业务系统，支撑民政事业快速发展。

#### （四）加强法治建设，强化制度保障

法治建设是推动民政事业改革创新发展的的重要手段。要树立法治思维，以法治理念、法治精神思考问题，以法律规则、法律机制处理问题，使依法行政、依法办事成为全市民政系统的新常态。**一是加强立法创制。**对社会公众关注的养老、慈善、社区、社会救助等热点问题和影响制约民政发展的殡葬、社工等难点问题，要深入调研，及时推动调研成果转化法规规章和规范性文件，确保民政工作有法可依、有政策可循。**二是切实依法行政。**要健全依法决策机制，遵循公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论的重大行政决策法定程序。严格按照民政权力清单和责任清单

进行行政许可、行政处罚、行政强制、行政给付等职权行为，做到法定职责必须为，法无授权不可为。要提升法治能力，重视法制人才的选拔、培养和任用，尤其要强化社会组织、殡葬管理等领域的执法力量。**三是加大法治监督。**要全面推进政务公开，多渠道、全方位将民政的法律法规、规范性文件、部门职能、办事程序、实事项目进展情况等群众关注的热点问题主动向社会公开，打造阳光民政。建立内部与外部、主动与被动相结合的监督机制，充分发挥行政监督、审计监督、社会监督、舆论监督的立体监督效应，形成科学有效的行政权力运行制约和监督体系。