

# 江门市“大民政”综合保障体系建设“十三五”规划

本规划根据《江门市人民政府办公室关于印发江门市“十三五”规划编制工作方案的通知》编制，主要明确民政工作重点，合理有效配置民生资源，发展民生事业，是综合性、指导性规划，是政府创新社会管理、公共服务的重要依据，是未来五年我市“大民政”工作发展的宏伟蓝图。

## 一、“大民政”综合保障体系建设的进展和成果

“十二五”时期是江门民政工作发展不平凡的五年，尤其是自2013年以来，为改善民生，解决社会保障兜底问题，市委、市政府主动适应新常态、争创新优势，研究制定了《江门市“大民政”工作方案》，并以“四个体系、两个项目”建设为重要抓手，通过整合资源、创新方式、同城共融等统筹推进“大民政”综合保障体系建设，民生工作取得新突破，也标志着我市民政工作全面进入了新的发展阶段。

### （一）抓住重点，构建多元化社会养老服务体系。

#### 1.养老服务设施专项规划有序编制。

出台《关于编制社会养老服务设施布点规划的指导意见》，按照“东部一体”的部署，统筹整合东部蓬江、江海、新会、鹤山的养老服务设施布局专项规划，推动西部台山、开平、恩平三市出台养老规划。

#### 2.养老设施不断完善。

设立登记养老机构 96 家，累计设有床位 21401 张，每千名老人拥有养老床位 31.8 张。比 2010 年增加 172.3%。已建日间照料中心 78 个、居家养老服务站点（含农村幸福院）221 个，累计建有城乡老人服务设施 3434 个，城市、农村老人服务设施覆盖率分别达到 100%、99%。

### 3.创新农村养老服务模式。

制定《关于印发实施全市敬老院改造转型升级工程指导意见的通知》，通过公益创投等方式，对有条件的 37 家农村敬老院升级改造，使之成为五保对象的集中供养场所、农村机构养老的主要平台和社区养老服务的重要载体。

### 4.鼓励、推动社会资源投入养老服务。

出台推动民办养老机构发展的政策措施（包括新增床位补助、运营补助、税费减免等），设立 18 家民办养老机构，新增床位 3796 张，机构数、床位数增长迅速。

### 5.养医融合稳步发展。

分别建立老年病区、家庭病床，并纳入医疗保险住院费用结算。目前，全市 4 家定点医疗机构老年病区纳入医疗保险结算范围，39 家定点医疗机构开展家庭病床服务，8 个家庭医生服务点、54 个家庭医生服务团队已提供服务。3 家养老机构内设医疗机构。

### 6.老年人社会福利不断提高。

2010 年建立 90 岁以上高龄老人政府津贴制度，2011 年发放范围扩大到 80 岁以上高龄老人。发放标准为：80-89 周岁 30 元/

人/月，90-99 周岁 100 元/人/月，100 周岁以上 300 元/人/月。积极推进“银龄安康行动”。2015 年全市老年人意外伤害险投保人数 23.2 万人，参保率 35.5%。

## （二）建立覆盖城乡的残疾人社会保障和服务体系。

### 1.“四居工程”零距离服务。

2014 至 2015 年，全市投入资金近 1400 万元，为 5000 多名重度残疾人提供居家康复、居家养护、居家职业训练、居家无障碍改造服务。

### 2.提升残疾人康复托养水平。

全省率先建立智力、精神和重度残疾人托养制度，全市建有社区康园中心 56 家，服务覆盖全市街道和中心镇，其中 16 家引入社工机构运营管理，为近 1000 名残疾人提供综合性服务。开展 0~6 岁残疾儿童抢救性康复服务。全市现有残疾儿童康复教育机构 7 家，在训残疾儿童 414 名。

### 3.建立残疾人福利补贴制度。

全面实施低保残疾人生活津贴和重度残疾人护理补贴，并两次提高补贴标准。到 2015 年，低保残疾人生活津贴标准提高到 1200 元/年，惠及残疾人达 1.6 万人；重度残疾人护理补贴提高到 1800 元/年，惠及残疾人达 2.7 万人。2011 年以来，全市发放两项补贴资金累计近 1.255 亿元。

### 4.实施残疾学生十五年免费教育。

出台残疾儿童学前三年免费教育和高中阶段残疾学生免费教

育政策，构建自学前到高等教育的残疾人教育资助体系。全面启动适龄重度残疾儿童送教上门工作。全市累计 974 人（次）享受残疾儿童学前三年免费教育，9078 人（次）享受义务教育阶段贫困残疾人家庭学生 50 元/月生活费补贴，近 200 人享受高中阶段免费教育，124 人（次）享受高等教育助学金。

#### 5.扶持和帮助残疾人生产生活。

创新残疾人居家就业服务模式。引入侨乡职业培训学校资本，建立残疾人电子商务平台，成为我市首个国家级残疾人职业培训基地。目前已培训残疾人 154 名，50 人通过平台实现就业或择业。全市开办培训班 159 期，免费培训残疾人 4605 人次。全市建立残疾人扶贫就业培训基地 20 个，2140 名残疾人接受培训，1550 人通过基地实现直接或转介就业。全市为有康复需求的贫困残疾人提供康复救助 55118 人次。设立残疾人扶贫风险准备金，投入约 734.7 万元扶持 1681 名残疾人自主创业和发展生产，扶持 526 户贫困残疾人开展危房改造，投入 650 多万救助慰问困难残疾人及其家庭 4 万多人次。

### （三）推动扶持社会组织参与社会治理。

#### 1.社会组织的数量和业务覆盖领域快速扩充。

我市社会组织遍布全市城乡，业务范围覆盖到经济、科技、教育、文化、体育、卫生、公益慈善、劳动培训等领域。2015 年，社会组织已发展到 3838 个，比 2010 年增加 2.6 倍。

#### 2.社会组织积极发挥作用。

一是行业协会商会助推经济发展。我市现有行业协会商会 128 家，已实行民间办会，在反映会员诉求、维护会员的合法权益、组织会员企业抱团发展等方面发挥积极作用；部分行业协会商会还承担政府转移职能或购买服务项目。二是慈善公益类社会组织推动我市慈善公益事业发展。全市各慈善组织通过积极开展扶贫济困、助学、助医等活动，促进了“和谐江门”建设。三是其他类社会组织在业务范围内服务相关群体。全市民办社会工作服务机构发展到 94 家，其服务项目覆盖社会服务的各领域；民办教育类社会组织弥补了政府教育资源不足的问题；职业技能培训类社会组织为社会青年和就业者提供了大量的技能培训。

#### （四）整合资源，改进和拓展社区服务。

##### 1.加强公共服务平台建设。

一是村（居）公共服务站全覆盖。全市 1323 个村（居）实现 100%建立公共服务站，提供涉及民政、社保、农业等多个政府部门的 103 项服务，实现市、市（区）、镇（街）、村（居）四级公共服务“开放式办公、一站式服务”。二是推进家庭服务中心建设。我市建有 48 个家庭服务中心，覆盖全市 100%街道，中心通过政府购买服务，社会组织承接运营，为居民提供服务。三是全面建立市、市（区）、镇（街）、村（居）四级复退军人服务管理平台。其中地市级中心 1 个，市（区）级中心 7 个，镇（街）级中心 73 个，村（居）平台 1323 个。

##### 2.积极推动以社区为平台、社会组织为载体、社会工作人才为

支撑的“三社联动”服务模式。

开展了两届“养老·助残”公益创投活动，创投项目 57 个，通过政府投入资产 1.1 亿元、资金 2225 万元，吸引社会投资逾 1800 万元，接受社会捐赠近 200 万元。26 家本地社工机构获选承接 50 个项目，蓬江区被评为首批全国社会工作服务标准化建设示范地区。近两年，全市向社会组织购买服务 6085.37 万元。市本级开展“拥抱社区幸福江门”社区服务微公益创投活动，资助 11 个社区公益服务项目。

### 3.推动公众参与，落实村（居）民自治。

一是顺利平稳地完成 2011、2014 年村（居）“两委”换届选举。村、社区的党组织书记和村（居）委员会主任“一肩挑”比例及村、社区“两委”交叉任职比例都在 90%以上。二是积极推行“四议两公开”<sup>(1)</sup>、“四民主”<sup>(2)</sup>工作法，拓展广大农村党员、群众参与村民自治的渠道。三是逐步完善村务公开民主管理。改造升级全市村（居）党务、村（居）务公开栏，推进村务公开信息化平台建设；全市 1051 个村委会全部建立村务监督委员会，903 个村、246 个社区成功创建成为全省村（居）务公开民主管理示范单位，创建率分别达 86%和 90%。四是着力提高村（居）“两委”干部补贴标准，2015 年我市村、居“两委”干部平均补贴水平人月均达到 2500 元。

### 4.完善城乡居民的物业服务。

草拟《江门市住宅专项维修资金管理实施细则》；初步建立物业管理信用管理系统；建立物业管理纠纷处理联席会议制度；出台

物业小区业主大会、业主委员会程序《指引》。全市 233 个较大的村、社区开设党代表工作室，通过网上工作室和意见 OA 系统，回应居民诉求，共收集意见 455 条，已办结 437 条。

#### 5. 加快专职社工队伍建设，提高社区服务专业化水平。

全市专业持证社工 2365 人，是 2010 年的近 30 倍，其中培养本土社工员 792 人。本土化的持证社工服务于民办社工机构，大大提升我市社区服务专业水平。

### (五) 加大投入，全面落实社会救助。

#### 1. 大力提高社会救助水平。

一是持续提高低保标准。近年我市多次实施低保统一提标，至 2015 年，东部三区一市<sup>(3)</sup>实现城乡低保标准一体化，达到 550 元/人月；西部三市<sup>(4)</sup>城镇低保标准提高到 550 元/人/月，农村低保标准提高到 420 元/人/月。城镇低保月人均补差为 409 元，农村为 238 元，分别比 2010 年增加 121.1% 和 115.5%。二是有效落实五保供养提标。我市按当地农村居民上年度人均可支配收入的 65% 确定五保供养标准，其中五保集中供养 8542 元/人/年，比 2010 年提高了 107.8%；分散供养 8090 元/人/年，比 2010 年提高了 158.9%。三是不断提高孤儿和艾滋病病毒感染儿童的供养标准。全市孤儿和艾滋病病毒感染儿童的集中供养和分散供养标准分别提高到 1240 元/人/月和 760 元/人/月。四是建立健全临时救助制度。2013 年至 2015 年，全市共支出临时救助资金 536.2 万元，救助困难对象 16869 人次。五是全面推进医疗救助。全市完成修订医疗救助办法，

完善重特大疾病医疗救助制度，对重点救助对象政策范围内住院自付费用的医疗救助比例从 60%提高到 70%以上。全市基本实现医疗救助“一站式”即时结算服务全覆盖。市医疗救助和医疗保险同步结算平台第一期已上线使用。

## 2.全面建立社会救助“一门式”服务。

全市建立村（居）委会和镇（街道）两级社会事务服务中心和各市（区）行政服务中心社会救助服务窗口，打造“一门受理、协同办理”的社会救助“绿色通道”。通过购买服务，在各镇（街）和市本级配备社会救助专职人员。同时，成立社会救助工作联席会议制度和救助申请家庭经济状况核对办公室，逐步建立救助申请家庭经济状况核对机制。

## 3.加强低保对象核查，提高社会救助精准度。

2013 年开始，我市连续三年通过政府购买服务开展低保家庭核查工作。全市入户核查低保对象 62838 人，核查率达 100%，清退不再符合低保条件对象 3523 人，未发现“人情保”、“关系保”和“错保”个案，也未接到相关投诉。

## 4.创新开展城镇精准扶贫。

出台城镇扶贫工作方案和考核办法，采取对口帮扶模式，一户一策，精准帮扶。针对各困难对象家庭和个人情况，分类有侧重地开展助就业、助学、助医和其他措施帮扶。全市共对 5501 户困难家庭建档立卡，支出帮扶资金 1372 万元，累计为困难家庭成员联系介绍工作 879 人次，资助困难家庭子女读书 1468 人次，资助困



难家庭成员就医 1113 人次，其他帮扶 4740 人次。已有 468 户困难家庭脱贫。

#### 5.未雨绸缪做好防灾减灾工作。

一是做好自然灾害应急救助。2013 年至 2015 年，全市共支出 696.62 万元用于自然灾害生活补助，756.2 万元用于因灾倒损房屋的重建和维修。二是充实救灾物资储备。全市 8 个县级以上救灾物资储备仓库总库房面积 3318 平方米，储备帐篷、折叠床、棉被、棉衣等多种救灾物资共 53000 多件，可储备 8 万人以上的应急救灾物资。三是创建综合减灾示范社区。全市 100 个社区完成创建“全国综合减灾示范社区”的各项工作，45 个社区获得“全国综合减灾示范社区”称号。

#### (六) 加强“大民政”信息化建设。

##### 1.建成社区养老和助残服务信息管理系统。

依托江门市人口计生信息共享平台、江门市地理信息共享平台，搭建了“江门市社区养老和助残服务信息管理系统”，为养老服务提供信息化技术支撑。

##### 2.建成社会救助信息共享平台。

市社会救助信息共享平台已在全市范围内正式上线启用，系统低保和农村五保供养数据动态管理逐步完善，还实现了临时救助、医疗救助、孤儿供养、优抚安置和走访慰问等管理功能。

##### 3.探索开展社区网格化信息服务平台建设。

全面铺开社区网格化管理试点工作，探索开展我市社区网格化

信息服务平台建设，将社区的人口状况、服务对象、公共设施状况、物业管理、地理信息等数据，纳入社区网格化信息服务平台，取得初步经验。

(七) 大力推进政府向社会组织购买服务和转移职能。

1. 加强政府向社会组织购买服务制度体系建设。

出台《江门市市直单位向社会组织购买服务实施方案》、《江门市推进政府向社会转移职能工作实施方案》，印发《2012年向社会组织购买服务目录（第一批）》、《政府向社会力量购买服务指导目录》、《关于印发江门市市本级政府向社会组织转移职能事项目录的通知》，以及相关“操作指引”和“操作规程”，各级民政部门编制了具备承接政府转移职能和购买服务资质的社会组织目录，基本确立我市各级政府向社会组织购买服务制度，明确购买服务基本原则、工作目标、范围、购买主体、购买服务计划的编制等内容。

2. 明确监管职责，加强购买服务过程的监管。

印发《政府向社会组织购买服务监督管理暂行办法》，规范政府向社会组织购买服务全过程的监管；在江门市公共资源交易中心网和江门政府采购网增设“政府购买社会服务”电子采购平台，印发《江门市政府购买社会服务电子采购平台操作指南（2014版）》，在公开、公平竞争的前提下简化自行采购程序。

3. 逐步扩大政府向社会组织购买社会服务项目实施范围。

全市各部门按照推进政府职能转移和社会组织“去行政化”的要求，梳理部门预算项目，根据项目实质内容分析研究，对符合政府

购买服务内容的，一律纳入政府购买服务范围；执行部门预算中，符合条件的也逐步纳入，不断扩大政府购买服务范围。

#### 4.修订完善政府购买服务目录。

修订完善我市政府向社会力量购买服务指导目录。2014 年市本级预算安排对外公开政府购买服务项目 100 项 ,金额 4602 万元；2015 年市本级预算安排对外公开政府购买服务项目 120 项，金额 5710.41 万元，比 2014 年增长 24%。

## 二、“十三五”期间“大民政”综合保障体系建设面临的机遇和挑战

### (一) 机遇。

1.全市将加快转变经济发展方式，经济发展将进入转型升级、讲求质量和以改善民生为出发点的新常态。

未来五年，全市将根据国家和省的统一部署把推进经济发展方式切实转变，促进经济提质增效作为关键，把改善民生作为经济发展新常态的出发点和落脚点。各级政府将在经济发展新常态下，坚持公平共享为原则，进一步保障和改善民生，维护社会公平正义。因此，未来五年，各级政府将随着经济的持续增长，增加民生投入，为“大民政”综合保障体系建设提供坚实的物质基础。随着经济的转型发展，城乡居民的收入水平将进一步得到提高，社会财富将相应增加，这就为未来五年在政府财政投入主导下，通过 PPP 模式加大社会资本对综合保障体系建设的投入创造条件。

2.全市将继续坚持全面深化改革开放，推动经济社会发展。

未来五年全市将继续按照国家和省的部署和要求，把深化改革开放作为推动经济发展的强大动力，把全面深化改革开放作为解决发展过程中面临各种问题和挑战的钥匙。在这样的大背景下，“大民政”综合保障体系建设将顺应全面改革开放的需要，通过各项改革来解决面临的困难和挑战。例如，多元化社会养老服务体系建设就要围绕培育和完善养老服务市场进行一系列改革，包括探索公办养老机构改革试点、完善机构养老服务设施布局、推行政府供养对象养老服务评估和补贴、推动养老服务主体社会化和市场化，等等。此外，在助残服务、社区服务、社会救助中的部分公共服务等领域，切实转变公共服务的递送方式，通过政府向社会力量购买服务（包括向社会组织购买服务），改善公共服务，提高公共服务效率和质量。

### 3.全市将全面建成小康社会和基本实现现代化。

未来五年，全市将坚决贯彻落实省委“三个定位、两个率先”总目标。

一是全面建成小康社会。全面建成小康社会对于“大民政”综合保障体系建设是十分有利的。“大民政”综合保障体系建设是全面建设小康社会的重要内容。无论养老助残、社会组织参与社会治理，还是在社会救助中提标扩面，全面提升社区服务水平等等，都有助于全面建成小康社会。全市要全面建成小康社会，就要确保底线民生，使城乡困难群体、特殊群体大幅改善生活，同步迈入小康社会；就要提高社会服务水平，满足城乡居民基本公共服务需求，达到小

康生活水准。

二是基本实现现代化。社会主义现代化要求城乡居民生活要达到现代化水准，“大民政”综合保障体系建设全部关乎城乡居民的生活水平。因此，未来五年“大民政”综合保障体系建设要按照基本实现现代化的目标和要求来谋划和建设，无论是建设目标还是保障措施都要符合现代化的要求。未来五年，“大民政”综合保障体系建设的“四个体系、两大项目”，均应努力学习借鉴国内外先进经验和做法，吸收最新现代化成果，并结合本市实际加以运用，使之达到现代化社会的标准。总之，未来五年，“大民政”综合保障体系建设的目标、任务要按照全面建成小康社会和基本实现现代化来规划和实施。

#### 4.全市将全面落实依法治市。

“十三五”期间，全市将全面落实依法治市，建设法治社会。

这就要求，一方面涉及“大民政”综合保障体系建设的相关部门要继续抓好相关法律、法规和政策的全覆盖，通过依法行政的力量来实现“大民政”综合保障体系的各项目标，通过依法行政的方式来完成“大民政”综合保障体系建设的各项任务；另一方面要运用好本市的立法权，结合实现“大民政”综合保障体系建设的目标任务，加强立法工作，把“大民政”综合保障体系建设中的好经验、好做法及时上升到地方法规层面，从制度上支撑“大民政”综合保障体系建设，形成稳定的、长效的、可持续的体制机制；在立法和制定政策的过程中必须按照《立法法》规定的程序办事，特别是广泛征求城市居民的意见，必要时召开听证会；鉴于“大民政”综合保障体

系建设直接关系到群众的利益，立法决策时必须经过各级人民代表大会及其常务委员会依法表决通过。

## （二）挑战。

经过两年多的努力，我市“大民政”综合保障体系建设取得很大的成绩，实现预期目标。但是未来五年也同样面临一系列挑战：

一是我市经济社会区域发展很不平衡，制约着“大民政”综合保障体系的整体水平。例如，台山市、开平市、恩平市三市受制于财政支出压力，仍未实现低保救助城乡一体化；居家养老服务主要是蓬江区、江海区、新会区三区开展得较好；台山市、开平市、恩平市、鹤山市四市养老助残的基本服务设施薄弱。

二是我市“大民政”综合保障体系建设进展不平衡，影响了整体目标的实现。就区域而言，“大民政”综合保障体系建设的进展，三区优于四市，就“四个体系两大项目”而言，发展不平衡，社会救助尚未真正形成综合体系，专项救助尚未纳入；多元化社会养老服务体系也未真正形成，市场主体介入养老服务还在发展初期；信息化建设也处于各自为战的状态，未真正建成统一、共享的信息平台。

三是我市各级财政投入“大民政”综合体系建设有待进一步加强。“四大体系和两大项目”属于政府公共服务，资金主要来源于公共财政预算。而我市各级财政刚性支出压力较大，可用于“大民政”综合保障体系建设的机动财力不够，导致“大民政”综合保障体系建设的资金不足。未来五年，这一状况仍将难以改变。这就要求我市在“大民政”综合保障体系建设过程中要实事求是，一切从实际出发，讲

求实效。

四是“大民政”综合保障体系建设中的一些难题还有待解决，一些瓶颈还有待打破。例如多元化社会养老服务中的养医融合，如何明确有关政策规定，突破养老机构申报的医疗点、护理院纳入医保定点问题。又如在养老助残、社区服务诸方面如何区分公共服务和公益服务，并确保资源得到合理分配。还有如何改善和加强城乡居民的公共服务并使之城乡一体化、城乡居民均等化等等，都有待我们研究、探索和完善。

三、“十三五”期间“大民政”综合保障体系建设的指导思想、目标和主要任务

（一）指导思想。

“十三五”期间，“大民政”综合保障体系建设的指导思想是：以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，围绕省委提出的“三个定位、两个率先”和“加快转型发展，建设幸福侨乡”的目标，继续加大财政投入，同时吸引社会资本的力量，调动政府资源、社会资源两大积极性推动“大民政”建设；进一步全面深化养老助残、社会组织参与社会治理、改善和普及社区服务，建立综合社会救助体系的各项改革，通过改革开放促进和推动“大民政”建设；在各级党委、政府领导下，各有关部门加强配合，广泛发动社会力量，特别是发动广大城乡居民参与、支持、共享，增加“大民政”建设的动力；立足侨乡实际，进一步解放思想，学习借鉴国内外相关先进经验和做法，敢于创新、善于创新，攻坚克难，切实解决建设“大民

政”面临的困难和问题，圆满完成新时期“大民政”建设任务，实现“大民政”建设目标。

## （二）目标。

### 1.建立多元化社会养老服务体系目标。

至 2020 年，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。底线民生保障对象的养老服务得到有效保障。城乡居家和社区养老服务设施全面覆盖，居家养老服务专业化、信息化水平进一步提升。鼓励和扶持社会资本进入养老领域，养老服务市场不断完善。养医结合有序发展。

### 2.助残服务体系建设目标。

到 2018 年，全市残疾人权益保障制度基本健全，残疾人基本民生保障、就业创业增收等重点难点问题取得新突破，基本公共服务体系更加完善，残疾人小康进程同步协调进入全面小康社会；2020 年，改革发展成果更多更公平惠及广大残疾人，残疾人生活达到更高质量的全面小康水平。

### 3.社会组织参与社会治理建设目标。

到 2020 年，建立与我市经济社会发展相协调的现代社会组织体制，实现社会组织数量稳步增长、法人治理较为完善、质量进一步提升、作用明显发挥，成为政府职能转变的主要承接者、社会政策的重要执行者和社会道德的自觉践行者，充分发挥社会组织作为社会治理的重要主体作用。



#### 4.城乡社区服务体系建设目标。

到 2020 年，社区党组织领导社区治理主体不缺位、不越位，各自功能作用得到发挥，社区治理体系、服务体系基本建立；“邑家园”家庭综合服务中心服务覆盖到所有城乡社区，统一平台，统筹资源，统合力量，实现“三社”联动（社区、社组、社工），“三建”齐动（党建、社建、群建），“三工”互动（党员义工、社工、义工），全面深化“大民政”服务。公益创投基本形成制度，政府资源，社会资源充分调动，受益者普及到城乡困难群体；专业社会工作覆盖民政工作所有领域，社会工作专业人才占全市总人口比重 1‰，不断完善社会工作专业人才的激励措施；社工与志愿者联动广泛推广；民办社会工作服务机构管理规范、服务专业、作用明显、公信力强，承接政府社会服务职能能力显著提高，社会服务体系逐步形成。

#### 5.综合社会救助体系建设目标。

持续提高最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、临时救助等底线民生保障水平；不断健全社会救助标准自然增长机制，推进医疗救助和医疗保险同步结算服务，完善重特大疾病医疗救助制度。落实专项救助，形成统一、综合的社会救助体系；建立社会救助工作联席会议；完善综合社会救助制度；广泛开展慈善救助，成为社会救助的常态化补充；建成精准扶贫长效机制，保障贫困人口精准脱贫。健全自然灾害救助综合协调机制，建成覆盖各级政府和城乡社区的救灾应急预案；建立健全社会力量参与减灾救灾机制，城乡居民防灾减灾、应急避险意识和自救互救能力普遍提升。

## 6.信息化建设和政府购买服务目标。

(1) 信息化建设目标。抓住我省电子政务网络平台建设和我市“互联网+”的契机，以“邑家园”家庭综合服务中心为平台，逐步建立与省民政厅、市政府各部门相联接，覆盖市、市(区)和镇(街)及村(居)的信息网络，探索建立与现代民生工作相适应的信息化工作机制，推动“大民政”相关部门管理智能化、服务信息化、决策科学化。

(2) 政府购买服务目标。全面落实政府向社会力量购买服务管理办法，凡适合市场主体及其他社会力量提供服务的事项向市场主体及其他社会力量购买服务；提高政府购买服务的规范化水平，提高政府购买服务质量，完善政府购买服务的评估标准，造福于民。

## 7.普惠儿童福利的目标。

坚持儿童优先、儿童利益最大化原则，积极探索建立与我市经济社会发展相适应、与儿童发展需要相匹配、与社会福利制度相衔接的适度普惠型儿童福利制度及服务体系，让数量更多的儿童，在范围更广的领域，享受内容更全的保障。

## 8.专项民政工作目标。

(1) 推进优抚双拥工作。支持国防和军队现代化建设，增强军队服务地方经济社会作用，积极发动社会各级，共同支持部队现代化建设，实现军地资源共享。全面落实各项优待抚恤政策，逐步提高我市优待抚恤标准；采取扶持就业、自主就业、安排工作等多种方式相结合安置退役士兵；圆满完成省交给我市的军休干部和无

军籍退休退职职工的接收安置任务；广泛开展烈士纪念活动，大力弘扬烈士精神。

（2）创新推动慈善事业发展。构建市、市（区）、镇（街）、村（居）四级慈善组织网络；慈善捐赠激励政策逐步完善，社会捐赠踊跃积极；慈善监管不断健全，各类慈善活动规范有序开展；贯彻“互联网+慈善”的发展理念，打造全市慈善公益捐赠平台，慈善信息管理透明规范，慈善信息电子化、网络化发展程度进一步提高。

（3）强化社会事务管理。一是殡葬改革持续推进。惠民殡葬政策进一步健全，绿色生态葬法深入推广，殡葬服务管理规范有序。二是“和谐婚姻建设计划”有效实施。婚姻登记机关规范化、标准化建设步伐加快，免费颁发结婚证服务和婚姻家庭辅导服务全面推广。三是提升行政区划和地名管理公共服务。加强区划调整的科学论证和风险评估工作；全面巩固平安边界建设成果，继续实施界桩委托管理制度；深入推进地名公共服务体系建设，健全和完善地名标准体系，拓展行政区划和地名信息应用服务。

### （三）主要任务。

#### 1.建立适度普惠型的养老服务制度。

（1）积极改革完善养老服务市场。政府从养老服务市场逐步退出，建立以社会资本参与为主体的养老服务市场。探索公办、公建养老机构运营体制改革，2017年开展试点，2018年逐步向全市推广。推动敬老院改造升级，2020年前，对基础设施落后且不能搬迁和整合的敬老院改造完毕，符合区（市）养老服务规划布局的

敬老院，通过公办民营转型升级为区域性养老机构，其他的逐步改建成居家养老服务设施。鼓励和扶持社会资本举办养老机构，2016年，修订民办养老机构管理实施细则，进一步完善民办养老机构扶持优惠政策，2020年，民办养老机构及公办民营、公建民营等养老机构比例达到50%以上。逐步建立底线民生保障对象的养老服务向市场主体购买服务（即向民办、民营的养老机构或专业化居家养老服务组织购买床位、服务）。继续完善养老服务机构监管体系，探索服务评估和信息公开机制，规范养老服务市场，提高养老服务专业水平。

（2）全面提升居家养老服务水平。进一步推动城乡居家养老服务站点建设，不断优化设施布局，2018年前实现城乡居家和社区养老服务设施覆盖率达到100%，使老人能够就近享受居家服务。推进居家养老服务专业化建设，培育扶持专业社工机构参与居家养老服务项目运营管理，2020年实现50%以上的镇（街）开展购买社工机构养老服务。探索实践专业社工服务和老人自愿互助服务相互融合的服务模式。推进居家养老服务信息化建设。建立健全辖区老年人基本信息数据库，推广完善养老助残信息化；建立完善“平安通”紧急呼叫系统，实现信息资源共享对接，有效提高老人紧急救援和生活服务水平。

（3）继续加大政府和社会对养老事业的投入。落实各级福利彩票公益金留成部分按照不低于50%的比例投入养老事业。2017年前，探索开展养老服务评估工作，逐步对经济困难的失能、失智、

失独、高龄等户籍老人给予护理补贴。加大政府购买服务力度，2019年前，探索居家养老服务运营经费长效保障机制，在解决底线民生保障对象养老服务的基础上，逐步满足有需要的老人的服务需求。落实养老服务各项优惠扶持政策，吸引社会资本投入。

(4) 继续提高老年人优待水平。按要求落实80岁以上高龄老人政府津贴制度。积极推进“银龄安康行动”。督促各市、区落实《老年人优待办法》，不断加大优待力度，扩大优待范围，增加优待项目。举办形式多样的老年文体活动，丰富老年人精神文化生活。

(5) 建立高素质养老服务人才队伍。将养老服务专业人才培养纳入继续教育、职称和就业培训体系，支持各类院校和职业培训机构设置老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等相关专业或培训项目。加强养老服务职业技能培训和鉴定工作，养老护理员持证上岗率保持90%以上。2018年前，建立至少3个养老服务实训基地。

(6) 促进养医融合。推动基层医疗卫生机构为辖区内的老年人免费提供国家基本公共卫生服务范畴内的老年人保健服务，为行动不便的老年人提供上门诊视、家庭病床等有偿服务。推广家庭医生服务。推动各医疗卫生机构为老年人提供优先、优待服务，包括优先挂号、就诊、交费、取药等。鼓励有条件的二级以上综合医院、中医院开设老年病科，合理规划老年病床数量，提供老年慢性病防治、康复、长期护理和临终关怀等服务。鼓励养老机构设置对内服务的医务室，鼓励具有一定规模的养老机构以及其他社会资本设置

独立的康复医院、老年病医院、护理院等医疗机构，符合条件的纳入医保定点医疗机构。鼓励医疗机构与养老机构合作开展养老服务。鼓励医院为养老机构收养人员进行健康检查和远程医疗会诊。到2020年，全市50%以上的养老机构配有医疗服务。探索建立长期护理保险制度，引入商业保险理念，为解决“老年护理危机”提供基本制度保障。

(7)推进企业退休人员社会化管理工作。一是加强统筹协调。各市、区政府要进一步重视和支持退管工作，统筹协调各部门做好退休人员移交社区管理，推动退管工作创新发展。二是进一步落实退管工作经费。各市、区要认真贯彻执行江府办〔2011〕19号文，落实由本市、区财政负责退管工作经费，确保经费到位，为不断提高企业退休人员社会化管理覆盖率，推动工作更好更快发展打下坚实的基础。

## 2.建立适度普惠型的助残制度。

(1)提高残疾人生活津贴和重度残疾人护理补贴标准，扩大受惠面。到2017年，低保残疾人生活津贴标准提高到每人每年1800元，重度残疾人护理补贴提高到2400元/年；适时适度扩大覆盖范围。认真做好残疾人最低生活保障工作，对符合条件的残疾人家庭及时纳入最低生活保障范围，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，经个人申请，可按照单人户纳入最低生活保障范围。

(2)重点实施残疾儿童抢救性康复项目。进一步健全基层儿

童康复教育机构网络，加快残疾儿童康复机构规范化建设，加强统筹四类残疾儿童的康复教育方法、手段、项目管理等，提升残疾儿童康复服务质量和效果；加大投入，逐步提高各类残疾儿童康复救助的补贴标准。

(3) 加强残疾预防工作。依托以卫生计生系统妇幼保健网络，在新生儿疾病筛查工作基础上，建立 0~6 岁残疾儿童筛查随报制度，对筛查出的残疾儿童及时转介康复服务，有效控制儿童残疾的发生和发展。加强残疾预防宣传教育，普及残疾预防知识，加强新致残人员康复工作，通过医学、心理学、社会学等多种手段帮助其克服障碍，融入社会。

(4) 大力发展社区康复和托养服务。完善社区残疾人服务平台，夯实基层残疾人服务的基础工作；通过整合资源、改造升级，优化残疾人社区康复站和社区康园中心服务网络；制订和完善社区康复以及社区康园服务标准，规范社区康复站和社区康园中心的管理，提升服务水平。

(5) 大力发展残疾人居家服务。以满足残疾人需求为导向，拓展以居家康复、居家托养、居家无障碍改造、居家职业训练为主要内容的各类居家服务。引入竞争机制购买社会组织服务，制订和完善居家服务基本标准，引导服务项目健康发展，实现残疾人服务的社会化、专业化、个性化；到 2018 年全面普及城乡残疾人居家服务制度。建立健全残疾人辅助器具适配保障制度，逐步实现为残疾人提供个性化的辅助器具适配服务。

(6) 促进残疾人就业及家庭增收。建立和完善残疾人辅助性就业制度，帮助智力、精神和其他重度残疾人就业。对符合条件的灵活就业残疾人，按规定给予税费减免和社会保险补贴，有条件的地方可以在场地、启动资金上给予支持。政府开发的公益性岗位优先安排符合就业困难人员条件的残疾人。把农村贫困残疾人作为重点扶持对象纳入精准扶贫工作机制和贫困监测体系，加大农村残疾人扶贫的支持力度，落实好扶贫贷款贴息政策，支持农村残疾人扶贫基地发展和扶贫对象家庭参与种养殖、设施农业等增收项目。

(7) 提高残疾人受教育水平。建立和完善残疾儿童少年随班就读支持保障体系，提升特殊教育办学质量。继续推行送教上门服务，保障重度残疾儿童少年接受教育的权利。开展残疾人素质教育。巩固残疾人十五免费教育机制，加大资助力度，有条件的地方对残疾学生给予伙食费和交通费补贴。

(8) 进一步激发助残社会组织活力。不断加强对各助残社会组织的监管，实现政府、助残社会组织、残疾人三者间的信息畅通；加大对助残社会组织的支持力度，通过资金扶持、场地提供、人员培训、项目指导等方式，借助公办民营、民办公助、财政补贴、项目补贴等途径，引导民间服务机构参与残疾人服务，动员更多的社会力量参与助残服务。

### 3. 培育发展社会组织，发挥其社会治理的主体作用。

(1) 深化社会组织登记制度改革。贯彻落实《广东省社会组织条例》、《广东省民政厅关于社会组织法人治理的指导意见》、《社



会组织分级分类登记办法》，简化登记流程，优化办事程序。2017年前，全面实行网上申报。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，提升社会组织的服务功能。

(2) 推进社会团体与行政机关脱钩。积极稳妥推进社会团体在机构、职能、资产、财务、人员等方面与行政机关脱钩，真正确立社会团体的法人地位，提升依法自主水平和服务社会能力。

(3) 建立和完善社会组织综合监管体系。按照“统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管”的要求，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，加大事中事后监管力度，切实履行各自的监管责任。

(4) 优化社会组织发展环境。继续审核编制具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录，作为社会组织承接政府职能转移和购买服务的资质依据，为激发社会组织活力提供支持；加强舆论宣传引导，传递社会组织“正能量”，为社会组织发展营造良好氛围；配合做好政府向社会组织购买服务工作，使社会组织成为承接政府转移职能的主要力量。

(5) 加强社会组织自身建设。推动完善社会组织法人治理结构和民主机制，完善会员大会、理事会、监事会制度，落实民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，引导社会组织依法按照章程开展活动，独立承担法律责任；指导和督促社会组织建立健全内部治理各项管理制度，加强诚信自律建设，加强信息披露，全面提高

社会组织诚信度和公信力；做好社会组织党建工作，充分发挥社会组织党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用。

(6) 大力发展社会工作，提高服务社会能力。加大社会工作专业人才培养力度，壮大人才队伍；加快建设学历教育、专业培训和知识技术普及三方面协调配套、有机结合的社会工作专业人才培养体系，完善教育培训模式，加强粤港澳交流及培训协作；培育发展民办社会工作服务机构，拓展人才发展空间；不断完善对社会工作专业人才的激励措施，提高社会工作专业人才地位；推动志愿服务广泛开展，为文明社会建设作贡献。

#### 4. 按照公共服务均等化要求，普及城乡社区服务。

(1) 依法实行村(居)民自治。指导和监督村(居)民自治组织依照有关法律、法规开展自治活动，村委会民主选举参选率达到96.5%；完善村(居)民会议、村(居)民代会会议决策程序和议事规划，推进社区协商工作；推进社区减负工作，2017年底前提制定乡镇政府(街道)和职能部门与村(居)委会职责清单，规范工作流程，形成“权责明晰、依法履职、按章办事、考评有据”的双向考核机制，普遍实行双向考核。依法落实村民小组的自治制度，加强对村民小组的监管；完善“四议两公开工作法”“四个民主工作法”，探索推行“五民主五公开工作法”。

(2) 加强村(居)民委员会建设。加强对村(居)民委员会、村(居)务监督委员会规范化建设指导，落实村务监督委员会成员补贴，确保村务监督委员会有场所、有牌子、有章子、有规程、有

奖惩、有培育，发挥村务监督委员会及村民对村级经济社会事务的民主监管作用。加大各级财政投入，健全和规范以省市补助、县级统筹、村集体收入自我保障为主要内容的资金稳定、管理规范、保障有力的村级组织工作经费保障制度，将村(居)民委员会和村(居)务监督委员会建设成为阵地规范、功能完善、保障稳定、充满活力、作用明显的基层群众性自治组织。

(3) 建立完善基层综合服务平台体系。完善村(居)公共服务站建设，充分发挥镇(街)、村(居)公共服务平台服务群众的作用，把“邑门式”服务网络延伸至村(居)；深入开展“邑家园”家庭综合服务中心建设，完成镇(街)枢纽型邑家园、村(居)邑家园建设，实现服务全覆盖。各村(居)依托公共服务站，整合现有各类基层公共服务平台的场所、设备、人员、经费等资源，为群众提供党建服务、公共服务、生育服务、养老服务、社会服务、扶贫服务等综合服务；建立义工驿站，推进党员义工属地化，让党员义工成为支撑“邑家园”平台的主要生力军。在2018年前，全市围绕“邑家园”建立完善的基层综合服务平台体系。建设社区公共服务综合信息平台，继续推进社区网格化管理工作，到2020年，全市逐步建立城市社区网格化管理机制。加强社区服务基础设施建设，落实新建住宅物业同步配建社区公共服务用房。

(4) 大力推动社区“三社联动”工作。建立以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的“三社”相互融合、相互协同、相互促进的工作机制。通过整合利用社区资源，引导更多社会

组织和社会力量参与社区服务工作。

(5) 加强社区工作队伍建设。通过公开招聘、民主选举等途径，充实社区工作队伍。抓好对社区工作人员的培训，提高社区工作人员待遇，加速社区工作队伍专业化的进程。在城乡社区服务的全过程，引入专业社会工作服务，提高社区服务的专业化水平。

(6) 开展农村社区建设试点及其推广工作。2016 年开展试点工作，通过建立以党的基层组织为核心、以村民自治和村务监督组织为基础、以集体经济组织和农民合作组织为纽带、以各种经济社会服务组织为补充的农村组织体系，完善村民自治与多元主体参与有机结合的农村社区共建共享机制，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，打造一批管理有序、服务完善、文明祥和的农村社区建设示范点。在全市总结推广试点经验，提升全市农村社区公共服务水平，促进我市城乡一体化建设。

5. 按照小康社会生活标准，提高综合社会救助水平。

(1) 最低生活保障：统筹推进全市低保标准一体化，逐步缩小各市（区）人均补差差距，促进低保保障均等化；逐步扩大低保救助的覆盖率，逐年提高城乡低保救助标准，2018 年，实现城乡低保标准一体化，低保救助标准达到当地区（市）上年度居、村民人均消费支出的 30% 以上；2020 年底前达到 40% 以上。

(2) 特困人员供养：统筹建立特困人员供养机制；逐步提高

特困人员基本生活供养标准，2017 年前达到当地居民上年度人均可支配收入的 70%以上；2020 年前达到当地居民上年度人均可支配收入的 80%以上。完善特困人员集中供养机构长效管理机制；落实国发〔2016〕14 号文件精神，建立失能、半失能特困供养人员的照料护理补贴制度。

（3）医疗救助：对最低生活保障对象、特困供养人员和低收入家庭成员参加基本医疗保险实施全额资助；完善重特大疾病医疗救助制度，普及医疗救助和医疗保险同步结算服务，促进大病保险和商业保险衔接；2016 年制订医疗救助办法，规范救助程序，提高救助时效性，对重点对象在定点医疗机构发生的政策范围内住院费用中，经基本医疗保险、大病保险及各类补充医疗保险、商业保险报销后的个人负担费用，按不低于 80%的比例给予救助，年最高救助限额不低于 5 万元；完善医疗救助资金管理办法等医疗救助制度，保证医疗救助资金足额落实，及时支付。

（4）临时救助：全面贯彻落实《广东省临时救助暂行办法》，2017 年前各市（区）出台临时救助具体政策和操作办法，切实给予各市（区）实有人口“急、难”救助；逐步扩大临时救助对象范围，提高临时救助标准，规范临时救助受理、审核、审批、资金发放流程，提高救助效率，2020 年实现全市统一的临时救助制度，对户籍、常住和流动人口救助全覆盖。全面推进救助站标准化、规范化建设；全面提高救助站服务水平，提高救助对象生活救助标准，全市救助率 100%。

(5) 完善综合社会救助工作机制：切实发挥市本级和各市(区)社会救助工作联席会议作用，加强各项社会救助制度、工作的统筹和衔接，完善救助申请家庭经济状况核查机制，确保社会救助准确、及时；全面启用市社会救助信息共享平台，完善相关职能部门业务数据共享功能，加强社会救助资源整合和“一门式”受理、转办窗口建设，提高社会救助管理和效率；推进社会救助资金社保卡发放；建立政府社会救助信息、救助需求信息与社会救助资源信息对接平台，引导社会力量参与社会救助。

(6) 建立精准扶贫长效机制：逐步扩大精准扶贫范围，做到能扶尽扶；完善建档立卡制度，落实“一户一策”帮扶措施，健全挂钩帮扶体系；推进市社会救助信息共享平台建设，实现与精准扶贫信息化平台的信息共享和对接，完善精准扶贫数据；探索和推广社工介入精准扶贫方式，为困难对象提供更科学和专业的帮助；加大宣传力度，建立慈善公益网站、微信、APP 等平台的精准扶贫募捐渠道，为困难对象连接社会资源；广泛挖掘资源，创新扶贫办法，改进考核评估体系，提高精准扶贫成效。

(7) 建立低收入家庭救助机制方面：2016 年，全面实施分类低收入群众的优惠保障措施，在蓬江、江海、新会三区实施低收入家庭优惠措施的基础上，启动鹤山、台山、开平、恩平四市实施低收入群众优惠保障。2017 年，全面建立低收入家庭信息化管理机制，实施东部“三区一市”和西部“台开恩”三市区域保障，统一区域标准。

(8) 加强减灾救灾体制机制建设：出台《江门市自然灾害救助细则》，提高自然灾害救助标准，明确救助资金分担机制，建立救灾工作经费保障制度，推进自然灾害救助款物精细化管理，进一步规范和完善公示公开、跟踪问效、立档建库等工作，确保资金使用效益；修订完善市自然灾害救助应急预案及操作手册，完善灾情信息预警、共享、会商和发布机制，推进减灾救灾设施建设，加强救灾物资储备和管理，提高减灾救灾应急保障能力水平，确保市级、县级救灾物资可分别在灾后5小时、3小时内运达灾区；推进应急避护场所和综合减灾示范社区建设，各镇（街）、村（居）至少设有1个应急避护场所，通过创建、推荐一批综合减灾示范社区，完善基层防灾减灾组织机构、应急预案，加强基层防灾减灾宣传教育、培训演练，提高基层综合减灾和群众应急自救能力；全面贯彻《广东省社会力量参与救灾促进条例》，完善政府和社会力量相配合的综合救灾、防灾、减灾体制机制，培育发展减灾救灾专业志愿服务组织，采取政府购买社会服务方式，推动社会力量参与减灾救灾，在减灾救灾工作中发挥重要辅助作用。

## 6. 建成“大民政”信息化建设统一平台。

(1) 整体规划，统一管理。以我省电子政务网络平台建设和我市加强数据统筹工作为契机，围绕综合保障体系建设的基本内容开展“大民政”信息化建设，全市一盘棋，统一规划，统筹协调，提高资源利用率，减少重复建设，降低运营成本。

(2) 立足需求，注重实效。“大民政”信息化统一平台建设，要

重点应综合保障服务对象的信息化需求，兼顾各相关职能部门开展各项保障工作的实际需要，提高营运实效。

(3) 统一标准，保障安全。“大民政”信息化建设必须以统一标准、统一规范为指导，相关技术标准、协议和接口必须严格遵循国家、省、市的有关规定，保证系统的标准性、规范性和兼容性。同时，健全信息安全与管理体系，加强信息内容安全监管和宣传教育，提高信息安全保障水平。

(4) 突出重点，分步实施。一是提高“大民政”信息技术体系建设水平。总结全市“大民政”信息化建设情况，全面推动“大民政”信息化在全市应用，强化顶层设计，实现统一标准、科学规划，逐步完善信息技术体系标准建设工作，做到目标明确、任务明确、步骤明确、良性发展。二是实施重点项目建设。2018年前把养老助残、社会救助等各类民生信息系统整合到社区综合信息服务平台内，并逐步增加优待抚恤、地名管理、殡葬改革、社会工作、社会组织等内容。至2020年前建成以社区综合信息服务平台为基础的“大民政”顶层信息化系统，推行单位化管理、社会化服务。三是根据《广东民政信息化建设实施方案（2015-2017年）》要求，要以省的电子政务网络平台为依托，与省准备新开发的广东民政电子政务平台（广东民政公共服务系统、广东民政业务信息管理系统和广东民政数字中心）对接，逐步形成覆盖省、市、县（市、区）和乡镇（街道）及村（居）的信息网络。四是要与市信息化重点工作对接，如数据统筹工程、“邑网通”APP<sup>(5)</sup>、“邑门式”系统<sup>(6)</sup>、“侨都之窗”ATM<sup>(7)</sup>



等，推动行政服务与社会综合服务融合，精准提供公共服务，整合各部门、公共服务机构的服务资讯，制定“邑家园”社会服务目录清单，打造“邑家园”综合服务信息平台，实现通过移动客户端精准推送服务信息，让群众办事更便利。

#### 7.完善政府向社会组织购买服务制度。

(1)保障资金投入。要加大财政资金对“大民政”综合保障体系建设的投入力度，着力保障和改善民生，落实底线民生保障项目资金，保障“大民政”综合保障体系建设各项目标所需财政资金。

(2)着力提高民生项目的比重。一是在每年编制市本级财政预算时，各相关部门要将有关项目纳入市本级财政预算编制，以此整体提高政府购买民生方面服务所占的比例。二是有关部门应结合我市新修订的购买服务目录，继续研究发掘更多的民生类政府购买服务项目，逐步提高政府购买服务力度，惠及更多城乡居民。

(3)全面贯彻落实《江门市推进政府向社会转移职能工作实施方案》。充分发挥市转变政府职能决策咨询委员会统筹协调作用，以及市编办等相关部门职能作用，进一步加大对社会组织建设的扶持、培育力度，建立健全政府向社会组织转移职能和购买服务运行机制，共同形成推动政府向社会转移职能各项工作的强大合力，确保“转得出、接得稳”，加快政府职能转变；同时，加大行政审批事项清理压减力度，进一步将资质资格许可认定、技术审查评估等职能转移给社会组织承担；进一步加强对各市、区政府和市直各有关单位职能转移工作的督促指导，通过开展经常性的工作检查，确保

我市政府向社会转移职能工作落实到位。

#### 8.加大儿童福利的普惠力度。

(1)深化孤儿和艾滋病病毒感染儿童养育机制。全面落实《江门市人民政府关于提高底线民生保障水平的实施意见》，结合我市孤儿和艾滋病病毒感染儿童基本生活费自然增长机制，2020年，机构养育标准达到每人每月1800元，分散养育标准达到每人每月1000元。

(2)加强流浪未成年人救助保护。建立健全流浪未成年人救助保护工作协调机制，加强与相关职能部门的沟通衔接，合力推进流浪未成年人救助保护；完善流浪未成年人救助保护机构建设，加强日常管理和人员培训，提高工作效率和服务水平；积极引导社会力量参与，探索通过委托、购买服务、动员志愿服务、项目合作等方式，对救助保护的流浪未成年人开展临时照料、心理辅导和情感安慰。

(3)推动适度普惠型儿童福利体系建设。2016年，在江海区开展试点工作；2018年底前，推广到东部三区一市；2020年底前，全市适度普惠型儿童福利体系全面建立。探索将事实无人抚养儿童、残疾儿童、重病儿童、困境家庭儿童等特殊儿童群体纳入保障范围，通过保障基本生活、发放生活补贴、完善医疗康复、加强教育服务等形式提高困境儿童生活质量。

(4)完善收养登记工作机制。进一步健全查找不到生父母的打拐解救儿童、生父母有特殊困难无力抚养的儿童和社会散居孤儿

等类别儿童的收养工作机制，完善工作流程。2018年前，探索开展收养、寄养能力评估，完善家庭寄养、收养审核程序。

## 9.深化专项民政工作。

(1) 推进优抚双拥工作。一是继续以创建双拥模范城(县)活动为抓手，不断巩固和发展军政军民“同呼吸、共命运、心连心”的大好局面；进一步推动双拥宣传和国防教育，在全市形成浓厚的双拥氛围；进一步推动依法双拥在基层的落实，解决军民最关心最直接最现实的利益问题；进一步做好军民、警民共建工作，加速非公有制经济组织共建工作步伐，完善和扩大共建点；进一步推动我市双拥工作持续发展，打造独具侨乡特色的双拥品牌，形成我市双拥工作的新局面、新特色，为实现中国梦、强军梦提供坚强保证。二是全面贯彻落实各项优待抚恤法规政策，提高优待抚恤标准，实现优抚保障制度由现行城乡有别向城乡一体转变；完善复退军人服务管理中心的建设，提高复退军人服务管理水平；深入开展关爱功臣送医送药和优抚对象短期疗养活动。三是继续深化退役士兵安置改革，加强和改进退役士兵职业教育和技能培训工作，提高退役士兵教育培训质量，加强就业创业服务，努力帮助退役士兵实现最大限度的就业。四是继续抓好军休干部(含士官)“两个待遇”落实，确保他们的政治地位不降低，生活水平不降低；加大医疗待遇、确保“老有所医”；加大基础设施投入，引入社工机构开展专业服务，争取军休服务管理社会化工作取得突破新发展；加大军休服务管理信息化建设，提高军休服务管理工作水平，满足军休干部需求。

(2) 创新推动慈善事业发展。2016年，出台全市慈善事业发展指导意见。推动慈善信息化建设，2017年前，依托互联网络技术搭建全市慈善信息平台，实现市、县两级慈善会随时接收在线捐款以及全市慈善信息综合在线管理两大模块功能，推进慈善信息统计、报送、共享、公示系统化，慈善工作动态更新实时化；建立求助者与施救者在线互动对接机制，主动对接全市精准扶贫帮扶对象，增强善款使用公信程度和帮扶救助精准程度，助力贫困群体脱贫解困。推动慈善品牌项目创新，探索发展冠名慈善基金，推动慈善募捐项目化管理，增强善款募集针对性，打造一批切合群众实际需要，具有地方特色、人文特色、服务特色的慈善品牌项目；创新与社工机构、志愿者组织的合作模式，探索与商业机构共同合作，带动慈善品牌项目发展。推动市、县（区）、镇（街）、村（居）四级慈善网络建设，建立慈善组织规范化管理制度，鼓励基层慈善组织多元化、专业化、本地化发展。探索开展联合募捐，扩大慈善募捐主体的参与面。

(3) 强化社会事务管理。一是持续推动殡葬事业改革。进一步健全覆盖城乡的殡葬基本公共服务体系，不断扩大免费对象范围，适当增加服务项目和提高补贴标准。探索推行殡葬服务领域引入社工服务，力争2018年在殡仪服务单位设置社工岗位或通过购买服务的方式，为丧属提供精神慰藉等服务。深入开展骨灰免费树葬、花葬、海葬等绿色生态葬法，完善生态葬法激励引导机制，倡导文明低碳祭扫。完善区域殡葬服务设施建设规划，加大公益性骨灰安

放设施和海葬活动纪念设施建设，到2020年，全市至少建有3座以上海葬活动纪念设施。规范殡葬服务单位业务管理，积极开展“公众开放日”活动。火葬区火化率保持100%，骨灰节地生态安葬率达到60%以上。

二是大力推动“和谐婚姻建设计划”。逐步铺开免费婚姻家庭辅导服务，通过政府购买服务、公开招募志愿者等方式，引入具有心理咨询、婚姻家庭咨询、法律等专业背景的社工人才，在婚姻登记机构长期驻点或定期坐班，为婚姻当事人提供服务。进一步推广婚姻登记机关免费颁证服务，提高颁证率，宣传“重登记、重责任”的婚俗新风。积极推进国家等级婚姻登记机关创建工作，推动各地加快婚姻登记机关场地、设施设备升级改造，落实人员编制和工作经费，积极创造条件争取资金支持，实现婚姻登记机关规范化、标准化建设，到2020年全市50%以上的婚姻登记机关达到国家3A等级标准。

三是提升行政区划和地名管理公共服务。探索改革特大镇行政区划体制，配合有关部门做好行政管理体制改革试点工作；继续实施界线联检制度、签约委托管理维护制度，探索推广民政部门+公司的委托管理模式；加强行政执法，研究解决依法管界和平安边界建设过程中出现的诸如“两线分离”等问题；深化平安边界创建工作，全面签订各级平安边界创建协议；建设界线管理信息系统，编制市、县（市、区）行政区域界线详图；实施第二次全国地名普查工作；进一步规范地名命名、更名审批和行政处罚；全面完成乡镇政府驻

地标准地名标志设置、城市地名规划编制；设置标准规范的地名标志；重新修编《江门市地名志》；建立联网“三区四市”的地名管理信息系统。

#### 四、“十三五”期间“大民政”综合保障体系建设的保障措施

##### （一）领导和组织保障。

市、区（市）、镇（乡街）各级党委、政府要高度重视“大民政”综合保障体系建设，“一把手”切实履行规划落实的第一责任人责任，亲自部署推动全面规划落实工作。党政主要领导要亲自过问此项工作，帮助协调解决建设过程中碰到的各种困难和问题；健全市、区（市）两级党委政府“大民政”综合保障体系建设领导小组的工作机制，充分发挥其效能；各相关职能部门要按照本规划要求，进一步明确目标任务，制订具体措施和办法，落实工作职责；建立责任追究制度，并把履行部门职责和工作成效纳入党政领导干部实绩考核的重要内容；要进一步向社会公开“大民政”综合保障体系建设的全部工作内容、工作过程、工作进展和成效，接受社会监督。鼓励各行业协会发挥作用，邀请各党派、各社会团体代表以及社会知名人士担任“大民政”事业发展的监督员，监督、检查和督促抓好“大民政”“十三五”规范落实工作，科学决策民政事业的发展。

##### （二）经费保障。

市、区（市）两级政府要继续按照近两年来的力度和财政经费渠道安排“大民政”综合保障体系建设的年度预算，确保各项民生政策落实所需资金的及时足额到位；不断扩大民生投入，“十三五”期间

市、区（市）两级财政新增财政收入重点用于“大民政”综合保障体系建设，惠及全市人民；要进一步改善财政资金的投入方式，提高财政资金的使用效率，探索采用公办民营、公建民营、购买服务、项目管理等方式，撬动社会资本投入“大民政”综合保障体系建设；要加大社会力量优惠扶持力度，通过降低门槛、简化程序、孵化培育、税费减免、资金补助等措施，鼓励支持社会力量参与“大民政”综合保障体系建设。坚持专款专用的原则，严格按照规定的范围、标准和程序使用加强资金管理和监督，努力提高人力资源社会保障专项资金使用管理的规范性、安全性和有效性。

### （三）政策保障。

进一步加强“大民政”各体系的法规政策建设，在不违背上位法的前提下，结合我市经济社会发展实际和“大民政”综合保障体系建设中的经验，及时出台地方法规和党委、政府规范性文件、部门规范性文件，不断健全和完善各项管理制度，为“大民政”综合保障体系建设提供法规、政策支持。同时，逐步落实行政执法流程、行政执法人员工作纪律、责任追究制度、监督检查制度等工作制度，把“大民政”各项工作规范化、标准化。

### （四）人才保障。

加强公务员队伍建设，提高公务员队伍德、能、勤、绩整体水平，相关职能部门的公务员要尽职尽责尽责履行工作职责，完成各自承担的工作任务；要按照市场经济规划，在“大民政”综合保障体系建设过程中大量使用专业人才，特别是在养老助残、社区服务、

社会组织建设以及社会救助、信息化建设过程中大量使用专业社会工作人才以及各种技术职能专门人才，为实现“大民政”综合保障体系建设提供人才保障。

#### (五) 社会保障。

“大民政”综合保障体系建设是民生工程，惠及全市人民。按照“珠西战略”和“东提西进，同城共融”的战略部署，充分发挥不同地区比较优势，建立西部三市和东部三区一市间的劳动力供求信息共享机制，“大民政”综合保障体系建设能否取得成效，很大程度上取决于广大人民群众的拥护和支持。因此，在“十三五”期间，应加大对“大民政”综合保障体系建设的宣传力度，使广大人民群众拥有充分的知情权、参与权、监督权、受益权，动员和吸引广大人民群众参与、配合“大民政”综合保障体系建设。

#### 附件：“大民政”综合保障体系建设专栏

##### 相关名词解释：

1.“四议两公开”，指党支部会提议、党支部和村委会商议、党员大会审议、村民代表会议或村民会议决议，决议公开、实施结果公开。

2.“四民主”工作法，指民主提事、民主决事、民主理事、民主



监事。

3.东部三区一市，指蓬江区、江海区、新会区、鹤山市

4.西部三市，指台山市、开平市、恩平市

5.江门邑网通”APP，是江门市智慧城市项目重点建设工程之一，市民通过下载安装应用，能在手机上实现看直播、买车票、违章缴费、预约挂号等生活服务功能。

6.“邑门式”系统，是指“一个窗口受理、一条龙服务、一站式办结”的行政服务平台。

7.“侨都之窗”ATM，又指“侨都之窗”自助便民服务平台，是2015年江门市政府，集行政审批事项办理、行政自助服务和社会服务事项办理于一体，并与佛山和广州等周边城市的自助设备进行对接，实现同省通办。市民凭一证（居民身份证）即可在全市任何一台“侨都之窗”自助服务终端办事。

附件

## “大民政”综合保障体系建设专栏

### 一、多元化社会养老服务体系

(一) 积极改革养老服务市场。探索公办养老机构运营体制改革；推动敬老院改造升级；修订民办养老机构管理实施细则。

(二) 全面提升居家养老服务水平。城乡居家和社区养老服务设施覆盖率达到 100%；推广购买社工机构居家养老服务；推广完善养老助残网格化；建立完善“平安通”紧急呼叫系统。

(三) 加大资金投入。探索开展养老服务评估工作，建立经济困难的失能、失智、失独、高龄等户籍老人护理补贴制度；制定居家养老服务运营经费政策。

(四) 建立高素质养老服务人才队伍。支持各类院校和职业培训机构设置老年医学、护理等相关专业或培训项目；建立养老服务实训基地；加强养老服务职业技能培训。

(五) 促进养医融合。鼓励医疗机构与养老机构合作共享资源。探索建立长期护理保险制度。

(六) 继续提高老年人优待水平。全面落实 80 岁以上高龄老人政府津贴制度，积极推进“银龄安康行动”。

## 二、助残服务体系建设

(一) 提高残疾人生活津贴和重度残疾人护理补贴标准。

(二) 健全基层残疾儿童康复教育机构网络，逐步提高各类残疾儿童康复救助补贴标准。

(三) 完善社区残疾人服务平台，大力发展社区康复和托养服务，为有需要的残疾人提供居家康复、居家托养、居家无障碍改造、居家职业训练为主要内容的各类居家服务。

(四) 发展残疾人辅助性就业，扶持残疾人就业创业和发展生产，促进残疾人就业及家庭增收。

### 三、社会组织参与社会治理建设

(一) 深化社会组织登记制度改革。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。

(二) 引导和支持社会组织参与社会治理。以公益创投和项目资助等方式，支持社会组织开展社会服务。

(三) 进一步激发社会组织活力。继续编制具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录，为社会组织参与公共服务提供空间。

(四) 大力发展社会工作。壮大社工人才队伍；培育发展民办社会工作服务机构；不断完善对社会工作专业人才的激励措施；推动志愿服务广泛开展。

### 四、城乡社区服务体系建设

(一) 进一步深化村(居)公共服站建设，完善市(区)、镇(街)、村(居)公共服务平台三级服务网络，推行“邑门式”公共服务；加快“邑家园”社会服务综合平台建设，大力推动“三社联动”，建立以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的“三社联动”模式。

(二) 提高社会工作服务社区能力。专业社会工作覆盖民政工作所有领域，社会工作专业人才占全市总人口比重达到1‰；社工与志愿者联动广泛推广。

## 五、综合社会救助体系建设

(一) 统筹推进全市低保标准一体化，促进低保保障均等化。

(二) 统筹建立特困人员供养机制，逐步提高特困人员供养标准，建立失能、半失能特困供养人员护理补贴制度。

(三) 完善医疗救助资金管理办法、重特大疾病医疗救助制度，普及医疗救助和医疗保险同步结算服务，促进大病保险和商业保险衔接，提高医疗救助比例和限额。

(四) 各市(区)出台临时救助具体政策和操作办法，切实给予各市(区)实有人口“急、难”救助。全面推进救助站标准化、规范化建设，提高救助站服务水平和救助对象生活救助标准。

(五) 加强社会救助制度、工作的统筹和衔接，完善救助申请家庭经济状况核查机制，全面启用市社会救助信息共享平台，加强社会救助资源整合和“一门式”受理、转办窗口建设，引导社会力量参与社会救助。

(六) 建立精准扶贫长效机制，完善精准扶贫数据，探索和推广社工介入精准扶贫方式，为困难对象连接社会资源，提高精准扶贫成效。

(七) 全面实施分类低收入群众优惠保障措施，建立低收入家庭信息化管理机制，实施东部“三区一市”和西部“台开恩”三市区域保障，统一区域标准。

(八) 出台自然灾害救助细则，修订完善自然灾害救助应急预案及操作手册，推进应急避护场所和综合减灾示范社区建设，推动

社会力量参与减灾救灾。

## 六、信息化建设

(一)完善养老助残服务管理信息化，推动养老助残服务网格化。

(二)全面启用市社会救助信息共享平台，完善相关职能部门业务数据共享功能，加强社会救助资源整合和“一门式”受理、转办窗口建设，

(三)把养老助残、社会救助等各类民生信息系统整合到社区综合信息服务平台内，并逐步增加优待抚恤、地名管理、殡葬改革、社会工作、社会组织等内容。

## 七、普惠儿童福利建设：

(一)持续提高孤儿和艾滋病病毒感染儿童养育标准。

(二)推动适度普惠型儿童福利体系建设。

## 八、深化专项民政工作建设

(一)进一步加强党管武装的工作，促进军民融合深度发展，巩固“双拥模范城”成果。

(二)全面贯彻落实各项优抚安置政策，深化退役士兵安置改革，抓好军休干部（含士官）“两个待遇”落实。

(三)创新推动慈善事业发展。出台慈善事业发展指导意见；探索发展冠名慈善基金；创新慈善信息平台建设。

(四)持续推进殡葬改革。探索推行殡葬服务领域引入社工服务；深入开展骨灰免费树葬、花葬、海葬等绿色生态葬法；加大公

益性骨灰安放设施和海葬活动纪念设施建设。

(五) 大力推动“和谐婚姻建设计划”。逐步铺开免费婚姻家庭辅导服务；全面推广婚姻登记机关免费颁证服务；积极推进国家等级婚姻登记机关创建工作。

(六) 开展江门市第二次全国地名普查工作；修编《江门市地名志》；建立联网“三区四市”的地名管理信息系统。