

广东省民政厅文件

粤民发〔2016〕197号

广东省民政厅关于印发《广东省民政事业发展“十三五”规划》的通知

各地级以上市民政局，顺德区民政和人力资源社会保障局、农业局，厅直属各单位：

为贯彻落实《广东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》和民政部《民政事业发展第十三个五年规划》，积极推动我省民政事业实现科学发展，特制定《广东省民政事业发展“十三五”规划》。现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。



广东省民政事业发展“十三五”规划

为推进广东省民政事业持续健康发展，根据《广东省国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》、民政部《民政事业发展第十三个五年规划》，制定本规划（2016—2020）。

一、“十二五”成就

在省委、省政府的正确领导和民政部的指导下，各级民政部门认真组织实施《广东省民政事业发展“十二五”规划》，全省民政事业取得长足发展，基本民生保障水平大幅提升，基层社会治理不断创新，支持国防和军队建设推进有力，专项社会事务管理得到加强，较好地完成了“十二五”规划各项目标，为“十三五”时期广东民政事业发展奠定了坚实的基础。

（一）社会救助实现新跨越。省委、省政府高度重视以社会救助为重点的底线民生工作，从2012年起，连续四年纳入省“十件民生实事”，全省社会救助水平大幅提升。因灾“全倒户”省级重建补助标准从2010年的6000元/户提高至2015年的20000元/户，按时完成因灾“全倒户”重建家园任务；城乡低保标准月人均达到510元（城镇）、400元（农村），月人均补差达到410元（城镇）、200元（农村），分别比2010年提高172%和147%，在全国排名从第29名、第22名均提高到第6名；农村五保集中、分散供养标准年人均分别为8400元、6500元，分别比2010年提高115%和233%，在全国排名分别从第14名提高到第5名；年均

每人次住院医疗救助 1708 元，比 2010 年提高 266%，在全国排名从第 29 名提高到第 13 名。全省累计救助流浪乞讨人员 78.7 万人次，比“十一五”期间增长 50.13%。

（二）社会福利水平大幅提升。积极推动适度普惠性社会福利，全省共有各类养老机构 2680 个、拥有养老床位 34.2 万张，分别比“十一五”期末增长 4.7%、208%。城乡社区养老服务设施 3.2 万个，比“十一五”期末增长 542.4%，城乡覆盖率分别达 95% 和 83.7%。全面建立 80 岁以上高龄老人津贴制度，广州、东莞及深圳、佛山大部分地区将覆盖人群扩大到了 70 岁，全省年财政支出超过 15 亿元，受益老年人数达到 225 万。全省建立孤儿基本生活保障制度，确立孤儿基本生活最低养育标准的自然增长机制，集中供养和散居供养孤儿最低养育标准由 2011 年的 1000 元/月和 600 元/月提高到 2015 年的 1240 元/月和 760 元/月。全省福利企业达到 134 家，安排残疾人就业 5310 人。设立“广东扶贫济困日”，累计认捐 164 亿元。福利彩票累计销售 912 亿元，筹集福彩公益金 268 亿元，分别比“十一五”时期增长 149%、124%。

（三）社区治理和服务扎实推进。在广东省委基层治理领导小组、广东省村务公开协调小组、广东省“一门式”政务服务改革专责工作小组的领导和指导下，统筹推进社区治理和服务工作。完善社区治理和服务的政策法规，开展“六个一”工程，实施“强居促和谐、强村促稳定”计划、“基石计划”以及家庭服务中心项目，资助城乡社区公共服务站、家庭服务中心建设。强化街道

服务功能，开展社区减负行动。创新社区治理和服务体制机制。探索双向考核，推进“全国社区治理和服务创新实验区”工作，构建“三社联动”平台，引导和推动社会参与。推动基层民主政治建设，顺利完成2011年、2014年两届村（居）委会选举。全面建立村务监督委员会。分别建成城市和农村社区公共服务站5625个、10255个。

（四）社会组织改革创新发展的。在全国率先进行管理体制改革，从2012年7月1日起，除法律法规规定需要前置审批的，社会组织的业务主管单位均改为业务指导单位，由民政部门直接审查登记。不断加大社会组织的培育发展和监督管理力度，积极构建社会组织综合监管体系。率先开展《广东省社会组织条例》立法，促进社会组织健康有序发展。率先成立了省社会组织党工委。2015年底，全省依法登记成立社会组织53958个，比“十一五”期末增长89%。有9个市建立起培育发展社会组织专项资金，建立社会组织孵化基地9个，“十二五”期间，扶持资金10.83亿元。

（五）社会工作和志愿服务得到新拓展。贯彻落实省委办、省府办《关于加强社会工作人才队伍建设的实施意见》，围绕社会工作专业化、职业化、本土化，稳步推进社会工作专业队伍建设。全省持证社工4.3万人，约占全国五分之一，比“十一五”期末增长610%。民办社工机构1018个，政府购买社会工作服务资金近40亿元。志愿服务网络不断拓展，注册志愿者达700

万人，占全省户籍人口的 7%，比“十一五”期末增长 70%。

（六）拥军优抚安置政策全面落实。全省支持部队建设项目近 4000 个，比“十一五”期末增长 25.1%；创建全国双拥模范城（县）16 个，省级双拥模范城（县）99 个；累计投入抚恤资金 69.5 亿元，比“十一五”期间增长 58.7%；抚恤补助金人均年递增 12.3% 以上；义务兵家庭优待金户年均达到 6700 元，比“十一五”期末增长 60%；接收安置退役士兵 12.5 万人，有 6 万多名退役士兵参加各类职业技能培训；接收军休人员 4204 人，比“十一五”期间增长 28%。

（七）专项社会事务有序开展。完成第二次全国地名普查试点任务，查清了全省沿海 43 个县（市、区）12 大类 88605 条地名的基本情况。大力推进殡葬改革，年遗体火化量 45 万具左右，火化率 90% 以上；2015 年起，实施城乡居民殡葬基本服务由政府免费提供政策，实现了殡葬基本服务均等化；实施“祥安计划”和“长青计划”，殡葬公共服务设施进一步完善，市、县级骨灰树葬区、公益性骨灰存放设施，分别比“十一五”期末增加 121 个和 1085 座；有 24 个殡仪馆达到省级殡仪馆标准；建立了殡仪馆“公众开放日”制度。“十二五”期间办理结婚登记 434 万对、离婚登记 72 万对、补发结婚证 41 万份，分别比“十一五”期间增长 9%、71% 和 95%；全省共有 24 家婚姻登记机关评为国家等级。

（八）民政综合保障能力明显提升。省政府与民政部签订部省合作协议，协议任务基本完成。加大经费投入，全省民政事业

费从 115.5 亿元增加到 259.5 亿元，年均增长 17.59%。加快民政系统信息化建设，顺利推进广东省底线民生信息化核对管理系统、低保优抚四级联网系统、婚姻信息管理系统、社区公共服务综合信息平台等建设与应用，省社会组织网上办事全面铺开。民政公共服务设施明显改善，直属单位建设、社会福利院、社区居家养老服务中心、社区综合服务站等重点工程逐年推进，救灾仓储、避灾场所、流浪救助、殡葬服务、烈士纪念等项目建设力度加大。完善民政政策法规，大力推行政务公开。开展党的群众路线教育实践活动、“三严三实”专题教育活动，全省民政系统行风、作风不断改进。

表 1 “十二五”时期广东省民政事业发展主要指标完成情况

序号	项目指标	2015 年 目标值	2015 年 实际值	完成 情况	
1	最低生活保障平均标准（元/人、月）	城市	428	510	已完成
		农村	330	400	已完成
2	农村五保对象集中供养率（%）	50	12	未完成	
3	医疗救助政策范围内住院自付费用救助比率（%）	70	70	已完成	
4	灾害信息员人数（万人）	2.6	2.6	已完成	
5	千名老人拥有养老床位数（张）	30	28.63	未完成	
6	基本养老服务补贴制度覆盖率（%）	50	95	已完成	
7	福利彩票销售额（亿元）	200	205	已完成	
8	城市社区服务设施覆盖率（%）	85	100	已完成	
9	全国婚姻登记联网率（%）	100	100	已完成	
10	每万人社会组织数（个）	5.00	5.02	已完成	

二、发展环境

在看到成绩的同时，当前广东民政事业发展仍存在不少问题和薄弱环节。一是城乡、区域发展不平衡，粤东西北地区相对落后，部分地区公共服务基础设施建设滞后。二是改革创新力度深度不够，对民政职能拓展、社会治理结构的探索实践有待加强。三是民政信息化建设滞后，民政部门资源整合力度有待加强。四是基层民政工作服务能力不足，与日益繁重的民政工作任务不相匹配。对此，需要采取有效措施加以解决。

“十三五”时期是全面建成小康社会的决定性阶段，也是民政工作转型升级、创新提效的关键时期。随着“五位一体”总体布局协调发展，“四个全面”战略布局纵深推进，给广东民政事业发展带来新的机遇。一是党的十八大以来，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。二是省委、省政府高度重视社会民生工作，对加强社会建设，补齐民生事业短板，实现基本公共服务均等化，作出了统一部署，为进一步推进民政事业发展明确了努力方向，提供了坚实的组织保障。三是广东经济增长保持中高速，产业结构迈向中高端，全省总体进入中高收入地区行列，为保障和改善民生提供了有力支持。四是社会结构和思想观念深刻变化，对生产生活方式带来深刻影响，社会公众对公共服务需求诉求日趋多元，为加强和创新基层社会治理带来了新的契机。

同时，新时期新形势对保障改善底线民生、深度参与社会治理、主动服务国防军队改革、全面提升专项事务服务水平，提出了新的更高要求。一是率先全面建成小康社会的新目标，要求围绕我省 2018 年所有农村贫困人口全部脱贫的总体目标，在打好打赢脱贫攻坚战中更好地发挥兜底保障作用。要注重政策精确实施，提高民政服务效率和精准度。二是全面深化改革的新举措，要求进一步增强改革意识，善谋改革措施，加快民政改革步伐，形成推动广东民政事业发展持续动力。要加大民政领域供给侧结构性改革力度，采取多种方式增加民政公共服务有效供给，要创新城乡社区治理和服务，有序推进城镇化发展。要贯彻落实军队管理体制改要求，在优抚、安置、双拥等方面加强保障工作。三是适应经济发展的新常态，要求社会政策要托底，政府治理与社会自我调节、基层群众自治有效衔接和良性互动。要发挥市场在资源配置中的决定性作用，充分调动社会力量广泛参与民政领域社会服务。四是建立现代公共服务体系的新需求，要求建立基本公共服务清单，健全制度，完善体系，确保率先实现民政领域基本公共服务均等化和社会保障城乡一体化。要与家庭小型化、需求多元化、治理现代化的趋势相适应，在公益慈善、养老服务，社区建设等方面，让群众享有更多参与权和获得感。五是全面推进依法治国的新战略，要求进一步推进民政法治建设，加快立法进程，不断提高民政部门依法行政能力，确保民政权力规范高效运行。六是全面推进从严治党的新形势，要求切实改进作风，抓好各级党建工作，加强党风廉政建设，落实好

党委的主体责任和纪委的监督责任。

三、总体要求

(一) 指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，坚持“四个全面”的战略布局，牢固树立新的发展理念，按照省委、省政府的工作部署，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、促进社会公平正义为着力点，全面深化改革，建设法治民政，充分发挥民政在社会建设中的骨干作用，为广东率先全面建成小康社会、率先基本实现现代化的战略目标作出积极贡献。

(二) 基本原则

创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，为“十三五”时期广东民政事业发展提供了根本遵循。

——坚持创新发展，增创广东民政发展优势。增强创新意识，把改革创新摆在重要位置，深化重点领域改革，推进理论创新、制度创新、实践创新，尊重基层首创精神，形成推动广东民政发展持续动力，不断增创发展新优势。坚持改革与法治“双轮”驱动，以改革为导向，以法治为支撑，引领民政领域改革创新。

——坚持协调发展，补齐广东民政工作短板。统筹区域发展，加强分类指导，鼓励珠三角地区先行先试、创造新的广东经验。促

进粤东西北地区振兴发展，因地制宜，增强发展后劲，努力实现民政事业跨越式发展。统筹城乡发展，不断推进社会救助、社会福利、优抚安置等政策制度城乡一体化，逐步缩小城乡保障水平差距。

——坚持绿色发展，丰富广东民政文化内涵。改进管理，优化服务，积极推行生态殡葬、绿色殡葬，节约国土资源，改善人与自然关系。指导基层群众自治组织、社会组织和社会工作队伍的建设，努力发挥促进公众树立绿色理念的杠杆作用。将绿色发展理念渗透到民政文化建设和工作中，保持发展的平衡性、包容性和可持续性。

——坚持开放发展，拓展广东民政发展资源。学习借鉴先进地区的经验和做法，发挥区位优势，加强粤港澳台在社会工作、养老服务、社会事务等方面的交流合作。加强引智借力，广泛吸纳各种资源，充分调动社会力量参与，促进民政事业发展。

——坚持共享发展，增进广东民政民生福祉。完善社会救助制度，根据经济社会发展水平，及时调整相关保障标准，兜住民生底线。更加注重适度普惠，推进社会福利、社区服务、地名服务、殡葬服务等基本公共服务均等化，让人民群众有更多的获得感。

（三）总体目标

“十三五”时期，广东民政事业发展的总目标是：围绕实现“三个定位、两个率先”战略部署，建立健全基本民生保障、基层社会治理、养老服务、国防和军队建设服务、基础社会服务、民政综合能力保障六个体系。到2018年，基本实现广东民政事业

转型升级，形成具有广东特色的民政管理服务模式，基本民生保障能力明显增强，基层社会治理水平显著提高，服务国防和军队建设更加有力，基础社会服务更加有效，民政服务对象同步实现小康，助推广东率先全面建成小康社会。到2020年，构建制度更加完善、体系更加健全、覆盖更加广泛、功能更加强大，与广东经济社会发展水平相适应的现代化民政事业发展格局，民政事业整体水平继续走在全国前列。

表2 “十三五”时期广东省民政事业发展主要指标

序号	类别	指标	2015年	2018年	2020年	属性	
1	城乡低保标准	城镇低保标准占当地城镇居民上年度人均消费支出比率(%)	26	30	35	约束性	
		农村低保标准占当地农村居民上年度人均消费支出比率(%)	47	50	60	约束性	
2	基本民生保障	特困人员供养标准占当地农村常住居民上年度人均可支配收入比例(%)	60	60	60	约束性	
3		对生活不能自理的特困人员集中供养率(%)	/	60	70	约束性	
4		重点对象医疗救助政策范围内住院自付费用救助比率	70	80	80	约束性	
5		残疾人生活保障标准	困难残疾人生活补贴(元/人·年)	1200	1800	2100	约束性
			重度残疾人护理补贴(元/人·年)	1800	2400	2800	约束性
6		孤儿生活保障标准	集中(元/人·月)	1240	1560	1820	约束性
	散居(元/人·月)		760	950	1110	约束性	
7	基层社会治理	每万人拥有社会组织数(个)	5	≥6.5	≥6.5	约束性	
8		社区综合服务设施覆盖率	城市(%)	100	=100%	=100%	约束性
			农村(%)	94	=100%	=100%	约束性
9		基层民主参选率(%)	95.86	≥93%	≥93%	约束性	
10		持证社会工作专业人才占总人口比例(‰)	0.43	0.75	1.00	预期性	
11	志愿服务参与率(%)	8	15	20	预期性		
12	基础社会服务	每千老年人口养老床位数(张)	28.63	≥35	≥35	约束性	
13		福利彩票年销售量(亿元)	205	220	232	预期性	
14		节地生态安葬率(%)	42.5	50	55	预期性	
15		公益性骨灰安放设施(公墓)县级行政区域覆盖率(%)	78.5	85	90	约束性	

四、主要任务

坚持规划的指导思想和基本原则，紧紧围绕总体目标，在“十三五”时期积极构建基本民生保障、基层社会治理、养老服务、国防和军队建设服务、基础社会服务、民政综合能力保障六个体系，促进广东民政事业转型发展。

（一）完善基本民生保障体系

基本民生保障是社会政策要托底的重要内容，涵盖社会救助、防灾减灾救灾、儿童和残疾人福利等多个方面。要进一步健全制度安排，全面实施精准救助，兜住兜牢民生底线。

1. 完善社会救助体系。

——**完善城乡最低生活保障制度。**健全低保对象认定办法，完善经济状况信息化核对机制，优化审核审批程序，全面实现动态管理下的应保尽保。健全低保标准自然增长机制，推进城乡低保统筹发展，逐步缩小城乡低保标准差距，到2018年，珠三角地区低保救助城乡一体化率达到100%；城乡低保补差水平保持在全国前列。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。

——**健全城乡特困人员救助供养制度。**落实特困人员基本生活救助和护理照料救助合法权益，完善基本生活和护理照料救助标准制定程序。健全特困人员供养标准自然增长机制，确保特困人员基本生活随着经济社会发展而同步提高。加快特困人员供养

服务机构建设，充分发挥兜底保障功能，优先为完全或者部分丧失生活自理能力的特困人员提供集中供养服务。全力推进公办特困人员供养服务机构服务供给侧改革，通过公建民营、公办民营等社会化方式，提升发展活力和生存能力，提升供养服务供给效率和质量，满足失能半失能特困供养人员护理需求。

——**健全重特大疾病医疗救助制度。**资助城乡低保对象、特困供养人员、低收入对象参加城乡居民基本医疗保险，完善医疗救助与医疗保险经办服务数据共享机制，健全医疗救助“一站式”即时结算服务，实现城乡医疗救助与基本医疗保险、大病保险、疾病应急救助及各类补充医疗保险、商业保险等制度的衔接。开展为低保家庭成员和特困供养人员购买商业保险试点工作。低收入救助对象、因病致贫家庭重病患者和县级以上人民政府规定的其他特殊困难人员医疗救助按照重点救助对象的比例执行。

——**全面实施临时救助制度。**规范救助标准和程序，切实缓解群众突发性、紧迫性、阶段性基本生活困难，提高临时救助水平。逐步推广“救急难”综合试点经验。到2018年，临时救助实现城乡一体化和户籍、非户籍、流动人员全覆盖。

——**完善流浪乞讨人员救助管理工作体系。**推进救助管理机构规范化建设，规范流浪乞讨人员临时食宿、疾病救助、协助返乡等救助管理服务流程和标准，全面启用全国救助管理信息系统和全国救助寻亲网，推动解决长期滞留人员落户和安置难题。到2020年，长期滞留人员落户和安置工作机制基本建立。

——**扎实推进精准扶贫定点帮扶工作。**按照“扶贫富民、扶贫富村”的要求，帮助定点帮扶村脱贫致富，确保与全省同步全面建成小康社会。加强农村最低生活保障制度与扶贫开发政策衔接，建立对象认定、标准设定、动态管理联动机制。2018年精准脱贫三年攻坚结束后，对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的家庭实行政策性保障兜底，将所有符合条件的贫困家庭纳入低保范围，实行兜底脱贫。加大对原中央苏区、欠发达革命老区和少数民族地区脱贫攻坚的扶持力度。统筹完成援疆援藏任务。

专栏 1 公办特困人员供养服务机构社会化改革工程

实施特困人员供养服务机构社会化改革，制定改革实施方案，分区域、分阶段、分步骤指导改革，引入社会资本，强化机构管理服务能力，推动供养机构转型升级。

2018年，全省特困人员供养服务机构实现公办（办）民营比例达到30%。其中，珠三角地区供养机构实现公办（办）民营比例达到40%，粤东西北地区供养机构实现公办（办）民营比例达到25%。

2020年，全省供养机构实现社会化改革比例达到45%。其中，珠三角地区供养机构实现公办（办）民营比例达到60%，粤东西北地区供养机构实现公办（办）民营比例达到40%。

2. 完善儿童和残疾人福利服务保障制度。

——**健全儿童福利制度。**不断拓展儿童福利保障范围，逐步形成服务专业、覆盖城乡的儿童福利体系。健全孤儿基本生活最低养育标准自然增长机制。加强困境儿童保障工作，推进基层儿童福利服务体系建设，进一步健全基本生活、医疗、教育、住房、就业等困境儿童保障制度，推动儿童福利制度由补缺型向适度普惠型发展。

——**加强未成年人保护和农村留守儿童关爱保护工作。**健全

未成年人保护制度体系，增强全社会关爱保护儿童的意识，总结推广未成年人社会保护试点工作经验，建立完善家庭、政府、学校、社会齐抓共管的农村留守儿童关爱保护工作体系，建立健全监测预防、发现报告、应急处置、监护干预等农村留守儿童救助保护工作机制，有效遏制侵害农村留守儿童权益行为。儿童成长环境更为改善、安全更有保障，儿童留守现象明显减少。

——**健全残疾人权益保障制度**。推进建立以补贴制度、服务体系 and 优待政策为主体的适度普惠型残疾人福利体系。完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，逐步提高补贴标准。探索建立残疾人康复辅具配置补贴制度，协调推进残疾人供养、托养服务体系建设。

3. 提升防灾减灾救灾能力。

——**健全防灾减灾体制机制**。坚持以防为主、防抗救相结合的方针，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，深入推进防灾减灾救灾体制机制改革，形成统一指挥、综合协调、权责明确的管理体制，以及资源统筹、信息共享、协同联动的运行机制。

——**完善自然灾害救助管理体系**。强化地方政府的主体责任，完善省、市、县三级自然灾害救助综合协调机制，加强各级政府综合协调机构建设，建成覆盖各级政府和城乡社区的自然灾害救助应急预案体系，完善灾情信息共享、会商和发布机制。建立和完善军地协同、救援力量调配、物资储运调配等应急联动机制。规范应急救助、因灾倒塌损坏住房恢复重建和冬春救助工作，

推进自然灾害救助款物精细化管理，确保高效、有序、精准救助。发挥保险等市场机制作用，协同推进巨灾保险、自然灾害公众责任险等工作，提高灾害救助保障水平。

——强化综合减灾备灾能力。优化救灾物资储备库（站、点）布局，健全省市县镇四级救灾物资储备网络。推进救灾物资管理信息化建设，实行储备信息全省联网。依托现有设施改扩建或新建一批布局合理、功能完善、管理规范、具备一定生活保障设施、覆盖市县镇（街）村（社区）四级的应急避难场所，加强应急避难场所规范化管理，满足群众紧急避难和临时生活安置需求。加强防灾减灾救灾队伍建设，强化灾害信息员业务培训。建立完善防灾减灾专家咨询机制，推动防灾减灾领域人才培养和学科建设，推广应用高新技术和装备设施，提升防灾减灾救灾科技支撑能力。深入开展防灾减灾宣传教育及演练活动，推进综合减灾示范社区创建，提高城乡居民防灾减灾意识和自救互救能力。

——推动社会力量有序参与。完善支持引导社会力量参与减灾救灾的政策体系。搭建社会力量参与减灾救灾的协调服务和信息导向平台，畅通政府与社会力量之间的沟通协作渠道，逐步形成政府主导、多元联动、社会力量精准参与的减灾救灾工作格局。支持减灾救灾类社会组织发展，拓宽社会力量参与减灾救灾的服务领域，采取政府购买服务的方式，引入社会力量有序参与常态减灾、紧急救援、过渡安置、恢复重建等不同阶段的减灾救灾工作。

专栏2 综合防灾减灾救灾能力建设工程

1. 组建省减灾委专家委员会，为减灾救灾工作提供政策咨询、理论指导、技术支持，开展相关科学研究。
2. 建设省救灾物资储备中心仓库。
3. 建设自然灾害救助信息管理和应急指挥系统。
4. 在珠三角及粤东、西、北地区分片建立防灾减灾研究教育培训基地。
5. 创建全国综合减灾示范社区 500 个。
6. 支持经济欠发达地区建设城乡应急避难场所 250 个。

(二) 创新基层社会治理体系

以建立现代社会治理体系为目标，深化管理体制改革，推动社区、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。

1. 创新基层社会治理和服务。

——**规范自治组织建设。**推进城乡社区建设，健全基层群众自治机制。完善村（居）民自治组织体系，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。加强对村（居）民委员会、村（居）务监督委员会规范化建设指导，着力加强组织建设、队伍建设、制度建设和设施建设。探索非户籍常住人口参与“政经分离”的村改居（社区）“两委”换届选举，鼓励村（居）民积极参加民主选举。规范村务监督委员会运作，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。依法落实村民小组的自治制度。统一全省基层公共服务事项，进一步规范公共服务行为。

——**强化社区治理功能。**完善村（居）民会议、村（居）民

代表会议决策程序和议事规则，推行“五民主五公开工作法”。深入开展社区减负工作，广泛开展城乡社区协商活动，推进城乡社区协商制度化、规范化和程序化，构建基层社会治理“共治+自治”新格局。理顺乡镇（街道）和职能部门与村（居）委会的权责关系，普遍实行乡镇（街道）和职能部门与村（居）委会双向考核，将双向考核纳入党委政府对乡镇（街道）和职能部门的考核体系。加强和改进村务公开工作，深入开展村（居）务公开“五化”创建活动，开展省村务公开协调小组成员单位第二轮定点联系县（市、区）村务公开工作，提升村（居）务公开水平。

一一提高社区服务能力。加快主体多元、设施配套、功能完善、内容丰富、队伍健全、机制合理的社区服务体系建设。加强社区服务基础设施建设，制定城市社区公共服务用房建设规范，落实新建住宅物业同步配建社区公共服务用房。以省政府网上办事大厅为依托，地级以上市基本建成社区公共服务综合信息平台，提供信息化、标准化智慧社区服务。以家庭服务中心为载体，推进社区居委会、社会组织、社会工作人才、驻社区单位、社区居民和社区志愿者服务联动机制。

专栏3 城乡社区建设工程

1. 社区公共服务站建设工程。力争到2020年，城市社区公共服务站覆盖率达到100%，农村社区公共服务站覆盖率不低于70%。
2. 家庭服务中心建设工程。力争到2020年，家庭服务中心覆盖全省100%的街道和30%的乡镇，打造成为政社合作、服务优质、居民受益的社区服务品牌。
3. 城乡社区协商示范工程建设。推行协商项目目录制度，开展城乡社区协商示范试点。

2. 建立社会组织发展新格局。

——**深化管理制度改革。**深化社会组织管理制度改革，形成统一登记、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，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，推动社会组织由增量扩展向质量提升转型发展，形成结构合理、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。

——**培育社会组织发展。**进一步改革完善社会组织登记管理体制，简化登记流程，优化办事程序，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。引导鼓励有影响力的社会组织有序开展对外交流，增强在国际上的话语权。

——**加强社会组织监管。**完善社会组织综合监管、依法监督和法人治理制度和机制，实施慈善组织登记认定制度和慈善组织年度报告制度，建立公开募捐资格许可制度。积极稳妥推进行业协会商会与行政机关脱钩，提升依法自主水平和服务社会能力。加大事中事后监管力度，落实社会组织年度抽检和法定代表人离任审计制度。提高社会组织信息化管理水平，整合省、市、县三级社会组织登记管理信息，强化部门之间的数据交换和信息共享，加强社会组织信息披露，建立社会组织“异常名录”和“黑名单”制度，建立第三方社会评价机制和社会监督机制，引导公众有序参与社会组织监督，全面提高社会组织公信力。

——**激发社会组织活力。**充分发挥社会组织服务国家、服务社会、服务群众、服务行业的作用，加强社会组织人才队伍建设，组织实施社会组织“百千万”（培养一百个社会组织领军人才、一千个社会组织专业骨干人才、一万个社会组织合格岗位人才）人才建设计划，推动与广东外语外贸大学成立省社会组织管理学院。增强社会组织依法自治能力，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。做好社会组织党建工作，实现社会组织党的组织和工作全覆盖，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。

3. 大力发展社会工作和志愿服务。

——**壮大社会工作队伍。**加大社会工作专业人才培养力度，加快建设各层次学历教育、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，推进社会工作教育培养模式改革，提高实践教学在学校教育中的比重。分领域推进社会工作岗位开发和人才使用政策，实施社会工作从业人员登记备案，制定中高级社会工作人才激励措施，研究出台社会工作者薪酬动态增长机制。推动社工职业化、专业化发展，持证社工不少于10万人。加强民办社工机构公信力建设，建立健全社会工作行业自律体系和信用体系，推进社工机构等级评估，建立社工机构淘汰退出机制。强化社会工作服务网络平台建设，实施粤东

西北地区“双百镇（街）社工服务站”建设项目，推动全省社会工作区域协调发展。

一一促进志愿服务发展。以推动全民参与志愿服务为目标，全面建立志愿服务记录制度，逐步健全社会服务志愿招募、注册、培训、管理、考核、评价、激励、保障等方面的政策制度。发展壮大社会服务志愿者队伍，拓展志愿服务网络。营造人人愿为、人人能为、时时可为的志愿服务发展环境。到2020年，志愿服务组织布局更加合理、治理更加科学、作用更加突出。

专栏4 社会工作人才队伍建设工程
1. 全省建设镇（街）和社区社会工作服务平台1500个。 2. 志愿服务组织不少于1万个。

1. 全省建设镇（街）和社区社会工作服务平台1500个。
2. 志愿服务组织不少于1万个。

（三）全面建设养老服务体系

全面推进以居家为基础、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建设，逐步实现养老服务法制化、社会化、专业化、标准化、信息化和产业化，构建具有广东特色的养老服务体系新格局。

1. 完善居家社区养老服务网络。

一一加强城市社区养老服务设施建设。将城市社区养老服务设施建设纳入城市总体规划、控制性详细规划、住房建设用地供应计划。建设和改造一批社区老年人日间照料中心、居家养老服务中心、星光老年之家、老年人活动中心、托老所等服务机构和场所，强化其居家助老、社区托老、康复护理、技术支撑、信息

管理等方面的枢纽和辐射作用。全省城市社区养老服务设施覆盖率达到 100%。

——**强化农村社区养老服务设施建设。**全面实施农村养老服务“幸福计划”建设，推进农村养老服务设施与农村幸福院建设相结合，建立健全农村留守老人关爱服务体系。依托敬老院开展农村老年人托养照料服务和居家养老服务。广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门 7 市及佛山市顺德区乡镇社区养老服务设施覆盖率达到 100%，农村达到 90%以上；其他地区乡镇社区养老服务设施覆盖率达到 90%、农村达到 60%以上。

——**提升居家和社区养老服务水平。**依托城乡社区养老服务设施载体，为老年人提供专业化和个性化服务。积极培育社会服务专业化机构，引导和鼓励社会力量参与居家和社区养老服务。推动开展邻里间互帮互助、结伴助老等活动。

2. 推进养老机构建设发展。

——**发挥社会办养老机构主体作用。**以产业化发展为导向，引导国内外社会资本投资兴办、运营养老机构，推动形成一批规模化、连锁化的知名养老机构。鼓励、支持和引导社会力量参与养老基本公共服务供给，形成政府引导、社会主体和市场化运作的养老基本公共服务供给机制。到 2020 年，社会办养老机构床位数达到养老床位总数的 50%以上。

——**推动公办养老机构提质增效。**发挥公办养老机构托底作用，重点保障城乡特困人员和最低生活保障对象中的老年人、经

济困难的高龄和失能老年人、计划生育特殊家庭的老年人等养老服务需求。推动开展公办养老机构社会化改革，支持公建民营机构发展，开展公办养老机构延伸服务。加快推进农村区域性敬老院建设，到 2018 年，各地级以上市至少建成 2 所以上区域性敬老院。

3. 推动养老服务创新发展。

——**推进养老服务与医疗卫生相结合。**建立健全养老机构与医疗卫生机构合作机制，促进医养资源整合。通过建设医疗养老联合体等多种方式，提供治疗期住院、康复期护理、稳定期生活照料以及临终关怀一体化的健康和养老服务。支持社会力量举办医养结合机构。到 2020 年，所有的养老机构建立医养结合机制。

——**推进养老服务业综合改革试点工作。**大力推进广州市、深圳市养老服务业综合改革试点工作，着重在财政、金融、用地、税费、人才、技术及服务模式等方面进行探索创新，在医养结合模式上先行先试，在居家和社区养老服务上不断完善体制机制和政策措施，为全省养老服务业发展探索经验，成为全国养老服务业综合改革示范区。

4. 繁荣养老服务消费市场。

——**健全老年人福利保障制度。**全面建立养老服务评估制度和经济困难的高龄、失能等老年人的养老服务、护理补贴制度，完善 80 周岁及以上老人高龄津贴制度。探索建立老年人健康保险、长期护理保险、意外伤害等人身保险产品与护理补贴、护理

救助等相互衔接、互为补充的老年人长期护理保障制度。

——**优化养老服务市场环境。**建立完善政府购买服务、民办公助、养老服务从业人员补贴等制度体系。促进养老和多领域深度融合，支持健康养老、养老休闲、养老旅游等重点领域发展，开发多种商业保险、金融理财产品，繁荣老年日常用品市场。加强行业监管，严格养老服务标准，强化养老行业服务监管，完善养老服务定价机制。

专栏5 养老服务体系建设的建设

1. 居家和社区养老服务提升工程。到2020年，力争每个街道（乡镇）有一间符合标准的社区老年人日间照料中心，每个城市社区有一个连接信息网络的养老服务设施，60%以上的农村社区有一个提供文娱活动和日间照顾的养老服务设施。

2. 养老机构示范项目工程。完成广东省社会福利服务中心项目建设和投入运营。到2020年，力争每个地市有一间康复护理型的四星级以上养老机构；每个县（市、区）有一间二星级以上的养老机构。建设一批具有品牌效应的民办养老机构。

（四）积极支持国防建设和军队改革

支持国防和军队现代化建设，坚持发展和安全兼顾、富国和强军统一，实施军民融合发展战略，增强地方服务国防、服务军队，军队服务地方经济社会作用。

1. **凝聚提振军心民心。**广泛开展走访慰问、座谈联谊等双拥活动，推出反映中华文化、岭南文化、强军文化的双拥文艺精品。紧贴国防建设和军队改革需求，加强军事演训服务保障，协调解决部队建设面临的现实困难，力促拓宽“后路”、巩固“后院”、扶持“后代”工作，助推部队战斗力提升。积极开展行业拥军、社区拥军、团体拥军等社会化拥军活动，进一步擦亮“双

拥在基层”、“双百拥军行”、“情定南粤·幸福双拥”军地青年联谊活动等社会化拥军活动品牌。以创建双拥模范城（县）活动为抓手，推动拥军优属工作创新发展。

2. 进一步完善优抚制度。全面落实各项优待抚恤法规政策，提高优待抚恤标准。完善组织管理、法规政策、资金保障、技术支撑保障体系，实现保障机制向“普惠”+“优待”转变，优抚保障制度向城乡一体转变，待遇标准向补偿型优待转变，服务体系向规范统一转变。创新和加强复退军人服务管理工作。加强烈士纪念设施建设，充分发挥烈士褒扬在社会主义核心价值体系建设中的积极作用。提升优抚事业单位服务质量，继续深入开展“关爱功臣 送医送药”和优抚对象短期疗养活动，不断优化广东优抚服务品牌。采取多种形式加大对特困优抚对象的帮扶力度。

3. 全面落实退役士兵安置政策。巩固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。发挥事业单位和国有企业接收安置符合政府安排工作条件退役士兵的主渠道作用，贯彻落实按比例接收安置退役士兵的政策规定，全面实行“阳光安置”。加强退役士兵教育培训工作。发动和利用好社会力量，多渠道帮助退役士兵就业创业。

4. 提升军休服务管理水平。积极配合国防和军队改革，加大接收安置工作力度，全面完成接收安置任务。继续抓好军休人员“两个待遇”落实，确保其政治地位不降低，生活水平持续提

高。加大医疗待遇投入，确保“老有所医”。大力推进军休服务管理机构规范化建设，积极拓展服务内容、创新服务方式、增强服务效能。

5. 加强军供保障能力建设。加快推进军供应急保障能力建设，立足实战化和多样化军事任务运输投送保障需要，进一步创新保障模式、建强基础设施、拓展社会力量、完善预案体系、强化训练演练，着力增强区域保障能力，确保圆满完成军供服务保障任务。

专栏 6 优抚安置服务建设工程

1. 建设省第一荣军医院荣军疗养大楼、省第二荣军医院荣军康复疗养中心；对全省部分优抚医院进行提质改造和医疗设备更新。
2. 实施“功臣安康”计划，为全省孤老优抚对象、残疾军人、烈属及在乡老复员军人等开展短期康复疗养、巡回医疗活动。
3. 完成省军供站搬迁。

（五）优化基础服务体系

适应人民群众日益增长的公共服务需求，建立健全布局合理、功能齐全、管理有序、方便可及的民政公共服务网络，使民政服务对象在共建共享发展中有更多获得感。

1. 强化区划和地名服务。

——**完善行政区划体系。**主动适应新型城镇化建设，配合区域发展战略布局，加快行政区划管理体制改革。以优化大中城市结构，完善中小城市和小城镇布局，探索改革特大镇行政区划体制，理顺功能区和行政区管理体制为重点，加强区划调整的科学

论证和风险评估工作，稳妥实施行政区划调整。到2020年，形成大中小城市布局合理、规模适度、功能区和行政区划融合发展、运转协调的行政区划体系。

——加强区域界线管理。依法加强行政区域界线管理，做好界线联检、行政区划变更后的勘界工作。继续落实界线委托管理制度，在有条件的地方推广“民政部门+公司”的委托管理模式。深化平安边界创建工作，健全完善以“五制度一预案”为主要内容的边界维稳长效机制。加大勘界和界线档案管理工作力度，建设界线管理信息系统，编制市、县（市、区）行政区域界线详图。

——加快服务体系建设。提高地名管理水平，完善内容丰富、标准规范的公共地名服务体系。实施第二次全国地名普查工作，全面完成普查工作任务，加快地名公共服务体系建设。进一步加强地名规范管理。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，做好地名命名、更名、销名的审核工作。以地名文化遗产申报、确认和保护工作及拍摄《地名故事·广东卷》、《千年古县》为重点，继续推进地名文化建设。做好第二批“全国地名公共服务示范市（县、区）”称号的命名工作。

专栏7 区划和地名服务建设工程

1. 拍摄《地名故事·广东卷》省级地名主题。
2. 省级区划地名数据库系统升级建设。
3. 国家地名和区划数据库管理系统和民政区划地名公共服务系统建设。

2. 提升婚姻登记和殡葬公共服务水平。

一一拓展婚姻登记服务。 依法加强婚姻登记管理，推进婚姻登记机关等级创建工作，完善婚姻登记信息系统，积极探索开展婚姻登记便民服务，在有条件的地方开展跨区婚姻登记试点工作。加强婚姻文化建设，实施“和谐婚姻”建设计划，大力推动婚姻登记机关免费提供颁证服务和婚姻家庭辅导服务。到2018年，全省婚姻登记机关为婚姻当事人提供免费颁证服务比例达到80%以上；婚姻当事人接受婚姻家庭辅导服务比例达到50%以上。

一一强化殡葬基本公共服务。 完善殡葬基本服务免费政策，建立健全覆盖城乡居民的殡葬基本公共服务体系。实施“长青计划”，逐步推广节地生态安葬，树立低碳文明祭扫新风。到2018年，珠江三角洲地区骨灰节地生态安葬率达到60%以上，粤东西北地区达到45%以上；到2020年，分别达到70%以上和50%以上。推进殡仪馆设施建设改造和设备更新淘汰。到2020年，基本实现火化区殡仪馆（火葬场）全覆盖，珠三角地区90%以上、粤东西北地区60%以上的殡仪馆达到省级标准。

专栏8 殡葬公共服务体系建设工程

1. 节地生态安葬设施建设。新建公益性骨灰安放（葬）设施150座以上，新建海葬、树葬纪念设施10座以上。
2. 殡仪馆设备环保节能改造。到2020年，殡仪馆火化机全部加装除尘和烟气净化系统；殡仪车全面达到汽车排放和安全标准。

3. 促进慈善事业和福彩事业可持续发展。

一一支持慈善事业发展。 贯彻落实《慈善法》，推进慈善事业全民化、社会化、常态化、规范化发展，努力形成依法治理、

制度完善、作用显著、管理规范、健康有序、具有广东特色的现代慈善事业发展新格局。积极培育具有扶贫济困功能的各类慈善组织，充分发挥慈善组织募集慈善资源的主体作用。完善政府购买慈善服务制度，落实慈善税收优惠政策，完善慈善表彰激励措施，大力弘扬慈善文化。构建行业自律、社会监督、政府监管相结合的综合监管体系，扶持发展慈善行业组织。依法查处慈善领域违法行为，建立健全慈善捐赠信用记录制度，推进慈善信息公开制度，加强慈善组织的监督检查。

——促进福利彩票可持续发展。“十三五”期间力争销售福利彩票 1000 亿元以上，筹集福彩公益金 300 亿元。坚持创新发展，推动技术管理、游戏品种、销售渠道、营销模式等重点领域和关键环节取得突破，培育核心竞争优势。积极探索以多层次激励保障机制为重点的机制建设，推进转型升级。提高信息化水平，加强基础设施建设、技术设备建设，完善信息技术系统，增强风险防控，全面提高科学管理和服务水平。坚持发行宗旨，推进福彩文化建设，打造公益品牌，强化公益宣传，提升良好社会形象。深化规范管理，加强检查监督和制度建设，依法依规履行职责，促进我省福利彩票事业可持续发展。

（六）建立健全民政综合能力保障体系

适应时代发展要求，加强民政能力建设，提升管理服务效能，支撑、保障民政事业转型发展。

1. 加强党的建设。贯彻落实全面从严治党要求，落实

党风廉政建设主体责任和监督责任，营造民政事业改革发展风清气正的良好环境。加强民政系统基层党组织建设，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。

2. 加强民政法治建设。落实依法治国基本方略，推进民政法治建设。完善民政法规制度体系，用好地方立法权，用政策法规引领民政事业的改革发展。完善行政执法体制机制，提升民政队伍依法行政意识和执法能力。加强民政法制队伍履职能力建设。到 2020 年，在全省构建起比较完备的民政法规制度、法制实施和执法监督三大体系，形成民政工作依法高效运行的新局面。

3. 加强民政人才队伍建设。优化民政部门职能机构设置，提升行政运行整体效能。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和主动性。加强专业人才队伍建设，加强职业技能培训，培养一批技术带头人和领军人物。引进专业社会工作者，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。

4. 加强民政信息化建设。以全省电子政务网络平台为依托，以推广全省民政业务信息系统为主线，形成信息技术普遍适用、信息充分共享、资源合理利用的信息化应用体系。大力推进信息技术在民政业务工作中的广泛应用，探索建立与现代民政工作相适应的信息化工作机制，加快“智慧民政”建设，推行“互联网+民政”。搭建民政业务综合信息管理平台，到 2020 年，基本实现

全省民政部门管理智能化、服务信息化、决策科学化。

专栏9 民政业务综合信息管理平台建设工程

1. 建设广东民政公共服务系统。
2. 建设广东民政业务信息管理系统。包括双拥信息管理系统、退役士兵安置服务管理信息系统、自然灾害救助信息管理与应急指挥系统、底线民生信息化核对管理系统、基层政权和社区建设信息系统、社会福利与慈善信息管理系统、殡葬信息管理和视频监控联网系统、社会组织法人单位信息资源库、老龄事业系统、福利彩票相关系统。
3. 建设广东民政数据中心。

5. 加强民政标准化建设。推动实施《关于加快推进民政标准化工作的意见》，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。到2020年，建成覆盖大部分民政业务领域、结构合理、科学实用、协调配套的民政地方标准体系，充分发挥标准化技术支撑作用。

专栏10 标准化建设工程

1. 编制广东省民政地方标准制定计划。
2. 加快重点领域标准研制。
3. 开展民政标准化示范创建。

五、保障措施

为实现“十三五”时期广东民政事业发展的总体目标，完成“十三五”时期广东民政事业发展的基本任务，必须强化保障措施，强力推动规划实施。

(一) 加强组织领导。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，为实现规划提供坚强保证。切实加强组织领导，坚持党委

领导、政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与，大力推进规划实施。健全规划体系，以规划为统领，编制实施民政各专项规划，加强与地方发展规划上下衔接，形成规划合力。按照规划确定的任务和要求，组织制订具体的实施方案，细化分解各项工作任务，落实工作责任。加强民政宣传，为推进规划实施、加快民政事业发展营造良好舆论氛围。

（二）加大资金投入。争取将民政事业发展列为公共财政支出的重点，加强资金保障，使民生保障标准和公共服务水平与广东经济社会发展水平相适应，确保规划各项重点工程顺利推进。不断完善政府引导、市场运作、社会参与的多元投入机制，鼓励各类投资主体，以多种形式进入社会养老、殡葬事业、公共福利等民生领域。健全政府和社会资本合作（PPP）机制，进一步鼓励社会投资参与民政公共服务设施建设。稳步扩大福利彩票发行规模和彩票公益金筹集额度。充分发挥各类慈善资源、社会救助资源的作用。

（三）实施分类指导。针对全省区域、城乡发展不平衡的实际，科学设置差异化的发展指标，因地制宜促进民政事业均衡发展。落实《民政部、广东省人民政府共同推进珠江三角洲地区民政工作改革发展协议》，鼓励支持珠江三角洲地区加快民政工作改革创新步伐。优化民政资金转移支付，加大对粤东西北地区的资金投入，支持提升基本民生保障、基础社会服务水平，缩小地区间、城乡间民政事业发展差距。

（四）加强政策创制。探索成立专家咨询委员会，对全省民政事业发展决策部署、改革措施和理论等方面进行研究论证，提出意见和建议。坚持先行先试、改革创新，研究制定一系列能够有效突破民政事业发展瓶颈、补齐民政事业发展短板、促进民政事业科学发展的政策措施。充分发挥毗邻港澳的区位优势 and CEPA 政策优势，深化和拓展与港澳地区在社会福利、公益慈善、专业社会工作等领域的交流与合作。

（五）强化评估考核。将规划的关键目标和主要任务，纳入省政府十件民生实事或市县政绩考核内容。规划确定的发展指标以及重大工程、项目、政策等，逐级明确责任主体和实施进度要求，建立实施情况动态监测和年度报告机制，加大督查督办力度，加强问责，确保如期完成。完善规划中期评估和末期全面评估制度，2018 年和 2020 年底组织对规划实施情况进行评估，依据评估结果对规划目标任务进行科学调整，评估结果向社会及时公布，并作为绩效考核、评先评优重要依据。

公开方式：主动公开

抄送：民政部，省发展改革委、省财政厅、省人力资源和社会保障厅。

广东省民政厅办公室

2016年12月30日印发
