

南通市民政局 南通市发展和改革委员会 文件

通民发〔2021〕68号

关于印发《南通市“十四五”民政事业 发展规划》的通知

各县（市、区）民政局、发展和改革委员会：

为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大以及十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平总书记对民政工作、江苏工作重要讲话指示精神，根据民政部《“十四五”民政事业发展规划》《江苏省民政事业发展第十四个五年规划》《南通市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标》和相关要求，特制定《南通市“十四五”民政事业发展规划》。现印发给你们，请结合实际认真贯彻执行。

(此页无正文)

南通市民政局

南通市发展和改革委员会

2021 年 11 月 3 日

目 录

一、发展基础和面临形势·····	1
（一）发展基础·····	1
（二）形势分析·····	9
二、总体要求·····	10
（一）指导思想·····	10
（二）基本原则·····	10
（三）发展目标·····	11
（四）总体思路·····	15
（五）工作举措·····	15
三、主要任务·····	17
（一）聚焦基本民生，进一步织密兜牢保障底线·····	17
（二）聚焦群众关切，进一步提升养老服务质量水平·····	18
（三）聚焦共治共享，进一步创新基层治理模式·····	19
（四）聚焦向上向善，进一步引导社会力量服务民生·····	20
（五）聚焦便民惠民，进一步推进专项服务有序开展·····	22
（六）聚焦高效现代，进一步完善现代民政服务能力·····	23
（七）聚焦安全发展，进一步夯实民政本质安全基础·····	24
四、保障措施·····	25
（一）强化党建引领作用·····	25

(二) 推进法治民政建设..... 25

(三) 完善数字民政支撑..... 26

(四) 推进民政标准化建设..... 26

(五) 着力民政队伍建设..... 26

一、发展基础和面临形势

（一）发展基础

“十三五”期间，在市委、市政府的正确领导下，奋力拼搏、追赶超越，以建设高质量现代民政为目标，抓重点、实举措、强推进，全市民政事业发展充满活力，取得积极成效。

1.立足为民解困，民生保障体系不断健全

以最低生活保障、特困供养为基础，临时救助、重残救助等专项制度为配套，社会力量参与为补充的社会救助体系全面构建。救助体制不断完善，建立社会救助工作联席会议制度和困难群众基本生活保障工作综合联动协调机制，印发《关于进一步完善特困人员救助供养制度的实施意见》《南通市市区因病支出型贫困家庭救助暂行办法》等一系列救助工作文件。救助水平持续提升。全市城乡低保平均保障标准分别从 2015 年底的每人每月 593 元、501 元提高到 2020 年的每人每月 710 元，实现全市保障标准一体化；城乡低保标准人均补差水平居苏中苏北第一位；全市共有城乡低保对象 33581 户、47124 人，特困人员 21715 人，支出城乡低保金 16.5 亿元、特困供养金 11.7 亿元，全市城乡特困供养标准全部达到当地上年度城镇（农村）常住居民人均可支配收入的 45%。救助方式积极创新。全省率先推进城乡困难群众临时救助制度改革，重塑困难群众“急诊救助链”，支出城乡困难群众临时救助金 8764 万元，相关改革成果获省民政厅推广。建立

和完善了社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，启动联动机制 28 次，发放物价补贴近 2.1 亿元，受益 275 万余人次。救助精准有效加强。建立了“凡进必核、动态常核”的救助家庭经济状况核对工作机制，不断加强核对系统纵向横向的数据对接和升级改造，完成核对事项 26.5 万人次，有效提升社会救助工作的精准度。

2.推动融合发展，养老服务保障不断完善

抢抓全国居家和社区养老服务改革试点机遇，着力强化制度设计、优化政策环境、健全体制机制、深化改革创新，在全国率先打破机构养老、社区养老和居家养老界限，将机构专业服务延伸、辐射到社区、家庭，用实践率先蹚出一条优势互补、持续发展、多方共赢的“链式养老”特色之路。全市养老服务体系建设和养老服务产业发展真抓实干成效明显，受到省政府督查激励。在民政部、财政部组织的第二批全国居家和社区养老服务改革试点综合评估中，南通被评为优秀地区。养老服务供给不断扩大。全市各类养老机构 302 家，社区养老服务设施 1895 处，养老总床位突破 9 万张；标准化社区居家养老服务网络全面覆盖，街道（乡镇）全部建成日间照料中心，城乡社区全部建立居家养老服务站；全面推行政府购买养老服务制度，将特困、低保、低收入、重点优抚、重度失能等老年人全部纳入服务范围。养老服务质量持续提升。全市 27 家养老机构承接运营了近 50% 的街道（乡镇）日间照料中心，为 567 个社区提供专业化、精细化养老服务；护

理型养老床位达到 3.8 万张，占机构养老床位的 65.7%。社会参与热情不断增强。全市社会资本投入养老服务达 12 亿元，民办（营）养老机构达到 230 家，社会力量举办或经营养老床位达 6.8 万张，占比 75%，带动就业 6000 余人。养老服务综合监管水平不断提高。由民政、住建、消防、市场监管、卫健等部门联动的养老服务综合监管制度建立健全，养老服务联席会议制度、养老服务指导中心、养老服务商会先后成立，持续推进养老服务行业自律和行业监管。

3.着眼务实创新，基层治理水平不断提升

社区治理体制机制不断创新。全市“政社互动”实现镇（街道）全覆盖，基层民主自治活力得到有效激发。三社联动不断深入。探索搭建“社区+”平台，培育“三社联动”示范点 246 个，实现“三社”互联、互促、互动，推动社区服务精准化、社区治理社会化。社区综合服务体系建设水平持续升级。全市各级财政投入资金 14 亿元，升级达标社区综合服务设施 659 个。基层民主建设不断加强。全市共建成 50 个社区协商民主示范点，党群议事会、“135”民主议事、居民议事厅等，示范引领作用突显。公布《南通市村务公开目录》，提高村务公开工作的透明度和公信力。社区治理创新不断突破。构建南通特色小组（邻里）“五微三有”微自治模式，推进建设实体化小组（邻里）服务处 3762 个，培育特色“微项目”1200 多个。“五微三有”模式成为 2020 年度全国民政工作会议宣传主题之一，陆续获评江苏现代民政创

新成果、全省 28 条基层改革经验案例之一、全省基层社会治理创新项目、南通市政府创新奖二等奖。

4.促进城乡统筹，区划布局更趋协调优化

2018 年 5 月，撤销海安县设立县级海安市。2019 年 12 月，崇川区新设立江海街道办事处。2020 年 5 月，海安市中城街道更名海安街道，南城街道更名孙庄街道，西城街道更名胡集街道，北城街道更名隆政街道。2020 年 7 月，撤销南通市崇川区、港闸区，设立新的南通市崇川区；撤销县级海门市，设立南通市海门区，此次区划变更为南通发展创造了广阔空间，在南通城市发展史上具有里程碑式的重要意义，对于提升南通城市综合承载力、资源配置力和区域竞争力，加快全方位融入苏南、全方位对接上海、全方位推进高质量发展，更好落实长三角一体化发展国家战略，切实担负起打造全省发展新增长极的时代使命，意义重大，影响深远。界线界桩完好率 100%。实现历史地名保护名录和地名公共服务体系建设覆盖率 100%。

5.强化资源整合，社会力量参与领域不断拓展

社会组织登记数量逐年增长，质量稳步提升，初步形成党建引领、覆盖广泛、类型多元、充满活力的社会组织发展格局。全市各级民政部门注册登记的社会组织达到 6959 个，备案城乡社区社会组织 11785 个。全市平均每万人拥有登记、备案社会组织 25.4 个。全市已有 2221 家社会组织通过等级评定。推进“政社分开”，491 家行业协会商会完成脱钩任务。全市各级各类社会组

织设立社区公益服务项目 400 多个，投入脱贫攻坚资金近 1200 万元。全市基层慈善组织实现全覆盖，累计筹集善款超 9.7 亿元，救助困难群众 120 余万人次。建立南通市社会工作教育培训基地，全市持证社会工作者人数居全省前列。《创新慈善机制助力脱贫攻坚》获 2019 年度全省高质量现代民政建设创新成果和市政府创新奖三等奖。南通入选第四、五届“中国城市公益慈善指数百强榜”。全国慈善行业建设座谈会在南通召开。

6.加强规范管理，专项社会事务能力稳步提高

儿童关爱保护作用显现。自然增长的孤儿保障标准苏中、苏北领先。全市配备儿童督导员和儿童主任 2043 名，实现镇（街道）、村（居）全覆盖。健全市县镇村四级联动机制，建有未成年人救助保护中心 7 个，建立儿童关爱之家 14 个。儿童收养工作依法推进，收养评估工作有序开展。全面建立和落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度。大力开展流浪乞讨人员救助管理质量提升专项行动。殡葬规划编制稳步推进，《南通市区殡葬设施布局规划》已经获市政府批复；殡葬服务设施建设加快，开工建设和提档升级了一批镇级公墓（骨灰堂）和村级公墓设施，实现了镇级公墓全覆盖；在全市范围内推进殡葬整治；积极鼓励和推行文明生态安葬。婚姻登记规范有序。

7.坚持守土尽责，全力打好民政领域疫情防控阻击战

全面落实新冠疫情防控主体责任，全市所有民政服务机构、近 9 万名民政服务对象和所有民政从业人员实现“零感染”。全

省最早实施社会福利院等民政直属单位封闭管理，组建防控督查工作组，实现全市 383 家民政服务机构督查全覆盖。大力实施困难家庭疫情防控应急救助，为全市低保、特困、孤儿等困难群体发放物价补贴超 7900 万元，惠及 64 万余人次。积极组织疫情防控慈善捐赠活动，募集资金 1.3 亿元、物资 229 万件，总量居全省第一方阵。全省首家启动新冠疫情防控一线社区工作者关爱行动，筹募社会资金 360 多万元，对全市 3500 余名一线城乡困难家庭社区工作者实施慰问。南通市民政局成为全省唯一的市级单位荣获民政部全国民政系统抗击新冠肺炎疫情先进集体。

8. 着力高点站位，民政领域本质安全不断加强

坚持常态化督查与重点任务推进相结合，认真开展养老等社会服务机构安全专项整治工作，全市 9 类民政服务机构围绕 190 个项目整治清单，进行全面排查，安全隐患得到有效整治。全市民政系统市、县（市、区）、镇（街道）三级共组织检查养老等社会服务机构 2229 家次，实现养老等社会服务机构检查全覆盖。扎实开展“百日攻坚”行动，及时整治并消除安全隐患，全市养老服务机构在设施设备上基本达到消防安全标准。

9. 推进党建引领，管党责任制全面落实

全面从严治党主体责任不断强化。切实加强党的领导在推进民政事业发展、推进重大事项落地落实中的重要作用。不断落实党的建设“两个责任”的落实，持续提升全系统党风廉政建设、作风建设、意识形态、安全生产等工作水平。基层党组织建设不

断夯实。通过落实“第一书记”制度、优化班子结构等方式，有效提升了基层党支部战斗力凝聚力。融合党建服务品牌创建取得新实效，民政系统“亲民善政”党建服务品牌获得市级机关融合党建“十佳服务品牌”。巡察整改自行“回头看”扎实开展，进一步健全了长效机制，为民政事业发展提供坚强政治保障。

与此同时，我市民政工作在发展中也存在一些问题：对支出型困难群体、低收入群体救助问题有待进一步破解；社会救助方式和供给主体相对单一，难以满足困难群众多样化需求；特困人员供养标准的逐年提高和特困人员集中供养率不断下降，特困供养机构床位闲置问题比较突出；养老机构安全、社会组织监管等工作执法手段欠缺；由于历史原因，南通大部分村级公墓使用的土地为未经过规划审批的土地；精准救助、精准帮扶、精准服务还需要提高技术支撑；基层民政工作人手普遍偏紧等等，这些问题需要在今后的工作中切实加以研究和解决。

表 1：“十三五”南通市民政事业发展主要指标完成情况

类别	序号	指 标 名 称	单位	2015 年末	2020 年末
社会救助	1	城乡低保保障标准	元/月	593/501	710
	2	城乡低保标准一体化覆盖率	%	33	100
养老服务	3	街道老年人日间照料中心	个	——	38
	4	社区老年人助餐点	个	415	600
	5	五保老人集中供养年标准	元/年	7704/11460	10560/12480
	6	每千名老人拥有养老床位数	张	32.9	41.3
	7	社会力量和公建民营养老床位数占床位总数的比例	%	50.03	75
	8	护理型床位数占养老机构床位总数比例	%	41.31	65.7
社会治理	9	省级城市、农村和谐社区建设合格率	%	92、85	99.5、97.6
	10	市、县（市）区社会组织培育（孵化）基地	个	4	10
	11	每万人拥有登记社会组织数	个	10	9.43（25.4）
	12	等级社会组织数占应评社会组织数比率	%	30	31.5
	13	每万人拥有持证社会工作专业人才数	人	2.68	7.5
福利慈善	14	慈善组织信息公开率	%	——	100
	15	困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度覆盖率	%	——	100
	16	困境儿童分类保障制度覆盖率	%	90	99
	17	达到国家基本设备配置标准的市、县（市）儿童福利机构	个	1	5
	18	福利彩票发行总量（五年累计值、亿元）	亿元	49.04	48.52
社会事务	19	3A级以上婚姻登记机构	个	3	民政部已取消评定
	20	乡镇立体式公益性骨灰安放设施覆盖率	%	90	100
	21	乡镇级集中守灵殡仪服务中心覆盖率	%	15%	30%
	22	历史地名保护名录和地名公共服务体系建设覆盖率	%	50	100
综合	23	创建省级现代民政示范县（市）区达标率	%	50	100

备注：“—”表示“十二五”期间，无此项统计口径。

（二）形势分析

“十四五”时期，是南通迈向现代化的起步期，是加快实现国家战略落地转化、全面融入长三角一体化的关键期，也是深化江海联动、由江河时代迈向江海时代的加速期。南通民政高质量发展要迈入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，有利因素和不利因素叠加，挑战和机遇并存。以人民为中心的新发展理念对民政事业发展提出了新的更高的要求；同时，解决南通人口老龄化严重、社会治理需求多元、巩固拓展脱贫攻坚成果与乡村振兴战略有效衔接等问题，又为民政事业发展带来严峻挑战。要坚持问题导向和目标牵引，坚持系统观念，着力固根基、扬优势、补短板、强弱项，推动民政事业全面协调可持续发展，深刻认识人民对美好生活的向往呈现多样化、多层次、多方面的特点，从“有没有”向“好不好”转变，切实在发展中保障和改善民生，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题；要牢牢把握战略主动，紧跟时代步伐，立足现代化、勇于走在前，准确识变、科学应变、主动求变，全力对接积极应对人口老龄化国家战略、健全多层次社会保障体系、加强和创新社会治理等经济社会发展重点任务，切实增强抢抓机遇的紧迫感、责任感，科学研判民政发展的“时”与“势”，辩证把握民政工作面临的“危”与“机”，在危机中育先机、于变局中开新局，切实赋能现代民政高质量发展行稳致远。

二、总体要求

（一）指导思想

深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯彻落实习近平总书记对民政工作重要指示批示精神，坚持以人民为中心的发展思想，在高质量发展中促进共同富裕。充分发挥坚实的兜底保障功能，着力推进建设符合南通发展新阶段、顺应人民群众美好生活新期待，体现更高水平、更强支撑、更优服务的现代民政。

（二）基本原则

坚持党的全面领导。深入贯彻落实习近平总书记对民政工作的指示批示精神，切实加强党对民政事业政治、思想和组织领导，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，确保民政工作始终沿着正确的政治方向落地见效。

坚持以人民为中心。民政工作关系民生、连着民心，是社会建设的兜底性、基础性工作。必须以聚焦脱贫攻坚、聚焦特殊群体、聚焦群众关切作为民政的工作重点和根本遵循；以满足人民群众对美好生活的需要作为工作的落脚点和评判标准。

坚持系统思维谋划。用全面的、联系的、发展的观点来谋划民政工作大格局。找准民政工作与党委政府推进经济社会发展的

结合点和着力点，既在服务全局中推进民政工作，又在民政事业发展中解决好党委政府高度关心和社会普遍关注的民生问题。

坚持整合社会力量。不断激发社会力量，整合社会资源，培育推进社会组织承接社会服务，有效促进专业社工人才的培养和作用发挥，引导开发志愿服务更多参与基层服务和治理。

坚持现代民政建设。推进民政法治化建设，保障民政工作运转协调、公正透明、廉洁高效。推进民政标准化建设，促进民政专项服务质量持续提升。推进民政数字化建设，促进民政工作科学化、精细化，提升民政管理和服效能。

（三）发展目标

“十四五”期间，紧扣习近平总书记“聚焦脱贫攻坚、聚焦特殊群体、聚焦群众关切，更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务”要求，加强顶层设计、狠抓责任落实、强化监督管理，在新起点、新征程上不断补短板、强弱项、创品牌，兜牢民生保障底线，优化基本社会服务，创新基层社会治理，提升服务效率和质量，切实推进南通现代民政事业高质量发展，实现社会救助更加精准全面、养老体系更加健全完备、基层治理更加和谐融通、社会组织更加集成有序、专项服务更加便民惠民，现代民政建设全面领先，各项工作走在全省前列。

民生保障的“底”兜得更牢。按照“保基本、兜底线、救急难、可持续”的总体思路，建立完善以基本生活救助、专项社会

救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充的分层分类社会救助制度体系，实现精准救助、高效救助、温情救助、智慧救助、阳光救助。

社会服务的“基”夯得更实。养老服务、儿童福利、残疾人保障、婚姻登记等民政领域公共服务，网络构建布局合理、功能齐全，服务质量专业精准、便捷高效，民政服务质效显著提升。

基层治理的“根”扎得更深。在党委领导、政府推动、党建引领下，汇聚辖区党委政府、企事业单位、自治组织、社会组织、专业社工、志愿者力量，形成融自治、法治、德治、智治于一体的城乡统筹的共治共享的社会治理新格局。

社会力量的“能”聚得更大。引导和汇聚社会组织、慈善力量参与社会治理、社会救助等工作。服务类专业社会组织的培育力度进一步加大；推进南通“慈善之城”建设，慈善救助、志愿服务等民生兜底保障网进一步织密编牢；中华慈善博物馆行业交流、理念传播、理论研究等平台功能进一步提升。

表 2：“十四五”南通市民政事业发展主要指标

类别	序号	指标名称	单位	2020 年末	目标值	属性	备注
基本民生保障	1	困难群众主动发现机制建成率	%	——	100	预期性	省级
	2	有意愿的特困供养人员集中供养率	%	100	100	约束性	省级
	3	查明身份信息流浪乞讨受助人员接送返回率	%	100	100	约束性	省级
	4	低保对象动态精准率	%	99.9	100	约束性	市级
	5	生活不能自理特困人员集中供养率	%	43.9	70	预期性	市级
养老服务	6	护理型床位占机构养老床位比例	%	65.7	75	约束性	市级
	7	城市街道综合性养老服务中心覆盖率	%	——	100	约束性	省级
	8	县（市、涉农区）农村标准化区域性养老服务中心数量	个	2	20	约束性	省级
	9	接受上门服务的居家老年人数占比	%	12.49	18	约束性	省级
	10	80 周岁及以上老年人能力评估覆盖率	%	——	100	约束性	省级
社会治理	11	城乡社区综合服务设施面积达标率	%	88.24	95	预期性	省级
	12	城乡社区民主协商机制完善率	%	——	100	约束性	省级
	13	实行全科服务模式的社区覆盖率	%	50	90	预期性	省级
	14	等级社会组织覆盖率	%	30	50	预期性	省级
	15	乡镇（街道）社工站覆盖率	%	——	100	预期性	省级
	16	每万人拥有持证社会工作专业人才数	人	7.5	10	预期性	省级

类别	序号	指标名称	单位	2020 年末	目标值	属性	备注
社会福利	17	市、县（市、区）标准化儿童福利服务（未成年人保护）设施覆盖率	%	——	100	约束性	省级
	18	符合省标的乡镇（街道）未成年人保护工作站（儿童关爱之家）覆盖率	%	——	100	预期性	省级
	19	社会散居孤儿生活保障标准占机构集中供养孤儿生活保障标准比例	%	70	80	预期性	省级
	20	困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴精准发放率	%	——	100	预期性	省级
	21	困境儿童应保尽保率	%	99	100	预期性	市级
社会事务	22	婚姻登记“跨省通办”覆盖率	%	——	100	约束性	省级
	23	城乡公益性骨灰安放（葬）设施覆盖率	%	——	100	约束性	省级
	24	新建公墓中节地生态安葬覆盖率	%	——	100	预期性	市级
	25	地名文化服务体系建成率	%	——	100	预期性	省级
	26	县（市、区）完成地名规划（2021 至 2035 年）修编率，地名录、地名图编制完成率	%	30	100	预期性	市级
安全监管	27	设有自动消防设施的养老等社会服务机构由专业机构维保率	%	40	100	预期性	市级

备注：“—”表示“十三五”期间无此项统计口径，为新增指标。

（四）总体思路

紧紧围绕新发展理念，着力处理好“五个有机统一”。“单项”和“整体”统一。统筹社会救助、养老服务、基层治理、专项服务等各系统的精准全面、健全完备、和谐融通和协同高效，确保民政事业全面高质量发展。“普惠”和“精准”统一。在低保、特困人员救助、“普惠”养老的基础上，提高对支出型困难家庭、特殊困难老年人等服务对象的“精准”帮扶。“信息”和“智慧”统一。推进“智慧民政”“掌上民政”，统筹整合民政各项信息平台，形成数据汇聚互联共享、监测预警超前研判的一网统管的信息现代化新格局。“治理”和“服务”统一。向“服务”要思路、要方法，提高“治理”质效，提升服务对象满意度。“便民”和“便捷”统一。优化民政服务供给、社会工作发展和社会治理推进，激发基层社会工作便民惠民内生动力，让“便民”更“便捷”。

（五）工作举措

把“疫情防控”“安全生产”压力，转变为“发展动力”。通过常态化疫情防控举措的进一步压实、安全生产专项整治的深入推进，持续拧紧“安全阀”，为民政高质量发展保驾护航、培基促长。

把“柔性服务”转变为“硬核实招”。通过明确岗位职责、制定服务标准，加强业务考核、监督检查、跟踪问效，用可衡量的指标来保障服务质量，不断提高民政服务能力。

把“大胆设想”转变为“创新实践”。加强调查研究，听真话、看真相、取真经，把基层一线的大胆设想、创造性尝试和服务对象的期盼，转化为工作实践，推动创新创制，增强服务对象获得感、幸福感。

把“授人以鱼”转变为“授人以渔”。通过大救助的统筹协调，拓展救助方式方法，提高造血救助能力，帮助有社会服务能力的服务对象实现“他救”到“自救”。

把“少数盆景”转变为“亮丽风景”。着力打造有生命力、可复制的特色亮点，发挥示范引领和标杆推动作用，以点促面、推进创新试点工作可持续发展。

三、主要任务

（一）聚焦基本民生，进一步织密兜牢保障底线

构建社会救助新格局。按照保基本、兜底线、救急难、可持续的总体思路，完善以基本生活救助、专项社会救助、急难救助为主体，社会力量参与为补充，城乡统筹、政策衔接、分层分类的社会救助制度体系；构建政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的社会救助工作新格局。推进与乡村振兴有效衔接。巩固拓展脱贫攻坚奔小康成果，开展低收入人口认定，依托低收入人口动态监测信息平台，加强对低保对象、特困人员、低保边缘家庭和支出型困难家庭等低收入人口的动态监测，健全常态化救助帮扶机制。改革完善社会救助制度。规范基本生活救助标准调整机制，到 2025 年，低保标准力争达到全省平均水平；特困人员供养基本生活标准不低于低保标准的 1.3 倍，照料护理标准根据特困人员自理能力分类分档制定。完善城乡一体的重残重病“单人保”政策，健全就业成本抵扣、收入豁免、缓退渐退等政策。加强分散供养特困人员照料服务，提高生活不能自理特困人员集中供养率。完善低保边缘家庭和支出型困难家庭认定细则，并根据需要给予基本生活救助、专项社会救助或必要的救助措施。深化温情社会救助改革。全面推行困难群众申办社会救助“只需跑一次，无需开证明”。推进现代信息技术在社会救助领域的运用，实现社会救助“主动办、移动办、掌上办、全城办”。

完善以临时救助为枢纽的“急诊救助”模式，畅通急难救助申请和急难情况及时报告渠道，健全快速响应、个案会商等救急难工作机制。强化“大数据+铁脚板+网格化”机制在社会救助领域的运用，依托大数据共享交换平台，健全主动发现机制。建立“物质+服务”救助方式，为有需求的困难家庭提供访视照料、生活指导、心理抚慰、社会融入、资源链接等救助服务。

（二）聚焦群众关切，进一步提升养老服务质量水平

紧扣“服务发展高质量”，全面推进养老服务领域供给侧结构性改革，集聚社会各方资源，打造联结城乡、融通医养、链接机构社区居家的全链条、全要素的特色“链式养老”服务模式，构建城乡区域统筹发展、机构社区居家协调发展、医养康养融合发展的养老服务新格局。持续推进养老机构服务质量提升。实施农村敬老院“双改造双提升”工程，切实补齐农村养老服务基础设施短板。每个涉农县（市、区）重点改建至少 2~3 所具备长期照护能力，可接收县域范围内失能（失智）特困老年人的农村敬老院；至少 3 所标准化区域性养老服务中心。持续提高机构医养融合服务水平。支持新增护理型床位建设，鼓励符合条件的社会力量投资建设养老护理院。推进养老机构内设医疗机构。鼓励乡镇医院（卫生院）利用闲置床位改建或增设养老护理院。鼓励以城市二级医院转型、新建等多种方式，积极发展老年医院、康复医院、护理院等老年健康服务机构。鼓励各级医疗卫生机构与养老机构组建医疗养老联合体，深度开展医养康养一体化服务。持

续支持养老机构连锁化经营发展。鼓励和扶持符合条件的养老服务机构(企业)依法设立分公司或分支机构,整合社会养老资源,连锁化承接运营社区养老服务设施,形成一批品牌形象突出、服务功能完备、质量水平一流的综合性养老服务集团。持续加快养老服务人才队伍建设。推进养老护理员职业技能培训、养老机构负责人和专兼职老年社会工作者培训工作。提升养老从业人员待遇,完善与养老职业技能等级配套的薪酬激励机制;建立养老服务机构护理岗位大中专毕业生一次性入职奖励制度。到 2025 年,全市社区养老服务设施全部由专业养老机构承接运营,经济困难的高龄、独居、空巢、计划生育特殊家庭等老年人服务覆盖率达 100%,护理型床位占养老机构床位比例达 75%以上,培训养老护理员 2 万人次,养老护理员岗前培训率 100%。

(三) 聚焦共治共享,进一步创新基层治理模式

持续推动社会治理重心向基层下移,完善党委领导、政府负责、党的基层组织为核心,基层群众自治组织主导,社会力量协同,群众广泛参与的自治法治德治相结合的共建共治共享城乡社区治理体系,努力建设人人有责、人人尽责、人人共享的治理共同体。加强基层民主建设。高质量推进村(居)委会换届选举,加强基层群众性自治组织规范化建设,规范村(居)务监督工作,健全城乡社区协商制度,探索建立乡镇(街道)协商与城乡社区协商的联动机制。深入推行“微自治”实践,深化小组(邻里)自治“五微三有”模式,积极释放“小组(邻里)+”效应,拓

宽居民群众参与渠道。深化基层治理创新。强化“政社互动”“三社联动”“减负增效”，完善社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制。推进乡镇政府服务能力建设，着力提升乡镇政府服务效率。加强社区创新载体建设，积极创建国家级、省级实验区、示范单位，为推进城乡社区治理现代化提供鲜活样板。增强城乡社区服务功能。落实城乡统筹、乡村振兴工作要求，着力完善重点、薄弱社区基本公共服务配置，推动社区综合服务设施提档升级。加强城乡社区工作者队伍建设，加大“全科社工”、持证社工培养力度，推动实现每万名常住人口拥有社区工作者 18 人。构建多元主体有效衔接的社区综合服务体系，推动政府购买专业社区服务，提升社区服务精准化、专业化、社会化水平，满足不同群体的多样化服务需求。推进新型农村社区治理。不断理顺新型农村社区管理关系，推进农村基层治理机制、治理内容、治理平台、治理力量、治理方式变革，扩大农村居民群众的有效参与，着力提升自治能力和服务功能。力争到 2025 年，全市综合服务设施达标率达 95%，城乡社区民主协商机制完善率达 100%，新型农村社区治理基本实现城乡一体化，全市实行全科服务模式的社区覆盖率达 90%以上，全市美好和谐社区覆盖率达到 90%以上。

（四）聚焦向上向善，进一步引导社会力量服务民生

健全社会组织管理体制机制。完善社会组织党建工作体制机制，坚持党的领导与社会组织依法自治相统一，充分发挥社会组

织党组织的政治核心作用，保证政治方向，激发组织活力。健全完善双重管理体制，依法稳妥推进社会组织直接登记改革。建立健全社会组织综合监管体制。加快社会组织信用体系建设，依法建立社会组织失信联合惩戒制度。统筹社会组织执法力量，推动建立健全联合执法机制。推动建立政府向社会组织购买服务、资金扶持的常态化制度机制。开展社会组织提质增效行动，到 2025 年，全市获得评估等级的社会组织数量占社会组织总量的 50% 以上。打造善治南通模式。推进“慈善之城”建设活动，建立完善政府领导、部门协作、全社会参与的“大慈善”格局。充分发掘南通慈善内涵，发扬时代精神。广泛调动慈善力量参与乡村振兴、社会治理和精准救助，建立慈善供需对接平台，选树一批具有创新性引领性的慈善组织和慈善项目。创新培育发展慈善实体，对慈善工作站提档升级。创新慈善参与方式，培育发展慈善先进典型。推进慈善领域信用体系建设，构建行政监管、行业自律、社会监督相结合的监管体系。充分发挥南通中华慈善博物馆国家级慈善专题博物馆功能，推动中华慈善博物馆建成国家二级博物馆，将其建成集展示、传播、捐赠、体验、孵化、服务于一体的现代化、信息化慈善地标，并将其打造成为国内一流、国际知名的标志性慈善平台。完善社会工作发展体系。建立社会工作督导中心，加大社会工作专业岗位开发，构建分层分类的职业评价体系。加大社会工作专业人才培养力度，打造社会工作领域领军人才和督导人才。推动志愿服务事业发展。促进和规范志愿服务记

录与证明出具工作，推动志愿服务队伍和志愿服务建设，培育志愿服务典型。到 2025 年，全市每万人拥有持证社会工作专业人才数达到 10 名；培育社会工作领军人才和督导人才 100 名；镇（街道）慈善社工综合服务载体实现全覆盖。

（五）聚焦便民惠民，进一步推进专项服务有序开展

完善儿童福利事业。创新困境儿童分类保障制度，实现应保尽保、应退尽退。贯彻落实《未成年人保护法》，加强国家兜底监护体制机制建设，建立健全民政部门长期监护和临时监护措施。推进儿童福利服务机构和未成年人保护机构优化提质，促进两类机构转型升级。落实农村留守儿童关爱保护措施，健全“1+1+1”关爱保护机制。依法依规开展收养登记。**深化殡葬改革。**落实《南通市区殡葬设施布局规划》（2019-2035 年）要求，有计划有步骤地推进南通市区殡葬设施的布局落地和殡葬服务设施建设与管理的提档升级，顺应习俗探索适合南通文明殡葬的新模式，有效满足城市居民的基本丧葬需求。**提高助残服务能力。**建立和完善符合本地区实际的残疾人“两项补贴”标准，推进落实残疾人“两项补贴”发放对象扩面工作。有效落实生活无着的流浪乞讨人员救助日常监管并形成长效机制，强化救助管理工作标准化和规范化建设。**推动区划工作发展。**调整优化行政区域布局，把便民利民惠民放在首位，推进区划地名公共服务信息化建设，进一步完善行政区划与标准地名的数据建设和服务。推进《地名录》编撰出版工作，提升县（市、区）地名录、地名图编制完成率和

地名文化服务体系建成率。依据民政部、建设部《关于开展城市地名规划工作的通知》要求，编制《地名规划》（2021-2035年）工作。推进福彩事业发展。以市场平稳运营、销量稳步攀升为目标，市县并举、区域共进、全面发展，保持第二方阵领先地位，竭力缩小与第一方阵的差距。强化基础建设，丰富文化内涵，建立省内领先的现代化福彩事业基地；优化站点布局，拓展福彩销售覆盖面，积极打造“彩票+”智能销售渠道。

（六）聚焦高效现代，进一步完善现代民政服务能力

立足新形势、新要求，党建引领，安全护航，护法保障，不断推进民政自身建设，更好履行民政主责主业。推进品牌创建。通过“亲民善政”服务品牌的融合创建、“第一书记”制度的全面推进等举措，不断强化民政系统从严治党工作，以党建引领自身建设，巩固发展干事创业良好环境，促进工作质效提升。推进业务融合。运用互联网、大数据等信息技术手段，整合民政信息系统，构建“办理有速度”“服务有温度”“管理有精度”“监督有力度”的智慧民政服务体系。推进依法行政。认真梳理解析民政领域法律法规，提升民政系统依法行政能力。及时归纳提炼具有南通特色的正面典型、工作亮点、经验做法，通过部门规章和规范性文件固化成果，保障民政工作运转协调、公正透明、廉洁高效。推进考核督查。强化平时考核，抓在平时、严在实处，强化干部队伍的动态管理。通过督查检查，强化问题导向，求突破、谋提升，务求实效。抓好民政队伍的整体建设。立足配强配

专，推进民政干部储备能力优良、结构优化。推进基础建设。全面落实民政服务机构的服务需求匹配改革，重点做好安康医院的升级改造，中华慈善博物馆藏品收藏中心建设，民政服务机构安全监管体系升级等。

（七）聚焦安全发展，进一步夯实民政安全基础

始终坚持底线思维和红线意识，坚持“两个至上”，统筹好民政领域安全和发展。强化理念引导。进一步深入开展习近平总书记有关安全生产重要论述和指示批示精神的学习贯彻工作，加强新《安全生产法》的学习宣贯，严格落实“三管三必须”安全监管原则，树立安全隐患视为事故的整治工作理念。健全责任体系。通过有效细化各级各单位安全生产履职清单，持续压紧压实民政领域安全生产属地领导责任、部门监管责任、机构主体责任，并将安全履职情况纳入年度考核。完善投入机制。进一步巩固拓展前期安全生产专项整治成果，持续推进民政系统安全生产“三年大灶”专项整治工作，加强对整治重点难点的建筑安全、安全设施设备不到位、实时监管系统建设等资金扶持力度。加强队伍建设。县（市、区）民政部门设有专职安全监管工作机构，所有民政服务机构设有专职安全管理员，建立义务消防队并定期组织训练。市、县两级每年分别组织安全监管人员培训教育活动，不断提升实际安全监管能力。

四、保障措施

民政事业发展，需要始终坚持在党的领导下，通过高标准的制度统领、现代化的数据集成、综合性的队伍建设等务实创新的工作举措，保障“十四五”各项任务顺利完成。

（一）强化党建引领作用。旗帜鲜明讲政治，全系统不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，牢记“国之大者”，强化忠诚核心、拥护核心、维护核心、紧跟核心的思想和行动自觉。抓好全面从严治党，持续提高党的建设主责主业、全面引领、争先创优认识，压实责任、增强合力，推动民政系统党的建设上台阶。强化制度建设，着力提高基层党组织建设水平、加强党员教育管理，充分发挥基层党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。始终站稳人民立场，在不断解决难题、服务群众中提升能力、淬炼党性，为高质量现代民政事业发展提供强大的政治保障。

（二）推进法治民政建设。统筹推进民政各项业务配套制度和上位规划以及相关政策的有效衔接，在坚持好、完善好已经建立起来并经过实践检验有效的制度机制的前提下，聚焦法律制度的空白点和冲突点，统筹谋划和整体推进立改废释各项工作，结合市级立法权限制定修订出台相关意见和实施办法。建立健全科学完备的民政工作法律规范体系和工作机制，为推进南通民政治理体系和治理能力现代化，构建政策制度基础。

（三）完善数字民政支撑。统筹推进“数字民政”“智慧民政”建设成为市域治理现代化核心要素。通过整合民政各工作领域的信息化业务，建立一个统筹所有民政业务的综合平台，充分发掘数据分析研判预警指挥功能，有效提升全市民政系统的信息化程度和智慧化水平，为更好地推进民政事业发展提供切实有效的决策依据。

（四）推进民政标准化建设。积极推进民政业务领域标准研制，促进民政各项服务管理程序化、规范化、高效化。规范民政标准化试点示范项目建设，推动典型引领和成果转化。大力推进标准化贯彻实施，严格执行强制性标准，认真贯彻落实推荐性标准。积极开展民政标准实施效果评价，确保民政标准适时、适度、适用。

（五）着力民政队伍建设。研究谋划新时代民政人才和民政队伍建设长远规划，创新民政人才培养机制。科学制定实施业务能力提升和岗位练兵计划，强化业务职责和岗位规范，推动管理、技术人才均衡发展，提高民政工作队伍思想政治素质、业务能力、职业道德水平。系统推进民政从业人员能力提升，有效提升社会组织从业人员、专业社会工作者、志愿者等民政领域从业人员的专业素养和综合业务能力，为民政事业长远发展奠定人力基础。