

宝山区民政事业发展“十三五”专项规划

上海市宝山区民政局

目 录

一、“十二五”期间宝山民政事业发展回顾和评估	1
1、超额完成“十二五”各项发展指标.....	1
(1)基础社会保障应保尽保.....	1
(2)基本公共服务建设快速发展.....	2
(3)基层社会管理持续推进.....	2
2、重点工作各具特色.....	2
(1)增强民生保障实效.....	2
(2)完善养老服务体系.....	4
(3)强化基层社会管理.....	6
(4)推动民政专项事务.....	8
二、“十三五”期间民政事业面临的形势	9
1、民政事业面临的发展形势.....	9
2、存在的主要问题.....	10
三、“十三五”期间宝山民政事业发展规划	10
1、指导思想.....	10
2、总体目标.....	10
3、主要任务.....	12
(1)加强社会救助体系建设.....	12
(2)深化落实社会养老服务.....	14
(3)全面加强社区治理和社区服务.....	17
(4)加快推进社会组织发展.....	19
(5)巩固提升双拥优抚安置工作水平.....	20
(6)大力发展全民慈善事业.....	21

（7）不断完善专项社会事务管理.....	22
四、保障措施.....	23
附件：“十三五”宝山民政事业发展基本指标.....	25

宝山区民政事业发展“十三五”规划

根据党的十八届四中全会和市委十届七次、区委六届七次全会精神，按照区委、区政府和上海市民政局关于“十三五”规划编制的有关要求，结合宝山民政实际，制定本规划。

一、“十二五”期间宝山民政事业发展回顾和评估

“十二五”期间，宝山民政工作在宝山区委、区政府及上海市民政局的领导和帮助下，紧紧围绕“五个好”的总体要求和“建设‘示范区、最佳实践区’，实现城乡一体化”的总体目标，突出“以民为本，为民解困”的工作宗旨，主动服务社会建设大局，着力改善社会民生，努力推进现代民政建设，为全区经济发展和社会进步，宝山民政事业“十三五”发展奠定了坚实基础。

1、超额完成“十二五”各项发展指标

(1) **基础社会保障应保尽保。**完善以低保为主体，专项救助为辅助，综合帮扶、慈善为补充的社会救助体系。“十二五”期间，全区民政系统共投入救助、优抚资金 12.8 亿元，受益群体 414 万人次。接收安置退役士兵 1539 名，安置率 100 %。养老设施建设发展迅速，各类政府投资达 3.16 亿元，新建、改扩建养老机构 15 家，新增养老床位 2687 张，全区养老床位达 10104 张，完成 112.3%；新增居家养老对象 1352 名，总数达 12577 名，完成 109%；享受社会化养老服务人数 31414 名，完成 125.6%；新建、改扩建老年活动室 211 个，完成 211%；建成老年人助餐点 9 个，老年人生活照料需求基本得到满足。“和谐方舟”——经济核对心理疏导服务获评市民政局十佳服务品牌。

(2) 基本公共服务建设快速发展。“十二五”期间，我区着力以社区事务受理中心建设为抓手，大力推进基本公共服务建设。新建社区事务受理中心1家，受理中心规范建设达标率100%，在全市范围内率先开展“一口受理”业务、76项服务事项纳入“全区通办”，率先实现社区事务“三一两全”¹。建成宝山区社区事务受理服务中心——网上办事信息系统（网上办事大厅）和“宝山社区服务”微信公众号，实现网上实时咨询、预申请、预约服务等功能，在友谊、吴淞、杨行、月浦等地区试行社区事务延伸点服务，为人民群众提供便捷、优质的政务服务。

(3) 基层社会管理持续推进。“十二五”期间，社会组织登记总数达555家，社区活动团队备案率100%，出台《宝山区社会组织评估实施意见》、《宝山区扶持社会组织发展具体实施办法》、《宝山区社会组织服务中心建设指导意见》、《宝山区承接政府购买服务社会组织推荐目录（试行）》，对91家社会组织开展规范化评估，22家违法、非法拒不年检的社会组织进行执法。推出58个公益招投标项目，受益人群3万余人。完善居委会直选制度，组织实施2012年、2015年居（村）委会换届选举工作，目前，全区456个居（村）委会顺利完成换届选举，产生成员2171名，村（居）民平均参选率达99.8%和92.4%，均较“十一五”期末，提高2%，平均海（直）选率分别达到93.2%和95.5%，分别较“十一五”期末提高30.2%和13.5%。

2、重点工作各具特色

(1) 增强民生保障实效

¹ “三一”即一门式服务、一头管理、一口受理，“两全”即全年无休、全区通办。

社会救助加强分类施保。贯彻落实临时救助办法，实现救助覆盖面从绝对贫困家庭逐步扩大到低收入家庭，下放医疗救助审批权限至街镇，取消低保对象病种限制，困难家庭子女大学开学补助标准由 3000 元提高到 4000 元，调整、完善综合帮扶项目政策，惠及更多困难群众。健全社会救助信息“一口上下”“一网覆盖”的工作机制，建立三级救助网络²，建成“宝山区救助信息资源共享平台”。制定《关于规范民政保障资金核拨流程的通知》，《三级社会救助网络工作经费管理使用实施细则》，《宝山区新型农村合作医疗统筹基金医疗风险救助实施细则》，开展低保家庭经济状况核对，降低救助重复享受率。成立区核对中心，“十二五”期间，累计接受委托受理经适房、廉租房、低保申请等各类经济状况核对委托共计 77265 户，出具核对报告 76317 户。完成 7 个“全国综合减灾示范社区”创建，组织开展社区防灾风险评估，绘制全区社区风险地图。

慈善公益事业蓬勃发展。广泛开展慈善公益活动，健全义工队伍网络，不断挖掘慈善资源，累计募集基金 7708 万元，完善物资的募集和处置，累计为 32.8 万人次困难市民提供慈善救助和物资帮困。

双拥优抚安置工作稳步提升。实现了全国双拥模范城“六连冠”和上海市双拥模范区“七连冠”目标，与武警宝山区支队“对口支持、共同建设”，成立上海市拥军优属基金会宝山区分会，累计募集基金 837.6 万元，为 114 人次困难官兵提供资助。深入开展“六进军营”、“双拥在基层”等双拥系列活动，科技拥军取

² 区级社会救助中心、街镇社会救助管理所、居（村）委救助协理员

得了丰硕的成果，157 个项目获得军队科技成果奖。“十二五”期间，为 46 名现役军人子女办理中考加分，为 509 名军嫂安排了工作，投入 5.67 亿余元双拥经费支持部队建设。全面落实各项优抚安置政策，率先探索建立优抚对象电子档案，出台《关于为本区“在乡复员军人”等四类重点优抚对象提供居家养老服务的通知》，实施“居家养老暖人心”服务，为 133 人次优抚对象开展居家养老、精神慰藉服务。举办军休老年大学创办十周年系列活动，积极稳妥开展军休干部房改工作，军休干部的政治和生活待遇得到落实。

（2）完善养老服务体系

规范为老服务基础管理。编制《宝山区居家养老服务工作手册》，制定《宝山区社区标准化老年活动室规范化建设和管理实施细则（试行）》、《宝山区养老机构规范化建设和管理实施细则（试行）》、《宝山区养老机构运营补贴实施办法》、《宝山区养老机构考核评分标准》及一系列规范化工作制度³，建立健全了业务电子台账⁴，加强数据动态监控。协调区内相关部门规范本区养老机构设立许可审批流程与工作机制，印制《筹办养老机构告知书》和《养老机构设立许可告知单》，举办养老机构建设项目行政审批指导会，强化咨询与指导服务。提高养老机构运营补贴标准⁵，邀请第三方专业评估机构共同参与养老机构综合评估考

³养老机构护理区交接班制度、行政查房制度、行政总值班制度、档案管理制度并设计编印各类专用记录本和专用档案袋

⁴ 编制并推行了居家养老服务对象和服务员、养老机构收住老人、高龄老人赠饮牛奶对象、“老伙伴”计划服务对象和志愿者等电子台账

⁵对养老机构收住宝山户籍老年人的运作补贴由每人每月 100 元提高至 150 元，低保家庭老人为每月 200 元

核⁶，全面推行上海市养老服务机构信息管理系统，实现养老机构消防整改验收全覆盖。

探索为老服务体系研究。首次编制养老设施布局专项规划，填补我区养老规划空白。开展立体式养老服务体系课题调研。在庙行、吴淞、友谊、张庙地区建成老年宜居社区。探索医养融合发展，指导全区共 11 家养老机构开设内设医疗机构，并纳入医保联网结算，36 家养老机构与一级以上医疗机构签订服务协议。为住养老人提供更加便捷的医疗服务。

健全社区为老服务网络。一是完善区级关爱政策。开展高龄老人牛奶赠饮，实施百岁老人关爱项目⁷和助餐补贴⁸，提高居家养老服务标准⁹。二是开展特色助老项目。投入 185 万余元，开展“高温送清凉”、“重阳送温暖”、“新春送礼包”等各类实物帮困，惠及 1.7 万余名 60 岁以上特困及孤寡独居老人。开展“喜看新发展、共享夕阳红”、“青春辉映夕阳红”、“侨界至爱”、“生命之桥”、“圆梦心桥”等活动，大力倡导了尊老爱老、助老惠老的良好社会风尚。三是开展“银龄居家宝”项目。建立区、街镇两级“为老服务信息管理系统”，首批覆盖庙行、友谊、吴淞、张庙、顾村、高境等地区，制定配套补贴方案，惠及 10 万社区老人，其余街镇在 2016 年实施，实现全覆盖。四是实施“老伙伴”计划¹⁰。招募 1720 名低龄老年志愿者，为 8600 名高龄纯老、独

⁶包括建筑设施、服务质量、管理水平、安全工作、公众满意度等方面

⁷向百岁老人发放生活补贴、开展节日实物慰问和生日慰问，并赠送助医卡，方便老人到指定社区卫生服务中心就诊、配药

⁸对享受助餐服务的居家养老补贴老人给予每人每天 2 元的助餐补贴

⁹由原来的轻度 300 元/月、中度 400 元/月、重度 500 元/月提高至轻度 450 元/月、中度 680 元/月、重度 1000 元/月。

¹⁰ 为 10 万高龄老人提供家庭互助服务项目，又名“老伙伴”计划

居、孤寡、特困老人提供心理慰藉、健康教育、自我保健等互助服务，加强对高龄老人的精神慰藉与关怀。

（3）强化基层社会管理

牵头制定、出台《宝山区关于完善居民区治理体系加强基层建设的实施方案》、《宝山区关于组织引导社会力量参与社区治理的实施方案》、《宝山区社区工作者管理暂行办法》，创新社会治理，加强基层建设。

规范居（村）委会建设。深化村务公开民主管理各项工作，进一步完善居（村）务公开制度，指导基层单位建成社区委员会、村务监督委员会。出台《居民区公共用房规范意见》、《关于进一步推进社区自治共治工作的指导意见》、《居委会工作经费使用管理的指导意见》、《加强居委会居务公开的指导意见》，落实每个居委会不少于10万元的工作经费和不少于10万元的服务群众专项经费。“十二五”期间，19个居委会创建成上海市和谐社区建设示范单位；21个居委会创建成为上海市社区建设模范单位；2个居委会创建成自治家园。新建54个居委会。

激发基层自治活力。指导建立社区协商议事机制，全面建立社区联席会，全面推行“三会”¹¹制度，严格按照市级层面要求，明确居委会依法协助行政事项清单和居委会印章使用范围清单，建立居民区工作事项准入制度，退出把关和监督评议机制，调整居委会适度规模¹²，开展“村务自治云平台”建设，实现居、村委会“电子台帐”全覆盖，积极为基层减轻行政负担。

¹¹ 听证会、协调会、评议会

¹² 撤销海滨新村居委会，成立海滨新村第一居委会、海滨新村第二居委会，撤销海江二村居委会，成立海江二村第一居委会、海江二村第二居委会

夯实社区管理基础。开展 19 名大学生社区服务计划，出台了《进一步加强社区事务受理服务中心规范化建设的意见》，编印《宝山社区居民自治案例汇编》、《宝山区创新社区治理实践选编》和《宝山区优秀社区公益招投标项目汇编》，建成 20 个社区干部实训基地，组织首届专家论坛。

加强社会组织管理。一是成立区社会组织建设管理工作协调小组，明确相关职能部门的综合监管责任，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的管理体制。二是实现枢纽型社会组织全覆盖，建成区、街镇两级枢纽式社会组织服务平台和社会组织监督信息平台。三是扶持四类社会组织发展，放宽直接登记范围，为 12 家社会组织¹³办理直接登记。发挥政策引领作用，对新开办的四类¹⁴社会组织，降低注册资金，简化开户验资流程，并在规定年限内提供相应的资金扶持，对获得规范化评估登记的社会组织给予一定的资金奖励，为社会组织提供便捷化服务以及必要的资金扶持。四是发展政府购买服务，制定《政府购买服务项目清单》、《政府购买服务指导目录》及《社会组织承接政府购买服务指导目录》等文件，鼓励社会组织参与社区治理。五是探索社区基金（会）的运作模式，通过与高校合作，形成可复制、可推广的操作模板，适时在相关街镇推广，有效利用支持社区治理的社会资金。社团、民非登记进驻区行政审批服务中心。完成区社会组织管理协会换届。

建立社区工作者职业化体系。制定《宝山区社区工作者薪酬实施意见（试行）》、《宝山区社区工作者招聘实施方案》、《关于

¹³ 2 家社团、5 家民办非企业

¹⁴ 社区生活服务类、社区公益慈善类、社区文体活动类、社区专业调处类

成立宝山区各街镇、镇（园区）社区工作者事务所的通知》等文件，按人均收入高于上年全市职工平均工资水平设定薪酬标准，明确社区工作者 3 档 18 级的岗位等级序列。完善绩效考核机制，制定与薪酬体系相衔接的全区统一的社区工作者考核框架与内容，加大优秀社区工作者的培养力度，拓宽其职业通道与晋升渠道。

（4）推动民政专项事务

实现救助管理常态化，巩固“三合一”¹⁵联动机制，开展“寒冬送暖”集中救助专项行动，确保街面持续安全稳定。**拓展殡葬服务内涵**，编印《标准化管理与服务体系》，全面实施标准化服务和管理。推行“全程陪同”服务，开通“56561111”白事热线，为丧家提供贴心服务。**提升婚姻服务水平**，探索“离婚劝和”机制，创建“家好月圆”婚姻服务品牌，设立“家好月圆”微信公众号。加强婚介监管力度，大力推广结婚登记预约、颁证制度。

“十二五”期间，累计办理了 45264 对婚姻登记业务，收养 46 例。**规范福利企业管理**，“十二五”期间，全区安置残疾职工 1393 名。规范管理，出台《上海市宝山区民政局关于进一步加强福利企业规范化管理的通知》，实现残疾职工信息管理网络化，残疾职工劳动合同签约率 100%，城镇社保参保率 100%。加强部门间协作，建立与税务联合年检的工作机制，完成 5 家挂靠福利企业的脱钩。**理顺局属企业关系**，顺利完成征地养老管理所转制和局属国资企业出资委托单位调整。**加强民政基础设施建设**，完成干休所、福利院、婚管所等民政基础设施改造，上海解放纪念馆多

¹⁵ 民政、城管、公安联合救助

媒体改造。扎实开展区划工作，依法有序完成了杨行镇星火村等6个村委会、大场镇丰收村楼下村民小组等124个村民小组的撤制工作以及杨行镇和家欣苑等123个居委会新建、调整工作。民政行业整体管理和服务水平明显提升，民政干部职工的凝聚力与战斗力切实增强，窗口服务的群众满意度进一步提升，一批有影响力的服务品牌和先进集体先后涌现。区殡仪馆获《全国殡葬工作先进集体》，区婚管所获民政部3A级婚姻登记机构、全国巾帼班组称号，区核对中心“和谐方舟”服务品牌获评市民政局十佳服务品牌，区民政系统连续2届获评市文明行业称号。

二、“十三五”期间民政事业面临的形势

1、民政事业面临的发展形势

“十三五”期间，是上海全面深化改革、创新驱动发展、经济转型升级、推进依法治国的关键时期，也是宝山实现自身经济发展转型的重要时期。随着宝山经济结构的加速调整，城市化水平的全面提升，为民政事业提供了发展机遇的同时，也提出了新要求。主要体现在：一是经济市场化逐步深化，既为民政工作发展打下了坚实的基础，又对民政工作提出了新的挑战，解决民生问题正由保障基本民生向改善民生迈进。二是社会多元化日益凸显，在增强社会活力的同时，又迫切要求加强和创新社会管理与服务。三是加快政府职能转变，在做好托底保障职责的同时，又要注重激发市场和社会力量参与公共服务。四是全面加强依法行政，既要主动承担法律法规赋予民政工作的新职能，增强民政在经济社会发展大局中的基础性保障作用，又要强化法定职责和法治思维，建立健全保障机制，提供精准有效服务。这些均要求民

政部门要紧紧抓住机遇，积极应对挑战，以更强的使命感和责任感，努力开创宝山民政事业发展的新局面。

2、存在的主要问题

一是社会管理方式的单一性与群众诉求的多样化不相适应。随着社会流动性和开放性将日益增强，基层社会管理模式正发生着深刻改变，特别是信息科技的高速发展，对生产、生活等产生了巨大影响，也使人民群众的社会服务需求迅速增长，民政作为承担大量社会管理职能的政府部门，管理手段比较单一，管理方式比较薄弱，两者之间存在一定差距。

二是社会参与社会服务领域较为狭窄与快速发展的公共服务需求不相适应。许多社会服务和社区事务中，本应社会组织和社会力量发挥作用的地方仍然存在政府主导的痕迹，市场力量介入公共服务还存在诸多障碍和瓶颈。民政工作在把握经济市场化和社会多元化宏观背景的有利条件中，积极营造社会环境，探索市场和社会参与机制，推进民政工作主体多元化发展等方面，存在一定差距。

三是低速发展社会养老服务与持续加速的人口老龄化形势不相适应。“十二五”期间，我区为老服务设施得到了长足发展，特别是养老床位占老年人比重数居全市前列，但受人口导入老龄人口快速增加，家庭养老功能弱化等因素影响，护理床位不足，养老服务员队伍紧缺等矛盾日益凸显。如何注重发挥家庭和社区功能，大力发展社会福利服务体系，积极应对人口老龄化，优先发展社会养老服务，培育壮大老龄服务事业和产业，是当前民政部门面临的重大课题。

三、“十三五”期间宝山民政事业发展规划

1、指导思想

“十三五”是全面实施国家“四个全面”战略的开局时期，是实现“两个百年”目标的重要五年，也是上海基本建成“四个中心”，加快向具有全球影响力的科技创新中心进军和社会主义现代化国际大都市目标的关键五年。我区民政工作要按照区委、区政府工作部署，主动服务宝山社会发展大局，主动适应经济发展新常态，着力保障和改善民生，着力加强和创新社会治理，着力优化和提升社会服务，进一步保障基础民生需求，加强民生政策储备，探索民政工作的新机制、新举措，适应民政发展格局。

2、总体目标

把握发展机遇、妥善应对新形势新要求，以科学定位民政职责为前提，以牢固树立民政为民核心价值理念为基础，**围绕四个更加：提升更加科学公平的保障水平，建设更加完善便捷的设施网络，形成更加高效务实的服务能力，构建更加规范而富有活力的体制机制**，建立与宝山社会经济发展、政府职能转变、行政事务管理体制相适应的民政事业发展新格局。

(1) 保基本、兜底线、促公平，强化基层民生保障。坚持尽力而为、量力而行，守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论，以需求为导向，努力为群众提供精准有效的服务和管理，切实增强民生保障的针对性和有效性，为经济社会全面、协调、可持续发展提供良好的社会环境。

(2) 搭平台、汇资源、促整合，优化基本社会服务。聚焦

社区居民的多样化需求，继续完善互联互通的“五大平台”¹⁶，积极应对群众需求，充分发挥政府在保障基本社会服务需求方面的主导作用，市场在社会服务资源配置方面的决定性作用，充分调动市场主体、社会力量提供社会服务的积极性，促进基本公共服务的均衡化、标准化、精细化。

（3）重法治、强基础、激活力，深化基层社会治理。充分发挥“三社”¹⁷互动优势，进一步完善自下而上、面向基层的宝山基层社会治理体系。规范民主选举、加强民主管理、完善民主监督，充分发挥居（村）自治功能。建立规范化、职业化的社区工作者队伍，提高基层社会治理能力，形成政府主导、社会参与、群众自治三者良性互动的局面。坚持登记与管理并重，服务与监管并重，培育与规范并重，加大社会组织培育力度，推动政社分开，加快政府职能转移，完善社会协同、公众参与的体制机制，将政府管理与社会自治有机结合起来，激发更多社会活力。

（4）带队伍、育品牌、树形象，适应现代民政发展要求。把握新形势下基本公共服务目标要求，加强基层基础建设，培养骨干队伍，促进社会转型发展，进一步加大殡葬管理改革力度，努力提高慈善、婚姻、收养、行政区划等专项事务规范化管理水平，培育一批辐射面广、影响力强的优质服务品牌，树立“民政为民”的良好形象，为加强城市软环境建设做贡献。

3、主要任务

（1）加强社会救助体系建设

¹⁶ 救助帮困工作平台、老龄工作平台、双拥工作平台、社区建设工作平台和社会组织管理工作平台

¹⁷ 社区建设、社会组织管理和社工专业服务

坚持托底线、救急难、可持续，进一步健全以低保为主体，专项救助为辅助，社会力量充分参与的现代社会救助制度体系。从满足群众基本生活逐步转向满足多样性基本需求，从物质救助为主逐步转向兼顾提供更多社会服务。

一是完善社会救助政策。巩固“一口上下”救助机制，实现救助信息的互通共享，减少救助重复率。在聚焦低保和特困人员帮困救助的基础上，救助范围向低收入困难家庭延伸，统筹兼顾其他困难家庭，落实好政府兜底、保障职能。加快建立健全临时救助、重特大疾病医疗救助等专项制度，进一步扩大救助范围，特别是加大对因病支出型贫困家庭的医疗救助力度，探索医疗救助“一站式”服务工作及服务流程，形成全方位、多领域的急难救助安全网，有效提升救助资金的使用效率，切实维护社会和谐稳定。

二是创新社会救助机制。强化经济状况核对机制，完善监督检查机制，拓展核对应用领域，在实现救助项目核对全覆盖的基础上，逐步向养老服务项目延伸，确保“应保即保，应退即退”。以困难群众的需求为导向，突破传统物质救助局限，引入专业化社会服务，为社会救助对象提供心理疏导、精神慰藉、社会融入等专业服务，不断提升社会救助的水平与实效。

三是提升防灾减灾水平。进一步健全民政救灾应急工作体系，形成“报灾、核灾、赈灾”三位一体的救灾应急制度，明确区、街道（镇）、居（村）委会三级工作职责，强化报灾核灾工作意识，规范操作程序，确保工作设备配备到位。立足救灾工作的长远发展，积极推行灾害信息员国家职业队伍体系，发挥基层

灾害信息员作用，提升信息员专业知识水平，巩固队伍建设。同时以创建“全国综合减灾示范社区”为目标，积极开展防灾减灾宣传活动和以自然灾害为主的风险综合评估工作，加强社区灾害预防意识，切实提高社区防灾减灾综合能力。

四是推进救助管理工作。完成救助管理机构规范化建设改建，制订完善各项规章制度、工作流程和各项应急预案的梳理、制订、完善工作。巩固“三合一”联动机制，完善救助保护体制，开展分类救助管理，将“管与疏、助与扶”相结合，织密救助社区网络，实现平安宝山建设目标。

（2）深化落实社会养老服务

从本区深度老龄化的实际出发，进一步健全以“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑、医养相结合的养老服务格局”的养老服务格局，初步建成“五位一体”¹⁸的社会养老服务体系，多样化、多层次的养老服务需求得到更加充分的满足。

一是推进养老设施建设。根据老年人口增速和养老服务需求，**在机构养老方面**，按照政府办养老机构以托底保障为主，社会办养老机构以满足老年人多层次、多样化服务需求为主的原则，根据养老服务设施布局专项规划，指导街镇开展养老机构建设工作。通过政策引导，重点发展面向失能（失智）老年人的照护型养老机构，同时，鼓励社会力量兴办养老机构。到“十三五”期末，全区养老床位总量达到户籍老年人口的 3.5%，并适当留有余量。同时，兼顾外区导入的本市老年人口服务需求，进一步提高供给能力。**在居家养老方面**，鼓励支持街镇新建老年人日间

¹⁸ 养老服务供给体系、保障体系、政策支撑体系、需求评估体系、行业监管体系

照料服务中心、助餐点等设施，进一步扩大服务覆盖面。在社区养老方面，大力发展各类社区托养机构，推广“长者照护之家”，到2017年实现全区各街镇全覆盖。大力培育社区老年人睦邻点，深入推进标准化老年活动室创建工作，到2017年，实现老年活动室居村委全覆盖，到“十三五”末，累计新（改）建老年活动室130个¹⁹。加快推进老年宜居社区建设，适老性环境改造等工作，建立健全“五位一体”²⁰的社区综合为老服务网络。充分依托老年学校、法律援助机构、老年文体团队、社区卫生中心、老年志愿者队伍等组织机构，积极开展教育培训、文艺表演、体育健身、法律维权、健康咨询、邻里互助服务等活动。全面建成区、街镇两级为老服务信息平台，鼓励社会组织开展助老公益服务项目，进一步满足社区老年人的各种服务需求。

二是优化机构养老服务。贯彻落实本市养老机构分类管理办法，规范养老机构服务收费，建立政府办养老机构的准入、退出机制。充分发挥行业协会、第三方专业机构、群众监督员队伍的作用，加强对养老机构日常运行的管理，探索养老机构监管信息披露制度，对机构服务质量、运营管理、补贴资金使用等定期开展监督检查。建立我区的养老服务需求评估队伍，实行基本养老服务第三方评估机制，启用统一的需求管理和服务平台，探索形成机构护理与机构养老、居家养护等合理分工，有序衔接的机制。

三是完善居家养老服务。扩大老年宜居社区建设范围，统筹综合为老服务资源，推动设立社区综合为老服务中心，为老年人提供“一站式”服务。通过政府购买服务的形式，探索居家养老

¹⁹ 其中新建老年活动室50个，改建80个

²⁰ 文教体娱、医疗保健、精神慰藉、紧急救援、法律维权

服务市场化发展道路，同时，进一步加强居家养老服务质量的监管，形成养老服务市场良性竞争氛围，促进为老服务质量的提升。实现“银龄居家宝”项目全覆盖，为托底对象、梯度对象、自愿对象按需提供居家养老服务，惠及 30 万社区老人。

四是建立老年照护统一需求评估体系。制定《宝山区老年照护统一需求评估方案》，合理确定评估内容与标准，因地制宜建立需求评估工作机制，培育第三方评估机构，建立覆盖全区老年人口的老年照护信息子平台，实现老年长期照护统一需求评估的科学化与数字化。建立养老服务轮候机制。到 2020 年，实现基本养老公共服务“应保尽保”。

五是推进医养融合发展。贯彻落实市相关政策，探索建立符合我区实际的老年护理保障制度。支持养老机构内设医疗机构的发展，推动其纳入医保联网结算。统筹设置养老服务设施，建立健全社区卫生服务机构与所在地养老机构的合作机制，推动老年人医疗护理和生活护理的有机衔接。

六是完善惠老助老机制。逐步形成“政府主导、社会参与”的助老帮困机制，切实贯彻百岁老人关爱、高龄老人赠饮牛奶、实物帮困、“银发无忧”意外保险等惠老政策，对入住养老机构的困难老人给予适当的服务补贴，不断提高老年人的养老保障水平。积极整合社会资源，开展慈善募捐活动，探索设立街镇助老助养专项资金，深入开展特色帮困活动。充分发挥社区志愿者、慈善组织、社会组织力量，为老年人提供更加丰富的公益助老服务。

七是推进养老服务行业监管体系建设。加强养老服务标准化

建设，对养老机构、社区日间服务中心、助餐点、老年活动室等养老服务机构实施分类指导和监管，建立与消防、环保、食药监、卫生、医保等多部门联合监管的工作机制。委托第三方专业机构，加强对养老服务机构的综合评估和等级评定，提升养老服务机构服务管理水平。

八是营造孝亲敬老氛围。以老龄重点工作、重大节日、重要活动品牌为载体，大力弘扬社会主义核心价值观和敬老、爱老、助老的传统美德，广泛宣传老龄工作的法规政策，增强子女赡养、关心老人的责任意识。进一步健全老龄宣传工作的常态化机制，积极宣传表彰群众身边敬老爱老的典型人物，在敬老月、元旦春节、夏季高温等重要时令，积极开展各类敬老活动，组织走访慰问高龄、特困等特殊老人群体，有效营造孝亲敬老的浓厚氛围。

（3）全面加强社区治理和社区服务

进一步创新社会治理，坚持重心下沉，加强以社区为重点的基层基础建设，在社会管理和公共服务方面发挥集成作用和基础作用。

一是深化居民区自治机制。制定、实施社区发展行动计划，建立健全以居民区党组织为领导核心，居委会为主导，居民为主体，业委会、物业公司、驻区单位、群众团体、社会组织、群众活动团队等共同参与的居民区治理架构。着重理顺居委会和业委会及其他组织的关系，加强居委会对业务会的指导和监督。强化居民区民主协商，优化社区联席会议平台，推广“居委会约请”制度，激发居民主体参与社区治理的积极性。推动建立居村依法协助行政事项清单和居委会印章使用范围清单，建立健全居村委

会依法协助行政事项准入把关和退出机制，清理规范居村委会工作标牌，实现居村电子台账平台建设全覆盖。提高居委会直选比例，选优配强居委会班子及成员，实现居委会成员 100%属地化，建立和完善居委会例会制度、“三会”等专题会议制度，探索推行措施值班制度。围绕“四位一体”²¹机制建设，推进各类组织成员之间的交叉任职工作，在依法授权的前提下，探索“居委会代行”制度。

二是完善社区服务体系。继续推进社区事务受理服务中心的标准化建设，在做实一门服务、一口受理、一头管理、全年无休的基础上，扎实做好“全区通办”工作，试行网上预约“延时服务”，扩大“延伸服务”覆盖面，方便居民就近办理事务。完善宝山区受理中心网上办事系统、“宝山社区服务”微信平台等网络办事平台，利用新媒体不断丰富居民咨询及办事途径。推进互联网+社区建设，支持与鼓励基层社区以信息化手段开展自治活动的探索创新。按照基本管理单元和适度规模要求同比例配备社区事务受理分中心。以推进社区公益项目招投标工作为契机，为社区引入一批有实力、有专业、有热情的公益性组织，为社区服务提供专业化支持。

三是推进农村基层民主建设。大力推进村级民主管理、民主监督工作，按照法律法规规定，创新民主监督形式。实现村务监督委员会全覆盖，明确村级民主监督机构的组织形式和工作机制，加强村务监督委员会的能力建设，切实发挥村级民主监督作用。加强民主监督评议，规范民主评议内容及程序，确保每年至

²¹ 党支部、居委会、业委会、物业公司

少评议一次，探索评议结果与村干部的使用和待遇等直接挂钩。健全农村社区服务设施和服务体系，推动农村社区公益性服务、市场化服务创新发展，加大农村社区公共服务供给力度。建立农村社区建设协调机制，深入推进农村社区建设试点工作，提升农村社区治理水平，强化农村社区文化认同，改善农村社区人居环境。

四是加强基层队伍建设。全面落实社区工作者薪酬待遇，加强队伍规范化管理，建立健全考核评议、日常管理和信息保障制度，推进社区工作者事务所规范化建设。结合居村委换届选举，进一步优化居（村）委会成员结构。加强社区工作实务培训和教育培训，完善居委会工作评价机制，提升居村委会成员自治能力。

（4）加快推进社会组织发展

从坚持党的领导、坚持需求导向、坚持因地制宜、坚持规范发展四项原则出发，进一步完善社会组织综合监管体系，推进社会组织枢纽式服务平台和社会组织监察信息服务平台建设，重点培育与区域发展相适应的社会组织，积极鼓励城乡社区服务类和公益慈善类社会组织参与社会治理，实现社会组织数量稳步增长、质量显著提升、作用明显发挥的目标。

一是推进社会组织管理制度改革。贯彻中央关于社会组织管理制度改革的各项重大举措和有关政策法规，健全社会组织直接登记和双重管理相结合的登记制度。深入推进政社分开改革，积极稳妥实施区内行业协会商会与行政机关脱钩，严格规范现职国家工作人员和离退休干部在社会组织中兼职任职，支持社会组织依法独立开展活动。分类放宽社会组织准入门槛，完善扶持社会

组织发展的政策措施。“十三五”末，服务社会类组织占区域社会组织的比例不低于 35%。

二是激发社会组织发展活力。加大政府职能转移和购买社会组织服务力度，落实政府购买服务政策，完善税收优惠、资金支持、人才建设等措施，为社会组织提供动力支持。不断扩大社区公益金项目的覆盖范围。

三是建立健全社会组织综合监管体系。建立健全对社会组织的监管系统，完善社会组织的退出机制，加大社会组织执法监察力度，净化社会组织的发展环境。通过政策扶持，鼓励社会组织参与规范化评估，“十三五”末，参评率达 80%。建立年报公示和异常名录制度，加强社会组织综合监管，强化社会组织自律和社会监管。建立健全社会组织的诚信档案，提供出具相关状况报告服务。引导社会公众参与监督，加大第三方评估和信息公开力度，完善社会组织三级预警网络系统和投诉举报机制，充分发挥社会监督作用。

（5）巩固提升双拥优抚安置工作水平

紧紧围绕国家和国防、军队建设主题主线，促进双拥优抚工作的经常化、制度化、规范化建设。以服务国防和军队现代化建设、保障双退安置对象合法权益为目标，努力开创双退安置工作新局面。

一是落实各项优抚政策。全面落实各项优待抚恤政策，完善优抚信息管理系统，提升优抚工作信息化水平。创建社会力量参与优抚安置服务管理机制，不断提升优抚对象的生活质量和社会地位。

二是提升双拥工作水平。充分发扬双拥工作优良传统，强化国防双拥知识宣传教育，积极探索军民融合深度发展的双拥新路，推进国防教育“十、百、千”万主题实践活动，进一步深化“六进军营”²²活动内涵，继续开展“双拥在基层”和“关爱功臣”活动。立足军队现代化建设实际需求，积极帮助部队解决基础设施、战备演练、综合保障等方面的重、难点问题，为部队完成多样化军事任务和有效履行历史使命提供支持。以创建全国双拥模范城“八连冠”为契机，促进双拥工作制度化、规范化、长效化建设。

三是做好烈士褒扬工作。精心组织清明节、烈士纪念日等重大纪念活动。加强烈士纪念设施管理保护，充分发挥烈士纪念设施教育基地功能，大力宣传烈士事迹，弘扬烈士精神，动员和引导社会力量广泛开展烈士纪念活动。

四是有序推进退役士兵和军休干部接收安置工作，建立与国家和军队改革要求相适应的安置保障机制，推动双退安置工作由重管理向重服务转变。建立“政府主导、个人自愿、城乡一体、免费参加”的退役士兵教育培训体系，加大退役士兵教育培训和职业技能培训力度，提高自主就业能力。全面落实军休干部政治、生活待遇，大力开展军休文化建设，推进军休服务管理规范化、信息化，积极探索军休服务管理新模式。

（6）大力发展全民慈善事业

坚持政府推动、民间运作、行业发展、制度规范、全民参与的发展方针，深入贯彻落实《上海市募捐条例》，加强政府对各

²²科技拥军进军营、文化拥军进军营、就业岗位进军营、法律服务进军营、综合帮扶进军营、“两新”组织进军营

类慈善事业主体的指导、支持和监管，规范面向公众的社会募捐。完善区、街(镇)、居委三级经常性社会捐助点建设，加强募捐款物使用的监督和信息公开，努力提升慈善事业透明度和社会公信力。

(7) 不断完善专项社会事务管理

以转变政府职能为方向，以提升公共服务能力为抓手，不断加强民政专项社会事务建设，不断优化服务能力，进一步树立和强化民政为民的意识和形象。

一是加强殡葬改革与管理。加强公益性公墓的规划与管理，立足长远，确保需求，盘活资源，节约用地；加大殡葬设施的投入与改造，改善治丧与服务环境，满足不同消费需求，提高科技含量，节能减排全面达标。

二是加强婚姻（收养）登记管理。巩固民政部 3A 级婚姻登记机关创建成果，创新工作机制，将婚姻出证工作全面纳入街镇社区事务受理服务中心。深化、挖掘“家好月圆”服务内涵与价值，推广结婚登记特色颁证服务，倡导文明婚俗，提升公共服务能力。规范收养行为，加强部门协调，不断完善收养联合审定调查机制，提高公民法律意识，维护儿童合法权益。强化婚介诚信建设，规范婚介服务行为。

三是加强行政区划管理。严格规范行政区划调整报批手续，依法做好居（村）委会撤建指导工作。完善行政区域界线管理信息系统，规范充实各级勘界工作网络，切实加强界线、界桩的维护和管理。按照传承中华优秀传统文化的要求，弘扬地名文化，保护历史地名。

四是加强社会福利企业管理。以年检为抓手，加强管理。完善日常监管机制，逐步将重事前审批转变为重后续监管；完善与国资委、税务、残联、工商等部门的协同工作机制，形成各司其职，各负其责的工作格局；完善各类人员培训机制，实现培训常态化、系统化。以转型为突破，创新服务。深入调研区域产业结构，助推企业转型升级；积极搭建信息平台，帮助企业寻觅商机；适时出台、完善政策，扶持企业健康发展。

四、保障措施

1、组织保障

一是加强领导，坚持党政一把手“亲自抓、负总责”切实做到责任到位、措施到位、投入到位、力度到位；二是持续将民政工作纳入区域经济社会发展规划，作为政府公共管理和社会服务的重要内容列入议事日程；三是继续坚持目标管理考核，做到责任落实到位，积极推进民政工作体制创新、机制创新、管理创新。

2、机制保障

一是改进工作方式，完善“政府主导、部门协作、社会参与”的运作机制，分类推进各项民政事业发展；二是大力发展社会组织，推动政府职能转变，为民政事业发展提供体制保证。三是加快信息化建设，夯实和提升民政事业发展基础。四是加强政策理论研究和法制建设，促进民政事业法治化、规范化发展。

3、财政保障

继续争取区级财政加大对民政事业投入力度，主要在社会救助、老龄事业、基层政权建设等方面的投入，实现“十三五”时期民政事业经费投入增长幅度与区财政收入增长同步。

4、队伍保障

大力弘扬民政孺子牛精神，加强民政工作队伍建设，打造职业化的民政工作队伍，在应对新情况上有新思路，在解决新问题上有新对策，在攻克难点、热点问题上有新突破，不断提高民政工作业务水平。

“十三五”宝山区民政事业发展基本指标

序号	类别	指标名称	十三五目标	指标类型
1	社会救助和社区防灾减灾类	创建全国综合减灾示范社区	50个	预期性
2	养老服务类	全区养老床位数占户籍老年人口比重	3.5%	约束性
3		持有国家职业资格证书的养老护理员数	1344人	预期性
4		新建街镇社区综合为老服务平台(中心)	12个	预期性
5		新建社区托养机构	10个	预期性
6	社区治理类	社区事务受理中全区通办事项数量比	>30%	预期性
7	社会组织类	每万人(户籍人口)拥有社会组织数	7.3个	预期性
8		社会组织从业人员数	约2万	预期性
9		社会组织年度总支出	约20亿	预期性
10	社会事务类	政府安排工作退役士兵安置率	100%	预期性
11		社会捐赠总额	8000万元	预期性
12	支撑保障类	福利彩票销售总量	12亿元	预期性