

# 开平市民政事业发展“十四五”规划

(征求意见稿)

开平市民政局

2021年9月

# 目 录

第一章 发展基础.....	4
一、综合社会救助水平逐步提升.....	5
二、社会养老服务体系建设和取得实效.....	6
三、适度普惠社会福利初步形成.....	9
四、社会组织管理体制持续改革推进.....	10
五、城乡社会治理不断发展和创新.....	11
六、其它专项民政管理服务水平明显提高.....	12
第二章 发展形势.....	13
一、民政事业发展的机遇.....	13
二、民政事业发展的挑战.....	15
第三章 发展目标.....	16
一、指导思想.....	16
二、基本原则.....	16
三、发展总体目标.....	18
表“十四五”时期开平市民政事业发展主要指标.....	20
第四章 具体任务.....	21
一、加快健全兜底民生保障安全网.....	21
（一）完善救助政策供给.....	22
（二）加强救助资源统筹.....	22
（三）优化救助审批管理.....	23
（四）提升兜底保障服务.....	23

二、加大力度提高养老服务质量 .....	24
(一) 加快提升养老机构服务质量 .....	25
(二) 加大居家社区养老服务供给 .....	25
(三) 不断完善医养服务保障体系 .....	26
(四) 加强养老服务队伍建设 .....	26
(五) 建立健全老年人关爱服务体系 .....	26
(六) 持续提升智慧康养服务水平 .....	27
(七) 优化养老服务发展环境 .....	27
(八) 深化粤港澳养老服务合作 .....	27
三、建立健全儿童社会保障体系 .....	28
(一) 完善政策制度建设 .....	28
(二) 加强基础设施建设 .....	28
(三) 提升队伍服务能力 .....	28
(四) 健全全员关爱体系 .....	29
四、提升侨乡特色慈善服务水平 .....	29
(一) 推进慈善公益进程 .....	30
(二) 打造特色志愿服务 .....	30
(三) 夯实福彩公益基础 .....	30
(四) 加快社会工作专业能力提升 .....	31
五、构建多元化的“大社会治理”体系 .....	32
(一) 推进基层政权建设和城乡社区治理 .....	33
(二) 推动社会组织健康有序发展 .....	34
(三) 提高基本公共服务效能 .....	35

第五章 保障措施.....	39
一、加强党的领导.....	39
二、加强法治保障.....	39
三、加强政策建设.....	39
四、加强组织保障.....	40
五、加强社会参与.....	40

“十四五”时期是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是全面建成小康社会迈向基本实现社会主义现代化关键时期，是广东实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”的关键时期，是开平市抢抓“双区”建设、“双城”联动重大历史机遇。当前形势对民政工作提出了新的更高要求，民政工作与民生息息相关，在社会建设和国家社会治理中具有重要基础性作用；民政工作对维护社会稳定、促进社会公平、增进社会和谐具有重要意义；民政工作事关党的执政基础，事关社会主义制度优越性；民政工作是经济发展的基础，是推动粤港澳大湾区发展战略的基础，是推动广东经济社会发展的根本。高质量编制好民政事业“十四五”规划，科学确定未来五年民政事业发展目标和具体任务，对于开平市民政局抢抓发展机遇、全面深化改革、推进政府治理体系和治理能力现代化建设，实现高质量发展，具有重大意义。

## 第一章 发展基础

“十三五”期间，开平市民政局工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面加强党对民政工作领导，坚守民生底线，坚持“应保尽保”“应救尽救”“精准救助”，稳步推进社会救助综合改革，扎实做好低收入困难群众、农村留守儿童、各类困境儿童、困难和重度残疾人等特殊困难群体基本生活保障工作，加强和完善基本社会服务体系，全面构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多元化养老服务体系等方面取得新突破，民政事业实现高质量发展，为“十四五”规划时期的发展奠定了良好基础。

## 一、综合社会救助水平逐步提升

**社会救助标准不断提高。**2018 年全市城乡低保标准实现一体化，至 2020 年，全市城乡低保标准提高到 900 元/人月，比 2015 年增长 114.29%，实发城乡低保月人均补差分别为 675 元、540 元，分别比 2015 年增长 63.64%、157.14%。2018 年统筹城乡实施特困人员供养，至 2020 年，特困人员基本生活标准提高到 17280 元/人/年，比 2015 年增长 94%。2020 年 2 月起发放特困人员照料护理费，全自理、半自理、全护理每月标准分别为 31 元、465 元、930 元。五年间，开展临时救助 3054 户次，至 2020 年，平均救助水平提高到 2430 元，比 2015 年增长了 342%；累计救助流浪乞讨人员 2620 人次。低保门诊和住院政策范围内自付医疗费用医疗救助比例从 70%提高到 90%。2020 年困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准分别提高至 2100 元/人/年和 2820 元/人/年，分别比 2015 年增加了 75%、56.7%。

**社会救助范围不断扩大。**低保从按户施保转为按户和按人施保相结合，将低收入家庭中（生活困难、靠家庭供养）无法单独立户的成年无业重度残疾人及三级、四级智力残疾人和精神残疾人，父母不能履行抚养义务的儿童等特殊人员，单独纳入低保范围。对高龄、残疾、重病等特殊困难群体申请低保抵扣收入，降低门槛，或给予分类施保，增发低保补差。全额资助参加基本医疗保险对象范围拓宽到精准扶贫重点帮扶对象、低收入家庭，住院救助对象范围拓宽到精准扶贫重点帮扶对象、低收入家庭和支出型贫困医疗救助对象。

**管理和服务机制不断完善。**全面开展救助申请家庭经济状况信息化核对，落实信息化核对加生活状况综合评估双重核查机制，提高核查准确率。全面使用系统进行低保、特困供养等社会救助审核审批，提高业务数据动

态更新效率和准确率。社会救助开通了网上申请窗口，全市实现基本医疗保险（大病保险）、医疗救助和扶贫医疗保障“一站式”同步结算，避免了救助对象往返申请救助。积极引导社会力量参与社会救助，通过政府购买服务实施第三方开展低保核查、增强基层社会救助经办服务能力、委托社工机构提供精神障碍患者社区康复服务等项目，有效补充社会救助行政管理和服务。

**流浪救助服务水平不断提高。**按照“自愿求助、无偿救助”的原则，坚持依法救助、主动救助、文明救助，扎实做好生活无着流浪乞讨人员救助管理工作，保障其基本生活权益。多渠道多元化开展流浪乞讨滞留人员安置工作。至2020年5月底，长期滞留人员落户和安置工作机制基本建立。现正在实施长期滞留人员落户安置，纳入特困人员供养工作。进一步加强救助管理机构阵地建设和信息化建设工作。实施救助管理站搬迁改造工程，逐步完善配备安全检查设备，落实入站检视制度；升级视频监控系统，实现受助人员居室、特殊服务管理等区域的全覆盖。组织开展救助和托养机构排查整改工作，坚决落实安全管理主体责任。规范救助管理信息系统使用，确保系统显示数据与受助人员实际救助情况保持一致，确保救助信息化工作有效开展。

## **二、社会养老服务体系建设和取得实效**

**科学规划养老服务设施布局。**委托江门市规划勘察设计院编制我市养老设施布局专项规划，项目总投资18万元。经市政府同意于2016年5月3日向全市印发实施《关于印发〈开平市养老设施布局专项规划（2016-2020）〉的通知》（开民字〔2016〕46号），作为全市养老设施布局的整体规划指引，在控制性详细规划中落实《专项规划》的布局规划和建设标准。

**完善社区居家养老服务网络。**开平市共有民政管理的服务机构老年人日间照料中心 11 个，居家养老服务站、农村幸福院等互助型养老服务设施 101 个，开平市颐和食堂（我市长者食堂品牌）5 个，服务 1 万多名老年人，可为其提供文化娱乐、日间照料、配餐送餐、健康管理、精神慰藉等各类型居家养老服务。2020 年实施在龙胜镇建设居家社区养老服务示范点 1 个、建设开平市颐和食堂 1 家，分别资助专项资金 20 万元、26 万元，列入 2020 年江门民生实事项目。

**推进养老机构建设发展。**在民政政务网站建立了“开平市养老服务信息专栏”，并陆续公布了《开平市养老机构投资指南》、《开平市养老机构备案信息公开一览表》以及各级民政部门关于养老服务领域的政策文件等信息。我局与开平市财政局联合印发《关于印发〈开平市民办社会福利机构扶持专项资金使用管理办法〉的通知》（开民字〔2019〕90 号），进一步加大对我市民办社会福利机构发展的扶持力度，同时规范开平市民办社会福利机构扶持专项资金管理。“十三五”期间，共支出各项民办养老机构补助 298.24 万元，引进民间资金新增 2 家民办养老机构，新增养老床位 391 张，新增 1 家综合门诊部（医养结合），并重点培育开平市康华养老服务中心作为我市规模化、连锁化、品牌化的养老机构示范点。2020 年实施在长沙街道建设区域性养老服务中心 1 家，资助专项资金 180 万元，列入 2020 年江门民生实事项目。

**健全老年人福利服务保障制度。**建立起以社区卫生服务中心和乡镇卫生院评估为基础、以县镇两级民政部门审核审批结果为依据的特困人员生活自理能力动态评估机制，为开平市特困人员护理等级提供科学、专业的评定依据。通过签订协议方式委托个人或机构为特困人员提供日常生活照料护理服务，建立起特困人员日常生活照料护理服务制度，确保特困人员

“平日有人照应，生病有人看护”。对 60 岁以上的低保、特困、低收入家庭老人进行评估，通过评估，科学确定老年人养老服务需求、护理等级，实现照护服务与老年人照护需求合理匹配，促进养老服务资源公平有效配置。对 80 岁以上老人发放高龄老人津贴。

**推动医养结合发挥效能。**结合粤港澳大湾区建设有利契机，积极推进医疗机构与养老机构深度融合，建立协议合作关系，鼓励通过建设医疗养老联合体等多种方式，为老年人提供治疗期住院、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。同时积极推进养老机构开展医疗服务，支持养老机构根据服务需求和自身能力设置医疗机构，鼓励社会资本开办老年病医院、康复医院等专科医疗机构，并将此优先纳入全市医疗卫生服务体系规划。有 2 家社会办医养结合机构，其中 1 家纳入基本医疗保险定点范围；有 13 家养老机构与医疗机构建立了合作关系，有 1 家医疗机构建立了为老年人提供挂号、就医等便利服务的绿色通道。

**强化养老服务规范管理。**支持建立健全养老服务标准体系，大力开展养老服务国家标准和地方性标准的宣贯活动，推动《养老机构服务质量基本规范》、《养老机构服务安全基本规范》、《社区居家养老服务机构设施设备配置规范》等各项养老服务标准的贯彻落实，推行养老服务行业消防标准化管理，促进我市养老机构服务质量提升。我局积极协助上级部门做好全市养老机构星级评定工作，并鼓励有条件的养老机构率先参加星级评定。“十三五”期间，全市共评定 5 个省星级养老机构：开平市福利院（四星级）、开平市东华颐养院（三星级）、开平市三埠美仙养老院（三星级）、开平市水口镇颐养院（一星级）、开平市金鸡镇颐养院（一星级）。

**加强养老服务队伍建设。**全市共有养老机构从业人员 239 人，其中养老护理员 140 人，专业技术人员 42 人，各类工勤人员 57 人。持续加强养

老服务管理人员和养老护理员岗前培训和继续教育培训，鼓励养老机构自行组织或参加各级民政部门统一组织的培训活动，开展南粤家政培训工程，切实提高养老机构的安全管理和服务水平。

**加强养老服务体系建设保障。**“十三五”期间我市在财政收支十分困难的情况下努力保障养老服务体系建设经费，确保我市养老服务体系建设有政策依据、有资金保障、有实际效果。“十三五”期间我市本级福利彩票公益金资助养老服务体系建设项目共支出 1090.26 万元。

### **三、适度普惠社会福利初步形成**

**儿童福利工作纵深发展。**一是**儿童保障体系不断完善。**建立健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系，建立由市政府分管领导任召集人的江门市农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作联席会议制度。出台《开平市留守儿童和困境儿童定期探访制度》等系列文件，指导各类专项儿童保障工作健康发展。全面落实广东省孤儿及艾滋病病毒感染儿童基本生活保障制度、最低养育标准自然增长机制，养育标准高于省民政厅的最低养育标准。切实做好事实无人抚养儿童生活保障工作，逐年提高事实无人抚养儿童生活保障金发放标准，2020 年与散居孤儿基本生活养育标准齐平。开展“孤儿医疗康复明天计划”，连续四年为福利机构及散居孤儿购买重大疾病公益保险。二是**儿童保障配置不断增强。**建立健全基层儿童服务队伍，实现乡（镇）儿童督导员、村（居）儿童主任全市配备全覆盖；印发工作指引明确儿童督导员、儿童主任工作职责，保障儿童服务工作规范化开展。市本级累计投入 60 多万元购买留守儿童、困境儿童社会工作服务，探索制定农村留守儿童社工服务标准体系。持续实施困境儿童帮扶计划，加快儿童福利机构及设施建设，儿童福利机构设在市福利院，为儿童提供幸福港湾。

**慈善事业规范有序发展。**慈善工作规范化水平不断提高，指导慈善事业规范化、有序化发展。建设慈善信息平台，实现慈善信息的综合在线管理及慈善动态实时更新。大力宣传、落实《慈善法》，以慈善月、慈善日为契机，以“扶贫”“爱心”为主题，动员多部门联合或分别开展系列慈善活动，成功打造了“慈善超市”“金秋助学”“关爱留守儿童”等一大批慈善公益品牌项目，形成品牌效应。大力弘扬慈善精神，鼓励社会慈善之举，超过100个次单位和个人被认定为慈善捐赠先进单位和先进个人。通过购买服务对慈善捐助项目实施进行效果评估，找出存在问题，促进慈善资金规范管理。

**福利彩票工作健康发展。**严格遵守民政部和财政部关于福利彩票公益金使用管理有关规定，遵循“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨，将福利彩票提留公益金重点用于养老服务体系建设和社区建设及殡葬改革等慈善公益项目，推动了本市慈善事业的发展。

#### **四、社会组织管理体制持续推进**

**社会组织党建工作持续推进。**实行社会组织登记管理与党建工作双管齐下、同步推进的工作机制，双线并轨推进社会组织党建工作。

**社会组织作用进一步发挥。**截至2020年12月底，全市依法登记社会组织444家。统筹发挥社会组织参与社会治理的作用，社会组织在脱贫攻坚、重大公共卫生事件介入处理、群众精神文化建设等方面发挥了积极的作用。

**社会组织监督管理进一步强化。**实行新任社会组织法定代表人约谈和重要事项告知机制，落实社会组织重大活动备案制度，开展社会组织“双随机”检查。督促社会组织参加年检年报，加快社会组织等级评估工作。加强对慈善组织的监管，加大慈善组织信息公开力度。推进行业协会商会

与行政机关全面脱钩工作。建立社会组织联席会议制度。

## 五、城乡社会治理不断发展和创新

**基层群众性自治组织建设顺利推进。**顺利完成 2017 年第七届村委会、第六届居委会换届选举，村（社区）书记、主任“一肩挑”、“两委”成员交叉任职率高，比例均超过 92%，基层民主参选率达到 94.46%，1 个非户籍委员试点任务圆满完成。逐年提高村（社区）“两委”干部补贴标准，2020 年提高到人均每月不低于 3000 元的标准。全力保障村（社区）运转，村（社区）办公经费补助标准为每村（社区）每年 10 万元。

**村（居）民自治实践不断深化。**全面推进村（居）务公开“五化”标准建设。全市 268 个村（社区）均开通了村（社区）公共服务信息系统平台，将“一门式”服务延伸至村（社区）。开展村民小组“五有”规范化建设，全面完成 268 个村（社区）修订完善村规民约和居民公约工作。

**城乡社区治理创新发展。**全面完成 268 村（居）民议事厅搭建，积极推进城乡社区协商工作，共建立 2 个城市社区、13 个农村社区协商示范点，建立了村（社区）党组织领导、村（居）民委员会负责、各类协商主体共同参与的协商工作机制。

**双百计划提供精准化识别与精细化服务。**双百社工通过走访入户的驻村方式，扎实做好兜底性工作，为民政服务对象提供社会心理支持、精神慰藉、福利政策宣传与解释、资源链接、能力建设等服务。双百社工提供社区志愿活动平台，进一步发挥志愿服务作用，扩大社工站的社会支持网络，整合相关部门资源，尤其加强协会与团委、其他社工机构和志愿服务机构的合作交流，最大限度地整合当地志愿服务资源，扩充队伍和影响力，扩大志愿服务面。

## 六、其它专项民政管理服务水平明显提高

**婚姻管理工作有序推进。**推进了婚姻登记机关规范化、标准化、信息化建设，加强婚姻登记从业人员的培训工作；健全和加强了婚姻登记档案管理和信息安全管理。

**节地生态葬法改革取得了新成效。**“十三五”期间，严格执行遗体火化管理规定，火化率常年保持在100%。进一步加大了绿色生态葬法的激励力度，将补贴标准提高至每份骨灰500元，比“十二五”期间增长了67%。全市接受骨灰树（花）葬、深埋、撒散安置处理72份，共有37具骨灰回归大海。新建公益性骨灰存放设施9座，实现骨灰存放设施消灭“空白镇”目标；不断推出“网上拜祭”、“丝带传情”等多样化的新型文明低碳祭扫方式。

**殡葬公共服务体系不断完善。**在免除低收入群体殡葬基本服务费用的基础上，全面实现所有城乡居民免费享受7项殡葬基本服务政策。“十三五”期间，开平市共免除殡葬基本服务费23589宗，免除金额1880.8137万元。开平市殡仪馆于2019年复审获评“广东省一级殡仪馆”称号。积极开展殡仪服务满意度评价和服务回访，整体满意度在98%以上。加强了殡葬行业从业人员技能培训，已有7人取得殡葬职业资格证书。健全经营性公墓年检和“双随机一公开”制度。深入开展殡葬服务管理“三规范一推行”专项整治活动，加大消防和安全生产工作规范管理。

**地名区划工作稳步推进。**全市审批地名命名更名销名约159个。完成地名普查和成果转化应用工作，全市共普查地名约7000多条。落实地名普查成果转化工作暨“开平地名图、录、典、志”编撰和地名普查档案归档。积极筹集经费采写和印刷《江门地名故事》（开平篇）。相继完成3条市界共约384.64公里的联检工作，建立了行政区划界线纠纷处理联席会议制

度和行政界线纠纷隐患台账等，近年来没有发生因边界争议引发的群体事件。

## 第二章 发展形势

“十四五”时期是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标后开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的一个五年。当前和今后一个时期，我国发展仍处于战略机遇期，但机遇和挑战都有新的发展变化。当今世界正经历百年未有之大变局，和平与发展仍是时代主题，同时国际环境日趋复杂，不稳定性、不确定性明显增强。我国已进入高质量发展阶段，发展具有多方面优势和条件，同时发展不平衡不充分问题仍然突出。我国将致力于加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，建立疫情防控和经济社会发展工作中长期协调机制。要深刻认识全国、全省和全市社会主要矛盾发展变化带来的新特征、新要求，增强机遇意识和风险意识，把握发展规律，发扬斗争精神，善于在危机中育新机、于变局中开新局，抓住机遇，应对挑战，趋利避害，推动我市民政事业奋勇前进。

### 一、民政事业发展的机遇

一是党中央国务院、省委省政府和市委市政府高度重视，为我市民政事业指明发展方向。党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会对民生事业进行了重要部署，均把坚持和完善统筹城乡的民生保障制度当作我们党立党为公、执政为民的本质要求和“满足人民日益增长的美好生活需要”的根本途径。习近平总书记高度重视民政工作，“十三五”期间习近平总书记就民政工作作出一系列重要指示和批示，要求各级党委和政府

要坚持以人民为中心，加强对民政工作的领导，增强基层民政服务能力，推动民政事业持续健康发展；各级民政部门要加强党的建设，坚持改革创新，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、基本社会服务等职责，为全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家作出新的贡献。习近平总书记重要指示明确了新时代民政事业的定位和职责，为“十四五”乃至更长一段时期的民政事业发展指明了发展方向。各级民政系统同志认真学习和贯彻习近平总书记重要指示批示精神，真抓实干，民政法治和制度建设持续加快，大民政统筹协调机制更加健全，政策和模式创新不断涌现，民政服务和社会治理全面进步。马兴瑞省长在第二十次广东民政会议上就我省民政事业讲话指出，要着力打造民政领域“大救助、大养老、大儿童保障、大慈善、大社会治理”五大工作体系；江门市委、开平市委高度重视包括民政在内的民生事业，多次强调要坚持以人民为中心，以改革开放为动力，以高质量发展为导向，保障和改善民生，提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

二是勇于担当、直面差距，抢抓“双区驱动”机遇，为我市民政事业提供强大发展动力。“十三五”以来市委、市政府坚决贯彻落实党中央战略意图和决策部署，清醒认识开平发展的形势和差距，提振干事创业精气神，抢抓建设粤港澳大湾区和支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的“双区驱动”机遇，全力稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定，“六稳”工作成效明显，全市经济平稳发展。

三是新经济、新行业和新业态蓬勃兴起，为我市民政服务模式创新提供有力发展支撑。我国仍然处于新旧动能转换和新经济、新行业和新业态加速发展的新常态中。“十四五”时期将困难估计得充分一些，排除干扰、迎难而上，我国仍将保持国民经济中高速增长，实现经济发展动力从要素

驱动、投资驱动转向创新驱动，使新兴产业和新兴职业不断涌现。今年以来，大数据、人工智能和信息通讯等新经济已显示了在社区防控和临时救助等方面发挥了重要作用。我市紧紧抓住时代变革机遇，努力推动新经济、新行业和新业态发展。新经济的到来要求民政服务供给模式进一步创新，如强化负面清单制度，推动参与主体多元化，实现基本民生保障智能化、基层社会治理智能化和基本社会服务智能化，以更及时和更高质量地满足民众的民政服务需要。

## 二、民政事业发展的挑战

一是户籍开放与融合型大城市治理，考验民政服务供应能力。“十四五”期间我市农村民生兜底压力趋缓，扶贫重点将向解决相对贫困方向转换。城市化增速趋于放缓，快速城市化向高质量城市化方向转变。

二是老龄化、高龄化和失能化快速发展，加大养老服务供应压力。长者食堂、医养结合、高龄老人津贴和特困人员护理补贴等措施逐步完善。但老龄化、高龄化和失能化的快速发展，会加大家庭经济压力，导致家庭照料负担过重，加大医保压力和养老服务支出压力，加大对经济社会发展活力的抑制。当前我市养老方面还存在延迟退休悬而未决、老年照料依赖年限大大超过发达国家、家庭照料技能与经验缺乏、社区照顾对政府投入的单向依赖和模式单一、以及机构照顾专业化、认同度和职业稳定性偏低、养老传统观念有待改变等问题，“十四五”期间满足我市广大老龄群体的美好生活需要将面临巨大挑战。

三是外部环境的不稳定性和不确定性明显增强，考验民政事业的风险防范能力。新冠疫情给经济发展和社会治理体系创新带来系列挑战，民粹主义、去全球化和中美摩擦加剧带来国际形势管控上的复杂性、不稳定性和不确定性，以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格

局对“双区驱动”提出了更高的要求。此外，社会组织参与的快速增长和境外在开平社会组织的不断增加有利于更好地满足居民需要和基层共建共治共享，但规模庞大、良莠不齐的社会组织活动也增加了过程和结果监管的难度，可能影响整个社会的和谐稳定。

## 第三章 发展目标

### 一、指导思想

高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，自觉践行习近平总书记关于粤港澳大湾区建设和民政工作的重要讲话和重要指示批示精神，贯彻落实省、江门市及开平市工作部署，坚定不移贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以推动高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，牢牢守住社会建设的底线，全力以赴做好基本民生保障、基层社会治理和基本社会服务等工作，着力推进民政领域“大救助、大养老、大儿童保障、大慈善、大社会治理”五大体系建设，为江门建设珠江西岸新增长极、沿海经济带上的江海门户，为广东在全面建设社会主义现代化国家新征程中走在全国前列、创造新的辉煌贡献开平民政力量。

### 二、基本原则

**坚持党建引领。**党的领导是中国特色社会主义的最本质特征，是做好一切民政工作的最大优势。要贯彻落实新时代党的建设总要求，增强“四

个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，将党建与业务工作深度融合，进一步完善齐抓共管民政工作的体制机制，以新担当新作为不断把民政事业高质量发展推向深入。

**坚持以人民为中心。**人民是历史的创造者，也是决定民政事业发展的根本力量。民政事业发展必须坚持人民主体地位，贯彻党的群众路线和“民政为民、民政爱民”理念，大力纠治“四风”。真诚与民众沟通，自觉接受民众监督，让人民群众成为民政事业的参与者、享受者和评价者，不断满足人民日益增长的优质民政服务需要。

**坚持全局观念。**认真落实省委“1+1+9”工作部署和江门市委“1+1+5”工作举措，把民政事业融入和服务江门打造珠江西岸新增长极、沿海经济带上的江海门户和广东实现“四个走在全国前列”、当好“两个重要窗口”大局，立足市情高位谋划推动，主动融入创新驱动发展战略、乡村振兴战略和“三区并进”协调发展新格局等重大战略，推动民政事业持续健康发展。

**坚持底线思维。**民政事业是社会建设的兜底性、基础性工作，是直接面对人民群众、提供扶危济困服务的最基本的“安全网”。要坚持底线思维，增强忧患意识，提升风险管控能力，时刻防范和化解风险，扎扎实实守住民生保障的底线，确保民政事业稳中求进、持续健康发展。

**坚持改革创新。**全面深化改革和加强创新驱动是社会主义现代化建设的强大动力，是应对新时代国内外形势变化的客观需要。要把新发展理念贯穿发展全过程和各领域，克服因循守旧、不敢担当的顽疾，鼓励敢闯敢试、尊重改革的首创精神，始终把解放思想、改革创新贯穿民政事业发展的各个环节，着力构建合理、公平、高效、符合科学发展要求的体制机制。

### 三、发展总体目标

“十四五”期间，我市民政事业发展的总目标是：高标准打造民政领域“大救助、大养老、大儿童保障、大慈善、大社会治理”五大工作体系，推动民政事业高质量发展。到2025年，省市部署安排的各项工作取得明显进展，民政系统党的建设进一步加强，民政相关制度更加成熟定型，民政领域治理能力显著增强，基本民生保障更加有力，基层社会治理更加健全，基本社会服务更加有效，群众获得感、幸福感、安全感切实提高，我市民政事业现代化新征程实现顺利开局，为全面建设社会主义现代化强国作出新的贡献。具体目标如下：

**第一，进一步构建“大救助”体系。**加快构建政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的“大救助”体系。统筹运用临时救助和低保救助等政策，积极发展服务救助，完善低保、特困、低收入和支出型贫困家庭认定办法；加大农村社会救助投入，逐步缩小城乡差距，巩固脱贫攻坚成果。“十四五”期间，城乡低保标准年度增速不低于居民上年度人均消费支出增速。到2025年，农村低保月人均补差最低标准占城镇低保月人均补差最低标准的80%以上。

**第二，进一步完善“大养老”服务。**不断完善居家养老、社区养老和机构养老相协调，医养康养相结合的“大养老”体系。主动对接融入湾区养老体系，高位谋划促进养老产业发展，完善市养老服务业发展联席会议制度，加大养老和医疗、康复结合的力度。加强养老服务机构事中事后监管，强化护理员队伍建设，加大护理型床位供给力度，推动养老服务机构从“纯照料”向“复合型”转变。2025年实现全市养老机构护理型养老床位占比不低于55%，生活不能自理特困人员集中供养率不低于60%。

**第三，进一步强化“大儿童”保障。**形成覆盖范围广泛、分类明确、

保障完善、监督有力、与我市社会经济发展水平相适应的“大儿童”保障体系。建立全方位、全类别的困境儿童生活津贴、营养补贴、医疗康复、辅具配置和关爱服务政策。从监护、福利和法律援助等方面完善未成年人保护制度机制。做好孤儿、事实无人抚养儿童基本生活费补助标准政策的落实发放。进一步健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系，完善农村留守妇女关爱服务体系，增强城乡基层儿童关爱服务能力。到2025年底，乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率达到50%以上。推动儿童福利机构场地转型改造，推进未成年人救助保护机构规范化发展。

**第四，进一步打造“大慈善”特色。**高位谋划慈善事业发展，落实和强化慈善激励政策。弘扬侨乡慈善文化，加大慈善品牌建设，打造特色志愿服务，加快社会工作专业能力提升，推动慈善活动与志愿服务、社会工作有机融合。促进社会工作人才队伍进一步壮大、专业作用增强。

**第五，构建“大社会治理”体系，建立健全“一核四社”城乡社区治理工作机制。**社区治理体系更加完善、治理能力得到提升。到2023年底，每百户居民拥有的城乡社区综合服务设施建筑面积达到31平方米，实现每万名城镇常住人口拥有社区工作者数量达到16人；到2025年底，每百户居民拥有的城乡社区综合服务设施建筑面积达到32平方米，实现每万名城镇常住人口拥有社区工作者数量达到18人。推动社区基本公共服务精准化、精细化。社会组织发展提质增效，四个服务功能得到有效发挥，社会工作深度参与社区治理；做好村（居）换届有关各项工作，婚姻登记、殡葬管理、残疾人权益保护、区划地名与界线管理等基本社会服务水平不断提升；民政工作的法治化、标准化和信息化水平和风险防范能力进一步加强。

表“十四五”时期开平市民政事业发展主要指标

序号	类别	指标名称		单位	2020年 市实际值	2023年 市目标值	2025年 市目标值	2025年 江门市目标 值	2025年 省目标值	指标属 性
1	社会 救助	城乡低保标准年度增 速		%	5.88% (低于居 民上年度 人均消费 支出增速)	不低于居民 上年度人均 消费支出增 速	不低于居民 上年度人均 消费支出增 速	不低于居民 上年度人均 消费支出增 速	不低于居民 上年度人均 消费支出增 速	预期性
2		农村低保标准占城市 低保标准 比例		%	100	100	100	100	>80	预期性
3		查明身份信息流浪乞 讨受助人员 接送返回率		%	94.2	95	100	100	100	约束性
4		特困人员 基本生活 供养标准	城镇	—	最低生活 保障标准 的1.6倍	最低生活 保障标准 的1.6倍	最低生活 保障标准 的1.6倍	最低生活 保障标准 的1.6倍	最低生活 保障标准 的1.6倍	约束性
			农村	—						
5		特困人员 照料护理 标准	全自理	%	最低工资 标准的2%	不低于当地 最低工资 标准的2%	不低于当地 最低工资 标准的2%	不低于当地 最低工资 标准的2%	不低于当地 最低工资 标准的2%	约束性
			半自理 (半失 能)	%	最低工资 标准的 30%	不低于当地 最低工资 标准的30%	不低于当地 最低工资 标准的30%	不低于当地 最低工资 标准的30%	不低于当地 最低工资 标准的30%	
			全护理 (失能)	%	最低工资 标准的 60%	不低于当地 最低工资 标准的60%	不低于当地 最低工资 标准的60%	不低于当地 最低工资 标准的60%	不低于当地 最低工资 标准的60%	
6		养 老	养老机构护理型床位 占比		%	47	≥50	≥55	≥55	≥55
7	老 服	乡镇(街道)范围具 备综合功能的养老服 务机构覆盖率		%	30	40	60	60	60	预期性
8	务	养老服务人员培训数 量(南粤家政培训)		人 次	215	650	1000	1万	20万	预期性
9	儿 童	孤儿基本生 活最低养育 标准增长幅 度	集中养 育	%	7.86	不低于上年 度当地居民 消费价格指 数	不低于上年 度当地居民 人均消费性 支出增长幅 度	不低于上年 度当地居民 人均消费性 支出增长幅 度	不低于上年 度当地居民 人均消费性 支出增长幅 度	约束性

	福利	分散供养		91.37				参照当年度当地分散供养孤儿基本生活养育标准	约束性
10		事实无人抚养儿童生活保障标准		2373元/人/月	参照当年度当地分散供养孤儿基本生活养育标准	参照当年度当地分散供养孤儿基本生活养育标准	参照当年度当地分散供养孤儿基本生活养育标准	>50	约束性
11		乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率	%	—	30	>50	>50	70	预期性
12		节地生态安葬率	%	70	75	80	80	100	预期性
13	社会	县级城乡公益性安葬（放）设施覆盖率	%	100	100	100	100	100	约束性
14	治理	困难残疾人生活补贴覆盖率	%	100	100	100	100	100	约束性
15		重度残疾人护理补贴覆盖率	%	100	100	100	100	最低生活保障标准的1.6倍	约束性
16	慈善事业	福利彩票销售网点数	个	75	83	92	450	11500	预期性

## 第四章 具体任务

### 一、加快健全兜底民生保障安全网

深入贯彻中央办公厅、国务院办公厅《关于改革完善社会救助制度的意见》（中办发[2020]18号）精神，坚持以人民为中心，稳步推进统筹发展我市大社会救助体系，“构建政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的综合救助格局”工作要求，加快构建完善社会救助体制机

制、统筹推进社会救助综合改革。通过持续提高社会救助法制化、规范化、专业化建设水平和运用现代信息技术推进救助信息聚合、救助资源统筹、救助效率提升，实现精准救助、高效救助、温暖救助、智慧救助，进一步织密扎牢民生兜底保障安全网，不断增强困难群众的获得感、幸福感、安全感。

### **（一）完善救助政策供给**

改进基本生活救助制度。合理调整低保、特困人员供养等基本生活救助标准和家庭财产准入条件，适应当地经济社会发展水平。合理扩大救助对象覆盖范围，加大对重病、重残等丧失（或部分丧失）劳动能力人员的政策倾斜，通过减除家庭收入审核低保或单人户纳入低保，降低救助门槛，落实兜底保障。探索根据救助家庭成员人均收入分档发放低保补差和分类施保，提高救助水平。

细化低收入家庭救助政策。加大社会救助与乡村振兴政策衔接，落实低收入家庭救助政策，加强对易返贫、致贫人口的监测，将不符合低保、特困供养条件但刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的低保临界、低保边缘家庭，认定为低收入家庭，纳入医疗、住房、教育、就业等专项社会救助范围，根据实际需要给予必要的救助措施，健全分层救助体系。

### **（二）加强救助资源统筹**

发挥协调机制作用。进一步健全困难群众基本生活保障工作联席会议等协调机制运行制度，明确部门职责，丰富议事形式和内容，更好地发挥统筹协调、一事一议作用。以最低生活保障、特困人员救助供养等基本生活救助为基础，教育救助、医疗救助、住房救助、就业救助、信访救助、法律援助、司法救助等专项救助为支撑，受灾人员救助、临时救助、生活

无着的流浪乞讨人员救助等急难救助为辅助，社会力量为补充，做到分层分类梯度救助，切实保障好各类困难群众基本生活。

探索智慧救助模式。推进互联网、大数据、人工智能等现代信息技术在社会救助领域的运用。依托部门数据共享交换平台体系，将政府部门、群团组织等救助政策、帮扶资源、服务对象等各类信息统一汇集、整理分析、互通共享，为开展救助帮扶工作的相关部门、单位和社会力量实现主动发现、精准救助提供参考和支持。

促进社会力量参与。发展慈善救助，鼓励支持自然人、法人及其他组织以捐赠财产、设立项目、提供服务等方式，自愿开展慈善帮扶活动。鼓励社会力和市场主体参与救助家庭经济状况调查评估、救助对象生活自理能力评估、特殊群体专项服务、急难个案补充救助等项目，扩大社会救助服务供给。

### （三）优化救助审批管理

推进简政放权。健全社会救助家庭经济状况核对机制，发挥各级核对机构作用，取消可以通过政务服务平台查询的相关证明材料，推进核对报告部门互认，简化救助申请流程。修订临时救助实施细则，发挥镇（街）临时救助备用金作用，提高急难型救助、小额救助审批发放效率。

推行协同办理。加强镇（街）各项社会救助和社会福利受理经办的机构、人员整合，根据申请人困难情况、致贫原因，统筹考虑家庭人口结构、健康状况、劳动能力和劳动条件、刚性支出等因素，综合评估救助需求，提出综合实施救助措施的意见，按职责分工及时办理或转办。有序推进居住地受理、审核基本生活救助。

### （四）提升兜底保障服务

规范照料护理工作。科学、准确评估特困人员生活自理能力等级，加大护理资金保障力度，优先安排失能、半失能特困人员入住供养服务机构实施集中供养。积极发展服务类社会救助，形成“物质+服务”的救助方式。通过签订照料护理协议等形式，保障对特困人员等特殊困难群体的访视、照料服务供给。通过完善护理内容目录和考核评价标准，加大监管力度，保障服务质量。

做好流浪人员救助。改进生活无着流浪乞讨人员救助管理机制，加强部门联动，积极为走失、务工不着、家庭暴力受害人等离家在外的临时遇困人员提供救助。完善救助管理设施，提升救助管理服务，切实保障流浪乞讨人员人身安全和基本生活，提高寻亲送返效率。强化属地管理责任，完善源头治理和回归稳固机制，做好长期滞留人员落户安置工作，为符合条件人员落实社会保障政策。

加大政策推送力度。运用现代信息技术，加大社会救助政策宣传，推广社会救助业务在线办理。加快社会救助从“有申请才办理”向“推送政策协助申请”转变。改进社会救助在线申请窗口，增加依据困难家庭情况指引申请相关救助功能，并通过定制信息给予进度反馈、情况提醒和跟踪服务，促进社会救助应救尽救，及时施救。

## **二、加大力度提高养老服务质量**

健全完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系；立足进入高水平发展阶段后社会人口结构变化特征，以及到本世纪中叶人口老龄化程度达到最高峰值的战略预判，以释放老年人口消费红利、培育新经济增长点为要求，推动养老产业发展由松散多元向规模效益集结。统筹整合养老资源，深入推进养老服务供给侧结构性改革，加快养老服务市场全面放开的步伐，积极推进养老服务社会化、产业化、连

锁化、品牌化发展，既保障基本养老需求，又满足中高端群体高质量养老需要，加快打造高品质和谐宜居城市品牌。紧抓粤港澳大湾区建设，深化粤港澳养老服务合作。

## **（一）加快提升养老机构服务质量**

### **1. 促进公办养老机构提质增效**

继续深化公办养老机构改革。公办养老机构在“保基本”的基础上，允许公办养老机构向社会开放；大力推进公建民营，科学制定公建民营养老机构的管理体系；建立科学合理的公办养老机构价格形成机制；加强养老机构“保基本”床位的统筹利用。实施特困供养机构（敬老院）改造提升工程，推动区域性养老服务中心和示范性养老机构项目建设，基本形成布局科学、配置均衡、服务完善的农村养老服务兜底保障网络。加快推进公办养老机构医养服务融合发展。加大农村敬老院消防审验工作推进力度，确保服务质量水平提升。

### **2. 大力支持民办机构多元发展**

修订民办社会福利机构扶持优惠政策，按规定落实民办养老机构税费和行政事业性收费减免、水电气价格优惠政策。支持养老机构规模化、连锁化发展。在大力发展普惠养老的基础上，鼓励社会力量根据市场需要，兴办面向中高收入家庭的养老机构，发展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新兴业态，满足多元化、便利化、个性化服务需求。推动解决养老服务机构融资问题。

## **（二）加大居家社区养老服务供给**

鼓励社会力量参与提供居家养老服务，加大对“居家社区养老”专项运营服务的投入。盘活居家养老服务站点，构建市、街道（镇）、社区（村）三级居家养老服务网络。大力发展社区嵌入式养老模式，推动居家、社区

和机构养老融合发展。以社区嵌入式养老服务为基点，链接机构养老和居家养老，促进各类养老服务形态的融合发展，提高运营能力和资源利用效率。推动农村“互助式”养老模式，开展农村居家养老服务补短板行动。加快实施老年人居家适老化改造工程。加强居家社区养老服务专业性，提高服务质量。

### **（三）不断完善医养服务保障体系**

全面推进医养康养深度融合。鼓励符合条件的医养结合机构和居家社区医养服务机构申请纳入基本医疗保险定点范围。健全医养合作机制，着力构建适度普惠的老年健康服务体系。推动医疗卫生服务延伸至居家和社区养老。创新工作模式，推进“互联网+医养”便捷服务，完善长期照护保障体系。开展老年人能力评估，落实经济困难的高龄、失能老人补贴政策，加大对经济困难高龄、失能老年人和特困供养人员长期照护服务力度。

### **（四）加强养老服务队伍建设**

完善人才培养机制。以打造结构合理、梯次分明、素质优良的人才队伍为目标，推进多层次养老服务人才培养。提高养老服务从业人员社会地位和待遇水平，建立具合理性、激励性及竞争性的养老服务人员薪酬体系，推动养老护理人员职业技能等级认定，完善配套激励机制，鼓励和吸引高等院校毕业生从事养老服务工作，增强养老服务人员的职业认同、社会地位及队伍稳定性。实施养老服务从业人员登记管理。支持医务人员从事医养结合服务。加强基层养老服务人员力量。加强老年志愿服务队伍建设，结合南粤家政工程开展，加大培养力度。

### **（五）建立健全老年人关爱服务体系**

依托各类养老服务场所和居村工作人员，建立覆盖城乡社区的养老顾问网络，为老年人及其家庭提供养老方式、政策法规、康复辅具等咨询和

指导服务。全面推动全市老年教育事业健康发展。完善保障机制，逐步提升老年人优待水平。通过合理配置资源，发挥协同作用，动员全社会力量关心关爱认知障碍老年群体。

#### **（六）持续提升智慧康养服务水平**

推进与户籍、医疗、社会保险等部门数据对接、联动、共享，在全市范围内实现统一、规范、多级联动的效应。加大力度推动居家养老助残“平安通”服务扩面扩容，构建“平安通”与“7+N”社区嵌入式养老服务站联动，织密平安通“线下”服务网络。

#### **（七）优化养老服务发展环境**

积极引导社会力量参与养老服务业，推进养老服务供给的市场化、多元化、优质化。规范公建民营模式，推进公办养老服务设施社会化运营。修订民办社会福利机构扶持优惠政策。加快落实减税降费等优惠政策。支持养老机构规模化、连锁化、品牌化发展。开展老年人识骗、防骗宣传教育活动，强化老年人消费权益保护。建立养老服务质量综合评价机制，加强服务机构服务质量的提升。积极探索出台支持养老机构发展的用地政策，完善养老服务政策保障体系。建立健全养老机构备案制度，聚焦老年人生命财产安全和服务质量，重点监管养老服务设施设备、消防、食品、资金的安全，健全养老服务的综合监管体系。

#### **（八）深化粤港澳养老服务合作**

加强粤港澳在养老服务人才、资金、项目、标准化等方面的合作。支持港澳服务提供者在开平市按规定以独资、合资或合作等方式兴办养老机构，同等享受境内民办养老机构待遇；结合粤港澳大湾区和支持深圳先行示范区建设发展需求，大力发展中高层次医养服务机构。探索以促进港澳老人来消费为切入点，挖掘我市康养产业发展新动能。

### **三、建立健全儿童社会保障体系**

以形成覆盖范围广泛、分类明确、保障完善、监督有力的“大儿童”保障体系为目标，在现有儿童保障工作基础上，进一步严查严筛，实现儿童保障全员覆盖。着力推进制度建设及服务队伍的专业化建设，促使儿童保障工作实现从追求服务广度到兼顾服务深度、从倾向物质支持到兼顾人文关怀的转向。

#### **（一）完善政策制度建设**

根据省市工作要求，建立孤儿、事实无人抚养儿童、艾滋病病毒感染儿童等困境儿童基本生活保障动态增长机制，保证困境儿童的生活、医疗、教育、救助等与社会经济发展水平同步、与相关社会福利标准相衔接。开展困境儿童全方位关爱保护工程，探索建立具有地方适应性的全方位、全类别的困境儿童生活津贴、营养补贴、医疗康复、辅具配置和关爱服务政策及补贴标准，将孤儿、事实无人抚养儿童、重病重残儿童、流浪儿童、贫困儿童等各类困境儿童纳入保障体系。加强政策倾斜力度，推进政府购买服务，引导更多社会力量进入困境儿童、农村留守儿童等儿童社会工作服务领域，提升儿童保障服务专业化水平。

#### **（二）加强基础设施建设**

继续实施关爱帮扶项目，加强儿童福利机构及流浪未成年人保护机构建设，探索儿童福利机构转型升级，优化总体布局和功能，推进区域化养育，争取配备足量优质的生活、康复、医疗、教育等设施及专业化服务队伍，满足儿童基本生活需求，实现儿童福利机构建设从数量到质量的提升。

#### **（三）提升队伍服务能力**

加强儿童保障工作队伍建设，健全完善绩效评价奖惩机制，探索建立市、乡（镇）儿童督导员、村（居）儿童主任双向考核制度，推动儿童工

作队伍的规范化进程；探索建立常态化培训与监督制度，在登记困境儿童信息，落实困境儿童跟踪服务的信息化、实时化基础上，依托现有信息平台，通过专业培训提高儿童保障工作队伍有效利用信息的能力，探索建立个性化服务平台，即定制以个案为单位，包括发放基本生活补助、购买重大疾病公益保险等在内的、以个案需求为导向的个性化服务方案，切实提高儿童保障工作的针对性与实效性。督促服务机构以政策条例宣传、心理关爱技巧、法律援助渠道、政府补贴申领等为主要内容对服务队伍进行业务能力培训，提高其专业服务水平。

#### **（四）健全全员关爱体系**

遵循广东省民政厅提出的“家庭尽责、政府主导、部门联动、全民关爱”的基本工作原则，进一步健全困境儿童及农村留守儿童关系服务体系，不断夯实强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预“四位一体”的救助机制，落实困境儿童及农村留守儿童监护责任。继续建立健全村（居）儿童主任、乡（镇）儿童督导员、市未成年人救助保护机构（救助管理站）三级救助保护体系，制定三级队伍联动机制，确保各级队伍形成合力，产生倍增效应，增强儿童保障及监督力量，切实履行民政部门在监护指导、监护评估、兜底监护、临时监护方面的法定职责；由民政牵头，联合多部门开展儿童保障、儿童权益等为具体内容的普法及政策宣传行动，营造关爱儿童的良好社会氛围，激发家庭关爱儿童的内生动力；着力发挥社会服务机构的重要力量，以机构为抓手具体落实心理帮扶、资源链接、政策咨询等工作。

#### **四、提升侨乡特色慈善服务水平**

以构建具有侨乡特色的“大慈善”体系为目标，继续推进慈善工作的规范化进程。挖掘侨乡文化的有利资源，打造具有侨乡特色的慈善文化品

牌及慈善工作体系。进一步健全慈善工作监管机制及监管体系，加强慈善公益工作监管力度。营造全民慈善氛围，整合各类慈善力量，共同推进我市慈善工作走上新台阶。

### **（一）推进慈善公益进程**

建立健全慈善工作监督机制，加强对慈善工作的内部监管与过程监控。继续完善、维护慈善信息平台，促进慈善信息的综合在线管理及慈善工作信息实时更新。制定常态化培训机制，提高队伍的法律意识与规则意识，保障慈善工作依法依规。

继续做大做强“慈善超市”“金秋助学”“关爱留守儿童”等现有慈善品牌，总结成熟慈善品牌经验，加大慈善项目的宣传支持力度，吸引更多社会力量参与打造慈善品牌，激励更多社会力量参与社会慈善。

加强普法宣传，加大《慈善法》的宣传力度，充分利用“中华慈善日”“广东扶贫济困日”等时间节点，发挥主流媒体的职能作用和新媒体优势，开展形式多样的慈善实践活动和法律宣传。

### **（二）打造特色志愿服务**

加大力度建设具有侨乡文化特色的社会参与志愿服务平台，拓宽社会参与志愿服务的渠道；加强与社会工作机构合作，大规模增加志愿服务工作岗位，降低志愿服务准入门槛，推动志愿服务的广覆盖。建立健全我市志愿者管理机制，将志愿者按专长、兴趣、年龄、性别等信息进行分类管理，同时创新志愿服务机制，引导有能力的志愿者在扶贫济困、扶老助残、恤病救孤、救灾减灾、助医助学、环境保护等方面开展有深度的、符合侨乡文化的志愿服务。

### **（三）夯实福彩公益基础**

贯彻落实《彩票管理条例》及最新出台的《广东省福利彩票销售场所

管理办法》等法律法规，严格做到依法执业。加强党的领导，制定常态化思想教育培训机制，狠抓党风廉政建设，明确福利彩票（以下简称福彩）工作发展方向，坚守福彩工作的初心与使命。制定工作监管机制与奖惩条例，设立高压线，防范系统性腐败，确保福彩事业健康发展安全运行。健全完善管理机制与相关制度，管理负责落实到人，提高福彩工作管理的规范化水平。加强队伍建设，强化从业人员教育培训，提升队伍专业能力。密切配合广东省福彩中心落实福彩兼营销售场所、智慧屏系统、自助兑奖等探索性工作；开拓创新，积极拓展福彩营销渠道，加大营销力度，深挖资源，增点设站，确保市场份额，促进福彩事业的均衡发展。

践行福彩“扶老、助残、救孤、济困”发行宗旨，加强福彩公益金管理，遵守民政部和财政部关于福彩公益金使用管理有关规定，继续加大福彩公益项目投入；扶助困难群众共享新时代社会主义建设成果；联合妇联、残联、义工联等相关单位在养老恤孤、助残扶弱、关爱留守儿童和困难群体等方面开拓创新，推动建设全新福彩慈善品牌；通过网站、微信公众号等信息平台加强福彩公益宣传，强化福彩公益形象，提升福彩公信力。

#### （四）加快社会工作专业能力提升

通过精准建设专业队伍、“内外结合”共同助推专业人才培养、改善社会工作行业发展环境和推进社会工作者和志愿者服务联动，加快社会工作专业能力提升。

1. **实施广东兜底民生服务社会工作双百工程。**根据《关于实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”的通知》（粤民发〔2020〕142号）和《开平市实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”工作方案》，组织实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”，打造具有开平特色的困难群众和特殊群体兜底民生服务体系，发挥社会工作专业优势，有效满足

困难群众和特殊群体的个性化、多元化、专业化服务需求，实现为民服务的精准化、精细化，营造共建共治共享社会治理格局。按照“统筹规划、合理布局、以点带面、循序渐进、全面覆盖”的原则，到2021年底前全市镇（街道）建成社会工作服务站，到2022年底前全市村（居）建成社会工作服务点，实现全市社会工作服务站（点）100%覆盖、困难群众和特殊群体社会工作服务100%覆盖。

**2. 梳理人才信息，精准建设专业队伍。**分领域精准培育社会工作专业人才，对现有不同类型服务领域的专业人员进行摸底调查和能力评估，结合本地社会服务发展需要，精准组织和开展课程，重点加强对社区治理、老人服务、儿童服务和精神健康服务等领域的专题培训。大力培养高层次和一线实务人才，建立长效人才培养机制。

**3. “内外结合”共同助推专业人才培养。**邀请行业资深人士，善用互联网资源，通过线上和线下相结合开展课程培训。加强“双百工程”和社会工作机构专业人员的交流与合作，建立内部讲师制度，鼓励有经验的社工作为讲师传授与分享优秀经验。积极发动本地区社会工作者参加领军人才遴选、评议和优秀案例评选工作。

**4. 改善社会工作行业发展环境。**建立社会工作专业服务的行业规范，制定行业信息公开、服务质素监督及公众投诉机制。开展行业研讨会，推动本土社会工作服务经验整理和理论提升，总结推广优秀服务经验。

**5. 推进社会工作者和志愿者服务联动。**搭建社会工作专业人才和志愿者联动平台，实现两者信息共享、优势互补、资源共享、供需对接。实施社区志愿服务组织培育行动，打造社区志愿服务阵地，完善社区志愿者激励机制，营造社区志愿服务良好氛围。

## 五、构建多元化的“大社会治理”体系

完善民政领域的社会治理，发挥民政在基层社会治理中的职责作用，创新基层社会治理体制机制，提升基本社会服务水平。建立完善以党建为引领、城乡社区为载体、社会组织为纽带、社区工作者及社会工作专业人才为骨干、基本民生保障和基本社会服务为主要内容的民政领域“一核四社”基层社会治理机制，打造具有开平特色的共建共治共享基层社区治理共同体，实现党的领导更加完善、参与主体更加广泛、服务更加精准。

### **（一）推进基层政权建设和城乡社区治理**

**1. 健全基层群众自治制度。**贯彻落实村（居）民自治政策法规，指导村（居）民委员会依法实行民主选举、民主决策、民主协商、民主管理、民主监督，健全基层党组织领导的村（居）民自治机制，加强村（居）民委员会规范化、标准化、信息化建设。建立健全村（居）民民主协商议事决策机制，全面落实“四议两公开”，推广应用城乡社区协商工作规范，推进村（居）民议事厅建设，鼓励外来人口参与城乡社区治理。到 2025 年底，城乡社区全部制定村（居）民自治章程和村规民约（居民公约）。进一步健全和完善村民小组建设。

**2. 创新基层社会治理。**贯彻落实中央、省关于加强和完善城乡社区治理的文件精神，深入开展城乡社区治理、乡镇政府服务能力建设试点工作。推动城乡社区治理与平安江门、乡村振兴、老旧小区改造等有机结合，开展示范社区创建活动、城乡社区治理、乡镇政府服务能力建设试点工作，培育建设示范典型，形成可复制、可推广的经验。实施城乡社区治理体系和治理能力示范建设工程，创新体制机制，健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡社区治理体系。持续整治社区“万能章”，改进和规范基层群众性自治组织出具证明工作，推动社区减负增效。完善社区共建共

治共享机制，建立驻村（社区）机关企事业单位参与城乡社区治理责任制度，动员各方力量参与社区联防联控、群防群治以及突发事件应急处置。

**3. 增强城乡社区服务。**发挥城乡社区服务体系规划建设规划引领作用，强化社区为民、便民、安民功能。优化城乡社区服务设施布局和建设，重点补齐城市老旧小区和村级综合服务设施短板，推进城市社区生活性服务综合体建设。促进“互联网+社区”发展，完善社区自助服务设施布局，打造“智慧社区”。落实省“新时代新社区新生活”服务质量提升行动。逐步完善城乡结合部、城中村、流动人口聚集地的社区设置。推动社区居民自我服务与社区公共服务、志愿服务、专业服务、便民利民服务协调发展，提升社区基本公共服务专业化、便捷化、信息化水平。统筹整合城乡社区公共服务设施建设，完善议事协商、居家养老、妇女儿童服务、助残服务、特殊人群帮扶、社会心理服务、文体体育等综合服务功能。

**4. 加强村（社区）队伍建设。**建立城市社区工作者职业发展体系，规范工作职责、岗位等级、薪酬待遇、教育培训、管理考核等，健全社区工作者薪酬正常增长机制，平均薪酬基本达到当地上年度全口径就业人员平均工资水平。加强村（社区）后备干部、妇女干部培养，注重从党员、优秀退役军人等群体中选拔，全面落实村（社区）“两委”干部县级联审制度，选优配强村（社区）“两委”班子，加强城乡社区工作者的培训教育。落实正常离任村干部关心关爱政策措施。

## （二）推动社会组织健康有序发展

**1. 强化党对社会组织的领导。**加强社会组织党的建设，推进社会组织党的组织和工作有效覆盖，注重加强对社会组织的政治引领和示范带动。加强和规范社会组织党员队伍教育管理。实施城乡社会组织基层党组织结

对共建行动，推动城乡融合发展，引领资源充分流动。加强对社会组织负责人的思想政治教育，引导他们主动支持党建工作。

**2. 提升社会组织发展质量。**清理不按规定参加年检年报、长期不开展活动的“僵尸”社会组织。加强社会组织负责人及工作人员的专业培训，促进社会组织间的交流和合作。加强社会组织等级评估，以评促进，促进社会组织规范管理和提升服务。推进社会组织品牌化建设，着力培育一批党建引领好、内部治理好、服务能力好、社会公信力好、示范作用好的品牌社会组织。

**3. 发挥社会组织服务功能。**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，引导社会组织规范有序参与粤港澳大湾区建设，在社会治理、养老助残、脱贫攻坚、重大公共卫生事件介入处理、行业发展、社会矛盾调解、文化创新等方面发挥作用。鼓励社会组织参与平安社区建设，协助社区提升矛盾调处和综合防治能力。支持社会组织服务民营经济发展，营造良好营商环境，激发社会组织创新能力。

**4. 加强对社会组织的监管。**推动社会组织监管从注重事前监管向事中事后监管转变，实施社会组织分类精细化和信息化管理，加强社会组织信息公开，强化社会组织信用综合监管。推动组建社会组织执法队伍，加大执法监督力度。加强对社会组织“双随机一公开”检查和专项抽查审计检查力度。持续开展行业协会商会涉企收费清理规范工作。

### **（三）提高基本公共服务效能**

基本公共服务是履行民政工作基本社会服务的重要职责，是贯彻落实习近平总书记对民政工作的重要指示精神。新型城镇化、国家社会治理体系的建设以及人口老龄化进程加快对基本公共服务提出了更高的要求。在“十三五”期间工作的基础上，继续推进婚姻管理的标准化和信息化建设，

推进跨区域婚姻登记工作，拓展婚姻服务范围，提升婚姻服务水平；优化行政区划设置，加强地名规范化和信息化管理，完善残疾人的服务保障工作，深化殡葬服务改革。

### 1. 加强婚姻管理工作

加强婚姻管理规范化建设。继续强化婚姻登记管理，进一步提高依法行政水平。进一步加强婚姻登记队伍建设，采取多种形式开展婚姻登记人员的思想教育和业务培训工作，提升婚姻登记的公共服务水平。继续加强婚姻档案的管理，保证婚姻登记档案的完整性和规范性。加强涉外婚姻登记管理。2021年6月1日起开展婚姻登记“跨省通办”试点工作，为期两年。

拓展婚姻家庭辅导服务范围。通过政府购买服务等多种形式，引入社会工作者、心理咨询师等专业化人才，建立专业化辅导队伍，既服务于调解婚姻家庭矛盾、化解婚姻家庭危机，也从发展角度普及和谐婚姻家庭建设知识，提高当事人经营婚姻家庭的综合能力。

加强婚姻服务与互联网的深度融合。广泛开展“互联网+婚姻登记”的服务模式，利用粤省事小程序等扩大预约范围，建立婚姻知识信息库，提升婚姻登记便利化、智能化水平；开发婚姻家庭辅导服务网络平台，探索家庭婚姻咨询、辅导在线服务模式；完成历史资料数据20万余条的补录，为婚姻登记信息服务提供全面、准确、高效的数据服务。积极探索跨部门间数据交换和共享机制，进一步挖掘婚姻数据对社会治理的积极作用。

进一步健全婚俗改革治理体系。建立遏制不文明婚俗的引导机制，充分发掘和弘扬婚俗文化中的文明成分和积极因素，扎实推进婚姻礼俗改革。积极倡导移风易俗，构建简约适度的婚姻礼俗礼仪，形成崇尚勤俭节约、

反对奢侈浪费的良好社会风尚，努力开创新时代婚姻家庭建设的新局面。

## 2. 增强区划、地名和界限管理服务效能

稳妥优化行政区划设置。推进《行政区划管理条例》及其实施办法贯彻执行。围绕服务乡村振兴、粤港澳大湾区建设，构建适应城乡区域统筹发展需要的行政区划新格局。

持续规范地名管理。国家《地名管理条例》修订颁布后，做好贯彻落实。优化地名命名更名审批程序，稳妥清理整治不规范地名，组织好区划地名信息更新完善。继续挖掘地名文化资源，提升地名文化内涵，广泛开展贴近群众的地名文化宣传活动，讲好侨乡故事。加强地名文化遗产的保护。编纂出版标准地名图录典志，加强图录典志等地名成果的转化应用。

加强行政区划界线管理。做好行政区域调整后行政区划界线的勘定，完善界线界桩委托管护制度，做好界线日常管护工作。深化平安边界创建，及时做好界线勘定和界线领域风险的防范与化解。

提升地名信息化水平。利用信息化技术，加强地名文化的宣传力度，提升地名文化的社会影响力。利用信息化技术，提升地名信息管理的公开化、便捷化、高效优质化水平。加强区划地名信息的大数据应用。

## 3. 完善残疾人福利保障

继续完善残疾人社会保障制度。明晰民政部门管理权责，做好残疾人福利工作。进一步健全完善残疾人两项补贴发放管理制度，提高困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准。不断扩大残疾人两项补贴覆盖范围。做好残疾人补贴标准政策落实发放。加强残疾人数据的信息化管理。利用省残疾人两项补贴管理系统，全面实现残疾人两项补贴信息录入审批。提升残疾人服务精准化程度。积极稳妥推进精神障碍患者社区康复服务。推动残疾人与儿童、老年人护理照料体系的衔接和资源共享，落实完善各

项帮扶政策措施。

#### 4. 深化殡葬服务改革

加强殡葬公共服务设施的建设。合理规划殡葬公共服务设施建设布局，加大推进公墓、公益性骨灰存放设施建设。“十四五”期间，加大对现有公益性骨灰存放设施的升级改造力度，适当扩大存放容量、丰富服务内容、完善配套环境。推进殡仪馆等级创建和火化设备升级改造。持续完善殡葬服务的管理体系。强化属地监管责任，切实加强对经营性公墓的监督管理；充分发挥发展改革委、市场监管局等各部门的协同监管职能，加强殡葬服务的价格管理；规范殡葬服务单位业务管理，积极开展“公众开放日”活动；切实做好清明节等重要节点群众祭扫安全管理和服务保障工作。培养殡葬服务人员的信息化技能，提升殡葬服务的专业化水平。

推进“互联网+殡葬服务”的建设，实现民政部门和殡葬服务机构与省级平台的有效对接。加快实现殡葬业务办理信息化、网络化和规范化，提高殡葬在线服务的政务水平。推进殡葬大数据治理能力建设，加强殡葬大数据的分析应用水平，提高殡葬管理科学决策水平。积极开拓远程告别、网上祭拜、追思等系列服务，将互联网服务应用到实际殡葬工作中。

加快推行节地生态安葬方式。继续全面实施节地生态安葬奖补政策，积极推行多种形式的节地生态安葬。积极开展绿色殡葬的宣传教育，充分发挥党员、干部带头推动殡葬改革作用，坚持重点宣传和常态宣传、安全知识学习相结合，树立文明节俭殡葬新风尚。

## 第五章 保障措施

### 一、加强党的领导

持续深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，充分发挥党总揽全局协调各方的领导核心作用，把党的领导始终贯穿规划编制实施的全过程。落实新时代党的组织路线，推动基层党组织建设全面进步全面过硬，民政系统全面从严治党。完善政绩考核评价体系和奖惩机制，激励广大干部新时代新担当新作为，为实现规划目标任务提供组织领导保障。

### 二、加强法治保障

进一步贯彻落实依法治国的基本方略，切实加强民政法治建设，发挥法治的引领和规范作用，推进基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务工作的顺利开展。以现有的民政法律制度体系为基础，顺应完善民政法律制度的趋势，推动民政领域地方立法的研究与制订，有针对性的进行民政领域规范性文件创制，助推有效可行的政策措施上升为地方性法规或地方政府规章，形成衔接配套的法律制度与政策体系。推动民政系统法治政府建设工作，健全民政工作体制机制，强化依法行政的工作意识，规范民政执法行为，提升民政执法能力，加强民政执法监督，提高民政工作法治化水平。深入开展民政法治宣传教育，营造良好的民政事业发展法治环境。

### 三、加强政策建设

进一步加强顶层设计及整体规划，从政策规范和工作机制层面理顺关系、强化责任，推动民政各项工作的全面落实。积极响应中央、省、市的相关政策文件精神，紧密结合我市经济社会发展实际和民政系统工作经验，

积极推动地方法规和党委、政府规范性文件、部门规范性文件的修订、出台，不断健全及完善政策、法律与制度的配套体系。同时，优化决策程序，健全内部管理制度，规范日常运行，提升工作质量效能，实现民政业务制度化、规范化、程序化。

#### **四、加强组织保障**

加强民政人才队伍建设，继续深化“大培训”“大学习”活动，不断提升民政队伍素质。拓展资金来源渠道，探索政府与社会资本合作模式，营造有利于吸引社会资本参与民政公共服务建设的政策、制度环境，构建多渠道、多层次、多元化的资金筹措机制；健全规范的财政经费保障机制，促进地区间、城乡间民政事业均衡发展；加大资金监管力度，确保民政资金合理高效使用。加强民政大数据的应用和分析机制，充分挖掘民政大数据的社会价值，为科学决策提供参考；增强网络和信息安全风险防范能力。

#### **五、加强社会参与**

充分利用政府网站、大众传媒和移动客户端新媒体等多种方式，积极宣传“十四五”规划的目标、意义和内容，准确解读和大力普及相关政策知识和具体措施，增加信息的透明度，提升公众的知晓度，调动公众参与的积极性，营造关心、支持和参与“十四五”规划的良好社会氛围。围绕政策措施落实情况，发挥媒体宣传的积极作用，常态化开展专题报道，增强公众的认同度。充分发挥民政智库作用，积极开展课题研究和重大决策咨询论证工作，全面提升民政科学决策和现代治理水平。