

# 黄石市人民政府文件

黄政发〔2022〕5号

---

## 黄石市人民政府 关于印发黄石市民政事业发展“十四五” 规划的通知

大冶市、阳新县、各区人民政府，黄石经济技术开发区管委会，  
市政府各部门：

《黄石市民政事业发展“十四五”规划》已经市人民政府同意，现印发给你们，请结合实际认真组织实施。



# 黄石市民政事业发展“十四五”规划

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。为推动民政事业在“十四五”时期持续履行好基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责，不断增进民生福祉，助力全面建设社会主义现代化国家，根据省委省政府《关于推动新时代全省民政事业高质量发展的意见》、市委市政府《关于推进新时代全市民政事业高质量发展的实施意见》，依据《黄石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纲要》，结合《湖北省民政事业发展“十四五”规划》及全市民政工作实际，制定本规划。

# 第一章 总体思路

“十四五”时期是加快建设社会主义现代化新黄石，努力打造长江中游城市群区域性中心城市和武汉城市圈同城化发展示范区的关键期，民政工作必须紧紧围绕这一战略目标，认真做好民生保障，社会治理和社会服务等工作，使人民群众有更多获得感、幸福感和安全感，立足新起点，迈上新台阶。

## 第一节 站在新的历史起点

“十三五”期间，全市民政系统的广大干部职工恪守“以民为本、为民解困、为民服务”宗旨，切实履行“维护民利、解决民生、落实民权”职责，发扬艰苦奋斗、无私奉献、淡泊名利的“孺子牛”精神，走百家门、知百家情、解百家难、暖百家心，竭尽全力为群众办实事、做好事、解难事，把党的温暖撒向人民群众，把政府的关怀送进千家万户，在平凡的岗位上创造了不平凡的业绩，多项工作在全国有影响，在全省有地位，为开启现代化新征程奠定了坚实基础。

改革成效更加显著。始终践行“民政为民、民政爱民”的理念，大力推进民政事业改革创新，形成一批在全国全省立得住、传得开、打得响的改革经验。率先在全国建立居民经济状况核对机制，有效杜绝“错保”、“漏保”问题，社会救助公信力明显提

升；获批全国“救急难”综合试点城市，代表湖北省接受民政部困难群众救助工作绩效评价，五项指标均获优秀等次；在全省率先完成农村“按标施保”工作，形成“以算为主、以评为辅”的黄石模式。全国地名地址库试点示范创建工作有序推进，一举通过民政部一期评估，大冶市被评为“中国地名文化遗产千年古县”。探索建立“一核为主、多元共治”社区治理创新模式，民政部批准的“全国社区治理与服务创新试验区”一举通过了考核验收，涌现772号楼等一批先进典型，经验在全国复制推广；大力推进“公益创投”活动，在2019年全省公益创投大赛上，我市荣获5个一等奖，居全省各市州之首；大冶坚持“党建引领、活力村庄”，建立农村社区公共服务体系，获批全国农村社区治理实验区，全市5个村（社区）荣获“全国民主法治示范村（社区）”称号。“放管服”改革持续深化，社会组织行政审批实现“三级八同”和登记服务“零”收费，对行业协会实行“五脱钩”，规范了领导干部和社会团体兼职行为，确立了协会独立法人资格，得到市委、市政府的充分肯定。

保障网络更加牢固。加强顶层设计，先后以政府名义出台了《关于贯彻落实〈社会救助暂行办法〉的实施意见》、《黄石市最低生活保障工作规程》、《黄石市临时救助实施办法》等规范性文件，推进了社会救助体系建设，规范了社会救助工作流程。加强领导，成立了社会救助工作协调领导小组，建立了联席会议制度，加强了制度衔接和工作对接，强化了资源统筹和部门联动。加强

工作创新，建立了“救急难”和农村特困对象集中福利托养制度，医疗救助实现了“一站式、一单清”结算，适应了经济社会发展，满足了困难群众救助需求，在全省起到了示范作用。提高水平，市政府每年下文，五次调整低保标准和特困人员供养标准等，实现了社会救助对象的动态管理，做到了“应保尽保”。加强部门协作，实现了农村低保制度与精准扶贫政策有效衔接，将因病、因残、因天灾人祸返贫的建档立卡贫困家庭作为重点保障对象，全市 3.4 万精准扶贫对象纳入低保，实现了兜底保障。同时大力发展慈善事业，精心打造了“慈善方舟”、“送温暖献爱心”、“金秋助学”、“慈善阳光班”等一批有影响的慈善品牌，为困难群众再添一道保障网。

社会福利更加兴旺。“十三五”期间，我市医养结合、居家养老、智慧养老等社会福利改革试点工作走在全省前列，建成了金山老年公寓等一批重点项目，补齐了许多历史欠账和发展短板。特别是 2020 年 9 月 28 日，投资 3.27 亿元建成的市社会福利中心投入使用，预示着我市社会福利事业再上了一个新台阶，彰显了经济社会发展的丰硕成果，体现了市委、市政府对民政工作的高度重视和对困难群众的关心厚爱，是一项功在当代、利在千秋的民生工程、德政工程。2020 年是非常特殊的一年，既是“十三五”的收官之年，也是我们面对新冠肺炎疫情和防汛抗洪带来双重冲击的一年，我们在市委、市政府坚强领导和大力支持下，顶住压力、不等不靠，千方百计按既定的目标任务克难奋进，确保了市

社会福利中心如期建成启用，这既是民政事业发展中的大事，也为全市民政事业发展增添了亮点、鼓舞了士气、增强了信心。

社会服务更加立体。五年来坚持硬件改造和服务提升双管齐下，健全完善了居家、社区、机构三位一体的养老服务体系，建成了市级居家智慧养老服务平台，社区养老服务设施、农村养老服务设施覆盖率达100%、80%，8个社区获评省级老年宜居社区。按照市场化、融合化发展思路，建立多元投入机制，创新医养结合型、协会管理型、社会帮扶型、爱心储蓄型“四型养老”模式，获批全国居家和社区养老服务改革试点城市，获奖补资金2788万元。建立了孤弃儿童和事实无人抚养儿童动态管理制度，落实了孤弃儿童和事实无人抚养儿童养育标准自然增长机制，“十三五”期间儿童养育标准每年调整，每年提高，提高了养育水平，打造了“县级委托、市级养育”的孤儿集中供养“黄石模式”。同时在全省率先启动孤儿收养评估工作，市精神病医院获评三级精神病专科医院，专业医疗水平处于全省领先。殡葬改革统筹推进，在全省率先实施减免市民基本丧葬服务费的惠民政策。婚姻登记规范化、信息化管理水平不断提升，便民服务更加高效。流浪乞讨人员救助管理进一步强化，发现机制更趋完善，“县级委托、市级集中、医养融合”救助新模式全面实施，大幅提升了流浪乞讨滞留人员的生活条件和康养水平。区划地名管理成绩显著，完成了地名普查和地名普查成果转化，地名地址库一期试点项目通过验收。

社会治理更加有力。强化基层，夯实基础，全面推动社区治理和创新服务。市委、市政府联合下发了多个加强社区建设文件，明确了社区的职责和部门进社区的准入制度。“十三五”期间增加了社区资金的投入，共争取的上级资金约 3000 多万元，地方投入 5000 多万元，新建和改扩建社区服务用房 100 余处，改善了全市城乡社区综合服务设施，80%的城市社区、70%的农村社区达到了上级的要求。2018年，依法完成了村（社区）“两委”换届工作，选拔新一届村（社区）委员 4826 人，“一肩挑”比例达100%。全市 230 个村开展农村社区综合服务体系建设试点工作，并全部通过检查验收。

制度体系更加完善。坚持问题导向，强化规划引领，不断健全民政工作运行机制和制度体系。高起点编制《黄石民政事业“十三五”规划》等 3 个综合规划、专项规划，市政府制定出台《关于加强最低生活保障工作的实施意见》等 20 余个规范性文件，出台部门政策性文件 45 个，涉及民生保障、社会治理、社会服务等各个领域，初步形成了内容科学、系统完备、有效管用的民政政策体系，为保基本、惠民生、抓落实奠定了坚实基础。

干部队伍更加纯洁。五年来，市县两级民政部门先后荣获“省民政系统重点工作综合评估优秀单位”、“省级文明单位”、“市级文明单位”等 40 余项省市级表彰。市殡管所职工杨良生获得全省“荆楚楷模·最美民政人”称号，市精神病医院护士徐丽华荣获全市“新时代共产党员楷模”称号。先后有 50 余名党员干部

受到市级以上表彰。2020年，大冶市民政局、开发区·铁山区民政局、黄石市社会救助局被省政府评为“全省民政工作先进单位”。

同时“十三五”期间，民政部门还承担了防灾减灾救灾，优抚安置，医疗救助、老龄管理等工作，根据市编制部门的有关文件精神，将退役军人优抚安置职责划入新组建的市退役军人事务局、救灾职责划入新组建的市应急管理局、医疗救助职责划入新组建的市医疗保障局、老龄工作职责划入市卫生健康委，民政系统强化了民生保障、社会治理和社会服务等民政职能。

总之，“十三五”时期，全市民政事业发展迅速，形成了比较细密的社会救助体系，社会救助工作处于全省领先水平；形成了比较完善的社会治理格局，基层社会治理和服务创新不断深化，为全省社会治理提供了有益的经验；形成了比较周全的民政服务网络，民政服务水平持续提高，群众的获得感明显增强；形成了比较浓厚的改革创新意识，承担一批全国全省试点项目，创造了“黄石经验”和“黄石样本”。尽管全市民政工作成绩显著，但也存在明显短板和突出问题。与群众美好生活新需要相比，养老照护、儿童福利、流浪乞讨人员救助管理、残疾康复、精神卫生、基本殡葬等领域的服务供给跟不上需求的快速增长，新的欠账仍在积累；硬件设施与人员队伍建设的结构性矛盾凸显，民政服务设施、基层平台总量不足的同时，存在空置闲置、运转效率不高的问题，普遍缺乏稳得住的专业队伍；城乡、区域之间的差



距依然较大，农村基本民生保障仍然偏弱，基层社会治理方式相对落后，基本社会服务量少质低；社会力量参与不足，社会组织、社会工作者、志愿者、基层社区等的优势和作用亟待进一步发挥。

**表 1 黄石市民政事业十三五主要指标完成情况**

序号	指标名称	2015年 实际值	2020年 目标值	2020年 实际值	完成 情况
1	每千名老年人口拥有养老床位数（张）	30.55	40	40	完成
2	城市低保标准占当地城镇居民上年度人均消费支出比例（%）	27	30	33	完成
3	农村低保标准占当地农村居民上年度人均消费支出比例（%）	35	40	42	完成
4	农村五保标准占当地农村居民上年度人均消费支出比例（%）	67	80	85	完成
5	重点困难对象的最低生活保障金上浮比例不低于（%）	20	40	40	完成
6	对农村生活不能自理的特殊困难对象符合条件且自愿集中托养率（%）		100	100	完成
7	对符合集中供养条件且自愿的特困供养人员集中供养率（%）	100	100	100	完成
8	城区遗体火化率（%）	100	100	100	完成
9	城区集中办丧率（%）	85	90	90	完成
10	城市社区综合服务设施覆盖率（%）	100	100	100	完成
11	农村社区综合服务设施覆盖率（%）	10	60	70	完成
12	农村留守儿童关爱帮扶率（%）		100	100	完成

## 第二节 肩负新的时代使命

党的十九大以来，从中央到地方的一系列新思维、新理念、新政策、新战略为深化民政事业提供了发展机遇。

从国家层面来看，习近平总书记关于民政工作的重要批示，为继续做好民政工作提供了行动指南；供给侧结构性改革为民政事业持续发展提供了牵引力；综合国力的不断提升特别是疫后国家一揽子对湖北的扶持政策为做好民生工作提供了物质保障；

“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局为民政事业发展找准了新坐标。“十四五”时期，要求全市民政系统在经济社会发展中作出更大贡献，发挥好保障和改善民生的兜底作用，创新社会治理的基础作用、经济社会发展和改革开放的支持作用、提供社会服务的支撑作用。

从地方层面来看，黄石市第十四次党代会提出的“一个中心”“五个示范区”战略为民政事业明确了发展目标。“十四五”时期是黄石努力建成长江中游城市群区域性中心城市，打造武汉城市圈同城化发展示范区，加快建设光谷科创大走廊黄石功能区、全国先进制造业基地、全国性综合交通枢纽、湖北对外开放新高地、鄂东区域性消费中心，积极融入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的开拓期。要实现这个目标，离不开民政事业的支持，需要民政在这个目标定位中有更大作为，如果弱势群体的生活得不到根本改善，长江中游城市群区域

性中心城市就没有“发展质量”，“建设综合实力更强的社会主义现代化新黄石”就得不到群众支持。

从黄石民政事业本身来看，“十三五”期间，全市民政系统以创新民政、兜底民政、服务民政、现代民政、生态民政“五大民政”建设为目标，以完善社会救助体系、加强社区治理和服务创新、加快养老服务社会化进程、加强公共服务能力建设为重点，以推进精细化管理和标准化服务为抓手，稳妥深化改革，夯实基层基础，促进依法行政，保持和谐发展，充分发挥了民政在经济社会建设中的稳定作用。

民政工作历来是党和政府工作的重要组成部分。十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时期，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。习近平总书记在第十四次全国民政工作会议召开前夕作出重要指示指出：“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。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。”因此，“十四五”时期民政工作将进入新的发展阶段，也将面临新情况、新问题和新的挑战。

一是深刻认识新时代民政工作是“负载民生、连着民心”的政治考卷。民政工作事关民生民心，事关党的执政基础，事关社会和谐稳定，最能体现党的宗旨和政府职能，最能体现社会主义制度的优越性，最能体现党和国家对困难群众的关心关爱。我们要自觉向中央看齐，从执政兴国的政治高度，充分认识民政工作的重大政治意义，自觉增强做好民政工作的政治责任感和使命感。

二是深刻认识新时代民政工作承载着“三个聚焦、三个基本”的职责使命。总书记明确要求聚焦脱贫攻坚，聚焦特殊群体，聚焦群众关切，深刻阐明了新时代民政工作重点和着力点，强调要更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务的职责，赋予了新时代民政工作新的光荣使命。我们要贯彻落实总书记的指示要求，把工作重心和力量集中到“三个聚焦”上，切实履职尽责，着力保障基本民生，创新基层社会治理，发展基本社会服务，担负起党和国家赋予的重要职责使命，更好地围绕中心、服务大局。

三是深刻认识新时代民政工作是“助推小康、强基固本”的重要支点。进入新时代，人民群众对美好生活的向往更加强烈，对社会公平正义和公共服务的期望更高，民政工作内容更加丰富、工作对象更加广泛，要深刻认识到肩上的担子更重、责任更大、任务更艰巨，以更高标准、更高质量推动民政事业改革发展，更好地满足人民群众对美好生活的新期待。

### 第三节 指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻落实习近平总书记关于民政工作的重要指示和全国、全省、全市民政会议精神，坚持以人民为中心的发展思想，加强党的建设，勇于担当创新，坚持围绕“三聚焦”，全面履行“三基本”，初步建立基本民生保障能力显著提高、基层社会治理水平显著提升、基本社会服务供给显著提质的民政发展新格局，推动黄石民政事业率先成为全省高质量发展示范区和综合改革先行区，为建设高质量发展的社会主义现代化新黄石作出民政新的更大贡献。

### 第四节 基本原则

党的领导，政治引领。坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，深入贯彻落实习近平总书记对民政工作的重要指示精神，在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，加强党对民政工作的全面领导，确保民政事业始终沿着正确政治方向前进。

以民为本，为民解困。坚持“以民为本，为民解困”的宗旨，深化“创新、务实、现代”民政发展理念，强化民政“大服务”观念，把服务对象扩展到全体城乡群众，并适应城乡统筹发展需要。进一步使民政事业从适应性发展向开创性发展转变，积极推

进“为民服务”。

政府主导，突出公益。注重民政服务的公平性、公益性、可及性和均等性，政府主办与购买服务相结合，充分利用社会资源参与公共服务，整合现有公共服务资源，健全基层公共民政服务平台和网络，坚持属地管理，结合实际，因地制宜，循序渐进。

统筹城乡，强化基层。把更多的财力、物力投向基层，加快城乡民政服务制度一体化建设，加大民政公共资源向农村、贫困地区和社会弱势群体倾斜力度，实现民政服务制度逐步向“普惠型”转变。

改革创新，形成合力。加大社会开放度、增强社会透明度、扩大社会参与度，依靠群众，发动社会力量，逐步建立“政府主导、部门协作、民政主管、社会协同、共同参与”的民政工作新机制。加强改革创新，促进民政工作从传统工作方式向现代工作方式转变。

## 第五节 发展目标

到2025年，2019年召开的全市民政会议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更加定型，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。社会救助标准与城乡居民收入增长联动，社会组织、慈善组织、社

社会工作专业人才、志愿者队伍的规模、效能与经济发展水平相适应，城乡社区综合服务设施覆盖大部分城乡社区，养老育幼扶弱等服务走上普惠均等、便捷高效、智能精准的道路，社会事务、区划地名管理科学有效；群众获得感幸福感安全感切实提高，民政事业现代化新征程实现顺利开局。

为有效发挥民政工作保障民生、推进民主、服务社会的功能作用，“十四五”期间全市民政事业发展要着力打造“两区”，完善“六大体系”、巩固“两个基础”、实施“五大工程”。

打造“两区”建设。力争“十四五”末将黄石市建成新时代民政事业高质量发展示范区和民政综合改革先行区，推动黄石民政工作“全省创一流，全国争先进”。

完善“六大体系”。一是救助保障体系。按照保基本、兜底线、救急难、可持续的要求，稳步推进社会救助综合改革，统筹救助资源、加强政策衔接、增强兜底功能、提升服务能力，实现困难群众求助有门，救助有力，施救有序的目标。完善社会救助和孤儿养育标准自然增长机制，规范儿童收养，加强流浪乞讨人员救助管理，完善残疾人“两项”补贴制度，构建覆盖城乡、衔接配套、持续稳定的基本民生保障体系。二是养老服务体系。实施积极应对人口老龄化国家战略，推动养老事业和养老产业协同发展，重点发展城乡社区养老服务，做实做强居家养老服务，实施城市普惠养老专项行动和特困供养服务机构管理体制机制改革，打造具有黄石特色的“政府主导、社会参与、公办民办并举”

的养老服务体系，有效整合资源，构建居家社区机构相协调，医养康养相结合的覆盖城乡所有老年人的多层次养老服务供给体系，健全养老服务综合监管制度。三是城乡社区治理体系。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。全面推进城乡社区治理体系和治理能力现代化建设，形成以基层党建为引领、政府治理为主导、群众自治为基础、居民需求为导向、“五社联动”为手段、改革创新为动力的城乡社区治理体系。发挥社会组织在社会治理中的作用，畅通和规范社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。完善基层民主协商制度，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。加强和创新市域社会治理，推进市域社会治理现代化。四是社会组织监管体系。充分发挥社会组织党建引领作用，优化登记审批流程，加强监督管理，促进社会组织活力，形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体系。五是未成年人保护工作体系。建立健全未成年人保护工作协调机制，着力构建“六位一体”未成年人保护工作格局，加强市、县、乡、村四级未成年人救助保护机构和队伍建设，完善未成年人救助保护体系，健全孤儿、事实无人抚养儿童福利保障制度，加强儿童福利领域信息化建设，推进市级儿童福利机构优化提质和县级儿童福利机构创新转型发展，健全完善留守儿童、留守妇女和困境儿童关爱服务体系。六是专项公共服务体系。高质量完成第二次全国地名普查任务，推进地名普查成果社会化应



用，创新婚姻登记管理，加强殡葬改革，增加殡葬服务供给，加强精神卫生福利机构建设，构建适应需求、便捷高效、优质精细的基本社会服务体系。

巩固“两个基础”。一是做实民政事业发展基础。全面提升市社会福利中心硬件、软件建设水平，将其打造成为民生集约节约样板、城乡统筹示范和民政综合改革试验区，力争实现湖北示范、全国一流。加强民政信息化建设，实施“互联网+民政”行动，建立民政数据库，加强信息共享和业务协同，实现互联网与民政事业深度融合，提升民政服务供给精细化、精准化水平。二是强化党建引领的基础。加强党的建设，以提升组织力为基础，把民政系统党支部建设成为坚强有力的战斗堡垒。建设一支忠诚干净担当的干部队伍。持之以恒推进正风肃纪，打造廉洁民政。

实施“五大工程”。一是民生保障工程；二是养老服务体系建设工程；三是社区基础设施建设工程；四是未成年人救助保护设施建设工程；五是殡葬服务设施建设工程。

**表 2 黄石市民政事业十四五指标体系**

序号	指标名称	2020年 实际值	2025年 目标值	属性
1	城乡低保标准年度增速（%）	0	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（%）	76.9	≥80	预期性
3	困难残疾人生活补贴覆盖率（%）	99.5	100	约束性

4	重度残疾人护理补贴覆盖率（%）	100	100	约束性
5	婚姻登记“跨省通办”实施率（%）	0	100	预期性
6	查明身份信息流浪乞讨受助人员接送返回率（%）	90	100	约束性
7	县级公益性安葬（放）设施覆盖率（%）	28.6	100	约束性
8	养老机构护理型床位占比（%）	40	60	约束性
9	乡镇（街道）范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率（%）	20	60	预期性
10	乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率（%）	0	50	预期性
11	社会工作专业人才占总人口比例（‰）	0.9	1.4	预期性
12	志愿服务站点在社区综合服务设施中的覆盖率（%）	—	80	预期性
13	每百户居民拥有的城乡社区综合服务设施面积（平方米）	—	>30	预期性
14	社会组织专职工作人员数量（人）	—	1000	预期性

## 第二章 健全社会救助保障体系

### 第一节 健全社会救助政策体系

科学调整社会救助标准。建立健全科学的城乡低保标准调整机制，推动社会救助水平与经济社会发展水平相适应，缩小城乡社会救助标准差距，统筹社会救助区域一体化、城乡一体化发展。着力解决支出型贫困家庭救助，加强低收入家庭认定，加大对重病、重残、高龄失能等困难群众救助力度，对低收入家庭中的重

病、重残对象单独纳入保障范围，扩大低保、临时救助覆盖面。加强特困人员救助供养工作。全面提升特困供养人员照料护理水平，强化照料护理人责任，提高失能、半失能供养对象集中供养率。加强农村特困人员供养服务机构规范化建设，创新运营管理机制，提升供养服务机构的服务水平。将特困人员救助供养覆盖的未成年人年龄从16周岁延长至18周岁，特困人员基本生活标准不低于低保标准的1.3倍，并根据生活自理能力和服务需求分档制定照料护理标准。巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接，加强对困难优抚对象、留守妇女、留守儿童、空巢老人等特殊群体关爱保护。积极探索建立社会救助与慈善事业的衔接机制，建立需求导向、信息共享、统筹协调、激励扶持机制，使社会慈善力量成为多层次社会救助体系的重要补充。

## 第二节 健全社会救助工作体系

完善困难群众基本生活保障工作协调机制。强化市、县困难群众基本生活保障工作协调领导小组运行机制，加强部门协作，强化资源统筹，整合各类社会救助资源，及时有效解决困难群众的各类困难问题。完善社会救助信息化建设。加快推进社会救助信息化建设，完善社会救助“一门受理、协同办理”和“一网通办”平台建设，强化社会救助信息工作机制。推动民政与公安、教育、住建、人社、卫健、金融、市场监管、乡村振兴等部门信

息互联互通和数据共享共用，依法明确和落实相关部门、单位提供社会救助家庭收入及财产信息的法律义务。改革社会救助审核确认办法，加强居民家庭经济状况核对，实现低保对象精准识别和精准救助。建立救助保障标准与居民消费价格指数（CPI）及其中的食品价格指数的联动机制，在CPI月同比涨幅达到3.5%或其中的食品价格月同比涨幅达到5.5%的情况下启动联动机制。创新社会救助方式，加大政府购买服务力度，逐步实现“物质+服务”救助模式。推动建立全市社会救助失信惩戒机制，加快推进社会救助领域信用体系建设。完善社会力量参与机制。扩大社会力量参与社会救助工作，鼓励社会力量通过捐赠、创办服务机构、提供志愿服务等方式参与社会救助。

### 第三节 完善临时救助制度

完善急难型和支出型临时救助制度，建立街道（社区）困难对象主动发现机制，对因遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境的家庭和个人，及时给予临时救助。逐步放开年度内救助次数限制，提高救助金额和审批时限，加快资金拨付效率，增强救助及时性，提高临时救助水平。强化急难型临时救助功能。对遭遇突发性、紧迫性、灾难性困难，生活陷入困境，靠自身和家庭无力解决，其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后生活仍有困难的家庭或个人，通过临时救助

给予应急性、过渡性生活保障。推动建立财政资金引导、社会力量筹资、慈善组织运作的“救急难”公益基金，全面落实“分级审批”“先行救助”等规定，充分发挥临时救助制度效能。

#### 第四节 统筹推进城乡低收入家庭救助

完善城乡低收入家庭认定制度，探索支出型家庭救助政策，研究出台低收入家庭中“重病”、“重残”人员救助保障政策，加强部门协作，积极推进低收入家庭住房、医疗、就业、教育等专项救助，破解低保“福利捆绑”的难题，解决社会救助制度之间的“悬崖效应”问题。

<b>项目专栏 1 社会救助保障工程</b>
<p>1、稳步提高社会救助标准。确保城市低保标准不低于年人均消费支出的 30%，农村低保标准不低于年人均消费支出的 40%，并逐步缩小城乡低保标准差距，同步做好孤儿、事实无人抚养儿童等困难群体救助工作。</p> <p>2、稳步提高特困人员供养水平。提高特困人员中失能对象护理补贴标准，在自愿的基础上，100%纳入福利机构集中供养。</p> <p>3、实现所有困难群众救助全覆盖。对所有符合低保、特困、临时救助、孤儿养育等各类社会救助政策的困难群众 100%纳入救助范围，做到应救尽救。</p>

## 第三章 建立养老服务体系

### 第一节 建立多层次高质量养老体系

构建多层次高质量养老服务供给体系，大力推动养老服务供给结构不断优化、社会有效投资明显扩大、养老服务质量持续改善、养老服务消费潜力充分释放，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求，老年人及其子女获得感、幸福感、安全感显著提高。深化公办养老机构改革，明确公办养老机构“兜底线、保基本”职能定位，加快推进公办养老机构入住综合评估和轮候制度；发挥市场机制作用，引导更多社会力量为城乡居民提供优质、均衡、有效的养老服务。实施“城企联动普惠养老”专项行动，支持鄂东医养集团等企业建设普惠养老项目。采取建设补贴、运营补贴、养老机构责任险补助等措施，支持养老机构的建设，全市每年新建改建养老床位 200 张以上。以农村福利院管理体制改革为抓手，构筑市、县、乡三级协同黄石特色的养老服务体系，建设特困供养服务中心和乡镇养老服务中心，实施城乡特困对象按区域按类型集中供养，富余供养服务机构转型为面向社会的养老服务中心，实现资源的有效综合利用。优化城乡养老机构床位结构，提高护理型床位占比，到 2025 年底，全市养老机构护理型床位占比不低于 60%。

## 第二节 增加居家社区养老服务供给

突出居家养老的基础作用，按照“政府主导、市场运作、医养融合、电（运营商）店（服务商）结合、多方共赢、持续发展”思路，整合社会涉老供应商及社区周边服务商，面向老年人提供助餐、代购等多项养老服务，建成智慧养老、医疗养老、生活养老、“喘息”养老、兜底养老等养老服务模式，实施独居老人智能穿戴设备配置等服务项目，服务不同年龄段的老年人。建设完善市、县（市、区）智慧养老平台，建成“没有围墙”的养老院，加快社区嵌入式、小微型养老机构建设，就近就便为社区老年人提供集中照料和居家养老服务。推进特殊困难老年人家庭适老化改造，探索设立“家庭养老床位”。创建居家养老品牌，大力引进社会力量为社区老年人提供服务，进一步扩大社区居家养老社会化范围，将居家养老社会化运营范围由生活照料向康复护理服务、家政服务、精神慰藉服务等拓展。强化社区养老的支撑作用，大力推进新建城区、新建居住（小）区按标配套建设社区养老服务设施；整合盘活现有资源，将闲置的办公用房等场所整合改造成社区养老设施，每年改造2处以上设施，到2025年底，老旧城区社区基本补齐社区养老服务设施。每年新（改）建城市养老服务设施中心8处以上，新（改）建农村养老服务设施10处以上，建设青山湖社区养老中心、西花苑社区养老中心、八卦嘴社区养老中心等项目，力争到2025年底，全市街道综合性社区养

老服务设施覆盖率达到 100%。

### 第三节 推进医疗养老结合发展

鼓励养老机构、医疗卫生机构以多种形式开展合作，提供多样化、多层次的医养结合服务。推动社区养老服务中心与社区卫生服务中心、护理站或其他医疗设施邻近设置。将社区卫生服务中心与社区养老结合发展，将家庭医生与居家养老结合发展。支持养老机构内设医务室、护理站、卫生所；鼓励有条件的养老机构设置护理院、护理中心、康复医疗中心等其它类型医疗机构。支持医疗机构开办养老服务机构，鼓励二级以上医院开设老年医学科，增设老年康复、护理床位。鼓励养老机构与医疗卫生机构开展协议合作，普遍开通双向转介绿色通道。推动康复辅助器具在养老服务中的应用示范试点。

### 第四节 实施特困人员供养服务机构达标升级工程

根据《养老机构服务质量基本规范》、《养老机构服务安全基本规范》的要求，全面推进特困人员供养服务机构基本规范达标，采取有力措施整改不达标内容，提升安全质量。推动特困人员供养服务机构落实消防安全主体责任，开展隐患自查自改，提升自我管理水。通过新建一批、改扩建一批、提档升级一批、转型



发展一批，每个县（市、区）至少建设1处以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施，合理布局区域性失能半失能特困供养服务中心，全市生活不能自理特困人员集中供养率达到60%以上，有集中供养意愿的特困人员集中供养率达到100%，所有县级特困供养服务机构和区域性失能半失能特困供养服务中心都能提供医养服务。

## 第五节 提升老年人关爱服务质量

健全农村留守老年人关爱服务。督促家庭履行农村留守老年人关爱的主体责任，村民委员会发挥农村留守老年人权益保障作用。发展老年人协会等组织，支持公益慈善组织和志愿者帮助家庭成员提高照护能力。建立健全农村留守老年人定期巡访制度，大力发展志愿养老服务，构建关爱服务体系。深化农村互助养老服务发展，强化农村养老设施的运营管理。加强现有的高龄津贴、养老服务补贴等老年人补贴的制度整合，聚焦经济困难的高龄、失能老年人，不断提高补贴标准和补贴精准度。全面完善经济困难的高龄、失能老年人养老服务补贴制度，扩大服务范围，提高补贴标准。积极筹措资金，做好高龄津贴发放工作。推动失能失智和高龄老年人家庭成员照护培训。

## 第六节 发展壮大养老服务产业

实施“养老服务+行业”行动，加快养老服务与文化、旅游、餐饮、体育、家政、教育、养生、健康、金融、地产等行业融合步伐，创造养老服务的新业态、新模式，大力发展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新型业态，促进老年人生活照料、康复护理、健康服务等养老服务业全面发展。支持各类机构举办老年大学、参与老年教育，重点依托社区养老机构、成人教育学院等资源联合设立老年大学，推动老年大学向基层集中，扩大老年大学覆盖人群。开发提供老年人娱乐、健身、教育、保健、医疗、康复、护理的产品和服务，创新优质老年用品供给，积极培育壮大养老消费市场。支持新兴材料、人工智能、虚拟现实等新技术在养老服务领域的深度集成应用与推广。支持优质养老机构平台化发展，创新“子女网上下单、老人体验服务”等消费模式，引导帮助老年人融入信息化社会。开发适合老年人群营养健康需求的饮食产品，逐步改善老年人群饮食结构。

## 第七节 完善综合监管体系

按照“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”原则，建立职责明确、分工协作、科学有效的综合监管制度，建立跨部门综合监管体制。加强对养老机构质量安全、从业人员、涉及资金和运营秩序等监管，压实养老机构主体责任。完善养老服务标准体系，

开展养老机构国家标准等级评定。实施民办养老机构消防安全达标工程，大力推动安全质量隐患排查整治工作。落实养老服务领域非法集资处置工作中的防范、监测、预警和及时移送的工作责任，建立协同机制。将涉嫌非法集资问题的养老机构列为失信联合惩戒对象，实施联合惩戒。开展常态化非法集资识骗防骗教育宣传，增强老年人群体识别防范能力。

## 项目专栏 2 养老服务体系建设工程

1、公办养老服务设施改扩建。改扩建面向失能、部分失能特困人员为主的县级供养服务设施 3 家以上，床位 300 张以上，计划投资 5000 万元。

2、推进社区养老服务设施建设。新建或改扩建街道（乡镇）、社区（村）养老设施 100 家、老年养护院等养老机构 30 家。到 2025 年，城区街道和有条件的乡镇至少建设 1 处具备全托、日托、上门服务等综合性社区养老服务设施。

3、加快普惠养老建设。持续深入推进“城企联动普惠养老”专项行动，支持普惠养老项目，增加护理型床位供给，提高护理型床位比例，到 2025 年，养老机构护理型床位占比达到 60%。

4、建设和升级养老服务信息平台。依托“互联网+养老服务”优势，建设和升级市、县（市、区）养老机构信息平台，整合养老服务资源，扩大服务人群范围，并实现正常运营。

## 第四章 完善城乡社区治理体系

### 第一节 深化治理机制创新

进一步推进党建引领基层社会治理改革，完善构建“一体两翼”市域社会治理体系，深化“一核为主、多元共治”和“党建引领、活力村庄”创新实践，健全党组织领导下的居民自治、民主协商、群团带动、社会参与的工作机制。加大城乡社区治理和服务创新实验力度，推进“社工+志愿者”联动模式常态化，形成社会工作专业人才引领志愿者、志愿者协助社区开展治理服务的良性互动机制。完善城乡基层民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督制度。丰富群众自治形式和载体，推进基层群众性自治组织规范化建设。促进基层群众自治与网格化服务管理有效衔接。

### 第二节 夯实基层自治基础

以城乡社区标准化建设为抓手，大力推进城乡社区综合服务设施提档升级，进一步完善适应社区老年人、未成年人、残疾人等群体特点的便民服务设施建设，提升社区基本服务能力。城乡社区综合服务设施按照每百户不低于30平方米和城市社区不少于1000平方米、农村社区不少于500平方米的标准配套建设，到2025年，城市社区综合服务设施达标率达到100%，农村社区综合服务设施达标率达到80%，以新建、改造、购买、项目配套

和整合共享等形式，逐步实现城乡社区综合服务设施达标率。

### 第三节 提升治理服务能力

协调推进乡镇政府服务能力建设，按照简政放权、群众所需的原则，统筹推进行政审批和公共服务事项向基层下放延伸。依托“互联网+政务服务”工程，所有社区实现一号申请、一窗受理、一网通办的“一门式”服务模式。实施“互联网+社区治理”行动，引导社区居民运用新媒体参与公共事务、开展协商活动、组织邻里互助，推动智慧社区建设。实施城乡社区工作者能力提升工程，加快推进社区工作者社会化、职业化、专业化。健全基层群众自治制度，完善村（居）民自治载体，创新民主议事协商形式，促进城乡社区协商制度化。健全村（居）务监督机制，实施村（社区）事务阳光工程，强化基层民主监督。健全政府购买服务、社区公益创投等机制，大力发展社区社会组织，推进社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社区公益慈善资源“五社联动”。推进乡镇（街道）、村（社区）社会工作和志愿服务站点建设，实现乡镇（街道）社会工作站全覆盖，引导城乡居民积极参与志愿服务，壮大志愿者队伍。支持社会工作者、志愿者和社会工作服务机构、志愿服务组织参与社会治理和公共服务。到2022年底，社区居民委员会设立环境和物业管理委员会、村民委员会设立妇女和儿童工作委员会实现全覆盖，村委会成员中女性比例达到30%。到2025年，全市城市社区社会组织平均不少

于 10 个，力争每个农村社区社会组织不少于 5 个，通过培育扶持，打造一批具有黄石特色的社区服务品牌。

### 项目专栏 3 社区基础设施建设工程

1、支持城乡社区基础设施建设。按照每个社区 50 万元的标准预算，多渠道筹措资金，计划投资约 5 亿元支持城乡社区基础设施建设。到 2025 年，城市社区综合服务设施达标率达到 100%，农村社区综合服务设施达标率达到 80%。

2、推进城乡社区综合服务设施建设。社区基础设施建设项目涵盖全市 1014 个社区、村，按照每百户居民拥有面积不少于 30 平方米和城市社区不少于 1000 平方米、农村社区不少于 500 平方米的标准，进行城乡社区综合服务设施建设。

3、提升城乡社区综合服务设施质效。按照居民活动场所最大化、服务空间最大化、办公场所最小化以及“一室多用”的原则，加强服务设施功能整合，提高设施利用率，强化综合服务、兜底服务。

## 第五章 构建社会组织监管体系

### 第一节 强化党建引领，促进健康发展

按照社会组织党建“谁主管，谁负责”的原则，协助市委组

织部督促业务主管部门，探索针对不同社会组织的类别、特点、规模，坚持分类指导、分类施策的有效路径，有针对性地开展工作。要把社会组织党建工作列为登记机关重要工作，融入日常，重点抓好“三个同步”（即一是在社会组织成立登记时，同步要求将建立党组织和社会主义核心价值观写入社会组织章程，填报《社会组织党员情况调查表》并签订《社会组织党建工作承诺书》。二是在社会组织年检时，同步检查党建工作。三是在社会组织等级评估时，同步将党建工作纳入评估指标体系），使社会组织、党的组织强起来、党员队伍活起来。要加大政治理论学习，抓好社会组织负责人和党务工作人员等“关键少数”。创新党员教育管理方式方法，灵活、务实、多样地开展学习教育活动，积极做好社会组织“双培养”工作（即把社会组织骨干培养成党员，把党员培养为社会组织骨干）。做到抓党建、增活力、促发展，使党的领导真正融入社会组织发展全过程。

## 第二节 加强综合监管，提升服务能力

按照“统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管”的社会组织管理体制要求，加强与相关业务主管部门的协同配合，提升监管合力。构建社会组织信息披露制度、重大事项报告制度，健全社会组织评估机制和诚信制度，形成对社会组织的有效舆论监督和社会监督。依托政府门户网站、“鄂汇办”等平

台，推动社会组织登记、年检、变更业务“一网通办”。定期在民政网站、媒体公布社会组织登记、年检、变更和遵纪守法等信息。实行分类管理，针对不同行业、领域、层级的社会组织，与行业管理部门共同研究分类管理的具体办法，实现管理对象、管理措施、管理效果精准化。明确各有关部门监管职责，构建登记管理机关、业务主管单位、党建工作机构、行业管理部门、相关职能部门各司其职、相互配合、依法监管的综合管理体制。加强对直接登记的社会组织和脱钩后社会组织的事中事后监管。推动“互联网+社会组织”相关制度建设，以信息化手段提高监管效能。推进社会组织信息公开，鼓励社会监督，强化社会组织信用监管。加大执法力度，建立简易处罚程序，完善快速反应机制和综合执法机制，重点打击危害国家和社会政治稳定的非法社会组织，防范化解社会组织领域重大风险。

### 第三节 健全内部治理，完善退出机制

强化社会组织内部治理，在社会组织登记、年度检查等环节严把社会组织《章程》、年检报告审核关，指导社会组织健全以章程为核心的内部治理机制和内部管理制度，推动社会组织完善内部治理结构和财务管理机制，引导社会组织规范发展，形成一批公信力高、影响力大的社会组织。加大执法力度，畅通投诉渠道，严肃查处社会组织违法行为。引导活动不正常、运作能力弱



和社会认可度低的社会组织合并或注销。对符合注销或撤销情况的社会组织，实行有序退出。

## **第六章 打造未成年人保护工作体系**

### **第一节 健全儿童福利制度**

加强儿童福利领域标准化建设，提升专业化、规范化水平。全面梳理儿童福利领域风险隐患，扎实做好儿童福利领域风险防范工作。深入宣传贯彻儿童福利政策，积极推进儿童福利保障。建立健全孤儿和事实无人抚养儿童养育标准、基本生活补贴的自然增长机制，稳步提高生活保障标准。完善孤儿、事实无人抚养儿童基本生活、教育、医疗、康复等保障制度。拓展实施孤儿、事实无人抚养儿童助医助学项目，不断提高孤儿、事实无人抚养儿童保障水平。

### **第二节 完善未成年人救助保护体系**

深入贯彻落实《中华人民共和国未成年人保护法》，依法履行民政部门职责，建立健全未成年人保护工作协调机制，统筹、协调、督促和指导各地、各有关部门做好未成年人保护工作，着力构建家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、

司法保护“六位一体”的未成年人保护工作体系。树立强制报告主体的责任意识，依托12345未成年人保护热线畅通强制报告和救助保护渠道。依托未成年人救助保护机构搭建民政、公安、教育、司法等部门联动响应的一体化平台，完善应急处置机制。强化部门协作，做好因突发事件影响造成监护缺失未成年人救助保护工作。制订未成年人监护侵害风险评定标准，建立监护评估机制，有针对性地提供专业帮扶、落实保障政策。强化家庭监护主体责任，加强家庭教育指导、监督、帮扶，提升家庭监护能力，配合相关部门加大对不依法履行监护义务的未成年人父母及其他监护人处置力度，依法履行民政部门临时监护和长期监护职责，积极构建“家庭监护为主体、社会监护为补充、国家监护为兜底”的监护制度。不断完善强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预“四位一体”的未成年人救助保护机制。

### 第三节 加强儿童福利机构和未成年人救助保护机构建设

推进市级儿童福利机构优化提质，将市儿童福利院打造成区域性孤弃儿童养育中心、残疾儿童康复中心、监护缺失困境儿童托养中心和儿童养育标准化示范基地，积极拓展“养、治、教、康+社会工作”于一体的社会服务功能；加快县级儿童福利机构社会创新转型发展，加快与同级未成年人救助保护机构的职能整合，提升服务能力，探索开展农村留守儿童、困境儿童、散居孤

儿、社会残疾儿童及其家庭的临时照料、康复指导、特殊教育、精神慰藉、定期探访、宣传培训等工作。大力实施未成年人救助保护设施建设，推进市、县、乡、村四级未成年人救助保护机构和未成年人保护工作队伍建设，到2025年，市、县未成年人保护中心实现全覆盖，乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率达到50%，乡镇（街道）儿童督导员、村（居）儿童主任配备及新任职培训实现全覆盖。依托未成年人救助保护机构打造农村留守儿童和困境儿童服务需求信息转介处置平台，实现未成年人救助保护服务精准化。

#### **第四节 规范收养登记管理**

按照“应送尽送、应送早送、先国内后国外”的原则，鼓励公民收养，强化亲属监护，提倡社会助养，促进孤弃儿童回归家庭和社会。严格收养登记程序，深入开展国内公民收养能力评估，全面提升收养登记管理工作规范化和专业化水平。

#### **第五节 加强儿童福利领域信息化建设**

依托全国儿童福利信息系统，加强农村留守儿童、留守妇女、困境儿童、事实无人抚养儿童、孤儿等各类对象相关数据的采集录入、审核报送和建库立档工作，全面建立发现及时、对象精准、

内容详实的儿童基本信息收集上报机制。加快建设全市儿童福利服务需求信息处置系统，逐步建立分级化解、依责分流、无缝对接的儿童服务需求处置机制，全力提升我市儿童福利服务精准化水平。

## 第六节 健全留守儿童、留守妇女和困境儿童关爱服务体系

建立健全家庭尽责、政府主导、部门协作、社会参与的农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系。以强化家庭监护主体责任为基础，协调相关部门认真履行职能介入，深入开展户籍登记、复学返学、权益维护等各类政府服务。完善困境儿童分类保障政策，加强对困难家庭重病重残儿童的生活保障和救助帮扶。通过购买服务、孵化扶持等方式，各县（市、区）至少培育一家具有影响力的儿童服务类社会工作机构、公益慈善组织或志愿服务组织，重点开展农村留守儿童和困境儿童监护指导、监护评估、心理疏导、行为矫正、社会融入等专业服务以及日常照料、情感抚慰、亲情陪护等志愿服务。加快建立农村留守妇女关爱服务制度体系，完善关爱服务机制，推动落实农村留守妇女就业创业指导、精神关爱、权益维护、健康服务、家教支持、救助帮扶等方面的政策措施，充分发挥农村留守妇女在乡村振兴、基层社会治理以及家庭文明建设中的重要作用。

#### 项目专栏 4 未成年人救助保护设施建设工程

1、改扩建鄂东南地区残疾儿童康复中心。在市社会福利中心儿童福利院内改扩建鄂东南地区残疾儿童康复示范基地（中心），面向全市孤残儿童和鄂东南地区有需求的社会残疾儿童及其家庭提供专业康复服务，计划投资 1000 万元。

2、大力推进“未成年人护管工程”。加强市、县、乡三级未成年人救助保护机构建设。升级改造黄石市未成年人保护中心；改建大冶市未成年人保护中心，新建阳新县妇女儿童庇护中心；新建大冶市各乡镇未成年人保护工作站，计划投资 8000 万元。以各级未保机构为载体，大力开展未成年人信息摸排、救助保护、监护干预、关爱服务等工作，加快建成民政牵头、相关部门各司其职、社会力量广泛参与的未成年人关爱保护体系。

## 第七章 建设专项公共服务体系

### 第一节 完善区划地名管理

贯彻落实《行政区划管理条例》、《行政区划管理条例实施办法》等法规，推动行政区划调整优化工作，优化区域结构和空间布局，发挥区划调整对经济社会发展的促进作用。贯彻落实《行政区域界线管理条例》，依法开展各项界线管理工作，提升依法治界

工作水平,维护行政区域界线的法定地位和权威性。完善行政区域界线管理,全面开展乡级勘界工作,强化平安边界建设。全面完成第二次全国地名普查各项任务,推进地名普查成果转化,开展多样化地名文化宣传活动,加强地名标志设置。理顺地名管理体制,规范地名命名、更名,提升地名管理服务水平。为政府部门共享服务以及“互联网+地名”公众服务提供基础数据支撑。到2025年,基本建成区划地名数据准确、内容丰富、形式多样、结构完善的区划地名数据信息化管理服务体系。

## 第二节 全面深化殡葬改革

深入推进新时期殡葬事业健康发展。积极稳妥推进殡葬改革,不断巩固提升遗体火化率,大力推行节地生态安葬,推动可降解祭祀丧葬用品的生产、销售和使用。全面理顺殡葬管理体制机制,实施“管”“办”分离。加强殡葬执法,将殡葬执法纳入本级综合执法事项。持续开展殡葬领域突出问题专项整治,加强殡葬服务行业监管,促进行业自律和行业规范,源头预防侵犯群众利益事件发生。争取将殡葬设施建设纳入城乡规划和公共财政支持范围,加快各级殡葬服务机构提档升级,补齐城乡公益性公墓(骨灰堂)等殡葬设施短板,推动形成覆盖城乡、布局合理、功能齐全、便民惠民、绿色文明的基本殡葬服务网络。完成大冶市、阳新县殡仪馆改扩建工作,雁门山人文生态园建成并投入运营。持续推行和不断扩大以减免或补贴遗体接运、三日存放、消毒、普通火化以及骨灰寄存等基本殡葬服务费用为基本内容的惠

民殡葬政策及项目范围。推进丧葬礼俗改革和殡葬移风易俗，弘扬优秀殡葬文化，倡导厚养薄葬、厚养礼葬，遏制出大殡、办大丧等重殓厚葬的陈规陋习。充分发挥党员干部模范带头作用，引导人民群众科学、文明、节俭、生态办理丧事。建立健全和充分发挥村（居）红白理事会的群众自治作用，把丧事简办、绿色文明生态殡葬纳入村规民约和居民公约。推动殡葬服务与“互联网+”融合发展，为群众提供更加便捷透明的殡葬服务，探索推广远程告别、网上祭奠等殡葬服务新模式，培育文明健康的丧葬礼俗新风。

### 第三节 做好残疾人福利工作

进一步健全完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，加大信息化手段应用，不断优化残疾人信息摸排核查比对机制，建立健全对象精准、管理有序、动态调整的“两项补贴”发放机制。积极推进精神障碍社区康复服务，进一步培育服务机构，完善服务网络，推动形成多层次、多样化的精神障碍社区康复服务模式，力争到2025年，乡镇（街道）社区精神障碍社区康复网络覆盖率达50%以上，接受社区康复服务的居家患者达60%以上。依托和整合现有公共服务设施，开展贫困重度残疾人集中照护服务，鼓励有条件的县（市、区）建立专门的示范性、综合性贫困重度残疾人照护服务机构。做好“福康工程”、“爱心助残行动”等项目实施工作，免费配置康复辅具覆盖更多贫困残

疾人。

#### 第四节 做好精神卫生工作

增强精神卫生机构疾病预防和社区康复功能。加强人才引进，加大业务培训，支持市精神病医院争创“三级甲等精神病专科医院”，不断提升精神卫生机构防治水平。加强严重精神障碍患者管理治疗，加强信息排查和患者服务，与基层医疗卫生机构建立有效衔接的工作机制，做好“双向转诊”，对严重精神障碍患者做到“应收尽收、应管尽管、应治尽治”，严重精神障碍患者肇事肇祸现象明显减少。依托精神卫生机构医疗专家打造一支心理救援队伍，为丧偶、失独等社会高危人群提供心理健康服务，构建全市心理健康服务网络。推动精神障碍残疾人康复服务向社区延伸，建立以家庭为基础、机构为支撑的精神障碍社区康复服务体系。将精神障碍社区康复机构打造成康复服务网络中的重要节点，推动精神障碍社区康复机构与精神卫生社会福利机构、残疾人康复中心、残疾人托养机构、精神卫生专业机构、社区卫生服务机构等服务对接、场地共用、技术共享。培育一批政府投资举办的精神障碍社区康复标杆机构并不断发挥示范引领作用，形成一套操作性强的经验在全市范围内推广。

#### 第五节 完善流浪乞讨人员救助管理工作机制



健全完善流浪乞讨人员救助管理工作联席会议，细化相关部门职责及任务，全面打造党委领导、政府负责、部门联动、社会参与的体制机制。将流浪乞讨人员救助管理工作纳入社会治安综合治理（平安建设）考核评价体系。采取“县级委托，市级集中、医养融合”的方式，创新全市范围内流浪乞讨滞留人员市级救助管理机构集中照料工作新模式，全面提升长期滞留流浪乞讨人员养护水平，兜牢安全底线，强化风险防控。加强对救助管理机构和托养机构的监管，压实救助管理机构站内照料、身份查询、寻亲服务、落户安置、接送返回、托养监管、突发事件处置等职责，督导托养机构切实履行托养协议、安全管理、信息报告等责任，防止极端事件发生。建立街面巡查视频监控系统，加大街面巡查科技化手段，持续开展“冬季送温暖”“夏季送清凉”专项救助行动，切实维护流浪乞讨人员的基本权益。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，未符合安置条件的人员落实社会保障政策。

## 第六节 提高婚姻管理服务水平

宣传贯彻《民法典》“婚姻家庭编”。持续加强婚姻文化建设，发挥婚姻登记机关阵地作用，加强婚姻文化宣传，持续推进婚姻家庭辅导、颁发结婚证、法律咨询等综合服务，逐步扩大免费颁证覆盖面，建立一处婚俗文化示范基地，积极推动婚俗改革。全面实行婚姻档案电子化，推进婚姻登记信息数据库建设，实现婚

姻登记系统与电子资料管理系统的对接和电子档案数据共享，婚姻登记合格率、档案完好率达到 100%，顺畅实现全省范围内异地补领婚姻证，逐步实现婚姻登记“跨省通办”。深入探索“互联网+婚姻登记”，全面使用婚姻登记智能终端一体机，优化网上预约、微信预约功能，提升便民利民服务水平。持续推进婚姻登记机关规范化和标准化建设，到 2025 年，全市 60% 的婚姻登记机关设立婚姻家庭辅导室，通过政府购买服务方式引入专业机构或人员，以专业化、个性化服务婚姻登记当事人；全市 80% 以上婚姻登记机关达到国家 3A 级以上标准。加强信用体系建设，促进婚姻登记系统与多部门信息共享，织密信用体系网络，联合惩戒失信人员。

### 项目专栏 5 殡葬服务设施建设工程

- 1、加强城乡公益性公墓布点工作。到 2025 年，县级公益性公墓覆盖率达到 100%，镇级公益性公墓覆盖率达到 60% 以上。
- 2、推进城乡公益性公墓（骨灰堂）建设。计划投资 7.2 亿元，推进雁门山人文生态园、雁门山人文生态园骨灰堂、大冶市城市公益性公墓和阳新县县级公益性公墓建设，满足城乡居民的丧葬需求。
- 3、促进殡仪服务设施提档升级。计划投资 2 亿元，用于黄石市、大冶市的殡仪馆改扩建、殡葬设备升级改造，提升殡葬设施服务标准，改善群众治丧环境。

## 第八章 推动慈善事业发展

### 第一节 大力发展慈善事业

健全慈善组织结构、提升慈善组织能力、建立慈善网络体系，发动社会力量参与慈善。探索向慈善公益组织购买服务的有效方式，建立政府购买慈善组织服务的长效机制。健全慈善组织体系，推动实现县级慈善组织全覆盖，有条件的乡镇（街道）可设立慈善工作站。加强慈善组织与儿童福利事业、残疾人社会服务、环境保护、乡村振兴等国家战略规划相融合，全面提升慈善事业的社会服务功能。做强慈善品牌，加强与国际慈善组织的交流合作，打造“送温暖献爱心”、“慈善一日捐”、“金秋助学”、“慈爱方舟”等有影响力的慈善品牌。宣传慈善文化，普及慈善理念，开展“中华慈善日”相关宣传活动。贯彻落实《慈善法》和《湖北省慈善条例》，指导慈善组织依法开展慈善捐赠活动。发挥慈善在第三次分配中的作用，开展“村社互助，幸福家园”等慈善项目，加强慈善力量与社会救助的衔接，慈善救助重点解决社会救助政策全部用足后还不能走出困境的特殊个案的家庭困难。

### 第二节 加强社会捐赠管理

完善社会捐赠网络，积极构建常态性社会捐赠平台，扩大经

常性社会捐助工作站（点）覆盖范围。深入开展专项捐赠活动和经常性捐赠活动，使社会捐赠活动逐步走向常态化、制度化和规范化，在全市形成多层次慈善捐赠及慈善服务网络，方便广大群众捐赠和提供服务。规范慈善公益金及捐赠物资的使用管理，完善慈善信息统计和公开制度，建设信息公开平台，增强慈善事业的透明度，探索建立应急慈善服务中心。加强对慈善组织开展活动的事中事后监督，委托开展慈善组织审计，指导慈善组织年检。进一步健全促进互联网慈善发展的政策措施和监管体系，加大对互联网慈善的引导支持力度；进一步激励互联网慈善模式创新、业态创新、管理创新、技术创新，督促指导互联网募捐平台规范化、透明化发展。

## 第九章 推进民政综合改革

### 第一节 改革社会救助体系

一是适当提高社会救助标准，综合考虑城乡居民消费支出因素，按照城乡一体化、区域一体化的要求，缩小城乡保障差距。二是推进社会救助信息平台建设，运用大数据、信息化手段提升保障精准度。三是完善低收入、支出型困难家庭认定，探索建立低收入家庭中重病重残人员单独保障。四是完善社会救助诚信管理制度，对通过虚报、隐瞒、伪造等手段骗取社会救助待遇行为

进行联合惩戒。五是优化社会救助办理流程，开展市域范围内居住地申办低保工作试点，简化手续和减少证明材料，提高救助时效。六是完善特困人员供养工作，将特困救助供养对象中的未成年人年龄从16周岁延长至18周岁。七是加强临时救助力度，建立完善街道（社区）困难对象主动发现机制，变被动救助为主动施救。同时探索取消年度临时救助次数限制，加大街道（乡镇）救助审批标准上限。八是创新社会救助模式。探索构建“物质救助+服务保障”的社会救助兜底保障模式，通过政府购买服务，引导慈善机构、社会组织、志愿服务等社会力量参与社会救助，为困难家庭提供专业的人文关怀、心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入、照料护理等非物质救助服务。

## 第二节 改革养老服务供给体系

一是推进特困供养服务体制机制改革，优化特困供养服务机构布局，实现资源的有效综合利用。二是整合社会涉老供应商及社区周边服务商，面向老年人提供助餐、代购等多项养老服务。三是实施老年人智能监测设备配置和适老化改革项目，打造居家养老黄石模式。四是深化普惠性养老服务改革试点，为广大中等收入家庭老年人提供价格适中、方便可及、质量可靠的基本养老服务。持续深入推进“城企联动普惠养老”专项行动，合理确定城乡普惠性养老服务项目和价格，由市场机制形成普惠养老分级

服务价格，向失能、部分失能老年人提供差异化服务。

### 第三节 改革城乡社区治理体系

一是建立村（社区）便民服务室、同步推出“帮办”、“代办”制度，建立一支由村（社区）成员、老党员、退休教师、乡村医生、农产品经济人等为主的帮办员、代办员队伍，将服务群众的“末梢堵塞”彻底打通。二是积极推行上门服务、预约服务、自助服务等服务方式，逐步构建实体政务窗口、网上办事大厅、自助终端等多种形式公共服务新模式，为群众提供方便快捷的多样化服务，实现群众“办小事不出村（社区），办大事不出乡（镇、街）”的愿望，使干部办事更用心，群众更称心。

### 第四节 改革未成年人救助保护体系

一是积极拓展集“养、治、教、康+社会工作”于一体的社会服务功能，将市级儿童福利机构纳入定点康复机构，逐步向有需求的社会家庭辐射。二是探索研究成年孤儿就业、安置措施，妥善做好孤儿成年后融入社会的政策衔接。三是探索建立民政部门牵头，法院、检察、司法等部门共同参与的涉罪未成年人教育帮扶机制，教育、感化、挽救涉罪未成年人，帮助罪错未成年人回归校园、融入社会。四是探索建立“检察长+”的未成年人保

护工作模式，通过诉讼监督、检察建议、纠正违法、公益诉讼等方式加强对未成年人保护工作的监督，会同公安、司法等部门依法处置侵害未成年人合法权益的恶性案件和重大事件，建立健全未成年人保护联动机制。五是建立农村留守儿童、困境儿童、事实无人抚养儿童福利服务需求信息处置机制，全力提升儿童福利服务精准化和快捷化水平。六是加强基础设施建设，加快推进儿童快乐之家建设。

## 第五节 改革殡葬服务体系

坚持公益性、生态化的建设原则，主动参与乡村振兴战略的实施，推进和加强全市城乡公益性公墓建设。一是在充分征求基层及当地群众意见的基础上，采取“大村单建、小村联建”的方式，联合相关部门踏勘选址，科学编制城乡公益性公墓建设布点规划，依规预留公墓建设用地，基本实现乡镇公益性公墓全覆盖。二是结合满足常住人口 30 年以上骨灰安葬需求以及区域内经济社会发展需要迁坟的数量，合理控制建设规模。三是按照“占地小、碑卧倒、硬化少、绿化好”的总体要求，落实城乡公益性公墓建设标准，确保安葬骨灰的单人墓位不超过 0.5 平方米、合葬墓位不超过 0.8 平方米，土葬区内，安葬单人遗体占地不超过 4 平方米，双人墓不超过 6 平方米；确保全部采用不超过 0.4 平方米的小型化或艺术化卧式碑；确保在建设墓位时，最大限度少用

石材、水泥等材料，除必要的车辆通行道路外，人行通道、墓间道路不硬化；确保不推山、少砍树，先建园、后建墓，因地制宜、依山就势建设墓位，选用当地适生树种、花卉绿化美化墓区环境。

## 第六节 创新慈善事业发展

一是健全慈善组织结构、提升慈善组织能力、建立慈善网络体系，发动社会力量参与慈善。探索向慈善公益组织购买服务，探索日常慈善向应急慈善、明星慈善向大众慈善的转变，建立政府购买慈善组织服务的长效机制。二是加强慈善组织与儿童福利事业、残疾人社会服务、乡村振兴等国家战略规划相融合，全面提升慈善事业的社会服务功能。三是做强慈善品牌，加强与国际慈善组织的交流合作，打造有影响力的慈善品牌。

## 第七节 打造市社会福利中心示范性民生集约型综合体

黄石市社会福利中心是由市福利院、市儿童福利院、市精神病医院、市精神病人福利院、市救助管理站等 5 家民政服务机构组成，是集精神病人治疗康复、精神病人托养、城市“三无老人”供养、孤残儿童养育、流浪乞讨人员及未成年人救助保护管理于一体的全省示范性民生集约型综合体。中心在运营中贯彻“政府主导、节约优先、集约管理、资源共享”理念，推进民政服务供



给侧改革、推进医养深度融合、推进社会福利智慧服务试点，实现城乡民政事业一体化统筹发展，“十四五”期间，将市社会福利中心打造成立足黄石、面向鄂东、对接武汉，在全国有示范影响的集约化智慧服务综合示范平台。

## 第十章 保障措施

### 第一节 加强民政工作组织领导

强化组织领导。在市委、市政府和各级党委、政府领导下，充分发挥民政部门的职能作用，为实现规划提供坚强保证。切实加强各级民政部门党的建设，做好干部选拔任用、考核评价、教育管理等工作。发挥民政各级基层党组织和党员的战斗堡垒作用和先锋模范作用，全面落实党风廉政建设主体责任和监督责任，强化执行力，为规划实施营造风清气正的发展环境。

完善工作机制。加强民政理论研究，创新民政的管理方式和运行机制，完善“政府主导、部门协作、民政主管、社会协同、共同参与”的民政工作新机制，搭建大民政工作平台，实现全市民政工作“一盘棋”。大胆进行综合改革，提升民政管理服务水平。

注重组织实施。把民政工作纳入政府工作的重要议事日程，加强组织领导和实施。研究制定年度实施方案，细化工作任务，

明确工作责任，确保各项目标任务落实到位。制定科学有效的评估办法，加强对规划实施的评估。把民生指标纳入干部绩效考核体系，充分调动积极性，营造良好的工作氛围。

加强宣传工作。注重民政工作宣传，培养和造就高素质的宣传队伍和人才队伍，明确宣传人员工作任务及责任，继续宣传民政工作和民政人先进典型和先进事迹，加大宣传民政先进人物事迹的力度，弘扬“民政为民、民政爱民”的新时代民政风貌。建立和完善宣传激励机制，充分调动宣传工作人员的积极性和创造性。办好黄石市民政局官方网站，及时更新和发布民政工作动态信息，提高工作透明度。

## 第二节 加强民政法治化建设

加快出台规范性文件。根据国家和省市相关政策法规的调整，结合黄石实际发展需要，修订完善地方性的民政规范性文件，建设具有黄石特色的民政政策法规体系，推进黄石民政工作的法治化进程。

深入推进依法行政。做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”，创建法制民政、平安民政。完善民政执法队伍建设，加强学习培训、强化监督考核等手段，提升民政执法队伍的整体素质，造就廉洁、高效、公正的执法队伍。实施民政综合执法、创新执法机制、规范执法行为，提升民政工作的法治化水平。

加强法治教育宣传。围绕民政职能，深入开展普法教育，营造良好法治氛围。加大民政法规政策的宣传，改进宣传方式，创新宣传载体，丰富宣传内容，扩大民政工作影响力。

### 第三节 增强民政事业资金保障

确保财政投入。充分发挥政府财政投入的主渠道作用，积极向上争取资金，保证本级财政资金投入；按照上年度社会救助资金总支出 5% 的比例落实购买社会救助服务经费；建立民政事业财政投入自然增长机制，保障民政事业发展的资金需要。

强化自身积累。创新机制，深化改革，实现民政事业社会效益和经济效益的同步提高。推进慈善事业发展，拓宽募集慈善资金渠道。完善福利彩票管理体制，加强资金募集，提高资金使用效益。

引入民间资本。转变思想，引入市场机制，制定优惠政策，引导民间资本和社会力量依法进入社会福利、社会公益服务及其他民政事业领域，促进民政事业快速发展。

### 第四节 完善民政资金监督机制

规范资金运行程序。健全财务规章制度，改革财务管理机制，规范资金的运行程序，对全市民政资金进行全面及时的动态监

管，有效杜绝截留、挪用民政资金的违规违纪现象。

加强专项资金监管。强化民政专项资金的源头监管和过程监管，加大追责力度。坚决执行重大资金使用集体决策制度，坚持专户管理、专款专用的原则，规范资金分配、拨付和使用程序，确保民政专项资金安全运行。建立科学、合理的民政项目资金绩效评价管理体系，提高资金使用效益。主动接受纪检监察委、审计、财政等部门的监督。

## 第五节 加强智慧民政建设

加强信息平台建设。推动互联网+、大数据等新一代信息技术在民政领域的广泛应用，建设民政公共服务信息平台，建立上下贯通的办公自动化系统，促进民政工作的信息化、数字化、智能化，建设智慧民政。

实现信息资源共享。建立民政系统与相关部门之间的信息共享机制，实现婚姻登记、养老、救助、残疾人“两补”等相关业务系统之间的数据交换，推动民政业务的协同办理。

完善行政审批功能。坚持“民政为民”的工作理念，围绕民政服务对象，推进“一网通办”服务，优化行政审批职能。完善市县行政服务中心、乡便民服务中心、村便民服务室四级网络服务平台。让信息多跑路，让群众少跑腿，打通联系群众“最后一公里”，较好地解决困难群众的操心事、烦心事和急难事。

## 第六节 强化民政队伍建设

加强干部队伍建设。引进专业化高素质人才，优化民政干部队伍结构。重视干部队伍建设，打造一支政治坚定、业务精通、作风优良的民政干部队伍。

加强基层队伍建设。实施基层社会救助能力提升工程。各级党委和政府要统筹研究制定完善救助机构、合理配备相应工作人员的具体措施。强化乡镇（街道）社会救助责任和保障条件。村级设立社会救助协理员，困难群众较多的村（社区）建立社会救助服务站（点）。开展社会救助工作所需工作经费纳入地方各级财政预算。关爱基层社会救助工作人员，提供必要的待遇保障。加强业务培训，强化社会救助干部队伍建设。改善基层民政职工的工作和生活条件，稳定工作队伍。通过政府购买服务，聘请政府雇员等形式，按规定配备各级民政工作机构人员，为基层民政工作人员干事创业营造良好的工作环境。

加强社区队伍建设。进一步建立健全社区工作者职业发展体系，落实好黄石市《关于加强城市社区工作者队伍建设的实施意见》文件精神，推进社会工作者专业教育培训、岗位开发、资格认证等工作，执行四岗十八级的薪酬政策，规范社会工作者职业行为，提高社会工作者的专业能力。健全分级培养机制和分类培训体系，完善社区工作者参加社会工作职业资格评价和学历教育激励制度，提高社区工作者和社会工作专业人才职业素养。探索

构建以基层社会工作站为基础的社会工作服务体系，逐步推进城市社区社工站（室）和农村乡镇社工站建设，打造基层社会工作和志愿服务平台载体。加快专业社会工作人才队伍建设，支持民政事业单位、基层民政机构、城乡社区设置相应的社会工作岗位，加强社会工作专业人才配备使用。到2025年，全市社会工作专业人才占总人口比例达到1.4‰。

加强养老服务人才队伍建设。支持在黄高校和职业院校设立老年医学、老年护理、老年社会工作等养老服务相关专业，培养养老服务管理人员和专业人才。建立大中专学生入职补贴制度。加强对养老服务机构负责人、管理人员的岗前培训及定期培训，使其掌握养老服务法律法规、政策和标准。大力推进“互联网+养老职业技能培训”。鼓励支持农村转移劳动力、就业困难人员等从事养老服务，按规定落实养老服务从业人员培训补贴、职业技能鉴定补贴、吸纳就业补贴、创业担保贷款等政策。建立养老服务褒扬机制，逐步提高养老护理员的工资薪酬待遇和社会认同度。建立健全养老护理员水平评价机制，完善职业技能等级与养老服务人员薪酬待遇挂钩机制。

---

抄送：市委各部门，黄石军分区，各人民团体；

市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院；

湖北师范大学、湖北理工学院，垂直管理机构，有关企业。

---

黄石市人民政府办公室

2022年1月29日印发

---