

# 汕头民政事业发展“十四五”规划

(征求意见稿)

汕头市民政局

2021年10月

# 目 录

<b>第一章 发展基础和机遇挑战</b> .....	1
<b>第一节 发展基础</b> .....	1
<b>第二节 机遇挑战</b> .....	10
<b>第二章 总体要求</b> .....	13
<b>第一节 指导思想</b> .....	13
<b>第二节 基本原则</b> .....	13
<b>第三节 发展目标</b> .....	15
<b>第三章 “十四五”时期发展任务</b> .....	21
<b>第一节 构建大救助体系，织密扎牢民生兜底保障安全网</b> .....	21
（一）完善分层梯度救助格局.....	21
（二）增强社会救助有效供给.....	22
（三）提升社会救助工作效能.....	23
（四）推进社会救助城乡统筹.....	24
<b>第二节 构建大养老服务体系，积极应对人口老龄化</b> .....	25
（一）强化基本养老服务保障.....	25
（二）健全完善养老服务网络.....	27
（三）培育发展养老服务业态.....	28
（四）促进养老服务行业规范发展.....	30
<b>第三节 构建大儿童保障体系，加快推进儿童福利事业高质量发展</b> .....	32
（一）健全儿童保护体制机制.....	32

(二) 夯实儿童保障工作基础.....	33
(三) 强化儿童监护能力建设.....	35
(四) 提升儿童服务保障质量.....	36
<b>第四节 构建大慈善体系，聚力推动慈善事业做大做强.....</b>	<b>37</b>
(一) 健全慈善事业发展的制度机制.....	37
(二) 拓宽慈善事业发展载体.....	38
(三) 提升慈善事业管理水平.....	39
(四) 营造慈善事业发展氛围.....	40
<b>第五节 构建大社会治理体系，全力营造共建共治共享新格局....</b>	<b>41</b>
(一) 完善城乡基层治理.....	41
(二) 推动社会组织高质量发展.....	44
(三) 加强社会工作人才队伍建设.....	47
(四) 提升基本社会服务水平.....	48
<b>第四章 保障措施.....</b>	<b>53</b>
<b>第一节 全面加强党的建设.....</b>	<b>53</b>
<b>第二节 完善法规政策体系.....</b>	<b>54</b>
<b>第三节 优化工作运行机制.....</b>	<b>56</b>
<b>第四节 加大资金保障力度.....</b>	<b>56</b>
<b>第五节 培育民政业务人才队伍.....</b>	<b>57</b>
<b>第六节 加快建设智慧民政.....</b>	<b>58</b>
<b>第七节 提高风险防控能力.....</b>	<b>59</b>
<b>第八节 加强基层民政工作.....</b>	<b>60</b>



# 汕头市民政事业发展“十四五”规划

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化新征程的第一个五年规划期，是汕头奋力把经济特区办得更好、办得水平更高，在新时代经济特区建设中迎头赶上、打造现代化沿海经济带重要发展极的关键五年，也是汕头民政事业紧紧围绕改革与发展的主题，更好地履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责，全力服务经济社会发展的重要时期。为谋划推进全市民政事业高质量发展，依据《汕头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》和广东省民政厅《“十四五”民政事业发展规划》制定本规划，规划期为2021年至2025年。

## 第一章 发展基础和机遇挑战

### 第一节 发展基础

“十三五”时期，在市委市政府的坚强领导下，汕头各级民政部门坚持以人民为中心，聚焦脱贫攻坚、特殊群体和群众关切，深入履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责，切实发挥兜底性、基础性作用，以“专精细实”的工作作风，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”五大工作体系建设，构建汕头民政高质量发展新格局，为汕头打造省域副中心城市作出积极贡献。五年来，全市各级民政部门集中力

量解决了一批民生问题，办成了一批惠民实事，各项民政工作成效显著，有力服务了改革发展稳定大局，为“十四五”时期汕头民政事业发展奠定坚实基础。汕头是民政部首个地级市观察点，是“全国民政工作先进集体”，多次被省民政厅评为民政重点工作综合评估优秀地市。“汕头经验”特别是民政法治经验和基层社会治理经验在全国得到推广，“汕头经验”得到民政部、广东省政府主要领导的肯定。

**（一）社会救助提质增效。**与我市经济社会发展水平相适应的民生兜底保障体系基本形成，困难群众基本生活得到有效保障和改善。“十三五”末，市城乡低保保障水平分别为年人均9360元、9216元，比“十二五”末分别提高62%、91%；城乡特困人员基本生活供养保障水平分别为年人均15084元、14748元，比“十二五”末分别提高57%、81%。临时救助1.66万人次，切实解决困难群众急难问题。加强流浪乞讨人员救助管理，“十三五”共救助生活无着流浪乞讨人员11397人次。脱贫攻坚兜底保障作用充分发挥，促进救助制度与扶贫政策紧密衔接，全市纳入社会救助保障的建档立卡贫困人口有4.66万人。

**（二）养老服务加快发展。**养老服务事业健康发展。市政府名义编制《汕头市养老设施专项规划（2016-2020）》和出台《汕头市老龄事业发展和养老体系建设实施细则》等一系列政策，规划安排养老服务设施用地，明确了新时代老龄事业发展计划，有力促进了养老

服务体系建设。率先开展邻里互助养老服务试点，探索具有潮汕人文特色的邻里互助养老新模式。龙湖区以政府购买服务方式建立“呼援通”平台，推行“互联网+居家和社区养老”。全市养老床位28060张，每千名老年人拥有养老床位达到35.6张。全面建立老龄津贴制度，80周岁以上老年人均享受高龄津贴，100周岁及以上的老年人尊老金数额每人每月不低于300元，年投入资金达到4029万元。

**（三）儿童保障成效凸显。**儿童保障工作机制不断完善。困境儿童分类保障制度基本建立，儿童福利机构养、治、康、教水平持续提升，全市配备71个儿童督导员、1086个儿童主任，实现全覆盖。将事实无人抚养儿童纳入基本生活保障范围。健全农村留守儿童和困境未成年人关爱保护体系，组织实施农村留守儿童关爱保护“春天雨露计划”，开展百家社会组织走近留守和困境儿童“牵手行动”，民政公共服务水平不断提升。

**（四）慈善事业蓬勃发展。**一是慈善事业进一步完善。汕头市深入贯彻落实《中华人民共和国慈善法》《广东省推动慈善事业高质量发展若干措施》的精神，出台《汕头市推动慈善事业高质量发展行动方案》（汕民通〔2021〕29号）。慈善组织的登记认定和公开募捐资格审批工作深入推进。全市公益慈善类社会组织224家，认定慈善组织35家，取得公开募捐资格慈善组织7家。加大对慈善组织的监管力度。组织开展“双随机一公开”检查，加强对慈善组织的监督检查，促进慈善组织规范发展，组织开展多形式的慈善活动。二是志愿

**服务工作深入实施。**推进志愿服务制度化建设，制定出台《关于促进志愿服务规范化发展的意见》（汕民通〔2019〕153号），《关于推进社区志愿服务常态化开展的通知》（汕民通〔2020〕142号），《关于深入开展学雷锋志愿服务活动的通知》（汕民通〔2020〕28号），进一步促进我市志愿服务规范化、常态化发展。壮大志愿服务队伍。截至2021年3月，注册志愿者超过96万人，全市注册志愿服务组织514个、注册志愿服务团体5630个，地方标识的志愿服务组织数量共计83家，志愿服务超过2350万小时。累计投入市级福彩公益金38.5万元，在全市打造26个规范化志愿服务窗口，发挥窗口示范引领作用。加强志愿服务宣传工作。推进志愿服务品牌建设，投入市级福彩金6万元，打造4个社区常态化志愿服务示范项目。**三是福利彩票事业健康发展。**“十三五”期间，我市福利彩票销量达39.56亿元，比“十二五”末增长4.88%，筹集福彩公益金3.999亿元，比“十二五”末增长7.97%，直接创造就业岗位923个，有力促进我市经济发展，创造了良好的社会综合效益，为我市社会福利、社会保障和公益慈善事业发展做出了积极贡献。

**（五）基层治理明显加强。**基层民主制度化、规范化、程序化水平显著提高，基层社会更加和谐稳定，全面小康的社会基础有效夯实。顺利完成第七届村委会、第六届居委会换届选举，开展非户籍常住居民及党员参加选举试点工作。村（社区）“两委”干部人均每月补贴达到4000元以上，每村（社区）每年办公经费达到10万以

上，村（社区）经费保障水平得到显著提高。制定出台《汕头市村（居）民委员会工作职责事项目录》，依法厘清镇（街道）和村（居）民委员会权责边界。广泛开展社区民主协商，建立313个城乡社区协商示范点。全市村（居）务监督委员会“九有”规范运作和村（居）务公开“五化”创建有序推进。城乡社区综合服务设施实现全覆盖，提供“一站式”公共服务。“一核四社”工作机制更加完善，“三社联动”效果显著，党组织领导下的自治、法治、德治基层社会治理新格局加快形成。

**（六）社会工作深入推进。**一是**扎实推进社工人才队伍建设。**“十三五”规划实施以来，我市持证社工新增755名，总数达1493人，培育发展民办社工服务机构30家、镇（街道）社会工作与志愿服务协会30家、市社会工作者协会1家，设立镇（街道）社会工作站30个，配备社工129名。2016年以来，市民政局累计投入本级福彩公益金417万元，资助了63个社工专业服务项目，着力打造社工服务品牌。二是**加大社工人才的教育培训力度。**通过自主办班、联合办班、选送外派等形式开展培训，总培训人员超过2900人次，培训学时达到1000学时，有效提升社工人才素质。三是**广东“双百计划”取得初步成效。**自2017年广东社工“双百计划”（以下简称“双百计划”）实施以来，全市设立30个镇（街道）社会工作服务站，以“一站一品牌”为抓手，积极探索“社工+慈善+志愿者”服务模式，共打造特色社工服务项目品牌26个，累计登记注册志愿者达3024人次，参与社区服务志愿者15522

人次，志愿服务时数50552小时；另有21个社工服务案例被省项目办列入“优秀社工服务案例”监测名单。**四是加强社会工作宣传。**通过开展“岭南社工宣传周”、鮀城社工论坛、“我与社区的故事”征文等活动，以及开设“双百”微信公众号《身边的“双百蓝”》专栏，运用新闻媒体、微信公众号等宣传渠道，加强社会工作宣传。**五是树立一批行业典型。**开展社工优秀人才选拔工作，选择10名中级社工人才列入重点培养计划，为我市社工行业培养一批领军人才。树立一批行业典型，获得全国、省、市级奖项或荣誉称号超30人次。**六是注重制度落实，促使规范运营。**认真落实“双百”社工年度考核、表彰激励、社工站运营管理等制度，压实年度工作任务，推动“双百”计划落实，促使“双百”社工站规范建设运营。

**（七）社会组织改革不断深化。**2017年7月，全省基层社会组织联合会现场会在汕头举行，省长马兴瑞批示，“大力推广汕头经验”。2019年7月，“汕头市金平区搭建社会组织联合会平台促进基层治理经验”被选定为主题教育案例，在中央组织部《贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想在改革发展稳定中攻坚克难案例》（社会建设卷）出版发行；社会组织监管方式不断创新和完善，实施社会组织年检改年报改革，事中事后监管进一步加强。

**（八）社会事务全面提升。**一是稳步推进殡葬改革、管理和服务。全市殡葬事业发展取得新成效新进展。殡葬公共设施建设不断完善，市殡仪馆、潮阳区殡仪馆达到省级标准，潮阳区、澄海区、南澳

县殡仪馆实施全面改造。新建市和南澳县骨灰树葬区，完成市级海葬纪念广场（一期）、澄海区海葬广场和澄海区海葬码头（一期）工程建设。殡葬基本公共服务保障体系逐步建立，2015年10月起，全市实现殡葬基本公共服务全覆盖，免费服务项目扩大到七项。“十三五”期间，全市减免各类殡葬费用约1.3亿元，切实减轻群众丧葬负担。节地生态安葬取得新的突破。市级层面每年分别在清明和冬至举办骨灰集体海葬活动，累计骨灰撒海份数约1.2万份，全市海葬活动纳入市财政预算保障的制度性工作安排。澄海区骨灰海葬常态化，海葬比例高达69%。

**二是加强婚姻登记规范化管理。**全市婚姻登记服务水平有效提升。全面完成以区为单位集中婚姻登记体制改革任务。“十三五”期间，全市共撤销镇（街道）婚姻登记机关29个，进一步优化场所设施建设，全市7个县级婚姻登记机关100%实现改造升级，增加办公面积900平方米。全面完成建国以来婚姻登记历史档案数据补录工作，共录入信息77.1万多条，有效解决市民查询婚姻登记信息的“堵点”“难点”问题。推行周末和部分法定节假日婚姻登记服务。全面实施婚姻登记免费政策。推进政府领导颁证活动，引领现代文明婚俗新风。利用婚姻登记平台，引入婚姻家庭辅导，有效降低离婚率，促进家庭和谐。

**三是扎实做好残疾人保障工作。**推动我市残疾人事业加快发展。连续5年提高残疾人两项补贴发放标准。2019年起，将非重度智力、精神残疾人纳入重度残疾人护理补贴范围；2020年，我市困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴发放标准分别达到每人每月175元、235元，发放补贴7.22万人次。组织开展全市困难残疾人救助摸排专

项行动，聚焦残疾人困难信息，依据困难类型、程度、需求，采取多层次社会救助和多样化关爱帮扶措施，查漏补缺，全面落实惠残助残扶残各类政策措施，实现应扶尽扶、应帮尽帮、应救尽救。

**（九）区划地名不断优化。**一是**区划调整稳步实施**。“十三五”期间，全市区级行政区域界线部分变更1项；撤销镇2个，撤销街道11个、新设立街道9个。二是**界线联检勘定有序开展**。顺利完成第三轮全市各级界线联检工作，包括2条市界共约289公里和7条区界共约152公里的联检任务，全面部署和启动了第四轮界线联检；完成龙湖区行政区划调整后的界线勘定工作。三是**地名管理水平显著提升**。圆满完成我市第二次全国地名普查工作，全市共普查地名82890条，新设置地名标志6746个。基本查清各类地名及相关属性信息，对不规范地名进行标准化处理。完成全市地名管理许可事项的标准化工作，全市审批地名命名更名销名约1.82万个。推进地名普查成果转化项目，完成系列书籍编纂和地名专题纪录片拍摄，传承弘扬地名文化。

## 专栏1 “十三五”时期民政事业发展主要指标完成情况

序号	指标	2020年 目标值	2020年 实际值	完成 情况	
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(%)	35	39	已完成
		农村低保标准占当地 农村居民上年度人均 消费支出比率(%)	60	60	已完成
2	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	83	已完成
3	对生活不能自理的特困人员集中供养率(%)		70	21	未完成
4	残疾人生活保障标准	困难残疾人生活补贴 (元/人.月)	175	175	已完成
		重度残疾人护理补贴 (元/人.月)	235	235	已完成
5	孤儿最低养育标准	集中供养(元/人.月)	1820	1820	已完成
		分散供养(元/人.月)	1110	1110	已完成
6	社区综合服务设施覆盖率	城市(%)	100	100	已完成
		农村(%)	100	100	已完成
7	基层民主参选率(%)		≥93	94.3	已完成
8	持证社会工作专业人才占总人口比例(‰)		1	0.3	未完成
9	志愿服务参与率(%)		20	17	未完成
10	每千老年人口养老床位数(张)		≥35	35	已完成

11	福利彩票年销售量（亿元）	9.77	5.61	未完成
12	节地生态安葬率（%）	55	78	已完成
13	公益性骨灰安放设施（公墓）县级行政区域覆盖率（%）	90	100	已完成

## 第二节 机遇挑战

“十四五”时期是汕头在新时代经济特区建设中迎头赶上、打造现代化沿海经济带重要发展极的关键五年。新时期新阶段，民政事业发展环境正在发生深刻复杂变化，汕头民政事业发展具有多方面优势和条件，也面临不少困难和挑战。

### （一）重要机遇

“十四五”时期，汕头民政事业实现高质量发展的机遇有：一是党中央的坚强领导，为民政事业发展提供了强大内生动力。党中央、国务院高度重视民政工作，在十九大、十九届五中全会等重要会议，在《国家积极应对人口老龄化中长期规划》等多个重要规划和文件中对新时代民政事业作出了全面部署。习近平总书记在多个场合对社会救助、养老服务质量、志愿服务等民政事业作出一系列重要指示。在第十四次全国民政会议召开前夕，习近平总书记对民政事业作出一系列重要指示批示精神，提出民政部门要聚焦脱贫攻坚，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。这明确了新时代汕头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提供

了根本遵循。二是省委省政府、市委市政府的高度重视，为民政事业发展提供有利契机。省委省政府把民政工作摆在更加重要位置，为民政事业发展注入了澎湃动力。省提出加快推进“一核一带一区”建设，打造沿海经济带东西两翼重要发展极，支持汕头、湛江建设省域副中心城市，探索推动广州、深圳与湛江、汕头深度协作，形成“双核+双副中心”动力机制，建设汕潮揭城市群和湛茂都市圈，为我们带来重大利好。市委市政府对汕头更好地扛起特区先行先试的重要职责，构建更加有效的城市治理体系，提高治理能力，加快实现高质量发展作出部署安排，都为汕头民政深化改革提供了创新发展的机遇。三是经济发展质量效益持续提升，为民政事业持续发展提供了坚实支撑。当前及今后较长的一段时期，汕头发展韧性好、潜力足、回旋空间大的基本特质没有变，经济持续增长的良好基础和条件没有变，结构调整优化的前进态势没有变，治理体系和治理能力形成的制度优势没有变，为促进汕头民政事业持续发展提供了坚实支撑。

## **（二）主要挑战**

从大环境看，我们正处在世界百年未有之大变局中，前进道路上情况复杂，各类风险多，必然也会在民政领域有所显现，我们要有充分的心理准备。一是从经济社会发展现状看，我国正处于转变发展方式、转变经济结构、转换发展动力的攻坚期，结构性、体制性、周期性问题相互交织，“三期叠加”持续深化，经济下行压力加大，给兜底保障带来一定压力，我们要有充分的思想准备。二是

从全面建设小康社会看，民政领域的服务对象多为特殊困难群体，抗风险能力弱，脱贫攻坚战全面胜利后，部分脱贫地区和脱贫人口发展基础仍然较为薄弱，部分脱贫人口存在返贫风险，需要坚决守住不发生规模性返贫的底线，让脱贫基础更加稳固、成效更可持续。随着多层次多样化民生需求涌现，各类托养机构、福利机构快速增长可能带来较大的监管压力。三是新冠肺炎疫情给民政部门的常规服务供给方式带来了挑战，汕头民政亟需加强突发事件下的应急能力，进一步补短板、堵漏洞、强弱项。四是从民政自身看，还存在基层基础薄弱、区域发展不平衡不协调等突出问题；同时，民政职能的优化对社会救助、养老服务、儿童福利、社区治理等民政服务的深度、广度和精准度提出了更高要求；民政管理的手段、方式方法与信息化、智能化的要求还有不少差距；民政队伍中有些干部职工本领不强、观念滞后与满足人民群众对美好生活的需求还不相适应等问题还一定程度存在。

## 第二章 总体要求

### 第一节 指导思想

全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，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，深入学习贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，坚持新发展理念，坚持以人民为中心，按照市委、市政府的工作部署，聚焦脱贫攻坚、特殊群体和群众关切，深入履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责，切实发挥兜底性、基础性作用，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”五大工作体系建设，构建汕头民政高质量发展新格局，为汕头办好经济特区，打造现代化沿海经济带重要发展极和省域副中心城市作出积极贡献。

### 第二节 基本原则

——**坚持党建引领**。党的领导是做好一切民政工作的坚强保证，要贯彻落实新时代党的建设总要求，坚持不懈推进全面从严治党，坚定不移加强党的领导，持续加强党的建设，将党建工作深度融入民政业务的方方面面，为汕头民政事业发展提供坚强政治保

证。

——**坚持以人为本**。“民政为民、民政爱民”是民政部门的底色和根本，要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，要坚持利益向下、让利于民，切实保障和维护人民权益，不断满足人民日益增长的美好生活需要，不断促进社会公平正义，让广大人民群众在改革发展中得到更多的实惠，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，促进社会全面发展与和谐稳定。

——**坚持改革创新**。全面深化改革是应对新时代国内外形势变化的客观需要。汕头要始终把解放思想、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。

——**坚持服务大局**。民政事业现代化是社会主义现代化的重要组成部分，要紧紧围绕中心，把民政事业融入和服务国家改革发展稳定大局，置于社会主义现代化事业的总体安排中谋划，主动融入区域发展总体战略、创新驱动发展战略等国家重大战略，才能更好地发挥作用。

——**坚持底线思维**。民政事业是社会建设的兜底性、基础性工作，要为社会提供扶危济困最基本的“安全网”，坚持底线思维，增强忧患意识和风险意识，扎实守住民生保障的底线，时刻防范和化解风险，确保民政事业稳中求进。

——**坚持共建共治**。加强和创新社会治理是民政事业的重要组

成部分，要完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体，充分调动政府、社会、市场多方面的积极性和参与能动性，在制度和体制上形成协同治理格局。

### 第三节 发展目标

“十四五”期间，汕头民政事业发展的奋斗目标是：坚持新发展理念，坚持以人民为中心，按照市委、市政府的工作部署，以“转观念、抓作风、明目标、强责任、防风险、促落实”为主线，以“专、精、细、实”为标准，着力完善“大救助、大养老服务、大儿童保障、大慈善、大社会治理”五大工作体系，构建汕头民政高质量发展新格局，为汕头打造省域副中心城市作出积极贡献。

具体目标如下：

——政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的“大救助”体系建设取得明显进展。综合救助格局基本形成，社会救助风险防控能力大幅提升，救助信息共享充分及时，城乡区域差距逐步缩小。

——城乡覆盖、功能完善、保障基本、服务多元、监管到位的“大养老服务”体系不断完善。不断完善居家社区机构相协调、医养康养相结合，养老服务有效供给水平大幅提升，养老服务能力明显增强，城乡区域养老服务差距逐步缩小，市场活力显著激活。

——形成覆盖范围更加广泛、分类更加明确、保障制度更加完善、监督更加有力、与汕头社会经济发展水平相适应的“大儿童”保障体系。健全完善儿童福利领域基本保障制度，加强儿童福利保障基础设施建设，提升儿童保障服务能力，完善儿童管理监管机制。

——构建具有汕头特色的“大慈善”体系，加强慈善事业发展顶层设计，推动慈善主体多元化、参与渠道便民化、志愿服务多样化、管理方式精细化。建立健全综合监管体系，规范“互联网+慈善”和福利彩票，慈善事业发展透明度不断提高，慈善事业保障机制不断完善，慈善组织蓬勃发展，志愿服务制度体系健全完备，志愿服务水平持续提升，福利彩票健康持续发展。弘扬汕头慈善文化，慈善文化对社会风尚的引领作用更加明显，人民对慈善事业更加热心。

——政治引领有力、治理机制健全、治理效能显著、服务质量提升、具有汕头特色的民政领域“大社会治理”体系不断丰富发展。社区治理体系更加完善、治理能力得到提升。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，社会工作人才队伍得以壮大，专业作用增强；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。

## 专栏2 “十四五”时期汕头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 全省目标值	指标 属性
1	社会救助	城乡低保标准年度增速		%	城镇8.2% 农村30%	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		%	90	>95	>95	>80	预期 性
3		外省广东籍查明身份信息流浪乞讨 受助人员接送返回率		%	90	95	100	100	约束 性
4		特困人员基本生活 供养标准	城镇	元/人年	最低生活 保障标准 的1.6倍	当地最低生活 保障标准的 1.6 倍	当地最低生活 保障标准的 1.6 倍	当地最低生活 保障标准的 1.6 倍	约束 性
			农村	元/人年	最低生活 保障标准 的1.6倍				
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%	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%	
			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%	

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 全省目标值	指标 属性
6	养老服务	养老机构护理型床位占比		%	48	≥50	≥55	≥55	约束性
7		镇（街道）范围具备综合功能的 养老服务机构覆盖率		%	18	40	60	60	预期性
8	儿童福利	孤儿生活保障标准	集中养育	元/人/ 月	1820	2017	按照省厅标准	不低于上年度 当地居民人均 消费性支出 增长幅度 参照当年度 当地分散 供养孤儿基本 生活养育标准	约束性
			分散供养		1110	1359			
9		事实无人抚养儿童生活保障标准		元/人/ 月	1110	1359			
10		镇（街道）未成年人保护工作站 覆盖率		%	—	30	>50	>50	预期性
11	慈善事业	志愿服务站点在社区综合服务设施中的 覆盖率		%	30	50	80	80	预期性
12		福利彩票销售网点数		万个	0.0553	0.0582	0.0600	1.15	预期性
13	社会治理	每百户居民拥有的城乡社区综合服务 设施建筑面积		平方米	—	31	32	32	预期性
14		枢纽型社区社会组织		个	15	35	67	2000	预期性
15		社会组织专职工作人员数量		万人	0.2636	0.3163	0.3954	92.6	预期性

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 全省目标值	指标 属性
16	社会治理	社会工作专业人才总量	万人	0.1493	0.1823	0.2153	15	预期性
17		婚姻登记“跨省通办”实施率	%	—	100	100	100	约束性
18		节地生态安葬率	%	78	>80	>80	70	预期性
19		县级城乡公益性安葬（放）设施覆盖率	%	100	100	100	100	约束性
20		困难残疾人生活补贴覆盖率	%	>90	>93	>95	100	约束性
21		重度残疾人护理补贴覆盖率	%	>90	>93	>95	100	约束性

## 第三章 “十四五”时期发展任务

坚持规划的指导思想和基本原则，紧紧围绕发展总目标，在“十四五”时期着力打造民政领域“大救助、大养老服务、大儿童保障、大慈善、大社会治理”五大工作体系，全面推动汕头民政事业高质量发展，发挥民政工作在社会建设大局中的作用。

### 第一节 构建大救助体系，织密扎牢民生兜底保障安全网

坚持以人民为中心，做好巩固拓展脱贫攻坚兜底保障成果同乡村振兴有效衔接，按照“兜底线、织密网、建机制”总体要求，统筹推进社会救助综合改革，加快构建制度衔接、资源统筹、部门联动、社会参与、数据共享的综合救助格局，实现基本生活有保障、救助内容分类别、对象标准多层次、事业发展可持续，让改革发展成果更多、更公平惠及城乡困难群众。

#### （一）完善分层梯度救助格局

**健全社会救助制度。**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，建立健全分层分类的梯度救助体系。社会救助范围逐步从收入型贫困对象扩大到支出型贫困对象，实现最低生活保

障人员、特困供养人员、低收入救助对象、支出型贫困家庭、生活无着的流浪乞讨人员等困难群体全覆盖。严格落实“四个不摘”要求，保持社会救助兜底保障政策总体稳定，巩固拓展脱贫攻坚兜底保障成果，加强社会救助制度在扶持标准、对象认定、政策配套、动态管理等方面同乡村振兴政策有效衔接，全面兜牢困难群众基本生活保障。

**实施精准高效救助。**落实最低生活保障、特困供养人员、低收入认定、流浪乞讨人员救助管理办法，分层次做好社会救助，形成完善的基本民生兜底保障机制。完善特殊困难群众的救助政策，依据困难类型和困难程度实施类别化、差异化救助，对于重度残疾人、三四级智力和精神残疾人、重病患者以及老年人、未成年人等，降低救助门槛，提高救助水平，强化基本生活救助、专项救助和救助服务等措施的综合运用。完善针对特困供养人员、流浪乞讨人员、困境儿童、困难残疾人、“三留守”人员等特殊困难群众的救助政策，提升救助保障和关爱保护的针对性和精准度。

## **（二）增强社会救助有效供给**

**提升社会救助保障水平。**完善救助保障标准动态自然增长机制，稳步提高社会救助水平；完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，确保困难群众基本生活不因物价上涨受影响；完善流浪乞讨人员救助管理工作体制机制，提升照料服务、救助寻

亲、街面巡查、落户安置、源头治理质量。

**强化基层经办服务能力。**完善政府购买社会救助服务政策措施，积极发展服务保障，形成“物质+服务”的救助模式。制定社会救助服务清单，增强基层社会救助服务有效供给能力。加大对基层具体经办人员社会救助综合能力培训力度，提升基层工作人员政策理解能力和业务熟练程度，确保社会救助服务“最后一米”服务到位。

### **（三）提升社会救助工作效能**

**健全社会救助协调机制。**强化党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制，完善社会救助部门协同机制，统筹推进救助政策衔接、救助信息共享、救助资源整合。发挥市、区（县）困难群众基本生活保障工作联席会议作用，定期研究解决困难和问题。明确各部门职责，提高统筹协调层级，切实做到部门责任到位、政策落实到位、措施保障到位。

**全面推进“互联网+救助”。**充分运用社会救助管理信息平台，实现救助数据共享共用，强化部门、群团组织间协同联动，推动救助信息互联互通、开放共享。优化群众办事流程，推进社会救助申请“一证一书”（即身份证、授权委托书）改革，拓展系统功能，实现救助事项“掌上办”“指尖办”，为困难群众提供方便快捷的救助事项申请、办理、查询等服务。加强广东省流浪乞讨人员

救助管理信息系统使用，发挥智能化手段在流浪救助管理工作规范化建设中的作用。

#### **（四）推进社会救助城乡统筹**

**推进社会救助制度城乡统筹。**逐步推进全市城乡救助标准统一，推进城乡社会救助服务均等化，有序推进社会救助城乡融合发展。

**加大城乡社会救助政策扶持力度。**加大临时救助工作力度，解决困难群众突发性、紧迫性、临时性生活困难，全面建立低收入救助制度，建立困难群众数据库，对边缘困难群众保障提供政策支持。加大农村社会救助投入，逐步缩小城乡差距。顺应农业转移人口市民化进程，及时对符合条件的转移人口提供相应救助帮扶，推进城镇困难群众脱困解困。

### **专栏3 “大救助” 体系建设工程**

**流浪乞讨人员救助管理机构建设工程。**建设市级救助安置中心，推进市级和澄海、潮阳、潮南区和南澳县救助管理机构建设，支持配备不足、陈旧老化的救助管理机构配足配齐设施设备。力争到2025年底，全市救助管理标准化、规范化、信息化水平明显提升。

## 第二节 构建大养老服务体系，积极应对人口老龄化

实施积极应对人口老龄化国家战略，推动与健康中国、乡村振兴等战略衔接，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。健全基本养老服务体系，逐步形成兜底供养有保障、普惠养老能满足、中高端市场可选择的多层次养老服务供给机制，在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求。推动养老事业和产业协同发展，完善具有汕头特色的“大养老服务”体系。

### （一）强化基本养老服务保障

**建立健全基本养老服务制度。**建立基本养老服务清单，优先将经济困难的高龄、失能、重残、空巢、留守、计划生育特殊家庭等老年人纳入重点保障对象。完善老年人津补贴制度，统筹高龄津贴、护理补贴、服务补贴等政策，推动与残疾人两项补贴、社会救助等政策进一步衔接。建立健全老年人能力与需求综合评估制度，提高老年人津补贴的精准度和有效性。推动长期照护保障制度建设，逐步建立从居家、社区到专业机构相衔接的多层次长期照护服务体系。

**强化公办养老机构兜底保障能力。**坚持公办（公建民营）养老机构兜底保障核心功能，充分发挥公办养老机构兜底、普惠和示范作用，对符合特困供养条件的老年人做到应养尽养，在满足特困人

员集中供养需求的前提下，优先保障经济困难、计划生育特殊家庭、退役军人及其他优抚对象等失能老年人服务需求。深化公办养老机构改革，实施特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程和养老机构消防安全达标工程，提升养老机构突发事件应急处置能力，全面提高服务质量和管理水平。进一步盘活养老床位存量，增加护理型床位供给，不断提升养老机构长期照护服务能力。

**推进城乡基本养老服务协同发展。**充分发挥城市养老服务资源优势 and 辐射带动作用，加各区县养老服务资源共享共建，引导城市与农村养老机构对接帮扶，扩大优质养老服务资源覆盖面和受益面，促进基本养老服务均衡发展。加快补齐农村养老服务短板，推进以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施建设，拓展镇（街道）敬老院区域性综合服务功能，健全以家庭养老为基础、农村居家养老服务站点为依托、镇（街道）敬老院为支撑的农村养老服务网络，满足农村老年人基本养老服务需求。

**加强特殊困难老年人关爱。**进一步健全农村留守老年人关爱服务体系，完善农村留守老年人基础数据库，创新关爱服务方式，充分发挥镇（街道）、村（居）社会工作服务站（点）作用，依托农村社区养老服务设施，因地制宜开展多样化农村留守老人关爱服务活动。重视防范和及时发现居家老年人意外风险，重点关注空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等特殊困

难老年人。到2025年底，全面建立居家社区探访制度，特殊困难老年人月探访率达到100%。

## **（二）健全完善养老服务网络**

**加强社区养老服务设施建设。**全面落实养老服务设施分区分级规划建设要求，落实新建住宅小区与配套养老服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付，按每百户不低于20平方米的标准配套建设养老服务设施，旧城区和已建住宅（小）区按每百户不低于15平方米的标准配置补齐。支持将社区养老服务设施低偿或无偿用于发展普惠型养老服务。优化社区养老服务设施布局，加快建设分布式、多功能、专业化的社区养老服务设施，在镇（街道）范围建设具备全托、日托、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心），推动构建城市社区“15分钟”居家养老服务圈，逐步健全层次清晰、功能互补、区域联动的县、镇、村三级养老服务网络。

**丰富社区养老服务功能。**依托社区养老服务设施，加快发展嵌入式养老服务机构或日间照料中心，为居家老年人提供生活照料、家政服务、精神慰藉、护理保健、辅具配置、紧急救援等专业化和个性化服务。加快居家社区养老服务信息化建设，整合利用互联网等各类资源，大力提升智慧化服务水平。发展康复辅助器具社区服务体系，支持社区养老设施配备康复辅助器具并提供专业指导。引导社会力量积极参与居家社区养老服务，鼓励养老

服务机构连锁化、品牌化运营，为广大老年人提供价格适中、方便可及、质量可靠的普惠养老服务。

**加大居家养老服务支持。**支持养老服务机构运营社区养老服务设施，大力发展家庭养老床位，将专业化服务延伸至家庭，向居家老年人及其家庭成员或者家政服务人员提供居家上门、生活照料、家务料理、康复护理、培训支持、精神慰藉等服务，推动失能失智和高龄老年人家庭成员照护培训纳入政府购买养老服务目录。推进老年人居家适老化改造，采取政府补贴等方式，对纳入分散供养特困人员和农村低收入人口范围的高龄、失能、残疾等特殊困难老年人家庭实施居家适老化改造，并逐步扩大改造对象范围。

**提升医养康养结合服务能力。**完善医养康养结合体制机制，大力支持举办医养结合机构，鼓励各类养老机构与各级医疗机构开展多种形式合作，推动基层医疗卫生服务与居家社区养老服务深度融合，建设覆盖家庭、社区和机构的健康养老服务网络。到2021年，全市至少建有2家内设有老年病医院、康复医院、护理院或中医院等的养老机构；到2022年，基本建立综合连续、城乡覆盖的老年健康服务体系；到2025年底，实现养老机构护理型床位占比不低于55%。

### **（三）培育发展养老服务业态**

**优化养老服务市场环境。**充分发挥市场在资源配置中的决定

作用，拓宽投融资渠道和加大金融服务支持，营造高效规范、公平竞争的市场环境，推动社会力量逐步成为发展养老服务业的主体。全面放开养老服务市场，落实养老机构享受相关税费优惠，扶持社会办养老机构健康发展，支持引导社会力量大力发展面向中低收入群体的普惠型养老服务机构，规范引导社会力量根据市场需要适度有序发展面向中高收入群体的中高端养老机构，满足老年人多样化、多层次养老服务需求。

**扩大养老服务消费市场。**促进养老与文化、教育、家政、医疗、商业、金融、保险、旅游等行业全面融合发展，探索发展旅居养老、文化养老、健康养老、养生养老等新业态，推动形成一批智慧健康养老产业集群和集聚区，拉长养老产业链条，丰富服务内容，为老年人提供多样化、多层次的产品和服务。引导养老服务机构和企业运用新兴技术手段，大力发展智慧健康养老服务，积极开发适老生活用品市场，创新开发智慧健康产品，促进产品升级换代。推动老年用品进家庭、社区、机构和园区，促进老年用品消费，以消费带动产品供给和产业发展。加强老年人消费权益保护，正确引导老年人的消费观念和消费行为，发挥养老服务行业组织对养老服务业高质量发展的积极作用，促进老年消费市场健康有序发展。

**加强从业人员队伍建设。**加大养老服务人才政策扶持力度，完善养老服务专业人才培养激励机制，促进养老服务行业就业创

业。推进多层次养老服务人才培养，支持各类院校设立养老服务相关专业，鼓励院校与养老服务机构开展校企合作，推动产教融合型养老服务企业建设。实施康养职业技能培训计划，建立养老护理职业技能培训制度，建设养老护理职业技能培训机构，推进“南粤家政”养老服务培训项目，组织养老护理员职业技能竞赛，探索养老服务业职业经理人机制，全面提升养老服务从业人员职业化、专业化、规范化的技能水平。加强养老服务机构社会工作岗位开发与设置，将养老服务纳入政府采购社会工作服务项目，大力培养为老年人服务的社会工作者队伍，推动“社工+志愿者”联动为老服务。

#### **（四）促进养老服务行业规范发展**

**提升养老服务标准化智慧化水平。**充分发挥养老服务标准化技术委员会标准化技术支撑作用，加快推进养老服务标准化建设，建立健全养老服务标准体系，推动养老机构和行业组织实施标准化管理。实施《养老机构管理办法》，完善养老机构管理相关制度规范，加强居家社区养老服务机构业务指导和规范管理。健全养老机构等级评定制度，引领全市养老机构对照国家标准开展标准化建设和等级评定活动。积极推行“互联网+智慧养老”，坚持传统服务与智能化服务创新并行，线上服务便利老年人使用，线下渠道优化手续流程，打破老年人运用智能技术“数字鸿沟”，增强老年人的“科技获得感”。

**推进养老服务领域社会信用体系建设。**建立健全守信联合激励和失信联合惩戒机制，依法依规对守信主体提供优惠政策和便利条件，对存在严重失信行为的养老服务机构及人员实施联合惩戒。加强养老服务业信用信息公开与共享，建立覆盖从业人员和服务对象的信用管理体系，对于养老服务机构登记备案、行政处罚、抽查检查结果等信息，探索按经营性质分别通过“信用广东”、国家企业信用信息公示系统等平台依法公示。推动养老服务领域行业自律体系建设，引导相关行业组织健全行业自律规约。

**全面加强养老服务综合监管。**按照“谁审批、谁监管；谁主管、谁监管”原则，建立健全政府主导、机构主责、部门协同、行业自律、社会监督的养老服务综合监管制度，全面加强养老服务设施建设用地、运营秩序、质量安全、从业人员、涉及资金等方面监管。构建以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制，实现对养老服务机构全流程、全链条、全方位、全生命周期的监管。引导和激励养老服务机构诚信守法经营、积极转型升级、持续优化服务，形成高效规范、公平竞争的养老服务统一市场，促进养老服务业健康有序发展。

**加强养老服务风险防控与应急救援机制建设。**建立健全养老服务领域安全风险分级管控和隐患排查治理制度机制，加强消防

安全、食品药品、非法集资等风险排查与监测预警协同处置，提升养老服务机构安全生产整体防控能力。在国家构建“分层分类、平战结合、高效协作”的养老服务应急救援体系框架下，建立健全养老服务突发事件应急管理机制，强化系统规范的突发事件应急管理程序，强化分级分类的安全风险监测预警，强化传染性突发公共卫生事件的预防控制，强化快速响应的救援支援处置，全面提升养老服务领域突发事件监测预警、应急处置、应急救援、恢复重建等应急管理能力。

### **第三节 构建大儿童保障体系，加快推进儿童福利事业 高质量发展**

着眼新时代儿童福利事业发展的新形势新要求，以构建具有汕头特色的“大儿童保障”体系为目标，按照“兜住底线、夯实基础、建强体系、创新发展”的思路，推进儿童保障由补缺型向适度普惠型转变，儿童保护由农村留守儿童和困境儿童拓展到所有未成年人，不断提升“大儿童保障”体系建设水平。

#### **（一）健全儿童保护体制机制**

**构建儿童保护政策体系。**贯彻《中华人民共和国民法典》和《中华人民共和国未成年人保护法》，细化困境儿童基本生活兜底和监护兜底措施。协调有关部门制定家庭保护、学校保护、社会保护、政府保护、网络保护和司法保护的政策办法。到2025年

底，基本形成上下联动、左右衔接的未成年人保护法规政策体系。

**健全儿童保护工作机制。**坚持“家庭尽责、政府主导、部门联动、全民关爱”的基本原则，推动各级政府建立未成年人保护工作委员会及办公室，统筹、协调、督促和指导有关部门落实未成年人保护工作职责，构建发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预的未成年人保护联动响应机制。到2025年底，党委政府统一领导、民政部门牵头协调、相关部门各司其职、社会力量广泛参与的未成年人保护工作格局基本形成。

**建立完善收养登记管理。**贯彻落实《中华人民共和国民法典》，优化和改进收养登记管理，调整相关工作程序，推进减证便民等服务，全面落实收养制度改革各项任务。全面推进实施收养评估制度，逐步建立完善收养评估标准体系。开展收养普法宣传，提高民众收养法治意识。加强收养登记队伍培训和档案管理，推进收养登记工作信息化建设，促进收养登记规范化信息化。

## **（二）夯实儿童保障工作基础**

**推动保障机构转型建设。**推动民政部门长期监护儿童区域性集中养育，建强市级儿童福利机构和综合条件较好、养育儿童较多的县级儿童福利机构，完善养育、康复、教育、医疗和社会工作功能；推动综合条件较差、养育儿童较少的县级儿童福利机构

向未成年人救助保护机构儿童服务机构转型。根据实际需要新设或整合现有机构，推进县级以上未成年人救助保护机构和镇（街道）未成年人保护工作站建设，统筹做好未成年人保护工作。到2025年底，全市儿童福利机构优化提质和转型发展全面完成，实现区域性集中养育；实现未成年人救助保护机构县级以上全覆盖，镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率达到50%以上。

**打牢服务保障人才基础。**开展孤残儿童护理员、儿童福利机构院长入职培训和定期培训，建立健全孤残儿童护理员职业技能等级认定制度。加强儿童服务保障人才队伍建设，加大机构内社工、医疗、护理、特教等专业技术岗位开发力度，建立常态化业务培训机制和奖惩激励机制，提高服务保障专业化水平。到2025年底，儿童福利机构一线工作人员与服务对象的比例达到1:1，专业技术岗位不低于单位岗位总量的80%，机构工作人员培训率达到100%。指导镇（街道）设立未成年人保护工作站或者指定专门人员办理涉及未成年人事务。到2025年底，镇（街道）未成年人保护工作站或工作专干实现全覆盖；推动村（居）委会设立专人专岗做好未成年人保护工作，加大培训力度，儿童主任参训率达到100%。

**营造社会关爱良好氛围。**加强《中华人民共和国未成年人保护法》普法宣传，开展未成年人关爱保护“政策宣讲进村（居）”活动，积极营造全社会共同关爱的良好氛围。充分发挥

群团组织自身优势和示范带动作用，加强对困境儿童及其家庭的教育指导和培训帮扶。配合省厅开展百家社会组织走近留守和困境儿童“牵手行动”，积极引导社会力量参与，打造一批具有社会影响力的儿童关爱服务慈善项目，广泛开展关爱服务活动。

### **（三）强化儿童监护能力建设**

**完善未成年人监护体系。**推动建立以“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，研究建立孤儿、事实无人抚养儿童监护确认制度。完善监护评估、监督机制，加强危机干预，推进开展对弃养或失信父母实施失信联合惩戒，进一步完善因突发事件影响造成监护缺失儿童救助保护措施。

**压实家庭主体监护责任。**加强对父母或其他监护人的法治宣传、监护监督和照料指导，提高家庭监护能力，依法履行监护职责和抚养义务。健全家庭监护监督工作机制和家庭监护能力评估体系，会同相关部门加大监护侵害行为的惩处力度，完善撤销监护资格具体程序。

**依法履行兜底监护职责。**落实《中华人民共和国民法典》要求，研究制定民政部门同意监护、指定监护、临时监护、长期监护、申请撤销监护人资格等事项的办法和程序。指导未成年人救助保护机构、儿童福利机构、村（居）民委员会落实强制报告制度，完善机构临时监护、长期监护的接收程序和管理细则，依法承担临时监护和长期监护的职责。

**加强农村留守妇女关爱服务。**开展农村留守妇女关爱行动，加强精神关爱和家庭教育支持，提升农村留守妇女履行家庭监护主体责任的能力。加大农村留守妇女就业创业指导力度，积极搭建平台、提供服务，实现农村留守妇女就近就地就业，服务乡村振兴战略实施，充分发挥农村留守妇女在子女监护方面的主体作用。到2025年底，农村留守妇女关爱工作普遍开展、服务形式更加丰富。

#### **（四）提升儿童服务保障质量**

**加强基本生活保障。**持续巩固拓展脱贫攻坚成果，健全孤儿、事实无人抚养儿童基本生活最低养育标准自然增长机制，根据城镇和农村居民消费性支出增长幅度定期进行调整，确保保障标准与经济社会发展水平相匹配、与相关社会福利标准相衔接，推动事实无人抚养儿童与孤儿享受同等社会福利保障政策，保障率达到100%。

**实施精准分类保障。**精准确定困境儿童保障标准，分类实施保障政策。协调相关部门加强对困境儿童教育、医疗、康复、安置等服务保障。继续实施“福彩圆梦孤儿助学工程”，优化“孤儿医疗康复明天计划”项目，逐步扩大资助范围。到2025年底，困境儿童分类更加科学、保障更加精准，成长环境更为改善、安全更有保障。

**提升服务保障水平。**完善儿童福利机构养育、医疗、特教、

康复及开展家庭式养育等所需的设施设备。按照《儿童福利机构管理办法》推进儿童福利机构服务管理规范化，加强内部制度建设，规范服务流程，提升信息化管理水平，研究制定一批服务保障地方标准，促进服务保障水平整体提升。到2025年底，儿童福利机构养育、治疗、康复、教育功能明显增强，均达到残疾儿童康复定点机构要求；标准化规范化信息化服务保障水平大幅提升，安全风险防控能力显著增强。

#### **第四节 构建大慈善体系，聚力推动慈善事业做大做强**

深入贯彻落实《中华人民共和国慈善法》、《志愿服务条例》和《广东省志愿服务条例》等法律法规，培育发展慈善主体，激发慈善活力，拓展慈善参与渠道，重视发挥慈善事业在第三次分配中的积极作用，促进福利彩票事业健康发展，鼓励和支持慈善组织等慈善力量积极参与乡村振兴的重大国家战略实施，引导慈善资源助力基本民生保障、基层社会治理和基本社会服务，构建具有汕头特色的“慈善”服务体系，推动汕头慈善事业高质量发展。到2025年底，基本建成制度保障有力、参与渠道便捷、覆盖领域广泛的慈善事业体系，推动汕头慈善事业做大做强。

##### **（一）健全慈善事业发展的制度机制**

**落实慈善事业法规政策。**贯彻落实《中华人民共和国慈善法》、《汕头市推动慈善事业高质量发展行动方案》，进一步健全

慈善服务制度，优化汕头市慈善事业发展环境。规范福利彩票销售管理，严格贯彻落实《彩票管理条例》及其实施细则等法规规章，加强福利彩票销售管理和销售场所规范化建设，增强站点服务能力，提升福彩销售管理精细化水平。

**健全慈善事业保障机制。**建立健全慈善工作组织协调机制，形成党委领导、政府管理、行业协作、公众参与的工作格局。推动慈善文化建设和志愿服务纳入社会主义精神文明建设总体规划及文明创建活动考评体系。落实慈善事业在税收、土地、金融、教育、表彰、政府购买服务等方面的激励政策。完善激励表彰机制，做好慈善典型的推荐评选工作，按规定对在汕头慈善事业发展中作出突出贡献的个人和集体进行表彰。加强福彩人才队伍建设，建立与福彩行业健康发展要求相适应的人才队伍管理机制，强化彩票从业人员教育培训，提升能力素质，创新福彩公益金支持慈善事业的制度化安排。

## **（二）拓宽慈善事业发展载体**

**培育慈善主体。**大力发展慈善组织，鼓励因地制宜发展不同类型的慈善组织，重点培育发展慈善类社区社会组织。加强慈善组织能力建设，鼓励符合条件的慈善组织向社会提供服务。加强慈善行业交流，促进慈善组织在资金募集、志愿者动员、项目实施等方面进行合作。支持发展慈善创新项目，鼓励城乡社区居（村）委会、物业管理公司、业主委员会建立慈善互助会或设立互助资金等，鼓励企业和个人在慈善组织内通过设立慈善冠名基金、冠名项目活动

等方式参与慈善活动。鼓励社会力量兴办公益医疗、教育、养老、文体、残障康复、应急救助等社会机构和设施；鼓励大型商场、图书馆、连锁门店设置慈善平台。

**激发慈善活力。**丰富慈善信托类型，鼓励和支持社会各界依法运用慈善信托方式参与慈善活动。鼓励慈善组织开展保值增值投资活动。广泛动员社会公众和企业参与慈善活动，为慈善事业捐赠资金、物资和提供志愿服务。引导慈善组织设立社会工作岗位、社会工作服务机构依法链接慈善资源，促进慈善事业与社会工作、志愿服务融合发展。

**优化慈善参与格局。**依托“双百”社会工作服务站（点）、村（社区）广泛设立慈善捐赠站点和志愿服务站点，探索建立慈善广场、慈善社区、慈善街道、慈善学校等，形成各具特色、内涵丰富、人人可参与的便利慈善平台，畅通慈善参与渠道，扩大慈善事业参与面。优化福彩销售渠道布局，挖掘、提升传统渠道发展质量和效益，创新拓展新型销售渠道和销售方式多元化，加大跨行业合作和渠道开发力度。

**创建慈善品牌。**开展公益慈善创投、公益慈善项目品牌创建活动，支持发展慈善创新项目，鼓励慈善组织围绕扶老、救孤、恤病、助残、优抚、救灾、教科文卫、环境保护等方面工作，培育打造特色慈善服务品牌，发挥品牌示范带动效应。

### **（三）提升慈善事业管理水平**

**加强慈善活动监管。**严格执行慈善组织登记认定、年度报告和

信息公开制度，规范慈善组织公开募捐、保值增值投资等活动流程。加强慈善活动监督，规范慈善主体行为，保障慈善财产合法使用。畅通慈善领域投诉举报渠道，接受社会监督。逐步完善慈善组织及其负责人信用记录制度，探索将慈善组织违纪行为纳入信用监管体系和个人信用记录，建立健全联合惩戒机制。

**强化慈善事业协同管理。**加强民政部门与其他部门之间的沟通机制，推动政府救助与慈善救助有效衔接，探索建立慈善力量与社会救助、救灾、公共卫生事件等突发应急事件的统筹衔接机制，提高慈善资源配置效率。大力发展民政领域志愿服务，促进志愿服务常态化发展。

**推进慈善信息化建设。**积极探索大数据、人工智能、区块链等技术在慈善管理、慈善宣传等方面的运用，推动互联网慈善发展。健全民政部门与其他部门之间的慈善信息沟通共享、信用信息披露机制。推广使用全省慈善信息统一管理平台，实现慈善信息供给与需求的有效对接。

#### **（四）营造慈善事业发展氛围**

**加大慈善宣传力度。**推广使用“中华慈善日”“中国志愿服务”标识。弘扬乐善好施、积德行善等中华民族的传统美德，推动慈善文化融入日常生活，倡导以家庭为单位参与慈善事业、志愿服务事业，推动慈善文化和志愿服务进机关、进乡村、进企业、进学校、进社区、进家庭。推动媒体积极开展慈善宣传，综合利用城市地标、公共交通等载体，以及社区宣传栏、公益广告宣传平台，开

展形式多样的慈善宣传活动，普及慈善知识、传播慈善文化。积极践行福彩发行宗旨，加强福彩品牌建设。着力打造阳光福彩、公益福彩、责任福彩，提升福彩社会形象和公信力。

**健全志愿服务体系。**加强志愿者注册管理，提高志愿者注册率，壮大志愿者队伍，至2025年注册志愿者占常住人口比例不低于15%。培育发展和登记管理志愿服务组织，依法规范志愿服务活动。加强志愿服务记录和证明出具工作，持续做好志愿服务信息数据的归集和管理。推动镇（街道）、城乡社区依托社区服务综合设施、社工站（点）建设志愿服务点，畅通群众参加和接受志愿服务的渠道。加强规范化志愿服务记录窗口建设，培育打造特色志愿服务品牌；广泛开展志愿服务关爱行动；鼓励和支持养老服务机构、儿童福利机构、救助管理机构和医院、学校、文化场馆、体育场馆等公共服务机构设立志愿服务站点。

## 第五节 构建大社会治理体系，全力营造共建共治共享新格局

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，丰富具有汕头特色的基层社会治理体系，实现党的领导更加完善、参与主体更加广泛、服务更加精准、改革开放成果惠及更多人群，促进汕头在推

进基层治理体系和治理能力现代化上先行一步。

### （一）完善城乡基层治理

**健全基层群众自治制度。**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。依法依规开展村（居）民委员会换届选举，继续推进非户籍居民参加居住地村（居）民委员会选举。推进村（居）民议事厅建设，建立健全村（居）民民主协商议事决策机制，应用城乡社区协商工作规范，全面落实“四议两公开”。发挥村务公开领导小组作用，创新村务监督模式，实施村（居）务公开“阳光工程”。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）。推动社区居民委员会设立环境和物业管理委员会。进一步健全和完善村民小组建设。

**创新城乡社区治理。**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，推动城乡社区治理与平安汕头、乡村振兴、老旧小区改造等有机结合。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。探索建立镇（街道）协商与城乡社区协商的联动机制，拓宽群众参与的制度化渠道。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。鼓励外来人口参与城乡社区治理。落实正常离任村干部关心关爱政策措施。

**深化镇（街道）服务能力建设。**以结合开展镇域经济示范创建活动，推动镇政府（街道办事处）管理与服务、城乡社区治理的实践创新与制度创新。强化镇（街道）对辖区内公共服务的监督管理，建立镇（街道）与县级有关职能部门之间高效协调机制。完善镇政府服务能力建设跟踪评估机制，培育一批镇政府服务建设示范典型。

**提升城乡社区服务水平。**贯彻实施省城乡社区服务体系建设规划，强化社区为民、便民、安民功能。推进社区服务标准化建设。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”。开展“新时代新社区新生活”服务质量提升行动。培育扶持一批具有较强专业性和信誉度的社区服务机构。鼓励和支持设立社区基金，扶持开展社区互帮互助、城乡社区对口帮扶等服务。引导市场主体和社会力量提供社区便民利民服务，满足社区居民多样化的服务需求。

**加强城乡社区工作者队伍建设。**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，促进城市社区工作者规范化、专业化、职业化发展。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。实施城乡社区工作者治理能力提升计划，分级分层实施培训。

#### 专栏4 城乡社区治理体系和治理能力示范建设工程

1.按省民政厅部署，结合乡村振兴、老旧小区改造等重点工作，建设社区治理体系和治理能力现代化示范点，推动社区治理体制机制创新。

2.实施城乡社区工作者治理能力提升计划，培育社区治理骨干，提升社区治理和服务能力。

### （二）推动社会组织高质量发展

**加强党对社会组织的全面领导。**坚持和完善党领导社会组织的体制机制，进一步加强各级党委政府对社会组织工作的领导，健全镇（街道）党政机构对社区社会组织管理职能。增强社会组织党组织政治功能，以加强政治建设为统领，以强化政治引领和提升组织力为重点，深入贯彻落实市委新一轮加强党的基层组织建设三年行动计划。构建更加完善的社会组织党建工作体系和党建服务体系，创新党建工作载体、教育平台和服务枢纽，加大社会组织党建人才培养力度，完善党组织参与议事决策机制，推进党建与社会组织业务有机融合，贯穿社会组织设立、运营和发展全过程，全面提高社会组织党建工作质量。探索党建工作新机制，创新社会组织党组织设置方式和活动方式，不断推进党的组织和党的工作有效覆盖，提升组织建设制度化、规范化水平，增强社会组织党组织的政治领导

力、思想引领力、群众组织力、社会号召力。引导和监督社会组织依法执业、诚心从业，教育引导会员群众增强政治认同，引导和支持社会组织有序参与社会治理、提供公共服务、承担社会责任。

**健全社会组织法治体系。**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、协调配合、依法监管的新型综合监管体制，发挥社会组织登记管理机关统筹协调职能作用，明确业务主管单位和行业管理部门职责，形成自律自治有序、社会监督有力、政府监管有方的社会组织综合监管格局。贯彻落实《民法典》，完善社会组织法规政策，完善去行政化和非营利制度。制定出台《汕头市社区社会组织分类管理办法》，建立起以镇（街道）为核心的社区社会组织管理体系。科学实施双重管理与直接登记制度，明确直接登记标准、范围和管理规范；推动业务主管单位和行业职能部门制定社会组织管理政策，落实业务主管行业管理职责；完善社会组织政府监管、社会监督、自律监督制度，强化风险防范机制；建立完善部门间综合执法和市县区联动执法查处制度，增强监管执法效能；建立完善社会组织评比达标表彰、论坛、涉外、投资等重大活动管理制度，规范社会组织非营利行为；建立完善社会组织信用采集互联、管理应用、信用缺失惩戒与守信激励、信用修复等信用管理制度，落实社会组织主要负责人审核制，完善信用体系建设。

**优化社会组织发展环境。**以人民群众对美好生活需要为目标，优化社会组织布局结构，制订落实社会组织高质量发展各项政策措

施，为社会组织高质量发展提供支撑。加大社会组织培育扶持力度，支持社会组织参与购买服务，落实《培育发展社区社会组织专项行动方案（2021-2023年）》，构建社区党组织领导、社会组织协同、社区居民参与的治理共同体；创新培育发展模式和培育发展机制，增强社会组织高质量发展的内在动力，充分发挥品牌社会组织的示范引领作用；设立社会组织公益创投基金，支持民政事业五大体系建设，引导社会组织服务民政民生。完善社会组织管理服务，建立社会组织合作发展、资源共享平台，促进社会组织要素集聚和资源流动，实施社会组织文化创新工程；推动社会组织标准化、信息化建设，提高社会组织管理服务质量；推动社会组织人才纳入政府中长期人才发展规划，完善社会组织人才保障机制；坚持“放”“管”并重，既放得活，又管得好，营造以依法治理为基础的、以优秀文化为涵养的良好生态体系。

**提升社会组织功能作用。**引导社会组织有序参与经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设，培育一批各领域代表性强、公信力高、具有时代特点和引领示范作用的优秀社会组织，形成社会组织高质量发展层次梯队和结构布局。加强社会组织能力建设，推动社会组织积极服务我市打造新发展格局的战略支点，发挥社会组织聚集专业人才、提供专业服务的优势，为我市教育文化、科学技术、体育卫生、环境保护、民生服务等社会事业高质量发展发挥积极作用。

### **（三）加强社会工作人才队伍建设**

**建设镇（街道）社会工作专业队伍。**组织实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”（以下简称“双百工程”），加强社会工作服务站（点）和专业队伍建设，实现全市镇（街道）社会工作服务站100%覆盖、困难群体和特殊群体社会工作服务100%覆盖。社工通过深入村（居）、入户走访交流，与社区群众建立信任关系，了解需求，运用社会工作专业方法，为社区群众制定精准服务计划，统筹为低保对象、特困人员、困境儿童、残疾人、特殊困难老年人等困难群众和特殊群体提供人文关怀、心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等专业服务，不断提升困难群众和特殊群体自我价值感和自助能力。

**增强社会工作者职业化管理和激励保障。**加强社会工作专业人才职业水平评价制度建设，不断优化社会工作专业人才评价标准，完善社会工作专业人才薪酬体系，实现社会工作专业人才职业水平评价资格与相应系列专业技术职务评聘相衔接，加大对社会工作者职业化管理与激励、保障工作力度。

**加强社会工作宣传和合作交流。**运用线上、线下多种方式，加强社会工作宣传，普及社会工作理念，进一步提升社会工作的知晓度，促进社会工作的融合发展。

## 专栏5 广东兜底民生服务社会工作双百工程

实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”，打造具有汕头特色的困难群众、特殊群体服务体系，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。

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。

### （四）提升基本社会服务水平

推进婚姻管理、殡葬管理、残疾人福利保障工作，加强区划地名与界线管理，提升基本社会服务水平。

**加强婚姻管理服务。**推进婚姻登记机关标准化建设，进一步规范婚姻登记服务，提升婚姻登记公共服务能力。深化婚姻登记跨区

域办理工作，实现婚姻登记“全城通办”，按照国家和省的部署要求，继续实施内地居民婚姻登记“跨省通办、省内通办”。推动婚姻登记颁证常态化，着力提升结婚颁证服务水平。推进婚俗改革和婚姻领域移风易俗，鼓励和推广传统婚礼、集体婚姻、纪念婚礼。加强婚姻登记场所文化建设，倡导健康文明、简约适度的婚俗文化，深化婚姻家庭辅导服务，全面推进全市7个婚姻登记机关设置婚姻家庭辅导室和专门社会工作岗位，拓展婚姻家庭辅导模式和内涵，创新服务供给方式，搭建多层次、广覆盖、便捷化的婚姻家庭辅导服务平台。加快“互联网+婚姻登记”发展，推进婚姻登记服务便民利民，继续推进婚姻档案电子化建设。

**深化殡葬改革发展。**坚持深化改革，坚持需求导向，坚持综合治理，构建惠民殡葬、绿色殡葬、文明殡葬、法治殡葬、智慧殡葬。加强殡葬设施规划建设，规划至2025年，启动建设一批殡葬设施，对各殡仪馆火化车间改造升级，形成以公益性为主体、营利性为补充、节地生态为导向的殡葬设施网络。按照保基本、可持续、广覆盖的原则，在全面实施城乡居民7项殡葬基本公共服务由政府免费提供政策的基础上，逐步提高免费服务标准，扩大免费对象范围，适度增加免费项目。推进殡仪馆节能减排，加强火化机尾气排放治理，火化机全部安装配齐尾气净化设备，减少殡仪馆大气污染物排放。深入推进节地生态安葬，打造和提升汕头海葬、树葬品牌，探索开展个性化骨灰海葬服务，健全节地生态安葬奖励制度，巩固提升民俗集体公祭、云公祭等品牌。强化党员干部带头作用，

健全红白理事会及村规民约，大力推行文明节俭治丧，提倡敬献鲜花、居家追思、网络祭扫等文明绿色低碳祭扫方式。健全殡葬政策制度，推进殡葬领域标准化建设，建立健全部门联合执法机制，强化基层综合执法，加强殡葬行业监督管理和综合治理。全面运用全省统一的殡葬管理服务信息平台，探索“互联网+”在殡葬改革宣传、殡葬管理、殡葬服务、祭扫追思等方面的运用。改造和升级市级殡葬视频监控系统，逐步将全市各殡仪馆、陵园和经营性公墓纳入视频监控范围，全面加强监管。

**提高残疾人福利水平。**进一步完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，推进建立残疾人两项补贴标准动态调整机制，适当扩大补贴群体，更好地实现应保尽保，应帮尽帮。加强信息化动态管理机制，强化与社保、医保等部门的信息共享机制。加强残疾人两项补贴制度与长期护理保险、残疾人保障、最低生活保障等制度相衔接。实行残疾人摸排救助专项行动常态化机制，完善部门协同和督导检查，巩固专项行动成效。同时督促各区县做好建档立卡贫困残疾人两项补贴工作，确保精准贫困户应补尽补。协同相关部门和各区县积极稳妥推进精神障碍患者社区康复服务发展，对社区康园建设进行政策性研究和实践介入。鼓励有条件的地方开展贫困重度残疾人集中或社会化照料护理服务工作。

**优化行政区划设置。**贯彻落实《行政区划管理条例》《行政区划管理条例实施办法》等法律法规，健全行政区划管理规章制度，提升行政区划管理法制化规范化水平。按照国家治理体系和治理能

力现代化要求，围绕服务乡村振兴、推进新型城镇化、构建“一核一带一区”区域发展新格局和加快打造省域副中心城市等重大战略，推进行政区划历史发展演变规律以及城镇体系结构、城市规模布局等方面基础研究，稳妥优化行政区划设置，指导相关地方依法依规做好行政区划变更工作。

**加强地名管理服务和文化建设。**做好《地名管理条例》《广东省地名管理条例》修订后出台的宣传贯彻工作，适时修订《汕头经济特区地名管理条例》，完善地名管理法规和地名标准体系。规范地名审批，进一步完善工作程序，建立健全评估论证、征求意见和备案公告等制度。积极宣传推广标准地名，加强对地名用字、拼写的监督管理，持续开展“双随机一公开”监管工作，引导社会各界规范使用地名。加大农村地区地名标志设置力度，加强地名标志设置和质量管理，逐步健全城乡一体、衔接有序的地名标志导向体系。拓展服务形式和内容，提升地名管理服务效能，为社会提供更加准确、便捷的地名导向和信息服务。积极开展地名文化保护和利用，传承和弘扬优秀传统地名文化，推动建立地名文化遗产保护名录。深入开展优秀地名文化挖掘、研究，探索地名文化保护弘扬形式，广泛开展贴近群众的地名文化宣传活动，讲好汕头地名故事。

**加强行政区域界线管理。**坚持有利于巩固勘界成果、保持行政区域界线走向明确、维护边界地区社会稳定原则，依法推进界线联检工作，妥善解决联检发现的相关问题。完善界线签约委托管理。

指导相关区（县）及时做好行政区划变更后的界线勘定和成果材料的整理备案工作。加强区域界线风险管控，排查和化解边界争议纠纷。开展形式多样的平安边界共建活动，确保边界地区和谐稳定。

**提升区划地名信息化水平。**推动实施“互联网+区划地名”，利用电子地图、遥感影像、三维仿真等技术手段提升地名管理服务效能，更好地服务经济社会发展。建立数据更新长效机制，确保区划地名信息完整、准确和有效。建立完善信息公开机制。拓展区划地名信息服务，以应用需求为导向，对接“数字政府”建设。

#### 专栏6 基本社会服务水平提升工程

**殡葬服务设施工程：**在设施尚未覆盖到的镇（街道）新建公益性骨灰安葬（放）设施。对已达到危房标准、设施设备陈旧的殡仪馆实施改扩建。新建潮南区殡仪馆。推进市殡仪馆、潮阳区殡仪馆火化车间改造重建，集中利用两年时间推进火葬场尾气排放专项整治，对已达到强制报废年限或不符合国家环境保护标准的火化设备进行更新改造，按照1:1比例安装配齐殡仪馆火化机尾气净化设备，实现火化机尾气达标排放，减少大气污染物排放。2025年前全市所有殡仪馆达到省级标准，争取2至3个达到省一级标准。在部分区（县）实施节地生态型公益性公墓示范项目。推动为不保留骨灰者和遗体器官捐献者建设统一的纪念载体。

## 第四章 保障措施

为实现“十四五”时期汕头民政事业发展的总目标，完成“十四五”时期汕头民政事业发展的基本任务和重点建设工程，必须强化保障措施，强力推动规划实施。

### 第一节 全面加强党的建设

全市民政干部要提高政治站位，强化责任担当，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，为实现民政事业发展提供坚强保证。**一是加强领导班子干部建设。**不断完善有关领导体制机制，加强对党员干部特别是领导干部的思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练。提高民政系统的党员干部把握方向、把握大势、把握全局的能力和辨别政治是非、保持政治定力、驾驭政治局面、防范政治风险的能力。完善民政各项工作业务的政绩考核评价体系和奖惩机制，促进各位民政事业干部积极主动干事创业与担当作为。**二是严明政治纪律组织实施。**坚持党的领导，坚决贯彻落实党的理论和路线方针政策，严格执行《中国共产党纪律处分条例》，持之以恒正风肃纪，锲而不舍落实中央八项规定精神，一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。开展模范机关创建和先进个人评选活动，不断加强党员干部党性党风廉政教育，各级党组织要进一步强化民政系统党内监督专责机关的职能定位，全面监督执纪问责。加强对党组织建设和

党员干部个人行为的监督检查，有效发挥纪律检查和监察机制作用，强化组织实施，扎实推进惩防体系建设。**三是规范党内政治生活文化。**树立民政系统的核心价值观，凝聚精神力量，防范意识形态风险。全市民政系统应严格执行党的组织生活制度，提高“三会一课”质量，落实谈心谈话、民主评议党员和主题党日等党建制度。引导党员干部带头做社会主义核心价值观的坚定信仰者、积极传播者、模范践行者，争当新时代人民群众心中“最可爱的人”，巩固“不忘初心、牢记使命”主题教育成果。

## 第二节 完善法规政策体系

深入学习贯彻习近平法治思想，贯彻落实市委市政府关于法治政府建设的各项要求，结合汕头民政工作实际，制定、实施落实举措，使民政各项业务的政策实施具备理论支撑、法制保障和制度依据。深入学习贯彻《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国老年人权益保障法》《广东省志愿服务条例》《广东省村民委员会选举办法》等法律法规规章，加强民政领域地方立法研究，推动我市民政地方性法规与政府规章的修订、出台，形成完善的政策、法律与制度的配套体系。全面推进法治政府建设各项工作。依法做好行政案件的复议、诉讼工作，进一步发挥法律顾问、公职律师在汕头法治民政建设中的作用。健全民政执法监管工作制度，完善民政法治实施体系，提高民政工作法治化水平。加大民政标准的宣传、实施、推广力度，推动我市民政事业高

质量发展。

专栏7 “十四五”时期拟修订或出台的地方性法规					
形式	序号	名称	颁布年份	施行日期	修订/出台
拟修 订的 地方 性法 规	1	汕头经济特区地名管理条例	2016年	2017年1月1日	待《广东省地名管理条例》 修订后，适时修订
	2	汕头经济特区村务公开条例	2014年	2014年7月1日	待《广东省村务公开条例》 修订后，适时修订
	3	汕头市殡葬管理条例	2004年	2004年6月1日	待《广东省殡葬管理办 法》修订后，适时启动修 订

### 第三节 优化工作运行机制

充分发挥议事协调机构作用，提高统筹协调层级，促进跨部门协同联动机制的规范化与常态化，切实做到部门责任到位、政策落实到位、措施保障到位。完善层级工作责任链条，严格落实民政工作属地管理。加强民政领域的规范管理，完善联合监督管理和联合执法机制，健全政府监管、行业自我监管、社会监督的综合监管体系。积极培育社会组织、专业社工、志愿者等多元参与主体，在社会救助、养老服务、儿童福利、慈善社工、基层治

理等领域调动社会力量的积极有序参与，重视对社会力量衔接各项服务业务的统筹协调工作。综合运用多种政策支持和优惠措施，鼓励和吸纳更多的社会资金和力量进入民政事业，优化民政服务供给结构。充分发挥民政智库作用，积极开展课题研究、民政立法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。

#### **第四节 加大资金保障力度**

各级财政保障民政事业发展资金投入，建立与我市经济社会发展水平相适应的民政事业经费投入机制，确保对困难群众基本生活保障的资金投入，健全城乡社区工作经费保障机制。积极开拓经费来源渠道，实现经费投入的多元化，推动业务经费向基层一线和农村地区倾斜。各级民政部门要优化彩票公益金分配使用，提高资金使用效益。完善财务和资金管理制度，加强民政资金管理信息化建设，强化全过程预算绩效管理，提升监管手段，加大监管力度，防范资金使用风险，健全资金监管长效机制，实现民政资金管理规范、效益良好、风险可控的财务管理运作模式。有力推动社会救助、社会福利及社会公益事业等发展。

#### **第五节 培育民政业务人才队伍**

调整优化内设机构和直属单位职能设置，落实“专精细实”

工作标准。以社会管理服务的新形势和新要求为出发点，以专业化和职业化为目标，打造一支具备社会工作专业人才、管理人才、服务人才在内的高素质、数量足的队伍。健全社会工作与服务领域的体系建设，培育壮大社区工作者、社会工作者和志愿者队伍。加强民政执法队伍建设，提升执法人员依法行政意识和执法能力，规范行政执法行为，提升民政系统整体思想水平、政治素养、业务水平、工作能力和法治意识。持续开展民政系统职业道德教育。鼓励民政干部深入基层，扎根一线、服务群众。加大先进典型的宣传力度，提高全社会对民政人才的知晓度和认同感，营造关心、尊重和支持民政人才队伍发展的良好氛围。

## 第六节 加快建设智慧民政

运用互联网、大数据、人工智能、区块链、5G等现代信息技术，依托省“数字政府”改革建设，推进民政系统“互联网+”建设，全面建设“智慧民政”，优化民政工作服务水平。**一是统筹整合民政信息系统。**在“数字广东”的框架下，大力拓展“互联网+民政服务”，推动民政领域在“粤省事”平台、政务服务网、电子印章平台等公共支撑能力的应用，进一步提升民政便民利民水平。**二是夯实信息基础环境建设。**依托市“数字政府”“粤政易”平台的应用，进一步提升全市民政系统协同办公能力，提高民政体系工作效率。加强民政信息安全体系建设，注重政务信息系统的运维、运营、管理及应急防护，提升信息系统运

转性能，提高基础环境安全。系统开展民政政务信息系统应用推广培训，提高民政队伍信息技术应用水平和综合服务能力，为民政信息化建设提供有力的人才支撑。三是提升民政数据应用水平。依托市政务大数据中心，推动民政大数据发展建设，进一步深化我市民政数据的综合应用，实现数据的综合管理和开放共享，充分挖掘数据的价值，进一步提高全市民政的管理效能和服务水平，为决策分析提供有效可行的数据参考。加强民政大数据应用，实现民政服务供给精准化、个性化、高效化。依托“互联网+监管”系统、市政务大数据中心，积极探索创新民政“互联网+监管”，推动信息公开，强化监管手段。

## 第七节 提高风险防控能力

坚持总体国家安全观，牢固树立安全发展理念，切实强化底线思维，构建民政大安全格局，把安全发展理念贯穿民政事业各领域和全过程。建立完善风险防范化解工作领导小组机制，层层压实主体责任。进一步健全完善分析研判、风险评估、协同防控、责任落实、处置应对等工作机制，提升防范化解效能。全力配合各级党委和政府持续做好外防输入、内防反弹工作，坚持常态化精准防控和局部应急处置有机结合，不断巩固民政领域疫情防控成果。密切关注低保对象、特困人员、老年人、困境儿童、残疾人、流浪乞讨人员等特殊困难群体，落实好兜底保障政策，妥善解决特殊困难群体个体性困难，坚决防止发生冲击社会道德底线的事件。持续保持高压态

势，强化对社会组织的动态监管，有效防范化解社会组织领域重大风险。做好养老机构、儿童福利机构、未成年人救助保护机构、精神卫生福利机构、流浪乞讨人员救助管理机构和殡葬服务机构等民政服务机构的安全管理工作，深入开展各类专项整治行动，抓好风险隐患排查治理。切实防范化解民政领域的重大风险，重视舆论引导工作，及时回应社会关切。不断加强内部审计工作的机制建设与队伍建设，发挥内部审计的自我监督与自我约束功能，及时防范管理风险、资金风险和廉政风险。整合群团组织、企事业单位、社会公众等各方力量，建立广泛动员、多元共治的风险管理体系，全面提高风险化解能力。

## 第八节 加强基层民政工作

坚持固本强基，重视民政基层基础设施和能力建设，夯实民政为民服务的基础，推动民政事业持续健康发展。一是完善基层**组织机构建设**。深化基层政权建设和村民居民自治，科学定位各级政府服务职能与权责边界，强化镇政府（街道办事处）服务能力建设，推动街道服务管理创新，构建适应国家治理现代化的基层政权建设新格局。健全民政服务机构，不断充实基层民政工作力量，并进一步合理优化县、镇、村民政工作队伍配备，确保基层有人办事、办好事。规范各项基层民政工作运行机制，着力建成管理严格、程序规范、运转协调、办事高效的管理体制。改善基层干部工作生活条件，优化民政服务环境。二是优化基层民政

**服务供给。**健全基层社会治理体系，以体系建设、能力建设和机制建设为重点，推动镇、街道和城乡社区组织协商联动、服务联动和党建联动。重视民政基层基础设施建设，推动基层综合服务平台覆盖大部分城乡社区，设立镇（街道）、村（社区）民政工作站，配备专业服务团队，打通民政服务“最后一公里”。探索政府购买服务渠道，深化实施社会工作“双百工程”，通过购买社工岗位、购买社会组织服务，加强基层经办服务能力建设。推动人财物向基层一线和农村地区倾斜，提高基层民政工作效能。

**三是加强基层民政工作督导。**坚持深入基层，开展基层民政工作调研，及时掌握基层工作情况，解决存在问题。持续推进基层民政联系点工作，加强对基层民政机构的经常性指导和监督，深入开展各类专项整治行动，有针对性帮助基层民政部门改进和提升薄弱环节。坚持群众路线，尊重基层和群众首创精神，鼓励支持基层民政工作创新，提高民政政策创制水平。开展规划实施情况动态监测和评估，强化工作考核与督导。