

衢州市发展和改革委员会 衢州市民政局文件

衢发改发〔2021〕38号

衢州市发展和改革委员会 衢州市民政局关于 印发《衢州市民政事业“十四五”规划》的通知

各县（市、区）人民政府，智造新城、智慧新城管委会，市级有关单位：

经市政府同意，现将《衢州市民政事业“十四五”规划》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。



衢州市民政事业“十四五”规划 (2021-2025年)

目 录

一、规划背景.....	4
(一) 发展基础.....	4
(二) 面临形势.....	8
(三) 主要问题.....	9
二、总体要求.....	10
(一) 指导思想.....	10
(二) 基本原则.....	11
(三) 发展目标.....	12
三、主要任务.....	15
(一) 坚持普惠化, 全面提升养老服务水平.....	15
(二) 坚持精准化, 全面提升民生保障水平.....	19
(三) 坚持系统化, 全面提升社会治理水平.....	22
(四) 坚持协同化, 全面提升社会服务水平.....	26
四、保障措施.....	30
(一) 强化党的领导, 形成整体合力.....	30
(二) 深化数字改革, 建设智慧民政.....	30
(三) 加大经费保障, 夯实发展基础.....	31

（四）推进依法行政，优化法治环境.....	31
（五）转变工作理念，助力共同富裕.....	32
（六）强化队伍建设，打造民政铁军.....	32

附件

衢州市“十四五”时期民政事业发展重大建设项目(2021-2025年)	34
--	----

依据《浙江省民政事业发展“十四五”规划》和《衢州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，制定本规划，规划期为 2021-2025 年。

一、规划背景

（一）发展基础

“十三五”期间，全市民政系统深入贯彻落实习近平总书记对民政工作的重要指示精神，紧紧围绕市委“1433”发展战略体系和省“民政 30 条”^[1]、市“民政 26 条”^[2]，坚持底线思维、问题导向、创新意识，倾心竭力保民生，凝心聚力战贫困，同心协力促发展，为全市经济发展、社会和谐、民生改善作出了积极贡献。

1.以民生为核心的基本保障体系更加健全。“十三五”期间，将低保、医疗救助、重度残疾人补助、孤儿和困境儿童生活保障、临时救助等有效整合，建成“1+8”大救助体系，实现低保救助对象精准核对，至“十三五”末，43622 户 59793 人被纳入低保对象；推动低保标准城乡一体化，到 2020 年，全市城乡低保标准上调至 850 元/月·人，全市特困供养标准平均达到 1125 元/月·人。建立健全适度普惠型儿童福利制度和困境儿童基本生活保障动态调整机制，全市有 5841 名困境儿童被纳入保障。市、县两级建立了儿童福利指导中心和督导制度，儿童福利督导员实现村（社）全覆盖。持续 5 年深化“添翼计划”，服务全市残疾儿童 400 余人次。在全省率先建立“婴儿安全岛”，得到国家民政部、省民政厅

和省、市领导批示肯定。水库移民精准扶持工作取得新成效，全市水库移民人均可支配收入占全市农村居民人均可支配收入的98.3%，全面消除422个移民经济薄弱村，新建17个市级“美丽家园”移民特色精品村，移民工作连续7年在全省考核中获得优秀。

2.以善治为核心的基层治理体系不断完善。城乡社区建设持续推进，“主”字型基层社会治理运行体系基本健全，高质量完成2016年、2020年基层组织换届工作，基层组织进一步优化。2018年柯城区府山街道成功申报第二批省级社区治理和服务创新实验区。2019年以全市域为单位成功申报全国社区治理和服务创新实验区。扎实推进社区治理和服务创新建设，城乡社区服务中心实现全覆盖。推动“三社”深度融合发展，积极引导多元主体参与基层社会治理。完成社会组织脱钩工作，稳妥推进社会组织登记管理体制改革，审批、监管同步到位。社会组织数量快速增长，全市社会组织登记数量达到1.8万余家，每万人拥有登记社会组织16家。全市持证社工人数达4500余人，占全市常住人口的1.55%。培育“兰花热线”工作室等专业社会工作室32个，城市社区社会工作室实现全覆盖。大力发展福彩和慈善事业，“十三五”期间福彩为政府筹集公益金6.79亿元，建立衢州市慈善精准帮扶基地，实现各县（市、区）慈善基地全覆盖，有效衔接政府、慈善组织及救助对象三方供需。

3.以改革为核心的社会服务能力持续提升。“最多跑一次”改革彰显新活力，房屋交易和不动产登记中地名门牌全市通办、《老年证》无申请即办、婚育户联办、低保惠民联办等一批创新做法在全省推广。生态节地殡葬改革创出新模式，制定出台《衢州市区节地生态安葬奖励实施办法（暂行）》，对实施骨灰撒散、树葬、草坪葬、骨灰堂安置等节地生态安葬方式的人员给予奖励，节地生态安葬率达70.1%。在全省率先开展厅市合作，谋划实施市社会养老服务特护中心等项目。大力推动婚姻登记机关标准化建设，县（市、区）全部达到国家3A以上标准，婚姻登记信息化建设走在全省前列，率先完成新中国成立以来涉外、涉港澳台居民及华侨和国内婚姻登记历史数据补录和核对工作。顺利完成金衢线、浙赣线、柯衢线等界线联检工作，促进平安边界建设。加强地名信息化建设，建立市级数据库，92万条数据入库。完成第二次全国地名普查工作，衢州市地名办荣获国务院地名普查先进工作集体。加强地名文化遗产保护工作，江山市石门镇清漾村和衢江区高家镇盈川村获得第一批省“千年古村”荣誉。地名普查成果有效转化，编制出版《衢州市地图集》《衢州地名故事》，谋划《衢州地名志》编撰。

4.以照护为核心的养老服务建设不断增强。在全省率先出台《关于加强老年人照顾服务工作的实施意见》，推动老年人家庭子女陪护假制度有效落实。健全完善社会养老服务体系，实行促

进养老服务业发展工作绩效考评机制，到 2020 年底，全市共有各类养老机构 149 家，其中 142 家实现“医养结合”。养老机构护理型床位占比 51.2%，每千名老年人拥有社会养老床位数 64.5 张，机构养老床位数 40.2 张。建成城乡社区居家养老服务照料中心 1534 个，实现现有城乡社区全覆盖。积极培育养老服务组织及载体，提供家庭护理、精神慰藉、配送餐等居家养老服务。稳步推进养老机构综合保险工作，运行中养老机构参保率 100%。编制落实《衢州市健康养生养老产业发展“十三五”规划》，整合市第三医院（市老年康复医院）、市残疾人康复指导中心等资源，加快市福利康养服务功能区建设，引进投建占地 28 亩、投资 3.5 亿元的衢州逸和源养生养老项目。

5.以法治为核心的民政事业水平显著提高。法治民政基本建成，推动政策创制与成果转化并重，在全省率先建立联合执法工作机制，开展行政处罚法律文书标准化建设。全面落实“互联网+监管”机制，常态化推动“双随机、一公开”执法检查。创新实施机关干部分档管理细则，办公效率、机关效能得到进一步提高。严格实行规范性文件、机关合同等合法性、公平性审查，推动重大行政决策科学化、民主化、法治化。围绕民政服务事项，找准需求，积极推动民政领域立法，完成了市人大二类立法《衢州市居家养老服务条例》的调研和草案起草工作。在清廉民政建设上持续发力，2019 年，落实整改市委巡察问题 72 个，新制定制度

57项，修改完善制度38项。

表1 “十三五”时期民政事业发展主要指标完成情况

序号	主要指标		2020年目标值	计划年均增长率(%)	2020年完成情况
1	每千名老年人拥有社会养老床位数(张)		50	1.3	64.5
	其中: 护理型床位比例(%)		50	5.1	51.2
2	福利彩票年销售量(亿元)		6	3	2.82
3	低保标准城乡一体化程度(%)		80	1.3	100
4	万人拥有社会组织数量(个)		10	7.4	16
5	社会工作专业人才占总人口比例(‰)		1.5	0.17	1.55
6	农村社区综合服务设施覆盖率(%)		100	-	100
7	社区公共服务综合信息平台覆盖率(%)	城市	60	-	100
		农村	60	-	100
8	生态葬法行政村覆盖率(%)		96	2.9	96

说明:“福利彩票年销售量”指标2020年完成情况与目标值相差较大,主要原因是根据国家民政部要求,自2020年1月22日起,全国中福在线游戏停售,导致销量下降53.1%,因此未达到目标值。

(二) 面临形势

“十四五”时期,市委、市政府要求奋力打造四省边际共同富裕示范区和四省边际中心城市,这是加快推进新时代民政事业高质量发展的重要关键期。同时,我市民政事业也面临着全新任务和严峻挑战,推动共同富裕成为社会救助工作新的课题,数字化改革赋予民政事业发展新的任务,人口结构变化带给养老服务新的挑战。

从新时代新使命看，习近平总书记对民政工作所作的重要指示，浙江“努力成为新时代全面展示中国特色社会主义制度优越性的重要窗口”“高质量发展建设共同富裕示范区”的新目标新定位，省“民政 30 条”、市“民政 26 条”确定的目标路径，共同赋予民政工作新使命新担当。在新的历史时期，民政工作责任重大、使命艰巨、机遇空前。

从经济形势发展看，数字经济激发新动能，国内国际双循环相互促进引领新发展格局，我省经济发展形势总体向好，但受全球经济衰退和新冠疫情影响，经济下行压力进一步加大，财政用于民生保障领域的投入受到影响，对“十四五”民政事业的转型发展提出了更高要求。

从人口结构变化看，老龄化速度将进一步加快，从全省来看，到 2025 年 60 岁以上人口占比将达 28.4%，养老服务的高质量发展势在必行。出生率的持续下降，使家庭小型化趋势明显，传统的家庭抗风险能力和照护服务能力相对下降，迫切要求民政工作转型增效。

从社会发展趋势看，随着社会数字化程度和经济水平提升，广大群众的生活方式由传统向数字化转变，生活需求由物质向精神转变，日益多元化、个体化的需求对民政服务多元化、均衡化、精准化发展提出了相应要求。

（三）主要问题

1.供给不充分。民生重点项目规划落地难，资金、土地投入不足。慈善基地建设运营标准、城乡社区居家养老服务照料中心保障标准不高。统筹部门支持社区的资金、资源、项目等政策难度大，资金使用效率有待提高。库区移民安置区总体经济水平偏低，对低收入移民村和库区的后期扶持资金不足。地名管理机制不健全，个别县（市、区）未建立工作机构。

2.保障不到位。新建住宅小区配建居家养老服务设施管理办法有待完善。民政服务平台可持续运营存在短板，乡镇社会工作站建设进展较慢。巩固脱贫攻坚成果，确保脱贫人员不再返贫，仍然面临艰巨任务。高效统一的救助信息系统未完全建立，部门之间的救助政策衔接不够紧密，数据未能实现及时共享，智能化辅助决策水平不高。

3.基层力量弱。民政力量配备有待进一步加强，乡镇民政专职人员专业化程度不够。社会组织管理力量薄弱，城乡社区专职工作者在中心工作、重点项目中的作用未能得到充分发挥。法制机构建设滞后，执法力量薄弱。

4.协同不够强。社会信用体系不健全，动态管理难度大。推进基本公共服务均等化方面办法不多、协同不够，机制体制有待创新完善。基层减负增效缺乏长效管理机制。

二、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，自觉践行习

近平总书记赋予浙江的“八八战略”和对衢州的“八个嘱托”，坚持民之所盼、政之所向，以智治为手段、以幸福为目标，落实共同富裕各项民生指标，保障全市困难群众共享全省发展成果，打造四省边际幸福颐养示范区，打造四省边际协同救助示范区，打造四省边际社会智治示范区，打造四省边际服务改革示范区，为我市打造四省边际共同富裕示范区、四省边际中心城市贡献民政智慧和力量。

（二）基本原则

——**党建统领，以民为本。**坚持党的全面领导，以党建统领民政事业发展和改革全过程，以人民为中心，把满足人民对民政服务的需求作为一切工作的出发点和落脚点，聚集老年人、儿童和低收入群体等重点群体，强化各类保障措施的精确定性和有效性。

——**统筹兼顾，整体推进。**坚持城乡统筹，逐步缩小区域内城乡民政事业发展的差距；坚持分类指导，加大对特殊群体、特殊地区民政事业发展的扶持力度；坚持齐头并进，统筹民政业务的政策制定和资源分配，推进各项民政事业协同进步、均衡发展。

——**数字赋能，重点突破。**以数字化改革为牵引，围绕“数字民政”的新思路，打通各领域的信息壁垒，着力探索“数字化+民生”实践应用，努力实现民生事项办理数字化、网络化、智能化，民政服务即时化、高效化、可视化，民政工作科学化、规范化、协同化，在解决群众急难愁盼问题中展现民政担当。

——**依法行政，科学施策。**加快民政领域立法步伐，补齐地方立法短板。加强民政执法检查，实现民政工作有法可依、有法必依。大力推进民政事业标准化建设，支持开展标准化公益宣传活动，传播标准化理念，提高标准化意识，推动全社会运用标准化方式组织生产、经营、管理和服务。

（三）发展目标

到 2025 年，全面构建与经济社会发展水平相适应的民政事业发展格局。基本民生保障能力明显增强，基层社会治理水平显著提高，基本公共服务体系更加完善，基本建成制度更加完备、体系更加健全、覆盖更加广泛，与经济社会发展水平相适应的现代化民政事业发展体系。

——**完善适度普惠的养老供给体系，打造四省边际幸福颐养示范区。**主动应对人口老龄化，构建完善居家社区机构相补充、医养康养相结合、线上线下相协调的养老服务体系。探索构建养老购买服务机制，实现基本养老服务适度普惠、有效供给。推动养老服务和养老产业融合发展，谋划打造长三角养老“飞地”、衢黄南饶养老示范地，推进康养联合体建设。“十四五”末期，每万老年人拥有养老护理员达到 25 人，养老机构护理型床位占比达 58%；实施困难老年人家庭适老化改造，推动城市社区共享食堂全覆盖；深化“互联网+”养老服务模式，构建立体化智慧养老服务体系；探索政府、社会、个人合理分担的康养服务保障政策，打造老年友好型城市。

——完善精准有力的民生保障体系，打造四省边际协同救助示范区。以扩大社会救助覆盖面、提高社会救助服务水平、创新社会救助体制为重点，依托“1+8+X”大救助体系^[3]，提高低保服务质量，协同多部门实施精准识别、分类施保、差异救助。综合考虑居民人均消费支出与人均可支配收入等因素，建立最低生活保障动态调整机制，让更多困难群体共享改革成果。推进“统衢助”平台建设，统筹社会资源实施精准救助帮扶，引导和支持社会力量承接更多政府购买服务项目，推动社会力量参与救助事业的有效衔接和功能互补，织密扎牢民生保障“安全网”，助力困难群众走向共同富裕。推进慈善行业组织的实体发展，建成公开透明、管理规范、健康有序的现代公益慈善体系。到2025年，力争低保标准达到13000元/人·年。

——完善整体智治的基层治理体系，打造四省边际社会智治示范区。转化全国社区治理和服务创新实验区^[4]创建成果，积极探索“制度+技术”“线上+线下”社区治理智能化集成，依托未来社区建设，开展智慧社区建设试点，使社区治理更智慧、社区服务更智能。加强社会组织培育和发展，建设领导权责明确、组织分类清晰、办理高效便捷的新型社会组织管理体系，引导全民参与志愿服务活动。推进社会工作提档升级，提高社会工作者职业水平和持证人数。到2025年，实现每万人拥有登记社会组织18个以上，每万人持证社会工作专业人才达25人以上。

——完善便民利民的社会服务体系，打造四省边际服务改革

示范区。深化全市民政系统“市县一体、条抓块统”改革，推动民政服务提质增效。实施移民群众精准扶持，使移民人均可支配收入达到当地农村居民人均可支配收入同等水平。围绕“四省边际中心城市”建设需要，稳妥有序推进行政区划调整，健全地名管理工作机制，开展不规范地名清理整治工作，加大数字地名建设，加强地名文化遗产研究和保护工作。深化以“节地生态、节俭惠民、有礼殡葬”为核心的殡葬改革，提升生态安葬点品质，提高殡仪服务水平，推进殡葬数字化建设，更好地实现逝有所安。抓住婚姻登记全省通办的机遇，重点推进“1+4”幸福殿堂建设，推进婚俗改革，发展幸福产业，弘扬社会主义核心价值观。

到 2035 年，基本实现民政领域治理现代化，解决相对贫困问题的长效机制全面建立，共建共治共享的基层社会治理格局更加完善，人人享有多样化的基本养老服务，民政服务更加高效更好满足人民群众需求，民政体制机制更加健全，切实减少特殊群体贫富差异，基本实现共同富裕。

表 2 “十四五”时期衢州市民政事业发展主要指标

序号	主要指标	2020 年 实际值	2022 年 目标值	2025 年 目标值
四省边际幸福颐养示范区				
1	每万人老年人拥有持证养老护理员数（人）	14.13	20	25
2	养老机构护理型床位占比（%）	51.2	55	58
3	城市社区共享食堂覆盖率（%）	50	100	100
4	康养联合体个数	6	20	50

序号	主要指标	2020年 实际值	2022年 目标值	2025年 目标值
四省边际协同救助示范区				
5	城乡居民最低生活保障标准（元/年）	9480	11000	13000
6	救助“一件事”惠民联办率（%）	10	50	100
7	未成年人救助保护中心实体化运行比率（%）	-	60	100
8	人均慈善捐款金额（元）	28	32	50
四省边际社会智治示范区				
9	每万人拥有登记社会组织数（个）	16	17	18
10	每万人持证社会工作专业人才数（人）	19	21	25
11	注册志愿者占常住人口比例（%）	30	30.5	31
12	市本级3星级以上有礼小区比例（%）	50	75	80
四省边际服务改革示范区				
13	数字门牌建设试点县（市、区）数量（个）	-	1	2
14	节地生态安葬率（%）	70.1	75	85
15	水库移民人均可支配收入占当地农村居民人均可支配收入比率（%）	98.3	98.5	100
16	殡葬协理员队伍（红白理事会）行政村（社区）覆盖率（%）	16.4	50	100

三、主要任务

（一）坚持普惠化，全面提升养老服务水平

——着力完善养老服务设施。推进普通型养老机构向失能失智护理型养老机构转型，到2025年，护理型床位数占机构总床位数的58%以上。加大认知障碍照护供给，每万老年人拥有养老机构认知障碍床位达到20张。加快敬老院提升改造工程，通过

“建、拆、并”调整敬老院布局，着重解决特困失能、半失能老人的护理服务，以县（市、区）为单位对特困失能、半失能老人实行集中护理服务。推进乡镇（街道）示范型居家养老服务中心建设，与社区居家养老服务照料中心实现功能错位、相互补充，到2022年，每个乡镇（街道）均建有兼具日间照料与全托服务功能的示范型居家养老服务中心。推进助餐配送餐工作，到2022年，实现城市社区共享食堂全覆盖。推进养老机构、公共交通、环境设施和困难老年人家庭适老化改造，2022年前完成存量困难老年人家庭适老化改造，实现愿改尽改。引导和支持社会老年人家庭实施适老化改造。积极推进衢州市逸和源健康养生养老项目、柯城区社会福利院、衢江区失能照护中心、龙游县纽莱福医养服务中心、江山市峡口养老服务中心（扩建）、常山县第二社会福利中心、开化县福利院（扩建）等重点项目建设。

——**着力提升养老服务质量。**支持引导养老机构专业化、连锁化、品牌化发展。深化居家养老服务供给侧结构性改革，推进居家养老服务中心社会化运营，推动居家养老、机构养老融合发展，为居家老年人提供专业养老服务。建立完善社区居家养老服务照料中心长效运行机制，支持有条件的社区居家养老服务照料中心向社区护理型养老机构转型。建设社区居家“虚拟养老院”，探索家庭照护床位，发展“物业服务+养老服务”。因地制宜发展农村互助养老服务，推广龙游县“农村老年公寓+养老服务”模式。加大福利彩票公益金投入，55%以上用于支持养老服务发展。充

分运用“浙里养”智慧养老服务平台，推进户籍、医疗、社会保险、社会救助等信息资源打通共享，形成衢州特色智慧养老服务。加强部门协同监管，建立养老服务综合监管制度，抓好养老服务机构质量建设。

——**着力促进医养康养融合。**推动更多医疗康复资源进入养老服务领域，促进医养康养融合发展，构建健康预防、医疗、康复护理和生活照料一体化的康养服务体系。整合康养服务资源，重点探索医养康养资源结合的机制创新，到2025年，全市建设50个不同层级的康养联合体，形成覆盖城乡的服务网络，促进老年人功能恢复、改善自理能力。推动100张以上床位的养老机构普遍建立康复室，在康养联合体建立应急救护培训基地、应急救护培训师工作室。所有护理员具备基本的康复和应急救护知识，高级护理员掌握康复和急救技能，能指导老年人开展康复训练。

——**着力培育养老服务队伍。**提高养老服务队伍专业化水平，建立完善以职业技能培训为核心、中职教育为主体、高职以上教育为补充、学历提升为辅助的人才队伍培养体系。重点支持衢州职业技术学院、衢州中专等有条件的学校开设老年服务与管理、养老护理、老年康复护理等专业，强化照顾服务和居家养老服务的人才培养，着力打造具有衢州特色、享誉全国的专业养老护理品牌队伍。加强养老护理员培训，开展职业技能等级认定，建立一批养老护理员、家庭照护者培训基地，推动养老护理技能

等级认定机构的建设和规范管理，“十四五”期间，培训养老护理员不少于 5000 人，培训家庭照护人员不少于 20000 人。到 2025 年，每万老年人口拥有持证养老护理员达到 25 人。持证养老护理员持救护员证比例达 60%以上。完善养老护理人才政策激励，落实大学生从事养老服务的就业创业补贴政策，对符合条件、取得技能等级证书的养老护理员按规定发放补贴。促进社会工作技能运用于养老服务领域，鼓励持证社会工作者为养老机构和居家老年人开展专业服务，每 60 张养老机构床位配备 1 名社会工作者，到 2022 年，每 500 名老年人配备 1 名社会工作者，到 2025 年，每 450 名老年人配备 1 名社会工作者。

——着力推进养老产业发展。打造高度开放、公开竞争、稳定透明的营商环境，鼓励社会资本参与养老服务领域。积极培育养老服务新业态，鼓励市场研发高科技康复辅具产品、养老监护设备、老年益智类玩具游戏等老年用品，加快人工智能等新技术在养老服务领域的集成应用。以“健康养老”为突破口，促进养老与文化旅游、金融保险、人力资源等产业的融合发展，把衢州打造成为长三角老年人旅居康养目的地，护理人才输出高地。

表 3 普惠化提升养老服务水平行动

类型	序号	内 容	绩效目标	备注
机制	1	推进乡镇（街道）居家养老服务中心社会化运营	100%	完善
	2	完善社区居家养老服务照料中心长效运行机制	-	完善
	3	建立养老服务综合监管制度	-	探索

类型	序号	内容	绩效目标	备注
平台	1	乡镇（街道）示范型居家养老服务中心建设	2022 年全覆盖	延续
	2	城市社区共享食堂建设	2022 年全覆盖	延续
	3	康养联合体建设	2025 年，建成 50 个不同层级的联合体	新建
行动	1	加大认知障碍照护供给	2025 年，每万老年人拥有养老机构认知障碍床位达 20 张	提升
	2	困难老年人家庭适老化改造工程	2022 年前完成存量困难老年人家庭适老化改造	延续
	3	加大养老服务人员培训	“十四五”期间，培训养老护理员不少于 5000 人、家庭照护者不少于 20000 人	延续

（二）坚持精准化，全面提升民生保障水平

——完善分层分类社会救助体系。建立健全以基本生活救助为主体、专项救助为支撑、急难救助为辅助、慈善救助为补充的分层分类的制度体系。根据部门救助职责，精准认定救助对象，实施类别化、差异化救助。推进社会救助协同办理，实现经济状况统一核对、救助需求统一发布、救助对象精准认定、救助绩效精准评估。开发完善“统衢助”平台，统筹社会救助资源，实施精准救助，助力共同富裕。建立健全低收入农户“一户一策一干部”制度，实现乡镇级以上结对干部对全市低收入农户全覆盖。综合考虑居民人均消费支出与人均可支配收入等因素，建立低保标准和特困人员供养标准动态调整机制。全市城乡低保对象最低补差额不低于低保标准的 30%。健全完善乡镇（街道）临时救助备用金制度，积极开展“先行救助”。提高主动发现、应急处置和快速救助能力，前移兜底保障关口。建立多维度贫困评估指标体系，

对困难家庭贫困境况和救助需求进行科学调查和综合评估。探索建立疾病大额支出等贫困风险预警预防机制，及时识别发现可能陷入贫困境遇的家庭。推进“造血式”救助帮扶，强化物质救助与扶志、扶智相结合。倡导“1名党员+1名救助社工+1名网格员”结对一户困难家庭的组团式探访模式，全面落实困难群众探访关爱制度。积极推广运用省大救助信息系统，加快社会救助信息跨部门互联互通、开放共享。探索将低保等救助审批权限下放至乡镇（街道），县级民政部门强化备案管理和事后监管。全面推行申请社会救助事项诚信承诺制度和失信记录制度，建立救助诚信数据库，探索把社会救助对象信用信息纳入市公共信用信息平台。

——**加大儿童和残疾人福利服务保障。**加大儿童福利设施建设力度，逐步拓展儿童福利机构社会服务功能。到2025年，全市建成2家区域性儿童福利机构。深化“孤儿医疗康复明天计划”，实施“添翼计划”提升工程，扩大病残儿童覆盖面，惠及更多有需求的儿童。“十四五”期间，“添翼计划”康复达到300人次。加强对孤困儿童和农村留守儿童关爱保护和救助，配齐乡镇（街道）儿童督导员和村（居）“儿童主任”，通过政府购买服务等形式解决服务报酬。落实儿童之家建设任务，到2025年，实现全市村（社区）基础性“儿童之家”应建尽建，且配套齐全，功能正常发挥。全面贯彻执行《未成年人保护法》，建立完善省、市、县三级联动的未成年人保护工作协调机制，做实做强市、县未成

年人救助保护机构，指导乡镇（街道）设立未成年人保护工作站，支持、指导村（居）委会设立专人专岗。完善重度残疾人照护服务体系，推进精神障碍、重度残疾人等社区康复服务。

——**提高水库移民创业致富能力。**引导库区和移民安置区融入“衢州有礼”诗画风光带及当地美丽乡村新“百千工程”建设之中，增强移民的获得感和幸福感。助力移民村积极发展优势产业，优化移民村集体“造血”功能。实施低收入移民专项帮扶工作，实施灵活多样的联合培训、订单培训、定向培训“千人计划”，充分激发低收入移民脱贫内生动力。建立健全新建水库移民安置工作机制，将移民安置与水库工程建设紧密结合。指导项目法人做好移民安置前期工作，规范组织移民安置验收工作。持续深入开展“入千访万”“三服务”等服务基层、服务移民活动。完善移民项目扶持管理制度，提升移民项目监管水平和移民扶持资金效益。加大移民资金监督检查力度，建立监督检查问题整改台账，实行问题清单销号制。2025年，实现水库移民与当地农村居民融合发展，水库移民人居环境显著改善，收入水平持续增长，移民人均可支配收入达到所在县（市、区）农村居民平均水平。

表 4 精准化提升民生保障行动

类型	序号	内 容	绩效目标	备注
机制	1	低收入农户“一户一策一干部”制度	乡镇以上全覆盖	新建
	2	乡镇（街道）临时救助备用金制度	-	完善
	3	多维度贫困评估指标体系	-	新建

类型	序号	内 容	绩效目标	备注
	4	低保等救助审批权限下放至乡镇（街道）	-	探索
平台	1	落实儿童之家建设任务	2025 年应建全建	延续
	2	“残疾人之家”建设	2022 年每县 1 所	新建
行动	1	“1 名党员+1 名救助社工+1 名网格员”结对一户困难家庭的组团式探访	-	探索
	2	实施“添翼计划”项目	实施 300 人次	延续
	3	联合培训、订单培训、定向培训“千人计划”	培训 1000 人次	新建

（三）坚持系统化，全面提升社会治理水平

——健全党组织领导的城乡社会治理体系。大力推进政治、自治、法治、德治、智治“五治融合”城乡基层治理。完善基层群众自治机制，加强基层群众性自治组织规范化建设，推动村（社区）党组织书记通过法定程序担任村（居）民委员会主任和村经济合作社社长，实现“一肩挑”。树立“全周期管理”意识，强化基层党组织在村级组织中的领导地位，全面加强村（社区）党组织对村（居）民委员会的领导，建立健全以基层党组织为核心的多元社会治理体系，打造村（居）民委员会、群团组织、社会组织、驻地单位、业主委员会、物业企业等共同参与的城乡社区治理新格局。深入推进“五治融合”，完善程序科学、环节完整的民主协商体制，全面加强城乡社区协商，制定乡镇（街道）协商事项清单，所有村（社区）建立村（居）民会议、村（居）民代表会议、村（居）民议事会、理事会等议事协商载体，所有重大事项决策

实行“五议两公开”。深化巩固基层减负增效，开展社区准入事项专项治理工作。扎实推进“红色物业联盟”党建统领、小区治理、物业提升、小区文明和民生服务工作，全面启动“有礼小区”创建。所有村（社区）完成村规民约（居民公约）修订。稳步推进行政村规模调整、村改居工作，全面加强新村组织建设和融合发展。

——**推进社区治理和服务模式创新。**紧紧围绕“以智治促善治，打造数字化背景下的社区治理和服务新模式”主题，以基本实现治理模式数字化、治理主体全民化、治理方式自治化、治理机制规范化、治理成果共享化为目标，高质量通过全国社区治理和服务创新实验区验收。探索开展市级社区治理和服务创新实验区创建，力争2025年每个县（市、区）都建成1个以上省、市级社区治理和服务创新实验区，努力争创国家级实验区。优化村（社区）党群活动阵地设施布局和功能设置，鼓励社会组织和社工机构入驻。推进数字化改革、未来社区建设，重视社区营造，将城乡社区综合服务设施纳入城乡发展规划，不断丰富城市居民公共空间。到2022年，全市新建、改造、提升558个村级活动场所。开展智慧社区建设试点，全面推广“邻礼通”+“邻礼汇”治理模式，以“邻礼通”迭代更新为抓手，探索智慧养老、居民网上议事协商、三社网上联动、小区车位共享等场景，让“邻礼通”成为社区服务居民的综合平台。在基础较好的社区，新建或改建一批规划布局合理、设计建设规范、基础设施完善、服务功能齐全、居民生活便利的“邻礼汇”社区服务综合体，使之成为具有衢

州特色的居民会客厅。

——**引导社会组织参与基层治理。**以党建为统领，加强社会组织党的建设，进一步落实党建与登记、年检（年报）、评估三同步制度。市本级、县（市、区）、乡镇（街道）、村（社区）四级社会组织党群服务中心有效覆盖。大力发展枢纽型、支持型社会组织，推进市、各县（市、区）社会组织示范园区和孵化基地建设。加大对社区社会组织培育扶持力度，支持和鼓励社会组织参与基层治理和社会服务，社区社会组织活跃度达到80%。强化社会组织品牌组织和领军人物培育发展，树立衢州社会组织品牌形象。到2025年，培育品牌社会组织50家、领军人物50名。加强社会组织规范化建设和人才培养，社会组织从业人数占就业人数比例达到2%。持续推动政府购买服务和公益创投，支持社会组织参与社会治理、开展公共服务，政府购买服务比例增幅达50%。探索建立由购买主体、服务对象和第三方组成的综合评估机制。对社会组织实施有效监管，完善社会组织评估机制，加强事中事后监管和执法力量，有力打击非法社会组织和社会组织违法违规行为。

——**构建社会工作高质量发展新格局。**以加强城乡社区工作者队伍建设、推进社会工作和志愿服务联动为着力点，充分发挥专业社会工作在统筹社区照顾、扩大社区参与、促进社区融合、推动社区发展、参与社区矫正和社区戒毒、社区康复等方面的重要作用。加强社区工作者招录、调配、使用、管理和关心关爱工

作。全面落实完善“三岗十八级”薪酬保障制度，注重从连续任社区主职满5年、优秀的社区党组织书记中招录（招聘）街道（乡镇）公务员、事业编制人员，在核定编制内全市3年内招录（招聘）数量为所辖社区数的5%左右。通过竞争性选拔等方式把优秀社区党组织书记选拔到街道（乡镇）领导岗位。继续支持、鼓励社会各界人士参加全国社会工作者职业水平考试，不断壮大社会工作专业队伍，探索实施社会工作者分类分级管理办法，提升人才专业化、职业化水平。推进社会工作学科专业体系建设以及社会工作专业人才评价体系建设，开展社会工作领军人才培养，将高层次人才纳入急需紧缺和重点人才引进范围。加强社会工作专业岗位开发，将社会工作专业人才人力成本列为政府购买社会工作服务成本核算依据，支持民政事业单位、城乡社区和社会服务机构设置社会工作岗位，实现社会工作者职业资格与专业技术职务评聘相衔接。大力推进乡镇（街道）社会工作站建设，畅通社会工作人才参与基层治理的渠道。到2025年，全市乡镇（街道）社会工作站实现全覆盖，每万人持证社会工作专业人才数不低于25人，省级社会工作领军人才不低于10人，社会工作领军人才和社区工作领军人才分别不低于20名。按照《志愿服务条例》，适应数字化改革要求，规范志愿者记录和信用管理，探索“邻礼通”中有礼积分与信安分、“志愿汇”积分融通衔接，健全志愿服务激励保障机制。到2025年末，注册志愿者占常住人口的31%。

表 5 系统化提升社会治理水平行动

类型	序号	内 容	绩效目标	备注
机制	1	制定乡镇（街道）协商事项清单，村（居）民会议、村（居）民代表会议、村（居）民议事会、理事会等议事协商载体	全覆盖	新建
	2	推广“邻礼通”“邻礼汇”治理模式	全面推广	延续
	3	建立由购买主体、服务对象和第三方组成的综合评估机制	-	探索
	4	制定社会工作者分类分级管理办法	-	探索
平台	1	国家级社区治理和服务创新实验区建设	高质量完成	验收
	2	市级以上社区治理和服务创新实验区创建	全覆盖	新创
	3	打造富有衢州特色的“邻礼汇”社区服务综合体	一批	新建
行动	1	“有礼小区”创建	-	新创
	2	村规民约（居民公约）修订	全覆盖	完善

（四）坚持协同化，全面提升社会服务水平

——**加强流浪乞讨人员救助服务管理。**强化属地管理原则。完善生活无着流浪乞讨人员救助管理体系，实施救助管理工作服务质量大提升专项行动，提升对临时留站被救助人员的服务质量和管理水平，力争救助管理工作走在全省前列。根据民政部要求，开展照料服务达标行动。进一步完善和规范工作机制，大力开展救助寻亲服务行动，进一步优化寻亲机制，会同公安部门，通过DNA 比对、人像识别等方式甄别滞留人员身份信息，实施救助寻亲专项主题行动。配合公安、综合执法做好街面劝导工作。依托救助管理工作领导小组，建立应对突发事件流浪乞讨人员救助

及日常管理工作机制，在极端气候、重大卫生事件等突发事件下，明确各部门职责、流浪乞讨人员救助程序，确保流浪乞讨人员“应救尽救”。推进源头治理行动，建立易流浪走失人员信息库，并将信息通报给乡镇（街道），由乡镇（街道）做好日常管理工作。推进“公安、综合执法街面巡查，卫健委救治，救助站救助”生活无着流浪乞讨人员救助机制落实，并纳入平安建设考核。

——**提高婚姻登记服务质量。**大力推进结婚证补办工作，不断完善婚姻档案基础数据，推进婚姻电子证照的共享应用。深入推进婚俗改革，建立婚姻家庭辅导服务长效机制，通过购买服务等多种形式深入开展婚姻家庭辅导服务，创新婚姻家庭辅导服务模式。积极倡导简约适度的婚俗礼仪，推动传统文明和现代文明的融合发展，着力培育积极、文明、向上的婚俗文化。传承优良家风家教，广泛开展家庭文明建设和“五进”活动。着力打造具有仪式感的婚姻登记服务样板，推进全市婚姻登记机关场地升级，以5A级标准谋划幸福殿堂项目，建设婚礼庆典主题公园及“幸福人生”标志性建筑，打造功能齐全的婚姻服务场地、福彩慈善事业提升基地、传统文化宣传阵地、美丽大花园建设打卡地，填补浙江乃至全国空白。

——**提升区划调整与地名文化公共服务能力。**积极构建适应衢州经济社会发展的区划功能布局，健全行政区划管理制度，推进行政区划建设科学化、规范化、标准化，深化平安边界建设。编制《衢州市地名总体规划（2021—2035年）》《衢州地名志》，

理顺各地地名工作机构和工作机制，持续开展不规范地名清理整治工作，加强地名信息化建设，推动地名地址一件事工作，完善地名数据库，打通部门间数据壁垒，推进地名服务数字化，推进地名文化遗产保护工作，申报第二批省千年古镇（古村落），积极参与《中国地名大会》，赋予地名文化新生命。围绕“大小三城”，加强地名词库研究，建立地名专家人才库。加强行政区划前期调研工作，进一步规范镇、街道区划设置。主动适应新型城镇化发展需要，在行政区划调整方面更好发挥职能优势，为市委、市政府对全市行政区划布局当好参谋助手。

——**推动福利彩票事业健康发展。**“十四五”期间，力争实现各类福利彩票总销量 7.97 亿元。按照“宜专则专、宜兼则兼”的原则，逐步构建福彩销售专营店、主营店、兼营店和机构自营销售厅差异化定位、便利化覆盖、多元化互补的分类分级销售渠道体系。打造集销售、兑奖、服务、监管于一体的“智慧福彩”数字化平台。营造安全健康环境，提升福彩竞争力和公益水平。将安全生产管理工作贯穿始终，确保彩票市场有效规范。深化“最多跑一次”改革，做好电脑彩票投注机常态化公开征召工作，提高福利彩票市场规模，提升竞争力，有效开拓市场销售渠道。积极推动福彩销售进商超、进高铁、进社区，力促福彩销售与其他业态的融合发展。有计划地组织开展“福彩暖万家”等各类群体公益救助活动，持续发布年度《衢州福利彩票社会责任报告》，注重公益活动宣传，树立公益福彩品牌形象，增强福利彩票社会公信力。

加强队伍培训，提升综合服务能力。

——**深化生态节地殡葬服务改革。**完善基本安葬设施供给，按4:3:3比例，分3年完成节地生态安葬点全覆盖，到2022年底，每个乡镇（街道）建有以骨灰堂、树葬点为主的节地生态安葬点，全市生态安葬行政村覆盖率达到100%，基本满足全市未来20年的安葬需求。提升生态安葬点品质，实施“两改”工程，打造“一人（族）一树一石”品牌，各地建设具有特色的生态安葬示范点。到2025年，全市节地生态安葬率达到85%。深化殡葬数字化改革，建立管理高效、便民利民、公开透明的殡葬管理系统。完善殡葬管理体制，推行殡葬协理员制度，实现骨灰全流程跟踪。推进惠民殡葬提标扩面，强化殡葬服务的公益属性。谋划衢州市殡仪服务综合体项目，以满足群众个性化、精细化、优质化需求为导向，创新管理模式，实施殡仪服务设施“公建民营”，购买公墓物业服务，引进竞争机制，全面提升服务意识、服务水平、服务质量。弘扬现代殡葬文化，实施有礼殡葬，培育文明环保、简朴庄重的殡葬礼仪和治丧祭扫方式。

表6 协同化提升社会服务水平行动

类型	序号	内容	绩效目标	备注
机制	1	应对突发事件流浪乞讨人员救助及日常工作机制	-	延续
	2	婚姻家庭辅导服务长效机制	-	新建
	3	基本殡葬公共服务体系	-	完善

类型	序号	内 容	绩效目标	备注
平台	1	易流浪走失人员信息库	-	完善
	2	婚礼庆典主题公园及“幸福人生”标志性建筑	-	新建
行动	1	救助管理工作服务质量大提升专项行动	-	延续
	2	救助寻亲专项主题行动	-	延续
	3	“福彩暖万家”等各类群体公益救助活动	-	延续
	4	推进节地生态安葬工作	2025年节地生态安葬率达到85%以上，生态安葬行政村全覆盖	延续

四、保障措施

（一）强化党的领导，形成整体合力

深入贯彻省“民政30条”、市“民政26”条，建立健全党委领导、政府主导、部门协作、社会参与的民政工作机制，落实各级党委、政府每年听取一次民政工作汇报制度，及时研究和解决民政工作中的重大问题，不断增强民政工作推进合力。深入推进“建设清廉机关、创建模范机关”，以“民生使者”党建品牌为抓手，积极构建“1+6+6”党建工作体系，不断强化党组织的向心力、凝聚力、战斗力。落实全面从严治党，严格遵守中央八项规定精神，坚定不移纠治“四风”，坚决打击民政领域腐败问题，持之以恒开展清廉民政建设，努力营造民政高质量发展良好氛围。

（二）深化数字改革，建设智慧民政

深化“整体智治、高效协同”理念，开发设置党政机关整体智治场景应用，运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技

术，推动社会管理理念、管理模式、管理手段创新。强化民政信息化建设统筹集成，以数字化改革为动力，以民政服务“码上办”为抓手，推动政务信息系统整合共享，打通民政领域内部之间、上下之间，民政领域与其他领域之间的数据壁垒，统筹推动数字技术在社会救助、养老服务、公益慈善、社会组织监管、社区治理、婚姻登记、儿童福利、殡葬服务等民政领域的应用和创新。按照部门协同、集成应用和“一件事”的要求，完善“三通一智（治）”智慧衢州线上操作平台体系，积极构建以管理服务对象为中心的数字化应用场景，各类民政事项高水平实现“码上办”服务，全力推进“实地跑”为“线上跑”。

（三）加大经费保障，夯实发展基础

加大对民政事业的投入力度，健全经费、资源要素、监测保障体系，确保民政工作尤其是基层民政工作经费，有效保障民政设施建设、项目建设的资金投入，确保补齐民政基层工作力量和民政基础设施建设短板。充分运用财政税收等优惠政策，鼓励引导社会资金投向民政事业，加大向社会力量购买服务的力度。

（四）推进依法行政，优化法治环境

牢固树立法治意识和法治思维，加强民政法律法规的研究，做到专业法与综合法的运用衔接，提高法治能力和水平。深入推进民政领域专项立法。积极配合人大和政府法制部门加强立法调研，加快推进民政重点领域法规建设，坚持“成熟一个立法一个”原则，适时制定出台《衢州市居家养老服务条例》《衢州市节地

生态安葬促进条例》《衢州市社会组织管理条例》等地方性法规，确保各项民政工作有法可依、有章可循，努力在民政立法上走在全省前列。全面推进民政“互联网+监管”工作，强化依法行政，着力提高民政行政执法即时化、公开化、信息化。加强民政执法的精细化，扎实推进标准化建设，做到处罚事项、办案程序精细、规范、标准，探索“格式化执法”，统一流程、统一法律文书、统一处罚裁量，提升执法可操作性。

（五）转变工作理念，助力共同富裕

推动民政事业转型发展，牢固树立共同富裕工作理念，以慈善捐助补充第三次分配，助力特殊群体消除地区差和收入差，引导全社会积极向善。完善“招善引慈”的模式和机制，采取“走出去”“请进来”的方式，引进长三角区、大花园联盟区等区域的公益项目，扶持全市低保、低边、特困等特殊群体。以“招善引慈”工作整合资本与组织的力量，创新社会管理方式，释放公益事业活力。引导海内外衢州人参与慈善事业，充分发挥慈善在助力我市打造共建共治共享社会治理新格局中的重要作用。

（六）强化队伍建设，打造民政铁军

按要求配足配好乡镇（街道）民政经办服务人员；适时配齐柯城地名管理工作机构和人员；优化社区干部队伍结构，确保每个社区按6-12人标准配备专职社区工作者，形成职能科学、运转有序、保障有力、服务高效、群众满意的基层民政运行机制。推动全市民政系统“两勤”“两专”干部队伍建设，自觉提高政治站

位、责任意识、担当意识和工作本领，着力打造一支永葆忠诚、竭诚为民、务实奉献、创新担当、清正廉洁的民政干部队伍。

[1]省“民政 30 条”是指《中共浙江省委 浙江省人民政府关于推进新时代民政事业高质量发展的意见》提出的关于推进浙江省新时代民政事业高质量发展的 30 条意见。

[2]市“民政 26 条”是指《中共衢州市委 衢州市人民政府关于推进新时代民政事业高质量发展的意见》提出的关于推进衢州市新时代民政事业高质量发展的 26 条意见。

[3]“1+8+X”大救助体系中的“1”是指按照智慧救助的要求，用好省社会救助信息系统；“8”是指低保、特困、受灾、医疗、教育、住房、就业、临时救助等基本救助；“X”是指多元社会力量参与。

[4]全国社区治理和服务创新实验区是指由地方政府自主申报，民政部确认并指导实施和验收的基于社区治理方面的创新实验，最终形成理论创新、实践创新和制度创新示范成果。2019 年 3 月，我市以全市域为单位被民政部确定为试点单位，实验主题为“打造数字化背景下的社区治理和服务新机制”。

附件

衢州市“十四五”时期民政事业发展重大建设项目（2021-2025）

序号	建设主体	项目类型	项目名称	建设性质	总投资（亿元）	备注
1	市本级	养老服务设施类	衢州市社会福利康养中心（市第二福利院）	新建	7.6	
2		社会事务服务设施类	衢州市殡仪馆殡仪服务用房等殡葬配套设施项目（衢州市殡仪服务综合体项目）	新建	0.61	
3		社会事务服务设施类	衢州市第三公墓-天衢苑配套设施建设项目	改扩建项目	0.3	
4		社会事务服务设施类	衢州市第三公墓绿色殡葬项目-衢州市第三公墓-天衢苑绿色殡葬设施项目	新建+改扩建	4	
5		社会事务服务设施类	衢州市幸福殿堂	新建	2	
6		多功能综合设施	衢州市慈善福彩综合体	新建	0.12	
7	柯城区	养老服务设施类	柯城区示范型居家养老服务项目	改扩建	6.54	
8		养老服务设施类	柯城区公办养老机构护理能力改造提升项目	改扩建	2.63	
9		社会事务服务设施类	柯城区生态节地公墓建设项目	新建	1.5	
10		社会事务服务设施类	衢州九龙生态园建设项目	新建	6	
11		移民后期扶持类	美丽移民村建设项目	新建	0.2	

序号	建设主体	项目类型	项目名称	建设性质	总投资（亿元）	备注
12	衢江区	养老服务设施类	衢江区综合社会福利中心建设项目	新建	1	
13		养老服务设施类	衢江区敬老院新建、改建、提升	土建改造及装修	0.89	
14		养老服务设施类	衢江区失能照护服务中心	新建	0.37	
15		养老服务设施类	衢江区智慧养老服务平台	新建	0.08	
16		社会事务服务设施类	衢江区节地生态安葬设施建设项目	新建	0.25	
17		移民后期扶持类	美丽移民村建设项目	新建	0.6	
18		开化县	养老服务设施类	开化县福利院项目	扩建	0.35
19	养老服务设施类		开化县敬老院建设项目	新建+改扩建	1.2	
20	移民后期扶持类		美丽移民村建设项目	新建	0.8	
21	龙游县	养老服务设施类	龙游县失智失能养老照护中心	新建	0.52	
22		移民后期扶持类	美丽移民村建设项目	新建	0.6	
23	江山市	养老服务设施类	江山市社会福利院迁建工程	新建	1	
24		养老服务设施类	江山市养老服务中心（敬老院）改扩建工程	扩建	1.6	
25		养老服务设施类	江山市居家养老服务综合体	装修	0.5	

序号	建设主体	项目类型	项目名称	建设性质	总投资（亿元）	备注
26		社会事务服务设施类	江山市灵山公墓一期工程	续建	0.7	
27		社会事务服务设施类	江山市社会救助中心工程	新建	0.82	
28		移民后期扶持类	美丽移民村建设项目	新建	0.6	
29	常山县	养老服务设施类	常山县第二、第三、第四社会福利中心	新建、续建、改建	1.35	
30		养老服务设施类	常山县养老服务综合体项目	新建	1.1	
31		社会组织设施类	常山县社会组织发展中心	新建	0.5	
32		移民后期扶持类	美丽移民村建设项目	新建	0.7	
合 计				47.03 亿元		

