

惠州市民政事业发展“十四五”规划

（2021年-2025年）

目 录

前 言	1
第一章 “十三五”发展回顾	2
一、主要成效	2
二、制约因素	14
第二章 发展环境	16
一、面临的机遇	16
二、面临的挑战	18
第三章 总体要求	21
一、指导思想	21
二、基本原则	21
三、发展目标	22
第四章 发展任务	28
一、完善社会救助体系	28
二、加快养老服务发展	30
三、健全儿童保障体系	34
四、构建慈善事业高质量发展体系	37
五、深化基层社会治理	40
六、规范完善区划地名和专项社会事务管理	50
第五章 保障措施	56
一、全面加强党的领导	56
二、健全完善制度机制	56
三、加大资金保障力度	57
四、加强人才队伍建设	58
五、抓好民政领域风险防范化解	59

前 言

民政事业发展“十三五”规划实施以来，各级各部门在市委、市政府的坚强领导下，贯彻落实《惠州市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》和《广东省民政事业发展“十三五”规划》，积极推动惠州民政事业取得重要进展。

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上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第一个五年，是惠州建设更加幸福国内一流城市的关键时期。高质量编制好惠州市民政事业发展“十四五”规划，对于我市积极适应民政事业新发展阶段的新形势、新任务、新要求，更好履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职能，为惠州民政事业现代化新征程实现顺利开局，具有重要意义。

本规划以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记对民政工作重要指示批示精神，按照《民政部 国家发展和改革委员会“十四五”民政事业发展规划》《广东省民政事业发展“十四五”规划（2021-2025年）》《惠州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》等要求，结合实际，全面推动惠州民政事业高质量发展。规划期为2021年至2025年。

第一章 “十三五”发展回顾

一、主要成效

“十三五”期间，全市各级民政部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，积极践行“民政为民、民政爱民”工作理念，强化党建引领，认真组织实施《惠州市民政事业发展“十三五”规划》，扎实履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责，推动全市民政工作取得显著成效。主要体现在以下几个方面：

——**多项重要指标位居全省前列**。城乡低保、特困人员救助供养、孤儿基本生活保障、残疾人两项补贴等底线民生保障标准和每万人拥有社会组织数、持证社工占总人口比例、福利彩票总销量等指标均位居全省前列。

——**多项创新亮点经验得到肯定和推广**。率先全面开展困难群众二次医疗救助、城镇低收入家庭救助、引导社会组织参与精准扶贫、组建基层民政专业服务队、推进“惠民空间”老旧小区微改造、流浪乞讨长期滞留人员落户安置等工作，得到人民群众的认可。我市的基层民政工作经验做法更是受到民政部充分肯定，得以在民政部会议上作交流发言。2019年，市民政局获得“全国民政系统先进集体”荣誉称号。

——**推动出台多项政策制度**。制定印发了《惠州市关于进一步加强社区配套公共服务设施建设和管理的指导意见》《惠州市应对新冠肺炎疫情影响保障城镇低收入家庭救助暂行办法》《惠

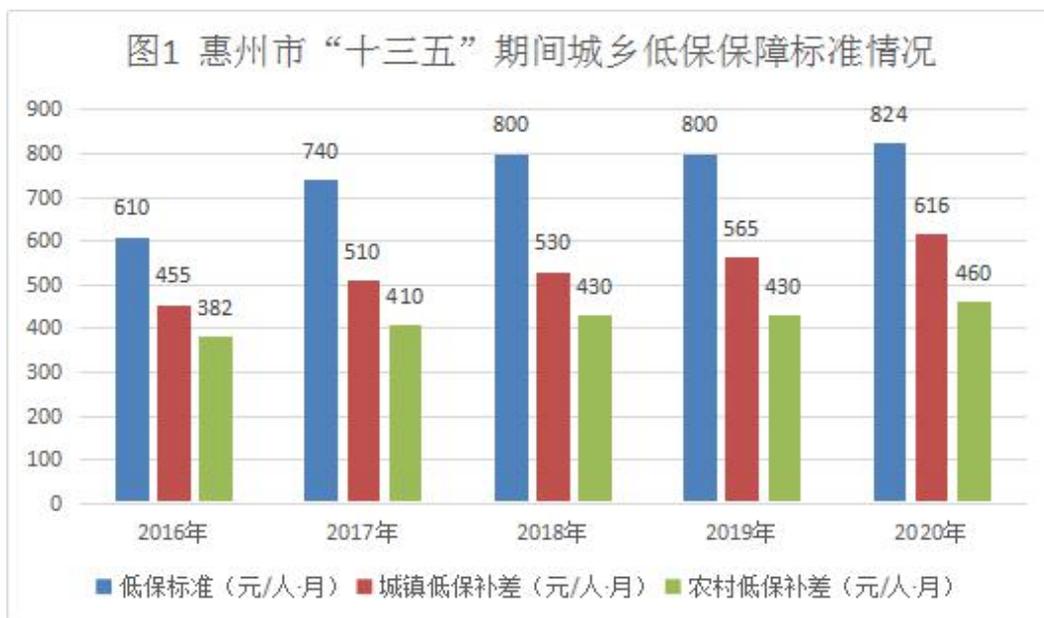
州市公益性节地生态安葬设施建设管理实施意见》等 17 份规范性文件，依法行政、依法治理、依法办事支撑更加有力。

——民政基层基础不断夯实。顺利完成机构改革任务，厘清了民政工作职责。加强基层民政工作，解决了机构、经费、人员问题，组建了全国首支基层民政专业服务队。持续深入开展农村低保和残疾人“两项补贴”专项治理、养老院服务质量建设、困境儿童监护问题整治、殡葬领域损害群众利益突出问题整治、民政领域扫黑除恶专项斗争、社会服务机构专项整治、流浪乞讨人员救助管理服务质量大提升行动、民政财务收支整治等系列整治活动，确保民政系统安全、健康、规范、有序运作。

“十三五”以来，全市各级民政部门扎实推进民政各项业务，有效助力惠州经济社会平稳较快发展，进一步夯实了民政事业发展基础。

（一）社会救助体系健全完善。一是坚决完成了脱贫攻坚兜底保障任务。制定印发了《惠州市民政局 财政局 扶贫办关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作的实施意见》（惠民〔2018〕201号）等文件，充分发挥了社会救助在脱贫攻坚中的兜底保障作用，实现应保尽保、应养尽养、应救尽救、应兜尽兜。全市建档立卡贫困人口 35546 人，纳入低保特困兜底保障 24871 人，占比 70%。二是救助标准稳步提高。截至 2020 年 12 月底，全市低保对象 53321 人，低保标准为 824 元/人.月，比 2015 年增长 49.8%；特困供养人员 7645 人，农村和城镇特困人员救助供养基本生活标准为 1320 元/人.月和 1620 元/人.月，分

别比 2015 年增长 46.7%和 15.7%。三是全面实施困难群众临时救助政策。将持有本地居住证的困难居民也纳入救助范围，简化程序，年度一次性最高救助 8000 元，2000 元以下救助审批权限下放到乡镇（街道），并建立了备用金制度，切实帮助困难群众救急解难。全市共救助困难群众 39280 人次，发放救助资金 7936 万元。四是加强城镇低收入家庭救助。出台有关暂行办法，对城镇低收入家庭给予医疗、教育、住房等 8 方面救助，惠及 9420 人。



（二）养老服务质量显著提升。市、县两级政府先后投入 10 多亿元，积极推进市社会福利服务中心 800 张床位和各县（区）300 张床位以上的养老机构建设，实现了市及各县（区）均有一所新型的公益性公办养老机构。其中，市社会福利服务中心和惠城区综合福利院被评为“广东省五星级养老机构”，后者还被评为“广东省最佳养老服务机构”。市、县两级投入 1000 多万元，

对全市 58 家敬老院进行消防设施改造和设施配套，并持续开展风险隐患排查整治和养老服务质量建设专项行动，乡镇敬老院硬件设施和服务质量有显著提升。加强社区居家养老服务，开展社区老年人日间照料示范中心建设及长者“大助餐”试点工作。全市各县（区）都有至少 1 个社区老年人日间照料示范中心，并依托该中心开展长者“大助餐”服务。

（三）儿童福利保障扎实有效。孤儿基本生活最低养育标准为 1820 元/人.月，比 2015 年增长 41%。将事实无人抚养儿童纳入基本生活保障范围，保障标准为 1820 元/人.月。农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作体系更加完善，建立了部门联席会议制度、动态管理机制；全市配备了 77 个乡镇（街道）儿童督导员、1267 个村（居）儿童主任，并实现培训覆盖率 100%。开展了农村留守儿童“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动。全市 730 名农村留守儿童都纳入有效监护范围，兜住了人身安全底线。加强全市 18974 名困境儿童保障工作，实施分类保障和关爱帮扶。完善儿童福利设施，全市共有儿童福利机构 7 家，市级建设了单独的儿童福利院，各县、区（除仲恺高新区外）均建设了相对独立的儿童部。市、县两级 5 个救助管理站都设立有流浪少年儿童救助保护中心。其中，市流浪少年儿童救助保护中心更名为市未成年人救助保护中心，并已完成职责修订；该项目已完成建设并投入使用。



(四) 社会工作和慈善事业深入推进。一是社会工作加快发展。持证社工总量有显著提升，全市累计持证社工数达到 7018 人，占总人口比例千分之 1.16，超过省的目标要求；全市注册社工机构达 101 家，社工从业人员 1300 多人；社工督导 79 人。建立起了针对领导干部、社区工作人员、一线社工、社工督导、机构管理人员与财务人员的多层次培训体系，每年平均培训 25 场次，参训 1500 人次。专业社工服务从民政领域不断扩展至禁毒、教育等领域。推进“三社联动”服务平台建设，全市建成 101 个“三社联动”服务站、63 个社区综合服务中心（社工站）和 27 个广东“双百”乡镇（街道）社工服务站，通过开展“三社联动”，为困难群众、特殊群体和村（居）民提供社工专业服务和志愿服务。二是志愿服务工作积极开展。依托“三社联动”平台，累计成立社会服务志愿服务队伍 329 支，发展社区社会服务志愿者超 5.7 万人，完成服务项目 1.8 万个，服务时长达 147 万小时。加强志愿服务信息管理，市级志愿者信息管理服务平台与全国志愿服务信息系统实现实时对接，全市志愿服务实现一张网管理。全市注册登记的志愿者数量达 122.9386 万人，占全市常住人口的

20.3%，志愿服务组织 6234 个，志愿服务项目 154211 个，全市志愿服务时长为 4327 万个小时。三是慈善事业蓬勃发展。市、县（区）慈善总会共募集慈善资金总额 15.6236 亿元，共拨付慈善资金 14.1954 亿元。其中，市慈善总会募集慈善资金 8.7 亿元，共拨付 8.4 亿元，主要使用在扶贫攻坚、医疗救助、赈灾济困等方面；共拨付扶贫款 7.13 亿元，惠及贫困村 80 多个，发放医疗救助资金 1149.7 万元，惠及困难群众 5000 多人。大病慈善医疗救助等慈善项目成效明显。通过“中华慈善日”“全国扶贫日”“广东扶贫济困日”以及“慈善奖”评比等活动，加强慈善宣传，全民慈善氛围日益浓厚。四是福利彩票事业健康发展。全市共销售福利彩票 71.77 亿元，连续 13 年在全省排名第五，上缴财政公益金 20.09 亿元（其中上缴市财政公益金 7.18 亿元），完成整个“十三五”规划 70 亿元目标的 102.53%。



（五）基层政权建设和社区治理创新加强。一是基层组织建设稳步开展。圆满完成 2017 年全市村（社区）“两委”换届工作，共选出村（社区）“两委”干部 7524 名，“一肩挑”比例为 92.2%，

“交叉任职”比例为 92.5%，极大优化了村（社区）干部队伍结构；基层民主参选率达 98.0%；社区直选率达 67.1%。二是村（居）民自治实践不断深化。全面完成基层群众性自治组织特别法人统一社会信用代码赋码颁证工作，全市 1267 个村（居）委会全部更换新“身份”，正式具有特别法人资格。推进全市村（居）务公开和民主管理，以及城乡社区协商制度建设和村民小组规范化建设。开展村务公开示范创建工作，全市 1043 个行政村均落实了“五化”要求。按照“九有”标准要求，推进全市村务监督委员会建设，切实发挥了村务监督委员会作用。三是城乡社区治理创新发展。打造社区治理平台，按照“政府主导、社会协同、公众参与、民主协商”思路，推进实施“惠民空间计划”，共投入资金 8900 多万元，完成 84 个老旧小区微改造，改造面积超 9 万平方米，惠及群众 10 万人；其中市级负责的 22 个改造项目，投入资金 1400 多万元，均来源于社会捐赠。制定印发了《惠州市民政局关于进一步加强社区配套公共服务设施建设和管理的指导意见》，进一步明确了社区配套公共服务设施的定义、配建标准、建设原则和部门职责等。

（六）社会组织管理更加规范。一是登记和管理体制改革不断深化。全面推进“三证合一”登记制度改革，实现了“网上申报、网上审批、省市县三级互联”。清理规范行政审批中介服务事项，在办理全市性社会团体成立登记时无需会计师事务所出具验资报告，改由银行存款证明代替。全面落实了“年检”改“年报”制度。全面完成我市 293 家行业协会商会与行政机关脱钩任

务。二是社会组织培育发展不断加强。通过落实扶持资金、孵化培育、举办系列培训班等措施，积极培育发展社会组织。截至 2020 年 12 月底，全市社会组织登记数量共 3392 家，比 2015 年底增加 1046 家，增长 31%。其中：按类别分，社会团体 1406 家，民办非企业单位 1970 家，基金会 16 家；按属地分，市直 905 个，县（区）2487 个。培育发展基层（社区）社会组织成效明显，推动成立了 25 个社区社会组织联合会。三是社会组织监督执法更加有力。出台了《惠州市社会组织综合监管实施意见》。建立了社会组织工作联席会议制度、部门会同审查制度、风险防控机制等。强化社会组织信用监管，引导行业协会建立本行业“红黑名单”。加强诚信自律建设，建立健全了社会组织法定代表人离任审计、负责人管理、责任追究和资金管理等制度。加强执法工作，依法依规撤销社会组织 110 家；联合公安部门依法打击整治非法社会组织 23 家。进一步规范了行业协会商会涉企收费行为。四是社会组织党建引领不断加强。采取联合组建、行业统建、单位联建、挂靠组建等方式，扩大社会组织党的组织和党建工作覆盖。要求新申请成立社会组织，应将支持“党的建设”明确写入章程。开展拟任社会组织负责人人选审核。选派熟悉党务工作的退休干部到社会组织担任党支部书记。每年举办 2-3 期社会组织党组织书记、负责人培训班。市社会组织党委下属基层社会组织党组织 145 个，管理党员 876 人。五是社会组织社会协同作用发挥更加凸显。引导社会组织参与精准扶贫，率先全省开展“百会扶百村”活动，我市有 200 家社会组织与省、市级贫困村结对帮扶共建，

共投入资金 4000 多万元。5 家商会向山区学校捐赠了 5 台校车及后续五年营运费，价值 450 多万元。积极参与疫情防控和复工复产，全市社会组织捐赠资金总计 9579 万元。服务“六稳”“六保”，组织发动了我市 42 家社会组织，为高校毕业生提供就业岗位 800 多个。



(七) 社会事务管理全面提升。一是婚姻登记服务不断优化。推进婚姻登记机关标准化建设，进一步优化场所设施建设。通过开展婚姻家庭辅导、推行婚姻登记预约、落实便民利民政策以及加强婚姻登记队伍建设等措施优化婚姻登记管理服务水平。全面推行周末和法定节假日开展婚姻登记服务。持续开展“和谐婚姻·幸福惠州”婚姻家庭辅导公益活动，各县（区）积极打造“婚姻导航大讲堂”，惠州成为全省首个全面普及婚姻家庭辅导服务的地级市。二是流浪乞讨人员救助管理更加规范。全市共救助流浪乞讨人员 48104 人次，滞留受助人员 251 人均得到妥善照料和救治。率先全省出台暂行规定，规范全市流浪乞讨人员托养流程、

服务管理以及人员救治和安置。率先全省出台《惠州市流浪乞讨长期滞留人员落户安置工作实施办法》，共安置滞留受助人员 124 人（其中落户安置 77 人）。“一站三中心”项目（市救助管理站迁建和市自然灾害庇护中心、市未成年人救助保护中心、市反家庭暴力妇女儿童庇护中心）完成主体工程建设，预计 2021 年投入使用。三是殡葬改革持续深化。倡导绿色殡葬，举办骨灰免费集体海葬、树葬活动。推进移风易俗，文明节俭祭祀新风逐渐深入人心。全市各殡仪馆均设立了无烟拜祭区和天堂信箱，引导群众用“鲜花换鞭炮”形式进行文明低碳祭扫。开通了网上“远程寄念平台”。积极落实惠民殡葬政策，殡葬基本服务免费项目从 7 项增至 8 项，编制印发了《殡仪服务告知书》，市殡仪馆服务辖区内建立推广 2980 元“一站式”惠民殡仪服务包和特困户、低保户 0 元“一站式”爱心殡仪服务包。全市共免费提供殡葬基本服务 88717 宗，免除费用总额 1.58 亿元。持续开展专项整治活动，殡仪服务市场更加规范有序。推进阳光殡葬，举办“公众开放日”活动。圆满完成全省“互联网+殡葬服务”试点任务，启用省级殡葬管理服务信息平台。惠东县殡仪馆成功创建省一级殡仪馆。全市 4 个殡仪馆正在加装火化设备尾气处理装置，其他殡葬火化设备基本满足殡葬公共服务需求。四是残疾人“两项补贴”标准不断提高。标准从 2018 年起连续 3 年按照 5% 幅度提升，2020 年我市困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准分别达到 175 元/人.月、235 元/人.月，并将非重度智力、精神残疾人纳入重度护理补贴范围。“十三五”期间，累计发放困难残疾人生活

活补贴 19197.99 万元，惠及 102417 人次；累计发放重度残疾人护理补贴 31343.48 万元，惠及 127261 人次。通过加强政策宣传、数据比对复核、信息化管理等措施，“两项补贴”发放工作更加规范高效，确保“两项补贴”制度覆盖所有符合条件的残疾人。



(八) 区划地名管理成效明显。一是地名普查全面完成。全面启动、实施、完成了惠州市第二次全国地名普查工作。2015-2018 年，全市先后投入 2000 多名工作人员全面开展我市第二次全国地名普查，共投入资金 903.2 万元，基本摸清了全市 30 多年地名变化情况，建立完善了地名数据库。二是行政区划工作稳步开展。推进惠东县、博罗县、龙门县县城“扩容提质”，顺利完成三县部分行政区划调整，扩大三县县城发展范围，助推我市城镇化进程。三是界线管理扎实有效。完成了惠阳三和与西区两街道界线勘定。完成了第三轮界线联检工作任务，部署并实施

第四轮界线联检。建立了各级界线逐级委托管理维护制度和“民政部门+公司”的委托管理新模式，加强界桩保护及更换工作，界线地区保持长期稳定。对镇级界线进行全面补勘和矢量化工作。健全完善以“五制度一预案”为主要内容的边界维稳长效机制，平安边界创建深入到镇一级。四是地名管理规范运作。2018年起将建筑物住宅区命名更名审批权限从市级下放到各区，并优化了审批流程。严格把好审批前“查重”关口，规范命名、审慎更名。按照“双随机一公开”要求，每年进行专项抽查。“十三五”期间，全市共办理建筑物住宅区命名更名854宗。有序推进普查成果转化，以编纂惠州市标准地名图录典志为重点，持续推进地名文化建设，拍摄了7集地名故事。推进不规范地名清理整治，共清理不规范地名1322条；联合公安等部门，清理整治了20个存在“大、洋、怪、重”等问题的不规范地名；对市中心城区带有商业广告的地名标志进行了全面清理，更设独立式铝合金T型路名牌758个。

表1 “十三五”时期惠州市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	32.95	未完成
		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	53.77	未完成
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	71.27	已完成
3	对生活不能自理的特困人员集中供养率(%)		70	34	未完成

序号	指标		2020年 目标值	2020年 实际值	完成 情况
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	1820	已完成
6	每万人拥有社会组织数(个)		≥6.5	9.85	已完成
7	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
8	基层民主参选率(%)		≥93	98	已完成
9	持证社会工作专业人才占总人口比例 (‰)		1.00	1.16	已完成
10	志愿服务参与率(%)		20	20.3	已完成
11	每千名老年人口养老床位数(张)		≥35	18.7	未完成
12	福利彩票年销售量(亿元)		8.8	11.33	已完成
13	节地生态安葬率(%)		55	60	已完成
14	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

二、制约因素

“十三五”时期是全面建成小康社会决胜阶段，也是民政工作转型升级、创新提效的关键时期。在这五年中，惠州民政事业成绩显著、亮点纷呈。但是受主客观因素影响，导致部分指标未能如期完成，工作中还存在许多不足。主要包括：

(一) 社会救助还存在短板和薄弱环节。主动发现、主动救助的工作机制不够完善。社会救助的信息化水平有待提升，部门协调联动和信息互联互通不够完善，与精准救助还有差距。救助的内容和形式较为单一，与困难群众的多样化需求不相适应。社

会救助宣传不足，仍需继续加大力度。

（二）儿童保障工作需要完善。随着保障对象不断扩大，保障内容更趋多样，工作标准要求更高，社会各界对儿童工作普遍关切、重点关注。当前我市儿童保障政策制度、工作体系还不够健全，工作力量相对单薄，基层基础建设较为薄弱，与高质量发展要求还有差距。

（三）基层社会治理水平有待提升。城乡社区治理存在发展不平衡不充分问题。一些新成立社区、老旧小区、边远农村的公共服务和社区治理水平较低，村（居）民自治、村务公开、村民小组建设有待加强，村（社区）干部履职履责能力有待提升。社会组织内部治理结构、自治自律能力以及专业服务能力还有不足，与现代经济社会发展要求不够匹配，社工项目和岗位开发力度不够。慈善事业发展在机制建设、慈善行业扶持和规范管理、慈善文化建设和宣传等方面，与高质量发展要求还有差距。地名公共服务还有短板，信息化管理服务水平不高。

（四）民政保障服务能力有待加强。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。民政队伍中部分本领不强、观念滞后的干部职工与满足人民群众对美好生活的需求还不相适应。基层人员力量紧缺、设施设备落实、服务能力不足等问题仍较为突出。

第二章 发展环境

“十四五”时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，是惠州加快建设更加幸福国内一流城市的关键时期。新发展阶段对新时代民政事业提出了新要求，新发展理念为新时代民政事业明确了指导原则，新发展格局向新时代民政事业指明了发展路径。“十四五”时期全市民政工作要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，融入新发展格局，努力实现惠州民政事业高质量发展。从当前发展形势看，未来我市民政工作发展面临的各种机遇与挑战相互交织并存。

一、面临的机遇

（一）习近平总书记重要指示精神给新时代民政事业发展提供了根本遵循。“十三五”以来，习近平总书记对社会救助、养老服务质量、志愿服务等民政事业作出一系列重要指示批示精神。在第十四次全国民政会议召开前，习近平总书记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。这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提供了根本遵循，指明了发展方向。

（二）党中央国务院、省委省政府的决策部署指明了新时代民政事业发展的目标任务。党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会等重大会议，对民政在发展中保障和改善民生、加强和创新社会治理、深化民政领域机构改革、推进民政领域治理体系和治理能力现代化等方面提出了要求。在《“健康中国 2030”规划纲要》《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《关于改革完善社会救助制度的意见》等重要规划文件以及第十四次全国民政会议等重要会议中，都对民政相关工作做出了重大决策部署。第二十次广东民政会议，明确了今后一个时期广东民政工作的目标任务；提出着力打造民政领域“大救助、大养老、大儿童保障、大慈善、大社会治理”五大工作体系并印发了系列文件；确立了广东民政事业长远发展的“四梁八柱”，明确了惠州民政事业发展的目标任务。

（三）粤港澳大湾区和深圳中国特色社会主义先行示范区建设为惠州民政事业发展提供了对标一流的发展机遇。党中央国务院推进粤港澳大湾区建设和支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的重大决策部署，为广东经济社会发展提供了重要历史机遇，也给惠州民政事业发展提供了重要机遇。为加强粤港澳大湾区城市民政及社会福利事业协同合作和创新发展，粤港澳大湾区城市民政部门召开首次联席会议，签署了《粤港澳大湾区城市民政事业协同发展合作框架协议》，将分别牵头开展 11 项关系民生的共同行动项目，促进大湾区民政事业协同合作和创新发展。这为惠州民政工作对标一流、学习一流搭建了重要平台，提供了

重要的机遇和外部发展环境。

（四）惠州建设更加幸福国内一流城市的奋斗目标激发了民政事业发展的活力动力。市委十一届十次全会、十一次全会，市第十二次党代会对惠州建设更加幸福国内一流城市进行了部署。随着一流城市建设的推进，重大项目建设、交通设施、公共服务、生态环境治理、营商环境打造等方面成效显著，城市综合实力的不断增强，为惠州民政事业的发展奠定了重要基础，也提出了更高要求，激发了民政部门对标一流、学习一流、成为一流的动力；打造一流的基本民生保障、一流的基层社会治理和一流的基本社会服务，以一流的业绩推动惠州民政事业高质量发展。

（五）法治化、信息化的深入推进为惠州民政事业发展提供了有利条件。《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国未成年人保护法》《中华人民共和国村民委员会组织法》《志愿服务条例》《行政区划管理条例》《广东省社会救助条例》《广东省老年人权益保障条例》《广东省养老服务条例》《广东省村民委员会选举办法》《广东省志愿服务条例》等法律法规的出台或修订，以及法治政府建设的深入推进，为民政事业发展提供了重要法治保障。互联网技术的纵深发展和数字政府建设的大力推进，有助于惠州民政创新服务手段、丰富服务内容、扩展服务范围、优化服务流程，推动工作水平全方位提升，促进民政政务服务便民化、高效化。

二、面临的挑战

（一）经济下行压力考验民政事业的财政支出能力。“十三

五”期间，惠州市经济保持中高速增长，产业结构迈向中高端，全市总体进入广东省内中高收入地区行列，稳居全省各地级市经济总量第5名，为保障和改善民生提供了有力支持。但由于新型冠状病毒肺炎疫情，国内外需求出现了巨大波动，供应链受到严重影响，中小企业和部分服务业受到较大冲击，经济增长面临下行风险和压力，对民生保障领域的财政支出带来较大压力。

（二）脱贫人口返贫风险考验基本民生保障能力。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，让脱贫的基础更加稳固、成效更可持续。民政部门任务重、责任大，不仅要巩固好政策性兜底任务，而且要做好相对贫困人口救助。特别是近年来经济下行压力加大，城乡贫困边缘家庭存在较大返贫风险，这些都考验民政兜底保障能力。

（三）人民群众日益增长的需求考验基本社会服务能力。民政服务对象范围不断扩大，服务内容从单一的兜底性保障，向物质帮扶、精神慰藉、心理服务等综合性保障发展，对社会救助方式创新、养老服务质量提升、儿童福利设施和监护责任落实等方面，以及基层人员力量、设施设备、服务能力等方面，都提出了更高要求。

（四）潜在社会风险考验基层社会治理能力。民政服务对象特殊，民政服务机构特殊，慈善、儿童、养老、助残等都是社会关注的热点，治理不当容易引发舆论，影响党和政府形象。各类

托养机构、福利机构、慈善机构等社会服务机构不断增多，虽缓解民政部门的服务供给压力，但民间机构的“野蛮生长”滋生了潜在的政治、社会和金融风险，不断增大监管压力。新冠肺炎疫情等突发情况给常规服务供给方式也带来挑战。民政服务对象需要持续的兜底保障，如反应不及时，将带来重大社会风险。这些问题考验着民政部门的综合治理水平和应急处突能力。同时，如何增强基层民主活力，扩大基层群众自治范围，提升社会自治能力，调动人民群众当家做主积极性也，需要进一步加强研究和探索。

（五）不平衡不协调问题考验统筹协调能力。近年来，惠州市城乡差距趋势有所减缓，但发展差距偏大的格局尚未根本转变。在民政领域，各偏远农村地区在基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等民政领域仍存在较大的差距。同时，随着我市社会组织力量不断壮大，如何在履行政府职责的同时，整合资源，发挥好社会力量重要补充作用，动员引导广大社会组织，利用自身专长和优势资源，积极参与社会救助、公益慈善、社区治理等，都考验民政部门的统筹协调能力。

第三章 总体要求

一、指导思想

始终高举中国特色社会主义伟大旗帜，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，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，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，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，坚持以人民为中心，按照市委、市政府和上级民政部门的工作部署，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，为惠州建设更加幸福国内一流城市作出积极贡献。

二、基本原则

——坚持党建引领。党的领导是做好一切民政工作的根本保证，必须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，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，为惠州民政事业实现高质量发展提供根本保证。

——坚持以人民为中心。“民政为民、民政爱民”是民政部门的底色和根本，必须始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，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，让人民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。

——坚持新发展理念。把创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念贯穿民政事业发展全过程和各领域，积极融入新发展格局，着力构建合理、公平、高效、符合科学发展要求的体制机制，持续增强惠州民政事业发展动力和活力，实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

——坚持底线思维。民政事业是社会建设的兜底性、基础性工作，是社会保障之底、社会治理之基。要统筹发展和安全，增强忧患意识和风险意识，扎实守住民生保障的底线，及时防范化解民政领域重大风险，确保民政事业稳中求进，不发生影响现代化进程的系统性风险。

——坚持统筹协调。做好统筹协调是民政事业高质量发展的必然要求。加强前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进，坚决服从服务国家、省、市发展大局。要强化各业务领域之间、城乡之间、区域之间的统筹，要加强与相关部门的协作，拓宽社会力量、市场主体参与民政事业的渠道，实现多方资源的融合提效，推动民政事业行稳致远。

三、发展目标

“十四五”期间，惠州民政事业发展的总目标是：围绕市委、市政府建设更加幸福国内一流城市的部署要求和民政部、省民政厅提出的目标任务，切实发挥兜底性、基础性作用，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，全面推动惠州民政事业高质量发展。到2025年，民政系统党的建设进一步加强，民政法治保障更加完善，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，惠州民政事业现代化新征程实现顺利开局，民政事业走在全国全省前列，为全面建设社会主义现代化国家作出新的贡献。

具体目标如下：

——**分层分类的社会救助取得新成效。**加快构建政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的综合救助格局，健全完善分层分类、城乡统筹的社会救助体系。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。“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。

——**幸福颐养的老年服务实现新进展。**完善城乡覆盖、功能完善、服务多元、监管到位的养老服务体系。居家社区机构养老协调推进、医养康养结合发展，养老服务供给能力和服务质量显著增强，到2025年，养老机构护理型床位占比达到55%以上。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有效供给机制，全市老年人多层次、多样化养老服务需求得到有效满足。

——**适度普惠的儿童保障取得新成绩。**健全完善覆盖范围广泛、分类标准明确、保障制度完善、部门联动有力、与惠州市社会经济发展水平相适应的儿童保障工作体系，形成以基本生活保障、分类保障、落实监护责任、关爱保护为主要内容的儿童福利体系。“十四五”期间，孤儿生活保障标准和事实无人抚养儿童生活保障标准增长不低于上年度当地居民人均消费性支出增长幅度。到2025年，乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率达

到 50%。未成年人保护工作体系基本建立，儿童保障由兜底性、基础性向适度普惠型转变取得重要进展。

——健康规范的慈善事业稳步新拓展。慈善事业保障机制不断完善，慈善组织蓬勃发展，志愿服务水平持续提升，福利彩票健康发展。慈善募捐渠道不断拓宽、慈善方式丰富创新，慈善文化更加深入人心，引领社会风尚的作用更加明显，全民慈善的氛围更加浓厚。到 2025 年，志愿服务站点在社区综合服务设施中的覆盖率达到 80%，福利彩票销售网点达到 655 个（同比增长 5%），并使用自有场所建设 2 个“福彩多功能综合厅”。

——协同共治的基层治理得到新提升。社区治理体系更加完善、治理能力得到提升。到 2025 年，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。社会组织发展提质增效，社会组织管理体制更加健全，发展环境更加优化，发展活力更加凸显、作用发挥更加充分有效，形成法治保障、结构合理、参与广泛、层次多元、信用分明、资源优配的社会组织共建共治共享治理格局。到 2025 年，全市枢纽型社区社会组织数达到 100 个。社会工作深度参与社区治理，社会工作人才队伍进一步提质增效，专业作用进一步增强。到 2025 年，全市社会工作专业人才总量达到 10000 人。

——精细高效的社会服务达到新水平。婚姻登记管理更加完善、更加便民，殡葬改革持续加强，残疾人福利更有保障；行政区划设置进一步优化，边界地区长期和谐稳定，地名管理服务水平不断提高。到 2025 年，节地生态安葬率达到 70%；困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴覆盖率达到 100%。

表2 “十四五”时期惠州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年省目标值	指标属性	
1	社会救助	城乡低保标准年度增速		%	3.7	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		查明身份信息流浪乞讨受助人员接送返回率		%	—	95	100	100	约束性	
3		特困人员基本生活供养标准	城镇	元/人.年	19440	当地低保标准1.6倍		当地低保标准1.6倍	约束性	
			农村		15480					
4		特困人员照料护理标准	全自理	%	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）		34.35	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）		88.06	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%			
5		养老服务	养老机构护理型床位占比		%	48	≥50	≥55	≥55	约束性
6			街道、乡镇范围具备综合功能的养老服务机构覆盖率		%	—	40	60	60	预期性
7			养老服务人员培训数量		人次	1000	2000	3000	200000	预期性
8	儿童福利	孤儿生活保障标准		元/人.月	1820	标准增长不低于上年度当地居民人均消费性支出增长幅度			约束性	
9		事实无人抚养儿童生活保障标准							约束性	
10		乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率		%	—	30	50	>50	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年省目标值	指标属性
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	%	60.15	65	80	80	预期性
12		福利彩票销售网点数	个	623	635（增长2%）	655（增长5%）	11500	预期性
13	社区治理	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		每万名城镇常住人口拥有社区工作者	人	—	16	18	18	预期性
15	社会组织管理	枢纽型社区社会组织	个	25	80	100	2000	预期性
16		社会组织专职工作人员数量	人	34908	35208	35408	926000	预期性
17	社会工作	“广东兜底民生服务社会工作双百工程”乡镇（街道）社工站覆盖率	%	38	100	100	100	预期性
18		社会工作专业人才总量	人	7018	8000	10000	150000	预期性
19	社会服务	婚姻登记“跨省通办”实施率	%	—	100	100	100	约束性
20		节地生态安葬率	%	60	65	70	70	预期性
21		县级城乡公益性安葬（放）设施覆盖率	%	100	100	100	100	约束性
22		困难残疾人生活补贴覆盖率	%	100	100	100	100	约束性
23		重度残疾人护理补贴覆盖率	%	100	100	100	100	约束性

第四章 发展任务

一、完善社会救助体系

完善社会救助政策，健全社会救助标准科学调整机制，健全分层分类的梯度救助体系，实行多维度、差异化救助。推进社会救助信息化应用，建立慈善救助与困难群众需求信息共享机制。促进社会力量参与。积极推动公益慈善救助，推进社会救助领域志愿服务发展。

（一）不断完善社会救助制度。不断完善与经济社会发展水平相协调的社会救助制度，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，专项救助为支撑，临时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救助体系，保障好包括城市“夹心层”群众在内的城乡困难群体基本生活。健全惠州市城乡低保标准动态自然增长机制，持续稳定提高最低生活保障标准，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。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。全面贯彻落实《广东省最低生活保障制度实施办法》和《广东省最低生活保障家庭经济状况核对和生活状况评估认定办法》。建立健全低收入家庭和支出型贫困家庭认定办法，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，加强救助对象动态管理，进一步规范救助申请审核审批程序，做到“应保尽报、应退尽退”。巩固脱贫攻坚兜底保障成果，加强社会救助同乡村振兴有效衔接，全面

兜牢困难群众基本生活保障。

（二）进一步加强特困人员供养。全面落实特困人员救助供养制度，城乡特困人员基本生活标准分别按不低于当地城乡最低生活保障标准的1.6倍确定。在精准认定特困人员的基础上，遵循托底、适度原则，合理制定和落实特困人员救助供养标准。完善特困人员救助政策，制定出台《惠州市特困人员照料护理工作实施办法》，规范特困人员照料护理服务内容，扎实做好生活自理能力评估，日常探访和照料护理服务及监督工作。

（三）进一步加强临时救助。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，切实发挥临时救助托底线、救急难的作用，建立健全临时救助制度，修订出台《惠州市临时救助实施细则》，推动在乡镇（街道）建立临时救助备用金制度，合理提高乡镇（街道）审批额度，探索逐步放宽户籍地申请限制，对遭遇急难事件的申请对象，由急难发生地或居住地乡镇（街道）、县（区）民政部门实施临时救助。扩大临时救助覆盖面，将更多符合条件的对象纳入临时救助范围，加大对重病患者、重度残疾人、老年人、残疾人等特殊人群的救助力度。不断规范临时救助申请审核审批程序，确保临时救助的规范化运行。

（四）不断推动社会救助信息化。全面推进“互联网+救助”，建设完善社会救助管理信息平台。推进社会救助申请“一证一书”的改革、预约、申请、受理、审核、审批和资金发放一网、一门办理，推广运用手机微信“粤省事”小程序自助申请社会救助项

目。落实社会救助系统数据更新，做到“申请一户、录入一户、退出一户、核减一户”，实现线上线下流程同步，切实做到“不漏报、不虚报、不瞒报”，提高系统数据的准确性、实时性和有效性。建立慈善救助与困难群众需求信息共享机制，使政府救助与慈善救助有效衔接，形成互补。

（五）持续推进社会力量参与。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“物资+服务”的救助模式。积极推动实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”，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服务综合能力培训力度，提升基层工作人员对救助政策的理解能力和业务熟练程度，确保社会救助服务到位。

二、加快养老服务发展

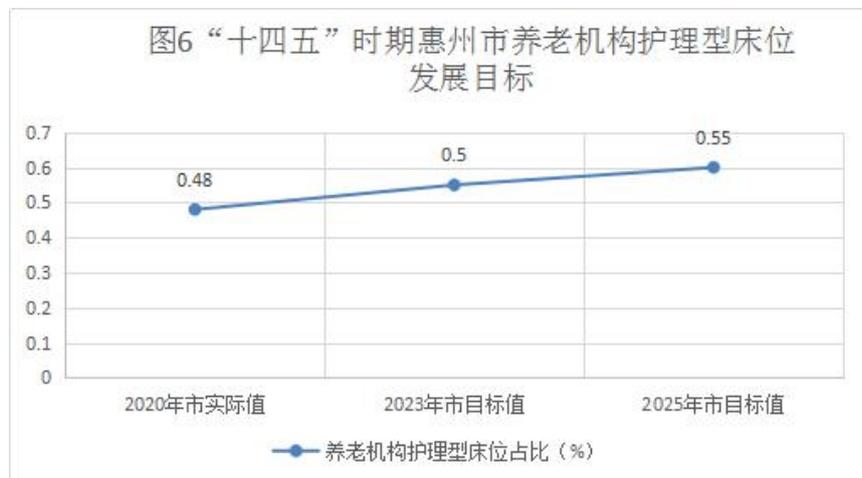
积极应对人口老龄化，健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。优化养老服务供给结构，逐步形成兜底供养有保障、普惠养老能满足、中高端市场可选择的多层次养老服务供给机制，在保障人人享有基本养老服务的基础上，有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求。

（一）强化公办养老机构兜底保障作用。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）改造提升和养老机构消防安全达标两大工程，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。

（二）大力推进居家社区养老服务。加快建设多功能、专业化的社区养老服务设施，到2025年，各县（区）的新建城区、新建居住（小）区配套建设养老服务设施达标率为100%，已建成居住区按照每百户不低于15平方米的标准逐步补齐社区养老服务设施。在街道、乡镇范围建设具备全托、日托、上门服务、协调指导等功能的综合养老服务机构（中心），到2025年覆盖率达到60%以上，并依托社区大力发展形式多样、内容丰富、满足老人需求的居家养老服务，社区“15分钟”居家养老服务圈基本建成。

（三）提升医养结合服务能力。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，实现养老机构护理型床位占比不低于55%。



（四）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，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。全面放宽养老服务市场准入，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。

（五）加强特殊困难老年人关爱帮扶。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，充分发挥乡镇（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，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%。

（六）加强养老服务人才队伍建设。加大养老服务人才政策扶持力度，开展养老护理员职业技能等级认定工作，完善与等级配套的薪酬激励机制。推进多层次养老服务人才培养，支持我市各类院校设立养老服务相关专业，推动院校与养老机构开展校企合作，加大人才培养培训力度。合理开发利用老年人人力资源，充分挖掘老年人潜能，实现老有所为。



(七)健全养老服务综合监管机制。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。

专栏 1 养老服务体系建设工程

1.实施特困人员供养服务机构（敬老院）改造提升工程。到2022年，特困人员供养服务设施（敬老院）安全隐患清除到位，工作人员配备符合规定，管理工作符合规范，服务质量符合标准，改造提升任务完成，兜底保障能力和服务水平大幅提升；各县（区）300张床位以上的县级供养服务设施全部达到三星级以上标准，优先满足辖区内所有生活不能自理特困人员专业照护需求。

2.居家社区养老服务提升工程。到2025年，各县（区）的新建城区、新建居住（小）区配套建设养老服务设施达标率为100%，已建成居住区按照每百户不低于15平方米的标准逐步补齐社区养老服务设施。乡镇（街道）具备全托、日托、上门服务等综合功能的综合性养老服务机构覆盖率达60%以上。

三、健全儿童保障体系

构建“大儿童保障”体系，按照“兜住底线、夯实基础、建强体系、创新发展”的思路，做细做实儿童福利工作，做大做强未成年人保护工作，不断提升“大儿童保障”体系建设水平，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。

（一）完善儿童保障工作机制。坚持“家庭尽责、政府主导、部门联动、全民关爱”的基本原则，推动全市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、评估帮扶、应急处置、监护干预的未成年人救助保护机制。到 2025 年，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，联动响应机制顺畅运行。

（二）建立健全儿童生活保障体系。落实困境儿童认定标准，实施动态管理机制，推进困境儿童分类保障。落实孤儿基本生活保障制度和自然增长机制，逐步提高孤儿基本生活保障水平，确保不低于全省最低保障标准。落实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%。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”和“孤儿医疗康复明天计划”项目。

（三）推进儿童保障机构提质转型。优化儿童福利机构布局和功能，推进区域化集中供养改革，根据我市实际需求，全市整

合打造 1-2 家集养育、医疗、康复、教育、社工服务于一体的专业化儿童福利机构，满足集中供养孤儿基本生活、教育、医疗、康复等需求。推动综合条件较差、养育儿童较少的县级儿童福利机构向儿童服务机构转型，推进县级以上未成年人救助保护机构和乡镇（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，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覆盖率达到 100%，乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率达到 50%。

（四）打牢服务保障人才基础。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，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%。指导乡镇政府（街道办事处）、村（居）民委员会设立专职专岗做好未成年人保护工作，到 2025 年，儿童督导员、儿童主任培训率达到 100%。

（五）加强儿童监护能力建设。推动建立以家庭监护为基础、社会监护为补充、国家监护为兜底的监护制度。强化家庭监护主体责任，开展家庭教育指导，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，督促其依法履行对儿童的监护职责和抚养义务，提高家庭监护能力。履行国家兜底监护职责，民政部门依法履行同意监护、指定监护、临时监护、长期监护和申请撤

销监护的职责。完善儿童临时监护、长期监护的接收程序和管理细则，提升监护救助能力和管理服务水平。督促落实强制报告制度，指导有关组织和个人在工作中发现监护缺失、监护不当或遭受侵害的儿童，依规定履行报告义务，发挥社会监护监督作用。

（六）改革完善收养登记管理。贯彻落实《中华人民共和国民法典》，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，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，落实收养登记工作信息化建设，促进收养登记规范化信息化。

（七）加强农村留守妇女关爱服务。开展农村留守妇女关爱行动，加强农村留守妇女精神关爱和家庭教育支持，加大农村留守妇女就业创业指导力度，实现农村留守妇女就近就地就业，充分发挥农村留守妇女在子女监护方面的特殊作用。到2025年，农村留守妇女关爱工作普遍开展、服务形式更加丰富。

（八）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。持续开展社会组织走近留守和困境儿童“牵手行动”，鼓励社会组织、爱心企业和志愿者等社会力量参与，广泛开展关爱服务活动。

专栏2 儿童保障体系建设工程

1.实施孤儿养育区域化改革工程。优化儿童福利机构布局和功能，推进区域化集中供养改革，根据我市实际需求，全市整合打造1-2家集养育、医疗、康复、教育、社工服务于一体的专业化儿童福利机构，满足集中供养孤儿基本生活、教育、医疗、康复等需求。到2025年，全市儿童福利机构优化提质全面完成，实现区域性集中养育。

2.完善未成年救助保护机构建设。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救助保护机构转型，推进县级以上未成年人救助保护机构和乡镇政府（街道办事处）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，实现未成年人救助保护机构县级覆盖率达到100%，乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率达到50%。

四、构建慈善事业高质量发展体系

建立健全综合监管体系，规范慈善事业发展，提高慈善资金使用的透明度。慈善文化对社会风尚的引领作用更加明显，人民对公益事业更加热心，慈善事业作为第三次分配的作用充分发挥。不断推进志愿服务制度化、专业化、常态化，建立健全志愿服务注册、管理、记录、激励制度。规范福利彩票销售管理工作，进一步提升福利彩票筹集资金的能力和水平，促进慈善事业发展。

（一）推进慈善事业高质量发展。

1.完善慈善事业政策制度。完善慈善组织的认定、募捐、捐赠、慈善财产等相关配套政策，规范慈善活动，保护慈善活动参与者的合法权益。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。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，探索建立慈善事业与社会救助、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。创新募捐形式拓宽募捐渠道。建立“冠名慈善基金”募集新机制，搭建企业、社会组织和爱心人士参与慈善、奉献爱心的平台和载体；强化“互联网+慈善”，拓宽慈善公益参与渠道。

2.加强行业自律和综合监管。大力发展慈善组织，培育发展专业化的评估和服务机构，加强慈善组织能力建设，推动慈善组织等级评估全覆盖。完善慈善超市，探索建立慈善广场、慈善社区等，广布慈善网点，扩大慈善参与平台。引导社会力量兴办公益事业，鼓励有资质的慈善组织提供社会服务。加强行业自律，反映行业诉求，推动行业交流。加大综合监管力度，加强对疫情、重大自然灾害和其他慈善捐赠资金使用情况的监管，建立科学有效的监管机制，畅通公众投诉举报渠道，鼓励社会监督，创建规范有序、公开透明的慈善氛围，打造“阳光慈善”。推进慈善领域社会信用体系建设，将慈善募捐、捐赠、志愿服务纳入守信联合奖励和失信联合惩戒制度覆盖范围。

3.优化慈善参与格局。依托乡镇（街道）社会工作服务站，广泛设立慈善站点和志愿服务站点，打造枢纽型、立体型、综合型的慈善事业和志愿服务平台载体，畅通参与渠道，扩大慈善事业和志愿服务参与面。借助媒体平台、重大活动、重要事件节点，多渠道宣传慈善理念；推动慈善文化进机关、进企业、进乡村、进社区、进学校、进家庭。继续开展“中华慈善日”“广东扶贫济困日”“慈善幸福行”等活动，树立慈善典型，打造慈善品牌；通过慈善工作的先进典型和先进事迹，弘扬社会美德，激励先进

人物，用典型的力量提升慈善公益感染力和感召力，激励和带动公民参与慈善，努力营造良好的慈善社会氛围。

专栏3 慈善事业发展体系建设工程

慈善工作示范点专项建设工程。培育慈善主体、孵化慈善项目、激发慈善活力、拓宽慈善参与渠道、强化慈善人才建设、加大慈善宣传推广，积极发挥慈善事业作为第三次分配的作用，推动我市慈善事业高质量发展。到2025年底，全市慈善工作示范点不少于7个。

（二）推进志愿服务发展。

1.完善志愿服务政策制度。完善志愿者注册、培训、记录、激励等相关配套政策，培育志愿服务组织，壮大志愿者队伍，规范志愿服务活动，健全志愿服务管理体系。提高志愿服务管理信息化水平。加强志愿者注册管理，提高志愿者注册率，到2025年底注册志愿者占常住人口比例不低于20%。

2.培育社区志愿服务队伍。推进民政领域志愿服务工作，鼓励各县（区）大力发展壮大注册志愿者队伍，依托乡镇（街道）社工站等平台，通过“社工+志愿者”联动模式，为社区困难群众开展形式多样、丰富多彩的志愿服务，提升社区志愿者服务意识和志愿服务水平。加强民政领域志愿服务组织建设，鼓励志愿组织（团体）围绕扶老救孤、巩固拓展脱贫攻坚成果、乡村振兴等重点领域，围绕老年人、困境儿童等重点群体，设计和实施常态化志愿服务项目，拓展志愿服务活动。

3.广泛设立志愿服务站点。推动乡镇（街道）、城乡社区依托社区综合服务设施等建设志愿服务站点，健全志愿服务站点服务管理制度，畅通群众参加和接受志愿服务的渠道，到2025年底

全市有 80%以上的社区综合服务设施设立志愿服务站点。鼓励和支持养老服务机构、儿童福利机构、救助管理机构等公共服务机构配备志愿服务管理人员，组织开展特色志愿服务活动，打造一批民政领域志愿服务品牌项目和组织。

（三）推进福利彩票健康发展。

1.加强福彩队伍建设。要以政治建设为统领，全面加强党的建设，纵深推进全面从严治党，狠抓党风廉政建设和作风建设，加强福彩队伍思想政治学习，组织开展好福彩人才教育培训，提高管理和销售队伍素质。

2.创新市场营销方式。根据《彩票管理条例》和《彩票管理条例实施细则》等文件精神，执行好游戏票种新政新规新玩法，加强彩票管理，规范彩票市场发展，维护彩票市场秩序。积极探索以多层次激励保障机制为重点的机制建设，提高福利彩票事业整体发展水平。积极探索，稳步开拓福彩销售渠道；稳步谋划实施，开展形式多样的宣传营销活动，加强硬件基础设施建设。

3.加快福彩文化建设。建立全市福彩市场大监控系统，全面提高风险防控和科学管理服务水平。加强福彩文化建设，强化公益宣传，积极参与公益慈善项目，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，提升福利彩票良好形象和公信力。

五、深化基层社会治理

完善民政领域社会治理，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，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。

（一）完善城乡社区治理。

1.健全基层群众自治制度。加强和改进街道（乡镇）、城乡社区党组织对社区各类组织和各项工作的领导。完善村（居）民委员会特别法人治理，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。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，建立健全村（居）民民主协商议事决策机制。健全村（居）务公开、监督领导和工作机制，实施村（居）务“阳光工程”。进一步健全和完善村民小组、村务监督委员会建设，规范村级公务接待，落实正常离任村干部关心关爱机制。

2.创新城乡社区治理。开展城乡社区治理体制、机制创新，加强党委领导，发挥政府主导作用，推动政府治理和社会调节、居民自治良性互动。推进城乡社区减负增效，进一步改进和规范基层群众性自治组织出具证明工作，持续整治社区“万能章”。发挥村规民约和居民公约在城乡社区治理、乡村振兴等方面的作用。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。发挥联防联控、群防群治机制优势，协助动员居民群众参与

社区突发事件应急处置。统筹发挥社会力量协同作用，结合老旧小区改造，推进实施“惠民空间计划”，搭建社区治理平台，创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制，进一步提升社区治理水平。结合实施“双百工程”，探索成立市、县（区）城乡社区治理指导中心，融合各方资源，整合各方力量共同参与社区治理。

3.加强乡镇（街道）服务能力建设。推动乡镇政府（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。强化乡镇（街道）对辖区各类公共服务的监督管理职能，建立乡镇（街道）与部门之间有效协调机制。建立乡镇政府（街道办事处）服务能力建设跟踪评估机制，培育一批乡镇政府（街道办事处）服务能力建设示范典型。

4.提升城乡社区服务水平。创新服务方式，丰富服务内容，把更多资源下沉到基层，提升城乡社区基本公共服务精准化、精细化、信息化水平。规范城乡社区公共服务设施建设和管理，配合推进村（社区）党群服务活动中心提升政务办事、议事协商、居家养老服务、妇女儿童服务、助残服务、特殊人群帮扶、外来人口融入、社会心理服务、文体体育等综合服务功能，着力满足人民日益增长的美好生活需要。加强城乡社区服务智慧平台建设，推动“互联网+社区”发展，探索打造“智慧社区”。鼓励和支持设立社区基金。

5.加强城乡社区工作者队伍建设。加强社区工作者队伍建设，配合组织部门做好镇、村、组三级五类干部“大储备”，注重从

党员、优秀退役军人等群体中加强选拔，选优配强村（社区）“两委”班子。健全社区专职工作者职业体系，规范选聘方式，拓宽来源渠道，建立人员配置、员额管理、岗位序列、薪酬待遇等制度。全面落实村（社区）“两委”干部县级联审制度，推动村党组织书记通过法定程序担任村委会主任和村级集体经济组织负责人。实施城乡社区工作者治理能力提升计划，分层分级实施培训。

专栏4 城乡社区治理示范工程

城乡社区治理示范工程。探索成立市、县（区）城乡社区治理指导中心，结合乡村振兴、“惠民空间”微改造、“双百工程”等，建设25个社区治理示范点，创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制，整合多方力量和资源，提升城乡社区治理水平，寓治理于服务中，更好满足困难群众、特殊群体等民政服务对象日益增长的多样化、个性化需求。

（二）推动社会组织高质量发展。

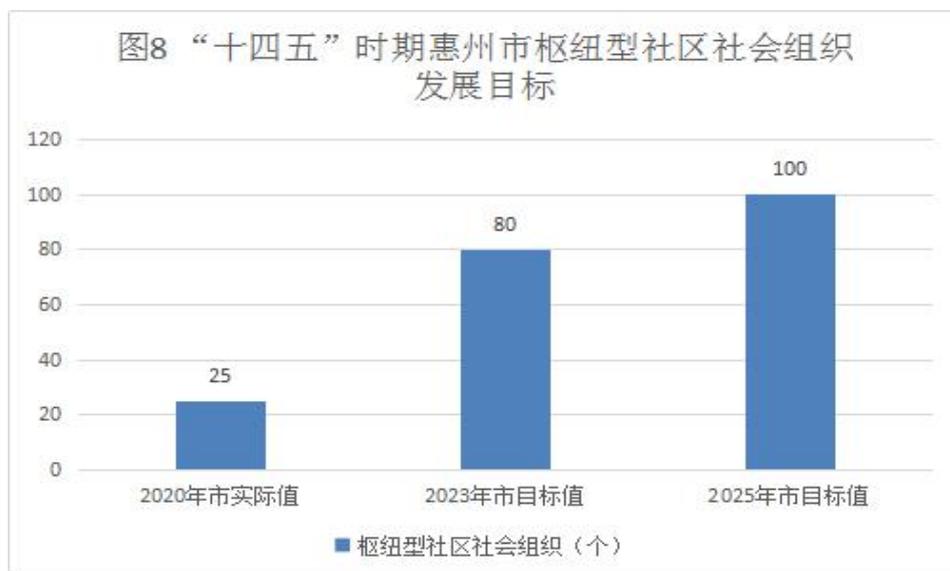
1.坚持党对社会组织的全面领导。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持和完善党领导社会组织的体制机制，引领社会组织及其从业人员坚持共产主义远大理想和中国特色社会主义共同理想，不忘初心，牢记使命，确保社会组织发展的正确方向。完善市社会组织党委委员分片联系制度。党委委员及联络员深入基层党组织开展调研，摸清联系片区党建工作责任制落实情况，定期开展党建共建活动。对照基层党组织“六有五清”标准，推进基层党组织党建全面规范。强化党建工作在章程

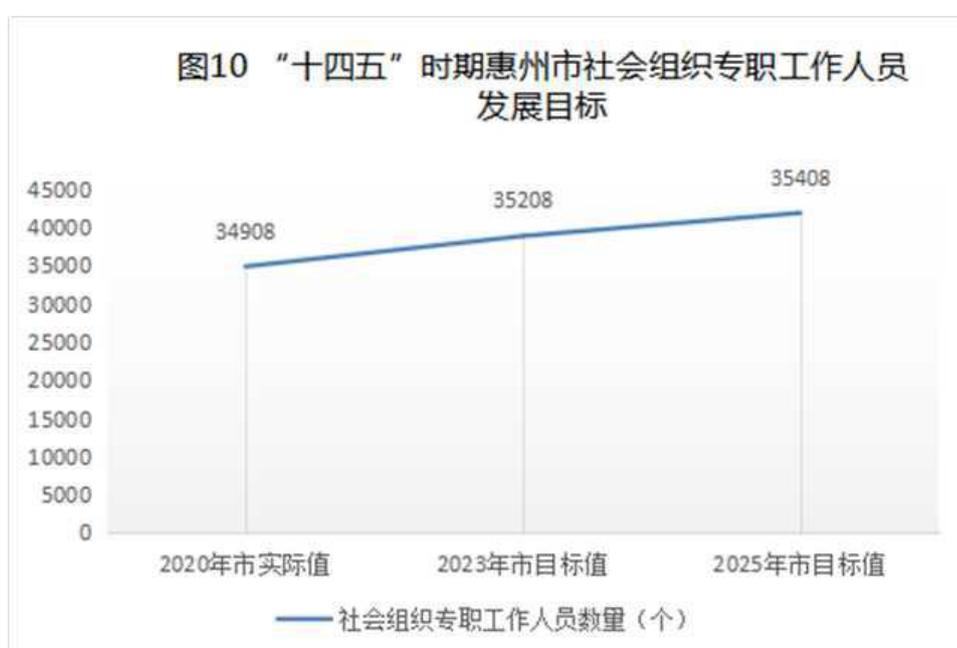
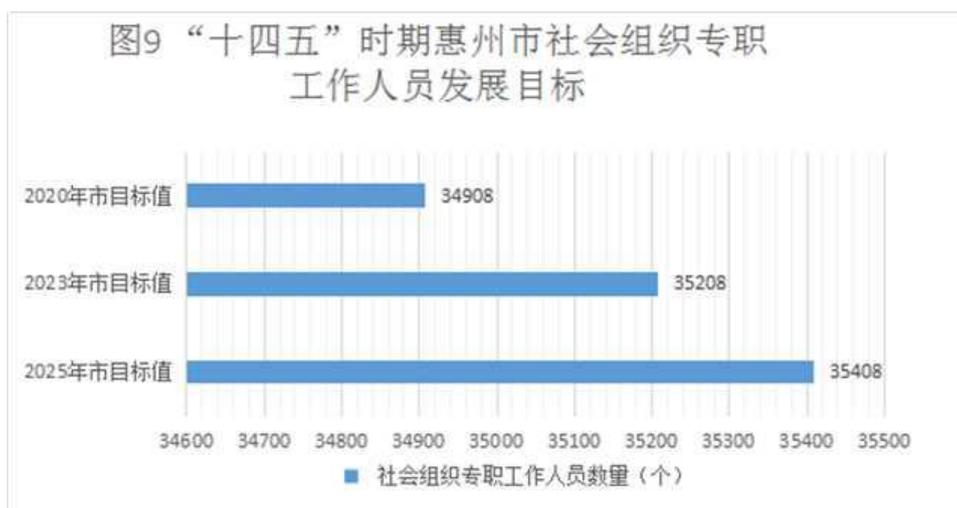
中的重要地位。要求本地区（包括县、区）登记的社会组织在章程中明确载入坚持党的全面领导的相关表述，各级社会组织登记管理机关在章程核准时应当加强审查。优化成立党组织办事指引。结合年报工作，指导符合条件的社会组织成立党组织。推进党的组织和工作“两个覆盖”。选优配强党组织书记、壮大党务工作力量、严把发展党员关口、强化党员日常管理；引导党务工作者和长期在社会组织工作的党员组织关系转入社会组织，帮助“口袋”党员、流动党员做好党组织关系接转工作；举办年度党组织书记培训班，开展社会组织党组织书记年度述职评议。引导社会组织换届与社会组织党组织换届同步开展。加强党建示范单位建设，创新社会组织党建工作模式，重点打造一批党建工作突出、社会影响较高、社会效应优良的社会组织。

2.加强社会组织法治建设。完善登记管理机关、业务主管单位、行业管理部门、相关职能部门各司其职、协调配合、依法监管的综合监管体制，进一步加强登记管理机关对全市社会组织工作的统筹协调，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《中华人民共和国民法典》，根据中央、省制定的社会组织法规政策，持续深化行业协会商会改革。科学实施双重管理与直接登记制度，推动业务主管单位和行业职能部门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；进一步加强社会组织评比达标表彰、论坛、涉外、投资等

重大活动管理，规范社会组织活动行为；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，推动信用体系建设。

3.优化社会组织发展环境。加大社会组织培育扶持力度，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。落实《培育发展社区社会组织专项行动方案（2021-2023年）》，建立起以乡镇（街道）为核心的社区社会组织管理体系，推进社区社会组织示范点、枢纽型社区社会组织和孵化培育基地建设。结合实施“双百工程”，到2023年实现乡镇（街道）枢纽型社区社会组织全覆盖，枢纽型社区社会组织达到80个；到2025年，枢纽型社区社会组织达到100个。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，促进社会组织文化建设；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，营造以法治治理为基础的、以优秀文化为涵养的良好生态体系。





4.提升社会组织功能作用。引导社会组织下沉基层、服务群众、服务社会，培育社区社会组织共同体，提升社区社会组织自我规范能力和参与社区治理能力。加强社会组织能力建设，充分发挥社会组织协同作用，引导社会组织在疫情防控、乡村振兴、社区治理、公共服务、建设粤港澳大湾区、支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区、建设更加幸福国内一流城市等方面发挥积极作用。引导社会组织参与社会救助体系建设，发挥好社会力

量的补充作用。

专栏 5 社会组织高质量发展工程

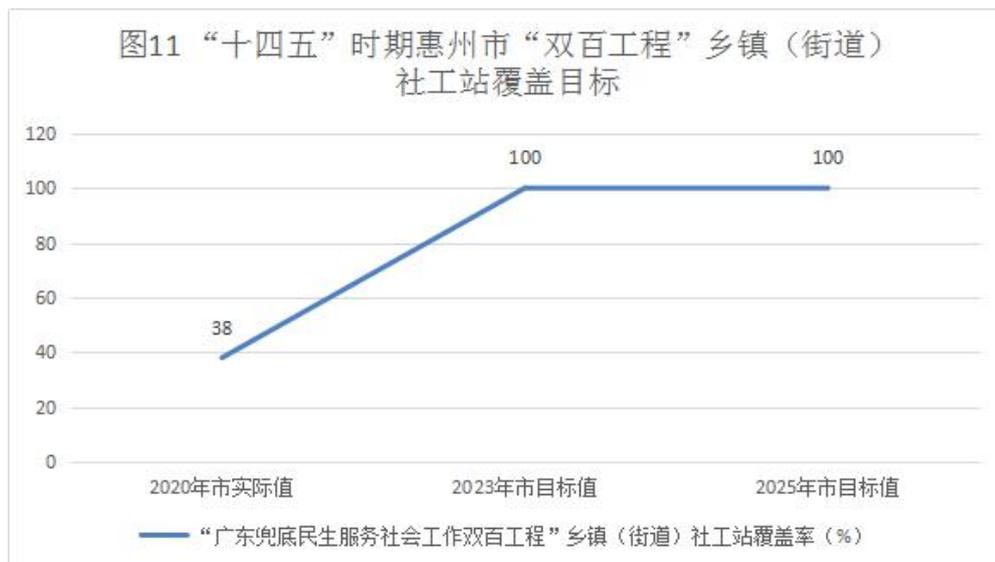
枢纽型社区社会组织建设工程。大力培育发展社区社会组织，完善社区社会组织培育发展机制，加强社区社会组织规范管理，提升社区社会组织自身发展能力，提高社区社会组织参与基层社会治理水平。到 2025 年底，每个乡镇（街道）至少有 1 个枢纽型的社区社会组织。

（三）加强社会工作专业人才培养建设。

1. 建立健全社会工作专业人才培养建设协调机制。充分发挥惠州市加强社会工作专业人才培养工作领导小组的作用，制定社会工作发展规划、政策，推进社会工作专业人才培养建设。加强党建引领作用，筑牢社会工作人才意识形态防线。联合相关部门出台社工专业人才中长期规划、专业岗位开发与人才激励保障、政府购买社工服务等方面的政策制度。

2. 加强社会工作专业岗位开发和职级体系设置。坚持“谁开发、谁主责”原则，强化用人单位对社会工作专业人才的监督管理职责，建立健全由购买主体、服务对象及第三方评估机构组成的综合性评审机制，确保政府购买服务效果和财政资金的使用效益。推动不同领域社工专业岗位的开发设置，加强城乡社区社会工作岗位开发力度。大力实施“广东兜底民生服务社会工作双百工程”，到 2021 年底，实现全市乡镇（街道）社会工作服务站 100% 覆盖；到 2022 年底，全市村（居）建成社会工作服务点，实现社会工作服务站（点）100%覆盖、困难群体和特殊群体社会工

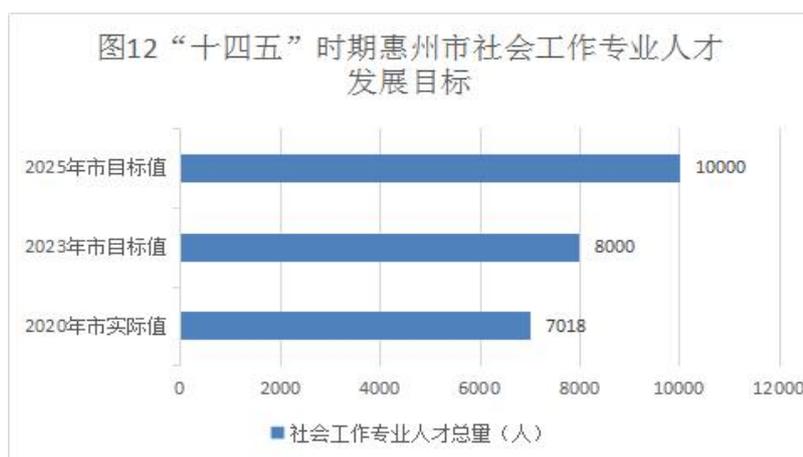
作服务 100%覆盖；到 2025 年底前，推进“一村（居）一社工”工程，每个村（社区）至少开发 1 个社会工作专业岗位。推动社会工作者职业资格等级与相应专业技术职务评聘相衔接，通过考试取得国家社会工作者职业资格证书人员，用人单位可根据工作需要，聘用（任）相应级别专业技术职务。



3.探索建立社会工作者薪酬待遇机制。坚持按需设岗，以岗定薪，落实相应的薪酬待遇，参照专业技术人员岗位薪酬体系建立社会工作者薪酬体系。探索建立社会工作专业人才薪酬动态调整机制，及时根据经济社会发展和整体工资水平，动态调整社会工作专业人才薪酬指导标准。建立健全社会工作专业人才激励机制，继续开展优秀社工、优秀社工案例评选活动和专业社会工作领军人才评选推荐活动，对政治坚定、能力卓著、业绩突出、群众认可的社会工作专业人才给予表彰奖励。

4.加大社会工作专业人才培养力度。持续支持高校社会工作专业人才培养工作，落实高校社工专业学生成长计划；建立健全社会

工作督导证书考评机制，完善社工督导人才教育监督体系，保障和提高本土社会工作督导人才队伍的数量和质量。到 2025 年，全市持证社会工作专业人才总量达到 10000 人。联合市人力资源社会保障局出台《惠州市社会工作专业人才继续教育管理办法》，以提高社会工作人才队伍的专业化、职业化水平为导向，开展专业教育、职业水平考试、培训和认证等工作，推进继续教育体系信息化、网络化。加强与粤港澳大湾区其他城市社会工作行业交流互动，支持我市高校定期举办粤港澳大湾区社会工作专业交流论坛。



专栏 6 兜底民生服务社会工作双百工程

根据省民政厅、省财政厅、省人力资源和社会保障厅、省妇联、省残联《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《关于印发“广东兜底民生服务社会工作双百工程”实施方案的通知》（粤民发〔2021〕3号），出台《“惠州市兜底民生服务社会工作双百工程”实施方案》，打造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，同步推进城乡社区治理，整合社区、社会组织、社工等多方资源和力量参与社区治理，提升治理水平，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72个乡镇（街道）建成社会工作服务站，到2022年底前全市村（居）分片区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。

六、规范完善区划地名和专项社会事务管理

推进行政区划和地名管理工作，加强婚姻登记、殡葬管理、流浪乞讨人员救助管理、残疾人福利保障等工作，提升服务质量，大力推进基本社会服务制度化、规范化、精细化。

（一）完善区划地名管理与服务。

1.加强行政区划管理和研究工作。贯彻新出台的《行政区划管理条例》，增强行政区划管理的法制意识，健全完善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。加强优化行政区划设置调查研究，配合省民政厅制订完善镇、街道设立标准；围绕服务乡村振兴、粤港澳大湾区建设、构建“一核一带一区”区域发展格局等重大战略，开展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，适时做好行政区划优化设置工作。

2.做好行政区域界线管理维护工作。做好界线联检、行政区划变更后的勘界工作，及时做好成果资料的整理备案工作。推进界线管理信息化建设，编制市、县（市、区）行政区域界线详图。全面落实界线委托管护制度，推进界桩保护及更换工作，提高界线界桩管理的专业化、技术化水平。深化平安边界创建工作，加强界线领域风险管控，排查和化解边界争议纠纷，健全完善以“五制度一预案”为主要内容的边界维稳长效机制，推进镇级平安边

界创建工作。

3.抓好地名管理与地名公共服务工作。结合《广东省地名管理条例》的修订，适时修订《惠州市地名管理实施办法》。规范地名审批，进一步完善工作程序和审批业务指引，建立健全评估论证、征求意见和备案公告等制度，强化地名管理法规学习培训，提高地名管理人员审批业务水平。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。加强区划地名信息服务管理平台建设，全面提升地名规范化管理和信息化服务水平；推动实施“互联网+区划地名”，利用信息技术手段提升地名管理服务效能；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。加强地名文化建设，大力宣扬惠州特色地名文化，让优秀地名文化进社区、进校园，增加当地人自豪感和荣誉感。每个县（区）再拍摄《地名故事·惠州卷》1-3集，达到每个县（区）3集以上。加强地名文化遗产保护，制定地名保护名录，活化传承传统地名。推动成立惠州市地名文化协会。加强地名规划研究，发挥科研机构、社会组织等机构的优势和力量，为区划地名工作提供专业支持；编制完善市县级地名规划，提高地名法制化、科学化、标准化水平。完善城乡地名标志设置，积极探索路牌设置与管护机制。

（二）提升婚姻管理服务能力。

1.加强婚姻登记管理。推进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。按照统一部署，

实现我市婚姻登记“全城通办”，实施婚姻登记“跨省通办”试点工作。加强婚姻登记队伍建设，积极组织婚姻登记业务培训，提升工作人员的素质和能力。加快“互联网+婚姻登记”发展，完善婚姻登记机关硬件设施设备，推进婚姻登记服务便民利民。

2.提高婚姻服务水平。加强和改进婚姻登记机关颁证服务工作，推动婚姻登记颁证常态化，强化结婚颁证仪式感，完善婚姻登记流程，丰富婚姻登记工作内涵，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、集体婚礼、纪念婚礼。加强婚姻家庭文化建设，宣传弘扬中华优秀传统文化和社会主义婚姻文明新风。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，提升婚姻当事人的婚姻家庭责任感，提高群众营造幸福婚姻、建设美满家庭的能力，引导建立和维护平等、和睦、文明的婚姻家庭关系。

（三）深化殡葬改革发展。

1.推进殡葬改革。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。制定出台《惠州市殡葬事业发展“十四五”规划》，建立健全组织领导机制和工作协调机制，强化责任落实。抓好殡葬改革的宣传引导，增强人民群众的殡改意识，有序开展各项殡葬管理工作。进一步完善惠州市节地生态安葬奖励政策，倡导和鼓励骨灰海葬、树葬、草坪葬等节地生态安葬，推广使用卧碑。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、居家祭奠、网络祭扫等文明低碳祭扫方式。推行集体民俗公祭、“牌位拜祭”。督促各县（区）落实《惠州市公益性节地生态安葬设施建设管理实施意见》，完善殡葬公共设施规划布局，加快推进公益性骨灰存放设施和公益性公墓建设，探索在部分县（区）实施节地生态型公益性公墓示范项目，提升殡葬基本公共服务水平。完善惠民殡葬政策，根据经济发展实际情况，适当增加服务项目、提高服务标准。建立健全部门联合执法机制，加强殡葬行业监督管理和综合治理。强化经营性公墓年检年审工作，指导墓区开发建设，规范经营性公墓运营管理。



2.提升殡仪服务水平。加强殡葬领域标准化建设，做好殡仪馆等级创建工作。大力发展智慧殡葬，推进“互联网+殡葬服务”，推广应用广东省级殡葬管理服务信息平台。对已达到危房标准、设施设备陈旧的殡仪馆实施改扩建。指导殡仪馆加强管理，做好殡仪服务人员培训工作。建立健全殡仪服务满意度调查跟踪反馈机制，办好殡仪馆“公众开放日”活动，自觉接受社会监督，提升殡仪服务水平。推进殡仪馆节能减排，加强火化机尾气治理，火化机全部按照 1:1 比例安装配齐尾气净化设备，减少殡仪馆大

气污染物排放。进一步完善《殡仪服务告知书》，逐步全市推广“一站式”惠民殡仪服务包和“一站式”爱心殡仪服务包。

（四）提高流浪乞讨人员救助质量。

1.完善流浪乞讨人员救助管理制度。建立救助信息和档案管理制度，依托救助管理信息系统及时、准确、全面录入受助人员信息资料，做到照料服务全程痕迹化管理。建立健全救助人员寻亲返乡机制，实现寻亲工作制度化、寻亲能手职业化、寻亲交流常态化。建立对辖区内受助对象的回访制度，未成年人回访率应达到100%。

2.完善街面救助巡查协同机制。在全市构建参与面广、覆盖全面、渠道顺畅、协同到位、服务及时的救助管理网络，为流浪乞讨人员提供更加积极主动的救助保护，有效减少“强行讨要”、“职业乞讨”等不文明现象。

3.提升救助服务质量。开展“救助管理服务质量大提升”专项行动。持续开展“冬季送温暖”“夏季送清凉”专项救助行动。做好家暴受害人的临时庇护救助工作，加强救助管理业务培训。2021年底前，全面完成市救助管理站建设和市自然灾害庇护中心、市未成年人救助保护中心和市反家庭暴力妇女儿童庇护中心建设。

（五）做好残疾人福利工作。

健全困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，推进建立补贴标准动态调整机制。鼓励有条件的县（区）拓展补贴发放范围、提高补贴发放标准。依托广东省残疾人两项补贴管理系统，加强信息化动态管理机制。加强残疾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衔接。积极稳妥推进精神障碍患者社区康复服务发展，发挥精神卫生专业机构的技术指导作用，推动精神障碍社区康复机构与精神卫生社会福利、残疾人康复、残疾人托养、社区卫生服务等机构服务对接、场地共用、数据共享。支持社会力量参与精神障碍社区康复机构建设，将居家康复、照护技能培训纳入社区康复基本服务范围，推动建立以家庭为基础、机构为支撑、“社会化、综合性、开放式”的精神障碍社区康复服务体系。

专栏 7 基本社会服务水平提升工程

1. 地名文化提升工程。成立市、县两级区划地名协会。依托协会聚集一批本土文史专家和地名文化爱好者，组建地名专家库，推进当地优秀地名文化建设，着力推动地名文化产业化发展；开展高校、社会组织、企业之间地名文化研究与项目合作，依托本地高校、研究机构和社会组织开展地名文化研究，发挥本地高校、社会组织、本土专家和学者熟悉本地历史文化的优势，推动打造颇具特色的地名文化项目；建立地名文化宣传平台和队伍。建立地名文化网站及微信公众号，组建地名文化志愿宣传队伍，广泛宣传本地优秀地名文化，让优秀地名文化走进社区、走进中小学课堂。

2. 殡葬服务设施建设工程。在设施尚未覆盖到的县（区）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。探索在部分县（区）实施节地生态型公益性公墓示范项目。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，减少殡仪馆大气污染物排放。

3. 残疾人福利工程。在尚无精神卫生福利设施且有条件的县（区）建设 1 所精神卫生福利设施。发挥精神卫生福利设施的兜底保障作用，积极引导和鼓励社会力量参与精神卫生福利设施建设和运营。

第五章 保障措施

一、全面加强党的领导

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于民政工作的重要论述和指示批示精神，坚决贯彻执行党中央决策部署以及上级党组织决定，充分发挥把方向、管大局、保落实的领导作用，持续强化理论武装，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。以政治建设为统领，全面加强民政系统党组织和党员干部的政治建设、思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设，履行党风廉政建设主体责任，支持纪检监察机关履行监督责任。将全面从严治党贯穿于民政系统党的建设和党内生活各方面，贯穿于民政事业发展改革全过程，进一步加强民政系统基层党组织建设，以党建引领推动惠州民政事业高质量发展。健全民政系统责任落实机制，坚持有令必行、有禁必止，强化监督问责。

二、健全完善制度机制

深入学习贯彻《中华人民共和国民法典》《中华人民共和国未成年人保护法》《广东省志愿服务条例》《广东省村民委员会选举办法》等法律法规和规章，结合惠州实际，健全完善民政领域政策制度体系。增强法治思维，促进民政干部学法用法，加强法律规章的宣传，提高民政工作法治化水平。完善部门协同联动机制，对涉及跨部门的民政工作，强化联席会议制度，由政府分管领导负责，民政部门统筹协调，各职能部门参与，加强沟通协调，

着力破除部门壁垒，打通信息孤岛。加强民政领域的规范管理，完善综合监管机制和综合执法机制。大力拓展“互联网+民政服务”，推动全市各级民政工作在“粤省事”平台等信息平台的衔接运用，优化办事流程，推进民政服务便民化、智慧化。加快推进全市民政系统信息化建设，完善与推广应用各类民政信息平台。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、高效、智慧救助。推动民政服务信息化和智能化，发展“智慧养老”和“智慧社区”，积极运用“慈善中国”信息平台 and 全国志愿服务信息系统，归集、交换、共享慈善与志愿服务领域数据信息。建立完善各项民政数据库，持续积累社会救助、养老服务、慈善捐赠、婚姻登记、殡葬服务等各项数据，实现部门之间的数据互通比对，综合运用各项民政数据，通过数据分析科学决策。

三、加大资金保障力度

各级政府要加大民政事业资金投入力度，保障我市民政事业高质量发展。突出民生保障重点，围绕巩固拓展民政领域脱贫攻坚成果、服务乡村振兴战略实施，加大困难群众基本生活等兜底线、基础性民政工作的财政投入力度。完善民政事业经费投入机制，积极拓展资金投入渠道。高效运用一般性和特殊性转移支付机制，加强各类民政资金统筹。优化彩票公益金分配使用，提高资金使用效益。完善各级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。

四、加强人才队伍建设

坚持党管人才原则，注重政治引领，加大对民政业务所需要的行政管理人才、专业技术人才、技能人才、社会工作专业人才等培养力度，打造一支政治过硬、结构合理、高素质、专业化的民政人才队伍。健全民政领域从业人员教育培训制度，丰富在岗培训形式，引入定期轮训机制。加强人员交流轮岗，完善内部考核和平时考核机制，激励干部担当作为、提质增效。多渠道选拔使用人才，持续改善民政事业单位人员结构，提升民政事业单位管理服务水平。持续开展民政系统职业道德教育。加大对扎根一线、服务基层、爱岗敬业的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、尊重和支持民政干部人才队伍发展的良好氛围。着力健全管理严格、程序规范、运转协调、办事高效的乡镇（街道）民政工作机制，强化基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职能，配齐配强基层民政工作力量。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。重视民政基层能力建设，深入实施“双百工程”，全面加强乡镇（街道）社会工作服务能力建设，积极打造职业化、专业化、本土化社会工作队伍，立足乡镇（街道）、深入村（居）为困难群众和特殊群体提供政策落实、心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等专业服务，打通为民服务“最后一米”。坚持深入基层、贴近群众，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。

五、抓好民政领域风险防范化解

坚持问题导向和底线思维，增强风险意识，层层压实主体责任，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。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，强化对社会组织和慈善行为的日常监管，有效防范应对政治安全风险、非法集资风险和社会稳定风险。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，切实抓好风险隐患排查治理。

公开方式：主动公开

抄送：市委有关部委办局，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委办公室，市中级人民法院、市检察院，驻惠部队、惠州军分区。

惠州市人民政府办公室

2021年12月28日印发
