

上民〔2021〕18号

## 上城区民政局关于印发《上城区民政事业发展“十四五”规划编制工作方案》的通知

各街道，局各科室、各下属事业单位：

现将《上城区民政事业发展“十四五”规划编制工作方案》印发给你们，请结合实际，认真抓好贯彻落实。

杭州市上城区民政局

2021年8月26日

《上城区民政事业发展“十四五”规划》  
(2021-2025)

上城区民政局  
2021年8月

## 目录

一、 规划背景.....	1
(一) 发展现状.....	1
1. 基本民生保障体系日趋完善.....	1
2. 基层社会治理体系更加健全.....	2
3. 多元养老服务体系不断发展.....	3
4. 基础社会服务体系不断优化.....	5
(二) 发展环境：面临的形势与主要挑战.....	7
1. 打造“重要窗口”对上城民政事业提出新要求.....	8
2. 建设“数字政府”对上城民政事业提出新要求.....	8
3. 上城区民政事业发展面临的挑战.....	8
二、 总体要求.....	9
(一) 指导思想.....	9
(二) 基本原则.....	9
1. 党委领导，多方协同.....	9
2. 夯实基础，以民为本.....	10
3. 价值引领，创新驱动.....	10
4. 法治保障，科技支撑.....	10
(三) 主要目标.....	11
——精准智慧、兜底保障的社会救助服务取得新发展.....	11
——整体智治、“四治”融合的基层社会治理体系实现新突破.....	11
——幸福颐养、均衡普惠的养老服务保障水平达到新高度.....	12
——贴心服务、高效便捷的基本社会事务服务能力实现新进步.....	13
三、 主要工作任务.....	14
(一) 健全智慧精准的社会救助体系.....	14
1. 打造多层次社会救助体系.....	14
2. 提升特殊群体帮扶力度.....	15
3. 大力推行智慧救助.....	15
4. 创新社会救助方式.....	16
(二) 深化基层社会治理体系和治理能力现代化建设.....	16
5. 健全党组织领导的基层社会治理体系.....	17
6. 增强社区治理能力建设.....	18
7. 积极参与未来社区建设.....	18
8. 加强社区服务体系建设.....	19

9. 鼓励社会组织参与社会治理.....	20
10. 积极打造高质量社工队伍.....	20
(三) 高水平建设人人享有的多层次为老服务体系.....	21
11. 实现多元化发展, 扩大居家康养有效供给.....	22
12. 打造街区式格局, 拓宽社区助养服务路径.....	22
13. 促进新业态发展, 提升机构护养服务功能.....	24
(四) 打造高效智慧的基本社会服务体系.....	25
14. 全面推进“民生直达”上城平台建设.....	25
15. 强化区划地名公共服务能力.....	25
16. 打造数字婚姻登记品牌.....	25
17. 深化数字惠民绿色殡葬改革.....	26
(五) 提升智慧民政管理效能.....	26
18. 提升民政资源数字化率.....	26
19. 完善民政工作数字化改革.....	27
四、保障措施.....	27
(一) 加强组织领导, 统筹协调各方力量.....	27
(二) 夯实基层基础, 强化人才队伍建设.....	27
(三) 创新工作机制, 系统推进民政体系建设.....	28
(四) 凝聚文化核心, 突出民政文化价值引领.....	28
附件1: 上城民政系统“十四五”期间重大项目清单.....	29
附件2: 制定本规划参照的权威性文件.....	30

依据《杭州民政事业发展“十四五”规划》和《上城区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至2025年。

## 一、规划背景

### （一）发展现状

“十三五”时期，上城区民政局全面贯彻党的十八大，十八届三中、四中全会和习近平总书记对民政工作的重要指示精神，深入贯彻落实区委、区政府的重要决策部署，充分发挥了民政在保障和改善民生中的托底保障作用以及在社会公共事业发展中的核心骨干作用，以“爱民为民、精准服务、协同推进、系统提升”为理念，对标一流标准，争创一流标杆，不断深化上城民政“真和谐”社区治理、“好幸福”养老服务、“大民政”社会救助、“大服务”社会事务四大格局，推进上城区民政事业发展达到一个新高度。

#### 1. 基本民生保障体系日趋完善

紧紧围绕“民政为民，民政爱民”的宗旨，遵循“全面掌控、重点帮扶、动态管理”的原则，通过健全机制，扎实推进帮扶救助精准化，全力做到“应保尽保、应救尽救”。

“十三五”期间，强化“兜底保障、精准帮扶”理念，完善由基本生活救助、专项救助为主，临时救助、慈善救助等为辅的社会救助精准帮扶体系。主要做法有：一是落实兜底保障。有效衔接省社会救助信息管理系统与“一窗受理”平台，结合推行“坡度式”临时救助和主动发现机制，实现“应保尽保、应救尽救”。“十三

五”期间，我区特困、低保、低边群体兜底保障工作稳定有序，低保标准从2016年的每月744元提高到2020年每月1102元，增幅率达48.1%。二是健全政策体系。出台全市首个区级《特困人员救助供养细则》，着眼于整合政策标准、明确财产处理、统一认定附件等内容，实现特困认定“一政通”。深化临时救助向重病、突发事件、救急难家庭倾斜，向外籍人员、外来务工人员、过往式特殊困难对象延伸，实现困难救助事前、事中、事后全覆盖。三是规范机制运行。健全突发性、临时性、紧迫性困难救助机制，通过个案集中分析研讨，确保救助及时、精准、有效，发现率与及时救助率实现同步提升。深入开展社会救助专项治理工作，不断完善救助工作机制，提升社会救助规范管理水平和规范社会救助规范化、精准化、制度化建设。配合区审计、纪检部门开展定期社会救助督查，形成社会救助领域腐败和作风问题常态化闭环式监管体系，推进社会救助更加阳光。

## 2. 基层社会治理体系更加健全

完成第三批全国社区治理和服务创新实验区的终期验收，创新“三社联动”机制，推进部门、街道和社区一体化改革。一是优化社区服务空间。以“实现家门口的品质生活”为目标，整合民政、卫健、劳动和社会保障等公共服务资源，重塑社区服务空间，打造一“厅”迎客、一“岗”受理、一“坊”议事三个主体服务功能和因地制宜设置老年食堂、卫生服务站等X项为民服务的“3+X”社区邻里中心，让居民享受医疗、养老等集中融合式社区服务。二是创

新社区治理机制。聚焦三社、协商和联动等社区治理关键，分别出台《上城区关于加强和完善社区治理建设美好社区的三年行动计划》等 1+7 文件，确立在党建引领全域化、治理空间多元化、需求服务精准化及其他六个方面全面加强美好社区建设。打造“双网共生”（网格管理与居民网络共生）社区治理机制，重点围绕组织架构再完善、议事能力再提升、工作机制再融合等破题推进。截至 2020 年底，全区建成邻里坊 431 个，覆盖 98% 的社区。三是激发社区治理活力。培育发展壮大社会组织，全区现有备案类社会组织 4118 家<sup>1</sup>，登记类 1101 家（社会团体 284 家，民办非企业单位 810 家，基金会 7 家），备案社区社会组织 4118 家，每万人拥有登记类社会组织 8.34 个。其中有 5A 级社会组织 31 家，4A 级社会组织 34 家，3A 级社会组织 46 家，省级品牌社会组织 2 家，市级品牌社会组织 14 家，市级品牌项目 8 个，省级社会组织领军人才 4 名，市级社会组织领军人才 7 名，居全市前列。全面推进社会组织参与社会治理。社会组织品牌建设扎实推进，常态化开展社会组织“聚善节”活动。四是社工队伍人才建设与专业化水平不断提升。出台《关于深化社区专职工作者队伍职业化和专业化建设的实施意见》和相关配套实施细则，完善职业成长、薪酬保障、能力提升、职业认同四大体系建设。加强社会工作专业督导、社区工作领军人才、社会组织骨干人才和后备干部队伍培养。

---

<sup>1</sup> 该数据为原江干和原上城合计数，以下类同。

### 3. 多元养老服务体系不断发展

持续深化“原居安养”养老服务体系，坚持精准聚焦、分类施策，实现养老服务扩量提质，转型升级。以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系更加完善。提前完成“十三五”时期的“95510”养老服务业发展总目标。一是坚持养老服务体系创新。通过优化政府购买服务、做实“家院互融”服务、持续推进使用者付费制度等形式，强化家庭服务圈功能；通过照料中心功能升级、社区老年助餐体系有效覆盖等载体，提升社区服务圈功能；通过试点照料中心“零租金”公建民营、建设连锁品牌的医养结合养老综合体等抓手，增强街区服务圈功能。二是提升基础设施建设水平。以护理型机构建设为重点，形成低端有保障、中端有供给、高端有市场的阶梯型发展模式。全区共建成养老机构32家，床位数每百位老人达到2.17张。全力打造集“医、养、护、乐”于一体的社区综合性为老服务平台，已建成21家省级示范型居家养老服务中心、165家社区居家养老照料中心。做强“中央厨房+助餐点+配送队伍”三位一体的老年助餐体系，建成老年食堂（助餐点）53家，助餐配送餐服务实现全覆盖。三是助推社会养老统筹发展。推进公办养老机构民营化综合改革项目，全区养老机构公建民营100%。加速养老服务产业市场化发展，全区培育、引进各类专业为老服务企业及社会组织131家，社区居家养老服务照料中心社会化运营率达68%。试行“互联网+养老”新模式，对需求评估、提供服务实施动态监管，对管理和服务过程中产生的数据资料全程留痕，实现对



养老服务闭环管理。全区享受政府购买居家养老服务的老年人 70.84 万人次，涉及服务总金额 1.67 亿。

#### 4. 基础服务体系不断优化

一是以持续深化民政领域“最多跑一次”改革为重点，构建功能集成、资源融合、便民高效的社会事务规范服务体系，推进改革向民政全域延伸，实现全覆盖。二是以做强“全域无差别服务”品牌为抓手，以实现“互联网+民生服务”全覆盖为落脚点，围绕民政大服务格局建设和事项下放，权利事项由 43 项调整至 154 项，事项数位居全市第二；依托“一窗受理、四端协同”平台，“一证通办”延伸到街道位居全市第一。数字化转型七大核心指标全部达到 100%，全区通办网点覆盖率达到 100%，事项办理“一次成功率”提高至 95%，办理时长平均缩短 70%，申报材料平均减少 60%。三是扎实推进流浪乞讨救助管理。坚持“全员全域全覆盖、常规常态长效化”，构建覆盖全域的救助服务管理体系，加强部门互动与区域联动，注重面上日常救助与专项集中救助相结合，全年未发生一起流浪乞讨人员因救助不到位而意外伤亡的事件。四是分层分类推进儿童福利工作。按照分层次、分类别、分标准、分区域的总体思路，通过家庭尽责、政府主导、部门联动、社会参与的方式，逐步完善个性化、多样化、精准化的普惠型儿童福利体系，着力构建人人关爱保护困境儿童的良好氛围。截止到 2020 年 12 月，我区共有在册社会散居孤儿和困境儿童共 616 人，其中社会散居孤儿 9 人，事实无人抚养儿童 37 人，贫困家庭重残、患重病和罕见病儿童 26 人，低保家庭儿童 376 人，

低边儿童 168 人。全区共有儿童福利督导员 14 人，儿童主任 195 人，实现社区全覆盖。五是建成国家 3A 级婚姻登记机关，规范推进婚姻登记工作。以实施依法登记为基础，深化服务意识、婚姻信息数字化，实现全省通办，开展结婚生育户口“一件事”联办。以创新服务体系为抓手，开展免费办证服务，婚姻家庭辅导服务，整体工作全面提升。六是有序推进地名管理工作。清理整治不规范地名工作、地名命名及门牌证发放、国家及省级《地名词典》、《地名志》编纂整理、市区《地名遗产保护名录》收集整理和地名文化挖掘保护等工作都取得较好成绩。七是稳步扎实推进殡葬改革。大力开展宣传教育引导，通过部门联动街道配合，“节地生态安葬、文明治丧祭祀”的理念得到群众的认可，移风易俗的习惯初步形成。不保留骨灰的撒江、树葬、壁葬等生态葬法得到老年人宠爱，移风易俗的习惯初步形成。清明、冬至无烟率达到 100%，预约祭扫，网上云祭扫等方式得到广泛应用。超标墓和住宅式墓地排查工作，建立一户一档共计 12793 个，目前完成 1990 个已建未出售穴位的整改工作，完成率 100%。

“十三五”时期，上城区民政事业发展取得长足发展，为“十四五”时期民政事业高质量发展奠定了坚实基础，但仍存在一些薄弱环节，主要体现在：在基层社会治理体系方面，社区治理发展基础要素融合不够均衡，“资源、队伍、系统、机制”基础要素在区域内发展不均衡。在养老服务方面，“养”和“医”的深度融合程度还不够、居家养老专业化服务水平不足、养老服务专业人才缺失、

全社会共同参与的养老格局有待加强。在帮扶救助方面，现有救助体系“轻预警，重救治”，基层社会救助工作人员流动性较大，救助项目无法有效持续；现有的救助机构多为综合性救助，缺少针对性强的救助机构。在管理体制方面，民政内部整体推进、系统集成的机制不够健全，部门间相互配合、相互融合和相互促进力度不够。

表 1：“十三五”时期上城区民政事业发展主要指标完成情况

序号	主要指标 (单位)	2015 年 完成值	2020 年 实际值	年均增速 (%)
1	社会办养老机构床位比例 (%)	78.08	100	6.4
	养老机构护理床位比例 (%)	50.23	70	8.7
2	综合型居家养老服务照料中心 (个)	--	21	--
3	养老服务补贴人数 (人)	11966	37302	32.88
4	城乡低保标准一体化 (%)	100	100	--
5	城乡低保标准按不低于城镇常住居民人均消费支出的比率 (%)	--	30	--
6	枢纽型、支持型社会组织覆盖率	--	100	--
7	新建社区工作服务用房达标率 (%)	95	100	1.0
8	社区专职工作者社会工作职称持证率 (%)	31.29	53.69	11.4
9	社会工作专业人才占总人口比例 (%)	--	1	--
10	生态葬法行政村覆盖率 (%)	--	100	--

## **(二) 发展环境：面临的形势与主要挑战**

### **1. 打造“重要窗口”对上城民政事业提出新要求**

“十四五”期间，省委省政府提出要将浙江打造成为“精准保障、和谐自治、幸福颐养、暖心服务标杆区”，市委市政府将在全省率先打造“精准保障、和谐治理、温暖城市、幸福养老、移风易俗、智慧民政”等六大示范区。上城区扛起时代担当、展现“头雁风采”，以成为“窗口中的窗口”、“标杆中的标杆”为目标，在深化上城区民政体制机制改革、推进党委领导下的基层社会治理制度、精准保障社会大救助制度、现代大养老服务制度、现代大慈善事业制度等方面提出了新要求。

### **2. 建设“数字政府”对上城民政事业提出新要求**

全面贯彻十九届五中全会提出的“加强数字社会、数字政府建设，提升公共服务、社会治理等数字化、智能化水平”，实现业务条线、上下层级民政数据互联互通、场景开发、赋能应用，进而建立民政大数据集成与赋能、大数据分析研判与决策支撑、人工智能技术、线上线下一体化功能等智慧民政管理服务体系。

### **3. 上城区民政事业发展面临的挑战**

一是财政支出有限，无法满足民政事业全面发展的需要。二是人民群众对于美好生活的向往更加强烈，人民群众对社会公平正义和公共服务的期望不断增强，民政工作对象的覆盖面和服务供给的范围规模持续扩大，需要更加注重“制度引领--机制跟进--项目配

套”的整体推进策略，进一步把制度优势转化为治理效能。三是在政府治理数字化转型过程中面临的技术与人才队伍的瓶颈亟待进一步突破。

## 二、总体要求

### （一）指导思想

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，全面贯彻党的基本理论、基本路线、基本方略，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，以习近平总书记对民政工作的重要指示精神为指引，扎实推进社会治理体系和治理能力现代化，全面落实全国、省、市、区民政会议以及《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》《中共杭州市委 杭州市人民政府关于着力打造六大示范区推进新时代民政事业高质量发展的实施意见》，围绕“一区四中心”奋斗目标，奋力当好高质量发展建设共同富裕示范区排头兵。

### （二）基本原则

1. **党委领导，多方协同。**加强党对民政工作的全面领导，强化民政各领域的党建引领功能。推进工作项目化、管理精细化、对象精准化、项目实效化，实现党建工作和业务工作“双强双发展”，为民政事业高质量发展提供坚强有力的政治保障和业务保障。坚持

同向着力、协调共振，整合各部门的组织资源、人力资源、政策资源，注重统筹推进、协同发展。

**2. 夯实基础，以民为本。**民政服务对象在基层，工作重点在基层，政策落实在基层，发展成效在基层。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，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，维护人民根本利益。激发全体人民积极性、主动性、创造性。继续深入秉持“民政为民、民政爱民”的理念，层层落实习近平总书记对履行民政工作“基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务”重要指示精神，突出问题导向和需求导向，着力破解民政事业发展短板。立足民生需求，不断丰富服务项目，升级服务功能，让服务居民群众的范围更广、渠道更多、功能更全。增强居民群众的幸福感、获得感、满意度。促进社会公平，增进民生福祉，不断实现人民对美好生活的向往。

**3. 价值引领，创新驱动。**以“忠诚看齐、为民爱民、担当奉献、务实创新”的民政核心价值观为价值理念，不断推进民政工作理论创新、制度创新、文化创新。加大民政领域改革创新力度。推动民政“放管服”改革，完善民政法律规章和政策体系，提升社会化服务能力，推动上城民政成为高质量发展典范。

**4. 法治保障，数字支撑。**加强民政执法机构与队伍建设，健全民主政策法规体系，全力提升依法行政能力。以“智能化服务、大数据应用、全流程监管”为目标，将互联网应用引入民政事业服务的各个领域、环节。奋力推进民政数字化转型，加快大数据、物联

网、云计算、区块链等现代数字技术的有效应用，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。

### （三）主要目标

坚持“以人民为中心”工作导向，推进“全周期管理、全精准服务、全要素整合、全员式参与、全保障法治”民政工作机制创新，全面提升基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务水平，高水平打造“精准保障、和谐治理、温暖城市、幸福养老、移风易俗、智慧民政”一流示范样本窗口。到**2025**年，实现全区民生制度更完善、兜底保障更有效、惠及人群更精准、服务供给更充分、人民群众更满意的大民政格局。

#### ——精准智慧、兜底保障的社会救助服务取得新发展

按照保基本、兜底线、救急难、可持续的总体思路，以统筹救助资源、增强兜底功能、提升服务能力为重点，完善法规制度，健全体制机制，强化政策落实，不断增强困难群众的获得感、幸福感、安全感。树立“弱有所扶、难有所帮、困有所助、应助尽助”新标杆，深化“1+8+X”救助体系，实现“识别更精准、帮扶更温暖”目标。完善临时救助机制，打造事前、事中、事后全覆盖“坡度式”先行救助品牌。坚持“五星走访”制度，实现特殊群体“一对一”结对精准帮扶。统筹社会组织参与帮扶救助，持续提升慈善“幸福共享”工程、弯湾托管中心、交警红十字流动急救点、“旭日阳光”法庭、“钱塘阿姐”维权服务中心等特色项目内涵，打造“更温暖”帮扶救助示范区。全区最低生活保障年标准到**2025**年达到**14000**元

以上。城乡残疾人养老保险、医疗保险参保率均达 100%。

### ——整体智治、“四治”融合的基层社会治理体系实现新突破

归纳实验区创建以来基层社会治理经验，以满足居民追求美好生活更高层次需求为导向，持续推动“三社联动”迈向“五社联动”，推进未来社区建设。推动党组织领导下的基层治理体系更加完善，社会力量多方联动参与，社区减负成效更加明显。深化党建共建“同心圆”工程，公益性社会组织发展与参与基层治理制度更加健全，社会组织、社会工作者、社会志愿者参与基层社会治理渠道更加通畅，智治全面支撑共治迈出重大步伐。围绕社会治理体系和治理能力现代化建设，完善“双网共生”社区治理机制，构建“法治、德治、自治、智治”四治融合的基层社区治理体系。强化以“五圈五防”为抓手的全员全域网格化管理体系，以区社会矛盾纠纷调处化解中心为平台，建设新时代“枫桥经验”城市版示范样本。强化“服务是最好的治理”工作理念，扎实推进两级邻里服务体系建设，实现服务更精准、更高效，打造百姓身边的服务综合体。强化社区事务协商机制，扎实推进协商自治、公约自治体系，构建老百姓身边的交流主平台，实现“人人有责、人人尽责、人人享有”的社区治理共同体。依托省级智慧社区试点项目强化数字赋能，推动基层治理现代化。深化“分级分片，责任社工”服务模式，充分发挥职业化“小巷总理”优势，构建“真和谐”综合治理城区样板。

### ——幸福颐养、均衡普惠的养老服务保障水平达到新高度

立足高质量发展总基调，以原居安养为理念，激发家庭养老功



能，提升居家养老服务品质，挖掘“互联网+医养护”服务深度，保障失能失智老年人得到长期照护。推动社区养老功能多元发展，促进养老机构转型升级，培育养老服务新业态，推进事业和养老产业协同发展。量质并举，加快服务设施、服务项目、服务队伍建设的同时，不断加强综合照护能力，提高康复护理质量，提升专业服务水平，实现“家门口的品质养老”，打造养老服务“上城样本”。推进养老服务领域数字化改革，建立养老服务综合监管制度，坚持“互联网+传统”服务模式共存，做到帮助而不替代，让老年人融入现代智能生活。提升养老福利水平，探索老年福利政策逐步惠及常住老年人口，逐步实现上城老人“好幸福”晚年生活。

#### ——贴心服务、高效便捷的基本社会事务服务能力实现新进步

打响“民生直达”上城品牌，不断提升城区居民群众的幸福感、尊严感和获得感，实现民政惠民政策一键直达。深入开展“身后一件事”和“大身后一件事”体系建设，高质量推进“最多跑一次改革”，以构建“殡葬改革示范区”、“流浪乞讨救助优胜区”、“地名服务智能化先行区”为目标，以服务创新、数字创新为抓手，跨越式提升基本社会事务服务能力。

表 2：“十四五”时期上城区民政事业发展主要指标

序号	主要指标(单位)	2020年 完成值	2025年 目标值	年均增速 (%)	指标属性
1	养老机构护理型床位占比(%)	70	70	--	

2	康养联合体数（个）	0	10	--	
3	城乡低保标准按不低于城镇常住居民人均消费支出的比率（%）	30	30	--	
4	邻里平台覆盖率（数）	29	60	15.7	
5	“社区智治”平台社区覆盖数（个）	4	10	20.1	
6	社区专职工作者社会工作职称持证率（%）	53.69	65	3.9	
7	社会工作专业人才占总人口比例（‰）	1	1.5	8.4	
8	枢纽型、支持型社会组织覆盖率（%）	100	100	--	
9	社会组织党群服务中心数量（个）	15	70	36.1	
10	生态葬法行政村覆盖率（%）	100	100	--	

### 三、主要工作任务

#### （一）健全智慧精准的社会救助体系

以增强社会救助及时性、有效性为目标，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。以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充，建立健全分层分类的救助制度体系。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、温暖、智慧救助，建设更高水平的“精准智慧、温暖帮扶”示范区。

##### 1. 打造多层次社会救助体系

拓展救急难“先行救助”机制，深化“1+8+X”大救助体系，优

化区、街道两级备用金保障制度，完善临时救助分类分档救助机制，统筹红十字会、慈善总会等群团组织实施专项救助。提升社会救助兜底保障水平，对符合规定的特殊群体实施单人户低保政策。完善残疾人托养、康复、教育服务。深化以老年人、慢性病和严重精神障碍患者等为重点对象的家庭医生签约服务，持续打造“江医生”健康服务品牌。

## **2. 提升特殊群体帮扶力度**

全面落实属地管理责任制，建立动态信息化管理，实现对儿童、妇女、老人“三留守”群体探访、服务两个100%同步到位。重点推进孤残儿童和困境儿童保障工作，优先安排社区妇联主席或居民委员会女性委员兼任儿童主任，至2025年女性儿童主任比例达80%。统筹推进“儿童之家”建设，至2022年各社区（村）儿童之家覆盖率100%，示范型儿童之家全区不少于20家。按照“民政牵头、部门联动，多元参与”的工作思路，整合部门与社会力量，以建立未成年人保护工作站为抓手，全面强化未成年人保护工作，不断完善未成年人多维度保障体系的建立。加强婴幼儿托育机构建设，提供多样化、多层次托育服务。做好面向贫困家庭子女、失业人员、未就业退役军人、残疾人等职业技能和创业培训。完善特困供养人员的供养机制，引导社会组织参与帮扶，构建“政府+社会”特困救助多元化兜底保障服务体系。

## **3. 大力推行智慧救助**

深化救助领域数字化改革，以省大救助系统为支撑，全面推行

救助“一件事”惠民联办，探索推进街道建立救助服务联合体，延伸幸福清单、幸福码等“智慧+救助”服务。简化审批流程，推行最低生活保障等救助审批权限下放至街道。以慈善事业项目化、信息化、社会化和数字化为统领，全面扩大慈善救助领域，深入推动全区慈善事业迈向智慧发展。深化“春风行动”，加强在线捐赠和帮扶。夯实慈善基地建设，健全线上线下融合管理的慈善工作机制。鼓励和引导社会组织、慈善主体、爱心志愿者积极参与对口帮扶。大力推进公共场所自动体外除颤器（AED）规范化设置，扩大救护培训覆盖面，助力“平安城区”和“健康城区”建设。完善生活无着流浪乞讨人员救助管理体系，进一步巩固“杭州救助”全国品牌。

#### 4. 创新社会救助方式

积极引导社会力量参与社会救助，形成“物质+服务”多维度的救助模式。探索通过政府购买服务对社会救助家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人等提供必要的访视和照料服务。加强专业社会工作服务，帮助救助对象构建家庭和社会支持网络。引导社会组织、志愿者队伍开展家境调查、人文关怀、心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等救助服务，激励多维度社会力量参与社会救助。完善对重度残疾人、重病患者以及老年人、未成年人等特殊困难群体的救助政策，依据困难类型、困难程度，实施类别化、差异化救助。

#### （二）深化基层社会治理体系和治理能力现代化建设

健全党组织领导的“自治、法治、德治、智治”相结合的基层

治理体系，推动社会治理重心向基层下移，放权赋能。加强社区治理和服务体系建设，加强基层社会治理队伍建设，构建网格化管理、精细化服务、信息化支撑、开放共享的基层管理服务平台。

## 5. 健全党组织领导的基层社会治理体系

强化基层党组织政治功能，明晰基层党组织、基层群众自治组织、群团组织、社会组织、驻辖区单位等权责关系。强化载体建设实体化，以区社会组织党校为载体，构建并完善区、街道、社区三级社会组织党群服务中心。强化组织结构立体化，坚持“党员培育+人才孵化”双落实。发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用，畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。全力推进社区“微自治”，打通基层毛细血管，活化社区自治网络，以网格、小区、楼宇、院落、庭院、楼道、小组等为自治单元，推进微治理与微服务，夯实基层社会治理组织基础，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动。深化民主协商机制，充分运用居民公约、居民自治手册、协商议事规则等媒介，提升居民自治水平。不断擦亮社区治理“金点子”案例评选金名片，引导社区创新治理方式，链接更多力量服务社区，提升为民办事水平。

全面构建党组织领导“三方协同”小区治理机制，扩大党的组织覆盖和工作覆盖，深化党建引领社区、物业、业委会三方协同治理，提升社区物业管理水平。全面推行“邻里E家”掌上服务平台，试行社区合伙人运行机制，形成精准有效、全面主动的新型社区治理模式。加大“五社联动”机制创新，统筹协调社区、社会组织、

社会工作、社区志愿者和社区公益慈善建设，建立以项目为导向的政府购买服务机制，探索社区基金会运作机制，推动“五社”互联互通互动，把更多的权利赋予居民、社区组织、社会组织、市场主体等，推动社区治理中的政府、社会和市场多元力量的复合联动。

## 6. 增强社区治理能力建设

围绕“双网共生”国家社区治理和服务创新实验区创建，推进社区治理创新，提高社区治理水平，积极推进基层减负。以“数字赋能、文明共治、幸福共享”为主题，聚焦数字赋能社区治理工作，着力提高社区治理精准化、社区服务精细化水平。探索“一表通”数据协同平台街道全覆盖，汇总录入“人、房、企、事、物”5大治理要素，打破“信息孤岛”，从源头上实现基层减负。以“智慧社区”建设为抓手，重点打造汇聚全域统纳的网格数据库，打通数据，实现一库集；创新一呼即应的联动驾驶舱，部门协同，实现一舱联；构建民呼我为的惠民新场景，集成服务，实现一键呼，全面提升社区智慧公共服务能力。

## 7. 积极参与未来社区建设

根据“人本化、生态化、数字化”的价值理念，围绕“幼有所育、学有所教、劳有所得、住有所居、文有所化、体有所健、游有所乐、病有所医、老有所养、弱有所扶、行有所畅、事有所便”12个社会事业领域，借助全面集成的信息技术，建立统分结合、协同运行的智慧应用系统。通过更全面的互联互通、更有效的交换共享、更协作的关联应用、更深入的智能化，促进人流、物流、信息流、

交通流等的高效运行，让社区生活更安全、高效、便捷、绿色、和谐。通过未来社区建设，在资源整合、功能适合、系统集成、统筹整合集中实现生态、形态、文态、业态高度融合，打造有归属感、舒适感和未来感的新型城市功能单元。

以“共治+智治”“平台+服务”“文化+生活”为手段，围绕“全主体链治理、全生活链服务、全参与链邻里”探索治理、服务和邻里三大场景建设，探索“商居共同体”一体化治理机制、社区服务积分互惠机制、议事协商“线上线下”高效闭环机制。

## 8. 加强社区服务体系建设

社区配套用房按照“办公空间最小化、服务空间最大化、使用效益最优化”的要求，除保留社区主要负责人办公及其他社区工作人员集中办公区域外，其余均用于社区居民服务和活动，确保社区配套用房的利用率。全面推进两级邻里平台建设，以新建、改造、购买、置换、项目配套和整合共享等形式，积极推进邻里中心建设，探索社会化运营模式，鼓励和支持社会力量参与运营，深入推进社区级邻里环境打造，给居民提供文化体育、医疗卫生、养老服务、社区管理及便民商业等一站式服务。到2025年，建成片区级“邻里中心”10家以上，示范型邻里坊50家以上，基本实现100%的社区建立邻里互助坊，100%社区健全公约自治体系，100%建立评价指标体系并运行。

加快社区公共服务体系建设，按照“最多跑一次”要求，全面推进社区综合服务接待岗，实行“一口式受理、全科式服务”，推

行错时工作制，方便群众办事。鼓励和引导各类市场主体参与社区服务，提升社区服务精细化和专业化能力。深化“四型社区”（普通型/国际型/回迁型/田园型）建设品牌，形成社区治理智慧化、社区治理社会化、社区治理法治化、社区治理专业化，争创20个国际化社区示范点、20个撤村建居社区示范点，形成具有上城特色的实践样本。

### **9. 鼓励社会组织参与社会治理**

落实“网格+社会组织”工作机制，建立街道培育孵化基地、社区服务点，在工作力量、工作方法、工作内容和资源等方面给予支持，满足居民多样化需求；强化社区居民社会网络，破解民生治理难题，破解政府治理难题；充分利用社会组织联席会议制度平台、“公益在线”平台和“社会协和”专项组成员单位力量，运用政府购买服务、公益创投等方式，提升专业社会组织参与社会治理能力。按照“四引四双四提升”党建工作路径，重点培育枢纽型、专业型社区社会组织和慈善公益组织，推动贯彻落实民政部《培育发展社区社会组织25项方案（2021-2023年）》，通过实行社区社会组织分类管理、推动社区社会组织融合发展，激发基层活力擦亮“聚善节”品牌。到2025年，培育品牌社会组织25家、品牌项目25个。进一步推进社会组织参与东西部对口帮扶，助力脱贫攻坚。

### **10. 积极打造高质量社工队伍**

进一步做强做优对低保、特困、困境儿童、老年人、残疾人、困难妇女等群体的社会工作服务，推动社会工作服务由传统民政领



域拓展到民生保障和社会治理领域，由特殊困难人群延伸到有需要的人群。推进“社会工作者+志愿者”协作机制，建立完善“社工引领志愿者，志愿者协助社工”协同服务机制。从机制、服务、场景“三维度”提升协作能力，充分发挥社会工作专业人才在组织策划、项目运作、资源链接等方面的专业优势，鼓励有条件的志愿服务组织配备社会工作者，负责志愿者的招募、组织、管理、培训和监督等工作。

围绕社工职业化、专业化、本土化的发展目标，深化“星级社工”管理机制，推行领军人才认证制度。进一步完善专职社区工作者职业成长、薪酬保障、能力提升、职业认同四大体系建设。以“智慧社区”综合管理服务系统为平台，实行“前台接待、后台处理”服务模式，推动社工沉到网格、进户入企。通过居民满意第三方测评形成专职社工社会化评价体系。推动街道社会工作站和社区特色社会工作室建设，探索在养老、教育、卫健等领域有序推进行业社会工作发展。5年内新增社会工作岗位500个以上，专职社区工作者持证率达65%以上，建立一支30人以上的社会工作专业领军人才队伍，街道社会工作站实现全覆盖。

### **（三）高水平建设人人享有的多层次为老服务体系**

实施积极应对人口老龄化国家战略，以供给侧改革为主线、数字化改革为牵引，全面推进“居家康养、社区助养、机构护养”多层次为老服务体系，聚焦基本养老服务、失能失智照护、人才队伍建设，打造“15分钟居家养老服务圈”，实现家庭、街区、社会养老

服务高质量发展，满足不同老年人、不同家庭的养老需求，不断提升老年人及其家庭获得感、幸福感、安全感，奋力打造与建设共同富裕示范区相适应的幸福颐养“重要窗口”。

### 11. 实现多元化发展，扩大居家康养有效供给

健全居家养老服务制度。推进居家养老公共服务从特困、低保低边等政府兜底保障对象拓展到高龄、失能失智等身体困难老年人的普惠养老服务，确保人人享有多样化的基本养老服务。建立体现福利梯度的使用者付费机制，由政府、市场和社会提供面向广大老年人价格可负担的养老服务，让普通家庭买得起、买的到服务。探索开放性的老年福利政策，逐步惠及常住老年人口。

提高家庭照护能力水平。加大宣传力度和正面引导，强调家庭应承担基础性养老功能，发挥家庭在养老服务中首要且不可替代的作用，引导家庭成员在关注老年人物质需求的同时，更加注重精神层面的关心关怀。提升家庭照护能力，为长期照护失能失智老年人的家庭照护者提供免费或低偿的喘息服务，免费开展预防认知障碍干预和照护、康复等内容的家庭照护者培训。

深化居家照料服务内涵。围绕老年人需求，大力推进在宅服务，项目化实施居家生活照料、康复护理、远程诊疗、送餐助餐、适老化改造等服务。加快推动家庭养老照护床位全域推广，将专业医养服务从机构延伸到家庭，服务供给更加精准可及。全面建立居家老人探访制度，健全紧急救援响应机制，支持和引导基层组织、社会组织共同开展探访与帮扶服务，空巢、失能、重残、独居、计划生

育特殊家庭等特殊困难老年人月探访率达到 100%。

## 12. 打造街区式格局，拓宽社区助养服务路径

构建社区养老照护体系。以社区居家养老服务照料中心、嵌入式微型养老机构为抓手，各类养老、医疗服务资源为支撑，向社区老年人提供居家-日托-中短期社区托养多层次融通转接、医养结合的家门口整合式照护服务。每个街道结合实际进行“大社区”养老服务圈的规划设置，每个大社区建有一个以社区养老机构为支撑的社区照护中心。鼓励社会力量参与社区养老健康管理，推进社区居家老年人健康数据、照料服务与家庭签约医生工作的对接。

优化两级设施结构布局。开展社区养老配套用房提升工程，按照《杭州市居家养老服务条例》要求，通过购置、置换、租赁、新（改、扩）建、微更新等方式，全区养老服务用房全部配置到位。开展街道、社区养老服务设施配建工程，分层打造养老服务上城品牌，“6+X”功能的街道“原居安养”中心、建设街道康复辅具适配服务中心，普遍开展康复辅具租赁业务“4+X”功能的社区康养驿站、“步行 15 分钟”助餐服务网（实体食堂+助餐点+配送点）全覆盖。鼓励街道建设康复辅具适配服务中心，普遍开展康复辅具租赁业务。

助推多层次康养服务发展。按照有设施、有器材、有队伍、有标准、有数据“五有”要求，因地制宜建设不同路径、不同模式的康养联合体，每个街道至少建成 1 家。推进“两中心、两站、两床”合作，街道居家养老服务中心、社区照料中心和街道卫生服务中心、社区服务站紧密协作，为老年人提供康复护理、康复训练和生活照

护等服务，形成整合式、全链式康养服务闭环；家庭养老床位、家庭病床建立两床实现资源共享，数据和服务联通，建立服务机构和服务团队沟通和协同机制。增强街道、社区养老服务设施的经营性，鼓励社会力量，整合自身、社会和产业资源，实行集团化、连锁化、品牌化发展。

### 13. 促进新业态发展，提升机构护养服务功能

培育养老机构“三有”业态。满足老年人机构养老的多样化需求，实现兜底有保障、中端有市场、高端有供给。加大对公办养老机构的扶持力度，公建民营机构保留一定的床位用于接纳兜底保障对象；坚持“新建与改造”并重，新建的养老机构按照护理型标准一步到位规划建设，传统居养型机构通过结构调整，提升医疗服务能力；高端养老机构突出个性品质，为追求高标准养老服务的老年人增加精准供给。

开展服务质量提升工程。通过关停差的机构（转型为街道、社区的养老服务设施）、改造弱的机构（老旧的居养型机构进行硬件改造提升）、引进好的机构（提供更为优质的健康养老服务），全面提高养老机构硬件设施和服务质量，且确保其公益性宗旨。提升养老机构专业化水平，充分发挥其在集中照料失能失智老年人的支撑作用，探索智慧养老院、记忆家园等新项目。坚持养老机构规范化管理，从日常安全生产、规范基本服务等方面入手，逐步向标准化、系统化、信息化的长效监管过渡。

推动事业产业协调发展。养老机构发展机制从政府举办为主向民

间资本、社会力量广泛参与、竞相发展转变，把更多的养老机构（含社区养老服务机构）的建设、运营项目全面推向市场。充分发挥现有社工队伍和社会工作优势，鼓励养老机构和专业社会组织加强合作，探索老年社会工作、社工服务等特色项目。建立以养老服务标准为依据的质量提升长效机制、疫情防控常态化运行规范机制，对会员制的养老机构实行审慎包容性态度，严控养老服务领域非法融资。

#### **（四）打造高效智慧的基本社会服务体系**

##### **14. 全面推进“民生直达”上城平台建设**

依托“城市大脑”“民政数据舱”，全面推进“民生直达”平台建设，实现民生事项全域全覆盖，打响“民生直达”上城品牌。深化“互联网+养老”和智慧救助、公益慈善应用场景建设，推动养老、救助、儿童、殡葬等重点民生服务上线，2025年“大民生”主责主业实现全面数字化。

##### **15. 强化区划地名公共服务能力**

深化行政区划管理制度，加强党对行政区划工作的领导，强化行政区划管理的法治化科学化保障水平。深入推进“智慧边界”、平安边界建设，提升行政区域界线管理水平。全力提升地名公共服务能力，加强地名命名更名管理，强化地名公共服务的国际化能力。完善地名文化遗产保护名录，开展“千年古县”“千年古镇”“千年古村落”地名文化遗产保护活动，传承优秀传统文化，讲好上城地名文化故事。

## **16. 打造数字婚姻登记品牌**

婚姻登记机关场地建设争创国家 5A 级标准。探索推广“互联网+婚姻服务”，推进结婚生育户口“一件事”联办，实现婚姻信息的共享应用，实现婚姻登记精细化、智慧化。扎实推进婚俗改革，推行婚姻登记颁证标准化流程和免费颁证服务等便民服务。推行婚姻家庭辅导长效机制，开展婚姻家庭“幸福课堂”线上线下联动，引导群众营造幸福婚姻、建设美满家庭。

## **17. 深化数字惠民绿色殡葬改革**

深化殡葬移风易俗和丧葬习俗改革，开展网上绿色祭祀、现场祭扫预约、“数字文明祭扫”，无烟陵园覆盖率均达到 100%，移风易俗纳入文明城市、文明家庭评估体系建设重要内容。深化惠民殡葬政策，以满足群众殡葬服务需求为导向，推行丧事数字化服务管理。深化服务能力建设，加强殡葬基础设施建设，推进骨灰堂建设，提升树葬、草坪葬、江葬、格位存放等节地生态安葬形式，节地生态安葬点覆盖率达到 100%。

### **(五) 提升智慧民政管理效能**

## **18. 提升民政资源数字化率**

深化民政领域“最多跑一次”改革，全面深化“码上办”协同机制，持续推动社会救助“码”上协同、社会组织管理服务“码”上通办、身后事“码”上联办、养老“码”上服务、婚姻登记“码”上预约、困境儿童“码”上关爱、公益慈善“码”上传递，城乡社区治理“码”上参与、社会工作“码”上对接、区划地名“码”上

查询、福利彩票形象“码”上提升、信息资源“码”上支撑等12项重要举措，以民政服务“码上办”为抓手，在全面贯通12个条线“码上办”的基础上，全面挖掘民政资源信息，建立数据目录化、目录全局化、全局动态化的民政数据归集工作机制，实现数据全量、准确、实时归集，形成民政数据资源支撑体系。

### **19. 完善民政工作数字化改革**

全面开展上城民政数字化改革“5823”推进行动，即围绕建成全区民政政务运行协同化、经办服务智能化、场景应用多元化、风险防控一体化、分析决策数据化的“五化”目标，推动民政8大领域数字化改革，推进23项数字化改革重点工作，破除制约创新发展瓶颈，激发民政事业发展活力，提升民政治理现代化水平，努力使数字化改革成为我区民政系统的金字招牌，开创“整体智治、唯实惟先、高效协同、系统集成”民政工作新格局。

## **四、保障措施**

### **（一）加强组织领导，统筹协同各方力量**

成立区委、区政府推进民政事业高质量发展工作领导小组，区委、区政府每年听取一次民政工作汇报，每届党委、政府任期内组织召开一次民政会议，及时研究解决民政工作的重大问题。加大对民政事业发展的投入，落实民政工作经费，提升民政工作信息化水平。用足用好相关优惠政策，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。强化部门齐抓共管、协调联动，形成推进民政事业发展的强大合力。

## **（二）夯实基层基础，强化队伍建设**

深入实施“民生实事”项目，不断改善人民生活质量，切实增强人民群众的获得感和满意度。强化社区规划落地落实举措，持续开展社区配套资源“两化”工程，完善以邻里坊为抓手的两级邻里平台建设。建强民生领域人才培育选拔机制，尤其是社区治理、社会工作、养老服务等方面专业人才的培养，为民政事业高质量发展注入人才动力。

## **（三）创新工作机制，系统推进民政体系建设**

健全党委领导、政府主导、部门协同、社会参与、科技支撑的民政工作管理体制和运行机制，坚持把民政工作纳入全区总体工作布局中推进，明确各街道和部门职责，建立比学赶超机制，定期开展自查自评和检查评估。坚持“工作项目化、项目责任化、责任具体化”，确保各项民生工作落实到位。持续推进民政事项标准化建设，实现民政公共服务和政务服务全面数字化、网络化、智能化。通过部门协同、数据共享、流程再造，构建民生政策兑现一键直达平台，实现公共资源配置的精准化，助推民政事业高质量发展。

## **（四）凝聚文化核心，突出民政文化价值引领**

推进新时代民政文化建设，践行“忠诚看齐、为民爱民、担当奉献、务实创新”的民政核心价值观，弘扬最美先进典型。持续挖掘、创建具有上城辨识度的“民政品牌”，打造具有上城特色的“民政活动”，积极融合数字经济、城市文明、产业发展等领域，培育全社会关心支持民政事业高质量发展的动力。



附件 1:

上城民政系统“十四五”期间重大项目清单

序号	单位	项目名称	建筑面积(平方米)	总投资(万元)
1	区民政局	婚姻登记窗口 5A 级	1000	500
2	凯旋街道	凯旋街道党群服务中心（邻里中心）	8144	5049
3	采荷街道	G1 双中心（邻里中心）	12451.4	18630
4	笕桥街道	笕桥单元 JG0604-A6-07 地块养老服务中心	21400	15080
5	彭埠街道	普新党群服务中心（邻里中心）	5000	2000
6	彭埠街道	云悦湾邻里中心	3000	1300
7	彭埠街道	建和邻里中心	2500	1200
8	九堡街道	九堡中心单元 JG1701-12 地块社会福利设施工程	9394	8402.36
9	丁兰街道	绿园弄邻里中心	5351	1300
10	丁兰街道	皋城村骨灰堂项目	1440	800
11	望江街道	望北邻里中心	17080	11
12	望江街道	望南邻里中心	19000	12

## 附件 2：制定本规划参照的权威性文件

1. 《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》
2. 《关于改革完善社会救助制度的意见》
3. 《养老机构管理办法》
4. 《民政部 国家发展改革委 财政部 住房和城乡建设部 国家卫生健康委 银保监会 国务院扶贫办 中国残联 全国老龄办关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》
5. 《国务院办公厅印发关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的通知》