

# 上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2021〕16号

---

## 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市 民政事业发展“十四五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

经市政府同意，现将《上海市民政事业发展“十四五”规划》印发给你们，请认真按照执行。

2021年7月13日

（此件公开发布）

# 上海市民政事业发展“十四五”规划

为建设具有新发展阶段特色、超大城市特征、兜底性基础性社会建设特点的现代民政事业,根据民政部、国家发展改革委《“十四五”民政事业发展规划》和《上海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》,制定本规划。

## 一、“十四五”时期上海民政事业的发展基础和面临形势

### (一)发展基础

“十三五”时期,上海民政工作深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,认真践行人民城市重要理念,圆满完成“十三五”各项目标任务,为“十四五”民政事业高质量发展奠定了坚实基础。

兜牢民生最底部。以不低于居民人均可支配收入增幅为标准,每年调整最低生活保障标准,从790元/人·月提高至1240元/人·月,全市基本生活救助对象从20.4万人下降至17.9万人。全面落实困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴和惠民殡葬补贴,提高孤儿、困境儿童基本生活费标准,设立社区康复辅具租赁点和困境儿童临时照料场所。

需求导向促发展。全市养老床位总数达到15.9万张,“一床难求”矛盾基本缓解。建立普惠型老年综合津贴制度,持续实施养老服务补贴制度,试点长期护理保险制度,建成320家社区综合为老服务中心、1232家助餐服务场所,首创社区嵌入式养老服务。

建立 5.4 万名的社区工作者队伍。推行养老顾问、救助顾问、公益顾问等社区民生顾问制度。命名 10088 家公益基地，设立 233 家慈善超市。

健全机制聚合力。大力推进社会组织改革发展，全市社会组织从 1.3 万家发展到 1.7 万家，全面完成 933 家行业协会商会与行政机关脱钩改革。建成全市政府购买社会组织服务供需对接平台。推动设立 104 个基本管理单元，进一步加强基层社会治理。举办上海国际养老、辅具及康复医疗博览会、老年福祉大赛、上海公益伙伴日(月)等活动，打造行业品牌。发挥长三角民政论坛和进博会康复辅具产业创新论坛等平台作用，推进民政工作跨区域、高质量协同发展。

科技赋能精准化。开发“上海民政业务数据海”。建立上海市养老服务平台，发布智慧养老应用场景需求。上线“社区云”1.0 版，推进社区分类治理。189 个社区政务服务事项实现全市通办，41 个事项实现全程网办。

法治建设强根基。制定、修订《上海市老年人权益保障条例》《上海市实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》《上海市居民委员会工作条例》《上海市街道办事处条例》《上海市社会救助条例》《上海市志愿服务条例》《上海市村民委员会选举办法》《上海市养老服务条例》等 9 部地方性法规，修订《上海市公墓管理办法》等政府规章，发布 8 项地方标准，民政事业法规标准体系不断健全完善。

疫情防控不放松。扎实做好新冠肺炎疫情社区联防联控工作,协调推进口罩等抗疫物资分配、机场入境人员转运和居家、集中隔离健康观察等重点防控措施落实,加强疫情防控闭环管理。全市养老、儿童福利、精神卫生福利、救助、婚姻登记和殡葬等民政服务机构和场所零感染。

对照建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的目标和人民对美好生活的新期待,上海民政事业发展还面临着多重挑战。民政服务供给能力有待增强,需要进一步扩大护理型床位等群众迫切需求的服务供给,加强社区工作者和养老护理员等基层工作队伍建设。托底保障水平有待提高,需要进一步促进低保标准由温饱型向发展型转变,建立解决相对贫困的长效机制。行业监管有待加强,需要进一步完善监管法规体系,加强监管力量,提高监管水平。体制机制有待健全,需要进一步整合资源,更好发挥社会组织的作用。

## (二)面临形势

“十四五”时期是我国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,必须面向未来,高起点谋划上海民政事业发展,为全市经济社会发展提供坚实保障。

“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念对民政工作提出新期待。要坚持共同富裕方向,以更优的服务供给更好满足人民需求,促进基本公共服务更加普惠均衡、便利可及,争当全国民政领域排头兵、先行者。

新形势和新任务对民政工作发展提出新要求。要立足人民生活水平持续提高和人口老龄化程度持续加深的新情况,加大对困难群体、老年人、残疾人、未成年人等的救助和福利保障力度,加快建设具有超大城市特点的基本民生保障、基层社会治理和基本社会服务。

“放管服”改革对民政工作提出新任务。要进一步激发民政服务领域市场和社会的活力,加强和改进事中事后监管,着力提高群众对民政服务的满意度。

科技发展为民政工作赋予新潜能。要充分挖掘现代信息技术、新材料、新工艺、新设备和城市数字化转型赋能潜力,拓展民政服务空间,改进服务方式。

疫情防控对民政工作提出新考验。要顺应常态化疫情防控形势下城市治理体系和治理能力现代化发展要求,强化社区疫情防控工作,提高突发事件应对能力。

## **二、“十四五”时期上海民政事业发展的指导思想、基本原则和总体目标**

### **(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,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,全面贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上的重要讲话精神,贯彻“民政为民、民政爱民”工作理念,按照全人口民政、全区域民政的工作要求,更加突出法治建设、制度

优先,更加突出聚焦重点、带动全面,更加突出优化供给、落地见效,更加突出多元参与、共建共享,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,为上海加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市作出新贡献。

## (二)基本原则

1.坚持党对民政工作的全面领导。全面贯彻中央和本市关于民政工作的重要部署,加强民政领域党的建设,进一步密切党和人民群众血肉联系。

2.坚持以人民为中心。围绕群众最关心最直接最现实的利益问题,回应困难群体和老年人、残疾人、未成年人等社会群体的需求,稳步提升服务保障标准。

3.坚持发展成果惠及全体人民。坚持尽力而为、量力而行,着力解决发展不平衡、不充分矛盾,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,提高基本民生保障水平,提升基本社会服务品质。

4.坚持在服务大局中促进民生改善。坚持在发展中保障和改善民生,将做好民政工作作为提高人民群众生活品质、彰显城市精神品格、高效治理超大城市的重要环节。

5.坚持政府主导,各方参与。坚持民政事业公益性属性,加大政府投入和保障力度,推进民政政策发展和设施建设,创新监管体制机制,鼓励和吸引社会力量广泛参与民政事业。

## (三)总体目标

未来五年,上海民政事业发展要按照“底线民生、基本民生、质

量民生”要求,到 2025 年,实现基本民生保障普惠均等,基层社会治理有序活力,基本社会服务专业高效,平台作用更加突出,制度法规系统健全,着力打造共建共治共享的超大城市民政工作“上海模式”。

### 上海市民政事业发展“十四五”规划主要指标

序号	指标名称	单位	属性	指标定义 (计算公式)	基准值 (2020 年)	目标值 (2025 年)
1	居民最低生活保障标准与上年度居民月人均消费支出比	%	约束性	居民最低生活保障标准/上年度居民月人均消费支出	32.6	≥33
2	养老床位数	万张	预期性	全市养老服务机构提供全日制照护服务的床位总数	15.9	≥17.8
3	护理型床位占比	%	约束性	护理型床位数/养老床位数	32	≥60
4	老年认知障碍照护床位数	张	约束性	全市老年认知障碍照护床位数	5000	≥15000
5	社区老年助餐服务供客能力	万客/日	预期性	全市社区助餐服务日均供客数	12	≥25
6	养老护理员持技能等级证率	%	预期性	持技能等级证养老护理员数/养老护理员总数	72	≥80
7	重残养护床位数	张	约束性	全市 18 周岁以上不满 60 周岁重度残疾人养护机构床位数	5000	≥7000
8	康复辅具社区租赁服务实体点街镇覆盖率	%	约束性	有康复辅助器具租赁服务实体点的街镇(乡)数/全市街镇(乡)数	70	100
9	康复辅助技术咨询师数	人	预期性	全市通过专业培训考试,为功能障碍者提供辅助技术咨询、转介、评估、方案设计、应用指导等服务人数	150	3000 左右
10	区未成年人保护机构达标率	%	约束性	规范达标的区级未成年人保护机构数/全市区级未成年人保护机构数	12.5	100
11	持证儿童福利社会工作者数	人	预期性	全市通过社会工作者专业培训的儿童督导员和儿童主任人数	22	≥500

序号	指标名称	单位	属性	指标定义 (计算公式)	基准值 (2020年)	目标值 (2025年)
12	社区工作者持证率	%	预期性	持有社会工作者职业水平证书的社区工作者数/全市社区工作者数	14	≥20
13	注册“社区云”居社互动平台家庭数占比	%	预期性	注册“社区云”居社互动平台家庭数/全市家庭数	0	≥50
14	持证社会工作者数	万人	预期性	持社会工作者职业水平证书和相关证书的人数	3	≥4.5
15	新开墓区小型墓比例	%	预期性	当年度新开墓区单个墓位占地面积≤0.6平方米的安葬量/当年度总安葬量	45	≥90

### 三、“十四五”时期上海民政事业发展的主要任务

#### (一)健全兜底线、精准化、发展型的现代社会救助体系

一是推进社会救助政策创新发展。贯彻实施《上海市社会救助条例》，完善政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的综合救助格局，使发展成果更公平惠及困难群众。完善基本生活救助标准调整机制，稳步提高最低生活保障等社会救助标准，完善价格临时补贴制度，为低保、低收入群体、支出型贫困及多重困境家庭建立稳定的救助保障。制定发展型社会救助政策，救助内容从资金物质为主，逐步向资金物质、精神慰藉、能力提升拓展，促进困难群体就业，注重提高各类困难群体适应社会和自我发展能力。

二是提升社会救助管理服务水平。关注不声不响困难群众，变“人找政策”为“政策找人”，进一步完善主动发现机制，实现应助尽助。建立社会救助困难群众需求综合评估体系，健全社区特殊困难群体精准识别、需求评估和精细服务机制，提升社



会救助预警监测和工作监管智能化水平。完善社区特殊困难群体关怀关爱机制,将困境儿童、重度残疾人等特殊困难群体纳入重点关爱对象范围,探索建立公共监护人制度。做好重大疫情等突发公共事件中困难群众急难救助工作。健全居民经济状况核对信息系统,完善社会救助统计。完善社区救助顾问制度。

三是健全社会救助协同合作机制。完善社会救助工作联席会议制度,加强社会救助资源统筹和工作监管。推进社会力量参与社会救助,形成弱有众扶的工作格局。探索建立在突发事件应急响应期间,将人户分离特殊困难群体的社会救助主体责任由户籍地转移到实际居住地的工作机制。加强和改进生活无着流浪乞讨人员救助管理。健全救助管理综合责任保险制度。持续开展救助管理服务质量提升行动。完善全国城市救助管理机构交流制度,推进跨区域工作协作。

#### **重大事项一:健全相对贫困救助机制**

1.稳步提高居民最低生活保障标准。根据经济社会发展实际,综合考虑财政收入、居民人均可支配收入、居民人均消费支出、居民消费价格指数等因素,稳步提高低保家庭基本生活保障水平,市、区两级社会救助总体投入稳步增长,确保年度居民最低生活保障标准不低于上年度全市居民月人均消费支出的33%。

2.建立社会救助困难群众需求综合评估体系。构建科学的困难群众救助需求综合评估指标,建设社会救助综合服务管理平台,完善评估规范和转介流程。

3.持续开展救助管理服务质量提升行动。深入推进救助管理机构标准化工作。加强跨区域信息共享协作,进一步推广“帮你找到家”等救助管理品牌。

## **(二)建设多层次、普惠型、高品质的社会福利服务体系**

一是健全基本养老服务制度。制定基本养老服务清单,为广大老年人提供价格适中、方便可及、质量可靠的基本养老服务。优先保障符合条件的孤寡、失能、重度残疾、高龄老年人,以

及计划生育家庭特别扶助对象、重点优抚对象等人员的基本养老服务需求。完善保基本养老机构(床位)的建设标准、运营方式以及入住条件、价格管理等政策。制定保基本床位布局和利用政策,加快推动养老服务资源在全市范围内有效利用和配置。构建长期照护服务制度体系。完善老年照护统一需求评估制度,健全长期护理保险、养老服务补贴制度和老年综合津贴制度,提高老年人养老服务支付能力。完善养老机构公建民营运行机制和保基本床位轮候制度。

二是优化养老服务供给结构。做强中心城区“嵌入式”和农村地区“互助式”养老服务品牌,加强资源配置,优化设施布局。按照“15分钟服务圈”要求,完善中心城区和郊区城镇化地区嵌入式养老服务体系,织密织好养老服务网。持续推进养老床位建设,重点发展护理型床位和认知障碍照护床位,逐步实现符合条件的失能(含失智)老年人入住养老机构应住尽住。推广综合照护模式,推动居家、社区、机构养老服务融合发展。推进大型居住社区依法配置养老服务设施,挖掘存量资源,增加养老服务设施供给。试点家庭照护床位,实施居家环境适老化改造和老年人紧急援助等项目。推进老年认知障碍友好社区建设,到2025年,实现街镇(乡)全覆盖。大力发展养老服务产业,构建多层次多元化的养老服务供给体系。

三是提升养老服务能力和质量。深入推进医养、康养、体养有机结合,提升养老机构内设医疗服务水平,推动互联网医院进

养老机构,试点开展养老机构远程医疗会诊,推进养老服务机构和医疗机构合作,发展“长者健康之家”。大力推进护理员队伍建设,完善职业技能鉴定、综合水平评价制度和激励支持政策,建立全市统一的养老护理员信息系统。深化养老顾问制度。注重发挥康复辅具作用,提高和改善老年人自理能力和生活质量。支持专业社会组织依法开展社会监护服务,发挥老年社会工作者作用。发展智慧养老服务,推动养老服务数字化转型,开展长者智能技术运用能力提升行动,打造一批智慧养老机构和数字化社区养老服务场所。

四是加强养老服务行业管理。构建养老服务行业综合监管体系,建立健全养老服务综合监管制度,强化事中事后监管,完善联合监管、质量综合评价和社会信用体系。完善养老服务机构科学评价机制,持续实施养老机构等级评定与服务质量日常监测,建立养老服务机构信用分级制度。全面加强养老服务机构消防、食品安全等底线风险管控,健全突发事件和服务纠纷处置机制。加强标准化引领和行业自律,形成一批有全国影响力的品牌机构。

#### **重大事项二:优化养老服务供给结构**

1.进一步加强养老床位建设。按照“9073”养老服务发展格局要求,实现养老床位数量持续增长。到“十四五”末,养老床位总量达到17.8万张以上。提高护理型床位占比,2022年不低于总床位的60%;2025年认知障碍照护床位不低于1.5万张。

2.完善社区嵌入式养老服务和农村互助式养老服务。落实《上海市社区嵌入式养老服务工作指引》,中心城区和郊区城镇化地区按照“15分钟服务圈”布局建设“1+N”养老服务设施,即每个服务圈内至少建1家社区综合为老服务中心,具备专业照护、助餐服务、医养结合、健康促进、智能服务、家庭支持、养老顾问和精神文化等若干标

配功能,并结合居村布局,建设 N 个家门口养老服务站点。实施农村养老服务提升行动,发展农村互助式养老服务,完善组有“点”、村有“室”、片有“所”、镇(乡)有“院”的布局网络。到 2025 年,全市街镇(乡)社区综合为老服务中心达到 500 家左右,社区养老服务设施达到每千人建筑面积 40 平方米。

3.构建长期照护服务制度体系。健全长期照护服务项目、标准、质量评价等行业规范,完善老年照护统一需求评估制度和养老服务补贴制度,适时调整补贴标准。推进实施长期护理保险制度,为经评估达到一定等级长期失能老年人提供基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理服务。

4.构建养老服务行业综合监管体系。建立健全养老服务行业制度规范,形成民政部门主导、相关部门各司其责、养老服务机构自觉遵守、社会广泛参与的养老服务行业管理体制机制。实现养老机构等级评定全覆盖,完善养老服务质量日常监测,持续推进养老服务标准化,建设养老服务社会信用体系。

5.发展智慧养老服务。促进新兴智能信息技术在安全防护、照护服务、健康服务、情感关爱等养老服务领域的应用,改善老年人防跌倒、紧急救援、认知障碍老年人防走失、卧床护理、家庭照护床位远程支持等场景服务。开展家庭、社区、养老机构等多种应用场景试点,引导和规范智慧型养老服务机构和居家养老服务。推广“为老服务一键通”等示范应用场景。培育一批有全国影响力的智慧养老应用示范基地、示范社区和示范品牌。制订完善智慧养老相关产品、服务和管理标准。完善上海市养老服务平台,推动养老领域公共数据开放共享。

6.推进居家环境适老化改造。通过市场化运作和政府资助相结合,对老年人家庭居家环境进行无障碍、安全性和整洁性改造。制订居家环境适老化改造建设标准,搭建全市操作平台。“十四五”期间完成 2.5 万户改造任务,重点资助经济困难、无子女、失能、重度残疾、高龄等老年人家庭。

五是完善残疾人福利保障。加大残疾人福利设施建设和对残疾人家庭扶持保障力度。发展市、区两级重残养护机构和床位,努力实现对重残无业人员,尤其是困难重度精神和智力残疾人应养尽养。开展重度残疾人托养照护服务。稳步提高困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准,健全残疾人帮扶制度。加强残疾人就业服务保障,继续实施残疾人集中就业企业社会保险费补贴制度。推进精神障碍社区康复服务加快发展。

六是加快发展康复辅助器具产业。推进以市场为主体、社区为依托、多部门联动、老年人残疾人伤病人普遍受益的康复辅具服务发展格局。推动建成供给主体多元、经营服务规范、消费

群体满意的康复辅具社区租赁服务体系,实现租赁实体点街镇(乡)全覆盖。加强对康复辅具租赁服务的管理和扶持,制定社会福利机构康复辅具配置标准和目录。建立健全多元化康复辅具支付体系。加强康复辅助技术咨询师队伍建设,提高康复辅具适配率。完善康复辅具产业知识产权服务体系。持续放大进博会康复辅具产业创新论坛影响力。加强宣传引导,培育康复辅具消费市场。

### 重大事项三:健全残疾人福利服务体系

- 1.稳步提高困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准。适时提高残疾人两项补贴标准,扩大覆盖范围。
- 2.建立多元化康复辅具支付体系。根据本市基本医疗保险基金承受能力,将治疗性康复辅具产品纳入医保支付范围,鼓励商业保险支持康复辅具消费。
- 3.推进重残养护机构和床位建设。新增18周岁以上不满60周岁重度残疾人养护机构床位2000张以上。到2025年,全市重残养护床位达到7000张以上。
- 4.建立康复辅助技术咨询师队伍。建立服务于不同场景的3000名左右康复辅助技术咨询师队伍。

七是全面推进儿童福利事业发展。聚焦孤残儿童、困境儿童和农村留守儿童,健全政策体系,强化基本生活和监护兜底保障,稳步提高困境儿童、孤儿基本生活保障标准。加强困境儿童关爱保障,优化完善发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预、护送转接和分类保障机制,加大对困境儿童家庭支持力度。发展特殊儿童服务类社会组织和有全国影响力的服务品牌项目。加强市、区两级儿童福利机构建设,建成市第五社会福利院。鼓励有条件的区建设独立的儿童福利院或在社会福利院设置儿童部。加强基层儿童督导员和儿童主任队伍建设,推进儿童福利社会工作者队伍专业化发展。完善家庭收养评估机制,规范收



养登记工作。

八是全面加强未成年人保护工作。贯彻实施《未成年人保护法》，推动适时修订《上海市未成年人保护条例》。健全未成年人保护四级网络体系。完善未成年人保护工作机制，充分发挥未成年人保护委员会办公室统筹、协调、督促和指导工作职责。建立相对独立的未成年人保护机构。

#### **重大事项四：发展儿童福利和未成年人保护服务体系**

1.稳步提高困境儿童、孤儿基本生活保障标准。建立与经济社会发展水平相适应的困境儿童、孤儿基本生活保障标准调整机制。

2.健全未成年人保护工作机制。建立民政部门牵头、各部门职责明确，协调有力、运转高效的未成年人保护工作机制。发展专业工作队伍，到2025年，全市持证儿童福利社会工作者达到500名以上。

3.推进儿童福利机构和未成年人保护机构建设。各区整合社会福利方面的机构、人员、场所等资源，建立相对独立的未成年人保护机构。到2025年，全市新增儿童长期照料床位400张以上，每区不少于25张。各区未成年人保护机构规范达标率达到100%。

### **(三)建设有序、活力、和谐的社区治理格局**

一是发挥居村委员会在社区治理格局中的主导作用。健全党组织领导、居村委员会主导、人民群众为主体的基层社会治理框架，广泛实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，着力推进党领导下的基层直接民主制度化、规范化、程序化。依法推进居村委员会换届选举。健全居村委员会特别法人制度。推进居村委员会规范化建设，全面实行“全岗通”、首问负责、定期走访等制度，完善“有困难找居村”工作机制，加强居村委员会对业委会和物业服务企业的指导监督。

二是推进社区民主协商。在党的统一领导下，坚持自治、法

治、德治相结合,促进政府治理同社会调节、居民自治良性互动。提升居村委会组织民主协商、服务居村民群众、动员社会参与的能力,推动社区共治。推进社区分类治理。推进居村务公开和民主管理,落实居民会议、村民(代表)会议以及听证会、协调会、评议会等制度,保障居村民的知情权、决策权、参与权、监督权,引导居村民深度参与基层治理。强化规则意识,倡导契约精神,鼓励居村民围绕社区公共资源分配、公共空间管理、公共秩序维护等,开展民主协商,引导居村民自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任。普遍推进居村自治章程的制定及规范化,积极推广“住户守则”等新型公约形式,充分发挥村规民约在乡村治理中的作用,推进现代社区共同体建设。推进社区“微更新”“微治理”。继续实施“阳光村务工程”。引导支持社区基金会、社会组织服务中心、专业社会工作者和社区志愿者等社会力量更好提供专业服务,参与社区治理。

三是大力推进居村减负增能。严格居村协助行政事务准入机制,建立违规下沉居村协助行政事务情况举报和移送处置机制,清理规范面向居村的评比达标和创建示范活动,清理规范居村各类台账、挂牌、制度上墙和工作排名,清理整合各类微信工作群、政务APP和小程序。积极推进社区服务数字化转型,大力发展数字化社区服务。加快推进社区服务综合设施标准化建设,实现社区服务综合体建设全覆盖。建立健全社区公共空间综合利用机制和服务规范。开展社会建设和基层社会治理创新案例征集和推广活

动。深化智慧社区建设,加快推进“社区云”建设及应用,整合部署居村层面的信息系统,规范基层信息数据采集和核查。依托大数据资源平台,建立健全面向社区治理的主题数据库,推动居村按需共享数据。深入开展农村社区建设试点和示范村创建活动,打造一批农村社区治理品牌。加快完善农村便民服务体系,推进农村社区“一站式服务”。

四是加强社区工作者队伍建设。优化社区工作者队伍结构。完善社区工作者职业发展和薪酬待遇制度,健全绩效考核、合同管理和退出机制。建立健全市、区、街镇(乡)三级联动和条块协同的居村干部队伍培训体系。开展“最美城乡社区工作者”评选活动,大力宣传先进典型。

#### **重大事项五:推进社区治理规范化精细化**

1.优化社区工作者队伍结构。拓宽职业发展通道,建设具有较高专业化水平的社区工作者队伍,提升党建工作、群众工作和基层治理工作能力。社区工作者中持证社会工作者占比提高至20%以上。

2.深化“社区云”平台建设。推动“社区云”市级层面工作协调机制建设,加强居社互动平台运营管理,构建居村统一入口,推动基层数据采集模式转变,提升基层治理效能。到2025年,力争实现“社区云”平台在全市居村委会全覆盖,注册“社区云”居社互动平台的家庭数量不少于全市家庭总数的50%。

3.社区服务综合体建设全覆盖。加快推进社区服务综合设施标准化建设。着力推进嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等新城社区服务综合设施建设。

五是加强行政区划管理。研究制定街镇设立标准,规范居村调整程序,规范行政区划调整和驻地迁移工作。加强分类指导,做实基本管理单元。组织做好区划地名信息的更新维护,推进政区历史地名文化研究和保护工作。深化平安边界建设,完成第五轮省界联检和区界联检,健全界线管理长效机制。



#### (四)健全规范有序、积极有为的社会组织和社会公益事业发展格局

一是深化社会组织登记管理。坚持和完善双重管理为主、直接登记为辅的登记管理体制。深化社会组织登记管理法治建设，适时研究出台本市社会组织登记管理相关的法规政策，完善登记管理操作性、指引性文件制定。推进修订《上海市促进行业协会发展规定》。优化社会组织登记审核流程。完善社会组织登记“一网通办”，建设效率更高的网上登记管理系统。深化行业协会商会与行政机关脱钩常态化工作机制。探索适应新领域、新业态社会组织登记办法。完善涉外类社会组织登记管理，稳妥推进宗教活动场所法人登记相关工作。

二是加大社会组织培育扶持力度。大力推进社区社会组织高质量发展。促进新型研发机构创新发展，推动落实人员激励、税收优惠等方面的配套政策。推动社会团体参与团体或行业标准制定。推进社会组织协商。加大政府购买社会组织服务力度，完善政府购买服务的工作机制、流程、标准和清单，推动社会组织在承接政府职能转移事项中规范运作。完善社会组织服务体系，加快社会组织人才培养，扩大上海社会组织影响力。

三是加强社会组织综合监管。加强社会组织党的建设。完善社会组织法人治理，加强对社会组织发起人、负责人的监管，强化对社会组织资金和活动监管。鼓励和引导社会组织建立风险内控制度，畅通公众参与监督渠道。加强社会组织涉外活动管理。完

善社会组织年度检查、年度报告、专项行政检查、抽查审计和第三方评估制度,制定上海社会组织评估工作指南。深化社会组织信用管理,全面实施社会组织异常名录和严重违法失信名单制度。加大对社会组织违法行为和非法社会组织查处力度。推动社会组织四级预警网络优化升级。

四是推进慈善事业创新发展。充分发挥慈善事业在第三次分配中的作用。推动制定《上海市慈善条例》。组织实施“中华慈善日”活动和“中华慈善奖”评选,做好“上海慈善奖”评选。培育和发展的社区慈善,扩大居民参与。推进慈善超市创新发展,培育和规范发展互联网慈善,推动日常捐赠可持续发展。加快发展慈善信托,探索房产、股权等非现金财产的慈善信托。加强慈善组织登记、认定和监督管理,建立健全慈善信息统计和发布制度,加强专业人才培养。

五是推进社会工作向深度和广度发展。加强社会工作服务机构和专业人才队伍建设。深化社会工作领域职业水平评价,完善高级社会工作师评审机制。开发和规范社会福利、社会救助、职工关爱、慈善事业、社区建设、婚姻家庭、残疾人康复、公益服务等领域社会工作岗位,推进医疗卫生、教育、司法等领域专业社会工作深化发展。设立街镇(乡)社会工作站,发挥社会工作在基层社会治理中的作用。推进政府购买社会工作服务。深入推进与中西部省份社会工作合作项目。

六是健全志愿服务体制机制。完善促进志愿服务事业发展政

策措施。建立健全志愿服务统计和发布制度,定期向社会发布本市志愿者和志愿服务组织发展状况、志愿服务活动开展情况等信息。完善志愿服务信息管理系统,推进志愿服务数据互联互通。推进志愿服务组织依法标识。建立志愿服务领域信用信息归集机制。加强社区志愿服务团队建设,培育一批星级示范公益基地和有影响力的公益服务品牌项目,支持中小學生深入城乡社区开展志愿服务。到 2025 年,全市持有“公益护照”志愿者达到 100 万人。

#### **重大事项六:促进社会组织和社会公益发展**

1. 培育长三角社会组织、支持国际性社会组织落户上海。聚焦长三角一体化发展重点领域、重点行业,探索开展长三角社会组织登记管理工作,提升社会组织在服务长三角一体化发展国家战略中的功能和作用。

2. 完善政府购买社会组织服务工作。完善政府购买社会组织服务的定价和评价机制,充分发挥政府购买社会组织服务供需对接平台作用,规范购买服务流程和事项清单。

3. 加强社会工作人才建设。制定社会工作服务机构扶持政策,推进社会工作行业组织各区全覆盖。实施社会工作者增能计划(继续教育),鼓励建设社会工作标准化实训基地,推动社会工作与社会救助、社会福利、社区治理等工作融合发展。支持社会工作者申报领军人才。组织实施社会工作对口援助。到 2025 年,持证社会工作者达到 4.5 万名左右。

#### **(五)提升基本社会服务规范化、专业化水平**

一是持续推进社区政务服务标准化建设。修订《社区事务受理服务中心建设和服务规范》。持续深化“家门口的政务便利店”服务品牌,实现社区事务线上“一网通办”、线下“一窗受理、一次办成、全市通办、全年无休”,拓展移动端办理功能,扩大电子亮证、证照免交范围。推动社区事务受理中心综合类自助终端上线事项不少于 100 项,推动不少于 30 个社区事务受理服务中心开设 24 小

时自助服务区。

二是完善婚姻家庭服务体系。贯彻《民法典》规定,修订婚姻登记工作规范和工作指引,优化婚姻登记服务流程。实施“互联网+婚姻服务”行动计划,推进婚姻登记预约制度。健全本市婚姻人口数据分析和发布机制。注重发挥家庭家教家风在基层社会治理中的作用,完善婚姻家庭教育工作机制,推进婚姻家庭辅导教育。推进本市婚姻家庭文化建设,建设上海孝亲文化展示馆,建成上海传承家谱家训服务平台。积极参与全国婚俗改革试点工作。建立健全婚介机构管理服务体系,修订《上海市婚姻介绍机构管理办法》。

三是深化绿色殡葬改革发展。推进修订《上海市殡葬管理条例》《上海市公墓管理办法》。加强市、区两级殡葬设施建设,大力推行节地生态葬,农村地区每个镇(乡)至少设置一处公益性骨灰堂,加强对农村地区公益性埋葬点的规范管理。稳步开展部分殡仪馆改扩建和搬迁,推动火化炉全面升级换代。深入推进殡葬移风易俗,完善殡葬惠民政策。加强殡葬工作队伍建设,发展殡葬科技和殡葬文化。创新殡葬服务与“互联网+”融合发展,强化殡葬服务机构的信用监管。

#### **重大事项七:提升民政社会服务规范化专业化水平**

1.推进婚姻家庭辅导教育。推进婚姻家庭辅导进社区、进乡村、进学校。指导编印婚姻家庭教育教材,在本市1—2所高校试点开设单独课程,推动本市高校婚姻家庭系统性教育。

2.完善殡葬惠民政策。优化海葬补贴流程,适时调整生态安葬补贴标准,大幅度提高生态葬比例,到2025年,全市经营性公墓节地生态安葬率,即当年度新开区单个墓位占地面积不大于0.6平方米的安葬量与当年度总安葬量之比不低于90%。

## （六）构建便利共享、协同发展的长三角区域民政服务格局

一是推动养老服务和康复辅具产业发展区域协作。深化长三角养老服务合作,加强养老产业规划协同和项目协调,推动区域养老产业支持政策、标准规范、数据信息等方面衔接共享,提升区域养老产业整体竞争力。探索建立长三角智慧养老服务平台和养老服务能力建设实训基地。鼓励养老服务企业跨区域发展。落实异地就医结算,推动本市老年人入住长三角养老机构长期护理保险费用延伸结算工作,推进落实异地养老人员相关养老福利政策。推进长三角异地康养基地建设。促进长三角康复辅具产业创新合作发展,推进产业园区规划落地,推动长三角康复辅具产业链供应链的互联互通、协同协作。

二是推进社会救助、儿童福利和未成年人保护事业协同发展。强化长三角社会救助工作联席会议制度,加强区域信息共享协作,实现长三角社会救助家庭异地核查交换和核对信息数据共享常态化。推进建立和完善儿童福利和未成年人保护长三角跨省联动工作机制,实现未成年人保护信息沟通、政策互通、工作互动。加强儿童福利服务经验交流,推动长三角形成更高水平的机构服务和从业培训规范。

三是推进社区政务服务和基层治理联动发展。在试点工作基础上,不断扩大长三角社区政务服务“一网通办”事项范围,推进长三角户籍居民结婚证、离婚证、户口簿、户籍证明等电子证照在婚姻登记等公共服务中的应用,逐步实现长三角社区政务

服务事项线上线下通办,“一地受理、一次办理”。加强基层社会治理工作交流,共享基层社会治理经验。探索开展长三角社会组织登记管理工作,推进长三角社会工作、志愿服务和慈善事业联动发展。

四是高质量推进长三角一体化示范区民政事业协同发展。建立健全长三角一体化示范区内社会救助、养老服务、儿童福利和未成年人保护、残疾人福利、基层社会治理等民政事业发展沟通协调机制,推进政策协同,推进区域民政服务标准互认互通,探索推进服务均等化。加快区域民政服务数据共享共用,开展民政服务区域协作联动,探索构建区域民政服务平台。

#### **(七)建设高品质、有特色的新城民政服务体系**

积极推进新城社区规范化精细化建设,加大新城社区服务综合设施建设力度。高标准配置嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等新城在养老、儿童福利、残疾人福利、社区服务等方面服务设施。加强新城社区工作者、养老顾问、救助顾问、公益顾问等民政队伍建设。创新服务供给和运营机制,充分利用社会资源,推进新城民政事业高质量发展。

### **四、强化“十四五”时期上海民政事业发展保障**

(一)坚持和加强党的全面领导。围绕基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责,加强民政各领域党的建设。激发基层党组织建设生机活力,推进党建和业务工作融合发展。完善全面从严治党“四责协同”机制,健全完善责任落实体系,全面提升民

政系统党建工作质量和水平。注重培育、选树先进典型。加强民政系统文明窗口和政风行风建设,不断提高行业文明程度。提升和丰富品牌质量和内涵,实现全市民政系统“一单位双品牌(服务品牌、文化品牌)”,基本实现“一区一业一优秀品牌”。

(二)加强法治化、标准化建设。聚焦法治政府建设要求,推进法治民政建设,不断完善上海民政法规制度体系。推进依法行政,完善公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论等重大行政决策程序,健全重大行政决策责任追究制度。实行政府权责清单制度,厘清政府、市场和社会关系。完善行政规范性文件管理机制,提高行政规范性文件治理效能。加强普法宣传,落实“谁执法谁普法”普法责任制。推动覆盖民政全领域的标准体系建设。

#### 重大事项八:提高民政法治化水平

1.贯彻落实《民法典》相关要求。加强《民法典》学习宣传,围绕建立健全离婚冷静期制度和规范收养评估、法定情形下民政部门或居村委担任监护人、突发情况承担临时生活照料职责、担任遗产管理人等法定职责,制定贯彻《民法典》相关内容的工作指引。

2.推动制定《上海市慈善条例》。根据《慈善法》等法规,结合本市经济社会发展情况,推动地方立法工作。

3.推动修订《上海市街道办事处条例》。根据相关法律法规,结合本市经济社会发展情况,推动地方性法规修订。

4.推动修订《上海市未成年人保护条例》。根据新修订的《未成年人保护法》,结合本市经济社会发展情况,推动地方性法规修订。

5.推动修订《上海市促进行业协会发展规定》。根据国家关于社会组织法律法规制定、修订,结合本市经济社会发展情况,适时提出修订地方性法规建议。

6.推动修订《上海市社会救助条例》。根据《社会救助法》制定,结合本市经济社会发展情况,适时提出修订地方性法规建议。

7.推动修订《上海市殡葬管理条例》。根据《殡葬管理条例》修订,结合本市经济社会发展情况,适时提出修订地方性法规建议。



8.推动修订居委会、村委会等相关地方性法规。根据《居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》等修订,结合本市经济社会发展情况,适时提出修订相关地方性法规建议。

9.推动制定社会组织登记管理地方性法规。根据国家关于社会组织登记管理立法进度,结合本市经济社会发展情况,适时提出地方立法建议。

10.推动修订《上海市公墓管理办法》。结合本市经济社会发展情况,推动政府规章修订。

11.推动修订《上海市婚姻介绍机构管理办法》。按照“放管服”改革要求,结合本市婚姻介绍行业发展情况,适时提出修订政府规章建议。

(三)提高行政执法规范化、专业化水平。深入推进“放管服”改革,加强和规范民政领域事中事后监管。推进全市民政系统执法能力建设。全面实施执法公示制度、执法全过程记录制度和重大执法决定法制审核制度。完善行政许可、行政处罚、行政检查等执法流程,完善综合执法保障措施。制定执法操作指引,加强执法规范管理。加强社会信用体系建设,加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。加强民政政策系统梳理,强化执法监督、培训和指导。

(四)加强人才队伍建设。加快培育与民政事业发展任务相适应、结构合理、素质全面的专业化、高技能、创新型民政人才队伍。在专业服务领域,通过完善职业发展体系,健全源头培养与技能培训体系,提升人员配置的市场化水平,建设专业社会服务人员数据库,提升社会救助、养老服务、未成年人保护、残疾人服务、殡葬服务、社会组织服务等重点领域服务人才职业化程度、专业化水平。在基层社会治理领域,通过完善综合协调机制、健全人才培养体系、强化激励保障等措施,重点提升社区工作者、社会工作者和社



会组织带头人等基层社会治理队伍能力,努力建设全国社会工作人才高地。

(五)加强资金保障工作。完善资金保障体系,加大民生保障类项目投入力度,加强项目管理,建立市、区、街镇(乡)三级资金监管体系,深化民政资金内控平台建设。发挥财政资金杠杆作用,多渠道、多方式支持社会资本参与民政事业发展。优化支出结构,全面实施绩效管理,提高资金使用效率。优化国有资本布局,提高运营和配置效率,规范和提高国资管理水平。拓宽福利彩票销售渠道,加大募集社会资金能力和对民生项目的支持力度。

(六)提升信息化水平。推动互联网、大数据、人工智能、区块链等信息技术与民政工作深度融合,提高大数据信息综合服务管理及辅助决策应用水平。积极推进“互联网+政务服务”建设,加强“上海民政业务数据海”建设和应用推广,实现系统集成共建,数据开放共享,推进落实“高效办成一件事”。加快推进养老服务、社区服务等民政业务领域数字化转型。构建民政信息化标准规范体系。加强统筹协调,推进民政系统信息化建设联动和整体协调发展。

(七)加强新闻宣传和政策理论研究。创新工作理念,健全工作机制,拓宽传播渠道,形成全方位、多层次的宣传矩阵,提高社会知晓度和感受度。健全政策理论研究工作机制,聚焦民政事业改革发展关键问题,深入开展调查研究,推进研究成果转化运用。加强上海民政科研基地建设,推进上海开放大学民政学

院发展,支持交流平台和智库建设,为新发展阶段民政事业发展提供智力支撑。



---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

---

上海市人民政府办公厅

2021年7月23日印发

---