

吉首市民政局 吉首市发展和改革局 文件

吉民发〔2021〕47号

吉首市民政局 吉首市发展和改革局 关于印发《吉首市“十四五”民政事业发展 规划》的通知

各乡（镇）人民政府、街道办事处、市直各有关单位：

现将《吉首市“十四五”民政事业发展规划》印发给你们，请认真组织实施。



吉首市“十四五”民政事业发展规划

(2021—2025年)

吉首市民政局

2021年11月

目录

吉首市“十四五”民政事业发展规划（2021—2025年）	1
前 言	1
一、发展基础	1
（一）“十三五”期间取得的主要成绩	1
1. 社会保障体系不断健全完善	1
2. 灾害应急救援工作成效显著	3
3. 基层政权建设不断夯实	4
4. 社会组织监管不断加强	5
5. 优抚安置政策落实到位	6
6. 社会福利事业蓬勃发展	7
7. 专项社会行政事务管理水平提高	8
8. 民政基础工作得到进一步夯实	9
（二）“十三五”期间存在的主要问题	9
1. 社会救助水平有待提升	9
2. 民政工作转型需补齐工作短板	10
3. 基层民政力量薄弱	11
二、总体思路	11
（一）指导思想	11
（二）基本原则	12
1. 围绕中心，服务大局	12

2. 以民为本，共建共享	12
3. 依法治理，精准施策	12
4. 政府主导，社会参与	12
5. 深化改革，创新发展	12
(三) 战略定位	13
三、 主要任务	13
(一) 坚持共享发展，落实民生优先，完善综合性社会救助体系，不断提升困难群众生活保障水平	13
(二) 提升社会福利服务水平，建立适应我市经济社会发展水平，适度普惠的新型社会福利体系	15
(三) 完善城乡治理体系，州市共建共治共享，提升基层治理的精细化现代化水平	16
(四) 健全社会事务管理体系，加强社会建设管理，构建与全面小康社会发展相协调的社会事务管理新格局	18
(五) 全面加强民政能力建设，建设为民、务实、清廉民政干部队伍，提升民政工作水平	20
四、 重点工程	20
(一) 养老服务体系建设	20
(二) 吉首市殡葬基础设施建设项目	21
(三) 吉首市城市社区阵地建设达标升级项目	22
(四) 重度残疾人护理中心及精神障碍社区康复服务中心项目	22
(五) 未成年人及儿童福利机构建设	22

(六) 其他项目	22
五、保障措施	21
(一) 形成合力，助推发展	22
(二) 改革创新，把准脉络	23
(三) 健全制度、孵化人才	23
吉首市民政局“十四五”规划重大项目表	24

吉首市“十四五”民政事业发展规划

(2021—2025年)

前 言

“十四五”时期（2021—2025年）是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，是吉首全面完成小康社会建设战略目标，建成武陵山片区生态文化旅游中心城，向基本实现社会主义现代化迈进承上启下的关键时期。科学编制好《吉首市民政事业发展“十四五”规划》，对于推进我市民政事业高质量发展具有重要意义。为推动习近平总书记对民政工作重要指示精神在吉首落地生根，开创“十四五”时期我市民政事业发展新局面，我局牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持目标导向和问题导向，科学、全面把握发展中面临的机遇和挑战，集中攻关重点领域和薄弱环节，锐意进取，提前谋划，对新形势新问题新任务深入研究，提出新思路、新措施，用发展的思维解决工作中的新问题，结合我市民政工作实际，特制定本规划。

一、发展基础

（一）“十三五”期间取得的主要成绩

1. 社会保障体系不断健全完善。“十三五”期间，着力加强城乡社会救助体系建设，充分发挥民政在社会保障兜底工程中的牵头作用，联合扶贫、住建、卫健、教体、妇联、残联、医疗保障局等部门，为全市建档立卡兜底保障对象、城乡低保、特困人员、“三留守”人员（留守儿童、留守老人、留守妇女）、重度残疾人、生活困难残疾人等困难群众构建起以社会保障兜底、城乡低保为主，医疗、住房、产业帮扶、关爱保护为辅的社会保障兜底体系，为吉

首市 2018 年在全州 8 县市率先脱贫做出了积极贡献。一是全市城乡低保、特困人员保障水平不断提高。农村低保保障水平从 2015 年 165 元/人/月提高至 2020 年的 350 元/人/月，达到 4200 元/年，超过省定 4000 元/年的标准。城市低保保障水平从 2015 年 330 元/人/月提高至 2020 年的 540 元/人/月。农村五保供养水平稳步提升，2020 年城市特困对象基本生活费标准提高到 1080 元/月（城市低保标准即 540 元的 2 倍），农村特困对象基本生活费标准提高到 700 元/月（农村低保标准即 350 元的 2 倍）。二是开展养老服务质量和专项行动。2018 年开始每年开展该项工作，投入 300 余万元对全市乡镇敬老院基础设施进行改扩建，投入 200 余万元按照统一标准对敬老院室内设施进行提质升级。进行全市敬老院人事改革，对全市敬老院工作人员进行重新选聘，并集中开展业务培训，组建高素质的管理服务人员队伍。联合市卫健局投入 180 余万元在原石家冲街道寨阳中心卫生院建设全州首家为失能半失能特困人员提供服务的医养结合康养中心。三是切实开展医疗救助。（该项工作于 2019 年 11 月移交市医疗保障局）全面实行医疗救助“一站式”结算服务，将低保对象、特困供养人员、孤儿、低收入对象等特殊困难人员纳入医疗救助对象范围。联合人社、卫健等部门在湘西州率先实施建档立卡户医疗救助“一站式”服务，2016 年至 2019 年每年资助建档立卡户、特困供养人员、孤儿参合参保，开展大病医疗救助，累计救助 10 万余人次，发放救助金 2186 万余元，切实减轻困难群众医疗负担。四是临时救助工作扎实有效。结合吉首市实际修订《吉首市临时救助实施细则》，扎实开展困难群众临时救助工作，帮助因临时性、突发性原因造成基本生活出现严重困难的群众渡过暂时困难。特别是新冠疫情防控期间，充分发挥临时救助

制度救急难的作用，2016年至今全市累计临时救助1.7万余人，发放临时救助资金2400余万元，有效缓解社会矛盾。五是切实开展慈善救助。继续开展“爱心拼百分—千群心连心扶危助困爱心志愿者行动”，2016至2020年共募集慈善资金700余万元，建立28个城市社区“爱心接力站”，救助困难群众10万人次。六是积极主动实施城市生活无着的流浪乞讨人员救助，2016年至今全市共救助流浪乞讨人员2000余人次，其中救助未成年人180余人次。

2. 灾害应急救援工作成效显著。（由于机构改革，该项工作于2019年11月移交市应急管理局）“十三五”期间我市完善自然灾害应急预案，因地制宜修改应急响应条件，实现与省、州预案相配套。建立救灾救济工作长效机制，网络报灾平台，成立市、乡、村三级灾害信息队伍，确保报灾、核灾、救灾更及时、更规范、更科学。**一是不断提升防灾减灾能力。**结合“5.12”防灾减灾日，积极开展宣传活动，提升广大市民的灾害应急能力，竹园社区、马坡岭社区、接丰社区、光明社区成功创建“全国综合减灾示范社区”，河溪马鞍村、乾州双河社区、太平镇太平村成功创建“全省综合减灾示范社区”。**二是全力应对自然灾害。**我市自然灾害较多，集西部地区、民族地区、高寒山区和欠发达地区所有困难特点，“十三五”期间，受极端灾害性天气影响，每年都不同程度遭受低温冰冻、风雹、洪涝、干旱、滑坡、泥石流等自然灾害，且受灾区域分布广、重复受灾地区多、灾贫叠加等问题较为突出。灾情发生后，全市民政系统及时、高效、有序开展救灾工作，做到了第一时间赶赴灾区，紧急转移灾民，及时将救灾款物发放到灾民手中，帮助灾民生产自救，恢复重建。2016年至2019年，全市累计投入救灾资金1768万余元，救助受灾群众2万余人，恢复重建因灾倒塌民房

200 余株。

3. 基层政权建设不断夯实。“十三五”期间，以增强社会自治功能、健全社会组织管理体制为努力方向，推进基层群众自治实践，加强社会组织建设和管理，推动城乡群众自治组织稳步推进。一是率先全州完成并村工作任务。我市并村工作于 2016 年 4 月 22 日全面启动，5 月底率先全州 8 县市完成 28 个建制村并村工作任务，合并后现有建制村 110 个，合并后的 new 全部正常运转，基层政权得以夯实。二是圆满完成市第十次村民委员会和第九次居民委员会换届选举工作。三是村（居）务公开和民主管理工作扎实推进。完成全市村务公开栏的建设，规范村务公开栏，把公开栏办成“明白栏”，接受社会和群众监督。创新城乡社区治理，加强乡镇服务能力建设，开展村务公开民主管理和城乡和谐社区创建，提升社区建设质量和管理服务水平，完成全面建成小康社会指标城乡居民依法自治达标率的任务。指导乡镇（街道）、村（社区）成立红白理事，修订村规民约，开展专项监督检查。全市村（居）务公开率 100%、建立村（居）务监督机构 100%。四是加快农村和城市社区阵地建设。全市所有村的农村综合服务平台建设在 2017 年底完成，平均建设面积达到 500 平米。2019 年全市投入 5000 余万元推进城市社区阵地建设。制定《吉首市社区党群服务中心规范化建设工作手册》，指导全市城市社区做到社区标识、外墙装饰、机构门牌、服务窗口、宣传栏目、色彩色系“六统一”，以乾州街道狮子社区为样板开展功能达标建设，为全市的社区阵地建设提供示范。落实城市社区惠民项目，为社区居民解决一批基础设施急难事，改善社区人居环境。五是创新社区管理与服务方式。制定实施《关于加强州府吉首城市社区共建共治的实施意见》，探索推行“五进

小区”（党建进小区、微改造进小区、网格化管理进小区、物业管理进小区、文明创建进小区）新模式，城市基层治理开启新篇章，形成全面掌握民情、迅速解决问题、有效化解矛盾的社区管理服务长效机制，居家养老服务、社区老年人日间照料、社区留守儿童看护，社区残疾人康复等服务逐步展开。六是强化社区干部管理提升服务水平。出台《吉首市城市社区专职工作人员管理办法(试行)》，对社区专职工作人员实行绩效考核。与市委组织部核定城市社区专职工作人员岗位等级和薪酬，逐年提高社区工作人员薪酬待遇水平，同时有效落实养老、医疗、意外伤害、生育等基本保险，实行专职工作人员离职一次性经济补偿制度，社区工作运转经费逐年提高。七是扎实推进基层政权扫黑除恶专项斗争。围绕扫黑除恶专项斗争三年工作重点，持续推进全市民政系统和基层政权领域扫黑除恶专项斗争深入开展，夯实基层基础。按月召开例会，全面开展村居“两委”班子换届选举“回头看”工作，与组织部门共同开展全市软弱涣散村（社区）党组织摸排，及时上报涉黑涉恶线索，全面整治民政工作领域涉黑涉恶问题。

4.社会组织监管不断加强。“十三五”期间我市社会组织建设发展呈现出良好的态势，初步形成门类齐全、结构合理、功能互补、覆盖广泛的社会组织体系。社会组织不断发展壮大，到2020年全市社会组织212个，其中社会团体71个，民办非企业单位141个。通过年检，构建监管体系。对年检不合格的社会团体和民办非企业单位进行限期整改，对连续两年年检不合格的民办非企业单位和连续三年年检不合格的社会团体进行撤销登记。强化社会组织党建工作。开展社会组织执法监察、收费治理工作，领导干部在社会组织中兼职清理规范工作，认真查处违纪违规违章问题，规范社会

组织行为。各类社会组织为服务经济发展、服务群众生活、促进慈善事业发展、促进社会和谐作出积极贡献。

5. 优抚安置政策落实到位。（由于机构改革，该项工作于 2019 年 11 月移交市退役军人事务局）2016 年至 2019 年，全面贯彻落实各项优待抚恤政策，创新拥军优抚、退役士兵安置、军休服务管理机制，开展双拥模范城（县）创建活动。加大烈士褒扬力度，逐步形成与市场经济相适应、有利于国防和军队现代化建设的拥军优抚安置体系。一是认真贯彻落实《军人抚恤优待条例》和军休政策。定期足额发放各项优抚资金，全额兑现义务兵家庭优待金，落实“一站式”医疗补助。扎实开展双拥工作，结合春节、八一，开展对全市驻军和退伍军人走访慰问。按照上级民政部门要求组织全市军休人员开展康乐运动会等活动，军休干部政治、生活待遇得到全面落实。军休职工接收安置任务全面完成。二是扎实开展退伍军人信息采集工作。为乡镇（街道）配备信息采集设备，截止 2019 年春节前共采集信息 6000 余条，年前将优抚对象光荣牌发放至乡镇（街道），结合春节走访慰问活动及时挂牌。三是加强退役士兵安置工作。每年安置任务 100% 完成，对自主就业的退役士兵实施免费培训，提高了就业创业能力。开展“双带双促”活动，建设“退役军人之家”。四是抓好涉军维稳工作。市委市政府高度重视涉军维稳工作，市委、市政府主要领导多次召集会议专题研究，召开退役军人座谈会听取退役军人意见，并深入退役军人家庭开展走访慰问。市民政、人社等部门和乡镇街道，按照各自职能，搞好帮扶、思想疏导、稳控工作，特别是每年国庆节和特防期，我局成立维稳工作专班，扎实开展工作，涉军人员赴省进京实现“零上访”。五是完成吉首烈士公园建设，2018 年总投资 2700 余万元的吉首烈

士公园全面完工，建设烈士纪念馆、烈士纪念碑，为湘西州新增一处爱国主义教育示范基地。当年9月30日烈士纪念日，州市党员干部和各界干部群众代表千余人在烈士公园举行烈士公祭日活动，取得很好的社会反响。

6. 社会福利事业蓬勃发展。“十三五”期间，积极应对人口老龄化，大力弘扬敬老风尚，立足发展以老年人、孤儿和残疾人为主的补缺型福利事业，兼顾发展面向全体社会公众的普惠型福利事业，探索形成以家庭为主、社区为依托、机构为补充，孤儿养育、老年人和残疾人服务为基本内容的社会福利体系。一是抓好残疾人两项补贴发放工作。2016年开始牵头抓残疾人两项补贴发放工作，逐年提高残疾人两项补贴标准，2020年残疾人两项补贴均达到100元/人/月，维护残疾人合法权益，切实保障其基本生活。二是全面落实孤儿、困境儿童各项保障政策。集中供养孤儿保障标准达到1350元/月/人，分散供养保障标准达到950元/月/人。2020年5月我市有49名孤儿，集中供养23人，分散供养26人，37名事实无人抚养儿童。将农村留守儿童关爱保护工作抓实抓细，我局对全市110个行政村、40个社区选址进行儿童之家100%挂牌，实现儿童之家全覆盖。联合市妇联在全市乡镇（街道）人口比较集中的村部、村小选址建设11个示范性儿童之家。在全市所有村（社区）建立儿童主任，乡镇（街道）建立儿童督导员队伍，对儿童主任进行培训。春节和疫情期间开展留守儿童走访慰问活动。三是老龄工作不断加强。（由于机构改革，该项工作于2019年11月移交市卫健委）开展《老年人权益保障法》工作宣传，每年10月组织各类老年协会开展“敬老月”活动。联合市公安局、市司法局根据涉老职责设立老年维权工作服务站和老年法律援助中心，优先调

解处理涉老案件和纠纷，维护老年人的合法权益。为 60 岁老人免费办理老年证，我市年满 60 岁的老年人凭借老年优待证和身份证到市公交公司免费办理公交 IC 卡。四是推进城乡养老服务示范点建设。2017 年、2018 投入 71 万元新建城乡养老服务示范点 22 个，新增床位 71 张。五是发放高龄补贴。加强高龄老人摸底工作，为 90 岁以上老人，百岁老人发放高龄补贴；开展老年人意外伤害保险工作，为符合条件的老年人购买意外伤害保险。

7. 专项社会行政事务管理水平提高。“十三五”期间，加强区划工作创新，健全完善界线管理机制，完成边界年检任务，开展平安边界创建活动。完成吉首市街道行政区划调整工作。2016 年完成乡镇区划调整改革工作，全市从 16 个乡镇（街道）调整为 12 个乡镇（街道），恢复石家冲街道，成立双塘街道，涉改的乡镇（街道）合署办公后，社会大局平稳，实现“零上访”。完成第二次全国地名普查工作，完成本级地名图录典志编纂。健全婚姻登记信息网络，婚姻登记机关实现婚姻登记管理规范化，贯彻落实宣传《婚姻法》等法律法规，宣传基本国策，登记合格率达 100%。深化殡葬改革，实行“四补一免”政策，每年为困难群众发放困难补助 60 余万元。大力推进吉首殡葬基础设施建设，吉首市殡葬改革项目总投资达 3.2 亿元，新建吊唁厅 17 个，火化线两条，完成场地平整、高边坡治理、公墓山开发等工程，于 2019 年 12 月完工并交付。湘西经开区与吉首共建的上山道路（笔架山公路）建设有序推进，预计在 2021 年上半年竣工通车；上山道路入口拓宽完成，公交车接驳点投入使用；农村公墓筹划建设，选址乾州街道三岔坪樱桃冲、双塘街道双塘村、马颈坳镇隘口村建设农村公益性墓地，三岔坪村樱桃冲农村公益性墓地建设已启动。2018 年市人民政府回

购原招商引资企业吉首兴龙陵园实业有限公司，公司性质变更为国有公司，目前殡仪馆运营良好，殡葬服务工作有序开展。加强殡葬管理与执法，省政府于 2019 年 10 月 31 日批复同意吉首市城市管理综合执法局行使殡葬执法权，我市将殡葬执法权限从民政局划转给城市管理综合执法局，已成立殡葬执法大队。殡葬改革系列文件《吉首地区殡葬管理实施办法（试行）》《关于党员干部带头推动殡葬改革的实施意见》《吉首市惠民殡葬奖补实施细则（试行）》《吉首市火葬区、禁葬区范围划定》完成制定，于 2020 年 6 月 30 日正式启动吉首地区殡葬改革，州市同城同策推行“两集中一统一”，实现火化率、集中治丧率、集中安葬率三个 100%，为全州全面推进殡葬改革树立了标杆、提供了范本。积极争取老区项目扶贫资金，2016 年至 2020 年，上争省老区财政扶贫 21 个项目 62 万元，为老区基础设施建设添砖加瓦。

8. 民政基础工作得到进一步夯实。 加强民政信息化建设，改进政务公开政务服务，推进“互联网+民政服务”，将行政许可事项与公共服务事项接入全省“互联网+政务服务”一体化大平台和市政府门户网站。充实基层民政工作队伍，在全市建立 12 个社工站，招聘社工人员，开展社工培训组织参加专业考试，组织开展社会组织大讲堂和社工人才培训。建立社会组织孵化基地，依托建设好的社会组织孵化基地，加大社会组织培育力度。加大民政宣传工作力度，在省红网民政专栏、红网吉首站、《团结报》电视台、湘西广播等媒体宣传民政工作，扩大民政影响力。

（二）“十三五”期间存在的主要问题

1. 社会救助水平有待提升。 一是社会救助层次较低。目前实行的社会救助，主要是解决困难群体的基本生存问题，困难群众自

身造血功能不足，很难依靠个人力量脱困，社会救助层次较低，救助水平还不高。个别乡镇（街道）还存在救助工作动态管理不及时，救助对象欠精准等问题。二是家庭经济状况核查难度大。我市低收入家庭经济状况核对系统尚未建立健全，房产、税务、银行等关键信息未接入，困难家庭经济财产状况的认定主要依托入户核查、纸质材料审核等途径开展，在灵活就业繁荣、交易方式多样的现实状况下，家庭隐形收入难以核实，固定存款、证券、股票等情况难以掌握。

2. 民政工作转型需补齐工作短板。2019年机构改革，民政职能职责进行了调整。根据国家、省民政工作会议精神，民政工作需做好转型调整，特别是我市老年福利、儿童福利工作存在短板。一是养老需求急剧增长，养老服务面临的形势仍较为严峻。截至2019年底，全市60岁以上户籍老年人4.5万人，占全市户籍人口的14.52%，人口老龄化、高龄化趋势日益加深，传统的养老服务供给无法全面适应当前的养老需求，养老服务面临的形势仍较为严峻。我市养老服务整体发展仍处于初步阶段，养老服务基础设施建设不完善、信息化养老服务覆盖面不广、相关扶持优惠政策和落实机制匮乏、社会力量参与养老服务业积极性不高、养老服务专业人才队伍建设薄弱等矛盾问题依旧不同程度的存在，亟需寻求多元复合的养老服务模式来解决老年人多层次、多样化的养老需求。二是儿童福利工作需加大力度。资金投入不足，缺乏必要的工作经费，与今后民政事业发展的要求不完全适应。我市虽然在2020年要实现儿童之家在村（社区）全覆盖，但是示范性儿童之家只建立18个，其他均是挂牌形式，本级财政十分紧张，建设儿童之家资金配套不到位。在全市所有村（社区）选任儿童主任，按照省厅要求每人每

月要发放 200 元工作补贴，需要本级财政配套。每年还需对儿童主任进行专业培训，儿童之家需要抓好后期运营，立足实际开展关爱帮扶活动。三是殡葬改革工作任重道远。2020 年我市殡葬基础设施建设完工，6 月 30 日启动吉首地区殡葬改革工作，全面实行火化，但是农村公益性墓地建设资金不足，火化还没有实现全覆盖，生态安葬、文明丧葬的新风还需大力弘扬和培育。

3. 基层民政力量薄弱。2020 年民政核定人员编制 33 个，其中 7 个行政事业编，26 个全额拨款事业编，人员均为混编混岗使用。如在 2016 年全省机构改革期间，社会救助局这一机构从省到县市被降格或撤并。兜底救助机构弱化，基层从事社会救助保障兜底工作人员均为混编混岗使用。乡镇（街道）民政助理人事管理隶属于乡镇（街道），人员变动频繁，导致全市社会保障兜底工作县（市）、乡镇（街道）、村（社区）三级联动工作机制运行不畅，各类救助信息难以准确收集、上报和反馈。未建立市级婚姻登记机构、未成年救助保护机构，达不到创建 3A 婚姻登记处、创建“五化民政”硬性工作要求。

二、总体思路

（一）指导思想

全市民政工作在“十四五”期间要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚决执行党中央、国务院和省州市党委政府决策部署，坚持加强党的领导，坚持稳中求进总基调，坚持“三个兴市”发展思路，坚持以人民为中心，践行“民政为民、民政爱民”工作理念，以党的政治建设为统领，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，不断推进全市民政事业高质量发展。

（二）基本原则

坚持贯彻以人民为中心的发展思想，增强民政服务能力，革弊鼎新、攻坚克难，力争各项事业取得新进展，有力服务改革发展稳定大局。

1. 围绕中心，服务大局。树立大局观念，服从服务于全市经济社会发展全局。紧紧围绕市委市政府中心任务、吉首重大发展战略，谋划和推动民政事业发展，在服务全市工作大局中实现民政事业更好更快发展。

2. 以民为本，共建共享。牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持把群众利益贯穿于民政事业发展的各领域和各环节，实现共建共享、包容发展。加强基本民生保障制度的顶层设计和安排，着力增进社会困难群体、弱势群体的基本权益和发展能力，使人民群众对美好生活的向往不断变成现实。

3. 依法治理，精准施策。深入贯彻全面依法治国战略，更好发挥法治的引领和规范作用，切实加强民政法治建设，使各项民政工作有法可依、有法必依。遵循民政事业发展规律，推进民政工作决策科学化，以及民政领域公共资源配置合理化，增强政策实施的精准性、有效性。

4. 政府主导，社会参与。坚持通过编制发展规划、落实资金投入、强化监督检查等方式，确保政府主导作用发挥到位。厘清政府、市场、社会力量在民政事业发展中的职责作用，积极培育社会组织、专业社工等多元参与主体，搭建基层社会治理和公共服务平台，促进通力协作，形成整体合力。

5. 深化改革，创新发展。深入推进民政重点领域和关键环节

改革，用改革的办法和全局的视野不断开创民政事业发展新局面。进一步发挥先行先试作用，率先破除制约民政事业更好更快发展的观念障碍和体制障碍，努力争当民政事业改革发展的“排头兵”。

（三）战略定位

民生保障能力明显增强，社会治理水平显著提高，提供专项社会服务更加有效，形成各个部门和各项工作之间有机联系、分工明确、相互支撑、协同发展的推进格局，构建起制度更加完备、体系更加健全、覆盖更加广泛、功能更加强大，与经济社会发展水平相适应的现代化民政事业发展体系。

三、主要任务

（一）坚持共享发展，落实民生优先，完善综合性社会救助体系，不断提升困难群众生活保障水平

——最低生活保障方面。巩固脱贫成效，统筹各类保障措施，为无劳动能力贫困人口提供兜底保障，确保实现稳定脱贫。将符合条件的无劳动能力贫困人口全部纳入农村低保范围和特困人员救助供养范围，确保应助尽助。对非贫困低保对象“两不愁三保障”稳定实现情况开展排查，全面摸清底数，将其中存在致贫风险隐患的作为边缘户纳入监测范围，将符合条件的适当上浮低保补差标准，防止低保对象滑入贫困人口。建立低收入家庭经济状况核对体系，完善低收入家庭收入核对办法，组建专业收入核对工作队伍，建成面向城乡低收入居民、多部门协作配合的收入核对综合信息处理平台。规范城乡低保分类施保措施，提高老年人、残疾人、未成年人和重病患者的保障水平。规范基层低保管理服务，健全基层低保监管和责任追究机制，确保应保尽保、应退尽退。

——特困人员救助方面。推动完善城乡统筹、政策衔接、运行

规范、与经济社会发展水平相适应的特困人员救助供养制度，按照特困人员认定办法，科学制定基本生活标准和照料护理标准。加强特困人员供养服务机构建设，完善内部管理，健全服务规范，集中供养失能半失能特困人员，到“十四五”末，生活不能自理特困人员集中供养率达到50%以上。

——特殊群体关爱保护方面。健全未成年人、困境老人保护工作领导协调机构，落实孤儿保障、农村留守儿童、老年人及困境儿童的关爱保障等政策文件，完善服务体系，建立完善发现、报告、跟踪、关爱等机制，全方位保障权益；加强孤儿保障工作，按照要求逐步提高孤儿基本生活费标准，新建未成年人保护中心，为孤儿、弃婴成长提供必要的服务和支持。健全和落实残疾人两项补贴，帮助解决残疾人特殊生活困难和长期照料困难。对符合条件且有意愿入驻照护机构的兜底保障对象中的重度残疾人提供集中照护服务。健全临时救助制度，确保因突发事件致困的群众及时得到救助。

——流浪乞讨救助方面。着力减少反复流浪现象，帮助受助流浪乞讨人员回归家庭或实现社会自立。加强流浪未成年人救助保护机构队伍建设，加强受救助流浪未成年人的教育工作。加强流浪乞讨“三无”精神障碍患者服务管理，做好对长期滞留的“三无”精神障碍受助人员安置工作。

——引导社会力量参与救助。鼓励、规范社会力量参与救助工作，推动其与政府举办的救助机构共同发展。重点推行通过政府购买服务增加基层社会救助经办服务能力，促进社会力量与救助事业的有效衔接和功能互补，发挥我市社会救助在打赢脱贫攻坚战和全面建成小康社会中的兜底性基础作用，构建政社协同、职责分明、保障有力、运转高效、群众满意的服务管理新格局。

（二）提升社会福利服务水平，建立适应我市经济社会发展水平，适度普惠的新型社会福利体系

——儿童福利事业。将农村留守儿童关爱保护工作抓实抓细，健全儿童督导员和村（居）儿童主任队伍，推进儿童之家建设，落实儿童主任岗位津贴。建立未成年保护中心，着力抓好未成年保护工作。

——养老服务事业。加快发展养老服务业，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的多层次养老服务体系，推动医疗卫生和养老服务相结合，创新投融资机制，探索发展长期护理保障制度，全面放开养老服务市场，增加养老服务产品供给。规范支持养老机构建设。充分发挥政府保基本、兜底线作用，继续加强敬老院、福利院建设，重点为城乡特困老人（城市“三无”老人、农村五保老人）、低保家庭中的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。加大失能半失能大力推进运营体制改革，支持公办民营、公建民营、民办公助等多种运营形式。积极引导社会参与，通过补助投资、政府购买服务、运营补贴、金融扶持、税费减免等政策，支持社会力量举办养老服务机构。开展社区居家养老服务。统筹规划发展社区养老服务设施，加强老年人日间照料中心、城乡基层养老服务设施、社区小型养老服务机构建设，加大医疗护理、康复辅具、文娱活动设施配备力度。鼓励发展社会互助养老，发挥基层老年协会作用，依托城乡基层养老服务设施，引导老人开展自助互助养老活动。突出专业组织培育，引导有条件的实行连锁化、网络化、品牌化经营，打造一刻钟养老服务圈。推进医养结合。统筹医疗卫生与养老服务资源布局，重点加强护理院机构建设。鼓励养老机构与周边医疗卫生机构开展多种形式的协议合作，

支持养老机构开展医疗服务。鼓励医疗机构将护理服务延伸至家庭、城乡社区和养老机构。优化养老消费市场。制定实施养老服务业发展规划，在建立基本养老服务补贴、高龄津贴制度、护理补贴制度的基础上，完善政府购买养老服务机制，促进养老和多领域深度融合，支持健康养老、养老休闲、养老旅游等重点领域发展。加强行业监管，严格养老服务标准，对养老服务行业进行备案登记，强化养老行业服务监管，优化养老服务业发展环境。

——公益慈善事业。加大公共财政投入力度，争取慈善基金和慈善救助项目资金逐年递增。进一步完善慈善组织决策、执行和监督相分离的运行机制，不断提高慈善组织社会公信度。全面推动慈善救助项目化，继续开展“爱心拼百分”、“99”公益日活动，重点加大安老、助孤、扶残、济困、赈灾、助医等项目的扶持、资助力度，并逐步向其他社会公益领域拓展。进一步健全彩票公益金支持慈善事业发展机制，积极拓展吉首福彩发行市场。建立志愿者服务储备制度，广泛开展社会互助和志愿者活动。

（三）完善城乡治理体系，州市共建共治共享，提升基层治理的精细化现代化水平

——城乡社区服务体系。新设一批社区。结合吉首市“十四五”规划高铁新城布局，根据公共服务资源配置、人口结构、管理幅度、管理难度等因素，以便于管理服务、便于居民自治、有利于促进社区融合为原则，按照城市扩容的要求，科学开展社区设立工作，五年内新设 15 至 20 个社区。指导新设社区及时筹备成立相关社区组织并高效运作，促进社区治理和服务的精细化、精准化。推进“五进小区”模式，提升城市社区治理水平。继续落实《关于加强州府吉首城市社区共建共治的实施意见》，一是发挥社区党建

引领作用，整合社区党员资源，结合党员自身特长、社会资源，发挥党员先锋模范作用，面对面服务居民，促进居民融合。健全党组织领导下的社区居民自治机制，建立党建引领下的社区居民委员会、业主委员会、物业服务企业协调运行。二是推进社区居委会规范化建设。推进居委会工作职责规范化，切实发挥居委会在社区治理、社区自治、社区服务中的特别法人作用，落实和强化“枢纽、议事、监督、服务”四项职责。推进居委会能力建设规范化，规范居委会办公和服务用房配置，在社区管理和服务用房中统筹解决；对居委会专职工作人员每年至少培训一次；推进信息化建设，加强网格采集信息的共享、分析和应用，建立居民、家庭、社会组织、社区活动电子档案，推进社区服务队伍、服务对象信息数字化。三是统筹发挥社会力量协同作用。加强社会组织培育和管理服务，充分发挥调解组织、社工机构、社区能人等在解决基层诉求、调解基层矛盾方面的作用，最大限度将问题化解在小、化解在早、化解在当地。

——基层民主自治。扩大基层民主，引导城乡基层群众自我教育、自我管理、自我服务，更好地参与管理基层公共事务。健全民主听证会、评议会、协商议事会制度。完善农村村民自治法律法规和政策，培育发展社区服务性、公益性、互助性社会组织，推动政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。加强基层群众性自治组织规范化建设，健全民主决策程序，保障村（居）民的选举权，完成村（居）民委员会换届选举工作，基层民主参选率达96%以上。进一步完善村党组织领导下的村民自治，优化组织设置，强化服务功能，推进信息公开，强化权力监督，创新村党组织领导下的充满活力的村民自治机制。

——基层管理。厘清乡镇（街道）和村（居）委员会、农村集

体经济组织的权责边界，明确村（社区）依法协助行政事项清单，凡未列入准入事项的，一律不得交由村（社区）办理；加强农村自治组织规范化制度化建设，完善村民议事协商机制，健全村务监督委员会，落实“四议两公开”制度；完善村规民约、社区公约，指导全市110个建制村、40个社区修订村规民约、社区公约，用好村规民约、社区公约、“红白理事会”“道德评议会”等载体，遏制大操大办、厚葬薄养、人情攀比等陈规陋习，推行殡葬改革、城乡文明建设。

（四）健全社会事务管理体系，加强社会建设管理，构建与全面小康社会发展相协调的社会事务管理新格局

——社会组织监管。加强社会组织党组织规范化建设，切实发挥社会组织党组织的政治核心作用，推动党组织有形覆盖和有效覆盖相结合。找准党组织工作与社会组织发展结点，探索社会组织“党建”和“业务”融合模式。加强社会组织负责人管理，推进建立社会组织负责人任职、约谈、警告、诚信等管理制度。依托社会组织年检强化社会组织过程监管，探索“互联网+社会组织监管”新模式。加强社会组织监督，探索建立社会组织第三方评估机制，推动评估信息公开、程序公开、结果公开，评估结果与购买服务、表彰奖励等挂钩，加大社会组织信息公开力度。加强政社互动，立足社会组织孵化基地，持续培育扶持社会组织发展。完善政府向社会组织购买服务制度，探索制定承接政府职能转移和购买服务社会组织推荐目录编制管理办法。加强品牌社会组织建设，鼓励社会组织做强、做大、做优。引导和支持社会组织在创新社会治理、化解社会矛盾、维护社会秩序、促进社会和谐等方面发挥作用，使之成为社会建设的重要主体。

——殡葬改革。以维护广大人民群众根本利益为出发点，不断提高殡葬服务、殡葬管理的能力和水平，满足社会不同层次的服务需求。坚持殡法改革与葬礼改革并行、遗体火化与骨灰安放并重、丧事简办与祭扫简约并举，增强殡葬工作的系统性、协同性，建立健全党委领导、政府负责、部门协同、社会参与的工作机制。坚持“两集中一统一”（集中治丧、集中安葬、统一火化）的殡葬改革方针，整治乱埋乱葬，倡导文明新风，充分发挥殡葬改革在建设资源节约型、环境友好型社会的重要作用。全面建立健全布局合理、功能完善的殡葬服务网络和高效有序的殡葬管理体制，基本实现“七化”目标，即：城乡居民基本殡葬服务均等化、殡葬服务优质化、殡葬管理规范化、殡葬改革有序化、骨灰处理生态化、殡葬习俗文明化和殡葬设施现代化。五年内实现城乡殡葬一体化目标，农村全面推行火化火葬、城区范围内所有遗骸墓全面迁移进陵园和农村公益性墓地安葬。

——婚姻登记管理。贯彻落实婚姻登记法律法规，加强婚姻登记员队伍建设；完善婚姻登记管理系统，加强婚姻登记标准化建设，打造国家 3A 级婚姻登记机关，婚姻登记合格率保持在 100%；培育优良文明家风，弘扬健康婚俗文化。

——区划地名管理。落实《行政区划管理条例》及新出台的《行政区划管理实施办法》，稳妥有序开展行政区划调整。依法稳妥清理整治不规范地名，健全政区命名更名审核报批机制。深化“互联网+地名”服务，更新完善区划地名信息。深化平安边界创建，加强边界管理，做好界线领域争议纠纷隐患排查和化解工作，保障边界地区和谐稳定。

——社会工作。加强社会工作专业人才培养，发动社会各界参加社会工作者职业水平考试，壮大社会工作队伍，对优秀社工志愿者开展评选。开展社工集中培训，规范乡镇（街道）社工站服务管理，提高专业化发展水平。

（五）全面加强民政能力建设，建设为民、务实、清廉民政干部队伍，提升民政工作水平

加强队伍建设，指导乡镇（街道）配优配强基层民政干部队伍，加强系统内民政干部的培训，提升干部素质和工作水平；提高服务能力，发展“互联网+政务服务”，加强法治民政建设，完善相关政策法规，健全标准体系；加强安全管理，严守安全底线，落实民政服务机构主体责任，定期开展安全隐患排查整治，坚决遏制和防范重特大安全事故发生。推进信息化建设。不断提高民政工作现代化管理水平。结合智慧城市建设，进一步完善社会救助、社会福利、社会组织、婚姻登记、区划地名等业务系统和数据库，建立共享机制，保障信息安全，切实为群众提供快捷高效服务平台。加强民政文化建设，加大民政宣传力度，促进民政政务公开、网上办公、业务咨询等工作。

四、重点工程

（一）养老服务体系

吉首市社会福利院及社区养老服务机构，项目总投资4.455亿元。建设项目及规模：一是新建吉首市社会福利院。市社会福利院选址乾州街道三岔坪，新建1栋老年人宿舍，1栋未成年人保护综合楼，项目投资7850万元。项目设计养老床位280张，其中护理型床位250张，儿童床位300张。包括办公、食堂、图书馆、活动室等场所，室外建设老人、儿童活动场地，配套用房及室外配套工

程。二是建设社区养老服务机构。根据“五化民政”示范县市要求，市辖区 80%以上的乡镇（街道）均建立一所以上具备综合功能的社区养老服务机构；90%以上的社区均建立日间照料机构。对照社区养老机构建设要求，我市 12 个乡镇（街道）要建立 9 个具备综合功能的社区养老服务机构；40 个城乡社区，要建立 36 个日间照料机构。拟定在镇溪街道、峒河街道、乾州街道、双塘街道、石家冲街道、吉凤街道、马颈坳镇、河溪镇、丹青镇建设 9 个具备综合功能的社区养老服务机构，每个投资 500 万元，总投资 4500 万元。在 36 个城乡社区建设 36 个社区日间照料中心，每个投资 20 万元，总投资 720 万元。通过建设社区养老服务机构，实现以社区服务为依托，专业化服务为依靠，向居家老人提供生活照料、医疗保健、精神慰藉、文化娱乐等为主要内容的社区养老服务，提升全市养老服务水平。

（二）吉首市殡葬基础设施建设项目。项目总投资 5.5 亿元。建设项目及规模：建设笔架山公墓，新开发节地生态公墓山 300 亩，墓位 15000 个；新增环保火化设备 2 套，总投资 1000 万元；修建骨灰寄存楼 1 栋，建筑面积 5000 平方米，可存放骨灰盒 12000 个；在全市建设农村公益性墓地 6 处，以乾州三岔坪樱桃冲农村公益性墓地、双塘大羌农村公益性墓地为示范点，在全市各个乡镇建设农村公益性墓地，实现农村公益性墓地全覆盖；新建陵园上山道路一条，长 2.5 公里，路面宽 8.5 米；改扩建兴龙公园建设项目，新建办公楼、宾馆住宿楼建筑面积 14000 m²包含厨房、餐厅、行政办公区、宾馆住宿；选址新建 8 处乡镇集中治丧场所，总建筑面积 10000 m²。

(三) 吉首市城市社区阵地建设达标升级项目。项目总投资 5.75 亿元。建设项目及规模：一是阵地面积标准，采取新建、购买、配套、置换、调配、扩建、改造等方式实施建设，使 35 个社区服务平台达到面积 600 m^2 — 1300 m^2 的标准；二是功能设置标准，便民服务大厅、党群活动室、网格工作站、调解室、社会工作室等功能室按标准设置，办公设备、应急安全器材设施设备齐全。建设 40 个城乡社区社会工作室，购置相应办公设备，建设社工站 12 个。

(四) 重度残疾人护理中心及精神障碍社区康复服务中心项目。建设项目及规模：建设总面积 2500 平方米的 3 层重度残疾人集中照护服务中心大楼，配备电梯、无障碍通道、食堂，绿化及道路工程、停车场等，新增 200 张床位；在全市建设总面积 4500 平方米的 6 个精神障碍社区康复服务中心，每个新增 50 张床位。

(五) 未成年人及儿童福利机构建设。一是新建儿童福利设施建设，选址乾州街道三岔坪村，建筑面积 6150 平方米，设计床位 150 张。二是新建 1 所未成年人保护中心，选址乾州街道三岔坪村，建筑面积 3360 平方米，设计床位 96 张，三是新建 4 所农村九年一贯制学校“儿童之家”心理咨询室，总建筑面积 1000 平方米。

(六) 其他项目。建设 3000 平方米的流浪乞讨救助管理站项目；加强婚姻登记标准化建设，打造国家 3A 级婚姻登记机关；拓展福彩发行市场，建设 10 个福利彩票发行站点及 3 个形象大厅。

五、保障措施

(一) 形成合力，助推发展。把制约和阻碍民政事业发展的资金、设施、编制等问题逐步解决，增强我市民政事业的实力与动力。积极主动协调，加强与相关部门的沟通和协商，争取各方面的

配合和支持，努力使民政事业发展的重要决策、重要业务工作的开展与相关部门形成共识，形成做好民政工作的合力。

（二）改革创新，找准脉络。加快推进民政的观念、机制、管理等方面的创新，建立健全长效机制和制度保障，推动民政事业科学发展。统筹城乡区域发展，多手段、多途径地推动民政工作，力求在改善和保障基本民生、加强和创新基层社会管理、强化基本公共服务、推动基层民政能力建设有更大突破。

（三）健全制度、孵化人才。强化人才引进和考核机制。采用多种渠道引进专业人才，加强队伍管理和培养，公开选拔招考一批优秀人才进入民政队伍，强化社区补充、壮大和完善民政队伍。推进我市民政工作的规范化、科学化、信息化建设，以利于工作的开展。

吉首市民政局“十四五”规划重大项目表

序号	项目名称	所在地	项目业主	建设性质	开工年份	竣工年份	建设内容及规模		总投资	“十四五”计划投资	备注
1	22、养老服务体系建设	吉首市	吉首市民政局	新建	2021	2025	1. 市中心养老院选址乾州街道三岔坪村，新建1栋老年人宿舍，1栋未成年人保护综合楼。项目设计养老床位280张，其中护理型床位250张，儿童床位300张。包括办公、食堂、图书馆、活动室等场所，室外建设老人、儿童活动场地，配套用房及膳食服务设施、康复保健服务设施、休闲娱乐设施等配套工程。 2. 根据“五化民政”示范县市要求，对照社区养老服务机构建设要求，我市12个乡镇（街道）要建立9个具备综合功能的社区养老服务机构；40个城乡社区，要建立36个日间照料机构。拟定在镇溪街道、峒河街道、乾州街道、双塘街道、石家冲街道、吉凤街道、马颈坳镇、河溪镇、丹青镇建设9个具备综合功能的社区养老服务机构，每个投资650万元。在36个城乡社区建设36个社区日间照料中心，每个投资150万元。通过建设社区养老服务机构，实现以社区服务为依托，专业化服务为依靠，向居家老人提供生活照料、医疗保健、精神慰藉、文化娱乐等为主要内容的社区养老服务，提升全市养老服务水平。 3. 吉首市重度残疾人护理中心及精神障碍社区康复服务中心项目。吉首市重度残疾人护理中心：选址在乾州街道，建设3层护理中心大楼，配备电梯、无障碍通道、食堂，新增200张床位，总投资2000万元。吉首市精神障碍社区康复服务中心：在全市建设6个精神障碍社区康复服务中心，分别在镇溪街道、峒河街道、乾州街道、双塘街道、石家冲街道、吉凤街道建设1个，每个新增50张床位，每个投资200万，总计投资1200万元。	5亿元	4.4555亿元		

	24、其他							
1	吉首市殡葬基础设施二期工程	吉首市民政局	新建	2019	2024	<p>1. 建设笔夹山公墓，新开发节地生态公墓山 300 亩，墓位 15000 个；</p> <p>2. 新增环保火化设备 2 套，总投资 1000 万元；</p> <p>3. 修建骨灰寄存楼 1 栋，建筑面积 5000 平方米，可存放骨灰盒 12000 个；</p> <p>4. 在全市建设农村公益性墓地 6 处，以乾州三岔坪樱桃冲农村公益性墓地、双塘大羌农村公益性墓地为示范点，在全市各个乡镇建设农村公益性墓地，实现农村公益性墓地全覆盖；</p> <p>5. 新建陵园上山道路一条，长 2.5 公里，路面宽 8.5 米；</p> <p>6. 改扩建兴龙公园建设项目，新建办公楼、宾馆住宿楼建筑面积 14000 m²包含厨房、餐厅、行政办公区、宾馆住宿；</p> <p>7. 选址新建 8 处乡镇集中治丧场所，总建筑面积 10000 m²。</p>	5.5 亿元	5.5 亿元
2	吉首市城市社区阵地建设达标升级	吉首市民政局	新建	2021	2025	<p>一是阵地面积标准，采取新建、购买、配套、置换、调配、扩建、改造等方式实施建设，使 35 个社区服务平台达到面积 600 m²—1300 m²的标准；二是功能设置标准，便民服务大厅、党群活动室、网格工作站、调解室、社会工作室等功能室按标准设置，办公设备、应急安全器材设施设备齐全。三是智慧社区建设项目</p>	5.75 亿元	5.75 亿元