

苏州市人民政府文件

苏府〔2011〕189号

市政府关于印发苏州市民政事业发展 “十二五”规划的通知

各市、区人民政府，苏州工业园区、苏州高新区、太仓港口管委会；
市各委办局，各直属单位：

《苏州市民政事业发展“十二五”规划》已经市政府第83次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻实施。

二〇一一年十月八日

苏州市民政事业发展“十二五”规划

“十二五”（2011~2015年）是苏州转型升级、创新发展，全面推进“三区三城”建设，率先基本实现现代化的关键时期，同时也是苏州民政事业由传统民政向现代民政，由“二元结构”向城乡一体并轨的攻坚时期。为适应苏州经济社会发展的新形势新任务新要求，根据《苏州市国民经济和社会发展第十二个五年规划》《江苏省民政事业发展第十二个五年规划》以及市委、市政府《关于率先基本实现现代化的决定》《关于进一步加强社会建设创新社会管理的意见》等政策文件，在客观评估苏州市民政事业发展“十一五”规划完成情况的基础上，编制此规划。

一、“十一五”规划完成情况

“十一五”期间，全市民政部门紧紧围绕服务经济社会建设大局和改善民生主线，坚持解放思想、勇于开拓创新，注重城乡统筹、推动协调发展，社会救助、社区建设、社会福利、社会事务管理和双拥优抚安置“五大体系”建设取得显著成就，呈现基础工作新加强、常规工作新规范、重点工作新突破、全面建设新跨越的良好局面。

（一）社会救助新机制。建立并实施低保标准自然增长、低保边缘救助、临时救助、重残人员救助、救助渐退、物价上涨动态补贴机制，社会救助体系日臻完善。2008年，我市在全省率先超过困难群众生活“每人每天不低于1美元”的国际贫困保障线，城乡低保指导标准从“十五”末的300元、180元，分别提高到420元、340

元，同比增长 40%、89%。昆山、吴江市，吴中、相城区和工业园区、高新区实现城乡低保标准并轨；“十一五”期间，全市共投入社会救助资金 46.5 亿元、救助困难群众 75.1 万人（次）；低保边缘救助范围从 4 类患者扩大至 8 类，受惠面不断扩大；“五保”集中和分散供养标准分别达到 7285 元、6993 元，高出省指标 102%、179%，社会救助水平居全省、全国领先。“十一五”期间，全市累计救助受灾群众 6.77 万人（次），投入救济款物 2646.44 万元；实现市、县、镇、村四级防灾减灾工作体系全覆盖，全市 12 个社区获评“全国综合减灾示范社区”。

（二）社区建设新面貌。创新社区管理体制，巩固发展基层民主自治，4 个县级市获评“全国村民自治模范市”、3 个县级市获评“全国村务公开和民主管理示范市（县）”。成功举办“全国和谐社区建设工作会议”，全市 6 个市（区）、4 个街道、6 个社区获评“全国和谐社区建设示范单位”，受表彰数居全国地级市之首。全市 1113 个村建立农村社区服务中心，实现村级社区全覆盖。张家港、太仓、昆山、吴江市和相城区实现“全国农村社区建设实验示范单位”创建全覆盖。“十一五”期间，全市共投入 45 亿元用于社区建设，社区工作用房城市平均 988 平方米、农村平均 1502 平方米。

（三）双拥创建新拓展。实现创建全国双拥模范城“四连冠”。建立抚恤补助和优待奖励标准自然增长机制，实现优抚对象抚恤补助和义务兵家庭优待奖励标准城乡一体；实现重点优抚对象医疗保险免费参保；全面推行退役士兵“以货币安置为主、就业安置为辅、强化配套服务、实行城乡一体”的安置办法，落实退役士兵的社会

保障、继续教育、创业贷款和免费职业技能培训等优惠政策。“十一五”期间，全市发放优抚资金 5.13 亿、退役士兵安置金 4.78 亿，接收安置退役士兵 12746 人、军休干部和无军籍职工 204 人；实施 127 个实项目支援驻苏部队建设，投入资金 5.22 亿。

（四）社会福利新提升。到“十一五”末，全市共有养老机构 178 家、养老床位 27355 张、千名老人拥有床位数 21.6 张，同比增长 31.9%、163%、116%，22 家养老机构达到省级示范养老机构标准。鼓励和扶持民办养老机构，全市民办养老机构数和床位数分别占总数的 27%、26.2%。全市 93 个乡镇（街道）、1936 个村（居）委会全部建立居家养老服务中心（站），在全省率先实现全覆盖。创新并推广“虚拟养老院”、“农村家庭养老院”、“日间照料中心”、“助餐点”等一批新型居家养老模式。“十一五”期间，全市共发放敬老金 9537.2 万元，惠及 17.2 万老年人。提高孤儿养育标准，机构和散居养育标准分别达 1200 元/月和 720 元/月，高出国家指导性标准 20%；全市共有福利企业 375 家，安置残疾人 1.63 万，占企业职工总数的 23.7%，高出国家规定 12%。

（五）社会事务管理新秩序。全市婚姻集中登记实现全覆盖，12 个婚姻登记处全部获评“全国婚姻登记规范化单位”。“十一五”期间，全市共办理婚姻登记 326072 对、收养登记 4066 人、救助流浪乞讨人员 45000 人（次）；基本解决塔陵历史遗留问题，相关市（区）投入 4.2 亿资金用于退穴还款；出台苏州市第一部地方性民法规《苏州市地名管理条例》，完成第二次苏州市地名普查，全市投入 7100 万，基本完成地名公共服务工程建设。到“十一五”末，

全市社会组织总数达到 9000 家，推行社会组织规范化管理，试行社会组织等级评估和“孵化器”试点工作；在全省率先试点登记异地商会，总数达到 24 家；培育和发展社区社会组织，全市社区社会组织总数达 5475 家，位居全省第二。

（六）慈善福彩公益事业新贡献。成功组织“5.12”汶川大地震慈善募捐活动，全市募集救灾款物 5.99 亿，居全国地级市之首。“十一五”期间，全市累计募集慈善款物达 14.26 亿，投入慈善救助资金 11.51 亿。全市累计销售福利彩票 49.2 亿，筹集公益金 15 亿，投入公益金救助款 2.6 亿用于扶老、助残、救孤等公益事业，同比增长 575%、600%、256%，销售总量和筹集公益金居全省第一，领先全国城市。

（七）民政项目新气象。“十一五”期间，全市共投入 24.2 亿资金，开工新（扩）建 241 个民政基础服务设施项目。加快推进乡镇社会福利设施升级改造，各市（区）陆续新建一批养老服务机构、老年大学和社区服务中心等。市军休服务中心、福彩大厦、慈善总会大楼、苏州军供大厦和局机关办公大楼合建工程相继建成并投入使用，苏州市社会福利总院搬迁新建工程全面开工。

（八）民政队伍新活力。全市民政系统深入开展以弘扬“三牛精神”、培养“三马作风”、深化“四诚教育”、经受“五子检验”为基本内容的主题教育实践活动，积极构建苏州民政人的核心价值体系；通过创作《苏州民政歌》、佩戴民政徽章、设立“民政日”、编写民政读本、成立民政“两团”（福彩爱心艺术团、福彩红心合唱团）、树立民政典型、实践民政誓词等形式，丰富和活跃民政文

化。“十一五”期间，全市共有 1309 人取得全国社会工作职业水平证书；全市民政系统共获得国家级荣誉 40 个，省级 85 个、市级 86 个，269 人获评省级以上劳模或先进工作者；市民政局连续 5 年获评全省民政工作先进单位。

回顾总结“十一五”苏州民政事业发展历程和取得的基本经验，归结起来就是：民政全部是民生，做好民政保民生。

“十一五”时期，坚持以改善民生为主线，全面打造城乡统筹、协调发展，创新引领、整体推进的民政事业新格局，全市民政系统凝聚力、创造力和综合实力不断提升。

“十一五”时期，坚持以现代民政为理念，全面推进传统民政向现代民政、管理型民政向服务型民政“两大转变”，全市民政事业转型升级成效明显。

“十一五”时期，坚持以创先争优为动力，全面贯彻思想建设与业务建设、基础工作与专项工作、试点探索与总结推广“三个结合”，全市民政工作一批创新成果在全省、全国引起积极反响。

“十一五”时期，坚持以依法行政为抓手，全面构建政府主导、社会参与，部门协同、整体联动，问政于民、听证论证，集体领导、民主决策“四项机制”，全市民政部门统筹协调、科学发展、依法管理能力普遍增强。

“十一五”时期，坚持以勤政廉政为准则，全面实践主动服务、创新服务、尽责服务、高效服务、廉洁服务的“五项要求”，全市民政系统作风效能和惩防体系建设有力推进。

同时应当看到，民政事业与经济社会快速发展，与人民群众期

盼要求还存在许多不相适应的方面和差距：民政体制机制尚有短板；民政政策法规相对滞后，特别是社会救助、殡葬改革、公墓管理、社团管理、社会养老等政策法规尚不健全；民政执法手段、队伍、功能缺失，依法行政难以落到实处；民政公共服务设施和提供公共服务能力比较有限，难以满足城乡居民需求；基层民政队伍力量不足，任务重与人手少矛盾凸现等。上述矛盾问题需要通过全面实施“十二五”规划加以解决。

表 1

“十一五”期间苏州民政事业十大标志性成就

类 别	成 就
社会救助	率先在全省超过“困难群众每人每天不低于 1 美元”的国际贫困保障线
社区建设	出色承办社区建设史上盛会——全国和谐社区建设工作会议
双拥创建	成功实现全国双拥模范城“四连冠”
养老服务	实现全市养老床位数翻番
社会福利	隆重举行苏州市社会福利院建立 300 年周年暨弘扬慈善文化主题活动
社会事务	基本解决困扰苏州 14 年之久的塔陵和非法公墓历史遗留问题
慈善募捐	“5.12”汶川大地震全市慈善募捐救灾款物 5.99 亿，居全国地级市之首
福彩销售	全市年销售额突破 19 亿，销售和管理全国领先
民政法制	颁布苏州市第一部地方性民政法规《苏州市地名管理条例》
民政文化	深入开展以弘扬“三牛精神”为核心的主题教育实践活动，民政文化彰显活力

表 2

“十一五”规划主要指标完成情况

类型	指标名称		完成情况
社区建设	居(村)	居委会自治率	99.6%
	委会自治	村委会自治率	99.8%
	城乡社区综合服务中心覆盖率		100%
社会组织	社会组织总量		9000 家
	社会组织增长率		4.936%
	社区社会组织备案数		5475 家
社工人才	获得全国社会工作职业水平证书		初级 1072 人、中级 237 人
养老服务	养老机构建设	养老床位总数	27355 张
		公办机构数、床位数	130 家、20186 张
		民办机构数、床位数	48 家、7169 张
	居家养老	城市居家养老服务站点	822 个
		农村居家养老服务站点	1114 个
	高龄津贴发放总金额		9537.2 万
福利	孤儿年养育标准		1200 元/月(集中)、720 元/月(散居)
慈善事业	儿童福利院床位总数		950 张
	福彩销售总量、筹集公益金		49.2 亿、15 亿
	慈善募集总量、资助资金使用		14.26 亿、11.51 亿

城乡低保	低保指导标准	城市	420 元/月
		农村	340 元/月
	低保实现城乡并轨		9 个市（区）
	投入社会救助资金总额		46.5 亿
	“五保”集中供养率、供养标准		80%、588 元/月
	城市“三无”老人供养标准		588 元/月
	双拥 优抚 安置	重点优抚对象免费参加医疗保险率	
退役士兵安置率		100%	
退役士兵职业技能培训参训率		90%	
实事拥军项目投入资金（亿）		5.22	
社会事务 管理	婚姻登记		326072 对
	收养登记		4066 人
	救助流浪乞讨人员		45000 人（次）
	行政区划	标准地名标志覆盖率	95%
		际界线联检完成率	100%

表 3

“十一五”期间苏州市出台的民政工作 重要政策法规

序号	类别	文件名称	发布日期
1	地方性法规	《苏州市地名管理条例》	2009 年
2	规范性文件	《关于推进社区管理体制改革的若干意见》	2006 年
3		《苏州市村级民主管理制度》	2006 年
4		《苏州市社区居委会民主选举指导意见》	2007 年
5		《苏州市和谐社区指标体系》	2007 年
6		《苏州市自然灾害救助应急预案》	2007 年
7		《苏州市老年人优待办法（修订）》	2007 年
8		《苏州市区社会医疗救助办法》	2008 年
9		《关于进一步加强社会救助体系建设的意见》	2008 年
10		《苏州市城乡困难群众临时生活救助实施办法》	2008 年
11		《关于进一步规范和完善弃婴弃儿捡拾移交接收和孤残儿童养育安置工作的意见》	2008 年
12		《苏州市退役士兵职业技能培训工作实施细则》	2008 年
13		《苏州市优抚对象医疗保障办法》	2009 年
14		《苏州市保障随军家属就业暂行办法》	2010 年
15		《关于进一步加快推进城乡和谐社区建设的若干意见》	2010 年
16		《关于加快我市老龄事业发展的实施意见》	2010 年
17	《关于进一步加快发展我市养老服务事业的补充意见》	2010 年	

二、“十二五”规划指导思想、基本原则和主要指标

“十二五”时期，苏州处于工业化后期的发展阶段，是经济结构优化期、创新发展加速期、城市功能提升期、新旧矛盾交织期。民政事业必须牢牢把握科学发展、富民惠民、和谐共享主题，紧贴中心、服务大局，抢抓机遇、整体推进，努力实现全市民政事业新跨越。

“十二五”期间，苏州民政事业发展指导思想：紧紧围绕服务“三区三城”、率先基本实现现代化大局，以科学发展为主题，以保障和改善民生为主线，以现代民政理念为引领，加快民政事业转型升级，全面推进“六有”民生工程，力争到2015年，建立健全具有时代特征、苏州特色、城乡均等、和谐共享的现代民政服务保障体系。

“十二五”期间，指导民政事业发展基本原则：

——牢固确立现代民政发展理念。坚持把“以人为本、为民解困、为民服务”作为加快推进民政事业发展的出发点和落脚点，努力构建“创新民政”、“合力民政”、“阳光民政”、“数字民政”、“文化民政”等现代民政总格局。

——加快推进民政领域城乡一体。突破城乡“二元结构”和传统体制机制束缚，健全完善与经济社会发展相适应的民政服务保障体系，努力实现民政领域城乡一体化。

——坚持依法行政。着眼民政工作法治化建设，制定出台一批政策法规，从机制上破解影响制约民政事业发展“瓶颈”，努力提高民政部门依法行政、履职尽责水平。

——突出人才优先。更加重视民政队伍建设，积极吸纳专业社会工作人才加入民政队伍，努力提升民政队伍知识化、专业化、年轻化水平。

“十二五”期间，全市民政事业发展主要指标（六大体系）：

——全力推进广覆盖的社会救助保障体系建设。实现全市人均低保救助标准增长数额翻番，即由“十一五”人均增长 120 元增加到 300 元以上；实施低保标准自然增长机制，2011 年实现全市城乡低保标准并轨；建立苏州市低收入居民家庭收入核对机构，健全完善低保救助动态管理机制。

——全力推进多元化的养老服务体系。全市年均增加养老床位数 6000 张以上，全护理养老床位数翻番，即由“十一五”末的 7169 张增加到 18000 张以上，全市养老床位总数达到 6 万张以上，千名老人床位数达到 40 张，实现居家养老城乡全覆盖。

——全力推进新型的社会建设管理体系建设。以城乡社区公共服务均等化为重点，基本形成与城乡社区居民志愿服务、社会化便民利民服务相衔接的城乡社区服务体系。全市实现农村社区建设实验县（区）全覆盖。大力培育和发展各类社会组织，各市、区至少建设 1 家社会组织“孵化器”，实现社会组织登记数和万人拥有社会组织数翻番，分别由“十一五”末的 3525 家、5.6 家，增加到 7000 家和 11 家以上。

——全力推进融合式的双拥优抚安置创建体系建设。实现全市各类优待抚恤标准城乡并轨，优抚对象全部纳入社会保障体系，建立退役士兵自谋职业补助标准自然增长机制，确保退役士兵职业教

育和技能培训参训率、就业率、满意率超过省指标，确保实现“五连冠”，争创“六连冠”。

——全力推进规范化的专项事务管理体系建设。全市免除基本殡葬服务费。进一步优化行政区划，促进区域经济社会发展转型升级，实现镇、村道路地名标志全覆盖，逐步实现苏州市、区和县级市规划区建制镇改设街道办事处，到“十二五”末，实现苏州市区、市区各建制镇以及县级市各建制镇建成区撤村建居全覆盖。

——全力推进适度普惠型的社会福利体系建设。大力推进老年活动设施、乡镇福利机构、救助保护中心、救灾避灾场所等民政公共服务基础设施建设，建立孤残儿童养育标准自然增长机制，大力发展慈善、福彩公益事业，巩固和保持全省、全国领先地位。实现全市福彩销量和公益金总量翻番，销量突破 100 亿，公益金总量达到 30 亿，为发展社会福利事业提供资金支持。

表 4

“十二五”期间苏州民政事业发展主要指标

项目	内容	“十二五”预期目标	指标说明
一个 免除	免除城乡居民殡葬基本服务费	2011 年全市全面实施惠民殡葬政策	根据全省统一部署,苏南地区在 2011 年底前实行惠民殡葬政策
四个 翻 番	人均低保救助标准增长数额	城乡低保标准从 420 元增加至 750 元以上,增长额度不低于 300 元	“十一五”期间,城乡低保标准增长额度分别为 120 元、160 元
	全护理养老床位数	全护理床位数达到 18000 张以上	“十一五”末,全护理床位数 7169 张
	社会组织登记数及万人拥有数	社会组织登记数达 7000 家,万人拥有社会组织数 11 家以上	“十一五”末,社会组织登记数 3525 家,万人拥有数 5.6 家
	福彩销售和筹集公益金总量	销售总额突破 100 亿,筹集公益金 30 亿元	“十一五”期间,销售总额 49 亿元,筹集公益金 15 亿元
四个 并 轨	城乡低保标准	2011 年实现全市城乡低保标准并轨	“十一五”期间,全市已有 6 个市(区)并轨
	城乡社区服务	以城乡社区公共服务均等化为重点,基本形成与城乡社区居民志愿服务、社会化便民利民服务相衔接的城乡社区服务体系	贯彻省委、省政府《关于加强新形势下城乡社区建设的意见》
	城乡重点优抚对象抚恤优待标准	全面实现重点优抚对象抚恤优待标准城乡并轨	除“三属”补助外,抚恤补助、医疗保障和义务兵家庭优待奖励标准已实现城乡并轨
	城乡居家养老服务	全市所有镇、街道和大型居民住宅小区全部建有日间照料中心和助餐点	“十一五”末,全市所有镇、街道全部建立居家养老服务中心
五个 个	自然灾害民生保险	总结推广自然灾害民生保险制度	目前,张家港、太仓、吴江已实行自然灾害保险制度

全 覆 盖	农村社区建设实验县（区）	全市实现全覆盖	目前，常熟、吴中正在申报，其他市、区已获评全国农村社区建设实验示范单位
	社会组织“孵化器”	各市（区）至少建设1家以上的社会组织“孵化器”	根据省要求和市委、市政府有关文件
	地名公共服务工程	研发覆盖城乡地名公共服务信息平台	贯彻《苏州市地名管理条例》，规范地名标志设置，创新数字地名
	撤村建居	市区各建制镇以及县级市建制镇建成区撤村建居全覆盖	根据省、市政府有关文件

表 5

“十二五”期间苏州市民政公共服务设施建设 重点项目

地 区	项目名称	建设规模	投资金 额	完成时 间
市本级	市社会福利总院	占地 90 亩，设计床位 1500 张	4.28 亿	2013 年
	市老年活动中心	采取改造或整合现有资源等方式建设		
	苏州“公益孵化园”	总建筑面积 4000 平方米	500 万	2012 年
张家港市	儿童福利院改造工程	总建筑面积 6200 平方米，设计床位 150 张	2500 万	2013 年
常熟市	市老年公寓	建筑面积 3 万平方米，建设 500 张床位	1.5 亿	2014 年
	市儿童福利院	占地 30 亩，建筑面积 1 万平方米	0.8 亿	2014 年
	归一苑迁建	占地 120 亩，建筑面积 1.2 万平方	0.96 亿	2014 年
太仓市	市社会福利服务中心	建筑面积 25000 平方米，床位约 1000 张	1.5 亿	2015 年
	市民政服务综合大楼		4000 万	2013 年
	全市各镇（区）安息堂	占地 350 亩，建筑面积 4000 平方米	2.5 亿	2014 年
昆山市	老年护理院	结合锦溪人民医院异地重建，其中，老年护理院 6000 平方米，床位 150 张	1 亿	2012 年
	老年活动中心、老年大学	老年活动中心 5000 平方米，老年大学 6000 平方米，配套用房 3000 平方米。	2.22 亿	2012 年
	老年公寓	占地 20 亩，床位 350 张	5000 万	待定
吴江市	社会福利中心	占地 60 亩，床位 500 张	1.3 亿	2013 年
吴中区	民生综合服务中心	占地 20 亩（婚姻登记，老年、伤残军人服务，救灾救济，社区教育培训，慈善募捐，爱心超市）	1 亿	2014 年

批注 [01]: 删除“建筑面积 8000 m²，可同时容纳 1 千名老人活动”，会议讨论利用现有资源改造和整合

相城区	殡仪馆	新增建筑面积 6500 平方米	2984 万	2011 年
	烈士纪念馆	建筑面积 1050 平方米	473 万	2011 年
平江区	城北街道平和护理院	建筑面积 3000 m ² 及装修, 床位 100 张	300 万	2011 年
	苏锦街道社区服务中心	建筑面积 10000 m ²	5000 万	2011 年
	平江爱心之家老年公寓	建筑面积 3000 m ² , 床位 170 张	500 万	2011 年
	娄门街道老年公寓	老年公寓建筑面积 2000 m ² , 床位 350 张		2015 年
沧浪区	虚拟养老院系统升级	建设面积 1200 m ²	700 万	2012 年
	桂花日间照料中心	建设面积 1200 m ²	300 万	2012 年
	桂花社区服务中心	建筑面积 1200 m ²	300 万	2012 年
	胥江社区服务中心	建筑面积 3000 m ²	1600 万	2011 年
金阊区	虎丘综合养老机构	建筑面积 7000 平方米, 含 300 张养老床位。	3000 万	2015 年
	留园街道行政服务中心	建筑面积 5300 m ² , 为街道综合办公用房;	6000 万	2012 年
	留园街道社区服务中心	建筑面积 1370 m ² , 包含办事大厅、活动室场。		
工业园区	苏州工业园区乐龄公寓	建筑面积 55300 平米, 设计养老公寓 300 套	3.5 亿	
	湖东市民服务中心	建筑面积 6000 平米	2000 万	
高新区	区社会福利中心	规划建筑面积 5.3 万平方米, 设计床位 500 张	1.8 亿	2013 年

批注 [02]: 此项为民间投资, 其他为公办

批注 [03]: 桂花社区服务中心项目为苏房地产预留资金外, 其他为街道、区财政投资的

三、“十二五”规划主要任务

“十二五”期间, 苏州民政事业发展的主要任务: 全面推进“六有”民生工程和“六大体系”建设, 进一步增强民政事业发展综合实力, 提升人民群众幸福指数。

(一) 社会救助。健全完善以城乡最低生活保障制度和城乡五

保供养制度为基础，以医疗、教育、就业、住房、法律等专项救助为辅助，以低保边缘救助、灾民救助、重残救助、临时救助、社会帮扶、慈善互助为补充，适度普惠、覆盖城乡的社会救助保障体系。加强社会救助与其他民生保障政策之间的衔接配套，提升社会救助整体水平，保持全省、全国领先地位。

1. 实施低保自然增长机制。低保标准保持与全市经济发展同步增长，高于GDP增长，年均增幅不低于12%。加快缩小城乡差距，确保2011年底实现全市城乡最低生活保障并轨，困难群众基本生活得到较大改善。

2. 规范社会救助管理。健全完善苏州市低收入居民家庭收入核对机制，增强收入核定的科学性和准确性。建立城乡社会救助信息化管理网络，完善低保救助渐退和动态管理机制，实现社会救助“应保尽保、应退尽退、应补尽补”。制定出台《苏州市城乡居民最低生活保障条例》，规范救助程序，提升低保救助制度化水平。

3. 创新医疗救助模式。建立健全“收入型”与“支出型”互补的社会救助制度，重点探索新型医疗救助，由原单纯按人施救和按病种救助拓展到按医疗费用支出实施救助，扩大受益覆盖面，解决“因病致贫”家庭现实生活困难。加大慈善医疗救助项目力度，建立健全儿童大病专项医疗慈善救助机制。

4. 构建新型的扶贫帮困体系。进一步加大社会帮扶资金统筹施救力度，通过设立专项救助和行业帮扶，实现帮扶资金救助与低保政策救助衔接互补。适度扩大临时救助范围，逐步将遭遇突发性、临时性困难的外来务工人员纳入施救对象。实施困难特殊残疾人生

活救助，对家庭人均收入在低保标准 200%以内的一户多残、依老养残等困难家庭中的残疾人，按照不低于当地城乡低保标准的 60%发放生活救助金。

5. 稳步提高农村“五保”供养水平。全面落实“五保”供养政策，完善自然增长和长效管理机制。适度扩大“五保”供养范围，将实际收入低于“五保”供养标准，且生活困难的“三无”（无子女、无劳动能力）对象纳入“五保”供养范围，提高供养整体水平，确保全市集中供养率保持在 80%以上。

6. 完善自然灾害救助体系。健全完善市、县（市、区）两级自然灾害救助工作制度体系，确保灾民救助及时、规范、有序。完善灾害救助综合协调和应急联动工作机制，强化预案培训和演练，实现各相关部门信息互联、互通和共享，提高自然灾害综合防范和应急处置能力。加强基层灾害信息员队伍建设，提高民政部门救灾应急处置能力。

7. 增强城乡综合防灾减灾能力。加快建立自然灾害保险制度，推广自然灾害民生保险制度，充分发挥商业保险在防灾减灾中的积极作用。深化“综合减灾示范社区”创建活动，普及防灾减灾知识，增强城乡居民防灾减灾意识，提高救灾应急社会动员能力。综合利用城乡社区服务设施、公园、广场、学校等公共场所，统筹整合、科学布点，建设覆盖城乡社区的应急疏散场所。健全市级救灾物资储备目录和仓储制度，建立市、县（市、区）两级自然灾害救助物资储备库，合理储备各类应急物资。

（二）养老服务（另行编制《苏州市老龄事业发展“十二五”

规划》)。优先发展社会养老服务,按照“政府主导、政策扶持、社会参与、市场运作”的方式,重点实施“着力建设养老服务设施、精心打造养老服务体系、全面提升养老服务质量”三大工程,基本建成以居家养老为主体、社区照料为依托、机构养老为支撑、各类为老服务组织协调发展、覆盖城乡全体老年人的社会养老服务网络。到“十二五”末,我市基本形成“9064”养老服务格局,即全市老年人口中,90%的老年人享受由社会化服务提供的自助式养老;6%的老年人享受由日间照料中心等服务组织提供的互助式养老;4%的老年人享受由养老机构提供的集中式养老。

8. 加快养老服务基础设施建设。编制专项规划,将日间照料中心、助餐点等养老服务基础设施建设项目,分解和落实到各市(区)、街道、社区(村)。各市(区)建有示范性养老机构1所以上(每所300~500张床位)、护理式养老机构2所(每所100张以上床位)、休闲式养老机构1所;市本级通过改造或整合现有资源等形式,建立市老年活动中心。加快推进农村敬老院升级改造,变单一“五保”供养为集供养、寄养、康复、护理为一体的多功能、综合性养老机构。

9. 加大政府养老实项目建设和“民办公助”扶持力度。到“十二五”末,全市养老床位总数达到6万张,其中,具有护理性质床位占总数30%以上,全市千名老人床位拥有数达40张,并纳入各级政府考评指标体系。其中,2012年达到30%,2014年达到35%,2015年达到40%。加大社会力量兴办养老机构政策扶持力度,适度提高民办养老机构补助标准,规范对民办养老机构建设补贴资助方

式，加强资助款项的监督管理，提升养老服务队伍专业化水平。

10. 全面提升居家养老服务水平。全市各类居家养老服务中心（站）在实现全覆盖基础上，完善服务项目、提升服务质量，全部达到省评估标准 A 级以上，其中 AA 级 50% 以上，AAA 级 10% 以上。大力发展居家养老服务，城乡街道（镇）“日间照料中心”实现全覆盖，老年人助餐点达城市社区总数 30%，社区助餐点覆盖面达 30% 以上。健全居家养老服务组织管理体制和监督评估机制，建成上下共通、根植社区的全市养老服务信息网络平台和管理系统。到“十二五”末，全体老年人都能从社区获得日间照料、文化娱乐、康复护理和心理关爱等居家养老服务。普及养老机构床位综合责任险、居家养老服务组织责任险和 70 周岁以上老年人人身意外伤害险制度。

11. 关爱老年人精神生活。建成一批有规模、多功能的老年文体活动场所，培育一批关爱老年精神生活服务品牌。精心组织老年节系列活动。建立覆盖城乡老年人的心理服务网络体系。加强为老服务专业队伍建设。加大养老机构、居家养老组织服务人员培训力度，实现老年服务工作人员持证上岗。大力发展养老服务志愿者队伍。

（三）社会建设。围绕贯彻市委、市政府《关于进一步加强社会建设创新社会管理的意见》等政策文件，着眼健全均等的公共服务、完善的社会保障、新型的社区治理、规范的社会组织发展、有序的公共安全、坚强的组织建设 6 大体系，充分发挥民政部门职能，协调推进社会建设、创新社会管理，维护公平正义，促进和谐稳定，保障人民群众安居乐业。

12. 协调推进社会建设。建立健全各级“党委领导、政府负责、

社会协同、公众参与”的社会建设工作格局，统筹协调社会建设。认真贯彻中央和省、市关于加强社会建设和管理的路线、方针、政策，紧密结合实际，协调制定苏州社会建设总体规划和实施意见。在各级党委、政府和苏州市社会建设工作领导小组统一领导下，协调推进以改善民生为重点的社会建设，促进公共服务均等化、社会保障普惠制、和谐社区全覆盖、社会管理新规范等目标实现，努力探索形成与率先基本实现现代化相适应，具有苏州特色的社会建设和管理的基本体系、基本路径、基本格局。

13. 创新完善社区管理服务体系（另行编制《苏州市社区服务体系建设“十二五”规划》）。按照“管理有序、服务完善、文明祥和”的总体要求，以管理体制更加健全、民主自治更加深入、服务体系更加完善、社会环境更加稳定、队伍素质更加优良、服务设施更加完备为目标，着力加强和改进社区的组织建设、队伍建设、制度建设、设施建设。按照“一委一居一站一办”模式，建立健全以社区党组织为核心、社区居委会为基础、社区管理服务中心为依托、其他各类社会组织为补充、社区居民广泛参与的社区管理服务体制和机制。加强大型集中安置居住区的管理，对规模超过3000户（10000人左右）的集中安置居住区，设立社区党组织和社区管理服务中心；按照“一区多居”管理模式，下设若干居委会。加强社区配套建设。行政、文化、商贸、医疗、综治、警务等服务用房面积按不低于社区住宅地面建筑面积的3%规划建设，其中工作活动用房按0.5%进行配置，已建而未达到要求的逐步建设到位。

14. 拓展延伸基层民主自治。依法组织城市居委会和农村村委会

换届选举，积极推行村委会“无候选人一票直选”，普遍实行城市社区居委会直接选举。全面推广“政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动机制”，建立健全人大代表、政协委员与社区居委会工作对接机制。深化村（居）务公开，重点加强“村改居”合作组织民主管理，切实保障基层群众知情权、参与权、表达权、监督权。到“十二五”末，全市建成一批全国农村社区建设实验区县和全国村务公开民主管理示范单位。坚持“权随责走、费随事转”的原则，实行社区工作“准入制”。依法加强城市社区居委会、农村村委会各项民主管理工作，理顺小区业主管理委员会与居委会关系，使社区各项事务真正反映居民心声、体现居民意愿、符合居民要求。

15. 加快提升社区服务管理水平。以共建共享共融为目的，以社区服务中心为载体，建立政府、市场、社会互联互通，实现政府公共服务、便民利民服务、互助志愿服务和市场商业服务相衔接，集社会救助、社会保险、社会治安、医疗卫生、环境保护、人民调解于一体的城乡社区公共服务体系。加大政府购买公共服务力度，加快推进公共服务社会化、专业化、市场化进程。完善社区服务评价机制，开展年度居民民主评议，探索实行第三方评估机制，使社区公共服务更加贴近居民需求。整合社区各类业务系统，建立以社区综合数据库为基础、界面统一的社区政务平台，全面推行社区台帐电子化。建立以社区服务需求为导向、具备交互功能的社区综合应用平台，充分发挥社区资源为居民提供便捷服务。整合各市、区现有社区服务热线，建立市级社区服务热线 12349，形成覆盖市、县（市、

区)、街道(镇)、居(村)四级信息服务网络,推动社区志愿工作开展及社区服务业发展。加强社区工作者队伍的职业化和专业化建设。社区专职工作人员按人口(社区户籍人口和外来登记人口之和)1.5‰配备;按照200~300户的规模设居民小组长,每30~50户设楼(道)长,居民小组长和楼(道)长按有关程序产生。强化社区经费保障,建立以财政为主的经费保障制度,社区工作经费按不低于20元/人·年(社区总人口)的标准核拨。调整提高社区党组织、居委会、工作站专职人员的生活补贴、工资、保险等福利待遇,从2011年起年人均待遇原则上不低于上年度当地城镇职工平均工资水平。提高其他社区工作人员待遇,对兼职委员、居民小组长和楼(道)长每月给予适当经济补贴。

16. 不断强化社会组织功能。着眼社会发展和人民群众需要出发,积极培育和发展公益类、新兴产业类社会组织和社区社会组织。到“十二五”末,市本级建立“苏州公益孵化园”,各市、区建立相应的社会组织“孵化器”,孵化成长期的社会组织,进行专项培训和提升,组织公益项目孵化。公益志愿类、文体娱乐类和协调管理类社区社会组织城市社区平均达10家、农村社区平均达5家。重视发挥枢纽型联合性的社会团体的桥梁和纽带作用,探索建立区(市)级社会组织服务中心(或团体)和街道(镇)社区社会组织服务平台,逐步形成社会组织自我管理、自我服务和自律自治的运作机制。到“十二五”末,市和各县级市成立“社会组织总会(促进会)”及其“社会组织服务中心”,各市培育和发展3~5个枢纽型联合性的社会团体。强化社会组织的监督管理,逐步推进社会组

织建设规范化、监督体系化、管理信息化。加快推进市属行业协会改革创新和社会组织网上登记、年检工作，促进社会组织自律水平和整体素质提升。全面推进社会组织等级评估工作，到“十二五”末，全市等级社会组织达30%以上，各市（区）都有4A以上级社会组织。积极探索社会组织承接政府职能转移的路径及其具体形式，强化社会组织的社会调节功能、政府智囊功能和合作平台功能。组织社会组织开展诚信建设、注重品牌建设，市和各市（区）建立10家以上有明显特色和较高信誉的品牌社会组织。加强社会组织管理执法监督，防范和打击非法违法组织活动。

17. 加快推进社会工作人才队伍建设。围绕加快社会工作服务体系建设，培养一支理念先进、方法科学、关爱民生、热心公益的社会工作人才队伍，推进全市社会工作专业化、职业化进程。建立健全市和各市、区社会工作人才队伍建设领导机构，建立完善以培养、评价、使用、激励、保障为主要内容的长效机制，形成以社工机构为载体，以专业社工为引领、以社工从业人员为骨干、志愿者广泛参与的社会工作服务体系。加强教育培训，构建学历教育、专业培训和知识普及相结合的社会工作人才培养体系。认真做好全国社会工作者职业资格考试，每年选拔优秀社工赴国内先进地区或海外研修培训。建立市、县（区）两级实训基地，实行督导制，推行专业岗位职业资格聘任制度，提升社工人才的专业水平和职业素养。到“十二五”末，全市通过国家社会工作者职业水平考试人数超过3000人。建立以财政投入为主、多元化支持社会工作发展的投入机制，加大政府购买服务与岗位开发力度。逐步在公益服务类事业单位、

城乡社区和公益性社会组织中开发和设置社会工作岗位，重点在社会福利、社会救助、社区建设、医疗卫生、社区矫正、养老服务、青少年教育、残疾人服务等领域开展专业社工服务。有步骤地推进社区专职工作人员社工化，45周岁以下的社区专职工作人员原则上要持有国家《社会工作者职业水平证书》。大力培育和扶持民办社工机构。鼓励、支持符合条件的组织和个人，创办社工专业机构，重点扶持一批具有示范导向作用的民办专业社会工作服务机构。2012年底前，各市、区至少培育2~3家具有一定规模的专业社工机构。

（四）双拥优抚安置。以实现全国双拥模范城“五连冠”、争创“六连冠”为目标，通过开展政策拥军、实事拥军、科技拥军、文化拥军、社区拥军等一系列扎实有效活动，积极支持国防和军队建设，巩固和发展新型的军政军民关系，实现军民融合式发展。

18. 全面落实优待抚恤政策。进一步完善优抚对象抚恤补助标准自然增长机制，提高重点优抚对象保障水平，实现各类优待抚恤标准城乡一体化，建立优抚对象优先纳入社会保障机制，优先享受各类社会福利，确保优抚对象生活不低于当地社会平均水平。创新物质保障与精神抚慰并重的优抚工作新机制，完善优抚对象住房保障制度，通过自我保障、政府补助、社会优惠相结合的方式，着力解决低收入优抚对象家庭住房困难。加大烈士纪念建筑物保护的投入，充分发挥爱国主义教育基地的功能和作用。

19. 健全完善退役士兵免费职业技能培训和接收安置体系。建立退役士兵职业教育和技能培训长效机制，完善承训学校年检制度、

专职辅导员制度和巡视制度，保持退役士兵参训率、就业率、满意率全省领先。进一步完善退役士兵城乡一体化安置政策，逐步建立自谋职业补助标准自然增长机制，大力推进自谋职业和自主创业，巩固和提高全市退役士兵安置率和实际就业率。

20. 深化军休系统“和谐军休家园、和谐军休家庭”创建。认真做好军休人员接收安置和服务管理工作，确保“两个待遇”落实；继续做好军队退休士官、伤病残退役军人及无军籍职工接收、安置工作；稳步推进军队离休退休干部住房制度改革工作；大力加强军休所规范化、制度化管理，创新服务方式，完善服务管理机制，满足军休干部多层次、多元化的服务需求，提高军休服务管理质量。

21. 高效、优质地做好军供保障工作。健全完善军供工作管理机制和配套设施，按照“优质、快速、持续、准确、安全、保密”要求，构建“一站多点”的快速军供保障体系。创新军供保障方式，全面提升应急供应保障能力。

（五）专项事务管理。着眼提升城市现代化管理和推动文明城市建设要求，加快民政专项事务管理创新，健全完善与市场经济体制相适应的社会事务管理体系，提升社会事务管理规范化、制度化、标准化水平。

22. 规范婚姻、收养、殡葬服务（另行编制《苏州市殡葬事业发展指导意见》）。加强婚姻登记规范化管理，健全婚姻登记服务体系。加大收养法规政策的宣传力度，依法办理各类收养登记。加强婚姻、收养登记从业人员队伍建设。大力推进惠民殡葬政策，加大殡葬基础设施建设投入，规范社会殡葬服务市场。市本级和各县级

市（区）依法加强殡仪服务市场规范化管理，依托殡仪馆推进殡仪服务中心建设。2011 年实现全市殡葬基本服务费用全免。加快推进以乡镇为主的公益性骨灰堂建设，积极稳妥地抓好非法公墓和散坟整治，打造绿色殡葬、阳光殡葬、文明殡葬。规范塔陵、公益性骨灰堂依法经营和管理，积极创造条件关闭经营性公墓，强化殡仪服务社会化管理，打造诚信、优质、公正的殡葬服务品牌。

23. 加强流浪乞讨人员救助管理。变被动救助为主动救助，建立健全由民政、公安、城管等部门组成的街头流浪人员联动救助机制；坚持属地管理原则，构建市、区（市）、街道（镇）、社区四级乞讨救助体系和科学考评机制；加强救助机构规范化管理，加强流浪未成年人心理援助工作，建立健全街头救助与就业援助联动机制。

24. 深化行政区划管理。按照合理配置利用资源、加快产业聚集和促进区域经济社会发展转型升级总要求，深化行政区划管理，推进城市化进程。积极推进县级市政府驻地镇行政管理体制改革和撤村建居工作，逐步撤消苏州市区和县级市规划建成区内建制镇，改设街道办事处。

25. 扎实开展平安边界创建活动。建立健全行政区域界线管理长效机制，深入开展平安边界创建活动，全面落实联席会议、自检联检、界桩管护、跨界开发建设申报、矛盾纠纷调处等制度，确保边界地区和谐稳定，力争县际以上界线全部达到省级以上平安边界建设示范线标准。

26. 推进地名公共服务工程。认真贯彻《苏州市地名管理条例》，建立健全地名规划体系，重点优化道路、桥梁等市政设施地名命名，

提升地名命名更名的科学性和前瞻性。按照城乡一体化要求，规范地名标志设置，实现镇、村道路地名标志全覆盖。研发覆盖城乡的地名公共服务信息平台，便利居民出行。完成编撰吴文化地名保护名录，全面推进吴文化地名保护工程。

（六）社会福利。着眼社会福利由“补缺型”向“适度普惠型”、特殊群体向社会公众转变，健全完善以供养标准自然增长机制为基础，以优化公共服务设施为重点，以发展公益事业为根本，覆盖全市孤残群体的社会保障体系，提高全社会福利保障水平。

批注 [04]: 江苏省提出力争在“十二五”期间建成“适度普惠”的全国试验区。

27. 加强对特殊群体的关爱。进一步改善孤儿成长环境，完善孤残儿童最低养育标准自然增长机制，按照经济生活发展水平和上年度城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入的增长幅度，同步提高孤儿养育标准，提高生活质量，探索和推行弃婴儿成年后的安置办法和保障机制。继续开展孤残儿童康复项目，重点做好0~6周岁符合康复条件的贫困残疾儿童的抢救性康复工作。进一步加强福利企业规范管理，积极做好有劳动能力残疾人的就业安置，全面推进残疾人维权、生活保障、无障碍设施等建设，提高孤残群体社会保障能力。

28. 大力发展慈善、福彩公益事业。深化“公民慈善”理念，动员社会各界广泛参与慈善活动，精心打造具有苏州特色的文化慈善、品牌慈善、阳光慈善、专业慈善，保持慈善募捐全省领先水平。建立健全慈善募捐许可制度、慈善组织评估制度、慈善活动监督制度，规范募捐行为，提高社会公信力。坚持“扶老、助残、救孤、济困、赈灾”的福彩宗旨，通过科学布点、深挖潜力、规范销售、安全运行，确保“十二五”期间，全市福彩销售总量突破100亿；广泛开

展福彩公益活动，通过福彩标识、福彩冠名资助等形式，资助社区养老、社会福利、爱心助学等社会公益事业，提升民政公益品牌效应。

四、实现“十二五”规划的保障措施

为确保规划目标任务的顺利实施，推进苏州民政事业科学发展，需制定相应政策，采取有效措施。

（一）以现代民政理念推进民政体制机制创新。按照“政事分开、管办分离”的原则，加快推进民政事业社会化改革，建立完善“政府主导、部门协作、社会参与、民间运作”的民政管理体制和工作运行机制。根据苏州市事业单位改革总体要求，对民政事业单位实施分类改革，创新运作机制，提高民政公共服务的质量和效益。

（二）以法治化、信息化建设提升民政为民能力。积极推进法治民政建设，扎实开展社会组织、社会救助、社会工作、社会福利和慈善事业等项目的立法调研。根据国家和省政策法规调整，完成相应地方性法规和政府规章的修订工作，完善苏州特色的民政政策法规体系。深化政务公开，开展“六五”普法宣传，推进行政权力公开透明运行，建立健全执法责任制和过错追究制度。规范行业管理，完善服务标准，推进民政工作标准化、规范化建设。以建设“一中心四平台”（民政数据中心、民政业务一体化管理平台、公共服务平台、社区政务平台和社会服务状态预警与分析决策平台）为目标，整合各类业务信息资源，逐步建立标准统一、功能完善、安全可靠、覆盖全系统的民政社会服务信息平台，改善为民服务手段，提升为民服务能力。

（三）以加大资金筹措提升民政事业实力。加大对救灾救助、

批注 [05]: 财政提出目前财政体系中
没有专门民政事业经费这一科目，建
议删除

优抚安置、社会福利、社区建设和“项目民政”的投入力度。积极鼓励和引导社会力量投入社会福利和公共服务领域，推动福彩、慈善事业持续健康发展，创新完善社会捐赠和社会互助机制，形成以政府购买服务、政府项目补贴等方式为核心，社会力量广泛参与的多渠道筹资模式。加强民政经费管理和监督，提高资金使用效益，增强民政保障能力。

（四）以壮大队伍力量夯实民政基础工程。巩固深化以弘扬“三牛精神”为核心的主题教育实践活动，不断增强队伍的责任意识、创新意识、服务意识和自律意识。充实基层民政队伍力量，普遍推行民政协理员制度，切实加大教育培训，不断增强基层民政队伍能力素质，造就一支政治坚定、业务精通、作风优良的民政干部职工队伍。加强民政综合执法队伍建设，有效履行民政综合执法监督职能，全面规范民政领域管理秩序。

（五）以强化监督考评推动民政规划落实。各级党委政府要更加重视民政事业发展，切实加强组织领导，把民政工作列入重要议事日程，争取把更多的民政任务指标纳入科学发展考评体系。各地围绕规划，科学制定实施计划，分解目标任务、落实工作责任、明确进度要求、定期检查评估、提出改进意见。建立“十二五”规划监测与评估机制，2013年进行中期评估，2015年底进行全面评估，确保《规划》重点指标和主要任务圆满完成。

主题词：民政 规划 通知

苏州市人民政府办公室

2011年10月9日印发

共印：一〇份