

西安市民政局 文件

西安市发展和改革委员会

市民发〔2021〕109号

西安市民政局 西安市发展和改革委员会 关于印发西安市“十四五”民政事业 发展规划的通知

各区、县人民政府，开发区管委会，市人民政府工作部门，各直属机构：

《西安市“十四五”民政事业发展规划》已经市政府同意，现予印发，请认真贯彻执行。



2021年9月16日

西安市“十四五”民政事业发展规划

2021年9月

目 录

一、规划背景.....	5
(一) 发展基础.....	5
(二) 发展环境.....	9
二、总体要求.....	11
(一) 指导思想.....	12
(二) 基本原则.....	12
(三) 发展目标.....	13
三、主要任务.....	17
(一) 织密扎牢基本民生兜底保障安全网.....	17
(二) 提升基层社会治理水平.....	20
(三) 完善基本社会服务体系.....	25
(四) 构建多层次、广覆盖的养老服务体系.....	30
(五) 推进“智慧民政”建设.....	35
四、重大工程.....	37
(一) 实施西安儿童福利保护机构建设工程.....	37
(二) 实施精神卫生服务体系建设工程.....	38
(三) 实施城乡社区服务设施建设工程.....	38
(四) 实施养老服务设施体系建设工程.....	38
(五) 实施殡葬服务体系建设工程.....	40
五、保障措施.....	40
(一) 加强党的领导.....	40

（二）强化体制机制建设.....	40
（三）完善政策支持体系.....	41
（四）健全经费投入机制.....	41
（五）加强队伍建设.....	42
（六）实施督导评估.....	42
附件 1：《西安市“十四五”民政事业发展规划》量化 指标说明.....	43
附件 2：西安市各区县“十四五”民政建设项目一览表	46

西安市“十四五”民政事业发展规划

民政工作关系民生、连着民心，是社会建设的兜底性、基础性工作。为了推进新时代西安市民政事业高质量发展，不断提升基本民生保障和基本社会服务水平，促进民政领域社会治理体系和治理能力现代化，根据《中办国办关于改革完善社会救助制度的意见》（2020年8月）、《中共中央关于推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（2019年10月）、《国家积极应对老龄化中长期发展规划》（中办发〔2019〕25号）、《国务院关于推进养老服务发展的实施意见》（国办发〔2019〕5号）以及中省《“十四五”民政事业发展规划思路》与“第十四次全国民政会议”精神、《西安市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二零三五年远景目标纲要》等，结合西安市民政事业发展实际，制定本规划。

一、规划背景

（一）发展基础

“十三五”期间，在市委市政府的领导下，西安市民政事业以党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神为指导，积极贯彻落实习近平总书记对民政工作的重要指示批示精神，聚焦脱贫攻坚、聚焦特殊群体、聚焦群众关切，切实履行基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务等职责，取得了显著成效，为“十四五”民政事业发展奠定了坚实基础。

——基本民生保障水平显著提高。“十三五”期间，西安市逐

步建立了以城乡最低生活保障制度为主体，以特困人员供养、临时救助、专项救助等制度为补充，与“脱贫攻坚、兜底保障”相衔接的“1+N”社会救助体系，进一步织密织牢兜底保障网。健全了与经济社会发展相适应的保障标准调整机制，城乡最低生活保障标准分别提高到740元/人·月与560元/人·月，城乡特困人员供养标准提高到1320元/人·月，集中供养与分散供养孤儿（事实无人抚养儿童）基本生活供养标准分别提高到1400元/月与1000元/月，0-16岁残疾儿童抢救性康复服务救助标准提高到28000元/年，推出了残疾人两项补贴政策等，实现对困难群众的应保尽保、应助尽助。不断深化“放管服”改革，健全了市、区县两级低收入居民家庭经济状况核对工作机制，建立了市级社会救助联席会议制度，全面实行民政业务“一门受理、协同办理”，下放临时救助审批权限，减化办理流程，普遍建立了镇街救助储备金制度。积极推进社会救助方式创新，碑林区创建的“物质+服务”社会救助模式荣获“2019年民政部社会救助领域创新实践十佳案例”。

---基层社会治理能力持续增强。圆满完成第10次村委会换届选举，村民参与率达到92.2%。建立健全了社区工作者职业体系与职级薪酬制度，社区工作者队伍建设步入专业化、职业化、规范化发展轨道。大力推进社区综合服务设施建设，城市社区综合服务设施基本实现全覆盖。修订和完善社区工作经费使用办法，社区工作经费的使用效益明显提升。积极推进“四社联动”社区治理机制的实践应用，创建了可复制推广的成功经验，2019年碑林

区被评为“全国第三批社区治理和服务创新实验区”。社会组织发展不断壮大，全市注册登记各类社会组织 6506 个，比“十二五”末增长了 23.9%，每万人拥有社会组织 6.25 个，社会组织党的工作基本实现全覆盖。社会组织管理工作不断加强，建立了西安市社会组织信用信息平台和社会组织信用体系，持续开展社会组织等级评定工作，实施打击非法社会组织专项行动，社会组织得到健康有序发展。志愿者队伍持续壮大，全市注册志愿服务组织 4392 个，注册志愿者人数 120 余万人，占全市常住人口的 11.7%。

---基本社会服务稳步提升。到“十三五”末，全市累计建成各类养老服务设施 2406 个，其中养老机构 168 家，社区居家养老服务站 805 个，农村幸福院 1280 个，日间照料中心 121 家，镇街综合养老服务中心 32 个，累计建成各类养老床位 6.5 万张，每千名老人拥有床位数达到 38.9 张，比 2015 年底提高了 30%，城乡社区养老服务设施覆盖率分别达到 80%和 70%以上。全市婚姻登记已全面实现信息管理电子化与服务流程智能化。殡葬改革持续推进，殡仪殡葬设施建设不断加强，节地生态安葬方式得到推广，惠民殡葬政策落地实施。福利彩票事业取得显著成效，福利彩票累计销售额超过 178.83 亿元，筹集公益金约 52.73 亿元，有力支持了社会福利和社会公益事业发展。印发西安市城市道路命名导则，以全国第二次地名普查为契机，规范地名命名乱象，地名标志管理得到加强。

---民政系统政治建设不断加强。“十三五”期间，全市民政系统注重加强干部队伍政治思想引领，积极营造“创先争优、追

赶超越、真抓实干”的工作氛围，认真开展“两学一做”学习教育、“不忘初心、牢记使命”主题教育，扎实推进“讲政治、敢担当、改作风”专题教育常态化、长效化，全市民政干部依法行政能力、服务水平明显提高。广大民政干部长期聚焦脱贫攻坚、聚焦困难群体、聚焦群众关切，为国家分忧，为民众谋福祉，尤其在抗击新冠肺炎疫情期间，各级民政干部勇于担当，敢于作为，在打赢疫情防控阻击战中做出了重要贡献。

与此同时，“十三五”全市民政事业发展还存在着明显的不足与短板，与人民群众日益增长的民生需求仍有较大差距，主要表现为：地方民政政策体系不够完善，相关领域的民政工作缺乏具体政策指导；民政事业发展的统筹协调机制还不健全，跨部门协作不力；基本公共服务设施建设还不到位，城乡养老、儿童保护、婚姻登记等公共服务场地面积与设施设备存在不配套、不达标等问题；社会治理能力和治理水平还不高，全市社会组织、社工人才、志愿者队伍规模小、能力弱，不能很好地适应西安国家中心城市建设与国际化大都市建设与发展的要求；各级民政工作缺人、缺编问题还较为突出，民政事业高质量发展缺乏人才支撑。“智慧民政”发展相对滞后，婚姻信息登记、低保信息核对、社会救助等领域尚未形成跨部门、跨行业、跨区域的信息数据互通共享机制，智慧社区建设、智慧养老服务平台建设还没有全面推进。区县民政事业专项经费使用不规范、民政资金发放延迟、配套不到位、区县福彩公益金未按比例用于民政事业等问题仍不同程度

地存在。以上问题和短板，需要各级民政部门在“十四五”期间高度关注、重点突破。

（二）发展环境

“十四五”是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，是西安加快追赶超越、实现高质量发展、建设国家中心城市的加速发展期，是民政事业发展的重要窗口期，西安民政事业发展将面临国际环境复杂变化、国家宏观政策调整、社会主要矛盾变化以及人口老龄带来的多重机遇与挑战。

1. 重要机遇。

国家“双循环经济”为民政事业发展奠定良好的经济基础。近期国家提出的“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”的战略方针，对促进“十四五”国民经济高质量发展，增加基本民生保障能力，推进民政事业全面发展将提供有力的经济保障。

中省民政事业发展政策规划为地方民政事业发展提供良好的政策环境。近年来，中省相继出台了《国家积极应对人口老龄化中长期规划》《中办国办关于改革完善社会救助制度的意见》《中共中央关于推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》《陕西省推进养老服务发展的实施意见》等一系列政策文件，“十四五”民政事业发展将处于多种政策叠加支持的红利期，可乘势而进、顺势而为，再创佳绩。

三个“新发展”为民政事业发展注入新动力。“十四五”我国将进入新发展阶段，要求民政事业紧紧围绕新发展阶段、新发展

理念、新发展格局来谋篇布局，提升民政工作的使命与担当。“十四五”西安市民政事业发展需要：在贯彻落实习总书记来陕考察提出的“五个扎实”“五项要求”“追赶超越”中，着力解决好内生动力与高质量发展的问题；在担当“聚焦脱贫攻坚、聚焦特殊群体、聚焦群众关切”使命中，着力解决好民政兜底“不漏一人”的问题；在实现全面脱贫以后，着力解决好基本民生保障与农村振兴计划有效衔接的问题；在履行“基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务”职责时，着力解决好“群众真满意”的问题；在西安加快国际化大都市、国家中心城市和智慧城市建设的历史机遇中，着力解决好“民政信息化”的问题；在融入“经济双循环”“一带一路”实现高质量发展的时代进程中，解决好“发展新动力”问题。新阶段、新任务、新要求为“十四五”西安市民政事业发展指明方向、注入新动能。

互联网、物互联与人工智能等技术的广泛应用为民政事业发展搭建了新平台。近年来，西安市大力推进大数据中心、智慧城市运行管理中心、城市光网、政务服务一网通办总门户、市级政务云平台、大数据集散交易中心等基础设施建设，互联网、物联网、云计算等信息化、智能化技术等已广泛应用到城市公共服务、民生、公共安全、人际交往等众多领域。“十四五”西安民政事业借助新技术、新工具、新平台，将实现提质增效、创新发展。

2. 面临挑战。

国际环境错综复杂变化带来风险性挑战。当今世界正经历百年未有之大变局，受新冠疫情等影响，经济全球化遭遇逆流，单

边主义、保护主义、民粹主义明显抬头，世界经济陷入深度衰退，不稳定性、不确定性、风险性明显增加。受世界局势动荡变革、经济衰退、国家及地方财政增收压力增大等因素影响，西安民政事业发展将面临投资压力与不确定性。

国内社会主要矛盾变化带来新挑战。随着中国特色社会主义进入新时代，国内社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要与发展不充分不平衡的矛盾，西安市民政事业在基本民生保障、基层社会治理、基本社会服务方面还存在着发展短板与薄弱环节，持续提升人民群众的安全感、获得感、幸福感任务艰巨。

人口老龄化带来严峻挑战。据预测，到“十四五”末，西安市60岁及以上老龄人口将达到225万人，占到总人口的24%左右，进入到中度老龄化社会。城市人口老龄化程度加剧，将对西安市经济社会发展带来全局性影响，社会不断增长的基本养老服务需求与公共养老服务供给不充分不完善的矛盾会更加凸显。积极应对人口老龄化、合理布局养老服务、提升服务效率与质量，满足多样化养老服务需求，破解人口老龄化带来的养老难题将是“十四五”以及未来相当长时期民政事业发展面临的巨大挑战。

未来五年，市、区政府及民政干部既要把握好发展机遇，又要应对各种压力和挑战，自觉履行新时代赋予的历史使命，坚持“民政为民、民政爱民”的发展理念，勇于担当民生民政新使命，努力提高民政服务能力，激发民政事业发展活力，积极开创西安市民政事业高质量发展新局面。

二、总体要求

（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，全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，认真贯彻落实习近平总书记来陕考察提出的“五个扎实”“五项要求”，按照第十四次全国民政工作会议部署，坚持新发展理念与“民政为民、民政爱民”工作理念，深化改革创新，聚焦特殊群体、聚焦群众关切，全面提升基本民生保障、基层社会治理、基本公共服务水平。加强整体谋划、协同作战、精准施策、共建共治，加快推动“智慧民政”建设，推进民政事业高质高效发展，持续增进民生福祉。

（二）基本原则

坚持党的全面领导，全局站位。发挥党建引领作用，把党的领导贯穿到民政事业发展全过程，全面贯彻落实党的路线方向和战略部署，确保民政事业发展的正确方向。提高民政事业站位，树立大局意识、全局意识，服务政府、服务社会、服务民生。

坚持以人民为中心，精准施策。坚持底线思维，守住民生保障底线，为人民群众提供扶危济困的“安全网”。以群众实际需求为导向，精准识别保障对象和服务对象，精准设计解决方案，精准投放项目、安排资金、配置设施设备，着力提高民政服务质量、效率和效益。

坚持协同作战，共建共治共享。树立大民政工作理念，整合政府各部门、基层组织的资源与力量，多方联动，推进民政事业全面协调均衡发展。构建政府、社会和市场共同参与的社会治理

机制，创建共建共治的社会治理共同体，使全体市民共享民政事业发展成果。

坚持高质量、可持续发展。顺应新发展阶段民政事业发展的新形势、新要求，开拓创新，大力推进民政基础设施建设，提升基本公共服务水平和民政服务能力，促进民政事业高质量发展。从西安市情社情出发，尽力而为、量力而行，稳步推进与发展阶段、财力水平相适应的普惠性、基础性、兜底性保障与基本公共服务。

（三）发展目标

“十四五”全市民政工作得到全面推进，民政事业取得长足发展。基本民生保障更加精准有力，基层社会治理水平明显提升，基本社会服务普惠均等，养老服务全面协调发展，社会组织、社会工作专业人才、志愿者队伍不断发展壮大，民政能力显著增强，群众的安全感、获得感、幸福感更加充实、更有保障、更可持续。

---基本民生保障更加有力。到2025年，分层分类、城乡统筹的社会救助体系更加健全，社会救助制度更加完备定型，体制机制高效顺畅，服务管理便民惠民，兜底保障功能有效发挥，城乡困难群众都能得到及时救助，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与服务格局基本形成。

---社会治理能力显著增强。到2025年，基层社区治理能力进一步增强，社区居民民主参与意识普遍提高，“四社联动”社区治理机制得到广泛推广。社会组织数量持续增加，每万人拥有注册登记社会组织达到8个以上。社会组织结构不断优化，社会组

织参与社会治理与服务的能力进一步增强。社会工作人才队伍发展壮大，持证社会工作专业人才达到 7000 人以上。志愿服务制度机制不断完善，志愿服务实现常态化。慈善组织规模不断扩大，慈善信托和福利彩票事业健康发展。全市形成共建共治共享的社会治理新格局。

---基本社会服务体系更加健全。儿童福利服务对象由特定群体向全体儿童拓展，服务内容由托底保障向权益保障、关爱服务拓展，儿童成长环境不断优化。区县儿童福利服务机构实现全覆盖，儿童福利与儿童保护服务工作不断加强。困难残疾人基本生活与基本服务得到有效保障。居家社区困难群众探访制度全面建立。婚姻登记工作开拓创新，婚姻家庭辅导服务逐步推开。殡葬改革取得明显成效，到 2025 年火葬区死亡人口火化率达到 100%，殡葬惠民政策惠及全体市民。

---养老服务体系更加健全。到 2025 年，基本构建起居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。社区（村）、街道办（镇）、区县三级养老服务网络基本形成，养老机构护理型床位占比不低于 60%。养老服务有效供给持续扩大，养老服务产品日益丰富，养老服务智慧水平不断提高，城市社区“15 分钟养老圈”初步建成。基本养老服务水平不断提升，面向中低收入老年人的普惠养老全面发展。实现“养、护、医、康、乐”五位一体协调发展、城乡养老服务均衡化发展。

---“智慧民政”取得显著成效。到 2025 年，全市社会救助、养老服务、慈善事业、福利彩票等民政公共服务和政务服务全面

实现数字化、网络化和初步智能化，跨部门、跨行业、跨区域民政信息数据基本实现互联、互通、共享。

---民政事业保障体系更加完善。民政系统党的建设进一步加强，跨部门合作的组织协调工作机制不断完善，基层民政队伍建设得到加强。民政执法监管更加有力，民政事业财政投入持续加大，民政工作经费得到有效保障。

《西安市“十四五”民政事业发展规划》主要量化指标表

一级指标	序号	二级指标	单位	2020年指标值	2022年指标值	2025年指标值	指标属性
基本民生保障	1	城市最低生活保障标准	元/月	740	根据我市社会经济发展水平适时调整	900	★
	2	农村最低生活保障标准	元/月	560	根据我市社会经济发展水平适时调整	700	★
	3	城乡特困人员供养标准	元/月	1320	不低于城市最低生活保障标准的1.3倍		★
	4	临时救助人均救助水平	元/人	860	根据我市社会经济发展水平适时调整	1000	★
	5	孤儿基本生活保障标准	元/月	1000（散居）、1400（机构）	根据我市社会经济发展水平适时调整	2000（散居）、2500（机构）	★
	6	事实无人抚养儿童基本生活保障标准	元/年	1000	参照散居孤儿基本生活养育标准执行		★
基层社会	7	农村社区服务设施覆盖率	%	40	50	70	★

治理	8	基层民主参选率 (城市)	%	89.4	90	90 以上	☆
	9	全市登记社会组织数量	个	6500	8000	10000	☆
	10	社会组织党组织覆盖率	%	99.7	99.8	99.8	★
	11	社会组织服务中心或孵化基地	个	4	6	8	★
	12	持证社会工作者	人	5000	6000	7000	★
	13	社会工作专业实训基地	个	0	2	3-5	☆
	14	注册志愿者人数	万人	120	达到省级规划标准		☆
基本社会服务	15	市级未成年人救助保护机构	个	--	--	1	★
	16	城乡社区“儿童之家”覆盖率	%	5	70	90	☆
	17	开展精神障碍社区康复服务的县(市、区)数量	个	5	8	12	★
	18	城乡社区困难对象月探访率	%	--	90	100	★
	19	火葬区死亡人口火化率	%	86.1	95	100	★
养老服务	20	区县公办示范性养老院覆盖率	%	--	90	100	☆
	21	街镇综合养老服务中心覆盖率	%	--	--	70	☆
	22	养老机构护理床位比例	%	30	55	60	★
	23	各级政府福彩公益金用于养老事业比例	%	--	55	55	★

注：★为约束性指标,即必须完成的指标；☆为预期性指标,即期望发展的指标。

三、主要任务

(一) 织密扎牢基本民生兜底保障安全网

强化兜底保障、有效衔接乡村振兴。严格落实“四个不摘”的要求，保持社会救助兜底保障政策、资金支持总体稳定，做到“应保尽保、应兜尽兜”。聚焦相对贫困问题，坚持提标、扩面、增效，坚持支出型贫困救助与收入型贫困救助相结合、政府救助与社会力量救助相结合、物质救助与服务型救助相结合，完善救助制度体系，全面推进救助工作法制化、体系化、专业化、规范化发展。积极将兜底保障工作融入乡村振兴战略实施，将更多的资源用于农村贫困人口基本保障，推进城乡社会救助服务均等化，逐步缩小城乡救助标准差距。

建立健全分层分类的社会救助体系。全面落实《中办国办关于改革完善社会救助制度的意见》，构建以基本生活救助、专项救助、急难救助为主体，社会力量参与救助为补充的分层分类社会救助制度体系。完善低保、特困和低收入家庭认定办法，将城乡低收入家庭中的重度残疾人、重病患者等部分或完全丧失劳动能力人员参照“单人户”纳入低保范围，严格落实兜底保障渐进式退出机制。完善监测预警与帮扶机制，对于遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病影响，以及受传染疫情等突发公共卫生事件影响

暂时陷入困境的家庭或个人给予急难社会救助。对于医疗、教育、住房、就业、法律维权等困难者实施专项社会救助。健全制度机制，鼓励支持慈善组织、社会工作者、志愿服务组织与社会爱心人士参与社会救助，形成政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的综合救助格局，编密织牢社会救助兜底保障网。

健全社会救助标准动态调整机制。科学制定并适时提高救助标准，确保低保、特困人员供养、社会救助标准与经济社会发展水平相适应。到“十四五”末，力争城市最低生活保障标准达到900元/人月，农村最低生活保障标准达到700元/人月。特困人员供养基本生活标准按照不低于城市最低生活标准的1.3倍确定。按照不低于当地最低工资标准的10%、20%、30%的比例分别落实全自理、半护理、全护理特困人员照料护理标准，将特困人员中的未成年人供养年龄从16周岁延长至18周岁。切实落实特困人员供养责任，实现有集中供养意愿的失能、半失能特困人员集中供养率达到100%，分散供养特困人员100%签订委托照料服务协议。简化临时救助审核审批程序，适度提高救助标准，2025年临时救助人均标准达到1000元以上。适时启动社会救助保障标准与物价上涨挂钩联动机制，确保困难群众基本生活不受物价特别是食品价格上涨因素影响。

创新社会救助方式。强化基层社会救助工作，完善“一门受理、协同办理”社会救助工作机制。积极推行“物质+服务”的救助方式。开展特困供养人员身体能力评估，探索通过政府购买服

务的方式，对社会救助家庭中生活不能自理的老年人、残疾人、未成年人提供必要的照料服务。发展专业社会工作服务，构建家庭和社会支持网络，为救助对象提供生活帮扶、心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务。推进政府购买社会救助服务，规范购买服务流程和内容，落实购买资金。

加强社会救助管理。持续深化农村低保专项治理，着力解决符合救助条件人员“脱保”“漏保”和经办过程中“不担当、不作为、脸难看、事难办”等问题。完善急难对象“主动发现”机制。进一步规范社会救助工作程序、优化审核确认程序，明确基层审核审权责任权限。加强监督指导，提高社会救助的公平性与时效性。

专栏 1：实施社会救助提质增效行动计划

建立应对相对贫困的长效机制：1. 密切关注返贫致贫高风险人群基本生活状况。建立对收入不稳定、持续增收能力较弱、返贫风险较高的已脱贫人口以及贫困边缘人群追踪核查机制，及时落实相关兜底保障措施。2. 密切关注潜在救助对象基本生活状况，在对低保等社会救助申请人及其家庭进行经济状况核实时，分析研判申请人员困难状况，对不符合救助条件但存在一定困难的人员或家庭，作为潜在救助对象予以重点关注。乡镇（街道）、村（居）委会结合主动发现机制，有针对性地开展摸排核查，逐户逐人掌握兜底保障对象情况。

实施基层社会救助工作提升计划。强化乡镇（街道）社会救助责任和保障条件。设立村级社会救助协理员，在救助对象较多的村（社区）建立社会救助服务站（点）。将社会救助所需工作经费纳入

市、区县两级财政预算。提高基层社会救助工作人员薪酬待遇。支持有条件的地区推进互联网、大数据、人工智能、区块链、5G等现代信息技术在社会救助领域的运用。

（二）提升基层社会治理水平

1. 加强基层政权与社区建设

持续加强基层政权建设。坚持党建引领，加快构建以村（社区）党组织为领导，以基层群众自治组织和村（居）务监督组织为基础，以群团组织、其他经济社会组织等为纽带和补充的自治、法治、德治相融合的城乡社区治理体系。有序开展村（社区）委员会换届，完善细化村（社区）民主选举制度，依法优化村（社区）委员会班子结构，提高女性比例，同步选优配强村（居）务监督委员会成员。确保农村选民参选率达到90%，城镇社区居委会换届主动登记的选民比例大幅提升。完善党领导下的城乡社区（村）协商机制，创新协商形式、健全议事规则、增强协商能力、规范决策程序。修订完善村规民约、居民公约和村（居）民自治章程。健全村（居）务监督、村（居）委会成员民主评议、民主理财、村（居）干部任期和离任经济责任审计等制度。

加强城乡社区服务设施建设。全面加强城镇社区综合服务设施建设，严格落实新建居住区公建配套设施建设标准（每100户30平方米）和“四个同步”（同步规划、同步建设、同步验收、同步移交）规定，到2025年，城镇新建社区办公服务用房面积至少达到600平方米。全面提升老旧社区综合服务设施水平，力争实

现城镇社区综合服务设施全部达标。加强农村社区服务设施建设，到 2025 年农村社区服务中心覆盖率达到 70%。

加强社区工作者队伍建设。推进社区工作者职业体系建设，加强考核管理，提升社区工作者综合素质和履职能力。完善社区工作者继续教育制度，定期组织开展社区工作者学习培训，全面提升思想政治素质、专业技能和应对疫情、自然灾害、公共突发事件应急处置能力。全年专业知识学习不少于 20 学时。

专栏 2：实施社区工作者能力提升计划

建立社区学院。积极配合市委组织部，以区县为单位指导建立社区学院，依托这一平台对所辖社区工作者开展轮训，提升社区工作者的能力。并着力将社区学院建设成为“社区工作者之家”，丰富社区工作者文化生活、舒缓工作压力、增进相互感情，提升职业认同感，形成社区工作者全方位成长的专业教育培育体系。

开展评优表扬活动。定期开展社区工作优秀项目/案例评选，组织年度“优秀社区工作者”评选表扬活动。

创新社区多元治理机制。完善城乡社区治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社区治理共同体。加大政策支持，推进“四社联动”社区治理创新，充分发挥社会组织、社工人才、社区志愿者在社区治理中的积极作用。积极配合推进基层社会治理网格化建设，提升城乡社区管理服务水平。着力培育社区居民的公民主体意识与社区参与意识，通过宣传、培训、策划形式多

样的社区活动等方式，提高社区居民参与社区治理的积极性、主动性，与社会组织、社工人才、志愿者一道形成社区治理合力。

积极推进社区减负。完善社区工作准入制度，严格落实基层自治组织自治和协助政府两个事项清单，依法厘清基层政府与社区的权责边界，推动社区减负增效。

2. 推动社会组织高质量发展。

加强社会组织党的建设。坚持党的全面领导，推动社会组织建立健全党组织参与重要决策制度，落实党建工作责任，履行好社会组织党组织在保证政治方向、团结凝聚群众、推动事业发展、建设组织文化、服务人才成长、加强自身建设等重要职责。深化党的组织和党的工作“有效覆盖”，实现党建与社会组织业务融合发展。

深化社会组织登记管理。完善直接登记和双重管理并存的混合型登记制度，稳妥推进直接登记。加快实施政社分开，巩固提升行业协会商会与行政机关脱钩改革成果，健全脱钩后行业协会商会综合监管体系。规范行业协会商会涉企收费行为，推动“互联网+政务服务”工作，推进社会组织登记服务事项实现网上办理。

严格社会组织管理。严格依法监管，防范化解社会组织领域风险，发挥西安市社会组织管理工作联席会议制度作用，建立健全社会组织综合执法制度，加大执法力度，严肃查处非法社会组织和社会组织违法行为，配合有关部门重点打击危害国家安全和政治稳定的非法社会组织。健全社会组织退出机制，净化社

会组织发展环境。

优化社会组织结构。加快推进社区社会组织培育发展，大力培育发展服务性、公益性、互助性农村社会组织，对在城乡社区开展便民服务、养老照护、文体娱乐和农村生产技术服务等服务类社会组织降低准入门槛。推动社会组织、特别是农村社会组织在乡村振兴中发挥积极作用。

完善社会组织扶持政策。推动建立多元化、制度化资金保障机制，多渠道加大财政补助、福彩公益金资助、购买服务、公益创投、社会支持、人才保障的力度。逐步扩大政府向社会组织购买服务的范围和资金，对民生保障、社会治理、行业管理等公共服务项目，同等条件下优先向社会组织购买。

加强社会组织自身建设。推动社会组织健全法人治理结构。探索建立各级社会组织枢纽服务平台，适度增加对社会组织孵化基地、服务中心等枢纽服务平台建设的财政投入，通过平台对社会组织开展党建引领、政策指导、培育孵化、人员培训等综合服务，提升社会组织专业化服务能力。加强社会组织领军人才培养，充分发挥领军人才对社会组织发展的积极引领作用。

专栏 3：实施社会组织领军人才培养工程

依托社会组织学院（党校），开展社会组织专业人才、党建人才业务能力提升培训与政策理论研究活动，打造西安社会组织人才培养高地。注重宣传推广社会组织优秀案例和成功经验，通过示范引领，推动社会组织在社会治理中发挥积极作用。

3. 推进社会工作与志愿服务创新发展。

加强社会工作人才队伍建设。建立完善社会工作者培养与注册登记管理制度。鼓励符合条件的人员参加全国社会工作者职业水平考试，力争到 2025 年，全市持证社会工作者总量达到 7000 人。加强社会工作专业人才继续教育培训，在全市建成 3-5 个社会工作专业实训基地，依托省级社工人才培训基地每年分类培训 300-500 名社会工作者，提高理论专业水平与工作能力。着力培养市级社工专业督导人才，在中级社会工作者中选拔实务经验丰富、专业素养高的人员，组建市级社工专业督导队伍。积极配合部、省开展社会工作专业人才表彰活动，积极推荐参加民政部组织的“社会工作领军人才”和省厅组织的“最美社工”评选活动。

加强社会工作和志愿服务体系建设。依托城乡社区公共服务设施，按照“有场地、有设备、有人员、有服务功能、有工作流程、有规章制度”的标准，到 2025 年在全市 129 个街道和 43 个镇（不含西咸）建设一批“社会工作和志愿服务站”，承担社会工作机构和志愿服务组织培育、社会支持网络构建、社区参与能力提升、扶老助残、儿童关爱、志愿者招募培训宣传等功能。加大社会工作专业岗位开发，完善社会工作专业人才薪酬待遇与激励保障措施。建立政府购买社会工作专业服务的长效机制，强化资金保障。推进社会工作服务机构品牌化建设，每年度开展一次“最佳社会工作服务机构”、“优秀社会工作服务项目/案例”评选表彰活动。

大力发展志愿服务。广泛推广应用全国志愿服务信息系统，

完善志愿者注册和登记制度，大力培育志愿服务组织，不断壮大志愿服务队伍，建立健全覆盖城乡的志愿服务网络，引导社会大众参与志愿服务，发挥志愿服务在乡村振兴、社会治理等领域中的积极作用。推动新时代文明实践志愿服务示范社区建设。

4. 大力发展公益慈善事业。

积极推进慈善事业发展。重视发挥慈善事业第三次分配作用，落实和强化慈善事业在税收、土地、金融、教育、政府购买服务等方面的激励政策，出台慈善信用奖惩的具体措施。发展慈善信托，打造“互联网+慈善”新模式，规范发展互联网捐赠平台，加强互联网慈善监管。推进慈善示范社区（村）创建活动，引导和支持社会力量在城乡社区开展慈善活动，鼓励慈善组织和慈善力量向农村拓展，开展服务。

推进福利彩票事业健康发展。完善福利彩票发行销售、公益金分配使用等管理制度。配合做好中省福彩中心示范店和公益驿站建设工作，提升福彩公益品牌形象。积极探索福彩销售新渠道，拓展福彩公益活动宣传方式，构建全方位、多角度、立体式宣传网络。加强福彩从业人员业务培训。加大市场监管力度，规范福彩销售市场秩序。

（三）完善基本社会服务体系

1. 构建未成年人保护关爱服务体系。

建立完善儿童福利政策体系。建立全方位、全类别的困境儿童生活津贴、营养补贴、医疗康复、辅具配置和关爱服务政策，

将事实无人抚养儿童、重病重残儿童、流浪儿童、贫困儿童等各类困境儿童纳入政策保障体系。建立孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费补助标准动态增长机制，确保孤儿和事实无人抚养儿童基本生活费补助和保障标准与经济社会发展相同步、与相关社会福利标准相衔接。

加强儿童福利基础设施建设。加强西安市级儿童福利院建设，强化市级儿童福利机构的养育、医疗、康复、教育、社工服务的一体化功能，在现有保障基础上，探索向贫困家庭残疾儿童适度开放。到2025年，市、区县、开发区至少建有1所未成年人救助保护的实体机构，负责对生活无着的流浪乞讨、遭受监护侵害、暂时无人监护等困境儿童实施救助与监护。统筹推进城乡社区“儿童之家”建设，积极组织开展儿童关爱服务，到2025年“儿童之家”覆盖90%的城乡社区。

建立未成年人保护工作机制。建立健全政府主导、民政牵头、家庭履责、社会关爱的儿童保护机制。建立市、区县两级未成年人保护协调机制，统筹、协调、督促和指导有关部门在各自职责范围内做好未成年人保护工作。鼓励引导镇人民政府和街道办事处设立未成年人保护工作站，村（居）民委员会设置专人专岗负责未成年人保护工作。将12349未成年人救助保护热线整合到市12345市民热线，打造“一站式”儿童救助保护综合服务平台。规范儿童收养工作，完善社会收养政策，提升收养工作规范化管理水平，保障收养关系当事人合法权益。培育、引导和规范有关社

会组织、社会工作者参与未成年人保护工作，开展家庭教育指导服务，为未成年人的心理辅导、康复救助、监护及收养评估等提供专业服务。到 2025 年，每个县（区）至少培育孵化 1 家具有专业水平的儿童类社会组织。

健全农村留守儿童和留守妇女关爱服务体系。各级民政部门牵头，会同有关部门建立健全农村留守儿童和困境儿童关爱服务体系，形成各司其职、内外协同、互相衔接的工作格局。夯实强制报告、应急处置、评估帮扶、监护干预“四位一体”的农村留守儿童和困境儿童救助保护机制，切实落实农村留守儿童监护责任。推进镇（街）儿童督导员、村（居）儿童主任配备以及新任人员培训“两个全覆盖”，落实好儿童主任岗位津贴发放制度，建立考核奖惩机制。鼓励引导社会组织、社会工作服务机构服务孤儿、农村留守儿童和困境儿童。完善农村留守妇女关爱服务机制，加强精神关爱和培训支持，支持就业创业，保障合法权益。

2. 提升助残保障服务能力。

完善残疾人福利政策。完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，建立残疾人两项补贴动态调整机制，推动有条件的地方逐步把困难残疾人生活补贴覆盖至无固定收入、低保边缘户、低收入家庭、重残无业、一户多残、老残一体、依老养残等残疾人困难群体，护理补贴覆盖至三四级的智力和精神残疾人。

大力推进精神残疾人康复服务。充分发挥民政精神卫生福利设施的兜底保障作用。加快精神障碍社区康复服务发展，探索政

府购买服务模式，引导专业社会力量参与精神障碍社区康复服务。到2025年，80%以上的县（区）广泛开展精神障碍社区康复服务。

加强残疾人辅具适配服务网络建设。充分调动各类市场主体积极性，逐步扩大残疾人基本辅具适配服务覆盖范围。持续实施“民康计划”和“福康工程”，积极申报康复辅助器具产业综合创新试点。

3. 加强生活无着流浪乞讨人员救助管理。

完善生活无着流浪乞讨人员救助管理体系。加强救助管理机构基础设施建设，改善救助服务硬件条件。建立健全政府救助管理工作领导协调机制，完善源头治理和回归稳固机制。建立易流浪走失人员信息库，做好长期滞留人员落户安置工作，为符合条件人员落实社会保障政策。积极为走失、家庭暴力受害人等离家在外的临时遇困人员提供临时性救助，为身份无法查明的滞留人员开展寻亲服务，减少滞留人员数量，减少不文明流浪乞讨现象。积极开展“寒冬送温暖”、“夏季送清凉”等专项救助行动和救助管理机构“开放日”活动，积极鼓励引导社会力量参与救助，提升救助管理服务质量和水平。明确属地责任、夯实监管责任、强化责任追究、健全工作机制，将救助管理工作纳入平安建设考核评价体系。

4. 建立困难群众关爱探访巡视制度。

支持社会多方参与，建立以困难家庭重度残疾人、重病患者，高龄、空巢、独居、孤寡老年人，困境、孤残儿童为重点对象的

定期探访慰问制度，及时回应他们的诉求，防范意外风险，织牢社会安全网，到2025年城乡社区困难对象月探访率达到100%。

5. 完善社会事务管理服务机制。

推动构建以公益性为主体的殡葬服务供给体系。坚持生态环保、低碳节地的殡葬改革方向，大力推进西安市殡仪馆市级城市公益性公墓、县级殡仪馆与公益性公墓建设项目，以及火化设备更新改造工程，到2025年实现区（县）级公益性安放（葬）设施城乡全覆盖，全市遗体火化率达到或接近100%。全面建立基本殡葬服务保障制度，出台《完善惠民殡葬政策，推进城乡公益性殡葬设施建设的实施意见》，促进基本殡葬服务普惠化、均等化。建立节地生态安葬奖补制度，把绿色生态葬纳入补奖范围，到2025年节地生态安葬比例达到50%以上。积极倡导生态殡葬和低碳祭扫，为不保留骨灰者建立集中的纪念设施。强化殡葬执法工作，建立稳定的区县殡葬执法队伍，开展殡葬领域突出问题专项整治行动，切实提高治理水平。充分发挥红白理事会等群众自治组织作用，营造文明殡葬的良好氛围。

提升婚姻登记管理服务。加强婚姻登记场所建设，到2025年各区县婚姻登记大厅建设达到规范化标准。完善婚姻登记流程，建立健全婚姻登记工作制度。提高婚姻登记工作的信息化、智能化水平，推进跨区域信息数据共享。区县婚姻登记机关要增设婚姻家庭辅导职能，积极开展婚姻家庭辅导和移风易俗宣传引导，传承发扬中华优秀婚姻家庭文化，促进婚姻幸福家庭和谐。鼓励

政府购买第三方服务或引入社会服务等方式，探索开展颁证仪式服务和婚姻家庭辅导服务。

提高地名与界线管理能力。落实行政区划调整重大事项向市委报告制度。优化行政区划设置，更好发挥国家中心城市优化资源配置、带动区域发展、聚集人口的作用。加强地名文化建设，深入挖掘地名文化内涵。推进地名标准化建设，加强地名文化遗产保护。完善西安市国家地名数据库，推进地名管理信息化。丰富地名公共服务内容，拍摄地名故事宣传片、编纂地名图书，提升地名标志管理水平，探索建立地名标志信息化管理模式。扎实组织行政区域界线联合检查工作，提升界线管理能力。持续开展平安边界创建活动，保障边界地区社会稳定。

（四）构建多层次、广覆盖的养老服务体系

建立健全基本养老服务政策制度体系。持续实施老人意外伤害保险、养老服务机构综合责任保险补助政策。完善特殊困难失能老人、贫困失能老年人照护服务补贴政策，加强与残疾人两项补贴政策衔接，逐步提高政策补贴标准。完善各级各类养老服务设施、医养结合服务设施建设、提升改造、运营服务补贴政策。完善老年人家庭适老化改造补助政策。探索建立养老服务人员入职与岗位奖补政策。全面落实中省有关养老服务行政事业性费用和税费优惠减免政策。探索建立长期护理保险制度。大力发展普惠养老服务，为中低收入家庭老年人提供价格适中、方便可以、质量可靠的养老服务。建立老年人能力综合评估制度，将评估结

果作为接受基本养老服务的重要依据。

大力推进养老服务设施建设。着力构建区县、镇街和社区(村)三级养老服务设施网络体系。推进西安曲江老年服务中心建设，打造市级示范性养老机构。加快推进区县示范性公办养老院建设，每个区县、开发区至少建有1所集生活照料、康复护理、健康保健为一体的公办示范性养老院，区县床位不少于500张，开发区床位不少于200张，护理型床位比例不低于80%。全面推进街道(镇)综合养老服务中心(机构)建设，每个街镇建有1所集全托、日托、上门服务、运营家庭养老床位、居家探访、老年人能力评估等综合养老服务中心，养老床位不少于30张。加强社区养老服务设施建设，合理布局建设农村互助幸福院，提升内部设施设备配备水平。支持境外资本在西安投资举办养老机构。到2025年，社区(村)、街道办(镇)、区县三级养老服务网络基本形成，护理床位占比达到60%。

充分发挥居家社区养老服务的基础性作用。调动各类养老服务资源，为社区居家老人提供多样化养老服务。加强家庭养老支持，制定家庭养老支持政策，强化家庭养老功能。大力发展“家庭养老床位”，开展上门护理服务。探索“养老服务顾问”模式，为老年人及其家庭提供政策咨询和指导服务。全面建立居家社区养老服务紧急救援系统与困难居家老年人探访制度。支持有资质的社会组织为计划生育特殊家庭、孤寡、残疾等特殊老年人提供委托服务。积极推行以社区居家养老服务站(中心)为载体，以

社会组织为主体、社会工作者为支撑、社区志愿者为补充的“四社联动”养老服务机制，引导社会组织、社会工作者、志愿者积极参与养老服务，到2025年每个社区引进培育发展2个以上养老服务示范社会组织或养老服务志愿者队伍。鼓励和支持社区物业为辖区老年人提供餐饮供应、上门服务。实施老年人家庭、社区公共区域适老化改造工程，优化老年人居住环境。健全政府购买服务制度，完善市级政府购买居家社区养老服务目录清单，支持社区养老服务设施社会化运营。发展社区康复辅助器具服务，在城乡社区设立康复辅助器具配置服务（租赁）站点。

专栏 4：实施家庭养老支持行动计划

鼓励支持社会组织和志愿者为失能老人家庭照护者提供护理技能培训与喘息服务，巩固家庭养老作用。通过政府购买服务的形式，支持培训机构、心理咨询机构，为家庭照顾者提供护理技能培训与心理疏导服务；支持社区志愿者、社区日间照料中心、街道综合养老服务中心、敬老院、养老院等为居家失能老人提供短期照护服务，缓解家庭照顾者压力。

积极推进农村养老服务发展。补齐农村养老服务短板，推进城乡养老服务均衡化发展。鼓励有条件的特困人员供养服务设施（敬老院）增加面向农村老年人的日托、上门服务等功能。支持民办养老机构向农村老年人开展延伸服务。根据农村老年人分布与需求，合理布局“老年餐桌”，开展集中配餐或送餐服务。探索运营管理新模式，鼓励支持社会力量参与农村互助幸福院的建设

和运营管理。引导农村集体经济、土地流转等收益分配用于支持农村幸福院运营。建立农村幸福院运行、管理和绩效评估机制，提高日常运营率，推动农村互助幸福院健康可持续发展。

推进机构养老服务高质量发展。深化公办养老机构改革，支持有条件的区县开展公办养老机构公建民营试点。坚持公办养老机构公益属性，在保障政府“兜底”老人托养服务基础上，允许向社会开放，开展普惠性养老服务。积极探索失智老人专业照护服务方式，有条件的公办养老机构可探索设立失智老人照护专区。大力发展民办养老机构，支持民办养老机构为失能半失能老人提供普惠性养老服务。支持养老机构规模化、连锁化发展，着力培育养老服务品牌企业（组织），发挥养老服务示范引领作用。加强养老机构服务标准化建设，积极协调解决养老机构消防审验问题，持续推进养老机构服务质量专项行动，开展养老机构星级评定工作，到2025年全市三星级以上养老机构占到养老机构总数的60%以上。

提升医养结合服务能力。鼓励各类医疗卫生机构与养老服务机构开展多种形式的签约合作。实施社区医养结合能力提升工程，支持社区卫生服务机构、乡镇卫生院或社区养老机构、敬老院利用现有资源，内部改扩建一批社区（乡镇）医养结合服务设施，重点为社区/村失能老人提供集中或居家医养结合服务。推进乡镇卫生院与敬老院、村卫生室与农村幸福院统筹规划，同址或毗邻建设。减化行政审批手续，支持养老机构内设医疗机构、社会力

量举办医养机构。积极开展家庭病床试点和家庭医生签约服务。加强对医养结合服务的政策支持与保障，促进城乡医养结合服务全面发展。

发展智慧养老服务。建设一批“智慧养老院”，推广物联网和远程智能安防监控技术应用，实现养老机构24小时安全自动值守，降低老年人意外风险。利用互联网技术，建立居家社区养老紧急救援系统，为老年人提供紧急救助服务。鼓励社会力量和企业建设“智慧养老院”，为老年人提供全方位、便捷化服务。积极支持企业开发出适合老年人的智能化标准体系和产品，让老年人共享信息化、智能化的带来的便利。

加强养老服务人才队伍建设。推动实现每千名老年人、每百张养老机构床位均拥有1名社会工作者。在基层开发一批为老服务公益性岗位，优先吸纳就业困难人员、贫困人口和高校毕业生就业。探索建立养老护理员薪酬制度与岗位补贴制度，稳定养老服务队伍。鼓励高等和职业院校设置养老服务相关专业或开设相关课程，着力培养老年教育、医学、护理、营养、心理、社工等方面的专业人才。积极开展养老服务人才培训提升行动、推广1+X证书，并逐步将养老服务类社会组织人员、慈善养老人士、养老服务志愿者、农村幸福院工作人员、老年协会骨干分子等纳入培训范围。制定市、各区县养老护理人员奖补政策。建立养老服务激励机制，开展全市养老服务先进集体和先进个人评比表彰活动，营造尊重、关心养老服务从业人员的社会氛围。

强化养老服务保障。切实保障养老服务设施建设用地，将养老服务设施布局规划纳入国土空间总体规划，按照人均用地不少于0.1平方米的标准，制定城市总体规划、控制性详细规划，分区分级规划配置养老服务设施。严格落实社区每百户配建养老服务设施面积不低于20平方米标准。盘活城市闲置存量资源用于增加养老服务设施。

加强养老服务综合监管。强化政府主导责任，夯实机构主体责任，发挥行业自律和社会监督作用，创新监管方式，引导养老服务规范化、高质量发展。全面放开养老服务市场，取消养老机构设立许可，依法做好登记和备案管理。加强对养老服务机构消防安全、食品安全、服务质量安全、从业人员、政府财政投入资金、运营秩序等全方位监管，按照“谁审批谁监管，谁主管谁监管”的原则，建立各司其责、各尽其责的养老服务跨部门协同监管机制。健全养老服务领域“双随机、一公开”和联合执法工作机制，加大对违规养老服务行为的查处惩戒力度。推进养老服务领域社会信用体系建设，建立健全联合奖惩机制。组织开展老年产品和服务消费领域侵权行为专项整治并形成长效机制。

（五）推进“智慧民政”建设

提高西安民政智慧化水平。运用现代信息技术推进民政信息聚合、资源统筹、效率提升，有效实现民政政策、对象、需求、资源等信息互联互通、精准对接。积极配合市大数据局，统筹推进市、区县“智慧民政”平台建设，统一规划布局、统一技术标

准，逐步实现民政基本社会服务和政务服务数字化、网络化和智能化。推进民政服务“网上办理”“掌上办理”“智能办理”，提升民政事务办理的便捷性与工作效率。推进建立跨部门、跨行业、跨区域的信息数据共享机制，逐步消除民政信息数据壁垒，促进民政业务信息化系统与中省民政智慧信息平台互联，与公安、卫计、人社、扶贫、财政、银行、金融等单位信息数据互通共享，形成纵横互联、信息共享、业务协同的民政信息化发展格局。

推进市级社会综合救助服务信息化平台建设。加快建立市级社会综合救助服务信息化平台，完善社会救助资源库，将政府部门、群团组织等开展救助帮扶的各类信息统一汇集，为政府部门、单位和社会力量开展救助帮扶提供支持。完善社会救助申请家庭经济状况核对信息系统，加强户籍、税收、社会保险、不动产、工商登记、住房公积金、车船、银行、保险、证券、互联网金融资产等部门的协同联动与信息数据互联共通，打通信息孤岛。推动救助服务向移动端延伸，实现救助事项“掌上办”，为困难群众提供更加方便快捷的救助事项申请、办理、查询等服务。

加快推进智慧社区建设。推进信息技术在社区治理与服务中的应用，建设以政务服务、物业管理服务、基本公共服务、便民服务、文化娱乐、智慧党建、智能居家与智能大数据分析七大系统构成的社区智慧服务平台，支持社区智慧服务平台与智慧民政平台有效对接。加大资金投入，加强社区信息技术人才培养，健全信息安全保障机制，逐步扩大智慧社区建设试点范围，提升社

区治理与服务智能化水平。

推进市、区县智慧养老平台建设。加快建立市、区县两级智慧养老平台，推动全市养老服务资源与养老需求有效对接，养老、保健、医疗服务信息数据互联互通、一体化发展。以市、区县智慧养老平台为依托，全面开展养老政策宣传、养老信息发布、养老知识教育、机构信用管理、民意调查以及养老服务需求大数据分析、开发与应用，为政府决策服务。

提高婚姻登记工作的信息化、智能化水平。全面推进婚登档案信息联网查询、信息数据共享，实现“全市通办”，积极开展“跨省通办”试点工作。

四、重大工程

（一）实施西安儿童福利保护机构建设工程

着力推进福利机构改扩建工程。持续推进西安市儿童福利院改扩建工程，改扩建后面积达到 5.5 万平方米，设置床位 1300 张，2022 年确保投入使用。进一步完善西安市儿童福利院服务功能，发展为集养、教、治、康、安于一体，全面覆盖孤儿、事实无人抚养儿童、重病重残儿童、流浪儿童、贫困儿童等各类困境儿童的综合型服务机构。着力推进西安市第二社会福利院消防系统升级改造工程项目，保障项目如期投入并使用。

着力推进区县未成年人救助保护机构建设。各区县、开发区至少建设 1 所未成年人救助保护机构，负责对生活无着的流浪乞讨、遭受监护侵害、暂时无人监护等未成年人的救助与监护服务，

负责未成年人保护热线的受理、转介侵犯未成年人合法权益的投诉、举报，提供未成年人保护方面的咨询、帮助等服务。

（二）实施精神卫生服务保障体系建设工程

以西安市第一社会福利院为依托，打造西安民政系统精神卫生中心和护理员培训基地。推进精神障碍社区康复服务机构建设，开展精神障碍社区康复服务项目。到 2025 年，西安市有条件的区县建立民政精神卫生福利机构，开展精神障碍社区康复服务的区县达到 12 个，形成较为完善的精神卫生服务保障体系。

（三）实施城乡社区服务设施建设工程

多措并举，全面解决社区服务设施问题。高起点建设一批社区服务设施。对于新建小区，按照公建配套要求建设社区服务设施，在全市打造 10 个面积达 1000 平方米，功能完备、服务完善的社区综合服务阵地。改善提升一批社区服务设施。对于面积已达标的社区，着重提升硬件设施条件，改善服务环境。改造整合一批社区服务设施。对于面积不达标的社区，通过改造、划拨、企业移交、老旧小区改造等方式尽快达标。购买一批社区服务设施。对于不具备新建条件、无法解决办公用房的板块型老旧小区，采取购买方式取得社区服务用房。到 2025 年，城镇社区综合服务设施全部达标。

（四）实施养老服务设施体系建设工程

全力推进区县、街镇、社区（村）三级养老服务设施网络体系建设。

加快推进养老机构建设。推进西安曲江老年公寓建设，打造市级示范性养老机构。推进区县示范性养老机构建设，力争到 2025 年每个区县、开发区至少建设 1 所集养老服务、医疗护理、康复保健为一体的示范性公办养老院，区县总床位不少于 500 张，开发区不少于 200 张。推进长安民政综合福利园、周至老年养护院、阎良区关山养老院、蓝田县老年养护院等项目建设，落实建设用地与建设资金，确保到 2025 年建成并投入作用。对现有设施陈旧的敬老院进行提升改造，配置消防设施、加装电梯、进行无障碍设施改造、优化室内外环境等。分批分类推进街镇综合养老服务中心建设，力争到 2025 年每个镇街至少建设 1 所具备全托、日托、上门服务等功能综合养老服务中心，护理型床位不少于 30 张。

加快推进社区（村）养老服务设施建设。凡新建城区和新建居住（小）区，要按照每百户 20 平方米配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。老城区和已建居住（小）区无养老服务设施或现有设施未达标的，要按照每百户 20 平方米的标准通过购买、置换、租赁等方式配置完善养老服务设施。科学配置农村养老服务设施建设资源，在不具备幸福院建设与运营条件的行政村，可探索在相对集中连片的村子新建或改建一所农村区域性综合养老服务中心，为周边老人提供日间托老、配餐送餐、健康指导、康复锻炼、文化娱乐、心理关爱活动等养老服务。积极实施已建成农村幸福院基础设施条件提升工程，逐步完善活动器材、适老化用品、取暖降温设施与消

防设施、康复锻炼器材等基础设施配置，提高硬件设施配备标准。

（五）实施殡葬服务体系建设工程

加快殡葬服务设施建设，合理规划布局建设蓝田和周至两县级殡仪馆及新城区、碑林区、莲湖区、雁塔区、未央区、灞桥区、长安区、临潼区、蓝田县、周至县公益性公墓（骨灰堂），实现城乡公益性公墓（骨灰堂）建设全覆盖。协调解决建设用地，落实建设资金，建立多渠道筹资机制，明确省、市、区财政投入分担比例。加快建设进度，充分保障人民群众的基本殡葬需求。

五、保障措施

（一）加强党的领导

贯彻落实民政部关于推进民政治理体系和治理能力现代化的部署要求，全面加强西安市民政系统党的建设，把党的领导落实到民政工作各领域各方面各环节，确保民政工作正确的政治方向。加强“清廉民政”建设，着力整治行业不正之风和腐败问题，铸造永葆忠诚、竭诚为民、务实奉献、创新担当、清正廉洁的民政干部队伍。

（二）强化体制机制建设

围绕民政事业高质量发展目标，建立健全党委和政府领导、部门协同、社会参与的民政工作体制。健全民政领域部门联席会议机制，加强与相关部门的沟通协调，推动部门之间政策衔接、工作对接、信息共享，形成工作合力。健全社会救助、养老服务、儿童福利、社区治理、社会组织、社会事务等工作机制，推动民

政工作提质增效。深化民政领域“放管服”改革，调动社会力量参与，激发民政事业发展活力。加强基层民政服务能力建设，健全民政工作经费保障机制，修订社区工作经费审查制度，简化社区工作经费审批程序。

（三）完善政策支持体系

建立和完善民政工作的政策支持体系，夯实民政事业发展的基础，补齐短板。将民政公共服务设施建设用地纳入《西安国土空间规划》和年度用地计划，采取划拨、协议出让、租赁等多种方式优先保证基本社会服务设施用地供应。落实新建住宅小区社区办公用房与养老服务设施配套建设“四同步”的要求，确保民政部门在“四同步”中的知情权、参与权。完善养老服务、志愿服务、社会组织孵化培育等支持政策，加大政府购买服务力度，扶持社会公益性组织可持续发展。落实持证社会工作者补贴制度，提高社工等级补贴比例。完善社区工作人员职级晋升制度，探索建立基层民政协理员工作制度和补贴制度。

（四）健全经费投入机制

建立民政事业经费的稳定投入机制和自然增长机制，不断加大对民政事业的投入力度。拓展民政经费来源，积极争取上级民政资金，鼓励和支持社会资本参与民政事业发展，多渠道筹措民政事业经费。区（县）每年应安排民政工作专项经费。调整涉农区（县）市级民政项目地方配套经费比例，对重点项目除必要的建设资金外，应给予土地征用和设施设备配套经费，保障项目质量。

拓宽养老服务发展投融资渠道，加强市、区县福彩公益金规范使用，确保福彩公益金的 55%用于养老事业。

（五）加强队伍建设

切实加强全市民政工作队伍建设，为民政事业发展提供人才支撑。积极争取各级编制、财政、人社等部门对民政工作的支持力度，逐步提升各级民政服务机构的规格，增加编制，提高待遇。加大对年轻民政干部选拔培养力度，健全完善干部交流轮岗、挂职锻炼、基层实践等制度，不断优化民政干部的年龄结构与知识结构。建立社会组织学院，加强社会组织人才的培养，鼓励支持社会组织人才融入基层民政服务链，打造多元化民政服务队伍。大力开发社区专业社会工作岗位，提高社区工作人员中专业社工人才比例。

（六）实施督导评估

建立规划目标动态监测和评估机制，积极开展规划监测督导评估工作。市、区（县）民政局要会同有关部门对规划实施情况进行跟踪监测，及时发现和解决规划执行中存在的问题。建立第三方评估机制，组织社会力量对规定实施情况进行定期评估，保障各项目标任务的顺利完成。建立西安市民政事业发展智库，设立民政事业发展重大攻关研究课题，充分发挥西安地区高校、社科院专家学者的理论研究优势，为规划实施提供智力支持。

附件 1

《西安市“十四五”民政事业发展规划》 量化指标设置说明

1. 城乡最低生活保障、城乡特困人员供养、临时救助人均救助标准、孤儿和事实无人抚养儿童基本生活保障标准。指标设置依据：主要参考《陕西省“十四五”民政事业发展规划》确立的指标值，并略有提高。

2. 社会组织数量、孵化基地、党的工作和党建覆盖率几项指标。指标设置依据：2016年中办国办印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》，结合我市实际确定。

3. 到 2025 年，农村社区服务设施覆盖率达到 70%。指标设置依据：2017 年中共中央国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》中要求：“将城乡社区综合服务设施建设纳入当地国民经济和社会发展规划、城乡规划、土地利用规划等，按照每百户居民拥有综合服务设施面积不低于 30 平方米的标准，以新建、改造、购买、项目配套和整合共享等形式，逐步实现城乡社区综合服务设施全覆盖”。同时参照《陕西省“十四五”民政事业发展规划》与西安市发展实际，市民政局基层政权建设和社会治理处商议后，确立了农村社区服务设施覆盖率达到 70%的指标值。

4. “十四五”基层民主参选率达到 90%。指标设置依据：《西安市民政事业“十三五”规划》，与西安市民政局基层政权建设和

社会治理处商议后，根据现实情况，维持“十三五”设置的指标值。

5. 持证社工达 7000 人。指标设置依据：西安市社会工作发展的现实状况。

6. 到 2025 年城乡社区困难对象月探访率达到 100%。指标设置依据：《国家积极应对人口老龄化中长期规划》提出：“引导社区重点关注空巢、留守、失能、重残、计生特殊家庭等特殊困难老年人，到 2022 年，全面建立居家社区探访制度，失能老人均能有效得到社区帮扶，特殊困难老年人月探访率达到 100%。”《浙江省政府关于新时代民政事业高质量发展的意见》中提出，“探索建立以困难家庭重度残疾人、重病患者、高龄、空巢、独居、孤寡老年人，困境、孤残儿童等为重点的定期探访慰问制度，到 2022 年，全面建立社区探访制度，重点对象月探访率达到 100%”。编制组借鉴浙江省的举措，本规划将探访对象也扩展到重度残疾人、困境老人和困境儿童三类人群，将城乡困难对象月探访率设置为 100%。

7. 到 2025 年区县公办示范性养老院、街镇综合养老服务中心覆盖率标准。指标设置依据：主要参考国家《“十四五”民政事业发展规划》《陕西省“十四五”民政事业发展规划》中确立的指标，并略有提高。

8. 到 2025 年养老机构护理床位占比达到 60%。指标设置依据：《西安市申报积极应对人口老龄化重点联系工作方案》中提出“到 2022 年西安市养老机构护理床位占比达到 55%”。我们将 2025 年养老机构护理床位占比提高 5 个百分点，达到 60%。

9. “十四五”期间各级政府福彩公益金用于发展养老服务的

比例达到 55%。指标设置依据：《陕西省人民政府办公厅关于推进养老服务发展的实施意见》（陕政办发〔2019〕36 号）提出：到 2022 年要将不低于 55% 的福彩资金用于支持发展养老服务。

10. 到 2025 年，全市城乡社区“儿童之家”覆盖率达到 90%。指标设置依据：《陕西省十四五民政事业发展规划》提出的量化目标。

11. 到 2025 年精神障碍社区康复服务试点社区数量达到 12 个。指标设置依据：民政部关于《民政事业发展“十四五”规划思路》提出到 2025 年实现民政精神卫生福利机构在设区市全覆盖，专业机构与社区站点相结合，提供更加亲情化、规范化的服务。由于社区精神障碍康复服务属于新生事物，在西安市应先行试点，在“十四五”期间逐步将试点社区增加到 12 个。

12. 到 2025 年火葬区死亡人口火化率达到 100%。指标设置依据：《西安市民政局社会事务处关于“十四五”规划基本思路》提出：“十四五”期间，全市全境划定火化区，到 2025 年底全市遗体火化率达到或接近 100%。

附件 2

西安市各区县“十四五”民政建设项目一览表

类别	项目序号	项目区县	项目名称	项目性质	项目类别	项目现状	资金投入额度	资金来源	实施计划	
									启动时间	完成时间
公墓殡葬项目	1	高陵	奉正迁安园二期墓穴修建及相关配套设施建设	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	8376.2 万元	本级财政自筹	2021 年 1 月	2022 年 12 月
	2	鄠邑	西户殡仪馆项目	企业投资	设施建设项目	续建项目	5.2 亿元	其他	2009 年	2023 年 12 月
	3	周至	周至殡仪馆项目	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	1800 万	中央投资与地方配套	2022 年	2024 年
	4	周至	公墓建设	政府出资项目	设施建设项目	新建项目		中央投资与地方配套	2022 年	2024 年
	5	蓝田	蓝田县殡仪馆项目	政府和社会资本合作	设施建设项目	新建项目	1300 万	中央预算资金与社会资金	2019 年 9 月	2022 年 12 月
	6	蓝田	蓝田县公益性公墓	政府和社会资本合作	设施建设项目	新建项目	900 万	中央预算资金与社会资金	2019 年 9 月	2022 年 12 月
	7	阎良	殡仪服务中心续建	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	750 万元	中省市资金及区级配套资金	2020 年 8 月	2021 年 12 月
	8	阎良	荆山生态人文纪念公园	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	21000 万元	中省市资金及区级配套资金	2021 年	2025 年 12 月
	9	阎良	阎良区火化设施	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	822 万元	中省市资金及区级配套资金	2020 年	2022 年 12 月
公墓殡葬项目	10	西咸新区	秦汉新城经营性公墓	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	3 亿	本级财政自筹	2021 年 3 月	2024 年 12 月
	11	西咸新区	秦汉新城城市公益性骨灰堂	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	2.4 亿	本级财政自筹	2020 年 5 月	2021 年 12 月

	12	西咸新区	泾河新城城市公益性骨灰堂	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	1.5 亿	本级财政自筹	2021 年 3 月	2021 年 12 月
	13	西咸新区	沣东新城殡仪服务中心	政府出资项目	设施建设项目	续建项目	1.5 亿	本级财政自筹	2021 年 1 月	2022 年 12 月
养老设施建设与服务项目	14	莲湖	西安市莲湖区“5930”多层次品质化养老服务 PPP 项目	PPP（政府和社会资本合作）	设施建设项目	新建项目	5.28 亿	其它	2020 年 10 月	2022 年 12 月
	15	莲湖	莲湖区虚拟养老院项目	政府出资项目	养老服务项目	新建		本级财政		2020 年 12 月
	16	新城	新城区老年服务中心建设项目	政府出资项目	设施建设项目	续建项目	3215.11 万	中省市资金、区级福彩公益金	2016 年 7 月	2025 年
	17	长安	长安区中心敬老院建设项目	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	正在选址	多级财政分担		2025 年
	18	周至	周至老年养护院建设项目	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	1400 万	中央投资、地方财政配套	2020 年	2022 年
	19	临潼	街道综合养老中心建设项目（2 所）	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	60 万元	多级财政分担	2021 年	2025 年
	20	雁塔	西安市雁塔区曲江社会福利院提升改造	公建项目	设施建设项目	续建项目	1200 万	福彩公益金	2020 年 9 月	2021 年 12 月
	21	阎良	阎良区中心敬老院提升改造项目	政府出资项目	设施建设项目	续建项目	1500 万	多级财政负担	2020 年 8 月	2022 年 12 月
	22	碑林	嵌入式家庭养老	政府出资项目	资金补贴项目	持续项目	500 万/年	本级财政	已启动	十四五末
	23	碑林	掌上养老院	政企合资项目	服务项目	持续项目	400 万/年	本级财政	已启动	十四五末
	24	碑林	爱心余额宝	政企合资项目	服务项目	持续项目	300 万/年	本级财政	已启动	十四五末
	25	碑林	街道级综合养老服务中心建设	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	200 万/个	多级财政分担	已启动	2021 年 12 月
	26	碑林	示范性社区日间照料中心建设	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	100 万/个	多级财政分担	已启动	2021 年 12 月
	27	灞桥	7 个街道综合养老服务服务中心	政府出资项目	设施建设项目	新建项目		多级财政分担	2020 年	2022 年

	28	蓝田	蓝田县老年养护院建设项目	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	4782.98万元	中央预算内资金3600万、中央福彩公益金2000万、省市福彩公益金各1200万	2020年	2022年
	29	蓝田	县中心敬老院三年改造提升项目	政府出资项目	设施建设项目	续建项目	315万	省市福彩公益金315万	2019年	2021年
	30	西咸新区	沣东新城红光路老年公寓	社会投资	设施建设项目	新建项目	14亿	企业投资	2020年	2023年
社区建设项目	31	碑林	碑林区智慧社区PPP项目	政企合资	设施建设项目	新建项目		本级财政、企业投资	2021年	2025年
社会事务项目	32	西咸新区	西咸新区人社民政局沣东婚姻登记处	社会投资	设施建设项目	新建项目	2000万元	企业投资	2021年1月	2021年12月
救助保护托管项目	33	阎良	阎良区未成年人救助保护中心建设项目	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	无	多级财政分担	2021年	2023年
	34	临潼	临潼区救助管理站设施改建项目	公建项目	设施建设项目	改建项目		多级财政分担	2021年	2025年
	35	长安	长安区精神托管中心建设项目	政府出资项目	设施建设项目	新建项目	正在选址	多级财政分担		2025年

合计：公墓殡葬项目 13 项；养老设施建设与服务项目 17 项；社区建设项目 1 项；社会事务项目 1 项；救助保护托管项目 3 项。

