

上海市杨浦区人民政府文件

杨府发〔2021〕12号

上海市杨浦区人民政府 关于印发《杨浦区民政事业发展 “十四五”规划》的通知

区政府各委、办、局，各街道办事处：

《杨浦区民政事业发展“十四五”规划》已经2021年6月29日区政府第140次常务会议通过，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市杨浦区人民政府

2021年9月26日

杨浦区民政事业发展“十四五”规划

“十四五”时期是上海在新的起点上全面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年，也是杨浦践行人民城市重要理念，争做人民城市建设标杆的重要五年，为进一步推动本区民政事业发展，助力维护经济发展和社会稳定大局，保障全体人民在共建共享发展中有更多获得感，打造引领未来的杨浦“民生品质”，根据《“十四五”民政事业发展规划》《上海市民政事业发展“十四五”规划》《上海市杨浦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。本规划的规划期限为2021年至2025年。

一、发展基础

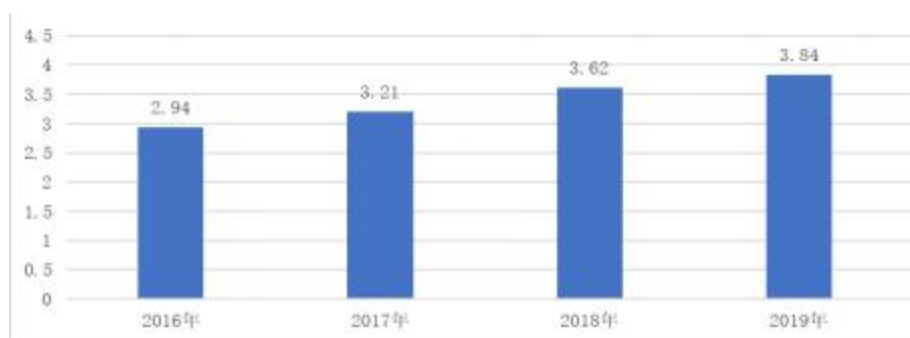
（一）“十三五”时期杨浦民政事业发展回顾

“十三五”时期，在区委、区政府的领导下，杨浦区民政系统坚决贯彻国家和上海市的决策部署，积极推进各项规划任务落实，全面完成既定目标。

1. “9+1”社会救助体系持续优化

“十三五”期间，杨浦区民政系统努力深化“9+1”社会救助体系，强化精准救助，加快构建“大救助”格局。

精准救助机制建设取得新进展。2019年7月上线民政资金内控监管平台，城镇低保、农村低保、特困供养、重残无业、特殊救济、支内回沪等六类社会救助资金全部实现了区级统发，加强了基层民政资金使用的动态监控、科学监管，有效防范廉政风险。2020年10月开始推行“社区救助顾问”，组建了400名社区救助顾问团队，建立陪伴式、长效式、全程式精准救助帮扶机制。



“十三五”期间各年救助金额变化图（单位：亿元）

救助工作监督管理得到强化。开展街道5类救助资金专项审计，确保资金真正用到困难群众身上。委托社会组织开展街道救助绩效评估，深入检查街道救助政策落实情况，确保政策落细落实。我区在全市社会救助工作绩效评价考核中名列前茅。

慈善救助力量更加多元化。引导社会组织参与社会救助，加大对困难老年人、残疾人、困境儿童等群体的帮扶力度，进一步提高了社会救助的精准化、精细化、专业化水平。引入社会力量参与慈善事业，实现了慈善超市的街道全覆盖；优化和扩展了“慈

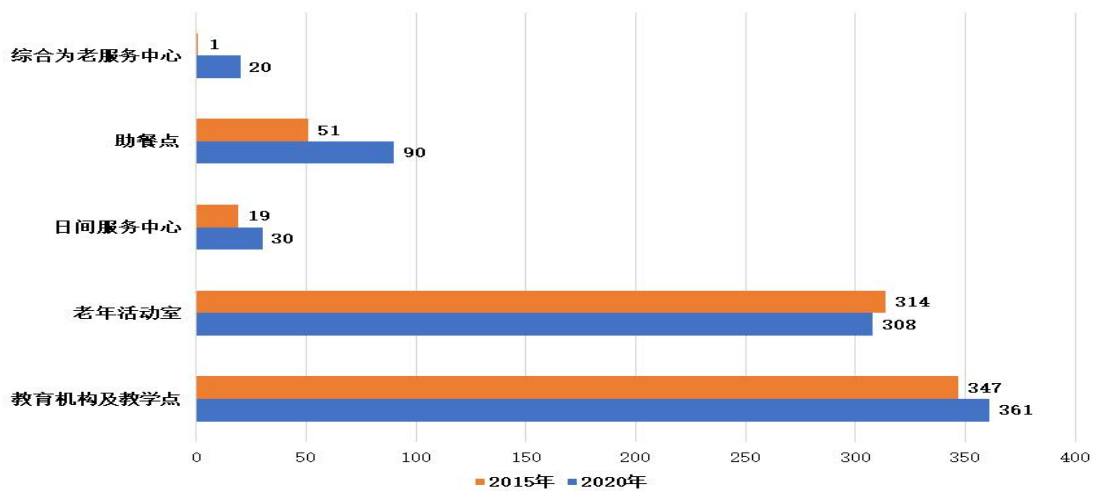
善平台”的功能建设，成立“扬爱慈善联盟”。

困境儿童关爱全覆盖。强化儿童关爱保护信息全天候、全领域动态管理；整合儿童关爱保护阵地设施资源，推动在校与校外儿童关爱保护无缝衔接。2020年启动“爱伴童行”项目，对符合条件的困境儿童进行“一对一”帮扶。加强困境儿童保护中心建设，联合区检察院成立全市首家实体化注册关爱基地——杨杨成长关爱基地。

2. “五位一体”养老服务体系全面推进

“十三五”期间以为老实事项目和老年宜居社区建设为抓手，全面推进建成与杨浦区老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调的“五位一体”社会养老服务体系，满足多层次的养老服务需求。

养老设施供给持续扩大。2020年底，全区有养老机构83家（含长者照护之家19家），养老床位10856张，较“十二五”末净增2498张，增幅29.89%，完成既定目标。全区有社区综合为老服务中心20家，老年人日间服务中心30家，“睦邻小厨”助餐点90个，老年活动室308处，社区养老服务设施形式更加多元，数量稳步增加。



“十三五”期间社区养老服务设施变化图

医养融合模式加快推广。鼓励有条件的养老机构内设医疗机构，“十三五”期间共有 11 家机构获得内设医疗机构资质，总数增至 20 家。会同区卫生健康委，实现社区卫生服务中心与养老机构、老年人日间服务中心签约全覆盖，新建了新江湾城与五角场两个医养一体化项目。

老年宜居环境不断优化。重点构建“综合为老服务中心+睦邻中心+老年活动室”的社区养老服务骨干网，引导街道深化综合为老服务中心“基础服务+”模式，打造“一站多点”网络。率先建立综合为老服务平台“彩虹桥”，集成信息查询、服务申请等功能，延伸“智慧+服务”。实施养老服务包试点，形成首批 110 项“居家无忧”项目清单。老年宜居社区创建实现街道全覆盖，宜居社区环境逐步形成。

养老保障体系全面提升。累计发放综合津贴 19.24 亿元、居家养老补贴 5520 万元。每月为 2 万余名老人提供居家养老服务，每日提供助餐服务 3700 余客。持续推进护理人员培养，全区现有养老机构护理员 1508 名，居家养老服务员 192 名，持证上岗率 95%以上。

3. 创新睦邻社会治理成效显著

把加强基层建设作为贯穿社会治理的一条红线贯彻始终，让“陌邻”变“睦邻”，着力打造共建、共治、共享的社会治理格局。

民主协商机制落到实处。组织辖区内企事业单位、社区组织和居民，对涉及群众切身利益、关系社区持续发展的公共事务进行沟通协调，构建民主协商机制。强化了社区“评议会、协调会、听证会”制度和居民公约的实际运用，提高了居民对社区公共事务的参与度。

基层民主自治稳妥推进。指导各街道推广楼组自治、一居一品、物业自治等多种形式居民自治，成功创建市级“居委会自治家园”。指导街道依法合规完成居委会换届，2018 年 295 个参选居委会共选出 1679 名居委会成员，其中直选率达到 97.6%，首次开展了九部门联审，把好人选入口关，新一届成员更加年轻，高学历人员占比更高。

社区服务体系全面覆盖。推进了社区事务受理服务中心标准

化建设，因地制宜设置了 9 个延伸服务点，打造居民掌上办事平台“e 睦邻”，实现了“线上一网通办、线下一窗受理、全市通办、全年无休”，各中心日均受理量约为 300 人次。社区睦邻中心建设提档升级，形成区域性的社区睦邻家园治理体系，受到了居民的广泛认同。

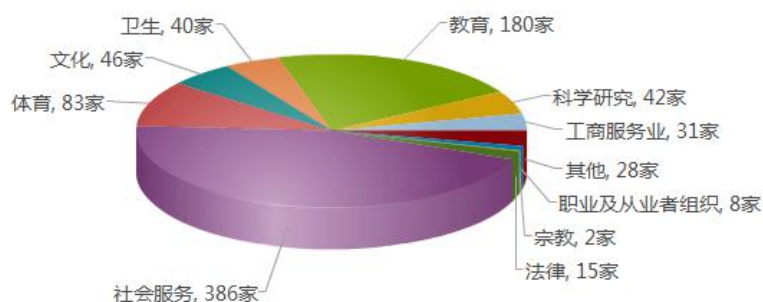
社区治理水平显著提高。在居委会推广实行了“全岗通”工作模式，更好地为居民群众服务。制定出台《杨浦区居民委员会工作办法（试行）》，加强居委会规范化、标准化建设。分类开展轮训计划，实施居委会成员学历提升计划，持续推动居委会成员社工化建设和实训基地“实体化”运作，目前已建成 14 个实训基地。

4. 社会组织扶持监管健康有序

“十三五”以来，全区深入推进社会组织登记管理制度改革，培育扶持与严格监管并重，推动社会组织日益成为社会服务的重要力量。

社会组织数量快速增长。截至 2020 年底，全区共有社会组织 861 家，较“十二五”期末增加 197 家，增幅达到 29.67%；每万名户籍人口拥有社会组织数从“十二五”期末的 7.1 家增长至 9 家；群众活动备案团队数从“十二五”期末的 1545 家增长至 1911 家。按照社会组织的主要服务领域划分，社会服务类社会组织在整体结构中占比最重，达到 44.8%，体现了社会组织力

量在社区工作中的重要地位。



社会组织行业分类图

服务支持体系基本建立。制定出台了《关于进一步促进杨浦区社会组织健康有序发展的实施意见》等促进社会组织发展的“1+4”政策。在街道实现了社区基金会、社会组织服务中心、社区社会组织联合会建设的全覆盖。进一步规范了政府购买社会组织服务的工作机制，区民政局会同多部门对政府购买社会组织服务项目进行联合会审。

综合监管体系不断完善。多部门共同实施综合监管，开展社会组织年检、财务抽审及实地检查，掌握社会组织的运行情况，年检应检尽检率达到100%。督促社会组织在章程中增加党的建设和社会主义核心价值观内容，逐步健全以章程为核心的治理机制。

专业社工服务拓展提升。拓展社会工作服务至社会救助、社

区建设等 15 个领域，实施“千名社工发展计划”和“社工领军人物培养计划”，培养社工督导 16 人、专业社工 1380 人，培育专业机构 21 家。健全以社会组织、社会工作、社区、社会服务“四社联动”作为工作主线和社工、志愿者（义工）“两工联动”的社会服务机制，推进志愿服务制度化运作。广泛动员单位创建公益基地，截至 2020 年底完成 619 家公益基地的创建工作。

5. 双拥优抚安置工作扎实推进

围绕部队现代化建设和杨浦“三区一基地”建设，搭建军地互联、互动、互建平台，深入开展“关爱功臣”活动，提升了新形势下的双拥优抚安置工作水平，于 2016 年荣获了“全国双拥模范城”八连冠。驻区部队打造了“军徽映夕阳”、军医义诊等“一军一品”拥政爱民活动，展现了人民军队威武文明之师的良好形象。坚持军民融合深度发展，形成了校区、社区、园区、商区与部队营区“五区融合，创新发展”的良好局面。全区推广设立“双拥（优抚）之家”，为优抚安置对象打造“贴心之家”。全面落实了军休干部政治和生活待遇，推进军休干部“养老无忧”工程，做到军队、地方、军休干部“三满意”。进一步完善退役士兵接收安置机制，助力提高退役士兵就业竞争力。

6. 专项事务管理与服务进一步强化

婚姻（收养）登记依法行政，程序规范，登记合格率 100%。聚焦新时代婚姻家庭辅导教育工作，着重培育“幸福驿站”窗口

服务品牌和“携爱同行”婚姻文化宣传品牌，推行“百姓休息我上班”，举办了3届“5.20家庭开放日”主题活动，“婚姻加油站”婚姻家庭特色辅导项目为5000余人次提供服务，创新结婚登记特邀颁证制度，公开招募28名社区优秀志愿者、荣誉家庭代表担任结婚登记特邀颁证员，累计为1万余对结婚新人举行颁证仪式，使颁证厅成为“传播文明，传承家教，传授家风，传递正能量”的阵地。

7. 残疾人民生状况明显改善

帮困救助机制健全。修订《杨浦区关于进一步加强残疾人社会救助工作的实施意见》，基本实现低保、低收入、大重病等困难对象救助全覆盖。截至2020年底，投入1.41亿元帮困资金，为10万人次提供助医、助学、助困、助行等日常救助和节日帮扶，向4.5万人次发放护理、生活、交通补贴2.8亿元。

职训就业广增渠道。构建“职业培训+就业指导+重点帮扶+动态跟踪”四位一体就业精准帮扶机制。成立区残疾人教育与就业（技能）培训基地，打造6家实训平台，提升残疾人就业能力。建立残疾人乐业俱乐部，提供全方位、精细化就业跟踪服务。截至2020年底，共帮助363名残疾人实现就业和再就业。

服务载体多元拓展。依托区精神卫生中心新建区级阳光心园，12个街道“阳光之家”“阳光职业康复援助基地”全部通过市规范化建设验收，建成上海市示范型阳光心园2个。在殷行街

道试点建立残障人士康健苑。成立区残疾人法律援助志愿者服务团，构建法制保障、社工疏导、民间调解矛盾化解机制。

助残环境持续优化。开展“全国助残日”“国际残疾人日”主题宣传公益活动，举办残疾人自强模范事迹报告会、残健融合滨江健步走等活动；组建残疾人轮椅报告团，定期进社区、学校开展宣讲。以创建“全国文明城区”为契机，加强无障碍设施建设规范督导。建立区助残公益社会组织孵化（实践）园，培育助残公益社会组织健康发展。

8. 残疾人康复服务全面提升

康复体系建设升级。推进区残疾人康复服务体系 2.0 版建设，启用杨浦区残疾人康复中心，建立康复信息区域管理平台，构建康复中心-分中心-社区站点“上下联动”、重点群体早期康复治疗“科学分层”的康复体系。出台《杨浦区贯彻落实〈上海市人民政府关于本市建立残疾儿童康复救助制度的实施意见〉实施办法》（杨残工委〔2020〕1号）。联手康复机构、特教学校、社会公益组织成立全市首家自闭症康复联盟。在区光大汇晨长白老年福利院挂牌建立杨浦区残疾人养护中心。

康复服务覆盖面稳步扩大。为 120 户重度残疾人家庭实施智能化辅助器具居家生活“增能工程”。率先在全市开展爬楼机租赁服务，采取政府购买服务的方式为有需求的对象提供上、下楼服务，截至 2020 年底，为 3.2 万人次残疾人、老年人、临时病

患者提供服务。投入康复经费 3.5 亿元，为 21 万人次残疾人提供康复服务及辅具申请配发服务，实现有需求服务对象全覆盖，康复服务有效率达 96.4%。

（二）存在的主要问题

1. 服务能力有待进一步提升，养老设施供给仍有压力

养老床位建设任务仍有压力。“十三五”期间，杨浦区养老床位建设完成规划要求，但随着未来老年人口不断增长，床位建设任务仍有压力。受滨江开发、旧改动迁等因素影响，接下来一段时期，金秋、普安、红枫、海阳智慧等 4 家养老院面临关停，累计流失床位近 390 张，床位建设形势严峻。另一方面，杨浦区现有成立 10 年以上的养老机构 32 家，占全区机构总数 45%，不少民营存量机构的设施隐患突出，存在服务设施老化、安全工作投入不足等问题。

人才队伍能力建设有待提高。救助、养老、社会工作等各条线人员经验不足、流动性高的情况比较普遍。工作经验的不足影响了工作人员实务操作能力，而流动率高直接影响了工作队伍的业务能力和服务水平的持续提升。此外，也有相当一部分工作人员，特别是社工和养老领域，存在理论基础不扎实、专业能力不过硬的情况，“两高三低”问题仍然存在，即“人员流动率高、劳动强度高，工资收入低、社会地位低、服务水平低”，年轻化、专业化的人才队伍的建设力度仍显不足。

2. 服务水平有待提高，精细化管理机制有待加强

社区嵌入式养老服务面临从“有没有”到“好不好”的挑战。近年来，我区不断完善社区养老服务设施建设布局。但通过调研发现，社区生活的老年人在助餐服务、生活照料、上门诊疗、日间托养、康复护理、心理慰藉等方面拥有潜在需求，但自上而下的养老服务供给与自下而上的服务需求常常出现信息不对称情况，服务的精准化、多元化、品质化有待提升。社区综合为老服务中心存在重建设、轻监管的情况，缺少系统、规范的服务标准指引。

社区治理工作的针对性有待提高。社区治理工作仍存在“一刀切”的情况，一套制度覆盖全局，寄希望于以“运动式”、大规模的人力、财力、物力投入，推动社会治理在短时间内能取得突破性的成效，对社会建设和发展的规律、社区人文的差异考虑不足，治理工作和手段仍显粗放。随着社会分化加快，人员流动频繁，社会治理工作的针对性和精细化水平不足，也直接影响了居民社区参与程度和满意度。以小区物业管理为例，由物业管理矛盾引发的业主维权日益增加，业主、业委会和物业公司三者之间信任度低、关系错综复杂，不同利益群体间矛盾频发。

3. 多元化需求不断显现，民政事业发展仍需与时俱进

传统社会救助形式日渐难以满足多元化需求。“十三五”以来国家和本市密集出台关于社会救助的新政策，救助标准和要求

持续提高，困境儿童、特困人员等逐步纳入社会救助范围，救助对象覆盖面日益扩大，单纯依靠政府提供物质资金的救助方式，已难以有效满足社会救助对象日益增长的社会需求，迫切需要创新社会救助及其服务提供的内涵、理念与方式，在满足救助对象基本生活需求的基础上，不断地向包括物质、精神、服务等高层面的发展型救助模式发展。

现代化、智慧化服务模式仍需不断升级。随着经济社会的快速发展，社区居民价值取向日趋多元，生活方式、交流模式日新月异，现有的“彩虹桥”“e睦邻”等智慧服务平台仍需随着服务人群的需求不断更新升级功能及界面，慈善等尚未纳入的模块也需要构建更加智慧的平台以调动居民参与的积极性。同时，智慧服务平台的服务效果也有待评估和进一步提高，平台的集成性不足也会造成占用资源较多、使用不够便捷的问题。

残疾人生活水平距离更高层次、更高质量的小康还有一定差距。全区残疾人生活水平较社会平均水平还有一定差距，与物质生活相对应的残疾人精神生活同步小康任务依然艰巨。一是残疾人就业和托底保障虽然取得不小进步，但就业层次相对较低，就业收入水平还不高；二是孤残、老养残等残疾人养护问题较为凸显，目前，大部分残疾人养护机构集中在郊区，杨浦虽然设置一定的残疾人养护床位，但残疾人入住经济负担重，既满足残疾人就近就便入住，又能够让残疾人负担得起的中心城区残疾人养护

床位配比差距还较大；三是近年来文化体育事业蓬勃发展，残疾人参与积极性逐步提升，但普遍适合残疾人参与的活动场地、活动内容还比较欠缺，残疾人参与面、覆盖面还不够广。

4. 部分工作界面有待评估和明确，市场机制作用有待进一步激发

社区治理的行政化情况有待改善。社区基层工作存在偏行政化的情况，条线工作纷纷进社区，淡化了居委会作为居民自治组织的职能定位，一方面，居民和社会组织等社会力量在社区治理中的参与度不高，居民的社会责任感和自治意识不够；另一方面，街道、居委推动社区工作的人力、物力不足，对治理的过程关注度不够，导致“政府投钱、居民旁观”的现象时有发生，影响了社区治理工作的实效和居民的切身感受。

社会力量参与方式需进一步完善。近年来，社会力量投身养老事业的热情高涨，希望通过改建老旧厂房等资源兴办养老机构，但在建设审批环节，往往因用地性质问题而推进困难，甚至搁浅。一些社会力量在承接公办养老设施的运营管理过程中，没有把握好公益性与市场化的关系；部分小型养老机构及助餐服务点难以形成规模运营，长期处于微利或无利状态，发展后劲不足。街道层面对社会组织的扶持仍有待加强和优化，街道购买社会组织服务，项目设计立足于内部各办职能，缺乏整体思维和系统设计，导致项目小而散，无法形成块面效果。

二、发展趋势

从全国看，当前，我们正处在“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期和承上启下的衔接期。根据十九大战略部署，到2035年我国将基本实现社会主义现代化，到2050年将建成社会主义现代化强国，同时明确了打造共建共治共享的社会治理格局。2020年，新冠肺炎疫情给我国包括全球国家的经济社会发展带来巨大冲击，全球面临百年未有之大变局，我国一季度经济出现负增长，第十三届全国人民代表大会第三次会议上所做的政府工作报告中，首次没有设定经济增长目标，提出“六稳”“六保”工作任务，把“保基本民生”提到了十分重要的位置。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，新的形势对民政工作提出了新的要求，各级民政部门亟需以党建引领，坚持改革创新，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，着力保基本兜底线，织密扎牢民生保障“安全网”；巩固脱贫攻坚成果，做好低保和特困人员包括生活困难的老年人、重度残疾人、重病患者、困境儿童等的基本生活保障工作；着力发展基本社会服务，解决好群众关切的“为难事”；深化“放管服”改革，让群众办事更便捷，更大发挥社会力量作用，积极发展贴近需求的社区养老托幼等服务，丰富生活服务供给，带动扩大就业和有效内需；大力发展社会工作和慈善事业，弘扬志愿服务精

神，人人参与、人人尽力，使社会大家庭更加温馨和谐，为全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化国家作出新的贡献。

从上海看，作为全国改革开放排头兵、创新发展先行者，上海将主动服务“一带一路”建设、长江经济带发展、长江三角洲区域一体化发展等国家战略，切实在全面深化改革、创新驱动发展、优化经济结构等方面下功夫，为全国改革发展稳定大局作出更大贡献。已发布并实施的《上海市城市总体规划（2017-2035年）》明确，上海将立足2020年、展望2035年、梦圆2050年三个阶段，建设卓越的全球城市，令人向往的创新之城、人文之城、生态之城，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。为贯彻落实党中央、国务院对上海提出的要求，结合上海自身发展优势和发展阶段，上海市委、市政府先后提出深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市、提高城市管理精细化水平、面向全球面向未来提升城市能级和核心竞争力等重大发展战略。民生保障是建设社会主义现代化国际大都市不可或缺的基础要素，民政工作是上海建设令人向往的人文之城的重要支撑，着力推进民政公共服务和社会治理现代化建设，加快构建符合超大型城市特点、与迈向卓越的全球城市相适应的现代民政新格局是上海民政事业发展的必然选择。

从杨浦看，“十四五”时期既是杨浦大道转换、大有作为的战略机遇期，也是爬坡过坎、转型升级的最关键时期，杨浦中长

期将重点把握“经济发展新格局、城市发展新形态、产业发展新趋势、社会治理新走向、民生需求新问题”，以全面建设“四高城区”为目标愿景和功能定位，全面建设高标准人民城市实践区、高能级科技创新引领区、高水平社会治理先行区、高品质生态生活融合区，努力构建具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的人民城市标杆区。民政工作务必主动对接杨浦“四高城区”发展总体战略，主动承载时代赋予的使命担当，以人民为中心，为人民谋幸福，在事关群众切身利益的“一老一小”等民生工作上下更大功夫、花更大力气，精雕细琢、精准发力，着力解决好群众的操心事、烦心事、揪心事，聚焦打造民生建设领域的“杨浦品质”，与高质量发展互促互进，不断增强人民的幸福感和获得感。

三、“十四五”时期杨浦民政事业发展思路

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入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、习近平总书记对民政工作的重要指示和考察上海重要讲话精神，践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念和“民政为民、民政爱民”初心使命，聚焦人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的社会主要矛盾，立足“四个放在”工作基点，充分发挥“四大优势”，围绕市委深化落实三项新的重大任

务，着力强化“四大功能”，大力发展“五型经济”，加快建设“五个新城”战略部署，以及杨浦建成“四高城区”的奋斗目标，以人民为中心牢牢把握民政事业和残疾人工作的政治性、群众性、时代性、协同性，坚持改革创新精神和法治思维，促进民生福祉达到新水平，社会治理效能得到新提升，改善人民生活品质，探索和构建符合大城民政治理“上海模式”和杨浦区发展战略的民政事业发展体系，创造高品质生活、实现高水平治理，推动人的全面发展和社会全面进步，让杨浦的人民群众更有获得感、更有幸福感、更有安全感。

（二）基本原则

党建引领、务实作风。把民政工作放到夯实党的执政基础的应有高度，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，牢固树立“党领导一切”的思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。结合民政工作实际，强化党的宗旨意识，走好党的群众路线，密切党与人民群众的血肉联系，加强党的基层组织建设，强化党建与行政工作的相融相促，增强民政系统党建工作的领导力、凝聚力、战斗力和创造力。

应保尽保、为民所需。牢牢把握民政“尽力而为、量力而行、应保尽保”的基础前提，切实保障居民基本权益，促进基本公共服务均等化水平持续提高，始终以群众最关心、最直接、最现实的利益问题为导向，把满足群众对美好生活的向往作为一切工作

的出发点和落脚点，提升群众满意度和获得感。

精准高效、优化创新。在实现“保基本、兜底线”的基本目标基础上，结合本区实际，探索优化创新发展，完善制度建设，聚焦精准施策，统筹各类民政资源，提高资源配置效率，整体推进各街道民政事业、残疾人事业的协调发展，提高民生服务质效，努力让群众平等共享经济社会发展成果。

多元参与、共建共享。落实政府责任，以政府为主导，用好有限财力，确保基本民生服务符合民众所需。在强调政府责任主体地位的前提下，特别是在一些满足群众多样化和较高层次需求的领域，更加注重发挥市场配置资源的决定性作用，营造市场主体、社会组织平等参与、公平竞争的市场环境，鼓励引导各种社会力量积极参与民政事业发展，满足多元化、多层次民生服务需求。

智慧赋能、面向未来。聚焦民政信息化建设条块分割、自成体系以及信息资源“小、散”等问题，推动政务信息系统整合共享，理顺体制机制，明确责任分工，强化条块衔接、纵横联动和政民互动，打通数据信息链和业务服务链，加强信息共享和业务协同，充分发挥信息化整体效能，拓展智慧场景应用，以智慧服务赋能新时代民政事业发展。

（三）发展目标

积极践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的核心理念，

促进民生福祉达到新水平，以科学定位民政职责为前提，主动对接“四高城区”的发展主线，围绕全面建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的人民城市标杆区的远景目标，主动承载“高品质生态生活”和“高水平城市治理”的职责使命，按照“全面布局—精准高效—智慧赋能”三步走的思路，在尽力而为、量力而行健全基本公共服务体系的基础上，进一步提升质量和水平，夯实底线民生、保障基本民生、做优质量民生、打造智慧民生，聚焦“一老一小”民生难题，做优服务品牌，培育民生产业生态，牢牢牵住“一网通办”“一网统管”两个“牛鼻子”，提升更加科学公平的保障水平，建设更加完善便捷的设施网络，形成更加高效务实的服务能力，构建更加规范而富有活力的体制机制，努力克服疫情影响等不利因素，从稳民生出发，千方百计为群众排忧解难，增强发展的韧性，完善共建共治共享的社会治理体系，助力维护经济发展和社会稳定大局，保障全体人民在共建共享发展中有更多获得感，打造引领未来的杨浦“民生品质”。

1. 继续夯实“民生品质 1.0”——全面布局，织密扎牢民生保障安全网

民政工作全覆盖是“六稳六保”任务的基本要求，是兜牢民生底线、保障基本民生的具体体现。“9+1”社会救助体系、社会组织服务支持体系等制度为民政工作的全面布局奠定了基石，“机构+嵌入式”养老设施、社区服务站点等为民政服务铺设了

空间，“十四五”在此基础上将以优质与均衡布局为抓手，按照区委区政府统筹规划编制的总体部署，将残疾人事业板块纳入民政事业发展统筹规划、统筹服务，在疫情防控常态化前提下，全面、准确识别和补齐民生保障短板，儿童福利、机构养老等领域再扩容，基本公共服务均等化水平持续提高，织密扎牢民生保障安全网。

2. 持续发力“民生品质 2.0”——精准高效，供给侧改革提升服务品质

精准服务和高效管理，是杨浦树立品质生活典范、基层治理典范的必然要求，是做优质量民生的具体体现，“十三五”中后期以来，杨浦民政工作以需求为导向，以效率为遵循，从服务的精准性发力，搭建了资金内控平台，打造了“睦邻小厨”“三微治理”等服务品牌，精细化管理初见成效，“十四五”杨浦民政将围绕市委、市政府“聚焦民生问题持续发力，努力创造高品质生活”的总体部署，持续发力精准服务和高效管理，回应最迫切的民声，满足最真实的需求，以绣花般的细心、耐心和卓越心，主动跨前一步，继续做优做强服务品牌，用好资金内控平台、老年照护评估机制、社区分类治理、定向培育社会组织等抓手，提高资金运用效益，让人民群众有更多的获得感。

3. 探索突破“民生品质 3.0”——智慧赋能，培育创新土壤促进民政事业可持续发展

智慧赋能是应对未来老龄化趋势、空间资源瓶颈和人力资源限制的必然选择，将“十四五”民政事业发展放在经济发展和产业变革的大趋势中，放在助力构筑新时代杨浦创新发展新传奇的使命中，是积极响应杨浦“创新引领高质量发展，提升城区核心竞争力”的重要体现，是下好杨浦“创新”一盘棋的重要承载。

“十四五”期间杨浦民政将以科技进步为引擎，着力构建“一朵云、一块屏、X个开放场景”的智慧民政体系，以“大集成”“大数据”的视角，推动新一代信息技术、物联网等的深化与拓展应用，按照“一网通办”“一网统管”的总体部署，统一集成智慧平台；以养老产业等重点领域为切入点，探索突破若干个开放的智慧应用场景，为5G、AI等新技术的泛在应用培育智慧生态优质土壤，为杨浦打造“高质量科技创新区”“高能级活力转型区”提供民生领域的创新生态承载区，促进民政事业跨上新台阶。

四、“十四五”时期杨浦民政事业发展的主要任务

围绕“十四五”时期杨浦民政事业发展目标，按照“全面布局—精准高效—智慧赋能”三步走的思路，在优化均衡布局方面，聚焦“一老一小”民生难题、规范社会力量、保障残疾人民生，在精准服务高效管理方面，聚焦做实精准救助、打造服务品牌、分类社区治理和壮大人才队伍，在智慧民政体系方面，聚焦“大集成”“大数据”，从“互联网+”迈向“AI+”，培育产业生态，打造杨浦“民生品质”。

（一）优化均衡布局，织密扎牢民生保障安全网

1. 优化民政系统突发公共事件应急预案，固化疫情防控经验
全面总结提炼疫情防控中的有效经验做法，在落实和完善常态化疫情防控举措的基础上，优化完善民政系统救助、养老服务、社区治理等各条线的突发公共事件应急预案，把疫情防控期间各项措施预案、应急响应机制、风险排查机制等好的经验固化下来，形成长效机制。聚焦临时救助、流浪人员救助、“老、小、残”特殊群体保护救助、养老服务产业扶持与管理、社区治理、促进就业等重点领域，以平战结合的视角完善民政服务是恢复经济社会正常秩序的现实需要，也是杨浦建设高品质生活典范和高水平治理典范的长远需要。

2. 构建新格局，推动社会救助高质量发展

按照“保基本、兜底线、救急难、可持续”的要求，发挥区社会救助工作联席会议的协调作用，整合医疗、教育、住房等条线资源，建立健全分层分类的社会救助体系，夯实基本生活救助、健全专项社会救助、完善急难社会救助，扩大社会救助覆盖面，逐步由生存型救助向发展型救助发展，织密困难群体基本生活救助兜底保障网。实施社会救助标准动态调整；适时发放临时价格补贴；开展居民经济状况核对，确保政策公平公正实施；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；全面落实社区救助顾问制度，

对困难家庭提供必要的访视和照料服务，帮助救助对象构建家庭和社会支持网络。做好重大疫情等突发公共事件期间困难群众急难救助工作。建立社会救助困难群众需求综合评估体系。贯彻落实《流浪乞讨人员救助管理实施意见》，加大与公安、城管、街道等部门的合作机制，及时发现和救助街面流浪乞讨人员。助力生活无着的流浪乞讨人员安置，推进救助管理站跨区域工作协作，以更加规范化、制度化措施推动社会救助事业高质量发展。加强长三角区域社会救助家庭异地核查交换和核对信息数据共享。实施殡葬惠民政策。

3. 加强未成年人保护工作，促进儿童福利事业全面发展

健全区未成年人保护工作机制，充分发挥区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，形成民政部门牵头、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。宣传贯彻《未成年人保护法》《上海市未成年人保护条例》，健全未成年人保护三级网络体系，构建集家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护为一体的未成年人保护格局。坚持儿童利益最大化和促进儿童发展原则，加强儿童福利工作载体建设，成立区未成年人救助保护中心，在杨浦区社会福利院设置儿童部，设立长期照料场所。在街道建立未成年人保护工作站，不断优化完善发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预、护送转接机制。进一步健全儿童福利制度政策和关爱保护

体系，全面履行儿童监护兜底职责，守住儿童生存发展底线；加大对困境儿童家庭支持力度，实施爱伴童行——关爱困境儿童项目，为义务教育阶段家庭监护缺失或不当的儿童提供支持服务；落实困境儿童家庭监护能力评估标准和工作指引，强化家庭监护主体责任和监护意识；加大儿童福利服务供给，培育专业化的儿童福利社会工作者队伍，加强儿童福利社工、儿童督导员和儿童主任队伍建设，全面提升儿童福利工作能力；动员社会力量参与儿童福利服务，积极做好散居孤儿、困境儿童等关爱服务。强化中小学幼儿园安全风险防控体系，关爱帮扶特殊未成年人，预防未成年人违法犯罪和沉迷网络，维护未成年人合法权益。加强长三角区域儿童福利和未成年人保护工作跨省联动，实现未成年人保护信息沟通、政策互通、工作互动的发展格局。确保回归社会的成人孤儿的妥善安置。

4. 整合区域优势资源，维护慈善事业健康发展

着力构建政府推动、社会实施、公众参与、专业运作的慈善事业发展体制机制。宣传和贯彻慈善法律法规，进一步夯基础、促规范、重引领、强效应，充分依托和整合区域优势资源，吸引更多社会力量参与，组织开展“中华慈善日”主题活动，开展各具特色的慈善文化宣传活动，持续扩大社会参与，弘扬慈善文化，培育公民慈善意识；探索慈善超市“线上+线下”发展模式，进一步发挥慈善超市传播慈善文化、营造慈善氛围的平台作用；发

挥慈善典型示范引领作用，鼓励企业、个人参加“上海慈善奖”评选。

5. 品牌化、多元化引领，聚力推进落实养老机构床位建设

持续聚焦养老床位建设，根据杨浦区户籍老年人口 2.5% 的配置要求，继续推进专项布局规划项目实际落地，稳步推进存量老旧机构设施整改，至“十四五”末养老床位总数不低于 11800 张。推进护理型床位布局，至“十四五”末护理型床位占总床位数比重达到 60%。落实《促进和规范利用存量资源加大养老服务设施供给的工作指引》（沪发改规范〔2019〕4号）要求，继续深化杨浦已有存量资源改造养老机构的成功经验，鼓励具备条件的社会力量利用各类闲置资源兴办养老设施。鼓励物业公司、物流企业、商贸企业等各类服务企业及驻区单位面向社区，为有需要的老年人提供基本生活服务。深化开展存量薄弱养老机构改造提升，支持养老服务机构规模化、连锁化发展，打造一批具有影响力和竞争力的养老服务商标品牌。

6. 以点带面，完善社区嵌入式养老服务设施布局

推动每千人拥有社区养老服务设施 40 平方米的核心发展指标，更加注重复合型、枢纽型为老服务综合体建设，全面实现“15 分钟养老服务圈”布局。探索建立“1（社区综合为老服务中心）+N（家门口服务站点）”的设施网络，鼓励在公共设施建设选址时，将社区养老服务设施与睦邻中心、文化活动中心等设施整合设

置，形成功能集聚效应；鼓励养老机构、特别是政府投资建设的养老机构，在规划建设期间同步考虑配置社区养老服务功能，发挥养老机构专业优势，为周边老年人提供优质服务。至“十四五”末建成社区综合为老服务中心不少于 32 家。重点强化综合体建成后的服务管理，建立完善服务考核标准，探索与考核结果挂钩的以奖代补机制，以社区综合为老服务中心建设为枢纽，推进养老机构向社区共享空间、社区设施向居家服务延伸、居家服务更加适配有效，积极打造集托养、智养、医养、康养、体养、文养为一体的“六养融合”社区“养老服务联合体”。

7. 多种方式推动社区民主协商，构建社区共享共治模式

街道探索完善党建引领的自下而上社区共治议题形成机制，引导社区多元主体在公共性领域充分运用民主协商、共建共享等途径，构建“机制共建、义务共担、资源共享、实事共办”的社区共享共治模式。积极推动居民区党组织、居委会、业主委员会、物业公司和居民代表共同商讨社区重大事务，形成完善的民主决策、民主管理和民主监督的立体制度体系，推动社区重大事务的民主决策，拓展社区日常事务民主决策平台，协商解决一般事务与矛盾，通过居务公开接受监督，规范居民区联席会议制度，积极引导社区各方力量都积极参与到社区治理中来，扎实推进和谐社区建设，形成杨浦社区事务共商共议的民主氛围。

8. 建立健全社会组织培育与监管机制，营造优质的发展环境

推动社会组织从“高数量增长”向“高质量发展”转变。全面梳理存量社会组织、盘点本区已开展的政府购买社会组织服务项目，更新《杨浦区社会组织参与社区治理引导目录》，形成社会组织、服务项目、治理需求之间的良性循环。切实加强事中事后监管力度，有力整合监管力量，切实发挥业务主管单位、行业管理部门、相关职能部门、登记管理机关等政府部门，以及社会评估机构、会计师事务所、服务对象等社会力量的作用；努力做实监管机制，通过规范化建设评估、“两随机一公开”抽查、年检年报等机制，加强对社会组织的监督检查；理好用好监管台账，及时更新社会组织严重违法失信名单，打击非法社会组织，对名存实亡社会组织依法实施行政处罚。

9. 专业和公益两手抓，完善社会工作和志愿服务发展体系

设立街道社会工作站，探索推进居委会社会工作室建设试点工作，发挥社会工作在社会心理服务体系建设中的作用。以区社工协会为载体，完善行业管理体制，探索建立学分兑换社工福利制度，不断提升社工的职业素养和专业水平。探索成立区社工人才行业工会组织，增加社工职业归属感。发挥好社工党支部先锋模范作用，组织党员观看红色电影，参观爱国主义教育基地，重温党的历史，增强社工党员的革命理想信念和党性意识。完善继续教育体系，精细化设置继续教育课程，将重心向社区工作者倾斜，提高社区工作者的社会工作专业技能。优化杨浦社工督导培

养、考核、激励与能力提升等相关制度，发挥好督导对一线社工的支持功能。以社工机构核心竞争力评价体系为抓手，推动社工机构正向成长和有序发展。

贯彻落实《上海市志愿服务条例》精神和市民政局要求，完善志愿服务管理工作机制。扩大公益基地覆盖领域，做到睦邻中心、公益性社会组织、社区自治基层组织全覆盖，重点加强教育、卫生和企业领域的基地创建工作。加强公益基地后续开展活动的指导工作，提升基地活跃度。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。发挥好国际社工日、杨浦社工节、轮值峰会、幸福之杨杂志等宣传平台作用，营造杨浦“人人公益，处处可为”的氛围。

10. 形成“救助-就业-生活”闭环，全面保障残疾人民生

加强特殊困难群体救助帮扶。完善残疾人“一人一档”精准帮扶工作机制，实现救助对象精准识别、救助项目精准安排、救助资金精准使用。拓展残疾人综合保险功能，增强低保、低收入、一户多残、重残无业等困难对象风险抵御能力。加强残疾人托养护机构的有效运营管理，满足老养残、残养残、孤残家庭的托养需求。

促进新形势下残疾人就业增收。开发订单式、定向式技能培训项目，提升残疾人技能培训针对性、有效性。加强职业特殊教育与就业联动，培育残疾人职业技术能手。充分发挥社区“阳光

职业康复援助基地”蓄水池作用，大力促进轻、中程度残疾人实现社会就业。培育残疾人创业领军人才，支持自主创业、灵活就业，加大孵化基地、众创空间、创新工场、创业园等对残疾人创业培训、开业指导、项目推介、融资咨询、法律援助等孵化服务力度。

丰富残疾人文化体育生活。在“全国助残日”“全国特奥日”等重要节点，组织举办残疾人大型文艺汇演、运动会等文体活动。定期组织播放无障碍电影。鼓励残疾人走出家门，组织以社区残疾人为主要成员的业余文体队伍，充分利用社区文化中心、图书馆、文化广场、体育场、健身广场等场地，广泛开展具有社区特色、残疾人喜闻乐见的文娱、读书、健身活动。依托社会组织、高校志愿者力量，组织具有针对性、平民化的残疾人文化艺术活动。

营造和谐、宜居的无障碍生活环境。区无障碍设施建设督导队强化监督，加强和改进公共服务设施无障碍建设，提升无障碍设施建设水平。推动无障碍设施进社区、进家庭。扩大“热线手语视频翻译”终端应用范围，畅通听语残疾人社会沟通交流渠道，营造良好的无障碍信息环境。

加强残疾儿童康复服务。建立全区残疾儿童档案。发挥区自闭症康复联盟、残疾儿童家长学校作用，整合资源，形成早期发现、早期干预、早期治疗的有效合力。鼓励和支持社会力量参与

残疾儿童康复服务，投资残疾儿童康复机构建设。

以改善身心健康状况为重点，加强健康促进。围绕残疾人节日及重要时间节点，多渠道、多途径、多形式宣传残疾人工作政策、健康意识和科普知识，加强心理健康服务，提升家庭康复能力，延缓残疾程度加重，促进残疾人身心同健康。

（二）聚焦精准高效，供给侧改革推动民政服务提质增效

1. 规范化提升救助精准度，多元化满足最真实需求

完善监督机制做实精准救助。进一步构筑政府救助与社会参与的社会协同网络，推动社会救助逐步实现法治化、精细化、社会化、信息化、品牌化和标准化。以民政资金内控监管平台为支撑，进一步规范社会救助资金发放，探索开展救助对象电子档案工作，为低保、特困供养、三胞胎等3类对象建立电子档案。民政部门可在资金内控监管平台上直接读取、检查上述3类对象的基本信息和审批情况，有效防止挤占、挪用、虚报、冒领救助金等违纪违法行为，确保救助资金安全、及时发放到位。加强社会救助规范化建设，严格开展低保专项治理、救助资金审计和社会救助工作绩效评估，严肃查处挤占、挪用、虚报、冒领等违法、违纪行为，守牢底线；加强对救助对象违规处罚工作。实施粮油帮困卡电子化发放和资金监管工作。

优化多元模式提升救助服务能力。开展“社区救助顾问”工作，切实做到弱有众扶、难有所帮、困有所助、应助尽助。积极

引入社会力量，完善救助对象发现和甄别机制，重点聚焦“不声不响”群众；开展精神障碍社区康复服务工作；落实残疾人“两项补贴”工作；开展慈善活动，打造慈善超市多元化运作模式，提高社会组织运作慈善超市的专业化和社会化水平；推进“社会救助一件事”，运用大数据和信息化平台，根据家庭人员结构分类施救，提高收入核对精准度和救助管理效能；落实困难群众救助需求综合评估体系，加大购买社会救助服务力度，促进社会救助与社会治理的深度融合；完成救助管理站标准化建设。

2. 深耕养老服务品牌，满足老年人日益增长的多元化需求

深耕“睦邻小厨”养老服务品牌。应对老年人对助餐服务的需求从“有没有”向“好不好”转变的趋势，基于《“睦邻小厨”杨浦区老年人助餐服务水平提升行动方案（2019至2022年）》，重点围绕餐场所及供餐能力两个翻番的核心目标，进一步完善助餐设施布局、餐食补贴及企业奖补机制，搭建银联事实结算及后台统计系统，实现“四个全面”与“四个统一”工作要求，做强杨浦“睦邻小厨”服务品牌。至2022年，全区建成助餐服务场所不少于115家（其中社区长者食堂不少于25家），认定中央厨房2-3家。采取多种有效形式提升助餐设施的持续运营服务能力。一是鼓励有条件的助餐点位在保障为老助餐功能的基础上，结合早餐工程实项目，进一步拓展服务对象及服务时段，向周边居民、白领提供三餐服务。二是充分发挥市场机制作用，引导

社会力量积极参与“睦邻小厨”建设。

推动老年人居家适老环境改造。采取市场化运作和政府资助相结合方式，帮助全区有需求的老年人家庭对居室环境进行无障碍、安全性和整洁性改造，提高家庭环境适老化水平。重点聚焦经济困难、无子女、失能、高龄等情况老年人改造需求，在政策落地、平台使用、财力保障、项目监管等方面做好支持保障，确保享受补贴老人“应补尽补”。

加强老年人认知障碍照护服务。通过新建、改扩建等方式，在养老服务机构中加快建设老年认知障碍照护专区及照护床位，至十四五末标准化认知障碍照护床位数达到1000张。持续开展认知障碍友好社区建设试点，实施老年认知障碍者关爱项目，广泛开展知识宣传，逐步完善认知障碍关爱保障体系，营造更加浓厚的良好社会氛围。

推广综合照护服务模式。以社区嵌入式养老服务为基点，深入探索“家庭照护床位”试点，支持养老机构发挥溢出效应。在有能力的情况下积极向社区提供居家期上门、康复期护理、稳定期生活照料等延伸服务，逐步形成可持续、可推广的家庭照护床位服务标准及实施路径，提高运营能力和资源利用效率。推动机构、社区、居家服务融合发展。

增强家庭自主照料能力。织密覆盖全区的养老顾问网络，加大养老顾问培训力度，为老年人及其家庭提供养老方式、政策法

规、康复辅具等咨询和指导服务。支持有资质的社会服务机构开展形式多样的养老顾问服务，探索推进养老顾问的社会化、专业化发展。持续实施高龄独居老年人家庭援助志愿者服务“老伙伴”计划，推动“老吾老计划”街道全覆盖，提升家庭照顾者的居家照护能力。稳步实施90-99周岁杨浦区户籍老年人“爱心奶”政策，提升老年人获得感。

全面推进“时间银行”项目试点。全面推进本市“时间银行”项目试点，以老年志愿者爱心积分兑换制度为基础，通过平台匹配需求、记录服务时间及管理志愿者时间银行账户等举措，使志愿者存入时间银行的积分可以兑换相应时长服务，逐步健全志愿者互助管理机制，为全市建立以服务换服务的养老服务新模式提供杨浦经验。

3. 推动社区“三微治理”，为社区居民自治提供定制化指导

社区持续打造“三微治理”品牌。根据不同社区的特点和需求，因地制宜地推动社区建设。强调社区治理的过程性，倡导社区工作的协调性，兼顾治理过程中的多元性，注重治理过程中的互动性，引导居民参与，收集建设需求，提供社区服务，推进社区治理。聚焦群众的操心事、烦心事、揪心事，围绕社区突出问题，从居民感受度强的治理“难点”“堵点”入手，深化“三微治理”品牌，以微见著、从微入手，实施居民关注的“热点”项目，回应人民群众对美好生活的期盼，增强群众参与居民区治理

的幸福感、获得感。

探索分类治理，推广不同社区的社区工作法。落实市民政局《关于推进城乡社区治理突出问题分类指导工作的通知》要求，以房屋类型确定社区类别，即分为“商品房”、“售后公房”和“二级旧里”等主要小区类型，通过“e睦邻”信息平台积累的大数据，结合一年两次的居民区工作群众满意度测评，分析总结社区的居民需求，指导街道根据不同类型社区的居民行为模式和需求特点，提供“定制化”指导，实施不同的治理方法。在探索分类治理模式的基础上，结合三大类主要社区类型，遴选一批具有代表性的优秀社区工作方法，并加以总结推广。

4. 聚焦新领域、新业态，推动形成社会组织良性发展生态

继续大力培育或引入符合社会治理新需求的社会组织。对标杨浦城区定位、中心工作，重点培育促进滨江治理、促进社区治理、有益矛盾调处、有益风险防范化解等新领域、新业态的社会组织。积极引入优质的国家级、市级行业协会，积极服务杨浦经济社会发展。

优化杨浦社会组织培育扶持政策。对现行促进本区社会组织发展的“1+4”政策的实施情况组织评估，结合当前社会治理创新的新形势以及社会组织发展的新要求，做好政策修订，以更为科学可行的政策撬动杨浦社会组织的持续健康向好发展。

进一步推动政府购买社会组织服务。保障全区统一的政府购

买社会组织服务平台的正常使用。进一步完善政府购买社会组织服务项目的立项审核、公开招标机制，加快供需之间的衔接。在社会组织、购买主体中推广信息化绩效评估系统的使用，既提升项目执行的效率、确保项目运行有痕迹，又提升项目评估的准确性、加强对项目的全过程质量监管。

进一步升级社会组织培育发展空间布局。构建“一轴、两翼、多联”（1+2+X）的社会组织培育发展一体化空间布局（“一轴”即杨浦区社会组织发展总部基地；“两翼”即五角场社会组织公益创业见习基地、滨江社会组织公益创新实践基地；“多联”即区内各孵化园、60个社区睦邻中心（点）），强化社会组织培育发展的点、线、面联结互动，为区内社会组织提供场地、项目、资金、人才、政策、专业知识、技能提升等方面的支持与服务，推动在公益领域实现大象起舞、蚂蚁雄兵，进一步打造社会组织公益创业的高地。

5. “康-养-体”结合，打造全民康养新环境

建设康养体结合项目，营造社区康养氛围。以宣传为源头，以设施为载体，以服务为辅助，民政局、残联、体育局多方联动，推动打造康、养、体一体化的全民康养新环境。加强防残治残、健康养老宣传，依托社区综合为老服务中心等社区服务平台，实施“长者运动健康之家”等康养体结合项目，为老年人和残疾人提供器械练习、健身指导、慢病干预、课程讲座等支持服务，逐

步打造全民康养的科学健身康复体系，切实提升社区老年人、残疾人身体状态及生活品质。依托社区健身房、睦邻中心等，以嵌入式服务形式，拓展残障人士运动康复健康苑建设；推进社区残疾人体育健身点建设。培养社区健康师，为老年人、残疾人定向提供专业运动康复指导。

推进残疾预防和康复体系建设升级。深化医康结合、医教结合、医防结合，研究加强高致残风险病例早期筛查，减少残疾发生率，加强残疾人康复中心、康复站点服务阵地建设，建立顺畅的三级康复诊疗体系，重点加强社区分中心、康复站点康复空间改造和扩容，完善康复信息区域管理平台系统建设，提高全程性、周期性康复管理和服务水平。深化家庭残疾人康复服务支持体系，实现有需求残疾人家庭医生签约率 100%。完善康复服务补贴配套使用政策，扩大受益面。加强康复人才队伍和辅具从业人员队伍建设，深入实施残疾人精准康复服务。

6. 全面提升婚姻（收养）登记管理和服务水平

贯彻《民法典》婚姻家庭编，调整优化婚姻登记服务流程，实施“互联网+婚姻服务”行动计划，实行婚姻登记全预约制度。不断拓展“携爱同行”、“幸福驿站”和“婚姻加油站”等婚姻文化品牌服务内涵，扩大结婚登记特邀颁证员队伍，实现颁证仪式常态化。以“专业机构+社会组织+志愿者”为主体，建立“婚姻家庭顾问”队伍，以“线上、线下”方式，为婚姻当事人提供“婚

前辅导+婚姻调适+危机干预”等为核心的顾问服务。做好家庭收养能力评估，规范收养登记工作。

7. 聚焦“专业+监管”，破解人才队伍“两高三低”难题

提升养老服务行业管理。实施《杨浦区养老机构提升服务质量三年行动（2021-2023年）》，通过建立完善服务质量日常评估考核、养老机构运营秩序监管、建立跨部门综合监管及激励奖惩机制，打造结构合理、功能完善、服务优良的养老服务质量治理体系。

完善养老护理人才发展顶层设计。将养老护理人才队伍建设作为养老服务供给结构中的重要组成，围绕“引进”、“留住”、“提升”三条主线，制定实施护理行业拔尖技能人才扶持激励及护理队伍整体水平提升政策，探索推进人才引进、专业培养、户口落沪、住房保障、薪酬奖补、职业荣誉等举措实际落地。至2025年，基本建成一支数量充足、结构合理、素质良好的养老机构护理人才队伍，从业人员薪资待遇及职业认同明显提升。

加大专业化人才培养力度。结合《上海技能提升行动计划（2018-2021年）杨浦贯彻落实方案》，继续加大养老护理员、专业社工、社会救助工作人员、居委会干部和机关干部等民政专业人才培养力度，与上海健康医学院、上海市开放大学等专业院校深入合作，开展“学历提升计划”、继续教育、院长研修及急救证书等专业课程；发挥区社会福利院全市护理实训基地等资源

优势，开展各类职业技能培训；鼓励社会力量支持联合办学，开展老年服务与管理、助残服务专业人才培养；加强社会救助工作人员和干部队伍的廉政教育，提升民政服务队伍的专业化水平和民政干部队伍的整体能力水平，加强专业人才储备厚度。提高社区工作者社工持证率，实现到 2025 年持有社会工作者职业水平证书的社区工作者数占全区社区工作者数的 20%。

加快培育领军人才。做好前两期培养选拔的高级社工人才跟踪服务工作，积极鼓励符合条件的社工参与高级社工评价。挖掘典型人物和事例，塑造一批专业能力强、服务水平高、具有示范性的社会工作领军人物，以点带面，扩大专业辐射力。

多渠道壮大社工人才和志愿者队伍。大力培育发展专业社工服务机构，使之成为社会工作者开展专业服务的主要平台和载体。鼓励公益性社会组织工作人员和社区工作者参加全国社会工作职业水平考试，提升持证上岗率。鼓励志愿者使用“公益上海”记录服务时长、申领公益护照实体卡。

完善从业人员激励机制。共同探索完善养老护理员等专业服务队伍的激励褒扬机制，形成与专业服务人员业务技能水平相匹配的薪酬福利增长模式，提升专业服务队伍的社会地位及职业认同。

8. 以养老服务为切入口，推动长三角一体化发展

发挥长三角区域养老一体化首批试点单位作用，贯彻落实长

三角区域一体化发展的国家战略，与浙江省湖州市安吉县等地建立养老共建对接合作机制，探索推动养老服务领域政策异地通关、养老服务平台共用共享、市场要素流动，形成区域协同发展的格局。继续深化与外省市及本市相关院校合作，增强委托培养政策力度，共同培育养老护理专业人才。

（三）培育创新土壤，智慧赋能促进民政事业可持续发展

1. “大集成”推动“一朵云”“一块屏”统一集成服务平台

结合城市数字化转型建设，统一集成服务平台。在“一网通办”“一网统管”框架下，统一集成信息平台，区民政服务平台纵向接入市级平台，横向接入区级中枢，提升服务平台的兼容性、标准化和安全性，以“社区治理一张网”的基本定位推进基层减负增能。深化大数据、人工智能技术应用，集约化部门业务系统，结合区城市数字化转型建设，配合推进中枢平台建设，融入民政领域场景应用，集成构建业务系统广泛渗透、中枢平台智慧融合、场景应用最佳实践的应用服务体系，实现智慧化赋能城市治理、民政服务效能提升。持续推动“彩虹桥”民政服务平台建设并接入城市数字化转型中枢平台，“e睦邻”平台接入“社区云”，预留接口建设网上慈善平台等，拓展线上民政服务功能。深化政府购买社会组织服务供需对接平台建设，推动社会组织信息化绩效评估系统的推广与运用，加强社会组织监管工作的信息化运用水平，提高事中事后监管效率。全面实施“互联网+婚姻服务”行

动计划，提升婚姻登记智能化水平。

开放创新应用场景，提高智慧民政服务水平。继续拓展应用场景，探索民政云服务全覆盖，促进新一代信息技术和智能产品在更广泛领域的应用与推广，打通全场景优化民政云体验。持续推动“彩虹桥”综合为老服务信息平台建设发展，完善“智慧+x”延伸服务功能。推广新一代信息技术、物联网和远程智能安防监控等技术在养老服务领域应用，提升照护服务效率，降低老年人意外风险。深入推进长者职能技术运用提升、重点老年人群“一键通”应急呼叫等项目，扩大“智能化全覆盖照料社区（IACC）”试点成效，让社区及居家老年人生活更加智能、便捷、可及。以养老产业等重点领域为切入点，探索跨界合作，突破若干个开放的智慧应用场景，为5G、AI等新技术的泛在应用培育智慧生态优质土壤。

加快推进信息资源共享，优化专项事务管理手段。加快推动民政、公安、法院、人保、房管等部门间信息资源共享，建立人口信息综合数据库，减少信息多头采集、重复建设，让数据多跑路，让当事人少跑腿。在婚姻登记中引入指纹和人脸识别系统辅助完成数据采集和确认，杜绝伪造证件、冒名顶替等失信行为的发生。

2. 大力发展康复辅具用品等产业，培育民政产业生态

推进康复辅具租赁及应用。推进康复辅具进机构、进社区、

进家庭，支持其他有条件的养老服务机构建立应用推广基地，开展产品展示、技术指导、服务培训等活动。试点开展康复辅具社区租赁服务，推动养老机构标准化辅具配置全覆盖。

建立残疾人文创基地。辟出专门场地，引入“三阳”机构学员非遗作品、残疾人文创手工作品等，通过第三方机构运作，加强非遗传承人资源对接，研究开发符合市场需求的手工作品，提升产品设计和包装亮点，开拓线上线下销售渠道，形成残疾人文创作品“开发-培训-制作-展示-营销”产业链，搭建残疾人文创作品宣传推广的有效平台。

3. 丰富智能化个性服务，试点“康养云管家”“爱心云顾问”

聚焦教育、文化、体育、旅游、金融服务、法律服务等老年人群、残疾人群需求较为集中的领域，鼓励社会组织、志愿者等多元主体积极参与提供个性化定制服务，拓展“时间银行”等社区志愿服务积分机制，以志愿者爱心积分兑换制度为基础，健全志愿者互助管理机制，探索以服务换服务的养老服务新模式。探索试点“康养云管家”、“爱心云顾问”一站引流的个性化服务模式，构建“AI+志愿者+专业社工”的服务层次，针对不同类型的服务对象、服务需求，分层分类提供主动跟访与被动一键式服务相结合的贴心“客服式”服务，进而形成专业服务的一站式引流，力争精准甄别对象、精准识别需求、精准投放服务、精准监管把控，智慧赋能进一步提高民政服务的社会效益。

五、保障措施

（一）全面加强党的领导，强化行风政风建设

全面增强“四个意识”，坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚定维护党中央权威和集中统一领导。健全维护党的集中统一的组织制度，实现民政领域党的组织和党的工作全覆盖，自觉践行民政工作的政治属性。健全决策机制，加强重大决策的调查研究、科学论证、风险评估，强化决策执行、评估、监督。推进全面从严治党，落实建立不忘初心、牢记使命制度，着力塑造民政干部忠诚干净担当的政治品质。

（二）加强法治建设水平，规范行政权力行使

加强法治建设水平，继续优化民政行政决策、行政审批、行政管理和行政执法方式，规范行政执法行为。建立健全行政权力清单、责任清单管理制度和行政审批规范化、标准化管理机制。深入推进行政监管和社会监督相结合，提升监督管理效能。探索和形成与民政工作管理相适应的行政执法体制机制，建设部门综合执法队伍，提升监管和执法能力。

（三）深化民政财力保障，提高民政事业投入绩效

建立完善以人口为基础、与实际需求相适应的民政事业经费保障机制。加强民政事业经费支出的预算管理，强化项目评审、绩效评价等监督检查机制，提高经费支出的效率和绩效。按照政府购买服务的政策要求，进一步完善相关办法，探索福利彩票公

益金使用管理的新模式。鼓励和引导各类社会资金参与民政事业发展,构筑民政事业经费多元投入渠道。

（四）加强队伍建设,提升民政为民良好形象

建立完善干部队伍建设“1+X”制度体系、干部培养平台体系和干部标杆培树体系,持续优化人才培育成长环境和干部队伍结构,持续提升干部政治素质、大局意识、业务能力、群众工作水平、干事创业激情,彰显“充满激情、富于创造、勇于担当”的干部特质。弘扬民政“孺子牛”精神,树立先进典型,塑造窗口文明形象。强化正风肃纪,深入推进党风廉政建设,加强反腐倡廉和警示教育,为民政工作发展提供坚强的组织保证和队伍保证。牢固树立民政安全工作“红线”意识和底线思维,完善民政各领域应急处置预案,开展民生保障领域重大决策的社会稳定风险评估,排查化解突出信访矛盾,研究建立法律顾问等专业力量参与信访工作制度,促进现代民政各项工作更加有序发展。

抄送：区委各部门、区人大办、区政协办、区法院、区检察院、
区各人民团体。

上海市杨浦区人民政府办公室

2021年9月26日印发
