

江苏省民政事业发展 第十一个五年规划纲要

(2006年—2010年)

根据《江苏省国民经济和社会发展第十一个五年总体规划纲要》和《民政事业发展“十一五”规划纲要》，结合江苏民政工作实际，编制《江苏省民政事业发展第十一个五年规划纲要（2006年—2010年）》。

一、发展背景

“十五”期间，在省委、省政府的正确领导和民政部的精心指导下，全省各级民政部门认真贯彻落实《江苏省国民经济和社会发展第十个五年计划和到2010年长期规划基本思路》和《江苏省民政事业发展第十个五年计划和到2015年长期规划目标纲要》，基本完成和超额完成了规划所设定的目标任务，全省民政事业保持快速、有序、健康发展，为促进江苏经济社会的全面进步做出了积极的贡献。

（一）“十五”发展主要成就

社会救助和社会福利方面。城乡社会救助体系已初步建立。

救灾工作分级负责、救灾经费分级负担的制度全面落实，救灾综合协调和应急反应能力明显增强。城乡低保制度已全面建立，并实现“应保尽保”，纳入保障范围的城市低保对象 42.13 万人，农村低保对象 87.4 万人。23.23 万名农村五保对象已全部纳入了保障范围，五保集中供养率达到 45%。城乡医疗救助制度积极推进，困难群体看病难问题有所缓解和解决。农村草危房改造初步完成，城市廉租房制度逐步实施，困难群体住房基本得到保证。城市生活无着流浪乞讨人员的救助管理工作平稳有序。社会经常性捐赠和慈善事业发展迅速，省和 12 个省辖市、53 个县(市、区)成立了慈善机构，共募集慈善基金 8.12 亿元，为社会救助提供了资金和物资支持。

以家庭为基础、社区为依托、供养机构为补充，以老年人和孤儿为重点的社会福利服务体系框架已初步形成。到“十五”末，全省已建成国办社会福利院 96 家，拥有床位 1.6 万张；建成集体办福利机构 89 家，民办福利机构 193 家，乡镇敬老院 1764 家，拥有床位 11 万张。成功实施了“社区老年福利服务星光计划”，投入资金 7.3 亿元，建成老年福利设施 1109 个。社会福利企业共安排 12.5 万残疾人就业。“十五”期间福利彩票共完成销售 42.4 亿元，筹集社会公益资金 7.04 亿元，资助社会福利项目 10162 个。

基层民主政治建设方面。开展了建设新型社区建设示范创建活动，大力发展社区服务业，创新管理体制和运行机制。全省居委会由“十五”初的 6799 个调整为 5349 个，涌现了一批在全国

有较大影响的社区建设示范典型。深入开展了村民自治示范活动，全省有 12 个县(市、区)被命名为全国村民自治模范县(市、区)。成功组织了第六、七届村委会换届选举。全省 90%以上的村制定了村规民约或村民自治章程，95%以上的村实行了村务公开。村务公开、民主管理群众满意率达到 80%。

服务军队和国防建设方面。拥军优属和创建双拥模范城(县)活动深入开展，涌现出了一大批具有江苏特色的双拥工作先进集体和先进个人。通过完善优抚对象抚恤补助标准自然增长机制和开展“爱心献功臣行动”，基本解决了重点优抚对象的生活难、住房难问题。通过多种创新举措，医疗难问题也初步得到解决。“十五”期间全省共安置城镇退役士兵 8 万多人，安置率达到 98%。自谋职业率不断提高，2005 年已达 76%。农村退役士兵培养开发使用率超过 85%。接收安置军休干部近 1 万人，服务管理社会化改革逐步深化。军供站正规化建设得到了进一步加强。

专项行政事务管理方面。民间组织已从注重数量增长向优化结构、合理布局、提高质量、协调发展的方向发展，在经济社会发展中的积极作用日益明显。到“十五”末，全省共有社会团体 11344 个，民办非企业单位 6097 个，基金会 46 个。行政区划调整工作有序推进。5 年来，撤并县(市、区) 14 个，新设立区 12 个。撤并乡镇 337 个，撤并率达 23%。全面勘定了沪苏、苏浙、苏皖和苏鲁(不含微山湖段)4 条省际、25 条市际和 171 条县(市、区)际行政区域界线，总长度达 1.2 万公里，实现了由勘界向管

界的转移，维护了边界地区的稳定。开展了标准地名设置工作，全省共设置地名标牌 300 余万块。殡葬改革不断深化。婚姻和收养登记管理趋于规范，服务水平不断提高。

自身建设方面。在打造强势民政新理念的指导下，各级民政部门着眼基础、着力基层、着重创新，民政基础设施建设有了很大改善，以财政投入为主体的经费筹措多元化渠道不断拓展。积极开展“三个代表”重要思想学习教育和保持共产党员先进性教育活动，加强了民政干部教育培训和队伍建设，内强素质，外塑形象，涌现了一批民政工作先进集体和个人，民政部门的社会形象和社会地位都有了较大幅度的提升。

民政事业在“十五”期间取得了长足发展，但是也存在一些矛盾和问题。在宏观层面，主要是社会日益增长的对民政工作的需求与民政部门解决问题的能力不足之间的矛盾。在具体层面，主要是民政改革的深度、创新的力度和发展的速度还不够，一定程度上制约了民政事业的发展；民政事业经费投入不足，民政基础设施建设明显滞后；法制建设和信息化建设水平与民政事业发展要求不相适应，制约了民政事业的发展速度和工作效率；基层民政部门机构编制配置与业务工作量脱节、人手严重不足、干部队伍年龄和文化结构不合理等问题依然存在，等等。这些矛盾和问题迫切需要在“十一五”期间切实加以解决。

（二）“十一五”面临的形势

“十一五”期间，是我省按时序实现“两个率先”的关键时

期，民政工作同样面临一个机遇与挑战并存、机遇大于挑战的总体形势。

从外部环境看，处于战略机遇期。随着“以人为本”科学发展观、构建和谐社会和建设社会主义新农村等战略目标的确立，民政工作已由过去单纯“为经济建设服务”、“维护社会稳定”的边缘性、从属性、配套性角色转变为构建和谐社会和建设新农村的主力军之一。同时，随着经济发展、收入增长和民主意识的不断加强，人民群众对民政部门的要求也越来越高。两种动力交汇在一起，一方面为民政事业发展提供了前所未有的发展机遇，作为空间将大为拓展；另一方面民政工作的难度加大，挑战将大为增多。

从运行质态看，处于变革转型期。社会主义市场经济体制不断完善，社会经济成份、组织形式、就业和分配方式多样化，利益主体多元化，不同利益主体关系复杂化，这就为民政工作体制性和机制性的深化改革提供了原生动力。江苏经济开放度高、发展起步较早，经济基础较好，一些深层次矛盾和新问题也会更早地显露出来。两个因素交织在一起，“十一五”期间将是民政工作矛盾不断涌现和改革不断深化相互激荡的关键时期。

从内部环境看，处于全面提升期。江苏各级民政部门在强势民政理念的引导下，团结奋进，各地争先创优之势方兴未艾，已具备了一定的快速提升的潜质。同时，兄弟省市竞相抓住机遇，发挥各自优势，加快发展步伐，江苏各级民政部门将会明显地感

受到竞争压力。两股力量交融在一起，将进一步激发江苏民政的创新活力，从而有助于全面提升民政发展水平。

二、指导思想、总体目标和基本原则

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，树立和落实科学发展观，弘扬“创业、创新、创优”精神，全力推进“两个率先”。坚持“以民为本，为民解困”宗旨，加快社会建设和社会发展，提高人民群众福利水平和生活质量，务实创新，跨越发展，促进城乡之间、区域之间和不同利益群体之间的和谐共进，合力打造强势民政，不断开创江苏民政事业发展的新局面。

（二）总体目标

坚持以人为本，把“为民”作为江苏民政事业发展的主线。始终关注困难群体，以保障困难群体的基本生存权益为目标，不断丰富、完善保障内容和形式；始终关注特殊群体，通过创新、落实优惠政策，让老年人、优抚对象等特殊群体共享改革发展的成果；始终关注社会群众，实践民本思想，着力提升全民生活质量，促进人的全面发展。着力构建与江苏民政工作相适应的运行平台，努力构建和谐民政，统筹城乡、协调区域，实现社会阶层、社会组织之间的和谐；努力构建效率民政，优化资源配置、规范市场经营，实现民政资源效益的最大化，运用现代科技手段，加

快民政信息化建设步伐，不断提高工作效率；努力构建活力民政，创新民政文化，培育新时代行业精神，激发推动民政事业发展的活力；努力构建法制民政，加快立法进程，加大执法力度，规范行政行为，提高管理水平。全面创新和提升民政工作运行平台，夯实保障弱势群体基本生活权益和促进人的全面发展的基础，做强做优做活江苏民政。

（三）基本原则

1、创新创优，率先发展。优化创新环境，营造创新氛围。敢于创新、善于创新、坚持创新，以创新求突破，以创新促发展，以创新构强势，始终把创新作为推进工作的动力源泉。

2、关注民生，科学发展。优先安排、重点推进与民生相关的民政业务工作。结合实际，突出重点，有所为、有所不为。统筹兼顾其它各项民政工作，最终实现整体推进、科学发展。

3、统筹城乡，和谐发展。围绕服务建设新农村战略目标，结合江苏户籍制度改革的实际，统筹城乡制度设计和政策决策，由城乡不同制度、不同标准，逐步向同一制度、不同标准，最终实现同一制度、同一标准，形成城乡一体化，实现城乡之间相互促进、协同配合、同步发展、和谐发展。

4、分类指导，共同发展。正视我省苏南、苏中、苏北经济发展水平差异较大的实际，在政策指导下，坚持因地制宜、分类指导、分步实施、梯次发展。鼓励苏南地区，率先突破；引导苏中地区，创新提升；激励苏北地区，后继勃发。南北联动，优势互

补，逐步实现区域共同发展。

5、整合资源，协力发展。对内积极整合各类资源，充分激发系统内部的积极性、主动性和创造性，形成系统合力。对外充分发动社会力量，利用好各种社会资源，完善政府主导、部门协作、社会参与的工作机制，形成社会合力。整合内外两个力量，协同配合，共同推动民政事业发展。

6、公开规范，促进发展。依法向社会公开政务信息，宣传民政法规、政务指南，为民政对象释疑解惑，排忧解难，提供优质服务。倾听民众心声，吸纳有益意见，接受社会监督，加强自身建设。

三、发展重点和政策取向

（一）灾害应急救援体系建设

全面落实《江苏省突发公共事件总体应急预案》和《江苏省自然灾害应急预案》，以受灾群众有饭吃、有衣穿、有房住、有病能得到及时医疗作为救灾工作的主要内容，努力保障受灾群众的基本生活，同时将救灾工作的关口前移，做好备灾和减灾工作，形成体制健全、机制完善的应急救援体系。

加强应急响应。强化各级政府的救灾应急预案建设，形成纵向到底、横向到边的应急预案体系，强调预案的宣传和演练。进一步完善灾害应急救助指挥系统，规范各项应急程序，形成统一

指挥、反应灵敏、运转高效的灾害应急机制。视灾情和灾害损失情况，及时启动应急预案，保障受灾群众的基本生活。

备灾减灾工作。建立省级救灾物资储备仓库，储备必要的单棉帐篷、简易房、净水设备、被褥、棉衣等救灾物资。充分发挥省减灾委员会的作用，强化对减灾工作的领导。通过走出去与请进来的方式，加强减灾知识的宣传和应用。分批组织救灾工作人员赴国外学习，定期组织人员培训，组建省减灾工作专家小组，提高救灾减灾工作队伍整体素质。建立我省灾害监测小卫星应用中心和信息系统，提高灾害监测、预报和评估能力。在全省开展以社区减灾为重点的减灾宣传教育，建立以社区、学校为依托的减灾教育培训网络，提高全民减灾意识。

灾后生活救助。积极落实“政府主导、分级管理、社会参与、生产自救”的救灾工作方针，因地制宜地制定和实施扶持灾后恢复重建的政策举措，实行项目管理，区分受灾群众的具体情况，给予分类救助。恢复重建按照新农村建设的 yêu求，统一规划、相对集中并和防灾减灾相衔接。改革灾情救助方式，灾情救助资金突出重点、集中使用，并做好与农村低保和农村五保等救助制度的衔接和配套。

明确救灾责任。逐步把意外事故和城市灾害纳入灾害救助的范围。健全救灾工作分级管理，救灾资金分级负担的灾害管理体制，突出市、县（市、区）政府在救灾工作中的责任。一般自然灾害救助资金由地方政府负担，特大自然灾害救助资金中央和省

给予补助。明确县、乡两级政府按不少于辖区内人均 1 元的标准安排救灾资金预算，适当提高省财政在重大灾害救助中的资金投入比例。

提高救灾水平。加强全省救灾装备建设，省、市、县三级全部配备救灾专用车辆，救灾信息系统实现省到乡镇全线联网并保持畅通，现代科学技术在救灾工作中得到广泛使用。实行灾害评估人员准入制度，逐步建立灾情发言人制度。

（二）新型社会救助体系建设

加强以城乡低保、灾害救助和农村五保供养制度为基础，以医疗、住房、教育救助和临时救助等制度为辅助，以社会捐助、慈善救助、结对帮扶等社会帮困手段为补充的新型城乡社会救助体系建设。

完善城乡低保制度。继续完善城乡居民最低生活保障制度，坚持动态管理，做到应保尽保，分类施保、动态施保。2006 年底前重点做好城乡居民最低生活保障标准的提标工作。城市居民最低生活保障标准苏北地区达到 160 元/月以上，苏中、苏南地区原则上分别高于 210 元/月和 260 元/月；农村居民最低生活保障标准达到 70 元/月以上。逐步对低保对象中的重度残疾人、大病患者本人按当地低保标准全额发放低保金。

建立低保标准自然增长机制。从 2007 年开始，全面建立健全城乡居民最低生活保障标准随当地群众生活水平提高和物价上涨而同步提高的自然增长机制。城市以省辖市为单位，农村以县（市）

为单位，分别按当地上年度城市居民人均可支配收入和农民人均纯收入 20% - 25% 的幅度内确定当年最低生活保障标准。

建立临时救助制度。帮助处于救助边缘的困难人群解决生活困难，2007 年 6 月底前建立临时救助制度。

完善城乡医疗救助制度。在农村，将特困群体全部纳入农村新型合作医疗体系；在城市，积极推进建立覆盖全体居民的医疗保障制度。与此同时，通过设立“爱心医院”、“慈善医院”和在定点医院开设“慈善门诊”等场所和渠道，提供低价优惠服务，切实增强低保对象的医疗保障能力。对于基本医疗制度保障仍无法解决的低保对象和患大病的困难群众，通过大病救助等途径提供帮助。

五保供养和敬老院建设。全面落实五保供养政策，供养经费列入县级财政预算并实现社会化发放。建立五保供养标准的自然增长机制，确保五保对象不低于当地村民的一般生活水平。鼓励各种社会力量参与农村五保供养和有条件的地方农村敬老院推进面向社会的寄养服务。继续实施“关爱工程”，加强农村敬老院建设，同时从政策和资金的两个层面引导和支持社会资本参与兴建养老服务机构，通过政府和社会的共同努力，大幅度增加农村养老机构床位数量。全面提高农村五保的集中供养率，到“十一五”末全省集中供养率达到 70%。

流浪乞讨人员救助。坚持“自愿受助，无偿救助”方针，做好流入地与流出地之间、临时救助与其他社会救助之间的衔接，

加强部门协作，组织社会力量参与，有效预防和控制流浪乞讨现象。更新改造一批救助管理站，加强信息沟通。完善分类救助管理方式，对流浪老人、重病人尤其是未成年人实行区别对待政策。

“十一五”期间，各省辖市建立一所流浪未成年人救助保护中心，维护好流浪未成年人的合法权益。

慈善和经常性社会捐助工作。进一步完善经常性社会捐助服务网络，积极探索社会捐助的市场化运作模式，逐步建立社会捐助管理体制和运行机制。建成覆盖全省所有街道和社区建立社会捐助接收站(点)网络。大力推广“慈善超市”、“爱心超市”，创新慈善服务项目，“十一五”期末，各类慈善超市数量超过1000个。坚持“政府推动、政策鼓励、自愿捐赠、规范募集、阳光救助”的原则，推动全省所有市、县（区、市）建立慈善组织。统一慈善捐赠税收优惠减免政策，调动慈善捐赠的积极性，创新慈善募集的思路和办法，增强慈善基金的募集能力，促进慈善事业快速健康发展。大力支持各类社会慈善组织开展形式多样、富有成效的慈善救助活动，充分发挥其在社会救助体系中的重要辅助作用。健全志愿服务政策和制度，壮大志愿服务队伍。积极开展慈善专题宣传活动，推动慈善文化进社区、乡村、机关、企业和学校，促进扶贫济困、诚信友爱、互帮互助、奉献社会良好风尚的形成。到“十一五”期末，全省的慈善基金超过50亿元。

三峡移民工作。按照“稳定住，逐步能致富”要求，做好移民的生产和生活扶持工作。接受移民的市、县将移民的生产生活

纳入当地经济社会发展统筹规划，积极帮助移民转变生产方式，增加经济收入，提高生活质量，使他们的生活达到当地的一般生活水平。对困难移民的家庭生活、子女上学、就业等给予优惠照顾，对安置移民年久失修的住房，各级财政安排资金改建和修缮。

（三）社会福利体系建设

不断完善以老年人、孤儿和残疾人为主的补缺型福利事业，积极发展面向全体社会公众的适度普惠型福利事业，形成以居家为基础、社区为依托、机构为补充，以孤儿养育、老年人和残疾人服务为基本内容并逐步向社会全体公众延伸的社会福利体系。

孤残儿童救助福利服务。实施养育、医疗、教育、就业、住房相配套的综合性的救助政策，实行集中养育、家庭领养、模拟家庭照顾、助养、代养、寄养和跨国收养相结合的多种养育方式，“十一五”期间，每个省辖市至少建有一所 150 张以上床位的综合性孤儿救助养育机构。不断提高孤儿的供养水平，苏南、苏中、苏北孤儿的供养标准分别高于当地城市居民的一般生活水平的 30%、20%和 15%以上。建立残疾儿童医疗康复救助保障机制，使所有具备手术医治条件的残疾孤儿和贫困家庭儿童都能得到手术医治康复。做好艾滋病患者遗孤的救助安置工作。

老年人福利服务。按照“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的工作目标，积极推进以“居家为基础、社区为依托、机构为补充”的养老服务体系的建设。通过政策支持、资金扶持，引导和鼓励社会力量、民间资本兴办老

年服务设施，发展社区养老服务中介组织，推进多层次、多类型、多方式的居家养老和集中养老服务。到 2010 年，全省每千名老人拥有床位数达到 20 张以上。制定和完善“民办公助”、“公办民营”、“股份合作”等养老服务的政策法规，健全社区“星光老年之家”等老年服务活动场所的管理措施和办法，大力整合为老服务的社会资源，在优先保障高龄、独居、特困等重点服务对象的基础上，面向全社会开展专业优质服务，使福利服务全面惠及广大民众。

残疾人福利服务。进一步完善福利企业减免税等扶持政策，加大福利企业改制、改组和改革力度，促进福利企业健康发展。鼓励社会力量和民间资本兴办社会福利企业，促进有劳动能力的残疾人集中就业。“十一五”期间，全省福利企业残疾在职职工年增长率超过 2%。加强康复辅助器具的生产，积极创造条件为经济困难的残疾人和老年人优惠装配假肢、矫形器和助听器等，免费为革命伤残军人和依靠国家和集体救济的贫困肢体残疾人装配假肢和矫形器具，提供助行、助听器械服务。

福利彩票发行。坚持“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨，建设好销售网点、技术系统、发行机构、管理制度和人才队伍，精心打造品牌玩法，规范管理，加大监督，提高公信度，力争“十一五”期间完成 140 亿元发行任务。

（四）基层社会组织体系建设

切实加强基层自治组织建设，大力培育发展各类民间组织，

建立政府调控机制与社会协调机制互联、政府行政功能同与社会自治功能互补、政府管理力量与社会调节力量互动的城乡基层社会管理体制。

农村基层自治组织建设。围绕建设新农村，构建“和谐村镇”的要求，深化以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的村民自治，健全村党组织领导的充满活力的村民自治机制。扎实搞好宣传培训工作，提高依法自治能力。选民参选率不低于95%；80%以上的村民参与村中事务管理；100%的村设立村务公开栏；100%的村建立民主议事制度；100%的村建立监督约束机制。依法自治达标率达到95%以上。村民满意率达到90%以上。构建村级“四个民主”信息服务平台，苏南、苏中、苏北信息化管理分别达到60%、40%和20%。实施村民自治示范创建工程，95%的村、90%的乡（镇）、85%的县（市）达到村民自治模范标准。按照“土地向规模经营集中、工业项目向园区集中、农民向社区集中”的新农村发展思路，加快农村社区建设，推行农村“社区化”服务，到2010年，全省农村70%以上的村实现居住社区化、服务社会化、生活富裕化、乡风文明化、管理民主化。

城市基层社区组织建设。全面制定和规范和谐社区基本标准，大力加强和谐社区建设。积极构建“政府依法行政、社区依法自治、居民自愿参与”的城市社区管理新模式，形成梯次推进的社区建设工作新格局。健全社区民主选举制度，推行直接选举。完善居民自治功能，提高城市基层治理水平，依法自治达标率达到

95%以上。加强基础设施建设，全省社区办公和服务用房平均标准保持全国先进水平。健全社区服务网络，推行“一门式”服务，努力建成五级联网社区服务信息平台，打造“数字型社区”。实行社区事务准入制，按照“权随责走、费随事转”原则，理顺政府及其他组织与社区之间的关系，切实解决社区居委会负担过重问题。开发社区就业岗位，提供就业服务。大力拓展社区服务，增加服务项目，吸引社会力量和民间资本进入社区服务领域，加快推行社区管理服务社会化。加强社区工作者队伍建设，实施培训工程，逐步推行社区工作者持证上岗制度，推进社区工作职业化、专业化，发展社区志愿者组织。逐步实现社区工作人员报酬、福利待遇不低于当地职工平均水平。开展和谐社区建设示范社区创建活动，全省90%以上的社区、85%以上的街道（镇）、80%以上的区（市、县）达到和谐社区示范单位的标准。

民间组织管理。建立和完善与我省经济社会发展水平相适应，布局合理、结构优化、效能显著的民间组织结构体系以及法制健全、执法规范、监督有力的民间组织管理体系。促进民间组织持续、稳定、健康发展。实行基层民间组织登记备案制度，把基层民间组织纳入规范化管理轨道。加强政策扶持，扩大社会参与，探索政府购买服务、税收政策优惠等途径，完成行业协会改革与发展的任务。重点扶持发展农村专业经济协会、社区民间组织和慈善类民间组织。积极扶持民办非企业单位的发展，加速推进民办非企业单位诚信体系的建立。逐步建立民间组织内部自律机制、

信息披露制度和绩效评估体系，不断完善民间组织监督管理体系和民间组织综合治理机制。加强民间组织登记管理机构队伍建设，提高登记管理管理工作的现代化水平。

（五）优抚安置体系建设

继续巩固和完善全省优抚对象抚恤补助标准自然增长机制，深化退役士兵安置改革，推进军休管理和创新，建立与当地经济社会发展水平相对称、有利于国防和军队现代化建设的优抚安置体系。

拥军优属。扎实开展拥军优属活动，积极配合部队完成军事训练任务，把支持军事斗争准备作为新时期拥军重点。支援重点军事工程建设，突出科技拥军。广泛开展创建双拥模范城（县）、拥军优属模范单位等活动，推动群众性拥军优属活动的深入开展。

优抚工作。各类优抚对象的抚恤补助优待全部纳入县(市、区)级以上财政预算，并不断完善抚恤补助标准自然增长机制。“十一五”期末，烈属定期抚恤金标准达到全省城乡居民人均收入水平，在乡老复员军人定补标准达到农村人均纯收入水平。全省初步建立优抚医疗服务网络，基本解决重点优抚对象的医疗问题，做到人人参加农村新型合作医疗，小病享受优抚门诊优惠服务，大病能够得到优抚医疗资金救助，并根据当地实际，大力推行重点优抚对象住院医疗保险。义务兵优待金不低于当地上年度城镇人均可支配收入的 30%。

安置工作。深化退役士兵安置改革，在挖掘就业岗位、拓宽

就业渠道、加强就业服务的同时，积极推行退役士兵自谋职业，在条件具备的地方逐步试行城乡一体化安置。以当地财政为主，多渠道筹措自谋职业补助资金，落实城镇退役士兵自谋职业优惠政策，维护退役士兵合法权益。城镇退役士兵安置率保持在 98%（其中自谋职业率 85%）的水平。做好军休干部和军退职工接收安置和服务管理工作，逐步建立国家保障与社会化服务相结合的服务管理机制。加快军供站正规化建设，完成军供保障任务。

（六）专项行政事务管理体系建设

区划调整。科学调整行政区划，充分发挥区划调整在优化资源配置、加快城市化进程、促进区域发展、降低行政成本等方面的作用，为各地经济社会发展服务。按照统筹城乡协调发展和建设社会主义新农村的要求，加强对中心城市市区和乡镇行政区划的规划论证和区划调整工作，稳妥推进撤县（市）设区工作。策应城市化发展需要，继续做好撤县设市和撤乡设镇的论证、审核和推进工作，继续开展县级市政府驻地镇改设街道办事处试点、推进工作。做好乡镇行政区划调整和村撤并工作。促进大、中、小城市与小城镇合理布局、协调发展。

地名服务。积极推进“地名公共服务工程”建设，健全地名法规，加强地名依法管理，完成县以上城市和重点中心镇的地名规划工作。组织开展第二次全省地名普查，全面建成省、市、县三级地名数据库，开通省辖市电话问路系统，全面完成乡镇地名标志设置工作。

界线管理。加强行政区域界线管理，巩固勘界成果。做好省际陆域行政区域界线的联合检查工作，组织好市、县（市、区）两级行政区域界线联合检查工作，建设行政区域界线管理信息系统，编制“江苏省行政区域界线带状图”，依法公布法定行政区域界线。

殡葬婚姻收养工作。继续深化殡葬改革，提高殡仪服务质量，倡导文明节俭办丧事。加强对经营性公墓的监管，督促规范经营。推动生态墓地建设，结合实际积极推行骨灰处理多样化，大力倡导江葬、海葬、树葬等文明葬法。继续推进婚姻登记机构规范化建设，落实机构编制和人员工作经费问题，全面实现集中登记管理。规范收养，及时研究解决收养登记中遇到的难题。

四、规划保障及政策措施

（一）深化民政事业改革，提供体制保障

建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的民政事业发展体制，落实工作责任制，精心组织好各项重点任务的实施，确保规划目标和任务的顺利完成。深化改革，建立科学有效的社会管理和协调机制，发挥市场配置资源的基础性作用，推进民政事业单位分类管理，积极扶持、科学管理公益性和非营利性事业单位。深化各类民政事业单位内部改革，深挖民政部门的内部潜能，提高民政部门的实际工作效能；有效吸引社会力量参与

民政事业发展，发挥社会专业组织作用。协调有关部门，形成民政事业发展的整体合力，从政策、资金、技术、人才培养等方面保障民政事业发展的实际需要。

（二）拓展多元投入渠道，提供资金保障

建立公共财政投入为主体，增强民政部门自身积累和吸引社会资本投入并举的多元投入机制。加大对救灾、救助、优抚等专项资金的投入力度，提高资金使用效率，增加对专项社会事务管理工作的经费支持。大力发展社会慈善和社会捐赠事业，鼓励民间资本依法进入社会福利和社会服务领域，加快社会福利社会化进程。民政事业单位适应市场经济的要求，增强自身活力，创造条件，向社会开放，提高两个效益。

（三）提高干部队伍素质，提供人才保障

加强干部队伍建设，提高干部职工整体素质，造就政治坚定、道德高尚、业务精通、作风优良的民政队伍。推进干部人事工作的科学化、民主化、制度化，完善选人用人、考核评价、管理监督机制。加强民政组织机构尤其是基层组织机构建设，在人员编制、经费及办公设施等方面加大保障力度。加大民政干部培训力度，加强各类民政工作人员上岗培训和定期轮训，推进继续教育，不断提高民政队伍知识水平和职业能力。加强民政专业技术人才队伍建设，制定各类民政专业技术人才评价标准，实施民政专业技术人员职业资格制度。

（四）推进民政法规建设，提供法制保障

围绕市场经济规律和加强社会管理、公共服务的客观要求，完善民政法律法规体系。一方面抓立法，省和有立法权的市，在做好上下法律法规配套的同时，抓好具有地方特色的法规和规章的制定，形成具有江苏特点的民政法规体系；另一方面抓普法和执法，结合“五五”普法，加强对民政法律法规的宣传。组织专门力量对民政法律法规进行梳理，每年定期结集出版民政法律、法规以及规范性文件。规范民政执法流程，统一民政执法文书，定期开展民政执法专项检查。加强民政执法队伍建设，省、市、县（市、区）民政部门成立专门的民政执法队伍，加大执法力度，不断提高执法水平。

（五）运用信息管理手段，提供技术保障

按照“统一规划、统一技术、分级建设、分步实施、立足民政、面向社会、资源共享、保障安全”的原则，大力加强民政信息化建设，全面实施江苏民政信息系统“金民”工程。2008年前，市、县（市、区）民政部门建成门户网站，省及市主要业务工作建成专业门户网站。加快民政部门办公自动化建设进度，省、市民政部门在2007年底前、县（市、区）民政部门在2009年底前实现无纸化办公。构建覆盖全省民政系统的电子政务平台，2007年，实现省和各市以及苏南部分县（市、区）联网，2008年实现省、市、县三级联网，并逐步向城市社区和农村乡镇延伸。建成省民政数据中心，统一开发网络版民政业务软件，实现民政基础数据信息化，实现民政业务处理网络化。通过信息化建设，不断提高民政部门政务

公开水平，提升民政部门的工作效率和社会形象。

（六）发展民政行业文化，提供精神保障

发挥民政文化对民政事业的基础性和导向性作用。培育民政工作者新的价值观、新的行业精神，提供精神动力和精神支柱，增强民政部门的工作合力和创造力；塑造、培养高素质民政队伍，提高民政人的思想道德、科学文化素质和民政业务技能，为民政工作的改革与发展提供人才与智力支持；倡导和营造良好的行业作风与精神风貌，构建和谐的人际关系；加强民政文化的设施建设，开展健康有益的群众性文体活动，陶冶民政人的高尚情操。

五、重点实施工程

（一）和谐社区设施建设工程

1、社区办公和居民活动用房项目。按照每百户不低于 20 平方米的标准，配备社区办公和居民活动用房。居民室外活动场地按每百户不少于 100 平方米的标准建设。“十一五”期间，需新建和改（扩）建社区办公和居民活动用房 1000 个，约需投入资金 8 亿元，以市、县(市、区)投入和地方自筹为主，省采取以奖代补办法，扶持经济欠发达地区。

2、社区综合服务平台项目。按每个街道不少于 1500 平方米的标准，建设社区综合服务平台。“十一五”期间，需新建、改（扩）建社区综合服务平台 250 个，平均每个社区综合服务平台 800 万

元, 约需投入资金 2 亿元, 以市、县(市、区)投入和地方自筹为主, 省采取以奖代补办法, 支持经济欠发达地区。

3、社区服务站项目。按每个社区居委会不少于 260 平方米的标准, 建设社区服务站, “十一五”期间, 需新建、改(扩)建社区服务站 1000 个, 平均每个社区服务站需 20 万元, 约需投入 2 亿元, 主要依靠地方自筹解决。

4、新农村社区服务中心建设项目。引进城市社区建设模式, 开展农村社区服务。“十一五”期间, 新建、改(扩)建农村社区服务中心 500 个, 按每个项目平均投入 80 万元计算, 约需 4 亿元, 主要依靠地方自筹解决。

(二) 关爱工程

按每个乡镇至少建成一所综合性、功能健全的农村敬老院的标准, “十一五”期间需新增床位 7 万张, 全省农村敬老院床位总数超过 16 万张, 集中供养率超过 70%。按照新建一张床位投入 1.5 万元计算, 约需投入 10.5 亿元。省财政除 2005 年已安排 1.33 亿元以外, 2006 - 2007 年度每年再安排 1.5 亿元。

(三) 灾害救援应急系统工程

1、灾害应急救援指挥系统建设项目。建立省、地、县三级灾害管理部门的双向信息卫星传输网络, 建立省、地、县、乡四级灾害信息系统, 五年内配备或更新救灾应急车辆 130 台。项目约需投入 8000 万元, 由各级财政分别解决。

2、救灾物资储备库建设项目。建立省级救灾物资储备仓库,

建筑面积 2 万平方米，总投资 6000 万元，由省财政安排和民政厅自筹解决。建设徐州、扬州两个省级救灾物资储备分库，总建筑面积 1.5 万平方米，约需经费 5000 万元，其中，地方承担 3000 万元，省财政投入 2000 万元。

（四）服务军队和国防建设工程

1、退役士兵安置经费项目。争取中央和省级财政提高对退役士兵安置经费投入比例，“十一五”期间，按照城乡一体化安置要求，每年安置退役士兵 4 万人，自谋职业率按 85% 计算，平均每人 3 万元，各级财政约需补助自谋职业金 10.8 亿元。

2、军休所和军供站维修改造项目。“十一五”期间，省财政对全省军休所维修经费由每年 50 万元逐步增加到 300 万元；对军供站维修改造每年安排 1000 万元。

3、优抚设施建设项目。规划、搬迁、扩建烈士陵园 6 处，新建、扩建、修缮烈士纪念馆 18 个。在全省现有 5 所优抚医院中，建成一所三级医院，优抚医院床位数由现在的 940 张发展到 1500 张左右。

（五）尊老助老工程

1、“尊老金”项目。政府建立高龄老人发放长寿生活补贴制度。省财政对 90-99 岁老年人每人每年发放长寿生活补贴 300 元，对百岁以上老年人每人每年发放长寿补贴 600 元。此项目每年需经费 6000 万元。

2、示范性养老机构建设项目。按每个省辖市建成一所 300 张

以上床位和每县（市、区）建成一所 150 张以上床位的标准，建设示范性养老机构（“十一五”期间新增示范性床位 1.3 万张），建成验收合格后，省财政按每张床位 8000 元奖励，共需 1.04 亿元。从 2007 年起每年省财政需安排 2600 万元。

3、社会兴办养老机构建设项目。采用“民办公助”的形式，吸引社会力量兴建养老机构。“十一五”期间，新增社会办养老床位 10 万张，每张床位省、市、县三级财政按 3000-5000 元标准予以一次性奖励。省财政按每张床位 2000 元标准，5 年共需 2 亿元。从 2007 年每年需安排 5000 万元。

（六）未成年人救助工程

1、流浪未成年人救助保护中心建设项目。依托已建成的救助机构和设施，在 13 个省辖市救助管理站内设置设施独立、管理分区的流浪未成年人救助保护中心。省对每个流浪未成年人救助保护中心平均资助 100 万元，需省财政投入资金 1300 万元。

2、孤儿养育福利机构建设项目。新建、改扩建孤儿养育福利机构，实现 13 个省辖市每市至少建有一所独立设置、床位数达 150 张的综合性孤儿养育福利机构（我省尚缺 8 所），需增加 1200 张床位，按我国儿童福利机构床位的平均建设成本 6 万元计算，项目共计需建设资金 7200 万元，由各级财政和福利彩票留成公益金统筹解决。

3、残疾儿童手术康复项目。全省每年新增具有手术适应症的残疾孤儿和城市特困残疾儿童 300 名左右，按人均 2 万元计算，

每年投入资金 600 万元，由福利彩票留成公益金解决。

（七）地名公共服务工程

落实地名公共服务工程各项建设项目。在完成第二次全省地名普查的基础上，建成省、市、县三级地名数据库，以地名数据库为平台开展多种形式的信息化服务。省辖市全部开通全省统一号码的电话问路系统。建成地名信息查询网站。完成镇村地名标志设置任务。省财政需投入资金 800 万元。

（八）慈善工程

乡镇和城市社区全部建立经常性或定期社会捐赠接收站（点），其中经常性站（点）数不低于 80%。健全慈善机构网络，市、县（市、区）两级全部建立慈善组织，“十一五”期间筹集慈善基金 50 亿元。鼓励、引导社会力量兴办形式多样的慈善机构。进一步发展“慈善超市”，“十一五”末期全省建成“慈善超市”1000 个。

（九）“金民”工程

江苏民政系统信息化建设“金民”工程，本着统一规划、分期实施；统一标准、保障安全；技术先进、资源共享；便于扩展、维护简便；面向社会、服务公众的原则分步实施。全省共需投入资金 4 亿元，其中省级财政投入资金 4000 万元，主要用于省本级信息化建设和资助经济薄弱地区民政信息化乡（镇）联网。

1、构建覆盖全省民政系统的电子政务平台。依托各级电子政务网络、公共电信网络和其他网络资源，构建全省民政信息系统

的网络平台。2007年，实现省、市两级及有条件的县（市、区）广域网互联，2008年全面完成省、市、县（市、区）三级广域网互联，实现系统内部的信息共享。

2、建设省级数据中心。建设省级集中式交换资源数据库，及时准确地掌握全省民政业务状况。实现统一软件的省级本地化，并建立有效的系统维护机制。构建省民政信息系统的安全平台，为各项民政业务信息系统的安全运行提供一个稳定可靠的环境。

3、建立完善的便民服务体系。向社会提供全方位的信息查询和政策咨询，逐步提供网上民政服务，构筑方便实用、技术可靠、多层次、多形式的社会化服务体系。2008年前，市、县（市、区）民政部门建成门户网站，省及市主要业务工作建成专业门户网站。

（十）民政队伍建设工程

1、人力资源建设项目。加强民政干部的继续教育和在职培训。“十一五”期间将全省所有民政干部轮训一遍，其中省厅负责培训2500名。每年有计划地选送部分优秀人才到高校、科研院所、国外作短期研修、培训、考察，“十一五”期间安排500名，需省财政安排800万元。

2、城乡基层组织培训项目。“十一五”期间，对全省5311个社区居委会、17885个村委会组织有计划地实施培训。按每个村（居）补助800元，需省财政支出2000万元。

3、基层民政办规范化建设项目。按照每2万人配备1名工作人员的标准配备乡镇和街道民政办工作人员；每个民政办办公用房

不低于60平方米；每个民政办配备1台以上电脑及软件系统、电话和传真设备。“十一五”期间，省重点扶持200个经济欠发达地区基层民政办建设，按每个民政办支持5万元计算，需省财政安排1000万元。