**重庆市黔江区人民政府电子公文**

黔江府发〔2021〕64号 电子公文专用章

 核收：

**重庆市黔江区人民政府**

**关于印发《黔江区社会福利与殡葬事业发展**

**“十四五”规划》的通知**

各乡、镇人民政府，各街道办事处，区政府各部门，有关单位：

《黔江区社会福利与殡葬事业发展“十四五”规划》已经四届区政府第150次常务会议和四届区委第233次常委会会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

重庆市黔江区人民政府

 2021年11月24日

（此件公开发布）

目 录

[一、规划背景 5](#_Toc15632)

[（一）社会经济发展和人口概况 5](#_Toc3928)

[（二）社会福利和殡葬事业发展基础 5](#_Toc15610)

[（三）面临挑战 9](#_Toc29333)

[二、总体要求 10](#_Toc21105)

（[一）指导思想](#_Toc15432) [11](#_Toc15432)

（[二）基本原则 11](#_Toc48)

（[三）主要任务 13](#_Toc5922)

（[四）发展目标 14](#_Toc13696)

[三、构建未成年人和流浪乞讨人员保护体系 15](#_Toc20279)

（[一）建立未成年人保护工作协调机制 16](#_Toc2127)

（[二）加强未成年人服务能力建设 16](#_Toc23619)

（[三）加强未成年人监护能力建设 17](#_Toc27872)

[（四）强化流浪乞讨人员救助帮扶 19](#_Toc14092)

[四、加强农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障 20](#_Toc16430)

[（一）加强农村留守儿童关爱保护工作 20](#_Toc6854)

[（二）加强困境儿童分类保障 21](#_Toc25143)

[五、完善孤儿和事实无人抚养儿童保障体系 23](#_Toc6821)

[（一）做好孤儿和事实无人抚养儿童保障工作 23](#_Toc18377)

[（二）优化孤儿养育模式 25](#_Toc29958)

[（三）做好机构孤儿成年后安置工作 25](#_Toc26501)

[（四）加强儿童收养工作规范化管理 26](#_Toc6356)

[六、提升残疾人福利保障水平 26](#_Toc17462)

[（一）提高残疾人“两项补贴”制度可及性 27](#_Toc14095)

[（二）扩大精神障碍社区康复服务范围 27](#_Toc9908)

[七、建立绿色、环保、公益优先型殡葬服务体系 28](#_Toc18855)

[（一）加大殡葬改革力度 28](#_Toc515)

[（二）加强殡葬管理 29](#_Toc12144)

[（三）加大殡葬惠民力度，提高殡葬服务水平 31](#_Toc25837)

[（四）完善殡葬服务设施建设 32](#_Toc8927)

[（五）大力进行殡葬服务、殡葬技能人员的培养与引进 34](#_Toc18109)

[（六）积极推行节地生态安葬 34](#_Toc5944)

[（七）加快殡葬信息化建设 36](#_Toc12789)

[八、保障措施 37](#_Toc15326)

[（一）加强组织领导 37](#_Toc21427)

[（二）强化资金保障 37](#_Toc24501)

[（三）发挥设施功能 38](#_Toc9369)

[（四）优化人才队伍 38](#_Toc12513)

[（五）强化宣传引导 39](#_Toc31265)

[（六）加强监督评估 39](#_Toc5963)

[附表](#_Toc19323) [41](#_Toc19323)

前 言

“十四五”时期是我国开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，是全区谱写高质量发展新篇章、开启社会主义现代化建设新征程的关键时期。为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，提升社会福利与殡葬服务水平，构建与完善适度普惠型儿童福利和殡葬服务体系，根据《中华人民共和国未成年人保护法》《重庆市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》《重庆市民政事业发展“十四五”规划》《重庆市黔江区国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要》，结合我区实际制定本规划。

# 一、规划背景

## （一）社会经济发展和人口概况

黔江区是国、市定位的渝东南区域中心城市。全区辖6个街道、18个镇、6个乡、219个村（社区）、1350个村（社区）民小组。“十三五”末户籍人口55.73万人。其中，城镇人口23.28万人，乡村人口32.46万人。常住人口为48.73万人，0-14岁人口为9.91万人，占20.34%；15-59岁人口为29.81万人，占61.19%；60岁及以上人口为9.00万人，占18.47%，其中65岁及以上人口为7.14万人，占14.66%。城镇常住人口28.85万人，常住人口城镇化率59.20%。“十三五”期间常住人口出生率12.25‰，死亡率7.3‰，人口自然增长率4.95‰。全区2020年地区生产总值245.16亿元，全区常住居民人均可支配收入2.62万元，全区常住居民人均消费支出1.72万元，按常住人口计算，全区人均地区生产总值5.03万元。

## （二）社会福利和殡葬事业发展基础

“十三五”期间，区委区政府高度重视、社会各界广泛支持社会福利和殡葬事业，全区认真贯彻落实区委区政府决策部署，紧紧围绕全区改革发展稳定大局，深化社会福利和殡葬事业改革创新，通过增加投入、完善制度、健全机制等措施，不断增强社会福利和殡葬事业职能作用，全面加强社会福利和殡葬服务工作，新建和改、扩建了一批社会福利机构和殡葬设施，社会福利和殡葬服务水平不断提高，服务能力不断增强，社会福利和殡葬服务体系建设取得阶段性成果。

我区现有16岁以下儿童109241人，拥有一个儿童福利院，床位80张，固定资产436.87万元。现有常住人口48.73万，按照自然死亡率7.3‰估算，每年死亡人数约3500人。目前，我区有国家二级殡仪馆1个，占地面积77.6亩，有治丧厅13个、火化炉4台；有城区仰头山公墓1个，其中土葬墓穴有空穴200余个、火葬墓穴加预留生态葬墓穴12000个；有街道公益性公墓9个，可使用墓位9000个。

**社会福利和殡葬服务相关配套政策不断完善。**为了切实保障特殊困难群体基本权益，加强和规范社会福利和殡葬服务工作，“十三五”期间，全区在保障孤儿基本生活、促进困境儿童健康发展、关爱农村留守儿童、保护流浪乞讨人员和关爱特殊困难群体等方面，出台了《关于进一步加强事实无人抚养儿童保障工作的实施意见》《黔江区加强农村留守儿童关爱保护工作实施方案》《重庆市黔江人民政府办公室关于加强城市特殊困难群众救助帮扶工作的实施意见》《2019年黔江区农村低保专项治理工作方案》《黔江区“一门受理、协同办理”社会救助综合改革实施方案》《民政领域打赢脱贫攻坚战行动实施方案（2018—2020年）》等促进社会福利服务体系建设的政策文件，为保障特殊困难群体的基本生活，提升儿童的福利水平提供了有力的政策支持。区政府将殡葬管理工作纳入重要议事日程，出台《关于进一步加强城区殡葬管理的通告》《关于清理整顿活人墓超标准大墓和非法墓地的通告》等系列文件，积极推进殡葬改革。

**社会福利和殡葬服务基础设施条件稳步改善。**区政府和民政部门十分重视社会福利和殡葬服务基础设施建设。“十三五”期间，儿童福利院等机构基础设施条件进一步改善，服务能力明显提高。投资6515.37万元，实施殡仪馆迁建工程并配备火化设施设备；投资2289.36万元，同步配套建设具有火化墓穴的仰头山城市公益性公墓；投入74万元，支持冯家寨子社区公益性公墓建设，规范农村公益性公墓和村级集中安葬点，为我区稳步推行火化和加快推进殡葬改革工作提供了基础保障。

**社会福利服务体系建设快速发展。**采取多项措施，积极推进社会福利工作，有效保障孤儿、困境儿童、留守儿童基本权益，优化儿童生存发展环境，促进儿童全面发展。实施孤儿基本生活保障标准自然增长机制，全区散居孤儿和事实无人抚养儿童基本生活养育标准分别提高到每人每月1204元和1256元，根据物价波动情况对散居孤儿给予物价补贴。为孤儿和事实无人抚养儿童提供生活保障，妥善安置弃婴，成立未成年人社会保护中心，开展未成年人社会保护工作，继续实施“医疗康复明天计划”和“福彩圆梦·孤儿助学”工程。建立农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障领导机制，培训村居儿童主任，购买农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障服务，落实农村留守儿童和困境儿童动态管理，完成农村留守儿童基本情况排查。

**殡葬改革效果明显**。坚持把宣传教育贯穿殡葬改革工作始终，充分运用电视、报刊、新媒体等平台，通过刊载《文明祭扫倡议书》、制作墙报、张贴标语、散发宣传单、出动宣传车等形式进行宣传。将厚养薄葬、节俭治丧等文明行为纳入村规民约内容，利用春节、清明节等祭祀高峰时期进行集中宣传，引导广大人民群众正确认识殡葬工作、积极支持殡葬改革，2018年以来社会回访收费满意率均达98%以上。坚决遏制了违规土葬、乱搭灵棚、乱葬乱埋、修建大墓豪华墓等行为，推动树立文明节俭、生态环保、移风易俗的殡葬新风尚。

**殡葬管理体制持续优化。**将青杠殡仪馆、仰头山公墓等经营性资产移交黔江区圆喆殡仪服务有限公司（区城投集团下属国有企业）经营管理，实现殡葬执法管理与殡葬经营范围业务分离。持续完善红白理事会等村级自治载体，加强村级的自我管理、自我教育、自我服务。“十三五”期间，区民政局殡葬执法大队和黔江圆喆殡仪服务公司稳步开展殡葬执法及殡葬精神文明建设工作，一方面大力进行禁葬区乱埋乱葬、城区非法墓碑加工等专项整治，先后开展了殡葬管理服务专项整治活动、全国殡葬系统“殡葬服务提升年”活动、殡葬领域突出问题专项整治行动、违法违规私建“住宅式”墓地等突出问题专项摸排行动，全区殡葬管理秩序明显好转。另一方面聚焦服务收费等群众关心关注问题，组织开展殡葬服务收费专项检查，有效规范了殡葬收费行为。

**殡葬服务水平显著提升。**“十三五”期间，黔江区圆喆殡仪服务有限公司围绕群众需求，增设和调整殡葬服务项目，多层次、多渠道满足人民群众各种殡葬消费需求，同时大力引进各类专业人才，建好服务队伍。配备一线专业技术人才10人，平均年龄30岁以下，全部获得殡葬专业中级职业资格证书，有3人有10年及以上行业工作经验，开展各种殡葬服务技能竞赛和评比活动，全面提升现有职工的职业素养，群众对我区殡葬行业的认可度和满意度稳步提升。

## （三）面临挑战

经过“十三五”时期的努力，全区社会福利和殡葬服务体系有了较快发展，但与人民群众对社会福利和殡葬服务的需求相比，尚存在较大差距。社会福利和殡葬服务体系依然具有比较明显的补缺型特征，其转型与发展还面临着一系列新挑战。

**社会福利服务政策整合相对滞后。**全区社会福利服务地方性政策整合相对滞后，在一定程度上影响了社会福利服务体系的作用发挥。随着经济社会的持续发展，工业化、城镇化和农业现代化进程的快速推进，社会福利服务在促进社会公平，维护社会和谐稳定，推进社会治理中的作用更加突出，为了更好满足全区人民群众对社会福利服务需求，迫切需要加强社会福利服务政策整合，提高政策效能，促进社会福利服务的规范化、标准化、科学化和法制化水平。

**社会福利和殡葬服务基础设施相对短缺。**受自然地理条件、经济发展水平和社会历史发展等因素的制约，全区社会福利和殡葬服务基础设施历史欠账较多，城乡配置不平衡，社会福利服务设施短缺的问题比较突出。现有的儿童福利服务设施条件和服务能力与儿童不断增长的社会福利服务基本需求之间的矛盾日益凸显。24个乡镇均无公益性公墓和集中安葬点。现有公墓土葬空墓穴严重不足，仰头山公墓土葬墓穴仅200余个空穴，道路、停车位、陵园绿化等配套设施普遍不足，树葬、壁葬、鲜花葬等火化墓位仍处于待建状态。全区没有经营性公墓，无法满足人民群众日益增长的多样化、多层次殡葬消费需求。

**社会福利服务发展任务非常艰巨。**全区有社会福利服务需求的儿童数量增多，儿童福利服务需求不断增长；服务人员专业化服务程度不高，难以有效满足人民群众日益增长的多元化社会福利服务需求。社会福利服务在设施建设布局、管理模式创新、运营机制创新、服务方式创新、专业人员配备、适度普惠型儿童福利服务体系完善等方面的发展任务艰巨。

**殡葬改革需加紧推进。**黔江全区都是土葬改革区，随着黔江区经济社会的发展，人们对于生态环保、文明科学的殡葬形式的要求越来越高，继续实行土葬已经不适应黔江区当前的发展状况，迫切需要在全区尤其是城区调整划分火化区和土葬改革区，严禁火化区遗体土葬。加强殡葬改革政策宣传引导，加大土葬改革区实行火葬人员的惠民力度，移风易俗，引导殡葬消费向科学、文明、绿色、环保方向转化。

# 二、总体要求

## （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中、五中全会精神和第十四次全国民政工作会议精神，深入贯彻习近平总书记对重庆提出的营造良好政治生态，坚持“两点”定位、“两地”“两高”目标，发挥“三个作用”和推动成渝地区双城经济圈建设等重要指示要求，全面落实党中央决策部署和市委工作要求，准确把握新发展阶段，深入践行新发展理念，积极融入新发展格局，切实担当新发展使命，结合全区经济社会发展水平和社会福利和殡葬服务事业发展实际，加快社会福利和殡葬服务基础设施建设，完善社会福利和殡葬服务体系，补齐社会福利和殡葬服务体系的短板和薄弱环节，加快建设社会福利制度和殡葬服务体系，推进社会福利事业和殡葬事业转型发展，全力保障儿童生存、发展、受保护和参与的权利，完善保障儿童优先、促进儿童全面发展的制度机制，进一步提升殡葬服务水平，推进移风易俗，培育节地生态、文明节俭的殡葬理念，推动我区社会福利事业高质量发展和殡葬事业健康发展。

## （二）基本原则

**以人为本、共享发展。**坚持把保障困难群众的基本权益作为社会福利和殡葬服务体系建设的出发点和落脚点，紧密结合经济发展，采取社会福利和殡葬服务保障措施，加大社会福利和殡葬服务基础设施建设力度，提高社会福利和殡葬服务能力，促进社会公平公正，让困难群众更多地共享经济社会发展成果，增强其获得感和幸福感，提高社会凝聚力和向心力，厚植社会和谐的社会心理基础。

**政府主导、社会参与。**强化政府在社会福利服务体系建设中的主体地位，坚持以公共财政为主的社会福利事业资金投入机制，通过政策促进、财政引导、政府扶持、社会推动等多种形式，引导社会资源投入社会福利服务领域，动员社会各界积极参与社会福利事业，充分发挥社会力量在社会福利事业中的作用，形成政社共同推动社会福利事业发展的良好局面。政府主导推动殡葬改革，引导全区群众参与殡葬改革，促进良好葬俗的形成。

**公益优先、适度普惠。**坚持社会福利服务的福利性和公益性，把保障孤儿、困境儿童、留守儿童、流浪乞讨未成年人、残疾人和精神障碍患者等特殊困难群体的基本民生需求作为重点，坚守社会福利底线，提供兜底性保障服务。根据全区经济发展水平和财政保障能力，逐步扩大社会福利保障范围和殡葬惠民力度，提高保障水平，促进与经济社会发展水平相适应的适度普惠型社会福利服务体系不断发展，促进殡葬服务体系向惠民化方向发展。

**科学规划、协调发展。**统筹城乡一体化融合发展，加强城乡社会福利薄弱环节建设，补齐短板，增强弱项。围绕全面建成小康社会大局，立足全区经济社会发展水平，结合特殊困难群体数量及其对社会福利服务的实际需求，统筹规划社会福利和殡葬服务设施布局，合理确定社会福利和殡葬服务设施建设规模和水平，促进社会福利协调发展。坚持以社会需求为导向，系统规划部署社会福利和殡葬服务设施。

## （三）主要任务

**构建未成年人和流浪乞讨人员保护体系。**建立未成年人保护工作协调机制和保护体系，加强未成年人监护能力建设，在乡镇（街道）层面建立未成年人保护工作站，更好地保障未成年人的生存权、发展权、受保护权、参与权等权利，保护未成年人身心健康，保障未成年人合法权益，促进未成年人德智体美劳全面发展。加强流浪乞讨人员救助帮扶，建立滞留流浪乞讨人员安置机制，继续保持城市街面基本无流浪未成年人，力争全区滞留流浪乞讨人员全部得到落户安置。

**加强农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障。**积极开展农村留守儿童关爱保护工作，加强对家庭监护的监督指导，完善关爱服务体系，健全救助保护机制，使农村留守儿童得到妥善监护照料、亲情关爱和家庭温暖，有效保障农村留守儿童安全、健康、受教育等权益。加强困境儿童分类保障，健全工作机制，为困境儿童营造安全无虞、生活无忧、充满关爱、健康发展的成长环境，有效保障困境儿童生存、发展和安全权益。

**完善孤儿和事实无人抚养儿童保障体系。**提高孤儿和事实无人抚养儿童基本生活水平，优化孤儿养育模式，探索实施家庭养育和家庭寄养，健全孤儿成年后安置工作机制，推进机构孤儿成年后社会化安置工作，加强儿童收养工作规范化管理，提高监护水平，提升服务质量，有效保障孤儿和事实无人抚养儿童生活、医疗、教育、就业、住房等合法权益。

**提升残疾人福利保障水平。**落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准动态调整机制，扩大精神障碍社区康复服务范围，提高残疾人社会保障和基本公共服务水平，为残疾人提供全面、优质、精准的康复服务。

**建立绿色、环保、公益优先型殡葬服务体系。**加大殡葬改革力度，加强殡葬管理，加大殡葬惠民力度，提高殡葬服务水平，完善殡葬服务设施建设，大力进行殡葬服务、殡葬技能人员的培养与引进，积极推行节地生态安葬，加快殡葬信息化建设。

## （四）发展目标

通过完善社会福利和殡葬服务配套政策措施，加强社会福利和殡葬服务设施建设、强化服务管理、规范服务标准、提升服务能力、提高服务水平等措施，推动社会福利机构转型发展和殡葬服务创新发展，到2025年，基本形成符合区情、与经济社会发展水平相适应、服务供给模式多元化的适度普惠型社会福利服务体系和殡葬服务体系，不断满足人民群众对社会福利和殡葬服务需求。对标国家基本实现社会主义现代化远景目标。到2035年，与社会主义现代化国家相匹配的社会福利服务体系全面形成，儿童基本公共服务均等普惠持续推进，儿童生存权、发展权、受保护权和参与权得到充分保障；建成渝东南武陵山区城镇群一流的殡葬服务体系，“逝有所安”全面实现。

专栏1 “十四五”社会福利和殡葬事业主要发展指标

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 指标 | 单位 | 2020年 | 2025年目标值 | 属性 |
| 1 | 乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率 | % | - | ≥100 | 预期性 |
| 2 | 乡镇（街道）儿童督导员设立率 | % | 100 | 100 | 约束性 |
| 3 | 村（居）儿童主任设立率 | % | 100 | 100 | 约束性 |
| 4 | 困境儿童基本生活保障覆盖率 | % | 100 | 100 | 约束性 |
| 5 | 农村留守儿童和困境儿童排查率 | % | 100 | 100 | 约束性 |
| 6 | 农村留守儿童和困境儿童动态信息录入率 | % | 100 | 100 | 约束性 |
| 7 | 儿童福利机构达到定点康复机构标准比例 | % | - | 100 | 约束性 |
| 8 | 孤儿和事实无人抚养儿童基本生活保障率 | % | 100 | 100 | 约束性 |
| 9 | 火化区人口占比 | % | - | 30 | 约束性 |
| 10 | 城区集中治丧率 | % | 60 | 65 | 约束性 |
| 11 | 新建殡仪服务站 |  | 1 | 1 | 约束性 |
| 12 | 农村公益性公墓乡镇覆盖率 | % | - | 100 | 约束性 |
| 13 | 新建经营性公墓 |  | - | 1 | 预期性 |
| 14 | 新建骨灰存放（安放）塔 |  | - | 1 | 约束性 |
| 15 | 新建城市公益性公墓 |  | - | 1 | 约束性 |
| 16 | 新建殡葬信息化平台 |  | - | 1 | 约束性 |

# 三、构建未成年人和流浪乞讨人员保护体系

加强未成年人保护和流浪乞讨人员救助帮扶，完善体制机制、强化制度建设、健全保护网络、细化保护措施，到2025年底，党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的未成年人保护工作格局基本形成，促进儿童福利事业与经济社会同步、协调发展，切实维护和保障未成年人的合法权益。

（一）建立未成年人保护工作协调机制

贯彻落实《中华人民共和国未成年人保护法》，建立区未成年人保护工作领导小组，履行统筹、协调、督促和指导未成年人保护工作职责，推动有关部门落实职责，加大未成年人保护工作法治化、信息化、专业化、标准化建设，制定未成年人保护政策措施，强化部门协调配合，加强政策衔接，增强政策和公共资源集成与合理使用，提升资源利用率和管理效能。积极动员村（居）民委员会、社会组织、社会工作者和志愿者开展有利于未成年人健康成长的社会活动和服务，引导社会各界关心关爱和积极参与未成年人保护工作。

（二）加强未成年人服务能力建设

**建立未成年人保护机构。**各乡镇人民政府、街道办事处明确1名工作人员为“儿童督导员”，确保有能力、有爱心、有责任心的人员从事儿童关爱保护服务工作，确保事有人干、责有人负；督导村（居）民委员会落实1名村（居）民委员会委员、大学生村官、社区专职工作者或专业社会工作人员为“儿童主任”，负责儿童关爱保护服务工作，优先安排村（社区）妇联干部、共青团干部担任。依托全国儿童福利信息系统，对儿童督导员、儿童主任实行实名制管理，并及时录入，实行动态管理；乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率达到100%。

**构建未成年人保护工作机制。**强化未成年人共享福利与保护的现代化理念，注重公平发展与机会均等，严格落实家庭监护职责，加强学校保护工作，加大社会保护力度，完善网络保护工作，强化政府保护职能，充实司法保护职责，健全政策制度，构建家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护六位一体的未成年人保护工作体系。加强未成年人保护执法检查，推进未成年人保护监督检查规范化、常态化机制建设。

**优化未成年人保护服务机制。**依托“12345”政务服务便民热线，开通未成年人保护热线，第一时间督办和处置侵害未成年人合法权益事件，有效回应社会关切，持续提升未成年人保护热点案件处置群众满意率。加强未成年人服务设施建设，加强未成年人救助保护机构建设，完善流浪乞讨未成年人救助工作。推动全社会共同参与保护工作，及时监督、举报损害未成年人权益事件。动员和引导社会各界关心关爱和积极参与未成年人保护工作。借助社会工作专业服务机构、慈善组织、志愿服务组织、社会工作者等社会力量在专业培训、专业服务等方面的资源优势，优化未成年人保护服务供给，协助解决未成年人生活、学习、健康成长过程中遇到的困难和问题，促进未成年人健康茁壮成长。

（三）加强未成年人监护能力建设

**强化家庭监护主体责任。**持续巩固和强化家庭在保障未成年人生存和发展中的第一主体责任，引导父母或其他监护人强化监护主体责任意识、依法履行监护职责和抚养义务。发展普惠托育服务体系，完善居住社区婴幼儿活动场所和服务设施，加强托育服务机构建设，推进托育服务健康发展。构建家庭教育指导服务体系，加大对监护人监护指导、监督、帮扶力度，加强社区、家长、学校、家庭教育指导服务站点建设，为未成年人监护人提供公益性家庭教育指导服务，提升家庭监护能力。完善家庭监护支持政策，严格落实产假、哺乳假制度，探索试点配偶陪产假、父母育儿假等制度，加强税收、住房等支持政策，推进教育公平与优质教育资源供给，有效降低家庭生育、养育、教育成本。

**推进家庭监护监督工作。**支持村（居）民委员会、学校、幼儿园、密切接触未成年人相关组织对未成年人的父母或其他监护人拒绝或者懈怠履行监护职责等，督促指导履行监护职责。建立健全监护评估机制，加强危机干预和家庭监护能力评估体系建设，开展农村留守未成年人和困境未成年人监护评估、家庭走访工作。指导村（居）民委员会等组织及时报告和协助处置监护人侵害未成年人合法权益事件。

**强化兜底监护职责落实。**加强兜底监护体制机制建设，进一步完善长期监护和临时监护措施，明确长期监护、临时监护情形，细化监护方式，制定操作规程。健全因疫情等突发事件影响造成监护缺失未成年人救助保护制度。加强未成年人救助保护机构建设，强化监护能力，提升监护水平。注重未成年人权益风险防控排查，加大风险监测预防力度，依托未成年人救助保护机构搭建民政和相关部门联动响应的一体化平台，健全完善“发现报告、应急处置、评估帮扶、监护干预”未成年人保护联动响应机制。

专栏2 未成年人保护工程

|  |
| --- |
| **1.未成年人保护协调机制工程：**到2025年底，基本形成党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的未成年人保护工作格局。**2.未成年人保护工作机构建设工程：**区级设立未成年人保护中心，推进未成年人保护机构全面转型升级，提高未成年人保护机构标准化、规范化水平。乡镇（街道）未成年人保护工作站覆盖率达到100%。**3.未成年人服务能力提升工程**。开展儿童督导员和儿童主任培训，参训率达到100%。支持社会工作服务机构开展未成年人服务。 |

（四）强化流浪乞讨人员救助帮扶

推进源头治理工作，建立流浪走失人员信息库和返乡人员信息台账，定期通报流浪乞讨人员情况，积极开展流浪乞讨返乡人员定期回访，帮助解决返乡人员生产生活、医疗等困难，减少反复流浪乞讨现象。优化生活无着流浪乞讨人员救助服务，加强救助管理服务设施建设，强化救助管理机构监管。加大救助寻亲力度，及时对疑难人员进行DNA采集、人像比对，加强传统寻亲和网络寻亲工作，积极引导社会力量联合开展寻亲。开展流浪未成年人集中教育矫治和困难帮扶工作，继续保持城市街面基本无流浪未成年人。开展生活无着流浪乞讨人员救助管理服务质量大提升专项行动，建立滞留流浪乞讨人员安置机制，畅通安置渠道，将经查询仍无法确定身份信息的流浪乞讨人员妥善安置到公办福利机构，享受相关福利政策，到2025年底，力争全区滞留流浪乞讨人员落户安置率达到100%。

四、加强农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障

深入开展农村留守儿童关爱保护、困境儿童保障工作，加强农村留守儿童、困境儿童档案信息动态化、精细化管理，健全困境儿童分类保障制度，积极引导企业、慈善组织等社会力量参与农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障工作，营造全社会关心关爱农村留守儿童、困境儿童的良好氛围。

（一）加强农村留守儿童关爱保护工作

**完善农村留守儿童关爱保护体系。**结合实施乡村振兴战略，通过政府购买服务，组织搭建服务平台，开展业务能力培训、团队辅导活动、一对一个案辅导等，提供心理疏导、精准救助、关爱走访等服务项目，提升村（居）儿童主任服务能力，强化农村留守儿童监护、教育、医疗、心理健康等权益保障。

**加强农村留守儿童档案信息化建设。**建立农村留守儿童信息台账和信息动态更新机制，持续开展“儿童福利信息动态管理精准化提升年”专项行动。对接教育部门，建立学校（幼儿园）农村留守儿童普查登记制度，准确标识学籍，为农村留守儿童精准化管理、个性化服务提供数据支持。

**健全农村留守儿童监护指导制度。**加强农村留守儿童监护指导工作，指导村（居）民委员会监督、评估监护人依法履责情况。加强农村留守儿童亲情关爱指导工作，推动因外出务工等原因在一定期限内不能完全履行监护职责的父母或其他监护人依法确定被委托照护人，指导其签订“两单两书”。指导外出务工父母或其他监护人加强与留守儿童亲情关爱和日常联络沟通。指导村（居）民委员会有效履职强制报告、预防干预等职责。

**引导社会力量参与农村留守儿童关爱服务。**发挥群团组织作用，依托乡镇（街道）、村（居）民委员会儿童之家等活动场地平台，在课后、周末、节假日、寒暑假等重点时段，为农村留守儿童提供日间照料、课后辅导、自护教育、心理疏导等关爱服务。引导和支持社会工作者、法律工作者、心理咨询工作者等专业人员深入学校和家庭，开展监护指导、社会融入、权益维护、心理疏导等专业服务。鼓励企业等社会力量以慈善捐款、帮扶或公益项目等形式参与农村留守儿童关爱工作。动员引导社会力量深入贫困地区，为农村留守儿童提供关爱服务。

（二）加强困境儿童分类保障

**健全困境儿童分类保障制度。**细化困境儿童类型，精准确定困境儿童种类、保障标准，针对困境儿童监护、生活、教育、医疗、康复、服务和安全保护等方面的突出问题，根据困境儿童自身、家庭情况分类实施困境儿童保障政策，促进困境儿童健康成长。完善因突发事件影响造成监护缺失困境儿童救助保护机制，强化救助帮扶工作，及时落实临时救助、最低生活保障等社会救助政策，确保因突发事件影响造成监护缺失的困境儿童基本生活得到有效保障。

**强化困境儿童保障工作。**将符合条件的儿童纳入最低生活保障、特困人员供养等社会救助范围。落实困境儿童基本医疗保障政策，加强各类医疗保障互补联动，加大生活困难家庭重病、重残儿童等困境儿童救助力度。建立健全残疾儿童筛查、诊断、治疗、康复综合服务工作机制。提高残疾儿童康复服务标准化水平，儿童福利机构内康复服务向社会残疾儿童家庭延伸。重视困境儿童心理健康教育，提供专业心理咨询服务，促进儿童心理、人格积极健康发展。加强安全保障，妥善安置困境儿童。支持社会力量深入城乡社区、学校和家庭，参与困境儿童保障工作，营造全社会关心关爱困境儿童的良好氛围。

**加强困境儿童档案信息建设。**建立祥实完备的困境儿童信息台账，实现一人一档案，实行动态管理，为困境儿童保障工作提供信息支持。推动困境儿童档案管理精细化，实现困境儿童权益保障、服务供给精准化。

专栏3 农村留守儿童关爱保护和困境儿童保障提升工程

|  |
| --- |
| **1.农村留守儿童关爱服务提升工程：**引入社会工作的专业方法，通过政府购买服务，组织搭建服务平台，开展业务能力培训、团队辅导活动、一对一个案辅导等，提供心理疏导、精准救助、关爱走访等服务项目，提升村（居）儿童主任服务能力，增强农村留守儿童心理健康意识，引导留守儿童珍爱生命、提升抗逆力和情绪管理能力；营造儿童良好发展环境，促进儿童健康快乐成长。**2.困境儿童关爱服务提升工程：**建立全方位、全类别的困境儿童生活保障、医疗康复、辅具配置和关爱服务政策，将重病重残儿童、流浪儿童、贫困儿童等各类困境儿童纳入保障。注重加强心理服务，通过购买服务等方式引入社会工作专业人才和专业康复机构，改善困境儿童生活和心理健康状况。 |

五、完善孤儿和事实无人抚养儿童保障体系

加大孤儿和事实无人抚养儿童保障力度，优化孤儿养育模式，落实机构孤儿成年后安置制度，提高监护水平，提升服务质量，确保孤儿和事实无人抚养儿童生活、医疗、教育、就业、住房等各项合法权益得到有效保障，促进孤儿和事实无人抚养儿童的全面发展和人格健全。

（一）做好孤儿和事实无人抚养儿童保障工作

**提高生活保障水平。**规范落实事实无人抚养儿童认定标准和程序，建立与完善孤儿和事实无人抚养儿童基本生活保障标准动态调整机制和自然增长机制，提高孤儿和事实无人抚养儿童生活水平，确保生活水平与经济发展水平相适应，确保孤儿和事实无人抚养儿童共享经济社会发展成果。到2025年，孤儿和事实无人抚养儿童基本生活保障率保持100%。

**加大医疗保障力度。**提高孤儿和事实无人抚养儿童参与城乡居民基本医疗保险覆盖率，加大孤儿和事实无人抚养儿童医疗救助力度。针对残疾孤儿的残疾类型，提供适当的医疗康复服务。对符合条件的孤儿和事实无人抚养儿童，持续实施“医疗康复明天计划”，有效提升残疾孤儿和事实无人抚养儿童的康复水平和社会适应能力。促进儿童福利机构与医疗机构、康复机构合作，定期为机构孤儿提供健康体检、免疫接种、疾病预防等服务，为有康复需求和适应指征的残疾孤儿提供基本康复训练。到“十四五”末期，力争儿童福利院达到定点康复机构标准。鼓励和支持社会工作力量参与儿童福利服务，做好机构内儿童情绪与心理疏导、人际关系调适、疾病预防与治疗服务。

**做好教育保障工作。**落实教育资助政策，教育捐款、捐赠和公益性资助适当向孤儿和事实无人抚养儿童倾斜，扩大资助范围，提高资助水平，确实保障孤儿和事实无人抚养儿童接受各层次教育的权益。加大孤儿和事实无人抚养儿童到学前教育机构接受教育的资助力度。完善义务教育控辍保学工作机制，保障孤儿和事实无人抚养儿童依法完成义务教育。加大孤儿和事实无人抚养儿童到普通高中、中等职业教育学校、高等职业教育学校和普通高校接受教育的资助力度。对符合条件的孤儿和事实无人抚养儿童，持续实施“福彩圆梦·孤儿助学”工程和“福彩圆梦·助学成长”项目。加强儿童福利机构内儿童思想矫治和法制教育工作。推进儿童福利院与普通学校合作，及时安排符合条件的孤儿就近入学，推动儿童福利院内设特教班，力争机构内残疾儿童受教育率达到适宜儿童的100%，并纳入学籍管理。

**推进就业扶持工作。**落实孤儿成年后就业扶持政策，采取切实措施提升有劳动能力的孤儿的职业技能和就业能力，通过提供职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、免费职业介绍、职业介绍补贴、社会保险补贴、公益性岗位、小额担保贴息贷款、创业服务、创业培训等多种扶持方式，为有劳动能力的孤儿提供职业帮扶和就业援助，促进其成年后实现就业。加大儿童福利院内年满16周岁、具有劳动能力的孤儿职业培训力度，提供就业指导，引导孤儿积极融入社会。

**提供安全住房保障。**对没有安全住房的城乡散居孤儿和事实无人抚养儿童，通过农村危房改造、抗震安居、因灾倒损农房恢复重建、廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房配租配售方式或其他住房援助计划，确保其住有所居。

（二）优化孤儿养育模式

推进机构养育工作，不断优化儿童福利院的养育环境，提高集中养育服务能力和服务水平，提高机构内儿童的生活技能和生活质量。探索实施家庭养育模式，组建“模拟家庭”，帮助与指导“模拟家庭”解决儿童抚育过程中遇到的问题。探索实施家庭寄养模式，推进家庭寄养工作，规范家庭寄养程序。

（三）做好机构孤儿成年后安置工作

建立机构孤儿成年后安置长效机制。推进集中安置工作，将身体残疾、丧失生活自理能力和劳动就业能力的孤儿集中安置于社会福利机构，并做好有房产或土地补偿费、安置补助费等财产的集中供养安置孤儿的房屋管护、维修及账户监管工作。推进社会化安置工作，协调解决具有一定劳动就业能力和生活自理能力的孤儿住房、就业、户籍及过渡期间生活等问题。

专栏4 孤儿和事实无人抚养儿童保障工程

|  |
| --- |
| **1.“医疗康复明天计划”：**通过福利彩票公益金支持，对符合条件的具有本区户籍0-18周岁以及年满18周岁后仍在校就读的孤儿和事实无人抚养儿童医疗康复自付费用予以资助。**2.“福彩圆梦·孤儿助学”工程：**对已被认定为孤儿身份、年满18周岁后在普通全日制本科学校、普通全日制专科学校、高等职业学校等高等院校及中等职业学校就读的中专、大专、本科学生和硕博士研究生进行教育资助。**3.事实无人抚养儿童“福彩圆梦·助学成长”项目：**对已被认定为事实无人抚养儿童身份、年满18周岁，在普通全日制中等职业及以上学校就读的中专（中职）、大专（高职）、本科学生进行教育资助。 |

（四）加强儿童收养工作规范化管理

贯彻落实儿童收养相关政策，加强收养登记档案管理，规范立卷、归档、保管、移交和使用制度，促进规范登记。全面推进实施儿童收养评估制度，全面评估收养人抚养、教育和保护被收养人的能力，促进收养能力评估和收养登记程序有机结合、相互衔接，增强收养家庭和被收养人的适配性。提升儿童收养管理工作水平，民政部门切实发挥儿童收养牵头工作，依法规范开展收养登记工作，加强收养登记管理工作培训，提升收养登记管理能力。推进收养登记管理信息化建设，开展儿童收养普法宣传，在全社会倡导形成关爱保护儿童的良好氛围。加强收养后跟踪服务，帮助收养家庭链接资源，维护被收养儿童的合法权益。

# 六、提升残疾人福利保障水平

提高残疾人社会保障和基本公共服务水平，保障他们的基本生存发展需求，解决好他们的特殊困难和特殊需求。落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准动态调整机制，扩大精神障碍社区康复服务范围。

（一）提高残疾人“两项补贴”制度可及性

落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准动态调整机制，适时提标扩面，力争把困难残疾人生活补贴覆盖至低收入家庭和其他困难残疾人，重度残疾人护理补贴覆盖至三、四级的智力和精神残疾人。积极运用现代信息技术，构建主动发现、精准发现、动态监管的管理机制，提升补贴精准化管理水平。加强“两项补贴”制度与长期护理保险、老年人福利、社会救助等制度衔接。持续实施残疾人“两项补贴”资格认定申请全区通办，为残疾人提供更加贴心暖心的服务。积极探索将残疾人“两项补贴”审核确认权限下放至乡镇（街道）的做法。规范残疾人“两项补贴”申请审批流程，强化资金使用，完善两补资金监管长效机制。

（二）扩大精神障碍社区康复服务范围

扩大精神障碍社区康复服务试点范围，推动精神障碍康复服务向社区延伸，加强对病情稳定且愿意接受社区康复服务的患者“一人一卡一档”管理，发挥精神卫生专业机构的技术支撑与指导作用，推动社区精神障碍康复机构与精神卫生福利、残疾人康复、残疾人托养、社区卫生服务等机构服务对接、场地共用、资源共享，培育精神障碍社区康复标杆机构，发挥示范引领作用，逐步将社区精神障碍康复机构打造成康复服务网络中的重要节点。积极引导社会和家庭力量参与精神障碍社区康复服务工作，将居家康复、照护技能培训纳入精神障碍社区康复基本服务范围，为家庭提供照护资讯、政策咨询、情感支持等专业服务，巩固和增强家庭照护功能，促进家庭成为精神障碍社区康复服务体系的重要力量和资源。到2025年底，全区广泛开展精神障碍社区康复服务，60%以上居家患者能够接受社区康复服务。

组织开展康复辅助器具社区租赁服务试点，研究探索基本型康复辅助器具配置补贴制度，为城乡低保困难残疾人、残障老人等特殊困难群体提供全面、优质、精准的康复服务。

专栏5 民政精神卫生福利设施提升工程

|  |
| --- |
| **民政精神卫生福利设施建设工程：**加强精神卫生福利设施建设，积极引导和鼓励社会力量参与精神卫生福利设施建设和运营，创建精神障碍社区康复标杆机构，为困难精神障碍患者提供集中养护、康复等服务。 |

# 七、建立绿色、环保、公益优先型殡葬服务体系

（一）加大殡葬改革力度

科学划分火化区，提高火化区人口占比。根据当前全区经济社会发展形势，将城区由土葬改革区改划为火化区，提倡党员干部带头实行火葬，在城区全面推行火葬，到2025年火化区人口占总人口比例超过30%。在土葬改革区内，积极引导群众对死亡人员实行火葬。

推行生态安葬，规范安葬行为。严格按照节地生态安葬标准，控制墓穴式安葬公墓的数量和占地面积，积极推广骨灰存放、壁葬、树葬、花葬、散撒及遗体深埋不留坟头等节地生态葬法，不断提高生态安葬比例，降低资源消费，倡导遗体捐献和不保留骨灰。

实施文明治丧，提升城市形象。适时调整拓展文明治丧区范围，杜绝文明治丧区域内沿街（路、巷）搭设灵棚（堂）、吹奏哀乐、沿途抛洒纸钱、燃放烟花爆竹等噪声扰民、污染环境等不文明现象，保障群众正常生产、生活秩序。在城区和人口集中的乡镇，加强文明治丧宣传与执法工作的力度，提倡在殡仪馆、殡仪服务站、集中治丧点开展治丧活动，在偏远区域，大力引导群众文明治丧、低碳祭扫，制止重殓厚葬、大操大办、愚昧低俗、污染环境等行为。殡葬服务单位要自觉履行引导群众文明节俭治丧的社会责任。

### 专栏6 加大殡葬改革力度

|  |
| --- |
| **1.科学划定火化区工作**：将城区由土葬改革区改划为火化区，在城区全面推行火葬，力争到2025年火化区人口占总人口比例超过30%。在土葬改革区内，积极引导群众对死亡人员实行火葬。**2.推行生态安葬工程**：严格按照节地生态安葬标准，控制墓穴式安葬公墓的数量和占地面积，积极实施乡村振兴、推广节地生态葬法，不断提高生态安葬比例。**3.文明治丧实施工程**：调整拓展文明治丧区范围，杜绝文明治丧区域内的不文明治丧现象。在城区及和人员人口集中区域的乡镇，提倡在殡仪馆、殡仪服务站、集中治丧点开展治丧活动，在偏远区域，大力引导群众文明治丧、低碳祭扫。 |

（二）加强殡葬管理

把殡葬工作纳入政府目标管理和绩效考核，建立健全组织领导机制。成立由区政府领导任组长，民政、公安、市场监管、卫生、司法、自然资源规划、环保等相关单位主要领导为成员的议事协调机构，完善建立殡葬管理工作联席会议制度，定期研究解决殡葬管理工作面临的困难和问题，确保殡葬改革有序推进。

强化责任落实。按照“以块为主、条块结合、齐抓共管”的原则，进一步明确各部门职责及乡镇街道、村（社区）的属地管理责任，并完善考核督查机制，着力构建起政府主导、民政部门牵头、相关单位协作、社会广泛参与的殡葬管理良好格局。

严格殡葬服务收费管理。督促殡葬服务机构严格落实《重庆市殡葬收费管理暂行办法》，对基本服务项目收费实行政府定价或政府指导价，非基本服务项目收费实行市场调节价，主要丧葬用品价格实行购销差率管理。加强殡葬价格监管，全面实施价格公示制度，规范殡葬收费行为。依法查处肆意抬高服务价格、销售假冒伪劣用品、欺骗坑害消费者等行为。

持续开展殡葬领域突出问题专项整治。加强对《国务院殡葬管理条例》《重庆市殡葬管理办法》等法律法规实施情况的监督检查，建立健全集中整治和日常监管相结合的长效机制，疏堵结合、分类施治，严肃整治违规搭设灵堂治丧、沿街游丧、“风水先生”借机敛财等乱象。

从行政权力履行、职责分工和殡葬改革实际出发，探索建立完善殡葬工作协调机制。加强殡葬行业自律，充分发挥殡葬执法作用，坚持依法管理，依法行政。

加强公墓管理，严禁炒买炒卖墓穴、骨灰格位，严禁建售超面积、豪华墓位。加强城市公益性公墓建设管理，坚持政府投资建设，实行定价管理，确保公益属性。强化公墓维护管理费使用情况的监管。加强对农村公益性公墓的监管，严禁对外销售牟利。着力治理乱埋乱葬、大墓豪华墓、骨灰装棺再葬。加强文明治丧管理，着力治理占道乱搭灵棚、非法运输遗体以及污染环境等行为。

### 专栏7 加强殡葬管理

|  |
| --- |
| **1.建立殡葬管理工作联席会议制度**：成立由区政府领导任组长，民政、公安、市场监管、卫生、司法、自然资源规划、环保等相关单位主要领导为成员的议事协调机构，定期研究解决殡葬管理工作面临的困难和问题，确保殡葬改革有序推进。**2. 开展殡葬领域突出问题专项整治工程**：建立健全集中整治和日常监管相结合的长效机制，疏堵结合、分类施治，严肃整治各类殡葬乱象。 |

（三）加大殡葬惠民力度，提高殡葬服务水平

“十四五”期间，根据区财政实际，逐步加大殡葬惠民力度，将惠民对象由之前的困难群体逐步扩大到覆盖所有实行火葬的人员以及土葬改革区困难群众，在全区范围内逐步实现基本殡葬服务的普惠性、均等化，将惠民殡葬政策扩大到全区城乡居民和非户籍常住人口。将全区建档立卡贫困对象纳入免除基本丧葬服务费和节地生态安葬补助范围。探索建立殡葬改革激励引导机制，对实行树葬、花葬、格位存放等不占或少占地方式的，选择生态安葬或不保留骨灰的，以及土葬区遗体深埋不留坟头等节地生态安葬形式的，实行政府奖补政策，激发群众的积极性。针对土葬改革区自愿火化的，免除遗体接运、暂存、火化、骨灰寄存等项目基本丧葬服务费，减免费用由区财政承担。设定惠民殡葬标准调整机制，通过论证、听证等程序使惠民标准制定有据可依，确保惠民标准与经济发展相适应。

### 专栏8 加大殡葬惠民力度

|  |
| --- |
| **1.强化殡葬惠民工程**：将惠民对象逐步扩大到全区城乡居民和非户籍常住人口。将全区建档立卡贫困对象纳入免除基本丧葬服务费和节地生态安葬补助范围。**2. 探索建立殡葬改革激励引导机制**：对选择节地生态安葬形式的，实行政府奖补政策，针对土葬改革区土葬改革区自愿火化的，免除基本丧葬服务费。设定惠民殡葬标准调整机制。 |

（四）完善殡葬服务设施建设

以供给侧结构性改革为引导，积极协调农业农村委、乡村振兴局、规划和自然资源局、生态环境局、林业局等相关部门，完善殡葬服务设施建设。在濯水镇建设一个殡仪服务站，殡仪服务站服务半径5公里以内均为文明治丧示范区，文明治丧示范区内办理丧事活动不得占用公共建筑物、场所及设施（含小区公共区域），殡仪服务站的建设面积、功能分区及标志设置等严格执行《殡仪服务站建设规范》和《殡葬服务标志和设置规范》；对现有的公墓进行规范管理，2025年底前将仰头山公墓完善手续规划成城市公益性公墓，按照二类城市公益性公墓的建设指标进行建设，剩余墓位建设全部采用节地生态安葬的方式，向全市户籍人口和常住人口提供安葬服务，墓位价格及墓位维护管理费实行政府定价管理功能分区及标志设置等规划建设严格执行《公益性公墓建设规范》和《殡葬服务标志和设置规范》，并按照《公益性公墓建设规范》和《殡葬服务标志和设置规范》积极开展改造提档升级工作，增强园区绿化美化，逐步实现墓园公园化；对现有的九个街道公益性公墓进行规范化管理，完善相应手续，并按照重庆市《公益性公墓建设规范》和《殡葬服务标志和设置规范》进行升级改造；在全区24个乡镇分别建设至少一个示范性农村公益性公墓，实现全区公益性公墓乡镇覆盖率达到100%，示范性农村公益性公墓按照五类农村公益性公墓的建设指标进行规划建设，占地面积不得大于15亩，农村公益性公墓由乡镇政府建设经营管理，建设用地由政府无偿划拨或由乡镇自行调剂，墓位建设全部采用节地生态安葬的方式，农村公益性公墓的建设资金，由区县财政保障，鼓励企业、社会组织和个人捐助、捐建农村公益性公墓，农村公益性公墓只能向本乡镇辖区户籍人口提供安葬服务，实行政府定价管理，乡镇政府要引导辖区内散葬乱葬的坟墓迁入农村公益性公墓，农村公益性公墓的建设面积、功能分区及标志设置等规划建设严格执行《公益性公墓建设规范》和《殡葬服务标志和设置规范》，墓位建设全部采用节地生态安葬的方式；在2025年底前完成1个经营性公墓、1个骨灰存放（安放）塔的规划建设工作，经营性公墓严格按照墓区园林化、墓体小型化、墓碑艺术化、葬法多样化、祭祀环保化、服务人文化的总体要求进行建设，严禁建售超面积、豪华墓位，在经营性公墓内大力推行节地生态安葬，以生态型骨灰安葬设施和骨灰安放设施为基本安置形式，鼓励设置骨灰堂、骨灰墙、骨灰廊等少占土地的不同建筑形式的骨灰安放设施，倡导实行植树葬、草坪葬、花坛葬、骨灰散撒等少占或不占土地的安葬形式，节地生态安葬墓区面积占公墓总面积的50%以上，满足人民群众多样化、多层次殡葬需求。

### 专栏9 完善殡葬服务设施建设

|  |
| --- |
| **1.殡仪服务站建设工程**：在濯水镇建设一个殡仪服务站，建设面积、功能分区及标志设置等严格执行《殡仪服务站建设规范》和《殡葬服务标志和设置规范》。**2. 公益性公墓建设工程**：将仰头山公墓完善手续规划成城市公益性公墓，在全区24个乡镇分别建设至少一个示范性农村公益性公墓，实现全区公益性公墓乡镇覆盖率达到100%。规划建设严格执行《公益性公墓建设规范》和《殡葬服务标志和设置规范》。 |

（五）大力进行殡葬服务、殡葬技能人员的培养与引进

加强殡葬职业道德教育和技能培训，鼓励殡葬从业人员参加职业资格考试，推行殡葬服务持证上岗。在殡葬服务单位全面推进服务满意度评价、服务回访制度。拓展和提升殡葬社会公众服务，推动殡葬服务单位设置社会工作岗位或通过政府购买服务方式配备社工人才，与临终关怀服务有效衔接，为遗属提供悲伤慰藉、情感关怀、心理疏导、精神支持。推动提升殡葬从业人员薪酬待遇，加强员工关爱。探讨利用殡葬市场信息员及监督员队伍监督殡葬服务水平及品质，定期进行殡葬服务水平的竞赛与评比，促进各服务机构提升服务水平。

（六）积极推行节地生态安葬

认真贯彻落实民政部等9部门《关于推行节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21号）要求，引导群众摈弃殡葬陋习，树立文明新风，积极参与火葬，实行节地生态安葬。节地生态葬式公墓覆盖率达到100%。进一步抓好节地生态安葬奖补政策的落实，所有公墓必须设置节地生态安葬墓区或墓位，推行树葬、花坛葬、草坪葬、壁葬、骨灰撒散等节地生态葬式葬法，倡导使用可降解骨灰盒等环保用品。新建的公益性公墓应当全部采用节地生态葬式建设墓位，已建成的公益性公墓剩余墓区规划应当全部采用节地生态葬式建设墓位。要按照“占地小、碑卧倒、硬化少、绿化好”的标准，严格控制成本。安葬骨灰的单人墓位占地不超过0.5平方米，合葬墓位占地不超过0.8平方米。土葬区安葬单人遗体占地不超过4平方米，双人墓不超过6平方米。推行树葬、花坛葬、草坪葬、壁葬、骨灰撒散等节地生态葬式葬法，倡导使用无毒、可降解骨灰盒等环保用品。新建墓位采用小型化、艺术化卧式碑，碑高不超过0.1米，墓碑不超过墓位占地范围，面积不超过0.4平方米；提倡不立碑；土葬改革区推行遗体深埋、不留坟头或以树代碑。除必要的车辆通行道路外，人行通道、墓间道路不硬化，避免“青山白化”现象；建设墓位时最大限度少用石材、水泥等材料。不推山、少砍树，先建园、后建墓，因地制宜、依山就势建设墓位，尽量选用当地适生树种、花卉绿化美化园区环境；不选用油性、易燃树种；山区墓园留足防火隔离空间。“十四五”期间每年定期对各地生态节地葬式进行巡查，对实行墓穴式安葬的公墓数量、墓穴数量以及占地面积严格实行总量控制，进行殡仪馆、经营性公墓、乡镇级以上公益性公墓配套骨灰堂论证工作，普遍推行以骨灰存放为主的节地葬式。巡查各经营性公墓和公益性公墓划定节地生态葬墓区，提供节地生态葬墓位，积极推广小型墓、树葬、壁葬、花葬、草坪葬、骨灰撒散等节地葬式葬法情况。

### 专栏10 积极推行节地生态安葬

|  |
| --- |
| **节地生态安葬工程**：认真贯彻落实民政部等9部门《关于推行节地生态安葬的指导意见》（民发〔2016〕21号）要求，引导群众摈弃殡葬陋习，树立文明新风，积极参与火葬，实行节地生态安葬，积极推广小型墓、树葬、壁葬、花葬、草坪葬、骨灰撒散等节地葬式葬法。 |

（七）加快殡葬信息化建设

建立区级殡葬管理服务系统并与重庆市殡葬管理服务系统主动衔接。建成全区基础殡葬信息数据库，建立健全殡葬大数据分析应用机制，规范数据录入、信息采集等终端操作。将殡葬互联网企业、殡葬设备用品生产企业、殡葬行业协会等纳入殡葬管理服务系统，提供信息查询、在线选购、评价投诉等服务，推动形成“互联网+殡葬服务”新业态。推动“智慧陵园”建设，将云祭扫、预约祭扫、VR特效模块应用于城市公益性公墓，逐步推广到经营性公墓。到2025年6月底，殡葬管理服务系统基本建成并实现60%以上的殡葬服务机构实现业务信息化办理，逐步开展远程告别、网上祭奠、网上预约预订等线上线下互动服务。2025年底实现90%以上的殡葬服务机构综合利用网站、手机APP、微信公众号、服务热线和呼叫中心等方式，为群众提供规范、透明、方便、多样的在线服务。推动殡葬服务机构和有关企业组织依托平台，提高在线服务能力。

### 专栏11 殡葬信息化建设

|  |
| --- |
| **殡葬信息化建设**：建成全区基础殡葬信息数据库，提供信息查询、在线选购、评价投诉等服务，推动形成“互联网+殡葬服务”新业态。推动“智慧陵园”建设，将云祭扫、预约祭扫、VR特效模块应用于城市公益性公墓，逐步推广到经营性公墓。 |

# 八、保障措施

## （一）加强组织领导

坚决贯彻落实市委、市政府和区委、区政府的决策部署，发挥区民政局在儿童福利服务体系和殡葬服务体系建设中的领导核心作用，践行党的群众路线，创新群众工作机制和方式方法，凝聚共识与力量。充分发挥区政府的主导作用，把加强儿童福利和殡葬服务体系建设纳入区政府重要议事日程，列入区经济社会发展总体规划。区民政局牵头统筹推进规划实施，定期检查规划落实情况，形成有效的规划实施机制，确保规划顺利落地落实。

## （二）强化资金保障

根据经济发展状况和儿童福利与殡葬事业服务体系建设的实际需要，建立健全以政府投入为主的儿童福利和殡葬事业发展资金筹措机制，多渠道、多层次、多形式筹措儿童福利和殡葬服务体系建设资金。建立健全稳定的儿童福利和殡葬服务体系建设资金投入机制和自然增长机制。强化项目支撑，积极以儿童福利和殡葬服务项目形式争取各级财政资金支持。在福彩公益金中安排一定比例用于发展儿童福利和殡葬事业。积极引导民间资本投入儿童福利和殡葬事业。倡导社会各界以多种形式对儿童福利事业进行慈善捐赠。进一步探索完善促进儿童福利和殡葬事业发展的税收政策。

## （三）发挥设施功能

加强儿童福利和殡葬服务设施建设，结合实际需要，合理规划儿童福利和殡葬服务设施布局，管好用好儿童福利和殡葬服务设施，加强内部管理，健全服务规范，充分发挥设施功能。加强儿童福利和殡葬服务供给侧结构性改革，鼓励公办民营、民办公助、政府购买服务等多种服务供给方式，优化儿童福利和殡葬服务基础设施供给，满足我区人民群众对儿童福利和殡葬服务的多样化需求。

## （四）优化人才队伍

加强儿童福利和殡葬服务专业人才队伍建设，重点培养和引进持证社会工作者，优化儿童福利和殡葬服务专业技术人才队伍，提高儿童福利机构和殡葬服务专业技术人才比例。加强儿童福利服务志愿者队伍建设，建立专兼职相结合的儿童福利服务人才队伍。加强儿童福利服务基本知识和技能培训，改善专业知识和能力结构，提高队伍整体素质。健全完善儿童福利服务人才激励机制，不断提高从业人员待遇水平，激发从业人员积极性，提高服务队伍稳定性。

专栏12 儿童福利事业人才队伍能力提升工程

|  |
| --- |
| **儿童福利事业人才队伍能力提升工程**：培养和引进持证社会工作者，分层分类开展能力素质培训，加强乡镇（街道）儿童督导员、村（居）儿童主任未成年人保护工作日常学习教育，为未成年人保护事业高质量发展提供人才支持；开展乡镇（街道）儿童督导员、村（居）儿童主任等儿童工作者能力培训，着力帮助儿童福利工作者更新知识结构，不断提高儿童福利人才的专业素养和综合素质。 |

## （五）强化宣传引导

加大儿童福利和殡葬事业宣传力度，以党员干部带头推动儿童福利和殡葬改革为引领，不断提高广大群众参与儿童福利和殡葬改革的自觉性。充分利用各种媒体和传播手段，深入宣传儿童福利和殡葬法规政策，普及科学知识，倡导服务供给模式多元化的适度普惠型儿童福利服务体系，提倡厚养薄葬、文明节俭、生态环保、移风易俗的殡葬新风尚。大力宣传推动儿童福利和殡葬改革的先进典型，传播正能量。充分发挥媒体监督作用，曝光负面案例，为儿童福利事业发展和殡葬改革营造良好氛围。

## （六）加强监督评估

区民政局各相关科室按照本规划的要求，结合实际业务，明确目标任务，制订相应的具体实施方案和工作计划，并组织具体实施。建立监督考核机制，落实目标责任制，组织开展集中督查、交叉督查、联合督查、日常巡查和随机抽查，推动规划实施。区民政局各相关科室对本规划实施情况组织开展阶段性评估，每年2月底前将上一年度本部门实施规划评估或检查情况报送区民政部门，区民政部门于每年4月底，牵头组织对各相关部门实施规划情况进行考核，考核结果予以通报，对因工作不力造成责任未落实的，坚决予以问责。确需对本规划的目标任务进行调整时，由区民政局组织协商制定调整方案。

附表

重庆市黔江区社会福利与殡葬事业“十四五”发展规划项目库

| 序号 | 项目名称 | 建设性质 |  | 主要建设内容及规模 | 建设年限 | 总投资（万元） | 资金来源 | 投资方式 | 责任单位 |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 其中：国市补 | 区级财政 | 业主自筹 |
| 1 | 黔江区未成年人保护工作机构建设工程 | 新建 | 民政 | 设立区级未成年人保护中心，推进未成年人保护机构全面转型升级。加强乡镇（街道）未成年人保护工作站建设，使覆盖率达到50%。 | 2021-2025 | 750 |  | 750 |  | 政府投资 | 区民政局 |
| 2 | 黔江区未成年人服务能力提升工程 |  | 民政 | 开展儿童督导员和儿童主任培训，使参训率达到100%。 | 2021-2025 | 100 |  | 100 |  |  | 区民政局 |
| 3 | 黔江区儿童福利院改造工程 | 改建 | 民政 | 对区儿童福利院进行改造，使其达到定点康复机构标准。 | 2021-2025 | 1000 |  | 1000 |  | 政府投资 | 区民政局 |
| 4 | 黔江区医疗康复明天计划 |  | 民政 | 对符合条件的具有本区户籍0-18周岁以及年满18周岁后仍在校就读的孤儿和事实无人抚养儿童医疗康复自付费用予以资助。 | 2021-2025 | 200 |  | 200 |  |  | 区民政局 |
| 5 | 黔江区“福彩圆梦·孤儿助学”工程 |  | 民政 | 对已被认定为孤儿身份、年满18周岁后在普通全日制本科学校、普通全日制专科学校、高等职业学校等高等院校及中等职业学校就读的中专、大专、本科学生和硕博士研究生进行教育资助。 | 2021-2025 | 100 |  | 100 |  |  | 区民政局 |
| 6 | 黔江区“福彩圆梦·助学成长”项目 |  | 民政 | 对已被认定为事实无人抚养儿童身份、年满18周岁，在普通全日制中等职业及以上学校就读的中专（中职）、大专（高职）、本科学生进行教育资助。 | 2021-2025 | 80 |  | 80 |  |  | 区民政局 |
| 7 | 黔江区精神卫生福利设施 | 新建 | 民政 | 占地约100亩，设计床位500张，建设康复楼、住院楼、医技楼、办公楼和厨房、餐厅等配套设施及附属工程。 | 2021-2025 | 7500 | 6000 | 1500 |  | 政府投资 | 区民政局 |
| 8 | 黔江区殡仪服务站建设 | 新建 | 民政 | 濯水镇殡仪服务站，占地面积35.5亩，建设接待大楼307.18㎡，殡殓处460.78㎡，悼念厅746.04㎡，祭扫大厅241.36㎡，公共厕所及门卫43.88㎡，办公大楼200㎡，餐厅及值班宿舍194.96㎡。共有治丧守灵厅4间，绿化率40%，停车位100个。 | 2021-2025 | 1400 | 760 | 640 |  | 政府投资 | 区民政局 |
| 9 | 黔江区四类农村公益性公墓建设 | 新建 | 民政 | 濯水镇、阿蓬江镇、小南海镇、石会镇、水市乡等五处农村公益性公墓，每个占地15亩，建设墓位2300个，共计占地75亩，墓位11500个。设道路、绿化、管理房、监控室及监控设施等。 | 2021-2025 | 2500 |  | 2500 |  | 政府投资 | 区民政局 |
| 10 | 黔江区五类农村公益性公墓建设 | 新建 | 民政 | 除上述五个乡镇外，建设19处农村公益性公墓，每个占地8亩，建设墓位1200个，共计占地152亩，墓位22800个。设道路、绿化、管理房、监控室及监控设施等。 | 2021-2025 | 3800 |  | 3800 |  | 政府投资 | 区民政局 |
| 11 | 黔江区经营性公墓建设 | 新建 | 民政 | 建设一个经营性公墓，占地150亩，总建筑面积5129.48平方米，建成墓位21868个（公益性墓位8000个）。其中业务用房2512.12平方米，骨灰安放塔1820平方米，遗物焚烧间662平方米，门卫室（含大门）135.36平方米等，绿化占地40506.86平方米，道路、停车场及广场占地5800平方米。 | 2021-2025 | 7850 |  | - | 7850 | 社会投资 | 区民政局 |
| 12 | 黔江区骨灰存放塔建设 | 新建 | 民政 | 建设一个骨灰存放塔，占地5亩，建筑七层，每层1200㎡，总建筑面积8400㎡，包括接待室、服务总台、接待厅、办公室、档案室、监控室、卫生间等。 | 2021-2025 | 2800 |  | 2800 |  | 政府投资或社会投资 | 区民政局 |
|  | 合计 |  |  |  |  | 27880 | 6760 | 13270 | 7850 |  |  |

重庆市黔江区人民政府办公室 2021年11月25日印发