

上海市民政局

沪民宣〔2026〕2号

上海市民政局关于印发《上海市民政事业发展“十五五”规划》的通知

各区人民政府，各有关部门、单位：

《上海市民政事业发展“十五五”规划》已经市政府同意，现印发给你们，请按照执行。

特此通知。

2026年7月31日

（此件主动公开）

上海市民政事业发展“十五五”规划

为深入推进上海民政事业高质量发展，根据民政部《民政事业发展“十五五”规划》《上海市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》，制定本规划。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，深入贯彻习近平总书记对民政工作的重要论述和考察上海重要讲话精神，认真落实第十五次全国民政会议精神，以上海民政事业高质量发展为主题，以深化上海民政改革创新为动力，以满足人民美好生活需要为目标，着力实施积极应对人口老龄化国家战略，显著提升社会救助、社会福利、社会事务、社会治理的工作水平，基本建成系统完备的政策制度体系、均衡可及的服务保障体系、规范有力的监督管理体系、协同高效的社会参与体系，在谱写中国式现代化上海新篇章中展现民政更大作为。

坚持和加强党对民政工作的全面领导。立足上海经济社会发展大局，将党的领导贯穿上海民政事业发展的全过程、各方面。坚持以人民为中心。坚持人民至上，通过保障和改善民生、满足民生需求推动共同富裕，让现代化建设成果更多更公平惠及全体人民。坚持围绕中心服务大局。深度融入积极应对人口

老龄化、长三角一体化发展等国家战略，上海“五个中心”、人民城市建设等总体部署，在回应民生关切中助力上海经济社会协调发展。坚持科技赋能。积极顺应新质生产力发展趋势，加快人工智能同民生保障结合，全面推动民政领域数智化转型。坚持有效市场和有为政府相结合。引导支持社会力量广泛参与公共服务与民生保障工作，更好发挥政府作用，尽力而为、量力而行，精准施策。坚持统筹发展和安全。提升上海超大城市民政领域安全治理能力，实现高质量发展和高水平安全良性互动。

到 2030 年，全面建成与上海社会主义现代化国际大都市相适应的民政事业发展格局，让人民群众享有更高质量的民政服务，推动全体人民共同富裕迈出坚实步伐，人民群众的获得感、幸福感、安全感进一步提高。“十五五”期间，实现服务对象逐步向满足全人群、全生命周期需求转变，推动相关公共服务随人走，全面提升公共服务质量和民生保障范围；服务内容逐步向“兜底性”与“普惠型”“发展型”结合转变，全面提升服务保障水平；服务方式逐步向线上线下深度融合和智慧赋能转变，全面提升民政服务能级；工作力量 and 资源逐步向以政府为主导，积极发挥市场、社会等多元主体作用转变，全面提升服务供给格局；工作重心逐步向更加注重制度完善、文化培育等“软实力”提升转变，全面提升民政文化内涵。

上海市民政事业发展“十五五”规划主要指标				
序号	指标名称	2025 年	2030 年	属性
1	养老机构护理型床位占比（%）	69	>75	约束性
2	养老护理员中级及以上技能等级持证率（%）	28	≥35	约束性
3	老年认知障碍照护床位数（万张）	1.8	≥2.5	约束性
4	养老机构双人间床位占比（%）	32	≥40	预期性
5	认知功能初筛阳性人群干预指导率（%）	—	≥80	预期性
6	新增注册“银龄行动”志愿者人数（万人）	0	≥14	预期性
7	低保标准占人均消费支出量化区间（%）	33-37	33-38	预期性
8	康复辅助技术咨询师数（人）	3000	≥6000	预期性
9	孤儿等困境儿童基本生活保障标准占人均消费支出量化区间（%）	70-73	70-75	预期性
10	生态安葬率（%）	6	≥10	预期性
11	市级 3A 级以上社会组织占比（%）	25	≥28	预期性

二、主要任务

（一）积极应对人口老龄化，推动老龄事业和养老服务高质量发展

1. 持续丰富养老服务供给。加强基本养老服务体系建设，动态调整完善基本养老服务清单。优化养老服务设施布局。优化城乡一体的三级养老服务网络。建立养老设施动态建设和供需精准匹配机制。发展专业照护，打造一批专业认知障碍照护养老机构。有序推进存量养老设施更新，加快双人间床位改造，提高养老床位利用率。到 2030 年，普惠支持型养老机构床位占

比不低于 50%。发挥养老机构专业支撑和辐射社区作用，为 1.5 万名老年人提供家庭照护床位服务。深化社区嵌入式养老服务，优化社区综合为老服务中心、专业日间照料中心、长者照护之家、老年助餐场所等功能设施的建设布局和运营服务，实现家门口养老服务站中心城区居委会基本覆盖。推进公办养老服务设施逐步覆盖常住老年人。加大适老化改造力度，持续发展助餐、助浴、助洁、康复护理、紧急救援、老年人健身指导、康复锻炼、运动干预等服务，推进助行、陪诊、“物业+养老”、“家政+养老”等养老新业态提质增效。完善养老服务补贴和长护险服务衔接机制。深化老年认知障碍友好社区建设，进一步构建老年认知障碍照护体系。发展社区非正式照料，持续开展“老吾老”“老伙伴计划”等项目，加强特殊困难老年人探访关爱和服务保障。完善家庭支持政策，巩固和增强家庭养老功能。完善农村养老服务网络，发展适合农村养老习惯的互助和集中照护养老服务模式。

2.着力提升养老服务品质。开展养老机构品质提升行动，深化养老机构医养结合，建立健全养老与医疗床位联动转介机制。深化智慧养老院建设，到 2030 年，建成提升型智慧养老院不少于 100 家，有条件的机构开展“养老院+互联网医院”全覆盖。完善基本养老服务综合平台，推动数据共建共享。推进发展整合照护模式。深化推进“颐美乡村”养老服务提升计划。加强养老服务人才队伍建设。积极实施入职补贴、激励补贴等

政策。拓展陪诊师、助浴师、认知障碍护理员等养老服务新职业技能培训项目，推进在职业院校开展养老服务类专业人才委托培养、订单式培养。到 2030 年，护理员持技能等级证率不低于 92%。开展养老服务质量和安全日常监测，完善养老机构综合监管体系，推动养老机构等级评定全覆盖。

3. 大力促进银发经济发展。健全养老事业和产业协同发展政策机制。提供补贴支持和优惠措施，引导企业、社会组织参与养老服务供给。支持普惠养老服务发展，培育专业化、连锁化、品牌化养老服务机构。推进“银发+行业”行动，大力发展养老照护、老年宜居、老年文娱体育、智慧养老、老年健康服务等产业。深入实施养老科技创新发展行动，加快引进和培育养老科技企业，推进市养老科技产业园建设，加快人工智能、机器人等产品和技术研发应用。推动养老科技产品落地应用，打造一批集成式应用场景，提升居家社区机构养老智能化水平。培育银发消费市场，打造银发经济特色品牌，高质量举办上海老博会。丰富适老产品和服务供给，到 2030 年，建设银发消费特色场所不少于 50 个。创新银发旅游、老年教育等业态。大力发展养老金融，开发满足多样化养老需求的金融产品。创新融资支持方式，优化“养老服务批次贷”担保业务和贴息贴费政策。实施银发经济产业统计分类制度，建立健全银发经济统计监测分析体系。

4. 推进老龄事业高质量发展。完善老龄工作体制机制和法

律政策，进一步健全社会保障体系、养老服务体系、健康支撑体系，稳步推进老年友好型城市建设，在更大范围、更高水平推进“老有颐养”。宣扬积极老龄观、健康老龄化理念，深入开展人口老龄化国情、市情教育。完善老年人权益保障工作协同机制，加大涉老犯罪预防打击力度，强化涉老矛盾纠纷防范、排查和处置，健全多元高效的养老服务纠纷调解机制。推进实施老年人意定监护制度，依法打击侵害老年人权益的行为。开展“敬老月”活动。持续实施老年综合津贴制度，完善老年人社会优待政策。加强老年宜居环境建设，加大居家环境适老化改造力度，推进公共建筑及公共场所的适老化改造和无障碍设施建设，完善数字化适老应用和服务。持续开展全国示范性老年友好型社区创建。加强基层老年协会建设，发挥社会组织和慈善力量的作用。支持老年人社会参与，积极开展新时代“银龄行动”“老伙伴计划”“沪助养老时光汇”，引导老年人贡献银发力量。

（二）健全社会救助体系，进一步夯实保障基础

5. 完善分层分类社会救助体系。推动修订《上海市社会救助条例》。夯实基本生活救助，科学调整社会救助保障标准。加强社会保险与社会救助、社会福利制度衔接。健全专项社会救助，改进临时救助。加强生活无着的流散人员救助。不断完善主动发现、需求评估、统筹施策、综合服务、关心关爱等救助工作机制，推动社会救助向“保基本、防风险、促发展”拓展。

6. 创新社会救助机制方法。提升基层社会救助能力，健全政府救助与慈善帮扶衔接机制。推进服务类社会救助，形成“物质+服务”综合救助模式。深化“桥计划”社会救助综合服务项目，鼓励救助对象自立自强。深化推动市民综合帮扶。

7. 强化社会救助精准实施。规范执行社会救助申请、核对、公示、审批等政策程序，完善社会救助档案资料管理。完善救助资金监管机制，规范发放救助保障金。推进社会救助业务系统数智化建设和应用，深化救助帮扶数据共享，强化动态监测、预警推送与核实处置。完善居民家庭经济状况信息核对机制。

（三）完善社会福利制度，进一步增进民生福祉

8. 深化困境儿童福利保障。加强困境儿童科学分类和精准服务，完善基本生活保障措施，并保持全覆盖，合理调整保障标准。深化困境儿童、流动儿童关爱保护。推进孤独症儿童关爱服务体系建设。深化市儿童福利院“开门办院”和改革转型发展，发挥市区未成年人救助保护机构枢纽功能，建强街镇未成年人保护工作站。提升儿童福利领域社会工作专业化水平，到 2030 年，儿童福利社会工作者不少于 700 名。

9. 完善残疾人社会保障。完善落实残疾人“两项补贴”制度，健全补贴标准动态调整机制。推进困难重度残疾人养护机构均衡布局、可持续发展，加强服务标准化建设。深化“老养残照护单元”建设。持续做好精神障碍社区康复服务，巩固全覆盖成果，构建方便可及、专业规范的服务体系，畅通精神障

碍治疗与康复的双向转介机制。

10. 优化康复辅助器具供给。聚焦失能失智群体，强化科技攻关，研发智能照护辅助器具产品，拓展多场景应用。健全康复辅助器具租赁政策，加大推广力度，推动社区租赁服务提质增效。打造集展示、体验、租赁、销售、服务等功能于一体的康复辅助器具综合服务空间。

（四）深化社会事务改革，进一步增强服务能力

11. 深化婚姻登记管理服务改革。持续深化婚姻登记“全国通办”。健全婚姻家庭辅导服务体系，丰富“婚姻登记+婚育健康咨询”服务场景。着力构建婚育友好型社会。丰富优化结婚登记场所建设，到 2030 年，全市结婚登记户外颁证点达到 100 个。强化婚介机构跨部门综合监管。

12. 提升殡葬服务管理水平。完善殡葬法规和制度体系，强化殡葬行业跨部门综合监管。健全基本殡葬服务制度，加强和规范殡葬服务收费管理。加快建设城市公益性骨灰堂，到 2030 年，公益性殡葬服务设施布局基本合理，总量满足需求，服务管理规范。深入推进移风易俗。推行海葬、草坪葬、花坛葬等生态安葬方式。

13. 加强行政区划管理和基层民政服务。加强行政区划统筹规划和前瞻研究。加强行政区划历史文化遗产保护，挖掘历史文化复合价值。推动行政区域界线信息数据互联互通、共建共享。加强社区事务受理服务中心标准化建设，修订完善建设与

服务规范，推动服务智能化升级。深化“远程虚拟窗口”应用，推进服务延伸点位建设，扩大个人政务服务“跨省通办”覆盖面。加强基层民政服务站建设。进一步健全民政部门履行遗产管理人与监护相关职责的制度体系，优化遗产管理人履职规范。

14. 推进长三角公共服务协同发展。建立健全长三角一体化示范区内社会救助、居民经济状况核对、养老服务、儿童福利、残疾人福利、婚姻、殡葬等民政事业发展的沟通协调机制。加快民政领域长三角一体化数据共享，推进长三角民政服务标准互认，拓展长三角个人政务服务场景，不断提升跨区域办事效率。

（五）推进社会治理创新，进一步汇聚社会力量

15. 加强社会组织登记管理。推动社会组织成立登记、章程核准、年检年报、专项抽查、等级评估、教育培训与社会组织党建同步，将党的建设、社会主义核心价值观纳入社会组织章程。实行社会组织双重管理为主、直接登记为辅的管理体制。引导和支持前沿领域、关键领域、重点领域社会组织登记成立。继续支持民非类新型研发机构、社区社会组织高质量发展。支持国际性社会组织落户上海。完善社会组织退出机制。深化社会组织“一网通办”改革，提升登记管理服务标准化、规范化、便捷化水平。

16. 引导社会组织服务经济社会高质量发展。发挥社会组织积极作用，推动社会组织参与国家重大战略任务，引导社会组

织参与“五个中心”建设、长三角一体化和对口支援等工作，助推区域协调发展和乡村振兴。推动社会组织助力社会建设，支持社会组织提供多元服务供给，鼓励社会组织开展公益活动，推动社会组织参与基层社会治理。

17. 完善社会组织培育发展措施。推进社会组织培育孵化，提升社会组织专业化运作能力。扶持社会组织优质项目。加强社会组织人才队伍建设。推动社会组织协商，支持社会组织参与公共政策的制定和评估。稳步提高全市社会组织评估率。持续推进社会组织品牌建设。

18. 健全社会组织综合监管体系。深化推进社会组织规范化建设，加强日常监管。加强重点领域监管，深化行业协会商会改革。加强社会服务机构领域非营利监管、基金会专项基金监管。加强社会组织信用监管。落实社会组织重大事项报告制度。强化数字赋能，推进智慧监管。

19. 推动慈善事业规范有序发展。发挥“上海慈善奖”示范引领作用，组织“上海慈善周”等慈善活动，大力弘扬慈善文化。引导、支持社会各界参与慈善事业，扩大社会捐赠规模。推进慈善超市建设，实施社区基金会高质量建设专项行动，推动社区慈善事业发展。创新发展慈善信托。加强慈善人才队伍建设。健全慈善领域综合监管机制。

三、发展保障

加强党的建设，大力推动党建和业务深度融合，健全全面

从严治党体系，引领保障民政事业发展。加强法治民政建设，聚焦健全社会组织、殡葬管理、社会救助等领域地方立法，加快标准化在民政业务领域的普及应用和深度融合，加大重点领域行政执法力度，健全综合监管和联合执法机制。加强人才队伍建设，加快培育专业化、创新型民政人才队伍，加强人才关心关爱，持续提升职业化程度、专业化水平。加强财力保障建设，完善资金保障体系，深化民政资金内控平台建设，优化资金管理体制，提升彩票公益金管理使用精细化水平。加强智慧民政建设，推进上海民政数字化转型与民政业务工作深度融合，拓展人工智能等新技术应用，赋能民政业务智慧协同。加强民政文化建设，推动民政工作创新实践与扶危济困、敬老爱老等中华优秀传统文化深度融合、互促共进，发挥民政文化阵地作用，拓宽宣传载体，传播民政声音。加强民政安全建设，强化民政各领域风险分级预警、隐患排查整治、重大隐患动态清零、突发情况应急处置等全链条管理，完善群众诉求表达与建议征集闭环机制，加强网络与数据安全保障。