

许昌市人民政府办公室文件

许政办〔2024〕3号

许昌市人民政府办公室 关于加强低收入人口动态监测全面构建分层分类 社会救助体系的实施意见

各县（市、区）人民政府，市城乡一体化示范区、经济技术开发区、东城区管委会，市人民政府各部门：

为加强低收入人口动态监测，全面构建分层分类社会救助体系，提升社会救助效能，巩固拓展脱贫攻坚兜底保障成果，助力我市高质量建设城乡融合共同富裕先行试验区，根据《国务院办公厅转发民政部等单位〈关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见〉的通知》（国办发〔2023〕39号）、《河南省人民政府办公厅关于加强低收入人口动态监测和救助帮

扶工作巩固脱贫攻坚兜底保障成果的实施意见》（豫政办〔2022〕103号）精神，经市政府同意，现提出如下实施意见，请认真贯彻落实。

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精神，落实党中央、国务院、省委省政府关于改革完善社会救助制度、实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，坚持尽力而为、量力而行，坚持与经济社会发展水平相适应，健全以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充的分层分类社会救助体系，实现救助资源统筹衔接、救助信息聚合共享、救助效率有效提升，让改革发展成果更多更公平惠及困难群众，切实兜住兜准兜好基本民生底线。

二、精准认定低收入人口

各县（市、区）要通过自主申报、入户走访、基层上报、信息共享和数据比对等方式，对辖区内困难群众进行摸底排查，采集低收入人口的相关信息，做到标准衔接、数据一致。对现有最低生活保障对象、特困人员和防止返贫监测对象（脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户）不再重复排查认定，直接纳入我市低收入人口动态监测范围。

（一）低收入人口范围

1. 最低生活保障对象。共同生活家庭成员人均收入低于我市

最低生活保障标准，且家庭财产状况符合规定的家庭或个人，最低生活保障边缘家庭中符合“单人保”条件的重病重残人员，以及符合条件的成年无业重度残疾人等。

2. 特困人员。无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人或其法定义务人无履行义务能力的老年人、残疾人和未成年人。

3. 防止返贫监测对象。按规定程序纳入防止返贫监测范围的家庭，包括脱贫不稳定户、边缘易致贫户、突发严重困难户。

4. 最低生活保障边缘家庭成员。不符合最低生活保障、特困条件，家庭人均收入低于当地最低生活保障标准1.5倍（有条件的地方可适当放宽）的人口，包括符合条件的防止返贫监测对象中未纳入最低生活保障、特困保障范围的脱贫不稳定户、边缘易致贫户。

5. 刚性支出困难家庭成员。因疾病、受灾、意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难的人口。家庭人均收入低于上年度当地居民人均可支配收入，家庭财产状况符合当地相关规定，且医疗、教育等必需支出占家庭总收入的比例达到50%以上的家庭。包括符合条件的防止返贫监测对象中未纳入最低生活保障、特困保障范围的突发严重困难户。

6. 其他困难人员。当地县级政府确定的其他困难人员。

最低生活保障对象、特困人员、防止返贫监测对象、最低生活保障边缘家庭成员和刚性支出困难家庭成员的家庭收入、财产

状况和刚性支出状况须符合相关规定。在核定家庭经济状况时，按规定扣减医疗、康复、教育、就业等方面的必须费用。

（二）认定机制

县级政府统筹负责低收入人口认定工作。乡镇（街道）受县级政府委托，负责低收入人口认定的受理、审核、确认等工作。村（居）委会负责协助发现困难群众、主动告知困难群众家庭经济状况变化情况等工作。对最低生活保障边缘家庭和刚性支出困难家庭，应当自认定之日起进行年度复核和定期核查，视家庭困难状况变化情况予以动态调整。依法对纸质、电子材料进行归档，纸质档案与电子档案具有同等效力。

1. 最低生活保障对象、特困人员和最低生活保障边缘家庭的认定，按照现行规定执行。要进一步规范成年无业重度残疾人准入条件，成年无业重度残疾人可以参照“单人户”提出低保申请，经营净收入、财产净收入等只计算其个人应得部分，在认定其财产时，只评估申请人的财产。依靠兄弟姐妹或者60周岁及以上老年人供养的成年无业重度残疾人，在评估认定其家庭经济状况时，兄弟姐妹或者60周岁及以上老年人给付的供养费用可予以豁免。

2. 刚性支出困难家庭的认定，按照申请、受理、家庭经济状况调查、审核确认等程序进行，程序参照现行临时救助相关规定执行。不予认定的，应当自作出决定3个工作日内，书面告知申请人或其代理人并说明理由。

3. 在开展社会救助申请审核、确认工作中，发现申请人不符

合其申请的社会救助条件，但符合最低生活保障边缘家庭或刚性支出困难家庭认定条件的，应当告知相关救助政策，经申请人同意后于3个工作日内予以认定。

三、建立完善低收入人口动态监测机制

（一）完善动态监测信息平台。各地民政部门要依托省低收入人口动态监测信息平台，每月更新、动态调整、不断完善低保对象、特困人员、防止返贫监测对象、低保边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员等低收入人口“一户一档”大数据库，重点对最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员以及其他困难人员开展动态监测，实现对低收入人口的信息汇聚、动态监测和快速预警，及时对困难群众给予相应的救助帮扶，合力解决低收入人口基本生活困难。

（二）创新动态监测方法。低收入人口动态监测可采取日常走访、随机调查、信息比对等方法，家庭情况发生变化的要及时报告并录入低收入人口数据库。各地要积极推行政府购买服务，委托社会力量开展低收入人口家庭情况随访。要加强信息共享和数据比对，构建多维度、全方位的低收入人口动态监测体系。民政部门要根据低收入人口的困难类型和救助需求，将相关信息分类推送至相关部门，由相关部门依据职责提供专项社会救助或帮扶。

（三）完善动态监测预警处置机制。对已经纳入社会救助范围的低收入人口，重点监测现行救助政策是否依法落实到位；对未纳入社会救助范围的低收入人口，重点监测其家庭状况变化情

况；出现预警的，由乡镇（街道）组织工作人员上门核查情况，告知其相关社会救助政策，对符合救助政策的对象，如有需要，可协助其提出社会救助申请；发现救助情形特殊的，可适时启动县级困难群众基本生活保障工作协调机制，通过“一事一议”方式研究解决；发现低收入人口可能不再符合社会救助条件的，核实后依法终止相应救助。

（四）健全主动发现机制。充分发挥“大数据比对+铁脚板摸排”作用，线上线下相结合，及时、主动发现需要救助的困难群众。各级民政部门通过大数据平台比对监测、动员社会力量参与、畅通社会救助服务热线等方式，加强线上动态监测；要依托基层力量，组织动员乡镇（街道）干部、村（社区）组织工作人员、村级社会救助协理员、社会工作者等经常性走访困难群众，发现家庭状况发生变化的，及时报告并将变化情况录入低收入人口数据库。支持和引导社会力量参与主动发现，形成主动救助合力，做到及时发现、及早介入、即时救助。

四、做好分层分类社会救助工作

低收入人口救助帮扶以满足家庭基本生活需要为目标，各地要根据低收入人口动态监测预警信息，按照低收入人口困难程度和困难类型，依托现有社会救助制度体系和救助程序，分层分类提供常态化救助帮扶。对防止返贫监测对象，同时按照现行防止返贫动态监测和帮扶机制给予针对性帮扶措施，切实防止规模性返贫。

（一）基本生活救助

1. 最低生活保障。综合考虑维持困难群众基本生活、当地物价水平、财政保障能力、城乡统筹发展需要等因素，科学制定低保标准。凡符合最低生活保障条件的低收入人口，按程序纳入低保保障范围后，按照当地最低生活保障标准以月人均补差或者分类分档（不少于3档）的方式发放最低生活保障金。（市民政局、市财政局按职责分工负责，各县〔市、区〕政府〔管委会〕组织落实。以下均需各县〔市、区〕政府〔管委会〕组织落实，不再列出）

2. 特困人员救助供养。特困人员基本生活标准按照不低于当地低保标准的1.3倍制定。凡符合特困人员救助供养条件的低收入人口，按程序纳入特困人员救助供养范围后，按月发放基本生活补助。（市民政局、市财政局按职责分工负责）

（二）专项社会救助

1. 医疗救助（含疾病应急救助）。特困人员享受全额资助参加城乡居民基本医疗保险。最低生活保障对象享受定额资助参加城乡居民基本医疗保险，每人每年定额资助标准为居民基本医疗保险年度个人缴费标准的50%。对最低生活保障对象、特困人员、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭中符合条件的大病患者在定点医药机构发生的住院费用、因慢性病需要长期服药或患重特大疾病需要长期门诊治疗的费用，按规定给予相应医疗救助。对符合疾病应急救助条件的费用，由疾病应急救助基金按规定支

付。（市医疗保障局、市卫生健康委员会、市民政局、市财政局按职责分工负责）

2. 教育救助。对最低生活保障对象、特困人员、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭以及其他经济困难家庭中符合条件的在园幼儿、在校学生，按政策规定采取发放助学金、生活补助等措施给予救助，对于符合条件的在校大学生，提供勤工助学岗位、助学贷款以及减免相关费用等方式，给予教育救助。（市教育局、市民政局、市财政局按职责分工负责）

3. 住房救助。对符合当地住房保障条件的城市最低生活保障家庭、城市分散供养特困人员、城市最低生活保障边缘家庭和刚性支出困难家庭，通过配租公租房或发放租赁补贴优先给予住房救助；对符合当地住房保障条件的农村最低生活保障家庭、农村分散供养特困人员、农村最低生活保障边缘家庭和刚性支出困难家庭，通过农村危房改造等方式优先给予住房救助。（市住房和城乡建设局、市民政局、市财政局按职责分工负责）

4. 就业救助。对符合条件的最低生活保障对象、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员，按照规定落实贷款贴息、税费减免、培训补贴、社保补贴等政策，并通过产业发展、劳务输出、车间吸纳、以工代赈等方式，多渠道开发就业岗位进行就业帮扶，引导就业救助对象积极就业；通过市场渠道难以实现就业的，可开发公益性岗位进行安置。（市人力资源和社会保障局、市发展和改革委员会、市税务局、市乡村振兴局、市民政

局、市财政局按职责分工负责)

5. 受灾人员救助。健全自然灾害应急救助体系,调整优化应急响应启动标准和条件,完善重大自然灾害应对程序和措施,逐步建立与经济社会发展水平相适应的自然灾害救助标准调整机制。对遭遇自然灾害的最低生活保障对象、特困人员、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员,在应急救助、过渡期生活救助、旱灾临时生活困难救助、冬春临时生活困难救助和因灾倒损民房恢复重建等工作中给予重点救助;加强与其他救助政策的有序衔接,推动形成救助合力。(市应急管理局、市发展和改革委员会、市住房和城乡建设局、市民政局、市财政局按职责分工负责)

6. 司法救助。对申请法律援助的低收入人口,及时核对并出具家庭状况核对报告,与司法部门共同推进法律援助减证便民工作。对低收入人口中的涉法涉诉困难群体,给予重点关注和帮扶支持,保障其不因司法救助缺位而陷入法律和生活困境。(市中级人民法院、市检察院、市司法局、市民政局、市财政局按职责分工负责)

7. 困难职工帮扶。对低收入人口中符合条件的下岗失业人员或其他原因造成生活困难的职工,落实困难职工救助帮扶政策。(市人力资源和社会保障局、市民政局、市总工会按职责分工负责)

(三) 急难社会救助

1. 生活无着流浪乞讨人员救助。坚持以人为本、政府负责、

严格监管、协同配合、标本兼治的工作原则，进一步完善救助管理工作体制机制。全面开展照料服务达标、救助寻亲服务、街面巡查和落户安置等行动，全力推进源头治理行动，维护流浪乞讨人员合法权益，保障其人身安全和基本生活。（市民政局、市公安局、市城市管理局、市卫生健康委员会按职责分工负责）

2. 临时救助。对遭遇突发性、紧迫性、灾难性困难导致基本生活暂时出现严重困难的人员，取消户籍地、居住地申请限制，在急难发生地按规定通过临时救助及时给予急难社会救助，可实行“小金额先行救助”，事后补充说明情况。全面建立乡镇（街道）临时救助备用金制度，提高临时救助水平和时效性。发挥县级困难群众基本生活保障工作协调机制作用，及时化解困难群众急难愁盼问题。（市民政局、市财政局按职责分工负责）

3. 突发公共事件困难群众急难救助。将困难群众急难救助纳入突发公共事件相关应急预案，明确应急期社会救助政策措施和紧急救助程序，将因突发公共事件陷入困境人员纳入相应的救助范围。对受影响严重地区困难人员发放临时生活补贴，强化基本生活保障。（市应急管理局、市发展和改革委员会、市民政局、市财政局按职责分工负责）

（四）服务类社会救助

1. 特困人员照料护理。加强特困人员的照料护理，及时足额发放照料护理费。照料护理费用可由县级民政部门统筹用于购买特困人员照料护理服务。照料护理标准依据特困人员生活自理能

力和服务需求分档制定，分为全自理标准、半自理标准和全护理标准三档，分别为不低于当地上年度最低工资标准 $1/10$ 、 $1/6$ 、 $1/3$ 。严格落实定期探访制度，明确乡镇（街道）、村（社区）探访责任人，定期开展探访。（市民政局、市财政局按职责分工负责）

2. 社会工作服务。发挥“五社联动”机制作用，立足村（社区），以居民需求为导向，以政府购买服务为牵引，发挥社会工作的专业优势，为低收入中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人等提供必要的访视、照料服务，为低收入人口提供心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务，推动形成“物质+服务”的救助方式。（市民政局、市残联按职责分工负责）

（五）社会力量救助帮扶

1. 慈善公益救助帮扶。促进社会力量参与社会救助，支持引导公民、法人和其他组织通过捐赠财产、开展慈善项目、创办服务机构、提供志愿服务等方式，面向低收入人口开展慈善帮扶活动。建立政府救助与慈善帮扶衔接机制，在政策、对象、信息、资源等方面进行救助需求与慈善供给的匹配对接，为低收入人口提供多样化救助帮扶。全力推进我市慈善超市建设工作，探索运营模式。大力支持引导相关慈善公益组织依法依规开展慈善活动，将对最低生活保障对象、特困人员的慈善帮扶措施延伸至最低生活保障边缘家庭成员等。（市民政局、市慈善总会按职责分工负责）

2. 产业救助帮扶。突出农村低收入家庭救助帮扶，支持家庭

农场、农民合作社和中小微企业等发展农产品产地初加工，提高农村低收入家庭农产品附加值。进一步明确土地流转、就业务工、带动生产、帮助产销对接、资产入股、收益分红、生产托管等利益联结机制，确保农村低收入家庭更多分享产业增值收益。（市乡村振兴局、市农业农村局、市人力资源和社会保障局、市工业和信息化局、市商务局按职责分工负责）

（六）其他救助帮扶

1. 对符合条件的最低生活保障对象、特困人员、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员，可根据当地救助政策给予殡葬费用减免、取暖补贴等救助帮扶。整合各类培训资源，不断加大对低收入人口的技能培训力度。鼓励有条件的地方将困难残疾人生活补贴、残疾儿童康复救助、困难重度残疾人家庭无障碍改造等帮扶措施延伸至最低生活保障边缘家庭成员等。（市民政局、市发展和改革委员会、市人力资源和社会保障局、市残联、市财政局按职责分工负责）

2. 加大对有劳动能力的低收入人口的信贷投放支持力度，帮助其发展生产和开展经营。推进金融精准企业贷，引导企业发挥帮带低收入人口作用，推动低收入人口发展产业，实现群众稳定增收。（市民政局、市金融工作局、市乡村振兴局、人民银行许昌市分行、国家金融监督管理总局许昌监管分局按职责分工负责）

3. 加大困难老年人养老服务工作的保障力度。积极推进纳入分散供养特困人员范围的高龄、失能、残疾老年人家庭等特殊困

难老年人家庭适老化改造工作，有条件的地方可将改造对象范围扩大到城乡最低生活保障对象中的高龄、失能、留守、空巢、残疾老年人家庭和计划生育特殊家庭等。推进经济困难失能老年人集中照护服务工作，对纳入当地最低生活保障范围，且经评估为完全失能等级并自愿入住养老机构的老年人，进行服务类社会救助。（市民政局、市残联按职责分工负责）

4. “两癌”救助。把城市最低生活保障中的适龄妇女与农村适龄妇女一并纳入免费开展宫颈癌和乳腺癌筛查的范围，按规定对患“两癌”的最低生活保障对象、特困人员、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员等低收入人口进行救助。

（市卫生健康委员会、市妇联、市民政局按职责分工负责）

五、保障措施

（一）加强组织领导。各地要强化党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制。充分发挥社会救助联席会议制度的作用，协调解决困难矛盾。县（市、区）、乡镇（街道）要健全困难群众基本生活保障工作协调机制，乡镇（街道）要明确专人负责。县级人民政府要统筹做好低收入人口认定、动态监测和常态化救助帮扶相关工作。要加强村（社区）基层社会救助队伍建设，为基层救助工作人员提供必要的工作场所和交通、通信费用以及薪资待遇，保障履职需要。乡镇（街道）负责申请受理、信息录入、入户调查、发起核对、审核确认、公开公示、政策宣传、档案管理等具体工作。

(二) 强化部门协同。相关部门要各司其职、主动作为，协同配合、齐抓共管，打通数据壁垒、加强信息共享，加大政策宣传解读力度，鼓励引导更多困难群众通过勤劳改善生活，共同做好低收入人口动态监测和分层分类社会救助工作。民政部门要统筹低收入人口认定、监测和常态化救助帮扶工作，负责最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助等相关工作。教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急管理、医保等部门要按照各自职责分别负责教育救助、就业救助、住房救助、受灾人员救助、医疗救助等相关工作。乡村振兴部门要负责做好健全防止返贫动态监测和帮扶机制相关工作；法院要做好司法救助和社会救助的衔接工作；工会要组织开展城镇困难职工脱困解困工作和送温暖等活动；残联要组织协同做好残疾人救助帮扶相关工作；行政审批政务信息管理部门要汇集共享开展救助帮扶的各类政务信息，支持社会救助资源库建设完善；财政部门要负责根据经济社会发展水平、财政状况、救助需求等因素，通过现有资金渠道合理安排相应社会救助资金，保障低收入人口救助帮扶工作持续开展；相关部门实施救助帮扶后，要及时向民政部门反馈救助帮扶信息，完善社会救助数据库，共同构建全市分层分类社会救助体系。

(三) 加强监督评价。各地要加强社会救助资金使用监管，确保按时足额发放，不得挤占、挪用、截留或者擅自扩大资金使用范围；杜绝“人情保”“关系保”，严查优亲厚友、骗取套取

等行为，确保资金真正用到困难群众身上。要进一步健全绩效评价机制，制定科学合理的指标体系，对各地困难群众救助工作进行绩效评价。要加大信息公开力度，按照规定向社会公布举报监督电话等相关事项。各地要加大对骗取救助资金、物资或服务行为的查处力度，依法依规追回非法获取的物资、救助金并追究相应责任。落实“三个区分开来”要求，对秉持公心、履职尽责但因客观原因出现失误偏差且能够及时纠正的经办人员，依法依规免于问责，激励基层干部担当作为，切实兜牢基本民生底线。



主办：市民政局

督办：市政府办公室八科

抄送：市委各部门，市人大、市政协办公室，军分区。

市法院，市检察院，驻许有关单位。

许昌市人民政府办公室

2024年4月30日印发

