

济 南 市 民 政 局
济 南 市 财 政 局 文件
济南市扶贫开发领导小组办公室

济民发〔2019〕17号

**关于进一步加强和改进社会救助工作
切实做好社会救助兜底保障的实施意见**

各区县民政局、财政局、扶贫办：

为深入贯彻落实党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的决策部署和市委、市政府工作要求，进一步加强和改进社会救助兜底保障工作，切实保障困难群众基本生活，现提出以下实施意见。

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，全面贯彻落

实党的十九大和十九届历次全会精神及习近平总书记“聚焦脱贫攻坚，聚焦特殊群体，聚焦群众关切”重要指示精神，按照打赢脱贫攻坚战三年行动部署要求，围绕“2018年基本完成、2019年巩固提升、2020年全面完成”的脱贫攻坚工作布局，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，聚焦兜底脱贫攻坚，推进应保尽保、兜底救助、统筹衔接、正确引导，优化政策供给，完善低保制度、特困人员救助供养、临时救助等保障性扶贫措施，建立完善社会救助兜底保障机制，充分发挥社会救助在打赢脱贫攻坚战中的兜底作用，切实保障丧失劳动能力无法依靠产业就业帮扶脱贫和已脱贫达不到兜底标准的建档立卡贫困人口基本生活。

二、工作任务

（一）进一步健全完善最低生活保障制度。

完善城乡低保申请对象、收入和财产认定标准，扣减刚性支出和就业成本，细化劳动力系数计算方法。在执行低保政策时，对低保对象认定不得随意附加限制性条件。

1. 具有我市户籍，享受政策的建档立卡贫困户的重度残疾人；丧失劳动能力、无固定收入重度残疾人，经个人申请，可按照单人户纳入最低生活保障范围。

2. 家庭可支配收入扣除重特大疾病个人自付费用支出后，月人均可支配收入低于城乡低保标准，且家庭财产符合规定条件，经个人申请，按照单人户全额纳入最低生活保障范围。

3. 对家庭子女教育（学龄前至全日制大学）增加的刚性支出，

每个学生每月抵扣收入按以下标准执行：幼儿园 300 元；小学 200 元；初中 300 元；高中（含中职中专）500 元；大学（大专及本科生，不含研究生）1500 元。对丧偶单亲且子女在读家庭，给予双倍扣减。

4. 为鼓励低保家庭或建档立卡贫困户中有劳动能力者通过劳动致富，对参加劳动就业、外出务工等必需支出，在核算其家庭收入时，按城乡低保标准的 30%扣减。

5. 在核算家庭收入时，对赡（抚、扶）养人的赡（抚、扶）养能力能够精准认定的，按照有关规定计算赡（抚、扶）养费；难以精准认定的，每个子女可参照上年度最低工资标准的 20%测算。家庭成员获得的一次性补偿费用按照家庭人口数和低保标准逐月分摊计入家庭收入。

家庭成员按照国家有关政策规定享受的福利性津贴、补贴不计入家庭收入：

（1）优抚对象享受的抚恤金和生活补助金、护理费、伤残抚恤金，义务兵家庭按照规定享受的优待金、一次性奖励金；

（2）烈士褒扬金，劳动模范荣誉津贴，见义勇为奖金，丧葬费，抚恤金，因公（工）负伤人员的公（工）伤医疗费、护理费、一次性伤残补助金、残疾辅助器具费等；

（3）独生子女费、计划生育奖励与扶助金、失独家庭一次性抚慰金及特别扶助金，在校学生获得的奖学金、助学金以及由政府和社会给予困难学生的救助金，医疗救助补助的医疗费用、

基本医疗保险报销的医疗费，60岁以上老年人领取的城乡居民基础养老金，经济困难失能老年人生活补贴，高龄补贴，残疾人生活补贴和照料护理补贴，“十三五”期间建档立卡贫困户所获得的强农惠农生产性补贴、养老保险基础养老金等；

（4）政府发放的公共租赁住房补贴、物价补贴、节日慰问款物等。

（二）进一步加强农村低保制度和扶贫开发政策有效衔接。

正确把握建档立卡按户和农村低保保户、保人相结合的要求。建档立卡贫困户采取整户识别、按户帮扶，农村最低生活保障是按户施保为主、按人施保为辅。各区县要充分考虑农村低保和扶贫开发在资格条件、认定标准、收入计算等方面存在的差异，坚持实事求是，不得片面要求提高或降低两类对象重合比例。要改变简单以有无劳动能力区分建档立卡贫困人口和低保对象的做法，坚决杜绝搞平衡“二选一”、对象识别“互斥”等问题。要将整户无劳动力或劳动力较弱且无法依靠产业就业帮扶脱贫的建档立卡贫困户，作为兜底保障的重点，按规定程序有序纳入农村低保。加强动态管理，对纳入农村低保的建档立卡贫困户定期复核，不再符合条件的按程序退出，重新符合条件的及时纳入。脱贫攻坚期内，纳入农村低保的建档立卡贫困户人均收入超过当地低保标准后，可继续保留低保待遇12个月，实现稳定脱贫后再退出低保范围。其它城乡低保家庭，人均收入超过当地低保标准的可继续保留低保待遇6个月。在渐退期内，由于低保标准提高、

政策调整等原因重新符合低保条件的，自动取消渐退期限，转为正常保障。对建档立卡贫困户退出低保情况要开展全面排查，符合条件的要重新纳入低保范围。

全面加强建档立卡和农村低保对象收入精准认定。区县民政、扶贫等部门要密切配合，加强农村低保和扶贫开发在对象认定上的衔接。完善农村低保家庭贫困状况评估指标体系，以家庭收入、财产作为主要指标，根据实际情况适当考虑家庭成员因残疾、患重病等增加的刚性支出因素，综合评估家庭贫困程度，并根据家庭贫困程度实施相关救助。进一步完善农村低保和建档立卡贫困家庭经济状况核查机制，明确核算范围和计算方法。在农村低保收入认定时，对建档立卡贫困户发放的孝善扶贫补助不计入家庭收入，农村居民基本养老保险基础养老金、扶贫专岗收入、扶贫项目分红收入暂不计入家庭收入。脱贫攻坚期内“脱贫不脱政策”，宣布脱贫后，各项扶持政策要保持不变；对于收入水平已超过扶贫标准但仍低于低保标准的，宣布脱贫后继续享受低保政策，做到“脱贫不脱保”；对于实现就业家庭人均收入达到或者高于当地低保标准的对象，可采取渐退方式退出低保，就业后12个月内的劳动所得不计入家庭收入。脱贫攻坚期内建档立卡贫困户退出低保，要经民政与扶贫部门共同研究确定。

（三）进一步落实特困人员救助供养制度。

对农村建档立卡贫困户中无劳动能力、无生活来源、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、残疾人及未满 16 周岁未成年人，要及时纳入特困人员救助供养范围，做到应救尽救、应养尽养。

全面落实特困供养兜底政策。特困人员不区分集中和分散，按照户籍状况、生活自理能力享受同样的基本生活标准和照料护理标准。根据特困人员基本生活需求和照料护理需求，全面落实特困人员基本生活标准和差异化照料护理标准，确保特困人员能够获得符合要求的救助供养服务。

全面签署照料护理协议。全面开展分散供养特困人员集中供养调查，对有入住需求、生活不能自理的特困人员，要优先安排其入住敬老院。对于入住机构供养的特困人员，要有入院协议。对在家供养的特困人员，区县要全面签署格式统一的照料护理协议，明确各方责任义务，压实照料护理责任，做到“平时有人照应，生病有人看护”。

着力提升生活不能自理特困人员集中供养率。可通过将生活不能自理特困人员集中到区域性中心敬老院或区县社会福利中心供养、购买服务、托管供养等方式，提高供养服务水平。逐步提高生活不能自理特困人员集中供养率，到 2020 年，全市生活不能自理特困人员集中供养率要提高到 60%以上。统筹利用区县社会福利中心和农村综合性社会福利服务机构，在满足特困人员集中供养基础上，按照自愿原则，逐步为农村低保、低收入家庭和建档立卡贫困户中的老年人、残疾人，提供低偿或无偿的集中托养服务。

（四）进一步加大临时救助力度。

对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境，其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的贫困人口，要及时给予临时救助。

1. 救助对象范围和类别。临时救助对象包括本地户籍人口和持有居住证的非本地户籍人口。根据困难情形，临时救助对象可分为急难型救助对象和支出型救助对象。

（1）急难型救助对象。主要包括因交通事故、人身伤害等意外事件，导致基本生活暂时出现严重困难或在脱贫攻坚期内享受政策的建档立卡贫困户退出低保后，需要立即采取救助措施的家庭和个人。

（2）支出型救助对象。主要包括自负教育、医疗等生活必需支出突然增加超出家庭承受能力，导致基本生活一定时期内出现严重困难的家庭。应同时具备下列条件：①在提出申请之月前6个月内，家庭可支配收入扣除自负医疗、教育等生活必需支出后，月人均可支配收入低于当地城乡最低生活保障标准；②提出申请之月前12个月家庭人均可支配收入低于当地上年度人均可支配收入；③家庭财产状况符合城乡低保申请家庭经济状况认定标准的相关规定。

2. 救助审核审批程序。各区县要针对不同救助类型，优化规范临时救助审核审批程序，进一步增强临时救助的可及性、时效性、公正性。

(1) 急难型临时救助审批程序。对于情况紧急、需立即采取救助措施以防止出现无法挽回的损失或无法改变的严重后果的，镇（街）应当在 24 小时内先行救助，并在 5 个工作日内登记救助对象、救助事由、救助金额等信息，补齐经办人员签字、盖章手续。

(2) 支出型临时救助审批程序。要严格执行申请、受理、审核、审批程序，规范各个环节工作要求，审核审批工作应当在 20 个工作日内完成。对申请对象中的低保家庭及其成员、特困供养人员，重点核实其生活必需支出情况。

提高临时救助的及时性，全面落实区县民政局委托镇（街）开展临时救助审批的规定，全面建立镇（街）临时救助备用金制度，委托镇（街）直接审批的临时救助金额每次一般不超过 3000 元/户。

3. 救助标准。根据救助对象的家庭人口、困难类型、困难程度和困难持续时间等因素，分类分档制定临时救助标准。

(1) 急难型临时救助标准。对于符合急难型对象条件、困难程度较轻的，根据救助对象困难情形，及时给予 1000 元以下（含 1000 元）的临时救助。对于享受政策的建档立卡贫困户和困难程度较重、救助金额较大的，参照支出型临时救助标准确定救助金额。

(2) 支出型临时救助标准。对患重特大疾病患者家庭，可视相关医疗保险补偿和医疗救助后个人自负费用给予救助，可按

照个人自负费用分三档进行救助，每人救助标准原则上控制在城市低保月标准的3倍、6倍、12倍；对因子女自负教育费用负担过重造成生活困难的家庭分两档进行救助，每人救助标准为城市低保月标准的3倍、6倍，其中低保家庭本科新生入学救助标准不低于4000元。

对于因各种原因造成重大生活困难的，按照一事一议的方式和适度提高救助额度的原则，由区县民政局牵头制定综合救助方案和救助标准，报区县困难群众基本生活保障工作领导小组组长或部门联席会议召集人同意后执行。

注重精准救助，对于急难型救助对象，可采取一次审批、分阶段救助方式，提高救助精准度。临时救助金原则上实行社会化发放。紧急情况下，直接发放现金或实物时，必须完善资金或实物发放手续，建立工作台账，向社会公布发放情况，防止出现暗箱操作等问题。

（五）深化“救急难”工作机制建设。

建立健全主动发现机制。依托社区居民委员会、村民委员会等，落实好村（居）社会救助协理员、驻村（社区）干部、社区网格员等主体责任，开展经常性走访活动，了解、收集困难群众信息，及时发现、报告居民急难事项，协助做好社会救助工作。

建立健全快速响应机制。区县民政局要开通社会救助热线，实现窗口受理与热线受理相结合，畅通困难群众申请救助和报告急难情况渠道。要运用“互联网+”思维做好“救急难”工作，通

过微信群、QQ群、APP等方式，实现网上的信息发布、急难信息主动发现和救助申请受理。

建立健全重大问题协调机制。要依托区县困难群众基本生活保障工作协调机制，对重大急难个案采取一事一议方式，研究制定综合救助方案，充分发挥部门协同作用，加大救助力度，推进资源统筹，提升综合救助能力，有效化解群众各类重大急难问题，切实兜住民生底线，最大限度防止冲击社会道德和心理底线事件发生。

健全社会救助“一门受理、协同办理”机制。深化“放管服”改革，进一步规范社会救助“一门受理”窗口建设，统一窗口标识，固定工作岗位，明确岗位职责，完善分办转办流程，建立首问负责、一次性告知、限时办理等服务规范，方便困难群众查找、辨识和求助，推动实现困难群众社会救助申请“只跑一次”，建立化解急难问题“绿色通道”。

三、保障措施

（一）明确职责分工。各级民政、财政、扶贫等部门要各负其责，加强沟通协调，定期会商交流，研究解决脱贫攻坚三年行动中社会救助兜底保障工作出现的新情况、新问题。民政部门负责按规定把符合条件的建档立卡贫困人口纳入农村低保、特困人员救助供养或临时救助范围。扶贫部门负责配合民政部门做好对象普查认定工作。财政部门负责做好社会救助兜底保障资金筹集、管理工作。

（二）周密安排部署。区县民政部门要按照省负总责、市抓推进、县镇抓落实的脱贫攻坚工作机制，会同财政、扶贫等相关部门抓紧制定实施方案，用以指导脱贫攻坚三年行动中的社会救助兜底保障工作。各级民政、扶贫部门要加强工作配合，开展农村低保、特困人员供养和建档立卡贫困人口信息比对。区县民政部门要在全市农村低保专项治理全面排查基础上，按照本文件调整完善后的低保认定条件，会同扶贫等部门指导镇（街）开展专项治理“回头看”活动，重点对因病致贫、因残致贫、困难高龄老人、未纳入农村低保的建档立卡贫困户等困难家庭进行全面核查、认定，7月底前将符合条件的贫困人口全部纳入低保保障范围。在2019至2020年脱贫攻坚巩固提升阶段，按照农村低保认定条件，持续做好脱贫继续享受政策建档立卡贫困人口核查、认定工作。

（三）推进服务便民化。社会救助审核审批原则上按照个人申请、镇（街）受理和审核、区县民政局审批的程序办理，有条件的地方，由区县政府履行授权程序后，区县民政部门可委托镇（街）开展社会救助审批工作。严格落实首问负责、一次性告知等制度，社会救助申请人按规定提交相关材料，凡是能够通过省、市政务信息资源共享交换平台获取的信息原则上不再需要办事群众提供，凡是政府部门产生的证照、批文等原则上不再需要申请人提供，切实提高审批效率。

（四）加强督促指导。要加强工作指导，及时总结推广脱贫

攻坚三年行动中社会救助兜底保障工作的好经验、好做法，及时发现并研究解决工作中出现的困难和问题。完善监督机制，坚决纠正农村低保治理过程中“宁漏勿错”等懒政行为和不正之风，对于工作推进不力、政策落实不到位的地方，采取通报批评、专案督办、工作约谈等方式督促整改。加强腐败和作风问题治理，把作风建设贯穿脱贫攻坚三年行动中社会救助兜底保障工作全过程，确保责任落实、工作到位，措施精准、管理规范。要加强与当地纪检、审计等部门的沟通协调，推动当地党委、政府建立社会救助、扶贫改革工作容错纠错机制，区分主观故意、客观偏差和改革创新不同情形，对主观故意造成工作失误和损失的，严肃追究相关责任；对客观偏差或探索创新、先行先试造成工作失误的，从轻、减轻或免于追责。



济南市民政局办公室

2019年5月20日印发
