

# 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实施意见

(征求意见稿)

社会救助是社会保障体系中兜底性、基础性的制度安排。为健全分层分类的社会救助体系，加大低收入人口救助帮扶力度，进一步织密扎牢民生兜底保障安全网，结合我省实际，现就落实《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）制定本实施意见。

## 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，全面贯彻党的二十大精神，落实党中央、国务院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和省委、省政府工作要求，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

（一）合理确定低收入人口范围。低收入人口包括最低生活保障对象、特困人员、防止返贫监测帮扶对象、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭（刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的家庭，下同）成员，以及其他困难人员。最低生活保障对象、特困人员、防止返贫监测帮扶对象、最低生活保障边缘家庭成员等低收入人口的认定，按照现有规定执行。刚性支出困难家庭认定办法另行制定。

（二）优化低收入人口认定程序。加强各类低收入人口审核认定工作衔接，实行“一次申请、分类审核认定”。针对困难群众提出的低收入人口认定申请，在征得申请人同意后，一般应按照“特困人员”“最低生活保障对象”“低保边缘家庭”“刚性支出困难家庭”的优先顺序逐类进行审核，根据实际及时转换审核确认工作程序，将申请人精准认定为最优先类别的低收入人口，避免群众申请信息重复采集，实现多项救助政策互联互通，确保困难群众最大限度享受有关救助帮扶措施。对退出最低生活保障、特困人员救助供养的对象，在征得本人同意后，可直接转入低保边缘家庭、刚性支出困难家庭等认定程序。

### 三、加强低收入人口动态监测

（一）完善低收入人口动态监测信息平台。省民政厅牵头建设山东省低收入人口动态监测信息平台，完善数据录入、信息汇聚、预警监测、数字监督、转办反馈等基本功能，对低收入人口开展常态化监测预警。深化拓展功能应用，围绕

家庭支出骤增(超过一定数额的自付医疗费用等)、收入骤减(家庭主要劳动力死亡信息等)、收入无法持续稳定(失业信息等)、财产遭受重大损失(自然灾害应急救助信息等)等反映家庭经济状况的有关信息,健全完善低收入人口动态监测指标体系,为快速预警、精准救助、综合帮扶提供支撑。设区的市、县(市、区)民政部门可根据当地实际,自行开发本地低收入人口动态监测信息平台,并做好与省级平台的对接。民政部门要通过低收入人口动态监测信息平台为教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、农业农村(乡村振兴)、卫生健康、应急管理、医保、残联等部门和单位分层分类开展救助帮扶提供信息查询、需求推送等服务支持。

(二)完善低收入人口数据库。汇聚低收入人口救助帮扶信息,建设并动态更新低收入人口数据库,形成“一户(人)一条救助链”,避免救助遗漏或重复救助。民政部门负责牵头做好数据库建设维护工作,教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、农业农村(乡村振兴)、卫生健康、应急管理、医保、残联等部门和单位要依托省一体化大数据平台等可靠方式及时将救助帮扶信息共享至低收入人口数据库。数据共享以省级为主,设区的市、县(市、区)可根据实际情况开展数据共享工作。要提高源头数据采集、核查、录入的准确性,确保信息完整、真实可靠。

(三)加强动态监测。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

困难群众。加强线上跨部门信息共享和数据比对，民政部门要将掌握的低收入人口数据与教育、人力资源社会保障、卫生健康、医保、残联等部门和单位掌握的家庭经济困难学生、登记失业人员、重病患者、重度残疾人等数据进行交叉比对，动态掌握低收入人口就业状况、家庭支出、困难情形等变化情况。加强线下核查，县级民政部门要组织动员乡镇（街道）干部、村（社区）组织、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，及时报告并动态管理低收入人口信息。积极推行政府购买社会救助服务，委托社会力量开展困难群众家庭状况随访、协助申请等工作。对已纳入社会救助范围的低收入人口，重点监测相关社会救助政策是否落实到位，是否还存在其他方面的生活困难；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，发现符合救助条件的，应当告知相关救助政策，按规定及时启动救助程序。

（四）分类处置预警信息。县级民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）应组织工作人员对预警信息开展核查研判并分类处置。发现社会救助政策落实不到位的，要尽快按规定落实或商请相关社会救助管理部门落实救助政策；发现低收入人口未纳入社会救助范围但可能符合救助条件的，要根据困难类型和救助需求，将信息分类推送至相关社会救助管理部门处理；发现困难情形复杂的，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”方式集体

研究处理；发现低收入人口可能不再符合救助条件的，及时核查或商请相关社会救助管理部门核查有关情况，对符合终止条件的按规定终止救助。

#### 四、做好分层分类社会救助工作

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，分层分类提供常态化社会救助帮扶。对防止返贫监测帮扶对象同时按照现行的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）做好基本生活救助。对符合最低生活保障、特困人员救助供养条件的低收入人口，给予相应的基本生活救助。成年无业重度残疾人可参照“单人户”提出最低生活保障申请，符合条件的纳入保障范围。最低生活保障边缘家庭中的重病患者和持有中华人民共和国残疾人证的一、二级重度残疾人以及三级精神、智力残疾人可单独纳入最低生活保障范围。

#### （二）完善专项社会救助

1. 医疗救助（含疾病应急救助）。对特困人员参加城乡居民基本医保个人缴费部分实行全额资助；对符合资助参保条件的低收入人口按规定给予定额资助。按照“先保险后救助”的原则，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人员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。

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的在园幼儿、在校学生，按规定发放助学金、生活补助，符合条件的提供助学贷款以及学费、保教费减免。加强学校资助，利用校内提取经费对符合条件的幼儿、学生落实学校助学金、勤工助学酬金、学校奖学金、学费减免、特殊困难补助等。

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、刚性支出困难家庭等，通过配租公租房实物保障或发放住房租赁补贴实施优先保障。将符合条件的农村低保家庭、农村分散供养特困人员、农村低保边缘家庭和刚性支出困难家庭等优先纳入农村危房改造范围，逐步健全住房安全保障长效机制。对符合条件的特殊困难老年人家庭、困难重度残疾人家庭实施适老化改造或无障碍改造。

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和刚性支出困难家庭成员，按规定落实贷款贴息、税费减免、培训补贴、社保补贴等政策，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，开展就业帮扶；符合条件的纳入公共就业人才服务机构登记服务范围，实施专业化和个性化就业援助；对就业

困难人员灵活就业后缴纳的职工社会保险费，按规定给予一定数额的社会保险补贴；对有创业意愿的，全程跟踪指导，符合条件的落实创业担保贷款、创业补贴等支持政策，政府投资开发的创业载体安排 30%左右的场地免费向大学生和高校毕业生等创业者提供；对有培训需求的，开展职业技能培训，按规定落实职业培训补贴政策；对“零就业”家庭成员，通过鼓励企业吸纳、支持灵活就业、公益性岗位安置等办法，确保零就业家庭“动态清零”；将符合条件的农村最低生活保障对象、农村最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员纳入乡村公益性岗位安置范围。

5. 受灾人员救助。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，按自然灾害救助政策给予相应救助；加强受灾人员救助与其他救助政策有序衔接，推动形成救助合力。

（三）加强急难社会救助。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或生活无着流浪乞讨人员救助，及时给予急难社会救助；可“小金额先行救助”，事后补充说明情况。对申请最低生活保障、特困人员救助供养的人员及其家庭，在审核阶段发现其本人或家庭基本生活确有困难、符合临时救助条件的，可视困难程度先发放一定数额的临时救助金。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。

（三）积极发展服务类社会救助。鼓励通过政府购买服务等方式，对低收入人口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。加强专业社会工作服务，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。加强服务类社会救助与养老服务、残疾人托养服务以及孤困儿童关爱服务等工作的有效衔接，整合相关资源，形成服务保障合力。

（四）鼓励开展慈善帮扶。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和慈善供给匹配对接，重点关注重病患者、重度残疾人等群体，为低收入人口提供多样化救助帮扶。

（五）做好其他救助帮扶。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。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取暖补贴、殡葬费用减免等救助帮扶。

## 五、强化组织实施

（一）加强组织领导。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。加快完善分层分类的社会救助体系，加强基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助等制度的有效衔接，结合实际进一步细化刚性支出困难家庭以及其他困难人员的认定办法、程序和救助帮扶标准、措施等。促进政府救助与社会力量参与有效整合，探索推进防止返贫帮扶政策和低收入人口常态化帮扶政策衔接并轨。深入实施基层社会救助能力提升工程，健全县乡村三级衔接互通的社会救助工作网络，配齐配强工作力量，加强社会救助政策宣传和业务培训，切实提高基层社会救助经办服务能力。

（二）落实部门责任。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（含疾病应急救助）等相关工作。农业农村（乡村振兴）部门负责做好健全防止返贫动态监测和帮扶机制相关工作。残联组织协同做好残疾人救助帮扶相关工作。财政部门负责根据经济社会

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。

（三）强化监督检查。各地要加强社会救助资金使用监管，确保救助资金及时发放，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。申请或已获得社会救助的家庭或人员，应当按规定如实申报家庭人口、收入和财产状况并及时报告变化情况。乡镇人民政府（街道办事处）通过信息比对、入户核查等有效渠道确认低保对象、特困人员死亡的，原则上自死亡之日下月停发其低保金、特困人员救助供养金；对家庭人口、收入和财产状况发生重大变化超过3个月未主动告知的，县级民政部门或乡镇人民政府（街道办事处）可以进行批评教育，发现条件不符合的，要决定停止低保、特困人员救助供养待遇，无需追回相关救助资金；对采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取低保对象、特困人员待遇的，要责令退回非法获取的救助资金，并依法追究法律责任。建立容错纠错机制，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。