

《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）》政策解读

一、起草背景

2023年10月19日，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》（国发〔2023〕39号，以下简称《意见》），对进一步加强低收入人口动态监测、健全分层分类社会救助体系作出重要部署。为深入贯彻落实党中央、国务院关于健全分层分类社会救助体系的决策精神，确保《意见》各项部署要求不折不扣落到实处，根据山东省政府工作安排，山东省民政厅会同省教育厅、省财政厅、省人力资源社会保障厅、省住房城乡建设厅、省农业农村厅、省卫生健康委、省应急管理厅、省医保局、省残联等共10部门，在深入学习领会《意见》精神基础上，起草了《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）》（以下简称《实施意见（征求意见稿）》）。

二、政策依据

1. 《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》（国发〔2023〕39号）

2. 民政部、中央农村工作领导小组办公室、财政部、国

家乡村振兴局《关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的通知》（民发〔2022〕83号）

3. 山东省民政厅、山东省财政厅、山东省农业农村厅、山东省残疾人联合会《关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的通知》（鲁民〔2023〕44号）

三、起草过程

为扎实做好《实施意见（征求意见稿）》起草工作，山东省民政厅专门成立起草小组，深入开展调研，充分征求有关部门（单位）的意见建议，全面总结我省各地实践经验，并吸纳借鉴了部分省份先进做法。下一步，在广泛征求意见建议的基础上，省民政厅将严格履行合法性审查、集体讨论决定等程序，会同有关部门（单位）报经省政府同意后印发实施，确保决策内容合法、程序规范、责任明确。

四、主要内容

《实施意见（征求意见稿）》结合山东社会救助工作实际，分五个方面就全面贯彻落实《意见》提出具体工作举措，细化实化了相关政策安排。

（一）“总体要求”部分。一是明确了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的要求。二是明确了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的工作原则。三是明确了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

体系的工作目标。

（二）“精准认定低收入人口”部分。一是合理确定低收入人口范围。明确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。二是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”，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。

（三）“加强低收入人口动态监测”部分。一是完善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，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。二是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。三是加强动态监测。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难群众。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。四是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”部分。一是做好基本生活救助。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。对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。对最低生活保障边缘家庭中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；重病患者可单独纳入最低生活保障范围。二是强化医疗救助（含疾病应急救助）政策。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，对符合条件的低收入人口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。三是强化教育救助。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。三是强化住房救助。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。四是强化就业救助。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。明确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。五是强化受灾人员救助。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。六是加强急难社会救助。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。七是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。八是鼓励开展慈善帮扶。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。九是做好其他救助帮扶。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”部分。一是加强组织领导。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，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，切实提高基层社会救助经办服务能力。二是落实部门责任。明确民政、教育、财政、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、残联等部门具体工作职责，共同做好低收入人口动态监测和分层分类社会救助工作。三是强化监督检查。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。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。