

SYCR-2018-08001

邵阳市民政局  
邵阳市教育局  
邵阳市财政局  
邵阳市人力资源和社会保障局  
邵阳市住房和城乡建设局  
邵阳市卫生和计划生育委员会  
邵阳市扶贫领导小组办公室  
邵阳市残疾人联合会

文件

邵民发〔2018〕49号

---

## 关于印发《关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作的实施方案》的通知

各县市区民政局、教育局、财政局、人力资源和社会保障局、住房城乡建设局、卫生计生局、扶贫办、残联，经开区社会事务局、

财政局、规划建设局、党政办：

为贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府和市委、市政府脱贫攻坚的决策部署，根据湖南省民政厅等8部门下发的《关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作的实施方案》（湘民发〔2018〕38号）文件精神，经市委、市政府同意，我市制定了《关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作的实施方案》。现印发给你们，请结合实际，认真组织实施。



2018年11月15日

# 关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好 社会救助兜底保障工作的实施方案

为贯彻落实党中央、国务院、省委、省政府和市委、市政府脱贫攻坚的决策部署，根据湖南省民政厅等 8 部门下发的《关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作的实施方案》（湘民发〔2018〕38 号）文件精神，经市委、市政府同意，结合我市实际，制定本实施方案。

## 一、工作原则和工作目标

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二、三中全会精神，按照《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》要求，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，坚持应保尽保、应兜尽兜、应救尽救，坚持正确引导、统筹衔接、综合施策。进一步优化政策供给，完善农村低保、特困人员救助供养、临时救助等保障性扶贫措施，充分发挥社会救助在打赢脱贫攻坚战中的兜底作用，切实保障好完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶的未脱贫建档立卡贫困人口等社会救助兜底保障对象的基本生活。

## 二、工作任务

**（一）实行社会救助兜底保障对象分类保障。**社会救助兜底保障对象，是指建档立卡对象中的低保对象和特困人员。结合农

村低保专项治理和低保动态管理要求，按照《湖南省人民政府办公厅关于印发〈社会保障兜底脱贫对象认定工作方案〉的通知》（湘政办发〔2016〕56号）等文件要求，将完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的建档立卡贫困人口全部纳入低保范围并认定为社会救助兜底保障对象。具体分为三类：

**1、社会救助兜底保障一类对象。**将完全丧失劳动能力、家庭无经济收入且无法通过产业就业帮扶脱贫的对象，认定为社会救助兜底保障一类对象，按照农村低保标准全额发放低保金；

**2、社会救助兜底保障二类对象。**将部分丧失劳动能力、家庭有一定经济收入且无法依靠产业就业帮扶脱贫的对象，认定为社会救助兜底保障二类对象，按照农村低保标准与家庭人均收入之间的差额发放低保金；

**3、社会救助兜底保障三类对象。**将一段时间内，有可能依靠产业就业帮扶脱贫的对象，认定为社会救助兜底保障三类对象，按照农村低保标准与家庭人均收入之间的差额发放低保金。

按照分类保障的要求，各地要由民政、财政、扶贫、人力资源社会保障、卫生计生、残联等部门进一步加强对社会救助兜底保障对象的认定工作。在2018年11月30日前全面完成社会救助兜底保障对象的分类和标识。

**（二）进一步完善农村低保制度。**各地应紧紧围绕打赢脱贫攻坚战，切实保障困难群众基本生活，着力从重病重残对象纳入

低保、支出型贫困救助政策、家庭经济状况核查、低保渐退等方面完善农村低保制度。

**1、进一步明确和细化未脱贫建档立卡贫困户中重病重残对象纳入低保的政策办法。**对未脱贫建档立卡贫困户中靠家庭供养且无法单独立户的重度残疾人、重病患者等完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力的贫困人口（不含整户纳入低保范围的贫困人口），经个人申请，可参照单人户纳入农村低保范围。在此基础上，各地可根据财政状况和救助需求，将重病重残单人保护扩大到建档立卡对象，但不得扩大到建档立卡以外的人群。重度残疾人是指持有中华人民共和国残疾人证的一级、二级重度残疾人和三级智力残疾人、三级精神残疾人；重病患者是指获得重特大疾病医疗救助的人员，重病病种可以参考医保部门的规定，费用可以参考大病保险的相关规定。对于符合重度残疾人条件但没有办证的贫困人口，由残联牵头，协调同级扶贫、卫计、民政等部门联合上门核实，主动为其办理残疾人证。

**2、建立支出型贫困救助政策，细化家庭收入核算范围和计算方法。**对于家庭成员因残疾、患重病等增加的刚性支出在本年度内个人负担的合规医疗费用累计超过上年度家庭年收入 2 倍以上的；对于家庭成员因接受普通高中教育、中等职业教育、高等教育等全日制学历教育增加的刚性支出在本年度内累计超过上年度家庭年收入 2 倍以上的，在核算家庭收入时可按规定程序适当扣减。同时，对必要的就业成本在核算家庭收入时可适当扣

减。各地要根据实际情况制定具体的扣减办法和扣减标准。

**3、进一步完善居民家庭经济状况核查机制。**要全面应用居民家庭经济状况核对系统，加强对社会救助申请家庭经济收入、财产状况核对。严禁不经核对即行救助。

**4、建立低保渐退机制。**脱贫攻坚期内，对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，允许不超过一年的渐退期，实现稳定脱贫后，家庭自主收入超过低保标准的，经民政、扶贫部门联合认定核实，再退出低保范围。民政、扶贫部门要及时共享贫困人口数据，加强动态管理，定期复核。各地要根据实际情况制定具体实施办法。

各地要高度重视制度创新工作，在 2018 年 12 月 31 日前，出台或完善上述制度的规定措施。

**(三) 稳步提高农村低保标准和农村低保救助水平。**综合考虑维持困难群众基本生活、物价水平、财政保障能力、城乡统筹发展需要等因素，科学制定农村低保标准，根据经济社会发展水平建立农村低保标准动态调整机制，在避免增幅过高不可持续的基础上，确保我市农村低保标准动态、稳定地高于国家扶贫标准。

**(四) 全面落实特困人员救助供养制度。**

**1、及时将符合条件的特困人员纳入救助供养范围。**对农村建档立卡人员中无劳动能力、无生活来源、无法定赡养抚养扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，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。

**2、合理确定特困人员救助供养标准。**原则上特困人员救助供养的基本生活标准不低于低保标准的1.3倍，全自理、半护理、全护理特困人员照料护理费用分别按不低于上年度最低工资标准的十分之一、六分之一、三分之一安排；全面开展特困人员照料护理保险，确保特困人员能够获得符合要求的救助供养服务。

**3、加快推进区域性(中心)敬老院建设和照料护理区改造。**实施区域性(中心)敬老院建设和敬老院照料护理区改造三年规划，确保到2020年失能半失能特困人员集中供养率不低于50%。加大对深度贫困地区(城步县)农村敬老院建设和设施改造支持倾斜力度，用三年时间确保深度贫困地区(城步县)新建或改建1-2所农村特困人员供养服务机构。

**4、加强人员、经费保障。**各级财政要将敬老院运转经费适当列入财政预算，并通过安排编制、公益性岗位和政府购买服务等方式，按不低于1:10、1:6、1:3的比例分别为全自理、半护理、全护理特困人员配备护理人员。

**5、探索敬老院管理新模式。**鼓励有条件的敬老院，在满足特困人员集中供养需求的前提下，逐步为农村低保、低收入家庭和建档立卡贫困家庭中的老年人、残疾人，提供低偿的照料护理服务。

**(五)进一步规范和加强临时救助。**根据《湖南省民政厅湖南省财政厅关于进一步加强和改进临时救助工作的实施意见》

（湘民发〔2018〕28号）规定，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家庭，要及时给予临时救助。各地要根据要求明确救助对象范围、类别、救助标准和救助程序。对于急难型临时救助，可简化申请对象家庭经济状况核对、民主评议和公示环节，直接予以“先行救助”，再按程序要求补齐相关资料，进一步提高救助时效性。临时救助金额较小的，县级民政部门可委托乡镇人民政府（街道办事处）审批，报县级人民政府民政部门备案。对已给予最高临时救助金额后生活仍存在困难且符合医疗、教育、住房、交通意外等专项救助条件的救助对象，当地政府可通过“救急难”联席会议采取一事一议方式，整合相关部门救助资金，根据救助对象实际情况确定救助金额。各地要统筹好上级转移和本级配套的临时救助资金，对临时救助的投入原则上只增不减。

**（六）建立留守老年人、留守儿童关爱保护体系。**农村“三留守”人员关爱保护是民政部门的重要职责，也是脱贫攻坚中要给予特殊关注的重要方面。要进一步建立健全农村留守老年人、留守儿童关爱保护体系，加强农村养老和留守儿童关爱设施建设，充分发挥乡镇（街道）社会工作站作用，实行定期探访制度，完善信息统计台帐，细化关爱保护帮扶措施。强化家庭监护主体责任意识，督促落实家庭监护责任。

**（七）切实加强农村低保制度和扶贫开发政策有效衔接。**



**1、加强对象衔接。**坚持建档立卡贫困人口和农村低保对象“符合条件，互相纳入”的原则，对符合农村低保条件的建档立卡贫困人口，按规定程序纳入低保范围；对符合扶贫政策的农村低保家庭和农村特困人员，按规定程序纳入建档立卡贫困人口范围，并针对不同致贫原因予以精准帮扶。

**2、加强动态管理。**对纳入农村低保的建档立卡贫困户要开展定期复核，原则上完全丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的低保对象每年复核一次，部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的低保对象每半年复核一次，建档立卡贫困人口中其他低保对象每季度复核一次。不符合条件的按程序退出。重新符合条件的及时纳入。

**3、加强制度衔接。**要有效推进基本生活救助与教育扶贫、健康扶贫、农村危房改造等政策的衔接协同，综合解决社会救助兜底保障对象“两不愁、三保障”问题。民政部门要完善低保制度，健全低保对象认定方法，做到应保尽保；要动态调整低保标准，确保低保标准不低于国家扶贫标准，稳步提高救助水平，切实保障社会救助兜底保障对象基本生活。扶贫部门要配合提供已脱贫和未脱贫建档立卡贫困人口相关数据，协同组织参与社会救助兜底保障对象的入户调查、家庭经济状况核查核对、联合认定审批工作。教育部门要保障社会救助兜底保障对象家庭孩子接受九年义务教育，确保有学上、上得起学。人社、卫计部门要建立完善健康扶贫“一站式”结算平台，实现建档立卡贫困人口、农

村低保对象、特困人员、贫困残疾人等农村贫困人口健康扶贫政策全覆盖，保障基本医疗需求，确保大病和慢性病得到有效救治。住建部门要保障社会救助兜底保障对象和分散供养特困人员的基本居住条件，确保住房安全。

**4、加强考核衔接。**要妥善处理贫困发生率和农村低保覆盖面的关系。贫困发生率是指未脱贫人口、漏评人口、错退人口之和占当地农村人口的比例，农村低保覆盖面是指享受农村低保政策的人口占当地农村人口的比例。建档立卡贫困人口与农村低保对象的认定标准不同，政策目标也不同，各地不应将贫困县“摘帽”时允许存在的贫困发生率 2%视为脱贫之后的农村低保覆盖面，更不应将农村低保覆盖面硬性降低到 2%。在贫困县整体“摘帽”、贫困村“出列”、贫困户“脱贫”时，允许获得低保金后家庭收入超过扶贫标准、解决了“三保障”问题的建档立卡贫困户中的农村低保对象脱贫，但在其家庭自主收入未超过低保标准前不能退出低保。

**(八) 加大帮扶力度。**对社会救助兜底保障对象要采取多种措施，加大帮扶力度，切实解决其生活、生产等方面的困难。县级人民政府要制定社会救助兜底保障对象的具体帮扶政策和措施，对社会救助兜底保障对象和农村特困人员要建立一户一档，明确帮扶内容和措施。要以村（居）委会为基础建立帮扶机制，充分发挥村支两委作用，发动村支两委干部、党员、村民小组长对社会救助兜底保障对象实行生活帮扶。要鼓励和引导社会组织、

志愿者、爱心人士与社会救助兜底保障对象结对帮扶。要大力提倡邻里互助，形成良好的乡村风气，帮助解决社会救助兜底保障对象日常生活照料问题。

### **三、保障措施**

**(一) 加强组织领导。**各级各有关部门要高度重视社会救助兜底保障工作。县市区人民政府、经开区管委会要将社会救助兜底保障工作纳入重要议事日程，加强组织领导，充分发挥社会救助在打赢脱贫攻坚战中的兜底作用。进一步完善政府领导、民政牵头、部门协同、社会参与的社会救助工作机制，健全各级城乡社会救助体系建设领导机制。统筹做好社会救助与医疗、教育、住房等其他扶贫政策以及促进就业扶贫政策的有效衔接。

**(二) 加大资金投入。**各级财政要优化财政支出结构，将社会救助兜底保障所需资金足额列入财政预算，统筹安排低保、特困供养、临时救助、敬老院建设和运转、护理区改造、照料护理费等资金。各级财政、民政等部门要加强对资金管理使用情况的检查，确保资金使用安全、管理规范。

**(三) 加强基层能力建设。**根据《关于推进政府购买服务加强基层民政经办服务能力的实施意见》（湘民发〔2018〕10号）等文件规定，按照“乡镇每万人配备1名民政干部”的要求，统筹安排乡镇民政工作人员；要全面建立村级民生协理制度，从2018年起，每个村（居）委会设置1名兼职民生协理员；要全面推行政府购买民政服务，购买社会救助领域的社会工作服务。

**（四）加强宣传引导。**利用广播、电视、网络等媒体和宣传栏、宣传册、明白卡、口袋书、标语口号等群众喜闻乐见的方式，不断提高社会救助信息公开的针对性、时效性和完整性。注重激发社会救助对象脱贫增收的内生动力，防止“一兜了之”。要发挥正面舆论引导作用，强化脱贫光荣导向，强化子女赡养父母的法律意识，注重培养贫困群众依靠自力更生实现脱贫致富的意识，注重提高贫困地区和贫困人口自我发展能力。

**（五）加强检查督查。**各地要加强工作检查指导，及时总结交流推广成功经验、做法，及时发现并研究解决困难和问题。强化履职尽责，对因工作重视不够、管理不力、政策落实不到位而发生重大问题或造成严重社会影响的地方要严格责任追究。要加强腐败和作风问题治理，对滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、失职渎职的工作人员，依法依规追究责任，确保责任落实、作风扎实、措施精准、管理规范。

各地脱贫攻坚三年行动中的社会救助兜底保障工作进展情况及工作中出现的重大问题，要及时报告市民政局、市财政局、市扶贫办。