

中共蛟河市委办公室文件

蛟办发〔2021〕28号



中共蛟河市委办公室 蛟河市人民政府办公室 关于印发《蛟河市改革完善社会救助制度 的实施方案》的通知

各乡镇街（区）党（工）委和人民政府（办事处），市委各部、委、室、局，市政府各部门，各人民团体：

《蛟河市改革完善社会救助制度的实施方案》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共蛟河市委办公室
蛟河市人民政府办公室

2021年11月1日

蛟河市改革完善社会救助制度的实施方案

为全面贯彻落实《中共吉林省委办公厅、吉林省人民政府办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的实施意见〉的通知》（吉办发〔2020〕46号）和《中共吉林市委办公室、吉林市人民政府办公室关于印发〈吉林市改革完善社会救助制度的实施方案〉的通知》（吉市办发〔2021〕29号）精神和相关要求，统筹发展社会救助体系，巩固脱贫攻坚成果，切实兜住兜牢基本民生保障底线，结合我市实际，提出如下实施方案。

一、发展目标

到2025年，建立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，分层分类、城乡统筹的社会救助制度体系，形成政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的综合救助格局，推动实现精准救助、高效救助、温暖救助、智慧救助，城乡困难群众都能得到及时救助。到2035年，实现社会救助事业高质量发展，改革发展成果更多更公平惠及困难群众，民生兜底保障安全网更加密实牢靠。

二、主要任务

（一）构建分层分类的社会救助体系

1. 实施分类救助保障。根据困难程度和致困原因划分救助群体,建立动态救助机制,提升社会救助针对性,实现困难群众全覆盖。重点保障收入型困难群众,包括城乡低保对象、特困人员、低收入家庭中的重病重残人员以及易致贫返贫等特殊困难人员。低收入家庭按照家庭人均可支配收入高于当地低保标准,但低于低保标准2倍确定,且财产状况符合低保对象财产认定条件。适度保障支出型困难群众,对家庭人均可支配收入高于当地低保标准2倍(含),但低于上年度当地居民人均可支配收入,扣减基本医疗、基本教育、基本照护等必需支出后,人均收入低于当地最低生活保障标准的家庭给予相应救助。及时保障临时遇困对象,对遭遇自然灾害、突发事件、意外伤害、重大疾病,受传染病疫情等突发公共卫生事件影响或由于其他特殊原因导致基本生活暂时陷入困境的家庭或人员给予救助。(市民政局、市教育局、市人社局、市住建局、市卫生健康局、市应急管理局、市医疗保障局,排在第一位的为牵头单位,下同)

2. 打造分层救助体系。依据救助对象家庭经济状况和实际困难,实施类别化、差异化救助,切实编密织牢社会救助兜底保障网。强化基本生活救助,将共同生活的家庭成员人均收入低于当地最低生活保障标准且符合财产状况规定的家庭纳入最低生活保障;将无劳动能力、无生活来源、无法定赡养(抚、扶)养义务人或者其法定义务人无履行义务能力的

城乡老年人、残疾人、未成年人纳入特困人员救助供养。拓展专项救助，对最低生活保障对象、特困人员、低收入家庭成员和符合条件的支出型困难家庭根据实际需要，给予相应的医疗、教育、住房、就业等专项社会救助或其他必要救助措施。落实急难救助，对临时遇困家庭、受灾群众、生活无着人员，给予相应的急难社会救助、受灾人员救助、流浪乞讨人员救助。各项社会救助制度既可单项实施，也可综合施救，并根据救助对象家庭收入和财产变化情况，及时调整救助项目和额度。（市民政局、市教育局、市人社局、市住建局、市卫生健康局、市应急管理局、市医疗保障局、市红十字会分别负责）

（二）夯实基本生活救助

3. 落实救助标准调整机制。实行与城乡居民人均可支配收入挂钩的动态调整机制，落实省定城乡低保最低指导标准，分散和集中供养特困人员基本生活标准分别按照不低于当地低保标准的 1.3 倍和 2 倍确定，各县（市）可结合当地财力状况适当提高标准。及时启动社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制，确保价格临时补贴足额发放。（市民政局、市财政局、市发改局、国家统计局蛟河市调查队分别负责）

4. 健全救助对象认定方式。完善落实低保、特困和低收入家庭认定办法。统筹考虑家庭收入、财产、人口结构、健康状况、劳动能力、刚性支出等因素，建立救助对象综合量

化评审指标体系，综合评估救助需求，确定救助项目和额度。将特困人员救助供养覆盖的未成年人年龄从 16 周岁延长至 18 周岁。低保、特困和低收入家庭全部现金、存款、有价证券及债权的人均市场价值核算标准，统一按照不超过当地 24 个月低保标准确定。推行实事求是的认定程序，对家庭成员长期失联、核查要件不全、家庭财产权属不清、劳动能力或残疾等级无法鉴定等情况，经本人（法定监护人）签署事实承诺书后，通过乡镇（街道）集体研究决定的方式认定家庭成员、家庭收入和家庭财产，确保困难群众得到及时救助。

（市民政局）

5. 规范完善低保金发放方式。依据综合量化评审结果确定补助金发放标准。对一般救助对象根据家庭成员人均收入与低保标准的实际差额发放低保金，设定补差额度最低标准。对低保家庭中的重病患者、重残人员、70 周岁以上老年人和未成年人等人员给予重点保障，在差额补助的基础上采取分档方式增发补助金，低保家庭中老年人、未成年人按城乡低保标准 50% 比例增发补助金；低保家庭中一户多残人员按城乡低保标准 55% 比例增发补助金；低保家庭中重度残疾人、重病患者及老残一体人员按城乡低保标准 60% 比例增发补助金；对于符合多种困难情形的人员，按最高比例增发补助金，不重复增发，并按照所享受的重点保障政策归类统计，市级民政、财政部门可根据当地实际自行确定增发标准。对参照

“单人户”纳入低保的低收入家庭中重病重残人员，补助标准按照当地重病重残人员增发补助金标准执行。对家庭人均可支配收入超过当地低保标准但低于2倍的继续享受低保待遇，其中，城乡低保家庭可继续享受18个月低保待遇，残疾人低保家庭可继续享受24个月低保待遇，渐退期间低保补助金逐年递减，年度递减幅度为25%；渐退期间重新符合低保条件的，自审核之月下月起终止“渐退”，按照重新核定后的家庭收入给予差额救助。（市民政局、市残联）

6. 全面加强特困人员照料服务。加强特困人员供养服务机构建设和设施改造，严格落实服务保障、安全管理等规定，不断提高集中供养服务质量，确保将有集中供养需求的特困人员全部纳入机构供养。统筹调配本区域内供养机构床位，特别是已实现跨乡镇整合的区域性福利中心，要与被整合乡镇有序对接；县域内供养服务机构无法满足集中供养需求的，可由市级民政部门统筹调配予以保障，不得拒绝接受特困人员入住。市级民政部门要指导乡镇（街道）与分散供养特困人员、照料服务人签订三方委托照料服务协议，明确各方权利义务和相关职责。强化乡镇（街道）监督管理责任，建立健全定期探访制度，督促照料服务人认真履行委托照料服务协议，照顾好特困人员日常生活，确保达到与供养标准相适应的生活条件。（市民政局）

（三）健全专项社会救助

7. 完善落实医疗救助制度。健全医疗救助对象动态认定核查机制，将符合条件的救助对象纳入救助范围，做好分类资助参保和直接救助，对参加城乡居民基本医疗保险的特困人员、孤儿实行全额补贴，低保对象等其他人员按规定实行定额补贴。严格落实重大疾病救助政策，对困难群众住院费用按规定进行救助。完善疾病应急救助。完善重大疫情医疗救治费用保障机制，在突发疫情等紧急情况时，确保医疗机构先救治、后收费。健全完善重大疫情医疗救治医保支付政策，确保困难群众不因费用问题影响就医。按照保障基本、兜住底线原则，通过基本医疗保险、大病保险、医疗救助综合保障后，对个人所负担的自付费用仍有困难的特定困难人群仍延续“一事一议”机制，进一步救助，解决医疗费用负担，“一事一议”所需资金可通过财政投入或依托公益慈善组织开展社会募捐等途径进行筹集。统筹推进基本医疗保险、大病保险、医疗救助“一站式”费用结算信息平台建设。（市医疗保障局、市民政局、市财政局、市卫健局）

8. 完善落实教育救助制度。进一步完善家庭经济困难学生认定办法，将符合条件的低保、特困等家庭学生全部纳入资助范围。全面落实学前教育、义务教育、高中阶段教育（含中等职业教育）和普通高等教育（含高职、大专）阶段学生资助政策，采取发放助学金、减免相关费用、安排勤工助学岗位、争取国家助学贷款等措施，确保学生不因家庭经济困

难而失学辍学。对未入学适龄残疾未成年人，可根据身体状况通过就读特殊教育学校、普通学校随班（特教班）、儿童福利机构（未成年人救助保护机构）、送教上门等方式，按照“一人一案”要求，给予相应教育救助。（市教育局、市民政局、市财政局、市人社局、市残联）

9. 完善落实住房救助制度。对符合规定标准的住房困难的低保家庭、分散供养的特困人员等实施住房救助。对城镇住房救助对象优先实施公租房保障，将符合条件的外来务工人员纳入保障范围，采取实物保障与租赁补贴相结合的方式，切实解决好城市生活困难人口的住房困难问题。对农村住房救助对象优先实施危房改造，探索建立农村低收入群体住房安全保障长效机制，稳定、持久保障农村低收入家庭住房安全。（市住建局、市民政局、市财政局）

10. 完善落实就业救助制度。将符合条件的人员及时纳入就业救助范围，建立实名制动态管理工作机制。对在公共就业服务机构登记失业的救助对象，免费提供求职技能指导、职业素质测评等服务，符合条件的给予求职创业补贴；对有培训愿望和培训需求的，鼓励参加技能培训和职业技能鉴定，并按规定给予相应补贴；对有创业能力和创业意愿的，积极提供创业培训、创业指导和推荐项目等服务，按规定落实创业担保贷款、税费减免、贷款贴息、创业补贴、社会保险补贴等扶持。加大对城镇零就业家庭的就业援助，实行服务承

诺制，确保零就业家庭实现动态“清零”。（市人社局、市民政局、市财政局、市税务局）

11. 发展其他救助帮扶。积极开展法律援助、司法救助、取暖救助、电价补贴救助、困难职工救助，持续开展“爱心助行”“精准康复服务”和家庭无障碍（适老化）改造等关爱服务。落实困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，建立补贴标准动态调整机制，有条件的地方可扩大到低收入家庭及其他困难残疾人。积极开展残疾儿童康复救助，落实孤儿、事实无人抚养儿童等困境儿童基本生活保障政策，加强农村“三留守”人员关爱服务，对因案致贫、致病的儿童要加大救助与帮扶力度。做好身故困难群众基本殡葬服务，为其减免相关费用。鼓励市级各部门根据城乡居民遇到的困难类型，适时给予相应救助帮扶。（市委政法委、市人民法院、市人民检察院、市民政局、市司法局、市财政局、市残联、市总工会分别负责）

（四）强化完善急难社会救助

12. 完善落实临时救助政策措施。对急难型临时救助，积极开展“先行救助”，根据救助对象急难情形，取消申请人家庭经济状况核对、民主评议、公开公示环节，直接予以救助，并在急难情况缓解后，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。对支出型临时救助，严格执行申请受理、审核确认、公开公示程序，根

据急难程度分档设定救助标准，增强临时救助的时效性和可及性。对资金支出较大且短期内生活困难无法缓解的，可采取“一次审批、分次发放”方式予以救助。对低保对象、特困人员，不再进行家庭收入和财产状况核查，重点核实其生活必须支出情况。取消户籍申请限制，对遭遇急难事件的申请对象，由急难发生地乡镇（街道）直接实施临时救助。（市民政局）

13. 强化受灾人员救助。健全自然灾害应急救助体系，调整优化市级应急响应启动标准和条件，完善重特大自然灾害应对程序和措施。健全自然灾害救助制度，对基本生活受到自然灾害严重影响的人员，统筹做好应急期救助、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。生活困难受灾群众的应急救助方式和标准，由市人民政府确定，确保其有饭吃、有衣穿、有临时住所、有干净水喝、有病能及时医治，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动态调整机制。探索建立重大灾害保险、农村住房保险等自然灾害保险制度，有条件的地方可给予参保居民适当补贴。（市应急局、市财政局、市住建局等）

14. 加强生活无着流浪乞讨人员救助管理。强化地方党委和政府属地管理责任，相关部门按照职责分工履行街面巡查和转介处置、身份查询、行业监管等方面责任，切实保障

流浪乞讨人员的人身安全和基本生活。开展以“大爱寻亲、温暖回家”为主题的救助寻亲行动，利用全国救助寻亲网、“头条寻人”平台、人脸识别技术等多种渠道开展寻亲服务。完善流浪乞讨人员源头治理和回归稳固机制，帮助返乡受助人员解决生产、生活困难，为符合条件的落实社会保障政策。做好长期滞留人员落户安置工作，对滞留超过3个月仍无法查明身份信息的，由救助管理机构向所属民政部门提出安置申请，民政部门提出安置方案报请当地政府审批后安置。积极为走失、务工不着、家庭暴力受害人等离家在外的临时遇困人员提供救助。（市民政局、市公安局、市财政局、市人社局、市住建局、市市场监管局、市乡村振兴局、市妇联、市残联）

15. 做好突发公共事件困难群众急难救助工作。统筹重大疫情等突发公共事件困难群众急难救助，根据应急响应级别制定困难群众基本生活救助应对措施，简化程序，特事特办。各级人民政府应将困难群众生活救助纳入突发公共事件相关应急预案。畅通社会救助申请渠道，对申请低保、特困供养的家庭或人员，可按当地1个月城市低保标准先行给予急难临时救助，再履行相关审核确认手续，并确保30日内办结；对受影响严重地区人员发放临时生活补贴，及时启动相关价格补贴联动机制，强化对特殊人员或特殊时期困难群体的基本生活保障。（市民政局、市发改局、市公安局、市卫

生健康局、市财政局、市应急管理局、市医疗保障局等分别负责)

(五) 鼓励和引导社会力量参与

16. 完善社会力量参与机制和措施。鼓励支持自然人、法人及其他组织以捐赠财产、设立项目、提供服务等方式,自愿开展慈善帮扶活动。按照国家有关规定对参与社会救助的慈善组织给予税收优惠、费用减免等,有突出表现的予以表彰。持续开展“圆梦大学”“慈善助医”等助学助医、扶贫济困等方面慈善项目,对政府救助后仍存在生活困难的家庭予以重点帮扶。依托乡镇(街道)现有社会救助经办机构等资源,大力推动社会工作服务站建设,通过购买服务、开发岗位、政策引导、提供工作场所等方式,支持社会工作站开展社会救助和其他社会工作服务。鼓励引导社会工作服务站按一定比例设置社会工作专业岗位。积极发挥志愿服务在汇聚社会资源、帮扶困难群众、保护弱势群体、传递社会关爱等方面作用。(市民政局、市教育局、市财政局、市税务局、团市委、市总工会、市妇联、市残联、市红十字会分别负责)

17. 大力推进政府购买社会救助服务。将适合通过市场化方式提供的社会救助工作列入政府购买服务指导目录交由社会力量承担,制定购买服务清单和操作指南,扩大社会救助服务供给。积极发展服务类社会救助,探索通过政府购买

服务对社会救助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，形成“物质+服务”的救助方式。政府购买社会救助服务所需经费从已有的社会救助工作经费或者困难群众救助补助资金等社会救助专项经费中列支，总额度原则上不超过当年中央和省级下拨的社会救助专项资金总额的 2%。同时，有效整合和利用养老服务、孤残儿童服务、残疾人服务、社会工作服务等民政购买服务资金，扩大服务覆盖面，惠及更多困难群众。（市民政局、市财政局）

（六）创新社会救助体制机制

18. 促进社会救助统筹发展。充分发挥各级困难群众基本生活保障工作联席会议作用，强化救助领域规划编制、政策制定、重大民生问题解决的协同性。加强基本生活救助、专项救助、急难救助等各项救助制度的有效衔接，建立健全社会救助管理部门协作机制，强化制度衔接、资源共享和管理对接。对现行社会救助制度暂时无法覆盖的家庭或个人，可通过临时救助或采取“一事一议”方式救助，防止发生冲击社会道德底线事件。顺应农业农村转移人口市民化进程，及时对符合条件的农业农村转移人口提供相应救助帮扶。有条件的地区有序推进持有居住证人员在居住地申办社会救助。加强与乡村振兴战略衔接，加大农村社会救助投入，逐步缩小城乡差距。推进城镇困难群众解困脱困，根据困难程

度按规定给予必要的社会救助。（市民政局、市发改局、市教育局、市人社局、市住建局、市农业农村局、市应急管理局、市医疗保障局、市乡村振兴局、市总工会）

19. 深化推进“放管服”改革。通过县级人民政府授权方式，逐步将临时救助、低保、特困供养审核确认权限下放到乡镇（街道），并在乡镇（街道）建立社会救助备用金，按需核定乡镇（街道）备用金额度。市级民政部门要加强监督指导，建立审核确认权限下放后受理、审核、确认、发放全链条监督指导机制。优化审核确认程序，对没有争议的救助申请，可不再进行民主评议；对通过经济状况核对掌握的核查项目，可不再进行入户调查；对不能提供的相关证明材料，可通过个人承诺方式确认。建立“申请即授权”机制，申请救助即视同授权社会救助管理部门或机构核查本人及关联人员相关信息，并授权同意对其赡（抚、扶）养费追索、监护权归属等提起法律诉讼。完善主动发现机制，将走访、发现需要救助的困难群众列为村（社区）组织重要工作内容，承担社会救助工作的国家公职人员以及受政府委托从事困难群众服务工作的企事业单位、基层群众性自治组织、社会组织等，在工作中发现困难群众基本生活难以为继的，应当及时报告有关部门。建立诚信惩戒机制，全面推行申请申报社会救助事项守信承诺制度和失信记录制度，对通过虚报、隐瞒、欺骗等手段骗取社会救助待遇的相关人员实施联合惩戒，

按照有关规定纳入“黑名单”，并向社会公布。（市民政局、市司法局、市财政局、市政务服务局、市委组织部）

20. 加强信息化建设。完善社会救助家庭经济状况核对系统，加快实现信息跨部门和机构共享，根据工作需要，民政部门可以通过相关部门和机构依法依规查询社会救助家庭及其家庭相关成员的户籍、纳税记录、社会保险缴纳、不动产登记、市场主体登记、住房公积金缴纳、车船登记，以及银行、商业保险、证券、互联网金融资产等信息，有关部门和机构应当予以配合，并确保数据全面准确。民政部门应当做好相关信息安全保护工作。建设社会救助资源库，将政府部门、群团组织、企事业单位等开展救助帮扶的各类信息统一汇集、互通共享。全面应用“金民工程”信息系统，及时跟进本地化开发，完善社会救助信息服务管理功能。推动社会救助服务向移动端延伸，实现救助事项“掌上办”“指尖办”，为困难群众提供方便快捷的救助事项申请、办理、查询等服务。民政部门依托政务服务热线“12345”，建设开通市、县（市、区）“12349”社会救助服务热线，逐步实现上下联通。（市民政局、市政务服务局、市公安局、市财政局、市人社局、市自然资源局、市住建局、市交通局、市税务局、市市场监管局、市医疗保障局等）

（七）提升基层经办服务能力

21. 健全社会救助工作网络。统筹研究制定按照社会救

助对象数量、人员结构等因素完善救助机构、合理配备相应工作人员的具体措施。强化乡镇（街道）社会救助责任和保障条件。村级设立社会救助协理员，困难群众较多的村（社区）建立社会救助服务站（点）。关爱基层救助工作人员，为其提供必要的工作场所、设备、交通、通信费用以及薪资待遇，保障其履职需要。开展社会救助所需工作经费纳入地方各级财政预算。（市民政局、市委编办、市财政局、市人社局）

22. 全面推行“一门受理、协同办理”。乡镇（街道）社会救助经办机构统一受理社会救助申请，积极推进“一厅式服务”“一网式办公”改革，通过线上家庭经济状况核对和线下入户调查，形成救助对象综合量化评审结果，并按照职责分工及时办理或转请县级相关职能部门办理，确保困难群众“求助有门、受助及时”。探索“社区救助顾问”服务模式，在乡镇（街道）或有条件的社区设立社会工作服务站（点），根据困难群众实际需求，提供政策引导、资源链接、心理疏导、社会融入等服务。（市民政局、市教育局、市人社局、市住建局、市卫生健康局、市应急管理局、市医疗保障局）

三、保障措施

23. 切实强化组织领导。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，将社会救助政策

落实情况纳入各地各部门工作绩效评价。根据省工作要求，市级做好上下衔接、统筹协调和督促落实等工作，督导落实责任、完善措施，按期推进。市级是责任主体，政府和民政等部门主要负责同志是第一责任人，要统筹做好进度安排、政策落地、资金筹集、人力调配、推进实施等工作。（市民政局、市教育局、市人社局、市住建局、市卫生健康局、市应急管理局、市医疗保障局）

24. 切实强化宣传引导。充分利用广播、电视、报纸等传统新闻媒体和互联网、微博、微信等新媒体，广泛宣传社会救助政策；通过在村（社区）张贴社会救助政策明白纸、发放社会救助宣传手册等方式，把政策送到群众身边，提高群众对社会救助政策的知晓度。大力宣扬自立自强、劳动光荣等积极向上思想，激发困难群众共同富裕的内生动力。要及时总结和宣传推广好的经验做法、生动实践、先进典型，营造人人尽责、共建共享的良好局面。（市民政局、市委宣传部等）

25. 切实强化监督管理。按照“谁主管、谁负责、谁公开”的原则，加大社会救助信息公开力度，保障群众知情权，主动接受社会监督。加强资金监管，强化审计监督，对挤占、挪用、截留和滞留资金等问题，及时纠正并依法依规追究有关责任人的责任。加大对骗取社会救助行为的查处力度，依法依规追回骗取的社会救助资金并追究相关部门和人员责

任。同时，认真落实“三个区分开来”要求，建立容错纠错机制，鼓励根据实际情况改革创新，激励基层干部担当作为，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。（市民政局、市纪委监委、市委组织部、市审计局、市财政局等分别负责）

各职能部门结合实际制定具体落实措施，确保改革完善社会救助制度取得实实在在的成效。