

云南省民政厅 云南省财政厅 文件 云南省人民政府扶贫办

云民社救（2019）17号

关于在脱贫攻坚行动中加强社会救助 兜底保障工作的实施意见

各州、市民政局、财政局、扶贫办：

为深入贯彻落实《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》（中发〔2018〕16号）和第十四次全国民政会议精神，以及《民政部 财政部 国务院扶贫办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意见》（民发〔2018〕90号），经省人民政府同意，制定如下实施意见。

一、指导思想和基本原则

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大精神，按照党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见，在落实开发式扶贫措施的同时，加强保障性扶贫，将建档立卡贫困人口帮扶纳入现行社会救助体系，把基本生活救助、专项救助以及各种急难性救助等社会救助制度覆盖范围扩大到建档立卡贫困人口，综合解决农村建档立卡贫困人口“两不愁三保障”问题。

（二）基本原则

1.坚持应保尽保、应救尽救，确保把所有符合条件的困难群众全部纳入社会救助范围，实现对救助对象基本生活、基本住房安全、基本医疗和义务教育的全覆盖。

2.坚持保基本、救急难、可持续，与经济社会发展水平相适应，与社会保险、社会福利制度相衔接；综合考虑救助对象基本生活、当地物价水平、财政保障能力、城乡统筹等因素，坚持尽力而为、量力而行、科学制定、适时调整救助标准的原则，既不降低标准、也不吊高胃口，避免掉入“福利陷阱”。

3.坚持统筹兼顾，加强各项社会救助制度之间、社会救助制度与扶贫政策之间的衔接协同，防止不当重复、相互冲抵。

4.坚持动态管理，采取社会救助对象及时报告和管理审批机关定期分类复核相结合等方法，加强对社会救助对象的日常管理，做到救助对象有进有出、进出有据，不断提高社会救助精准度。

5.坚持公开、公平、公正、及时，规范、廉洁操作。

二、主要任务

（一）加强各项基本生活救助制度与扶贫政策的衔接

脱贫攻坚期内，将国家已经建立的农村居民最低生活保障制度、特困人员救助供养制度、残疾人两项补贴制度等基本生活救助制度，与建档立卡贫困人口帮扶措施有机衔接，保障农村贫困人口的基本生活。

1.进一步完善和落实最低生活保障制度。（1）以家庭为单位，凡共同生活的家庭成员人均收入低于户籍所在县（市、区）农村最低生活保障标准，且财产状况符合县级以上人民政府规定的农村建档立卡贫困家庭和其他困难家庭，纳入农村最低生活保障。（2）在核算困难家庭人均收入、认定最低生活保障对象时，科学界定核算范围，规范计算办法，合理扣减家庭成员因残疾、患重病、接受教育而增加的刚性支出。

（3）建档立卡贫困户中达不到整户施保条件的重度残疾人（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、四级智力残疾人、精神残疾人，下同）以及重病患者（获得重特大疾病医疗救助人员，下同）等完全丧失劳动能

力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的贫困人口，经个人申请，可参照单人户纳入农村最低生活保障范围。（4）对经批准获得最低生活保障的家庭，县级民政部门按照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的差额，按月发给最低生活保障金。最低生活保障金既可按照现行规定补差发放，也可根据当地实际分档发放，鼓励具备条件的地区积极推行补差发放。

2.进一步完善和落实特困人员救助供养制度。（1）对无劳动能力、无生活来源且无法定赡养抚养扶养义务人，或者其法定赡养抚养扶养义务人无赡养抚养扶养能力的老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人，及时纳入特困人员救助供养范围。（2）供养内容包括：提供基本生活条件；对生活不能自理的给予照料；提供疾病治疗，全额资助参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分，医疗费用按照基本医疗保险、大病保险和医疗救助等医疗保障制度规定支付后仍有不足的，由救助供养经费予以支持；办理丧葬事宜，集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由乡镇人民政府委托村民委员会或者其亲属办理，费用从救助供养经费中支出。（3）特困人员可以在当地的供养服务机构集中供养，也可以在家分散供养，特困人员可以自行选择供养形式，具备生活自理能力的，鼓励其在家分散供养，完全或者部分丧失生活自理能力的，优先为其提供集中供养服务。（4）加强集中供养服

务机构建设和设施改造，提高服务能力和服务质量，鼓励引导生活不能自理的特困人员选择集中供养，逐步提高生活不能自理特困人员集中供养比例；农村集中供养服务机构和设施在满足特困人员集中供养需求的前提下，可逐步开展面向最低生活保障、建档立卡和低收入家庭老年人、残疾人的低偿集中托养服务。（5）对分散供养人员采取政府购买服务的方式，委托其亲友、近邻或村民委员会、供养服务机构、社会组织、社会工作服务机构等提供日常看护、生活照料、住院陪护等服务。（6）对在学前教育、义务教育、高中阶段教育、普通高等教育学校全日制就读的最低生活保障家庭成员、特困供养人员，以及不能入学接受义务教育的残疾、智障儿童，根据国家和省级有关政策给予适当教育救助。（7）特困人员供养应当与城乡居民基本养老保险、基本医疗保障、最低生活保障、孤儿基本生活保障等制度有效衔接：纳入特困人员救助供养范围的，不再享受最低生活保障政策；纳入孤儿基本生活保障范围的，不再适用特困人员救助供养；纳入特困人员救助供养范围的残疾人，不再享受困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴。

3.进一步完善和落实孤残儿童保障制度。（1）对失去父母、查找不到生父母的未成年人建立孤儿基本生活保障制度，政府提供基本生活、委托监护或家庭寄养劳务补贴、医疗康复、教育、住房保障和成年后就业扶持。（2）对携带艾滋病

毒及患有艾滋病的儿童参照当地孤儿保障标准发放基本生活费。(3)对父母无法履行监护职责的0—18岁事实无人抚养儿童参照当地孤儿保障标准发放基本生活费。(4)对年龄在0—6岁(其中,语后聋的听障儿童申请人工耳蜗植入、肢体残疾儿童申请矫治手术年龄可放宽至18岁)的残疾儿童,实施以减轻功能障碍、改善功能状况、增强生活自理和社会参与能力为主要目的的手术、辅助器具配置和康复训练等内容的康复救助。

4.进一步完善和落实残疾人两项补贴制度。(1)对最低生活保障家庭中的残疾人发放困难残疾人生活补贴,补助残疾人因残疾产生的额外生活支出;对残疾等级被评定为一级、二级且需要长期照护的重度残疾人,发放重度残疾人护理补贴,补助残疾人因残疾产生的额外长期照护支出(长期照护是指因残疾产生的特殊护理消费品和照护服务支出持续6个月以上时间),有条件的地方可扩大到三级、四级智力或精神残疾人。(2)符合条件的残疾人,可同时申领困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴;既符合残疾人两项补贴条件,又符合老年、因公致残、离休等福利性生活补贴(津贴)、护理补贴(津贴)条件的残疾人,可择高申领其中一类补贴(津贴)、护理补贴(津贴);享受孤儿基本生活保障的残疾儿童不享受困难残疾人生活补贴,可享受重度残疾人护理补贴;领取工伤保险生活护理费、纳入特困供养保障的残疾

人不再享受残疾人两项补贴；残疾人两项补贴不计入最低生活保障家庭收入。

5.将各项基本救助制度覆盖建档立卡贫困人口。(1)精准识别农村贫困人口，将符合最低生活保障条件的建档立卡贫困人口按规定程序全部纳入农村最低生活保障范围，保障其基本生活；将符合建档立卡条件的农村最低生活保障对象按规定程序全部纳入建档立卡范围，给予政策扶持，帮助其增加收入，解决“三保障”问题。(2)脱贫攻坚期，各地确定的农村最低生活保障标准，应不低于建档立卡贫困户贫困退出人均纯收入标准，并按省级指导标准实行年度动态调整(最高不得超过当地最低工资标准)。(3)建档立卡贫困人口中有劳动能力和劳动条件的最低生活保障对象，都应享受产业扶持、就业促进等帮扶措施，不能“只兜不扶”。对于实现就业、积极参与产业扶持的最低生活保障对象，在核算其家庭收入时可以扣减必要的工作成本，退出最低生活保障时可设置半年到一年的渐退期；建档立卡范围内有劳动能力但未就业的低保对象，无正当理由连续3次拒不参加扶贫项目的，可减发或停发其本人的低保金。(4)现有建档立卡贫困人口中符合特困人员救助供养条件的要纳入特困人员救助供养范围；已纳入特困人员且供养措施到位、教育和住房安全有保障，不再纳入建档立卡范围。(5)建档立卡贫困人口中的残疾人符合有关条件的可按规定程序申领残疾人两项补贴。(6)

凡享受最低生活保障的建档立卡贫困家庭，在实现“两不愁三保障”、达到脱贫退出标准后，人均收入高于脱贫标准但仍低于当地最低生活保障标准的，认定脱贫后可继续享受最低生活保障政策，做到“脱贫不脱保”；人均收入超过当地最低生活保障标准的，认定脱贫后，可设置半年至一年的渐退期，在渐退期内最低生活保障金仍按脱贫前核定金额发放，通过渐退方式退出最低生活保障，促进稳定脱贫。（7）建档立卡贫困家庭实现“两不愁三保障”、达到脱贫标准后，对其家庭成员中完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力的重度残疾人以及重病患者，应一并标注为脱贫人口，在其家人切实履行赡养抚养扶养责任的同时，可以继续发给最低生活保障金，以减轻脱贫家庭整体负担，增强脱贫的稳定性；最低生活保障金的发放数额或档次，对于完全丧失劳动能力人员与部分丧失劳动能力人员可以有所区别。

（二）加强专项救助制度与扶贫政策的衔接

脱贫攻坚期内，将建档立卡贫困人口纳入医疗、教育、住房、就业等专项救助，分别给予专项扶持。

1.进一步完善和落实医疗救助制度。将建档立卡贫困人口和农村最低生活保障对象、特困人员、贫困残疾人一并列入医疗救助范围，并按规定资助其参加城乡居民基本医疗保险。对经基本医疗保险、大病保险和医疗救助三重支付后，病患家庭基本生活仍有严重困难的，纳入临时救助范围。自

2019 年度起，各地在基本医疗保险、大病保险、医疗救助以外，不再使用财政资金建立其他补充医疗保险和商业保险；不得以财政资金为住院病人和家庭发放住院期间生活补贴，生活确有困难的，可按规定和程序向民政部门申请临时救助。

2.进一步完善和落实教育救助制度。（1）根据不同教育阶段需求，采取减免相关费用、发放助学金、给予生活补助、安排勤工助学等方式，保障教育救助对象的基本学习、生活需求。（2）做好我省现有的学前教育家庭经济困难儿童资助、农村义务教育学生营养改善、义务教育阶段“两免一补”、普通高中国家助学金、中职学生资助政策、普通高等学校学生资助工作。（3）教育救助标准，由省级人民政府按照国家有关政策、经济社会发展水平、学生基本学习、生活需求进行确定、公布。

3.进一步完善和落实住房救助制度。（1）对符合规定的农村最低生活保障家庭、分散供养的特困人员、贫困残疾人家庭和建档立卡贫困户，给予住房救助。（2）农村住房救助主要通过对救助对象居住的危房（C、D 级）采取加固改造或就地就近拆除重建的方式进行改造建设，也可采取闲置农房置换和长期租赁等方式解决，确保上述 4 类救助对象的基本居住安全。

4.进一步完善和落实就业救助制度。（1）将建档立卡贫困家庭、最低生活保障家庭中有劳动能力并处于失业状态的

成员，纳入就业救助。(2)就业救助的主要方式是贷款贴息、社会保险补贴、乡村公共服务岗位安置和岗位补贴、费用减免、技能培训、介绍就业等。(3)吸纳就业救助对象的用人单位，按照国家有关规定享受社会保险补贴、税收优惠、创业担保贷款等就业扶持政策。

(三) 充分发挥各种急难性救助的补充作用

进一步健全受灾人员救助制度、临时救助制度、疾病应急救助制度。同时，进一步加强各类社会救助与城乡居民基本养老保险等社会保险、社会福利制度的有机衔接，提高社会整体救助和保障水平。

1.切实加强受灾人员救助。对基本生活受到自然灾害严重影响的各类人员，县级以上人民政府或其有关机构，应根据情况紧急疏散、转移、安置受灾人员，及时为受灾人员提供必要的食品、饮用水、衣被、取暖、临时住所、医疗防疫等应急救助；对住房毁损严重的受灾人员进行过渡性安置，提供住房恢复重建资金补助和物资补助；为因当年冬寒或者次年春荒遇到生活困难的受灾人员提供基本生活救助。

2.进一步完善和落实临时救助制度。(1)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暂时出现严重困难，其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助以后基本生活仍有严重困难的农村最低生活保障、建档立卡和其他贫困家庭或个人，及时给予临时救助。(2)立足当地经济

社会发展水平，区分不同急难情况，分类分档设定救助标准，合理设定救助次数、密度和最高救助限额，对于重大生活困难，可采取“一事一议”方式确定救助额度。（3）针对紧迫性、突发性、临时性基本生活困难的特点，完善急难个案发现机制，优化简化审核审批程序，完善先行救助、直接救助办法，提高救助时效性。（4）加强和改进生活无着的流浪乞讨人员救助管理工作，完善和加强救助机构的基础设施建设，强化有关部门之间的协同联动责任，优化救助管理服务，保障流浪乞讨人员人身安全和基本生活。

3.进一步完善和落实疾病应急救助制度。对需要急救但身份不明或者无力支付急救费用的急重危伤病患者给予救助。符合规定的急救费用由疾病应急救助基金支付。

4.积极引导和支持社会力量参与社会救助。鼓励社会组织和个人等社会力量通过捐赠、设立帮扶项目、创办服务机构、提供志愿服务等方式，参与精准扶贫和社会救助。社会力量参与扶贫和社会救助，依照国家有关规定享受财政补贴、税收优惠、费用减免等政策。

三、工作要求和保障措施

（一）加强组织领导。社会救助事关困难群众衣食冷暖，事关社会公平正义、和谐稳定，在打赢脱贫攻坚战中发挥着兜底性基础作用。各州、市、县、区党委、政府要高度重视，严格按照党中央、国务院和省委、省政府部署要求，切实履

行组织领导、制度完善、财政保障和监督管理职责，承担属地管理责任，抓好各项救助制度和政策的落实。要充分发挥社会救助联席会议和困难群众基本生活保障协调机制的作用，加强政策和标准协调，强化督促指导，推动部门各负其责、协同配合，齐抓共管。

（二）明确职责分工。民政部门负责统筹社会救助兜底保障和居民家庭经济状况信息核对工作；扶贫部门负责协助做好社会救助参与脱贫攻坚各项工作；财政部门负责足额预算安排拨付社会救助资金，加强资金统筹整合使用和监管；应急管理、卫生健康、医疗保障、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等部门按照职能职责分别负责做好受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等工作。

（三）加大资金投入。完善社会救助资金筹集机制，在精算平衡的基础上，逐步建立与中央财政补助水平、我省经济社会发展水平和各方承受能力相适应的稳定筹资机制，合理划分不同财政层级之间事权与支出责任，逐步提高社会救助统筹层次。

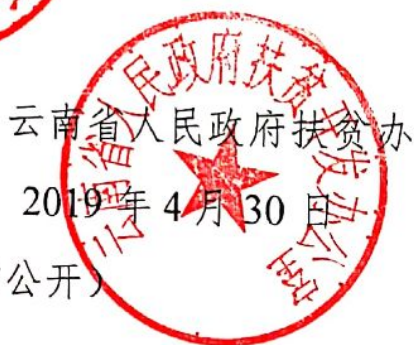
（四）加强监督管理。社会救助资金要专款专用，按支出方向单独记账，分别核算。各级财政、民政部门和经办机构应严格按照有关规定管理使用各类救助资金，不得擅自扩大支出范围，不得以任何形式挤占、挪用、截留和滞留，防止各类弄虚作假、虚报冒领，有效防控不合理行为和费用。

不得向救助对象收取任何管理费用。救助资金不得用于工作经费，不得用于机构运转、大型设备购置和基础设施维修改造等支出。各级财政、民政部门应自觉接受审计、监委等部门的监督，同时要负责建立健全资金监管机制，定期对救助资金的使用管理情况进行检查，及时发现和纠正有关问题，并对资金发放情况进行公示，接受社会监督。加强社会救助工作的绩效评价，加强服务质量、服务行为监管，有效控制服务成本。严厉追究各类滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、失职渎职行为。

（五）加强经办服务能力建设。社会救助事项办理坚持政府主导、市场选择、质量为本、便民惠民原则。州（市）、县（市、区）人民政府要通过调整充实工作人员、推行政府购买服务等方式加强基层经办力量建设，建立一支稳定高素质的社会救助经办队伍。政府购买社会救助服务所需经费要列入财政预算，从各级既有的社会救助工作经费和民政事业专项资金中统筹安排。加强窗口建设，落实经办人员，加强人员培训，构建公开、公平、公正、高效的救助服务供给体系，尽快形成一门受理、协同办理、资源统筹、综合施救的社会救助工作格局。要充分发挥村民委员会在救助对象困难排查、发现报告，申请救助家庭经济状况核查、公示监督，救助对象动态管理、信息报送，救助政策咨询、宣传引导等方面的作用，不断提高社会救助精准度。

(六) 加强群众工作。加强法律法规政策宣传和舆论引导，营造良好社会氛围，引导困难群众如实申报家庭收入、财产和困难状况，激发救助对象自力更生、脱贫增收的内生动力，切实履行法定赡养抚养义务；注意调动有劳动能力和劳动条件的最低生活保障对象的积极性、主动性，注重培育其发展生产和务工就业的基本技能，努力提高其自我发展能力，防止低保“一兜了之”；引导社会公众关注、参与、理解和支持社会救助体系建设，弘扬中华民族团结友爱、互助共济的传统美德。

各地区对贯彻落实过程中出现的新情况新问题要及时向上级主管部门报告。



(此件主动公开)

云南省民政厅办公室

2019年4月30日印发



