

# 中共南通市委办公室文件

通办发〔2021〕7号



## 市委办公室 市政府办公室 印发《关于改革完善社会救助制度的实施意见》 的通知

各县（市、区）委、人民政府，市委各委办局，市各委办局，市各人民团体，市各直属单位：

《关于改革完善社会救助制度的实施意见》已经市委、市政府领导同意，现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共南通市委办公室  
南通市人民政府办公室

2021年4月29日

# 关于改革完善社会救助制度的实施意见

为贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的意见〉的通知》《省委办公厅省政府办公厅印发关于改革完善社会救助制度实施意见的通知》等精神，结合我市实际，现就改革完善全市社会救助制度提出如下实施意见。

## 一、总体要求

（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和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持党对社会救助工作的全面领导，坚持以人民为中心，坚持问题导向，坚持尽力而为、量力而行，坚持统筹兼顾，按照保基本、兜底线、救急难、可持续的总体思路，以统筹救助资源、增强兜底功能、提升服务能力为重点，完善政策措施，健全体制机制，强化改革创新，持续推动社会救助事业高质量发展走在全省前列，促进民生福祉达到新水平，为建设“强富美高”新南通提供坚实的基本民生保障。

（二）主要目标。通过完善基本救助制度、放大救助体系能级、创新救助机制方式、整合多方救助资源、提升救助工作能力，积极构建以基本生活救助、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救助制度体系，精心打造“温情救助暖江海”工作品牌，加快形成政府主导、社会参与、制度健

全、政策衔接、城乡统筹、兜底有力的综合救助格局。到 2025 年,救助覆盖面有效拓宽,救助精细化程度和服务水平显著提升,实现精准救助、高效救助、温情救助、智慧救助、阳光救助。到 2035 年,制度优势更好地转化为治理效能,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密实牢靠,实现社会救助事业高质量发展,适应基本实现社会主义现代化宏伟目标。

## **二、完善基本救助制度，兜牢民生保障底线**

（一）完善最低生活保障制度。对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，给予最低生活保障。完善按户保和按人保相结合的低保制度，对低收入家庭中的一级、二级重度残疾人和三级智力、精神残疾人，以及患有户籍所在地县级相关部门认定的重特大疾病的人员，经本人申请，可单独纳入低保。落实就业成本抵扣、收入豁免、缓退渐退等政策，引导低保对象劳动自立。对最低生活保障对象因就业创业等，家庭人均收入达到或超过当地最低生活保障标准，但低于当地最低生活保障标准 2 倍的，自收入发生变动起的 6 个月内保留最低生活保障待遇，维持原最低生活保障金不变，同样享受最低生活保障对象的优惠减免政策，鼓励最低生活保障对象实现劳动自立、稳定脱困。

（二）完善特困人员救助供养制度。对无劳动能力、无生活来源、无法定赡养抚养扶养义务人或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，给予特困人员救助供养。

将特困供养覆盖的未成年人年龄从16周岁延长至18周岁。推进特困供养制度、服务、资源集成创新，构建特困人员亲情化日常关爱照料服务体系。实施特困人员自理能力评估，进一步加强分散供养特困人员日常照料服务，全面签订委托照料协议。加强供养服务机构建设和设施改造，提升失能（失智）特困人员集中照护能力，到2022年，每个涉农县（市、区）重点改建2~3所重度失能（失智）特困人员专业照护为主的标准化集中供养服务机构。对有意愿的特困人员全部集中供养，到2025年生活不能自理特困人员集中供养率提升至70%以上。

（三）完善急难社会救助制度。对遭遇突发性、紧迫性、灾难性困难，生活陷入困境，靠自身和家庭无力解决，其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后生活仍有困难的家庭或个人，通过临时救助或生活无着流浪乞讨人员救助给予应急性、过渡性生活保障。畅通急难社会救助申请和急难情况及时报告、主动发现渠道，建立健全快速响应、个案会商等“救急难”工作机制。急难型临时救助可实行“小额先行救助”，事后补充说明情况。逐步取消急难临时救助户籍地、居住地申请限制，探索由急难发生地镇（街道）或县级人民政府有关部门实施临时救助；支出型临时救助，按照审核确认程序办理，采取“跟进救助”“一次审批、分阶段救助”等方式，增强救助时效性。对于重大生活困难，可采取一事一议方式确定临时救助标准，提高救助水平。全面建立镇（街道）临时救助备用金制度，适当提高镇（街道）临时救助

额度。做好突发公共事件困难群众急难救助工作，制定专项应急预案，明确应急期社会救助政策措施和紧急救助程序。把因突发公共事件陷入生活困境的人员纳入救助范围，通过阶段性提高社会救助保障标准、发放临时生活补贴、启动价格补贴联动机制、发放基本生活物资等措施，保障困难群众的基本生活。

### **三、放大救助体系能级，拓展脱贫攻坚成果**

（一）推进兜底救助行动与乡村振兴战略有效衔接。坚决守住脱贫攻坚成果，兜牢民生底线。推进社会救助在制度、机制、政策、管理、服务等方面城乡统筹。对农村低保对象、农村特困人员、农村易返贫致贫人口，以及因病因灾因意外事故等刚性支出较大或收入大幅缩减导致基本生活出现严重困难人口等农村低收入人口开展动态监测和定期核查。健全多部门联动的风险预警、研判和处置机制，实现对农村低收入人口风险点的早发现和早帮扶。对有劳动能力的农村低收入人口，坚持开发式帮扶，帮助其提高内生发展能力，发展产业、参与就业，依靠双手勤劳致富。对脱贫人口中丧失劳动能力且无法通过产业就业获得稳定收入的人口，以现有社会救助体系为基础，按规定纳入农村低保或特困人员救助供养范围，并按困难类型及时给予专项救助、临时救助。

（二）实施低收入家庭和支出型困难家庭救助。制定低收入家庭认定救助细则，对家庭成员人均收入达到或超过低保标准，但在低保标准2倍以下，且符合财产状况规定的低收入家庭，根

据实际需要给予相应的医疗、住房、教育、就业等专项社会救助或临时救助、慈善救助等必要的救助措施。推进支出型困难家庭救助方式创新，对刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的支出型困难家庭，在救助准入端口核定家庭收入时，规范扣减家庭成员刚性支出，按规定可享受最低生活保障、低收入家庭救助、临时救助、医疗救助、慈善救助等多方面的综合帮扶。

（三）探索开展特困边缘群体基本生活保障。对无劳动能力、无法定赡养抚养扶养义务人或其法定义务人无履行义务能力、但有一定收入或财产，又无自理能力或部分丧失自理能力的，有集中供养需求的低收入特殊困难对象，可引导其通过签订遗赠扶养协议、捐赠个人收入和财产等形式，按程序纳入特困人员机构供养范围。低收入保障线以上无劳动能力、无法定赡养抚养扶养义务人或其法定义务人无履行义务能力的其他重病、重残困难对象，通过个人收入及处置家庭非生活必需财产自救后，自身日常生活照料仍无法解决的，由当地政府协调落实基本生活照料。

#### 四、创新救助机制方式，提升救助工作效率

（一）改革基本生活救助标准调整机制。建立与居民人均消费支出挂钩的低保标准动态调整机制，以市域为单位，按照上年度全体居民人均消费支出的 30%~40%，制定当年度低保标准。建立基本生活和照料护理相结合的特困供养标准调整机制，特困人员基本生活标准不低于低保标准的 1.3 倍；分散供养特困人员按全护理、半护理、全自理分别以不低于低保标准 40%、20%、

10%的比例提供照料护理服务。以上标准一般从每年7月1日起调整。实施困难残疾人生活补贴标准动态调整机制，合理确定孤儿基本生活费和事实无人抚养儿童基本生活补贴标准。进一步完善社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制。

（二）建立完善“物质+服务”救助方式。坚持在发放救助金、实物等救助方式的同时，积极发展服务类救助。通过政府购买服务，对救助家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人、重病患者，提供必要的访视和照料服务；对救助家庭中学龄阶段的未成年人，提供学业辅导、亲情陪伴等服务；对救助家庭中有就业和参与产业项目需求的困难人员，提供资源链接、技能培训、就业岗位或产业项目帮扶；对有特殊需求的困难家庭，提供生活指导、心理抚慰、社会融入等精神层面的救助服务。

（三）完善分类动态管理机制。健全社会救助对象定期核查机制。对特困人员、短期内经济状况变化不大的最低生活保障家庭，每年核查一次；对收入来源不固定、家庭成员有劳动能力的最低生活保障家庭，每半年核查一次。复核期内救助对象家庭经济状况没有明显变化的，不再调整救助水平。规范救助对象家庭人口、经济状况重大变化报告机制。

## **五、整合多方救助资源，促进共建共治共享**

（一）构建“大救助”工作格局。加强救助政策衔接、资源统筹、信息共享，推动社会救助从分散、临时、单一的模式向集成、综合、统一的模式转变。构建“党建+社会救助”“基层治理

+社会救助”“互联网+社会救助”等新机制，切实增强社会救助工作的整体协同。有效整合政府部门、群团组织、基层组织、社会公益力量等救助资源，实现各类困难对象保障全覆盖，编密织牢社会救助兜底保障网。

（二）不断健全完善各类专项救助制度。充分发挥各类专项救助制度配套、支撑作用，加强专项救助与基本生活救助、急难救助等各项救助制度的有效衔接，形成综合、立体救助新优势。健全完善医疗救助制度，科学确定医疗救助范围，全面落实资助救助对象参保缴费政策，救助对象在县域内定点医疗机构住院个人自付费用控制在政策范围内住院总费用 10%以内，适当提高救助比例和年度救助限额，做好异地转诊就医结算服务，完善疾病应急救助。健全完善教育救助制度，积极开展教育救助对象信息共享与数据比对，对特困供养人员、低保对象、低收入家庭中的学生（幼儿）及孤儿，根据不同教育阶段需求，按规定采取减免相关费用、发放助学金或生活补助、安排勤工助学岗位等方式给予精准教育救助。健全完善住房救助制度，对符合国家和省农村危房改造政策的农村住房救助对象，优先实施危房改造；对城镇住房救助对象，通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴等方式给予优先保障。地方各级人民政府按照国家规定通过财政投入、用地供应、税费减免等措施为实施住房救助提供保障。健全完善就业救助制度，落实就业服务常住地登记制度，及时将符合条件的困难对象纳入就业救助范围，通过鼓励企业吸纳、鼓励自



谋职业和自主创业、公益性岗位安置等途径，积极开展就业援助帮扶；按规定落实相关补贴政策，确保零就业家庭实现动态“清零”。健全完善受灾人员救助制度，健全自然灾害应急救助体系，进一步发挥保险机制在灾害救助中的作用，统筹做好灾害应急救助和过渡期生活救助、冬春临时生活困难救助和遇难人员家属抚慰、因灾倒损民房恢复重建等工作。健全完善其他救助帮扶制度，加强对困难群众的法律援助和司法救助。认真做好困境儿童、残疾人等特殊群体保障工作。提供身故困难群众基本殡葬服务，减免相关费用。不断完善困难群众节日补助政策。对社会救助对象现行优惠减免政策进行梳理规范。

（三）促进社会力量有效参与。鼓励和支持自然人、法人及其他组织以捐赠财产、设立项目、提供服务等方式，自愿开展慈善救助活动。按照有关规定，对参与社会救助的慈善组织给予税收优惠、费用减免等，有突出表现的予以褒扬激励。建立健全政府救助与慈善救助衔接机制，持续开展“情暖江海”等品牌慈善救助项目，重点帮扶支出型困难家庭等困难群体。依托村居慈善工作站，进一步加强“救急难”工作。完善“三社联动”“政社互动”机制。通过政府购买服务等方式，加强镇（街道）社会工作服务能力建设。以社会救助为主的服务机构应当按不低于 30% 的比例设置社会工作专业岗位。鼓励支持社会工作服务机构和社会工作者，协助社会救助部门开展家庭经济状况调查评估、信息建档、入户探访、需求分析等事务，为救助对象提供心理疏导、

资源链接、能力提升、社会融入等服务。结合新时代文明实践工作，建立社会救助志愿服务供需对接机制，精准开展扶危济困志愿服务。加强“社工+志愿者”联动，放大志愿服务效应。健全政府购买服务政策体系，细化购买清单，规范购买流程，加强监督评估。

## **六、提升救助工作能力，夯实基层基础力量**

（一）深入推进救助领域“放管服”改革。有效发挥村（社区）组织、村（社区）干部作用，深化“大数据+网格化+铁脚板”机制在社会救助领域的运用，建立群防群助工作网络，完善主动发现机制。通过来信来访、走访调研、定期排查等，拓宽主动发现渠道。开通社会救助服务热线，依托信息技术建立监测预警平台，做到困难对象早发现、早介入、早救助。完善最低生活保障工作规程。对没有争议的救助申请家庭，不再进行民主评议。有条件的地方可按程序将低保、特困救助供养等社会救助确认权限下放至镇（街道），县级民政部门加强监督指导。全面推行只需提交居民身份证和家庭经济状况核对授权书“一证一书”即可申请基本生活救助的做法，取消可以通过政府部门间信息共享获取的相关证明材料，让困难群众“只需跑一次、无需开证明”。探索异地受理基本生活救助申请。各相关部门和有关金融机构要及时向社会救助家庭经济状况核对机构提供相关核对信息的对接或查询服务，不断健全上下联动、相关部门信息共享的社会救助家庭经济状况核对机制。

（二）大力推进智慧救助建设。依托大数据共享交换平台，建立社会救助资源库，汇集共享政府部门、群团组织、社会力量等开展救助帮扶的各类信息，为相关部门、单位和社会力量开展救助帮扶提供支撑。推进现代信息技术在社会救助领域的运用，完善智慧救助管理服务信息系统，推动救助服务向移动端延伸，实现救助事项“掌上办”“指尖办”“全城办”，为困难群众提供方便快捷服务。优化覆盖各项社会救助业务的家庭经济状况核对平台，实现对救助家庭及法定赡养扶养抚养义务人全量化、全口径的信息核对，持续提升救助对象认定的精准度。

（三）持续推进基层救助工作能力提升。构建全市统一的社会救助经办管理体系，实现市、县（市、区）、镇（街道）、村（社区）全覆盖。结合事业单位改革，进一步整合现有工作力量，加强县（市、区）社会救助综合服务机构建设，实行社会救助事项统筹办理；结合镇（街道）机构改革，完善综合服务窗口，实行社会救助事项“一门受理、协同办理”，推广全科社工服务；村（社区）设立民政服务窗口，协助镇（街道）做好申请递交、入户调查、民主评议、信息公开、动态管理等相关工作；困难群众较多的村（社区）设立社会救助工作站（点），将工作触角延伸到困难群众身边。各县（市、区）党委和人民政府要制定基层社会救助能力提升办法，关爱基层救助工作人员，提供必要的工作场所、交通、通信费用以及薪资待遇，保障履职需要。鼓励向社会力量和市场主体购买社会救助事务性、服务性工作，缓解基层

经办服务能力不足；政府购买社会救助服务所需经费可从社会救助工作经费或困难群众救助补助资金等社会救助专项经费中列支；具体办法由各县（市、区）财政部门、民政部门研究制定。

## 七、保障措施

（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。充分发挥社会救助联席会议的组织协调作用，督促各相关部门落实工作责任，定期研究解决社会救助工作中的重要问题，统筹推动各项社会救助政策精准高效落地。完善社会救助统计制度。健全宣传和信息公开制度。对社会救助表现突出的给予褒扬激励。

（二）落实部门责任。将社会救助政策落实情况纳入各地区各相关部门工作绩效评价。民政部门承担社会救助体系建设牵头统筹职责，负责基本生活救助；教育、司法、人社、住建、卫健、应急、医保等部门根据职责分工，分别负责相关专项社会救助；财政部门根据困难群众基本生活保障需要和物价变动等情况，做好各项社会救助资金保障；其他有关部门共同做好急难救助和社会力量帮扶等工作。

（三）强化监督问责。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相关责任。建立健全容错纠错机制，落实“三个区分开来”的要求，对秉持公心、程序完整，但因人力不可为、部门数据共享不准确以及被救助对象故意隐瞒等客观原因出现失误偏差，且能及时纠正

追回错发资金的，依法依规免于追究有关经办人员责任。严厉打击“缠保”“闹保”行为。建立完善社会救助诚信承诺和失信惩戒机制。加大对骗取社会救助行为查处力度，依法依规追回骗取的社会救助金并追究责任。

各县（市、区）党委和政府要结合实际制定推进落实举措，确保上级决策部署落到实处。

附件：重点任务分工方案

## 附件

### 重点任务分工方案

| 序号 | 工作任务                         | 责任单位   | 完成时限        |
|----|------------------------------|--|-------------|
| 1  | 完善低收入家庭认定救助细则                | 市民政局牵头，市财政局、市教育局、市人力资源和社会保障局、市住房和城乡建设局、市卫生健康委员会、市应急管理局、市医疗保障局、市司法局、市政府扶贫办等参与 | 2021 年 12 月 |
| 2  | 系统推进支出型困难家庭救助工作              | 市民政局牵头，市财政局、市教育局、市人力资源和社会保障局、市卫生健康委员会、市医疗保障局、市政府扶贫办、市残疾人联合会、市慈善总会等参与         | 2021 年 12 月 |
| 3  | 完善基本生活救助标准调整机制，建立“物质+服务”救助方式 | 市民政局、市财政局  | 2021 年 12 月 |
| 4  | 研究提出完善救助机构、加强人员力量配备的具体措施     | 各级党委和人民政府  | 2021 年 12 月 |
| 5  | 完善特困供养人员认定细则                 | 市民政局、市财政局  | 2022 年 12 月 |
| 6  | 建立社会救助资源库                    | 市民政局、市行政审批局（政务办）   | 2022 年 12 月 |

| 序号 | 工作任务              | 责任单位   | 完成时限        |
|----|-------------------|--|-------------|
| 7  | 构建全市统一的社会救助经办管理体系 | 各级党委和人民政府  | 2022 年 12 月 |
| 8  | 健全各项专项救助制度        | 市教育局、市人力资源和社会保障局、市住房和城乡建设局、市卫生健康委员会、市应急管理局、市医疗保障局、市中级人民法院、市人民检察院、市公安局、市司法局 | 2025 年 12 月 |
| 9  | 深化社会救助领域“放管服”改革   | 各级党委和人民政府，市社会救助联席会议成员单位  | 2025 年 12 月 |
| 10 | 完善社会救助联席会议制度      | 市社会救助联席会议成员单位  | 持续推进        |

