

景德镇市昌江区人民政府办公室文件

昌府办字〔2021〕31号

关于印发《关于改革完善社会救助制度的实施意见》的通知

各乡（镇）人民政府、街道办事处，区政府各部门，区直有关单位：

为进一步健全社会救助体系，切实兜牢基本民生保障底线，根据《中共江西省委办公厅、江西省人民政府办公厅关于印发〈关于改革完善社会救助制度的实施意见〉的通知》（赣办发〔2020〕34号）、《景德镇市社会救助工作领导小组办公室关于印发〈关于改革完善社会救助制度的实施意见〉的通知》（景救组办字〔2020〕2号），结合我区实际，提出如下实施意见，请遵照文件认真贯彻落实。

2021年11月18日



关于改革完善社会救助制度的实施意见

为进一步健全社会救助体系，切实兜牢基本民生保障底线，根据《中共江西省委办公厅、江西省人民政府办公厅关于印发〈关于改革完善社会救助制度的实施意见〉的通知》（赣办发〔2020〕34号）、《景德镇市社会救助工作领导小组办公室关于印发〈关于改革完善社会救助制度的实施意见〉的通知》（景救组办字〔2020〕2号），结合我区实际，提出如下实施意见。

一、总体目标

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实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，充分发挥各级党组织作用；坚持以人民为中心的发展思想和系统观念，按照保基本、兜底线、救急难、可持续的总体思路，着力构建城乡统筹、资源融合、分类施策的综合救助体系，实现精准救助、高效救助、温暖救助、智慧救助。到2022年，困难群众基本保障更加坚实，社会救助长效机制更加完善，分层分类的救助制度体系基本建立；到2035年，社会救助制度体系稳定成熟，社会救助事业实现高质量发展，总体适应基本实现社会主义现代化的宏伟目标。

二、重点任务

（一）健全社会救助制度体系

1. 完善分层救助体系。完善家庭经济状况评估办法，综

合考虑家庭收入、财产和刚性支出等因素，加快对接智慧殡葬、智慧养老等信息化平台，拓展核查内容。完善低保、特困对象认定办法，健全低收入、支出型困难家庭等相对贫困对象精准识别机制。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财产状况符合规定的家庭，给予最低生活保障。对无劳动能力、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城乡老年人、残疾人、未成年人，给予特困人员救助供养。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1.5倍且财产状况符合规定的家庭，认定为低收入家庭。对共同生活的家庭成员人均收入低于当地居民人均可支配收入且财产状况符合规定，但因刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的家庭，认定为支出型困难家庭。（责任单位：区民政局、区教体局、区人社局、区住建局、区卫健委、区医保局、区统计局）

2. 健全分类救助格局。对低保、特困对象根据实际需要同时给予医疗、住房、教育、就业等专项救助。对不符合低保或特困供养条件的低收入、支出型困难家庭根据实际需要给予相应的专项救助或实施其他必要救助措施。对遭遇突发事件、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个人以及临时遇困、生活无着人员，给予急难社会救助。对遭遇自然灾害的，给予受灾人员救助。持续推进城镇困难群众解困脱困，对符合条件的农业转移人口提供相应

救助帮扶。（责任单位：区民政局、区财政局、区教体局、区人社局、区住建局、区卫健委、区应急局、区医保局）

3. 推进救助方式改革。推进“党建+社会救助”，将社会救助与基层党组织建设、社会治理有机结合，构建党组织领导下的城乡基层网格化治理体系。探索“1+1+N”服务型救助，以链接资源、多方协调的社会组织为依托，以社区嵌入式养老机构为平台，为有需求的困难群众提供日间照护、自理能力认定、精神慰藉、司法援助等N项服务。鼓励发展实物救助，对物资获取困难的群众发放基本生产生活物资。推行“防贫救助”，为城乡脱贫对象购买防贫责任保险。（责任单位：区委组织部、区民政局、区财政局、区残联）

（二）提升“8+1”专项救助水平

4. 完善最低生活保障制度。根据家庭成员人均收入与低保标准实际差额或分档发放低保金。合理制定最低生活保障标准并建立动态调整机制，继续保持保障标准全省前列。适度扩大低保和特困救助供养覆盖面。对低收入、支出型困难家庭及脱贫户中的重度残疾人、重病患者等特殊对象，参照“单人户”纳入低保或者根据受困情况采取发放一次性生活补贴、临时救助等必要措施。完善社会救助保障标准与物价上涨挂钩联动机制。对符合条件对象实施低保延退。（责任单位：区民政局、区发改委、区财政局、区乡村振兴局、区统计局）

5. 拓展特困救助供养覆盖范围。将特困救助供养覆盖的未成年人年龄从16周岁延长至18周岁。将无生活来源、无

法定赡养抚养扶养义务人或者法定义务人无履行义务能力，事实上确因重病、其他重残（一、二、三级智力、精神残疾人，一、二级肢体残疾人，一级视力残疾人以外的）等造成完全丧失劳动能力的人员纳入特困救助供养范围。分档落实特困失能、半失能、自理人员照料护理补贴。健全分散特困供养人员探视巡访制度。推进特困人员供养服务设施改造和服务提升。（责任单位：区民政局、区财政局）

6. 完善医疗救助制度。加强医疗救助与其他医疗保障制度、社会救助制度衔接。对救助对象经基本医疗保险、补充医疗保险支付后，个人及其家庭难以承受的符合规定的自付医疗费用给予救助。根据医疗救助资金筹集情况，合理设置救助门槛、救助比例和最高救助限额。落实城乡居民基本医疗保险门诊统筹，简化门诊特殊慢性病认定程序；降低大病保险起付线，取消贫困人口大病保险封顶线，提高医疗费用年度救助限额。特困供养对象、孤儿医疗费用经基本医保、大病保险、医疗救助及其他保障措施后剩余部分由当地财政兜底解决。健全重大疫情医疗救治医保支付政策。对确实无力支付医疗费用的急重危伤病社会救助对象，实施疾病应急救助。适当扩大应急救助病种范围，健全救助基金申请审核联动机制，优化支付流程。健全重大疾病救治和贫困患者县域内住院“先诊疗、后付费”“一站式”结算政策。（责任单位：区医保局、区卫健委、区财政局）

7. 扎牢教育救助链条。分类落实经济困难家庭学生资助政策，根据不同教育阶段需求和实际情况，给予“奖、助、

贷、勤、减、免”等相应教育救助。健全国家助学贷款还款救助机制，救助特别困难毕业借款学生。落实进城农村贫困人口随迁子女享受家庭经济困难学生资助政策。做好贫困学生关爱，提供心理支持。压实义务教育控辍保学联控联保责任，完善控辍保学“贫困家庭义务教育阶段适龄子女信息台账”、“不具备学习条件的儿童、少年信息台账”和“辍学学生劝返复学工作台账”等台账。按“一人一案”原则健全送教上门机制，保障具备学习条件的重度残疾和多重残疾儿童少年平等接受义务教育的权利。（责任单位：区教育局、区人社局、区残联）

8. 保障基本住房安全。落实差异化住房保障政策，加大对社会救助对象补助力度。乡镇（街道）人民政府要合理确定、及时公布住房困难条件，对符合规定条件的住房困难低保家庭、分散供养特困人员、建档立卡贫困户、低收入、支出型困难家庭等实施住房救助。加强农村困难群众住房保障，探索建立农村危房改造后维修管护、贫困群众危房动态监测机制以及解决相对贫困人口住房安全问题长效机制。（责任单位：区住建局、区发改委、区财政局、市自然资源局昌江分局）

9. 深化就业创业和社保帮扶。推进符合条件的就业困难人员在常住地公共就业服务机构办理失业登记，享受相关就业服务和扶持政策，确保零就业家庭实现动态“清零”。依托基层公共就业服务平台开展就业帮扶，对登记失业的救助对象家庭劳动力有就业或培训需求的，每年至少推荐3次岗

位信息、提供 1 次职业指导或免费技能培训信息。积极发挥公益性岗位兜底保障作用，按规定落实公益性岗位补贴政策。对有创业意愿及创业条件的社会救助对象家庭劳动力，按规定落实税费减免、资金补贴、创业担保贷款等政策，对有创业培训需求的开展创业培训。对符合条件的救助对象落实社保补贴政策。落实救助对象参加社会保险代缴补贴政策。对已就业的低保对象，在核算其家庭收入时按规定扣减就业成本，并在其家庭成员人均收入超过当地低保标准后给予一定时间的渐退期。（责任单位：区人社局、区民政局、区税务局、区总工会）

10. 健全受灾人员救助制度。建立健全自然灾害分级调查评估机制，完善农房保险制度。充分考虑困难地区特殊情况，灾情达到预案启动标准的 80%，酌情启动相应等级的救灾应急响应，优先安排、及时组织调拨救灾物资，加大对困难群众救助款物支持力度。健全完善自然灾害救助项目和标准动态调整机制，探索建立自然灾害救助标准与低保标准等挂钩联动调整机制。统筹做好应急救助、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。（责任单位：区应急局、区民政局）

11. 强化临时救助功能。对遭遇突发性、紧迫性、灾难性困难导致基本生活陷入困境、其他救助制度无法覆盖的对象，通过临时救助给予应急性保障；对申请最低生活保障、特困人员救助供养过程中的对象，可视情况实施临时救助给予过渡性保障；对已纳入救助且遭遇重大困难的对象，可增

发临时救助资金，提高抵御风险能力。健全乡镇（街道）临时救助备用金制度。畅通急难社会救助申请、报告和主动发现渠道，健全快速响应、个案会商“救急难”工作机制。对急难型临时救助，放宽户籍地、居住地申请限制，由急难发生地实施临时救助；实施“小额先行救助”，事后补充相关材料。对支出型临时救助，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。对遭遇特别重大困难的申请对象，可采取“一事一议”实施特别救助，具体救助标准由县级政府确定。（责任单位：区民政局、区财政局）

12. 鼓励社会力量积极参与。建立政府救助与慈善救助衔接机制，积极探索建立公益慈善救助项目库，为捐赠方和救助对象提供供需对接服务。动员引导社会组织，特别是慈善组织开展形式多样的社会救助服务项目。优先推荐在慈善救助领域做出突出贡献的集体和个人参与江西省“赣鄱慈善奖”评选。对参与社会救助的慈善组织按规定落实税收优惠、费用减免等政策。加强对慈善组织和互联网公开募捐平台监管。支持引导志愿服务组织、社会爱心人士开展扶困济困志愿服务。（责任单位：区委宣传部、区民政局、区人社局、区税务局、团区委、区妇联、区红十字会）

（三）发展补充性救助

13. 加强生活无着流浪乞讨人员救助。压实各地党委和政府属地管理责任。公安机关、城市管理部门和其他有关行政机关按职责履行街面巡查、转介处置工作，有力劝阻“强行讨要”“职业乞讨”等不文明行为，严厉打击违法行为。

完善流浪乞讨人员源头治理和回归稳固机制。民政、公安部门要加大大人像、DNA 比对，帮助生活无着流浪乞讨人员早日回归家庭。强化对救助管理机构和托养机构监管。对进入救助站超过 3 个月且无法查明身份信息的滞留人员，当地民政部门要制定方案报同级人民政府安置，为符合条件的落实社会保障政策。积极为走失、务工不着、家庭暴力受害人等离家在外临时遇困人员提供救助。（责任单位：区民政局、昌江公安局、区城管局）

14. 做好突发公共事件困难群众急难救助。制定突发公共事件困难群众基本生活救助预案，纳入当地总体应急预案统筹实施，根据风险等级明确应急期和过渡期后救助政策措施，建立“平战结合”保障体系。突发公共事件发生后，及时分析研判对困难群众造成的影响以及其他各类人员陷入生活困境的风险，及时跟进救助措施，提高救助保障标准，强化对困难群众的基本生活保障和心理危机干预，做好阶段性救助工作。（责任单位：区民政局、区卫健委、昌江生态环境局、区应急局）

15. 做好其他社会救助。积极开展司法救助，为遭受犯罪侵害或民事侵权，无法通过诉讼及时获得有效赔偿的当事人或近亲属提供救助。建立与相关部门的资源共享机制，畅通信息查询渠道，优化流程，减少环节，便捷高效地为符合条件的救助对象提供法律援助服务。扎实做好春节等传统节日遇困群众生活紧急救助。开展取暖救助，确保寒冷地区的困难群众冬天不受冻。巩固殡葬改革成果，全面落实基本殡

葬服务免费制度，更好实现逝有所安。加大残疾人帮扶力度，建立常态化上门评残、办证机制。健全残疾人两项补贴制度，有条件的地方可将困难残疾人生活补贴逐步扩大至低收入家庭残疾人及其他困难残疾人，将重度残疾人护理补贴扩大到非重度智力、精神残疾人或其他残疾人。加强残疾人康复服务，建立基本型辅助器具适配补贴制度。落实困难重度失能残疾人照护和托养政策。建立重度残疾孤儿（事实无人抚养儿童）照料护理补贴制度。（责任单位：区委政法委、区人民法院、区检察院、昌江公安分局、区民政局、区司法局、区财政局、区残联）

（四）提高社会救助服务效能

16. 优化社会救助服务程序。落实“一门受理、协同办理”机制，乡镇（街道）设立社会救助窗口，统一受理社会救助申请，综合评估救助需求，提出综合实施救助措施的意见，并按职责分工及时办理或转请县级相关职能部门办理。完善主动发现机制，将走访、发现、转介需要救助困难群众列为村（社区）组织重要工作内容。县级民政部门要开通“12349”社会救助服务热线，逐步实现全国联通。按程序将社会救助审核确认权限下放至乡镇（街道）。开展社会救助异地申办。将进城并持有居住证农业人口纳入居住证所在地救助范围。对家庭经济状况明晰、事实清楚且无重大异议的，不再组织民主评议。取消可以通过电子政务数据统一共享交换平台查询的相关证明材料。推进社会救助事项申请办理向移动端延伸，实现救助事项“掌上办”“指尖办”。（责

任单位：区直相关单位)

17. 强化经办服务能力建设。实施社会救助经办服务能力提升工程。大力推行政府购买服务强化救助经办服务能力建设。加大基层救助工作人员关爱力度，落实薪资福利、岗位补贴待遇。开展社会救助所需工作经费纳入地方各级财政预算。政府购买社会救助服务所需资金从已有救助工作经费或困难群众救助补助资金等专项资金中列支。对在社会救助领域做出突出贡献的集体和个人，按国家和省市有关规定给予表彰。(责任单位：区委编办、区民政局、区人社局、区财政局)

18. 推进社会工作专业力量有序参与。以社会救助为主要职能的服务机构应将社会工作专业岗位明确为主体专业技术岗位，至少设置专业技术岗80%以上为社会工作岗位，配备取得社会工作者职业水平证书人员。通过购买服务、开发岗位、政策引导、提供工作场所、设立基层社工站等方式，鼓励社会工作服务机构和社会工作者协助社会救助部门开展调查评估、建档访视、需求分析等事务，为救助对象提供专业服务。(责任单位：区民政局、区财政局、区人社局)

三、组织实施

(一) 加强全面领导。各级要建立健全党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制，依法依规成立社会救助工作领导小组或建立困难群众基本生活保障工作协调机制，统筹推进城乡社会救助工作。各级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、人社、住建、卫健、应急、医保等部门负责相关专项社会救助；财政部门做好各项社会救助资金保障。

（二）加强信息共享。健全跨部门信息共享和信息比对制度，完善动态监测机制。深入推进居民家庭经济状况核对平台建设，各相关部门及机构要积极配合民政部门依法依规开展社会救助家庭及其相关成员的户籍、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联网查询。加强社会救助信息化建设，全面连接省电子政务数据统一共享交换平台，及时共享社会救助对象信息。

（三）加强监督检查。各级党委、政府要将社会救助政策落实情况纳入高质量发展考核。完善社会救助资金监管政策，规范信息公开公示，强化审计监督。推进社会救助信用体系建设，加大对骗取社会救助行为的查处力度。对贯彻落实社会救助政策存在失职失责且造成不良影响的，根据情节轻重依法依规予以追责问责。落实容错纠错机制和“三个区分开来”，鼓励各地根据实际改革创新，激励干部担当作为，对秉持公心、履职尽责但因客观原因出现失误偏差且能及时纠正的经办人员依法依规免于追责问责。