

关于印发《淮南市关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的实施方案》的通知

淮民〔2024〕18号

各县区民政局、发展和改革委员会、教育体育局、财政局、人力资源和社会保障局、住房和城乡建设局、农业农村局、卫生健康委员会、应急管理局、医疗保障局、乡村振兴局、残疾人联合会：

现将《淮南市关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的实施方案》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

市民政局

市发展和改革委员会

市教育体育局

市财政局

市人力资源和社会保障局

市住房和城乡建设局

市农业农村局

市卫生健康委员会

市应急管理局

市医疗保障局

市乡村振兴局

市残疾人联合会

2024年3月25日

淮南市关于加强低收入人口动态监测做好 分层分类社会救助工作的实施方案

社会救助是社会保障体系中兜底性、基础性的制度安排。为贯彻党中央、国务院关于健全分层分类社会救助体系的决策部署，认真落实安徽省民政厅、安徽省发展和改革委员会等十二部门共同印发的《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的实施意见》（皖民社救字〔2024〕10号），加大低收入人口救助帮扶力度，进一步织密扎牢民生兜底保障安全网，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中全会精神，落实党中央、国务院，省委、省政府，市委、市政府关于改革完善社会救助制度、实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的决策部署，坚持以人民为中心的发展思想，坚持尽力而为、量力而行，坚持与经济社会发展水平相适应，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的分层分类社会救助体系，实现救助资源统筹衔接、救助信息聚合共享、救助效率有效提升，

加快推进社会救助档案管理电子化、“一次申请、分类审核认定”机制规范化、“物质+服务”救助模式多元化，让改革发展成果更多更公平惠及困难群众，切实兜住兜准兜好基本民生底线。

二、精准认定低收入人口（责任单位：市民政局、市农业农村局、市乡村振兴局按职能分别负责）

（一）合理确定低收入人口范围

低收入人口包括最低生活保障对象、特困人员、防止返贫监测对象、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭（刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的家庭）成员，以及当地规定的其他低收入人口。

最低生活保障对象是指：共同生活的家庭成员人均收入低于我市最低生活保障标准，且家庭财产状况符合我市最低生活保障规定的家庭。按照省级要求科学设定我市最低生活保障标准以及对最低生活保障家庭的财产状况限定标准，确保对最低生活保障对象的精准认定。对于共同生活的家庭成员因残疾、因病、因学等增加的刚性支出等，可以在计算家庭收入时扣减自其提出申请低保之月前 12 个月的相应支出。成年无业重度残疾人可以参照“单人户”提出低保申请。成年无业重度残疾人的赡养、抚养、扶养义务人为其兄弟姐妹或者 60 周岁及以上老年人的，或者成年无业重度残疾人的赡养、抚养、扶养义务人为 60 周岁以下、

且人均可支配收入低于上年度我市城乡居民人均可支配收入的，视为无能力承担供养义务，不计算赡（抚、扶）养费。其他赡养、抚养、扶养义务人给付的赡（抚、扶）养费按照其月总收入的百分之二十至三十的比例计算，或按《淮南市最低生活保障工作操作细则》（淮民〔2023〕89号）中赡（抚、扶）养费基本计算公式计算，按两者较低者计入收入。

特困人员是指：无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未成年人。同时符合特困人员救助供养条件和孤儿、事实无人抚养儿童认定条件的未成年人，选择申请纳入孤儿、事实无人抚养儿童基本生活保障范围的，不再认定为特困人员。纳入特困人员救助供养范围的，不再认定为最低生活保障对象。

防止返贫监测对象是指：家庭年人均纯收入低于我市规定的防止返贫监测范围的脱贫不稳定户、边缘易致贫户，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户。要加强防止返贫监测范围和低保标准的合理衔接，2025年底前实现防止返贫监测范围和农村低保标准“两线合一”。

最低生活保障边缘家庭是指：不符合最低生活保障对象、特

困人员认定条件，但家庭人均收入（按规定扣减核算后）低于当地最低生活保障标准 1.5 倍（有条件的县区可以适当放宽），且家庭财产状况符合相关规定的家庭。金融类资产（家庭银行存款、互联网金融资产等）以及车辆类资产参照我市最低生活保障相应限定条件的 1.5 倍执行。

刚性支出困难家庭是指：不符合最低生活保障对象、特困人员、最低生活保障边缘家庭认定条件，家庭人均收入低于上年度我市居民人均可支配收入，家庭财产状况符合相关规定，且申请之日起前 12 个月内医疗、教育等必需支出占家庭总收入比例超过 60% 的家庭。家庭财产状况参照最低生活保障边缘家庭相关规定执行。

（二）规范低收入人口认定程序

进一步强化具有安徽特色的“依申请认定”和“直接认定”相结合的低收入人口认定机制，推深做实淮南市低收入人口“一次申请、分类审核确认”工作机制。针对困难群众提出的低收入人口认定申请，低收入人口审核确认机关（县级民政部门或乡镇人民政府、街道办事处）应当在征得申请人同意后，主动按照“特困人员”“最低生活保障对象”“最低生活保障边缘家庭”“刚性支出困难家庭”“当地规定的其他低收入人口”的优先认定顺序逐类进行审核，全部使用归并整合后的淮南市低收入人口申请

受理表、审核确认表等统一的行政文书，根据实际及时转换审核确认工作程序，将申请人精准认定为最优先认定类别的低收入人口，确保其能够最大限度地享受有关救助帮扶措施，进一步提高社会救助可及性、便捷性。2024 年底前，实现低收入人口认定工作档案电子化管理。

防止返贫监测对象的认定按照《中共安徽省委农村工作领导小组关于健全防止返贫动态监测和帮扶机制的实施意见》等有关规定执行。

三、加强低收入人口动态监测

（一）完善低收入人口动态监测信息平台。市、县（区）民政部门要持续完善低收入人口动态监测信息平台，健全数据录入、数据共享、监测预警、数字监督、转办推送、资金监管、电子档案管理等基本功能，高质量实现覆盖全市、统筹城乡、上下联动、部门协同的低收入人口常态化监测预警工作格局；深化拓展功能应用，围绕支出骤增（超过一定数额的自付医疗费用信息等）、收入骤减（家庭劳动力死亡信息等）、收入无法持续稳定（失业登记信息等）、财产遭受重大损失（自然灾害应急救助信息等）等反映家庭经济状况的民生工作数据，科学设置多维度、全方位的预警指标，为快速预警、精准救助、综合帮扶提供支撑。市、县（区）民政部门要通过低收入人口动态监测信息平台为教

育体育、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、农业农村、乡村振兴、卫生健康、应急管理、医疗保障、残联等部门和单位分层分类开展救助帮扶提供信息查询、需求推送等服务支持。各相关部门（单位）原则上要依托全国一体化政务服务平台和江淮大数据中心平台及时将救助帮扶信息反馈给民政部门，形成“一户（人）一条救助链”，避免救助遗漏或重复救助。（责任单位：市民政局牵头负责）

（二）完善低收入人口数据库。低收入人口审核确认机关，通过申请人自主申报、入户走访、数据比对等方式，采集辖区内低收入人口相关数据信息并逐级上传，加强数据共享，做到定期更新、动态调整、不断完善。要畅通“皖事通——皖救一点通”政务服务应用、“12345”政务服务便民热线、社会救助服务热线等申报渠道，优化流程，方便申请人自主申报。要提高源头数据采集、核查、录入的准确性，确保信息完整、真实可靠。（责任单位：市民政局牵头负责）

（三）加强动态监测。要充分发挥以“大数据+网格化+铁脚板+优服务”为依托的“望闻问切”社会救助主动发现机制作用，线上和线下相结合，政府与社会同发力，及时、主动发现需要救助的困难群众。加强线上跨部门信息共享和数据比对，市、县（区）民政部门要通过低收入人口动态监测信息平台将掌握的低收入

人口数据与教育体育、人力资源和社会保障、卫生健康、医疗保障、残联等部门和单位掌握的家庭经济困难学生、登记失业人员、重病患者、重度残疾人等数据进行交叉比对，动态掌握低收入人口就业状况、家庭支出、困难情形等变化情况。加强线下核查，县（区）民政部门要依托各地成立的社会救助主动发现信息员队伍，组织动员乡镇人民政府（街道办事处）干部、村（社区）组织工作人员、村级社会救助协理员、社会工作者等社会救助主动发现信息员经常性走访困难群众，发现家庭状况发生变化的，及时报告并将变化情况录入低收入人口数据库。积极推行政府购买社会救助服务，委托社会力量开展困难群众家庭状况随访、协助申请等工作。对已纳入社会救助范围的低收入人口，重点监测相关社会救助政策是否落实到位、是否还存在其他方面的生活困难；对未纳入社会救助范围的低收入人口，重点监测其家庭状况变化情况，发现符合救助条件的，应当告知相关救助政策，按规定及时启动救助程序。（责任单位：市民政局牵头负责）

（四）分类处置预警信息。市、县（区）民政部门发现社会救助政策落实不到位的，要尽快按规定落实或商请相关社会救助管理部门落实救助政策；发现低收入人口未纳入社会救助范围但可能符合救助条件的，要根据困难类型和救助需求，将信息分类推送至相关社会救助管理部门处理；发现困难情形复杂的，可适

时启动县级困难群众基本生活保障工作协调机制，通过“一事一议”方式集体研究处理；发现低收入人口生活困难但暂时不符合社会救助条件或经救助后仍然存在一定困难的，要及时联系当地的村（社区）“救急难”互助社按规定予以救助。发现低收入人口可能不再符合救助条件的，及时核查或商请相关社会救助管理部门核查有关情况，对符合终止条件的按规定终止救助。（责任单位：市民政局牵头负责）

四、做好分层分类社会救助工作

要根据低收入人口动态监测预警信息，按照低收入人口困难程度和困难类型，分层分类提供常态化救助帮扶。对防止返贫监测对象，同时按照现行防止返贫动态监测和帮扶机制给予针对性帮扶措施，切实防止规模性返贫。

（一）扎实做好基本生活救助。对符合最低生活保障、特困人员救助供养条件的低收入人口，给予相应的最低生活保障、特困人员救助供养等基本生活救助。对新申请的低保对象或特困人员，当月审核确认后的3个工作日内，按照该申请对象审核确认的人均月补助标准发放临时救助金，相关程序在申请最低生活保障或特困人员救助供养时一并进行。对最低生活保障边缘家庭中的重病患者、重度残疾人等特殊困难人员，可单独纳入最低生活保障范围。（责任单位：市民政局、市财政局按职能分别负责）

（二）完善专项社会救助

1. **医疗救助（含疾病应急救助）**。严格落实分类资助参保政策。对特困人员参加城乡居民基本医疗保险的费用给予全额资助，对最低生活保障对象等其他符合资助参保条件的低收入人口给予定额资助。对最低生活保障对象、特困人员、最低生活保障边缘家庭、防止返贫监测对象、刚性支出困难家庭中符合条件的大病患者在定点医药机构发生的住院费用、因慢性病需要长期服药或患重特大疾病需要长期门诊治疗的费用，慢性病、特殊病门诊费用按规定给予相应医疗救助。对符合疾病应急救助条件的费用，由疾病应急救助基金按规定支付。（责任单位：市医疗保障局、市卫生健康委员会、市财政局按职能分别负责）

2. **教育救助**。对最低生活保障对象、特困人员、防止返贫监测对象、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭以及其他经济困难家庭中符合条件的在园幼儿、在校学生，按规定采取发放助学金、生活补助，提供勤工助学岗位、助学贷款以及减免相关费用等方式，给予教育救助。其中，学前教育阶段按规定对符合条件的家庭经济困难学生给予学前教育资助金；义务教育阶段按规定免除学杂费、免费提供教科书，对符合条件的家庭经济困难学生给予生活补助；高中阶段按规定对符合条件的家庭经济困难学生免除学（杂）费、给予国家助学金。（责任单位：市教育体

育局、市财政局、市人力资源和社会保障局按职能分别负责)

3.住房救助。对符合我市住房保障条件的城市最低生活保障家庭、城市分散供养特困人员、城市最低生活保障边缘家庭和刚性支出困难家庭,通过实物配租或发放租赁补贴优先予以住房救助。保证城镇最低生活保障家庭、低收入住房困难家庭在合理轮候期内依申请应保尽保。对农村易返贫致贫户、农村低保户、农村分散供养特困人员,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家庭、农村低保边缘家庭和未享受过农村住房保障政策支持,且依靠自身力量无法解决住房安全问题的其他脱贫户等农村低收入群体危房实施农村危房改造,保障住房安全。(责任单位:市住房和城乡建设局牵头负责)

4.就业救助。常态化开展“2+N”就业招聘活动,依托“三公里”就业圈和充分就业社区建设,对符合条件的最低生活保障对象、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员,提供职业介绍、职业技能培训和创业指导等公共就业服务,按规定落实贷款贴息、税费减免、培训补贴、社保补贴等政策。多渠道开发就业岗位,通过产业发展、劳务输出、车间吸纳、以工代赈等方式进行就业帮扶,引导就业救助对象积极就业。对通过市场渠道难以实现就业的就业困难人员,采取开发公益性岗位等方式

进行兜底安置。（责任单位：市人力资源和社会保障局牵头负责）

5.受灾人员救助。对遭遇自然灾害的最低生活保障对象、特困人员、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭成员，按照自然灾害救助政策给予相应救助；加强与其他救助政策的有序衔接，推动形成救助合力。因紧急衔接受灾人员救助政策而实施临时救助的，可以按有关规定直接发放现金。（责任单位：市应急管理局、市民政局、市财政局按职能分别负责）

（三）加强急难社会救助。对遭遇突发性、紧迫性、灾难性困难导致基本生活暂时出现严重困难的人员，取消户籍地、居住地申请限制，在急难发生地按规定通过临时救助或生活无着流浪乞讨人员救助，及时给予急难社会救助，可实行“小金额先行救助”，事后补充说明情况。将“临时救助审核确认”权限赋予乡镇人民政府（街道办事处），以其自身名义行使，持续提升临时救助工作实效。发挥县级困难群众基本生活保障工作协调机制作用，及时化解困难群众急难愁盼问题。各县（区）在每年度内至少启动一次困难群众基本生活保障工作协调机制。（责任单位：市民政局牵头负责）

（四）积极发展服务类社会救助。制定实施政府购买社会救助服务清单，鼓励县（区）通过政府购买服务等方式，对低收入人口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；加快推进为特困人员购买住院护理保险或护理服务，确保其生病住院有人照料；积极开展社会工作服务，为低收入人口提供心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务，推动形成“物质+服务”多元化救助模式。要加大对政府购买社会救助服务所需经费的统筹保障力度，切实保障购买社会救助服务工作顺利开展。（责任单位：市民政局、市财政局按职能分别负责）

（五）做好其他救助帮扶。对最低生活保障家庭、特困人员和最低生活保障边缘家庭，每户每月设置15度免费用电基数；对最低生活保障家庭实行每月4立方米用气基数免费政策。对城市最低生活保障家庭、特困人员继续实行每月每户3立方米基本水价（1.58元/立方米）免费的补贴政策。对城市最低生活保障家庭燃气工程安装费用减半收取，对城市最低生活保障家庭、城市特困人员已建多层住宅生活用水“一户一表”改造工程安装费用减半收取，具体由最低生活保障对象、特困人员持民政部门相关证件到燃气、供水经营企业办理。2025年底前，应当统一公布实施本辖区低收入人口消费性减免（补贴）政策，切实减轻低收入人口生活负担。针对生活用水、用电、用天然气消费以及基本殡葬服务消费的减免（补贴）政策，具备条件的应当对最低生活保障对象、特困人员、防止返贫监测对象、最低生活保障边缘

家庭成员、刚性支出困难家庭成员全覆盖（可以针对不同类别对象制定差别化的政策）。针对一次安装管道燃气设施费、公租房租金等消费的减免（补贴）政策，具备条件的根据实际制定实施。

鼓励有条件的地方将困难残疾人生活补贴、残疾儿童康复救助、困难重度残疾人家庭无障碍改造等帮扶措施延伸至最低生活保障边缘家庭成员等。（责任单位：市民政局牵头负责，市发展和改革委员会、市财政局、市住房和城乡建设局按职能配合）

（六）鼓励开展慈善帮扶。促进社会力量参与社会救助，支持引导公民、法人和其他组织通过捐赠财产、开展慈善项目、创办服务机构、提供志愿服务等方式，面向低收入人口开展慈善帮扶活动。建立政府救助与慈善帮扶衔接机制，市级民政部门牵头建立慈善组织参与社会救助信息对接服务平台，实现民政部门与慈善组织之间的信息共享与交换；县（区）级民政部门负责收集、汇总、整理本级慈善帮扶资源供给信息，定期提供给基层社会救助服务站等民政服务机构，指导其从供给台账中寻找、匹配合适的帮扶资源，及时主动做好资源对接，提升慈善帮扶成效；市、县（区）民政部门要积极帮助链接公益慈善资源，在征得低收入人口同意的前提下，向相关慈善组织提供有关信息，争取慈善帮扶。（责任单位：市民政局牵头负责）

（七）充分发挥群众互助作用。各县（区）要加大财政支持

力度，2024 年底前村（社区）“救急难”互助社实现全覆盖。要深化拓展村（社区）“救急难”互助社的功能作用，指导村（社区）“救急难”互助社完善运作机制、多方筹集资金、简便高效开展低收入人口救助帮扶，及时、自主地对本区域遭遇急难情形困难群众给予急难救助，做到“应救尽救”“应救即救”，有效解决困难群众急难愁盼问题，在可持续发展中更好发挥作用。（责任单位：市民政局、市财政局按职能分别负责）

五、强化组织实施

（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。市、县（区）政府要落实主体责任，在完善最低生活保障、特困人员救助供养政策措施基础上，结合实际进一步细化最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭以及其他困难人员的认定办法、程序和救助帮扶标准、措施等。深入实施基层社会救助能力提升工程，市级民政部门应采取“线上”“线下”相结合的方式每年度对市、县、乡、村四级社会救助工作力量进行一次全员培训。要持续加强社会救助政策日常宣传解读力度，在每年度 5 月开展社会救助政策宣传月活动，有效提升社会救助政策知晓率。（责任单位：市民政局牵头负责）

（二）落实部门责任。相关部门要各司其职、主动作为，协同配合、齐抓共管，打通数据壁垒、加强信息共享，鼓励引导更

多困难群众通过勤劳改善生活，依托村（社区）“救急难”互助社深入开展群众性互助互济活动，共同做好低收入人口动态监测和分层分类社会救助工作。民政部门要统筹低收入人口认定、监测和常态化救助帮扶工作，负责最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助等相关工作。教育体育、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、卫生健康、应急管理、医保等部门按照各自职责分别负责教育救助、就业救助、住房救助、受灾人员救助、医疗救助等相关工作。发改部门牵头制定实施生活用水、用电、用天然气消费、一次安装管道燃气设施费等公共服务项目消费的减免（补贴）政策。农业农村、乡村振兴部门负责做好健全防止返贫动态监测和帮扶机制相关工作。残联组织协同做好残疾人救助帮扶相关工作。财政部门负责根据经济社会发展水平、财政状况、救助需求等因素，通过现有资金渠道合理安排相应社会救助资金，保障低收入人口救助帮扶工作持续开展。

（三）强化监督检查。市、县（区）民政部门会同财政等部门要加强社会救助资金使用监管，确保按时足额发放，不得挤占、挪用、截留或者擅自扩大资金使用范围；杜绝“人情保”“关系保”，严查优亲厚友、骗取套取等行为，确保资金真正用到困难群众身上。做好社会救助信访工作，有效化解困难群众反映强烈的突出问题，切实维护困难群众合法权益，坚决杜绝发生冲击社

会道德底线的事件。推动申请或已获得社会救助的家庭或人员严格按照规定如实申报收入状况、财产状况,在社会救助领域营造“人人讲诚信、事事讲信用”的良好社会氛围。建立容错纠错机制,落实“三个区分开来”要求,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,激励基层干部担当作为,切实兜牢基本民生底线。将“加强低收入人口动态监测,做好分层分类社会救助工作”情况列为社会救助领域省级督查激励的重要评价指标,推动真抓实干、务求实效。(责任单位:市民政局牵头负责)

本实施方案自印发之日起施行。此前我市有关规定与本实施方案不一致的,按本实施方案执行。