

2022 - 2023

为深入贯彻落实省民政厅、省教育厅、省公安厅等 14 部门《关于印发〈甘肃省城镇困难群众脱困解困行动方案（2021 年-2023 年）〉的通知》（甘民发〔2021〕122 号）、市民政局、市教育局、市公安局等 14 部门《关于印发〈白银市城镇困难群众脱困解困行动方案（2022 年-2023 年）〉的通知》（市民发〔2022〕6 号）精神，为进一步织密筑牢困难群众基本生活保障安全网，有效保障城镇困难群众基本生活，决定在全县范围开展城镇困难群众脱困解困专项行动。特制定本实施方案。

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，深入贯彻落实习近平总书记“让农村贫困人口、城镇困难群众等所有需要帮助的人们都能生活得到保障、心灵充满温暖”指示精神，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，按照“兜底线、织密网、建机制”的要求和对象精准、动态管理、应保尽保的原则，坚持精准帮扶、城乡统筹、资源整合、社会参与，分层分类实施社会救助，落实落细各项社会救助政策，加大综合兜底保障力度，切实织密兜牢城镇困难群众基本生活底线。

（二）目标任务。通过建立工作机制，完善政策体系，统筹救助资源，深入推动城镇困难群众脱困解困工作。力争到2023年，建立起分层分类、城乡统筹、符合县情实际的社会救助体系，在制度更加成熟更加定型上取得明显成效。推动社会救助城乡统筹和高质量发展，形成“资金+物资+服务”的救助方式。努力构建以最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助、基本医疗、教育、住房、就业创业等基础救助为核心，社会福利、社会保险为补充的综合保障体系，切实织密兜牢民生保障安全网，为持续增强人民群众的获得感、幸福感、安全感提供有力保证。

（三）对象范围。城市特困人员、孤儿、事实无人抚养儿童、残疾人两项补贴对象等特殊困难群体；纳入城市居民低保范围的家庭或个人；人均收入在当地城市低保标准1-1.5倍的低保边缘家庭中的重残人员、重病患者等特殊困难人员；因病、因残、因学、因灾、因突发事件等收入骤降或支出骤增导致基本生活出现困难的城市居民家庭；基本生活困难的进城务工人员、持有当地居住证人员、临时外来人员；县级人民政府认定的其他城镇困难人员。

二、政策措施

（一）兜牢基本生活底线

一是落实社会救助兜底保障政策。1、准确认定保障对象。

综合运用最低生活保障家庭经济状况评估认定、居民家庭经济状况信息核对等手段，及时准确认定城市低保对象。以因病、因残等丧失劳动能力家庭和个人作为重点，加大低保动态调整力度，将符合条件的人员纳入相应救助范围。

2、严格规范认定条件。加强最低生活保障审核确认工作的规范管理和相关服务。按照《白银市最低生活保障审核确认实施细则》规定，对于维持最低生活保障家庭生活必需的财产，在认定时予以适当豁免；对家庭成员因病、因残、因学支出情况，分梯度、按比例对家庭刚性支出予以适当扣减。“十四五”期间中央和省市确定的城乡居民基本养老保险基础养老金，国家规定的优待抚恤金、计划生育奖励与扶助金、奖学金、见义勇为等奖励性补助，政府发放的各类社会救助款物，不计入家庭收入。将残疾等级为一、二、三级智力、精神残疾，一、二级肢体残疾和一级视力残疾人员中符合条件的全部纳入特困人员救助供养范围。

3、科学确定保障水平。城市低保标准年度增速不低于城镇居民上年度人均消费支出增速。对符合城市最低生活保障条件的残疾人家庭，残疾人本人的最低生活保障金按保障标准的 20%上浮计算。特困人员救助供养标准分为基本生活标准和照料护理标准，基本生活标准按照不低于最低生活保障标准的 1.3 倍确定；照料护理标准根据特困人员生活自理能力和服务需求分档确定。（县民政局负责，各乡镇配合）

二是提升最低生活保障实效。

1、全面落实低保制度。对因下岗失业等原因导致基本生活困难，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，且符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的城市居民家庭，及时纳入城市低保范围，切实做到应保尽保。

2、落实低保渐退制度。对重新就业或创业后，家庭人均收入超过当地低保标准的，实施“低保渐退”，给予不超过6个月的渐退期，实现稳定就业创业后再退出最低生活保障范围，助力更多有劳动能力的困难群众再就业敢创业。

3、适度扩大保障范围。对低保边缘家庭中的重残人员、重病患者等特殊困难人员，经本人申请，参照“单人户”纳入低保范围；重残人员是指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智力残疾人、三级精神残疾人，重病患者是指患有相关部门认定的重特大疾病或者当年患病就医自负费用（自负费用指经基本医疗保险、大病保险以及各类补充医疗保险、商业保险报销，并实施医疗救助后剩余的费用）超过上年度家庭总收入的人员。对受重大疫情等突发公共事件影响无法外出务工、经营、就业，导致收入下降、基本生活出现困难的城市居民、失业人员，凡符合条件的，全部纳入低保范围，保障其基本生活。

4、适当扣减必要费用。可根据家庭成员因病、因残、因学支出情况，以及家庭成员中儿童、孕妇、哺乳期妇女、老年人必要的营养费和残疾人、失能半失能老年

人必要的护理费，在核算家庭收入时分梯度、按比例对1年内刚性支出予以适当扣减。（县民政局负责，各乡镇配合）

三是实施临时救助。1、**合理确定临时救助标准。**对于一般性基本生活困难，充分考虑困难类型、困难程度、家庭人口和困难延续时间，用“当地城市居民最低生活保障标准（元/人.月）×救助人数（人）×困难持续时间（月）（持续时间原则上最长不超过6个月）”来确定临时救助标准。对于因火灾、交通事故、突患重大疾病等造成重大生活困难的，根据具体情形分类分档设定，采取“一事一议”的方式给予临时救助金。

2、**深入开展“救急难”工作。**健全完善“一门受理、协同办理”机制，建立困难群众求助事项“首问负责制”，不断优化社会救助受理、转办（介）、反馈等工作流程，严格办理时限和工作要求。依托政务大厅、办事大厅等，建立统一的社会救助综合服务窗口，方便困难群众求助。健全急难对象主动发现报告机制、“救急难”快速响应机制，建立“救急难”人员数据库，适时跟踪关注，并根据其生活变化情况及时给予救助帮扶，加强与相关部门的协调配合，推进资源统筹，提升救助效益。（县民政局负责，各乡镇配合）

四是加大低收入人口救助力度。1、**加强动态监测。**以低保对象、特困人员、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以及其他低收入

人口为重点，健全完善低收入人口动态管理和监测预警机制。坚持信息化与传统手段相结合、线上预警与线下调查相结合、个人申请与主动发现相结合的方式，通过数据比对等手段对低收入人口开展常态化监测，及时预警发现可能需要救助的低收入人口。

2、加强动态管理。充分发挥乡镇、社区干部、网格管理员、“楼长”、志愿者等基层力量优势，协助民政部门及时掌握低保家庭人口状况、收入状况、财产状况，对短期内经济状况变化不大的低保家庭，每年核查一次；对收入来源不固定、家庭成员有劳动能力的低保家庭，每半年核查一次；对家庭情况发生变化的及时做出调整。注重发现辖区居民新面临的和突发的基本生活困难，主动向民政部门报告并协调解决。

3、及时救助帮扶。对低收入家庭中符合低保、特困人员救助供养等条件的，及时纳入相应救助范围。对遭遇突发性、紧迫性、灾难性困难或突发公共事件导致基本生活出现严重困难的低收入人口，给予临时救助。通过政府购买服务等方式，为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。（县民政局负责，各乡镇配合）

（二）加强特殊群体关爱保护力度

一是改善分散供养特困人员生活条件。1、靠实监护责任，完善监护协议，明确监护人义务和权利，对监护照料责任履行不到位的及时更换监护人。落实走访探视制度，及时发现和解

决分散供养特困人员生活中遇到的实际困难和问题。**2、**坚持“自主选择、托底供养”的原则，确定照料护理方式，动员鼓励有集中供养意愿的分散供养特困人员，特别是完全或部分丧失自理能力的分散供养特困人员入住集中供养机构。**3、**对集中供养意愿不强烈的，通过购买服务的方式，由专业社会组织、社会工作服务机构等提供照料护理服务。鼓励和支持城市低保家庭具备照料护理技能的保障对象参与分散特困供养人员照料护理工作。**4、**按照“缺什么补什么”的原则，以县为单位，每半年为分散供养特困人员采购发放生活必需品。**5、**对分散供养特困人员患病入院治疗须支付押金但个人缴费存在困难的，调查核实后可通过临时救助予以解决。（县民政局负责，各乡镇配合）

二是深入开展生活困难重度残疾人照护服务。**1、准确认定保障对象。**对不符合特困人员救助供养条件且残疾程度为一级或二级、纳入低保范围的残疾人开展全面排查，充分尊重贫困重度残疾人的意愿，准确摸清服务需求底数，合理确定照护服务内容和标准，建立服务需求信息台账，并定期更新。**2、切实做好照护服务。**根据实际，对完全丧失或部分丧失自理能力，有长期照护需求且本人愿意接受集中照护服务的贫困重度残疾人，采取政府购买服务等形式，为其提供集中照护服务。对不具备集中照护服务条件的，或贫困重度残疾人不愿接受集

中照护服务的，可采取政府购买服务形式，为其提供洗衣、理发、打扫卫生、送医送药等服务。**3、加大资金投入力度。**统筹使用困难群众救助补助资金中 2% 的购买服务资金，优先安排各级留存的福彩公益金开展贫困重度残疾人照护服务，引导鼓励社会力量通过捐款捐物、志愿服务、设立基金等形式参与贫困重度残疾人照护服务。（县民政局、县残联分别负责，各乡镇配合）

三是落实孤儿和事实无人抚养儿童保障政策。**1、精细排查。**充分发挥街道儿童督导员和居委会儿童主任职能作用，落实定期巡访制度，组织开展逐户逐人摸底排查工作。积极推进部门间大数据比对，加强部门间信息共享，及时筛查发现符合条件的儿童。健全完善信息台账，做到一人一档、动态更新。**2、精确认定。**坚持最有利于儿童的原则，具体问题具体分析，特殊情况特殊处理，确保将符合条件的儿童纳入孤儿和事实无人抚养儿童保障范围。对于儿童父母情况发生变化、不再符合保障条件的，及时落实退出机制，终止保障资格。**3、精准保障。**及时足额发放孤儿和事实无人抚养儿童基本生活补贴，对保障对象及其家庭存在的实际困难，按照缺什么、补什么的原则，分类施策，精准帮扶。积极推进政府购买服务，有针对性地为孤儿和事实无人抚养儿童提供心理疏导、精神慰藉、亲情关爱、资源链接、权益维护等服务，全力保障孤儿和事实无人

抚养儿童的基本生活和身心健康。（县民政局负责，各乡镇配合）

四是加强生活无着流浪乞讨人员救助管理。1、建立常态化街面巡查制度，及时发现、劝告和护送流浪乞讨人员到救助管理机构接受救助。持续开展“夏日送清凉”“寒冬送温暖”专项救助工作，确保不发生冻饿死伤等极端事件。2、对走失、务工不着、家庭暴力受害人等离家在外的临时遇困人员，积极提供帮扶救助。对机构滞留人员，根据身体状况、年龄等实际，分类实施生活保障、医疗救治和教育矫治等照料服务。3、采取 DNA 比对、指纹识别、人脸识别等方式甄别滞留人员身份信息，通过全国救助寻亲网、头条寻人平台、寻亲热线等渠道开展寻亲服务，帮助其及时返乡、回归家庭。4、对长期滞留救助管理机构的流浪乞讨等无户口城镇困难群众，采集 DNA 样本并录入全国打拐库，网上信息比对，确定姓名、年龄，统一提出申请，按照属地管理原则登记户口。根据年龄纳入孤儿保障或特困人员救助供养范围，安置到当地福利机构长期照料。（县民政局、县公安部门分别负责）

（三）全面开展专项社会救助

一是继续加大医疗救助力度。1、建立健全统筹城乡的医疗救助保障制度。2、在县域内发生的急重危伤病、需要急救但无法查明身份或身份明确但无力支付费用的患者，按规定由

疾病应急救助基金予以补助。3、对城镇困难群众中的低保、特困人员、孤儿和事实无人抚养儿童参加城乡居民基本医疗保险个人缴费部分给予全额或定额资助，确保其享受基本医疗保障服务。4、对已参保的城镇困难群众中的特困人员（孤儿和事实无人抚养儿童）、低保对象政策范围内住院及门诊慢性特殊疾病医疗费用经基本医保、大病保险报销后的个人自付部分，在年度救助限额内，按照不低于70%比例实施分类医疗救助。（县医保部门、卫生健康部门分别负责）

二是继续加大教育救助力度。1、将城市低保、特困、残疾等家庭经济困难学生，按照学前教育减免保教费、义务教育阶段家庭经济困难学生生活补助、中等职业教育免学费政策，符合条件的全部纳入资助范围。2、城市低保、特困、残疾等家庭经济困难学生可申请享受普通高中、中等职业教育、本专科生、研究生国家助学金和普通高校新生入学路费资助、生源地信用助学贷款等资助政策，并优先安排学校组织的勤工助学活动；学业成绩优异的，可申请享受各类奖学金等奖励政策；对符合条件的普通高校家庭经济困难学生进行助学贷款代偿或救助。3、落实为符合条件的残疾儿童少年送教上门相关政策。（县教育部门负责）

三是继续加大住房救助力度。1、对城镇住房救助对象，优先配租公共租赁住房或发放住房困难家庭租赁补贴，充分考

虑其住房支付能力不足的客观条件，对配租公共租赁住房的按规定给予租金减免，确保其租房支出可负担。**2、**县级人民政府明确救助申请程序、救助措施、解决时限、救助标准、资金来源等具体要求，建立长效机制，做到发现一户、救助一户。

（县住建部门负责）

四是继续加大就业救助力度。**1、**为城镇社会救助对象优先提供公共就业服务，按规定落实社会保险补贴、公益性岗位补贴、职业培训补贴、一次性创业补贴、创业担保贷款贴息等政策。**2、**对有劳动能力和就业意愿的困难人员实施优先扶持和重点帮助，通过落实各项就业扶持政策、提供就业岗位信息、组织技能培训等有针对性的就业服务和公益性岗位援助，实现就业再就业。**3、**落实好就业困难人员社会保险补贴政策，对招用就业困难人员并缴纳社会保险费的单位和就业困难人员灵活就业后缴纳社会保险费的，按规定给予补贴。（县人社部门负责）

五是切实减轻困难群体参保缴费负担。**1、**对参加城乡居民基本养老保险的低保对象、特困人员、重度残疾人等缴费困难群体，由县人民政府为其代缴部分或全部最低缴费档次养老保险费。**2、**在提高城乡居民基本养老保险最低缴费档次时，对上述困难群体可保留现行最低缴费档次。**3、**支持和鼓励有条件的集体经济组织和其他经济社会组织、公益慈善组织、个

人为参加城乡居民基本养老保险的困难人员参保缴费提供资助。（县人社部门负责）

六是继续加大受灾人员救助力度。1、健全自然灾害应急救援体系，衔接国家自然灾害救助应急预案，调整优化市级应急响应启动标准和条件，完善重大自然灾害应对程序和措施，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调整机制。2、提升灾害救助精细化规范化管理水平，及时查核灾情、调拨救灾款物，做好受灾人员应急期救助、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。3、统筹使用各类救灾、救助资源，有效衔接受灾人员救助政策与相关社会救助政策，拓宽救助渠道，丰富救助形式，不断提升受灾人员基本生活保障水平。（县应急管理部门负责）

（四）多措并举提升城镇困难群众基本生活保障水平

一是落实困难群众税收优惠政策。1、落实支持创业就业税收优惠政策，促进困难群众创业就业。落实普惠性减税降费政策，切实减轻困难群众从事经营活动税费负担。落实援助与捐赠税收优惠政策，引导鼓励社会各界参与社会救助。2、创新开展税收政策宣传辅导，帮助困难群众充分知晓税收优惠政策。不断提升纳税服务水平，为困难群众办税缴费提供高效便捷服务。3、加大税收优惠政策落实情况监控分析力度，确保

税收优惠政策应享尽享。（县税务部门负责）

二是强化城镇困难职工帮扶力度。分梯度认定困难职工家庭，分类别实施分层次帮扶。**1、**对长期居住在县城且有一年以上事实劳动关系、生活困难的农民工，居住企业集中生活区的离退休、病退和领取定期生活费的人员，本人或家庭成员患重大疾病，符合建档标准的，纳入帮扶范围。**2、**按照深度困难、相对困难、意外致困三个档次的帮扶标准，落实生活救助、医疗救助、助学救助、法律援助、职业培训和职业介绍等帮扶项目。（县工会负责）

三是加强城镇女性关爱保护。**1、**通过自愿原则，继续为33-64岁城镇低收入（低保、特困供养、下岗、无业）妇女进行“两癌”免费检查。**2、**持续开展“巾帼暖人心”系列活动，围绕城乡人居环境整治、美丽家园创建、婚姻家庭矛盾纠纷排查调解、妇女儿童权益保障、困境人群关爱等内容，充分发挥巾帼志愿者在基层社会治理中的作用，针对性的走访慰问残疾妇女、留守妇女、老年妇女、单亲贫困母亲、困境妇女儿童等特殊群体及家庭，发放慰问金、慰问品等。**3、**做好妇女儿童权益维护工作，及时排查化解婚姻家庭矛盾、邻里纠纷，预防减少涉及妇女儿童权益保护类矛盾纠纷，对有诉讼要求且生活困难的妇女积极协助提供法律援助和心理辅导，保障妇女儿童合法权益。（县妇联负责）

四是鼓励慈善和社会力量参与救助。1、完善社会力量参与社会救助的优惠政策和激励措施，鼓励、引导、支持社会组织、企事业单位和爱心人士为城镇困难群众开展医疗、住房、子女上学、就业、社保等慈善救助。2、支持慈善组织实施困难群众医疗费用资助项目，通过慈善募捐开展送温暖活动。3、以社会救助对象需求为导向，培育发展社会救助领域社工机构和品牌项目。4、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、社会工作者、青年志愿者协助社会救助部门开展家庭经济状况调查评估、建档访视、需求分析等事务；并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，帮助他们改善困难处境、增强生活信心、提升发展能力。（县民政局、县卫生健康部门、团县委分别负责）

三、工作要求

（一）加强组织领导。各乡镇、各相关部门要提高政治站位，高度重视城镇困难群众脱困解困工作，制定具体实施细则，加大统筹协调力度，建立健全政府负责、部门落实、社会参与的工作机制，有力推进工作落实。健全完善县社会救助部门联席会议机制，适时组织召开联席会议，协调解决城镇困难群众基本生活方面遇到的突出矛盾和问题；进一步发挥县级困难群众基本生活保障工作协调机制作用，及时研究解决当地各类困

困难群众基本生活保障问题，特别是需要多部门参与、多方协同解决的困难群众急难个案问题。将社会救助政策落实情况纳入各乡镇、各相关部门工作绩效评价。通过政府购买服务等方式，配齐配强城镇困难群众脱困解困工作力量。

（二）明确责任分工。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、人力资源和社会保障、城乡住房建设、卫生健康、应急管理、医疗保障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。县直有关单位做好总体设计、政策制定、资金支持、检查指导等工作；县上做好上下衔接、内部协调、督促检查工作；各乡镇承担主体责任，统筹做好城镇困难群众脱困解困的相关工作，做好对象认定、人员管理、服务保障等工作。各乡镇、社区要协助做好主动发现、入户调查、对象公示等工作。

（三）强化服务管理。有关部门要密切配合，优化城镇困难群众各项申请事项审核审批流程，简化办事环节，提高办事效率。建立健全城镇困难群众主动发现机制、快速响应机制，不断提升服务城镇困难群众的质量水平。健全完善城镇困难群众经济状况核对机制，依法依规实现户籍、教育、社保、健康、就业、市场监管、税务、婚姻登记、不动产、车辆、公积金、金融、保险、证券等信息跨部门共享，并纳入信用体系建设范

畴。

（四）严格监督考核。加强与纪检监察、审计、巡视巡察等部门机构的协调联动，充分发挥纪检、审计、巡查和媒体、舆论、群众的监督作用，促进社会救助工作公平、公正、公开，对存在违纪违法行为的经办人员，依规依纪依法予以处理。建立容错纠错机制，鼓励各乡镇根据实际情况改革创新，激励基层干部担当作为，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。

（五）大力宣传引导。各乡镇、各相关部门要通过政策解读、业务培训等方式，让经办人员掌握并落实各项脱困解困政策。充分利用广播、电视、报刊、自媒体等各类媒体，向广大群众广泛宣传政策措施，让政策家喻户晓、深入人心。注重总结和推广各地好的经验做法、先进典型，充分调动社会各方参与城镇困难群众帮扶解困工作的积极性，激发城镇困难群众脱困解困的内生动力。