

中共榆林市委办公室

榆办字〔2021〕100号

中共榆林市委办公室
榆林市人民政府办公室

印发《关于改革完善社会救助制度的 若干措施》的通知

各县市区委、县市区人民政府，市委和市级国家机关各部门，各人民团体：

《关于改革完善社会救助制度的若干措施》已经市委、市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

中共榆林市委办公室
榆林市人民政府办公室

2021年12月30日

关于改革完善社会救助制度的若干措施

为加快改革完善我市社会救助制度，构建政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的综合救助格局，推进全市社会救助事业高质量发展，根据中央办公厅、国务院办公厅《关于改革完善社会救助制度的意见》（中办发〔2020〕18号）和省委办公厅、省政府办公厅《印发〈关于改革完善社会救助制度的若干措施〉的通知》（陕办字〔2021〕32号）精神，结合我市实际，制定如下措施。

一、总体要求

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，进一步深化全市社会救助制度改革，不断满足城乡困难群众多样化多层次保障需求，增强困难群众的获得感、幸福感、安全感。到2023年，健全分层分类、城乡统筹、制度完备的城乡社会救助体系。到2025年，制度更加成熟更加定型，提供丰富多元、水平适度、规范透明、饱含温度的社会救助服务。到2035年，实现全市社会救助事业高质量发展，改革发展成果更多更公平惠及困难群众。

二、重点任务

（一）完善统筹衔接的综合救助体系

1. 健全分层分类救助体系。全面建成以基本生活救助、专项救助、急难救助为主体，社会力量参与为补充的综合保障救助格局。对共同生活的家庭成员人均收入低于城乡最低生活保障标准，且家庭财产状况符合规定条件的，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。对遭遇突发性、紧迫性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，且家庭财产状况符合规定条件的，给予急难社会救助。对遭遇自然灾害的，给予受灾人员救助。进一步完善医疗、教育、住房、就业等专项救助制度，解决困难群众的医疗、教育、住房和就业等方面的困难，做到制度健全、政策衔接、兜底有力。（牵头单位：市民政局；配合单位：市医保局、市教育局、市住建局、市人社局，各县市区）

2. 加快推进城乡统筹发展。统筹区域救助制度协调发展，加大农村社会救助投入，同步推进城镇困难群众解困脱困，分区域、分步骤缩小城乡差异，加快实现城乡救助服务均等化。有序开展持有居住证人员在居住地申办社会救助业务。统筹民生保障体系协调发展，加强与社会保险、社会福利的衔接。统筹与乡村振兴战略的协调发展，进一步健全完

善防返贫监测预警和基本生活救助机制，强化对脱贫不稳定户、边缘易致贫户，以及因病、因灾、因意外事故等导致基本生活出现严重困难家庭的动态监测和救助帮扶。（牵头单位：市民政局；配合单位：市财政局、市人社局、市农业农村局、市乡村振兴局，各县市区）

3. 创新社会救助方式。实施“物质+服务”的立体救助，在坚持资金救助、发放实物等方式的同时，积极发展服务类社会救助，通过政府购买服务，为社会救助家庭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、心理慰藉等服务。统筹完善对重度残疾人、重病患者以及老年人、未成年人等特殊困难群体的救助政策，依据身体状况、劳动能力、困难类型、困难程度、自救能力等因素，实施类别化、差异化救助。（牵头单位：市民政局；配合单位：市医保局、市残联，各县市区）

（二）夯实基本生活救助体系

4. 进一步完善最低生活保障制度。完善低保对象认定标准，核减困难家庭因残疾、患重病等增加的刚性支出、必要的就业成本，将符合条件的困难家庭纳入低保范围。做好低保边缘家庭的认定工作，对低保边缘家庭中的重度残疾人、重病患者等特殊困难人员，参照“单人户”纳入低保范围。（牵头单位：市民政局；配合单位：市财政局，各县市区）

5. 切实保障特困人员基本生活。精准认定特困人员，将特困人员救助供养覆盖的未成年人年龄从16周岁延长至18周岁。合理制定特困人员供养标准动态调整机制，特困人员基本生活标准原则上不低于当地低保标准的1.3倍，全自理、半护理和全护理特困人员照料护理标准分别按照当地最低工资标准的10%、15%和25%确定。落实分散供养特困人员照料护理服务，推进签订委托照料协议，落实走访照料责任。加强特困人员供养服务机构建设和设施改造，提升特困人员保障能力水平。（牵头单位：市民政局；配合单位：市财政局，各县市区）

6. 完善基本生活救助标准自然增长机制。健全社会救助标准动态调整机制，结合财力状况，科学制定与经济社会发展相适应的困难群众救助保障标准。认真落实社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，及时足额发放价格临时补贴。（牵头单位：市民政局；配合单位：市发改委、市财政局、国家统计局榆林调查队，各县市区）

7. 加强分类动态管理。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。核查期内救助对象家庭经济状况无明显变化的，不再调整救助水平。逐步建立完善救助对象家庭人口、经济状况重大变化报告机制。（牵头单位：市民

政局；配合单位：各县市区）

（三）完善专项社会救助体系

8. 完善医疗救助制度。完善医疗救助对象动态认定核查机制，全面落实分类资助参保和直接救助等政策，确保符合条件的困难群众及时纳入基本医保、大病保险和医疗救助等保障范围。健全完善重大疫情医疗救治医保支付政策，出现突发疫情等紧急情况时，实行医疗机构先救治、后收费的医保政策，确保患者不因费用问题影响就医。完善异地就医直接结算制度，加强医疗救助与其他医疗保障制度、社会救助制度的衔接。（牵头单位：市医保局；配合单位：市卫健委、市民政局，各县市区）

9. 完善教育救助制度。全面落实家庭经济困难学生各项资助政策。对于经鉴定具有接受教育能力的残疾儿童，采取随班就读、特教学校就读和送教上门等措施，保障适龄残疾儿童少年接受义务教育的权利。（牵头单位：市教育局；配合单位：市民政局、市残联，各县市区）

10. 完善住房救助制度。开展保障性安居工程评估，完善住房保障政策体系。推行公租房和租赁补贴“一网通办”和常态化申请受理，对符合规定的城镇低保家庭、分散供养特困人员等优先进行保障。加大对农村低收入人口的住房安全救助，组织开展房屋危险性评定，对评定为C级和D级危房的，通过实施危房改造和农房品质提升（节能改造+抗

震改造) 等有效措施, 保障其住房安全。(牵头单位: 市住建局; 配合单位: 市民政局, 各县市区)

11. 完善就业救助制度。依托基层公共就业服务平台, 对社会救助对象实行重点扶持, 优先提供政策咨询、职业培训等就业服务, 按规定落实税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、公益性岗位补贴和残疾人就业等政策, 促进就业创业, 确保零就业家庭实现动态清零。(牵头单位: 市人社局; 配合单位: 市民政局、市残联, 各县市区)

12. 完善受灾人员救助制度。健全自然灾害应急救助体系, 针对多灾易灾地区, 调整优化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, 建立与经济发展水平相适应的自然灾害救助标准调整机制。统筹做好应急救助、过渡期生活救助、旱涝灾害临时生活困难救助、冬春临时生活困难救助和因灾倒损民房恢复重建等工作。(牵头单位: 市应急局; 配合单位: 市财政局, 各县市区)

13. 完善法律援助和司法救助制度。优化法律援助申请手续, 对申请法律援助的留守儿童、妇女、老年人和残疾人等特殊对象开通绿色通道, 提供个性化、专业化法律服务。积极帮助受到侵害但无法获得有效赔偿的生活困难当事人摆脱生活困境, 为涉刑事案件家庭提供救助帮扶、心理疏导、关系调适等服务。完善矛盾纠纷多元化解机制。(牵头单位: 市司法局; 配合单位: 各县市区)

14. 发展其他帮扶工作。做好低保对象、特困人员冬季取暖补贴和困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴发放工作。落实困难群众殡葬救助制度，为符合条件的对象减免相关费用。推进残疾儿童康复救助、孤儿基本生活保障等工作。加强对事实无人抚养儿童等困境儿童的保障，做好与社会救助政策有效衔接。（牵头单位：市民政局；配合单位：市财政局，各县市区）

（四）完善急难社会救助体系

15. 持续完善临时救助政策。强化急难型和支出型救助功能，对“急难型”临时救助，可简化程序“先行救助”，事后补充说明情况；对支出型临时救助，按照审核审批程序办理。对重大生活困难的，可通过县级困难群众基本生活保障协调机制，按照“一事一议”方式，适度提高临时救助标准；对遭遇突发性、紧迫性、灾难性变故以及因教育、医疗等刚性支出陷入困境，靠自身和家庭无力解决的特殊个案，加强临时救助与其他社会救助制度的衔接，给予救助帮扶，形成救助合力。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“救急难”工作机制。逐步取消户籍地、居住地申请限制，探索由急难发生地实施临时救助。落实临时救助分级审批制度和乡镇（街道）临时救助备用金制度，提高救助时效。（牵头单位：市民政局；配合单位：市财政局，各县市区）

16. 加强和改进生活无着流浪乞讨人员救助管理。强化各级党委和政府属地管理责任，压实各级民政等相关部门以及救助管理机构和托养机构责任，切实保障流浪乞讨人员人身安全和基本生活。要按照规定做好长期滞留人员落户安置工作，将符合条件人员纳入社会保障体系，为走失、务工不着、家庭暴力受害人等离家在外的临时遇困人员提供相应救助。（牵头单位：市民政局；配合单位：各县市区）

17. 强化突发公共事件困难群众急难救助工作。将困难群众急难救助纳入突发公共事件相关应急预案，明确应急期社会救助政策措施，积极做好困难群众基本生活和基本照料服务保障。根据公共事件波及范围和影响程度，适时启动紧急救助程序，按照有关规定适度扩大救助保障范围，将符合条件的困难群众纳入低保、特困和临时救助等社会救助范围，强化困难群体基本生活保障。（牵头单位：市民政局；配合单位：市发改委、市卫健委、市应急局、市医保局，各县市区）

（五）完善社会力量参与救助体系

18. 支持慈善事业参与社会救助。动员、引导慈善组织加大对社会救助的支持力度，支持各级慈善组织参与帮扶救助工作，促进慈善资源合理配置。按照法律法规对参与社会救助的慈善组织落实税收优惠、费用减免政策。加强对慈善组织和网络募捐活动监管，加强信用管理、信息公开，主动

接受社会监督，防止诈捐、骗捐。（牵头单位：市民政局；配合单位：市财政局、市税务局，各县市区）

19. 引导社会力量参与社会救助。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家庭经济状况调查评估、建档访视、需求分析等事务性工作，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。鼓励引导以社会救助为主的服务机构按一定比例设置社会工作专业岗位。（牵头单位：市民政局；配合单位：市财政局、市人社局，各县市区）

20. 促进志愿服务参与社会救助。建立健全社会救助志愿服务制度体系，推广全国志愿服务信息系统，支持引导志愿服务组织、社会爱心人士开展以空巢老人、留守儿童、困境儿童、残疾人等困难群体为重点内容的扶贫济困志愿服务，探索建立与困难群众需求互补、互助共享、和谐帮扶的工作模式。（牵头单位：市民政局；配合单位：市委宣传部，各县市区）

（六）提升社会救助服务水平

21. 优化简化服务流程。授予县市区在社会救助职能整合、政策衔接、资源统筹等方面更多自主权，将低保对象、特困人员审核确认权限下放乡镇（街道），乡镇建立党委领导、政府负责、部门参与的社会救助联审制度，县级人民政

府要规范监管程序，加强监督指导。逐步建立社会救助家庭守信激励和失信惩戒机制，推广社会救助领域证明事项告知承诺制等创新做法。（牵头单位：市民政局；配合单位：各县市区）

22. 健全主动发现机制。完善困难群众急难问题快速响应机制，将定期走访、及时发现需要救助的困难群众列为村（社区）组织重要工作内容，发挥村（社区）协理员、网格员、驻村（社区）干部、结对帮扶干部、志愿者作用，协助困难群众申办相应救助保障或提供帮扶服务，切实做到早发现、早介入、早救助。依托“12345”政务服务便民热线，开通社会救助服务热线，及时回应群众诉求。通过来信来访、走访调研、定期排查等拓宽主动发现渠道，形成对象申请与主动发现相结合的社会救助工作机制。（牵头单位：市民政局；配合单位：各县市区）

23. 完善“一门受理、协同办理”制度。依托乡镇（街道办）便民服务中心，完善社会救助窗口服务制度，统一受理救助申请。进一步细化工作流程，明确标准、时限，完善转办、督办制度，及时办理或跟踪、反馈办理结果等工作程序，根据申请人困难情况、致贫原因、劳动能力、刚性支出等因素，科学评估救助需求，合理确定救助方式，实现救助申请人与相关救助部门的高效对接。（牵头单位：市民政局；配合单位：各县市区）

24. 提升社会救助信息化水平。依托社会救助动态监控系统 and 救助家庭经济状况核对系统，健全完善低收入人口动态监测信息平台。借助市政务数据共享交换平台共享教育、人力资源社会保障、住建城乡建设、卫生健康、应急管理、医疗保障等部门信息，为相关部门单位及社会力量开展救助帮扶提供支持。全面推进社会救助事项线上办理，开展“e救助”等“掌上办”服务，提高困难群众申办社会救助效率，全面提升社会救助服务智能化、高效化、便捷化水平。按照依法依规、授权委托、安全保密的原则，加快完善社会救助家庭经济状况核对机制，有关部门和机构要予以配合，并加强信息安全保护。（牵头单位：市民政局；配合单位：市教育局、市人社局、市住建局、市卫健委、市应急局、市医保局，各县市区）

25. 加强基层救助工作经办能力。实施基层社会救助能力提升工程，各乡镇（街道）一般应配备3~5名社会救助工作人员，人口规模2万人以上、民政服务对象较多的乡镇（街道）可适当增配工作人员。村级至少设立1名社会救助协理员，困难群众较多的村（社区）可建立社会救助服务站（点）。鼓励社会力量承担相关工作，由其派遣工作人员参与社会救助工作。关爱基层救助工作人员，提供必要的履职保障。加强业务培训，增强基层社会救助干部队伍政治素质和服务能力。（牵头单位：市民政局；配合单位：市财政局，

各县市区)

26. 加大政府购买社会救助服务力度。完善政府购买社会救助服务政策措施，将适合通过市场化方式提供的事务性、服务性社会救助工作列入政府购买服务指导目录。购买社会救助服务所需资金应当列入财政预算，从各级既有的社会救助工作经费或者社会救助专项资金等预算中统筹安排。各县市区可按照不超过上年度中省市县社会救助补助资金总额2%的比例，从当年可用社会救助专项资金中安排购买社会救助服务经费。(牵头单位：市民政局；配合单位：市财政局，各县市区)

三、保障措施

(一) 加强组织领导。各县市区党委政府要把社会救助作为事关全市经济社会发展全局的一件大事和第一民生工程来抓，将社会救助体系建设列入各级政府工作的重要议事日程，坚持党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制，充分发挥社会救助工作协调推进暨困难群众基本生活保障工作联席会议作用，定期研究协调解决社会救助工作中遇到的困难和问题，统筹推进社会救助改革，完善社会救助体系，织密筑牢民生保障安全网。

(二) 强化责任落实。各县市区、各有关部门要高度重视并积极推进统筹完善社会救助体系建设工作，各责任单位要按照职责分工，细化工作措施，加强协调配合，齐心协力

抓好各项工作落实。各县市区要认真落实工作责任，充分调动各方力量和资源，加快构建统筹衔接、精准实施、兜底有力的社会救助体系。

(三) 强化资金保障。各县市区要根据有关政策要求，加大社会救助资金统筹使用的力度，落实社会救助配套资金，切实保障困难群众基本生活。市级财政安排的困难群众救助补助资金重点向救助任务重、财政困难的县市区倾斜。开展社会救助所需工作经费纳入各级财政预算。

(四) 强化督导评估。加强对统筹完善社会救助体系工作的督查评估，及时总结推广各地的好经验、好做法，推动全市社会救助整体效能不断提升。加强资金监管，强化对社会救助资金的审计监督和专项检查，及时纠正并依法查处违纪违规问题。健全“双随机、一公开”监督机制，加强社会救助事中事后监管。建立容错纠错机制，鼓励改革创新，激励基层干部担当作为。

中共榆林市委办公室

2021年12月30日印发

