

中共洛阳市委办公室文件

洛办〔2022〕1号



中共洛阳市委办公室 洛阳市人民政府办公室 印发《关于改革完善社会救助制度的 实施方案》的通知

各县区党（工）委和人民政府（管委会），市委各部委，市直机关各单位，各大中型企业、科研院所和大专院校，各人民团体：

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

中共洛阳市委办公室
洛阳市人民政府办公室

2022年1月1日

关于改革完善社会救助制度的实施方案

为统筹发展社会救助事业，巩固脱贫攻坚成果，助力乡村振兴，兜住兜牢基本民生保障底线，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》（中办发〔2020〕18号）精神，根据《中共河南省委办公厅、河南省人民政府办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的实施意见〉的通知》（豫办〔2020〕26号）精神，结合我市实际，制定本实施方案。

一、总体目标

到 2022 年，社会救助兜底保障功能有效发挥，困难群众得到及时救助，形成分层分类、城乡统筹、制度完备的社会救助新格局。到 2035 年，实现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，民生兜底保障安全网密实牢靠，总体适应基本实现社会主义现代化宏伟目标。

二、重点任务

（一）完善统筹衔接的综合救助体系

1. 构建综合救助格局。以增强社会救助及时性、有效性为目标，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。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，健全分层分类的救助制度体系。完善体制机制，运用现代信息技术推进救助信息聚合、救助资源统筹、救助效率提升，逐步实现精准救助、高效救助、温暖救助、智慧救助。

2. 打造多层次救助体系。根据困难类型、困难程度等，实施差异化分类救助。基本生活出现困难的，按规定给予最低生活保障或特困人员救助供养。医疗、教育、住房、就业等方面存在困难的，按规定给予相应的专项社会救助。对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病，受突发公共卫生事件影响或者由于其他特殊原因，导致基本生活暂时陷入困境的家庭或者个人以及临时遇困、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。

3. 创新社会救助方式。拓展社会救助服务内涵，形成“物质+服务”的救助方式。发挥社会工作服务机构和社会工作专业人才作用，为社会救助对象提供社会融入、心理疏导等专业服务。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。

4. 促进城乡统筹发展。推进社会救助制度城乡统筹，为持有居住证人员在居住地办理社会救助，加快实现城乡救助服务均等化。对符合条件的农业转移人口提供城镇居民同等的救助帮扶政策。加大农村社会救助投入，逐步缩小城乡

差距。加强与乡村振兴战略衔接。完善城镇困难职工常态化梯度帮扶体系，全市在档城镇困难职工家庭帮扶实现全覆盖。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市教育局、市公安局、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、市应急管理局、市医疗保障局、市总工会、市残联，各县区党委和人民政府）

（二）完善基本生活救助体系

5. 完善基本生活救助制度。完善低保、特困人员和低收入人员认定办法。分档或根据家庭成员人均收入与低保标准的实际差额发放低保金。对低收入家庭中的重度残疾人、重病患者等困难人员，经本人申请，可以参照“单人户”纳入低保。对农村敬老院继续提升改造。完善特困人员照料护理标准，提高生活不能自理的特困人员集中供养率。

6. 完善基本生活救助标准自然增长机制。综合考虑居民人均消费支出或人均可支配收入等因素，结合财力状况合理制定全市低保标准和特困人员救助供养标准并建立动态调整机制。特困人员照料护理标准按照差异化服务的原则，分为全自理标准、半自理标准、全护理标准三个档次。特困人员照料护理标准参照洛阳市最低工资标准的一定比例确定。

7. 加强分类动态管理。规范救助对象家庭人口、经济状况重大变化报告机制，救助对象家庭人口、收入、财产等

状况发生变化的应当及时告知乡镇（街道）或村（社区）。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。低保对象、特困人员死亡后，已发放的困难群众救助金不再收回。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市财政局、市卫生健康委、市医疗保障局、市残联，各县区党委和人民政府）

（三）完善专项社会救助体系

8. 健全医疗救助制度。健全医疗救助对象动态认定核查机制，将符合条件的救助对象纳入救助范围，做好分类资助参保和直接救助工作。落实特殊群体、特定疾病等医药费豁免制度。完善疾病应急救助，优化办理流程，在突发疫情等紧急情况时，确保医疗机构先救治、后收费。完善重大疫情医疗救治医保支付政策，确保贫困患者不因费用问题影响就医。加强医疗救助与其他医疗保障制度、社会救助制度衔接，发挥制度合力，减轻困难群众就医就诊后顾之忧。

9. 健全教育救助制度。精准落实学生资助政策，对有教育救助需求的脱贫人口、低保、城市困难职工等家庭的子女和特困人员、监护人因见义勇为伤亡的被监护人、残疾人子女、烈士子女、事实无人抚养儿童、孤儿、残疾儿童等，在普通高等教育（含高职、大专）以下阶段全部纳入救助范

围，并根据不同教育阶段需求和实际情况，采取减免相关费用、安排勤工助学岗位、送教上门等方式，给予多样化的教育救助，保障其优先享受资助政策。

10. 健全住房救助制度。对符合规定标准的住房困难低保家庭、分散供养的特困人员等实施住房救助。对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优先实施公租房保障。完善住房安全保障措施，健全住房安全档案，切实保障符合条件的农村低保、特困供养等人员的住房安全。探索建立农村低收入群体住房安全保障长效机制，保障农村低收入家庭住房安全。

11. 健全就业救助制度。为社会救助对象优先提供公共就业服务，纳入当地的再就业工作规划，按规定落实税费减免、贷款贴息、社会保险补贴、公益性岗位补贴等政策，确保零就业家庭实现动态“清零”。对已就业的低保对象，在核算其家庭收入时扣减必要的就业成本，并在其家庭成员人均收入超过当地低保标准且不高于当地低保标准 1.5 倍时，给予 6 个月的渐退期。

12. 健全受灾人员救助制度。健全自然灾害应急救助体系，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，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，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。

13. 发展其他救助帮扶。积极开展法律援助、司法救助，依法为符合条件的社会救助对象提供救助服务。做好身故困难群众基本殡葬服务，为其减免相关费用。开展困难职工、困难妇女救助帮扶工作。落实孤儿、事实无人抚养儿童、困境儿童基本生活保障政策和残疾儿童康复救助制度。

（责任单位：市委政法委、市中级人民法院、市检察院、市教育局、市公安局、市民政局、市司法局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市住房和城乡建设局、市卫生健康委、市应急管理局、市医疗保障局、市乡村振兴局、市残联，各县区党委和人民政府）

（四）完善急难社会救助体系

14. 健全临时救助制度。加强分类救助，对急难型临时救助，可以实行“小金额先行救助”，事后补充说明情况；对支出型临时救助，可以采取“分级审批”“一次审批、分阶段救助”等方式，增强救助的时效性；对遭遇重大生活困难的，可采用“一事一议”方式适度提高临时救助标准。强化临时救助与慈善救助及其他救助制度的衔接。

15. 加强和改进生活无着流浪乞讨人员救助管理工作。强化地方党委、政府属地管理责任，落实民政、公安、城市管理、卫生健康等部门在救助、街面巡查和转介处置、身份查询、行业监管等方面的责任，强化社会参与和监督，切实

保障流浪乞讨人员人身安全和基本生活，帮助其摆脱流浪乞讨困境，早日回归社会、回归家庭，形成政府、社会、家庭共担的救助服务体系，确保其得到及时有效的救助服务。完善源头治理和回归稳固机制，做好长期滞留人员落户安置工作，为符合条件人员落实社会保障政策。积极为走失人员、务工不着人员、家庭暴力受害人等离家在外的临时遇困人员提供救助。

16. 健全突发公共事件困难群众急难救助制度。将困难群众急难救助纳入突发公共事件相关应急预案，明确紧急救助程序，适当提高受影响地方相关救助对象的保障标准，把因突发公共事件陷入困境的人员纳入救助范围。对受影响严重地方的困难群众发放临时生活补贴，及时启动价格补贴联动机制，强化对困难群众的基本生活保障。（责任单位：市民政局、市发展改革委、市公安局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市住房和城乡建设局、市卫生健康委、市应急管理局、市医疗保障局，各县区党委和人民政府）

（五）完善社会力量参与救助体系

17. 大力发展慈善和志愿服务事业。建立政府救助与慈善救助衔接机制，动员、引导慈善组织加大对社会救助的支持，对参与社会救助的慈善组织落实税收优惠、费用减免政策，对表现突出的按规定给予表彰。加强对社会救助类互联网公开募捐项目的监管，规范信息公开，防止诈捐、骗捐。

加强社会救助志愿服务队伍建设，积极发展志愿服务组织，促进社会救助领域志愿服务发展。

18. 推动社会工作力量参与社会救助。构建“一县一中心、一乡一站点、村居有社工服务”的工作体系。鼓励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。引导社会组织参与社会救助。鼓励适合由社会力量提供的社会救助服务性工作和事务性工作，以政府购买服务形式交由社会力量承担，推动社会救助服务专业化、精细化。所需经费从已有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。（责任单位：市民政局、市委宣传部、市财政局、市税务局、各县区党委和人民政府）

（六）深化“放管服”改革

19. 优化审核确认程序。将低保、特困人员、小额临时救助等社会救助审核确认权限下放至乡镇（街道），县级民政部门加强监督指导。优化精简救助办理程序，对没有争议的救助申请不再进行民主评议。

20. 加快服务管理转型升级。加强社会救助信息化建设，依托省、市政务数据服务平台建立社会救助资源库，推动部门之间数据互联互通、数据共享、实时核对。推动社会救助服务向移动端延伸，为困难群众提供方便、快捷的救助事项申请、办理、查询等服务，逐步实现救助事项“掌上办”。

21. 提升社会救助服务水平。建立健全主动发现机制，村（社区）组织将走访、发现需要救助的困难群众作为重要工作内容。乡镇（街道）依托政务服务大厅“一门受理、协同办理”社会救助服务窗口，统一受理困难群众救助申请，并按照职责分工及时办理或转介相关职能部门办理，相关职能部门应按照时限要求及时办结并反馈结果。各县区依托政务服务热线及时受理群众救助诉求，确保群众反映的问题和合理诉求及时得到处置和办理，实现困难群众“求助有门、受助及时”。（责任单位：市民政局、市委组织部、市委宣传部、市教育局、市公安局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市交通运输局、市农业农村局、市卫生健康委、市市场监督管理局、市医疗保障局、市乡村振兴局、市政务服务和大数据管理局、市残联、市总工会、市税务局、洛阳银保监分局、人行洛阳市中心支行，各县区党委和人民政府）

三、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、社会参与的工作体制。完善社会救助工作领导小组或困难群众基本生活保障工作协调机制，乡镇（街道）明确专人负责。各有关部门要切实履职尽责，加强沟通协调，密切协作配合，形成工作合力。完善社会救助统计制度。加强社会救助政策宣传。

（二）强化资金保障。将社会救助工作经费纳入各级财政预算，为基层救助工作人员提供必要的工作场所和交通、通信费用以及薪资待遇，保障履职需要。社会救助审核确认权限下放至乡镇（街道）的工作经费应按“权随责走，费随事转”的要求进行调整。

（三）完善奖惩机制。按规定申报考核事项，将社会救助工作落实情况纳入各地各有关部门年度责任目标考核。按规定申报表彰项目，对有突出表现的个人和集体给予表彰。加大对骗取社会救助行为的查处力度，依法依规追回骗取的社会救助金并追究相应责任。健全“双随机、一公开”监督机制，加强事中、事后监管。健全容错纠错机制，落实“三个区分开来”要求，依法依规研究制定免责清单，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实行尽职免责，激励基层干部担当作为。（责任单位：市纪委监委、市委组织部、市委编办、市民政局、市财政局、市人力资源和社会保障局、市审计局，各县区党委和人民政府）

附件：改革完善社会救助制度工作落实情况考核表

附件

改革完善社会救助制度工作落实情况考核表

序号	考核指标		检查内容和方法	评分标准	分值	得分
1	组织保障	成立县级社会救助工作领导小组或建立县级困难群众基本生活保障工作协调机制	查看文件，查看协调机制工作开展情况。	成立县级社会救助工作领导小组或建立县级困难群众基本生活保障工作协调机制得 2 分，未建立协调机制的不得分；协调机制按制度规定开展工作的得 2 分，未开展工作的不得分。	4	
2		县、乡两级专职工作人员按要求配置	查看文件和相关资料，座谈了解。	按要求配备工作人员的得 3 分，未按要求配备工作人员得 2 分。	3	
3	资金管理	县区政府将社会救助工作经费纳入本级财政预算	查看财政预算材料，看工作经费支出相关材料，座谈了解有关情况，走访相关人员。	政府将社会救助工作经费纳入本级财政预算，及时、足额拨付的得 3 分；纳入但拨付不及时或不能足额拨付的得 2 分；未纳入的不得分。为基层救助工作人员提供必要的工作场所和交通、通信费用以及薪资待遇的得 2 分，未按要求落实的不得分。	5	
4		困难群众生活救助补助资金发放情况	查看资金拨付文件、银行发放流水，实地走访困难群众。	低保对象生活救助资金、特困人员救助供养资金等困难群众生活救助补助资金按时发放的得 5 分；发放不及时和有 1 次扣 1 分；发生差错的有 1 次扣 1 分；发生虚报冒领的每 1 次扣 2 分，本项扣完为止。	5	

序号	考核指标		检查内容和方法	评分标准	分值	得分
5	完善综合救助体系	综合救助格局构建方面	查看相关文件资料，结合省、市交办信访台账，实地走访。	分层分类救助制度健全的得 2 分，实现精准救助、高效救助的得 2 分。因救助不及时发生越级集访的 1 次扣 1 分，本项扣完为止。	4	
6		打造多层次救助体系方面	查看文件，结合省、市交办信访台账，实地走访。	基本生活救助落实到位得 2 分；专项社会救助保障到位得 2 分；急难社会救助救助及时得 2 分；受灾人员救助到位得 2 分。因工作落实不到位造成越级集访的，一次扣 2 分，本项扣完为止。	8	
7		创新社会救助方式方面	查看文件、相关简报、上级通报，实地走访。	发展服务类社会救助，依据困难类型、困难程度实施类别化、差异化救助的得 4 分。未开展“物质+服务”救助的扣 2 分；未实现类别化、差异化救助的扣 2 分，本项扣完为止。	4	
8	完善基本生活救助体系	完善基本生活救助制度方面	查看文件，实地入户走访。	县级社会救助政策制定符合上级文件要求得 6 分，县级救助政策制定违背上级救助政策精神每一项扣 2 分，6 分扣完为止。按要求落实“单人户”低保政策得 2 分，未按要求落实“单人户”低保政策的不得分。	8	
9		分类动态管理方面	查看各类原始文书，实地入户走访。	社会救助保障对象实施分类管理的得 2 分，对保障对象未实现分类管理的不得分。按政策要求时限进行核查的得 2 分，未按规定时间要求定期核查的每 1 项扣 1 分，2 分扣完为止。	4	

序号	考核指标		检查内容和方法	评分标准	分值	得分
10	完善 专项社会 救助体系	医疗救助制度方面	查看文件、台帐，实地入户走访。	将符合条件的救助对象纳入医疗救助范围，做好疾病应急救助工作，得 5 分。否则视情况给予 1—4 分。	5	
11		教育救助制度方面	查看文件、台帐，实地入户走访。	把符合条件的人员纳入教育救助范围，实行多样化教育救助的，得 5 分。否则视情况给予 1—4 分。	5	
12		住房救助制度方面	查看文件、台帐，实地入户走访。	对符合条件的人员实施住房救助，保障农村低收入家庭住房安全的，得 5 分。否则视情况给予 1—4 分。	5	
13		就业救助制度方面	查看文件、台帐，实地入户走访。	为社会救助对象优先提供公共就业服务，确保零就业家庭实现动态“清零”的，得 5 分。否则视情况给予 1—4 分。	5	
14	完善 急难社会 救助体系	临时救助制度落实情况	查看文件、台帐、拨付凭证，实地入户走访。	建立乡镇（街道）临时救助备用金制度的得 4 分，乡镇（街道）未设立临时救助备用金的不得分；实行分类救助的得 4 分，未实行分类救助的得 2 分。	8	
15		生活无着流浪乞讨人员救助管理情况	查看文件、救助台帐，结合便民热线和相关部门反映情况。	落实各部门责任，生活无着流浪乞讨人员得到及时有效救助服务的得 3 分，流浪乞讨人员未得到及时救助的每发生 1 人次扣 1 分，本项扣完为止；源头治理和回归稳固机制落实的得 2 分，回归稳固机制未落实的每人次扣 1 分，本项扣完为止。	5	
16		突发公共事件困难群众急难救助落实情况	查看突发公共事件相关应急预案和救助台帐，实地入户走访。	将困难群众急难救助纳入突发公共事件相关应急预案得 2 分，未建立相关应急预案的不得分；把因突发公共事件陷入困境的人员纳入救助范围得 2 分，未开展救助帮扶措施的不得分。	4	

序号	考核指标		检查内容和方法	评分标准	分值	得分
17	完善社会力量参与救助体系	慈善和志愿服务事业发展情况	查看文件，走访社会组织，查阅相关项目完成情况。	对参与社会救助的慈善组织各项优惠政策落实到位的得 2 分，未落实优惠政策的得 1 分。县级志愿服务组织发展较好的得 2 分，县级无志愿服务组织的不得分。	4	
18		社会工作力量参与社会救助情况	查看体系构建和工作开展情况。	“一县一中心、一乡一站点、村居有社工服务”的工作体系已构建，开展工作较好的得 4 分。乡镇（街道）未设立社工站的每发现 1 个扣 1 分，本项扣完为止。	4	
19	深化社会救助“放管服”改革	优化审核确认程序情况	查看社会救助审核确认权限下放情况，查阅台帐，入户走访。	按照上级要求将低保、特困人员、临时救助等社会救助审核确认权限下放至乡镇（街道）的得 4 分，未下放的不得分。	4	
20		提升社会救助服务水平	查看原始工作记录和群众反馈，实地查看救助窗口工作情况。	乡镇（街道）政务服务大厅落实“一门受理、协同办理”机制的得 4 分，未落实的不得分；村（社区）组织将走访、发现需要救助的困难群众列入重要工作内容的得 2 分，未列入的不得分。	6	
	合计				100	

