

南通市人民政府办公室文件

通政办发〔2017〕119号

市政府办公室关于南通市社会救助制度和 扶贫开发政策有效衔接的实施意见

各县（市）、区人民政府，市经济技术开发区管委会，苏通科技产业园区管委会，通州湾示范区管委会，市各委、办、局，市各直属单位：

为认真贯彻落实《关于做好社会救助制度和扶贫开发政策有效衔接实施意见的通知》（苏政办发〔2016〕127号）和市委、市政府《关于实施脱贫致富奔小康工程的意见》（通委发〔2016〕4号）精神，切实编密织牢困难群众基本生活安全保障网，确保“十三五”全市脱贫致富奔小康工程任务全面完成。结合我市实际，现就推进社会救助制度和扶贫开发政策有效衔接提出如下

意见：

一、主要目标

围绕“减少相对贫困、缩小收入差距、促进共同富裕”的目标定位，通过社会救助制度与农村扶贫开发政策的有效衔接，充分发挥社会救助制度在精准扶贫中的兜底保障作用，认真做好社会救助与扶贫开发在政策、对象、标准、管理等方面衔接，切实把社会保障体系网拓宽、编实、筑牢，确保到2020年全市以县为单位全面实现城乡低保一体化，农村低保年保障标准达到7000元以上，脱贫致富奔小康工程如期取得成效。

二、基本原则

坚持避免重复，应保尽保。健全社会救助制度，完善农村困难救助对象认定办法，加强农村低收入家庭经济状况核查，及时将人均可支配收入低于7000元的建档立卡低收入人口分别纳入农村低保、特困供养等社会救助范围，保障其基本生活。严格执行各类社会救助政策，避免重复。

坚持精准识别，应扶尽扶。完善建档立卡低收入人口的认定机制，精准识别农村贫困人口，将符合条件的农村低保、特困人员等社会救助对象全部纳入扶贫建档立卡范围，给予政策扶持，帮助其脱贫致富。

坚持动态管理，应退尽退。根据农村低保、特困人员和建档立卡低收入人口家庭经济状况、人口状况变化等情况，统筹做好动态管理和定期核查工作，建立精准台帐，实现应进则进、应退

则退。健全严格、规范、透明的农村建档立卡低收入人口和低保退出标准、程序、核查办法。

坚持统筹资源，综合施策。统筹各类救助、扶贫资源，将社会救助兜底保障、扶贫开发、社会力量帮扶和贫困对象自力更生相结合，形成脱贫攻坚合力，实现对农村贫困人口的全面扶持。

三、任务措施

（一）加强政策衔接

1. 低保政策兜底脱贫。健全农村低保对象动态管理和精准识别长效机制，加强农村低保申请家庭经济状况核查工作，强化民主评议和公开公示制度，将所有符合低保条件的农村建档立卡低收入人口纳入低保范围。对无法依靠产业扶持和就业帮助脱贫的建档立卡低收入人口实行政策性兜底保障，做到不错不漏、应保尽保。对低收入家庭和建档立卡低收入人口中，靠家庭供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人（一、二级智力、肢体、精神、盲视力的残疾人），经个人申请，参照单人户纳入最低生活保障范围。全面落实特困人员供养标准，确保农村特困供养人员年救助供养标准不低于上年度当地农村居民人均可支配收入的45%。

对参与扶贫开发项目、外出务工就业等需要一定工作成本的农村低保对象，在核算其家庭收入时可酌情扣减必要的就业成本。在认定农村低保家庭和建档立卡低收入人口时，农村居民基本养老保险基础养老金暂不计入家庭收入。

对因就业创业使家庭人均收入达到或者高于当地低保标准、但低于低保标准2倍并且主动申请退保的，可以采取缓退方式退出低保，3个月内保留原最低生活保障待遇，鼓励劳动自立。对通过扶贫开发支持政策实现脱贫的建档立卡低收入人口，两年内继续享受原扶贫开发支持政策，巩固脱贫成果。

2. 医疗救助减少致贫。各地根据《省政府办公厅关于进一步完善医疗救助制度的实施意见》（苏政办发〔2015〕135号）和《南通市市区医疗救助办法》（通政规〔2016〕3号）要求，进一步细化本地医疗救助政策。对低收入家庭、建档立卡低收入人口中恶性肿瘤、尿毒症、白血病、器官移植、血友病、失代偿期肝硬化、骨结核、红斑狼疮、艾滋病、再生障碍性贫血等重大疾病患者，因病致瘫（截瘫）丧失劳动能力者，80周岁以上老年人，未成年人，持一、二级精神残疾证患者等，纳入医疗救助范围，在基本医疗保险（大病保险）支付后，给予不低于医保范围内自付费用70%的医疗救助，年度封顶线不低于当地基本医保封顶线的50%。

各地要加强沟通协调，制定具体实施办法，实现医疗救助与农村居民基本医保、大病保险等信息管理平台的互联互享，将医疗救助对象全部纳入“一站式”即时结算平台，提高救助时效。对于基本医疗保险（大病保险）和医疗救助支付后个人自付费用仍有困难的，加大临时救助、慈善救助等帮扶力度。鼓励公民、法人和其他社会组织通过定向、包干等方式参与慈善医疗救助，

增强大病救助社会合力，逐步形成政府保基本、市场作补充、社会献爱心的重特大疾病救助制度，有效缓解“因病支出型”困难家庭负担，切实保障困难群众基本医疗。

3. 临时救助帮困解贫。各县（市）、区要按照《南通市城乡困难居民临时救助实施办法》（通政办发〔2016〕176号）要求，结合本地实际，研究细化临时救助内容、标准和流程，根据困难对象的不同救助需求，完善由临时救助到低保、医疗、就业、教育、住房等社会救助的“摆渡机制”，发挥综合救助效应。要拟定各类急难救助处置的部门协同预案，重点关注低保对象、特困人员和建档立卡低收入人口的急难状况，做到早发现、早介入、早救助和早帮扶。针对遭受特别重大困难，造成家庭重大刚性支出经社会保险、社会救助、社会帮扶后仍超过家庭承受能力的农村低保、特困人员、建档立卡低收入人口，加大临时救助力度，有效破解“支出型”困难家庭脱贫渠道。对低保家庭、低收入家庭和建档立卡低收入人口中癌症患者等特殊困难对象，要视情给予生活补助。

4. 社会救助稳定脱贫。民政和扶贫部门根据实际情况，对脱贫的农村低保对象继续实施低保和扶贫支持政策渐退帮扶救助，为通过扶贫支持政策实现脱贫的建档立卡低收入人口提供过渡保障期。各地要探索建立政府救助资源、社会组织救助项目、公民个人救助意愿与救助对象需求对接的转介服务信息平台，借助社会力量及时给予个性化救助。要建立农村留守人员关爱助贫

机制，鼓励和引导社会力量通过捐赠、设立帮扶项目、创办服务机构、提供志愿服务等方式参与社会救助和扶贫开发，确保实现稳定脱贫。

5. 保险救助防范致贫。各地要积极探索建立政府出资的自然灾害人身意外伤害保险、自然灾害家庭财产综合保险等民生救助保险制度，做好政策引导、项目设计、资金投入工作，激发市场参与活力，提高保险在社会救助和扶贫帮困中的作用，利用保险的杠杆效应增强居民应对突发风险的能力，为“救急难”提供必要补充。

（二）加强对象认定衔接

各地要加强农村低保、特困人员与建档立卡低收入人口认定衔接工作，以县为单位探索民政、扶贫部门联合认定工作机制，精准认定农村低保对象、特困人员和建档立卡低收入人口，为精准救助和精准扶贫打好基础。探索建立相对统一的家庭贫困状况测算指标评估体系，明确家庭收入核算范围和计算方法，将评估结果与家庭经济状况信息核对、入户调查、邻里访问、民主评议等结果相结合，及时将符合条件的人员纳入相应保障范围。

（三）加强动态管理衔接

各地民政、扶贫部门要建立农村低保对象、特困人员与建档立卡低收入人口进出有序的动态管理机制和联合核查机制，对本地区所有农村低保对象、特困人员和建档立卡低收入人口定期组织联合排查，及时摸清建档立卡低收入人口中完全或部分丧失劳

动能力的贫困家庭情况，符合条件的纳入政策性保障；摸清未列入建档立卡的低保、特困供养人员情况，符合条件的及时纳入建档立卡范围并及时对接名单。同时，民政部门要将达到脱贫标准的农村低保对象、特困人员作为核查重点，及时对家庭人均收入超过农村低保标准和特困人员救助供养标准的对象按程序渐退出保障范围，确保应退尽退。对于脱贫后再次返贫的农户，扶贫部门要实行动态管理，年度更新调整，将已经脱贫的人员视情退出建档立卡范围。

（四）加强基础信息衔接

要加快信息化建设，探索建立农村低保信息系统和扶贫开发信息系统数据衔接机制，实现农村最低生活保障、特困人员救助供养信息和建档立卡低收入人口信息无缝衔接。各县（市）、区民政、扶贫部门和残联要定期开展农村低保、特困人员和建档立卡低收入人口台帐的比对工作，指导各镇人民政府（街道办事处）及时更新农村低保、特困人员和建档立卡低收入人口数据，加强信息核对，将农村低保、特困人员救助供养和扶贫开发情况纳入各镇人民政府（街道办事处）信息公开范围，将农村低保对象、特困人员和建档立卡低收入人口名单在其居住地长期公示，确保数据准确完整。建立信息动态对接机制，扶贫部门与民政部门定期将建档立卡低收入人口和农村低保信息进行交换对接。扶贫部门及时将无法依靠产业扶持、就业帮扶脱贫且符合相关救助条件的建档立卡低收入人口情况转介给民政部门，并动员其向当地乡

镇申请社会救助。

四、工作要求

（一）加强组织领导

各地要制定本地区社会救助制度和扶贫开发政策有效衔接的具体操作办法，抓好工作落实。民政部门要完善社会救助制度，牵头做好社会救助制度和扶贫开发政策衔接工作。扶贫部门要落实好扶贫支持政策，做好低收入农户建档立卡、数据更新对接，配合民政部门做好政策衔接工作。财政部门要做好相关资金保障工作。统计、调查部门要会同有关部门组织实施农村贫困监测和收入测算标准，及时提供调整救助标准、扶贫标准所需的相关数据。残联组织要会同有关部门加强残疾人证管理，及时核查残疾人情况，配合做好农村社会救助对象和建档立卡低收入人口中残疾人的重点帮扶工作。各相关部门要各负其责，加强沟通协调，建立定期会商制度，明确负责同志和联络员，适时召开会议，研究解决存在问题，推动两项制度在政策、对象、标准、管理等方面相互衔接，两项工作同步部署、同步推进、同步考核。

（二）强化资金保障

各县（市）、区要按照省、市两级政府有关要求，结合本地实际情况，推进社会救助资金统筹使用，盘活财政存量资金，提升资金使用效益，将社会救助兜底脱贫所需资金足额列入财政预算，进一步优化财政支出结构，统筹安排农村低保、特困人员救助供养、医疗救助、临时救助资金。财政、民政、扶贫部门要加

强社会救助资金、扶贫资金使用管理情况检查，确保资金使用安全、发放规范。

（三）提高经办能力

各县（市）、区要进一步加强基层社会救助和扶贫开发经办能力建设，参照贫困对象数量、服务半径等因素，按照农村低保对象和建档立卡人口的一定比例，通过公开招考、内部调剂、政府购买服务等方式为基层配备专职工作人员。加大对基层经办人员业务培训，按照“求助有门、门里有人、人人全能、能解急难”的要求，进一步健全“一门受理、协同办理”工作机制，提升政策执行能力。

（四）强化考核监督

各地要将社会救助制度和扶贫开发政策衔接工作纳入重点工作目标考核和社会救助与扶贫开发工作绩效评估体系。要进一步细化工作目标任务，明确实施步骤、行动措施、渐退时限以及特殊救助金标准和使用规范。市有关部门要加大对社会救助制度与扶贫开发政策衔接工作的督促检查力度，建立第三方评估和责任追究机制，接受社会监督，增强工作的透明度和约束力。

（五）加强宣传引导

各县（市）、区民政、扶贫等部门要充分利用新闻媒体和基层政府便民服务窗口、公园广场、医疗机构、村（社区）公示栏等公众场所，通过制作宣传画、发放政策宣传册、开展现场咨询、现场办公等形式，组织开展有针对性的政策宣传活动，在全社会

营造积极参与、支持农村低保和扶贫开发工作的浓厚氛围。坚持正确舆论导向，积极弘扬正能量，增强贫困群众脱贫信心，鼓励贫困群众自立自强，在政府扶持下依靠自我努力实现脱贫致富。

南通市人民政府办公室

2017年8月4日

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，市各人民团体，南通军分区，市武警支队、消防支队、边防支队，南通边检站。

南通市人民政府办公室

2017年8月9日印发