

上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2024〕5号

上海市人民政府办公厅关于加强低收入人口动态监测完善分层分类社会救助体系的实施意见

各区人民政府，市政府各委、办、局，各有关单位：

为贯彻《国务院办公厅转发民政部等单位〈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意见〉的通知》（国办发〔2023〕39号）要求，践行人民城市重要理念，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，进一步织密扎牢民生兜底保障安全网，结合上海实际，现就加强低收入人口动态监测，完善分层分类社会救助体系提出以下实施意见。

一、合理确定本市低收入人口动态监测范围

纳入低收入人口动态监测的对象包括：

- (一)特困人员；
- (二)最低生活保障对象及民政定期定量补助对象；
- (三)最低生活保障边缘家庭成员；
- (四)刚性支出困难家庭成员；
- (五)困境儿童基本生活保障对象、社会散居孤儿；
- (六)享受医疗、教育、住房、就业等专项救助的困难对象；
- (七)市总工会、团市委、市妇联、市残联、市红十字会、市农业农村委等单位的常态化救助帮扶对象；
- (八)近两年内申请临时救助的对象以及申请特困供养、最低生活保障、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭等未通过或终止救助的对象；
- (九)基层走访发现的、慈善组织重点帮扶的其他困难对象；
- (十)其他生活陷入困境、需要关心关注的困难对象。

二、建设上海低收入人口动态监测信息平台

以上海民政救助信息管理平台为基础，对接“金民工程”全国社会救助信息系统、市数据局和相关部门已有信息系统，加快建设上海低收入人口动态监测信息平台。

(一)建设低收入人口基础数据库

以民政“数据海”实时获取的特困人员、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、困境儿童基本生活保障对象等数据信息为基础，归集市医保局、市教委、市住房城乡建设管理委、市人力资源社会保障局、市农业农村委和市总工

会、团市委、市妇联、市残联、市红十字会等部门、单位常态化帮扶对象及救助帮扶信息,建立低收入人口基础数据库。各单位、各部门应加强数据共享,做到定期更新、动态调整,确保信息完整、真实可靠。(责任单位:市民政局、市数据局、市医保局、市教委、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市人力资源社会保障局、市农业农村委、市总工会、团市委、市妇联、市残联、市红十字会)

(二)开展低收入人口常态化监测预警

推进线上数据监测,将低收入人口数据与公安部门的人口信息、户籍信息、居住信息、车辆信息,卫生健康、医保部门的大重病及大额医疗费用支出等信息,人力资源社会保障部门的就业状态及社会保障信息,残联的残疾人信息,司法部门的在戒毒所强制戒毒、在监狱内服刑人员信息,住房城乡建设管理部门的住房信息,应急管理部的受灾人员信息,教育部的家庭经济困难学生信息等数据每月进行交叉比对,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,根据数据比对结果自动生成预警信息。加强线下走访监测,以街道(乡镇)为单位,建立低收入人口探访关爱制度,根据低收入人口的困难程度设置月、季、半年等不同探访周期,及时掌握低收入人口动态,并将走访信息录入低收入人口动态监测信息平台。积极推行政府购买社会救助服务,委托社会力量开展低收入人口情况随访、协助申请等工作。(责任单位:市民政局、市数据局、市公安局、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市卫生健康委、市医保局、市人力资源社会保障局、市残联、

市司法局、市应急局、市教委、各区政府)

(三)强化预警推送与核实处置

依托上海低收入人口动态监测信息平台,及时生成预警信息并推送至街道(乡镇)进行提醒。街道(乡镇)要加强对预警信息的核实,根据低收入人口实际情形做好分类处置。对尚未纳入社会救助范围但可能符合救助条件的,加强政策宣传,做好协助申办或将信息分类推送至相关社会救助管理部门。对家庭情况发生变化的,及时核查并将核查后的人员身份和困难信息反馈至相关社会救助管理部门或商请相关社会救助管理部门核查有关情况,应调整救助待遇的及时调整,应终止救助的及时终止,对符合救助渐退的做好渐退。对确有一定困难但尚不符合救助条件或政策救助后仍需要政策外资源介入的,对接引导社会力量提供帮扶。对暂不符合救助政策,又无合适社会力量帮扶的,经个人同意后纳入监测预警。(责任单位:各区政府)

三、进一步完善分层分类社会救助体系

立足本市经济社会发展实际,加快完善政府主导、社会参与、制度健全、机制顺畅、服务精准、兜底有力的分层分类社会救助体系,不断提升困难群众的获得感、幸福感、安全感。

(一)夯实基本生活救助

科学合理调整低保等社会救助标准,切实兜牢民生底线。修订最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭经济状况认定标准,形成货币财产标准与最低生活保障标准挂钩

的动态调整机制。健全完善社会救助家庭经济状况认定方法,细化收入、财产的认定情形。探索研究刚性支出的认定,完善刚性支出困难家庭救助政策。进一步完善对救助家庭中的重度残疾人、重病患者和老年人、未成年人等特殊困难群体的救助。深化完善收入豁免、救助渐退等鼓励救助对象自立自强的措施。(责任单位:市民政局、市财政局)

(二)健全专项社会救助

1.医疗救助(含疾病应急救助)。对符合资助参保条件的低收入人口参加本市城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分给予分类资助,其中对特困人员、最低生活保障对象、民政定期定量补助对象、社会散居孤儿、困境儿童基本生活保障对象实行全额资助;对最低生活保障边缘家庭中60周岁以上老年人实行定额资助。对特困人员、最低生活保障对象、民政定期定量补助对象、最低生活保障边缘家庭成员、社会散居孤儿、困境儿童基本生活保障对象和刚性支出困难家庭成员,在本市定点医疗机构发生的门急诊和住院医疗费用,按照本市有关规定给予相应的医疗救助。对需要住院治疗的特困人员、最低生活保障对象、最低生活保障边缘家庭成员和刚性支出困难家庭成员,按照本市有关规定免收或减收住院押金。对符合疾病应急救助条件的费用,由疾病应急救助基金按照规定支付。(责任单位:市医保局、市卫生健康委)

2.教育救助。对特困人员及最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭、其他经济困难家庭中符合条件的

在园幼儿、在校学生,按照规定采取发放助学金、生活补助,提供勤工助学岗位、助学贷款或减免相关费用等方式,给予教育救助。(责任单位:市教委)

3.住房救助。对符合当地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,通过廉租住房保障的方式给予住房救助;对符合当地住房保障条件的农村最低生活保障家庭、农村分散供养特困人员、农村最低生活保障边缘家庭和刚性支出困难家庭,通过农村危房改造等方式优先给予住房救助。(责任单位:市住房城乡建设管理委、市房屋管理局)

4.就业救助。优先为社会救助对象提供公共就业服务,通过社会保险补贴、岗位补贴、职业培训补贴、职业技能提升补贴、税费减免、公益性岗位安置等方式,给予就业救助,确保零就业家庭实现动态“清零”。加大对低收入人口中未就业大学生的就业服务力度。(责任单位:市人力资源社会保障局)

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。(责任单位:市应急局)

(三)改进临时救助制度

对因火灾、交通事故、突发重大疾病等其他特殊的突发性、紧迫性、临时性困难导致基本生活暂时出现严重困难的人员,由困难

发生地按规定给予临时救助。对其中情况紧急、需立即采取措施以防止造成无法挽回损失或无法改变的严重后果的,街道(乡镇)可不先开展经济状况核对,在核实困难情形基础上先行给予每人每次不超过 500 元的“小金额救助”。对生活无着的流浪乞讨人员以及因务工不着、寻亲不遇、被偷被骗等原因暂时陷入困境且居无定所或流落街头的临时遇困人员,由救助管理机构给予救助。本市户籍流浪乞讨人员和临时遇困人员,由户籍地街道(乡镇)落实托底保障。街道(乡镇)要完善“救急难”工作机制,及时化解困难群众急难愁盼问题。(责任单位:市民政局、市财政局、各区政府)

(四)创新发展服务类社会救助

区、街道(乡镇)对困难群众的共性需求,可通过政府购买服务等方式,积极发展服务类社会救助,形成“物质+服务”的救助方式,重点对低收入人口提供心理疏导、能力提升、社会融入等社会工作服务,对生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人等提供必要的探访慰问、送医陪护、日常照料等生活类服务,对低收入人口中的学生提供学业辅导、就业支持等服务。发挥社会工作专业作用,开展“桥计划”社会救助综合服务项目。(责任单位:市民政局、市财政局、各区政府)

(五)进一步做好其他救助帮扶

对生活困难的农户开展帮扶。做好身故困难群众基本殡葬服务。推进残疾儿童康复救助、困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴、孤儿基本生活保障、困难家庭电费减免、老年人家庭适老

化改造、养老服务补贴、康复辅具补贴、困境未成年人居室微改造等工作。对最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭等困难群众加装电梯提供支持。加强困境儿童基本生活保障对象、计生特殊家庭保障,做好与社会救助政策衔接。(责任单位:市民政局、市农业农村委、团市委、市卫生健康委、市发展改革委、市残联)

(六)大力发展慈善帮扶

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。鼓励各区、各街道(乡镇)立足本地实际,汇聚救助资源,形成社会救助资源库,完善政府救助与慈善帮扶衔接转介机制,在政策、对象、信息、资源等方面加强匹配对接。深化推动市民综合帮扶。全面推动社区基金会设立“暖心基金”,关心关爱困难群众。街道(乡镇)要积极扶持帮困救助类社会组织发展,引导为低收入人口提供多元化服务。(责任单位:市民政局、各区政府)

(七)加快救助服务管理转型升级

深化社会救助“一件事办理”,探索推进基本生活救助“一次申请、分类审核认定”。推动社会救助服务向移动端延伸,实现救助事项“掌上办”“指尖办”,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。加强社会救助领域信用管理,推广信用承诺制,引导鼓励社会救助对象诚信申报,强化如实申请或已经获得社会救助家庭的如实申报义务。优化审核确认程序,压缩办理期

限,自最低生活保障家庭、最低生活保障边缘家庭、刚性支出困难家庭申请受理之日起 20 个工作日之内完成审核审批;对公示有异议、人户分离、异地申办或家庭经济状况调查难度较大等特殊情况的,可以延长至 45 个工作日。(责任单位:市民政局、市人力资源社会保障局、市教委、市住房城乡建设管理委、市房屋管理局、市司法局、市医保局、市总工会、市妇联、团市委、市数据局)

(八)明确部门职责加强协同配合

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,主动加强与其他部门、单位的政策衔接、信息共享、资源统筹,负责最低生活保障、特困人员救助供养、刚性支出困难家庭生活救助、临时救助、最低生活保障边缘家庭认定等工作。教育、人力资源社会保障、住房城乡建设管理、应急管理、医保、卫生健康、农业农村等部门配合民政部门共同加强低收入人口动态监测信息平台建设,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、困难农户帮扶等工作。工会、共青团、妇联、残联、红十字会等单位根据职责和章程开展社会帮扶活动,做好数据共享。市数据局负责支持做好低收入人口动态监测信息平台建设工作。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,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。(责任单位:各相关部门)

要强化党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制,更好发挥上海市社会救助工作联席会议作用。街道(乡

镇)要落实属地责任,综合考虑区域常住人口、低收入人口数量等落实工作人员和经费保障,加强社区救助顾问队伍建设,促进居住地与户籍地的协同配合,确保事有人管、责有人负。要加强对社会救助政策落实的指导监督,通过开展“百户调查”、绩效评价、资金审计等方式,加强督促检查,确保政策落实到位,工作规范有序。要切实管好用好困难群众救助资金,确保按时足额发放,不得挤占、挪用、截留或扩大资金使用范围,杜绝“人情保”“关系保”,严查优亲厚友、骗取套取等行为。建立完善容错纠错机制,激励基层干部担当作为。

本实施意见自 2024 年 6 月 1 日起施行,有效期至 2029 年 5 月 31 日。

2024 年 5 月 27 日

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2024年5月28日印发
