

# 山西省民政厅

---

## 山西省民政厅关于转发《低收入人口动态监测和常态化救助帮扶工作指南》的通知

各市民政局：

为加快推进低收入人口动态监测和常态化救助帮扶机制，指导各地做好低收入人口全面摸排、动态监测、快速预警、精准救助等工作，民政部社会救助司下发了《低收入人口动态监测和常态化救助帮扶工作指南》，现转给你们，请按照有关要求抓好贯彻落实。

附件：低收入人口动态监测和常态化救助帮扶工作指南



2021年5月20日

---

# 低收入人口动态监测和 常态化救助帮扶工作指南

(第一版)

民政部社会救助司

2021年5月

## 编者说明

为贯彻落实党中央、国务院关于实现巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接、改革完善社会救助制度等重大决策部署，加快健全低收入人口动态监测和常态化救助帮扶机制，推进构建分层分类的社会救助制度体系，指导地方做好低收入人口全面摸排、动态监测、快速预警、精准救助等工作，建设好全国低收入人口动态监测信息平台，我们起草了《低收入人口动态监测和常态化救助帮扶工作指南（第一版）》。《指南》包括总体要求、低收入人口的范围及信息采集、低收入人口的动态监测和预警、低收入人口常态化救助帮扶机制、保障措施等五个部分，供各地开展低收入人口动态监测、做好常态化救助帮扶工作时参考。

由于不同地区情况差异较大，加上我们能力水平所限，《指南》可能存在疏漏之处，请各地在具体工作中结合当地实际进行优化改进。有关创新举措、问题建议等，请及时反馈民政部社会救助司，我们将在今后工作中适时更新完善。

# 低收入人口动态监测和 常态化救助帮扶工作指南

(第一版)

为深入贯彻习近平总书记关于兜底保障困难群众基本生活的重要指示批示精神，认真落实党中央、国务院关于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的决策部署，进一步加强低收入人口动态监测，建设完善全国低收入人口动态监测信息平台，健全农村低收入人口常态化救助帮扶机制，切实织密兜牢困难群众基本生活保障底线，制定本指南。

## 一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，坚持以人民为中心的发展思想，结合党史学习教育“我为群众办实事”实践活动，全面摸底排查困难群众，建立低收入人口数据库；坚持城乡统筹，以农村低收入人口为重点，兼顾摸排城市低收入人口；坚持动态监测、定期更新，确保低收入人口及时、全部纳入监测范围；坚持快速预警、精准救助，一旦发现需要救助的困难群众，立即启动救助程序，会同相关部门给予常态化救助帮扶。

## 二、低收入人口的范围及信息采集

### （一）低收入人口范围。

1. **低保对象**。指按规定程序纳入最低生活保障范围的家庭或个人。

2. **特困人员**。指按规定程序纳入特困人员救助供养范围的城乡老年人、残疾人以及未成年人。

3. **低保边缘等易返贫致贫人口**。低保边缘家庭一般是指不符合低保、特困条件，家庭人均收入低于当地低保标准 1.5 倍（有条件的地方可以放宽到 2 倍），且家庭财产状况符合当地相关规定的家庭。低保边缘家庭成员属于易返贫致贫人口。乡村振兴部门（原扶贫部门）认定的脱贫不稳定户、边缘易致贫户，也属于易返贫致贫人口。

4. **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**，也可称为支出型困难人口，其所在的家庭称为支出型困难家庭。具体认定办法由当地人民政府制定。

5. **其他低收入人口**。指当地人民政府确定的其他特殊困难家庭或者人员。

### （二）信息采集方式。

对已经纳入低保或特困人员救助供养范围的低收入人口，主要是做好动态管理和监测预警工作。摸底排查的重点是未纳入社会救助范围的低收入人口，以及当地通过日常走访、综合研判发现的其他困难群众，确保不漏一户、不落一人。

1. **入户走访**。在县级党委和政府的统一领导下，民政部门具体

负责，动员组织乡镇（街道）、村（社区）干部走村入户，深入群众家中，面对面了解其基本生活是否存在问题，以及住房、医疗、孩子上学等方面是否遇到困难。重点走访未纳入低保或特困救助供养范围的残疾人家庭、无劳动力或弱劳动力家庭、有重病患者或慢性病人的家庭、遇到急难事项或意外事故的家庭等。入户走访要充分发挥村级组织的作用，特别是社会救助协理员、社区网格员的作用，也可采取政府购买服务等方式，组织专业社会工作机构或其他从事社会救助和困难群众服务工作的机构或人员开展走访。对于了解到的情况，入户走访人员要详细记录并帮助其提出申报。

**2. 自主申报。**困难群众通过设在乡镇（街道）的社会救助服务窗口或政务服务“一门受理”窗口提出低收入人口申报，也可通过设在村（社区）的党群服务中心或社区工作站代为提出申报，并按要求提供家庭相关信息。有条件的地方可开发应用APP、微信小程序等客户端，方便困难群众自主申报。

**3. 基层上报。**指村（社区）组织上报的低收入人口信息。充分发挥农村党支部“了解群众思想状况，帮助解决实际困难，引导群众自觉听党话、感党恩、跟党走”的职责任务，将走访、发现需要救助的困难群众列为村（社区）组织重要工作内容，主动发现、及时上报困难群众有关情况。

**4. 数据比对。**各地民政部门通过与教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急、医保、乡村振兴、残联、工会等部门和组织的信息共享、交叉比对，及时汇总更新获得专

项救助的低收入人口信息数据，筛查出未登记在册的低收入人口。

**5. 热线信访。**各级民政部门、基层干部等通过社会救助热线电话、群众来信来访以及媒体报道信息等，及时分析、调查、研判出有潜在风险的困难对象，将信息汇总到县级民政部门，纳入低收入人口监测范围，符合条件的帮助其申请救助。

**6. 历史数据。**对已按程序退出低保或特困救助供养范围，但仍属于低收入人口的困难群众，继续予以监测预警。

### **（三）动态更新低收入人口信息。**

结合当地实际和工作安排，原则上每年开展一次集中排查，与相关部门定期比对更新数据，符合条件的纳入低收入人口动态监测范围，不再符合条件的及时退出。

## **三、低收入人口的动态监测和预警**

### **（一）监测平台。**

按照民政部金民工程建设总体架构，以民政政务云平台为支撑，优化拓展全国社会救助信息系统、社会救助家庭经济状况核对系统功能，形成由“一网、一库、一平台”组成的低收入人口动态监测体系，实现对低收入人口的动态监测。“一网”是指低收入人口动态监测“一张网”，“一库”是指低收入人口动态监测数据库，“一平台”是指低收入人口动态监测信息平台。

**1. 建设低收入人口动态监测信息平台。**按照民政部统一部署，依托金民工程统一支撑，以全国社会救助信息系统为基础，

拓展应用及功能，形成低收入人口动态监测信息平台，实现覆盖全国、统筹城乡、分层分级、上下联动、部门协同、定期更新的目标。采取自建模式自主开发社会救助信息系统的省份，所建系统要符合金民工程统一标准和技术规范。

**2. 打造低收入人口数据库。**一是将原来录入最低生活保障信息系统的低保对象信息向金民工程社会救助信息系统迁移（含历史数据和新产生的数据）；二是将特困人员信息、临时救助信息等录入或导入社会救助信息系统；三是将摸底排查发现的其他低收入人口信息录入社会救助信息系统，连同低保对象、特困人员、临时救助信息等形成低收入人口数据库；四是将乡村振兴部门（原扶贫部门）掌握的脱贫不稳定户、边缘易致贫户信息导入低收入人口数据库；五是视情逐步将教育、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生健康、应急、医保等部门实施专项救助的信息，以及工会、残联等机构掌握的相关困难群众信息录入低收入人口数据库，进一步丰富完善数据库。

**3. 上传汇总低收入人口相关信息数据。**采用金民工程社会救助信息系统的省份无需再向全国低收入人口动态监测信息平台上传数据；采用自建模式自主开发社会救助信息系统的省份要通过全国低收入人口动态监测信息平台按月上传低收入人口数据，最终形成全国低收入人口数据库，实现对低收入人口信息的动态更新和监测预警。

## **（二）监测内容。**

对已经纳入最低生活保障、特困人员救助供养、临时救助



或者医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助等专项救助范围的低收入人口，重点监测相关社会救助政策是否落实到位，以及是否还存在其他方面的生活困难；对未纳入社会救助范围的低收入人口，重点监测其是否符合相关救助条件，一旦符合救助条件，则立即启动救助申请、家庭经济状况核对、审核确认、待遇发放等救助工作。

### **（三）监测方法。**

1. **日常走访。**组织动员村（社区）组织、村级社会救助协理员、社区网格员等在日常工作中随时走访探视困难群众，发现家庭情况发生变化的，及时上报并录入低收入人口数据库。

2. **随机调查。**县级民政部门、乡镇（街道）干部或受政府委托开展社会救助摸底排查的社会工作机构等，按照一定比例定期对低收入人口进行抽查。对抽查到的监测对象要派人直接入户探视，了解社会救助政策落实情况以及家庭经济状况变化情况。

3. **数据比对。**逐步将低收入人口数据与医保、教育、就业等方面的信息进行比较，及时发现低收入人口家庭变化的相关情况。

### **（四）预警处置。**

建立预警信息分类处置机制。对于监测预警社会救助政策落实不到位的，要及时查明原因，尽快落实相关救助政策；对于监测预警未纳入社会救助范围的，要根据困难类型和救助需求，将求助信息分类推送至相关社会救助管理部门，由相关社会救助管理部门根据职责提供救助；对于监测预警特殊困难情形且缺乏相应救助政策的，及时启动县级困难群众基本生活保障工作协

调机制，个案研究解决；对于监测预警不再符合救助条件的，要及时核实情况，并终止救助。

#### **四、低收入人口常态化救助帮扶机制。**

在监测预警范围内的低收入人口如需获得救助，应授权县级以上人民政府民政部门核查其家庭经济状况等信息，乡镇(街道)及县级民政部门及时启动审核确认程序。

##### **(一) 给予基本生活救助。**

**1. 最低生活保障。**低收入人口中凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地低保标准，且家庭财产状况符合当地相关规定的家庭，经县级人民政府民政部门审核确认（实行权限下放的地方，由乡镇人民政府或街道办事处审核确认），纳入最低生活保障范围。

**2. “单人保”政策。**对低保边缘家庭中的重残人员、重病患者等特殊困难人员，参照“单人户”纳入低保。重残人员是指持有中华人民共和国残疾人证的一级、二级残疾人，有条件的地方可扩大到三级智力、精神残疾人；重病患者是指患有当地有关部门（主要是医保部门及卫生健康部门）认定的重特大疾病的人员。

**3. 特困人员救助供养。**低收入人口中无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未成年人，经县级人民政府民政部门审核确认（实行权限下放的地方，由乡镇人民政府或街道办事处审核确认），纳入特困人员

救助供养范围。

**4. 优化原建档立卡户的“单人保”政策。**对参照“单人户”入低保的原建档立卡贫困人口，属于低收入人口的，按照低保政策及低保边缘家庭政策执行；不属于低收入人口的，救助渐退期结束后按规定退出。

## **（二）实施综合社会救助。**

加强社会救助资源统筹，根据低收入人口对象类型、困难程度等，由相关部门及时有针对性地给予医疗、教育、住房、就业等专项救助，做到精准识别、应救尽救。

**1. 医疗救助。**对低收入家庭成员门诊慢特病和住院发生的经基本医疗保险、大病保险和其他补充医疗保险支付后，个人及其家庭难以承担的符合政策规定的自付费用，给予适当补助。

**2. 教育救助。**对低收入家庭中符合条件的在校学生，通过发放奖学金、助学金、提供勤工助学岗位、助学贷款、相关费用减免等方式，实施教育救助。

**3. 住房救助。**对符合当地住房保障条件的城镇低收入家庭配租公租房或发放租赁补贴；对住房困难的农村低收入家庭给予农村危房改造等住房救助。

**4. 就业救助。**对城市低收入家庭中有劳动能力并处于失业状态的家庭成员，按规定落实贷款贴息、税费减免、培训补贴、社保补贴、公益性岗位安置等优惠政策；对农村低收入家庭中有劳动能力的家庭成员，综合运用产业扶持、劳务输出、扶贫车间吸纳、以工代赈带动、乡村公益岗位安置等政策，帮助其积极就业。

5. **受灾人员救助。**对遭遇自然灾害的低收入家庭，根据受灾情况给予必要的应急救助、过渡期救助、旱灾临时生活困难救助、冬春临时生活困难救助和遇难人员家庭抚慰、因灾倒损民房恢复重建等救助。

6. **其他救助帮扶。**对符合条件的低收入人口，由有关部门给予殡葬费用减免、取暖补贴等。有条件的地方可将困难残疾人生活补贴延伸至低收入人口，并提供必要的康复救助服务。

### **（三）给予急难社会救助。**

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，做到凡困必帮、有难必救。用足用好乡镇（街道）临时救助备用金制度。探索由急难发生地受理申请、审核、发放临时救助金，全面落实“先行救助”“分级审批”和“一次审批、分阶段救助”等政策。发挥县级困难群众基本生活保障工作协调机制作用，及时化解困难群众遭遇的各类急难愁盼问题，最大限度防止发生冲击社会道德和心理底线事件。

### **（四）开展服务类社会救助。**

鼓励各地通过政府购买服务对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。积极发展社会工作服务，为低收入人口提供心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务。

### **（五）积极开展慈善救助。**

支持引导公民、法人和其他组织等社会力量，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，参与低收入人口救助帮扶工作。对于遭遇重特大疾病的低收入人口，引导支持慈善组织依法依规开展慈善活动，及时提供救助帮扶。动员引导相关企业、组织将对低保家庭、特困人员的救助帮扶措施延伸至其他低收入人口。

## 五、保障措施

**（一）加强组织领导。**各地民政部门要将低收入人口动态监测和常态化救助帮扶作为重大政治任务来抓，进一步提高政治站位，加强组织领导，压紧压实责任。各地要尽快制定工作方案，成立工作专班，配齐配强力量，定期督促调度，将低收入人口摸排、监测、救助帮扶工作作为“解忧暖心传党恩”行动、巩固社会救助兜底脱贫成果“回头看”和全国农村低保专项治理巩固提升行动的重要内容，一体部署实施。市、县民政部门要细化落实措施，确保低收入人口摸底排查、监测预警和救助帮扶工作取得实效。

**（二）加强部门协作。**各地民政部门要以低收入人口摸底排查为契机，主动与相关社会救助管理部门加强协同配合，牵头建设低收入人口数据库和动态监测信息平台，做好数据比对、信息共享、常态更新等工作，全面摸清低收入人口底数，为相关部门、单位和社会力量开展低收入人口救助帮扶提供支撑。要会同社会救助管理部门及相关部门，研究低收入人口数据库查询及信息共享办法，制定低收入人口救助帮扶办法，进一步明确低保边缘家庭和支出型困难家庭的具体救助政策和帮扶措施，共同做好低收

入人口救助帮扶工作。

**（三）加强宣传培训。**各地民政部门要争取将低收入人口救助帮扶政策宣传纳入庆祝中国共产党成立100周年群众性主题宣传教育活动内容，通过报刊、广播、电视和互联网等新媒体、各类信息公开栏等载体，向社会宣传党的兜底保障政策，传达党对困难群众关心和关怀。有条件的地方可以制作图文并茂、简单明了的低收入人口救助帮扶政策解读和申请指引，方便困难群众了解掌握、便捷申请救助帮扶。要大力开展面向基层经办人员的政策解读、业务培训，全面提高乡镇（街道）工作人员和村级社会救助协理员的业务水平和履职能力，确保低收入人口救助帮扶各项政策落到实处。

### 低收入人口信息采集表

家庭基本情况	家庭基本信息	申报人姓名		性别		身份证号		家庭困难原因		是否申请救助					
		户籍地					家庭成员近亲属中有无低保经办人员或村干部								
		居住地					联系电话								
	共同生活家庭成员情况	与申报人关系	姓名	年龄	身份证号码		婚姻状况	健康状况	职业状况	月/年收入					
	赡（抚、扶）养人信息	与申报人关系	姓名	年龄	身份证号码		婚姻状况	健康状况	职业状况	年赡（抚、扶）养费					
家庭收入	家庭年收入元	工资性收入		经营净收入		财产净收入		转移净收入		其他收入					
家庭支出	家庭年支出元	日常生活费用支出		缴纳社会保险支出		必要就业成本支出		因病刚性支出	因残刚性支出	其他支出					
家庭财产	当期家庭拥有财产	金融资产		个体经营状况		房产情况				机动车辆情况			其他财产		
		家庭存款			房屋地址	建筑面积	房屋性质	房屋来源	购（建）时间	车（船）主姓名	车（船）型	车（船）牌号		购买时间	购买金额
		证券													
		基金													
		商业保险													
		债权													
申报人 诚信承诺 (签字、手印)	本人作为户主或主申报人作出承诺：本人申报的家庭收入、支出及财产情况真实可靠对自己提供的各种资料的真实性和合法性负责，保证真实无误，如有隐瞒、伪造、虚报等行为，愿承担相应法律责任。 申报人（签字、手印）：_____ 时间：_____年_____月_____日							救助申请人核查授权	本人作为户主或救助申请人同意授权涉及低收入认定的相关部门及工作人员通过合法渠道查询我家庭的相关收入和财产等信息。 授权人（签字、手印）：_____ 时间：_____年_____月_____日						

注：1. 低收入人口申报，需由申报人作出诚信承诺，并在“申报人诚信承诺”栏签字确认；如同时提出救助申请，需作为救助申请人在授权核查，并在“救助申请人核查授权”栏签字确认。

2. 低保、特困申请仍使用原有表单。