

包府办发〔2017〕216号

包头市人民政府办公厅

关于加强困难群众基本生活保障工作的实施

意见

各旗、县、区人民政府，稀土高新区管委会，市直各部门、单位，中直、区直企事业单位，大中专院校：

为切实保障困难群众的基本生活，着力解决困难群众面临的问题，根据《国务院办公厅关于加强困难群众基本生活保障有关工作的通知》（国办发〔2017〕15号）和《内蒙古自治区人民政府办公厅关于加强困难群众基本生活保障有关工作的实施意见》（内政办发〔2017〕45号）要求，结合我市实际，特制定如下实施意见。

一、指导思想

深入学习贯彻落实党的十九大精神，坚持“以人为本、执政为民”的理念，充分发挥社会救助等协调机制作用，强化资源统筹、部门协作，全面落实困难群众基本生活保障的各项政策，定

期研究解决本地区各类困难群众基本生活保障问题，打通困难群众基本生活保障工作“最后一公里”。

二、组织领导

（一）调整健全领导机构。

为进一步加强困难群众基本生活保障工作的组织领导，现将我市原城乡社会救助体系建设工作领导小组更名为包头市困难群众基本生活保障工作领导小组。更名后的领导小组组长由分管副市长担任，副组长由分管副秘书长和市民政局局长担任，成员由市发改委、教育局、公安局、民政局、财政局、人社局、编办、规划局、住房保障局、农牧业局、卫计委、审计局、城管执法局、工商局、统计局、法制办、金融办、扶贫办、信访局、总工会、国税局、地税局、人行包头市中心支行等部门和单位分管领导担任。

领导小组下设办公室，办公室设在市民政局，办公室主任由市民政局副局长侯乐丰兼任。各地区要建立健全由政府（管委会）负责人牵头，民政部门负责，发改等部门参加的困难群众基本生活保障工作协调机制；各苏木乡镇要建立由苏木乡镇主要领导牵头，民政干部负责，其他有关人员参加的困难群众基本生活保障工作协调机制。

（二）部门和单位职责。

市民政局：负责全市困难群众基本生活保障工作机制建设，负责提请政府召开社会救助联席会议等相关会议，提请政府研究解决困难群众基本生活保障推进中涉及到的跨部门问题，推进困难群众基本生活保障政策衔接和工作衔接；负责拟定困难群众基本生活保障政策和标准，组织实施自然灾害应急救助、困境儿童和贫困孤残儿童关爱保护、农村牧区留守儿童关爱保护、流浪乞讨人员等特殊困难群体的救助等工作；负责信息统计和对外发布，统筹困难群众基本生活保障机制城乡协调发展。

市发改委：负责将困难群众基本生活保障工作内容纳入全市中长期发展规划和相关规划编制等工作中，会同相关部门落实困难群众各类生活保障与物价上涨挂钩的联动工作机制，支持和推动特困人员供养机构及设施建设。

市财政局：负责根据我市经济社会发展实际，合理界定基本民生范围，将财政资金重点用于保障基本民生，把保障困难群众基本生活等基本民生支出放在优先保障的位置，确保只增不减，做好基本民生支出经费安排。

市人社局：负责对特殊困难家庭中有劳动能力并处于失业状态的成员，落实就业扶持政策，帮助他们实现就业。配合民政部门开展居民家庭经济状况核对工作，负责提供家庭成员的社会保险参保、缴费和享受待遇的信息；做好基本养老保险、基本医疗保险、城乡居民大病医疗保险、工伤保险等社会保险与社会救助

制度和经办服务机构的衔接，积极推进基本医疗保险与医疗救助信息共享，会同民政部门做好资助城镇困难群众参加城镇居民基本医疗保险工作。

市规划局：负责做好农村牧区危房改造工作，研究制定保障农村弱势群体的住房政策，对农村牧区敬老院、互助幸福院等老年供养机构、养老场所进行统一规划。

市住房保障局：负责配合民政部门做好社会救助家庭经济状况核对，依法提供申请和获得社会救助的家庭成员房产和住房公积金等信息。

市农牧业局：负责配合民政部门落实特困人员供养、最低生活保障、医疗救助等面向农村的社会救助政策；按照相关法律规定，指导做好农村特困供养人员等特殊困难群体的土地流转工作，切实保障困难群众的土地承包经营权。

市卫计委：负责配合相关部门建立健全医疗救助制度，开展提高农村牧区居民重大疾病医疗保障水平和疾病应急救助工作。将医疗救助纳入医药卫生体制改革总体规划，做好基本医疗保险、城乡居民大病保险与医疗救助制度衔接。鼓励和引导医疗机构适当减免贫困救助对象费用，加强对医疗救助定点医疗机构的监管。配合民政部门加强卫生计生信息系统和医疗救助信息系统的对接，在定点医疗机构实行医疗救助“一站式”即时结算。做好涉

及社会救助对象的孕产妇保健、精神疾病、慢性病、传染病、地方病等公共卫生服务管理。

市审计局：负责加强对保障困难群众基本生活资金筹集、管理、使用的审计和监督，指导各地区开展救助资金年度审计工作，督促各地区及时整改审计中发现的问题，从规范管理、完善制度和提高资金使用效益等方面提出审计建议，促进各地区不断提高困难群众救助的规范化管理水平。

市工商局：负责配合民政部门开展居民家庭经济状况核对工作，依法提供申请和获得社会救助的家庭成员从事个体经营或者创办私营企业的信息。

国家统计局包头调查队：负责及时统计、发布城乡居民生活消费支出、家庭人均收入等基础统计数据，及时提供相关价格指数等统计数据，配合完善各类困难群众基本生活保障标准的科学制定和动态调整机制、社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。

市扶贫办：负责研究制定扶贫开发与社会救助相衔接的政策，提供全市脱贫具体名单，指导各地区在扶贫开发中对有劳动能力的困难群众给予政策、资金支持，确保困难群众基本生活权益。

市信访局：负责进一步建立健全困难群众信访工作机制，畅通信访渠道，协调推动有关责任部门，妥善处理群众信访反映的涉及困难群众基本生活保障工作的重大事项。

市总工会：负责积极组织开展送温暖、职工互助互济等活动，做好工会帮扶工作与保障困难群众基本生活制度的有效衔接；帮助符合政策的困难职工家庭享受相关救助政策。

市国税局、地税局：负责配合民政部门开展居民家庭经济状况核对工作，依法提供申请和获得社会救助的家庭成员缴纳税收的信息。

人行包头市中心支行：负责配合民政部门开展居民家庭经济状况核对工作，指导各银行业金融机构依法提供申请和获得社会救助家庭成员的相关银行账户信息，推动征信系统和居民家庭经济状况核对系统依法共享信息。

三、工作任务

（一）困难群众的基本生活保障工作。

以城乡低保户、社会救助人群、受灾群众、特困人员为重点，积极做好基本民生保障，要落实社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，足额安排相关经费。同时，要密切关注困难群众数量、困难面以及困难程度的变动，及时增加相关经费预算，切

实兜住民生底线，做到应保尽保。各地区、部门、单位要认真落实党中央、国务院和自治区党委、政府关于“社会政策要托底”的部署要求和“守住底线、突出重点、完善制度、引导舆论”的民生工作思路，进一步加大困难群众基本生活保障力度，织密织牢民生兜底保障安全网。

1. 做好城乡低保救助工作。根据地方经济社会发展水平和物价变动情况，适时调整城乡低保保障标准。落实社会救助和保障标准与物价上涨挂钩联动机制，防止物价波动影响困难群众基本生活。提高城乡低保规范化管理水平，健全完善城乡低保对象认定政策。将符合条件的城乡困难居民及时纳入保障范围，切实兜住民生底线，实现动态管理下的按标施保、按户施保和应保尽保、应退尽退。

2. 加大临时救助力度。全面组织开展“救急难”工作。贯彻落实《包头市人民政府办公厅关于印发〈包头市临时救助实施办法〉的通知》（包府办发〔2015〕186号）等文件要求，对遭遇突发事件、灾害事故、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致生活陷入困境的居民给予及时救助，妥善解决特殊困难居民突发性、临时性、紧迫性问题。完善“一门受理，协同办理”快速响应机制。依托街道（苏木、乡镇）政务大厅、办事大厅等机构，设立统一的社会救助申请受理窗口。建立社会救助热线，搭建社

会救助“一门受理、协同办理”信息共享平台，打造“绿色通道”，真正做到让困难群众“求助有门、受助及时”。

3. 健全医疗救助体系。提高医疗救助水平。在资助低保对象等困难群体参保和购买医疗补充保险的基础上，设立包头市重特大疾病医疗救助慈善基金。加大地方医疗救助资金投入，扩大重特大疾病病种范围，提高救助比例和水平，进一步增强困难群众重特大疾病医疗保障的综合效能，着力减轻重特大疾病贫困患者的医疗负担。

4. 健全完善特困人员供养制度。全面落实特困人员供养政策，建立城乡统一的特困人员供养制度，开展特困供养人员认定工作，制定我市特困供养人员基本生活标准和护理照料标准，不断提升失能、半失能供养人员集中供养率。统筹规划农村牧区特困人员供养服务机构建设规范管理，进一步提高特困人员供养服务机构管理服务水平，探索面向全市福利机构通过购买服务的方式，提高基层供养能力。试点供养机构“公建民营”、“公私合营”等形式，实现供养模式的多样化，保障特困人员脱贫。

（二）自然灾害应急救助工作。

积极做好各类自然灾害救助工作，严格遵守2小时报送和“零报告”制度，各地区要深入受灾嘎查村入户开展调查，对灾情进行核查核定，详细调查了解受灾群众的基本生活状况及存在困难，

有针对性的制定符合本地实际的救助方案。在确定救助对象过程中，始终坚持公开、公平、公正的原则，严格按照“户申、村评、乡审、县定”四个程序进行，同时制定受灾人员救助台账。在分配救灾资金时，市民政部门要会同财政部门拿出分配意见，经市委、市政府及相关部门研究决定。救灾款实行“一站式”发放形式，根据对受灾群众的调查摸底情况，由乡镇政府或县级民政部门直接发放到户，财政、审计、监察部门要进行实时监督，确保救助标准合理合规，过程公正、公开，救助口粮、棉衣棉被质量过关，救助形式切实有效。

（三）困境儿童和贫困孤残儿童关爱保护工作。

1. 全面落实孤儿基本生活保障制度，参照孤儿基本生活保障标准落实艾滋病病毒感染儿童和事实无人抚养儿童基本生活费，完善养育标准自然增长机制。未纳入基本生活保障范围的孤儿，要纳入最低生活保障、临时救助等保障范围。

2. 整合现有医疗政策资源，进一步形成困境儿童医疗康复保障合力。将符合条件的困境儿童纳入城乡居民基本医疗保险。符合城乡居民大病保险条件的，按相关规定及时结报。将儿童行为听力测试、儿童听力障碍、语言训练等医疗康复项目纳入基本医疗保险保障范围。将符合医疗救助条件的儿童纳入救助范围。最低生活保障家庭儿童、重度残疾儿童参照城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分按照不低于 50% 给予补贴。纳入特困人员救助供

养范围的儿童参照城乡居民基本医疗保险给予全额资助。扩大“明天计划”手术救助项目，将福利机构儿童非手术类救治和体检、康复医疗纳入资助范围，为有需求的社会散居孤儿参照机构内儿童的救治政策和做法实施医疗康复。公安、民政、卫计、城管等部门要落实弃婴和流浪乞讨未成年疾病患者的发现、护送、救治机制，对弃婴和流浪乞讨未成年病人医疗救治，实行首诊负责制和先救治后结算的管理制度。

3. 落实困境儿童就学资助和教育帮扶政策。实施孤、残、贫困儿童就学资助计划，将困境儿童优先纳入教育资助体系，完善助学金制度，落实义务教育阶段“两免两补”政策和孤儿、家庭经济困难学生实施普通高校新生入学资助政策（对专科生给予3万元、本科生给予4万元的学费资助），不断扩大困境儿童资助面，切实保障困境儿童受教育的权利。加强儿童福利机构特教班和特殊教育学校建设，将不适合在普通学校就读的特殊儿童安排到特殊教育学校就读，支持各类普通学校接受残疾儿童、少年入学。消除制度障碍，为流浪儿童、失足未成年人平等接受义务教育创造条件。认真落实义务教育阶段学生辍学管理制度。加大普法教育、励志教育力度，通过发放相关书籍、组织观看影片等教育形式，让更多困境儿童接受普法教育，提升困境儿童自我保护和自我发展能力，积极营造和谐稳定的社会环境。

4. 针对困境儿童实际需要和成长要求，建立完善基层儿童公共服务设施，大力倡导社会组织、企事业单位、慈善机构及热心人士参与或开展不同形式的儿童关爱活动；完善困境儿童法律援助和司法救助机制，积极为困境儿童提供法律援助，鼓励和支持社会团体、企事业单位等参与困境儿童法律援助活动。加强失足未成年人法律援助和司法救助的有效衔接，根据失足未成年人生理、心理特点和健康成长需要，完善社区矫正教育帮扶制度，提高社区矫正的针对性和有效性，帮助失足未成年人及早顺利回归社会。加大对困境儿童的精神关爱，提供专业社工心理咨询服务，培养健康心理和健全人格。

5. 加大《中华人民共和国未成年人保护法》宣传力度，加强未成年人犯罪预防工作，全面开展未成年人行政保护和司法保护工作。对问题家庭进行排查梳理和监督干预，对监护人不履行监护职责或者侵害儿童合法权益的，按照《最高人民法院最高人民检察院公安部民政部关于依法处理监护人侵害未成年人权益行为若干问题的意见》（法发〔2014〕24号）进行处理。

（四）农村牧区留守儿童关爱保护工作。

全面贯彻党中央、国务院关于加强农村留守儿童关爱保护工作的决策部署，按照《包头市人民政府关于印发〈包头市进一步加强农村牧区留守儿童关爱保护工作实施方案〉的通知》（包府发〔2016〕119号）要求，各相关部门要根据部门职责加强协调

配合，加快推进我市农村牧区留守儿童关爱保护工作。深入开展农村牧区留守儿童“合力监护、相伴成长”关爱保护专项行动，重点解决无人监护、无力监护、辍学以及户口缺失和无户口的农村牧区留守儿童生活保障问题，力争到2017年底前将所有农村牧区留守儿童纳入有效监护范围，杜绝农村牧区留守儿童无人监护现象，有效遏制监护人侵害农村牧区留守儿童权益行为，切实兜住农村牧区留守儿童人身安全底线。各地区要在厘清家庭责任与政府责任、物质关爱与精神关爱、关爱服务和救助保护关系的基础上，根据留守儿童及其家庭的不同需求，采取分类帮扶、纳入城乡低保、落实临时救助、医疗救助等政策。需要临时指导的，通过相关部门或专业力量给予教育辅导、心理咨询等服务，提升家庭监护能力；需要替代照料的，及时协调其他监护人给予生活照料；没有其他监护人的，由民政部门临时照料。属于监护侵害的要追究法律责任，申请撤销监护人资格。在留守儿童集中的地区培育试点，试点地区财政应增加经费投入，探索通过政府购买服务等方式充实留守儿童工作力量，解决人员配备不足问题，为建立留守儿童关爱保护长效机制实施动态管理提供保障。通过多种途径、多种渠道、多种方式对农村牧区留守儿童关爱保护工作相关法律、政策、规定进行大力宣传，形成政府牵头、部门配合、社会参与、全社会关心关爱留守儿童的良好氛围。

（五）流浪乞讨人员救助管理工作。

按照“政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与”的思路，形成以救助管理机构为核心、以社区为终端，民政、教育、公安、卫生、法院、妇联、共青团等部门协同配合，各司其职，横向到边、纵向到底的救助服务网络。社区要落实发现报告机制，组织和动员居民提供线索，劝告、引导流浪乞讨人员向公安机关、救助管理机构求助，对发现的流浪未成年人要及时向公安机关报警。要全面加强救助管理机构的日常管理，严格执行救助管理工作要求，进一步强化管理意识和安全意识，重点对救助管理机构日常工作流程进行细化，发挥兜底保障作用。对未成年人救助保护服务强化源头预防，监护干预提供政策保障。认真开展“寒冬送温暖”专项行动，为生活无着的流浪乞讨人员及临时遇困群众提供及时救助，应急排难，确保安全温暖过冬。

四、保障措施

（一）明确责任主体。

各级政府是保障困难群众基本生活工作的责任主体，要把落实困难群众基本生活工作要求作为工作重点，根据本地区、本单位的基本公共服务保障水平和群众生活实际需要，积极调整工作方向，确保基本民生政策落实到位。各地区要进一步加强基层困难群众基本生活保障工作能力建设，参照救助对象数量、服务半径等工作因素，科学整合管理机构及人力资源。要通过公开招考、内部调剂、政府购买服务、设置公益性岗位等多种方式充实加强

基层工作力量，加大基层干部队伍的培训力度，提高各级干部依据政策开展工作的能力。

（二）科学制定标准。

各项民生指标确定由市民政局会同市财政局、市发改委、国家统计局包头调查队等按照城乡居民人均可支配收入、人均生活消费水平、低收入居民基本生活费用价格指数、最低工资标准、可筹集资金等因素，在认真测算论证的基础上，根据物价变动情况，统一制定和调整最低生活保障标准，报市政府审议后执行。切实做到低保标准与经济社会发展水平相适应，与低收入居民基本生活费用价格指数挂钩相联动。

（三）强化经费保障。

根据经济社会发展水平和财力状况，合理界定基本民生保障范围，将财政资金重点用于保障基本民生。各级财政要在一般转移支付中，把保障困难群众基本生活等基本民生支出放在优先保障的重要位置，确保只增不减。县级及以下财政部门要统筹上级转移支付和自有财力，做好基本民生支出经费安排。特别要落实受灾群众救助资金由国家财政承担 70%，市本级及受灾旗县区财政各承担 15%的总体要求，确保救灾资金及时拨付到位。

（四）注重政策宣传。

各地区要以困难群众基本生活保障相关政策文件为重点，深入开展困难群众基本生活保障政策宣传，扩大政务信息公开的范围，畅通双向沟通渠道，努力做到政策公开、制度健全、程序规范、操作透明，确保救助保障对象精确到位。通过网络、广播、电视、报纸、宣传手册、现场咨询等多种形式，积极做好政策解读和宣传，使困难群众及时了解公开内容，扩大信息公开的知晓面，在全社会营造良好的舆论氛围。

（五）实行绩效考核。

各地区要将城乡困难群众基本生活救助保障工作纳入领导班子实绩考核之中，进一步明确目标任务，细化考核标准，制定考评办法，建立健全评估评价机制，开展专项和综合考核，并通报考核结果。市民政局要定期对各地区工作进展情况进行监督检查，加大指导力度，及时发现和解决实际工作中存在的困难和问题，确保各项困难群众政策措施落到实处。

2017年11月20日

（此件公开发布）