

民政部 财政部 国务院扶贫办
文件

民发〔2018〕90号

民政部 财政部 国务院扶贫办
关于在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会
救助兜底保障工作的实施意见

各省、自治区、直辖市民政厅（局）、财政厅（局）、扶贫办（农委、农办），新疆生产建设兵团民政局、财政局、扶贫办：

为深入贯彻《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见》，在脱贫攻坚三年行动中切实做好社会救助兜底保障工作，提出如下实施意见。

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，全面贯彻落

实党的十九大和十九届二中、三中全会精神，按照关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见要求，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，坚持应保尽保、兜底救助、统筹衔接、正确引导，优化政策供给，完善农村低保、特困人员救助供养、临时救助等保障性扶贫措施，充分发挥社会救助在打赢脱贫攻坚战中的兜底作用，保障完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的未脱贫建档立卡贫困人口的基本生活。

二、任务措施

（一）进一步加强农村低保制度和扶贫开发政策有效衔接。综合考虑维持困难群众基本生活、当地物价水平、财政保障能力、城乡统筹发展需要等因素，科学制定农村低保标准。凡家庭人均收入低于当地农村低保标准且财产状况符合当地规定的未脱贫建档立卡贫困户，都要按规定程序纳入农村低保。进一步完善农村低保家庭经济状况核查机制，细化核算范围和计算方法，对于家庭成员因残疾、患重病等增加的刚性支出、必要的就业成本等，在核算家庭收入时可按规定适当扣减。加强动态管理，对纳入农村低保的建档立卡贫困户要开展定期复核，不再符合条件的按程序退出，重新符合条件的及时纳入。脱贫攻坚期内，纳入农村低保的建档立卡贫困户人均收入超过当地低保标准后，可给予一定时间的渐退期，实现稳定脱贫后再退出低保范围。具体渐退办法、渐退期限由各地根据实际情况制定。

（二）进一步完善农村低保制度，健全低保对象认定方法。对未脱贫建档立卡贫困户中靠家庭供养且无法单独立户的重度残疾人、重病患者等完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力的贫困人口（不含整户纳入低保范围的贫困人口），经个人申请，可参照单人户纳入农村低保范围。本意见所称重度残疾人是指未脱贫建档立卡贫困户中持有中华人民共和国残疾人证的一级、二级重度残疾人和三级智力残疾人、三级精神残疾人；重病患者是指未脱贫建档立卡贫困户中获得重特大疾病医疗救助的人员。具体认定办法由各地结合实际研究制定。

（三）全面落实特困人员救助供养制度。对农村建档立卡人员中无劳动能力、无生活来源、无法定赡养抚养扶养义务人，或者其法定义务人无履行义务能力的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，要及时纳入特困人员救助供养范围，做到应救尽救、应养尽养。合理确定特困人员救助供养标准，确保特困人员能够获得符合要求的救助供养服务。做好资金保障工作，切实加强贫困地区农村特困供养服务机构（农村敬老院）建设和设施改造，逐步提高生活不能自理特困人员集中供养率。将政府设立的农村特困人员供养服务机构（农村敬老院）运转经费列入财政预算，根据服务对象人数和照料护理需求，按照一定比例配备工作人员。鼓励有条件的农村特困供养服务机构（农村敬老院），在满足特困人员集中供养需求的前提下，逐步为农村低保、低收

入家庭和建档立卡贫困家庭中的老年人、残疾人，提供低偿或无偿的集中托养服务。

（四）进一步加大临时救助力度。对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境，其他社会救助制度暂时无法覆盖或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的农村建档立卡贫困家庭，要及时给予临时救助。进一步细化明确临时救助对象范围和类别，优化简化审核审批程序，科学制定救助标准，积极开展“先行救助”，有效解决建档立卡贫困人口的突发性、紧迫性、临时性基本生活困难。对于重大生活困难，可采取“一事一议”方式，根据具体情形分类分档设定救助标准，适当提高救助额度。

（五）切实加强相关扶贫政策衔接。有效推进基本生活救助与教育扶贫、健康扶贫、农村危房改造等政策的衔接协同，综合解决未脱贫建档立卡贫困人口的“两不愁、三保障”问题。完善困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，有条件的地方可逐步扩大政策覆盖面。支持社会组织参与脱贫攻坚，扩大社会捐赠，用好慈善资源，发挥好慈善帮扶在脱贫攻坚中的积极作用，支持引导专业社会工作和志愿服务力量积极参与精准扶贫。注意激发社会救助对象脱贫增收的内生动力，防止“一兜了之”。

三、组织保障

（一）明确职责分工。各地民政、财政、扶贫部门要各负其

责，加强沟通协调，定期会商交流，研究解决脱贫攻坚三年行动中社会救助兜底保障工作出现的新情况、新问题。民政部门负责按规定把符合条件的未脱贫建档立卡贫困人口纳入农村低保、特困人员救助供养或临时救助范围。扶贫部门负责配合民政部门做好对象认定工作。财政部门负责做好社会救助资金筹集、管理工作。

（二）周密安排部署。各省（自治区、直辖市）民政部门要按照中央统筹、省负总责、市县抓落实的脱贫攻坚工作机制，会同财政、扶贫等相关部门抓紧制定本地区实施方案，指导各地做好脱贫攻坚三年行动中的社会救助兜底保障工作。各地民政、扶贫部门要加强工作配合，开展农村低保、特困人员救助供养和建档立卡贫困人口信息比对，省级层面每年至少比对一次，市县层面经常性开展比对。县级民政部门要在全国家农村低保专项治理全面排查的基础上，会同扶贫等部门指导乡镇人民政府（街道办事处）进一步掌握脱贫攻坚中社会救助需求情况，提高社会救助兜底保障工作的针对性、实效性。

（三）加强督促指导。各地要加强工作指导，及时总结交流推广脱贫攻坚三年行动中社会救助兜底保障工作的成功经验、做法，及时发现并研究解决工作中出现的困难和问题。完善监督机制，对于工作推进不力、政策落实不到位的地方，采取通报批评、专案督办、工作约谈等方式督促整改。加强腐败和作风问题治理，

把作风建设贯穿脱贫攻坚三年行动中社会救助兜底保障工作全过程，确保责任落实、工作到位、措施精准、作风扎实、管理规范。

各地脱贫攻坚三年行动中的社会救助兜底保障工作进展情况及工作中出现的重大问题，请及时报告民政部、财政部、国务院扶贫办。



2018年7月16日

主动公开

民政部办公厅

2018 年 7 月 30 日印发

