

档案号	年度	件号
38	2021	14
机构(问题)	保管期限	页数
救助科	永久	28

本溪市民政局文件

本民发〔2021〕50号

关于进一步完善最低生活保障 低收入（低保边缘）家庭救助审核确认工作的实施意见

各自治县、区民政局，高新区基层治理和社会事业局，市民政事务服务中心（核对部）：

为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的意见〉的通知》（中办发〔2020〕18号）精神，根据《民政部关于印发〈最低生活保障审核确认办法〉的通知》（民发〔2021〕57号）和省民政厅《关于进一步做好最低生活保障、低收入（低保边缘）家庭救助审核确认工作的指导意见》（辽民发〔2021〕35号）精神，结合我市工作实际，现就进一步做好最低生活保障（以下简称“低保”）、低保边缘（原低收入，下同）家庭救助审核确认工作有关事宜明确如下。

一、推动城乡救助统筹发展

积极推动城乡救助统筹发展，试点实施区域性救助政策，逐步在全市实现保障标准、对象确认条件和审核确认程序相统一。

（一）建立低保标准动态调整机制。建立完善以人均消费支出为主要参照，适当考虑财力状况的低保标准动态调整机制。到“十四五”末期，城乡低保标准差距缩小至 1.3 : 1 以内。

（二）统筹确定城乡低保申请户籍、收入、财产条件。在条件成熟的地区，以申请人实际居住地试点实施区域性救助政策，打破城乡差别，不再以户籍所在地行政区域城市农村属性、是否拥有土地和山林、是否参与农村集体经济分配划分城市和农村低保、低保边缘家庭申请界限。家庭收入和家庭财产条件不再按城市、农村标准分别认定。其中，农村土地、山林等经营性收入作为家庭收入内容之一，与工资性收入、转移性收入、财产性收入一并计入家庭总收入，与区域性救助标准比对后，确定是否符合救助标准。

（三）按时限完成申请受理和审核确认工作。自受理之日起 30 个工作日内完成申请城乡低保、低保边缘家庭救助的家庭经济状况调查和审核确认工作；特殊情况下，最多延长至 45 个工作日。各县区民政部门、各乡镇（街道）民政办及各级居民家庭经济状况核对部门要根据新的审核确认时限要求，优化工作流程，加快工作节奏，为确保在规定时间内完成审核确认创造必要条件。乡镇人民政府（街道办事处）根据家庭经济状况调查核实情况提出初审意见，并在申请家庭所在村、社区公示 7 天。进一

步深化放管服改革，有条件的地区可将低保、低保边缘家庭审核确认权下放至乡镇人民政府（街道办事处）。不得以申请人的身份、职业、行为等方面（包括违法、犯罪、失信等）的理由拒绝受理城乡低保、低保边缘家庭救助申请。

二、进一步规范家庭成员认定范围

（一）明确家庭成员认定范围。各县区应综合考虑是否有法定赡养和抚（扶）养义务关系、是否共同享受家庭权利和承担家庭义务、是否有能力履行扶助关爱义务等来确定计入共同生活的家庭成员。共同生活的家庭成员应包括：配偶、未成年子女、已成年但不能独立生活的子女（包括在校接受全日制本科及本科以下学历教育的子女）以及其他具有法定赡养、抚（扶）养义务关系并长期共同居住的人员。《本溪市最低生活保障、低收入家庭对象认定办法》（以下简称“市认定办法”）第十二条第四款“不包括能独立生活的 35 周岁以上子女和 35 周岁以下成年已婚子女”的限定条件不再执行。

除《市认定办法》第十三条规定外，能独立生活的成年子女也不计入共同生活的家庭成员，按照法定赡养、抚养义务关系计算赡养费、抚养费。

低保家庭中的子女服义务兵役或成为军校的士兵学员后，应退出低保，在此期间原在保的其他共同生活家庭成员保留原低保待遇。

按照上述规定确定共同生活的家庭成员时，如出现无法纳入救助范围而导致申请救助家庭基本生活存在困难或救助水平降

低等情形，各地可按照确保困难群众利益优先的原则，结合工作实际，通过集体研究实事求是进行确定。集体研究一般由乡镇（街道）组织，社区（村）相关工作人员参加，报请县区民政部门同意后确定。特殊情况由县区民政部门启动社会救助工作协调机制，经县区社会救助工作领导小组或其办公室会议研究决定。

（二）受理共同生活家庭成员中外市户籍人口救助申请。当共同生活家庭成员中存在我市和外市混合户籍情况时，持有我市户籍人员以家庭为单位可向其户籍所在地乡镇（街道）提出低保、低保边缘家庭救助申请，户籍所在地县级民政部门和乡镇（街道）可通过部省居民家庭经济状况核对机制或向外市户籍地发起协查函的方式进行家庭经济状况核查、外市享受低保、低保边缘情况调查和动态管理等。

三、进一步完善家庭收入财产评估标准

（一）一般情况下，城市低保、城市低保边缘家庭按申请当月前6个月的月平均收入计算家庭收入，农村低保、农村低保边缘家庭按申请当月前12个月的家庭收入总和计算家庭收入。有其他规定的从其规定。《市认定办法》第十六条不再执行。

（二）综合评估灵活就业人员工薪收入。对有相对稳定工作的人员，按照劳动合同约定或工资发放凭证核算，也可根据社会保险、个人所得税缴纳情况推算。对灵活就业人员，可确定具体收入金额的（含零收入），按照实际金额核算收入，不能确定具体收入金额的，按照灵活就业人员工薪收入评估标准计算收入。建立以本地上年度城镇人均可支配收入（如统计部门未公布上年

度城镇人均可支配收入,则取最近年度城镇人均可支配收入)为基数,根据年龄阶段、患病情况、残疾状况、劳动能力状况等因素设定不同劳动能力系数的灵活就业人员工薪收入评估标准,按公式“灵活就业人员评估收入=当地上年度城镇人均可支配收入×年龄、健康劳动能力系数乘积”计算。劳动能力系数可参考以下类别及数值:

1. 年龄系数:

男: 16—24 周岁,系数为 0.7; 25—49 周岁,系数为 1; 50—54 周岁,系数为 0.7; 55—59 周岁,系数为 0.5。

女: 16—24 周岁,系数为 0.7; 25—44 周岁,系数为 1; 45—法定退休年龄(不含),系数为 0.5。

城镇居民达到法定退休年龄及以上,系数为 0; 农村居民年满 60 周岁后,系数为 0。

2. 健康系数:

(1) 病残系数: 病残等级 1-4 级,系数为 0、0.3; 5-7 级,系数为 0.5; 8-10 级,系数为 0.7。同时患甲类、乙类传染病传染期,系数为 0; 恢复期及慢性病原体携带者,系数为 0.5。

(2) 残疾系数: 残疾等级 1-2 级(视力残疾为 1-2 级盲),及 3 级智力、精神残疾,4 级有暴力倾向的精神残疾和多重残疾中的 4 级,系数为 0、0.3; 残疾等级 3 级(视力残疾为 1 级低视力),系数为 0.5; 残疾等级 4 级(视力残疾为 2 级低视力),系数为 0.7。

(3) 工伤及职业病系数: 工伤及职业病等级 1-4 级,系数

为 0、0.3；5-6 级，系数为 0.5；7-10 级，系数为 0.7。

(4) 残疾军人(含伤残人民警察、伤残国家机关工作人员、伤残民兵民工)系数：军人残疾等级 1-4 级，系数为 0、0.3；5-6 级，系数为 0.5；7-10 级，系数为 0.7。

上述健康系数两类及以上并存时，选择其中一类最高等级计算。

计算家庭收入时遇到特殊案例，可根据低保、低保边缘家庭申请人的实际困难情况，通过集体研究决定。

(三) 赡养费计算方法：有协议、裁决、判决的，按照法定协议、裁决、判决的数额核算。没有协议、裁决、判决的，按照以下方法计算：

1. 每个家庭成员从每个赡养义务人得到的赡养费按照公式“赡养费=(赡养义务人家庭月或年人均收入-当地低保标准)×50%÷2×两类家庭负担系数乘积”。赡养义务人的收入核定参照低保、低保边缘家庭申请人收入核定方法执行。家庭负担系数可参考以下类别及数值：

(1) 就学子女系数：就学子女为全日制学历教育大学本科及以下在校学生。义务教育阶段：1 名子女，系数为 0.5；2 名及以上子女，系数为 0.3。非义务教育阶段：系数为 0.3。

(2) 单人户，系数为 0.7。

计算赡养义务人的家庭人均收入时，不再核算其赡养义务人(即申请人的孙子女及以下)的赡养费收入。

赡养义务人在发达国家及地区定居的，其收入可参照出国务

工人员收入计算方法，按照申请人户籍所在地社平工资的 3-5 倍核算，具体由县、区民政部门组织集体研究决定。

赡养费计算后低于 100 元的按 100 元计算。

2. 赡养义务豁免。赡养义务除《市认定办法》第 20 条第一款第 4 项规定的情况可以豁免外，70 周岁以上的老年人，以及完全丧失劳动能力人员（包括 1-4 级病残人员，1-4 级工伤人员，1-4 级残疾军人〈含伤残人民警察、伤残国家机关工作人员、伤残民工〉，残联部门确定的一、二级残疾人，三级智力、精神残疾人，四级有暴力倾向的精神残疾人和多重残疾中的三、四级残疾人），本人收入低于当地上年人均可支配收入，且财产符合当地低保家庭财产状况规定的，可认定为无履行赡养、抚（扶）养义务能力。

计算赡养费时遇到特殊案例，可根据赡养义务人及低保、低保边缘家庭申请人的实际困难情况，通过集体研究决定。

《市认定办法》第二十条第一款第二项关于赡养费计算的相关规定不再执行（抚养费计算按原政策执行）。

（四）根据支出情况辅助评估家庭收入。县区民政部门可根据当地实际情况，通过家庭用水、用电、燃气、通讯等日常生活费用支出，以及是否存在高收费学校就读（含入托、就读私立学校、出国留学）、出国旅游探亲等情况，对家庭经济状况进行辅助评估。《市认定办法》第十一条“对共同生活家庭成员处于教育阶段，自费到私立学校的、出国留学的不符合低保、低收入家庭申办资格，如有特殊情况可进行集体决议”不再执行。

(五) 一、二、三类丧失劳动能力的公益性岗位就业人员的工薪收入分别按照 30%、50%、70%核算，其他公益性岗位就业人员的工薪收入按照 90%核算。《市认定办法》第十七条第三款第 5 项不再执行。《关于印发〈本溪市因病（残）支出型贫困家庭救助办法〉的通知》（本民发〔2018〕77 号）第二章第五条第五款“一、二、三类丧失劳动能力的病（残）人员的工资性收入，按照实发工资的 30%、50%、70%计算收入”，此规定中一、二、三类丧失劳动能力的病（残）人员明确为灵活就业人员，不包括稳定就业人员。

(六) 单亲丧偶家庭中有劳动能力的，按收入的 50%核算。

(七) 申请“单人保”的重病、重残人员，在其共同生活家庭成员月人均收入、家庭财产均符合有关规定，申请人的个人收入可不受“低于当地低保标准 3 倍”的限制。

(八) 劳动年龄内有劳动能力的失业（无业）人员，应按规定办理失业登记。领取失业保险金的失业登记人员，其工薪收入按灵活就业人员计算。失业保险金按转移性收入认定。

(九) 结合实际认定家庭财产。对于维持家庭生产生活的必需财产，可以在认定家庭财产状况时予以豁免。家庭成员名下基金、股票、期货、权证、保险等投资产品和互联网金融资产市值总和不超过家庭存款限额。《市认定办法》第 26 条第五款中“商业保险（不分险种），家庭成员年缴费总和不得超过年城市低保标准”不再执行。

(十) 申请家庭（申请人）经济状况经核定后，既符合正常

保又符合单人保时，按照有利于困难群众的原则予以保障。其他类似情况可参照此原则执行。

四、进一步完善家庭支出扣减项目

(一) 因家庭成员患重病，造成家庭负担超出承受能力，导致实际生活水平低于我市低保标准的家庭中共同生活的家庭成员一定时期内（一般为6个月以上1年以内，下同）个人负担的合规医疗费用。个人负担的合规医疗费用是指符合基本医疗保险、大病医疗保险、基本医疗救助、重特大疾病医疗救助、重特大补充医疗救助等医疗保障制度诊疗所发生的医保可报销金额内的个人负担部分（医保可报销金额-报销总金额，下同）。除重病患者一定时期内发生的合规医疗费用个人负担部分可以扣减外，特慢病患者、罕见病患者、0-7周岁残疾儿童一定时期内在城乡基本医疗保障定点医疗机构住院（含特病门诊）发生的合规医疗费用个人负担部分，以及一定时期内根据县级以上定点医疗机构开具的处方在医疗机构（药店）自费购买的维持日常治疗必需的特定药品费用（需附医院处方+药店发票或购药明细小票，原则上补开的一次性发票无效），视为合规医疗费用，在核算家庭收入时可予以扣减。对在县级以上城乡基本医疗保障定点医疗机构住院（含特病门诊）发生的上述合规医疗费用外，个人负担的其他必需医疗费用〔可按个人现金支付-合规医疗费用个人负担部分认定〕，可酌情在核算家庭收入时按一定比例予以扣减（一般扣减比例不超过50%）。对于特殊个案，县、区民政部门可根据实际情况集体研究决定。医疗费扣减每年复核一次，根据复核

情况确定是否继续扣减。

(二) 0-7 周岁残疾儿童一定时期内 (一般为 6 个月以内) 发生的合规康复费用个人承担部分, 以及治疗、康复过程中发生的基本交通费用、租房费用个人承担部分, 在核算家庭收入时可予以扣减 (上述费用需由市或县区残联认定, 并附相关票据、租房协议等材料), 其中交通费用每年原则上只扣减往返一次。0-7 周岁残疾儿童的父母其中一方长期陪同残疾儿童治疗、康复而导致无法就业的, 可按其实际收入计算。残联给予个人的合规康复补助不计入家庭收入。

(三) 家庭成员中的全日制大学本科 (含) 以下非义务教育在校学生的基本教育费用可以在核算家庭收入时扣减。基本教育费用主要包括合规的学费和住宿费, 不包括择校、出国留学、课外补习、校外租房等非基本费用。《市认定办法》第二十三条第二款不再执行。

五、进一步健全完善家庭经济状况调查方法

各级民政部门要进一步加强与公安、税务、人力资源与社会保障、自然资源、市场监管、住房与城乡建设、交通运输、银保监、证监等部门信息共享, 根据工作需要, 依法依规查询共同生活家庭成员及其法定赡养、抚 (扶) 养义务人家庭的相关信息。条件成熟时, 开展实时数据查询, 进一步提高工作效率, 压缩信息核对时间, 确保规定时限内完成救助对象审核确认, 实现精准施救。未经申请受理、家庭经济状况调查、审核确认等程序, 不得将任何家庭或者个人直接纳入低保、低保边缘家庭救助范围。

六、进一步加强和完善社会救助网上办理

各级民政部门要不断提高社会救助信息化程度,推进社会救助服务向“一网通办”“辽事通”APP延伸,逐步完善社会救助事项“网上办”“掌上办”“指尖办”,并安排专人负责及时受理救助对象通过网上方式办理或查询社会救助事务,更好为困难群众申请社会救助提供便利,实现让信息多跑路、群众少跑腿的目的。

七、进一步加强动态管理

(一)依规履行变更告知义务。低保、低保边缘家庭救助实行动态管理,符合条件的,及时纳入救助范围;决定减发、停发保障金的,应当按照规定程序书面告知当事人,重点在家庭收入、家庭财产等方面说明理由。书面告知单要有当事人签字;当事人拒绝签字的,要有2个以上工作人员签字证明。书面告知单一式两份,一份送达当事人,一份存入救助档案。

(二)加强与就业援助有效衔接。各级民政部门要与人力资源社会保障部门建立享受就业援助人员信息共享,及时将具备就业能力的救助家庭成员信息推送至当地就业服务机构,协助其办理求职登记,接受就业介绍和技能培训。对上述人员实现就业或自主创业后家庭人均收入超过低保标准的救助家庭,应视其就业或自主创业稳定程度给予3-12个月的救助渐退期;在渐退期内,原则上不再调整其低保和分类救助金,当家庭人均月收入达到低保标准3倍及以上时,应停止保障。《市认定办法》第十一条里的相关规定不再执行。

八、进一步提升社会救助政策知晓率

(一) 加大政策宣传力度。困难群众对社会救助政策的知晓率和理解程度普遍偏低。各县区要总结归纳本地区社会救助政策核心要素，按照家庭类型和人员类别，绘制符合救助条件家庭 and 不符合救助条件家庭的立体画像，通过微信公众号、政务大厅电子屏以及政府门户网站向社会大力宣传，使救助政策更加简单化、通俗化，让广大人民群众充分理解现行政策覆盖的群体范围。结合对象动态管理，各县区要将民政社会救助详情通过“幸福清单”“救助明白卡”等方式，送到困难群众手中，强化正面引导，使其直观、全面了解党和政府的关怀和温暖。

(二) 强化基层人员培训。社会救助政策性强、调整变化频率高，各地每年度至少组织一次基层人员业务培训，参训人员要覆盖县级以下所有社会救助经办人员，培训内容要以满足实际工作需求为前提，确保参训人员全面掌握制度设计初衷和认定条件，明确工作职责和服务标准，培训方式要强化案例教学，做到理论知识与实际工作紧密结合，努力打造政治过硬、业务素质高、对困难群众有感情、社会救助干部队伍。社会救助工作人员要以对困难群众高度负责的态度，增强主动学习意识，加强日常实践积累，努力成为各领域、各类别社会救助工作的行家里手。

(三) 建立健全主动发现机制。各县区要通过利用低收入人口动态监测信息平台、推动将社会救助融入网格化社区治理、全面畅通社会救助服务热线等措施，加强线上线下全方位立体化监控预警，以满足家庭基本生活为目标，依托现有社会救助制度，

对困难家庭实施类别化、差异化救助。乡镇（街道）、村（居）民委员会在工作中发现困难家庭可能符合条件，但是未申请低保的，应当主动告知其共同生活的家庭成员相关政策。

各县区可根据实际需要，按照本实施意见调整完善本地区低保对象、低保边缘家庭认定具体操作办法或规定。此前关于低保、低保边缘家庭对象认定的有关政策，与本实施意见规定不一致的，按照本实施意见规定执行，其他按原政策执行。

本实施意见自 2022 年 3 月 1 日起执行。



本溪市民政局办公室

2021 年 12 月 23 日印发