

# 河南省人民政府关于 建立健全全省城乡社会救助体系的意见

豫政〔2006〕34号

各市、县人民政府,省人民政府各部门:

为进一步整合社会救助资源,建立保障城乡困难群众基本生活的长效机制,推进全省城乡社会救助体系建设,结合我省实际,特制定如下意见,请认真贯彻执行。

## 一、建立健全城乡社会救助体系的总体目标和基本原则

### (一)总体目标

城乡社会救助体系建设的总体目标是:建立以城乡居民最低生活保障、五保供养和灾民救助制度为基础,以医疗、教育、住房、司法等专项救助相配套,以优惠政策为辅助,以社会互助为补充,政府责任到位,社会广泛参与,资金落实、运转协调、管理规范、网络健全,与经济社会发展水平相适应的覆盖城乡的社会救助体系,切实保障困难群众的基本生活,促进社会稳定和经济社会协调发展。

### (二)基本原则

一是政府主导,社会参与。社会救助的主要责任在政府。政府要发挥在社会救助工作中的组织领导和综合协调作用,出台相关的政策、措施和办法,安排必要的救助资金。要整合政府各部门的救助资源,形成综合配套的救助合力。同时,有关部门、单位和社会团体要加强沟通与合作,充分动员和发挥社会各方力量,形成社会互助合力。

二是城乡统筹,协调发展。要将城乡社会救助体系统筹规划,统一部署。社会救助标准城乡有别又相互照应,社会救助资源城乡共享又要向农村倾斜,救助方式既考虑城乡共性又突出各自特点。通过城乡统筹、城乡互动,促进城乡社会救助体系建设协调发展。在实施中要因地制宜,量力而行,分步实施,逐步到位。

三是政策保障,依法救助。制定和进一步完善城乡社会救助工作的各项法规政策,建立健全工作机制,做到公开、公平、公正,使社会救助工作逐步走上规范化、制度化、法制化轨道。

## **二、建立健全城乡社会救助体系的主要措施**

(一)进一步完善城市居民最低生活保障制度。加强城市低保规范化管理工作,确保实现动态管理下的应保尽保,逐步提高保障水平。2006年,全省城市低保人均月补差金额达到70元。根据当地生活必需品的价格变化和人民生活水平的改善适时调整保障标准。进一步规范低保申请、评议、审批程序,实行城市低保金社会化发放,做到公开、公平、公正。建立城市低保工作督查制度,加大对低保工作的监督检查力度。实行分类施保,对低保对象中的

“三无”（无生活来源、无劳动能力和无法定赡养、抚养、扶养义务人）人员和因病因残等丧失劳动能力的人员给予重点救助。积极探索建立有劳动能力的城市低保对象就业与低保相互衔接的联动机制，鼓励和支持城市低保对象就业。要加快低保信息化建设步伐，尽快实现省、市、县（市、区）、街道（乡镇）、社区五级低保数据信息联网。

（二）全面建立农村居民最低生活保障制度。从 2006 年起，在农村特困户救助制度的基础上，全面建立并实施农村居民最低生活保障制度。各地要按照“低标准、广覆盖”的原则，结合当地实际，科学确定低保标准，核定低保人数。今年年底全省农村低保要争取覆盖 200 万人，以后逐年扩大覆盖面，最后达到应保尽保的目标。2006 年，农村低保每人每月补差金额不低于 20 元，省财政负担 10 元，其余部分由市、县（市、区）财政负担。低保标准要随着当地生活必需品的价格变化和人民生活水平的改善适时提高。进一步规范和完善艾滋病救助工作管理体系。按照分类救助的原则，对艾滋病致孤人员、艾滋病导致单亲家庭的未成年子女以及因艾滋病导致生活困难的家庭，按照不同的标准实施生活救助；对受艾滋病影响的未成年人实施教育救助；对艾滋病致孤人员按照“收养”、“家庭寄养”、“集中供养”和“模拟家庭养育”4 种方式进行妥善安置。

（三）进一步做好五保供养和孤儿救助工作。认真贯彻落实《农村五保供养工作条例》（国务院令 第 456 号）和《河南省人民政府办公厅关于免征农业税后进一步完善农村五保供养工作的通知》（豫政办〔2005〕47 号），做好农

村五保供养工作,切实把符合五保条件的农村居民全部纳入保障范围。各地农村五保供养标准不低于当地村民的平均生活水平,并根据当地村民平均生活水平的提高适时调整,切实保障农村五保对象的衣、食、住、医、葬。各级政府要把敬老院建设纳入当地经济和社会发展的总体规划,加大资金投入,加强和完善乡镇、村敬老院基础设施建设,年内五保对象集中供养率要达到20%或更高水平,以后逐步提高。认真贯彻落实民政部、综治办等15部委《关于加强孤儿救助工作的意见》(民发〔2006〕52号),建立政府领导、民政牵头、部门配合、社会参与的孤儿救助保护工作机制,建立健全孤儿生活、教育、康复、医疗和就业等方面的救助制度。制定儿童福利事业发展规划,加强儿童福利设施建设。在2010年前,省级建成1所为孤残儿童服务的集养育、康复、教育为一体的儿童福利园区,每个省辖市建有1所儿童福利机构,建立健全孤儿福利服务工作网络,全面提高儿童福利机构的管理服务水平。

(四)进一步健全自然灾害救助体系。建立健全自然灾害应急救助预案体系,提高应对突发性自然灾害的应急救助能力。健全抗灾救灾综合协调机构,建立政府涉灾部门之间灾害管理信息共享和应急联动机制,提高灾情的监测、预警和评估水平,为快速决策和启动救灾工作的应急机制提供依据。认真落实《灾害应急救助工作规程》、《春荒、冬令灾民生活救助工作规程》、《灾区民房恢复重建管理工作规程》(豫救办〔2005〕2号),进一步规范救灾救济工作,确保受灾群众有饭吃、有衣穿、有住处、有水喝、伤病能得到及时救治。继续巩固救灾工作分级负责、救灾资金分级负担体制,各级财政要将救

灾资金列入年初预算,以备灾害发生后能够迅速投入使用。加强救灾物资储备和救灾装备建设,搞好省救灾中心建设,建立省、市、县三级相互支持、相互补充的救灾物资储备网络,做到发生重大灾害后受灾群众在24小时内能得到有效救助。

(五)完善流浪乞讨人员救助制度。认真贯彻执行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》(国务院令第381号)和《河南省城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理规定》(省政府令第91号)。各级民政、财政、卫生、交通、公安、城管以及其他有关部门按照职责分工,各司其职,密切配合,共同做好城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理工作。

(六)建立完善城乡医疗救助制度。全面建立城市医疗救助制度。按照《国务院办公厅转发民政部等部门关于建立城市医疗救助制度试点工作意见的通知》(国办发〔2005〕10号)要求,2005年全省已有39个县(市、区)开展了城市医疗救助试点工作。2006年,要在总结试点经验的基础上,全面建立城市医疗救助制度。不断完善农村医疗救助制度。进一步完善手续,规范操作,加大资金投入,提高救助水平。已开展新型农村合作医疗的地方,首先资助农村五保和低保对象参加当地新型农村合作医疗,对个人负担仍较重的对象,再给予适当救助;尚未开展新型农村合作医疗的地方,要认真做好大病医疗救助工作。通过实施城乡医疗救助制度,逐步缓解困难群众看病难问题。

(七)建立和完善教育救助制度。进一步做好城乡特殊困难未成年人的教育救助工作。对义务教育阶段农村困难家庭学生和享受城市居民最低生活保

障政策家庭学生全面实施“两免一补”政策;对基础教育阶段家庭经济困难学生大力实施“希望工程”、“春蕾计划”、“春雨行动”;对中等教育阶段家庭困难学生要积极出台救助政策;对高等学校家庭经济困难学生要继续完善“奖贷助补减”资助体系,确保不使一名学生因家庭经济困难而辍学。

(八)建立和完善城镇最低收入家庭住房保障制度。认真贯彻落实《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》(建设部、财政部、民政部、国土资源部、国家税务总局令第120号),建立和完善城镇最低收入家庭廉租住房制度。开展城镇最低收入家庭住房困难情况调查,建立“双困家庭”档案,以财政预算安排为主、多渠道筹措廉租住房资金,切实解决城镇最低收入家庭基本住房需要。城镇廉租住房制度建设情况要纳入市、县(市、区)政府工作目标责任制管理,并加强考核。省建设、财政、民政、国土资源、税务等部门要加强对城镇廉租住房制度落实情况的监督和检查。

(九)规范和完善法律援助、司法救助制度。认真贯彻执行《法律援助条例》(国务院令第385号)。按照司法部等国家九部委《关于贯彻落实〈法律援助条例〉切实解决困难群众打官司难问题的意见》(司发通〔2004〕127号)要求,各市、县(市、区)政府要根据本行政区域法律援助的需要,建立法律援助经费保障机制;司法行政部门要加强对法律援助工作的监督管理,对符合法律援助条件的城乡困难群众,无偿提供法律咨询、代理、刑事辩护等法律服务。城乡困难群众提起民事、行政诉讼,符合《最高人民法院关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定》条件的,可向人民法院申请缓

交、减交、免交诉讼费用。各市、县(市、区)政府要认真搞好法律援助与司法救助的衔接工作。

(十)完善社会捐助制度,大力发展慈善事业。坚持经常性社会捐助和集中捐助相结合的原则,进一步完善经常性社会捐助接收服务网络,方便群众捐赠。推动建立“爱心超市”、“慈善超市”,完善制度,强化管理,规范运作,为救助对象提供方便、快捷的服务。大力弘扬社会互助新风,开展“义工”服务、社区互帮、邻里互助等活动。支持发展慈善事业,抓紧制定我省《慈善事业发展指导纲要(2006-2010年)》。落实现有捐赠减免税优惠政策,并制定鼓励慈善捐赠的优惠政策。加大宣传力度,推动慈善文化建设,提高群众慈善意识,为公益慈善事业的发展创造有利环境。(十一)建立和完善就业援助制度。认真贯彻落实《国务院关于加强就业再就业工作的通知》(国发〔2005〕36号)和《河南省人民政府关于加强就业再就业工作的若干意见》(豫政〔2006〕8号)精神,以新增就业岗位为目标,以强化就业服务为手段,以加大资金投入为保障,支持和鼓励困难群体就业。对下岗失业人员中的“4050”人员、城市低保对象、残疾人、复转军人和登记失业的大中专毕业生等就业困难人员,参加就业培训的按有关政策规定给予就业培训补贴,并提供免费职业指导、职业介绍等个性化就业服务,帮助其尽早实现就业和再就业。

(十二)建立和完善贫困残疾人救助制度。深入贯彻落实《河南省人民政府办公厅关于加强扶助贫困残疾人工作的若干意见》(豫政办〔2005〕

8号),将残疾人扶贫工作纳入扶贫工作的总体规划,建立多渠道的扶助贫困残疾人资金投入机制。认真落实有关政策,及时将符合条件的城乡贫困残疾人家庭纳入最低生活保障和五保供养范围。积极创造条件,帮助城镇贫困残疾职工和农村贫困残疾人加入城镇职工医疗保险和新型农村合作医疗,对符合条件的特困残疾人实施医疗救助。多渠道筹措资金,建立和完善助学制度,帮助家庭经济困难的残疾大、中、小学生完成学业。开展残疾人救助募捐活动。

(十三)规范和完善临时救济制度。对因突发性事件和不可抗拒的意外事故造成临时生活困难的家庭,由县级政府给予一次性临时救济,帮助这些家庭解决生产生活中的突出困难。

### **三、切实加强对城乡社会救助体系建设工作的组织领导**

各级政府要将城乡社会救助体系建设纳入本地经济社会发展规划,摆上重要议事日程,切实加强领导,统筹规划,逐步推进。

(一)建立健全社会救助管理体制。各级政府及有关部门要切实加强对城乡社会救助体系建设工作的领导,尽快建立政府领导、部门协作、社会参与的社会救助管理体制。各有关部门要各司其职,各负其责,通力协作,密切配合,认真抓好各项救助政策的落实。民政部门是社会救助工作的主管部门,要认真履行综合协调和管理职能;财政部门要做好社会救助资金的预算安排,对资金的管理使用进行监督;卫生部门要加强对医疗机构的监督管理,规范医疗服务行为,并落实相关医疗救助政策;建设部门负责制定城镇低收入家

庭的住房规划和住房标准;教育部门负责教育救助政策的制定和落实;劳动保障部门负责就业援助工作,为困难群众提供就业信息和培训服务;司法行政部门负责困难群众的法律援助工作;公安、交通、城管、卫生等部门要积极配合民政部门做好城市生活无着的流浪乞讨人员救助工作。各级工会、共青团、妇联、残联、慈善总会、红十字会组织要充分发挥在城乡社会救助体系建设中的重要作用。新闻单位要加强对城乡社会救助工作的宣传,动员社会力量积极支持和参与城乡社会救助工作。同时,按照分级管理、分级负责的原则,建立社会救助人员培训制度和机制,逐步提高社会救助工作队伍整体素质。

(二)多渠道筹集社会救助资金。各级政府要通过财政拨款、专项彩票公益金、社会捐助等渠道筹集社会救助资金。随着经济发展和财力的增长,各级财政要逐步加大对社会救助的投入。要引导、鼓励和组织社会力量参与社会救助,充分发挥个人、企事业单位、民间组织等各方面作用,为社会救助提供必要的补充。

(三)建立健全基层社会救助管理服务网络。乡镇政府、街道办事处要高度重视社会救助工作。村委会和社区居委会受乡镇人民政府、街道办事处委托,协助做好社会救助的有关工作。

(四)加快社会救助信息管理系统建设。逐步建立社会救助信息管理和服务网络,不断改善社会救助工作手段,及时、准确、动态地掌握社会救助信息,提高社会救助工作效率,实现社会救助管理服务的规范化、现代化、信息化。

(五)完善社会救助体系监督机制。结合政务公开、厂务公开、村务公开、居务公开,进一步完善社会救助公示制度。加强对社会救助工作的专项检查,加大行政监察、审计监督、群众监督和舆论监督力度,确保各项社会救助制度落到实处。

河南省人民政府

二〇〇六年六月十四日