

上海市长宁区社会救助工作联席会议办公室文件

长社救联办〔2021〕3号

关于印发《关于改革完善社会救助制度的 实施办法》的通知

各有关单位：

为贯彻落实中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的实施意见》，现将《关于改革完善社会救助制度的实施办法》印发给你们，请认真贯彻执行。

上海市长宁区社会救助工作联席会议办公室

上海市长宁区民政局（代章）

2021年10月13日

关于改革完善社会救助制度的实施办法

为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的意见》和中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅印发的《关于改革完善社会救助制度的实施意见》，结合长宁实际，提出如下实施办法。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，按照“保基本、兜底线、救急难、促发展、可持续、固稳定”的要求，坚持以人民为中心，把维护困难群众基本权益作为社会救助的根本出发点和落脚点；坚持党对社会救助工作的全面领导，充分发挥各级党组织作用；坚持统筹兼顾，加强政策衔接，形成兜底保障困难群众基本生活的合力；坚持需求导向，聚焦相对贫困、聚焦特殊群体、聚焦群众关切，以统筹救助资源、增强兜底功能、提升服务能力为重点，完善体制机制，增进部门协同，强化技术支撑，建立健全相对贫困救助机制，不断增强困难群众的获得感、幸福感、安全感。

二、主要目标

不断健全完善分层分类社会救助体系，实现由生存型救助向发展型救助转变，**到2025年**，健全完善困难群体主动发现、精准识别、需求评估和精细服务机制，构建应对相对贫困的救助帮扶体系，初步形成体制完善、机制高效、政策完备、管理规范、

服务便民的具有时代特征、中国特色、上海特点、长宁模式的现代社会救助体系。到2035年，实现社会救助事业高质量发展，形成覆盖充分、惠民利民、智慧高效的社会救助制度建设，做到基本社会救助保障水平和服务品质的不断提升，改革发展成果更多更公平惠及困难群众，深化巩固社会救助改革创新成果，推动我区社会救助工作高质量发展。

三、重点任务

（一）健全完善社会救助体系

1. 完善综合救助格局。巩固社会救助综合改革试点成果，以增强社会救助及时性、有效性为目标，加快完善政府主导、社会参与、制度健全、政策衔接、兜底有力的综合救助格局。健全以最低生活保障、特困人员救助供养、支出型贫困生活救助等基本生活救助，医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、自然灾害受灾人员救助等专项社会救助，临时救助等急难社会救助为主体，以慈善组织等社会力量参与为补充，进一步健全完善分层、分类的社会救助体系。加强基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助等各项救助制度的有效衔接，促进政府救助与社会力量救助的统筹均衡，推进救助信息聚合、救助资源统筹、救助效率提升，实现“精准+高效+智慧+有温度”的综合救助格局。（责任部门：区民政局、区卫健委、区医保局、区教育局、区房管局、区人社局、区应急局、区总工会、团区委、区妇联、区残联、各街镇）

2. 发展多元救助模式。发展分群、分级的救助服务模式，以家庭为单位进行分群评估，分析不同群体困难群众的多维需求，

针对不同等级的群体提供基本生活照料与支持、精神慰藉与疏导、生活与就业能力提升、社会适应与融入等服务，在夯实物质救助的基础上，推进服务救助和心理救助，促进社会救助服务向纵深方向发展。探索通过政府购买服务、公益福彩金、公益创投等形式，对困难家庭中生活不能自理的老年人、未成年人、残疾人、重病患者等提供必要的访视、照料服务。加强专业社会工作服务，积极引导慈善组织、专业社工、志愿服务队伍等多元化主体参与社会救助，开展心理抚慰、情绪疏导等精神层面的救助帮扶，发挥非制度性救助的补充作用。不断深化“物质+服务+心理”救助方式，帮助救助对象构建家庭和社会支持网络，全面提升困难人群生活质量。（责任部门：区民政局、区财政局、区教育局、区人社局、区卫健委、区医保局、区房管局、区应急局、团区委、区妇联、区残联、各街镇）

（二）夯实基本生活救助

3. 完善基本生活救助制度机制。深化分层、分类救助模式，建立对残疾人、重病患者以及老年人、未成年人等特殊困难群体的救助服务机制，实施类别化、差异化救助帮扶。对低收入困难家庭中的重度残疾人、重病患者等人员，采取必要措施，保障其基本生活。认真落实将特困人员救助供养覆盖的未成年人年龄从16周岁延长至18周岁的工作要求。根据支出型贫困家庭实际情况，适时做好生活救助。响应上级工作部署，做好社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制。（责任部门：区民政局、区财政局、区残联、各街镇）

4. 加强分类动态管理。健全社会救助对象定期核查机制。对低收入困难家庭、支出型贫困家庭，每季度核查一次；对重残无业人员的残疾状况、就业状况等开展定期核查，原则上每年至少开展一次，并根据需要进行不定期抽查；对收入来源不固定、家庭成员有劳动能力的最低生活保障家庭，每半年核查一次；对特困供养人员、短期内经济状况变化不大的最低生活保障家庭，每年核查一次。落实并完善救助对象家庭人口、经济状况等重大变化主动报告机制。（责任部门：各街镇）

（三）健全各类专项救助

5. 健全医疗救助制度。健全医疗救助对象精准识别机制，做好分类资助参保和直接救助工作。完善疾病应急救助。在突发疫情等紧急情况时，确保医疗机构先救治、后收费。健全重大疫情医疗救治医保支付政策，确保贫困患者不因费用问题影响就医。不断完善长宁区困难群体“四医联动”医疗保障制度，加强医疗救助与其他医疗保障制度、社会救助制度衔接，发挥制度合力，做到重点救助对象应保尽保。（责任部门：区医保局、区卫健委、区财政局、区民政局、各街镇）

6. 健全教育救助制度。完善家庭经济困难学生认定机制，对不同教育阶段就学的最低生活保障家庭成员、低收入困难家庭成员、特困供养人员以及因身心障碍等原因不方便入学接受义务教育的适龄残疾未成年人，根据国家和本市有关规定，采取减免相关费用、发放助学金、给予生活补助、安排勤工助学、送教上门等方式，给予相应的教育救助，保障适龄学生基本学习和生活需

求。广泛开展教育救助帮扶，扩大资助对象、增加资助类型、简化资助流程，细化资助申请、审核、资金发放等流程，规范基层学生资助管理程序。（责任部门：区教育局、区民政局、各街镇）

7. 健全住房救助制度。对符合收入、财产、住房面积等标准规定的住房困难家庭，实施廉租住房救助，并根据经济社会发展情况，对收入标准和保障水平实施动态管理，规范流程，不断完善住房救助机制。（责任部门：区房管局、区民政局、各街镇）

8. 健全就业救助制度。优先为社会救助对象提供公共就业服务，通过创业担保贷款及贴息、社会保险补贴、岗位补贴、职业培训补贴、职业技能鉴定补贴、税费减免、公益性岗位安置等方式，给予就业救助，确保零就业家庭实现动态“清零”。完善收入豁免、救助渐退等措施。注重提高各类困难群体适应社会和自我发展能力，提升就业救助帮扶力度，促进困难群体自主就业。（责任部门：区人社局、区民政局、各街镇）

9. 健全受灾人员救助制度。加强受灾人员救助工作，优化完善自然灾害应急救助相关制度。完善重大自然灾害应对程序和措施，建立自然灾害应急救助体系、分级应对体系、救助标准体系、救助评估体系、救灾捐赠工作体系。统筹做好应急救助、过渡期生活救助、防汛防台等期间临时生活困难救助和因灾倒损民房恢复重建等工作。（责任部门：区应急局、区民政局、各街镇）

10. 发展其他救助帮扶。根据居民遇到的困难类型，适时给予相应救助帮扶。加强法律援助，依法为符合条件的社会救助对象提供法律援助服务。积极开展司法救助，为涉刑事案件家庭提

供救助帮扶、心理疏导、关系调适等服务。做好身故困难群众基本殡葬服务。推进残疾儿童康复救助、困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴、散居孤儿和困境儿童等基本生活保障等工作，加强事实无人抚养儿童等困境儿童和计生特殊家庭保障，做好与社会救助政策的衔接工作。（责任部门：区司法局、区民政局、区卫健委、区残联、各街镇）

（四）完善急难社会救助

11. 完善临时救助政策措施。依据本区居民实际困难程度，不断完善《长宁区临时救助工作实施办法》，分类分档开展临时救助。优化临时救助流程，简化审核确认程序，情况紧急的可“小金额先行救助”，必要时各街镇可进行“一事一议”审批。采取“跟进救助”、“一次审批、分阶段救助”等方式，增强救助时效性。健全“救急难”工作机制，推动各街镇建立临时救助工作模式，加强临时救助与其他救助制度、慈善帮扶的衔接，形成救助合力。（责任部门：区民政局、各街镇）

12. 加强和改进生活无着流浪乞讨人员救助管理。强化各街道办事处、镇政府属地责任，压实民政、公安等相关单位、救助管理站责任。持续开展救助管理服务质量提升行动，深化救助管理站标准化建设，营造暖心氛围。加强跨区域信息共享协作，做好“帮你找到家”工作，切实保障流浪乞讨人员人身安全和基本生活。探索建立长期滞留未成年人、老年人、精神障碍患者等特殊救助对象集中供养照料的转介安置机制。（责任部门：区民政局、区公安分局、区卫健委、各街镇）

13. 做好重大疫情等突发公共事件困难群众急难救助工作。

将困难群众急难救助纳入突发公共事件相关应急预案，制定完善紧急救助程序。及时分析研判突发公共事件对困难群众造成的影响以及其他各类人员陷入生活困境的风险，切实做好疫情期间对困难群体的基本生活兜底保障工作。建立困难群众关心关爱机制，及时把因突发公共事件陷入困境的人员纳入救助范围，对受影响严重的特殊困难群众发放临时生活补贴。（责任部门：区应急局、区民政局、区卫健委、区财政局、各街镇）

（五）促进社会力量参与

14. 发展慈善事业。鼓励支持自然人、法人及其他组织以捐赠财产、设立项目、提供服务等方式，自愿开展慈善帮扶活动。动员引导慈善组织加大社会救助方面支出。深化推动市民综合帮扶工作。做到政府救助与慈善救助相衔接，创新慈善捐助方式，加强慈善超市建设。立足于街镇自身特色，全面推动长宁区社区基金会关于困难群体帮扶、精准扶贫等项目，做好困难群众关心关爱工作。对直接或间接参与社会救助的自然人、法人及其他组织，符合相应条件的，按照有关规定落实税收优惠、费用减免等政策，对有突出表现的给予表彰。（责任部门：区民政局、区财政局、区税务局、各街镇）

15. 促进社会工作专业力量和志愿者参与。引导社会工作服务机构和社会工作者协助社会救助部门开展家庭经济状况调查评估、建档访视、需求分析等事务，为救助对象提供心理疏导、资源链接、能力提升、社会融入等服务。鼓励引导以社会救助为

主的服务机构要按一定比例设置社会工作专业岗位。鼓励和支持企事业单位、社会组织以及志愿者等社会力量，结合自身优势和服务对象需求，配合政府有关部门开展社会救助工作。推动公益基地、志愿者服务基地、学生社会实践基地等开发实施社会救助志愿服务项目。做好志愿服务记录，支持志愿服务组织、社会爱心人士开展扶贫济困志愿服务，积极发挥志愿服务在汇聚社会资源、帮扶困难群众、保护弱势群体、传递社会关爱等方面的作用。（责任部门：区民政局、区文明办、团区委、区总工会、区妇联、区残联、区红十字会、各街镇）

16. 大力推进政府购买社会救助服务。进一步完善政府购买社会救助服务政策措施，鼓励社会力量和市场主体参与社会救助，扩大社会救助服务供给。优化完善政府购买社会救助服务清单，规范购买流程，加强监督评估。政府购买社会救助服务所需经费，从已有社会救助工作经费或困难群众救助补助资金等社会救助专项经费中列支。（责任部门：区民政局、区财政局）

（六）完善救助工作机制

17. 完善主动发现机制。关注“不声不响”的困难群众，构建“政策找人”工作机制，打造长宁困难群众关爱服务体系，强化主动发现、主动服务，实现“应助尽助、应帮尽帮”。加强社会救助数字化转型，以“社区云”应用为引领，探索社会救助工作在“一网统管”、“一网通办”平台的应用场景，推进大数据、人工智能等现代信息技术在社会救助领域的运用。加强政府部门、群团组织等民生信息、救助信息的统一汇集、集成应用，完

善社会救助资源池。深化推进“社区救助顾问”制度，将主动服务困难群众列为街镇、居民区重要工作，对社区内的困难群众重点关注、定期走访、及时服务。（责任部门：区民政局、区大数据中心、区教育局、区人社局、区卫健委、区应急局、区医保局、区房管局、团区委、区总工会、区妇联、区残联、各街镇）

18. 健全困难群众救助需求综合评估体系。全面汇聚社会救助领域相关数据信息并及时分析研判，完善长宁精准帮扶信息系统，在现有社会救助体系基础上，以家庭困境程度作为参数，选取物质、健康、教育、就业、社会支持、儿童青少年家庭占比等维度纳入贫困测量指标，健全完善困难群众救助需求综合评估系统。建设社会救助综合服务管理平台，实现信息交互、数据比对、智能识别和综合评估。完善规范的评估和转介流程，实现困难对象“需求统一评估、对象统一认定、结果多方应用、救助综合实施”。（责任部门：区民政局、区大数据中心、区教育局、区人社局、区卫健委、区应急局、区医保局、区房管局、团区委、区总工会、区妇联、区残联、各街镇）

19. 优化完善社会救助办理程序。在社会救助项目“全市通办”、“一网通办”、“一网统管”基础上，运用微信小程序、APP等平台，推动社会救助服务向移动端延伸，实现救助事项“掌上办”、“指尖办”，为困难群众提供方便快捷的救助事项申请、办理、查询等服务，推动救助服务更加智能、便捷、优质。坚持重心下移、权力下放，深化推行“一门受理、协同办理”，各街镇社区事务受理服务中心根据申请人困难情况、致贫原因，统筹

考虑家庭人口结构、健康状况、劳动能力和劳动条件、刚性支出等因素，综合评估救助需求，提出综合实施社会救助措施的意见，按照职责分工及时办理或转请相关职能部门办理。发挥好经济状况核对工作的作用，大力推进公平救助、诚信受助。各级救助相关单位应当做好困难群体信息安全保护工作。（责任部门：区民政局、区大数据中心、区公安分局、区教育局、区税务局、区人社局、区卫健委、区应急局、区医保局、区市场监管局、区房管局、各街镇）

四、组织保障

（一）加强组织领导力度。强化党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的工作机制。持续完善并用好社会救助工作联席会议制度，落实社会救助资源统筹和工作监管。将社会救助政策落实情况纳入相关部门、各街镇工作绩效评价。按照法定程序，适时完善区级相关救助政策文件。加强对社会救助的理论研究和政策宣传。按照有关规定组织开展社会救助试点项目，对有突出表现的给予表彰奖励。

（二）落实相关部门职责。区民政局承担社会救助体系建设牵头统筹职责，负责基本生活救助，监督指导各街镇社会救助相关工作，引导各街镇救助部门用好用足救助相关政策；区教育局、区人社局、区房管局、区卫健委、区应急局、区医保局等部门根据职责分工，负责相关专项社会救助；区发改委、区审计局、区公安分局、区城管局、区司法局等部门按照各自职责，共同做好相关社会救助工作；区总工会、团区委、区妇联、区残联、区红

红十字会等组织根据职责或者章程参与社会救助，开展社会帮扶活动；区财政局根据困难群众基本生活保障需要和物价变动等情况，做好各项社会救助资金保障。

（三）提高基层服务能力。各街镇要综合考虑辖区内人员结构、困难对象数量等因素，合理配备相应工作人员，强化社会救助责任和保障条件，落实工作力量，确保事有人管、责有人负。社区事务受理服务中心和居民区要设立“社区救助顾问”服务站，配备专员就近就便服务居民。开展社会救助所需工作经费要纳入各街镇财政预算。关爱基层救助工作人员，提供必要的工作场所、交通、通信费用以及薪资待遇，探索购买综合保险，保障履职需要。加强业务培训，打造政治过硬、业务素质高、对困难群众有感情的社会救助干部队伍。

（四）强化监督检查机制。注重“上海市民政资金内控监管平台”运用，加强资金监管，强化审计监督，对挤占、挪用、截留和滞留资金等问题，及时纠正并依法依规追究有关责任人的责任。健全“双随机、一公开”监督机制，加强社会救助事中事后监管。加大对骗取社会救助行为查处力度，依法依规追回骗取的社会救助金并追究相应责任。建立容错纠错机制，鼓励根据实际情况改革创新，激励基层干部担当作为，落实“三个区分开来”要求，对秉持公心、履职尽责但因客观原因出现失误偏差且能够及时纠正的经办人员，依法依规免于问责。

附件：《部门任务分工表》

附件：

部门任务分工表

序号	重点任务	责任部门
1	完善综合救助格局	区民政局、区卫健委、区医保局、区教育局、区房管局、区人社局、区应急局、区总工会、团区委、区妇联、区残联、各街镇
2	发展多元救助模式	区民政局、区财政局、区教育局、区人社局、区卫健委、区医保局、区房管局、区应急局、团区委、区妇联、区残联、各街镇
3	完善基本生活救助制度机制	区民政局、区财政局、区残联、各街镇
4	加强分类动态管理	各街镇
5	健全医疗救助制度	区医保局、区卫健委、区财政局、区民政局、各街镇
6	健全教育救助制度	区教育局、区民政局、各街镇
7	健全住房救助制度	区房管局、区民政局、各街镇
8	健全就业救助制度	区人社局、区民政局、各街镇
9	健全受灾人员救助制度	区应急局、区民政局、各街镇
10	发展其他救助帮扶	区司法局、区民政局、区卫健委、区残联、各街镇
11	完善临时救助政策措施	区民政局、各街镇
12	加强和改进生活无着流浪乞讨人员救助管理	区民政局、区公安分局、区卫健委、各街镇

13	做好重大疫情等突发公共事件困难群众急难救助工作	区应急局、区民政局、区卫健委、区财政局、各街镇
14	发展慈善事业	区民政局、区财政局、区税务局、各街镇
15	促进社会工作专业力量和志愿者参与	区民政局、区文明办、团区委、区总工会、区妇联、区残联、区红十字会、各街镇
16	大力推进政府购买社会救助服务	区民政局、区财政局
17	完善主动发现机制	区民政局、区大数据中心、区教育局、区人社局、区卫健委、区应急局、区医保局、区房管局、团区委、区总工会、区妇联、区残联、各街镇
18	健全困难群众救助需求综合评估体系	区民政局、区大数据中心、区教育局、区人社局、区卫健委、区应急局、区医保局、区房管局、团区委、区总工会、区妇联、区残联、各街镇
19	优化完善社会救助办理程序	区民政局、区大数据中心、区公安分局、区教育局、区税务局、区人社局、区卫健委、区应急局、区医保局、区市场监管局、区房管局、各街镇