

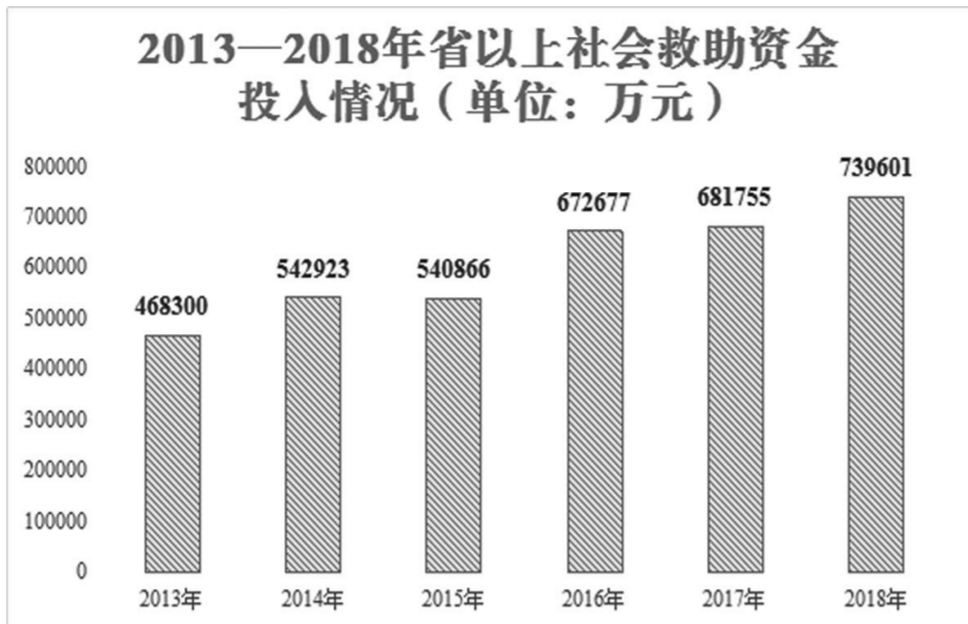
# 聚焦兜底脱贫攻坚 山东编密织牢社会救助安全网

社会救助是国家和社会对依靠自身努力难以维持基本生活的公民提供的物质帮助和服务，是社会保障的最后一道防护线和安全网，在脱贫攻坚中发挥着兜底保障的重要作用。近年来，山东民政战线和各级政府坚持以人民为中心的发展思想，深入贯彻十九大精神和习近平总书记视察山东重要讲话精神，按照“兜底线、织密网、建机制”的要求，进一步完善制度体系、健全工作机制、提高救助标准、加强规范管理、深化便民服务改革，织密、织紧、织牢民生兜底保障网，全力推动山东社会救助事业跨越式发展，取得了令人瞩目的成就，许多改革发展的经验走在了全国前列。

## 一、完善了社会救助兜底政策体系

2014年，国务院颁布《社会救助暂行办法》后，省政府颁布《山东省社会救助办法》，全省构筑起以最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等8项制度为主要内容，以社会力量参与为重要补充，以核办机制、监督管理、法律责任3项措施为保障的“8+1+3”的社会救助体系，标志着山东省社会救助事业进入综合构建社会救助制度体系、依法救助的新阶段。为确保《办法》落实，省政府相继出台了4个重要的规范性文件，对最低生活保障、特困人员供养、医疗救助、临时救助制度作出全面规范和完善，陆续补齐制度短板，加快推进社会救助城乡统筹发展，兜底保障的社会救助安全网正在逐步编密织牢。

兜底保障是打赢脱贫攻坚战的最后一道防线，是民政部门在脱贫攻坚中承担的主要任务。为充分发挥社会救助在脱贫攻坚中的兜底作用，省政府建立完善了民政脱贫攻坚政策体系，积极推进农村低保制度与扶贫开发政策的有效衔接，指导各地及时将符合条件的农村贫困人口纳入低保保障范围，确保应保尽保、应救尽救。2017年全省137个县(市、区)农村低保标准全部达到省定扶贫线以上，提前一年完成标准衔接的任务。2018年，为确保“兜住底、兜牢底、兜准底”，省民政厅联合省扶贫办、省财政厅制定印发了《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意见》，进一步完善低保政策，拓宽低保兜底保障范围：一是完善了低保收入认定条件，将支出型贫困家庭纳入城乡低保保障范围，明确提出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。二是放宽了低保申请人的财产认定条件，规定申请人家庭可以有维持家庭农业生产、生活所必需的家庭财产。三是完善了赡养费的计算方法，明确要求对赡(抚、扶)养人的赡(抚、扶)养能力能够精准认定的，按照有关规定计算赡(抚、扶)养费；对难以精准认定的，可参照当地最低工资标准、农村居民人均可支配收入等的一定比例测算，并充分参考民主评议意见。四是进一步加强和改进临时救助工作，临时救助标准实现了城乡统一和上限翻一番，由城乡低保标准的3—6倍提高到城市低保标准的3—12倍，实行急难情况24小时先行救助，小额救助乡镇直接审批。目前，全省共有城乡低保对象166275人和1175924人，城乡特困人员1883人和223327人；全省建档立卡贫困人口中，有农村低保对象、特困人员771520人，其中已脱贫690826人，未脱贫80694人。



## 二、大幅度提高了社会救助兜底保障水平

为确保困难群众共享改革开放发展成果，全省各级不断加大社会救助资金投入，逐步提高社会救助标准。全省建立了与消费支出、物价上涨挂钩的社会救助标准动态调整机制，其中城乡低保标准按照不低于上年度城乡居民人均消费支出的25%和30%动态调整，特困人员基本生活标准不低于当地低保标准的1.3倍，临时救助标准不低于当地城市低保标准的3倍、不低于12倍，同时实现了医疗救助、临时救助标准的城乡统一，逐步缩小了低保标准、特困人员供养标准的城乡差距，确保了各项社会救助标准能够随着经济发展和财力增加同步提高。全省城乡低保平均标准分别达到529元/月和1496元/年，比2013年提高108元和1986元，分别达到上年度城乡消费支出的28%和44%，城乡低保标准差距由2013年2.01缩小到目前的1.41。全省特困人员供养资金支出由2013年的93325万元增长到2017年的110521万元，城市全护理、半护理和全自理特困人员救助供养标准分别达到14686元、12312元、10782元，农村全护理、半护理和全自理特困人员救助供养标准分别达到11265元、8905元、7529元，全省生活不能自理特困人员集中供养率达到39.28%。全省医疗救助资金支出由2013年的72960.4万元增长到2017年的130311万元，救助人次由2013年的231.2万人增长到2017年的298.96万人，重点救助对象政策范围内住院救助比例达到70%以上，最高救助限额全部达到1万元以上。全省临时救助资金支出由2013年的6701.6万元增长到2017年的36287万元，临时救助水平由2013年的403元/户次提高到2017年的1666元/户次。

## 三、深入推进了社会救助“一次办好”改革

全省各级从优化简化社会救助审批程序、提高社会救助信息化管理水平、加强基层民政服务能力建设等方面深入推进社会救助“一次办好”改革，提高了困难群众申请办理救助事项的便利度、快捷度和满意度。一是印发了《关于进一步规范社会救助工作流程深化社会救助领域“一次办好”改革的指导意见》。围绕减少不必要的证明材料，规范社会

救助申请、受理审核、审批、终止、网上办理、档案管理等，对社会救助工作流程实施全链条重塑，允许有条件的地方，由县级民政部门委托乡镇(街道)开展社会救助审批工作，共取消低保证明材料4项、临时救助证明材料1项，全面提升了社会救助事项的办理效率，方便了困难群众。二是开发建设并部署使用了“山东省社会救助综合管理平台”。新系统实现了救助审核审批流程网上操作、与社会救助家庭经济状况核对系统和其他民政业务系统的互联互通，在数据上做到了“一数一源”、实时更新，为提高社会救助管理服务水平，实现“数据多走路，困难群众少跑腿”提供了有力支撑。三是加强基层民政服务能力建设。针对乡镇(街道)民政工作人员严重不足的现状，先后以省政府的名义出台加强和改进低保工作的意见，由省民政厅联合省编办、省财政厅等部门出台购买服务的意见，明确提出乡镇(街道)专职民政工作人员编制不少于3—5名，同时明确要求县级要建立承担社会救助管理工作的机构，乡镇、街道按照“县买乡用”原则购买经办服务能力，村(居)要全面建立社会救助协理员制度。指导各地按照文件要求切实加强基层社会救助经办服务能力建设，确保各项救助政策精准落地。同时加强社会救助家庭经济状况核对中心建设，省级核对中心于2013年成立，目前全省17市及131个县(市、区)均成立了核对中心，其中大部分为事业单位性质，一支专业化的社会救助对象认定核查队伍基本形成。针对社会救助政策更新快、基层人员变动大等实际情况，省里通过编写业务读本和政策汇编、举办培训班、以会代训等方式，提高全省社会救助管理服务水平。2014年—2017年，省民政厅连续4年举办全省社会救助业务培训，共培训社会救助工作人员500人次。

## 四、加强了社会救助规范管理

山东各级注重加强社会救助规范管理，通过推广先进经验、建立示范单位、召开现场会议、开展专项行动、实施专项治理、加强督查考核等措施，深入推动社会救助各项政策措施落到实处，提升社会救助管理服务水平。2014年以来，开展了以“阳光低保”专项行动、社会救助专项治理为核心的系列集中治理活动，2018年，为贯彻落实省委、省政府关于扶贫领域腐败和作风问题专项治理的部署要求，



省民政厅先后部署开展了全省民政领域“微腐败”问题专项治理和农村低保专项治理，坚持两个专项治理统筹推进实施。成立了由主要负责同志任组长的专项治理领导小组，印发了两个专项治理实施方案，召开了动员部署会，做到上下联动，同频共振，协调推进，不留盲区。组织开展了贫困人口全面排查，坚决整治民政扶贫领域的腐败和作风突出问题，通报农村低保专项治理行动中违法违规违纪案件43起，进一步筑牢农村低保兜底保障底线。加强了监督检查，由省厅领导带队对深度贫困地区进行实地督查调研，确保专项治理取得实效。同时注重加强制度机制防范，在全国率先建立了省市县乡村五级低保公示体系，其中省市县对在保对象进行网站公示，乡镇(街道)、村(居)进行公示栏公示，进一步拓宽了群众和社会的监督渠道，民政部对我省做法给予全国转发；全面规范了低保行政文书，确保关键环节和核心程序“环环有痕迹、步步能倒查”，用行政文书的标准化推进低保工作的规范化；建立了完善了低保备案制度，对低保经办人员、村(居)民委员会成员及其近亲属享受低保的，均实行备案管理。在民政部、财政部开展的2014年、2015年、2016年低保和社会救助绩效评价中，我省是连续三年获得优秀等级的4个省份之一，得到省领导批示表扬。

## 五、健全了社会救助工作机制

围绕党的十九大提出的“统筹城乡社会救助体系”的有关要求，推动在全省初步建立了政府主导、民政部门牵头、有关部门配合、社会力量参与的社会救助工作协调机制，提高了社会救助整体效益。一是全面建立了困难群众基本生活保障协调机制。2014年成立了由省民政厅牵头、28个成员单位组成的山东省社会救助部门联席会议制度，由分管副省长担任总召集人，并定期召开部门联席会议，共同协商解决社会救助管理服务中跨部门的重点、难点问题，目前全省17市及各县(市、区)普遍建立了困难群众基本生活保障工作联席会议或领导小组，进一步加强了部门工作合力。二是推动建立“大救助”工作机制。总结提升青岛、淄博、泰安、德州“大救助”机制建设经验，指导各地按照“一个机构统筹资源、一处平台统一标准、一条热线统揽诉求、一套制度统管监督”的“四个一”工作模式，推动在县级建立“大救助”工作机制，推动实现各部门救助政

策有效衔接，救助资源有效整合，救助信息互通共享。近期，根据省领导指示精神，围绕统筹推进完善社会救助体系，拟出台相关实施意见，推动在全省全面构建政府主导、统筹衔接、功能完善、政社互补、高效便捷、群众满意的社会救助统筹协调机制，着力解决救助政策多头管理、交叉重复、碎片化问题。三是全面建立社会救助家庭经济状况核对机制。在全国率先实现了“部、省、市、县”四级核对平台联网运行，省级签约核对部门达到10个，市级普遍达到7个以上。综合利用车辆、住房、公积金等多部门信息对新申请对象和在保对象开展核查比对，做到“凡进必核、在保必核”，提高了精准救助水平。2018年以来，全省累计核对数据1000万余人次。四是全面建立了社会救助“一门受理、协同办理”服务机制。为畅通救助渠道，疏通服务群众的“最后一公里”，2015年，省民政厅联合省人社厅等7个部门制定出台了关于加快建立社会救助“一门受理、协同办理”工作机制的意见，指导各地加快建立“一门受理”机制。目前，全省各乡(镇)普遍建立起“一门受理、协同办理”窗口，137个县(市、区)全部出台了规范性文件，制定了社会救助受理、转办、跟踪、反馈工作流程，确保了困难群众求助有门、受助及时。

## 六、加强了农村敬老院建设管理

农村敬老院是集中供养农村特困人员(即农村“三无”人员)的主要载体。加强农村敬老院建设管理，对于落实好特困人员供养政策，提高农村特困人员供养服务水平具有重要意义。山东着力加强敬老院建设管理和社会化改革，敬老院管理服务水平得到明显提升。一是加强敬老院硬件设施建设。加大了省级支持力度，继续将敬老院建设项目纳入“十三五”养老服务规划，省财政对东、中、西部地区每张床位分别补助4500元、5500元、6500元。指导各地按照区域优化、布局合理原则，充分利用乡镇敬老院等现有资源，加大区域性中心敬老院建设力度，将县域范围内生活不能自理特困人员集中到中心敬老院进行供养，降低了运营成本，提升了照料护理水平和集中供养率。目前，全省生活不能自理特困人员集中供养率提高至39%。二是全面开展敬老院安全设施改造。2016年省民政厅联合省公安厅等5部门出台了《关于加强敬老院安全管理工作的意见》，下发了《安全改造提升计划》，用两年的时间，对具备改造条件的敬老院安全设施进行了全面提升改造，全省敬老院兜底保障能力和安全管理水平得到了显著提升。2017年组织开展了全省养老院服务质量建设专项行动，厅领导班子成员分赴17市开展专项督查，重点指导推进敬老院安全设施改造、服务质量提升和养老许可手续办理等工作。2017年省级共下拨安全改造专项奖补资金1.5亿元，对71个县(市、区)的537处敬老院进行了专项补助。这一做法得到了民政部的肯定和推广。三是因地制宜抓好敬老院社会化改革。指导各地根据当地养老总体规划，深化养老服务供给侧结构性改革，因地制宜、积极稳妥地推进敬老院社会化改革，探索形成了莱芜、聊城等地“区域性中心敬老院+社会化改革”、青岛、威海等地“医养结合+社会化改革”、东营、滨州等地“服务外包、政府派员监管、院民自治、社会监督”等社会化改革经验。截至目前，全省1000多家敬老院中已有180多家进行了社会化改革，涵盖了“公办民营”“民办公助”“合建合营”“购买服务”等模式，敬老院专业化管理服务水平显著提高。

