

中共江西省委文件

赣发〔2018〕7号



中共江西省委 江西省人民政府 关于加大城镇贫困群众脱贫解困力度的意见

(2018年3月6日)

为贯彻落实习近平总书记提出的“全面建成小康社会，一个不能少”的重要要求和党的十九大关于提高保障和改善民生水平的决策部署，坚持以人民为中心的发展思想和新发展理念，切实保障城镇贫困群众基本生活，现就进一步做好我省城镇贫困群众脱贫解困工作提出如下意见。

一、重要意义

城镇贫困群众脱贫解困是保障和改善民生的重要内容，是全面建成小康社会的重要组成部分。近年来，省委、省政府在全力

打好农村脱贫攻坚战的同时，将帮助城镇贫困群众脱贫解困作为重要的民生工程实事来抓，一大批惠民为民举措落地实施，城镇贫困群众基本生活明显改善，获得感进一步增强。但应清醒地看到，城镇贫困群众各项保障不平衡不充分问题依然突出，部分群众在基本生活、就业、医疗、教育、社保、住房等方面还存在不少困难和问题。没有农村贫困群众的小康，就没有全省人民的全面小康；没有城镇贫困群众的小康，同样没有全省人民的全面小康。

全力做好新时代城镇贫困群众脱贫解困工作，是深入贯彻习近平总书记对江西工作重要要求、补齐民生短板、让全体老区人民共享全面建成小康社会成果的重大战略举措，是深入落实省委“创新引领、绿色崛起、担当实干、兴赣富民”工作方针、决胜全面建成小康社会、建设富裕美丽幸福现代化江西、奋力谱写新时代中国特色社会主义江西篇章的内在要求，是摆在全省各级党委、政府和广大党员干部面前的一项重大经济、政治任务。各级党委、政府要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精神，站在全局和战略的高度，充分认识城镇贫困群众脱贫解困的重大意义，进一步增强责任感、使命感和紧迫感，采取有效举措，坚持真抓实干，确保城镇贫困群众尽快脱贫解困，与全省人民同步进入小康社会。

二、基本原则

——坚持托底保障。按照“兜底线、保基本、可持续”要

求，科学合理制定保障标准，既尽力而为、又量力而行，既加大力度、又确保质量，保证现行标准下的城镇贫困群众全部得到帮扶，基本生活得到有力保障。

——坚持精准帮扶。贯彻“核心是精准”工作要求，明确扶持谁、谁来扶、怎么扶等关键环节，确保对象精准、底数精准、标准精准、措施精准、评估问效精准。

——坚持动态管理。加强帮扶对象台账管理，建立科学进入和退出机制，对符合贫困条件的城镇群众要及时纳入，对经过帮扶后已脱贫解困且趋于稳定的要及时退出，做到常态帮扶与动态管理相结合，应保尽保与应退则退相结合，不断提高帮扶工作科学化水平。

——坚持系统集成。切实加强各职能部门协调配合，有效整合体制内的现有各类帮扶资源，形成高度融合的制度、政策体系和各系统各环节协调运转的强大合力，从整体上提高帮扶工作质量和效率。

——坚持社会参与。充分发挥人民群众的主体作用，鼓励支持社会力量积极参与城镇贫困群众脱贫解困工作，形成全社会关心、支持、参与脱贫解困工作的良好氛围。

三、目标任务

到2020年，稳定实现城镇贫困群众“两不愁三保障”，确保小康路上一个都不掉队。“两不愁”是指“不愁吃、不愁穿”，“三保障”是指就医、就学、住房得到基本保障（具体目标为：

保障城镇贫困群众基本医疗卫生权益、保障城镇贫困群众家庭适龄子女享受义务教育、保障城镇贫困群众住房安全)。

具体步骤是：2018 年，全面摸清城镇贫困群众底数，完善脱贫解困政策措施，健全脱贫解困工作机制，脱贫解困各项工作全面加强；2019 年，全省城镇贫困群众脱贫解困工作深入推进，就业、医疗、教育、住房、社保等困难较好解决，保障水平全面提高，脱贫解困能力明显增强；2020 年，全省城镇贫困群众脱贫解困帮扶成果进一步巩固，综合保障水平进一步提高，脱贫解困目标全面实现，城镇贫困群众与全省人民同步进入小康社会。

四、明确对象

2018 年至 2020 年，分别以当年城镇最低生活保障标准为城镇贫困群众贫困线，将需要脱贫解困的城镇贫困群众界定为以下三大类别。

(一) 城镇特困人员。城镇老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，同时具备无劳动能力、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条件的人员。

(二) 城镇最低生活保障对象。家庭人均月收入低于当地城镇最低生活保障标准且家庭财产符合城镇最低生活保障标准规定的人员。

(三) 支出型贫困低收入家庭。家庭人均月收入在当地最低生活保障标准 1.5 倍以内，但由于本人或主要家庭成员因病、因残、因祸、因子女上学、因失业、因无住房造成生活贫困的人

员。

支出型贫困低收入对象的认定由县（市、区）民政部门负责，并参照低保申请审核审批操作程序实施。申请对象及其家庭成员应当授权县（市、区）民政部门或核对机构对其家庭经济状况进行核对。

五、政策措施

（一）切实筑牢基本生活保障底线。统筹城乡社会救助体系，强化社会救助对基本生活托底功能，稳定实现城镇贫困群众不愁吃、不愁穿。

1. 稳步提高城镇最低生活保障标准。城镇最低生活保障标准每年按照 10% 左右的增幅提高，2018 年达到 580 元/月；人均补差标准每年按照 9% 左右的增幅提高，2018 年达到 380 元/月。对符合城镇最低生活保障条件的贫困群众要及时纳入城镇最低生活保障，切实落实应保尽保，保持城镇最低生活保障合理比例，提高城镇最低生活保障户均保障人数、整户保障比例和常补对象保障比例。对于获得最低生活保障后生活仍然贫困的，要通过增发低保金、开展临时救助、走访慰问、结对帮扶等方式，提高保障水平。鼓励各地积极探索把因完全或部分丧失劳动能力、因灾、因重病、因重残、因突发事件致贫返贫的贫困群众，实际生活水平低于低保标准的支出型贫困家庭纳入低保。积极将进城居住、持有居住证 1 年以上的农业人口中符合城镇低保条件的人群纳入居住证所在地城镇低保保障范围。千方百计帮助低保对象通

过就业走出生活困境，对他们就业稳定后实施 1 至 2 年（其中残疾对象实施 2 至 3 年）的低保待遇延退，让其逐渐过渡恢复发展。进一步提高困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴标准，将困难残疾人生活补贴提高到每人每月 60 元，重度残疾人护理补贴提高到每人每月 70 元，并建立标准动态调整机制。〔**责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省民政厅、省财政厅、省残联**〕

2. 稳步提高城镇特困人员救助供养标准。城镇特困人员救助供养标准每年按照不低于当年城镇最低生活保障标准的 1.3 倍提高，2018 年达到 755 元/月。落实失能、半失能特困人员照料护理经费，分别按照每月不低于当地最低工资标准的 80% 和 20% 安排照料护理经费。每个县（市、区）至少建设 1 所床位不少于 100 张的护理型养老院，确保到 2020 年实现特困人员失能护理服务全覆盖。加大对城镇孤儿保障力度，建立孤儿基本生活最低养育标准自然增长机制，按略高于城镇特困人员救助供养标准予以保障，2018 年散居孤儿供养标准达到 800 元/月，机构供养孤儿标准达到 1200 元/月。〔**责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省民政厅、省财政厅**〕

3. 稳步推进支出型贫困低收入家庭帮扶解困工作。对于收入达到贫困线以上、在当地低保标准 1.5 倍以内且发生重大支出，实际生活水平低于低保标准的支出型贫困低收入家庭，按照应保尽保、应进尽进的原则，在城镇低保动态管理中可将其纳入低保

保障；对于因病、因残、因子女上学、因无住房导致短期内陷入生活困境的人员，积极实施各项对应政策予以帮扶，助其解困。

〔责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省民政厅、省财政厅、省人社厅、省住建厅、省教育厅、省卫计委、省残联〕

（二）切实拓宽就业创业致富渠道。鼓励和扶持城镇贫困群众通过就业创业实现脱贫解困。对登记认定为就业困难人员的城镇低保家庭、城镇支出型贫困低收入家庭中有劳动能力的家庭成员开展就业援助，确保有就业能力和就业愿望的零就业家庭至少有1人就业；对有培训愿望和培训需求的，开展就业技能培训，按规定给予职业培训补贴，落实免费就业指导、职业介绍、政策咨询等服务。对享受城镇最低生活保障、城镇支出型贫困低收入家庭中具有创业能力和创业愿望的，积极提供创业培训、创业指导和跟踪服务，按规定给予创业培训补贴，对符合条件的给予创业担保贷款扶持。对城镇最低生活保障对象、城镇支出型贫困低收入人员从事个体经营或注册企业的，积极落实税费减免、场地租赁等优惠扶持政策。**〔责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省人社厅；责任单位：省总工会、省发改委、省财政厅、省民政厅、省地税局〕**

（三）切实提升医疗保障服务水平。城镇贫困群众参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分，由财政全额补助。参照农村建档立卡贫困人口标准为城镇贫困群众购买重大疾病医疗补充保

险，统一由城乡居民大病保险经办部门管理。将城镇特困人员纳入医疗救助筹资人群范围，将支出型贫困低收入人员纳入医疗救助范围。医疗救助对城镇最低生活保障对象政策范围内的医疗费用，在现行救助比例的基础上提高5个百分点，合理设置支出型贫困低收入家庭大病患者自负医疗费用救助起付线。将基本医疗保险、大病保险、重大疾病医疗补充保险、医疗救助中专门针对农村贫困群众的报销、救助政策，全部扩大覆盖到城镇贫困群众。对符合条件、确实无力支付医疗费用的急重危伤病贫困群众，实施疾病应急救助。鼓励各地将医疗保障之后增设的“暖心工程”，从农村扩大覆盖到城镇贫困群众。推进基本医疗保险、大病保险、重大疾病医疗补充保险、医疗救助“一站式”费用结算信息平台建设，全面实施县级行政区域内城镇贫困群众住院先诊疗后付费。实施城镇贫困妇女两癌（宫颈癌、乳腺癌）免费检查，对确诊患者实施救助。〔**责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省人社厅、省卫计委、省妇联；责任单位：省财政厅、省民政厅、江西保监局**〕

（四）切实加大教育救助实施力度。城镇贫困群众家庭上学子女比照农村扶贫开发建档立卡家庭标准，纳入国家“奖、助、贷、勤、减、免”学生资助政策体系范畴，享受相应助学政策。建立健全城镇贫困群众家庭上学子女信息数据库，实行动态管理、精准救助。〔**责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省教育厅；责任单位：省财政厅、省民政厅**〕

（五）切实保障社会保险政策待遇。实施全民参保计划，对确实无力缴纳居民基本养老保险的贫困群众，由政府代为缴纳部分或全部最低标准的居民基本养老保险费。督促欠缴社会保险费的企业依法补缴社会保险费，做好解除劳动关系的困难职工各项社会保险转移接续，确保达到领取养老金条件的困难职工按照规定享受养老保险待遇。进一步推进助保贷款实施工作。**〔责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省人社厅；责任单位：省发改委、省总工会〕**

（六）切实落实基本住房安全保障。对城镇分散供养特困人员中无住房的，积极引导其到养老院集中供养；对无住房且自愿选择分散供养的，按相应标准给予住房救助。进一步完善住房保障制度，积极采取实物保障与租赁补贴并举的方式，切实解决好城镇特困人员、城镇最低生活保障对象、支出型贫困低收入家庭住房困难问题。积极推进棚户区改造，优先安排住房条件困难、安全隐患严重、环境较差、居民改造意愿迫切的棚户区改造项目，力争到 2020 年基本完成现有城镇棚户区、城中村和危房改造，让城镇贫困群众住房更加安全。**〔责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省住建厅；责任单位：省发改委、省总工会〕**

（七）切实强化临时救助制度作用。对城镇贫困群众遭遇困难而其他制度暂时无法覆盖，或经过帮扶之后基本生活仍有严重困难的，按规定予以临时救助帮扶。对城镇贫困群众支出型临时

救助可以按照不超过 50% 的比例予以上浮，并在年度封顶线内可再增加 1 至 2 次救助；对城镇贫困群众因遭受特别重大困难，扣除各种社会保障、其他社会救助和社会帮扶后，重大刚性支出仍远远超出家庭或个人承受能力的，按规定实施特别救助。在街道（乡镇）全面建立临时救助备用金制度，对城镇贫困群众情况紧急的困难救助需求，或救助金额较小的申请，全部委托街道（乡镇）审批发放，报县级民政部门备案。大力提升“救急难”工作水平，建立社会救助社区协理员制度，完善街道（乡镇）社会救助统一受理窗口，形成对城镇贫困群众主动发现、快速响应、救助及时的高效机制。〔**责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省民政厅、省财政厅**〕

（八）切实发挥各类资源帮扶优势。要加大资源整合力度，使各类资源帮扶优势得到整体发挥。支持各级工会组织积极开展职工普惠制、职工困难救助、职工医疗互助保障和“春送岗位、夏送清凉、秋送助学、冬送温暖”各项活动，实现对城镇困难职工帮扶工作常态化、长效化、社会化。支持其他各有关部门依托自身职能开展各具特色的帮扶活动，鼓励、引导、支持社会组织、企事业单位和爱心人士为城镇贫困群众开展就业、医疗、子女助学、社保、住房等慈善救助。积极搭建社会组织救助项目与城镇贫困群众救助需求相对接的信息平台，健全完善促进社会力量参与帮扶的政策措施。〔**责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省总工会、省民政厅；责任单位：省人社**

厅、省卫计委、省教育厅、省住建厅〕

六、工作要求

（一）加强组织协调。各级党委和政府要把城镇贫困群众脱贫解困纳入本地经济社会发展和脱贫攻坚工作大局，摆上重要议事日程，统筹谋划、全力推进。各级都要成立由党委和政府主要领导同志任组长、相关部门为成员的城镇贫困群众脱贫解困工作领导小组，领导小组办公室设在民政部门，负责日常事务工作。要建立健全党委和政府统一领导下各部门协同配合、全社会共同参与的工作机制，充分发挥各级民政、工会部门牵头作用，对脱贫解困工作定期研究、定期调度、定期协调，形成各负其责、各司其职、一级抓一级、层层抓落实、齐抓共管的工作格局。要进一步强化城镇贫困群众脱贫解困工作经办能力建设，配齐配强工作人员，为其开展工作创造良好条件。〔**责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省民政厅、省总工会**〕

（二）加强责任落实。各级各部门要层层压实城镇贫困群众脱贫解困工作责任，形成横向到边、纵向到底的责任体系。省级做好顶层设计、统筹协调，负责目标确定、资金安排、组织动员、检查指导等工作。设区市做好上下衔接、统筹谋划、资金支持和督促落实等工作，督导县（市、区）层层落实责任、完善措施，按期完成任务。县（市、区）党委和政府承担主体责任，党委和政府主要负责同志是第一责任人，统筹相关部门做好进度安排、政策落地、资金使用、人力调配、推进实施等工作。街道

（乡镇）要依托“一门受理、协同办理”工作机制，协调做好对象认定、人员管理、服务保障、跟踪落实等工作。社区要发挥直接联系城镇贫困群众的桥梁纽带作用，做好主动发现、入户调查、民主评议、建立台账等工作，并组织开展居民互帮互助、结对帮扶活动。要完善各级领导定点指导、结对帮扶城镇贫困群众机制，强化领导干部帮扶示范带动。各级发改、财政、人社、民政、住建、教育、卫计、工会等部门要科学谋划，压实责任，狠抓落实，统筹各方面资源、政策、资金，共同做好城镇贫困群众脱贫解困工作。鼓励各级有条件的部门和驻区单位选派干部组成城镇贫困群众脱贫解困工作队进行帮扶。落实行政企事业单位党员干部到社区报到制度，支持各地开展党员干部与城镇贫困群众家庭结对帮扶。要积极引导开发区（工业园区）和规模以上企业参与城镇贫困职工脱贫解困工作。〔**责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省委组织部、省民政厅；责任单位：省发改委、省财政厅、省人社厅、省住建厅、省教育厅、省卫计委、省工信委、省总工会**〕

（三）加强管理服务。要进一步健全对象精准识别、精准动态调整、精准数据共享等工作机制。要抓好精准识别这个首要环节，严格把好对象准入关，统一对象识别标准体系，规范工作流程程序，精准摸清基础底数，精准区分对象类别，确保不落一户、不漏一人。要落实精准动态调整，实行城镇贫困群众的规范有序进出，建立城镇贫困群众脱贫解困退出的科学认定机制。对

已经脱贫解困的，可以让其在一定时期内继续享受相关政策，避免出现边脱贫解困、边返贫返困现象。要推动数据精准共享，市、县级相关责任部门要分别建立工作台账，落实每半年同步开展一次比对，准确摸清辖区内对象信息、工作进程、工作监管、资金使用、工作考核情况，实现相关台账信息互联互通、共建共享、精准衔接。要加快居民家庭经济状况核对平台建设，实现户籍、社保、工商、税务、婚姻登记、房产、车辆、公积金、金融、保险、证券等信息跨部门共享，并纳入信用体系建设范畴，提高城镇贫困群众审核审批精准度，杜绝骗取、冒领帮扶资金等违规行为。要强化政府脱贫解困工作职能，改进政府服务方式，大力推进“一次不跑”改革，优化各项申请事项审核审批流程，简化办事环节，提高办事效率，让贫困群众“少跑腿”“不跑腿”。要建立健全主动发现机制、快速响应机制，主动为贫困群众提供上门服务、代办服务。要加大政府购买服务力度，提升服务城镇贫困群众的质量水平，让城镇贫困群众在更加优质的管理服务中有更多获得感。要加强城镇社区基础设施建设，打造“和谐社区”“温馨社区”“文明社区”“智慧社区”，改善人居环境，尤其要重点改善工矿区、城乡结合部、城中村、棚户区等重点区域、重点部位人居环境。

〔责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省民政厅、省教育厅、省住建厅、省总工会；责任单位：省发改委、省人社厅、省财政厅、省国土资源厅、省卫计委、省国税局、省地税局、省公安厅、省工商局、人

行南昌中心支行、江西保监局、江西银监局、江西证监局〕

（四）加强资金保障。各级政府要把脱贫解困资金投入放在优先位置，优化财政支出结构，加大城镇特困人员救助供养、最低生活保障、临时救助、医疗救助、基本医疗保险、基本养老保险、教育资助资金投入，建立保障标准与物价上涨挂钩联动机制，落实特困人员失能护理资金，确保政府各项投入只增不减。要积极整合现有各项民生政策、资金、项目，科学合理编制贫困群众脱贫解困资金预算，切实拓宽城镇贫困群众脱贫解困资金来源渠道。加强对脱贫解困资金使用的检查监督，资金和项目安排与脱贫解困工作成效挂钩，发挥资金项目的杠杆带动作用，确保各项投入发挥最大效益。〔责任主体：各市、县（市、区）党委和政府；牵头单位：省财政厅；责任单位：省发改委、省人社厅、省民政厅、省教育厅、省卫计委〕

（五）加强监督考核。要充分发挥考核约束的“指挥棒”作用，完善市县城镇贫困群众脱贫解困工作成效考核办法，建立科学评价标准及考评体系，落实对城镇贫困群众脱贫解困工作每季一调度、半年一通报、全年一考核。积极引入第三方评估机制，杜绝盲目设置指标，玩弄“数字”考核游戏。要将城镇贫困群众脱贫解困工作纳入市县科学发展考评体系，考评结果作为评价各级党政班子及领导干部工作绩效的重要依据。发挥城镇贫困群众脱贫解困工作领导小组作用，定期抽调人员开展督导检查，查找问题，督促整改。加强纪检监察、审计、巡视、舆论、群众监

督，加大工作执纪问责力度。〔**责任主体：**各市、县（市、区）党委和政府；**牵头单位：**省委组织部、省民政厅、省统计局；**责任单位：**省纪委监委、省发改委、省财政厅、省人社厅、省审计厅、省住建厅、省教育厅、省卫计委、省总工会〕

（六）加强宣传引导。要加大各级党委和政府推进城镇贫困群众脱贫解困目标任务和政策措施宣传力度，充分运用各种媒体和宣传文化阵地开展文化扶贫和多种形式的宣传活动，营造良好社会舆论氛围。要坚持保障基本生活与扶志、扶勤、扶智、扶德并举，重视抓好思想帮扶，大力宣扬自立自强、劳动光荣等积极向上思想，引导贫困群众正确面对困难和问题，摒弃“等靠要”依赖思想，防止“养贫助懒”消极现象，激发起城镇贫困群众脱贫解困的内生动力。要及时总结和宣传推广各地好的经验做法、生动实践、先进典型，营造人人尽责、共建共享的良好局面，合力确保城镇贫困群众脱贫解困同步小康目标如期完成。〔**责任主体：**各市、县（市、区）党委和政府；**牵头单位：**省委宣传部；**责任单位：**省财政厅、省人社厅、省民政厅、省住建厅、省教育厅、省卫计委、省总工会、省妇联、省残联〕

（此件公开发布）

