

# 规范最低生活保障 辅导读本

窦玉沛 主 编

GUIFAN ZUIDI SHENGHUO BAOZHANG  
FUDAO DUBEN



中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

# 规范最低生活保障 辅导读本

窦玉沛 主 编

GUIFAN ZUIDI SHENGHUO BAOZHANG  
FUDAO DUBEN

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 ( CIP ) 数据

规范最低生活保障辅导读本 / 窦玉沛主编. ——北京:  
中国社会科学出版社, 2012.12

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4265 - 6

I. ①规… II. ①窦… III. ①社会保障制度—中国—  
学习参考资料 IV. ① D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 306998 号

---

书 名: 规范最低生活保障辅导读本

主 编: 窦玉沛

责任编辑: 王秀梅 杨春岩

---

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66061704

邮购部: (010) 66078622

销售部: (010) 66024122 传真: (010) 66080560

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)

经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 5.75

字 数: 150 千字

版 次: 2012 年 12 月第 1 版

印 次: 2012 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

## 编委会名单

主    编    窦玉沛

副 主 编    王治坤

执行主编    刘喜堂    徐  华

编    委    杨光伟    蒋  玮    田  固    姬升峰

张  伟    王少华    常正虎    程  远

王永强    张永欣

## 改进低保管理 确保公正实施（代序）

民政部部长 李立国

城乡最低生活保障制度是我国一项基本民生保障制度，自 1997 年和 2007 年在我国相继建立、实施以来，在党中央、国务院的正确领导和大力推动下，取得了举世瞩目的历史性成就。一是保障范围覆盖城乡。截至 2012 年 9 月底，共有城乡低保对象 7385.4 万人，约占全国总人口的 5.4%，基本做到应保尽保。二是程序机制日益规范。以行政法规、地方性法规、政府和部门规章及相关文件为依据，低保对象资格认定、审核审批程序、对象动态管理以及低保标准适时调整等做到了有规可依、有章可循。三是救助水平持续提高。2007～2011 年，全国累计投入低保金 4151 亿元，城乡低保标准分别增长了 58% 和 105%，实际补助水平分别提高了 136% 和 187%。2012 年 1～9 月全国低保金累计支出 957.7 亿元。四是相关政策衔接配套。以低保制度为核心，医疗、住房、教育等专项救助制度发展迅速，就业扶持、养老保险、扶贫开发等相关政策相继出台，从多个方面为困难群众基本生活提供了保障。

城乡低保制度的实施，为数千万困难群众提供了制度化的救助，有效保障了他们的基本生活，为维护社会稳定、增进社会和谐、调节收入分配、促进公平正义起到了重要作用，成为改革开放以来最具开创性和标志性的惠民政策之一。同时应看到，任何一项制度的创建都是时代的产物，都难免因历史局限性而在实施中产生这样或那样的问题。低保制度虽然总体上做到了规范有序，但有些地方在政策执行、程序落实和监督管理等方面还存在一些漏洞，突出表现在三个方面：一是“搭车保”。少数地方政府把低保作为福利手段或是处理上访、拆迁等疑难问题的安抚措施，不加区别、不经收入核查，直接将某一群体纳入低保。二是“骗保”。有的居民为获取低保待遇，采取不正当手段隐瞒家庭收入和财产，或者请就业单位出具虚假收入证明甚至编造虚假申请材料，达到骗取低保的目的。三是“关系保”、“人情保”。少数低保工作人员违规违纪，将不符合条件的家庭纳入低保范围，甚至个别低保工作人员虚报、冒领低保金，损害了低保制度。2011年河南省监察厅会同民政厅、财政厅等部门对全省367万农村低保对象进行集中排查，共退出27.98万人，其中因家庭收入增加等原因正常退出25.71万人；清退搭车保0.73万人，清退隐瞒收入骗保0.71万人，清退“关系保”、“人情保”0.83万人。这些问题的存在虽然是个别的、局部的，但却影响了低保制度实施的公正性，伤害了人民群众的感情，

损害了政府的公信力。因此，对低保管理工作中出现的问题必须高度重视、认真分析、着力解决。

### 一、正视问题，剖析原因

城乡低保管理问题产生的原因，既有少数地方政府政策意识不强、个别低保工作人员素质不高、审查把关不严等主观因素，也有低保管理责任不明确、管理力量薄弱、管理手段落后等客观原因。

（一）管理责任不明确，监管没有到位。《城市居民最低生活保障条例》（国务院令第 271 号）和《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（国发〔2007〕19 号）均明确规定，城乡低保实行地方人民政府负责制。但在实施过程中，个别地方政府没有真正担负起低保工作的属地管理责任，对擅自突破政策界限、改变低保准入条件的不良后果缺乏清醒认识，急于解决眼前棘手问题，牺牲了低保制度的公平、公正；一些地方尚未建立针对各级政府及相关部门，尤其是对县、乡政府低保工作的绩效考核和责任追究制度，对一些审核把关不严、管理工作薄弱的行为，缺乏有效监督和相应处罚。此外，多数地方在受理申请、入户调查、民主评议等低保审核审批过程中，过多推给村（居）委会组织承担，造成政府管理服务缺位。在 2012 年全国城乡低保资金审计抽查的 8101 个村（居）委会中，有 719 个村委会或社

区居委会审批低保对象程序不合规，210 个村委会或社区干部人为确定低保对象。

（二）认定审核机制不健全，管理手段落后。家庭收入财产核查是低保制度公正、公平实施的关键，也是低保对象准确认定的前提和基础。但由于目前低保申请家庭经济状况核对机制尚未全面建立，民政部门仍主要采用传统的入户调查、邻里访问、信函索证、社区公示等办法认定对象，不仅无从查询房产、车辆、金融、工商等家庭财产信息，甚至对少数就业单位出具的虚假收入证明也难以核实，给个别人隐瞒收入财产“骗保”留下可乘之机。

（三）基层管理服务力量薄弱，能力严重不足。“应保尽保”和“动态管理”是低保制度的基本原则。基于此，每一个生活困难的家庭都有申请低保的权利，对于基层低保管理而言，每一个低保申请家庭都是个案，都需逐一核查其家庭收入财产，逐一入户调查，并对已经纳入低保的家庭每季度或每半年复核一次，实行动态管理。目前，基层低保管理服务力量和经费保障难以适应繁重、具体的任务要求。调查显示，县、乡、村（社区）三级低保工作人员，平均每人需要服务 500 户左右的低保家庭，有的甚至要服务 1500 多户；区县以下审核一户低保家庭平均年需工作成本 50 多元，而实际配给不到 15 元。由于基层低保服务力量、经费以及必要的交通设备严重缺乏，导致低保管理工作中的调查核实等

关键环节难以正常进行，一定程度上影响了对对象认定的准确性，导致错保、漏保。

（四）配套政策不够完善，管理难度加大。一方面，低保制度配套政策可操作性不强，导致部分地区低保标准制定不科学、调整不及时，低保对象审核条件不明确，家庭收入量化核查手段缺乏，对违规违纪处罚不力；另一方面，社会救助体系还不完善，临时救助制度在全国尚未全面建制，一些地方医疗救助、临时价格补贴、取暖补助等给付性社会政策均瞄准低保群体，增加了低保身份的“含金量”，导致一些家庭“挤低保”，既增加了查证核实的行政成本，也增加了低保制度公平实施的难度。

## 二、改进工作，解决问题

党中央、国务院对低保管理中存在的问题高度重视。2012年7月25日，国务院常务会议专题研究了加强和改进低保工作的政策措施；9月1日国务院印发了《关于进一步加强和改进最低生活保障工作的意见》（以下简称《意见》），为我们从根本上解决低保工作有关问题指明了方向，为低保制度科学化、规范化、精确化、专业化管理和服务奠定了基础，意义重大而深远。认真贯彻落实《意见》精神和要求，是解决好当前低保管理工作问题的首要任务和重要保证。

（一）完善制度，细化内容。细化并落实各种管理规则

是从源头上解决低保管理问题的基础。《意见》结合近几年各地探索积累的经验，从三个方面提出要求：一是完善制度，强调要完善低保对象资格条件，除户籍和家庭收入条件外，还要完善家庭财产条件；要健全低保标准动态调整机制和救助标准与物价上涨挂钩的联动机制，并从城乡统筹角度研究制定相对统一的区域低保标准。二是规范流程，《意见》明确了低保审核审批流程中申请受理、审核、审批等关键环节的管理规则。三是加强监督，《意见》要求建立健全投诉举报核查制度以及低保经办人员和村（居）干部亲属享受低保备案制度。这些政策内容的完善，将使低保管理的每个环节都有章可循、有规可依，减少流程操作中人为因素的干扰。

（二）明确主体，落实责任。责任明确是政策落实的关键。《意见》针对低保管理责任不明确问题，进一步强调了“县级以上地方各级人民政府”、“县级人民政府民政部门”和“乡镇人民政府（街道办事处）”的主体责任及村（居）委会在低保工作中的协同配合作用，要求县级以上地方各级人民政府切实担负起低保政策制定、资金投入、工作保障和监督管理责任，县级人民政府民政部门作为低保审批的责任主体，做好核查、审批、公示、动态管理等工作，乡镇人民政府（街道办事处）切实履行低保申请受理、调查、评议和公示等审核职责，村（居）委会协助做好低保调查、评议等相关服务工作。认真落实好每个主体的管理服务责任，做到

权责统一，才能确保低保管理工作的每个环节事有人做、责有人负。

（三）创新机制，提升手段。准确认定低保对象，公平、公正地对待每个低保申请家庭，是低保制度的生命线。一些地方的试点经验表明，通过比对机动车、就业、保险、住房、存款、证券、个体工商户、纳税、公积金等方面信息，综合评估申请人家庭经济状况，可以大幅提高低保等社会救助对象认定的准确率。基于这一成功经验，《意见》要求：在强化入户调查、邻里访问、信函索证等调查手段基础上，加快建立跨部门、多层次、信息共享的救助申请家庭经济状况核对机制，研究制定具体的信息查询办法，“十二五”末基本实现全面建制。这一创新性机制的全面建立，将大大提升低保管理手段，堵塞管理漏洞，从根本上消除隐瞒家庭收入和财产以及提供虚假材料等痼疾。

（四）强化能力，夯实基础。低保工作重点在基层，难点在基层，问题也最容易出在基层。为加强基层低保能力建设，《意见》提出了具体要求：一是明确省级人民政府要制定按照低保对象人数等因素配备工作人员的具体办法和措施；二是对于低保工作经费不足的地区，省市级财政给予适当补助；三是将低保政策落实情况纳入政府绩效考核，考核结果作为政府领导班子和相关领导干部综合评价内容；四是加快部署“全国最低生活保障信息管理系统”，提高信息化

水平；五是组织开展业务培训，提高基层工作人员管理服务能力。

### 三、把握方向，科学发展

城乡低保不仅是我国社会救助制度的基石，也是整个社会保障体系的重要组成部分。在认真解决当前低保管理工作的同时，我们更应着眼未来，把握方向，不断丰富完善低保制度，推动其健康科学发展。

（一）从制度化救助向法制化救助跨越。近年来，指导、规范低保工作的主要是行政法规、部门规章和规范性文件，相关的法律法规还比较欠缺。按照建设法治国家、依法行政的要求，推进社会救助法制化显得尤为迫切。为此，在加强和改进低保的同时，应积极推动社会救助法和相关行政法规、地方法规的立法工作，为城乡低保及其他社会救助制度的实施提供法律保障。

（二）从生存型救助向发展型救助迈进。低保制度已经发展了十多年，政策关注点正在由解决生存危机逐步向全面发展转变。一方面，应着力加强低保与就业扶持、扶贫开发、社会保险、社会福利等制度的有效衔接，提升各项社会政策的整体保障能力；另一方面，应积极帮助低保家庭增强应对生活困境的能力，提高造血功能。

（三）从管理型救助向服务型救助转变。城乡低保是事

关广大困难群众最直接、最现实、最迫切利益的基本公共服务。随着经济社会的发展，对低保工作绩效的考察评价不仅应包括低保实施的有效性、公平性，还应包括公众对低保服务水平的感受和看法。按照加强和创新社会管理的要求，适应加强基本公共服务的需要，在低保工作中应进一步强化“以人为本”的服务理念，不断增强服务意识，创新服务方式，推动低保从重管理向强服务转变。

（四）从政府单一救助向社会参与救助发展。包括低保在内的社会救助工作有着很强的社会性，政府应当调动和发挥社会力量的积极性。今后，随着社会力量对社会救助参与作用的增强和公益慈善组织的发展，应加强政府救助与社会慈善的衔接，并将专业社会工作引入社会救助，拓展社会救助服务内涵，发展实物救助、心理救助等，形成政府主导、部门协调、社会参与的社会救助工作新格局，将社会救助工作提高到新水平。

# 目 录

|                                |   |
|--------------------------------|---|
| 国务院关于进一步加强对改进最低生活保障工作的意见 ..... | 1 |
|--------------------------------|---|

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| 第一章 出台背景 .....              | 12 |
| 第一节 最低生活保障工作取得显著成绩 .....    | 12 |
| 第二节 最低生活保障工作存在突出问题 .....    | 14 |
| 第三节 加强和改进最低生活保障工作十分迫切 ..... | 16 |

|                     |    |
|---------------------|----|
| 第二章 总体要求和基本原则 ..... | 20 |
| 第一节 总体要求 .....      | 20 |
| 第二节 基本原则 .....      | 23 |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 第三章 政策要点 .....                   | 26 |
| 第一节 完善最低生活保障对象认定条件 .....         | 26 |
| 第二节 规范最低生活保障审核审批程序 .....         | 37 |
| 第三节 建立救助申请家庭经济状况核对机制 .....       | 48 |
| 第四节 加强最低生活保障对象动态管理 .....         | 53 |
| 第五节 健全最低生活保障工作监管机制 .....         | 57 |
| 第六节 建立健全投诉举报核查制度 .....           | 61 |
| 第七节 加强最低生活保障与其他社会救助制度的有效衔接 ..... | 64 |

|             |    |
|-------------|----|
| 第八节 加强能力建设  | 74 |
| 第九节 加强经费保障  | 80 |
| 第十节 加强政策宣传  | 85 |
| 第十一节 加强组织领导 | 87 |
| 第十二节 落实管理责任 | 90 |
| 第十三节 强化责任追究 | 92 |

#### 第四章 贯彻落实重点任务 97

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第一节 制定出台配套政策措施     | 97  |
| 第二节 全面建立临时救助制度     | 99  |
| 第三节 推行救助申请家庭经济状况核查 | 99  |
| 第四节 优化审核审批流程       | 100 |
| 第五节 强化监督管理措施       | 101 |
| 第六节 提高管理服务水平       | 101 |

#### 附录一：政策文件 103

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 国务院办公厅转发扶贫办等部门关于做好农村最低生活保障制度和扶贫开发政策有效衔接扩大试点工作意见的通知<br>(国办发〔2010〕31号 2010年5月7日)             | 103 |
| 国家发展改革委、民政部、财政部、人力资源和社会保障部、国家统计局关于建立社会救助和保障标准与物价上涨挂钩的联动机制的通知<br>(发改价格〔2011〕431号 2011年3月2日) | 110 |

|                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 民政部、国家发展改革委、财政部、国家统计局关于进一步<br>规范城乡居民最低生活保障标准制定和调整工作的指导意见<br>(民发〔2011〕80号 2011年5月11日).....                       | 115 |
| 人力资源和社会保障部、财政部、民政部关于做好新型农村和<br>城镇居民社会养老保险制度与城乡居民最低生活保障、农村<br>五保供养优抚制度衔接工作的意见<br>(人社部发〔2012〕15号 2012年2月24日)..... | 123 |
| 财政部、民政部关于印发《城乡最低生活保障资金管理办法》的<br>通知<br>(财社〔2012〕171号 2012年9月28日).....                                            | 126 |
| 民政部关于印发《最低生活保障审核审批办法(试行)》的通知<br>(民发〔2012〕220号 2012年12月12日).....                                                 | 133 |
| <b>附录二:领导讲话</b> .....                                                                                           | 146 |
| 国务院回良玉副总理在全国加强和改进最低生活保障工作电视<br>电话会议上的讲话<br>(2012年9月27日).....                                                    | 146 |
| 民政部李立国部长在全国加强和改进最低生活保障工作电视<br>电话会议上的发言<br>(2012年9月27日).....                                                     | 157 |
| 财政部王保安副部长在全国加强和改进最低生活保障工作<br>电视电话会议上的发言<br>(2012年9月27日).....                                                    | 161 |
| <b>后 记</b> .....                                                                                                | 165 |

# 国务院关于加强和改进 最低生活保障工作的意见

(国发〔2012〕45号 2012年9月1日)

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

最低生活保障事关困难群众衣食冷暖，事关社会和谐稳定和公平正义，是贯彻落实科学发展观的重要举措，是维护困难群众基本生活权益的基础性制度安排。近年来，随着各项相关配套政策的陆续出台，最低生活保障制度在惠民生、解民忧、保稳定、促和谐等方面作出了突出贡献，有效保障了困难群众的基本生活。但一些地区还不同程度存在对最低生活保障工作重视不够、责任不落实、管理不规范、监管不到位、工作保障不力、工作机制不健全等问题。为切实加强和改进最低生活保障工作，现提出如下意见：

## 一、总体要求和基本原则

### (一) 总体要求。

最低生活保障工作要以科学发展观为指导，以保障和改