

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2019〕42号

云南省人民政府办公厅关于 进一步完善农村最低生活保障制度的意见

各州、市、县、区人民政府，省直各委、办、厅、局：

农村低保兜底保障，是综合性扶贫的一项重要措施。为进一步完善农村最低生活保障制度，切实做好我省农村低保兜底保障工作，经省人民政府同意，现提出以下意见：

一、总体要求

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，按照中央关于打赢脱贫攻坚战三年行动的指导意见要求，坚持精准扶贫精准脱贫基本方略，坚持应保尽保、兜底救助、统筹衔接、正确引导，优化政策供给，完善农村最低生活保障制度，充分发挥农村低保在打赢脱贫攻坚战中的兜底作

用，保障完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力且无法依靠产业就业帮扶脱贫的贫困人口的基本生活。

二、政策措施

（一）合理制定农村最低生活保障标准。农村最低生活保障省级指导标准根据经济社会发展水平和物价变动情况实行年度动态调整。各州、市人民政府按照不低于省级指导标准研究制定本行政区域内的农村最低生活保障标准，坚持“尽力而为、量力而行，既不降低标准、又不吊高胃口”的原则，确保脱贫攻坚期农村最低生活保障标准不低于国家扶贫标准，同时也要从实际出发，避免增幅过高不可持续。

（二）准确认定农村最低生活保障对象。农村最低生活保障对象是指家庭年人均收入低于户籍所在地县、市、区最低生活保障标准且家庭财产状况符合县级以上政府规定的农村居民家庭，主要是指因病残、年老体弱等原因丧失劳动能力而造成生活困难的农村居民家庭。家庭户籍状况、家庭收入和家庭财产是认定最低生活保障对象的3个基本条件。农村最低生活保障按照整户施保或参照单人户施保给予保障：

对共同生活的家庭成员，主要包括户主、配偶、父母、未成年子女、已成年但不能独立生活的子女（含在校接受本科及其以下学历教育的成年子女）以及其他具有法定赡养、抚养、扶养义务关系并长期共同居住的人，符合条件的整户纳入最低生活保障范围。监狱服刑人员、连续3年（含3年）以上脱离家庭独立生活的宗教教职人员不计入共同生活的家庭成员。

生活困难、靠家庭供养且无法单独立户的持有中华人民共和

国残疾人证的一级、二级重度残疾人，建档立卡贫困户中靠家庭供养且无法单独立户的三级、四级智力残疾人和精神残疾人以及获得重特大疾病医疗救助的人员等完全丧失劳动能力和部分丧失劳动能力的贫困人口（不含整户纳入低保范围的贫困人口），经个人申请，可参照单人户纳入农村最低生活保障范围。

1. 家庭收入核算。家庭收入是指共同生活的家庭成员在规定期限内的全部可支配收入，主要包括全部现金及实物收入，即扣除家庭经营费用、生产性固定资产折旧、个人所得税和社会保障支出后，家庭现金收入和实物收入之和。家庭收入主要有工资性收入、家庭经营净收入、财产净收入、转移净收入。家庭人均收入是指家庭收入除以共同生活的家庭成员人数所得到的平均数。家庭收入不稳定的，家庭人均月收入按其提出申请前 12 个月收入的平均值计算。

（1）工资性收入。指就业人员通过各种途径得到的全部劳动报酬和各种福利，包括受雇于单位或个人、从事各种自由职业、兼职和零星劳动得到的全部劳动报酬和福利，同时扣除个人所得税和社会保障支出。核算方法可参照劳动合同或通过调查就业和劳动报酬、各种福利收入，以及社会保险、个人所得税缴纳情况进行认定。外出务工人员不能提供以上证明的，可采取 3 种办法计算：以务工地区最低工资标准计算，以本地农村劳动力人均收入计算，以务工地区相同行业平均收入计算。

（2）家庭经营净收入。指从事生产经营活动所获得的净收入，是全部经营收入中扣除经营费用、生产性固定资产折旧和生产税之后得到的净收入。种植业收入以本地区同等作物的市场价

格与实际产量核算；不能确定实际产量的，以当地上年同等作物平均产量核算。养殖业、捕捞业等收入以本地区同等养殖（捕捞）品种市场价格与实际出栏（出售）数核算；不能确定实际出栏（出售）数的，以当地同行业上年平均产量（捕捞量）核算。其他家庭经营性收入，能够出示有效经营性收入证明的，按证明的收入计算；无收入证明，但有合同规定或固定价格的，按合同规定或固定价格计算。其他情形按当地评估标准和计算方法计算。

（3）财产净收入。指家庭成员所拥有的金融资产、住房等非金融资产和自然资源交由其他机构、单位或个人使用而获得的回报并扣除有关费用之后得到的净收入。财产租赁、转租等收入，参照双方签订的有关合法有效合同、协议认定；个人不能提供有关合同、协议的，参照当地同类资产的实际价格计算。储蓄存款利息、有价证券红利、投资股息红利等可按照金融机构出具的证明计算，集体财产收入分红按集体出具的分配记录计算。

（4）转移净收入。指国家、单位、社会团体对居民的各种经常性转移支付和居民之间的经常性转移净收入。有实际发生数额凭证的，以凭证数额计算；有协议、裁决或判决法律文书的，按照法律文书所规定的数额计算。具有赡养、抚养、扶养关系的家庭成员非共同生活的，义务人应当给付的赡养费、抚养费、扶养费标准，按照具有法律效力的协议书、调解书、判决书等法律文书所规定的数额计算；无法律文书的，如果义务人家庭人均收入低于当地最低生活保障标准2倍（含）的，视为无赡养、抚养、扶养能力，可不计算赡养费、抚养费、扶养费；如果义务人家庭

人均收入高于当地最低生活保障标准 2 倍的，一般将其收入高出部分的 50%，平均到其应当赡养、抚养、扶养的每个对象计算。有多个应当尽赡养、抚养、扶养义务人的，将各义务人应支付的赡养费、抚养费、扶养费合并计算。

(5) 不计入家庭收入的项目。农村最低生活保障申请人家庭按照国家规定所获得的优待抚恤金、计划生育奖励与扶助金以及教育、见义勇为等方面的奖励性补助；政府、社会给予的临时性救助款物；困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴；“十三五”期间，国家确定的农村居民基本养老保险基础养老金；经县级以上民政部门认定不计入家庭收入的其他项目。

(6) 可扣减的刚性支出。在核算最低生活保障对象（申请人）家庭收入时，对于家庭成员因残疾、患重病、接受教育增加的刚性支出和必要的就业成本，可适当扣减。具体扣减为 4 项：①共同生活的家庭成员因残疾所需的康复、护理、辅助器械配备费用中剔除享受国家和地方补助政策后的自负费用。②患大病、重病，符合转诊转院规范的医疗费用，经基本医疗保险、大病保险、医疗救助、补充医疗保险等报销后的个人自负费用。③接受全日制普通本科高校、高等专科学校、高等职业学校、普通高中和中等职业学校的学杂费中剔除享受国家和地方教育补助政策后的自负费用。④最低生活保障对象积极就业时，已实现就业的按其就业收入或当地最低工资标准的 30%扣减就业成本。家庭最高扣减额度原则上不超过户籍所在地县、市、区上年农村最低生活保障标准的 2 倍。

2. 家庭财产核查。家庭财产主要包括共同生活的家庭成员

拥有的全部动产和不动产，即房屋、现金、银行存款、有价证券、机动车辆（不含残疾人功能性补偿代步车辆）、船舶、大型农机具等。现金、银行存款按照申请人及其家庭成员账户金额认定；股票、基金和投资型保险按照股票市值、净值和累计缴纳保费、投资金认定。住房按照产权证、使用证等的登记人认定；机动车辆、船舶和大型农机具（收割机、拖拉机、机动脱粒机等）等按照登记人认定；其他非生活必需的高值物品等财产，按照现值认定。

共同生活的家庭成员有下列情形之一的，原则上不得享受农村最低生活保障：（1）拥有的人均金融资产超过户籍所在地县、市、区上年农村最低生活保障标准2倍（含）的；（2）提出最低生活保障申请前12个月内购买使用价格5万元（含）以上机动车辆（不含残疾人功能性补偿代步车）或大型农机具、工程机械的；（3）在城镇购买商品房的；（4）注册登记公司、企业并实际开展经营活动和有一定效益的；（5）家庭财产状况或实际生活水平明显高于当地农村最低生活保障标准的。有特殊困难情形的，可不局限上述规定，由县级民政部门结合实际综合认定是否纳入保障范围。

3. 申请资格。农村家庭在提出申请前12个月内的家庭收入扣除规定的刚性支出费用后，人均月收入低于当地农村最低生活保障标准且家庭财产状况符合以上规定的，可申请最低生活保障。

（三）规范优化审核审批程序。严格执行个人申请、家庭经济状况调查、民主评议、乡镇人民政府（街道办事处）审核、张

榜公示以及县级民政部门审批等程序。

1. 申请受理。凡认为符合条件的农村居民都有权直接或通过已开通的政务服务平台，向其户籍所在地的乡镇人民政府（街道办事处）提出最低生活保障申请，乡镇人民政府（街道办事处）无正当理由，不得拒绝受理。申请有困难的，可委托村（居）委会代为提出申请。申请最低生活保障应当以户为单位，申请人按规定提交所需材料，并对提供信息的真实性负责。符合参照单人户纳入农村最低生活保障范围规定条件的，个人可按照上述规定程序提出单人户申请。

2. 家庭经济状况调查。乡镇人民政府（街道办事处）要采取信息核对、入户调查、邻里访问、信函索证等方式逐一对最低生活保障申请家庭进行家庭经济状况调查。信息核对需经居民家庭或个人授权，通过省居民家庭经济状况核对平台核对申请人家庭收入和财产状况，共同生活的家庭成员应当全部纳入核对范围。对部门间暂未实现网络信息共享的，可采取离线信息核对或实地调查核对等方式进行调查。核对报告作为最低生活保障审核的参考依据，经核实后不符合条件的，不应纳入保障范围；核对报告与事实不符的应及时进行信息维护、标注；对核对结果有异议的，应当提供有关证明材料。村（居）委会要指定专人协助开展家庭经济状况调查工作。入户调查时，至少要有2名乡镇人民政府（街道办事处）工作人员参加，调查人员应详细核查申请资料以及各项声明事项的真实性和完整性。调查结束后，调查人员及申请人应在入户调查表上签字确认。经家庭经济状况调查后不符合条件的，乡镇人民政府（街道办事处）应当书面通知申请人

并说明理由。

3. 民主评议。入户调查结束后，乡镇人民政府（街道办事处）要组织评议小组对申请人声明的家庭收入、户籍人口、财产状况以及入户调查结果的真实性进行评议。评议小组会议结果有效须同时具备以下条件：评议小组会议必须有乡镇人民政府（街道办事处）工作人员参加，有条件的地区，县级民政部门可派员参加民主评议，参会评议小组达到总人数 2/3 以上，评议结果必须有 2/3 以上参会人员同意。评议小组成员与申请人家庭有直系亲属关系或者近亲属关系的，应当回避。对评议结论有争议的应在充分核查的基础上，依据申请人家庭实际情况，实事求是作出评议结论，并将评议结论上报乡镇人民政府（街道办事处）。

4. 审核。乡镇人民政府（街道办事处）是最低生活保障审核的责任主体，应当根据家庭经济状况信息核对、入户调查、民主评议等情况，对申请家庭是否给予最低生活保障提出意见建议，并按程序公示后，将审核意见连同申请资料、家庭经济状况调查、民主评议、公示情况等有关资料报县级民政部门审批。

5. 审批。县级民政部门是最低生活保障审批的责任主体，在作出审批决定前，应当全面审查乡镇人民政府（街道办事处）上报的调查资料和审核意见（含民主评议结论），并按照不低于 30% 的比例入户抽查。对有疑问、有举报或者其他需要重点调查的最低生活保障申请，县级民政部门应当全部入户调查。严禁不经调查、核对直接将任何群体或个人纳入农村最低生活保障范围。

6. 公示。要严格执行最低生活保障审核审批公示制度。按

照审核公示、审批公示、长期公示的程序对申请家庭的入户调查情况、民主评议和审核情况、审批结果进行公示。审核和审批公示时间均为7天，公示地点均在申请人所在村（居）委会。

审核公示：乡镇人民政府（街道办事处）应对拟审核的最低生活保障家庭（未成年人、艾滋病患者等个人信息需保密的对象除外）进行公示。公示内容包括申请人姓名、家庭成员、入户调查、民主评议和审核结果。公示期满后，乡镇人民政府（街道办事处）应将审核意见连同申请资料、家庭经济状况调查、民主评议、公示情况等有关资料报县级民政部门审批。

审批公示：县级民政部门应当对拟批准的最低生活保障家庭进行公示。公示内容包括申请人姓名（未成年人、艾滋病患者等个人信息需保密的对象除外）、家庭成员、拟保障金额等。公示期满无异议的，批准给予最低生活保障待遇，并从次月起发放最低生活保障金。对公示有异议的，县级民政部门应当重新组织调查核实，在20个工作日内作出审批决定，并对拟批准的申请家庭重新公示。

长期公示：乡镇人民政府（街道办事处）应当对最低生活保障对象的家庭成员姓名（未成年人、艾滋病患者等个人信息需保密的对象除外）、保障金额等在其所在村（居）委会进行长期公示；县级民政部门应当在当地政府网站长期公示，并根据动态管理情况适时更新。

公示中应注意保护最低生活保障对象的个人隐私，严禁公开与享受最低生活保障待遇无关的信息。

7. 资金发放。最低生活保障金按照共同生活的家庭成员人

均收入低于当地最低生活保障标准的差额乘以共同生活的家庭成员人数发放。采取分档发放的地区，要保证低保家庭人均收入达到最低生活保障标准，并逐步稳妥向补差发放转变。县级民政、财政部门应当为救助家庭或个人在银行、信用社等代理金融机构办理接受补助资金的账户，也可依托社会保障卡、惠农资金“一卡通”等渠道发放补助资金，全面实行最低生活保障金按月社会化发放。逢春节、国庆等法定节假日，可提前安排发放最低生活保障金，并及时告知最低生活保障对象。代理金融机构不得以任何形式向救助家庭或个人收取账户管理费用。

8. 备案核查。严格落实民政工作人员、低保经办人员、村（居）委会成员近亲属申请享受最低生活保障备案制度，上述人员的近亲属申请享受最低生活保障，应逐级报乡镇人民政府（街道办事处）、县级民政部门备案，县级民政部门实行100%入户核查，同时在云南省城乡社会救助信息系统中标注为“近亲属”。其他公职人员近亲属申请享受最低生活保障的参照执行。

（四）加强最低生活保障工作监督管理

1. 加强动态管理。已纳入农村最低生活保障范围的对象，要及时向乡镇人民政府（街道办事处）报告其家庭户籍人口、收入、财产状况，当其家庭低保对象减少、不符合低保条件或实际生活水平已明显超出农村最低生活保障标准时，应主动申请退保。乡镇人民政府（街道办事处）要对农村低保对象的家庭户籍人口、收入、财产状况定期复查复核：家庭经济状况和家庭成员长期基本无变化的，至少每年复核1次；短期内家庭经济状况和家庭成员基本情况相对稳定的，至少每半年复核1次；收入来源

不固定、有劳动能力和劳动条件的，须每季度复核1次。核查情况要及时报请县级民政部门，从次月起办理最低生活保障金停发、减发或者增发手续。决定停发最低生活保障金的，应当书面说明理由。脱贫攻坚期内，纳入农村最低生活保障的建档立卡贫困户人均收入水平已超过扶贫标准但仍低于农村最低生活保障标准的，宣布脱贫后可继续享受最低生活保障政策，做到“脱贫不脱保”；人均收入超过当地农村低保标准的，可给予半年至1年的渐退期，渐退期间最低生活保障金仍按原核定金额发放。建档立卡范围内有劳动能力但未就业的最低生活保障对象，无正当理由连续3次拒不参加扶贫项目的，可减发或停发其本人的最低生活保障金。

2. 加强工作监管。各级政府要将农村最低生活保障制度落实情况作为督查督办的重点内容，定期组织开展专项检查；民政、财政、审计等部门要定期开展对农村最低生活保障政策落实、资金管理使用情况的监督检查，防止挤占、挪用、套取等违纪违法现象发生。省民政厅每年至少组织开展1次农村最低生活保障工作督查，州市、县两级民政部门每半年至少组织开展1次农村最低生活保障工作抽查。

3. 建立投诉举报和快速处理反馈机制。省、州市、县、乡四级民政部门开通最低生活保障投诉举报电话和设立云南省民政系统网络投诉举报平台，主动接受社会和群众对最低生活保障工作的监督、投诉和举报。各级民政部门接到投诉举报后，能立即办理的应妥善给予办理答复，不能立即办理的应及时调查核实和处理。核查处理结果按照“谁办结谁答复”原则，统一由属地的

县级或乡镇人民政府（街道办事处）低保经办机构采取书面或其他方式答复投诉举报人，情况复杂的应组织面商。

（五）强化责任追究

1. 工作人员责任追究。低保工作人员有下列情形之一的，由上级行政机关或者纪委监委责令改正；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依纪依规问责追责。（1）对符合申请条件的救助申请不予受理的；（2）对符合救助条件的救助申请不予批准的；（3）对不符合救助条件的申请给予批准的；（4）泄露在工作中知悉的公民个人信息，造成后果的；（5）丢失、篡改接受最低生活保障金、服务记录等数据的；（6）不按照规定发放最低生活保障金或者提供有关服务的；（7）在履行最低生活保障职责过程中有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的。

2. 部门或村（居）委会责任追究。违反最低生活保障法规和政策规定，截留、挤占、挪用、私分最低生活保障资金的，由有关部门责令追回；有违法所得的，没收违法所得；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法依纪给予处理。

3. 申请人责任追究。低保申请人采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取最低生活保障金的，由县级民政部门取消其资格，责令退回非法获取的最低生活保障金，并可处以非法获取的最低生活保障金1倍以上3倍以下罚款，将当事人个人信息计入云南省社会救助信用管理数据库；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

三、工作保障

（一）加强组织领导。各级政府要切实承担起最低生活保障

工作的主体责任，健全完善政府负责、民政牵头、部门配合、社会参与的社会救助工作机制。充分运用社会救助联席会议制度和困难群众基本生活保障协调机制，统筹做好最低生活保障与社会保险、医疗、教育、住房城乡建设等其他社会保障政策的有效衔接。加强最低生活保障与促进就业的协调发展，完善农村最低生活保障与扶贫开发衔接机制，鼓励积极就业，加大对有劳动能力最低生活保障对象的就业扶持力度。

（二）加强能力建设。乡镇人民政府（街道办事处）要切实履行最低生活保障职责职能。每个乡镇至少安排1名编制内在职人员专门负责最低生活保障工作，人口数量多的较大乡镇，应相应增加专职工作人员。同时，还可通过政府购买服务的方式解决基层低保经办力量不足问题，确保乡镇人民政府（街道办事处）承担的100%入户核查、主持村级民主评议等工作全面落实。要全面建立村级社会救助协理员制度，确保事有人管、责有人负，让困难群众求助有门、受理及时。上述低保专职工作人员和村级社会救助协理员负责的最低生活保障业务，由县级民政部门具体指导，其人员的调动和调整，须报县级民政部门同意。省级通过民政事业专项补助资金对各地政府购买社会救助服务资金给予支持。

（三）加强信息化建设。加强云南省城乡社会救助信息系统和云南省居民家庭经济状况核对平台的有机整合使用，利用云南省城乡社会救助信息系统同步开展低保审核、审批和低保金发放等业务工作。公安、人力资源社会保障、自然资源、住房城乡建设、市场监管、医保、税务以及金融、保险等部门和机构，应当

根据有关规定和最低生活保障对象认定工作需要，及时向民政部门提供户籍、机动车、就业、医保、基金、保险、住房、存款、证券、纳税、公积金等方面的信息。各级政府要督促指导本地区全面精准最低生活保障对象数据，做到系统数据准确、详实。积极推进简证便民和智慧政务，能通过系统比对获得的信息原则上不再要求群众提供有关证明材料。2019 年底前全省要通过“一部手机办事通”或现有的政务服务平台受理农村最低生活保障网络申请，让群众清楚提交材料，实时查询办理进程和结果，快捷、明白地得到救助。

（四）加强经费保障。各级财政要优化和调整支出结构，切实保证最低生活保障资金投入，最低生活保障补助资金要重点向贫困程度深、保障任务重、自身财力弱、工作绩效好的地区倾斜。省级对最低生活保障资金有滚存结转结余的地区在下一年度资金分配时据实全额扣减，防止资金沉淀，提高资金使用效益。

（五）加强政策培训和宣传。各地要加强政策培训和业务指导，同时采取群众喜闻乐见的方式，广泛宣传党和政府对最低生活保障工作的有关要求、最低生活保障政策规定，以及最低生活保障在保障民生、维护稳定、促进和谐等方面的重要作用，不断提高最低生活保障信息公开的针对性、时效性和完整性，引导公众关注、参与、理解、支持最低生活保障工作，营造良好的工作氛围。

（六）加强责任考核。最低生活保障工作实行各级政府负责制，政府主要领导对本行政区域最低生活保障工作负总责。县级以上政府要切实担负起最低生活保障具体政策制定、资金投入、

工作保障和监督管理责任。县级民政部门要切实履行审批责任主体职责，严格规范管理，科学、准确、及时做好最低生活保障对象的认定审批工作。乡镇人民政府（街道办事处）要切实履行最低生活保障申请受理、调查、评议和公示等审核职责，充分发挥驻村干部作用，坚决杜绝将审核权限层层下放。将最低生活保障标准、经费投入、队伍建设、制度建设等最低生活保障政策落实情况纳入各级政府绩效考核，考核结果作为各级政府及其有关部门综合考核评价的重要内容。

本意见自印发之日起施行。以往政策措施与本意见不一致的，以本意见为准。本意见由省民政厅负责解释。

云南省人民政府办公厅

2019年4月18日

（此件公开发布）

抄送：省委各部委，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省监委，省法院，省检察院，云南省军区。

云南省人民政府办公厅

2019 年 4 月 19 日印发

