中山市城乡居（村）民最低生活保障

实施办法

（征求意见稿及条文注释）

第一章 总则

**第一条**　为进一步健全和完善我市城乡居（村）民最低生活保障制度，根据国务院《社会救助暂行办法》、《广东省城乡居（村）民最低生活保障制度实施办法》、民政部《最低生活保障审核审批办法（试行）》、《广东省最低生活保障申请家庭经济状况核对及认定暂行办法》及有关规定，结合我市实际，制定本办法。

**第二条**　本办法所称城乡居（村）民最低生活保障，是指对家庭成员人均月收入低于本市最低生活保障标准，且符合本市最低生活保障家庭财产状况规定的家庭，给予最低生活保障。

**第三条**　市民政部门负责本市行政区域内城乡居（村）民最低生活保障工作的组织和实施；指导、督促、检查各镇区民政工作机构开展城乡居（村）民最低生活保障工作；制定市级年度保障资金预算；会同市财政部门制定保障资金管理办法；组织、协调、指导各种社会力量开展社会帮困工作。

镇人民政府（管理委员会、街道办事处，以下简称镇政府）在市民政部门的指导下对最低生活保障申请进行受理；对申请家庭人口状况、收入和财产状况进行核实和复核，提出审核意见；发放城乡居（村）民最低生活保障金；依法协助调查、处理涉嫌骗取、冒领城乡居（村）民最低生活保障款物的事项；负责本辖区最低生活保障工作的统计和档案管理；组织、协调、指导各种社会力量进行社会帮困活动。

**财政部门负责本级最低生活保障资金的预算安排**（根据财政部门职能调整作出修改）。

公安、人力资源社会保障、住房城乡建设、国土资源、住房公积金中心、税务、工商行政管理等部门根据职责配合做好最低生活保障工作。

1. 最低生活保障待遇：

（一）无生活来源、无劳动能力又无法定赡养、抚养、扶养人或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的城乡居（村）民，按照本市最低生活保障标准全额享受保障待遇；

（二）符合低保条件的城乡居（村）民，按照家庭人均收入低于本市最低生活保障标准的差额享受保障待遇。

最低生活保障标准根据《中山市最低生活保障标准与价格上涨联动机制和自然增长机制》有关规定适时调整。

第二章 保障对象

**第五条**　最低生活保障对象是指在本市有常住户口，其家庭人均月收入低于本市最低生活保障标准的城乡居（村）民，主要有以下三类人员：

（一）失业人员在领取失业保险金期间，或者享受失业保险待遇期满仍未重新就业，其家庭人均月收入低于本市最低生活保障标准的城乡居（村）民；

（二）在职和待岗人员领取工资或最低工资、基本生活费后，退休人员领取养老金后，其家庭人均月收入仍低于本市最低生活保障标准的城乡居（村）民；

（三）其他家庭人均月收入低于本市最低生活保障标准的城乡居（村）民。

**第六条** 无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人，统一认定为特困供养人员，具体按特困人员供养相关政策给予生活保障。

**第七条** 本办法所称共同生活的家庭成员包括：

（一）配偶；

（二）父母和未成年子女；

（三）已成年但不能独立生活的子女，包括在校接受本科及以下学历教育的成年子女；

（四）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员。

**第八条** 下列人员不计入共同生活的家庭成员：

（一）连续三年以上（含三年）脱离家庭独立生活的宗教教职人员；

（二）离家三年以上（含三年），无法取得联系并已在公安部门备案的失踪人员。

（三）在押服刑的人员；

（四）市民政局根据本条原则和有关程序认定的其他人员。

**第九条** 虽未单独立户，但没有法定赡养、抚养、扶养义务人的个人，可视为一个家庭。

**第十条** 生活困难、靠家庭供养且无法单独立户的成年无业重度残疾人，经个人申请，可按照单人户纳入最低生活保障范围。**具体认定条件如下：**

**1、重度残疾人必须为持有中华人民共和国残疾人证的一级、二级重度残疾人或三级、四级智力残疾人、精神残疾人。**

**2、核算发生时，共同生活的家庭成员名下人均存款（包括定期、活期存款）和有价证券、基金等金融财产的人均市值相加总计，不超过本市24个月城乡最低生活保障标准。**

**3、共同生活的家庭成员名下产权房屋总计不超过1套（不含农村集体用地上建的5年以上不作居住的旧房（危房）；与家庭成员以外人员共有产权或继承权的，且5年以上不作居住的旧房（危房））。**

**4、家庭成员名下均无机动车辆、船舶（不含残疾人车、摩托车、三轮车，用于生计的且车龄在5年以上排气量为1.6升以下的小货车、排气量为1.4升以下的小型面包车）。**

**5、共同生活的家庭成员名下均无工业、商业、服务业营利性组织的所有权（不含无雇员的夫妻作坊、小卖部等）。**（在原政策上增加“生活困难重度残疾人单独入低保的认定条件”。修改理由是：根据实际工作需要，需对认定工作作出明晰，具体条件参照我市重特大疾病医疗救助制度中“支出型医疗救助对象”财产认定标准执行）

**第三章 经济状况**

**第十一条**　本办法所称家庭收入，指共同生活的家庭成员的全部可支配收入，即扣除缴纳的个人所得税及个人按规定缴纳的社会保障性支出后的收入。主要包括：

（一）工资性收入。指因任职或者受雇而取得的工资、薪金、奖金、劳动分红、津贴、补贴以及与任职或者受雇有关的其他所得等。

（二）经营净收入。指从事生产、经营及有偿服务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赋税后得到的净收入。

（三）财产净收入。包括动产收入和不动产收入。动产收入是指出让无形资产、特许权等收入，储蓄存款利息、有价证券红利、储蓄性保险投资以及其他股息和红利等收入，集体经济分红和其他动产收入等。不动产收入是指转租承包土地经营权、出租或者出让房产以及其他不动产收入等。

（四）转移净收入。指家庭所接收的来自国家、单位和社会团体的各种经常性转移支付扣减其所缴纳的税款和社会保障支出后的净收入，以及家庭接收的赡养收入、经常性捐赠和赔偿收入，扣减家庭的赡养支出、经常性捐赠和赔偿支出后的净收入。

（五）其他应当计入家庭收入的项目。

可支配收入不稳定的，以近6个月内的平均数为准。

**第十二条** 下列收入不计入家庭收入**：**

（一）根据国家有关规定享受特殊待遇的优抚对象获得的抚恤金等；

（二）对国家、社会作出突出贡献，政府给予的一次性奖励金和市级以上劳动模范退休后享受的荣誉津贴；

（三）转业士官、退伍义务兵和退伍士官的转业、退伍安置费；

（四）在校学生获得的奖学金、助学金、生活津贴、困难补助等；

（五）各级政府、社会各界给予的临时性救助款物；

（六）人身伤害赔偿金、抚恤金；

（七）丧葬抚恤金；

（八）因公（工）负伤的护理费；

（九）计划生育奖励金；

（十）残疾人各类补贴（如残疾人生活津贴、重度残疾人护理补贴、轮椅车燃油费补贴等）；

（十一）按规定缴纳的社会保险费、住房公积金等法律法规规定的保障性支出；

（十二）其他按规定不应计入的家庭收入。

**第十三条**本办法所称家庭财产，是指家庭拥有（含接受继承、赠与）的全部货币财产和实物财产，包括银行存款和有价证券、不动产、机动车辆及其它应当计入家庭财产的项目。

**第四章 申请和核实**

**第十四条** 申请最低生活保障应当以家庭为单位，由户主或其代理人向户籍所在地镇政府提出申请，提交以下材料：

（一）城乡居（村）民最低生活保障金申请审批表；

（二）户口本、家庭成员身份证原件；

（三）**救助申请家庭经济及财产状况申报表**（增加财产申报作为低保申请材料。修改理由是：充分了解申请人家庭经济及财产各方面信息）；

（四）**家庭成员签署的《申请救助家庭经济状况核对授权书》**（增加签署信息核对授权书作为申请材料。理由是：广东省底线民生信息化核对管理系统已全面投入使用，需申请人提交授权书，民政部门才能使用系统对申请人财产信息进行核查**）**。

户主申请有困难的，可以委托村（居）民委员会代为提出申请。

最低生活保障申请资料齐全的，镇政府应当予以受理；申请材料不齐全的，应当一次性告知申请人需要补正的材料，申请人经告知拒不补正的，可以不予受理。

**第十五条**　镇政府应当自受理最低生活保障申请之日起10个工作日内，在村（居）民委员会协助下，组织经办人员（或驻村干部、社区低保专干），对申请人家庭实际情况逐一完成调查核实。**每组调查人员不得少于3人，其中镇区人员2名（至少1名为公务员或事业编制人员），村（居）两委成员1名。**（增加对入户调查人员组成的具体要求。修改理由：根据实际工作需要，提高入户核查环节的监管力度）

**第十六条** 镇政府在申请人授权对其家庭经济状况进行核对后的2个工作日内，通过广东省底线民生信息化核对管理系统，进行家庭经济状况信息化核对，生成核对报告。

申请人对核对结果提出异议的，镇政府应当发起复核，出具复核报告。对同一申请家庭多次出具的核对报告，以最新一次核对报告结果为准。

**第十七条** 进行最低生活保障申请家庭经济状况信息核对，还可以采取下列方式：

（一）入户调查。调查人员到申请人家中调查其户籍状况、家庭收入、财产状况和吃、穿、住、用等实际生活状况；对申请人申报的家庭收入和财产状况，核查其真实性和完整性。入户调查结束后，调查人员应当填写家庭经济状况调查表，并由调查人员和被调查人分别签字。

入户调查的内容包括：

1.户籍状况：家庭成员是否满足共同生活条件、户籍类别、户籍所在地等情况；

2.家庭可支配收入和财产状况：本实施办法第八条、第十条规定应当计入家庭收入和财产的情况；

3.其他依法应当计入家庭收入或财产的项目。

（二）邻里访问。调查人员到申请人所在居（村）民委员会和社区，走访了解其家庭收入、财产和实际生活状况。

（三）信函索证。调查人员以信函方式向相关单位和部门索取有关证明材料；

（四）其他调查方式。

**第十八条** 在家庭经济状况信息化核对、入户调查、邻里访问、信函索证等方式均无法获得信息的情况下，按照以下规定计算收入：

（一）按规定发给在职人员的工资、奖金、津贴、补贴和离退休人员的退休金、失业人员的失业救济金，按实际收入计算；被拖欠的工资、失业保险金、养老金应计入收入，连续3个月以上（含本数）未领到或者未足额领到工资、失业保险金、养老金，生活确有困难需要救助的，可按实际收入计算，被拖欠的工资、失业保险金、养老金获得清偿或者部分清偿，致家庭收入发生变化，不再符合享受最低生活保障条件的，按本办法第二十一条第二款的规定办理变更手续。

（二）在职及企事业单位的病退、内退及长期休病假人员，其收入按实际收入计算。

（三）从事个体经营及其他有劳动报酬工作的，其收入无法界定或本人提供不出相关收入证明的，按本市当年度职工最低工资标准100％计算。

（四）申请人家庭成员在法定劳动年龄内，除自家务农外，若无法出具有效的在校证明、失业证明或无劳动能力证明（残联出具的二级以上残疾证明或二级甲等以上医院出具的诊断证明）的，则按照本地当年度最低工资标准计算工资收入。

（五）对申请人家庭成员负有赡养、抚养、扶养义务的义务人，**每个义务人按申请家庭所在地每月最低生活保障标准的50%计入申请家庭的收入**（将原政策按“低保标准100%”计入申请家庭收入，调整为按“低保标准50%”计入，降低义务人对申请家庭的赡养、抚养、扶养义务水平。修改理由：避免出现生活困难的独居老人因计入唯一义务人的全额低保标准收入，而未能纳入低保的情况）。除赡养、抚养、扶养义务人能开具在校证明、失业证明、无劳动能力证明、最低生活保障证或特困供养证外，均视为有赡养、抚养、扶养能力。

（六）有劳动能力的家庭成员，因特殊原因（如妇女哺乳期、照顾重病亲属或未入托幼儿等）而确实无法劳动或就业的，在计算其家庭收入时，按实际收入计算。

（七）对于职工因终止或解除劳动关系所领取的生活补助费或一次性经济补偿金、集体经济分红、继承或接受赠与、转让或变卖所得、博彩收入等属一次性收入的，按12个月分摊计入家庭收入。

**第十九条** 享受最低生活保障应当同时符合下列条件：

（一）以近6个月内的平均数计，共同生活的家庭成员月人均可支配收入不高于当地月最低生活保障标准；

**（二）共同生活的家庭成员名下产权房屋总计不超过1套（不含农村集体用地上建的5年以上不作居住的旧房（危房）；与家庭成员以外人员共有产权或继承权的，且长期由其他权属人员居住的或5年以上不作居住的旧房（危房））**；（在原政策上增加“不含农村集体用地上建的5年以上不作居住的旧房（危房）；与家庭成员以外人员共有产权或继承权的，且长期由其他权属人员居住的或5年以上不作居住的旧房（危房）”两种不计入房屋认定范围的情况。理由是：政策颁布实施两年来，发现存在政策门槛高问题，部分急需获得救助的边缘困难群体未能获得救助。因此，结合我市经济发展水平及实际情况，适当放宽政策门槛，其中对名下房产情况，参照我市重特大疾病医疗救助制度中“支出型医疗救助对象”财产认定标准执行，将长期不作居住的危旧房或由其他共有权属人长期居住的房屋不计入认定范围）

**（三）核算发生时，共同生活的家庭成员名下人均存款（包括定期、活期存款）和有价证券、基金等金融财产的人均市值相加总计，不超过本市12个月城乡最低生活保障标准；**（将原文第（三）、（五）、（七）点整合，并将原文“不超过本市6个月最低生活保障标准”的财产认定条件放宽为“不超过本市12个月城乡最低生活保障标准”。修改理由：政策颁布实施两年来，发现按照省最低财产认定标准“6个月低保标准额度”要求，存在政策门槛高问题，部分急需获得救助的边缘困难群体未能获得救助。因此，结合我市经济发展水平及实际情况，拟适当放宽政策门槛，提高认定标准至“12个月低保标准额度”）

（四）共同生活的家庭成员名下均无机动车辆（残疾人代步车、摩托车除外）；

**（五）共同生活的家庭成员名下均无工业、商业、服务业营利性组织的所有权（不含无雇员的夫妻作坊、小卖部等）**。（在原政策上增加“不含无雇员的夫妻作坊、小卖部等”不计入工商业登记认定范围的情况。理由是：政策颁布实施两年来，发现存在政策门槛高问题，部分急需获得救助的边缘困难群体未能获得救助。因此，结合我市经济发展水平及实际情况，拟适当放宽政策门槛，其中对名下工商业登记情况，参照我市重特大疾病医疗救助制度中“支出型医疗救助对象”财产认定标准执行，将“无雇员的夫妻作坊、小卖部等”不计入认定范围）

**第二十条**　有下列情形之一的，不符合最低生活保障条件：

（一）入户调查结果超出本办法第十九条规定标准的；

（二）家庭成员因赌博、吸毒行为，造成生活困难的；

（三）法律、行政法规规定的其他情形。

**第五章 审核审批**

**第二十一条 镇政府在开展入户核查期间，申请人所在村（居）应及时召开两委评议扩大会议，会议由村（居）两委成员、申请人家庭所在村（居）民小组的组长（生产队队长）参加，对申请人家庭进行评议，提出评议意见或建议，形成评议记录。申请人所在村（居）未设村（居）民小组的，由村（居）选定不少于3名熟识申请人家庭情况的村（居）民代表参会。所有参加评议人员签字确认评议结果，并将评议结果作为申请材料一并提交镇政府备案。**

**评议过程中出现争议较大的对象家庭，镇政府须组织工作人员重新走访核查。**（在原文中加入一条作为第二十一条，主要增加村（居）委会召开两委评议扩大会议，对低保申请人家庭进行评议，向镇区政府提出意见和建议。修改理由是：由于村（居）一级对辖区内市民生活状况最为熟识和了解，加入该环节可让镇区政府有效提高监督管理水平，避免出现骗保或保不准的情况。）

**第二十二条**  镇政府应当根据**申请材料、核对报告、入户核查情况、两委评议意见等**（将原文“调查核实情况”修改为“申请材料、核对报告、入户核查情况、两委评议意见等”。修改理由是：明确镇区政府审核环节依据），就申请家庭是否符合最低生活保障条件提出审核意见，并及时在居（村）民委员会设置的居（村）务公开栏以及政务大厅设置的电子屏等场所和地点公示信息核对、入户调查和审核结果，公示期为7天。**有条件的村（居），可将对象审核资料送交村民小组30%以上户代表手中（城区居委会送交到居民小组长），接受群众评议。**（在原政策公示环节上建议有条件的村（居）增加群众评议环节。修改理由是：进一步提高公示环节的实际效果，充分接受群众评议和监督）

公示期满无异议的，镇政府应当于公示结束后3个工作日内将申请材料、家庭经济状况调查结果等相关材料上传至市民政部门审批。

公示期间收到异议的，镇政府应当组织民主评议，对申请人家庭经济状况进行评议，作出结论。民主评议由镇政府工作人员、居（村）党组织和居（村）民委员会成员、熟悉居（村）民情况的党员代表、居（村）民代表等参加。居（村）民代表人数不得少于参加评议总人数的三分之二。

**民主评议应当有详细的评议记录。所有参加评议人员应当签字确认评议结果，对没有达到五分之三以上小组成员意见一致且争议较大的低保申请，镇政府应当重新组织家庭经济状况调查核实。民主评议结果应当安排在村（居）政务公开栏以及政务大厅设置的电子屏等场所和地点进行为期7天的公示。**（在原政策中加入对民主评议结果的处理工作要求。）

民政评议材料，应一并上传市民政部门作为审批依据。

**第二十三条**　市民政部门应当自收到镇政府审核意见和相关材料5个工作日内提出拟办意见。拟批准给予最低生活保障的，应当同时确定拟保障金额，并及时发回镇政府进行公示。不符合条件、不予批准的，应当作出不予最低生活保障决定，并说明理由，在作出审批决定后3个工作日内送达决定书。

镇政府应当通过固定的政务公开栏、村（居）务公开栏、政务大厅设置的电子屏**以及申请人所在的村（居）民小组公告栏**等场所和地点公示拟批准享受最低生活保障的家庭情况，包括申请人姓名、家庭人数、拟保障金额等，公示期为7天。（在原政策审批公示环节上，增加将公示内容公示到申请人所在村（居）民小组公告栏处。修改理由是：进一步提高公示环节的实际效果，充分接受群众监督）

公示期满无异议的，市民政部门应当在3个工作日内作出审批决定，对批准给予最低生活保障的，**应在作出审批决定后3个工作日内向申请人送达决定书，**发给最低生活保障证，并从批准之日下月起发放最低生活保障金。（在原政策审批环节上，增加限时送达审批决定书的工作流程。修改理由：进一步规范审批工作，提高申请人的知情权）

公示期间收到异议的，市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。对拟批准的申请重新公示，对不予批准的申请，应当作出不予最低生活保障决定，并说明理由，在作出决定后3个工作日内送达决定书。

**第二十四条**　获得最低生活保障家庭的人口状况、收入和财产状况发生变化的，家庭人员应当及时告知镇政府。

**第二十五条** 市民政部门以及镇政府应当对获得最低生活保障家庭的人口状况、收入和财产状况进行定期复核。镇政府应当**每年分别于6月、12月进行一次经济状况信息电子化核对。入户调查每年至少进行一次，入户调查组原则上由镇村（居）两级人员按不少于2人组成。户籍（死亡）信息比对每季度至少进行一次，通过向公安、殡仪馆等部门获取户籍（死亡）信息与低保名册进行比对。市民政部门每年分别于3月、9月进行市级经济状况信息电子化核对，将预警信息及时提醒有关镇区进行入户调查核实。**（在原政策定期复核环节，增加市镇两级民政部门具体复核时间和方式。修改理由是：进一步加强日常核查监管力度。）

经复核，获得最低生活保障家庭的人口状况、收入状况、财产状况发生变化的，市民政部门应当及时决定增发、减发、停发最低生活保障金。**决定增发或减发最低生活保障金的，在作出决定后3个工作日内送达告知书**（在原政策决定增发或减发低保金环节，增加向申请人送达告知书的要求。修改理由是：加强申请人对自身低保待遇变化的了解。）**；**决定停发最低生活保障金的，应收回最低生活保障证，并书面说明理由，**在作出决定后3个工作日内送达告知书**（在原政策决定停低保金环节，增加向申请人送达告知书的要求。修改理由是：加强申请人对自身低保待遇变化的了解）**。**

经复核，虽仍符合最低生活保障条件，但就业年龄段内有劳动能力的家庭成员无正当理由，连续3次拒绝接受人力资源社会保障等有关部门介绍的与其健康状况、劳动能力等相适应的工作的，市民政部门应当决定减发或停发其本人的最低生活保障金。

**第二十六条** 市民政部门应当对获得最低生活保障的家庭实行长期公示，并完善面向公众的最低生活保障对象信息查询机制。公示中应当保护最低生活保障对象个人隐私，不得公开与救助无关的信息。

**第二十七条** 已批准最低生活保障家庭的申请、核对、调查、审核审批及复核材料，应以电子文档和纸质文件形式及时存档管理。

**第六章 资金发放**

**第二十八条　镇政府每月应将保障资金通过社会化发放方式足额发放至保障对象的资金账户。**

**第二十九条 资金发放以低保信息系统导出资金发放名册作为唯一依据，切实做到审批和发放权分离。明确民政部门负责认定对象和核准补助金额，由财政部门实行社会化发放，原则上财政部门不再回拨实有资金至民政部门进行发放。**

（在原政策上增加一章作为第六章，增加对低保金发放方式、发放依据和发放工作的具体职责分工。修改理由是：统一规范低保金发放工作，加强资金安全使用的监管力度）

**第七章 管理监督**

**第三十条**　实施城乡居民最低生活保障所需资金，纳入各级财政部门预算安排，全额由镇（管理委员会、街道办事处）财政负担，市财政每年通过定向财力转移支付方式对镇（管理委员会、街道办事处）财政进行补助。

**第三十一条**　领取最低生活保障金家庭的户籍在市内迁移变动的，应当办理保障金领取转移手续。

**第三十二条**　最低生活保障对象可享受的教育、医疗、住房、法律援助等多方面社会救助，执行各相关政策规定。

**第三十三条** 低保工作经办人员应当对在工作过程中获得的涉及申请人的信息予以保密，不得向与工作无关的任何组织或个人泄露公示范围以外的信息。

最低生活保障工作部门、机构及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊造成严重后果的，根据有关规定追究行政责任；对直接负责的主管人员和直接责任人员，依法给予行政处分或者依法追究刑事责任。

**第三十四条** 申请人应如实提供个人或者家庭经济状况有关信息，不得隐瞒和虚报，并积极配合民政部门依法开展调查工作。不符合条件的人员弄虚作假或隐瞒可支配收入和财产状况，骗取最低生活保障待遇的，一经查实，立即取消待遇，追回冒领的最低生活保障金，并依法给予相应行政处罚，相关信息记入有关部门建立的诚信体系；构成犯罪的，依法追究法律责任。

**第三十五条** 市民政部门和镇政府应当公开监督咨询电话，主动接受社会公众对最低生活保障审核审批工作的监督和咨询。

市民政部门和镇政府应当健全完善投诉举报和核查制度，对接到的投诉举报应当逐一核查，并及时向投诉举报人反馈核查处理结果。

**第三十六条**　申请最低生活保障未得到答复，或者申请人认为自己申请材料齐全、符合条件而未被受理、批准的，可以依法申请行政复议或提起行政诉讼。

**第八章 附则**

**第三十七条**　本办法自 年 月 日起实施，有效期5年，原《中山市城乡居民最低生活保障制度实施办法》（中府〔2016〕145号）同时废止。