

江西省民政厅

赣民字〔2016〕141号

江西省民政厅关于印发 《江西省临时救助操作规程》的通知

各设区市、县（市区）民政局：

为进一步规范完善全省临时救助制度，根据《社会救助暂行办法》《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》《江西省人民政府关于健全临时救助制度的通知》和有关文件规定，省民政厅研究制定了《江西省临时救助操作规程》，现印发你们，请参照执行。



江西省临时救助操作规程

第一章 总则

第一条 为健全完善社会救助体系,进一步规范临时救助工作,根据《社会救助暂行办法》(国务院令 第 649 号)、《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》(国发〔2014〕47 号)、《江西省人民政府关于健全临时救助制度的通知》(赣府发〔2014〕46 号)和有关文件规定,结合我省实际,制定本规程。

第二条 本规程所称临时救助,是指国家对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境,其他社会救助制度暂时无法覆盖,或救助之后基本生活暂时仍有严重困难的家庭或个人,给予的应急性、过渡性的生活救助。

本规程所称特别救助,是在临时救助制度中专门设立的,对遭受特别重大困难,造成重大刚性支出,经社会保障、其他社会救助、社会帮扶之后仍然远远超过家庭或个人承受能力,生活陷入困境的特困供养人员、孤儿、低保对象、未纳入低保的支出型贫困家庭,实施的生活性及费用救助。

第三条 临时救助原则

(一) 坚持适度救助,及时高效。以解决城乡群众突发性、紧迫性、临时性基本生活困难为目标,帮助受助对象尽早摆脱临时困难。确保有困难的群众都能求助有门,按规定得到及时救助。努力做到应救尽救,既尽力而为,又量力而行。

(二) 坚持公平公正, 规范有序。防止随意性, 坚持按标准、按规定救助, 突出救急难, 解困境, 做到政策公开、过程透明、结果公正, 程序规范, 合法合规, 合情合理, 体现社会公平正义。

(三) 坚持制度衔接, 综合施策。融入社会救助体系, 加强各项救助、保障制度的衔接配合, 形成整体合力。坚持资源统筹, 政府救助、社会帮扶、亲邻互助、家庭自救相结合。

第四条 临时救助工作实行属地管理, 执行地方各级人民政府负责制。

各级人民政府民政部门负责本行政区域内临时救助的管理工作, 同级有关部门按照各自职责做好相关工作。

县级人民政府民政部门是审批临时救助的责任主体。乡镇人民政府(街道办事处)是受理、审核临时救助申请的责任主体。

第五条 村(居)民委员会受乡镇人民政府(街道办事处)的委托, 可以承担相应的临时救助日常服务工作。有关部门、社会组织、公民个人可以向临时救助管理审批机关报告救助线索, 协助核查情况。

第二章 对象认定条件

第六条 认定临时救助对象的一般要求: 1、持有本省户籍或居住证(特殊困境个人可以是国内非本省籍人员); 2、发生急难事件或支出突然增加; 3、基本生活暂时出现严重困难。分三种对象。

家庭对象。登记为同一户籍（居住证）、共同生活的家庭成员构成同一家庭对象。临时救助家庭对象应当具有以下一种或一种以上情况：一是因火灾、交通事故等意外事件，或家庭成员突发重大疾病等原因，造成基本生活暂时出现严重困难的；二是因生活必需支出突然增加，超出家庭承受能力，造成基本生活暂时出现严重困难的低保家庭或特困供养对象；三是遭遇其他特殊困难的。

个人对象（或称特殊困境个人）。指因遭遇火灾、交通事故、突发重大疾病或其他意外原因造成的特殊困难，暂时无法得到家庭支持，个人基本生活陷入困境的对象。其中，符合生活无着的流浪、乞讨人员救助条件的，由县级（含县级）以上人民政府民政部门按照有关规定，提供临时食宿、急病救治、协助返回等救助。

特别救助对象。指因遭受特别重大困难，造成重大刚性支出远远超过家庭或个人承受能力的低保对象、特困供养人员、孤儿或未纳入低保的支出型贫困家庭。

第七条 认定临时救助家庭对象的基本条件。

（一）“急难型困难家庭”：指遭遇火灾、爆炸、雷击、交通事故、溺水、人身伤害或其它意外事件，造成家庭失去主劳力、或者劳动力结构发生重大弱化、或者家庭财产重大损失、或者家庭主要经济来源中断，家庭可支配收入暂时无法弥补损失，导致基本生活暂时出现严重困难的。

（二）“支出型困难家庭”，符合以下条件之一：1. 因家庭成员患重大疾病，在扣除基本医疗保险、大病保险报销、医疗救助和其他社会帮扶资金后，自负医疗费用支出仍然较大的；2. 因家庭子女接受教育，在扣除教育救助、社会帮扶资金后，自负费用仍然较大的；3. 因生活必需支出突然增加后，超出家庭承受能力，导致基本生活暂时出现严重困难的低保家庭或特困供养人员；4. 因遭遇其他特殊困难的。

认定为医疗支出型困难家庭的，该家庭提出申请前 12 个月的家庭人均可支配收入，应低于本县（市、区）上年度居民人均可支配收入（以当地政府统计公报为准），且家庭财产状况符合当地申请救助的相关规定。

生活必需支出指维持基本生活所需的最低限度费用支出。

医疗费用支出指家庭成员患病治疗报销医药费用时，扣除基本医保报销、各种医疗保险报销、医疗救助资金后，个人负担的医疗费用，一般按自然年度计算。

子女学习教育支出是指维持子女或养子女（含被监护人）高中教育（含职业高中）、大中专院校就学所需的学费、住宿费、生活费、课本费等基本费用支出，不含择校费、校外租房等非基本费用。

（四）县级以上人民政府规定的遭遇其他特殊困难的对象。

第八条 基本生活暂时出现严重困难，一般指维持家庭成员的食物支出、衣物支出（含生活必需品、水、电等）、基本住房（人均面积不超过 20 平方米，非危房）、医疗和教育等方面的

必需支出(Expenditure)，超过家庭存款(Deposit)与一个年度(上年)家庭全部可支配收入(Income)之和的2倍[公式： $E > (D+I) \times 2$]，且家庭财产状况符合当地申请救助的相关规定。困境时间不超过6个月。

第九条 有下列情形之一的，不予临时救助：

(一) 申请人拒绝配合家庭经济状况调查，致使无法核实相关情况的；

(二) 故意隐瞒家庭真实收入、财产、支出和家庭人口变动情况，提供虚假证明材料的；

(三) 通过离婚、赠予、转让等方式放弃自己应得财产或份额，或者放弃法定应得赡养费、抚养费、扶养费和其他合法资产及收入的；

(四) 人为闲置承包土地的，以及在法定劳动年龄段内并且有劳动能力，无正当理由拒绝就业或者从事生产劳动的；

(五) 有以下情形的，其个人不得享受临时救助：1、个人或家庭成员中有从事封建迷信、传销等非法活动造成困难的；2、有赌博、嫖娼、吸毒、卖淫、参与非法组织等行为且尚未改正的；3、各类服刑期内人员（经司法行政部门认定的社区矫正人员除外）。

(六) 县级以上人民政府认定的其他不予救助的情形。

第十条 因自然灾害、事故灾难、公共卫生、社会安全等突发公共事件，需要开展紧急转移安置和基本生活救助的，以及属于疾病应急救助范围的，按其相关规定执行。

第三章 申请受理

第十一条 申请临时救助一般以家庭为单位。处在特殊困境的个人，可凭个人有效身份证件（护照）申请。对于单人户的重残低保家庭，若其个人符合申请条件但以家庭为单位则不符合条件的，可以单人户家庭申请临时救助。

受理单位及受理人应当指导临时救助申请人如实提供佐证材料，规范申请。

第十二条 临时救助应坚持属地管理，实行属地申请。救助对象急需或情况紧急时，不受户籍、区域、行业、身份、家庭等限制，可在意外事件发生地申请、救助，当事人户籍地县级民政部门应当协助调查、审核，做好配合认定、救助备案等事务工作。

同一设区市辖区内，临时救助的救助政策、申办程序、救助标准、救助类别及对象认定等应当统一。

第十三条 临时救助的申请受理分为依申请受理、主动发现受理、特殊紧急受理三种。

对具有本地户籍或持本地居住证的，由当地乡镇人民政府（街道办事处）受理；无正当理由，乡镇人民政府（街道办事处）不得拒绝受理。

对不具有本地户籍且未持当地居住证的人员申请临时救助，当地乡镇人民政府（街道办事处）应当协助其向县级人民政府设立的救助管理机构（救助管理站、未成年人救助保护中心等）申请救助；当地县级人民政府没有设立救助管理机构的，乡镇人民

政府（街道办事处）应当协助其向县级人民政府民政部门申请救助。

第十四条 依申请受理指城乡居民认为自身家庭符合临时救助条件的，向户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）提出临时救助申请。受申请人委托，村（居）民委员会或其他单位、个人可以代为提出临时救助申请，并协助审核审批机关核查情况。

申请临时救助，应当如实提交申请书、户口本、身份证、一卡通、家庭收入和财产状况、家庭刚性支出、遭遇困难情况等相应材料及证件册照等，并签字确认，书面承诺所提供的信息真实、完整。递交申请时，户主及全体家庭成员书面授权审批审核机关依法通过金融机构、有关部门（单位）对其家庭收入、家庭财产进行经济状况核查。

申请急难型困难家庭的，申请人应请其意外事件处置部门（或主管单位）、村（居）委会出具佐证材料；申请支出型困难家庭的，申请人应据自身情况，分别请医疗机构或学校、村（居）委会出具佐证材料。申请人属未入校新生的，出具学校录取通知书。

第十五条 乡镇人民政府（街道办事处）对申请人提交的材料进行初查。经办人员对申请人提供材料不齐全或不符合要求的，应当场一次性书面告知申请人需补正的全部内容。经办人员未告知的，自收到申请材料之日起即为受理。申请人明显不符合临时救助条件的，应当场告知申请人不予受理，并说明理由。

第十六条 依申请受理的临时救助按以下程序审核审批。

1. 填表受理。材料俱全的申请人，填写临时救助审批表并留存联系方式，进入审核程序。

2. 调查核实。乡镇人民政府（街道办事处）自受理之日起10个工作日内，在村（居）委会协助下，组织村（社区专干）组干部对申请人的家庭经济状况、实际生活情况、遭遇困难类型等逐一调查核实，填写调查表，调查结果由调查人员与申请人（或其委托人）共同签字确认。每组调查人员不得少于2人，与申请人有近亲属关系的人员应当回避。

对不便于入户调查了解的有关情况，应当向有关机构（单位）或个人书面函询核实。属简易情况的，通过电话函询求证。

经入户调查，对情况复杂或争议较大的，应当组织村（居）委会及时召开民主评议或听证会。听证评议方式及要求，按城乡低保操作规程进行。

有条件的地方，入户调查与家庭经济状况信息核对要同步开展。

3. 审查。调查、函询、听证评议或家庭经济状况核对的结果是审核临时救助的重要依据，乡镇人民政府（街道办事处）据此提出审核意见。对符合条件的，签署救助建议，上报审批。对不符合条件的，说明理由并答复申请人（或其委托人）。申请人若以同一事由重复申请临时救助，无正当理由的，不予救助。

4. 公示。将调查核实情况和审核意见在申请人居住地的村（居）委会公示7日，公示的内容包括拟给予救助的户主姓名、住址（楼栋门牌号或村小组）、家庭人口、家庭困难简况、调查

及听证评议结果、举报方式等，张贴出的公示榜要标明时间，加盖村（居）委会公章。

公示结束无异议或异议不成立的，报县级民政部门审批、复核。

5. 审批。县级民政部门收到审核材料后，由社会救助股（办）负责对乡镇（街办）提交的审核意见进行书面审查，对存疑情况进行复查。要根据申请人家庭的困难程度和自救能力，提出具体救助额度等处理意见，救助额度应分档或按标准，据额度高低分别由县（市区）民政部门的分管同志、主要负责同志或局长办公会议审批。对救助金额较小的（一般不超过1000元/户·次），可以由县级人民政府民政部门委托乡镇人民政府（街道办事处）审批，但5个工作日内报县级民政部门备案；大额救助（一般超过10000元/户·次）应报备县级人民政府。

县级民政部门收到乡镇人民政府（街道办事处）提交的审核意见后，10个工作日内作出审批决定。对乡镇审核意见有异议的，应组织复核，并在15个工作日内完成。

6. 发放。审批结束后应向审核单位（乡镇、街办）下达批复通知，制作临时救助花名册，建立台账。审批结果在申请人居住地所在的村（居）委会公示，公示内容同本条第4款。公示无异议或异议不成立的，进入发放程序。公示异议成立的，由县级民政部门调查复核。

临时救助金应当通过社会化发放，按照财政国库管理制度要求，将资金直接支付救助对象账户，确保及进、足额发放。实施

特殊紧急救助的，可直接发放现金。

第十七条 主动发现受理指乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会通过各种渠道发现本辖区居民遭遇突发事件、意外事故、罹患重病等特殊情况的，有责任和义务为其提供临时救助。

乡镇人民政府（街道办事处）或县级人民政府民政部门、救助管理机构在发现或接到有关部门、社会组织、公民个人报告救助线索后，应主动核查情况，对于其中符合临时救助条件的，应协助其申请救助。提供救助线索的相关单位或个人予以证明当事人的遇困事实。

对无能力申请或无法委托相关人员申请的，乡镇人民政府（街道办事处）或县级人民政府民政部门、救助管理机构可以帮助其提供申请材料，但必须由 2 名以上经办人员同时签字确认，完善救助档案。后续经办程序参照依申请受理程序办理。

公安、城管等部门在执法中发现身处困境的未成年人、精神病人等无民事行为能力人或限制民事行为能力人，以及失去主动求助能力的危重病人等，应主动采取必要措施，帮助其脱离困境。

第十八条 特殊紧急受理，指对于情况紧急、需立即采取措施以防止造成无法挽回的损失或无法改变的严重后果的，具体情形由负责临时救助的审批机关判定。因情况紧急无法在申请时提供相关证明材料的，实行紧急程序，乡镇人民政府（街道办事处）或县级人民政府民政部门应先行给予生活上的临时救助。

紧急情况解除或当事人困境缓解后，应按规定在救助之后的

10个工作日内补全审核审批手续。经办程序参照依申请受理程序办理。

第十九条 申请临时救助对象的收入、财产核定与计算，参照江西省居民家庭经济状况收入核对以及《江西省最低生活保障操作规程》收入、财产核定的有关规定执行。

第四章 方式标准

第二十条 对急难型困难家庭的临时救助，救助标准具体公式为：“当期城乡最低生活每月保障标准×共同生活家庭成员中实际受困当事人数×相应受困月数”。

对支出型困难家庭的临时救助，救助标准具体公式为：“当期城乡最低生活每月保障标准×共同生活家庭成员×相应受困月数”。

对特殊困境个人的临时救助，救助标准具体公式为：“当期城市最低生活每月保障标准×相应受困月数”。

上述公式中“相应受困月数”一般不超过3个月。

第二十一条 特殊紧急受理的，审批机关初步认定后，可以按每户2000元的标准先予救助，事后核实具体救助金额后，据需予以增拨。

第二十二条 资金发放方式原则上要实行社会化发放，按照财政国库管理制度将临时救助金直接支付到救助对象个人账户。具体经办机构（银行）应当在审批决定作出后五个工作日内确保救助金发放到位。发放临时救助时，要注明“临时救助”字样。

个别特殊紧急受理的临时救助，可以采取直接发放现金方式，但必须由受领人签收及 2 名以上经办人员签字确认。

第二十三条 采取实物救助的，具体标准由各设区市根据当地经济社会发展水平和资金筹集状况，综合考虑救助对象家庭收入财产、刚性支出额度、遭受困难程度、解困期限等因素，采取分类分档的方式进行。

实物救助的种类、范围、数量等应根据救助对象需求确定，按照政府采购制度的有关规定执行。对个别特殊情况需要紧急提供衣物、食品、饮用水等实物但达不到采购要求的，应报请当地政府批准，由具体经办机构统一购买，并保证实物质量。

实物救助的操作规程由设区市民政部门制定实行。

第五章 特别救助

第二十四条 特别救助的对象是因遭受特别重大困难，造成重大刚性支出远远超过家庭或个人承受能力的以下对象：

1. 特困供养人员、孤儿中，其重大刚性支出经扣除各种社会保障、其他社会救助、社会帮扶后，自负部分超过上年度当地居民人均可支配收入 0.5 倍的。

2. 城乡低保对象中，其重大刚性支出经扣除各种社会保障、其他社会救助、社会帮扶后，自负部分超过上年度当地居民人均可支配收入 2 倍的。

3. 未纳入低保的支出型贫困家庭，其重大刚性支出经扣除各种社会保障、其他社会救助、社会帮扶后，其自负部分超过上年

度当地居民人均可支配收入 3 倍的。

本规程所称未纳入低保的支出型贫困家庭，除需具备重大刚性支出外，还需同时具备以下条件：1. 具有本地户籍或持有当地居住证；2. 提出申请之前 12 个月的家庭人均可支配收入，低于当地上年度城镇/农村居民人均可支配收入的 0.5 倍；3. 家庭财产（货币财产和除基本住房、基本生活必需品之外的实物财产）不足以支付自负刚性支出。

本规程所称家庭重大刚性支出，指居民家庭生活必需消费支出，即具有法定赡养、扶养、抚养关系且共同生活的家庭成员，因遭遇意外伤害、突发事件、罹患重病、维持基本生活等造成必须货币支出的总和。

第二十五条 特别救助既可以是基本生活临时救助，也可以是对重大刚性支出的费用救助。特别救助对象的重大刚性支出经扣除社会保障、保险赔付、赔偿金、其他社会救助、社会帮扶后的剩余部分，按照一定比例救助。救助金额一般在 1 万元以上，不超过 3 万元。特困供养人员和孤儿按照 90%、低保对象按照 50%、未纳入低保的支出型贫困家庭按照 30%的比例救助。

特别救助对象的生活救助标准参照支出型困难家庭的临时救助计算公式测算。

特别救助对象的重大刚性支出救助标准的具体公式为：“申请日前 12 个月家庭重大刚性支出×30%”。

第二十六条 特别救助的受理申请、审核程序参照本规程中“依申请受理的临时救助”规定执行。

遇特殊紧急情况，可直接向县级人民政府民政部门提出申请。

因情况紧急无法在申请时提供相关证明材料的，县级人民政府民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）可先行受理。

第二十七条 特别救助的审批程序。

特别救助经县级人民政府授权后，由县级人民政府民政部门审批。县级人民政府民政部门根据乡镇人民政府（街道办事处）上报的材料及审核意见进行审查，审批发放过程如下：1. 对申请对象开展家庭经济状况全面核对，形成核对报告；2. 在 10 个工作日内按照“一事一议”的方法，由局务会议逐个研究，提出复核意见，并将县乡两级调查的详细信息、拟救助金额、接收捐赠渠道，在乡镇（街办）向社会公示 5 天。3. 公示无异议后，县级人民政府民政部门作出审批决定；4. 经一卡通发放特别救助资金，及时救助。

社会救助经办机构应自收到特别救助书面申请后 30 个工作日内完成审核审批工作，情况紧急的，应相应缩短时间。具体环节时限由县级人民政府民政部门规定。

申请人以同一事由重复申请特别救助，无正当理由的，一年内不予批准。已获得特别救助的，不批准享受临时救助。

审核审批机关应当建立特别救助专门台账，一例一档，规范完备。

第二十八条 县（市区）民政部门在每季度第 1 个月的 10 日前，将上季度的特别救助对象名单、身份证号、住址、救助原

因、救助金额、审批材料等情况形成详细台账（电子版），报设区市民政局汇总后，5日内报省民政厅备案。

第六章 制度衔接

第二十九条 临时救助是对符合救助条件对象的临时生活性救助，不能等同其他专项救助或与其他专项救助捆绑，不得用于走访慰问及居民福利补助。

第三十条 城乡居民最低生活保障资金有结余的地方，可根据当地临时救助需求，安排部分低保结余资金用于最低生活保障对象的临时救助支出，但不得抵扣临时救助预算。

第三十一条 对当地符合医疗救助条件的对象，因病经过基本医疗保险、大病保险、各类补充保险、医疗救助后，家庭生活仍然困难的可以给予基本生活临时救助；对医疗费用刚性支出特别重大的，可以再给予特别救助。

第三十二条 特困供养人员的失能护理费用、因病住院治疗护理费用、目录外治疗费用、办理丧葬事宜等费用，经各专项救助政策救助及特困供养救助经费支出仍有不足的，可以从临时救助经费中支出。

第三十三条 对给予临时救助金、实物救助后，仍不能解决临时救助对象困难的，可分情况提供转介服务。对符合最低生活保障或医疗、教育、住房、就业等专项救助条件的，要协助其申请；对需要公益慈善组织、社会工作服务机构等通过慈善项目、发动社会募捐、提供专业服务、志愿服务等形式给予帮扶的，要

及时转介。

第七章 管理与责任

第三十四条 临时救助坚持谁审批,谁负责,做到权责统一,责任到人。审批审核机关应当建立规范管理的内控机制。

第三十五条 临时救助资金以政府投入为主、社会捐助为辅。市、县(市、区)人民政府应将临时救助资金列入财政预算,并根据救助需求逐步增长。省级财政对各地实施临时救助制度给予适当补助。

设区市本级筹集的临时救助资金,可以适当补助救助任务重、资金需求大的县(市、区)。鼓励社会组织和个人为临时救助提供捐助。

由设区市人民政府民政部门实施的临时救助,可参照本规程办理,具体实施方案由设区市民政部门会同财政部门制订后,报设区市人民政府批准。

第三十六条 县级民政部门应当协商财政部门,建立临时救助备用金,确保特殊紧急救助需要。

县(市、区)应根据乡镇(街办)人口基数、上年临时救助任务等情况,年初预拨不少于全年40%的临时救助资金到各乡镇,作为备用金,用于发放救助金额较小的申请对象和特殊紧急受理的临时救助。

鼓励乡镇人民政府(街道办事处)通过政府出资、社会捐助的渠道筹集资金设立小额临时救助基金,自主开展临时救助工

作。

第三十七条 临时救助资金必须实行专户储存，专账管理，专款专用，严禁挤占挪用。各级要强化资金管理与监督，临时救助当年滚存结余不得超过当年筹集资金的15%。

第三十八条 市、县、乡各级临时救助经办机构要完善临时救助资金明细台账和救助档案。档案的归档材料一般包括：临时救助工作统计表或汇总表、临时救助对象对象名册、本人申请、审核和审批表、入户调查表、户籍或居住证明、张榜公布低保人员名单、集体讨论和审批通过的会议记录、有关批复和民政部门的报告、财务凭证和账本等。

第三十九条 县级以上人民政府要切实担负起临时救助政策制定、资金投入、工作保障和监督管理责任，乡镇人民政府（街道办事处）要切实履行临时救助受理、审核等职责。民政部门要会同卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等部门，按照“一门受理、协同办理”的工作要求，明确各业务环节的经办主体责任，强化责任落实，确保困难群众求助有门、受助及时。

第四十条 民政、财政部门要会同有关部门将临时救助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。财政、审计、监察部门要加强对临时救助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。

第四十一条 各地临时救助实施情况要定期向社会公开，接受社会监督、群众监督，对于公众或媒体曝光、检举及信访反映的问题，应及时查处并公布处理结果。

对出具虚假证明材料导致发生冒领、骗取救助行为的单位或社会组织，将情况核实后移交其上级主管部门处理，并在社会信用体系中予以记录。对出具虚假证明材料骗取救助的个人，追回冒领资金，将情况核实后移交其工作单位处理，并纳入社会信用体系管理。其情形违反法律法规的，移交司法机关处理。

第四十二条 各地要完善临时救助责任追究制度，对因责任不落实、相互推诿、处置不及时、协助提供虚假情况材料等造成严重后果的单位和個人，要依纪依法追究責任。

第八章 附 则

第四十三条 本规程由省民政厅负责解释。

第四十四条 本规程自2017年5月1日起施行。

附件：江西省临时（特别）救助审批表（样式）

依申请公开

江西省民政厅办公室

2016年12月26日印发

