

杭州市人民政府文件

杭政函〔2022〕69号

杭州市人民政府关于印发 杭州市“弱有众扶”社会救助综合改革试点 实施方案（2022—2024年）的通知

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

现将《杭州市“弱有众扶”社会救助综合改革试点实施方案（2022—2024年）》印发给你们，请结合实际，认真组织实施。

杭州市人民政府

2022年11月3日

（此件公开发布）

杭州市“弱有众扶”社会救助综合改革试点 实施方案（2022—2024年）

为贯彻落实省委省政府关于高质量发展建设共同富裕示范区试点工作的部署要求，推动杭州市以“弱有众扶”社会救助综合改革为突破口，促进社会救助公共服务优质共享，打造社会救助领域共同富裕城市范例，特制定本实施方案。

一、基本情况

（一）基本现状。

杭州是浙江省省会和经济、文化、科教中心，长江三角洲中心城市，全市土地面积 16850 平方千米，截至 2021 年，全市户籍人口 834.5 万人，常住人口 1220.4 万人。2021 年，杭州精准统筹疫情防控和经济社会发展，全市生产总值 18109 亿元，较上年度增长 8.5%，城乡居民人均可支配收入分别为 74700 元和 42692 元。

（二）工作成效。

我市历来高度重视民生保障工作，始终坚持人民至上，用心用情推进社会救助兜底保障，制订出台了一系列首创性、突破性的社会救助政策举措，获批全省首批“精准保障标杆区”改革试点。

1. 改革走在全国前列。我市在全国率先建立低保标准与消费支出挂钩调整机制，低保标准居全国省会城市前列，相关经验做

法在国务院办公厅专报刊登；在全国率先探索支出型贫困救助，“开展支出型贫困救助，织密困难群众救助安全网”实践案例获评民政部年度“十佳创新案例”，并在全国多个省市推广。

2. 体系建设全省示范。我市在全省率先出台关于推进新时代社会救助体系建设的实施意见，构建了以省大救助信息平台为依托，以低保、特困、受灾、医疗、教育、住房、就业、临时救助等8项基本救助为重点，统筹福彩、慈善专项救助基金的“1+8+2”新时代杭州社会救助体系。充分发挥市、区县（市）两级社会救助联席会议功能，协同落实33项困难群众援助政策。2021年，全市向12万余名困难群众发放各项救助资金共计18.86亿元，减免各类费用共计2.83亿元。“打造综合救助体系，促进困难群体共富”经验做法被《浙江政务信息》等刊登，并在全省推广。

3. 创新实践动力强劲。在数字化改革方面，我市积极应对疫情防控常态化形势下民生保障需求，打造了全国首个民生政策兑现平台——“民生直达”，实现救助政策兑现从“最多跑一次”向“一次不用跑”迭代升级；承担全省社会救助“一件事”集成联办改革任务，形成“14+N”（14项省社会救助惠民事项+N项市社会救助惠民事项“一件事”联办）智慧救助模式，为高质量推进共同富裕示范区建设打下了坚实社会救助基础。在试点先行方面，杭州在社会救助领域积极承担国家和省级改革试点，“引入社会组织开展家境调查，打造积极型多元化精准救助服务体系”等试点成果获选全国社会救助年度“十大创新实践案例”，社会救助共

同体实践获评民政部优秀成果。

4. 社会参与氛围浓厚。连续 20 余年开展“社会各界送温暖，困难群众沐春风”为主题的“春风行动”，先后为 338 万户（次）困难家庭发放各类救助慰问金 36 亿余元。在党员和基层党组织综合服务平台“西湖先锋”设立“爱心驿站”专栏，畅通全市党员与困难群众之间的爱心通道，有效帮助解决困难群众个性化需求近 30 万个。通过政府购买服务和公益创投项目等方式引导支持社会力量参与社会救助，每年投入公益慈善等资金数千万元开展救助服务项目。

（三）试点意义。

1. 打造多维识别“弱”的覆盖机制，解决救助对象识别不精准的问题。聚焦“谁该扶”问题，建立“线上+线下”联动预警机制，强化救助对象主动发现和精准识别能力。线上通过数字赋能，开发建设低收入人口动态监测等数字化应用场景，实现低收入人口动态监测；线下实施网格化管理，建立以网格员、帮扶员、社工、党员、志愿者等组成的探访队伍，建立健全探访关爱制度，实现困难群众精准识别。

2. 打造精准匹配“有”的链接机制，解决救助资源供需不匹配的问题。聚焦“怎么扶”问题，畅通帮扶救助资源和困难群众需求链接通道。丰富社会救助“一件事”惠民联办事项，促进困难群众基本生活、教育、就业、医疗等救助政策应享尽享，实现政策性救助精准匹配。打造区县（市）、乡镇（街道）和村（社区）

三级助联体帮扶阵地，整合区域内救助帮扶服务项目等资源，实现服务性救助精准递送。

3. 打造多元参与“众”的统筹机制，解决救助力量参与不充分的问题。聚焦“谁来扶”问题，整合多元救助力量，健全“1+8+2”社会救助体系，深入实施困难群众日常生活、文化、教育、医疗、就业、住房、法律等7大类援助政策。以项目为抓手，鼓励促进市场主体和社会组织参与社会救助，开展人文关怀、心理疏导、能力提升等救助服务。

4. 打造温暖救助“扶”的实现机制，解决救助服务供给不充分的问题。聚焦“扶什么”问题，深入研究困难群众共同富裕指标体系，探索建立社会救助服务和困难家庭居住环境等标准。重点满足困难群众基本生活、能力提升、身心健康等需求，完善政府、公益、慈善多渠道资金保障机制，丰富社会救助服务内涵。探索解决我市西部县市社会救助服务资源匮乏、供给能力弱的问题，加大“外输内培”力度，促进社会救助水平整体提升。

二、试点目标

到2024年，建成城乡统筹、分层分类、社会力量多方参与的社会救助体系，推动社会救助从生存型向预防、生存、发展全过程介入模式转变，社会救助服务更加精准、高效、智慧、温暖，困难群众的获得感、幸福感、安全感不断增强，形成可复制可推广的标志性成果。

——形成五型救助“扶弱圈”。在原有兜底型（特困、收入型

低保、残疾人单列户施保对象)、支出型(支出型低保对象)、急难型(临时救助对象)救助基础上,加大对发展型(具有劳动能力在册对象、近期退出或未纳入救助范围对象、高风险致贫非在册对象等)、关爱型(高龄、重病重残、困境儿童等特殊对象)等潜在救助对象的监测和帮扶,实现社会救助从“救贫”到“扶弱”转变。

——形成“五个帮”智救体系。深化社会救助数字化改革,拓展应用“谁该帮、帮什么、谁来帮、帮到哪、帮得怎么样”五大场景,在管理端实现救助申请事项“一件事”联办和救助对象认定“一网统管”、“物质+服务”一站式供给;在服务端实现幸福码“一户一码”跟踪服务。

——形成“12345”助联体模式。按照“一个统领、双线联动、三级体系、四有标准、五位一体”的建设标准,打造具有杭州特色的“12345”助联体模式,实现助联体服务全覆盖。

三、试点任务

(一) 实施兜底保障共富提升行动。

1. 落实并完善动态调整机制。落实低保标准、低边认定标准、低边生活补助和价格补贴标准、孤儿和困境儿童基本生活补贴标准全市域统一,完善低保等标准与城镇居民人均消费支出挂钩机制,且增幅不低于城镇人均可支配收入增幅,实施全市域低边家庭人均月收入认定标准在不超过最低工资标准的基础上,放宽至低保标准的2倍。[责任单位:市民政局、市财政局,各区、县(市)]

政府]

2. 打造低收入人口动态监测场景。在原有低保、低边等在册救助对象实时预警的基础上，重点聚焦因疫因病因学因灾支出较大、失业、家庭变故、社会融入困难等潜在风险对象，构建监测预警评分模型，通过多部门数据共享比对，对监测对象精准画像，实施分层分类动态监测和预警，建立健全综合帮扶机制。（责任单位：市民政局、市数据资源局、市教育局、市人力社保局、市医疗保障局、市建委、市住保房管局、市应急管理局、市残联、市卫生健康委员会）

3. 实施医疗救助“暖心关爱”。聚焦减轻困难群众重特大疾病医疗费用负担，健全多层次医疗保障体系，构建因病致贫返贫防范长效机制。健全基本医疗保险、大病保险和医疗救助三重保障体系，促进与其他补充医疗保险、优抚援助、惠民型商业补充医疗保险、医疗互助、慈善救助以及其他帮扶形式协同发展、有序衔接，实现困难对象高额医疗费用化解多元筹资、动态清零。（责任单位：市医疗保障局、市财政局、市民政局）

（二）实施解难纾困共富提升行动。

4. 强化临时救助“急难关爱”。探索建立政府救助与慈善帮扶有效衔接机制，落实并完善对符合条件的外来人口和遭受重大或灾难性突发事件影响严重地方生活困难群众的临时救助制度，开展“春风行动”助医助学救助，鼓励有条件的区、县（市）试点开展慈善项目参与困难群众大病“救急难”工作，有效解决困难

群众遭遇的突发困难。[责任单位：市民政局、市总工会、市慈善总会，各区、县（市）政府]

5. 实施灾害救助“救急送暖”。推进避灾安置场所规范化建设，深化应急救灾物资保障体系建设，完善储备、调拨和使用机制，鼓励倡导居民家庭积极储备应急物资，提升社区防灾减灾能力，加强灾害救助与最低生活保障、临时救助等政策的有机衔接。（责任单位：市应急管理局）

（三）实施发展增能共富提升行动。

6. 开展“双低双岗”和低收入农户就业帮扶。聚焦劳动年龄段内有劳动能力的低保、低边对象，开展就业需求摸排，动员村（社区）、企业推出更多公益性岗位和爱心岗位，通过加大技能培训 and 专场招聘等形式，提升困难群众就业率。针对低收入农户，开发符合农业农村特色的帮扶项目，强化产业、就业、创业帮扶，促进低收入农户增收。[责任单位：市人力社保局、市农业农村局、市民政局，各区、县（市）政府]

7. 打造“西湖护童”未成年人保护品牌。建强未成年人保护四级工作体系，深化《中华人民共和国未成年人保护法》贯彻执行，深入开展全国未成年人保护示范创建，及“未成年人救助保护中心、未成年人保护工作站、村（社区）未成年人保护专岗”典型选树活动。配齐配强基层未成年人保护工作队伍，进一步推行福利机构儿童集中供养，加快推进儿童福利机构优化提质和创新转型高质量发展。[责任单位：市民政局、市妇联，各区、县（市）

政府]

8. 实施“助学添翼”教育救助工程。以学生资助“一窗受理”平台为基础，建立以全体学生为服务对象、以解决学生实际困难为工作导向的学生资助工作机制，确保实现精准资助、科学资助，全面落实应助尽助。指导学校开展多元帮扶工作，加强对受助学生的思想政治教育、学业指导、心理疏导、就业帮扶。在教育救助中，培养学生爱党爱国情怀、社会责任感、创新精神和实践能力，深化资助育人工作。（责任单位：市教育局）

（四）实施美好生活共富提升行动。

9. 开展西部县（市）“共富结对”。重点聚焦桐庐县、淳安县、建德市弱势群体民生服务，推进实施民生共富结对共建行动，每年通过实施一批项目、开展一批活动，实现优势互补，均衡发展。同时，加大项目扶持，引导公益慈善资源向乡村倾斜，持续开展城乡困难群众生活类、照护类、发展类等救助服务项目，助力城乡困难群体生存与发展双提升。[责任单位：市民政局、市慈善总会，各区、县（市）政府]

10. 迭代升级“14+N”智救网络。在14项省社会救助惠民事项“一件事”联办基础上加快惠民联办事项拓展。深入推广“幸福码”应用，实现困难群众“一码救助”。加大各类救助信息归集，丰富“幸福清单”内容，优化送达形式，使困难群众及时掌握救助补助信息。推进三级助联体建设，整合区、县（市）级助联体救助帮扶资源，推进乡镇（街道）助联体服务站与救助帮扶资源

链接，探索延伸村（社区）助联体服务点救助帮扶服务。实现社会救助惠民事项“一件事”联办率、救助家庭探访率、“幸福清单”送达率、区县（市）级助联体覆盖率均达 100%。[责任单位：市民政局，各区、县（市）政府]

11. 实施“暖巢更新”善居工程。动态监测城市困难家庭住房需求，对符合条件的申请对象及时纳入公租房保障，实现低保家庭、低边家庭、分散供养特困人员等住房困难家庭“应保尽保”。做好农村困难家庭危房救助，根据住房实际情况及改造意愿，采取新建、改建、扩建修缮、置换、租用等方式实施危房救助，利用智能物联等技术加强独居老人“安居守护”，切实保障困难群众基本住房安全。探索建立共同富裕背景下社会救助家庭居住条件基本标准，引导慈善等资金参与分层分类推进困难家庭居所环境改造。（责任单位：市住保房管局、市建委、市民政局、市慈善总会）

（五）实施慈惠向善共富提升行动。

12. 健全党建统领长效机制。因地制宜推进党建统领“弱有众扶”共同体建设，充分发挥基层党组织的政治优势和组织优势，大力激发个人、社会组织和企业等慈善力量。深化“万名党员干部结对帮扶万户城乡困难家庭”活动，强化党员先锋模范带头作用。完善“西湖先锋·爱心驿站”微心愿帮扶平台，深入链接和汇聚全市党员和基层党组织力量，开展困难群众微心愿帮扶。[责任单位：市委组织部、市委直属机关工委、市社会救助联席会议]

其他成员单位，各区、县（市）政府]

13. 鼓励发展慈善信托。探索慈善信托改革政策，优化慈善信托备案流程，打通慈善信托公益性捐赠票据开具的堵点，规范开票操作流程，加大监督管理力度。借力数字化改革，实现信息交互、税收政策享受等多个环节的资源共享，形成慈善信托“杭州经验”，使慈善信托成为“第三次分配”中的有力抓手，实现慈善促富目标。（责任单位：市民政局、市财政局、国家税务总局杭州市税务局、市慈善总会）

14. 提升公益创投项目实效。精准摸排困难群众多元化需求，优化公益创投项目设置，深化实施“救助直通车”“散居特困探访”等品牌公益帮扶项目，切实缓解困难家庭困境；探索推进“社会救助与社会工作融合”服务项目，引入专业机构，培育救助社工队伍，开展特殊家庭个案帮扶等专业化服务。（责任单位：市民政局）

四、组织保障

（一）加强组织领导。

按照党委领导、政府负责、民政牵头、部门协同、社会参与的原则，成立“弱有众扶”社会救助综合改革试点工作专班，明确具体职责任务，构建统一领导、上下联动、各负其责的试点推进工作机制。加强社会救助基层工作人员队伍建设和专业培训，组建高素质志愿者队伍，形成制度化的多元参与格局。

（二）强化考核落实。

将“弱有众扶”社会救助综合改革试点纳入全面深化改革重点专项，以困难群众的满意度、获得感、幸福感为出发点和落脚点，建立科学有效的评价体系，细化任务清单，强化责任落实，确保试点真正落地见效。

（三）注重宣传引导。

以试点建设为契机，加快建立“弱有众扶”工作宣传长效机制，利用多种渠道积极宣传试点工作相关政策、特色亮点和实际成效，营造全社会关心关注社会救助，助力共同富裕的良好氛围。本方案自2022年12月4日起施行，由市民政局负责牵头组织实施。

抄送：市委各部门，市纪委，杭州警备区，市各群众团体。
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。
市各民主党派。

杭州市人民政府办公厅

2022年11月4日印发

