

郑州市民政局 郑州市财政局 文件

郑民文[2010]121号

郑州市民政局 郑州市财政局 关于印发郑州市农村居民最低生活保障 工作规范的通知

各县（市）区民政局、财政局：

现将《郑州市农村居民最低生活保障工作规范》印发给你们，
请认真遵照执行。



郑州市农村居民最低生活保障工作规范

为进一步规范农村居民最低生活保障（以下简称农村低保）工作，提高管理水平和服务质量，根据《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）、《郑州市农村居民最低生活保障制度实施办法》（郑政办〔2005〕23号）和《郑州市人民政府关于完善最低生活保障制度的意见》（郑政〔2008〕28号）精神，制定农村低保工作规范。

一、农村低保工作原则

农村低保制度是指对共同生活的家庭成员人均年收入低于当地农村低保标准的农村居民，政府以货币补助的形式，保障其家庭人均收入达到当地农村低保标准的社会救助制度。实施农村低保制度应遵循以下原则：

1. 属地管理；
2. 保障基本生活；
3. 保障水平与经济和社会发展水平相适应；
4. 政府救助与社会帮扶相结合，鼓励劳动自救；
5. 公开、公平、公正。

二、农村低保工作管理机构职责

（一）市、县（市）区民政部门是农村低保工作管理机构，应依据国家法律、法规、政策规定和各级人民政府的要求，认真履行职责，切实做好农村低保工作。

(二) 郑州市民政局依据国家法律、法规、政策规定和省、市人民政府的要求,做好本市农村低保工作。制定本市农村低保工作制度和年度工作计划并组织实施;会同有关部门拟定、调整本市农村低保标准;编制本市农村低保年度资金需求计划和年终决算,协同财政、审计等部门监督资金使用情况;负责本市农村低保信息系统建设和管理以及其他与农村低保工作有关的事项。

(三) 县(市)区民政局依据国家法律、法规、政策规定和省、市、县(市)区人民政府的要求,做好本行政区农村低保工作。制定本行政区农村低保工作制度和年度工作计划并组织实施;会同有关部门落实本行政区农村低保标准;编制本行政区农村低保年度资金需求计划和年终决算;建设和管理本行政区农村低保信息系统;负责农村低保待遇的审批;管理农村低保工作档案等事项。

(四) 乡(镇)人民政府、街道办事处负责农村低保待遇申请的审核;受理辖区居民的低保申请,指导村(居)委会开展农村低保工作;定期核查辖区农村低保家庭收入变化情况;管理农村低保工作档案等事项。

(五) 村民委员会(以下简称村委会)受县级民政部门、乡(镇)人民政府或街道办事处委托,负责受理本村委会居民的低保申请;组织成立低保评议小组,对申请人家庭收入和实际生活水平等基本状况进行入户调查、初审和公示;跟踪核查农村低保家庭收入变化情况;管理农村低保工作档案。

三、农村低保范围及低保待遇

(一) 凡本市农村居民，其共同生活的家庭成员年人均收入低于本市农村低保标准的，且家庭财产状况符合本《规范》规定条件的，均可申请农村低保待遇。共同生活的家庭成员是指家庭中具有法定赡养或抚（扶）养关系的人员。包括：

1. 配偶、父母、子女、祖父母、外祖父母；
2. 父母双亡由祖父母或者外祖父母作为监护人的未成年或者已成年但不能独立生活的孙子女或外孙子女；
3. 父母双亡或者父母无力抚养的未成年弟、妹；
4. 民政部门根据有关规定认定的其他成员；
5. 户口已迁出的在校学生，仍视为家庭成员。

(二) 各县（市）按照本市统一的低保标准制定相应的分档补助标准，根据低保家庭的收入水平和困难程度给予不同档次的补助。

对重度残疾人、丧失劳动能力的危重病人、70 周岁以上老年人、非义务教育阶段学生、独生子女死亡（伤残）家庭以及单亲家庭等特殊困难对象给予重点保障。

(三) 农村低保对象除享受农村低保待遇外，可按照有关政策规定享受临时救助、医疗救助、教育救助等其他专项救助。

(四) 有下列情形之一的，不予享受农村低保待遇；已经享受农村低保待遇的，应予取消：

1. 不按规定程序申请、审批，相关证明材料提供不全，不如

实申报家庭收入或者弄虚作假的；

2. 拒绝接受低保工作人员入户核实家庭财产和家庭收入的；
3. 家庭成员自费（含社会各界或亲戚朋友资助）安排子女借读、择校就读、进入私立学校就读的；
4. 家庭成员有出国工作（包括劳务输出）、学习、经商的；
5. 家庭有劳动能力的成员拒绝劳动使其承包管理的田地、山林、水塘等被撂荒的（因外出打工、经商而转包他人的除外）；
6. 有高额价值收藏、买卖股票或其他投资行为的；有高于农村低保标准馈赠、礼金支出的；平时穿戴具有较高经济价值首饰的；经常出入餐饮、娱乐场所消费的；
7. 拥有机动车辆（不含残疾人代步车）；
8. 近半年内购买高档（单件价值在 1500 元以上）家用电器等非生活必需品、近两年内建设或非拆迁原因购买住房、近一年内装修现有住宅；拥有具备一定经济价值、可租赁的闲置住房的；
9. 因赌博、吸毒、嫖娼等违法行为造成生活困难尚未改正的，或因其他违法行为正处于被司法机关处罚期间的，违法人员本人不能享受农村低保待遇；
10. 申请人的法定赡养人、抚（扶）养人有赡养、抚（扶）养能力，但未依法履行赡养、抚（扶）养义务的；
11. 家庭年人均收入低于当地农村低保标准，但家中有一定的款物积蓄，能够自行维持基本生活的；
12. 有正常劳动能力，在法定劳动年龄内（男 18 周岁至 60

周岁，女 18 周岁至 55 周岁），无正当理由不参加劳动而造成家庭生活困难的；

13. 户口在本市，实际在外地居住 1 年以上的；

14. 经市、县（市）民政部门认定不能享受农村低保待遇的其他情形。

四、农村低保标准确定与调整

农村低保标准按照当地维持农村居民基本生活所必需的食品、衣被、水电、燃料、其他日用消费品等费用确定。我市农村低保标准：按照上年度全市农村居民生活消费支出 30%-35% 的比例确定，经市政府批准同意后发布执行。

凡本市行政区域内，从事农业生产、具有郑州市居民户口，且共同生活的家庭成员年人均收入和实际生活水平低于本市农村低保标准的农村居民，均可申请享受农村低保待遇。

五、农村低保实施分类施保

（一）农村低保对象的分类施保。依据低保家庭主要成员经济收入、身体状况和劳动能力等情况，分为 A、B、C 三类。

A 类对象为长期重点保障户，即：家庭主要劳动力伤亡（患重病或重残），其他人员无劳动能力，需要长期重点保障的家庭。

B 类对象为长期保障户，即：家庭主要成员伤亡（患重病或重残），其他成员有劳动能力，但能力较差，生活状况短时间内不会有很大变化，需要长期保障的家庭。

C 类对象为短期保障户，即：符合农村低保条件，主要成员

虽然有一定的劳动能力，但能力较差，生活状况会因就业、农业收成等因素发生变化而脱贫，需要短期保障的家庭。

(二)农村低保实行差额补贴。根据当地农村低保标准扣除低保对象人均月收入后所需的实际补助资金作为差额补助金。为便于计算补差标准，根据农村低保对象的类别，实行分类核定施保：

A类对象，即长期重点保障户，按照农村低保标准的80%核定补差。

B类对象，即长期保障户，按照农村低保标准的60%核定补差。

C类对象，即短期保障户，按照农村低保标准的40%核定补差。

六、农村低保家庭收入核实与计算

(一)家庭收入是指共同生活的家庭成员全部货币收入和实物收入的总和。

货币收入包括：

1. 工资性收入：指农村居民受雇于单位或个人而获得的劳动收入；

2. 家庭经营收入：指家庭成员从事种植业、养殖业、手工业、建筑业、运输业、服务业、加工业等生产经营活动所获得的扣除生产成本和相关税费后的实际收入；

3. 财产性收入：包括利息收入、村集体分配及其他股息与红

利收入、保险收益以及其他投资收入、土地征用补偿收入、转让承包土地经营权收入、财产租赁收入、特许权使用收入、知识产权收入、财产转让收入等；

4. 转移性收入：包括养老金、军人转业费或复员费、人身损害赔偿中生活费部分、保险赔偿金、退耕还林补贴、库区移民生活补助费、高龄老人生活补贴、赡养费或抚（扶）养费、接受的馈赠和继承的遗产、偶然所得收入等；

5. 家庭成员在法定劳动年龄内且有劳动能力（在校学生除外）拒不参加劳动的，按上年度当地人均收入计算其收入；户口在外地的家庭成员，如不能出具相关的收入证明，按上年度当地人均收入计算其收入；

6. 其他应当计算的家庭收入。

实物收入按物价部门核定或按物价部门设立的价格认证机构认定的物品价格计入家庭收入。

居民申请农村低保待遇时，其家庭人均年收入以提出申请之日前 12 个月的家庭收入为基数计算。按家庭总收入除以共同生活家庭人口数计算。

家庭人均年收入=家庭前 12 个月收入总额÷家庭人口数

（二）家庭收入不包括下列收入。

1. 优抚对象按照规定享受的优待金、抚恤金、补助金、护理费和保健金；

2. 政府给予的奖金和特殊津贴；

3. 人身伤害赔偿中除生活费以外的部分；
4. 因公（工）伤亡人员及其家属享受的工伤费、护理费、一次性伤残补助金或抚恤金、残疾辅助器具费、丧葬费、生活补助金；
5. 在校学生的生活津贴、奖学金、助学金、困难补助等；
6. 计划生育奖励扶助金；
7. 与享受农村低保待遇的人员没有法定赡养、抚（扶）养关系的亲友、社会组织或政府给予的数额在 500 元以下的一次性临时资助、救助或慰问款物；
8. 因病生活困难而得到政府救济款和社会捐赠款中用于治疗支出部分；因灾生活困难而得到政府救济款和社会捐赠款中用于住房修复部分；因就学困难而得到政府救济款和社会捐赠款中用于学费支出部分；
9. 县级（含县级）以上人民政府依据有关法律、法规及政策认定不计入家庭收入的其他收入。

（三）核实家庭收入可采取下列办法。

1. 个人申报。申请人如实申报家庭收入情况和家庭实际生活状况，同时经办人对申请人进行必要的询问；
2. 入户调查。经办人员直接到申请人家中进行调查，核实家庭收入情况和吃、穿、住、用等实际生活状况；
3. 邻里走访。通过走访村民，了解申请对象及其家庭收入和实际生活状况；

4. 信函索证。对于外出务工人员，经办人员通过信函向用人单位索取有关证明材料；

5. 消费跟踪。由村委会对申请人家庭的收入、消费情况进行跟踪调查，及时了解其实际生活状况。

（四）农村居民因国家征用土地、房屋拆迁而获得一次性补偿金的，应视情计入家庭收入。购买住房或自建房屋后有结余的，应计算可分摊年数。在可分摊年数内，该家庭不享受农村低保待遇；在可分摊年数外，符合低保条件的，可享受农村低保待遇。

可分摊年数=补偿金收入结余部分÷（当地农村低保标准×家庭人口数）。

其他收入在计算可分摊年数时，参照上述公式计算。

租房住的，补偿金收入在扣除两年的租金后（租金数额以租房协议为准），计算可分摊年数，在可分摊年数内不享受农村低保待遇。

自有住房或借住他人住房的，全部补偿金收入计算可分摊年数，在可分摊年数内不享受农村低保待遇。

（五）农村居民因国家征用耕地而获得一次性补偿金的，应视情计入家庭收入。缴纳社会保险费后有结余的，应计算可分摊年数，在可分摊年数内，该家庭不享受农村低保待遇。没有缴纳社会保险费的，全部补偿金计算可分摊年数，在可分摊年数内，该家庭不享受农村低保待遇。在可分摊年数外，符合低保条件的可享受农村低保待遇。

(六) 领取一次性补偿费用的人员, 在可分摊年数内, 因病、因灾等特殊情况下将领取的补偿费提前用完(以使用凭证为依据), 生活确有困难的, 可申请农村低保待遇。

(七) 计算申请人家庭收入时, 有赡养费、抚(扶)养费支出的, 应从申请人家庭收入中扣除; 有赡养费、抚(扶)养费收入的, 应计入申请人家庭收入。

赡养费、抚(扶)养费支出或收入的计算方法:

1. 有协议、裁决或判决的, 按照协议、裁决或判决的数额计算; 如果法院提供无法执行证明的, 不计入家庭收入;

2. 无协议、裁决或判决的, 赡养人、抚(扶)养人家庭年人均收入达到当地农村低保标准两倍以上, 按下列计算公式计付赡养费、抚(扶)养费;

计算公式: 赡养、抚(扶)养费 = $\frac{\text{赡养、抚(扶)养人家庭年总收入} - \text{当地农村低保标准} \times 200\% \times \text{赡养、抚(扶)养人家庭人口数}}{\text{赡养、抚(扶)养人家庭人口数} + \text{被赡养、抚(扶)人数}}$

3. 实际支付赡养费、抚(扶)养费高于上述规定的, 按实际支付额计算;

赡养人、抚(扶)养人家庭年人均收入低于或者等于当地农村低保标准两倍的, 可以不计算赡养费、抚(扶)养费。

(八) 外出务工人员的实际收入一时难以核查的, 按不低于务工地最低工资标准计算。

从事经营性活动的实际收入一时难以核查的, 按不低于经营

地同行业平均收入计算，但不应低于经营地最低工资标准。

申请人家庭有灵活从业人员的，其收入依据县级人民政府确定的行业收入测算标准进行认定；收入难以认定的，按照当地行业平均收入计算。

（九）认定家庭实际收入的有效证明。

1. 务工人员的收入证明，由用工单位认定其收入并出具证明；

2. 从事个体经营的人员，由市场管理部门认定其收入并出具证明；

3. 从事第三产业非正规就业工作人员的收入证明，由乡（镇）或街道劳动保障机构或其他管理机构认定其收入并出具证明；

4. 从事建筑业、修鞋、缝纫、废品收购等行业人员的收入证明，由本人申报或由知情人提供情况的，村委会评议小组经调查后提出意见，经乡（镇）人民政府或街道办事处审核确定；

上述单位出具的收入证明，须加盖单位公章方才有效。

七、农村低保待遇申请与审批

（一）申请农村低保待遇，按照属地管理的原则，以家庭为单位，以户主为申请人，向户籍所在地村民委员会提交书面申请。同时提供下列相关的证件和证明材料。

1. 居民户口簿及家庭成员身份证的原件和复印件，收养证或其他证明其家庭成员身份关系的证明；

2. 家庭收入证明；

3. 夫妻离婚的需提供离婚证和离婚判决（调解）书；
4. 残疾人需提供残疾证、丧失或基本丧失劳动能力的人员需出具医院的诊断证明；学生证（或入学通知书）、优抚对象证明；
5. 土地（山林、水塘）承包或者租赁合同；
6. 法定赡养（扶养、抚养）人家庭成员收入证明；
7. 领取一次性补偿金的数额及用途证明；
8. 有关裁决、判决、协议书及其他相关材料等；
9. 申请人要求有关部门、单位或组织出据收入等情况证明的，有关部门、单位或组织应在 5 日内如实提供；

特殊情况下，也可由非户主家庭成员或者法定监护人、社会组织等提出申请。

（二）申请人居住地与户籍地不一致的，居住地村委会应按照户籍地村委会的协查函件要求，协助做好申请人家庭收入调查取证及公示等工作。

家庭成员户籍不在一起、其家庭人均年收入低于农村低保标准的，应由户主方向其户籍所在地村委会申请农村低保待遇，家庭其他成员户籍地村委会应提供相关证明材料。

由农村居民和城市居民组成家庭且共同生活在农村，其家庭人均年收入低于当地农村低保标准的，可以申请农村低保待遇。

（三）村委会受理申请后，应对申请人家庭收入及生活状况等进行入户调查。入户调查工作人员至少 2 人，并填写《农村低保家庭调查审批表》，实行“谁入户、谁签字、谁负责”的首问

责任制，入户调查结果应由入户调查人和申请人签字确认。

村委会应组成低保评议小组，对申请人家庭情况进行民主评议。评议小组由村民代表、村委会成员、驻村乡（镇、街道）干部等组成。低保工作人员向评议小组会议介绍入户调查情况，经评议小组成员评议后表决。出席评议人员必须超过评议小组成员总数的三分之二，方能有效。评议小组评议情况应形成记录并存档。也可以召开村民代表大会进行民主评议。

出席评议小组会议的三分之二以上成员认为评议对象符合农村低保条件的，在村务公开栏张榜公示（公示内容包括户主姓名、家庭人数、家庭住址、家庭收入状况、拟享受低保补助金额等），公示时限为不少于5日。无异议的，由村委会签署意见并上报乡（镇）人民政府或街道办事处。评议小组会议未通过或者公示有异议并经核实不符合低保条件的，应告知申请人，并说明理由。

（四）乡（镇）人民政府或街道办事处应对申请材料进行审核，并做好审核记录。认为符合条件的，通知村委会张第二榜公示，无异议的，由乡（镇）人民政府或街道办事处签署意见并盖章后，将申请材料上报县级民政部门审批；认为不符合条件的，以书面形式通知申请人，并说明理由。

（五）县级民政部门应对乡（镇）人民政府或街道办事处上报的材料进行审查，必要时可以对申请人进行入户抽查。对拟批准享受农村低保待遇的家庭，由乡（镇）人民政府或街道办事处

通知村委会第三次张榜公示，公示时限不少于5日。无异议的，由县级民政部门下达批准通知书，并由村委会代发《郑州市农村居民最低生活保障金领取证》和县级民政部门统一代办的金融机构存折；有异议的，应重新审核，对经调查核实不符合低保条件的家庭，应及时开具不予批准书面通知，并说明理由。

(六) 申请人对家庭收入核定有异议的，可直接向乡(镇)人民政府、街道办事处或县级民政部门提出。乡(镇)人民政府、街道办事处或者县级民政部门应当自接到异议之日起15个工作日内核查完毕，情况属实的应及时予以纠正。核查结果应及时书面反馈申请人。

申请人对于村委会初审结果有异议的，可以直接向乡(镇)人民政府或街道办事处提出申请，乡(镇)人民政府或街道办事处低保工作人员应再次进行入户调查。经评审认为符合条件的，再次进行公示。经评审仍认为不符合低保条件的，或在第二次公示中仍有异议并经核实不符合农村低保条件的，乡(镇)人民政府或街道办事处应告知申请人，并说明理由。

(七) 农村居民最低生活保障待遇实行随时申报，按季审批。管理审批机关应当自接到申请人书面申请之日起三个月内办理审批手续。

八、农村低保对象管理

(一) 低保对象在同一县级行政区内进行户籍迁移的，持迁出地乡(镇)人民政府或街道办事处出具的低保证明，到迁入地

乡（镇）人民政府或街道办事处办理低保关系变更手续，不再重新履行申请、审批程序。在不同县级行政区之间进行户籍迁移的，由低保对象持迁出地管理审批机关出具的低保证明和低保档案复印件，到迁入地重新履行低保申请手续，迁入地管理审批机关可根据实际情况简化审批程序。

（二）农村低保资金应实行社会化发放，由县级民政部门委托金融机构按季或按月足额发放农村低保金。

对于行动不便的低保对象，可由乡（镇）人民政府或街道办事处派专人上门发放农村低保金。

（三）农村居民最低生活保障实行半年或年审制度。每年3月对所有农村低保对象进行年审，并张榜公示，公示时限为不少于7日。管理审批机关根据农村低保家庭人口或收入变化情况，办理续发、停发、减发或增发农村低保金的手续。仍符合低保条件的，由县级民政部门在《郑州市农村居民最低生活保障证》上盖审核章，继续享受农村低保待遇；对不再符合低保条件的，及时办理取消低保待遇手续，下一季度起停发农村低保金，同时书面通知当事人，并说明理由。

（四）农村低保工作实行信息化管理。管理审批机关应当建立、健全农村低保对象档案和信息管理系统。

乡（镇）人民政府或街道办事处、村委会应做好低保申请人入户调查的信息采集工作；县级民政部门应做好低保对象的信息录入工作。

县级民政部门 and 乡（镇）人民政府或街道办事处、村委会应按照一户一档的要求，建立低保对象家庭档案，并设立专柜保存管理。

县级民政部门保管的低保档案包括低保对象申请表、调查审批表、补差金额调整表、发放名册等；乡（镇）人民政府或街道办事处保管的低保档案包括评审花名册、评审记录、发放名册等；村委会保管的低保档案包括评议小组会议记录、发放名册、公示名册等。

九、农村低保资金管理

（一）农村低保资金来源包括。

1. 本级财政预算安排的资金；
2. 上级财政补助的资金；
3. 其它资金。

（二）农村低保所需资金，由各级政府分级负担。列入财政预算，实行专项管理、专款专用。

（三）财政部门应在“社会保障基金财政专户”下设立“农村居民最低生活保障资金”分户，用于农村低保资金收支的管理与核算。

（四）在每年年底前，民政部门应根据年度动态管理核定的农村低保人数，编制下年度农村低保资金预算方案，按法定程序列入年度预算。预算执行中需要调整的，民政部门应根据实际情况，编制预算调整方案，经财政部门审核后，报同级人民政府批

准后执行。

(五) 当年度农村低保资金有结余的, 结转下年度使用, 统一列入下年度农村低保资金支出预算计划。

(六) 农村低保金实行社会化发放, 遵循“民政部门核定对象和标准, 财政部门核拨资金, 金融机构代发到人”的管理原则。

(七) 农村低保金按季度发放。县级民政部门按照农村低保实际人数和所需金额, 应于每季度最后 1 个月的 10 日前编制下个季度资金支出计划, 报同级财政部门。财政部门根据同级民政部门报送的资金支出计划, 提前将所需资金拨付到受委托的金融机构。金融机构根据民政部门提供的农村低保对象名册和补助金额, 按时足额将低保金发放到农村低保对象个人帐户。农村低保资金最迟应于每个季度的第二个月月底前发放到户。

(八) 农村低保工作所需业务经费, 按照保障工作需要的原则, 由同级财政部门予以安排。业务经费主要用于低保核查、建档、培训、信息系统建设和低保工作日常管理等方面的开支。

(九) 从事农村居民最低生活保障管理和审批工作的人员应依法办事, 接受社会监督。有下列行为之一的并造成严重后果的, 给予行政处分直至依法追究其刑事责任:

1. 滥用职权、徇私舞弊、优亲厚友, 擅自改变农村低保范围和保障标准的;
2. 贪污、挪用、扣押、拖欠最低生活保障金的;
3. 玩忽职守, 影响农村居民最低生活保障制度正常进行的。

(十) 享受农村最低生活保障待遇的家庭有下列行为之一的，民政部门按有关规定予以教育、警告、追回保障金、依法追究责任人：

1. 采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取享受农村低保待遇的；
2. 因家庭经济状况好转，不按规定告知管理审批机关办理变更手续，继续享受农村低保待遇的。

九、农村低保工作监督与检查

(一) 市、县(市)区民政部门应建立和完善低保公示制度，利用各种新闻媒体、公共场所、政务公开栏、宣传栏等形式，公开低保政策、低保标准、申请审批程序、低保金发放等情况，接受社会监督。

(二) 市、县(市)区民政部门应设立意见箱和咨询投诉电话，受理居民的咨询、投诉、举报。对于群众投诉和举报的问题应逐一登记，及时调查处理，并向有关人员反馈。

(三) 市、县(市)区民政部门应加强农村低保资金管理。财政、审计、监察等部门应跟踪监督、审计农村低保资金使用情况。

本规范自下发之日起施行，各县(市)可根据本《规范》，结合当地实际，制定具体的实施意见。