

郑州市民政局 郑州市财政局 文件

郑民文[2010]120号

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

各县（市）区民政局、财政局：

现将《郑州市城市居民最低生活保障工作规范》印发给你们，请认真遵照执行。



二〇一〇年七月一日

郑州市城市居民最低生活保障工作规范

为进一步规范城市居民最低生活保障（以下简称城市低保）工作，提高管理水平和服务质量，根据《城市居民最低生活保障条例》（国务院令第271号）、《河南省城市居民最低生活保障实施办法》（省政府令第65号）和有关文件精神，制定城市低保工作规范。

一、城市低保工作原则

城市低保制度是指对共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市低保标准的城市居民，政府以货币补助为主要形式，保障其家庭人均收入达到当地城市低保标准的社会救助制度。实施城市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、城市低保工作管理机构职责

（一）各级民政部门是城市低保工作管理机构，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，切实做好城市低保工作。

（二）郑州市民政部门依据国家法律、法规、政策规定

和省、市人民政府的要求，做好全市城市低保工作。制定全市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、调整全市低保标准；配合财政部门分配、下拨低保资金；编制全市城市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；负责全市城市低保信息网络系统建设和管理以及其他与城市低保工作有关的事项。

（三）县级民政部门依据国家法律、法规、政策规定和省、市、县人民政府的要求，做好本行政区城市低保工作。制定本行政区城市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城市低保标准；编制本行政区城市低保年度资金需求计划和年终决算；建设和管理本行政区城市低保信息系统；负责城市低保待遇的审批；管理城市低保工作档案等事项。

（四）街道办事处（乡、镇人民政府）负责辖区内城市低保待遇申请的审核，指导社区居委会开展城市低保工作；定期核查本辖区城市低保家庭收入变化情况；负责城市低保日常管理和服务工作；管理城市低保工作档案和低保对象的台帐管理等事项。

（五）社区居民委员会（以下简称社区居委会）受县级民政部门、街道办事处（乡、镇人民政府）（以下统称为管理审批机关）委托，负责受理本社区居民的低保申请；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；跟踪核查城市低保家庭收入变化情况；负责城市低保的有关管理和服务工作；管理城市低保工作档案。

三、城市低保范围及低保待遇

（一）凡是本市城市居民，其共同生活的家庭成员人均收入低于户籍所在地城市低保标准的，且家庭财产状况符合当地人民政府规定条件的，均可申请城市低保待遇。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。

户口已迁出的在校学生，仍视为家庭成员。

（二）无生活来源、无劳动能力又无法定赡养人、抚（扶）养人或者法定赡养人、抚（扶）养人无赡养、抚（扶）养能力的城市居民（以下简称“三无”人员），经审批确认后，按照当地城市低保标准全额享受补助。

法定赡养人、抚（扶）养人无赡养、抚（扶）养能力是指以下两类贫困家庭：一是家庭中赡养、抚（扶）养义务人因患重病、因重度残疾、因未成年或年老体弱，没有能力对被赡养、抚（扶）养人提供物质上、生活上和精神上的照料；二是家庭中赡养、抚（扶）养义务人因下落不明、失踪、被

判处有期徒刑以上刑罚等原因无法与被赡养、抚（扶）养人保持联系。

对有一定收入的城市居民，经审批确认后，按照家庭月人均收入低于当地城市低保标准的差额享受补助。

（三）按照分类施保要求，对低保对象中的“孤老”、“孤儿”特殊对象，每人每月增发 200 元；对享受城市低保待遇的一级残疾人、在校大学生、70 周岁以上的老年人，每人每月增发 100 元。

（四）城市低保对象除享受城市低保待遇外，可按照有关政策规定享受临时救助、医疗救助、住房救助、教育救助等其他专项救助。

（五）有下列情形之一的，不予享受城市低保待遇；已经享受城市低保待遇的，应予以取消：

- 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、家庭成员自费安排子女借读、择校就读、进入私立学校就读的。
- 4、家庭成员中有出国工作（包括劳务输出）、学习、经商的。
- 5、从郑州市以外地区迁入郑州市，未满 3 年的。
- 6、有高额价值收藏、买卖股票或其他投资行为的；有

高于城市低保标准馈赠、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）的。

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、近两年内非拆迁原因购买商品房的、近一年内装修现有住宅的；拥有一定经济价值、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城市低保待遇。

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、符合就业条件无正当理由半年内连续两次拒绝有关部门介绍就业或技能培训的；无正当理由拒不参加公益性劳动的。

12、按规定不能享受城市低保待遇的其他情形。

四、城市低保标准确定与调整

（一）城市低保标准按照当地维持城市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，并适当考虑居住、交通等费用确定。

城市低保标准应与当地居民消费性支出相衔接，原则上在当地上年度城市居民消费性支出30%至35%之间确定。

（二）郑州市城市低保标准，由市民政部门会同财政等

有关部门提出方案，经市人民政府批准后公布执行。

五、城市低保家庭收入核实与计算

(一) 应计入家庭收入的内容及具体核算办法：

1、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及各类保险金、保障金、赔偿金、失业人员的失业救济金，均属家庭收入。被拖欠的工资、失业保险金、养老金亦应计入收入，但连续6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济的，在申请低保时，可按实际收入计算。被拖欠的部分付清后，家庭收入发生变化，依照原计算标准不符合申请低保资格的，按规定办理变更手续，停止发放保障金，退还已发放部分。

2、在职及企业事业单位的病退、内退及长期休病假人员，其收入按实际收入计算。

3、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，按户籍所在地职工最低工资标准100%计算。

4、对于间断性就业的，能够提供相关收入证明，按照连续6个月的收入平均金额计算家庭收入；不能够提供相关收入证明，视从事职业的情况核定收入。

5、赡养费、抚养费 and 扶养费的计算问题。有协议、裁决或判决的，按照协议、裁决或判决的数额计算；没有协议、裁决或判决的，家庭人均收入在当地低保标准2倍（保障标

准×2)以下的,视为无赡养、扶(抚)养能力;家庭人均收入超过当地低保标准2倍以上的,赡养、扶(抚)养费按超过部分除以赡养、扶(抚)养负担人数计算。

赡养、扶(抚)养费=(家庭总收入—当地低保标准×2×共同生活的家庭成员人数)÷赡养、扶(抚)养负担人数

6、集体经济股份分红等原则上按当年度分红收入计算,一时核算不清的,按上年度计算。

7、有价证券以及孳息;继承、接受赠与等。

8、特许权使用收入、财产租赁、转让或变卖所得、博彩收入、中介费、转包费收入、其他投资和经营性收入。

9、因拆迁一次性领取住房拆迁补偿费,购买住房后有结余金额的,其结余部分计入家庭收入。

10、其他应计入的家庭收入。

(二)以下内容不计入家庭收入:

1、优抚对象按照国家规定享受的抚恤金、补助金、优待金、护理费、保健金;

2、见义勇为人员及对国家、社会和人民作出突出贡献者,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;

3、在校学生获得的奖学金、助学金、生活津贴、困难补助等;

4、各级政府、社会各界给予的临时性救助款物;

5、人身伤害赔偿金、抚恤金,丧葬抚恤金;

- 6、因公（工）负伤职工的护理费；
- 7、计划生育奖励金；
- 8、按规定缴纳的社会保险金、住房公积金、医疗保险金；
- 9、低保对象获得的医疗、住房、房屋水电气费的减免、补助；
- 10、其他按规定不应计入的家庭收入。

（三）核实家庭收入可采取下列办法。

- 1、个人申报法。申请人如实申报家庭收入情况和家庭生活状况，同时经办人对申请人进行必要的询问。
- 2、入户调查法。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、信函索证法。对不便走访的单位和有关人员，经办人员通过信函索取有关证明材料。
- 4、消费跟踪法。由社区居委会对申请人和低保家庭的收入、消费情况进行跟踪调查，及时了解其实际生活状况。
- 5、部门协同法。民政部门与劳动保障、工商、税务、工会等部门和组织建立联系，及时了解掌握申请人和低保家庭的收入情况。
- 6、行业评估法。对申请人和低保家庭成员所从事行业的收入情况和劳动力市场进行调查，制订各地个体从业者及灵活就业人员行业收入指导标准，作为核实城市低保申请人和低保家庭实际收入的参考标准。

（四）因城建、危房改造等被拆迁获得一次性住房拆迁补偿

偿金的城市居民，申请城市低保待遇时，购买正常生活所需住房后有结余的，应计算可分摊月数。在可分摊月数内，该家庭不享受城市低保待遇；在可分摊月数外，符合条件的可享受低保待遇。

计算方法：可分摊月数=补偿金收入结余部分÷(当地城市低保标准×家庭人口数)。

其他收入在计算可分摊月数时，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)，计算可分摊月数，在可分摊月数内不享受城市低保待遇。

自有住房或借住他人住房的，全部补偿金收入计算可分摊月数，在可分摊月数内不享受城市低保待遇。

(五) 因国家征用耕地由农村居民转为城市居民并获得一次性安置补偿金的人员，申请城市低保待遇时，缴纳社会保险费后有结余的，应计算可分摊月数；没有缴纳社会保险费的，全部补偿金计算可分摊月数。在可分摊月数内，该家庭不享受城市低保待遇；在可分摊月数外，符合低保条件的，可享受城市低保待遇。

由农村居民转为城市居民的，如果有农村承包地尚未退出的，在计算其家庭收入时，应将当年土地收益计入家庭总收入中。

(六) 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。

(七) 认定家庭实际收入的有效证明。

1、在职职工的收入证明，由所在单位认定其收入并出具证明。

2、下岗、失业、退休人员实发生活费、失业保险金、养老金、退休金，由县级劳动保障部门或社会保险机构认定其收入并出具证明。

3、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。

4、从事修鞋、缝纫、废品收购、家政服务、保洁、保绿以及公益性劳动等灵活就业人员的收入证明，由街道（乡、镇）民政部门或其他管理机构认定其收入并出具证明。

上述单位出具的收入证明，须加盖单位公章方才有效。

六、城市低保待遇申请与审批

(一) 城市低保待遇按照个人申请，社区居委会入户调查、初审、公示，街道办事处（乡、镇人民政府）审核，县级民政部门抽查、审批的程序办理。管理审批机关应当自接到申请人申请之日起的 30 个工作日内办结审批手续。城市低保申请家庭从批准之日的下月起享受城市居民最低生活保障待遇。

(二) 城市低保待遇的申请应以家庭为单位，由户主通

过户籍所在地社区居委会向街道办事处（乡、镇人民政府）提出书面申请，填写《河南省城市居民最低生活保障申请表》，并根据家庭成员实际情况，提供以下材料或复印件：

1、居民户口簿、居民身份证、结婚证、离婚证（或法院判决书）、收养证或其他证明其家庭成员身份关系的证明；

2、残疾证、劳动能力状况证明、学生证（或入学通知书）、优抚对象证明、下岗证、离（退）休证、就业登记证明、养老保险证明、失业保险证明；

3、法定赡养（扶养、抚养）人家庭成员收入证明、有劳动能力家庭成员的收入状况证明、下岗职工基本生活费证明、企业职工遗属生活补助费证明；

4、拆迁协议、归侨生活补助费证明、领取一次性补偿金的数额及用途证明；

5、有关裁决、判决、协议及其他相关材料等。

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。

（三）特殊户型的申请与救助。

1、空挂户（人户分离）。无正当理由不在户口所在地居住的，一般不予办理最低生活保障；在申请最低生活保障时，户籍与居住地统一后再给予办理。确有特殊原因，造成户籍与居住地不统一的，申请最低生活保障时，居住地社区居委会应按照户籍地社区居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。

2、混合户。在城市定居，本市城镇居民户口与农村居民户口（含外地户口）混合的家庭，家庭月人均收入达不到城市低保标准的，只对具有本市城镇居民户口的人员实行城市居民最低生活保障。

3、挂靠户（一本多户）。本市城镇居民户口，因无固定住所，户口挂靠在他入户下的家庭，按各自家庭分别计算家庭收入，月人均收入达不到城市低保标准的，对其实施城市最低生活保障。

4、未成年的或不能独立生活的子女与父母分立户口的，在申请救助时，必须由父母提出申请，父母为农村居民户口的，由居住地社区居委会提出申请，随父母家庭收入计算。

5、达到法定结婚年龄（男22周岁，女20周岁）未婚无劳动能力的子女与父母共同生活，原则上将达到法定结婚年龄未婚无劳动能力的子女与父母分开计算家庭收入，子女申请低保，父母的收入不计算；父母申请低保，应计算子女的赡养费（子女也享受低保的，可视为无赡养能力）。

未设立社区居委会的地方，城市居民直接向街道办事处（乡、镇人民政府）申请城市低保待遇，由街道办事处（乡、镇人民政府）负责调查核实并上报。

（四）社区居委会受理申请后，应在7个工作日内完成对申请人家庭收入及生活状况等的入户调查工作。入户调查工作人员至少2人，并填写《城市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。

建立公示制度。经社区居委会初步审查，对符合城市低保条件的，予以张榜公示（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3个工作日。公示无异议的，由社区居委会签署意见并上报街道办事处（乡、镇人民政府）；公示有异议的，经核实不符合低保条件，应告知申请人，并说明理由。

（五）街道办事处（乡、镇人民政府）应在10个工作日内完成审查工作。认为符合条件的，由街道办事处（乡、镇人民政府）签署意见并盖章后，将申请材料上报县级民政部门；认为不符合条件的，以书面形式通知申请人，并说明理由。

（六）县级民政部门应在7个工作日内完成入户抽查、审批工作。对拟批准享受城市低保待遇的对象，由街道办事处（乡、镇人民政府）通知社区居委会再次张榜公示。公示3个工作日后无异议的，由县级民政部门批准为城市低保对象，发放省民政部门统一印制的《河南省城市居民最低生活保障证》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，应及时告知申请对象，并说明理由。

（七）申请人对社区核查家庭收入有异议的，可直接向街道办事处（乡、镇人民政府）或者县级民政部门提出。街道办事处（乡、镇人民政府）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。

申请人对于社区居委会初审结果有异议的，可以直接向街道办事处（乡、镇人民政府）提出申请，街道办事处（乡、镇人民政府）低保工作人员应再次进行入户调查。经核审认为符合条件的，再次公示。经核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低保条件的，街道办事处（乡、镇人民政府）应告知申请人，并说明理由。

七、城市低保对象管理

（一）低保对象在同一县级行政区域内进行户籍迁移的，持迁出地街道办事处（乡、镇人民政府）出具的低保证明，到迁入地街道办事处（乡、镇人民政府）办理低保管理关系变更手续，不再重新履行申请、审批程序。在不同县级行政区域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）城市低保金应采用货币形式和社会化发放办法，由县级民政部门委托金融机构按月足额发放。

对于行动不便的低保对象，可由街道办事处（乡、镇人民政府）派专人上门发放城市低保金。

（三）鼓励就业年龄内有劳动能力但尚未就业的城市居民，在享受城市低保待遇期间，求职就业或参加职业技能培

训。半年内无正当理由两次拒绝接受有关部门就业介绍或职业技能培训的，按照审批程序，取消其本人低保待遇。

就业年龄内有劳动能力但尚未就业的城市居民，在享受城市低保待遇期间，应参加其所在社区居委会组织的公益性劳动。无正当理由半年内两次拒绝参加公益性劳动的，按照审批程序，取消其本人低保待遇。

“三无”人员、60周岁(含60周岁)以上老年人、丧失劳动能力的残疾人、危重病人、在校学生和县级民政部门认定的其他城市低保对象，管理审批机关不得要求其参加公益性劳动。

不得安排城市低保对象参加非公益性劳动。

(四)城市低保对象实行分类管理、定期入户调查制度。各地应按人员构成情况分类建档，将城市低保对象分为A、B、C三类，定期复核。A类对象为长期重点保障户，即：无劳动能力、无经济来源、无法定的赡养人、抚(扶)养人的“三无”家庭；B类对象为长期保障户，即：家庭成员虽然有一定的劳动能力，但能力较差，生活状况短时间内不会有很大变化，需要长期享受城市低保待遇的家庭；C类对象为短期保障户，即：虽符合低保条件，但就业能力较强，一旦找到工作，家庭收入就高出低保标准。对A类家庭，每年复核一次；对B类家庭，每半年复核一次；对C类家庭，每季度复核一次。

(五)城市低保实行保障对象有进有出、补差金额有升

有降的动态管理机制，做到定期复查、及时调整。管理审批机关应及时将符合城市低保条件的申请人纳入城市低保范围。

低保对象在家庭人口或收入情况发生变化时，应当在变化后1个月内，通过社区居委会向街道办事处（乡、镇人民政府）申报，按程序办理停发、减发或增发城市低保金手续。不再符合低保条件的，管理审批机关应及时办理取消低保待遇手续，同时告知当事人，并说明理由。

（六）建立城市低保“渐退”机制，对积极就业并及时申报退出城市低保的家庭，从家庭收入已达到或超过当地低保标准下月起，管理审批机关按照其原来享受的城市低保补助水平，续发3个月低保金。

（七）城市低保工作实行信息化管理。管理审批机关应当建立、健全低保对象档案和计算机网络管理系统。

街道办事处（乡、镇人民政府）、社区居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。

县级民政部门和街道办事处（乡、镇人民政府）、社区居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。

县级民政部门负责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；街道办事处（乡、镇人民政府）负责保管的低保档案包括评审花名册、

评审记录、发放名册等；社区居委会负责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。

八、城市低保资金管理

(一) 城市低保资金来源包括。

- 1、本级财政预算安排的资金；
- 2、上级财政补助的资金；
- 3、其他资金。

(二) 城市低保所需资金，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。县级财政部门应在“社会保障基金财政专户”下设立“城市居民最低生活保障资金”分户，用于城市低保资金收支的管理与核算。

在每年年底前，各级民政部门应根据本年度城市低保对象人数及资金发放情况，编制下年度城市低保资金预算方案报同级财政部门审核后，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，经同级财政部门审核，按法定程序报经批准后执行。

本年度城市低保资金有结余的，结转下年度使用，并向财政部门报送城市低保资金使用情况，编制年终决算。

(三) 城市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。县级民政部门按照城市低保实际人数和所需金额，应于每月月底前编制下个月资金支出计划，报同级财政部门审核。财政部门在对同级民政部门报送的资金支出计划

审核后，根据月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城市低保对象名册和补助金额，按时足额将低保金发放到城市低保对象个人帐户。

（四）城市低保工作所需业务经费，按照保障工作需要的原则，在部门预算中统一编制，报同级财政部门统筹安排。业务经费主要用于低保核查、建档、证件表格印制、培训、信息系统建设、低保协管员工资和低保工作日常管理等方面的开支。

（五）从事城市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，擅自改变城市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，影响城市居民最低生活保障制度正常进行的。

（六）享受城市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：

1. 采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取享受城市低保待遇的；
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，继续享受城市低保待遇的。

九、城市低保工作监督与检查

(一) 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、低保对象等情况，接受社会监督。

(二) 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、举报、投诉。对群众反映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) 县(市、区)民政部门应加强城市低保资金的管理。财政、审计、监察等部门应跟踪监督、审计城市低保资金使用情况。

本规范自 2010 年 7 月 1 日起施行。