

开展刚性支出困难家庭认定工作 推动形成梯度救助格局

王超群

民政部印发《刚性支出困难家庭认定办法》（以下简称《办法》），从国家层面规范了刚性支出困难家庭认定工作，对于健全完善分层分类社会救助体系，形成梯度救助格局具有重要意义。

长期以来，我国最低生活保障、特困人员救助供养等传统社会救助制度重点瞄准收入型困难群众。由于医疗、教育和残疾康复等刚性支出的快速增长，不少居民家庭虽然人均收入高于低保标准，但是实际生活水平较低。为了解决刚性支出困难家庭的救助需求，2020年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，对刚性支出困难家庭救助工作提出原则性要求。2023年国务院办公厅转发民政部等单位《关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见》，将刚性支出困难家庭成员作为六类低收入人口中的一类，纳入救助帮扶范围。

为落实党中央、国务院决策部署，进一步健全完善分层分类社会救助体系，民政部在系统总结近年来各地实践探索的基础上制定了《办法》，在以下几个方面对我国刚性支出困难家庭认定工作提出了指导意见。

一是阐明了基本原则和部门职责。刚性支出困难家庭认定工作遵循属地负责、因地制宜、公平公正、便民利民的原则。县级人民政府民政部门负责刚性支出困难家庭认定工作，并接受上级人民政府民政部门的指导、监督。需要说明的是，县级民政部门负责认定工作，离

不开乡镇（街道）、村（社区）工作人员配合开展入户调查等相关工作，具体操作可参照低保等制度的认定流程。

二是设置了认定条件。第一，刚性支出困难家庭不能是低保、特困和低保边缘家庭等在册社会救助对象。第二，家庭人均收入低于上年度当地居民人均可支配收入，使得这类家庭具备了资格条件，大大拓展了潜在救助对象的范围。第三，家庭财产状况符合当地相关规定，家庭财产状况条件可以参照低保边缘家庭的认定条件或者适当放宽，目的也是拓展潜在救助对象范围。第四，提出申请前十二个月家庭刚性支出总额占家庭总收入比例超出当地规定。这是借鉴了世界卫生组织提出的“灾难性卫生支出”的界定方法，使用相对比例法来确定救助对象。《办法》虽未对刚性支出总额占家庭总收入比例作出统一规范，但明确要求各地应当根据实际，科学合理设定刚性支出总额占比条件。第五，县级以上地方人民政府规定的其他条件。

三是明确了刚性支出的范围。《办法》规定，刚性支出包括生活支出、医疗支出、教育支出、残疾康复支出以及其他支出等五大类支出。其中，生活支出指共同生活家庭成员为维持基本生活而发生的支出，包括必要的衣、食、住、行、用等费用支出。这意味着，各地可以适当提高刚性支出总额占家庭总收入的比例。医疗支出是指共同生活家庭成员在定点医疗机构就医就诊发生的，经基本医疗保险、大病保险、医疗救助、补充医疗保险、商业健康保险等支付后，由个人负担的符合规定的门诊和住院费用，原则上依据有效票据认定。教育支出是指共同生活家庭成员在幼儿园阶段，或者实施学历教育的全日制

普通本科高等学校、高等职业学校、高等专科学校、中等职业学校、普通高中、初中和小学阶段，个人负担的保教费或者学费、住宿费，原则上按照就读幼儿园、学校所在地的教育主管部门提供的同类公办幼儿园、学校收费标准认定。残疾康复支出是指共同生活家庭成员中的残疾人接受基本康复训练、辅助器具适配等残疾人基本康复服务，扣除政府补助、商业保险赔付费用等部分后，由个人负担的费用，原则上依据有效票据认定。其他支出是由县级人民政府民政部门根据实际情况另外认定的支出。

四是规范了认定流程。申请认定刚性支出困难家庭，应当以家庭为单位由一名共同生活家庭成员提出。经审核符合条件的，县级人民政府民政部门应当作出认定为刚性支出困难家庭的书面决定；不符合条件的，不予认定，县级人民政府民政部门应当书面告知结果并说明理由。县级人民政府民政部门应当自申请受理之日起三十个工作日内完成认定工作。存在人户分离或者家庭经济状况调查难度较大等特殊情况的，认定期限可以延长至四十五个工作日。对于情形复杂的，县级人民政府民政部门可以启动县级困难群众基本生活保障工作协调机制，通过“一事一议”方式集体研究决定。

五是确定了身份有效期。与低保制度实行动态管理不同，刚性支出困难家庭实行期满重新认定的方式，防止出现福利依赖，解决“纳入容易退出难”的问题。经审核认定为刚性支出困难家庭的，有效期一般不超过十二个月。有效期满后，需要继续认定为刚性支出困难家庭的，应当按照《办法》重新申请。同时，县级以上地方人民政府民

政部门应当在低收入人口动态监测信息平台中将刚性支出困难家庭单独标示，纳入常态化监测预警范围，并接受社会监督。

《办法》进一步明晰了分层分类社会救助体系。随着各地全面开展刚性支出困难家庭认定工作，并配套完善相应的社会救助政策，未来可以考虑逐步取消低保支出扣减规则，凡是家庭人均收入和资产符合低保标准的，纳入低保、低保边缘范围，其余人群符合刚性支出困难家庭认定条件的，可以根据实际困难类型获得相应专项救助，并通过临时救助阶段性保障其基本生活，从而进一步优化现行分层分类社会救助体系，提高制度运行效能，真正实现社会救助制度的提质扩围增效。

（本文来源：《中国社会报》2024年11月1日，作者系华中师范大学公共管理学院副教授）