

83号文件政策解读

民政部 社会救助司 钟一涵

2022.11.17

83号文件政策解读



手写体：主观表述

印刷体：客观引用



民政部 中央农村工作领导小组办公室 财政部 国家乡村振兴局
关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的通知

民发〔2022〕83号

2022年10月20日印发

83号文件政策解读 - 出台背景

- 贯彻落实2022年8月18日国务院常务会议精神
- 及时将符合条件的困难群众纳入社会救助范围，巩固拓展脱贫攻坚兜底保障成果，实现低保等社会救助**扩围增效**，切实兜住、兜准、兜好困难群众基本生活底线。



1. 低保人数快速下降

2. 审计、纪委问责压力

3. 制度设计不合理，执行不规范、机制不健全

83号文件政策解读 - 出台背景

1. 低保人数快速下降

从7000万到4000万，仅占全国人口的2.8%（城市1.1%，农村4.3%）

“低保是基本面，是大盘”

2. 审计、纪委问责压力

制度设计僵化，把自己“套进去”

3. 制度设计不合理，执行不规范、机制不健全

限制性条件、保人不保户、易地搬迁与低保衔接、公示公布没有落实到位、异地申请低保等等

83号文件政策解读 - 出台背景

3月开始起草

7月内蒙古乌兰察布召开座谈会

数次征求相关部门意见

公开征求社会意见

10月20日联合中央农办、财政部、乡村振兴局共同印发

83号文件政策解读 - 出台背景

10月20日联合中央农办、财政部、乡村振兴局共同印发

- 提出要求

- 规范执行

- 解决问题

- 尽可能的留有余地，保护基层干部的积极性

- 规划方向

- 低保往哪里走？社会救助保什么人？

理想很丰满VS现实很骨感

83号文件政策解读 - 出台背景

10月20日联合中央农办、财政部、乡村振兴局共同印发

- 提出要求

- 规范执行

- 解决问题

- 尽可能的留有余地，保护基层干部的积极性

- 规划方向

- 低保往哪里走？社会救助保什么人？

理想终将照进现实

民政部 中央农村工作领导小组办公室 财政部 国家乡村振兴局
关于进一步做好最低生活保障等社会救助兜底保障工作的通知

民发〔2022〕83号

- 一、加大低保扩围增效工作力度
- 二、进一步加强急难临时救助
- 三、健全完善工作机制
- 四、优化规范办理流程
- 五、落实保障措施

83号文件政策解读

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

(二) 完善低保家庭经济状况评估认定

(三) 落实低保渐退政策

(四) 细化低保边缘家庭认定条件

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

落实最低生活保障审核确认相关法规文件对低保条件的有关规定，在综合考虑申请家庭收入、财产状况等的基础上，做好低保审核确认工作。不得随意附加非必要限制性条件，不得以**特定职业、特殊身份**等为由，或者**未经家庭经济状况调查核实直接认定**申请家庭**符合或者不符合**条件。→ 只有程序完整、才能结果合法

重病重残、信访维稳、优抚对象、
高龄老人、妇女儿童等

公务员、公职人员等

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

特定职业：公务员、公职人员等

公民权利
不能职业歧视

特殊身份：重病重残、信访维稳、优抚对象、高龄老人、妇女儿童等

救助定位：“经济困难”群体，更关注资金利用效率和结果公平

核心原则：充分把握“经济困难”的定义权和解释权

福利定位
更关注受益面
和给付公平

对象认定：与家庭经济状况直接挂钩
与困难类型和程度适当挂钩
与身份、职业、行为不挂钩

家庭是社会基本单元，整体符合条件不得仅保障部分成员，否则为“漏保”

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

采取“劳动力系数”等方式核算申请家庭收入的，要客观考虑家庭成员实际情况，对确实难以就业或者较长时间无法获得收入的，根据家庭实际困难情况综合判断是否纳入低保范围。

劳动力系数：部分地区根据申请对象的年龄、健康状况、就业能力等计算得出系数，用公式推算其收入（虚拟收入）

好处：简单好操作，一定程度防止“养懒汉”，与社会观感接近

坏处：偏离实际，失业者有漏保风险

保的总是
那些人

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

弹性条款

(一) 规范完善低保准入条件

采取“劳动力系数”等方式核算申请家庭收入的，要客观考虑家庭成员实际情况，**对确实难以就业或者较长时间无法获得收入的，根据家庭实际困难情况综合判断是否纳入低保范围。**

劳动力系数：部分地区根据申请对象的年龄、健康状况、就业能力等计算得出系数，用公式推算其收入（虚拟收入）

好处：简单好操作，一定程度防止“养懒汉”，与社会观感接近

坏处：偏离实际，失业者有漏保风险

保的总是那些人

劳动力系数：不提倡、不否定，要突破、要改进，有容量、有温情
困难是多种多样的，不幸的家庭各有各的不幸

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

成年无业重度残疾人可以参照“单人户”提出低保申请。

关键词：成年（年满18周岁）无业（无法取得就业收入）重度（参照确认办法）

单人户：不与共同生活的其他家庭成员计算共同收入和财产

需核算：提出申请≠获得低保，仍要计算本人的收入和财产

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

依靠兄弟姐妹或者60周岁及以上老年人**供养**的成年无业重度残疾人，在评估认定其家庭经济状况时，兄弟姐妹或者60周岁及以上老年人给付的供养费用，可以视情适当豁免，符合条件的，纳入低保范围。

供养：法定赡养、抚养、扶养义务和非法定的亲情照护

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

依靠兄弟姐妹或者60周岁及以上老年人**供养**的成年无业重度残疾人，在评估认定其家庭经济状况时，**兄弟姐妹或者60周岁及以上老年人给付的供养费用**，可以视情适当豁免，符合条件的，纳入低保范围。

供养：法定赡养、抚养、扶养义务和非法定的亲情照护
费用：法定义务给不给都要算，非法定义务不给不能算

民 法 典	
	第五编
	婚姻家庭
	第三章
	家庭关系
	1055条至1075条

赡养（晚辈对长辈）抚养（长辈对晚辈）扶养（平辈之间）
非法条规定的近亲属均无法定义务，不能强制核算

【只摘录了主要条款，建议系统阅读理解，不再具体解释阐述】

民 法 典	
	第五编
	婚姻家庭
	第三章
	家庭关系
	1055条至1075条

思考：配偶无业重残能否单独申请核算？单独申请核算时如何切割共有收入财产？

第一千零五十九条 夫妻有相互扶养的义务。
需要扶养的一方，在另一方不履行扶养义务时，有要求其给付扶养费的权利。

第一千零六十七条 父母不履行抚养义务的，未成年子女或者不能独立生活的成年子女，有要求父母给付扶养费的权利。
成年子女不履行赡养义务的，缺乏劳动能力或者生活困难的父母，有要求成年子女给付赡养费的权利。

第一千零七十四条 有负担能力的祖父母、外祖父母，对于父母已经死亡或者父母无力抚养的未成年孙子女、外孙子女，有抚养的义务。
有负担能力的孙子女、外孙子女，对于子女已经死亡或者子女无力赡养的祖父母、外祖父母，有赡养的义务

第一千零七十五条 有负担能力的兄、姐，对于父母已经死亡或者父母无力抚养的未成年弟、妹，有扶养的义务。
由兄、姐扶养长大的有负担能力的弟、妹，对于缺乏劳动能力又缺乏生活来源的兄、姐，有扶养的义务。

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

依靠兄弟姐妹或者60周岁及以上老年人**供养**的成年无业重度残疾人，在评估认定其家庭经济状况时，**兄弟姐妹或者60周岁及以上老年人给付的供养费用**，可以**视情适当豁免**，符合条件的，纳入低保范围。

供养：法定赡养、抚养、扶养义务和非法定的亲情照护
费用：法定义务给不给都要算，非法定义务不给不能算
豁免：细化适用情形，给予基层主动，把握不同程度

民 法 典	
	第五编
	婚姻家庭
	第三章
	家庭关系
	1055条至1075条

83号文件政策解读 - 扩围增效

法定赡养、抚养、扶养费用的核算：

做法：先核算义务人收入财产，再用公式推算应给付费用

好处：有章可依，便于计算

坏处：法理依据不足、推算依据不足、结果偏离实际

建议：

1. 有法律效力的判决、裁决、协议应当按照文书执行
2. 只计算基本生活费用，可以设置上限，避免过度计算
3. 默认执行较小固定额度（如个税），条件好的再个别核算
4. 无能力需自证且授权核对
5. 有能力不履行，可先推算再豁免，不能子女和政府都不管

用好“豁免”工具，管好我们以前想管管不了的困难人群

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

成年重度残疾人的政策衔接

1. 核算后家庭整体符合低保条件，全家纳入保障
2. 核算后家庭整体符合低保边缘条件，本人单独保障
3. 核算后家庭整体超过低保边缘条件，本人单独申请



83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

(二) 完善低保家庭经济状况评估认定

(三) 落实低保渐退政策

(四) 细化低保边缘家庭认定条件

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

条件：约束性前提因素

方法：系统性解决方案

(二) 完善低保家庭经济状况评估认定

刚性支出扣减

合理设置低保家庭财产状况**认定条件**，并随经济社会发展逐步调整。健全完善低保家庭经济状况**评估认定方法**，**综合考量**家庭财产市值、实际营收情况以及其家庭**实际生活状况**等，**实事求是**地予以认定。

困难！

社会伦理、朴素认知

如名下财产非实际占有或没有收益的
有市场主体登记但经营亏损或停业的

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(二) 完善低保家庭经济状况评估认定

鼓励各地在申请环节实行证明事项告知承诺制，以书面形式将证明义务、证明内容等一次性告知申请人，申请人书面承诺已经符合告知的相关要求，可不再索要有关证明，直接开展家庭经济状况调查、审核确认等工作。

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(二) 完善低保家庭经济状况评估认定

告知承诺制

1. 原则：鼓励积极探索，不作强制要求
2. 重点：隐性、异地、难以查实的经济状况和家庭情况
3. 后续：依然要进行经济状况核查，与失信惩戒措施配合
4. 意义：减少繁琐证明、提高认定效率、降低行政成本、完整履行程序、及时救助特例、鼓励诚实守信，与尽职免责规定配合

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

(二) 完善低保家庭经济状况评估认定

(三) 落实低保渐退政策

(四) 细化低保边缘家庭认定条件

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

原则对应例外
逐步调整、适当细化

(三) 落实低保渐退政策

鼓励具备就业能力的低保家庭成员积极就业，对就业后家庭人均收入超过当地低保标准的低保家庭，可给予原则上不超过6个月的渐退期。低保家庭成员死亡后，应当自其死亡之日起3个月内对其家庭状况进行核查，并办理完成低保金增发、减发、停发等相关手续。

弹性容错条款，保护经办人员
异地管理对象，注意回访周期
故意超期瞒报，配合惩戒措施

鼓励进一步细化，避免检查审计误读
明确重新核算调整期仍按原标准发放

83号文件政策解读 - 扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(一) 规范完善低保准入条件

(二) 完善低保家庭经济状况评估认定

(三) 落实低保渐退政策

(四) 细化低保边缘家庭认定条件

83号文件政策解读-扩围增效

一、加大低保扩围增效工作力度

(四) 细化低保边缘家庭认定条件

低保边缘家庭一般指不符合低保条件，家庭人均收入低于当地1.5倍低保标准，且财产状况符合相关规定的家庭。**鼓励各地制定低保边缘家庭财产状况认定标准。**低保边缘家庭中的重残人员、重病患者等特殊困难人员，经本人申请，可参照“单人户”纳入低保范围。

低保边缘家庭财产条件普遍与低保对象相同，按经济状况应适当高于

二、进一步加强急难临时救助

- (一) 加强对生活困难未参保失业人员的临时救助
- (二) 加强对其他基本生活陷入困境群众的临时救助

二、进一步加强急难临时救助

老政策
新热点

(一) 加强对生活困难未参保失业人员的临时救助。

对受疫情影响无法返岗复工、连续3个月无收入来源，生活困难且失业保险政策无法覆盖的农民工等未参保失业人员，未纳入低保范围的，经本人申请，由务工地或者经常居住地发放一次性临时救助金。各地民政部门要加强临时救助与就业政策、失业保险的政策衔接，帮助有劳动能力的临时遇困人员渡过难关。

二、进一步加强急难临时救助

敏感群体
适当倾斜

(二) 加强对其他基本生活陷入困境群众的临时救助。

及时将受疫情影响暂未就业、基本生活面临困难的大学生，以及其他因疫情导致基本生活陷入临时困境的家庭或者个人纳入临时救助范围。加强临时救助与受灾人员救助政策的衔接，对经过应急期救助、过渡期生活救助后基本生活仍有较大困难的受灾群众，及时给予临时救助，防止因灾返贫。

三、健全完善工作机制

(一) 建立易地搬迁与低保工作衔接机制

(二) 加强社会救助家庭经济状况核对机制建设

(三) 健全低收入人口动态监测和分层分类救助帮扶机制

三、健全完善工作机制

（一）建立易地搬迁与低保工作衔接机制

加强摸排统计，做好迁入地、迁出地政策衔接，根据实际情况及时调整变更低保类别、低保标准、补助水平，防止困难群众因易地搬迁造成漏保或者重复纳入低保。

巩固脱贫成果后评估的关注点、风险点

三、健全完善工作机制

（一）建立易地搬迁与低保工作衔接机制

（二）加强社会救助家庭经济状况核对机制建设

（三）健全低收入人口动态监测和分层分类救助帮扶机制

83号文件政策解读 - 完善机制

三、健全完善工作机制

核对项目并非多多益善，够用就行

(二) 加强社会救助家庭经济状况核对机制建设

完善社会救助家庭经济状况核对项目，加快实现民政系统内部涉及婚姻、殡葬等信息互通共享；加大与相关部门沟通协调力度，推动不动产登记、银行存款、公积金养老金缴纳、市场主体登记、死亡等信息比对；完善异地协同查询核对机制，及时办理其他省份发来的核对请求。

常住地办理低保是发展方向，核对要全国一盘棋
加强协作，简化手续、设定时限，强化沟通

民政部关于进一步健全完善社会救助家庭经济状况核对机制的意见
(民发〔2022〕88号)

三、健全完善工作机制

（一）建立易地搬迁与低保工作衔接机制

（二）加强社会救助家庭经济状况核对机制建设

（三）健全低收入人口动态监测和分层分类救助帮扶机制

三、健全完善工作机制

(三) 健全低收入人口动态监测和分层分类救助帮扶机制

拓展全国低收入人口动态监测信息平台应用，完善低收入人口

预警指标，通过数据交叉比对、关联分析和综合评估，**筛查**存在风险的低收入人口，及时**查访核实、实施救助帮扶**。

明年工作重点

仍需履行申请审核确认程序，并非直接救助

通过指标初筛

主动发现，协助申请

主动发现是提升经办服务的措施，不是申请方式，不能与依申请并列

三、健全完善工作机制

（三）健全低收入人口动态监测和分层分类救助帮扶机制

加强与乡村振兴部门的信息共享，健全低收入人口动态监测信息平台与防止返贫动态监测数据对接机制，每季度或者每半年开展一次数据比对筛查，动态掌握未纳入社会救助范围的防止返贫监测对象情况。

阶段性任务：巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接的重要体现

三、健全完善工作机制

（三）健全低收入人口动态监测和分层分类救助帮扶机制

各级民政部门在保障好救助对象基本生活的同时，要根据困难群众实际需求，及时将求助信息推送至相关部门，由相关部门根据职责提供其他专项社会救助或者帮扶，形成救助帮扶合力。

十部委即将联合发文，阶段性任务后的常态化体系建设

四、优化规范办理流程

(一) 明确办理期限

(二) 落实公示、公布制度

(三) 优化非本地户籍人员救助申请程序

83号文件政策解读 - 优化流程

四、优化规范办理流程

也不要一味求快！

急难情况给予临时救助

长期基础制度需要审慎

(一) 明确办理期限

细化规定，提高效率

各地要明确低保审核确认的办理期限，包括启动家庭经济状况调查、启动信息核对、乡镇人民政府（街道办事处）提出初审意见、县级人民政府民政部门审核确认等各环节的具体办理期限。低保审核确认工作应当自受理之日起30个工作日之内完成；审核确认权限下放到乡镇人民政府（街道办事处）的，应当自受理之日起20个工作日之内完成。发生公示有异议、人户分离、异地申办或者家庭经济状况调查难度较大等特殊情况的，可以延长至45个工作日。

权限下放减少了程序环节，缩短了县级批量确认的等待时间，理应提速
复杂情况无论下放与否均可延长至45个工作日，确保认定准确

四、优化规范办理流程

(一) 明确办理期限

(二) 落实公示、公布制度

(三) 优化非本地户籍人员救助申请程序

83号文件政策解读 - 优化流程

争议对象经评议或复审后重新作出审核意见应当再次公示

四、优化规范办理流程

目的：对政府行政行为的监督

内容：拟确认结果（符合或不符合）

时限：含节假日（非工作日）

（二）落实公示、公布制度

乡镇人民政府（街道办事处）经调查核实提出的**初审意见**，应在申请家庭所在村（社区）进行为期**7天的公示**。低保审核确认完毕后，申请人姓名、家庭成员数量、保障金额等信息应当在低保家庭所在村（社区）**公布**。信息公示、公布应当依法保护个人隐私，**不得公开无关信息**。

公布确认结果，长期不间断告知

具体的财产、健康、家庭状况
详细的住址、电话等联系方式

四、优化规范办理流程

(一) 明确办理期限

(二) 落实公示、公布制度

(三) 优化非本地户籍人员救助申请程序

四、优化规范办理流程

（三）优化非本地户籍人员救助申请程序

共同生活的家庭成员户籍所在地不在同一省（自治区、直辖市）的，可以由其中一个户籍所在地与经常居住地一致的家庭成员向其户籍所在地提出低保申请或者低保边缘家庭认定申请；共同生活的家庭成员户籍所在地与经常居住地均不一致的，可由任一家庭成员向其户籍所在地提出申请。有条件的地区可以有序推进持有居住证人员在居住地提出低保申请或者低保边缘家庭认定申请。健全完善临时救助制度，全面推行由急难发生地直接实施救助，为临时遇困群众救急解难。

↓
低保边缘家庭与低保对象适用同样的异地受理规定

↓
首次提出全面推行

83号文件政策解读 - 优化流程

四、优化规范办理流程

(三) 优化非本地户籍人员救助申请程序

概念辨析：对象、人口、低收入人口

低保对象 VS 低保边缘人口

低保对象：制度的目标群体

低保边缘人口：低保边缘不是一项救助制度，是低保对象边缘的群体

低保边缘人口 VS 低保边缘家庭：低保边缘人口组成的即是低保边缘家庭

特困人员 + 低保对象 + 低保边缘人口 + 支出型困难人口 + 防止返贫监测对象 = 低收入人口

特困人员 + 低保家庭 + 低保边缘家庭 + 支出型困难家庭 + 防止返贫监测对象 = 低收入家庭

83号文件政策解读

五、落实保障措施

- (一) 加强组织领导
- (二) 强化资金保障
- (三) 加强监督检查
- (四) 加强能力建设

请读原文不赘述

(五) 加强社会救助信用体系建设

83号文件政策解读 - 保障措施

五、落实保障措施

(五) 加强社会救助信用体系建设

守信激励+失信惩戒

加强社会救助领域信用管理，引导鼓励社会救助对象诚信申报。强化申请或者已经获得低保家庭的如实申报义务。申请人要按规定如实申报家庭人口、收入、财产等状况。低保家庭的人口、收入和财产状况发生变化的，家庭成员要及时告知乡镇人民政府（街道办事处）。低保家庭的人口、收入和财产状况发生重大变化超过3个月未主动告知的，县级民政部门或者乡镇人民政府（街道办事处）可以进行批评教育。

需要重新做书确认结果的情形

口头指出、承认错误，可以记录，不要公开
注意区别：警告和通报批评属于行政处罚

五、落实保障措施

(五) 加强社会救助信用体系建设

对于发现条件不符合的，要决定**停止低保**；对采取虚报、隐瞒、伪造等手段骗取低保的，要决定**停止低保**，**责令退回**非法获取的低保金，并依法追究**法律责任**。

一般情况只停发不追缴

对违法行为既停止又纠正

情节恶劣的可处骗取金额1-3倍罚款

行政处罚一般只能县级民政部门实施

涉嫌犯罪等其他法律责任应当移送司法机关

再敲黑板!

83号文件的核心要义

扩围增效 减压尽责



政策解读部分结束

不成熟的小建议

不成熟的小建议

如何在服务好对象的同时保护自己？

“框框”越死回旋余地越小，保留适度的弹性和自由裁量权，避免两难
如明确复杂情况按“有利对象”原则执行并配套免责条款

充分运用“经济困难”的定义权和解释权，善于用规则解决性质问题

如收入财产条件的定义、调整、豁免、扣减

家里有没有其他困难（重病、重残、就学）

出文件时尝试换个角度表述，如自死亡之日起多发1-2个月低保金

不要试图解决低保制度以外的问题，鼓励对象通过法律途径维护权益

一点思考与感悟

低保人数为什么会下降？

资金、审计、执行规范、救助体系的健全

收入型贫困的减少

制度定位是否要向多维贫困转变？

刚性支出扣减与支出型贫困的关系

回到初心：保障最困难的人群的基本生活

定义“最困难的人群”，实现共同富裕

关注弱势群体

关注实际困难

勇于担当

勤于思考

善于交流

感谢!

the end