

淮南市人民政府关于进一步 健全特困人员救助供养制度的实施意见

淮府〔2017〕71号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实《安徽省人民政府关于进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》（皖政〔2016〕102号）精神，切实保障城乡特困人员基本生活，结合我市实际，现提出如下实施意见。

一、总体要求

以党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神为指导，认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话特别是视察安徽重要讲话精神，按照党中央、国务院决策部署，以解决城乡特困人员突出困难、满足城乡特困人员基本需求为目标，坚持政府主导，发挥社会力量作用，坚持托底供养、属地管理、城乡统筹、适度保障、社会参与的基本原则，在全市建立城乡统筹、政策衔接、运行规范、与经济社会发展水平相适应的特困人员救助供养制度，将符合条件特困人员全部纳入救助供养范围，切实维护其基本生活权益。

二、主要内容

(一) 对象范围。

具有我市户籍的城乡老年人、残疾人、未满 16 周岁的未成年人，同时无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力的，享受特困人员救助供养待遇。

1. 符合下列情形之一的，应当认定为无劳动能力：

- (1) 60 周岁以上的老年人；
- (2) 未满 16 周岁的未成年人；
- (3) 残疾等级为一、二级的智力、精神残疾人，残疾等级为一级的肢体残疾人；
- (4) 市、县（区）人民政府规定的其他情形。

2. 收入总和低于我市最低生活保障标准，且财产符合特困人员财产状况规定的，应当认定为无生活来源。

(1) 收入包括工资性收入、经营净收入、财产净收入、转移净收入等各类收入，不包括计划生育特别扶助金、优抚对象所享受的抚恤优待金、城乡居民基本养老保险中的基础养老金、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴等社会福利补贴。

(2) 特困人员财产状况是指申请人拥有的全部动产和不动产。主要包括现金、存款及有价证券、机动车辆（残疾人

功能性补偿代步机动车辆除外)、船舶、房屋、债权、其他财产。

3. 法定义务人符合下列情形之一的，应当认定为无履行义务能力：

(1) 具备特困人员条件的；

(2) 60 周岁以上或者重度残疾的最低生活保障对象，且财产符合特困人员财产状况规定的；

(3) 无民事行为能力、被宣告失踪、或者在监狱服刑的人员，且财产符合特困人员财产状况规定的；

(4) 市、县（区）人民政府规定的其他情形。

4. 有下列情形之一的，不能申请特困人员救助供养：

(1) 拥有大中型、小型汽车（不含残疾人功能性补偿代步机动车辆）的；

(2) 现金资产（含储蓄存款及利息）和持有有价证券等金融资产（含家庭拥有的高档收藏品）总价值超过我市月低保标准 24 倍的；

(3) 通过离婚、赠与等形式放弃或转让应得财产份额，或放弃应得赡养费、抚养费、扶养费等经济利益的；

(4) 拥有经营性房屋或私有住房总计达到 2 套及以上的（人均住房面积低于当地平均水平的除外）；

(5) 市、县（区）人民政府规定的其他情形。

5. 未满 16 周岁的未成年人同时符合特困人员救助供养条件和孤儿认定条件的，应当纳入孤儿基本生活保障范围，不再认定为特困人员。

(二) 办理程序。

1. 申请程序。申请特困人员救助供养，由本人向户籍所在地的乡镇人民政府（街道办事处）提出书面申请。本人申请有困难的，可以委托村（居）民委员会或者他人代为提出申请。

申请材料主要包括本人有效身份证明，劳动能力、生活来源、财产状况以及赡养、抚养、扶养情况的书面声明，承诺所提供信息真实、完整的承诺书，残疾人还应当提供第二代《中华人民共和国残疾证》。

申请人应当履行授权核查家庭经济状况的相关手续。

乡镇人民政府（街道办事处）以及村（居）民委员会应当及时了解掌握辖区内居民的生活情况，发现符合特困人员救助供养条件的人员，应当告知其救助供养政策，对无民事行为能力等无法自主申请的，应当主动帮助其申请。

乡镇人民政府（街道办事处）应当对申请人或者其代理人提交的材料进行审查，材料齐备的，予以受理；材料不齐备的，应当一次性告知申请人或者其代理人补齐所有规定材料。

2. 审核程序。乡镇人民政府（街道办事处）应当通过入户调查、邻里访问、信函索证、群众评议、信息核查等方式，对申请人的收入状况、财产状况以及其他证明材料等进行调查核实，于20个工作日内提出初审意见。申请人及有关单位、组织或者个人应当配合调查，如实提供有关情况。

调查核实过程中，乡镇人民政府（街道办事处）可视情组织民主评议，在村（居）民委员会协助下，对申请人书面声明内容的真实性、完整性及调查核实结果的客观性进行评议。

乡镇人民政府（街道办事处）应当将审核意见及时在申请人所在村（社区）公示。公示期为7天。

公示期满无异议的，乡镇人民政府（街道办事处）应当将审核意见连同申请、调查核实、民主评议等相关材料报送县区民政部门审批。对公示有异议的，乡镇人民政府（街道办事处）应当重新组织调查核实，在20个工作日内提出审核意见，并重新公示。

3. 审批程序。县区民政部门应当全面审查乡镇人民政府（街道办事处）上报的调查材料和审核意见，全面实行申请人家庭经济状况核对，并按照不低于50%比例随机抽查核实，于20个工作日内作出审批决定。对符合救助供养条件的申请，县区民政部门应当及时予以批准，发给《特困人员救助供养

证》，建立救助供养档案，从批准之日下月起给予救助供养待遇，并通过乡镇人民政府（街道办事处）在申请人所在村（社区）公布。对不符合救助供养条件的申请，县区民政部门不予批准，并将理由通过乡镇人民政府（街道办事处）书面告知申请人。

4. 终止程序。特困人员有下列情形之一的，应当及时终止救助供养：

（1）死亡、被宣告失踪或者死亡；

（2）经过康复治疗恢复劳动能力或者年满 16 周岁且具有劳动能力；

（3）依法被判处刑罚，且在监狱服刑；

（4）收入和财产状况不再符合本办法规定；

（5）法定义务人具有了履行义务能力或者新增具有履行义务能力的法定义务人。

特困人员中的未成年人，满 16 周岁后仍在接受义务教育或者在普通高中、中等职业学校就读的，可继续享有救助供养待遇。

特困人员不再符合救助供养条件的，本人、村（居）民委员会或者供养服务机构应当及时告知乡镇人民政府（街道办事处），由乡镇人民政府（街道办事处）审核并报县区民政部门核准。

县区民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）在工作中发现特困人员不再符合救助供养条件的，应当及时办理终止救助供养手续。

对拟终止救助供养的特困人员，县区民政部门应当通过乡镇人民政府（街道办事处），在其所在村（社区）或者供养服务机构公示。公示期为7天。

公示期满无异议的，县区民政部门应当从下月起终止救助供养，核销《特困人员救助供养证》。对公示有异议的，县区民政部门应当组织调查核实，在20个工作日内作出是否终止救助供养决定，并重新公示。对决定终止救助供养的，应当通过乡镇人民政府（街道办事处）将终止理由书面告知当事人、村（居）民委员会或者其亲属。

终止救助供养后，符合最低生活保障或其他社会救助条件的，要及时纳入相应救助范围，确保其基本生活有保障。

特困人员救助供养实行动态管理，对救助供养对象实行随机复核、适时调整。加强特困人员救助供养档案管理，做到救助供养对象档案一人一档；县区民政部门负责基础信息数据库的日常管理。

（三）救助供养内容。

1. 提供基本生活条件。包括供给粮油、副食品、生活用燃料、服装、被褥等日常生活用品和零用钱。对分散供养对

象，通过现金发放的方式保障其基本生活开支，补助资金按月打卡发放至个人账户。对集中救助供养对象，可以通过现金或者粮油、副食品等实物的方式予以保障，现金补助统一拨付至供养服务机构账户，由供养服务机构统筹用于集中救助供养对象基本生活开支。鼓励供养服务机构通过开展生产经营等方式，改善救助供养对象生活条件。

2. 对生活不能自理人员给予照料。包括日常生活照料、住院期间的必要护理照料等基本服务。

3. 提供基本医疗保障。全额资助救助供养对象参加城乡居民基本医疗保险（含城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗，下同）。医疗救助对救助供养对象不设救助病种限制，取消起付线。经城乡居民基本医疗保险、大病保险和医疗救助等医疗保障制度支付后的政策范围内的医疗费用不足部分，由救助供养经费予以支持。

4. 办理丧葬事宜。对特困人员免费提供遗体接运、遗体存放、遗体火化、骨灰寄存四项殡葬基本公共服务。集中供养特困人员丧葬事宜由供养服务机构办理，分散供养特困人员由乡镇人民政府（街道办事处）委托村（居）民委员会或者其亲属办理。

5. 其他救助。对符合规定的住房困难的分散供养特困人员，通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴、农村危房

改造等方式给予住房救助。对在义务教育阶段就学的特困人员，给予教育救助；对在高中教育（含中等职业教育）、普通高等教育阶段就学的特困人员，根据实际情况给予适当教育救助。

（四）救助供养标准。

特困人员救助供养标准包括基本生活标准和照料护理标准。

1. 基本生活标准。特困人员基本生活标准为满足其基本生活所需、不低于上年度当地城乡居民人均消费性支出的60%，包括各级财政补助资金，救助供养对象领取的基础养老金、养老服务补贴、高龄津贴、承包土地收益、房屋租金等个人财产性收入。市政府每年公布年度特困人员基本生活标准，确定财政补助标准。

2. 照料护理标准。我市特困人员照料护理标准按照不低于基本生活标准的10%确定，集中供养对象标准可适当提高。具体标准由市民政部门会同财政部门，根据特困人员不能自理程度、救助供养形式等因素分类分档确定，体现差异性。

县区民政部门应当在乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会协助下，对特困人员生活自理能力进行评估，并根据评估结果，确定特困人员应当享受的照料护理标准档次。有条件的地方，可以委托第三方机构开展特困人员生活

自理能力评估。

特困人员生活自理能力，一般依据以下6项指标综合评估：

- (1) 自主吃饭；
- (2) 自主穿衣；
- (3) 自主上下床；
- (4) 自主如厕；
- (5) 室内自主行走；
- (6) 自主洗澡。

特困人员生活自理状况，6项指标全部达到的，可以视为具备生活自理能力；有3项以下（含3项）指标不能达到的，可以视为部分丧失生活自理能力；有4项以上（含4项）指标不能达到的，可以视为完全丧失生活自理能力。

特困人员生活自理能力发生变化的，村（居）民委员会或者供养服务机构应当通过乡镇人民政府（街道办事处）及时报告县区民政部门，县区民政部门应当自接到报告之日起10个工作日内组织复核评估，并根据评估结果及时调整特困人员生活自理能力认定类别。

鼓励各县区通过政府购买服务或探索建立照料护理保险等方式，采取市场化运作方式，为不能自理的供养对象提供必要的照料护理服务，其补贴标准按照招投标价格确定。

分散救助供养对象照料护理补助资金按月打卡发放至救助供养对象个人账户；通过委托亲友或村（居）民委员会、购买服务等方式为分散救助供养对象提供照料护理服务的，由县区民政部门会同财政部门，合理确定照料护理补助资金发放方式。集中救助供养对象照料护理补助资金统一拨付至供养服务机构账户，由供养服务机构统筹用于集中救助供养对象照料护理开支。

（五）救助供养形式。

特困人员救助供养分为分散供养和集中供养两种形式。

鼓励具备生活自理能力的特困人员在家分散供养。对分散供养的特困人员，经本人同意，乡镇人民政府（街道办事处）可委托其亲友或村（居）民委员会为其提供生活帮扶、日常看护、住院陪护等服务。积极推行政府购买服务，鼓励县区统一招标确定供养服务机构、专业社会组织（企业）等，为辖区内分散供养对象提供日常走访、生活照料、日常看护、住院陪护等服务。有条件的地方，可为分散供养的特困人员提供社区日间照料服务。

对完全或部分丧失生活自理能力的特困人员，优先为其提供集中供养服务。对需要集中供养的特困人员，由县区民政部门按照便于管理的原则，就近安排到相应的供养服务机构；未满 16 周岁的，安置到同级儿童福利机构。

（六）供养服务机构管理。

推进特困人员供养服务机构升级改造，重点强化供养服务机构护理功能。鼓励有条件的供养服务机构通过设置护理专区、提供护理床位等方式，完善护理服务功能，为供养对象提供多种形式的照料护理服务。

规范供养服务机构日常运营管理，提升供养服务机构的服务水平。全面建立供养服务机构法人登记制度，健全各项管理制度。推进供养服务机构设立许可工作，重点推动消防许可达标。持续实施农村特困人员供养服务机构等级评定和综合定额管理。合理配备供养服务机构人员，加强专业社会工作岗位开发，有条件的供养服务机构可参照养老机构标准配备专业护理人员和专业社会工作者。推动供养服务机构转型升级为区域性养老服务中心，在保障特困人员集中住养需求的前提下，兼具为其他社会老人、残疾人等群体的服务功能。

三、工作机制

（一）建立特困人员救助供养工作考核评价机制。

加强对特困人员救助供养工作的绩效管理，市民政局牵头制定具体指标体系和评价办法，加强专项督查，强化绩效评价，按年度将绩效评价结果报送市委组织部，作为对县区政府领导班子和有关领导干部综合考核评价的重要参考。

（二）建立特困人员救助供养资金保障机制。

各县区要将供养服务机构运转费用、特困人员救助供养所需资金列入当地财政预算。市财政部门要积极优化支出结构，统筹安排特困人员救助供养资金、社会养老服务体系建设和福彩公益金等；县区政府及财政部门要综合测算特困供养人员基本生活、照料护理、医疗救治、丧葬等支出，完善项目预算管理，切实承担起兜底保障职责。有农村集体经营等收入的地方，可从中安排资金用于特困人员救助供养工作。县区政府及有关部门要进一步完善救助供养资金发放机制，确保资金及时足额发放到位。

（三）建立健全社会力量参与机制。

鼓励群众团体、公益慈善等社会组织、社会工作服务机构和企事业单位、志愿者等社会力量参与特困人员救助供养工作。鼓励运用政府和社会资本合作（PPP）模式，采取公建民营、民办公助等方式，支持供养服务机构建设。在保障特困人员集中住养需求的前提下，公建民营机构向社会开放的床位可享受社会力量举办养老机构运营补贴。加大政府购买服务力度，引导社会力量举办的养老、医疗等服务机构和专业社会组织（企业）为特困人员提供集中住养、医疗护理、日常照料等服务。

四、保障措施

（一）强化组织领导。

各县区要将特困人员救助供养工作列入重要议事日程，将供养服务机构建设与运营纳入经济社会发展总体规划，进一步健全完善政府领导、民政牵头、部门配合、社会参与的工作协调机制，切实担负起资金投入、工作条件保障和监督检查责任。民政部门要切实履行主管部门职责，发挥好统筹协调作用，重点加强特困人员救助供养工作日常管理、能力建设，推动相关标准体系完善和信息化建设，提升管理服务水平。发展改革部门要将特困人员救助供养纳入相关专项规划，支持供养服务设施建设。财政部门要做好特困人员救助供养经费落实工作，会同民政部门加强经费的使用管理和监督。人力资源社会保障等部门要抓紧建立常态化的供养服务机构从业人员培训制度和合理的待遇保障机制，督促落实最低工资保障制度和社会保险制度，配合民政部门加强社会工作岗位开发设置。卫生计生、教育、房管、城乡建设等其他社会救助管理部门要配合民政部门做好特困人员救助供养相关工作，实现信息互联互通、资源共享，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

（二）强化制度衔接。

统筹做好特困人员救助供养制度与城乡居民基本养老保险、基本医疗保障、最低生活保障、孤儿基本生活保障、社

会福利等制度的有效衔接。符合相关条件的特困人员，可同时享受城乡居民基本养老保险、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴、居家养老服务补贴等社会福利待遇。纳入特困人员救助供养范围的，不再适用最低生活保障政策，原则上不再享受困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴等相关政策。特困人员中符合孤儿基本生活保障条件的，优先纳入孤儿基本生活保障范围，不再适用特困人员救助供养政策。

（三）强化监督管理。

各县区、各有关部门要将特困人员救助供养制度落实情况作为督查督办的重点内容，定期组织开展专项检查。加强对特困人员救助供养资金管理使用情况的监督检查，严肃查处挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为。充分发挥社会监督作用，对公众和媒体发现揭露的问题，要及时查处并公布处理结果。完善责任追究制度，加大行政问责力度，对因责任不落实造成严重后果的单位和个人，要依纪依法追究责任人。

（四）强化宣传培训。

各县区、各有关部门要结合实际，采用群众喜闻乐见的形式，大力宣传特困人员救助供养政策，不断提高社会知晓度，积极营造全社会关心关爱特困人员的良好氛围。县区民政部门定期组织开展业务培训，使社会救助工作人员、供养

服务机构人员全面准确掌握政策，实现救助供养对象认定精准、救助供养标准制定精准、供养服务实施精准的工作目标。

淮南市人民政府
2017年9月15日