

大同市人民政府文件

同政发〔2017〕31号

大同市人民政府 关于进一步健全完善特困人员救助 供养制度的实施意见

各县（区）人民政府，市直各委、局、办：

为进一步健全完善特困人员救助供养制度，统筹农村五保供养和城市“三无”人员救助，编密织牢民生安全网，根据《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》（国发〔2016〕14号）及《山西省农村五保供养办法》（省人民政府令第228号）和《山西省人民政府关于进一步健全完善特困人员救助供养制度的实施意见》（晋政发〔2016〕61号），结合我市实际，现提出以下实施意见。

一、总体要求

深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，按照党中央、国务院和省政府决策部署，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，不断强化政府托底保障职责，充分发挥社会力量参与作用，在全市建立起城乡统筹、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，将符合条件的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、基本原则

坚持城乡统筹。确保城乡特困人员都能获得救助供养服务，在政策目标、救助方式、资金筹集、供养标准、经办服务等方面实现城乡统筹。

坚持托底供养。强化政府托底保障职责，为城乡特困人员提供基本生活、照料服务、疾病治疗和殡葬服务等方面保障，做到应救尽救、应养尽养。

坚持适度保障。加强救助供养制度与其他社会保障制度相衔接，实现特困人员救助供养制度保基本、全覆盖、可持续。

坚持属地管理。分级管理，落实责任，强化管理服务和资金保障，为特困人员提供规范、适度的救助供养服务。

坚持社会参与。鼓励、引导、支持社会力量通过承接政府购买服务、慈善捐赠以及提供志愿服务等方式，为特困人员提供服务和帮扶。

三、制度内容

（一）精准识别特困人员

纳入救助供养范围的特困人员，必须同时符合以下条件：城乡老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人；无劳动能力，无生活来源，无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力。

(二) 严格申请审核审批程序

申请。凡认为自身符合条件的城乡居民，本人均可向户籍所在地的乡镇人民政府（街道办事处）提出书面申请，按规定提交相关材料，书面说明劳动能力、生活自理能力、生活来源以及赡养、抚养、扶养情况。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。受委托的村（居）民委员会或者代理人应将其申请材料全部上交乡镇人民政府（街道办事处）进行审核。乡镇人民政府（街道办事处）无正当理由不得拒绝受理。

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。

审核。乡镇人民政府（街道办事处）是审核特困人员救助供养申请的责任主体。乡镇政府（街道办事处）收到申请人救助供养申请后，对申请材料齐全、符合规定的，应当受理；申请材料不齐全的，应当一次性告知申请人需要补充的全部内容，逾期不告知，视为受理；对明显不符合条件或者不属于本行政机关职权范围的，不予受理并说明理由。

乡镇人民政府（街道办事处）受理申请人申请后，应当在村

(居)民委员会协助下,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、生活自理能力以及其他证明材料等进行调查核实,对申请人的生活自理能力进行评定,于20个工作日内提出初审意见。对初审符合条件的,在申请人所在村(社区)公示,公示期不少于7日,无异议的,报县(区)民政部门审批;对初审不符合条件的,书面通知申请人并说明理由。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。

群众评议应当由乡镇人民政府(街道办事处)组织实施,乡镇人民政府(街道办事处)工作人员、村(社区)党组织和村(居)民委员会成员、熟悉村(居)民情况的党员代表、村(居)民代表等参加。

审批。县级人民政府民政部门是特困人员救助供养审批的责任主体。县级人民政府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,并随机抽查核实,于20个工作日内作出审批决定。对符合条件的申请予以批准,并在申请人所在村(社区)公布不少于7天;对不符合条件的申请不予批准,并书面向申请人说明理由。

终止。特困人员不再符合救助供养条件、死亡、自愿申请停止救助供养的,村(居)民委员会或者供养服务机构等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)审核并在15日内报县(区)民政部门核准后,终止救助供养并予以公示。县(区)民政部门、乡镇人民政府(街道办事处)

在工作中要主动，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。

档案管理。以县（区）为单位，按照“一人一档案”的要求，全面建立完善特困人员个人信息档案，分类管理、专人管理，并及时更新特困人员增减等信息，实现动态管理。集中供养的特困人员档案由供养机构负责管理维护，分散供养的特困人员档案由县（区）民政部门、乡镇政府（街道办事处）管理维护。此外，要不断提高特困人员信息化管理水平，依托大同市社会救助网络信息管理平台，将特困人员救助供养等情况纳入数字化、信息化管理，共同建立纵向贯通市、县、乡三级，横向连接民政、财政、公安、人社等部门的特困人员数据库。

（三）合理确定救助供养内容

特困人员救助供养主要包括以下内容：

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。可以通过发放现金、实物等方式予以保障，并在日常生活用水、用电、用气和收看电视等方面给予费用减免等优惠。

提供照料护理服务。对生活不能自理的失能、半失能特困人员应给予照料。主要指日常生活照料、护理服务，住院期间的适情安排必要照料等基本服务，包括提供饮食、起居、清洁等方面的照顾和帮助。照料护理补贴应根据经济社会发展水平和物价变化适时调整。分散供养的特困人员，照料护理补贴既可发放现金给本人，也可由各县（区）统筹用于购买照料护理服务；集中供

养的特困人员，照料护理补贴由供养机构统筹使用。

提供医疗保障。县（区）民政部门应当全额资助特困人员参加城乡居民基本医疗保险。特困人员疾病治疗费用的个人承担部分纳入城乡医疗救助范围给予重点保障。医疗费用在基本医疗保险、大病保险和医疗救助等医疗保障制度规定支付后仍有不足的，由救助供养经费予以支持。基层医疗卫生服务机构要为特困人员建立健康档案，开展健康管理服务，并按照规定对特困人员疾病诊疗实行优惠减免政策。

办理丧葬事宜。办理特困人员死亡后的丧葬事宜，应遵守殡葬管理相关规定和适度节俭原则，集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由乡镇人民政府（街道办事处）委托村（居）民委员会或者其亲属办理。遗体火化时，免除基本殡葬服务费用；其他必要的丧葬费用按照当地当年的一年基本生活标准从救助供养经费中支出；当事人亲属提出额外服务项目要求的，费用由其亲属承担。

提供住房保障。县级以上人民政府应当对分散供养的特困供养人员住房适时维修，保障特困供养人员的住房安全。对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员，通过优先配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴、农村危房改造等方式给予住房救助，也可通过村（居）民委员会的闲置公共用房给予安置。

给予教育救助。保障特困人员受教育的基本权利，对在义务教育阶段就学的特困人员，当地人民政府对其寄宿生活费予以补助；特困人员接受非义务教育的，财政、教育行政部门应当将其

纳入家庭经济困难学生资助体系予以资助。已满 16 周岁仍在接受义务教育、普通高中、中等职业教育的，应当继续享受特困人员供养待遇，并根据实际情况给予适当教育救助。

（四）科学制定救助供养标准

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。

基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需，一般可参照上年度当地人均消费支出的一定比例确定，原则上不低于当地低保标准的 1.3 倍。

照料护理标准应当根据特困人员生活自理能力和服务需求分档制定。各地可参照国际通行标准和《劳动能力鉴定职工工伤与职业病致残等级》《老年人能力评估》等有关标准，运用是否具备自主吃饭、穿衣、上下床、如厕、室内行走、洗澡能力等 6 项指标综合评估特困人员生活自理能力。6 项指标都能自主完成的，可认定为具备生活自理能力；有 1-3 项不能自主完成的，可认定为部分丧失生活自理能力；有 4 项以上（含 4 项）不能自主完成的，可认定为完全丧失生活自理能力。照料护理标准可依据以上认定方式分为全自理标准、半自理标准和全护理标准三档，具体标准可参照当地养老机构护理费用或当地最低工资标准的一定比例确定。

特困人员救助供养标准由设区的市人民政府依据本地各县（区）经济社会发展水平，综合考虑地区差异等因素分别确定，报省人民政府备案后公布执行。设区的市人民政府可根据区域经济发展情况，制定本行政区域内相对统一的供养标准。

特困人员救助供养标准应当根据当地经济社会发展水平和物价变化情况适时调整,并随着城乡统筹发展和居民生活水平的不断提高逐步实现城乡统一。

(五) 优化救助供养形式

特困人员救助供养形式分为在家分散供养和在当地的供养服务机构集中供养。具备生活自理能力的,鼓励其在家分散供养;完全或者部分丧失生活自理能力的,优先为其提供集中供养服务。

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、供养服务机构、社会组织、社会工作服务机构等提供日常看护、生活照料、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农村(社区)日间照料服务。

对需要集中供养的特困人员,由县级人民政府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,由供养服务机构统一照料和日常管理。乡镇人民政府(街道办事处)应当与供养服务机构、特困供养人员签订供养服务协议。未满16周岁的特困人员安置到儿童福利机构。

对符合易地扶贫搬迁政策的特困人员,按照《山西省人民政府关于大力推进易地扶贫搬迁工程的指导意见》(晋政发〔2016〕29号)的要求妥善安置。

(六) 加强供养服务机构管理

各县(区)要将供养服务机构建设纳入本地区国民经济和社

会发展总体规划、社会养老服务体系专项规划，合理设置供养服务机构。

供养服务机构设置和管理应当执行《养老机构设立许可办法》（民政部令第48号）和《养老机构管理办法》（民政部令第49号）的相关规定。供养服务机构要依法进行法人登记，以政府投入为主、利用国有资产举办的供养服务机构，具备事业单位条件的，按照事业单位登记管理；社会组织和个人利用集体资产、个人资产举办的供养服务机构，按照民办非企业单位登记和管理。

供养服务机构应建立健全内部管理、安全管理和服务管理等制度，完善设施设备配置。供养服务机构应当按照“谁主管、谁负责”的原则，明确责任主体，加强日常管理；加快推进特困人员供养服务机构建设改造和设施达标，重点加强对现有机构的改建、扩建和设施改造，加大危旧供养服务机构整改力度，确保供养服务机构安全运营；配备完善失能、半失能特困人员照料设施设备，为特困人员提供日常生活照料、送医治疗等基本救助供养服务；有条件的经卫生计生行政部门批准可设立医务室或者护理站。

供养服务机构应加强社会工作岗位开发设置，合理配备使用社会工作者。供养服务机构应根据服务对象人数和照料护理需求，按比例配备护理员，护理员与供养对象的配备比例不低于1:6，护理员与介助、介护对象的配备比例应按照国家有关标准确定；服务人员不足的，应设置社会公益性岗位，由县（区）级民

政部门通过政府购买服务的形式面向社会公开聘用社会工作者；加强岗位培训，多渠道提升供养服务机构工作人员业务能力和专业技能，不断提高供养服务机构管理服务水平。

合理确定供养服务机构管理服务人员工资福利待遇，充分调动管理服务人员工作积极性。县（区）级民政部门、财政部门会同供养服务机构根据不同工作岗位确定社会工作者的具体薪酬，供养服务机构依法与聘用人员签订劳动合同，建立劳动关系，并落实相关的社会保险待遇。符合条件的公办供养服务机构可按照省民政厅、省编办、省财政厅、省人力资源社会保障厅《关于公办社会福利机构聘用护理人员基本薪酬待遇的通知》（晋民发〔2013〕40号）要求，聘用护理人员并保障其基本薪酬待遇。

四、保障措施

（一）加强组织领导。市直有关部门及各县（区）人民政府要把落实特困人员救助供养制度作为打赢脱贫攻坚战的一项重要任务纳入重要议事日程，加强组织领导，强化其托底保障功能，进一步完善工作协调机制，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，充分发挥好牵头统筹协调作用，重点加强特困人员救助供养工作日常管理、能力建设，推动相关标准体系和信息化建设，实行特困人员“一人一档案”，提升管理服务水平；加强对特困人员救助供养等社会救助工作的绩效评价，将结果报送组织部门，作为对地方政府领导班子和有关领导干部综合考核评价的重要参考。发展改革部门要将特困人员救助供养纳入相关专项规划，积极争取中央

预算内资金，支持特困人员供养服务设施建设。财政部门要做好相关资金保障工作。卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等相关部门要依据职责分工，积极配合民政部门做好特困人员救助供养相关工作，实现社会救助信息互联互通、资源共享，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

（二）完善政策衔接。各县（区）要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。纳入孤儿基本生活保障范围的，不再适用特困人员救助供养政策。纳入特困人员救助供养范围的残疾人，不再享受困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴。对同时符合孤儿基本生活保障、特困人员救助、最低生活保障三项政策中两项或三项条件的人员，可选择就高享受一种保障。

（三）强化资金保障。各级财政要优化和调整支出结构，统筹安排特困人员救助供养资金，将特困人员救助供养所需资金、相关工作经费和供养服务机构运转经费列入财政预算。有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）、乡镇人民政府（街道办事处）应当将政府举办的供养服务机构的管理服务人员费用、办公费、房屋建设和维修费、取暖费、水电费等相关费用足额列入财政预算，并提供必要的设备

各县（区）要认真做好特困人员救助供养资金需求测算，确保按人按标足额安排到位；要合理安排供养服务机构运转经费，确保满足机构正常运转的需要（机构运转经费中应当包含购买护理人员岗位所需经费，并与特困人员救助供养金中的照料护理费统筹使用，以保障护理人员的适当待遇）；要完善救助供养资金发放机制，确保资金及时足额发放到位。

各县（区）人民政府应当把供养服务机构建设纳入国民经济和社会发展规划。福利彩票公益金、无明确捐赠意向的社会捐赠资金应当按照一定比例用于供养服务机构建设。各地在分配中央下达的社会养老服务体系建设和各级彩票公益金时，要加大对供养服务机构支持力度，确保投入占比稳步提高。另外，各县（区）还要多渠道筹集供养服务机构特别是乡镇敬老院建设改造资金，采取以奖代补等方式促进机构达标升级。

（四）落实管理责任。特困人员救助供养工作实行地方各级人民政府负责制，政府主要负责人对本行政区域特困人员救助供养工作负总责。县级以上人民政府要切实担负起特困人员救助供养政策制定、资金投入、工作保障和监督管理责任。乡镇人民政府（街道办事处）要切实履行特困人员救助供养申请受理、调查、评议和公示等审核职责。村（居）民委员会协助乡镇人民政府（街道办事处）做好特困人员救助供养工作。

（五）加强监督检查。各县（区）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，建立监督管理的长效机制，加强对特困人员救助供养等社会救助工作的监督检查和绩效评

价、检查评价结果作为政府及有关部门领导班子、相关领导干部综合考核评价的重要参考。民政、财政、审计、监察等部门要依法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。特困人员认定和救助供养标准、形式、资金使用等情况,应当向社会公示,接受社会监督。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。进一步完善跨部门、常态化的救助申请家庭经济状况信息核对机制,加快实现信息互联互通和自动核对,每年对特困人员、低保家庭等救助对象至少进行一次全面核对,提高救助对象精准识别能力。

(六) 鼓励社会参与。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。加大政府购买服务和项目支持力度,落实各项财政补贴、税收优惠和收费减免等政策,引导、激励公益慈善组织、社会工作服务机构,以及社会力量举办的养老、医疗等服务机构,为特困人员提供专业化个性化服务,逐步形成全社会关心、支持、参与特困人员救助供养工作的良好氛围。

(七) 加强宣传培训。各县(区)、各有关部门要结合当地实

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。各县(区)民政部门要定期开展业务培训,使相关工作人员熟练掌握政策、吃透精神,不断提升服务管理能力,切实将特困人员救助供养政策落到实处。



大同市人民政府办公厅

2017年4月17日印发
