

烟台市人民政府文件

烟政发〔2017〕7号

烟台市人民政府 关于进一步健全特困人员救助供养制度 的实施意见

各县市区人民政府（管委），东部新区办公室，市政府有关部门，有关单位：

为进一步做好全市特困人员救助供养工作，保障特困人员基本生活，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）、《山东省人民政府关于贯彻国发〔2016〕14号文件进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》（鲁政发〔2016〕26号）和《特困人员认定办法》（民发〔2016〕

178号)等有关规定,结合我市实际,提出以下实施意见。

一、严格界定对象范围

具有本市常住户口的城乡老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人,同时符合以下条件的,应当依法纳入特困人员救助供养范围:

(一)无劳动能力。60周岁以上的老年人,未满16周岁的未成年人,残疾等级为一、二级的智力、精神残疾人和残疾等级为一级的肢体残疾人,以及县市区政府(管委)规定的其他情形,应认定为无劳动能力。

(二)无生活来源。除城乡居民基本养老保险中的基础养老金、基本医疗保险、高龄津贴、优抚金、计生奖励和特别扶助金等社会福利救助抚恤补贴外,共同生活的家庭成员人均可支配收入低于当地城乡居民最低生活保障标准,且家庭财产符合当地特困人员财产状况规定的,应认定为无生活来源。

(三)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。法定义务人具备特困人员条件的;法定义务人为60周岁以上或者重度残疾的最低生活保障对象,且财产符合当地特困人员财产状况规定的;法定义务人无民事行为能力、被宣告失踪、或者在监狱服刑的人员,且财产符合当地特困人员财产状况规定的;以及县市区政府(管委)规定的其他情形,应认定为无履行法定义务能力。

特困人员家庭可支配收入和财产状况认定标准,参照最低生

活保障家庭可支配收入和财产状况的认定执行。

各县市区已经审批的农村五保供养对象和城市“三无”人员，可以直接确定为特困人员。

特困人员中的未成年人，满 16 周岁后仍在接受义务教育、高中教育（含中等职业教育）和普通高等教育的，可继续享受特困人员救助供养待遇。

二、客观评估自理能力

各县市区要按照市民政局、市财政局、市卫生计生委联合制定的《烟台市关于开展老年人能力评估工作的实施办法》（烟民〔2016〕46 号），认真做好特困人员生活自理能力评估工作，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。评定为“能力完好”的可认定为具备生活自理能力；评定为“轻度失能”“中度失能”的，可认定为部分丧失生活自理能力；评定为“重度失能”的，可认定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政府（街道办事处）及时报告县市区民政部门，县市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。

三、全面摸底建档管理

各县市区要对现有农村五保对象、城市“三无”人员，以及其他符合救助供养条件的困难群众开展一次全面摸底排查，对照

特困人员认定条件和自理能力评定标准，精准采集数据信息，综合评估其生活自理能力，划分照料护理等级，详细掌握特困人员基本情况、生存现状和供养意愿，全面建立特困人员分类管理档案，专人管理，及时维护。要依托社会救助信息平台，建立纵向贯通市、县、乡，横向连接民政、财政、公安、人力资源社会保障等相关部门的特困人员数据库，不断提高特困人员信息化管理水平。

四、规范审批办理程序

（一）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政府（街道办事处）提出书面申请，同时提交本人有效身份证明，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等相关材料，并履行授权核查家庭经济状况的相关手续。残疾人还应当提供第二代《中华人民共和国残疾证》。

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。对无民事行为能力等无法自主申请的，乡镇政府（街道办事处）以及村（居）民委员会应当主动帮助其申请。

（二）受理审核。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，应认定为受理；对明显不符合条件或不属于本行政机关职权范围的，不予受理并说明理由。

乡镇政府（街道办事处）受理申请人申请后，应当组织人员入户实地调查，并通过邻里访问、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，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（居）公示，公示期不少于 7 日，无异议的，报县市区民政部门审批；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。

（三）审批程序。县市区民政部门负责特困人员救助供养的审批，应当全面审查乡镇政府（街道办事处）上报的调查材料和审核意见，并按照不低于 30%的比例随机抽查核实，结合经济状况核对情况于 20 个工作日内做出审批决定并明确照料护理标准等级。

对符合条件的申请予以批准，发放《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，并通过乡镇政府（街道办事处）在申请人所在村（居）公布；对不符合条件不予批准的，应当书面向申请人说明理由。

（四）终止程序。特困人员不再符合救助供养条件、死亡（被宣告死亡）、被宣告失踪、依法被判处刑罚且在监狱服刑、自愿申请停止救助供养的，本人、村（居）民委员会或者供养服务机构应当于 15 日内告知乡镇政府（街道办事处），由乡镇政府（街道办事处）审核并在 15 日内报县市区民政部门核准后，终止救助供

养并予以公示，从公示期满之日次月起终止救助供养待遇。

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。

五、落实救助供养形式

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。特困人员可以自行选择集中供养或分散供养形式。完全或者部分丧失生活自理能力的，要按照本人意愿优先提供集中供养服务；具备生活自理能力的，鼓励其在家分散供养。

（一）分散供养。对分散供养的特困人员，经本人同意，乡镇政府（街道办事处）应当委托其亲友或村（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，并签订相关协议，明确各方权利和义务。有条件的村（居）民委员会可从集体经营等收入中安排资金或者提供人力、物资，帮助改善分散供养对象的生活。农村幸福院、社区日间照料中心应当为分散供养的特困人员提供无偿或低偿的日间照料服务。探索推进家庭托养、寄养和社会助养，确保其“平时有人照应、生病有人看护”。

（二）集中供养。对需要集中供养的特困人员，由县市区民政部门或乡镇政府（街道办事处）按照便于管理的原则，就近安排到相应的供养服务机构；也可以采取政府购买服务方式，统一安排到社会养老服务机构供养；未满16周岁的，安置到儿童福利机构；患有重性精神疾病的，安置到精神卫生福利机构。特困人

员、供养服务机构（养老服务机构）、县市区民政部门或乡镇政府（街道办事处）三方签订集中供养协议，明确双方权利和义务。

鼓励、支持、引导社会工作服务机构和专业社会工作者为特困人员提供困难帮扶、社会融入、心理疏导、资源链接、社会康复、权益维护等专业服务，积极构建物质资金帮扶与心理社会支持相结合、基本照料服务与个性化服务相配套的供养模式。

六、明确救助供养内容

特困人员救助供养主要包括以下内容：

（一）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，通过现金或者实物的方式予以保障。

（二）对生活不能自理的给予照料。包括日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。

（三）提供疾病治疗。统一组织、全额资助参加当地城乡居民基本医疗保险。医疗费用按照基本医疗保险、大病保险、医疗救助等医疗保障制度规定支付后仍有不足的，通过临时救助适当解决。对肇事肇祸精神病患者和严重精神疾病患者，分别由公安部门、乡镇政府（街道办事处）在村（居）民委员会或供养服务机构配合下，送至定点医疗机构进行救治。

（四）办理丧葬事宜。特困人员死亡后，享受当地基本殡葬减免政策待遇。其丧葬事宜，集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由乡镇政府（街道办事处）委托村（居）委员会或者

其亲属办理。按照供养人员生前愿望、遗产情况和亲属意愿等条件，可选择安葬到公益性公墓（骨灰堂）或经营性公墓的公益墓地。特困人员丧葬实际发生费用从救助供养资金中单独列支，每人支付上限不超过 12 个月基本生活标准。

（五）住房救助。对符合规定的住房困难的分散供养特困人员，由住房城乡建设部门通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴等方式给予救助保障。

（六）教育救助。对在学前教育阶段就读普惠性幼儿园和接受义务教育和高中阶段教育（含中等职业教育）的特困人员给予教育救助；对在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。

（七）临时救助。对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活陷入困境的特困人员，给予临时救助。

七、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，照料护理标准应当按照“分类定标、差异服务”的思路，依据特困人员生活自理能力和服务需求分类制定。特困人员救助供养标准不得低于当地居民的平均生活水平，并随着当地居民平均生活水平的提高适时调整。

自 2017 年 7 月 1 日起，各县市区城乡特困人员基本生活标准按照当地城乡居民最低生活保障标准的 1.4 倍执行；城乡特困

人员照料护理标准对应特困人员具备生活自理能力、部分丧失生活自理能力和完全丧失生活自理能力情形分为自理、半自理、不能自理三档，分别按照当地最低工资标准的 1/10、1/6、1/3 执行。有条件的县市区可以适当提高当地救助供养标准。

集中供养的特困人员，救助供养资金根据核实的供养人数按照基本生活标准和对应的照料护理标准按月拨付到救助供养服务机构；委托社会养老机构供养的，根据购买服务协议拨付救助供养资金。救助供养服务机构和委托供养社会养老机构根据协议提供全面的基本生活及照料护理服务，并按照当地规定的标准按月为特困人员发放零用钱。

分散供养的特困人员，基本生活费用农村通过惠民补贴“一本通”、城市通过社会化方式按月足额发放到特困人员个人账户上；照料护理费用，由县市区民政部门或乡镇政府（街道办事处）统筹使用，对照委托照料服务协议根据评估结果，发放给受委托的单位、个人，或者用于购买服务为特困人员提供专门的生病照料护理服务。

各县市区要制定政府购买照料护理服务标准，规范委托服务行为，明确协议中服务项目、费用标准、责任履行、责任追究等内容。县市区民政部门要指导乡镇政府（街道办事处）与受托方签订好照料服务协议，并会同乡镇政府（街道办事处）加强对协议履行情况的监督和评估，确保协议服务事项落实到位。

八、提升供养服务机构管理服务水平

各县市区要进一步明确政府设立的敬老院、福利院等供养服

务机构的托底保障功能定位，强化为特困人员服务、满足特困人员集中供养需求的职责和义务，积极推动农村供养服务机构依法办理法人登记，建立健全内部管理、安全管理和服务管理等各项制度，建立健全特困人员信息档案，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。要将供养服务机构建设纳入本辖区经济社会发展规划和社会养老服务体系建设和专项规划，加快推进农村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，使无障碍设施改造、应急呼叫系统设置以及消防设备、安全监控系统等符合生活不能自理特困人员照料护理要求，不断提高机构托底保障能力。要按照医养结合工作要求，在供养服务机构设立医务室、护理站，并签约伙伴医疗服务机构。各县市区政府（管委）要组织有关部门对所有农村特困人员供养服务机构进行一次全面的检查评估，逐一整改不达标机构，通过新建、改扩建、撤并关停等方式，确保所有机构全部符合养老许可条件并办理许可手续。

要不断充实供养服务机构工作人员队伍，加强护理型服务人员配备，合理配备使用专业社会工作者，比照同类社会养老机构待遇、按照多劳多得的原则确定护理服务人员的合理薪酬。供养服务机构要按照护理照料服务人员与自理、部分丧失和全部丧失生活自理能力的人员分别不低于1:10、1:6、1:3的比例配备工作人员。要通过“引进来”“送出去”、加强岗位培训等方式，吸引更多的专业人才投身特困人员供养服务，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。

各县市区要根据实际，在确保国有资产不流失、供养水平不降低、服务水平有提高的情况下，因地制宜、积极稳妥地推进特困人员供养机构社会化改革。对于适宜改革的供养机构，要逐步通过公建民营、民办公助、购买服务、政府和社会资本合作（PPP）等方式，实现管理运营社会化。各县市区要积极引入专业化、高水平的社会力量参与供养机构管理服务工作，利用其规范、专业、优质的管理服务模式和先进理念，有效改进当前公办供养机构存在的问题。

九、强化救助供养资金保障

各级要进一步优化财政支出结构，统筹安排特困人员救助供养工作所需的各项资金。特困人员救助供养资金列入年度财政预算并实行县级统筹，救助供养服务机构建设、改造、维修、人员工资及水电运转费用等列入县、乡两级年度财政预算，强化资金保障。同时，要积极拓宽资金筹集渠道，确保敬老院、福利院等供养服务机构正常运行。市级财政继续对各县市区的救助供养、机构建设运营给予补助。要规范资金筹集、使用和管理，确保特困人员供养资金及时足额发放、机构运转费用落实到位。各县市区可通过争取社会慈善、捐赠等方式，支持特困人员供养服务机构改善条件和完善建筑、消防、食品、卫生安全等配套设施。有集体经营收入的村（居）民委员会，可从中安排资金用于特困人

员照料护理等救助供养工作。特困人员房屋、土地等私有财产被非本人使用的，使用人应对特困人员尽相应义务。

十、做好相关制度衔接

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、基本医疗保险、最低生活保障、孤儿基本生活保障、社会福利等制度的衔接。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。

十一、加强领导和监督

各级要将特困人员救助供养工作列入政府重要议事日程，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。要建立健全政府领导、民政牵头、部门配合、社会参与的工作机制，加强协调配合，形成工作合力。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；加强对特困人员救助供养等社会救助工作的绩效评价，定期将结果送党委组织部门，作为对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，支持供养服务设

施建设。财政部门要做好相关资金保障工作。教育、公安、人力资源社会保障、住房城乡建设、卫生计生、残联等相关部门和单位，要按照各自职责分工，积极配合民政部门做好特困人员救助供养相关工作。乡镇政府（街道办事处）负责特困人员救助供养的申请受理、审核和供养管理服务等具体工作。村（居）民委员会协助乡镇政府（街道办事处）做好特困人员的主动发现、调查核实、民主评议、公示以及分散救助供养对象日常生活照料等工作。

财政、监察和审计机关要加强对供养资金使用情况的监督管理，严肃查处挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为。要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。对在履行特困人员救助供养职责过程中有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的人员，要依纪依法追究。对因管理不到位造成供养服务机构重大安全事故和人员伤亡的，依法追究相关人员责任。

市民政局、市财政局要加强对本意见执行情况的监督检查，重大情况及时向市政府报告。

各县市区政府（管委）要按照本意见并结合实际尽快制定实施细则。

烟台市人民政府
2017年7月31日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，
市检察院，各人民团体，各民主党派、工商联，中央、省属驻
烟单位，烟台警备区。

烟台市人民政府办公室

2017年7月31日印发
