

# 周村区人民政府

## 关于进一步健全特困人员救助供养 制度的实施意见

周政发〔2018〕20号

各镇政府、街道办事处，周村经济开发区管委会，区政府各部门，有关单位：

为全面贯彻落实淄博市人民政府《关于贯彻落实鲁政发〔2016〕26号文件进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》（淄政发〔2017〕20号）文件精神，进一步完善我区特困人员救助供养制度，规范供养标准，切实维护特困人员基本生活权益，现结合我区实际，提出以下实施意见。

### 一、指导思想及基本原则

#### （一）指导思想

以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，根据国务院、省、市统一部署，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，在全区建立起城乡统筹、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，切实维护他们的基本生活权益。

## （二）基本原则

1. 坚持托底供养。强化政府托底保障，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。

2. 坚持属地管理。各镇（街道）负责本辖区内特困人员救助供养工作，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。

3. 坚持城乡统筹。在政策目标、资金筹集、对象范围、供养标准、经办服务等方面实现城乡统筹，确保城乡特困人员获得相应救助供养服务。

4. 坚持适度保障。立足我区经济社会发展水平，科学合理制定、划分救助供养标准，加强与其他社会保障制度衔接，实现特困人员救助供养制度保基本、全覆盖、可持续。

5. 坚持社会参与。鼓励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，营造全社会关心、支持、积极参与特困人员救助供养工作的优良环境。

## 二、主要任务和工作要求

### （一）界定范围

具有周村区户籍的城乡老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，同时具备“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义务人无履行义务能力”三项条件的，可以申请特困人员救助供养。

1. 无劳动能力包括：60 周岁以上的老年人；未满 16 周岁的未成年人；残疾等级为二级以上的智力或精神残疾人；残疾等级为一级的肢体残疾人；其他特殊原因导致的实际无劳动能力人员。

2. 无生活来源是指：收入总和低于我区城乡最低生活保障标准，且财产状况符合低保对象财产认定标准的，应当认定为无生活来源。其中，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普惠型社会福利补贴。

3. 法定义务人无履行义务能力包括：具备特困供养条件的人员；60 周岁以上低保对象；重度残疾低保对象；无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的，且财产状况符合低保对象财产状况规定的人员。

## （二）供养内容

特困人员救助供养包括以下 7 项内容：提供基本生活条件；对生活不能自理的给予照料；提供疾病治疗；办理丧葬事宜；给予基本住房保障；给予教育保障；倡导社会帮扶。

1. 提供基本生活条件。应包括供给粮油、副食品、生活用燃料、服装被褥等日常生活用品和零用钱。可以通过实物或者现金的方式予以保障。集中供养人员由供养服务机构统一提供保障。

2. 对生活不能自理的特困人员给予照料。包括日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。日常照料及陪护服务应采取政府购买服务的形式，具体标准以镇（街道）与村（居）民委员会、供养服务机构或社会组织签署的协议数额为准，由各镇（街道）自行确定。经费开支从统筹的照料护理费中解决。

3. 提供疾病治疗。全额资助参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分。特困供养人员医疗费用经基本医疗保险、大病保险、医疗救助等保障制度支付后，仍有不足的，从救助供养经费中解决。

4. 办理丧葬事宜。特困人员死亡后，按照“移风易俗、文明办事”的原则，为其办理丧葬事宜。集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由镇（街道）委托村（居）委会或其亲属办理，基本殡葬服务费用按照区政府惠民殡葬政策给予补助。其骨灰按照供养人员生前愿望、遗产情况和亲属意愿等，安葬在公益性公墓。丧葬所需的其他费用，从区统筹的照料护理费中支出，原则上不高于我区城镇基本生活标准的 1/4。

5. 给予基本住房保障。对符合规定标准的住房困难分散供养特困人员，由住建等相关部门采取适当方式给予救助。

6. 给予教育保障。对在学前教育阶段就读普惠性幼儿园和

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。

7. 倡导社会帮扶。支持和引导专业社会工作服务机构和社会工作者、志愿服务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，构建物质资金帮扶与心理社会支持相结合、基本照料服务与专业化个性化服务相配套的供养模式。

### （三）供养形式

特困人员救助供养分为在家分散供养和在供养机构集中供养两种形式。特困人员自主选择救助供养形式。鼓励具备生活自理能力的特困人员，在家分散供养；优先为完全或者部分丧失生活自理能力的特困人员提供集中供养服务，确保到2020年生活不能自理人员集中供养率提高到50%以上。

1. 分散供养。对选择分散供养的特困人员，经本人同意，镇（街道）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，并签订相关协议，明确各方权利和义务，报区民政局备案。

镇（街道）要建立分散供养特困人员联系、帮扶制度，做到定期探望，及时掌握他们衣、食、住、医等方面的情况，帮助解决生活上的困难。有条件的村（居）民委员会要从集体经营等收

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。鼓励村（居）居民、社会组织、社会工作服务机构为分散供养对象提供帮扶、救助服务。要充分发挥农村幸福院、社区日间照料中心作用，为分散供养的特困人员提供日间照料服务。继续探索推进家庭托养、寄养和社会助养，确保分散供养特困人员“平时有人照应、生病有人看护”。

2. 集中供养。对选择集中供养的特困人员，由镇（街道）按照便于管理的原则，就近安排到相应的供养服务机构集中供养，也可采取政府购买服务方式，安排到其他养老服务机构供养。未满 16 周岁的特困人员，安置到儿童福利机构集中供养。特困人员、相关服务机构、镇（街道）三方签订集中供养协议，明确各方权利和义务，报区民政局备案。

对患有传染病、精神障碍等疾病不宜集中供养的特困人员，要妥善安排供养、管理照看和医疗服务，必要时送往专门的医疗机构治疗和托管。

#### （四）供养标准

自 2018 年 1 月 1 日起，取消原有城市“三无”人员救助标准、农村五保集中供养标准和分散供养标准，特困人员救助供养标准按基本生活标准和照料护理标准两部分执行。

1. 基本生活标准，以满足特困人员基本生活所需为原则，以城乡低保标准为参考，随低保标准提高而自行调整。其中城市特困供养基本生活标准为城市低保标准的 1.5 倍；农村特困供养

基本生活标准不再划分集中供养和分散供养，标准为 5500 元/人·年。如农村低保标准提高，农村特困供养基本生活标准为农村低保标准的 1.3 倍。基本生活标准所需经费由市、区、镇（街道）三级负担。其中城市特困供养基本生活标准市、区各负担 50%；农村特困供养基本生活标准的三分之一由市级负担，剩余部分区、镇（街道）各负担 50%，列入年度财政预算。

2. 照料护理标准，坚持“分类定标、属地管理”的原则，按照特困人员的生活自理能力，将指标分为三档：一档（全护理）、二档（半护理）、三档（全自理），分别为每人每年 2400 元、1200 元和 600 元。所需经费由区、镇（街道）各负担 50%，并列入年度财政预算。

## （五）评估办法

各镇（街道）要委托医疗卫生机构、第三方专业机构，依据《劳动能力鉴定职工工伤与职业病致残等级》（GB/T16180-2014）、《老年人能力评估》（MZ/T039-2013）等标准要求，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，开展对符合供养条件特困人员生活自理能力评估，并根据评估结果确定特困人员生活自理能力类别：6 项指标全部达到，视为具备生活自理能力，评定为“能力完好”；3 项以下（含 3 项）指标不能达到，视为部分丧失生活自理能力，评定为“轻度失能”；有 4 项以上（含 4 项）指标不能达到，视为完全丧失生活自理能力，评定为“重度失能”。依据上述能力评估

结果，将城乡特困人员救助供养指标分别确定为：一档（全护理）即“重度失能”、二档（半护理）即“轻度失能”、三档（全自理）即“能力完好”。评估原则上每年集中开展一次，第一季度完成；部分自理能力发生变化的，季度内进行一次调整。评估所需经费由区财政负担，列入年度预算。

## （六）审批程序

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镇（街道）提出书面申请，按规定提交相关材料，书面说明劳动能力、生活来源以及赡养、抚养、扶养情况，授权核查其收入、财产状况。本人申请有困难的，可以委托村（居）民委员会或者近亲属代为提出申请。对无民事行为能力等无法自主申请的，应由村（居）民委员会工作人员帮助其申请。

2. 审核程序。镇（街道）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办的内容，逾期不告知，视为受理；对明显不符合条件或不属于职权范围的，不予受理并说明理由。

镇（街道）受理申请人申请后，应当通过入户调查、邻里访问、组织村（居）开展群众评议等方式，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，由镇（街道）报区民政局审批；对初审不符合条件的，书面

通知申请人并说明理由。

3. 审批程序。区民政局负责特困人员救助供养待遇的审批。区民政局全面审查镇（街道）上报的调查材料和审核意见，并按照不低于30%的比例入户核实，于20个工作日内作出审批决定并明确照料护理标准等级。对符合条件予以批准的，在申请人所在村（社区）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。

4. 终止程序。特困人员不再符合救助供养条件、失踪、死亡、自愿申请停止救助供养待遇的，村（居）民委员会或者供养服务机构应当于15个工作日内告知镇（街道），由镇（街道）审核并在15个工作日内报区民政部门核准后，终止其救助供养资格并予以公示，公示期不少于7日，同时应解除供养协议。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，应及时纳入相应救助范围，确保其基本生活。

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）、普通高等教育的，可继续享受特困人员救助供养待遇。

## （七）识别机制

1. 全面摸底排查建档。各镇（街道）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和分类甄别，详细掌握特困人员基本情况、生存现状、生活自理能力和供养意愿，科学划分照料护理等级，

精准采集数据信息，按照“一人一档”的要求，全面建立特困人员分类管理档案，专人管理，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镇（街道）管理维护。特困人员档案报区民政局备案。

2. 加强信息化管理。各镇（街道）要及时将特困人员基础信息及救助供养等情况，纳入数字化、信息化管理，及时录入山东民政“金民工程”综合业务管理平台、山东省社会救助综合管理平台等业务信息平台，实现省、市、区、镇（街）四级信息的同步维护、同步查询，不断提高特困人员信息化管理水平。

#### （八）资金使用

集中供养的特困人员，其供养金按救助供养标准拨付给集中供养服务机构；委托机构供养的，由镇（街道）与受委托机构协商，并报区民政局批准，按照协议确定的收费标准，将供养金拨付给购买服务机构。

分散供养的特困人员，其供养金的基本生活标准部分通过社会化发放的形式发放给个人；供养金的照料护理标准部分，由各镇（街道）统筹使用，按照与村（居）民委员会、供养服务机构或社会组织签署的委托照料服务协议，发放给受委托单位，以政府购买服务的形式，用于向供养人员提供日常照料或生病护理服务。

区民政、审计等部门将对救助供养资金的使用情况进行不定期抽查、审计。

## （九）服务标准

各镇（街道）要进一步明确供养服务机构的功能定位，强化为特困人员服务、满足特困人员供养需求的职责和义务，推动供养服务机构依法办理养老机构设置许可登记、民办非企业单位法人登记，健全内部管理、安全管理和服务管理等各项制度，为特困人员提供生活照料、送医治疗等基本救助供养服务。各镇（街道）要加快推进特困人员供养机构安全管理改造提升，必须于2018年6月底前全部完成提升改造，改造后应符合消防安全等相关行业标准；不具备改造条件的要关停或者重建。敬老院已进行委托代养等社会化改革，不再承担特困人员供养职能的，镇（街道）应下达关停通知书，厘清管理责任。要不断充实供养服务机构工作人员队伍，尤其是增加护理型服务人员配比，按照护理照料人员与自理、部分丧失和全部丧失生活自理能力人员不低于1:10、1:6和1:3的比例配备工作人员。要通过“引进来”“送出去”和加强岗位培训等方式，吸引更多的专业人才、社会工作者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，提高供养服务机构管理服务水平。

## 三、保障措施

（一）加强组织领导。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。区民政局要切实履行主管部门职责，重点加强特困人员救助供养日常管理、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。要加快健全特困人员救助供养工作管理体制，确保上下对口、高效联动。区发改局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；区财政局要做好相关资金保障工作；区审计局要做好特困供养资金使用监督及审计工作；周村消防大队要加大对特困供养机构消防改造及安全检查工作力度，消防未达标的，督促其尽快整改，经检查符合要求的，及时协助办理消防安全合格手续；区住建局要加强分散供养特困人员危房改造，确保分散供养特困人员居住安全；区人社、教育、残联等相关部门，要按照各自职责分工，积极配合区民政局做好特困人员救助供养相关工作。

各镇（街道）要进一步完善工作机制，做好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事宜，切实担负起资金投入、工作条件保障和监督检查责任。村（居）民委员会要协助镇（街道）做好特困人员主动发现、调查核实、民主评议、公示以及分散救助供养人员日常生活照料等工作。

（二）强化资金保障。区、镇（街道）要切实按照属地管理原则，将特困人员救助供养所需基本生活资金、照料护理资金、供养服务机构运转费用等列入年度财政预算。各级财政部门要规范资金使用和管理，确保特困人员救助供养资金和机构运转费用落实到位。各镇（街道）在落实好本级预算的基础上，可根据财力状况安排资金或通过捐赠等形式，支持供养机构改善条件，完善消防安全等配套设施。有集体经营收入的村（居）民委员会，

要安排资金用于特困人员照料护理等救助供养工作。要充分发挥社会力量作用，积极引导企业、社会爱心人士参与救助供养，努力拓宽资金筹集渠道，确保供养能力不断提高、服务水平不断提升，供养人员获得感不断增强。

（三）做好制度衔接。各镇（街道）要注意加强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、孤儿基本生活保障等社会福利制度的有效衔接。符合相关条件的特困人员，可同时享受基本养老保险、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴等制度保障。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。

（四）加强监督管理。各镇（街道）要切实做好救助供养人员信息公开工作，及时公示特困人员姓名、供养方式、供养标准等信息，接受群众监督。区民政、财政、审计、纪检监察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、挪用供养资金的违纪违法行为。民政、财政、审计等部门要定期组织开展对特困人员救助供养工作的绩效评价和专项检查，确保工作落实。

（五）动员社会参与。建立健全社会力量参与特困人员救助供养工作的机制和渠道，为社会力量参与特困人员救助供养提供便利条件。要加大项目支持力度，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

构以及其他社会力量积极举办养老、医疗等服务机构。要落实政府购买服务和支持社会力量参与救助优惠政策，积极鼓励群众团体、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，为特困人员救助供养提供资金、物资支持，开展专业化、个性化服务和丰富多彩的关爱特困人员活动。

本意见自 2018 年 5 月 21 日起施行，有效期至 2023 年 4 月 30 日。

周村区人民政府

2018 年 4 月 20 日

---

抄送：区委各部门，区人大办，区政协办，区人武部，区法院，区检察院，各人民团体。

---

周村区人民政府办公室

2018 年 4 月 20 日印发

---