山政发〔2017〕12号

山亭区人民政府
关于进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见

各镇人民政府、山城街道办事处，山亭经济开发区管委会，区政府各部门，区直各企业：

为进一步健全特困人员救助供养制度，切实保障特困人员基本生活，根据《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），《枣庄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》（枣政发[2017]10号）文件精神，结合我区实际，现提出以下实施意见。

一、总体要求

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，坚持托底供养、属地管理、城乡统筹、适度保障、社会参与的原则，落实政府托底保障职责，发挥社会力量作用，在全区建立起城乡统筹、政策衔接、机制健全、运行规范、标准科学合理、资金渠道通畅、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、主要任务

（一）明确特困人员对象范围。城乡老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人，同时具备以下条件的，应当依法纳入特困人员救助供养范围：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。具体认定办法按照民政部发布的《特困人员认定办法》执行。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。

（二）建立特困人员精准识别机制。

1.全面摸底排查建档。各镇（街）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，对照认定办法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。对已纳入救助供养范围的人员进行重新甄别，对摸底排查出的符合条件人员及时纳入救助供养范围。要以镇（街）为单位，按照“一人一档案”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）管理维护。

2.加强信息化管理。要依托山东省社会救助信息平台，将特困人员救助供养等情况，纳入数字化、信息化管理，建立纵向贯通区、镇（街）两级，横向连接民政、财政、公安、人社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。

3.客观评估自理能力。各镇（街）可参照《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项指标评估特困人员生活自理能力。已开展老年人能力评估的镇（街），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。各镇（街）要积极探索委托医疗卫生机构、第三方专业机构等开展特困人

员生活自理能力评估。

（三）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供养服务机构集中供养。特困人员依法享有自主选择救助供养形式的权利。经自理能力评估认定为具备生活自理能力的，鼓励其在家分散供养；评定为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。

1.分散供养。对选择分散供养的特困人员，经本人同意，镇（街）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，明确各方权利义务。

各镇（街）应当建立分散供养对象联系、帮扶制度，定期探望分散供养对象，及时掌握其衣、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。鼓励社区居民、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。充分发挥农村幸福院、社区日间照料中心的作用，有条件的镇（街）可为分散供养的特困人员提供无偿或低偿的日间照料服务。继续探索推进家庭托养、寄养和社会助养，确保其“平时有人照应、生病有人看护”。

2.集中供养。对需要集中供养的特困人员，由各镇（街）

安排到镇街敬老院供养；也可以采取政府购买服务的方式，安排到其他养老服务机构供养；未满16周岁的，安置到儿童福利机构。特困人员、相关服务机构、镇人民政府（街道办事处）三方签订集中供养协议，明确各方权利和义务。

各镇（街）要积极探索政府购买服务等方式满足特困人员多样化、个性化服务需求，统筹各方资源提高服务供养能力。

（四）明确救助供养内容。特困人员救助供养主要包括：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。

集中供养人员由供养服务机构统一提供食宿、衣物、零用钱、基本照料、疾病治疗及护理服务等；分散供养人员通过社会化发放的方式，领取基本生活标准部分救助金。

全额资助参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分。医疗费用按照基本医疗保险、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。有条件的镇（街）应依托专业医疗机构对患有精神疾病的特困人员进行集中治疗。

特困人员死亡后，享受政府基本殡葬减免待遇，包括遗体接运（含抬尸、消毒）、存放（含冷藏）、火化、骨灰存放等4项基本服务。其丧葬事宜，集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由镇（街）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。

对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员，采取适当方式给予住房救助。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。

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、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、基本照料服务与专业化个性化服务相配套的供养模式。

（五）细化救助供养标准。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两部分，由市里确定、公布，并根据经济社会发展水平和物价变化情况适时调整。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。分散供养的特困人员，其供养金的基本生活标准部分发放给其个人，供养金的照料护理标准部分可由各镇（街）统筹使用,按照委托照料服务协议，发放给受委托的单位、个人或购买服务，用于向供养人员提供日常照料或生病护理服务。

区民政部门要规范委托服务行为，明确协议中服务项目、费用标准、责任履行、责任追究等内容；要指导镇（街）与受

托方签订照料服务协议，并加强对协议履行情况的监督，督促协议约定服务事项落实到位。

（六）规范审核审批程序。区民政局、镇（街）和村（居）民委员会要严格申请、受理审核、审批、终止等程序，做到程序完备、操作规范、档案资料齐备。

1.申请程序。申请特困人员供养，由本人向户籍所在地镇（街）民政办提出书面申请，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）民委员会或者他人代为提出申请。对无民事行为能力等无法自主申请的，村（居）民委员会应当主动帮助其申请。

2.受理审核。镇（街）民政部门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，逾期不告知的视为受理。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。

镇（街）民政部门应当自收到申报材料之日起10个工作日内，对申请人申报材料和实际生活情况进行初审，提出审核意见，在申请人所居住村（居）公示，公示期不少于7天。公示期满后将审核意见、公示结果和申报材料报区民政部门审批。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。

3.审批程序。区民政部门负责特困人员救助供养的审批，应当全面审查镇（街）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并明确照料护理标准等级。对符合条件予以批准的申请，在申请人所居住村（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。

4.终止程序。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应当于15日内告知镇（街）民政部门，由镇（街）民政部门审核并在15日内报区民政局核准后，终止其救助供养资格并予以公示。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。

（七）提升供养服务机构管理服务水平。

1.明确供养服务机构基本保障功能。各镇（街）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，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。

2.加强供养服务机构设施建设。各镇（街）要将特困人员供养服务机构纳入本镇（街）“十三五”经济社会发展规划和社

会养老服务体系建设等专项规划，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、安全监控系统以及独立感烟报警器等消防安全设备，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。要积极推进镇（街）敬老院改革，改善镇（街）敬老院供养条件。对“小、散、远”的镇（街）敬老院，要重新进行规划布局、合并建立区域性中心敬老院，实现区集中统一管理。经卫计部门批准，有条件的供养服务机构可设立医务室或护理站。

3.提升供养服务机构管理服务能力。各镇（街）要不断充实供养服务机构工作人员队伍，提升镇（街）敬老院管理服务水平，加强护理型服务人员配备，合理配备使用专业社会工作者。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。镇（街）敬老院选聘工作人员应由区民政局联合区人力资源和社会保障局统一组织实施，选聘工作人员年龄不得超过50周岁,对吸纳就业困难人员符合有关条件的，按照规定落实社会保险补贴、岗位补贴。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。

三、保障措施

（一）加强组织领导。各镇（街）要切实加强组织领导，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。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；加快健全完善特困人员救助供养工作管理体制，确保上下对口、高效联动。发改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、人社、住建、农业、文广新、卫计、残联、老龄办等相关部门单位，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。镇（街）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）民委员会协助镇（街）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。

（二）强化资金保障。各镇（街）要将特困人员救助供养所需资金、政府设立的供养服务机构运转费用等列入同级财政预算，强化资金保障。各镇（街）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、完善配套设施。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。各镇（街）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。

（三）做好制度衔接。各镇（街）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。

（四）加强监督管理。各镇（街）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。区民政、财政部门和审计机关应当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。

（五）引导社会参与。区民政、财政及相关部门、各镇（街）要积极建立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工作提供便利条件。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。

（六）加强政策宣传。各有关部门、各镇（街）要通过开展“社会救助宣传周”等活动，借助网络、广播、电视、村（居）公示栏等平台，大力宣传特困人员救助供养政策，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。

山亭区人民政府

2017 年 10 月 25 日

山亭区人民政府办公室　　2017 年 10 月 25 日印