

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

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

为统筹农村五保供养和城市“三无”人员救助，健全特困人员救助供养制度，进一步完善社会救助体系，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贯彻落实〈社会救助暂行办法〉的实施意见》（晋政发〔2014〕35号），结合我省实际，现提出以下实施意见。

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，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，强化政府托底保障职责，做到应救尽救、应养尽养。在全省建立起城乡统筹、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、政策措施

（一）准确认定救助供养对象。

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，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力。

民政部门要统筹做好对特困人员认定的指导工作。

（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。乡镇人民政府（街道办事处）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，于 20 个工作日内提出初审意见，在申请人所在村（社区）公示后，报县级人民政府民政部门审批。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。

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；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。特困人员死亡或不再符合救助供养条件的，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）审核并报县级人民政府民政部门核准后，终止救助供养并予以公示。

县级人民政府民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）在工作中发现特困人员死亡或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。

（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。可以通过实物或者现金的方式予以保障。

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。

提供疾病治疗。县级人民政府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。医疗机构应当按照有关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。特困人员死亡后的丧葬事宜，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。丧葬费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。

提供符合基本居住条件的住房。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。特困人员接受义务教育的，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，并根据相关政策给予教育救助。

（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（市、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。

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。

供养服务机构应建立健全内部管理、安全管理和 Service 管理等制度，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，并按照供养人数以不低于 1：6 的比例聘用服务人员。服务人员不足的，应设置社会公益性岗位，由县级民政部门通过政府购买服务的形式面向社会公开招聘社会工作者。县级民政部门、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。

三、保障措施

（一）明确部门职责。地方各级人民政府要将特困人员救助供养工作纳入重要议事日程，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，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）做好制度衔接。各地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。中央和省级财政补助资金重点向特困人员救助供养任务重、财政困难、工作成效突出的地区倾斜，市、县财政兜底保障。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。各地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。县、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。

地方各级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。

（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。各地、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。

（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。各地、各有关部门要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。各级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，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。

山西省人民政府

2016年11月23日

（此件公开发布）