

# 邵阳市人民政府文件

市政发〔2016〕30号

## 邵阳市人民政府 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，市直有关单位：

为贯彻落实《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）和《湖南省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》（湘政发〔2016〕11号）精神，进一步完善我市社会救助体系，健全特困人员救助供养制度，保障特困人员基本生活，现结合我市实际，提出如下实施意见：

### 一、明确总体要求，把握基本原则

#### （一）总体要求

全面开展特困人员救助供养工作，在全市建立起城乡统筹

协调、资金来源稳定、政策配套完善、工作机制健全、服务管理规范、救助程序便捷与经济社会发展水平相适应的特困人员救助供养制度，解决特困人员突出困难，满足城乡特困人员基本生活需求。

## **（二）基本原则**

坚持属地原则管理，落实责任，分级负责；坚持强化政府托底保障职责，做到应救尽救、应养尽养；坚持城乡统筹发展，建立城乡一体化救助供养保障机制；坚持与我市经济社会发展相适应，救助供养标准科学合理，保障适度；坚持与相关社会保障制度有效衔接，实现特困人员救助供养制度保基本、全覆盖、可持续；坚持发挥社会力量在特困人员救助供养中的重要作用，实现政府救助与社会力量参与的良性互动。

## **二、完善政策措施，规范服务管理**

### **（一）完善特困人员认定办法**

享受救助供养的特困人员，应当是同时符合以下条件的城乡老年人、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，或其法定义务人无履行义务能力。

年龄在 60 周岁及以上的老年人；残疾等级被评定为二级及以上智力、精神残疾（不含听力、语言残疾）或残疾等级为一级的肢体残疾人；年满 16 周岁仍在接受义务教育或在高中教育（含中等职业教育）就学的，可视为无劳动能力。个人或家庭可支配收入低于户籍所在地最低生活保障标准且财产状况符合规定条件的，或因罹患重病、丧失生活自理能力等情况导致长

期医疗护理费用刚性支出超过个人或家庭经济承受能力的，可视为无生活来源。查找不到法定赡养、抚养、扶养义务人的，可视为无法定义务人；法定义务人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、无民事行为能力或者在监狱服刑的法定义务人，可视为无履行义务能力。

其他认定办法按照上级各项规定执行。

## （二）明确救助供养内容

1. 提供基本生活条件。通过现金或实物的方式为特困人员供给粮油、副食品、生活用燃料、服装、被褥等日常生活用品和零用钱；对符合我市住房保障条件的城镇分散供养特困人员，住房保障部门要通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴等方式给予住房救助，对符合农村危房改造条件的农村分散供养特困人员，县市区城乡建设部门要通过实施农村危房改造等方式给予住房救助。

2. 提供照料服务。对生活不能自理的特困人员在日常生活、住院期间提供必要的照料，包括饮食、起居、清洁等方面的照顾和帮助。

3. 提供医疗服务。全额资助参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分。经基本医疗保险、大病保险和医疗救助等医疗保障制度支付后仍然不足的，由救助供养经费予以支持。

4. 提供殡葬服务。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，村（居）民委员会及其亲属予以协助；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。办理丧葬事宜时，遵守殡葬管理相关规定和适度节俭原则。遵守少数民族习惯，遗体火化时免除基本殡葬服务费用。特困人员丧葬费用按照不高于当地当年一年的基本生活标准，由各县市区从特困人员供养经费中支出。

5. 提供教育救助。对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。救助方式，根据不同教育阶段需求，可采取减免相关费用、发放助学金、给予生活补助、安排勤工助学等方式实施。

### (三) 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差异化服务原则，依据特困人员生活自理能力和服务需求分档制定，可分为全自理标准、半自理标准和全护理标准三档。特困人员救助供养标准，由市人民政府根据省级指导标准制定。

特困人员生活自理能力状况的确定，可按照直观、简便、易操作的原则，参照《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》、《老年人生活自理能力等级划分与评定》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项指标进行评估。6项都能自主完成的，可认定为具备生活自理能力(全自理)；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(半护理)；有4项及以上不能自主完成的，可认定为完全丧失生活自理能力(全

护理)。鼓励有条件的地方委托医疗卫生机构或第三方专业机构开展特困人员生活自理能力评估。

特困人员年龄在 80 周岁及以上的，或残疾等级被评定为二级及以上的，原则上认定为部分丧失或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，应及时予以重新评估认定。

#### **(四) 规范审批审核程序**

1. 申请。申请特困人员救助供养，由本人向户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）提出书面申请，按规定提交相关材料，说明劳动能力、财产状况、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）民委员会或他人代为提出申请。提出申请时，须签具居民经济状况核查授权委托书。

乡镇人民政府（街道办事处）以及村（居）民委员会应及时了解掌握行政区域内居民的生活情况，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，应主动帮助其申请。

2. 审核。乡镇人民政府（街道办事处）应通过入户调查、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、财产状况及其他证明材料等进行调查核实。申请人及有关单位、组织或个人应配合调查，如实提供有关情况。

3. 评议。入户调查结束后，乡镇人民政府（街道办事处）组织全村干部、村（居）党组织和村（居）委员会成员、党员和村（居）人民代表等相关人员对申请人声明的家庭收入、财产状况及入户调查结果的真实性进行评议。

4. 报批。根据调查和评议结果，在受理申请之日起 20 个工作日内提出初审意见。在申请人所在村（社区）公示 7 天以上无异议后，报县级民政部门审批。

5. 审批。县级民政部门要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，按照不低于 30% 的比例抽查核实，于 20 个工作日内作出审批决定。对符合条件的予以批准，在申请人所在村（社区）公示 7 天以上无异议后，自批准之日起下月起给予特困人员救助供养待遇。对不符合条件的不予批准，并书面向申请人说明理由。

6. 发放。县级民政部门要及时向同级财政部门提交特困人员救助供养对象名册和拟发供养资金数额清单；财政部门要及时审核并按月拨付资金，集中供养的拨到供养机构，分散供养的拨到个人账户。

7. 终止。特困供养人员死亡或不再符合供养条件的，村（居）民委员会或供养服务机构应在 30 日内告知乡镇人民政府（街道办事处），由乡镇人民政府（街道办事处）审核后报经县级民政部门核准，终止救助供养并予以公示。县级民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）在工作中发现特困人员不再符合救助供养条件的，应及时办理终止救助供养手续。

不再符合特困人员救助供养条件是指：①自身属性发生变化，主要是指年满 16 周岁，且没有在接受义务教育或没有和普通高中、中等职业学校就读的；②自身属性没有发生变化，但不再同时满足无劳动能力、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个要件的。

### （五）优化救助供养形式

特困人员的救助供养形式分为分散供养和集中供养。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。特困人员可以自行选择救助供养形式。

分散供养。对分散供养的特困人员，由政府按月或按季提供救助供养金。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，应为分散供养的特困人员提供社区日间照料服务。

集中供养。对需要集中供养的特困人员，由县级人民政府民政部门或乡镇人民政府（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；未满 16 周岁的，安置到儿童福利机构。经县级人民政府民政部门或乡镇人民政府（街道办事处）安排的，有供养能力的供养服务机构不得拒绝接收。

对患有精神病、传染病等疾病不宜集中供养的特困人员，乡镇人民政府（街道办事处）和县级人民政府民政、卫生计生等部门应当妥善安排其供养和医疗服务，必要时送往专门的医疗机构治疗和托管。

### （六）提高救助供养服务水平

突出服务保障功能，由传统单一的物质救助转变为物质帮扶与日常照料、精神抚慰、心理疏导等非物质供养服务相结合。依法为供养服务机构办理法人登记，县级人民政府要足额核实

公办特困供养服务机构的人员编制。一般按照不低于1:10、1:6、1:3的比例分别为有生活自理能力、部分丧失生活自理能力、完全丧失生活自理能力的特困人员配备工作人员。加强社会工作岗位开发设置，合理配备使用社会工作者。强化供养服务机构托底保障职责，重点接收完全或者部分丧失生活自理能力的特困人员。推进供养服务机构设施达标，使之符合对生活不能自理特困人员照料护理的要求。

### 三、健全工作机制，强化资金保障

#### (一) 完善协调联动机制

各县市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，加强组织领导，进一步完善工作协调机制，切实担负起资金投入、政策制定、监督检查、工作条件保障等主体责任。民政部门要认真履行主管部门职责，充分发挥牵头协调作用，着力加强特困人员救助供养工作规范化管理和信息化建设，推进基层管理服务能力建设，建立健全供养服务机构建设管理服务标准体系。卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等其他社会救助管理部门要按照职责分工，积极配合民政部门做好特困人员救助供养相关工作，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。发展改革部门要支持供养服务机构建设。财政部门要做好相关资金保障工作。

#### (二) 完善政策衔接机制

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，不再享受失能老年人护理补贴、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴。无法定抚养人的儿童，纳入孤儿保障范围，不再适用特困人员救助供养政策。

### （三）完善资金保障机制

按照地方财政投入为主，上级财政补助为辅的要求，县级以上人民政府要优化财政支出结构，切实保障特困人员救助供养等重点民生领域支出需求。在上级财政补助的基础上，县级财政要实行兜底保障。县级人民政府要将政府设立的供养服务机构运转费用、工作人员工资及养老、医疗、工伤等基本保险费用足额列入财政预算。各级财政要对特困人员救助供养资金实行专项预算、专账管理、专款专用。有农村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。

### （四）完善监督管理机制

要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。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。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实施监督，严肃查处挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为。完善责任追究制度，加大行政问责力度，对因责任不落实

造成严重后果和不良社会影响的单位和个人，依纪依法追究责  
任。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。

#### （五）完善社会参与机制

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。  
采取公建民营等方式，积极推动政府举办的供养服务机构实行  
社会化运营。鼓励运用政府和社会资本合作（PPP）模式，引导  
和吸纳社会资本参与供养服务机构建设运营。加大政府购买服  
务和项目支持力度，落实财政补贴、税收优惠和收费减免等各  
项政策，引导和支持公益慈善组织、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。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。



---

抄送：市委各部门，邵阳军分区。

市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，  
市人民检察院。

各民主党派市委。

---

邵阳市人民政府办公室

2016年12月29日印发