

淄博市人民政府文件

淄政发〔2017〕20号

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

各区县人民政府,高新区、经济开发区、文昌湖区管委会,市政府各部门,各有关单位,各大企业,各高等院校:

为进一步健全我市特困人员救助供养制度,切实维护特困人员基本生活权益,根据省政府《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)、省政府办公厅《关于贯彻国办发〔2017〕15号文件加强困难群

众基本生活保障有关工作的通知》(鲁政办发〔2017〕34号)等要求,现结合我市实际,提出以下实施意见。

一、指导思想和基本原则

(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、省政府统一部署,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,在全市建立起城乡统筹、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。各区县政府(含高新区、经济开发区、文昌湖省级旅游度假区管委会,下同)统筹做好本辖区内特困人员救助供养工作,分级管理、落实责任,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。健全城乡特困人员救助供养工作管理体制,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救助供养服务。

4. 坚持适度保障。立足经济社会发展水平,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。鼓励引导支持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)准确界定特困人员对象范围

城乡老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人,同时具备“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”三个条件的,应当依法纳入特困人员救助供养范围。

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:收入总和低于我市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)精准识别,规范管理

1. 组织摸底排查建档。各区县民政部门要依据民政部《特困人员认定办法》，对现有农村五保对象、城市“三无”人员，以及其他申请救助供养(或符合救助供养条件)的困难群众开展一次全面摸底排查和分类甄别，及时将符合特困供养条件人员纳入救助供养范围。要通过客观综合评估，详细掌握特困人员基本情况、生存现状、生活自理能力、供养意愿，科学划分照料护理等级，精准采集数据信息，以区县为单位，实行“一人一档”，全面建立特困人员分类管理档案，安排专人管理。集中供养特困人员档案由供养机构负责管理维护，分散供养特困人员档案由区县民政部门和镇政府(街道办事处)管理维护。

2. 进行生活自理能力评估。各区县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/T 16180—2014)、《老年人能力评估》(MZ/T 039—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”。城乡特困人员救助供养指标分别调整为：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。评估所需经费由区县财政负担,列入年度预算。

3. 加强信息化规范管理。要依托社会救助信息平台或困难家庭信息平台,将特困人员基本情况、生存现状、生活自理能力、照料护理等级、救助供养需求、供养状况等,纳入数字化、信息化管理,建立纵向贯通省、市、区县、镇(街道)四级,横向连接民政、财政、公安、人力资源社会保障等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。

(三) 落实不同救助供养形式

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,并签订相关协议,明确各方权利和义务。

镇政府(街道办事处)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(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。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,由区县民政部门或镇政府(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、区县民政部门或镇政府(街道办事处)三方签订集中供养协议,明确各方权利和义务。

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)明确救助供养具体内容

特困人员救助供养主要包括以下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。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。

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。住院陪护、日常照料服务标准由各区县制定,经费开支从区县或镇(街道)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。集中供养的特困人员亡故后,由供养服务机构办理丧葬事宜,分散供养的由镇政府(街道办事处)委托村(居)民委员会或者其亲属办理。其遗体接运(含抬尸、消毒)、存放(含冷藏)、火化、骨灰存放等基本服务殡葬费用,由区县政府给予减免。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(骨灰堂)或经营性公墓的减免费区域。丧葬所需的其他费用,从区县或镇(街道)统筹的照料护理费中支出,原则上不高于城乡基本生活标准的 1/4,具体情况由区县进一步规范、细化。

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,由住房城乡建设等相关部门采取适当方式给予住房救助。

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、基本照料服务与专业化个性化服务相配套的供养模式。

(五)科学制定救助供养标准

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执行。

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。经费来源由市、区县、镇(街道)三级负担,其中市级负担城市特困供养基本生活标准的50%、农村特困供养基本生活标准的三分之一,剩余由区县和镇(街道)负担,列入各自财政预算。

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,所需经费由区县和镇(街道)负担,列入年度财政预算。省级社会救助资金可统筹使用。

(六)合理使用救助供养资金

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,由镇政府(街道办事处)与受委托

机构协商,并报区县民政部门批准,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发放给其个人,供养金的照料护理标准部分可由区县民政部门或镇政府(街道办事处)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。

区县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;要指导镇政府(街道办事处)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。

(七)规范办理程序

区县民政部门、镇政府(街道办事处)和村(居)民委员会要切实履行规定的职责,严格申请受理、审核审批、复核调整、终止退出等程序,做到程序完备、操作规范、档案资料齐全。

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,镇政府(街道办事处)包(驻)村干部以及村(居)民委员会人员、村民应当主动帮助其申请。

2. 审核程序。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本行政机关职权范围的,不予受理并说明理由。

镇政府(街道办事处)受理申请人申请后,应当通过入户调查、邻里访问、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(社区)公示,公示期不少于7日,无异议的,由镇政府(街道办事处)以正式文件报区县民政部门审批;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。区县民政部门负责特困人员救助供养待遇的审批。各区县要全面审查镇政府(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,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、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个工作日内告知镇政府(街道办事处),由镇政府(街道办事处)审核并在15个工作日内报区县民政部门核准后,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。

(八)提升供养机构服务水平

各区县政府要明确社会福利中心、敬老院等供养服务机构的功能定位,积极推动农村供养服务机构依法办理法人登记,明确主体责任,充分发挥托底保障功能。要积极推动农村供养服务机构合法化、规范化、标准化、专业化,建立健全内部管理、安全管理和 服务管理等各项管理制度,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,不断提高机构托底保障能力。要加快推进农村特困人员供养机构安全管理改造提升,在2017年年底对具备改造条件的特困人员供养机构全部完成提升改造,改造后必须符合消防安全等相关行业标准;不具备改造条件的要全部关停或者重建,切实消除火灾等安全隐患。要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;经卫生计生部门审核具备条件的供养机构应设立医务室或者护理站。要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。

各区县政府要根据本地实际,在确保国有资产不流失、供养标准不降低、服务水平不断提高的情况下,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,积

极探索通过公建民营、民办公助、购买服务、政府和社会资本合作（PPP）等方式，进行社会化改革。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，有效改进公办供养机构存在的问题和不足。

三、保障措施

（一）加强组织领导。各区县政府要将特困人员救助供养列入政府重要议事日程，将供养服务机构建设纳入经济社会发展总体规划，切实加强组织领导，强化托底保障功能。要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，形成强大工作合力。

各级民政部门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，定期将结果报送各级党委组织部门，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。要加快理顺和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。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；公安消防部门要加强对特困供养机构的消防安全检查，对经检查符合要求的，及时出具消防安全合格手续，并加大对供养机构工作人员的安全培训，确保机构安全；住房城乡建设部门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住房安全;人社、教育、国土、农业、文化、卫生计生、残联等相关部门,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。

镇政府(街道办事处)要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。村(居)民委员会要协助镇政府(街道办事处)落实特困人员主动发现、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。各区县政府要切实按照属地管理原则,认真落实国发〔2016〕14号文件关于“县级以上地方人民政府要将政府设立的供养服务机构运转费用、特困人员救助供养所需资金列入财政预算”的要求,将本级政府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。镇政府(街道办事处)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,确保敬老院、福利院等机构供养能力不断提高、服务水平不断提升,供养人员获得感不断增强。

(三)搞好制度衔接。各区县政府要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、社会福利等制度的有效衔接。符合基本养老保险、医疗保险、高龄津贴等条件的特困人员,应及时纳入基本养老保险、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。各区县政府要及时公开特困人员救助供养条件、程序、标准、资金和救助供养人员变动等情况,接受社会监督。要将特困人员救助供养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。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。要充分发挥社会监督作用,对公众和媒体发现揭露的问题,及时查处并公布处理结果。民政、财政部门要积极开展对区县、镇(街道)特困人员救助供养工作的绩效评价和专项检查,加强目标考核,合理运用评价结果,推动工作落实。

(五)鼓励社会参与。各区县政府要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。

市民政局、市财政局要加强对本实施意见执行情况的监督检查,重大情况及时向市政府报告。市政府将适时组织专项督查。

各区县要根据工作实际,尽快研究制定贯彻落实本实施意见的实施细则。

淄博市人民政府

2017年12月1日

(此件公开发布)

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院，淄博军分区。
各民主党派市委。
