临政发〔2018〕3号

临淄区人民政府

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、街道办事处，各开发区管委会，区政府各部门，有关企事业单位：

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，进一步完善全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

以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神为指导，定位、谋划和推进特困人员基本生活保障工作;全面贯彻落实党的十九大有关困难群众基本生活保障的新部署新要求，狠抓特困人员救助供养制度落实、标准提升、服务完善，推进农村供养服务机构健康有序发展，切实保障好特困人员基本生活。

（二）基本原则

1.坚持托底保障。强化政府托底责任，切实做到应救尽救、应养尽养。为城乡特困人员提供基本生活、日常照料、疾病治疗和殡葬服务等方面保障。

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，精准甄别对象，强化管理服务，为特困人员提供规范、适度的救助供养服务。

3.坚持适度保障。在满足特困人员基本生活需求的基础上，按照生活自理能力、服务需求分类制定照料护理标准，确保救助供养制度与其他社会保障制度相衔接，实现特困人员救助供养制度保基本、全覆盖、可持续。

4.坚持城乡统筹。在政策目标、资金筹集、对象范围、相关内容、供养标准、经办服务等方面，确保城乡特困人员都能公平获得救助供养服务。

5.坚持社会参与。倡导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，同时具备以下条件的，应当依法纳入特困人员救助供养范围：

①无劳动能力;②无生活来源;③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》以及市政府《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》中相关条款执行。

（二）建立精准识别机制

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，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。

2.客观评估自理能力。可参照民政部《特困人员认定办法》《老年人能力评估》（MZ/T 039-2013）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。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（街道）在申报特困人员待遇时，应根据上述标准自行评定自理能力等级。区级受理审批时，由区民政局、区卫计局成立的“临淄区老年人能力评估工作领导小组”对特困人员自理等级进行抽检或全面复核。

3.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。

（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。倡导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达到90%以上。

1.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，安排到相应的供养服务机构集中供养。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。

2.分散供养。对选择分散供养的特困人员，经本人同意，镇（街道）应委托村（居）民委员会、供养服务机构或专业社会组织提供日常看护、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（街道）要建立分散供养特困人员帮扶制度，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。鼓励村（社区）居民、企业、社会组织为分散供养对象提供帮扶、救助以及志愿服务。要充分发挥农村幸福院、社区日间照料中心作用，利用已有服务设施，为分散供养的特困人员提供无偿或低偿的日间照料或短期托养服务，确保分散供养特困人员“平时有人照应、生病有人看护”。

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）规范办理审批程序

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7日，无异议的，由镇（街道）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。

3.审批程序。区民政局负责特困人员救助供养待遇的审批。特困人员申请材料区级受理后，区民政局委托第三方机构入户对特困人员劳动能力、自理情况、赡养（抚养、扶养）状况、收入来源等进行核实，出具评审结论。区民政局结合评审报告作出审批决定，并核实照料护理标准等级。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。

（五）明确救助供养内容

特困人员救助供养包括以下6项内容：提供基本生活条件；提供基本照料；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。

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.提供基本照料。包括日常照料、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。经费开支应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。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，可从救助供养经费中予以支持。

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（街道）委托村（居）民委员会或者其亲属办理。其费用减免按照《关于对困难群众实行基本殡葬服务优惠的通知》（临民字〔2012〕79号）中相关条款执行。

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。

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。

（六）划分救助供养标准

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，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，标准为不低于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。

所需经费区、镇（街道）各负担50%，并列入年度财政预算。省级社会救助资金可统筹使用。

（七）规范使用救助供养资金

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（街道）与受委托机构协商，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。

（八）提升供养机构服务水平

要进一步明确敬老院等供养服务机构的功能定位，强化为特困人员服务、满足特困人员供养需求的职责和义务，推动农村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。要加强供养服务机构基础设施建设，对现有设施进行无障碍化改造，满足更多不能自理特困人员的照料护理需求。对未办理养老设置许可的供养机构，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。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的人员审批、日常管理、责任监督、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。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；审计部门要做好特困供养资金使用监督及审计工作；公安消防部门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；住建部门要指导各镇（街道）加大对分散供养特困人员危房摸排力度，并指导镇（街道）按照政策要求进行危房改造，确保分散供养特困人员居住安全；人社、教育、国土、农业、文化、卫计、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。

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。各镇（街道）要按照属地管理原则，将特困人员救助供养所需资金、公办供养服务机构运转经费等列入年度财政预算，加强资金保障，并确保款项落实到位。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。要积极引导企业、社会组织、社会爱心人士参与供养机构建设、参与救助供养服务，努力拓宽资金筹集渠道，确保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）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。民政、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、标准双落实。

（五）动员社会参与。倡导社会资本以PPP (政府和社会资本合作) 的方式参与建设、运营政府主办的特困人员供养服务设施。各级各部门要落实好政府购买服务项目和支持社会力量参与救助优惠政策，积极鼓励群众团体、公益慈善类社会组织、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、服务支持，开展专业化、个性化的特困人员关爱活动。

临淄区人民政府

2018年2月2日

抄送：区委各部门，区人大、区政协、区纪委、区人武部办公室，区法院，

区检察院。

临淄区人民政府办公室 2018年 2月2日印发