

许昌市人民政府文件

许政〔2017〕45号

许昌市人民政府 关于印发许昌市特困人员救助供养实施细则的 通 知

各县（市、区）人民政府，市城乡一体化示范区、经济技术开发区、东城区管委会，市人民政府有关部门：

现将《许昌市特困人员救助供养实施细则》印发给你们，请认真贯彻执行。



2017年11月1日

许昌市特困人员救助供养实施细则

第一章 总 则

第一条 为切实保障特困人员基本生活，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）、《民政部关于印发特困人员认定办法的通知》（民发〔2016〕178号）和《河南省人民政府关于印发河南省特困人员救助供养办法的通知》（豫政〔2016〕79号）等相关规定，结合我市实际，制定本细则。

第二条 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。

第三条 特困人员救助供养工作坚持托底供养、属地管理、城乡统筹、适度保障、社会参与的原则。

第四条 县级以上人民政府应当将特困人员救助供养工作列入政府重要议事日程，强化其托底保障功能，进一步完善工作协调机制，切实担负资金投入、工作条件保障和监督检查责任。

乡镇人民政府（街道办事处）负责组织实施本行政区域内特困人员的审核、上报、供养工作。乡镇长（街道办事处主任）是特困人员供养第一责任人，负责本行政区域内的特困人员供养工作。

村（居）民委员会协助乡镇人民政府（街道办事处）做好特困人员的申请受理、民主评议、公示、上报和日常生活照料工作。

第五条 民政部门要履行主管部门职责，发挥统筹协调作用，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，实行特困人员一人一档案，提升管理服务水平。机构编制部门负责做好符合条件的特困人员供养服务机构的事业单位法人登记工作；发展改革部门负责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；财政部门负责做好资金保障工作；卫生计生、教育、消防、住房城乡建设、人力资源社会保障等部门依据职责分工，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。

第六条 加强对特困人员救助供养等社会救助工作的绩效评价，并将结果送组织部门，作为对政府领导班子和有关领导干部综合考核评价的重要参考。

第二章 认定条件

第七条 具有本地户籍的城乡老年人、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：

- （一）无劳动能力；
- （二）无生活来源；
- （三）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。

第八条 符合下列情形之一的，应当认定为本细则所称的无劳动能力：

- (一) 60周岁以上的老年人；
- (二) 未满16周岁的未成年人；
- (三) 残疾等级为一、二级的智力、精神残疾人，残疾等级为一级的肢体残疾人；
- (四) 县（市、区）人民政府规定的其他情形。

第九条 收入总和低于我市最低生活保障标准，且财产状况不超过本细则第十二条规定情形的，应当认定为本细则所称的无生活来源。

前款所称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。

第十条 下列情形不计入家庭收入：

(一) 普惠性转移性收入。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社会福利补贴。

(二) 优抚对象领取的各类抚恤金、补助费、护理费、保健金，义务兵家属优待金，退役士兵一次性经济补助金。

(三) 因公（工）负伤人员的工伤医疗费、护理费、一次性伤残补助金、残疾辅助器具费、因公（工）死亡人员的丧葬费及死亡后的一次性抚恤费。

(四) 在校学生获得的奖学金、助学金、生活补助、困难补

助等。

(五) 政府及有关单位颁发劳动模范荣誉津贴、见义勇为奖金、独生子女费、计划生育政策奖励扶助金。

(六) 基本医疗保险报销费用，医疗救助资金，政府和社会组织给予的临时性救助财物。

(七) 经县（市、区）人民政府确定的其他不应计入家庭收入的项目。

第十一条 财产状况是指申请人拥有的全部动产、不动产。主要包括现金、存款、有价证券、贵金属、机动车辆（残疾人专用车除外）、船舶、房屋、债权、股份以及其他应计入家庭财产的项目。

第十二条 具有下列情形之一的，应当视为财产状况超过特困人员救助供养标准：

(一) 家庭拥有的全部现金、存款、有价证券以及贵金属等物品（按当时市场价估算）的人均占有总额超过当地18个月城乡最低生活保障标准的；

(二) 拥有机动车辆（残疾人功能性补偿代步机动车辆除外）、船舶、工程机械及大型农机具的；

(三) 拥有2套（含）以上产权住房的；或者拥有一套产权住房，但人均面积及居住条件明显超过当地平均水平的；

(四) 拥有商业门面房、店铺的；

(五) 拥有注册的企业（公司）或持有股份以及其他投资行为（不包括储蓄行为）的；

(六) 额外转包耕地、林地、草地、园地及其他农业土地的;

(七) 本人及家庭成员申请前一年内购买生活非必需高档消费品的;

(八) 通过离婚、赠予、转让等方式放弃自己应得财产或份额, 或者放弃合法资产及收入的;

(九) 故意采取规避法律、法规的行为, 导致无经济来源或者收入减少的;

(十) 县(市、区)人民政府规定的其他情形。

第十三条 无法定赡养、抚养、扶养义务人是指基于《婚姻法》、《民法通则》、《继承法》等法律所赋承的监护关系、继承关系、抚养关系、赡养关系、扶养关系, 本着权利与义务对等原则, 在实际生活中不存在承担法定义务的人。

第十四条 法定义务人符合下列情形之一的, 应当认定为本细则所称的无履行义务能力:

(一) 具备特困人员条件的;

(二) 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的;

(三) 无民事行为能力、被宣告失踪、或者在监狱服刑的人员, 且财产符合当地特困人员财产状况规定的;

(四) 县(市、区)人民政府规定的其他情形。

第十五条 未满16周岁的未成年人同时符合特困人员救助供养条件和孤儿认定条件的, 应当纳入孤儿基本生活保障范围, 不再认定为特困人员。

第十六条 各级人民政府应当统筹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。

第十七条 本细则公布前已经确定为农村五保对象、城市“三无”人员的，经排查认定可直接纳入特困人员救助供养。

第三章 办理程序

第十八条 申请。申请特困人员救助供养，由本人向户籍所在地的乡镇人民政府（街道办事处）提出书面申请，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。

申请材料主要包括本人有效身份证明，劳动能力、生活来源、财产状况以及赡养、抚养、扶养情况的书面说明，承诺所提供信息真实、完整的承诺书，残疾人还应当提供第二代《中华人民共和国残疾人证》。

申请人应当履行授权核查家庭经济状况的相关手续。

申请人常住地与户籍地不一致，符合户籍迁移规定的，原则上应将户籍迁至常住地后提出申请；暂不具备户籍迁移条件的，

在户籍所在地提出申请。

乡镇人民政府（街道办事处）和村（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，应当告知其救助供养政策；对因无民事行为能力等无法自主申请的，应当主动帮助其申请。

乡镇人民政府（街道办事处）应当对申请人或者其代理人提交的材料进行审查，材料齐备的，予以受理；材料不齐备的，应当一次性告知申请人或者其代理人补齐所有规定材料。

第十九条 审核。乡镇人民政府（街道办事处）应当自受理申请之日起20个工作日内，通过入户调查、邻里访问、信函索证、民主评议、信息核对等方式，对申请人的经济状况、实际生活状况以及赡养、抚养、扶养状况等进行调查核实，并提出审核意见。

申请人以及有关单位、组织或者个人应当配合调查，如实提供有关情况。村（居）民委员会应当协助乡镇人民政府（街道办事处）开展调查核实。

调查核实过程中，乡镇人民政府（街道办事处）可视情组织民主评议，在村（居）民委员会协助下，对申请人书面声明内容的真实性、完整性及调查核实结果的客观性进行评议。

乡镇人民政府（街道办事处）应当将审核意见及时在申请人所在村（社区）公示，公示期为7天。

公示期满无异议的，乡镇人民政府（街道办事处）应当将审核意见连同申请、调查核实、民主评议等相关材料报送县级民政

部门审批。对公示有异议的，乡镇人民政府（街道办事处）应当重新组织调查核实，在20个工作日内提出审核意见，并重新公示。

第二十条 审批。县级民政部门应当全面审查乡镇人民政府（街道办事处）上报的申请材料、调查材料和审核意见，根据审核意见和公示情况，按照不低于30%的比例随机抽查核实，并在20个工作日内作出审批决定。

对符合救助供养条件的予以批准，县级民政部门应当及时予以批准，发给《特困人员救助供养证》，建立救助供养档案，从批准之日下月起给予救助供养待遇，并通过乡镇人民政府（街道办事处）在申请人所在村（社区）公布；对不符合救助供养条件的申请不予批准，并将理由通过乡镇人民政府（街道办事处）书面告知申请人。

城乡特困人员救助供养标准不一致的地区，对拥有承包土地、参加农村集体经济收益分配的特困人员，应当给予农村特困人员救助供养待遇。

第二十一条 终止。特困人员有下列情形之一的，应当及时终止救助供养：

- （一）死亡、被宣告失踪或者死亡；
- （二）经过康复治疗恢复劳动能力或者年满16周岁且具有劳动能力；
- （三）依法被判处刑罚，且在监狱服刑；
- （四）收入和财产状况不再符合本细则第九条规定；
- （五）法定义务人具有了履行义务能力或者新增具有履行义

务能力的法定义务人。

特困人员中的未成年人，满16周岁后仍在接受义务教育或者在普通高中、中等职业学校就读的，可继续享有救助供养待遇。

特困人员不再符合救助供养条件的，本人、村（居）民委员会或者供养服务机构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）审核并报县级民政部门核准后，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，应当及时办理终止救助供养手续。

对拟终止救助供养的特困人员，县级民政部门应当通过乡镇人民政府（街道办事处），在其所在村（社区）或者供养服务机构公示，公示期为7天。公示期满无异议的，县级民政部门应当从下月起终止救助供养，核销《特困人员救助供养证》。对公示有异议的，县级民政部门应当组织调查核实，在20个工作日内作出是否终止救助供养决定，并重新公示。对决定终止救助供养的，应当通过乡镇人民政府（街道办事处）将终止理由书面告知当事人、村（居）民委员会或者其亲属。

对终止救助供养的原特困人员，符合最低生活保障、医疗救助、临时救助等其他社会救助条件的，应当按规定及时纳入相应救助范围。

第二十二条 县级民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）和供养服务机构应当加强特困人员救助供养工作日常管理，建立

特困人员档案管理制度，实行“一人一档案”，并根据特困人员的年龄、健康状况、生活自理能力等情况对其实行分类管理。

第四章 供养内容、形式及标准

第二十三条 特困人员救助供养主要包括以下内容：

（一）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。可以通过现金或者实物的方式予以保障。

（二）提供照料服务。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。

（三）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不足的，由救助供养经费予以支持。

（四）办理丧葬事宜。特困人员死亡后的丧葬事宜，按《河南省殡葬管理办法》有关规定执行。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。丧葬费用按当年供养标准从救助供养经费中支出。

（五）提供住房救助。对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员，由住建部门通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴、农村危房改造等方式给予住房救助。

（六）提供教育救助。教育部门对在义务教育、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，按照有关规定给予教育救助。

第二十四条 特困人员救助供养形式分为分散供养和在供养服务机构集中供养。尊重特困人员本人意愿，合理选择救助供养形式。鼓励采取多种形式，支持具备生活自理能力的特困人员分散供养；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。

第二十五条 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）可以委托其亲友或者村（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。有条件的地方可以为分散供养的特困人员提供社区日间照料服务。村（居）民委员会、受委托的代养人和供养对象三方应当签订代养协议，约定三方的职责和财产、遗产的处理办法及受委托的代养人和护理人员的权利和义务。乡镇人民政府（街道办事处）应当加强对服务协议签约方的考察和协议履行情况的监督，督促约定服务事项落实到位。

第二十六条 集中供养的特困人员，由县级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。特困人员本人应当与乡镇人民政府（街道办事处）和供养服务机构签订供养服务协议，明确三方的权利、责任和义务以及供养对象财产处置办法等。

未满16周岁，属于城镇户籍的，就近安置到儿童福利机构；属于农村户籍的，就近安置到农村特困人员供养服务机构。

特困人员患精神病需要集中供养的，应当由专门的供养服务机构提供集中供养服务。接收患有传染病特困人员的供养服务机构应当具备相应的治疗护理能力。

第二十七条 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。按照省政府制定的相关指导标准（豫政〔2016〕79号），综合考虑当地经济社会发展水平、城乡差别等因素，确定基本生活标准和照料护理标准。基本生活标准原则上不低于当地低保标准的1.3倍。照料护理标准依据特困人员生活自理能力和服务需求分档制定，分为全自理标准、半自理标准和全护理标准三档，参照当地上年度最低工资标准的一定比例确定，其中：全自理的不低于1/10，半护理的不低于1/6，全护理的不低于1/3。

第二十八条 全市特困人员救助供养最低标准由市人民政府本着适当提高待遇原则制定，并根据经济社会发展水平和物价变化情况适时调整。县（市、区）人民政府要根据当地的经济发展水平，制定本行政区域内的特困人员救助供养标准。

第五章 生活自理能力评估

第二十九条 县级民政部门应当在乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会协助下，对特困人员生活自理能力进行评估，并根据评估结果，确定特困人员应当享受的照料护理标准档次。

有条件的地方，可以委托第三方机构开展特困人员生活自理

能力评估。

第三十条 特困人员生活自理能力，一般依据以下6项指标综合评估：

- (一) 自主吃饭；
- (二) 自主穿衣；
- (三) 自主上下床；
- (四) 自主如厕；
- (五) 室内自主行走；
- (六) 自主洗澡。

第三十一条 根据本细则第三十条规定内容，特困人员生活自理状况，6项指标全部达到的，可以视为具备生活自理能力；有3项以下（含3项）指标不能达到的，可以视为部分丧失生活自理能力；有4项以上（含4项）指标不能达到的，可以视为完全丧失生活自理能力。

第三十二条 特困人员生活自理能力发生变化的或者对生活自理能力评估结果有异议，村（居）民委员会或者供养服务机构应当通过乡镇人民政府（街道办事处）及时报告县级民政部门，县级民政部门应当自接到报告之日起10个工作日内组织复核评估，并根据评估结果及时调整特困人员生活自理能力认定类别。

第六章 资金保障

第三十三条 县级以上人民政府应当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，优化

财政支出结构。市人民政府将统筹安排特困人员救助供养资金，重点向特困人员救助供养任务重、财政困难、工作成效突出的地方倾斜。有农村集体经营等收入的地方，可以从中安排资金用于特困人员救助供养工作。

第三十四条 各级人民政府应当完善救助供养资金发放机制，确保资金及时足额发放到位。集中供养对象的供养资金由县级民政部门提出用款计划，由同级财政部门拨付到同级民政部门，同级民政部门按季度直接拨付到供养服务机构。分散供养对象的供养资金实行社会化发放，由银行按季度直接发放到户。有条件的地方，可以按月发放供养资金。

第三十五条 特困人员救助供养金中的照料护理费用，可由县级民政部门统筹用于购买特困人员照料护理服务。集中供养的，统一用于供养服务机构照料护理开支；分散供养的，由乡镇人民政府（街道办事处）按照委托照料服务协议，用于支付服务费用。

第七章 供养服务机构

第三十六条 特困人员供养服务机构是指各级人民政府举办，为特困人员提供供养服务的公益性机构，包括农村敬老院、社会福利院及儿童福利中心等。

第三十七条 各级人民政府应当将供养服务机构建设纳入经济社会发展总体规划，并按照相关规定及建设标准，结合本地实际，对供养服务机构建设进行科学规划，建设规模适度、满足当地实际需要的供养服务机构。

第三十八条 县（市、区）人民政府和乡镇人民政府（街道办事处）负责组织实施本行政区域内供养服务机构的建设、管理工作；民政部门负责本行政区域内供养服务机构的审批、监督、指导工作。

第三十九条 供养服务机构应当设立管理委员会，实行民主管理。建立健全岗位责任制和请销假、值班、环境卫生、财务管理、档案管理、安全保卫等管理制度，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。有条件的经卫生计生部门批准可以设立医务室或者护理站。

第四十条 供养服务机构的人员配备应当根据服务对象人数和照料护理需求，按照工作人员与全自理供养人员不低于1：10、与半自理供养人员1：4、与全护理供养人员1：1.5比例配备。供养服务机构负责人由县（市、区）人民政府或者乡镇人民政府（街道办事处）选派，其他工作人员采取政府购买服务的方式配备。从事供养服务的工作人员应当经过岗前培训，掌握与岗位要求相适应的知识技能。加强社会工作岗位开发设置，合理配备使用社会工作者。

第四十一条 工作人员的工资待遇不得低于当地最低工资标准，并按照规定提供基本养老、基本医疗、工伤等社会保险待遇。具体保障办法由县级人民政府制定。

第四十二条 供养服务机构的创办、解散应当经县级以上人民政府批准，报上级民政部门备案，符合条件的依法办理法人登记手续。

第八章 鼓励社会参与

第四十三条 鼓励社会组织、企事业单位和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。

第四十四条 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。

第九章 监督管理

第四十五条 县级以上人民政府、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。充分发挥社会监督作用，对公众和媒体发现揭露的问题，应当及时查处并公布处理结果。

第四十六条 县（市、区）人民政府和乡镇人民政府（街道办事处）要强化特困人员识别、审核、审批等关键环节的主体责任，杜绝违背政策、违反程序、扩大范围、以权谋私等现象发生。民政、财政、审计等有关部门要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。民政、消防等有关部门要加强对供养服务机构的安全管理，防止火灾等安全事故发生。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，依法依规追究责任。

第十章 附 则

第四十七条 特困人员救助供养证由省民政厅制定格式，由市民政局统一印制。

第四十八条 本细则自发布之日起施行。

许昌市特困人员救助供养办法

第一章 总 则

第一条 为规范本市特困人员救助供养工作，保障特困人员基本生活，根据《社会救助暂行办法》、《特困人员认定办法》等有关规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称特困人员，是指符合下列条件的本市户籍居民：（一）无劳动能力；（二）无生活来源；（三）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。前款所称无劳动能力，是指符合下列条件之一：（一）年满60周岁且完全丧失劳动能力；（二）未满60周岁，有下列情形之一的：1. 重度残疾；2. 智力残疾；3. 精神残疾；4. 其他丧失劳动能力的情形。前款所称无生活来源，是指符合下列条件之一：（一）无固定住所；（二）无固定收入；（三）无其他生活来源。

第三条 特困人员救助供养工作坚持政府主导、社会参与、分类施策、精准救助的原则。

第四条 市、县（市、区）人民政府负责特困人员救助供养工作。

第五条 市、县（市、区）人民政府民政部门负责特困人员认定、救助供养工作。乡镇人民政府、街道办事处负责特困人员认定、救助供养工作。村（居）民委员会协助做好特困人员认定、救助供养工作。

第六条 特困人员救助供养工作实行属地管理、分级负责。市、县（市、区）人民政府民政部门负责特困人员认定、救助供养工作。乡镇人民政府、街道办事处负责特困人员认定、救助供养工作。村（居）民委员会协助做好特困人员认定、救助供养工作。

第七条 特困人员救助供养工作实行分类施策、精准救助。对符合特困人员认定条件的，按照本办法规定给予救助供养。对不符合特困人员认定条件的，按照其他社会救助政策给予救助。

第八条 特困人员救助供养工作实行公开、公平、公正。特困人员认定、救助供养工作应当公开透明，接受社会监督。

主办：市民政局

督办：市政府办公室三科

抄送：市委各部门，市人大、市政协办公室，军分区。

市法院，市检察院，驻许各单位。

许昌市人民政府办公室

2017年11月2日印发
