

福州市人民政府文件

榕政综〔2017〕96号

福州市人民政府关于印发 《福州市特困人员救助供养实施办法》的通知

各县（市）区人民政府，市直各委、办、局（公司），市属各高等院校，自贸区福州片区管委会：

《福州市特困人员救助供养实施办法》已经市政府研究通过，现予以印发，请认真贯彻执行。

福州市人民政府

2017年3月20日

福州市特困人员救助供养实施办法

第一章 总 则

第一条 为进一步做好我市特困人员救助供养工作，保障特困人员的基本生活，建立与经济社会发展水平相适应的特困人员救助供养制度，有效解决特困人员实际困难，为特困人员提供基本生活需求保障，根据《社会救助暂行办法》（国务院令第649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《福建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》（闽政〔2016〕42号）及《福州市人民政府关于进一步做好社会救助工作的意见》（榕政〔2015〕1号）精神，结合我市实际，制定本办法。

第二条 特困人员救助供养应遵循以下原则：

（一）坚持按照属地原则分级管理，强化政府托底保障职责，做到应救尽救、应养尽养；

（二）坚持与我市经济社会发展相适应，制定科学合理的救助供养标准，确保保障适度；

（三）坚持与相关社会保障制度有效衔接，确保特困人员获得必需的社会保障；

（四）坚持城乡统筹发展，将农村五保对象、城市“三无”

人员统一纳入救助供养制度适用范围，建立城乡一体化救助供养保障机制；

（五）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。

第三条 县级人民政府民政部门主管本行政区域内的特困人员救助供养工作。县级人民政府卫计、教育、住房和城乡建设、人力资源和社会保障、医保中心等部门，按照各自职责做好特困人员救助供养工作。乡镇人民政府（街道办事处）负责本行政区域内特困人员救助供养的申请受理、调查审核等相关工作。村（居）民委员会协助各级人民政府和有关部门做好特困人员救助供养相关工作。

第二章 救助供养对象认定

第四条 享受我市特困人员救助供养的应当是具有当地户籍的城乡老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，同时应满足以下条件：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，或其法定义务人无履行义务能力。

（一）符合下列情形之一的，应当认定为本办法所称的无劳动能力：

1. 60 周岁以上的老年人；
2. 未满 16 周岁的未成年人或年满 16 周岁但仍在接受义务教

育或在高中教育（含中等职业教育）就学的学生；

3. 残疾等级被评定为二级及以上的残疾人；

4. 省人民政府规定的其他情形。

（二）个人或家庭可支配收入低于户籍所在地城乡居民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。

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，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社会福利补贴。特困人员财产状况认定办法按照我市城乡居民最低生活保障财产认定标准认定。

（三）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。法定义务人符合下列情形之一的，应当认定为本办法所称的无履行义务能力：

1. 具备特困人员条件的；

2. 60周岁以上或者法定义务人及其配偶是最低生活保障对象且无劳动能力，且财产符合当地特困人员财产状况规定的；

3. 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；

4. 省人民政府规定的其他情形。

第五条 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，由监护人按照有利于未成年人利益的原则，自主选择救助供养类型，不可重复享受。

第六条 县级人民政府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。

（一）特困人员生活自理能力，一般依据以下 6 项指标综合评估：

1. 自主吃饭；2. 自主穿衣；3. 自主上下床；4. 自主如厕；5. 室内自主行走；6. 自主洗澡。

以上 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）。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。

（二）特困人员生活自理能力发生变化的，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）及时报告县级人民政府民政部门，县级人民政府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。

第三章 救助供养标准、内容与形式

第七条 我市特困人员救助供养标准由基本生活标准、照料护理标准两部分构成。基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需,原则上按照不低于当地城乡居民最低生活保障标准的 130% 确定。照料护理标准应根据特困人员生活自理能力和服务需求分类制定,原则上分为全自理、半护理、全护理三档,参照当地最低工资标准的一定比例确定,其中:全自理的不低于 10%,半护理的不低于 25%,全护理的不低于 40%。对机构集中供养的,应适当提高救助供养标准,提高幅度原则上不低于 20%。现阶段,采取“就高不就低”的过渡办法,农村特困人员救助供养标准按照不低于现行农村五保供养标准执行。今后,将综合考虑经济社会发展水平、城乡差异等因素统一制定特困人员救助供养标准。

第八条 特困人员救助供养主要包括以下内容:

1. 提供基本生活保障。按照救助供养基本生活标准,通过发放现金、实物等方式保障其基本生活,并在日常生活用水、用电、用气和收看电视等方面给予费用减免等优惠。

2. 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。

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有不足的，由救助供养经费予以支持。

4. 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）民委员会或其亲属办理。基本殡葬服务费用予以免除，其他必要的丧葬费用从救助供养经费中支出。

对符合规定标准住房困难的分散供养特困人员，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。对符合条件的在各教育阶段就学的特困人员，给予教育救助。对遭遇突发事件、意外伤害、重大疾病或其他特殊原因导致基本生活暂时出现严重困难的特困人员，根据实际情况给予临时救助。

第九条 特困人员救助供养形式分为在家分散供养和机构集中供养。具备生活自理能力的，鼓励其在家分散供养；完全或部分丧失生活自理能力的，优先为其提供集中供养服务。到2020年，生活不能自理特困人员的集中供养率达到50%以上。各地要根据特困人员实际状况，充分尊重其意愿，合理安排救助供养形式。

对需要集中供养的特困人员，由县级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。

对在家分散供养的特困人员，经其本人同意，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、养老机构、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，确保其“平时有人照应，生病有人看护”。优先为分散供养的特困人员提供社区居家养老服务，鼓励有条件的地方为其提供社区日间照料服务，支持基层医疗卫生机构为其提供上门诊疗服务。

机构集中供养的，救助供养资金可直接拨付所在机构，统一用于供养服务开支；在家分散供养的，根据其本人意愿，救助供养资金可直接发放给本人，也可按照乡镇人民政府（街道办事处）与受托方签订的委托照料护理协议，用于支付受托方的服务费用。要规范委托服务行为，在上述协议中明确服务项目、费用标准、责任追究等内容；加强对受托方的考察和协议履行情况的监督，确保协议事项落实到位。

第四章 救助供养申请审批程序

第十条 特困人员救助供养审批工作按照城乡居民申请，乡镇人民政府（街道办事处）受理、审核，县级人民政府民政部门审批的程序实施。

（一）本人申请。由本人向户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）提出特困人员救助供养申请，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。填写《特困人员救助供养申请审批表》和本人经济状况核对、入户调查委托授权书，并提交下列材料：

1. 本人身份证、户口本复印件，残疾人需提供第二代《残疾人证》复印件；

2. 本人劳动能力及经济收入、财产状况等生活来源书面说明材料；

3. 本人赡养、抚养、扶养情况，以及赡养、抚养、扶养人基本情况书面说明材料。

乡镇（街道）、村（居）两级工作人员要及时掌握辖区内居民的生活情况，发现符合特困救助供养条件的人员，要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，主动帮助其提出申请。

（二）受理审核。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。对于申请材料齐全的应组织工作人员在村（居）民委员会协助下入户调查。调查覆盖面应当达到100%，由2名以上调查人员采用邻里访问、信函索证、信息核对等方式，对申请人生活

状况和提交材料的真实性进行调查核实，调查人员和申请人应当分别对调查结果签字确认。申请人以及有关单位、组织或个人要配合调查，如实提供有关情况。

乡镇人民政府（街道办事处）工作人员入户调查后，应当组织民主评议。评议小组由乡镇人民政府（街道办事处）工作人员、村（居）民委员会成员、熟悉申请人家庭情况的党员代表、村（居）民代表等人员组成，总人数不得少于 15 人。工作人员向评议小组会议介绍入户调查情况，经评议小组成员评议后投票表决推荐。出席评议的人员必须超过评议小组成员总数的三分之二以上，方能有效。所有参加评议人员应当对评议结论签字确认，评议结论无论同意与否，都要将完整材料报送乡镇人民政府（街道办事处）。评议小组评议情况应形成记录并存档。

乡镇人民政府（街道办事处）应当将申请人家庭基本情况、家庭经济状况调查结果、民主评议结论及举报联系方式等信息，在申请人家庭常住地所在村（居）及自然村（组）张榜公示，公示时间不得少于 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人民政府民政部门审批。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并重新公示。

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，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。

（三）审批认定。县级人民政府民政部门应当对乡镇人民政府（街道办事处）报送的材料进行审核，并且按照不低于 30% 的比例进行入户抽查，根据材料审核和入户抽查情况，作出相应处理。

县级人民政府民政部门应当在接到乡镇人民政府（街道办事处）审核意见之日起 20 个工作日内（不含公示及福建省救助申请家庭经济状况核对平台核对时间）办结审批手续。情况较为复杂的，可以适当延长审批期限，但是延长期限最多不超过 10 个工作日。

对符合救助供养条件的申请，县级人民政府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）公示，公示时间不得低于 7 天。对不予批准的，应当书面通知申请人并且说明理由。

（四）终止救助供养。特困人员有下列情形之一的，应当及时终止救助供养：

1. 死亡、被宣告失踪或者死亡；
2. 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；
3. 依法被判处刑罚，且在监狱服刑；

4. 收入和财产状况不再符合本办法第四条第（二）项规定；

5. 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）审核并报县级人民政府民政部门核准。

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，县级人民政府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，县级人民政府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，县级人民政府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。其中已入住公办供养机构的，

应由当地乡镇人民政府（街道办事处）负责接回。

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。

第五章 救助供养服务

第十一条 市、县（市）区人民政府要把特困人员救助供养服务机构建设和管理纳入当地经济社会发展规划，要加大财政投入，落实经费预算。要加快市、县社会福利中心、乡镇敬老院、儿童福利院等供养服务机构建设改造，重点推进现有机构特别是乡镇敬老院设施达标，使生活用房、消防设备、无障碍设施、应急呼叫系统、安全监控系统等符合相关规范和技术标准，满足生活不能自理特困人员的照料护理需求，改善特困人员救助供养工作人员的工作条件。

第十二条 政府举办的供养服务机构要充分发挥托底保障功能，按照属地保障和分级接收原则，优先为本辖区内完全或部分丧失生活自理能力的特困人员提供集中供养服务。供养服务机构实行社会化运营的，不得改变其性质和职能，不得降低对特困人员的服务质量。在满足特困人员集中供养需求的前提下，逐步增强供养服务机构的区域辐射功能，为分散供养的特困人员和低收入、失能、失独、高龄等老年人提供服务。

第十三条 供养服务机构应当按照“谁主管、谁负责”的原则，明确责任主体，加强日常管理；应当依法办理法人登记，建立健全内部管理、安全管理和 service 管理等制度；应当根据服务对象人数和照料护理需求，按照一定比例配备工作人员，其中护理人员与全护理对象配比不低于 1：4，与其他服务对象配比不低于 1：10；应当加强社会工作岗位开发设置，合理配备使用社会工作者。所需人员经费、管理经费应列入县级财政预算，按集中供养特困人员人数每人每年不低于 2500 元的标准安排。

第十四条 积极推进“医养结合”，对具备条件的供养服务机构，支持其内设医疗机构，并按规定纳入基本医疗保险定点范围；对不具备条件的，支持其与周边医保定点医疗机构协议合作，通过定期巡诊义诊、转诊接诊优先等方式，为特困人员提供便捷医疗服务。充分发挥城乡居民医疗救助制度的作用，共同为特困人员救助供养对象提供基本医疗保障。

第六章 救助供养资金筹集和管理

第十五条 各县（市）区要建立特困人员救助供养资金多渠道筹措机制。特困人员救助供养经费来源主要包括上级专项补助资金、县（市）区及乡（镇）政府按照规定在财政预算中安排的专项资金、社会捐赠资金以及其他资金。

第十六条 特困人员救助供养资金，由各级政府分级负担，

列入财政预算，实行专项管理、专款专用。财政部门应在“社会保障基金财政专户”下设立“城乡特困人员救助供养保障资金专户”，用于城乡特困人员救助供养资金收支的管理与核算。

在每年年底前，民政部门应根据年度动态管理的要求，编制下年度城乡特困人员救助供养资金预算方案，按法定程序列入年度预算。预算执行中需要调整的，民政部门应根据实际情况，编制预算调整方案，经财政部门审核后，报同级人民政府批准后执行。

当年度城乡特困人员救助供养资金有结余的，报同级财政部门批准结转下年度使用，统一列入下年度城乡特困人员救助供养资金支出预算计划。

县级民政部门应当按规定向财政部门报送城乡特困人员救助供养资金使用情况，并编制年终决算，报送同级财政部门审核。

第十七条 省级财政根据各县（市）区财力状况确定补助标准，并通过专项转移支付形式补助给有关县（市）区。市级财政根据各县（市）区财力状况，对特困人员救助供养资金给予适当补助，具体办法是扣除省级补助资金后，对五城区、闽清县、罗源县、永泰县给予50%补助。市本级公办供养机构集中供养的特困人员，其救助供养资金由市级财政全额补助。有农村集体经营等收入的乡村，可以从农村集体经营等收入中安排资金，用于补助和改善特困人员供养对象的生活。

第十八条 城乡特困人员救助供养资金实行社会化发放，遵循“民政部门核定对象和标准，财政部门核拨资金，金融机构代发到人”的管理原则。县级民政部门按照城乡特困人员实际人数和所需金额，应于每月月底前编制下个月资金支出计划，报同级财政部门审核。财政部门在对同级民政部门报送的资金支出计划审核后，根据月支出计划提前将所需资金拨付到受委托的金融机构。金融机构根据民政部门提供的城乡特困人员对象名册和补助金额，按时足额将特困人员救助供养资金发放到城乡特困人员对象个人账户。对申请到供养服务机构的特困人员，其救助供养资金自县级民政部门审批入院之日起的次月直接拨付给供养服务机构。

第十九条 县级人民政府财政部门应当在年度部门预算中安排必要的工作经费和人员经费，为民政部门做好家庭收入核定、信息核对、审核审批、档案管理、购买服务、业务培训、信息系统等工作提供保障。

第二十条 民政、卫计、教育、财政、监察、审计、医保等部门要加强对特困人员救助供养基金使用情况的监督检查。采取隐瞒、欺诈等手段骗取特困人员救助供养资金的，依法责令退还；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。对截留、挤占、挪用、贪污等违法违纪行为，依照有关法律法规严肃处理。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，依纪依法追究责任。

第七章 组织实施

第二十一条 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。卫计、教育、住房和城乡建设、人力资源和社会保障、医保中心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。

第二十二条 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、孤儿保障、社会福利等制度的有效衔接，稳步推进特困人员救助供养政策的调整过渡。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。对已经确定为农村五保对象的，符合《福建省实施〈农村五保供养工作条例〉办法》（省政府令第120号）及县级以上人民政府规定的农村五保对象认定条件的，可直接确定为特困人员，今后按有关规定实行动态管理。

第二十三条 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，每年对特困人员家庭至少进行一次全面核对，提高救助对象精准识别能力。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。

第二十四条 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。

第八章 附 则

第二十五条 本办法适用于福州市辖各县(市)区。各县(市)区可在本办法基础上制定实施细则，并报市民政局备案。

第二十六条 本办法自颁布之日起执行。

抄送：市委办公厅、市委各部门，福州警备区，各人民团体；市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院；各民主党派福州市委员会。

福州市人民政府办公厅

2017年3月21日印发
