

包府发〔2017〕70号

# 包头市人民政府关于建立城乡统一特困人员 救助供养制度的实施意见

各旗、县、区人民政府，稀土高新区管委会，市直有关部门、单位，中直、区直企事业单位：

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《内蒙古自治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》（内政发〔2016〕106号）精神，建立城乡统一的特困人员救助供养制度，进一步完善社会救助体系，结合我市实际，提出如下实施意见：

## 一、指导思想

深入学习贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，习近平总书记系列重要讲话和考察内蒙古重要讲话精神以及治国理政新理念新思想新战略，认真贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，协调推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，着力解决我市城乡特困人员的突出困难，切实满足城乡特困人员的基本生活需求。

## 二、原则和目标

按照“托底供养、属地管理、城乡统筹、适度保障、共享发展”的基本原则，进一步健全制度、完善政策、理顺体制、健全机制，将我市农村牧区五保供养、城镇“三无”人员保障制度统一为特困人员救助供养制度，逐步建立起与经济社会发展水平相适应，与其他社会救助制度、社会保险、社会福利制度相衔接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，切实维护特困人员的基本生活权益，逐步实现解决城乡特困人员突出困难、满足城乡特困人员基本需求的目标。

## 三、制度内容

### （一）救助供养范围。

城乡老年人、残疾人及未满 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：

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。

具体认定办法按照国家 and 自治区及我市有关规定执行。

### （二）救助供养形式。

特困人员救助供养形式分为在家分散供养和在本市范围内的供养服务机构集中供养。对具备生活自理能力的特困人员，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。

1. 分散供养。对分散供养的特困人员，经本人同意，其居住地苏木乡镇政府（街道办事处）可委托其亲友或嘎查村民委员会（社区居民委员会）、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。分散供养的特困人员要与居住地苏木乡镇政府（街道办事处）、陪护人员、受托机构或监护人等签订相关服务协议，明确双方权利义务和照料护理标准等。

2. 集中供养。对需要集中供养的特困人员，各地区要按照便于管理的原则，就近安排到相应的供养服务机构；对未满 16 周岁的特困人员，要安置到儿童福利机构。由特困供养人员本人提出且供养服务机构愿意接纳供养对象的，可按本人意愿将其安排到指定的供养服务机构。各地区应做好协调工作，充分利用资源，统筹制定当地集中供养计划，原则上应当为所有完全或部分丧失生活自理能力且有意愿的特困人员提供集中供养服务，除因患有传染病、精神障碍等疾病不宜集中供养外，有供养条件的公办供养服务机构不得拒收。

对患有精神病、传染病等疾病不宜集中供养的特困人员，其户籍地苏木乡镇政府（街道办事处）和旗县区综治、民政、卫计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和供养服务机构进行治疗和托管。在专门医疗和供养服务机构进行治疗、托管期间，其照料护理标准按本市上一年度最低工资标准执行，用于统筹支付其治疗期间的生活、护理等费用。

### （三）救助供养程序。

特困人员救助供养的办理程序分为申请程序、审核程序、审批程序、发放程序和终止程序。特困人员救助供养的办理程序要严格按照《内蒙古自治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》（内政发〔2016〕106号）等文件规定执行。

### （四）救助供养内容。

特困人员救助供养主要包括以下内容：

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。可以通过实物或现金的方式予以保障。集中供养人员由集中供养机构提供。集中供养人员领取基本养老金的，基本养老金高于零用钱的，将不再发给零用钱；基本养老金低于零用钱的，要按标准补齐零用钱。分散供养人员向当地民政部门申请提供生活必需品并支付费用，当地民政

部门应根据当地条件，妥善统一解决分散供养人员的日常生活需求。

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。特困人员生活自理能力分为完全具备生活自理能力、部分丧失生活自理能力、完全丧失生活自理能力，具体划分标准按照《内蒙古自治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》（内政发〔2016〕106号）等文件规定执行。各级民政部门要积极协调相关部门，委托医疗卫生机构或者第三方专业机构开展特困人员生活自理能力评估工作。

各地区要统筹购买特困人员照料护理服务，规范委托服务行为，签订服务协议，明确服务项目、费用标准、责任追究等内容，对服务履行情况进行监督；各地区要定期发布照料护理标准，指导辖区内特困供养人员的照料护理工作。集中供养人员的照料护理费用应拨付给供养服务机构，统一用于供养服务机构开支。分散供养人员的照料护理费用，由苏木乡镇政府（街道办事处）按照委托照料服务协议，支付服务费用；各地区要指导苏木乡镇政府（街道办事处）与受托方、特困供养人员共同签订照料服务协议。

3. 提供疾病治疗。全额资助特困供养人员参加居民基本医疗保险和购买医疗救助商业补充保险的个人缴费部分。对特困供养人员每人每年发放不低于 300 元的门诊救助金；对入住设有医务

室但没有办理医保联网的集中供养机构的特困供养人员，每人每年发放不低于 600 元的门诊救助金。医疗费用经居民基本医疗保险、大病保险、医疗救助商业补充保险和医疗救助等医疗保障支付后，仍有不足的，由救助供养经费予以支持，全年累计救助金额不得超过年基本生活供养标准。

4. 办理丧葬事宜。特困人员死亡后的丧葬事宜，原则上以火化和生态绿色安葬为主。集中供养人员的丧葬事宜由供养服务机构办理，分散供养人员的丧葬事宜由苏木乡镇政府（街道办事处）委托嘎查村民委员会（社区居民委员会）或者其亲属办理。各地区要明确丧葬费用，一般不超过当地四个月的基本生活供养金。丧葬费用一般包括逝者的服装、拉运搬运费用、生态骨灰盒和生态安葬等费用。供养服务机构及苏木乡镇政府（街道办事处）按标准从基本生活供养资金中支出。各地区可通过统一采购第三方殡葬服务的方式为供养服务机构和特困供养人员提供丧葬服务。特困供养人员户籍地民政局和苏木乡镇政府（街道办事处）按供养地民政局公布的丧葬费用标准支付丧葬费用。

5. 提供住房救助。对符合规定标准的住房困难分散供养特困人员，由住房保障、城建等部门通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴、实施农村危房改造等方式优先给予住房救助。对集中供养的残疾孤儿成年后融入社会所需的住房，住房保障、建委、民政、乡镇政府（街道办事处）等部门要及时协调办理相关救助。

特困供养人员住房为危房或者因灾倒塌的，可根据本人意愿，安排入住供养服务机构集中供养，其住房救助补助资金，按照专项资金管理规定统一使用，主要用于供养服务机构建房或者维修改造支出。

6. 提供教育救助。在实施各学段学生资助政策体系的基础上，对在学前教育、义务教育、高中教育阶段就学的特困人员，给予教育救助；对在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。教育救助所需经费由各地区民政部门根据实际情况按年向当地政府申请，同时协助特困人员向教育部门和机构申请减免。

7. 提供取暖救助。对特困供养人员按户发放取暖救助金，分散供养人员发放到个人银行账户，集中供养人员直接拨付到供养服务机构。取暖救助标准参照低保对象取暖救助标准。

#### （五）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。各地区政府应根据自治区指导标准，综合考虑地区、城乡差异等因素确定本地区救助供养标准。

1. 基本生活标准。特困供养人员基本生活标准将根据我市经济发展水平逐年提高，不得低于当地城乡居民最低生活保障标准的 1.3 倍。现行供养生活标准高于低保标准 1.3 倍的，按现行标

准执行。到 2020 年，全市基本生活标准实现农村五保对象与城镇“三无”人员标准的统一，不再按城乡户籍性质划分人员类别。

2. 照料护理标准。照料护理标准依据特困人员生活自理能力和服务需求，按照本市上年度最低工资标准的一定比例分档制定。部分丧失生活自理能力对象和完全丧失生活自理能力对象，护理平均标准按照不低于上年度我市最低工资标准的 25%、65%确定；供养服务机构符合民政部门认定条件的，其集中供养人员照料护理标准比原标准提高 20%，有自理能力对象、部分丧失生活自理能力对象、完全丧失生活自理能力对象，护理平均标准按照不低于上年度我市最低工资标准的 20%、45%、85%确定。各地区可根据当地实际情况对上述护理标准适当提高。

#### （六）救助供养资金。

市、区（旗、县）两级财政部门要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足额列入财政预算。对上级财政给予的补助资金要重点向救助供养任务重、财政困难、工作成效突出的地区倾斜。各地区要结合实际统筹上级补助资金用于特困供养人员基本生活、照料护理、医疗救治、丧葬等支出。市民政局、财政局在分配上级下达的社会养老服务体系建设和本级福彩公益金时，要加大对农村牧区特困人员供养服务机构支持力度，确保投入占比稳步提高。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。

特困人员救助供养资金要与城乡低保、临时救助等资金统筹使用，市、区（旗、县）分担比例按 3:7 分级负担。分散供养人员的基本生活救助资金按月通过社会化发放形式发放到个人或协议监护人账户，照料护理资金根据协议发放到供养服务机构或个人；集中供养人员救助资金由财政部门根据民政部门提供的名单，按月或季度统一拨付至供养服务机构账户。各类救助供养资金应在当月 10 日或当季首月 10 日前发放到位。

#### （七）供养服务机构管理。

1. 统筹规划。市民政局牵头统筹规划全市农村牧区特困人员供养服务机构建设，各地区要按照规划合理布局辖区内公办养老服务机构，撤并不符合要求的公办养老机构，引进社会各类养老服务和公益慈善等机构，进一步促进当地特困供养人员生活、医疗、康复等工作。

2. 法人登记。对以政府投入为主、利用国有资产举办的供养服务机构，按照《事业单位登记管理暂行条例》及其实施细则和《事业单位、社会团体及企业等组织利用国有资产举办事业单位设立登记办法（试行）》的有关规定，进行事业单位法人登记管理。公办养老或福利机构集中供养人员包括城镇“三无”人员和农村五保对象的，统一归类为特困供养人员。各养老服务机构将不再允许同时登记为福利院或敬老院，要根据特困供养人员具体情况，将名称变更为单一名称。民营、公私合营包括公办民营、

民营公助等特困供养人员机构，要到工商部门或民政部门登记为企业法人或民办非企业法人。

3. 机构认定。推进供养服务机构设立许可工作和消防许可达标，开展特困供养服务机构等级评定工作。市民政局对合规的集中供养特困人员（五保、孤儿、三无）人数达到30人以上的或集中供养失能、半失能特困人员达到15人以上的养老服务机构认定为特困人员供养机构。各地区要对本地区所有公办特困人员供养机构设施设备进行改造，加大资金投入力度，帮助其达到农村特困供养服务机构等级评定最低标准。市民政局对认定的供养服务机构设备升级改造给予一定的资助，对优秀的供养服务机构给予表彰。

4. 规范管理。规范供养服务机构日常运营管理，建立健全内部管理、安全管理和服务管理等制度，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。公办特困人员供养服务机构在满足特困人员集中供养需求前提下，要积极为农村牧区其他低收入、高龄、独居和失能老年人提供照料服务。集中供养的特困人员要与监管方（户籍地民政局）、管理方（集中供养机构）签署三方供养协议，由监管方监督管理方按供养标准提供服务。

5. 医疗护理。有条件的供养服务机构经卫计部门批准后可设立医务室或者护理站，经人社部门批准后开通医保报销专线。鼓励通过设置护理专区、提供护理床位、购买护理机构服务等方式，

完善护理服务功能，为供养对象提供多种形式的照料护理服务。到2020年，全市护理型床位占供养服务机构床位总数比例达到30%。

6. 经费人员。各地区要安排专项经费确保公办供养服务机构正常运转，包括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。各特困供养服务机构要按标准雇佣护理人员，护理人员与有生活自理能力人员、部分丧失生活自理能力人员、完全丧失生活自理能力人员的比例不低于1:10、1:6、1:3。同时要不断充实工作人员队伍，提升护理人员素质，建立护理人员职业技能评价考核体系，按工作能力、工作水平等给予相应的待遇，让护理人员队伍逐步稳定下来，专业性更强。要合理安排使用专业社会工作者，通过“引进来”、“送出去”、加强岗位培训等方式，吸引更多的专业人才加入，多渠道提升供养服务机构工作人员业务能力。

#### （八）档案管理。

特困人员救助供养档案实行“一人一档”，纸质档案要与电子档案一致。对自治区民政部门建立的救助供养对象基本信息管理系统，各地区民政部门要负责基础信息数据库的更新、维护，市民政部门要负责日常监管。

#### 四、工作要求

## （一）加强组织领导。

特困人员供养救助工作实行政府负责制，地区各级政府主要负责人对本行政区域内的特困人员救助供养工作负总责。各地区要将特困人员救助供养工作列入重要议事日程，将特困人员救助供养工作纳入本地区经济社会发展规划。要切实承担起特困人员救助供养政策制定、资金投入、工作保障和监督管理责任。苏木乡镇政府（街道办事处）要切实履行特困人员救助供养申请受理、审核、委托照料等职责。市民政部门要切实履行行政主管部门职责，加强与相关部门的沟通协调。市财政部门要做好资金管理，按时发放等工作。市发改部门要将特困人员救助供养纳入本地区国民经济和社会发展规划之中，支持供养服务设施建设。市卫计、教育、住房、城建、人社等部门要依据职责分工，积极配合民政部门做好特困人员救助供养相关工作，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。各部门要加强信息化建设，实现信息互联互通，资源共享，做好特困供养人员的认定工作。各地区要结合实际，于2017年10月底前出台本地区特困人员救助供养实施细则并组织实施。

## （二）做好政策衔接。

各地区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、基本医疗保险、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。纳入特困人员救助供养范围的，不再

适用最低生活保障、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴政策。纳入孤儿基本生活保障范围的，不再适用特困人员基本生活救助供养政策，但孤儿的医疗、教育等救助政策要参照特困人员救助政策执行。

### （三）强化监督管理。

各地区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，建立监督管理长效机制，定期组织开展专项检查。各级民政、财政、审计、监察等部门要加强对特困人员救助供养资金管理和使用情况的监督检查，防止挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为发生。要充分发挥社会监督作用，对公众和媒体揭露发现的问题，要及时查处并公布处理结果。要完善特困人员救助供养责任追究制度，加强行政问责力度，对责任不落实、互相推诿、处置不及时等造成严重后果的单位和个人，要依纪依法追究。要加强对特困人员救助供养工作的绩效管理和监督考评，由市民政、财政部门按照上级考核要求，制定具体指标体系和评价办法，开展绩效评价。要加强专项督查，从2017年开始将完全或部分丧失生活自理能力特困人员的集中供养率列入对旗县区实际考核内容。

### （四）加强政策宣传。

各地区要组织开展特困人员救助供养政策宣传，充分利用报刊、广播、电视等媒体和互联网，以及公共阅览室、资料索取点、信息宣传栏、宣传册、明白纸等群众喜闻乐见的途径和形式，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。

#### （五）鼓励社会参与。

各地区要制定和落实优惠政策，鼓励社会组织、社会工作服务机构、企事业单位和志愿者等社会力量通过捐赠、创办供养服务机构、结对帮扶、提供志愿者服务等方式，参与特困人员救助供养工作，为特困人员提供专业化个性化服务。通过委托、承包、采购等方式，加大政府购买服务和项目支持力度。鼓励运用政府和社会资本合作（PPP）模式，采取公建民营、民办公助等方式，支持公益服务机构建设。公建（办）民营等形式的供养服务机构在保障特困人员集中供养需求的前提下，向社会开放的床位可享受社会办养老机构的运营补贴。

2017年9月20日

（此件公开发布）