

西安市民政局 西安市财政局文件

市民发〔2019〕142号

西安市民政局 西安市财政局 关于印发《西安市特困人员救助供养 实施办法》的通知

各区县民政局、财政局，高新区社会管理局、财政局，国际港务区社会事业局、财政局，西安市第一、二社会福利院：

《西安市特困人员救助供养实施办法》于2019年4月28日经市政府专题会议研究，并经市司法局审查通过，现印发你们，请认真贯彻执行。



西安市特困人员救助供养实施办法

第一章 总 则

第一条 为进一步健全特困人员救助供养制度，切实保障特困人员的基本生活，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）、《特困人员认定办法》（民发〔2016〕178号）和《陕西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》（陕政发〔2017〕17号）等相关规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 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。

第三条 特困人员供养服务机构是指为特困人员提供集中供养服务的机构，包括敬老院、社会福利院、社会福利中心、精神卫生社会福利机构、残疾人托养机构等。供养服务机构应当依法办理法人登记。

第四条 特困人员救助供养工作实行政府负责制。

民政部门是特困人员救助供养工作的主管部门，负责特困人员救助供养工作的政策修订和组织实施。

发改、财政、卫健、教育、住建、医保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，实现社会救助信息互联互通、资源共享。

村（居）民委员会协助镇人民政府（街道办事处）做好特困人员供养相关工作。

第五条 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。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，支持供养服务机构建设。

第二章 认定条件

第六条 具有西安市户籍的城乡老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人，同时具备以下条件，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，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无履行义务能力。

第七条 符合下列情形之一的，应当认定为无劳动能力：

- （一）年满60周岁的老年人；
- （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）省人民政府规定的其他情形。

第八条 同时符合下列条件的，应当认定为无生活来源：

收入总和低于本市规定的最低生活保障标准，且财产状况符合特困人员财产状况规定的，应当认定为本办法所称的无生活来源。

所称收入包括工资性收入、经营净（纯）收入、财产性收入、转移性收入等其它应计入家庭收入的项目。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以及高龄津贴等社会福利补贴。

第九条 法定义务人有下列情形之一的，应当认定为无履行义务能力：

（一）属于特困人员的；

（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，且财产符合特困人员财产状况规定的；

（四）省人民政府规定的其他情形。

第三章 办理程序

第十条 由本人向户籍所在地镇人民政府（街道办事处）提出救助供养申请，填写《特困人员救助供养申请审批表》、《特困人员保障待遇承诺书》及授权核查家庭经济状况的相关手续，并如实提供下列材料：

1. 本人身份证、户口本的复印件，残疾人应提供第二代《中华人民共和国残疾证》；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。

本人申请有困难的，可以委托村民委员会、居民委员会或者他人代为提出申请。

镇街、村（社区）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，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。

第十一条 镇人民政府（街道办事处）对申请人提交资料不齐全的，一次性告知补齐资料；对资料齐全的，予以受理登记。

第十二条 镇人民政府（街道办事处）组织工作人员（或委托第三方机购）在村（居）民委员会协助下入户调查，并通过邻里访问、信函索证、信息核查等方式，对申请人生活状况和提交材料的真实性进行调查核实。

第十三条 镇人民政府（街道办事处）在 100%入户调查后，组织村（居）民委员会，对申请人书面申明内容的真实性、完整性及核对结果客观性进行评议。

第十四条 镇人民政府（街道办事处）应组织召开审核会议，根据家庭经济状况信息核对、入户调查、民主评议等情况，对申请家庭是否给予特困人员救助供养提出审核意见，镇（街）主要负责人签字背书，并及时在村（居）民委员会设置的社会救助固

定公示栏进行为期 7 天的公示。对公示有异议的，及时组织复核；对公示无异议的，将相关资料及时上报区县民政局审批。

镇人民政府（街道办事处）在受理登记后，应在 20 个工作日内完成审核、公示及上报工作。

第十五条 区县民政局应当全面审查镇人民政府（街道办事处）上报的申请、调查、评议材料和审核意见，按照不低于 30% 的比例随机入户抽查核实。对符合条件的予以批准；对不符合条件的不予批准，并向申请人书面说明理由。

区县民政部门应在 20 个工作日内完成审批工作。

第十六条 区县民政局对已经审批的特困人员基本信息委托镇人民政府（街道办事处）在村（居）民委员会长期公示，并发放《特困人员救助供养证》，救助供养资金从批准之日下月起计发。

第四章 供养内容

第十七条 特困人员救助供养内容主要包括：

（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。对符合条件的给予照料，包括日常生活、住院期间的必要照料等服务。

（二）提供医疗救助。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、补充医

疗保险、商业保险和各类社会捐助资金资助后，个人自负医疗费用按照 100%比例给予救助。

（三）提供基本丧葬费用。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。丧葬费用按特困人员去世当月基本生活标准 1 年计发，从救助供养经费中支出。

（四）提供教育救助。对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。

（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，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给予住房救助。扶贫移民搬迁区特困人员原则上实行集中供养，政府补助资金统筹用于供养服务机构建设。

第五章 供养形式和供养标准

第十八条 对已取得特困人员救助供养待遇的对象，通过以下方式落实供养形式。特困人员救助供养形式分为分散供养和集中供养两种：

（一）特困人员可选择在家分散供养，由村（居）委会和协商确定的监护人按照协议照料其生活；在家分散供养的特困人

员，由村（居）民委员会协助镇人民政府（街道办事处）确定监护人，确保其“平时有人照应，生病有人看护”。

（二）特困人员也可选择在当地政府举办的供养服务机构集中供养。需要集中供养的特困人员，由区县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；未满 16 周岁的特困人员安置到儿童福利机构；对患有精神病、传染病的特困人员，区县民政部门要安排到具备相应的治疗护理条件的专业定点机构。完全或者部分丧失生活自理能力的，原则上实行集中供养。

第十九条 区县民政局要根据特困人员的救助供养形式指导签定委托照料服务协议。集中供养协议由特困人员救助供养服务机构、镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会、监护人或特困人员签订；分散供养协议由镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会、监护人三方签订，并报区县民政局备案。

第二十条 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。城市特困人员每月基本生活标准：集中供养和分散供养均为 1320 元；农村特困人员每月基本生活标准：集中供养为 1320 元、分散供养为 700 元。

照料护理标准。按照差异化服务的原则，依据特困人员生活自理能力评估结果和服务需求分为全自理、半护理、全护理三档，每档按照当地最低工资标准的一定比例确定，其中：全自理特困人员每月按照当地最低工资标准 10%，半护理特困人员每月按照

当地最低工资标准 20%，全护理特困人员每月按照当地最低工资标准 30% 的标准执行（照料护理标准根据西安市及各区县最低工资标准变化同时进行调整）。

第六章 生活自理能力评估

第二十一条 区县民政部门应当在镇人民政府（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。

各区县可采用政府购买服务，委托符合条件的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。

第二十二条 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。

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）。

第七章 终止程序

第二十三条 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、被宣告失踪或者宣告死亡；
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八条规定；
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，可继续享受救助供养待遇。

第二十四条 终止救助供养按以下程序进行：

1. 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镇人民政府（街道办事处），由镇人民政府（街道办事处）审核后，报区县民政局核准。
2. 区县民政局、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，应当及时调查核实并办理终止救助供养手续。

对拟终止救助供养的特困人员，区县民政局应当通过镇人民政府（街道办事处）对其告知，并说明理由，在其所在村（社区）或者供养服务机构公示 7 天。公示期满无异议的，从下月起终止救助供养，核销《特困人员救助供养证》。

第八章 特困人员供养服务机构建设与管理

第二十五条 各区县政府要将特困人员供养服务机构建设纳入经济社会发展总体规划，根据辖区特困人员的数量、分布、集中供养需求等，合理规划布局，科学设置规模，不断提高集中供养能力，强化托底保障功能。省级下达的养老、社会福利服务体系建设资金和各级彩票公益金要向供养服务机构倾斜。原则上，区县级特困人员供养服务机构一般控制在 300 张床位，区域特困人员供养服务机构一般控制在 150 张床位。

区县要加快供养服务机构建设改造，使机构生活用房、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。

第二十六条 特困人员供养服务机构应当建立健全财务、档案、环境卫生、膳食管理、生产经营、安全责任、安全保卫、管理委员会、民主管理、服务管理等制度，提升管理水平。

第二十七条 特困人员供养服务机构应当配置基本生活设

施和必要的配套辅助设施，坚持基本供养服务与专业化、个性化服务相结合，除日常生活照料外，针对特困人员特点提供心理疏导、康复护理、临终关怀等服务。尊重特困人员民族习惯，不得歧视、侮辱、虐待供养对象。

第二十八条 对具备条件的供养服务机构，支持其内设医疗机构并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。

第二十九条 供养机构服务人员根据供养对象人数和照料服务需求按一定比例配备，原则上不低于集中供养对象的 1:10，其中，服务失能、半失能对象的比例不低于 1:3。

第三十条 对市、区县政府设立的供养服务机构，聘用人员薪酬待遇、运转费用和特困人员救助供养所需资金列入财政预算。城市供养服务机构聘用人员薪酬待遇资金由省、市财政按 5:5 比例分担；农村供养服务机构聘用人员薪酬待遇和运转维护经费由省、市、区县财政按照 3:3:4 的比例分担。市级负担部分财政与福利彩票公益金按现行规定执行，区县负担部分财政与福利彩票公益金分担比例由区县自行确定。

市级公办福利机构供养的特困人员，基本生活费用和照料护理费用由市级财政承担；其他城市特困人员和农村特困供养人员的基本生活费用和照料护理费用，除中省资金外，市与区县财政按 5:5 比例负担。

第九章 资金管理

第三十一条 特困人员供养资金来源包括以下三方面：

（一）中、省补助资金；

（二）市、区县安排的预算资金，市、区县财政分别按照上年可用财力的 1.35% 和 0.6% 的比例，将特困人员救助供养资金与临时救助资金、医疗救助资金一并列入财政预算，统筹使用。

（三）社会捐赠，市、县区福彩公益金、无明确意向的社会捐赠资金可以安排一定数量用于特困人员救助供养和供养服务机构建设。

第三十二条 特困人员供养资金发放：

（一）基本生活费。分散供养对象的基本生活费实行社会化发放，按月兑现；集中供养对象的基本生活费统一支付到供养服务机构账户。

（二）照料护理费。分散供养对象的照料护理费，经本人同意，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、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，并签订委托照料服务协议，按协议支付给受托方，同时加强对受托方提供服务的监督考核，确保服务落实到位。集中供养对象照料护理费按照特困人员生活自理能力类别、标准、人数拨付服务机构统筹使用。

第十章 工作管理

第三十三条 特困人员死亡或生活自理能力恢复的，村(居)民委员会或者供养服务机构应当通过镇人民政府（街道办事处）及时报告区县民政局。

对生活自理能力发生变化的，区县民政局在 10 个工作日内组织复核评估，并根据评估结果及时调整生活自理能力认定类别。

第三十四条 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。

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或享受相应救助（对符合最低生活保障条件的可直接转入）。

第三十五条 特困人员每年复核一次。符合条件的继续享受特困人员供养待遇；不符合条件的按终止程序予以取消。

第三十六条 区县民政局、镇人民政府（街道办事处）、供养服务机构依据有关规定建立健全特困人员档案，实行特困人员“一人一档案”制度，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事项分类管理。

区县民政局、镇人民政府（街道办事处）应当及时将特困人员救助供养情况录入社会救助动态监控系统，实现网上审核审批的信息化管理。

镇人民政府（街道办事处）应当对分散供养的特困人员的照料护理人进行登记管理，填写《特困人员分散供养照料护理人信息表》。镇人民政府（街道办事处）和供养服务机构应当如实记录供养服务和照料护理情况。

第三十七条 区县级以上人民政府应依法加强对特困人员救助供养工作的监督检查，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开展专项督查，建立健全责任追究等相关制度。

第三十八条 市、区县两级民政、财政、审计、监察等部门应加强对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、套取等违纪违法行为。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；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十九条 市、区县两级民政部门要将特困人员救助供养的申请条件、审核程序、救助供养标准等情况向社会公布，发挥

社会监督作用，对公众和媒体发现揭露的问题，要及时调查处理并公布结果。

第十一章 附 则

第四十条 本办法自发布之日起施行，有效期 5 年。此前规定与本办法不一致的，以本办法为准。