

周口市人民政府文件

周政办〔2017〕115号

周口市人民政府办公室 关于印发周口市特困人员救助供养 实施细则的通知

各县（市、区）人民政府，市经济开发区、东新区、港口物流产业集聚区管委会，市人民政府各部门：

《周口市特困人员救助供养实施细则》已经市政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

2017年9月15日

周口市特困人员救助供养实施细则

第一章 总 则

第一条 为进一步做好特困人员供养工作，切实保障特困人员的基本生活，根据《社会救助暂行办法》（国务院令第 649 号）、《特困供养人员供养工作条例》（国务院令第 456 号）、《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）及有关规定，结合我市实际，制定本细则。

第二条 整合农村五保供养制度和城市“三无”人员救助制度，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，应救尽救，应养尽养，属地管理、分级负责，严格规范、高效便民，城乡统筹、适度保障原则。

第四条 市、县（市、区）人民政府应当加强对特困人员救助供养工作的组织领导，把特困人员救助供养工作纳入当地经济

社会发展总体规划，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，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（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（办事处主任）是特困人员救助供养第一责任人，负责本行政区域内的特困人员救助供养工作。

村（居）民委员会协助乡镇人民政府（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，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，并将结果送达组织部门，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 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）省人民政府规定的其他情形。

第九条 收入总和低于当地最低生活保障标准，且财产符合当地特困人员家庭财产状况规定的，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。

- （一）工资性收入。指因任职或者受雇而取得的工资、薪金、

奖金、劳动分红、津贴、补贴以及与任职或者受雇有关的其他所得等。

（二）经营净收入。指从事生产、经营及有偿服务活动所得。包括从事种植、养殖、采集及加工等农林牧渔业的生产收入，从事工业、建筑业、手工业、交通运输业、批发和零售贸易业、餐饮业、文教卫生业和社会服务业等经营及有偿服务活动的收入等。

（三）财产净收入。包括动产和不动产收入。动产收入是指出让无形资产、储蓄存款利息、有价证券红利、储蓄性保险投资以及其他股息和红利等收入。不动产收入是指转租承包土地经营权、出租或出让房产以及其他不动产收入等。

（四）转移净收入。指国家、单位、社会团体对居民家庭的各种转移支付和居民家庭间的收入转移。包括赡养费、抚养费、扶养费，离退休金、失业保险金、社会救济金、遗属补助金、赔偿收入、接受遗产收入、接受捐赠收入等。

（五）其他应当计入家庭收入的项目。

具体认定办法按照《周口市城乡低保家庭贫困状况综合评定办法》执行。

第十条 以下收入不计入家庭收入：

（一）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；

(二) 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;

(三) 在校学生获得的奖学金、助学金、生活补助、困难补助等;

(四) 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;

(五) 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;

(六) 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;

(七) 县级以上人民政府确定的其他不应计入家庭收入的项目。

第十一条 特困人员财产是指家庭成员拥有的全部动产和不动产。主要包括: 现金、存款以及有价证券、机动船舶、车辆(残疾人功能性补偿代步机动车辆除外)、房屋、债权、股份, 作为投保人购买的分红保险、万能保险、投资连结保险合同的现金价值, 著作权、专利权、知识产权等无形资产, 其他应计入家庭财产的项目。

家庭财产具有下列情形之一的, 不得认定为特困人员:

(一) 拥有并经常使用机动(电动)车辆(包括家庭轿车、

农用汽车、客车、货车、出租车、工程机械、大中型农机具)的；

(二) 拥有两套及以上产权住房的；

(三) 兴建、购买非居住用房或高标准装修住房的；

(四) 出租商业门面房、店铺的；

(五) 有股票、证券或者其他风险性投资行为且数额较大的；

(六) 雇佣他人从事经营性活动的；

(七) 拥有黄金、首饰、收藏品等高价物品的总价值较大的；

(八) 家庭财产无法核实但实际生活水平明显高于当地居民的；

(九) 购买使用高档非生活必需品或进行高消费的；

(十) 县级以上人民政府规定的不能享受特困人员救助供养待遇的其它情形。

第十二条 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) 省人民政府规定的其他情形。

第十三条 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。

第十四条 市、县（市、区）人民政府应当统筹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。

第十五条 本细则公布前已经确定为农村五保对象和城市“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

第十六条 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（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、扶养情况的书面声明，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证》及民政部门需要提供的其它材料。申请人还应当履行授权核查家庭经济状况的相关手续。

乡镇人民政府（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。乡镇人民政府（办事处）以及村（居）民委员会应当及时了解掌握本辖区村（居）民的生活情况，发现符合特困人员救助供养条件的人员，应当主动为其依法办理救助供养。

第十七条 审核。乡镇人民政府（办事处）应当通过入户调查、邻里访问、信函索证、群众评议、信息核查等方式，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，于20个工作日内提出初审意见，在申请人所在村（社区）公示不少于7天，公示无异议后，报县（市、区）人民政府民政部门审批。申请人及有关单位、组织或者个人应当配合调查，如实提供有关情况。

第十八条 审批。县（市、区）民政部门应当全面审查乡镇人民政府（办事处）上报的调查材料和审核意见，并按照不低于30%的比例随机抽查核实，并于20个工作日内作出审批决定。对符合条件的申请予以批准，在申请人所在村（社区）公布，并发给《特困人员救助供养证》，救助供养金从次季（月）核算发放；对不符合条件的申请不予批准，应当书面向申请人说明理由。

第十九条 终止。特困人员不再符合救助供养条件的，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（办事处），由乡镇人民政府（办事处）审核并报民政部门核准后，终止救助供养并予以公示。

县（市、区）民政部门、乡镇人民政府（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。

第二十条 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。

特困人员终止救助供养后，符合最低生活保障或者其他社会救助条件的，应当及时纳入相应救助范围，确保其基本生活有保障。

特困人员有以上几种情况的，县（市、区）民政部门应当及时核销其《特困人员救助供养证》，于次季度（月）起停发救助供养金。

第二十一条 县（市、区）民政部门、乡镇人民政府（办事处）应当加强特困人员档案管理，按照“一人一档案一协议”要求，建立健全特困供养人员档案。特困人员救助供养协议，由各县（市、区）依据本细则，结合当地实际制定，并在民政部门备案。

第四章 自理能力评估

第二十二条 县（市、区）民政部门在乡镇人民政府（办事处）、村（居）民委员会协助下，开展特困人员生活自理能力评估，也可委托第三方机构。参照《劳动能力鉴定职工工伤与职业病致残等级》（GB/T16180-2014）、《老年人能力评估》（MZ/T039-2013）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，对特困人员生活自理能力进行评估，确定应当享受的照料护理标准档次。

第二十三条 特困人员生活自理能力评估，根据下列 6 项指标进行：自主吃饭；自主穿衣；自主上下床；自主如厕；室内自主行走；自主洗澡。

第二十四条 根据前款规定 6 项指标，评估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。

第二十五条 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（办事处）及时报告县（市、区）民政部门，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。

第五章 供养内容

第二十六条 特困人员救助供养主要包括以下内容：

提供基本生活条件。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。可以通过现金或实物的方式予以保障。

提供照料服务。对生活不能自理的给予照料。包括在日常生活、住院期间提供必要的照料等基本服务。

提供疾病医疗。全额资助参加城乡居民基本医疗保险。医疗费用按照基本医疗保险、大病保险、大病补充保险和医疗救助等医疗保障制度规定支付后仍有不足的，由临时救助资金予以支持。

办理丧葬事宜。特困人员死亡后的丧葬事宜，应遵守殡葬管理相关规定和适度节俭原则，尊重少数民族习俗。集中供养的由供养服务机构办理，村（居）民委员会及其亲属予以协助；分散供养的由乡镇人民政府（办事处）委托村（居）民委员会或者其亲属办理。基本殡葬服务费用（普通殡仪车区域内遗体接运费、

普通火化炉遗体火化费、普通遗体 2 天冷藏存放费、卫生防护用品费) 予以免除, 其他必要的丧葬费用从救助供养经费中支出, 不得超过供养对象一年的基本生活供养标准。当事人亲属提出额外服务项目要求的, 费用由其亲属承担。

提供住房救助。对住房困难符合规定标准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。

提供教育救助。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。免除特困人员在普通高中教育阶段的学杂费用。

第六章 供养形式

第二十七条 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。

尊重特困供养对象合法使用、处理个人财产的自由, 禁止将是否把财产交给集体或国家作为批准享受特困人员供养待遇的前提条件。

第二十八条 分散供养的特困人员, 经本人同意, 乡镇人民政府(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。有条件的地方可利用城乡社区养老服务设施和居家养老服务信息平台，为分散的特困人员提供社区日间照料或居家养老服务。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（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。

第二十九条 集中供养的特困人员，由县（市、区）、乡镇（办事处）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（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。

第七章 供养标准

第三十条 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。基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需，一

般可参照上年度当地居民人均消费支出、人均可支配收入或者低保标准的一定比例确定，原则上不低于当地低保标准的 1.3 倍。照料护理标准按照具有生活自理能力、部分和完全丧失生活自理能力分三档制定，参照当地最低工资标准的一定比例确定，其中：全护理标准按每月不低于当地最低工资标准的 20% 执行，半护理标准按每月不低于当地最低工资标准的 10% 执行。所需资金列入当年县（市、区）财政预算。

各县（市、区）综合考虑地区、城乡差异等因素，确定、公布特困人员救助供养标准，但不得低于省级指导标准。

第三十一条 建立救助供养标准的动态调整机制，与本地经济社会发展相适应，与物价上涨挂钩，与全市平均生活水平同步增长。

第八章 资金保障

第三十二条 县（市、区）人民政府应当将政府设立的特困供养服务机构运转费用、特困人员救助供养资金、建设补助资金列入本级财政预算，优化财政支出结构。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。

特困供养机构运转经费主要用于人员日常办公、水电燃料购买及设备设施维护等，按照集中供养特困人员数量每人每年不少于 600 元标准确定。所需资金列入当年财政预算。市财政对各县（市、区）特困人员救助供养实施适当补助，重点向特困人员

救助供养任务重、财政困难、工作成效突出的县（市、区）倾斜。

第三十三条 县（市、区）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。集中供养对象的基本生活资金由各县（市、区）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。分散供养对象的基本生活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。

特困人员照料护理费用，可由县（市、区）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（办事处）按照委托照料服务协议，用于支付服务费用。

第九章 供养服务机构

第三十四条 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。

第三十五条 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。按照特困人员供养服务机构建设标准要求，加强供养服务机构升级改造，重点推进现有乡镇（办事处）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、食品安全和用电设施等符合相关规范和技术要求，满足生活不能自理特困人员的照料护理需求。

第三十六条 特困人员供养服务机构应当依法办理法人登记，设立管理委员会，实行民主管理。建立健全岗位责任制、请销假、24小时值班巡查、环境卫生、财务管理、档案管理、安全保卫等管理制度和服务标准体系，为特困人员提供日常生活照料、送医治疗、住院陪护、文化娱乐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。

第三十七条 县（市、区）、乡镇人民政府（办事处）负责本行政区域内特困人员供养服务机构的建设、管理工作。特困人员供养服务机构的创办、变更、解散，应当经县（市、区）人民政府批准，报上级民政部门备案。

第三十八条 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（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。

第三十九条 供养服务机构工作人员的工资纳入县（市、区）

财政预算。工资待遇不得低于当地最低工资标准，并按照有关规定提供基本养老、基本医疗、工伤等社会保险待遇。具体保障办法由县（市、区）人民政府制定。

第四十条 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，支持其与周边医疗机构协议合作，通过定期巡诊义诊、转诊接诊优先、购买医养服务等方式，为特困人员提供供养和医疗服务。

第四十一条 按照科学统筹、集约资源、方便照料原则，支持撤改“小、散、远、弱”特困供养机构，鼓励建立区域性中心特困供养服务机构；也可每3至5个毗邻乡镇人民政府（办事处）组成协作区域，选择该区域内一所设施条件较好、服务能力较强的供养服务机构，作为定点机构，统一接收区域内特困供养人员，科学优化资源，提高特困人员供养服务质量和水平。

第四十二条 有条件的特困人员供养服务机构，在满足特困人员集中供养需求的基础上，可面向社会开展日间照料等养老服务，不得接收精神病、传染病人。

第十章 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。

第十一章 监督管理

第四十五条 市、县（市、区）人民政府及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。要畅通投诉举报渠道，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（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。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。

第四十七条 采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取救助供养资金、物资或者服务的，由县（市、区）人民政府决定停止救助供养，责令退回非法获取的救助供养资金、物资，并依法追究其

有关责任。

第十二章 附 则

第四十八条 本细则自 2017 年 10 月 1 日起施行。



周口市人民政府办公室

2017年9月15日印发