

# 广西壮族自治区 人民政府文件

桂政发〔2016〕79号

## 广西壮族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

各市、县人民政府，自治区人民政府各组成部门、各直属机构：

根据《社会救助暂行办法》、《农村五保供养工作条例》和《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）精神，结合我区实际，现就进一步健全全区特困人员供养制度提出意见如下。

### 一、目标任务和基本原则

#### （一）目标任务。

全面开展特困人员救助供养工作，在全区建立城乡统筹协调、资金来源稳定、政策配套完善、工作机制健全、服务管理规范、救助程序便捷，与相关社会保障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，切实维护他们的基本生活权益。

#### （二）基本原则。

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；坚持与全区经济社会发展相适应，救助供养标准科学合理，保障适度，实现特困人员救助供养制度保基本、全覆盖、可持续；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；坚持城乡统筹发展，建立城乡一体化救助供养保障机制；坚持发挥社会力量在特困人员救助供养中的重要作用，鼓励、引导、支持社会力量通过承接政府购买服务、慈善捐赠以及提供志愿服务等方式，为特困人员提供服务和帮扶，实现政府救助与社会力量参与的良性互动。

## **二、健全完善特困人员救助供养制度**

### **（一）明确救助对象范围。**

持有本自治区户籍的城乡老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人同时具备以下条件的，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。

具体认定实施细则由自治区民政部门参照民政部出台的认定办法制定。

### **（二）规范救助供养内容。**

全区各地要按照属地管理的原则，强化托底保障功能，为城乡特困人员提供基本生活、照料服务、疾病治疗、住房保障、殡葬服务和教育救助等方面保障，做到应救尽救，应养尽养。具体供养内容为：

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。可以通过实物或者现金的方式予以保障。

2. 对生活不能自理的提供照料服务。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，由特困人员救助供养经费予以支持。

4. 提供住房保障。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、农村危房改造等方式给予住房救助。

5. 提供殡葬服务。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，分散供养的由户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）委托村（居）民委员会或者其亲属办理。丧葬费用标准按照当地基本丧葬事宜所需费用确定，最高不得超过供养对象一年的基本生活标准，从特困人员救助供养经费中支出。其遗产与供养者有协议的，按协议办理。

6. 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。

（三）规范救助供养标准。

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。基本生活标准应满足特困人员基本生活所需费用，照料护理标准应按照生活自理能力和服务需求分类制定，要合理适度，体现差异性。

特困人员救助供养标准要与当地经济社会发展水平相适应，健全救助供养标准动态调整机制，救助供养标准与物价上涨挂钩，与全国平均水平同步增长。各设区市人民政府要综合考虑地区、城乡差异等因素确定具体标准，但不得低于自治区制定的指导标准，确保特困人员救助供养待遇不降低。

1. 基本生活标准：城市特困人员按照每人每月不低于当地城市最低生活保障标准的 1.3 倍确定；农村特困人员按照每人每月不低于当地农村最低生活保障标准的 1.3 倍确定。

2. 照料护理标准：可分为具备生活自理能力（全自理）、部分丧失生活自理能力（半自理）和完全丧失生活自理能力（全护理）三个档次。其中全自理的可不予补助；半自理的按不低于当地最低工资标准的 30% 确定；全护理的按每人每月按不低于当地最低工资标准的 60% 确定。

全区县级民政部门应指导乡镇人民政府（街道办事处）建立特困人员生活自理能力评估机制，可按照直观、简便、易操作的原则，参照国际通行标准和《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）等有关标准，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 项指标评估特困人员生活自理能力。6 项都能自主完成的，可认定为具备生活自理能力；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；有 4 项以上（含 4 项）不能自主完成的，可认定为完全丧失生活自理能力。有条件的地方，可参照《广西老年人能力评估管理暂行办法》或委托县级以上定点医疗单位等第三方机构对特困人员的日常生活活动、精神状态、感知觉与沟通以及社会参与等进行综合评估，以此确定照料护理等级，并作为相应照料护理服务的依据。

特困人员生活自理能力情况发生变化时，乡镇人民政府（街道办事处）应及时组织人员对特困人员的生活自理能力进行重新评估，报县民政局审批通过。

#### （四）规范审核审批程序。

加强特困人员救助供养工作管理，实行各级人民政府负责制。县级人民政府民政部门是特困人员救助供养的审批机关，负责全面审查调查材料及审核意见，随机抽查核实，及时作出审批决定；乡镇人民政府（街道办事处）是受理审核特困人员救助供养申请的责任主体，负责特困人员救助供养申请的受理及调查核实工作，及时提出审核意见；村（居）民委员会协助乡镇人民政府（街道办事处）开展特困人员救助供养工作。

1.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，具体说明劳动能力、生活来源以及赡养、抚养、扶养情况。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。申请时，应提供本人身份证、户口本、本人疾病或残疾状况等证明材料，并签订家庭经济状况核对授权书。

全区乡镇人民政府（街道办事处）以及村（居）民委员会要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人员，应当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，应当主动帮助其申请。

特困人员的私有财产和土地承包经营等权利受法律保护，任何单位和个人不得要求其以放弃以上权利作为享受特困人员救助供养的条件。

2.审核。乡镇人民政府（街道办事处）应当通过入户调查、邻里访问、信函索证、信息核查等方式，对申请人的收入状况、财产状况、生活自理能力情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7日后，报县级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。

3.审批。县级人民政府民政部门应当全面审查乡镇人民政府（街道办事处）上报的调查材料和审核意见，并随机抽查核实，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，并在申请人所在村（社区）公布7日；对不符合条件的申请不予批准，并书面向申请人说明理由。对群众反映有异议的，县级人民政府民政部门应当进行复核。

4.发放。全区各地要全面实行社会化发放。县级民政部门要及时向同级财政部门提交特困人员救助供养对象名册和拟发放救助供养资金数额清单，财政部门要及时审核并按月拨付资金。

属集中供养的特困人员，其基本生活费和照料护理费应当直接拨付到供养服务机构；属分散供养的特困人员，其基本生活费应当直接拨付到特困人员的个人账户，其照料护理费应当根据乡镇人民政府（街道办事处）按照委托照料服务协议，直接拨付到特困供养人员或护理人的个人账户。

5.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（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后，终止救助供养并予以公示。

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

#### （五） 规范救助供养形式。

特困人员救助供养形式分为在家分散供养和在当地的供养服务机构集中供养。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，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、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，保证特困人员享受符合要求的供养服务。有条件的地方，可为分散供养的特困人员提供社区日间照料服务。

县级人民政府民政部门要规范委托服务行为，制定协议范本，明确服务项目、费用标准、责任追究等内容。乡镇人民政府（街道办事处）应当与特困供养人员或委托人签订监护监管协议，约定各自的权利和义务，落实服务责任和帮扶措施，并定期对监护监管协议签约方考察和监督协议履行情况，督促约定服务事项落实到位。

2.集中供养。对需要集中供养的特困人员，由县级人民政府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；对智力残疾或患有精神障碍的特困人员，应指定符合条件的供养服务机构接收；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、传染病等疾病不宜集中供养的特困人员，乡镇人民政府（街道办事处）和县级人民政府民政、卫生计生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机构治疗和托管。

#### （六）规范集中供养管理

政府举办的市县社会福利院、儿童福利院、乡镇敬老院等供养服务机构要充分发挥托底保障功能，优先为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。供养服务机构实行公



建民营的，不得改变其性质和功能，不得降低特困人员的服务质量。供养服务机构应依法办理法人登记。全区各级民政部门根据经济社会发展总体规划，会同有关部门编制供养服务机构建设规划，并组织实施。

供养服务机构要不断加强基础设施建设，建立健全内部管理、安全管理和 service 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。有条件的经卫生计生部门批准后可设立医务室或护理站(护理院)，提供日常诊疗服务。供养服务机构的实际供养水平不得低于当地确定的救助供养标准。供养服务机构可同时享受全区各级人民政府为各类养老服务机构提供的运营补贴、机构责任险等惠民政策。

供养服务机构应根据供养对象人数和照料护理需求，按照一定比例配备服务人员，原则上服务人员与全护理、半自理供养对象的比例不低于 1 : 6，与其他供养对象的比例不低于 1 : 10。服务人员不足的，应通过政府购买服务形式面向社会公开聘用工作人员。县级民政、财政部门会同供养服务机构根据不同工作岗位确定工作人员的具体薪酬，供养服务机构或乡镇人民政府（街道办事处）依法与聘用人员签订劳动合同，建立劳动关系，并落实相关的社会保险待遇。

### **三、保障措施**

#### **(一) 加强组织领导。**

全区县级以上人民政府统筹做好本行政区域内特困人员救

助供养工作，将特困人员救助供养工作列入政府重要议事日程，将供养服务机构建设纳入经济社会发展总体规划，强化政府托底保障职责，为特困人员提供规范、适度的救助供养服务。全区各级民政部门要切实履行主管部门职责，发挥好统筹协调作用，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（包括电子档案）”，提升管理服务水平。卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等其他社会救助管理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，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。发展改革部门要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。财政部门要做好相关资金保障工作。

## （二）做好制度衔接。

统筹做好特困人员救助供养制度与其他社会救助、社会保险、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。

## （三）强化资金保障。

全区各地根据上级补助情况并结合本地特困人员救助供养

所需，将特困人员救助供养所需资金和政府设立的供养服务机构运转维护资金列入财政预算。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。自治区财政将重点向特困人员救助供养任务重，财政困难、工作成效突出的地区倾斜。各地要通过优化财政支出结构，加大社会救助资金统筹力度，切实提高资金使用效益，完善救助供养资金发放机制，确保资金及时足额发放到位。

#### （四）强化能力建设。

全区各市、县要切实加强特困人员救助供养工作能力建设，研究制定按照救助供养对象数量等因素配备相应工作人员的具体办法和措施，充实基层特困人员救助供养工作力量，保障工作场所、条件和待遇。加大供养服务机构建设，积极引导、鼓励社会力量参与供养服务机构建设和运营，提高集中供养率和服务管理水平。不断提高特困人员救助供养工作经办人员的业务素质和责任意识，及时了解、掌握、核实特困人员救助供养需求，切实保障特困人员基本生活。

#### （五）强化绩效考核评价。

加强对特困人员救助供养工作的绩效管理，自治区和市级民政、财政部门制定具体指标体系和评价办法，加强专项督查，强化全年绩效评价，将结果报送同级组织部门，作为对市、县人民政府领导班子和有关领导干部综合考核评价的重要参考。

#### （六）鼓励社会参与。

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、合建合营等方式，支持供养服务机构建设。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。

#### （七）强化监督检查。

各级政府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，确保各项政策措施落到实处。要定期开展特困人员救助供养资金管理使用情况的监督检查，对挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为进行严肃查处，对因责任落实不到位造成严重后果的单位和个人，要依法依规追究责任。

2016年12月29日

## 公开方式：公开

抄送：自治区党委各部门，广西军区，武警广西总队，各人民团体。

自治区人大常委会办公厅，自治区政协办公厅，自治区高级法院，  
自治区检察院。

各民主党派广西区委会，自治区工商联。

广西壮族自治区人民政府办公厅

2017年1月5日印发