

济宁市人民政府办公室文件

济政办发〔2018〕45号

济宁市人民政府办公室 关于印发济宁市特困人员救助供养实施办法的 通 知

各县（市、区）人民政府，济宁高新区、太白湖新区、济宁经济技术开发区、曲阜文化建设示范区管委会（推进办公室），市政府各部门，各大企业，各高等院校：

《济宁市特困人员救助供养实施办法》已经市政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。

济宁市人民政府办公室

2018年12月21日

（此件公开发布）

济宁市特困人员救助供养实施办法

第一章 总 则

第一条 为了规范特困人员救助供养工作，保障特困人员基本生活权益，健全特困人员救助供养制度，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》、民政部《特困人员认定办法》、《山东省社会救助办法》等有关规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本办法所称特困人员救助供养，是指依照国家、省和本办法规定，为特困人员提供基本生活、照料服务、疾病治疗、殡葬服务等方面的保障。

第三条 特困人员救助供养实行各级人民政府负责制。

市、县（市、区）人民政府应当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。建立健全政府领导、民政牵头、部门配合、社会力量参与的工作机制。

第四条 市、县（市、区）民政部门是特困人员救助供养工作的主管部门，应当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，健全完善特困人员救助供养工作管理体制，提升管理服务水平。

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。

财政部门负责做好相关资金保障工作。

教育、公安、人力资源社会保障、住房城乡建设、农业、文化、卫生健康、残联等相关部门和单位，按照各自职责分工，配合民政部门做好特困人员救助供养相关工作。

乡镇人民政府（街道办事处）具体负责本行政区域特困人员救助供养的申请受理、调查审核和供养服务管理等具体工作。

村（居）民委员会协助乡镇人民政府（街道办事处）做好特困人员的调查核实、民主评议、公示等特困人员救助供养工作。

第五条 特困人员救助供养工作应当遵循以下原则：

- （一）应救尽救，应养尽养；
- （二）托底供养，适度保障；
- （三）属地管理，分级负责；
- （四）城乡统筹，社会参与；
- （五）便民高效，公平公正。

第六条 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。

第二章 救助供养对象的认定条件

第七条 凡具有济宁市户籍的城乡老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人，并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）无劳动能力的；
- （二）无生活来源的；
- （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的。

第八条 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：

- （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）县（市、区）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财产状况规定的，应当认定为本办法所称的无生活来源。

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，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。

第十条 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：

- （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标准的；
- （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标准的；
- （四）县（市、区）人民政府规定的其他情形。

第十一条 特困人员财产状况有下列情形之一的，不得纳入特困人员救助供养范围：

- （一）人均金融资产超过当地年特困人员救助供养标准 2 倍的；
- （二）拥有并经常使用机动车辆（老年人和残疾人代步车、摩托车除外）、船舶和大型农机具的；
- （三）在城区拥有 1 套完全产权的私有住房且住房面积超过当地人均住房保障面积标准，或者申请特困人员救助供养之前 1 年内以及享受特困人员救助供养期间购买超过当地人均住房保障标准面积商品房的，以及拥有经营性门面房的；
- （四）申请特困人员救助供养之前 1 年内或者享受特困人员救助供养期间，兴建、购买非居住用房或者高标准装修住房的；
- （五）具有投资行为且投资数额超过当地年特困人员救助供养标准 2 倍的；
- （六）雇佣他人从事经营性活动的；

（七）采取隐匿、转移、变卖等手段，造成无生活来源、生活困难假象的；

（八）县（市、区）人民政府规定的其他情形。

第十二条 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纳入特困人员救助供养的条件。

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 特困人员救助供养制度应当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、社会福利等制度相衔接。

符合相关条件的特困人员，可以同时享受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。

第三章 救助供养申请与审批

第十五条 申请特困人员救助供养，应当由本人向户籍所在

地的乡镇人民政府（街道办事处）提出书面申请。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。

无民事行为能力等无法自主申请的，乡镇人民政府（街道办事处）以及村（居）民委员会应当主动帮助申请。

第十六条 申请特困人员救助供养的材料主要包括：

- （一）本人有效身份证明；
- （二）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；
- （三）申请人为残疾人的还应当提供第二代《中华人民共和国残疾证》；
- （四）承诺所提供信息真实、完整的承诺书；
- （五）申请人应当提供核查其家庭经济状况的授权书；
- （六）国家、省规定应当提交的材料。

第十七条 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特困人员救助供养申请材料进行审查，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需要补充的全部材料；对不符合条件的，不予受理并说明理由。

第十八条 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，通过入户调查、邻里访问、信函索证、民主评议、信息核对等方式，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，对申请人的生活自理能力进行评

定，提出初审意见；对初审符合条件的，在申请人村（居）所在地公示，公示期不少于7日；公示期满无异议的，报县（市、区）民政部门审批；对初审不符合条件的，书面通知申请人并说明理由。

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。

第十九条 县（市、区）民政部门负责特困人员救助供养待遇的审批，全面审查乡镇人民政府（街道办事处）上报的申请材料、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，并于收到乡镇人民政府（街道办事处）上报材料之日起20个工作日内作出审批决定、明确照料护理标准等级。

县（市、区）民政部门对符合条件的申请予以批准，发给《特困人员救助供养证》，建立救助供养档案，自批准之日下一个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（居）公布；对不符合条件的申请不予批准，并将理由通过乡镇人民政府（街道办事处）书面告知申请人。

城乡特困人员救助供养标准不一致的县（市、区），对拥有承包土地或者参加农村集体经济收益分配的特困人员，应当给予农村特困人员救助供养待遇。

第二十条 特困人员不再符合救助供养条件，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（市、区）民政部门核准。

县（市、区）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。

第二十一条 对拟终止救助供养的特困人员，县（市、区）民政部门应当通过乡镇人民政府（街道办事处），在其所在村（居）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（市、区）民政部门应当从下一个月起终止救助供养，核销《特困人员救助供养证》。对公示有异议的，县（市、区）民政部门应当组织调查核实，在收到异议起 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。

第二十二条 终止救助供养后，符合最低生活保障或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。特困人员中的未成年人，满 16 周岁后仍在接受义务教育、高中教育（含中等职业教育）、普通高等教育的，可以继续享受特困人员救助供养待遇。

第四章 生活自理能力评估

第二十三条 县（市、区）民政部门在乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会协助下，应当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档次。

有条件的地方，可以委托有资质的第三方机构开展特困人员生活自理能力评估。

第二十四条 特困人员生活自理能力，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。

第二十五条 根据本办法第二十四条规定，特困人员自理状况 6 项指标全部达到的，认定为具备生活自理能力；有 3 项以下（含 3 项）指标不能达到的，认定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，认定为完全丧失生活自理能力。

第二十六条 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（街道办事处）及时报告县（市、区）民政部门，县（市、区）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 救助供养形式

第二十七条 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：

（一）分散供养。对分散供养的特困人员，经本人同意，由乡镇人民政府（街道办事处）委托其亲友或者村（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，并签订相关协议，明确各方权利和义务；

（二）集中供养。对需要集中供养的特困人员，由县（市、区）民政部门按照便于管理的原则，就近安排入住相应的政府设立的供养服务机构，供养服务机构无正当理由不得拒收；也可以采取政府购买服务方式，安排到其他社会养老服务机构供养；未满16周岁的，安置到儿童福利机构。特困人员、相关供养服务机构、县（市、区）民政部门或者乡镇人民政府（街道办事处）三方签订集中供养协议，明确各方权利和义务。

特困人员可以自行选择供养形式。

第二十八条 对患有精神病、传染病等疾病不宜集中供养的特困人员，由村（居）民委员会协助乡镇人民政府（街道办事处）送往当地专业医疗机构予以治疗，病情稳定后，由户籍所在地的县（市、区）民政部门或者乡镇人民政府（街道办事处）妥善安

置供养。

第二十九条 各级人民政府可以采取公办民营、购买服务、协议委托等方式，利用具备资质和条件的社会机构为特困供养人员提供服务，并定期检查和考核评估其供养效果。

第六章 救助供养标准

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，根据特困人员基本生活需求和照料护理需求合理确定。基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需；照料护理标准按照差异化服务原则，依据特困人员生活自理能力和服务需求分类制定。

具体救助供养标准由市人民政府综合考虑地区、城乡差异等因素确定、公布，并根据经济社会发展水平和物价变化情况适时调整。

第三十一条 特困人员在政府设立的特困人员供养服务机构集中供养的，供养金按照救助供养标准拨付给集中供养服务机构；委托社会机构供养的，由乡镇人民政府（街道办事处）与受委托机构协商，并报县（市、区）民政部门批准，按照协议确定的收费标准，将供养金拨付给受委托机构。

分散供养的特困人员，供养金的基本生活标准部分发放给其个人，供养金的照料护理标准部分可以由县（市、区）民政部门

或者乡镇人民政府（街道办事处）统筹使用，按照委托照料服务协议，发放给受委托的单位、个人或者购买服务，用于向供养人员提供日常照料或者生病护理服务。

县（市、区）民政部门应当规范服务行为，明确协议中服务项目、费用标准、责任履行、责任追究等内容；指导乡镇人民政府（街道办事处）与受托方签订照料服务协议，并加强对协议履行情况的监督，督促协议约定服务事项落实到位。

第七章 救助供养内容

第三十二条 特困人员救助供养主要包括以下内容：

（一）提供基本生活条件。集中供养的由集中供养服务机构统一提供食宿、衣物、零用钱；分散供养的通过社会化方式，发放救助金基本生活标准部分。

对生活不能自理的，给予日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。

（二）提供疾病治疗。特困人员中的农村五保对象、城镇“三无”（无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人）人员，个人缴费部分由县（市、区）人民政府按照规定予以全额补助。医疗费用按照城乡居民基本医疗保险、大病保险和医疗救助等政策规定给予报销和救助后，仍有不足的由救助供养经费予以支持。

（三）办理丧葬事宜。特困人员死亡后的丧葬事宜，集中供

养的由集中供养服务机构办理，分散供养的由乡镇人民政府（街道办事处）委托村（居）民委员会或者其亲属办理。特困人员享受政府提供的基本殡葬减免待遇，包括遗体接运（抬尸、消毒）、存放（含冷藏）、火化、骨灰存放等4项基本服务。按照供养人员生前愿望、遗产情况和亲属意愿等条件，可以选择安葬到公益性公墓（骨灰堂）或者经营性公墓的公益墓地。

政府举办的残疾人康复治疗机构应当为符合条件的特困人员免费提供康复治疗。

第三十三条 对符合规定的住房困难分散供养特困人员，通过配租公共租赁住房或者发放住房租赁补贴、农村危房改造等方式给予住房救助。对在学前教育阶段就读普惠性幼儿园和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。

第八章 供养服务机构

第三十四条 特困人员供养机构应当依法办理事业单位法人登记或者工商、民办非企业单位登记，并依法独立承担法律责任。

第三十五条 县（市、区）人民政府和乡镇人民政府（街道办事处）应当为政府举办的特困人员供养机构提供必要的设备、资金，配备必要的工作人员。

第三十六条 特困人员供养机构应当建立健全治安、消防、卫生、财务会计等内部管理、安全管理和服务管理各项制度，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。

第三十七条 县（市、区）人民政府和乡镇人民政府（街道办事处）应当加快推进农村特困人员供养服务机构建设改造和设施达标，重点加强对现有机构的改建、扩建和设施改造，确保无障碍设施改造、应急呼叫系统设置以及消防设备、安全监控系统等符合生活不能自理特困人员的照料护理要求。

第三十八条 县（市、区）人民政府和乡镇人民政府（街道办事处）应当加强特困人员供养服务机构护理照料服务人员队伍建设。各县（市、区）供养服务机构护理照料服务人员与具有生活自理能力、部分丧失生活自理能力和完全丧失生活自理能力的供养人员可分别按照不低于1：10、1：6、1：3的比例配备。加强护理型服务人员配备，落实并不断提高特困人员供养服务机构工作人员的待遇，维护其劳动保障权益。

有条件的供养服务机构，经卫生健康部门依法批准，可以设立医务室或者护理院。

第三十九条 特困人员供养服务机构应当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；在满足特困人员集中供养需求的前提下，可以利用闲置资源面向社会提供服务。

鼓励有条件的县（市、区）举办区域性中心敬老院。

第四十条 鼓励和支持特困人员供养服务机构开展农副业生产，用于改善和提高供养对象生活水平。

第九章 资金筹集和管理使用

第四十一条 市、县（市、区）人民政府应当将特困人员救助供养所需资金、政府设立的供养服务机构运转费用等列入财政预算。

上级财政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。

第四十二条 市、县（市、区）民政部门应当每年从本级福利彩票公益金中安排一定数量，用于支持特困人员供养服务机构建设和维护。

第四十三条 鼓励机关、企业、事业单位、社会组织、个人向特困人员供养服务机构提供捐赠，帮助特困人员供养服务机构改善条件、完善配套设施和改善生活条件。

第四十四条 分散供养特困人员的基本生活标准部分实行社会化发放。

第十章 社会力量参与

第四十五条 市、县（市、区）人民政府及民政部门要建立

完善社会力量参与特困人员救助供养工作机制和渠道，为社会力量参与特困人员救助供养工作提供便利。

鼓励群众团体、公益慈善类社会组织、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，为特困人员提供困难帮扶、社会融入、心理疏导、资源链接、社会康复、权益维护等专业服务。

加大政府购买服务和项目支持力度，落实各项财政补贴、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保险等金融机构举办养老、医疗等服务机构，为特困人员提供专业化、个性化服务。

第四十六条 在确保国有资产不流失、供养水平不降低、服务水平有提高的情况下，因地制宜、积极稳妥推进特困人员供养服务机构社会化改革。

对于具备条件改革的政府设立的特困人员供养服务机构，应当逐步通过公建民营、民办公助、购买服务等方式进行社会化改革。积极引入专业化、高水平的社会力量参与供养机构管理服务工作。

特困人员供养服务机构不得因开展社会化养老服务降低对特困人员的服务标准和水平。

第四十七条 有条件的村（居）民委员会可以从集体经营等收入中安排资金或者提供人力、物资，帮助改善分散供养对象的生活。鼓励社区居民、社会组织、社会工作服务机构为分散供养

对象提供帮扶、救助服务。

充分发挥农村互助养老院、社区日间照料中心作用，有条件的地方，可以为分散供养的特困人员提供无偿或者低偿的日间照料服务。

第十一章 监督管理

第四十八条 市、县（市、区）人民政府及相关部门应当依法加强对特困人员救助供养工作的监督管理，定期组织开展专项检查。

市、县（市、区）民政部门 and 乡镇人民政府（街道办事处）应当制定特困人员救助供养工作的管理制度，并负责督导实施。

第四十九条 市、县（市、区）民政、财政部门和审计机关应当加强对供养资金使用情况的监督管理，严肃查处挤占、挪用、私分、虚报、冒领等违纪违法行为。

第五十条 市、县（市、区）民政部门要依法公开特困人员救助供养的申请条件、办理流程、供养标准、资金使用、救助供养对象等情况，接受社会监督。

第五十一条 市、县（市、区）民政、财政部门应当加强对特困人员救助供养工作绩效管理，建立绩效评价机制，适时开展特困人员救助供养工作绩效评价和专项检查，加强目标考核，合理运用评价结果，推动工作落实。

第十二章 法律责任

第五十二条 违反本办法，有下列情形之一的，由上级行政机关或者有关部门责令改正；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：

- （一）不受理符合条件的救助申请的；
- （二）不批准符合条件的救助申请的；
- （三）批准不符合条件的救助申请的；
- （四）泄露工作中获悉的公民个人信息造成不良后果的；
- （五）丢失、篡改接受救助款物、服务记录等数据的；
- （六）违规发放救助款物或者提供相关服务的；
- （七）不按照规定公开有关救助信息的；
- （八）在履行职责过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的等。

第五十三条 违反本办法，套取、截留、挤占、挪用、私分特困人员救助供养资金、物资的，由有关部门责令追回；有违法所得的，没收违法所得；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第五十四条 单位为申请特困人员救助供养的人员出具虚假证明的，由有关部门对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第五十五条 不符合条件强行索要特困人员救助供养，威

胁、侮辱、打骂工作人员，扰乱特困人员救助管理部门工作秩序，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚。

第五十六条 申请或者已获得特困人员救助供养的家庭和人员，对特困人员救助管理部门作出的具体行政行为不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第五十七条 违反本办法，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十三章 附 则

第五十八条 济宁高新区、太白湖新区、济宁经济技术开发区管委会按照规定职责，做好特困人员救助供养工作。

第五十九条 本办法自2019年1月21日起施行，有效期至2022年1月20日。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，济宁军分区。

济宁市人民政府办公室

2018年12月21日印发
