

# 宁波市人民政府办公厅文件

甬政办发〔2018〕147号

---

## 宁波市人民政府办公厅关于进一步健全 特困人员救助供养制度的实施意见

各区县（市）人民政府，市直及部省属驻甬各单位：

为完善我市社会救助体系，切实保障特困人员基本生活，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）和《浙江省人民政府办公厅关于进一步健全特困人员救助供养制度的实施意见》（浙政办发〔2017〕1号）精神，结合我市实际，经市政府同意，现就进一步加强特困人员救助供养工作提出以下实施意见：

### 一、总体要求和基本原则

#### （一）总体要求

以党的十九大精神为指导，以解决城乡特困人员突出困难、满足城乡特困人员基本需求为目标，整合农村五保供养、城市“三无”人员救济等制度，在我市建立起城乡统筹、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。

## （二）基本原则

坚持托底供养。强化政府托底保障职责，按照保基本、全覆盖、可持续的目标，科学合理制定救助供养标准，为城乡特困人员提供基本生活、照料服务、疾病治疗和殡葬服务等保障，做到应救尽救、应养尽养。

坚持属地管理。区县（市）政府统筹做好本行政区域内特困人员救助供养工作，分级管理，落实责任，强化管理服务和资金保障，为特困人员提供规范、适度的救助供养服务。

坚持城乡统筹。健全城乡特困人员救助供养工作管理体制，在政策目标、资金筹集、对象范围、供养标准、经办服务等方面实现城乡统筹，确保城乡特困人员都能获得救助供养服务。

坚持社会参与。鼓励、引导和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，推动全社会关心、支持、参与特困人员救助供养工作。

## 二、主要内容

### （一）明确特困人员救助供养对象范围

具有本市户籍的无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力的老年人、残疾人以及未满 16 周岁的未成年人，应当依法纳入特困人员救助供养范围。

“无劳动能力”指 60 周岁以上的老年人；未满 16 周岁的未成年人；残疾等级为一、二级的精神、智力、视力残疾人或残疾等级为一级的肢体残疾人；以及浙江省人民政府规定的其他情形。

“无生活来源”指收入总和低于当地最低生活保障标准，且财产符合当地最低生活保障家庭财产状况规定。

符合下列 5 种情形之一的法定赡养、抚养、扶养义务人应当认定为无履行义务能力：

1. 具备特困人员条件的；
2. 60 周岁以上的最低生活保障对象；
3. 重度残疾或者三、四级精神、智力残疾的最低生活保障对象；
4. 无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且财产符合当地最低生活保障家庭财产状况规定的；
5. 浙江省人民政府规定的其他情形。

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，纳入孤儿基本生活保障范围，不再认定为特困人员。

## （二）提高特困人员救助供养水平

## 1. 救助供养内容

特困人员救助供养主要包括以下内容：

提供基本生活保障。包括提供粮油、副食品、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。

提供照料护理服务。包括提供日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。

提供医疗救治。全额资助特困人员参加城乡居民基本医疗保险的个人缴费部分，并纳入医疗救助对象。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，由救助供养经费或各地通过专项医疗救助资金等方式予以支持。

提供住房救助。对符合规定标准的住房困难的分散供养（包括“户院挂钩”）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）阶段就学的特困人员，给予教育救助；对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。

办理丧葬事宜。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。丧事应文明节俭，丧葬费用从救助供养经费中支出。

## 2. 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。

基本生活标准按不低于上年度当地城镇居民人均生活消费支出的 50%确定。各区县(市)和开发园区的特困人员基本生活标准,由市民政局会同市财政局拟定并报市政府批准后执行。

照料护理标准根据特困人员生活自理能力和服务需求分类制定,体现差异性。除具备生活自理能力的特困人员外,对完全丧失生活自理能力、基本丧失生活自理能力、部分丧失生活自理能力的特困人员,区县(市)和开发园区分别按当地最低工资标准的 35%、17%、10%确定照料护理标准。在供养服务机构集中供养的,照料护理费在上述标准的基础上提高 50%。

区县(市)民政部门负责评估特困人员生活自理能力,并确定照料护理标准。评估工作可在乡镇人民政府(街道办事处)、村(居)民委员会协助下开展,也可委托当地医疗卫生机构或第三方专业机构进行。

特困人员生活自理能力依据以下 6 项指标综合评估: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。6 项都能自主完成的,可认定为具备生活自理能力;有 1~2 项不能自主完成的,可认定为部分丧失生活自理能力;有 3 项不能自主完成的,可认定为基本丧失生活自理能力;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。

### (三) 完善特困人员救助供养形式

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、基本或部分丧失生活自理能力的，原则上安排到供养服务机构集中供养。

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、社会组织等提供日常看护、生活照料、住院陪护等服务，并与受托方签订照料服务协议。各地要创造条件为分散供养的特困人员提供社区日间照料服务。

集中供养。对集中供养的特困人员，由区县（市）民政部门或乡镇人民政府（街道办事处）按照便于管理的原则，就近安排到公办供养服务机构，也可通过政府购买服务的方式安置在民办服务机构。未满 16 周岁的，安置到儿童福利机构；患有严重精神疾病的，安置到精神卫生福利机构。

#### （四）加强供养服务机构管理

各地要进一步明确政府设立的敬老院、福利院等供养服务机构的定位，充分发挥托底保障作用。加强特困人员供养服务机构规划与建设，完善服务设施，有条件的可设立医务室或护理站。供养服务机构应当依法办理法人登记，完善安全风险管控制度，建立健全机构建设和管理服务标准体系，提升机构服务能力。加强供养服务机构工作人员配备，护理人员与生活自理供养人员、生活不能自理供养人员的比例，分别不低于 1:10 和 1:4。鼓励、引导供养服务机构设置社会工作专业岗位，为特困人员提供专业

化服务。

#### （五）规范特困人员救助供养办理

特困人员救助供养申请，由本人向户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）提出。本人申请有困难的，可以委托户籍所在地的村（居）民委员会或他人代为提出申请。乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会发现符合特困人员救助供养条件的，应当告知其或其亲属救助供养政策，对无民事行为能力等无法自主申请的，主动帮助其申请。

乡镇人民政府（街道办事处）自接受申请之日起 15 个工作日内调查核实申请人家庭经济状况并提出初审意见，在申请人所在村（社区）公示 7 日。公示有异议的，应当重新组织调查核实。公示无异议的，应当在公示后 3 个工作日内将初审意见和相关材料报区县（市）民政部门审批。

区县（市）民政部门在收到乡镇人民政府（街道办事处）初审意见之日起 5 个工作日内予以审批，并在申请人所在村（社区）公布。对不符合条件的申请人，在作出不予批准决定之日起 3 个工作日内，通过乡镇人民政府（街道办事处）书面告知申请人、村（居）民委员会或其亲属。

区县（市）民政部门在审批特困人员救助供养前，可委托乡镇人民政府（街道办事处）与申请人就供养方式、个人不动产处置等事宜进行协商，并签订救助供养协议。协议内容涉及农村承包地的经营、使用、管理及其权益处置的，应征求村集体所有制

组织的意见。

为获得特困人员救助供养资格条件，通过离婚、赠与、转让等方式放弃部分或所有个人财产的申请人，不予特困人员救助供养。

批准给予特困人员救助供养的，发放《特困人员救助供养证》，批准后次月起给予救助供养待遇。

本实施意见施行前已经确定为城镇“三无”人员、农村五保对象的，直接确定为特困人员。

#### （六）加强特困人员救助供养动态管理

特困人员的家庭经济状况、生活自理能力由乡镇人民政府（街道办事处）每年至少复核一次，区县（市）民政部门根据复核结果作出保留、调整、终止救助供养待遇认定。

特困人员有下列 5 种情形之一的，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特困人员救助供养条件的；
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，可继续享有救助供养待遇。



对拟终止救助供养的特困人员，由乡镇人民政府（街道办事处）审核，并在其所在村（社区）或者供养服务机构公示 7 日。公示期满无异议的，报区县（市）民政部门，核准后次月起终止救助供养。对公示有异议的，应当重新调查核实。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）民委员会或其亲属。

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相应救助范围。

### 三、保障措施

#### （一）加强组织保障

各地要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，强化其托底保障功能，进一步完善工作协调机制，切实担负起资金投入、工作条件保障和监督检查责任。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”和分类管理，提升管理服务的精细化水平；加强对特困人员救助供养等社会救助工作的绩效评价，将结果送组织部门，作为对地方政府领导班子和有关领导干部综合考核评价的重要参考。卫生计生、教育、住建、人力社保等其他社会救助管理部门要依照职责分工，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工作纳入相关专项规划，支持供养服务设施建设。乡镇人民政府（街道办事处）要依法依规做好特困人员救助供养的申请受理、调查审核等有关工作。村（居）民委员会要协助政府部门做好特困人员救助供养相关工作。

### （二）加强资金保障

区县（市）政府要将政府设立的供养服务机构运转费用、特困人员救助供养所需资金和特困人员评估经费列入财政预算，予以保障。市财政每年安排特困人员救助供养补助资金，按规定用于补助相关各区特困人员救助供养。完善救助供养资金发放机制，确保资金及时足额发放到位。特困人员集中供养的，其救助供养经费原则上拨付给供养服务机构；特困人员分散供养的，其救助供养经费原则上通过金融机构支付到特困人员个人账户。

### （三）加强制度衔接

各地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，不再享受长期护理保险待遇。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。

#### （四）加强监督管理

各地、各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。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、冒领等违纪违法行为。充分发挥社会监督作用，特困人员认定的条件、程序以及供养标准、资金使用等情况，应当向社会公开，接受社会监督，对公众和媒体发现揭露的问题，要及时查处并公布处理结果。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，要依纪依法追究 responsibility。

#### （五）加强社会参与

鼓励、支持群众团体等社会组织、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，为特困人员提供生活帮扶、心理疏导、精神慰藉、社会融入、能力提升、权益维护等服务。加大政府购买服务和项目支持力度，落实各项财政补贴、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。各地、各有关部门要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、支持社会救助的良好氛围。

本实施意见自 2019 年 3 月 1 日起施行。此前文件规定与本实施意见不一致的条款，按本实施意见执行。



(此件公开发布)

---

抄送：市委各部门，市人大办、政协办，宁波军分区，市中级人民法院、  
检察院，各人民团体、民主党派、新闻单位，各区县（市）卫  
星城市试点镇。

---

宁波市人民政府办公厅

2018年12月30日印发

---