

# 民政部文件

民发〔2016〕115号

---

## 民政部关于贯彻落实《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》的通知

各省、自治区、直辖市民政厅（局），各计划单列市民政局，新疆生产建设兵团民政局：

国务院印发《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，以下简称《意见》），对做好新形势下的特困人员救助供养工作做出了系统安排，为深入贯彻落实《意见》精神，现就有关事项通知如下：

### 一、充分认识贯彻落实《意见》的重大意义

特困人员没有劳动能力，没有生活来源，也没有法定赡养抚

养扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力，是我国现阶段最困难、最脆弱的人群。为城乡特困人员提供制度化的基本生活保障和照料护理服务，是落实《社会救助暂行办法》的具体举措，是完善社会救助体系、编密织牢基本民生安全网的重要内容，对于坚持共享发展理念、保障和改善民生、如期实现全面建成小康社会奋斗目标具有十分重要的意义。

各级民政部门要结合贯彻落实党的十八届三中、四中、五中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，站在保持党和人民群众血肉联系、发挥中国特色社会主义制度优势的高度，充分认识贯彻落实《意见》的重大意义，切实增强责任感、使命感和紧迫感。要全面理解、准确把握《意见》的基本精神和主要内容，将贯彻落实好《意见》精神作为打赢脱贫攻坚战的重要任务和举措抓紧抓好，坚持城乡统筹，强化托底保障，优化服务供给，落实精准救助，切实维护好城乡特困人员的基本生活权益。

## 二、全面把握贯彻落实《意见》的重点任务

各地要根据《意见》要求，结合实际，突出重点，抓紧完善相关配套政策，确保《意见》的有关规定落到实处。特困人员救助供养已经实现城乡统筹的地方，要按照《意见》要求，重点在标准制定、供养服务供给等方面进一步调整完善现有政策；尚未实现城乡统筹的地方，要抓紧健全制度、完善政策、理顺体制、建立机制，尽快部署实施城乡统一的特困人员救助供养制度。

**（一）健全完善对象认定条件。**各地要进一步细化特困人员

“三无”认定条件，可根据申请人的年龄、残疾等级和罹患重病等情况，确定其有无劳动能力；根据申请人的收入是否足以维持其基本生活、财产状况及使用情况等，确定其有无生活来源；根据申请人的法定赡养抚养扶养义务人身体状况、家庭经济状况以及与申请人生活关联情况等，确定其是否具备赡养、抚养或扶养能力。客观评估特困人员生活自理能力。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/T 16180—2014)、《老年人能力评估》(MZ/T 039—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。各地要积极探索委托医疗卫生机构、第三方专业机构等开展特困人员生活自理能力评估。尊重基层首创精神，坚持从实际出发，认真总结以往工作实践中切实可行的特困人员认定做法，并及时上升为政策规定。民政部将在总结地方经验、做法的基础上，适时出台特困人员认定办法。

**(二) 科学制定救助供养标准。**按照《意见》要求，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两部分。各地要按照“分类定标、差异服务”的思路，根据特困人员基本生活需求和照料护理需求，合理确定救助供养标准。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、人均可支配收入或低保标准的一定比例确定，原则上应不低于当地低保标准的1.3倍。照料护理标准应当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档制定，一般可分为三档，参照当地日常生活照料、养老机构护理费用或当地最低工资标准的一定比例确定。救助供养标准要与当地经济社会发展相适应，遵循托底、适度原则，适时调整。省级民政部门要加强对标准制定的统筹和指导，鼓励有条件的省份研究制定全省统一的救助供养标准或指导标准，逐步推进城乡统筹、区域统筹。

**（三）落实审核审批主体责任。**各地要进一步规范特困人员认定程序，强化审核、审批等关键环节的主体责任。县级人民政府民政部门要指导乡镇人民政府（街道办事处）做好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；指导乡镇人民政府（街道办事处）以及村（居）民委员会根据日常了解掌握的辖区内居民生活情况，对符合条件的居民做好政策宣讲，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。县级人民政府民政部门要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，并建立特困人员救助供养档案。规范救助供养终止程序，对不再符合救助供养条件的特困人员，村（居）民委员会或供养服务机构应及时告知乡镇人民政府（街道办事处），按规定启动终止程序，经乡镇人民政府（街道办事处）

审核、县级人民政府民政部门审批后，终止救助供养并予以公示。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，要及时纳入相应救助范围，确保其基本生活有保障。

**（四）优化救助供养形式。**各地要结合本地区特困人员集中供养工作现状，按照《民政事业发展第十三个五年规划》关于特困人员集中供养的总体要求和目标任务，制定年度实施计划，分解有关量化指标，明确具体工作措施，确保完全或部分丧失生活自理能力的特困人员优先到供养服务机构集中供养，获得稳定的生活照料。鼓励和支持具备生活自理能力的特困人员在家分散供养，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，继续探索推进家庭托养、寄养和社会助养，确保其“平日有人照应、生病有人看护”。有条件的地方，可为分散供养的特困人员提供无偿或低偿的社区日间照料服务。特困人员救助供养金中的照料护理费用，可由县级人民政府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（街道办事处）按照委托照料服务协议，用于支付服务费用。县级人民政府民政部门要规范委托服务行为，明确协议中服务项目、费用标准、责任追究等内容；要指导乡镇人民政府（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，督促约定服务事项落实到位。支持、引导社会工作服务机构和专业社会工作者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，积极构建物质资金帮扶与心理社会支持相结合、基本照料服务与专业化个性化服务相配套的供养模式。

**(五) 提升机构管理服务能力。**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功能定位，强化为特困人员服务、满足特困人员集中供养需求的职责和义务，积极推动农村供养服务机构依法办理法人登记，充分发挥托底保障作用。要将供养服务机构建设纳入本地区“十三五”经济社会发展规划和社会养老服务体系建设的专项规划，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，使单张床位面积、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照料护理要求，不断提高机构托底保障能力。认真落实《意见》关于“根据服务对象人数和照料护理需求，按照一定比例配备工作人员”的要求，不断充实工作人员队伍，加强护理型服务人员配备，合理配备使用专业社会工作者。通过“引进来”、“送出去”、加强岗位培训等方式，吸引更多的专业人才投身特困人员供养服务，多渠道提升供养服务机构工作人员业务能力。建立健全供养服务机构建设和管理服务标准体系，以标准化建设促进供养服务机构服务能力和服务水平的提升。各省级民政部门要统筹规划本地区农村特困人员供养服务机构建设，增强其在老年人照料、护理方面的区域辐射功能，在满足特困人员集中供养需求

的前提下，积极为农村其他低收入、高龄、独居和失能老年人提供养老服务。健全机构内部管理制度，研究制定特困人员照料服务标准，不断提高供养服务机构管理服务的规范化、标准化、专业化水平。鼓励采取公建民营、民办公助等方式，支持社会力量参与供养服务机构建设和运营。积极探索通过政府购买服务等方式向民办机构购买供养服务，满足特困人员多样化、个性化服务需求，统筹各方资源提高供养能力。

**（六）加强资金保障和管理。**各级民政部门要积极配合财政部门，按照属地管理原则，认真落实《意见》关于“县级以上地方人民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列入财政预算”的要求，强化资金保障，根据特困人员救助供养标准做好资金需求测算，确保资金安排满足为特困人员提供基本生活保障和照料护理服务的需要。同时，积极拓宽资金筹集渠道，确保敬老院、福利院等供养服务机构正常运行。在分配中央下达的社会养老服务体系建设和各级彩票公益金时，要加大对农村特困人员供养服务机构投入力度，确保投入占比逐年提高。规范资金筹集、使用和管理，确保特困人员供养资金及时足额发放、机构运转费用落实到位。

### 三、认真做好贯彻落实《意见》的相关工作

**（一）健全工作机制。**各地要将特困人员救助供养工作列入政府重要议事日程，纳入本地区“十三五”经济社会发展规划，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。

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，加强与财政、发展改革、卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等部门的协调配合，形成工作合力。各级民政部门要加快健全和理顺特困人员救助供养工作管理体制，根据业务职能统一由内设社会救助部门归口管理，确保上下对口、高效联动。

**（二）加强督促检查。**各地要加强对《意见》落实和特困人员救助供养工作的督促检查，总结推广好的经验做法，及时研究解决存在的突出问题。加快建立特困人员救助供养工作绩效评价机制，加强目标考核，合理运用评价结果，推动工作落实。民政部将会同有关部门适时开展绩效评价和专项检查，并按要求将结果报送中央组织部，作为对省级政府领导班子和有关领导干部综合考核评价的重要参考。

**（三）加强宣传培训。**各地要结合学习贯彻《社会救助暂行办法》，组织开展业务培训，使各级社会救助工作人员、供养服务机构管理人员全面准确掌握政策、吃透精神、领会要求，切实将特困人员救助供养政策落到实处。要利用城乡社区公共服务综合信息平台、信息宣传栏、宣传册等群众喜闻乐见的途径和形式，加强特困人员救助供养政策宣传，不断提高政策知晓度，使群众了解政策、求助有门。坚持正确的舆论导向，充分发挥供养服务机构“窗口”作用，大力宣传社会救助工作成效和在救助供养工作中涌现的先进人物、感动故事，凝聚人心，汇聚力量，营造全社会关爱特困人员、支持社会救助的良好氛围。



**(四) 开展摸底排查。**各地要抓紧对现有农村五保对象、城市“三无”人员，以及其他符合救助供养条件的困难群众开展一次全面摸底排查，将符合条件的全部纳入救助供养范围，综合评估其生活自理能力，详细了解其集中供养意愿，对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，做到应救尽救、应养尽养。要按照“一人一档案”的要求，全面建立特困人员分类管理档案。

各地贯彻落实《意见》的有关情况和出台的政策文件、重要工作信息等，请及时报民政部。



---

主动公开

---

民政部办公厅

2016年7月11日印发

---

