

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

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

保障城乡特困人员基本生活，是完善社会救助体系、编密织牢民生安全网的重要举措，是坚持共享发展、保障和改善民生的应有之义，也是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的必然要求。长期以来，在党和政府的高度重视下，我国先后建立起农村五保供养、城市“三无”人员救济和福利院供养制度，城乡特困人员基本生活得到了保障。2014年，国务院公布施行了《社会救助暂行办法》，将城乡“三无”人员保障制度统一为特困人员供养制度，我国城乡特困人员保障工作进入新的发展阶段。为解决城乡发展不平衡、相关政策不衔接、工作机制不健全、资金渠道不通畅、管理服务不规范等问题，切实保障特困人员基本生活，根据《社会救助暂行办法》、《农村五保供养工作条例》，现就进一步健全特困人员救助供养制度提出以下意见。

一、总体要求和基本原则

（一）总体要求

以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神为指导，按照党中央、国务院决策部署，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，坚持政府主导，发挥社会力量作用，在全国建立起城乡统筹、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，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方面保障，做到应救尽救、应养尽养。

坚持属地管理。县级以上地方人民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。

坚持适度保障。立足经济社会发展水平，科学合理制定救助供养标准，加强与其他社会保障制度衔接，实现特困人员救助供养制度保基本、全覆盖、可持续。

坚持社会参与。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，形成全社会关心、支持、参与特困人员救助供养工作的良好氛围。

二、制度内容

（一）对象范围

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：

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。

具体认定办法由民政部负责制定。

（二）办理程序

申请程序。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，按规定提交相关材料，书面说明劳动能力、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。

乡镇人民政府（街道办事处）以及村（居）民委员会应当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。

审核程序。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、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。

审批程序。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；对不符合条件的申请不予批准，并书面向申请人说明理由。

终止程序。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。

（三）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。

对生活不能自理的给予照料。包括日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。

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，由救助供养经费予以支持。

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。丧葬费用从救助供养经费中支出。

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。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。

（四）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。

基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需。照料护理标准应当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。

特困人员救助供养标准由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府综合考虑地区、城乡差异等因素确定、公布，并根据当地经济社会发展水平和物价变化情况适时调整。民政部、财政部要加强对特困人员救助供养标准制定工作的指导。

（五）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。

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。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。

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；未满16周岁的，安置到儿童福利机构。

供养服务机构管理。供养服务机构应当依法办理法人登记，建立健全内部管理、安全管理和服务管理等制度，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行政部门批准可设立医务室或者护理站。供养服务机构应当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，加强社会工作岗位开发设置，合理配备使用社会工作者。

三、保障措施

（一）加强组织领导

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“一人一档案”，提升管理服务水平；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

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。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

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。省级人民政府要优化财政支出结构，统筹安排特困人员救助供养资金。中央财政给予适当补助，并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。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。各地要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）加强监督管理

各地区、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，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，要依纪依法追究责任。

（五）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。

（六）加强政策宣传

各地区、各有关部门要采用群众喜闻乐见的形式，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的良好氛围。

民政部、财政部要加强对本意见执行情况的监督检查，重大情况及时向国务院报告。国务院将适时组织专项督查。

国务院

2016年2月10日

（此件公开发布）

山西省人民政府

关于进一步健全完善特困人员救助 供养制度的实施意见

晋政发〔2016〕61号

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

为统筹农村五保供养和城市“三无”人员救助，健全特困人员救助供养制度，进一步完善社会救助体系，编密织牢民生安全网，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）及《山西省农村五保供养办法》（省人民政府令第228号）和《山西省人民政府关于贯彻落实〈社会救助暂行办法〉的实施意见》（晋政发〔2014〕35号），结合我省实际，现提出以下实施意见。

一、总体要求

以党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神为指导，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，坚持托底供养、属地管理、城乡统筹、适度保障、社会参与的原则，强化政府托底保障职责，做到应救尽救、应养尽养。在全省建立起城乡统筹、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，切实维护其基本生活权益。

二、政策措施

（一）准确认定救助供养对象

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：

无劳动能力，无生活来源，无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力。

民政部门要统筹做好对特困人员认定的指导工作。

（二）严格申请审核审批程序

申请。凡认为自身符合条件的城乡居民，本人均可向户籍所在地的乡镇

人民政府（街道办事处）提出书面申请，按规定提交相关材料，书面说明劳动能力、生活自理能力、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。受委托的村（居）民委员会或者代理人应将其申请材料全部上交乡镇人民政府（街道办事处）进行审核。乡镇人民政府（街道办事处）无正当理由不得拒绝受理。

乡镇人民政府（街道办事处）以及村（居）民委员会应当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。

审核。乡镇人民政府（街道办事处）是审核特困人员救助供养申请的责任主体。乡镇人民政府（街道办事处）应当在村（居）民委员会协助下，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、生活自理能力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。

审批。县级人民政府民政部门是特困人员救助供养审批的责任主体。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；对不符合条件的申请不予批准，并书面向申请人说明理由。

终止。特困人员死亡或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等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死亡或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。

（三）合理确定救助供养内容

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。

对生活不能自理的给予照料。包括日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。

提供疾病治疗。县级人民政府民政部门应当全额资助特困人员参加城乡居民基本医疗保险。特困人员疾病治疗费用的个人承担部分纳入城乡医疗救助范围给予重点保障。医疗费用在基本医疗保险、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，由救助供养经费予以支持。医疗机构应当按照有关规定对特困人员疾病诊疗实行优惠减免政策。

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。遗体火化时免除基本殡葬服务费用。丧葬费按照当地当年的一年基本生活标准从救助供养经费中支出。

提供符合基本居住条件的住房。县级以上人民政府应当对分散供养的特困供养人员住房适时维修，保障特困供养人员的住房安全。对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员，通过优先配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴、农村危房改造等方式给予住房救助，也可通过村（居）民委员会的闲置公共用房给予安置。

给予教育救助。特困人员接受义务教育的，当地人民政府对其寄宿生活费予以补助；特困人员接受非义务教育的，财政、教育行政部门应当将其纳入家庭经济困难学生资助体系予以资助。已满 16 周岁仍在接受义务教育、普通高中、中等职业教育的，应当继续享受特困人员供养待遇，并根据相关政策给予教育救助。

（四）科学制定救助供养标准

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。

基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需，一般可参照上年度当地人均消费支出的一定比例确定，原则上不低于当地低保标准的 1.3 倍。

照料护理标准应当根据特困人员生活自理能力和服务需求分档制定。各地可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》《老年人能力评估》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 项指标综合评估特困人员生活自理能力。6 项指标都能自主完成的，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。照料护理标准可依据以上认定方式分为全自理标准、半自理标准和全护理标准三档，具体标准可参照当地养老机构护理费用或当地最低工资标准的一定比例确定。

特困人员救助供养标准由设区的市人民政府依据本地各县（市、区）经济社会发展水平，综合考虑地区差异等因素分别确定，报省人民政府备案后公布执行。设区的市人民政府可根据区域经济发展情况，制定本行政区域内相对统一的供养标准。

特困人员救助供养标准应当根据当地经济社会发展水平和物价变化情况适时调整，并随着城乡统筹发展和居民生活水平的不断提高逐步实现城乡统一。

（五）优化救助供养形式

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。

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。有条件的地方，可为分散供养的特困人员提供农村（社区）日间照料服务。

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，由供养服务机构统一照料和日常管理。乡镇人民政府（街道办事处）应当与供养服务机构、特困供养人员签订供养服务协议。未满 16 周岁的特困人员安置到儿童福利机构。

对符合易地扶贫搬迁政策的特困人员，按照《山西省人民政府关于大力推进易地扶贫搬迁工程的指导意见》（晋政发〔2016〕29 号）的要求妥善安置。

（六）加强供养服务机构管理

以政府投入为主、利用国有资产举办的供养服务机构，具备事业单位条

件的，按照事业单位登记管理；社会组织和个人利用集体资产、个人资产举办的供养服务机构，按照民办非企业单位登记和管理。

供养服务机构设置和管理应当执行《养老机构设立许可办法》（民政部令第48号）和《养老机构管理办法》（民政部令第49号）的相关规定。

供养服务机构应建立健全内部管理、安全管理和服务管理等制度，配备完善失能、半失能特困人员照料设施设备，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行政部门批准可设立医务室或者护理站。

供养服务机构应加强社会工作岗位开发设置，合理配备使用社会工作者，并按照供养人数以不低于1：6的比例聘用服务人员。服务人员不足的，应设置社会公益性岗位，由县级民政部门通过政府购买服务的形式面向社会公开聘用社会工作者。县级民政部门、财政部门会同供养服务机构根据不同工作岗位确定社会工作者的具体薪酬，供养服务机构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。符合条件的公办供养服务机构可按照省民政厅、省编办、省财政厅、省人力资源社会保障厅《关于公办社会福利机构聘用护理人员基本薪酬待遇的通知》（晋民发〔2013〕40号）要求，聘用护理人员并保障其基本薪酬待遇。

三、保障措施

（一）明确部门职责

地方各级人民政府要将特困人员救助供养工作纳入重要议事日程，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，推动相关标准体系和信息化建设，实行特困人员“一人一档案”，提升管理服务水平；加强对特困人员救助供养等社会救助工作的绩效评价，将结果报送组织部门，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。发展改革部门要将特困人员救助供养纳入相关专项规划，积极争取中央预算内资金，支持特困人员供养服务设施建设。财政部门要做好相关资金保障工作。卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障等相关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。

（二）做好制度衔接

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。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。对同时符合孤儿基本生活保障、特困人员救助、最低生活保障三项政策中两项或三项条件的人员，可选择就高享受一种保障。

（三）强化资金保障

各级财政要优化和调整支出结构，统筹安排特困人员救助供养资金。中央和省级财政补助资金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，市、县财政兜底保障。有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。各地要完善救助供养资金发放机制，确保资金及时足额发放到位。县、乡镇人民政府（街道办事处）应当将政府举办的供养服务机构的管理服务人员费用、办公费、房屋建设和维修费、取暖费、水电费等相关费用足额列入财政预算，并提供必要的设备。

地方各级人民政府应当把供养服务机构建设纳入国民经济和社会发展规划。福利彩票公益金、无明确捐赠意向的社会捐赠资金应当按照一定比例用于供养服务机构建设。各地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，要加大对供养服务机构支持力度，确保投入占比稳步提高。

（四）落实管理责任

特困人员救助供养工作实行地方各级人民政府负责制，政府主要负责人对本行政区域特困人员救助供养工作负总责。县级以上人民政府要切实担负起特困人员救助供养政策制定、资金投入、工作保障和监督管理责任。乡镇人民政府（街道办事处）要切实履行特困人员救助供养申请受理、调查、评

议和公示等审核职责。村（居）民委员会协助乡镇人民政府（街道办事处）做好特困人员救助供养工作。

（五）加强监督检查

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，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。

（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，逐步形成全社会关心、支持、参与特困人员救助供养工作的良好氛围。

（七）加强宣传培训

各地、各有关部门要采用群众喜闻乐见的形式，大力宣传特困人员救助供养政策，不断提高社会知晓度。各级民政部门要定期开展业务培训，使相关工作人员熟练掌握政策，不断提升服务管理能力，切实将特困人员救助供养政策落到实处。

山西省人民政府

2016年11月23日

民政部文件

民发〔2021〕43号

民政部关于印发 《特困人员认定办法》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：

新修订的《特困人员认定办法》已经2021年4月15日民政部第8次部长办公会议审议通过，现印发你们，请结合实际遵照执行。



《特困人员认定办法》

第一章 总 则

第一条 根据《社会救助暂行办法》、《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》、《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的意见〉的通知》及国家相关规定，制定本办法。

第二条 特困人员认定工作应当遵循以下原则：

- (一) 应救尽救，应养尽养；
- (二) 属地管理，分级负责；
- (三) 严格规范，高效便民；
- (四) 公开、公平、公正。

第三条 县级以上地方人民政府民政部门统筹做好本行政区域内特困人员认定及救助供养工作。

县级人民政府民政部门负责特困人员认定的审核确认工作，乡镇人民政府（街道办事处）负责特困人员认定的受理、初审工作。村（居）民委员会协助做好相关工作。

第二章 认定条件

第四条 同时具备以下条件的老年人、残疾人和未成年人，

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。

第五条 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、三级的智力、精神残疾人，残疾等级为一、二级的肢体残疾人，残疾等级为一级的视力残疾人；

（四）省、自治区、直辖市人民政府规定的其他情形。

第六条 收入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。中央确定的城乡居民基本养老保险基础养老金、基本医疗保险等社会保险和优待抚恤金、高龄津贴不计入在内。

第七条 特困人员财产状况认定标准由设区的市级以上地方人民政府民政部门制定，并报同级地方人民政府同意。

第八条 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) 特困人员；

(二) 60周岁以上的最低生活保障对象；

(三) 70周岁以上的老年人，本人收入低于当地上年人均可支配收入，且其财产符合当地低收入家庭财产状况规定的；

(四) 重度残疾人和残疾等级为三级的智力、精神残疾人，本人收入低于当地上年人均可支配收入，且其财产符合当地低收入家庭财产状况规定的；

(五) 无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且其财产符合当地低收入家庭财产状况规定的；

(六) 省、自治区、直辖市人民政府规定的其他情形。

第九条 同时符合特困人员救助供养条件和孤儿、事实无人抚养儿童认定条件的未成年人，选择申请纳入孤儿、事实无人抚养儿童基本生活保障范围的，不再认定为特困人员。

第三章 申请及受理

第十条 申请特困人员救助供养，应当由本人向户籍所在地乡镇人民政府(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。

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，残疾人应当提供中华人民共和国残疾人证。

申请人及其法定义务人应当履行授权核查家庭经济状况的相关手续。

第十一条 乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会应当及时了解掌握辖区内居民的生活情况，发现可能符合特困人员救助供养条件的，应当告知其救助供养政策，对因无民事行为能力或者限制民事行为能力等原因无法提出申请的，应当主动帮助其申请。

第十二条 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。

第四章 审核确认

第十三条 乡镇人民政府（街道办事处）应当自受理申请之日起15个工作日内，通过入户调查、邻里访问、信函索证、信息核对等方式，对申请人的经济状况、实际生活状况以及赡养、抚养、扶养状况等进行调查核实，并提出初审意见。

申请人以及有关单位、组织或者个人应当配合调查，如实提供有关情况。村（居）民委员会应当协助乡镇人民政府（街道办

事处)开展调查核实。

第十四条 调查核实过程中,乡镇人民政府(街道办事处)可视情组织民主评议,在村(居)民委员会协助下,对申请人书面声明内容的真实性、完整性及调查核实结果的客观性进行评议。

第十五条 乡镇人民政府(街道办事处)应当将初审意见及时在申请人所在村(社区)公示。公示期为7天。

公示期满无异议的,乡镇人民政府(街道办事处)应当将初审意见连同申请、调查核实等相关材料报送县级人民政府民政部门。对公示有异议的,乡镇人民政府(街道办事处)应当重新组织调查核实,在15个工作日内提出初审意见,并重新公示。

第十六条 县级人民政府民政部门应当全面审核乡镇人民政府(街道办事处)上报的申请材料、调查材料和初审意见,按照不低于30%的比例随机抽查核实,并在15个工作日内提出确认意见。

第十七条 对符合救助供养条件的申请,县级人民政府民政部门应当及时予以确认,建立救助供养档案,从确认之日下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(社区)公布。

第十八条 不符合条件、不予同意的,县级人民政府民政部门应当在作出决定3个工作日内,通过乡镇人民政府(街道办事处)书面告知申请人或者其代理人并说明理由。

第十九条 特困人员救助供养标准城乡不一致的地区，对于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，一般给予农村特困人员救助供养待遇。实施易地扶贫搬迁至城镇地区的，给予城市特困人员救助供养待遇。

第五章 生活自理能力评估

第二十条 县级人民政府民政部门应当在乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会协助下，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标准档次。

有条件的地方，可以委托第三方机构开展特困人员生活自理能力评估。

第二十一条 特困人员生活自理能力，一般依据以下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。

第二十二条 根据本办法第二十一条规定内容，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。

第二十三条 特困人员生活自理能力发生变化的，本人、照料服务人、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）及时报告县级人民政府民政部门，县级人民政府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。

第六章 终止救助供养

第二十四条 特困人员有下列情形之一的，应当及时终止救助供养：

- （一）死亡或者被宣告死亡、被宣告失踪；
- （二）具备或者恢复劳动能力；
- （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办法第六条规定；
- （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；
- （六）自愿申请退出救助供养。

特困人员中的未成年人，可继续享有救助供养待遇至18周岁；年满18周岁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。

第二十五条 特困人员不再符合救助供养条件的，本人、照料服务人、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）调查核实并报县级人民政府民政部门核准。

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。

第二十六条 对拟终止救助供养的特困人员，县级人民政府民政部门应当通过乡镇人民政府（街道办事处），在其所在村（社区）或者供养服务机构公示。公示期为7天。

公示期满无异议的，县级人民政府民政部门应当作出终止决定并从下月起终止救助供养。对公示有异议的，县级人民政府民政部门应当组织调查核实，在15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。

第二十七条 对终止救助供养的原特困人员，符合最低生活保障、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。

第七章 附 则

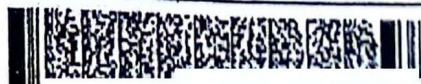
第二十八条 有条件的地方可将审核确认权限下放至乡镇人民政府（街道办事处），县级民政部门加强监督指导。

第二十九条 本办法自2021年7月1日起施行。2016年10月10日民政部印发的《特困人员认定办法》同时废止。

主动公开

民政部办公厅

2021年4月29日印发



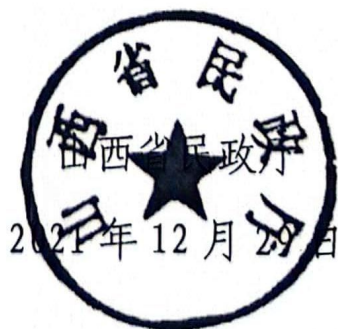
山西省民政厅文件

晋民发〔2021〕58号

山西省民政厅关于印发《特困人员 认定办法》的通知

各市民政局：

《特困人员认定办法》已经省民政厅第 26 次党组会议审议通过，现印发给你们，请结合实际遵照执行。



(此件公开发布)

特困人员认定办法

第一章 总 则

第一条 为规范全省特困人员认定工作，根据民政部《特困人员认定办法》《山西省人民政府关于进一步健全完善特困人员救助供养制度的实施意见》《中共山西省委办公厅 山西省人民政府办公厅关于改革完善社会救助制度的实施意见》及国家和我省相关规定，结合实际制定本办法。

第二条 特困人员认定工作应当遵循以下原则：

- （一）应救尽救，应养尽养；
- （二）属地管理，分级负责；
- （三）严格规范，高效便民；
- （四）公开、公平、公正。

第三条 县级以上地方人民政府民政部门统筹做好本行政区域内特困人员认定及救助供养工作。

县级人民政府民政部门负责特困人员认定的审核确认工作，乡镇人民政府（街道办事处）负责特困人员认定的受理、初审工作。村（居）民委员会协助做好相关工作。

第二章 认定条件

第四条 同时具备以下条件的老年人、残疾人和未成年人，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。

第五条 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、三级的智力、精神残疾人，残疾等级为一、二级的肢体残疾人，残疾等级为一级的视力残疾人。

第六条 收入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。

第七条 本办法所称的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，申请人的收入按照提出申请之日前12个月的平均收入计算。

城乡居民基本养老保险基础养老金、基本医疗保险等社会保险和优待抚恤金、高龄津贴不计入在内。

第八条 特困人员财产状况是指申请人拥有的全部动产和不动产。动产主要包括：现金、银行存款、证券、基金、商业保险、理财、债权等金融资产以及市场主体、车辆等情况。不动产主要包括：家庭成员拥有房屋、林木等定着物情况。

第九条 符合下列情形之一的，不属于无生活来源：

（一）人均金融资产超过当地年特困人员救助供养基本生活保障标准 3 倍的；

（二）拥有机动车辆（普通二轮和三轮摩托车、残疾人用于功能型补偿代步的机动车辆除外）、船舶、大型农机具的；

（三）开办或投资企业、从事个体工商等经营性活动的；

（四）拥有（承租）两套及以上住房的；

（五）通过离婚、赠与等方式放弃或转让应得财产份额，或放弃应得赡养费、抚养费、扶养费等经济利益，足以影响对其特困人员身份认定的；

（六）设区的市级人民政府民政部门规定的其他情形，并报同级地方人民政府同意。

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) 特困人员;
- (二) 60 周岁以上的最低生活保障对象;
- (三) 70 周岁以上的老年人, 本人收入低于当地上年度人均可支配收入, 且其财产符合当地低收入家庭财产状况规定的;
- (四) 重度残疾人和残疾等级为三级的智力、精神残疾人, 本人收入低于当地上年度人均可支配收入, 且其财产符合当地低收入家庭财产状况规定的;
- (五) 无民事行为能力、被宣告失踪或者在监所服刑的人员, 且其财产符合当地低收入家庭财产状况规定的。

第十一条 同时符合特困人员救助供养条件和孤儿、事实无人抚养儿童认定条件的未成年人, 选择申请纳入孤儿、事实无人抚养儿童基本生活保障范围的, 不再认定为特困人员。

第三章 申请及受理

第十二条 申请特困人员救助供养, 应当由本人向户籍所在地乡镇人民政府(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。

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。残疾人应当提供中华人民共和国残疾人证。

申请人及其法定义务人应当履行授权核查家庭经济状况的相关手续。

第十三条 乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会应当及时了解掌握辖区内居民的生活情况，发现可能符合特困人员救助供养条件的，应当告知其救助供养政策，对因无民事行为能力或限制民事行为能力等原因无法提出申请的，应当主动帮助其申请。

第十四条 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。

第十五条 特困人员救助供养经办人员、村（居）民委员会成员与申请人有近亲属关系的，应当按照有关规定如实报告并主动申请回避，乡镇人民政府（街道办事处）、县级人民政府民政部门应当单独登记备案。

第四章 审核确认

第十六条 乡镇人民政府（街道办事处）应当自受理申请之

日起 15 个工作日内，通过入户调查、邻里访问、信函索证、信息核对等方式，对申请人的经济状况、实际生活状况以及赡养、抚养、扶养状况等进行调查核实，并提出初审意见。

调查核实的过程应当公开透明，申请人以及有关单位、组织和个人应当配合调查，如实提供有关情况。村（居）民委员会应当协助乡镇人民政府（街道办事处）开展调查核实，调查核实结果应当告知申请人或其赡养（抚养、扶养）义务人。

第十七条 申请人或其赡养（抚养、扶养）义务人对调查核实结果有异议的可进行申诉，乡镇人民政府（街道办事处）应当在村（居）民委员会协助下，对申诉内容、申请材料的真实性、完整性及调查核实结果的客观性进行民主评议，依据评议结果作出驳回申诉或重新调查决定。

申请人无正当理由拒不配合调查核实或民主评议的，乡镇人民政府（街道办事处）可终止初审程序，退还其申请材料。

第十八条 乡镇人民政府（街道办事处）应当将初审意见及时在申请人所在村（社区）公示。公示期为 7 天。

公示期满无异议的，乡镇人民政府（街道办事处）应当在 3 个工作日内将初审意见连同申请、调查核实等相关材料报送县级人民政府民政部门。对公示有异议的，乡镇人民政府（街道办事处）应当重新组织调查核实，在 15 个工作日内提出初审意见，

并重新公示。

第十九条 县级人民政府民政部门应当全面审核乡镇人民政府（街道办事处）上报的申请材料、调查材料和初审意见，按照不低于 30% 的比例随机抽查核实，并在 15 个工作日内提出确认意见。

第二十条 对符合救助供养条件的申请，县级人民政府民政部门应当及时予以确认，建立救助供养档案，从确认之日下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（社区）公布。

第二十一条 对不予确认为特困人员的，县级人民政府民政部门应当在作出决定 3 个工作日内，通过乡镇人民政府（街道办事处）书面告知申请人或者其代理人并说明理由。

第二十二条 特困人员救助供养标准城乡不一致的地区，对于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，一般给予农村特困人员救助供养待遇。实施易地扶贫搬迁至城镇地区的，给予城市特困人员救助供养待遇。

第五章 生活自理能力评估

第二十三条 县级人民政府民政部门应当在审核确认特困

人员的同时，在乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会协助下，对特困人员生活自理能力进行评估，根据评估结果，确定照料护理标准档次。有条件的地方，可以委托第三方机构开展特困人员生活自理能力评估。照料护理费应当与基本生活费同时发放。选择分散供养的，同时确定照料服务人，签订照料服务协议；选择集中供养的，按照有关规定签订照料服务协议，办理相关入住手续。

第二十四条 特困人员生活自理能力，一般依据以下 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内容，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。

第二十六条 特困人员生活自理能力发生变化的，本人、照料服务人、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）及时报告县级人民政府民政部门，县级人民政府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。

第二十七条 特困人员实行定期核查，动态管理。县级人民政府民政部门应当每年开展一次核查，包括生存认证、经济状况和生活自理能力等情况，发现特困人员具备终止救助供养条件的，应当及时终止救助供养；发现特困人员生活自理能力发生变化的，应当根据本办法第二十四、二十五条规定重新进行评估。

政府、社会团体给予的救助、捐赠、慰问等款项和特困人员获得的小额劳动报酬积攒成的存款，可在复核中适当予以豁免，具体豁免金额由设区的市级人民政府民政部门确定。

第六章 终止救助供养

第二十八条 特困人员有下列情形之一的，应当及时终止救助供养：

- （一）死亡或者被宣告死亡、被宣告失踪；

(二) 具备或恢复劳动能力;

(三) 依法被判处有期徒刑, 且在监所服刑;

(四) 收入和财产状况不再符合本办法规定条件;

(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;

(六) 自愿申请退出救助供养。

特困人员中的未成年人, 可继续享有救助供养待遇至 18 周岁; 年满 18 周岁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。

第二十九条 特困人员不再符合救助供养条件的, 本人、照料服务人、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)调查核实并报县级人民政府民政部门核准。

第三十条 对拟终止救助供养的特困人员, 县级人民政府民政部门应当通过乡镇人民政府(街道办事处), 在其所在村(社区)或者供养服务机构公示。公示期为 7 天。

公示期满无异议的, 县级人民政府民政部门应当作出终止决定并从下月起终止救助供养。对公示有异议的, 县级人民政府民政部门应当组织调查核实, 在 15 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。

第三十一条 对终止救助供养的特困人员，符合最低生活保障、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。

第七章 附 则

第三十二条 有条件的地方可按程序将特困人员认定的审核确认权限下放至乡镇人民政府（街道办事处），县级人民政府民政部门应当加强监督指导。

第三十三条 本办法由山西省民政厅负责解释。

第三十四条 本办法自 2022 年 1 月 31 日起施行。

主动公开 有效期五年 (晋民规发〔2021〕6号)

抄送：民政部。

山西省民政厅办公室

2021年12月31日印发