

# 广东省人民政府文件

粤府〔2016〕147号

---

## 广东省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

各地级以上市人民政府，各县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构：

为贯彻落实《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》（国发〔2016〕14号），切实保障城乡特困人员基本生活，结合我省实际，提出以下实施意见：

### 一、总体要求

#### （一）指导思想。

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，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，充分发挥社会力量作用，将我省农村五保供养、城市“三无”人员救济等制度整合并完善为特困人员救助供养制度，全面建立城乡统筹、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。

## （二）基本原则。

1. 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。建立健全救助供养标准自然增长和救助供养服务全面落实长效机制，确保城乡特困人员共享我省率先全面建成小康社会成果。

2. 坚持属地管理。强化政府职责，各地级以上市、县（市、区）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。

3. 坚持城乡统筹。健全城乡特困人员救助供养管理体制，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。

4. 坚持适度保障。科学合理制定救助供养标准，做到供养标准与经济社会发展水平相适应，救助供养制度与其他社会保障制度相衔接，实现特困人员救助供养制度保基本、全覆盖、可持续。

5. 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、未满 16 周岁的未成年人，同时具备以下三个条件的，应当依法纳入特困人员救助供养范围：

1. 无劳动能力。60 周岁以上的老年人，残疾等级为重度残疾（一、二级）的残疾人，未满 16 周岁的未成年人，可视为无劳动能力。

2. 无生活来源。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对象财产认定标准的，视为无生活来源。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。

3. 无法定赡养、抚养、扶养义务人或者其法定义务人均无履行义务能力。法定义务人符合以下情形之一的应该认定为无履行义务能力：全日制在校学生、最低生活保障对象、特困人员、低收入家庭成员；残疾等级被评定为重度残疾（一、二级）的残疾人；经县级人民政府认定的支出型贫困医疗救助对象；无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且家庭财产认

定符合当地最低生活保障对象财产认定标准的。

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内，不再认定为特困人员。

## （二）办理程序。

申请程序。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，可以委托户籍所在地的村（居）民委员会或其他人代为提出申请。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，残疾人还应当提供第二代《中华人民共和国残疾证》。

申请人应签署《申请特困供养经济状况核对授权书》。

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，积极做好主动发现、协助申请、延伸服务等工作。

受理程序。乡镇人民政府（街道办事处）应当在申请人签署《申请特困供养经济状况核对授权书》的 2 个工作日内，开展经济状况信息化核对。经济状况信息化核对所有项目均符合规定及认定标准的，乡镇人民政府（街道办事处）应当予以受理，并在生成核对报告的 2 个工作日内出具受理通知书；不符合的，不予受理，并应当在生成核对报告的 2 个工作日内告知申请人，

出具不予受理通知书和核对报告。

申请人对核对结果有异议的，乡镇人民政府（街道办事处）应当在申请人提出异议的2个工作日内重新开展经济状况信息化核对。

审核程序。乡镇人民政府（街道办事处）应当自出具受理通知书后的10个工作日内，对申请人家庭实际情况逐一入户调查核实，提出初审意见，并将调查核实结果在村（居）民委员会设置的村（居）务公开栏、社区公开栏以及乡镇人民政府（街道办事处）公共服务大厅进行公示，公示期为7日。

公示期满无异议的，由乡镇人民政府（街道办事处）于公示结束后的3个工作日内将相关材料报送县级人民政府民政部门审批；公示期间有异议且能提供有效证明材料的，乡镇人民政府（街道办事处）应当组织民主评议，并将民主评议结果和相关材料一并报送县级人民政府民政部门审批。

民主评议由乡镇人民政府（街道办事处）工作人员、村（居）党组织和村（居）委员会成员、村（居）民代表等参加。

申请人户籍所在地与居住地不在同一行政区域的，受理申请的乡镇人民政府（街道办事处）可以委托申请人居住地乡镇人民政府（街道办事处）进行入户调查核实。

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10个工作日内作出审批决定。对符合救助供养条件的，

县级人民政府民政部门应当及时予以批准，并在申请人所在村（居）民委员会设置的村（居）务公开栏、社区公开栏以及乡镇人民政府（街道办事处）公共服务大厅进行公示；对不符合条件的申请，不予批准，并在作出审批决定的3个工作日内书面告知申请人并说明理由。

公示后有异议的，县级人民政府民政部门应当自接到异议之日起10个工作日内组织调查核实，并将调查结果予以公示。公示无异议的，发给《特困人员救助供养证》，从公示结束之日下月起给予救助供养待遇。

终止程序。特困人员有下列情形之一的，其本人、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）审核并报县级人民政府民政部门核准后，终止救助供养并予以公示：

1. 已不符合本意见规定的特困人员认定条件的；
2. 死亡、被宣告失踪或者死亡；
3. 依法被判处刑罚，且在监狱服刑。

乡镇人民政府（街道办事处）应当对特困人员家庭的状况、收入状况、财产状况进行定期复核，发现特困人员不再符合救助供养条件的，应当及时审核并报县级人民政府民政部门核准后，终止供养并予以公示。

县级人民政府民政部门应至少每半年进行一次经济状况信息化核对，至少每年进行一次入户调查。

特困供养人员中的未成年人，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）救助供养内容及标准。

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，可以通过实物或者按照基本生活标准发放现金的方式予以保障。各县（市、区）特困人员基本生活标准由所在地级以上市人民政府确定、公布并报省民政厅备案。城乡特困人员基本生活标准分别按不低于当地城乡最低生活保障标准的 1.6 倍，且不低于当地现行特困人员基本生活标准确定。

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，各地原则上可以通过政府购买服务或采取发放服务券（代金券、代金卡）形式予以保障。照料护理标准由各地级以上市人民政府在考虑当地实际的基础上，参照当地日常生活照料、住院护理水平确定、公布，并报省民政厅备案。

提供疾病治疗。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。经基本医疗保险、大病保险及各类补充医疗保险、商业保险等报销后个人负担的合规医疗费用，予以全额救助。开展为特困供养人员购买商业保险工作，减轻特困人员政策范围外的医疗支出负担。

提供住房救助。城镇分散供养特困人员家庭住房状况由住房保障部门负责审核并公示，经审核符合规定条件的，通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴等方式优先给予住房救助。农村分散供养特困人员家庭住房状况由乡镇人民政府负责调查核实并公示后，报县级人民政府住房城乡建设部门审批，经审批决定纳入住房救助范围的，优先纳入当地农村危房改造计划。特困人员住房救助标准和农村危房改造补助标准由各地级以上市人民政府在统筹考虑本行政区域经济发展水平和住房价格水平等因素基础上确定和公布。

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。除按省有关政策免除殡葬基本服务费外，其余必要丧葬费用按照特困人员6个月基本生活供养标准从基本生活供养资金中核销。

教育救助。对在义务教育、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，给予教育救助。教育救助标准，由所在地级以上市人民政府根据经济社会发展水平和教育救助对象的基本学习、生活需求确定、公布。

#### （四）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。县级人民政府民政部门应做好协调工作，充分利用资源，统筹安排当地集中供养计划，原则上应当为所有生活不能自理且有意愿的特困人员提供集中供养服务。

供养服务机构管理。经机构编制部门批准设立的供养服务机构，应当根据《事业单位登记管理暂行条例》规定进行事业单位法人登记。其他组织利用国有资产举办的供养服务机构，符合《事业单位登记管理暂行条例》规定条件的，应依法申办事业单位法人登记。建立健全供养服务机构内部管理、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，其中直接服务于特困人员的医护及服务人员总数与生活能自理的入住特困人员数之比应达到

1: 10，与生活不能自理的入住特困人员数之比应达到 1: 3，有条件的供养服务机构应当设置社会工作专业岗位，配备专业社会工作者。

### **三、保障措施**

#### **(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，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，切实履行统筹规划、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”，提升管理服务的精细化水平；要加强对特困人员救助供养等社会救助工作的绩效评价，不断完善工作制度。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。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) 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、困境儿童保障政策。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。

### （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。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。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）全面推进社会参与。

积极采取措施，在特困供养人员认定、照料护理、供养服务以及机构建设等方面，全面推进群众团体、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。重点推动政府和社会资本合作（PPP），采取公建民营、民办公助等方式，推进供养服务机构建设。

### （五）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列入监督督办的重要内容，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管理，严肃查处在资金管理、使用方面的违纪违法行为。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，依纪依法追究  
责任。特困人员认定的条件、程序、供养标准以及资金使用等情  
况，应当及时、全面向社会公示，接受社会监督。对社会发现、  
举报、揭露的问题，要及时据实予以查处并公布处理结果。

省民政厅、财政厅要加强对国发〔2016〕14号文和本实施  
意见执行情况的监督检查，重大情况及时报告省政府。省政府将  
适时组织专项督查。



**公开方式：**主动公开

---

抄送：省委有关部委办，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省  
纪委办公厅，南海舰队、省军区，省法院，省检察院。

---

广东省人民政府办公厅秘书处

2016年12月31日印发

---

