



重庆市永川区人民政府 关于进一步做好全区特困人员救助 供养工作的实施意见

永川府规〔2021〕4号

各镇人民政府、街道办事处，区政府有关部门，有关单位：

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）、《重庆市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》（渝府发〔2016〕47号）、《重庆市民政局 重庆市发展和改革委员会 重庆市财政局关于进一步做好特困人员集中供养服务机构建设工作的指导意见》（渝民发〔2017〕61号）精神，经区政府研究，现就进一步做好全区特困人员救助供养工作提出如下实施意见：

一、总体要求和基本原则

（一）总体要求

深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中、六中全会精神，贯彻落实习近平总书记对民政工作的重要指示精神 and 视察重庆重要讲话精神，以解决特困人员突出困难、满足特困



人员基本需求为目标，坚持政府主导，发挥社会力量作用，在全区建立与经济社会发展水平相适应的城乡统筹、政策衔接、运行规范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，保障特困人员的基本生活权益。

（二）基本原则

- 1.应救尽救，应养尽养；
- 2.属地管理，分级负责；
- 3.严格规范，高效便民；
- 4.公开、公平、公正。

二、完善特困人员认定条件

（一）基本条件

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：

- 1.无劳动能力；
- 2.无生活来源；
- 3.无法定赡养、抚养、扶养义务人或者法定义务人无履行义务能力。

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。



(二) 无劳动能力的认定

符合下列情形之一的，应当认定为无劳动能力：

- 1.60 周岁以上的老年人；
- 2.未满 16 周岁的未成年人；
- 3.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；
- 4.重庆市人民政府规定的其他情形。

(三) 无生活来源的认定

收入低于重庆市最低生活保障标准，且符合特困人员财产状况规定的，应当认定为无生活来源。

特困人员家庭收入财产认定，参照《重庆市最低生活保障条件认定办法》（渝府办发〔2017〕33号）执行，待重庆市低收入家庭认定办法出台后，按新规定执行。

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，国家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。

(四) 无履行赡养、抚养、扶养义务能力的认定

法定义务人符合下列情形之一的，应当认定为无履行义务能力：

- 1.特困人员；



2.60 周岁以上的最低生活保障对象；

3.70 周岁以上的老年人，本人收入低于重庆市上年人均可支配收入，且其财产符合重庆市低收入家庭财产状况规定的；

4.重度残疾人和残疾等级为三级的智力、精神残疾人，本人收入低于重庆市上年人均可支配收入，且其财产符合重庆市低收入家庭财产状况规定的；

5.无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且其财产符合重庆市低收入家庭财产状况规定的；

6.重庆市人民政府规定的其他情形。

三、优化特困人员的申请审批程序

（一）申请

申请特困人员救助供养，应当由本人向户籍所在地镇街提出书面申请。社会救助窗口应当通过“一门受理、协同办理”社会救助信息系统实行随时登记，并出具申请材料一次性告知书、家庭经济状况核查授权书等。本人申请有困难的，可以委托代理人或村（居）民委员会代为提出申请。各镇街、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。



申请人及其家庭成员与特困经办人员和村（居）民委员会成员有近亲属关系的，应当如实申明，各镇街、村（居）民委员会对其进行登记。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。

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。

特困经办人员是指涉及具体办理和分管特困人员救助供养受理、审核（包括家庭经济状况调查）、审批等事项的区民政局及各镇街工作人员。近亲属包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女。

（二）调查核实

各镇街应当自受理申请之日起 15 个工作日内，通过“信息核对、入户调查、邻里走访、信函索证”等方式对申请人家庭经济状况和实际生活情况以及赡养、抚养、扶养状况进行调查核实。调查核实过程中，各镇街可视情况组织群众集中评议，在村（居）民委员会协助下，对申请人书面声明内容的真实性、完整性和调查核实结果的客观性进行评议。群众评议程序参照最低生活保障集中民主评议程序进行。



（三）审核及评审

特困人员审核应实行集体评审制度。各镇街应成立 7—9 人的特困人员认定评审小组，通过会议形式对本辖区特困人员进行认定并形成集体审核意见。

（四）公示

各镇街应当将审核意见在申请人所在的村（居）社区公示，公示期为 7 天。公示期满无异议的，各镇街应当将审核意见连同申请、调查核实等相关材料报送区民政局审批。对公示内容有异议的，各镇街应当重新组织调查核实，在 15 个工作日内提出审核意见，并重新公示。

（五）区民政局审批

1.材料审查。全面审查各镇街上报的申请材料、调查材料、公示情况和初审意见等程序中形成的材料。材料不完备的应及时退回相关镇街补齐后重新上报。

2.随机抽查。根据上报的申请材料进行随机抽查。对已经进行近亲属登记的特困人员救助供养申请，要逐一核实，按照不低于 30%的比例随机抽查核实。

3.集体审议。在 15 个工作日内通过集体会议形成审批意见及相应的会议记录（纪要）。审批中有疑问、有举报或需重点调



查的，区民政局应当会同各镇街在村（居）民委员会协助下进行调查核实。

4.作出审批决定。出具特困人员救助供养审批结果通知书；对其中不符合条件的，应当在作出决定3个工作日内通过镇街书面告知申请人或者其代理人并说明理由。申请审批材料（包括不予纳入的）应当及时交回各镇街存档。各镇街将批准的特困人员在其所在村（社区）公示。

（六）发放特困证和基本生活费

1.发放特困证。各镇街民政和社会事务办根据审批结果填写《特困人员救助供养证》及有效期，并加盖印章，通过村（居）民委员会或集中供养服务机构发放到特困人员或其代理人。

2.发放特困人员基本生活费。特困人员基本生活费从批准次月起按月发放。由区民政局采集“特困人员救助供养信息管理系统”的数据，将全区特困人员基本生活费汇总送区财政局审核后拨付到各镇街财政办通过银行打卡发放。

四、加强特困人员救助供养的动态管理

（一）特困人员救助供养的终止

特困人员有以下情形之一的，应当及时终止救助供养：

- 1.死亡或者被宣告死亡、被宣告失踪；
- 2.具备或者恢复劳动能力；



3.依法被判处刑罚，且在监狱服刑；

4.收入和财产不再符合相关规定；

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；

6.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。

（二）特困人员的动态管理

各有关部门、各镇街应按照规定，建立完善特困人员“一人一档”的个人信息档案，及时更新特困人员增减信息，实现动态管理。

五、完善特困人员救助供养政策

（一）完善特困人员照料护理补贴政策

特困人员生活自理能力的评估工作，经区民政局委托，各镇街在村（居）民委员会在开展特困人员认定时应一并开展生活自理能力的初步评估，并报区民政局。区民政局根据初步评估结果进行复核，审核确定特困人员应当享受的照料护理标准档次。生活自理能力初步评估按照自主吃饭、自主穿衣、自主上下床、自主如厕、室内自主行走、自主洗澡6项指标进行。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。特困人员认定后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各镇街及时报告区民政局，区民政局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能力认定类别。照料护理补贴主要用于对生活不能自理的特困人员日常生活和住院期间的照料服务，并根据经济社会发展水平和物价变化适时调整。分散供养的特困人员，照料护理补贴既可发放现金给本人，也可统筹用于购买照料护理服务；集中供养的特困人员，照料护理补贴由供养机构统筹使用。

（二）健全疾病治疗保障制度

对特困人员参加一档城乡居民合作医疗保险的个人参保费用，给予全额资助；对自愿参加二档城乡居民合作医疗保险的，统一按一档个人参保费用标准给予资助。上述经费从特困人员供养经费中列支。特困人员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，可视情况通过困难群众救助资金予以支持。

（三）健全特困人员丧葬保障制度



特困人员死亡后的丧葬事宜，应按照殡葬政策有关规定进行办理，集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由各镇街委托村（居）民委员会或者其亲属办理。特困人员丧葬费用按照不高于 12 个月基本生活标准，从特困人员供养经费中列支。

（四）健全住房保障制度

对符合我区住房保障条件的城镇分散供养特困人员，所属镇街要通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴等方式给予住房救助；对符合农村危房改造条件的农村分散供养特困人员，区住房城乡建委要通过实施农村危房改造等方式给予住房救助。

（五）健全教育保障制度

学龄前特困人员到学前教育机构接受教育的，享受保教费、生活费资助。学龄特困人员纳入义务教育阶段“两免一补”和农村义务教育学生营养改善计划范围，享受普通高中免学费、免教科书费和国家助学金政策，享受中等职业教育免学费（艺术表演类相关专业除外）、免教科书、免住宿费和国家助学金资助政策，学校为其优先提供勤工助学岗位。

（六）规范特困人员供养服务

特困人员救助供养形式分为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。在充



分尊重特困人员的意愿基础上，通过对集中供养人员发放零花钱、丰富日常生活、改进服务管理等方式，引导特困人员特别是完全或者部分丧失生活自理能力的特困人员申请集中供养。对需要集中供养的特困人员，按照便于管理的原则，就近安排到供养服务机构，并由供养服务机构与入住特困人员签订供养服务协议。分散供养的特困人员，由各镇街委托其亲友、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，并签订供养服务协议，落实服务责任和帮扶措施。有条件的镇街，可利用城乡社区养老服务设施和居家养老服务信息平台为分散供养的特困人员提供社区日间照料或居家养老服务。

（七）加强供养服务机构的建设和管理

各镇街要加大危旧供养服务机构整改力度，确保供养服务机构安全运营。供养服务机构要依法进行法人登记，从事养老服务的供养服务机构要按规定办理备案登记。建立健全供养服务机构内部管理、安全管理和 service 管理等制度，完善设施设备配置，配齐配强工作人员，为集中供养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。有条件的供养服务机构经卫生健康部门批准可以设立医务室或者护理站。供养服务机构应根据服务对象人数和照料护理需求，按比例配备护理员，护理员与供养对象



的配备比例不低于 1:10，护理员与介助、介护对象的配备比例应按照国家有关标准确定；合理确定供养服务机构管理服务人员工资福利待遇，充分调动管理服务人员工作积极性，不断提高供养服务机构服务水平；加强社会工作岗位开发设置，合理配置使用社会工作者。对年久失修、房屋危旧（C、D 级危房）、不具备改造价值的供养服务机构，要及时关闭，不再用于特困人员集中供养及养老服务。对规模过小、位置偏僻、集中供养条件差，但可以继续使用的供养服务设施，可用于其它民政工作。能够继续使用的“五保家园”，可作为村（社区）养老服务站使用，不再以“五保家园”名义提供特困人员集中供养及其他服务。

六、保障措施

（一）加强组织领导

充分认识做好特困人员救助供养工作的重要性，结合当前正在开展的脱贫攻坚工作，强化政府托底保障的职责，切实把保障特困人员基本生活作为改善民生的大事，纳入各镇街工作的重要议事日程，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。区民政局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。区发展改革委要将特困人员救助供养纳入社会养老服务专项规划，支持供养服务机构建设。区财政局要切实做

好特困人员救助供养资金保障工作。区教委、区住房城乡建设委、区人力社保局、区卫生健康委等部门要依据职责分工，积极做好特困人员救助供养相关工作，依托“一门受理、协同办理”社会救助综合改革机制，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

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，不再享受最低生活保障政策。享受特困人员照料护理补贴的，不再享受经济困难的高龄失能老年人养老服务补贴、重度残疾人护理补贴。

（三）强化资金保障

特困人员救助供养金、照料护理补贴、敬老院建设及运行管理费用纳入财政预算统筹安排。特困人员救助供养金和照料护理补贴超基数部分由区与镇街分级承担（基数核定和分担比例另行制定）。管理运行经费由区财政按照镇街敬老院集中供养特困人员年基本生活总额 15% 进行补助，专门用于管理人员、日常办公、



水电及设施设备维护等。分散供养特困人员救助供养金和护理补贴通过银行代发。

（四）严格监督管理

将特困人员救助供养制度落实情况作为区政府督查办的重要内容，定期组织专项检查。区财政局、区审计局、区纪委监委等部门要加强对特困人员救助供养资金管理使用情况的监督检查，防止挤占、挪用、套取资金等违纪违法行为发生。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。对在履行特困人员救助供养职责过程中有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的人员，要依纪依法追究。对因管理不到位造成供养服务机构重大安全事故和人员伤亡的，依法追究相关人员责任。

（五）鼓励社会参与

积极鼓励慈善组织和企事业单位、志愿者等社会力量参与特困人员救助供养工作。鼓励采取公建民营、民办公助等方式，吸引社会资本参与供养服务机构建设和运营；举办方要与运营方签订权责清晰的合同，规范内部治理，明确权责关系。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、激励慈善组织和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

区民政局、各镇街要通过开展“社会救助宣传月”等活动，依托“一门受理、协同办理”社会救助综合信息平台、微信公众号、公众信息网、广播电视、村（社区）公告栏等平台，大力宣传特困人员救助供养政策，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。

本意见自公布之日起施行。本意见施行之日，《重庆市永川区人民政府关于进一步做好全区特困人员救助供养工作的实施意见》（永川府发〔2020〕8号）同时废止。

重庆市永川区人民政府

2021年11月26日

（此件公开发布）