# 新疆维吾尔自治区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

新政发〔2017〕133号

伊犁哈萨克自治州，各州、市、县（市）人民政府，各行政公署，自治区人民政府各部门、各直属机构：

为深入贯彻落实《国务院关于进一步健全完善特困人员救助供养制度的意见》（国发〔2016〕14号），进一步提升我区特困人员救助供养水平，维护好特困人员的基本生活权益，现提出如下实施意见。

## 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、六中全会精神为指导，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，自治区第九次党代会、九届二次全体（扩大）会议精神，按照党中央、国务院决策部署，以及自治区党委、人民政府工作要求，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，在全区建立起城乡统筹、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，增强特困人员的获得感和幸福感，为新疆社会稳定和长治久安奠定坚实基础。

（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、机构建设、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、基本内容

（一）救助供养范围

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。

具体认定办法按照民政部规定执行。

（二）申请审核审批程序

1.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。

2.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，入户核查率达到100%，于20个工作日内提出初审意见，在申请人所在村（社区）公示不少于7天，公示无异议后，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。

3.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，抽查率不低于60%，并于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）公布不少于7天；对不符合条件的申请不予批准，并书面向申请人说明理由。

4.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，年满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两部分。各地要按照“按需定标、分类供养”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,基本生活经费主要由县（市区）财政负担，自治区财政给予适当补助。

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，一般可分为自理、半自理和全护理三个标准，各地参照当地最低工资标准、家庭劳务服务标准等因素合理确定。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，照料护理经费主要由县（市区）财政负担，自治区给予适当补助。

自治区人民政府定期公布特困人员救助供养基本生活和照料护理指导标准，地（州市）人民政府根据自治区指导标准，综合考虑地区、城乡差异等因素确定、公布当地救助供养两项

标准，原则上不得低于自治区指导标准。

（四）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。根据供养对象需求，提供医疗康复、长期护理、精神慰藉、心理疏导等服务。

提供疾病治疗。从医疗救助资金中，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、实施农村安居工程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。

（五）规范救助供养形式

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。全面建立“五保”老人集中供养制度，力争到2020年有意愿的“五保”老人实现集中供养。

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、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，并签订协议，明确双方的权利和义务，及时了解和解决特困供养对象生活中遇到的困难，保证特困供养对象享受符合要求的供养。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。有意愿的特困人员在乡镇敬老院、县中心敬老院或县级社会福利园区和社会福利机构中进行集中供养；对患有精神病、传染病等疾病不宜集中供养的特困人员，乡镇人民政府（街道办事处）和县级人民政府民政、卫生计生等部门应当妥善安排其供养和医疗服务，必要时送往专门的医疗机构治疗和托管。

（六）加强供养服务机构建设和管理

公办供养服务机构建设。坚持规划先行，综合考虑当地经济社会发展水平和集中供养的实际需求，整合社会福利园区、敬老院、社会福利院等现有机构和资源，制定切实可行的社会福利机构建设规划。加快福利机构维修改造、新建、改建、扩建，达到抗震要求,督促办理消防合法性手续，确保达到国家现行消防技术标准。加快推进供养机构建设，严格执行《老年养护院建设标准（建标144-2010）》相关规定，完善功能性和辅助性用房功能和设施配备，提升服务水平。

公办供养服务机构管理。县（市区）、乡（镇）两级人民政府是特困人员供养服务机构建设管理的责任主体。县（市、区）、乡（镇）人民政府设立的供养服务机构为公益性属性事业单位。具体机构事宜，统一由机构编制部门审核，按程序报同级机构编制委员会或党委、政府审批。公办供养服务机构必须依法办理法人登记，强化人性化管理服务理念，健全服务标准，完善管理制度，推动相关标准体系完善和信息化建设，提高管理服务水平。加强供养服务机构安全管理，严格落实社会福利机构消防安全行业标准化管理，杜绝和防止安全责任事故发生。

公办供养服务机构人才队伍建设。根据《新疆维吾尔自治区人民政府关于加快推进社会养老服务体系建设的意见》（新政发〔2012〕87号）、《关于全面建立“五保”老人集中供养和孤儿集中收养制度的实施意见》（新政发〔2017〕3号）有关规定，设机构负责人、财务、综合管理人员，根据实际需要及机构规模，设护理人员、社会工作专业或心理疏导员、专职康复技师或指导员、工勤人员。按自理、半自理和全护理标准规定比例配备护理人员。加强管理和服务人员培训，注重法制和道德教育，保障工资待遇，维护其劳动权益，建设一支稳定的管理服务队伍。供养服务机构要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、各有关部门要切实加强对特困人员救助供养工作的组织领导，将此项工作列入重要议事日程，建立健全“党委领导、政府负责、民政部门牵头、部门协调、社会参与”的工作机制，推进工作落实。民政部门要发挥牵头作用，

负责协调沟通、督促落实，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；财政部门要建立符合特困人员供养需要的财政投入机制，积极落实机构建设、供养经费和运营经费，加强资金监管，确保专款专用，发挥效益；发展改革部门要将特困人员供养工作纳入国民经济和社会发展规划，积极协助申报专项建设资金，加强对集中供养机构项目建设支持；机构编制部门要为特困人员救助供养工作提供体制机制和机构编制服务和保障；国土部门负责供养机构设施建设的用地保障，统筹布局；住建（规划）部门要负责将供养机构设施建设纳入城乡规划，统筹布局集中供养机构设施规划用地；人社部门要做好供养机构服务人员招聘工作，并积极开展护理人才职业技能培训与鉴定，推进集中供养服务人员职业化；卫生计生部门要鼓励具备一定规模的供养机构开办医疗机构，并优先予以审核审批，加大对集中供养机构的服务能力建设和技术指导力度；教育部门要加强对社区行政服务与管理、老年服务和学前教育类的人才培养；公安（消防）部门要指导机构的治安防范工作，加强机构周边治安环境及消防安全的检查指导；监察（审计）部门要加强各项经费使用的监察、审计工作，确保资金安全和使用效益。各级人民政府要成立由分管领导任组长，相关部门负责人为成员的工作领导小组，强化组织领导、明确工作责任，落实建设规划。

（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、城乡居民基本医疗保险、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、

城乡居民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。自治区给予适当补助，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）强化监督检查。各级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。特困人员的认定、审核、审批以及供养标准、资金使用等情况，应当向社会公示，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，要依纪依法追究责任。自治区将加大对各地特困人员救助供养工作的绩效评价，并将绩效评价结果作为社会救助资金分配的重要因素。

（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、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。

各地要结合本行政区域实际，制定加强特困人员救助供养工作的具体措施，确保特困人员救助供养工作落到实处。对本实施意见的执行情况，自治区人民政府将适时组织专项督查。

2017年10月8日