

四川省特困人员救助供养工作规程

(征求意见稿)

第一章 总则

第一条 为进一步规范特困人员救助供养工作，根据《社会救助暂行办法》（国务院令 第 649 号）、《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）、《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》（民发〔2016〕115 号）、《特困人员认定办法》（民发〔2021〕43 号）、《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》（中办发〔2020〕18 号）、《四川省社会救助实施办法》（省政府令 第 286 号）、四川省印发《关于改革完善社会救助制度的实施意见》（川办发〔2020〕24 号），结合我省实际，制定本规程。

第二条 特困人员救助供养坚持托底供养、属地管理、城乡统筹、适度保障、社会参与的原则。

第三条 县级以上地方人民政府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、二级、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）市（州）、县（区）两级人民政府规定的其他情形。
- （与第五条内容同义反复，建议删除）

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。特困人员收入和财产的统计项目及核定计算方法参照《四川省最低生活保障工作规程》执行。

第七条 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）市、县两级人民政府规定的其他情形。

第八条 符合下列情形之一的，应当认定为无法定赡养、抚养、扶养义务人：

（一）由公安、卫计部门认定，单纯户口挂靠无直系血亲关系的；

（二）未办理合法婚姻手续的非婚生子女，无法找到其亲生父亲（母亲），亲生母亲（父亲）又无力抚养或去世的；

（三）市、县两级人民政府规定的其他情形。

第九条 有下列情形之一的，不得申请特困人员救助供养：

（一）本人或其法定赡养、抚养、扶养义务人拥有机动车（不含残疾人功能性补偿代步机动车）、经营性大型农机具或大型工程机械、经营性房屋，价值超过当地低保月标准 24 倍的；

拥有两套以上（含两套）产权住房且住房总面积超过当地住房保障标准两倍的；

（二）本人或其法定赡养、抚养、扶养义务人担任“企业法人”，并正在从事经营活动，或雇佣他人从事经营性活动的；

（三）本人或其法定赡养、抚养、扶养义务人现金资产（含储蓄存款及利息）和持有有价证券等金融资产（含家庭拥有的高档收藏品）总价值超过当地低保月标准 24 倍的；

（四）拥有当地户籍，但长期（6 个月及以上）居住在外地，家

庭收入和生活状况无法核实的；

（五）拒绝配合经办人员对其家庭经济状况进行调查，致使无法核实其家庭收入和家庭财产状况的；

（六）故意隐瞒真实收入和家庭人口变动情况，或提供虚假申请材料及虚假证明的；

（七）通过离婚、赠与等形式放弃或转让应得财产份额，或放弃应得赡养费、抚养费、扶养费等经济利益的；

（八）在监狱内服刑人员；

（九）其他经县级以上人民政府民政部门规定不能获得特人员困救助供养的。

第十条 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 办理程序

第十一条 特困人员救助供养办理程序按照本人申请，乡镇人民政府（街道办事处）受理、审核，县级人民政府民政部门审批的程序实施。

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。

（一）持有非农业户口的居民，申请城市特困人员；持有农业户口的居民，申请农村特困人员。取消农业和非农业户口划分的地区，户籍所在地为城镇行政区域且实际居住满1年、无承包土地、不参加农村集体经济收益分配的人员，可申请城市特困人员。实施易地扶贫

搬迁至城镇地区的，申请城市特困人员救助供养待遇。

（二）申请材料主要包括：申请书，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，履行授权核查家庭经济状况的相关手续，残疾人还应当提供中华人民共和国残疾证。

（三）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自主申请的，应当主动帮助其申请。

（四）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其代理人补齐所有规定材料。

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，通过信息核对、入户调查、邻里访问、信函索证等方式，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，并组织开展民主评议，提出初审意见。

调查核实、民主评议参照《四川省最低生活保障工作规程》进行。

第十四条 对民主评议争议较大的，乡镇人民政府（街道办事处）应当重新组织家庭经济状况调查或信息核对。

对于收入、财产等状况符合特困人员救助供养条件，但民主评议未获通过的，乡镇人民政府（街道办事处）应当重新组织调查核实，在15个工作日内提出审核意见，并重新公示。必要时，乡镇人民政府（街道办事处）可以会同县级民政部门直接入户调查，并根据相关

规定作出认定。

第十五条 乡镇人民政府（街道办事处）应当将审核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、民主评议等相关材料报送县级人民政府民政部门审批。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。

（一）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，经局领导签字加盖单位公章后一人一卷宗建立救助供养档案，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。

（二）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。

第四章 生活自理能力评估

第十七条 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，可委托第三方机构开展特困人员生活自理能力评估。

第十八条 特困人员生活自理能力一般依据自主吃饭、自主穿衣、自主上下床、自主如厕、室内自主行走、自主洗澡6项指标综合评估。

第十九条 根据本规程第十八条条规定内容，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）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，并根据评估结果调整特困人员生活自理能力认定类别。

第二十一条 各地在开展特困人员生活自理能力评估过程中，应遵循直观、简便、易操作的原则，严格执行标准流程，坚持与生活现状相结合，确保客观公正、合情合理。

第五章 救助供养内容

第二十二条 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，可通过实物或者现金的方式予以保障。

第二十三条 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。

第二十四条 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、困难

群众救助补助资金予以支持。

第二十五条 办理丧葬事宜。特困人员死亡后的丧葬事宜，签署协议的按协议办理；未签署协议的：集中供养的由供养服务机构负责办理，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负责办理。丧葬补助费从困难群众救助补助资金中支出，据实限额报销，总额不超过死者生前一年的基本生活供养标准经费。

第二十六条 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。

第六章 救助供养标准

第二十七条 特困人员救助供养标准包括统一的基本生活标准和差异化的照料护理标准。

第二十八条 特困人员基本生活标准应当满足基本生活所需，依据全省城乡低保标准低限制定并适时调整，特困人员基本生活标准不低于当地城乡低保标准的 1.3 倍。城乡特困人员救助供养标准差距较大的地区，应适当提高农村特困人员供养标准，逐步实现城乡统筹。

第二十九条 特困人员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、地区及城乡差异、日常生活照料、养老机构护理费用或最低工资标准、区域内财力状况等因素分完全自理、部分自理、完全不能自理三档制定，全省低限分别为不低于当地特人员基本生活标准的 0.1 倍、0.2 倍、0.3 倍。

市（州）人民政府应根据区域经济社会发展情况，研究制定本行政区域内特困人员照料护理标准。各县（区）人民政府研究制定全市（州）特困人员照料护理最低指导标准，并适时调整。

第三十条 医疗、住房、教育等救助标准按照本省社会救助相关政策执行。

第三十一条 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制度；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。

第七章 救助供养形式

第三十二条 特困人员救助供养形式分为在当地的供养服务机构集中供养和在家分散供养两种形式，供养对象可自行选择供养形式。

第三十三条 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。

第三十四条 对分散供养特困人员，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。

第三十五条 对需要集中供养特困人员，由县级人民政府民政部门按照统筹协调、便于管理的原则，就近安排到相应的供养服务机构。鼓励按照集约资源、方便照料原则，多个毗邻乡镇人民政府（街道办事处）组成协作区域，选择该区域内一所设施条件较好、服务能

力较强的区域性供养服务机构，作为定点机构，统一接收区域内特困人员；区域内供养服务机构不能满足供养服务需求的，可安排特困人员到辖区内社会办养老机构，通过政府购买服务方式，解决特困人员集中供养问题。县（区）要统筹区域内供养服务机构保留一定比例床位，做好统筹保障。每个县至少设置 1 所以失能、部分失能特困人员专业照护为主的县级供养服务设施（敬老院），确保有集中供养意愿的失能和半失能特困人员全部入院接受专业照护。

未满 16 周岁的，安置到儿童福利机构。患有精神疾病、传染病的，应当安置到专门的医疗卫生机构。

第八章 救助供养终止

第三十六条 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规程规定的；
- （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。

第三十七条 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。

第三十八条 特困人员不再符合救助供养条件的，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

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。

第三十九条 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。

第四十条 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。

（一）公示期满无异议的，县级人民政府民政部门应当作出中止决定并从下月起终止救助供养。

（二）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。

（三）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）民委员会或者其亲属。

第四十一条 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。

第九章 服务管理

第四十二条 县级以上人民政府应将特困人员供养服务机构建设和管理服务纳入经济社会发展总体规划，强化其托底保障功能，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管理责任。

第四十三条 特困人员实行“一人一档案”，其档案包括：申请书、户口本、身份证、残疾证、房产证、相关困难证明材料等原件

或复印件，家庭经济状况调查授权书，家庭经济状况核对报告，入户调查表，民主评议记录，公示照片，特困人员审核审批表等。

第四十四条 供养服务机构应当依法办理法人登记证。

供养服务机构应按照管理规范化、服务标准化要求，制定供养机构工作人员岗位职责，建立民主管理、院务公开、财务管理、安全消防、卫生保洁、会议学习、后勤保障及突发事件应急处置等规章制度，完善保健、护理、康复等服务规程。

第四十五条 采取撤并、改扩建等办法改造“小、散、远”及设施简陋、有消防等安全隐患的供养服务机构。有条件的经卫生行政部门批准可设立医务室或者护理站。鼓励条件适宜的特困人员供养服务机构整合为区域性养老服务中心。

第四十六条 供养服务机构应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。按照完全具备生活自理能力、部分丧失生活自理能力和完全丧失生活自理能力集中供养对象不低于10:1、6:1、3:1的比例配备照料护理人员。

第四十七条 采取多种形式开展管理服务人员培训，提高管理服务水平和质量。供养服务机构负责人和从事餐饮、医疗等重要岗位服务人员应经过专业培训持证上岗，其他服务人员应参加养老护理员岗前培训，掌握与岗位要求相适应的知识技能。加强社会工作岗位开发设置,合理配备使用社会工作者。

第四十八条 供养服务机构服务人员不足的，应通过政府购买服务形式面向社会公开招聘工作人员。县级人民政府民政、财政部门会同供养服务机构根据不同工作岗位确定工作人员的具体薪酬，供养服务机构或乡镇人民政府（街道办事处）依法与聘用人员签订劳动

合同，建立劳动关系。

工作人员的工资待遇不得低于当地最低工资标准,并按照有关规定提供基本养老、基本医疗、工伤等社会保险待遇。建立健全工作人员服务考核制度,具体工资保障及考核办法由县级人民政府民政部门牵头制定。

第四十九条 对集中供养特困人员,供养服务机构应当对其进行入院评估(包括但不限于生活自理能力评估、传染病筛查、心理精神状况评估等),办理入院手续,建立个人档案,签订委托照料护理协议,并根据其需求特点提供相应服务。

第五十条 对分散供养特困人员,乡镇人民政府(街道办事处)应与受委托方签定委托照料协议,明确照料服务的具体内容及责任义务。有条件的地方,可为分散供养特困人员提供无偿或低偿的日间照料服务,确保平日有人照应,生病有人看护。

乡镇人民政府(街道办事处)民政工作人员每季度至少应与分散供养特困人员见面1次,做好针对性救助供养工作。村(居)委会应建立专人联系机制,经常走访看望分散供养特困人员,随时掌握其日常生活及身体状况,协助做好就医转诊和丧葬处理等工作;特困人员生病住院或者去世,3天内应报告乡镇人民政府(街道办事处)。

第五十一条 县级人民政府民政部门应规范委托照料协议,明确协议中服务项目、费用标准、责任追究等内容;指导乡镇人民政府(街道办事处)与散居特困人员受委托照料方签订照料服务协议,加强对协议履行情况的监督,督促约定服务事项落实到位。

第五十二条 特困人员就医坚持就近就医,分级诊疗原则,原则上在属地民政部门指定医疗保险定点公立医疗机构就近就医,如患

重特大疾病当地医院无法诊疗的，必须由医院做出病情鉴定，办理按级转诊相关手续，严禁不按规定程序就医。

第五十三条 探索和创新服务管理模式，可通过政府购买服务的方式引导社会力量参与特困人员救助供养服务管理，鼓励采取公办民营、民办公助和医养结合的模式提高供养服务机构服务管理水平。

第十章 资金管理

第五十四条 特困人员救助供养资金管理严格按照中央和四川省财政困难群众救助补助资金管理办法执行，实行专款专用，不得擅自扩大补助资金支出范围，不得以任何形式挤占、挪用、截留和滞留补助资金，不得向救助对象收取任何管理费用。

第五十五条 县级以上地方人民政府应将政府设立的特困供养服务机构运转、特困人员救助供养等所需资金列入财政预算，确保特困人员供养服务机构。

第五十六条 县级人民政府民政部门应根据本年度实际保障对象数量测算下年度所需资金，并及时向同级财政部门提出下年度资金支出计划。同级财政部门审核后按规定程序纳入财政预算。各级彩票公益金投入农村特困人员供养服务机构的占比应逐年提高。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。

第五十七条 特困人员救助供养金中的照料护理费用，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）按照委托照料护理协议，用于支付照料护理费用。

第五十八条 特困人员基本生活供养金实行按月社会化发放。集中供养的发放给供养服务机构，分散供养的每月 15 日前经一卡通

系统发放给本人。县（市、区）民政部门应通过天府救助通智慧救助平台，按月提供特困人员供养金发放台账至一卡通系统，同级财政部门审核后委托银行等金融机构依托社保卡金融卡发放，确保足额、及时发放到位。

第十一章 监督管理

第五十九条 规范特困人员认定程序，强化审核、审批等关键环节责任。县级人民政府承担特困人员救助供养主体责任，县级人民政府民政部门承担具体责任，民政经办人员承担直接责任。

第六十条 县级以上地方人民政府民政部门和乡镇人民政府（街道办事处）应当公开特困人员救助供养监督咨询电话，主动接受社会 and 群众的监督、投诉和举报。

第六十一条 县级以上地方人民政府民政部门和乡镇人民政府（街道办事处）应当健全完善举报核查制度，对接到的实名举报，应当逐一核查，并及时向举报人反馈核查处理结果。

第六十二条 市、县两级人民政府民政部门应会同同级财政、审计、纪检监察等部门，每年对特困人员救助供养工作进行一次专项检查。省级人民政府民政部门应会同同级财政、审计、纪检监察等部门适时组织抽查。对查出的违法、违纪行为，按照有关法律规定严肃处理。

县级人民政府民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）及其从事特困人员救助供养工作的人员有下列情形之一的，由上级行政机关或者监察机关责令改正；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

- 1.对符合本操作规程规定的特困申请，不予受理，或者不予审核、

审批的；

- 2.对符合特困人员认定条件的人员，故意不予批准的；
- 3.对不符合特困人员认定条件的人员，予以批准的；
- 4.未按规定履行告知、保密职责的；
- 5.截留、挤占、挪用、私分特困人员救助供养资金的。

第六十三条 对县级人民政府民政部门作出的不予批准特困救助供养申请，或者减发、停发特困救助供养金决定不服的，可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。

第六十四条 对违反本规程规定，发生重大问题，造成严重社会影响的单位和个人，依纪依法追究责任。

第十二章 附 则

第六十五条 市、县两级人民政府民政部门从本地实际出发，可制定本规程实施办法，并报民政厅备案。

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。

第六十六条 本规程由民政厅负责解释。

第六十七条 本规程自2021年 月 日起施行。2017年11月1日起施行的《四川省特困人员救助供养工作规程》同时废止。