昆明市人民政府文件

昆政发〔2018〕32号

昆明市人民政府

关于进一步健全特困人员救助

供养制度的实施意见

各县（市）、区人民政府，市政府有关委办局，各国家级、省级开发（度假）园区管委会，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）和《云南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》（云政发〔2016〕73号）精神，保障我市城乡特困人员基本生活，现提出以下实施意见：

**一、重要意义**

　　特困人员是困难群众中最困难、最脆弱的群体，特困人员救助供养制度是我国社会救助制度中最基础、最根本的一项制度。健全特困人员救助供养制度，保障特困人员基本生活，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，是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的必然要求。各县（市）、区人民政府，各开发（度假）园区管委会，各有关部门要站在密切党同人民群众血肉联系、发挥中国特色社会主义制度优越性的高度，充分认识健全特困人员救助供养制度的重要性，切实增强责任感、使命感、紧迫感，加大工作力度，认真抓好各项工作落实，确保城乡特困人员共享经济社会发展成果。

**二、主要目标任务**

（一）主要目标

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，在全市建立起城乡统筹、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，将符合条件的城乡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）主要任务

确保托底供养。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保障，做到应救尽救、应养尽养。

实行属地管理。各县（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。

　　实现城乡统筹。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一体化，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。

　　动员社会参与。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者服务等方式，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。

**三、主要内容**

　　（一）对象范围

具有本地户籍的城乡老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人，同时具备：无劳动能力、无生活来源、无法定赡养扶养义务人或者其法定义务人无履行义务能力条件的，应依法纳入特困人员救助供养范围。

（二）对象认定

无劳动能力。符合下列情形之一，应当认定为本意见所称的无劳动能力：60周岁以上的老年人；未满16周岁的未成年人；残疾等级为一、二级的智力、精神、肢体残疾人，残疾等级为一级的视力、听力、言语残疾人；或因患大病卧床不起连续超过半年且需他人长期照料的困难残疾人。

无生活来源。收入总和低于当地最低生活保障标准，且财产符合当地特困人员财产状况规定的，应当认定为本意见所称的无生活来源。本意见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，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。

特困人员财产状况是指申请人的全部动产和不动产，包括银行存款、有价证券、机动车辆（残疾人专用车、普通两轮摩托车除外）、房屋、债权以及其他财产。申请人拥有的现金、银行存款、有价证券、商业保险，以及个人名下的工商注册出资额等应急之用货币财产总额，一般不超过当地上年度人均可支配收入的2倍。

无履行义务能力。具备特困人员条件的60周岁以上的或残疾等级为一、二级的或因患重病长期卧床的最低生活保障对象；无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且财产状况符合当地特困人员财产状况规定的。

申请人符合下列情形之一的，不应纳入特困人员救助供养范围：

1.申请人拥有各种类型汽车的（残疾人专用车除外）；

2.申请人拥有、租赁的居住用房合计超过2套（含2套）的或申请人拥有非居住用房的；

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，不再认定为特困人员。

（三）工作流程

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，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、扶养情况的书面说明，残疾人还应当提供有效的《中华人民共和国残疾证》。

申请人应当签订《昆明市居民家庭经济状况核对诚信承诺及授权申明》。

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）应当对申请人或者其代理人提交的材料及时进行审核，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。材料齐备的，录入居民经济状况核对系统进行核对，同时，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，对申请人经济状况、财产状况、实际生活状况、赡养、抚养、扶养状况以及其他证明材料等进行调查核实，于20个工作日内提出审核意见。审核意见在申请人所在村（居）民委员会进行公示，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）应当将审核意见连同申请、调查核实、民主评议等相关材料及时报送县级民政部门审批。有异议的，乡镇人民政府（街道办事处）应重新组织调查核实，在20个工作日内提出审核意见，并重新公示。

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。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。

审批程序。县级民政部门应当全面审查乡镇人民政府（街道办事处）上报的材料和审核意见，并按不低于30%的比例随机抽查核实，于20个工作日内作出审批决定。对符合救助供养条件的申请及时予以批准，发给《特困人员救助供养证》，建立救助供养档案，从批准之日下月起给予救助待遇，并在申请人所在村（居）民委员会进行公布；对不符合救助供养条件的申请不予批准，出具告知书，通过乡镇人民政府（街道办事处）送达申请人。

终止程序。特困人员有下列情形之一的，应当及时终止救助供养：

1.死亡、被宣告失踪或者死亡；2.经过康复治疗恢复劳动能力或者年满16周岁且具有劳动能力；3.依法被判处刑罚，且在监狱服刑；4.收入和财产状况不再符合本意见规定的；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。

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），由乡镇人民政府（街道办事处）审核并报县级民政部门核准。

对拟终止救助供养的特困人员，县级民政部门应当通过乡镇人民政府（街道办事处），在其所在村（居）民委员会或者供养服务机构公示7天。公示期满无异议的，县级民政部门应当从下月起终止救助供养，核销《特困人员救助供养证》。对公示有异议的，县级民政部门应当组织调查核实，在20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）民委员会或者其亲属。

对被终止救助供养的原特困人员，符合最低生活保障、医疗救助、临时救助、低收入家庭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。

特困人员中的未成年人，满16周岁后仍在接受义务教育或者在普通高中、中等职业学校、普通高校（普通本、专科及以下）就读的，可继续享有救助供养待遇。

　　（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。

　　对生活不能自理的给予照料。

　　提供疾病治疗。全额资助参加城乡居民基本医疗保险。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。丧葬费用从特困人员救助供养经费中按照每人2000元的标准给予补贴。

　　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。

　　（五）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，不得低于当地城市最低生活保障标准，集中供养的特困人员基本生活标准应在当地城市最低生活保障标准的基础上提高20%以上。

照料护理标准参照《昆明市人民政府关于印发昆明市困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度实施办法的通知》（昆政发〔2016〕70号）有关规定执行。集中供养的，生活补贴和护理补贴由供养服务机构统一用于提高供养对象生活水平和照料护理开支；分散供养的，生活补贴通过社会化直接发放到供养对象，护理补贴由乡镇人民政府（街道办事处）按照委托照料服务协议，用于支付服务费用。

　　特困人员救助供养标准应根据经济社会发展水平逐步提高，实行动态增长机制。市人民政府在不低于省人民政府确定的特困人员供养标准的基础上，根据当地居民家庭人均生活消费支出等指标，确定本市特困人员供养标准。

（六）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，安置到相应的社会福利机构。

各级福利机构要规范委托服务行为，明确协议中服务项目，费用标准、责任追究等内容。县级民政部门指导乡镇人民政府（街道办事处）与受托方签订照料服务协议，并加强对协议履行情况的监督。

　　（七）供养服务机构管理

　　县级以上民政部门负责本行政区域内特困人员供养服务机构管理工作，发展改革、教育、财政、人力资源和社会保障、国土资源、住房和城乡建设、卫生计生、税务、工商、机构编制等部门，按照各自职责，配合做好特困人员供养服务机构管理工作。

有条件的特困人员供养服务机构，在满足特困人员集中供养需求的基础上，可面向社会开展日间照料等养老服务。

对条件成熟的特困人员供养服务机构，可丰富公建民营的供养方式。采取整体租赁或一院两制等方式承包、整体或部分委托管理、联合经营等。暂不具备公建民营条件的供养服务机构，可创新服务供给方式，采取外包、合作、购买等方式，分项目、分步骤引入社会优质服务资源，鼓励支持社会力量以医养结合为方向运营公办养老机构。

供养服务机构必须依法办理法人登记，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。

各级人民政府应对特困人员供养服务机构运转经费给予补贴，补贴标准为每集中供养1名特困人员每年补贴720元，扣除省级补助外，市，县（市）区按比例分级承担，具体为：五华区、盘龙区、官渡区、西山区、呈贡区、安宁市、高新区、经开区、滇池旅游度假区自行承担；晋宁区、富民县、宜良县、嵩明县、石林县、昆明阳宗海管理局按市级承担50%，县（市）区承担50%；东川区、禄劝县、寻甸县按市级承担80%，县（市）区承担20%；市级福利机构按原资金补助渠道执行。

特困人员供养服务机构服务人员原则上按照工作服务人员与特困供养人员数量1:10配备，其中，对于生活不能自理的失能、半失能特困人员分别按照1:3、1:6配备。各县（市）、区人民政府应当保障特困人员供养服务机构工作服务人员的薪酬待遇，并参加相应的社会保险。公建特困人员供养服务机构聘用的工作人员薪酬待遇标准，扣除单位代缴的社会保险金外，应按照不低于当地最低工资标准的150%给予保障，并实行年度动态调整，所需资金由同级财政承担；市级福利机构按原资金补助渠道执行。

（八）生活自理能力评估

县级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，新申请纳入的供养对象应在审批后的15个工作日内完成评估，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。

　　特困人员生活自理能力，以“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项指标综合进行评估。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；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。

对特困人员生活自理能力评估应有3名以上评估人员现场参与并填写《云南省特困人员自理能力评估表》，评估结束后评估人员、特困人员本人应在《云南省特困人员自理能力评估表》上签字确认（本人签字有困难的可由监护人代为签字），并报送乡镇人民政府（街道办事处）、县级民政部门审批。审批后《云南省特困人员自理能力评估表》应收入被评估特困人员对应的救助供养档案。

特困人员生活自理能力发生变化的，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）及时报告县级民政部门，县级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。

**四、保障措施**

　　（一）加强组织领导。各县（市）、区人民政府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日常管理、能力建设、供养机构建设，推动有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，并将结果送本级组织部门，作为对各级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有关专项规划，支持供养服务设施建设。财政部门要做好有关资金保障工作。卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源和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）加强制度衔接。各县（市）、区人民政府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。符合有关条件的特困人员，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。除省财政给予补助的资金外，市、县（区）两级政府要将供养服务机构运转费用、特困人员救助供养资金（基本生活费、照料护理费）、机构工作服务人员薪酬待遇所需资金列入同级财政预算。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。各县（市）、区人民政府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）强化监督管理。各县（市）、区人民政府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，建立监督管理长效机制，定期组织开展专项检查。民政、财政、审计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、虚报、冒领等违纪违法现象发生。要畅通投诉举报渠道，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）加强宣传培训。各县（市）、区人民政府要结合实际，采取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。各级民政部门要定期开展业务培训，使有关工作人员熟练掌握政策。

市民政局、市财政局要加强对本意见执行情况的监督检查，重大情况及时向市人民政府报告。市人民政府将适时组织专项督查。

本办法自发布之日起执行。2008年11月27日市政府印发的《昆明市人民政府关于印发昆明市农村五保供养工作实施办法的通知》（昆政发〔2008〕85号）同时废止。



昆明市人民政府

2018年6月5日

（此件公开发布）

━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━

抄送：市委，市人大常委会，市政协，市纪委。

━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━

昆明市人民政府办公厅 2018年6月5日印发

━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━━