

# 郑州市人民政府文件

郑政文〔2017〕108号

---

## 郑州市人民政府 关于印发郑州市特困人员救助供养 工作实施细则的通知

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

现将《郑州市特困人员救助供养工作实施细则》印发给你们，请认真贯彻执行。

2017年6月8日

# 郑州市特困人员救助供养工作实施细则

## 第一章 总 则

**第一条** 为切实保障特困人员基本生活，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）、《民政部关于印发特困人员认定办法的通知》（民发〔2016〕178号）、《河南省特困人员救助供养办法的通知》（豫政发〔2016〕79号）及国家有关规定，结合我市实际，制定本细则。

**第二条** 整合农村五保供养制度和城市“三无”人员救助制度，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，将符合条件的特困人员全部纳入救助供养范围，实现“应救尽救、应养尽养”，切实维护他们的基本生活权益。

**第三条** 特困人员救助供养工作坚持托底供养、属地管理、城乡统筹、适度保障和社会参与原则。

**第四条** 市、县人民政府应当加强对特困人员救助供养工作的组织领导，把特困人员救助供养工作纳入当地经济社会发展总体规划，建立健全政府领导、民政牵头、部门配合、社会参与的

工作机制，切实担负资金投入、工作条件保障和监督检查责任。乡镇人民政府（街道办事处）负责组织实施本行政区域内特困人员的审核、上报、供养工作。乡镇长（街道办事处主任）是特困人员救助供养第一责任人，负责本行政区域内的特困人员救助供养工作。村（居）民委员会协助乡镇人民政府（街道办事处）做好特困人员的申请受理、民主评议、公示、上报和日常生活照料工作。

**第五条** 民政部门要履行主管部门职责，充分发挥统筹协调作用，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，提升管理服务水平。机构编制部门负责做好符合条件的特困人员供养服务机构的事业单位法人登记工作；发改部门负责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；财政部门负责做好资金保障工作；公安部门负责福利机构中无户口人员的户口登记工作；卫计、教育、消防、住建（房管）、人社等部门依据职责分工，积极做好特困人员救助供养相关工作，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。

**第六条** 加强对特困人员救助供养等社会救助工作的绩效评价，并将结果送达组织部门，作为对政府领导班子和有关领导干部综合考核评价的重要参考。

## 第二章 认定条件

**第七条** 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：

（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。

**第八条** 符合下列情形之一的，应当认定为本细则所称的无劳动能力：

（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、二级的智力、精神残疾人，残疾等级为一级的肢体残疾人；

（四）县级以上人民政府规定的其他情形。

**第九条** 收入总和低于当地最低生活保障标准，且财产符合当地低保家庭财产状况规定的，应当认定为本细则所称的无生活来源。

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，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。

**第十条** 法定义务人符合下列情形之一的，应当认定为本细则所称的无履行义务能力：

（一）具备特困人员条件的；

（二）60周岁以上或者重度残疾的最低生活保障对象，且财

产符合当地低保家庭财产状况规定的；

(三) 无民事行为能力、被宣告失踪（死亡）、或者在监狱服刑的人员，且财产符合当地低保家庭财产状况规定的；

(四) 县级以上人民政府规定的其他情形。

**第十一条** 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。

**第十二条** 市、县人民政府应当统筹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。

**第十三条** 本细则公布前已经确定为农村五保对象和城市“三无”人员的，经排查认定可直接纳入特困人员救助供养。

### 第三章 办理程序

**第十四条** 申请。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人证》。申请人还应当履行授权核查家庭经济状况的相关手续。

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等无法自主申请的，应当主动帮助其申请。

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者其代理人补齐所有规定材料。

**第十五条** 审核。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，并在申请人所在村（社区）公示7天，于20个工作日内提出初审意见，报县级民政部门审批。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。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。

**第十六条** 审批。县级民政部门应当全面审查乡镇人民政府（街道办事处）上报的调查材料和审核意见，并随机抽查核实，

比例不低于 30%，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，在申请人所在村（社区）公布，并发给《特困人员救助供养证》，救助供养金从次月核算发放；对不符合条件的申请不予批准，应当书面向申请人说明理由。

**第十七条** 终止。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、被宣告失踪或者死亡；

（二）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；

（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细则第九条规定；

（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。特困人员中的未成年人，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，可继续享受救助供养待遇。

**第十八条** 特困人员不再符合救助供养条件（或死亡）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）审核并报县级民政部门核准后，终止救助供养并予以公示，核销其《特困人员救助供养证》，于次月起停发救助供养金。

**第十九条** 县级民政部门、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。特困人员终止救助供养后，符合最低生活保障或者其他社会救助条件的，应当及时纳入相应救助范围，确保其基本生活有保障。

**第二十条** 城乡特困人员救助供养标准不一致的地区，对于拥有承包土地或者参加农村集体经济收益分配的特困人员，应当给予农村特困人员救助供养待遇。郑州市内各区（市辖六区及高新区、经开区、郑东新区、航空港区）农村特困人员，人均耕地0.3亩（含0.3亩）以上的，其基本生活标准按照城市特困人员标准的70%核定；人均耕地0.3亩以下的，其基本生活标准按照城市特困人员标准核定。

**第二十一条** 县级人民政府民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）应当加强特困人员档案管理，按照“一人一档案一协议”要求，建立健全特困供养人员档案。特困人员救助供养协议，由各县（市、区）依据本细则，结合当地实际制定。

## 第四章 自理能力评估

**第二十二条** 县级人民政府民政部门在乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会协助下，开展特困人员生活自理能力评估，也可委托第三方机构。参照《劳动能力鉴定职工工伤与职业病致残等级》（GB/T16180—2014）、《老年人能力评估》（MZ/T039—2013）有关标准，运用是否具备自主吃饭、穿衣、

上下床、如厕、室内行走、洗澡能力等 6 项指标，对特困人员生活自理能力进行评估，确定应当享受的照料护理标准档次。

**第二十三条** 特困人员生活自理能力，一般依据以下 6 项指标综合评估：

- (一) 自主吃饭；
- (二) 自主穿衣；
- (三) 自主上下床；
- (四) 自主如厕；
- (五) 室内自主行走；
- (六) 自主洗澡。

**第二十四条** 根据前款规定 6 项指标，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；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。

**第二十五条** 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，并根据评估结果及时变更认定类别，于次月调整生活自理能力的照料护理补贴。

## 第五章 供养内容和形式

**第二十六条** 特困人员救助供养主要包括以下内容：

（一）提供基本生活条件。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。可以通过现金或实物的方式予以保障。

（二）提供照料服务。对生活不能自理的给予照料。包括在日常生活、住院期间提供必要的照料等基本服务。

（三）提供疾病医疗。特困人员参加城乡居民基本医疗保险所需个人缴费部分，由政府给予全额资助。医疗费用按照城乡居民基本医疗保险、河南省城乡居民大病保险、河南省困难群众大病补充医疗保险和医疗救助等医疗保障制度规定支付后仍有不足的，由临时救助资金予以支持。

（四）办理丧葬事宜。特困人员死亡后的丧葬事宜，应遵守殡葬管理相关规定和适度节俭原则，尊重少数民族习俗。集中供养的由供养服务机构办理，村（居）民委员会及其亲属予以协助；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。基本殡葬服务费用（普通殡仪车区域内遗体接运费、普通火化炉遗体火化费、普通遗体2天冷藏存放费、卫生防护用品费）予以免除，其他必要的丧葬费用从救助供养经费中支出，不得超过供养对象一年的基本生活供养标准。当事人亲属提出额外服务项目要求的，费用由其亲属承担。

（五）提供住房救助。对住房困难符合规定标准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。

（六）提供教育救助。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，按照有关规定给予教育救助。免除特困人员在普通高中教育阶段的学杂费用。

分散供养的特困人员同低保家庭一样享受住房、水、电、暖、气等优惠政策和补贴政策。

**第二十七条** 特困人员救助供养形式分为集中供养和分散供养。尊重特困人员本人意愿，合理选择救助供养形式。鼓励采取多种形式，支持具备生活自理能力的特困人员分散供养，优先安排部分或完全丧失生活自理能力的特困人员入住供养服务机构。

尊重特困供养对象合法使用、处分个人财产的自由，禁止将是否把财产交给集体或国家作为批准享受特困人员供养待遇的前提条件。

**第二十八条** 分散供养的特困人员，经本人同意，由乡镇人民政府（街道办事处）委托其亲友或村（居）民委员会、供养服务机构、社会组织等提供日常看护、生活照料、住院陪护等服务。乡镇（街道办事处）人民政府民政部门、村（居）民委员会、受委托的代养人（机构）和供养对象四方应当签订供（代）养协议。有条件的县（市、区）可利用城乡社区养老服务设施和居家养老服务信息平台，为分散的特困人员提供社区日间照料或

居家养老服务。

县级人民政府民政部门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，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，督促约定服务事项落实到位。

**第二十九条** 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，就近安排到户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）具有资质的供养服务机构。特困人员本人应与乡镇人民政府（街道办事处）和供养服务机构签订供养服务协议，明确三方的权利、责任和义务，以及供养对象财产处置办法等。

未满 16 周岁，就近安置到儿童福利机构。

患有精神疾病、传染病的特困人员，在尊重个人意愿的基础上，由乡镇（街道办事处）民政部门负责供养安置。应本着合理、就近的原则，安置到具有康复治疗能力的供养服务机构，机构应及时接收供养；也可采取购买服务、亲属照料、医养结合等形式安置供养，确有必要的可安置到专门的卫生医疗机构。

## 第六章 供养标准和资金保障

**第三十条** 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。根据省政府制定的救助供养指导标准，综合考虑当地经济发展水平、城乡差别、特困人员基本生活需求和照料护理需

求等因素，确定基本生活标准和照料护理标准。基本生活标准原则上不低于当地低保标准的 1.5 倍，照料护理标准按照具有生活自理能力、部分和完全丧失生活自理能力分三档制定，分别按不低于当年本地最低工资标准的 10%、25%和 60%确定。集中供养对象标准可适当提高。

**第三十一条** 建立救助供养标准的动态调整机制，与本地经济社会发展相适应，与物价上涨挂钩，与全市平均生活水平同步增长。

**第三十二条** 市、县级人民政府应将特困供养服务机构运转经费、特困人员救助供养资金、建设补助资金列入本级财政预算，优化财政支出结构。

特困供养机构运转经费。主要用于人员日常办公、水电燃料购买及设备设施维护等，按照机构供养人员每人每月 100 元标准确定，市、县按 3：7 比例匹配。

特困人员救助供养资金。市、县按 3：7 比例匹配。

郑州市社会福利院、儿童福利院的供养经费，由市财政全额保障。

加大特困供养机构建设资金投入，按每年不低于彩票公益金 10%的比例列支预算，改善供养条件，满足失能、半失能特困人员供养需求，提高供养服务质量。

中央、省级特困人员救助供养补助资金，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弥补倾斜。

**第三十三条** 县级人民政府应当完善救助供养资金筹集发放机制。特困人员救助供养所需资金，由县级人民政府列支，不得由乡镇（街道办事处）筹集负担。用款计划由县级民政部门提出，同级财政部门拨付到同级人民政府民政部门，县级民政部门负责资金发放相关事项，确保资金及时足额发放到位。

特困人员的基本生活资金。集中供养的，由县级人民政府民政部门按月直接拨付到供养服务机构；分散供养的，实行社会化发放，由县级民政部门协调银行按月直接发放到户。

特困人员的照料护理资金。由县级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）按照委托照料服务协议，用于支付服务费用。

## 第七章 供养服务机构

**第三十四条** 特困人员供养服务机构是指各级人民政府举办，为特困人员提供供养服务的公益性机构，包括农村敬老院、社会福利及儿童福利中心等。

**第三十五条** 特困人员供养服务机构应当依法办理法人登记，建立健全安全管理制度和服务标准体系，为特困人员提供日常生活照料、送医治疗、住院陪护、文化娱乐等服务。

**第三十六条** 县级人民政府民政部门负责本行政区域内特困

人员供养服务机构的审批、监督和指导工作。特困人员供养服务机构的创办、变更、解散，应当经县级人民政府民政部门批准，依照相关规定办理登记（注消）手续，并报上一级民政部门备案。

**第三十七条** 各级人民政府应当将特困人员供养服务机构建设纳入经济社会发展总体规划，结合本地实际，建设规模适度、满足当地实际需求的供养服务机构。按照特困人员供养服务机构建设标准要求，加强供养服务机构升级改造，重点推进现有乡镇（街道办事处）敬老院设施达标，使生活用房、消防设备、无障碍设施、应急呼叫系统、安全监控系统、食品安全和用电设施等符合相关规范和技术要求，满足生活不能自理特困人员的照料护理需求。

**第三十八条** 供养服务机构负责人由县级人民政府或者乡镇人民政府（街道办事处）选派，其他工作人员采取政府购买服务的方式配备。供养服务机构应根据服务对象人数和照料护理需求配备护理人员，护理人员与供养对象一般按照不低于1:10、1:4、1:1.5的比例配备，为有生活自理能力、部分丧失生活自理能力、完全丧失生活自理能力的特困人员提供护理服务。供养机构的工作人员应当进行在岗系统培训，掌握与岗位相适应的知识和技能。

**第三十九条** 特困人员供养服务机构工作人员的工资纳入县级财政预算。工资待遇按照按劳定酬、多劳多得、奖优罚劣、公

平合理的原则制定，不得低于当地最低工资标准，并按照政策规定缴纳社会保险。具体管理及保障规定由县级人民政府制定。

**第四十条** 特困人员供养服务机构应当建立健全岗位责任制、请销假、学习、24小时值班巡查、膳食管理、环境卫生、财务管理、档案管理、安全保卫等管理制度，并张贴或悬挂在明显位置，监督执行。应当设立院务管理委员会，委员会由主办机关代表、供养对象代表、工作人员代表组成，其中供养对象代表不少于二分之一，实行院务公开，调动参与建设管理积极性。

**第四十一条** 积极推进“医养结合”，对具备条件的供养服务机构，支持其内设医疗机构，并按规定纳入基本医疗保险定点范围；对不具备条件的，支持其与周边医疗机构协议合作，通过定期巡诊义诊、转诊接诊优先、购买医养服务等方式，为特困人员提供供养和医疗服务。

**第四十二条** 按照科学统筹、集约资源、方便照料原则，支持撤改“小、散、远、弱”特困供养机构，鼓励建立区域性中心特困供养服务机构。支持每3至5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、服务能力较强的供养服务机构，作为定点机构，统一接收区域内特困供养中的失能、半失能人员，科学优化资源，提高特困人员供养服务质量和水平。

**第四十三条** 有条件的特困人员供养服务机构，在不改变供养主体、满足特困人员集中供养需求的情况下，可面向社会开展

养老服务，并享受政府床位运营补贴。特困供养服务机构中社会化养老人员超过入住人员 60% 的，应纳入社会养老服务管理体制进行管理。

**第四十四条** 加强托养人员的监督管理，严禁将特困人员托养在没有法定资质的托养机构实施托养。

## 第八章 社会力量参与

**第四十五条** 鼓励社会组织、企事业单位和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模式，采取公建民营、民办公助、购买服务等方式，支持供养服务机构建设。支持、引导社会工作服务机构和专业社会工作者为特困人员提供困难帮扶、社会融入、心理疏导、资源链接、社会康复、权益维护等专业服务。

**第四十六条** 市、县人民政府应当通过加大特困人员救助供养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养老、医疗等服务机构，为特困人员提供专业化个性化服务。

## 第九章 监督管理

**第四十七条** 市、县人民政府、各有关部门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。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，应当及时查处并公布处理结果。

**第四十八条** 县级人民政府和乡镇人民政府（街道办事处）要强化特困人员识别、审核、审批等关键环节的主体责任，杜绝违背政策、违反程序、扩大范围、以权谋私等现象发生。民政、财政、审计等有关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，严肃查处挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为。民政、公安消防、安监、食品药品监管等有关部门要加强对供养服务机构的安全管理，防止火灾、食品等安全事故发生。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，依法依规追究责任。

**第四十九条** 采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取救助供养资金、物资或者服务的，由县级人民政府民政部门决定停止救助供养，责令退回非法获取的救助供养资金、物资，并依法追究其有关责任。

## 第十章 附 则

**第五十条** 《特困人员救助供养证》由郑州市人民政府民政部门统一样式制作。

**第五十一条** 本细则自二〇一七年七月一日起施行。

---

主办：市民政局

督办：市政府办公厅七处

---

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

---

郑州市人民政府办公厅

2017年6月12日印发

---

