《广东省民政厅关于加强特困供养人员护理工作的通知》政策解读

来源：广东省民政厅 阅读次数：*0*http://smzt.gd.gov.cn/zwgk/zcfg/zcjd/content/post\_2264781.html

大中小

　　为贯彻落实《社会救助暂行办法》（国务院令第649号）、《广东省社会救助条例》（广东省第十二届人民代表大会常务委员会第85号公告）、《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）、《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）、《广东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》（粤府〔2016〕147号）和《广东省人民政府办公厅关于进一步落实困难群众基本生活保障工作责任的通知》（粤府办〔2018〕6号）等文件精神，切实加强特困人员护理工作，全面落实特困人员救助供养制度，经省政府同意，省民政厅出台了《广东省民政厅关于加强特困供养人员护理工作的通知》（粤民规字〔2018〕4号）。现就文件有关内容解读如下：

　　一、制定背景

　　（一）贯彻落实上位法的需要。

　　《社会救助暂行办法》（国务院令第649号）第十五条第二款提出“特困人员供养标准，由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府确定、公布”。

　　《广东省社会救助条例》（广东省第十二届人民代表大会常务委员会第85号公告）第二十三条第一款提出“特困人员供养标准由省级人民政府确定并公布”。

　　《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）提出“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”、“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分类制定，体现差异性”、“特困人员救助供养标准由省、自治区、直辖市或者设区的市级人民政府综合考虑地区、城乡差异等因素确定、公布，并根据当地经济社会发展水平和物价变化情况适时调整”。

　　《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）提出“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‘分类定标、差异服务’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”、“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，一般可分为三档，参照当地日常生活照料，养老机构护理费用或当地最低工资标准的一定比例确定”、“省级民政部门要加强对标准制定的统筹和指导，鼓励有条件的省份研究制定全省统一的救助供养标准和指导标准”。

　　此外，国发〔2016〕14号文还明确了特困供养服务机构要优先为失能、半失能特困人员提供集中供养服务的新定位，要求机构提升管理服务能力，满足失能、半失能特困人员的集中护理需求。

　　（二）补齐我省兜底保障工作短板的需要。

　　我省一直以来高度重视特困人员救助供养工作，将其列为底线民生保障重点工作之一统筹推进，从2014年起，将提高农村特困人员救助供养水平纳入省政府“十件民生实事”，确保兜住兜牢民生底线。为全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记重要讲话精神，坚持在发展中保障和改善民生，在发展中补齐民生短板、促进社会公平正义，营造共建共治共享社会治理格局，使困难群众在共建共享发展中有更多获得感，我们应着眼于解决当前特困人员救助供养面临的最突出、最困难、最迫切的问题，切实加强特困人员护理工作，保障和维护好特困人员尤其是失能、半失能特困人员的基本权益，加快补齐我省兜底保障工作短板，为我省全面建成小康社会作出应有贡献。

　　综上，制定出台省级特困人员护理制度，以规范性文件的形式明确落实护理工作，使特困人员护理工作更加制度化、具体化、规范化，具有重要意义。

　　二、法律法规政策依据

　　《社会救助暂行办法》（国务院令第649号）、《广东省社会救助条例》（广东省第十二届人民代表大会常务委员会第85号公告）、《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）、《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）、《广东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》（粤府〔2016〕147号）、《广东省人民政府办公厅关于进一步落实困难群众基本生活保障工作责任的通知》（粤府办〔2018〕6号）等。

　　三、主要内容

　　（一）关于政策风险点防控方面。

　　 特困人员护理工作制度是满足特困人员当前最突出、最困难、最迫切的护理需求的一项新制度，该制度在特困人员生活自理能力评估认定、服务提供方式、护理资金使用等关键环节上作了相应设计，以便最大限度降低政策风险。

　　1.生活自理能力评估认定方面。一是落实县级主体责任。特困人员生活自理能力的评估责任主体为县级民政部门，乡镇（街道）、村（居）委会只承担协助义务，避免出现类似“人情保”、“关系保”的问题；有条件的地方也可以由县级民政部门委托养老、医疗、卫生机构等第三方专业机构进行评估，第三方机构接受民政部门的指导和监督。二是严格执行评估程序。生活自理能力评估一般结合特困人员的申请审核审批和定期复核程序进行，原则上每年评估一次。生活自理能力发生变化的，经本人或他人代为报告，或者经乡镇（街道）、村（居）、护理服务机构及第三方评估机构主动发现和报告，由县级民政部门及时组织重新评估。公示有异议的，县级民政部门应当组织复核。

　　2.服务提供方式方面。原则上全自理特困人员的探望、照料，失能、半失能特困人员的护理服务均由特困供养服务机构或其他专业机构提供，各地民政部门要通过政府采购等方式择优选择服务提供方。乡镇人民政府（街道办事处）委托其亲友（配偶、子女除外）、村（居）民委员会、邻里等提供探望、照料、护理服务的，也应委托第三方专业机构对服务予以评估和监督。县级民政部门负责指导乡镇人民政府（街道办事处）与受托方签订照料服务协议，并加强监督。护理服务提供方应做好护理服务登记，记录探望、照料或护理服务的时间、地点、内容、双方姓名、特困人员身体状况等信息并经双方签字确认后（特困人员可由其监护人代签），报县级民政部门备案，以便监督护理服务。

　　3.护理资金使用方面。护理资金不以现金补贴形式发放给个人，而是保障护理工作，直接支付给服务提供方，以提供服务的形式落实我省特困人员护理制度。各地特困人员护理标准应按不低于省级指导标准，即全自理、半自理（半失能）、全护理（失能）特困人员月人均护理标准分别不低于当地最低工资标准的2%、30%、60%确定。护理费用可由县级民政部门集中统筹用于购买辖区内所有特困人员探望、照料、护理服务。集中供养的，也可直接按照人数及标准拨付到公办特困供养服务机构，统一用于供养服务机构照料护理相关开支。分散供养的，也可由乡镇人民政府（街道办事处）按照委托照料服务协议，用于支付服务费用。

　　为确保政策的持续性和可操作性，省级文件对于政策的主要内容仅作了原则性规定，具体标准和实施细则各地可自行研究制定。

　　（二）关于监管措施方面。

　　为确保此项工作落实，将通过以下措施予以监管。一是落实公示制度。特困人员名单、拟享受护理档次及标准等情况，结合特困人员审核审批和长期公示制度实行公示，确保制度公开、公平、公正实施。二是加强信息化管理。将特困人员护理工作纳入广东省民政厅救助申请家庭经济状况核对系统，加强动态管理，并实现与殡葬等有关信息的共享。三是实行自主报告和主动发现制度。特困人员生活自理能力情况发生变化的，可由本人或他人通过乡镇（街道）、村（居）委向县级民政部门报告，乡镇（街道）、村（居）、护理服务的专业机构以及第三方评估机构，应将在工作中主动发现特困人员生活自理能力变化情况并及时报告县级民政部门，以便及时重新评估。四是落实第三方监督和评估制度。乡镇人民政府（街道办事处）委托其亲友（配偶、子女除外）、村（居）民委员会、邻里等提供探望、照料、护理服务的，也应委托第三方专业机构对服务予以评估和监督。五是加强资金监管。由各级民政、财政部门定期对特困人员护理资金管理使用情况进行检查，将资金使用情况按照规定公开，防止出现虚报、冒领、挤占、挪用、套取等违法违规现象。并组织开展绩效评价，提高资金使用效益。六是建立市、县、乡镇三级定期巡查制度。地级以上市民政部门、县级民政部门、乡镇（街道）分别至少每半年、每月、每周对辖区内提供护理服务的机构逐一巡查，确保其提供的护理服务以及安全管理水平符合要求。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。七是加强社会监督。通过加大宣传力度，对政策进行宣传解读，确保特困人员及其亲属知晓政策，并加强社会救助工作人员政策业务培训，及时处理特困人员及其他群众的投诉建议，使特困人员护理工作真正落到实处，切实维护特困人员合法权益。