《深圳市特困人员供养实施办法》解读

**一、背景及依据**

　　（一）定义

　　特困人员救助供养是指依据有关规定，为特困人员提供基本生活、照料服务、疾病治疗、住房救助、教育救助、殡葬服务等方面的保障。

　　（二）背景及依据

　　2014年，国务院颁布施行《社会救助暂行办法》（以下简称《暂行办法》），将农村五保供养和城市“三无”人员救助制度统一为特困人员供养制度。特困人员救助供养是一项针对困难群众中最困难、最脆弱群体的救助制度。“最困难”是因为他们没有生活来源、没有劳动能力，也缺乏家庭成员之间的互助共济；“最脆弱”缘于他们年老、残疾、未成年等身份特征。健全特困人员救助供养制度，将这部分最困难、最脆弱群体的基本生活保障好，是社会救助首要的任务，也是检验社会救助安全网是否密实、是否牢靠的重要标志。

　　健全特困人员救助供养制度是坚持共享发展、保障和改善民生的应有之义，也是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的必然要求。特困人员是民生保障的重点，也与脱贫攻坚工作密切相关。进一步健全特困人员救助供养制度，对特困人员实施精准救助，将他们的基本生活“兜起来”，并在保障基本生活的基础上，为他们提供好照料服务，使他们与全体人民一道迈入小康社会。

**二、主要内容**

**（一）供养对象**

　　特困人员救助供养对象为具有本市户籍的“三类”人群（即城乡老年人、残疾人以及未满16周岁的未成年人）同时具备“三无”条件（即无劳动能力、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）的人员；对于符合孤儿认定条件的，则继续纳入孤儿保障。但是，上述人员有法律、法规、规章或文件规定不纳入特困人员救助供养范围情形的，则不予提供救助供养。

**（二）认定条件**

　　1.无劳动能力的认定

　　有以下情形之一的，认定为无劳动能力：

　　（1）60周岁以上的老年人；

　　（2）未满16周岁的未成年人；

　　（3）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；

　　（4）未满60周岁但长期患重特大疾病不适宜劳动的成年人；

　　（5）依据国家、广东省相关规定可以认定为无劳动能力的其他情形。

　　2.无生活来源的认定。

　　个人或家庭可支配收入低于本市最低生活保障标准的，认定为本办法所称的无生活来源。因罹患重病、丧失生活自理能力等情况导致长期医疗护理费用刚性支出超出个人或家庭经济承受能力的，可以视为无生活来源。

　　3.法定义务人无履行义务能力的认定

　　法定义务人符合下列情形之一的，认定为无履行义务能力：

　　（1）具备特困人员条件的；

　　（2）60周岁以上的最低生活保障对象或者重度残疾的最低生活保障对象；

　　（3）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不存在本办法第八条第二款规定情形的；

　　（4）法定义务人及其配偶是最低生活保障对象且无劳动能力的；

　　（5）法定义务人为服役人员或者在高中教育（含中等职业教育）、普通高等教育阶段的；

　　（6）依据国家、广东省相关规定可以认定为无履行义务能力的其他情形。

　　查找不到法定赡养、抚养、扶养义务人的，可以视为无法定义务人。

**（三）供养内容**

　　1.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。

　　2.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。

　　3.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，由救助供养经费予以支持。

　　4.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，分散供养的由街道办事处委托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。

　　5.住房救助

　　对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员，由住房建设部门纳入住房保障特殊群体范围，统一予以优先安排；符合发放公共租赁住房租金补贴有关规定的，及时按标准予以发放。

　　6.教育救助

　　对在义务教育阶段、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，由教育部门给予教育救助。

　　7.购买商业保险

　　各区民政部门可以结合本区实际，为特困人员购买意外伤害、医疗健康、失能护理等商业保险。

**（四）供养标准**

　　1.基本生活标准

　　基本生活供养金标准为本市当年最低生活保障标准的1.6倍。

　　2.照料标准

　　照料护理供养金标准由市民政部门会同市卫生计生部门按照本市上一年度日常生活照料、住院护理水平确定。依据特困人员生活自理能力分为全自理、半自理和全护理三档次分类保障。

　　全自理的，按照上述标准的20%予以保障；半自理的，按照上述标准的50%予以保障；全护理的，按照上述标准的100%予以保障。

　　3.提供疾病治疗

　　提供疾病治疗。全额资助参加本市社会医疗保险及重特大疾病补充医疗保险的个人缴费部分。全额救助经社会医疗保险、重特大疾病补充医疗保险及各类补充医疗保险、商业保险等报销后个人负担的合规医疗费用。

　　4.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，分散供养的由街道办事处委托居民委员会或者其亲属办理。殡葬基本服务费按照本市有关规定免除，其余必要的丧葬费用按照特困人员六个月基本生活供养标准从基本生活供养资金中核销。

　　5.住房救助。

　　对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员，由住房建设部门纳入住房保障特殊群体范围，在同等条件下予以优先安排；符合发放公共租赁住房租金补贴有关规定的，及时按标准予以发放。

　　6.教育救助。

　　对在义务教育阶段就学的特困人员，由教育部门给予教育救助；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，由教育部门根据实际情况给予适当教育救助。

**（五）供养方式及供养规范**

　　1.供养方式

　　（1）分散供养

　　经自理能力评估认定为具备生活自理能力的，鼓励和支持其在家分散供养。街道办事处应当建立分散供养对象联系、帮扶制度，定期探望分散供养对象，及时掌握其衣、食、住、医等方面的情况，帮助解决生活上的困难。

　　实行分散供养的，街道办事处可以委托特困人员亲友或居民委员会、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，确保其“平日有人照应、生病有人看护”。

　　各区可以探索推进家庭托养、寄养和社会助养等方式实施分散供养，有条件的区可以为分散供养的特困人员提供无偿或低偿的社区日间照料服务。

　　（2）集中供养

　　经自理能力评估认定完全或者部分丧失生活自理能力的，街道办事处应当按照便于管理的原则就近安排到相应的供养服务机构或养老服务机构，优先为其提供集中供养服务。未满16周岁的，有条件的区应当安置到儿童福利机构；患有重大精神疾病的，有条件的区应当安置到精神卫生福利机构。供养服务机构或养老服务机构不得拒绝提供供养服务。

　　2.供养规范

　　无论采用集中供养还是分散供养形式，街道办都应当与特困人员和受托方签订三方协议，明确各方权利义务。

　　各区民政局应指导街道办事处与受托方签订照料服务协议，将协议示范文本制定及签订情况作为指导、监督管理的内容及方式，通过加强对协议履行情况的监督，督促约定服务事项落实到位。

**（六）申请、受理及审批**

　　1.受理申请

　　（1）依申请提供救助

　　由本人向户籍所在地街道办事处提出书面申请并提交相关其身份、符合特困人员供养条件的证明材料。对于本人申请有困难的，可以委托居民委员会或者他人代为提出申请。

　　（2）政府主动发现受理机制

　　街道办事处应当及时了解掌握居民的生活情况，发现符合特困供养条件的人员，应当主动为其依法办理供养。当事人因无民事行为能力等原因无法自主申请的，街道办事处以及居民委员会应当主动帮助申请。此外，救助机构、学校、医院、儿童福利院、养老院、社区工作站等单位在开展工作过程中发现符合救助条件人员的，应当协助其提出申请。

　　2.调查核实

　　街道办事处在收到申请后，应当自接到申请之日起5个工作日内，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，对申请人提交的材料进行调查核实，提出初审意见，并在申请人所在社区公示3日后报区民政部门审批。

　　申请人以及有关单位、组织或者个人应当配合调查，如实提供有关情况。

　　3.审批决定

　　区民政部门应当自收到初审意见之日起5个工作日内予以审批。对符合条件的申请予以批准，发给《特困人员供养证》，并由街道办事处在申请人所在社区公布；对不符合条件的申请不予批准，并书面说明理由。

　　4.认定、审核、审批以及供养标准、资金使用等情况公示

　　特困供养人员的认定、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。

　　5.终止供养

　　经批准享受特困救助供养的人员，因情况发生变化不再符合救助供养条件的，应当按照原批准程序终止救助供养。

**（七）资金保障**

　　1.财政预算

　　各区（新区）政府每年应当按照上一年度特困人员救助标准、上一年度由区民政部门核定的本区特困人员数量等因素，核算本区当年度特困人员救助供养资金和供养服务机构运转费用的总金额，并依法列入财政预算。

　　2.鼓励慈善捐赠

　　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，参与特困人员救助供养工作。

　　3.资金管理

　　特困人员供养资金实行财政专账管理，专款专用。原则上按照国库集中支付制度有关规定，由银行作为代理金融机构，直接支付到救助对象在代理金融机构的账户。

**三、特困人员救助供养制度与相关政策的衔接**

　　（一）对于普惠性的政策，如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等，《实施办法》依据国务院文件和广东省文件的规定，明确符合规定条件的特困人员可以同时享受。

　　（二）对于非普惠性的救助政策，例如最低生活保障、困难残疾人生活补贴等，则不能叠加适用，不能同时享受。

　　（三）对于孤儿、残疾人等特殊救助对象，则根据国家和广东省有关规定并结合本市实际，作出特别的安排。对于未满16周岁的未成年人，符合孤儿认定条件的，纳入孤儿基本生活保障范围内，不认定为特困人员。对于符合特困认定条件的残疾人，当事人可以选择对其最有利的救助方式，即继续按照有关残疾人保障制度享受待遇，或者纳入特困人员供养，但不能叠加适用救助、重复享受救助待遇。另外，需要注意的是，由于我市已有较为完善的残疾人托养服务机制，纳入特困供养的残疾人，在照料护理方面仍然按原来制度执行。

**四、注意事项**

　　申请人应当注重诚信，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，由民政、财政、卫生计生、教育、住房建设及其他有关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，并依法追究相关人员责任。经批准享受特困救助供养的人员，因情况发生变化不再符合救助供养条件的，本人应当及时主动告知街道办，按原批准程序终止救助供养。