

西安市民政局文件 西安市财政局文件

市民发〔2024〕73号

西安市民政局 西安市财政局 关于印发《西安市特困人员救助供养 实施办法》的通知

各区县（开发区）民政部门、财政部门：

《西安市特困人员救助供养实施办法》于2024年8月23日经市司法局审查通过，现印发你们，请认真贯彻执行。



西安市特困人员救助供养实施办法

第一章 总 则

第一条 为进一步健全特困人员救助供养制度，切实保障特困人员的基本生活，根据《社会救助暂行办法》（中华人民共和国国务院令第 649 号）《民政部关于印发〈特困人员认定办法〉的通知》（民发〔2021〕43 号）、《陕西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》（陕政发〔2017〕17 号）等相关规定，结合我市实际，制定本办法。

第二条 特困人员认定工作应当遵循以下原则：

- （一）应救尽救，应养尽养；
- （二）属地管理，分级负责；
- （三）严格规范，高效便民；
- （四）公开、公平、公正。

第三条 特困人员供养服务机构是指为特困人员提供集中供养服务的机构，包括敬老院、社会福利院、社会福利中心、精神卫生社会福利机构、残疾人托养机构等公益性机构。供养服务机构应当依法办理法人登记。

第四条 民政部门是特困人员救助供养工作的主管部门，负责本行政区域内特困人员救助供养工作的政策修订和组织实施。

发改、教育、财政、住建、卫健、医保等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相关工作，实现社会救助信息互联互通、资源共享。

承接县（区）人民政府民政部门委托下放特困人员审核确认权限的镇人民政府（街道办事处），做好特困人员认定申请的受理、审核确认、信息数据录入等工作。村（居）民委员会协助镇人民政府（街道办事处）做好特困人员认定的政策宣传、主动发现、入户调查、邻里走访等相关工作。

第五条 鼓励群众团体、公益慈善等社会组织、社会工作服务机构、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。鼓励采取公办民营、民办公助等方式，支持供养服务机构建设。

第二章 认定条件

第六条 具有西安市户籍的老年人、残疾人以及未成年人，同时具备以下条件，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。

第七条 符合下列情形之一的，应当认定为本办法所称的无劳动能力：

（一）年满 60 周岁的老年人；

（二）未满 16 周岁的未成年人；

（三）残疾等级为一、二、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)省人民政府规定的其他情形。

第八条 收入低于本市规定的最低生活保障标准，且财产状况符合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。

前款所称收入主要包括工资性收入、经营净收入、财产净收入、转移净收入等应计入家庭收入的项目。中央确定的城乡居民基本养老保险基础养老金、基本医疗保险等社会保险和优待抚恤金、高龄津贴不计入在内。家庭收入、家庭财产认定方式可参照《西安市最低生活保障工作规程》进行认定。

第九条 法定义务人有下列情形之一的，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，且其财产符合当地最低生活保障边缘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，且其财产符合当地最低生活保障边缘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，且其财产符合当地最低生活保障边缘家庭财产状况规定的；

（六）省人民政府规定的其他情形。

第三章 申请及受理

第十条 由本人向户籍所在地镇人民政府(街道办事处)提出救助供养申请，也可以通过西安 e 救助微信公众号提出申请。填写特困人员救助供养申请书、家庭收入和家庭财产核查委托授权书及特困人员救助供养承诺书授权核查家庭经济状况的相关手续，并如实提供下列材料：

1.本人身份证、户口本的复印件，残疾人应提供《中华人民共和国残疾人证》；2.本人劳动能力及经济收入、生活来源等财产状况书面声明；3.本人赡养、抚养、扶养情况，以及赡养、抚养、扶养人基本情况书面声明。4.承诺以上所提供信息真实、完整的承诺书。

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。

镇（街）、村(社区)两级工作人员要及时掌握辖区内居民的生活情况，发现符合特困救助供养条件的人员，告知其救助供养政策；对申请能力不足的人员，主动帮助其提出申请。

第十一条 镇人民政府(街道办事处)对申请人或者其代理人提交资料不齐全的，一次性告知补齐资料；对资料齐全的，予以受理登记。

第四章 审核确认

第十二条 镇人民政府(街道办事处)组织工作人员(或委托第三方机构)在村(居)民委员会协助下入户调查，并通过邻里访问、信函索证、信息核查等方式，对申请人经济状况、实际生活状况以及赡养、抚养、扶养状况和提交材料的真实性进行调查核实。

第十三条 镇人民政府(街道办事处)在 100%入户调查后，对申请人情况群众反映较多、争议较大的组织民主评议，在村(居)民委员会的协助下，对申请人书面声明内容的真实性、完整性及调查核实结果的客观性进行评议。

第十四条 镇人民政府(街道办事处)应根据家庭申请材料、经济状况信息核对结果和入户调查情况等，对申请家庭是否给予特困人员救助供养提出初审意见，并及时在村(居)民委员会设置的社会救助固定公示栏进行为期 7 天的公示。

公示期满无异议的，镇人民政府（街道办事处）应当根据家庭经济状况、信息核对、入户调查、初审意见公示等情况，对申请家庭予以审核确认，镇(街)主要负责人签字背书。对公示有异议的，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，并重新公示和审核确认。

第十五条 不符合条件、不予同意的，镇人民政府（街道办事处）应当在作出决定 3 个工作日内，书面告知申请人或者其代理人并说明理由。

镇人民政府(街道办事处)应在 20 个工作日内完成审核确认工作，并报县（区）民政部门备案。县（区）民政部门应当按照不低于 30%的比例随机入户抽查核实。

第十六条 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，一般给予农村特困人员救助供养待遇。实施易地扶贫搬迁至城镇地区的，给予城市特困人员救助供养待遇。

第十七条 已经审核确认的特困人员基本信息在村(居)民委员会长期公示，并发放《特困人员救助供养证》，救助供养资金

从审核确认后次月起计发。

第五章 供养内容

第十八条 特困人员救助供养主要内容：

(一)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。对符合条件的给予照料，包括日常生活、住院期间的必要照料等服务。

(二)提供基本丧葬费用。特困人员死亡后的丧葬事宜，原则上集中供养的由供养服务机构办理，分散供养的由镇人民政府(街道办事处)委托村(居)民委员会或者其亲属办理。丧葬费用按特困人员去世当月基本生活费用标准1年计发，从特困人员救助供养经费中支出。

(三)其他各级社会救助管理部门根据职责范围，按照相关规定给予特困人员办理住房救助、医疗救助、教育资助等专项救助，可结合实际简化办理程序，缩短办理时限。

第六章 供养形式和供养标准

第十九条 对已取得特困人员救助供养待遇的对象，通过以下方式落实供养形式。特困人员救助供养形式分为分散供养和集中供养两种：

(一)特困人员可选择在家分散供养，在家分散供养的特困人员，由村(居)民委员会协助镇人民政府(街道办事处)确定照料服务人，由村(居)委会和照料服务人按照协议照料其生活，确保其“平时有人照应，生病有人看护”。

(二)特困人员也可选择在当地政府举办的供养服务机构集中供养。需要集中供养的特困人员，由县（区）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 周岁的特困人员安置到儿童福利机构；对患有精神病、传染病的特困人员，县（区）民政部门要安排到具备相应治疗护理条件的专业定点机构。完全或者部分丧失生活自理能力的，原则上实行集中供养。

第二十条 县（区）民政部门要根据特困人员的救助供养形式指导签定委托照料服务协议。集中供养协议由特困人员救助供养服务机构、镇人民政府(街道办事处)、村(居)民委员会、集中供养特困人员或其监护人签订；分散供养协议由镇人民政府(街道办事处)、村(居)民委员会、照料服务人、分散供养特困人员或其监护人签订，并报县（区）民政局备案。

第二十一条 特困人员救助供养标准由基本生活标准和照料护理标准两部分构成。

基本生活标准。应满足特困人员基本生活所需，可参照上年度当地居民人均消费支出、人均可支配收入或低保标准的一定比例确定，原则上不低于当地低保标准的 1.3 倍。

照料护理标准。按照差异化服务的原则，依据特困人员生活自理能力评估结果和服务需求分为全自理、半护理、全护理三个档次，每档按照当地最低工资标准的一定比例确定。其中，全自理特困人员每月按照当地最低工资标准 10%，半护理特困人员每月按照当地最低工资标准 20%，全护理特困人员每月按照当地最低工资标准 30%的标准执行(照料护理标准根据西安市及各县（区）最低工资标准变化同时进行调整)。

县(区)特困人员救助供养标准执行市级标准,也可由县(区)级人民政府根据当地居民生活必须费用确定,但其标准不得低于市级特困人员救助供养标准。

第七章 生活自理能力评估

第二十二条 县(区)民政部门应当在镇人民政府(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。

各县(区)可采用政府购买服务,委托符合条件的医疗卫生机构或第三方专业机构开展特困人员生活自理能力评估。

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。

以上 6 项都能自主完成的,可认定为具备生活自理能力(全自理);有 1~3 项不能自主完成的,可认定为部分丧失生活自理能力(半护理);有 4 项及以上不能自主完成的,可认定为完全丧失生活自理能力(全护理)。

鼓励有条件的县(区)参照《老年人能力评估规范》(GB/T42195—2022)对特困人员中的老年人生活自理能力进行

综合评估。

第八章 终止救助供养

第二十四条 特困人员有下列情形之一的，应当及时终止救助供养：

- 1.死亡或者被宣告死亡、被宣告失踪；
- 2.具备或者恢复劳动能力；
- 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办法第八条规定；
- 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；
- 6.自愿申请退出救助供养。

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。

第二十五条 终止救助供养按以下程序进行：

1.特困人员不再符合救助供养条件的，本人、照料服务人、村(居)民委员会或者供养服务机构应当及时告知镇人民政府(街道办事处)，由镇人民政府(街道办事处)调查核实并办理终止救助供养手续。

2.县（区）民政部门、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，应当及时调查核实并办理终止救助供养手续。

对拟终止救助供养的特困人员，镇人民政府(街道办事处)应

及时告知，并说明理由，在其所在村(社区)或者供养服务机构进行公示，公示期为 7 天。

公示期满无异议的，镇人民政府(街道办事处)应当作出终止决定并从下月起终止救助供养。对公示有异议的，镇人民政府(街道办事处)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。对决定终止救助供养的，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。

第九章 特困人员供养服务机构建设与管理

第二十六条 各县（区）政府要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，根据辖区特困人员的数量、分布、集中供养需求等，合理规划布局，科学设置规模，不断提高集中供养能力，强化托底保障功能。省级下达的养老、社会福利服务体系建设资金和各级彩票公益金要向供养服务机构倾斜。对于特困人员供养服务机构原地改造升级项目，不需要调整规划用途，不额外占用建设指标。

县（区）要加快供养服务机构建设改造，使机构生活用房、消防设备、无障碍设施、应急呼叫系统、安全监控系统等符合相关规范和技术标准，满足生活不能自理特困人员的照料护理需求，改善特困人员救助供养工作人员的工作条件。

第二十七条 特困人员供养服务机构应当建立健全财务、档案、环境卫生等制度，提升服务管理水平。

第二十八条 特困人员供养服务机构应当配置基本生活设施和必要的配套辅助设施，坚持基本供养服务与专业化、个性化服

务相结合，除日常生活照料外，针对特困人员特点提供心理疏导、康复护理、临终关怀等服务。尊重特困人员民族习惯，不得歧视、侮辱、虐待供养对象。

第二十九条 对具备条件的供养服务机构，支持其内设医疗机构并纳入基本医疗保险定点范围；对不具备条件的，支持其与周边医保定点医疗机构协议合作，通过巡诊义诊、转诊接诊优先等方式，为特困人员提供便捷医疗服务。

第三十条 供养机构服务人员根据供养对象人数和照料服务需求按一定比例配备，原则上不低于集中供养对象的 1:10，其中，服务失能、半失能对象的比例不低于 1:3。

第三十一条 市级公办福利机构供养的特困人员，基本生活费和照料护理费由市级财政负担；其他特困人员基本生活费和照料护理费，除中省资金外，市与区县财政按 5:5 比例负担，市与开发区财政按 6:4 比例负担。

第十章 资金管理

第三十二条 特困人员供养资金来源包括以下三方面：

(一)中、省补助资金。

(二)市、县（区）安排的预算资金。市、县（区）财政将特困人员救助供养资金与临时救助资金、医疗救助资金一并列入财政预算，统筹使用。

(三)社会捐赠。市、县（区）福彩公益金及无明确意向的社会捐赠资金可以安排一定数量用于特困人员救助供养和供养服务机构建设。

第三十三条 特困人员供养资金由县（区）统一发放：

（一）基本生活费。分散供养对象的基本生活费实行社会化发放，按月兑现；集中供养对象的基本生活费统一支付到供养服务机构账户。

（二）照料护理费。分散供养对象的照料护理费，经本人同意，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，并签订委托照料服务协议，按协议支付给受托方，同时加强对受托方提供服务的监督考核，确保服务落实到位。集中供养对象照料护理费按照特困人员生活自理能力类别、标准、人数拨付服务机构统筹使用。

第十一章 工作管理

第三十四条 对生活自理能力发生变化的，本人、照料服务人、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（区）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生活自理能力认定类别。

第三十五条 统筹做好特困人员救助供养制度与中央确定的城乡居民基本养老保险基础养老金、基本医疗保险、最低生活保障、孤儿基本生活保障和社会福利等制度的有效衔接。符合相关条件的特困人员，可同时享受中央确定的城乡居民基本养老保险基础养老金、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴等社会福利待遇。

纳入特困人员救助供养范围的，不再享受最低生活保障政策；

纳入孤儿或事实无人抚养儿童生活保障范围的，不再享受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。

对终止救助供养的特困人员，符合最低生活保障、最低生活保障边缘家庭和临时救助等其他社会救助条件的，应当按规定及时纳入或享受相应救助。

第三十六条 特困人员每年复核一次。符合条件的继续享受特困人员供养待遇；不符合条件的按终止程序予以取消。

第三十七条 县（区）民政部门、镇人民政府(街道办事处)、供养服务机构依据有关规定建立健全特困人员档案，实行特困人员“一人一档”制度，并根据特困人员的年龄、健康状况、生活自理能力等情况对其分类管理。

县（区）民政部门指导镇人民政府(街道办事处)建立定期探访制度，对分散供养特困人员至少每月上门巡访或电话询访，并做好相关记录，应当及时将特困人员救助供养情况、照料护理情况、定期探访情况等信息，如实录入西安市低收入人口动态监测信息平台，实现特困人员救助供养的信息化管理。

第三十八条 县（区）级以上人民政府应依法加强对特困人员救助供养工作的监督检查，将特困人员救助供养制度落实情况作为专项督查督办的重点内容，建立健全责任追究等相关制度。

第三十九条 市、县（区）两级民政、财政、审计、监察等部门应加强对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、套取等违纪违法行为。对因责任不落实造成严重后果的单位和个人，依纪依法追究 responsibility。

第四十条 市、县（区）两级民政部门要将特困人员救助供养的申请条件、审核确认程序、供养标准等情况向社会公布，发挥社会监督作用。对公众和媒体发现揭露的问题，要及时调查处理并公布结果。

第十二章 附 则

第四十一条 本办法自发布之日起施行，有效期 5 年。