

连政规发〔2024〕1号

市政府印发关于健全完善特困人员 救助供养制度实施方案的通知

各县、区人民政府，市各有关单位：

《关于健全完善特困人员救助供养制度实施方案》已经市十五届政府第39次常务会议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

连云港市人民政府

2024年1月8日

（此件公开发布）

关于健全完善特困人员救助供养制度实施方案

为贯彻落实《省政府关于完善特困人员救助供养制度的实施意见》（苏政规〔2023〕8号），根据《江苏省特困人员认定办法》（苏民规〔2022〕1号）和《关于改革完善社会救助制度的实施方案》（连委办发〔2021〕60号），现就我市健全完善特困人员救助供养制度制定如下实施方案。

一、工作要求

坚持以人民为中心的发展思想，落实兜底线、织密网、建机制要求，按照政府主导、属地管理、社会参与、政策衔接、保障适度、自愿供养的原则，健全完善政策制度，构建托底保障有力、统筹衔接有序、管理服务优质的特困人员救助供养工作体系，完善特困人员基本生活保障，提高照料服务质量，提升困难群众保障水平。

二、规范救助供养认定工作

（一）具有本市户籍老年人、残疾人和未成年人，同时具备无劳动能力，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，应当依法纳入特困人员救助供养范围。具体认定条件、认定程序和相关政策衔接等内容，按照《江苏省特困人员认定办法》（苏民规〔2022〕1号）有关规定执行。

(二) 完全丧失生活自理能力 1 年以上，持有中华人民共和国残疾人证或确无康复可能的重特大病患者可视作无劳动能力人员。

(三) 市级社会福利机构中特困人员认定工作由所在地县(区)民政部门组织实施。县(区)委托市级福利机构代养的特困人员，其教育、医疗、生活等费用由所在县(区)财政负责。

三、规范救助供养内容和标准

(一) 基本生活保障。通过现金或实物方式，为特困人员提供粮油、副食品、生活用燃料、水电、服装、被褥、零用钱及其他日常生活用品。特困人员基本生活保障标准按不低于低保标准的 1.3 倍确定。根据实际需要，供养服务机构原则上按照基本生活标准的 10% 对特困人员发放零用钱，无民事行为能力的供养对象零用钱可由供养机构代管。

(二) 照料护理服务。

1. 县(区)人民政府民政部门应当在特困人员申请审核确认后的次月，在乡镇(街道)、村(居)委会协助下，组织对特困人员生活自理能力进行评估，确定特困人员照料护理标准档次，并发放护理费用。特困人员生活自理能力评估和复核工作也可以委托有认定资格的第三方机构或组织实施。

2. 特困人员照料护理费用标准，区分为完全丧失生活自理能力、部分丧失自理能力、具备生活自理能力三档，按照到 2023 年底前不低于所在县(区)上年度最低工资标准的 15%、10%、0，

2024 年底前不低于 20%、10%、5%，2025 年底前不低于 30%、15%、5% 标准确定。特困人员中经认定需入住机构集中照护的精神病人或传染病人，其照料护理费用按所在县（区）上年度最低工资标准的 60%、30%、10% 确定。

3. 集中供养特困人员照料护理费用由供养服务机构统筹使用，可用于支付特困人员住院治疗的陪护费用和聘用护理服务人员的费用等。分散供养特困人员照料护理费用，可用于支付特困人员住院治疗的陪护费用，也可与照料护理服务与养老服务、残疾人服务和长期护理保险衔接，通过机构养老、居家上门、社区日间照料、残疾人托养、长期护理保险等，开展特困人员护理服务。

（三）医疗救助。财政全额资助特困人员参加城乡居民基本医疗保险、大病保险，确保其享有三重制度保障权益。按照保障基本、就近定点就医原则，合理安排就医。对经基本医疗保险、大病保险等支付后个人负担的、符合规定的门诊和住院的费用，按照 100% 比例给予医疗救助。符合规定的医疗费用按基本医疗保险、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。基层医疗卫生服务机构要为特困人员建立健康档案，开展健康管理服务。

（四）住房救助。由供养服务机构为集中供养特困人员提供符合居住条件的住房与设施。对符合当地住房保障条件的分散供养特困人员，城镇通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴等

方式给予保障。农村可通过入住机构集中供养或危房改造等方式给予保障，申请条件、保障标准按当地住房保障政策执行。按照危房改造政策仍不能改善的分散供养特困人员住房，由当地人民政府兜底解决其住房安全问题。

（五）教育救助。保障特困人员受教育的基本权利，对在学前教育、义务教育、高中教育（含中等职业教育）和普通高等教育阶段就学的特困人员，按规定采取减免相关费用、发放助学金或生活补助、安排助学贷款、勤工助学岗位等方式给予教育救助。儿童福利机构中经评估具备受教育能力的适龄儿童，在义务教育阶段应由所在县（区）教育部门依规统筹安排入学，保障其接受义务教育的权利。

（六）丧葬服务。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、照料服务人办理。丧葬费按照当地惠民殡葬和城乡居民基本养老保险丧葬补助政策有关规定执行后，仍有不足的，可从救助供养经费中支出，但最高不得超过当地当年特困人员4个月的基本生活标准。当事人亲属提出额外服务项目要求的，费用由其亲属自行承担。提供免费骨灰安放，鼓励节地生态安葬。

（七）提供关爱服务。积极培育社会组织，利用社区平台，广泛发动志愿者，发挥乡镇（街道）社工站作用，为特困人员提供精神关爱服务。对于集中供养特困人员，供养服务机构要注重

开展心理疏导、精神关爱等服务，促进其身心健康；对于分散供养特困人员，由乡镇（街道）、村（居）通过多种方式，提供上门关爱服务。优先为分散供养特困老年人家庭进行适老化改造。

四、规范救助供养形式

特困人员救助供养形式分为供养服务机构集中供养和在家分散供养，由特困人员自愿选择，原则上1年内不得随意变更。对完全或者部分丧失生活自理能力和无自有住房或住房条件较差无安全保障的特困人员，原则上安排集中供养。对有意愿入住供养服务机构的特困人员，要确保提供集中供养。

（一）集中供养服务。集中供养的特困人员，由县（区）民政部门统筹安排到供养服务机构供养。强化乡镇特困供养服务机构兜底线、保基本作用，满足集中供养需求。加强对完全丧失生活自理能力、部分丧失生活自理能力特困人员的服务，每个县（区）至少设立一所满足失能、半失能特困人员集中供养需要的护理型供养服务机构。未成年人应当安排到儿童福利机构；对患有精神疾病、传染病等疾病的特困人员，应当妥善安排其供养和医疗服务，必要时送往专业医疗机构治疗或托管。

（二）分散供养服务。分散供养的特困人员一般应具备生活自理能力。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，采取亲友照护、居家上门服务、社区日间照料等形式，为分散供养特困人员提供日常看护、生活照料、住院陪护等服务，要明确照

料服务人员，加强照料服务监管。

县（区）民政部门应当指导乡镇人民政府（街道办事处）与特困人员、供养服务机构或照料服务人员、村（居）民委员会签订救助供养服务协议，明确各方权利义务等，确保特困人员享有基本生活保障和照料服务，协议文本按省民政厅统一格式执行。特困人员的动产、房产等私人财产，农村集体经济股份收益权、宅基地使用权、土地承包经营权等权益，依据《中华人民共和国民法典》等相关法律法规及救助供养服务协议约定处理。

五、加强供养服务机构管理

特困人员供养服务机构可在县（区）域范围统筹，可以采取毗邻乡镇（街道）区域性设置，也可以向民办养老院等机构购买服务。

（一）规范机构管理。按照国家有关规定健全岗位职责、消防安全、食品卫生、财务管理、档案管理、院务公开、疫情防控等各项规章制度。供养经费专款专用，规范财务收支管理，合理制定服务标准和工作流程，实现制度化管理、规范化运行、标准化服务。强化兜底保障职责，优先接收完全丧失生活自理能力、部分丧失生活自理能力的特困人员。公办养老服务机构在满足特困人员集中供养需求的前提下，为社会老人提供有偿服务，服务收益可用于加强设施建设、提高护理人员收入、激励护理人员提升服务质量等合理开支。

（二）明确服务内容。供养服务机构按照救助供养协议，为

收住的特困人员提供生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务，提供整洁、有序的场院生活环境，丰富特困人员的日常生活和精神生活。供养服务机构可就近利用空闲土地和场所，因地制宜发展种植业、养殖业等，组织特困人员参加力所能及的生产劳动，对特困人员非公益性劳动给予相应的报酬。积极探索通过政府购买服务、慈善捐赠、志愿服务等方式，为特困人员提供服务和帮扶，满足多样化服务需求。

（三）提升服务质量。按照国家和省级明确的标准配备管理服务人员，为集中供养的特困人员建立健康档案，组织定期体检。在特困人员突发疾病、供养服务机构无法治疗时，应当立即送至定点医疗机构救治，并及时通知村（居）民委员会、监护人或者经常联系人。民政部门要对特困供养服务机构开展服务质量评估和机构等级评定。

（四）规范档案管理。特困档案是特困人员救助供养工作的真实记录，是民生档案的重要组成部分。乡镇人民政府（街道办事处）负责保管特困档案。特困档案工作遵循“一人一档”的原则，建立科学的档案管理制度，做到妥善保管、快速检索、方便查阅。应将特困人员救助供养的申请审批和供养服务工作中形成的具有保存价值的文字、图表、声像、电子等不同形式和载体的文件材料整理归档。保管期限从特困档案形成年度起，到退出或终止特困供养后满5年为止。

(五)强化公益属性。依据特困供养服务机构实际情况，因地制宜，分院施策，采取公建公营、公建民营、委托供养等方式实施特困供养服务，不搞“一刀切”。特困供养服务机构的社会公益属性和兜底保障责任不因运营方式改变而改变，不得因开展社会化养老服务降低集中供养条件和服务水平。

六、保障措施

(一)加强组织领导。各县（区）人民政府、各有关部门要高度重视特困人员救助供养工作。各级人民政府对本辖区特困人员救助供养工作负总责，切实加强组织领导，将特困人员救助供养工作纳入国民经济和社会发展规划，加强资金投入和工作条件保障，完善协调机制，强化监督检查，强化托底保障功能。各级民政部门要切实履行主管部门职责，发挥好统筹协调作用。发展改革部门要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。财政部门要做好相关资金保障工作。教育、住房城乡建设、人力资源社会保障、卫生健康、医疗保障等其他社会救助管理部门要依据职责分工，加强资源与信息共享，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

(二)强化资金保障。各级人民政府要将特困人员救助供养经费、政府设立的供养服务机构运转费用等列入财政预算。特困人员救助供养经费包含特困人员基本生活保障经费、照料护理服务经费、其他费用等。政府设立的供养服务机构运转费用包括工作人员工资福利、日常办公经费、设施设备购置维护、公共水电

气开支等费用。集中供养特困人员救助供养经费由财政直接拨付供养服务机构统筹使用。分散供养对象基本生活费按月直接发放到供养对象个人账户，不得统筹用于其他方面；照料护理费用按照救助供养服务协议支付给提供服务的机构、组织或照料服务人。

（三）严格管理监督。各地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。民政、财政等部门要加强对特困人员救助供养工作的绩效评价，依法对特困人员救助供养资金实施监督，严肃查处挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为。民政部门要及时向社会公布特困人员认定办法、供养标准、对象名单，接受社会监督。完善责任追究制度，对因责任不落实，造成严重后果或不良影响的，依纪依法严肃追究。

本方案自 2024 年 1 月 1 日起施行，有效期至 2028 年 12 月 31 日。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市纪委监委，市法院，市检察院，连云港警备区。

连云港市人民政府办公室

2024 年 1 月 8 日印发
