

鞍山市民政局  
鞍山市财政局  
鞍山市教育局  
鞍山市住房和城乡建设局  
鞍山市医疗保障局

文件

鞍民发〔2023〕11号

关于印发《鞍山市特困人员救助管理  
实施细则》的通知

各县（市）区民政局、财政局、教育局、住建局、医疗保障局，各开发区社会事业办及相关单位：

现将《鞍山市特困人员救助管理实施细则》印发给你们，请认真贯彻执行。



鞍山市民政局



鞍山市财政局



鞍山市教育局



鞍山市住房和城乡建设局



鞍山市医疗保障局

2023年9月13日

(此件公开发布)

# 鞍山市特困人员救助管理实施细则

## 第一章 总则

**第一条** 为做好特困人员救助工作，根据《社会救助暂行办法》（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）、《关于全面实施城乡特困人员救助供养制度的通知》（辽民发〔2017〕46号）、《鞍山市改革完善社会救助制度工作措施》（鞍委办发〔2022〕41号），制定本细则。

**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** 县级人民政府民政部门统筹做好本行政区域内特困人员认定及救助供养工作。县级人民政府民政部门负责特困人员认定的审核确认工作，乡镇人民政府（街道办事处）负责特困人员认定的受理、初审工作。村（居）民委员会协助做好相关工作。

## 第二章 认定条件

**第四条** 城乡老年人、残疾人以及未成年人，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。

**第五条** 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；年满16周岁未满18周岁仍在接受义务教育或者在普通高中、中等职业学校、普通高等院校就读的未成年人；
- （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）县级人民政府规定的其他情形。

**第六条** 收入低于当地最低生活保障标准，且财产符合当地特困人员财产状况规定的，应当认定为本细则所称的无生活来源。

收入包括工薪收入、经营净收入、财产性收入、转移性收入等各类收入。

（一）工薪收入。指通过各种途径得到的全部劳动报酬，包括受雇于单位或个人、从事各种自由职业、兼职和零星劳动得到的全部劳动报酬；

（二）经营净收入。指从事生产经营活动所获得全部收

入扣除经营费用、生产性固定资产折旧等生产成本和依法缴纳的税费之后的收入；

（三）财产性收入。指家庭成员所拥有的金融资产、住房等非金融资产和自然资源交由其他机构、单位或个人使用所获得的回报扣除相关费用之后的收入；

（四）转移性收入。指国家、单位、社会团体对居民及其家庭的转移支付和居民之间的收入转移。包括赡养费、抚（扶）养费、退（离）休金、基本养老金、失业保险金、职工供养直系亲属生活救济费、被征用农民养老保障待遇等经常性收入以及解除劳动关系补偿金、土地征用安置费、赔偿收入、继承所得、赠予所得、偶然所得等具有一次性特点的收入。

城市特困人员按申请当月前3个月的月平均收入计算收入，农村特困人员按申请当月前12个月的收入总和计算收入。

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。

特困人员财产状况认定标准参照《鞍山市最低生活保障、低收入家庭对象认定办法》第五章家庭财产核定相关规定执行。

**第七条** 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）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、未满 18 周岁的未成年人、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，且其财产符合当地低收入家庭财产状况规定的；

（四）无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且其财产符合当地低收入家庭财产状况规定的；

（五）县级人民政府规定的其他情形。

**第八条** 纳入特困人员救助供养范围的对象，不再适用最低生活保障政策；纳入特困人员救助供养范围的残疾人，不再适用困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴政策；同时符合特困人员救助供养条件和孤儿、事实无人抚养儿童认定条件的未成年人，选择申请纳入孤儿、事实无人抚养儿童基本生活保障范围的，不再认定为特困人员。

### 第三章 申请及受理

**第九条** 申请特困人员救助供养，应当由本人向户籍所在地乡镇人民政府（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，提供信息真实、完整的承诺书，残疾人应当提供残联部门发放的有效的残疾人证。

申请人及法定义务人应履行授权核查家庭经济状况的相关手续。

**第十条** 乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会应当及时了解掌握辖区内居民的生活情况，发现可能符合特困人员救助供养条件的，应当告知其救助供养政策，对因无民事行为能力或者限制民事行为能力等原因无法提出申请的，应当主动帮助其申请。

**第十一条** 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。

## 第四章 审核确认

**第十二条** 乡镇人民政府（街道办事处）应当自受理申请之日起 15 个工作日内，在村（居）民委员会协助下，通过入户调查、邻里访问、信函索证、信息核对等方式，对申请人的经济状况、实际生活状况以及赡养、抚养、扶养状况等进行调查核实，并提出审核意见。每组调查人员不少于 2 人。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。

**第十三条** 调查核实过程中，乡镇人民政府（街道办事处）可视情组织民主评议，在村（居）民委员会协助下，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。民主评议不应对被评议的特困供养申请人是否符合特困供养条件作出结论。

**第十四条** 乡镇人民政府（街道办事处）应当将初审意见及时在申请人所在村（社区）公示。公示期为 7 天。

公示期满无异议的，乡镇人民政府（街道办事处）应当将初审意见连同申请、调查核实、民主评议等相关材料报送县级人民政府民政部门。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，在 15 个工作日内提出初审意见，并重新公示。

**第十五条** 县级人民政府民政部门应当全面审核乡镇人民政府（街道办事处）上报的申请材料、调查材料和初审意见，根据初审意见和公示情况，按照不低于 30% 的比例随机抽查核实，并在 15 个工作日内作出确认意见。

**第十六条** 对符合救助供养条件的申请，县级人民政府民政部门应当及时予以确认，发放“特困人员救助供养证”，建立特困人员档案，录入特困人员信息管理系统。从确认之日起给予救助供养待遇，并通过乡镇人民政府（街道办事处）在申请人所在村（社区）公布。

**第十七条** 不符合条件、不予同意的，县级人民政府民政部门应当在作出决定 3 个工作日内，通过乡镇人民政府（街道办事处）书面告知申请人或者其代理人并说明理由。

**第十八条** 特困人员救助供养标准城乡不一致的地区，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，一般给予农村特困人员救助供养待遇。其他人员（包括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。

## **第五章 救助供养内容及标准**

**第十九条** 基本生活救助。特困人员基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需，原则上不低于当地低保标准的1.3倍。集中供养的特困人员由供养服务机构统一安排生活，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，并适当给予个人零用钱，用于购买生活用品和药品）。严禁使用特困人员基本生活费用于特困供养服务机构的护理员工资和运转费用。分散供养的特困人员基本生活费，通过银行、信用社等代理金融机构按月直接发放给特困人员个人账户或监护人账户。

**第二十条** 照料护理救助。特困人员照料护理标准分为全自理、半自理、全护理三档，照料护理费主要用于特困人员照料服务支出（包括雇佣护理人员、住院期间的必要照料等基本服务）。领取工伤保险生活护理费的不享受特困人员护理补贴。照料护理标准、方式及要求按照各地关爱照护协议相关规定执行。

分散供养的特困人员，全护理特困人员每月照料护理标准，按当地月最低工资标准的40%确定；半自理特困人员每月护理标准，按当地月最低工资标准的20%确定；全自理特

困人员每月照料护理标准，一般可按当地月最低工资标准的10%确定。集中供养的特困人员，全护理特困人员每月照料护理标准，按当地月最低工资标准的60%确定；半自理特困人员每月护理标准，按当地月最低工资标准的30%确定；全自理特困人员每月护理标准，按当地月最低工资标准的10%确定。照料护理特困人员照料护理标准随当地最低工资标准增长适时调整。

**第二十一条** 医疗救助。落实符合救助条件特困人员基本医疗保险、大病保险和医疗救助政策。资助参加城乡居民基本医疗保险、大病保险。经基层首诊转诊的特困人员在市域内定点医疗机构住院实行“先诊疗后付费”，全面免除其住院押金。合规医疗费用按照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，由困难群众救助供养资金予以兜底支持。

合规医疗费用是指符合基本医疗保险、大病保险、医疗救助等医疗保障制度诊疗所发生的支付范围内的医疗费用。可将重病、慢性病和罕见病患者根据县级以上定点医疗机构开具的处方在医疗机构（药店）自费购买的维持日常治疗必需的特定药品费用，视为合规医疗费用。

**第二十二条** 教育救助。对在籍在校学前教育、义务教育、高中阶段教育（含中等职业教育）阶段就学的特困人员，根据不同阶段教育需求，采取减免相关费用、发放儿童入园资助金、生活补助、助学金、送教上门、安排勤工助学岗位等方式，给予教育救助，保障救助对象基本学习、生活需求。

建立健全市、县两级教育、民政部门协同联动机制，开展教育救助对象信息共享与数据比对，实现精准救助。

在普通高等院校就读的特困人员，按照国家有关政策执行。

**第二十三条** 丧葬救助。特困人员死亡后，丧葬事宜办理，原则上集中供养的由供养服务机构办理，若其亲属主动申请办理的，可委托亲属办理；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办理。特困人员死亡后，须继续为其一次性发放6个月的救助供养金，交由集中供养对象所在的供养服务机构或分散供养对象所在的村（居）民委员会，统筹用于基本殡葬服务减免项目以外发生的必要费用支出。死亡人员亲属提出额外服务项目要求，所产生费用由亲属承担。分散供养特困人员的丧葬费用支出由乡镇人民政府（街道办事处）负责监管。

特困人员死亡后，由乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会或供养服务机构，对其个人遗产进行清点登记备案。承包的土地、山林、水面由村（居）民委员会收归集体。属于政府全额出资修建的房屋由村（居）民委员会收归集体；属于政府补助部分资金修建的房屋，继承人要求继承的，继承人需向乡镇人民政府（街道办事处）返还政府补助的修建资金后，方能实施继承。其他财产的处置根据有无扶养协议、有无继承人、特困人员照护质量评定等具体情况处置，所得收益专户用于特困供养公益事业，不得它用。

**第二十四条** 住房救助。对符合条件的分散供养特困人

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，优先给予住房救助。乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会要及时为符合条件的特困供养人员修缮、改造或重建住房。

**第二十五条** 取暖救助。按照《关于全面实施困难群众冬季取暖救助的意见》（鞍民发〔2023〕5号）规定给予分散供养特困人员取暖救助待遇。

## **第六章 生活自理能力评估**

**第二十六条** 县级人民政府民政部门应组成自理能力评估小组，在乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会、护理机构的协助下，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档次。有条件的地区可委托第三方机构开展特困人员生活自理能力评估。

**第二十七条** 特困人员生活自理能力状况，一般依据6项指标综合评估：自主吃饭、自主穿衣、自主上下床、自主如厕、室内自主行走、自主洗澡。

**第二十八条** 根据本细则第二十七条规定内容，6项指标全部达到的，可以视为具备生活自理能力，护理等级为全自理；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，护理等级为半自理；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，

护理等级为全护理。

**第二十九条** 能力评估原则上每年进行一次。特困人员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调整特困人员生活自理能力认定类别。

## 第七章 供养管理

**第三十条** 特困人员救助供养按照本人自愿的原则分为分散供养和在当地的供养服务机构集中供养。对有集中供养意愿的特困人员，按照便于管理的原则，就近安排到供养服务机构，并由供养服务机构与入住特困人员签订供养、照护协议，确保有集中供养意愿的特困人员集中供养率达到 100%。部分丧失、完全丧失生活自理能力的，原则上到公办养老机构集中供养。具备生活自理能力的，鼓励其分散供养。分散供养的特困人员，可由乡镇人民政府（街道办事处）委托其亲友、社工、村（居）民委员会、社会组织、专业服务机构等提供日常看护、生活照料、住院陪护等服务，并签订关爱照料服务协议，督促协议内容落实。照料人（组织）因故不能履行协议的或经评估、监督没有完全履行协议的，乡镇人民政府（街道办事处）要及时调整更换，确保照料人（组织）不缺失。有条件的地区，可利用城乡社区养老服务设施

为分散供养的特困人员提供社区日间照料或居家养老服务。

对患有精神病、传染病的特困人员，县级人民政府民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）应积极采取措施为其提供供养服务和医疗保障，必要时送专业机构集中供养或医疗救治。

**第三十一条** 县级人民政府要合理设置供养服务机构，保障特困人员集中供养需求。供养服务机构要依法进行法人登记，建立健全供养服务机构内部管理、安全管理和服务管理等制度，完善设施设备，配齐工作人员，为集中供养特困人员提供日常生活照料、送医治疗等基本救助供养服务。供养服务机构应根据服务对象人数和照料护理需求，按比例配备护理员，护理员与介助、介护对象的配备比例应按照国家有关标准确定。有条件的供养服务机构经卫生健康部门批准可以设立医务室或者护理站，也可按相关规定申请开办医院等医疗机构，提高医疗服务能力。

## **第八章 终止救助供养**

**第三十二条** 特困人员有下列情形之一的，应当及时终止救助供养：

- （一）死亡或者被宣告死亡、被宣告失踪；
- （二）具备或者恢复劳动能力；
- （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有关规定；

（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；

（六）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、普通高等院校（大专、本科）就读的，可继续享有救助供养待遇至学业结束。

**第三十三条** 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乡镇人民政府（街道办事处），由乡镇人民政府（街道办事处）调查核实并报县级人民政府民政部门核准。县级人民政府民政部门、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。

**第三十四条** 对拟终止救助供养的特困人员，县级人民政府民政部门应当通过乡镇人民政府（街道办事处），在其所在村（社区）或者供养服务机构公示。公示期为 7 天。公示期满无异议的，县级人民政府民政部门应当作出终止决定并从下月起终止救助供养，收回“特困人员救助供养证”。对公示有异议的，县级人民政府民政部门应当组织调查核实，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，应当通过乡镇人民政府（街道办事处）将终止理由书面告知当事人、村（居）民委员会。

**第三十五条** 对终止救助供养的原特困人员，符合最低

生活保障、临时救助等其他社会救助条件的，应当按规定及时纳入相应救助范围。

## **第九章 监督管理**

**第三十六条** 建立健全特困人员档案。县级人民政府民政部门 and 乡镇人民政府（街道办事处）应当建立特困人员纸质档案和电子档案，并保存审批环节中涉及的所有材料、特困人员电子名册和供养资金发放情况统计表等，做到专人管理、“一人一档”，保证档案内容的完整和准确。

**第三十七条** 县级人民政府民政部门通过乡镇人民政府（街道办事处）对已享受救助供养的特困人员，家庭经济状况变化不大的，每年进行一次动态信息核对；对收入来源不固定的每半年核对一次。

**第三十八条** 各级民政、财政部门应会同有关部门加强对特困人员救助供养资金使用情况的监督检查，发现问题及时纠正，并向当地政府和上级有关部门报告。

**第三十九条** 特困人员救助供养资金，必须根据资金使用性质严格把关，任何单位或个人违反规定，截留、挤占、挪用、私分救助资金、物资的，由有关部门责令追回；有违法所得的，没收违法所得；直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

**第四十条** 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，并依法追究其法律责任。

**第四十一条** 申请人及其法定义务人拒不配合有关部门依法进行家庭经济状况核对或动态管理的，不予受理申请或停止其特困供养待遇。

## 第十章 附则

**第四十二条** 有条件的地区可将审核确认权限下放至乡镇人民政府（街道办事处），县级人民政府民政部门加强监督指导。

**第四十三条** 本细则自公布之日起施行。原政策规定与本细则不一致的，以本细则为准。