

东莞市人民政府办公室文件

东府办〔2024〕14号

东莞市人民政府办公室关于印发《东莞市特困人员救助供养实施办法》的通知

各镇人民政府（街道办事处），市府直属各单位：

《东莞市特困人员救助供养办法》业经市人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

东莞市人民政府办公室

2024年5月8日

东莞市特困人员救助供养实施办法

第一章 总则

第一条 为切实保障特困人员合法权益，完善社会救助制度，根据《社会救助暂行办法》《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于改革完善社会救助制度的意见〉的通知》《民政部关于印发〈特困人员认定办法〉的通知》《广东省特困人员救助供养工作规定》等有关法律、法规和文件精神，结合实际，制定本实施办法。

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 市人民政府将特困人员救助供养工作纳入国民经济和社会发展规划，建立健全特困人员救助供养政策措施，并将特困人员救助供养工作情况纳入对各镇人民政府（街道办事处、园区管委会）、市人民政府有关部门的绩效评价内容。

市人民政府民政部门负责组织实施特困人员救助供养工作，保障特困人员基本生活。

教育、财政、人力资源社会保障、住房城乡建设、农业农

村、卫生健康、应急管理、医疗保障、市场监管等部门按照各自职责，做好特困人员救助供养工作。

镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当提供特困人员救助供养政策咨询服务，及时了解辖区内居民的生活情况，发现符合特困人员救助供养条件的应当主动告知救助供养政策，并在市民政部门的指导下负责特困人员救助供养的申请受理、调查核实、审核确认等具体工作。

村民委员会、居民委员会协助做好特困人员救助供养的相关工作。

公办福利机构、救助管理机构应当协助做好本机构内符合条件的对象申请工作。

第四条 市、镇两级人民政府应当将特困人员救助供养所需资金列入本级财政预算，将本级政府设立的供养服务机构运转费用列入本级财政预算。

市、镇两级人民政府应当完善特困人员救助供养资金发放机制，确保资金及时足额发放到位。

第五条 有集体经济收入的村、社区，可以从集体经济收入中安排资金，用于补助和改善村、社区特困人员的生活。

鼓励自然人、法人和其他组织为特困人员救助供养事业捐赠资金、住房、物资，为特困人员提供生活照料等志愿服务。

鼓励机关、企业事业单位、社会组织把供养服务机构作为精神文明建设窗口和青少年尊老助残教育基地。

第二章 认定条件

第六条 本市户籍无劳动能力、无生活来源且无法定赡养、抚养、扶养义务人，或者其法定义务人无履行义务能力的老年人、残疾人、未成年人，应当依法纳入特困人员救助供养范围。

特困人员年满 18 周岁仍在接受义务教育或者在高中教育（含中等职业教育）、普通高等教育（含高等职业教育、大专）阶段就学的，可以继续享受特困人员救助供养待遇。

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。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。

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）60 周岁以上的老年人；
- （二）未满 16 周岁的未成年人；
- （三）残疾等级为一、二级的重度残疾人，三级的智力、精神残疾人。

第八条 收入低于本市最低生活保障标准，且财产符合本市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。

前款所称收入包括工资性收入、经营性收入、财产净收入、转移净收入等各类收入。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。

第九条 家庭财产是指家庭拥有的全部动产和不动产，及其他应当计入家庭财产的项目，范围参照本市最低生活保障规定执行。特困人员财产状况认定标准应当同时符合下列条件：

（一）核对发生时，家庭成员名下金融资产的人均金额（市值）不超过本市 24 个月特困人员基本生活供养标准；

（二）名下的居住用途不动产（含住宅、公寓）总计不超过 1 套（栋），且名下无非居住用途不动产〔含商铺、车库（位）、办公用房等〕；

（三）名下均无机动车辆（残疾人代步车、燃油摩托车、电瓶车除外）；

（四）名下无商事登记信息，申请家庭成员名下查询到商事登记信息，属于无雇员的夫妻小作坊、小卖部（专营高档烟酒和奢侈品的除外），可以申请复核，经工作人员调查核实后，视为无商事登记。

家庭已拥有 1 套（栋）居住用途不动产，还拥有泥砖房或父辈以上留下祖屋但申请家庭成员不作居住用途的，不认定为超过住房标准。

第十条 法定义务人符合下列情形之一的，应当认定为本办

法所称的无履行义务能力：

（一）全日制在校学生；

（二）特困人员；

（三）最低生活保障对象；

（四）最低生活保障边缘家庭；

（五）70周岁以上的老年人，本人收入低于本市上年人均可支配收入，且其财产符合本市最低生活保障边缘家庭财产状况规定的；

（六）残疾等级为一、二级的重度残疾人，三级的智力、精神残疾人，本人收入低于本市上年人均可支配收入，且其财产符合本市最低生活保障边缘家庭财产状况规定的；

（七）无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且其财产符合本市最低生活保障边缘家庭财产状况规定的。

第三章 申请及受理

第十一条 申请特困人员救助供养，应当由本人或者其监护人向户籍所在地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）提出。本人或者监护人申请有困难的，可以委托村（居）民委员会或者他人代为提出。向户籍所在地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）提出有困难的，可以在本市任一镇人民政府（街道办事处、园区管委会）社会救助窗口提交申请材料。接收申

请材料的社会救助窗口应当在收齐申请材料后，及时转送申请人户籍所在地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）办理。

申请特困人员救助供养，申请人应当提供有效身份证明，如实申报劳动能力、生活来源、财产状况和赡养、抚养、扶养状况（残疾人应当提供中华人民共和国残疾人证），并委托受理申请的镇人民政府（街道办事处、园区管委会）代为查询核对家庭经济状况。

第十二条 市社会福利机构集中供养的孤儿年满十八周岁后无法进行社会安置的，机构应当主动帮助其向户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）提出申请，提供对象户口页、身份证、入机构原始材料复印件、接收弃婴（打拐解救儿童）入院材料、残疾证明、诊断证明等并加盖机构公章，提出意见。

市救助管理机构应当主动帮助本机构长期滞留流浪乞讨落户安置人员向户籍所在地乡镇人民政府（街道办事处）提出申请，提供对象户口页、身份证、落户安置人员原始进站材料等并加盖机构公章，提出意见。

第十三条 镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当自收到特困人员救助供养申请之日起2个工作日内，开展家庭经济状况查询核对。符合认定标准的，镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当在2个工作日内出具受理通知书；不符合认定标准的，应当在2个工作日内出具不予受理通知书和核对报告。

市社会福利机构集中供养的年满十八周岁且无法社会安置的孤儿、市救助管理机构长期滞留流浪乞讨落户安置人员可不进行家庭经济状况查询核对。

申请人对不予受理通知书和核对报告有异议的，镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当自申请人提出异议之日起2个工作日内重新开展家庭经济状况查询核对，出具特困人员家庭经济状况复核报告。对同一家庭，30日内不重复出具复核报告。对同一家庭多次出具报告的，以最近一次报告为准。

第四章 审核确认

第十四条 镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当自受理申请之日起10个工作日内，在村（居）民委员会协助下，组织工作人员入户调查核实申请人的经济状况、实际生活状况以及赡养、抚养、扶养状况，提出初审意见。调查核实过程中，镇人民政府（街道办事处、园区管委会）可以根据需要组织民主评议，在村（居）民委员会协助下，对申请材料的真实性、完整性及调查核实结果的客观性进行评议。

镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当将初审意见在申请人所在村、社区公示7日。

公示期间有异议且能提供有效证明材料的，镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当在公示结束之日起10个工作日内

重新组织调查或组织民主评议，并提出初审意见。民主评议参照本市最低生活保障办法相关规定执行。

申请人户籍所在地与居住地不在同一镇（街道、园区）的，受理申请的镇人民政府（街道办事处、园区管委会）可以委托申请人居住地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）进行入户调查核实。受委托的镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当自收到委托之日起 10 个工作日内完成调查核实，并将调查核实材料送交委托的镇人民政府（街道办事处、园区管委会）。

入户调查人员应当不少于 2 人。有关单位或者个人应当配合调查，如实提供有关情况。发生重大突发事件时，入户调查核实程序可以采取电话、视频等非接触方式进行。

第十五条 对于市社会福利机构和市救助管理机构帮助有关对象提出申请材料准确、齐全的，户籍所在地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应予以受理，自受理申请之日起 10 个工作日内，对申报的材料进行审核，并提出初审意见。对于上报材料填写有误、缺少相关要件等情形的退回，待其完善后再行上报。

市社会福利机构集中供养的年满十八周岁且无法社会安置的孤儿、市救助管理机构长期滞留流浪乞讨落户安置人员可不进行入户调查核实。

第十六条 初审意见公示期满无异议的，由镇人民政府（街道办事处、园区管委会）于公示结束后 3 个工作日内提出确认

意见。符合条件的，予以确认，建立救助供养档案，发给《特困人员救助供养证》，从确认之日下月起给予救助供养待遇，并在申请人所在村、社区公布；不符合条件的，不予确认，在3个工作日内书面告知申请人或者其代理人，并说明理由。

第十七条 特困人员救助供养工作有下列情形之一的，民政部门应当调查核实：

（一）负责受理、初审、审核确认的工作人员的近亲属提出申请；

（二）村（居）民委员会成员的近亲属提出申请的；

（三）有相关举报且能够提供有效证明材料的；

（四）其他需要调查核实的情形。

第十八条 镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当至少每半年进行一次经济状况信息化核对及一次入户调查。市社会福利机构集中供养的年满十八周岁且无法社会安置的孤儿、市救助管理机构长期滞留流浪乞讨落户安置人员纳入特困供养范围后无需每年再进行家庭经济状况信息化核对和入户调查。

第五章 生活自理能力评估及照料护理

第十九条 镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当建立特困人员自理能力评估工作机制，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。

第二十条 镇人民政府（街道办事处、园区管委会）民政部门应当组建包括民政部门负责人、社会救助经办人员、村（居）民委员会、医疗卫生机构专业人员在内的评估小组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；也可委托第三方机构对特困人员生活自理能力评估进行基础评估，为镇人民政府（街道办事处、园区管委会）民政部门提供评估参考。委托第三方机构开展特困人员生活自理能力评估的，不得再由该机构同时承接特困人员照料护理服务。

市福利机构、市救助管理机构可依托内设的医护团队开展特困人员生活自理能力评估工作。

特困人员生活自理能力评估工作应当在确认特困人员救助供养之日起 15 个工作日内完成，并按照“一人一册”的要求落实档案管理。

第二十一条 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。

第二十二条 根据本办法第二十一条规定内容,特困人员生活自理状况6项指标全部达到的,可以视为具备生活自理能力;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;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。鼓励镇人民政府(街道办事处、园区管委会)探索特困人员生活自理能力评估与老年人照护需求综合评估相结合的衔接机制。

第二十三条 特困人员或者其监护人对评估结果有异议的,应当自收到评估结果之日起7日内向镇人民政府(街道办事处、园区管委会)提出,镇人民政府(街道办事处、园区管委会)应当自接到异议之日起10个工作日内组织复核评估。

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及时报告镇人民政府(街道办事处、园区管委会),镇人民政府(街道办事处、园区管委会)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。

第二十四条 镇人民政府(街道办事处、园区管委会)应当将特困人员名单、拟享受护理档次及标准等情况在户籍所在地村、社区公示7天,公示期满无异议的,从次月起落实特困人员护理服务。公示有异议的,镇人民政府(街道办事处、园区管委

会)应当在10个工作日内完成复核评估工作。

特困人员生活自理能力评估工作原则上每年开展一次。对已完成首次评估的,无需再参加当年年度评估。

第二十五条 镇人民政府(街道办事处、园区管委会)应当依托供养服务机构、公办医疗卫生机构、第三方专业服务机构,或委托特困人员亲友、村(居)委干部、邻里等为辖区特困供养人员提供照料护理服务。

第二十六条 特困人员照料护理服务内容包括日常看护、生活照料、住院期间的陪护,具体可参照《广东省分散供养特困人员照料护理服务工作指引》执行。

第六章 终止救助供养

第二十七条 特困人员有下列情形之一的,应当及时终止救助供养并予以公示:

- (一)死亡或者被宣告死亡、被宣告失踪的;
- (二)具备或者恢复劳动能力的;
- (三)依法被判处刑罚,且在监狱服刑;
- (四)家庭经济状况不再符合特困人员认定条件的;
- (五)法定义务人恢复履行义务能力,或者新增具有履行义务能力的法定义务人的;
- (六)自愿申请退出救助供养的;

(七) 法律法规规定应当终止的其他情形。

第二十八条 特困人员有本办法第二十七条规定情形之一的，本人或者其监护人、照料服务人、村（居）民委员会、供养服务机构应当及时告知镇人民政府（街道办事处、园区管委会），由镇人民政府（街道办事处、园区管委会）调查核实后，及时终止救助供养并予以公示。

镇人民政府（街道办事处、园区管委会）发现特困人员不再符合救助供养条件的，应当按照程序及时办理终止救助供养手续，并收回《特困人员救助供养证》。

镇人民政府（街道办事处、园区管委会）决定终止特困人员救助供养前，应当在其所在村、社区或者供养服务机构公示7天。公示期满无异议的，作出终止救助供养的决定，并从次月起终止救助供养（特困人员死亡的从死亡之日起下月终止救助供养）；公示期间有异议的，应当组织调查核实，在10个工作日内作出是否终止救助供养的决定，并重新公示。对决定终止救助供养的，应当将终止理由书面告知当事人、村（居）民委员会。

第二十九条 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。

第七章 救助供养

第三十条 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。

（一）基本生活标准。本市特困人员基本生活标准按照本市最低生活保障标准的 1.6 倍确定。

（二）照料护理标准。本市特困人员护理标准按照本市最低工资标准的一定比例，对应其生活自理能力类别，分全自理、半失能和失能三挡标准确定。具体标准为：全自理的特困人员月人均护理标准按照不低于本市最低工资标准的 2% 确定；半失能的特困供养人员月人均护理标准按照不低于本市最低工资标准的 30% 确定；失能的特困供养人员月人均护理标准按照不低于本市最低工资标准的 60% 确定。

省人民政府对省特困人员救助供养标准有调整的，市人民政府对本市特困人员救助供养标准作相应调整并及时向社会公布。

第三十一条 特困人员救助供养金在审核确认之日起次月发放，所需资金实行分级负责制，由市、镇街（园区）财政按照 3:7 比例分担，据实列支，专款专用。对集中供养的资金划入供养服务机构专户，分散供养的通过银行按月划入特困人员个人账户。市福利机构和市救助管理机构的特困人员所需资金由市级财政全额负担。

特困供养人员享受特困人员护理补贴时，不得重复享受经

济困难的高龄、失能等老年人养老护理补贴，特殊困难残疾人护理、康复、服务等护理补贴，以及居家养老服务，可按照自愿、就高的原则选其中一项。

特困人员护理经费原则上不以现金方式直接发放到特困对象个人或银行账户。照料护理协议签订后，特困人员护理补助资金通过银行划拨到护理服务提供方（人）。实际产生护理费用超过特困供养人员护理标准经费，以及特困人员生活自理能力评估和项目实施情况评估所需费用，由属地镇人民政府（街道办事处、园区管委会）列入本级财政预算。市福利机构和市救助管理机构开展特困供养人员生活自理能力评估产生的费用由本机构列入市级财政预算。

镇人民政府（街道办事处、园区管委会）要积极鼓励和引导社会力量提供捐赠和资助、多渠道筹集救助资金。

第三十二条 特困人员救助供养分为集中供养和分散供养两种形式，特困人员可以自主选择。

（一）集中供养的，由镇人民政府（街道办事处、园区管委会）与特困人员或者其监护人、所在地供养服务机构签订供养服务协议，明确相关责任和义务。

（二）分散供养的，经本人或者其监护人同意，由照料服务人提供日常看护、生活照料、住院陪护等服务。镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当与特困人员或者其监护人、照料服务人签订委托照料服务协议，约定各自的权利和义务。

鼓励村、社区创造条件，为分散供养特困人员提供社区日间照料服务。

第三十三条 特困人员救助供养主要包括以下内容：

（一）提供基本生活条件。包括特困人员粮油、副食品、生活用燃料、服装、被褥等日常生活用品和零用钱供给等。保障形式可以是物资或者现金。

（二）提供基本照料。根据特困人员的生活自理能力，给予必要的照料，包括日常探访、生活照料、住院陪护等基本服务。

（三）资助参加基本养老保险。特困人员参加城乡居民基本养老保险的，按照规定标准为其代缴基本养老保险费。

（四）提供疾病治疗费用保障。特困人员参加基本医疗保险的，对其个人缴费部分按照本市医疗救助相关规定执行。

（五）办理丧葬事宜。特困人员死亡的，按照有关规定免除丧葬基本服务费，其余必要丧葬费用按照特困人员6个月基本生活供养标准从基本生活供养资金中核销。属于集中供养的，由供养服务机构办理丧葬事宜；属于分散供养的，由镇人民政府（街道办事处、园区管委会）委托村（居）民委员会或者其亲属办理丧葬事宜。

（六）提供住房救助。对住房困难的分散供养特困人员，按照规定优先给予住房救助。

（七）提供教育救助。对在学前教育、义务教育、高中教

育（含中等职业教育）、普通高等教育（含高等职业教育、大专）阶段就学的特困人员，按照规定给予教育救助。

第三十四条 特困人员医疗救助应当与基本医疗保险、大病保险、补充医疗保险等制度相衔接。鼓励镇人民政府（街道办事处、园区管委会）探索为特困人员购买商业保险。

特困人员在省内定点医疗机构就诊，免交普通挂号费，免交住院押金，实行一个窗口一次性费用结算。

基层医疗机构通过家庭医生签约服务等形式，定期安排医务人员到供养服务机构、特困人员家中巡诊，每年为特困人员安排一次免费体检。

第三十五条 镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当创造条件，为有需要的特困人员提供心理疏导、能力提升、社会融入等社会工作服务。

鼓励特困人员参加有益身心健康和力所能及的劳动，活动组织单位应当给予适当的报酬或者奖励。

第八章 监督管理

第三十六条 市人民政府及其有关部门应当加强对特困人员救助供养工作的监督检查，督促镇人民政府（街道办事处、园区管委会）及有关部门落实特困人员救助供养工作职责。

市民政部门应当加强对供养服务机构的监督检查，按照规

定对供养服务机构开展现场检查和日常监管，发现有违反本办法规定的行为，及时依法处理；应当由其他部门查处的，及时移送有关部门处理。

第三十七条 镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当根据经济社会发展和特困人员救助供养工作需要，规划和建设供养服务机构，探索区域性供养服务机构资源整合。

第三十八条 供养服务机构应当依法办理法人登记。政府举办的供养服务机构具备条件的，按照事业单位设立的权限、程序进行登记和管理。

供养服务机构应当根据服务对象人数和照料护理需求，按照不低于国家、省的标准配备工作人员，开发设置社会工作岗位，合理配备社会工作者。

供养服务机构应当落实安全生产主体责任，建立健全并落实管理制度、工作规范和服务标准，不得歧视、侮辱、虐待、遗弃特困人员。

第三十九条 政府举办的供养服务机构应当优先接纳生活不能自理和有住房困难的特困人员。

政府举办的供养服务机构确实无法满足特困人员集中供养需求的，镇人民政府（街道办事处、园区管委会）可以委托本市民办供养服务机构集中供养，按照实际供养特困人员数量支付相应的供养费用，并建立定期巡查探访制度，加强对委托供养服务机构的监督巡查。

第四十条 镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应当在市民政部门指导下，建立定期巡查探访制度，及时了解分散供养特困人员实际生活状况和委托照料服务落实情况，指导、督促照料服务人履行委托照料服务协议，协调解决分散供养工作中存在的问题。原则上，每年应当委托第三方有资质的社会组织或专业评估机构对特困人员护理服务项目进行评估和监督。

第四十一条 照料服务人应当按照照料服务协议为特困人员提供日常看护、生活照料、住院陪护等服务，不得歧视、侮辱、虐待、遗弃特困人员，不得敲诈、勒索、侵吞特困人员财物。

第四十二条 市民政部门、镇人民政府（街道办事处、园区管委会）应畅通投诉举报渠道，受理并及时处理有关特困人员救助供养工作的投诉和举报，并将处理结果告知投诉人或者举报人。

第九章 法律责任

第四十三条 有以下情形之一的，按照《广东省特困人员救助供养工作规定》进行处理：

（一）行政机关、社会救助经办机构及其工作人员在工作

中有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的；

（二）采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取特困人员救助供养资金、物资或者服务的；

（三）供养服务机构未按照规定配备人员，或者未按照国家有关标准和规定提供服务，或者歧视、侮辱、虐待、遗弃特困人员，或者存在其他侵犯特困人员合法权益行为的；

（四）照料服务人违反本办法第四十一条规定的。

第十章 附则

第四十四条 本办法实施后，如因国家和省有关政策调整出现冲突，按国家和省的政策执行。

第四十五条 本办法自 2024 年 7 月 1 日起实施，有效期至 2029 年 6 月 30 日，由市民政局负责解释。2019 年 7 月 3 日东莞市民政局印发的《东莞市特困供养人员护理工作实施方案》同时废止。

公开方式：主动公开

抄送：市委直属各单位，市人大办，市政协办，市纪委监委，市中级人民法院，市检察院，省属有关单位。

东莞市人民政府办公室

2024年5月8日印发

市政府规范性文件编号：东府规 2024004 号