

长沙市人民政府办公厅文件

长政办发〔2023〕2号

长沙市人民政府办公厅 关于印发《长沙市特困人员救助供养办法》的 通知

湖南湘江新区管委会，各区县（市）人民政府，市直机关各单位：

《长沙市特困人员救助供养办法》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真遵照执行。



（此件主动公开）

长沙市特困人员救助供养办法

第一章 总 则

第一条 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)、《湖南省民政厅关于印发〈湖南省特困人员认定办法〉的通知》(湘民发〔2021〕35 号)等相关规定,结合我市实际,制定本办法。

第二条 特困人员救助供养(以下简称特困供养)工作应遵循以下原则:

- (一) 属地管理,分级负责。
- (二) 托底供养,适度保障。
- (三) 严格规范,高效便民。
- (四) 公开透明,公平公正。

第三条 市、县级人民政府应当加强对特困供养工作的领导,将供养服务机构建设纳入经济社会发展总体规划。

市、县级民政部门统筹做好本辖区特困供养工作;财政部门要做好特困供养资金保障工作;发展改革部门要将特困供养纳入相关专项规划,支持供养服务机构设施建设;教育、公安、司法、人力资源社会保障、住房城乡建设、水利、农业农村、卫生健康、统计、医疗保障、残联等有关部门(单位)在各自职责范围内做

好特困供养相关工作，实现特困供养信息互联互通、资源共享，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

县级民政部门负责信息核对、审核确认、自理能力评估、资金发放、规范管理、宣传培训，指导乡镇人民政府（街道办事处）做好特困供养相关工作。

乡镇人民政府（街道办事处）负责特困供养受理、初审及日常管理服务等日常工作，建立特困供养工作管理服务队伍，具体做好特困供养工作。

村（居）民委员会协助乡镇人民政府（街道办事处）和有关部门做好特困供养相关工作。

第四条 鼓励、引导、支持社会力量通过承接政府购买服务、捐赠以及提供志愿服务等方式，参与特困供养工作。

第二章 认定条件

第五条 凡持有本市户籍，同时具备以下条件的老年人、残疾人和未成年人，应当依法纳入特困供养范围：

（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（以下简称法定义务人）或者其法定义务人无履行义务能力。

第六条 符合下列情形之一的，认定为本办法所称的无劳动能力：

(一) 60 周岁以上 (含 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) 患有当地有关部门认定的重特大疾病, 完全丧失生活自理能力 1 年以上, 且持有中华人民共和国残疾人证的重病患者。

本办法所指的重特大疾病有: 肾功能衰竭 (尿毒症)、终末期肾病、先天性心脏病、耐药性结核、地中海贫血、再生障碍性贫血、白血病、血友病、急性心肌梗塞、脑梗死、I 型糖尿病、恶性肿瘤、肝硬化、系统性红斑狼疮、重性精神病、脏器移植、脑瘫、艾滋病、尘肺病、慢阻肺、脑卒中、风湿性心脏病、重症肌无力等病种。

第七条 申请人收入低于当地最低生活保障标准, 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。

第八条 本办法第七条所称收入包括工资性收入、经营净收入、财产净收入、转移净收入等各类收入, 按照申请前 6 个月平均收入计算。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、计划生育特别扶助金不计入在内。

第九条 本办法第七条所称财产是指拥有的全部动产和不动产。动产主要包括银行存款、证券、基金、商业保险、债权、互

联网金融资产以及车辆等。不动产主要包括房屋、林木等定着物。

有下列情形之一的，不符合本办法第七条所称特困人员财产状况规定：

（一）金融资产（市值）超过上年度当地居民人均消费支出1.2倍的。

（二）拥有2套及以上房产的。

（三）申请特困供养前1年内或享受特困供养期间新建或购置房产（宅基地）的（征地拆迁除外）。

（四）拥有非住宅类房屋，且非兼做唯一居住场所的。

（五）拥有机动车辆（普通二轮和三轮摩托车、残疾人用于功能性补偿代步的机动车辆除外）、工程机械、船舶、大型农机具的。

（六）有企业登记注册且在经营的。

（七）雇佣他人从事经营性活动的。

（八）通过离婚、赠予、放弃继承等方式，放弃和转移财产、增加债务，致使财产消极减少，足以影响对其特困人员身份认定的。

（九）县级民政部门规定的其他情形。

有出借身份证进行企业登记注册、购买房屋、购买车辆等情形的，应当按规定办理变更登记或过户等相关手续。未按要求办理变更登记或过户的，按本人所拥有财产认定。

第十条 本办法规定以外的收入和财产的核算评估参照《长沙市民政局 长沙市财政局 长沙市人力资源和社会保障局 长沙市农业农村局 长沙市统计局关于印发〈长沙市社会救助家庭经济

状况核算评估办法》的通知》(长民发〔2020〕28号)及县级以上(含县级)民政部门相关规定执行。

第十一条 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)特困人员。

(二)60周岁以上(含60周岁)的最低生活保障对象。

(三)70周岁以上(含70周岁)的老年人,本人收入低于当地上年度人均可支配收入,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。

(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度人均可支配收入,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。

(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

第十二条 申请特困供养,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。实施网上申请受理的地方,可按要求通过互联网提出申请。

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,所提供信

息真实、完整的承诺书。残疾人应当提供中华人民共和国残疾人证，重特大疾病患者应当提供县级以上（含县级）医院出具的疾病诊断证明材料。

申请人及其法定义务人应当履行授权核查家庭经济状况的相关手续。

第十三条 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本辖区内居民的生活情况，发现可能符合特困供养条件的，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。

第十四条 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；可以通过政务服务平台查询获取的相关材料，不再要求重复提交。

第四章 家庭经济状况调查

第十五条 乡镇人民政府（街道办事处）应当自受理特困供养申请之日起2个工作日内，提请县级民政部门居民家庭经济状况核对工作机构对申请人及其法定义务人开展家庭经济状况信息核对。

第十六条 乡镇人民政府（街道办事处）应当在提请开展家庭经济状况信息核对的同时，通过入户调查、邻里访问、信函索证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。每组调查人员不得少于2人，调查完毕应当出具调查结果，由调查人员和申请人分别签字或按指纹确认。

第十七条 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。村（居）民委员会应当协助乡镇人民政府（街道办事处）开展调查工作。

第十八条 县级民政部门居民家庭经济状况核对工作机构根据需要，依法依规对申请人及其法定义务人开展家庭经济状况核对。核对结果应当自收到乡镇人民政府（街道办事处）的家庭经济状况信息核对提请后9个工作日内反馈。

第十九条 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。

第五章 审核确认

第二十条 乡镇人民政府（街道办事处）应当根据家庭经济状况调查核实情况，提出初审意见，并在申请人所在村（社区）的村（居）务公开栏进行公示。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材料、调查核实材料等相关材料报送县级民政部门。对公示有异议的，申请人或者其代理人应当提供相关佐证材料，乡镇人民政府（街道办事处）应当重新组织调查核实或者民主评议，重新提出初审意见并公示。

第二十一条 县级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、调查核实材料和初审意见，按照不低于30%的比例随机抽查核实，并在5个工作日内提出审核确认意见。

第二十二条 对符合救助供养条件的申请，县级民政部门应当及时予以确认，建立救助供养档案，从确认之日下月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）的村（居）务公开栏公布。

第二十三条 对不符合条件、不予同意的，县级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。

第二十四条 特困供养审核确认工作应当自受理之日起25个工作日内完成；特殊情况下，审核确认时限不得超过40个工作日。

第二十五条 县级民政部门应当在特困人员所在村（社区）的村（居）务公开栏及相关官方网站公布特困人员姓名、家庭救助供养人数、生活自理能力等级、救助供养标准等信息，其中在村（社区）的村（居）务公开栏公布的信息应当加盖县级民政部门或乡镇人民政府（街道办事处）公章。

信息公布应当依法保护个人隐私，不得公开无关信息。

第二十六条 市级民政部门直属福利院特困人员认定工作，按照属地管理原则，由福利院所在县级民政部门组织实施。

第六章 生活自理能力评估

第二十七条 县级民政部门应当在乡镇人民政府（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，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。

有条件的地方，可以委托第三方机构开展特困人员生活自理能力评估。

第二十八条 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。

第二十九条 根据本办法第二十八条规定内容，特困人员生活自理状况6项评估指标全部达到的，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。

第三十条 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）及时报告县级民政部门，县级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。有条件的地方，可以委托第三方机构开展特困人员生活自理能力复核评估。

第七章 终止救助供养

第三十一条 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本办法规定。
- （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，可继续享受救助供养待遇至 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，可继续享受救助供养待遇。

第三十二条 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在 30 日内告知乡镇人民政府（街道办事处），由乡镇人民政府（街道办事处）调查核实并报县级民政部门核准。

县级民政部门、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，应当及时按程序办理终止救助供养手续。

第三十三条 对拟终止救助供养的特困人员，县级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）的村（居）务公开栏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，县级民政部门应当作出终止决定并从下月起终止发放救助供养金。对公示有异议的，县级民政部门应当组织调查核实，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和村（居）民委员会或者供养服务机构。

第三十四条 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。

第八章 供养内容

第三十五条 特困供养主要包括以下内容：

（一）提供基本生活条件。通过现金或实物等方式为特困人员提供日常生活用品。

（二）提供照料服务。根据具体情况对特困人员在日常生活、住院期间提供必要的照料等基本服务。

（三）提供疾病治疗。财政全额资助集中缴费期参加城乡居

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、商业医疗保险和医疗救助、医疗再救助等医疗制度规定予以救助，申请条件、救助标准按本市医疗救助政策执行。对经医疗制度及社会捐助支付后，基本医疗费用仍有不足的，从特困供养资金中予以支持。

（四）提供住房救助。对于完全和部分丧失生活自理能力的住房困难特困人员，原则上入住供养服务机构；对符合规定标准的住房困难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给予住房救助，申请条件、保障标准按本市住房保障政策执行。

（五）提供教育救助。对在义务教育和高中教育（含中等职业教育）阶段就学的特困人员，给予教育救助；对在普通高等教育阶段就学的特困人员，根据实际情况给予适当教育救助。申请条件、救助标准按本市教育救助政策执行。

（六）提供丧葬服务。特困人员死亡后，原则上由乡镇人民政府（街道办事处）委托供养服务机构或村（居）民委员会按照市殡葬相关规定办理丧葬事宜，丧葬费标准应当不高于当地当年特困人员 1 年的基本生活标准。所需资金从特困供养资金中列支。当事人亲属提出额外服务项目要求的，费用由其亲属承担。

第九章 供养形式

第三十六条 特困人员的救助供养形式分为分散供养和集中

供养。具备生活自理能力的，鼓励其在家分散供养；完全或者部分丧失生活自理能力的，优先为其提供集中供养服务。特困人员可以自行选择救助供养形式。

第三十七条 分散供养的特困人员，经本人同意，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提供日常看护、生活照料、住院陪护等服务。有条件的地方，可为分散供养的特困人员提供社区日间照料服务。

县级民政部门应当制定格式统一的《特困人员分散供养委托照料服务协议》，由乡镇人民政府（街道办事处）负责组织签订，明确乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）民委员会、照料服务责任人（机构、组织）和分散供养特困人员 4 方相应的权利、义务和责任。

第三十八条 集中供养的特困人员，由县级民政部门依法就近安排到相应的供养服务机构进行集中供养；未满 16 周岁的，安排到儿童福利机构进行集中供养。对患有精神障碍疾病、传染病等疾病不宜集中供养的特困人员，乡镇人民政府（街道办事处）和县级民政、卫生健康部门应当妥善安排其供养、管理照看和医疗服务。对患有肇事肇祸精神障碍疾病的特困人员由公安部门协助乡镇人民政府（街道办事处）和县级民政、卫生健康部门进行管理。

县级民政部门应当制定格式统一的《特困人员集中供养协议

书》，由乡镇人民政府（街道办事处）负责组织签订，明确乡镇人民政府（街道办事处）、供养服务机构、集中供养特困人员及其法定监护人 4 方相应的权利、义务和责任。

第十章 供养标准

第三十九条 特困供养标准包括基本生活标准和照料护理标准。建立特困供养基本生活标准与本市低保标准的联动机制，基本生活标准按 1.3 倍低保标准执行。

第四十条 照料护理标准分为全自理、半护理、全护理 3 档，应当分别按不低于当地上年度最低工资标准的 1 / 10、1 / 6、1 / 3 测算安排照料护理费。县级民政部门统筹管理照料护理费，并根据照料护理服务质量等实际情况确定特困人员照料护理费具体发放标准。

第四十一条 集中供养特困人员以及分散供养中患精神障碍疾病、传染病的生活不能自理特困人员，其照料护理标准上浮，原则上不低于 50%。

第十一章 供养服务机构管理

第四十二条 依法为供养服务机构办理法人登记，一般按照不低于 1 : 10、1 : 6、1 : 3 的比例分别为有生活自理能力、部分丧失生活自理能力、完全丧失生活自理能力特困人员配备工作人员。县级人民政府应当通过政府购买服务的方式，合理配备使用

社会工作者，配齐供养服务机构工作人员。

第四十三条 供养服务机构应当强化托底保障职责，重点接收完全或者部分丧失生活自理能力特困人员。县级民政部门和乡镇人民政府（街道办事处）应当推进供养服务机构消防、照料护理等设施达标建设。

第四十四条 供养服务机构应当建立健全管理服务标准体系，以标准化建设促进管理服务水平不断提升；应当充分发挥自身在老年人照料护理方面的区域辐射功能，在满足特困人员集中供养需求的前提下，积极为其他低收入、高龄、独居和失能老年人提供养老服务。

第十二章 资金保障与管理

第四十五条 县级人民政府要将特困供养资金、基层特困供养工作管理队伍建设所需经费以及政府设立的供养服务机构运转经费、工作人员工资和养老、医疗、工伤等基本保险费用列入财政预算。除中央和省级财政安排的对特困供养所需资金的补助外，市级财政给予适当补助，并重点向救助供养任务重、财政困难、工作成效突出的地区倾斜。

第四十六条 市、县级财政部门对特困供养资金实行专项预算，市、县级民政部门要实行专账管理、专款专用，任何组织和个人不得截留、挤占、挪用。

第四十七条 特困供养资金主要包括特困人员基本生活费、

照料护理费、丧葬费和为特困人员提供基本医疗服务所发生的支出等。

第四十八条 特困人员基本生活费应当于当月 10 日（特殊情况不超过 20 日）前发放到位。分散供养特困人员的基本生活费，应当通过惠农惠民财政补贴资金“一卡通”账户进行发放。集中供养特困人员的基本生活费，应当统一拨付至供养服务机构。

第四十九条 县级民政部门统筹管理的照料护理费可用于购买特困人员日常生活照料护理服务、生病住院期间照料护理保险等，原则上不发放给特困人员本人，应当于当月完成照料护理服务并开展服务质量评价后，于下月发放到位。

分散供养特困人员的照料护理费，应当通过惠农惠民财政补贴资金“一卡通”账户发放至照料护理人员个人账户；由第三方机构承担照料护理服务的，应当统一拨付至第三方机构账户。

集中供养特困人员的照料护理费，应当由县级民政部门统一拨付至供养服务机构，主要用于支付护理人员薪资待遇、添置与特困人员照料护理相关的设施设备，不得用于供养服务机构改造维修、添置与特困人员照料护理无关的设施设备。

第五十条 特困人员死亡后的丧葬费由举办丧事的村（居）民委员会或者供养服务机构或者特困人员近亲属提交特困人员死亡证明、火化证明和用于特困人员丧葬费用的正规发票凭证，报乡镇人民政府（街道办事处）审核、县级民政部门审批后，按本办法第三十五条明确的标准据实报销。

第五十一条 纳入特困供养范围的，不再享受最低生活保障。纳入特困供养范围的残疾人，不再享受困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴。符合特困供养条件和孤儿、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。

第十三章 监督管理

第五十二条 县级民政部门、乡镇人民政府（街道办事处）应当加强对分散供养特困人员的管理和服务，建立定期巡查制度，全部签订照料护理协议，及时解决特困人员存在的困难和问题。

第五十三条 县级民政部门应当每年对特困人员的生活自理能力状况评估1次，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。

第五十四条 特困供养工作经办人员、村（居）民委员会成员以及公职人员与申请人或者已经纳入保障范畴的特困人员有近亲属关系的，应当单独进行登记备案。

近亲属包括配偶、父母、子女、兄弟姐妹、祖父母、外祖父母、孙子女、外孙子女。

第五十五条 乡镇人民政府（街道办事处）应当妥善保存特困供养档案。归档材料包括申请资料、调查核实、审核确认、公示及动态管理等资料。

第五十六条 农村居民经审核确认纳入特困供养后，其原有

的集体经营分配收入（含农村股份分红）等集体经济权益不变，任何人、任何组织不得以任何形式侵犯其原有权益。

第五十七条 申请人及其法定义务人应当积极配合县级民政部门 and 乡镇人民政府（街道办事处）开展的家庭经济状况调查、生活自理能力评估等认定工作，无正当理由拒不配合的，县级民政部门和乡镇人民政府（街道办事处）可以终止认定程序。

第五十八条 特困人员及其法定义务人应当积极配合县级民政部门和乡镇人民政府（街道办事处）开展的抽查、核查、评估、待遇认证等工作。连续2次无正当理由拒不配合，导致无法准确核查其家庭经济状况的，县级民政部门可以暂停其特困供养待遇。

第十四章 责任追究

第五十九条 采取虚报、隐瞒、伪造等手段，骗取特困供养资金、物资或者服务的，由有关部门决定停止特困供养，责令退回非法获取的特困供养资金、物资，可以处非法获取的救助款额或者物资价值1倍以上3倍以下的罚款；构成违反治安管理行为的，依法给予治安管理处罚。

第六十条 市、县级民政、财政、审计等部门应当依法对特困供养资金的管理使用实施监督，防止截留、挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法现象发生，对发现的违纪违法问题，要及时依法进行查处。

第六十一条 截留、挤占、挪用、私分特困供养资金、物资

的，由有关部门责令追回；有违法所得的，没收违法所得；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

第六十二条 各级民政部门应当加强对社会救助工作人员的教育培训，不断提高工作人员队伍素质和业务水平。从事特困供养工作的人员应当认真履行工作职责，不得利用职权谋取私利。一经发现存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、失职渎职等行为的，应当依法依规追究相关责任。对秉持公心、履职尽责但因客观原因出现失误偏差且能够及时纠正的，依法依规免于问责。

第十五章 附 则

第六十三条 本办法自 2023 年 3 月 1 日起施行，有效期 5 年，由市级民政部门负责具体解释工作。《长沙市人民政府关于印发〈长沙市特困人员救助供养办法〉的通知》（长政发〔2018〕2 号）同时废止。

抄送：市委有关部门，长沙警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市中级人民法院，
市人民检察院。
各民主党派市委。

长沙市人民政府办公厅

2023 年 1 月 17 日印发
