

加 急

蒙古文：Хүчинчийн төслийн хөтөлбөрийн төслийн хөтөлбөр

内蒙古自治区兴安盟行政公署办公厅文件

兴署办发〔2016〕82号

兴安盟行政公署办公厅转发 《内蒙古自治区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》的通知

各旗县市人民政府，盟直各委、办、局，各企业、事业单位，中区直垂
直管理单位：

为进一步完善兴安盟社会救助体系，健全城乡统一的特困人
员救助供养制度，现将《内蒙古自治区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》（内政发〔2016〕106号，以下简
称《意见》）转发给你们，并结合我盟实际提出以下要求，请一并贯彻

彻执行。

一、充分认识贯彻落实《意见》的重大意义

保障城乡特困人员基本生活是完善社会救助体系、编密织牢民生安全网的重要举措，是坚持共享发展、保障和改善民生的应有之义，也是打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会的必然要求。各地、各有关部门要充分认识贯彻落实《意见》的重大意义，全面理解、准确把握《意见》的基本精神和主要内容，将贯彻落实好《意见》精神作为打赢脱贫攻坚战的重要任务和举措抓紧抓好，强化托底保障，优化服务供给，落实精准救助，切实维护好城乡特困人员的基本生活权益。

二、规范认定程序，落实主体责任

各地要进一步细化特困人员认定条件，坚持从实际出发，根据申请人劳动能力、生活来源、赡养抚养扶养义务人情况等，科学认定特困人员。同时，要强化审核、审批等关键环节的主体责任，旗县市民政局、苏木乡镇人民政府（街道办事处）要各司其职做好特困人员救助工作。

三、提升机构管理服务能力

各地要进一步明确敬老院、福利院等供养服务机构的功能定位，强化为特困人员服务、满足特困人员集中供养需求的职责和义务，充分发挥托底保障作用。要认真落实《意见》关于足额配置护理人员的要求，不断充实工作人员队伍，优化护理型服务人员配备，合理配备使用专业社会工作者。通过“引进来”、“走出去”、加强岗位培训等方式，吸引更多的专业人才投身特困人员供养服务，

多渠道提升供养服务机构工作人员业务能力。

四、优化救助供养形式

鼓励具备生活自理能力的特困人员在家分散供养,对需要集中供养的特困人员,由旗县市民政局按照便于管理的原则,就近安排到相应的供养服务机构;对于未满 16 周岁的,要安置到儿童福利机构。要确保完全或部分丧失生活自理能力的特困人员优先到供养服务机构集中供养,到 2020 年底前生活不能自理特困人员集中供养率达到 50%。

特困人员救助供养金中的照料护理费用,由旗县市民政局统筹购买特困人员照料护理服务,明确服务项目、受托机构、费用标准、责任追究等内容,并对协议履行情况进行监督。

五、各级政府要确保工作取得实效

一要制定出台相关配套政策。各地要根据《意见》要求,结合实际,突出重点,于 11 月底前制定出台具体实施细则,进一步明确本地区特困人员基本生活标准、照料护理标准、农村牧区敬老院、福利院(以下简称供养服务机构)改造提升方案等,要确保《意见》的有关规定落到实处。

二要加快推进供养服务机构建设。通过将供养服务机构建设纳入本地区经济社会发展规划和社会养老服务体系建设等专项规划,加快推进特困人员供养服务机构建设改造,重点加强对现有机构的改建、扩建和设施改造,使单张床位面积、无障碍设施改造、应急呼叫系统设置以及消防设备、安全监控系统等符合生活不能自理特困人员照料护理要求,不断提高机构托底保障能力,确保到

2020年全盟护理型床位占供养服务机构床位总数比例达到40%。

三要确保所需资金列入财政预算。要将供养服务机构管理运行经费、特困人员救助供养所需资金足额列入财政预算，确保供养服务机构的正常运转。要完善救助供养资金发放机制，确保资金及时足额发放到位。

四要积极探索创新供养模式。通过政府购买服务等方式向民办机构购买供养服务，满足特困人员多样化、个性化服务需求，统筹各方资源提高供养能力。支持、引导社会工作服务机构和专业社会工作者为特困人员提供困难帮扶、社会融入、心理疏导、资源链接、社会康复、权益维护等专业服务，积极构建物质资金帮扶与心理社会支持相结合、基本照料服务与专业化个性化服务相配套的供养模式。

五要强化监督管理。要将《意见》落实情况作为督查督办的重点内容，建立健全监督管理的长效机制，经常组织开展专项检查。盟行署督查室和民政、财政、审计、监察部门要加强对特困人员救助供养资金管理使用情况的监督检查，防止出现挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法现象。



加 急

内蒙古自治区人民政府文件

内政发〔2016〕106号

内蒙古自治区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

各盟行政公署、市人民政府，自治区各委、办、厅、局，各大企业、事业单位：

为贯彻落实《国务院关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》（国发〔2016〕14号）精神，进一步完善社会救助体系，健全城乡统一的特困人员救助供养制度，结合我区实际，提出如下意见。

一、总体要求

以党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神为指导，认真贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，协调推进“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，以解决我区城乡特困人员突出困难、满足城乡特困人员基本需求为目标，按照托底供养、属地管理、城乡统筹、适度保障、共享发展的基本原则，抓紧健全制度、完善政策、理顺体制、健全机制，尽快将我区农村牧区五保供养和城市“三无”人员保障制度统一为城乡统一的特困人员救助供养制度。建立起与经济社会发展水平相适应，与其他社会救助制度、社会保险、社会福利制度相衔接的特困人员救助供养制度，将符合条件的特困人员全部纳入救助供养范围，切实维护他们的基本生活权益。

二、制度内容

(一) 对象范围。

城乡老年人、残疾人及未满 16 周岁的未成年人，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：

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。

具体认定办法按照国家和自治区有关规定执行。

(二) 办理程序。

1. 申请程序。申请特困人员救助供养，由本人向户籍所在地的苏木乡镇人民政府（街道办事处）提出书面申请，按规定提交

相关材料，书面说明劳动能力、生活来源以及赡养、抚养、扶养情况。本人申请有困难的，可以委托嘎查村民委员会（社区居民委员会）或者他人代为提出申请。

苏木乡镇人民政府（街道办事处）接到申请人救助供养申请后，对申请事项属于本行政机关职权范围、申请材料齐全、符合规定的，应当立即受理；申请材料不齐全的，应当一次性告知申请人需要补充的全部内容；对明显不符合条件或不属于本行政机
关职权范围内的，不予受理，并书面告知其不予受理的理由。

苏木乡镇人民政府（街道办事处）以及嘎查村民委员会（社区居民委员会）应当及时了解掌握辖区内居民的生活状况，发现符合特困人员救助供养条件的人员，应当告知其救助供养政策。
对无民事行为能力等无法自主申请的，应当主动帮助其申请。

2. 审核程序。苏木乡镇人民政府（街道办事处）受理申请后，应当通过入户调查、邻里访问、信函索证、民主评议、经济状况核对等方式，对申请人的收入状况、财产状况以及其他证明材料等进行调查核实，于 20 个工作日内提出初审意见，并在申请人所在嘎查村、社区公示，公示期不少于 7 天。经公示无异议的，报旗县（市、区）民政部门审批；对不符合条件的，书面告知其理由。申请人及有关单位、组织或者个人应当配合调查，如实提供有关情况。

3. 审批程序。旗县（市、区）民政部门应当全面审查苏木乡
镇人民政府（街道办事处）上报的调查材料和审核意见，并随机

抽查核实，于 20 个工作日内作出审批决定。对符合条件的申请予以批准，并在申请人所在嘎查村、社区公布；对不符合条件的申请不予批准，并书面向申请人说明理由。

旗县（市、区）民政部门、苏木乡镇人民政府（街道办事处）应加强对特困人员的动态管理，至少每半年进行一次经济状况信息化核对，每年进行一次入户检查，做到应养尽养，应退尽退。

4.发放程序。特困人员的救助供养资金由旗县（市、区）财政部门按时足额拨付。集中供养对象的救助供养金，直接拨付到供养服务机构。分散供养对象的救助供养金，通过社会化发放的方式于每月（或每季度首月）10 日前存入到供养对象的银行账户。

5.终止程序。特困人员不再符合救助供养条件的，其本人、嘎查村民委员会（社区居民委员会）或者供养服务机构应当及时告知苏木乡镇人民政府（街道办事处），由苏木乡镇人民政府（街道办事处）审核并报旗县（市、区）民政部门核准后，终止救助供养并予以公示。

旗县（市、区）民政部门、苏木乡镇人民政府（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。特困人员中的未成年人，满 16 周岁后仍在接受义务教育或在普通高中、中等职业院校就读的，可继续享有救助供养待遇。

（三）救助供养内容。

特困人员救助供养主要包括以下内容：

1. 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。可以通过实物或现金的方式予以保障。

2. 对生活不能自理的给予照料。包括日常生活、住院期间的必要照料等基本服务。

特困人员生活自理能力分为完全具备生活自理能力、部分丧失生活自理能力、完全丧失生活自理能力三类。自理能力的划分参照国际通行标准和《老年人能力评估（MZ/T039-2013）》等有关标准，运用是否具备自主吃饭、穿衣、上下床、如厕、室内行走、洗澡等 6 项指标评估特困人员的生活自理能力。6 项都能自主完成的，认定为完全具备生活自理能力；有 1 至 3 项不能自主完成的，认定为部分丧失生活自理能力；4 项以上（含 4 项）不能自主完成的，认定为完全丧失生活自理能力。有条件的地方，由盟市或旗县（市、区）民政部门委托医疗卫生机构或者其他专业机构开展特困人员生活自理能力评估。

旗县（市、区）民政部门要统筹购买特困人员照料护理服务，规范委托服务行为，明确服务项目、受托机构、费用标准、责任追究等内容，对服务协议履行情况进行监督。集中供养对象的照料护理费用应拨付给供养服务机构；分散供养对象的照料护理费用由苏木乡镇人民政府（街道办事处）依托敬老院、福利院、社会组织等机构，用于政府购买服务，并签订照料护理服务协议。

3. 提供疾病治疗。全额资助特困人员参加城乡居民基本医

疗保险的个人缴费部分。医疗费用经基本医疗保险、大病保险和医疗救助等医疗保障支付后仍有不足的，由救助供养经费予以支持，有条件的地区可为特困供养人员购买商业保险。

4. 办理丧葬事宜。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，分散供养的由苏木乡镇人民政府（街道办事处）委托嘎查村民委员会（社区居民委员会）或者其亲属办理。丧葬费用按照特困人员户籍所在县级行政区域内的丧葬费用基本标准确定，由救助供养经费予以支持。

5. 提供住房救助。对符合规定标准的住房困难的分散供养特困人员，由住房城乡建设部门通过配租公共租赁住房、发放住房租赁补贴、农村牧区危房改造等方式优先给予住房救助。特困人员住房为危房或者因灾倒塌的，可根据本人意愿，安排入住供养服务机构集中供养。其住房救助补助资金按照国家和自治区专项资金管理规定统一使用，主要用于供养服务机构建房或者维修改造支出。

6. 提供教育救助。对在义务教育阶段就学的特困人员，给予教育救助；对在学前教育、高中教育（含中等职业教育）、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。

（四）救助供养标准。

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。

基本生活标准应当满足特困人员基本生活所需，不得低于当

地城乡居民最低生活保障标准的 1.3 倍。

照料护理标准依据特困人员生活自理能力和服务需求实行差异化服务，按当地上年度最低工资标准的一定比例分档制定。原则上对部分丧失生活自理能力、完全丧失生活自理能力对象，照料护理标准分别按照不低于上年度全区平均最低工资标准的 25% 和 65% 确定；完全具备生活自理能力对象的照料护理标准，由旗县（市、区）人民政府根据当地经济社会发展水平、财力状况和特困人员实际形成的护理需求确定。

自治区按年度公布特困人员救助供养指导标准。各盟市根据自治区指导标准，综合考虑地区、城乡差异等因素确定本地区救助供养标准，报自治区人民政府审定后发布执行。

（五）救助供养形式。

特困人员救助供养形式分为在家分散供养和在当地的供养服务机构集中供养。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。

1. 分散供养。对分散供养的特困人员，经本人同意，苏木乡镇人民政府（街道办事处）可委托其亲友或嘎查村民委员会（社区居民委员会）、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。

2. 集中供养。对需要集中供养的特困人员，由旗县（市、

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，安置到儿童福利机构。旗县（市、区）民政部门应加强协调，充分利用资源，统筹制定当地集中供养计划，原则上应当为所有完全或部分丧失生活自理能力且有意愿的特困人员提供集中供养服务。除因患有传染病、精神障碍等疾病不宜集中供养外，有供养条件的公办供养服务机构不得拒收。

对患有精神病、传染病等疾病不宜集中供养的特困人员，苏木乡镇人民政府（街道办事处）和旗县（市、区）综治、民政、卫生计生等部门应当妥善安排其供养和医疗服务，必要时送往专门的医疗机构治疗和托管。

（六）供养服务机构管理。

盟市要统筹规划本地区特困人员供养服务机构建设。旗县（市、区）要依法为供养服务机构办理法人登记，对以政府投入为主、利用国有资产举办的供养服务机构，按照《事业单位登记管理暂行条例》有关规定，进行事业单位法人登记管理。对本地区供养服务机构设施设备进行改造，推进供养服务机构设立许可工作和消防许可达标，开展特困供养服务机构等级评定工作，与食品药品监管、卫生计生等行政主管部门签订责任书。规范供养服务机构日常运营管理，建立健全内部管理、安全管理和服务管理等制度，为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。在满足特困人员集中供养需求前提下，积极为农村牧区其他低收入、高龄、独居和失能老年人提供照料服务。

经卫生计生行政部门批准，有条件的供养服务机构可设立医务室或护理站。鼓励通过设置护理专区、提供护理床位等方式，完善护理服务功能，为供养对象提供多种形式的照料护理服务。到 2020 年，全区护理型床位占供养服务机构床位总数的比例达到 40%。

旗县（市、区）要安排专项经费确保供养服务机构正常运转。按照完全具备生活自理能力、部分丧失生活自理能力、完全丧失生活自理能力集中供养对象分别不低于 1：10、1：6 和 1：3 的比例配置护理人员，同时要不断充实工作人员，合理安排使用专业社会工作者，通过“引进来”和“送出去”，加强岗位培训等方式，吸引更多的专业人才加入，多渠道提升供养服务机构的业务能力和服务水平。

（七）救助供养对象档案管理。

旗县（市、区）民政部门要加强特困人员救助供养对象档案管理，全面建立本地区特困人员分类管理档案，实行特困人员“一人一档”，纸质档案应与电子档案一致。

三、工作机制

（一）建立健全特困人员救助供养资金保障机制。

盟市、旗县（市、区）要将政府设立的供养服务机构运转经费、特困人员救助供养所需资金列入财政预算。自治区财政给予适当补助，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。各地区结合实际，统筹中央和自治区补助资金用于特困供养人员基本生活、照料护理、医疗救治、丧葬等支出。分配上级下达的社会养老服务体系建设资金和各级福利彩票公益金时，要加大对农村牧区特困人员供养服务机构支持力度，确保投入占比稳步提高。有农村集体经营等收入的地方，可从中安排资金用于特困人员救助供养工作。

（二）建立健全特困人员救助供养工作考核评价机制。

加强对特困人员救助供养工作的绩效管理和监督考评，自治区、盟市民政、财政部门制定具体指标体系和评价办法，组织开展绩效评价。加强专项督查，从 2018 年开始将特困人员供养工作纳入对盟市、旗县（市、区）领导班子年度考核内容。

（三）建立健全社会力量参与机制。

各级人民政府要制定和落实优惠政策，鼓励社会组织、社会工作服务机构、企事业单位和志愿者等社会力量通过捐赠、创办供养服务机构、结对帮扶、提供志愿者服务等方式，参与特困人员救助供养工作，为特困人员提供专业化、个性化服务。通过委托、承包、采购等方式，加大政府购买服务和项目支持力度。鼓励运用政府和社会资本合作（PPP）模式，采取公建民营、民办公助等方式，支持供养服务机构建设。在保障特困人员集中供养需求的前提下，公建民营等形式的供养服务机构向社会开放的床位可享受社会办养老机构的运营补贴。

四、保障措施

(一) 加强组织领导。

特困人员救助供养工作实行地方各级政府负责制，政府主要负责人对本行政区域内的特困人员救助供养工作负总责。各级人民政府要将特困人员救助供养工作列入重要议事日程，将特困人员救助供养机构建设纳入本地区经济社会发展规划。盟市、旗县（市、区）要切实担负起特困人员救助供养政策制定、资金投入、工作保障和监督管理责任，苏木乡镇人民政府（街道办事处）要切实履行特困人员救助供养申请受理、审核、委托照料等职责。民政部门要切实履行行政主管部门职责，加强与相关部门的沟通协调；财政部门要做好资金管理、发放等工作；发展改革部门要将特困人员救助供养机构纳入相关专项规划，支持供养服务设施建设；卫生计生、教育、住房城乡建设、人力资源社会保障、公安、食品药品监管等其他社会救助管理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，形成齐抓共管、整体推进的工作格局。

(二) 搞好政策衔接。

各地区要统筹抓好特困人员救助供养制度与城乡居民基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障、孤儿基本生活保障、社会福利等制度的有效衔接工作。特困人员对象认定时，其享受的城乡居民基本养老保险、基本医疗保险等社会保险和高龄津贴

等社会福利待遇，不计入收入。纳入特困人员救助供养范围的，不再适用最低生活保障、困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴政策。纳入孤儿基本生活保障范围的，不再适用特困人员救助供养政策。

（三）强化监督管理。

各地区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，建立监督管理长效机制，定期组织开展专项检查。民政、财政、审计、监察等部门要加强对特困人员救助供养资金管理使用情况的监督检查，防止挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为发生。充分发挥社会监督作用，对公众和媒体揭露发现的问题，要及时查处并公布处理结果。完善特困人员救助供养责任追究制度，加大行政问责力度，对责任不落实、互相推诿、处置不及时等造成严重后果的单位和个人，要依法依规追究责任。

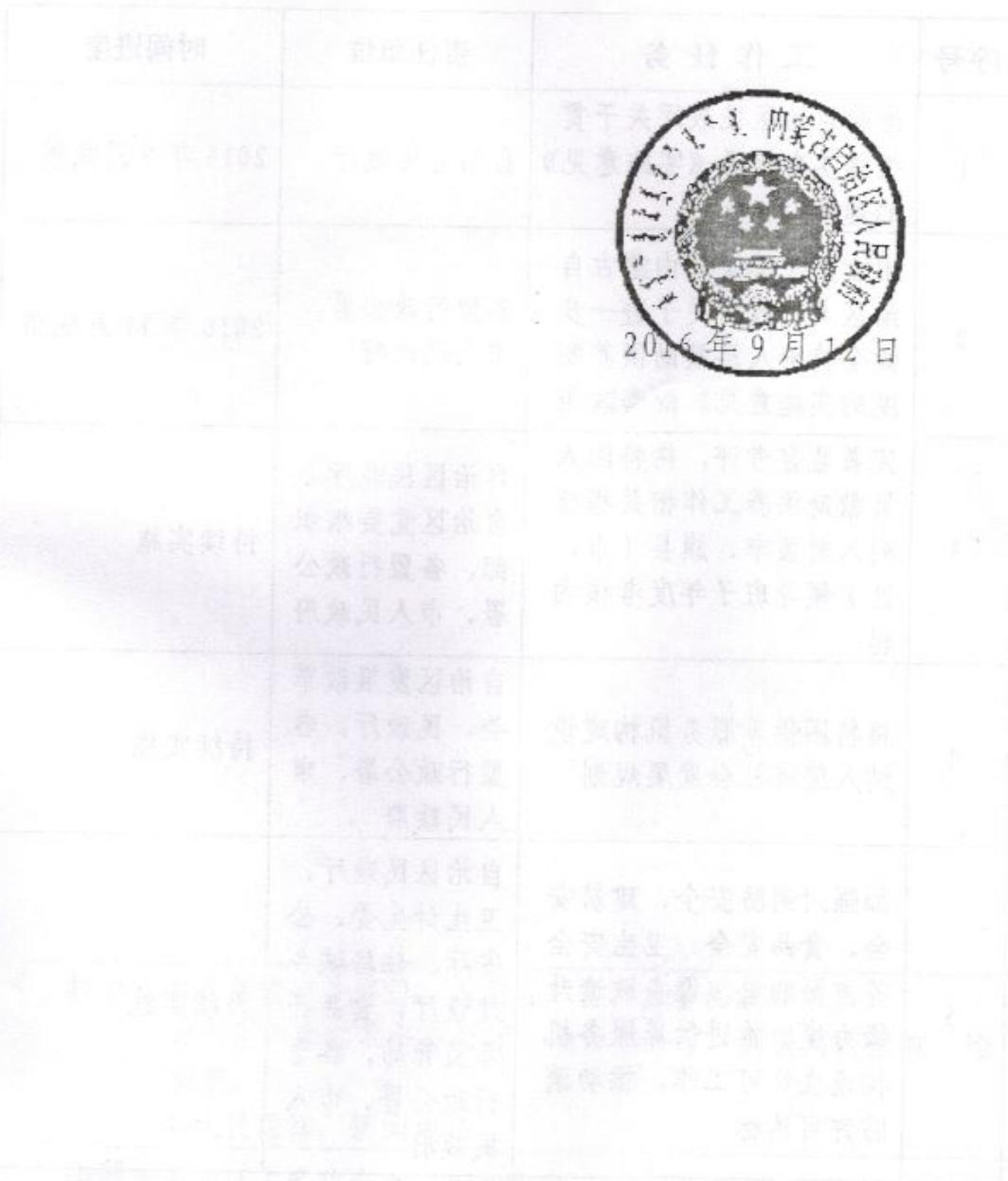
（四）加强政策宣传。

各地区要组织开展特困人员救助供养政策宣传，充分利用报刊、广播、电视等媒体和互联网以及公共阅览室、资料索取点、信息宣传栏、宣传册、明白纸（卡）等群众喜闻乐见的形式，大力宣传特困人员救助供养政策，不断提高社会知晓度，积极营造全社会关心关爱特困人员的良好氛围。

各盟市要根据本意见精神，结合当地实际于2016年11月底前制定配套落实政策，明确基本生活标准、照料护理标准、供养

服务机构改造提升方案等。

附件：重点任务分工



附件

重 点 任 务 分 工

序号	工作 任 务	责 任 单 位	时 间 进 度
1	出台自治区民政厅关于贯彻落实自治区《实施意见》的通知	自治区民政厅	2016年9月底前
2	出台贯彻落实《内蒙古自治区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》配套政策	各盟行政公署、市人民政府	2016年11月底前
3	完善监督考评，将特困人员救助供养工作相关指标列入对盟市、旗县（市、区）领导班子年度考核内容	自治区民政厅、自治区党委组织部，各盟行政公署、市人民政府	持续实施
4	将特困供养服务机构建设纳入经济社会发展规划	自治区发展改革委、民政厅，各盟行政公署、市人民政府	持续实施
5	加强对消防安全、建筑安全、食品安全、卫生安全等方面的设施设备改造升级力度，推进供养服务机构设立许可工作，推动消防许可达标	自治区民政厅、卫生计生委、公安厅、住房城乡建设厅、食品药品监管局，各盟行政公署、市人民政府	持续实施

2016.9.14

兴安盟行政公署办公厅转发

《内蒙古自治区人民政府关于进一步健全依法决策机制
加强合法性审查工作的实施意见》的通知

兴安盟行政公署办公室文件

兴安盟行办发〔2016〕82号

抄送：自治区党委各部门，内蒙古军区，武警内蒙古总队。

自治区人大常委会办公厅、政协办公厅，高级人民法院，检察院。

各人民团体，新闻单位。

内蒙古自治区人民政府办公厅文电处

2016年9月14日印发



抄送：盟委各部委，兴安军分区、武警兴安盟支队。
人大办、政协办，盟法院、检察院。
各人民团体，新闻单位。
各旗县市委。

兴安盟行政公署办公厅秘书处

2016年10月31日印发