

上海市民政局  
上海市财政局  
上海市教育委员会  
上海市卫生健康委员会  
上海市医疗保障局

沪民规〔2022〕4号

---

关于印发《上海市特困人员救助  
供养实施意见》的通知

各区民政局、财政局、教育局、卫生健康委、医保局：

现将《上海市特困人员救助供养实施意见》印发给你们，请认真按照执行。

上海市民政局

上海市财政局

上海市教育委员会

上海市卫生健康委员会

上海市医疗保障局

2022年3月18日

(此件主动公开)

## 上海市特困人员救助供养实施意见

为进一步完善本市社会救助体系，保障特困人员基本生活，根据《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）、民政部《特困人员认定办法》（民发〔2021〕43号）以及《上海市社会救助条例》等有关规定，现就本市特困人员救助供养工作提出如下实施意见：

### 一、申请条件

具有本市户籍且同时符合以下条件的老年人、残疾人和未成年人，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，或其法定义务人无履行义务能力。

符合下列情形之一的，应当认定为本意见所称的无劳动能力：

- （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、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。

申请人的收入低于本市城乡居民最低生活保障标准，且财产状况符合本市城乡居民最低生活保障家庭经济状况认定标准中关于财

产规定的，应当认定为本意见所称的无生活来源。

法定义务人符合下列情形之一的，应当认定为本意见所称的“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，本人收入低于本市上年度居民人均可支配收入，且其财产符合本市低收入困难家庭申请专项救助经济状况认定标准中关于财产规定的；

（四）重度残疾人和残疾等级为三级的智力、精神残疾人，本人收入低于本市上年度居民人均可支配收入，且其财产符合本市低收入困难家庭申请专项救助经济状况认定标准中关于财产规定的；

（五）无民事行为能力、被宣告失踪或者在监狱服刑的人员，且其财产符合本市低收入困难家庭申请专项救助经济状况认定标准中关于财产规定的。

## 二、申请办理流程

### （一）申请及受理

由本人通过网上或者就近的社区事务受理服务中心向户籍所在地乡镇人民政府、街道办事处提出申请并提交申请材料。本人申请有困难的，可以委托居（村）民委员会或者他人代为提出申请，代理人需提供本人身份证明及委托人的授权委托书。

申请材料主要包括《上海市特困人员救助供养申请表》、申请人身份证、户口本。残疾人应当提供中华人民共和国残疾人证。凡

是可以通过电子证照库等信息共享交换获取的证明材料，不再要求申请人提供。

乡镇人民政府、街道办事处应对申请人或其代理人提交的材料进行审查，材料齐备的，及时受理；材料不齐备的，应一次性告知其补齐所有规定材料。

## （二）审核及公示

乡镇人民政府、街道办事处自受理申请之日起 **15** 个工作日内，在居（村）民委员会的协助下，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，对申请人的有关情况进行审查，并提出审核意见。经济状况核对，参照本市城乡居民最低生活保障申请家庭经济状况核对有关规定办理。

乡镇人民政府、街道办事处应委托第三方机构对申请人进行照护等级评估。老年人按照本市老年照护统一需求评估的有关规定执行；残疾人参照本市老年照护统一需求评估的有关规定执行；未成年人（不包括残疾人）不开展评估，统一按照护三级确定照护等级。

乡镇人民政府、街道办事处应将审核意见及时在申请人所在社区（村）公示。公示期为 **7** 天。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** 个工作日内提出审核意见，并重新公示。

## （三）确认及公布

公示期满无异议的，乡镇人民政府、街道办事处应在公示结束之日起 **3** 个工作日内，做出书面决定。不予确认的，应当说明理由。

确认给予特困人员救助供养的，建立救助供养档案，自确认之日起享受特困人员救助供养待遇，按照本市特困人员救助供养标准与收入的差额补差，计发其日常生活供养金。并在申请人所在社区（村）公布。

#### （四）定期核查

对特困供养人员实施动态管理，每年核查一次，并根据核查情况及时调整日常供养金发放金额，做出继续供养或终止供养的决定。

#### （五）终止供养的情况

特困供养人员有下列情形之一的，终止供养：

1. 不再符合特困人员救助供养条件的；
2. 自愿申请退出救助供养的；
3. 死亡、被宣告失踪或者死亡的；
4. 依法被判处刑罚，且在监狱服刑。

对死亡、被宣告失踪或者死亡的，居（村）民委员会或供养服务机构应向乡镇人民政府、街道办事处报告有关情况。在为其办理丧葬事宜后，核销其特困人员救助供养资格，终止特困人员救助供养。

对拟终止救助供养的特困人员，乡镇人民政府、街道办事处在其所在社区（村）或者供养服务机构公示，公示期为 7 天。

公示期满无异议的，乡镇人民政府、街道办事处应当在公示结束之日起 3 个工作日内作出终止决定，并从下月起终止救助供养。对公示有异议的，乡镇人民政府、街道办事处应当组织调查核实，

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、居（村）民委员会。

### **三、供养方式**

特困人员可自愿选择分散供养和集中供养两种方式。

#### **（一）分散供养**

支持有居住条件且有一定独立生活能力的特困人员选择分散供养。乡镇人民政府、街道办事处可委托其亲友或居（村）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照料和住院陪护等服务。同时，发挥特困人员包户组的志愿服务作用。

#### **（二）集中供养**

集中供养的特困人员，由乡镇人民政府、街道办事处统一安排至供养服务机构供养。乡镇人民政府、街道办事处，特困人员应与供养服务机构签订供养服务协议。区民政部门、乡镇人民政府、街道办事处举办的供养服务机构，应优先为集中供养的特困人员提供供养服务。供养服务机构需依法登记，办理相关手续，并按照协议规定，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。

集中供养的特困人员，吃、穿、住（水电煤）等费用，由乡镇人民政府、街道办事处从日常供养金中拨付至供养服务机构。

### **四、供养内容和标准**

#### **（一）提供基本生活条件**

保障特困人员吃、穿、住等基本生活需求。特困人员日常生活供养标准不低于本市最低生活保障标准的 **1.3** 倍，并根据本市经济社会发展水平、物价变动等多方面因素，适时适度调整。有关标准由市民政部门会同相关部门制订并经市政府同意后发布。

## （二）提供生活照料服务

1. 经评估完全丧失生活自理能力的，原则上实行集中供养，由供养机构提供生活照料服务。

2. 有一定生活自理能力且选择分散供养的，根据评估结果提供相应的生活照料服务；未成年人（不包括残疾人）按照照护三级标准提供相应生活照料服务。服务待遇为评估等级同等标准的 **1.3** 倍。

## （三）提供疾病治疗

全额资助特困人员参加基本医疗保险和制度性的补充医疗保障计划，并承担其在定点医疗机构就医所产生的基本医疗保险及各类制度性的补充医疗保障计划、商业保险等规定支付后个人负担的医疗费用。

## （四）办理丧葬事宜

特困人员死亡后，按照“移风易俗、文明办事”的原则，为其办理丧葬事宜。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、街道办事处委托居（村）民委员会或其亲属办理。

## （五）未成年人接受教育

特困人员中未成年人或已满 **18** 周岁但仍在普通高中、中等职业学校就读的，保障其接受教育，并继续享有其他救助供养待遇。

## 五、保障措施

### （一）明确管理职责

市民政部门主管全市特困人员救助供养工作，包括制定特困人员救助供养有关政策；拟定并公布救助标准；指导、督促、检查区特困人员救助供养工作；负责各区民政部门特困人员救助供养工作人员的业务培训。

区民政部门负责本行政区域内特困人员救助供养工作的组织和实施，包括编制年度特困人员救助供养工作计划和预算方案；指导、督促、检查乡镇人民政府、街道办事处的特困人员救助供养工作；负责本行政区域内特困人员救助供养工作人员的业务培训。

乡镇人民政府、街道办事处在区民政部门的指导下，具体实施本行政区域内特困人员救助供养工作，负责本辖区内特困人员救助供养对象的申请受理、审核确认、定期核查、终止供养。

### （二）落实资金保障

特困人员救助供养资金由各区财政承担。区财政部门应优化财政支出结构，确保特困人员救助供养资金，并将所需工作经费纳入财政预算。

各级财政、民政等有关部门要加强对资金的管理和监督，确保资金使用的安全、合理、规范，最大限度发挥资金效益，保障特困人员的基本生活。

### （三）主动及时救助

乡镇人民政府、街道办事处应及时了解掌握居民的生活情况，

发现符合特困供养条件的人员，主动为其讲解政策、协助其依法办理申请。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。

个人、团体等社会力量若发现居民生活困难，可及时反映给相关部门，以便及时查证，予以救助。

#### （四）做好制度衔接

符合相关条件的特困人员，可同时享受城乡居民基本养老保险和老年综合津贴等社会福利待遇。

符合相关条件的特困人员，在参加老年照护统一需求评估、享受长期护理保险待遇时，其个人负担部分参照最低生活保障家庭的老年人予以全额补贴。

纳入特困人员救助供养范围的，不再适用最低生活保障政策。特困人员中选择集中供养的老年人，不再享受养老服务补贴待遇。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。选择申请纳入孤儿、困境儿童基本生活保障对象范围的，不再适用特困人员救助供养政策。

#### （五）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。

#### （六）强化监督检查

各区民政局会同相关部门加强对特困人员救助供养资金管理使用情况的监督检查，按照规定严肃查处挤占、挪用、虚报、冒领等违纪违法行为。充分发挥社会监督作用，对公众和媒体发现、揭露的问题，及时查处并公布处理结果。完善责任追究制度，加大行政问责力度，对因责任不落实造成严重后果的单位和个人，依纪依法追究责任。

本意见自 2022 年 6 月 10 日起实施，有效期至 2027 年 6 月 9 日。

---

抄送：光明食品（集团）有限公司、上海市居民经济状况核对中心  
（上海市社会救助事务中心）。

---

上海市民政局办公室

2022 年 6 月 8 日印发

---