

漯河市人民政府文件

漯政〔2017〕43号

漯河市人民政府

关于进一步强化生活无着的流浪乞讨人员等 特殊群体救助管理的实施意见

各县区人民政府，市城乡一体化示范区、经济技术开发区、西城区管委会，市人民政府有关部门，直属及驻漯有关单位：

为进一步加强对生活无着的流浪乞讨人员的救助管理，保障其合法权益，维护良好的社会秩序和城市环境，根据国务院《社会救助暂行办法》（国务院令 第649号），民政部《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》（民政部令 第24号）和民政部、公安部、财政部、住房城乡建设部、卫生部等五部委《关于进一步加强城市街头流浪乞讨人员救助管理和流浪未成年

人解救保护工作的通知》（民发〔2009〕102号）以及《漯河市城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》（市政府令第18号），结合我市开展国家卫生城市、全国文明城市等城市创建工作的部署和要求，现就做好生活无着流浪乞讨人员等特殊群体救助管理工作提出如下意见。

一、指导思想和基本原则

1. 指导思想。深入贯彻落实习近平总书记关于改进工作作风、密切联系群众重要讲话精神为指导，深入贯彻省委、省政府的重大决策，全面落实市委、市政府重大部署，进一步发挥社会救助托底线、救急难的作用，着力解决城乡困难群众突发性、紧迫性、临时性生活困难，积极适应特殊群体救助工作的新形势、新要求，着力保障和改善民生，着力加强流浪乞讨人员等特殊群体救助管理，整合资源、提升标准、落实责任、强化措施、守住底线，加大救助力度，强化救助管理，实现救助管理工作的规范化、制度化、法制化，加快建立符合漯河实际的流浪乞讨人员等特殊群体救助管理体系。

2. 基本原则。坚持政府主导、部门协同、社会参与的原则。加强政府领导，统筹协调各相关部门，落实工作责任，积极引导和鼓励社会力量参与，形成多元化的社会救助格局，集中解决紧迫性问题；坚持自愿受助、无偿救助的原则。对于城市生活无着的流浪乞讨人员等特殊群体，只要自愿求助，且符合基本条件的，都要无偿提供救助；坚持属地管理、分级负责原则。充分发挥各级政府及其有关部门的救助管理主体作用，把救助对象、救

助内容、救助措施等融入网格化管理之中，明确责任，完善措施，狠抓落实；坚持分类施救、应救尽救的原则。充分考虑救助对象的差异性，区分不同情况，施行不同的救助方法，建立快速反应机制，确保救助对象能够得到及时、有效的救助。

二、救助对象和终止救助界定

3. 救助对象。救助对象是指自身无力解决食宿、无亲友投靠、又不享受城市最低生活保障或农村“五保”供养，正在城市流浪乞讨度日的人员；因被盗、被抢、被骗而生活无着、流落街头，并能够提供相关报案证明的；因务工不着无经济来源而露宿街头的人员；在我市街头流浪的少年儿童。

4. 应当终止救助的人员界定。求助人员有下列情形之一的，救助管理站不予提供救助并告知其理由，已经提供救助的应当终止救助：拒不如实提供个人情况和拒不配合安全检查的（因年老、年幼、残疾等原因无法提供的除外）；求助人身上有明显伤情（痕），但本人拒绝说明情况的；求助人员提供的情况明显矛盾并有欺诈行为的；受助人员故意提供虚假个人情况的；受助人员在救助管理站滞站期间擅自离站的；受助人员应受助情形消除或救助期满，无正当理由不愿离站的。对同一受助人在同地的救助，每6个月一般不超过两次。

三、救助对象排查确定和护送

5. 救助对象的发现和告知。各县区政府（管委会）及其街道办事处要落实属地管理责任，负责发现、告知本行政区域内流浪乞讨人员到救助管理站接受救助。村（居）民委员会要加强源

头预防，及时了解处于流浪乞讨边缘的辖区居民的生存状况，及时报告乡镇人民政府（街道办事处），对辖区内发现的流浪乞讨人员，应引导、劝导或护送到辖区民政部门或救助管理站接受救助；公安机关要加强对街面、繁华街区、桥梁涵洞、地下通道、热力管线、废弃房屋、车站、交通路面、饭店等公共场所流浪乞讨人员集中活动和露宿区域的巡查发现工作；告知、引导、劝导、护送区域内发现的流浪乞讨人员到救助管理站接受救助；城市监察支队依法做好防范街头流浪乞讨人员影响市容环境卫生行为的管理工作，依法处置街头流浪乞讨人员占据、损毁公共设施妨碍他人正常使用的行为和随处涂画、制造噪音等破坏环境卫生等违反城市管理规定的行为，负责为救助管理站在城市公共场所设置救助引导标志和公益宣传设施，提供便利条件；公园和景区管理部门负责告知本区域内流浪乞讨人员到救助管理站接受救助；人社部门负责告知零工市场、职介场所等区域流浪乞讨人员到救助管理站接受救助；其他行政机关及群团组织工作人员在执行公务或开展活动期间发现流浪乞讨人员的，负责告知其到救助管理站接受救助；民政部门要加强街头救助工作，劝导、引导街头流浪乞讨人员进入救助管理站接受救助，不愿入站的，根据其实际情况提供必要的饮食、衣服等服务；协助配合公安、城管、卫计等部门做好街头管理工作。各部门、各单位或个人发现流浪乞讨人员有违法犯罪行为的，应及时报请公安机关处置。救助管理站要坚持24小时值班制度，并向社会公布救助服务热线，实行开放式救助，及时受理有关单位和热心群众引导护送流浪乞讨

人员来站求助，甄别接收流浪乞讨人员。

6. **特殊救助对象的护送与救治。**对符合救助条件的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员，在履行告知程序后，还应当区分不同情况，引导、护送到救助管理站。发现露宿街头的流浪乞讨危重病人、精神病人要及时拨打120。民政、公安和城管等部门的工作人员在执行公务时发现流浪乞讨人员突发急病的，应拨打120或立即就近送至医院进行救治，并与救治医院办理相关交接手续，待流浪乞讨人员医疗救治结束后由市救助管理站接收救助。

四、救助对象的帮扶和责任划分

7. **各县区政府（管委会）及其派出机构的责任。**各县区政府（管委会）、乡镇人民政府（街道办事处）、村（居）委员会要明确应承担的流浪乞讨人员等特殊群体救助管理的主体责任，按照网格化管理的要求，建立分包责任制，乡镇人民政府（街道办事处）、网格长、社区民警、巡防队员、行政执法队员要各司其职，各尽其责，密切配合，形成合力，全面排查流浪乞讨人员等需要救助的特殊群体，做到早发现、早救助、早救治，坚决避免意外情况发生。

8. **市、县区民政部门及其相关单位的帮扶和责任。**市、县区民政部门及其救助管理站负责流浪乞讨人员等特殊群体的救助工作。对经排查接收的救助对象应提供以下救助帮扶：提供符合食品卫生要求的食物；提供符合基本条件的住处；对在站内突发急病的，及时送医院救治；帮助与其亲属或者所在单位联系；对

没有交通费返回其住所地或者流出地的，提供乘车凭证。市救助管理站担负着漯河城区流浪乞讨和临时陷入困境人员的救助工作，还承担我省以及全国范围内的送返中转任务。同时也应积极受理各区民政部门及其救助管理站提出的救助申请，依规对需要接收的流浪乞讨救助对象的家庭情况、流浪原因、求助意愿、健康状况等情况进行甄别核实，提出意见，分类施救，对因年老、年幼、残疾等原因无法提供个人情况的，应先救助，再甄别。

9. 公安机关的救助责任。公安机关应将巡查中发现的救助对象及群众通过 110 报警发现的救助对象按照就近就便的原则及时护送至救助管理站。公安机关应在市、县救助管理站设立警务室。协助查询受助人员家庭住址等基本信息；协助查询受助人员身份信息；为救助管理站报请的未能确认身份的受助人员免费采集 DNA 数据，录入全国打拐 DNA 信息库，并将比对结果反馈救助管理站。协助救助管理站做好安全防范工作，维护站内人员安全和工作秩序；协助解决护送、移交过程中的疑难问题。依法严厉打击诱骗、拐卖、残害流浪未成年人和组织、操纵、教唆未成年人特别是残疾未成年人流浪、乞讨等违法犯罪行为。

10. 卫生计生系统的救治责任。120 在接到报诊后要第一时间安排就近医院赶赴现场，第一时间对患者进行救治，对身份不明、无能力支付医药费用等人员要无条件先行救治。

11. 铁路、公路交通主管部门的救助责任。铁路交通部门应畅通进站购票渠道，为护送流浪乞讨人员返回家乡提供便利条件。对于特殊时期、大规模救济、救助提供应急专用通道或绿色

通道。

12. 信访部门的救助责任。信访部门要重视人民群众来信来访工作，对上访人员反映的信访事项按相关规定尽快处理，避免他们在漯河市区长久滞留、沿街乞讨。

五、对危重及特殊病人的救治和救助

13. 卫生计生部门的救治救助责任。对发现的街头流浪乞讨急（危）重症病人等，按照就近救急原则送至医疗机构进行收治，各级医院应无条件接收；确需转院的，按照院间转诊程序进行转院。所发生的抢救、治疗费用由各收治医院按照《漯河市疾病应急救助基金管理实施办法》的相关规定进行申请核拨。

14. 市救助管理站的救治救助责任。市救助管理站对站内突发昏迷、休克、急性心脑血管疾病等急危重症的流浪乞讨人员要及时送医进行救治。对患有传染病确需住院的、有明显特征精神病特征的流浪乞讨人员应分别及时送至市传染病医院、精神病医院进行救治。市救助管理站可采用先记账、后结算的办法，经卫生计生、民政部门核准后由财政部门据实拨付医院费用。

舞阳县、临颍县救助站可参照市救助站的做法履行救治救助责任，对医疗费用支付另有规定的，依规定执行。

六、受助人员的管理

15. 对接收的救助对象分类施救。救助管理站根据受助人员不同的民事行为能力采取不同的管理方式。对具有完全民事行为能力的人实行开放式管理；对无民事行为能力和限制民事行为能力的老年人、残疾人、未成年人实行保护式管理。应当按性别分

室住宿，女性受助人员由女性工作人员管理。受助人员生活标准按照漯河市城市居民最低生活保障标准执行。

16. 合理界定救助时限。救助管理站对受助人员的救助期限一般不超过10天。受助人员自愿放弃救助离开救助站的，应当事先告知，救助站不得限制。受助人员擅自离开救助站的，视为放弃救助。

17. 严格受助人员安全管理。受助人员不得携带和私藏危险品、违禁品进入救助管理站，随身携带的物品应接受安全检查；除生活必需品外，由救助管理站保管，待受助人员离站时归还。受助人员在救助管理站期间，还应引导受助人员遵守救助站各项管理制度。防止骚扰、辱骂、殴打救助管理站工作人员或其他受助人员，毁坏、盗窃公私财物，吸毒、赌博等现象的发生，建立良好的救助工作秩序。

18. 做好特殊情况处理。110接警、120接诊后要快速对此类人员实施现场检查、抢救，对无生命体征已经死亡的人员应详细记录，110要对死亡人员快速进行现场身份鉴别和死因鉴定，并迅速通知殡仪馆赶赴现场；110、120共同现场出具证明，待尸体转运后由民政部门到出诊医院按照相关程序开具死亡医学证明；殡仪馆及时将尸体运走，坚决杜绝尸体滞留街头现象发生。受助人员在受助期间因病经医院救治无效死亡的，对身源不清的，应及时向社会公告，公告期限一般为30天；对找到其亲属、单位的，医疗、丧葬等费用与其亲属、所在单位协商解决；无法查明身源的由市县财政负担。属于非正常死亡，救助站应当及时

报告公安机关和民政部门，由有关部门依照相关法律、法规作出处理。

七、受助人员的安置和返送

19. 受助人员的救济返送。受助人员返回常住户口所在地、住所地或者所在单位时而无能力支付交通费的，由救助管理站购票资助返乡。救助管理站对于受助人的乘车凭证，应做“政府救助禁退禁卖”标记。

20. 特殊受助人员的返送。对受助人员中的残疾人、未成年人或者其他行动不便的老年人，救助管理站应通知其亲属、所在单位或流出地民政部门接回。其亲属、所在单位或流出地民政部门拒不接回的，由流入地救助管理站或民政部门护送交至流出地救助管理站或民政部门。

21. 无认知能力受助人员的安置。对个别因年老、年幼或者残疾无法认知自己行为、无表达能力，经核实确属无法查清其亲属或者户口所在地的，经民政部门批准，按有关送养程序送社会福利机构安置。

八、救助管理服务体系建设

22. 完善救助管理体系。各县区政府（管委会）可根据实际需要，在乡镇设立流浪乞讨人员等特殊群体临时救助安置点，明确其机构设置规格、人员编制，并将经费保障纳入地方财政预算。各县区政府（管委会）临时救助安置点设立后（可选择远离市区的乡镇敬老院作为临时救助安置点），业务工作可接受救助管理站的指导。按照属地管理原则，主要负责本行政区域内偏远乡镇

流浪乞讨人员等特殊群体的临时救助，主要提供临时食宿等基本生活保障，及时协助救助管理站做好临时流浪乞讨人员救助相关衔接和接收工作。持续推进四级联动，实现横向到边、纵向到底，全覆盖、无缝隙的救助网络，确保流浪乞讨人员等特殊困难群体得到及时有效救助。

23. 加强救助管理站自身建设。各级政府要加强流浪乞讨人员救助保护能力建设，进一步提高管理和服务水平。各级救助管理站应不断加强自身建设，按照民政部《救助管理机构等级评定标准》、《生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程》及有关建设规范的要求，完善设施功能，配备专用车辆，对不达标、不规范，确需更新改造基础设施的，应提出改建方案，报同级政府批准后实施。为适应城市发展和救助工作新形势、新任务的需要，应适当增加救助管理站专用车辆配备，适当增加救助管理站工作人员编制，或政府购买适量公益性岗位，补充工作人员。积极探索通过政府购买救助服务的方式，孵化、培育社会工作服务机构和社会慈善组织健康发展，积极引导社会力量参与救助管理工作。

24. 强化制度建设和队伍建设。各救助管理站应当建立健全岗位责任制、安全责任制和工作人员行为规范等各项制度，实行规范化管理。按照民政部、国家档案局《生活无着的流浪乞讨人员救助档案管理办法》的要求，建立完善救助档案管理制度。加强岗位技能培训工作，引进社会工作、心理咨询、营养、护理等专业技术人才，不断提升救助服务能力和水平。

九、保障措施

25. 加强组织领导。成立由民政局牵头，公安局、卫生和计划生育委员会、城乡建设委员会、人力资源和社会保障局等部门和单位为成员的联席会议组织。成员单位根据工作需要不定期召开救助管理工作联席会议，研究和解决救助管理工作中出现的新情况和新问题，保证全市救助管理工作正常运行。

26. 强化责任追究。各县区政府（管委会）、各部门、各有关单位要最大限度地把城市流浪乞讨人员等特殊群体的救助管理融入网格化管理之中，切实抓好各项工作的落实。各级各部门、各有关单位要把此项工作纳入目标考核体系之中，按照责任划分切实抓好各项工作落实。对于措施不力，隐瞒真实情况、扯皮推诿造成重大损失和不良影响的，要追究有关责任单位和责任人的责任。

27. 强化救助帮扶经费保障。财政部门要参照同级同类事业单位定员定额标准核定救助管理站基本费用，保障救助管理站日常公用经费支出；保障专项救助经费、定点医院的医疗经费；保障救助管理站改造资金的落实。根据突发应急和不可抗力自然灾害发生情况，及时追加相关集中救助经费。

28. 落实救助帮扶工作人员救助补贴。市人社局、市财政局、市民政局要根据《国务院办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的意见》（国办发〔2011〕39号）、《省政府办公厅关于加强和改进流浪未成年人救助保护工作的实施意见》（豫政办〔2012〕127号）的有关规定，充分考虑救助管理工作的特

殊性、危险性、复杂性和艰苦性，参照公安、环卫等行业标准，研究拟定适当提高救助管理站工作人员救助补助标准实施方案，报请市政府研究同意后实施。

本实施意见自发布之日起实施。

2017年11月14日

抄送： 市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室，市法院，市检察院，市总工会。

漯河市人民政府办公室

2017年11月14日印发

