

济源市人民政府文件

济政〔2017〕36号

济源市人民政府 关于进一步强化生活无着流浪乞讨人员等 特殊群体救助管理的实施意见

各产业集聚（开发）区管委会，各镇人民政府，各街道办事处，
市人民政府各部门：

切实做好生活无着流浪乞讨人员等特殊群体救助管理工作，
是各党委、政府的重要责任。为进一步强化对特殊群体的救助管
理，根据《国务院城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》
（国务院令 第 381 号）、《民政部公安部关于加强生活无着流浪乞
讨人员身份查询和照料安置工作的意见》（民发〔2015〕158 号）
和《河南省城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理规定》（省政

府令第 91 号)，结合我市实际，提出如下实施意见：

一、指导思想和基本原则

1. 指导思想。以党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会精神为指导，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，以着力保障和改善民生为目标，以流浪乞讨人员等特殊群体救助管理为重点，以整合救助资源、提升救助工作的针对性和时效性为抓手，积极适应特殊群体救助工作新形势，进一步提高标准，落实责任，强化措施，守住底线，加大救助力度，强化救助管理，实现救助工作的规范化、制度化、法制化，加快建立符合济源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。救助管理工作必须坚持自愿受助、无偿救助的原则，对于生活无着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；必须坚持属地管理的原则，充分发挥各政府及其有关部门救助管理的主体作用，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；必须坚持政府主导、社会参与的原则，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；必须坚持分类施救、轻重缓急的原则，充分考虑救助对象的差异性，制定不同的救助标准，施行不同的救助方法，区分不同情况，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。救助对象是指离家在外、自身无力解决食宿、正在或即将处于流浪乞讨状态的人员，包括生活无着的流浪人员和生活无着的乞讨人员（简称流浪乞讨人员）。

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的（因年老、年幼、精神障碍患者、残疾、重病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留期间擅自离站的；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，一般每6个月不超过两次。

三、救助对象的发现告知和护送

5. 救助对象的发现和告知。公安、民政、城市综合执法、卫生和计生部门及其他行政机关的工作人员执行公务、工作巡查或接居民报警等情况发现流浪乞讨人员的，要主动告知其向民政部门求助。住宅小区、街面、商铺、市场、车站、建筑工地、公路、桥梁、风景区等经营管理单位和上级主管部门，要切实履行职责，建立流浪乞讨人员的发现、告知、引导和报警责任制，发现流浪乞讨人员要及时主动询问其基本信息，对需要救助的应告

知其可接受的救助和求助途径。

6. 救助对象的护送接送和救助。不听从告知、不明白求助和救助途径、不能独自到达救助站的，拨打 110 报警，由公安接勤人员主动护送到救助管理站，或与救助管理站取得联系，及时接送进站。市救助管理站要在市政部门的协调帮助下，免费在流动人口较多的公共场所设立救助引导牌。

对因年老、年幼、残疾等原因无法提供个人情况的，应先救助，再查明情况。对流浪乞讨人员中发现的犯罪嫌疑人，要及时报告公安部门。对职业乞讨、跑站骗助等有害乞讨行为的进行劝离教育；对符合救助的流浪乞讨人员要及时查验身份信息，无身份证件或一时无法查清身份信息的，可以护送到市救助管理站，救助管理站应当及时问询了解其身份线索，对有待核实的身份线索可报请公安机关协助核查，公安机关应当及时核实确认，对仍查找不到的，按滞留不明身份流浪乞讨人员进行救助。

对突发急病人员，依据“先救治、后救助”原则，第一时间联系急救机构进行救治；对疑似精神障碍患者、传染病人、危重病人或有明显伤情（痕）的流浪乞讨人员，应当联系医疗机构或安排工作人员将其送医救治。

对醉酒、寻衅滋事、恶意乞讨、吸毒、服毒、拒不接受安检等人员，由公安机关按照相关法律法规处置，不得送入救助管理站。

7. 救助交接工作的规范

公安机关将符合护送救助条件的流浪乞讨人员送救助管理站救助的，要如实详细填写护送流浪乞讨人员交接表，并在护送单位栏内签字盖章。救助管理站接收时必须认真核对《交接表》内容，检视求助人员的身体状况和精神状况，入站前必须进行全面安检，对符合救助的人员提供生活照料等服务，并在交接表上签字盖章。

四、救助对象的帮扶和责任划分

8. 民政部门的帮扶责任。民政部门及所属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要提供以下救助帮扶：提供符合食品卫生要求的食物；提供符合基本条件的住处；对在救助站内突发急病的，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。

9. 公安机关的救助责任。公安机关应在市救助管理站设立警务室或指定附近公安派出机构，协助查询受助人员家庭住址等基本信息；协助维护救助管理站内部工作秩序；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. 卫生和计生部门的救治责任。卫生和计生部门或医疗机构接到报诊后要第一时间赶赴现场，第一时间对患者进行救治，第一时间将患者送至就近医院救治。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. 产业集聚（开发）区及街道办事处的责任。各产业集聚（开发）区、街道办事处、社区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，建立领导逐级分包责任制，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特殊群体救助对象，做到早发现、早救助、早救治，坚决避免意外情况发生。

12. 交通主管部门的救助责任。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，为特殊时期、大规模救济救助提供应急专用通道或绿色通道。

13. 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，对信访人员反映的信访事项按相关规定尽快处理，避免他们在济源市区长期滞留、沿街乞讨。

14. 残联部门的救助责任。市残疾人联合会及时受理已办理济源市常住户口登记的滞留受助残疾人的办证申请。

五、对危重及特殊病人的救治和救助

15. 卫生和计生部门的救治责任。对市民拨打 120 求助的街头流浪乞讨急（危）重症病人、有明显特征的精神病人、传染病人等，医疗机构要按照先救治后救助的原则，无条件接收和救治。需要转院治疗的，首治医院会同卫生和计生部门协调转院。首治医院应在接收病人 24 小时之内通知公安、民政部门工作人员到

场识别被救治人员身份，属于流浪乞讨人员的，其抢救、治疗费用从流浪乞讨人员救助资金中解决。

16. 定点医院的救治责任。定点医院收治流浪乞讨病人，要严格执行《河南省医疗服务价格》收费标准，并在低保病人甲类药范围内用药。根据病情确需超范围用药或进行大型器械检查的，由定点医院负责人签字并经市救助管理站同意后方可实施（抢救时除外）。定点医院对收治的流浪乞讨病人应建立完整的病人档案，内容包括病人住院病历、病情记录、用药情况，入（出）院手续、住院明细账单、门诊票据等，以做备查审核。

17. 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各类危及生命的流浪乞讨人员要及时送至市定点医院进行救治。市人民医院、第二人民医院、第三人民医院、轵城卫生院为急（危）重病人定点医院；市人民医院为需住院治疗的传染病人定点医院；济源市精神卫生服务中心为有精神病人定点医疗救助机构及主要的公办救助托养机构。市救助管理站和市社会福利院可采用先记账、后结算的办法支付医疗机构相应救治或救助托养费用。

六、受助人员的管理和安置

18. 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。对可以在救助站内进行救助的受助人员实行保护式管理。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济源市城

市居民最低生活保障标准执行。

对超过3个月仍无法查明身份信息的滞留人员，民政部门负责甄别并向公安部门提供滞留受助人员信息，帮助滞留受助人员在定点医疗机构进行健康检查，符合条件的，纳入特困人员集中供养范围，落实各项社会救助政策。

长期滞留受助人员纳入特困供养后，根据滞留受助人员的年龄和身体健康状况等实际情况，分流安置。

一般受助人员落实集中供养。身体状况符合集中供养条件的滞留受助人员，安置到市社会福利院，按照全市集中供养标准对受助人员供养经费和护理费用做出预算，报市财政列支。

特殊受助人员送院治疗。纳入特困供养但身体状况不符合入住市社会福利院条件的滞留受助人员，如精神障碍患者、传染病人等，转送至市定点医疗救助机构进行救治、康复，救治费用按特困供养政策执行。

其他受助人员进行站外托养。市社会福利院因现有设施设备条件不具备、无法对纳入特困人员集中供养的流浪乞讨人员进行集中供养的，可通过政府购买服务方式，委托符合条件的公办、民办福利机构或其他社会组织，提供生活照料等具体服务。要按照公开、公平、公正的原则，向社会公布购买服务的内容、程序、方式和参与条件，明确生活照料、医疗救治、日常护理、寻亲服务、档案保管等基本托养服务要求，通过公开招标等方式，审慎选择在资格资质、人员配置和设施设备等方面能满足服务需求的

托养机构并签订托养协议。被托养人员生活费从特困人员基本生活费中解决，照料护理费从特困人员护理经费中统筹解决。

未成年受助人员移送儿童福利院救助。对于无法查明家庭情况的流浪乞讨未成年人，移送市儿童福利院进行抚养照料，为其提供符合身心、年龄特点的生活照料和康复训练。其救助费用自转送之日起，从市儿童福利院救助资金中解决。

19. 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，擅自离开救助站的，视为放弃救助。

20. 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，其他物品由救助管理站统一保管，待受助人员离站时归还。救助管理站应引导受助人员遵守各项制度，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。

21. 做好特殊情况处理。对突发疾病或不明原因疑似死亡街头的人员，接勤单位应快速反应，第一时间赶赴现场，接勤人员和殡仪馆人员要共同做好此类情况现场处理的衔接配合工作。现场急救人员要快速对此类人员实施现场检查、抢救或作出死亡医学诊断；公安部门要对已经死亡人员快速进行现场身份鉴别。对不涉案死亡人员，公安部门要配合市殡仪馆快速将尸体运走。对涉

及案件处置的，由公安机关按有关规定办理，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，身源不清的，应及时向社会公告，公告期限一般为 30 天，公告期结束，仍无法查明身源的，由公安和民政部门按有关规定办理。

七、受助人员的返送

22. 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无力支付交通费的，由市救助管理站购票资助返乡或护送回乡，对于受助人的乘车凭证，应做“救济车票、不得变退”标记。

23 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。

八、救助管理站和队伍建设

24. 加强救助管理站自身建设。市救助管理站应不断加强自身建设，按照《民政部关于开展救助管理站等级评定工作的通知》（民函〔2011〕358号）、《民政部关于印发生活无着的流浪乞讨人员管理机构工作规程的通知》（民发〔2014〕132号）的要求，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，报市政府批准后实施。适当增加市救助管理站专用车辆配备，流浪乞讨人员救助量增大时，民政部门可通过政府购买适量公益性

岗位，补充救助站工作人员。

25. 强化制度建设和工作人员培训。市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。应当如实记载受助人员进站、离站、获得救助的情况等，制作救助档案，并妥善保管。应当加强站内医护人员、社会工作师、心理咨询师、教师等专业技能人员执业资格的培训，不断提升救助服务水平和能力。

九、保障措施

26. 加强组织领导。民政部门要主动会同公安、卫生和计生等部门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。

27. 强化责任追究。各产业集聚（开发）区、镇、街道办事处、市政府各部门、各有关单位要最大限度地把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。对于措施不力，隐瞒真实情况、推诿扯皮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。

28. 强化救助帮扶经费保障。市财政部门要根据救助管理站的工作实际情况，合理安排机构经费和专项救助经费。机构经费主要用于救助机构开展正常工作和设备购置、基础设施维修改造等支出。专项救助经费主要用于生活无着的流浪、乞讨人员主动救助、生活救助、医疗救治、教育矫治、返乡救助、临时安置以及未成年人社会保护等救助保护支出。市社会福利院根据流浪乞

讨人员纳入特困供养情况，依照有关政策规定，可通过政府购买服务适当增加工作人员，满足特困供养人员照料护理需求。

本意见自 2017 年 10 月 1 日起实施。

2017 年 10 月 20 日

主办：市民政局

督办：市政府办公室六科

抄送：市委各部门，市人武部，驻济有关单位。市人大常委会办公室，市政协办公室，中级法院，检察分院，市法院，市检院。

济源市人民政府办公室

2017 年 10 月 23 日印发