

开封市人民政府文件

汴政〔2017〕59号

开封市人民政府 关于进一步加强生活无着的流浪乞讨人员 救助管理工作的意见

各县、区人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

为进一步强化生活无着的流浪乞讨人员救助管理工作，改善城市环境，提高城市品位。根据《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》、《社会救助暂行办法》、《国务院关于全面建立临时救助制度的通知》及《河南省城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理规定》等有关文件精神，提出如下意见：

一、指导思想和基本原则

1. 指导思想。以党的十八大和十八届三中、四中、五中、六

中全会以及习近平总书记系列重要讲话精神为指导，深入贯彻落实省委、省政府和市委、市政府的重大决策部署，充分发挥社会救助托底线、救急难的作用，加快建立与我市经济社会发展水平相适应的流浪、乞讨人员救助管理体系，形成规范化、法制化、多元化的社会救助格局。

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，集中解决紧迫性问题；坚持自愿受助、无偿救助的原则，对城市生活无着的流浪乞讨人员，凡自愿求助，且符合基本救助条件的，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，实施相应的救助方法，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；寻亲不遇、务工不着及临时陷入困境流落街头等特殊困难群体。

4. 终止救助的界定。求助人员有下列情形之一的，救助管理机构不予提供救助并告知其理由：（1）拒不配合安全检查；（2）拒不遵守物品管理规定；（3）自身有能力解决食宿；（4）索要现金，拒不接受其他救助方式；（5）拒不提供或拒不如实提供个人信息；（6）其他不符合救助条件的情形。

三、落实部门救助责任

5. 县以下政府及村（居）委会的救助责任。各县（区）政府（管委会）、乡镇（街道办事处）、村（居）委员会要明确应承担的流浪乞讨人员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，加强源头预防，落实基层责任。各县（区）政府（管委会）督促指导乡镇人民政府（街道办事处），对辖区内发现的流浪乞讨人员履行告知责任，并及时引导、护送到救助管理站接受救助。村（居）委会应当及时了解辖区内处于流浪乞讨边缘居民的生存状况，及时报告乡镇（街道办事处）人民政府，视情给予救助帮扶。

6. 公安部门的救助责任。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、火车站、风景游览区等流浪乞讨人员集中活动和露宿区域的巡查发现工作，妥善处理，记录在案；各辖区公安派出所负责告知辖区内的宾馆、饭店、娱乐等公共场所的流浪乞讨人员到辖区救助管理站接受救助；公安交巡警负责告知繁华街区、交通枢纽区、交通路面等执勤区域

内发现的流浪乞讨人员到辖区救助管理站接受救助。公安机关对巡查、110报警发现的流浪乞讨人员，应就近就便护送至救助管理站。公安机关应在救助管理站设立警务室，协助查询受助人员身份信息；对无法确认身份的滞留受助人员，及时免费采集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。

7. 住房和城乡建设部门的救助责任。住房和城乡建设部门应加强在建建筑工地从业流动人员管理工作，发现流浪乞讨人员，告知其到救助管理站接受救助。市城市管理局（市综合执法局）要充分发挥数字化平台作用，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市区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。

8. 民政部门的救助责任。民政部门及其救助管理站要经常开展街头主动救助工作，为困难群众求助提供便利，对街头发现的流浪乞讨人员应劝导、引导其接受救助或采取提供衣物、食品等临时性救助措施；协助配合公安、城管、卫生等部门做好街头管

管理工作。救助管理站要按照《生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程》，切实做好流浪乞讨人员进站登记、在站与离站服务、医疗救治、滞留人员临时安置和流浪未成年人救助保护工作，并及时帮助受助人员开展寻亲服务，对站内突发急病的流浪乞讨人员，要及时送至定点医院进行救治。

9. 卫生计生部门的救治责任。卫生计生部门根据工作需要确定流浪乞讨人员救治定点医院。流浪乞讨人员抢救、治疗费用由定点医院上报卫生计生委审核后报民政部门复核拨付。所需资金由上级财政拨付及各级财政部门预算安排的流浪乞讨人员专向补助资金中列支。

医疗机构经120发现街头的流浪乞讨急（危）重症病人、有明显精神病、传染病特征的，本着先救治后救助的原则，由120第一时间就近送定点医院救治，定点医院应无条件接收；确需转院治疗的，由市卫生计生部门会同首治医院尽快协调转院。定点医院收治流浪乞讨病人，严格按照《河南省医疗服务价格》规定标准收费，并在城乡居民基本药物范围内用药。对急危重症流浪乞讨患者要依照国家卫生计生委《需要紧急救助的急危重伤病标准及诊疗规范》（国卫办医发〔2013〕32号）及时救治，确需依据大型器械检查以明确诊断或需要急诊手术的，定点医院按照《中华人民共和国侵权责任法》规定处置。定点医院对收治的流浪乞讨病人应建立完整的病人档案，以备审核。

10. 铁路和交通部门的救助责任。铁路和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。

11. 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，按规定尽快处理信访事项，避免信访人员在市区长期滞留、沿街乞讨。

12. 人力资源和社会保障部门的救助责任。对在人力资源场所发现的流浪乞讨人员及时告知、劝导其到救助管理站接受救助。按规定研究落实救助管理机构工作人员工资倾斜政策。

13. 公园、景区管理及其他相关部门、群团组织。按照职责分工，切实加强区域性流动人员管理，对在本单位、所属区域发现的流浪乞讨人员及时告知或协助送至救助管理机构。

四、受助人员的管理

14. 对接收的救助对象分类管理。救助管理站对受助人员根据其民事行为能力分类管理。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。按性别、年龄、健康状况分室住宿，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开封市城市居民最低生活保障标准执行，遇法定或传统节日，可适当提高伙食标准。

15. 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管理站的，应当

事先告知，救助管理站不得限制。有完全民事行为能力的受助人员擅自离开救助管理站的，视为放弃救助。

16. 严格受助人员安全管理。救助管理站应建立健全安全检查制度，禁止受助人员携带危险物品进站，妥善保管受助人员随身物品，待受助人员离站时归还。受助人员在救助管理站期间，引导受助人员遵守站内各项管理制度。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。

17. 做好特殊情况应急处置。对街头死亡人员，110接警、120接诊后，应快速反应，第一时间赶赴现场；做好现场处置工作。医护人员要及时实施现场检查、抢救或作出死亡医学诊断，公安机关要对已经死亡人员进行快速身份甄别和死因鉴定。对不涉案死亡人员110要按相关程序快速处理，并通知所在辖区殡仪馆将尸体运走，对涉及案件处置的由公安机关按有关规定办理，坚决杜绝尸体暴露街头现象发生。民政、公安、城管等部门的工作人员在执行公务时，发现露宿街头的流浪乞讨危重病人、精神病人，按照民政部、公安部、财政部、卫生部等六部委《关于进一步做好城市流浪乞讨人员中危重病人、精神病人救治工作的指导意见》的有关规定及时处置。

五、受助人员的返送和安置

18. 受助人员的返回救助。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。对受助人员中的残疾人、未成年人、其他行动不便的老年人等特殊困难救助对象，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。

19. 滞留受助人员的安置。对个别因年老、年幼或者残疾无认知能力、无表达能力，超过三个月仍无法查明身份信息的，救助管理机构应向所属民政部门提出安置申请，由民政部门提出安置方案，报同级人民政府予以安置。

六、救助管理机构能力建设

20. 完善救助管理体制。县（区）政府应当根据实际需要，设立救助管理站，并将经费保障纳入地方财政预算。县（区）救助管理站，接受市民政局及市救助管理站的业务指导，主要负责辖区内流浪乞讨人员的临时救助工作。加快建立市、县（区）、乡镇（街道办事处）、村（社区）四级联动救助网络，确保流浪乞讨人员等特殊困难群体得到及时有效救助。

21. 加强救助管理站自身建设。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，配备救助车辆，适当增加救助管理站工作人员编制或增加政府公益性岗位人员。救助管理站应建立健全安全管理、档案管理等各项规章制度，加强技能培训工作，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。

七、保障措施

22. 加强组织领导。依托现有的开封市流浪乞讨人员救助管理工作联席会议制度，加强对全市流浪乞讨人员救助管理工作的领导和监督，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。

23. 强化责任追究。各县（区）、市政府各部门、各有关单位要最大限度地把城市流浪乞讨人员救助管理融入网格化管理之中，推动工作落实。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，按照职责划分抓实做细各项工作，责任落实到人。对于工作措施不力（对应发现而未发现的，发现后未及时报告或护送至救助管理站的，造成死亡及冲击社会道德底线的等），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。

24. 强化救助经费保障。财政部门要做好流浪乞讨人员救助、管理，以及对流浪未成年人解救经费的保障工作，要按照各部门

职责任务和国家预算管理规定的救助、管理，以及解救、保护流浪未成年人工作经费，分别列入有关部门预算给予保障。

本意见自印发之日起实施。

2017年9月6日

主办：市政府办公室五科

督办：市政府办公室五科

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

开封市人民政府办公室

2017年9月8日印发

