

# 郑州市人民政府文件

郑政文〔2013〕60号

---

## 郑州市人民政府 关于进一步强化城市流浪乞讨人员等特殊 群体救助管理的实施意见

各县（市、区）人民政府，市人民政府各部门，各有关单位：

切实做好城市流浪乞讨人员等特殊群体救助管理工作，是各级党委、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《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。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，以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，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重要抓手，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，加快建立符合郑州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；必须坚持属地管理的原则，充分发挥各级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的（因年老、年幼、残疾的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。经排查发现的救助对象，各辖区公安派出所负责告知辖区内的宾馆、饭店、娱乐等公共场所流浪乞讨人员到辖区救助管理站接受救助；各区政府、各开发区管委会派出机构及其街道办事处和各个社区负责告知居民生活小区、城乡结合部、小街小巷、废弃建筑工地、拆迁小区等区域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交通枢纽区、交通路面、交通信号灯路口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；市城市管理局负责告知城

市道路、立交桥下、涵洞、垃圾站附近、河道两侧等区域流浪乞讨人员到辖区救助管理站接受救助；市建委、市大项目管理办公室、各开发区管委会负责告知所管理的在建建筑工地及其周边的流浪乞讨人员到辖区救助管理站接受救助；市人社局负责告知零工市场、职介场所等区域流浪乞讨人员到辖区救助管理站接受救助；其他行政机关及群团组织工作人员（含中原、金水、二七、管城回族、惠济区）负责告知辖区办公区、生活社区等区域流浪乞讨人员到辖区救助管理站接受救助；市救助管理站要在市政部门的协调下，免费在流动人员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。

6. 特殊救助对象的护送。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，区分不同情况，还应当引导、护送到辖区救助管理站或市救助管理站。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。

#### **四、救助对象的帮扶和责任划分**

7. 市（区）民政部门及其相关单位的帮扶和责任。市（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。

8. 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，并派驻2—3名警察。协助查询受助人员家庭住址等基本信息；维护站内工作秩序；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。

9. 卫生部门的救治责任。卫生部门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。

10. 各区政府及其派出机构的责任。各区政府、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，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。

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，避免他们在郑州市区长期滞留、沿街乞讨。

## 五、对危重及特殊病人的救治和救助

13. 卫生部门的救治责任。卫生部门对拨打 120 发现街头的流浪乞讨急（危）重症病人、有明显特征的精神病人、传染病人等，本着先救治后救助的原则，由 120 第一时间送至就近医院救治，医院应无条件接收；确需转院治疗的，由市卫生部门会同首治医院尽快协调转院。抢救、治疗费用由市民政局会同市卫生局统一申报，市财政局核拨。

14. 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。对住院治疗且生活不能自理的流浪乞讨病人伙食费每人每天 30 元，陪护、护工费每人每天 50 元。

15. 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

员要及时送至定点医院进行救治。市第二人民医院、市中心医院为急（危）重病人定点医院；对确需转院治疗的，要及时转院治疗；市第六人民医院为需住院治疗的传染病人定点医院；市第八人民医院为有明显特征的精神病人定点医院。市救助管理站可采用先记账、后结算的办法，经卫生、民政部门核准后由财政部门据实拨付医院费用。

## 六、受助人员的管理

16. 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郑州市城市居民最低生活保障标准执行。

17. 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。

18. 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。

19. 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，110接警、120接诊后，应快速反应，第一时间赶赴现场；120要在第一时间通知市殡仪馆赶赴现场。110、120、市殡仪馆要共同做好此类情况现场处理的衔接配合工作。120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，110要对已经死亡人员快速进行现场身份鉴别。为市殡仪馆配置尸体运送应急专用车辆，对不涉案死亡人员110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的，对身源不清的，应及时向社会公告，公告期限一般为7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；无法查明身源的由流入地财政负担。属于非正常死亡，救助站应当及时报告公安机关和市民政局，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

20. 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，由市救助管理站购票资助返乡。市救助管理站对于受助人的乘车凭证，应做“救济车票、不得变退”标记。

21. 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。

22. 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，经市民政局批准，送社会福利机构安置。

## 八、救助管理机构和队伍建设

23. 完善救助管理体系。各区政府及郑东新区、郑州高新区、郑州经济开发区、郑州新郑综保区（郑州航空港区）等有关单位根据实际需要，应设立不同规模的流浪乞讨人员等特殊群体救助管理站，应明确其机构设置规格、人员编制，保障其财政经费等。区级救助管理站设立后，接受市救助管理站的业务指导。应按照属地管理原则，主要负责辖区内流浪乞讨人员等特殊群体的临时救助，及时提供食宿等基本生活保障，并协助市救助管理站和辖区民政部门认真做好流浪乞讨人员救助相关衔接和接收工作。区救助管理站应设立流浪乞讨人员救助管理信息网，与市救助管理站网站相链接，做好救助信息录入，科学核定救助对象，实施分类救助。

24. 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《民政部关于印发〈救助管理机构基本规范〉和〈流浪未成年人救助保护机构基本规范〉的通知》（民发〔2006〕

118号)、《民政部关于开展救助管理机构等级评定工作的通知》(民函〔2011〕358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,报同级政府批准后实施。适当增加郑州市救助管理站专用车辆配备,适当增加郑州市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。

25. 强化制度建设和工作人员培训。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。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、社会工作者、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。成立由市政府有关领导为组长、各有关部门和单位为成员的郑州市流浪乞讨人员救助管理工作领导小组。领导小组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。

27. 强化责任追究。各县(市、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。

28. 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各级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。

29. 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，研究拟定适当提高市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2013年3月1日起实施。巩义市、新郑市、荥阳市、登封市、新密市、中牟县、上街区可根据本地实际情况参照执行。



---

主办：市政府研究室

督办：市政府研究室

---

抄送：市委各部门，郑州警备区。

市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。

---

郑州市人民政府办公厅

2013年3月3日印发

---