

《街面巡查救助工作规范》（送审稿） 编制说明

一、项目背景

（一）国内外现行相关法律、法规和标准情况

2003 年，国务院发布《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），规定各相关部门执行职务时发现流浪乞讨人员的，应当告知其向救助站求助；对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员，还应当引导、护送到救助站，并对救助站提供的救助内容进行规定，为我国救助工作提供了法律依据。

2003 年，民政部发布《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），对《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）的实施作出细化要求，对救助站的救助要求作出明确规定，为救助站开展救助工作提供指导。

2009 年，民政部、公安部、财政部、住房和城乡建设部、卫生部联合印发《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），明确公安、民政、城管、财政、卫生等各有关部门在城市街头流浪乞讨人员救助工作中的职责及工作要求，对提升政府部门协作、加强街头流浪乞讨人员救助管理具有重要意义。

2009 年，民政部印发《民政部关于在全国开展救助管理机

构规范化建设的意见》（民发〔2009〕31号），对救助管理机构的规范化建设提出要求。

2012年，民政部印发《民政部关于促进社会力量参与流浪乞讨人员救助服务的指导意见》（民发〔2012〕233号），对引导社会力量参与流浪乞讨人员救助服务提出总体要求和基本原则。

2014年，民政部印发《生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程》（民发〔2014〕132号），对救助管理机构工作程序作出规定，并对救助管理机构提供生活、寻亲、医疗等各项服务作出要求。

2014年，民政部、国家档案局联合印发《民政部 国家档案局关于印发生活无着的流浪乞讨人员救助档案管理办法的通知》（民发〔2014〕228号），对救助管理机构在救助流浪乞讨求助人员过程中形成的档案建设和管理工作作出规定。

2015年，民政部、公安部联合印发《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），建立了流浪乞讨人员身份查询、核实、寻亲等制度机制，并提出滞留人员多元化安置渠道要求。

2016年，省民政厅印发《特殊困难救助对象跨省护送返乡工作规程》，对外省来粤特殊困难人员跨省护送返乡救助程序和要求作出明确规定。

2020年，广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过了《广东省社会救助条例》（2020年修正），增

加了生活无着的流浪乞讨及其走失人员救助内容，其中第六十九条规定“县级以上人民政府民政部门应当会同公安、城管、卫生健康等部门加强对街面的日常救助巡查”，首次明确提出各相关部门应加强街面巡查救助。

2025年，省民政厅修订《广东省流浪救助管理工作质量手册》，对救助站的管理、制度建设和各项服务作出详细规定。

此外，《流浪乞讨人员社会救助基本术语》（GB/T 23245—2009）对流浪乞讨人员社会救助的基本术语作出界定；《救援管理站服务》（GB/T 28223—2011）对救援管理站人员、设施设备、各项服务等作出要求；《流浪未成年人救助保护机构服务》（GB/T 28224—2011）规定了流浪未成年人救助保护机构工作人员资质、设施设备配备要求以及服务程序的方法；《救援管理机构安全》（GB/T 29354—2012）规定了救助管理机构涉及安全方面的制度建设、设施设备、安全管理、突发事件预防、预案和处置等内容；《救助管理机构等级评定》（MZ/T 025—2011）将救助管理机构划分等级，并对各等级的评定提出要求；《救助管理机构街面巡查救助规范》（DB 3401/T 236—2021）明确了救助管理机构街面救助的基本要求，并规定了街面巡查救助工作的内容；《生活无着的流浪乞讨人员站内救助服务规范》（DB 6101/T 3196—2024）明确了生活无着的流浪乞讨人员站内救助基本要求、接待服务、在站服务、离站服务和服务质量改进方面的要求。

（二）制定地方标准的必要性和意义

1. 填补标准空白，健全救助标准体系

近年来，国家对流浪乞讨人员救助管理工作高度重视，先后出台多项政策文件，要求各地完善救助管理体系，强化街面巡查和主动救助。然而，国家层面尚未出台专门的街面巡查救助工作标准，各地在具体执行中存在操作不统一、职责边界模糊等问题。

我市作为超大城市，人口流动性强，街面流浪乞讨现象时有发生。尽管我市已建立多部门联动的救助机制，但在实际工作中仍存在巡查标准不统一、救助程序不规范、跨部门协作效率不高等问题。因此，亟需制定一套科学、系统的地方标准，填补标准空白，为全市街面巡查救助工作提供规范化指引。《街面巡查救助工作规范》将与现有的站内救助规范（如《生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程》）形成互补，构建完整的“街面巡查+站内救助”标准化体系。

2. 规范巡查流程，提升救助效率

《街面巡查救助工作规范》将细化巡查方式（如日常巡查、专项巡查、联合巡查）、救助程序（如身份核查、临时安置、医疗救助）等关键环节，避免因职责不清导致的推诿或救助资源重复投入等问题，进一步提高街面救助的响应速度和处置效率。

3. 强化部门协同，推动精准救助

通过标准化建设，《街面巡查救助工作规范》将建立跨部门信息共享和联动机制，提升救助精准度。同时，鼓励社会力

量参与，形成“政府主导、部门协作、社会参与”的救助格局。

4. 保障受助人员权益，提升城市文明形象

规范的街面巡查救助机制有助于及时发现和救助流浪乞讨人员中的特殊困难群体（如未成年人、残疾人、精神障碍患者等），确保其基本生活权益和人身安全。同时，减少职业乞讨、强讨恶要等现象，维护城市公共秩序和文明形象。

5. 为全国提供“深圳经验”

我市作为改革开放前沿城市，在社会治理创新方面具有先行先试的优势。《街面巡查救助工作规范》的制定既有助于提升本地救助管理水平，也可为国家层面完善相关法规政策提供实践参考，贡献“深圳智慧”和“深圳方案”。

二、工作概况

（一）任务来源

《街面巡查救助工作规范》根据市市场监管局于2024年4月印发的《深圳市市场监督管理局关于下达2024年深圳市地方标准计划项目任务的通知》安排实施。

（二）起草过程

1. 项目准备阶段。2024年7月，该阶段主要进行分工部署、收集和整理有关资料。项目立项获批后，由深圳市社会福利协会召集标准编制会议，成立编制小组，明确职责分工；完成整体方案制定，初步收集与梳理现行相关政策、标准文件，进行数据化处理，为调研阶段与文件草拟阶段做好准备。

2. 实施调研阶段。2024年9月—10月，收集包括政策法规、

标准文本、研究论文及前期实施评估报告等材料，开展文献研究；结合实际工作开展实地走访调研，走访各社会救助站了解情况，采用定性和定量研究分析方法，对相关资料进行归纳总结，提炼实用经验。

3. 草拟阶段。2024 年 11 月—2025 年 5 月，在调研基础上整理汇总相关信息，咨询专家学者意见，编制组内部召开多次研讨会，不断修改完善，形成征求意见稿。

4. 征求意见阶段。2025 年 6 月、8 月，市民政局通过政务办公系统向各相关单位 2 次征求意见，共收到 15 家单位 41 条意见，其中采纳 18 条，部分采纳 4 条，不采纳 12 条，无意见 7 条。

5. 送审阶段。2025 年 6 月—7 月

三、地方标准主要内容的依据以及与国内领先、国际先进标准的对标情况

（一）编制原则

本文件的编制主要遵循目标性、统一性和实用性的原则。一是目标性原则。本文件的目标是规范街面巡查救助的工作处置与程序，以“自愿救助、以人为本、公开救助、生命第一”为原则，进一步推进街面巡查救助工作规范的标准化建设，着力提升流浪乞讨人员救助工作的服务水平。二是统一性原则。本文件的章节、条款均按照 GB/T 1.1—2020 规定编制，确保结构、文本和术语统一，避免遗漏。三是实用性原则。本文件起草过程中广泛听取各方意见，充分考虑现实情况，兼顾差异和

需求，认真总结经验，将各救助管理机构在工作中形成的具体普遍意义的经验上升为标准要求，在规范基础工作的同时，兼顾执行层面的灵活性与可操作性。

（二）主要内容的依据

本文件的编制，主要依据我市街面巡查救助实际工作经验及以下依据：

1. 本文件“任务分工”的编写主要依据《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 财政部 住房城乡建设部 卫生部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）、《广东省社会救助条例》（广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过）及我市街面巡查救助实际工作经验。

2. 本文件“工作原则”的编写主要依据《民政部关于促进社会力量参与流浪乞讨人员救助服务的指导意见》（民发〔2012〕233号）及我市街面巡查救助实际工作经验。

3. 本文件“基本要求”的编写主要依据《民政部关于印发生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程的通知》（民发〔2014〕132号）、《民政部 国家档案局关于印发生活无着的流浪乞讨人员救助档案管理的通知》（民发〔2014〕228号）及我市街面巡查救助实际工作经验。

4. 本文件“人员要求”的编写主要依据《救援管理站服务》（GB/T 28223—2011）、《流浪未成年人救助保护机构服务》

(GB/T 28224—2011) 及我市救助管理机构实际工作经验。

5. 本文件“发现机制”的编写主要依据《民政部 公安部 财政部 住房城乡建设部 卫生部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)、《救助管理机构街面巡查救助规范》(DB 3401/T 236-2021) 及我市街面巡查救助实际工作经验。

6. 本文件“救助程序”的编写主要依据《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)、《民政部关于印发〈生活无着的流浪乞讨人员救助管理机构工作规程〉的通知》(民发〔2014〕132号)、《民政部 国家档案局关于印发生活无着的流浪乞讨人员救助档案管理的通知》(民发〔2014〕228号)、《救援管理站服务》(GB/T 28223—2011) 及我市救助管理机构实际工作经验。

7. 本文件“应急处置”的编写主要依据《广东省社会救助条例》(广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过) 及我市救助管理机构实际工作经验。

(三) 与国内领先、国际先进标准的对标情况

在编制《街面巡查救助工作规范》过程中, 深入对照了国内现行的相关规定和标准。其中, 《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) 仅规定各相关部门执行职务时发现流浪乞讨人员的, 应当告知其向救助站求助或对其中的残疾人、未成年人、老年人和行动不便的其他人员引导、护送到救助站, 但

对于主动开展的街面巡查及救助程序等未作出规定。《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)主要对救助站的救助要求作出规定。《民政部 国家档案局关于印发生活无着的流浪乞讨人员救助档案管理的通知》(民发〔2014〕228号)对救助管理机构在对流浪乞讨求助人员救助过程中形成的档案建设和管理工作作出规定,其余如救助内容、发现机制等均未提及。广东省第十三届人民代表大会常务委员会第二十五次会议修正通过的《广东省社会救助条例》虽明确提出各相关部门应加强街面巡查救助,但对巡查方式等未进行规定。

《流浪乞讨人员社会救助基本术语》(GB/T 23245—2009)、《救援管理站服务》(GB/T 28223—2011)、《流浪未成年人救助保护机构服务》(GB/T 28224—2011)等国家标准仅对基本术语进行界定,以及救助管理机构的站内各项服务作出规定。《救援管理机构安全》(GB/T 29354—2012)、《救助管理机构等级评定》(MZ/T 025—2011)等标准主要对救助管理机构的安全制度建设及等级划分评定等作出规定。《救助管理机构街面巡查救助规范》(DB 3401/T 236—2021)以救助管理机构街面巡查为主要内容,但并未建立多部门街面巡查救助协助机制,且巡查方式单一,不符合我市实际情况。

经综合比对,目前国内尚无针对多部门协同开展街

面巡查及救助服务的集中统一规范，且现行文件难以全面满足我市的街面巡查救助工作实际情况。综上所述，本文件的编制旨在填补深圳市街面巡查救助工作领域的空白，并结合我市实际情况，制定出具有地方特色的工作规范，以指导我市乃至全国类似地区的街面巡查救助工作。

四、主要条款的说明以及主要技术指标、参数、试验验证的论述

《街面巡查救助规范》共九章，包括范围、规范性引用文件、术语和定义、职责分工、工作原则、基本要求、发现机制、救助程序和应急处置。

（一）范围

本文件规定了深圳市街面巡查救助工作的职责分工、基本要求、发现机制、救助程序和工作保障等内容。

本文件适用于深圳市行政区域范围内的救助管理机构对流浪乞讨人员开展救助工作。

（二）规范性引用文件

本文件规范性引用文件如下：

1. GB/T 28223—2011 救助管理站服务；
2. GB/T 28224—2011 流浪未成年人救助保护机构服务。

（三）术语和定义

本章节明确了救助管理机构、街面巡查救助、流浪

乞讨人员的定义。

（四）任务分工

本章节明确了公安、城管、民政、卫生健康部门在街面巡查救助工作中的任务分工。

（五）工作原则

本章节明确了流浪乞讨人员救助工作的四个原则，包括生命第一、自愿救助、以人为本、公开救助。

（六）基本要求

本章节规定了开展街面巡查救助工作的基本要求，包括制度建设、人员要求和设施设备等内容，并分别提出要求。

（七）发现机制

本章节明确了流浪乞讨人员的发现机制，一是主动巡查发现，其中包括常态巡查、极端天气应急巡查、联合巡查、专项巡查和定点巡查；二是群众热线发现。

（八）救助程序

本章节详细规定了街面巡查救助工作的具体业务流程。一是流动救助服务队在巡查前应做好前期准备，如分析街面救助形式、明确辖区街面救助路线等。二是对流浪乞讨人员进行前期甄别并分类劝导救助。三是对不愿意进站接受救助的无固定住所人员的救助方式方法。四是护送入站的工作流程，如护送生活无着的流浪乞讨人员或临时遇困人为完全民事行为能力人的，应征得其

同意。五是强调街面巡查救助工作期间应当做好街面救助现场的拍照（摄像）等取证工作，及时做好纸质救助信息档案的记录工作，并统一归档处理。

（九）应急处置

本章节规定了街面巡查救助工作的应急处置工作，如在极端天气或遭受自然灾害情况下，宜开设临时避寒、避暑或庇护场所，简化救助流程，为求助人员提供餐饮和住宿等基本服务。

五、是否涉及专利等知识产权问题

无。

六、重大意见分歧的处理依据和结果

无。

七、实施标准的措施建议

为推进本文件的贯彻实施，规范收养能力评估工作的开展，结合我市实际情况，提出以下建议。一是业务主管部门通过开展讲座培训、专栏宣传等形式，对《街面巡查救助工作规范》进行宣传，帮助标准使用单位及职工了解标准的基本内容及要求。二是相关民政部门、救助管理机构应及时组织本单位职工，包括涉及社会救助、街面巡查救助等工作的相关人员进行学习，熟悉标准内容。三是业务主管部门应委托第三方对《街面巡查救助工作规范》实施情况组织专项检查与监测。

八、其他需要说明的事项

无。