

# 无家可归的“无名氏”变身享有社保的新市民

## 193名流浪乞讨人员落户天津的故事



▲受助少女在沙盘游戏室内接受工作人员(右)心理辅导。

本组照片均为受访者供图



◀天津市民政局事业处工作人员朱娜(左一)在天津市公安局人口管理总队为受助人员办理落户手续。

▶工作人员帮助受助老人用餐。



天津市不忘关照这些只有一串救助编号的“无名氏”，将他们从社会“最边缘、最困难、最脆弱的特殊群体”——无家可归的流浪乞讨者，变为纳入相应社会保障体系之中的新市民，摆脱生存困境

“公民身份属于政治赋权。尽管他们可能基于智力方面的问题，意识不到落户的意义，我们作为正常人有义务和责任尊重他们的基本权利。这既是城市的态度，也是城市的温度，更反映出人民至上的理念和国家进步的现实”

本报记者雷琨、白佳丽、尹思源

日前，“193名流浪乞讨人员落户天津”的消息登上热搜，成为各方热议的话题。有人担忧此举会诱导人们钻政策空子，更多人则盛赞这座城区常住人口逾千万的超大城市，如此善待这个特殊困难群体的态度和温度。

而这些既不知道家住哪里、也没有确切姓名的“幸运者”，却并未表现出喜形于色的感受。他们往往缺乏自食其力的生存本领，连正常的沟通和表达都存在障碍，以至于记者想从中寻找一个采访对象都格外困难。

“小康路上一个都不能少”。天津市不忘关照这些只有一串救助编号的“无名氏”，将他们从社会“最边缘、最困难、最脆弱的特殊群体”——无家可归的流浪乞讨者，变为纳入相应社会保障体系之中的新市民，摆脱生存困境。

2020年11月1日零时，是第七次全国人口普查的标准时点。193位天津新市民，将在普查公报上，第一次留下属于自己的一笔。

**“不光没有名字，连年龄都是通过测量骨龄估算出来的”**

9岁的祝西晴在这次落户人员中年纪最小，也是第一次拥有自己的姓名。

为了让这193名流浪乞讨人员能顺利落户，天津市各级救助站为其中的“无名氏”取名：来自滨海新区救助站的姓“党”、宁河区救助站的就姓“宁”，而更多来自天津市救助站的滞留受助人员，则和祝西晴一道都成了“祝家人”。

天津市救助站未成年人保护科科长田志国告诉记者，以祝西晴这个名字为例，他们“每一个字都花了心思”——“祝”姓与救助的“助”同音，又有祝福之意；“西”字代表她受助的年份，“晴”字则源于首位接待她的工作人员的名字。由此，她和这座接纳自己的城市、关心牵挂自己的人，产生了某种温暖的联系。

“维护一个人的人格尊严，起码要有一个属于他自己的名字。”多年专门负责管理救助站里未成年儿童的田志国，更是深有感触。

他至今还清楚地记得，祝西晴被派出所送来那天，是2017年11月22日。当时，有市民报案称在金街劝业场附近，发现一个流浪的小女孩。

“她穿得脏兮兮的，不会说话，只是‘嗯嗯啊啊’地叫，一见到生人就往后躲。”田志国眼前的祝西晴又瘦又小，身体虚弱，很快就被送去定点医院接受营养补充治疗。经医生鉴定，她被诊断为智力障碍。

“这孩子不光没有名字，连年龄都是通过测量骨龄估算出来的，她身上没有任何寻亲找家的线索。公安机关帮她进行了人脸识别比对，也在打拐网站上进行过比对，没有查找到任何信息。”田志国回忆说。

三年来，他们眼看着祝西晴长高了，胖了，不再像过往那样胆怯了。有时遇到熟悉的老师和护理人员，她会主动往人怀里扎，还能含含糊糊地叫出一声“妈妈”。拍照片时，她会皱起鼻子对镜头笑，上扬嘴角在脸上漾出一个大括号。

一切都在往前走，唯有寻亲之路毫无进展。他们在各类媒体上推送祝西晴的信息，让她和其他受助的未成年人一起，接受由社工团队和志愿者提供的特殊教育和心理课程，指望她能慢慢追忆起一些有效信息。

日子一天天过去，可祝西晴仍说不出完整的词句，儿时的记忆更加模糊了。无家可归的她，成了滞留在救助站里最年幼的受助者。

这些落户天津的流浪乞讨人员，虽然人生经历不同、各有各的不幸，但大多像祝西晴一样身心并不健全，有的人患有智力障碍、阿尔兹海默症、精神疾病，有的人则身体残疾，无法给出自己姓甚名谁、家住何方等有效信息。

不论是DNA比对、人脸识别比对，还是一次

次信息发布，都未能帮助他们找到家人。在救助站滞留时间最长的边尔武，已经28年寻亲未果了。

“由于没有身份，这些寻亲无果、长期滞留的流浪乞讨人员，成为游离在以户籍为基础的社会保障体系之外的‘黑户’。”天津市社会福利事业管理处处长王英梅说。

**虽非首创，但开了一个好头**

近年来，在进入决胜全面建成小康社会之际，对这些生活无着的流浪乞讨人员的落户问题，早已引起党中央、国务院的高度重视。据民政部社会事务司司长王金华透露，截至2019年12月底，全国共落实户口安置13899人。

天津市委市政府一直以来高度重视流浪乞讨人员救助工作，并成立联席会议机制，对流乞人员街面救助、疫情防护、医疗救治、站内生活，都给予了高度关注和全方位的保障。

2020年3月，民政部等11部门联合下发《关于开展生活无着的流浪乞讨人员救助管理服务大提升专项行动的通知》，将“集中开展落户安置行动”作为六项重要任务之一。

8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》，明确要求各地“做好长期滞留人员落户安置工作，为符合条件人员落实社会保障政策”，切实维护每个公民依法登记户口的合法权益。

“作为全国四大直辖市之一，天津一次性为193位滞留受助人员落户，走在了各地前面，形成了良好的示范效应。”中国社会学会副会长、南开大学教授关信平认为，对生活无着的极少数流浪乞讨人员进行落户安置，体现了党和国家在民生兜底保障方面“不落一人、不留死角”的决心。

他同时坦言，尽管目前的落户政策比较专业、科学，但还是会带来一些新问题，需要进一步探索完善。

记者梳理发现，早在2016年3月，山东省威海市曾为35名流浪乞讨人员办理落户手续，此后江苏泰州、湖南桃源、安徽广德等地亦有类似报道。他们的政策依据，均源自2015年8月20日由民政部、公安部印发的《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》。

文件中明确规定，超过三个月仍无法查明身份信息的滞留人员，公安机关应予以办理落户手

续，民政部门要及时将其纳入特困人员供养范围，落实社会救助政策。

可见，为这些无家可归者落户并非天津首创，但对于户籍福利高企的超大城市而言，却堪称是一次突破，开了一个好头。

在全国范围开展对生活无着的流浪乞讨人员救助管理服务质量大提升专项行动中，天津市民政局会同10个委办局，联手解决这部分特困群众的落户和安置问题，并配套出台流浪乞讨人员落户的制度政策，细化落户条件、严格落户程序、建立长效机制。

长期生活在天津的关信平教授，曾实地走访过当地几家救助站，对流浪乞讨人员服务管理工作有直观感受。他说：“天津流浪乞讨人员并不多见，不能因为救助站暂时满足乞讨人员的基本生活需要，就否定落户安置的意义。”

“救助站应承担临时性救助功能。但有极少数人进了站，由于无法确定身份和户籍出不去，变成一个长期性问题，超出临时救助的范围，理应纳入正常的社会保障体系。”关信平解释道。

**为最边缘人群“兜底”，这钱该花**

媒体反应如此热烈，似乎超出了人们的意料，也引发各方讨论与思考。

“一个城市的成熟看它的开放包容，一个城市的温度则体现在兜底保障体系的完善。”曾长期担任天津市救助站站长的王英梅，深切体会到这一点。

面对“一次给这么多乞讨人员落户，是否会对这类人员造成误导、增加地方财政压力”等舆论关切的问题，王英梅和同事们算了一笔账：天津市每年救助流浪乞讨人员约7000人次，多为临时遇困、走失和被遗弃的，绝大多数人经救助后及时返回家中，剩下大概有600人次左右，因为智力障碍、精神疾病、残疾人等原因无法表述身份信息。

对于这600余人，天津市民政局启动5+1寻亲模式，借助民政全国救助管理信息系统、全国救助寻亲网、新媒体客户端、微信公众号、传统报刊等多元化立体寻亲，并报请公安部门进行DNA比对、人脸识别比对。

近三年来，天津市流浪乞讨人员寻亲找家率在98%以上，处于全国较高水平。

事实上，一方面，随着脱贫攻坚战进入决战阶

段，我国贫困人口数量不断下降；另一方面，由于科技手段的进步，公民电子信息采集不断完善。合力之下，无家可归的流浪乞讨人员在全国范围内都在减少。

“这193名长期滞留人员，是天津28年来积累下来的总数，按照我们目前的找家率，今后每年滞留人员应该仅为个位数。”据王英梅介绍，有一位82岁的老人，经过微信公众号的推送，仅用一个半小时就找到了家人。从2017年至今，已经有219人通过这种解难系数高的方式找到了家人。

长期研究社会保障政策的关信平，也肯定了天津市的做法：“为困难群众提供保障，政府肯定要投入一定的财政资源，但这是该花的钱。政府为极少数有特殊困难的人在当地落户，是满足其基本生活需求的兜底保障，不会给地方财政和市民生活带来影响。”

田志国认为，出台兜底保障政策体现城市温度，在新一轮人口普查即将开始之际，将这些流离于城市、乡村人口统计口径之外的的边缘人员，融入到天津城市发展中来，是需要决心和勇气的。

“公民身份属于政治赋权。尽管他们可能基于智力方面的问题，意识不到落户的意义，我们作为正常人有义务和责任尊重他们的基本权利。这既是城市的态度，也是城市的温度，更反映出人民至上的理念和国家进步的现实。”一位长期参与救助工作的工作人员总结道。

这次落户人员中年龄最大的李占山，今年已经94岁了。3年前刚被送到救助站时，他还可以说出自己的年龄和姓名。在外流浪多年，他已想不起自己的家在哪里。随后体检发现异常的精神举动，初步诊断为阿尔兹海默症。

目前，李占山老人正在天津定点医院治疗。公安机关按照他的名字进行人口信息检索，却未找到相符的信息，其他信息比对亦未成功，相关线索也都一个一個被否定了。

**“他来救助站的时间比我的‘工龄’都长”**

滞留时间最长的边尔武，是天津市救助站1992年编号第25个被救助的流浪乞讨人员。

当时的工作人员以这个编号谐音，为他起了这个名字。

这个目不识丁的聋哑人，28年来没提供任何关于家庭的有效信息。工作人员想尽办法和他交流，甚至摸索出一套“土手语”——比如揪揪耳垂以耳环指代女性；左右手各合成“O”形扣在眼睛上，代指某个戴眼镜的人。

边尔武偶尔想起些什么，会在纸上画几个圈圈，工作人员凑上去推理辨认半天，但终是徒劳无功。2016年，唯一一次有人看到网络推送的信息，来到天津市救助站实地辨认，结果发现边尔武并不是自己要找的亲人。

“那次我用手给他比划了一个房子，想告诉他可能要回家了。他看起来很开心，还特意穿得精精神神的，没想到最后等来的却是失望。”天津市救助站安置教育科科长王鹏回忆道。

如今，想起当时边尔武失落的眼神，王英梅心里还是不好受，话说一半儿眼圈儿就红了：“本来他高高兴兴的，自己还整整衣领……”

时隔四年，王鹏又在向边尔武解释另一件喜事——他用两个食指在空中画出一个巴掌大的长方形，又掏出自己的身份证向对方比划，意思是过不了多久，边尔武也会有这样一张代表公民权益的“小卡片”。

边尔武很难理解这张“小卡片”意味着什么，能给自己生活带来哪些改变。但王鹏至少可以肯定，这次他的希望不会再落空了。眼看着王鹏一通比划下来，边尔武开心地笑了。

“他来救助站的时间比我的‘工龄’都长，以后等他老了，可以转到养老院去。”王鹏说。

与边尔武一样，这193名滞留受助人员落户后，都将拥有天津市民身份，而这只是这项工作的一环。

更为重要的，接下来他们将被纳入相应的保障体系，符合条件者可以享受天津市孤儿、特困人员供养保障、医疗保险、“明天计划”医疗康复、大病救助等；像边尔武这样的残疾人，还可以享受残疾人的相关保障政策。

这次和祝西晴一起落户的24位未成年受助者，都患有不同程度的智力障碍。一想到他们以后能按照特殊教育学校义务教育课程标准上课，田志国感到特别欣慰。虽然社工组织精心设计、讲授的课程对孩子们也有极大帮助，但专业特教老师可以带来更系统的教育。

“这些落户人员，我们会分批次逐步转入公办社会福利机构、定点医院等安置场所，予以集中供养、医疗救治，实施老人、孩子、残疾人分类照料，使他们得到更为专业的照护。”王英梅说。

**落户以后怎么办，政策细化仍有空间**

“落户以后怎么办，的确是值得地方政府关注的问题。”关信平说，此次天津市的各项后续措施设计得还是比较到位的，“把滞留受助人员的生活、教育和医疗需求都考虑进去了。但政策还有进一步细化的空间，比如将来会不会出现尚有部分劳动能力的残疾人？政府有没有后续的就业培训计划，帮助他们找到力所能及的工作、回归社会？这都是我们接下来需要思考的。”

除了做好与相应社会福利机构的后续对接工作，对于防范个别别人“钻空子”等社会关切问题，天津市民政局部门明确表示，将会严把多个关口，确保政策没有空档——长期滞留受助人员落户前，公安部门将进行严格的程序审查；落户后寻亲工作不会停止，而是接续延伸，转入相应保障机构后，照护人员会将新发现的身份信息线索，反馈至救助管理站接续寻亲；落户后寻亲成功的，民政部门会护送其返回家乡，同时注销天津户籍。

天津市为流浪乞讨人员办理落户彰显了政策的温情，更彰显了城市的胸怀与温度。

“当一个流浪乞讨人员出现在大街上，我们是该担心他给这座城市抹黑，还是担心他的冷暖饥饱？这次的新闻收获了500多万点击量，充分体现了社会的关注度，激励着我们的工作向善向好，补齐社会治理短板，推动整个社会更加进步。”天津市社会福利事业管理处业务二科科长王明强，是一位来自山东的新天津人，对城市的温度有着自己的思考。

这是一个普通的周一早高峰，天津地铁二号线从天津站接上拎着大包小包的乘客，继续往曹庄方向驶去。车厢里，有年轻的白领推着耳机闭目养神，有买菜回来的大爷在座位上整理购物袋里几个快要掉出来的西红柿，更多的人低头刷着手机，几乎没有谁特别留意地铁广播里这条有关全国人口普查的公益广告——

“人口普查家家参与，美好未来人人共享。第七次全国人口普查，需要您的支持与配合。”

“这193个人如果没有户口、没有身份证、没有姓名，连接受人口普查的资格都没有！”想到有人来这世间一趟，却没能留下哪怕一点痕迹，王明强这个山东大汉流露出民政人的细腻与柔软。

（应受访者要求，祝西晴为化名）  
编辑刘荒