245

<日期>=2011.08.19

<版次>=14

<版名>=连线基层

<肩标题>=云南开远生活着6500多“黑人黑户”，有的已经延续一两代人

<标题>=被“遗忘”的公民

<作者>=胡洪江;李发兴;天亮

<正文>=<div align="center"><IMG src=〖\_\_embimg;\201108rmrb\_res\_1\_20110819\_1313689021953\_1.jpg\_\_〗 ><br />

<table width="700" border="0" ><tr><td class="pic" align="center">开远市平头山村，自发移民后代王文明一家。<br>李发兴摄</td></tr></table></div><br />

<div align="center"><IMG src=〖\_\_embimg;\201108rmrb\_res\_1\_20110819\_1313689034421\_1.jpg\_\_〗 ><br />

<table width="700" border="0" ><tr><td class="pic" align="center">开远市马头坡村，13岁的杨天勇和父亲落泪了。<br>李发兴摄</td></tr></table></div><br />

本报记者　胡洪江

　　<b>阅读提示</b>

　　一个30来万人口的云南小城，却“藏”着数千“黑人黑户”。他们没有当地户籍，参加不了新型农村合作医疗，许多村落至今未通水、通电、通路。他们的公民身份长期被“遗忘”，公共财政的阳光照不到他们身上。

　　8月16日，开远市终于出台了一个自发移民管理实施方案，对他们提出一些扶持政策，但他们的身份仍悬而未决。

　　站在村口，就能望见山脚下城市里斑斓的灯火，32岁的杨正昌心里很不是滋味。身为自发移民的后代，他没有户口，没有身份证，享受不了城里人的福利，也享受不了国家支农惠农政策及其他社会保障，甚至至今没敢找老婆。“我没有户口，不能让孩子也没有户口。”

　　据调查，在云南省红河哈尼族彝族自治州开远市，像杨正昌家这样的自发移民有1300余户，总数超过6500人。他们分布在开远市7个乡镇（街道办事处）的28个山区村委会，共74个居住点。开远市自发移民调查工作领导小组办公室副主任王金学称，有些自发移民“戒备心强，或者干脆躲起来”，因此，真实人数远高于调查数，估计超过1万人。

　　由于户籍不在当地或没有户籍，这些自发移民成为俗称的“黑人黑户”，多数生活在贫困线以下。为了落户，他们年复一年地奔走申请，却始终未能如愿。

　　<b>贫困触目惊心，难享惠农政策</b>

　　<b>一盆清水煮的洋芋，就是全家人的晚饭</b>

　　“今年光买种子和化肥就花掉1万多块钱，现在苞谷苗都晒死了，肥料施不下去。”进入8月，平头山村村民王文明望着堆在屋里的化肥直犯愁，“收成不好，政府的救济也没有。没有身份证，不敢出去打工，下半年的日子怕是更难过了。”

　　王文明今年37岁,他已经不知道父辈是在什么时候、因为什么原因迁到开远来的。“从我记事起，就住在这里了。现在，一家8口人都没有户口。”

　　在泥土夯成的厨房里，王文明的“老婆”陶美芬端出一盆清水煮的洋芋，这就是全家人的晚饭。陶美芬说，“家里条件差，被子也少，冬天有时会冷得睡不着。”

　　老寨村村民张洪良一家6口也没有户口，靠种苞谷为生。“雨水好的年份能收7000来公斤，旱起来也就3000多公斤。半年吃不上肉是常事。”

　　王金学介绍说，开垦荒地、承包租用地种苞谷，是自发移民的主要经济来源。农闲时，也有少数人外出打工、拾荒或捡废品。由于没有户口，办不了身份证，他们不敢出远门，最多在开远周边打打零工，劳务收入极其微薄。调查显示，自发移民群体少数处于温饱状态，多数处于贫困线以下。“经济收入少的家庭，年收入仅有500元左右，最高的也不过2万元。按照一家6口人算，人均数额很少。”

　　记者走访了自发移民聚居的部分村镇，破旧的土坯房、歪歪倒倒的木板房，甚至茅草房都随处可见，有的在地上搭个火架就开始做饭。平头山村的陶金玉新婚不久，但夫妻俩竟要与小叔子同住一间不足10平方米的小屋。“这比以前好多了，那时候是用塑料布盖的帐篷。”陶金玉有些不好意思地说。

　　“自发移民的贫困触目惊心。没有当地户籍，享受不了小额信贷、良种补助、农村低保等支农惠农政策，参加不了新型农村合作医疗，国家的相关扶贫款和救灾救济款也无法得到。”红河州人大常委会一位对开远自发移民问题关注多年的人士说，“许多家庭至今尚未通自来水，通电、通路等农村基础设施建设也需要他们从牙缝里挤出钱来，自筹资金、投工投劳解决。”

　　<b>法定权利缺失，生活基本无序</b>

　　<b>一说起明年是否还能上学，13岁的杨天勇扑到爸爸怀里，放声大哭</b>

　　13岁的杨天勇来自马头坡村，目前在附近的灵泉中心校上五年级。一说起明年小学毕业后是否还能继续上中学，这个男孩扑到爸爸怀里，放声大哭。

　　“我是1990年从屏边县迁过来的。”爸爸杨有林说。杨天勇是他的二儿子，成绩优异，还获过“优秀少先队干部”、“演讲比赛一等奖”等荣誉。然而，升学时不认这些，必须要有户口。

　　“自发移民比较重视子女教育，宁愿多交钱也要让孩子入学。当地小学也多采取‘睁只眼闭只眼’的态度，但一涉及升学就不好办了。”红河州人大常委会相关人士介绍说，目前，部分远离公立学校且居住相对集中的自发移民们自筹资金创办了学校，有的靠捐献苞谷等粮食充抵教师工资。全市自发移民聚居区现有6所自办小学，其中仅有一所在市教育局备案。

　　“受教育权利的缺失，造成自发移民文盲、半文盲率较高。”该人士说，他在调查中发现，许多自发移民都只有小学或初中文化。

　　“孩子在学校里被同学叫‘黑人黑户’，对小孩心理影响特别大。”杨有林更担心的是孩子的将来，他知道有四五个自发移民子女由于上不成学，又找不了工作，最后抢东西进了监狱。

　　“自发移民们没有选举权和被选举权。各种换届选举，他们无权参与，遇到困难和问题也不敢向当地政府部门反映。”红河州人大常委会相关人士忧心忡忡。

　　马头坡村距离开远市区不过八九公里，是1980年前后形成的自发移民村，现有116户597人。“村长”是大家在2007年用苞谷籽“投票”选出来的，至今没有得到上级政府的认可。“村长”告诉记者，“我当村长，只是上级领导来调查时好找人。”

　　由于没有户籍，自发移民们的婚姻和生育权也得不到法律保障。绝大多数自发移民夫妻没有结婚证，没有生育证，几乎家家超生，生养四五个孩子的情况并不鲜见。当地调查发现，最多的一家竟生育了10个孩子。

　　“村里都是外来移民，有的仗着家里人多欺负人。我们怕被欺负，只能多生。”一户自发移民对记者说。

　　<b>已经奔波多年，落户仍然无望</b>

　　<b>融不进当地，也回不了故乡</b>

　　据调查，开远的自发移民主要来自云南省内的蒙自、屏边、砚山、丘北等24个县，另有少量来自贵州、四川、重庆、浙江、湖南等5省（市）的6个县。迁入开远最早可以追溯到1953年，多数已居住20年以上。至今每年仍有人迁入，仅2009年就有19户。

　　25岁的王文清就出生在平头山村。“听老人讲，当年屏边老家太苦了，种地也不得吃，就迁来开远了。”

　　调查显示，为生活所迫、投亲靠友、因超生逃避迁出地计生部门罚款等，是自发移民迁入开远的主要原因，还有一部分是开远姑娘嫁到外地后，因生活条件差，又带着公婆家人一起回迁，有的还将公婆家的其他亲戚一并带入。

　　虽然在开远生活多年，他们却享受不了基本的公共服务。“户口所在地无法管、迁入地不好管、聚居地无人管”，基本处于自生自灭状态。故乡回不去了，开远也成不了故乡。

　　去年的一项调查显示，全市1300余户自发移民中，愿意回原籍的仅有27户，有724户要求在开远落户。

　　多年来，自发移民们不断向相关部门表达诉求。尤其是2000年以来，由于入学、办理机动车驾驶证、结婚生育等原因，要求公安机关办理常住户口者逐年增多，但均未获得批准。

　　杨正昌兄弟俩为了落户，一年左右时间回了两趟屏边老家。“但是年头太长了，父亲在老家没有户口留底。虽然老家的村委会给开了证明，但派出所就是不办。”

　　今年7月8日，一份由马头坡村10多位自发移民签字、盖手印的《关于强烈请求户口登记落户的申请书》递交到红河州人大常委会。“你不知道我们对户口有多渴望。”杨有林对记者说。

　　<b>土地问题是核心，管理方案刚出台</b>

　　<b>基本原则是“不解决落户、动员迁回原籍、杜绝再迁入”</b>

　　据了解，当地部分街道办事处曾用强硬措施让自发移民迁走，但不久后他们又重新回来。开远市人大常委会法工委的一份调查报告指出，“采取强制迁出，于法无据；一概准予落户，纳入正常管理，法律和政策又不明确。”

　　王金学说，当地政府已经意识到，自发移民问题如果不能及时、妥善地解决，不仅严重影响这一群体的基本生存和生产发展，对于开远的经济发展和社会稳定都将产生恶劣影响。由于自发移民在开远的分布点多面广，市里财政经费紧张，解决一个村的问题而不解决其他，反而容易激化矛盾。要让自发移民在开远落户其实并不难，核心问题是解决落户后的土地问题。

　　原来，由于过去山林、土地界线不明，当地部分村（组）或单位出于自身利益考虑，曾引入自发移民到指定地点帮助看守山林、田地，后来又将耕地承包给自发移民耕种。近年来，尤其林权制度改革后，山林荒地都分到各家各户，由于毁林开荒引起的自发移民与当地农户或国有林场间关于土地、山林权属等矛盾纠纷时有出现。

　　王金学建议，对已形成多户居住点的自发移民应按异地搬迁政策，争取省、州异地搬迁扶贫资金支持，自发移民也分担一部分。待落户之后，自发移民的教育、医疗、培训、社保等经费由开远市承担。

　　“要从根本上解决自发移民的问题，单靠开远这样一个县级市的力量远远不够，亟须在省、州或以上层面建立起长效协调机制。”红河州人大常委会相关人士说。

　　西南林业大学法学副教授李春光认为，开远迟迟不能解决自发移民的问题，确实存在着政策与资金方面的限制。在解决土地问题时，一定要优先考虑本地居民的利益；属于集体的土地，一般不做分配，但可采用承包等方式解决。

　　记者从开远采访归来后，开远市委、市政府于8月16日出台了《开远市现有自发移民管理实施方案》。基本的原则是“不解决落户、动员迁回原籍、杜绝再迁入”，但当地政府、办事处派出所会为自发移民提供特殊身份证明，在各乡镇（处）和村委会造册登记，尝试建立外来自发移民动态管理机制。

　　同时，方案提出用5年时间逐步改善自发移民生产、生活条件的目标，并出台了一些配套扶持政策。比如，自发移民子女入学，与本地学生享受同等待遇，子女升学产生的落户问题，经校方提供详实证明可特事特办。自发移民每年交纳一定医疗金，市卫生局再向省、州部门争取“新农合”补助资金，方可享受“新农合”补助政策。

　　在村级组织建设和发展方面，该方案也提出了一些设想。比如，每年优先安排1个省级或州级扶贫整村推进重点村项目，5年内向省级争取100人的易地搬迁项目，实施存在安全隐患的自发移民区整体搬迁等。自发移民还能享受与当地农民同等的农村能源建设补助政策。

　　这个方案，试图在不触及户籍和土地问题的前提下，逐步改善自发移民的生存处境，把他们纳入社会管理。而自发移民想回归正常生活，路还很长。

<b>拒绝“遗忘”，才有希望（观察者说）</b>

天亮

　　一两代人“丧失”公民身份，无法融入正常社会生活，那种巨大的心理阴影，局外人恐怕难以体会。

　　对这些人，继续视而不见极为不妥。让他们再全部迁回原籍，能否重新获得承包地和宅基地，过上正常生活？恐怕悬！更何况，这种做法缺乏民意基础。因此，当地政府近日提出的“不解决户籍、动员迁回原籍”的解决方案，也不可行。

　　在现有法律框架下，寻求“一揽子”解决方案可能有难度。毕竟经过新一轮土地承包和林权改革后，农村已无土地可分，法律又禁止承包地交易。但这未尝不是个契机，可以把户籍和身份证明分开考虑，进而把公共福利从户籍上剥离，代之以身份证为核心的公民信息系统。无论如何，都应该把“黑人黑户”本该无条件享有的公民权还给他们。

　　加强管理的办法，还在于提供足够的公共服务，让他们增强自我发展能力，而不应该对他们“另眼相看”。因此，当地政府拟给他们提供特殊身份证明的做法，也值得商榷。

　　这样一个成因复杂、由来已久的遗留问题，关键是要下决心解决，拒绝“遗忘”，才有希望。要切实关注这些常规政策无法覆盖的弱势群体，调用一切可行的政策手段去帮助他们摆脱困境，这才是落到实处的“以人为本”。

<数据库>=人民日报