

社
会
热
点

兰皮兰印户口引发的思考

曹景椿

编者按:本刊从这期起开辟“社会热点”栏目,欢迎各界人士就公众关注的与人口有关的各种热点问题来稿。来稿要求资料翔实可靠,观点明确,立论合理、科学,字数一般不要超过5000字。文章短小精悍、反映的问题深刻而有见地,行文通达、阐释透彻者优先刊用。

随着改革开放的深入发展,农村商品生产和流通日益发达。农民在社会主义市场经济条件下,大显身手,先富起来的同时,要求改变传统的生产、生活方式,到城镇去从事经济活动。为此,要求解决自己和家属子女迁入城镇落户便成了一大问题。

正是在这种形势下,辽宁省本着当地需要、当地受益、当地负责、当地有效的原则,适当放宽户口迁移政策,有条件、有计划地办理一些农民迁入城镇落户。为了区别于原城镇户口,用兰皮或盖兰印,故称兰皮兰印户口(下简称“兰户”)。这种“兰户”,不能随意在城镇迁移,又称当地有效户口。

农民户口办“兰印”,必须交纳一定数额的城镇人口增容配套费(下称“配套费”)。辽宁省“配套费”由于条件不同有多有少,大城市最多的每人一万元,最少的县镇是3000元。

“兰户”按城镇常住人口进行管理,在升学、就业、参军等方面与城镇居民享有同等待遇。

由上可见,“兰户”是发展商品经济和社会主义市场经济趋势下的一个新事物,是满

足部分有条件的农民实现“农转非”愿望的一条新途径,是对我国在户籍管理上实行“严格控制农村人口流入城市”,特别是流入大城市的一贯方针的一个重大突破,也是我国公安和户籍管理制度的新发展。

一 辽宁省兰皮兰印户口的发展形势和特点

“兰户”是从1991年在辽宁省出现的,两年来发展迅速。到1993年5月止,仅据10个市的不完全统计,已经发展到88226人。这相当于1991年全省各市净迁移人口51867人的1.7倍。(表1)

表1 辽宁省十市兰皮兰印户口统计表

	人数	其中	
		男	女
合计	88226	46818	41408
沈阳	11660	6687	4973
大连	18834	9348	9486
抚顺	20	13	7
本溪	39	16	23
锦州	5602	2666	2936
铁岭	7112	3867	3245
丹东	3898	1816	2082
营口	805	417	388
朝阳	26595	14992	11603
锦西	13661	6996	6665

从此表中可见“兰户”的来源地和落户地有以下三个特点:

(1)大城市和新兴城市有更大的吸引力。尽管到大城市落户需要的“配套费”是小县城

表2

辽宁省十市“兰皮兰印户口”分析表

年 龄	总 人 口	性 别		已 婚 妇 女 占 育 女	按现存子女数分类				已 婚 育 龄 妇 女 未 分 类 人 数
		男	女		无孩	一孩	二孩	多孩	
	88226	46818	41408	12353	3448	6268	2098	354	185
14岁以下	16430	10147	6283	0	0	0	0	0	0
15—17岁	12214	7190	5024	0	0	0	0	0	0
18—25岁	35914	18150	17764	2996	1649	1309	21	0	17
26—49岁	23066	11012	12054	9314	1796	4957	2060	334	168
50岁以上	602	319	283	43	4	2	17	20	0

的三倍,但到大城市落户的占34.5%。

(2)省内迁移占多数,省际迁移占少数。

(3)来自富裕地区的占多数,贫困地区进城的农民是少数,这是符合经济发展的规律的。

对辽宁省十市“兰户”再进一步分析可看出有如下特点(表2):

(1)从性别上看,男性46818人,占53%,女性41408人,占47%。男女基本平衡。但从年龄分组看,17岁以下的人口中,女性只是男性的65.2%。这说明农民在考虑后代的离乡进城方面,更重视和优待男性。

(2)从年龄构成看,明显的特点是年轻人和未成年人占优势,其中17岁以下28644人,占总人口的32.5%,18—25岁的35914人,占总人口的40.7%,总的看25岁以下的占总人口的73.2%,相比之下,50岁以上的只有602人,占总人口的0.6%。这充分说明,农民一旦有条件进城时,首先考虑的是他们的后代。除此之外,年龄越大的人,越倾向于在农村度晚年。或者说,老年人继续在农村“看家守业”,而愿意让年轻人到城市来安新家,创新业。

(3)已婚育龄妇女占少数。由于青少年人口占多数,这就决定育龄妇女占少数。已婚育龄妇女占女性人口的29.8%,占育龄妇女的35.17%。

(4)已婚育龄妇女中,无孩的占27.9%,一孩的占50.7%,二孩的占17.0%,多孩的占2.9%,不明情况的占1.5%。可见,“兰户”中有一半是三口人的核心家庭。

(5)从文化程度看是比较高的。25岁以上的人口中,初中以上占80%多。这恰恰说明在农村人口中,文化程度高,致富速度快,进城条件好。

二 兰皮兰印户口的作用和效益

在社会主义市场经济作用下,通过大力发展商品生产和商品流通,使部分先富起来的农民,付出一定的经济代价而实现他们梦寐以求的变农村户口为城市户口的理想,这对一个祖祖辈辈是农民的人来说,是生产和生活方式的一个巨大的变革;另一方面这种变革对社会、经济的发展以及精神文明建设将起什么样的作用,发挥什么样的效益呢?据我们的初步调查和分析,大致可以归纳为如下几点:

(1)是促进我国人口城镇化的加速剂。人口城市化是国家现代化的一个标志,也是衡量一个国家社会经济发展水平,特别是工业发展水平的重要象征。截止1991年,我国城市人口只占全国人口的26%,辽宁省城市人口只占全省人口的51%。在不到两年的时间,全省“兰户”增到88226人,这就相当于1991年全省各市净迁移人口的1.7倍,而一年增加的“兰户”则相当于1991年全省各市净迁移的85.3%,这就加速了全省人口城镇化的发展速度。

(2)开辟了向农民集资发展城市经济和各项事业的新途径。农民要集纳“配套费”,才能进城,这对国家解决城市建设的资金短缺,有很大作用。8万多“兰户”,大约集资4.6亿。

占全省1991年全年城市建设资金总投入17.3亿的26.6%，这是一个不小的数目。

(3)加强人才合理流动,有利于解决农村劳动力过剩。随着经济的发展,变农村人口为城市人口,是历史发展的必然趋势。“兰户”就是我国在新形势下,加速这个过程的新举措。在客观上讲,这是“择优录取”,是从农民中引进人才,选拔人才的过程。事实证明,首先获得“兰户”的农民,都是在改革开放和发展商品生产中的优秀者,或者说在致富竞争中的取胜者,他们被引进城市,不仅减轻了当前辽宁省农村过剩劳动力的压力,而且对发展城市经济,特别是发展第三产业十分有利。

(4)有利于加强各地的交流,有利于集中各地优势,加速商品发展。调查表明,持“兰户”者,不仅有省内的迁移,很多亦是省际之间的迁移。如从全省看共来自全国25个省市自治区,仅锦西市葫芦岛区已办“兰户”的3157人中,就有157人是来自其它11个省和一个直辖市。迁移者把各地的名牌产品和特有生产技能带到辽宁,起到了广泛交流和互通有无的作用。

(5)有利于加速开发区的建设和发展。持“兰户”者,有许多是在各地的开发区安家落户的。他们中有的在开发区投资,兴办实业,购买商品房或自建房屋,有的引进外资。这些人吃苦耐劳,又有经营和竞争能力,为多方面加速开发区的经济发展发挥了积极的作用。

(6)起到了榜样作用。“兰户”表面看来,这是一项人口迁移政策的改革,但它更深远的社会意义却在于,它在农民中树立了一批榜样,即:要想“农转非”,要想改变自身传统的生产和生活方式,要想使自己的后代到城市去就学就业,就必须靠自己的努力。最终看,榜样的力量将有利于社会主义精神文明建设的发

三 兰皮兰印户口带来的问题

在“兰户”发展过程中,由于缺乏经验,政策不完善和急于求成,也产生了一些问题,需

要我们认真加以总结。

(1)“兰户”的发展要有计划,并应与整个城镇人口合理发展相协调,切不能只顾眼前的“配套费”而盲目增加。

改革开放十多年来,我国农业有很大发展,特别是在当前全国大部分地区,粮食放开,不搞统购统销,这是发展“兰户”的有利条件,但是从宏观上看,城市人口的增长速度,不能超过商品粮和农副产品的增长速度。我国十一亿多人口,吃饭是第一件大事,现在粮食总产量虽然已达4400多亿公斤,居世界第一位,但人均只有376公斤。每个公民所生产的粮食,除了自己消费以外,也只好够两个城市人口的消费。所以,不是“兰户”增加越多越好,发展越快越好,而必须有个宏观控制的规划。

(2)缺乏经验,准备不足,盲目性很大,管理跟不上。有的“兰户”没有详细的登记,只有姓名和男女之别,别的一概不知。有的没有固定的住所,人户分离,难于管理,城市街道委员会任务原来就繁重,现又加上复杂的“兰户”,就更加重了他们的工作量。

(3)“配套费”偏低,缺乏长远考虑。全省的“配套费”在3000—10000元之间,总的看是偏低。“兰户”的“配套费”起码应当包括两项费用:①每增加一个城镇人口平均所需各项城建和福利事业的投资;②每增加一个城镇人口所需的各项管理费用。

每个城市人口增容配套费需要多少?在80年代初,据沈阳市城建部门的计算是,每增加一个城市人口,城建所需要的各项投资总额合计7360元。^①如果加上物价上涨因素,当前这些建筑的总投资大致需要11000多元。如再加上城市人口的各项管理费用按1000元计,就得12000元。沈阳市集纳的“配套费”只是3000—10000元,显然偏低。不足部分就只

^① 所需投资项目主要包括:占地、住宅、公共建筑、道路、排水工程、环卫、路灯、防洪、桥梁、自来水、煤气、公共交通、园林绿化等。

好由国家贴补了。在当前资金短缺,财政困难的情况下,这就加重了国家的负担,弄得不好,又给自己背上了一个沉重的包袱。特别是,有的地区,为了招揽“兰户”,竞相降价,更是目光短浅之举。

(4)“兰户”的增加,是加速了人口城市化的速度,缓和了农村过剩劳动力的压力,但用一分为二的观点看,这无疑又增加了城市就业难的困难,而对于农村经济发展来说,则是人才和智力的流失,是能量的转移,是农村经济发展的损失,为此应当采取适当的补救措施。

(5)“兰户”对计划生育带来的问题更大。

①人户分离现象严重,造成“农村不问,城里难管”。据调查,“兰户”中,人户分离是普遍现象。如锦西市连山区渤海街道共迁入“兰户”795人,其中落户常住的只有138人,占总人口的17.4%,这就使大量农民成了并不离乡的城市居民,在这部分人群中,育龄妇女所占比重又较大,容易造成超生的空子。

②人员复杂,面大范围广,计划生育难管理。如葫芦岛区已办理“兰户”的3157人中,来自本区的农民1567人,占总数的49.6%,外市县、外省的则占50.4%。其中本市范围内的人数为1079人,占总人数的34.2%,涉及省内13个市,354人,占11.2%,涉及全国11个省和一个直辖市,人数为157人,占5%。在申办的“兰户”中,一些外市、外省的人员迁出地不详,有的只写到县。情况不明,鞭长莫及,给计划生育的管理带来了隐患。

③婚姻状况混乱,出现了“三不清”的现象。首先是隐瞒了真实的婚姻状况。一些人在办理兰印户口的过程中,借户口性质改变之机,有意把已婚变成未婚。如兴城市宁远街道共迁入“兰户”701人,育龄妇女346人,其中20周岁以上的育龄妇女109人,但只有5人填写已婚,104人填写未婚。后经到迁出地逐一核查,发现在109人中,有89人是已婚,瞒报率高达81.6%。这还是对本地区好调查并便于纠

正的,对那些外市,特别是外省的情况就不便掌握了。这当然就很容易给有意超生的人留下空子。

其次是生育状况不清。有一些别有企图的人,在这次办理“兰户”中,已有一个孩,填报为无孩,两个及两个以上填为一个孩。这样做的目的就是为今后骗取生育指标,满足自己多生、生男孩的愿望。

最后是节育措施情况不清。一是在落“兰户”时,没有这方面的记载,二是有记载的有的也不真实。

正因为“兰户”中人员的基本情况非常复杂,人户分离比重又很大,客观上已经形成了一支进城不离乡的超生游击队。农村不问,城里难管,实际上已经对计划生育构成了难以设防的潜在危险,有的已经处于失控状态。仅据锦西市的不完全统计,到1993年4月份为止,落“兰户”后新出生的人口已有42人,据“兰户”自报其中一胎34人,二胎8人;另外现已怀孕的还有82人(其中据自报一胎72人,二胎10人)。新生儿中多少是计划外,现在还很难确定。“兰户”对计划生育带来的问题和潜在的危險必须引起我们的高度重视,并采取相应措施。目前各地区急待制定一个“兰户”计划生育暂行管理办法。

四 对策探讨

户口迁移是一项政策性强,牵涉面广,难度很大的工作,各级政府应在新形势下,切实加强对于户口管理工作的领导,认真贯彻执行国家制定的有关政策。

(1)提高认识,加强领导。“兰户”是扩大改革开放和商品经济发展的新事物,它对社会主义市场经济的发展是利多弊少,应当给予肯定和支持。要充分发挥它有利于经济发展的优势,及时解决它的不利方面,尤其要密切注意其对计划生育基本国策造成的冲击,切实加强领导,把问题解决在萌芽状态。

(2)做好准备,稳步发展。发展“兰户”不能草率从事,一哄而起。一定要做好各种思想

和组织准备,在搞好试点的基础上,稳步前进;不能单纯经济观点,要瞻前顾后,既要立足当前,又要深谋远虑;既要积极发展,又要宏观控制。办“兰户”必须填报详细的登记表和出具有关证明,以便掌握情况,有利于管理;办“兰户”还要尽量减少人户分离,必须在城镇有固定住所或临时住所的条件下,才能办理;对省际之间的“兰户”,更不能“户口在城里,人员满天飞,长期不见面,管理无是非”。持“兰户”者,一旦在城镇落户,街道委员会和居委会应立刻将其列入管理对象。对目前混乱的情况,应首先进行彻底的整顿,然后再稳步发展。对以发展经济和集资为名,公开和变相出卖非农业户口的错误作法,必须采取有力措施,坚决制止和纠正。

(3)密切协作,摸清底数。公安部门在以后办理“兰户”时,必须要求他们持有迁出地计生部门开具的婚育、节育证明,以及原籍户口本、身份证、迁入地街道出具的固定住所或临时住所的有关证明。对计划内怀孕的必须出具迁出地计生办的证明,并缴纳一定的“配套费”,方可办理。对计划外怀孕的不予办理。对已经落户,但情况不明的“兰户”,城市街道要积极配合公安部门,查清他们的婚姻、生育、节育状况,做到心中有数,堵塞漏洞。

(4)明确责任,加强管理。严格加强对“兰户”人员生育指标的管理。凡申请生育指标的,必须持原户籍地乡镇计生办开具的婚育节育证明、原户口本等到迁入地按城镇有关规定办理,并不再按原先照顾农民的条件批给二胎生育指标;办“兰户”前,已办理生育指标的,一律到现户籍地计生部门进行复核、审查,无标生育为计划外生育,持标未孕的指标

作废。对全省2452个二孩和多孩的“兰户”更要当成重点管理对象,切不能让他们再多生。街道委员会要加强“兰户”中育龄妇女的管理,建立相应的婚姻、节育的帐、卡、册和档案,对她们要同对待其他城市人口一样,实行科学化、经常化的管理。“兰户”中,户在人不在的已婚育龄妇女,必须每季向迁入地街道计生办提供由常住地计生部门出具的生育、节育情况,连续一年不提供情况或发生计划外生育者,由公安部门注销该人的“兰户”资格,复原为农业人口,限期返回原地,但“配套费”不退。

(5)健全机构,增加投入。当前,随着改革开放的深入发展,城市计划生育工作的难度正在增大,而大量的“兰户”涌入城镇,更使工作量和所需经费大增,在这种情况下应当:①给街道和居委会增加专职计生干部,为新建居委会配好计生工作人员;②按“兰户”人员数量的大小,给当地计生部门增拨事业费,或在“配套费”中,拨出部分费用,以支付这部分人所需的独生子女费、手术费,以及“兰户”计划生育管理费等,用以确保计划生育人、财、物的需要。

在“兰户”管理问题上,公安机关既要充分发挥户口主管部门的职能作用,又要与计划生育、工商、税务、城建等有关部门紧密合作,搞好“兰户”的综合治理。应进一步加强、完善“兰户”登记管理的规章制度,不断深化“农转非”、“乡进城”的改革,使“兰户”这个新生事物更好地为改革、开放和社会主义市场经济的发展服务。

(作者工作单位:辽宁省计划生育委员会)

更正

本刊1993年第4期第23页倒数17行末句“于2050年达28000万(占总人口的19%)”中的2050年应更正为2025年。