

# 城乡一体化与我国“二元”生育政策改革

石人炳<sup>1</sup>, 张 维<sup>2</sup>

- (1. 华中科技大学社会学系, 湖北 武汉 430074;
2. 广发银行信用卡中心, 广东 广州 510075)

**摘要:**我国目前实施的是以户籍为标志的城乡有别的“二元”生育政策。随着城乡一体化的发展, 户籍制度的改革是大势所趋, 由此会带来生育政策适用对象不明确的问题。为了克服这一问题, 本文通过比较多种生育政策调整方案, 认为选择新的区分城乡人口的标志来代替“户口”以维持现有“二元”政策的方法不能成立; 城乡统一的“更严格”的生育政策不符合我国人口和社会经济发展需要; 将现有的“二元”生育政策经“两阶段六步骤”调整为城乡一体的普遍“二孩”的生育政策是一种更优方案, 它既能解决户籍制度改革带来的生育政策执行问题, 又符合我国社会经济发展的客观需要。

**关键词:**城乡一体化; 生育政策; 户籍制度改革

**中图分类号:** C923 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2011) 06-0017-06

## Study on the Dual Population Policy Reform under the Background of Town and Country Integration in China

SHI Ren-bing<sup>1</sup>, ZHANG Wei<sup>2</sup>

- (1. Department of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China;
2. Guang Fa Bank of China, Credit Card Center, Guangzhou 510075, China)

**Abstract:** Nowadays it is enforcing the dual population policy differentiated by town or country in China, or one-child policy in urban areas but one-and-a-half child policy in rural areas. Hukou is the label to identify who are rural people and who are urban people. As the development of town and country integration, it is a irresistible trend to reform the household registration system, which may bring the problem that the applicable objects of the population policy is not clear. To solve this problem, the methods of choosing the new label differentiating people in town or country in stead of Hukou to maintain the dual population policy can not work. By comparing various scheme of the adjustment of the population policy, we prove that it is relatively better to replace the dual

收稿日期: 2011-07-01; 修订日期: 2011-09-08

作者简介: 石人炳 (1962-), 湖北天门人, 华中科技大学社会学系教授, 人口所所长, 博士生导师, 研究方向: 人口学、社会学和社会政策。

population policy by uniform “two-child policy” in urban and rural area, and the path of this change can take “two stages and six steps”.

**Keywords:** integrating rural and urban areas; population policy; the household registration system reform

## 一、“二元”生育政策及其历史作用

简单地说,生育政策就是一个国家或地方制定的旨在影响和调节人们生育行为的政策。国外学者在谈及中国的生育政策的时候,往往简单地称为“一孩政策”。这种提法要么是简单化处理,要么是对中国的生育政策没有真正了解。事实上,仅从生育数量来看,我国的生育政策对不同人口群体的规定是多样性的。目前,我国不同省、市、自治区对城镇人口的生育政策基本上只允许生育一个孩子(部分少数民族地区政策略有放宽),但差别不大。对于农村人口,各地的人口政策不完全一样:四川省、重庆市和江苏省计划生育政策对农村居民生育数量的规定最为严格,一般只允许生育一个孩子(简称“一孩政策”),特殊情况可以生育两个孩子;大部分省、市、自治区农村地区,生育第一个孩子是男孩的夫妇,一般不允许生育第二个孩子,第一个孩子是女孩的夫妇允许生育第二个孩子(简称“一孩半政策”);海南、云南、青海、宁夏、新疆等省份农村普遍允许生育两个孩子(简称“二孩政策”)。在少数边疆地区少数民族居民区以及特殊情况下可以照顾生第三个孩子。从全国来看,实行“一孩政策”地区所覆盖的人口大致占全国总人口的35.4%，“一孩半政策”覆盖到全国53.6%的人口,“二孩政策”覆盖到全国9.7%的人口<sup>[1]</sup>。

可见,我国的生育政策其实具有明显“多元”的特点。但本文仅从生育政策城乡差异的角度,分析户籍制度改革对生育政策实施的影响。因此,在不考虑其他差异的情况下,本文将这种城乡有别的生育政策称为“二元”生育政策。

尽管有学者批评这种“二元”生育政策有失公平,而且在一定程度上导致我国出生性别比升高,但其历史作用和深远意义是不可否认的。首先,它有效地抑制了我国人口过快增长的势头。有学者利用人口动力系统的人口发展方程,通过对不同方案下1972~2000年间人口变动的模拟比较,发现计划生育政策实施的28年间,中国累计少出生人口在2.64亿~3.20亿之间,总人口累计少增加2.31亿~2.99亿。同时,计划生育政策对人口出生率降低的最小贡献为57.88%,对人口自然增长率的降低贡献了61.21%<sup>[2]</sup>。其次,它通过降低生育率而降低少儿抚养比。1964年第二次人口普查表明,我国少儿抚养比和总抚养比分别为73.02%和79.41%。“五普”结果表明,到2000年,二者分别降低为32.63%和42.55%<sup>[3]</sup>。生育率降低为我国较早地赢得了有利于经济增长的人口年龄结构,争取到更多的人口红利。再次,它通过降低生育率提高了妇女劳动参与率。随着生育率的下降,越来越多的妇女摆脱了繁重的非意愿生育,走出家庭投入到社会生活当中,积极参加学习和工作,妇女地位大大提高,妇女事业得到发展。计划生育政策的实施,使总的劳动负担得到减轻,使20世纪末21世纪初中国迎来人口年龄结构的“黄金时期”,为社会经济发展提供最佳的机会、人力资源和条件,为实现人口可持续发展创造了良好的人口环境和初始条件。

## 二、城乡一体化与“二元”生育政策面临的困境

我国“二元”生育政策是建立在“二元”社会的基础上的,其实施从一开始就以“户口”性质作为区分居民是“城市人口”还是“农村人口”的标志。但是,在我国城乡一体化发展的大趋势下,“二元”生育政策的弊端暴露无遗。在我国,实行城乡一体化,首先应该取消现有的二元户籍制度。事实上,随着以市场为导向的经济体制改革的不断深入,实行了半个世纪的我国现行户籍制度的弊端日益显现。彻底取消现行户籍制度、打破城乡分割壁垒、实现生产要素的合理流动和优化组合、促使城乡经济和社会生活紧密结合与协调发展、实现城乡一体化的呼声越来越高,一些地方已经率先行

动：2002年4月，济南市宣布在市区建成区内试行取消城乡户籍差别，实行统一的济南市户口登记制度。2003年10月1日起，河北省开始对现有的户籍管理制度进行改革，户籍管理按照实际居住地的原则，以落户条件取代计划指标，实行统一的户口登记管理制度，在全省范围打破城乡分割的农业、非农业二元户口管理结构，取消农业户口、非农业户口、自理口粮户口及其他类型的户口性质划分。云南省从2008年1月1日起取消农业户、非农业户及其他类型户的登记管理模式划分，实行“一元制”的户籍登记管理制度，统一登记为居民户。可见，在全国取消二元户籍制度已成为大势所趋。

户籍制度改革动摇了现有“二元”生育政策的城乡识别标志，从而使我国生育政策的适用对象难以确定。

首先，关于生育数量。如前所述，我国大多数省市自治区的《人口与计划生育条例》（以下简称《条例》）关于生育数量的规定是城乡有别的。如2002年的《湖北省人口与计划生育条例》中，按照“城镇居民”和“农村村民”就“生育调节”进行了分别规定，夫妻双方或一方属城镇居民，符合《条例》规定的四种特殊情况之一的，可以申请生育第二个子女；夫妻双方属农村村民，除适用条例中关于城镇居民生育二胎的规定外，还增加了“夫妻只有独生女的”等五种可以生育第二个子女的情况<sup>①</sup>。城镇实施的是“一孩政策”，农村实施的是“一孩半政策”（恩施实施的是“二孩政策”）。即使是在城乡普遍提倡生育一个的省市，“可以生育第二个子女”的规定对农村也相对宽松。以往，计生部门在实施政策的过程中，对一对夫妇是否可以生育二胎或生育二胎的行为是否符合政策的判断，首先要根据户口性质明确生育主体是农村人口还是城市人口，再比照《条例》规定。但户籍制度改革后，“户口”标志不能再适用，对生育主体是农村人口还是城市人口的判断遇到了困难，对生育行为的定性也就有问题了。

其次，关于计划生育奖励。我国各省市自治区现行《条例》中，对实行计划生育的群众都有奖励和优惠规定，具体的规定各地差别较大，即使是同一个省市自治区的不同县市，奖励规定也不完全一样。奖励的方式很多，如独生子女保健费、独生子女或双女户父母养老保险、子女医疗保险、入托与入学照顾、多分宅基地或责任田、优先贷款（扶贫、救济）、优先招工（就业）、优先优惠承包荒山（荒地、草场或果林），等等。这些奖励和优惠措施除了少数是城乡一致，大多数是城乡有别的，如专门针对城镇的有“城镇职工退休时可增发5%退休金或养老金”政策，而专门针对农村的有“农村部分计划生育家庭奖励扶助制度”。在执行中，对城乡人口的划分仍然是以“户口”作为标志。实行统一的户籍制度后，如何区分城乡人口？如何落实奖励措施？这是另一个要面对的问题。

再次，关于违反计划生育政策的处罚。各地《条例》中规定了对违反本条例规定生育的处罚措施，其中有一条就是征收社会抚养费。但对违规生育主体征收社会抚养费的标准也是城乡不同，如湖北省《条例》第三十三条规定，“城镇居民违反本条例规定生育第二个子女的，按所在县（市、区）上一年度城镇居民年人均可支配收入的三倍分别征收社会抚养费”，“农村村民违反本条例规定生育第二个子女的，按所在县（市、区）上一年度农村村民年人均纯收入的三倍征收社会抚养费”<sup>②</sup>。但是，“城镇居民年人均可支配收入”和“农村村民年人均纯收入”的差别是明显的，以湖北省天门市为例，2007年末全市城镇居民人均可支配收入为9325元，农村居民人均纯收入为4207元，前者是后者的2.2倍<sup>③</sup>。实行统一的户籍制度后，城乡人口识别上的困难也会给上述处罚条款的执行带来问题。

① 参见《湖北省人口与计划生育条例》（2002年12月1日湖北省第九届人民代表大会常务委员会第三十七次会议通过，2008年11月29日湖北省第十一届人民代表大会常务委员会第七次会议修订），<http://www.hbpop.gov.cn/client/menu/show.asp?id=6036>。

② 同①。

③ 参见“天门市2008年政府工作报告”，[http://www.tianmen.gov.cn/root10/0000/auto951/200901/t20090118\\_16372.html](http://www.tianmen.gov.cn/root10/0000/auto951/200901/t20090118_16372.html)。2008-02-04。

### 三、城乡一体化趋势下解决“二元”生育政策问题的基本思路

实行城乡统一的户籍制度后，户口作为区分城乡人口的标志不再适用，由此带来上述计划生育政策执行上的种种问题。从逻辑上讲，应对这些问题的策略无外乎两种：一是保持现有政策的“二元”特点，选择新的区分标志以代替“户口”；二是实行城乡统一的“一元化”生育政策，无需任何区分城乡人口的标志。下面就这两个方面进行分析。

如果能够找到一个类似于“户口”的合适的新的区分城乡人口的标识，上述户籍制度改革对计划生育政策执行带来的问题就迎刃而解了。

一般来说，关于城市人口或农村人口的划分，可以有群体性划分和个别性划分。

所谓群体性划分，主要是按照某个单一或综合的标准将具体的区域划分成城镇或农村，则该区域内的所有常住人口（或户籍人口）就是城镇人口或农村人口。我国人口普查关于“市人口”、“镇人口”就是这样划分的。且不谈这种划分作为人口统计上的城乡人口的区分是否科学，仅从计划生育政策执行的角度看，以此区分城乡人口会遇到一个致命的问题：“生育性迁移”——从生育的角度选择对自己有利的地方作为目的地实施迁移或者假性迁移，无论从控制人口的角度还是从方便管理的角度看，都是不可取的。而且计划生育许多奖励措施是在生育行为发生几十年之后兑现的（如增发退休金或奖励扶助养老），到时候是按照当事人奖励兑现时的所在地区别执行还是生育行为发生时所在地区别执行就会成为问题（笔者称这一问题为“计生奖励滞后性难题”）。

个别性划分就是按照一定的标志就单个的人或家庭区分城镇人口和农村人口。人们容易想到的标志有两个。一个是个人或家庭主要收入来源：主要来源于非农业生产的为城镇人口，反之为农村人口。另一个是主要经济活动：主要从事非农业生产的为城镇人口，反之为农村人口。但无论哪个作为标志，都存在一些问题：第一，不稳定。客观上，个人的收入水平和收入结构会经常发生变化，从事的职业也会改变。更重要的是，不能排除一些人为了选择有利于自己的生育政策，有意识地暂时改变收入结构和职业性质。标志的不稳定性使得人口计生部门仍然要面对“计生奖励滞后性难题”。第二，不易操作。即使不考虑有人“钻空子”的情况，要经常性的准确地掌握育龄人口的收入结构和主要职业也是非常不容易甚至是不可能的事情。第三，缺乏权威性。以“家庭收入主要来源”或“个人主要职业”作为区分城乡人口的标志，都不可能具有像“户口”那样的权威性。而且，操作上的客观困难还为政策实施过程中留下较大的“主观随意”空间，容易孳生腐败。

当然，人们可能还会想到其他的标志。但是，我们不难发现，各种候选标志都会有诸多的缺点而不宜作为标志。而且，试图寻找新的标志而保留生育政策的“二元”特点，实际上也在保留国民在生育上的不公平和不合理待遇。

从2010年5月1日开始，广州城乡居民开始统一更换新版的户口簿，在户籍性质一栏换上了“居民户口”。不少媒体认为这是“具有历史意义的一天”。因为它意味着取消了黏附于户籍制度上的各种社会差别政策，实现一元化户籍管理。但我们注意到，有关部门在具体的更换户口簿的操作中，在原“农业户口”人员的户口簿内页“何时由何地迁来本址”项目中增加打印“2010年5月1日起统称居民户口”字样，作为换发新版户口簿后原农业户口人员的标志。这个标示也就成了社保、劳动就业、计生、国土等各相关职能部门根据不同身份适用不同政策的标志。这也许是一个过渡的办法，但至少在目前，这样的户籍制度改革给人以“换汤不换药”的感觉，这决不是我们希望的城乡一体化的模式。

既然我们排除了“选择新的区分城乡人口的标志”作为解决问题的途径，则推行城乡统一的“一元化”的生育政策就成为必然了。“一元化”生育政策既包括生育数量的政策规定城乡一元化，也包括计生奖励和超生处罚规定的城乡一元化。这里我们重点讨论关于生育数量的政策规定城乡一元化的问题。

#### 四、城乡统一的生育政策的基本设想

由于现有的二元生育政策在对人们生育数量的要求上城乡有别，如果实现城乡统一的要求，是统一到适度放宽还是统一到适度从严？在回答这个问题之前，我们还是先回顾一下近年来学术界对我国生育政策调整的不同观点。概括地说，关于我国生育政策的调整问题，学术界有三种观点。

第一种观点是主张适度放宽生育政策。其理由是：现行生育政策对社会与家庭全面发展存在严重影响，政策约束下的非意愿性独生子女家庭大量出现，对父母养老和新生代健康成长存在不利影响，其家庭发展的脆弱性已不容忽视。现有的生育政策将导致我国人口迅速减少，从而表现出巨大的人口负增长惯性。为了避免人口达到零增长后的快速负增长、快速老龄化和人口规模的迅速减少，国家必须在适当的时候放开生育政策，从而尽可能地避免长期的、过快的负增长给国家和社会带来更为严重的人口与社会经济问题<sup>[4]</sup>。

第二种观点是主张维持现有生育政策。有学者认为，21世纪实行一对夫妻普遍生育两个子女的政策是不可取的，虽然它能在一定程度上使人口老龄化问题得到缓解，但是却对资源环境和劳动就业造成了巨大的压力且很难缓解，综合衡量，维持当前现实的总和生育率（1.8左右）的水平才是一个比较合理的生育政策选择<sup>[5]</sup>。

第三种观点主张推行更严厉的生育政策。持这一观点的学者针对人们关于低生育率导致人口老龄化的担心，提出中国人口老龄化的进程恰是一个逐渐消除劳动力过剩的过程，也是人均收入加速提高的过程。在人口潜在过剩条件下，人口老龄化不仅不会增加社会养老负担，而且可以减少社会的养老负担<sup>[6]</sup>。

笔者认为，适度放宽生育政策是一种较为合理的选择，其理由如下。

第一，维持现状不能解决城乡一体化背景下“二元”政策面临的困境。从城乡一体化的角度出发，“二元”生育应该被城乡一体的“一元”生育政策所取代，这既是社会经济发展的必然要求，也是社会公平的体现。也就是说，生育政策调整到城乡统一是必然的，这首先就排除了维持现有生育政策的观念。

第二，适度从宽的生育政策调整方案不适用我国当前的人口和社会经济发展形势。鉴于中国现有的城乡生育政策特点，适度从宽只能是实现如程恩富等主张的城乡“一胎化”新政<sup>[7]</sup>。基于我国当前以及未来社会经济和人口发展的形势，笔者不赞同这样的做法。因为：①“一孩政策”推行的难度将会很大。“一胎化”政策在城市推行几十年来，大多数人接受或被迫接受了这样的政策。但在农村，生育政策对人们的约束力量比不上城市（城市很多是单位制管理，有行政约束），而且农村居民意愿的生育水平高于城市，“一孩半政策”在很多地方的实施都受到很大的阻力。2010年5月，笔者在鄂东南两市6个乡镇进行了入户问卷调查和访谈，发现群众平均意愿生育子女数仍在两个左右，一些地方计生部门使出浑身解数仍难以控制超生行为，社会抚养费征收困难，干群关系紧张。提出实施更严格的生育政策的人可能对当前农村的政策执行环境还不是太了解。②在农村实施“一胎化”政策可能激化出生性别比偏高问题。我国持续近30年的出生性别比偏高现象，已经为未来埋下了严重的人口和社会问题的隐患。尽管各级党政部门和人口计生部门为降低出生性别比做出了努力，但效果并不理想。2008年，我国出生性别比仍高达120.56。在男孩偏好还很强烈，选择性生育技术被滥用还没有被遏制的情况下，更严格的生育控制政策可能使选择性生育行为由高胎次向低胎次转移，在强男孩偏好人口比例一定的情况下，选择性生育行为前移会因为浓缩效应使出生性别比升高<sup>[8]</sup>。③更严格的生育政策会加剧人口老龄化。“一胎化”政策倡导者对人口快速老龄化持积极评价，但他们没有注意到，在广大农村社会保障制度还没有建立的情况下，独生子女家庭的风险是非常大的。④“一胎化”政策导致的人口迅速减少可能影响到经济发展。“一胎化”政策倡导者主要是从资源和国民人均收入的角度考虑，把人仅仅看作消费者，没有看到人作为生产者的意义。

鉴于上述分析，对于未来生育政策“适度从紧”、“维持现状”、“适度放宽”三种观点，笔者主

张城乡生育政策统一到适度放宽的政策。确切地说,我们主张生育政策逐步从现有的城乡有别的政策过渡到城乡统一的普遍的二胎生育政策。

### 五、“二元”生育政策向“一元”生育政策过渡的路径选择

生育政策调整是一个事关全局的大事,一定要慎之又慎。生育政策的调整要遵从几个基本的原则:一是兼顾控制人口数量和优化人口结构,二是满足人们合理的生育意愿,三是在调整初期尽量减少出生人口堆积现象。生育政策适度放宽决不能一下子放宽,而应该逐步放宽。一下子放宽可能导致政策性出生高峰,出现畸形的人口年龄结构。基于这三个原则,我们提出,政策调整的目标是从城乡“二元”生育政策到城乡的普遍放开“二胎”的“一元”生育政策,政策的实施可以分“两阶段六步骤”逐步过渡,具体如下。

第一阶段:“单独”过渡期(2011~2016年)。具体实施时间从2011年开始实行“单独”政策,即无论城乡,只要夫妻双方有一方为独生子女的,就可以生育2个孩子。该阶段分三步完成,以省、市、自治区为单位推行:第一步,2011~2012年在覆盖本省、市人口的1/5的地区推行;第二步,2013~2014年扩大到本省、市、自治区剩余人口的1/2;第三步,2015~2016年扩大到全部剩余人口,即全国范围内实施“单独”政策。这样逐步展开的做法有两个好处:一是可以将初期的小范围开展作为试点,根据政策推行中的问题进行政策调整和完善;二是避免政策一次性全面铺开导致生育的堆积。在第一步政策实施时,对农村居民可以同时实行原有的“一孩半政策”和“单独”政策,就宽不就严,即农村夫妻均为非独生子女的在生育一个女孩后仍可以生育二胎。显然,这期间仍要区分城镇居民和农村居民,可以看作是从“二元”生育政策向“一元”生育政策过渡的第一阶段。

第二阶段:“全面二胎”过渡期(2017~2020年)。2017年之后,开始在城乡全面放开“二胎政策”,即无论城乡,无论夫妻双方是否为独生子女,都可以生育两个孩子。为避免生育累积,仍可采取类似于第一阶段的以省市为单位在空间逐步放开的策略:第一步,从2017~2018年,在较早实行“单独”政策的占本省、市、自治区总人口约1/5的人口地区推行放开“二胎政策”;第二步,2019~2020年,“二胎政策”扩大到本省、市、自治区剩余人口的1/2。第三步,2020年以后扩大到全部剩余人口。至此,完全与户籍制度脱钩的、城乡统一的“二胎政策”在全国范围内形成。

#### 参考文献:

- [1] 郭志刚,张二力,顾宝昌,王丰. 从政策生育率看中国生育政策的多样性[J]. 人口研究,2003,(5).
- [2] 王金营. 中国计划生育政策的人口效果评估[J]. 中国人口科学,2006,(5).
- [3] 张翼. 中国第五次人口普查数据分析[M]. //汝信,陆学艺等. 社会蓝皮书2002年中国社会形势分析与预测. 北京:社会科学文献出版社,2002.
- [4] 乔晓春,任强. 中国未来生育政策的选择[J]. 市场与人口分析,2006,(3).
- [5] 刘金塘,林富德. 21世纪中国人口发展前景[J]. 人口学刊,2001,(3).
- [6] 李小平. 人口老龄化并非危机[J]. 科学决策,2007,(2).
- [7] 程恩富. 先控后减的“新人口策论”——与六个不同观点商榷[J]. 人口研究,2010,(6).
- [8] 石人炳. 生育控制政策对人口出生性别比的影响研究[J]. 中国人口科学,2009,(5).

[责任编辑 冯 乐]