

城镇化与户籍制度改革过程中的 计划生育政策定位问题探讨*

李若建

(中山大学行政管理研究中心、中山大学人口研究所, 广东 广州 510275)

摘要: 论文回顾了20世纪90年代以来, 中国各级政府推进城镇化和改革户籍制度的一系列政策, 分析了在这些政策中的计划生育政策定位问题, 介绍了在这一过程中对违反计划生育政策人员的处理对策和一些新的改革动向, 最后对一些问题提出一点建议。

关键词: 城镇化; 户籍制度; 计划生育

中图分类号: C924.21; C921.3; TU98 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)04-0021-06

Positioning of Family Planning Policy in the Process of Urbanization and Household Registration Reform

LI Rue-jian

(Institute of Population Research, Zhongshan University, Guangzhou City, Guangdong Province, 510275)

Abstract: The paper reviews the series of policies about urbanization and household registration reform in China since 1990, analyzes the positioning of family planning policy, introduces how to deal with the people who disobey the policy and the orientation of the policy reform, and finally propose the author's own views.

Keywords: urbanization; household registration; family planning

在改革开放初期, 以发展小城镇和让农民自理口粮到小城镇居住的改革一度热闹, 但是由于小城镇的人口容纳能力有限, 这一改革到了20世纪80年代后期, 基本上处于平缓发展的状态下, 取而代之的是大量的农民离开农村到沿海地区和大中城市打工。时至今日, 外出打工的流动人口数量已经超过1亿人。面临着大量的人口流动带来的社会问题和拉动经济增长的需要, 从20世纪90年代中期开始, 新一轮的城镇化与户籍制度改革处于酝酿之中, 到90年代后期以开放小城镇户口为标志的改革, 显示出在中国实行了近半个世纪的城乡分割的户籍制度将产生重大变化, 21世纪初以浙江、河北的部分城市为首的户籍制度改革把户籍制度改革推向高潮, 目前这场改革正在发展之中, 这一改革对中国社会产生的影响将有待评估。

由于长期以来中国形成了城乡分割的二元社会, 户籍制度已经不仅仅是一个简单的户口登记, 而是一个人属于不同社会群体的身份标志。城乡之间权利与义务是不同的, 在许多社会政策

收稿日期: 2003-03-07

* 本文为国家计划生育委员会资助课题“城镇化与户籍制度改革对人口与计划生育工作的影响与对策研究”部分研究成果。

作者简介: 李若建(1956-), 男, 福建厦门人, 博士。现任中山大学行政管理研究中心(教育部文科基地)、中山大学人口研究所所长、教授, 主要从事人口学与社会学研究。

上也是不同的，一个人有什么义务与权利要根据他的户籍来决定，因此户籍制度改革也面临着如何处理相关制度与政策的问题。

计划生育政策是基本国策，这一政策是一个城乡有别的政策。大部分地区对农村人口的计划生育要求相对宽松。由于计划生育政策形成时期并没有户籍制度改革，因此计划生育政策的城乡划分基本上是依据户籍上的城乡划分，这样一来在户籍制度改革中，如何保证贯彻落实计划生育政策成为一个难题。本文并非是全面讨论城镇化与户籍制度改革对计划生育工作的影响，而是根据已经出台的城镇化与户籍制度改革政策，分析在这些政策中计划生育政策的定位情况，指出存在的问题及对政策之间如何协调的一些意见。

一、20世纪90年代中期中央政府推进城镇化与户籍改革政策及特点

推进城镇化与户籍制度改革是两个紧密相关的事物，当代中国，城镇化过程必然伴随着户籍制度改革。

90年代以来的城镇化与户籍制度改革可以追述到1994年由建设部、国家计委、国家体改委、国家科委、农业部、民政部等6部委制定的《关于加强小城镇建设的若干意见》，虽然这一意见以小城镇规划问题为主，但是也提出了“要探索逐步改革小城镇户籍管理制度的办法”。1995年又增加了公安部、财政部、国家统计局、中央编委办公室、国家土地管理局等5个部委，共同发出了《小城镇综合改革试点指导意见》。参与的11个部委中没有计划生育部门。在意见中明确提出在试点小城镇中“实行按居住地和就业原则确定身份的户籍登记制度，农民只要在小城镇具备合法固定的住所和稳定的就业条件，就可以申请在小城镇办理落户手续。”但对农民落户是落“农业”还是“非农业”户口这一关键问题没有明确答案。

对城镇化进程影响比较大的是1997年《国务院批转公安部小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度的意见的通知》，作为国务院文件下发的通知体现了中央政府对城镇化的政策。在这个试点方案中，进一步明确了符合各类条件的农村户口的人员可以办理城镇常住户口。在这个文件中，明确了农民进城面临的一个难题，就是农民在农村的土地问题的处理办法是由农村收回，但是在这个文件中没有明确农民进城后如何执行计划生育政策问题。不过在文件中明确表示了在小城镇落户的人员与原有居民同等待遇，因此可以据此认为，这些落户人员也应该与小城镇原有居民执行同样的人口政策。

1998年的《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题意见的通知》，放宽了对新生儿、夫妻分居、老人投靠子女、投资和购房等几种情况的户口限制。并明确了新生儿包括婚生、非婚生和超计划生育的婴儿。这一政策给计划生育工作带来新的课题。

1999年国家统计局提出了《关于统计上划分城乡的规定（试行）》，在这一规定中提出了在城镇的建成区中居住的人口为城镇人口，从根本上改变了原来用农业与非农业人口来划分城乡人口的不科学作法。虽然统计局这一规定主要是针对第五次人口普查工作的，但是新的城乡划分对今后计划生育工作影响程度不容忽视。

2000年的《中共中央、国务院关于促进小城镇健康发展的若干意见》中，把户籍开放的范围进一步扩大到县级市市区、县政府驻地及以下城镇，同时允许进城的农民继续保留承包土地的经营权，这比1997年的政策更加宽松。在这一文件中，提到要引导农民移风易俗，逐步形成适应城镇要求的生活方式和生育观念，这一提法包含着让进城农民在生育政策上有一个缓冲期。

2001年《国务院批转公安部关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》，随后公安部又出台了贯彻执行该意见的通知。这两个文件中均未明确提到户籍改革过程中可能出现的计划生育工作问题。

2001年国家计划生育委员会与公安部联合发出《关于在全面推进小城镇户籍制度改革中做

好计划生育工作的通知》，是计划生育部门最明确参与城镇化与户籍制度改革的标志，在这一文件中提出给在小城镇落户的农民在执行计划生育政策上有一个过渡时期，也提出了对违反计划生育者的处理意见。

从20世纪90年代中期开始的推进城镇化与户籍制度改革，从中央政府的角度看有几个特点：

第一，基本上是政府行为，充分体现了政府的政策导向。1994年以来，从政府部门一直到中央政府的城镇化与户籍制度改革文件中，可以清楚看出这场改革明显是政府推动的行为，政府希望通过改革达到社会经济的集约发展，也希望通过改革让大量“外来人口”安居下来，成为当地人。

第二，以承认现实为起点。在这一系列政策中，要得到城镇户籍者基本上是在城镇有合法居所、有固定职业或稳定生活来源者，符合这些条件的人，大多数实际上已经生活在城镇相当一段时间的人口。

第三，以人口聚集为目的。为了达到人口聚集的目的，政府对愿意迁入城镇的农民给予的政策优惠越来越明显。土地可以让农民继续承包就是让一些犹豫不决有后顾之忧的农民放心迁入城镇。

第四，计划生育政策不够明确，计划生育工作部门参与程度不高。从前面的文件回顾中可以发现，对迁入城镇的农民如何执行计划生育工作缺乏明确的政策。这可能是考虑到各地情况不同，给各地制定相关政策留下了比较大的选择空间。

二、地方性推进城镇化与户籍改革政策的差异与计划生育政策定位

自1997年以后到2000年，全国各地纷纷出台了相关政策。由于各地情况不同，因此各地对城镇化与户籍制度改革的态度相差悬殊。综合起来大体可以分为以下几类：

第一类，充分开放。这种情况以内陆地区的小城镇，甚至是一些中小城市为主。比较突出的有浙江省的奉化市和河北省的石家庄市。值得强调指出的是，这些地区，包括石家庄市这样的大城市在户籍制度改革后均未出现农民进城浪潮。对这类地区又可以根据民众对户籍改革的反应程度分两种情况：

1. 有许多农民迁入，不过数量没有改革之前所想象的那么多，基本上在地方政府可以控制的程度内。属于这种情况的有石家庄和浙江省的一些城市。

2. 农民反应冷淡，没有多少人愿意进城。这种情况在中西部的一些小城镇较为明显。农民对进入城镇反应冷淡，最主要的原因是他们进城后的生存空间和就业机会的不确定性，同时也有农民对其可能丧失土地和计划生育政策上的优惠待遇的两个既得利益的考虑。

第二类，降低进入城市的门槛。大多数城市在推进城镇化进程中，均不同程度降低了进入城市的门槛。然而对相当一部分大中城市来说，门槛依然比较高，比如要投资纳税达到一定数额，或者说买下一定面积的商品房，这些对在城市的普通打工农民来说，依然是高不可攀。

第三类，户籍没有实质的开放，这种情况以一些超大城市和外来人口数量大的地区居多。这些地区要么把入城门槛定得很高，不要说在城市打工的农民，就是一般的白领阶层也无法问津。要么只把开放范围局限于城市远郊的小城镇之内，就是这些小城镇居民也不能随便把户籍迁入市区。

对于第二、三类地区来说，他们的城镇化与户籍制度改革力度不大，受惠的主要是一些原先城市居民的亲属和一些长期居住城市并且有较强经济实力的农民和其他城市居民。这些人转为当地城市户口后，比较容易执行城市的计划生育政策。对于第一类地区，不同情况导致不同的计划生育政策。对于那些引力较大的城市来说，迁入人口的积极性高，对接受城市的计划生育政策有心理上的准备。相反对那些吸引不了农民的小城镇来说，为了达到目的就不得不做出让步，让农民保留土地使用权和给农民一个接受城镇计划生育政策的过渡时期。下面是一些地方在推进城镇

化与户籍制度改革中计划生育政策的定位情况。

第一种，没有明确定位，但是明确了进城落户农民与原居民有同等权利与义务，属于这种情况的地区最多。例如北京市政府 2000 年发布的《关于加快本市小城镇规划建设推进郊区城市化进程的意见》中明确“已登记为小城镇常住户口的人员，享有同本市城镇居民同等的权利，并履行同等义务”。如果把公民履行计划生育法规视为一种义务的话，这一规定意味着，进城落户的农民要执行城镇计划生育政策。

第二种，明确农民进城落户后在计划生育上执行城镇人口政策。1998 年湖南省公安厅的《小城镇户籍管理制度改革试点实施方案》中明确规定，进入小城镇的农民，与当地原有居民在计划生育方面享受同等待遇，履行同样义务。这是在城镇化与户籍制度改革中，少数明确农民在计划生育方面的责任与义务的文件之一。内蒙古自治区人民政府 2000 年批转自治区公安厅《关于全面推进小城镇户籍管理制度改革实施意见的通知》中对迁入城镇的农村人口计划生育制度规定的比较具体，要求注意落户人员的计划生育档案移交，收回农村发放的二胎生育证，对违反计划生育规定者先处罚后办理。内蒙古的政策明显是要迁入城镇的农民执行城镇的计划生育政策。

第三种，给予一个过渡时期，允许有条件地执行农村计划生育政策。福建省公安厅 2001 年《关于户籍管理制度改革的意见》中规定允许到小城镇落户的农民 3 年内执行农村生育政策。浙江省政府 2000 年《关于加快推进浙江城市化若干政策的通知》中规定“农民进大中城市落户，执行城市居民的生育政策；农民进小城镇落户，允许有条件地执行农村计划生育政策。”允许有条件地执行农村计划生育政策，在具体操作上各地又有所差别。浙江省舟山市对本市渔民进入小城镇，准许 3 年内执行渔民生育政策，类似的政策还有宁波市等。杭州市则区分不同类型地区，有的地区按现行政策，有的地区也允许 3 年内执行农村生育政策。有的地方条件更加宽松，2001 年山东省莱芜市《关于推进我市城镇户籍管理制度改革的实施意见》中，规定城镇常住户口的农民，5 年内可继续执行农村计划生育政策。

三、各地方对违反计划生育者的处理

在城镇化与户籍制度改革中，不可避免要涉及到一些已经违反计划生育政策的人在办理把户口迁入城镇时如何处理的问题。在这个问题上，各地作法有所区别，大体分四类：

第一类违反者不得迁入户口或者严格限制迁入户口。2001 年北京市规定“外省市妇女和本市居民结婚，违反本市计划生育政策生育的婴儿不予解决在京落户问题”。2001 年山东省济南市人民政府明确指出严格限制违反计划生育政策超生人员迁入。1999 年湖南省长沙市政府对违反计划生育法规的夫妻分居的超生人员，在满足其他迁入户口的条件后，5 年内不许办理投靠在长沙配偶的户口落户手续。2000 年西安市规定，凡违反计划生育政策者，取消其为申请解决夫妻分居而申请落户的资格。要强调的是这一文件的发文单位之一是西安市计划生育委员会。甘肃省嘉峪关市 2002 年规定违反计划生育政策无户籍者不予落户。

第二类是含糊此问题。1998 年的《山西省公安厅关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见》中并没有对违反计划生育者的条款。许多地区也采取同样方法。

第三类是不追究此问题。1998 年内蒙古自治区公安厅规定任何单位和个人不得自立限制超计划生育婴儿落户的政策。河南省公安厅 1998 年也明确把非婚生与计划生育外生育的婴儿列入随父母落户的范围内。

第四类是把婴儿与成人分开处理，经过处理后可以落户。1999 年湖北省公安厅一方面规定不得限制非婚生与超计划生育婴儿落户，另一方面也规定对于在解决夫妻分居人员的户口时，对超计划生育者要先按照《湖北省计划生育条例》处理后才可办理入户手续。2001 年，郑州市人民政府规定对非婚生和超计划生育婴儿要经有关部门批准和认定后办理入户。2002 年安徽省

舒城县公安局对违反计划生育者的政策规定的比较清楚。在户籍改革中对超计划生育的，须经出生地乡镇计生部门审查同意，派出所凭计生部门证明办理入户手续，在农民农转非过程中，对超计划生育而造成多年未能及时落户的，必须先办理农业户口落户手续，再办理小城镇户口。1999年湖南省政府对违反计划生育出生的婴儿采取的是先落户，并及时将情况通报计划生育部门。甘肃省平凉市2001年允许计划外出生子女在接受处理后落户。宁夏回族自治区公安厅1998年规定非婚生婴儿凭公证，违反计划生育政策出生子女在接受处理后可以落户。

广东省广州市的处理方式比较具体，对父亲户口在本地、母亲户口在外地的子女，要求由母亲户口所在地办理常住户口登记，这等于把处理的权交给母亲户口所在地。对母亲户口在本地的超计划生育子女，则要按照《广东省计划生育条例》有关规定处理后，才按政策入户口。

对违反计划生育政策人员办理户口迁移问题，是涉及到公安与计划生育两个部门之间协调的一个重要内容。对于公安部门来说，不希望有一部分人口因为害怕违反计划生育事情暴露而不愿意上户口，使得户口登记不全面。对于计划生育部门来说，希望对所有违反规定的人员要得到应有的处理，以维持法规的公正。两个部门的出发点都是好的，只有通过更多的协调沟通来寻找更多的共同点，达到一个管理好人口的最终目的。

四、“非转农”、“双户籍”与“城乡户口一体化”等问题

推进城镇化和改革户籍制度是当代中国社会体制的一场重大变迁，同时也将给计划生育工作带来影响，必须保持清醒认识。下面是几个值得关注的苗头：

首先是“非转农”问题。长期以来人们主要谈论的是农民进城的“农转非”问题，在珠江三角洲等一些经济发达地区也存在一些农民出于经济利益，特别是依附在土地上的经济利益考虑而不愿意“农转非”的问题。但也有极少数城镇人口回农村落户。在当前大量农民进入城镇后，不可避免有一些人因为种种问题要求转回农村。因而在一些地方的城镇化与户籍改革制度中，对“非转农”问题做出了专门规定。

1998年陕西省公安厅的《小城镇户籍管理制度改革试点实施方案》规定，对于进城镇的农民，允许保留他们在农村的承包土地和自留地两年，在这两年当中，可以将户口从城镇回迁农村。安徽省六安市2001年的《六安市公安局关于进一步推进户籍管理制度加快城镇化进程意见的通知》中对“因在城镇生活确无基础，实际仍然居住在农村的，如本人要求‘非转农’，经原乡政府、行政村同意后，应准予其回农村落户。”安徽省淮南市也有类似政策。虽然现在“非转农”的情况不会多，但由此产生的一些政策问题不可以掉以轻心。就计划生育而言，“非转农”者是否可以执行农村的计划生育政策，至今没有明确规定。如果“非转农”者可以执行农村计划生育政策，是否可能出现为了多生育子女而“非转农”，然后再“农转非”。

其次是“双户籍”制度问题。双户籍就是一个人在两个地方同时拥有户籍。对过去的人口管理部门来说，“双户籍”是一个不利于人口管理的问题，但是在户籍改革过程中，“双户籍”是为吸引农民进城而提出的政策。2000年贵州省毕节地区在《中共毕节地委毕节地区行署关于加快我区城镇化进程的意见》中提出在全区范围内试行“双户籍”制度，这种制度是让进入城镇的农民在拥有城镇户籍，享受城镇居民的同等待遇的同时也保留农村户口。对双户籍者采用何种计划生育政策，虽然文件中没有明确说明，很可能是采用农村政策。

第三是城乡一体化的户口制度。2001年广东省公安厅在《关于我省进一步改革户籍管理制度的意见》提出在广东省取消农业、非农业、自理口粮和其他类型户口，实行城乡户口登记一体化，统一为居民户口，不过这一制度尚未实行。另据传媒的报道，还有一些地区也效仿广东省的政策。2002年4月济南市宣布取消城乡户籍差别，实行统一的济南市户口登记制度。不过这一制度先在市区建成区内试行，估计暂时对计划生育工作影响不大。城乡一体化的户籍制度是户籍

制度改革的方向，虽然实行起来难度很大，遇到困难很多，但非改不可。这一政策对计划生育工作的冲击巨大，意味着城乡有别的计划生育政策要跟随其做出重大调整。对此计划生育部门必须紧密关注城乡一体化的户籍制度改革进程。

上述三种改革趋势，对传统计划生育工作的冲击程度，均不可低估。今后可能还会出现其他户籍改革措施，计划生育部门要积极参与，尽量把改革可能带来的负面影响减少到最小程度。

五、户籍改革操作过程中计划生育部门的角色

从整体上看，在这一场城镇化与户籍制度改革中，计划生育部门显得相对被动，在大多数地方性文件中，很难看出计划生育部门的作用。在笔者从各地方政府的《政报》和中国政务网（gov.cn）上收集到的大量地方有关户籍改革法规、文件中，虽然一些地区在户籍制度改革中，对超生者，要求到父母所在地的计划生育部门出具证明，才可以办理落户手续，但是比较明确要计划生育部门参与的寥寥无几，只有以下几个文件提到计划生育部门的作用：

河北省正定县公安局《关于推进我县小城镇户籍管理制度改革的实施意见》中规定，在办理小城镇户籍时必须出示乡镇级以上计划生育部门的计划生育证明。

内蒙古赤峰市1999年《赤峰市小城镇户口登记管理办法》中规定年龄15~49岁人员在申请小城镇户籍时必须提供县级计划生育部门提供的生育证明。

1999年广州市公安局规定子女随父母落户要出示的证明材料中包含生育证或相关证明。夫妻投靠入户者，要有原籍街道、镇一级的计划生育证明。

六、问题、成因与建议

推进城镇化与户籍制度改革是正确的，但是对计划生育工作而言，这一改革带来一系列的问题。

问题之一，冲击现行计划生育政策体系。现行的计划生育政策体系的一个重要特点是城乡有别，而城镇化与户籍制度改革的目标正是淡化城乡差别，因此两者之间不可避免会产生矛盾。现行的计划生育政策体系产生的年代是中国社会存在巨大城乡差别的年代，这种政策体系与当年中国社会相适应。应该承认今天的中国社会依然城乡差距很大，现行的计划生育政策体系与现状还是基本吻合的。今天政府和社会正在努力改变这种城乡差别，作为计划生育部门应该努力使自己适应这种发展趋势，及时做出一些政策上的调整。

建议对计划生育政策实施对象的城乡划分标准做出调整。寻找一种比较适合目前情况的城乡划分标准，并以此来指导基层的计划生育工作。

问题之二，管理部门之间的协调不够。从20世纪90年代开始的推进城镇化与户籍制度改革主要是计划和公安政府部门，在地方的执行部门也是如此，不过从各地已经发布的推进城镇化与户籍制度改革的政策性文件中可以看出，相当部分地区并没有与计划生育管理部门充分协调，导致在一些文件中计划生育政策不够清晰。

建议在今后的户籍制度改革中，作为各级地方政府，在制定城镇与户籍制度改革政策时，一定要有计划生育部门参与。主导部门应该认真吸取计划生育部门的意见，同时计划生育部门也要主动介入这一重大改革中，防止计划生育工作出现遗漏。

问题之三，对进入小城镇后出现的计划生育工作难题认识问题。农民进入城镇后可能产生的问题，主要集中在土地、社会保障、教育资源等方面，对计划生育工作可能出现的问题考虑不多。

计划生育部门要会同有关政府部门共同关注城镇化进程动态，及时了解新问题，寻求新对策，对可能出现的计划生育新情况作前瞻性的研究。

[责任编辑 王树新]