

关于对“双农独女户”生育二孩政策的探讨

程剑善

(湖南省岳阳市计划生育委员会, 湖南岳阳 414000)

摘要: 生育政策是关系群众切身利益的大事。改革开放和市场经济在促进农村经济发展的同时, 引导千万农民离开土地进入城镇。随着户籍管理制度的改革, “双农独女户”生育二孩的政策遇到了新的问题。进城经商、务工甚至当老板的“农村居民”还是不是“农民”? 他们还应不应该享受“双农独女户”生育二孩的政策? 本文从实践的角度, 对二孩政策提出了一些有益的思考。

关键词: 户籍制度改革; 农村; 生育政策

中图分类号: C923 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)04-0027-02

《人口与计划生育法》第十八条规定:“国家稳定现行生育政策, 鼓励公民晚婚晚育, 提倡一对夫妻生育一个子女; 符合法律、法规规定条件的, 可以要求安排生育第二个子女。具体办法由省、自治区、直辖市人民代表大会或者其常务委员会规定。”《湖南省人口与计划生育条例》一共规定了十一种情况下可以申请再生育一个子女, 其中在第十六条特别规定:“夫妻双方系农村居民, 只有一个子女且为女孩的, 可以要求再生育一个子女。”用基层从事计划生育工作的同志们的行话说, 就是“双农独女户”可以生育第二孩。

应该肯定, “双农独女户”生育第二孩的政策, 在过去的20多年里, 为控制人口的过快增长, 稳定低生育水平, 稳定社会大局, 协调干群关系发挥了重大的作用。但是, 随着改革开放和市场经济的发展以及正在进行的户籍制度改革, 在执行这个政策时, 出现了一些新的情况, 因此, 愚意以为有必要对这个政策作进一步的修定。

当前有以下几种新情况。一是由于发展小城镇, 一部分城镇周边的农村村组建制改划为居委会, 建制范围内原来的“农村居民”, 一夜之间变成了“城镇居民”。还有一部分在“万户农民进城”的大潮中, 花钱买了“城镇户口”, 但是却依然居住在农村。这些人没有离开土地, 也没有脱离农业劳动, 同时要完成国家规定的农业税收和集体要求上交的部分。对于这部分“城镇居民”, 在生育政策的执行上就比较麻烦。按照“城镇居民”对待, 群众意见很大, 而且工作十分难做。按照“农村居民”对待, 他们又是城镇户口, 明显不符合《条例》规定, 谁也不敢承担这个责任。二是随着经济的发展, 一部分农民离开了土地, 在城市从事务工、经商等活动, 无论他们的谋生手段还是生活方式, 都已经完全脱离了传统意义上“农民”的概念。而且, 这些人中间相当一部分, 其实际的经济收入和生活水平, 已经大大超过了一般“城镇居民”, 更超过破产企业下岗、失业的职工。这些人中, 有一部分已经在城镇新建或购买了住房, 他们是实际生活中的

收稿日期: 2004-01-06
作者简介: 程剑善(1952-), 男, 湖南望城人, 现任岳阳市计生委副主任。

“城镇居民”。最近岳阳楼区反映，不少进入岳阳楼区经商的夫妇，由于多年没有交纳户籍地的农业税和乡村要求的上交部分，因此不愿意按照规定回户籍地换取新的流动人口婚育证。如果对这些保持有“农村居民”身份的人仍然按照“双农独女”的规定照顾生育第二孩，就背离了制定这个法规的本意。假定有两个青年到同一个企业应聘，其中一个“城镇居民”，一个是“农村居民”。“农村居民”被录用了，并长期在企业工作，有稳定的经济收入。而“城镇居民”一直没有找到工作。由于是“农村居民”身份，即使有固定工作岗位，第一胎是女孩，还可以再生一个。这显然是“合法不合理”的。

我国是一个人口大国，同时也是一个农业大国。根据统计，1999年，我国城镇人口占30%，13亿人口中，有9亿多人口是农村居民。但是，实际从事农业劳动的人口并没有这么多。从岳阳市的情况看，根据2002年《岳阳统计年鉴》，全市总人口523.65万，其中农业人口413.37万，占78.94%。农村从业人员197.47万人，其中从事农、林、牧、渔业人员138.65万人，工业、建筑业22.05万人，第三产业36.77万人。根据第五次人口普查资料，岳阳市劳动年龄人口占70.56%，农村有劳动力243万多人。这就是说，岳阳市农村客观上有46万多个劳动年龄人口没有直接从事农业劳动。这些没有直接从事农业劳动的劳动者，有一部分闲置，更多的是离开农村务工、经商。岳阳市现有耕地501.4万亩，而且还在逐年减少，可以预料到，未来农村实际需要的直接从事农业生产劳动的人口还将减少。从另一角度来看，一是由于受到价格的限制，简单的农产品生产不可能使家庭致富，促使一部分农民产生离开土地另谋出路的思想。据岳阳市计生委统计，2003年中，全市农村有流出人口51万人。这些人重新回到农村继续从事农业生产的比例不会很大。二是随着市场经济发展，要求农业产业结构进行调整，也需要形成规模生产。土地逐步向某些专业户集中是必然趋势，这样也将使一部分农民自愿放弃土地而离开农村。因此提出一个问题，离开土地进入城市，不再进行农业生产劳动的“农村居民”还是不是“农民”？

建国几十年来，我国在户籍管理制度上一直实行“二元制”。从50年代到90年代初期，“城镇居民”因为自己是吃“商品粮”而有优越感；“农村居民”因为自己吃“农村粮”而感到自卑。之所以形成这样的观念，最主要的是经济原因。由于我们国家的经济欠发达，社会保障制度还不是十分完备，“农村居民”基本上没有社会保障。比如同样在农村从事农业生产劳动，国营农场的职工就医可以报销，老了有退休金，更何况吃“商品粮”的“城镇居民”，他们的条件还要优越。而农村的农民却没有这些社会保障。因此，“城镇居民”只生一个孩子应该，“农村居民”只有一个独女的多生一个能够理解。可以说，这一条很难逾越的户籍界线，是制定“双农独女户”生育二孩政策的客观基础。现在，这个以户籍性质为基础的生育政策遇到了挑战，那就是户籍制度改革。城乡“二元制”在当时对于稳定社会大局有十分重要的意义。但是，随着计划经济逐渐被市场经济所取代，人口的流动量越来越大，特别是农民离开土地进入城镇，给这种户籍制度带来了尴尬。过去，一个企业招收员工，首先要看你是不是“城镇户口”，如果你是“农村居民”，不管有多大的本事，也没有进入企业的资格。现在不一样了。企业招收员工并不管你是什么“户口”，而看你有没有本事。在这种情况下，继续坚持“二元制”的户籍管理制度就没有任何意义了。当然还有其他因素要求对户籍制度进行改革。因此，户籍制度改革是必然的。这样也提出了一个问题，在只有一种户籍身份的情况下，我们在执行生育政策时怎么来区分“城镇居民”和“农村居民”？

因此，笔者认为有必要对现行的“双农独女户”生育第二孩的规定进行修改。首先要肯定，夫妻都在农村，包括虽然具有“城镇户口”但是并没有离开土地，长期直接从事农业生产劳动并交纳国家农业税收和承担乡村上交任务的，由于农业劳动强度大，生活艰苦，确实应该考虑他们的实际利益，当第一个孩子是女孩时，应当照顾他们生育第二孩。虽然过去是“农村居民”，或者父母是农民，但是本人已经离开农村，从事非农业生产劳动，没有上交国家农业税收和承担乡

深圳市少数民族人口研究

乌兰察夫

(深圳市社会科学院, 广东 深圳 518031)

摘 要: 进入 90 年代, 我国少数民族社会变迁过程中的一个明显特点就是人口流动变得日趋活跃, 民族地区人口向东南沿海地区流动呈上升势头, 使东南沿海地区的一些基本没有少数民族人口的城市逐渐发展为多民族城市, 深圳市就是最为典型的一个。

分析深圳市少数民族人口增加的原因、特点和存在的问题, 对于认识少数民族在城市化进程的规律和特点, 具有重要的理论和实践意义。

关键词: 深圳; 民族人口; 研究

中图分类号: C92—05 文献标识码: A 文章编号: 1000—4149 (2004) 04—0029—05

Research on Minority Nationality Population in Shenzhen

WULAN Cha-fu

(Shenzhen Academy of Social Science, Shenzhen City, Guangdong Province, 518031)

Abstract: Since 1990's minority population floating has become more active which comes to be a visible feature in the social evolution of minority nationalities. The moving flow of minority population from each single nationality area to the southeast on the coast has become larger, therefore some southeast cities which were originally without minorities has come to be multi-nationality city. Shenzhen is a classical multi-nationality city now.

An depth analysis on the cause, feature and problems of minority nationality population in Shenzhen is theoretically and practically meaningful for understanding of the rules and features of minority nationality in the process of urbanization.

Keywords: Shenzhen; nationality population; research

收稿日期: 2003—11—24
作者简介: 乌兰察夫, 男, 内蒙人, 深圳市社会科学院研究员, 主要研究方向为城市民族人口问题。

村上交任务的, 应该作为“城镇居民”对待。

这样做的好处, 一是完整地体现了原来的立法精神, 对应该照顾的公民给予了必要的照顾。二是符合客观实际, 在没有了固定的“农村户口”和原来是“农村居民”现已完全脱离农村的条件下, 如果我们还坚持按照原来的规定办事, 那就是脱离实际、不合理的教条主义。第三是有利于稳定低生育水平, 控制人口增长速度。如果规定原是“农村户口”, 而实际在城镇生活的人口也只能生育一个, 那么政策规定只生育一个孩子的夫妇比例还会增加。

[责任编辑 王树新]