

户籍制度改革对江苏省人口和计划生育工作的影响及对策建议



2002年底开始推行的户籍制度改革，对经济社会很多方面都产生了重大影响，人口和计划生育工作是其中的一个重要方面。本文就户籍制度改革对江苏人口和计划生育工作的影响作了分析，并提出相应的对策建议，以期配合户籍制度改革完善相关人口计生政策和法规规定。

一、江苏省户籍制度改革的基本情况及其成效

江苏省自1997年起开始实施小城镇户籍管理制度改革，2002年11月，根据国家要求，结合江苏实际，下发了《省政府批转省公安厅关于进一步深化户籍管理制度改革的意见的通知》，对全省户籍管理制度进行重大改革，推出一元化户改政策。全面建立以居住地登记户口为基本形式，以合法固定住所或职业（生活来源）为户口准迁条件，以法制化、证件化、信息化为主要手段，与社会主义市场经济体制相适应的新型户籍管理制度。改革主要采取六项措施：

一是建立城乡统一的户口登记管理制度，按照实际居住地登记户口，统称为“居民户口”；

二是取消进城人口计划指标管理和“农转非”制度，实行户口迁移条件准入制度；

三是实行有利于吸引资金和人才的城市户口迁移政策；

四是取消对申请迁入城市投靠亲属的条件限制；

五是改革大、中专院校学生户口迁移办法；

六是进一步下放户口审批权限。为推动和配合户籍管理制度改革，省政府和相关部门研究制定了相关配套政策措施。目前，全省已全面实施一元化户改政策，农业人口在户口簿中全部登记为居民委员会或村民委员会的居民户。改革总体比较平稳，3年多全省共办理进城落户42.2万人，年均办理14.1万人。

推行户籍制度改革，符合社会主义市场经济体制发展的要求，取得了积极的成效：

一是推进了城市化进程。1997年以来，全省累计办理户改落户584.6万人，其中进入小城镇落户450.4万人，进入城市落户134.2万人，平均每年有70万左右的农村人口通过户改进入城镇，全省城市化率从1998年的31.5%上升到2005年的50.5%。

二是推进了农村劳动力就地就近转移。通过户改进入城镇的农村人口中，本镇农业户口人员349.8万人，占77.7%；本县(市)的农业户口人员79.2万人，占17.6%。

三是推进了人力、技术、资金等资源的合理配置。通过户改进入城市落户的人员中，各类人才7.3万人，大中专、技校毕业生等人员24.3万人，投资兴办实业1.7万人，购买商品房落户33.8万人。

四是推进了社会和谐稳定。全省通过户改，仅解决城市“三投靠”人员落户就达62.8万人，占进入城市落户人员总数的46.8%。

二、户籍制度改革对江苏人口和计划生育工作的影响

从总体上看，户籍管理制度改革取得了积极成效，从长远看也有利于落实计划生育基本国策，统筹解决人口问题。但改革中存在不全面、不配套、不平衡的情况，在苏南和沿江等经济发达地区，由于城乡差别逐步缩小，依附在二元户籍管理制度上的各种利益发生了“逆转”，城镇户口利益分配占绝对优势的情况逐步转变为农村户口占有更多的利益。因此，一些地方出现了已经进入城镇的居民要求回流农村落户的情况。无锡市2003年以来申请由城市迁回农村的有近10万人。户籍制度改革对建立在城乡二元户籍登记制度基础之上的现行计划生育政策带来了较大冲击。

江苏省自1990年制定《江苏省计划生育条例》起，在生育政策、计划生育奖励与优惠、计划生育技术服务、社会抚养费征收等方面均实行“城乡二元”的政策，即在这些方面实行城乡有一定差别的规定。如在生育政策方面，江苏虽然没有开农村一女户可以生育第二个孩子的口子，但同全国其他省份一样，农村比城市政策相对宽松、照顾生育的人群要多一点。16年来，《江苏省计划生育条例》经过几次修改，基本上没有改变这样的状况。

2002年12月1日起施行的新修订的《江苏省人口与计划生育条例》，考虑到全省城市化进程不断加快，“农转非”人员越来越多等因素，为了维护“农转非”群众的生育权利，保持计划生育政策的稳定性与连续性，在充分调查研

究的基础上，作出了对“农转非”人员在生育政策上适用五年过渡期的规定，即对“农转非”人员自批转之日起五年内，仍实行农村居民的生育政策，五年期满后实行城镇居民的生育政策，同时在计划生育奖惩等方面也实行城镇人员的规定。但是，几年下来，这种做法已经越来越不能适应改革和加快城市化的需要，农村居民的界定和“农转非”人员的计划生育政策适用范围问题日益凸现。

（一）户籍制度改革后户籍性质的界定问题

户籍制度改革以前，居民的城乡身份认定较为明确与简单。户籍制度改革以后，新的户口簿上已经取消了“农业户口”与“非农业户口”，统称为“居民户口”，给居民户籍性质的认定带来了巨大困难。对此，基层的主要做法：

一是依靠基层计生工作人员对当事人以往情况的了解与掌握。这不仅要求基层计生人员对辖区居民的情况比较了解与熟悉，而且要求基层计生人员能做到秉公办事。但无论怎样，这项工作的规范性受到很大的质疑，在实际执行过程中不可避免地出现群众的合法权益得不到充分保护的情况，影响了计生工作的正常开展。

二是以公安部门出具的户籍证明为依据。其中也存在问题，首先是对公安部门是否有义务为计生部门出具证明，存在不同意见。其次是公安部门也是根据以往对辖区居民的户籍记录出具相关证明。因诸多原因，公安部门正逐渐失去对群众原户口性质的掌握，人口计生部门把确定户籍性质的权力交给公安部门，增加了公安部门的额外负担，公安部门在无法核实的情况下往往不愿出具证明。第三，公安部门有时也存在违规操作问题，在照顾再生育问题上出现某种程度的随意性，群众对此意见很大。

（二）户籍制度改革后计划生育政策的适用范围问题

户籍制度改革以后，除了对“农转非”人员在生育政策上有“五年过渡期”的规定外，其他计划生育政策没有作相应的调整和完善，基本沿用以往的规定，这就自然牵涉到户籍制度改革后计划生育政策的适用范围问题，特别是在户籍性质变更过程中计划生育政策的适用范围问题。这部分人随着户籍性质的变化，究竟是执行农村的计划生育政策、还是城镇的计划生育政策、或是给原来的政策执行一个过渡期，难以掌握。

目前采取的“五年过渡期”的办法，在基层实际工作遇到很多具体问题。如“五年过渡期”满后，原农村居民的生活现状和社会保障措施等方面并未发生较大的改变，也未与城镇居民享受同等待遇；而未来得及享受“五年过渡期”规定的人员，因期满而无法再享受到政策的优惠；还有部分群众因不知晓“五年过渡期”政策而导致过期后的权利丧失，等等。

特别是在政府强制性措施下被迫实现身份转变的农村原居民反应更为强烈，认为户籍性质变更不是个人行为，他们在生育问题上的部分权益不应被剥夺。部分地区为了扩大城镇规模，政府强制性地把部分农村居民（整建制地）转为城镇居民，这部分人除了户籍性质发生改变外，其它方面与农村居民没有任何区别。基层计生干部群众对此反响较大。

（三）户籍制度改革对社会抚养费征收的影响

按照国家《社会抚养费征收管理办法》和《江苏省人口与计划生育条例》的规定，社会抚养费对城镇居民和农村居民适用不同的征收标准。户籍性质变更后，按什么标准征收？如果征收标准发生变化，是否需要一个过渡期？这一过渡期时间应设置多长？等等，法律法规上均没有明确的规定。对此基层的做法主要有：

一是对农转非人员按照农村居民的征收标准征收。城镇原居民对此意见很大，认为同是城镇居民，为什么缴纳的社会抚养费比城镇新居民多得多。

二是对农转非人员按照违法生育行为发生时的户籍性质来征收社会抚养费。这首先又遇及当事人户籍性质的界定问题。其次，各地在扩大城镇规模，提高城镇化水平的过程中，出现了大批非自愿的由农村居民转变成城镇居民的现 象，这些人的户籍身份虽然发生了改变，但其他方面依然如故，他们没有及时地被纳入城镇社会保障体系，在丧失原农村居民原有权利的同时，也未享受到与城镇居民平等的权利。虽然发生了户籍变更，违法生育也发生在户籍性质变更之后，但是部分当事人在违法生育前的一段时间内是农村居民身份，其收入与城镇居民之间也存在较大的差异，对这部分人以城镇居民的征收标准征收，群众认为特别不公，反映也特别强烈。

三是对农转非人员征收时也实行“五年过渡期”。现在的问题是部分当事人五年过渡期即将届满或已经超过了“五年过渡期”，部分实现户籍身份变更的人仍然居住在原先的农村，有的甚至要求重新将城镇户籍变更为农村户籍。

四是按照农转非人员的实际居住地情况决定征收标准。在实际执行中居住地的核定是比较困难的，因而不可避免地出现随意性较大，人情办事的现象，影响人口计生行政执法质量和水平的提高。

因城镇居民和农村居民适用的标准差别较大，经济发达的苏南地区，两者之间甚至相差近一倍，再按照《条例》规定的征收倍数予以征收，两者的征收数额差距很大。目前社会抚养费征收难的原因之一也有征收标准的设定问题，由此也导致人口计生行政复议和行政诉讼案件的上升。

（四）户籍制度改革对计划生育奖励（扶助）政策的影响

现行《条例》对实行计划生育的群众的奖励和优惠规定，城镇和农村居民不尽相同。对独生子女父母退休时的奖励，城镇职工可以享受增发5%工资或获得一次性奖励。2005年，江苏省全面推行农村部分实行计划生育家庭奖励扶助制度，领取《独生子女父母光荣证》的农村居民在年满60周岁后可以每月领取不低于50元的奖励扶助金，这项政策得到了广大农民群众的拥护和欢迎。但是，户籍制度改革，使得对农村部分计划生育家庭奖励扶助对象的确认变得异常困难。目前全省主要有两种做法：

一是由省级财政转移支付奖励扶助资金的地区（主要是苏北地区），按照户籍性质变更后的情况执行。小城镇户籍制度改革中以及土地征用转为城镇居民的不属于奖励扶助对象。这部分农转非的原农村居民基本没有被纳入城镇社会保障体系，这意味着这部分人非但不能享有城镇居民的社会保障与福利政策，而且还将失去农村原有的计划生育奖励扶助，群众对此意见很大，部分人大代表、政协委员就此提交建议、提议，部分地区甚至出现群众集体上访事件。

二是不享受省财政补助的地区（苏南和苏中部分地区），因小城镇户籍制度改革以及土地征用转为城镇居民的列入奖励扶助对象。但近大半年来，城镇居民、特别是城镇下岗、失业、无业居民，拿不到退休工资的非农人员对此反映强烈，也要求享受计划生育奖励扶助政策，引发了新的矛盾。

从以上几个方面的调查情况看，户籍制度改革对长年推行的建立在“城乡二元”制度基础上的计划生育政策带来巨大冲击，且矛盾日益加剧。基层的工作量大量增加，工作失误也大量增多，工作有时因此而陷入被动，给群众人为地制造了许多麻烦，带来了诸多不便，不符合“以人为本、执政为民”的理念，因此，必须对计划生育政策改革，以适应社会的发展和人口计生工作的开展。

三、思考及对策建议

（一）思考

针对户籍制度改革后的实际情况，对现行的“城乡二元”计划生育政策有必要进行改革，而改革必须考虑以下几个方面：

1、改革的方向应该有利于计划生育工作的开展。由于城镇的生育政策比农村“紧”，对农转非人员来说，身份的转变同时可能也意味着失去以往只有农民才能享有的生育政策，因而对这部分人意味着生育政策的“收紧”，计划生育工作将因此而更加难做。所以，改革必须充分考虑这一问题。

2、改革必须考虑对城市化与现代化发展的影响。当今社会，城市化越来越成为社会经济发展的强大推动力。但现行的“城乡二元”计划生育政策已经成为城市化发展的阻力，对现代化的进程产生了不利影响。农村居民因进城后可能失去计划生育政策上的优惠，而放弃迁入城市，仍保留其农民身份。这与服务于现代化的整体发展目标是相背离的。

3、改革必须与建立完善社会主义市场经济的要求相适应。市场经济要求包括劳动力在内的生产要素按市场经济（价格）的要求实现自由流动，以实现资源的优化配置，而城乡二元的现行计划生育政策已经成为阻碍人力资源自由流动的体制性障碍。例如，现行计划生育的奖励等与户籍挂钩，由户籍地承担，已经严重不适应形势发展的需要。还有国民待遇的异地实现问题，流动人口问题等等，均需要加紧对策研究，妥善解决。

4、改革必须整体进行。由于体制和计划经济等原因，自1984年现行生育政策基本框架建立起来以后，“城乡二元”的计划生育政策执行至今，每一次的补充和修订，都是根据基层实际中出现的情况采取补丁式的修补方法。从目前公共行政管理和依法行政的发展来看，一方面与作为公共政策的计划生育政策首先要求公民平等待遇和稳定的原则不相适应，给群众“政策多变”的印象；另一方面，政策本身变得越来越复杂，从而给执行带来许多不必要的困难。把户籍制度改革对计划生育工作的影响放在整个社会经济政治大背景下统筹考虑，建立在城乡二元户籍制度之上的现行计划生育政策应该进行统一和并轨，以适应整个社会改革的需要。

（二）对策与建议

国家应在认真调查研究的基础上，尽早出台完善人口和计划生育政策的宏观性与原则性规定，指导各地做好户籍制度改革后的人口和计划生育工作，使得人口和计划生育工作与相关政策法规顺应城市化进程和改革的发展。

1、国家和省级应抓紧制定和完善城乡一体的计划生育政策。实行趋向农村的城乡一体的生育政策，既不违反稳定现行生育政策和低生育水平的要求，也反映了广大人民群众呼声。生育政策由城乡分体向趋向农村的城乡一体的转变，一是可以堵住一些政策上的漏洞；二是不会因此而增加计划生育工作的难度；三是避免户口的频繁迁移给计划生育工作带来的不利影响；四是有利于加快城市化的进程。

2、**统一社会抚养费的征收标准。**目前采取的“城乡二元”甚至“区域多元”的方法，不同地区、不同的人的征收标准不仅不同，有时甚至差异悬殊，显然有失公允。针对实际征收中出现的户籍性质界定难、调查取证难、超出计征基本标准部分确定难、征收到位难等问题，建议：一是社会抚养费的征收标准逐渐实现城乡统一；二是征收标准逐渐向农村靠拢，即征收标准做适当的下调，三是违法生育者收入明显高于基本标准的，参照同行业标准执行，或开展调研寻求其他更好的标准执行。

3、**以农村计划生育奖励扶助政策为基础，研究和制定城乡统一的计划生育奖励（扶助）政策，并最终纳入社会保障制度之中。**计划生育奖励扶助政策实际上是一个阶段性的政策，以计划生育奖励扶助政策为突破口，建立城乡统一的社会保障制度才是人口和计划生育奖励制度的最终目标。现行的计划生育奖励扶助政策可以看作是农村社会保障制度的雏形，其最后的归属应该并入社会保障制度之中。为了防止农民利益损失，并尽可能地实现公正与公平，在户籍制度改革的今天，建议对没有纳入城市社会保障体系、不享有退休金的农村居民或是“农转非”人员，只要符合计划生育家庭奖励扶助的其他条件，都可以纳入计划生育奖励扶助的对象，而一旦纳入城市保障体系，原享有的计划生育家庭奖励扶助政策自动中止执行。同时可以考虑将此项政策和制度惠及城镇没有纳入城市社会保障体系、不享有退休金的居民。

4、**实行计划生育的人员均能享受到计划生育技术基本项目的免费服务。**在群众享受免费服务的渠道方面做出更加具体和细化的规定，做好与其他相关部门的政策衔接，保证实行计划生育的所有人员，无论其是在城镇还是在农村，是在户籍地还是在现居住地均能充分享受到基本项目的免费服务。（作者系江苏省人口计生委政策法规处）

[\[打印本页\]](#) [\[关闭窗口\]](#)