

## 中国人口转变的城乡差异及其政策选择

张 车 伟

**【提要】** 本文通过分析出生率、死亡率、自然增长率和总和生育率等主要人口变动指标在城乡之间表现出的差异,试图揭示农村人口转变在何种程度上滞后于城市人口,并通过对造成人口转变城乡差异原因的简单分析,重点探讨计划生育政策在其中所起的作用。

**【作者】** 张车伟 中国社会科学院人口研究所,副研究员。

20世纪90年代以来,中国人口连续多年实现总和生育率低于更替水平,这表明中国的人口转变跨入了低生育率时代,同时也意味着人口控制取得了举世瞩目的成就。但是,中国人口变动在城市和农村之间极不平衡。与城市人口相比,农村人口转变的进程大大滞后,这就使得中国人口问题的性质与特点在城乡之间具有不同的含义。在这种情况下,研究人口转变过程中的城乡差异,对于深刻理解中国现阶段面临的人口问题和探讨应采取的对策显然具有重要意义。

### 1. 20年的时滞——人口转变的城乡差异

虽然从总体上来看,中国人口转变已经开始步入“低出生、低死亡、低增长”的阶段,但分城乡来看,人口再生产类型的转变却存在着非常大的差异。

1998年,城市人口的出生率为13.67‰,死亡率为5.31‰,自然增长率为8.36‰,农村人口的出生率为17.05‰,死亡率为7.01‰,自然增长率为10.04‰,三项指标农村均高于城市。同年,全国总和生育率为1.8左右,估计农村为2.1左右,城市为1.2左右,农村也大大高于城市。应该说,农村和城市在人口再生产类型的转变上处于不同的阶段。

从出生率来看,50年代至60年代中期,城市人口一直高于农村人口。1964年是一个转折点,自此,城市人口出生率开始了急剧的下降,且这种下降趋势一直持续到70年代初期;之后,城市出生率进入波动期,其波动的均线基本上维持在70年代中期的水平上。而农村人口出生率也在60年代的同一时间达到顶点后出现下降,但下降的幅度小于城市。与城市不同的是,农村人口出生率的这种缓慢下降趋势持续到70年代初期,随后开始加速下降,直到80年代初期;农村人口出生率进入波动期是在80年代之后,其波动的均线基本上维持在80年代中期的水平上。

与出生率变动展现出来的阶段性特征有所不同,人口死亡率自1954年到1998年城市均低于农村,且除三年困难时期外,城市人口死亡率均低于10‰,而农村人口死亡率迟至1966年才下降到10‰以下(9.47‰)。鉴于人口死亡率更多地由社会、经济和文化的发展状况决定,

死亡率变动所展现的城乡差异正好印证了中国城乡发展阶段所具有的“二元性”特征。

由于死亡率的变动相对稳定,因此,人口自然增长率变动的规律和特点就在更大程度上由出生率决定。

事实正是如此。1954~1964年,历年城市人口自然增长率都高于农村,尤其是1954~1957年,均高出10个千分点以上。与出生率的变动一样,人口自然增长率的变动也是在1964年前后发生质的变化:城乡人口自然增长均在该年达到顶点后出现下降趋势,且城市人口自然增长率首次低于农村人口,并持续至今。

以60年代中期为分界线,可以看到城市人口明显加快了由“过渡型”(高出生、低死亡和高增长)向“现代型”(低出生、低死亡和低增长)人口再生产类型过渡的进程:1965年,死亡率降到6‰以下,其后各年,基本稳定在这一水平上;1966年,出生率下降到20‰左右,自然增长率低于20‰;1972年,出生率降到20‰以下,自然增长率低于15‰;1974年,出生率降到15‰以下,自然增长率低于10‰。从70年代中期到90年代末,城市人口的自然变动率大致保持稳定,未出现大的波动。其中70年代中后期出生率和自然增长率最低,特别是1976年,出生率仅为13.12‰,自然增长率仅为6.52‰,是迄今为止所达到的最低水平。虽然80年代末出生率反弹到16.73‰,自然增长率达到10.95‰,但自1990年起,这两个指标又开始逐年稳步下降。1998年,城市人口出生率回落至13.67‰,自然增长率降至8.36‰,与70年代中后期的水平大致相当。

反观农村,其人口转变向“现代型”转变的起始时间大大落后于城市,晚于城市人口大约10年左右,也就是在1974年前后,农村人口转变才出现质的变化。1974年,人口出生率由上年的近30‰(29.36‰)下降到26.23‰,自然增长率自1962年以来首次达到20‰以下(18.60‰);随后数年,这两个指标进一步走低,到1979年一度达到18.43‰和12.04‰的低点,仅分别比当年城市的相应指标高出4.76个千分点和3.44个千分点。由于人口再生产的惯性,80年代,中国经历了第三次人口出生高潮,而农村人口增长的反弹幅度大于城市。1989年,农村人口出生率达23.27‰,自然增长率达16.46‰,比城市人口出生率和自然增长率分别高出6.54个千分点和5.51个千分点,与1979年相比差距明显拉大。1990年起,农村人口的自然增长率再度下降。到1998年,人口出生率为17.05‰,自然增长率为10.04‰,均为除三年困难时期外的最低点。与城市人口同期指标相比,出生率高3.38个千分点,自然增长率高1.68个千分点。

城乡人口再生产向“现代型”转变起始时间上的差距,决定了今后人口转变的城乡差距将长期存在。而且,人口转变的这一差异还受到来自社会、经济、文化和政策等各种因素的影响。虽然具体研究各种因素对人口转变的影响是一个非常复杂的问题,且不是本文主要探讨的问题,但如果把这些影响过程看成一个“黑箱”,通过观察反映在主要人口变动指标上的差异,仍然有可能让人了解迄今为止的人口转变进程在城乡之间会呈现出何种程度的差距。

城市人口变动的主要指标到70年代中期即已达到相当低的状态,换言之,70年代中期以后的20余年间,城市人口变动的各项指标并未显著下降,而是保持一种相对稳定的状态。与这一时期的城市人口相比,农村人口直到今天的各项指标仍显偏高。例如,目前农村人口(用1995~1997年3年平均数为代表)的出生率为17.84‰、死亡率为6.94‰、自然增长率为10.9‰,而70年代中期(用1974~1976年3年平均数为代表)城市人口的上述三个指标分别为14.11‰、5.74‰、8.37‰,农村人口目前的各项指标都高于城市人口70年代中期的水平。从总和生育率来看,1997年农村人口的总和生育率为2.1左右,而城市人口在1974年时的总

和生育率就已下降到 1.98 左右(见图 1)。由此可以得出这样一个结论:与城市相比,目前农村人口在转变进程上滞后大约 20 年,换句话说,如果具备和城市人口转变过程相同的条件,农村将用 20 年左右的时间才能达到和现在城市相似的人口状态。

为了印证城乡人口转变存在 20 年左右时滞的看法,图 2 和图 3 分别把农村人口自然增长率和总和生育率滞后 20 年与城市的相应指标进行了对比。对比发现,滞后 20 年的农村人口的这两项指标较好地拟合了城市人口 20 年前的变动过程,尤其是总和生育率的变动,拟合程度非常好,这就进一步证明了城乡人口转变过程的确相差 20 年左右(见图 2 和图 3)。

## 2. 人口政策的影响

将人口转变中存在的城乡差异与在全国范围内推行的计划生育政策相联系,则不难发现,与城市人口转变不同,农村人口转变表现出了和人口政策非常巧合的一致性。

如果说在推行计划生育政策之前,人口转变的城乡差异更多地反映了城乡之间在社会和经济发展水平方面存在的差异,那么,计划生育政策的推行则使人口转变的进程大大地偏离了社会 and 经济发展影响的“轨道”,而在一定程度上被打上了“政策干预”的烙印。在这种情况下,人口转变过程的城乡差异不仅反映社会和经济发展的城乡差异,而且还会反映政策实施效果的城乡差异。

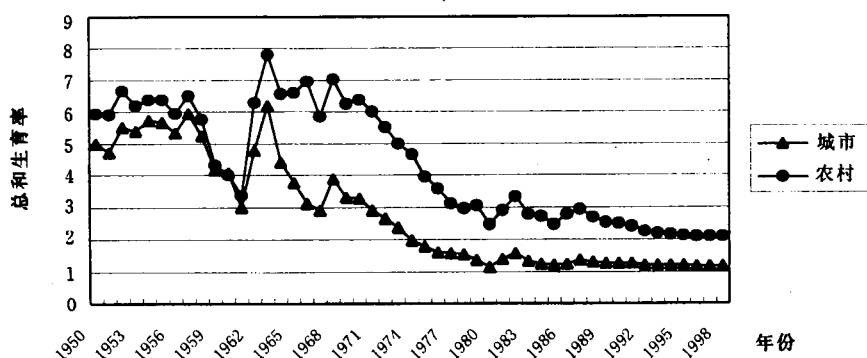


图 1 总和生育率变动的城乡对比

注:(1) 人口向“现代型”再生产类型转变起始时间相差 10 年左右的时间,并不意味着人口状态也相差 10 年,这与下文中关于城乡人口转变过程相差 20 年的说法不具有可比性。

(2) 1990 年之后的城乡总和生育率为趋势估计值。

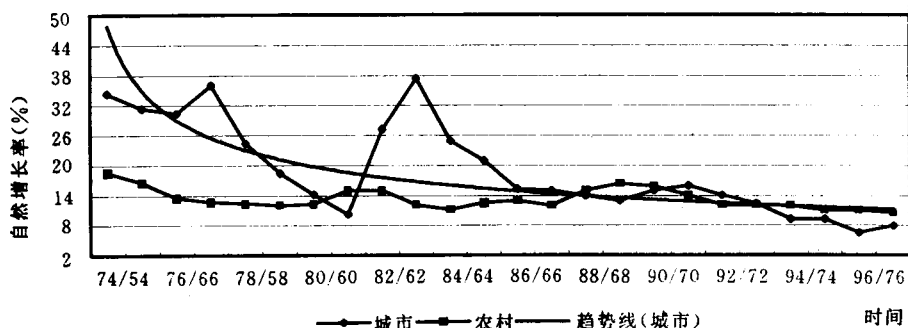


图 2 农村人口自然增长率滞后 20 年与城市对比

对于计划生育政策的总体效果,几乎没有人再存疑虑。把计划生育政策的演变与生育率变动的趋势加以对照,也可以看出计划生育政策在生育率降低的过程中确实发挥了重要作用。分析 50 年代以来生育率的变动趋势,可以发现,在 1972 年之前,总和生育率总体上一直呈加速上升趋势。1952~1962 年,总和生育率年均上升速度为 0.25%,1962~1972 年,年均上升速度为 1.69%。计划生育政策的实施始于 70 年代初期,几乎与此同时,总和生育率变动的趋势马上由上升转为下降,且下降的速度非常快,政策影响效果在这里表现得非常明显。尤其在计划生育政策实施的前 10 年中,总和生育率经历了中国历史上最快速的下降。进入 90 年代以来,总和生育率更是持续低于更替水平,这表明中国人口从此进入了低生育率时代。

从计划生育政策实施期间生育率在城乡之间的变动,可以看出政策效果的城乡差异。1972~1982 年,全国总和生育率共下降了大约 2.4,年均下降 0.24,平均每年下降速度为 6.87%;城市总和生育率共下降了 1.2,年均下降 0.12,平均每年下降速度为 6.7%;农村总和生育率共下降了 2.5,年均下降 0.25,平均每年下降速度为 6.49%。城市生育水平在绝对水平已低于农村的情况下其下降速度仍然高于农村。

80 年代中期之后,生育率下降的速度明显减缓,其减缓的幅度农村大于城市,换句话说,从生育率下降的角度看,农村仍然落后于城市。如果考虑到城市在 80 年代初期时总和生育率已经下降到了非常低的水平,那么,似乎有理由认为,中国计划生育政策在城市中实行得更成功。

为什么计划生育政策的实施是加大而不是缩小了城乡人口转变业已存在的差异呢?这恐怕只能从政策之外寻找原因。

人口转变是一个受多种因素影响的复杂过程。政策固然可以在人口转变中起重要作用,但决不能忽视社会、经济以及文化等因素的影响。而且,政策的作用不是无条件的,政策要想充分发挥作用必须具备一定的社会和经济甚至文化基础,建立在超越社会经济发展阶段之上的任何人口政策都不可能收到应有的效果。

计划生育政策之所以能在城市取得更大的成功,主要在于城市的发达程度较高,计划生育政策目标更能贴近人们的生育意愿;同时,城市在人口控制上有较为完备的监督和约束机制(如户籍制度和社会保障福利制度等),使得违反计划生育政策的惩罚在城市显得更严厉,操作性也更强。而在农村,经济、社会和文化发展水平都处于相对落后状态,使得计划生育政策目标

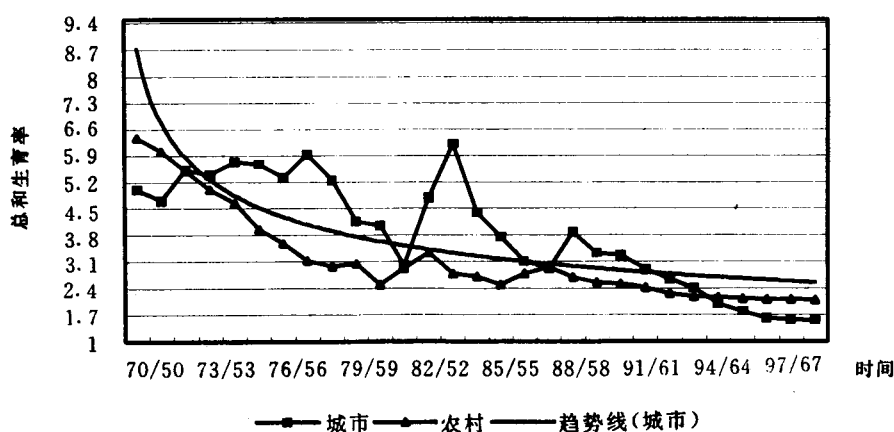


图 3 农村人口总和生育率滞后 20 年与城市对比

和人们生育意愿之间的距离过大;同时,农村在人口控制上缺乏操作性较强的约束和监督机制,违反计划生育政策的惩罚相对城市来说又较轻,进而造成计划生育工作的难度较大。

### 3. 结论和政策涵义

中国人口转变中存在的城乡差异本质上是由社会经济发展中存在的城乡结构“二元性”特征决定的。但是,计划生育政策的实施又在一定程度上加大了人口转变过程中业已存在的城乡差异,进而使得今天的人口转变在城乡之间存在大约 20 年左右的时滞。人口转变过程的这一巨大城乡差异,决定了现阶段人口问题的性质与特点在城市和农村的表现大相径庭。城市人口问题主要是如何迎接人口老龄化的挑战,其本质是因年龄结构变动而带来的问题;而农村人口问题则依然表现为人口对生产力的压迫,这种压迫一方面体现在农村人口仍然具有较高的生育水平,另一方面体现在数量庞大的“剩余劳动力”对劳动就业和各种资源带来的沉重压力,其本质仍然是人口数量过多和人口素质较低的问题。目前,中国农村人口占总人口的比例仍然维持在 70% 左右,这就意味着当前中国人口问题的主要方面仍然是农村人口问题。因此,现阶段中国计划生育面临的主要任务仍然是如何治理农村的人口问题。

农村人口问题的“发展”属性决定了其解决必须从发展着眼。发展不仅包括经济的增长和人均收入水平的提高,而且包括人文方面的进步,或者说人口素质的改善如受教育水平的提高和营养及健康状况的改善等。从经济发展的角度来看,加快农村城市化进程、提高农业生产效率和通过政策上的倾斜加快农村非农业部门的发展是解决农村人口问题的经济学良方;从人文发展的角度来看,投资于农村的教育和健康,提高农村人口的总体素质,加快农村人力资本的积累,并进而增强农村发展的源动力应是解决农村人口问题的根本之举。

解决农村人口问题的发展策略体现在政策层面上要求政策的整合。这就意味着农村人口政策不能继续就人口论人口和就计划生育论计划生育,而是要把人口问题放在农村经济和社会发展的全局中加以考虑,把解决农村人口问题的政策整合到农村发展的各项政策之中。

#### 参 考 文 献

1. 国家统计局:《中国统计年鉴》(历年),中国统计出版社。
2. 国家统计局:《中国人口统计年鉴》(历年),中国统计出版社。
3. 中国社会科学院人口研究所:《中国人口年鉴》(历年),中国经济管理出版社。
4. 曾毅、舒尔茨:《农村家庭承包责任制对生育率的影响》,《中国社会科学》,1998 年第 1 期。

(本文责任编辑: 朱 犁)