

# 关于我国人口城镇化指标的几个问题

曹荣林

人口城镇化水平是反映一个国家或地区社会经济发展的一个重要指标,也是城镇体系规划的一项基本内容。但是,由于我国的城镇人口统计不完善,在不同时期、不同地区,对城镇、城镇的地域范围和人口规模等概念的理解有较大的差异,设立市镇的政策亦有明显的不同,使得全国和区域的一些城镇化水平统计指标不仅在纵向的时间上缺乏可比性,而且在同一时期不同区域间的横向可比性也较差。从而许多地区乃至全国的一些城镇化水平现状和预测数据是失真的,不能准确地统计出真实的城镇人口数量,很难体现出经济社会发展与城镇化水平之间的密切关系,亦扭曲了城镇人口的各种结构。这就直接影响了区域城镇体系规划的质量和对各级城镇规划的指导作用,影响了以城镇人口规模为依据进行规划的基础设施和公用事业建设规模的合理性,间接影响产生的问题可能更多。今后一二十年,将是我国经济社会发展和城镇化进展的最快时期,不能够继续沿用传统的指标或各自理解的指标分析预测城镇化水平了。对此,笔者根据多年来在各地城镇体系规划工作的实践,探讨统一我国人口城镇化水平指标的几个问题。

## 一、关于城镇的概念

按照我国的城市规划法,城市是指国家按行政建制设立的直辖市、市、镇。人们一般认为的城镇也是指各级城市和建制镇。这样,城市和城镇的概念似乎等同了。我认为,城市和城镇应该是两个既有区别又有联系的概念,两者皆有狭义和广义的涵义。狭义的城市化指有建制的市,扩大一些也可以包括与县级市同一层次的县城,广义的城市还包括建制镇。狭义的城镇与广义的城市相一致,而广义的城镇还应包括乡政府驻地的集镇(简称乡集镇)。南京大学宋家泰教授等认为我国的城镇体系规模等级系列应分为7个层次,其中非建制的一般集镇是最基层<sup>①</sup>。在有关小城镇的讨论中,许多学者认为小城镇应该包括小城市、卫星城、工矿区、县城、建制镇和集镇<sup>②</sup>。

由于对城镇概念的理解不同,对区域城镇化水平的统计分析和规划预测指标就有明显的差异,对区域城镇体系的发展战略和规划布局也带来一定的影响。这里,问题的焦点在于非建制的乡集镇是否属于城镇的范畴。从上述对城镇的广义理解,根据我国的国情,我认为乡集镇应纳入城镇的范畴,其理由如下:

1. 一般认为,集镇的形态和经济职能兼有乡村和城市两种特点,是介于城乡间的过渡型居民点。1990年12月全国村镇建设工作会议报告指出:“集镇包括建制镇和乡政府所在地,从发展的眼光看,都属于同一范畴,都应执行《城市规划法》,两者都是我国最基层的政权组织单位,都实行管理村庄的体制,所辖地域规模基本相同,两者的建设项目、建设方式、资金来源也大致相似,在其产业结构、人口规模方面虽有差异,但主要是发展水平的差异。”因此,从规划建设的角度考虑,两者属同一范畴,执行同一规划标准。而乡(镇)以下的小集镇在功能上与乡(镇)政府驻地集镇有明显的差异,所以不属于城镇范畴。

2. 集镇是县以下商品生产集散和服务中心。在改革开放的发展潮流中,集镇的乡镇企业发展迅速,交通、流通、文教卫生、科技服务、金融保险等中心职能不断加强。许多经济发展快的地区,集镇的生产生活方式日益向城市靠拢,即便是经济发展落后的地区,集镇的商品经济也日趋活跃。集镇作为城乡过渡类型的居民点正在逐步城市化。

3. 在开放政策下,集镇在经济社会发展中就近吸纳农村剩余劳动力的能力逐步提高,人口增长速度普遍加快。户籍人口已远不能反映集镇的人口规模,户籍人口中的非农业人口和农业人口划分也不

<sup>①</sup> 宋家泰等:“城镇体系规划的理论与方法初探”,《地理学报》,1988年2期。

<sup>②</sup> 孙蕴山:“小城镇及其定额指标”,《城市问题》,1992年2期。

能反映集镇人口职业构成的实际情况。乡镇内外农业人口在集镇务工经商的越来越多。可以认为,乡村人口集镇化构成了我国这个人口大国的城市化初级阶段。

4. 我国各地已经开展和将要开展的许多县城镇体系规划工作,一般都把乡集镇作为城镇体系的基层单位,不能设想一个县的城镇体系仅有几个建制镇。而作为省内地区级的城镇体系规划如要加强承上启下的指导作用,也必须要有包括乡集镇在内全部城镇的分析预测。进而,可以为省域乃至全国的城镇化水平统计分析、预测和城镇体系规划提供资料。

5. 从历史发展的角度看,我国的乡(镇)集镇的数量已基本稳定,分布也比较合理。近些年来一些省市区县之间建制镇数量上的差别,很大程度是由于建镇政策因素导致的,而不单纯是由于人口聚居数量 and 经济发展水平高低的缘故。如江苏省苏州市所辖的县(市)经济发展水平差并不大,但在1990年昆山市的所有乡已全部建镇,而其它各县(市)仍是乡多镇少。再如,1990年广州市辖的4个县都已全部撤乡建镇,而经济发展水平高于广州市辖县的上海市9个辖县则是33个镇180个乡。因此,如果在调查统计中只把建制镇作为城镇,这样统计的城镇化水平只具有行政上的意义,而缺乏景观上的意义,必然会造成很大的误差,纵向和横向都不可比了。如果把乡集镇纳入城镇范畴,矛盾就会消除。从时间序列的纵向变化上,就可以看出全国和区域城镇化水平发展变化的合理轨迹,而不会因为国家政策变动在短时期内大量设市镇或撤市镇使城镇化水平出现不合逻辑的变动。在同一时期不同区域的城镇化水平横向对比时,也不会因为各区域设市镇政策的差异导致不可比的情况。

当然,一些聚居人口很少,并且没有经常性集市的乡政府驻地是不能作为城镇的。

## 二、关于界定城镇人口的地域范围

城镇一般指二三产业集聚,具有一定人口和建筑、交通等用地规模,以非农业人口为主的居民点。这个公认的城镇定义是按照地理景观特征而不是以城镇行政界线确定的。按此定义,实行市管县、镇管村体制的城镇,以全市或全镇的地域范围来划定城镇人口显然是不合理的。而以行政上的市区范围来界定城市人口也是有问题的。我国的行政市区一般包括城区(建成区)和郊区,而郊区的用地规模大小

与建成区用地及其人口规模并无合理的对应关系,郊区的规模相差悬殊。如1989年上海市“区”的面积是749平方公里,只有建成区的3.0倍,北京市“区”面积2738平方公里,为建成区的6.9倍,沈阳市“区”面积3495平方公里,为建成区的21.3倍;而矿业城市大同市“区”面积为2080平方公里,是建成区的36.5倍,六盘水市“区”面积6272平方公里,是建成区的184.5倍;林业城市伊春市“区”面积更达20169平方公里,为建成区的161.4倍<sup>①</sup>。大多数县级市的市区是整县改市之前的全县范围,市区面积普遍为建成区的数百倍乃至上千倍。所以,也不能够用行政上的市区来界定城市人口规模。我认为,界定城镇人口的地域范围,比较合理的应是城镇的实际用地规模,即城镇建成区。

城镇建成区是指已经建成或正在建设的城建用地相对集中分布的地区,除了集中连片的城镇用地及与之相连的农居外,也包括部分分散在毗邻近郊区内与城镇有密切联系的其它城镇用地。我国过去几乎所有城市的建成区都在市区范围内,近几年已出现了建成区超出市区界线的状况。如苏州市的吴县、无锡市的无锡县都在与市区建成区连片,但又是市区的界外规划建设了新县城和开发区;南京市区建成区也已与南郊相邻的江宁县城之间基本连片。由于城镇建成区处于不断的扩展变化之中,建成区的统计目前又缺乏比较明确的定量指标体系,使得城镇建成区的统计没有受到应有的重视,准确性较差。近些年来,重视了城市规划和集镇规划工作,建设部编制的城镇建设统计年报和村镇建设统计年报都有建成区人口和用地规模的统计指标,许多大城市还建立了建成区发展变化的遥感航片等资料信息库。但总的来说,建成区数据的准确性仍是比较差的。如按照《中国城市统计年鉴1990》数据,上海市建成区为248平方公里,比北京市和天津市建成区分别小147平方公里和74平方公里;伊春市的建成区面积竟达125平方公里,而杭州市和福州市的建成区面积分别只有68平方公里和48平方公里,显然这是有问题的。城(村)镇建设年报统计的城(集)镇建成区数据普遍问题更多,难以运用。因此,亟待加强各项城镇统计工作,特别是关于建成区的用地规模和人口规模统计。首先要提高统计人员的素质,并

<sup>①</sup> 国家统计局城市社会经济调查队编:《中国城市统计年鉴1990》,中国统计出版社,1990年8月版。

纳入统计局的直接管理之下,按照《统计法》的要求,使统计数字可信可用有权威。在目前情况下则要通过调查掌握第一手资料。只有把各级城镇的建成区数字搞清楚,才能够有准确的城镇化水平,进而可以规划预测将来的建成区和城镇化水平。

### 三、关于城镇人口

我国传统的城镇人口统计主要有两种数字,一是人口普查的市镇人口数,二是统计局的市镇非农业人口数。我国的城镇人口规模等级就是按照后者划分的,这两种城镇人口统计虽然都有其合理性,但也都有明显的不足。

第四次人口普查的常住总人口,不仅包括户籍常住人口,还包括:(1)常住本县、市一年以上,户口在外县、市人口;(2)人住本县、市不满一年,离开户口登记地一年以上人口;(3)人住本县、市,户口待定人口;(4)原住本县、市,现在国外工作或学习,暂无户口人口。但不包括有常住户户外出一年以上的人。这比较真实地反映了人口居住地情况。第四次人口普查的市镇人口有两种统计方法。方法一是以市区、建制镇按上述规定普查登记的全部人口,以此计算的市镇人口高达6.01亿,占总人口的53.0%。显然,这个数字大大地夸大了我国的城镇化水平。由于近些年大量撤县设市、市县合并等行政区划变动,这个数字与前三次人口普查的市镇人口数是不可比的。如果把上述各级市镇总人口的村委会人口数减去,那么,剩下的市镇居委会人口只占总人口的20.4%,城镇化水平又偏低了,因为城镇建成区内还居住着一定数量的农村人口。方法二是把设区的市所辖的各区分人口和不设区的市所辖的街道人口作为市人口;把不设区的市所辖镇的居委会人口和县辖镇的居委会人口作为镇人口,以此计算我国的市镇人口占总人口的26.2%。这个数字总体上看还比较适中,但深入分析,就可以看到,这个数字不但与前三次人口普查的市镇人口数仍不可比,而且不同省区、市县之间的城镇化水平也有明显的不可比性。这个统计数字主要有两方面的缺陷,一是设区市的郊区面积大小相差很多,郊区大小与城市实力不相对应,总的来说人口统计过多,包含了过多的农业人口。一般市“区”面积相对于建成区面积的倍数越小,实际城市人口溢出的就越多。如前所述的六盘水市市区面积高达建成区的184.5倍,市区总人口为非农业人口的5.0倍,湛江市市区面积为建成区的41.7倍,市区总人口为非农业人口的2.6倍,市镇人口中多数

是农业人口,显然是不合理的。另外,省区如果设区的市越多,市区的面积就大,城市人口也就越多。如广东省有18个设区市,只有1个不设区市,而江苏省则是11个设区市和14个不设区市,且广东的设区市市区面积普遍大于江苏。因此,广东省的市人口高达1564万人,占全省总人口的24.9%,江苏的市人口只有1014万,占全省总人口的15.1%。这两个省的城市就是难以比较的。二是不设区的市及其辖镇和县辖镇的市镇人口统计偏小了,没有把建成区范围内的农业人口统计进去。总的来说,人口普查的市镇人口数受各省区设市镇政策的影响较大,统计指标又有缺陷,使市镇人口的统计数可用性不强。

国家统计局统计的城市人口规模主要是以行政上的市区(不包括辖县)户籍非农业人口数为依据,出于资料来源的方便性,这一指标被人们广泛采用。在缺少其它资料的情况下,用这个指标作为城市人口规模概略分析和横向对比还是大体可行的。但这并不能够反映实际的城镇化水平,因为市区范围的大小,如前所述有很多不可比之处,市区面积多数都大于人们习惯认为的城市范围,这样统计的人口数字偏大;还因为户籍非农业人口并不是城市总人口的全部,在建成区边缘、卫星城镇和工业区混居着一定数量的户籍农业人口,在建制镇特别是非建制的乡集镇混居的户籍农业人口占的比重很高,按非农业人口统计的城市(镇)人口数又偏小了。在迅速发展的开放经济中,非本城镇户籍的常住人口有不断增长的趋势,如1982年人口普查时的非户籍常住人口占总人口的比重全国是1.14%,广东省为0.93%,广州市1.58%,深圳市1.48%。到1990年人口普查这一比重都有大幅度增长,全国是2.63%,广东省6.06%,广州市9.11%,深圳市高达62.15%。在粮食价格放开,并逐步取消对户籍非农业人口的各项补贴后,城镇的非户籍常住人口将更多。

为了真实地揭示全国和各区域的人口城镇化水平,统一城镇化水平的统计指标,使之具有可比性,通过上述分析,我认为合理的城镇人口规模指标应当是包括乡集镇在内的城镇建成区常住人口。常住人口的含义可与第四次人口普查的口径相吻合,分为三个部分,即常住户籍非农业人口、常住户籍农业人口、常住无户籍人口。有了这样的城镇人口标准,在城镇体系规划中,就可以根据不同类型城镇建成区的扩展、三部分城镇常住人口在城镇经济社会发

展中的变化、以及户籍政策和户籍的变动,进行各城镇人口的分析预测和区域城镇化水平预测。这样,不但区域城镇化水平的现状和预测不会因政策变动或政策地区差异受到影响,比较真实地反映了实际情况,有了纵向横向的可比性,而且在规划乡改镇、县改市时也有了比较明确的指标。

#### 四、结论

1、城市和城镇是两个既有区别又有联系的不同概念,都有广义和狭义之分,城市化和城镇化概念亦如此。不同的城市(镇)化水平指标能说明不同的问题,但包括乡集镇在内的广义城镇化更适合我国这个人口大国的国情。应把乡集镇纳入城镇范畴,作为我国城镇统计的基层。

2、以行政区划的市(镇)区作为城市(镇)的地域范围有许多缺陷,只有城镇建成区才是城镇用地规模的准确度量,相应的城镇人口规模也应当是在城镇建成区范围内的人口规模。因此,明确现状的和规划的城镇建成区是城镇化水平现状分析和规划预测的关键。

3、以市镇非农业人口或以人口普查中的市镇人口作为城镇人口都不能真实地反映城镇人口的现

状,并缺乏可比性。只有以包括乡集镇在内的城镇建成区常住人口作为城镇人口才能揭示各级城镇的人口,并使统计和预测指标具有可比性。

4、需要研究界定城镇建成区的指标,加强城建、统计、民政、公安等部门以及人口普查办公室对动态变化的各级城镇建成区及其常住人口的年度统计工作,使其统计数字具有准确性和法律的权威性。

5、以各级城镇建成区的用地规模和人口规模为基础,可以根据一定的指标,进一步划分出城市(镇)化地区、城镇组团和城镇带,作为城市与区域规划的重要依据。(作者工作单位:南京大学地理系)

#### 主要参考文献

1、周一星:“中国城镇的概念和城镇人口的统计口径”,《人口与经济》,1989年第1期。

2、周一星等:“对我国第四次人口普查市镇人口比重的分析”,《人口与经济》,1992年第1期。

3、孙蕴山:“小城镇及其定额指标”,《城市问题》,1992年第2期。

4、任世英等:“关于城乡居民点体系的层次规模分级与规划标准制定的建议”,《城市规划》,1992年第2期。

(上接第63页) 劳动力资源密集的发展中国家通常把国际劳务输出作为自己的一项主要政策。向国外输出劳动力可以解决国内劳动力过剩问题,同时又获得外汇,并使自己的人员学得先进知识和技术,真是一举数得。目前,国际劳务市场容量还是很大的。但是,对劳动力质量的要求越来越高,竞争很激烈。因此,提高本国外派劳工队伍质量对任何一个劳务输出国都是十分重要的。在这方面,菲律宾、南朝鲜等有明显的优势。

在国际劳动力资源流动中,发展中国家和地区遇到的一个两难选择是既要送出自己有才华的人员到发达国家学习先进知识和技术,又可能因为他们学成不归而蒙受巨大经济损失。因为这些人员的基础教育投资都是由发展中国家自己支付的,一旦他们不回来,就不能为自己的国家贡献任何力量。拉丁美洲的一些国家、印度、中国大陆和台湾都曾为这样的问题所困扰。仅仅用行政、法律和政府间协定的办法很难阻止这种倾向的蔓延。一些发达国家尽管颁布过法律,或者与发展中国家签有庄重的政府间协定,但是,他们囿于私利总会以种种例外或借口留下他们需要的高级人才。发展中国家如果因噎废食,由

此而停止向海外派遣人员,蒙受的损失可能会更大。开放和起飞阶段的发展中国家,必须拥有自己的高级人才群体。而这样的群体只有在国际经济和科技舞台上,在世界科技发展的前沿地区,在发达的自由市场经济的激烈竞争环境和东西方文化的对抗撞击中,才可能迅速磨练造就成功。因此,利用西方发达国家的知识环境和教育力量培养自己的人才,是许多发展中国家的基本国策。但是,同时必须有切实可行的吸纳高级人才和鼓励他们学成后回到国内工作的机制和政策。包括对归国人员提供特别优惠的物质条件、工作环境和事业成功的机会,建立吸收他们工作的专门岗位等等。用于这些方面的投资,也属于劳动力资源流动投资的一个特殊组成部分。

(作者工作单位:陈宇 劳动部职业技能鉴定中心 田小波 首都经贸大学人口所)

#### 主要参考文献:

1、舒尔茨:《人口投资——人口质量经济学》(1981)

2、舒尔茨:《论人力资本投资》(1990)

3、吉力斯等:《发展经济学》(1989)

4、世界银行《1990年世界发展报告》(1991)