

# 2000年全国人口普查所面临的形势与对策

陈友华

**摘要** 本文在认真分析我国2000年人口普查将面临的社会经济与人口环境状况的基础上,针对处于社会经济转型期的我国在第五次人口普查过程中可能出现的许多不利因素(与以往历次人口普查相比),提出了一些相应的对策与建议,供有关部门参考。

**作者** 陈友华,1962年生,理学硕士,江苏省计划生育委员会。(南京210008)

世人瞩目的我国第五次人口普查即将在2000年举行。处于世纪之交的这次人口普查对于了解90年代以来处于社会经济转型期的我国人口、经济与社会的变化情况,研究并制定全国及各地区“十五”社会经济发展计划与长期规划,具有重大意义<sup>[1]</sup>。

建国后我们成功地进行了四次全国人口普查,为今后人口普查积累了丰富的经验。继承以往人口普查成功的经验,无疑是搞好2000年人口普查的重要基础,但我们也应该看到:处于世纪之交的这次全国人口普查所面临的形势与以往相比已发生了很大的变化,这就要求我们对这次人口普查在普查的时间与空间、普查登记方式、普查表格设计、普查项目等方面作必要的改进。2000年人口普查究竟如何搞?张为民等同志提出了许多很好的建议<sup>[2]</sup>。本文将在分析这次人口普查所面临的形势的基础上,提出一些对策建议,供有关部门参考。

## 一、第五次全国人口普查所面临的形势

随着改革开放的不断深入与社会主义市场经济体系的逐步建立,与建国以来已进行的四次人口普查相比,我国第五次人口普查所面对的社会经济与人口环境发生了很大的变化,出现了许多不利于人口普查的因素,主要表现在以下几个方面:

首先,出生的瞒报、死亡的漏报往往是被调查人在利益权衡下的有意行为<sup>[3]</sup>。我国目前生产力水平还很低,农民的生育意愿仍十分强烈,为了能多生孩子或生男孩,一部分人不仅要瞒报计划外出生的孩子,而且要瞒报计划内出生的孩子(尤其是女孩),从而为生下一个孩子留出一个计划内指标;另一部分人为了躲避处罚而有意隐瞒计划外生育事实。此外,部分农村干部出于对截留计划外生育费等以作他用方面的考虑而故意隐瞒计划外生育等。

其次,随着社会经济的发展,人口的迁移与流动加剧,出现了大量的人户分离现象<sup>[4]</sup>。一方面,由于流动人口大多没有较好的记录,而且其中一部分人流动频繁,查询十分困难,极易出现重登或漏登的现象;另一方面,出现了与之相伴随的新情况新问题。如流动人口的计划生育管理等,虽然全国各地对此也曾采取过许多措施,但真正落实起来很难,因而收效甚微。由于

受目标考核的影响,一方面,为了怕影响政绩,流动人口的生育、尤其是计划生育纳入统计的较少;另一方面,对流动人口计划生育管理的检查与考核由于流动人口的特点而实际开展起来很难。一到考核期间,多数地方往往把流动人口、特别是可能出现计划外生育的人口撵走了事。第四次人口普查时已有这种苗头。现在这种不正之风已蔓延到其他工作中。如卫生城市的创建与考核验收过程中撵走流动人口,以致造成在一段时间内在城市从事饮食、修理等服务行业的人口走失而给当地居民生活带来很大不便的现象的出现,群众对此意见很大,报纸上也曾为此作过专门的报道。

第三,80年代基本未推行人口与计划生育目标管理责任制,平时的检查考核也较少,干部与群众比较敢讲实话,这就为第四次人口普查取得成功创造了条件,因而“四普”的调查质量较高,同时也比较充分地暴露了我国人口与计划生育工作中所存在的问题,因而才有了后来的党政一把手亲自抓、负总责和人口与计划生育目标管理责任制等一系列措施的出台,也才有了今天较好的人口控制形势。虽然我们一再宣传人口普查不与计划生育、更不与社会经济发展水平挂钩,但实际情况并非如此,一些地区因第四次人口普查数据“不理想”而“吃尽苦头”,有的甚至被戴上“重点管理”的帽子。一些地区因“四普”“吃亏”的事实“教育”了許多人,这些人能否实事求是地对待“五普”,已成为我们非常担心的问题。实际上,自1982年第三次人口普查结束后统计局开始举行每年一次的人口变动情况抽样调查,在最近几年不仅调查难度越来越大,而且受普遍漏报出生和死亡因素的影响,调查结果并不理想或很不理想,正说明上述问题的严重性,而计划生育部门现在连抽样调查的数据也难以使人相信,大多采用抽样调查并结合预测(估计)来指导工作<sup>[5]</sup>。

第四,自1990年第四次人口普查以后,我国各级政府和计划生育部门普遍实行了人口与计划生育目标管理责任制,从而使各级领导无不对计划生育十分重视,而事实上也确实起到了很大的作用,有力地推动了计划生育工作的开展。但一些副作用也相伴而生,由于要求过高或指标制定得不够合理或主观努力不够等因素,使得一些地区因完不成与上级签订的人口与计划生育管理目标而故意隐瞒事实,有意漏报瞒报出生人数、尤其是计划外出生人数,致使这些年统计上来的出生人数远小于实际出生人数。此外,1990年第四次人口普查前有些地区就提出用第四次人口普查资料来检验各级政府目标完成情况,事实上部分地区也是这样做的,这在一定程度上对第四次人口普查产生了一些不良的影响,到2000年第五次人口普查时效仿这种做法的人将更多。

第五,经过这些年来的宣传教育,无论是各级政府,还是普通群众,他们的“人均”意识普遍增强,一般都认为人多不是“好事”,而现在衡量经济建设水平高低与成果好坏的又大多是人均指标,人多以后其人均指标也就下来了,这自然会影响到基层政府的成绩,因而一些基层政府主观上也不愿意出现人口无计划增长的普查结果。

第六,我国农村地区的很多收费是以“人头”来进行的,这就使得部分农村干部有意对上级隐瞒人口数量,以截留瞒报(或漏报)人员的上缴款以作他用。

总之,与政策、法规相违背的内容有意不报和有意错报;由于传统或欲从某些规定中获取好处而有意错报<sup>[6]</sup>。国家对少数民族在利益上的优待和倾斜必然导致人们愿意将其民族成份申报为少数民族,致使我国一些少数民族人口增长速度超常。这些现象在第四次人口普查时就已经出现过,这种情况在2000年全国第五次人口普查时可能将变得比以往任何时候都更为严重。

## 二、对搞好第五次人口普查的对策建议

如前所述, 2000 年全国人口普查所面临的调查环境与以往历次人口普查相比, 已发生了很大的变化, 特别是与第四次人口普查相比, 我们所面临的困难要多得多。这就要求我们在设计调查方案与确定普查登记对象的口径时, 既要吸取以往成功的经验, 同时又不能将以往的东西原封不动地照搬过来, 而必须针对变化了的情况, 在调查方案的设计与普查登记对象的确定等方面作必要的改革, 以适应形势发展的需要。为此, 作者在此就第五次全国人口普查, 提出如下几点建议:

### 1. 进行户口整顿

人口普查登记最重要的一个特点是具有时间限制, 要使人口普查登记工作能够在有限的时间内完成, 又能够保证登记的完整性和准确性, 在普查登记之前, 必须做一系列的准备工作。由于我国有特定的户口登记制度, 而且人口普查也依据户口登记状况来确定普查登记对象, 因此要对现有户口登记状况进行整顿。首先, 把那些户口不清的人搞清, 把人户分离的人找到, 并确定其是否应该在某地普查登记; 其次, 对原有的行政区划进行确认、整顿和调整, 尤其那些新建地区, 往往基层居委会或街道的建制并不健全, 对此要进行重新的定义或分类, 使行政区划清晰准确, 为普查区的划分和普查员明确工作范围打下良好的基础; 第三, 对原有户籍登记的内容进行整顿, 即对原有内容中的漏登、错登和变动进行调整, 以保证普查登记内容的准确。总之, 整顿户口的目的就是要摸清户口和各类人口的底数, 以便正式登记前由普查员进行摸底调查, 摸清自己的工作对象, 及早发现问题和解决问题。

### 2. 做好普查登记前的摸底工作

普查登记前进行摸底的目的是使普查员明确调查区的范围, 摸清调查区内调查对象的人数和人口变动情况, 最重要的是掌握好“人头”以及这些人所在的位置与家庭住址, 提早发现问题和解决问题。普查员应从现有户口整顿后的户籍资料出发, 逐户进行核对, 进一步熟悉情况, 为登记工作创造一个好的条件。

### 3. 变更普查登记对象

无论我们采取何种登记口径, 把生活在我国的人数搞清楚是最为重要的。以往中国人口普查对象(常住人口)是根据我国人口管理体制的特点而确定的, 虽然我国人口普查对象总的看来是合理的, 但还存在一些问题。从理论上讲将五款人<sup>[7]</sup>确定为人口普查登记对象是可以的, 但在实际操作时从技术本身上讲第二、三款人确比较难以把握, 往往容易出现重登或漏登的现象, 也不排除一些人出于某些方面的考虑, 而有意将第二、三款人漏掉(如他们中间出现计划生育), 而事后的复查也难以发现, 即使发现了, 也难以确认。此外, 乡、镇、街道之间如何协调也是一个很难解决的大问题, 因此会产生较大的误差。

针对我国目前的情况, 我们认为人口普查方案的设计要便于基层操作, 尽量做到不重不漏, 目前漏可能是最主要的。因此, 作者建议变更普查登记对象, 由原来的常住人口变为户籍人口与常住人口相结合, 在原有五款人的基础上, 增加第六款人: 户口在本乡、镇、街道, 人离开本乡、镇、街道半年以上。

有人自然会担心这会导致部分重登现象的出现, 事实也将是这样。但我们不必为此担心, 科学技术发展到今天, 我们能非常方便地得到上至整个国家、下至某个特定地区的按户籍人口或常住人口划分的人口资料。

这样做至少还有如下两点好处: 第一, 增加第六款人, 可以避免一些人出于某些方面的原

因将原本属于第一款的对象人为地归结到第六款人中间去而有意漏掉(如出现计划外生育),一般来讲,户籍人口一般是不太容易漏掉的;第二,普查一个国家的人口,无论是调查现有人口、常住人口、还是户籍人口,其总人口规模都应该是一样的。从这一点出发,我们可以检查在登记中的重与漏的现象,从而可以对人口普查的质量作出较客观的估计。

#### 4. 普查队伍的组建

普查队伍的组建非常重要。因此,我们一定要挑选那些政治素质好、作风正派、业务过硬的同志充当普查员,要尽可能让他们参加户口整顿或摸底调查,尽量使参加户口整顿的人员与普查员或摸底人员相一致。在城市,街道派出所的人员、特别是户籍警与片警等对当地居民的情况比较熟悉,因而要尽可能地吸收他们参加;在农村,医生、教师或有文化的群众对本村的人口情况、特别是出生情况比较了解,普查员队伍也应以他们为主组建。这些人的介入,对提高人口普查的质量是非常有好处的。

#### 5. 普查栏目的设置

在普查登记表中可以考虑增设身份证一栏,对16周岁及以上的人,一般要求填写,这样就可以从另一角度检查普查登记过程中的重与漏,特别是漏的问题。

#### 6. 改变调查方法

从现有人口与户籍人口入手,在普查摸底时就对现有人口全面进行登记,然后将人户分离中不属于本地调查登记的对象已填写好的普查表寄往应登记地。这样既避免了在摸底时将了解与掌握到的不属于本地普查登记对象的信息白白浪费掉,又可以提醒应登记地不要把该人给漏掉,还可以解决应登记地虽知道应对某人进行登记,但因找不到当事人而对登记表的有关栏目无法填写的问题。

参考文献:

- 1 张为民. 关于2000年全国人口普查若干问题的思考. 人口与经济, 1998(4)
- 2 同上
- 3 乔晓春. 中国人口普查研究. 北京: 中国人口出版社, 1995. 10
- 4 伍先江. 试论社会经济转型时期的户口迁移制度改革. 人口研究, 1998(4)
- 5 王河安. 当前计划生育工作新难点及对策. 人口研究, 1998(5)
- 6 同3
- 7 同1

---

(上接第39页)

参考文献:

- 1 谭琳, 李建民主编. 现代人口学辞典. 天津: 天津大学出版社, 1994. 120
- 2 彭松建. 西方人口经济学概论. 北京: 北京大学出版社, 1987. 160
- 3 [德] 克劳德·F·齐梅曼. 适度人口经济理论. 北京: 北京大学出版社, 1996. 4
- 4 彭松建. 西方人口经济学概论. 北京: 北京大学出版社, 1987. 174-177
- 5 阿尔弗雷·索维. 人口通论(上). 北京: 商务印书馆, 1983. 53
- 6, 7, 8, 9 彭松建. 西方人口经济学概论. 北京: 北京大学出版社, 1987. 443-453
- 10 [德] 克劳德·F·齐梅曼. 适度人口经济理论. 北京: 北京大学出版社, 1996. 57
- 11 H·鲁滨逊. 人口与资源. 北京: 高等教育出版社, 1985. 192-193
- 12 叶文虎, 陈国谦. 三种生产: 可持续发展的基本理论. 中国人口·资源与环境, 1997(2)
- 13 贾绍凤. 从两种生产协调论到人地系统生产协调论—关于人口学基本理论讨论. 人口研究, 1997(4)