

我国人口普查中城镇人口统计口径探讨

于弘文

(国家统计局人口和社会科技统计司普查处, 北京 100826)

摘要: 本文通过对1982年, 1990年和2000年人口普查中城镇人口统计口径变化的具体分析, 解释了国家统计局两次修改城镇人口统计口径的具体原因, 并通过对重庆市和南海市的具体情况分析, 说明了我国历次人口普查的城市化水平数据是反映了我国的实际情况的、是可比的。

关键词: 人口普查; 统计口径; 城镇人口

中图分类号: C921.2 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)06-0003-06

A Discussion about Statistical Definition in Population Census of China

YU Hong-wen

(Department of Population, Social Science and Technology Statistics,
National Bureau of Statistics, Beijing, 100826)

Abstract: Through the specific analysis on the changes in urban population statistical definition from 1982 to 1990, and to 2000, the author explains in detail why National Bureau of Statistics (NBS) modified the urban population statistical definition. Based on the data of Chongqing municipality and Nanhai city, the paper ends with the conclusion that the data representing urbanization level in all the previous censuses have been coherent and comparable.

Keywords: population census; statistical definition; urban population

一、问题的提出

对人口普查关心的读者都会发现, 在《2000年第五次全国人口普查主要数据》的编辑说明中有这样的注释:“本资料中2000年城乡人口是按照国家统计局1999年发布的《关于统计上划分城乡的规定(试行)》计算的。”这就是说2000年人口普查时的城镇人口统计口径与1990年的不一样, 实际上1990年人口普查中使用的城镇人口统计口径与1982年的也不一样。这也就是说改革开放以来, 我国进行的三次人口普查, 每一次的城镇人口统计口径都是不一样的。那么为什么国家统计局要一而再、再而三地修改城镇人口的统计口径呢? 修改以后的城镇人口还能够进行比较吗? 本文将就这些问题做一个具体的解释。

收稿日期: 2002-07-05

作者简介: 于弘文(1963-), 男, 山东人, 国家统计局人口和社会科技统计司普查处副处长, 高级统计师, 主要研究方向: 人口统计。

二、历次人口普查中城镇人口统计口径的变化

一般都是用城镇人口占总人口的比例,反映城镇化的水平,这是一种比较简单、适用的方法,它非常便于城市的划分、统计和研究。根据我国目前的统计制度和方法以及行政区划建制现状,城镇人口只有在进行人口普查的时候才能得到准确的数据,而其他年份的数据都是推算出来的。新中国成立以来共进行了五次人口普查,其城镇人口和城镇化数据见表1。1953年、1964年和1982年的城镇人口统计口径是一致的,而1990年和2000年人口普查时,都对城镇人口的统计口径进行了修改。

表1 历次普查城镇人口及其占总人口比重

普查年份	城镇人口(万人)	总人口(万人)	城镇人口比重(%)
1953	7726	58260	13.26
1964	12710	69458	18.30
1982	20658	100394	20.60
1990	29651	113048	26.23
2000	45594	126333	36.09

资料来源:《2000年第五次全国人口普查主要数据》

由于我国人口众多、幅员辽阔、城镇行政建制的情况复杂,统计口径的城镇划分与行政区划建制的城镇划分存在着很大的差异。改革开放以来,我国进行了三次人口普查,由于这期间社会经济的巨大变化,特别是建镇标准和建市标准都进行了重新修改,为了使城镇人口数据比较准确地反映当时的实际情况,也为了使不同时期的城镇人口数据具有可比性,因此,国家统计局对每一次人口普查时的城镇人口统计口径都做了相应的调整。

1. 1982年与1990年城镇人口统计口径比较

1982年人口普查时的城镇人口统计口径是:市、镇辖区内的全部人口。

1990年人口普查时的城镇人口统计口径是:设区的市所辖的区人口、不设区的市所辖的街道人口、不设区的市所辖的镇和县所辖的镇的居委会人口。

1990年人口普查时的城镇人口统计口径进行修改的主要原因是,在80年代的中后期,我国许多地区在行政区划建制上进行了撤乡建镇的工作。许多乡在其实质方面没有任何改变的情况下,只是把名称由乡改成了镇,这一改变使我国的城镇人口数量迅速增长,而实际上这些新增加的镇绝大部分都是农村。这里可以举一个例子,广东省佛山市下辖的县级市南海市就是这样一个典型的例子。由于全部的乡在1989年前后都改成了镇,如果按1982年人口普查时的城乡统计口径,南海市城镇人口占总人口的比重就达到了100%,这样显然与南海市(1992年从南海县更名为南海市)当时的实际情况不符。因此,1990年人口普查时就对镇的人口统计口径进行了必要的修改,城镇人口不再是镇人口的全部,而是镇政府所在地的村民委员会或居民委员会人口和其他居民委员会人口,根据这一城镇人口统计口径计算的南海市1990年城镇化水平只有16.85%。准确地讲,南海市1990年城镇化水平的这一数据是低估了当地的实际水平,按照实际水平大约应该是36.05%左右,这也是2000年国家统计局对城乡划分标准进一步修改的一个原因^[1]。

1990年人口普查时的城镇人口统计口径修改的另一个原因是,县级市的个数也有很大的增加,1982~1990年增长了50.75%(详见表3)。如果再按1982年的城镇人口统计口径,县级

市的所有人口都被统计为城镇人口,而实际上,绝大部分新增加的县级市内部主要是乡村。因此,1990年人口普查时就对县级市的城镇人口统计口径也进行了必要的修改,城镇人口不再是县级市人口的全部,而是县级市所辖的街道人口和县级市所辖镇的居委会人口。

上述两个方面的修改,使城镇人口的数量有很大的不同,表2列出了全国和各省城镇人口数据的具体变化,从中可以发现,城镇人口统计口径的调整,在省际之间的变化更为明显。由于城镇人口统计口径的这种修改,变化最明显的是广东省从91.56%到36.76%;湖北省从80.40%到28.75%;海南省从70.84%到23.95%。

表2 1990年分省人口普查两种口径城镇人口 %

地区别	城镇人口比重		地区别	城镇人口比重	
	1990年口径	1982年口径		1990年口径	1982年口径
总计	26.20	53.21	河南	15.23	36.11
北京	73.44	84.80	湖北	28.75	80.40
天津	69.56	74.40	湖南	18.03	44.44
河北	19.21	45.91	广东	36.76	91.56
山西	28.84	60.66	广西	14.87	46.16
内蒙	36.34	50.87	海南	23.95	70.84
辽宁	51.13	73.50	重庆	—	—
吉林	42.27	74.22	四川	20.18	33.49
黑龙江	47.96	71.24	贵州	19.24	33.60
上海	66.23	68.42	云南	14.91	41.57
江苏	21.58	54.50	西藏	11.52	18.24
浙江	31.17	63.41	陕西	21.53	45.49
安徽	17.84	34.47	甘肃	22.00	41.30
福建	21.36	54.05	青海	26.17	35.35
江西	20.35	40.51	宁夏	26.01	41.62
山东	27.34	64.33	新疆	32.50	44.45

资料来源:《中国1990年人口普查资料》

2. 1990年与2000年城镇人口统计口径比较

2000年人口普查的城镇人口统计口径是:

(1)市辖区人口密度在每平方公里1500人以上的,区管辖的全部行政地域人口;(2)市辖区人口密度在每平方公里1500人以下的区和不设区的市、区、市政府驻地的乡级地域内的全部人口;区、市政府驻地城区建设延伸到的乡级地域内的全部人口;区、市管辖的其他街道办事处地域内的全部人口;(3)市辖区人口密度在每平方公里1500人以下的区和不设区的市管辖的其他镇,镇政府驻地的村级地域内的全部人口;镇政府驻地城区建设延伸到的村级地域内的全部人口;镇管辖的其他居委会地域内的全部人口;(4)县管辖的镇,镇政府驻地的村级地域内的全部人口;镇政府驻地城区建设延伸到的村级地域内的全部人口;镇管辖的其他居委会地域内的全部人口。

2000年人口普查时城镇人口统计口径的修改,实际上是在1990年口径的基础上,城镇人口统计口径的进一步完善。简单地讲就是:对市辖区的判断标准严格了,增加了人口密度每平方公里1500人的限制;县级市和镇的判断标准放宽了,将政府驻地建成区也包括在内。具体的修改是:

一是对于市辖区,增加了每平方公里 1500 人的条件限制。90 年代以来,我国行政区划建制中设区的市和市辖区个数有了很大的增加,分别增长了 39.46%和 17.12%(详见表 3)。当然随着当地经济水平的不断提高,这些农村地区无疑会被逐渐地城镇化,但是目前如果把这些市辖区的人口全部统计为城镇人口,还是不够准确的。因此,2000 年人口普查时,对于人口密度低于每平方公里 1500 人的市辖区,城镇人口的统计与县级市的方法一样。

根据以上的标准,以重庆市为例,对其县区名称变化对城镇化水平的影响作一个实证分析。如果以 1990 年的县区行政名称保持不变(即万州区为万县市和万县,涪陵区为涪陵市,渝北区、巴南区为江北县、巴县,江津市、合川市、永川市和南川市为江津县、合川县、永川县和南川县),按 1990 年城镇人口统计口径计算,2000 年重庆市的城镇化水平为 27.08%,而以 2000 年县区行政名称计算的城镇化水平为 40.55%,两者口径相差近 50%,幅度为 13.74 个百分点。如果以 1990 年的区县行政名称不变,按 2000 年城镇人口统计口径计算,2000 年重庆市的城镇化水平为 31.89%,与 2000 年公布的城镇化水平仅相差 3.6%,即 1.2 个百分点^[2]。由此可见,2000 年的城镇人口统计口径受县区名称改变的影响非常小。

表 3 1990 年、2000 年人口普查地理区划

年份	设区的市	不设区的市	市辖区
1990	185	268	666
2000	258	404	780
比较(%)	39.46	50.75	17.12

资料来源:《1990 年第四次全国人口普查主要数据》

《2000 年第五次全国人口普查主要数据》

二是将县级市和人口密度低于每平方公里 1500 人的市辖区政府驻地的乡级地域城区建设延伸到的乡级地域内的全部人口、镇政府驻地城区建设延伸到的村级地域内的全部人口也统计为城镇人口。这一修改主要是由于,1990 年的城镇人口统计口径的镇人口是指镇的居委会人口,而一般非农业户口的人口才能纳入居委会的管理范畴,而且由于每一个镇的区域过小,难以反映小城镇发展的实际情况。而 2000 年的城镇人口统计口径在政府驻地地域的延伸,很好地解决了镇的地域过小的问题,而且也从根本上摆脱了户籍管理制度对城乡划分的束缚。

由于这两个区域的延伸,使小城镇人口的比重有了很大的增加,这一点从县级 2000 年人口普查数据中可以清楚地看到。还是以 2000 年广东省南海市人口普查的数据为例,详细数据见表 4。按照 2000 年的统计口径,南海市城镇人口占总人口的比重是 71.85%,如果按照 1990 年统计口径,这一比重就为 52.33%,两者相差近 20 个百分点。具体到每一个镇,这两笔数据的差距也是十分明显的,如罗村镇和松岗镇,按照 2000 年的统计口径都是 100%,而按照 1990 年统计口径分别只有 22.15%和 9.45%^[3]。

上述两个方面的修改,使我国 2000 年人口普查时各省的城镇人口的数量有了很大的变化,表 5 列出了全国和各省城镇人口数据的具体变化。与 1990 年人口普查的城镇人口数据一样,这一改变在省际之间的变化更为明显。同样用 2000 年人口普查的数据,采取 1990 年和 2000 年两种统计口径,江苏省从 31.98%上升为 42.39%;浙江省从 36.13%上升为 49.05%;而北京市从 87.63%下降为 77.55%;安徽省从 34.26%下降为 26.73%。

表4 南海市分街道城镇人口占总人口比重

地区	总人口(人)	2000年口径		1990年口径	
		城镇人口(人)	比重(%)	城镇人口(人)	比重(%)
合计	2134112	1533158	71.85	1116697	52.33
桂城街道	173071	173071	100.00	173071	100.00
平洲街道	189501	189501	100.00	189501	100.00
三山港街道	37804	37804	100.00	37804	100.00
黄歧街道	117436	117436	100.00	117436	100.00
盐步街道	151309	151309	100.00	151309	100.00
大沥街道	205380	205380	100.00	205380	100.00
狮山街道	46236	46236	100.00	46236	100.00
里水镇	164225	50320	30.64	11679	7.11
九江镇	106698	74439	69.77	12805	12.00
沙头镇	51630	40780	78.99	4853	9.40
南庄镇	154780	49474	31.96	15271	9.87
丹灶镇	66237	16341	24.67	10967	16.56
罗村镇	123338	123338	100.00	27314	22.15
小塘镇	60776	30742	50.58	24457	40.24
松岗镇	76731	76731	100.00	7254	9.45
官窑镇	81518	49626	60.88	26186	32.12
和顺镇	60019	25830	43.04	16552	27.58
金沙镇	62168	4280	6.88	4280	6.88
樵山旅游度假区	200651	69047	34.41	33894	16.89
西岸镇	4604	1473	31.99	448	9.73

注: 根据广东省南海市快速汇总数据计算

表5 2000年分省人口普查两种口径城镇人口

%

地区别	城镇人口比重		地区别	城镇人口比重	
	2000年	1990年口径		2000年	1990年口径
总计	36.09	36.25	河南	23.20	21.30
北京	77.54	87.63	湖北	40.22	42.46
天津	71.99	78.47	湖南	29.75	28.39
河北	26.08	21.44	广东	54.99	55.10
山西	34.91	33.27	广西	28.15	27.85
内蒙	42.68	45.98	海南	40.11	38.26
辽宁	54.24	56.32	重庆	33.09	40.55
吉林	49.68	51.09	四川	26.69	34.51
黑龙江	51.54	52.84	贵州	23.87	20.68
上海	88.31	90.67	云南	23.36	18.63
江苏	41.51	31.98	西藏	18.93	17.18
浙江	48.67	36.13	陕西	32.26	32.53
安徽	27.81	34.26	甘肃	24.01	25.01
福建	41.53	34.30	青海	34.76	28.42
江西	27.68	29.73	宁夏	32.43	36.96
山东	38.00	34.95	新疆	33.82	31.41

资料来源:《2000年第五次全国人口普查主要数据》

三、统计口径变化与历史数据可比性讨论

城市化是指农业人口转化为工业及其他非农业人口,分散的农业人口向城市集中和不断产生新的城市,从而使城市人口增长,城市数目增加,城市体系形成和完善;城市经济在国民经济中占主要地位,并成为社会前进的主要基地;城市的经济关系广泛渗透到农村,并使农村生活方式城市化。所以说,城镇化水平是经济发展的反映,更准确地讲,城镇化是工业化的产物,

随着工业化的发展,不但城镇人口的数量迅速增长,使城镇人口的集聚程度提高,而且城镇的个数也大量增加,城镇的区域也随之扩大。

上述表述只是一种理论层面上的解释,而由于实际的城镇和城镇人口与行政区划建制而形成的名称上的城镇和城镇人口不可能完全同步,特别是当一个地区或一个国家的社会经济处在快速发展时期,对城市发展规划进行了重大的调整,这种不同步的情况就更加突出。我国改革开放的这20年就正是处于这样一个时期。一方面,随着我国城镇化步伐的加快,城镇化过程中的泡沫现象也越来越严重:不少地方流行“城市蛋糕要做大、做强,地域必须向外扩张”的理念,乡改镇,县改市,市改区,县改区,地盘日愈扩张,而城市功能却不见提高;一些地方为了增加城市非农业人口占地区总人口的比例,人为地将城市周围的县市改区,乡镇改为居委会,农业户籍改为城市居民户籍,而实际上,一些被“城市化”的农民还是农民,他们的生存质量和生活质量并没有因户籍身份的改变而有实质性的提高。另一方面,我国东部的许多城镇经济十分发达,从而带动周边的农村地区进入了工业化,可是那里依然被称为农村,这种不同步的情况,在小城市和城镇中就更加突出。

无论是城市还是小城镇的建设,都必须从本辖区的区位优势、资源优势和产业优势出发,认真研究和分析不同城市辖区经济发展的差异性、阶段性和非均衡性,确定本辖区的战略定位,明确发展方向和重点,制定适合本辖区特点的发展规划和产业政策,形成具有特色的城镇辖区经济,推进城镇辖区经济的发展,这是目前提高我国城镇化质量的关键。从统计的角度出发,为了准确地反映我国的城镇化水平,就必须在统计口径上对不同时期的城镇人口进行调整。这就是1982年、1990年和2000年三次人口普查城镇人口统计口径都不一致的原因。当然,每一次城镇人口统计口径的变化,都是在全国宏观的基础上进行的,而且也充分考虑到了历史数据的可比性。

对于国家统计局调整城镇人口统计口径后的结果,一些专家和学者也撰文表示了认同的看法。如北京大学城市与环境学系的周一星、于海波在《对我国第五次人口普查城镇化水平的初步分析》一文中认为,对1990年城镇化水平分析表明,设区的市基本上是偏大统计,对不设区市和建制镇是偏小统计,偏大偏小互相抵消,总体上偏小了一点,但总量上基本能反映我国当时的实际情况。对2000年城镇化水平分析表明,这一结果基本符合我国城镇化的实际状况,值得肯定,可以接受。对于调整城镇人口统计口径后的结果,国家统计局也与有关专家学者的估算结果进行了比较。如周一星、孙樱在《对我国第四次人口普查市镇人口比重的分析》一文中估算,1990年我国的城镇化水平为26.92%^[4]。李南、李树茁、周志刚在《中国城市化区域发展问题研究》一书中估算,1990年我国的城镇化水平为25.57%。李文溥、陈文杰在《中国人口城市化水平与结构偏差》一文中估算,1999年我国的城镇化水平为38.48%^[5]。从总体上看,这些专家学者的估算与人口普查的结果也是基本上一致的。

参考文献:

- [1] 国务院人口普查办公室. 中国小区域人口分析. 北京: 中国统计出版社, 2002. 8.
- [2] 高葆旺等. 两次人口普查城乡统计口径变化对重庆市城市化进程的影响. 人口研究, 2002, (3).
- [3] 同[1]
- [4] 周一星, 孙樱. 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, (1).
- [5] 李文溥, 陈文杰. 中国人口城市化水平与结构偏差. 中国人口科学, 2001, (5).

[责任编辑 齐明珠]