

# 关于 2000 年人口普查质量的调查与思考

段成荣 梁宏 刘岚 丁志宏 明艳 伍小兰

**【提要】** 2000 年全国人口普查的漏报率比以往普查有显著上升,引起了社会各界的广泛关注。本文通过对 8 个省 18 位普查机构工作人员、11 位普查员和 23 位群众的走访调查,探讨了影响 2000 年人口普查质量的主要因素。

**【作者】** 段成荣 中国人民大学人口研究所,副教授;梁宏、刘岚、丁志宏、明艳、伍小兰 中国人民大学人口研究所,硕士研究生。

## 一、背景

第五次全国人口普查是在市场经济体制下进行的第一次人口普查。这次人口普查确实遇到了前所未有的挑战,调查质量比以往几次人口普查有了较大幅度的变化,迄今,这个问题主要体现在普查漏报率上。人口普查之后进行的质量抽查结果表明,第五次全国人口普查的漏报率达 1.81% (国家统计局、国务院人口普查办公室,2001),比 1990 年第四次全国人口普查的漏报率升高了近 30 倍。这是一个不容忽视的问题,非常有必要对其开展深入的分析研究。

为了更好地了解影响 2000 年全国人口普查质量的各种因素以及这些因素的影响机制,探寻在新型社会经济条件下提高人口普查以及其他调查质量的对策,我们利用 2001 年暑期回家探亲和外出进行调研的机会,开展了一次小型的调查活动。本文将报告这次调查活动的主要结果。

## 二、调查方法、范围和调查对象

本次调查以访谈为主,个别调查采用了电话访问的方式。接受我们调查的主要是人口普查机构的工作人员、参加过 2000 年人口普查的普查员(也有个别普查员是参加过 1982 年普查或 1990 年普查但未参加过 2000 年普查的普查员,我们访问他们的目的是希望通过从普查员的角度比较最近几次全国人口普查之间的异同)和群众。在调查中,我们以开放式调查的方式,主要是让被调查者讲述他们认为对 2000 年人口普查质量有重要影响的各种因素以及这些因素的作用方式。我们共在 8 个省、自治区、直辖市调查了 18 位普查机构的工作人员、11 位普查员和 23 位群众。根据多数被调查对象的要求,我们在这里不具体介绍被调查对象所在的地区和其姓名。

我们的调查在规模上比较有限,因此,我们不希望用这次调查的结果来推论全国人口普查的质量如何。不过,我们的调查大多数是在与亲朋好友的交谈中进行的,因此,所获取的信息比较真实可信;加之我们调查的地理范围较广,所取得的信息应该比较全面。

### 三、影响 2000 年人口普查质量的主要因素

通过调查我们了解到,导致 2000 年人口普查漏报率升高的原因是多种多样的。这些原因可以归结为以下五个方面。

#### (一) 人口流动性增强带来的漏报问题,以及与流动人口有关的瞒报问题

1. 由流动人口的特点带来的漏报问题。20 世纪 90 年代以来,随着改革的深入和市场经济的快速发展,中国人口流动的强度不断增强,流动人口的规模不断扩大。流动人口的最突出特点是“动”,他们中的很多人处在不断变换工作场所和居住地点的状态中。流动人口的居住地一般具有临时性、分散性及相对隐蔽的特点。比如,很多城市的农民工居住在工厂的车间或库房,个别人甚至居住在桥洞下或临时的棚子中。要在普查所规定的时限内一个不漏地查到这些流动人口,难度确实很大。通常,城市是流动人口比较集中的地区。在这次普查中,不少城市都花费了很大的精力去收集这些流动人口的信息。接受我们调查的各方面人士大多反映,流动人口的“动”的特点和流动人口的庞大规模,是影响 2000 年人口普查质量的重要原因。如何更加有效地搞好与流动人口有关的调查工作,是一个急需深入研究的课题,因为可以预料,在未来几十年内,中国流动人口还会进一步大幅度增加,他们对人口普查和各种调查的影响将会持续下去。

2. 由于大量青壮年人口流出而导致普查工作的困难。流动到城市的流动人口多是具有一定文化程度青壮年,而留在家乡的多是文化程度较低的老人和儿童,这种现象在一些外出流动人口比较集中的农村地区特别普遍。这种情况无疑对人口普查质量有着不容忽视的影响。据一位接受我们采访的普查员反映,有的家庭年轻人都到城里打工了,只剩下记忆力不好、说话也不很清楚的老人。对于这种家庭,普查员只好照着户口本的情况填写人口普查表,户口本上没有的项目再向老人询问,勉强填上,无法保证所获得的信息准确。

3. 城市人户分离现象对普查质量的影响。中国人口流动性增强的另一个表现是城市地区“人户分离”现象的大幅度增加。伴随着城市居民居住条件的迅速改善,近年来,城市人口的“人户分离”现象十分普遍。这也增加了人口普查的难度。据有的普查员反映,不少家庭需要多次上门才能采访到,还有个别住户不管普查员什么时候去都找不到人,对于有两个及以上住址的住户更是难以确定其普查登记情况。我们走访过这样一位被调查对象,他所在的单位有 30 多位职工。其中有两位职工属于本人住单位分配的住房而户口登记在父母家里的“人户分离”者,在这次普查中,这两位职工均没有被登记上。而该单位另一位类似的“人户分离”职工则在自己的住处和父母的住处都被登记为常住人口了。当然,这位被调查对象提供的情况可能只是极偶然发生的现象,但它说明了“人户分离”现象对调查质量的影响确实是很大的。

随着城市居住条件的进一步改善,在一定时期内,城市“人户分离”现象尚有进一步增加的可能。因此,如何搞好与“人户分离”者有关的调查,也是急需进行深入研究的重要课题。

4. 由流动人口故意躲避普查而导致的漏报问题。在很多地区,流动人口必须向流入地有关部门缴纳为数不少的各种费用,办理比较繁琐的手续。相当多的流动人口平时就采取各种措施逃避缴纳这些费用和办理这些手续。在人口普查时,他们不希望被查出来后而被要求补办各种手续和补交各种费用,因此,有些流动人口想方设法地躲避普查员。有的流动人口为逃避普查而到处闲逛,有的让房东作掩护,有的甚至谎称自己在别的地区已经登记过,等等。虽然在用工单位、建筑工地、农贸市场、出租房屋等场所,随处可见流动人口,但谁也不清楚他们是否都被普查过。为了解决这个问题,有关的管理部門应该尽可能精简流动人口必须办理的各种手续,特别是要简化办理手续的程序。与此同时,要尽可能减轻流动人口的经济负担。流动人口中的多数人是靠体力谋生的收入低微的劳动者,他们赚一点钱很不容易,决不能为了局部地区甚至某个部门的利益而向他们收取大量的

“管理费”。尽量体贴这些下层劳动者的疾苦,我们呼吁有关部门削减向流动人口征收的各种“管理费”。

5. 雇用流动人口的企业主为了逃避经济责任而瞒报流动人口数量。大量企业雇用流动人口,主要的原因是其价格低廉。应该说,这是无可厚非的,这既是发挥中国劳动力资源丰富这一优势的途径,也是流动人口能够在城市地区生存和发展的条件。然而,不少企业在雇用流动人口时,也看到了很多可以钻的“漏洞”,比如,他们可以逃避为这些“乡下人”缴纳失业保险、医疗保险、养老保险等各种费用。经济上的利益驱动,使一部分雇用流动人口的企业主不愿因为被发现使用大量流动人口而被要求缴纳各种费用,于是,在普查之前或普查过程中,这些企业主想尽办法避免申报流动人口。接受采访的一位个体老板告诉调查者,他从家乡 Z 省雇用了 70 多个人到 B 市打工,经与 B 市有关部门“勾兑”,他只申报了 10 个流动人口。在个别地区,部分企业主在普查前几天给所雇流动人口放假(甚至是带薪放假),待普查结束之后再让流动人口回来上班。

针对这种现象,我们认为,各地相关政府部门应该采取相应的管理措施。首先,要切实保护流动人口的合法权益。目前,很多地方对流动人口强调“管理”多,而对流动人口合法权益的保护重视不够。第二,对故意逃避应尽责任的企业应加大处罚的力度。企业为所雇佣的劳动者缴纳各种法定的费用是企业的基本义务。一部分企业逃避这种义务,既是对所雇佣劳动者合法权益的侵犯,也是故意将自己应当承担的义务转嫁给社会。对于这种行为,应毫不手软地加以惩处。第三,对于相关管理部门中出现的腐败行为要加以惩处。

6. 个别地区整体上希望少报流动人口。在调查中,我们还发现,一些流动人口比较集中的地区希望尽可能少报流动人口的数量。本文作者曾与某地的一位领导交谈。该领导表示,普查规定将超过一定时限的流动人口算作常住人口,本地流动人口非常多,这样一来,我们的各种人均指标不就下来了吗?正是出于人均指标上的考虑,少数地区在流动人口数量上采取了一些“措施”,从而导致流动人口数量申报不实。

## (二) 群众对普查的态度和配合问题

随着社会的发展,人们的工作、生活和居住环境发生了很大变化,人们对个人隐私、对个人利益和对国家政策和形势等的认识都在不断发生变化,这必然而且已经在一定程度上影响了中国人口普查的质量。

1. 个人隐私意识增强对人口普查质量的影响。2000 年人口普查涉及隐私的问题比过去的普查有所增加,如住房状况、房租费用等;此外,由于老百姓隐私意识增强了,过去某些并不敏感的问题,如今也被一些人当成了“隐私”,比如,婚姻状况、生育状况等。对于这些“隐私”问题,个别人故意回避,甚至误报。比如婚姻状况,有些离婚的人或是顾及“面子”,或是由于分房子等利益上的原因,不想让别人知道自己已经离婚了;一些未婚同居的人,也故意隐瞒实际情况。

2. 还有一些表面上是“隐私”而实际上远远超出“隐私”范围的情况,也在影响少数人参与人口普查的态度。据接受我们采访的一位普查员介绍,她负责本单位若干栋职工宿舍的调查工作。其中一部分职工非法出租公房,为了替房主“保密”,那些租住公房的房客要么想方设法回避调查,要么故意提供虚假信息。

3. 由于社会治安较差等原因,有的人把普查员也当成了“防范”对象,不让其进屋,问卷只能在家门口填写;甚至有极个别人因普查员的“苦苦追问”而大打出手;还有个别人持“事不关己”、“多一事不如少一事”的态度,对接受普查持消极态度,接受长表调查的人尤其如此;还有个别人对接受普查持不负责的态度,故意漏报家庭成员,对普查规定时间内的死亡人口也不予以申报。这些做法不可避免地影响了普查的质量。

4. 部分群众对人口普查的理解超过了普查本身的内容。我们在宣传人口普查的重要性的和政府

对人口普查的重视时,称人口普查是“政府行为”。岂料,这样一来,很多人将人口普查与作为基本国策的计划生育工作紧密结合起来。虽然人口普查和计划生育是两项不同的工作,但论及超计划生育的孩子,多胎生育的群众还是心存顾虑,害怕当地计划生育部门追究和罚款,有意瞒报超生子女。一般来说曾经瞒报的也将继续漏报、漏登。《第五次全国人口普查办法》第41条规定,“普查结果不作为追究以往瞒报、漏报责任的依据”。但是,不少人将这一规定理解为“普查期间不追究”,但会不会“秋后算账”呢?没有明确的保证,从而造成一部分人不愿提供真实的情况。在极个别地方,甚至出现了地方领导向群众写保证“今后决不追究”,但群众仍有顾虑的情况。还有一些面临实际问题和困难的群众(如下岗者)已不再将人口普查当成是简单的普查了,而是企图通过普查部门来解决他们通过其他应有渠道未能解决的问题(如再就业问题)。于是出现了调查过程偏离普查本身内容的现象,甚至影响普查的质量。此外,还有少数人由于对现实(比如腐败、失业下岗等)不满而故意抵制接受普查,等等。

5. 个人利益驱动对普查质量的影响。在深入访谈中我们了解到,有些人将接受普查与个人利益结合在一起。如有的人少报家庭成员人数,企图少交公共事业费;有的人虚报失业,其目的在于希望在普查之后能取得类似于“困难补助”的经济收益;还有的农村家庭,尤其是子女多的家庭,尽量多报自家的住房面积,企图多占宅基地或在以后建房时免交或少交相关费用;有的家庭故意不申报已故家庭成员的情况,借以冒领退休金或多得房屋拆迁补偿面积(费用)等。

### (三) 有关单位和领导对普查的态度和配合问题

2000年人口普查的圆满完成,应归功于来自包括各级政府、各级领导在内的全社会的支持和协助。但是,在调查中我们了解到,有些单位或个人出于利益上的考虑,也出现了对人口普查态度不够端正、配合不够积极和做法不得当的现象,在一定程度上影响了人口普查的质量。

1. 人口普查结果与基层官员的政绩考核、违规群众的处罚相结合的问题。虽然《第五次人口普查办法》第41条规定普查结果不作为考核地方官员政绩的标准,但很多地方的官员仍然不愿因为人口普查而影响其政绩,特别是涉及“基本国策”方面的政绩。在部分地区,普查结束后确实出现了“秋后算账”的情况,甚至在个别地区还出现了一面搞普查登记一面收罚款的现象,这对群众是否真实申报不能不造成相当大的影响。

2. 人口普查结果与地区的经济和社会发展水平之间的关系问题。很明显,现阶段多报人口比少报人口有百害而无一利,这是因为农业税、义务工摊派、地区脱贫水平、达到小康的时间等都与人数的多少密切相关。将流动人口算在常住人口中,必然影响流动人口较多的地区的人均经济指标等,从而影响其地区的相关排位,更会影响地方官员的政绩。所以,一些地区不愿意将流动人口登记在本地区,而是千方百计在普查中有意识“漏登”流动人口,极个别地区甚至事先将流动人口“疏散”。

3. 普查人员及其权益无法得到保证。由于有关领导重视不够等原因,许多单位让一些无事可干的人来参加普查工作,有的单位甚至派残疾人来参加普查工作。在调查中我们了解到,个别单位甚至将行动不便和听力较差的人派去当普查员。这样做,使普查员队伍素质得不到保证,从根本上不利于人口普查工作的高质量完成。

由于普查机构资金较少,普查员的待遇得不到保障,很多人不愿意成为普查员或其他相关工作人员。比如,接受过我们调查的一位普查员反映,他所在单位的奖金等工资外收入相当高,他被抽调出来参加人口普查工作,单位认为 he 可以从普查部门获得报酬,于是就停发他的奖金。而实际上,他从普查部门得到的报酬极其有限。这样一来,参加普查工作的人在收入上可能会有相当大的损失,这就无疑会影响普查员的工作积极性。

在个别单位还出现了某人被抽调到普查办,待普查结束后再回单位时,被通知其工作已由他人

顶替。尽管这是个别现象,却可能对今后组织调查队伍产生不良的影响,进而影响普查数据的质量。

#### (四) 与普查员有关的问题

对参与 2000 年人口普查的普查员来说,要在有限的时间内完成大量的工作,难度和压力的确很大。不仅如此,在实地调查中,普查员还会遇到各种难以意料的困难和危险,有的普查员挨过打,有的普查员受过伤。在某城市,仅被狗咬伤的普查员就达 100 多人。但是,在实际调查过程中,普查员怕麻烦、填写普查表不认真、与被调查群众缺乏交流和沟通等现象也是存在的,并构成了影响人口普查质量的因素之一。

1. 少数普查员怕麻烦,不向群众解释普查的目的和意义,不主动引导群众正确回答有关的普查项目,更不愿意积极为群众沟通,致使群众消极对待普查,进而影响数据质量。

2. 个别普查员没有认识到自己的态度会对普查质量有深刻的影响。比如,有的普查员认为,只要把该查到的人都查到,总人数不出错就可以了,而对于自己是否向群众解释清楚普查的意义和要求以及所调查的个人情况是否属实(即调查表中每个项目是否据实填写及填写得是否正确)并不关心,致使群众在申报个人状况时也是马马虎虎。

3. 个别普查员对普查内容掌握不准确,造成漏报、误报。本文作者之一所在的家庭就出现了这方面的情况。这位作者的外祖母长期居住在作者的父母家中,而“外祖母”的户口在另一个地区。普查时,普查员认为老人户口不在这里,不用登记。显然,普查员的错误理解造成了这位老人的漏登<sup>①</sup>无独有偶,这位作者的一位表妹长时间居住在她的一位舅父家中而户口在另一个地区。在几乎完全相同的情形下,这位表妹也漏登了。这两个案例的发生纯属偶然,不必也不能根据这两个例子来说明这次人口普查漏报的严重程度。但是,从这两个例子我们也可以看到普查员本身对普查质量是何等重要,以及加强对普查员的培训又是何等的重要。

4. 关于普查员的选派问题。当前,普查员主要是就近从本单位或本地区选派。在我们的调查中,不少被调查者向我们提出了如何更好地选派普查员的问题。他们认为,既然隐私已经成为影响人口普查质量的重要因素,那么,选派与本单位或者本地区不熟悉的普查员可能有助于降低群众在隐私问题上的敏感程度。这种观点有一定道理。但持相反观点的人认为,选派熟悉本单位或本地区的人担任普查员,正是利用他们熟悉情况的优势。如果普查员对其调查的地区一无所知,对普查结果将产生更为严重的影响。应该说,这一观点也是很有道理的。迄今,我们尚难以确定哪一种观点更有道理。

在此,我们提出一种折中的解决办法,建议在条件成熟的城市地区逐步试用邮寄式调查。因为隐私意识强的地区一般在城市,而城市居民文化程度普遍比较高,已经初步具备了自填问卷的条件。能否首先在城市地区实施邮寄调查,或者至少在部分城市进行试点。

#### (五) 与普查方案有关的问题

1. 有些基层人口普查机构没有认识到普查宣传的重要性,宣传力度不够大,致使群众不完全了解普查的目的、意义及其重要性,从而采取敷衍了事的态度来对待普查。还有些问题看似简单,却可能对当事者产生重大影响,进而影响普查或调查的质量。比如,2000 年普查规定“离开户口所在地半年以上者”普查时在所在地而不是户口所在地登记。这一规定,对一些人产生了影响。现在,普查已经过去半年多了,还有个别老年人打电话到普查办来询问,“我退休后回乡居住,按照你们的规定,我在城里的户口是不是就保不住了?”这种在普查后不断打电话询问的老人,属于在普查中按普查方案的规定如实申报了自身情况的人。可能有更多的老人及其他类别的人在普查时因为这样或那样的担忧而没有如实申报。这种情况的出现至少可以说明,我们在深入细致地开展有关人口普

<sup>①</sup> 也许,类似的情况并不必然意味着全国总人口的漏报,因为他们中的不少人可能在户口所在地得到申报。但是,这种情况肯定会影响地区间人口分布资料的真实性。

查的宣传、教育方面还有可以进一步改进之处。只有群众全面了解并理解了人口普查之后,他们才能有效地配合人口普查。

2. 长表抽样方案的选择问题。2000年普查采取长表和短表相结合的方式,在调查方式上是一个重大突破,但在实施方案上却存在明显的问题。由于长表是在普查小区中抽取10%的户进行调查,给少数普查员“做手脚”提供了机会。在调查中我们了解到,少数普查员在实施调查时,不是严格按照事先抽选的样本去调查,而是为了避免“麻烦”,人为地将人数较少的户“改”为长表调查户,将人数较多的户“改”为短表调查户。这样做的结果,破坏了原定的抽样方案,可能导致长表数据不能真正代表总体的情况,造成人口的年龄结构、性别结构、经济状况等方面与总体情况的偏差。为了避免在以后的普查中出现类似漏洞,我们建议在普查小区这一级实行整群抽样,凡被抽中的小区实行普查。这样,可以杜绝个别普查员“做手脚”的现象。

#### 四、关于提高人口普查质量的思考和建议

综上所述,我们对影响2000年人口普查质量的若干因素及其作用机制进行了分析。由于我们的分析受到调查规模的限制,有些结论难免以偏概全。出于搞好以后人口普查和调查的善良愿望,我们将这些问题罗列出来,以做引玉之砖。

还应该指出的是,本文研究仅仅是一个开端。因此,在文中我们更多地提出问题,而较少给出答案。事实上,不少问题我们迄今也没有答案。如果这些问题能够引起更多人的关心和重视,我们的目的就达到了。

由于上述众多因素以各自不同的方式对人口普查质量产生着复杂的影响,我们的第一个明确的建议是:要尽快重视对调查方法论的深入研究。在计划经济时代,我们曾经有一整套行之有效的办法来实施高质量的人口普查和调查。但现在社会条件发生了巨大的变化,如何在新的社会环境下搞好人口普查和调查,这是急需研究的重大课题,希望有关的政府部门和科研单位及早对此开展专题研究。

对影响2000年人口普查质量的诸多因素,不能同等对待。我们认为,在前面列举的各种因素中,有些是普查方案设计或调查实施过程中出现的问题,这些问题可以通过改进调查方案来加以解决,比如长表的抽样方案问题和强化对普查员的培训问题等;有些是社会大环境引发的问题,这些问题的解决,需要在更大的范围内采取配套措施来实现,比如对故意漏报流动人口的企业主的惩戒问题;而有些问题,表面上看是对人口普查的态度问题,实则不然。这些问题属于所谓的“源头性”问题,比如故意造假等。对所有问题,不能等量齐观,同日而语,需要区别对待。

随着改革的深入和市场经济的快速发展,经济社会各方面的变化会不断地加深和加快,人们的居住环境,人员的流动程度,人们的隐私意识,人们的利益导向等也会随之发生变化。因此,我们必须及时、全面、彻底地总结2000年第五次全国人口普查的经验和教训,以保证2010年第六次全国人口普查及以后各次人口普查的质量。

#### 参考文献:

国务院人口普查办公室、国家统计局人口和社会科技统计司编:《2000年第五次全国人口普查主要数据》,中国统计出版社,2001年。

(本文责任编辑:朱犁)