

汤兆云
著

新中国 农村人口政策 及其演变

我国农村人口具有基数大、
增长速度快、
生育男孩的意愿强等特点，
因而我国人口工作的重点和难点在农村地区。

RURAL POPULATION POLICY

DEVELOPMENT IN
CHINA SINCE 1949

新中国 农村人口政策 及其演变

RURAL
POPULATION POLICY
DEVELOPMENT
IN CHINA SINCE 1949

汤兆云 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

新中国农村人口政策及其演变 / 汤兆云著. -- 北京 :
社会科学文献出版社, 2019.5

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4618 - 0

I. ①新… II. ①汤… III. ①农村人口 - 人口政策 -
研究 - 中国 IV. ①C924.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 059222 号

新中国农村人口政策及其演变

著 者 / 汤兆云

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 胡庆英

文稿编辑 / 孙智敏

出 版 / 社会科学文献出版社·群学出版分社(010)59366453

地址:北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367083

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:15.75 字 数:249 千字

版 次 / 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4618 - 0

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题,请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

目 录

绪 论	001
第一章 中国传统人口规模	030
第一节 中国传统人口规模的分期考察	030
第二节 近代中国人口数量之谜	049
第三节 关于近代中国人口数量的争论	057
第二章 中国农村传统婚姻家庭结构	065
第一节 农村传统经济结构	065
第二节 农村传统婚姻结构	072
第三节 农村传统家庭结构	084
第三章 中国农村传统生育文化	091
第一节 生殖崇拜	091
第二节 传统生育文化	095
第三节 传统生育文化对人口发展的影响	100
第四章 新中国成立到 1960 年：中国农村人口增长的第一个高峰	105
第一节 新中国成立初期的人口状况	105
第二节 新中国成立初期关于节育的规定对农村人口的影响	110
第三节 1954 ~ 1958 年关于人口问题的讨论	116
第四节 1949 ~ 1958 年中国农村人口增长情况	129
第五节 三年困难时期的中国农村人口状况	132

第五章	20 世纪 60 年代中国农村人口政策的调整	144
第一节	“节制生育”人口政策的提出	144
第二节	20 世纪 60 年代农村人口政策的调整	155
第三节	20 世纪 60 年代农村人口增长的原因	159
第六章	20 世纪 70 年代中国农村人口政策	164
第一节	20 世纪 70 年代初期中国人口状况	164
第二节	20 世纪 70 年代农村人口政策的调整	171
第七章	20 世纪八九十年代中国农村人口政策	180
第一节	独生子女人口政策的提出与实施	180
第二节	20 世纪 80 年代初期农村人口政策调整工作的困境	187
第三节	20 世纪 90 年代农村人口政策的调整和稳定	191
第四节	计划生育人口政策的结果	199
第八章	中国农村地区单独二孩政策的实施	209
第一节	单独二孩政策下农村适龄人群的生育意愿	210
第二节	单独二孩人群生育意愿、生育行为的主要特征	219
第九章	中国农村地区育龄妇女二孩生育顾虑及其影响因素	221
第一节	农村地区育龄妇女二孩生育顾虑	221
第二节	农村地区育龄妇女二孩生育顾虑的影响因素	224
第十章	人口现代化：中国农村人口发展的前景	229
第一节	现代化和人口现代化	229
第二节	人口现代化：中国农村人口发展的前景	234
参考文献		242

绪 论

一个国家的人口包括农村人口和城镇人口。但不同国家和地区对于“城、乡”及“城、乡人口”的定义是不同的，这主要是不同国家之间发展水平和社会经济环境差异的缘故。即使在同一个国家，随着社会经济的变迁、统计标准的改变，对于“城、乡”的划分在不同时期也是不尽相同的。综合不同的关于“城、乡地区”以及“城、乡人口”的定义，可以分为五种类型：行政区划、人口规模、地方政府区域、城市特征以及所从事的主要经济活动。^①但对农村人口和城镇人口的定义主要是从他们在社会生活中的主要经济职能上的不同加以区别的。一般认为，农村人口以从事农业生产为主，城镇人口以从事工商业生产为主。另外，农村人口和城镇人口又是一对相对的概念，由于人们在社会生活中的主要经济职能会发生变化，因此两者之间又可以相互转化。但这也只是各自相对于总人口的比例而言，其总人口数不会发生变化。

一 “城镇”“农村”的演进历程

在漫长的原始社会中，由于社会生产力极其低下，人类主要靠采集和狩猎为生。这一时期，原始人群基本上是巢居或穴居。随着生产工具及社会生产力的进步，在新石器时代，出现了最初的农业。由于对自然依赖的减少，原始人群开始了以定居为主要的居住形式，相应地产生了原始的农

^① United Nations, *Handbooks of Populations Census Methods*, Vol. III, *Demographic and Social Characteristics of the Population*, Studies F, No. rev. , 1, 1959, pp. 60 - 62.

村部落。

城镇是社会发展到一定历史阶段的产物，主要是就其政治、经济和文化的作用而言，尤其是指一种不同于农村生活方式的经济生活。剩余劳动、私有财产和商品交换是社会生产力发展的必然产物。在原始社会的晚期，在争夺或掠夺财富的过程中，有一些原始的农村部落用石墙、城楼建造了城垣。这些城垣围着的原始的农村部落逐渐成为商业和经济中心。恩格斯说：“用石墙、城楼、雉堞围绕着石造或砖造房屋的城市，已经成为部落或部落联盟的中心。”^①这用城垣围着的农村部落中商业和经济中心的出现，标志着中国早期城镇的产生。可以说城镇是“城”（城墙建筑）与“市”（商品交换的场所）相结合的产物。“城市的本质，从根本上来说，是在一定地域内集中的经济实体、社会实体、物质实体这三者的有机统一体。”^②“真正的城市只是在特别适宜于对外贸易的地方才形成起来。”^③因此，古代真正意义上的城市必须满足下列四个基本条件：（1）有环绕居民区能够起防御作用的墙垣设施；（2）有相对集中的非农业人口；（3）有进行经常性的商品交换的场所；（4）在地域上具有一定的政治、经济中心作用。^④与此同时，“城垣”也在城镇和农村之间划出了一道“鸿沟”，随着两种经济活动差异日益扩大，开始有了农村人口和城镇人口之分。

由于受社会生产力水平的制约，这一时期的城镇规模、城镇人口的绝对数和相对数都非常小。这一时期城镇是在分封的过程中出现的，其主要不是工商业和人口共同聚集的结果，其职能偏重于政治和军事。有不少城镇，“不仅城市居民大都是农民，而且城郭之内，除因人口稀少，土地空旷，还有不少农田，甚至在天子王都和诸侯首邑之内，也往往是黍离麦秀，呈现一片田园景象”^⑤。这正如摩尔根所说：“到了高级野蛮社会，在

① 《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社，2012，第179页。

② 陈敏之：《论城市的本质》，《城市问题》1983年第2期。

③ 《马克思恩格斯全集》（第四十六卷上册），人民出版社，1979，第474页。

④ 张全明：《中国古代城市形成的三个阶段》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）1998年第1期。

⑤ 傅筑夫：《中国经济史论丛》，三联书店，1980，第346页。

人类经验中，首次出现以环形垣垒围绕的城市，最后则围绕以整齐叠砌石块的城郭。……具有达到这种水平的城市，就表示已经有了稳定、发达的田野农业，已经有了成群的家畜，有了大量的商品贸易，有了房产和地产。这种城市使社会状况发生改变，从而对政治艺术产生了新的要求。”^①中国古籍中相类似的记载也说明了这一点：“今大道既隐，天下为家，各亲其亲，各子其子，货力为己，大人世及以为礼。城郭沟池以为固。”^②也就是说，这一时期的城镇人口中，农村人口仍占相当大比例。

随着封建社会生产力的提高，城镇有了较快速的发展，城镇人口的绝对数也增加不少，但城镇人口相对于农村人口来说，其所占比例还是非常低的。据学者估计，在封建社会鼎盛的两汉、唐、北宋期间，这个比例在10.0%上下。^③北宋之后，中国城镇人口的总数尽管一直呈上升趋势，但相对于总人口来说，其所占比例并没有得到明显的提高。到封建社会的后期，这一比例相对于此前的时期来说也没有发生明显的改变。表0-1是19世纪中国部分地区城镇人口分布及占比。1843年和1893年，长江下游、中游、上游城镇（指2000人以上的居民点）人口占总人口的比例分别为7.4%和10.6%、4.5%和5.2%、4.1%和4.7%。1843年，不包括东北地区、台湾、新疆、青海和西藏在内，中国计有大小城镇（超过2000人居住的居民点）1653个，城镇人口2072万人，占总人口40500万人的5.1%。1893年，全国共有城镇1779个，城镇人口2350.7万人，占总人口的6.1%。^④1949年，我国城镇人口总数为5765万人，比1893年增长了1.45倍，年平均递增率为16.1%（同期，中国总人口年平均递增率为5.7%），城镇人口从6.1%上升到10.6%。^⑤

晚清及民国时期，处于自耕自给经济下的农村人口的比例非常高。据测算，1910~1920年，农村人口比例约为93.0%，20世纪20年代、30年

① 摩尔根：《古代社会》（上册），商务印书馆，1977，第257页。

② 《礼记·礼运篇》。

③ 徐杰：《汉代的农业生产水平问题浅探》，《史学月刊》1982年第2期；胡焕庸、张善余：《中国人口地理》（上册），华东师范大学出版社，1984，第249页。

④ G. W. Skinner, *The City in Later Imperial China* (Stanford, 1977)。

⑤ 胡焕庸、张善余：《中国人口地理》（上册），华东师范大学出版社，1984，第261页。

表 0-1 19 世纪中国部分地区城镇人口分布及占比

区域	城镇 面积 (平方 千米)	1843 年				1893 年			
		总人口 (百万人)	城镇 (个)	城镇人口 (千人)	城镇人口 占比 (%)	总人口 (百万人)	城镇 (个)	城镇人口 (千人)	城镇人口 占比 (%)
长江下游	192740	67	330	4930	7.4	45	270	4750	10.6
岭南	424900	29	138	2044	7.0	33	193	2863	8.7
东南	190710	26	125	1515	5.8	26	138	1668	6.4
西北	771300	29	119	1408	4.9	24	114	1301	5.4
长江中游	699700	84	303	3777	4.5	75	293	3905	5.2
华北	746470	112	416	4651	4.2	122	488	5803	4.8
长江上游	423950	47	170	1950	4.1	53	202	2503	4.7
云贵	470570	11	52	445	4.0	16	81	714	4.5
合计	3920340	405	1653	20720	5.1	394	1779	23507	6.1

注：这一时期的城镇均指 2000 人以上的居民点。若将此下限提高至 4000 人，则 1893 年城镇人口总数为 2080.7 万人，占全国总人口的 5.1%。

资料来源：胡焕庸、张善余：《中国人口地理》（上册），华东师范大学出版社，1984，第 255 页。

代、40 年代分别为 85.0%、80.0%、85.0%；其绝对人口数民国初年为 3.5 亿人，20 世纪 20 年代中后期为 3.8 亿人、30 年代中期为 3.7 亿人、40 年代中期约为 4.5 亿人，1949 年达到 4.8 亿人。^①

从以上分析中我们可以发现，从城镇产生的原始社会晚期直至新中国成立前这一非常漫长的时期内，中国城镇的发展是非常缓慢的，城镇人口占总人口的比例徘徊在 10.0% 左右。也就是说，在中国传统社会中，90.0% 多的人口居住在农村，农村社会占据主导地位。另外，这一时期的农村人口主要以从事农业为最基本的经济活动，从事非农业活动的人非常少。因此，我们可以说，这一时期农村人口同农业人口这两个概念之间没有多大的区别。

新中国成立后，随着工农业生产和国民经济的迅速发展，我国农村人

① 《中国农村人口发展与教育》课题组编《中国农村人口发展与教育》，人民出版社，1997，第 4 页。

口同城镇人口之间的转变越来越频繁。^①但由于受我国独具特色的户籍制度和二元社会体制的影响,加之人口迁移本身的复杂性,中国人口的迁移、流动、转变过程较为曲折,并表现出比较明显的阶段性特征。总体而言,可分为四个阶段。^②第一阶段(1949~1960年):平稳发展阶段,城市化初期。1949~1957年,全国城市化率平均每年增长0.6%。1958~1960年,由于受“大跃进”的影响,城市化率迅速提升,三年时间城市化率提升了4.4%,平均每年增长1.5%。到1960年“大跃进”结束,城市化率达到19.8%。第二阶段(1961~1978年):停滞与下降阶段。1969年前后的“知识青年上山下乡”和干部下放劳动、接受工农再教育,造成中国城市化水平的一个大倒退,在曲线上出现一个低谷。1978年,中国城市化率降到12.5%,回到了1952年的水平。第三阶段(1978~1994年):稳步推进阶段。20世纪80年代初期开始的经济体制改革,逐步确立了城市在国民经济中的主导地位,从理论和实践上对此前的“重生产、轻生活”的指导思想进行了调整,城市功能也逐步完善,基本上摒弃了过去不利于城市经济发展的理论、方针、政策,城市经济稳步发展。1978~1994年的17年时间里,中国城市化率提升了10.7%,达到28.6%。从1995年开始,

① 人口迁移和人口流动,都属于人口移动——人口地理或空间位置的变动,二者之间并没有严格的区别。但在中国,由于户籍制度的存在,二者在具体使用上有一定的区别。一般来说,伴随着户籍变更或常住地变更半年(或一年)、跨越区县界的人口移动,多称为人口迁移;而未伴随户籍变更或常住地变更不满半年(或一年)、跨越区县界的人口移动,多称为人口流动。从全国城乡范围来看,流动人口的流向可分为四类:(1)农村人口向城市的流动;(2)城市之间的人口流动;(3)农村人口向其他村社区的流动;(4)城市人口向农村的流动。在中国现阶段,第一、第二类流向是占绝对多数的,第三、第四类流向占比不大。

② 关于中国城市化进程,王桂新认为有四个阶段。第一阶段,新中国成立到“一五”计划末的1957年。在这一时期,尚未建立户籍制度,人口可自由迁移,且主要以农村人口迁移为主。第二阶段,基本为“二五”计划时期,即1958~1965年。在这一时期,随着“大跃进”的暴涨、骤挫,人口迁移也潮起潮落,大量农村人口由农村涌入城市又被“挤”出城市、回归农村的“U形”迁移和被动迁移,为当时人口迁移的一大特征。第三阶段,从1966年到改革开放之前的1977年。在这一时期人口的经济迁移相对较弱,“知识青年上山下乡”和城乡迁移成为人口迁移的主流。第四阶段,即从开始改革开放的1978年到2000年。这一时期历时20多年,尽管其间也经历过一些曲折和变化,但这一时期的人口迁移与流动表现出与前三个阶段不同的特色,即人口迁移的不可逆性(参见王桂新《人口迁移与流动》,载路遇主编《新中国人口五十年》(上),中国人口出版社,2004,第508~509页)。

随着改革开放的逐渐深入,中国经济中第二、第三产业飞速发展,城市化发展进入一个全新的时期,城市化加速推进,这一过程目前仍在持续之中。^①

总的来说,目前我国农村人口占总人口的比例越来越小(但由于我国的总人口数还在增加,农村人口的绝对人口数还处于上升的态势),且下降速度落后于总人口的增长速度;相应地,城镇人口占总人口的比例越来越大,且增长速度快于总人口的增长速度。1949~2005年,全国人口从54167万人增至130756万人,年平均增长速度为1.59%。其中,城镇人口从5765万人增至56212万人,占总人口比例从10.6%增至42.99%,年平均增长速度为4.15%;农村人口从48402万人增至74544万人,占总人口比例从89.4%降至57.01%,年平均下降速度为0.77%。^②2010年第六次全国人口普查数据显示,居住在农村的人口为674149546人,占总人口的50.32%;同2000年第五次全国人口普查相比,农村人口减少133237289人,城镇人口比例上升13.46个百分点。2017年末,居住在农村的人口为57661万人,占总人口的41.48%。^③

二 “农村人口”与“城镇人口”统计口径的演变

农村人口同城镇人口的差异在古代即已存在,这种差异主要表现在两个方面:一是在一定空间内人口聚居的集中程度(如人口密度);二是在社会生活中人口所承担的主要经济职能不同(如人口所从事的主要职业,是农业还是商业)。^④但是,如同许多社会现象一样,要在农村人口和城镇人口之间定量地划出一条清晰的界线,并非易事,其原因在于农村人口和城镇人口彼此之间存在着大量的交叉、渗透、重叠、过渡和转移。此外,农村人口和城镇人口都属于历史范畴,它们一直处于发展、运动之中;在

① 陈安国:《建国后城市化进行中的四个阶段》,《河北广播电视大学学报》2008年第5期。

② 1949年数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴1986》,中国统计出版社,1986,第92页;2005年数据来源于国家统计局编《中国统计年鉴2006》,中国统计出版社,2006,第99页。

③ 第五、第六次全国人口普查数据来自《中国统计年鉴》(网络版)。

④ 胡焕庸、张善余:《中国人口地理》(上册),华东师范大学出版社,1984,第266页。

不同的历史时期,生产力和社会分工不同,上层建筑所施加的影响不同,农村人口和城镇人口的含义显然也会有所变化。对此,联合国秘书处经济和社会事务部这样解释:“各国‘城市’所在地的定义各不相同,在同一个国家里,也因时代不同而有所差别。此外,在某些国家,还有两个和更多的定义同时存在。城市化既是数量上的,也是质量上的一种进程,因而随着时间的推移,就会获得或者失去不同的‘城市生活’的标准。”^①

世界上大多数国家均按居民点的人口规模区分农村人口和城镇人口,并有各自具体的界线,即界线上属城镇人口,界线下属农村人口。比如,在20世纪70年代中期,这一界限最低的是2000人,最高的是10000人,而采用2000人或2500人的国家数量比较多。此外,有一些国家还兼顾人口的职业构成,其中最基本的指标就是“非农业人口比重”。^②

新中国成立前,我国对农村人口和城镇人口没有进行明确的区分,因此在人口统计中这两大指标一直缺失。曾有一些学者按照国际上常用的划分标准对此进行研究,但得出的结论相差非常大。20世纪30年代,乔启明主张以2000人为界来区分农村人口和城镇人口的居民点。^③许仕廉和孙本文则主张以2500人为界来区分农村人口和城镇人口的居民点。虽然许仕廉和孙本文划分的标准相同,但二者具体的计算结果并不一样。许仕廉认为1932年前后中国城镇人口比重为34.0%,^④孙本文认为1936年前后中国城镇人口比重为28.1%。^⑤1934年出版的《中国农村经济资料》显示,当时全国4.5亿人中,居住在农村的有3.0亿人,占66.7%;居住在2500~10000人的小集镇中的有1.0亿人,居住在10000~50000人的小城市和50000人以上的大中城市的各有2300万人。全国城镇人口的比重为33.3%,农村人口的比重为66.7%。^⑥然而,由于我国社会经济状况不同于其他国家的特殊性,仅仅按居民点的人口规模来区分农村人口和城镇人

① 联合国秘书处经济和社会事务部:《人口估算方法手册》(第八辑),1974,第9页。

② 胡焕庸、张善余:《中国人口地理》(上册),华东师范大学出版社,1984,第267页。

③ 乔启明:《中国农村社会经济学》,商务印书馆,1946。

④ 许仕廉:《人口论纲要》,中华书局,1934。

⑤ 孙本文:《现代中国社会问题》(第2册),商务印书馆,1943。

⑥ 冯和法:《中国农村经济资料》,黎明书局,1933,第35页。

口，而不考虑居民的职业构成，会在相当程度上抹杀农村人口向城镇人口转化的社会经济含义。对乔启明、许仕廉和孙本文等学者按居民人数划分农村人口和城镇人口的观点，龙冠书认为：“应用于我国标准过低，因为事实上有些村庄，特别是华北和华南的，人口多在三千以上。无论如何，我国有二千至二千五百人左右的社区，不管是村庄或市镇。”^①

新中国成立后，鉴于城镇居民同农村居民的经济条件和生活方式都不同，各项工作应有所区别，因此对二者的区分比较重视。在不同的历史时期，国家对此有明确的规定。按照规定，多年来我国的城镇人口均指市和镇中的非农业人口，其中的农业人口以及市和镇以外的一切人口均为农村人口。由于这里指的市和镇都属于行政区域的范围，并且在不同时期所指的范围不同，因而牵涉市和镇的设立或建制问题。

1955年，国务院颁布了《关于城乡划分标准的规定》。在《关于设置市、镇建制的决定》中指出，凡符合下列标准之一的地区，都是城镇：（1）市级或县级以上政府所在地；（2）常住人口超过2000人，半数以上的居民为非农业人口；（3）工矿企业、铁路站、工商业中心、交通要道、中等以上学校、科学研究机关的所在地和职工住宅区等，常住人口虽不足2000人，但在1000人以上，而且非农业人口超过75.0%的地区；（4）具有疗养条件，而且每年疗养人员超过当地常住人口50.0%的疗养区；（5）以上四类中，常住人口超过2万人的县以上政府所在地和工商业地区可列为城市，其余为集镇。城镇人口的统计口径是市镇辖内的全部常住人口，也包括农业人口。农村总人口是指县（不含镇）的全部人口。这时的城乡划分标准是人口规模与非农业人口比重的综合考虑。

1963年12月，鉴于当时城镇人口增长过快、市镇建制过多的情况，国务院发布了《关于调整市镇建制，缩小城市郊区的指示》，该指示规定：（1）聚居人口在10万人以上的，一般可以保留市的建制；聚居人口不足10万人的，必须是省级国家机关所在地，或者是重要工矿基地，或者说是规模较大的物质集散地，或者是边疆地区的重要城镇，并且确实有必要由

^① 龙冠书：《中国人口》，转引自胡焕庸、张善余《中国人口地理》（上册），华东师范大学出版社，1984，第267页。

省、自治区领导的。(2) 设镇的标准为:工商业和手工业相当集中,人口超过 3000 人,其中非农业人口占 70.0% 以上;或者聚集人口虽不足 3000 人但超过 2500 人,其中非农业人口占 85.0% 以上的地区。(3) 郊区范围的确定一般以市镇总人口中农业人口不超过 20.0% 为标准。城镇人口的统计口径也从辖区内全部常住人口改为辖区有非农业户口的常住人口。这时的城乡划分就脱离了单纯的地域界线,与户籍制度联系起来。

1982 年,我国关于城镇人口的统计口径又发生了一次比较大的变化,即把市和镇的总人口,包括其中的农业人口,作为城镇人口,但市辖县不计算在市的总人口之内。这样,我国城镇人口总数有了明显的提高。如:1982 年底,按过去的口径计算,城镇人口是 14291 万人,占全国总人口的 14.1%;但按新的口径计算,则是 20731 万人,占全国总人口的 20.5%。后者比前者增加了 6.4 个百分点。

1984 年,为了适应城乡经济发展的需要,加速小城镇的建设和发展,国家对城镇人口的统计口径又做了调整:凡县级国家机关所在地,或总人口在 2 万人以上的乡,乡政府驻地非农业人口超过 2 万人;或总人口在 2 万人以上的乡,乡政府驻地非农业人口占全乡人口 10.0% 以上;或少数民族地区、人烟稀少的边远地区、山区和小型工矿区、小港口、风景旅游区、边界口岸等地,非农业人口虽不足 2 万人,但确有必要,也可建镇。

1986 年,国家进一步放松了对建市标准中非农业人口比重和人口规模的要求,强调了行政功能,提出了建市的经济标准。

1990 年,第四次全国人口普查时,为了便于新旧统计口径衔接,将城镇人口的统计设计了两种口径,一种是按行政建制划分,以市管辖区域的全部人口(含市辖镇,不含市辖区县)和县辖镇的全部人口(不含市辖镇)为市镇人口;另一种是按常住人口划分,以设区的市所辖的区人口、不设区的市所辖的街道人口,以及不设区的市所辖的镇和县所辖的镇的居民委员会人口为城镇人口。两种口径所计算出的城镇人口比例以及相应的农村人口比例相差较大,以第一口径计算的城镇人口比例显著偏高。

为满足第五次全国人口普查城乡人口统计的需要,1999 年,国家统计局制定了《关于统计上划分城乡的规定(试行)》。该规定以国务院关于我国市镇建制的规定和我国现行的行政区划为依据,将我国地理区域划分为

城镇和农村，相应范围内的人口被统计为城镇人口和农村人口。城镇是指在我国市镇建制和行政区划的基础上，经本规定划定的城市和镇。城市是指经国务院批准设市建制的城市市区，包括设区市的市区和不设区市的市区。设区市的市区是指：（1）市辖区人口密度在 1500 人/平方千米及以上的，市区为区辖全部行政区域；（2）市辖区人口密度不足 1500 人/平方千米的，市区为市辖区人民政府驻地和区辖其他街道办事处地域；（3）前款市辖区人民政府驻地的城区建设已延伸到周边建制镇（乡）的部分地域，其市区还应包括该建制镇（乡）的全部行政区域。设区市的其他地区分别按本规定的镇、农村划分。不设区市的市区是指：（1）市人民政府驻地和市辖其他街道办事处地域；（2）市人民政府驻地的城区建设已延伸到周边建制镇（乡）的部分地域，其市区还应包括该建制镇（乡）的全部行政区域。不设区市的其他地区分别按本规定的镇、农村划分。

镇是指经批准设立的建制镇的镇区，包括县及县以上（不含市）人民政府、行政公署所在的建制镇的镇区和其他建制镇的镇区。镇区是指：（1）镇人民政府驻地和镇辖其他居委会地域；（2）镇人民政府驻地的城区建设已延伸到周边村民委员会的驻地，其镇区还应包括该村民委员会的全部区域。

农村包括集镇和农村。集镇是指乡、民族乡人民政府驻地和经县人民政府确认由集市发展而成的作为农村一定区域经济、文化和生活服务中心的非建制镇。农村是指集镇以外的地区。《关于统计上划分城乡的规定（试行）》特别说明：城镇地区以外的工矿区、开发区、旅游区、科研单位、大专院校等特殊地区，常住人口在 3000 人以上的，按镇划定；常住人口不足 3000 人的，按农村划定。

2006 年，国家统计局又从标准的可行性和科学性等方面对 1999 年《关于统计上划分城乡的规定（试行）》进行了研究和修订，发布了《关于统计上划分城乡的暂行规定》。该规定以国务院关于市镇建制的规定和我国的行政区划为基础，以民政部门确认的居民委员会和村民委员会为最小划分单元，将我国的地域划分为城镇和农村，相应范围内的人口被统计为城镇人口和农村人口。城镇是指在我国市镇建制和行政区划的基础上，经本规定划定的区域，包括城区和镇区。城区包括：（1）街道办事处所辖

的居民委员会地域；（2）城市公共设施、居住设施等连接到的其他居民委员会地域和村民委员会地域。镇区是指在城区以外的镇和其他区域中，经本规定划定的区域。镇区包括：（1）镇所辖的居民委员会地域；（2）镇的公共设施、居住设施等连接到的村民委员会地域；（3）常住人口在 3000 人以上独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校、农场、林场等特殊区域。农村是指本规定划定的城镇以外的其他区域。

2010 年第六次全国人口普查规定：城乡人口是指居住在我国境内城镇、乡村地域上的人口（城镇、乡村是按 2008 年国家统计局《统计上划分城乡的规定》^①划分的）。

表 0-2 是主要年份我国城镇人口和农村人口情况。从表 0-2 中可以看出，20 世纪 80 年代以前，我国农村人口占总人口的比重一直高于 80%，峰值是 1951 年的 88.22%；之后持续下降，20 世纪八九十年代为 70% 左右，2000 年为 63.78%，2005 年为 57.01%，2016 年下降到 42.65%。

表 0-2 主要年份我国城镇人口和农村人口情况

单位：万人，%					
年份	总人口	城镇人口	农村人口	城镇人口比重	农村人口比重
1951	56300	6632	49668	11.78	88.22
1955	61465	8285	53180	13.48	86.52
1960	66207	13073	53134	19.75	80.25
1965	72538	13045	59493	17.98	82.02
1970	82992	14424	68568	17.38	82.62
1975	92420	16030	76390	17.34	82.66
1980	98705	19140	79565	19.39	80.61
1985	105851	25094	80757	23.71	76.29
1990	114333	30195	84138	26.41	73.59
1995	121121	35174	85947	29.04	70.96

① （1）城镇包括城区和镇区。城区是指在市辖区和不设区的市、区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域。镇区是指在城区以外的县人民政府驻地和其他镇，政府驻地的实际建设连接到的居民委员会和其他区域；与政府驻地的实际建设不连接，且常住人口在 3000 人以上的独立的工矿区、开发区、科研单位、大专院校等特殊区域及农场、林场的场部驻地视为镇区。（2）乡村是指本规定划定的城镇以外的区域。

续表

年份	总人口	城镇人口	农村人口	城镇人口比重	农村人口比重
2000	126743	45906	80837	36. 22	63. 78
2005	130756	56212	74544	42. 99	57. 01
2006	131448	57706	73742	43. 90	56. 10
2010	134091	66978	67113	49. 95	50. 05
2011	134735	69079	65656	51. 27	48. 73
2012	135404	71182	64222	52. 57	47. 43
2013	136072	73111	62961	53. 73	46. 27
2014	136782	74916	61866	54. 77	45. 23
2015	137462	77116	60346	56. 10	43. 90
2016	138271	79298	58973	57. 35	42. 65

注：（1）1951～1980年，国家统计局按人口城乡构成进行统计时，分为“市镇总人口”和“农村总人口”。“市镇总人口”是指市镇辖区内的全部人口，“农村总人口”是指县人口，但不包括镇人口。（2）1982～2000年，国家统计局按人口城乡构成进行统计时，分为“市镇总人口”和“农村总人口”。但该期的统计口径与1951～1980年略有不同。“市镇总人口”是指设区的市所辖的区人口、不设区的市所辖的街道人口和所辖镇的居民委员会人口，“农村总人口”是指除市镇人口以外的人口。（3）2000～2005年，国家统计局按人口城乡构成进行统计时，分“城镇人口”和“农村人口”。城镇包括城市（设区市的市区、不设区市的市区）和镇（县及县以上人民政府所在建制镇的镇区、其他建制镇的镇区），农村包括集镇、农村。（4）2006年至今，国家统计局按人口城乡构成进行统计时，分“城镇人口”和“农村人口”。城镇包括城区和镇区；农村是指城镇以外的其他区域。

资料来源：（1）1951～1990年数据来自国家统计局编《中国统计年鉴1993》，中国统计出版社，1993，第81页；（2）1995～2006年数据来自国家统计局编《中国统计年鉴2007》，中国统计出版社，2007，第105页；（3）2010～2016年数据来自《中国统计年鉴》（网络版）。

从表0-2中我们可以看出，新中国成立以来，我国城镇建制标准几经变化，城镇人口的统计有户口统计、人口普查、城市规划等不同的口径。户口统计来源于公安部门的户口登记，主要依据职业将人口划分为非农业人口和农业人口两大类，其优点是数据具有年度连续性；但由于农业人口与非农业人口在城乡之间相互流动渗透，非农业人口只能近似地反映实际城镇人口。人口普查按常住地标准划分市、镇、县三类人口，市人口与镇人口合计为城镇人口，是比较理想的属地城镇人口统计口径，但缺乏时间上的连续性；另外，由于历次人口普查对市、镇区域的具体划分标准不同，常住人口的“常住时间”标准也不一样，因此历次普查的人口的可比性受到一定限制。这都在一定程度上影响了统计数据的质量。