

概 述

统计是运用统计方法进行调查研究，以获取统计信息的过程。本志记述的统计，是通过一系列统计指标收集社会经济信息，并且对所得数据进行统计分析的一种调查研究工作。

人类进入阶级社会，奴隶制国家为了管理国政，征发赋役，都要掌握人口、土地等的数量，于是产生了统计。中国古代统计始于商代^①（约公元前1600年至前1046年，以下公元纪年均省略公元二字），随着奴隶社会的解体和封建社会的建立，统计逐渐发展，并循朝代更替、国势兴衰而曲折延续逾3000年。晚清及中华民国时期，效法资本主义国家，建立西方模式的统计。中华人民共和国建立后，借鉴苏联的社会主义统计经验，建立适合计划经济体制需要的统计。中共十一届三中全会以后，适应国家社会主义现代化建设和改革开放的需要，开始探索建设符合中国国情并与国际接轨的现代化统计。北京地区的地方统计是全国统计的组成部分，也经历了上述四个时期。

本志的记述，始于统计事业的发端，终于1994年。

—

从商周到晚清，是中国古代统计发端并缓慢发展的时期。

商代政府统计还处于萌芽状态。殷墟出土的甲骨文中，记载了有关人口、军事、田猎、祭祀的一些统计史料。周代已有附属于各部门的统计组织和初步的统计制度。西周于中央设六卿（天、地、春、夏、秋、冬六官）分管国政。天官冢宰为六卿之首，掌管全国财经统计，并综合汇总其他各卿分管的统计。

^① 据国家统计局组织编写、岳巍主编的《当代中国的统计事业》，中国社会科学出版社1989年10月第1版，第3页

其属官司会为计官之长，负责全国的人口、土地及财政统计，并考核群官编制的岁会（年报）、月要（月报）和日成（日报）等统计报告；司书为计官之副，负责户籍、版图及财物等统计，并汇总地方上报的统计资料。地方由乡、遂基层官吏登记人口、牲畜、车犍等数字，定期上报。大致形成了中央和地方的统计体系。但是当时“虽有统计之实，向无统计之名”^①，与财务会计也没有明确的划分，此后历代王朝基本上沿袭了这种会统不分的体制。当时，今北京地区分属燕、蓟两个诸侯国，其统计情况未见记载。东周王室衰微，大国争霸。春秋时期，奴隶制度解体，封建制度初立。诸侯国一般设辅政官员及分管民事、财政、军事、司法的官员，各有属官按其职掌兼办统计工作，地方政府也有官吏兼任统计职责。有些诸侯国建立户籍制度登记人口，或进行人口和土地调查。战国时期，诸侯国的各级官吏仍按职掌办理统计工作，有的诸侯国把报告制度定名为“上计”，地方官吏年前将次年的人口、土地、赋税预计数呈报国君，年终再报实际数，国君据以考核政绩，决定赏罚。这种上计制度以后沿用到秦汉以至隋唐。燕国在战国时期为七雄之一，已有国情国力统计。据《战国策·燕策一》载，苏秦说燕文公时，曾列举燕国地域、兵力、车骑、积粮的数字，但未查见有关燕都蓟城（属今北京地区）的统计史料。

秦代政府统计已经初具规模。中央设三公九卿管理国政，并分别兼管综合统计和业务统计。丞相主持全国政务，兼管全国统计。御史大夫是其副手，主管全国监察工作，负责收阅和查核地方的上计报告，并掌握诸卿所报包括统计数字的业务报告的副本。地方统计由郡、县的有关职官办理，包括户口、垦田及租税收入等。县以下设乡、亭、里三级组织，兼办基层的统计事务。秦始皇三十一年（前 216 年），令民自报所有土地实数。这种由被调查者自报的土地调查方法，为后世所效法。秦代为保证统计数字的准确性，在《秦律》中作了若干规定，如严格计量制度，要求帐帐衔接和帐实相符，做好原始资料的登录和统计簿籍的验收交接等，还对数字不实的责任人规定了处罚办法。这些统计法规对后代有很大影响。当时，今北京地区属广阳等郡，蓟城为广阳郡治所，但未查到遗存的统计史料。汉代统计更加健全，继承了秦代的统计组织，又加强了统计制度，制定《上计律》，上计制度更为完善，成为中央控制全国经济的重要报告制度。地方官吏须将户口、垦田、钱谷出入等编为计簿，逐级上

^① 引自吴大钧《我国统计制度之研究》，原载国民政府主计处统计局主编的《统计月报》，1931年第1期第3页按“统计”一词，始创于宋代，清代广泛应用，但均指“总计”之意。清咸丰九年（1859年），海关总税务司署编印《海关贸易统计报告册》，始以统计为资料名称，但该册原用英文，何时起译称统计，待查同治十二年（1873年），总税务司署设统计科，地方海关设统计课，始以统计为机构名称。光绪二十九年（1903年），时中书局出版钮永建、林卓南翻译日本横山雅男著《统计讲义录》，始以统计为学科名称。参见李惠村、莫曰达著《中国统计史》中国统计出版社1993年12月第1版，第219页及226页；罗亮畴著《晚清的海关统计》（提交中国统计学会统计史研究组的论文）

报。西汉于丞相府设计相，主管各郡国上计计簿。东汉改为尚书台。汉代的田租，以土地面积为课税依据，每年进行垦田统计。口赋、算赋（均为人头税）、更赋（兵役）和徭役（劳役）等赋役，都以人口数为依据，故重视人口统计。两汉史籍均载有今北京地区所属郡国的户口数字。

魏和西晋时期，均由尚书省所属官吏兼管统计工作，地方统计由州、郡、县官吏兼办。政府主要进行人口、土地、田赋等统计。但《三国志》无志、表，《魏志》中无幽州郡县户口的记载。《晋书·地理志》只载幽州地区各郡国的户数，无人口数。西晋以后的十六国时期，幽州屡经战乱，户籍资料散失。南北朝时期，北魏太和九年（485年）颁布均田制，男女计口授田，需要人口、土地数字。次年，于县以下立“三长制”，五家立一邻长，五邻立一里长，五里立一党长，以检括人口（即检查核对人口），督课赋调。北魏分裂为东西魏后，幽州属东魏。《魏书》载有幽州各郡的户口数。

隋代仍由尚书省兼管全国统计，度支部兼管业务统计。地方统计由州（一度改郡）县官吏兼办。其统计方法实行计帐户籍制，将户籍管理与赋役管理两相结合，以保证征税和兵役。为掌握人口数字，曾两次大规模地核实户口。其人口调查实行“貌阅”（实际验看被调查者的形貌），以防虚报逃避赋役，这是较早的直接调查法。史书载有幽州地区各郡的户数。唐代的统计组织相当完备，从中央到地方形成了一套完整的体系。中央由尚书省兼管全国统计，六部按其职责分管业务统计。其中户部的统计事务最繁，刑部下还设专门机构负责审核监督全国财计工作。地方由州（府）、县，后改为道、州（府）、县官吏兼管统计，基层由里正兼办统计事务。《唐律》中有不少有关统计法规的条款。其户律相当完善，如户口不实，对户长、里正及地方官吏均予刑罚。上计律规定，对报送违期者按律论罪。统计制度也比较健全。户口帐簿有手实、计帐和户籍。一年一造计帐，三年一造户籍。县、州逐级上报到户部。手实是里正督令民户每年申报一次的人户原始记录，据以编造计帐。计帐是一种会计与统计相结合的经济帐目，根据乡申报的户口帐逐级汇总全国人口、土地、钱谷、贡赋等统计数字，编制全国的计帐。以计帐为基础编制户籍。武德七年（624年），又令丈量全国土地。赋税、仓储等也均有统计。唐代的上计制度，逐步转向书面报告的形式，有日报、旬报、月报、季报和年报。唐代还编成中国第一部全国性统计资料汇编——《元和国计簿》。唐代史书有幽州地区的户口数，还有驻军和马匹数。

五代时期，后晋把包括幽州在内的幽云 16 州割让给契丹（947 年改国号为辽，983 年复称契丹）。契丹会同元年（938 年）升幽州为陪都，称南京，又称燕京。府名幽都，开泰元年（1012 年）改称析津，所统州县，大部分属今北

京地区。辽在中央设北面官和南面官分别管治契丹人及汉人，均有属官兼办统计事务。地方则由州县的属官兼管统计工作。在五京（含燕京）又置盐铁、转运、度支、钱帛诸司，兼管有关的业务统计。其人口统计资料不甚完整，《辽史·地理志》对析津府各州县仅载有户数，而《辽史·兵卫志》又仅载有丁数。契丹景福元年（1031年），为了均平赋役，下诏通括户口，即普遍检查核对户口。史载，南京度支判官马人望因检括户口，用法平恕而晋升官职。辽有赋税统计，其财政收入的一半取给于南京。

北宋联金破辽，金攻占燕京。金海陵王贞元元年（1153年），下诏迁都燕京，改称中都，改析津府为大兴府。金仿唐制，中央由尚书省兼管全国统计，由六部各按职掌兼管业务统计。地方的路、州、县三级均有属官兼管统计。其户口计帐，是根据户口调查资料汇总编制、逐级上报的簿册。三年一造户籍，州县的里正、主首和女真族猛安谋克（基层组织）的寨使（里正、主首、寨使均为基层组织的官吏），到编户（编入户籍的平民）家责令填报户内男女老幼的姓名、年龄，以各户所报实数报县，县、州逐级汇总后报到户部进呈尚书省。中都路大兴府所辖州县也依此办理。还有资料记载中都城内宗室占有郊区土地的数量。金代有商税统计，大定年间（1161年—1189年）到承安元年（1196年），中都商税增长三成以上。金代曾对民户物力进行调查。大定四年（1164年）下诏通检推排，即调查评定民户物力，以定赋役。原定十年一次，后来不定期进行。对女真族猛安谋克的通检推排实行较晚。大定二十二年（1182年）才诏令集耆老，推贫富，验土地、牛具、奴婢的数目。大兴府进行了通检推排。

蒙古攻破中都后，至元八年（1271年）改国号为元，次年改中都为大都，至元二十一年（1284年）改大兴府为大都路。北京地区从此成为全国性政权的都城。元于中央设中书省，兼管全国综合统计。下设六部，其中户部兼管全国业务统计。地方统计由省及以下的路、府（州）、县官吏兼办。基层统计由坊、厢、里（城内为坊、城郊称乡、乡村称里）负责。中央还有御史台兼管考核各地的统计报告。元代的户籍，以取得著籍的先后分为四大类别，在各类中又依其地位和纳税能力分为各等，还按职业分为军户、民户、站户、匠户等。元代核实田地，曾两次推行经理法，由官府揭榜示民，限期40天要各户将所有田地主动如实报官。元代的赋税繁多，有丁税、地税、科差税等，还有课程，主要指工商税课，如金银铜铁等岁课、盐茶酒醋等课和商税，均有统计。天历（1328年—1329年）时，大都宣课提举司所入商税约占全国商税九分之一。元代始发行不兑现的纸币——钞，逐年有印钞数量统计。元代建立了以大都为中心的驿站系统，对驿站数及通讯工具数均有统计。元代南粮北运，多赖

海运，至元二十年（1283年）至天历二年（1329年）的46年间，均有发粮数和到粮数的年度统计数字（缺两年的到粮数）。

明洪武元年（1368年），改大都路为北平府。永乐元年（1403年）改称顺天府，建为北京。永乐十九年（1421年）迁都北京，称为京师^①。明初统计组织曾仿元制。洪武十三年（1380年）将中书省的政务分归六部，各自兼管有关的统计事务，其财计大权集中于户部。地方于县设六科，分别兼管统计工作。明代财计报告制度规定很严，其报告内容、上报期限、报告程序也很具体。每年终，各省布政使司及府、州、县派计吏将“钱粮文簿”（又称“奏销册”）呈送户部，户部审核无误后写回批准予报销。计算或编报错误者退回重编，贪污舞弊者则提交都察院惩处。计吏以回批归报主管官员，一年的财经统计工作才告结束。“奏销册”要按年初实有（旧管）、年内增加（新收），年内支出（开除）及年末现存（实在）四柱式填列，后来发展为定期编制的统计报告，上报期限有月报、二月报、季报、半年报、年报，还有三年报。统计法规也很严格，《大明律》中对户籍、田赋、帐簿等的漏报、瞒报、偷改等行为，都具体规定了处罚办法。明代的人口统计曾实行户帖制度。洪武三年（1370年）十一月诏户部籍天下户口，每户给以户帖。户帖项目有户的种类（军户、民户、匠户等）、户主籍贯、居民所在地、家人的姓名、年龄和与户主的关系，及所有田地、房屋等。地方官吏派员按户调查，逐项填写，户部据以编制全国的户籍。其调查项目与资本主义国家17、18世纪举办的人口普查相比，也是比较全面的。有些英美学者看到中国明代户帖样本，不得不承认这是世界上“最早试行全面的人口普查的历史证据。”^②史书载有洪武八年（1375年）顺天府的户口数字。洪武十四年（1381年），实行黄册制度，是更严密的户口和赋役管理制度。黄册中除包括户帖的内容外，还规定每隔十年重新核实重造，将十年间各户人口的生死增减，财产的买卖、转移等，分别按旧管、新收、开除、实在四柱式填列，以观察其变动情况。由民户填报清册供单，州县官府据以编制黄册。为了核实田亩，以定赋税，洪武二十年（1387年）命人分行州县，度量田亩，将土地占有人姓名及所占土田面积、地形、四至及土质等，绘制图形，顺序排列，依次编册。因状如鱼鳞，故称鱼鳞图册。黄册以人户为主，鱼鳞图册以土田为主。万历六年（1578年），采纳大学士张居正的建议，用三年时间在全国实行土地清丈，这是中国历史上一次大规模的耕地普查。当时查得顺天府田地亩数，比弘治十五年（1502年）增加近45%。明代的田粮

^① 京师之称，明清两代及中华民国北洋政府时期均未改变，但一般通称北京本志以下记述中，按所引资料原文，两种名称都有出现。

^② 梁方仲：《中国历代户口、田地、田赋统计》，上海人民出版社1980年第1版，第17页

及额办钱粮（定额征收的钱粮），顺天府均有统计数字。明代驿传遍及全国，《明会典》载有万历十三年（1585年）顺天府的马驿、水驿及递运所数。明万历《顺天府志》保存了不少统计资料，如疆域、户口、徭役、田赋等，所载邮舍（即驿传）数量不但包括驿、所，还包括基层的亭。

清代前期，统计组织沿用明制，以六部兼管全国统计，其中户部掌管人口、土地、赋税、仓储、交通等统计。地方在省、道、府（州）、县四级均有相应机构兼办统计工作。清初立编审法，稽查人口数字，以定赋税。原定3年一编审，后改为5年。当时以110户为一里，选丁多者10人为里长，其余百户分为10甲。里调查丁（成年男子）数田粮编制赋役册，作为课税的根据，州县造册报府，府再造总册上报。后来改行保甲制，州县城乡十户立一牌长，十牌立一甲长，十甲立一保长，户给印牌，写明户内丁口姓名，户籍统计改变了只计丁而不计口（妇女及未满16岁和超过60岁的男子）的办法。雍正元年（1723年），正式颁行摊丁入亩制，将丁银摊入地亩中征收，以后增人不加税，基本上取消了中国实行已久的人头税，也有利于统计人口。清代重视户口统计，顺治三年（1646年）颁行脱漏户口律，乾隆二十二年（1757年）又编制了保甲户口清查法。史籍中户口资料很多。顺治、康熙、乾隆及光绪年间，均有京师内城、外城及城属（四郊）的户数或户口数。清代有驿传统计，光绪《顺天府志》载有驿站及马匹、车辆数。鸦片战争以后，近代西方资本主义国家的统计开始传入中国。咸丰九年（1859年），英国人担任海关总税务司，采用西方海关统计方法编制海关统计，印行《海关贸易统计报告册》，简称《海关贸易册》。原用英文，光绪三十二年（1906年）改为中英文并列。19世纪末至20世纪初陆续创办的铁路、邮政、电信等事业，也引进了西方的统计表式、指标和制度。京师兴办的华商电灯公司和自来水公司，为经营管理的需要，也仿照西方企业建立了统计工作。但就国家及地方的政府统计而言，仍然没有独立的统计组织和系统的统计制度，直到清代晚期才有根本的改变。

产生于奴隶社会的中国古代统计，随着奴隶社会的解体和封建社会的建立、延续而逐步发展起来。其历程大致是始于商周，成于秦汉，盛于唐宋，衰于辽金，兴于明，而止于晚清。凡政治稳定、经济发展则兴，反之则衰。由于封建社会后期的长期停滞，明代中期在封建社会内部出现的资本主义经济的萌芽严重受阻，妨碍了社会经济的发展，统计事业前进的步伐也非常缓慢。3000年来，虽然统计思想和统计方法在某些方面有所提高，又由于统计本身的需要，统计工作也表现出一定程度的集中统一；但在统计组织的系统性、统计制度的规范性和统计方法的科学性方面没有取得突破性的进展，以致落后于西方的统计。今北京地区的政区名称、辖区范围、行政机构，曾经历了许多变化，

其地方政府都须按中央政府的要求办理统计事务。历代史籍对国家统计均有详略不等的记述，而对地方统计，或略而不记，或记而不详，所以遗留的北京地区统计史料很少。

二

从晚清到中华民国，是效法资本主义国家，建立西方模式近代统计的时期。

清光绪三十二年（1906年），清廷宣布“预备仿行立宪”，成立宪政编查馆，在馆中设统计局。这是中国按西方资本主义国家统计组织的模式，建立的第一个最高政府统计机构。光绪三十四年（1908年），又在政府各部设统计处，各省设调查局，其业务均受统计局指导。并规定省以下各级地方政府设统计处，其业务受省调查局指导，从而形成一个全国性的统计系统。在今北京地区，光绪三十二年（1906年），北京内、外城工巡总局改为北京内、外城巡警总厅^①，总厅于总务处设统计股^②；但未查到顺天府设统计机构的记载。

宣统元年（1909年）二月，宪政编查馆拟订《统计总例》14条，又制订民政统计和财政统计的部表和省表的表式及填表方法。《统计总例》分别规定州、县、乡、镇的表式，要求一年一报，以光绪三十三年（1907年）为第一次统计之期，正月至十二月为起讫日期。各州、县等按需按月、按季上报者，由各省自定。北京内外城巡警总厅分别编印了《光绪三十二年北京内外城巡警总厅第一次统计书》，这是北京城区最早的年度综合统计资料。以后又编印了《光绪三十三年丁未内外城巡警总厅第二次统计书》。中华民国五年（1916年，为简化记述，以下只记公元，省略中华民国纪年），京师警察厅根据清代北京内外城巡警总厅的统计资料，又编印了《宣统元年己酉京师内外城巡警总厅统计书》。顺天府编印了《顺天府光绪三十三年统计表》，这是北京周边地区最早的年度综合统计资料。以后又逐年编印了光绪三十四年、宣统元年和宣统二年的统计表。

清政府为筹备立宪，于光绪三十四年（1908年）订立调查户口计划，由民政部颁布《清查户口条例》，计11章40条，表式5件，规定先调查户数，

该厅名称，其所编统计书的书名中称北京内、外城巡警总厅，《北京历史纪年》也称北京，但《北京档案史料》所载《京师内外城巡警总厅办事规则》称京师本志从统计书。参见《北京历史纪年》，北京出版社1984年1月第1版，第262页；《北京档案史料》，北京市档案馆发行，1989年第1期，第5页。当时，巡警总厅掌管京师内外城的治安、户籍、外事、工商业、建筑、道路交通、公用事业、环境卫生等事项，其统计工作也包括这些事项。

^② 巡警总厅总务处所设统计机构，《光绪三十二年北京内城巡警总厅第一次统计书》署名称统计股，《京师内外城巡警总厅办事规则》第五条称统计科。是先设股后改科，或拟设科实设股，尚无资料可考，本志从统计书。

后调查口数。宣统元年（1909年）颁行填造户口格式，次年进行调查。由调查员调查户数，编定户号，附查户主姓名。再由调查员依照编定的户号，把民政部规定的查口票格式发给户主，填报姓名、性别、年龄、籍贯、职业、住所等项，调查于当年十一月完成。但有些地方未报，已报者也多只报户数，口数是推算的。1912年，中华民国北洋政府^①内务部公布了调查结果。京师内外城、顺天府进行了这次户口调查。

清政府其他各部也陆续开展业务统计工作，按系统向各地布置任务，收集数据，汇总全国的统计表。有些部还编印年度统计资料。农工商部有光绪三十三年（1907年）的第一次和光绪三十四年（1908年）的第二次农工商部统计表。学部有光绪三十三年、三十四年及宣统元年（1907年—1909年）的三次统计图表。邮传部有光绪三十三年（1907年）和宣统三年（1911年）的两次交通统计图表。其中大都包括今北京地区的统计数据^②。

辛亥革命推翻了清王朝的统治。1912年中华民国成立。初期，北洋政府未设政府统计机构。各部大都设有规模不大的统计科，个别部由其他科兼办统计事务。省公署的统计机构名称有局、处、股，很不一致。统计组织尚不如清末筹备立宪时完备。全国性的调查统计工作，有1912年内务部的人口清查、工商部（1913年12月与农林部合并为农商部）的产业清查等。

中华民国成立之初，北京地区仍称京师和顺天府。京师内外城巡警总厅（1913年1月改为京师警察厅）仍由总务处办理统计事务，顺天府没有专设统计机构。1914年，总统府政事堂设立主计局，其职掌虽列有关于统计事项，但全局工作以财政为主。1916年，改于国务院设统计局，是北洋政府的最高统计机关，但未统筹全国的统计计划，各机关、各地方各自为政，统计工作零星分散。1918年4月，该局收集各部各地统计资料，编印《统计月刊》，其中载有北京地区的统计数据，户籍人口及教育统计比较完整，工、商、农、牧业生产及司法统计等均零散不全。

1914年10月，顺天府改称京兆地方，辖20县。次年9月，以京兆为特别区。1925年，京兆尹公署政务厅总务科内设有统计课^③，是北京地区最早以统计命名的政府机构。该课未出刊物，其调查统计资料散见于北洋政府国务院统计局的《统计月刊》和国务院的《京兆公报》。

当时北洋军阀把持的北京政府

清代以前的全国统计情况，大部分资料来源是刘叔鹤著《中国统计史略》，湖北人民出版社1990年1月第1版；李惠村、莫日达著《中国统计史》，中国统计出版社1993年12月第1版；郑家亨主编《统计大辞典》中的《中国统计史》篇，中国统计出版社1995年3月第1版。

据该公署1925年7月《治理京兆计划书》

1914年6月，为划定市区，试办市政事宜，设京都市政公所，相当于主管市政建设、功能不完整的市政府。1916年，公所设有调查科。1917年1月，撤调查科，其事务并入经理科，同年7月，改于第一科内设编辑股，均主管统计调查事项。1918年1月，公所改科设处，在第一处内设编译科。根据《办事细则》，编译科掌管的事务中，有编纂发行《市政通告》及编制各种统计报告。

《市政通告》于公所成立之初发行日刊后改旬刊，1917年3月改为月刊。《通告》除刊载政府文件等外，还刊载调查统计资料，如人口、卫生、工商业、粥厂等统计资料，还有商业、旅店、古物、精制牙刷、地毯等行业的调查资料。

关于编制统计报告，该科《办事规条》中原定包括拟定统计表式、编辑市政统计表、委托各机关调查统计资料、汇造统计年鉴、编辑各种单行报告和保存各种图画表册等事项。但其统计年鉴迄未查到实物，曾否汇造，尚难定论。

《办事细则》还规定：“本科……关于统计调查事件得请各科及本公所附属机关、警察厅、商务总会协助办理。”据此，编译科实际执行统计机构的职权^①。

当时，京师警察厅的统计工作比较全面，有警务、图书报刊、人口^②、寺庙、土木工程、公用事业、医疗卫生及商号开歇业等统计，该厅总务处于1917年2月编纂出版《中华民国元年京师内外城巡警总厅统计书》。铁路、邮政、电信各局依照上级主管机关的规定和经营管理的需要办理统计事务，统计资料比较完整。

1924年和1926年，农商部两次派员调查北京工厂情况。第一次编有《北京工厂调查报告》，第二次也印有资料。

北洋政府各部编印的年度统计资料中，多包括北京的数据。如教育部1912年至1916年的全国教育统计图表，司法部1914年至1920年的民事刑事统计年报，农商部1914年至1924年的9次农商统计表，交通部1915年至1926年的统计图表等^③。

^① 有关京都市政公所主管统计的机构及其职掌，资料来源是该公所刊印、陈时利主持编纂的《京都市政汇览》，记述时间为1914年6月至1918年12月。另据赵家鼐著《京都市政公所机构沿革》（原载《北京档案史料》1989年第1期），其后至1926年7月，该公所机构变动未涉及第一处内部；1926年8月裁第一处，以第二处为第一处，9月，又改第一处为行政处，另设总务处。变动中，原编译科的情况未见记载。

^② 中华民国初年，京师内城、外城的户口由巡警总厅管理，而四郊（清代称城属）户口到1924年才由京师警察厅接管，但四郊的户口资料未能保存下来，以致该厅人口统计资料，1912年至1924年缺四郊人口数。

^③ 中华民国北洋政府时期全国统计情况，部分资料来源是刘大钧著《我国的统计》，原载国民政府立法院统计处编《统计月报》第1卷第1期，1929年3月出版；刘大钧著《中国之统计事业》，原载《统计月报》第2卷第10期；卫挺生、杨承厚著《中国现行主计制度》，国立编译馆1946年8月出版；朱君毅著《民国时期的统计工作》中国统计出版社1988年11月第1版。

总之，北洋政府时期，政局动荡，经济滞后，统计事业难以发展。政事堂主计局和国务院统计局，都未发挥最高统计机关的作用。各部各地，各自为政，统计组织很不健全，统计工作参差不齐。统计范围极不完整，统计数字也不准确。著名统计专家刘大钧认为：仿制日本，颇似意存举办；但稽成效，未能名副其实^①。卫挺生更认为：胥效欧美，但取貌遗神，买椽还珠^②。效法西方模式的统计，远未建立起来。北京的地方统计，也自难做出成绩。

这个时期，北京的民间统计工作颇有成绩，主要是由学者或学术团体进行的居民生活调查和物价统计，弥补了官方统计的重要缺口。

北京最早的劳工生活费调查，是清华学校教授狄莫尔（C. G. Dittmer）指导该校学生于 1917 年进行的北京西郊 195 户乡民（主要是乡村工人）家庭生活费调查，和 1918 年进行的该校 93 位校工生活费调查，其调查结果发表于美国哈佛大学出版社 1919 年出版的《经济学季刊》。这是中国最早的居民（家庭和个人）生活费调查。

北京最早的农民生活费调查，是燕京大学李景汉教授指导该校社会学与社会服务学系学生于 1926 年至 1927 年先后 4 次对北京西郊 4 个村的农民家庭进行的入户调查，累计调查 166 户。其中一个村的村民主要为工匠、车夫、仆役等，另三个村的村民主要以农为业。调查内容是人口与家庭、家庭的收入、家庭生活状况与支出及村民的其他状况。李景汉根据调查资料写成《北平郊外之乡村家庭》一书，于 1929 年出版。

1917 年至 1928 年，北京的学者和学术团体共在北京进行劳工生活费调查 18 次。家庭生活费调查 10 次，其中社会调查部于 1926 年对手工艺工人家庭的调查，调查户数达 500 户。个人生活费调查 8 次，其中美国社会学者、经济学者甘博（S. D. Gamble）于 1924 年对人力车工人的调查，调查人数达 1 000 人。有些学者的调查对象还扩大到劳工阶层以外的居民，并且对调查资料进行研究分析，写成专著。著名社会学家陶孟和教授著《北平生活费之分析》一书于 1930 年出版，是根据 1926 年至 1927 年北京 60 户人力车工人、手工业工人和小学教师家庭生活调查资料写成的。甘博著《北京居民是怎样生活的》一书于 1933 年在美国出版，是根据 1926 年 12 月至 1927 年 11 月北京 283 户工人、职员、公务员、教员、军警、小商贩、自由职业者、企业主、房产主等居民家庭生活调查资料写成的。陶孟和在书的序言中提出，调查之家数太少，时间也短，实出于不得已，“大计划之生计调查，惟有待于中央或地方政府机关，非

① 刘大钧 1930 年为中央统计联合会特刊所作的序

② 卫挺生 1929 年为立法院统计处《统计月报》所作的序

私人研究机关所能独立担任者也。”他的这个愿望，到新中国成立后才得以实现。

北京最早的物价指数，是燕京大学经济系研究生孟天培和甘博合编的 1900 年至 1924 年的北京零售物价指数。指数以 1913 年为基期，按年编制，按期发表在《中国社会政治学报》上。他们还根据其他调查资料，合著了《二十五年来北京之物价工资及生活程度》（英文，李景汉译为中文，北京大学出版部 1926 年出版）^①。“二十五年”，即 1900 年至 1924 年。据已知资料，这也是中国最早的零售物价指数。此后，社会调查部编制北京零售物价指数，自 1926 年 12 月起编，以 1927 年为基期，在《经济半月刊》发表。

北京最早的生活费指数是社会调查部编制的北京生活费指数，自 1926 年 1 月起编，以 1927 年为基期，有月、年指数，按期在北京、天津报纸上发表。这是中国最早的生活费指数。

前述进行居民生活调查、编制零售物价和生活费指数的社会调查部，是中华教育文化基金董事会接受美国纽约社会宗教研究所捐款，于 1926 年 7 月在北京成立的学术团体（捐款以三年为期，1929 年 6 月期满后改组为北平社会调查所）。其成员有任鸿隽、陶孟和、丁文江、何廉、陈达、杨西孟、李景汉、陈翰笙、吴半农、樊弘等知名学者，他们进行社会问题的调查研究和介绍社会调查研究方法时，运用了统计方法，传播了统计知识，为在北京开展民间统计工作作出了重要贡献。

此外，京师总商会（原称商务总会，1921 年设有工商调查处）也对入会的工商户作调查，现存 1913 年、1915 年、1917 年及 1921 年各行业工商户数及名录资料。

1927 年，国民政府在南京成立。1928 年 6 月，北京改为北平特别市，撤京都市政公所及京师警察厅、京师学务局，成立北平特别市政府，下设 8 个局。废京兆，原属各县划归河北省。1930 年以前，国民政府未设全国性的统计领导机关，中央各机关和各地方的统计机构，其组织情况很不一致。在中央机关中，立法院于 1929 年成立的统计处，规模较大，统计工作也较有成绩。该处曾派员调查农工及商店雇员家庭情况，其调查地区包括北平，还调查过北平工人日用必需品的零售物价。工商部于 1929 年调查北平的工厂。

1928 年，北平特别市政府于第一科内设统计股，凡行政院各部、立法院统计处及市政府布置的调查统计事项，均由统计股转发各局办理，有的还经统

^① 另据《燕京大学史稿》，孟天培 1925 年的研究生毕业论文题为《1900—24 年北京的物价工资和生活水平》（英文），见《史稿》第 325 页，人民中国出版社 1999 年 12 月第 1 版。是否先有毕业论文，后再合著成书，无资料可考。

计股核转上报。该股汇集各局的统计资料，但不能组织指导全市统计工作。各局分别承办行政院各部布置的调查统计任务，如北平市公安局、北平市卫生局定期上报人口统计、生命统计资料，北平市社会局编制工人生活、工业生产统计报告及零售物价指数等。北平特别市政府的《市政公报》中载有各局的部分统计资料。当年，内政部颁发《户口调查统计报告规则》及表式，令各省市进行户口调查。北平于当年完成。

当时，北平市社会局的统计调查较多，并且编印刊物发表统计资料。1930年3月，编印《商情周报》，是内部刊物，主要反映工商业实况，也有调查（物价、金融、制品）统计等。9月，《商情周报》停刊，又编印《社会调查汇刊》，第一集内容为：（1）各业调查，有毯、玉器、饭庄、布业、靴鞋业、古玩等业概况；（2）统计图表，分工商业、职工及其他事业3类，附有公安局调查的各业工会会员人数。该局还通过总商会调查入会各商户雇用职工数及失业职工数，并向总商会及工厂联合会转发工商部和农矿部布置的调查任务。

1930年7月，北平特别市改称北平市，一度隶属河北省，河北省工商厅于1929年派视察员调查北平的工厂，编有北平工厂调查表。

1932年，北平市社会局编印《北平市工商业概况》，分5部类，共165个行业：特品类30个行业；服饰类30个行业；饮食类31个行业；器用类44个行业；杂项类30个行业。

1931年4月，国民政府采纳外国顾问团的建议，成立主计处，下设岁计、会计、统计3个局，实行所谓超然主计制度。1932年10月19日，行政院公布《统计法》。1933年又公布《地方行政机关统计组织暂行规则》，规定省市设统计委员会。当时的北平市长提出，先从实际工作做起，逐渐完善统计组织机构，未设立统计委员会。1934年，北平市政府秘书处编印《北平市政府统计月刊》。1月1日出版第1期，内容以人口统计资料为主。自1928年全国户口调查以后，北平市公安局按月编制户口变动统计表，按年编制户口统计表。本期详列至1933年的统计资料，包括户数、人数、人口密度、性别、年龄、宗教、出生死亡、婚嫁及迁徙变动的数据，以及外侨人数。并且整理历史资料，列出1911年至1933年的城区、郊区人口总数。本期还附有北平市社会局的17个行业、30个主要工厂的工人工资、工作时间、生产及销售数额统计资料和文字说明。从第2期起改为《北平市政府统计特刊》，为专题资料汇编，不定期出版。第2期的内容是《五年来本市岁入之分析》，列举国民政府定都南京以后（1928年至1932年）北平市的财政收入情况，并且将北平的人口与岁入之比与上海、天津、青岛、广州以及日本东京等城市作了对比。第3期以郊区农业统计为主，记载郊区耕地面积、农民户数、人数和各种主要农作物的种植

面积及产量数字。本期还有对农、工、商业进行小本借贷的统计资料。

1935年7月，北平市社会局编印《统计资料简报》。内容分为社会部分和公安部分，还有财政、卫生、教育、公用、工务等情况。

1936年12月，北平市政府秘书处第一科统计股编印了《北平市统计览要》，这是北京地区第一部全市统计资料汇编。

1936年和1937年，北平市公安局（1937年为警察局）编印了户口统计资料。

这一时期，北平市的政府统计工作虽较京都市政公所时期有所提高，但统计机构不健全，工作进展不大。而民间统计工作仍很有成绩。

北平社会调查所的零售物价指数于1929年4月停编，生活费指数从1929年1月起发表于该所出版的《北平生活费指数月报》，1937年因日军入侵北平停编。1931年，该所林颂河、王子建等4人绘制的北平社会概况统计图20幅，包括人口、财政、教育、公共设备、工商业与劳工、社会病态等6方面的内容，反映了定都南京以后北平市经济衰退、市面萧条、民间疾苦等现象，并且写了题为《统计数字下的北平》的说明^①。收集的统计资料比较丰富，有1924年、1926年农商部及1929年河北省工商厅的三次工厂调查资料，北平特别市政府（1930年后为北平市政府）财政局1928年、1929年、1930年和1931年缴纳铺捐的商店家数资料，北平市总商会关于市区及海淀、采育两镇商店1928年6月雇用职工数及1928年12月和1929年6月失业职工数资料等。该所编印的社会研究丛刊中，有几种统计学书籍，发行的《社会科学杂志》中也刊载一些统计论文，这在北京地区均属首创。

社会学者所做的社会调查，还有1932年燕京大学社会学系学生硕士论文《北平一千二百户贫民之研究》，1934年和1937年张子明和李景汉分别做的《北平人力车夫现状的调查》，1935年杨汝南的《北平西郊六十四村社会情况调查》，这些调查都使用了统计方法。

天津南开大学经济研究所根据调查所得的北平、天津两地物价平均计算，从1928年起编制华北批发物价指数，止于日军入侵。

1937年7月，日本侵略者占领北平。1938年1月，成立伪北京特别市公署，于秘书处第一科设统计股，伪财政局、伪社会局、伪卫生局、伪工务局等设统计室、调查统计股或统计股。1937年7月至1938年6月的伪北京特别市公署行政计划书中，对社会、生产经营、公用事业等各项统计都规定了月报表。

伪社会局根据月报统计资料编印《统计资料简报》，为不定期刊物，时间不及时，内容也不完全。

1938年，伪北京特别市公署秘书处还做过各业商号家数及资本额调查，图书馆阅览人数情况调查，市立、私立各级学校教职员人数调查和公益救济金情况调查。

伪北京特别市公署 1939年和 1940年编有《市政统计年鉴》，刊载上年的统计资料。

1940年 10月，伪北京特别市公署秘书处改设统计科。从 1941年 1月起，为加强对统计工作的控制，各局原有统计机构和人员统一划归伪市公署秘书处领导，成为该处的派出机构，仍驻原局办公，负责人由伪市公署委任。同年，开始编印《市政统计》月刊，共出版 36期，各期内容根据资料多少繁简不一，资料来源由派驻各局的统计人员提供。

1942年至 1944年，伪社会局先后对各区的工厂及手工业情况和家庭手工业状况进行调查，后者由伪社会局布置，各区伪区公所填报。

日本侵略者为了掠夺中国资源，其军事、经济、特务机关都大量搜集情报，包括收集统计资料。日军华北驻屯军司令部、日本大使馆、北支那开发株式会社北京分社、满铁调查部北京分部、北支经济调查所、华北综合调查所、北京日本商工会议所等都进行统计调查，并提出调查报告。如满铁调查部和北支经济调查所于 1941年 7月向日军华北驻屯军司令部提出《军管理石景山制铁所现况》，华北交通株式会社于 1943年 12月提出《北京工业的概况》等，均有统计资料。

日军侵占北平后，北平社会调查所历时 11年的统计调查工作被迫中断。1940年起，燕京大学经济系按月编制北平工人生活费指数，1941年 12月日军封闭学校后停编^①。

1945年，抗日战争胜利后，国民政府接管北平。依照主计处公布的《省（市）政府统计室组织规程》的规定，北平市政府于 1946年 1月设统计室，由主计处统计局委派萧振凯为统计主任。根据北平市政府《组织规程草案》的规定，市直属各局均设统计室。1947年，北平市政府依据行政院公布的《各省市政府统计处组织规程》的规定，改统计室为统计处，萧振凯为统计长。市政府统计室（处）和各局统计室共同执行政府统计任务，包括：1. 基本国势调查，指国情国力普查；2. 各机关所办公务的统计，指所办公务的经过与结果的统计；3. 公务人员及其工作的统计，指机关的组织、人事与人员的状况、动态

见《燕京大学史稿》，人民中国出版社 1999年 12月第 1版，第 331页。

及其工作成绩与出勤的统计；4. 各机关职务上应用的统计，指机关工作上所需要的参考资料；5. 其他统计。北平市属各局按其业务范围收集整理统计资料，定期向北平市政府统计室（处）报送，其中户口统计、生命统计、物价及生活费指数等项统计资料还要向行政院有关部报送。北平市政府统计室（处）根据各局的统计资料和自行调查的资料，编制全市统计总报告，编印统计资料刊物。

当时，政府统计工作以公务统计为基本任务。公务统计，是各机关所办公务的统计与公务人员及其工作的统计的总称。公务统计方案由主计处拟定颁布施行。1944年颁行的省政府公务统计方案，分为29类，共135纲，656目（即统计表的名称）。其统计报表有年报、半年报、季报和月报。北平市属各局经常性统计资料的收集和统计报告的编制，逐渐按公务统计方案执行。

此外，各局还进行中央主管机关布置的调查，也自行做些调查。

北平市政府统计室（处）和北平市社会局统计室还负责编制物价指数和生活费指数。北平市政府统计室（处）编制趸售国货价格指数、趸售国货及外国货价格指数、零售国货价格指数、机关办公用品价格指数和公务员生活费指数。1947年11月起，北平市政府统计处出版《北平市物价与生活费指数月报》共出10期。北平市社会局统计室编制工人生活费指数、工人生活必需品价格比较，也编有零售物价指数和公务员生活费指数，后两种指数所选项目数量、品种与北平市政府统计室（处）不同，计算结果也不一致。

1946年初，北平市政府统计室依据1945年及以前的统计资料，第一次上报并公布《北平市统计总报告》。同年10月，该室又编印了《光复一年之北平市政》。

1946年10月，北平市政府统计室编印《北平市政统计》，至1948年共出10期，前7期为月刊，后3期为季刊。1947年8月，北平市政府统计处刊印《北平市政统计手册》，是《北平市政统计》的提要。1948年8月，《北平市政统计》出了最后一期，数字一般截止到6月。其中载有当年6月的市民教育状况抽样调查资料，采用了以前少用的抽样调查方法。

北平市社会局承担的统计工作较多，其统计室从1946年起汇集上年10月至本年9月全局及所属单位的统计资料，出版了《北平社政一年》、《北平社政二年》和《北平社政三年》，每年一本，共出3期。1948年4月至6月，社会局会同警察局结合粮食配售对全市人口进行了一次普查核对。该局承办社会部布置的统计任务，有1947年3月的产业工人（包括技术人员）调查，1947年6月的合作社调查等。

民间统计工作没有恢复抗战前的盛况。只有燕京大学1946年在北平复校

后，按月编制工人和公教人员的两个生活费指数，前者以 1936 年 1 月至 12 月为基期，后者以 1937 年 1 月至 6 月为基期，均编至 1948 年底，并且补编了 1942 年至 1945 年的指数^①。北平市商会（1947 年分立为商会及工业会）对会员户数、职工人数等基本情况进行统计，还按照北平市社会局等政府机关的布置完成一些调查统计任务。

在抗战胜利后的 3 年多时间，北平的政府统计机构比较健全，统计制度比较完备，积累了一批统计资料。但许多统计资料的完整性和准确性都差，难以反映当时北平政治、经济、文化各方面的真实状况，因而降低了这些资料的价值。

中国效法西方建立近代统计工作，历时 50 余年，并未收到发展统计事业的实效。晚清政府建立西方模式的统计，不过是作为仿效西方，预备立宪，以挽救清廷危亡的改良措施之一。然而宪政未成，辛亥革命就结束了清王朝的统治。中华民国成立后，北洋政府政局混乱，政令不通，统计方面继续仿效西方，只是装点门面，十余年间，很少成就。地方政府兴办统计，也往往为了自夸政绩。国民政府成立主计处，设统计局，实行超然主计制度，基于外国顾问团的建议，更属西方模式。但国民政府位高而权不重，主计处推行制度，又受制于官僚政治和地方势力，困难重重，虽然历任统计局局长都是统计专家，也无能为力。据主计处 1935 年一篇题为《筹设中央各机关统一统计组织之经过》的报告中说，机构方面，“本处成立四载，仅设实业部统计长一员，其他机关仍少改进”；工作方面，“易得之统计，重见纷出；烦难之统计，搁置未办”。中央机关如此，地方政府更差。到 1937 年抗日战争爆发前，北平市仍未按规定设统计机构。抗战期间及抗战胜利后，国民政府才在所控制的省市推行其超然主计制度。北平市于 1946 年建立统计机构，逐渐实行公务统计方案等统计制度。但因认真调查核实者少，敷衍塞责者多，其统计资料，数量少而质量差。早在 1941 年，毛泽东就曾指出，“一般地说，中国幼稚的资产阶级还没有来得及也永远不可能替我们预备关于社会情况的较完备的甚至起码的材料，如同欧美日本的资产阶级那样。”^② 新中国第一任国家统计局局长薛暮桥也在 1957 年专就统计资料评价说，“我国解放前资产阶级遗留下来的统计遗产很少”^③。1948 年，国民政府主计处改为行政院主计部，推行 17 年的超然主计制度，从此终止了其隶属关系上的超然。曾任主计处统计局长的朱君毅曾评价所

① 《燕京大学史稿》，人民中国出版社 1999 年 12 月第 1 版，第 331 页

② 毛泽东《（农村调查）的序言和跋》，《毛泽东选集》第三卷，人民出版社 1991 年 6 月第 2 版，第 791 页。

③ 薛暮桥《第一个五年计划期间我国统计工作的初步经验和今后任务》，原载国家统计局编《统计工作重要文件选编》（1949—1985），中国统计出版社 1986 年 7 月第 1 版，第 84 页。

谓超然主计，不过是“纸上空谈，脱离实际”^①，可见国民政府统治时期推行西方模式的统计，也是难收实效的。1949年，其行政院主计部复称主计处，并将省市统计处与会计处合并为主计处。这一年，中国人民革命的胜利推翻了国民党政权在中国大陆 22 年的统治，西方模式的统计也从此结束了在中国 50 多年的历史。

三

从中华人民共和国建立到中共十一届三中全会以前，是学习借鉴苏联社会主义统计的理论和实践，建立适应计划经济体制需要的统计的时期^②。

1949年1月31日，北平和平解放。中国共产党北平市委委员会和北平市人民政府为管理城市，指导国民经济的恢复与发展，需要了解社会经济情况。因此，全市各部门进行了大量的调查统计工作。

1949年3月，北平市人民政府裁撤统计处，并入调查研究室，成立统计科，张锐任科长。统计科收集市属各部门的统计资料，包括北平解放以前的历史资料和解放初期的各项基础数据，还沿袭原北平市政府统计处的市政建设、文教卫生等统计及编制物价指数和职工生活费指数，不使统计资料中断，但均作了改进。统计科对这些资料进行加工整理，供领导机关及有关部门参考，并且从10月起编印《北京市综合统计》，内部发送。这是北京市人民政府（以下简称北京市政府）成立以后第一份全市性的综合统计资料刊物。

北京（平）市政府各部门做了很多统计工作。许多是定期进行的，如公安局的户籍统计，工商局的私营工商业统计，公共卫生局的生命统计和医疗卫生统计，教育局的学校教育统计，企业局（后分立公用局）的电车、公共汽车及自来水统计，市贸易公司的商业物价统计，中国人民银行北京市分行的金融统计等。有些部门还进行了一些一次性调查。如工商局结合对工商业户登记发照进行资本主义工商业、个体手工业和个体商业调查，税务局结合评税进行工商业营业额的统计，劳动局结合失业人员登记进行失业人员调查。工商局还从1949年5月到9月编印《一旬统计》，这是北平解放以后最早出版的经济统计资料期刊，对2月到4月的统计资料，编印了《统计汇编》。

1949年10月1日，中华人民共和国建立，开辟了中国历史的新纪元。北平改名北京，定为首都，从此揭开了北京历史的新篇章。北京的统计事业，开

朱君毅《民国时期的政府统计工作》，中国统计出版社1988年11月第1版，第21页

② 为叙述方便，北平解放后至新中国建立前的8个月记入这个时期。