

中国人口与计划生育统计 社会监督机制研究

漆莉莉 李海东 著

经济管理出版社

责任编辑 卢小生
版式设计 陈力
责任校对 孟赤平

图书在版编目(CIP)数据

中国人口与计划生育统计社会监督机制研究/漆莉莉,李海东著. —北京:经济管理出版社,1999.12

ISBN 7-80118-893-4

I. 中... II. ①漆... ②李... III. 计划生育-人口统计-监督-研究-中国 IV. C923

中国版本图书馆CIP数据核字(1999)第68051号

中国人口与计划生育统计
社会监督机制研究
漆莉莉 李海东 著

出版:经济管理出版社

(北京市新街口六条红园胡同8号 邮编:100035)

发行:经济管理出版社总发行 全国各地新华书店经销

印刷:北京银祥印刷厂

850×1168毫米 1/32 7印张 167千字
1999年12月第1版 1999年12月北京第1次印刷
印数:1—6000册

ISBN7-80118-893-4/F·847

定价:12.00元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书,如有印装错误,由本社发行部负责调换。

通讯地址:北京阜外月坛北小街2号 邮编:100836

联系电话:(010)68022974

前 言

中国是一个发展中国家，必须吸取世界各国成功的经验和失败的教训，确立经济、社会、科技和生态环境协调发展的战略思想。人口是社会的主体，是生产的构成要素和体现生产关系的生命实体。人口发展过程 and 经济发展过程是相互联系、相互影响的。人口质量决定社会的文明与经济的繁荣。因此，对人口现状及人口发展过程进行统计分析和社会监督是进行战略研究和政策评估的重要依据与切实保证。

70年代以来，我国人口与计划生育统计部门以自己掌握的全面、系统的统计资料为依据，通过对人口生育与人口发展过程及其结果的总体分析，检测出其发展的偏差和存在的问题，向有关部门提出预警或实施监督与调控的建议、报告，为确保我国人口政策和人口规划的制定及实施发挥了应有的作用。但是，随着经济形势的发展需要，在社会主义市场经济的形势下，一方面，随着经济体制改革特别是国有企业改革的不断深化和发展，我国城市人口与计划生育统计工作出现了一系列的新情况和新问题。同时，农村经济体制目前尚处于转轨变型时期，农村劳动力重新配置，农业人口的转移流动，均导致了当前人口与计划生育统计的工作困难。另一方面，人口与计划生育统计各部门之间的工作不协调、不统一、统计手段落后、统计数据不一致现象屡屡发生。而以往单一、欠完善的社会监督体制，又难以适应社会主义市场经济发展的需要。在深化改革制定规划的过程中，国家迫切

需要客观、真实、准确的人口与计划生育统计数据作为决策依据，因此，如何总结以往的经验教训，建立高效、全面的人口与计划生育统计社会监督机制，改变人口与计划生育统计的现状，确保我国基本国策的落实，是摆在我们面前的一项重要任务。

正是基于以上认识，我们先后承担了江西省“九五”期间社科规划课题《江西农业过剩人口流动问题研究》和1998年国家哲学社会科学研究规划基金课题《人口与计划生育统计社会监督机制研究》的研究工作，并分别于1997年和1999年结题，研究成果得到了理论研究专家和学者以及实际工作部门的充分肯定。

为了总结提炼研究成果，我们在课题研究报告的基础上，着重从社会监督的理论研究、模式构建、宏观和微观运行以及模式运行的综合测评等方面做了进一步探索，完成了《中国人口与计划生育统计社会监督机制研究》一书。

本书分为理论与现实研究、社会监督机制模式研究和模式运行的可行性研究三篇。

理论与现实研究篇分析了人口与计划生育统计现状、存在问题及原因，论述了人口与计划生育统计社会监督机制构建的重要性和紧迫性，并提出了社会监督机制构建的基本理论。

社会监督机制模式研究篇对人口与计划生育统计社会监督机制进行了研究，认为这种社会监督机制是指由多条监督渠道组成的监督网络，形成一个互相制衡的监督体系，围绕着人口与计划生育统计质量，进行调控、反馈、分析和评判过程中各要素互相协调、相互作用的关系及其运转形式。提出了建立一个适应经济发展的多渠道、全方位、一体化的人口与计划生育统计社会监督模式，对模式的监督主体、客体、监督标准、手段、指标体系等进行了全面阐述，并对模式在宏观和微观统计工作过程的运行进行了具体操作的论证。

模式运行的可行性研究篇对人口与计划生育统计社会监督模

式运行进行了信息处理和综合测评，在数量上从其偏离度、影响度、可调度进行了分析，并用投入产出模型进行了案例论证，对人口与计划生育统计如何进行综合监测进行了量的分析，对模式运行的计算机网络化实现进行了科学的研究，并提出了符合形势发展渐进的人口与计划生育统计社会监督机制的过渡模式。

本书由漆莉莉、李海东撰写。写作分工为：漆莉莉撰写第二章、第三章、第四章、第五章、第六章、第八章和第九章，李海东撰写第一章和第七章。

由于人口与计划生育统计社会监督机制是一项复杂的系统工程，涉及到许多理论和实践问题，我们虽然在研究过程中作出了较大努力，但由于学识有限，书中的缺点错误在所难免，敬请读者批评指正！

作 者
1999年8月

目 录

理论与现实研究篇

第一章 现行人口与计划生育统计分析	(3)
第一节 现行人口与计划生育统计的组织形式	(3)
第二节 人口与计划生育统计的方法	(6)
第三节 人口与计划生育统计指标	(16)
第四节 人口与计划生育统计数据收集	(23)
第二章 人口与计划生育统计面临的挑战	(37)
第一节 传统人口与计划生育统计的不足及原因分析 ...	(37)
第二节 人口与计划生育统计社会监督体制的回顾 与评述	(47)
第三章 人口与计划生育统计社会监督机制构建的基本 理论	(50)
第一节 基本问题的提出	(50)
第二节 人口与计划生育统计社会监督机制的理论 基础	(55)
第三节 人口与计划生育统计社会监督机理与发展 背景	(69)

社会监督机制模式研究篇

第四章 人口与计划生育统计社会监督机制模式构建	(79)
-------------------------------	--------

第一节	模式构建的总体思路	(79)
第二节	社会监督的具体内容	(80)
第三节	模式结构研究	(82)
第五章	人口与计划生育统计社会监督机制模式宏观运行.....	(104)
第一节	模式运行的两个基点.....	(104)
第二节	模式运行的环境.....	(106)
第三节	模式的宏观操作.....	(107)
第四节	模式宏观操作的配套措施.....	(111)
第六章	人口与计划生育统计社会监督机制微观运行.....	(121)
第一节	微观统计行为分析.....	(121)
第二节	微观统计行为监督.....	(136)

模式运行的可行性研究篇

第七章	人口与计划生育统计社会监督机制模式运行的信息处理和综合测评.....	(153)
第一节	社会监督机制模式运行的信息处理.....	(153)
第二节	监督机制模式运行的综合测评.....	(169)
第三节	人口与计划生育统计监测的思考.....	(182)
第八章	人口与计划生育统计社会监督机制模式运行的计算机网络化.....	(189)
第一节	计算机网络的主要功能.....	(189)
第二节	国际人口统计网络化管理发展状况.....	(191)
第三节	目前我国人口与计划生育统计信息管理的现状.....	(193)
第四节	影响我国人口与计划生育统计计算机网络化进程的原因及对策分析.....	(194)

第五节	人口与计划生育统计计算机网络化管理系统的 功能与结构.....	(196)
第六节	人口与计划生育统计监督子系统的结构.....	(201)
第九章	人口与计划生育统计社会监督机制的过渡 模式.....	(204)
第一节	初步过渡模式.....	(205)
第二节	发展过渡模式.....	(207)
第三节	提高过渡模式.....	(209)
	主要参考文献.....	(211)

理论与现实研究篇

第一章 现行人口与计划 生育统计分析

第一节 现行人口与计划生育 统计的组织形式

我国是一个人口大国，实行计划生育是我国的一项基本国策。目前，我国人口与计划生育统计工作实行的是多条渠道、多种数据来源的统计体制。主管人口与计划生育统计工作的部门主要有统计部门、计划生育部门和公安部门。

一、统计系统的人口统计

统计系统独立的人口统计，是随着第三次全国人口普查的进行而逐步建立起来的。在此之前，国家统计局也曾协同有关部门共同完成了第一次全国人口普查和第二次全国人口普查，但这两次人口普查分别是以民政部门和公安部门为主，在统计系统，从中央国务院到地方都未成立单独的人口统计机构。十一届三中全会后，随着改革开放的深入发展，统计工作尤其是人口统计工作的重要性日益被各级领导所认识，社会各界对人口问题越来越关注。建立和开展统计系统的人口统计工作，健全有关的人口统计机构已经势在必行。第三次全国人口普查结束后，国家统计局和省级统计局都分别专设了人口统计机构。国家统计局设立人口统计司，其职责主要是组织开展有关国情国力方面的人口调查，如人口普查、年度人口抽样调查等；协调和指导其他部门的人口统

计工作；各省、自治区、直辖市统计局设立人口统计处，在国家统计局人口统计司的指导下，开展本地的人口统计工作，组织实施人口调查等活动。地、县两级统计局由于经费和编制的限制都没有单设人口统计机构，人口统计业务一般放在综合或社会专业科室。1995年国家和省两级进行机构改革，国家统计局人口统计司的职责在原人口统计业务的基础上，增加了劳动统计业务，名称也改为人口与就业统计司，大部分省相应调整了业务范围。

二、计划生育系统的人口与计划生育统计

计划生育系统的人口与计划生育统计主要包括人口计划与计划生育统计两个方面。人口计划统计是在计划生育工作中形成与发展的，是计划生育的基础性工作。它应用统计学的基本原理和方法，对计划生育工作进行科学的定量分析，研究计划生育工作情况，阐明人口发展趋势，对人口发展实行计划指标控制；计划生育统计工作是统计学的具体应用，它利用人口统计、卫生统计、社会经济统计、数理统计的基本原理和方法，对计划生育的各项工作做出量的分析与质的判断。计划生育统计反映计划生育工作的动态成效，为制定人口政策、编制人口计划和社会经济发展计划提出依据。

根据计划生育工作的实际需要和发展过程，目前全国计划生育统计系统按照行政建制在国家、省（自治区、直辖市）、地（市、州、盟）、县（市、区、旗）、乡（街、镇、厂矿）计划生育委员会（办公室）设有专门统计机构，配有专职统计人员，在村委会配有计划生育专职干部。

人口与计划生育统计工作是整个计划生育的一项基本环节。为贯彻落实《中华人民共和国统计法》（以下简称《统计法》），更好地发挥统计在计划生育工作中的服务和监督作用，提高计划生育工作的科学管理水平，1990年，国家计划生育委员会联合

国家统计局颁发了《计划生育统计工作实施办法》。《统计法》和《计划生育统计工作实施办法》的颁布和实施，使我国计划生育统计工作在法制建设方面迈出了重要一步，有力地推动了计划生育统计工作的健康发展。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立和计划生育工作的进一步发展，人口与计划生育统计工作中出现了许多新情况、新问题，1990年的《计划生育统计工作实施办法》中的有些条款与实际工作不相适应，缺乏可操作性，需要通过修订加以补充、调整，特别是随着统计内容的增多，统计范围的扩大，计划生育统计归口管理问题和统计活动中的部门协调亟待通过法规加以解决、规范和明确。1999年3月19日由国家计划生育委员会发布了《计划生育统计工作管理办法》，并于1999年7月1日起施行。这是进一步加强计划生育统计工作的一项重大举措，不仅有助于进一步推动计划生育统计工作的规范化、制度化、科学化，而且对于促进计划生育法制建设，也具有十分重要的意义。

三、公安等系统的人口与计划生育统计

公安部门的人口统计是在户口登记的基础上发展起来的。公安部门组建了上至公安部、下至基层派出所的人口统计网络，建立了经常户口登记制度和定期的统计报告制度。掌握着我国人口变动的基本情况。有关的人口统计主要指标有：总户数、总人口、性别比、农业和非农业人口、出生人口、死亡人口、出生率、死亡率、自然增长率、迁入人口、迁出人口、迁入率、迁出率、总迁移率、净迁移率、农业人口转非农业人口人数。

此外，还有民政部门从事婚姻登记，卫生部门从事死因登记，这些都是人口统计的重要组成部分。

第二节 人口与计划生育统计的方法

一、人口经常性统计

人口经常性统计是指人口事件发生后随即进行登记，把登记的原始材料收集起来进行整理和分析的全过程。我国在 1953 年人口普查的基础上建立起了比较完善的户口登记制度，并在 1955 年把它作为一项国家制度固定了下来。我国的人口经常登记包括人口自然变动经常登记和人口迁移变动经常登记。人口自然变动经常登记包括人口出生登记、死亡登记、结婚登记、离婚登记；人口迁移变动经常登记包括迁入登记和迁出登记。在经常登记的基础上，定期或不定期做出统计报表，如“人口变动情况统计”、“人口年龄统计”、“死因统计”等。人口经常性登记和统计工作分别由公安、民政和卫生部门主管。

二、人口普查

人口普查是获取人口资料的最基本的方法。所谓人口普查，就是在国家统一规定的时间内，按照统一的方法、统一的项目、统一的普查表格和统一的标准时点，对全国人口普遍地、逐人逐户地进行的一次调查登记。通过普查，可以查清全国人口的数量、结构和分布情况，还可以查清这些人口的社会、经济、文化特征。人口普查也称“国情普查”或“国势调查”。人口普查工作，包括对人口普查资料的收集、数据汇总、资料评估、分析研究、公布出版等过程。

我国是世界上人口最多的国家，进行社会主义现代化建设，需要有准确的人口资料。为了查清我国的人口状况，新中国成立后，我国先后于 1953 年、1964 年、1982 年和 1990 年进行过 4

次全国人口普查。

（一）1953 年人口普查

为准备全国人民代表大会的选举做好选民的登记工作，并为国家的经济建设和文化建设提供确实的人口数字，政务院决定于 1953 年进行第一次全国人口普查。这次人口普查以常住人口为调查对象；普查项目只有 6 个，即与户主关系、本户住址、姓名、性别、年龄、民族；普查的标准时间为 1953 年 6 月 30 日 24 时。这次人口普查采取设登记站的办法，在调查期间，户主到登记站申报登记，必要时也派调查员到户访问，力求便利群众。为搞好这次人口普查工作，中央人民政府发布了《中央人民政府政务院为准备普选进行全国人口调查登记的指示》。中央和各级地方政府都以内务、公安、统计等部门为主组织了人口调查登记办公室，动员了 250 万人参加并对他们进行了普遍的训练。对普查资料的整理采取了分级（即中央、省、县三级）手工汇总体制，层层审核的办法，于 1954 年上半年基本完成。

普查结果：1953 年 6 月 30 日 24 时全国人口总数为 601938035 人，其中男性占 51.82%，女性占 48.18%；按民族分，汉族占 93.94%，少数民族占 6.06%；按城乡分，城镇人口占 13.26%，乡村人口占 86.74%。

全国质量抽查表明，这次人口普查的质量很高，重复登记的占 1.39‰，遗漏登记的占 2.55‰，净误差只有 1.16‰。

我国 1953 年第一次人口普查，尽管普查的项目比较少，提供的人口资料不够多，但对于当时国民经济的发展和人民民主权利的行使都发挥了重要作用。

（二）1964 年人口普查

1953 年第一次全国人口普查之后，到 1964 年已经十年。在此期间，人口情况发生了很大的变化，同时，三年困难时期之后，国民经济开始全面好转。为着手编制国民经济建设第三个五

年计划和长远计划，国务院决定于 1964 年进行第二次全国人口普查。这次人口普查的做法和规定，基本上与 1953 年人口普查相同。调查仍以常住人口为对象，人口登记仍以到登记站登记方式为主，辅之以到户访问方式。普查登记的标准时间为 1964 年 6 月 30 日 24 时。普查项目，除保留第一次人口普查的项目外，新增本人成分、文化程度和职业 3 项，共 9 个项目。其中本人成分和职业两项只登记不统计汇总。另外，还对 1964 年上半年的出生、死亡、迁入、迁出 4 个项目进行调查登记。为搞好第二次全国人口普查，中共中央、国务院发布了《关于进行第二次全国人口普查工作的指示》，全国从上到下进行了广泛的宣传动员。这次人口普查采取四级手工汇总的办法，即公社（派出所）、县、省、中央四级。从登记到汇总完成只用了几个月的时间，整个工作于 1964 年底完成，进度相当快，质量也很好。

普查结果：1964 年 6 月 30 日 24 时全国总人口数为 723070269 人，其中男性占 51.33%，女性占 48.67%；按民族分，汉族人口占全国总人口的 94.24%，少数民族人口占 5.76%；按城乡分，城镇人口占 14.1%，乡村人口占 85.9%。

（三）1982 年人口普查

1964 年人口普查之后，尤其是“文化大革命”十年，人口统计工作一度遭到了严重破坏。十一届三中全会后，为了给制定政策和计划提供准确的、详细的人口数据，国务院决定以 1982 年 7 月 1 日零时为标准时间进行第三次全国人口普查。

为准备这次人口普查，1979 年底国务院成立了第三次人口普查领导小组及其办事机构（即国务院人口普查办公室）。1980 年 6 月，中共中央、国务院批转了国务院人口普查领导小组《关于做好人口普查工作安排意见的报告》。1982 年 2 月，中共中央和国务院联合发布了《关于认真做好第三次全国人口普查工作的指示》，并由国务院颁布了《第三次全国人口普查办法》。这次人

口普查工作的整个过程，大体分为准备、调查登记和数据处理三个阶段，总计历时五年。这次人口普查采用常住人口登记的原则，普查的对象是具有中华人民共和国国籍，并在中华人民共和国境内居住的人，普查的项目有 19 个，其中按人填报的项目 13 个，按户填报的项目设 6 个。在第一次人口普查和第二次人口普查都只设反映人口基本特征项目的基础上，新增了反映经济特征、婚姻和生育特征、普查前一年出生、死亡人数和死亡人口年龄以及有关居住和户特征的项目。在中央、省、地区、县、人民公社、生产大队各级，都根据任务的需要设立了人口普查机构，形成了一个自下而上的金字塔式的工作系统。

在正式登记前，国家、省、地区和县四级先后进行了“滚雪球式”的试点，每一级试点都吸收下一级的干部参加。这样，一方面起到了检验及完善普查办法和工作细则的作用，另一方面使各级普查的组织者取得实施普查办法和工作细则的经验。对普查员和普查指导员进行了精心的选调和严格的培训。全国实际配备普查员 518 万名，普查指导员 109 万名。利用各种宣传方式进行了广泛的宣传。

这次普查登记的方式主要有两种：一是在居民方便的地方设立人口普查登记站，由申报人按事先约定的时间到站申报，由普查员逐人逐项询问填写（按这种方式登记的人口约占 80%）；二是由普查员到居民家中询问填写。

这次人口普查首次使用电子计算机汇总普查数据，普查资料的处理，分三步进行：第一步，在调查登记后 3 个月内以手工计算的方法，完成主要数字的汇总，并发表公报；第二步，再花一年的时间，用电子计算机完成 10% 抽样资料的处理，然后编印出版；第三步，再花近一年的时间，用电子计算机完成全部资料的处理，取得了系统、完整、详细、准确的资料，然后编印出版。这三批资料的内容具有高度的一致性。

普查结果：1982年7月1日0时大陆总人口100817万人，其中男性占51.3%，女性占48.7%；汉族人口占93.3%，少数民族人口占6.7%；市镇人口206589万人，占总人口的20.6%。

根据事后质量抽样的结果，这次人口普查重报人口占0.71‰，漏报人口占0.56‰，总误差率为1.27‰，净误差率为0.15‰；性别误差率为0.03‰；年龄误差率为6.15‰。

（四）1990年人口普查

为了查清第三次全国人口普查以来我国人口在数量、地区分布、结构和素质方面的变化，为科学地制定国民经济和社会发展战略与规划，统筹安排人民的物资和文化生活，检查人口政策执行情况，提供可靠的资料，国务院决定于1990年进行第四次全国人口普查。

人口普查的对象是具有中华人民共和国国籍并在中华人民共和国常住的人。普查的标准时间为1990年7月1日零时。普查项目在1982年人口普查19个项目的基础上，增加为21项，其中按人填报的项目15项，按户填报的项目6项。主要增加了三方面的内容：一是人口迁移流动项目，包括“五年前常住地状况”和“迁移原因”两项；二是在户口状况中，增加了户口性质的调查内容，即农业户口和非农业户口；三是在文化程度项目中，增加了学业完成情况调查内容。

为了搞好这次人口普查，根据国家规定，从1989年5~10月，国务院以及各省、自治区、直辖市，各地区和地级市，各县和县级市、县级区的人民政府都成立了人口普查领导小组及其办公室；1990年初，各乡、镇、街道办事处成立了人口普查办公室，村民委员会和居民委员会成立了人口普查小组。国务院人口普查办公室制定了科学、严密的普查方案。全国共选调普查员415.4万人，普查指导员105.8万人。

国家、省、地三级都进行了普查试点。由于未作要求，只有