

● 相关文献

- ◆ 论孩子社会附加成本-效益
- ◆ 13亿人口日人口大省河南人...
- ◆ 从2000年人口普查看我国...
- ◆ 中国城镇人口统计数据整合研...

您现在的位置：首页>>研究文献>> 中国人口周期性普查制度的选择

中国人口周期性普查制度的选择

作者：张旭建

进入新世纪，我国在总结上一轮周期性普查的基础上，相继组织了第五次人口、第二次基本单位两次大型国情国力调查。尽管都取得了成功，然而在组织过程中，统计部门却遇到了难以想象的困难，付出了巨大的努力，深感普查工作的责任、压力以及获得真实有效数据的难度越来越大。中国周期性普查如何进行，是管理层和统计部门研究和思考的重要问题。

一、什么是周期性普查制度

普查是指一个国家或一个地区专门组织的一次性、大规模的全面统计调查，它通过逐个调查一定时点上或一定时期内的社会经济现象的情况，收集整理和提供反映国情国力情况的统计数据。普查资料具有全面、系统、准确可靠的特点，是制定国民经济和社会发展规划、实施科学决策和开展抽样调查的基础。由于普查需要投入大量的人力、物力和财力，不可能年年、事事进行，只能对主要的调查项目，每隔若干年进行一次，即周期性普查。周期性普查制度在世界上已有数百年的历史，并被大多数国家加以运用。我国的周期性普查制度建于1994年，经国务院批准的周期性普查项目有：人口、工业、农业、第三产业和基本单位普查等。其中，人口、第三产业、工业和农业普查每隔10年、分别逢0、3、5、7年份进行，基本单位普查每隔5年逢1、6年份进行。从1990-1999年的十年间，我国相继组织实施了第一次第三产业、农业、基本单位普查，第三次工业和第四次人口普查，取得了国民经济和社会发展的重要基础数据，较为全面反映了我国的国情国力。纵观每次普查，都有不尽人意的地方，尤其是进入新世纪组织的两次普查表现的更为突出。普查作为基本的统计调查方法，经过数百年的实践检验，其科学性、合理性毋庸置疑，而我国普查制度遇到如此之多的困难和阻力，只有从我国的具体国情和周期性普查制度本身去寻找。

二、影响周期性普查制度顺利实施的原因

目前，我国的经济体制改革和对外开放正向纵深发展，造成上述问题的原因很多，既有体制方面的，也有制度本身的，归纳起来主要有以下几个方面。

1、周期性普查制度不完善。第一轮周期性普查结束后，应对周期普查制度进行全面、深入、系统的总结，尽管国家在这方面进行了一些有益的工作，但很不到位，上一轮普查中发现的一些问题未得到有效解决。一是普查机构不健全。新成立的国家级普查机构是一般性事业单位，仅相当于一个专业司，规格较低，并且职能尚未最后确定。省级普查机构尤其是大部分市、县级的普查机构没有建立，普查机构的整体功能未得到充分发挥。二是缺乏总体规划和设计。普查方案的设计基本上由国家统计局各专业司承担，各专业司在设计普查方案时，大多从自身的需要出发，缺乏应有的沟通，在统计标准、名录库的使用等方面不统一，造成普查项目之间在普查的范围、对象、指标的设置等方面出现重复交叉。不仅增加了普查的工作量，而且还大大降低了普查制度的合理性和科学性。三是普查项目的安排仍维持原状，该合并的没有得到合并，专项调查、临时调查有增无减，往往是这次普查还没有完成结束，下一个普查又拉开了序幕。如2002年底是第二次基本单位普查登记的关键阶段，基层统计单位还要承担繁重的统计年报、第五次人口普查的资料开发、1%人口抽样等工作；再如2002年，基层统计部门在继续做好第五次人口、第二次基本单位普查的同时，还要迎接投入产出调查、三产普查的前期准备等。有的政府领导在一届任期内要承担三项以上的普查任务，其重视程度自然下降；基层单位的压力不言而喻，身兼多职的基层统计人员常年处于疲惫状

态，无法全身心地投入到某项普查中去，直接影响了普查工作的效率和数据质量。四是调查方式单一，技术手段落后。我国目前组织的各项普查，都是采用发放普查表，动用大量的普查员直接入户采集普查数据，采用邮寄、网上填报的几乎没有，具有数据录入、语音识别功能的电话调查系统，我国几乎是空白。普查员大多从各部门和单位抽调，素质参差不齐，而要让他们在很短的时间内熟悉统计专业理论和相关知识，掌握正确的报表填报方法和规定要求，仅靠几天的培训，难度很大。

2、社会配合程度低。随着社会主义市场经济体制的建立和发展，周期性普查面对的社会环境日趋复杂。一是市场经济条件下，人们更关注与自身利益密切相关的事件或现象，加之宣传工作不到位，社会公众尤其是部分调查对象对普查了解认识不够，配合意识低，参与性不强；二是一些管理部门的负面效应。有些部门以收费为主，管理教育较少，使调查对象蒙上管理就是收费、调查就是查账的阴影。如个体经营单位的管理部门涉及工商、税务、物价、公安、城建、卫生、技术监督、环保和街道等，对个体经营单位只注重收费或“以罚代管”，而对其生产经营中遇到的困难，如项目资金、权益保护、市场信息等难点关心不够，使个体经营者对行政管理的理解和信任度大大降低，对政府部署的调查任务甚至有抵触情绪。

三是地方部门的利益。由于管理体制上的因素，一些地方政府和行政管理部门受各种利益机制的驱动，为了局部和自身利益，其掌握的行政管理资料不能很好地提供（如基层干部怕考核、基层单位怕多缴有关费用等），这样也增添了普查工作的难度。

3、普查经费筹措困难。按照我国现行财政制度规定，普查和大型调查经费由中央和地方各级政府共同负担，并列入相应年度的财政预算。国家统计局、财政部也为此联合下发过文件，然而，文件仅规定了普查经费的筹措原则，各地应负担多少没有一个较为科学的量化标准，缺乏可操作性，经费在筹措过程中困难重重，地区差别很大。市、县（区）级尤其是经济落后地区、贫困地区可谓苦不堪言。如第五次人口普查，经济发达的省份比全国第一人口大省高3-5倍，部分地区的“五普”经费至今没有完全到位；再如第二次基本单位普查，有的省份，从6月份开始准备到12月份普查登记，全省有五分之县的县（区）启动经费未到位，有启动资金的市、县绝大多数资金不能满足需要。由于普查经费的不足，使普查的前期准备不充分，如基本办公条件、设备、通讯跟不上，宣传发动，尤其是培训不到位，本应该扩大的普查范围、规定的普查内容、必要的模拟操作等项工作得不到很好落实，该掌握的内容没有掌握，该解决的问题没有解决，造成普查表的填报差错较多、质量不高，大大地降低了培训在普查工作的作用。目前，普查经费的不足已严重影响着各项普查工作的正常开展和各级统计机构的工作情绪，直接威胁和动摇着周期性普查制度的完善和发展。

三、周期性普查制度的发展方向

1、加强普查立法。普查是重大的国情国力调查，是国家管理经济和社会的重要基础。

美国建国伊始，即确定了十年一次的人口普查，后以法律的形式固定下来，并赋予更为完善的内容而延续至今。我国要加快周期性普查制度的立法步伐，要以法律的形式将普查项目的设置、范围的确定、方案的设计、经费的筹措、宣传动员、组织实施以及奖惩办法等规定下来，使普查的各项活动均在法定的范围内进行，普查的整体工作尽快纳入法制化、科学化、规范化的轨道。

2、建立和完善普查机构。轻型、高效的普查机构是搞好普查工作的重要保证。我国周期性普查制度暴露出的一个重要问题，就是没有一个常设的工作机构专门负责各项普查的统筹规划和整体安排。为此必须建立强有力的普查组织机构，统揽普查全局。国家级普查机构应提高规格，承担所有普查方案的规划和普查方案的设计以及普查的组织实施。鉴于普查的大量工作在基层。省、市、县三级普查机构的规格可定为副厅长、副处长和副科，实行公务员管理，行使政府管理职能。对跨区域或建设周期较长的大型项目（如三峡工程、黄河小浪底等）

应设立普查派出机构。要在全中国建立起职能健全的普查领导机构和组织机构，保证普查工作的高效运转。

3、科学设置普查项目，合理确定普查内容。普查项目对普查整体功能的发挥至关重要。

为此，各项普查项目的设置和内容的安排要做到科学、合理。一是合理设置普查项目。现有的普查项目应进行调整和归并，具体讲：保留人口普查和农业普查，逢0、7年份进行；工业、第三产业、基本单位普查以及日后开展的建筑业、对外经济普查等列入经济普查，逢4、9年份进行。这样，十年四次普查任务，既能减轻各级政府和基层统计部门的压力和负担，又能进一步增强普查资料的可比性和适用性。二是合理确定普查内容。普查内容的合理程度直接决定着普查工作的实效。为此，在确定普查内容时，首先要进行调查研究，了解政府、部门、社会公众以及有关数据用户希望通过普查得到什么样的数据或信息，然后对这些需求进行鉴别；其次要充分考虑普查资料的获取方式、难易程度以及资料的可比性等；再次应着重考虑普查费用的支持程度和基层的承受能力。

4、建立健全统计单位名录库。世界发达国家的普查工作之所以能够直接向企业发送调查表，减少普查员直接入户的工作量，实现普查的高效率、低成本，是因为他们有一个储存量大、涉及面广、标准统一、适时更新的统计单位名录库，如美国的SSEL，法国的企业名录库等。我国基本单位的管理部门较多，各部门之间缺乏衔接，标准不统一，至今也没有一个完整的、标准统一的、全面反映社会经济活动的名录库。为此，应加大基本单位名录库的建设步伐。一是成立领导协调小组。由于名录库的建立是一项复杂的系统工程，涉及部门和单位较多，国家应成立规格较高的基本单位名录库建立协调小组，协调各职能部门，并明确统计部门具体负责名录库建立的有关事宜。二是制订和使用统一的统计标准。要按照国际惯例制订和完善我国单位划分和代码、国民经济行业分类标准和代码、职业分类代码和行政区划代码等项统计标准。三是工商、编制、税务、技术监督等职能部门应定期、及时向统计部门提供行政登记资料，建立行政登记资料交换制度。四是对建立起来的名录库，国家要拨专款进行维护，切实做好名录库的更新。

5、实现普查手段现代化。普查手段的现代化是提高工作效率，减轻普查工作量的关键因素，应在这方面多下工夫。从调查方式看，要积极引用先进的调查方式，如计算机辅助电话调查系统（CATI），增加网上、邮寄等新兴调查的份量；从数据处理讲，全国要实行统一的数据处理方案，积极运用光电录入等先进手段，同时应将一些优秀的统计分析软件（如SAS、SPSS等）运用到普查数据处理分析中来；从管理手段来讲，要加大磁介质的份量，实现普查数据的高效、安全。

6、强化舆论宣传，增强公众的参与意识。普查是一项浩大的社会系统工程，取得社会各界尤其是调查对象的理解和支持至关重要，因此，必须强化普查的宣传动员。一是国家级普查机构、宣传主管部门要制订出切实可行的宣传意见，宣传部门要列入年度工作规划，严禁任何单位以任何理由消极对待或收取有关费用。二是在宣传的内容上，要着重宣普查的重要性、必要性以及给国家、单位和个人带来的好处；普查的内容、方式、方法；调查对象配合普查的法律性以及如何配合普查的有关规定和要求；普查机构和普查人员对普查资料的使用范围、管理原则和保密规定等。三是在形式上，要充分利用广播、电视、报刊、标语、民间文艺演出等形式，对具备一定条件的调查对象也可以发送电子邮件，直接进入调查用户，采取多种形式进行广泛深入的宣传。要通过宣传，使社会各界关注和重视普查；使调查对象了解和认识普查，增强法律意识，消除思想顾虑，积极主动配合普查工作。

7、合理核算普查经费，确保落实。普查经费是普查工作的基础，是普查成败的关键。

为此，普查经费应作为完善我国周期性制度的关键问题加以重视。一是普查经费应依法予以保证。二是国家可根据每项普查的任务轻重、工作量大小，提出经费的总预算，并明确各级政府负担的基本项目和范围。在经费标准的制订上要充分考虑各地的综合经济实力、地理状况、人口、土地面积、单位数多少等基本情况，合理确定各地普查经费标准，以政府或财政部的名义下发，并适时检查和督导经费的落实，避免普查工作结束了，而普查经费还远不到位，使普查机构背上债务负担的现象再度发生。三是国家在对普查经费综合考虑的基础上，应对全国的重点贫困地区给予必要的补贴，以保证贫困地区普查工作最基本的需求。四是普查机构也要充分发挥自身优势，积极承担有关部门或单位委托的调查项目或数据处理工作，积极拓宽筹资渠道，以缓解普查经费的压力。

(作者单位：河南省统计局)

文章来源：原载《中国国情与国力》2002年第10期

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网