

超越城乡二分法： 对中国城乡人口划分的若干思考*

朱 宇

【提要】 本文结合介绍国际上城乡划分的非二元化趋势对中国城乡人口划分的标准和方法进行了分析,从聚落类型、人口特征、城市化所处的外部条件等方面说明城乡二元的人口和聚落分类已难以反映当今社会日趋复杂的聚落类型及其人口特征;中国城乡划分标准和方法面临着城乡界限趋于模糊、城市化的外部条件发生重大变化所带来的挑战。据此笔者认为,中国城乡划分标准和方法有必要超越城乡二元的概念框架,在2000年人口普查所作重大改进的基础上进一步完善。

【作者】 朱宇 福建师范大学地理研究所,研究员。

一、引言

城乡人口统计口径曾是长期困扰中国人口城市化研究的一个问题。长期以来城乡人口统计口径所使用的标准不够科学,其内涵不仅与国际上通行的标准不接轨,而且自身内部也不一致。根据这些标准统计出的市镇人口不是偏大就是偏小,而且在不同地区及市镇间缺乏可比性,在国际上更是屡屡受到质疑(周一星、史育龙,1995)。

值得欣慰的是,2000年全国第五次人口普查(以下简称“五普”)采用的城乡划分标准有了重大改进。已有论者对这一标准及在这一标准基础上所得到的“五普”城乡人口数据进行了初步分析,其结论基本上是肯定的(周一星、于海波,2001;高葆旺等,2002)。但必须指出的是,“五普”城乡人口统计口径的制定只是在完善中国城乡人口统计口径上走出的一步。国际上城乡划分的发展趋势表明,长期以来城乡划分所依据的城乡二元的概念框架正在受到越来越多的挑战,今后城乡人口和聚落的划分必须重视当今社会城乡界限趋于模糊的状况,在超越城乡二元的概念框架的基础上对城乡聚落和人口进行更为细致地划分。“五普”城乡划分标准是在已有建制市镇的基础上,通过划定城镇建成区范围而做出的,而全国建制市镇的设制标准是否合理,也是一个有待深入探讨的问题。从这一意义上讲,中国城乡人口划分口径仍有进一步改进的需要。否则,城乡人口划分标准又将面临既不能充分反映现实,又无法与国际接轨的状况。本文试图从城乡划分标准基本原则的非二元化趋势这个角度对城乡人口划分口径进行分析,并提出在中国目前城乡人口划分口径基础上进行非二元化城乡聚落和人口划分的一些初步设想。

二、聚落和人口乡城转型中的非二元化趋势

“五普”所使用的城乡划分标准是以建制市和建制镇为基础,通过划定建制市建成区的实际

* 本研究得到英国 Wellcome Trust 的资助,特此致谢。

延伸范围,即用城镇实体地域来划定城乡界限(周一星、史育龙,1995;周一星、于海波,2001;高葆旺等,2002)。这一做法与国际上所通行的连续建成区原则(Hugo et al., 2001)是相一致的。它较好地反映了城镇的本质特征,同时解决了1990年全国第四次人口普查(以下简称“四普”)用不同的行政单元来划分城乡所带来的一系列问题。从这一意义上说,“五普”的城乡划分标准是值得肯定的,在国际上也具有较好的可比性^①。

然而应当看到,隐含在“五普”城乡划分标准背后的是传统的城乡二元的概念框架。这种概念框架将人类聚落及在其中居住的人口简单地区分为城市(镇)和乡村两种主要类型。两类聚落在人口密度、物质景观及经济和政治功能等方面存在着界限分明的差异(Hugo et al., 2001),而两类聚落内部,尤其乡村聚落内部的差异,则往往被忽略不计。

这种城乡二元的概念框架长期以来主导着中国和世界上大部分国家和地区的城乡人口划分、统计和研究。然而近几十年来,人类聚落及其人口特征所发生的一些深刻变化使人们越来越多地认识到,这种城乡二元的人口和聚落分类无论对发达国家还是发展中国家都过于简单化了,它已难以反映当今社会日趋复杂的聚落类型及其人口特征。

第一,从聚落类型上看,城乡二元的分类体系已经不足以反映发生在包括发展中国家在内的许多国家聚落演变的现实。近几十年来,人类聚落演变的一个重要特征是城乡界限日益趋于模糊。在发达国家,城乡联为一体,城市居民依靠便捷的交通网络在市区工作,在郊区居住的现象早已为人所知。这种现象即是城乡界限日益模糊,城乡二元格局趋于消失的具体体现。国外发达国家大都市区概念的出现就是对这种现象的一种反映。与此同时,发达国家城乡间在聚落形态和生活方式上的差异也趋于模糊,从而使传统的城乡二元划分模式难以反映现实。在这种情况下,传统意义上的城市和乡村只能被视为一个概念连续统的两个极端,而在现实世界中所出现的则往往是具有某种城市度或乡村度,位于上述连续统两端之间某一点的人口和社区(Lang, 1986)。

这种城乡界限趋于模糊的现象并不仅局限于发达国家。在中国,乡镇企业的发展使许多地区,尤其是沿海经济发达地区城乡界限日趋模糊,乡村地区已具备越来越多的传统意义上的城市功能和特征,乡村人口在从事职业、生活方式和居民点形态上也具有相当的城镇特性(王嗣均,1996;崔功豪、马润潮,1999)。从2000年中国乡镇企业就业人数达1.28亿人这一事实可以看出,这种城乡界限趋于模糊、城乡二元格局被突破的现象已涉及相当规模的人口数量和地域范围。

如果局限在国内考察,上述现象往往会被认为是中国计划经济体制下乡村资金和劳动力无法进入城市而产生的特有的现象。然而,在乡村劳动力中从事非农产业者不断增加是亚洲许多发展中国家早已存在的普遍现象(Jone, 1983)。麦吉等人提出的“扩展大都市区”的概念所刻画的就是亚洲国家一些大都市周围地区大量存在的农业和非农业活动并存,城乡两个方面特点兼具的新的地域类型(McGee, 1991)。这些事实进一步说明,中国乡村所出现的城镇化现象并不仅仅是计划经济条件下的产物,而是当今社会乡村—城市转型中所出现的一种必须认真对待的普遍现象。

第二,就人口本身而言,城乡二元格局被打破的另一重要标志是越来越多的人同时从属于两个聚落性质不同的区域。在发达国家,大量在工作地和居住地间通勤的人口就是这种现象的突出表现之一。在中国,80年代以来所出现的规模巨大的流动人口是这种现象的另一表现形式。这些流动人口既在其家乡(大部分是农村)拥有土地和常住户口登记,其家庭成员的一部分或大部分仍留在家乡,又在流入地(大部分是城镇)长期工作并有暂住户口登记。他们既在流入地的社会经济发展中起着积极作用,又通过汇款、探亲、农忙回乡等方式始终保持着自己作为家乡家庭和社区一员的身份,身上兼具流

^① 值得指出的是,由于“四普”、“五普”在城乡划分原则上的不同,一些研究所得出的“两次普查城乡口径基本一致,两次普查的城镇化率在口径上具有较强的一致性和可比性”的结论(高葆旺等,2002)是值得商榷的。

入地城市人口和流出地乡村人口的特征。据国家统计局最新推算,2001年中国农村外出劳动力为8961万人(国家统计局信息网,2002)。由此可见这种具有城乡双重属性流动人口的巨大规模。

值得指出的是,虽然中国的户籍制度是造成流动人口城乡双重属性的重要原因,但上述现象未必会随着户籍制度的改革而消失。国外的研究表明,在没有中国这种城乡二元户籍制度的条件下,暂时性人口迁移所导致的迁移人口从属于城乡双重地域的现象在许多发展中国家也是长期存在的。早在70年代,Hugo就在印度尼西亚发现了十分类似于中国今天流动人口的现象;而他在20多年后所作的研究表明,在这20多年里,印度尼西亚暂时性迁移人口的规模在大幅度上升,其比例仍远远大于永久性迁移(Hugo,1982,1997)。Goldstein(1993)的研究也表明,暂时性人口迁移在非洲和印度尼西亚之外的许多亚洲国家(尤其是东南亚国家)也大量存在。事实上,无论中国还是其他国家,这种现象都可被视为迁移者的一种家庭迁移策略,即迁移者家庭通过在城乡两个劳动力市场分配劳动力和人口,既可充分利用其可支配资源(主要是家乡的土地、房屋),又能最大限度地减小迁移成本和风险并增加迁移的收益(Hugo,1997;蔡昉,2000)。流动人口在其他发展中国家长期存在的事实和原因从另一方面进一步说明,中国的流动人口及其城乡双重属性的存在有其客观必然性,而且不会在短期内消失。

第三,与发达国家工业化、城市化时期相比,包括中国在内的许多发展中国家城市化所处的外部条件发生了重大变化。在这些变化了的外部条件中,人口密度的变化和交通条件的改善最为突出,它们对城乡二元格局变化所产生的影响也最值得重视。Heilig(1997)的分析表明,中国有50%的人口分布在仅占其国土面积8.2%的土地上,这一部分土地的人口密度高达每平方公里740人,数倍于19世纪末人口密度在欧洲名列前茅的比利时(每平方公里206人)。交通条件的变化则更为明显,中国沿海许多乡村地区都在密集的公路网,甚至高速公路的覆盖之下,福建省泉州地区出现的“半小时城市圈”就是交通条件在发展中地区发生根本性改变的突出例证。这种情况也是发达国家工业化时期所罕见的。这种高人口密度使许多乡村聚落具有接近城市聚落的人口规模和密度,无需通过人口迁入就可获得一定的规模效益和集聚效应,从而为其就地转型奠定了基础。交通条件的改善既拉近了乡村与外部市场与资源的距离,又方便了乡村内部企业和人口之间的联系;既为非农活动在乡村进行铺平了道路,又为流动人口在城乡间往返提供了方便。这些条件是造成一些发展中国家城乡二元格局在工业化和城市化的早期或中期就被打破的重要原因,也是我们在制定城乡划分标准和人类聚落分类时所必须考虑的重要因素。

三、城乡二元格局的突破对中国城乡划分标准的挑战

上述城乡界限趋于模糊,城市化的外部条件发生重大变化的现实必然对中国目前所使用的城乡聚落和人口划分标准提出挑战。这里所说的城乡划分标准不仅仅是“五普”所使用的城乡统计口径,还包括民政部所制定的建制市镇的设置标准^①,因为“五普”城乡划分是以建制市镇为基础进行的。笔者认为中国现行城乡划分标准有以下三方面的不足。

第一,如前所述,现行城乡划分标准所隐含的城乡二元的概念框架已难以反映日趋复杂的人类聚落及其人口特征。事实上,早在20世纪70年代初,国际人口科学研究联盟城市化委员会就指出,传统的城乡二分法在许多国家已经过时,建议有关国家使用三分或四分的聚落分类系统(Hugo et al., 2001)。近年成立的国际人口科学研究联盟城市化工作组将其首要工作定位为21世纪人类聚落的定义和衡量,进一步反映了国际上对寻求新的城乡划分原则和方法的迫切需要。正如Hugo等人(2001)所指出的,城乡二元的聚落分类已成为一种笨拙的概念工具,现在是重新考虑新的聚落

^① 这一标准的具体内容参见戴均良:《中国市制》,中国地图出版社,2000年,第77页、第179页。

分类方法的时候了。而“五普”所采用的通过确认城镇建成区划分城乡的方法显然仍未脱离传统的城乡二元框架的束缚,因而仍有继续改进的必要。这一方法的不足之处是其忽略了乡村内部的差别^①,无法反映具有相当程度的城市景观和功能却未完全达到现行城镇标准的乡村地域的特征和演变。而在城市规划领域,上述现象的存在已是公认的事实,人们已经认识到传统概念上的城市、乡村正在发生的变化,以及这种变化所导致的城乡之间没有明晰的空间界限,并将改变传统的城乡二元的规划工作结构体制提上议事日程(张兵,2001)。这种新的规划理念和实践将更多地关注前述介于城乡之间的广大区域及其人口,需要对这些地域的聚落和人口特征进行分类和监测的新的理念和方式。中国目前城乡二元的划分标准显然无法适应这种要求^②。

第二,具有城乡双重属性的流动人口的大量增加是改革开放以来中国城乡二元格局所发生的根本性变化之一。按照“五普”的做法,这些流动人口若已离开户口所在地半年以上将被计入其流入地,其城乡属性也就依据该流入地而定。这种做法的一个不足之处就在于它忽略了流动人口具有城乡双重属性。它不仅不能反映流动人口与其流出地千丝万缕的联系,而且忽略了流动人口与其流入地常住人口的差异和流动人口在住房等方面的特殊需求,而这种差异和需求对流动人口流入地的城市规划、房地产开发,以至教育、卫生等各项事业的发展都有重要影响。不加区分地将流动人口计入流入地,还在一定程度上人为夸大了流入地城市的人口规模,从而缩小了流出地的乡村人口规模。由于流动人口在中国将是一个长期存在的现象,在城乡聚落和人口分类中,如何寻求一种适当的方式反映他们的特点,尤其是他们的城乡双重属性是一项必要的工作。

第三,现行城乡划分标准未能确切反映高人口密度和交通条件改善在造成中国许多地区城乡二元格局发生根本性变化上的重要作用。事实上,交通条件(或可达性指标)在中国现有的城乡划分标准中完全没有得到反映。人口密度虽然是设市中的一个中间指标,但其作用却是使人口密度越高的县所需达到的其他设市标准也越高。这与前面对人口密度在城市化过程中所起作用的分析是相矛盾的,也需要加以重新考虑。

另外,在中国现有的市镇设置标准中,一些指标的设置已明显落后于变化了的社会经济形势,或不能反映城镇的本质特征,必须加以修正。非农业户口人口及其所占比例这一指标就是一个突出例证。在计划经济时期,这一指标确实很好地反映了中国城镇作为非农业人口聚居地的特点。然而近年来随着大量农业人口进入乡镇企业和城镇从事非农业产业,以及户口制度改革的逐步深化,这一指标已日益失去其在反映城镇本质特征上的意义。事实上,广东、福建、湖南等省已经取消了农业和非农业户口的分类,实行城乡户口登记管理一体化;其他省市今后也将采取类似的做法。长此以往,这一标准将由于其统计对象的消失而完全失去其存在的基础。另一需要加以修正的市镇设置标准是乡镇以上工业产值、国内生产总值、地方本级预算内财政收入等反映经济实力绝对值的指标。这些指标实际上反映的并不是城镇的本质特点,因为一个以农业为专门化生产方向的地区,也有可能达到设市标准所要求的经济指标的绝对值。将其纳入设市指标无助于对城乡进行科学地划分。在国际上,这种做法也是十分罕见的。取消这样的指标不仅能简化中国的市镇设置标准,而且能更准确地反映城镇的本质特征。事实上,上述两套市镇设置标准可以用一个国际上常用的指标,即就业人口中从事非农业活动者所占比例来取代。

① 虽然国家统计局“关于统计上划分城乡的规定(试行)”将乡村划分为集镇和农村两类,但这一分类并没有在实际工作中得以实施。同时这一分类也不足以反映乡村内部聚落和人口的差异。

② 一些学者提出在中国建立都市区和都市连绵区的概念(周一星、史玉龙,2000)就是对这种需要的一种反映。但笔者认为,都市区概念所涵盖的主要是发达的大都市周围地区。而在中国,具有相当程度的城市景观和功能特征的乡村地域远远超出上述范围,需要涵盖面更广的概念对其加以概括。

四、对建立非二元化城乡划分标准的若干设想

基于以上对传统城乡二元格局所发生的根本变化和中国城乡划分标准的不足之处所进行的分析,本文提出以下改进中国市镇设置和划分标准的若干设想。

第一,中国今后市镇划分的标准可分为两个部分,一部分仍为建制市镇的设置标准,另一部分则为度量所有村级地域单元“城镇度”的指标。后者除可像“五普”城乡划分标准一样用于划定建制市镇实体地域的延伸范围外,另一重要功能是用于监测建制市镇以外地域乡城转型的情况。这样既可以将乡城转型的监测范围扩大到建制市镇以外的地区,又无需改变现有的城乡行政管理体制,并且可在一定程度上保持新旧城乡划分标准和统计数据的连续性和可比性。

第二,度量村级地域单元“城市度”的聚落分类标准可通过建立一套多指标评分系统的办法来实现。这一评分系统必须涵盖反映各村级地域单元人口密度、主要基础和公共服务设施及条件、人口的就业结构等方面的指标,并据此从单项指标和综合评价两个方面对各地域单元的城乡特性进行评价。印度尼西亚中央统计局所使用的聚落分类评分标准规定,一个村级地域单元(在印度尼西亚称为 Desa),如果满足以下标准即可被划为城镇型地域:(1)人口密度大于或等于5 000人/km²;(2)家庭户中从事农业生产的比例少于25%;(3)拥有15种指定“城镇”设施中的8个。这些设施包括小学、初中和高中、电影院、医院、妇产医院、诊所、四轮机动车能通行的道路、邮局或电话、购物中心、银行、工厂、饭店、公共电力供应,以及聚会设备出租服务(Firma,1992)。

上述3项指标中,小于以上临界值的指标值被分成十级,并赋予1~10的分值。如果被评价的地域单元无法同时达到这3项指标的临界值,其城乡性质将通过计算3项指标的积分来确定。若被评价的地域单元积分高于23,则可被划为城镇;低于17分则为乡村;若介于17~22分之间,则视其是否与城镇地域单元邻近,有否明显的城镇特征,是否有被邻近的城镇地区所延伸的前景等因素来确定其性质。

这一评价体系并非完美无缺,但有一点是值得借鉴的,即通过赋予评价指标分值和计算积分的办法,该标准不仅能用于确定地域单元的城乡类型,而且能反映未能达到城镇标准的地域单元“城镇度”的差异,从而摆脱了传统城乡二元分类标准的束缚。同时该评价体系所采用的指标从不同方面反映了被评价地域单元的城镇特征,而且评价的地域单元较小,使在此基础上对有关地域的分类和监测在城乡规划上更具实用价值。上述做法的具体细节并非都适合中国国情,但它毕竟代表一种可供借鉴的方向,值得重视。中国统计、建设、民政等部门可携手合作,充分利用近年来迅速发展的GIS技术,发挥中国行政管理系统较为完善的优势,开发这类能对较小地域单元的聚落转型进行多指标多类别监测和分类的系统。

第三,鉴于大规模的流动人口在中国仍会长期存在,今后各地常住人口数应包括在流入地暂住半年(或一年)以上的人口,并在市镇设置和规划中加以考虑。与此同时,中国今后城乡人口的划分和统计还应考虑鉴别各类聚落中的流动人口,使相关统计资料能反映这部分人口的规模、特征和特殊需要,并在各地的城乡发展规划和政府有关部门的工作中加以考虑。虽然“外来人口”在“五普”的资料汇总中已有反映,但笔者认为,统计部门今后在公布人口数字时,应定期提供各地暂住时间较长的非永久性迁移人口数。在这方面,中国长期实行的户籍制度有着巨大的潜在利用价值。在废除或改革被计划经济所赋予的种种不合理功能的同时,户籍制度所具有的登记常住和暂住人口的功能应予以保留和强化,使非永久性迁移人口数量不仅在普查年,而且在其他年份也能较为准确地反映。

第四,交通条件或与城镇联系的方便程度应作为衡量前述村级地域单元“城镇度”的重要指标之一,以反映这一因素在当今乡村城镇化进程中日益重要的作用。人口密度应直接作为市镇设置标准中的一个“门槛”指标。它可较真实地反映人口密度在城镇化中所起的作用,可避免中国以往出现

的人口密度很低却被批准设市的现象。同时,非农业户口人口数量及其所占比重,以及其他各类经济指标应一并由就业人口中从事非农活动的人口所占比重来取代。

五、结 语

由于城市化所处的人口、交通等外部条件的巨大变化,我们要比发达国家在城市化的更早阶段就遇到城乡界限模糊的现象,应尽早采取措施应对中国城乡二元结构格局所发生的根本性改变,积极解决由此所带来的城乡划分和聚落分类问题。因此,虽然“五普”城乡人口统计口径已有重大改进,我们仍有必要在保持一定稳定性和连续性的基础上,对现有城乡划分标准和统计方法进行进一步的完善,以反映中国聚落演变和人口乡城转型的新的现实,并使城乡聚落、人口分类标准和统计能与国际接轨。

参考文献:

1. 蔡昉:《中国流动人口问题》,河南人民出版社,2000年。
2. 崔功豪、马润潮:《中国自下而上城市化的发展及其机制》,《地理学报》,1999年第2期。
3. 高葆旺等:《两次人口普查城乡统计口径变化对重庆城镇化进程的影响》,《人口研究》,2002年第1期。
4. 国家统计局信息网(www.stats.gov.cn/tjfx/fxbg/200205310111.htm),2002年4月28日。
5. 王嗣均主编:《中国城市化区域发展问题研究》,高等教育出版社,1996年。
6. 周一星、史育龙:《建立中国城市的实体地域概念》,《地理学报》,1995年第4期。
7. 周一星、史育龙:《都市区与都市连绵区研究》,载于胡序威等著:《中国沿海城镇密集地区空间集聚与扩散研究》,科学出版社,2000年,第28~84页。
8. 周一星、于海波:《对我国第五次人口普查城镇化水平的初步分析》,《管理世界》,2001年第5期。
9. 张兵:《渐进的规划制度改革面临的出路》,《城市规划》,2000年第10期。
10. Firman, T. (1992), The Spatial Pattern of Urban Population Growth in Java, 1980—1990, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 28(2): 95—109.
11. Goldstein S. (1993), The Impact of Temporary Migration on Urban Places: Thailand and China as Case Studies. In J. D. Kasarda and A. M. Parnell (eds), *Third World Cities: Problems, Policies, and Prospects*, pp. 199—219. Newbury Park: Sage Publications.
12. Heilig, G. (1997), Anthropogenic Factor in Land—use Change in China, *Population and Development Review* 23(1): 139—168.
13. Hugo, G. J. (1982), Circular Migration in Indonesia, *Population and Development Review*, 81(2): 59—84.
14. Hugo G. J. (1997), Changing Patterns and Processes of Population Mobility. In G. W. Jones and T. H. Hull (eds.), *Indonesia Assessment: Population and Human Resource*, pp. 68—100. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
15. Hugo, G., Champion, A., and Lattes, A. (2001), New Conceptualization of Settlement for Demography: Beyond the Rural/Urban Dichotomy, Paper Presented for Session 42, IUSSP Conference, Bahia, Brazil.
16. Jones, G. W. (1983), Structural Changes and Prospects for Urbanization in Asian Countries. Papers of the East—West Population Institute, No. 88, Honolulu.
17. Lang, M. (1986), Redefining Urban and Rural for the US Census of Population: Assessing the Need for Alternative Approaches, *Urban Geography*, 7(2): 118—134.
18. McGee, T. G. (1991), The Emergence of Desakota Regions in Asia: Expanding a Hypothesis, in N. Ginsburg, B. Koppel and T. G. McGee (eds), *The Extended Metropolis: Settlement Transition in Asia*, pp. 3—25. Honolulu: University of Hawaii Press.

(责任编辑: 朱 犁)