

## 第十章

# 当前中国的城镇人口统计问题及其对经济分析的影响\*

陈金永

中国的城市化研究了这么多年，中国的城市化达到什么水平？城镇人口有多少？这些问题本来都是非常基本的。研究中国社会经济发展的许多问题，城市化指标是重要的一大项。但是，在中国，这些基本的问题却被弄得异常复杂，而且不容易说清楚。比如中国目前有多少真正的城镇人口，除了国家统计局公布的数字（2008年为6.1亿人），近期两家国际咨询公司发布了另外大相径庭的估计，一说只有三亿人，一说应有八亿人，它们认为这些才是“真正”的城镇人口数字。<sup>①</sup> 在个别城市方面，某城市有多少人口，一般都有好几个版本，而且数字往往相差甚大。国外甚至有些报道，把重庆市说成是世界上最大的城市，有人口三千多万，真是个笑话。<sup>②</sup> 以前联合国有些报告，也经常弄错了不少中国城市人口的统计数据。最近，更有英国的报纸引用联合国人居组织（UN Habitat）的数据说，世界上第一“超特大城市”（mega-city）<sup>③</sup> 已经在中国出现云云，人口有1.2亿（Vidal, 2010）！在国内，经常有报道与论文在使用城市人口数据时，并不很严格，也造成混乱。当然，我认为最主要原因是，在中国，每一个城市都有多个

---

\* 作者感谢王放教授对初稿提出的建议。

- ① UBS（2008, p. 9）认为中国2005年城镇人口只有3亿人；反之，Pivot（2009）引用OECD的数据（Kamal-Chaoui, 2009），提出中国目前公布的城镇人口数字低估了二亿人，即真正的城镇人口应在八亿人左右。
- ② 具体的例子、资料出处，可参阅我已发表的论文（Chan, 2007），这里不赘。该文可从华盛顿大学网址下载，<http://courses.washington.edu/chinageo/ChanCityDefinitionsEGE2007.pdf>。本文参考文献主要列出几篇新的文章。
- ③ 这个“超特大城市”含香港、深圳、广州等地。



“城市人口”的指标，容易混淆。什么叫城市、城区？什么叫城镇人口？中国整个城镇行政、统计系统复杂，而且名称不合理。近30年城市“城区”的不断调整，统计标准的频繁更改，也是造成混乱的因素。还有，经济统计（如GDP，人均GDP）是考核地方官员政绩的重要指标，因为利益的关系，统计数据也多了“人为”的因素，复杂性也就更多了。

本文尝试综合国内外几方面的材料，结合国际通用的做法，对当前城镇人口统计，特别是大城市存在的严重问题进行分析，并提出初步的建议，希望引起关注，提高这方面统计分析的水平。

## 一 城市和城镇人口的定义

任何国家，要做有意义的城市发展和相关现象的研究，必须划出有意义的城市地域界限。应用国际通用的定义，一个城市是指一个以居民一天的“生活圈”为地域的非农经济系统。几乎任何较有规模的城市，都含有人口密集的“城市核心区”（urban core），再加上连绵的住宅和工业“郊区”（suburbs），这两块构成了一个我们所讲的“城市”；这样的城市往往是超出一个城市的行政边界（各国的具体情况不尽一样）。世界上发达国家的大城市，由于交通发达，都有大范围的郊区<sup>①</sup>。郊区的功能与城市核心区密切相关，郊区与核心区有每日上下班的“通勤”活动，所以郊区也可叫“通勤区”（在中国台湾和日本，叫“通勤腹地”）。“城市核心区”与“通勤区”有密切的交通联系（高速公路、铁路网等），形成经济上（主要是劳动市场）一体化的“都会区”，中国台湾与日本叫“通勤圈”。日本的东京是公认的世界最大的城市，是指“东京都会区”，不是指行政上的东京市，这个都会区共有人口三千多万人（Forstall, *et al.*, 2009）。

中国的城市，本身是一个行政单位。目前，许多中国大城市（指地级或以上）的行政区（见图10-1的A），大都包括广泛的地域，行政上可分为“区”或“市辖区”（见图10-1的B）及县。<sup>②</sup>在形态功能上，城市的行政区包含了城市核心区（高密度建成区）、人口密度较低的郊区，及大片散布着城镇、村庄

① 这样的“郊区”的理解，跟国内一般的不尽相同，可见黄荣清（2008）一文。

② 东莞市是例外，见下文。



的农村地区（有些行政上叫“区”，有些叫“县”）。这些城市行政区是如此大面积，他们应更贴切地称为“地区”，而不是“城”区。最极端的例子是重庆“市”，它的行政区域有 82300 平方公里（约为奥地利全国的面积）和 3051 万人口（2000 年五普数）。其实，重庆市（地区）在 2000 年时，超过 2/3 的就业人口实际上是从事农业（五普数据）。因此，这个 3000 多万的人口数字不能作为“都会区”的人口。

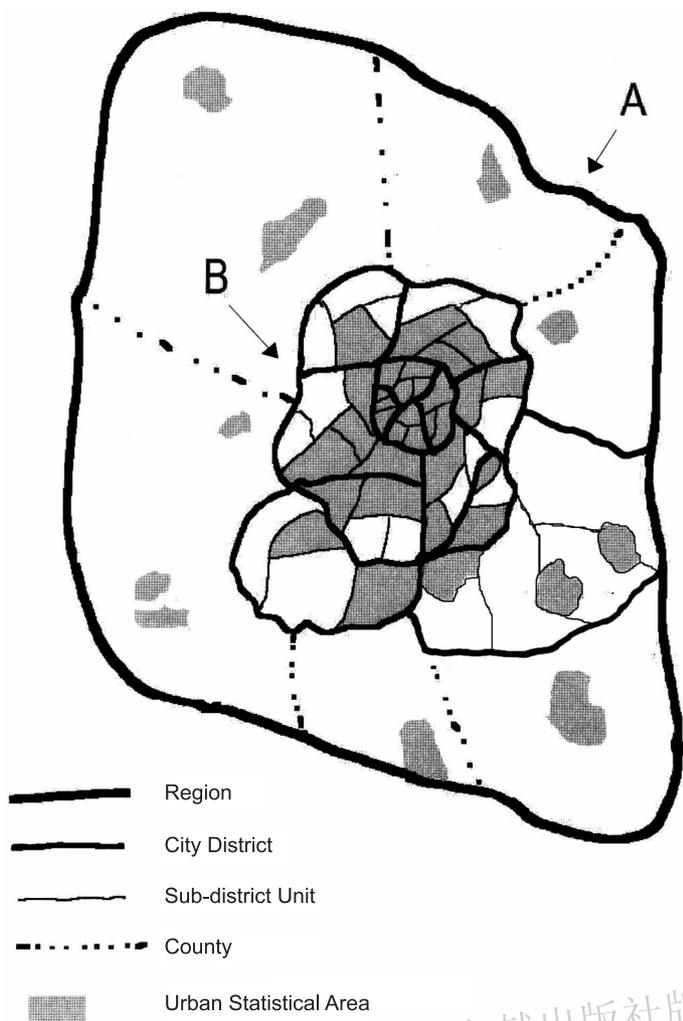


图 10-1 中国大城市组成部分概念



就算是说较细的“市区”部分（指图 10-1 的 B 部分，即市辖区的总和），特别是远离市中心市辖区，仍然含有不少的乡村，及从事农业的人口。要算出统计上真正的城镇人口，要根据城镇的特征来甄别出“城镇统计区”（Urban Statistical Area）（如图 10-1 中的阴影部分），排除农村部分；“城镇统计区”是一个统计的概念，与行政上划分的市辖区的总和（即 B）不相同。国家统计局在 2000~2005 年期间，用来划分城镇主要标准是，城镇统计区的人口密度要达到每平方公里 1500 人，或是与建成区毗连等等<sup>①</sup>。如图 10-1 所示，大部分的“城镇统计区”是在“市区”内（B），但也有在 B 以外。在 B 内“城镇统计区”人口可被视为城市中的真正的城市人口部分。

## 二 不同的“城市人口”指标

表 10-1 列出 2000 年十大城市四个常用的人口指标及数据。前三个指标是采自 2000 年人口普查的常住人口（de facto population，实际人口）、根据图 10-1 所示的三种不同的地域口径而编的。指标 I、II 分别为行政区域 A、B 的总人口数。指标 III 只是指市辖区内“城镇统计区”的人口，也就是在市辖区总和（B 范围）内阴影部分的人口。在这三个指标中，III 是最接近国际上“都会区”，或联合国使用的“城市集聚区”（Urban Agglomeration）概念。在中国，目前还没有系统的通勤数据来较准确地界定中国的主要城市大都市地区的边界，但根据对几个大城市 2000 年五普数据的初步分析，可以这样说，指标 III 所涵盖的范围，仍然比应有都会区的大，因为 III 明显包括了一些在通勤圈以外的地域的人口，这个可以从北京市 2000 年（行政上）城区的大范围中看到。<sup>②</sup>

其实，在中国，最常见到、得到的城市人口数据，不是常住人口，而是户籍登记人口（de jure population），这个数据每年都有。户口的类别，是决定一个人的居住权利和福利（如公共教育和社保）等等的因素。户口登记统计由公安机关负责，见表 10-1 指标 IV。这些户籍人口统计数字并不是城市的实际常住人口

① 见国家统计局 1999 年发布的《关于统计上划分城乡的规定（试行）》，有关 2000 年以前城镇人口的详细标准，可参考北京大学（2005）。

② 2000 年北京的市辖区，包括门头沟区和房山区，这两个区大部分地域明显不是在 2000 年的北京市的通勤圈内（Chan, 2007; Forstall, et al., 2009）。



数字。几乎所有的大城市，户籍人口都比常住人口少，因为户籍人口不包括没有户籍的“流动人口”。这可从表 10-1 中 2000 年和 2005 年两者之差看出来。这个差别在深圳尤为巨大，2000 年深圳市户籍人口只有 125 万，而同年同地域的人口普查的常住人口却有 700 万多人，相差 575 万人；2005 年两者之差再增大，达到 632 万。这种巨大的差异显然对我们评核深圳至为重要，尤其是当我们计算人均指标时（下面再述）。

表 10-1 2000 年、2005 年十大城市四个常用的人口指标

单位：万人

排名 <sup>a</sup>	城市	2000 年			2005 年		
		常住人口 <sup>b</sup>			市辖区 户籍人口 <sup>c</sup>	市辖区 常住人口 <sup>d</sup>	市辖区 户籍人口 <sup>c</sup>
		地区(市辖区 及市辖区)	市辖区	市辖区内的 城镇统计区			
		I	II	III	IV	V	VI
1	上海	1641	1435	1346	1137	1713	1290
2	北京	1357	1151	988	974	1443	1114
3	广州	994	852	755	567	821	617
4	武汉	831	831	679	749	853	801
5	天津	985	750	676	682	857	773
6	深圳	701	701	648	125	814	182
7	重庆	3051	969	617	896	1041	1030
8	沈阳	720	530	460	485	494	496
9	成都	1111	433	396	336	472	482
10	东莞	645	645	387	153	656	166

资料来源及注释：

a 排名是根据 2000 年指标 III（城镇统计区人口）的五普数据。市辖区的范围 2000 年后有变化。

b 五普数据。

c 公安部年底数据。

d 除广州外，所有数据是从《中国城市统计年鉴 2006 年》城市人均 GDP、GDP 的数据推算得来。

国家统计局要求从 2005 年起，地方的人均 GDP 要用常住人口（年中数）计算；实际上，有些城市还没做到。广州数直接采自 2005 年 1% 人口调查广东册（为 2005 年 11 月 1 日数）。

表 10-1 列出全国 2000 年十个人口最多的城市，排名是根据指标 III 的数据。这个排名跟人们普遍的看法大致相同。中国最大的城市是上海，不是重庆。后者排名第七，在 2000 年只有城市人口 617 万，远远小于城市人口三千多万的说法。



### 三 中国整体的城市化水平达到多少

绝大多数学者同意，国家统计局 2000 年普查得到的城镇人口总数（4.59 亿）大致合理，接近实际的情况。这个城镇人口总数即全国所有市镇的“城镇统计区”人口（即图 10-1 中的阴影部分的人口）的总和。大多数专家都同意，这是一个比较合理的界定城镇人口的标准。用此方法得出，中国 2000 年的城市化水平达到 36%，2005 年达到 43%（2005 年用 2000 年的同一标准）（见表 10-2）。

表 10-2 中国总人口与城镇人口：2000~2008 年

单位：亿，%

年份(年底数)	总人口	城镇人口	城镇人口百分比	城镇人口的年增长率
2000	12.67	4.59	36.2	4.1 (2000~2005)
2005	13.08	5.62	43.0	
2006	13.14	5.77	43.9	2.7
2007	13.21	5.94	44.9	2.9
2008	13.82	6.07	45.7	2.2
2009	13.35	6.22	46.6	2.5

资料来源：本表 2000 年、2005 年数据按国家统计局 1999 年发布的《关于统计上划分城乡的规定（试行）》计算；2006 年起数据按国家统计局 2006 年颁布的《关于统计上划分城乡的暂行规定》计算。2000~2008 年数据采自《中国统计年鉴》；2009 年数据来自《中国城镇化水平 5 年后超过 50%》一文。

再详细地分析一下，我们发现 2000 年人口普查数据中国的城镇人口中从事农业的人口偏高。印度是一个公认比较典型的发展中国家，它的城镇人口中就业人口从事农业的只有 7%~13%，而在中国，这个比例高达 21%（见表 10-3），在镇的一级更高至 32%。由于合理的城镇区不应有高比例的农业就业人口，这意味着中国的城镇标准稍宽。另外，由于五普中的一些误报问题，我认为五普在统计常住人口中的非户籍人口时，存在偏高（overcount）现象（Chan, 2003）。上述两个因素造成偏高的人口数会有重叠，根据粗略估计，上述两个因素可能造成全国城镇人口高估 3000 万人左右。换句话说，中国的 2000 年和 2005 城市人口比例可能偏高约 2 个百分点。如果是这样，那 2005 年真正的城镇人口应调低为 5.3 亿。这个判断，否定了前述两家咨询公司所发布的中国“真正”城镇人口的数字。



表 10-3 中国与印度就业人口中从事农业的比例

单位: %

年份	全国	城镇	城市	镇	农村
中 国					
1982	73.7	23.4	24.5	20.7	87.8
1990	72.2	23.6	26.2	16.6	89.1
2000	64.4	20.8	14.3	31.9	85.2
印 度					
1981	68.8	13.0			83.3
1991	66.9	13.3			82.3
2001	58.2	7.5			73.3

资料来源: Forstall and Chan, 2008。

在 2006 年, 统计局又修订城镇统计的标准, 调整界定我所说的“城镇统计区”的标准。<sup>①</sup> 从公布的文字看来, 它是对 2000 年标准中一些概念上和操作上存在的问题做出处理。因为新标准使用更小的行政单位 (“居委会” 和 “村委会”) 作为核算单位, 用来甄别城乡地区, 这会产生更准确的结果; 新的标准更多依赖城市的物理特性 (如密集区和毗连性), 而不是简单地依靠行政单位的城乡性质来判断。这些做法, 方向看来是对的。

新的标准如何影响城镇人口、城市化水平的统计与比较? 我们现在还缺乏系统的数据库, 来做详细的探讨。初步分析显示, 用新的标准, 2006 年全国城镇人口为 5.77 亿, 与 2005 年的数字大体相符 (见表 10-2), 以全国的总数来看, 影响似乎很小; 但我们也注意到, 在新的标准下, 2006 年起, 城镇人口每年增长速度已经放缓至低于 3%, 而 2000 ~ 2005 年间, 每年的平均增长速度为 4.1%。可以肯定, 新的标准对具体每个城市的城镇人口会有更大的影响, 对某些城市的影响会特别大, 例如东莞, 由于它的特殊城市形态、行政体制 (只有镇, 而无市辖区) 和分散的工业布局, 新的标准大大提高了东莞的城镇人口。东莞市的城镇人口在 2005 年只有 479 万, 用了新标准, 2006 年城镇人口激增近一百万, 至 574 万 (见表 10-4)。初步看来, 这个新调整是比较能反映东莞的城市人口实数。

① 国家统计局 2006 年颁布的《关于统计上划分城乡的暂行规定》。



表 10-4 东莞市的常住人口与城镇人口：2000~2008 年

单位：万人，%

年 份	常住人口	城镇人口	城镇化比例	年平均增长率
2000	644.84	387.2	60.04	4.3 (2000~2005 年)
2005	656.07	479.1	73.02	
2006	674.88	574.3	85.09	19.9
2007	694.72	591.9	85.20	3.1
2008	694.98	600.4	86.39	1.4

资料来源：《广东统计年鉴 2009 年》。

#### 四 城镇人口的数据对经济分析的影响

不同的城市人口指标有它不同的含义与应用，中国有同一城市多个城市人口指标的现象，它源于原来的计划经济体制，所产生的特殊的行政、财政统计制度和指标。我们做研究，不小心清楚区分、正确理解它们所要反映的不同的人口情况，就可能带来偏差的分析和错误的判断。

比如，一个城市的常住人口是代表该城市实际的居住人口，在市场研究中，这个指标经常用于估计一个城市或市场的规模，但户籍人口只是该市享有福利那部分的人口，一般都比常住人口少，在深圳，户籍人口更是常住人口中的“极少数”。在今天的中国，这是两个不同的概念，不可混淆。同样重要的，在计算城市人均指标时，要谨慎选择适当的人口统计数字作为分母。举例来说，人均地区生产总值（GDP），是经常被采用的经济数据，它可以用来评估一个城市的购买力等。人均 GDP 也是一个地方考核政绩的主要指标。国内这几年有某机构，每年都发布一个城市竞争力的研究报告。城市人均 GDP 当然是“竞争力”中非常重要的因子，起着决定性的作用。不幸的是，在 2003~2005 年的三册里，都使用了错误的城市人口（户籍人口）指标来计算城市人均 GDP 和其他人均指标。这种做法，事实上在国内外使用 2005 年前的数据计算城市人均 GDP 的研究中非常普遍。这些错误的分析，正如我以前所述（Chan, 2007），是“没有意义的研究”，浪费精力及纸张。

表 10-5 列出 2000 年十大城市人均 GDP 的两套数据，一个用户籍人口计



算，一个用常住人口计算。可以看到，两套数字的差别不少；比如，深圳市的人均 GDP 用户籍人口来算，2000 年人均 GDP 达到 13 万元，是个天文数字，是上海的四倍。东莞的人均 GDP，用户籍人口来算，达到 3 万多元，也是荒谬。

计算上，分子的 GDP 包括了非户籍人口所创造的（产值）部分，但分母却不包括非户籍人口，逻辑十分不合理。但是，这种用户籍人口来计算人均、近乎玩数字游戏的做法，在很长一段的时间里，一直存在。这些不合理的人均数字充斥在官方的报告、媒介及学术文章中，让人非常惊奇。

表 10-5 2000 年，2005~2007 年十大城市（市辖区）的人均 GDP

单位：元（当年价格）

城 市	2000 年		2005 年	2006 年	2007 年
	人均 GDP (用户籍人口为分母)	人均 GDP (用常住人口为分母)	人均 GDP	人均 GDP	人均 GDP
上 海	36054	28565	52889	59306	68201
北 京	23942	20264	46878	52042	60045
广 州	38207	25398	78428	67407	76286
武 汉	16109	14518	26238	45541	45336
天 津	20422	18574	39695	52017	51231
深 圳	133305	23759	60801	69450	79645
重 庆	8770	8112	16712	17080	20041
沈 阳	19336	17686	36779	45827	57234
成 都	19944	15457	32131	39286	32722
东 莞	32091	7598	33263	39468	46027

资料来源：2000 年数的 GDP 数据来自《中国城市统计年鉴 2001》，人口数见表 10-1；2005~2007 年人均 GDP 数据直接取自《中国统计年鉴》（2006、2007、2008 年）。

2003 年 12 月国家统计局发文要求各地统计局在 2005 年底之前，发布地方一级的人均 GDP 都要用常住人口（实际人口）计算，而不是户籍人口。这是纠正上述错误，非常合理、明智的做法，是往前走了一步。这三四年来，统计局也正式发表城市一级的具体人均 GDP 数字，<sup>①</sup> 表 10-5 列出 2005~2007 年《中国

<sup>①</sup> 国家统计局以前只分别发表城市一级的人口和 GDP 数字，但是从来没有发表城市一级已计算好的人均 GDP 数字。



城市统计年鉴》正式公表的十大城市（市辖区）的人均 GDP 的数字。初步分析，可以看到深圳市，东莞市人均 GDP 用了较合理的常住人口基数，人均 GDP 也回到合理的水平，比较能反映两市真实的经济水平。但是，再检查核对一下后，也发现一些问题。在这十个城市中，有三个城市的人均 GDP 数字仍然是用户籍人口作为分母，来计算的；这三个城市是：广州（2005、2007）、天津（2006、2007）、沈阳（2005~2007）。另外，武汉市的 2006、2007 年人均 GDP 计算统计局作了特别的处理，只计算其中的九个市辖区，排掉另外四个。<sup>①</sup>

这个特别的做法反映了目前城市一级人均 GDP 计算中一个普遍、更加致命的缺憾，这就是，目前的所谓“市辖区”，并不是真正的城市区。最近十年来，大量在城市外面的农村（县），在行政管理上，都改成“市辖区”。原来市辖区的意思，就是具有城市性质的区；多个市辖区合成一个城市，这个城市如果不是百分之百“城市化”（urbanized），它也应该是百分之九十城市化。但是，这几年来，大量的“县改区”，把原来以市辖区为基础的城市的“城市”（urban）性质大大改变了。这样的城市再也不是我们所理解的城市，而是一个包含了大量农村（乡）的“地区”，很像以前的行政地一级的“地区”（里面含市及县）。比如，2007 年重庆的市辖区（19 个市辖区）有户籍人口 1500 多万，<sup>②</sup> 就业人口中，起码有三成是从事农业的。这样 19 个市辖区组成的，不是一个有经济意义的“城市”（urban area），而是一个在统计上不城不乡的混杂体。

所以，当我们把这十大“城市”2007 年的人均 GDP 放在一起比较，它们的数值的高低（序列），并不反映它们经济水平的高低，更多是反映了它们城乡混杂的不同程度（即农村地域在这“城市”中所占有的比例）。也就是说，这些人均 GDP 的高低，主要是由“城市”的地理范围怎么划分所决定的。如果把重庆市的城市范围划在真正的城区（也就是上述的“都会区”），那“重庆市”在 2007 年最多也就是五六百万人左右，那它的人均 GDP 一定大大超过二万多元，应有四五万元，可以与武汉、东莞匹敌。同样的情况，如表 10-5 所示，武汉如果计算全部的市辖区（13 个区），它的人均 GDP 只有二万多元，但是排掉了

- 
- ① 在统计局发表的 300 多个地级市人均 GDP 的数字中，唯有武汉得到这种特别的“待遇”。四个被排掉的市辖区为：黄陂、新洲、江夏、蔡甸，这些区基本上还是农村。1990 年代初，这些都是市辖县。
- ② 重庆 2007 年市辖区的常住人口只有 1000 万多一点。



四个基本上是农村的市辖区，它的人均 GDP 马上回到四万多元。按 2007 年的这样的城市人均 GDP 排序，深圳第一，广州第二（人均都大大超过上海和北京），重庆排在最后（它的人均 GDP 只有深圳的 1/4），这都不符合我们所知道这几个城市的情况，看来，城市一级的人均 GDP 的统计数据，又像一个统计游戏。

作为结论我可以这样说，这十几年来，中国大城市出现郊区化 (suburbanization)，向外扩展，但是，市辖区的设置，几乎所有的大城市都大幅度地超出“城市统计区”或“都会区”的范围，使得大城市市辖区的人口数字，或从这样的设置得出来的人均数字，都变成没有太大意义的城乡混杂体的数字。这些所谓的“城市”人口，或人均数字，根本就不是反映“城市”的数据，不可以直接用来比较不同城市的情况。看来，如何建立一套符合中国当前急速城市化（在大城市主要是郊区化）的情况，特别是大城市“都会区”的统计分析方法及数据系统，是中国城市化研究中、分析城市经济中当前急切要做的一个课题，这也是与国际接轨重要的一步；国内的学者，以前作过这方面的探讨（如周一星，1995），但也不尽如人意，新的情况、新的认识，更凸显了这个课题的迫切性。在联合国人口司刚发布的《世界城市化展望（2009 年修正版）》中，可以看出，中国的城市的发展无疑在全球的城市化中起着重要的作用（见联合国电台，2010）。但是，中国城市的数据怎样跟联合国的城市（指“城市集聚区”）的口径配合，仍然是一个未解决的大问题。

## 参考文献

北京大学城市与环境学系（2005）：《中国城镇化水平之值的修补和城市规模发布研究》，《2000 年普查国家级重点课题研究报告》第六卷，中国统计出版社。

黄荣清（2008）：《是“郊区化”还是“城市化”？——关于北京城市发展阶段的探讨》，《人口研究》第 1 期。

联合国电台（2010）：《联合国人口司：中国五十万以上人口城市数量增长全球最快》，<http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/detail/135933.html>，2010 年 3 月 25 日。

周一星（1995）：《城市地理学》，商务印书馆。

《中国城镇化水平 5 年后超过 50%》，中国网，[http://www.china.com.cn/economic/txt/2010-03/30/content\\_19710695.html](http://www.china.com.cn/economic/txt/2010-03/30/content_19710695.html)，2010 年 3 月 30 日。

Chan, Kam Wing (2003), “Chinese Census 2000: New Opportunities and Challenges”,



*The China Review*, 3 (2), pp. 1 – 12.

Chan, Kam Wing (2007), “Misconceptions and Complexities in the Study of China’s Cities: Definitions, Statistics, and Implications”, *Eurasian Geography and Economics*, 48 (4), pp. 383 – 412.

Forstall, Richard L. and Kam Wing Chan (2008), “Population of Chinese Cities: Definitions and Comparisons”, Paper presented at the Annual Meeting of Association of American Geographers, April 15 – 19, 2008, Boston, USA.

Forstall, Richard L., Richard P. Greene, and James B. Pick (2009), “The World’s Largest Cities? Why So Little Consensus?” *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 100 (3): pp. 277 – 297.

Kamal-Chaoui, E. Leman, and Zhang R. (2009), *Urban Trends and Policy in China*, OECD Regional Development Working Paper 2009/1.

Pivot (2009), “China’s Investment Boom: the Great Leap into the Unknown”.

Vidal, John (2010), “UN Report: World’s Biggest Cities Merging Into ‘Mega-Regions’”, March 23, *The Guardian/UK*, <http://www.commondreams.org/headline/2010/03/23> – 3, accessed on March 25, 2010.

UBS, 2008. *How to Think About China*, (2008 Edition).