

香港人口普查数据开发使用模式对大陆的借鉴意义

慈勤英

【内容摘要】 人口普查是一次规模空前的国情国力大调查,投入了大量人力物力,取得了全面翔实的人口社会经济信息。如何开发利用这些得来不易的宝贵资料,牵扯到人口普查资料的管理、使用方式的界定、资料的开发模式以及相应的法律建设等一系列问题。香港在人口普查数据开发使用上的信息提供、法律建设、实际操作的规范性管理上积累了一定的经验,可供我们借鉴和学习。

关键词: 香港;人口普查资料开发;第五次人口普查

【作者简介】 慈勤英,华中科技大学社会学系副教授。湖北武汉:430074

2000年进行的第五次全国人口普查是一次规模空前的国情国力大调查,投入了大量人力物力,取得了全面翔实的人口社会经济信息。如何开发利用这些得来不易的宝贵的人口社会经济资料,牵扯到人口普查资料的管理、使用方式的界定、资料的开发模式以及相应的法律建设等一系列问题。香港在人口普查数据开发使用上的法律建设、实际操作的规范性管理上积累了一定的经验,可供借鉴。

1 香港、大陆人口普查资料使用与开发的比较分析

1.1 香港人口普查资料的使用和开发

香港自1961年起,每十年进行一次人口普查,在两次人口普查中间,则进行一次中期人口统计。香港政府统计处拥有很强的数据开发利用能力,香港人口资料的一般开发工作基本由政府统计处承担。《政府统计处刊物一览》中发布的人口刊物目录就包括了:简要报告、主要报告、主要统计表、统计图解、区域分界地图、香港人口推算、生命表、人口趋势等20本专题报告。香港制定、公布并执行的《普查及统计条例》共有28条,从法律界面全面规范人口普查资料的获取与使用权限。主要有:个别住户及人士资料绝对保密制度、在何种情况下不得使用人口普查数据的法律规定、人口资料的使用限定以及统计处依社会请求提供人口普查原始数据或其他特殊分析资料的模式等

1.1.1 强调个人权益的保密制度

香港统计处阐释的工作价值取向中第四项即为“尊重私隐”,对人口普查资料统计处承诺“个别住户及人士资料绝对保密”,并保证会采取以下措施,确保资料保密。这些措施包括:外勤工作期间的资料保密;保密训练;问卷的保密;资料公布的保密等,具体如下:

(1) 政府统计处制订确保资料保密的工作程序,要求外勤工作人员必须严格遵守。

由统计员填写的声明中,就有“对于从统计员职务之上得悉之资料,本人绝对严守秘密,除获授权接受该等资料之人员外,不向任何人泄漏”的内容。

(2) 所有外勤人员均需就保密事宜接受严格的训练,以明白他们在法律上的责任及一切有关的程序细节。

(3) 所有填妥的问卷只会在统计处设置的专有地方处理及收藏。

(4) 所有问卷会在外勤工作完成后的一年内销毁。比如2001年人口普查问卷,就已于2002年2月21日至3月5日,在政府统计处人员严密监督下销毁。

(5) 当数据输入完毕可行进一步计算之时,便会删除有关屋宇单位记录和地址及相关信息之间的联系。

(6) 统计处会审阅所有向外公布的统计表,确保个人资料不会直接地显示,或透过分析推论而间接地泄漏。

(7) 明确在何种情况下不得使用人口普查数据的法律规定。

对发表及披露的限制,特别申明经统计查询取得的资料不得接纳为证据。

处长虽然可以“以撮录、印刷刊物、新闻稿或其认为合适的其他形式发表任何统计资料”,但其前提是不得“使人辨别出是与某一个人或某经营有关的”。

1.1.2 香港统计处鼓励社会各界对人口普查资料的开发利用,并提供了可能的必要帮助。

为最大效率的开发利用人口普查资料,香港统计处做了很多必要的前期工作,包括人口普查的网上资源提供、发放免费的人口普查简介、出版全面的人口普查报告、向社会做出规范服务的承诺等。

遵守《人口普查及统计条例》并对资料的使用加以规定和限制的情况下,香港政府统计处对人口普查资料的使用采取非常开放的态度。为鼓励并方便社会对人口资料的使用,香港统计处编制了多种分类的统计简介资料免费发放,其中的《服务承诺》介绍了政府统计处向市民所承诺的服务标准,向社会公示统计处乐意提供需要的更详细的资料。统计处还承诺:提供一些少量而易于检索的数据,所需时间不会超过一个工作日;较大的数据,统计处可提供有关的统计表影印本或储存数据的电脑磁带或磁碟,统计处也可为有需要者特别编制或运算,这是收费的,一般在三个工作日完成。统计处依社会请求提供人口普查 100% 或 1% 样本原始数据的电脑资料,不过资料的使用要受政府约束和限制。如吕大乐、黄洪的“去权与充权——关于香港低收入住户的探索性研究”中就注明是“向统计处索取了一套 1991 年人口普查中 1% 样本的电脑资料,并进行有关之统计分析。由于有关当局对运用这套电脑资料有所限制,我们不能在此公开发表所做的分析内容”(吕大乐等,1995)。统计处除向市民提供统计数据外,也表示乐意就如何阐释及运用这些数据提供意见。

1.1.3 香港人口普查资料使用有明确的版权归属

香港特区政府是人口普查资料版权的所有者。以人口普查资料网上资源为例,统计处告知,本网页的内容均受版权保护,香港特别行政区是本网页内所有版权作品的拥有人。对于网上人口资料可以下载、列印、复制和分发,也可在教科书或其他教学材料中使用,但需先取得批准,才能以收费的方式向第三者转发。

在任何情况下,复制或引用人口普查资料,均需注明政府统计处为资料的来源。

1.2 大陆人口普查资料的使用与开发

与香港的人口普查相比,大陆的情况就很复杂了。大陆地域广大、城乡差异明显、多民族集聚、人口总数庞大、且地域发展不平衡,这些因素都为人口普查资料的收集和分析预设了更多的困难和挑战。大陆人口普查资料的使用受《中华人民共和国统计法》、《第五次全国人口普查办法》、《人口普查资料管理与使用办法》和地方制订的《统计管理条例》以及相关行政文件所规范。到目前为止,大陆 2000 年人口普查完成了普查公报发布工作(2001、3);国家和省完成了人口普查数据快速汇总工作并编印出版(2001、4)。按照惯例,国家和各省正在编印《中国 2000 年人口普查资料》。

1.2.1 大陆人口普查资料开发的分工合作模式

大陆人口普查资料的开发利用是人口普查工作的重要内容,由国务院和各省级人口普查领导小组统一领导。国务院人口普查办公室专门设立了人口普查资料开发利用专家小组,确定了面向党政领导、面向政策和学术研究、面向社会公众咨询的普查资料开发的总体目标和定位(孟庆普,2002)。具体操作是多层次、分级负责制,国家统计局和国务院人口普查办负责全国资料的分析,省人普办负责省一级,以此类推,州、市、县人口普查办公室负责各自所属区域的人口分析,人口普查表集中在县级进行编码。对资料的进一步开发使用,统计局一般借助高等院校、科研部门的力量来进行合作开发。其合作的模式,以湖北为例,基本上是由省统计局人普办召集在鄂各高校、研究机构的人口学学者,下发人口资料开发的诸多选题,由研究者选择和申报。统计局提供人口普查的结构数据,同时要求学者据此资料完成的文章必须与统计处共同署名。统计处会在最后把研究成果汇编成书,对成果

进行评奖。

1.2.2 关于普查资料保管与分析的保密管理

(1)“人口普查机构和各级普查工作人员,对各户申报的情况,必须保守秘密,不得向人口普查机构以外的任何单位和个人泄露,严禁公开个人和家庭的登记资料”(第五次全国人口普查办法,2000)。

(2)“普查表只作为数据处理和综合汇总使用,人口普查机构必须妥善保管,禁止任何单位和个人,以任何理由查阅普查表”(第五次全国人口普查办法,2000)。

(3)人口普查原始资料的保密

人口普查的原始资料,不得以任何形式对外查询或公布,不得将人口普查的原始资料进入国际互联网,防止泄密;利用网络传输有关人口普查原始资料时,必须按照规定的方式进行,要切实做好安全保密工作;除省、国务院人普办外,各级组织和个人均不得任意抄录和复制人口普查原始数据。

(4)任何汇总加工得到的各种普查资料,在人口普查办公室对外公布前属于保密信息,未经人口普查办公室批准,不得对外提供。

(5)人口普查工作过程中收集的住户姓名底册、区划编码、地图等资料,是人口普查的重要基础信息,应注意保密,不得随意对外提供或公布。

与香港比较,大陆对普查员、普查指导员制定的工作职责中,对资料保密工作并无明确规定(第五次全国人口普查员、普查指导员工作职责,2000)。也未对全国人口普查资料的包装、运送和管理作特别的保密程序和规定,对普查表要求的是最后“录入结束后,普查资料统一由各市、州送省人口普查办公室。”(第五次全国人口普查资料包装、运送和管理细则,2000)。

1.2.3 大陆对人口普查资料社会开发和使用的规定

人口普查资料的向社会提供,因为资料的行政归属不同,而略有差异。在数据使用单位与国务院人口普查办公室签订相应使用协议后,国务院人口普查办公室可以以磁介质方式提供人口普查宏观数据库、专题数据库以及普查个人(户)抽样数据,供有关政府部门、教育、科研机构或其他单位使用。不过,省和地级市的人口普查办虽然可以对外提供本地区的人口普查汇总数据,但不得提供微观个人资料(包括个人或户的抽样数据)。

基于地方政府对人口普查数据对该地以往上报政绩的困扰和担忧,特别指出:“人口普查汇总数据,不得用于对基层政府的政绩考核。不得以人口数据追究以往瞒报、漏报的责任。”

表1 香港、大陆人口普查资料开发使用的比较

	香 港	大 陆
人口普查资料公布的种类	简要报告、主要报告、主要统计表、统计图解、区域分界地图、香港人口推算、生命表、人口趋势等 20 余种	中国 2000 年人口普查资料《世纪初的中国人口》丛书,包括各省的分册
原始资料的使用	有限制的使用	原则上不提供
保密规定	全方位的严格的保密规定	有保密规定,但强调“造成损害的,依法承担民事责任”。
版权	特区政府是人口普查资料版权拥有者	中央、省、市权限划分不是很清晰

小结:与香港人口普查资料开发使用模式相比较,大陆人口普查资料的使用、开发具有以下的差异:统计部门人口普查数据开发的能力不够,须依赖社会高校、科研机构的力量来共同完成;使用规范上,大陆的保密规定、保密措施以及泄密的惩罚,都较香港为弱;从公布的人口普查信息来看,大陆少了区域分界地图,有些项目如人口推算、生命表等,陆陆续续会有全国数据的发表,但分地区的信息较难获取;大陆人口普查信息向社会商业推介的力度较弱,有些措施并不到位(见表一)。大陆人口普查数据的开发使用还涉及到中央和地方各级政府对人口普查资料使用的权限划分和宏观协调,国务院究竟给与地方人口普查资料多大的自主开发权力等问题。

2 大陆人口普查资料使用、开发中面临的困难和挑战

相较香港人口普查资料的使用和管理,大陆还有自己面临的特殊挑战,最突出的问题就是地方政府政绩的考核与计划生育的考核能否依赖或参考人口普查所提供的数据,虽然“五普”特别申明不得依人口普查的数据考核、奖惩干部。但在人口普查资料的实际运用中,因为涉及到政府的收费比如对流动人口收取的暂住费、计划生育管理费,以及按人头的集体提留等,干扰了人口普查准确数据的获取和进一步的开发利用。

截至今天,大陆一共进行了 1953 年、1964 年、1982 年、1990 年和 2000 年五次人口普查,各次普查在时间确定、间隔时间、普查项目、指标内涵等诸多方面存在较大差异,比如研究城市发展最重要的一个基础指标城镇人口统计口径,在改革开放以来的 1982 年、1990 年、2000 年的三次人口普查中,其统计口径都是不一样的;2000 年的人口普查则连常住人口的时间标准和空间标准都有较大变动。在人口普查变动较大的情况下,对历次人口普查资料进行分析时,研究者在资料的可比性、准确性等方面受到已公布数据、信息的限制,面临着较大的困难。

2.1 人口普查资料的公布对统计口径的变更、指标的内涵界定等相关资料的补充和说明不够全面和准确。

人口普查资料手工(机器)汇总成册后一般会在首页编辑说明中对一些统计口径和指标含义作一简单说明。以《湖北省第四次人口普查手工汇总资料》为例,在首页对市、镇、乡人口统计口径的划分原则作了简单说明。但人口普查中的很多概念、指标都有自己特殊的界定,如不能全面、准确的掌握,建基于上的研究分析无异于流沙上的城堡,而且,在历年的人口普查中重要的指标诸如:常驻人口的时间标准和空间标准、普查的标准时间、城镇统计口径等,都有所变动。以 2000 年的人口普查为例,相较上次 1990 年第四次人口普查就有很大变动。表现为:

(1) 常驻人口登记的变动

第五次人口普查将登记常驻人口的时间由一年缩短为半年、空间由县市缩小为乡镇街道,普查的标准时间也改为 11 月 1 日零时。虽然,这种改变,在某种程度上适应了人口流动频繁、近距离城乡流动的特点,但如无详细的说明,简单的把“五普”数据同“四普”数据相比较,必将夸大人口流动规模的变化。

(2) 城镇人口统计口径的变化

改革开放以来,大陆 1982 年、1990 年、2000 年三次人口普查中城镇人口的统计口径都是不一样的。“2000 年城乡人口是按照国家统计局 1999 年发布的《关于统计上划分城乡的规定(试行)》计算的”湖北省 2000 年第五次人口普查快速汇总主要数据资料(2000),其统计口径和 1990 年的区别在于,市辖区判断城镇的标准严格了,增加了人口密度每平方公里 1500 人的限制;镇的城镇判断标准放宽了,将政府驻地建成区也包括在城镇中。有研究认为,这种统计口径的改变,虽然对大陆总城镇化水平影响不大,但具体到某一个城市,就会产生不能反映其实际的现象(于弦文,2002)。

(3) 指标的定义有自己特定的内涵

人口普查中的指标定义一般要兼顾其历史延续性和同国际接轨,但也正因为此,其指标的界定和国内的相关研究有时会产生一定的距离,简单的不加说明的使用,会引起误解。以五普中的“是否有工作”为例,其界定为:“普查标准时间前一周,是否从事了一小时以上有收入的社会劳动”,就与一般经济学中就业的内涵有较大出入。“工作时间”虽然说明“是指普查标准时间前一周从事有收入工作的日历天数”,但又规定“每天不论工作几小时,只要多于一小时,就算作一天”。故此,如果不能全面掌握了解指标的确切内涵,建基于上的分析很难反映客观实际,稍不注意甚至会引向错误的结论。

2.2 省市县的划分、升级、地域的变更没有配套的资料说明。

从 1953 年第一次人口普查始,大陆省、市、县变化频繁。仅以湖北省为例,1949 年湖北省仅有武汉、沙市和宜昌 3 座城市,“一五”时期建设了黄石市,60 年代末期新建了十堰、荆门、襄樊和丹江口,到 1978 年,湖北省共有城市 6 座。1978 年以后,湖北增加了 2 座中等城市,新设了 21 座小城市,直到

1990年湖北的城市仍然保持在29座。2000年第五次人口普查湖北则共有城市34座。城市的增加和新设,必然会影响到原市、县的区域范围和边界。因为地域范围的改变,影响到许多基本人口数据的收集、分析以及数据的可比性,比如迁移的界定、城市化水平的评估等。这种县改区、县改市、乡改镇等行政区划的变更,使得人口数据分析最重要的一点即地域范围的一致性难以做到。而且因为缺乏行政区划变更的准确资料,人口资料的修正也成为难题。

2.3 缺乏人口普查的区域分界地图

历次人口普查数据的公布,都没有相应的省市区县乡镇的区域分界地图公布。一部分原因是因为直到2000年大陆省际间的勘界工作才完成,一部分原因是基于经费有限在人口普查中没有进行地理信息的收集。2000年的第五次人口普查第一次运用了地理信息系统。遗憾的是,由于经验不足、经费有限,在这次人口普查中使用地理信息系统只限于城市地区,特别是省会城市和有条件的大中城市,而在广大农村地区,则没有使用地理信息系统。人口普查区域分界地图的缺乏,阻碍了人口数据和地理信息的结合。

2.4 各地区在人口普查中制定的具体普查办法等没有向社会公布。

大陆地域广大,在人口普查中各地面临的问题既有共性也有较大的差异,国务院制定公布的《第五次全国人口普查办法》对人口普查的工作虽做了总括性的一般规定,但具体到各地的实际操作,还有很多需要地方灵活掌握的部分。以武汉为例,在人口普查过程中,就碰到了诸如水上人口的登记、武警部队人口普查、服刑和劳教人员及家属普查等问题。为了做好人口普查工作,武汉市人民政府、第五次人口普查领导小组办公室共同签发了《关于做好我市依法服刑、被劳教、刑拘人员和监狱、劳教工作干警及其家属、子女等人员的人口普查的通知》(武人组办[2000]19号)、《武汉市水上人口普查若干问题的意见》、《关于做好我市武警部队人口普查工作的通知》等多个文件,以规范武汉市人口普查工作中遇到的特殊情况和问题。这些文件中颁布实施的人口普查的规范和办法,是结合地方实际对《第五次全国人口普查办法》的补充和完善,其实际操作,直接影响到相关人员的普查登记和人员的区域划分,进而对城市人口的人口密度、人口集聚的测量带来干扰和影响。武汉市在人口普查中遇到的需自我解决的问题具有一定普遍性,但由于这些特殊问题的解决由地方决定,其他地方的解决办法就既有可能和武汉的模式近似,也很有可能较大的不同,这种面对同一问题的不同解决办法以及地方所遇到人口普查困难的不同,使得人口普查资料的横向比较面临着口径、统计尺度的困扰。而依照惯例,各地方所制定的人口普查具体实施办法规定并不向外公布,也无相关的地方人口普查文件汇编出版制度,使得事后的修正和补充也难以实现。

3 香港人口普查资料使用对大陆的借鉴意义

与大陆相比,香港的人口普查具有地域范围小、普查对象单纯、资金充裕等许多便利条件,有利于其人口普查资料的开发利用,而其健全的人口普查法律法规、完善的服务规范以及积极的开发推介,保证了香港人口普查资料合理有效的开发利用。在资金有限的情况下,如何做到大陆人口普查资料开发使用效益的最大,香港的做法至少在以下方面有借鉴意义:人口普查的保密工作;人口普查资料灵活的使用机制;人口普查数据使用的法律限制;人口普查数据使用开发的配套资源提供等。

借鉴香港模式,大陆人口普查资料的使用开发应从以下方面进行反思和有益的探索:其一,是否必须每次人口普查都要进行较多项目、统计口径的调整和改变?能否通过微调、事后修正的方式收集和分析人口普查资料,来满足资料历史可比性与适应社会发展二者得兼的期望?其二,人口普查资料开发利用相关法律法规的建设,其中涉及到对人口普查个人信息的保密、版权归属、有偿服务的界定、使用权限等诸多问题;其三,人口普查配套分析资料的提供和开发问题;其四,地方人口普查资料开发利用问题等等。人口普查项目及统计口径的确定要注意历史延续性,这是下一次人口普查应关注的问题;相关法律法规的建设也须较长时间的酝酿,就目前我们能做而必须做的人口普查资料开发工作至少应包括:

3.1 人口普查文件的整理汇编

应把历次人口普查的相关文件汇编成册,包括人口普查办法、人口普查表填写说明、人口普查工作细则等,其中普查表的指标解释尤为重要。在收集全国性的政策文件的同时,也应关注地方人口普查相关文件的收集整理,以增强横向研究的可参照性。如有可能,应提供在不同口径下的人口信息数据,以增加历史数据的可比性。

3.2 收集整理各省市行政区划变动资料

收集整理各省市行政区划变动资料,是一项很繁琐、细致的工作,需要一定的投入。基于人口资料的分析大多以县市为基础、乡镇为基本单位,建议行政区划变动资料的收集也应由大到小——由省到市到县再到乡镇,逐步收集整理成册,以满足从地域角度进行人口分析的需要,修正由于行政区划变动带来的人口数据的失实和失真。

3.3 注重人口普查信息的商业化开发利用

加强人口普查资料开发使用的宣传力度,大力向工商企业推介人口信息的商业价值。如有可能,可否借鉴香港模式,出版一些免费的《人口普查刊物一览》,向社会介绍人口普查的刊物目录、如何购买或获取刊物、人口普查信息的用途等。考虑到人口普查刊物有特定的消费群,可否设立专用的统计书店,以方便社会的查询和购买。对资料有特殊需要的用户,统计处人口普查办公室可以收费的形式提供有偿服务。

3.4 鼓励和帮助基层政府对人口普查资料的开发利用

从目前国家人口普查资料分析招标项目来看,基本上都是全国性的宏观的课题。各人口学杂志也有一条不成文的约定,重视和偏爱以全国性数据为基础的研究文章。这种对基层人口数据的分析区别对待的方式,再加上基层人口分析力量的不足,县乡镇的人口分析成为一个被遗忘、忽视的盲区。建议,政府应有意识的从资金、人员、课题等方面引导和帮助基层人口数据的研究分析,以促进当地社会经济的有序发展。

3.5 加快人口地理信息系统的建立和开发,适时公布各省市县区域分界地图

第五次人口普查应用了 GIS 技术,可以做到人口普查数据与地理信息相结合,也为将来构建完备的数字化地理支撑体系创造了条件。遗憾的是此次人口普查地理信息系统的建立只限于城市地区,特别是省会城市和有条件的大中城市。在全国性地理信息系统还未建立的时候,能否适时公布各省市县区域分界地图,以利于人口的地理分析。

参考文献:

- 1 吕大乐,黄洪.去权与充权——关于香港低收入住户的探索性研究.乐施会,1995 - 7
- 2 孟庆普,贾毓慧.中国 2000 年人口普查资料的开发利用.第八次全国人口科学讨论会论文,2002
- 3 第五次全国人口普查办法第 24 条.中华人民共和国国务院令 277 号,2002 - 01 - 25
- 4 第五次全国人口普查办法第 25 条.中华人民共和国国务院令 277 号,2002 - 01 - 25
- 5 湖北省 2000 年第五次人口普查快速汇总主要数据资料.湖北省人民政府第五次人口普查领导小组办公室
- 6 于弘文.我国人口普查中城镇人口统计口径探讨.第八次全国人口科学讨论会论文,2002

Experience of Developing and Utilizing Population Census Data in Hong Kong

Population census is a large - scale survey on national situation, in which a lot of people are involved and on which a great amount of money is spent, also from which informative population and socioeconomic data are derived. How to develop and make full use of these valuable data involves complicated problems such as the management of census data, limitation of utilization, developing style and corresponding law construction, etc. We can learn from Hong Kong experience which in this field can be a good example.

Key Words: Hong Kong; Developing Population Census Data; the Fifth Population Census

Ci Qinying, associate professor of Sociology Department in Huazhong Science and Technology University