



统计委员会

第五十一届会议

2020年3月3日至6日

临时议程* 项目 3(j)

供讨论和决定的项目：人口统计

2020年世界人口和住房普查方案的实施情况以及便于国际比较的划定城市、城镇和农村地区的方法

秘书长的报告

摘要

本报告依照经济及社会理事会第 2019/210 号决定及以往惯例编写，介绍了 2020 年世界人口和住房普查方案的实施情况以及统计司就此开展的调查的结果。本报告还介绍了划定城市、城镇和农村地区的方法。请委员会表示注意到 2020 年世界方案的实施状况，敦促会员国进行人口和住房普查或以其他方式生成小地区普查统计数据，并认可便于国际和区域比较的划定城市、城镇和农村地区的方法。报告最后提出了供委员会采取的行动。

* E/CN.3/2020/1。



一. 引言

1. 经济及社会理事会第 2015/10 号决议启动了 2020 年世界人口和住房普查方案。理事会在该项决议中敦促会员国按照该方案，在 2015 年至 2024 年期间至少进行一次人口和住房普查，同时考虑到国际和区域有关人口和住房普查的建议，并特别注意提前规划、成本效率、覆盖范围、及时传播普查结果，以及便于国家利益攸关方、联合国和其他适当政府间组织利用普查结果作出知情决定并促进发展计划和方案的有效实施。
2. 经济及社会理事会在这项决议中还请秘书长编写国际统计标准、方法和导则，为根据 2020 年世界人口和住房普查方案开展活动提供便利，确保利益攸关方对协助会员国实施该方案的活动进行协调，并监测和定期向统计委员会报告方案的实施情况。
3. 随后，秘书处经济和社会事务部统计司着手为 2020 年这一轮人口和住房普查(2015 年至 2024 年)编制方法框架。该框架以 2015 年发布的修订版《关于人口和住房普查的原则和建议》为基础，¹ 并附有一套补充手册，涉及人口和住房普查管理、² 在人口和住房普查数据收集中使用当代技术³ 以及利用普查计量国际移民情况。⁴ 关于人口和住房普查编辑(包括实时编辑)的手册也已编制完成。⁵
4. 在联合国人口基金的支持下，已将《关于人口和住房普查的原则和建议》(第三次修订版)和《人口和住房普查管理手册》(第二次修订版)翻译成法文，以便为法语国家制定培训讲习班。
5. 统计司开发并启动了人口和住房普查电子学习课程，⁶ 以及 2010 年和 2020 年这两轮普查的普查专题和问题资料库。⁷

¹ 《关于人口和住房普查的原则和建议》(第三次修订版)(联合国出版物，出售品编号：C.15.XVII.10)。

² 《人口和住房普查管理手册》(第二次修订版)(纽约，2017 年)。可查阅：https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesF/Series_F83Rev2en.pdf。

³ 《关于在人口和住房普查中使用电子数据收集技术的导则》(纽约，2019 年)。可查阅：<https://unstats.un.org/unsd/demographic/standmeth/handbooks/data-collection-census-201901.pdf>。

⁴ 《关于通过人口普查计量国际移民情况的手册》(纽约，2017 年)。可查阅：<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/Standards-and-Methods/files/Handbooks/international-migration/2017-draft-E.pdf>。

⁵ 《人口和住房普查编辑手册》(第二次修订版)(纽约，2019 年)。可查阅：<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2019/newyork-egm-census/handbook-draft.pdf>。

⁶ 可查阅：<https://360.articulate.com/review/content/cdd741ee-88c2-4b1a-939f-47cc7b9c224c/review>。

⁷ 可查阅：<https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/sconcerns/migration/census/index.html#/home>。

二. 关于 2020 年世界人口和住房方案实施情况的报告

6. 经济及社会理事会第 2015/10 号决议还请秘书长监测并定期向统计委员会报告 2020 年世界人口和住房方案的实施情况。随后，统计司制定并开展了一项由 11 个问题组成的简短调查，并发送至各国统计局。⁸ 调查的详细结果载于背景文件。⁹

7. 截至本报告发布时，统计司已收到 158 个国家或地区的答复。调查结果显示，在 2020 年这一轮普查中，大多数国家(71%)已经采用或正在计划采用传统普查办法，即与该国每个住户接洽，要求提供相关信息。少数国家(约 28%)已经使用或将要使用登记册，包括仅根据登记册编制小地区普查统计数据(10%)，或者以全面实地查点(13%)或抽样调查(5%)作为补充。

8. 关于在 2020 年这一轮普查中使用的数据收集方法，统计司调查结果显示，绝大多数国家正在计划(或已经实施，取决于普查日期)采用一种以上方法。主要数据收集方法包括：纸笔面谈、使用平板电脑或类似便携式电子设备(计算机辅助个人访谈)以及计算机辅助电话访谈(尽管这一方法在初始数据收集工作中采用较少，多用于对缺失值和无答复情况进行后续跟进)。在自我查点方面，虽然在之前几轮普查中主要采取纸面形式(自我查点纸质问卷)，但在 2020 年这一轮普查中，许多国家将实现计算机辅助自我访谈，使用通过互联网浏览器应用提供的电子问卷。¹⁰

9. 统计司调查中的一项问题涉及各国在 2020 年这一轮普查中使用的查点方法。在开展任何形式实地查点(即传统普查、将登记册与全面实地查点相结合或将登记册与抽样调查相结合、滚动普查)的国家中，绝大多数国家打算或已经将多种查点方法结合使用。到目前为止，最常见的查点方法(72%)是使用便携式设备进行面谈(主要是计算机辅助个人访谈)，其次是纸笔面谈(43%)和计算机辅助自我访谈(35%)。

10. 鉴于人口和住房普查一般需要大量努力和资源，必须了解普查人员在开展 2020 年这一轮普查时将要面临的主要挑战和障碍。在统计司的调查中，答复者将三个问题确定为 2020 年这一轮普查中期的主要挑战：实施新技术(75%)、提高覆盖范围和改善数据质量(75%)以及财政资源不足(72%)。

11. 目前尚无法评估到 2024 年是否能够成功实现 2020 年世界人口和住房普查方案的目标，即每个国家在 2015 年至 2024 年期间至少进行一次人口和住房普查，或以其他方式生成类似小地区普查的统计数据。在统计司的调查中，有 32 个作出答复的国家已经推迟了原定的普查日期(约占作出答复国家总数的 20%)，其中

⁸ 可查阅：<https://tinyurl.com/y4es2mo7>。

⁹ 背景文件预计将于 2020 年 1 月中旬提供。

¹⁰ 详见《关于在人口和住房普查中使用电子数据收集技术的导则》，第 B4 至 B18 段。

大多数是由于缺乏资金，这一事实引起了人们对此的关切。此外，一些国家正在经历内部动荡或冲突，这一事实也将对方案的成功实施产生不利影响。

12. 在即将进行人口和住房普查的国家中，大多数将采用传统方法，即与该国有所有住户接洽，要求提供信息。然而同样值得注意的是，依赖登记册(仅依赖登记册，或者以全面实地查点或调查作为补充)的国家数量正在增加。同样明显的是，各国正在转向使用当代技术，通常是将两种或两种以上技术结合使用，以确保覆盖完整、及时、编制符合期望和需求的普查统计数据。

13. 这就是最大的挑战所在：为使用不同查点方法并行开发几种应用。在将互联网自我查点与平板电脑面谈结合使用的情况下，普查人员需要同时为每一种方法制定单独的战略和规划方法，其中涉及不同层面的专门知识和技能，需要对两种解决办法进行广泛测试，为避免信息重复制定细致程序，并统一记录。如果一个国家需要增加另一种方法，例如在缺乏基础设施的偏远地区采用纸质问卷面谈，就必须制定程序，最大限度减少数据可比性和质量方面可能出现的任何问题(例如模式效应)，从而使这项工作更加复杂。¹¹

14. 毫无疑问，当代技术的使用大幅提高了收集、处理和传播普查统计数据的效率和及时性，但这种使用也要求作出更多努力，确保成功地规划、开发、测试和实施这些不同的应用。此外，正如统计司调查中 75% 的答复者所强调的那样，新技术的使用恰恰被视为一项重大或中等程度的挑战。

15. 2020 年这一轮普查中期的调查结果突出表明，需要全力支持所有会员国的人口和住房普查活动，并加大努力调动资源，使普查人员能够成功和有效地实施新技术和新方法，同时遵守国际标准和建议。

三. 划定城市、城镇和农村地区的方法

16. 《2030 年可持续发展议程》、《新城市议程》和《改进农业和农村统计工作全球战略》呼吁为城市、城镇和农村地区收集统一指标，以支持跨国进行一致的国际比较。然而，目前还没有一种国际上制定和商定的统一方法来划定这些地区。各国的定义差异很大，¹² 对国际比较产生不利影响。因此，6 个国际组织(欧洲联盟、联合国粮食及农业组织、国际劳工组织、经济合作与发展组织、联合国人类住区规划署(人居署)和世界银行)一直密切合作，制定便于国际统计比较的统一方法。这项工作旨在补充而不是取代各国的定义，统计委员会第四十九届会议通过的第 49/112 号决定对其表示欢迎。

17. 这种统一方法称为“城市化程度”。这是一种等级分类方法，第一级共有三个类别：城市、城镇和半密集地区以及农村地区。这种方法以人口规模和密度阈值为基础，使用 1 平方公里人口网格，在全球范围内以一致方式划定这些类别。使用人口网格有助于解决将人口规模和密度阈值应用于形状和面积各异的空间

¹¹ 同上，第 E 章。

¹² 《2017 年人口统计年鉴》，联合国出版物，出售品编号：B.19.XIII.1H，第 119 页。

单元时会出现的问题。这种方法有两个扩展。第一个扩展称为“第二级城市化程度”。它把城镇和半密集地区分开，把农村地区分成村庄、散居农村地区和大部分无人居住的地区。第二级城市化程度还允许添加其他重要的农村维度(土地使用和偏远程度)，供分析使用。第二个扩展在每个城市周围建立一个通勤区。城市及其通勤区的组合称为“功能城区”或“大都市区”。这一区域涵盖了城市劳动力市场的范围，可用于规划和分析目的。

18. 根据统计委员会第五十届会议通过的第 50/118 号决定，题为“便于国际比较的划定城市、城镇和农村地区的方法”的背景文件介绍了上述统一方法，并评估了其适用性。这份文件还总结了为支持这项工作而开展的广泛协商进程。人居署组织了 7 次区域讲习班，共有来自非洲、亚洲、拉丁美洲和太平洋区域的 86 个国家参加。另有 20 个国家单独进行了协商或参加了试点项目。统计司于 2017 年对 20 个国家进行了调查，并于 2019 年召开了专家会议。这项工作非常及时，因为各国统计局可以利用从 2020 年这一轮普查中获得的数据建立人口网格，而人口网格是统一方法的必要组成部分。2020 年下半年，上文第 16 段所述的 6 个国际组织将发布技术报告，更详细地介绍如何实施这一方法。

四. 供统计委员会采取的行动

19. 请统计委员会：

- (a) 表示注意到 2020 年世界人口和住房普查方案的实施状况；
- (b) 强烈敦促会员国在 2020 年这一轮人口和住房普查(2015 年至 2024 年)中进行人口和住房普查或以其他方式生成小地区普查统计数据；
- (c) 认可便于国际和区域统计比较的划定城市、城镇和农村地区的方法；
- (d) 请统计司及其伙伴继续检验和监测这一方法的实施情况，并在委员会今后某届会议上向委员会提出报告。