

張文伯主編

中央周刊

第九卷 第二十二期

大選前夕論選舉

戶口普查問題

包惠僧

蕭明新

張澤仁

朱祖晦

王崇本

趙二喜

毛起鵠

席汝楫

梁遠

謝子英

蘇俄真相 (第三章)

英·福列達·尤特麗作
林植譯

張文伯

第九卷 第二十二期目錄

大選前夕論選舉

行憲普選必先登記人口

人口數字與人口性質

人口局成立獻詞

舉辦全國戶口普查基本問題之商討

人口普查的實施程序與辦法

論今後我國人口行政應循之途徑

我國戶政系統之紊亂及其改進

戶口普查法述評

四川省選縣戶口普查報告述評

對於人口局之期望

蘇俄真相 (第三章)

一周時事述評

張文伯

包惠僧

朱祖晦

毛起鵠

蕭明新

張澤仁

王崇本

趙二喜

席汝楫

梁遠

謝子英

英·福列達·尤特麗作

林植序

本期作者介紹

包惠僧

朱祖晦

毛起鵠

蕭明新

張澤仁

王崇本

趙二喜

席汝楫

梁遠

謝子英

林植

內政部人口局局長。

內政部人口局副局長。

國立中央大學法學院社會學系教授。

內政部參事，人口局秘書長。

內政部長。

青年作家。

青年作家。

青年作家。

青年作家。

青年作家。

名譯作家。

中央周刊 第九卷 第二十二期

中華民國三十六年五月二十日出版

發行者 中央週刊社

地址：南京相府營十二號

電話：二一八九五

電報掛號：二四二九

主編 張文伯

印刷者 上海印刷所

定價每冊國幣一五〇〇元

訂閱：半年二六冊三八〇〇元

全年五二冊七五〇〇元

上海分社：北京西路六四二號

長沙分社：司馬里八號

華南分社：廣州東山松崗東路十六號

重慶分社：重慶民國路一二一號

台灣分社：台北市中山路正宜里

香港分社：香港大道中三十八號四樓

菲島馬尼拉分社：馬尼拉那街一九三號

新加坡分社：大坡大馬路七十一號

華北總經銷：北平東四大街一三四號

經售處：全國各大書店

本刊有直接定戶五萬份廣告效力宏偉歡迎

工商各界登廣告

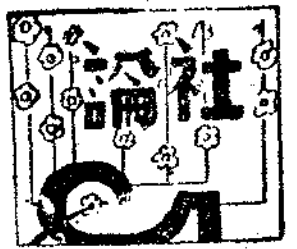
稿約

一、本刊設評論、著譯、通訊、書評、信箱各欄，歡迎投稿。

二、來稿長以四千字為度。特約稿件不在此限。

三、來稿須署作者真實姓名，附註年籍、現職，及通訊處，以便聯絡介紹。

四、有時間性之稿件，希於每星期五以前寄到，以便編入最近一期本刊。



大選前夕論選舉

行將到來的大選，是中國歷史上的一件劃時代的大事，不僅因爲此次大選將具有全國性的規模，爲二十年來訓政時期中從未有過，而且更重要的，是此次大選本身所包含的重大意義。在國民革命的行程中，這是從「訓政時期」達到「憲政時期」以實現完滿的「憲法之治」的一個重要步驟和關鍵。大選的成功或失敗，也就是意味着憲政實施的成功和失敗，乃至革命的進展或挫折。換言之，憲政的實施繫於大選，國民革命最後階段任務的完成，也繫於大選，因此，此次大選乃是整個國家民族進步或落後，能否邁進於現代民主政治領域的一個嚴重的考驗。

在國民革命的歷史上，國民黨是處在一個負責的保姆地位，它創造並鞏固了共和的國體，革命的政權，保育扶持民國的成長，實施大選進入憲政時期以後，國民黨將和一切和平合法的政黨共同担負國家的責任，退居普通政黨的地位，而以政策訴之選民，讓選民自己扶擇他們的領導者。有史以來第一次全國性的大選就是全國人民對領導者扶擇的開始，（包含領導的政策和領導的人物）人民可以用選舉罷免的手段來掌握自己的命運，而政黨也可以在選舉中觀察民心的向背，加強改革和進步。未來的六年中，國家民族的盛衰繫於此次大選產生的新人物，新人物的賢能與否，關係着國運。同時，更

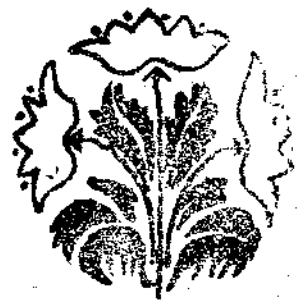
因爲此次大選是憲政實施的開始，能否確立規模，造成良好風氣，形成健全制度，也關係着整個憲政的將來。因此，我們應該特別重視這次的選舉，而以萬分謹慎小心來迎接這一歷史的偉大的考驗。

輿論界已經開始注視和研究行將到來的選舉，這是一個好現象。由於中國人民缺乏民主的素養，在未來選舉的進行中將不可避免遭遇到困難和紛擾，甚且發生一些不合理的弊端。這在歐美民主先進國家，歷來也不能倖免。戰前舉行過的一次普選的經驗，可以給我們這次選舉許多寶貴的教訓。在大選前夕，問題不僅是在消極方面防止選舉弊端，更重要的是在積極方面號召全國人民熱烈參加選舉，培養民主習慣，健全健全的選舉制度。而其目的則是爭取此次大選的成功，以保證憲政的實施。

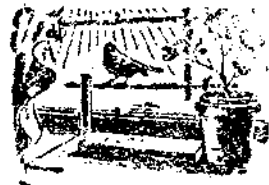
行憲十大法規已經由政府制定公佈，其中國民大會代表、總統副總統、立法委員、監察委員選舉罷免法四種法規是此次大選的重要根據，展開並擴大選舉法規的宣傳，闡揚此次大選的重大意義，是非常重要的工作。我們認爲首先應發動一個全國性的宣傳教育運動，動員一切文化、教育、宣傳機構近行有關大選問題的宣傳、教育工作，造成舉國狂熱的選舉氣氛，加強全國人民對選舉的重視和關切，認識選舉的神聖意義，了解選舉關係自身命運的

重大而熱烈參加，慎重將事。準備參加競選的每一個和平合法的政黨，更需揭發鮮明的政綱政策，展開大規模的宣傳以教育選民，爭取選民。完成了上述宣傳教育的任務，使全國人民認識選舉，了解選舉，準備熱烈參加選舉之後，第二、候選人的提名，應特別重視中國的歷史傳統，擁戴好人出山，今日有甚多潔身自好之士不願出而競選，這就給予狡猾的壞人以活動的機會，選民間必需展開一個熱烈的好人提名的運動，德高望重學有專長之士，不容他閑散悠游，必鼓勵他，擁戴他出來競選，而在政黨方面，更需重視黨的前途和國家前途，慎重其候選人的提名，嚴格提高水準，對非黨員的社會賢達，尤須一秉大公，以人才主義之原則，代爲提名，不可盡以黨員濫竽充數，或竟使愚劣劣選，損害黨的信望，貽患國家。另一方面，爲了適應客觀情勢的要求，各政黨間對候選人提名的善意協商，使各黨派人士和無黨派的社會賢達都能公平合理的被提名和參加競選，也是很重要的。第三、我們希望除選舉事務所之外，能有各黨派和社會賢達共同的選舉監察團的組織積極指導選舉和監察選舉的進行。

關於消極的防止選舉弊端，以保證產生真正民意所歸的人物，我們認爲除訂立嚴厲的處罰法律以制裁那些威脅、利誘、打壓、陷害、等行爲外，尤須改變中國歷來地方性選舉那些惡劣的風氣，如酒食耳語，鬼鬼祟祟的作風，雖不能說是舞弊，但確爲造成舞弊的原因，豪富者競選一擲數百萬金，競選者的揮霍足以造成惡劣的後果，因此必須嚴格限制競選費用，並查考其費用的來源，同時以宣傳爲主要競選手段，以政策爭取選民的正當選舉風氣的培養，尤可納選舉于合理的軌道。我們希望在此大選前夕，能在輿論界展開關於選舉問題的討論和研究，以期有益于未來的選政。



戶口普查問題特輯



行憲普選必先查記人口

包惠僧

自國民大會制定憲法，國民政府隨即頒佈憲法實施之準備程序，規定國民政府應於憲法公布後之三個月內，制定國民大會代表，總統、副總統、立法委員、監察委員、之選舉法，此等法律公布後之六個月內，完成普選。依憲法及最近公布之國民大會代表等項選舉法之規定，人口查記與辦理普選，實有極深切之關係，蓋因：選舉權及被選舉權之確定，與國民大會代表及立法委員名額之確定，皆須以人口資料為依據也。

憲法第一百三十條規定：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」除憲法規定：「中華民國國民年滿四十歲，得被選為總統、副總統，」監察委員選舉罷免法規定：「依法有選舉權年滿三十五歲者得被選為監察委員，」外，國民大會代表選舉罷免法第五條及立法委員選舉罷免法第六條規定：中華民國國民年滿二十歲，而無法定之消極限制者，有選舉權；年滿二十三歲，而無法定之消極限制者，有被選舉權。國民大會代表選舉罷免法第六條及立法委員選舉罷免法第七條規定：外國人民因歸化取得中華民國國籍滿五年者有選舉權，滿十年者，有被選舉權。回復中華民國國籍人民滿二年者，有選舉權，滿三年者，有被選舉權。歸納言之，有選舉權及被選舉權者，必須具有左列二項基本條件：一、須為中華民國國民，依憲法第三條之解釋，即必須有中華民國籍者；二、須滿一定之年齡。

國民大會代表選舉罷免法第十五條規定：縣市及其同等區域之國民大會代表候選人，以該縣市同等區域內之人民為限；立法委員選舉罷免法第十五條規定：各選舉區之立法委員候選人，以該選舉區之人民為限，國民大會代表選舉罷免法第二條又規定：在縣市區域居住六月以上，或有住所達一年以上，或未經變更本籍者，有選舉權及被選舉權。本文屬稿時，立法委員選舉罷免法施行條例尚未公布，但可推想必有同樣規定，歸納言之，即選舉權及被選舉權，須在居住或有住所達一定期間或未變更本籍之區域內行使之。

人民固有國籍，國籍之取得、喪失、回復及其時期、年齡、本籍及一縣市內居住或有住所之期間，無不須以戶籍之記載為依據，因此，戶籍登記為確定選舉權及被選舉權之重要根據，完成全國戶口調查登記，可謂行憲普選之前提。

憲法第二十六條規定國民大會代表名額：除蒙古選出代表名額，每盟四名，每特別旗一名；西藏、邊疆民族、旅外僑民、職業團體、婦女團體、選出代

表名額，另以法律規定外，「每縣市及其同等區域，各選出代表一人，但其人口逾五十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人。」憲法第六十四條規定立法委員名額：除蒙古、西藏、邊疆民族、旅外僑民、職業團體選出者，另以法律規定外，「各省各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五人，其人口超過三百萬者，每滿一百萬人增選一人。」歸納言之，各省市國民大會代表及立法委員名額，乃以人口數而確定，故行憲普選之前，必先辦理全國戶口調查登記，並知各省、市、縣、人口總數，方可謂有健全之根據也。

現在全國戶口定期普查制度，以美國為首創，一七九〇年美國初次普查，即為確定選舉權及各州議員名額而舉行。一九四五年日本於戰敗投降以後舉行普查，其主要目的，亦為籌備翌年普選。日本雖曾舉行普查，但戰時人口變動甚大，舊有資料，不能代表現狀，故臨時舉行普查，求取戰後戶口資料，以為辦理普選之依據。由於此等史實，可知實行普選必先登記戶口，方有健全之基礎。

二、

戶口登記方法，分定期調查與常年調查二種。我國現行戶籍法規，對於全國定期調查，謂之「戶口普查」，「常年登記」，謂之「戶籍登記」。「戶口普查」所以測知全國戶口在指定時刻之靜態，故須全國同時舉行，此為最科學之調查方法。惟其事極繁，需費甚鉅，故戶口普查規定，每十年舉行一次。但人口情形，時在變動，積時稍久，則普查材料，勢必不能與事實完全相符。普查年份與普選年份並不一致，（憲法規定國民大會代表任期六年，立法委員任期三年，）且人口資料，須合各方面之需要，故須有戶籍登記，記錄人口動態，每年每月加以清算，方能隨時獲得符合現狀之戶口資料。

在程序上，戶口普查與戶籍登記，應於初次普選以前辦理完成，但自國民政府成立以來，共黨擾亂，日軍入侵，國家統一，並未徹底完成，全國戶口普查，迄無實施可能，其間雖於民國十七年，舉行戶口調查，民國二十年以後，推行保甲戶口編查，但皆未能普及全國，且係各省市縣陸續舉辦，故仍不能獲知一定時刻全國人口確數。抗戰期間戰區戶政停頓，人口變動甚大，原有記載，固已不能符合現在情形，內政部為適應事實需要，近年積極推行戶政，整理法規，充實機構，訓練人員，籌劃經費，一面於三十二年開始推行戶籍登記，預定於戰後二年內完成，一面督促各省市整編保甲戶口，並於戰後收復區內推行戶口清查。原以戶口普查，目前勢難舉辦，故擬暫由上述措施，獲得差可合用之人口資料，以為行憲普選之依據。但各種設施，均未能推行於共黨割據縣市，此外另有若干縣市，或以時受共黨侵擾，或以地方財源枯竭，不能順利推行，因此，全國戶籍登記既不能如期完成，各省市縣保甲戶口亦無法查報齊全。

二十年來國內情勢，既不容舉行全國戶口普查，完成全國戶籍登記，內政部為應付目前需要，祇能暫行根據各省市縣最近保甲戶口調查，戰後戶口清查，各種表報，以分縣數字為基礎，彙編而成全國戶口統計，其中以根據保甲戶口統計者為最多，而東北各省市，則根據偽滿國勢調查報告，上項統計所以儘量採用各省市縣最近材料者，蓋因：（一）人口狀況，時有變動，新近材料當能代表現在情形，而通常所需要者，自屬符合現狀之資料也；（二）近年中央重視戶政加強督導，各省辦理情形，漸趨切實，所得結果，當屬比較近於事實也。上項統計雖不若普查資料之時期劃一，但所列之數字，則完全依據各省市政府查報，絕非任意損遺，故在未辦全國戶口普查以前，不失為唯一可用之統計。本年普選，全國各縣市，及其同等區域選出國民大會代表名額二一三〇名即以民國三十五年統計為依據，惟本屆各省市立法委員名額則經立法院憲法法規委員會決議，以民國十六年以來人口最多年份數字為準，內政部當即根據歷年各省市政府查報材料，提供上項數字，以為辦理之依據。

三、

為使民主憲政有一穩固基礎，內政部除積極推行戶籍登記外，並預定於民國三十九年舉行初次全國戶口普查，自民國三十四年戶口普查事務劃歸內政部

主管以來即已從事準備。上述二事辦理完成以後，則選舉權及被選舉權之確定，與立法委員名額之確定皆有可靠的人口資料為依據，普選事務，必能順利進行，而獲得良好之結果。

中國地廣人衆，戶口查記，事甚繁鉅，內政部為完成上述目標，已設置人口局，掌理全國人口行政，



人口數字與人口性質

朱祖恆

今之論及中國人口統計者，莫不慨然致太息於人口數字之不正確，而以為此蓋屬難能之事，吾人於此亦當與一般人士寄託同樣感想，然而自學術立場言之，所謂人口統計，實不僅以人口數字為限，此外更須注意人口性質，吾人不敏，於此且試作一討論。

當人口統計初起之初，一般之所注意，本以人口數字為限，此其故有三：第一為征兵關係，第二為徵稅關係，第三為辦理選舉關係，欲實行此三事，則必洞知全國各地之人口數字。然而此僅為人口統計之最初要求而已。及至社會科學日益發展，吾人對於人口統計之要求，不僅在於人口數字，進一步，更欲明了人羣構成之狀態，蓋即某一時代人口之性質也。所謂人口性質，可從五方面觀察之：第一為文化方面，例如教育程度、宗教信仰、語言、文字、等等。第二為地域方面，例如種族、國籍、省縣界、等等。第三為法律方面，例如身份、年齡、配偶、性別、等等。第四為經濟方面，例如職業、財產、技能、所得、等等。第五為衛生方面，例如年齡、殘廢、出生、死亡、災害、等等。以上所舉，不過為極少數之例證，然而觀察方法總不外乎此五個角度而已。社會科學愈進步，吾人從上述五個角度所作觀察亦愈細密，故今日之人口統計早已與中古世紀之人口統計不相同矣。英國統計學泰斗皮爾生，於其所著科學律之序文中，認為統計學只有二種，一為生物統計，一為人口統計，皮爾生所指之人口統計，蓋即人口性質之統計也。

欲了解人口數字，只有從事普查，欲了解人口性質，不必定須普查，在人力財力與時間不備之場合，亦可利用檢樣法行之，此層仍在於主持其事者之斟酌矣。

設置戶政訓練班，調訓各省市高級戶政人員，並積極督促各省市充實省縣鄉鎮各級戶政機構，完成各級戶政人員訓練，而於籌劃經費，尤屬竭盡心力，戶口普查經費依法應由國庫負擔，惟以為數龐大，擬予分年列支，戶籍登記經費依法應列入縣市預算，惟初辦之時需費甚鉅，地方財政困難，無法全部負擔，近年中央一面督促儘力列支，一面指定專款撥補屬不敷地方，使能順利推行。

戶口查記，關乎行憲大政，現在實施原則，業經中央確定，所望地方政府，切實辦理，社會賢達，共同贊助，最重要者，共黨問題，必須從速解決，使普查登記，皆能普及全國，所得資料，悉屬完整可靠，憲政施行，乃有穩固之基礎也。

讀者之友社新書

張仁仲著 印緬隨軍記

作者為青年名記者，本書即其擔任中央日報印緬特派員時所作，本書於勝利後譯成日文，在日本印行五萬份，不旬月而銷售一空，文字活潑流暢，於印緬風光，戰場生活，將領英姿，士兵勇，寫來真切動人，讀之恍如親歷其境，凡欲知印緬風土人情及神往於印緬輝煌戰績者，不可不閱。

中一版價每本六〇〇元



人口角成之歎詞

毛起鶴

中國人口到底有多少？研究人口問題的人會取出一張表來給你看，表中列有政府機關、海關、郵局、中西學者、以及各種年鑑刊物估計的中國人口數字，每一個數字後面並詳細的註明數目字的來源，估計的方法和準確的程度等，搜集的工夫和研究的精神，自然是值得你佩服的，但是你看了以後，對於你所提出的問題還是不能得到恰當的答覆。民國十九年國際統計學會在日本開會，中西學者對於中國人口的數字曾經發生激烈的辯論，辯論的結果，彷彿是中國方面勝利了，但是同時出席的兩位中國學者提出的數字即相差甚大，辯論的勝利能算做中國的光榮麼？本年二月內政部公布，全國共有八〇、〇七七、九九八戶，四五五、九〇〇、六四八人，內中男口二三〇、九七五、四九九，女口二〇四、七〇三、〇八八，壯丁三五、一九〇、五三〇。這些數目字是這樣得來的：有的省份是根據最近戶口調查及戶籍登記，有的省份是採自保甲戶口統計，有的省份則出諸警察局的調查，更有的地方是出於估計的。各種材料的時期更是不一致，三十五年十一月要算是最近的時期，而最遠的時期要追溯到十七年，當然同一年份的數字也就不一定要同一月份了，至於材料本身的不盡精確，內政部即已有聲明，然其所以編製這個統計，據說也不過是一種「臨時應急」的辦法罷了。

中國人口的性比例，年齡分配，婚姻狀況，生育率，死亡率，自然增加率以及遷出遷入等情形如何？你要求得答覆，只好從搜集私人或學術團體的局部調查和統計入手。於是卜凱，喬啓明，李景漢，吳景超，吳澤霖諸先生，北平協和醫院，南京金大農經系等團體披露的資料成爲研究中國人口問題的人的必需，而不可須臾離了。這些資料搜集的範圍原來不等，分析的方法也不一致，統計的時期更是不一律，如果貿然的據以求得一種簡單的算術平

均數，不是失之過高，就是失之過低，當然也就不能代表全國一般的情形了。以性比例爲例，最高的數字在一六〇以上，最低的數字則在一〇〇以下，在這兩極端以內的數字，也是高低不等的，數字搜集的範圍，編製的時期分析的方法以及關係的人數等，都沒有一個相同的，要利用這些數字來表示一般情形，只有統計學上所謂「加權算術平均法」可用，簡單以算術平均數是用不得的，但是我們在人口問題的書冊或論文裏所見到的，却以簡單的算術

平均數居多。然而追根究底的說，假使全國戶口普查和戶籍登記辦得好，何勞學者枉費這種精力！

中國之有戶政，可以深溯自周，甚而至於夏，其後歷代時作時輟，辦得好壞，固不得而知，然戶籍猶有可稽，直到清代乾隆三十七年明令廢止定期戶口編審，戶籍始不復有據。清末爲籌備立憲，曾計劃全國戶口調查，也會頒布戶籍法規，不但不能有效的施行，並且開了一個惡例，就是將戶口登記的工作交與警察機構並且運用保甲制度辦理，近三十年來政府頒布的各种戶政法規，和戶口登記工作，始終不曾與警察的清查戶口和保甲編查戶口劃分清楚，就是受的这个影響。國民政府主計處成立以後，驟然的又產生一套辦理戶政的體系；然其業務顯見的和內政部重複，責權也劃分不清，中國戶籍系統的紊亂，由此乃登峯造極。

如果檢閱政府歷次頒布的戶政法規的內容，更使你眼花撩亂，不可究詰，戶口到底應該怎樣規定，關於戶者，戶口普查條例分戶爲普通戶，營業戶，公共戶三種，而以「同一處所」「同一主持人」及「共同生活或共同營業或共同辦事」三者爲其成立要件，縣保甲戶口編查辦法分戶爲普通戶，船

戶，寺廟戶，公共戶，外僑戶，特編戶，臨時戶等七種，亦以同一處所，同一主管人及共同生活或共同營業或共同辦事，為其成立要件。關於口者，戶口普查條例有常在與現在人口的分別，縣保甲戶口編查辦法則列常住人口與現住人口，並謂常住人口除去他往者即為現住人口。誠令人莫知所從，法規中關於戶籍登記的項目，復有繁有簡，所用名稱也頗有差異，而所用登記及統計簿冊表格也多至四十餘種，以致辦理錯誤百出，甚至形同具文，視作廢紙。

在這等情形之下，談中國人口問題，固然無據，談地權的清理，地方自治，憲政，徵兵，普及教育，管制食糧，社會救濟與保險，也屬徒勞。

內政部有鑒於此，因於民國三十一年七月先於部內成立戶政司，從事修正戶政法規，訓練戶政幹部人員等工作。國民政府三十五年一月公布修正戶籍法，本年三月又公布戶口普查法，並明令內政部成立人口局，主持全國戶口登記行政。從此戶政系統確立，登記工作得有準繩，茲內政部人口局已於本年五月一日正式成立，成立後第一件大事，厥為計劃民國三十九年第一次全國人口普查，這是中國戶政史值得大書特書的事，作者於興奮之餘，謹略實愚誠於後：

戶籍法雖已修正，戶口普查條例並已廢止，而代之以戶口普查法，但戶口登記權限依舊混淆。戶籍法第三條規定戶籍行政之主管機關在中央為內政部，在省為省政府，在縣為縣政府，第五十八條又規定戶口普查以內政部為主管機關，第十三條又規定各機關所需之戶口資料，應以戶籍為依據，除法律另有規定外，不得另辦他種戶口登記，是戶口

登記行政已明白的規定屬於內政部的責掌，戶口普查法第十條却規定戶口普查資料之整理統計，由內政部會同國民政府主計處集中辦理之，第十四條又規定戶口普查實施方案關於統計技術部分，應會同國民政府主計處制定之。是將普查和資料統計分為二事。內政部的工作應以普查為主體，資料統計雖亦屬於其分內的事，却須會同主計處辦理之，甚至草擬普查實施方案亦須求教於主計處，戶口登記行政原分二部門，一為戶籍登記，一為戶口普查，戶籍登記主計處似無意參加，但戶籍登記工作並不止於登記，登記之後，也還需要統計，不知法令上何以不規定由內政部會同主計處辦理？戶口普查以外的臨時舉辦的戶口調查，也需要統計，法令上也不知何故不會規定由內政部會同主計處辦理？主計處對於十年舉辦一次的戶口普查却不肯放鬆，已廢止的戶口普查條例固儼然規定主計處為主持機關，而內政部為其輔助機關，新頒布的普查法却令主計處放棄了調查部分而保留統計部分，去了頭還留着尾巴，殊屬不倫，調查與統計原是一樁工作，如能由同一機關担任最合理想，今如此規定，是將一樁工作武斷的分為兩樁。中國的人事行政，並不健全，原可由一個機關辦理的工作却令其於進行到某一段落時會同另一個機關辦理，人事上恐不免發生糾葛，統計人材雖然名貴，但主計處所能羅致的統計專家，內政部也未嘗不能羅致，並且統計專家如由內政部羅致，更可令其參與調查工作使其於增進統計的技術之外，又可得到實際調查的經驗，比諸主計處的統計專家單純的參與統計工作高明得多了。

中國土地廣大，人口眾多，交通不便，行政效率又甚薄弱，戶口普查法令上規定十年舉辦一次，每舉

辦一次，所有調查簿冊，由鄉村而城鎮，而縣市，而省，而中央，依次層遞，已費相當時日，而全部材料的整理和統計，更需經若干歲月，恐第一次普查資料統計未盡，第二次普查時日又將來臨，普查及其資料的整理與統計，如交由一個機關辦理，不僅可以提高它的工作效力，加惠其完成統計，並且有利於調查工作上的困難的解除和統計技術上的改進。我們誠心的希望政府對於法令這一方面的規定能够作更進一步的修正。

中國雖不會辦過全國戶口普查，推行戶籍登記却已有年，雖然推行的結果並不美滿，要瞭解中國的戶政法規並進而熟悉其變遷，却不一定是一件容易的事。現行戶籍法規定戶籍登記為三類，即籍別登記，身分登記與遷徙登記。籍別登記分設籍，除籍及轉籍三項。身分登記列有出生，認領，收養，結婚，離婚，死亡，死亡宣告，監護及繼承等九項之多。遷徙登記則分遷出遷入及流動人口三項，戶籍登記如此繁複，為他國所不及，要明瞭各種登記的用意，更非熟諳民法不可。戶籍登記所用的簿冊又有十餘種之多，有效的運用也不是容易的事，說到這裏，我們感覺到戶政人員產生的不易，現時各級戶政機構，除內政部人口局外，都說不上健全，尤以縣以下各級為甚，保長對於戶口變動原負有查報及代替戶籍登記證請書的責任，但保長識字的已經不多，會寫字的恐怕更少。鄉鎮級的戶籍幹事，縣級的科員，技士，書記能够瞭解戶政法規並負起推行戶政責任的，實在也不見。內政部有鑒於此，因自二十九年起着手訓練大量的戶政幹部人員，並頒發一各省市戶政幹部人員訓練辦法，請各省市參酌辦理。各級人員受訓的時期最長的四個月，最短



舉辦全國戶口普查

基本之問題商討

蕭明新

一、緒論

全國性的定期戶口編查，在我國至少已有二千年以上的歷史基礎。周禮所謂「三年大比」以至於清初三年或五年的戶口編審制度，無論調查的方法如何粗疏，調查的成果如何不正確，但為全國戶口的定期總編查，而又為政府所特別重視者，却是很明顯的事實。自從乾隆三十七年停止定期戶口編審以後，古代式的全國戶口編查即告終止，其重要性亦漸被朝野所忽視。到了清末，因為要籌備立憲，曾經舉行一次全國戶口調查，但以調查的方法不甚精密，調查的區域也是前後不一，所得結果不甚完全，其正確性也大有問題。可是許多外國學者研究中國人口數字，都以此為根據，認為比較可靠的資料。民國建立以來，各省市調查戶口，時有舉行，現代的科學調查方法也被採用，如抗戰前鄒平、定縣、江甯、江陰、句容、蘭谿、新都、長樂、晉江、連江、明溪、長泰等縣的戶口調查，抗戰期中雲南省呈貢、昆明等五市縣的戶口普查，四川西康兩省的選縣普查，其方法較前進步甚多，其成績也大有可觀。可是因為我們還沒有舉辦全國性的戶口普查，全國的戶口數字仍然缺乏科學的根據，以致中國的人口數字成爲一個世界的謎。記得一九三〇年國際統計會議在東京開會的時候，中國代表和外國代表，對於中國人口總數，有相差一億人口的爭辯。現代世界各國，無論大小強弱，都已舉辦戶口普查，獨有我國，雖已列入強國之林，而猶不能周知民數，實爲國家的一大恥辱。

現在抗戰已經勝利而正在積極建國的時候，對別業多，要全國同時舉辦戶口普查，非集合全國的於這一建國的基本工作——全國戶口普查，非從專家和有關的機關集思廣益，統籌計劃不可，在準備和實施的時候，尤非全國人民通力合作不爲功。

的十五天。這樣短時期訓練出來的人員，對於戶口查記工作，是否即能勝任愉快，我們不能無疑，戶籍法施行細則第五條規定警察機關，保甲長，鄉鎮學校的員生及當地衛生機關有協助戶政人員辦理戶口查記之義務，戶口普查法第八條也規定舉辦戶口普查時得臨時調用各機關人員並得約集當地學校員生及人民團體協同辦理，但戶政人員究竟是主體，選才似乎應該特別審慎，雲南省昆明等四市縣所辦戶籍示範工作中之查記人員訓練辦法，普查工作之進行及攷核辦法，以及人事登記之實施辦法，都值得我們重視。我們不應因其所需人員較多，耗費較大，便抱着畏懼和退縮的心理，凡是值得我們效法的地方，我們就該設法促其實現。戶口查記既然不是一件單純的工作，辦理查記的人員，尤其是中央及省縣級委任以上的人員，就該特別重視其學歷和經驗。這類的人員似應以專科以上學校曾經受過與戶政有關各種學問如民法，普通統計學，生命統計學，行政學，社會學等的訓練，並曾經從事實際社會調查工作的畢業生充任爲合格。內政部已呈請行政院令教育部商同各大學增設戶政的理論與實際的課程，但各大學照辦者，恐只有南京國立中央大學，他校增設此類課程者，尙無所聞，三十九年普查時期轉瞬即屆，而戶政專門人材尙有待造就，內政部前此訓練的所謂「幹部人員」作爲戶政的佐治人材猶可，作爲戶政的專門人材殊嫌不足，我們希望內政部對於這一方面還得要加緊與教育部和各大學切實洽商一番。

有人以爲中國的幅員廣闊，人口衆多，交通停滯而人民知識又甚低劣，行政效率亦極其微弱，與其耗費鉅量的現金，辦理吃力不討好的全國戶口普

目前戶口普查法甫經公布，一切關於實施戶口普查的基本問題，尚待我們加以詳慎的研討。本文的目的，想就舉辦第一次現代科學化的、國戶口普查各個基本問題，分別陳述意見，以供參攷。

二、普查的週期與開始年分

各國戶口普查的週期，可以分爲三類：第一是十年一次如英美及大多數國家均屬之；第二是五年一次如法、德、希等國是；第三是不定期的，如蘇、土等國是。我國幅員廣大，人口衆多，辦理一次普查，需用人力與物力甚巨，五年一次不易辦到，故戶口普查法第三條規定十年舉辦一次。

其次是普查的年份，也可以分爲三類：第一是零年制，即公歷末尾每逢零年如一九二〇，一九三〇等年舉行普查，如美國、荷蘭、比利時、匈牙利、挪威、西班牙、日本、瑞典、瑞士、巴拿馬、芬蘭等國是；第二是一年制，即公歷末尾每逢一年如一九二一，一九三二等年舉行普查，如英國、意大利、加拿大、印度、墨西哥等是；第三是不定年制，即舉行普查之年份并不是一定的年份，或一或六或五或七，如蘇聯、土耳其、法國、德國、希臘等國是。這三種制度，其本身并無優劣可言。惟國際統計會議，爲了要求世界人口資料須有統一根據起見，曾經決議希望世界各國都在公歷末尾零年舉行普查，以便比較分析。當此各國事業日趨國際化之際，筆者認爲以採用零年制爲宜。即我國第一次現代式的全戶口普查，擬自一九五〇年即民國三十九年開始，以後每逢零年即行舉辦。自今年起我們還有三個整年可以作我們充分的準備。萬一到了一九五〇年，因有重大事故還不能舉行，則稍遲一二年

亦無不可，但第二次必須在一九六〇年舉辦，以後亦須在零年施行。

三、普查的時刻與限期

普查的標準日期，各國多不一致。即一國亦有前後的差異。如希臘、瑞典、尼加拉瓜是一月一日，丹麥是二月一日，印度是二月二十七日，法國是三月十六日，土耳其是十月二十八日，墨西哥是一月三十日，瑞士、意大利、葡萄牙是十二月一日，波蘭是十二月九日，蘇聯是十二月十七日，荷蘭、匈牙利、比利時、西班牙、巴拿馬、菲律賓、挪威、芬蘭、南斯拉夫都是十二月三十一日。美國自一八三〇至一九〇〇年是六月一日，一九一〇年是四月一日，一九二〇年起又改爲一月一日。德國一九二五年起六月十六日，一九三三年改爲四月十二日，英國一九二一年是六月二十日，一九三一年改爲四月二十六日，其餘如加拿大日本也時有改動。

普查日的選定原則：第一是以一年中人口移動最少的時期爲準，第二是避免在紀念節舉行，以期多數人可以在家，第三是不可在嚴寒或奇熱的時節舉辦，以免進行調查的困難。依據上項原則，筆者以十二月三十一日爲最妥適。因爲在此時間，正是農林休閑之際，人口移動較多，天氣也不太冷，而又非紀念節日，且此爲歲終之日，乃一自然的段落。如能於普查日規定放假一日，作爲普查假日（Census holiday）并停止一切集會（包括市場集會）使多數人都能在家，更爲佳妙。

戶口普查係以某一瞬時刻之人口靜態爲調查對象。故於標準日之內，必須指定一標準時刻，此種標準時刻，各國大都定在夜間零時（即午夜十二時

查，不如選擇少數省市縣作普查的實驗，而後即以此少數省市縣普查的結果作爲估計全國戶口的根據。這種意見乍聽起來，未嘗不入情理，問題却在此少數省市縣之不易選擇。抗戰期間雲南省昆明等四市縣所辦戶籍示範工作成績的確不壞，然其貢獻亦僅及「示範」爲止，如以此四市縣登記所得之數字作爲估計雲南省，甚至全國的根據，自不免荒唐，並且退一步講，即使普查的抽樣的省市縣能够選定，而抽樣調查的結果亦只是提供一個估計全國戶口的根據而已，正確的中國人口的數字還是不能得到，這是如何令人痛心的事。

目前只有一件事值得疑慮的，就是國際的局勢和國內的政情能否允許我們在三十九年從容的辦理全國戶口普查，這固然不能預測，但人心厭亂，跡象顯著，第三次世界戰爭至少在最近若干年內不致發生，則可斷言，國內的政治已趨向民主化，現時軍事紛擾的局面，也很有提早澄清的可能。我們切不可因當前的疑慮，便忽略籌備全國戶口普查的工作，甚至放棄舉辦全國戶口普查的決心。萬一三十九年不能舉行，即延長至四十年甚至以後數年亦未嘗不可。三十九年的時期的選擇，目的在配合一九五〇年世界各國的普查，中國如認爲有改變時期的必要，任何年份均可選擇，初不必一定拘泥於三十九年也。

第一次全國戶口普查的困難和調查結果之未必美滿，目前已可料到；但是我們不能因爲困難即停止籌備，也不能因爲結果之未必美滿，即放棄舉辦決心，美國辦理普查已有多年，然每於普查之先，必在調查技術上有所改進，而普查以後又必在統計技術上有不更張。所以調查結果的美滿只是一個理想，其實現程度如何，則完全在乎人爲，願內政鄰人口局諸公切實努力！

正，假定我們選擇民國三十九年十二月三十一日為普查日，則以三十日的午夜，三十一日的午前零時，換言之，即三十日與三十一日交接的一瞬時刻。

為保持普查標準時刻的人口靜態之正確性起見，最好在普查日一天之內完成全部調查。但在事實上不易辦到，美國規定一個月內調查完竣，蘇聯規定鄉區二日，市區五日，英國則規定普查日之翌日，即須收回普查表格。大抵普查的期限與普查的方法，極有關係。普查員代填法所需時間較住戶自填法為長，而臨時查法，較之預查校正法的期限必須從寬。關於方法問題，容在後面再加說明，筆者以為普查的期限，除特殊區域外，一律自標準時刻起，至多自五日至七日內必須完成，愈短則愈佳。

四、普查的對象

戶口普查的對象，可以分為三類：第一是以現在人口（實際人口）為對象，不論是常住或暫居，只要普查時刻在場者，即須調查，不在場者，不予調查。採用此法者計有英國、澳大利亞、印度、南非聯邦、埃及等國。第二是以常住人口（法理人口）為對象。只要常住在一定住址，無論在家或他往，均須加以調查，若非常住人口，則不予調查。採用此法者計有美國、加拿大、瑞典、挪威、丹麥諸國，第三是以現在人口為對象同時兼查常住人口。採用此法者計有德國、蘇聯、日本及其他歐洲各國。

以調查對象辨別之難易程度而論，以現在人口為最易，常住人口次之，兼查者更難。因為現在人口以普查時刻在場者為準，甚易辨識。常住人口則定義有時難以確定，兼查兩種，更較複雜。若以人口資料應用的廣狹而論，則以兼查兩種者為最廣，常住人口次之，現在的人口用途較少。因為行政上的設施與學術上的研究，均以分佈各地的常住人口為準。至於臨時在場的人口，乃是一種瞬息的現象，不能代表人口實際分佈的狀況。故一向採取現在人口為普查對象的英國，在一九三一年普查的時候，不得不兼查常住地址的事實。

依照戶口普查法第四條的規定，我們是採取第三類的標準，即以現在人口為普查對象，同時兼查常住人口，在調查的技術上講，此種辦法，或比較困難。但如能運用戶籍登記的基礎，在方法上多加注意，也沒有什麼特殊麻煩之處。

我們在此要注意的，即現在人口和常住人口的定义是什麼？依照戶口普查法第四條的規定，現在人口，謂普查標準時刻適在所查處所之人口，常住人口謂在所查戶口內經常共同生活或營共同事業之人口。依照戶籍法施行細則第十四條及三十四條的規定：常住人口是指（一）本籍現住人口（二）遷出未變更本籍在一年以內之人口（三）遷入已滿一年之人口而言。現住人口是指調查日在所查戶內之人口而言。戶口普查法與戶籍法施行細則所訂的定义，雖不甚相同但可互相補充說明。在實施普查的時候，更須詳細釐定，使有明確的對象，以便調查。

各國對於常住人口的定義，頗不一致，大概可分為三類：第一是以居住在一地達一年以上者為準，如蘇聯是。第二是居住滿六個月者為準，多數國家採用之。也有認為不必滿六個月，祇要經常居住某地一年中日期較多者即可，這是第三類。為配合戶籍法的規定起見，筆者認為常住人口的定義，約如下述：

（一）繼續居住滿一年以上，不論是否本籍人口，均為常住人口。

（二）取得本籍之人口，現仍繼續居住，雖不滿一年，也是常住人口。

（三）繼續居住雖不滿一年，又非本籍人口，但在其本籍地並無常住處所，應以其所在地為常住處所，而認定為該地之常住人口。

（四）有常住處所之本籍人口，他往不滿一年，仍應視為本籍地之常住人口。

現在人口的意義，甚為簡明，毋庸多說。

五、普查的項目與表格

普查的項目應有多少，此與實際的社會環境以及普查的經驗有關。大概人民的知識與社會工業化的程度較高，辦理普查的經驗較多，則普查的項目不妨稍繁，否則不宜太多。但如項目太少，對於人口狀況不易明瞭，所費其巨，而所得甚少，亦非所宜。戶口普查法對此並無具體的規定，可由內政部斟酌情形自行釐訂。

參照戶籍法及舊戶口普查條例的規定，并斟酌實際的需要，我們認為普查的事項暫定如左：

（一）戶長姓名，如為共同事業戶者，註明其稱謂。

（二）戶內各人姓名及與戶長之關係。

（三）性別，填明男或女。

（四）實足年齡及出生年月日。

計算年齡方法，約有四種：1. 上次生日的歲數，2. 下次生日的歲數，3. 較近生日的歲數，4. 習慣年齡。以上四種方法，以較近生日的歲數與事實最為相近，但各國通常多採用上次生日的歲數，戶籍

登記亦然。因此我們亦應採用上次生日為年齡計算的標準。

我國各地人民的年齡，多以陰歷為準，而法律則以陽歷為準。且除了少數地方採用實足年齡外，習慣上大都採用虛歲年齡的計算方法。爲了要換算年齡，不得不註明出生年月日。此項出生年月日，最好註明民國紀元前或後的年份，以及月日，同時註明陰歷的甲子屬象以及陰歷月日，以便推算。不知出生月份者，推定爲七月，不知出生日期者，推定爲十五日。

(五) 婚姻狀況 註明未婚，有配偶，喪偶或離婚。十五歲以上的人口，始填此項。婚姻可分爲事實上的婚姻與法律上的婚姻兩種。蘇聯對於結婚，以事實的結合爲準，即不論合法與非法的婚姻，一律認爲有配偶。惟離婚則以合法的離婚爲限。我國似可仿照辦理。

(六) 教育程度 就六歲以上的人口填報，應將學校名稱及畢業或肄業分別註明。若係不認字，即填不識字。所稱識字的標準，各國多有不同，但均以能讀寫爲識字。其高者以能讀憲法及寫信，才算識字。其低者以能寫及能讀本人名字者，即可算識字。戶籍簿卡書證填寫說明第十六條規定：「不識字者係以不能記載簡單賬目或閱讀粗淺文字而言。大致尙屬適當，但尙更宜具體切實起見，我們以爲識字的標準有三：1. 能記載簡單賬目。2. 能閱讀平民千字課，兩者兼備，才算識字。

(七) 職業 職業包括行業與職位兩種而言，前者係指示行業的經濟分類，後者區別工作人員的社會分類。此種分類，最爲困難。各國辦法，亦不相同，分類的多寡，要以產業發展的情形以爲斷。

戶籍登記對於行業分爲十大類，四十一大目，對於職位分爲四類，大致尙可適用。但爲了更精確起見，每目之下應更分子目。此項分類，應在事前先向各省市詳細調查，根據調查結果，再加修訂，俾臻精確。失業者即在職位中附帶註明，不必另立項目。未滿十二歲者職業欄免予填記，但事實上有職業者，仍應填記，以便另行統計。

(七) 屬籍 各國大都調查出生地及國籍，我國重視屬籍，故應填明本籍所屬之省縣或市。如係非本國人者，應填明其國籍。無國籍者即填無國籍。

(八) 民族 中國的民族，除了少數邊遠省份及一部份腹地區域外，民族本很單純。歷來戶口調查，對於民族一項未予列入。現以憲法對於少數民族，特別予以尊重，并竭力加以扶持，由此對於民族一項，應該普遍調查。關於民族的名稱，也應事先查明，列入普查手冊之內，以資記載。

(九) 殘疾 人民殘疾的調查，對於民族的健康與衛生的設施關係甚大。殘疾以盲，聾，啞，四肢不全，精神病及其他不治之疾爲限。

(十) 常住地址與現在地址 此爲區別常住人口與現在人口重要的關鍵，故應予以詳查。本項問題可以包括若干小節目：1. 是否經常居住本調查區？2. 繼續居住已有若干年月？3. 如已他往現住何處？4. 他往已有若干年月？5. 普查日是否在場？6. 如有常住地址在何處？

以上十項，在目前必須予以調查，至於宗教語言以及住所狀況等項，似可暫時從緩。

至於普查表格，可分爲三種形式：1. 單人式即每人表格一張。2. 分戶式即每戶填表一張。3. 集體式每表可填一百人，除此以外尙有採用多種表式者

，如法國採用者計有單人表、戶表、特種人口表及住宅表四種，蘇聯計有單人表、家庭表（都市用）戶長表（鄉村用）三種。我國普查似可採用分戶式，即每戶填表一張，即是數用。

六、普查的方法

普查的方法，由調查的手續而言，可分爲住戶自填法，與普查員代填法兩種。由調查的時間而言，可分爲預查校正法與臨時查報法兩種。住戶自填法手續雖較簡單，但人民知識水準必須很高，否則無法辦理。故一般國家，以採用代填法爲較多。戶口普查法第六條規定戶口普查表格，應由普查員查填，但人口衆多之戶，得由戶長自填，由普查員核對。此項規定，仍以普查員代填爲主，遇有人口衆多之戶而其戶長確能自填者，始可由其填報，再經普查員核對。

一般的國家都是在普查標準時刻開始以後才着手調查。獨有印度，在普查時刻開始以前用一個月的時間預先調查再以一星期的時間予以校核。到了普查時刻開始以後，根據預查的結果，與當時的情形，再加校對，分別增入或刪改，前者我們稱爲臨時查報法後者可謂預查校正法。印度爲什麼要採用此法。因爲印度人口衆多，不但人民的教育程度不高，即普查人員的水準也不能如理想，故不得不採用此法，預先調查，如有錯誤，可以事先修正，臨時不但可以縮短調查的時間，且可提高正確的程度。

我國地廣人衆，人民的知識程度也不比印度爲高。似可採用預查校正法。筆者以爲我國經常辦理戶籍登記，對於戶籍登記的結果，在普查的時候，自應加以適當的利用。故在普查開始以前，應以一

個月的時間編定普查區域校正戶之次序，有必要時，并得重新編訂門牌，釐正戶數。再以三個星期，由普查人員隨帶戶籍簿卡，逐戶預查，將預查結果填入普查表內，戶籍簿卡所載有錯誤時，另填校正單，以便將戶籍登記予以校正。預查的對象以遷入人口與本籍人口為限，流動人口不予調查。預查既畢，再以一個星期由督導人員予以抽查，分別詳為核對，務使十分確實。普查時刻開始以後，即由普查人員依據預查竣事的普查表，逐戶核對，如有臨時他往者，應即予以註明，臨時在場者應即予以增入。如此辦理在普查時刻開始以後，至多需要五日至七日即可辦理竣事，辦得熟練而迅速的話，一天之內，即可辦成。總之此法的優點，不但使戶口普查因利用戶籍登記的成果，而得到很多便利，而且戶籍登記也因辦理戶口普查而得到總校正的機會。兩者相互為用，連成一氣，以達到戶籍法全部實施的目的。

七、普查的機構與人員

戶口普查法，對於普查的機構與人員，在第八條中規定：「舉辦戶口普查，以內政部部長為戶口普查長，國民政府主計處統計局局長，各省政府主席及院轄市市長，為副戶口普查長。設全國戶口普查處派定臨時人員分組辦事，并督導全國各省市縣局辦理之。前項各級臨時人員，得調用各機關人員，并組織當地學校員生及人民團體協同辦理。」在戶口普查法頒布的時候，入口局組織條例尚未通過，以致未將入口局局長列為副普查長，似應即予修正。全國戶口普查處，除了普查長和副普查長外，擬設秘書長副秘書長各一人，秘書若干人，

下分總務調查督導統計會計五組，設組長副組長各一人，每組再分若干科。另聘顧問若干人設計委員若干人組織設計委員會。在各省及院轄市設全國戶口普查分處，由副普查長兼任處長，設總幹事一人副總幹事一人，下分總務調查督導會計四科。各縣市設全國戶口普查辦事處，由縣市長兼任主任，另設副主任一人，分設總務調查督導會計四課。每一鄉鎮區，為戶口普查區，每保為戶口普查分區，戶口普查區設主任副主任各一人，由戶籍主任副主任兼任，另設督導員若干人。戶口普查分區設普查員若干人，由保長兼任管理員，大概每兩百至三百人口設普查員一人，每一督導員以指導兩個普查分區為原則。

依照上述的辦法，則普查員約需一百六十萬至二百四十萬人，平均估計約需二百萬人，鄉鎮督導員（即監察員）約需三十一萬五千人。此為鄉鎮保普查基本人員，而中央省市縣級人員尚不在內。此一龐大集團人員的調動徵集辦法，應事先妥為規劃。大抵各人員，除戶政及統計人員須全體動員外，在中央尚須臨時雇用若干人員，在縣市各級人員，其徵調範圍，更形廣泛，舉凡各機關團體學校的員生以及其他智識份子，均在共列。徵調方式，首用志願人員，其不足名額，再用指派辦法。被指派的人員，不得藉口任何理由，拒絕服務。

各級人員須經過嚴格的訓練或講習。訓練或講習，採取分層負責辦法，即中央省與院轄市人員由中央集中訓練，縣市人員由省集中訓練，鄉鎮保人員由縣市集中或分區講習，訓練與講習的課程，以實用者為限，并特別注意實習示範。

各級人員，除臨時雇用外，一律為無給職，但

得的量情形，供給伙食，或酌發旅費。所有徵調人員，仍由原機關支薪，工作期滿，即回原機關供職。所有參加普查工作人員，其成績優良者由國家元首頒給獎章或獎狀。其成績低劣者并應酌予懲處。

八、普查的經費

普查的經費，約可分為三類：

- (一) 籌備費 包括購置費，表冊印刷費，訓練費，宣傳費，臨時人員雇用費。
- (二) 調查費 包括表冊運輸費，(如可免費，自應剔除) 旅費或伙食津貼，獎章獎狀印刷費。
- (三) 整理費 包括臨時雇用人員薪俸費，整理及統計表格印刷費，整理器具購置或租用費，普查報告及統計印刷費。

普查經費的負擔，有由中央負擔者如美、英、比、意等國是，有由中央與地方分別負擔者，如蘇、德、法、奧、日等國是。採分担制者，大抵地方負擔調查費，中央負擔整理費，依照戶口普查法第九條的規定，關於戶口普查經費，全由國庫開支。

此一龐大經費的開支，也應事前詳加估計。美國一九三〇年的普查經費，每人為美金三角二分五厘，加拿大一九二一年，每人為美金一角六分四厘，英國一九二一年每人為二又四分之一便士，印度一九二一年每人為〇、一二五羅比，日本一九二〇年每人為日金十錢，香港一九三一年每人調查費為港幣六分七厘(印刷報告在外)。國內各縣，如定縣二十三年每人為一分八厘，江甯二十二年每人為二分一厘，呈貢縣二十八年每人為七分。筆者認為我國第一次普查經費應以二十六年六月物價指數為準，每人估計為七分。此數較之各國，固已減少甚多

即較之我國過去已辦普查各縣，亦係適中之數。因爲過去各地方辦理普查的方法與設備，大抵都很簡單不盡完備，這次全國普查，自當力求完善，故每人七分的經費，確係最低標準之數。

全部普查經費，假定人口爲四億八千萬（估計數不宜太低）每人以七分計，計需三百六十萬元。此項經費的分配擬定如下：

- (一) 籌備費佔 15%
 - (二) 調查費佔 53%
 - (三) 整理費佔 32%
- 全部經費可分九年支付，暫擬如左：

年份	經費類別	經費數額	百分比
37年	籌備費	672,000元	2%
38年	籌備費	4,380,000元	13%
39年	調查費	17,880,000元	53%
40年	整理費	2,880,000元	8%
41年	整理費	2,352,000元	6%
42年	整理費	2,010,000元	6%
43年	整理費	1,344,000元	4%
44年	整理費	1,314,000元	4%
45年	整理費	1,080,000元	3%
合計		33,500,000元	100%

九、普查資料的整理方法

我國人口普查的資料，大都由中央集中整理，而印度與蘇聯（一九二六年）係由各地方分別整理而由中央統一指揮。依照戶口普查法第十條的規定：「戶口普查資料之整理統計，由內政部會同國民政府主計處集中整理之，」則我國係採集中整理制。人口普查整理的方法，可分爲人工整理法與機

器整理法兩種，以迅速正確而論，自以機器整理法爲優。但在人工甚廉的國家，則人工整理法所費較省。目前各國都用機器整理法，惟蘇聯與印度仍用人工整理法。尤以蘇聯一九二六年的普查，在一九二七年一月才開始整理，費了十六個月的工夫，已將基本整理工作辦竣，至一九二九年即將報告三十六冊全部出版。此爲人工整理的奇蹟，其速度較之機器整理法有過之而無不及。

我國人口爲世界最多的國家，在原則上自應採用機器整理法，但因機器與卡片，均須向外國採辦，所費甚巨。機器雖可免費利用，但卡片費用甚昂，我國財力能否負擔，係一重大問題。設計此一問題時，須將經費詳加核算，若機器整理的費用較之人工整理相差不遠，自以採用機器整理法爲宜。如兩者費用相差甚巨，則不得不採用人工整理法。但無論採用何種方法，必須雇用大批整理人員，此項人員的集中管理，訓練與處理程序，須先詳密規劃，最好能作一小規模的實驗，以期獲得最迅速與最確實的方法，蘇聯和印度的方法，在人工整理的程序上，尤須多予參攷。

十、旅外僑民及特殊人口的普查方法

對於旅外僑民及若干特殊區域或特殊性質的人口，應該如何調查，也宜與有關機關詳加商酌。對於旅外僑民，在平時即應辦理戶籍登記，由駐外使領館兼辦。如此事能確實辦到，則對於旅外僑民的普查，一切均可順利進行。倘駐外使領館不能經常嚴格辦理戶籍登記，則應於普查開始後一個月內辦理僑民總登記，到了確定的普查時刻，再加普遍的

查核和校正。此事應由駐外使領館主辦會同僑務機關與僑民團體學界共同合作，始克有成。

其次對於西藏地方的人口，應請西藏地方當局斟酌情形，代爲辦理，在方法上并可酌予變通。關於游牧區域與生活習慣特殊的居民，如不能適用通常的辦法，可組織調查隊，遴選當地爲人民所信仰的人員主持辦理。其調查方法和程序，應由該管省政府因地制宜，自行擬訂，報請中央核准後行之。對於國防軍隊（包括海陸空及其他後勤部隊）的調查，爲執行便利計，可由國防部遴選人員，分區調查。但一切普查業務的組織訓練與督導，仍由中央普查機關主持辦理。

一、尾語

科學化的全國戶口普查，在中國尙屬創舉。在建設大業上，也是一塊堅固的奠基石，同時對於中國政府的行政效率，可說是一種重大的考驗。我們應該抱着與抗戰必勝同樣的精神，舉國一致，通力合作，只許其成功，不許其失敗。各級政府與社會的領袖，尤應以身作則勸導其家屬屬和友人，協助普查人員推行工作，并接受其調查。普查機關，對於宣傳工作，尤應發動各級學校員生，利用一切電影廣播戲劇以及民間集會，作廣泛深刻的宣傳，務使家喻戶曉，人人樂於合作。政府與社會領袖的倡導與各界人民的協助乃是促成普查的基本要素。設計的週密與準備的充分，也是完成普查的必要條件，故對於普查方案的厘訂、組織、訓練、設備、經費、宣傳、督導各項問題的研討，事先應廣徵專家與各級政府以及有關機關的意見，在進行的過程中，必須密切配合，和衷共濟，然後始能獲得高度的效率和圓滿的成果。



人口普查的實施程序與辦法

張澤仁

一、前言

人口普查是全國人口在指定標準時刻的靜態調查，具有三大特點，即：（甲）調查對象的普遍性，（乙）調查空間的廣性，（丙）調查時間的統一性。人口普查的主旨，在由普查的結果，編製全國人口靜態統計，從而明瞭基本國勢，故人口普查是基本國勢調查中的基本調查，亦可謂即是基本國勢調查。

歐西各國，早有舉辦人口調查的事實，惟以方法簡陋，不足以言科學的近世人口普查，當以美國為最早。美國於一七九〇年為籌備區域選舉起見，舉辦第一次人口普查，自該年以後，每十年舉行一次，從未間斷，最近於一九四〇年所舉辦者已為第十六次了。英國於一八〇一年開始舉行人口普查，亦係十年一次，迄今亦有十五次了。在遠東方，以印度舉行普查人口為最早，一八八一年即已開始；日本較遲，於一九二〇年初次舉行，並於一九四五年八月投降後，為籌辦普選起見，曾於同年十二月一日舉行臨時人口普查一次。綜觀世界各國，自十八世紀以還，都相繼舉辦科學的人口普查，每十年或五年一次，其方法漸改漸進，蔚成今日的科學人口普查。

至於我國，則近代式的人口普查，迄未舉行，因之我國尚無全國各省市時期劃一的人口統計，亦即政府一切施政的設計及執行，都向缺乏合理而有力的依據，未能立時走上科學的計劃政治的途徑。故我國第一次人口普查應速籌辦，不容再緩。

二、預備工作

人口普查在我國事屬創舉，我們估計約須動員一百餘萬人，並須動支相當龐大的經費，必須事先有周密的計劃，早作準備。重要者約有下列各端：

甲）設立臨時機構 辦理人口普查的第一件工作，當是設立臨時機構，因為人口普查是政府的臨時事務，事務繁劇，不是現有的任一機關所能承辦的，故應設立臨時機構，如戶口普查法第八

條所定，舉辦戶口普查……設全國戶口普查處，派定臨時人員分組辦事，並督導全國各省市縣局辦理之。全國戶口普查處可分三組辦事，即調查組，統計組及總務組，以內政部部長為全國戶口普查處長。至於各省市縣亦應陸續設立臨時機構，即省市縣戶口普查處，派定臨時人員分組辦事，而各臨時人員得調用各機關人員，並約集當地學校員生及人民團體協同辦理。

乙）選定標準時刻 我國第一次人口普查的年份，經內政部詳慎研究後，擬定為西歷一九

五〇年，即民國三十九年。年份既經決定，即應規定標準時刻為該年何月何日何一時刻。理想的普查時刻，當是一年中間的一個時刻，即七月一日的開始時刻，亦即六月三十日的最終於時刻，兩日相接的一瞬間。因為此一時刻的人口，人口統計學家認為可以代表當年人口的中數。但事實上此時適值暑期，天氣炎熱，不宜調查工作的進行。我們今日亦難確定何日為最宜，但普查目的選定，至少應注意下列各項原則：

（1）氣候溫和，適於調查工作的進行。

(2) 民間工作較為清閒。

(3) 人口移動較少的時候。

至於標準時刻，自應為普查日的零時零分零秒，亦即前一日午夜，因為這時的人口，大致成靜止狀態，合於靜態調查的意義。

(丙) 劃分普查區域

舉辦人口普查，必將全國劃分為若干普查區。劃區是非常專門的問題，第一要顧到各區人口數的均等，第二要顧到各區的地形及其交通情況。總之，假定每個普查員的精力強弱一致，那麼我希望各普查員都在同一期限內完成調查工作。美國人口普查區是完全另劃的，與行政區無何關聯，各區普查員直接受中央普查局的指揮，這是理想的辦法。但在我國是很困難的，一方面因為劃區所須參考的材料並不充分，另一方面是此種劃區辦法既與現行行政區劃脫離關係，則普查業務能否順利進行，頗有問題。故關於人口普查區域劃分問題，筆者經詳細研究後，認為在我國現行制度下，毋須另劃普查區，不妨利用鄉鎮保甲之原有組織，即以鄉鎮為人口普查區，保為人口普查分區。如此，舉辦人口普查時，以保為最小單位，按今日我國各省情形，每保平均有八百十五人，保的面積也不太大，如以保為普查最小區域，亦云合宜。

(丁) 決定普查事項 人口普查之目的既在明瞭基本國勢，則應查記的事項，自屬愈多愈佳；惟我國人民教育程度較低，多列問題，則答案反不易正確，甚至引起被查人口的厭惡，而有損於全部答案的正確性。再者普查員的程度，亦難合於一定的標準，查記事項少，或可應付裕如，多則恐難勝任，而敷衍了事，亦足影響全部普查結果的正確性。故查記事項，最忌繁多，一般說來，約有下列各項：(1) 戶長姓名及其稱謂，(2) 戶內各人姓名及與戶長之關係，(3) 性別，(4) 實足年齡及出生年月日，(5) 婚姻狀況，(6) 教育程度，(7) 行業與職位，(8) 籍別如為外國人時其國籍為何，(9) 殘疾即盲聾聾跛瘋等。

(戊) 編造臨時預算 戶口普查法第九條規定，舉辦戶口普查應編造臨時預算，由國庫開支。故人口普查的經費是不成問題的。至於編造臨時預算，主要的科目約有下列各項：(1) 印刷費，即各種普查表格簿冊的印刷費，(2) 查記費，包括普查員的旅食費等，(3) 整理統計費，包括整理統計人員的津貼及應用文具紙張，(4) 講習費，包括講師及受訓人員的伙食辦公文具雜支等費，(5) 宣傳費，即張貼布告召開宣傳會等所需之費用，(6) 督導費，即督導人員的旅食費等。

(己) 訓練普查人員 人口普查的方式，經規定除人口衆多之戶，普查表格得由戶長自填，由普查員核對外，其餘普查表格均由普查員按戶查填，故普查人員不但大量需要，並須常識豐富，文理通順，頭腦清楚，有忍耐心及責任心。吾人必須預定計劃，予以適當的訓練。訓練普查人員，應以縣為中心，至於人口衆多地域遼闊的縣份，可以分區舉行，約以十個鄉鎮劃為一區，每區由縣派員主持。講習科目應以編查實務為主，至於普查員當以小學教員擔任為最宜。

(庚) 擴大宣傳 辦理人口普查的困難，在未得一般人民的同情，故於調查時，人民不肯據實答覆，或拒絕查記，或故意妄報，甚至有阻撓他人申報或誘迫他人妄報者，以致妨礙普查工作的進行。故各級政府在開始調查人口以前，應制定宣傳綱要，廣為宣傳，務使一般人民咸能認識舉辦人口普查的重要性，盡力協助，以期圓滿達成此項偉大的工作。宣傳的方法可分為文字宣傳與口頭宣傳，在積極方面應說明人口普查的意義及其與一般人民的福利關係，在消極方面應說明凡有意規避拒絕查記或故意妄報等行為，決予以一定的罰鍰。

(辛) 編印各種表冊 最重要的手冊有兩種，一曰普查手冊，二曰督導手冊，均須詳細編輯，按期印發。人口普查表是舉辦人口普查時所用的基本表式，依法應由內政部制定，其格式應合於一定的標準，茲為便於查填及整理統計起見，應為表格式的戶表，即以一戶用表一份為原則。至於人口普查資料的整理統計，應視各方面的需要而定其種類的多少，預先編製妥當，以備應用。

三、編查實務

全國人民普查工作非常繁劇，我們估計準備工作至少要用一年半到二年的時間，才能完成，從而展開真正的人口調查工作，茲分述如左：

(甲) 編戶 人口普查的工作，分為編戶與查口兩大步驟，並在編戶查口的過程中，派員巡迴督導，進行覆查抽查。編戶的工作，應於普查標準日前七天開始舉行，並限於五天以內編完。至於流動不定的船舶，應該等到普查標準日前一天夜間前往編戶，並且同時查口，限於當夜查完。

普查員在開始編戶以前，應由普查分區主任陪同觀察本分區的自然形勢，並參照各甲編組的情形，規定最適當的路線。普查員於編戶時由普查分區主任引導順着規定的路線，從第一所房屋或宅院起

人民，土地與主權為立國三大要素，而人民又為主權之實體，亦即土地之主人，故人民係立國三大要素之最要者。凡屬民主國家之一切政務，均賴全體人民之力量得以推動；一切設施，亦均以全體人民之福利為前提，而人民之數量與質量，以及其個別之屬籍與身分等，均有賴於人口登記行政之推進，方能獲得確實之資料，以為施政之依據。



論今後我國人口行政之應循途徑

王 崇 本

中央前於抗戰期間，雖我馬倭德，惟基於早經確定之「結束訓政，實施憲政」之建國方針，乃於三十一年七月一日於內政部設置戶政司，專管全國戶籍登記及人口調查等事。數年以來，舉凡戶政幹部之培養，機構之充實，經費之籌措，法規之整理，均達預期效果，而戶口登記業務之推行，經中央逐年派員前往各省市認真推行，成效顯著。值茲建國期間，政府又鑒於人口之調查登記與調節抗戰期間尤為重要，而因實憲政辦理選舉，更有賴於完善之人口登記制度，方能獲得正確之人口統計數字，進而選舉流弊方可清除，憲政亦得順利走上正軌，因此內政部復於本年五月一日將前戶政司改組為人口局，主管全國人口之調查登記。與調節，三項重大任務。今人口局成立伊始，關於此三大業務之推行，確屬千頭萬緒。筆者爰就今後人口行政應循之途徑，臆測數端，藉以就正於讀者諸君：

一、加強幹部訓練

近年戶政幹部訓練，已著相當成績。中央及省、(市)、縣、鄉、(鎮)各級已訓戶政幹部總數共達三十萬人，數量已趨理想之標準。惟「人口行政」較過去之「戶政」範圍為廣。往者所訓練之戶政人員，今後仍應設法補訓，充實其辦理人口行政所應具備之學識。尤自三十五年起，戶籍法，戶籍法施行細則及戶口普查法等均經次第修正公布，內容與舊法迥然不同，若不迅予補訓，此種過去訓練及格之戶政人員，對於推行今後新興之人口行政，不啻有「盲人瞎馬」，不知如何執行之慮。此外，「人口學」(Demography)係社會科學之基礎，猶如數學之被認為自然科學之基礎，故為使行政與教育得以配合起見，在各大學有關之政治、法律、統計、社會等系科，應以之作為專修課程之一；在中小教科書內，更應增加有關人口行政之教材，以便一般國民認識人口行政之真諦。

直接訪問其中各戶的戶長，或其代理人，切實判定其中共有若干戶，然後順次編號，在編戶冊內填明，並記下戶長姓名，其餘項目不填。接着到第二所房屋或宅院裏進行編戶的工作，依次照編，嚴防遺漏。

(乙)查口

查口工作應於普查的早晨開始，時間愈短愈好，城市應於一日內查畢，鄉村以及邊遠山區應於三五日內查畢，最多不得超過一星期。普查員查口時，應由普查分區主任陪同，按照編戶冊上戶號的順序，從第一號查起，首先找到該戶戶長或其他代理人，依照戶口普查表上所列的事項，將該戶內應當登記的人口逐一查問明白，隨即將答案記入普查表的相當欄內。如此，每查完一戶，就立刻粘貼「查訖證」，並在戶表內做查訖的符號。在查口時如遇有編戶以後新增的戶，應隨時改正戶冊予以登記，如遇有剛剛遷出的戶，則不再登記。

不過，查口時普查員必須牢記標準時刻，吾人所要調查者乃標準時刻的人口靜態，並非調查時當時的人口情形。舉例言之，假定我國定於三十九年舉行人口普查，並經政府正式公布該年七月一日零時零分零秒(即六月三十日的午夜)為標準時刻。實際查口時，如普查員遇一嬰兒係三十九年七月一日零時零分一秒出生的，則不應加以調查，因為這個嬰兒在普查標準時刻尚未降世；反之，如遇一老人係在上述時刻死亡的，則須加以調查，因為在普查標準時刻，即該日零時零分零秒，此一老人仍是活着的。

(丙)巡迴督導

編查初期的巡迴督導工作，最為重要，稍或疏忽，而致累積錯誤，不可收

二、確定經費來源

經費爲一切事業之母，若無專款，自難推行。人口行政經費係分兩種，一爲行政經費，如督導、宣傳、訓練等；一爲業務經費，如講習、設備、表冊等，前者向係列入各級政府行政經費內支，後者亦經行政院指定在撥補地方稅項下開支，二者俱有着落，似不應再有短絀之虞。惟各級人口查記之行政經費，未列專科，僅係就各級政府原有經費內勻支，因之時遭阻抑。至業務經費，雖有專款，惟收支太少不敷支應，即移緩就急，挪作他用，影響業務之進行，良非淺鮮。茲人口行政制度既經決定，其經費應作釜底抽薪之計，不可再圖支節解決。筆者認爲人口行政，在中央既屬國家行政；在各省市縣，確係地方自治事業之一。關於經費一項，在中央自應由國庫負擔，在各省市縣，則應列入地方自治事業費。兩者在預算科目上，均須訂有專科分別寬列數額以免經費無着，業務難以推行。

三、統一主辦機關

我國人口行政機構之紛繁，早爲論者所衆知，而又爲執行者所最感困難。目前各地承襲清末以來警察兼辦人口查記之積習，認爲人口查記僅由警察機構始能運用自如，但事實上，警察工作範圍甚廣，過去各地警察辦理「查戶口」「報異動」，對於防範奸宄，並未著有若何成效，反使人口查記工作予人民以惡劣印象。是故今後警察對於防奸及治安工作，應即向奸宄易於藏伏之處偵查，勿再以一般人民爲普通妨奸之對象。加以查記，致有認爲全國人民均有罪犯之嫌。又關於戶口普查事項，依據戶口普查法之規定，應由內政部主管，而統計技術部份，尙應由主計處協助。同一業務分隸二個機關，權責不一，系統紊亂。戶口普查工作固與統計有關，然與統計有關者，何獨戶口普查一事？過去因其與統計有關，乃由主計處主管，今仍果由主計處協管，仍欠允當，蓋諸般行政均與統計有關，自未便獨此一項由其協管，以致將來實施之際，有所牽掣。至人口調節事項，純屬國家行政，在中央過去亦無專管機構。茲人口局正式成立，依據該局組織法之規定，人口之調查、登記、與調節既由該局掌理，則目前警察承辦人口查記之積習，以及主計機關協管戶口普查之規定等，均應分別廢止，而各省市縣鄉鎮，均須迅即設置人口行政之專管機關，以免組織簡單，運用失於靈活。

四、籌辦戶口普查

戶口普查爲普通查記全國戶口在指定時刻之靜態。世界各國，無分強弱大小，多已舉辦戶口普查。依據一九三五年統計，全世界約有二十萬四千餘萬人，其有未舉辦普查國家之人口總數，約爲五萬三千餘萬，我國人口，依三十四年統計，約爲四萬五千餘萬人，故我國人口實佔未查人口數的百分九十九以上。倘我國對於戶口普查一項，若不積極籌劃，不僅爲一國之人口無精確統計，即世界上之確實總數字

拾。各級督導人員，應依規定到各普查分區巡迴督導，其主要任務有三：

(1) 視察所轄各普查分區工作進行的概況，務期各單位的工作平均發展，均能於普查期限內完成。

(2) 糾正錯誤，討論問題，交換意見。凡因普查員對於普查手冊不能透澈了解而發生的錯誤，隨時予以糾正。凡有各種問題或意見，亦可提出討論，務期編查工作進行順利，無何阻礙。

(3) 指示新辦法，提高工作的正確性及統一性。如某一普查分區對於普查表格或手冊有不同的解釋，以致發生不同的結果，則將來整理統計普查資料時，即有缺乏統一性的可能，因此須及時更正，以期提高工作的正確性。

(丁) 覆查抽查 人口普查的錯誤，有一部分是由於普查表的，如對於項目的誤解或誤填等，糾正此種錯誤，通常依賴覆查，這是督導人員的責任。督導員指出 誤，記於事先備妥的覆查單上，在可能範圍內，仍發交原普查員依照指示親往覆查。再者人口普查的錯誤，來源非常複雜，除覆查外，尙須抽查。督導人員應就所轄督導區中，依任意選擇的原理，每一普查區抽查幾個普查分區，每一普查分區抽查幾戶，在可能範圍內，抽查時與原來調查時，被調查者應爲同一之人，如此，其答案方可比較。

四、整理統計

人口普查的主要目的，既在根據普查的結果，編製人口靜態統計。以明瞭基本國勢，則普查完畢以後，即應開始整理統計的工作，然後編輯報告。

亦難獲得，實無以自立於強國之林。晚近英美等國人口普查，多在四歷尾數之「零」年或「一」年舉行。我國國土遼闊，人口衆多，舉辦戶口普查，既屬創舉，目前自應速作縝密之準備，以便於民國三十九年或四十年（即一九五零年或一九五一年）舉行全國戶口普查。距今僅有兩三年時間，舉凡普查機構之設置，普查經費之編訂，普查人員之徵集與訓練，以及普查方案之擬訂，均應及早準備以免臨時措手不及之弊。

五、接辦戶籍登記

人口查記之主旨，端在求得正確之人口統計，與確定人民在法律上之地位並進而謀得合理之運用與調節。因此，靜態之人口調查或戶口普查工作完竣以後，仍須依照戶籍法之規定，辦理戶籍登記，以免功虧一簣。以往關於戶籍登記工作，先因抗戰期間，物力艱難，以致難以普遍舉辦，復於抗戰勝利以後，又因復員工作，經緯萬端，以致收復區僅辦戶口清查，極少省市接辦戶籍登記工作。中央原預計在戰後二年以內，全國一律舉辦戶籍登記。此既係人口行政中既訂方針，又能配合實施憲政舉行選舉之迫切需要。故前已辦理戶口調查之縣市，或已辦戶口清查之收復區，固應接辦戶籍登記，即已辦戶籍登記之縣市，仍應繼續辦理。中央及省對於縣（市）戶籍登記工作，仍應本過去推行戶政之原則，切實督導，嚴密稽核。如發現有與戶籍法之規定不符者，予以糾正；錯誤過多者，尙應責令重辦，果能如此，不僅戶籍登記工作得達預訂步驟，即整個人口行政，亦得順利完成。

六、規畫人口調節

人口調節關係整個人口政策。我國究應採取何種人口政策，衆說紛紛，莫衷一是，但其內容，厥僅二項：一即實施移民，一即生育之獎勵或節制。關於移民一項，內政部在過去已着手草擬國內移民計畫，舉凡人口密度，土地面積以及糧食盈虧，各地可容人口數量，均已搜集資料，可資參考，今後自仍應繼續研究，妥擬具體方案，使人口之分布予以合理之調整，以免東南人口無法消納，而使西北地廣人稀，物業於地，無人開發。吾國在外之華僑，爲數甚鉅，邇來時受各居住所在地之政府排斥，影響華僑權益甚巨，今後我國是否仍應獎勵或限制國人前往外國，事關移民大計，今後自應速定方針，以免有辱國權。至於生育之獎勵或節制，旨在使品質優秀國民加速繁殖，品質低劣國民，予以相當限制。庶我國國民之「質」「量」兩者均得日臻理想。所有以上關於人口調節事項，關係國防民生甚爲重大，政府自應盡力推進，以求實效。

人口行政之推動，刻不容緩。其本身又係一種具有高度技術性之行政，絕非一般政務，易於實施。戰期間，人口行政，雖已達預期效果；爾今後在實施憲政之建國大業中，其所佔地位尤爲重要，究應如何推行順利，實有探求之必要。現人口局成立伊始，筆者不揣鄙陋，爰就管見所及，臚陳數端，竊爲獻文。自知未盡完善，尙乞讀者諸君指正，則幸甚矣。

人口普查資料的整理統計，不外兩種方法，一爲人工條紙法，二爲機器卡片法。至於現今各機關辦理統計所需採用的劃記法，以其可靠性甚低，絕對不宜採用。

條紙法雖亦係利用人工，但統計過程中的錯誤容易指出和校對，故其準確性較高。該法是德人馬爾所發明，歐美各國曾有採用，有十九世紀末年以來，印度歷屆人口普查資料的統計，均用此法。人工條紙法的步驟有四，即（甲）給符碼，（乙）抄錄，（丙）分類計數，（丁）製表。茲以篇幅所限，無法詳述。至於機器法，最合理想，一則統計迅速，再則統計準確。現今世界上人口衆多及人口統計成績優良的國家，如英美等國，均已採用機器法。機器法的優點在迅速準確，但其缺點在需費太大，約比人工條紙法的費用高出十倍以上，此法雖合理想，然是否爲我國財力所能負擔，尙待研究，故我國第一次人口普查資料的整理統計，究竟應用人工條紙法或機器卡片法，將來才能決定。如採用機器卡片法，則全部資料應集中於中央辦理，如採用人工條紙法，則須將各省市的資料分別集中於各該省市辦理，無論如何，不能再令縣政府辦理統計，藉以提高統計結果的準確性。

至於吾人對人口普查資料所應統計的分析的項目，其多少當視行政上及學術研究上的需要，整理統計費的多少，統計人員技術的高低，以及整理統計所需要的時間多少而定。總之，應以簡單扼要爲主，但左列各項必須統計：

（甲）戶口總數 全國及各省市共有若干戶？人口數若干？每戶平均人口數爲何？

（乙）性別比例 這是人口中男女數量的分配



戶口普查法述評

席汝楫

戶口普查之問題及其改進

我國人口衆多，生殞繁滋；此種事實非但與本國之國勢強弱，治亂興衰有密切關係，與國際和平亦有重大影響。故我國人口問題之急待解決，人口政策之急待修訂早爲人所公認。惟問題之解決及政策之修訂，端賴人口問題之研究，精密的統計及良好的查記制度之樹立。所謂查記制度就是人口普查與戶籍人事登記；二者作法雖兩樣却是一件事，性質相近，目的相同。其主要效用

在政治上可作爲選舉各種代表的標準，以施憲政；作爲徵兵抽丁的根據，以固國防。在經濟上是賦稅徵糧的根據，以裕國庫。社會方面的效用亦多，如生死、婚姻、教育、職業及其他生命統計，指示國勢的盛衰，使立法者與行政者有所依據。「戶政爲庶政之本」，良非虛語。歷年來政府對戶政之推行，制度之確立，莫不全力以赴；雖未普遍施行，亦可謂粗具規模矣。如民國十七年公布戶口調查統計報告法規，二十年公布戶籍法，民二十四年公布劃區區保甲戶口編查辦法，三十年公布戶口普查條例。三十一年內政部成立戶政司，查記機構始稱確

立。同年國民政府主計處統計局與四川省政府在彭縣，雙流縣，崇寧縣合辦選縣戶口普查。內政部，雲南省政府及清華大學在昆明市，昆明縣，昆陽縣，晉甯縣合辦環湖四市縣戶籍示範；先後都有詳密報告。三十二年公布修正戶口普查條例，三十五年公布修正戶籍法。最近內政部成立人口局，公布戶口普查法；期於二年內完成全國戶籍登記，并於民國三十九年舉辦全國戶口普查，嗣後每十年舉辦一次。值此新機構行新政之際，爰一述戶口普查法之得失，並提出普查之問題，分節申論如次。

一

戶口普查旨在明瞭基本國勢，然其意義若何？

戶口普查法第二條規定：「本法所謂戶口普查謂普通查記全國戶口在指定時刻之靜態」。此規定較戶口普查條例爲優之處，即是將戶口普查與戶口調查廓然劃清，而斷然劃棄「一地城」之戶口調查。所謂戶口普查；第一，其對象是全部戶口而不是某一地域的戶口。第二，普查的時間必須劃一，故必有普查標準目的確定，且於一定限期內完畢。所謂戶口調查或戶口清查，是爲舉辦戶籍登記，各地可先行調查，乃一時權宜辦法；或爲查究奸究，或爲徵兵抽丁而舉行清查；但察諸現在，因調查隨時將人

由上表中可看出數點：第一戶籍行政爲一獨立而有系統之組織，事權統一，且與其他行政分隸，免除重覆或衝突與紊亂現象。第二各級戶籍行政機關間有明顯之界限，且責任分明，可免去職權之推拖與爭奪，第三每一級戶籍行政機關或人員對上一級負責，而造成層級負責制，俾可提高行政效率。

再論戶口普查機關，戶口普查乃爲奠定戶籍行政基礎之措施，應當歸於內政部人口局辦理！其好處因內政部有直屬機關，如各省市之民政廳或民政局……對於執行法令上，自比其他機關較爲直接而迅速，就戶口普查言，是全部的，臨時的，工作甚爲艱巨，勢必有堅強之臨時普查機構始可爲之，以個人意見，將其臨時普查機構之組織述之於下：

一、全國——設全國戶口普查處：內政部長爲全國普查長，負協助責任；人口局長爲副普查長，負責實際職責；人口局負全國調查與統計之責。

二、省及院轄市——設全省或全市戶口普查處：省主席或市長爲全省或全市普查長，負協助責任；民政廳長或民政局局長爲副普查長，負責實際責任；民政科負全省或全市調查統計之責；部派戶口普查專家負指導督察全省或全市戶口普查之事務。

三、縣與省轄市——設全縣或全市戶口普查處：縣長或市長爲全縣或全市普查長，負協助責任；民政科長爲副普查長，負責實際職責；戶政股負全縣或全市調查統計之責；民政廳派戶口普查專門人才負指導督察全縣或全市戶口普查之事務。

四、鄉（鎮）或市轄區——設全鄉（鎮）或區戶口普查區：鄉（鎮）長或區長爲全鄉（鎮）或區普查區長，負協助責任；由鄉（鎮）或區戶籍專事一人爲副區長，負責實際職責；由學校教職員與其他戶籍幹事負調查之責；民政科派員負指導督察全區

民調查，逮捕，使人民疑竇徒增，由誤會而不可能了解戶口普查的意義，此種惡果影響將來普查結果的正確性，與普查的價值至大。

現在我們戶口統計的材料，有的是戰前清鄉保甲戶口統計數字，有的是偽滿的國勢調查數字，有的為查究，究，清查結果的數字，有的是估計數字，材料雖云遍收全國，但時期則未能劃一，前後幾差二十年之久。此種數字決不能代表現時的人口狀態。最近戶口普查法既公布，本其要點舉辦戶口普查，實為我國國史上一個劃時代的創舉。

三

戶口普查之對象是戶與口。所謂戶者，戶口普查條例第三條謂：「本條例所稱戶，謂在同一處所及同一主持人之下，共同生活或共同營業，或共同辦事者之集合體」。且將戶分為普通戶，營業戶，及公共戶等三種。此種定義，界限不清，意義晦澀，難於了解，普查人員不能作正確的判斷而時生錯誤。戶之分類亦因調查目的不同而有不同的分類標準。美國的人口普查先以戶為調查單位，一八五〇年後即改以個人為單位，如以個人為單位，既減少普查員之錯誤，統計時亦較標註，轉錄分類亦可減少工作人員之困難；雖有錯誤，亦易檢查與更正，且較詳的事實也可分類。戶口普查法中已無上項戶之規定，而以現在與常住人口為查對對象。

戶口普查法第四條規定：「戶口普查應查記現在人口與常住人口。前項所稱現在人口，謂普查標準時刻適在所查處所之人口。常住人口謂在所查戶口內經常共同生活或營共同之業之人口」。此條規定現在人口與常住人口同時查記，其用意至善；但

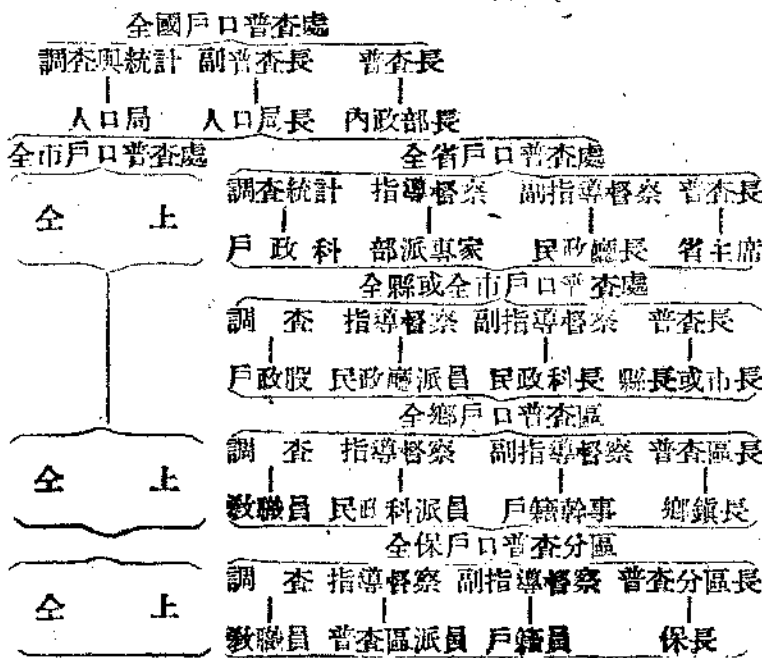
常住人口至易重複則是事實。調查時，同時查記兩種人口，被調查者填表或陳述，不無困難。既規定查記標準時刻之人口狀態，常住人口其不在現場者，似無調查必要。我國大多數為農民，很少播遷；為了部分人口，同時查記兩種人口，無論在調查與整理統計上都不合算。致諸英美，亦以一種人口為查記對象；美國單查記常住人口，英國則單查記現在人口。故我國亦應規定查記一種人口為宜。

普查既以人口為對象而不以戶為對象，故戶口普查不如乾改為人口普查。對象亦應規定一種人口為佳。總之，首次普查，其對象宜簡明，項目不宜太多，須知增加一項目，即是增加一筆經費。其他應查記事項，以後歷次可以增加。登高自卑，欲速不達，應為訓誥。

四

過去我國戶籍行政系統至為紊亂，權責不一，法規繁多，莫衷一是。雖歷次修改，亦未能臻善。依照民國三十年公布之戶口普查條例，國民政府主計處為全國人口普查最高行政機構。三十一年修正之戶口普查條例謂：「舉辦全國戶口普查時，設全國普查處由行政院長任普查長，主計長及內政部長分任副普查長。三十五年修正戶籍法規定：內政部為戶籍行政最高機構；戶口普查以內政部為主管機關。戶口普查法第八條規定：「舉辦戶口普查以內政部長為戶口普查長，國府主計處統計局局長，各省政府主席及院轄市市長為副普查長，設全國戶口普查處。」戶口普查以內政部為最高主管機關，及人口局之成立，是我國戶籍行政之重要改革。唯既成立人口局，戶口普查法上并未列有入口局，此點至

(鎮)或全區戶口普查之責。
五、保——設全保戶口普查分區，保長為全保普查分區長，負協助責任；戶籍員為普查分區員，負責實際責任；由學校職員負調查之責；普查區派員負指導督察之責。
為易於明瞭起見，列表於后：



於上表中亦可看出：第一為表示全國戶口普查隆重起見，各省市縣鄉區長分別為各級戶口普查機關之普查長，而負協助之責，第二實際負責者則為各級政府之內務行政長官及經常戶政機關與人員，以示戶政事務之統一，第三為查察舉行普查時之種種困難計，每一級內務行政機關分別派戶口普查專家或專門人才或人員至各省市縣鄉區保，負指導督察之責，第四、因於普查時，需才孔急，故應招集當地知識份子，加以訓練充作調查等人員。

爲齊解。且由上條規定亦不難知道內政部人口局及主計處統計局之間，猶有問題存在。普查法所以規定內政部爲普查之最高主管機關，係爲了配合現行的戶籍行政系統之緣故。內政部直屬機關如各省省政府民政廳，隸轄市市政府之民政局，或警察廳或警察局；對於執行法令與行政效率上講，自較其他機關直接而迅速。至於地方各級政府戶政機構，各省民政廳有戶籍科，縣市民政科有戶籍室，鄉鎮則有戶籍幹事，平時之人口戶籍及人事登記，作動態的統計。舉辦全國戶口普查時，亦可利用原有戶政機構主持，不足時可調用機關人員學校員生及人民團體協同辦理。

普查法規定設立之全國戶口普查處，爲一臨時機構。任各省省主席及市長爲副普查長在便於督導；任國府主計處統計局長爲副普查長，在於會同制定「有關技術部份」之方案，及辦理整理統計工作。同時應遴聘學術機關及專門人員等參與工作。至省市縣各級普查機構，戶口普查法中則未規定，似應利用原有戶政機構，調用臨時人員辦理。縣市級之普查機構，爲執行普查之基本單位，督導工作亦至繁重。故督導制度之規定，調用臨時人員之辦法，在制定普查實施方案時，應有照過去經驗，詳密制定，使有所遵循，以利普查之進行。

五

上述述普查之機構：利用原有戶政機構，不足時調用臨時人員辦理。此節專述人員問題。

舉辦戶口普查時，人員應動員若干？原有戶政幹部有若干？還需調用若干？語云：「徒法不足以自行」，故人員亦須早爲計劃。根據民國三十一年

四川省選縣戶口普查報告：四川省選縣戶口普查委員會職員（督導員在內）共五十二人，此相當於省普查處，唯規模較小。三縣戶口普查處職員（督導員在內）共四十七人。鄉鎮普查區：普查區主任五十七人，普查區副主任三百一十七人，普查員每保一人，共九百八十一人，預備普查員一百一十六人，共計一千四百六十九人。三縣共一三、一四九二戶，現住人口六二、一九五九人。全國四十四省市，二千餘市縣，人口以四五〇百萬計：則全國鄉鎮普查區需要人員約一〇六萬，縣普查處需要人員約四萬，省普查處及全國普查處人員不計，亦需人員一一〇萬之多。根據雲南環湖四市縣戶籍示範，其戶口調查之調查隊計巡察員六人，監察員卅四人，管理員六四九人，調查員五〇二人。全區共計五〇七二一六口。如將此工作人員以全國人數分配亦需巡察員六千，監察員三萬，管理員六〇萬，調查員四五萬，共計一〇八、六〇〇〇人。根據此兩種估計，都超過百萬人以上。

過去或現在我國戶籍行政在省市者多爲警察兼辦，鄉鎮則由保甲兼辦。內政部於民國三十年在重慶成立戶籍幹部人員訓練班，召集各省市戶籍行政人員受訓。各省地方行政幹部訓練班亦附設有戶籍訓練班。各縣的訓練所亦有戶籍的課程。據內政部估計全國各級所需戶政人員共爲七六萬餘人，迄三十四年各省市訓練完成之戶政幹部人員有三四萬餘人。唯我國現代吏治尙未確立，重人不重事，講情不講法律；使法成爲具文，使戶政人員不能安於其位，用其所學。且訓練時課目的分配亦偏重不同，而失訓練戶政幹部的意義。這樣訓練出來的人員，多相率離職他去，留者則敷衍人事，公文往還，對

於工作本身如何推進，如何能勝任愉快。這樣在量與質上與所需人員，相差尙遠。即使內政部能訓練戶籍行政幹部七六萬人，此外尙須調用三四萬人參加工作。如此偉大艱巨的工作，希人口當局及早籌劃，以期於成。

六

如此浩繁的工作，所需經費亦至鉅大。戶口普查法第九條：「舉辦戶口普查，應編造臨時預算，由國庫開支。」這樣普查經費已有確定來源，且由中央全部統籌而分配運用。但全國各地物價不一，分配運用時，困難至大。如表格簿冊各地分印，經費之預算即於困難之一。如由中央印製，則交通與運輸，更感困難，此其一。經費如由國庫開支，依現時之行政效率，則可能普查已，而地方普查經費尙無着落，勢必由地方預先支出，或由借墊，或由攤派而影響其他行政，此其二。

普查時需要若干經費？根據四川省選縣戶口普查，民國三十一年調查三縣現在人口六二、一九五九人，共用經費三九、八一四五元。每千人約六四〇元，如當時當地物價較戰前高五倍，則六四〇元約合戰前一二八元。全國以四五〇百萬計，需五七六〇萬元，如以現值計，當在六千億元之上。估今年預算歲出之三分之一弱。

經費雖然浩大，但勢在必行。依四川省選縣戶口普查委員會全部經費來看：各縣訓練調查員的經費僅佔全部經費的百分之二，整理統計費佔百分之十六，普查委員會開辦費百分之十三，經常費百分之三七，各縣普查處經費百分之三〇。舉辦普查時，除訓練費及經常費外，其他皆可斟酌減少。如用

機器整理統計；函電之來往，表格簿冊之運輸，皆
可免費；盡量縮短普查限期，亦可減少費用。所以
實際費用，或不如以上估計之大。

七

戶口普查法之最大問題在於內政部人口局與主
計處統計局之權責問題。戶口普查法規定有關主計
處統計局者有三：

一、第八條中規定：統計局局長任全國戶口普
查處之副普查長。

二、第十四條規定：戶口普查實施方案，統計
局制定有關技術部份。

三、第十一條規定：資料之整理統計二局會同
辦理。

人口普查是一件整個的，不可分的工作。一件
事被兩個機構，橫被割裂，固然不好；而「會同制
定」與「會同集中辦理」，無論在事實上，技術上
都有很大的困難，故筆者提出將人口局及統計局合
併，二局主管業務相同，為求貫徹及統一統計工作
，為求戶口普查之進步，二局合併至為必要。其
理由是：

一、在理論上講：人口普查並不是劃表格，填
表格，統計，報告等一串機械的工作。一個和現實
調查沒有接觸的人，去作統計工作，在人口普查整
個工作上沒有益處。一個由設計，作實地調查的人
，在統計過程中，可以發見設計的正誤，回顧調查
進行的技術而求改進；據此經驗而從事下次的普查
。而且人口普查並非得其統計數字即足，而在有效
地解釋人口現象。有資格解釋此現象者，不是在冥
想的人口問題專家，也不是統計專家，而是實地調

查的人。

二、在技術上講：人口局由設計，再調查中途
遭遇過許多困難，亦得到許多寶貴的經驗。假如統
計局加入整理統計，顯有脫節或生疏的地方。對於
轉錄分類彙編統計，雖無實地調查經驗亦能勝任而
無礙；但在校正，審查標註的工作，是否能勝任？
而且現在的官場中，我們很不容易想到其「會同」合
作的情形與結果。

三、由機構與人員講：根據四川省選縣戶口普
查，一三萬戶，六二萬人口；前後百人工作，閱四
月始整理統計完成。全國八五〇〇萬戶，四五〇萬
萬人口；如果集中整理統計，雖然應用機器，所需
人員與時日亦當能想見，此係長期的工作，而非暫
時的「會同」所能奏效。與其名分實合，不如乾脆
合併起來。

四、由行政上講，政府的各種統計工作，必求
貫徹與統一。所謂各種統計工作，即指國勢普查而
言。國勢之強弱，不在人數衆多，地域廣大，而在
全國之工作生產量，資源之蘊藏量及利用方式而定
。國勢普查的內容，是人民，土地，資源，政治，
經濟，社會，文化等各項在同期內舉行的調查。
人口普查僅是其中之一；如人口普查配合其他各項
普查則意義更大，價值更高，人口普查與國勢普查
既有其不可分性；故在統計工作上，在行政上，必
求統一與貫徹。

八

綜觀上文：戶口普查旨在配合其他社會調查，
以明瞭國勢。普查法捨戶以個人為單位，應改戶口
普查為人口普查。查記之對象應擇定現在或常住人

口其中之一，不應二者同時查記。經費不由地方政
府支出而由國庫統籌。組織機構，為求權責分清，
增進工作效率；為求人口普查之進步及統計工作之
統一貫徹，應將現行有關行政系統加以適當之調整
。如果人員不夠應用，經費不足時，第一次普查不
妨採用送樣調查。以地理區域或其他標準分全國為
若干示範區域，將已送樣之地域作一調查，然後將
此結果，推測到全國人口。如此調查員與統計員亦
可漸漸熟練，漸漸增多。其他各表格之擬定及印製
，普查標準日及限期之決定，宣傳之方式等；應參
攷其他各國之方法，詳密制定實施方案。早日公布
，喚起國人注意，要求密切合作，以期有滿意的結
果，我們無論在任何困難中，須有舉辦的決心與勇
氣。沒有第一次的普查，第二次是不會來的。第一
次亦正是第二次的準備。

茲人口局新成，普查法初頒，爰草此文，以供
參攷或不無裨益。

本文參攷資料：

毛起鵠：戶口普查筆記。

包惠僧：當前戶口普查問題——中央日報三十

四年十一月十日。

包惠僧：對內政部戶口統計的說明——中央日

報三十六年三月六日。

林輔淵：改造中之戶口普查制度——中央日報

三十五年十二月十三日。

周榮德：我國的戶籍行政——社會建設一卷三

期。

國民政府主計處：四川省選縣戶口普查總報告

——卅二年四月。

雲南省戶口普查示範工作概述。



四川省選縣戶口普查報告述評

果遠

(一)

戶口查記之重要，古今中外莫不知之。蓋民

為邦本，苟戶籍之不明，奚庶政之足語。我國自周行鄉塗之制，千百年來，關於戶籍行政，歷代莫不實有專司；稽諸史冊，歷歷可考。遞清乾隆間，以失康熙之本意，而視編籍為虛文，於是憑一紙之論書，遂失千年之美政。人丁編審之例既停，戶口遂漫漶不復可據。以後國勢漸衰，胥源於此。及今思之，誠堪慨嘆。

考美國自公元一七九〇年始辦戶口普查。百餘年間，世界各國，遞相仿效，每隔五年或至十年即行普查一次。以至今日，其法漸精，其用日廣，乃至偏僻小邦，亦無不知行普查以明國勢矣。獨我國擁世界五分之一以上之人口，及今猶不知戶口之確數。內無以為庶政之本，外無以合世界之流。此實我人所當引為愧懼而知所努力者也。

民國鼎新，大革清政，戶口查記之事始復為執政者之所注意。無如法令紛繁，政局動蕩，遂至三十餘年，猶無所成。及民國三十年二月十三日，國民政府公布戶口普查條例，戶口靜態查記之制度始行建立。其據此條例而試行戶口普查之實驗者：在

學術界方面，則有清華大學與內政部及雲南省政府合辦之雲南省環湖市縣戶口普查；在政府方面，則有國民政府主計處與四川省政府合辦之四川省選縣戶口普查（彭縣雙流場崇寧三縣）。此二者一舉行於三十一年三月，一舉行於三十一年四月，時間相去甚近，惟以立場微異，其調查之結果與報告亦互見長短。以曾作為日後全國戶口普查之參考，則後者之價值較大。蓋全國戶口普查當由政府全力舉辦，其性質與後者相類也。

(二)

民國二十八、九年間，國府主計處即在四川省選定區域舉辦戶口普查之意，後以未得省方同意而中止。及三十年二月，戶口普查條例公布施行，於是舊事重提，由主計處與四川省府商訂「四川省選縣戶口普查辦法綱要」八條。嗣又由主計處起草「四川省選縣戶口普查方案」草案，自三十年五月迄十一月，凡五月閱月而成二十萬言。隨由兩方合組「四川省選縣戶口普查委員會」，於十二月一日開始辦公。首先審議修訂普查方案，決定以「戶口

十一月，三縣戶口統計基本報告表完成。三十二年四月，四川省選縣戶口普查總報告刊行。此即四川省選縣戶口普查之始末大概；其所以詳誌其年月者，蓋所以示其工作之步驟與進程，亦以明普查一事之為匪易也。

(三)

四川省選縣戶口普查，實為我國近年戶口普查之發端。我國為配合世界之措施，定於民國三十九年（公元一九五〇年）舉辦全國戶口普查。此次選縣普查之經驗與得失，其足資他日全國普查之參考者甚多。茲就其辦理之經過，分別加以述評如后。又本春秋責實之旨，詳其缺而略其優，所以求改進而共勉也。

1. 組織人員與經費

A. 主持此次普查之機構為「四川省選縣戶口普查委員會」。此委員會係由國民政府主計處會同四川省政府派員組織而成。職員共計五十人，由主計處統計局長任主任委員，四川省府民政廳長任副主任委員，具見對於此次普查之重視。職員之由主計處調任者計十八人，由省府調任者凡三十二人，另有雇員二人。其間工作之分配與職務之聯繫，尚稱妥善完密。大抵省方主調查，主計處主統計，與戶口普查條例之規定亦無相背之處。

此次普查，因係試辦與示範性質，組織上自不得不作如此形式。此於工作上雖無大礙（據報告書），要非常經，不足為異日全國戶口普查之法，竊以為事權統一，然後可以運用靈活，提高效能。最近戶口普查法之規定，仍以戶口普查之責任分於主計處於內政部兩方，竊期期以為不可，願主事者有以注意及之。

B. 三縣之縣之戶口普查處，除彭縣及雙流縣各有一人係由省委會派兼者外，其餘職員均由各縣政府原有職員調充。由縣長任普查長，縣政府民政科長及統計主任分任副普查長，其下鄉鎮普查區亦由鄉鎮長任主任。以上組織均稱合理，足為以後全國普查之參攷。

C. 經費方面，省委會之經費，四川省政府本有戶籍普查經費二十萬元之預算，另由國府主計處補助二十萬元，共四十萬元。縣普查處之經費，除由省委會補助大部分外，并由各該縣三十年代戶口普查費及保甲臨時費項下動支一部，以補不足。各種收支情形，據報告書所載，尚無流弊。惟戶口普查法規定，全國戶口普查之經費，完全由國庫開支，是以此次情形，已不足為據。惟我國地廣人眾，普查時如集中開支，茲事體大，實非如立法者一言之易易，處置稍一不當，百弊因以叢生，誠不可不深加留意也。

三縣戶口普查經費，實際支出三十九萬餘元，三縣共六十一萬人，平均每人之調查統計費用為六角四分三厘，按物價指數計算，約為戰前之五十分之一，即一分三厘，此數目較之同時期之清華舉辦雲南省環湖市縣戶口普查之費用（每人約合戰前之二分）為少。是以可無浪費之嫌，惟報告書中所稱

：「使整編保甲之經費大量節省，故此支出，實甚經濟。」等語，則不足為異日全國普查之法。

2. 督導制度

A. 省委會設督導員若干人，分別派赴各縣主持講習會，並負全縣普查工作之督導及抽考考核之責。縣普查處亦設督導員若干人，協助辦理縣講習會，又於指定之指導區域內，負全區普查工作之督導及抽考考核之責。鄉鎮普查區副主任亦負責督導考核所轄若干普查分區之普查工作，及審核點收各普查分區之普查表冊。

B. 此次普查之督導制度大致如上述，一般言之，頗為縝密，報告書中亦力陳其特點，似頗可供全國普查時之參考。惟事實上此次普查之督導制度，似未能盡量發揮其效能；例如特殊事件之處置，按規定本為督導員之責任，但根據報告所載，此項事件將導員多未能善為處置，其次，抽查亦為一種重要之工作，督導員亦有未能善盡其職之嫌，而只偏重考核；如崇寧縣之省督督員，於抽查時即僅抽查最優與最劣者各三人，此實不當，應知抽查之是否嚴格，影響於調查之認真與否甚鉅，不可不深切注意，單就此點而言，雲南省環湖市戶口普查似較認真。

3. 調查工作

A. 編查實施前之準備工作大致完善，惟有數點尚可商榷者：第一為普查標準日之選定。此次普查所定之普查標準日為三十一年四月五日，即農曆二月二十日之清明節，據報告書上列舉選擇此日之理由為：一、春季氣候和暖，便於編查工作之進行；二、我國習俗，是日為掃墓佳節，戶口異動較少，調查結果，自較正確；三、此時未屆農忙，舉行普

查亦不致有妨民間工作。以上三點，除第一點外，其餘均有問題。所謂清明異動較少，其實清明農民多上山掃墓，如往掃墓之墓，更多遠離本鄉。是以所得結果，未必正確。至謂此時農忙未屆，其實清明已過兩半月，農事已多，亦不能謂不致有妨民間工作。是以愚見以為清明為普查標準日，實不如雲南省環湖市縣之以元宵為戶口普查標準日之為愈。蓋元宵未屆農時，戶口異動亦少，且新年之興致已過，舉行普查亦不致招人煩厭也。

其次為三縣普查應用各項表件之數量估計不確，致彭縣及雙流二縣臨時均發覺不敷甚鉅（彭縣普查表不敷達萬份）。此影響於工作之進行極大，以後普查，估計必須精確；在經濟情形可能範圍內，表冊等件務須較估計數量多印，以免臨時不足，致礙進行。

B. 省講習會在省委會舉行，於民國三十一年二月二十四日開始，三月三日結束。其講習之內容未詳，只知有編查統計之實習及各項實際問題之討論。縣講習會於三月二十一日三縣同時開始舉行，三月二十五日同時結束，參加者達一千五百人。其講習內容與省講習會相似。

因未明其講習之內容，是以難加評論。惟據報告書所載，講習會中，高級講習之「致詞」甚多，以講習會時期之短促，大量之「致詞」自必減少實際講習之時間，此點實宜加改善。我國之種種訓練班，每多注重一般之訓練而忽略專門之訓練，實所非宜。雲南省環湖市縣戶口普查，其調查員之訓練亦僅七天，惟訓練教材甚為實用，足供參考。茲節錄如下：一、戶籍人事登記六小時，二、登記填表實習三小時，三、登記填表分組改誤二小時，四、

調查員須知七小時，五、調查填表實習六小時，六、調查填表分組改誤六小時，七、調查實習六小時，八、地方自治戶籍法一小時，九、戶籍人事管理登記一小時。

C. 我國因教育尙未普及，是以戶口普查時，宣傳工作甚爲主要，否則無以祛除民衆之疑慮。此次選縣普查之宣傳工作，似只注意文字上之宣傳，而忽略口頭上之宣傳，其實在中國之社會，口頭宣傳實遠較文字上之宣傳爲重要。因宣傳之不足，遂致普查時發生不少糾紛。至彭縣縣長（普查長），於編查工作開始前，未赴各鄉鎮宣傳，以致各保有未依規定召開保內居民大會者，則尤屬疏忽之至也。

D. 編戶工作，三縣同時於民國三十一年三月二十九日開始，四月二日以前編竣，四月五日夜，三縣同時編查備有之船舶戶口，查記旅館客寓及流氓乞丐流泊無定之人口。四月六日晨，開始按戶查口，四月十二日以前全部查記完成。

查口之時間拖延過長，徵尖標準，又普查員對工作手冊多有不能透澈了解者，以致指導人員於巡察時幾致全力于指導，因而忽略抽查，此實爲大病。并見訓練之未盡成功，尤當加注意。

E. 縣以上各級工作人員之獲記功者十三人，獲嘉獎者九人，足見工作者尙多能努力。惟不知獎懲之實在標準如何，無從置評。

F. 此次以戶口普查與整編保甲同時舉行，實爲不當，多量之錯誤及糾紛均可能由此產生。以後之全國戶口普查，萬不能以此爲法。此外此次編查尙有一絕大之弊病，即係在編查實施期中適值征兵，普查人員多兼辦兵役。人民因逃避兵役而妄報者必多，此於普查結果正確性之影響實難於估計，此點

實爲本普查之最大漏洞與疏忽。

G. 編查時彭縣及崇寧縣均發現有編戶時即查口者，雙流縣則發覺有偷抄舊冊，意圖塞責者。其未被發現因而無法矯正者可能尙有，此均足爲此次普查之小疵。

H. 編查中發生之糾紛之堪注意者爲：一、成茂師管區司令部派來彭縣接兵部之拒絕普查，可見一部分軍人之不合作；二、省立及教會學校對於普查之漠視，發交自填之普查表延不填送，可見知識界對普查之重要仍無所覺，實堪驚詫。

I. 編查中有一事值得特別記述者，即雙流縣之印發屬象于支對照表。蓋農民今仍多以屬象于支計算年齡，對於數目上之年齡反而忽略。有此一表，對於調查年齡之正確性實有極大幫助，此點足供全國普查時之參考。

4. 統計工作

A. 整理統計前之準備工作，工作之分配，以及統計工作等，均有詳密之計劃，大致完善，其惟一可議者，厥爲招訓統計計算員過遲，于整理上不無延遲之處。

戶口普查表之審查標註工作於三十一年七月十七日開始，十月四日全部完成。十一月二十一日，卡片分類工作亦告竣事。在進程上尙迅捷。

B. 關於統計本身有數點可供討論者：

- 一、各項統計數字多屬常態又據報告書所稱校對之總密則統計數字之正確性頗高。
- 二、三縣均在成都附近，其各種條件均相差不遠，今三縣普查之結果亦去不遠，此亦足顯示結果之可靠性。
- 三、三縣識字與不識字者之百分比爲七二。

○三與二七·九七，如此則識字者之比例甚高，不知其所謂識字者之標準係如何？又三縣之女子識字百分比均較男子爲高，亦足致疑。如標準適當而又調查正確，則於全部統計之確實性均有影響。蓋識字者多，則調查之結果（指全部）自必較爲正確也。

- 四、本普查之職業分類，係採國際聯盟建議之標準，此種標準與三縣之實際情形多有未合。是以不無牽強之處頗堪注意。
- 五、統計表上多有「未詳」及註明「未填戶口」普查表只填繳人口概況調查表之公共戶內常住人口未統計在內等語者，是亦足爲小疵。
- 六、在全國戶口普查，逐歲序列之法恐不易行。

5. 其他

四川省選縣戶口普查乃係完全根據舊戶口普查條例而實行者。是以凡舊戶口普查條例不適當之處，此次普查亦均有之，例如選縣戶口以調查不得稱爲普查，及以戶定籍之不妥等，凡此種種，吾人均當注意及之。

(四)

四川省選縣戶口普查總報告之大要，已詳加述評如上。其可疵議之處雖多，要不失爲中國近年來有計劃有成績之戶政措施。如能存其所長，補其所短，并進而參近世列國戶政之精義，則實足爲我國三十九年全國戶口普查之楷模。中國人口之謎，久爲施政之大礙，苟能本此選縣「調查」之精神，進而求得明晰之解答，則誠國家之大幸也。

(五)

余述評四川省之選縣戶口普查既竟，值國府新頒戶口普查法，又值此戶口局成立之時。瞻望戶政前途，實覺無限光彩。因於戶口局之期望有不能已於言者，因略陳固陋以充本文之末。

余於戶口局之期望可分兩方面言之：

(I) 關於戶口局之本身者——

(A) 戶口局之工作，厥為戶口之查記。查其靜態而記其動態，此戶口局之專責也。今戶口普查法規定戶口普查之責，由內政部與主計處分任之，實有未妥。竊以為應以全責付諸戶口局，俾事權專一而收實效也。

(B) 國家之戶口局猶大學之註冊組，必有極端熱練之人員，而後能進量發揮其效力。是以戶口局之職員應受絕對之保障，不得任意撤換，以資專誠。

(C) 切盼戶口局之成立，為一真正的事，實事求是之機構。非為收容一批公務員而設也。

(II) 關於戶口局之工作者——

(A) 幫助修訂改進各種有關戶政之法令，蓋今之法例，多有未盡妥善之處。此乃實行之根據，故必須首先注意及之。

(B) 舉凡人才之訓練，查記之方法，普查之宣傳，統計技術之研究等，均當有所開發而善行之。此人皆能道之者，獨觀其能否實行而有所表現。

(C) 應與各行政機構保持適當之聯繫，以求查記統計之所得，能有適當之運用。

(D) 應與各學術研究機構有密切之聯繫。以求理論與實行之相輔而行，一以求實際人口問題之合理解決。

(E) 應與國際上之有關機構經常保持聯繫，以求工作上不與世界其他部分脫節。蓋人口問題乃一世界問題也。

以上數端，吾個對於戶口局之所深切期望者。我國戶政之衰久矣。冀戶口局之立而興之，進而臻我國於郵治之域也。



對於戶口局之期望

謝子英

行政院已通過於內政部下設戶口局，並任命包惠僧先生為局長，朱祖晦先生為副局長，組織條例待立法院通過後公布，該局於五月一日即可正式成立。戶口局為戶政司擴大而成，一切原有軌範，主管業務更無變更，不過因時需要，加強擴大組織。戶口局為庶政之本，亦基本國勢調查之最主

要者，以後整個行政措施，都將以此為據，責任繁重，我們於該局成立之初，特寄以深切期望。

現代行政措施無不應以基本國勢，如人口之多寡，為施政之依據。如普及教育，某地人口多少。學齡兒童若干？應設國民小學幾所？應籌經費若干？又如民主政治之選舉，某縣選民多少？應有議員或代表若干？近如征丁征糧，關係尤為密切，其他一切行政措施，亦無不如此，我國人口向

無確切統計，百餘年前為四萬萬，百餘年後仍自稱為四萬萬。近二十年間，雖各有估計，如陳長蘅王世達，及海關、郵政局各機關等，而皆不確，抗戰勝利，重以國內干戈，一面死亡枕藉，一面生育亦繁，估計失其所據，於於談人口數目者，只能猜測揣度，有謂四萬五千萬者。有謂四萬七千五百萬者，而有人謂已達五萬萬，亦無人敢辯其非。相差既多，爭論徒招譏諷，一國如一家，一家之長，而不

知家中人數若干，甯非恥辱？因此定期舉行戶口普查，實至重要，非此不足以為現代國家。戶政司之擴為戶口局，當係有鑒於此而設，則普查之於戶口局，其重要可知，吾人期望之殷，蓋亦關且於此。望望股，則將來倘有缺望，責之必然也切，與其責於將來，毋甯慎於今日，千慮一得，所以不煩辭費，略論普查，然猶恐此筆之不逮此心也。

我國過去戶籍混亂，人數難稽，

其戶政目的，僅在於稽賦徵稅。皇帝之揮霍，賴此聚斂，皇統亦賴以維持，而爭天下者亦賴知天下厚薄之所在，以逞其謀。劉邦入關，蕭何獨搜集天下律令圖書，後爲關中事轉漕補給不誤，邦得以擊取項王，統一天下，論功行賞，蕭何以一功人居第一，此即明瞭當時各地人口與賦稅之多寡，備知天下利害，有以致之也。皇帝常限於此，從龍之彥，難以爲功，以故詳知全國人口及地籍，爲國家第一要政。然以往政府功能，唯禦外侮，弭內亂而已，所有征丁征糧，出發點亦唯在征服者對被征服者之統治，以故漏戶避差，自所難免爲具文，至清康熙五十一年，乃詔令丁冊以當日（康熙五十一年）編審之丁數，勿增勿減，永爲定額，嗣後滋生人口，永不加賦。雍正詔令丁銀攤入地畝，乾隆三十七年乃詔令「五年編審不過沿襲虛文，無裨實政……著永行停止。」此中弊病。發人深省。然編審之制既除，二百年來，虛文亦且無矣。遞至近代，世界潮流不變，人權必須尊重，政府功能亦大不同。現代政府之功能，係爲人民服務，爲社會福利耳。戶口普之動機，亦應由此出發，如此，人民之報填戶口，方是自動的，愉快的，無隱微的普查員之到臨，將是神歡迎的。世界各國近世合乎科

學之人口普查，如美國始於一七九〇年，英國始於一八〇一年，日本始於一九二〇年，且每十年舉行一次，皆能結果圓滿，促成近世人口統計學之發達，固各國教育普及有以致之，而人民對政府信仰之建立，尤爲重要。竊嘗思之，倘美國於一七九〇年舉行第一次全國人口普查時，其目的，不在籌備區域選舉，而係應付南北戰爭，準備征丁征糧，則其結果如何，誠難想像。試觀我國目前情況，人口局之設置，然倘欲舉行普查，預想之困難，誠有難已於言者。茲僅就宣傳與樞才兩方面言之。至於普查之技術與法規諸問題，包朱兩局長俱係人口問題專家，並常發表高見，况三十一年三月內政部，雲南省政府與國立清華大學國情普查研究所已舉辦雲南環湖四市縣（昆明市，昆明縣，昆陽縣，晉甯縣）戶口普查，同年四月國民政府主計處與四川省政府又在四川彭縣雙流，崇甯等三縣舉行縣戶口普查，三十二年五月浙江省政府又舉辦該省永嘉黃巖雲和等三縣戶口普查，經驗所得皆有報告，足資參攷，斟酌採擇，茲不深論。

（一）宣傳

人口局成立後首應積極宣傳，以使全國人民普遍深切認識，過去漏戶避差

，以多報少之事，所在多有，其故即在於人民居於被剝削階級，對政府行政措施，缺乏信仰與認識。即使納稅當兵爲人民應盡之天職，而由於辦理之不善，人民之怨望益深，遂到處造成不必要之遺憾。以故宣傳與人才甚爲重要。

「民可使由之，不可使知之」之時代，早已過去。現代政治，務須人民與政府合作，始能推行。倘有政令，人民而不認識其意義，不辨其利害，必致引起誤會。消極者逃避，積極者反抗，入山爲匪，以與政府人員對立，不惟政令之原意盡失，且擾民之政，益社會問題繁雜，以故推行政令之先，務須早有準備。在歐美民智早開之國，教育普及之邦，其於普查之先，尚須利用所用設備廣事宣傳，使民瞭然，無有疑義，矧在我國，民居窮鄉僻壤者占百分之五十以上者乎。聞政府將決定於民國三十九年（一九五〇）舉行普查，此次尙屬我國創舉，其不爲人民所體認者，理有固然，况數年來征丁征實，風行雷厲，民怨已深，影響之大，有識同知，如何釋民之疑？減少普查之阻力，其道端在於宣傳。

無寸鐵，不惟工作可能受阻，安全亦極可慮。倘使軍警相隨，而鄉民驚疑，衆相猜貳，試思驚心之鳥，尙有不懼而逃者乎？是豈慮不成反類犬也。努力宣傳，以安定民心實亦至要。

以中國人口之衆，地域之廣，普查一次，必須動員一百萬以上之人員，其所需經費，以現時幣值計算，假定人口爲四萬五千萬，每人費用一千元（民國三十一年四月四川省選縣調查共用三十九萬八千餘元，三縣人口共六十二萬一千九百五十九人，平均每人費用六角，其時可購雞蛋六個。）則將費四千五百萬元之鉅，爲全國總預算百分之五（三十六年全國預算約爲九萬億元）由此可見戶口普查，在全國行政經費上所占之重量。以如此巨大之經費，自不能兒戲，而普查任務之圓滿完成，必須先得人民之合作，是如何取得人民之合作，又不能不賴宣傳也。

宣傳本含有教育之義。宣傳大多膚淺，使人知其所當然其效在一時之激動，教育乃能深入，使人知其所以然，用理智以御感情，其效大而遠，故宣傳務須與教育配合，始克有濟。然言諸理智，又不能不牽及政府其他諸措施，是否一致？民始坦然而無疑。不然，如北平一夜出動軍警八千餘

，分爲八百組，澈夜清查戶口，則宣傳教育家縱巧言令色，亦必無效。因此竊以爲硬性規定三十九年普查，不如規定和平統一之第二年爲當。至於宣傳內容，吾人由期望四點：(一)與國民小學之教科書材料相配合(二)與當地之社會環境相配合，(三)內容應當於激發人民民主思想之材料，使知普查之動機，係爲全國全民之福利。(四)利用救濟物資之配給，使民知有實惠，努力宣傳。

(二)儲才

事無艱鉅，盡在人爲，宣傳使無人才，結果或得其反，人才之重要於此可見。吾人誠願人口局廣儲人才。

然人而必有才者，殊不易得。內政部估計各省，及院轄市訓練完成之戶政幹部人員，已達三四一，一五六人，而全國所需爲七五九，〇八〇人，相差如此之鉅，即此已訓練好之三十四萬個人才，能否作用，亦大屬

問題，(一)是否真正嚴格之戶政訓練？如周榮德先生在「我國的戶籍行政」一文中所舉的某省訓練團的戶政班，期間三個月，科目四十餘種，主要科目則幾盡爲總理遺教，總裁言論，黨團務活動，本省施政計劃，縣各級政府組織，禁政、積谷、征實征購，及步兵操典，戰術概要陸軍禮節等，以此充數實可不必。(二)此項人才，何以儲備？將來可否徵用？(三)受有良好訓練，而無處容身，以致轉業者，其數幾何？將來能否借

用？以上尙僅指常備之戶政人員而言，至於普查時所需之巡察員，監察員，管理員調查員，其數尙不止此。據國立中央大學社會系席汝珩君估計，總計需用人員，約在一百一十萬左右，(雲南環湖四縣市人口共五十萬餘，會用巡察員六人，監察員三十人，管理員六四九人，調查員五〇人，共一二〇九人今假定全國人口四萬五千萬，可依此推之，依四川選縣調查所

用人員推算結果，亦約同，)除七十六萬戶政人員外，其餘三十四萬餘人之差額，臨時就各縣市招訓？抑或各小學師資編訓？抑或假手各地警保大隊，皆問題也。

尤值注意者，三十五年內政部會同教育部呈准行政院設戶政專修科，並令全國各大學社會系及政治系增設戶政課程，此等畢業生，將何以儲備？既以造就中級以上之幹部爲目標，今訓練後，而又棄置於地，不予錄用，是無以昭示將來，然則究應處置？我國行政素重人而不重事，講情而不講法，知親故而不識人才，以今日需用戶政人員之急，倘猶失之交臂，甯非憾事？

「徒善不足以為法，徒法不足以自行，」古有名言，故中國不欲舉辦普查則已，不欲普查辦理完善則已，欲辦理完善，則廣儲人才，實爲第一要務。

儲才方面，今特期望三點(一)務須根據新政用新人之原則。非此不

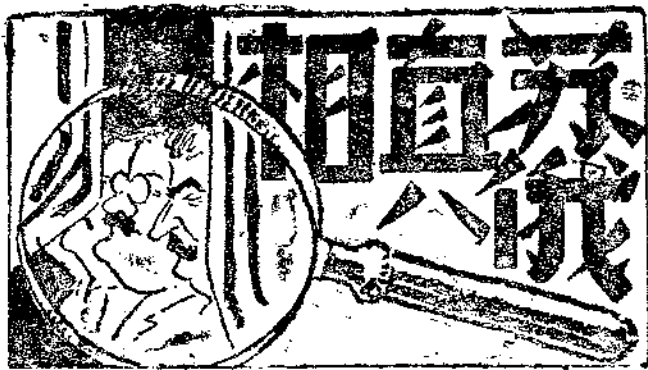
足以養成新作風。官僚主義實爲一敗事之根源。普查員以職務關係，日夜叩人門戶，道德與同情，尤爲重要，軍警之復員者及借用者，務須審實甄別。(二)唯才主義，舉賢不避親，亦不避仇。(三)迅速完成各級戶政機構，羅致人才。

至此，作者油然思及一類於普查，而足爲殷鑑之事。湖南於三十一年秋舉行田賦清丈，作者居於新化，目睹該縣臨時招訓清丈員，期月即派赴各地工作，公私所費約值四萬萬元之鉅。而清丈結果，全縣田畝，反大減少。以銀兩計算，與舊賦相較，竟少八千餘兩之譜，抽查不瞭抽查，復丈又勢所不能，於是擱置視爲具文，一切賦稅，仍依舊賦完納，勞民傷財，無逾於此。雖然清丈員皆爲小康之家矣。倘使普查類此，是誠中國之大不幸，言念及此，不禁期望益切。

未雨綢繆，事豫則立，特嘗期望如上，不知亦有當否？



戶口普查問題特輯



英·福·列·達·尤·特·麗
作
林·植
譯

第三章 學習蘇維埃式 的生活

一九三〇年九月末，我到莫斯科。我知道我的丈夫奉命前往中國，所以，遲到一九三一年正月他不能和我在一起。我單獨在莫斯科三個月。在這期間，我至少注意到史大林所創造之社會與政府的狀況，但還沒有趕往中國阻我丈夫返俄的感覺。幾乎所有「非黨員的專家們」都應召回俄，除未受彈劾之無產者出身或地位鞏固的黨員外，任何人都不許出國。第一次大清洗已經開始了。清黨殺了許多老「知識份子」——工程師，技術家，科學家和在沙皇統治下養成而未離俄，且自新經濟政策施行起就忠於蘇維埃國家的行政家。

貿易委員會，迫留幾個有經驗的人在國外，要我丈夫赴美參加對美貿易代表團的工作。他們電令他直由上海赴美，並命令給我經濟學赴紐約的旅費。他拒絕命令，堅要回莫斯科。依他當時給我的信，他要定居俄國。委員會知道他的才幹，勸我赴中國挽回前往舊金山，但我明白那是不可能的。

當時我和亞卡申的妹和他的兩子，住在兩間的「苦工村」公寓內。這是沙皇統治期間，曾在西伯利亞做苦工之政治犯的住處。維拉（Vera）我的妯娌，二十歲時，在波蘭被批，充軍西伯利亞。她也是猶太社會民主黨員。她抵充軍地後加入社會革命黨，但到一九一七年才參加布黨。在外國干涉期，她為反日軍而戰。她被捕，但逃走。她的整生是冒險，困苦和犧牲，現今只有職業並充滿未來的自信心。她的長子，當越冰天雪地的西伯利亞時死亡，次子蘇拉（Sura）和她分相充軍的生活，現在莫斯科大學研究工程。她還有乾兒格力夏（G. G. G.），是西伯利亞農民的兒子，由她養大。她的丈夫參加紅軍戰死。她待我極好。一九三七年她被捕，並失蹤，那時，「苦工村」的住民都被捕肅清，因為他們過去革命的經歷，引起史大林的懷疑。

蘇拉在西伯利亞時，曾被選為伊爾庫茨克區共產主義青年團的代表。當我抵莫，他已引起維拉的擔憂。因為他常在青年共產黨員會議中提出難題，並有被開除的危險。雖然，他的母親的名譽和力量，使他不會有那樣事，而她却常囑他少開口。他對我說：「一個人會為革命者，會為反沙皇的專制而奮鬥。但現在呢？」我知道他的心意。但當我離俄時，他與政治絕緣，為着生活的舒適，攜妻兒赴北方任工程師。

在這飢寒交迫的日子，早餐我們吃的是番薯，麵包和鱈魚。一直至下午五時，我以麵包與番薯果腹，到維拉們回來，我們在公寓的公共食堂就餐。每人花六十五戈比，常吃白菜湯和肉餅。我們從未食過牛油，但維拉的兩兒列為工業勞動者，一月得到一公斤的人造牛油。一月兩次，維拉分到肉，她就邀友人們聚餐，她仍具有老充軍者的情感！

我們在廚房——牠又是臥室——食東西。有沐浴的機會，那是幸運的。因為沒有一個人知道，在那一日有供給全公寓數百家的熱水。

當我散步街道時，苦悶的空氣，單調痛苦面孔的人羣，在角落賣幾個爛蘋果小胡瓜的貧苦農民，無家的兒童，使我的精神感到重壓。

我由俄國朋友處，知道俄國式的生活。女人喜嫁共產黨員，因為他能享受各種分配的特權。在一九三一年，分配物資的等級是如此：「克里姆林」人（人民委員，大托拉斯主席，蘇維埃及黨的中委，屬第一級。）其次是格柏烏，他們商店內的物品之多與克里姆林人的相等。再次，是A級，供給高級官吏（全為黨員）以及極少數受寵遇的科學家與工程師。再次為B級，供給「中等階級」，也就是下級黨員及高級非黨員的專家們。此外還有商品良好的店，供應紅軍軍官。至於生產資本財貨的工廠，也有各式的分配法。有的工人可分到官吏分額中的牛油，牛奶和肉，別的却沒有這類「奢侈品」。在這些日子，社會等級的區分，是依每人的糧食分額，恰似在古代傳贊廷帝國，那兒帝國官吏與將軍們的薪水，是以谷物，酒及油去計算。由之，失去黨籍的人，等於失去特權。牠不是以金錢去計算，而是以實物為尺度，如汽車，家宅

用具，特別醫院，超等醫療等等。這不僅使黨員忠實服從，而且使蘇維埃政府得向世人宣佈：共產黨目的收入，不超過三百盧布（後為三五〇盧布）。實際上，他們的進款，十倍或二十倍於非黨員的專家們。

我認識的柏林蘇維埃貿易代表歐察克（Otsak）太太，有一天會問我：何以黨員的我，和地位低於我的人結婚。她自己不是黨員，可是蘇維埃婦女却要嫁黨員的丈夫。恰似資本主義社會的「有產者」婦女，希望嫁同階級的人，而不給勞動階級，所以，在蘇俄，如一人嫁給黨外的人，等於貶低階級。歐察克太太即其中之一。她未曾工作，她坐汽車到商店去，那汽車不是她的，但她可以日夜使用。有不少布爾什維克的太太，引起丈夫的墮落，並明白表示新富裕社會的形成。

我們在莫斯科，不久就覺到非黨員的知識份子的恐怖。每個「專家」，不管他怎樣忠誠和服務期怎樣久長，都怕被捕。因為政府每把由於農業政策而生之糧食的缺少，歸罪於非黨員的工程師，農業家，技術家和行政人員（科學家與教授）。這也許就是五年計劃不能抬高俄人生活水平之根本的原因。

我記得老人吉普曼（Kipman）的案件。一九三〇至三一之間，他和太太由倫敦回國就被捕。罪狀是偷蘇維埃貿易代表團（他在這機關服務數年）萬餘錢。他的友人們都不相信這宗事，而他却「自招」，結果判五年兩伯利亞的徒刑。他的太太雖年老體衰，卻努力為丈夫上訴。經過無數次的奔走，到底發現吉普曼並未偷錢，是由於會計的錯誤。他回莫後，變死陷於貧困。人們問他何以要自招，他說為着

格柏烏以捕他的太太為威脅，他為着她，只好招了。

一九三一年元旦，亞卡地回來了。我已在共產國際工作，他也在對外貿易部找到事。這時恐怕已經開始，他的國外友人們，多陸續入獄。同年夏天，我為「蘭開夏與遠東」一書的出版返英，九月再到莫斯科，住在「合作社」的公寓內。我的薪水二七五盧布，他的三百盧布。我倆願一女僕約尼亞（Yonia）。她是農家女，她的工作，除家務外，最要的是排隊領東西。她會受多次主人的欺侮，為着我們待她好，她和我们在一起很久。

農民女兒之到城市來，為着農村生活的困難，縱使在附近工廠找到工作，由於沒有住處，不如到城市為女傭。城市的女主人，因為糧食的不足，恐女僕吃得太多，常要她對面吃。僕人的住處，雖在估房間較多的黨員家裏，也睡在廚房。

亞卡地的收入，須供給離婚的妻和孩子，所以，我們的生活不好。幸好我由「蘭開夏與遠東」的俄譯本預借二千五百盧布（內有千六百早付給住宅合作社），才渡過難關。

一九三二年初，由於我的懷孕，嘗着無費的醫院的生活。我因攜十公斤番薯受傷，入醫院治療，醫生的馬虎，看護的疏忽，甚至連肥皂都沒有（原書有冗長的描寫），使我感到在醫院的恐怖。

我參觀紡織區，認識工人生活的真相。她們吃黑麵包，午餐是小米和一些向日葵油，連商店都沒有鮮魚。菜館中，一餐花一盧布五十戈比，而工人的平均工資只七，八十盧布。

一九三二年四月，亞卡地赴救德塞休養，他目

擊市街上有飢餓者的死亡。就在鐵路站，也可見到成百的飢民，手上抱着垂死的嬰兒，和盜竊麵包的人。同年夏天，我們到克里米亞，也目擊乞丐向我要麵包。在那兒「休養所」的人，都是特權的人。

特權人物子弟教育的機會，比常人好。他們進有空氣流通的教室和好教師的學校，在家裏，有讀書室，有書，而工人的子弟那就没有了。此外，他們有好臥室，有好食物，並可在鄉村渡過假期，他們還有僕人。

在蘇聯，機會平等是一個神話。羣衆與貴族有不同的學校，又在任何情況下，有些兒童營養不足，住處擁擠，只稍比豬欄好些，而別的兒童，却生活於比較的奢華中。

（上接第十八頁）除以上各項統計分析外，他如人口密度，城鄉人口的分配，人口的經濟地位，語言，宗教及殘疾等，亦均可加以統計分析。

五、結語

人口普查是近代國家的一個重要措施，是計劃政治的依據，歐美各先進國家多已舉辦，我國實行憲政在即，亦應迅速辦理。人口普查在我國事屬創舉，並無前例可循，而英美等國的辦法能否行之我國亦待研究。筆者茲以篇幅所限，略論人口普查的實施程序與辦法，對於人口普查的辦法，劃了一個簡單的輪廓，希望國內各界人士都能重視這個問題，多加研討，藉供擬訂全國人口普查實施方案的參考。



週時事述評



剿匪軍事大捷

國軍在山東剿匪，連日大捷，我們知道山東之戰，是國內最主要的戰爭，山東奸匪所以頑強，由於大連的經濟。山東一垮，華北之匪，亦無能為力，關內外局勢，均將大為改觀。對於剿匪軍事的前途，是一重大的轉捩點。茲將軍中主要報紙和今日報本月十二日社論引述如下：

國軍於本月十日克復萊蕪，顏莊，吐絲口，擊潰共軍主力第一，第三，第六及第十等四個縱隊的全部，殲滅共軍二萬餘人，造成國軍收復臨沂和攻下延安以後的又一次大捷，使舉世注目的山東戰局全部改觀。這次大捷是國軍取得決定性勝利的轉捩點，將關內共軍推擊到總崩潰的邊沿。

萊蕪之捷的所以重要，是由於魯中為今天戰亂戰爭的主戰場，共軍主力三十餘萬人，就是說共產黨全部武裝力量的三分之一以上集結在這個地區；是由於國軍收復山東共軍老

巢臨沂之後，潰敗的共黨新四軍便逃竄到沂蒙山區，將所謂華東野戰軍司令部設在萊蕪，使萊蕪成為沂蒙山區共軍的神經中樞，成為共產黨延長內亂的主要戰略根據地。共產黨在關內的兩大戰略根據地，一個是陝北的延安，一個是山東的萊蕪。國軍克復延安，但成了陝北共軍主力的總崩潰，使共產黨的氣節一落千丈，現在共產黨在關內僅存的戰略根據地又被國軍克復了。萊蕪的克復是山東共軍主力崩潰的結果，而不是山東共軍主力崩潰的開始。國軍在陝北和山東兩次大捷的發展過程，顯然是並不相同的。

就整個軍事局勢來看，關內的共軍自去年國軍和德收復承德，張家口，大同解圍起，已陷於國軍大包圍圈之中，只有山東半島的煙台，威海衛等幾個港口，在海面上和東北的共軍還保持着聯繫。而關內的共軍，全靠著山東半島的海口，取得來自東北的武器彈藥，以保持自己逐漸衰弱的戰鬥力。山東半島如果不保，關內的共軍便到了盡頭，再也得不到外來的供應和接濟，遲早都逃避不了被徹底殲滅的最後命運。共產黨深深知道，要保守山東半島，不能不確保魯中沂蒙山區，因此，共產黨早就從東平抽調最精銳的部隊，運輸大量的軍火，以加強山東共軍的戰鬥力。而共軍所發動的徐州外圍攻勢，膠濟路沿線攻勢，魯西豫東攻勢，無一不是以阻止國軍打通津浦線的計劃為目的，可見共產黨對於決定命運的魯中會戰，不僅有縝密的計劃，而且充分的準備，確實盡了最大的努力。結果，臨沂老巢守不住，魯中戰略根據地的萊蕪又喪失。由此可知，共產黨這次在主要戰場山東的失敗，實在是他們長期內亂全盤戰略慘重的打擊。

國軍於三月底克復泰安，打通了魯西走廊，已經把山東共軍和晉冀魯豫軍區共軍的聯繫切斷，對黃河以南的魯中共軍完成大包圍的態勢，湯恩伯，歐震，王敬玖三將軍所指揮的二個師大兵團，開始展開扇形攻勢，以膠濟鐵路打步為骨的戰術，緩緩向北推進，與山濟南南下的王耀武將軍攜手，逐漸縮小包圍圈，把共產黨的華東野戰軍主力驅逐到魯中沂蒙山區。共產黨所宣傳的長期消耗戰，遭遇到了最嚴厲的試驗。四月中旬，共軍在臨沂外圍集結了五個縱隊共十五師的兵力，企圖回竄魯南，再犯蘇北，以內線中的外線流，戰術突破國軍的包圍圈；由於國軍陣容堅強，防範周密，使流竄臨沂費縣中間的共軍一個師，進入口袋，全部殲滅。共軍向

南面突圍的企圖粉碎以後，乃變更計劃，由新泰抽調第三，第四，第五，第六等四個縱隊，共計十餘萬人，集結泰安外圍，自四月二十三日起，展開了圍攻泰安的大戰。共軍的作戰目標，一方面是打通魯西與冀南豫北共軍的走廊，一方面由甯陽南下兗州，迂迴國軍後方，使國軍在魯南的包圍圈解體。但國軍統帥成竹在胸，指揮若定，反而乘共軍主力西犯，後方空虛之際，由魯南發動猛烈攻勢，廿八日收復蒙陰，卅日攻克新泰，直搗魯中共軍巢穴，竄犯泰安魯西的共軍殘部，手忙腳亂，星夜馳援，沿途遭受國軍的截擊，追擊，迎頭痛擊，第二、第四、第六、第八、第九等縱隊均潰不成軍，第二、第七兩縱隊主力大部被國軍殲滅。到本月七日，共軍雖然勉強第一、三、四、六、十等縱隊殘部五萬餘人，以保衛萊蕪這個重要的戰略據點，但陣容混亂，士無鬥志，在國軍連綿不斷的打擊之下，無法作有效的抵抗，只好狼狽竄逃，由此可知，共軍在

需要合力固守峽山區，並全力決戰之際，反而分兵西犯泰安魯西，被消在最有利的情况下進行主力決戰，以致攻不能下，守不能固，實在犯了戰術上最大的錯誤，魯中軍大捷的意義，不在收復若干重要據點，而在粉碎了共產黨持久抵抗的計劃，消滅了共軍大量的戰鬥力。

美對我貸款問題新開展

美對我貸款問題，將有新的開發，據中央社華盛頓七日專電：美國國務卿馬歇爾表示，相信最近中國政府之擴大，為接受美國財政援助條件之步驟。馬氏以極謹慎之口吻稱：改組之效力如何，尚須拭目以待。馬氏於記者招待會中稱：須知大多數人士曾建議成立聯合政府，並謂行政院長張羣為其異常欽佩之好友，渠希望改組後之中國政府，能盡力於具有建設性之工作，以趨向真正代議制政府之途。馬氏且宣佈國務院已核准由進出口銀行貸款實行之數項計劃，但迄今渠在處理必需之信用貸款方面，尚未成功，下列各項計劃已核准，即（一）修復粵漢鐵路，（二）發展塘沽港口設備，（三）小額棉花貸款，（四）重建黃河鐵橋等。馬氏繼謂：甚至在遷離華之前，渠已希望獲得若干款項，以完成上述各項計劃，及渠認為對恢復中國經濟極為重要之其他同樣性質之計劃。

又據聯合社八日華府電：進出口銀行董事長馬丁告衆院銀行委員會稱，該行來往貸出之款項，已減至八億元，其中五億元，已劃作準備貸與中國之用。

由以上兩電訊看來，貸款問題，已將水到渠成，最短期內，當可成爲事實矣。政府既以宣佈，必

以此貸款，作爲建設復興之用，中國經濟之昭蘇，當可計日而待。

當前中國經濟財政政策之說明

張院長頃於本月九日，對參政會提出報告，對當前物價問題及政府對策，均有詳盡之說明。大致如下：

目前全國人民所最關心者厥爲安定，因安定始足以獲得全面問題之解決。但此問題必需第一步全國之和平與統一，而後安定二字方可得到保障。現在軍事措施尚未完成，故行政院在此期間之工作，實極煩雜，當前之物價問題，亦相當嚴重。二月間政府所公佈之經濟緊急措施方案，僅爲治標辦法，當時物價曾一度安定，惟至四月中旬物價乃又波動，首先領導上漲者爲食油與棉花，繼而各地糧食亦跟蹤漲價，但度之事實，棉花似不應漲價，因總計我國所產之數量與在國外所買得者，供求當不成問題。糧食方面，本來即不缺乏，如能統籌採取定其分配，相信決無重大問題可以發生。至於目前各地搶米風潮，非無米之故，而係奸人擾亂與技術上未能妥善運用所致，此次上海所採之「售辦法」，即屬不妥，蓋此不僅無法壓平米價，且更造成商人抬高米價之機會。

關於改善公教人員待遇，政府亦正研究辦法中。惟根據初步之預算，國庫自此之後，每月須多支出三千餘億元，故爲斟酌國庫負擔計，政府不得不對調整之比例，予以慎重考慮。

最後爲公用事業之貼補，因此事關係一般人民之生活，故政府仍繼續予以補貼，以期有助於物價之穩定。

加廢止對華移民法

加拿大國會，最近通過新法律，取消華人移民法，這案已送參議院，並由上院方面，不久可獲通過，使此已有二十年歷史之歧視中國移民法，得實行初步之改進。

我們知道，加拿大對中國移民的法案，是一九二三年實行的，執行向來很嚴，經中國政府屢次交涉，以廢止之表示，最近加拿大新任大使戴爲世先生來華，即表示該項法律即將廢止之可能，足見加拿大的政府當局與人民對於新中國的友善態度，值得我們欣慰。

援助希土案通過

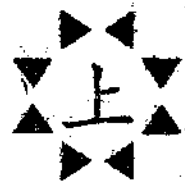
援助希土案，已經在美衆院以最大多數通過，這是值得大書特書的事。

在該案未通過時，美國輿論，因華萊士的演說，而一度發生龐什現象。國際共產黨徒，復吠影吠聲，一若大難將至。今美國卒通過此法案，其含意至爲重大，蓋由此，可以表示：

一、美國對維護西方民主政制，具有決心，任何新法西斯主義威脅與破壞，決不能發生作用。

二、美國民衆，一致認識此新帝國主義之威脅，而予政府以同情之助力。此事野心家當知門羅主義和獨立主義時代之美國，已成過去。彼等倘不自收斂，無論在任何地方，均將遭遇美國無情之打擊。（學安）

中國紡織建設公司



第一門部 第二門部

售 銷

棉 紗
布 疋

電話：八八八五八

地址：金陵東路
五二五號

售 銷

呢 絨
布 疋
百 貨

電話：三三八七一
三六三〇六
三九六四三
六二四二二

地址：南京西路
九九三號

業務綱要

編發 號件 一 二 三 四 五 六 七 八 九 十 十 十 十 十 十

沈 康	馬 林	張 邦	王 沐	黃 裕	何 偉	張 樹	陳 冠	宋 道	廖 成	孫 純	李 容	喻 民	北 平	十 北	十 北	十 北	十 北	十 北	十 北	十 北
金陵大學	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中	私立明中

訂刊助學團團員一覽表

鄭益清	葉順天	王福祥	應如江	孫以梁	吳以作	徐約翰	李學淵	李碩華	翁文彬	董福祥	朱培德	鄭益先	李國新	蔡友松
上海	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地	江浙各地

本社外勤業務員一覽表