

人口行政



行政院

中華民國

542.1  
8754

印行

十一月



由國家圖書館數位化、典藏

人



政



# 人口行政目錄

第一章 人口行政簡史

第二章 行政設施概況

第三章 戶口普查之設計

第四章 戶籍登記之推進

第五章 戶口統計之編製

第六章 人口政策之釐訂

8754  
人口行政

第一章 人口行政簡史

國家者人民之組合也，政治者管理衆人之事也，故人口之調查登記，可謂一切政治組織最基本之事務。政治組織發展至於一定階段，即發生查記人口之需要。徵諸古代典籍，如巴比侖、埃及、希伯來、中國、希臘、羅馬、遠在二千年乃至五千年以前，即已有調查人口之事跡。周禮司民之官，掌登萬民之數，所謂「三年大比」，且已具定期調查之意味。此種記載，足徵中國之人口行政，一如中國整個之文化發展，至遲在春秋之世，已粗具規模矣。

考漢書地理誌，漢平帝時（第一世紀），已有按照行政區域而編製之人口統計，彼時全國人口數量，已近六千萬人（五九、五九四、九八七人）。此後中國社會之發展，長期停滯，人口行政制度，亦乏根本進步。歷代舉行人口查記，始終以定賦役爲目的。賦役之名稱，雖幾經改變，但根本性質，則不外三種：一爲丁稅，二爲力役，三爲田賦。丁稅與力役，均以戶口爲徵課之對象，編審戶口，釐定簿籍，遂成定賦役必經之步驟。田賦雖以土地爲徵課之對象，但納稅人亦必

1

有所稽考，且自北魏以至唐代中葉，曾行均田之制，計口授田，故田賦之徵課，仍須以戶籍爲根據。因此，歷代官制，人口行政與財務行政，向歸同一機關掌管，吳設戶部，後周及隋設民部，唐以後復改稱戶部，維持至於清末。

此種以戶口爲徵課對象成根據之制度，流弊至爲顯著。人民爲避免負擔，多所隱匿，官吏又復緣以爲奸，查記結果，自難確實。歷代史書，雖多載有戶口統計，但以近代的標準衡量之，則無多大價值。漢代人口分布，集中北方，自晉以後，南方漸次開發，然而隋、唐、宋、明、統一之世，人口總數，始終不過六千萬人之譜。在宋代統計中，每戶口數，不足二人，實難以令人置信。前清康熙五十一年（一七二二年），詔以該年錢糧冊丁數，永爲定額，以後所生人丁，不再加賦，自此丁稅攤入田賦，不再直接以人口爲徵課之對象，地方官吏爲迎合帝王好大喜功，又多虛造浮報，乾隆初年以後（十八世紀四十年代以後）每次編審，民數大增，至該世紀末葉，全國人口已近三億。編審制度既不再爲財政上之必要手段，亦不再爲統治者所重視，不久即歸於廢弛。惟中國社會組織，以家族爲基礎，家族多有譜牒，登載生死婚嫁等事實，此種紀錄，極爲確實，實際效用，遠在官方簿籍之上。惜過於散漫，不能如歐州教會登記之演進而爲現代制度耳。

歐州自羅馬帝國瓦解，文化進步亦趨停滯。中古時代，教會勢力極盛，人之一生，洗禮、婚

禮、喪禮，均由教士主儀，身分登記事務，遂由教會掌管。十八世紀以來科學進步，工業發達，教會勢力衰落，民主政治抬頭，身分登記遂由教會改歸政府掌管，其主要作用，亦有證明身分關係、變為觀測生命現象。一七九〇年美國為辦理選舉而實行人口普查，自十九世紀至二十世紀初年，歐美日本及若干歐州國家之殖民地，先後實行此種制度，世界人口狀況，遂得大體測知。惟中國迄未舉行普查，人口確數無從明瞭，成為世界人口統計之疑案。

中國自清代中葉（十八世紀八十年代）停止定期編審以後，人口行政，久已廢弛。至清代末葉（二十世紀初年），始有舉行戶口調查之議，民國前四年制定調查戶口章程，令飭各省辦理，此次調查，分為查戶查口二步，但查口未竣，而清室覆亡。民國初年，內亂不息，無從舉行全國人口普查。民國十七年，國民政府曾令各省辦理戶口調查，但並不能及於全國，中外學者，及郵局、海關、教會等等機關，曾以種種方法，估計中國人口數量，所得結果，自三四二百萬至五四七百萬不等，衆說紛紜，莫衷一是。

民國二十年國民政府制定戶籍法，然以自治組織尚未建立，地方經費極度困難，遂延未施行。當時剿匪區域辦理保甲戶口編查，頗著成效，其後各省相繼仿行，辦理頗稱切實。民國二十八年中央改訂縣制，保甲編組與人口查記，分為二事。內政部為加強動員，支持戰爭，推行自治，準備行憲，遂決定於民國三十二年實施戶籍法。至實施情形，則容於第四章述之。

## 第二章 人口行政之設施

### 一、建立戶政機構

(一)中央：我國人口行政，向歸內政部民政司掌管，後因辦理征兵，推行自治，人口查記工作，亟需積極展開，乃於三十一年七月在內政部增設戶政司，掌理人口調查、人口登記、人口政策等項事務。三十六年度又將戶政司改組為人口局，以適應業務開展之需要。

### (二)地方：

一、省級：省級戶政機構，內政部於民國三十一年咨請各省於民政廳設戶政科，至三十二年度，後方各省均已設置完成。三十四年抗戰勝利以後，收復區各省市，亦均先後設置。至三十五年年底止，除東北五省尙未收復外，全國已有三十七省市設置戶政科。省級戶政人員，合計六六九人。

二、縣級：「戶籍法施行細則」第三條規定縣政府應於民政科設戶政股，事務繁劇之縣，得設戶政室。現在全國已有二一〇三縣設置是項機構，計縣級戶政人員，共有六八七九人。

三、鄉鎮級：戶籍法第六條規定「戶籍登記以鄉鎮為管轄區域鄉鎮長兼任戶籍主任」。戶籍



法施行細則第四條規定「鄉鎮設置戶籍幹事一人至三人，每保得設戶籍事務員一人」。依此計算，全國鄉鎮級戶籍人員應爲一〇七九三八人，保級戶籍人員應爲六五七八八二人，惟因地方財政困難，尙有若干省市，未能依照法定標準設置，有待繼續籌設。

此外各市戶政，在戶籍法修正前，多由警察局辦理，戶籍法修正後，規定於市政府或民政局設戶政科辦理，警察機關立於協助地位，嗣經內政部訂定「調整各市戶政機構原則」六項，呈奉行政院核准施行，原由警察機關辦理之戶政業務，限於三十六年一月前移交民政機關辦理，現已先後移劃竣事。

## 二、訓練幹部人員

(一)中央：內政部於三十二年舉辦「戶政幹部人員訓練班」調訓各省市戶政人員四十人，結業後仍回各省市工作，近年各省市戶政推行，多以此項人員爲主幹。民國三十五年復經訂定「內政部各省市戶政幹部人員訓練辦法」，籌設訓練班，調訓各省市現任委任以上戶政人員，預定每年調訓三期，三年調訓完畢，嗣經商得中央訓練團同意，於該團設班訓練，第一期已於三十六年舉辦，共結業學員五十二名。

(二)地方：關於省級以下戶政人員之訓練，內政部曾於三十三年訂有「各級戶政幹部人員

訓練辦法」，該辦法規定：一、縣級委任以上戶政人員由省地方行政幹部訓練團訓練之。預計全國縣級戶政人員應行訓練者，共六、八七九人。至三十五年年底止，各省已訓人數，累計已達七、四〇五人，超出預定數目，蓋因已訓人員中，有死亡或轉業所致。二、鄉鎮辦理戶籍人員，由各行政區行政幹部訓練班或縣行政幹部訓練所訓練之，估計應訓人員為一〇七、九三八人。至三十五年年底止，已訓七四、一三四人。佔應訓人數百分之六九。三、保級戶籍人員，由縣行政幹部訓練所施行講習，估計應受講習人數共為六五七、八八二人。至三十五年年底止，已訓二三二、五一四人，佔應訓人數百分之三十五。細加分析，在共匪盤據或竄擾地方，根本無法辦理訓練、在安全省份，則大部份已受訓練。

## 戶政幹部人員訓練狀況統計

	縣級人員	鄉鎮級人員	保級人員
估計應訓人數	六、八七九	一〇七、九三八	六五七、八八二
已訓人數	八、五一七	七四、一三四	二三二、五一四
訓人數佔百分比	一二五%	六七%	三五%

除訓練現職人員外，並經建議在各大學中設立戶政科系，供給專門人才，樹立學術基礎。此

事經內政部與教育部洽商結果，決定自三十四年起，在國立十七大學及獨立學院設立人口行政課程，惟均列為選修科，現經請改為必修科，定名為「人口學」。戶政人員高等考試，亦經舉辦二次，各省亦有舉辦戶政人員普通考試者。

### 三、籌措戶政經費

戶籍法規定辦理戶籍經費，應列入各級政府預算。惟初辦戶籍登記，所需經費甚鉅，地方財政困難，無力全部負擔。內政部曾盡最大努力，解決此項問題，茲將歷年辦理情形，分為財政收支系統改變前後兩節（即民國三十五年六月以前七月以後），略述如左。

（一）財政收支系統改變以前，內政部最初擬請指定財源或徵收簿冊費，均未奉獲准。三十二年乃參照戶籍法規定所定簿冊及當時物價情形，訂定各省市年度預算應列戶政經費標準，呈奉核定，通飭遵行，當時所列標準如下：（1）簿冊費：初辦戶籍登記縣市，按每人五元計算（用卡片者，每人以十二元計算），已辦戶籍登記縣市補充費用，按每人一元計算。（2）訓練費：省級以每人二千元計算，縣以每人一千元計算，鄉鎮講習以每人五百元計算。（3）督導費：以每縣一萬元計算。（4）設備費：每鄉鎮設置戶籍櫃一具，縣政府按所屬鄉鎮數各設置一具，每具以一千元計算。上項標準，實屬最底限度之需要，但各省市均感籌措困難，內政部復呈請指定增撥分配

縣市國稅，補助各省戶政經費（當時田賦營業稅均屬中央稅收，而以一部分配縣市，並以物價高漲，田賦徵實折價提高，各省收入均有溢額，營業稅分配縣市成數，亦有增加。）當奉 行政院核准，並通令各省市自行確計戶政經費不敷之數，在增撥分配縣市國稅款內劃出保留備用。三十四年後方各省市獲得中央增撥國稅款爲三、五五〇、四三九、七四〇元，得此挹注，各省舉辦戶籍登記縣份，普遍增加。三十五年上半年度，仍照此項辦法辦理。

（二）三十五年七月，財政收支系統改變，上項財源，不復存在，惟改制以後，地方財源較前充裕，戶政經費應能自行列支，且抗戰勝利後各地方物價高低不一，不宜硬性規定預算標準。乃由內政部規定各級戶政機關設備標準，責成各省市政府將戶政經費充分列入預算。惟各省市仍感困難，一再呈請中央補助。當經呈奉 行政院核准，於三十六年度國家總預算一縣市建設補助費一項下劃出三十億元，補助各省市戶政經費，並由部擬定分配標準，撥支各省市備用。

#### 四、加強督導致核

（一）督導：民國三十三年，主席手令內政部，飭即派員前往各省督導戶政，內政部當即組織戶政督導團，前往各省，宣達 主席意旨，指示進行方針，並分區舉行戶政督導會議，陝、甘、寧、青四省於民國三十三年十月在蘭州舉行，滇、黔二省於三十四年在昆明舉行，川、康二

省，於同年七月在成都舉行。其後內政部又呈准設置戶政督導專員，逐年派赴各省市，督促進行。並建立分層督導制度，由省政府派員督導縣市，每年一次，由縣政府派員督導鄉鎮，每年至少二次。自此地方政府對於戶籍行政，漸趨重視，各級政府意見，亦得隨時溝通。近年戶籍行政能順利推行，加強督導，實爲一重要之因素。

(二)考核：自民國三十二年<sup>起</sup>，全國各省市辦理戶政成績，內政部歷年會作詳盡考核，呈報國民政府。三十四年十月，並奉主席手令各級地方政府政績考核，應以戶口之虛實爲標準，常經內政部呈准行政院，辦理戶政成績，應佔縣長考績總分百分之二〇——二五，由各省政府訂入總標準內。鄉鎮以下戶籍人員，由縣政府依地方自治人員獎懲條例考核，並將考核情形報部，其成績特別優異者，由部傳令嘉獎，以資鼓勵。

## 第三章 戶口普查之設計

### 一、前言

全國戶口普查，乃普遍查記全國戶口在指定標準時刻之靜態，其目的在由普查之結果，編製全國戶口靜態統計，從而明瞭基本國勢，爲憲政立一基礎。世界各國舉辦全國戶口普查，均已有一

相當悠久之歷史，如美國第一次戶口普查在一七九〇年舉行，嗣後每十年一次，從未間斷，最近於一九五〇年即將舉辦第十七次之普查。英國自一八〇一年開始辦理，亦係十年一次，至一九五一年即將舉辦第十六次之普查。其他如德國自一八七一年開始辦理，蘇聯日本均於一九二〇年開始辦理，迄今世界各國，已先後舉辦科學的全國戶口普查，惟我國以客觀環境之種種困難，迄未舉辦，以致全國戶口統計，未能達到理想之程度，藉供各方面之研究參考。茲者戶口普查法業經國民政府於三十六年三月十二日公布施行，內政部已在積極規劃，擬有第一次全國戶口普查計劃草案一種，先送請國內人口專家徵詢意見後，即可呈院核定，付諸實施。

## 二、普查日

討論全國戶口普查計劃，第一個問題，即以何年何月何日為普查日。關於年份，世界各國所採用者，可分三類：第一為零年制，即每逢西歷末尾零字之年，如一九三〇年，一九四〇年等，舉辦戶口普查，可以美國為代表。第二為一年制，即每逢西歷末尾之年，如一九三一年，一九四一年等，舉辦戶口普查，可以英國為代表。第三為不定年制，即舉辦戶口普查之年份，並無一定，按照需要，隨時辦理，可以蘇聯為代表。以上三種制度，其本身并無優劣可言，惟以採零年制的國家最多。再國際統計學會為謀世界各國人口資料統一起見，曾建議各國舉辦戶口普查，應

採零年制，以便比較研究，故我國擬定一九五〇年即民國三十九年舉行第一次全國戶口普查。

年份既定，其次應訂普查日。理想之普查日，以一年中間之一日，即七月一日為最合標準。因該日之人口，統計學專家認為可以代表當年人口的中數。但事實上此時適值暑期，氣候酷熱，不便工作，採為普查日，並不相宜。世界各國之普查日，各有不同，一年之中，自一月一日起，至十二月三十一日止，各國均有採用。如希臘、瑞典等國，採用一月一日，荷蘭、比利時、挪威採用十二月三十一日，其餘各國，則又另有規定，我國之普查日，擬採十月一日。選擇此日，曾經詳慎考慮，第一，此日適在北方嚴寒之前，南方雨季之後，全國雨量亦漸漸減少，氣候適宜。第二，我國以農立國，農民人數特多，故舉辦普查，必須在農閑之時，始能順利進行。十月一日適為秋收後農閑之時，人口漸趨穩定。第三，在十月一日前後，并無重大節日，故人口流動性較小，便於調查。普查日之選擇，乃一基本問題，如果選擇失當，足以影響普查之結果，普查日選定後，須指定標準時刻，即以普查日標準時刻下之人口靜態，作為查記之對象，此一問題，比較簡單，世界各國，皆定為普查日之零時零分，亦即前一日午夜為標準時刻。誠以此時人口流動性最小，幾成靜止狀態也。

### 三、機構與人員

全國戶口普查，擬以集中事權之方式辦理之。普查日既定爲三十九年十月一日，估計準備工作，需時二年，整理統計工作，需時三年。揆諸英美各國歷次普查情形，上述時間，並不爲長，因此吾人擬以民國三十七年七月一日起至四十二年十二月三十一日止，爲戶口普查辦理時期。在戶口普查辦理時期內，中央應依法設全國戶口普查處，受內政部之指揮監督，省市級設省市戶口普查分處，受全國戶口普查處之指揮監督，縣市局級設縣市戶口普查所，受省市戶口普查分處之指揮監督。設立程序如下。

(一) 全國戶口普查處，應於戶口普查辦理時期開始時設立，至戶口普查辦理終止時結束。

(二) 省市戶口普查分處，應於戶口普查日前一年設立，於普查日後六個月內結束。

(三) 縣市局戶口普查所，應於普查日前六月設立，於普查日後三月結束。

全國戶口普查處置普查長一人，由內政部長兼任，綜理全國戶口普查事務，副普查長若干人，其一由國民政府主計處統計局局長兼任，專任普查資料整理統計技術之指導事項，餘由各省政  
府主席及院轄市市長兼任，承普查長之命，指揮督導各該省市戶口普查分處事務，并置全國戶口  
普查總監一人，副監二人，總監由內政部長兼任，副監其一人由人口局副局長兼任，承  
普查長之命，辦理全國戶口普查事務。至於省市戶口普查分處的負責人，在省爲民政廳廳長，在  
市爲民政局局長兼任，另置副處長一人，協理各該省市戶口普查事務。縣市局戶口普查所，則由



各該縣市局長負責，并設副主任一人，負調查與監督之實際責任。

戶口普查基層工作人員，擬分爲執行人員與聯絡人員。執行人員爲督導員，普查員，助查員，聯絡人員爲聯絡主任，聯絡員，執行人員負責實際調查之責，聯絡人員負協助完成調查之責。此等基層工作人員，極爲重要，均須加以訓練，并予以實習之機會。

#### 四、普查區劃

舉辦戶口普查，應將各縣局劃爲若干督導區，其下分轄若干普查區，以普查區爲調查之基本單位，督導區爲調查之直接管理單位。劃分普查區之目的，在求普查工作分配之妥當及有效之管理。英美等國辦理戶口普查，均自劃分普查區域着手。

普查區之劃分，以一保所佔面積爲一普查區，保之過大者，得分爲數普查區，但不得與他保混淆，並參酌下列各點辦理之：（甲）應與歷史及地理環境相配合，其原屬同一地區者，不宜強爲分割。（乙）在人口集中之區域，每一普查區以包括一千人口爲原則，在人口散居之區域，應依其密度而定，密度大者，普查區小，密度小者，普查區應稍大。（丙）應以一普查員於普查期限內，可能調查完竣爲限，每一普查區置一普查員，但在普查區過小者，可由一普查員担任兩個普查區調查工作。此外在人口集中而且流動性較大之普查區，尙可將一普查區劃分爲兩個普查分

區，由助查員協助調查，藉以縮短調查之時間，并以一督導員能於四日內巡迴境內各普查區一週原則，即可以一鄉鎮爲一督導區。鄉鎮之過大者，得劃分爲兩個督導區，以一督導員擔任一督導區之戶口普查監督管理之責。

## 五、調查事項及表式

戶口普查所應調查之事項，世界各國多少不等。少者不足十項，多者可達二三十項，我國第一次全國戶口普查所應調查之事項，擬定如左：

- (一) 姓名。
- (二) 稱謂。戶長即填戶長，其餘填寫與戶長之關係。
- (三) 性別。
- (四) 年齡。計算年齡，普通有四種方法：(甲)上次生日法，(乙)下次生日法，(丙)較近生日法，(丁)習慣年齡法，就中以較近生日法與事實最爲近似，但各國多採上次生日法，我國舉辦全國戶口普查時，關於查填年齡，亦擬採用此法，出生月不詳者，以七月論，出生日不詳者，以十五日論。
- (五) 本籍。

(六) 婚姻狀況。註明未婚，有配偶，喪偶或離婚。人口學家認為十五歲以上的人口為可婚人口，故十五歲以上的人口，始填此項。其未滿十五歲而已有婚嫁情事者，應於備註欄註明。

(七) 教育程度。應就滿六歲的人口填列，識字者應註明所受學校教育的程度。不識字者應填不識字。但不識字之定義，各國寬嚴不同，吾人擬以不能記載簡單賬目或閱讀粗淺文字者為不識字。

(八) 職業。分為行業與職位兩欄，前者表示作業之經濟分類，後者表示作業的社會分類。行業分為九大類，即農、礦、工、商、交通運輸、公務、自由職業、人事服務及其他，另外尚有無業一類。填列職業以滿十二歲的人口為限，其未滿十二歲而已有職業者，應於備註欄註明。

(九) 殘疾。即盲、啞、聾、四肢不全、精神病及其他不治之病。

(十) 在本縣居住是否滿六個月。

至於戶口普查的表式，通用者計有三種：即集體表，分戶表，及單人表。我國為配合國情及實際需要，擬採分戶表，即以一戶用一表，一表不足者，可接用續頁，並於必要時，加用單人表式。

## 六、調查方法

全國戶口普查之調查方法，由調查之手續而言，可分爲直接調查法與間接調查法，由調查之時間而言，可分爲臨時查報法及預查復核法。

直接調查法，即由普查員親持調查表格按戶查詢，並將查詢結果，記於調查表上。間接調查法即由普查員預先將調查表送至各戶，由各戶自行填寫，再定期將表格收回。以上二法，各有所長，美國採用前法，英國採用後法，我國則擬採直接調查法。良以我國人民教育程度不高，多數人民缺乏填表能力，惟機關，工廠學校，部隊等人數衆多之戶，可採用間接調查法，以節省調查之時間。

臨時查報法，世界各國除印度外，均採用之，此法即於普查日起，由普查員開始調查人口，於一定期限內查報完竣，并由督導員抽查，如有錯誤，發還復查，印度則採預查復核法，即於普查日以前先行預查，至普查日即將預查結果，加以核對。我國擬採用預查復核法，擬於民國三十九年九月一日開始編戶，於一週內辦理完竣。自九月八日開始預查人口，至同月二十二日辦理完竣。自九月二十三日起，至三十日止，由督導員審定預查記錄。十月一日開始復核，於當日辦理完竣。但在比較偏僻的鄉村，復核時間，得予延長。預查時，查記當時之常住人口，復核時應就

戶口普查標準時刻下之現在人口，將預查結果，加以核對。此外，爲使人口成爲靜止狀態，幷便於調查起見，擬於戶口普查標準時刻前，自九月三十日上午十時至十月一日上午六時，全國舉行宵禁，幷於普查日即十月一日，全國休假一日，停止集會，娛樂及其他促使人口流動之動作。

## 七、整理統計

戶口普查全部資料之整理分析，爲求準確迅速起見，決定採用機器法集中統計，整理的程序分爲：（一）校核普查表，（二）編定符碼，（三）卡片打孔，（四）卡片分類，（五）機器製表。所需用之機器，全部租用。第一次全國戶口普查應編製之統計，爲人口數量及分佈之統計，及人口性質之統計兩類。全部統計，需時三年，預定於民國四十二年終辦理完竣。但初步統計，擬在普查日六個月內編製完成。先行公布。

全國戶口普查，在我國尙屬創辦，茲僅就計劃要點，略加說明，尙希海內專家，多所指正。

## 第四章 戶籍登記之推進

### 一、戶籍法之公佈與施行

戶籍法公佈於民國二十年，至民國二十三年，並經國民政府明定於該年七月一日施行。惟其時各省正在辦理保甲戶口編查，而舉辦戶籍所需人員經費，又無充分準備，故事實上延未施行。民國二十八年縣制改變，保甲成爲自治組織之一部，內政部遂於民國三十年修正戶籍法施行細則，公佈各種補充法規，爲實施戶籍法之準備，至民國三十二年，由行政院通令各省，於是年七月一日開始辦理。

## 二、戶籍法之修正及其要旨

惟當時戶籍登記與戶口普查，分由內政部及國民政府主計處主管，兩者以外，復有保甲戶口編查及警察戶口調查，支離複雜，窒礙難行。而戶籍法本身。又以偏重常住人口，不合實際需要，所定手續過繁，人民難於遵行，辦理亦易疏漏，且簿冊繁多，需費甚鉅，亦足以增加推行之困難。內政部遂於民國三十三年呈請修改戶籍法，並提出修正案，費時一年有餘，完成立法程序，於民國二十五年一月由國民政府公佈，嗣由內政部擬訂施行細則，呈奉核定，於同年六月公佈。依該法之規定，戶籍登記分爲三種：一爲籍別登記，每一人民應有一本籍，籍別以縣爲單位，已有本籍而在他縣有住所或居所在一年以上者，得以該縣爲寄籍。二爲身分登記，包括出生、死亡、結婚、離婚、認領、收養六種，必要時並得辦理監護及繼承之登記。三爲遷徙登記，遷徙

在一個月以上，不變所屬之籍者，應爲遷出或遷入之登記，遷徙未滿一個月，不變更所屬之籍，並往來靡常者，應爲流動人口之登記。辦理戶籍登記，得先辦戶口調查。在戶口調查開始前，應先編組或整理保甲。戶之編造，以在同一處所，同一主管人之下，共同生活或營共同事業者，編爲一戶。已辦戶籍登記地方，得製發國民身分證。

新戶籍法之基本精神，略有左列三點：

(一) 查記行政之一元化 戶口普查與戶籍登記同以內政部爲主管機關，除此以外，不得另辦他種戶口查記。其他機關所需用之戶口資料，以戶籍爲依據。

(二) 查記法規之系統化 各種人口動態登記，一概訂入本法，省縣戶口靜態調查，一併訂入，作爲辦理登記前之一種程序。全國性之戶口靜態調查，則另訂戶口普查法。

(三) 查記手續之簡單化 登記以現住地爲準，藉使人民易於遵行，除人民聲請外，並採查詢方式。登記簿冊與統計表報，力求簡化而效用則並不減少，藉以節省經費，易臻確實。

綜合戶籍法與戶口普查法，即得我國現行戶口查記制度之概要。(一)戶口查記分爲戶籍登記與戶口普查兩大部分，前者爲常年的人口動態登記，後者爲定期的全國人口靜態調查，至地方性的人口靜態調查，則作爲舉辦或整理戶籍登記前之一種程序。(二)戶籍登記分爲三種，以籍別登記記載每一國民之生活根據地，以遷徙登記記載每一國民之實際所在地，以身分證記載人

口身分之變動，其涉及籍別變動者，並為設籍除籍登記。(三)所謂戶口登記簿，為綜合各種登記結果而形成之戶口總冊，不在普查年份，亦可獲知全部人口靜態，及至普查時期，又可以代替預查之作用。

### 三、推行戶籍登記之經過

戶籍登記雖於民國三十二年開始施行，但進行甚為遲緩。民國三十三年一月奉軍事委員會委員長電令，限期完成戶籍法之實施，當時全國二千餘縣市中，約有一一六八縣市為後方安全區域，其餘則一部或全部淪陷，爰經根據上述情勢，提出實施計劃：(一)所有安全縣市，應即一律舉辦戶籍登記。(二)所有淪陷縣市，應於收復後舉行戶口清查，接辦戶籍登記，預定戰後二年內辦理完成。

三十三年實施結果，舉辦戶籍登記地方，增至四八二縣市。其餘或以經費困難，或以政情特殊，未能辦理，該年戰局變化甚大，亦有若干縣市，業已辦理而又復淪陷。爰經檢討當時局勢，續訂三十四年實施方案，確定分區分期辦理原則如左：(一)川、康、滇、黔、陝、甘、甯、青八省未辦縣市，應再增辦半數以上。(二)鄂、湘、粵、桂、豫、晉、閩、贛、浙、皖十一省未辦縣市，得暫緩舉辦。(三)除已辦戶籍登記縣市外，一律應於該年度內舉行戶口調查。



三十四年實施結果，舉辦戶籍登記地方，增至八三〇個縣市。是年八月，抗戰勝利，又經另訂辦法，於收復區實施戶口清查，此係一種緊急措置，然同時亦為收復縣市實施戶籍登記之一種準備程序也。

三十五年一月戶籍法修正公佈，已辦縣市，需要重加整理，未辦縣市，尤得督促舉辦，當經重訂分區辦理原則：（一）已依舊法辦理省市，應於六個月內改依新法整理完成。（二）已依舊法辦理但未全省辦竣者，其已辦縣市，應於六個月內整理完成，未辦縣市，應於一年內辦理完成。（三）未辦各省，應於第一年内舉辦半數以上縣市，第二年内全部辦理完成。此即所以符合戰後二年內完成全國戶籍登記之預定計劃也。

民國三十五年各省均以大部份之力量，用於整理工作，故新辦縣市，為數不多。至該年底止，全國已辦戶籍登記地方，增至九一二縣市及二院轄市，其原依舊法辦理縣市，均已改依新法重加整理。此外，收復區內有五〇七縣市，業已完成戶口清查，另有二〇四縣市，正在辦理之中。此等縣市，可謂業已開始戶籍登記初步工作。

民國三十六年繼續推行，業已開始或計劃舉辦者，計有四九七縣市及四院轄市。預計至三十六年年底止，全國已辦戶籍登記地方，將增至一四〇九縣市及六院轄市，已佔全國縣市總數三分之二以上。各省已辦戶籍登記戶口清查之縣市數，詳見附表。

各省市辦理戶籍登記概況表 三十六年五月

區域別	所轄縣		辦理戶籍登記縣市局數		備註
	市局數	合計	卅五年卅六年	已卅卅六年	
總計	六市	二、〇二〇	六市	一、四〇八	
江蘇	六市	二七	二市	九一二	江北各縣收復未久擬先辦戶口清查已電請接辦戶籍登記
浙江	七市	七七	一市	一九	全省舉辦
安徽	六市	三三	一市	一九	原計劃末列詳確數字本年辦理數係已報戶政示範縣鄉數
江西	八市	八四	續辦	續辦	全省舉辦
湖北	七市	七二	四市	四六	漢口市仍列本年辦理縣市數內
湖南	七市	七八	七市	七〇	全省舉辦
四川	一四市	一四四	一四市	一四四	續辦 各省舉辦

註

廣西	廣東	台灣	福建	青海	甘肅	陝西	河南	山西	山東	河北	西康
一〇一	一〇三	一七	六八	二二	七三	九四	一一一	一〇六	一一〇	一三二	五二
一〇一	一〇二	一七	六八	一四	七三	八一	二二三	六〇	一九	—	三七
一〇一	六五	一七	六八	一	三	八一	一一	—	—	—	一九
續辦	三七	續辦	續辦	一二	三五	續辦	一二	六〇	一九	—	一八
	廣州市仍列本年辦理縣市數內	同上	全省舉辦	玉樹等七縣係蒙藏游牧區域暫緩辦理	全省舉辦	已辦縣市數包括西安市又陝北一三縣局已收復正督促辦理	形仍屬特殊本年第四季全省辦理但該省目前情形十二督察區縣數	原計劃本年七月起開辦依目前情勢恐難如期舉辦	原計劃控制區已報示範圍一縣市六月開辦依目前情勢恐難如期舉辦	該省目前情勢特殊計劃先期辦理戶口清查	康屬西部一五縣局情形特殊無法辦理

雲南	貴州	遼寧	安東	遼北	吉林	熱河	察哈爾	綏遠	寧夏	新疆	南京市
一三一	八〇	二五	一六	一一	二二	二〇	一九	二二	一四	八一	一
一三一	八〇	一四	一	二	二	二	一	三三	一四	一	一
一一八	八〇	一	一	一	一	一	一	一	一四	一	一
一三	續辦	一四	一	二	二	二	一	三三	續辦	一	續辦
全省舉辦	同上	本年辦理數係已報戶政示範縣鄉數瀋陽市包括在內	該省收復未久計劃先期完成戶口清查已電接辦戶籍登記	本年辦理數係已報戶政示範縣鄉數	同上	該省已接收十五縣局本年辦理數係已報戶政示範縣鄉數	該省收復未久計劃先期完成戶口清查已電請接辦戶籍登記	本年第三季全省舉辦	全省舉辦	該省情形特殊原計劃未列辦理戶籍已電請注意辦理	

青島市	重慶市	天津市	北平市	上海市
—	—	—	—	—
—	—	—	—	—
—	—	—	—	—
—	—	—	—	續辦

說明：一、松江合江黑龍江嫩江興安五省及哈大二市尙未接收西安等新設四院轄市尙未正式成立西藏地方情形特殊故均未列入

二、浙川晉甘粵桂滇遼熱九省填報所轄縣市局數與中央已備案數略有出入

### 收復區各省市實施戶口清查概況表 三十六年三月編

省市別	共轄縣所屬收復已調查完成正調查查尙未舉辦備	考
上海市	—	全市已完成
南京市	—	全市已完成

江西省	天津市	北平市	廣西省	福建省	遼寧省	河北省	湖南省	山西省	湖北省	安徽省	廣東省
八四			一〇一	六八	三四	一三五	七八	一〇六	七二	六二	一〇三
一五			七五	二	三四	一三五	五五	九九	四六	三八	三七
一五	全市已完成	全市已完成	七五	二	一四		五五		四六	二五	三五
					二〇	五二		四二		一三	二
						八三		五七			
						未調查各縣尙未收復		未調查五七縣因奸匪竄擾或盤據			

青島市	全市已完成					
河南省	八四	一〇	四	未調查各縣均被奸匪盤據	一一一	九八
台灣省	一七				一七	一七
江蘇省	三五	二二	五	未調查各縣尙未收復	六三	六三
浙江省	六六				七七	六六
山東省	一六	九四	四	未調查各縣或爲奸匪竄擾 或係全部尙未收復	一一二	一一二
綏遠省	四				二五	一五
吉林省	一	一四		未調查各縣尙未收復	二五	二五
雲南省	四				一三一	八
遼北省	四	五		未調查各縣尙未收復	一九	一九
安東省	一三	四		未調查各縣尙未收復	一七	一七
總計	二〇四	二六六			一四四一	九七六
						五〇七

#### 四、國民身分證之製發

戶籍登記原爲證明人民身分而設，但人口有流動性，而戶籍卡則應保存於一定之處所，因而不能隨時隨地顯示其作用。戰時爲適應辦理徵兵維持治安之需要，各地多已製發身分證，惟名稱格式，則各不相同。戶籍法修正時，乃定名爲國民身分證，並規定格式。已辦戶籍登記地方，得由縣市政府統籌製備，發交鄉鎮公所填發，一縣市製發者，其效力及於全國。嗣奉 主席手令，國民身分證應就公務員先行製發，當經另訂辦法，通行各省市辦理。至三十五年年底止，京、滬、平、渝四市，已全部製發，其他省市，或已製發一部，或正在製發，或尙在準備之中。

#### 五、實施經過之檢討

檢討已往推行戶籍登記經過，除合格幹部缺乏，經費籌措爲難外，辦理之初地方政府未能全力推行，多數人民不明登記作用，亦足爲重大之阻力。蓋以推行戶籍登記之初，抗戰方殷，地方政府集全力於徵兵徵糧等項事務，對此基本工作，視爲不急之務。嗣奉 主席手令以戶政爲地方行政工作之一，並經建立督導制度，加強考核工作，設置示範區域，推行工作競賽，戶籍行政，逐漸爲地方政府所注意。關於引起人民重視，養成整潔習慣，則經採取左列各種措施：（一）在



戶口查記開始辦理時，由縣市政府會同當地機關法團學校，舉行適當之宣傳。(二)商請教育部將戶籍要義列入中學小學課本。(三)商請有關機關支持身分證之效用，如銀行付款，配售平價物品，選舉權之行使等等，概以身分證爲憑。

人口行政機關雖已竭盡所能，但全國戶籍登記，仍未能於民國三十六年辦理完成，此則全由匪黨叛亂所致。現在全國尙未舉辦戶籍登記地方，計七百個縣市，其中三百個縣市，迄爲匪黨盤踞。鄰接匪區縣市，亦常受其竄擾，局勢尙未穩定，無法舉辦戶籍。此外少數邊疆省市，亦因此情特殊，未遑辦理。按照目前情勢，欲使戶籍登記普及全國，關鍵所在，有賴於政治障礙之消除。如果匪亂戡平，邊省安定，則一年之內，戶籍法之實施，保證可竟全功。

## 第五章 戶口統計之編製

### 一、歷年編製戶口統計情形

人口爲國家生命之資本，數量多寡，品質優劣，於國勢盛衰，影響至巨。以是國家行政及經濟社會各種事業，無不需要精確之人口統計以爲依據。

我國人口，究有若干，未經普查，無從知其確數，但稽諸冊籍，乾隆末年，已有三億左右。

民國元年，前內務部根據民國前二年滿清民政部所辦戶口調查結果，統計全國人口爲四〇五、八一〇、九六七人。國府奠都南京之後，內政部曾於民國十七年七月制訂戶口調查統計報告規則及表式，通行各省，辦理戶口調查，截至十九年年底止，依照部頒規則調查完竣者，計有十三省，其餘十五省及蒙藏地方人口，經依據各該省區過去資料估計，合計全國人口總數爲四七四、七八七、三八六八人。民國二十五年，內政部爲籌辦國民大會代表選舉，需要全國各行政區人口數字，會通電各省市政府，查報所屬各縣局最近戶口實數。先後報部者，計有三十省市。資料來源，大部份係根據編查保甲戶口所得，其未報省區，均經以舊有資料補充。統計結果，全國人口總數，爲四六一、三六三、六四六八人，此爲戰前最後一次之統計。抗戰勝利後，政府爲辦理復員建設，對於各地人口數字，需要至切，內政部除督促各省市舉行戶口清查，辦理戶籍登記外，並另訂鄉鎮保甲戶口統計表式一種，通電各省市政府，根據辦理戶口清查或戶籍登記結果，將每年一月及七月資料，整編報部，彙編全國戶口統計，未據查報省市，則以舊有資料補充。最近一次全國戶口統計。係於本年七月十五日公布，其總數爲四六一、〇〇六、二八五八人，內容當另節說明之。

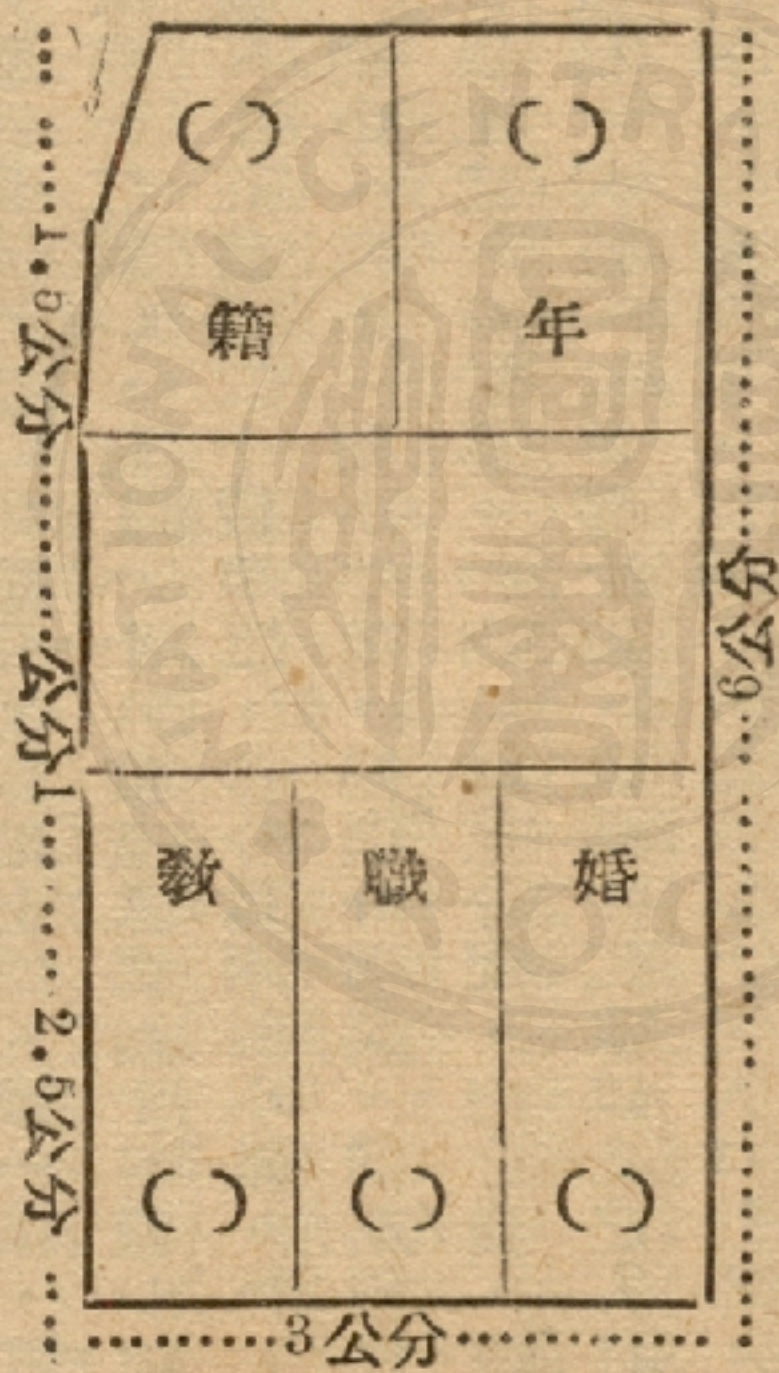
## 二、現行戶口統計表式及資料整理方法

按照現行法規，戶口統計應由縣市政府編製，戶口調查結果之統計，分（一）性別、（二）

籍別、(三)年齡、(四)教育程度、(五)職業分配、(六)婚姻狀況等六種，均以現住人口為準。戶籍登記結果之統計，分年報及月報兩種，每年應編上述(二)至(六)項統計，每月應編製戶籍登記月報，各項表式內容，除性別統計外：(一)籍別統計分爲本籍、非本籍兩項，後者並分本省他縣、外省、外國三目。(二)年齡分配原則上以五歲一組，但爲便於統計嬰兒(未滿一歲)、學童(六歲至未滿十二歲)、壯丁(十八歲至未滿四十五歲)起見，經將五歲以下，五歲至十歲、十歲至十五歲、十五歲至二十歲等組，各分爲兩個小組。(三)教育程度，依現行學制，分高等教育、高中、初中、高小、初小等項，每項分畢業、肄業兩目。此外另有私塾及不識字者兩項，均以滿六歲及以上之人口計算。(四)職業分配，內分農、鑛、工、商、交通運輸、公務、自由職業、人事服務、其他、無業等十項，以滿十二歲以上之人口計算。(五)婚姻狀況，內分未婚、有配偶、喪偶、離婚四項，以滿十五歲及以上之人口計算。(六)戶籍統計月報表，以遷入、遷出、出生、死亡、爲主要項目，統計每月人口增減，而以設籍、除籍、認領、收養、結婚、離婚等項爲次要項目，以明各地辦理戶籍登記情形。

人口統計資料之整理，在英美先進國家，大都採用機器，以其速度既高，結果復較精確。惟機器整理，必須應用特製之卡片，費用昂貴，更以管理機器，需要專門技師，凡此皆非我國現時各級地方政府所能負擔。故過去各機關整理資料，大都採用劃記法，工作時，由一人將調查表內

項目逐一讀出，另一人則按所讀者，在整理表內按欄分別記入，然後清算各欄，編為統計。此法不特費時，且以一讀一記，錯誤機會甚多，所得結果，其差率常與項目之多寡繁簡成正比，不適於整理人口資料之用。現經內政部規定以條紙法整理，此法係馬爾氏所發明，亦係人工整理法之一種，印度歷屆人口普查及我國近年選縣普查，均採用此法，結果甚為良好。此項條紙，係每口一張，男用白色，缺左角，女用黃色，缺右角，各長六公分，寬三公分。（見圖一：統計條紙）



其使用步驟有三：（一）給予符碼，將戶口調查表或戶籍聲請書各欄，按照符碼表所規定，分別註以符碼，通常用數字代表。（二）抄錄，即將調查表內之符碼，逐項過錄於條紙。（三）分類計數，全體條紙過錄完竣之後，按其項目，將各類符碼予以分組，然後清數各項目各組之條

紙數，即得某組之統計數。(四)製表，即根據各組統計數，彙編爲統計表。此種方法，手續雖較劃記法爲繁複，但以每一步驟，均可抽查覆核，隨時可查出其錯誤，而予以校正，故結果較劃記法爲準確。現全國各縣市中，採用此法整理人口資料者，已達百分之八十以上。

### 三、三十六年上半年全國戶口統計之內容

三十六年上半年各省市報部之鄉鎮保甲戶口統計，業經加以審核整理，彙爲全國戶口統計，於本年七月十五日公布，其資料來源，四分之三以上之縣市，係辦理戶口調查及戶籍登記所得，資料時期，大部分爲三十六年一月份，即西藏人口，亦經根據最近資料，重行估計。此次統計，不但資料時期，極爲整齊，且以大部份資料，均係查記所得，可靠性較過去歷次統計均高。茲將該統計表之內容，略述於後：

(一)各省市人口比較 此次統計，全國人口總數，爲四六一、〇〇六、二八五人，各省中以四川人口四千七百餘萬人居首位，佔全國總人口數十分之一強。江蘇、山東、次之，均在三千五百萬以上，其餘各省人口，在二千五百萬以上者，有湖南、河北、河南、廣東四省，二千萬以上者，有安徽、湖北兩省，一千五百萬以上者，有浙江、山西兩省，一千萬以上者，有江西、福建、廣西、貴州四省，五百萬以上者，有陝西、甘肅、台灣、雲南、吉林、熱河、遼寧七省，百

萬以上者，有西康、青海、察哈爾、綏遠、新疆、安東、遼北、松江、合江、黑龍江、嫩江等十一省，不足百萬者，有興安、寧夏兩省，各市以上海市三百八十餘萬居首位，北平天津二市次之，均在一百六十萬人以上，南京、重慶、廣州、瀋陽四市，均在百萬以上，大連、哈爾濱、漢口、西安四市，均在五十萬以上。

(二) 人口分佈情形 我國領域廣闊，地形氣候，差別均大，以是人口分佈，極不均匀，如將全域以蒙古高原邊際之大興安嶺、陰山，及西藏高原邊際之三千公尺等高線爲界，析爲西北與東南兩部，則東南人口甚密而西北極稀。因我國爲農業國家，人口分佈與農業環境之優劣，關係最切。東南半壁，不特地形，氣候、土壤，均適宜於耕種，且以交通便利，商業繁盛。密度每方公里平均近於一〇〇人。而以長江平原、華北平原、四川盆地之密度爲最大，平均每方公里在二〇〇人以上。江南邱陵地、閩浙山地、及兩粵邱陵地次之，平均每方公里在一〇〇人以上，西南高原、西北黃土高原、秦嶺區、東北區，平均每方公里人口在三〇至六〇之間，西北半壁，大部爲高原或沙漠，不適於植物之生長，其中雖有若干草原，亦僅能供少數民族游牧之地，平均密度，每方公里，僅一二人而已，大戈壁及藏北寒漠之大部份，實際並無定居人口。

(三) 性比例及戶量 (甲) 性比例：人類兩性比例，通常大致相近。世界各國人口男女兩性比例，每百女子所當男子數，約在一〇〇比一〇六之間。我國人口性比例，歷年統計結果，亦

較上述大致相近。此次統計，全國人口平均性比例，爲一〇〇比一一〇人，各市人口之性比例，較省爲高，邊區較內地爲高，蓋以前者爲工商區域或文化政治中心，來自鄉村謀生就學之男子，頗多不偕眷屬。後者以地處邊陲，本地人口，原甚稀少，由內地前往戍邊、墾殖、經商營生者，多爲單身男子，性比例以是較高。興安嶺兩側，男子數常一二倍於女子數，其性比例有高至三百以上者。內地各省人口性比例，則均在一一〇左右，惟山東、貴州兩省較低。(乙)戶量 戶量之計算，原在觀測一般家庭人口之多寡。根據歷年統計，全國人口每戶平均數。均在五人左右。此次統計結果，爲五·三四人。各省情形，大致相同，僅江蘇、浙江、江西、陝西、福建、察哈爾、新疆七省，及青島、重慶、瀋陽、西安四市較小，不足五口，安徽、青海、台灣、松江、嫩江、廣州、漢口較大，均在六人以上，墨龍江省，情形最爲特殊，每戶平均竟達九·九二人。

此外關於人口之年齡、職業、婚姻狀況、教育程度、及出生、死亡、遷徙等，因尙未舉辦全國性之靜態調查，戶籍法及其施行細則公布後，對於人口靜態及動態統計項目及表式，雖有詳細之規定，但因施行未久，各省報部資料不多，尙難作精確分析之用。

設就現有資料，對我國人口將來之趨勢，作粗淺之觀測，則知係屬於穩定式者。以現時全國人口年齡分配百分比，十五歲以下者，約佔百分之三十，四十五歲至五十歲，約佔百分之四十九，五十歲以上，約佔百分之十七，此項分配比例，與桑德巴氏所謂穩定式人口年齡分配百分比，

極爲相似。

人口爲國家之生命資本，故人口統計，爲基本國勢之指標，精確與否，足以影響一切行政之設施，故世界各國對於人口調查統計，均極重視。我國以文化落後，民智閉塞，人民對於戶口之調查，動態之報告，向無習慣，更以各行政機關對於統計業務，並不重視，以是過去各級政府，對於人口調查統計，每多遺漏虛浮之弊。民國成立三十餘年來，迄未能獲得全國人口正確之數字，原因在斯。年來經中央積極推行人口行政之結果，各級地方政府，均能遵照法令，認真辦理，且於調查方法統計技術，亦經研究試驗，力求改進，以是近年各省市查報之資料。其正確性已能與日俱增。惟因各省市調查時期，並不一致，戶籍登記，辦理未久。故欲求全國劃時期精確之統計，尙有待於全國戶口遍查之舉辦。



# 全國戶口統計總表

行政區域	鄉鎮數	保數	甲數	戶數	人口數			戶量 (每戶平均口數)	性比例 (每百女子所當男子數)
					共計	男	女		
總計	53,969	657,882	6,668,436	86,262,337	461,006,285	241,485,555	219,520,730	5.34	110.01
江蘇省	7,607	66,418	694,160	7,532,448	36,052,011	18,745,652	17,306,359	4.79	108.32
浙江省	3,008	40,599	353,514	4,610,475	19,942,112	10,595,121	9,346,991	4.32	113.35
安徽省	2,148	20,536	227,618	3,412,482	21,705,256	11,501,405	10,203,851	6.36	112.52
江西省	1,967	19,450	189,078	2,655,398	12,725,187	6,585,263	6,139,924	4.79	107.25
湖北省	1,348	17,487	232,569	3,764,089	21,034,463	11,052,418	9,982,045	5.59	110.72
湖南省	1,556	20,515	264,540	4,778,559	26,171,117	13,693,880	12,477,237	5.48	109.75
四川省	4,516	62,869	657,917	8,532,756	47,107,720	24,151,127	22,956,593	5.52	105.20
西康省	414	2,789	24,547	320,898	1,651,132	831,554	819,578	5.14	103.25
河北省	4,087	46,361	464,775	5,101,941	28,529,089	15,375,365	13,153,724	5.59	116.89
山東省	6,115	72,569	723,584	7,311,607	38,671,999	19,192,467	19,479,532	5.29	98.53
山西省	3,739	85,995	450,895	2,985,107	15,025,259	8,220,320	6,804,939	5.03	120.80
河南省	1,395	24,370	304,486	4,782,449	28,473,025	14,632,363	13,840,662	5.95	105.72
陝西省	1,026	7,473	135,133	2,040,040	9,492,489	4,990,576	4,501,913	4.65	110.85
甘肅省	760	6,940	79,882	1,217,259	6,897,781	3,579,655	3,318,126	5.33	107.88
青海省	263	1,456	16,234	205,252	1,346,320	683,802	662,518	6.56	103.21
福建省	878	10,281	132,607	2,405,190	11,100,680	5,744,766	5,355,914	4.67	107.26
台灣省	357	6,257	78,790	1,206,073	6,126,006	3,077,606	3,048,400	6.09	100.96
廣東省	3,064	40,642	454,819	5,430,563	27,825,512	14,828,510	12,997,002	5.12	113.94
廣西省	1,802	18,954	203,712	2,800,609	14,603,247	7,627,763	6,975,524	5.21	109.35
雲南省	1,440	12,855	129,254	1,745,104	9,171,449	4,612,951	4,558,498	5.26	101.19
貴州省	1,412	13,226	137,997	1,886,790	10,518,765	5,247,129	5,271,636	5.57	99.54
遼寧省	664	8,969	113,463	1,700,637	9,992,387	5,142,613	4,849,774	5.88	107.58
安東省	238	3,065	31,396	544,516	3,163,911	1,715,614	1,448,297	5.81	118.46
遼北省	344	3,729	39,495	715,066	3,798,056	1,989,042	1,829,014	5.31	107.66
吉林省	400	4,761	93,620	1,211,893	6,981,277	3,787,574	3,193,703	5.76	118.60
松江省	396	3,557	47,810	714,003	4,535,092	2,561,014	1,974,078	6.35	129.73
合江省	206	2,174	26,635	350,403	1,936,000	1,009,500	926,500	5.52	108.96
黑龍江省	205	2,291	25,757	258,255	2,563,234	1,440,754	1,122,480	9.92	128.35
嫩江省	212	1,932	28,530	372,550	2,407,438	1,387,506	1,019,932	6.46	136.04
興安省	131	853	5,396	65,509	327,563	184,026	143,537	5.00	128.00
熱河省	569	5,938	66,007	1,068,038	6,109,866	3,217,455	2,892,411	5.72	111.24
察哈爾省	291	3,675	38,940	459,645	2,114,288	1,152,984	961,304	4.60	119.94
綏遠省	328	2,477	24,524	386,730	2,166,513	1,212,119	954,394	5.60	127.00
綏夏省	140	1,057	10,572	136,828	773,325	422,637	350,688	5.65	120.52
新疆省	784	9,351	64,663	904,598	4,012,330	2,118,705	1,893,625	4.44	111.15
西康藏市					1,000,000	650,000	350,000		185.71
南京市	13	407	7,402	188,436	1,037,656	609,391	428,265	5.51	142.29
上海市	30	1,056	25,164	762,217	3,853,511	2,162,119	1,691,392	5.06	127.83
北平市	16	336	5,499	312,574	1,602,234	925,249	676,985	5.12	136.67
天津市	10	311	9,463	326,796	1,679,210	970,591	708,619	5.14	136.97
青島市	12	328	6,480	152,668	752,800	423,438	329,362	4.93	128.56
重慶市	18	411	7,017	293,763	1,990,101	579,354	420,747	4.91	137.70
大連市	5	244	2,920	93,419	543,690	358,736	184,954	5.82	193.96
哈爾濱市	7	400	4,789	153,226	760,000	481,917	278,083	4.96	173.30
漢口市	14	284	5,130	122,336	749,952	397,886	352,066	6.13	113.01
廣州市	24	361	5,950	168,550	1,276,429	671,157	605,272	7.57	110.88
瀋陽市	17	1,688	12,981	254,618	1,175,620	645,447	530,173	4.62	121.74
西安市	12	185	3,222	109,974	523,183	319,074	204,109	4.76	156.32



## 全國戶口統計總表說明

1, 本表所列各省市鄉鎮保甲戶口數，除西藏係估計數外，餘均係各省市查報數。

2, 江蘇省江南廿七縣，係三十六年一月數，揚中等十四縣市，為二月數，連雲市為四月數，餘因收復未久，戶口正在清查中，暫以戰前數字補列。

3, 浙江省杭州市，為三十六年五月數，餘杭等四十六縣，為一月數，於潛等三十縣，為卅五年九月數。

4, 湖南省為卅五年十月總調查數，湖北省為同年十二月總調查數，惟內有穀城等七縣，因匪擾係以總調查前數字補充。

5, 安徽、江西、西康、甘肅、青海、福建、台灣、廣東、廣西、貴州、綏遠、寧夏、及南京、上海、北平、天津、青島、重慶、瀋陽、廣州、漢口、西安、等省市，均係三十六年一月數，惟安徽省霍邱縣，江西省德興縣，廣東省台山等卅六縣，均係卅五年七月數。西康省寧靜等十三縣，為本部統計處卅五年十二月統計數，廣東乳源等四縣鄉鎮保甲數，青海同德等六縣保甲數，綏遠省各旗人口，均係估計數。

6, 山東、山西、河北、河南四省，原表說明，因匪患未平，尙未普遍舉行戶口調查，除一部

份數字，係三十六年一月份資料外，其餘各縣市，係就舊有資料，參照現時人消長情形編列。山西省鄉鎮保甲數，係治村閭隣數。

7, 陝西省除米脂等廿四縣，係舊資料外，餘均爲卅五年七月數，雲南省除石屏等三十縣，係較舊資料外，餘均爲卅五年一月數。

8, 遼寧省除遼陽等七縣中，一部份村鎮，及復縣，金縣，旅順市，係參照偽滿資料填列外，餘均爲三十六年一月數。

9, 安東省除一部份未收復，及已收復後，復被奸匪攻佔之縣，係參照偽滿資料編列外，餘均三十六年一月數。

10 遼北省除開原等五縣，及各旗，係偽滿時期資料。長嶺縣甲戶數，及各旗鄉鎮保甲戶數，係照各縣平均數估列外，其餘各縣均爲三十六年一月數。

11 吉林省吉林、長春兩市，及永吉等七縣，係三十六年一月數，乾安等十一縣旗，係參照偽滿資料填列外，各縣鄉鎮數，係當時街村數，保甲戶數，係根據各縣平均數估列。

12 松江，嫩江兩省，及哈爾濱，大連兩市，均係東北行轅政治委員會三十六年四月報部數。

松江省鄉鎮保甲數，即係原有之街區村屯牌數，戶數及男女數，係根據各該縣歷年平均戶量及性比例估列，綏陽等五縣市，鄉鎮保甲數，係根據各縣平均數估列，嫩江省鄉鎮人口

數，係由政府參照偽滿調查資料填列，保甲數係根據黑龍江，遼北，吉林三省平均數估列，戶數及男女數，係根據各該縣歷年平均戶量及性比例估列。哈爾濱係該市最近估計數，大連市係偽滿時期資料。

13 合江省戶口數，係該省根據地下工作人員報告，參照偽滿時期資料估計，鄉鎮保甲數，各縣係根據黑龍江，松江兩省平均數估計，佳木斯及安東兩市，係根據東北各省轄市，平均數計。

14 黑龍江省因尚未接收，表列數字，係該省根據偽滿東亞科學技術學會卅四年夏農業統計資料填報，再該省歷年所報資料，各縣平均戶量及奇克等縣性比例，均較其他各省為高，經專案查詢，據復該省一般情形，十口之家，猶屬小戶，三四十口之家庭，比比皆是，故平均戶量較大，至奇克等縣性比例特高原因，則以各該地土著人口，原甚稀少，往往墾荒伐木狩獵者，多為單身男子，兼以小興安嶺兩側，有地方性之特殊疫症發生，名克山病，女子死亡率特高，故兩性比差較大。

15 興安省係根據該省本年五月報部之興安省所轄縣市旗局人口總數統計表編製，原表說明，表列戶口數，係參照偽滿國勢調查資料，及現時人口消長情形填列，鄉鎮保中數，係估計數。

16 熱河省卅六年一月份實際控制人口數約二百七十萬人。表列鄉鎮人口數，係該省就各該縣原有數填列，保甲戶及男女數，係照實際控制區域平均數估列。

17 察哈爾省因戶口尙未全部清查完竣表列係該省三十六年一月約計數。

18 新疆省人口數，係該省卅五年三月調查數，鄉鎮保甲，係根據甘肅，青海兩省平均數估計，戶及男女數，係根據各該縣歷年平均戶量及性比例估計。

19 西藏人口，本部十七年估計數，爲三、七二二、〇六一人表列係根據最新資料重行估計之數。

20 旅外僑民人數八、七〇〇、八〇四人，未列入本表。

## 第六節 人口政策之釐訂

### 一、人口政策之範疇

人口行政之範圍，除調查登記統計外，並應包括人口政策之統籌規劃事項。所謂人口政策，即以行政手段，控制人口發展趨勢，包括數量的品質的，與兼及質量兩方面之問題。

人口政策應與整個國策配合，即應根據基本國勢定之。故必先測知人口現狀及各種相關事實

，如自然資源，生產狀況，生活程度等，加以綜合研究，始能確定方針。在人口行政實施程序上，必先辦理人口登記，而後可定人口政策。至於各種相關事實之調查及方案確定後一部份事務之執行，須由相關行政部門爲之，惟統籌之責，則應由人口行政機關負之。內政部組織法所定戶政司之職掌，即有：「關於移民行政及人口政策之統籌規劃事項」一項，人口局組織條例內，並專設一處，掌理上項事務。目前主要工作，在於搜集有關資料，徵詢人口學家及有關機關意見，進行初步研究，擬訂具體草案，惟最多確定則有待於戶口及各種相關事實之詳盡調查。但根據各種已知事實，中國所應採之人口政策，已有若干基本原則可尋。茲分人口數量問題，人口品質問題，人口分布問題三項，略述如左：

## 二、人口數量問題

中國爲世界人口最多的國家，自十九世紀以來，歐美各國由於經濟發達，公共衛生進步，人口增加甚速，而中國則呈停滯狀況，中華民族在世界人口總數中所佔之百分數，遂有日益降底之勢。人口爲國家之生命資本，人口之耗息，關乎國勢之盛衰，因此，國內一般人士主張採取積極之人口政策，以維持人口優勢。

惟中國經濟落後，自然資源未能充分開發，以目前之經濟發展程度而言，現有人口，已感

過剩，人民生活水準，抑至最低程度，於是社會不安而文化發展，亦隨之停滯。因此，另有一部人士主張採取消極之人口政策，提倡節制生育。歐美學者，以西方之生活標準衡量中國情形，無不持此主張。

人口自然增加，由於出生超過死亡。中國以出生率死亡率均高，總數遂呈停滯現象，此與法國之因出生率與死亡率均低而停滯者，性質大異。中國公共衛生事業如果稍有進步，而使死亡率相對減低，則人口可能迅速增長，一如十九世以來爪哇印度所發生之現象。

中國人民生活水準過低，阻礙社會進步，為舉世公認之事實。提高國民生活水準之途徑，厥為工業化與農業之科學化，惟此種發展在一二十年內所能獲得之成果，當有一定限度，故在此期間，中國之人口政策，宜應側重減低死亡率，但無須獎勵生育，以求過速之增殖。如此可使經濟進步之成果，不致完全為新增人口所抵銷，至少可有一部分用以提高國民生活標準。至於節制生育，則不僅違背中國家族主義之觀念，一時決難收效，即世界各國，亦祇有此種社會運動，未聞有定為國家政策者。

### 三、人口品質問題

中國現在人口，二倍於蘇聯，三倍於美國，但體格及知識水準，則相形見絀。故目前中國之



人口政策，品質之改進，重於數量之增加。一部分科學家相信人口之品質，可以用優生方法改良之，但中國人民體格知識標準所以低於西洋民族，實由機會不足，決非種族低劣所致。改良中國之人口品質之迫切工作，當在發展教育，改良公共衛生，提高營養標準，使中國人民在知識與體格上，能達到西洋民族之水準，在世界生活中，始能為有效之競爭。為提高營養標準，即應限制人口增殖之速度，使常低於經濟進步之速度，至於優生方法，則宜採用社會運動之方式推廣之，以收效於將來，倘以行政手段為之，則事實上極為困難，至少在未發達以前，決不能有滿意之效果也。

#### 四、人口分布問題

移民之作用，在調整人口之地理分布，為人口行政之重要事項。中國之東南部，農業發達，為世界人口最稠密的區域之一，生活壓迫，驅使大量人口外移。主要方向，一為華北各省人口之移往東北各省，一為東南沿海人口之移往東南亞洲。此種移民事業，全屬自然發展，惟東北移民之意義，不僅在減輕關內人口壓力，更重在充實邊防力量。東南亞洲與澳洲，天然資源豐富，除少數地區外，現有人口，均甚稀少，開放中國移民，不僅可以減輕中國人口壓力，並可促進當地富源之開發。中國西北部之農業發展，受自然環境之嚴厲限制，草地畜牧，絕難吸收大量人口，

因此，對於西北移民，所望不能太奢，但在可能限度之內，則固應盡力經營。

國立中央圖書館  
中華民國五十八年十月二十日



非 賣 品

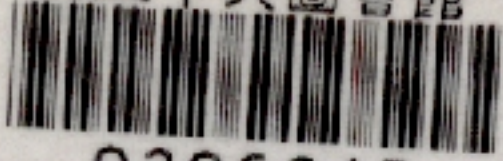


---

本刊歡迎翻印但須徵得同意如有  
詳細辦法請向本局第三次函索或面洽

---

國立中央圖書館



0306345

