

如果本书研究成果能够为促进台湾回归、实现祖国和平统一提供一部分史学依据，为反对“台独”、促进祖国和平统一贡献一点绵薄之力，将是我们最大的欣慰。

中华民国统计史

History of the Statistics of the Republic of China

(1912~1949)

王德发 著

本书基本上总结了中华民国这一历史阶段的政府统计工作、民间统计活动以及统计学发展过程，形成了中华民国统计史的雏形，期望对我国统计史的研究增添一点色彩。

上海财经大学浙江学院资助出版

中华民国统计史

(1912~1949)

王德发 著



图书在版编目(CIP)数据

中华民国统计史(1912~1949)/王德发著. —上海:上海财经大学出版社,2017.3

ISBN 978-7-5642-2542-1/F·2542

I.①中… II.①王… III.①统计-历史-中国-1912—1949
IV.①C8-092

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 215911 号

□ 责任编辑 顾晨溪

□ 封面设计 杨雪婷

ZHONGHUA MINGUO TONGJISHI(1912~1949)

中华民国统计史(1912~1949)

王德发 著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

同济大学印刷厂印刷

上海叶大印务发展有限公司装订

2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

710mm×1000mm 1/16 13.25 印张 259 千字

定价:39.00 元

前 言

任何历史事实都不是孤立存在的。统计史也是这样,它与社会政治、法律、文学艺术和财政经济学的发展历史有着千丝万缕的联系。中华民国初创时期(1912年),开始引入西方统计制度和统计学术理论,至1949年中华人民共和国诞生止,历时38年的中华民国时期,逐步形成体系较为完备的包括会计、统计在内的主计制度(目前我国台湾地区仍沿用这一制度),积累了丰富的统计资料;引入了近代统计学术理论;出版了多种统计刊物;出现了许多学有专长的统计学家,为我国的统计事业和统计理论的发展做出了贡献。因此,研究中华民国统计史,对丰富、完善我国的统计发展史具有重要意义。

1912~1949年的中华民国最终以它的腐朽和没落为生气勃勃的中华人民共和国所取代。但“历史毕竟是历史,有特殊成就历史的是历史,没有成就的历史也是历史。凡是一个历史过程,就应该在相应的历史学程中加以总结……”^①因此,作为一个历史时期,中华民国终究在中华民族浩瀚的历史长河中留下了一页。因此,客观地总结中华民国时期(1912~1949年)统计史,为促进台湾回归,实现祖国和平统一提供一部分史学依据,具有重要的理论与现实意义。

关于统计史的研究,上海财经大学已故教授赵章甫从1982年开始在上海财经大学学报《财经研究》上连续5期发表文章《中国统计简史》^②,开创了改革开放以后我国统计史研究的先河。

此后,20世纪80年代中期,为了研究当时统计工作中出现的一些理论问题,中国统计学会成立了几个研究会,其中包括统计史研究会,每年召开学术研讨会,直至1993年止。研究会成员在全国各类统计杂志上发表了大量论文,内容涉及国内外统计学术、学术思想史和中华人民共和国政府统计工作的发展史。还出版了几本有关统计史的著作,其中研究统计学术史的有高庆风的《欧美统计学史》(1988年),陈善林、张浙的《统计发展史》(1987年),李惠村的《西方国家统计学术流派》

① 胡寄窗:《中国近代经济思想史大纲》,中国社会科学出版社1984年版,第3页。

② 《财经研究》,1982年第2~6期。

(1986年);阐述中国统计工作史的有王一夫的《中华人民共和国统计史》(1986年)、刘叔鹤的《中国统计史》。莫曰达 1993 年与李惠村合作完成《中国统计史》,2001 年完成《先秦、秦汉统计思想史》,2004 年完成《中国古代统计思想史》。

关于中华民国的统计史的研究,始于赵章甫教授。他于 1985 年从上海迁居北京,在北京图书馆查阅有关“中华民国统计工作”的资料,直至 1986 年逝世。

本研究就是在上述先人研究成果基础上的延续。经过课题全体成员一年来的努力,本研究终于告一段落,所完成的研究报告基本上总结了 1912~1949 年中华民国的政府统计工作、民间统计活动以及统计学术发展过程,形成了中华民国(1912~1949 年)统计史的雏形。这是对从事我国统计史特别是中华民国(1912~1949 年)统计史研究的先人的一种告慰,也期望对我国统计史的研究增添些许色彩。如果本研究成果能够为海峡对岸同仁的同类研究提供一些启示,为反对“台独”、促进祖国和平统一贡献一点绵薄之力,那将是课题组最大的欣慰。最后要声明的是:本研究对于中华民国(1912~1949 年)统计发展过程的研究尚十分粗浅,要真正完成中华民国(1912~1949 年)统计史,还有大量工作要做;再者,由于课题组的水平有限,研究报告中一定存在诸多不足,在此恳请同类研究的专家学者们批评指正。

上海财经大学浙江学院 王德发

2017 年 2 月 12 日

目 录

前 言	1
第一章 统计机构的设置及其沿革	1
第一节 民国元年至民国 16 年(1912~1927 年)	1
第二节 民国 16~38 年(1927~1949 年)	3
第二章 人口统计	15
第一节 民国元年(1912 年)内务部举行的全国人口清查	15
第二节 民国 17 年(1928 年)内政部举行的全国户口调查	16
第三节 各机关及学术团体举办的“县”级行政区划户口普查	18
第四节 邮政、海关以及中外专家对我国人口数的估计	26
第五节 户籍与人事登记制度	29
第三章 农、林、渔、牧业统计	31
第一节 农业统计	31
第二节 林、渔、牧业统计	46
第四章 工业统计	50
第一节 全国性的工业调查	50
第二节 地方性的工业调查与统计	59
第三节 劳工统计	66
第五章 商业与国际贸易统计	69
第一节 国内商业统计	69
第二节 国际贸易统计	70

第六章 财政与金融统计	74
第一节 财政统计	74
第二节 金融统计	82
第七章 物价调查与物价指数	87
第一节 物价统计	87
第二节 物价指数	89
第八章 运输、邮电业统计	102
第一节 运输业统计	102
第二节 邮政、电政统计	106
第九章 教育、社会、卫生及司法统计	108
第一节 教育统计	108
第二节 社会统计	110
第三节 卫生统计	116
第四节 司法统计	119
第十章 地质与矿产统计	127
第一节 地质、矿产统计概述	127
第二节 工商部的地质调查	128
第三节 地质调查所的调查与经济部统计处的统计	130
第十一章 气象与水文统计	137
第一节 气象统计	138
第二节 水文统计	142
第十二章 西方统计理论的传入、研究与应用	149
第一节 西方统计理论的传入	150
第二节 统计理论的研究与应用	162
第三节 民间学术团体的活动	166
第四节 民国时期著名统计学家和对统计学有贡献的学者、社会活动家 ...	169
第十三章 统计报告与刊物的编印	187
第一节 全国统计总报告的编制	187

第二节 统计年报、年鉴和提要的编印	188
第三节 统计月报与季刊的编印	191
第四节 统计特辑与专刊的编印	192
参考文献	196

第一章 统计机构的设置及其沿革

1911年的辛亥革命,结束了几千年的封建制度,成立了中华民国临时政府。但这一胜利成果很快为袁世凯所篡取,其后便是代表各帝国主义在华利益的军阀混战、封建割据。直至1927年北伐战争的胜利,才结束了这种局面,建立了国民党政权并维持到1949年。

因此,中华民国的统计机构的设置可分为两个时期:民国元年至16年(1912~1927年),北洋政府时期为第一时期。这一阶段,北京政府在清末统计建制的基础上对统计机构的规模略作扩张。统计工作主要由政府各部门自行其是,缺乏整体的、综合的筹划和安排。民国16~38年(1927~1949年),国民政府统治以后为第二时期,这一时期又可根据统计机构设置的不同划分为民国16~20年(1927~1931年)和民国20~38年(1931~1949年)两个时期。前一时期(1927~1931年)因“训政时期”工作的需要,民国政府很重视调查统计的作用,统计机构纷纷成立,统计工作大量开展,但没有集中统一的领导机构,统计事务仍然难以得到协调和统筹。后一阶段(1931~1949年)以国民政府主计处的成立为起点,此后全国统计工作在法规建设、机构与人员设置、方法统一诸方面取得长足的进展,逐渐步入轨道。

第一节 民国元年至民国16年(1912~1927年)

一、中央机关的统计机构

民国元年(1912年),北京政府除财政部以外其他各部,如外交、内务、陆军、海军、司法、教育、农林、工商、交通九个部均设置统计科。财政部虽未设统计科,但设立了兼办统计事务的办公室。同年,农林、工商二部合并为农商部,不设统计科;蒙藏院增设统计科。大理院则由记录科兼办统计事宜。

民国2年(1913年),教育部撤销统计科,其工作由文书科兼办。

民国3年(1914年),总统府政事堂设立主计局,设局长1人、参事4人、金事6

人、主事及办事员若干人,其职责为:①筹备关于财政事项;②稽核关于预算事项;③关于财政文件的决定及编辑保存事项;④关于统计事项。该局的地位虽高,但偏重财政事宜,尚不是统计的中心机构。该年交通部取消统计科,改设交通统计委员会。其人员组成由交通部下属各司、处及北京铁路局委派。这是一种新形式的统计组织,定期开会,编报资料。所编资料中当以铁道统计最为完备。此外,审计院币制局和全国水利委员会亦各有统计组织。

民国5年,总统府撤销政事堂,恢复国务院。国务院内设当时全国最高的统计机构——统计局。其职责如下:①管理各部院共同办理的统计事务;②承担不属于各部院的统计事项;③编撰统计报告;④召开各官署统计会议。由于统计局的设立,其间曾一度撤销各部的统计科,但不久,教育、交通等部又陆续恢复统计科的编制。而外交部的统计事务则归并于条约司第四科办理。

此外,军政部航空署与全国烟酒事务署陆续设立统计机构;财政部于民国2年(1913年)成立的监督稽查所也下设统计股;民国7年(1918年)在上海成立财政部驻沪货价调查局,专门负责物价调查。

二、地方政府的统计机构

各地方政府的省公署及所属厅处,于民国2年(1913年)始设置统计处或统计科、股。其中,江苏、山西等省设统计处;云南省设统计局;湖北省初设统计处后改设统计股,并直隶于政务厅。

县级政府设立统计机构的有山西省,其各县主管统计工作的为统计主任。而湖北省大部分县主管统计工作的为统计专员。

综上所述,民国初期百废待兴,全国各级政府机构都在创建之中,由于各种原因而显得仓促。因此,全国的统计机构系统的设立,远不如清代筹备立宪时期完备,尤其是全国大部分的县市尚未设立统计机构。到了这段时期的后期,军阀割据、政治动乱,更无设置地方统计机构的可能。另一方面,中央与各地方相继设立统计机构,但这些机构常常各自为政,不相为谋。作为全国统计中心机关的统计局实际上有名无实,未能统筹全局并有效开展工作,十余年里在举办清查、召开统计会议、编印统计总报告等重要职责方面没有任何举措。因此,这一阶段民国政府时期的统计工作并没有取得太大的成绩。

当时已举办的重要统计有下述几个:

- (1)内务部于民国元年(1912年)同时举行人口、产业清查;
- (2)工商部在民国10年(1921年)之前曾逐年刊登公布其工业清查资料;
- (3)农商部自民国3年至民国13年(1914~1924年),先后完成农商统计表9次;
- (4)司法部自民国3年至民国9年(1914~1920年)逐年编印民事刑事统计年报;
- (5)交通部自民国4年至民国15年(1915~1926年)编印(公)路、邮电、航

(运)统计图表;

(6)教育部自民国元年至民国5年(1912~1916年)编印全国教育统计图表五次;

(7)财政部驻沪货价调查处编有趸售物价指数;

(8)农商部地质调查所于民国5年(1916年)出版《中国矿业志》,于民国14年(1925年)刊登《中国矿业纪要》;

(9)财政部财政整理委员会审计院等机关时有预算册、国债表的印行;

(10)江苏、山西等地方亦时有统计报告刊行。

第二节 民国16~38年(1927~1949年)

一、民国16~20年(1927~1931年)

民国16年(1927年)国民政府在南京成立,以训政开始。按建国大纲的规定,政府应调查户口、测量土地。几次召开的国民党中央会议都曾决定要求调查租佃制度和工人生活状况,并按期完成。

在这样的形势下,各大学增设统计课程,诸私人团体竞相举行统计事业,中央及地方各级机关也纷纷设立统计机构,但没有确立统一的设置规定,组织机构也不一致。同北京政府时期相比,所不同的是中央各部会的直属机关和各省市县政府都设置统计机构。其基本情况大致如下:

(一)中央各院部会的统计机构

(1)立法院与铁道部设置统计处,内政部设置统计司。其中,立法院统计处设处长1名,科长5名,专员3名,调查员及文书若干名。此外,第一科职掌农业及其他天然资源之统计,第二科职掌人口劳工及社会统计,第三科职掌工商及一般经济统计,第四科职掌法律政治及教育统计,第五科职掌文书庶务。专员中一人职掌编辑统计出版事宜,但出版物仅有《统计月报》一种。编辑统计年鉴虽为本处职务之一,但因名下所管关于各种统计,尚乏全国可靠资料,不得不从缓办理。而所公布的统计数据,或由本处自行搜集,或由其他政府机关发布,即时刊载于《统计月报》的撰述或统计资料各栏目之中。随着统计数据日渐增多,编制统计年鉴也就成为可能。而统计年鉴之编制当时大约拟在举行民国20年(1931年)人口及农业清查以后进行。此外,立法院统计处中还聘请名誉专员2名以备统计事务的咨询,另设分布全国志愿襄助的查报人员2千多名。

(2)实业部、审计部、海军部与军政部陆军署各分别设置统计科;教育部、交通部、司法行政部、铨叙部与财经部会计司设置办理统计事务的专门办公室;考试院

与建设委员会各分别设置调查科。

(3)考选委员会、财政部统税署赋税司与国定税则委员会各分别设置统计股。

(4)行政院、监察院、外交部、禁烟委员会、导准委员会、最高法院检察署、内政部卫生署与账务委员会皆分别设专员办理统计事项。

(二)中央各部直属机关的统计机构

(1)财政部所属海关与国际贸易局设统计处。

(2)财政部总税务司设统计科。

(3)财政部盐务稽核所设统计股。

以上各机关共有统计人员 276 人。

(三)地方政府的统计机构

各省市政府以设置统计股为多,如:

(1)湖北、吉林等省与南京市政府的秘书处下设统计股。

(2)山东、湖北等省的民政厅下设统计股。

(3)安徽、浙江、山东、湖北、江苏和云南等省的财政厅下设统计股。

(4)安徽、湖北、陕西、山西、福建等省的教育厅下设统计股。

(5)安徽、浙江、湖北、陕西、察哈尔等省的建设厅下设统计股。

(6)上海市政府属下的社会、公安、教育、卫生等局均设统计股。

此外,尚有些省市直属机关设立统计专员以办理统计事项。如:

(1)天津、汉口等市政府的秘书处;

(2)浙江省的民政厅;

(3)热河等省政府的建设厅;

(4)南京市政府社会局。

以上机构共有统计人员 190 人。

(四)中央统计联合会

民国 16 年(1927 年)后,设立的统计机构虽然很多,但因机构增设速度过快,导致体系不健全、职责不明确、统计数据重复。立法院统计处虽有承担编制法律、政治、社会、经济等统计报告、统计年鉴的责任,但无指导、监督其他统计机构的权利,难以实现国家最高统计机关的权威。所以中央各机关于民国 19 年(1930 年)共推立法院统计处召集联席会议,并做出三项重大决定:①建议政府设立中央统计委员会,以统一联络各机关的统计工作;②在中央统计委员会未成立之前,暂行联合组织中央统计联合会,作为过渡;③筹备成立中国统计学社,以促进统计学术的统一与交流。在这样的背景下,先后成立了中央统计联合会与中国统计学社(前者

由各机关代表共同组织,后者由国内统计专家、大学统计教授及各机构统计专业人员组成)。民国20年(1931年)4月正式成立主计处,统管全国会计、统计业务。主计处的成立标志着一个崭新的、具有现代意义的统计制度终于在我国诞生了。

二、民国20~38年(1931~1949年)

(一)超然统计制度的创立

国民政府成立初期,各机关财务管理尚未上轨道,由预算到出纳、购买(采办)、会计、报销与决算,均由该机关人员兼办,因而串通舞弊现象频生。为了杜绝这种腐败现象,当时的经济学家与外国顾问团都倡议建立一种相互牵制的组织,互相监督,以防止贪污不正之风。经国民党中央会议决议,实行所谓的“联综组织”,即财政制度可分为联立综合的四大系统,其为:

(1)行政系统,中央为财政部,省市为财政厅、局。主管拟订财政计划,征收捐税、拟行预算等。

(2)主计系统,中央为主计处,省市为会计处与统计处,主管中央政府各机关及省市市政府预算的核编、全国会计制度的核定与全国会计总报告的编制、全国统计方案的核编与全国统计总报告的编制等。

(3)出纳系统,中央为国库,省市为省市库。主管国家收支预算的审核与签署,处理证券、票据的出纳与保管等。

(4)审计系统,中央为审计部(属当时的监察院),省市为审计处。主管监督预算的执行,核定收支预算和审核决算等事项。

在联综组织制度下,一个公务机关内有行政、主计、出纳、审计四种人员,彼此相互辅助,相互监督,期望能树立起廉洁的财务管理风气。当时各机关已纷纷建立统计机构,同时有少数行政长官和部分学者设想推行一种行政三联制,他们认为政治的推行,必须经过设计、执行与考核三个阶段。而三者皆要求统计机构提供相应的统计资料。因此,政府统计工作的职责,按民国21年(1932年)《统计法》的规定,应为下列五种:

- (1)基本国势调查之统计;
- (2)各机关职务绩效之统计;
- (3)各机关所办公务之统计;
- (4)公务人员及其工作之统计;
- (5)各机关认为应办之其他统计。

行政三联制中,设计阶段所需资料由(1)(2)两项统计提供,执行阶段的资料由(2)(5)两项提供,考核阶段的资料由(3)(4)两项提供。

不过,上述想法是当时大多数行政机关长官所无法认识的。故自主计处成立

后,推行统计制度时,各机关未能积极配合、执行。

(二)主计处统计局的职责、组织与人员

主计处的创立可以追溯到民国 18 年(1929 年),南京政府聘请以甘末尔为首的 12 人设计委员会,又称甘末尔顾问团,从事财政监督制度的设计。该顾问团建议设立主计总监部,直隶于国民政府,以加强预算、财政、会计、度支监督等工作,适应五权宪法制度的需要。国民政府将此建议移送立法院审议后决定,将所建议的主计总监部改为主计处,予以筹备设立,并与原文官处、参军处并列,直隶于国民政府。民国 19 年(1930 年)2 月,主计处筹备工作启动。民国 20 年(1931 年)4 月 1 日,国民政府主计处正式成立,标志着全国最高统计中心机关的出现,中国的统计工作从此迈入一个新阶段。

主计处处于监督各机关财务管理的超然地位,直接隶属于名义上总揽全国政权的国民政府。内设主计长 1 人,主计官 6 人,秘书 3 人(其中 1 人简任),办事员与文书若干人,设岁计、会计与统计三局、各设局长 1 人,副局长 1 人,皆由主计官 6 人兼任。

主计处对于重要事务的决定,多先经主计会计讨论,如:

(1)关于各机主办岁计、会计与统计人员的任免事项;

(2)关于拟订的岁计、会计、统计制度与方案以及编制的国家的总预算,会计总报告和统计总报告的通过事项;

(3)关于本处及各机关办理岁计、会计、统计的办事规则的制定及修正事项;

(4)关于两局上述的有关事项。

主计会议由主计长召集,主计官 6 人参加。开会时由主计长担任主席,最后核定各项议案,或呈报国民政府批准施行,或由主计处发函各机关执行。

统计局的职责如下:

(1)各机关统计人员及其所办统计事务的指挥与监督;

(2)各机关统计报表格式的制订、颁行及统计方法的统一;

(3)各机关统计范围的划分及统计工作的分配;

(4)进行基本国势调查;

(5)调查编制不属于任何机关范围及各机关未及编制的统计资料;

(6)编制全国统计总报告。

统计共设 5 个科。依主计处组织法的规定,第一科办理人口、家庭、教育、卫生及其他社会统计;第二科办理农林、渔矿、畜牧及其他资源统计;第三科办理金融、物价、工商、交通、财政及其他经济统计;第四科办理立法、司法、外交、军事及其他政治统计暨国际统计;第五科办理各机关统计人员任免、迁调及其他人事事项,汇编、核校、绘制、印刷各种统计报告以及文书、席务及不属于其他各科的事项。

统计局设科长 1 人,专员科员若干人,其中包括荐任人员。此外雇用办事员、文书若干人。民国 29 年(1940 年)增设简任视察 1 人。直到民国 36 年(1947 年),统计局共有人员 100 多名。上述人员的任用资格皆依民国 21 年(1932 年)公布的《主计人员任用条例》的规定,比一般公务人员的任用资格更为严格。中央各机关与地方各级政府的统计机构的工作人员的任用,一律适用《主计人员任用条例》的规定。

民国 36 年(1947 年)主计处统计局的组织有了变动,在原有的 5 个科之外,增设第六、七两科。第六科办理行政效率之研究事项;第七科统计施政成果。两科共增加人员 80 人,其中一人为专业统计人员,负责指导新增加 80 人的工作。

这次变动的原因为民国 35 年(1946 年)初国内各党派曾在重庆举行政治协商会议,当时的青年党攻击国民党挪用国库经费,充作党务费用。为了应付这种局面,国民党将党务费用从国家预算中划出去,但却纳入各有关政府机关的预算之内。如上述 80 人的薪俸及办公费用,纳入主计处经费预算之内,由主计处颁发。但统计局拒绝了这 80 个人迁来办公,因此他们仍在原来的地方工作。

(三)中央各机关及所属机关统计处室的职责、组织与人员

民国 22 年(1933 年),主计处对中央各机关的统计机构加以调整,考虑到地方政府的具体情况,将统计人员分为三个等级:

- (1)统计长,简任,或统计处长简任或荐任,其办公机构为统计处;
- (2)统计主任荐任,其办事机构为统计室;
- (3)统计员委任,其办事机构也称统计室。

当时的具体调整情况是,将规模较大的立法院统计处全部转入主计处,并以其为主体成立统计局;内政部的统计司改为统计处;实业部的统计科提升为统计处。其他各院部会的统计机构均由主计处根据具体需要,成立统计室,内设统计主任或统计员。

民国 24 年(1935 年)主计处拟定《中央各机关统计室组织及办事通则》,以设置中央各机关及其所属机关统计人员,成立统计室。截至民国 36 年(1947 年),就统计机构而言,中央各机关及其所属机关中有 8 个设置统计处,有 669 个设置统计室。

设置统计处的院部会有:内政、财政、工商(后改为经济部)、教育、交通、社会、司法行政等部和司法部。

设置统计室,其主办人员为统计主任的院部会有:总统府、行政院、立法院、监察院、外交、农林、粮食、水利、卫生、地政、铨叙与审计等部;侨务、资源、考选等委员会,新闻局 16 个机关。其主办人员为统计员的有考试院、蒙藏委员会、中央研究院等。

中央各院部会所属机关也都按上述规则分别设置统计机构,由于涉及面广,故不一一详列了。

统计处一般设3个科。第一、二两科分别办理所在机关的业务统计,如内政部统计处第一科办理人口、土地统计;第二科办理民政、警睡、礼俗统计。第三科办理人事、文书及总务等行政事项。某些统计处在三科之外,有的加设技术室(如内政部统计处),主要从事统计工作的技术及图表绘制等事项;有的加设研究室(如实业部统计处),从事调查及专题研究等事项。

统计室的职责为办理所在机关的业务统计及统计行政事项。统计室也有分“股”办公的,如交通部统计室在改为统计处之前即为分若干“股”办公。

中央各统计机构主办统计人员的隶属关系为:统计长承主计长之命,并依法受所在机关长官的指挥,主办所在机关及其所属机关的统计事务,出席所在机关的院务或部务会议;统计主任承主计长之命,受主计处统计局长的指导,并受所在机关长官的指挥监督,主办所在机关的统计业务,出席所在机关有关其职责的各项会议。

截至民国36年(1947年)5月底,中央各机关及其所属各机关主办统计人员中有:统计长8人,统计主任及统计员669人,助理人员930人。

(四)省市县政府统计处室的职责、组织与人员

以主计处统计局为系统设置地方各级政府各机关的统计机构,可分为三个阶段进行。

最初阶段为民国22~29年(1933~1940年)。这一阶段,行政院颁布《地方行政机关统计组织暂行规则》。其要点是:

- (1)省市市政府设置统计委员会,委员长由主设机关委派;
- (2)省市县政府各厅局设统计股,股主任由主管长官委任;
- (3)统计委员会由主设机关和各厅局的统计股或主办统计人员组成;
- (4)统计股隶属各机关的秘书处或总务科;
- (5)各机关的统计机构受主计处的监督指挥。

这阶段的特点是,主计处虽然可以监督指挥地方机关统计组织的工作,但统计人员的任用则由各机关自行决定。

民国23年(1934年)各省实行合署办公,一般都在省政府秘书处设统计室。

第二阶段是民国29~36年(1940~1947年)。民国29年(1940年)主计处呈准国民政府颁布《省市市政府统计室组织规程》,民国31年(1942年)颁布《县市政府统计室组织规程》。其要点如下:

- (1)省市市政府一律设统计室。
- (2)统计主任由计长任命。

(3)统计室分设3个股。第一股办理社会统计;第二股办理经济统计;第三股办理统计案、统计报告以及统计人员任免事项。

从这个阶段起,省市统计机构已纳入主计系统内。但在这个阶段的后期,某省份的统计工作逐渐发展,仅以统计室的规模已难以适应工作需要,因此,广东省统计室首先改为统计处,不久四川省统计室亦改为统计处。

县市政府的统计室,其主管为委任职的统计主任。室不下分股。其职掌为办理民政、财政、教育、社会、卫生、建设、地址、警察等统计;拟订统计方案,设计统计表册,汇编统计报告。

乡镇设调查员及助理员各1个;保设统计调查员1个;各该乡镇的中心学校、国民学校教员及合作社职员一般可受委托担任乡镇统计通讯员。

第三阶段是民国26~38年(1937~1949年)。如前述,当中央主计处统计局受到外来影响,增加第六、七两科后,国民党中央党部又通过行政院,把除东北5个省及1个特别市外,全国25个省及6个特别市的统计室提升为统计处,以安插国民党省市党部调查室的特工人员。

按民国36年(1947年)国民政府颁布的《各省市统计处组织办法》,各省及特别市的统计处分甲、乙两级。甲级统计处分为4科:第一科办理经济统计;第二科办理社会统计;第三科办理行政效率及施政成绩统计;第四科办理统计方案的汇订、统计报告的汇编及人事总务等事项。乙级统计处分3科:第一科办理经济统计;第二科办理行政效率及施政成绩统计;第三科办理社会统计及人事总务等事项。值得指出的是,甲级统计处的第三科与乙级统计处的第二科是容纳国民党省市党部调查室的特工人员的。

统计长的人选除浙江、福建、河北、察哈尔、绥远、甘肃等省由调查室的特工人员担任外,其他皆由各省主管统计工作的人员担任。各省市统计处指定1人为科长兼办帮。这一职务除上述由特工人员担任统计长的省市由原来办理统计工作的人员担任外,其余均由国民党省市党部调查室人员担任。鉴于这个变动,导致当时的省市统计处就成为人员复杂、扑朔迷离的机构了。

截至民国36年(1947年)5月底,省市设置统计处的共有31个,其为:苏、浙、皖、赣、鄂、湘、川、闽、粤、桂、滇、黔、冀、晋、豫、陕、陇、热、察、绥、西康、台、辽北、辽宁、宁夏25省及南京、北平、上海、天津、青岛、重庆6市。

省市所属机关设置统计室的共有852个。

所配备的统计人员,省市县政府及其所属机关共有统计长31人,统计主任、统计员1196人,助理人员2111人。

全国统计机构(包括上述中央政府的统计机构),共有1904个,统计人员共为4945个。

在上述三个阶段中,第一阶段的省市县政府的统计人员,未正式由主计处安排,与主计处无隶属关系。而第二、第三阶段的统计人员则由主计处安排配置,其隶属关系如下: