

立法院統計處編

全國人口產業總查計劃大綱

民國十九年一月印行

H. C. Lee

全國人口產業總查計劃大綱

立國有基本的物質條件，是爲人口土地產業，訓政有當前的切要工作，是爲人口土地產業之調查整理，總理於建國大綱及對內政策中，諄諄以清查戶口整理耕地調查糧食產銷等項爲囑，前此二中全會復決議於民國十八年內查竣各省田主佃農之生活狀況，編製全國工人生活與工業生產統計，並限於二十一年六月以前完全土地清丈與人口調查，蓋卽以調查爲凡百政務之起點，而上述三者尤爲建設之初基，設於實際情形茫無所知或知焉未詳而遽張皇舉措，微特執政者欲爲興

革損益，尙無確定方針，卽一般民衆亦無從了解其重大意義，而予以充分合作，藥不對症，疹疾安瘳，閉門造車，合轍綦難，結果未有不緩急重輕咸失其宜，虛糜金錢而毫無實效者。

顧統計上之調查方法原有選查與總查二種，（一）所謂選查者，選定若干標範，施以實地清查，卽據此項材料推算其餘而求得全部的統計數字，此惟於對象簡單期限迫促時不得已而一用之，其結果的真確程度絕不能與總查比擬，（二）所謂總查者，劃定對象範圍，不問性質單複，凡範圍以內之應有事物，均一一加以清查紀錄，故其方法有三種特點，（子）時間上之斬截性，查記的期間務求極短，並須各地一齊

起結，（丑）空間上之普遍性，事物之散布無論如何廣泛，其環境的條件無論如何單一，一經標爲對象，即須逐步清查，（寅）方法上之劃一性，方法二字在此包刮表格中之名詞定義，數字單位，填寫符號，以及調查時一切手續而言，偶有歧出之點，結果即生差異，故於着手之先務求絕對劃一。我國建設的方針雖有總理宏規可循，而今後設施的步驟則須因應國情以另立方案，事實不具，方案何根，調查不舉，事實何來？惟若僅據舊日捏詞敷衍的冊報或即依據近來零碎不完의 調查，而無一種大規模的總查記以作大量觀察，其結果不僅所得的材料不實不盡不足以供研究之資，若據是以謀國計民生，尤恐頭痛醫頭，

足痛醫足，或竟至病害所在，自身亦麻木不知，而遂至醫藥誤投，疾成不治者，此人口土地產業三者的總查所以爲刻不容緩，而人口與農業的總查，比較上阻力較少，辦理較易，尤當率先舉行，以爲他種調查之倡也。最近本處呈請兩項調查之案，已經國府批交行政院尅期擬辦，今正由內農兩部與本處協商計劃之中，爰就原呈大意，擬具實施辦法，以供當道採擇，並備國人研討。

甲，人口之總查

一．人口總數 凱末爾將軍有言，「要知一國命運之否泰，須知其國人口之大小」，吾國人口號稱四萬萬衆，幾佔全球人口四分之一

，但此爲滿清道光時代之政府紀錄，其本身之確否已屬疑問。而近百年來經過生殖死亡內遷外移種種變化，其增減之趨勢如何，與他國之比較何似，現時切近之戶數口數究爲若干，則公私機關均尙無實數可考，近年雖有數省市發表統計，而辦法不甚一律，全國總數仍付缺如。故中外學者聚訟紛紜，如美人洛克西等則取二萬七千萬乃至三萬萬之概數，法人意斯萊則作三萬八千六百萬之推測，法國巴爾博士於一九二三年稱中國人口爲四萬一千一百萬，而一九二五年美國紐約日報社世界年鑑則謂中國人口不過三萬七千五百萬。近來國內人口紀錄、僅有清政府之兩次調查及海關郵局之歷年估計，一九〇二年的政

府數字爲四萬一千萬、而一九一一年的政府數字僅爲三萬七千萬；設使兩數皆確，此八年中減退何以如此之多？一九二六年之郵局數字爲四萬二千六百五十三萬，而一九二七年之海關數字便爲四萬五千七百八十七萬；設使兩數皆確，則此一年中增加又何以如此之大？各國統計事業發展，不過百餘年間之事，現已多由簡單的人口問項進而爲普遍的國勢調查，吾華以人口統計開創最早之國，乃迄今卽人口的基本數字猶在不可捉摸之間。蓋查歷來調查或研究此項問題者，或以食鹽均量推測，或就家庭大小估計，或先查戶數，後查口數，致起時間上之差移，或部分實查，部分推算，而有選擇標範上之錯誤。以我國疆

域之廣，民情之雜，各地生活之殊異，人口密度之不同，凡是種種方法，均不免於罣漏，而況所根據以推測的標準數字尙未盡出於實地調查，結果矛盾雜出，自屬意中之事。故欲求一準確可靠的人口總數，自惟有於全國各地同時舉行人口總查之一法，時限既短則變化不多，挨戶清查則漏脫必少，施行時雖不免稍有阻力，然查歐美先例，若有相當準備時間，輔以充分之人力財力，實亦不難着手。當此建設開始之際，一切興革大政胥視此爲不二準繩，吾人固知不宜孟浪以從事，然亦不可因噎而廢食也。

二・人口之密度 從人口總數可以察全民族盛衰的趨勢，從人口

密度可察土地分配的比率，人口集中的狀況，因此而可以推測職業生計及其他社會情形。我國計算人口密度者，先後雖有數起，而皆因土地測量不完，人口調查不精，其相除的結果自然不易正確。例如江蘇一省，一九〇二年之政府調查爲每方哩六〇〇人，至一九一〇年每方哩反減至四四八人；蘇省自海通以還，產業日臻繁盛，即使人口自然的增加遲緩，而是數年中境內又無巨災大戰，其密度斷無有不增反減之理。又如貴州一省，一九〇二年之調查爲每方哩九〇人，至一九一〇年則驟增至每哩一六八人；黔省土地磽瘠，向難吸引徠民，即謂丁口生殖甚速，於此八年短期中亦絕難加至百分之八十以上。至於各市

縣，雖有零星的數字材料，而以人才缺乏，標準紊亂，統計之方法又不講求，除少數比較可信者外，餘均無確實之密度可考。此刻若不作大規模的人口總查，俾全國一千八百餘縣均於同一時間內，用同一方法盡數清填，更另測準確的面積以比算精密的密度，則嗣後推行憲政，辦理選舉，整頓產業，調濟民生，墾殖荒地，均配人口，保障勞工，救濟失業，以及其他種種建設方案，均將無所依據，此又人口總查絕不可緩之一重大原因也。

三．人口之性質 吾國古有料民之政，尤重編戶之法，顧其主意創制，不在觀察民隱，以爲積極設施，而在稽口數丁，以便授田徵役

科稅緝私，藉作種種消極政策的施行標準。故如滿清調查人口，全襲前代制度，「男子十六歲以上六十歲以下爲丁，女子及未成年者老者爲口，課稅只以壯丁爲限，不及其他，」因是當時各省的冊報亦只限於丁口數目，而其他概不顧問。民國以來人口調查，除山西一省及最近各特別市所設問項比較詳密而外，餘者亦率僅排列籍貫性別壯丁學童寥寥數問，且卽此簡單的表式亦每每定義歧出，結果舛差。關於生育死亡殘缺惡疾惡習等事，或緣登記制度未行，或緣社會積習錮蔽，卽有問項，等於虛設，其不強列，誠不足怪。獨如種族宗教國籍遷徙婚姻教育職業出生地點及出生年月等項，原爲研究人口的基本材料，

各國人口問票中亦多照例備列，獨我國舊有的調查則悉付之闕如，新辦的調查亦每取舍不同，詳略互見。於是以往的調查多因內容單簡而不適用，新辦的調查又因材料雜亂而不適用。譬如僅知壯丁或學童年齡，則政治上之選舉年齡，法律上之科罪年齡，以及經濟關係上之禁工年齡，童工年齡等等，又將何從稽考？又使甲地以二十至四十爲壯丁（如南京），乙地以二十至三十爲壯丁（如杭州），丙地之職業係按職性細別（如廣州）而丁地之職業粗照總業分界（如南京）如是則雖各有詳細答案，又將何以作比較觀察？從是可知人口總查的工作固屬重大緊迫，而總查時的表格內容尤不可不特別審慎，於此設不有一繁簡適中

舉國劃一的表格以考察人口性質，則一切政務設施與學術研究均將無所準則，而仍蹈敷衍因循之故轍矣。

乙・產業之總查

一・農業 1. 近年西北洊飢，人民死亡流離者以數百萬計，公私機關皆汲汲於目前之賑恤；然究竟歷年受災之田畝若干，災害之真因何在，西北農地面積共有若干，每年生產量幾何，人口數目幾何，平時出產是否足供消費？凡此種種皆爲明災害真相與籌根本救濟方法上所不可不知之事實，然迄今無人能詳也。2. 今歲南方米價大漲，人民呼籲之聲四起，政府平抑穀價，採購外米，以爲一時之救濟；然究竟

我國每年產米幾何，消費幾何，目下米價騰貴原因何在，將來民食問題如何解決，亦無人能道也。3. 編遣爲救國之要圖，懇荒爲遣置之善策；然而今日國內究有荒地若干，其能利用之程度如何，何處宜於先墾，何處可以緩置，莫能詳知。4. 人口有過密之患，資源有開發之要；然而國內農業資源究有若干，開發之後能供養人口至如何程度，莫能置答。5. 全國人民恃農以爲生者十居七八，農產豐富，價格得宜，則全國經濟，生氣鬱勃，農產歉收，價格疲弱，則全國經濟，景况萎沉。農業關係我國經濟之重要如此，其在他國早有預測預報之設施，以爲全國經濟之指針，而我國迄今關於農業基礎之數字尙不能知，則

隨時農業之盛衰又何由預見？6. 外邦爲明瞭民食情形，安定農業經濟起見，雖至卵產乳產之微，果實蔬菜之細，關於其產額存量銷數，皆有詳細統計；我國則雖米麥產額尙不能舉一概數，以言民生政策，經濟設施，其將何從着手？故知農產建設之根本，莫先於實地調查，尤以大規模的普遍調查最關緊要。我國往日未嘗無農業統計，舊農商部之農商統計表，羅列農戶農地農產之數，似亦頗爲詳備，然皆一憑地方官廳商會農會之報告，而未嘗根據詳確之調查，故患在不確實。學術機關如金陵大學等，關於特定地方之農業調查，未嘗不詳密，然地域太狹，又病在不賅備。欲求確實賅備，惟有總查一法。蓋若用選查

方法而採取標範例推，僅能得一部分之真實材料，其須有全體的數字如農戶數目農田面積之類者，則將全不適用；又若用估計方法，使有經驗人員對於各地農業勉爲近實的估計，則其弊又在難得適當人才，更難得確實數目。本處創辦之初，深知農業統計之重要，與全國農業調查之不可緩，爲節省經費起見，擬用估計方法，因未知其確實程度如何，特先就江甯一縣同時試用估計清查兩法，其結果兩者相去最近之時，其差不過百分之一，相去最遠之時，其差竟至兩倍以上，以平均論，相去恆至十三四五，用知估計法殊不可恃，而欲真明全國農業狀況，仍非切實逐地逐戶調查舉行農業總查不爲功。驟聞之似覺規模

浩大，然在他國皆行之已久，歐美各國大抵每五年或十年或十五年舉行一次，其清查之項目往往備極精密，至於三四百問之多，我國欲自儕於近世國家之林，農業總查與其他總查皆爲必要之政。惟他國行之有素，政府有熟練之人員，人民有報告之習慣，故其事輕而易舉，我以社習錮陋之國而創行此事，自不免有種種困難。然查記之事既屬難緩，此種困難尤不應避，要在設法減輕，於可能範圍收最大效果，且以訓練民衆，使知調查之真意何在，則雖稍受阻力，未始不能獲得相當代價也。

二・工商業及其他各業 吾國以農業國家而遽與工商化的社會接