

人口與都市發展

林益厚 著

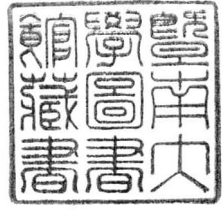
詹氏書局

27.27
20062

包 口

人口與都市發展

林益厚 著



詹氏書局

國家圖書館出版品預行編目資料

人口與都市發展／林益厚．—初版．—臺北市：詹氏，2004[民93]

面；公分．

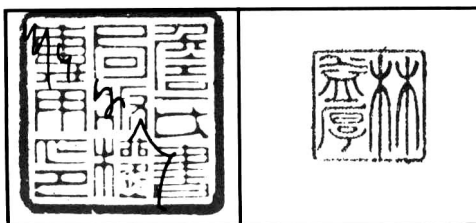
ISBN 957-705-280-0（精裝）

1.人口 2.都市計畫 3.住宅—政策 4.營建管理

542.1

93011732

版權所有



翻印必究

人口與都市發展

作者 林益厚

執行編輯 林奇華

封面攝影 郭瓊瑩

發行人 詹文才

發行所 詹氏書局

登記證 局版台業字第三二〇五號

郵政劃撥 0591120-1

戶名 詹氏書局

地址 台北市和平東路一段一七七號九樓之五

電話 (02)23918058 · 23412856 · 77121688 · 77121689

傳真 (02)23964653 · 23963159

網站 <http://archbook.com.tw>

E-mail:chansbok@ms33.hinet.net

E-mail:archbook@sparqnet.net

初版一刷 2004年7月

ISBN 957-705-280-0

定價：新台幣400元

自序

本書收集筆者自1969年至2002年間所撰寫之二十二篇文章，其中「開與關的智慧」一文，頗能代表筆者工作生涯由公職轉至教職突然轉折之心情。關於開與關的故事原文是筆者在發表告別公職生涯感言中提及：「這次在荷蘭碰到一位懂荷蘭古文的教授，他正在撰寫荷蘭據台歷史，剛到台灣開會後返回荷蘭。他說台灣現在有些口水戰，談了一些沒有營養的話題，內耗資源，荷蘭人不會如此，荷蘭人對於『開』與『關』這明確的事實，他們都認為可以體會各自的立場。荷蘭有很多運河，也有很多道路，當道路突然被拉開讓船過去時，對船上的人而言，航道是開了，但對於車子上的人而言道路卻關閉了。當船過，路橋放下，車子自然通行，可是後面船上的人卻覺得航道被關了。因此『開』或『關』只是站在不同立場而已。這句話是我這次出國開會最好的心得，想不到，回國後馬上派上用場，今天我的公職之門是關了，但我覺得我的民間工作之門卻是開了，不但是開，而且是開了一扇大門。」

筆者自1969年進入行政院經建會前身經合會工作，至2002年於內政部營建署申請提前退休，共服務公職三十四年。前十七年在經建會，後十七年在營建署。經建會歷經三次改組，從經合會、經設會及至現在的經建會。筆者服務單位「都市及住宅發展處」的名稱雖也換過幾次，不過工作性質屬實質建設有關之審議、督導及研究大致一樣。成立當時，我國尚屬聯合國會員，工作單位雖隸屬經合會，其實是聯合國發展方案資助之專案單位，小組中有一聯合國顧問團在協助我國推動都市發展。當時，筆者甫自學校畢業即與外國人一起工作，除可學習他國經驗外，他們的工作態度及敬業精神也令人佩服，這些經驗對筆者日後工作影響至為深遠。

筆者於內政部營建署服務十七年，歷經國民住宅組組長、墾丁國家公園管理處處長、主任秘書、副署長及署長等五個職位。與經建會比較，營建署工作重點在推動營建行政、督導省市有關業務及主導營建法令之制定等。不同的職務，可體會不同的經驗，機會殊為難得。其中，擔任墾丁國家公園管理處處長及最後擔任營建署署長等二職，歷練最多，印象尤其深刻。前者不僅須在辦公室裡處理公文，還要面對園區內的居民及數量龐大的遊客。此外，各種設施的建設、景觀的規劃，生態的保育等工作，均是處於草創階段，亟需積極辦理。尤其墾丁地處偏遠，許多緊急情況需立即處理、判斷，壓力頗大。但這段工作經驗也使我對地方機關的運作及地方

人民的需求，有相當程度的瞭解。至於營建署署長任內，經歷九二一大地震，精省及政黨輪替等經驗，也是歷任署長所未有，真是終生難忘。

退休之後有機會受聘於文化大學景觀學系專任教職，展開第二工作生涯。事實上，筆者於服務公職時，即已在各大學兼課，先後授課的學校包括：政治大學、中原大學、東海大學、台北大學及逢甲大學，故教書也是筆者頗為喜愛的工作。離開公職以來，第一個感覺是家裏的書房變小了，過去早出晚歸的公職生涯，留在書房時間不多，如今作息時間較富彈性，生活時間增加卻突然覺得書房內，無論書桌上、書櫃內、甚至地上，到處都是書本、參考資料，一箱箱、一堆堆的放置，已到不加以處理不行的地步。

當筆者決定整頓書房，丟棄過去的書本與論文時，一些甚為熟悉的文字，呈現在眼前，有些已伴我三十餘年，留著佔用空間，丟棄卻又有點不捨，於是萌起彙整成冊的念頭，這是本論文集的由來。

在舊書堆中找出四十餘篇文章，經篩選結果，性質相同，可略歸類的有二十二篇共約二十五萬字，筆者將其歸為四類：即(1)人口與都市化、(2)都市發展、(3)住宅政策與計畫及(4)國土與營建行政。依年代別，最早著於1969年，最晚的為寫於2002年，大部份均曾發表於相關論期刊。其中有些文章標題甚為相似，因此納入本論文集時略改題目以俾區別。這些文章之論點均為反映當時政策或計畫之個人意見，如今時過境遷，有些觀點已納入政策或法令付諸實施，有些今日看來並不成熟，但無論如何卻是筆者公職生涯走過的痕跡，算是公職生涯回憶的一部分，也是人生旅途上重要的一段紀錄。離開營建署之後，很多朋友、同事、同學常關心筆者的近況，本論文集之出版，將送給認識及關心筆者的人，告訴他們，筆者除了教書外，也忙著整理一些文獻，各位同事朋友，若有相關資料，請不吝提供，不勝感激。筆者對自己許下一個願望，將繼續研究整理及出版有關書籍，以臻完整紀錄參與我國都市發展規劃與研究的歷程。

林益厚 2004年8月於中國文化大學
景觀學系人文生態研究室

第一 部分 人口與都市化



1. 近二十年來台灣人口變遷與社會變遷之研究，1947~1967
2. 台灣人口之都市化
3. 經濟發展與都市化—比較與研究
4. 人口遷徙—經濟發展過程中之勞動力調適
5. 人口遷徙與社會流動
6. 人口變遷與家戶組成之關係
—台灣地區之模擬分析
7. *The Experience with Sub-National Population Projections in Taiwan*

近二十年來台灣人口變遷 與社會變遷之研究， 1947~1967

- ◇人口問題研究的意義及其重要性
- ◆關於人口問題的學說
- ◇研究目的
- ◆研究方法與資料來源
- ◇結 論

目 錄

自 序.....	I
第一部分 人口與都市化	
1. 近二十年來台灣人口變遷與社會變遷之研究， 1947~1967.....	1
2. 台灣人口之都市化.....	11
3. 經濟發展與都市化—比較與研究.....	15
4. 人口遷徙—經濟發展過程中之勞動力調適.....	21
5. 人口遷徙與社會流動.....	31
6. 人口變遷與家戶組成之關係—台灣地區之模擬分析...	41
7. <i>The Experience with Sub-National Population Projections in Taiwan</i>	47
第二部分 都市發展	
8. 英國之區域政策與新市鎮建設.....	63
9. 台灣的都市發展問題.....	73
10. 台灣人口集中趨勢及其影響.....	83
11. 台灣地區人口成長與都市發展之回顧與展望.....	97
第三部分 住宅政策與計畫	
12. 國民住宅興建計畫及其問題.....	115
13. 1980年住宅普查結果分析.....	123
14. 國民住宅滯銷與國宅之社會意義.....	135

15.台灣の都市住宅發展.....	147
16.當前住宅問題與政策.....	157
17.美國住宅政策與計畫之研究.....	165

第四部分 國土與營建行政

18.美國與日本之國家公園經營管理.....	177
19.開創生機重建家園.....	195
20.論政府組織再造－營建業務與組織之定位.....	201
21.營建政策與建築投資業之發展.....	213
22.開與關的智慧.....	219

近二十年來台灣人口變遷與社會變遷之研究， 1947~1967 *

一、人口問題研究的意義及其重要性

人類學家告訴我們，自地球上有人類以來，已經五十萬年。在此五十萬年之中，到三百年以前，也就是公元十七世紀中期，世界人口，不過五億多而已，但至1950年已增到將近二十五億^(註一)，僅僅三百年間的人口增長，比以前之四十九萬餘年的增長，還多出幾倍。從人類生活演變的觀點來說，近代三百年是比以往之幾十萬年還重要。

在近半世紀內，人口繁殖尤速，短短五十年中。全世界總人口又增加一倍。根據聯合國所發表的統計數字，1966年世界人口已達卅三億^(註二)。每年新增嬰兒約六千多萬，超過西歐各國中任何一國的人口數。顯然，今日世界所面臨的最大問題之一就是：迅速增殖的人類，是否能生產足夠的糧食以維持生命，而免於飢餓。因為世界人口已空前劇增，而全世界許多地區的農業生產則未有增加。經濟上已開發的國家，雖有農產品過剩之現象，但同時有許多發展落後國家陷於飢餓。每一個人都擔心一個有眾多飢餓人口的世界所將招致如何的後果，因為一個飢餓的世界就是一個不安定的世界。

根據美國人口學家湯普遜氏(W. S. Thompson)之估計，目前全世界人口每年約增加百分之二。按此比例，至本世紀末，全世界人口將增至六十六億^(註三)。假設每人平均生活必需品(特別是糧食)之消費量不變，則生活必需品之成長率，也必須每年增加百分之二。事實上，在開發中國家，目前的生活水準已屬很低，而人口增長尤速，倘欲提高其生活水準，則生活必需品之成長，每年至少需在百分之二以上。其實，若將人口問題僅限於人口數量對可供食用的糧食而言，這種想法有些像把人類視作一般牲畜，同時把糧食視作飼料。美國紐約人口局局長洛克斐勒第三(John D. Rockefeller)曾經說過：「我認為這個問題(人口問題)不僅是一方面的，而且是兩方面或三方面的。事實上，這是人的數量對文化資源及物質資源的問題。」

* 1. 國立台灣大學農業經濟研究所，碩士論文摘要，1969年6月。

2. 筆者當時為行政院前經合會都市建設及住宅計畫小組研究員。

註一：陳紹馨，社會學與人口學，謝徵孚主編，社會學，正中書局印行，1964年，第304頁。

註二：United Nations, Demographic Year Book, 1966, PP.95.

註三：W.S. Thompson, Population Problems, 1965, PP.442.

社會對人類除供應食物，衣服及房屋外，還要有其他的供應。社會並且要滿足人們心理，情感及精神方面的需要與希望。珍貴而無實體的需求使人的生活值得繼續活下去，這種無形的需求，才使人的生命有了意義和目標。人類是一種有理性的動物，在其進化過程中，常不斷追求知識與美感，所以要在自然與藝術方面尋求滿足，故需要具有精神價值的永續力量。」^(註四)當然，如果糧食增加趕不上人口增加，將為人類帶來貧窮與飢餓是可想而知的。同時，國際政治、經濟、社會與和平也將遭受嚴重的威脅。

台灣全島面積約三萬六千平方公里，迄 1967年人口總數已逾一千三百餘萬，人口密度每平方公里 365 人，僅次於荷蘭，居世界第二位^(註五)。過去二十年間(1947年至1967年)台灣人口整整增加一倍，每年平均增加率高達4%。我們這個以農業生產為主的地區，其人口密度竟超過今日任何一個工業發達的國家，人口對於土地的壓力愈來愈大，人口問題也愈來愈嚴重。再者，台灣全島土地的三分之二為山地，其容養人口的能力特低，倘以耕地人口密度計，則每平方公里已超過 1,500 人，這是世界任何國家所少有的。近幾年來人口出生率，雖有顯著降低之趨勢，但與已開發國家的人口增殖率比較還是太高。人口劇增，不僅對本省經濟發展產生很大的阻力，同時，對社會建設亦有不良之影響。因此，謀人口問題之合理解決，應是刻不容辭的，人口問題之研究亦是極端迫切的。

二、關於人口問題的學說

(一)馬爾薩斯(Thomas Robert Malthus, 1766~1834)的人口學說：

談論人口問題的時候，吾人就不能不想到被稱為人口學鼻祖的馬爾薩斯。在馬氏之前，雖然許多學人及思想家對於人口問題已有片斷的討論，但沒有人把人口問題，當做一個嚴重的社會問題來做詳細的和比較有系統的討論和研究，也沒有一個人的口理論，曾經引起許多人的注意，直到 1798 年馬氏出版他的人口論，他才算是第一個將此問題清清楚楚地提出來的人，使很多人對人口問題發生興趣。現代人口問題的討論，大半以馬氏為起點，而以他的人口理論為基礎，他自是這門學問的劃時代人物。

茲將馬氏人口學說的要義簡單介紹如下：

根據馬氏人口學說其基本假設有三：

- 1.人口必然受生計方法的限制；
- 2.生計方法增加，人口也一定增加，除非受某些強大而顯著的抑制方法所防止；

註四：國際經濟資料中心，人力資源與人口問題，1966年，第112頁。

註五：經合會編印，Taiwan Statistical Data Book, 1968, P.3。

3.這些抑制人口而使其與生計方法平衡的方法皆可視為道德的制裁。(註六)

馬氏推論他的第一種假設，並且認為人類的繁殖成幾何級數增加，而生活資源或糧食的增加只是算術級數而已。他又認為人類的繁殖力既是如此強大，必受到阻遏或抑制，否則世界雖大亦難以容納。抑制人口的力量不外兩種，即積極的與預防的。積極抑制當中起於自然災害的，如疾病、瘟疫、饑荒等，叫做「不幸」，起於人為或人們自作自受的，如戰爭、奢侈及一切過度的行為等，叫做「惡習」，其結果是痛苦。至於所謂預防的抑制方法乃是人類自覺多生的痛苦，設法預防生育過多，如遲婚、獨身、禁慾等，或用各種方法以避孕，而降低出生率。這種抑制的方法。因不違反道德，且可使人們減少痛苦，故又稱為「道德的制裁 (Moral Restraint)」。

馬氏的人口論出版以後，引起很多人的爭論，可謂毀譽參半。有的人認為他的學說是新的，他對人口問題的分析有他獨到的地方，其貢獻自是很大。但也有人說，他的人口論並沒有什麼新的貢獻，那裡面的思想大多數在他之前已經有人發表過，就算是新的，但亦未必正確，因為後來的事實證明他的論斷有許多錯誤。在這裡我們不打算再提出任何批評。雖然他的著作中有些論斷未必完全正確，但是馬氏是頭一個人把人口問題當作一嚴重的社會問題看待，而從事比較有系統的探究，當為一般學者所公認。當代美國人口學家湯普遜 (W. S. Thompson) 在其所著人口問題中也特別指出：「馬氏對人口研究的主要貢獻在乎利用事實以支持他的學說，並將他的這種研究引進到社會科學裡面來，他是個社會科學家而非社會哲學家。」^(註七)

(二)馬爾薩斯以後的人口學說：

自馬爾薩斯人口論出版以後，引起許多學者注意於人口問題的研究，對於人口理論有相當貢獻者很多。其間有的闡發馬氏學說者，有的修正馬氏學說者，亦有與馬氏持相反論調的人。美國人口學家湯普遜將馬爾薩斯以後的人口學說分成為生物與社會兩派^(註八)。茲略述如下：

- 1.生物學理的人口論 (Biological Theory of Population)，這派學說大致相信，無論人或自然界，都有一種自然趨勢，可以決定人口的增長速度，而非人力所能控制的。因此，許多學者欲圖發現人口增長的定律，以為依據此種定律，即可推測人口的將來。屬於此派者有薩德勒 (Sadler)，杜伯台 (Doubleday)，勒卡斯托 (De Castro)，斯賓賽 (Spencer) 及季尼 (Gini) 等。

註六：龍冠海，社會與人，文星書店，1964年，第62頁。

註七：同註六，第35頁。

註八：同註六，第37頁。

2. 社會學理的人口論 (Social Theory of Population)；這派學者相信人口增長並不合於任何定律。而是社會狀況醞釀的結果。所以，他們以為研究人口問題，是在發現決定人口增長的種種因素。屬於此派者有杜蒙 (Dumont)、卡桑德司 (Carr-Saunders) 及湯普遜 (W. S. Thompson) 等。

由以上所說，吾人已約略知道生物學派與社會學派有二者異同之處。這兩派學人只是對人口問題的觀點略有不同而已，一派人是站在生理方面觀察；另一派人則站在社會影響力方面觀察，都是對的，沒有什麼「是」「非」或「優」「劣」之可分。事實上，人類即是生物的一種，人口的生殖、發育、特性遺傳、以及生理上的變化等，都要受生物學上的自然律所支配。而人們的教育、智能、政治、經濟、及社會道德倫理等諸因素，自亦必對人口數量的多寡與品質優劣發生重大的影響。因此，我們固然不要如生物學派的人口學者，完全否認人力可以控制人口的增長與速度，亦不必如社會學派的人口學者，完全否認人口增長有何定律可循。事實上，人口學說雖多，迄今卻沒有一個學說可以適用於任何社會和任何時期而毫無瑕疵。

最近的人口學特別著重人口變遷與社會變遷之相互關係。社會學史上更有所謂人口學派，圖以人口來說明社會變遷。當然，只以人口一因素說明人類生活演變，未免太偏狹，但人口為人類生活演變過程中之一基本因素，是無可置疑的事實。在一方面，人口的質與量是政治、經濟、社會、文化演變的結果，在另一方面，人口的質與量是政治、經濟、社會及文化演變的原因，因此，我們可以說人口的演變是社會演變的指標。人口變遷與社會變遷是息息相關的。

三、研究目的

任何一個人口所呈現的任何狀態或特徵，都可稱為人口現象。在人口研究上，這種現象可有各種分類法。一個比較普通的分類法是按人口的狀態分為動態人口與靜態人口。前者指人口的出生、死亡、自然增加、遷徙等現象。後者指一地人口在一特定時間之內的數量及其組合，如年齡、性別、教育程度、職業及密度等。人口問題的研究因學者興趣與觀點的歧異，而顯示不同的途徑與方向。有些人特別著重於人口分佈、出生、死亡、自然增加、年齡組合、人口遷徙等現象之統計分析與描述，大致屬於人口學的範圍；有些人則特別注重人民的社會與經濟幸福，那就是職業分配、勞動力分析、生產技術、生活程度以及最適當人口密度 (Optimum Population Density) 的研究，大致屬於經濟學的範圍，另有些人又特別注重心理與社會的因素，那就是遺傳環境等文化的分析，大致屬於社會學的範圍。^(註九) 上述各學者所著重的方向顯然不是絕對的，因為影響人口的質與量之各種力量或因素是

註九：龍冠海，社會學，三民書局印行，1966年，第192頁。

很複雜的，有屬「內在的」生理遺傳力量，亦有是屬於「外在的」社會影響力，如教育與一切文化力等。人口學家若是離開人類社會文化而專憑生物學理論人口問題，決不能徹底了解此問題；同時，人口是社會成立的一個基礎，社會學說研究社會現象，如果忽略了生物原理所形成的人口現象，也是不可思議。不過，社會學者往往採取綜合的態度，有較廣的觀點，它不像人口學特別偏重於人口數量現象的統計分析與描述，而是著重在人口因素與整個社會的相互關係，也就是說人口如何影響社會組織文化與社會變遷，而社會組織文化與社會變遷又如何影響人口；那些社會現象對人口的動態及其數量和品質有作用，又那些人口現象對社會的結構、動態、發展或變遷各方面有其貢獻或相關性。故本研究所要研討的乃人口與社會之關係。特別強調人口變遷與社會變遷之相互影響，主要是以社會學和經濟學的立場去分析這個問題。

本研究之目的有五：

- (一) 分析過去人口增長之趨勢以及人口結構之演變：包括出生率、死亡率、人口遷徙、人口都市化、性別、年齡組合、教育程度及職業等之演變。
- (二) 探求人口變遷和社會組織文化之互相關係，例如影響人口出生率及死亡率的主要因素是那些及未來的發展趨勢將受到那些社會組織文化之影響等。
- (三) 探求人口增長的一般理論。台灣人口並非獨立存在的，臺灣人口成長理論如何？與別的國家有無異同？
- (四) 根據現有資料以及社會情況，預測未來人口之增長趨勢。
- (五) 臺灣人口增長對現在的經濟發展有何影響？也就是要探討人口將如何影響未來的社會。

四、研究方法與資料來源

(一) 研究方法：

本研究所採用方法有二：

1. 統計法：統計法是應用統計學的概念、原理和公式來研究與測定，或用數學與圖表來說明人類社會中，屬於數量方面的現象之方法。
2. 比較法：依社會科學詞典的解釋，比較法是一種良好的研究方法，因為凡是質與量不同的事或物，經過一番比較分析而後，方能顯出優劣、多少或高下，因而可以探求改進的方策。比較研究的程序，即依據各種標準，將被視為可比較的現象，所呈現的異同予以澄清，其目的在尋求和分析那些現象產

生與發展的因素，以及它們當中的互相關係之模式。這種方法應用於人口問題之研究，可以將人口的品質與數量，如出生、死亡、組合、品德和能力等，在不同地區、性別、及職業或不同時間內互相比較，以求明瞭，歷年及各區人口增殖率的高低及其演變的趨勢，並探究各地區與各種人口的組合和品貨的優劣。

(二) 資料來源：

人口問題的研究，特別注重資料的搜集、整理、分析、與解釋。本研究資料來源主要以台灣光復後近二十年來之戶籍登記資料為主。所參考資料大部份是政府已公佈之資料，如各縣市政府「統計要覽」，台灣省政府民政廳編印的「台灣省戶籍統計要覽」與「台灣省人口統計」，台灣人口研究中心編印的「台灣省人口統計資料」，台灣省政府主計處編印的「台灣省統計要覽」及行政院主計處編印的「中華民國統計提要」等。此外，還有少部分係私人所發表有關資料。至於研究分析的期間除特別註明者外，原則上是以民國三十六年起至五十六年止。其原因乃由於民國三十四、三十五年臺灣光復伊始一切未就緒，有些資料欠缺，故以三十六年為起年。至於五十七年的資料，因筆者從五十七年下半年即開始撰寫論文，該年資料尚未整理，故至五十六年為止。

(三) 本文之結構：

本文除第一章緒論外，將按下列程序次第說明之。第二章，說明台灣人口之今昔概況，包括台灣地理環境，人口密度與分佈及歷年人口增長的趨勢。第三、四兩章，將分別說明台灣人口出生率、死亡率及自然增加率之演變及發展趨勢，並列舉其影響因素，及有關問題。第五章，說明台灣人口內部遷徙及人口都化情形，其後亦列舉影響因素。第六章，說明台灣人口組合之演變，包括人口年齡、教育、職業等之演變，並列舉其影響因素及有關問題。第七章，說明台灣人口增長與經濟發展之關係，也就是說經濟發展如何影響人口增長以及人口增長如影響經濟發展，這些循環變化的探討是深富重要意義的。第八章，亦即最後一章，除將以上各章研究的結果做成結論外，並對所發現之問題循求解決之途徑。

五、結論

人口數量之發展與其品質之變動，對於國家、民族、社會與經濟各方面均有重大之影響或最基本之決定力。現值舉國上下一致，力謀建設台灣，發展經濟，以增進社會富裕康樂之時，作台灣人口問題之研究，實有絕對之重要性。

茲將本研究之結果、摘要說明如下：

(一) 人口出生率方面：

近二十年來台灣人口登記出生人數將近八百萬，每年平均增加達三十八萬餘人。人口出生可說是台灣人口增加的主要原因。

台灣光復以後，人口出生率逐漸提高，至1951年為千分之五十，達最高峰。此後，出生率開始下降，惟尚未達到固定下降之階段，因有時又突然升高，變異多端，自1958年以後始顯出完全下降之趨勢。

依年齡別觀之，台灣婦女生育率以25-29歲組最高，20-24歲組次之，這兩組人口生育率近十餘年來（1949-1966年）不僅沒有降低，反而增加。其餘各組降低情形大致如下：45-49歲組降低78%，40-44歲組降低66%，35-39歲組降低51%，15-19歲組降低34%，30-34歲組降低29%。

目前台灣人口出生率與歐美各進步國家比較，還是超過很多，尤其是三十歲以上的育齡婦女生育率相差最大。此即表示近十餘年來台灣三十歲以上育齡婦女生育率雖已降低，惟今後倘欲降低全省人口的平均出生率，其重點仍須使這些年齡組人口的出生率大幅降低。

生育率之高低與居住於鄉村或都市，教育程度及職業等有顯著有差異。鄉村地區不僅生育率高於都市，其降低速度亦較都市為慢。因此，今後推行家庭計劃的重點，應放在鄉村及教育程度較低的地區。

人口出生率漸趨降低的原因，大致是受公民教育水準之升高、舊思想和觀念之日趨改變、工業化及都市化之進展、家庭計劃之實施、以及結婚年齡延緩等因素之影響。

(二) 人口死亡率與自然增加率：

近二十年來，由於政治安定，經濟發展，公共衛生進步，及人民生活水準提高，台灣人口死亡率之降低甚為顯著，尤其粗死亡率低至僅千分之五，已是世界少見。惟因年齡組合之不同，當吾人與世界其他國家比較死亡率時不可不慎重考慮。例如將台灣人口換成美國人口之年齡組合，所得之標準化死亡率，台灣之人口死亡率即比美國為高。再以年齡別特殊死亡率觀之，台灣人口年齡別死亡率，無論在那一組均高於美國及日本等先進國家，尤其是0-4歲及五十五歲以上各組均高出甚多，此顯示今後對死亡率之改善，應著重於降低幼年人口及老年人口之死亡率。台灣人口主要死亡原因十餘年來變動亦大。現代醫學較易控制的疾病如胃腸炎、肺炎、呼吸系結核病，其他傳染病及寄生性類之疾病等已大為減少。死亡率之降低，可反應在生命表上平均餘命之延長，因此，近二十年來台灣人口出生時平均餘命顯著延長，已由1936-40年之男人平均壽命四十一歲，女人平均壽命四十六歲，增至1966年之男人六十五歲，女人七十歲。惟與先進國家比較還可延長，例如1962年

美國男人平均餘命爲六十七歲，女人爲七十三歲；日本男人爲六十六歲，女人爲七十一歲。

依目前人口自然增殖率的趨勢和人口年齡組合情形觀之，臺灣人口尚屬於增進人口型，至公元二千年時，台灣人口可能達到二千五百萬之譜。

(三) 人口遷徙方面：

近二十年來，由於農業生產力提高，工商業發達，都市區域擴大，交通發達以及教育程度普遍提高等等，台灣之社會經濟結構逐漸從以初級產業爲主而發展至以次級和三級產業爲主，易言之，即從自給自足之農業經濟轉變而爲分工與專業之經濟結構。因此，人口遷徙的現象日益顯著。從1951至1966年間人口遷徙的方向主要有二：即從鄉村往都市遷移和從中部往北部和南部移動。在此短短十五年間，台北基隆區域人口增加102%，台中區域增加50%，台南高雄區域增加64%。1947年至1966年五大都市人口增加3.1倍，其他地區僅增加1.8倍。人口遷徙與區域社會經濟之發展密切相關，例如台北基隆等地，由於社會、經濟、文化及教育等較爲發達，人口遷入甚多，因此，人口增加亦較其他地區爲快。

台灣人口都市化的趨勢將繼續發展下去，由於耕地面積有限，無法容納更多的人口，將來台灣人口必大部份集中於都市。爲避免經濟發展與社會發展之失調(lag)而引起其他社會問題，謀求全省人口合理分配亦是當前迫切的問題。

(四) 人口組合方面：

台灣人口由於高出生率與低死亡率之影響，人口組合中，幼年人口所佔比例相當高，使得壯年人所佔百分比相對地減少，這種現象與出生率較低的國家比較特別明顯。

近二十年來，由於政府在教育方面，大量投資，使得台灣人口教育程度普遍提高，其中，女性人口受教育者之增加率遠比男性人口爲高；受高等教育者之增加率又較受初等教育者爲高。

農業向爲台灣大部份人口之主要生計，依賴農業爲生之農業人口以及實際從事農業生產工作者佔很高比例。近二十年來，由於次級及三級產業逐漸發達，農業耕地面積有限，故農業人口及工作者所佔百分率有逐漸降低之趨勢。惟至今此項初級產業之人口還是高佔百分之四十以上，此與歐美等各先進國家比較，台灣農業人口比率還高很多，蓋英、美兩國之初級產業人口均在百分之五左右，西德約在百分之十，日本之農業人口近亦已迅速降低至百分之二十左右。

台灣地狹人眾，農業土地的開發已近最高限度，耕地面積之增加極爲困難。由於人口數量不斷增加，農業人口密度亦不斷提高，農業人口中不事生產的幼年人口