

# 都市與農村

劉翠溶\*

本文原刊於張玉法(主編)，《中華民國史社會志(初稿)》，(臺北：國史館，1998年6月)，上冊，第五章，頁297-386。

## 前 言

都市與農村的分野在於人口聚居的程度和主要的生產活動不同，從而形成聚落景觀和生活方式的不同。要充分的討論都市與農村的差異，勢必涉及許多不同的層面，非本章所能涵蓋，幸而本書其他篇章涉及人民生活和職業等方面的論述，將可補足本章的缺失，因此，本章將只就人口聚居的程度來分析民國以來都市與農村的變化，並略述生產組織的變化。此外，本章將偏重以統計資料為基礎來分析長期的、整體的變化；至於個別都市的風貌和興衰，程光裕在《中國都市》一書已有詳細的論述，<sup>1</sup>不待本章重述。以下將先說明都市的定義，再依次討論城鄉人口聚集程度的差異，都市化程度，都市系統，以及生產組織的變遷。再者，為瞭解長期的變化，本章並不排除大陸地區在民國38年10月1日以後和臺灣地區在民國34年10月25日以前的資料；不過，由於統計資料詳略不一，為行文方便只得分別敘述，並在適當之處略加比較。

## 第一節 都市的定義

在法規上，市的設置標準最早見於民國17年7月3日國民政府公布的「特別市組織法」和「市組織法」；此二法規後來由民國19年5月20日公布的「市組織法」所取代，至民國32年5月19日再修正。根據這次修正的條文，受行政院指揮監督之市需具有下列條件之一：(一)首都，(二)人口在100萬以上者，(三)在政治、經濟、文化上有特殊情形者。受省政府指揮監督之市需具有下列條件之一：(一)省會，(二)人口在20萬以上者，(三)在政治、經濟、文化上地位重要，其人口在10萬以上者。<sup>2</sup>臺灣光復後，為適應特殊情形，在臺灣設縣轄市，其

---

\*中央研究院經濟研究所研究員。

<sup>1</sup> 程光裕，《中國都市》(臺北：中華文化出版事業委員會，民國42年)。

<sup>2</sup> 相關法規之全文見《中華民國國民政府公報》，72期，第474至476號，渝字第571號(原出版者：國民政府文官處；重印者：國史館，民國61年9月)；民國36年7月24日曾再修正「市組織法」，但所修之條款與市之設置無關，見《國民政府公報》，第2885號；周開慶：《中國經濟政策》(臺北：國際經濟出版社，民國48年)，頁148，提到民國19年公布「市組織法」，但引用的條文是32年修正者。

設置標準是人口五萬以上。<sup>3</sup> 大陸地區在中共統治後，在 1955(民國 44)年，國務院通過認定城市的標準是：人口二千以上而其中至少一半是非農業人口；若人口只有一千至二千，但有百分之 75 是非農業人口，也可認為是城市。在 1982(民國 71)年，中國大陸進行普查時，對於鎮有以下的說明：鎮是工商業或手工業中心，人口在三千以上，其中至少百分之 70 是非農業人口；或人口二千五百至三千，其中至少百分之 85 是非農業人口。在少數民族地區，鎮的人口可以少於三千，其非農業人口可以少於百分之 70。<sup>4</sup> 此外，在 1984(民國 73)年 1 月 5 日，國務院發布「城市規劃條例」，其第二條規定：「本條例所稱城市，是指國家行政區域劃分設立的直轄、市、鎮，以及未設鎮的縣城。城市按照其市區和郊區的非農業人口總數，劃分為三級：大城市，是指人口十萬以上的城市。中等城市，是指人口二十萬以上不足五十萬的城市。小城市，是指人口不足二十萬的城市。」<sup>5</sup> 要之，就上述這些法令來看，民國以來政府規定的都市設置標準，前後並不一致。

一般而言，學者研究都市問題多以一地的人口聚居達某一數目作為判定該地是否為都市的主要標準，然而，各國的標準並不一致。研究中國都市的學者同樣面臨統計標準不一的問題。民國成立以後，關於中國都市人口的統計極為缺乏而且多不完整。中共統治大陸以後，可靠的都市人口統計也不多，只有少數年份有官方的全國都市人口統計，其間甚至有十餘年幾乎無可考的數字。此外，只有少數年份有分省分市的人口統計，可供地區間之比較。學者的估計數往往相差甚多，例如，對於 1970(民國 59)年中國大陸都市人口的估計，就有 12,000-13,000 萬、12,500 萬、13,000-15,000 萬、16,000 萬等數字。關於都市人口的定義也不一致。都市人口是否包括居住在市鎮的非農業人口，歷年的統計並不一致。此外，影響都市發展趨勢的政治運動與統計資料之間也缺乏一致性。<sup>6</sup>

研究臺灣地區都市化的學者都曾為了採取一個較滿意的標準而煞費苦心，從而也提出了多種不同的標準。<sup>7</sup> 基本上，這些不同的標準還是以一地聚居的人數

---

<sup>3</sup> 周開慶：《中國經濟政策》，頁 148；劉寧顏等纂，《重修臺灣省通志》(臺中：臺灣省文獻會，民國 80 年)，卷七，政治志，建置沿革篇，頁 333。

<sup>4</sup> 參見 J. R. Kirkby, *Urbanization in China: Town and County in a Developing Economy, 1949-2000 AD* (New York: Columbia University Press, 1985), pp. 74-76.

<sup>5</sup> 中國城市經濟社會理事會編，《中國城市經濟社會年鑑(一九八六年)》(北京：中國城市經濟社會出版社，1986 年)，頁 122。

<sup>6</sup> 參見 Victor F. S. Sit, "Introduction: Urbanization and City Development in the People's Republic of China," in *Chinese Cities: The Growth of the Metropolis Since 1949*, ed. by Victor F. S. Sit (Hong Kong: Oxford University Press, 1988), pp. 5-8; 亦見 J. R. Kirkby, *Urbanization in China*, pp. 56-57.

<sup>7</sup> Cheng-siang Chen (陳正祥)：「The Urban Growth in Taiwan」，《自由中國之工業》，18 卷 6 期 (民國 51 年 12 月)，頁 2-9；林鈞祥：〈臺灣都市人口之研究〉，《臺灣銀行季刊》，17 卷 3 期 (民國 56 年 9 月)，頁 194-209；李棟明：〈臺灣都市化人口之推定與研究〉，《臺灣銀行季刊》，21 卷 2 期 (民國 59 年 6 月)，頁 41-81；李瑞麟：〈臺灣都市之形成與發展〉，《臺灣銀行季刊》，24 卷 3 期 (民國 62 年 9 月)，頁 1-29；劉克智：〈都市人口定義之研究〉(臺北：行政院經濟設計委員會都市規劃處，民國 64 年)；劉氏之看法亦見於 Alden Speare, Jr., Paul K. C. Liu, and Ching-lung Tsay, *Urbanization and Development: The Rural-Urban Transition in Taiwan* (Boulder: Westview Press, 1988), pp. 21-22; 唐富藏：〈臺灣地區都市發展政策之研究〉，《中央研究院經濟研究所研討論文系列 6901》(民國 69 年 10 月)，頁 13-26；劉錚錚：〈臺灣地區人口空間分布與經濟成長之關係〉，《臺灣銀行季刊》，40 卷 1 期 (民國 70 年 3 月)，頁 326-327。另有徐美齡之

為主，另外配以其他條件，如明顯的街道、居民的職業、人口密度、以及都市設施等。學者多就各自所採之要件給予或寬或嚴的標準。例如，以人口的最低標準來說，有的採 2,500 人，有的採 5,000 人，有的採 20,000 人，有的採 50,000 人；以居民的職業來說，大抵以非農業（或都市型職業）人口比重之高低來考量，但所採之標準有：百分之 50，百分之 60，百分之 65，或百分之 70；以人口密度來說，有的以村里每平方公里 2,000 人為準，有的以鄉鎮每平方公里 1,000 人為準；至於都市設施之標準，則更無確切的衡量。另外一個困擾的問題是，行政區的劃分是否與都市範圍吻合。對於這一點，學者多持否定的看法。因此，有的學者以實地調查的資料為依據，有的則以村里的詳細數字為依據，試圖界定較精確的都市範圍。然而，這兩種辦法都難免受限於資料的有效掌握，從而不能以同質的資料進行長期的考察。

鑒於上述標準的分歧，考量現有統計資料之性質，本章乃決定採取最簡單的分類準則，以便能夠觀察長期間的變化。簡言之，由於現有的統計資料大都以行政區為單位，故本章並不另求界定個別的都市範圍，而視行政區劃下的市和鎮為都市。這一個準則對於早期的都市而言，難免失於過寬，因為許多都市內都還有農地存在。<sup>8</sup> 就臺灣地區而言，光復以來各行政區中除臺北市、高雄市、新竹市的範圍曾有較大的改變外，其他各市鎮鄉則改變甚小或毫無改變。<sup>9</sup> 至於大陸地區，在中共統治下行政區劃有相當大的變動，但關於都市人口的統計也是以市鎮的行政區為基礎。<sup>10</sup> 由於行政區範圍相對的固定，採取行政區作為觀察的單位，其實有利於長期的比較。

廣義而言，本章以市鎮屬於都市的範圍，市鎮以外的地方屬於農村的範圍。大陸地區的鎮大多是傳統農村中的市集或手工業中心，其本質與鄉村不同。<sup>11</sup> 臺灣地區有少數的鎮人口並不多，但相對於附近的鄉村，這些鎮的本質與鄉不同。

---

研究、臺灣省公共工程局、及臺灣衛生處家庭計劃推行委員會所採之定義，均見於李瑞麟之文中。

<sup>8</sup> 例如，在民國 39 年，臺北市內水田的面積仍占全市面積的百分之 41。陳正祥：〈臺北市之研究〉，《臺灣銀行季刊》，4 卷 4 期（民國 40 年 12 月），頁 1、24。

<sup>9</sup> 臺北市區的範圍在民國 21 年為 66.98 平方公里。民國 56 年 7 月 1 日改制為院轄市，翌年 7 月 1 日起又將原屬於臺北縣之景美鎮、南港鎮、木柵鄉、內湖鄉及陽明山管理局之北投和士林鎮劃歸臺北市管轄，面積擴大為 272.14 平方公里，民國 75 年 7 月省市行政界調整，乃成為 271.77 平方公里。見臺北市政府主計處編：《臺北市統計要覽：民國七十九年》（民國 79 年），頁 13。高雄市區的範圍原為 113.7496 平方公里，民國 68 年 7 月 1 日改制為院轄市，將原屬高雄縣的小港鄉劃入市區，面積擴大為 153.6029 平方公里。見高雄市政府主計處編：《高雄市統計年報：民國七十八年》（民國 79 年），頁 21-22。新竹市區的範圍原為 49.2473 平方公里，民國 71 年 7 月 1 日升格為省轄市，將香山鄉劃入市區，面積擴大為 104.0964 平方公里，見新竹市政府編：《新竹市統計要覽》一期（民國 72 年），頁 1-2。其他略有改變的地方，如臺東市由鎮改市時，面積略增，同時關山鎮則略減；彰化縣沿海的線西鄉、伸港鄉和芳苑鄉可能因海埔新生地而略有增加，這可由比較民國 50 年和 70 年的數字得知，見臺灣省政府民政廳編：《臺灣省戶籍統計要覽：民國四十八年至五十年年報》（民國 51 年），頁 317-321；內政部編：《中華民國臺灣地區人口統計：民國七十年》（民國 71 年），頁 543-545。

<sup>10</sup> 國防部軍事情報局：《中共年報一九九二》（臺北：民國 81 年），頁 1/62，頁 1/76-77。

<sup>11</sup> 中外學者對於中國市鎮已有不少的研究，比較完整的目錄見，森正夫（編）：《江南デルタ市鎮研究》（名古屋：名古屋大學出版會，1992 年），頁 271-277。

臺灣的鎮大多在清代漢人移墾聚居的過程中逐漸形成，最早稱為某某街；它們與鄉村不同的是，沿著通往附近鄉村的道路形成主要的商業街市。在日本殖民統治時期，尤其是民國 25 年 (昭和 11 年，1936) 「臺灣都市計劃令」公布實施後，臺灣的鎮曾經全面的改造，故其外貌和型態與鄉村有別。<sup>12</sup> 因此，把所有的鎮納入廣義的都市範圍應屬合理。至於較嚴格的界定都市，就臺灣地區而言，本章採取市鎮人口達五萬為準，另以二萬人作為輔助觀察的條件。其他條件，如人口密度和農業人口比重，則作為參考條件。至於大陸地區的情形，因為收集之資料仍不如臺灣地區完整，本章只就現有的資料加以分析。

此外，本章亦採分區的原則來觀察。大陸地區的分區，似無一定的標準，最近(1986 年)的資料則有分為東部、中部和西部三大地區的作法。三大地區所含之範圍如下：<sup>13</sup>

- 東部：遼寧、北京、天津、河北、山東、上海、江蘇、浙江、福建、廣東、廣西；
- 中部：黑龍江、吉林、內蒙古、山西、河南、安徽、江西、湖北、湖南；
- 西部：陝西、甘肅、四川、雲南、貴州、青海、寧夏、新疆、西藏。

本章將在可能的範圍內，將大陸地區的資料按這三大地區分類，以便比較。

臺灣地區的分區標準是根據民國 68 年行政院經建會公布的四個區域，各區域包含的範圍如下：<sup>14</sup>

- 北部：臺北市、基隆市、臺北縣、宜蘭縣、桃園縣、新竹縣；
- 中部：臺中市、苗栗縣、臺中縣、彰化縣、南投縣、雲林縣；
- 南部：高雄市、臺南市、嘉義縣、臺南縣、高雄縣、屏東縣、澎湖縣；
- 東部：花蓮縣、臺東縣。

臺灣地區的區域規劃方案曾一度分為七個區域，本章採最近的四區域分法，並以之上溯至早期，以觀察長期間區域間之差異。

## 第二節 城鄉人口聚集程度之差異

在二十世紀上半，中國仍是一個以農業為主的國家，大多數的人民居住在農村地區，而有關都市人口的統計資料極為缺乏。據人類學家施堅雅 (G. William Skinner) 的估計，在清光緒 19 年 (1893) 的中國，人口二千以上的市鎮有 1,779

---

<sup>12</sup> 富田芳郎著 (粵華譯)：〈臺灣鄉鎮之研究〉，《臺灣銀行季刊》，7 卷 3 期 (民國 44 年 6 月)，頁 85-109。

<sup>13</sup> 中國城市經濟社會理事會編，《中國城市經濟社會年鑑(一九八六年)》，頁 30。

<sup>14</sup> 唐富藏：〈臺灣地區都市發展政策之研究〉，頁 25；鄭玉瑞：〈臺灣地區都會區域展之規劃〉，《臺灣銀行季刊》，39 卷 4 期 (民國 77 年 12 月)，頁 216-221；簡文政：〈區域經濟發展與製造業集散分佈變的研究—以臺灣地區為例〉，《臺灣銀行季刊》，40 卷 4 期 (民國 78 年 12 月)，頁 127。簡文謂區域公布時間為民國 67 年 10 月。

個，其人口占總人口的百分之 6.6；人口四千以上的市鎮有 877 個，其人口占總人口的百分之 5.3；另外，趙岡認為人口二千以上的市鎮人口占總人口的百分之 7.7。<sup>15</sup> 根據民國 20 年代的調查結果，則居住在市鎮的人口占總人口的百分之 21；但由於調查地點偏於市鎮，這項估計很可能偏高。<sup>16</sup> 中共統治大陸後，自 1949 至 1991 年間(民國 38-80)，市鎮人口的比重由百分之 10.6 增至百分之 26.4 (詳見表一)，可見，以廣義而言，大陸地區人口集中於市鎮的程度仍然不是很高。至於臺灣地區的情形，在光緒 21 年(1895)，清廷割讓臺灣時，尚無一個人口超過五萬的都市。在民國 11 年，臺灣地區人口超過二萬的市街只有 11 個，在民國 80 年，臺灣地區人口超過五萬的市鎮有 59 個，甚至有 27 個鄉也有這樣的人口規模 (詳見附表三和四)；人口五萬以上的市鎮人口比重已達百分之 63.54 (詳表十二)。對比之下，臺灣地區人口集中於市鎮的程度遠高於大陸地區。這一節採取廣義的分野，以行政體系中的市鎮作為都市地區，市鎮以外作為農村地區，以觀察城鄉人口聚集程度之差異。由於缺乏早期詳細的市鎮人口統計資料，本節的討論，不論是大陸或臺灣地區，都只能偏重二十世紀中葉以後的情形。

大陸地區的情形只能以市鎮與鄉村人口占總人口之比重來討論。表一列出的是民國 38 年中共統治大陸以後歷年的數字。這些數字是中共官方公布的，其涵蓋範圍包括大陸各省、自治區、直轄市；民國 38 至 70 年間的市鎮人口是指轄區內全部人口，鄉村人口是指縣人口，不包括鎮人口；71 年以後的數字是根據第四次人口普查數據加以調整的，市總人口是指設區的市所轄的區人口和不設區的市所轄的街道人口；鎮總人口是指不設區的市所轄鎮的居民委員會人口和縣轄鎮的居民委員會人口；鄉村總人口則是指除市鎮人口以外的人口。<sup>17</sup> 由此可知，表一所列之市鎮和鄉村人口數字是本章所指廣義都市與農村人口。大陸地區的市鎮人口比重，在這 42 年間由百分之 10.6 增至百分之 26.4，然而，目前大多數的人口仍是居住在農村。這與臺灣地區在民國 80 年時已有百分之 68.7 的人口居住在人口二萬以上的市鎮 (詳表十二)，是很不同的。就人口年成長率而言，在此期間，大陸地區的市鎮平均是百分之 3.97，鄉村平均是百分之 1.35。市鎮人口的成長率高於鄉村，則是大陸與臺灣相同現象。

以表一所列的大陸地區市鎮和鄉村人口來看，中共統治大陸以後，都市發展是一個緩慢的過程。大致上，在民國 70 年以前成長較緩，以後成長較快。就人數來看，都市人口自民國 38 至 70 年，由 5,765 萬增至 20,171 萬，年成長率是百分之 3.91。在這 32 年間，都市人口成長率較總人口年成長率(百分之 1.92)為高。

---

<sup>15</sup> G. William Skinner, "Regional Urbanization in Nineteenth-Century China," in *The City in Late Imperial China*, ed. by G. William Skinner (Stanford: Stanford University Press, 1977), pp. 224-225. 百分之 7.7 是趙岡就施堅雅的估計加以修正的結果，見 Kang Chao, *Man and Land in Chinese History: An Economic Analysis* (Stanford: Stanford University Press, 1986), p. 59.

<sup>16</sup> 這是喬啟明等人的估計，施堅雅認為偏高；見 G. William Skinner, "Regional Urbanization in Nineteenth-Century China," pp. 225-227. 原估計見 Frank W. Notestein and C. M. Chaio, "Population," in John Lossing Buck, *Land Utilization in China* (Nanking: University of Nanking, 1937), Vol. 1, p. 365.

<sup>17</sup> 國防部軍事情報局：《中共年報一九九二》，頁 1/62；原據《中國統計年鑑一九九一》。

表一：民國 38-80 年(1949-1991)大陸地區市鎮與鄉村人口及其比重

年份 民國 (西元)	總人口 百萬人	市鎮人口		鄉村人口	
		百萬人	百分比	百萬人	百分比
38 (1949)年	541.67	57.65	10.64	484.02	89.36
39 (1950)年	551.96	61.69	11.18	490.27	88.82
40 (1951)年	568.00	66.32	11.78	496.68	88.22
41 (1952)年	574.82	71.63	12.46	503.19	87.54
42 (1953)年	587.96	78.26	13.31	509.70	86.69
43 (1954)年	602.66	82.49	13.69	520.17	86.31
44 (1955)年	614.65	82.85	13.48	531.80	86.52
45 (1956)年	628.28	91.85	14.62	536.43	85.38
46 (1957)年	646.53	99.49	15.39	547.04	84.61
47 (1958)年	659.91	107.21	16.25	552.73	83.75
48 (1959)年	672.07	123.71	18.41	548.36	81.59
49 (1960)年	662.07	130.73	19.75	531.34	80.25
50 (1961)年	658.59	127.07	19.29	531.52	80.71
51 (1962)年	672.95	116.59	17.38	556.36	82.67
52 (1963)年	691.72	116.46	16.84	575.26	83.16
53 (1964)年	704.99	129.50	18.38	575.49	81.63
54 (1965)年	725.38	130.45	17.98	594.93	82.02
55 (1966)年	745.42	133.13	17.86	612.29	82.14
56 (1967)年	763.68	135.48	17.74	628.20	82.26
57 (1968)年	785.34	138.38	17.62	646.96	82.38
58 (1969)年	806.71	141.17	17.50	665.54	82.50
59 (1970)年	829.92	144.24	17.38	685.68	82.62
60 (1971)年	852.29	147.11	17.26	705.18	82.74
61 (1972)年	871.77	149.35	17.13	722.42	82.87
62 (1973)年	892.11	153.45	17.20	738.66	82.80
63 (1974)年	908.59	155.95	17.16	752.64	82.84
64 (1975)年	924.20	160.30	17.34	763.90	82.66
65 (1976)年	937.17	163.41	17.44	773.76	82.56
66 (1977)年	949.74	166.69	17.55	783.05	82.45
67 (1978)年	962.59	172.45	17.92	790.14	82.08
68 (1979)年	975.42	184.95	18.96	790.47	81.04
69 (1980)年	987.05	191.40	19.39	795.65	80.61
70 (1981)年	1,000.72	201.71	20.16	799.01	79.84
71 (1982)年	1,016.54	214.80	21.13	801.74	78.87
72 (1983)年	1,030.08	222.74	21.62	807.34	78.87
73 (1984)年	1,043.57	240.17	23.01	803.40	76.99
74 (1985)年	1,058.51	250.94	23.71	807.57	76.29
75 (1986)年	1,075.07	263.66	24.52	811.41	75.48
76 (1987)年	1,093.00	276.47	25.32	816.26	74.68
77 (1988)年	1,110.26	286.61	25.81	823.65	74.19
78 (1989)年	1,127.04	295.40	26.21	831.64	73.79
79 (1990)年	1,143.33	301.91	26.41	841.42	73.59
80 (1991)年	1,158.23	305.43	26.37	852.80	73.63

資料來源：1.民國 38 至 79 年之數字據國防部軍事情報局：《中共年報一九九二》(臺北：民國 81 年)，頁 1/62，原據《中國統計年鑑一九九一》。2.民國 80 年之數字，據《中國年鑑一九九二》(北京：中國年鑑社，1992)，頁 432。

自民國 70 至 80 年，大陸都市人口又增至 30,542 萬，年成長率是百分之 4.15，比總人口之年成長率(百分之 1.46)，高出更多。可見在 1980 年代，大陸地區都市人口正快速成長。不過，相對於世界上開發中國家，在 1960-1970 年間，都市人口成長率為百分之 5.3，則大陸都市人口的成長並不算太快。<sup>18</sup>

再進一步分析整個過程，則可看出政策與一些事件對市鎮人口變化之影響。自民國 38 至 42 年間，是中共政權建立後之恢復期，自民國 42 至 46 年間，是第一個五年計畫期；在這兩段期間，主要的目標在恢復沿海都市的生產能力，並建立內陸地區的新生產中心。加以受到史大林模式之影響，偏向在大都市發展大規模的重工業。結果是在這八年之間市鎮人口快速增加，年成長率為百分之 6.8，為總人口年成長率之三倍多。自民國 47 至 49 年，都市人口出現異常的增長，使市鎮人口比重一度提高至百分之 19.75，主要是因為受到大躍進的影響。自民國 50 至 52 年間，市鎮人口下降；比重降至百分之 16.84；市鎮人口數呈現負成長，每年減少百分之 3.85。這是在大躍進失敗後，中共不得不採取一些措施來阻止人口盲目流入都市。

自民國 53 至 67 年間，大陸地區都市化停滯、發展緩慢。這期間發生文化大革命，除民國 53 年市鎮人口比重略為超過百分之 18 以外，其餘各年份的比重都在百分之 17 的水平上波動，基本上是處於停滯的狀態。以成長率而言，這 14 年間都市人口的年成長率為百分之 2，總人口的年成長率是百分之 2.2，可見都市人口之成長略為緩慢。此期間都市化之停滯與中共在民國 58 年始推行的「上山下鄉」運動有關，至 64 年為止，捲入這一運動的人數達 1,200 萬。自民國 67 年以後，中共的領導人重新強調開放政策和經濟發展，都市化於是又快速進行。中共放寬了農民進入小城鎮經營工商業的限制，實行較靈活的就業政策，在民國 73 年又對建鎮的標準作了調整，故新建鎮增加很多。<sup>19</sup> 自民國 67 至 80 年，都市人口的比重由百分之 17.9 增至百分之 26.4；市鎮人口年成長率為百分之 4.4，總人口之年成長率則只有百分之 1.4，可見市鎮人口增加之快速。

臺灣地區市鎮鄉的詳細統計數字開始於民國 44 年。<sup>20</sup> 本節只挑選民國 45、50、60、70 與 80 年的數據來比較。除了將大都市個別列出外，並將鄉分為平地鄉和山地鄉，就土地面積和人口來觀察各區域之差異。首先，就土地面積來看，臺灣的總面積大約 36,000 平方公里，市鎮所占的面積大約是百分之 18，平地鄉大約是百分之 38，山地鄉大約是百分之 44。歷年的變化不大，但平地鄉略有縮

---

<sup>18</sup> 全世界開發中國家之都市人口成長率見 World Bank, *Urbanization, Sector Working Paper* (June 1972), pp. 78-79, 轉引自 Victor F. S. Sit, "Introduction: Urbanization and City Development in the People's Republic of China," in *Chinese Cities: The Growth of the Metropolis since 1949*, p. 61, note 30.

<sup>19</sup> 以上之分析參見 Victor F. S. Sit, "Introduction: Urbanization and City Development in the People's Republic of China," in *Chinese Cities: The Growth of the Metropolis since 1949*, pp. 10-12; 田雪原：〈中國城市人口概況〉，見《中國城市經濟社會年鑑一九八六》，頁 170。

<sup>20</sup> 臺灣省政府民政廳編：《臺灣省戶籍統計要覽：民國三十五年至四十七年戶籍統計年報》(臺北：民國 48 年)，頁 216-221。各縣的統計要覽一般列出所屬市鎮鄉的數據，最早的上溯至國 39 年，但並非每一縣都有早年的統計。更原始的資料尚待發掘與整理。

減而市鎮略有增加，可知未來都市地區的擴大將是平地鄉縮小的結果。至於七大都市（臺北、高雄、基隆、臺中、臺南、新竹、嘉義）之面積合計，在民國 80 年才只占總面積的百分之 3 左右。<sup>21</sup>

其次，將臺灣地區各市鎮的人口數和人口密度詳列於附表三，再將分區統計結果列於表二至五。

表二：以人口數觀察臺灣地區的城鄉差異

單位：人

年份	民國 45 年	民國 50 年	民國 60 年	民國 70 年	民國 80 年
總計					
臺灣地區	9,390,381	11,149,139	14,835,394	18,135,508	20,556,842
北部	2,838,426	3,495,330	5,147,071	7,160,907	8,728,448
中部	2,957,725	3,387,885	4,149,539	4,702,022	5,159,201
南部	3,202,282	3,784,691	4,909,967	5,633,949	6,059,816
東部	391,948	481,233	628,817	638,630	609,377
七大都市*	2,133,353	2,669,817	4,369,664	5,543,300	6,521,428
臺北市	748,510	936,925	1,804,605	2,270,983	2,717,992
高雄市	371,225	491,602	850,008	1,227,454	1,396,425
基隆市	197,029	240,837	326,662	347,828	355,894
臺中市	249,946	310,829	457,729	607,238	774,197
臺南市	287,797	350,066	479,767	594,739	689,541
新竹市	125,814	154,723	210,206	243,218	328,911
嘉義市	153,032	184,835	240,687	251,840	258,468
市鎮					
臺灣地區	5,279,220	6,457,312	9,210,966	12,113,821	14,170,338
北部	2,009,181	2,554,424	3,961,159	5,780,732	7,127,028
中部	1,547,600	1,796,823	2,278,432	2,673,680	3,020,444
南部	1,556,861	1,900,623	2,695,945	3,346,129	3,721,899
東部	165,578	205,442	275,430	313,280	300,962
平地鄉					
臺灣地區	3,970,321	4,529,346	5,429,956	5,818,448	6,190,745
北部	793,713	900,803	1,145,119	1,338,798	1,562,511
中部	1,377,208	1,552,458	1,849,887	1,977,927	2,090,377
南部	1,603,518	1,836,825	2,158,180	2,227,677	2,278,959
東部	195,882	239,260	306,770	274,046	258,898
山地鄉					
臺灣地區	140,840	162,481	194,471	203,239	195,764
北部	35,532	40,103	40,793	41,377	38,909
中部	32,917	38,604	51,220	50,415	48,380
南部	41,903	47,243	55,842	60,143	58,958
東部	30,488	36,531	46,617	51,304	49,517

\*七大都市的資料亦分別計入總計及市鎮項下。

資料來源：見附表三。

<sup>21</sup> 詳細數字見劉翠溶：〈八十年來臺灣的都市發展〉，《中華民國建八十年學術討論會論文集—社經史組》（臺北：近代中國出版社，民國 80 年），第四冊，頁 533-534，表一；民國 80 年之統計見，內政部編：《中華民國臺灣地區人口統計：民國八十年》（臺北：民國 81 年），頁 570-573。



表三：以人口比重觀察臺灣地區的城鄉差異

單位：%

年份	民國 45 年	民國 50 年	民國 60 年	民國 70 年	民國 80 年
總計					
臺灣地區	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
北部	30.23	31.35	34.69	39.49	42.46
中部	31.50	30.39	27.97	25.93	25.10
南部	34.10	33.95	33.10	31.07	29.48
東部	4.17	4.32	4.24	3.52	2.96
七大都市*	22.71	23.95	29.45	30.57	31.72
臺北市	7.97	8.40	12.16	12.52	13.22
高雄市	3.95	4.41	5.73	6.77	6.79
基隆市	2.10	2.16	2.20	1.92	1.73
臺中市	2.66	2.79	3.09	3.35	3.77
臺南市	3.06	3.14	3.23	3.28	3.35
新竹市	1.34	1.39	1.42	1.34	1.60
嘉義市	1.63	1.66	1.62	1.39	1.26
市鎮					
臺灣地區	56.22	57.92	62.09	66.80	68.93
北部	21.40	22.91	26.70	31.88	34.67
中部	16.48	16.12	15.36	14.74	14.69
南部	16.58	17.05	18.17	18.45	18.11
東部	1.76	1.84	1.86	1.73	1.46
平地鄉					
臺灣地區	42.28	40.63	36.60	32.08	30.12
北部	8.45	8.08	7.72	7.38	7.60
中部	14.67	13.92	12.27	10.91	10.17
南部	17.08	16.48	14.55	12.28	11.09
東部	2.09	2.15	2.07	1.51	1.26
山地鄉					
臺灣地區	1.50	1.46	1.31	1.12	0.95
北部	0.38	0.36	0.27	0.23	0.19
中部	0.35	0.35	0.35	0.28	0.24
南部	0.45	0.42	0.38	0.33	0.29
東部	0.32	0.33	0.31	0.28	0.24

\*七大都市的資料亦分別計入總計及市鎮項下。

資料來源：見附表三。

將表二與三對照來看，可見東部的人口顯較其他三區域少得很多，其比重一直未超過百分之 5，在民國 80 年約僅有百分之 3。在民國 50 年以前，北中南三區的人口各占全臺灣人口的三分之一左右，而以南部稍稍領先。各區域的人口總數雖都增加，然除北部以外，其餘三區的比重都呈現減少的趨勢。在民國 60 年北部的人口已略超過南部，在 80 年北部的人口已占臺灣地區人口的百分之 42；換言之，人口集中於北部的現象已然形成。

自民國 45 至 80 年間，七大都市合計的人口由 2,103,000 餘人增至 6,521,000 餘人，其比重則由百分之 22.7 增至百分之 31.7。七大都市之中，除基隆和嘉義

以外，其他五市的人口比重皆呈現增加的趨勢，尤以臺北和高雄二直轄市的態勢更為明顯。在民國 80 年，臺北市的人口已占全臺灣的百分之 13 以上，臺北和高雄兩市合計，人口比重已達全臺灣的五分之一。由此可見人口向大都會集中的趨勢。就市鎮（廣義的都市地區）與鄉（廣義的農村地區）分別來看，整個臺灣地區市鎮人口的比重由民國 45 年的百分之 56.2 增至 80 年的百分之 68.7。這期間只有北部市鎮的人口比重呈現不斷增長的趨勢，中部則一直減少，南部和東部則都先增後減，而東部在民國 60 年以後開始減少，在時間上又比南部約早 10 年。值得特別注意的是，北部的市鎮人口比重由百分之 21.4 增至百分之 34.7，已超過總人口的三分之一；僅就北部而言，則民國 70 年以來，百分之 80 以上的人口住在市鎮。至於平地鄉和山地鄉的人口比重，不論就全臺灣或分四區域來看，都呈現減少的趨勢；在民國 80 年，平地鄉的人口比重只占百分之 30，山地鄉則尚不足百分之一。

再就表四所列的人口密度來看，則都市和農村的差更為明顯。臺灣是世界上人口最稠密的地區之一。依據聯合國的統計，在 1991 年(民國 80)，世界的人口密度是每平方公里 39 人，亞洲是 115 人，中國大陸（包括香和澳門）是 120。<sup>22</sup> 臺灣的人口密度，在荷蘭統治時期（約 1650 年）每平方公里還不到三人，在清嘉慶間（約 1810 年）有 55 人，在民國 9 年有 101 人，14 年有 110 人，<sup>23</sup> 50 年有 310 人，七十年有 504 人，80 年有 571 人。換言之，早在十九世紀初臺灣地區的人口密度就比現在世界的高，在二十世紀最初二十五年內，就略相當於現在亞洲和中國大陸的人口密度。

在高密度的現實下，大都市的人口密度顯得更大。臺北市在改為院轄市以前(民國 57 年 6 月底)，人口密度曾高達每平方公里 18,648 人，<sup>24</sup> 市區擴大後，密度固然得以驟減，不過，正如表四所示，自民國 70 年以來，臺北市的人口密度仍然是最高，在 80 年達 10,001 人（若僅以舊市區計，則高達 34,763 人）。同樣的，高雄市在改為院轄市前，以民國 67 年底言，密度也曾達 9,352 人；改制後密度稍減，<sup>25</sup>到了 80 年又已增至 9,091 人（若僅以舊市計，則達 11,191 人）。新竹市在民國 70 年，人口密度曾達 4,939 人，次年升為省轄市，市區擴大而密度亦減少，在 80 年是 3,161 人（若僅以市區計，則為 5,645 人）。在民國 80 年，五個省轄市的人口密度，除基隆市以外，都在 3,000 人以上。再就市鎮的人口密度來看，北部和南部都較全臺灣合計為高。就市鎮和平地鄉的人口密度比較，則不論全臺灣或各區域，前者一直比後者高出三至五倍。至於山地鄉的密度，雖曾由每平方公里 9 人增至 13 人，然最近十年來不增反減，顯見山地留不住人口。

---

<sup>22</sup> United Nations, *Demographic Yearbook, 1991* (New York, 1992), pp. 103, 108. 中國大陸的密度是 1990 年的數字。

<sup>23</sup> 陳紹馨：〈臺灣人口史的幾個問題〉，收入陳紹馨，《臺灣的人口變遷與社會變遷》（臺北：聯經出版事業公司，民國 68 年），頁 18；臺灣省長官公署計室編：《臺灣省五十一年來統計提要》（民國 35 年），頁 142-143。

<sup>24</sup> 臺北市政府主計室編：《臺北市統計要覽：民國七十年》（民國 70 年 6 月），頁 64-65。

<sup>25</sup> 高雄市政府主計處編：《高雄市統計年報：民國七十八年》（民國 79 年），頁 71。

表四：臺灣地區的城鄉差異：就人口密度觀察

單位：人/平方公里

年份	民國 45 年	民國 50 年	民國 60 年	民國 70 年	民國 80 年
總計					
臺灣地區	261	310	413	504	571
北部	386	475	701	976	1,188
中部	282	323	395	448	491
南部	321	379	491	563	606
東部	48	59	77	78	75
七大都市*	2,844	3,573	4,571	5,624	6,614
臺北市	11,174	13,987	6,631	8,345	10,001
高雄市	3,264	4,322	7,473	7,991	9,091
基隆市	1,489	1,820	2,469	2,620	2,681
臺中市	1,529	1,902	2,801	3,716	4,737
臺南市	1,639	1,993	2,731	3,386	3,926
新竹市	2,555	3,141	4,268	4,939	3,160
嘉義市	2,549	3,079	4,010	4,168	4,306
市鎮					
臺灣地區	834	1,020	1,428	1,818	2,105
北部	1,107	1,408	2,116	2,890	3,563
中部	681	791	1,003	1,159	1,308
南部	1,014	1,238	1,696	2,039	2,179
東部	233	289	385	438	421
平地鄉					
臺灣地區	292	333	379	432	460
北部	294	333	432	535	620
中部	359	404	473	518	543
南部	311	356	422	439	456
東部	103	125	148	132	125
山地鄉					
臺灣地區	9	10	12	13	12
北部	13	14	14	15	14
中部	8	9	12	12	11
南部	13	14	17	18	18
東部	6	7	9	10	9

\*七大都市的資料亦分別計入總計及市鎮項下。

資料來源：見附表三。

再就表五所列的人口成長率來看，自民國 45 年以來，臺灣的人口成長率一直在降低；降低的趨勢是各區域不論城鄉一致的現象。值得注意的是，北部的成長一直較全臺灣合計的比率為高；中南部則一直較低，東部自國 45 至 50 年間，成長率曾一度很高，達百分之 4.1，在 60 年以後卻迅速的下降，70 年以後乃呈現負成長。就七大都市合計，自 50 至 60 年間，成長率曾一度升高，這主要是臺北市人口成長率大為增加的結果，其他六個都市還是隨著一般趨勢降低。另外，基隆市自 60 年以後，成長率快速下降，至 80 年已趨近於零。事實上，在民國 67 年板橋市人口 (349,261 人) 已超過基隆市 (342,678 人)，成為臺灣地區人口數

第五位的都市。<sup>26</sup> 新竹市自 70 至 80 年間，人口年成長率高達百分之 3，為各大都市之冠，也值得注意。再就市鎮與鄉比較，大致上市鎮的人口成長率較高；在民國 70 年以前，平地鄉和山地鄉的成長率都下降得比市鎮快，自 60 至 70 年間，平地鄉和中部的山地鄉已呈現負成長，而 70 年以後，各區域的山地鄉都呈現負成長，東部的市鎮與平地鄉亦然。

表五：臺灣地區的城鄉差異：就年均人口成長率觀察

單位：%

年份	民國 45 年	民國 50 年	民國 60 年	民國 70 年	民國 80 年
總計					
臺灣地區	--	3.43	2.86	2.01	1.25
北部	--	4.16	3.87	3.30	1.98
中部	--	2.72	2.03	1.25	0.93
南部	--	3.34	2.60	1.38	0.73
東部	--	4.10	2.76	0.15	-0.47
七大都市*	--	4.57	5.20	2.53	1.62
臺北市	--	4.49	6.55	2.30	1.80
高雄市	--	5.62	5.48	3.67	1.29
基隆市	--	4.02	3.05	0.63	0.23
臺中市	--	4.36	3.87	2.83	2.43
臺南市	--	3.92	3.15	2.15	1.48
新竹市	--	4.14	3.06	1.46	3.02
嘉義市	--	3.78	2.64	0.45	0.26
市鎮					
臺灣地區	--	4.03	3.55	2.74	1.57
北部	--	4.80	4.39	3.78	2.09
中部	--	2.99	2.37	1.60	1.22
南部	--	3.99	3.50	2.16	1.06
東部	--	4.31	2.93	1.29	-0.40
平地鄉					
臺灣地區	--	2.63	1.81	0.69	0.62
北部	--	2.53	2.40	1.56	1.55
中部	--	2.40	1.59	0.83	0.55
南部	--	2.72	1.61	0.32	0.23
東部	--	4.00	2.45	-1.13	-0.57
山地鄉					
臺灣地區	--	2.86	1.80	0.44	-0.37
北部	--	2.42	0.17	0.14	-0.61
中部	--	3.19	2.83	-0.16	-0.41
南部	--	2.40	1.67	0.74	-0.20
東部	--	3.62	2.44	0.96	-0.035

\*七大都市的資料亦分別計入總計及市鎮項下。

資料來源：依表二之數據計算。

<sup>26</sup> 內政部編：《中華民國臺灣地區人口統計：民國六十七年》（民國 68 年），頁 52-56；並見本文附表三。

總之，臺灣地區的四個區域雖然大致上平分了所有的土地面積，就都市與農村的分野而言，則大都市所占的面積極為有限，廣義的都市地區（市鎮）所占的面積尚不及五分之一，而山地鄉占五分之二以上，在自然地理條件上不利且不宜於都市的發展。就人口的比重和密度而言，與面積的情形相反。大多數的人口集中在市鎮，尤其是七大都市，且其比重和密度都不斷的增高；平地鄉所失的比重大致由市鎮所得；山地鄉則比重始終僅為百分之一左右，密度每平方公里僅有 12 人左右。就人口成長率而言，市鎮高於鄉；而自民國 50 年以後大致上呈降低的趨勢，鄉較市鎮降得快，尤其是東部降得最快。

### 第三節 都市化程度

衡量一地區的都市化程度，最簡單的方法是以都市人口占總人口的比率來表示。上一節已就廣義的城鄉分野估計大陸和臺灣地區市鎮人口的比重，本節採取較為嚴格的定義來討論都市化程度。

大陸地區的都市人口在不同的定義下差別有多少？上面提到表一所述的市鎮人口數及比重，在定義上，是指市鎮的全部人口，而不只是非農業人口，而且也不論個別的市鎮人口是否達到某一水準。值得注意的是李才德(R. J. R. Kirkby)採取市鎮的非農業人口為標準加以估計，結果顯示，在民國 53-71 年間 (1964-1982)，大陸地區市鎮人口數及其比重都較表一所述的為低；53 年的比重是百分之 14.1 而非百分之 18.4，71 年是百分之 15.1 而非百分之 21.1。<sup>27</sup> 換言之，就李才德的估計來看，在這段期間大都市的人口比重較表一所述的平均大約低五個百分點。由於掌握的統計資料尚不足，對於在不同定義下大陸都市人口的長期變化，尚難以完全了解，但有三年的數字可資參考，列於表六。

由表六可知，在不同的定義下，都市化程度有相當的差距。首先，城市的範圍可能指全市轄區或只指市區。其次，人口數可能指全部人口或只指非農業人口。由於指涉的範圍不同，城市人口占總人口之比重有相當的差距，如表六所示，在民國 69 年(1980)，全市比市區多了 8 個百分點，在 73 年(1984)，多了 29 個百分點，在 74 年(1985)，更多了 33 個百分點。換言之，以全市作為衡量之範圍，使都市人口顯得過分的膨脹，顯然不是一個可取的標準。再者，這三年的市區總人口及比重，卻又小於表一所述同年的市鎮人口，甚至是三年的總人口數也與表一所述略有出入，可見不是來自同一套數據。若僅就非農業人口而言，不論是全市或市區，其比重都使都市化的程度大為減縮。以民國 69 年比重來看，全市所占的百分之 10.1，低於李才德估計的百分之 14.2，更低於表一所述的百分之 19.4。若僅以市區計，則又更低，可見採取非農業人口作為都市化定義，也不容易得到一致的確數。

---

<sup>27</sup> 見 R. J. R. Kirkby, *Urbanization in China*, pp. 114-115, 121-123; 原書對於都市人口之估計有逐年說明。

表六：中國大陸的城市人口在不同定義下的人數及占總人口之比重

年份	民國 69 年(1980)		民國 73 年(1984)		民國 74 年(1985)	
項目	人數 (百萬人)	比重 (%)	人數 (百萬人)	比重 (%)	人數 (百萬人)	比重 (%)
總計						
總人口	982.55	100.0	1,034.75	100.0	1,045.32	100.0
非農業人口	163.51	16.6	196.86	19.0	206.50	19.7
城市總人口						
全市	209.33	21.3	497.86	47.6	554.71	53.1
市區	133.59	13.6	191.15	18.5	212.28	20.3
城市非農業人口						
全市	99.72	10.1	145.33	14.0	161.22	15.4
市區	90.22	9.2	110.13	10.6	118.25	11.3

資料來源：張載倫：〈“六五”時期的中國城市〉，收入中國城市經濟社會理事會編：《中國城市經濟社會年鑑（一九八六）》（北京：中國城市經濟社會出版社，1986年），頁152。  
說明：原表城市非農業人口之比重是相對於非農業人口總數加以計算，在此是相對於總人口數加以計算。

如果只以主要都市來考察，自光緒 32 年(1906)至民國 37 年(1948)，中國大陸各省的主要都市人口有五個時間的數字，茲列於表七。

表七：清光緒 32 年至民國 37 年(1902-1948)中國大陸主要都市人口（單位：千人）

(一) 東部地區

省份及都市	光緒 32 年	民國初年	民國 25 年	民國 27 年	民國 37 年
遼寧 瀋陽	200	200	527	772	1,020
大連	50	100	445	637	700
撫順	--	--	118	215	200
鞍山	--	--	166	150	220
本溪	--	--	98d	66	--
錦州	--	--	--	105	150
丹東	140	140	--	211	300
阜新	--	--	--	160	180
營口	--	100	--	160	160
遼陽	100	150	--	90	50
河北 北平(京)	700	1,181	1,551	1,574	1,720
天津	750	840	1,292	1,223	1,770
唐山	50	--	85	146	150
石家莊	--	--	60	194	210
張家口	30	75	--	146	140
保定	80	100	--	216	300
山東 青島	120	120	515	592	850
濟南	100	280	442	472	570
煙台	82	90	--	166	200
濰坊	100	97	--	98	100
濟寧	--	--	--	--	200

表七 (一) 東部地區(續)

省份及都市	光緒 32 年	民國初年	民國 25 年	民國 27 年	民國 37 年
江蘇 上海	840	1,750	3,727	3,595	4,630
南京	350	400	1,019	950	1,110
徐州	40	--	160c	205	400
蘇州	500	600	390	388	500
無錫	200	--	272	272	300
揚州	100	250	--	127	200
南通	--	150	--	155	200
常州	--	--	--	125	150
淮陰	--	--	--	--	130
鎮江	168	103	--	213	220
浙江 杭州	350	600	589	575	440
寧波	260	465	--	247	500
溫州	80	100	--	237	200
嘉興	--	--	--	92	100
福建 福州	624	500	359c	343	330
廣東 廣州	900	750	1,222	1,022	1,120
汕頭	60	100	--	196	120
佛山	200	--	--	135	300
江門	--	100	--	55	160
湛江	190	189	--	245	120
廣西 南寧	25	67	89	101	200
柳州	35	--	--	--	200

表七 (二) 中部地區

省份及都市	光緒 32 年	民國初年	民國 25 年	民國 27 年	民國 37 年
黑龍江 哈爾濱	30	300	465	468	760
齊齊哈爾	40	40	76	97	180
佳木斯	--	--	--	71	170
牡丹江	30	--	--	100	200
吉林 長春	35	100	229	360	690
吉林	100	100	143	132	250
通化	2	--	--	42	80
四平	--	--	--	56	200
內蒙古 呼和浩特	200	50	84c	94	100
包頭	--	--	67	70	60
赤峰	--	--	--	--	100
山西 太原	230	220	139b	177	300
大同	--	20	--	70	100
河南 鄭州	--	--	80a	197	100
洛陽	--	--	77c	73	250
開封	200	--	--	303	300
安陽	--	--	--	94	--
安徽 合肥	--	--	70	94	70
江西 南昌	300	210	301	275	260
九江	--	--	--	--	80

表七 (二)中部地區 (續)

省份及都市	光緒 32 年	民國初年	民國 25 年	民國 27 年	民國 37 年
湖北 武漢	1,300	1,500	1,379	1,242	1,120
襄陽	--	--	--	--	100
湖南 長沙	500	536	507	464	500
衡陽	20	--	--	122	180
湘潭	300	300	--	103	200

表七 (三)西部地區

省份及都市	光緒 32 年	民國初年	民國 25 年	民國 27 年	民國 37 年
陝西					
西安	400	200	155	217	630
寶雞	--	--	--	--	100
咸陽	--	--	--	--	30
甘肅省					
蘭州	80	80	106	122	200
四川省					
重慶	600	500	446	528	980
成都	450	700	516	458	620
自貢	--	--	176	176	300
瀘州	130	--	68	68	100
樂山	--	--	--	--	100
雲南省					
昆明	45	130	145	184	290
貴州省					
貴陽	100	100	117	145	260
青海省					
西寧	60	--	56f	--	50
新疆省					
迪化	50	30	80e	45	100
寧夏省					
銀川	--	--	--	--	50
西藏省					
拉薩	--	--	--	--	50

資料來源：

1. 清末的數字取自《宣統三年中國年鑑》(東京：明治 45 年初版；臺北：天一出版社，民國 62 年影印)，頁 8-9。
2. 民國初年的數字取自 Julean Arnold, *China: A Commercial and Industrial Handbook* (Washington D.C.: Government Printing Office, 1926)；民國 27 年之數字取自 Morris Ullman, *Cities of Mainland China, 1953 and 1958* (Washington D.C.: Foreign Manpower Research Office, 1961), pp. 35-36；以上皆見 Dwight H. Perkins, *Agricultural Development in China, 1368-1968* (Chicago: Aldine, 1969), pp. 292-295。
3. 民國 25 年的數字採自 Cheng-siang Chen "Population Growth and Urbanization in China, 1953-1970," *Geographical Review*, Vol. 63 (1973), p. 67；其中 a, b, c, d, e, f 分別是民國 20, 23, 24, 30, 32 和 35 年的數字。
4. 民國 37 年的數字採自程光裕：《中國都市》(臺北：中華文化出版業委員會，民國 42 年)，頁 312-321；比對原表上之數字與書中個別都市之說明，可知表上數字大多為 37 年之數。



如表七所列，如果以人口 50 萬以上的都市來看，在清末只有北京、天津、上海、蘇州、福州、廣州、武漢、長沙、重慶等 9 個都市；在民國初年(1920 年代)，又增加了杭州、成都，計 11 個；民國 25-27 年，又增加了瀋陽、大連、青島，但蘇州人口卻降至不足 50 萬，故共計 13 個；至 37 年，又增加了濟南、蘇州、寧波、哈爾濱、長春、西安，共計 19 個。如果以人口 20 萬以上來看，則在清末有 22 個，民國初年有 21 個（但開封在此期無資料），在 27 年有 30 個，在 37 年有 48 個。以人口五萬以上觀之，則清末有 42 個，民國初年有 43 個，27 年有 69 個，37 年有 80 個。這些數字顯示，在民國 38 年以前人口五萬以上的都市幾乎增加一倍。

民國 38 年(1949)以後，大陸城市數目如表八所示。據相關的資料得知，在民國 74 年(1985)，大陸地區的 320 個城市中，有三個直轄市，162 個地級市（相當於省轄市），和 159 個縣級市（相當於縣轄市）。<sup>28</sup> 由此可知，表八列出的數字只是主要都市，而不包括鎮在內。由表八可見，大陸地區的都市數目在民國 67 年以後快速增加，尤其是 69 年以後增加更快，至 74 年，在五年之間，都市增加了 101 個。

表八：民國 38-74 年間(1949-1985)大陸地區的城市數目

年(民國)	38 年	67 年	68 年	69 年	70 年	71 年	72 年	73 年	74 年
城市數	79	191	216	223	233	245	289	300	324
比上年增加			25	7	10	12	44	11	24

資料來源：張載倫：〈“六五”時期的中國城市〉，收入中國城市經濟社會理事會編：《中國城市經濟社會年鑑（一九八六）》，頁 152。

如果依中共發布的城市規劃條例所定之標準分類，則大陸地區不同的城市數目和比重如表九之(一)和(二)所示。由表九可見，自民國 36 年至 74 年(1947-1985)，大陸地區人口 100 萬以上的特大城市由 6 個增為 22 個，人口 50 萬至 100 萬的大城市由 10 個增為 30 個，人口 20 萬至 50 萬的中等城市由 19 個增為 94 個，人口 20 萬以下的小城市由 34 個增為 178 個。就數目相比，各級城市所占的比重與規模大小顯然正好相反。就各級城市人口占城市總人口的比重而言，則特大城市的比重始終約占百分之 40 左右。其他三級城市的比重則互有消長，在民國 40 年代以小城市的比重略高，50 年代以中等城市的比重略高，60 年代以大城市的比重略高，70 年代又以中等城市的比重略高。最近的發展情形反映了中共在第六個五年計畫期間所提出的政策：「控制大城市規模，合理發展中等城市，積極發展小城市。」<sup>29</sup> 民國 74 年的資料顯示，這 324 個城市市區總人口是 21,228 萬人，占總人口的百分之 20.3；市區非農業人口是 11,825 萬人，占總人口的百分之 11.3，占非農業總人口的百分之 57.3。<sup>30</sup>

<sup>28</sup> 中國城市經濟社會理事會編：《中國城市經濟社會年鑑（一九八六）》，頁 31。

<sup>29</sup> 楊重光：〈中國中等城市的建設與發展〉，見《中國城市經濟社會年鑑（一九八六）》，頁 161。

<sup>30</sup> 中國城市經濟社會理事會編：《中國城市經濟社會年鑑（一九八六）》，頁 33。

表九：民國 36-74 年間(1947-1985)大陸地區的大中小城市

(一) 各級城市的數目和比重

年份 (民國)	按非農業人口數分級									
	合計		100 萬以上		50-100 萬		20-50 萬		20 萬以下	
			特大城市		大城市		中等城市		小城市	
數目	比重	數目	比重	數目	比重	數目	比重	數目	比重	
36 年	69	100	6	8.7	10	14.5	19	27.5	34	49.3
41 年	157	100	9	5.7	10	6.4	23	14.7	115	73.2
53 年	169	100	13	7.7	18	10.7	43	25.4	95	56.3
65 年	186	100	13	7.0	25	13.4	53	28.5	95	51.1
69 年	223	100	15	6.7	30	13.5	69	30.9	109	48.9
74 年	324	100	22	6.8	30	9.3	94	29.0	178	54.9

(二) 各級城市人口占城市總人口之比重

年份 (民國)	按非農業人口數分級				
	合計	100 萬以上	50-100 萬	20-50 萬	20 萬以下
		特大城市	大城市	中等城市	小城市
36 年	100	41.8	25.6	18.9	13.7
41 年	100	43.8	15.2	16.1	24.9
53 年	100	45.0	18.9	20.3	15.8
65 年	100	38.3	23.9	22.6	15.2
69 年	100	38.7	24.6	23.1	13.6
74 年	100	40.1	18.5	24.9	16.5

資料來源：楊重光：〈中國中等城市的建設與發展〉，見《中國城市經濟社會年鑑（一九八六）》，頁 160。

至於大陸地區都市在空間上之分布，在此以民國 74 年的 324 個城市就其所在地區列於表十，以資說明。由表十可見，如果將中國大陸分為東部、中部和西部三大地區，就城市數目來看，東部有 113 個，占總數的百分之 35；中部有 123 個，占總數的百分之 41；西部有 78 個，占總數的百分之 24。在 22 個特大城市之中有 12 個（百分之 50）在東部，而中部和西部各有 5 個。在 30 個大城市之中有 14 個在東部，13 個在中部（合占百分之 90），只有 3 個在西部。在 94 個中等城市中有 39 個在東部，40 個在中部（合占百分之 84），只有 15 個在西部。至於 178 個小城市，則以中部 75 個最多（占百分之 42），西部 55 個次之（占百分之 31），東部 48 個最少（占百分之 27）。要之，東部地區以特大和大城市為重，中部則大中小城市之比重均衡，西部則以小城市為多。

如果就省區來看，再以民國 74 年為例，將各省區城市市區的人口、非農業人口及市區人口之比重列於表十一。由此可見大陸各省區中，城市市區人口最多的是山東，最少是西藏。市區人口超過 1,000 萬而比重占總人口百分之 5 以上的有 6 個省區（順序 1-6），市區人口超過 500 萬不足 1,000 萬而比重在百分之 2.5 以上的有 14 個省區（7-20），市區人口 400 餘萬而比重約百分之 2 的有 3 個省區（21-23），市區人口 100 餘萬的有一個省區（24），其餘二個省區（25-26）則少於一百萬。若就市區的非農業人口比重來看，則山東僅有百分之 32，為 26 省區中最低者；西藏則有百分之 78，僅次於青海的百分之 84；各省區有相當的差異，

大致上反映了經濟活動的重心各不相同。

表十：民國七十四年(1985)中國大陸城市的地區分布

(括弧內數字為百分比)

地區	城市數 合計	市區非農業人口數			
		100 萬以上 特大城市	50-100 萬 大城市	20-50 萬 中等城市	20 萬以下 小城市
合計	324 (100)	22 (100)	30 (100)	94 (100)	178 (100)
東部地區	113 ( 35)	12 (54)	14 (47)	39 (41)	48 (27)
遼寧	17	4	3	8	2
京、津、冀	14	2	3	5	4
山東	19	2	1	5	11
滬、江蘇	14	2	3	8	1
浙江	11	1	1	3	6
福建	10	0	1	1	8
廣東	17	1	0	8	8
廣西	11	0	2	1	8
中部地區	133 (41)	5 (23)	13 (43)	40 (43)	78 (42)
黑龍江	16	1	4	5	6
吉林	12	1	1	5	5
內蒙古	16	0	2	3	11
山西	10	1	1	2	6
河南	18	1	1	5	11
安徽	15	0	2	6	8
江西	12	0	1	3	8
湖北	14	1	0	7	6
湖南	20	0	1	5	14
西部地區	78 (24)	5 (23)	3 (10)	15 (16)	55 (31)
陝西	8	1	0	3	4
甘肅	12	1	0	1	10
四川	19	2	0	6	11
雲南	11	0	0	0	10
貴州	6	0	1	2	3
青海	2	0	1	0	1
寧夏	4	0	0	2	2
新疆	15	0	1	1	13
西藏	1	0	0	0	1

資料來源：《中國城市經濟社會年鑑（一九八六）》，頁 30-32。

表十一：民國七十四年(1985)中國大陸各省城市市區的人口及比重

順序	省份	市區人口	市區非農業人口		市區人口占市區總人口* 之比重(%)
		(千人)	(千人)	(%)	
1	山東	18,476	5,922	32.05	8.70
2	遼寧	16,533	11,609	70.13	7.80
3	四川	15,126	6,948	45.93	7.13
4	廣東	11,904	5,985	50.28	5.61
5	湖北	11,561	5,630	48.70	5.45
6	黑龍江	10,622	7,721	72.69	5.00
7	江蘇	9,692	6,605	68.15	4.57
8	河南	8,823	4,988	56.53	4.16
9	湖南	8,291	3,898	47.01	3.91
10	浙江	7,969	3,122	39.18	3.75
11	河北	7,345	4,783	65.12	3.46
12	吉林	7,266	4,740	65.24	3.42
13	安徽	6,470	3,662	56.60	3.05
14	山西	6,379	3,319	52.03	3.01
15	江西	5,745	2,725	47.43	2.71
16	陝西	5,400	2,989	55.35	2.54
17	內蒙古	5,347	3,457	64.65	2.52
18	甘肅	5,346	2,228	41.68	2.52
19	廣西	5,345	2,186	40.90	2.52
20	雲南	5,293	1,827	34.52	2.49
21	貴州	4,882	1,842	37.73	2.30
22	福建	4,297	2,111	49.13	2.02
23	新疆	4,010	2,561	63.87	1.89
24	寧夏	1,113	574	51.57	0.52
25	青海	599	504	84.14	0.28
26	西藏	107	84	78.50	0.05

資料來源：《中國城市經濟社會年鑑（一九八六）》，頁 35-43。

說明：河北不包括北京和天津，江蘇不包括上海。

\*市區總人口是 212,276,500 人。

至於臺灣地區的情形，在此只以人口二萬以上市鎮納入觀察，並分別以人口二萬以上和五萬以上為標準來衡量都市化程度。表十二之(一)和(二)列出的是民國 11 至 80 年間(1922-1991)六個年份按人口級距分類的市鎮數目和比重。這兩個表是以附表三加以分類計算的結果。由表十二可見，在民國 11 年，臺灣地區人口二萬以上的都市有 20 個，其中 8 個在中部，北部和南部則各有 6 個；人口五萬以上的都市只有三個，其中兩個在北部，一個在南部；人口十萬以上的都市只有一個，就是臺北市。這些人口二萬以上的都市人口占總人口的比率是百分之 19.8，五萬以上的則只占百分之 8.1。這時中國大陸尚無可信的都市人口統計，

但可確定的是臺灣地區都化程度比大陸地區高。<sup>31</sup> 民國 11 年以後至 43 年，臺灣地區各的人口數尚待重建，在此無法估計人口五萬以下的都市數目和人口比率，但若只計人口五萬以上的都市，則據附表三所列，民國 29(1940)和 39(1950)年各有 9 個，其人口合計所占的比率則由百分之 18.7 增至百分之 22.6。如果只計人口十萬以上的都市，則數目由 4 個增至 7 個，其人口比率分別占各年的百分之 12.6 和百分之 20.7。<sup>32</sup> 由此可見，都市人口大多數集中於人口十萬以上的地方。尤其值得注意的是，臺北市的人口在民國 39 年年底突破 50 萬，成為世界的中型都市之一。<sup>33</sup>

表十二：臺灣地區市鎮按人口級距分類

人口級距單位：萬人

(一)數目

年份 (民國)	人 口 級 距							合計(1)	合計(2)
	200+	100-200	50-100	10-50	5-10	2-5			
11 年	0	0	0	1	2	17	3	20	
45 年	0	0	1	7	13	61	21	82	
50 年	0	0	1	9	24	52	34	86	
60 年	0	1	1	13	36	34	51	85	
70 年	1	1	2	18	35	28	57	85	
80 年	1	1	2	18	36	28	59	87	

(二)比重 (%)

年份 (民國)	人 口 級 距							合計(1)	合計(2)
	200+	100-200	50-100	10-50	5-10	2-5			
11 年	0.00	0.00	0.00	4.62	3.47	11.73	8.09	19.81	
45 年	0.00	0.00	7.79	15.09	8.08	23.20	31.14	54.34	
50 年	0.00	0.00	8.40	17.49	14.11	17.35	40.00	57.35	
60 年	0.00	12.16	5.73	19.10	15.90	8.95	52.98	61.87	
70 年	12.52	6.77	6.63	21.54	12.98	6.15	60.39	66.53	
80 年	13.22	6.79	9.76	21.14	12.62	5.20	63.54	68.73	

資料來源：見附表三。

說 明：合計(1)指人口五萬以上；合計(2)指人口二萬以上。

<sup>31</sup> 民國 10 年代初中國大陸有資料可稽、人口二萬以上的都市有 62 個，其人口合計約 1,368 萬人，若較之以民國 11 年全國總人口約 44,700 萬人，則比率為百分之 3.1，這個比率當然是偏低，因為都市人口資料並不齊全。這 62 個都市的人口見 Dwight Perkins, *Agricultural Development in China 1368-1968* (Chicago: Aldine Publishing Company, 1969), pp. 292- 295; 民國 11 年的人口見趙文林、謝淑君，《中國人口史》(北京：人民出版社，1988 年)，頁 543。

<sup>32</sup> 民國 29 年灣總人口為 6,077,478 人，見《灣省五十一年來統計提要》，頁 76；39 年總人口為 7,554,399 人，見《臺灣省戶籍統計要覽：民國三十五至四十七年戶籍統計年報》，頁 2。

<sup>33</sup> 陳正祥：〈臺北市之研究〉，頁 1-35。

在民國 45 年(1956)，臺灣地區市鎮共計 89 個，其人口已達二萬水準的有 82 個，已達五萬水準的有 21 個，已達十萬水準的有 8 個，人口 50 萬以上仍只有臺北市。人口二萬上的都市人口比重已達百分之 54.3；人口五萬以上的，已達百分之 31.1；人口十萬以上的，已達百分之 23.1。若以人口二萬以上為準，則都市人口比重已較民國 11 年大約增加 35 個百分點，平均每年約增加一個百分點。若以人口五萬以上為準，則都市人口比重較民國 40 年多 9 個百分點，平均每年增加不到 2 個百分點。若以人口十萬以上為準，則五年內只增加 2 個百分點，平均每年增加半個百分點。由此可見，從日治時期至光復初年，臺灣地區都市人口的增加以人口十萬以下的地點為主。

在民國 50 年(1961)，臺灣地區的市鎮共有 90 個，這時臺北縣的永和鄉已升，三重鎮已升為市。全臺灣人口已超過千萬，臺北市人口已逼近百萬，而其鄰近的市鎮人口也有顯著的增加，因而引社會學家的特別關注。<sup>34</sup> 在這 90 個市鎮中，人口二萬以上有 86 個，五萬以上的有 34 個，十萬以上的有 10 個，分別比五年前多了 4、13 和 2 個。就都市人口比重來看，則人口二萬以上的占百分之 57.4，五萬以上的占百分之 40.8，十萬上的占百分之 25.9，分別比五年前多了 3 個、9 個和 3 個百分點。此期間仍以人口五至十萬的都市為增加的主體，至於人口二萬至五萬的地點，則自此以後數目和人口比重皆趨減少。

在民國 60 年(1971)，臺灣地區的市鎮有 87 個。當時士林、北投、南港和景美四鎮已併入臺北市；桃園縣的中壢和桃園二鎮已升為市；臺南縣的學甲鄉已升為鎮。在 87 個市鎮中，人口二萬以上的有 85 個，五萬以上的有 51 個，十萬以上的有 15 個；分別較 10 年前少 1 個，多 7 個和多 5 個。至於都市人口的比重，則分別較 10 年前大約多 5 個、13 個和 11 個百分點。可見在民國 50-60 年這 10 年間，人口十萬以上的都市已漸成為臺灣都市發展的主體。

在民國 70 年(1981)，臺灣地區的市鎮共計 88 個。當時臺北縣屬下已有六市，即板橋、三重、中和、永和、新莊和新店；就人口論之，板橋已位居全臺第五大都市，三重位居第七，而中和不但是由鄉升為市並且位居第八。由此可見，臺北市改制後，不但本身人口激增，成為二百萬以上的都會，顯然也帶動鄰近地帶人口的集中。當時高雄市也已改為院轄市，人口一百萬以上。在 88 個市鎮中，人口二萬以上的有 85 個，與 10 年前相同；人口五萬以上的有 57 個，比 10 年前多 6 個；人口十萬以上的有 22 個，比 10 年前多 7 個。至於都市人口比重，則又分別比 10 年前多了 5 個、8 個和 11 個百分點。可見在這 10 年間，人口十萬以上的都市已然成為都市發展的主體。

在民國 80 年(1991)，臺灣地區的市鎮數目有 87 個，其中稱為市的地點有 28 個（新竹縣的竹北鄉升為市）；人口二萬以上的 86 個，五萬以上的 60 個，十萬以上的 23 個，較 10 年前又分別增加了 1 個、3 個和 1 個。至於都市人口比重，則人口二萬以上者已達百分之 68.7，五萬以上者已達百分之 63.8，十萬以上者已

---

<sup>34</sup> 陳紹馨：〈最近十年間臺灣之都市化趨勢與臺北都會區域的形成〉，《臺北文獻》，5 期（民國 53 年），頁 1-21。

達百分之 50.9。換言之，臺灣地區人口已有一半以上居住在人口十萬以上的都市。以人口二萬或五萬為標準，則兩種都市化程度之估計相差只大約 5 個百分點而已。

需要附帶一提的是，民國 60、70 和 80 年各市鎮農業人口年齡 15 歲以上者占有業人口的比重也列於附表四。在民國 60 年，此一比率高於百分之 40 的市鎮共有 44 個，其中人口五萬以上的市鎮有 14 個；在 70 年，這一類的鎮減為 28 個，其中人口五萬以上的 8 個；到了 80 年，這一類的鎮再減為 21 個，其中人口五萬以上只有 6 個。可見隨著經濟發展的推進，鎮中居民的行業亦愈來愈傾向非農業，鎮的都市色彩亦愈為濃厚。

另外一個值得注意的現象是，自民國 60 年以來，臺灣地區逐漸有一些鄉的人口超過五萬，其數目由 60 年的 5 個增為 70 年的 17 個，再增為 80 年的 27 個（詳見附表四）。在這些鄉之中，中和與竹北已成為市，其他雖仍為鄉，然大多數的農業人口比重已相當低。如果以農業人口比重低以百分之 40 為準，則合於此條件的人口五萬以上大鄉，亦將多少提高臺灣都市人口的比重。在此將估計結果列於表十三。

表十三：臺灣地區人口五萬以上且十五歲以上就業人口中農業人口低於百分之 40 的大鄉

	民國 60 年		民國 70 年		民國 80 年	
	數目	人口比重	數目	人口比重	數目	人口比重
臺灣地區	2	0.90	11	4.42	23	9.60
北部	2	0.90	6	2.49	9	4.32
中部	0	0.00	1	0.43	8	2.93
南部	0	0.00	4	1.50	5	2.04
東部	0	0.00	0	0.00	1	0.31

資料來源：見附表四。

由表十三可見，在民國 60 年合於標準的鄉只有 2 個，即臺北縣的中和鄉與桃園縣的龜山鄉，其人口比重合計尚不及百分之一。在 70 年，大鄉數目已增至 11 個，人口比重已升至百分之 4.4，大鄉之所在地已擴及中南部；至 80 年，數目已增至 23 個，人口比重已升至百分之 9.6，大鄉之所在地已擴及東部。

再者，這些大鄉的人口成長率相當高，常見的是較諸全臺灣的成長率為高；有的甚至達百分之 10 以上，如民國 60-70 年間的桃園縣八德鄉與臺中縣的太平鄉（見附表四）。這種高成長率顯示，這些鄉的人口成長多因遷移率之增加；換言之，它們是人口淨流入的地點。它們以什麼條件來吸引人口呢？個別的情形可能有所不同，然而，工業發展無疑是主要條件之一。例如，桃園縣蘆竹、大園、龜山、八德、龍潭與平鎮六鄉，在民國 80 年共有工廠 4,220 家，占該縣工廠總

家數的百分之 50.6。<sup>35</sup> 這些工廠應當是使這些鄉人口集中而農業人口快速減少的要因。又如高雄縣的大寮鄉，在民國 80 年有工廠 858 家，多於鳳山市內的 499 家，占全縣工廠總家數的百分之 22。<sup>36</sup> 其他縣份的工廠統計數未細分地點，一時難以確說，暫且略過。無論如何，這些大鄉不僅是人口數和就業人口中非農業人口的比重都已達相當高的水準，而且它們的人口密度也都已經相當高，應可視為新興都市地點最可能之處。在民國 80 年，它們的人口比重已可能使臺灣地區的都市化程度提高百分之 10 左右。

總之，自民國初年以來臺灣地區的都市化程度已愈來愈高。大致上，在民國 50 年代以前，都市發展以人口十萬以下的地點為主，自民國 60 年以後則以人口十萬以上的地點為主，在民國 80 年，全臺灣已有一半以上的居民集中於 23 個人口十萬以上的都市。至於人口二萬至五萬之地點，自民國 45 年以後，數目和人口比重都已漸減少；人口五萬至十萬的地點則自民 60 年以後亦然，但減少不如前者之鉅。人口五十萬以上的中型都會，自民國 39 年首度在臺灣出現後，40 年來雖只有 5 個，然其中兩個已成為人口百萬以上的大型都會，而這五個中型都會的人口合計已占全臺灣人口的百分之 30；可見人口集中於中大型都會的趨勢業已形成，值得注意。此外，有 23 個人口已達五萬以上的大鄉，其非農業人口比重也已相當高，這些大鄉足以使臺灣地區的都市化程度提高百分之 10 左右。

#### 第四節 都市系統

除了探討都市化的程度以外，都市發展的型態也可以透過都市系統來加以考察。促成都市發展的主要力量至少有二：其一是在某一時期運作的技術與經濟體系，其二是支持地方、地區和全國系統運行的行政與管理制度。這兩個力量都是文化的產物，故顯然因地而異。社會科學家探討各國的都市系統，常就最大都市的人口在全國都市的相對大小來加以考察。學者已就現有的實證研究將都市系統歸納為三種型態。第一種型態稱為「主都型」(primate)。在此型態下，長期間全國只有一個主要都市，集中了大部分經濟、政治、教育、醫療和文化活動，在這一個都市以外的地區則相對的缺乏這些活動，也沒有其他較大的都市可使這些活動稍為集中。第二種型態稱為「大小次第型」(rank-size)。地理學家紀夫(G. K. Zipf)最早提出這種型態的範例，他將美國在 1940 年的都市按人口大小排出次第，以縱坐標表示人口，橫坐標表示次第，在兩坐標皆以對數表示情況下，將大小都市依次列，顯示各都市大約依次排在一條斜率等於負 1 的線上。換言之，在這種型態下，第一大都市的人口剛好為第二大都市的兩倍，第三大都市的人口剛好是三分之一，以此類推。在這種都市大小次第系統中，資源、財富和各種活動傾向於分散在整個都市層級中。第三種型態是最大都市與第二大都市的大小相近，這種型態尚未定名。有的學者從比較研究中看出，大小次第型的都市系統比較常見於

<sup>35</sup> 桃園縣政府編：《桃園縣統計要覽：民國八十年》(民國 81 年 8 月)，頁 265。

<sup>36</sup> 高雄縣政府編：《高雄縣統計要覽》，43 期(民國 81 年 9 月)，頁 156。



經濟已開發的國家，或人口眾多且都市數目很多的國家，或正處於開發過程中的國家。在經濟發展過程中，主都型都市系統將逐漸演變為大小次第型。<sup>37</sup>

近年學者對於歷史上的都市發展已有不少的研究，使我們對於都市系統演變的過程有些較清楚的認識。例如，研究歐洲都市史的學者指出，十六至十九世紀間，歐洲大陸的都市按大小次第排列之斜度由稍為平緩漸至陡峭，斜率且曾經變得較平；這顯示都市發展是相當有選擇性的，而各時期的選擇性又各有不同。<sup>38</sup> 英國的都市系統型態與歐陸不同，自 1520 至 1800 年間，倫敦始終超出其他都市甚多，而其他都市按大小次第排列所形成的斜線雖有愈來愈陡的趨勢，然其斜率也不等於負 1。<sup>39</sup> 研究阿根廷都市發展的學者指出，首都布宜諾斯艾利斯雖是一個超大的都市，然以第二大都市為準觀之，在 1859-1960 年間，阿根廷的都市系統已演變至符合大小次第的原則。由此可見，超大的都市可能與大小次第分布的規則相容。<sup>40</sup>

關於中國過去的都市系統，施堅雅曾以十九世紀中葉（1843 年）的情形加以描繪。他指出當時中國的都系統呈現平頭的情形，位居前五名的都市幾乎齊頭並列；但同時八大區的情形又出現相當大的差異，可見在機械化的交通未發達以前，整合的都市系統不容易出現於土地廣大的農業中國，整合之程度與規模只是區域性的。<sup>41</sup> 此外，墨菲（Rhoads Murphey）認為十九世紀末二十世紀初之中國都市系統呈現二分的狀態，即沿河沿海之都市因受外力之影響而與中國固有之都市截然不同。章生道也曾提出二分的看法，他指出城與鎮不同，城傳承了帝制時代的行政活動，而鎮則為工商業中心，其中大多數曾是通商口岸。<sup>42</sup>

至於民國以來的都市系統，潘聶爾（Clifton Pannell）曾以民國 26 年（1937）的數據繪出都市系統，顯示在較大的都市之間仍然缺乏全國的整合，而且大都市的規模多小於「大小次第」的標準；換言之，二十世紀上半中國的都系統與十九世紀的型態頗為類似。但他認為，以 1953 年和 1970 年的情形來看，雖仍缺乏空間上的整合，然而，人口 50 萬至 100 萬之間的都市大小排列已呈現相當平滑的側面，與十九世紀的型態已有所不同。<sup>43</sup> 在此將施堅雅和潘聶爾所繪的都市系統複製於圖一以供參考。以上這些研究說明了都市系統的歧異性，也許有助於瞭

<sup>37</sup> 參見 Carol A. Smith, "Types of City-Size Distribution: A Comparative Analysis," in *Urbanization in History*, ed. by Ad Van Der Woude, Jan de Vries, and Akira Hayami (Oxford: Clarendon Press, 1990), pp. 20-22. Clifton W. Pannell, "Recent Growth and Change in China's Urban system," in *Urban Development in Modern China*, ed. by Laurence J. C. Ma and Edward W. Hanten (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981), p. 94. 都市大小次第的計算公式如下： $P_n = P_N/R_n$ ；此式中  $P_N$  表示第一大都市的人口， $P_n$  表示第  $n$  位都市的人口， $R_n$  表示次第是  $n$ 。也可以用迴歸方程式計算，見 Bernard Lepetit, "Patterns of Settlement and Political Changes: The French Revolution and the National Urban Hierarchy," in *Urbanization in History*, p. 76.

<sup>38</sup> 見 Jan de Vries, "Problems in the Measurement, Description, and Analysis of Historical Urbanization," in *Urbanization in History*, pp. 48-53.

<sup>39</sup> E. A. Wrigley, *People, Cities and Wealth: The Transformation of Traditional Society* (Oxford: Blackwell, 1987), pp. 178-180.

<sup>40</sup> 見 Carol Smith, "Types of City-Size Distribution: A Comparative Analysis," pp. 236-249.

<sup>41</sup> 詳見 G. W. Skinner ed., *The City in late Imperial China*, pp. 236-249.

<sup>42</sup> 見 Clifton W. Pannell, "Recent Growth and Change in China's Urban system," pp. 96-97.

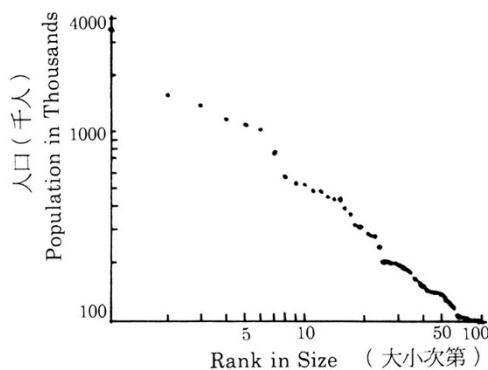
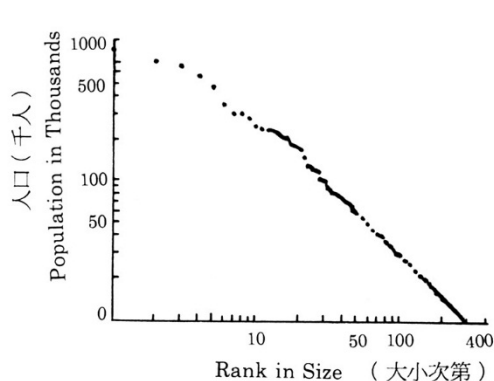
<sup>43</sup> Clifton W. Pannell, "Recent Growth and Change in China's Urban system," pp. 97-101.

解本節的討論。

大陸地區的主要都市人口統計頗不齊全，有的是官方的統計，有的是學者的估計，採取的定義是否一致，也很難說。無論如何，在此，以民國初年、27年、42年和74年的資料，按都市大小依次排列，列於附表一和二，並繪於圖二，以便觀察都市系統的演變。圖三則是以民國74年的資料分三大地區繪出，以便觀察地區間的差異。首先要指出，由於民國74年的數據較其他年份完整（附表二），故在此以該年的情形做為分析的重點，並以之回溯過去，這樣或許可以對大陸地區都市系統的變化有較為清楚的認識。

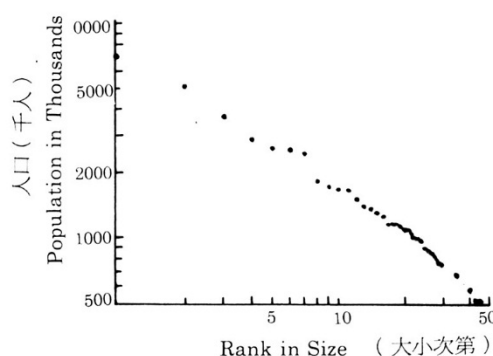
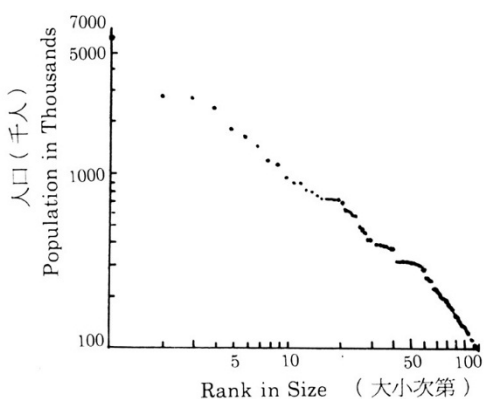
圖一：中國大陸主要都市的次第分布

(1)清道光二十三年（一八四三）的情形      (2)民國二十六年的情形



(3)民國四十二年的情形

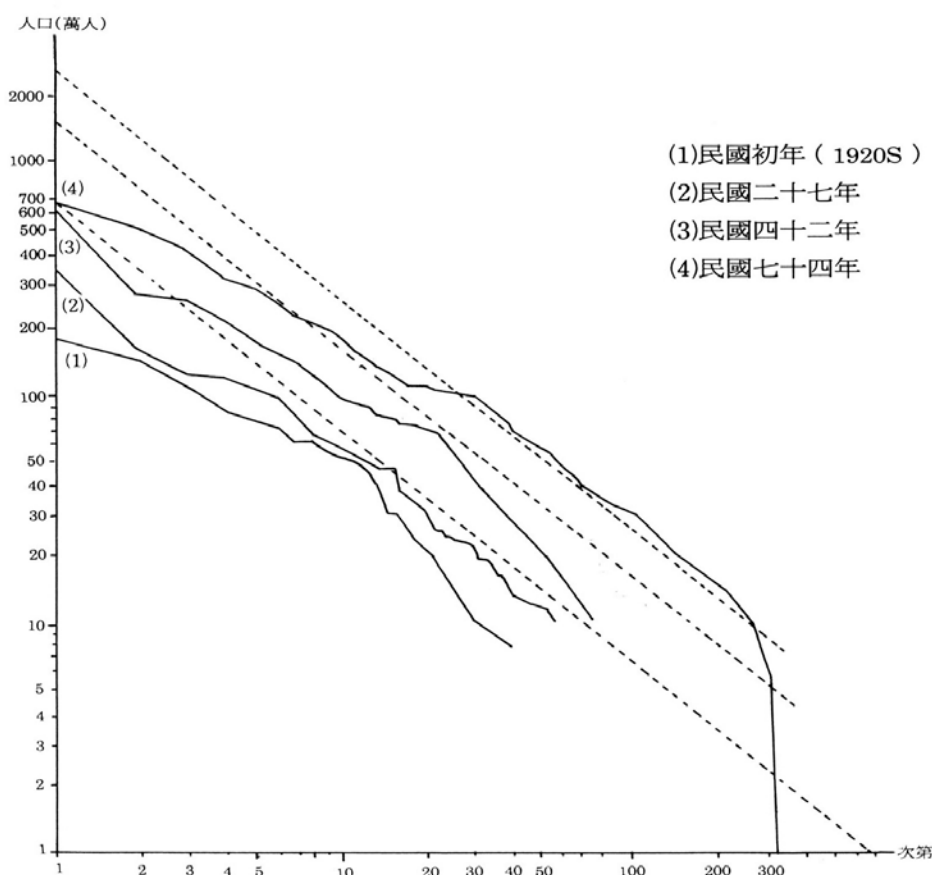
(4)民國五十九年的情形



資料來源：Clifton W. Panell, "Recent Growth and Changes in China's Urban system," in *Urban Development in Modern China*, ed. by Laurence J. C. Ma and Edward W. Hanten (Boulder, Colorado: Westview Press, 1981), p. 100, p. 102.

在圖二中，民國初年、27年、42年和74年四個年份的都市系統以實線表示；要特別注意的是，民國74年的線是以非農業人口繪出。另外有三條斜率等於負1的虛線：以民國74年最大城市的人口為準，與橫軸相交點是人口一萬；以該年人口五萬的城市(第308位)為準；以該年人口十萬的城市(第247位)為準。就民國74年的都市系統線(4)與這三條斜率等於負1，代表「大小次第」原則的斜線相比較，我們對於該年大陸地區的都市系統可以有三種不同的看法。首先，以最大的都市為準來看，第318位的城市人口正好符合標準，在此之後只有6個城市落在標準以下，這幾個小城市的非農業人口不足二萬人，其中三個甚至不到一萬人；但其他城市則都比標準線高出甚多。其次，以人口五萬的水準來看，不只系統末端有14個城市落在標準線以下，而且系統的頂端也有7個城市未達標準，其他城市則都超出標準。最後，以人口十萬的水準來看，則自第27位至第247位的城市約略在標準線之上，形成一個相當平滑的斜線，表示這些人口十萬至一百萬的城市已呈現整合的情形，但頂和末端的城市都不及標準。因此，整體而言，大陸地區的都市系統仍未達完全整合的程度。

圖二：民國以來中國大陸地區的都市系統

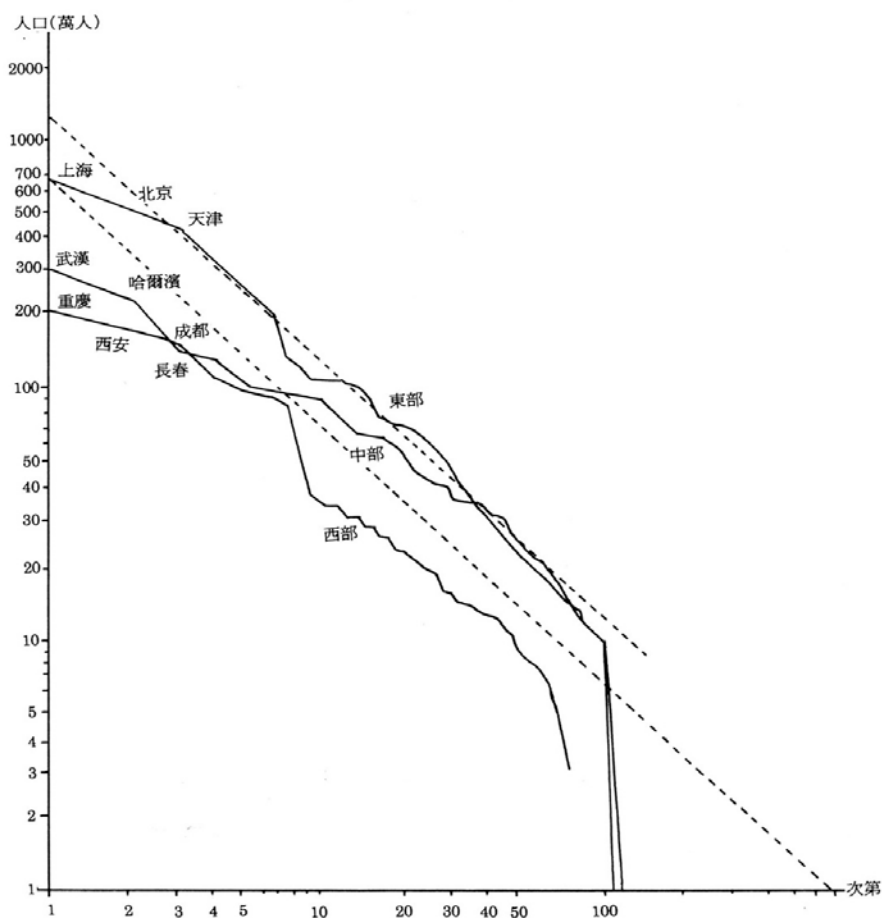


資料來源：見附表一和二。

比較圖二所示四個年份的都市系統線，我們可以有以下幾點觀察。第一、這四年的資料雖詳略不一，然都市系統線的形狀大致相似，尤其是系統中間的部分向外凸出。第二、就人口一百萬以上的都市而言，在民國 42 和 74 年間，第一大都市上海的成長相對緩慢，第二大都市北京的成長略為快一些，其他城市則相差不多 (由第 3 至第 20 位，兩年的系統線約略平行)。第三、就人口十萬至五十萬的都市來看，民國 42 年以前的系統線顯得較陡，74 年的線則較平，表示這一級的都市在 42 年以後變化較大，主要在於都市數目的增加。

再就圖三來看，中國大陸三大地區的都市系統顯出相當的差異。東部地區的整合程度顯得較高 (由第 3 至第 65 位的都市大致排列在一條以人口二十萬為準的斜線上)；中部地區人口十至五十萬的都市約略與東部地區相當，但人口五十萬以上的都市顯得相對的太小；西部地區大多數的城市人口在五十萬以下，少數的大都市就顯得特別的凸出。

圖三：民國七十四年中國大陸三大地區的都市系統

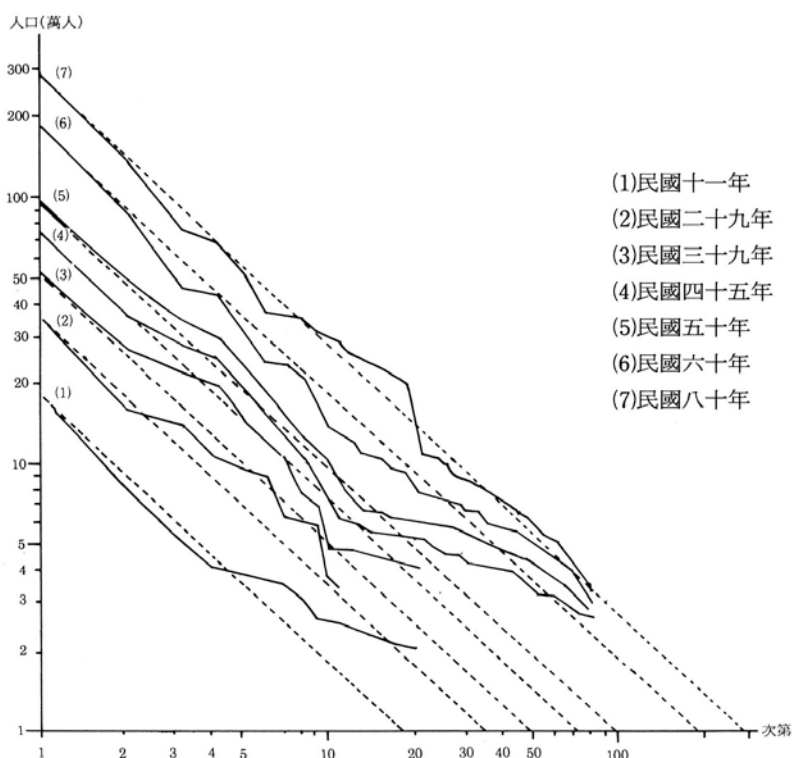


資料來源：見附表二。

總之，大陸地區的都市系統尚未發展為完全整合的「大小次第型」。就民國 74 年(1985)的情形言之，人口十萬至一百萬間的都市已顯出整合的樣子，但配合那一條標準線的最大都市必須有 2,500 萬人！如果以日本東京來比較，在 1983 年東京市區與郊區人口合計是 1,170 餘萬。<sup>44</sup> 就經濟發展程度論之，要有一個人口比東京多兩倍以上的都市出現在中國大陸，實在難以想像，不只是經濟條件難以配合，況且中共又採取控制大都市發展的政策，因此，前幾名的都市齊頭並列的型態仍可能繼續存在。

臺灣地區的都市系統以附表三的資料按都市大小次第繪成圖四和五。圖四繪出自民國 11 至 80 年，臺灣地區的都市系統在七個時間上的排列情形，以便觀察民國以來的變化。圖五所示是民國 80 年臺灣北中南東四區域的都市排列情形，以便瞭解目前各區域間的差異。在這兩圖上，每一年份的都市系統用實線表示，並以虛線表示各該年份斜率等於負 1 的標準線。

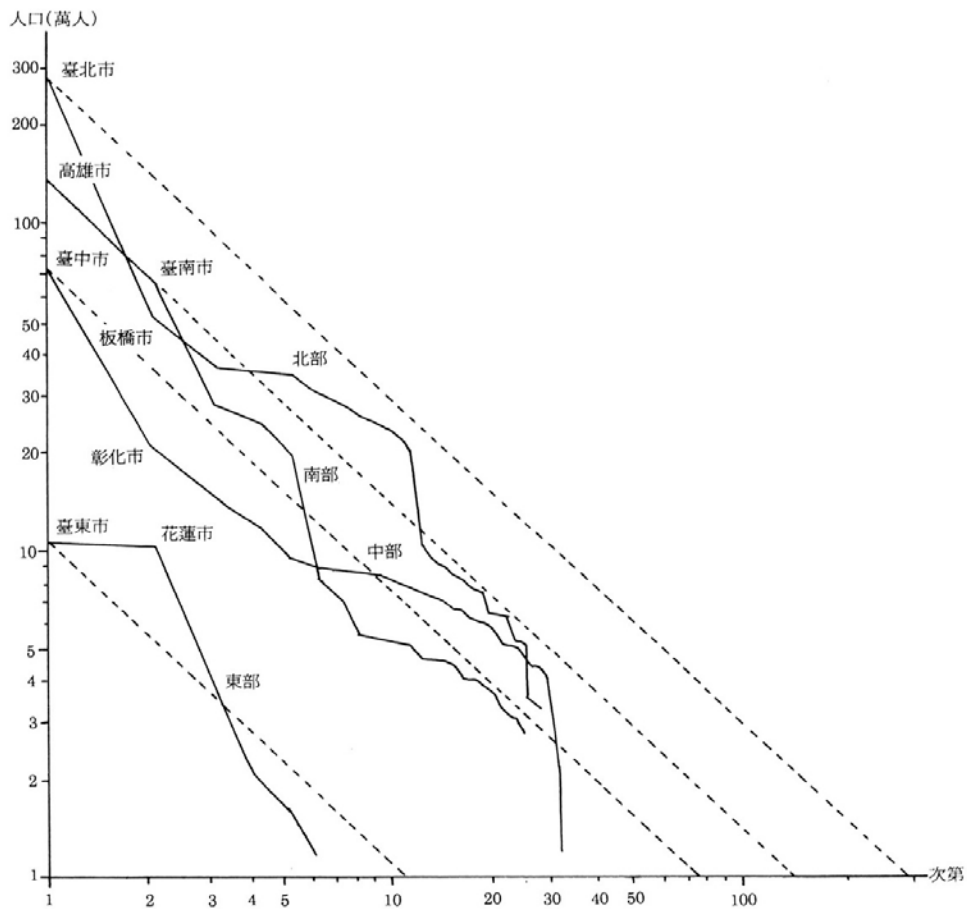
圖四：民國以來臺灣地區的都市系統 (1922-1991)



資料來源：見附表三

<sup>44</sup> *Major Cities of the World*, published by Secretariat to the Summit Conference of Major Cities of the World (Tokyo, 1985), p. 214.

圖五：民國八十年(1991)臺灣四區域的都市系統



資料來源：見附表三

以下先討論圖四所顯示的信息。民國 11 年(1922)臺灣的都市系統顯示,第二、三、四位的都市人口略小但已很接近標準,第五位以下人口二至四萬的小都市數目增多並且都超過標準。整體看來,此時都市系統的型態也尚未合於斜率等於負 1 的標準。到了民國 29 年(1940),第二大都市的人口仍略小於標準但已頗為接近,其下九個都市則都在標準之上,更小的都市雖無資料,然可推測也是如此。這種小都市超出標準的情形一直持續著,在民國 60 年(1971)以後才因數目減少而漸消失。這種都市系統末端拖著一條斜率平緩的尾巴,意含小都市數目多而且人口過多的現象,可說是臺灣地區都市系統演變過程中的特徵之一。自民國 39 至 80 年(1950-1991),臺灣最大的都市人口大約是第二大都市的兩倍。換言之,這期間臺灣的都市系統已頗符合上述之「大小次第型」。但是,在民國 39 至 50 年間(1950-1961),第三至第九或第十位的都市(人口多在十至十萬之間),則都超過標準。這種中型都市過度成長的情形,可說是臺灣都市系統演變過程中的特徵之

值得注意的是民國 60 年(1971)的情形，那時不規則的現象仍在，但與前面的情形相反，第 5 位以下至第 25 位左右的都市都低於標準，尤以第 9 位以下者（人口十至二十萬）為甚。不過，到了民國 80 年(1991)，情形又有所不同。這時第 6 至第 23 位的中型都市（人口十至五十萬）大多數是在標準線之上，顯示在這段期間，這一類都市的人口增加得較多較快。<sup>46</sup> 此外，人口在五至十萬的都市也更緊靠在標準線上下，而末端的一些小都市已不再那麼偏離。換言之，在民國 80 年，臺灣地區的都市系統已較 60 年更符合標準的大小次第型。值得附帶一提的是，在民國 63 年(1974)，臺中市取代臺南市成為第三大都市。<sup>47</sup> 但是，直到民國 80 年，臺中市的人口都尚少於居第三位的標準，而臺南市倒是頗合於第四位的標準。

再就圖五來看，可以對當前臺灣北中南東四個區域的都市系統有個初步的瞭解。由圖五可見，在民國 80 年(1991)，四個區域的都市系統呈現出很不規則的樣子。除了南部區的高雄市和臺南市正好大小次第符合標準以外，其他三區域都相當偏離標準。北部和中部顯然合乎主都型，因為臺北市約為板橋市的五倍，臺中市約為彰化市的三倍半。東部則較合於尚未命名的那一型，因為臺東市和花蓮市幾乎一般大。各區域都市系統的差異也可由整個曲線來觀察。中部的曲線，如果去掉末梢最小的兩點，則其末端超出標準的情形比較像民國 60 年(1971)全臺灣地區的情形，也就是小都市過度成長。北部區域的曲線中間出現外突的部分，雖未超出標準線，然而這些突出的都市也正是在民國 70-80 年間成長最快的。南部區域除了兩大都市以外，其餘的都遠落在標準之下，形成相當陡的斜度。至於東部地區，則都市數目太少，很難說已成系統。就區域都市系統的歧異現況而論，區域的平衡發展將是不易企及的理想。

要之，自民國初年以來，臺灣地區的都市系統已逐漸由不成熟的情況演變至成熟的「大小次第型」。在這演變過程中，有兩個顯著的特徵值得注意。其一是人口二至四萬的小都市數目相對的多，因而形成都市系統末端偏離標準頗遠且斜率頗平的現象，這種情形一直持續至民國 60 年(1971)以後，此類小都市數目漸少才漸消失。其二是位於都市系統中間，人口在十至五十萬的都市，自民國 39 年(1950)以後多超出標準線上，這些都市數目不多但是成長最快。就區域的情形而言，東部的都市系統顯然與北中南三區域所在的臺灣西部不同，這無疑是受自然條件所限，故未來臺灣都市發展可能還是偏在西部。

<sup>45</sup> Carol Smith, "Types of City-Size Distribution: A Comparative Analysis," p. 32. Smith 引用 C. Pannell, "Development and the Middle City in Taiwan," *Growth and Change*, No. 5 (1974), pp. 21-29, 作為都市系統轉型過程中不規則現象的例證之一。

<sup>46</sup> Alden Speare, Jr., Paul K. C. Liu, and Ching-lung Tsay, *Urbanization and Development: The Rural-Urban Transition in Taiwan*, pp. 35-37, 稱人口十至五十萬的都市為中等都市(intermediate city)，對於民國 49 至 74 年間，臺灣地區這一組都市之成長有詳細的討論。

<sup>47</sup> 這一年臺中市人口首次超過臺南市，見內政部編：《中華民國臺灣地區人口統計：民國六十三年》(民國 64 年)，頁 74-76。

## 第五節 城鄉社會生產組織的差異和變遷

除了上述人口聚居的程度不同以外，本節將就組織方面的來討論都市與農村社會的差異。組織是人群結合的方式，小至家庭，大至整個社會，各有不同的組織方式。本章將只限於討論都市和農村的生產組織，其他方面的組織可參見本書關於家庭、宗教及人民團體等章。

都市的生產活動主要是工商業，其組織方式可就經營規模和產權所有兩個角度來觀察。民國以來經歷的是傳統工商業與新式工商業並存、消長和替代的演變過程。要詳細而正確的描述都市中新舊工商組織的興替，實非本章所能做到。在此，也只能像上面討論人口聚居的狀況一樣，偏重以掌握得到的統計資料來略為討論。

在近代中國，公司註冊章程於清光緒 30 年 (1904) 開始施後，至光緒 34 年 (1908) 年已有 227 家股份公司向農工商部登記。在這些公司中，位於江蘇省和上海市的共 99 家(占百分之 44)。就資本額而言，有 155 家在 10 萬兩以下，49 家在 10 至 50 萬兩，22 家在 50 萬兩以上；而這 22 家大公司的資本合計占資本的百分之 47。由此可見，在清末中國的新工業是由少數大企業獨占，其他公司則規模甚小。<sup>48</sup>

這種大企業少而小企業多的情形，在民國以後逐漸有所改變。據楊大金研究，民營新工業在光緒 30 年(1904)開始萌芽以後，於民國 3 至 11 年間(1914-1922)蓬勃發展。但當時公司規模仍多偏小。據統計，自民國 1 至 9 年(1912-1920)，公司資本在一萬元以下者，占百分之 35 至百分之 50；一萬至五萬元者，占百分之 25 至百分之 30；在百萬元以上者，只占百分之 2 至百分之 3 而已。不過，資本十萬元以上至百萬元以上的公司已日益增多；十萬元以下的小公司則逐漸減少。大規模的組織已逐漸在發育之中。楊大金也指出，在民國 8 年(1919)，全國大規模新式工廠共 335 家，資本共 133,228,960 元，每家平均資本 397,698 元，以紡織、麵粉、電氣、捲煙等業最為發達。不過，民國 10 年以後的十年間，民營新工業又因政局不安兵燹未已而呈現衰落之態，外資入侵也成為不可避免之勢。<sup>49</sup> 例如，以棉紡織業來看，自民國 14 至 25 年(1925-1936)，華資紗廠的紗錠比重由百分之 56.9 降為百分之 51.8；華資布廠的布機比重由百分之 58.3 降為百分之 43.6；而日資的比重則相對的增加。<sup>50</sup> 又如機械繅絲業，以上海一地而言，在民國 17 年(1928)營業的 95 家絲廠，外籍的雖只有 8 家，然其經營年數皆較久。此外，絲號之有力者多為買辦所經營，故外資在生絲的生產與輸出都扮演相當重要的角色。<sup>51</sup> 再以麵粉業來看，自清末至民國 25 年(1936)，有 167 家公司和工廠成立，

<sup>48</sup> 詳見 Albert Feuerwerker, *China's Early Industrialization* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1958), p. 3.

<sup>49</sup> 楊大金：《現代中國實業誌》(臺北：華世出版社影印，民國 67 年)，第一冊，頁 19-18。

<sup>50</sup> 趙岡、陳鍾毅：《中國棉業史》(臺北：聯經出版事業公司，民國 66 年)，頁 161。

<sup>51</sup> 陳慈玉：《近代中國的機械繅絲工業，1860-1945》(臺北：中央研究院近代史研究所，民國 78 年)，頁 39-44。



其中有 17 家是外資與中外合資。<sup>52</sup> 其餘各業不一一舉例。要之，在中共統治以前，大陸地區都市的生產組織一般型態仍是以民營的中小企業為多，但外資的滲透也不可忽視。

大陸地區在中共統治下，企業實行全民或集體所有制。據統計，在民國 74 年(1985)，大陸有 463,200 個工業企業，其類型和分布列於表十四。由表十四可見，大陸地區的工業有百分之 99.6 是屬於全民和集體所制，這些企業有百分之 67 坐落在城市，但若以市區計，則只有百分之 32。

表十四：民國 74 年(1985)中國大陸工業企業之類型和分布

企業個數：萬個

類型	大陸地區總計		324 個城市之個數及占總數之比重			
			全市		市區	
	個數	百分比	個數	百分比	個數	百分比
全民所有制	9.37	20.2	6.04	64.5	3.71	39.6
集體所有制	36.78	79.4	25.00	68.0	10.94	29.8
其他類型	0.17	0.4	0.15	86.7	0.10	58.3
總計	46.32	100.0	31.19	67.3	14.75	31.8

資料來源：《中國城市經濟社會年鑑(一九八六)》，頁 33。

至於臺灣地區的工廠，以有工人五人以上的工廠計之，在民國 3 年(1914)有 72 家，至民國 17 年(1928)增至 278 家，然後略有減少，至民國 20 年(1931)尚有 243 家。小規模之手工業多由私人獨資經營。以公司組織者，則多為大規模的機械化之工業。以民國 24 年(1935)的統計觀之，資本一千萬元以上之公司只有 5 家，占公司總數的百分之 1.7。但其資本則占工業公司總投資額的百分之 74；反之，資本一萬元以上五萬元以下者數目最多，占總數的百分之 31，而其資本則只占百分之 0.6。此外，大規模的公司多由日本人經營。<sup>53</sup>

臺灣光復以後，除少數公營事業外，大多數的工商企業是民營；就經營的規模而言，可依資本額等條件將企業分為大中小等級。關於中小企業的定義，行政院曾於民國 56 年(1967)公布「中小企業輔導準則」，其後經五次修訂，最近的修訂在民國 71 年(1982)7 月 14 日。修訂前後主要的不同是，實收資本額由新台幣二千萬元以下提四千萬以下，並刪除員工人數的規定。據修訂前的標準，民國 70 年(1981)，臺灣地區的中小企業共 664,317 家，占營利事業總家數的百分之 99.1。<sup>54</sup> 據修訂後的標準，在民國 71 年(1982)，中小企業共 708,357 家，占總家數的百分之 99.6。<sup>55</sup> 在 78 年(1989)，中小企業共 778,042 家，占總家數的百分之

<sup>52</sup> 各公司之地點、資本、工人及產量等數據，詳見楊大金：《現代中國實業誌》，第二冊，頁 636-645。

就楊大金之資料整理的食品工業工廠數，可參見劉翠溶：〈民國初年製造業之發展〉，《經濟論文》，11 卷 1 期（民國 72 年 3 月），頁 95。

<sup>53</sup> 張宗漢：《光復前臺灣之工業化》（臺北：聯經出版事業公司，民國 69 年），頁 22-29。

<sup>54</sup> 白俊男：〈臺灣中小企業與臺灣之經濟發展〉，《臺灣銀行季刊》，34 卷 3 期（民國 72 年 9 月），頁 2-3。

<sup>55</sup> 趙既昌：〈臺灣中小企業之輔導問題〉，《臺灣銀行季刊》，34 卷 3 期（民國 72 年 9 月），頁 85。

97.4。<sup>56</sup> 就工廠就業人數觀之，在中小企業工廠就業者之比重，在民國 73 年(1984)為百分之 65，74 年(1985)為百分之 69。<sup>57</sup> 要之，臺灣地區的企業以民營的中小企業為主，至於其他在市鎮中營業的小商家，不用說都是私人所有。

在民國 38 年(1949)以前，不論在大陸或臺灣，農村的生產單位都是以家庭小農場為主。據民國 20 年代的調查，大陸北方平均每農場土地約 2 公頃，南方約 1 公頃。在小農經營的型態下，大約有百分之 50 的土地是由地主出租給佃農耕種。地租通常是主要收穫的百分之 50，而利率通常很高，在民國 20 年代，年利率平均在百分之 30 以上。這種農村制度在中國已存在好幾百年。就靜態的效率言，這種制度顯示中國傳統農村社會頗能有效的充分利用傳統技術。<sup>58</sup> 抗日戰爭結束後，農林部於民國 35 年(1946)搜集的資料顯示，全國每一農戶平均耕地約 22.3 市畝(15 市畝 = 1 公頃)，以綏遠最大，每戶平均有 68.4 市畝；廣東最小，僅有 11.8 市畝；江蘇、湖北、山東、河南、雲南和貴州等省都在 15 至 20 市畝之間。<sup>59</sup> 至於農戶的身份，以民國 26-36 年間(1937-1947)各省的數字加權平均的結果，列於表十五，表中頭尾兩年有 22 省，其他 9 年有 15 省的資料。

表十五：民國 26-36 年間(1937-1947)大陸各省各類農戶的比重

單位：%

年份 (民國)	自耕農		半自耕農		佃農	
	範圍	平均	範圍	平均	範圍	平均
26 年	21-75	46	11-35	24	11-52	30
27 年	21-66	35	13-35	27	16-50	38
28 年	21-65	35	19-36	27	16-49	38
29 年	23-74	37	16-39	27	10-48	36
30 年	18-74	37	11-41	27	15-48	36
31 年	21-74	38	12-37	26	14-48	36
32 年	18-78	39	7-38	25	15-47	36
33 年	19-66	42	18-41	25	13-60	33
34 年	22-78	41	9-34	24	13-45	35
35 年	22-72	40	12-38	25	16-47	35
36 年	21-74	42	12-35	25	12-47	33
總平均		39		24		35

資料來源：楊家駱主編：《大陸淪陷前之中華民國》，第四冊 (臺北：鼎文書局，民國 62 年)，頁 1240-1241。

由表十五可見，各類農戶比重的範圍相差頗大。自耕農的比重由百分之 18

<sup>56</sup> 經濟部中小企業處：《中小企業統計》(臺北：民國 78 年)，頁 4。

<sup>57</sup> 陳明璋：〈臺灣中小企業輔導政策〉，《臺灣中小企業發展論文集》(臺北：聯經出版事業公司，民國 83 年)，頁 49。

<sup>58</sup> Dwight Perkins and Shahid Yusuf, *Rural Development in China* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1984), p. 74. 關於民國初年中國家庭農場之調查研究參見，John Lossing Buck, *Chinese Farm Economy* (Nanking: The University of Nanking, 1930; Taipei: Southern Materials Center, Inc., reprint, 1978).

<sup>59</sup> 楊家駱主編：《大陸淪陷前之中華民國》，第四冊 (臺北：鼎文書局，民國 62 年)，頁 1239。

至百分之 78，平均是百分之 39；半自耕農的比重由百分之 7 至百分之 41，平均是百分之 24；佃農的比重由百分之 10 至百分之 60，平均是百分之 35。佃農的比重於民國 27-28 年曾一度升至百分之 38，但隨後稍降，至民國 36 年只有百分之 33。抗戰結束後，中央和各省曾致力於改善租佃制度，如換定契約和推行二五減租，並進行扶植自耕農，這些措施與農戶結構的改變有密切的關係。<sup>60</sup>

中國共產黨於民國 30 年代和 40 年代在其控制的地區實施土地改革。這項改革，正如各國的土地改革一樣，其目的明顯是政治性的，也就是在於鞏固其管轄區內的人民，大多數是佃農和無地的農村勞工，對黨的支持。為達此目的，地主的土地被無償的沒收，而共產黨所作的努力主要是讓農村中最窮的份子分到地主原有的土地。有時候土地須經好幾次的重新分配才能得到這個結果。土地改革的過程使共產黨得到強固的農村組織基礎，獲得農村社會中最窮份子的支持。此外，中共領導人認為集體化是動員農村剩餘勞力的方法，因為集體化可以保證那些工作的人一定可以得到利益，而國家不必補助工資。在民國 44-45 年間(1955-56)，中共在農村推行合作化運動，將個別家庭農場的土地取消，合併在同一村中集體使用。報酬則依每一家人所做的工作點數計算。一個成年男子一天工作的所得是 10 點，女子所得的工點一般少於男子。年終將全體成員的工點總加，扣除稅收、投資與福利的數額之後，再平均分配。因此，每一家庭之所得視其家中參與工作之人數及生產大隊每一工點之平均值而定，而後者又視公社的淨生產額而定。

以村為基礎所組成的生產隊可動員一村的勞力，如果結合二、三十個生產隊使之成為較大的集體單位，就能更大規模的動員勞力。於是，自民國 47 年(1958)開始，中共強力推行人民公社，同時展開大躍進。起初成立的公社有 26,000 個，同時，公社成員的報酬改為依其所需而定，不再如生產隊一樣依工點而定。大約有百分之 50 至百分之 80 的報酬是生活必需品，百分之 20 至百分之 50 是依勞力等級而定的工資，另有極小的部分作為鼓勵性的報酬。在短短三年內由生產隊改為公社，是中共領導階層中政治鬥爭的一部分。若從經濟的角度來看，集體化的基本理由是動員中國農村的剩餘勞力。集體化利益不只在於容易動員進行大規模的公共工程，集體化也使農作機械化比較容易推行。此外，共產黨也想消除因土分配不均而引起的所得分配不平均，控制土地使之不再掌握於富農和中農之手。

然而，集體化初期的結果並不如預期。大量的工時是動員了，但農業生產卻下降。在有效的動員勞力時兼顧公社內部之運作，以及增加個別成員之工作誘因，乃成為組織之基本問題。大躍進失敗促使中共重新檢討公社運動。第一步將現有的公社再細分成 78,000 個，同時恢復工點的辦法。除了報酬的問題以外，公社內部也進行兩項重要的改革：一是關於基本會計單位的大小，二是關於個別家庭保留地的大小。關於前者，於民國 51 年(1962)決定以包含大約 30 戶的生產隊作為會計的基本單位。基本單位縮小極有助於改善管理和增進個人的工作誘因。在比較不富裕的公社是將生產隊再分成更小的單位，常常是小至以家戶為單位，這種趨勢漸漸擴散至各地。在民國 66 年(1977)，所謂聯產承包責任制首先在四川

<sup>60</sup> 楊家駱主編：《大陸淪陷前之中華民國》，第四冊，頁 1246-1247。

和安徽實行，次年 12 月，由中央正式認可。生產隊與在隊內組成的工作小組簽約，依據生產計畫和使用之土地決定一定的數量交給生產隊，多於該數量之生產則歸小組所有。在民國 70(1980)年代中期，聯產承包責任制、農村自由市場、擴大私有保留地等，已經在百分之 90 的生產隊實行，但許多問題也已經發生。例如，按件計酬的主要困難在於監控工作品質和計算工時。同樣的，由於缺乏簡單的計算準則，不同的任務應得的比率也難確定。這些計畫和契約的安排多偏向大型家戶，因而易於導致所得分配的嚴重問題而引起痛苦和緊張。中共當局顯然不願看到分權的情形過度的發展，致使計畫不能執行，並造成發展不平衡。但在短期內，聯產承包責任制在農業生產上與所得上所造成的效果，卻暫時平息了一些批評。<sup>61</sup>

在光復前的臺灣，據統計顯示，依耕地所有權來看，土地一甲（約一公頃）以下的農戶占農戶總數的比例，在民國 9 年(1920)為百分之 64.1，民國 21 年(1932)為百分之 59.4，民國 28 年(1939)為百分之 64.1。就土地面積來看，民國 9 年的資料顯示，百分之 64 的最小農戶所有的耕地僅占耕地總面積的百分之 15；所有的農戶平均，每戶耕地約 1.8 甲；其他兩年雖無耕地資料，情形應頗相似。若以土地經營的身份來看，民國 9、21 和 28 三年的調查結果是：自耕農的比重分別是百分之 36.4、百分之 32 和百分之 33；半自耕農的比重分別是百分之 21.4、百分之 30 和百分之 31；佃農的比重分別是百分之 42.2、百分之 38 和百分之 36。就土地面積來看，水旱田合計，這三年佃耕地所占的比重分別是百分 58、百分之 54 和百分之 56。至於租率，民國 16 年(1927)的調查結果是：雙期田最高，約百分之 50；單期田次之，約百分之 43；旱田最低，約百分之 33。民國 26 年(1937)的調查結果，平均而言，水田上等是百分之 54.4，中等是百分之 48.2，下等是百分之 43.3；旱田上等是百分之 36.8，中等是百分之 35，下等是百分之 26.7。如以臺中州為例，民國 29 年(1940)的調查結果顯示，與 26 年的情形相較，三年之間，水田租率平均增加約 4 個百分點，旱田增加約 10 個百分點。要之，日治時期臺灣租率之高，是租佃制度的一大缺點。<sup>62</sup>

光復後，臺灣的土地改革計畫於民國 38 年(1949)開始實施，42 年(1953)完成。臺灣的土地改革分三步驟進行：第一步是三七五減租，規定地主收租一年只能收正農產品收成的百分之 37.5；第二步是公地放領，將租給農民的公有農地，依公定價格賣給現耕農，歸私人所有；第三步是實施耕者有其田，除准予每一地主保留三公頃土地以外，由政府依公定價格收購地主多餘的土地，然後以同一價格轉賣給實際耕種的佃農，使其成為自耕農，地價可以在 10 年內以稻米和甘藷代替現金付清。<sup>63</sup> 土地改革的結果是農戶的結構有很大的變化。在此，將民國 35-80

<sup>61</sup> 以上關於中共在農村施行集體化情形參見，Dwight Perkins and Shahid Yusuf, *Rural Development in China*, pp. 75-83. 據民國 83 年 8 月 14 日《聯合報》第 6 版引北京農民日報之報導，聯產承包制合同將延長 30 年。

<sup>62</sup> 王益滔：〈光復前臺灣之土地制度與土地政策〉，《臺灣銀行季刊》，15 卷 2 期（民國 53 年 6 月），頁 322-326。

<sup>63</sup> 蔣夢麟：〈自由中國之土地改革〉，收入《農復會工作演進原則之檢討》，農委會研考專刊第一

年間(1946-1991)臺灣的農戶數及比重列於表十六。

表十六：民國三十五至八十年(1946-1991)臺灣地區的農戶

民國 年份	農戶合計 占總戶數		自耕農 占農戶		半自耕農 占農戶		佃農 占農戶		非耕種農* 占農戶	
	戶數	比重	戶數	比重	戶數	比重	戶數	比重	戶數	比重
35	527,016	52.65	172,314	32.70	148,580	28.19	206,122	39.11	--	--
36	553,308	49.40	174,937	31.62	152,716	27.60	225,655	70.48	--	--
37	597,333	50.08	211,649	35.43	154,460	25.86	231,224	38.71	--	--
38	620,875	46.62	224,378	36.14	156,558	25.22	239,939	38.65	--	--
39	638,062	46.62	231,111	36.22	162,573	25.48	244,378	38.30	--	--
40	661,125	45.89	249,850	37.79	167,962	25.41	243,313	36.80	--	--
41	679,750	45.55	262,065	38.55	177,113	26.06	240,572	35.39	--	--
42	702,325	45.23	365,286	54.86	169,547	24.14	147,492	21.00	--	--
43	716,582	45.70	412,673	57.59	169,330	23.63	134,579	18.78	--	--
44	732,555	44.96	433,115	59.12	172,115	23.50	127,325	17.38	--	--
45	746,318	44.02	448,157	60.05	173,588	23.26	124,573	16.69	--	--
46	759,234	43.48	455,357	59.98	178,224	23.47	125,653	16.55	--	--
47	769,925	42.68	468,701	60.88	179,830	23.36	121,394	15.77	--	--
48	780,402	41.76	479,391	61.43	182,121	23.34	118,890	15.28	--	--
49	785,592	40.50	506,286	64.45	166,792	21.23	112,514	14.32	--	--
50	800,835	39.99	517,182	64.58	170,460	21.29	113,193	14.13	--	--
51	809,917	39.31	526,639	65.02	172,069	21.25	111,209	13.73	--	--
52	824,060	38.90	541,706	65.74	173,237	21.02	109,117	13.24	--	--
53	834,827	38.16	555,093	66.49	171,988	20.60	107,746	12.91	--	--
54	847,042	37.53	565,512	66.76	174,874	20.65	106,656	12.59	--	--
55	854,203	36.79	573,082	67.09	176,025	20.61	105,096	12.30	--	--
56	868,731	41.10	586,013	67.46	177,281	20.41	105,435	12.14	--	--
57	876,394	35.54	598,906	68.34	176,274	20.11	101,214	11.55	--	--
58	887,129	34.90	699,432	78.84	98,909	11.15	88,782	10.01	--	--
59	880,274	33.60	676,554	76.86	108,026	12.27	95,694	10.87	--	--
60	915,882	33.89	677,990	74.03	106,998	11.68	94,017	10.27	36,877	4.03
61	925,537	34.52	683,430	73.84	103,490	11.18	92,606	10.01	46,011	4.97
62	917,400	32.01	687,274	74.92	100,663	10.97	88,629	9.66	40,834	4.45
63	916,202	30.96	693,498	75.69	99,020	10.81	85,311	9.31	38,373	4.19
64	897,739	29.27	707,444	78.80	82,137	9.15	77,966	8.68	30,192	3.36
65	902,503	28.36	713,978	79.11	80,884	8.96	75,965	8.42	31,716	3.51
66	900,987	27.24	715,058	79.36	78,828	8.75	78,623	8.73	28,478	3.16
67	907,509	26.40	731,612	80.62	76,570	8.44	76,410	8.42	22,917	2.53
68	924,877	24.00	766,456	82.87	67,833	7.33	70,777	7.65	19,811	2.14
69	890,849	23.79	719,777	80.80	85,005	9.54	66,180	7.43	19,887	2.23
70	847,997	21.77	688,823	81.23	69,982	8.25	62,762	7.40	26,430	3.12
71	828,749	20.56	688,976	83.13	71,989	8.69	52,854	6.38	14,930	1.80
72	815,883	19.69	673,009	82.49	84,640	10.37	50,460	6.18	7,774	0.95
73	803,830	18.93	653,831	81.34	91,710	11.41	52,123	6.48	6,166	0.77
74	780,111	17.85	641,764	82.27	81,084	10.39	48,235	6.18	9,028	1.16
75	766,919	17.08	633,688	82.63	83,465	10.88	40,917	5.34	8,849	1.15
76	756,745	16.29	625,805	82.70	82,255	10.87	40,459	5.35	8,226	1.09
77	738,675	15.36	625,634	84.70	72,842	9.86	32,853	4.45	7,346	0.99
78	723,191	14.60	618,280	85.49	71,242	9.85	26,500	3.66	7,169	0.99
79	860,658	16.90	720,713	83.74	70,156	8.15	59,460	6.91	10,329	1.20
80	824,743	15.81	666,633	80.83	99,384	12.05	49,666	6.02	9,060	1.10

號 (臺北：行政院農業委員會，民國 79 年)，頁 12-24。在此必須說明，本章只陳述土地改革對於農戶結構改變的影響，其他方面則非本章所能涵蓋。 6.48

\*非耕種農是指全無耕地或不及 0.02 公頃而具有下列標準一種以上者：

(1)養牛一頭以上(不包括專為拉車用牛)；(2)養大豬三頭以上；(3)養家禽一百隻以上；(4)一年中出售自營農產價值二萬元以上。

資料來源：

1. 臺灣省政府主計處編：《臺灣省統計年報》，51 期（南投：臺灣省政府主計處，民國 81 年 10 月），頁 172-174。
2. 臺北市政府主計處編：《臺北市統計要覽》（臺北：臺北市政府主計處，民國 70 年 6 月），頁 148-149。
3. 臺北市政府主計處編：《臺北市統計要覽》（臺北：臺北市政府主計處，民國 81 年 6 月），頁 380-381。
4. 高雄市政府主計處編：《高雄市統計年報》（高雄：高雄市政府主計處，民國 81 年 6 月），頁 174-175。

如表十六所示，在民國 35 至 41 年間(1946-1952)，臺灣自耕農的比重約百分之 35 左右，半自耕農約百分之 25 左右，佃農約百分之 35-40。土地改革完成後，自耕農的比重快速增加，反之，半自耕佃農的比重具速降低；至民國 80 年(1991)，三者的比重分別是百分之 80.8，百分之 12 和百分之 6，此外還有約百分之 1 的非耕種農戶。土地改革完成後，臺灣農業穩定的發展並達到政策所賦予的以農業培養工業的任務；而工業發展的結果是農戶比重下降，由民國 35 年的百分之 52.7 降至 80 年的百分之 15.8。另外，社會學家楊懋春指出，臺灣土地改革在精神上的影響遠比在經濟上的影響為重要，他說：「所謂精神上的影響，是指這項土地改革使絕大多數農民享受到財產權上與勞苦工作成果的分配上的公道，也使他們的社會地位得到合理的調整。」<sup>64</sup>

土地改革提高了臺灣農民的社會地位，但臺灣農村發展與農民組織也有密切的關係。臺灣的農民有三種主要的組織，即農會、水利會、以及青果運銷合作社。在分述這些農民的組織前，必須先一提的是，中國農村復興聯合委員會（簡稱農復會）在臺灣農村組織的改造和創新方面扮演了重要的角色。<sup>65</sup> 農會是臺灣農村中最重要的組織，它是一種多目標的組織，主要的功能在於協助會員解決他們的農作、融資和市場的問題。因此，農會提供的主要服務是推廣、信用與運銷。農會也是農民與政府間的橋樑。臺灣的農會最初成立於日本殖民統治時期，原本是由農民自動自發組成，臺灣總督府於第二次大戰吃緊時加以合併重組，將在村里、鄉鎮、縣市之團體，合併成一個系統（其架構與後來的農會略同），但各級農會之會長均由日本官員兼任。將農民團體變成收集糖米與其他農產品輸往日本之半官方機構。光復後，臺灣省政府於民國 35 年和 38 年曾兩次改組農會。至於民國 42 年的農會改組，則由農復會扮演了較為直接而明顯角色。<sup>66</sup>

臺灣的農會由省、縣市和鄉鎮三級構成。民國 55 年(1966)農會數目最多，省和縣市農會有 23 個，鄉鎮農會有 341 個。自民國 71 年(1982)以來，一直有省縣市農會 22 個，鄉鎮農會 268 個。鄉鎮農會是農會系統中的基層，也是主要的

<sup>64</sup> 楊懋春：《近代中國農村社會之演變》（臺北：巨流圖書公司，民國 73 年），頁 138-139。

<sup>65</sup> 沈宗瀚：《農業發展與政策：沈宗瀚博士論文選集》（臺北：商務印書館，民國 64 年），頁 141-144。

<sup>66</sup> 關於農復會在農會改組中所扮演的角色詳見，張憲秋：《農復會回憶》，農委會研考專刊第二號（臺北：行政院農業委員會，民國 79 年），頁 29-30。

聯結，它與農民直接接觸並為他們提供服務。在民國 80 年(1991)，鄉鎮農會會員共有 1,594,713 人，其中百分之 62 是普通會員，百分之 38 是贊助會員。普通會員是實際務農的農人，他們有權選舉和被選為農會的幹事。贊助會員是居住於農村但並非專業的農人，他們無選舉權但可以被選為農會的監事。縣級農會的主要功能是負責監督並提供技術給組成的鄉鎮農會。省級農會的主要功能是監督、稽核、訓練、協調，以及協助低層農會擴充其服務活動。每一鄉鎮農會有六個運作部門：行政、供應與行銷、信用、推廣、會計、畜產保險。農業推廣工作是由農會與地方農業改良站合作進行。自民國 41 年(1952)以來，每一鄉鎮農會平均有六位農業推廣員。這些推廣員主持之活動，大部分是透過以農家為基礎之學習小組來進行。全省農事小組的數目始終維持在 4,500 個以上。小組學習的項目包括作物栽培、農機操作、肥料及其他農藥之使用等。農會的信用部門在提供生產與運銷之貸款方面扮演重要角色。貸款的資金大部分來自農會會員的儲蓄，季節性的短缺則由政府與銀行融資。農會貸款之利率以中央銀行所定之利率為上限。然而，農會通常以低於此上限之利率放款。鄉鎮農會的供應與行銷部門在提供現代化農業生產要素投入與農產品行銷上扮演重要的角色。近年農會致力於將其業務做縱向的整合。目前，農會在自己的工廠生產飼料和農藥。此外，日常用品在農會中以較低之價格出售。豬、家禽和蛋類之合作運銷是農會為其會員而經營的重要商業活動。蔬菜和水果在近年來也漸成為合作運銷的項目。<sup>67</sup>

至於水利會，不但掌管水資源之使用，而且協助政府計畫和執行新的灌溉設施。水利會的主要功能是：供應和調節灌溉用水，徵收水費，以及維護並興建灌溉和排水設施。目前臺灣有 17 個水利會依照用水區組成，其中 15 個在臺灣省，2 個在臺北市。此外，還有一個聯合的水利會以協調各水利會之活動。在每一個水利會下設有若干工作站，每一工作站下有灌溉隊；每一灌溉隊負責 50 至 150 公頃農田，是水利會的基本灌溉單位。每一灌溉隊包括數個由 10 至 15 個會員組成之小隊。灌溉隊之隊長和小隊長都由會員選舉產生。灌溉隊除協助灌溉的運作和管理外，也在每年維修時提供勞力，協助共同秧圃的建立和徵收會費。原則上，水利會的會費應足以支付行政及各項運作之開銷。然而，在 1960 年代規定，每公頃稻田徵收的上限是 300 公斤，下限是 20 公斤，顯然是不夠用的。由於人事費之增加，工資與物料價格之提高，水利會要達到運作之目標確有財務上之困難，從而近年政府對於水利會給予優厚的補助。儘管有這種財務困難，水利會所維持的灌排系統不但在增加農產上，而且在增進農村福利上，都扮演重要的角色。<sup>68</sup>

臺灣省青果運銷合作社之目的在於透過合作運銷以增加果農之收入。此一合作社共有 86,600 個會員。青果運銷合作社有五個主要功能。(一)臺灣各種水果之

<sup>67</sup> 關於農會的活動與功能見，Yu-kang Mao (毛育剛), "Institutional Organizations in Taiwan's Agricultural Development," in *Rural Development in Taiwan and Mainland*, ed. By Peter Calkins, Wen S. Chern, and Francis C. Tuan (Boulder, Colorado: Westview Press, 1992), pp. 74-77. 關於歷年農會數目、會員人數和農事小組數見，臺灣省政府主計處編：《臺灣省統計年報》，51 期 (南投：臺灣省政府主計處，民國 81 年 10 月)，頁 178。

<sup>68</sup> Yu-kang Mao, "Institutional Organizations in Taiwan's Agricultural Development," pp. 77-79.

外銷。自民國 63 年(1974)以來，它是香蕉外銷的唯一代理者，而且是海外市場柑橘和芒果之唯一供應者。(二)透過合作的市場管道分銷水果，目的在縮短運銷之管道以增加果農之收入。(三)提供果農之必需品與設備以改進技術。(四)為臺灣水果開拓新市場。(五)進行研究與試驗以改善運銷之作業及尋求提高水果品質之新技術。青果合作社之型態與農會相似。在總社之下有八個地方分社，即宜蘭、臺北、新竹、臺中、嘉南、高雄、屏東和臺東。分社負責各地水果之收集、分級、包裝和運輸。此外，青果合作社也經營一個工廠，專門生產現代包裝所需之各種容器。青果合作社也經營農產品直銷中心，這些中心設於臺北、臺中和高雄。在這些中心出售的水果直接來自生產之社員，並直接賣給消費者。在臺灣，由於大多數農場都很小，集體的行動增加農人議價的力量。透過青果合作社，果農成功的將水果外銷至日本及其他國家。果農運用共同基金來支付由合作社運銷之代價。由此，果農可避免中間商人的剝削，減少成本，增加收入。<sup>69</sup>

要之，這些農民組織提供有效的技術與服務給農民，使農業增產成為臺灣工業發展的先決條件。在民國 50(1960)年代中期，臺灣工業開始迅速成長，大量農村青年轉向工業和服務業，農村開始發生人力不足的問題。為應付由農業轉向工業經濟過程中所引起的各種變化，並在小農經營型態下推行農業機械化與現代化，農復會與臺灣省農林廳合作擬定了共同經營的辦法。共同經營的辦法於民國 51 年(1962)最先試行於水田耕作。共同經營的示範單位面積為 15 公頃，由 20 至 30 個農家組成，由農復會提供技術協助。每一經營單位選出班長一人，負責領導工作，然後調查各農家之土地、勞力及設置狀況，根據此種資料並藉著農業推廣機構之協助，由班長草擬工作計畫，其重點為各種栽培作物之改進。每一共同經營班之成員又分為若干個小組，分別執行不同的工作，如整地、移植、施肥、灌溉、除草、噴藥和收割。每一工作小組由組長領導，組長多由耕作技能優良之成員中選出，此種辦法非常成功的提高了農民的耕作技術。臺灣的共同經營制度與大陸的合作農場不同。在共同經營的制度下，每一農戶仍保有自己的土地、農具及產品之絕對所有權，故農戶有增產的誘因。

自民國 53 年(1964)開始辦理水稻共同經營，到 58 年(1969)臺灣全省有 26,000 多戶在 15,000 多公頃的土地上，實施共同作業。從民國 56 年(1967)的第二期稻作開始，在共同經營地區推行綜合技術栽培的計畫，其範圍包括五個鄉鎮的三千餘公頃農地。在推廣人員指導下，這五個鄉鎮曾連續三年推行綜合技術栽培，另有兩個鄉鎮於 57 年(1968)參加。參加此一計畫的農民均按村莊分隊，由隊再分成班，以利耕作。每班由 30 至 40 戶農家組成，耕作面積約 20 公頃；每班選出班長一人，由當地農業推廣人員擔任技術顧問，在農業改良場技人員指導下，從事綜合技術改良。水稻共同經營的成功，鼓勵了推廣此種制度的興趣。在民國 50 年代中期，此一制度已推廣至玉米、大豆、花生和甘藷；至 59 年(1970)左右，又推廣至蔬菜、水果與畜產；同時，此計畫之範圍亦不斷擴大，逐漸包含了運銷和生產。由農會自由申請辦理農場共同經營研究班，至 63 年(1974)底，總共成

---

<sup>69</sup> 同上註。



立 642 班，班員達 4,767 人。在民國 63 年，又設置大規模農場共同經營區 8 處，組織研究班 19 班。據有關的研究指出，共同經營是使臺灣小農經營趨向企業化經營的途徑之一，其社會效益在於增進農民間的相互關係，並增加農民轉業機會。然而，共同經營仍需在技術上有所突破，組織上更加健全，並獲得農民在觀念上的配合，否則其成效將極為有限。<sup>70</sup>

除了共同經營之外，臺灣農業也有合作農場、公司經營和委託經營等方式。合作農場是在民國 35 年(1946) 2 月 25 日行政院公布「設置合作農場辦法」後才開始的。最初是以光復後接收日本人在臺的公私所有耕地做為合作農場之用地。初創時只有 12 場，至民國 37 年(1948)有 159 場，次年(1949)增至 169 場，40 年(1951)則降至 130 場，以後又逐漸增加，至 54 年(1965)達 199 場，隨後又減少，至 60 年(1971)只有 146 場，此後十年間，場數頗有起伏，至 73 年(1984)才突破以往之高峰，達 200 場，75 年(1986)更增至 225 場，然後又減少，至 80 年(1991)為 196 場，場員人數為 20,707 人。臺灣的合作農場大多採取分耕合營的方式，土地為場員所有，個別耕種，生產費用和收益也由場員自理，其他無法由個人辦理之業務，如倉儲、加工、運銷等，則由農場統籌計劃經營。據民國 63 年(1974) 5 月 23 日臺灣省政府公布的辦法，合作農場承租公地應以合耕合營為原則，可見，合耕合營才是合作農場的目標。委託經營則是因農民轉業後仍保有土地，成為兼業農，於是將土地委託親戚或附近農友代耕。委託經營有三種方式：一是委託代耕，由農地有人支付生產費用委託他人耕種；二是將土地租給他人耕種，形成一種非正式的租佃關係；三是土地所有人與耕種人形成合夥關係，依協議分攤成本和收益。這些方式各有利弊，但可略收擴大農場經營規模之效。至於以公司經營的方式，目前臺灣只有臺糖公司和鳳梨公司，至於由農民組成公司來從事生產，還不易實行。要之，上述這些組織方式都是為了因應工業發展以後農村面臨的問題而付諸實行的辦法，主要目的都在於擴大農場經營規模，以利現代化產銷作業。有的學者認為，委託經營是促使臺灣小農場經營現代化與企業化之最佳途徑。<sup>71</sup>

綜上所述，就組織方式而言，民國 38 年(1949)以後，臺灣和大陸實行的完全是不同的制度。在臺灣市鎮中活躍的是為數眾多中小企業；在大陸則是大規模的集體或全民所有制企業。臺灣農村維持著家庭小農場，但為了因應經濟發展的需要，多方面實行擴大經營規模的辦法；大陸則強力推行集體化，農家喪失土地有權，近年實行生產責任制將如何演變下去，則尚待觀察。

值得一提是，有的學者認為，儘管所用的名稱不同，臺灣和大陸的農村組織形式頗為相似。大陸在土地改革以後，成立由 7 至 10 戶組成的生產小隊作為

---

<sup>70</sup> 沈宗瀚：《農業發展與政策：沈宗瀚博士論文選集》，頁 108-112；江榮吉：〈小農經營現代化可行途徑之研究〉，收入毛育剛編：《臺灣農業發展論文集》(臺北：聯經出版事業公司，民國 83 年)，頁 235-237。

<sup>71</sup> 以上關於合作農場、委託經營和公司經營參見，江榮吉：〈小農經營現代化可行途徑之研究〉，頁 237-249。歷年臺灣省合作農場數詳見，臺灣省政府主計處編：《臺灣省統計年報》，51 期，頁 654。

農村的決策單位（其規模略相當於臺灣農村中非正式的收穫互助單位），在生產小隊上面有規模大小不等的生產大隊，每隊由 50 至 246 戶組成（後者約相當於臺灣的村級小隊）。在民國 47 年(1958)時，大陸農村生產隊平均由 160 戶組成，較同時臺灣農會的成員還少。中共推動大躍進主要目標之一，是擴大農村決策單位至鄉級。但擴張的速度太快，由此而組成的公社，有的規模太大。在民國 63 年(1974)時，大陸有 50,000 個公社。每一公社由 15 個生產大隊和 100 個生產小隊組成，每一個生產大隊包含 200 個農戶（相當於臺灣的村級小隊），每一個生產小隊包含 33 個農戶（相當於臺灣較大型的非正式合作單位），總數是 3,350 個農戶（較臺灣農會的平均規模大一些，但不比許多臺灣的農會大）。在民國 70 年(1981)左右，大陸這些數字大致維持穩定。此外，臺灣和大陸每一組織的耕作面積也相近；臺灣每一農會下的耕地面積平均 2,200 公頃，大陸每一公社為 2,000 公頃。機械化是兩岸農作型態改變的主要特徵；在民國 54 至 62 年間(1965-1973)，拖曳機生產的總額在大陸增加了六倍，而在臺灣耕耘機的使用猛增。每公頃使用的化學肥料在兩岸也都決速增加。此外，兩岸的農業工資都低於工業工資；在民國 63 年(1974)，在大陸是低百分之 24，在臺灣是低百分之 33。總之，儘管意識型態不同，組織農民的方式卻極為相似。<sup>72</sup> 上面這種論點雖難免流於浮面，然在不同意識型態下，兩岸農業組織的規模竟然可能相似，這個問題涉及農業生產的本質與如何才是最佳的組織規模，是值得進一步探究的。

## 結 論

本章以人口聚居程度的不同來討論都市和農村的差異。民國以來，臺灣地區都市化程度高於大陸地區；在民國 80 年(1991)，臺灣市鎮的人口比重已達百分之 69，大陸則只有百分之 26。臺灣地區都市系統已趨近於整合的「大小次第型」，大陸則尚未有完全整合的發展。就都市和農村的生產組織來看，在民國 38 年(1949)以前，大陸和臺灣都是以民營的中小企業和家庭小農場為多，但臺灣佃農的比例可能略高於大陸。自該年以後，兩地區的生產組則有很大的差異；臺灣市鎮活躍的是眾多的中小企業，大陸則是集體和全民所有的企業。在農村中，臺灣維持家庭小農場，但多方面實行擴大規模的辦法；大陸則實行集體化，近年實行聯產承包責任制將如何發展下去，則尚待觀察。

---

<sup>72</sup> 以上的論點摘自 Peter Calkins, "Chinese Rural Development: Historical Parallels and Recent Hypotheses," in *Rural Development in Taiwan and Mainland China*, pp. 13-15.

附表一：大陸地區主要都市的人口及次第

年份	民國初年(1920s)		民國 27 年(1938)		民國 42 年(1953)	
次第	都市名	人口(千人)	都市名	人口(千人)	都市名	人口(千人)
1	上海	1,750	上海	3,595	上海	6,204
2	武漢	1,500	北京	1,574	北京	2,768
3	北京	1,181	武漢	1,242	天津	2,694
4	天津	840	天津	1,223	瀋陽	2,300
5	廣州	750	廣州	1,022	重慶	1,773
6	成都	700	南京	950	廣州	1,599
7	杭州	600	瀋陽	772	武漢	1,427
8	蘇州	600	大連	637	哈爾濱	1,163
9	長沙	536	青島	592	南京	1,092
10	重慶	500	杭州	575	青島	917
11	福州	500	重慶	528	成都	857
12	寧波	465	濟南	472	長春	855
13	南京	400	哈爾濱	468	西安	787
14	哈爾濱	300	長沙	464	大連	776
15	湘潭	300	成都	458	太原	721
16	濟南	280	蘇州	388	昆明	699
17	揚州	250	長春	360	杭州	697
18	太原	220	福州	343	唐山	693
19	南昌	210	開封	303	濟南	680
20	西安	200	南昌	275	撫順	679
21	瀋陽	200	無錫	272	長沙	651
22	湛江	189	寧波	247	鄭州	595
23	遼陽	150	湛江	245	福州	553
24	南通	150	溫州	237	鞍山	549
25	丹東	140	西安	217	無錫	532
26	青島	120	撫順	215	蘇州	474
27	昆明	120	鎮江	213	本溪	449
28	鎮江	103	丹東	211	吉林	435
29	溫州	100	徐州	205	南昌	398
30	營口	100	鄭州	197	蘭州	397
31	江門	100	汕頭	196	徐州	373
32	吉林	100	石家莊	194	石家莊	373
33	大連	100	昆明	184	丹東	360
34	汕頭	100	太原	177	錦州	352
35	貴陽	100	自貢	176	齊齊哈爾	345
36	長春	100	煙台	166	開封	299
37	濰坊	97	營口	160	常州	296
38	煙台	90	阜新	160	自貢	291
39	蘭州	80	南通	155	瀘州	289
40	張家口	75	紹興	149	淮南	287
41	南寧	67	唐山	146	汕頭	280
42	呼和浩特	50	張家口	146	貴陽	271
43	齊齊哈爾	40	貴陽	145	南通	260
44	烏魯木齊	30	佛山	133	寧波	238
45	大同	20	吉林	132	衡陽	235
46			揚州	127	張家口	229
47			常州	125	大同	228
48			蘭州	122	溫州	202

附表一 (續)

年份 次第	民國初年(1920s)		民國 27 年(1938)		民國 42 年(1953)	
	都市名	千人	都市名	千人	都市名	千人
49			衡陽	122	鎮江	201
50			鞍山	120	南寧	195
51			錦州	105	內江	190
52			湘潭	103	阜新	189
53			南寧	101	合肥	184
54			牡丹江	100	湘潭	184
55			濰坊	98	淄博	184
56			齊齊哈爾	97	揚州	180
57			安陽	94	洛陽	171
58			呼和浩特	94	湛江	166
59			合肥	94	柳州	159
60			嘉興	92	牡丹江	151
61			遼陽	90	包頭	149
62			洛陽	73	濰坊	149
63			佳木斯	71	呼和浩特	148
64			大同	70	遼陽	147
65			包頭	70	佳木斯	146
66			瀘州	68	烏魯木齊	140
67			本溪	66	營口	131
68			四平	56	紹興	131
69			江門	55	寶雞	130
70			烏魯木齊	45	通化	129
71			通化	42	株州	127
72					四平	126
73					安陽	125
74					佛山	122
75					煙台	116
76					西寧	94
77					邯鄲	90
78					江門	85
79					嘉興	78
80					伊春	50

資料來源：民國初年和民國 27 年，見表七。

民國 42 年見 Dwight H. Perkins, *Agricultural Development in China, 1368-1968* (Chicago: Aldine, 1969), pp. 292-295.

附表二：民國 74 年(1985)大陸地區主要都市的人口及次第

總 次第	地區 次第	都市	總人口			總 次第	地區 次第	都市	非農人口		
			千人	千人	%				千人	千人	%
1	東 1	上海	6,983	6,871	98.40	49	東 25	寧波	1021	552	54.06
2	東 2	北京	5,860	5,102	87.06	50	中 18	大慶	834	543	65.11
3	東 3	天津	5,380	4,202	78.10	51	東 26	柳州	638	523	81.97
4	東 4	瀋陽	4,201	3,253	77.43	52	西 8	西寧	599	504	84.14
5	中 1	武漢	3,396	2,963	87.25	53	中 19	牡丹江	617	498	80.71
6	東 5	廣州	3,288	2,569	78.13	54	東 27	張家口	626	492	78.59
7	中 2	哈爾濱	2,625	2,251	85.75	55	東 28	汕頭	760	488	64.21
8	西 1	重慶	2,779	2,080	74.85	56	中 20	鶴崗	588	477	81.12
9	東 6	南京	2,249	1,918	85.28	57	東 29	丹東	579	466	80.48
10	西 2	西安	2,328	1,731	74.36	58	東 30	常州	522	461	88.31
11	西 3	成都	2,583	1,591	61.60	59	中 21	開封	629	458	72.81
12	中 3	長春	1,864	1,474	79.08	60	中 22	渾江	687	442	64.34
13	中 4	太原	1,881	1,390	73.90	61	東 31	遼陽	576	442	76.74
14	東 7	大連	1,629	1,378	84.59	62	中 23	佳木斯	557	429	77.02
15	東 8	唐山	1,385	1,260	90.97	63	東 32	保定	535	423	79.07
16	西 4	蘭州	1,482	1,172	79.08	64	中 24	衡陽	601	419	69.72
17	東 9	青島	1,251	1,162	92.89	65	中 25	新鄉	540	411	76.11
18	東 10	濟南	1,429	1,159	81.11	66	中 26	蚌埠	612	403	65.85
19	東 11	鞍山	1,278	1,108	86.70	67	中 27	黃石	451	400	88.69
20	東 12	撫順	1,241	1,099	88.56	68	中 28	蕪湖	502	396	78.88
21	東 13	杭州	1,246	1,017	81.62	69	中 29	湘潭	511	389	76.13
22	中 5	鄭州	1,587	1,003	63.20	70	西 9	渡口	551	380	68.97
23	西 5	昆明	1,391	990	71.17	71	東 33	溫州	530	372	70.19
24	中 6	齊齊哈爾	1,260	970	76.98	72	中 30	萍鄉	1,286	368	28.62
25	中 7	長沙	1,157	959	82.89	73	東 34	營口	480	366	76.25
26	西 6	烏魯木齊	1,002	935	93.31	74	西 10	六盤水	2,216	363	16.38
27	東 14	石家莊	1,157	931	80.47	75	中 31	平頂山	819	362	44.20
28	中 8	南昌	1,115	909	81.52	76	西 11	自貢	909	361	39.71
29	中 9	吉林	1,138	906	79.61	77	中 32	安陽	541	361	66.73
30	中 10	包頭	1,097	904	82.41	78	中 33	雙鴨山	427	361	84.54
31	西 7	貴陽	1,375	893	64.95	79	中 34	牙克石	390	351	90.00
32	東 15	淄博	2,300	801	34.83	80	中 35	株州	499	344	68.94
33	東 16	福州	1,189	784	65.94	81	東 35	廈門	546	344	63.00
34	中 11	伊春	818	760	92.91	82	中 36	宜昌	410	337	82.20
35	東 17	邯鄲	964	736	76.35	83	東 36	鎮江	412	336	81.55
36	東 18	徐州	824	727	88.23	84	中 37	焦作	509	335	65.82
37	東 19	無錫	842	724	85.99	85	東 37	湛江	920	335	36.41
38	中 12	大同	1,000	704	70.40	86	東 38	煙台	717	327	45.61
39	東 20	本溪	826	699	84.62	87	東 39	鐵嶺	454	326	71.81
40	中 13	洛陽	1,047	649	61.99	88	東 40	桂林	457	324	70.90
41	東 21	蘇州	709	634	89.42	89	東 41	揚州	417	321	76.98
42	中 14	雞西	806	634	78.66	90	中 39	遼源	370	314	84.86
43	中 15	合肥	881	624	70.83	91	中 38	襄樊	421	314	74.58
44	中 16	淮南	1,074	618	57.54	92	東 42	濰坊	1042	312	29.94
45	東 22	錦州	770	608	78.96	93	東 43	韶關	363	311	85.67
46	東 23	南寧	930	598	64.30	94	東 44	南通	411	308	74.94
47	東 24	阜新	671	571	85.10	95	東 45	秦皇島	436	307	70.41
48	中 17	呼和浩特	792	567	71.59	96	西 12	樂山	972	307	31.58

附表二 (續)

總 次第	地區 次第	都市	總人口			總 次第	地區 次第	都市	總人口		
			千人	千人	%				千人	千人	%
97	中 40	景德鎮	569	304	53.43	145	東 65	淮陰	382	201	52.62
98	西 13	石河子	549	304	55.37	146	中 58	綏化	732	200	27.32
99	中 41	赤峰	882	299	33.90	147	中 60	北安	440	199	45.23
100	中 42	陽泉	478	295	61.72	148	中 59	南陽	294	199	67.69
101	東 46	棗莊	1,592	292	18.34	149	中 61	白城	282	198	70.21
102	中 43	通化	367	290	79.02	150	東 66	滄州	298	196	66.89
103	東 47	連雲港	459	288	62.75	151	東 67	梧州	261	194	74.33
104	西 14	寶雞	359	286	79.67	152	西 24	箇舊	341	193	56.60
105	西 15	咸陽	641	285	44.46	153	中 62	贛州	346	191	55.20
106	東 48	常熟	998	281	28.16	154	西 25	內江	298	191	64.09
107	中 44	四平	357	280	78.43	155	中 63	通遼	253	190	75.10
108	中 45	長治	463	272	58.96	156	東 68	臨沂	1,365	190	13.92
109	西 16	銅川	393	268	67.19	157	東 69	深圳	232	189	81.47
110	西 17	銀川	396	268	67.68	158	中 65	隨州	1,281	187	14.60
111	東 50	邢台	350	265	75.71	159	中 64	公主嶺	899	187	20.80
112	東 49	潮州	1,214	265	21.83	160	西 26	德陽	753	184	24.44
113	東 51	監城	1,251	258	20.62	161	中 66	銅陵	216	182	84.26
114	中 46	馬鞍山	367	258	70.30	162	東 70	朝陽	318	180	56.60
115	東 52	東莞	1,208	254	21.03	163	東 71	北票	603	180	29.85
116	中 47	淮北	447	252	56.38	164	東 72	東營	514	178	34.63
117	東 53	盤錦	343	248	72.30	165	中 67	常德	220	178	80.91
118	中 48	九江	382	248	64.92	166	中 68	梅河口	534	177	33.15
119	東 54	瓦房店	960	246	25.63	167	中 69	延吉	216	175	81.02
120	東 55	佛山	312	243	77.88	168	中 70	榆次	420	171	40.71
121	中 49	岳陽	411	239	58.15	169	西 27	克拉瑪依	185	171	92.43
122	東 56	中山	1,059	238	22.47	170	東 73	新泰	1,157	171	14.78
123	西 18	瀘州	360	237	65.83	171	東 75	梅縣	740	169	22.84
124	中 50	烏海	266	236	88.72	172	中 71	信陽	234	169	72.22
125	西 19	遵義	347	236	68.01	173	東 74	餘姚	772	169	21.89
126	西 20	綿陽	848	233	27.48	174	東 76	江門	231	168	72.73
127	中 51	十偃	382	227	68.37	175	東 77	紹興	250	167	66.80
128	中 52	荊門	946	227	24.00	176	中 72	許昌	247	167	67.61
129	東 57	承德	330	226	68.48	177	西 28	涪陵	973	166	17.06
130	西 21	石咀山	317	225	70.98	178	中 73	七台河	309	166	53.72
131	東 58	錦西	634	223	35.17	179	西 29	廣元	805	162	20.12
132	東 59	濟寧	765	222	29.02	180	東 78	德州	276	161	58.33
133	中 53	沙市	253	221	87.35	181	東 79	漳州	310	159	51.29
134	中 54	邵陽	465	218	46.88	182	中 74	鶴壁	321	158	49.22
135	西 22	宜賓	636	218	34.28	183	西 30	南充	238	158	66.39
136	中 55	敦化	448	217	48.44	184	東 80	泉州	436	157	36.01
137	中 56	鄂州	938	217	23.13	185	西 31	白銀	301	157	52.16
138	東 60	泰安	1,325	215	16.23	186	東 81	南平	420	157	37.38
139	中 57	安慶	433	213	49.19	187	中 75	臨汾	530	157	29.62
140	東 61	海城	984	210	21.34	188	中 76	益陽	365	155	42.47
141	東 62	嘉興	686	210	30.61	189	中 77	海拉爾	180	154	85.56
142	東 63	海口	289	209	72.32	190	西 32	伊寧	232	153	65.95
143	西 23	天水	953	209	21.93	191	西 33	漢中	415	151	36.39
144	東 64	湖州	964	208	21.58	192	東 82	金華	799	147	18.40

附表二 (續)

總 次第	地區 次第	都市	總人口			總 次第	地區 次第	都市	總人口		
			千人	千人	%				千人	千人	%
193	西 34	哈密	270	146	54.07	241	中 98	滿州里	116	106	91.38
194	西 35	喀什	194	146	75.26	242	西 48	西昌	161	105	65.22
195	中 78	集寧	163	145	88.96	243	東 96	永安	269	105	39.03
196	東 83	肇慶	187	145	77.54	244	中 100	老河口	420	104	24.76
197	東 84	三明	214	144	67.29	245	中 101	漯河	159	102	64.15
198	中 79	郴州	191	143	74.87	246	中 102	懷化	427	102	23.89
199	東 85	泰州	210	143	68.10	247	中 103	冷水江	277	101	36.46
200	中 80	阜陽	195	143	73.33	248	中 104	晉城	612	99	16.18
201	東 86	萊蕪	1,041	143	13.74	249	中 106	臨河	365	99	27.12
202	西 36	阿克蘇	345	143	41.45	250	中 105	駐馬店	149	99	66.44
203	西 37	達縣	209	142	67.94	251	中 107	資興	334	97	29.04
204	中 81	新餘	610	140	22.95	252	東 97	欽州	923	97	10.51
205	西 38	萬縣	280	138	49.29	253	中 108	丹江口	423	97	22.93
206	中 82	商丘	199	135	67.84	254	西 49	凱里	342	96	28.07
207	西 39	曲靖	758	135	17.81	255	東 98	日照	970	93	9.59
208	中 84	吉安	184	132	71.74	256	西 50	金昌	136	90	66.18
209	中 83	宜春	770	132	17.14	257	西 51	雅安	277	89	32.13
210	中 85	濮陽	1,086	131	12.06	258	東 99	珠海	155	88	56.77
211	中 86	安達	425	130	30.59	259	中 109	運城	434	87	20.05
212	西 40	庫爾勒	219	129	58.90	260	東 100	臨清	603	87	14.43
213	中 87	烏蘭浩特	192	129	67.19	261	西 52	延安	259	86	33.20
214	西 41	安順	214	128	59.81	262	東 101	濱州	177	86	48.59
215	中 88	孝感	1,204	125	10.38	263	西 53	平涼	362	85	23.48
216	東 87	衢州	704	124	17.61	264	中 110	婁底	254	84	33.07
217	西 42	都勻	386	123	31.87	265	西 55	玉門	160	84	52.50
218	中 89	宿州	218	123	56.42	266	中 111	恩施	679	84	12.37
219	東 88	廊坊	522	122	23.37	267	西 54	拉薩	107	84	78.50
220	中 91	咸寧	402	122	30.35	268	東 103	威海	220	83	37.73
221	中 90	六安	163	122	74.85	269	東 102	衡水	286	83	29.02
222	東 89	北海	175	119	68.00	270	東 105	百色	271	82	30.26
223	東 90	聊城	724	119	16.44	271	東 104	椒江	385	82	21.30
224	西 43	遂寧	1,174	118	10.05	272	東 106	邵武	266	81	30.45
225	東 91	茂名	434	118	27.19	273	西 56	華容	313	81	25.88
226	東 92	惠州	182	117	64.29	274	西 57	開遠	217	80	36.87
227	中 92	巢湖	739	116	15.70	275	中 112	三門峽	150	79	52.67
228	東 94	玉林	1,228	115	9.36	276	中 113	圖門	99	77	77.78
229	西 44	武威	804	115	14.30	277	西 58	昭通	546	77	14.10
230	東 93	荷澤	1,001	115	11.49	278	中 114	黑河	135	76	56.30
231	東 95	龍巖	378	114	30.16	279	中 115	忻州	398	74	18.59
232	中 94	上饒	142	113	79.58	280	東 107	河池	266	74	27.82
233	中 93	滁州	365	113	30.96	281	西 60	嘉峪關	102	73	71.57
234	西 45	大理	395	112	28.35	282	西 59	張掖	394	73	18.53
235	西 46	渭南	699	111	15.88	283	中 116	津市	219	73	33.33
236	中 95	扎蘭屯	389	111	28.53	284	西 61	臨夏	150	72	48.00
237	西 47	昌吉	233	110	47.21	285	中 17	永州	515	72	13.98
238	中 96	周口	220	110	50.00	286	中 118	錫林浩特	100	71	71.00
239	中 97	醴陵	856	107	12.50	287	西 62	和田	122	71	58.20
240	中 99	撫州	171	106	61.99	288	東 109	三亞	321	70	21.81

附表二 (續)

總次第	地區次第	都市	總人口			總次第	地區次第	都市	總人口		
			千人	千人	%				千人	千人	%
289	東 108	蘭溪	606	70	11.55	307	西 71	奎屯	60	52	86.67
290	西 63	楚雄	379	67	17.68	308	西 70	保山	688	52	7.56
291	西 64	東川	275	67	24.36	309	西 72	吳忠	224	48	21.43
292	中 119	侯馬	158	67	42.41	310	西 73	玉溪	291	47	16.15
293	西 65	韓城	304	66	21.71	311	東 112	合山	109	42	38.53
294	中 120	鷹潭	116	64	55.17	312	西 74	博樂	137	41	29.93
295	東 110	莆田	265	64	24.15	313	西 75	塔城	119	40	33.61
296	西 66	阿勒泰	141	62	43.97	314	中 127	大庸	359	37	10.31
297	中 121	屯溪	104	61	58.65	315	西 76	西峰	229	37	16.16
298	中 122	冷水灘	362	60	16.57	316	中 127	青銅峽	194	31	15.98
299	東 111	泊頭	456	59	12.94	317	中 128	霍林郭勒	29	26	89.66
300	中 123	吉首	194	59	30.41	318	中 129	黃山	148	21	14.19
301	中 124	東勝	121	57	47.11	319	中 130	井岡山	49	14	28.57
302	西 67	酒泉	269	56	20.82	320	東 113	憑祥	81	14	17.28
303	中 125	洪江	67	54	80.60	321	中 131	綏芬河	21	13	61.90
304	西 68	格爾木	60	54	90.00	322	中 132	二連浩特	7	7	100.0
305	唁 26	義馬	84	53	63.10	323	中 133	五大蓮池	20	5	25.00
306	西 69	吐魯番	196	52	26.53	324	西 78	畹町	8	2	25.00

資料來源：《中國城市經濟社會年鑑（一九八六）》，頁 35-43；表上的總人口是指市區總人口。

附表三：臺灣地區市鎮的人口

次第	光緒 25 年(1899)		民國 11 年(1922)		民國 29 年(1940)		民國 39 年(1950)	
	地名	人口數	地名	人口數	地名	人口數	地名	人口數
1	臺南市街	42,455	臺北市	180,362	臺北市	353,744	臺北市	503,086
2	大稻埕	31,715	臺南市	81,594	高雄市	161,418	高雄市	267,515
3	艋舺	20,315	基隆街	53,808	臺南市	149,969	臺南市	221,088
4	鹿港街	18,215	嘉義街	41,808	基隆市	105,084	臺中市	199,519
5	嘉義市街	17,139	高雄街	38,571	嘉義市	96,559	基隆市	145,405
6	新竹街	16,174	臺中市	36,445	臺中市	87,119	嘉義市	122,654
7	宜蘭城內	13,223	新竹街	35,161	新竹市	62,467	新竹市	100,718
8	彰化街	12,962	鹿港街	31,449	彰化市	60,171	屏東市	76,691
9			大溪街	25,818	屏東市	58,637	彰化市	68,965
10			斗六街	25,703	宜蘭市	38,257	豐原鎮	49,000
11			清水街	15,190	花蓮港市	34,701	鹿港鎮	48,000
12			麻豆街	23,987			員林鎮	48,000
13			屏東街	23,311			埔里鎮	46,000
14			埔里街	23,079			清水鎮	45,000
15			豐原街	22,536			宜蘭市	45,000
16			員林街	22,759			中壢鎮	44,000
17			淡水街	21,124			斗六鎮	43,000
19			南投街	21,020			草屯鎮	42,000
19			宜蘭街	20,928			桃園鎮	41,000
20			馬公街	20,025			虎尾鎮	40,000



附表三 (續)

總次第	地區 次第	民國 45 年 (1956)			地區 次第	民國 50 年 (1961)		
		地名	人口數	密度		地名	人口數	密度
1	北 1	臺北市	748,510	11,174	北 1	臺北市	936,925	13,987
2	南 1	高雄市	371,225	3,264	南 1	高雄市	491,602	4,322
3	南 2	臺南市	287,797	1,639	南 2	臺南市	350,066	1,993
4	中 1	臺中市	249,946	1,529	中 1	臺中市	310,829	1,902
5	北 2	基隆市	197,029	1,489	北 2	基隆市	240,837	1,820
6	南 3	嘉義市	153,032	2,549	南 3	嘉義市	184,835	3,079
7	北 3	新竹市	125,814	2,555	北 3	新竹市	154,723	3,141
8	南 4	屏東市	103,433	1,590	南 4	屏東市	126,715	1,947
9	中 2	彰化市	85,293	1,298	北 4	三重市	114,411	7,012
10	北 4	三重鎮	74,248	4,550	中 2	彰化市	102,379	1,558
11	北 5	中壢鎮	60,009	781	北 5	中壢鎮	77,560	1,010
12	中 3	豐原鎮	59,979	1,456	中 3	豐原鎮	71,903	1,746
13	中 4	埔里鎮	56,602	440	東 1	花蓮市	66,580	2,264
14	東 1	花蓮市	54,886	1,866	北 6	桃園鎮	65,471	1,881
15	中 5	員林鎮	54,255	1,355	中 4	埔里鎮	65,275	507
16	中 6	鹿港鎮	53,998	1,368	北 7	士林鎮	63,900	993
17	北 6	桃園鎮	52,830	1,518	南 5	鳳山鎮	62,984	2,355
18	中 7	斗六鎮	52,240	557	北 8	板橋鎮	62,695	2,677
19	北 7	瑞芳鎮	52,039	736	中 5	斗六鎮	61,913	661
20	北 8	宜蘭市	51,845	1,847	中 6	員林鎮	61,866	1,545
21	中 8	清水鎮	50,495	787	北 9	瑞芳鎮	61,854	874
22	中 9	草屯鎮	49,869	478	中 7	南投鎮	61,017	856
23	北 9	士林鎮	48,858	759	北 10	新店鎮	59,658	497
24	中 10	虎尾鎮	47,724	715	中 8	草屯鎮	59,312	568
25	南 5	鳳山鎮	46,903	1,754	中 9	鹿港鎮	59,044	1,496
26	南 6	新營鎮	46,668	1,211	北 11	宜蘭市	58,412	2,081
27	中 11	南投鎮	46,392	651	東 2	臺東鎮	56,147	579
28	中 12	二林鎮	44,561	480	南 6	新營鎮	55,970	1,452
29	中 13	北港鎮	44,236	1,066	中 10	清水鎮	55,109	859
30	東 2	臺東鎮	43,995	454	中 11	虎尾鎮	54,188	812
31	南 7	岡山鎮	43,777	912	南 7	岡山鎮	52,245	1,090
32	南 8	麻豆鎮	43,587	808	中 12	二林鎮	51,390	553
33	南 9	美濃鎮	43,251	360	北 12	北投鎮	51,087	1,218
34	中 14	竹山鎮	42,379	171	中 13	北港鎮	50,557	934
35	北 10	新店鎮	42,148	351	北 13	楊梅鎮	49,682	557
36	南 10	布袋鎮	41,840	700	南 8	美濃鎮	48,910	407
37	中 15	苗栗鎮	41,772	1,103	中 14	苗栗鎮	48,817	1,288
38	中 16	和美鎮	41,292	1,034	中 15	東勢鎮	47,939	408
39	北 11	板橋鎮	41,268	1,762	南 9	麻豆鎮	47,748	885
40	中 17	大甲鎮	40,979	701	中 16	竹山鎮	47,693	193
41	中 18	西螺鎮	40,528	790	北 14	竹東鎮	46,669	872
42	中 19	東勢鎮	40,148	342	中 17	大甲鎮	46,418	794
43	中 20	苑裡鎮	39,970	586	南 10	布袋鎮	46,287	774
44	北 12	楊梅鎮	39,970	447	中 18	和美鎮	46,235	1,157
45	北 13	北投鎮	38,686	708	北 15	大溪鎮	45,405	432

附表三 (續)

總次第	地區 次第	民國 45 年 (1956)			地區 次第	民國 50 年 (1961)		
		地名	人口數	密度		地名	人口數	密度
46	北 14	竹東鎮	38,407	718	中 19	西螺鎮	45,000	877
47	南 11	旗山鎮	37,574	397	北 16	永和鎮	44,144	7,883
48	中 21	後龍鎮	37,375	493	南 11	馬公鎮	44,010	1,295
49	南 12	佳里鎮	36,959	947	中 20	苑裡鎮	43,680	640
50	北 15	大溪鎮	36,914	351	南 12	旗山鎮	43,367	458
51	南 13	馬公鎮	36,422	1,071	中 21	後龍鎮	41,786	551
52	北 16	淡水鎮	36,092	511	北 17	蘇澳鎮	41,191	463
53	北 17	關西鎮	35,604	284	北 18	淡水鎮	40,044	567
54	中 22	通霄鎮	35,522	329	南 13	白河鎮	40,014	317
55	南 14	白河鎮	35,167	278	南 14	佳里鎮	39,757	1,019
56	北 18	蘇澳鎮	34,516	388	北 19	羅東鎮	39,492	3,481
57	中 23	溪湖鎮	34,429	1,074	北 20	關西鎮	39,423	314
58	南 15	朴子鎮	34,182	791	中 22	通霄鎮	39,075	362
59	北 19	羅東鎮	34,073	3,004	南 15	朴子鎮	38,814	898
60	中 24	斗南鎮	24,007	706	中 23	斗南鎮	38,806	806
61	中 25	頭份鎮	33,297	625	中 24	溪湖鎮	38,350	1,196
62	南 16	鹽水鎮	32,276	618	中 25	頭份鎮	38,212	717
63	北 20	三峽鎮	32,113	168	南 16	大林鎮	37,104	578
64	北 21	新埔鎮	32,043	444	北 21	三峽鎮	36,672	192
65	南 17	大林鎮	31,069	484	南 17	鹽水鎮	35,673	683
66	中 26	田中鎮	30,608	885	北 22	新埔鎮	34,845	483
67	中 27	沙鹿鎮	30,569	756	中 26	田中鎮	34,140	987
68	南 18	善化鎮	29,663	599	中 27	竹南鎮	33,800	900
69	中 28	竹南鎮	29,470	785	南 18	潮州鎮	33,594	792
70	南 19	潮州鎮	28,142	663	南 19	善化鎮	33,447	676
71	中 29	土庫鎮	27,935	594	南 20	東港鎮	33,083	1,113
72	南 20	東港鎮	27,775	1,011	北 23	汐止鎮	32,812	460
73	北 22	汐止鎮	27,245	382	東 3	玉里鎮	32,624	130
74	東 3	玉里鎮	26,310	105	中 28	沙鹿鎮	31,715	784
75	北 23	頭城鎮	24,813	262	中 29	土庫鎮	30,926	567
76	北 24	樹林鎮	24,552	741	北 24	南港鎮	29,497	1,326
77	北 25	南港鎮	23,383	1,051	北 25	樹林鎮	28,973	872
78	南 21	新化鎮	23,176	374	北 26	頭城鎮	27,835	294
79	南 22	恆春鎮	22,946	168	南 21	恆春鎮	27,492	201
80	中 30	北斗鎮	21,600	1,222	南 22	新化鎮	26,906	434
81	北 26	新莊鎮	21,252	1,077	北 27	新莊鎮	25,340	1,284
82	中 31	梧棲鎮	20,572	1,239	中 30	北斗鎮	24,005	1,246
83	北 27	鶯歌鎮	19,109	905	北 28	景美鎮	22,504	3,406
84	東 4	鳳林鎮	17,048	142	北 29	鶯歌鎮	22,463	1,063
85	中 32	卓蘭鎮	16,640	218	中 31	梧棲鎮	22,199	1,337
86	北 28	景美鎮	15,991	2,420	東 4	鳳林鎮	18,082	167
87	東 5	成功鎮	13,296	92	中 32	卓蘭鎮	18,737	246
88	中 33	集集鎮	12,918	260	東 5	成功鎮	16,878	117
89	東 6	關山鎮	10,043	146	中 33	集集鎮	14,508	292
90					東 6	關山鎮	13,131	190

表三 (續)

總 次第	地區 次第	民國 60 年 (1971)			地區 次第	民國 80 年 (1991)			
		地名	人口數	密度		地名	人口數	密度	農業人口%
1	北 1	臺北市	1,804,605	6,631	北 1	臺北市	2,717,992	10,001	1.4
2	南 1	高雄市	850,008	7,473	南 1	高雄市	1,369,425	9,091	7.6
3	南 2	臺南市	479,767	2,731	中 1	臺中市	774,197	4,737	11.1
4	中 1	臺中市	457,729	2,801	南 2	臺南市	689,541	3,926	12.3
5	北 2	基隆市	326,662	2,469	北 2	板橋市	542,942	23,442	0.4
6	北 3	三重市	242,857	14,884	北 3	中和市	379,968	18,862	0.6
7	南 3	嘉義市	240,687	4,010	北 4	三重市	378,397	23,190	0.3
8	北 4	新竹市	210,206	4,268	北 5	基隆市	355,894	2,681	4.2
9	南 4	屏東市	166,552	2,560	北 6	新竹市	328,911	3,160	10.8
10	中 2	彰化市	139,101	2,117	北 7	新莊市	308,293	15,621	1.3
11	北 5	中壢市	132,573	1,726	南 3	鳳山市	293,522	10,975	6.8
12	北 6	板橋市	120,820	5,158	北 8	中壢市	276,878	3,618	11.5
13	北 7	桃園市	109,431	3,144	南 4	嘉義市	258,468	4,306	10.6
14	南 5	鳳山鎮	106,326	3,976	北 9	永和市	247,473	43,311	0.1
15	中 3	豐原鎮	100,973	2,452	北 10	桃園市	246,056	7,070	12.4
16	北 8	新店鎮	95,022	791	北 11	新店鎮	233,277	1,940	2.6
17	北 9	永和鎮	93,602	16,715	中 2	彰化市	217,328	3,308	14.5
18	東 1	花蓮市	93,402	3,178	南 5	屏東市	212,335	3,263	19.8
19	中 4	員林鎮	82,335	2,056	中 3	豐原市	154,175	3,744	15.7
20	東 2	臺東鎮	77,208	796	中 4	員林鎮	122,635	3,063	19.6
21	中 5	埔里鎮	77,167	599	北 12	樹林鎮	115,581	3,489	10.9
22	中 6	南投鎮	76,773	1,077	東 1	臺東市	108,086	985	22.6
23	中 7	斗六鎮	75,444	805	東 2	花蓮市	107,504	3,655	9.4
24	北 10	瑞芳鎮	73,442	1,038	北 13	楊梅鎮	98,943	1,110	20.3
25	北 11	宜蘭市	72,461	2,581	中 5	南投市	98,634	1,378	22.5
26	北 12	楊梅鎮	71,593	803	北 14	汐止鎮	97,261	2,365	4.4
27	中 8	草屯鎮	71,526	685	中 6	草屯鎮	91,263	877	25.0
28	中 9	苗栗鎮	70,434	1,859	中 7	斗六市	91,030	971	45.5
29	中 10	清水鎮	67,714	1,055	中 8	苗栗市	88,907	2,346	10.4
30	中 11	鹿港鎮	67,043	1,699	北 15	宜蘭市	88,710	3,016	11.8
31	南 6	岡山鎮	66,856	1,395	中 9	埔里鎮	86,313	532	37.6
32	南 7	新營鎮	66,344	1,721	北 16	淡水鎮	85,980	1,217	15.3
33	中 12	虎尾鎮	63,311	949	南 6	岡山鎮	84,655	1,766	16.6
34	北 13	竹東鎮	61,001	1,140	中 10	清水鎮	82,690	1,292	30.8
35	中 13	東勢鎮	59,642	508	中 11	頭份鎮	79,629	1,493	16.5
36	中 14	大甲鎮	59,560	1,019	中 12	鹿港鎮	79,087	2,004	27.4
37	南 8	美濃鎮	58,326	486	北 17	大溪鎮	77,658	739	22.7
38	中 15	二林鎮	58,238	627	中 13	和美鎮	77,296	1,936	17.4
39	南 9	馬公鎮	58,152	1,711	北 18	竹東鎮	76,632	1,432	15.6
40	中 16	竹山鎮	57,864	234	中 14	大甲鎮	74,542	1,274	27.3
41	中 17	北港鎮	57,156	1,377	南 7	新營市	72,279	1,875	24.9
42	北 14	新莊鎮	55,227	2,798	中 15	沙鹿鎮	69,117	1,708	17.6
43	中 18	和美鎮	55,109	1,380	中 16	虎尾鎮	67,308	979	39.9
44	北 15	大溪鎮	54,358	517	北 19	鶯歌鎮	67,214	3,182	10.8
45	南 10	旗山鎮	53,807	569	北 20	竹北市	67,178	1,434	23.8

附表三 (續)

總 次第	地區 次第	民國 60 年 (1971)			地區 次第	民國 80 年 (1991)			
		地名	人口數	密度		地名	人口數	密度	農業人口%
46	北 16	蘇澳鎮	52,958	595	北 21	羅東鎮	65,456	5,770	10.7
47	中 19	頭份鎮	52,859	991	中 17	竹南鎮	62,792	1,672	14.0
48	北 17	羅東鎮	51,474	4,538	中 18	竹山鎮	62,622	253	38.1
49	中 20	西螺鎮	50,897	992	北 22	三峽鎮	61,627	322	18.0
50	南 11	朴子鎮	50,368	1,166	中 19	東勢鎮	61,237	522	43.5
51	南 12	麻豆鎮	50,193	930	中 19	二林鎮	57,452	619	53.9
52	北 18	淡水鎮	49,991	708	南 8	潮州鎮	55,184	1,300	39.1
53	中 21	苑裡鎮	48,541	711	南 9	佳里鎮	54,764	1,406	32.1
54	南 13	布袋鎮	48,118	805	南 10	馬公市	53,531	1,595	23.0
55	中 22	後龍鎮	47,954	633	北 23	瑞芳鎮	53,174	752	6.3
56	南 14	白河鎮	47,606	377	中 21	溪湖鎮	52,168	1,627	40.4
57	北 19	汐止鎮	47,127	661	北 24	蘇澳鎮	51,376	577	23.4
58	北 20	三峽鎮	46,746	244	南 11	美濃鎮	50,668	422	62.4
59	北 21	樹林鎮	44,948	1,357	中 22	西螺鎮	50,566	1,015	57.4
60	中 23	斗南鎮	44,847	931	中 23	北港鎮	49,710	1,198	36.7
61	南 15	潮州鎮	44,248	1,043	中 24	苑裡鎮	48,598	712	34.6
62	中 24	通霄鎮	44,174	410	南 12	旗山鎮	46,901	496	42.7
63	南 16	佳里鎮	44,048	1,129	南 13	東港鎮	46,892	1,592	41.8
64	北 22	關西鎮	44,043	351	南 14	麻豆鎮	46,718	866	51.2
65	中 25	溪湖鎮	43,940	1,367	中 25	斗南鎮	46,382	963	45.3
66	南 17	大林鎮	43,479	678	中 26	田中鎮	45,916	1,327	37.9
67	東 3	玉里鎮	43,398	173	南 15	朴子鎮	45,046	909	51.4
68	中 26	竹南鎮	43,260	1,152	中 27	後龍鎮	44,023	581	32.4
69	中 27	沙鹿鎮	41,063	1,015	中 28	通霄鎮	43,533	404	32.8
70	中 28	田中鎮	40,466	1,169	中 29	梧棲鎮	43,307	2,608	26.7
71	南 18	東港鎮	39,751	1,349	南 16	新化鎮	42,093	678	37.3
72	南 19	善化鎮	38,367	775	南 17	善化鎮	41,173	744	38.3
73	南 20	鹽水鎮	37,144	711	南 18	白河鎮	38,468	304	64.5
74	北 23	新埔鎮	37,094	514	東 3	玉里鎮	36,789	146	35.0
75	南 21	新化鎮	35,767	576	南 19	布袋鎮	36,645	613	65.4
76	南 22	學甲鎮	35,323	655	南 20	大林鎮	36,382	567	39.2
77	南 23	恆春鎮	34,708	254	北 25	新埔鎮	36,261	502	29.7
78	北 24	頭城鎮	32,958	384	北 26	頭城鎮	34,669	366	24.2
79	中 29	土庫鎮	32,268	686	北 27	關西鎮	33,227	265	40.5
80	北 25	鶯歌鎮	29,959	1,418	中 30	土庫鎮	32,583	665	70.4
81	中 30	北斗鎮	27,239	1,415	南 21	恆春鎮	31,936	234	39.7
82	中 31	梧棲鎮	26,235	1,580	中 31	北斗鎮	31,868	1,655	35.5
83	東 4	鳳林鎮	22,938	190	南 22	學甲鎮	31,650	586	47.5
84	東 5	成功鎮	22,915	159	南 23	鹽水鎮	28,972	554	56.8
85	中 32	卓蘭鎮	21,284	279	南 24	太保市	27,651	413	54.8
86	中 33	集集鎮	16,386	330	中 32	卓蘭鎮	20,658	271	56.0
87	東 6	關山鎮	15,569	226	東 4	成功鎮	20,643	143	65.8
88					東 5	鳳林鎮	15,993	133	33.3
89					中 33	集集鎮	12,678	254	40.8
90					東 6	關山鎮	11,947	203	44.4

說明：人口數民國 60 年為年中人口，其餘各年為年底人口。

密度為每平方公里人數。

農業人口為十五歲以上有業人口之行業屬農林漁牧狩獵業者。

### 附表三 (續)

資料來源：

1. 光緒 25 年：李汝和主修：《臺灣省通誌》(民國 61 年)，卷二，第二冊，頁 142-145。
2. 民國 11 年：臺灣總府編：《臺灣現勢要覽》(日本大正 13-14 年排印，臺北；成文影印，民國 74 年)，頁 79-81。
3. 民國 29 年：臺灣省行政長官公署統計室編：《臺灣省五十一年來統計提要》(臺北：民國 35 年)，頁 82-85。
4. 民國 39 年：陳紹馨：〈最近十年間臺灣之都市化趨勢與臺北都會區的形成〉，《臺北文獻》，第五期(民國 53 年)，頁 13；唐富藏：〈臺灣區都市發展政策之研究〉，中央研究院經濟研究所研討論文系列 69-01(民國 69 年)，頁 46。
5. 民國 45 年：臺灣省政府民政廳編：《臺灣省戶籍統計要覽：民國三十五年至四十七年戶籍統計年報》(民國 48 年)，頁 278-283。
6. 民國 50 年：臺灣省政府民政廳編：《臺灣省戶籍統計要覽：民國四十八年至五十年年報》(民國 51 年)，頁 314-323。
7. 民國 60 年：內政部編：《中華民國臺灣人口統計：民國六十年》(民國 61 年)，頁 126-174；298-354。
8. 民國 70 年：內政部編：《中華民國臺閩地區人口統計：民國七十年》(民國 71 年)，頁 54-100；220-278；542-545。為省篇幅，本年各市鎮細數在此省略。
9. 民國 80 年：內政部編：《中華民國臺閩地區人口統計：民國八十年》(民國 81 年)，頁 54-102；230-290；570-573。

### 附表四：臺灣地區人口五萬以上的大鄉

#### (一)民國 60 年

縣份	鄉名	人口數	密度	農業人口%	十年來年均人口成長率%
臺北	中和	80,877	4,103	10.2	9.85
桃園	大園	52,922	606	65.0	2.32
	龜山	52,476	729	22.6	6.99
高雄	大寮	58,046	817	46.5	4.61
屏東	內埔	56,398	689	61.9	3.03

#### (二)民國 70 年

縣份	鄉名	人口數	密度	農業人口%	十年來年均人口成長率%
臺北	土城	60,398	2,045	7.8	6.56
桃園	大園	53,550	613	44.2	0.12
	龜山	74,779	1,039	11.8	3.54
	八德	95,934	2,846	22.6	11.99
	龍潭	61,312	815	18.1	3.77
	平鎮	102,899	2,155	11.4	7.67
新竹	竹北	57,119	1,220	32.3	2.70
臺中	后里	50,503	857	42.0	1.59
	霧峰	55,683	568	47.1	1.96
	太平	75,953	629	42.6	10.14
	大里	77,908	2,698	29.0	7.92
嘉義	民雄	52,699	616	56.5	1.05
臺南	仁德	52,677	1,038	39.6	2.96
	永康	81,854	2,032	18.0	5.06
高雄	林園	55,301	1,713	28.1	1.17
	大寮	82,044	1,155	29.1	3.46
屏東	內埔	60,601	740	55.0	0.72

附表四 (續)

(三)民國 80 年

縣份	鄉名	人口數	密度	農業人口%	十年來年均人口成長率%
臺北	土城	142,348	4,820	1.0	8.57
	蘆洲	112,560	15,139	6.1	8.41
	泰山	53,658	2,796	6.9	2.79
桃園	蘆竹	58,156	770	40.4	1.70
	大園	61,219	700	23.0	1.34
	龜山	95,756	1,330	10.6	2.47
	八德	135,897	4,031	11.8	3.48
	龍潭	82,698	1,099	16.7	2.99
	平鎮	150,730	3,156	11.5	3.82
	新竹	湖口	54,078	926	16.5
臺中	后里	54,032	917	31.9	0.68
	神岡	53,710	1,532	26.8	1.75
	潭子	62,325	2,411	17.4	2.75
	大雅	56,156	1,733	25.6	3.09
	烏日	57,940	1,335	25.1	1.85
	霧峰	62,760	640	41.4	1.20
	太平	122,923	1,018	23.1	4.81
	大里	132,039	4,573	15.6	5.28
嘉義	民雄	60,082	703	48.4	1.31
	水上	50,802	735	47.6	0.87
臺南	仁德	59,716	1,176	18.4	1.25
	歸仁	57,872	1,037	33.8	3.26
	永康	141,479	3,513	12.1	5.47
高雄	林園	63,311	1,961	22.9	1.35
	大寮	96,336	1,356	23.9	1.61
屏東	內埔	62,386	762	55.0	0.29
花蓮	吉安	63,023	966	18.3	2.38

資料來源：見附表三。