



湖北警官学院规划教材

户政管理教程

HUZHENG GUANLI JIAOCHENG

张胜前 郭晓桢 主编

群众出版社

湖北警官学院规划教材

户政管理教程

主 编 张胜前 郭晓桢

副主编 宋福荣 杨 红 郭奕晶

群众出版社

2007年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

户政管理教程/张胜前, 郭晓桢主编. —北京: 群众出版社, 2007. 7

ISBN 978 - 7 - 5014 - 3910 - 2

公安机关内部发行

I. 户… II. ①张…②郭… III. 户籍 - 管理学 - 教材
IV. C921.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 100997 号

户政管理教程

主 编: 张胜前 郭晓桢

责任编辑: 曾 惠

封面设计: 连 生

出版发行: 群众出版社 电话: (010) 52173000 转

地 址: 北京市丰台区方庄芳星园三区 15 号楼

邮 编: 100078

网 址: www.qzCBS.com

信 箱: qzs@qzCBS.com

印 刷: 北京国工印刷厂

开 本: 787 × 1092 毫米 16 开本

字 数: 230 千字

印 张: 13.75

版 次: 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5014 - 3910 - 2/D · 1980

定 价: 26.00 元

群众版图书, 版权所有, 侵权必究

群众版图书, 印装错误随时退换

公安机关内部发行

户政管理教程

主 编 张胜前 郭晓桢
副主编 宋福荣 杨 红 郭奕晶
撰稿人 (以姓氏笔画为序)
杨 红 张胜前 宋福荣
郭奕晶 郭晓桢 党新筌
梁 林

前 言

为了适应公安院校治安学专业教学的需要，迫切需要结合当前户政管理工作改革的方向，编写一部户政管理教材。为此，我们组织湖北警官学院、山东警察学院治安系部分专业教师及来自公安基层的治安学课程教官，共同编写了《户政管理教程》一书。

近年来，随着我国社会经济的发展，户政管理作为国家行政管理的一项重要制度，面临许多新的情况和新的问题，需要加以总结和完善。在编写过程中，我们坚持理论联系实际的原则，力求在总结户政管理历史经验的基础上，探讨市场经济条件下户政管理的成功经验及发展趋势。

本教材编写提纲由湖北警官学院草拟，经所有参编人员多次讨论、修改后，确定了教材编写大纲和编写任务分工。参加编写的人员有：

第一章：湖北警官学院治安系，张胜前；

第二、七、十章：湖北警官学院治安系，宋福荣；

第三、四章：湖北警官学院特聘教官，党新筌；

第五章：山东警察学院治安系，郭晓桢；

第六、十二章：山东警察学院治安系，郭奕晶；

第八、九章：湖北警官学院治安系，杨红；

第十一章：湖北警官学院治安系，梁林。

全书由张胜前、宋福荣负责统稿，杨红、付凤鸣参与了部分章节的修改工作。

在本教材的编写过程中，我们参阅并吸收了近年来出版的有关户政管理、人口管理、户籍改革等方面的研究成果和规范性文件，同时得到了湖北省公安厅治安警察总队治安户政处和基层基础处领导的指导和帮助，在此一并致以诚挚的谢意！

特别需要说明的是,我国户政管理的法律体系还处在一个改革、发展和完善的过程中,公安院校和广大读者在使用教材时,应以国家的方针政策和现行的法律法规为准。由于我们理论水平有限,对户政管理实践经验把握不透,因此本教材难免存在疏漏甚至错误之处,恳请各位专家、学者和读者不吝赐教。

《户政管理教程》编写组

2007年6月

目 录

第一章 户政管理概述.....	1
第一节 户政管理的概念.....	1
第二节 户政管理的性质、职能、任务与原则.....	3
第三节 户政管理的基本要素.....	7
第四节 户政管理学的研究对象、意义和方法	10
第二章 户政管理简史	13
第一节 奴隶社会的户政管理	13
第二节 封建社会的户政管理	17
第三节 半殖民地半封建社会的户政管理	22
第四节 社会主义社会的户政管理	25
第三章 户口登记	31
第一节 户口登记概述	31
第二节 户口登记的基础性工作	34
第三节 户口登记制度	37
第四章 居民身份证制度	50
第一节 居民身份证制度概述	50
第二节 居民身份证的印制	53
第三节 居民身份证管理	56
第四节 居民身份证的使用、查验与核查	59
第五章 户口分类管理	63
第一节 户口分类管理概述	63
第二节 户口分类管理的实施	65
第六章 户口迁移	76
第一节 我国户口迁移概述	76
第二节 我国户口迁移的原则及政策	80
第三节 户口迁移的办理程序	87

第七章 户口调查	93
第一节 户口调查概述	93
第二节 户口调查的内容	96
第三节 户口调查的方式、方法和程序	100
第四节 户口调查的原则、制度和要求	102
第八章 重点人口管理	105
第一节 重点人口管理概述	105
第二节 重点人口的列管范围和管理方法	108
第三节 重点人口管理的制度、要求及考核标准	110
第九章 社区矫正	113
第一节 社区矫正概述	113
第二节 社区矫正工作制度	119
第三节 社区矫正工作措施	123
第十章 流动人口管理	126
第一节 流动人口管理概述	126
第二节 流动人口治安管理的指导思想、方针和原则	130
第三节 流动人口的治安管理制度	133
第四节 流动人口治安管理的基本方法	139
第十一章 户口统计	141
第一节 户口统计概述	141
第二节 户口统计报表制度	145
第三节 人口统计调查	151
第四节 人口统计分析	159
第十二章 人口信息管理系统	162
第一节 人口信息管理系统概述	162
第二节 人口信息管理系统的基本结构与功能	166
第三节 人口信息管理系统的建设与维护	171
第四节 人口信息管理系统的建设发展前景	176
附录	
公安机关窗口单位服务规定	180
办理户口、居民身份证工作规范	183
中华人民共和国居民身份证法	187
中华人民共和国居民身份证管理办法	191

暂住证申领办法·····	193
重点人口管理工作规定·····	196
关于将吸毒人员列为重点人口管理的通知·····	200
最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部 关于开展社区矫正试点工作的通知·····	201
主要参考书目·····	205

第一章 户政管理概述

第一节 户政管理的概念

一、户口的概念

(一) 户的概念

所谓“户”，《说文解字》解释为：“户，护也。半门曰户。”可见，古代意义上的户，其本义是指单扇的门。户政管理意义上的户，是指由若干有婚姻、血缘、收养关系或工作、学习等关系的人组成的共住一起的小型群体，它是户政管理的基本单位。

户与家庭既有联系，又有区别。家庭是以婚姻、血缘关系或法律许可的收养关系为标志的人口群体；而户是以居住地为标志的人口群体，一般称为住户。一般来说，一家即为一户，但二者并不完全相同。有的同为一户却分属几家，有的本为一家却分为几户。户一般分为家庭户和集体户两类，而家庭户是大量的、最基本的类型。

(二) 口的概念

所谓“口”，《说文解字》中解释为：“口，人所以言、食者也”。可见，口的本义是指人用来说话、进食的器官，即嘴巴。户政管理意义上的口，是指单个的人。

有的把“口”直接解释为“人口”。^①严格来说，口与人口既有联系，又有细微的区别。口是指具有本国国籍、按法定住所居住的居民，是单个人的代称；而人口是指在一定社会生产方式下，在一定时间、一定地域内，由一定的社会关系联系起来的，有一定数量和质量的生命个体所组成的不断运动的

^① 孙尧主编：《户口管理学教程》，2页，群众出版社，1992。

社会群体。^①

(三) 户口的概念

户与口是紧密相连的关系，即所谓“口系于户，户着于地”，因此户口常作为一个词联用。一般来说，没有人口的户，也没有无户的人口。

户口作为一个词联用，通常意义上是住户和人口的统称，表示户和口的数量关系。从户政管理的角度看，户口是指由住户和人口两者结合所形成的社会生活实体。而住户与人口的结合，不是简单的组合，他们彼此之间必须具备一定的关系。一般来说，把因婚姻、血缘或收养关系而确立的户口称为家庭户口，把因业缘关系确立的户口称为集体户口。

二、户籍的概念

籍，是指名册、书册、簿册等。户籍，是指登记居民户口的册籍。从户政管理角度看，户籍是指户口登记机关依法按户逐人记载居民有关身份、住址和亲属关系等事项的簿册。我国现行的户口登记簿册主要有户口登记簿、居民户口簿、出生登记册、死亡登记册、迁出登记册、迁入登记册等。

户口与户籍的含义有区别。户口指的是住户和人口，而户籍指的是户口登记机关通过户口登记而形成的簿册。户口是户籍登记的对象，居民的户口只有在户口登记机关的户口登记簿上履行登记后，才能得到法律的确认；而户籍是居民户口的法律凭证。

三、户政管理的概念

户政管理，是指确认公民身份、亲属关系和法定住址等社会人口基本信息的一项重要制度，是国家行政管理的重要组成部分。

(一) 户政管理的主体是国家行政机关

户政管理是阶级社会的产物，统治阶级要对社会实施行政管理，必然会将户政管理的权力控制在自己的手中。在我国历史上，也从未有过民间力量管理户口的情形。我国现阶段，户政管理的主体是公安机关。

(二) 户政管理的对象是住户和居民

户政管理主要是对住户及其居民的身份、住址、亲属关系等事项加以登记管理，目的在于证明公民身份，维护社会秩序，服务于国家经济建设。

^① 傅缨主编：《户政管理教程》，2页，群众出版社，2000。

（三）户政管理采用现代管理方法和技术手段

户政管理是户政管理机关行使国家权力，采用户口登记、居民身份证件管理、户籍调查、人口分层次管理、户籍档案管理等方式，对住户和公民的情况进行管理。随着现代科技的发展，许多现代管理方法和技术手段在户政管理中得到应用，从而大大提高了户政管理的水平。

第二节 户政管理的性质、职能、任务与原则

一、户政管理的性质

所谓性质，是指一事物所固有的、区别于其他事物的本质属性。我国户政管理的性质，其本质特征在于具有鲜明的阶级性；就其管理对象而言，具有广泛性；就其管理主体而言，具有群众性；就其地位而言，具有基础性。

（一）户政管理的阶级性

户政管理是统治阶级实现阶级统治的工具，反映了统治阶级的特殊利益和要求。户政管理的阶级性是由其经济基础决定的。经济基础不同，国家政权性质不同，户政管理所代表的阶级利益也就不同。

奴隶制国家的户政管理是为奴隶阶级的利益服务的，奴隶不能在户籍簿册中登记姓名，其权益得不到任何保护。封建社会的户政管理是地主阶级通过户籍制度把农民束缚在土地上，用来征派租税徭役的重要手段。西方资本主义国家虽然没有户籍制度，却建有完备的人口登记、统计和身份证管理制度，其目的在于为居民提供身份证明，为社会提供人口信息，为统治阶级处理人口问题提供依据。社会主义国家的户政管理承担着对人民群众实行民主、对少数敌对分子实行专政的使命，体现了人民群众的意愿，维护着人民群众的利益。

（二）户政管理的广泛性

户政管理的对象涉及辖区众多的住户和居民，具有广泛性，这是由国家利益和社会公共利益的需要决定的。只有广泛地掌握人口信息，才能为国家的各项行政管理和社会事务提供依据。户政管理部门要健全人口登记管理，为国家提供全面准确的人口统计资料和社会服务信息。

当然，户政管理对象具有的广泛性不能等同于全民性。因为无论在何种社会形态下，都有一部分居民没有纳入户政管理的范围。奴隶社会的户口登记对象并不包括奴隶；封建社会的户口登记对象并不包括农奴；一些资本主义和社会主义国家的户口登记对象只是社会居民，而不包括军人、罪犯等特殊人口。

（三）户政管理的群众性

户政管理仅有专门机关的力量是不够的，必须有一定的社会力量配合。户政管理主体的群众性，在不同的社会形态下的表现有所不同。我国户政管理的主体的群众性，是指户政管理部门依靠广泛的社会力量协助做好人口登记等基础性工作。

在我国现阶段，由于户政管理的目标与广大人民群众的根本利益是一致的，因此能得到群众广泛的支持，具有深厚的群众基础。户政管理部门应保持公安工作群众路线的传统，探求新时期户政管理群众路线的有效途径，并自觉接受群众监督，不断提高户政管理的水平。

（四）户政管理的基础性

户政管理是公民个人生活、社会日常事务乃至国家行政管理得以顺利进行的前提，具有基础性的地位。公民参与各种政治生活（如选举、征兵等）、经济生活（就业、分配等）、文化教育（入学、就读等）、社会事务（计划生育、婚姻、家庭等），都要以户政管理登记的信息作为支撑。

正确执行户政管理的各项制度，认真作好人口信息的调查，严密社会面控制，加强人口信息建设，对于日常事务和国家行政管理都具有基础性意义。户政管理部门要发挥职能作用，为国家行政管理和社会公共事业提供人口管理方面的基础信息。

二、户政管理的职能

所谓户政管理的职能，是指户政管理本身具有的功能和应起的作用。户政管理职能属于国家职能的一部分，其作用的发挥以国家法律强制力作后盾，在国家法律法规规定的权限内运行，受立法机关的监督。户政管理职能的确定，取决于国家利益和社会公共利益的需要。户政管理职能一旦确定下来，就成为建立户政管理组织的依据，成为户政管理活动科学有效实施的保障。我国户政管理具有依法行政和社会服务两方面的职能。

（一）依法行政职能

作为国家经常性的行政管理工作，户政管理要集中体现统治阶级的意志，它必须由专门机关依照有关法律法规的授权，集中统一、科学规范地行使，因此对全社会具有普遍的约束和控制力。同时，依法行政也是户政管理部门更好地实现自身目标的必要条件。

户政管理的依法行政职能体现在：其管理范围和权利义务关系由有关法律法规规定；其管理过程、管理程序、管理行为、管理结果要合法规范。

（二）社会服务职能

户政管理不仅要代表统治阶级的意志和利益，而且也要体现统治阶级的意志和利益。任何一个国家的户政管理，它不仅对自己所代表的统治阶级承担义务，而且也对本国的社会发展承担历史责任。户政管理是众多以人为中心的社会管理的基础，户政管理社会服务职能的存在，在任何社会形态下都是必要的。

户政管理社会服务职能表现在：对公民个人而言，公民的起居行止、交往应酬，都需要知道有关人的身份、住址和亲属关系以及其他社会形态，其身份的证明要通过户政管理来实现；对社会而言，无论任何社会活动、任何社会管理都是由人去完成的，如果对人的基本情况不清楚，既无法作出正确决策，更不可能动员人们去有效实施某项决策，人际交往、商贸流通等活动要借助于准确的人口信息来完成；对国家而言，经济调控、产业布局都离不开人口这一基本国情，医疗卫生、社会福利、公用事业、各级学校、各类文体设施的规划设计和经营管理，无不需户政管理提供基本依据。随着社会的发展，户政管理担负的社会职能将会更加广泛。户政管理部门要不断扩大社会服务范围，提高社会服务质量，充分发挥其应有的作用。

以现代社会而言，政治生活中诸多活动如选举、征兵等，要以户口管理为依据；经济生活中，生产、流通、分配、消费各环节，需要户口管理提供依据；几乎所有法律涉及的领域都需要社会管理的支持，尤其是在刑法、民法这些主要法律部门和所有诉讼法中，户口管理的支持都是具有决定意义的。

三、户政管理的任务

户政管理的任务是依照有关法律法规规定，由户政管理机关担负的职责。户政管理的任务是由户政管理的职能决定的，是户政管理职能的外化和具体体现。新中国户政管理的任务主要体现在证明公民身份、维护社会秩序、服务经济建设等方面。

（一）证明公民身份

我国宪法和法律赋予公民广泛的权利，而公民要充分享有和运用这些权利，就必须具备相应的身份。户政管理承担着证明公民身份的基本任务。户政管理是通过健全的户口登记管理，对公民的身份予以有效的证明，从而为公民在政治、经济、文化和社会生活等方面的合法权利提供法律保障。

随着社会主义市场经济体制发展和完善，人口迁移与流动将更加频繁，公民的合法身份需要随时随地能够加以有效证明，这就要求户政管理部门不断改

革工作方法,提高办事效率,为证明公民身份提供方便。

(二) 维护社会秩序

社会秩序是由法律法规规范和保护、通过国家机关的管理活动所建立并维持的整个社会正常运转的一种社会状况,包括治安秩序、生产秩序、工作秩序、教学科研秩序和生活秩序等内容。维护社会秩序是公安机关的重要职能,也是户政管理的重要任务。

户政管理是通过户口登记,熟悉人口情况,掌握重点人口动态,预防、发现和打击各种刑事犯罪活动和违反治安管理行为,帮助教育违法青少年,积极疏导调解民间纠纷,预防和查处各种治安灾害事故,来达到维护社会秩序的目的。

(三) 服务经济建设

经济建设主要指的是社会生产建设。作为国家上层建筑的重要组成部分,户政管理主要是通过提供户口统计数据来为经济建设服务的。在户政管理活动中,通过提供人口数据,方便商业部门调配商品,方便计划部门有计划供应生活资料,方便劳动部门调配劳动力和组织就业,方便兵役部门征集兵员等。

另外,正确调控人口和劳动力的地区分布,也是户政管理为经济建设服务的重要方面。在市场经济条件下,户政管理部门要深化户籍制度改革,加强人口信息的现代化管理,促进人口和劳动力的合理有序流动,服务于社会主义市场经济建设的健康发展。

四、户政管理的原则

(一) 服从改革,服务发展

改革与发展是当今中国社会的主题,而“服从改革,服务发展”也就成为户政管理的基本要求。户政管理是中国特色社会主义制度的组成部分,户政管理改革是国家行政管理制度改革的一部分,它必须服从于国家改革的总方针,需要主动采取措施,维护改革所必须的社会秩序和人口运行的和谐环境,并积极稳妥地推进户政管理自身的改革。

发展是硬道理,是执政兴国的第一要务。户口管理必须服务发展而不断改革,应当从有利于培养、调配社会所亟需的人才出发,为建设社会主义市场经济最佳而灵活地配置劳动力提供条件。

(二) 依法管理,维护稳定

依法管理既是户政管理的基本性质决定的,又是做好户政管理工作的基本条件。户政管理是一项基础性的国家行政,要实现全国统一、长期稳定、规范标准、科学有效的目标,就必须坚持依法管理。依法管理不仅是指管理范围应

由法律规定,而且管理的整个过程、基本程序、具体行为、办事结果等都应该合法。同时,在户政管理立法、执法等方面不断探索。

稳定是改革和发展的基础,维护社会稳定也是户政管理的一项任务。户政管理作为公安机关的一项基础性工作,为公共安全服务,它通过及时、准确地记载、掌握人口基本信息,为国家组织公民、管理社会、维护稳定方面发挥着较大的作用。

(三) 依靠群众,便民利民

依靠群众、便民利民,这既是户政管理工作特点所要求的,更是我国人民民主专政性质所决定的。作为国家行政组成部分的户政管理,必须践行“三个代表”,充分依靠群众,不断提高为民服务水平、扩展为民服务范围,才能获得群众的支持,才能顺利而有效地实施。户政管理具有范围广泛、过程完整、内容多样的特点,与群众生活的诸多方面联系紧密,如果不能争取和依靠群众的支持和配合,是无法实施管理并完成任务的。

户政管理要履行社会服务职能,保护公民合法权益,就必须努力做到便民利民。只有在管理中真正做到便民利民,群众才能成为户政管理工作的依靠对象。户政管理的便民利民原则,不仅体现在管理目的和任务中,更体现在管理制度、方式、方法和过程中。

(四) 实事求是,科学管理

坚持实事求是,就是要坚持科学的态度,对于户政管理而言,也就是坚持科学管理,这两者在本质上是一致的。科学管理的前提是实事求是,在户政管理领域就要求我们必须广泛调查研究,结合本地实际,尊重科学,遵循客观规律,防止人为因素干扰;只有公正客观地获取信息,才能依法科学地管理、使用好信息。同时,还应当积极探索、大胆改革,努力从思想、制度、方式、方法、手段等方面尽快实现户政管理的现代化。

第三节 户政管理的基本要素^①

一、户政管理的主体

(一) 户政管理机构

户政管理机构,是指以实现对住户和人口的有效管理为职能目标,有着明

^① 参见傅缨主编:《户政管理教程》,42页,群众出版社,2000。

确的行政管理职权，根据有关法律程序建立起来的行政组织和实体。

根据功能和作用的不同，户政管理机构可分为户政管理的决策机构、执行机构和辅助机构。纵向结构上，户政管理机构有中央户政管理机构、省级户政管理机构、县级户政管理机构和基层户政管理机构。横向结构上，县级以上户政管理机构中，一般设有户籍管理、居民身份证管理、户口统计、常住人口管理和流动人口管理等部门。

我国各级户政管理机构，分别包括公安部户政管理机构（设在公安部治安局）、省级户政管理机构（包括省级公安机关的户政处或治安处）、县级户政管理机构（包括县级公安局和城市公安分局的户政科或人口管理大队）和基层户政管理组织（即公安派出所）。其职权是：研究制定有关户政管理的政策和法规，管理户口登记、居民身份证、户籍调查、常住人口、暂住人口、重点人口等工作，办理户口迁移，做好人口统计和人口信息现代化管理工作。

（二）户政管理人员

户政管理人员，是指依照有关法律法规规定，选任或录用到户政管理部门，代表国家管理户政事务，行使户政管理职权的人员。

作为户政管理人员，户籍民警是公安派出所依法承担户政管理任务，行使户口登记管理职权，并具备相应素质的人民警察，它包括户籍内勤和外勤。户籍内勤，即公安派出所户籍室专门负责办理户口和居民身份证件等事项的民警。户籍外勤，也叫责任区民警、社区民警，是公安派出所内负责社区治安管理和人口管理的民警。

（三）户口协管人员

户口协管人员，是指户政管理部门从事户政管理工作，而不属人民警察编制内的人员。主要是企事业单位的保卫部门和居民委员会、治安保卫委员会、人民调解委员会等组织中协助户籍民警从事户政管理的治安积极分子。

企事业单位保卫人员的主要任务是协助户籍民警管理本单位的集体户口。居委会、治保会和民调组织中的户口协管人员，主要是协助户籍民警从事户口登记管理，搞好治安防范工作。户籍民警要加强对户口协管人员的组织与领导。

二、户政管理的客体

（一）家庭户

家庭户，是指以婚姻关系为基层、以血缘关系为纽带而形成的社会生活共同体，通常由夫妻、父母、子女、兄弟姐妹和其他亲属组成。按家庭类型结