

內政叢書

地方自治業務參考叢刊

(4)

戶籍行政須知

內政部編纂

商務印書館印行

內政叢書

地方自治業務
參考叢刊之四

戶籍行政須知

陳振榮 編
包惠權 校
周中權

內政部編纂
商務印書館印行

中華民國三十三年十二月初版

(* 33820.4 渝熟)

地方自治業務
參考叢刊之四

戶籍行政須知一冊

渝版熟料紙

定價國幣捌角

印刷地點外另加運費

編纂者

內政部

發行人

王雲五

重慶白象街

印刷所

商務印書館

各地

發行所

商務印書館

版 權 所 有
翻 印 必 究

前言

國父分建國程序爲軍政，訓政，憲政三個階段。主張兵力掃除國內之障礙，促進國家之統一。凡一省完全底定之日，即開始訓政，施行地方自治。一完全自治之縣，其國民有直接選舉官員之權，有直接罷免官員之權，有直接創制法律之權，有直接複決法律之權。地方自治之範圍，以一縣爲充分之區域。俟各省之地方自治完全成立，則開國民大會，決定憲法而頒布之。憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲遠行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢布後，三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國之大功告成。

訓政時期，以推行地方自治爲中心工作。地方自治之目的，在組織一地方之人民，共理一地方之政事，其必要舉辦之事有六：（一）清戶；（二）立機關；（三）定地價；（四）修道路；（五）墾荒地；（六）設學校。上述六事，辦有成效，則逐漸推及於「農業合作」、「工業合作」、「交通合作」、「銀行合作」、「保險合作」等事。概括言之，前者爲政治之建設，後者乃經濟建設，而其主要目的，則在發展民權，解決民生問題。

今者全國統一，上下團結，抗建大業，同時並進。視敵之兇鋒既挫，復興之曙光已開，十中全會適應時機，曾決議於戰後一年內，召開國民大會，制頒憲法；十二中全會復決議限於民國三十四年內完成地方自治基礎。今勝利在望，憲政行將實施，國父所昭示之建國程序，已演進至最後階段。戰後我國家人民能否躋於富強康樂之境，將於地方自治之成敗面觀之矣。

遼清末季，曾昌言預備立憲，而故爲延展期限以誑人民，國人乃奮起革命。民國成立，瞬經三十餘年，國人期待憲政之殷，甚於飢渴。乃規模方具，戰事突起，幾經艱難奮鬪，而憲政開始之時期始熟，足徵我國國民政府一面抗戰，一面建國之綱領，固萬變不離其宗者。吾人切盼建國之成功，尤應知實施地方自治之不可緩。蓋以我國幅員之廣，人民之衆，物產之豐，事業之繁，而國民知識乃萬有不齊；軍訓政工作，未先達到預定之標準，蚩蚩之氓，安常習故，不即知義務之當盡，亦且不知權利之應享，國家雖給予四權，彼且驚異徬徨，視爲勞擾多事，不僅有良法美制，亦何從得而施之？國父深明其故，故指示訓政，不憚其煩，且引證法美兩國往事，以驗所說（見孫文學說），誠知夫此乃結束軍政，開始憲政之樞紐也。總裁繼承遺教，規畫講釋，尤爲精詳，其重視地方自治，不啻如出一轍。蓋有新政而後有新民，有新民而後易行新政，二者互爲因果，未容躡等驟進，或者疑爲迂曲，烏知行遠之必自邇登高之必自卑哉？內政部負推行地方自治之重責，奉令承教，以求達此使命者，夙夜未敢稍懈；顧以地大人衆，未能遍歷各地，家喻戶曉，而法令繁密，非獨一般人未暇深研，即實工作之各級人員，亦往往有同感；故持彙編有關地方自治業務之材料，加以淺顯之說明，並以國父之遺教及總裁之訓示冠首，源源本本，供國人作有系統之參考，以迅赴事功。熱心建國之人士，果能研習推進共襄大業，則訓政完成，憲政開始，胥可於此莫其基礎，此本部對於全國推行自治業務未始非懷流之一助云爾。

地方自治業務參考叢刊目錄

叢刊次第

名

稱

冊

數

- | | | |
|----|-------------|---|
| 一 | 總理對地方自治遺教輯要 | 一 |
| 二 | 總裁對地方自治訓示輯要 | 一 |
| 三 | 有關地方自治法規輯要 | 一 |
| 四 | 戶籍行政須知 | 一 |
| 五 | 編整保甲須知 | 一 |
| 六 | 鄉鎮保處理警察業務須知 | 一 |
| 七 | 鄉鎮保維持地方治安須知 | 一 |
| 八 | 建倉積穀須知 | 一 |
| 九 | 辦理地方衛生須知 | 一 |
| 十 | 開墾荒地須知 | 一 |
| 十一 | 農場經營須知 | 一 |
| 十二 | 造林須知 | 一 |
| 十三 | 修築道路須知 | 一 |

戶籍行政須知

十四

水利工程須知

十五

國民兵團須知

臺灣光復

國民兵團須知

例言

一、戶政不僅以戶籍行政爲限，凡搜集人口資料的行政，及運用、調節人口的行政，都可以叫做戶政。本書所述專就戶政中的戶籍行政而言。因爲根據戶籍法令辦理戶籍及人事登記爲戶政的重心。至於本書的作用，一在使戶政人員獲得必要的認識，及明瞭手續程序等項；二在普及戶籍行政的智識；使一般民衆都能了解；三在作爲學校或訓練機關的教材。

二、根據上述旨趣，本書取材，力求實用，說明力求通俗易曉，將一般人認爲繁雜的戶籍法令，加以解釋，說明及整理。同時鑒於戶籍行政與人民有切身利害的關係，稍一不慎，即影響到權利義務，因此對於執行法令的手續，人民聲請的要點等，詳爲敘述。惟本書究係參考紹性質，至於實地從事戶籍行政時，仍應遵守現行法令的規定，不以本書爲依據，這是特別聲明的一點，其餘如戶政機構，戶政人員，戶政經費等項，都各別說明其在法令上的規定，與目前實施情形，俾對於戶籍行政獲整個的認識。

三、戶籍法中有些難於應用的地方，修正戶籍法施行細則與戶籍法也有許多不符的地方，很易使人莫知所從！本書對於這些處所，特參酌管見，於附註中說明，以免發生疑難。又關於需要特別解釋或說明冗長的地方，也都列入附註中，以便研究。

陳振榮謹誌三十三年四月二十一日

目錄

第一章

概論

第一節

戶籍行政的意義

——什麼叫行政——什麼叫戶政——戶籍行政的意義怎樣

第二節

戶籍行政的演進

——世界各國——我國前代注重戶政——我國前代注重戶政的原因——我國前

代戶口數目不確實——我國戶籍行政由停頓到開展

第三節

戶籍行政的重要

——施政的依據——適用法律的依據

第二章

現行戶籍行政

第一節

戶籍行政機構

第一款

中央戶籍行政機構

——內政部戶政司的設置——內政部戶政司的職掌

第二款 省市戶籍行政機構.....一〇

——法令規定及現在設置情形

第三款 縣戶籍行政機構.....一一

——法令規定及現在設置情形

第四款 鄉鎮戶籍行政機構.....一二

——法令規定及現在設置情形

第二節 戶籍行政人員.....一二

第一款 戶籍行政人員的任用（職責附）.....一二

——任用照一般法令辦理

第二款 戶籍行政人員的訓練.....一三

——中央訓練——省市縣訓練

第三節 戶籍行政經費.....一四

第四節 戶籍及人事登記.....一五

第一款 戶籍登記.....一五

——戶籍登記簿.....一六

——種類——編製——保存閱覽

二	戶籍及人事登記的聲請通則	一八
	聲請地點——聲請方式——聲請期間——聲請證明	
三	戶籍登記的聲請	二〇
	設籍——除籍——轉籍——遷徙	
四	戶籍登記的處理	二一
	設籍——除籍——轉籍——遷徙——登記的終結	
五	戶籍及人事登記的變更更正及撤銷	二三
第二款	人事登記	二四
一	人事登記簿	二四
	種類——準用	
二	人事登記的聲請	二五
	人事登記的種類——人事登記的聲請	
三	人事登記的處理	三一
第三款	訴願與罰則	三一
一	訴願	三一
二	罰則	三二

第四款 戶籍及人事登記的統計……………二二三

第五款 暫居戶口登記……………二二三

——意義——聲請處理——統計

第六款 遷徙人口登記……………二二五

——意義——聲請——處理——統計

戶籍行政須知

第一章 概論

第一節 戶籍行政的意義

什麼叫行政 就實質上觀察，國家統治權作用，可大別爲立法與行政兩種。立法是創制法律的，行政是執行法律的，因此不僅行政院的職掌是行政，就是司法院考試院及監察院，除了純粹的司法權，考試權及監察權的活動以外，都可以叫做行政，所以行政的範圍，異常廣汎，就戶籍行政來說，戶籍行政爲執行戶籍法令的國家統治權的作用，爲諸般行政的一種，爲內務行政中人事行政的一部門。

什麼叫戶政 要了解戶籍行政的意義，先要明瞭什麼是戶政（戶口行政）。凡明瞭人口靜態及人口動態，確定人民屬籍與身分；或運用調節人口的行政，都可叫做戶政。明瞭人口靜態，如戶口普查是；明瞭人口動態，如警察調查戶口，保甲戶口編查，保甲戶口異動登記及調

查戶口是；確定人民屬籍及身分，如依戶籍法令舉辦之戶籍及人事登記是，亦即戶籍行政；運用人口，如征兵及國民義務勞動是；調節人口，如移民及獎勵生育是；由此可見戶政的範圍是很廣大的，戶籍行政不過是整個戶政中的一部門。

戶籍行政的意義怎樣。戶籍行政，既是戶政的一部，以戶籍及人事登記，確定屬籍及身分，那麼屬籍和身份，戶籍及人事登記的意義，便有詳細說明的必要。屬籍是指人所屬的地方，表明人的籍貫，就戶籍法來講，屬籍是指一個人所屬的縣市（戶籍法第二條，以下簡稱本法），例如重慶市、成都市、南京市、巴縣、江寧縣、蘭谿縣等是。（註一）同時，戶籍的編造，以一家爲一戶；（本法第八條）而人必歸戶，所以一家的組成關係，如父母子女等，由戶可以明瞭，所謂戶籍登記，即是證明屬籍及家庭組成狀況的登記。再言身分，身分爲人在法律上認定的地位，俾具有享受權利擔負義務的資格，例如繼承人對於被繼承人，因具有繼承人的身分，故有負擔債務與承受財產權利的資格，身分的變動，對於個人乃至一般人影響很大。國家不得不登記於公文書上，以資證明。身分登記即是證明身分變動的登記。戶籍登記與人事登記的關係很密切，通常將兩者連用，稱爲戶籍及人事登記，依據戶籍法規辦理戶籍及人事登記的行政，就稱爲戶籍行政，此爲戶籍行政的意義。

第二節 戶籍行政的演進

世界各國 相傳埃及、羅馬等古國，曾調查戶口。至於戶口普查，在歐洲以瑞典爲最早，美國則爲近代戶口普查最爲完備的國家，其餘如英、法、蘇、意、日、德、比利時、西班牙、墨西哥、加拿大，泰國等國都舉辦戶口普查。但這都是戶政的一部份，而不是戶籍行政。人事登記，英法德等國，以前都由宗教機關管理，現在則已專設機關，如英國將英格蘭、與威爾斯劃分爲六百餘區，每區劃設分區，每分區設登記員。法國設身分吏。德國也將全國分區，每區由上級機關委任一登記員。歐美各國所行的，不過以人事登記爲限，只是本書所述，戶籍行政的一部份。日本除人事登記外，尚有戶籍登記，（註二）明治初年頒布戶籍法，三十一年另定新戶籍法，將戶籍及人事登記，合定於該法當中，日本辦理戶籍及人事登記的行政，才與本書所述戶籍行政的意義相當，此爲世界各國戶籍行政演進的大概。

我國前代注重戶政 禹貢載，禹平水土後，即有民數的統計。周代王城及列國都城的人口，雖不見於紀載，但有司民掌登萬民之數，三年大比，獻之於王，周代專設司民爲戶籍人員，可見周代對戶政很重視。管仲軌里連鄉之法，商鞅什伍之制，都爲戶口編組稽察而設。漢令諸侯每年呈報人數。唐武德六年，令天下戶口每歲一造帳籍，至開元十八年，敕諸戶籍三年一造，明詔戶部籍天下戶口，後令州縣普設黃冊，令人民自呈戶口。清於中央設戶部管理天下戶口，初爲五年一編審（編審即調查戶口），康熙二十五年，改爲每年年終彙報，可見前代都視重戶政，認爲治國的急要工作。

我國前代注重戶政的原因 此因我國前代賦稅、差徭、兵役，都與戶政有關。秦課人口稅，無地稅。漢時人民七歲至十四歲，課口賦錢。曹魏時戶口稅與土地稅並列。唐有租庸調法，租爲土地稅；調是隨地所出，有戶就有調；庸是力役之征，有口就有負擔庸的義務，課稅差與徭，既以戶口爲根據，戶政遂被重視。再就歷代兵制觀察，周時兵農合一，通國皆兵，漢代人民二十三歲當兵，五十六歲歸田，故注重戶政，乃必然的結果。唐代行府兵制，將全國分爲十二軍府，每軍府設一人檢查戶口。清初三丁抽一，充任軍役，可見當時兵制與戶政，也息息相關。前代稅役既依據於戶政，戶政遂被重視。

我國前代戶口數目不確實 我國全國人口總數，宋以前不到六千萬，明以前不到七千萬，而清末統計，竟達四萬萬之多，這因康熙以前，民以身爲累，力求隱瞞戶口，清代改制（註三）戶口不再作爲課稅，徵工，及徵兵的根據，人民不再有隱瞞的必要，因此戶口實數顯露出來。又如乾隆四十年上諭：「顧行之日久，有司視爲具文，大吏亦忽不加察，數數尙有倉儲可覈，而民數則量爲增減，所報之摺及冊，竟有不及實數什之二三者。」前代戶口數目的不確實，此於可見了。

我國戶籍行政由停頓到開展 戶籍法係於二十年十二月十二日國民政府公布，二十三年六月五日，內政部公布戶籍法施行細則，二十三年七月一日國民政府明令施行戶籍法，上項施行細則，亦於同日施行。惟當時剿匪軍事正趨緊張，軍事委員會南昌行營電內政部以蘇、浙、

閩、湘、贛、陝、甘、豫、鄂、皖等十省，正辦保甲戶口編查，戶籍及人事登記，請從緩實施，自此以後，戶籍法形同具文，各省就沒有辦理戶籍行政。至三十年十二月一日，內政部公布修正戶籍法施行細則，同年於內政部內設戶政司，三十二年二月二十五日公布各省市辦理戶籍及人事登記，實施程序，改進實施戶籍法的程序與手續，戶籍行政始步入積極推進的階段。復爲嚴密管理戶口起見，內政部於三十一年一月七日公布暫居戶口登記辦法，三十二年七月二十八日公布遷徙戶口登記辦法，並積極草擬國民身份證法制，規劃推行。法規整理創訂及成立中央主管機構以外復設置各省市戶政機構，訓練人員，寬籌經費（詳見後述），內政部並呈准行政院指定川、黔、桂、甘、寧、青、重慶等七省市，普遍辦理戶籍及人事登記，湘、鄂、贛、皖、閩、粵、陝、康、豫、新、滇等十一省分期辦理戶籍及人事登記，至此，戶籍行政方由停頓而進入確實開展的途徑。

第三節 戶籍行政的重要

戶籍行政，是一切政治設施的指南針，如果戶籍行政辦理不好，那麼一切政治設施，乃至學術研究，都失掉根據，以致無從下手，如果勉強推進，必定錯誤很多。戶籍行政，又是保障人民權利，確定人民義務的惟一工具，如果戶籍行政，不能辦理完善，那麼何人享權利，何人負義務，就無從斷定了，茲將戶籍行政的重要性，可分二點，闡述如左：