

戶政幹部人員訓練教材 第二種

戶籍法詳解

內政部印行

戶籍法詳解

陳芝雲編著

第一章 戶籍之意義

「戶籍」兩字，通常指查記戶口所用之簿冊而言。按古代的籍字，專指冊籍。尙書序疏載：「籍者借也，借此簡書，以紀錄政事，故曰籍」。古代無紙，以竹簡紀事，有時兼用木版，故又稱籍爲版。鄭玄周官正義：「版、今戶籍也」。此外如孔子式負版者，蕭何收秦圖籍，可見版籍兩字同一意義。此外尙有帳、籍、冊、等字、在昔亦指戶籍而言，漢時令諸侯及各郡歲稽人數以冊進；晉代定簿籍，置校籍官；隋建輸籍之法，唐造帳籍，宋造版籍，元明版籍冊籍互用。以上所稱版籍簿、帳、冊等、均指記載人口的工具，並不包含地域意義。與戶籍對稱者，更有軍籍，民籍、商籍、學籍……等名詞、也不包含地域意義。辭源籍貫條載：「登錄人口之冊曰戶籍，就其人與地而言，謂之籍貫」。此係有歷史根據之解釋。本法仍沿用戶籍兩字，係採一向通說，認定「戶籍」之意義，爲「戶口冊籍」。凡有關戶口所用之表冊書卡，都稱爲「戶籍」；有關戶口查記之行政，均稱爲「戶籍行政」。茲再說明如左：

一、戶籍爲公文書。所謂公文書，乃以公務員之身分，依其職務上之行爲所製作者

，應具備實質及形式兩要件。實質上之要件。必須基於其職務上之行爲，故戶籍人員，非基於職務上行爲所製作之文書，不能視爲戶籍。又戶籍人員，雖非自身填寫之簿冊，而基於職務，命令他人代填者，仍得視爲戶籍。例如戶口調查時，聲請案過多，而臨時雇人代爲抄錄戶籍登記簿正本或副本是。形式上之要件，必須依照規定格式書寫完成，蓋用印信；如戶籍人員，不用規定簿冊，而用其他用紙隨意書寫而又未蓋有印信者，不能視爲戶籍。故戶籍人員必須用縣政府印發之簿冊書卡，填寫完成，蓋用印信後，始能視爲正式戶籍。

二、戶籍是確定人之籍別，公證人之身分，及搜集戶口資料所爲之公文書。本法所規定籍別登記，目的在確定人之籍別；身分登記及國民身分證之規定，在公證人之身分；戶口調查，戶口統計，遷徙及流動人口等登記之規定，在搜集準確之戶口資料，凡爲此而記載之，簿冊書卡，始謂之戶籍。故戶籍人員因職務上來往之其他文件，如呈報表冊之呈文或其他公文等，雖不失爲公文書，但不得謂爲戶籍。

總上所說，凡爲確定人之籍別，公證人之身分，及搜集戶口資料所用之簿冊書卡，依規定格式，繕寫完成，蓋用印信者，均得稱之爲戶籍。

第二章 通則

第一節 戶籍法之適用

戶籍法爲登記中華民國戶口之基本法規，以登記中華民國人口之動態與靜態爲對象，故在原則上雖應採屬人主義，亦非漫無限制，泛指一切人口。換言之，即本法之適用，以有中華民國國籍者爲前提。（第一條參照）蓋未取得中華民國國籍者，非中華民國國民，而爲僑居中國境內之外國人，其權利義務，與本國國民完全不同。例如任官之權利，選舉罷免創制複決四權之行使，外國人均不得享受，服兵役服工役之義務，外國人亦不必担負，故對外僑之登記，性質既與本國國民各別，調查事項亦不相同，自不適用本法之規定，其登記由內政部與外交部另定辦法辦理。（第五十九條）至如何確定國籍，我國國籍法有詳細規定，不復贅述。

我國地方行政組織，分省縣二級；同時與省平行者，有院轄市，與縣平行者，有省轄市和設治局。本法爲配合行政組織，且免條文繁複起見，凡關於省之規定，適用於院轄市；關於縣之規定，適用於省轄市及設治局。（第二條）

第二節 戶政系統

戶籍行政，不外兩種作用：一爲公證人之身分，一是搜集戶口資料，其本身僅有消極作用，必須依附他種行政，才能發生積極功效。例如，辦理兵役須明白壯丁年齡、屬籍、身家狀況，然後人民起役，轉役，除役皆可有所依據。則戶籍機關即應供給此項資料，以備兵役機關參考。又如糧政，必須明白人口分布及糧食產銷情形，然後能估計各地糧食盈虧，知所調節，戶籍機關，即須供給人口分布情形之資料於糧政機關。再如選舉，其選舉資格，被選舉資格，均有年齡，籍別，居住時間之限制，選舉機關只須參考戶籍登記簿，不必自行再加調查。故各機關需要戶口資料時，均應以戶籍登記簿爲惟一依據，然後戶政系統劃一，而戶政功能乃顯，過去，各機關各自爲政，如統計機關，因統計目的而直接辦戰普查；治安機關，以治安目的而辦理戶口調查；保甲人員因整編保甲而辦理調查登記；其他各機關亦有因其本身業務而辦理戶口查記者，結果本末顛倒，使戶籍行政系統，陷於紛歧凌亂之現象，而人民亦不勝紛擾之苦。本法欲求增加行政效率，統一登記事權，故規定各機關所需用之戶口資料，應以戶籍爲依據，除法律另有規定外，不得另辦他種戶口登記（第十三條）以限制之。所謂法律另有規定，如戶口普查法之規定是。同時對於辦理戶籍之機關，亦有明白劃一之規定如左：

一、主管機關（第三條及細則第三條）

1. 中央爲內政部，於內政部設戶政司。

2. 省爲省政府。省政府於民政廳設戶政科。院轄市於民政局設戶政科；未設民政局之市，於市政府設戶政科。

3. 縣爲縣政府。於縣政府民政科設戶政股；人口衆多，事務繁劇之縣，得經內政部核准，於縣政府設戶政室。省轄市之規定，與院轄市完全相同。至設治局，則未有明文，自可參照縣政府之規定設置。（第二條參照）鄉鎮以下則鄉鎮設戶籍主任，以鄉鎮長兼任，并設戶籍幹事；保設戶籍事務員。（第六條）

二、協管機關及人員

1. 國內

甲、警察。現有警察地方，警察機關應指派員警協助戶政人員辦理戶政。（細則第五條一項）

乙、保甲長及鄉鎮內學校之員生，有協助戶政人員辦理登記及代人民填寫登記聲請書之義務。（同條二項前段）

丙、當地衛生機關。死亡登記，關於死亡原因之查定，當地衛生機關，應爲協助。（同條二項後段）

2. 國外。關於僑居外國之中華民國人民，其戶口登記，如仍由國內戶政人員辦理，甚不方便；而國外又無其他戶政機構設置。故本法第七條規定由當地中國使館或領事館

代爲辦理，按月彙送內政部，分別發交其本籍地之各該管戶籍主任。

三、人員編制。

1. 省縣戶政機構之員額，由省政府定之，報內政府備案。（細則第四條一項前段）因各省業務繁簡及財政狀況不同，其員額自以由省自行決定爲宜。通常省民政廳戶政科，設有科長一人，下設視察，技正，科員，辦事員等多人。縣政府民政科設有戶政股長一人，下有科員辦事員等各數人。

2. 鄉鎮設戶籍主任，由鄉鎮長兼任（第六條）戶籍幹事一人至二人，每保得設戶籍事務員一人。（細則第四條一項）鄉鎮保之所以確定人數者，因鑒於以往各省多未能依照部定標準設置，故作明確規定。此項規定，當爲最低標準，各鄉鎮必須依照設置。至各省縣因經費充裕，業務繁雜，需要增加鄉鎮戶政人員時，自可自由增加，解釋上不受此項標準限制。

第三節 籍別單位及管轄區域

一、籍別單位。現行自治法令，均規定縣爲自治單位。戶籍行政，一面爲國家行政中之內務行政，同時亦爲自治業務，故戶籍單位，自應與自治單位相配合。舊法第二條有「戶籍之籍別以縣市爲單位」之規定，本法第五條：「中華民國人民之籍別，以省及

「其所屬之縣爲依據」。文字雖異，意義實同。

二、管轄區域。籍別單位之確定，目的在使確定本籍寄籍時有所依據，且人民行使公法上之權利義務，既有範圍，而戶籍行政上之監督，亦有所歸屬。但縣雖爲籍別單位，一縣戶政業務相當繁複，若不分區負責辦理，殊難推行順利，故仍有設定管轄區域之必要。鄉鎮既爲法人，（縣各級組織綱要第五條），而現行法令，一切國家行政及自治事務，又均以鄉鎮爲最基層執行機關，則本法第六條規定：「戶籍登記以鄉鎮爲管轄區域」，不但能與自治行政組織相配合，且實用上亦甚便當。又管轄區域在本法上之地位，當爲縣戶籍之分機構，換言之，鄉鎮戶籍人員完全對縣政府負責，不但員之任免，經費之支配等，由縣政府決定，即業務之執行，亦隨時受縣政府之指揮監督。

第四節 立戶標準

本法廢除以戶定籍制度，純以個人爲登記對象。（本法修正原則說法明）但對戶之編造，仍作彈性規定並未廢除。本法第四條前段：「戶口之查記得爲戶之編造」。蓋戶雖非權利義務之主體，實爲社會基層組織之單位，「口繫於戶」，則行政管理，實多便利；且與社會習慣，適相符合。與法律採個人責任主義，並無衝突，而於辦理手續亦至簡便也。

關於立戶標準，以往甚屬分歧。如舊法分爲：（一）家，（二）寺院，（三）救濟機關，三類。戶口普查條例分爲：（一）普通戶，（二）營業戶，（三）公共戶，三類。縣戶口保甲編辦法分爲：（一）普通戶，（二）船戶，（三）寺廟戶，（四）公共戶，（五）外僑戶等五類。以上立戶標準，各不相同，以致辦理時不無扞格。本法參酌事實需要，及採上列各法之長將戶區分爲二類：

一、共同生活戶。共同生活戶，相當於民法之家，爲永久共同生活爲目的而同居之集合體。凡普通住戶及陸上無一定住所所以船舶爲家之船戶均屬之。（細則第十一條一款）此項立戶標準，參酌國人習慣訂定，蓋我國數千年來宗法社會之結果，家長在家之地位，仍具相當權力，往往一家人之意見，可由家長一人代表；而住所，遷徙，設籍除籍，亦往往以家長爲依歸，故本法以爲立戶標準。

二、共同事業戶。共同事業戶，亦即一般人所稱之經濟戶，完全是以共同事業爲目的之結合，凡商店寺廟公署學校及其他公共處所均屬之。（細則第十一條二款）此項立戶標準，針對現實複雜之社會而設，蓋我國宗法社會，漸漸崩潰，資本社會，漸漸抬頭，人類結合，不純以共同生活爲目的；爲了尋求生活資料，往往素不相識者，集合一起，從事某項工作；同時因國家職務之擴充，公務機關及公營事業逐漸發達，因此，戶之性質，已非舊法之家所能包括，故本法特設共同事業戶以概括之。

以上採二分法之立戶標準，不但簡單明瞭，實用上亦極便利，凡非屬共同生活爲目的之戶，概爲同事業戶，使戶籍人員，不致有無從歸類之苦。惟有一點，戶籍人員應須注意如同一戶內有性質不同之附屬戶者，應依其性質分別立戶。（細則第十一條二項前段）例如商店，往往有二種性質之戶存在，店主與其眷屬，合成共同生活戶；店主與夥友，合成同事業戶。其他如機關學校也往往有同一現象，凡此情形，均應分別立戶。又同事業戶有名稱者，應標明其名稱。（細則第十一條二項後段）例如內政部爲共同事業戶，即應標明機關「內政部」字樣。商店爲同事業戶，應標明，補號等均是。

第三章 戶口調查

第一節 戶口調查之意義

戶口調查，係調查某一時期及某一區域的人口靜態資料，其意義有廣狹兩義：廣義之戶口調查包括一切戶口靜態調查，舉凡戶口普查，戶口調查，戶口清查均包括在內；狹義則專指戶口調查而言。戶籍法施行細則第七條規定：「戶籍法所稱之戶口調查，謂非在戶口普查時期，為實施或整理戶籍登記而舉辦之戶口靜態調查……」準此定義，則本法所謂戶口調查，顯係採狹義解釋，不包括戶口普查與戶口清查，茲為明瞭戶口調查之意義，將戶口調查與戶口普查戶口清查比較說明如下：

一、戶口調查與戶口普查。戶口調查與戶口普查雖同為人口的靜態調查，但有下列區別：

1. 調查目的不同。戶口普查之目的，在編製全國某一時刻的戶口靜態統計，從而明瞭基本國勢。所謂基本國勢調查，舉凡國家的人口、土地、資源、政治、社會、經濟、文化等，都在調查範圍之內，因此，戶口普查為國勢調查之一種，戶口調查則為實施或整理戶籍登記而舉辦之靜態調查。（細則第一條）兩者目的既不同，則其調查項目，亦可不必一致。

2. 調查週期規定有無之不同。戶口普查，各國例有一定週期之規定，如英美等國每十年舉行一次，德法等國每五年舉行一次。我國戶口普查條例及內政部現正草擬之戶口普查法案，亦均規定每十年舉行一次。戶口調查則無是項劃一週期之規定，於整理或實施戶籍登記有需要時，隨時可舉行調查，但爲避免人力財力浪費計，仍受下列兩項限制：甲、戶口普查之年不得舉辦。乙、戶口普查或戶口調查後五年內不得舉辦。（各省市戶口登記實施辦法第三條已款）

3. 調查區域範圍不同。戶口普查以全國同時舉辦爲原則，我國以往雖有一縣或數縣辦理普查的例子，如內政部雲南省政府與國立清華大學於民國三十一年三月在雲南省昆明市昆明縣昆陽縣晉寧縣等四市縣所合辦的戶口普查，及國民政府主計處會同四川省政府於三十一年四月在四川省彭縣，雙流，崇寧等三縣所舉行之戶口普查，均爲其例，但此皆爲實驗性質。內政部現正草擬之戶口普查法案，亦確定戶口普查須全國同時舉辦。（註）戶口調查則以省縣市分別舉行爲原則，此爲戶籍法施行細則第八條解釋之當然結果。

註：關於普查區域範圍之決定，主計處與內政部意見尙未一致，主計處主張省縣市可舉辦普查，其理由爲：普查係以整個地域普遍查記爲要義，此整個地域爲全國則爲全國普查，爲省爲縣或爲市，則爲省縣或市之普查，如加拿大新法蘭西一六六六年舉辦之

普查，人口僅數千人耳，而學者仍譽爲近代人口普查之先河；又美國除全國普查外，並有各州之普查均足證明普查並非必須以全國爲範圍。內政部則主張省縣市不得單獨舉辦，其理由爲：修正戶籍法於戶口清查外另有戶口調查之規定，自應參酌學理與事實將其意義予以合理之劃分，在目的方面，戶口調查以辦理或整理戶籍登記爲其唯一任務，而戶口普查除與戶籍登記相配合外，則以調查基本國勢爲其主要使命。在空間方面戶口調查以一縣市或一省市爲其範圍，而戶口普查則以全國人口爲其調查對象，在時間方面，戶口調查除舉辦戶口普查之年不得辦理外，得斟酌需要隨時舉行，不受時間之限制，而戶口普查則規定十年舉辦一次。……今主計處則以美國加拿大爲例，主張省縣亦得舉辦戶口普查，不知美國爲聯邦制國家，各邦得自制憲法，自得單獨舉辦普查，而加拿大新法蘭西一六六六年舉辦之戶口普查，係二百餘年以前之小規模試驗性質，今日加拿大早已辦全國普查矣，目前世界各國人口普查均係全國舉行，未聞有一縣市得以單獨舉行者。……以上二種意見以內政部意見爲合理，故本書採之。

二、戶口調查與戶口清查，戶口清查係於天災事變，戶籍冊籍散失無存後之緊急調查，其目的，一面爲恢復戶籍行政基礎，一面爲維持地方秩序，（收復區實施戶口清查辦法第一條參照）故常帶有軍事或緊急處置意味；戶口調查則爲實施或整理戶籍之經常調查。又戶口清查一俟地方秩序恢復，即應辦理，不必一省或一縣同時舉行；非如戶口

調查須全省或全縣同時舉辦，且有調查日之規定。

第二節 戶口調查主管機關

經常辦理戶籍機構，戶籍法施行細則第三條雖規定省爲民政廳戶政科，縣爲縣政府民政科之戶政股。但戶口調查，職重事繁，除戶政科或戶政股人員應全部參加外，尙須發動各界人員，參加協助，故須省政府或縣政府之命令發動，始克有濟。省政府於戶口調查前，應決定調查區域及時期，並應擬具調查方案或實施程序等報內政部備查。（細則第七條第三十九條參考）如全國或數省同時舉辦時，此項調查區域及時期暨實施方案，應由內政部逕行決定。（細則第七條）僑居國外人民之調查，其區域及時期，由內政部會同外交部及僑務主管機關或當地使領館定之。（細則第七條後段）

第三節 調查程序

戶口調查工作，異常繁鉅，調查之際，須有一定程序。逐步實施，庶可事半功倍；否則，不但費時費力，且易脫漏錯誤。茲將調查程序，分別說明於後。

第一目 調查前之準備

戶口調查前，應有詳密之計劃，然後按計劃實施，始可有條不紊，茲將應有準備，

說明如下：

一、調查日之決定。戶口調查貴在能求得正確之戶口資料，而人口流動頻繁，若調查時無劃一之標準期日及時刻，則調查結果，難免重複脫漏，故調查日之決定，甚屬重要。細則第八條規定調查日應由省政府決定，或由省政府令飭縣政府訂定。因調查日須視社會風俗習慣選擇人口流動最少之日，且須參考氣候交通等情形，選擇調查人員工作最方便之日，故由調查機關自行決定，最為妥當。

二、劃分調查區域及支配調查人員。戶口調查必須將被調查區域，劃分成若干小區域，然後將調查人員加以適當支配，最好每人負責一小區，以專責成。區域大小之決定，應以每一調查員每日所能調查戶數為準，通常每人每日在人口集中區域約可調查三十戶至四十戶，人口疏散區域尚須減少，細則第十三條既規定全區域之調查至遲應於調查日起十日內完成，則每一調查員所負責之調查員區域，即應不超過其一人於十日內所能調查完之戶數，換言之即每一小區域不得超過四百戶。

三、講解及宣傳調查法令。戶口調查既須動員各機關人員協助，則各機關人員未必均能了解調查法令，故於調查員出發前，應將調查有關法令及注意要點，詳為講解。又為減少關調阻力，尤須利用各種集會或宣傳方法，實施宣傳，務使民衆，均能明瞭政府調查戶口之意義。

此外，尚有調查經費之籌集，調查表冊之印製等均爲準備工作，因本教材另有戶籍行政編印，其中戶口調查一章已有詳盡之說明，此處不復贅述。

第二目 戶口調查之進行

戶口調查，應按以下之步驟辦理：

一、編組保甲。保甲爲我國數千年來之地方基層組織，對政令推行，頗多供獻。現行自治法令，亦以保甲爲完成自治之階梯，故於戶口調查時，應先編組保甲，使戶口有所歸屬，便於管理。惟編組保甲，非戶口調查必經之階段，蓋保甲之編組，不宜隨便更改，否則不但影響人民權利義務，即一切自治事業亦皆失所憑依而多紛更。故於戶口調查之初，如被調查區域，保甲編組早已完成者，則此項步驟，可以省去，此爲戶籍人員所應注意者。細則第八條規定保之編制經確定後非由政府核准，不得變更，即爲限制隨意更改之規定。惟戶口變動頻繁，人民自由遷徙之結果，往往有某甲戶數特別增多或減少之畸形現象發生，故於戶口調查時得整理甲戶次第，以資補救。（細則第八條前段）至戶口調查時未編組保甲之縣，或第一次辦理戶籍登記而舉辦戶口調查時，自可依照戶籍法及施行細則之規定，重新編組保甲。

1. 編組保甲之標準

甲、戶之標準。保甲編組以戶爲單位，十戶爲甲，十甲爲保，有增減之必要時，得

以六戶至十五戶爲甲，六甲至十五甲爲保。市之編制，十戶至三十戶爲甲，十甲至三十甲爲保。（細則第九條）由此可知縣之保甲編組，以十進爲原則；市之編制，雖未規定原則，但就最高數與最低數比較，則以二十戶爲中數；其所以作彈性之規定者，無非下列兩種作用，（一）使畸零之數得併入他保甲或單獨成保成甲；（二）適應保甲編定後之戶口增減。因此編組保甲時即應注意不可編滿十戶或十五甲，以免戶口有更動時即牽涉保甲之更動。

（乙）地之標準。編組保甲應依自然形勢，及歷史關係劃分保甲之管轄範圍。（細則第十條前段）自然形勢如山原河流交通等，須注意如何聯絡，比較便利。歷史關係，如宗族、宗教、都圖及地方公有產業等關係，應注意順應人情，因我國人民鄉土觀念極爲濃厚，如保甲管轄範圍劃分失當，足以引起無謂糾紛，最宜注意。

（丙）時之標準。編組保甲，既爲調查戶口之最初步驟，自不宜遷延時日，致妨礙戶口調查工作之進行，故編組或整理保甲，應於調查日前十日內完成，（細則第八條二項後段）

2. 編組保甲之方法。編組保甲由甲之一端設定標準起點，按戶順序編組，或由標準起點，按戶順序向兩旁或四週伸延，依次組甲編保。（細則第十條一項）保甲名稱及戶之次第以數字定之，各保就全鄉鎮所轄保數，各甲就全保所轄甲數，各戶就全甲所轄戶