

户籍管理概论

卓文同 编著

中国统计出版社

号 140 字登册 (京)

户籍管理概论

卓文同 编著

中国统计出版社

(京)新登字 041 号

户籍管理概论

卓文同 编著

*

中国统计出版社出版

(北京复外三里河月坛南街 38 号)

新华书店北京发行所发行

友谊印刷经营公司印刷

*

787×1092 毫米 32 开本 3.75 印张 7 万字

1994 年 1 月第 1 版 1994 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1-3000

ISBN7-5037-1437-9/F·618

定价: 4.50 元

前 言

户籍管理工作，是国家行政管理的一项重要制度，是公安机关的基层基础工作之一，也是户籍管理人员的一项重要任务。搞好户籍管理工作，对于维护社会秩序，保护公民的合法权益，准确地统计人口，为国家社会主义经济、文化、国防建设和社会发展规划提供科学决策的人口数据，为社会主义现代化建设服务都有着十分重要的意义。

随着改革、开放的不断深入发展，社会主义市场经济机制的建立，户籍管理工作出现了许多新的情况、新的问题。为了加强户籍管理工作的规范化、制度化的建设，共同摸索和研究当前的户籍管理工作，以迅速适应新形势的发展需要，编者根据《中华人民共和国户口登记条例》、国务院国发〔1977〕140号、公安部公发〔1978〕71号文件的精神，国家、公安部有关户籍管理工作的一系列现行法规、资料，结合当前户籍管理工作的一些实际情况，编写《户籍管理概论》一书，供广大户籍管理工作人员参考之用。

由于编写时间仓促，本书难免存在缺点和问题，敬请各位读者提出批评和修改意见，以便总结经验，共同搞好户籍管理工作。

编 者

1993年7月

目 录

前 言

第一章 概论	(1)
第一节 户籍管理的性质	(3)
第二节 户籍管理的任务	(4)
第二章 户口登记的原则和制度	(7)
第一节 户口登记的原则	(7)
第二节 户口登记的立户标准	(11)
第三章 户口登记	(13)
第一节 常住人口登记	(13)
第二节 暂住人口登记	(16)
第三节 出生登记	(22)
第四节 死亡登记	(24)
第五节 迁出登记	(26)
第六节 迁入登记	(28)
第七节 变更、更正登记	(30)
第四章 户籍登记方法	(34)
第一节 户主或与户主关系登记	(34)
第二节 姓名登记	(36)
第三节 性别、年龄登记	(41)

第四节	籍贯与出生地登记	(44)
第五节	民族登记	(46)
第六节	宗教信仰登记	(48)
第七节	文化程度登记	(50)
第八节	婚姻状况登记	(52)
第九节	职业与服务处所登记	(54)
第五章	我国户籍管理的不同类型	(58)
第一节	城镇户口管理	(58)
第二节	集镇自理口粮户口管理	(60)
第三节	集体户口管理	(62)
第四节	农村户口管理	(64)
第五节	船舶户口管理	(66)
第六章	户口迁移政策	(68)
第一节	我国户口迁移的现行政策	(68)
第二节	认真执行户口迁移政策	(70)
第七章	户籍档案资料	(76)
第一节	户籍档案的分类	(76)
第二节	户籍档案的管理分工	(77)
第三节	档案的管理制度	(78)
附件:		
	中华人民共和国户口登记条例	(81)
	国务院批转公安部关于处理户口迁移的规定	
	的通知	(87)
	公安部印发《关于户口迁移的问题解答》的	
	通知	(93)

中华人民共和国居民身份证条例	(98)
中华人民共和国居民身份证条例实施细则	(102)

第一章 概 论

户籍是指登记我国公民的身份、户籍指按户登记的户口。户，人们，住址，姓名，性别，出生年月日，出生，民族，文化程度，职业，职务，婚姻状况，宗教信仰，登记，住址，变更，其他家庭成员关系的情况。

户是指由户主和户口簿组成，以户主、住址、人数、人口结构等特征为标志的群体组织。

户籍管理是国家行政管理的一项重要内容，是政府和人

民公安机关依法行使的一个方面，也是公安战线一项重要的基础工作，是公安派出所工作的核心。我国的户籍管理，则是人民公安机关依法行使法律规定的职责，采取各种行政措施，对中华人民共和国公民和居住在我国境内的外国人、无国籍人，以户为单位，对其身份进行登记、调查和统计，实施为国家行政管理的一项重要工作。

我国户籍管理制度经历了初创和探索过程，大致可划分为三个阶段。

第一阶段，从1952年至1955年上半年，为初创阶段。户籍管理工作始于1954年第一次全国人口普查，这次人口普查取得了宝贵的人口资料，为建立户籍登记管理制度奠定了基础。至1955年上半年，户籍管理工作还较松散，没有一套正规的登记制度，尚属初创阶段。

第一章 概 论

户籍是指登记居民户口的册籍、户籍原指登记公民的门户、人口、住址、姓名、性别、出生年月日、出身、民族、文化程度、职业、职务、婚姻状况、宗教信仰、登记、注销、变更、更正等项目隶属关系的簿册。

户口是指住户和人口的总称，以门户、住址、人数、人口状况等特定项目为主体对象的记录。

户籍管理是国家行政管理的一项重要内容，是政府和人民实施管理国家权力的一个方面，也是公安机关一项重要的基础工作，是公安派出所工作的核心。我国的户籍管理，即是人民公安机关依照国家法律和党的政策，采取各种行政措施，对中华人民共和国公民和居住在我国境内的外国人、无国籍人，以户为单位，对其身份进行登记、调查和统计、实施的国家行政管理的一项重要工作。

现行户籍管理制度的形成和发展过程，大致可划分为三个阶段：

第一阶段，从 1953 年至 1955 年上半年，为初创阶段。户籍管理工作始于 1953 年第一次全国人口普查，这次人口普查取得了可贵的人口资料，为建立户籍登记管理制度奠定了基础，至 1955 年上半年，户籍管理工作还较松驰，没有一套正规的管理制度，尚属初创阶段。

第二阶段，从1955年6月至1978年底，为逐步完善阶段。1955年6月，国务院发布了《关于建立经常户口登记制度的指示》，规定全国城乡都要建立户口登记制度，户籍管理工作从此走上了逐步完善的第二阶段。为此，市、县设立了三级户籍管理机构，也就是村（居）级、街道、乡（镇）或公安派出所级和县、市公安局级。户籍管理内容有四项：一是进行户口登记和人口统计，提供人口数据；二是进行各种户口变更登记，掌握各类户口的迁移变动；三是受理各类户口的迁移申请，办理迁移手续；四是对特种公民进行治安管理。在1960—1962年三年困难时期，大量精减机关企事业单位职工下乡，严格控制农业人口转为非农业人口，并以户口为依据发放多种定量供应物资票证。三年困难时期过后，为控制大量原精减下乡职工和居民回城、农村人口涌向城镇，1964年8月国务院批转了《公安部关于处理户口迁移的规定（草案）》。它的核心就是两个“严加限制”，即对农村迁往城市、集镇的要严加限制，对从集镇迁往城市的要严加限制。“规定”中所提出的处理户口迁移的原则，就是我国现行户籍制度控制户口迁移的核心思想，并且长期地指导着我国的户籍管理工作。1977年11月国务院又批转了《公安部关于处理户口迁移的规定》。这个规定更加具体、条文更加清楚，从而使户籍管理制度渐趋完备。

第三阶段，从1978年的十一届三中全会开始，为开始改革阶段。1978年12月党的十一届三中全会，标志着我国开始进入以改革开放搞活为主要特征的新的社会主义建设时期，在这以前，社会控制功能日益加强、管理控制过严的户籍管理制度是适应当时计划经济模式的；在这以后，户籍管

理制度随同经济体制改革、政治体制改革一起也提出了相应的改革要求，从1979年以后，户籍管理制度开始进入改革阶段。10多年来，人民政府对户籍政策和管理方法作了许多调整，为配合党和政府在落实政策方面的工作，户籍管理部门及时调整了户口政策，办理了大量人口的户口迁移，并根据改革开放的需要，采取了一系列新的政策措施，其中包括加强对暂住人口的管理、创立自理口粮户口、推行身份证制度、建立户口协管员队伍、下放审批权限和简化审批手续等等。总之改革开放以后，户籍管理制度有较大的相应变化，放开许多限制，以适应社会经济发展的需要，今后随着经济体制改革、政治体制改革和机构改革的深入，必将要求户籍管理制度进行根本的改革，目前仅仅是开始。

第一节 户籍管理的性质

我国的户籍管理是国家行政管理中一项重要的工作和基本制度，它与其他行政管理工作一样，都属于上层建筑，它是由国家的性质决定的。户籍管理就是户口管理，这种管理工作是随着国家的产生而产生、发展而发展的，是为国家的统治阶级利益服务的一种工具，这就决定了户口管理具有鲜明的阶级性。我国是社会主义国家，我国的户口管理，是根据国家的建设的需要，体现了国家和劳动人民的利益和意志，它是为了保护人民，打击敌人，巩固人民民主专政的国家政权、维护社会正常秩序服务的。

第二节 户籍管理的任务

我国户籍管理工作的性质，决定了它的基本任务。根据《中华人民共和国户口登记条例》规定，它的主要任务是维护社会秩序，保护公民合法的权利和利益，服务于社会主义建设。

一、维护社会秩序

维护社会秩序是在户口登记的基础上，了解掌握每个居民的身份、政治、经济、文化和现实表现等基本情况，严密经常管理，堵塞治安管理中的某些空隙，及时发现和防范各种违法犯罪活动，配合公安侦察部门查破案件。维护社会治安，保卫社会主义市场经济建设，保障人民群众在社会主义制度下正常的社会生活和社会安定。

二、保护公民合法的权利和利益

我国宪法规定公民的基本权利和义务，它包括公民的政治权利和人身自由，公民的社会经济、文化教育权利等各个方面。同时也规定了公民应当履行自己应尽的义务。户口管理以全体居民为对象，把保卫公民合法的权利和利益，作为户口登记机关的基本任务。

户口登记条例第四条规定“户口登记簿和户口登记的事项，具有证明公民身份的效力”。这是因为，户口登记机关颁发的户口簿，居民身份证，是国家按照法律和行政管理的需要而制定的法定证件，对公民实施身份记载，确定公民个

人的法律地位，取得国家法律的认定，就具有证明公民的身份效力，是公民从事政治、社会、经济活动的依据。出生登记标志着一位公民受到法律保护的开始，死亡登记则标志着一位公民权利和义务的终止。结婚、离婚登记标志着夫妻之间权利、义务的开始和终止。迁出、迁入登记标志着一位公民的住所转移。出生年月日的记载，是每位公民入学、就业、服兵役、参加选举、结婚的法定依据，等等。这就说明户口登记的每一个项目，都具有法定的意义和证明公民身份的效力。1984年，国家决定在我国实施居民身份证制度，为公民提供更加具有法律效力的和更为方便的身份证明，以保护公民的合法权益。因此，户口登记管理工作，要做到登记准确，不重、不漏，确保登记质量这是保障公民行使权利和履行义务的一项重要任务。在准确登记户口的基础上，必须经常深入细致地做好户口调查工作，切实掌握居民的各种基本情况，使户口管理充分发挥保护合法，防止非法，服务于人民群众。

三、服务于社会建设

人口统计是了解国情、国力的最基本的依据。搞好人口统计，为国家各项计划工作提供人口资料，是服务于社会建设的一个重要内容。通过户口登记取得的人口资料，是政府制订各项建设和发展规划的基本依据，是重要的国情信息，起着调节政策方向，确定工作重点的作用。国家制订国民经济计划，社会发展计划，安排工农商等业生产、城镇建设、交通运输、商业服务、文化教育、保健卫生、计划生育、国防建设等等，都离不开人口统计资料这一依据。

户口管理的上述三项任务，非常重要，是一个统一的，不可分割的整体。

二、户口管理的主要任务

户口管理的主要任务，是贯彻执行国家关于户口管理的方针、政策，做好户口登记、统计、迁移、变更、注销等工作，维护户口管理的秩序，保障国家和社会的稳定。户口管理是人口管理的基础，也是国家和社会管理的重要环节。通过户口管理，可以掌握人口的基本情况，为国家的经济、社会、文化、教育、卫生、统计等方面提供基础数据。同时，户口管理也是维护社会秩序、保障公民合法权益的重要手段。在户口管理中，要坚持实事求是、依法办事的原则，做到公平、公正、公开。要加强对户口管理的监督检查，防止弄虚作假、徇私舞弊等行为。要通过不断完善户口管理制度，提高户口管理的水平，为国家的各项事业提供有力的支持。

第二章 户口登记的原则和制度

第一节 户口登记的原则

《中华人民共和国户口登记条例》第三条规定，我国户口登记由各级公安机关主管。《户口登记条例》第二条规定，中华人民共和国公民，都应当依照本条例的规定履行户口登记，这是户口登记的总的原则。通过户口登记，在法律上确认公民的身份，起到保障公民行使权利和履行义务的作用。户口登记，可以掌握全国人口的数字以及分布、构成和变动情况，是分析研究人口构成状况和自然增长、机械增长、掌握人口发展变化规律和特点的基础，为制定我国的各项政策提供依据，做好户口登记管理工作，掌握人口的动态表现，及时发现和预防反革命分子和刑事犯罪分子的破坏活动，对维护社会秩序，有效地保卫社会主义现代化建设的顺利进行具有重要的意义。

一、以户为单位进行登记的原则

《户口登记条例》规定，户口登记是以户为单位。户从词语含义上讲是“门”或“家”的意思。如：“住户”、“一家”等等，可见户与家是有联系的。家即家庭，家庭是指以婚姻和

血缘关系为基础的社会单位，包括父母、子女和其他共同生活的亲属在内，户，包括与家庭成员共同居住，共同生活的人口。

随着我国人口情况的发展和变化，仍然以家庭为单位进行人口登记，很难保证人口统计的准确性，为适应人口情况的变化和发展，必须实行以户为单位进行登记，它可以包括对家庭以外的住户的登记，如居住在机关、团体、企事业单位集体宿舍的职工，有的已经是离家几年，如果仍然以家庭为单位进行登记，势必造成户口管理的失控以至混乱。所以，把它列为集体户口进行登记管理，这样，户口登记就是以户为单位而不是以家为单位。

以户为单位进行登记，要求户口登记机关明确立户标准，严格执行各项登记制度，为国家的社会主义建设提供准确的人口资料。

二、一个公民只能在一个单位地登记为一个常住人口的原则

公民应当在经常居住的地方登记为常住人口，一个公民只能在一个地方登记为常住人口。实行这一原则有利于准确掌握人口数字，便于加强管理。

我国的人口统计工作，依据的是常住人口的登记数，如果一个公民在两个或两个以上住所登记为常住人口，就会直接影响人口统计的准确率。在实际工作中，户口登记的所在地和实际居住地往往有脱节现象，如甲地有户口没有人，乙地有人没有户口，人和户口分离。还有一些农民长时期离开户口所在地到外地从事经商，办企业和建筑施工，连续几

年，他们只是农忙时回家参加劳动，春节时回家团聚等等。对于这些较为复杂的情况，如果不实行一个公民只能在一个地方登记为常住人口的原则，势必造成户口登记的重复和遗漏，直接影响人口统计的准确。

随着改革，开放和商品经济发展，人口分离大量增加的现象已是客观存在和必然的趋势。因此，在现实生活中，往往会出现这种情况：一个公民在经常居住的地方不能登记为常住人口，在登记为常住人口的地方却不一定是经常居住的地方。不是以公民在一个地方居住时间的长短为依据，而是经户口登记机关认可并登记为常住人口的所在地，即通常所谓的定居地。

三、区别不同情况，采取不同登记方法的原则

我国人口众多，地域广阔，情况十分复杂，因此，要根据不同情况采取不同方法进行登记。

按户口管辖机关的不同，分别进行登记：

1、社会居民户口，由所在地公安派出所负责登记，未设公安派出所的乡镇，公安机关可以委托乡、镇人民政府负责登记。

侨居国外的中国公民，由中华人民共和国驻外使馆和领事馆办理户口登记。居住在中国境内的外国人，除和我国建有外交关系的国家驻华使馆、领事馆的外交人员不进行户口登记外，其他外籍雇员以及外国侨民和无国籍的人，都由公安机关外国人管理部门登记户口。

2、现役军人的户口，由军事机关按照军队内部的制度进行登记，由国防部向公安部定期抄送全军的人口数字。

3、在押和正在劳动改造、劳动教养的人犯的户口，由执行单位负责登记，定期向当地户口登记机关报送。

按户口所在地的不同，分别进行登记：

1、城镇户口登记。城镇户口，由所在地的公安派出所进行登记，要求坚持七项登记制度，做到登记全面准确，人口变动及时掌握。

2、乡村户口登记。乡村户口，在设有公安派出所的乡、镇、由公安派出所负责登记，没有设公安派出所的，公安机关委托乡、镇人民政府负责登记。要求坚持常住和出生、死亡、迁入、迁出四项变动登记制度，做到及时登记或注销，以掌握全乡、镇实有人口数字。

3、船舶户口登记。在设有公安派出所的港口、船舶户口由公安派出所负责登记。未设公安派出所的水系，由所在地的乡、镇人民政府负责登记。

四、严密制度，方便群众的原则

户口登记管理还要贯彻既要严密制度，又要方便群众的原则。制度严密，并坚持执行，就可以达到户口登记及时、全面、准确的目的，就可以严密社会面控制；在严密制度前提下，又要做好方便群众，使群众乐于遵守。多年来，户口登记机关实施的便民、利民措施，就是这一原则的具体运用。如在城市，公安派出所实行 24 小时办公，户口登记随到随办。在街道、里弄设立民警联系箱，便于群众有事可找到民警，或民警定期定点，接待群众；在居委会设户口协管员，协助公安派出所办理暂（寄）住人口登记；在乡村设立村一级户口员制度，由户口员代办户口登记。登记包括迁