

周祥光著

中國戶口行政

周鍾嶽題



周 鮮 光 著

中 國 戶 口 行 政

商務印書館印行

中華民國三十二年六月初版

(25639 渝粉)

中國戶口行政

渝版粉報紙

定價國幣壹元捌角

印刷地點外另加運費

著者

周

祥

光

重慶白象街

發行人

王

雲

五

印刷所

商務印書館

廠

發行所

商務印書館

渝版粉報紙
權印翻
所必
有究
渝版粉報紙

自序

暴敵侵凌，五載於茲，國難嚴重，亙古所無。幸賴吾領袖蔣委員長運籌帷幄，指揮若定，前方將士，忠勇奮發，戰事日趨穩定；後方秩序之維護，與夫民衆組訓及生產之開發，尤足爲支持抗戰之基石；況自太平洋戰爭揭幕以來，英、美、蘇、印諸國，與吾並肩作戰，彼倭糧敗非遙，華夏勝利在望。領袖昭告吾人，後期抗戰，政治重於軍事，後方重於前方者，其意當必在此。惟政治建設之基礎，則有待於地方自治之推行，而地方自治之完成，復有賴乎戶政辦理良善與否以爲斷。國父孫先生在其所著中國革命史中論縣地方自治曾謂：『人口清查，戶籍釐定，皆縣自治最先之務，此事既辦，然後可以言選舉；今先後顛倒，則所謂選舉，適爲劣紳土豪求官之捷徑，無怪選舉舞弊，所在皆是。』國父當日對選舉腐敗情形，誠已溢乎言之。此種選舉舞弊之積習，年來是否消除殆盡，事實共睹，吾人亦不欲有所掩飾。然戶口不清，戶籍不明，非僅選舉一事，無法進行，卽兵役、工役、稅務、田賦諸政，亦將失其依據矣。戶口行政之於建國大業，有若輪之於車，羽之於鳥，不可或缺者也。茲者，中央定於三十二年度爲戶政實施年，新猷初展，自必期於有成。惟查有關戶政方面之著述，坊間寥若晨星；吾人沉思諦觀，將何以使人民知悉戶政常識；各省縣辦理戶政人員，將奚洞澈戶政真義與夫執

行方法之所在，以爲臨政之南針者乎！著者不敏，供職內部，以年來辦理戶籍之經驗及公餘研究之所得，略述所見，成此一書，公諸於世，與衆共討。所冀拋磚引玉，使戶政闢一新園地，前途得有光明之境。自治立，憲政行，民族振興，國家獨立，則爲著者所馨香默祝者也。最後謹以此書獻於 先父母在天之靈，用誌哀思云爾。

中華民國三十一年民族復興節周祥光序於重慶內政部

目次

第一編 概說

第一章 緒論.....一

第二章 戶口普查與戶籍行政.....三

第三章 戶籍與一般之關係.....六

第四章 中國戶籍制度之沿革.....八

第二編 戶籍行政.....二九

第一章 戶籍法之概念.....二九

第二章 戶籍法之效用.....三〇

第三章 戶籍事務及機關.....三二

第四章 戶籍及人事登記的聲請.....三五

第一節 概說.....三五

第二節 戶籍及人事登記聲請之通則.....三七

第三節 戶籍登記之聲請.....四〇

第四節 人事登記之聲請.....四六

第五章 登記之變更或更正.....六四

第六章 對於聲請人之懲罰.....六六

第七章 行政救濟.....六七

第二編 戶口普查.....六九

第一章 戶口普查之意義.....六九

第二章 普查之目的.....七〇

第三章 戶口普查之特質.....七二

第四章 普查時期.....七三

第五章 普查方法.....七五

第六章 普查機構與人員.....七七

第七章 普查之對象與表格.....八一

第八章	普查之範圍與事項	八二
-----	----------	----

第九章	普查材料之整理	八四
-----	---------	----

第十章	普查之經費	八六
-----	-------	----

第四編	中國戶政之實施問題	八七
-----	-----------	----

第一章	釐定法制	八八
-----	------	----

第二章	健全戶政機構	八九
-----	--------	----

第三章	培養戶政人才	九一
-----	--------	----

第四章	推進戶政業務	九二
-----	--------	----

第五章	確定經費	九五
-----	------	----

附錄		九七
----	--	----

一	戶籍法	九七
---	-----	----

二	修正戶籍法施行細則	一二五
---	-----------	-----

三	戶口普查條例	一二九
---	--------	-----

中國戶口行政

四 國籍法

五 國籍法施行條例

六 審核更名改姓及冠姓規則

中國戶口行政

第一編 概說

第一章 緒論

夫治一家之事者，於其家人之關係，子弟之職業，傭工之狀況，以及財產多寡，生計豐藹，當無不燭照而計數焉。否則，家政弛而家道墮矣。治國者何獨不然！嘗考歐西各國，均以戶籍爲內務行政之大端，舉凡劃分自治區域，規定選舉名額，普及教育，征集兵役，整理賦稅，以及保護私權，維持治安等事，莫不以戶籍爲根據。是以戶籍之確定，人口之調查，爲立國之大經，治亂之所由也。考吾國古代之時，對於戶籍行政，甚重視之。周禮載：「司寇獻民數於王，王拜受之，登於天府」。論語稱：「孔子式負版者」。又魏徐偉長云：「夫治平在庶功興，庶功興在事役均，事役均在民數周。民數周爲國之本也。民數者，庶事之所自出也。莫不取正焉；以分田里，以令貢賦，以造器用，以制祿食，以起田役，以作軍旅。國以之建典，家以之立度，五禮用修，九刑用措者，其惟審民數乎。」唐杜佑曰：「古之爲理，在得其數，乃均

其事役，則庶功以興，國富家足，教從化被，風齊俗一，夫然故災疹不生，悖亂不起。」迄民國建立，實施調政之初，總理孫先生即視清查戶口爲完成地方自治之主要工作，若建國大綱第八條規定：「全縣人口調查清楚」，爲縣自治之首要條件。此外，建國方略心理建設第六章：「能將人口清查，戶籍釐定，警察、衛生、教育、道路各事，照約法所定之依限程度，而充分辦就者，始成完全之自治團體。」年來中央遵照是項遺訓，制頒各種戶籍法規，然未能付諸切實實施。去年冬間第三屆內政會議於陪都開幕，總裁明確昭示：「欲改進糧政與役政，必先建立戶籍與地政」，并以「抗戰已逾四年，勝利日近，此後建國工作，益形繁重，而收復區之整理與復興，將爲戰後之一重要問題」，「將戰後戶口編查」，手令中央訓練團學員，研究處理具體方案。吾人懲前毖後，深覺治人重於治法，理國必先知民，當前施政之方針與夫建國之基礎，實有待於戶籍行政之健全建立。所幸中央戶政機構——內政部戶政司，業已建立，來日戶政當不難切實推行。本文擬就過去辦理戶籍之情形與夫得失，以及政府頒佈之戶籍涵容所在與夫實施要點，提供今後戶政之實施具體方案，一得之愚，非敢自許。況學問之道，莫要於以出己之所知，而就正於賢達，尙望邦人君子，進而教之，則幸甚焉。

第二章 戶口普查與戶籍行政

常人每以爲民數之稽核與夫戶口之調查，皆名爲戶籍行政。因此，舉凡昔日之戶口調查，警局辦理之戶口調查與夫人事登記，以及今日各地之編查保甲，舉辦戶籍登記，或定期國勢靜態普查中之人口戶口普查，無不混稱爲「戶籍行政」。名詞清混，概念不清，其對於下級公務人員之辦理普查及戶政等事，不無疑義，錯誤百出之弊，此誠不可以不辨者也。

夫戶籍行政云云，雖在編製人口統計之意義方面，似可與近代式戶口普查相提並論。然如嚴格言之，戶口普查應指基本國勢之靜態調查與統計，與永久之辦理戶籍及人事登記，迥然不同，請分別言之。

(1) 性質目的之不同：戶口普查之事，誠如國民政府在本年二月二十三日公佈之「戶口普查條例」第十九條云：「戶口普查表之內容，除用於統計上之目的外，不得宣佈」。蓋戶口普查之結果，在編製全國或一地域內某一指定時刻之戶口靜態統計，并藉此統計之數，以求明瞭基本國勢。雖然，基本國勢調查，并不限於人口一項，但國勢的強弱貧富，是以人口爲主體，國家之財富，均屬人民所有，所以人口爲國勢基本之源，則戶口普查之對象，是爲人口，其目的在求明瞭國勢之基本，當無疑問也。至於政府平時依照「戶籍法」辦理戶籍及人事登記之主

要性質或目的，在證明人民之地方屬籍和公證人之能力身分，故人民可依法向戶籍官吏請求閱覽登記或抄錄謄本，不若戶口普查表之應守秘密也。

(2) 主管官署之不同：戶口普查之中央主管機關，為國民政府主計處，故戶口普查條例第十條規定：「舉辦全國戶口普查時，由國民政府主計長任全國普查長，設全國戶口普查處，派定臨時人員分組辦事」。戶籍及人事登記之中央主管機關則為內政部，故戶籍法施行細則第十條明定：「戶籍主任補造之鄉鎮坊統計季報表及統計年報表，應於該季或該年度終結後七日內呈送監督官署，監督官署編造之全縣或全市統計季報及統計年報表，應於該季或該年度終結後十五日內呈送民政廳；民政廳或直隸行政院之市政府編造之全省或全市統計季報表及統計年報表，應於該季或該年度終結後一個月內逕送內政部」。而各級政府辦理戶口普查事務時，應隨時設置機關及調派人員，而辦理戶籍及人事登記，則須常設戶籍官吏為之。

(3) 調查或登記方式之不同：戶口普查係由政府派遣普查員向申報義務人查記，此以政府為主動人，人民僅負答復查詢之義務而已。至於戶籍及人事登記之簿冊，以其有公證人民屬籍身份之效力，故須由聲請義務人自向戶籍官吏聲請登記，則以人民為主動人。並且戶口普查只是查記戶口在指定時刻之靜態，在人口調查之種類中，應屬於「定期調查」(Periodical Census)。至於戶籍行政所根據之法律，當為戶籍法，其舉辦戶籍及人事登記，在人口調查的種類中，應屬於「常年註冊」(Regular Registration)，此兩者辦理方式之異點也。

(4) 辦理期間之不同：戶口普查爲國家之臨時事務，每隔若干年，始舉辦一次，其臨時性。如戶口普查條例第八條規定：「全國戶口普查，至少每十年舉辦一次」，但該條又冠以至少二字，則其時期自可縮短，三年五年一次，均無不可也。而戶籍人事登記事務，爲國家經常而永久辦理之行政事務，如內政部設戶政司，省民政廳設戶政科爲之，故其繼續性。

吾人既已明白戶口普查及戶籍行政，各有其範圍，不可相混；且戶籍行政既公佈有戶籍法，戶口普查亦頗有戶口普查條例，則對於此二大要政，應即按照其法律，予以嚴格之決定。即政府依照「戶口普查條例」，而舉辦戶口普查者，是爲「戶口普查」。依照「戶籍法」辦理戶籍及人事登記者，是爲「戶籍行政」，則名區而事別矣。

戶口普查與戶籍及人事登記，無論在法律或實際辦法方面，雖無相混及衝突之處，然可收相互爲用，相得益彰之妙。若國家對於戶籍行政能切實設施而獲得成功，則戶口普查似可不必實行矣。蓋如實施戶政按時編製戶籍及人事之動靜統計時，能將時間劃分清楚，則無異國家隨時在舉行戶口普查也。

第三章 戶籍與一般之關係

戶籍之人事登記與夫戶口之靜態統計，爲一切行政之基礎，故歐西各國莫不重視焉。茲僅就戶籍關係較密切之數事，分述如下：

(1)選舉 須將戶籍登記以後，則其人之身份能力與夫屬地，才告確立，人口數目，乃能確定，然後方能統計國內具有選舉權者若干？有被選舉權者幾何？換言之，更可明瞭選舉人之票數是否正確，被選舉人之年齡，籍貫，身份等項，是否合格，選舉舞弊情事，當無從發生也。

(2)兵役 人民服兵役，其與戶籍，誠有莫大之關係，若國民兵役與常備兵役之是否及齡？免役緩役條件，是否具備？在在需要戶籍人事確定，方能使其按法定年齡服役，而免賄買頂替以及逃避兵役情事發生。

(3)犯罪 法立弊生，故往往刁頑之徒，其犯罪後，莫不臨時隱瞞歲數，而希圖按照刑法規定「年未滿十四歲犯罪者不罰」之例以卸罪也。假使戶籍登記後，身份確定，則隱瞞歲數，自無發生矣。

(4)撫卹 撫卹之辦理是否優良，繫於兵役實施之如何；兵役之優良與否，則繫於戶籍行政之良善；所以，辦理撫卹行政，必須具備兩個基本條件，一爲戶籍之詳明，一爲兵籍之確實

是也。

(5) 教育 各級教育之實施，須視戶籍之確實，方可有真切之根據，比若甲地本年統計應受小學教育之兒童若干，然後按照比例，將甲地小學增設若干以收容之。尤以目前推行國民教育之際，對於失學之壯丁，更須切實調查，強迫其就學也。

以上所述，皆係戶籍與一般重要事務之關係者也。讀者能測一以知百，當知戶籍在內務行政中爲若何之重要也。

(6) 課稅 納稅爲人民應盡之義務，約法訂有明文。政府當局如何能使人民擁有合理負擔，無偏重不均之事，則有賴乎戶政之推行，調查個人之財產，然後可以詳悉人民之財產及其所得額，而無不公之弊。譬若實施遺產稅，若在國家不統一及人民無納稅之習慣下，固難推行盡利，但在戶籍未能切實推行之地，事實上亦不易舉辦也。所以，戶籍行政確有成效之地，則政府抽稅才有公平之表現，人民無抱怨之憾也。

第四章 中國戶籍制度之沿革

我國戶籍制度，雖古無成書，然其概要備詳於周禮：如司民一職，掌登萬民之數，自生齒以上，皆書於版，辨其國中與其都鄙及其郊野，異其男女，歲登下其生死，及三年大比，以萬民之數詔司寇，獻之於王，王拜而受之，登於天府。鄭玄對此亦有所解釋，文曰：「登上也，男八月女七月而生齒，版今戶籍也，下猶去也，每歲更著生去死」。（周官正義）。吾人觀於司民一職，似係當時戶籍之吏，雖然，其戶籍制度，與現行之近代化的戶籍制度，自不能同日而語；惟周代以此簡單之戶籍制度，竟能對全國戶口，瞭如指掌，殊使吾人敬佩也。

春秋以降，理道乖方，役繁賦重，民多逃亡，遷徙靡有定居，其時各國政策，競圖富強，而國之能否富強，又以人口多寡而定，故管仲治齊，嚴奔亡遷徙之禁，魏文侯以戶口不增爲憂，而商鞅所以廣井田而闢阡陌者，亦爲增秦戶口之計也。

漢興，稅口錢，令諸侯及各郡歲稽人數以冊進，及其未集，版圖脫漏，人如鳥獸，飛奔莫制。孫權搜取山島之衆以爲民，諸葛亮隴上家屬以還漢中。蜀亡時爲戶僅二十四萬，吳亡爲戶僅五十餘萬，魏亦不滿百萬，戶數曾不足與漢之數郡比，而其聚散盈虛之數，史不能詳，蓋喪亂頻仍，天下殘破，戶籍之制至此，亦難實施矣。