

潘嘉林編著

戶口異動登記

商務印書館印行

潘嘉林編著

戶口異動登記

商務印書館印行

中華民國三十三年四月繪縣初版

(繪手繪)

戶口異動登記

繪版手工紙

定價國幣

印刷地點外另加運費

著者

潘嘉林

發行人

王雲五
承慶白象街

印刷所

商務印書館
印刷廠

發行所

各
商務印書館
地

* 版 翻 *
* 權 印 *
* 所 必 *
* 有 究 *

戶口異動登記序

土地、人民、主權、通稱國家三要素，土地賴人保守，主權待人行使，然則國家唯一要素人民而已。苟不自知其國之人數，不能隨時明瞭國人之流動變異情形，未足稱爲建國完成。吾國人數雖號稱四萬萬五千萬，僅係估計，而非確數，此實吾政治上一大缺點。政府當局未嘗不知行政上人事查記之重要，思有以完成此事，無如人口之出生死亡，流動變異，瞬息不停，非有普遍管理機構，不能負責登記，則卽一時完成冊籍，轉瞬卽與真相不符，而失實在之效用。近年來中央與地方政府對於戶籍管理法令，雖陸續有所頒布施行，或爲應付特殊目的之措施，或爲試驗理想管理之行爲，尙非完全確定平時通行辦法。蓋是項管理機構，究以如何組織爲妥，

查記方法，以如何爲便爲良，尙在當局研究未經決定之中。潘君嘉林，大學畢業後，卽任社會科學研究所從事社會調查，涉歷多地，實行人事查記統計工作者十年於茲。前曾將其所知現代列國人事登記情形，與大理論原則著有人事登記一作，經軍事委員會資源委員會，採充參考資料。近復將其實際工作上經驗所得，續著戶口異動登記一作，持草見示。閱讀一過，覺其檢討舊制，採擇他國之長，均能得其要領。所擬實施方案，以保甲制度爲過渡機構，巡迴督導與爲負責中心，實斟酌人力財力，適合現時情形，切當可行。其所論述，查記方法，多屬經歷所得，堪供技術上指導。抗戰勝利在日，全國秩序恢復平時之際，對於人口，須有一番普查，其後依通常方法，繼續管理，以完成人事行政，政府將必有是舉。此作可供制法時之參考，亦可供有志於是項工作人員研究之助，爰爲是序。

自序

作者涉獵人口問題，始於民國十九年，初無偏嗜，所讀殊泛，嗣對人口動態之研究，漸感興趣，適國內各實驗縣倡辦人事登記之舉勃興，對個人之研究更發生一種刺激作用。

十餘年間，作者以供職中央研究院社會科學研究所及國民政府主計處統計局之關係，得於執筆之餘，常與外間知名學者保持接觸，屢經商討，所見漸堅，爰特整理發表，聊貢一得之愚。

原稿屢改訂稿長倍餘，第以抗戰期間，排印必多困難，乃力加緊縮，以成斯冊，亦以求讀者之時間經濟也。

稿成，承前輩徐青甫先生校閱一過，並爲作序，無任心感，謹此誌謝，惟本書如有缺點，仍當由作者負之。

潘嘉林 三二，三，二二。

目錄

戶口異動登記序	一
自序	一
第一章 我國各地辦理之人事登記	一
第二章 人事登記詮釋及其晚近之發展	一六
第三章 評述保甲制度下之戶口異動登記	三六
第四章 保甲制度之檢討	四三
第五章 如何就保甲機構辦理戶口異動登記	四七
第六章 戶口異動登記實施方案	五八

戶口異動登記

第一章 我國各地辦理之人事登記

一、各市之人事登記

我國在民國紀元前數年，清廷因籌備立憲，曾釐訂戶籍法草案，內有關於人事登記條文，並責成地方自治組織辦理之，嗣以清室覆亡，其事遂寢。民國初年，前內務部復有戶籍條例草案之擬訂，仍責由地方自治組織辦理，惟我國地方自治組織，多欠健全，本難勝任，而初期立法又多因故未付施行，是以人事登記之舉辦，終未嘗假手於自治組織。我國各市及各省會，概有警察組織，向稱嚴密，足當辦理戶籍之機構，復以省會城市各有歷史、政治、經濟、文化上之背景，地位特殊，風氣佔先，而戶籍且為地方基本政務之一，人口統計，尤足昭示政績，故我國人事登記之普遍見行於各大城市，而絕鮮行於一般縣區者，誠非偶然。民國十七年，國民政府北伐告成，訓政開始，當時擬自編查戶口入手，故有十七年之全國戶口調查。（註）內政

部爲調查完畢後接辦人事登記起見，乃於十八年一月二十五日公布人事登記暫行條例並附表式數種，此即若干市所據以舉辦人事登記者。當時舉辦人事登記之市區，計有北平、青島、上海、南京、天津、漢口、杭州、廣州、汕頭、寧波等處，北平、青島、天津三市，係直接引用人事登記暫行條例辦理；登記事件，計有出生、死亡、婚姻、繼承、失蹤、分居、遷徙七種。漢口市視此稍有變通，杭州市則先係據十六年八月二十二日杭市公安局公布之杭州市人事登記暫行規則辦理，登記事件，包括遷徙、婚嫁、出生、死亡、繼承、分居、失蹤、收養、營業開張、營業閉歇等十種。規則內原有呈報人不爲呈報時之罰則數項，嗣經奉令刪除，施行以來，這少變更。該市所編之統計，有出生、婚嫁、死亡男女之絕對數字，及營業開張、營業閉歇、遷徙之戶數，另無遷徙口數統計。民國二十五年末，另頒杭州市修正人事登記規則，定於二十六年一月一日施行。登記事件計分：遷徙、婚嫁、出生、死亡、死產、繼承、分居、失蹤、收養、來往、他往、雇用、辭退、營業開張、營業閉歇、絕戶等十六種。各種登記報告書於印就後，交由市內各烟紙雜貨店代售，每張售銅元一枚，呈報人應於規定之限期內購填報告書，交該管警署值日處，或逕赴值日處填報之，填畢由警署發給登記證，其延不呈報，逾期十日，經警署查覺，督促而猶不具報者，處一角以上十元以下之罰金，罰後仍應照章登記（見浙江省會公安局年刊，二十五年度 225—228 : 225—228 頁）。上海、廣州、汕頭、三市，亦各按其單行法規辦理。南京市於二十二年十月二十五日以前，係辦理人事登記，以後則改辦戶口異動

登記。戶口異動登記首重治安，與人事登記之以搜集人口動態資料爲務者不同（詳見後文第四節）。京市郊外鄉區之保甲組織，完成於二十四年四月，自該時起即由鄉鎮保甲長辦理保甲戶口及按月查報戶口異動登記，在城區一方面由各區公所負責辦理，同時警察廳亦復辦理戶口統計及戶口異動登記。登記事件包括出生、死亡、遷徙、來往、他往、婚嫁、分居、繼承、失蹤、收養、營業、開張、營業閉歇、雇用、辭退等十四種。此外警廳更有特種戶口登記，以登記涉有反動嫌疑、刑滿開釋、宣告緩刑、假釋等人犯，與夫素行不正，游蕩無業之徒，城區各區公所與警廳所辦理之戶口與異動登記，性質既同，工作遂相重複，而該兩機關復不相爲謀，致城鄉各區戶口統計數字，與警廳戶口統計每有出入。二十五年三月，南京自治事務所成立，遂於是年七月四日舉行全市戶口總覆查，覆查後各項「人事異動登記」，仍歸各區繼續辦理；城區由警區，鄉區由區保甲組織爲之。此制遂行至抗戰開始，在編製京市人口動態統計方面，則由南京市生命統計聯合辦事處辦理，該機關成立於二十三年六月，係由前全國經濟委員會衛生實驗處，市政府，及首都警察廳三機關派員所組成（見南京市衛生事務所工作報告，民國二十四年，又，首都警察概況，首都警察廳編，二十三年十二月印）。綜觀京市之「人事異動登記」涉及機關多端，職務上之重複割裂，自不可免，推其原因，實由於人事登記與戶口異動登記之目的不同，且規定之應行登記事件過於繁雜，有以致之。寧波市於二十一年三月一日，舉行戶口調查，嗣即接辦「人事異動登記」，包括出生、死亡、婚嫁、繼承、收養棄

兒、失蹤、離婚、營業開張、營業閉歇、僱工、歇工、來往、他往諸事件，人民遇有此等事件發生，應赴該管公安分局所，呈請登記（見寧波市警察概況，二十五年三月，寧波公安局編）。總之，南京、寧波二市實行「人事異動登記」，首重維持地方治安，兼及編製人口動態統計，其他各市之人事登記，多在搜集人口動態資料與有關於身份之事件，以備編製統計與公證身份之用。

（註）根據內政部於該年七月十九日公布之戶口調查統計報告規則辦理。

二、注重衛生事項之市生死統計資料

北平協和醫院於民國十五年設衛生區事務所一處於北平市城內，該所目的在普遍供應區內居民之醫療衛生需要，其接觸所至，凡住戶之延請該所醫生前往接生者，所中護士遂為出生嬰兒作一紀錄，凡孕婦之經其施行產前檢查者，所中特與之建立聯繫，俾及時為之接生，與登記出生嬰兒。按諸人事登記成例，出生事件之呈報登記，概在嬰兒產生以後，惟上述由孕婦之產前檢查，進而準備為出生之登記，頗類乎產前預為出生之呈報也。此種辦法蓋有二因：一、由於人民素無呈報習慣，不得不預為留意，二、由於醫療衛生機關兼掌登記，故其辦法步驟特殊，非醫療衛生機關，不克為之。至於死亡事件，死者如曾經所中診治，所中護士必加探視，並聯絡病家，此種死亡資料，不難獲得，其未經所中治療或接生之生死事件，概由北平市公安局宣

成其家屬將地址通知附近警所，由警所以電話轉報衛生事務所，復由後者按址前往登記。該事務所後歸北平市衛生局管轄，改稱北平第一衛生區事務所。類此者尚有河北定縣平教會保護院之辦法：該院派有保健員多人，攜帶藥箱，經常巡迴於各村，治療鄉民之普通疾病，預防接種，並講解衛生常識，同時，詢問有無出生死亡事件，俾作登記。北平第一衛生區事務所之辦法，出事家屬尙負有呈報於警所之責任，再經護士前往調查填表，可謂呈報與調查二法兼用，至於定縣保健院之辦法，則僅用調查方法一種。民國十七年十月二十九日，內政部頒佈特別市及市生死統計暫行規則，後經修正，稱爲修正市生死統計暫行規則，亦營責成各市警察局登記出生死亡，但由市公安局會同市衛生局或科編製統計，考其用意，同爲側重人民之保健與衛生。至於搜集生死資料之法，亦爲兼用登記及調查二種方法。南京市自二十三年六月以迄抗戰開始，所有京市生命統計，皆由衛生行政人員編製，復屬此例。在同一時期，我中央衛生行政機關，爲推進各地人事登記起見，曾選定首都附近之句容縣爲實驗區，由衛生行政人員主其事，其特點爲：一、設置巡迴督導人員，藉彼等之直接調查以補救人民自勵呈報之遺漏。二、將法定死亡病因分類及法定傳染病分類，各按其疾病象徵，致病原由，病菌媒介物等等，開班講述，以授諸督導員及登記人員，務期將來彼等所推定之病因一項，能供詳細分析之用。在搜集材料的方法上，句容亦可謂兼採登記及調查二法者。洎乎抗戰發生，在貴陽市區亦曾一度有類似之實驗。

三、各實驗縣及選區之人事登記

各實驗縣及選區之人事登記，有一共同特點，即在舉辦之初，規劃彌詳，其對所用方法，概經長時間之考訂，以期搜得正確可用之人口材料，俾供統計、分析、研究之用，藉作推進地方政治與建設之張本，復有若干選區，祇對方法之本身予以實驗，或僅以獲得該區內正確可靠之人口統計為最終目的，如抗戰前金陵、燕京等大學社會學系在其校址附近選區所行者。抗戰以後，清華大學國情普查研究所選定雲南省呈貢晉寧等縣為實驗區，金陵大學選定四川省金堂縣為實驗區，第以為期至暫，其結果尙有待也。下列各實驗縣為前此我國人事登記資料僅有之來源，併此述之：

(一)江蘇省江寧自治實驗縣 該縣於民國二十二年秋，舉行全縣戶口調查，調查完竣後，「即嚴禁舉辦人事登記，調查與登記未嘗間斷一日也，於試辦之初，只以出生、死亡、遷徙三項為主，蓋以江寧縣屬，盡係農村，人民之教育有欠普及，申報之習慣未予養成，項目繁多，徒使加重人民之厭煩心理耳。但有婚嫁、分居、繼承、失蹤等情事發生，則於遷徙簿冊之遷徙原因及備考欄內，分別註明，以便分類統計。」（見江寧自治實驗縣二十二年戶口調查報告附錄第一頁，二十四年一月出版。）自二十四年一月一日起，該縣所辦人事登記，復由三項增至八項，即出生、死亡、遷徙、婚嫁、繼承、分居、失蹤、收養（見修正江寧自治實驗

縣各鄉鎮公所辦理人事登記暫行規則），自是登記之範圍已不限於人口動態現象而兼及身分事件矣。

(二) 山東省鄒平縣 該縣搜集人口資料，首重戶籍行政，爰「民國二十三年夏，山東鄉村建設研究院梁漱溟院長兼理鄒平縣事……爲謀實施戶籍行政起見……舉行全縣戶口清查統計。」（見民國二十四年鄒平實驗縣戶口調查報告第一頁）「關於調查單位，本縣採取『戶單位制』」即以「一住戶或機關、商店、工廠、寺院，爲一單位……」此緣吾國尙是家族聚居，一家人在倫理經濟上，實是一個單元。再者，此次戶口調查之目的，學術上之意味固有，而爲續辦戶籍行政，爲戶籍行政開一線路之意味尤多，若言戶籍行政，則自亦以戶爲登記之單位，較適當也。」（上述書第七頁）至於「平所辦之人事登記，就該縣戶政人員一貫之政策觀之，實欲以之推行戶籍行政，故其人事登記之範圍，不獨能供給人口動態統計資料，抑尤須包括各種屬籍變更事件與身分事件在內，一如戶籍法內人事登記一節所列者。」

(註)：鄒平辦理人事登記之經過及其結果，見鄒平縣兩年來之戶籍行政一文，載於山東鄉村建設研究院出版之鄉村建設半月刊，二十六年九月出版，該縣主持戶政者爲吳顯毓氏，氏對於戶籍行政一節，作如下之解釋「……至戶籍行政所根據的法律是戶籍法，舉辦的是戶籍及人事登記，也可以說戶籍行政就是辦理戶籍及人事登記，在人口調查種類中，應屬常年註冊，而其主要目的，除根據戶籍及人事登記編製戶口動態及靜態

統計外，其戶籍人事登記簿本身作用，在證明人民的屬籍和身分。一（見吳順毓：戶口普查條例詮解）

（三）江蘇省江陰縣峭岐鎮之人事登記 民國十九年秋，美國米亞米大學史氏（Scipps）基金所設人口問題研究所湯姆生氏（Warren S. Thompson）來華，與金陵大學農業經濟系合作，計議在華搜集人口動態資料事，旋於翌年四月選定江蘇省江陰縣峭岐鎮為辦理人事登記區域，登記遂即實施；惟主辦機關事先議定自該時起至八月底止，中間所經約五個月之時間須純作建制之用，即一、設人事登記督導員一人，於該指定期間努力與地方人士密切聯繫。二、在各村委託專人受理呈報並執行登記。三、宣傳舉辦人事登記之意義，並謀人民與之澈底合作。四、假定創辦人事登記之初，遺漏必多，故此五個月之登記記錄，決予割棄不用，經過此時期之實習推行以後，呈報與登記當可逐漸習慣，遺漏當可減至極少，故預定自九月一日起，始正式採用區內之登記記錄。

茲將峭岐鎮人事登記之特點，列舉如下：（一）主辦機關在正式採用其登記記錄以前，特先準備犧牲最初五個月之登記記錄，蓋登記事件如遺漏甚多，即無用處，凡能據以編製統計之登記記錄，必須確少遺漏，方足表達當地之實際情形。（二）偏重督導制度：由督導員巡迴區內，遍歷各處，調查訪問，不厭苛求，務使漏報事件，均被搜集無遺。（三）出生登記表所含項目頗為週詳，例如：產母之年齡，其從業處所，接生人員之種類，出生之次第，上次分娩之

年月日，產母前此共生之子女人數，其中現存子女人數等等，足供研究之用。此外，因峭岐鎮係農村社會，故所有登記事件之普通項目內，均有：作物面積計有若干？田地係租佃抑自有？兩欄，以備參證其家庭之經濟狀況焉。

（四）浙江省蘭谿實驗縣 該縣曾辦理人事登記多次，初均旋辦旋輟，未能持久，最後於二十五年四月該縣舉行第三次戶口調查後，重新辦理，此次事前對人事登記壁劃甚周，登記事件計分出生、死亡、結婚、離婚四種，及其他身分登記一類，此外另有戶籍登記，以容納除戶、設戶，戶之遷入，戶之徙出諸種事件，辦法簡便，推行以來，頗著成效。

四、保甲制度下之戶口異動登記

保甲原為糾查戶口異動之有效機構，旨在維持治安，初未嘗依戶口異動事實以訂正保甲之戶數人數，爰宋時王安石創制之始，即以家為編組之對象，使同保各家，自行檢舉過犯，俾全保警惕，不干禁律，復選拔男子之壯勇者為保丁，以維地方治安，但不屬意於保內人民之生死遷移事件。保甲之編組既以家為單位，故自其始也，即重家數而不重人數。元明兩代，環境不同，類似保甲之編制，亦嘗有之，雖其為用各異，但於生死遷移諸事，仍不側重，則與前此無殊。明王陽明倡十家牌法於贛南，以十家編為一牌，設牌特誌其壯丁名數與行業田種等項。清順治三年，行里甲制，通令各府州編賦冊，造冊時人戶各登其丁口之數而授之甲長，經坊照甲

長州縣而上之府，府別造一冊，送經布政司、督撫、而達於戶部，此時注意所及，已由丁數而至口數。順治十七年，行里社制，着意清查戶口，行見口與戶並重。迨康熙四十七年，以州縣有司奉行保甲不力，特設補助辦法：每戶設印信紙牌一張，書住戶姓名丁口於其上，出則註明所往，入則稽其所自，客店立簿稽查，寺廟亦給紙牌，月底令保長出具甘結，報官備查。由是遷徙往來，概須登簿，但其意義祇在稽查，不在確定移動人數。乾隆時甲長一職，禁許輪充，以免無賴濫廁，至於一切戶婚、田土、催糧、拘犯等事，另設地方一名承值，始見戶婚一事，應有地方參與。乾隆二十年及二十三年，規定保甲長除兼理查報戶口遷移耗登之外，餘事不聞。總之，民國以前，戶口異動事件以遷移為主，且不重視其人數性別，對於生死事件，未嘗重視。民國以來，若干省份亦有保甲民團保衛團等組織，其中以山西、廣東、河北等省較著，為一般所知。至於湖南、江蘇、雲南、廣西、貴州、四川、山東等省，則僅聊備一格而已。迨國民政府成立，訓政開始，內政部鑑於自衛為自治事務中之重要工作，乃於民國十九年頒行縣保衛團法，規定其編組分為區團甲牌各級，以縣長兼總團長，以各地二十歲至四十五歲之男子編入保衛團，授以軍事政治及黨義課程。甲長牌長與同甲各戶，須分別造具聯保連坐切結，互相監視糾察。按此法旨在增進人民自衛能力，輔以軍警維持治安，就壯丁論，則注重年在二十至四十五歲之名額，不及於其他年齡之成丁人數。就異動事項論，則所舉報者為盜匪，反革命份子，或形跡可疑之人，並於必要時協助軍警加以逮捕而已。此外，別無所謂生死遷移等人口登