

# 國民 文獻 分類 編續

國家圖書館出版社

民國文獻類編續編

社會  
卷

36

民國時期文獻保護中心  
中國社會科學院近代史研究所  
編

民國文獻類編續編

社會  
卷  
36

民國時期文獻保護中心  
中國社會科學院近代史研究所  
編

國家圖書館出版社

# 第三六冊目錄

清查戶口 國防部新聞局，一九四六年出版…………… 一

山西省第二次人口統計（民國八年分） 山西省長公署統計處編纂 山西省長公署

統計處，一九二一年出版…………… 八一

中華民國三十五年六月

清  
查  
戶  
口

國防部新聞局印



# 清查戶口

## 目次

- 一、清查戶口的意義
- 二、清查戶口的歷史
- 三、清查戶口的目的
- 四、清查戶口的困難
- 五、清查戶口的方法
- 六、清查戶口的準備
- 七、清查戶口的實施
- 八、清查戶口的結果

## 附錄

清查戶口 目次

清查戶口目次

二

1. 戶籍法

2. 修正戶籍法施行細則

3. 演習須知

# 清查戶口

劉書博編著

## 一、清查戶口的意義

一、何謂清查戶口 清查戶口亦稱戶口清查：通含有戶口調查、戶口編查、戶口登記、戶口檢查諸種意義。戶口清查或戶口調查這四個字，顧名思義，可以分爲「戶」與「口」，亦即戶籍與人口兩項；故戶口清查，應以戶籍調查與人口調查爲基本工作。大清律卷八戶律內解釋說：「計家曰戶，計人曰口」。

(一)戶籍調查 戶籍調查亦可稱戶籍清查或戶籍登記。辦理戶籍登記，須依一定的法令，不可任意行之。民二十年十二月十二日國民政府公布的戶籍法及民二十三年六月五日內政部公布的戶籍法施行細則爲我國今日辦理戶籍工作的根本，從而據此，確定中華民國人民的戶籍，編定其門戶牌（門牌與戶牌），辦理保甲戶口異動登記（出生、死亡、遷入、徙出），造立戶籍登記簿（戶籍冊）。

(二)人口調查 人口調查亦可稱人口清查或人事登記。辦理人事登記爲辦理戶籍登記的進一步，故

人口調查比戶籍調查更爲詳細，通着重於戶口及戶主關係人之姓名、年齡、性別、出生、死亡、婚姻、職業、宗教、黨派、兵役、教育程度、健康狀況，及人口數目的調查。我國辦理人事登記事項，規定分爲出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告、繼承九種，但開始時，得先舉辦出生、結婚、離婚、死亡四種；凡已辦人事發記之處，不再辦保甲戶口異動登記。

二、戶口清查與戶口調查 戶口清查即戶口調查；不過在「社會調查」研究上，多稱「戶口調查」，在人般人頭上多稱「戶口清查」，孫總理在地方自治開始實行法第六條綱領中首提示「清查戶口」，由此可知戶口清查是地方政治的基本工作。我們從戶口清查與戶口調查的意味上分析，似乎指經常的公開的戶口清查工作爲戶口調查，指臨時的緊急的或特殊的戶口調查工作爲戶口清查，我們希望臨時的戶口清查工作減少，經常的戶口調查工作增多。通所謂戶口調查（Census）者乃依特殊機關，直接調查在一定時間一定場所的人口及生活上的狀態是。

三、戶口清查與戶口編查 戶口清查有時即指戶口編查工作而言：民三十年九月十一日內政部公布縣保甲戶口編查辦法，規定保甲以戶爲單位，因戶籍之籍別，以縣市爲單位，故編查保甲戶口以縣市政府爲主辦機關，并就縣市境內，各機關團體遴員協助辦理。編戶時，應設定標準，起點，順序，挨戶編

組，發給門牌，除普通戶外，門牌上應注明各該戶的性質，保甲戶口編查完竣後，鄉鎮公所應依戶籍法及其施行細則的規定，繼續辦理戶籍與人事登記及暫居戶口的異動登記。換言之，初次辦理戶籍登記之縣市，應先編查保甲戶口，其保甲已經編查完竣者，則祇辦戶口調（清）查。

四、戶口清查與戶口登記 戶口登記係戶口清（調）查的一種方法。各國辦理戶口或人口調查，有兩種方法：一為由政政派員向人民直接調查，一為由人民依規定手續，自動向政府陳報，前者稱為戶口調查，後者則稱為戶口登記。根據人民的報告，由政府予以登記的優點，在節省人力財力，其缺點在報告的不確實，或竟無報告。故我國今日辦理戶口登記的困難，在人民時常逃避登記不肯自動申請，以致戶口登記工作，非但不能確實，且多失去時效。

五、戶口清查與戶口檢查 戶口檢查亦稱之為戶口清（調）查，如治安機關主辦的治安檢查，禁烟機關主辦的禁烟檢查以及其他各種檢查（如禁賭、禁娼、違禁品禁查等），均可以戶口清查統稱之。

六、普通戶口清查與特殊戶口清查 普通戶口清查係調查人民之出生、死亡、男女、婚姻、年齡、職業等等，其目的在明悉戶口的實數及其變遷情形。特殊戶口清查與普通戶口清查略同，惟範圍較狹，其目的在明悉社會特殊現象與戶口的關係；如實業與戶口，國防與戶口或教育與戶口的關係，其所定標

準既自不同，故觀察點亦因之而異。

## 二、清查戶口的歷史

戶口調查的起原最古，埃及、巴比倫、希臘、羅馬、中國古代均有之：惟方法不若近代的周密科學而已。

一、中國 我國今日爲戶口調查落後的國家。西人曾譏蔑「中國」(China)不過爲地理上文化上的一種名詞而已。九一八時，受中國文化育成的日本人，復向世界公開宣傳，謂我國爲無組織無數字土匪當道非現代意義的國家。其實中國在歷史上曾舉行過完備的戶口調查，以黃帝「經土設井」起，卽有所謂嚴密的組織。禹平水劃爲九州，計人口一千三百五十萬三千九百卅五人，是爲中國人口編查之始。周行「鄉遂法」，以三年爲一「大比」期，舉行戶口普查一次。自秦漢以後，歷朝均有民數調查。史記秦始皇本記載：「始皇十六年，今天下男子書年，以爲賦稅力稅之依據。」漢時的「算賦法」，每年八月戶口清查一次，以爲課稅參考。隋時的「輸籍法」，規定人民必須登入戶籍。唐時的「戶籍法」，三年戶口普查一次，各戶按資產分爲九級。宋時的「三保法」，規定保長、大保長、都保長分掌戶籍人口

數字，并由都保長按明呈報縣府。明時的「編查法」，平時須按式填報人丁，十年普查戶口一次。清初襲明制，每三年普查戶口一次，後改爲五年一次。乾隆時行「保甲法」，三個月即交換循環簿一次，循環簿分「循簿」與「環簿」兩種，猶今之雙份戶籍冊，循簿存于縣府，環簿存于保甲，每三個月——即于每年三、六、九、十二各月底，交換循環簿一次，以便改正戶口異動。咸同後停行保甲法，光緒三十四年因籌備立憲，訂立六年戶口調查章程，宣統元年，據以實施，但未確切完成。民國成立，內務部會辦理戶口調查，較宣統元年爲完備，惟僅限於內地及新疆等十九省及京兆綏遠二特別區，未能代表全國人口實數。民四年內務部復頒佈「縣治戶口編查規則」，但亦未切實執行。民十七年國府從都南京後，內政部頒布「戶口編查條例」，通令各省市于十七年底辦理呈報，惜因未規定標準日期，且因各種阻礙，僅有十二省呈報，其後復規定于民卅年舉行全國戶口普查，又因抗戰而中止。三代以來，在中央主持戶政者有地官、司徒、民曹、戶曹、嗣改「戶部」，民國時初稱內務部，今爲內政部。惜近百年來，我國對戶口調查工作，可謂暮氣重重，至今仍擾攘未已，真不知的何年何月何日可能開始定期戶口普查。

一、外國 紀元前四五〇〇年巴比倫國王舉辦全國地籍調查，并按族查記人口。紀元前二五〇〇年埃及國王拉美斯(Ramesses)爲籌建金字塔經費，曾調查全國人口及財富。其時裔安馬柔(Amarities)

爲取締人民不良生活，舉辦人民職業調查。紀元前一四九一年希伯萊酋長摩西（Moses）爲征稅與抽丁，調查以色列（Israel）地方二十歲以上人口。紀元前一〇一七年其國王大威（David）復命雅各（Jacob）氏作大規模人口調查，不幸引起紛擾。紀元前四二五年羅馬國王塞里·突尼斯（Serious Tullius）規定各戶人口及土地，牲畜、家奴、等五年調查一次。其後國王奧古斯都（Augustus）並作全國普查，因病故未克完成。紀元後入封建時代，降至中世紀，即至十七世紀前，因宗教勢力壓迫，視調查爲禁忌，入於全部停滯時期。僅十一四四九年巴維利亞（Bavaria）的紐連堡（Nuremberg）城，因被敵困，作全城人口與糧食的調查。十七世紀後歐美各國因商業交通發達，戶口調查工作入于復活時期。一六〇五年加拿大首辦人事登記，一六〇八年瑞士亦由教會辦理人事登記。一六二九年，英倫作人口死亡調查。一六六二年挪威作壯丁調查。一六六三年法國作「行政調查方案」，一六六五年加拿大舉辦第一次人口普查。一七一九年德國威廉第一規定每半年後改每二年搜集人口，職業，住宅、財產、等調查報告一次。一七四八年瑞士規定每教堂須辦理其區內人口的出出與死亡登記，第一次完成一七四九年。一七六九年丹麥、挪威、西班牙三國均舉辦戶口調查。一七九〇年美國因獨立後分配議見，完成第一次戶口普查，一八〇一年英國因馬爾薩斯（Malthus）悲觀人口論故，亦舉辦戶口普查。其後

比國于一八三〇年，法國于一八三一年，意國于一八六一年，德國于一八六六年，荷蘭于一八八九年，西班牙于一九〇〇年，日本于一九二〇年，土爾其于一九二七年均開始定期舉行戶口普查，以爲治國的根本，或五年一次，或十年一次。自一九〇〇年美國設有永久的戶口調查部，其餘各國均設有統計局，專司統計工作及人口調查。

### 三、清查戶口的目的

一、戶口清查的必要 國家成立的要素，通謂爲「人民」，「主權」，「土地」三者，人民是主權的本體，又是土地的主人，故人民的地位，在國家中最佔重要。不知其人民的國家，不僅無統治之可言，且隨時有動亂乃至滅亡的危險。況所謂「現代國家」的意義，除須具備人民，主權，土地三要素外，還應有統攝人民、主權、土地三者的組織作用。沒有嚴密組織的國家，縱有人民、主權、土地三要素，依然算不上現代的，統一的，強大的民主國家，而且這種缺乏現代組織的國家，有隨時遭遇外侮或內部發生叛亂的可能。今日中國問題仍以組織問題爲重心，沒有堅強的政府組織，沒有健全的人民組織，沒有民意的政黨組織，縱有主權和土地，其國家亦不能確保。所以具備現代組織條件的國家，事事要以科

學爲基礎，運用科學去求知，運用科學去解決問題。過去求知的方法，多靠「記憶」和「經驗」或「個入的聰明」；現代求知的方法，多靠「調查」和「統計」或「社會的觀察」。解決國家或人民的問題，必須應用社會調查的方法，始切于國家實際，合于人民的要求。戶口調查是社會調查的基本工作，從國家統治觀點上說，戶口調查是第一件大事。沒事前與事後調查的國家，其一切施政方針易趨于落空。調查與統計爲嚴密組織所必是的條件。有調查有統計有數字的國家，才是現代組織的國家。民族獨立，民權普遍，民生發展，建設國防，普及教育，增進生產，無不與人口調查有關。社會國家成立要素既第一爲人口，人口集合原因，有由于種族、婚姻、經濟、政治、文化、宗教、教育等關係，有由于產業性質的異同及天然聚合的趨勢。故戶口調查實有助于我們對於社會國家組成的了解，且可爲社會國家建設的依據。

二、戶口清查的目的 戶口清查由政府舉行，因爲只有政府才能够強制人民回答。戶口調查的重要現如上述，分析其目的則有：

(一)政治的目的 選民調查，代議制政府代表，必須知道各個政治區——省、縣鄉鎮的人口總數。一國的戶口情形，爲一國的施政根據。

(二)軍事的目的 壯丁調查，征兵制度的施行，有時于戶口調查。

(三)財政的目的 平時租稅的收納，戰時經濟的統制，均有藉于戶口調查。

(四)教育的目的 普及教育，掃除文盲，亦有藉于戶口調查。

(五)社會的目的 明瞭民族的盛衰與人口的增減，辦理社會救濟與社會福利，決定社會政策等等，更有藉于戶口調查。

(六)特殊的目的 治安與戶口，實業與戶口，犯罪與戶口，勞動與戶口，禁政與戶口等等。

我國過去辦戶口的目的有二，第一制定地方區劃，第二、圖公課的均一。如周代（紀元前一一二二——七七一年）的「鄉遂法」，即屬前者；後者則中國歷代公課分田賦，徭役二種。田課稱賦，戶制稱役。周的田制稱徹法，授一夫以百畝之田，其收入的十分之一作賦，以付納政府為原則。徭役在六鄉內凡二十歲以上六十歲以下，在遂內凡十五歲以上，六十五歲以下的人民，除老病者外，不論貴者能者賢者，以家族人數多少，使服相當的力役。秦漢唐各代戶籍，是與賦役相伴的。唐代（六一九年）根據租、庸、調的三稅法，丁男至十八歲受田一頃（廢疾者四十畝，寡妻妾三十畝），戶主受永業田二十畝。租（田賦）制每丁繳付年粟二石與國庫；庸制是人民對國家服二十日力役；調制即戶賦，應納土產的一

定量與政府。其後唐德宗廢止租、庸、調、發佈「兩稅法」，（西歷七八〇年）每春秋二季，分別貧富，徵收土產，不根據戶口，單視資產為標準，此是戶口與稅的關係分離，起中國經濟史上一大變動。宋明都本此法，宋代男子二十歲為丁，六十歲為老，丁男不役者須納免役錢；明代根據兩稅法，設夏稅秋稅，又依丁數而納丁銀，即人頭稅。此至明代仍重視戶籍。元代除郡內有地稅，丁稅外，並向江南各地布施夏稅秋稅。清初完全摹仿前代男子十六歲以上六十歲以下為丁，女子未成年者老年者等稱口，課稅只限丁年，不及其他。清代戶口調查始於順治元年（一六四三年），因納稅關係，政府希望丁數多報，人民希望丁數少報，故脫稅之風盛行。後來竟成一戶一丁，丁與戶數一致。順治十八年（一六六一年）丁數為二一、〇六八、六〇〇人，以一家五口計，當時人口應有一億五百萬人有奇。我國近代戶口調查始於光緒卅四年（一九〇八年），為籌備立憲政體（政治目的），公布戶口編查法，以警察機關為辦理的主體。

#### 四 清查戶口的困難

辦理戶口清查，以應普遍愈有價值，但應普遍則困難必愈多，歐美各國之舉辦戶口普查者，常感困