

公安部科研项目

中国户籍法律制度研究

王新华 主编

中国人民公安大学出版社

ZHONGGUO HUJI FALU ZHIDU YANJIU

公安部科研项目

顾问：沈体瑞

中国户籍法律制度研究

主 编 王新华
副主编 黄双全 王太元
撰稿人 (以撰写内容的先后为序)
王新华 徐武生 王太元
伍先江 刘宏斌

中国人民公安大学出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国户籍法律制度研究/王新华主编. --北京: 中国人民公安大学出版社, 2001.8

ISBN 7-81059-763-9

I. 中… II. 王… III. 户籍法-研究-中国 IV. D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 053707 号

中国户籍法律制度研究

ZHONGGUO HUJI FALU ZHIDU YANJIU

主编: 王新华

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京牛山世兴印刷厂

版 次: 2001 年 7 月第 1 版

印 次: 2001 年 7 月第 1 次

印 张: 9.75

开 本: 850 毫米 × 1168 毫米 1/32

字 数: 235 千字

印 数: 0001 ~ 1000 册

ISBN 7-81059-763-9/D·638

定 价: 20.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

前 言

人口、领土和主权，是国家构成的三大基本要素。任何一个国家，无论实行何种制度，处于什么发展阶段，人口及其管理是不可或缺的。对本国人口的出生、死亡、身份关系、居住处所等事项进行登记，是世界各国普遍实行的法律制度。

由于基本国情和法律文化传统不同，各国人口登记制度所属法律部门不尽相同。多数国家将人口登记纳入民事登记范畴，在民事基本法律或单行法律中予以规定。如法国、瑞士、意大利等国，在《民法典》中均设有规定人口出生、死亡、身份、住所登记的章节。英国、挪威、瑞典、阿根廷、新加坡等国，则制定了《人口登记法》或《出生、死亡登记法》。也有一些国家实行户籍法律制度，以户为单位进行人口登记和管理。如日本、德国、波兰、泰国、摩洛哥等国，颁布了《户籍法》。

在我国，户籍制度具有悠久的历史，深厚的文化传统和法律制度渊源。远在夏商周时期，我国户籍制度即具雏形。“平水土、定九州、计民数”，夏朝已开始按地方行政区域管辖、统计人口。“惟殷先人，有典有册”，商朝已建立人口统计簿册。据《周礼·秋官·司民》记载，“司民登掌万民之数，自生齿以上，皆书于版”。周朝已设有掌管户籍的官吏，专司人口登记之职。在春秋战国时期，建立了“书社”、“上计”和户籍稽查制度。秦朝推行

“户籍相伍”、“什伍连坐”制度，严密户口登记，“丈夫女子皆有名于上，生者著，死者削”。人口迁徙必须“谒吏更籍”，户口脱漏者以逃亡罪论处。汉承秦制，在《九章律》中设有“户律”，对户籍作了专门规定。三国两晋南北朝时期的“检括隐漏户口”；隋唐时期的“大索貌阅”和《户婚律》；宋元明清时期的“推排编户”、“通检户口”、“豁除贱籍”、“同列编民”和“保甲制度”；民国时期制定的《户籍法》；新中国成立后颁行的《户口登记条例》、《居民身份证条例》，以及香港、澳门和台湾地区的人口登记、户籍法律制度，展现出我国数千年户籍制度绵延、演进的历史发展轨迹。

我国现行户籍法律制度，是国家行政管理的基础，也是公安行政法律制度的重要组成部分。对于证明、确认公民的身份，调控人口城乡、地域分布，维护社会秩序，促进经济发展，具有十分重要的作用。改革开放以来，我国社会经济条件发生了重大变化。在户籍管理方面，出现了一些新情况新问题，诸如：农村地区出生人口的漏报问题，人口城镇化进程中的户口迁移问题，市场经济条件下流动人口的管理问题等等。在城乡二元结构和计划经济条件下建立和形成的户籍法律制度，已不完全适应市场经济的发展和人口城镇化的客观要求。改革和完善户籍法律制度，受到社会各界的广泛关注和主管部门的高度重视。

《中国户籍法律制度研究》是中国人民公安大学人口管理科学研究所王新华主持的一个研究课题，1999年7月获准列为公安部科研项目。本课题围绕我国户籍立法的理论和实际问题，侧重对出生登记、姓名管理、户口迁移、流动人口、居民身份证、户口调查，以及港澳台地区人口管理、户籍法律制度进行研究，分析了现行户籍制度存在的问题，提出了立法建议和意见，以期对我国户籍立法有所参考，并希望由此引发对户籍法律制度更深

入的研究。

本书由王新华主编，黄双全、王太元任副主编。各章的撰稿人分别为：

王新华 第一章、第七章、第八章、第九章。

王太元 第三章、第五章。

徐武生 第二章。

伍先江 第四章。

刘宏斌 第六章。

本课题的研究和最终成果的出版，得到公安部原户政管理局、治安管理局领导和有关处室的悉心指导和大力支持，在此一并致谢。

作者

2001年6月

目 录

第一章 出生登记法律制度研究·····	(1)
第一节 出生登记的概念、特征及其法律意义·····	(1)
第二节 出生登记法律关系的产生和构成·····	(9)
第三节 出生地登记与常住地登记·····	(15)
第四节 出生登记与出生公证·····	(24)
第五节 关于出生登记立法的几个问题·····	(31)
第二章 姓名法律制度研究·····	(39)
第一节 姓名问题简述·····	(39)
第二节 我国姓名立法与司法中若干问题探讨·····	(44)
第三章 户口迁移法律制度研究·····	(54)
第一节 户口迁移制度及其所面临的广泛批评·····	(55)
第二节 户口迁移制度与户籍制度的关系·····	(61)
第三节 迁徙调控立法的几个问题·····	(66)
第四章 流动人口管理法律制度研究·····	(78)
第一节 流动人口及其特征·····	(78)
第二节 流动人口的 legal 地位及与流入地关系·····	(87)
第三节 流动自由权的法律保护与限制·····	(99)
第四节 流动人口的治安管理与综合治理·····	(109)
第五节 流动人口管理法制建设·····	(123)
第五章 居民身份证法律制度研究·····	(130)
第一节 居民身份证制度及其重要意义·····	(131)

第二节	居民身份证执法中存在的主要问题·····	(136)
第三节	居民身份证法律中规定不够合理的问题·····	(147)
第四节	居民身份证工作中的法律问题·····	(155)
第六章	户口调查法律制度研究·····	(166)
第一节	户口调查与户口调查权·····	(166)
第二节	户口调查方式与程序·····	(170)
第三节	户口调查与刑事搜查、治安盘查的区别·····	(174)
第四节	完善户口调查法律制度的几点思考·····	(178)
第七章	香港人口管理法律制度研究·····	(183)
第一节	香港人口变动分析·····	(183)
第二节	香港人口登记法律制度·····	(191)
第三节	香港居民身份证件法律制度·····	(199)
第四节	香港出入境法律制度·····	(218)
第八章	澳门人口管理法律制度研究·····	(223)
第一节	澳门法律制度概述·····	(223)
第二节	澳门人口登记法律制度·····	(226)
第三节	澳门居民身份证件法律制度·····	(232)
第四节	澳门人口迁移、流动法律制度·····	(239)
第九章	台湾户籍法律制度研究·····	(258)
第一节	台湾人口变动分析·····	(258)
第二节	台湾《户籍法》的修正·····	(265)
第三节	台湾户籍管理基本法律制度·····	(276)
第四节	台湾户籍管理配套法律制度·····	(290)

第一章 出生登记法律制度研究

第一节 出生登记的概念、特征及其法律意义

一、出生与出生登记简述

人的生命始于出生。何为出生？在理论上，西方学者有“阵痛说”、“露出说”、“断带说”、“发声说”等不同主张。我国台湾学者多持“出生要件说”，认为出生应具备两个要件：一为“出”，二为“生”，二者缺一不可。所谓“出”，是指婴儿与母体分离。所谓“生”，则是指脱离母体的婴儿应有生命，而不论其生命所能保持的时间的长短。^①大陆学者一般采“独立呼吸说”，认为出生应为胎儿脱离母体，独立存在，并能自主呼吸。以能独立呼吸为基本标准，而不必计较胎儿完全露出和剪断脐带。^②现代医学则主张“生命体征说”，认为是否具有生命体征是认定出生的标准，婴儿出生应有呼吸、心跳、脐带搏动及随意肌收缩四项生命体征之一。^③户政管理部门则持“活产说”，以出生的医学标准为依据。凡具有生命体征之一的即为活产婴儿，应依法申报出生登记。婴儿出生后随即死亡的，户口登记机关应办理出生、死亡两项登记，但可不在户口簿和户口登记簿上登记。这是符合婴儿出生实际情况和户口管理基本原则的。之所以规定新生婴儿在申报出生登记前死亡仍需办理出生和死亡登记，是因为婴儿出生和是否存活，对于客观反映出生人口状况，统计人口出生率和

死亡率具有重要意义。因此,出生时为活产、出生后死亡的,应同时办理出生和死亡登记,不能遗漏。从户口管理角度说,出生登记的目的是,确认婴儿出生和公民身份,为新生儿注册常住户口。由于婴儿出生后随即死亡,已丧失注册常住户口的人身基础,根据户口管理“出生登记,死亡注销”的原则,因此没有必要在户口簿和户口登记簿予以登记。对于死产婴儿,因无生命现象,则不属出生登记范围。出生登记具有认定公民出生时间的法律效力。根据最高人民法院的司法解释,公民出生的时间以户籍证明为准。没有户籍证明的,以医院出具的出生医学证明为准。没有医院证明的,参照其他有关证明认定。户籍证明强于其他证明,是直接认定公民出生时间的法定依据,对劳动、人事、婚姻管理等部门确认公民的出生时间,具有法律约束力。

二、出生登记概念的界定

关于出生登记的概念,在户口管理学上,目前尚缺乏统一、严谨的定义。有代表性的界说主要有以下几种:

第一种,认为“公民的权利始于出生。通过出生登记,在法律上确认公民的身份,在入学、就业、结婚、服兵役、选举等方面,都可起到保障公民合法权益的作用。”^③

第二种,认为“出生登记,标志着—个公民进入社会的开始,通过出生登记,在法律上证实公民的身份,起到保障公民行使权利和履行义务的作用。”^④

第三种,认为出生登记,在法律上证实公民的身份、证明出生者与父母的血缘关系、证明公民的法律责任是否成立,提供出生登记的原始资料和加强户口登记管理等,对于出生者、家庭和国家,都起着重要的作用。^⑤

第四种,认为“出生登记,是指公民到户口登记机关申报新

生婴儿户口的一项登记制度。”^⑦

第五种,认为“出生登记,是指户口登记机关为符合在本辖区登记条件的新生儿注册常住户口的登记制度。”^⑧

上述五种定义可分为两类。第一类可概括为“作用说”,即强调出生登记对于确认或证实公民的身份,保障公民合法权利的重要作用。前三种定义可归于此类。第一种定义,以我国民法关于“公民的权利始于出生”为依据,明确指出出生登记对于确认公民身份的法律意义。并以列举的方式,强调了出生登记对公民合法权利的保障作用。第二种定义,强调出生登记是对自然人进入社会资格的确认,并注意到了权利和义务的一致性,明确指出出生登记具有保障公民行使权利和履行义务的作用。第三种定义与前两种定义的思路基本相同,从公民身份、血缘关系、法律责任、原始资料和户口管理五个方面,更为全面地阐述了出生登记的重要作用。笔者认为,以上三种定义中关于出生登记对公民身份的确认或证实,揭示了出生登记的主要目的和法律意义。但采取阐述出生登记的作用的方法来界定出生登记,难以全面、准确地揭示出生登记的基本含义。

第二类定义可称之为“目的说”,即明确指出出生登记的目的是,是“申报新生婴儿户口”或为“新生儿注册常住户口”的一项登记制度。后两种定义可归于此类。较之于“作用说”,“目的说”着眼于户口管理工作实际,突出了出生登记的目标取向,明确指出出生登记是户口登记制度的组成部分,揭示了出生登记概念的基本内涵。在表述上,第四种定义从行政相对人的角度,侧重于公民申报出生登记法定义务的履行。第五种定义则从行政主体的角度,侧重于户口登记机关法定职权的行使。虽然二者下定义的视角不同,但其实质并没有原则上的区别。笔者认为,出生登记是国家行政管理的一项重要制度,从行政主体的角度定义较

为适当。应该说,第五种定义中关于出生登记应“符合在本辖区登记条件”之限定,比第四种定义又深了一层。其意应是指新生儿须在母亲或父亲常住户口所在地申报出生登记,而不是在婴儿实际出生地或其他地方申报。这是符合现行户籍管理的有关规定的。但在表述上可能使人产生误解,似乎各辖区对出生登记有不同的条件。其实,关于出生登记的对象、申报时间和地点、申报程序等规定在全国是统一的,包括非婚生婴儿和计划外生育的婴儿,均应依法登记,不允许各地以任何理由设定其他限制条件。

笔者基本同意“目的说”。但认为,将出生登记的目的仅仅界定为“注册常住户口”尚不够全面。出生登记作为户口管理学上的一个基本概念,应尽可能扩张其内在的容纳深度。从登记的内容上说,出生登记是一项重要的民事登记。在国外以及香港、澳门和台湾地区,出生登记多在民事基本法律或单行法律中加以规定,由民事登记局或户政事务所负责。我国大陆实行户警合一的管理体制,出生登记是公安机关依法行使的,兼具民事和户政管理职能的一项重要制度,具有确认公民身份和注册常住户口的双重目标取向。从法律上确认公民的身份,是通过出生登记、注册常住户口完成的。前者是出生登记在民事法律上的基本目标,后者是出生登记在户籍管理上的具体目标,构成出生登记目标取向的两个基本方面。基于以上分析和认识,笔者试从出生登记的行政主体、法律依据、登记对象、登记目的和种属关系五个要素,对出生登记的概念作如下表述:出生登记,是指户口登记机关依照法律和户口管理的规定,对新生儿进行登记,确认公民身份,注册常住户口的一项登记制度。

三、出生登记的主要特征

出生登记具有以下主要特征：

（一）广泛性

出生登记是一项涉及面十分广泛的登记制度。出生登记的对象，主要是指在中国境内出生，依法取得中国国籍的新生婴儿，也包括在中国出生的外国婴儿。人口出生是三大人口现象之一，基于婴儿出生产生和形成的出生登记法律关系，是一种广泛的重要的法律关系。增强人民群众出生登记的法律意识，规范出生登记的法律行为，完善出生登记法律制度，具有普遍意义。

（二）法定性

出生登记是一项由法律设定的登记制度。出生登记的行政主体是户口登记机关，而非其他国家机关或部门。出生登记法律关系，是受法律调整的户口登记机关与公民之间的权利、义务关系。户口登记机关代表国家行使出生登记管理职权，由国家强制力保障施行。婴儿的父母或其他监护人，必须依照法律的规定，履行申报出生登记的法定义务。作为行政主体，户口登记机关必须依法行政，没有任何超越法律的特权，不允许为达到某种行政目标自行设定权利。对不按法律规定履行出生登记义务的，有权要求限期申报或强制登记，并依法予以处罚。作为行政相对人，公民应服从户口登记机关的管理，有权监督户口登记机关行政管理行为的合法性。在受到不法行政侵害时，有依法申诉和获得救济的权利。出生登记具有法律的效力，是人民法院和劳动、人事等部门确认公民身份的法定依据。

（三）初始性

出生登记是婴儿出生后首次进行的一项重要民事登记，初始性是出生登记的一个显著特征。通过出生登记，从法律上确认婴

儿出生和公民身份，赋予公民依法享有权利和承担义务的资格，是公民进入社会，参与各种法律关系的前提。婴儿出生后如果没有申报出生登记，则意味着在法律上不能作为独立的主体存在，从而丧失法律上的人格，不成其为社会的人。虽然法律不会剥夺其生存的权利，但不能保障作为公民应享有的各项权利和自由的充分实现。从某种意义上说，出生登记是公民进入社会的标志，是公民权利、义务生活的开始。

（四）地域性

出生登记是新生儿注册常住户口的一项户口登记制度。根据户口登记的基本原则，在中国境内居住的公民，应以户为单位，在常住地登记常住户口。常住户口具有地域特点，是公民在某一行政区域内合法定居的身份或资格。新生婴儿的常住户口是通过出生登记取得的。在我国，长期以来一直实行“婴儿随母落户”原则，婴儿出生后应在母亲常住户口所在地申报出生登记，编入母亲户籍。根据新的规定，婴儿可以选择随父或随母落户，在父亲或母亲常住户口所在地申报出生登记，注册常住户口，也就划定了新生儿申报出生登记的地域范围。

（五）基础性

出生登记的基础性主要体现在以下两个方面：第一，出生登记是户口登记的基础。出生登记与死亡登记、迁出登记、迁入登记和变更、更正登记，构成完整、统一的常住户口登记制度。出生登记是常住户口登记制度的首要环节，是其他各项登记的基础。第二，出生登记是国家行政管理的基础。出生登记与计划生育、劳动就业、文化教育、社会保障等制度密切相关。出生登记、统计所提供的资料、数据，对于国家和地方政府制定社会经济发展计划，具有重要的参考价值。

四、出生登记的法律意义

出生登记是我国户籍制度的重要组成部分,对于确认公民身份,维护公民的合法利益,具有重要的法律意义。

(一) 出生登记具有确认婴儿出生身份的法律效力

婴儿出生身份,是指婴儿出生后,依照法律的规定,经户口登记机关登记,从法律上确认的新生婴儿的身份状况,包括新生儿姓名、性别、出生时间、出生地点、生父母姓名、住址等。20世纪90年代开始,我国普遍实行出生医学证明制度。根据有关规定,婴儿出生后,医疗卫生单位和基层卫生组织的医护人员,必须准确、完整、及时地填写《出生医学证明书》,从医学的角度,证明婴儿的出生状况,包括婴儿性别、出生时间、出生地点、出生体重、出生孕周、婴儿母亲、分娩方式、接生者等。《出生医学证明书》是申报婴儿出生登记的原始凭证,根据规定,新生儿父母或其他监护人,必须持由医疗卫生部门出具的《出生医学证明书》,向户口登记机关申报出生登记。经户口登记机关审核、登记,婴儿出生身份即为法律所确认,受法律的保护。

(二) 出生登记是新生儿取得国籍和常住户口的法定途径

国籍是一个人属于某个国家的成员的一种法律上的身份,享有国籍是国际社会公认的基本人权。根据血统主义原则,子女自然取得父母的国籍。依出生而取得的国籍即为原始国籍,原始国籍是由法律赋予的,无须当事人的意思表示,只要符合法定条件,一出生即有权享有。根据我国国籍法的规定,父母双方或一方为中国公民,本人出生在中国或外国的,均可依法取得中国国籍。我国实行户籍管理制度,根据户籍法的规定,公民应当在常住地登记常住户口。常住户口是我国公民在中国境内某一行政区域合法定居的身份。我国长期实行婴儿随母登记原则,婴儿出生后,应在其

母亲常住户口所在地申报出生登记,取得常住户口,编入母亲户籍。根据新的规定,婴儿可以选择随父或随母落户。无论是自然取得国籍,还是随父或随母登记常住户口,均须以父母子女血缘关系为依据。新生儿通过出生登记,与其父母的血缘关系为法律所确认,同时注册常住户口,并自然取得中国国籍。

(三) 出生登记是界定公民权利能力和行为能力的法律依据

公民的权利能力,是指公民依法得以参加各种法律关系,享有权利和承担义务的资格。^⑩公民的权利能力可分为一般权利能力和特殊权利能力。一般权利能力是全体公民平等地享有的权利能力,如民事权利能力。公民的一般权利能力始于出生。特殊权利能力是指公民在一定条件下享有的权利能力,如选举权、结婚权、劳动权等,必须达到法定年龄等条件才能享有。公民的行为能力是公民能够通过自己的行为取得权利和承担义务的能力,包括对违法行为承担责任的能力。公民的行为能力可分为民事行为能力、刑事行为能力和政治行为能力等。根据我国《民法通则》的规定,18周岁以上的公民是成年人,具有完全民事行为能力,可以独立进行民事活动;10周岁以上的未成年人是限制民事行为能力人,可以进行与他的年龄、智力相适应的民事活动;不满10周岁的未成年人是无行为能力人,由他的法定代理人代理民事活动。按照我国《刑法》的规定,已满16岁的人犯罪,应当负刑事责任;已满14岁不满16岁的人,对法定几种社会危害较大的犯罪负刑事责任;不满14岁的人对任何危害社会的行为都不负刑事责任。根据我国《宪法》的规定,年满18周岁的中华人民共和国公民有选举权和被选举权。选举和被选举是最主要的政治行为,因此,公民自18周岁起是完全政治行为能力人。未满18周岁的公民是无政治行为能力人,对自身的违法行为不承担政治责任。根据有关法律,担任国家公职,必须达到法定的年

龄标准。基于出生登记,从法律上予以确认的公民的出生时间,是界定公民的权利能力和行为能力,履行法定义务,承担法律责任不可或缺的重要法律依据。

第二节 出生登记法律关系的产生和构成

法律关系是法律在调整人们行为的过程中形成的权利、义务关系。^[1]出生登记法律关系,是由法律设定的,调整户口登记机关与公民出生登记行为的权利、义务关系。我国是一个人口大国,每年出生人口一直保持在高位水平。根据户籍统计,1998年全国出生人口1343万。^[2]基于婴儿出生所形成的出生登记法律关系,是涉及千家万户,最为常见的法律关系。研究出生登记法律关系的产生和构成,对于增强出生登记法律意识,规范出生登记法律行为,完善出生登记法律制度,具有理论和实际意义。

一、出生登记法律关系的产生

出生登记法律关系的产生必须符合两方面的条件:一是具有出生登记的法律规范,这是出生登记法律关系产生的依据。法律关系是以法律规范为前提的,没有出生登记法律规范,也就不可能产生出生登记法律关系。二是存在婴儿出生的法律事实,它是出生登记法律关系产生的基础。只有当婴儿出生的法律事实出现时,才能够引起出生登记的法律行为,从而导致出生登记法律关系的产生。概括地说,出生登记的法律规范和婴儿出生的法律事实是产生出生登记法律关系的必要条件,二者缺一不可。仅有出生登记法律规范而无婴儿出生的法律事实,或存在婴儿出生的法律事实而无出生登记法律规范,均不能产生出生登记法律关系。