

吳 願 毓 編

縣保甲戶口編查辦法詮釋

商務印書館印行

SU7A15710

(32268 渝粉)

渝版粉報紙

印刷地點外另加運費

吳
顧
毓

王雲五

商務印書館

各
地
商
務
印
書
館

縣保甲戶口編查辦法詮釋

現行保甲戶口編查制度，創始於民國二十一年十二月豫鄂皖三省剿匪總司令部訂頒之剿匪區內各縣編查保甲戶口條例。二十三年，行政院曾以保甲工作，關係地方警衛，爲地方自治之基礎，通令各省市政府提前切實辦理。嗣後各省市大多依據二十四年軍事委員會委員長南昌行營之修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，或參酌地方情形，或另訂單行章則，普遍實施。其因情形特殊環境困難而未實行的，實居少數。保甲制度實行以來，因爲我國經常的戶政制度又迄未建立，所以編組保甲，必須先行清查戶口，因此非特常人都把保甲中的戶口編查事務，視爲戶籍行政，即政府亦即利用此戶口調查制度，當作戶政的過渡設施。直至二十八年九月十九日縣各級組織綱要公佈，國家對於地方建設之大業始粗具方案及端倪後，於是中樞當局有重新建立戶政制度之決心，除將戶籍法施行細則加以修正外，並欲充實縣及鄉鎮的戶政機構；而保甲之實體，亦明定爲鄉鎮內的編制而納於自治之中。保甲與戶政在法律方面就截然劃分了。

此縣保甲戶口編查辦法的原始草案，本名爲保甲編整辦法草案（註一），該草案的立法要旨，除把編組方法訂入外，還保留着自衛事項；後經二十九年八月六日行政院第四七六次會議，修正其名稱爲各縣保甲編整辦法，都二十條，其時已將自衛部份刪去。旋又經國防最高委員

會第六十二次常務會議決議修正，改名爲縣保甲戶口編查辦法，都二十二條，由內政部於三十年九月十三日以滄民字第三七零八號咨頒。

保甲制度自實行以來，時賢對之本有贊成與反對兩種主張，但多係從制度或人事方面立論，很少從編組的方法方面去探究的。縣各級組織綱要頒行後，保甲制度已經變質，明定爲鄉鎮內的編制，而此制度勢在必行，已無庸再議；以後的問題，在乎運用。而如何運用，實與編組方法有莫大的關係。作者要爲此辦法作一詮釋的目的，亦正所以爲此。

本辦法雖僅寥寥二十二條，但所涉之問題，實相當的多，如保甲編組與戶政事務應如何聯繫，保甲編組在自然地區上應如何使之合理，戶口變動影響保甲編組時應如何調整，保甲編組事務應否由最下層的保甲人員自理或由縣政府及鄉鎮公所戶政人員統一操持，保甲編組是否能適用於工商業區的大都市等等，都是值得我們研究和試驗的工作。凡此事項，本文內都將從事實上提出問題，或提供解決意見，以供當局的參考。

第一條 本辦法依縣各級組織綱要第五十八條之規定制定之，凡未編查各縣，依本辦法編查，已編查各縣，依本辦法整理。

縣各級組織綱要中對於保甲一項的規定，計有第二十九條和第四十五條至第五十八條十五條。其中第二十九條規定於「鄉鎮」一節內，第四十五條至第五十八條規定於「保甲」一節內。保甲依該綱要第四十五條與第五十三條之規定，稱之爲「保之編制」與「甲之編

制」，故其性質係以有限制數量的「戶」為單位的組成體。保甲編制的組成分子既以「戶」為單位，其所編組的對象，無疑的也就是戶；換言之，本辦法的中心規定，就是編戶成甲，編甲成保的方法——純粹是一個技術性的法規。

本辦法的名稱是「縣保甲戶口編查辦法」，而其所根據的母法是縣各級組織綱要，所以本辦法亦祇限適用於縣，在設市或設治局或其他特行劃區地方，是否適用，尚有待於另定的辦法或各省的施行細則（註二）。這是說明本辦法標明「縣」字的根據和限制。

本辦法所訂「保甲戶口編查」一名稱之來源，係出於縣各級組織綱要第五十八條所規定「保甲戶口之編查另定之」一語內，這是本辦法最後改用「保甲戶口編查」六字而不用「保甲編整」四字的原因。但「保甲戶口編查」六字用為本辦法的名稱，在詞義上似仍略有問題：一、前面說過，保甲的編組是以戶為單位的，換言之保甲只編戶，不編口，所以「戶口」二字連用，在本辦法內，似乎並不合適。二、如果在編組保甲的程序上，必須先查戶口，而可以將「查戶口」三字用在本辦法內的話，當然也說得通。但是我們知道，戶口事務，若再在本辦法內訂明，要在編組保甲時，先調查戶口，未免與第十八條所規定的「辦理戶籍與人事登記及暫居戶口之異動登記」相重複。此二項問題，雖對本辦法內編組保甲方法部份無大關係，但因為有些行政人員近年來，誤保甲編組和戶口調查已視為一事，甚至誤認保甲就是戶政，今後要使他們在觀念上把「保甲」與「戶口調查」中的「調查戶口」部分與經

常辦理戶政事務分開，似乎積習已深，很不易驟然改變。此層，高級行政當局將來在實行時，務要特別指示清楚。至於作者一向的主張，以為編保甲，只是應用戶籍事項中之一項，如果經常的戶政設施上了軌道，編組保甲應該文輕而易舉的事。因此，作者以為，編組保甲的步驟，應該放在戶籍登記清楚之後，同時如把調查戶口事項不訂入本辦法，本辦法的名稱隨亦宜改為「縣保甲編組辦法」——這是作者個人的意思，與詮釋本辦法無關。

以上是點明本辦法的來歷和主要內容。其次，提到本條所規定「凡未編查各縣，依本辦法編查，已編查各縣，依本辦法整理」等語的意思。照事實上講，本辦法施行後，在未編查各縣，當然應依本辦法編查，即在已編查各縣，亦須將原來所編組的保甲，完全解散，從新編組；否則，仍不會達到澈底整理的地步的。這一項的主要意思，不過是在說明以後的保甲編組，須要依着本辦法所規定的條文統一辦理，決不容有些縣份將原有編制因陋就簡的造冊呈報，以圖敷衍塞責，就算了事。關於此點希望縣政當局務須澈底明白：編組保甲，只有這一個法規。

第二條 保甲以戶為單位，其編制依縣各級組織綱要第四十五條第五十三條之規定。

保甲是鄉鎮內的編制，而其編制是以戶為單位的，換句話說，保甲是用戶編成的一種組織體。保甲編制，有二項基本性質：一、不是行政區域的最小單位，所以並無固定區域，

即並無區域性；二、有數量限制的戶數。前項性質，可從本辦法第二十條的規定中看出，後項性質，就是依縣各級組織綱要第四十五條和第五十三條所規定的戶數限制。

保甲編制的戶數限制，縣各級組織綱要第五十三條規定：『甲之編制，以十戶爲原則，不得少於六戶，多於十五戶；』第四十五條規定：『保之編制以十甲爲原則，不得少於六甲，多於十五甲』。本來所謂編制，其組成單位的數量，應該是一律的，同數的，譬如軍隊就是一種最完善的編制：若干兵成一班，若干班成一排，若干排成一連，若干連成一營……都有一定的數目，決不容有多有少。可是保甲編制，依縣各級組織綱要所規定的戶數限制，却有很大的伸縮性，原則上是採十進制，可是最少六戶也可編成一甲，六甲也可編成一保，在戶口稀疏地方，三十六戶（ 6×6 ）即可編成一保了。而最高的限制是十五戶一甲，十五甲一保，最大的保，有二百二十五戶（ 15×15 ）。所以最大保與最小保之差，竟達一百八十九戶。況且這還是依照縣各級組織綱要的規定，若依本辦法第八條零星居戶編成特編保甲之規定，三戶也可自成一甲，三甲也可自成一保，則其數量相差之多，彈性之大，似更有失去「編制」的基本性質了。

保甲編制的戶數規定，所以要有這樣大的彈性，其最大的原因是礙於戶口居住的自然形態。因此保甲編制的無區域性一項，不是絕對的，而是相對的。且依本辦法第二十條所規定『盡量保持原有鄉鎮保界址爲原則』一語的字義上看去，似有將保演變成有區域性的

可能。關於這點從本辦法第六條內規定，『不得分割本村街之一部』和第十六條規定『保甲……並得冠以地名』兩項上，更可看出。

上面的解釋如果正確，作者便要敬告從事編組保甲的人員，在編組保甲時，千萬要運用智慧注意居戶的分佈情形和自然地勢，要在本辦法所限制的戶數內，務使保甲的編制在地勢上達到合理的程度。

第三條 編查保甲戶口，全縣應同時舉辦，其期間及區域，由各省省政府以命令定之，咨內政部備案。

本條意義可分下列二項說明：

一、『編查保甲戶口，全縣應同時舉辦』一項，可分兩種意義：（一）編組保甲和清查戶口兩事，全縣應同時舉辦，不容只清查戶口而不編組保甲，或只編組保甲而不清查戶口；（二）編查保甲戶口，全縣各鄉鎮應同時舉辦，不容在一縣之內，又有分區進行的現象。

二、『其期間及區域，由各省省政府以命令定之，咨內政部備案』一項內，所謂「其期間」係指一縣編查保甲戶口自開始至完成之期限而言。所謂區域，則又係指一省之內分成若干區域分別或分期編查而言。各縣編查保甲戶口的期間，以及一省之內如何分區辦理，都在本辦法內所以不規定，甚至在各省的施行細則內亦不會有規定，而本條且指明要

由各省省政府以命令定之的原因，是因為我國幅員太廣，地方情形過於懸殊之故。

前面第二項的辦法，當然是中央不得已的辦法，如果國家之戶政設施已有相當基礎，中央對於最下層的地方及戶口情形已瞭如指掌的話，那末某縣應幾日完成，某縣應先辦，某縣應後辦等等，應集中操持於中央的保甲主管機關，預先決定，也不需要由各省各自擘劃，再咨內政部備案了。所以本條最後所訂的『內政部備案』一語，拙見認為不過是中央對省的一種消極監督方法或手段而已。

第四條 保甲戶口之編查，以縣政府為主辦機關，並就縣境各機關團體，遴員協助辦理，由縣政府於開始編查前，召集編查人員，講習保甲戶口法令及編查手續。

前項編查人員所需之必要經費，應由縣政府編造預算，呈省政府核定支給，不得由地方供應。

本條的主意，計有兩項：第一項是訂定編查保甲戶口的主辦機關為縣政府，以及指示編查的重要程序；第二項是訂定編查經費之所由出。從本條的內容上看，可知編查保甲戶口，非屬縣政府之經常行政事務，而係與戶口靜態普查相彷彿的臨時行政事務；而且只有一次的編組，在編組以後，依本辦法的規定，只有每年一次的編整工作。

保甲戶口之編查，應屬經常行政事務或臨時行政事務，俟於第二十條內說明之，此處先就本條第一項之意義闡述之。

本條第一項之規定，仍不脫修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第四條之辦法：該條例第四條規定：『在編組保甲清查戶口期間，得由各該縣政府遴派地方公正人士，為保甲戶口編查委員，分赴各區協同趕辦。』此項規定，當然也是一種不得已的辦法。根據編組保甲清查戶口所需要的方法和技術，決不能只經過一次『講習保甲戶口法令及編查手續』，即能勝任愉快的。但是我們現在所苦的，就是只有些不熟練的行政技工去勉強從事編查，在現在以前，恐怕連立法者自己對於編查技術還不會熟練，對於許多實際問題還不會全部發現。據作者本人的看法，編查保甲戶口時，實際上應該依照下面的步驟進行：

甲。籌備時期：

一、成立辦公處；

二、招選適當數量之編查人員；

三、講解法令與實習。

乙。編查時期：

一、繪製鄉鎮村街詳圖，勘定保的範圍；

二、編釘門牌；

三、查登戶別及戶數；

四、在已劃定的保範圍內，編戶成甲，集甲成保。

五、清查戶口。

揣本辦法的立法原意，各縣編組保甲，原則上只以一次爲限，在編組完成之後，只須依第二十條之規定，於每年度開始，重加編整一次。但在事實上實行的時候，編保甲的條件，各地似尚未具備，如各縣鄉鎮的經界整理，還是近幾年的事。在此土地未用科學方法測量，行政區域亦未劃分清楚，房屋建築漫無限制之前，一定會影響保甲編制的合理性。同時全國的編釘門牌方法尚未統一，大多數鄉村中根本沒有門牌，也會影響保甲編制的整齊性的。據拙見的主張，在編組保甲之前，無論如何必須要把行政區域劃分清楚，鄉鎮村街的經界勘劃完成，門牌已編釘齊全，方能使保甲編制合理。具體的說，編訂工作的進行，必須由大而小由淺入深，第一要劃清鄉鎮經界，第二要查明村街段落和名稱，第三編釘道路門牌，第四略查戶數，第五配劃保的範圍，第六進行查戶編戶。而如要使保甲編制永遠合理的話，則必須與經常的戶政事務密切扣合；編整事務，應劃歸於縣之戶政機關。以上是作者個人的主觀見解，却是對於保甲編組事務的客觀必要方法。總而言之，必須提醒縣政府的主持編組保甲的人員，對於訓練編查人員和指導編查事務，務須注重實習，做到「人人會編會查」爲最低限度；在編查時要力謀集中指導，嚴守辦法統一。第二項是編查經費，本條稱爲「編查人員所需之必要經費」，似乎意義過狹，只限於人員之經費，其他印刷表冊以及辦公等費用，好像並不包括在內。依拙見的主張，如果戶

政有常軌，保甲編組整理事務已併入戶政事務之中的話，那末此項規定是很合理的。否則的話，必須要把人員所需的伙食以及表冊印刷辦公等費用，通通包括在內。至於經費之自由出，『不得由地方供應』一節，是與修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例第四條相同的。我們如果認定保甲是基層編制而全國各縣應普遍實施的話，其經費應由國庫開支，決不宜由地方供應，以免變成變相的抽徵臨時稅。

第五條 凡同一處所同一主管人之下共同生活或共同營業或共同辦事者爲一戶，其區分如左：

- 一、普通戶：凡住戶鋪戶等均屬之；
- 二、船戶：凡陸上無一定住所，以船爲家者均屬之；
- 三、寺廟戶：凡寺院庵廟宮觀禪林洞利教堂教會清真寺均屬之；
- 四、公共戶：凡公署兵宮監獄學校工廠祠堂會館公所及其他公共處所均屬之；
- 五、外僑戶：凡外國人住戶均屬之；
- 六、特編戶：凡同一編查區內，五里以內不滿一甲，十里以內不滿一保之畸零居戶等均屬之。

七、臨時戶：凡流動靡常之戶均屬之。

前項所列各戶內，如另有不同性質之戶附居者，應依其性質，分別立戶。其在辦理戶籍及人事登記之區域，並應將合於戶籍法第八九兩條所規定之戶，另加註明。

「戶」，這是一個通俗的名稱，好像是一般的常識，很容易使人明白的。但是我們必須知道，戶通俗的名稱，意義就最不容易確定。「戶」就是全部戶政事務中不容易解釋的一個名詞，可是戶政人員及保甲編查人員乃至於普查戶口人員都必須要澈底了解它；否則將會從根本上就發生了疑問，戶口的登記統計以及組成保甲的單位都會發生錯誤。

本條的主意，是規定戶的定義和區分。關於戶的定義，依目前的法規，可有三種分類法：即戶籍法戶口普查條例和本辦法。在原来的修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例內，却沒有明白規定戶的區分。

戶籍法對於戶的定義，在該法第八九兩條內規定如下：「戶籍之編造以一家爲一戶，雖屬一家而異居者，各爲一戶。僧道或其他宗教徒所住之寺院，以一寺院爲一戶。無本籍或本籍不明，而在同一救濟機關留養者，合編爲一戶。」又修正戶籍法施行細則第五條又補充規定：「其分產而仍同居者，亦各爲一戶。」

戶口普查條例第三條內所規定戶的定義，與本辦法所規定的完全一致，其文如下：「本條例所稱戶，謂在同一處所同一主持人之下共同生活或共同營業或共同辦事者之集合體。」此條規定，把戶的性質，劃分得很清楚：即凡「共同生活」者爲「普通戶」，「共同營業」者爲「營業戶」，「共同辦事」者爲「公共戶」。

綜觀戶籍法所規定的戶，是以民法所規定的「家」爲基本原則，民法第一千一百二十

二條規定：「稱家者，謂以永久共同生活爲目的而同居之親屬團體。」換言之，戶籍法所規定的戶就是家，爲一自然結合之親屬團體。至於宗教徒所住之寺院以及無本籍或本籍不明而在同一救濟機關留養者，以其已另無家庭，所以把寺院和救濟機關也同視爲家，各編爲戶。至於戶口普查條例與本辦法所稱的戶，因爲和登記戶籍確定屬籍的性質不一樣，所以要比戶籍法以家爲戶的範圍爲廣。

其次，關於戶的區分，也因法規的性質不同而有差異。上述三種法規內的戶的分類法，是今後編訂戶籍，普查戶口以及編組保甲三大行政的主要分類。在此三大分類以外，還有各地警察局調查戶口的分類法，可採用丁嘉藩在戶口調查要義（註三）一書內的分類法和南京首都警察廳的分類法爲代表。現在把本辦法之外的四種戶的分類法，引錄在下面：

一、戶籍法的分類，根據該法第七條至第九條的規定如下：

家（即民法第一千一百二十二條所稱之家）；

船舶之家（陸上無住所或居所，而在船舶上居住者）；

寺院（僧道或其他宗教徒所住之寺院）；

救濟機關（無本籍或本籍不明而在同一救濟機關留養者）。

戶籍法的分類法，在民國二十三年六月五日與該法施行細則同時頒發的戶籍及人事登

記書表冊簿程式中的戶籍登記簿（一）記載例內，分戶別爲「普通戶」、「船戶」、「寺廟」及「救濟機關」四種，這是與戶籍法第七條至第九條所規定相同的。

二、戶口普查條例的分類法，根據該條例第三條的規定如下：

普通戶；

營業戶：商號、工廠、銀行及其他營業組織均屬之；

公共戶：機關、學校、軍營、監獄、寺廟、會館及其他公共處所均屬之。

營業組織或公共處所中之有普通戶，及公共處所中之有營業組織者，各爲一戶。

三、丁嘉善的分類法：

（一）普通戶

普通住戶：凡是居住而別無目的之住戶，謂之普通戶。

（二）特別戶

1 商鋪：即以營業爲目的而居於一定地所者，謂之商鋪。

2 船戶：凡陸上無住居所而居住於船舶上以船爲家者，謂之船戶。陸上另有住

所，因職業關係暫以船舶爲居住者，不得視爲船戶。

3 寺廟：凡寺、院、庵、廟、宮、觀、堂、禪林等性質之組織，互有不同，均可

歸於寺廟類。

4 公共處所：凡學校、營舍、監獄、會館、工廠、醫院、習藝所、反省院等，均謂之公共處所。但如於祠館之中，有獨立之住戶，及校院之職員眷屬同居者，則謂普通戶。

5 外僑戶口：凡外國人之機關、住戶、店鋪、船戶等，屬於是類。

四、南京首都警察廳的分類法：

普通戶：一、住家，二、店鋪；

船戶；

寺廟；

公共處所：一、公署，二、兵營，三、監獄，四、學校，五、工廠，六、醫院，七、民衆團體，八、其他。

外僑。

戶之分類，各法規和警察機關所以規定不同的原因，大概是這樣：戶籍法所規定的戶，只限於編訂戶籍的家和寺院救濟機關。戶口普查條例所稱的戶，是根據普查人口之分類，即所謂「常在人口」，與「現在人口」而定的。本辦法所規定的，是專備爲編組保甲之用。所以這三種戶別是各具範疇的，決不可相混。戶政人員和編組保甲人員只須知道其相互錯綜的關係，注意其不可相混的所在就不致發生錯誤。看政府施政的趨勢，戶的分

類，今後只限於戶籍法，戶口普查條例和本辦法所規定的爲限，現在爲敘述方便起見，只把這三種法規所訂戶的分類，說明其關係。茲先說明本辦法和戶口普查條例所分之戶的關係。

(一) 本辦法所稱的普通戶，包括住戶與舖戶兩種，而戶口普查條例所稱的普通戶，只限於本辦法所稱的住戶；本辦法所稱的舖戶，戶口普查條例却歸在營業戶內。(二) 本辦法所稱的船戶，戶口普查條例又歸在普通戶內。(三) 本辦法所稱的寺廟戶，戶口普查條例是歸在公共戶的寺廟一項內。(四) 本辦法所稱的公共戶，與戶口普查條例內的公共戶相同，但其中的寺廟一項，本辦法內不稱爲公共戶，而是單獨列爲一類的。(五) 本辦法所稱的外僑戶，戶口普查條例內是分別歸併在各類戶別之中，不另分類，不過依該條例第六條的規定，須查記其國籍而已。(六) 本辦法所稱的特編戶，其實也是普通戶或寺廟戶或少數的公共戶，只是因爲在地處荒涼人烟稀少之區，不能依照縣各級組織綱要所訂保甲編制的戶數限制，而須依照本辦法第八條之規定，編組特編保或特編甲而已。(七) 本辦法所稱的臨時戶，其實也是普通戶，或屬住戶，或屬舖戶，其性質係流動靡常，依本辦法第十條的規定，須編組臨時保甲而已。

本辦法所區分的戶別，大體說來，與戶口普查條例所規定的戶別，沒有多大錯綜複雜不易分清之處。但如依照本辦法和戶口普查條例所編或所查的戶，再依照戶籍法之規定，