

現行戶政法制與業務

江西省政府民政廳印

中華民國三十一年十二月

現行戶政法與業務

吳 顧 毓 著

江 西 省 戶 政 幹 部 人 員 訓 練 班 印 行

中 華 民 國 三 十 一 年 十 二 月

現行戶政法與業務

有 不 著 准 作 翻 權 印

著 作 者

吳

顧

毓

發 行 者

江西省戶政幹部人員訓練班

印 刷 者

中華正氣出版社印刷廠

弁言

一、本書內容，以現行之戶籍法、修正戶籍法施行細則及暫居戶口登記辦法三種法規爲根據，係備爲縣市鄉鎮各級戶政人員平時處理戶政事務參考之用。戶政人員在閱讀本書之前，對於上述三種法規的條文以及其他有關戶政的法規，須精詳研讀，以爲對於本書所述的各項辦法，無從知其來歷與根據。

二、戶籍法所規定的全部事項，不是本書所能概括的，如關於經費、訴願、罰則以及其他非屬聲請及登記的事項，仍須參照戶籍法辦理，本書未能述及。

三、戶籍法是戶籍行政的根本法，所以該法的施行細則在原則上不應與戶籍法稍有出入。但現行的修正戶籍法施行細則所規定的辦法，除若干事項有所補充外，同時還有許多事項與戶籍法原規定並不相符，在實行時自以修正戶籍法施行細則所規定者爲準；至於此兩者的差異，本書內均有詳盡的比較，讀者宜究其異同。

四、戶籍法、修正戶籍法施行細則及暫居戶口登記辦法，是屬於戶政的程序法或技術法，而其重要部份有四：一爲籍別事項，二爲戶籍及人事之變更事項，三爲聲請手續事項，四爲登記程序事項；而此四者之間，又有不可分的密切關係，如籍別的规定，影響戶籍及人事的變更事項；而戶籍及人事的變更事項，又影響聲請的手續，聲請的手續，又影響登記的程序。所以我們可以說戶籍法及其施行細則也好，像是一個有機體，有其一貫的心理論與組織體系。戶政人員務須明白其體系，詳知其內容之有不可分

割性，譬如編製戶口統計的人員，也須明瞭各種登記的程序。而辦理登記的人員，更須了解各種事件變動的情形與聲請的手續；同時對於確定人民屬籍身份的主要作用，是戶政人員每時每刻不能忽略的。

五、現行戶籍法非特與修正戶籍法施行細則及暫居戶口登記辦法的規定大有出入，即此三者的漏洞及問題，亦不在少。但是本書不是一本分析研究現行戶政法制的著作，而只不過是依據該三種法規的規定，闡述其法制的內容與處理戶政業務的方法而已，所以除將辦法方面有所補充外，作者個人對於修訂戶籍法的主張，本書內，概不提。換言之，本書係就現行戶政法令，規畫其業務。

六、戶籍事務的處理方法，應以登記程序為依據，換言之，登記程序就是處理戶籍事務的方法。所以本書對於登記程序，闡述特詳，所擬補充表格也特多，各級戶政人員對之須充分明瞭其組織體系，人員分工與手續以及各種表冊的填載方法與相互關係，則對於聲請遺漏或登記錯誤，亦可從而稽核查究。

七、關於戶口統計的編製方法，本書只說明統計表的編製方法，其關於統計的分析研究部分，以屬於統計學的範疇，容於其他人口統計學之專書中詳論。

八、今日各地，均須依照縣保甲戶口編查辦法的規定，編組保甲。戶籍的變更，往往會影響保甲的編組。此項戶籍變更影響保甲編組變更的方法，係歸併於保甲編組事務之中，本書內不加附述。

九、本書屬稿時期，前後不及兩月，因為時間短促，舛誤遺漏，當不能免，尚祈海內賢達，有以教正！

三十一年九月一日吳頤毓識

現行戶政法制與業務目錄

弁言

上編 現行戶政法制

第一章 戶政法制的演變

第二章 近年來戶政設施的紛亂

第三章 戶政法制的調整

第四章 現行戶籍法的內容

下編 戶政業務管理

第一章 戶政機關

第一節 戶政機關的層級

第二節 各級戶政機關的業務

現行戶政法制與業務 目錄

一
一
一
四
七
九
一
一
一
五

第三節 縣及鄉鎮戶政機關的組織

一七

第二章 實施登記前的籌備

二〇

第一節 置備辦公用品

二〇

第二節 查勘戶籍區域

二二

第三節 清查住屋門牌

二四

第四節 張貼聲請登記說明牌

三一

第五節 編定戶籍區域號碼

三五

第三章 戶籍登記簿的初次編造

三九

第一節 聲請原有戶籍登記的手續

三九

第二節 戶籍及人事登記簿的種類

六〇

第三節 戶籍登記簿的編訂

六二

第四節 登記簿的保存與處理

七〇

第四章 登記之聲請

七二

第一節 登記的聲請事項

七二

第二節 聲請手續及應備證件

八五

第三節	聲請書的填寫法	一〇〇
第四節	聲請事件的查訪法	一一〇

第五章	登記的程序及方法	一二七
-----	----------	-----

第一節	聲請書的審核及受理	一二七
第二節	一般的登記程序	一二八
第三節	登記程序分類說明	一五〇
第四節	登記事項的記載程式	一九〇

第六章	登記的稽核	二〇七
-----	-------	-----

第一節	登記事件的記數	二〇七
第二節	聲請遺漏與登記錯誤的考察	二一二
第三節	戶籍的抽查校對與補正	二一四

第七章	戶口統計的編製	二二一
-----	---------	-----

第一節	統計材料的初步整理	二二一
第二節	戶口統計的種種及其表格	二二三
第三節	統計表的編製與呈報	二三六

現行戶政法制與業務 目錄

四

第四節 統計表的審核

二四〇

現行戶政法制與業務

上編 現行戶政法制

第一章 戶政法制的演變

現行的戶政法制，是指民國三十一年起，中央公布修正戶籍法施行細則後的戶政法制而言。不過我們要說明現在的戶政法制，至少要知道其最近的演變，這可以從國民政府奠都南京以後說起。

國民政府奠都南京以後，一直至三十一年之初為止，所頒發的戶政法規，共有十二種之多，現在依照頒發時期的先後，把該項法規的名稱，列舉如下：

- 一、戶口調查統計報告規則，民國十七年七月十九日內政部公布。
- 二、人事登記暫行條例，民國十八年一月二十五日內政部公布。
- 三、清查戶口暫行辦法，民國十八年十一月十二日內政部公布。
- 四、剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，民國二十一年八月豫鄂皖三省剿匪總司令部訂頒，二十四年七月軍事委員會委員長南昌行營修正公布。
- 五、剿匪區內各縣戶口異動登記辦法，民國二十一年十二月豫鄂皖三省剿匪總司令部訂頒，二十四十

月軍事委員會委員長南昌行營修正公布。

六、戶籍法，民國二十年十二月十二日國民政府公布，二十三年三月三十一日修正，同年四月二十七日令定於七月一日施行，十一月軍事委員會委員長南昌行營通令蘇浙閩湘鄂皖贛豫陝甘十省編組保甲，通令暫緩施行。

七、戶籍法施行細則，民國二十三年六月五日內政部公布。

八、非常時期重要城市戶口查報登記暫行辦法，民國二十九年八月六日行政院第四七六次會議通過，同年八月十日公布。

九、戶口普查條例，民國三十年二月十三日國民政府公布。

十、縣保甲戶口編查辦法，國防最高委員會第六十二次常務會議決議修正通過，民國三十年九月十三日內政部以渝民字第三七零八號咨頒。

十一、修正戶籍法施行細則，民國三十年六月十日行政院第五一八次會議修正通過，同年十二月一日內政部以渝民字第三七一號咨頒。

十二、暫居戶口登記辦法，民國三十一年一月七日內政部以渝民字第四二九一號咨頒。

自民國十七年以來至三十一年修正戶籍法施行細則及暫居戶口登記辦法公布後，依照中央所頒上開十二種戶政法則的先後，可以將戶政設施劃分為三個時期：

第一期：民國十七年至二十年之間，可稱為舉辦戶口調查時期，當時所根據的法規為戶口調查統計報告規則人事登記暫行例條及清查戶口暫行辦法。「戶口調查」是普通的舉辦，「清查戶口」是只限於清鄉剿匪區域，「人事登記」一項，事實上各地都未遵辦。

第二期：民國二十一年至三十年之間，是戶籍法及戶籍法施行細則雖經公布而未實行，而是全國大多數省市推行保甲戶口編查時期。

第三期：即自民國三十一年以後，將依據戶籍法修正戶籍法施行細則及暫居戶口登記辦法舉辦戶籍及人事登記及暫居戶口之異動登記時期，我們可以稱為新戶政制度之推行時期。

此種劃分時期的方法，似乎並不是最清楚的，因為在事實上，民國三十年以前，國內的戶政設施是異常紛亂，即在三十一年以後，依照戶籍法舉辦戶籍及人事登記，恐也不能普遍實施；換句話說，三十一年以後的戶政設施，除有些省縣市地方將依據戶口普查條例舉辦戶口靜態普查外，恐將仍有三種戶政設施並行於國內：

一、依照戶籍法，修正戶籍法施行細則及暫居戶口登記辦法辦理戶籍及人事登記及暫居戶口之異動登記。

二、仍繼續辦理保甲戶口編查制度中之戶口異動登記。

三、依據非常時期重要城市戶口查報登記暫行辦法辦理戶口查報——此項大概祇限於設有警察之重要城市。

本書所敘述的，係指前列第一種戶籍及人事登記的法制及其業務而言。此項新戶政設施，照民國三十年十二月第三次全國內政會議內政部所提的推行戶籍行政案所附的推進戶籍行政三年計劃，其主要的目的，還是實驗，藉以探求現行戶籍法的問題，這在該三年計劃內會有下面一段話：

『……現行戶政法規，本極繁複，有重加修正之必要，惟事關立法程序，欲謀根本之解決，非倉卒所能竣事。現在戶政亟待推行，從容商榷緩不濟急，只宜從施行程序上謀合理之改進，期於不違

背戶籍法之精神與上述原則之條件下，重訂簡易辦法，於是擬定修正戶籍法施行細則及暫居戶口登記辦法、縣保甲戶口編查辦法。關於本籍寄籍暫居之戶口，則一律查記，期能適合抗戰建國並重之需要，矯正以往偏頗之弊。關於保甲戶口之編查，則同時舉辦，以免人力物力之浪費……。」

上引這一段話，是現行戶政設施的精神，在原則上，今後各地的戶政設施，將依縣各級組織綱要，及縣保甲編查辦法先從編整保甲入手，然後即依照戶籍法，修正戶籍法施行細則及暫居戶口登記辦法永久辦理戶籍人事登記及暫居戶口登記，俟施行有成，將於若干年之後，再修正戶籍法。所以現行的戶政法制，將來還要詳加修改的，因此本書所講的辦法，還是一個實驗時期的過渡辦法；這一點意思，各級戶政人員務要明白！

第二章 近年來戶政設施的紛亂

現行戶政法制的演變與今後的新戶政設施的精神，我們已在前章中講述清楚。但我們為要知道近年來戶政設施與新戶政設施的差別起見，是必須將近年來戶政設施的情形，在此說明一個大概。

從民國十七年起，直到三十年這一段時期中，可以說是我國戶政設施的紛亂時期。在此紛亂設施之中，可大別為三個戶政體系，每個體系，均各具範疇茲分述如左：

(一)警察之戶口調查與人事登記。

民國十七年，內政部為籌辦地方自治，亟需調查各地戶口實數，遂於十七年七月制頒戶口調查統計報告規則，通令各省民政廳查報。十八年一月，又訂頒人事登記暫行條例，通令各省須在根據前頒規則調查戶口完竣之後，即接辦人事登記。但當時地方政治的基層機構，毫無基礎，戶口調查一項，至十

九年七月止，僅有十六省及直隸於行政院之各市造報內政部。至於人事登記一項，除設警察機關之各大城市尚能遵照辦理外，多數省份都未遵辦。嗣後南京首都警察廳、北平、上海、青島以及其他若干大城市都會的警察局或公安局，都以戶口調查統計報告規則及人事登記暫行條例爲參考，另定章則，據以調查戶口並辦理人事登記。

此種警察調查戶口辦理人事登記的制度，直到現在，似已沿襲成風，惟考其本身的主要作用，是在察知所轄地域內戶口增減變動的情形，並隨時監視各人的生活、狀況，以爲清查奸宄維持城市治安及秩序。所以警察的戶口調查人事登記制度，實在說不上是戶籍行政，其辦法今後是需要加以調整的。

（二）保甲之戶口編查與異動登記

現行的保甲戶口編查制度，是應清鄉剿匪的需要而產生的，所以民國十八年頒發的清查戶口暫行辦法是辦理保甲戶口編查聯保連坐的前驅。民國二十年夏間，前陸海空軍總司令行營在贛成立，劃定江西省之修水等四十三縣試行編組保甲清查戶口，其清查辦法，係注重連坐切結，而忽略戶口統計。二十一年八月豫鄂皖三省剿匪總司令部制定剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，同年十二月又制定剿匪區內各縣戶口異動登記辦法，於編組保甲清查奸宄之外，亦注意戶口統計之編製。二十四年軍事委員會委員長南昌行營將前剿匪總司令部所頒之條例及辦法修正爲修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例及修正剿匪區內各縣戶口異動登記辦法，於二十四年七月及十月先後頒布。近年來多數省市辦理保甲戶口編查，均以上述的修正條例及修正辦法爲根據，不過各省市在辦法上仍都有變通。二十七年春，軍事委員會委員長重慶行營又制定整理川黔各省各縣保甲方案，對於保甲編組、戶口編查、異動登記以及統計報告等各方面，均有所改進。

「保甲戶口的編查，今日已成為婦孺皆知的事情。我們要明白的，已往的編組「保甲」和調查「戶口」是併合規定於同一法規之內的，但自民國二十八年九月十九日國民政府公布縣各級組織綱要後，保甲制度已經變質；尤其是自三十年九月十三日內政部將縣保甲戶口編查辦法公布後，已將戶口異動登記和連坐切結取消，而須依照該辦法第十八條的規定：『保甲戶口編查完竣後，鄉鎮公所應依戶籍法及其施行細則之規定，賡續辦理戶籍與人事登記及暫居戶口之異動登記。』」

（三）戶籍及人事登記

民國十七年以後，各大城市的警察機關既有辦理戶口調查人事登記的制度，其他大多數省市又推行保甲戶口編查制度，所以戶政的根本大法——戶籍法及其施行細則雖明令定於民國二十三年七月一日施行，事實上却完全陷於停頓。其間曾一度依照戶籍法舉辦戶籍及人事登記的，僅有雲南及察哈爾兩省，旋亦因為推行無成而停辦。祇有山東的鄒平實驗縣於二十四年四月開始舉辦戶籍及人事登記，對於縣戶政的組織機構及登記程序方法，在可能範圍內，大加充實改進，實驗將及三載，頗具相當成效，實可視為我國正式推行戶籍行政的良好事例；可惜該縣於二十六年冬為日寇侵入，三年成績，化為烏有。此外尚有廣西省和少數實驗縣：如江蘇之江甯、浙江之蘭谿、四川之新都等，亦曾酌採戶籍法所規定的登記事項，試辦戶籍，其實施辦法雖亦有可取之處，但其所查記的戶口，仍多受保甲戶口編查的影響，與實施戶籍法舉辦戶籍及人事登記的規定，頗多不合，亦殊難視為正式的戶籍行政。

以上是說明近年來國內已有戶政設施的三大體系，其所依據法規的雜亂，辦理方法的不統一，登記事項的不一致，應用書表簿冊種類的紛亂，可謂極盡各出心裁之能事，若要詳細分析，非但此省與彼省不同，即一省之內，此縣與彼縣，此市與彼市，亦多自訂單行辦法，互有差異。於是無論是戶政當局或

戶政學者，都一致主張要將已往的戶政法制，作一次總的檢討和調整。民國二十八年至三十年，內政部與行政院縣政計劃委員會，就致力於此項戶政法制調整研究工作。

第三章 戶政法制的調整

由前章的說明，可知民國十七年後的戶政設施，雖可大別為三個體制，但在每一體制之下，又可分為若干辦法或方式，於是就不得不設法調整。

調整已往的戶政體制以產生一新的統一的戶政法制，其基本原則必須依照戶政設施的分類，以實施戶籍法舉辦戶籍及人事登記為主要，是經常的戶政設施；其次就是近代式的人口或戶口靜態普查——這一項在民國三十年以前，我國還沒有制頒過法律的。實施戶籍法辦理戶籍及人事登記的目的或作用，是在證明人民的屬籍家庭組織及個人的身份，舉辦戶口普查的目的是在調查基本國勢，定期編製戶口靜態統計，以期明瞭全國或一地域內全部人口的數量和素質。

調整戶政法制的方法，中央是分三項推行的：

一、制定一普查靜態戶口的法規，這就是民國三十年二月十三日國民政府公布的戶口普查條例，依據此項條例所辦的行政事務，我們就稱為「戶口普查」。戶口普查與實施戶籍法舉辦戶籍及人事登記（我們就稱為「戶籍行政」）的性質、目的、方式、主管官署及期間等項，都不相同，所以不在本書所論述的範圍之內。

二、正式施行戶籍法。但我國已公布施行的戶籍法，辦理手續相當的繁，在此既少戶政幹部又乏辦理成例的時候，很不易一入手就能成功，所以當局和若干戶政學者，都主張修簡。可是修改戶籍法

又事關立法程序，不是短期內可以竣事的，所以內政部只好設法權宜變通，就簡治標暫從施行政序上謀合理之改進。此項具體改進方案就是民國三十年十二月一日公布的修正戶籍法施行細則。此外，依戶籍法規定所應登記的戶口，是只限於本籍及寄籍戶口，而沒有依法取得本籍或寄籍條件的暫居戶口，是不登記的。但今後爲求察知實際人口的動狀起見，內政部特制頒一暫居戶口登記辦法，亦已於民國三十一年一月七日公布。所以今後的暫居戶口，亦須登記。

三、在施行戶籍法的區域，凡警察機關的戶口調查人事登記辦法以及近年來推行保甲的戶口異動登記辦法，都要停止辦理而改辦戶籍及人事登記。所以關於保甲事項，只須有編組保甲方法的技術規定。關於此一項事項的法規，就是內政部已於三十年九月十三日公布的縣保甲戶口編查辦法。

歸結言之，自今以後的戶政設施，只限根據下列五種法規：

- 一、戶籍法；
- 二、修正戶籍法施行細則；
- 三、暫居戶口登記辦法；
- 四、縣保甲戶口編查辦法；
- 五、戶口普查條例。

再重複說明一句：這五種戶政法規中，第一第二第三三種是經常的戶籍行政法規，第四種是編組保甲的法規，第五種是政府每隔五年或每隔十年舉辦一次的戶口靜態普查法規。今後的戶政人員，當然要澈底明白這五種戶政法規的內容，即各級行政人員乃至於每個人民，也都要知道其大概——這也是每個國民應具的戶政常識。