

戶籍法通論

戶籍法通論

戶籍法通論

劉瑞編

第一章 總論

第一節 戶籍法之概念

戶籍法之內容，依其規定大綱，得分爲二：一爲關於戶籍登記者，二爲關於人事登記者。蓋戶籍有廣狹二義，以狹義言，戶籍乃以戶爲本位，而確定人之屬籍，約言之，即按戶定籍之謂也。以廣義言，戶籍一方確定人之屬籍，一方又依戶內份子之人事變動，對照登記，以公證其身分，而表明家之對內對外關係。及組織其家之份子相互關係。故廣義之戶籍，係包括狹義之戶籍與人籍而言，而現行戶籍法則係從廣義之立法例，其內容即自關於戶籍登記之規定而成者也。

法律上之所謂人事者，指人之在社會上依法律所認之身分而言，而人之在社會上身分，即因法律或習慣，而在公法上或私法上，當然享有一定權利，負定一定義務之資格。故身分雖分得謂爲一定之權利義務之集合體，而各個人所有之權利義務，要依其身分而定，例如父母對於其子女，因有親之分，而有保護教養懲戒及管理其財產之權利義務，繼承人對於被繼承人，因有繼承人之身分，而有承

受財產負擔債務之權利義務，又如有中國人之身分者，固以享有法律所賦與之公權私權爲通例，而外國人因無國民之身分，除私權外，公權皆不得享有之。是可知人之權利義務，無非依其身分而定，而身分之得喪變更，無論其原因出於自然事實，——例如因出生而得子之分身是，或本於法律規定，——例如中國女子與外國人結婚，因國籍法之規定，而喪失中國人之身分是，或由於國家機關之行爲，——例如因判決離婚而消滅失婦之分身是，或由於私人之行爲，與國家機關之行爲，——例如婚姻當事人之結婚聲請，與戶籍主任之受理登記，而取得夫婦之分身是；此等影響之及於本人權利義務者固大，而對於世人，亦有害關係，設非公示之於國家機關所掌之簿籍，將何以保正確，而杜紛爭，此人事登記之所由設也。蓋人之身分，一經登記，即生法律上之公證力，無論對於何人，均得主張之，而人亦不得否認之。否則事實上縱有其身分，要無法律上之公證力，而對於世人亦無可主張。是又足徵人事登記，實爲對於人之身分得喪變更，與以公證力，而表明各個人相互之關係者也。

至所謂家者，本與戶同義。普通觀念，以人住居之建築物爲家，此木石磚瓦所構成之住居建築物，於建築學上，稱之爲家，固無不當。然僅以此等有形之家屋，尙不能說明法律上所稱家之性質。法律上所稱之家，乃以永久共同生活爲目的，而同居之親屬團體，依此定義，則家之成立要件有四：一須有永久共同生活爲目的，而同居之意思，二須有永久共同生活爲目的，而同居之事實，三須有同居

之場所，四須爲親屬之同居。前三條件，缺一不可，第四條件，則有例外之規定，如同居之妻及童養媳等，雖無親屬關係，但法律上爲保護此等人起見，仍得視爲家屬也。是知法律上之所謂家者，必由人與場所而成立，而同家之人，通例雖有家長，有家屬，然家中未必以有家屬爲要素，即僅有家長一人，亦不失其家之存在。但通國無無人之家，亦無無家之人。故人必納之於家，家必有一人以上之人。其次家之所在，必有一定場所，而人與場所，實以家爲連絡之樞紐，戶籍卽所以表明連絡樞紐，而公示家之對內對外關係者也。

要之戶籍登記者，證明家之成立之公文書也，人事登記者，證明人之身分之公文書也；二者之旨趣，雖有不同，而實互爲運用。蓋戶籍登記，既爲證明家之成立而設，而家則積人而成，設非詳審組織其家之人之身分，固不能完全證明其家之關係，而人事之變動無常，影響於戶籍者，尤屬不尠，此戶籍所以有待於人事登記也。人事登記，既爲公證人之身分而設，而人事之變動百端，決非一戶籍所能詳記，故須於戶籍以外，另設人事登記，然人事變動之發生，既各分離而不相屬，欲就一家以內各人所生之事件，而詳悉其身分，果有若何變動，尤非與戶籍對照不可，此人事登記所以又有待於戶籍也。由是言之，戶籍必待人事登記而始克完全證明家之成立關係，人事登記必依戶籍而始克明括身分之得喪變更，二者固相資相成，而不可相離。且自其記載之體裁言之，戶籍登記以家爲基礎，依場所

之次序而記載之，人事登記以事實爲基礎，依年月日之次序而記載之，吾人試將二者互爲索引，即知其關係之密切，而不可偏廢，此現行戶籍法所以統括戶籍與人事登記而規定於同一法律之中也。

抑尤有進者，戶籍法之目的，雖在證明一家之成立關係，及各個人之屬籍身分。然欲決定各人果有如何身分，一家之家長家屬，果有如何關係，國民之屬籍既定，在公法上果發生如何資格，則非戶籍法所能及，乃屬於民法國籍法之範圍，而戶籍法第不過詳記民法國籍法所規定之國民身分資格，及家長家屬關係已耳。故戶籍法雖屬一獨立之法律，而對於民法國籍法，實有主從之關係，申言之，民法國籍法係決定實體事實之法律，故謂之主法，或曰實體法，而戶籍法乃輔助民法國籍法之法律，故謂之助法，或曰程序法，從而知戶籍與人事登記已非私法之事。且證明各個人之身分屬籍，而確定其對外對內關係，不獨於人民之私交上爲必要已也，國家行政權既及於各個人之上，則判別組織國家之份子，而規定人民與國家之關係，亦屬必要。職此之故，今日國法學上，概認以私法規定屬籍身分之事爲不宜，必以公法特別規定之而後可；彼德意志之人別法，日本之戶籍法，即同採此主義，我國戶籍法亦仿行之。惟此中有宜注意者，即人事登記，雖爲各國所通有，而戶籍規定，則爲我國與日本所獨異，此則繫於一國之社會組織制度與習慣，而無須乎強同者也。

第二節 戶籍制度之沿革

第一款 清代以前之戶籍制度

我國戶籍制度，權輿於周官；雖其登記之法，書缺有間，不可得詳。然六鄉之大夫，各掌其鄉之衆寡，則鄉大夫兼掌戶籍可知，媒氏掌萬民婚合之事，男女自成名以上，皆書年月日名焉，則婚姻有登記可知，三年大比，受邦國之比覈，則人數有統計可知，故當時一切施政，因之而有根據焉。

降及春秋，治道乖方，賦役繁重，民多遷逃，其時政尙富強，而國之能否富強，又以戶口多寡爲斷；故管仲治齊，嚴奔亡遷徙之禁，魏文侯以戶口不增爲憂，而商鞅墾井田，開阡陌者，亦爲增秦戶口之計，蓋有以也。

漢興稅口錢，令諸侯及各郡歲稽人數以冊進。及其末葉，版圖脫漏，人如鳥飛獸散，莫可制止。孫權取山島之衆以爲民，諸葛拔隴上家屬以還漢中，蜀亡時爲戶僅二十四萬，吳亡爲戶僅五十餘萬，魏亦不滿百萬，其數曾不足與漢之數郡比，而其聚散盈虛之數，更不能詳，蓋喪亂相仍，舉國殘破，戶政已大衰矣。

晉武平吳之後，以戶定稅輸，制戶調式，及元帝僑寓江左，百姓之自北而南者，皆謂之僑人，類皆散居，無有土著。崇和時，以庚戌二月大閱戶口，令所在土斷，謂之庚戌制。其後法制廢弛，舊弊復起，義熙九年，劉裕言往者人無定本，故土斷以一其業，迄今彌歷年載，制漸廢弛，請復庚戌之制。

，而戶政又復興矣。

劉裕興宋，因仍管制，沿及齊時，朝議以民間欺巧，勅虞安之檢定簿籍，別置校籍官，分戶爲九等，以定稅輸。又有一床半床之制，已娶者爲一床，未娶者爲半床。然其時戶口租調，十亡六七；往往合數十家，方爲一戶，謂之蔭附，蓋戶政至此又漸衰矣。

隋受周禪，頒新令，立保正之法，以相檢察。又令男女三歲以下爲黃，十歲以下爲小；十七歲以下爲中，十八歲爲丁，六十歲爲老，口戶不實者，罪其正長。又令大功以下折籍各爲戶頭，以防容隱。高穎觀流冗之弊，建輸籍之法，編製定樣，發給諸州，令各隨便近五黨三黨爲一團，依樣定戶上下，自是浮客悉變爲編氓，戶口有增。故隋之丁口，自漢以來，莫與比盛，說者謂非穎之策不至此。嗣以禁網疏闊，戶口多漏，或年及成丁，猶詐爲小，未至於老，已免賦役，國政紛亂，而隋亦底於亡矣。

唐制戶有三等，後改爲九等，民年二十一爲丁，十六爲中，六十爲老，凡丁之附籍，分春夏秋冬三季，以別課役。每年一造賬，二年一造籍，州縣留五比，尚書省留三比。然承大亂之後，戶口凋敝，自貞觀至永徽中，號稱全盛，而有司奏戶口，僅及三百八十萬，去隋初甚遠。開元之際，戶口未嘗升降，宇文融請搜括逃戶，諸道虛張其數，至以編戶爲客，奏括得客戶八十餘萬。德宗以來，法令因時而易，名數浩繁，無救疲敝，加以使臣制置各殊，未能盡一，舊例雖在，人漸難詳，而迄唐之亡，戶

籍終不能整理，可慨也已。

宋手五代之敝，務體休息，因隋唐之舊，修復籍制，戶口載籍者，漸見增長，景德戶口七百三十萬，皇祐戶口一千九十萬，治平戶口一千二百萬。其後法令雜出，百弊叢生，晚制之壞，無減前代。遼重熙八年，以北院樞密使蕭孝穆之奏，稽查戶口，通括著籍。全以版籍定差科。然二代之制，無可深考。元立社法，以五十家爲一社，教農勵俗，社長任之，以時查點丁戶，申報於官，其戶政蓋亦有多足者。

明初師取古制，丁口括於版籍。洪武三年，戶部籍戶口，置戶帖，戶各具其鄉貫丁口名歲爲帖，已著之籍，以字編號，籍藏於部，帖給諸民，令有司以時清覈，歲郊祀，中書省以戶籍陳壇下薦之天，祀畢而藏之。十四年詔府州縣編置黃冊，以百有十戶爲里，推丁多者十人爲之長，餘百戶爲十甲，甲十戶，名全圖，其不及十戶者，名半圖，城中曰坊，近城曰廂，鄉都曰里，里各一冊，冊首爲總圖，鰥寡孤獨，則繫於百十戶之外，著之圖尾，曰畸零，冊凡四，一上戶部，其三則布政司府縣各存其一，以待會比，至十年，有司將定式給坊廂里長，令人戶以其實數上之縣，比照舊列人戶，分別造冊，冊既具，州縣正官躬親磨算訖，彙編填圖，上之府，府提調正官復加磨勘而上之省司，省司如法上之部，年終進呈。戶分三等，曰民，曰軍，曰匠，相近者分隸，各以其業爲籍，而人口以籍爲斷，民

父母存若亡，而兄弟出分及贅婿乞養子歸宗另炊者，聽其異籍。口分二等，曰成丁，曰不成丁，民始生登其名於籍，曰不成丁，年十六，曰成丁，有司以其丹貯廳事。遇有賦役，隨時檢閱，以杜隱冒，其規畫蓋甚完密，惜乎後之奉行不力，法弛而弊生也。

清初編審戶口，因明制而損益之。順治五年，題准三年一次，編審戶口，責成州縣印官攢造黃冊，折里置長，以戶屬甲，以口屬戶，悉如往例。每遇造冊時，令入戶自將本戶人丁，依式開寫，付該管甲長，甲長將本戶並十戶造冊，送坊廂里各長，各長將甲長所造文冊，攢造送本州縣，州縣官將冊比照先次原冊，攢造數冊，用印解送本府，府依定式，別造總冊一本，書名畫字，申解本省藩司，民年六十以上者開除，十六以上者增註。十一年後，准每屆編審之期，逐里逐甲，查審均平，詳載原額新增開除實在四柱，造冊報部。十三年改爲五年編審一次。蓋其時丁增而賦自隨，稽核至爲精密。惟戶口以積久而愈繁，法令以積久而生弊，此亦事勢所必至。自康熙五十一年將五十年人丁戶口現數，定爲常額，嗣後增加口數，謂之盛世滋生人丁，永不加賦，編審之期，祇須增加實數，察明另冊造報。比及雍正之時，丁額補缺，有本戶新添抵補之法，又有親戚丁多抵補之法，每屆編審，擦除擦補，頗滋流弊，遂將丁稅，攤入地糧。自是而官吏之視戶籍，遂爲不急之務矣。乾隆五年，復據保甲丁冊造報，除去流寓，祇載土著。五年編審，不過沿襲虛文，至三十七年，而編審之例，遂永行停止。然

其時各有督撫，每屆年終，猶須專摺奏報名數，由部彙核以進。故戶口增減，仍有冊籍可稽。乃行之既久，有司既視同具文，大吏亦循例敷衍，而四萬萬人口總數之變動程度，馴至無可考證。光緒三十三年，憲政編查館因念戶口及各種統計調查之重要，奏准在京各部院均設統計處，各省分設調查局，民政部即於三十四年，成立統計處，從事擬訂統計表式，計部表七十有六，省表七十有二，蓋自光宣而降，戶口登錄，已着眼於新政之設施，迥非往時之就丁稽賦，計壯徵役者可比矣。

第二款 民元以來之戶政概況

民元以來，國內多故，戶政設施，未遑並舉。在前國務院法制局與內務部，雖曾先後擬有人戶籍法案及戶籍條例草案，然以格於環境，迄未公布施行；其見諸實施者，則爲前內務部於二年五月，公布內務統計表編製暫行規則，內中屬於人口部份，計省道表式十三種，縣表式十二種，四年又公布縣治戶口編查規則，及警察廳戶口調查規則，規定各級官署，對於所轄境內戶口調查，應分爲普通戶口，船戶戶口，寺廟僧道及公共處所，四類辦理，并於每屆年終，造具戶口變動表，呈轉報部，十一年復將內務統計表編製暫行規則，修正爲內務統計查報規則，其中屬於人口統計表者，計統計表式九種，市鄉調查票式二種。凡此法令表冊之頒布，雖係偏重戶口調查，未免失之過狹，然在戶籍行政之過程上，要不失爲有力之改革也。

民國十七年，內政部成立，以關於戶口編查統計，舊頒章則，已不適用，乃於同年七月，公布戶口調查統計報告規則，十八年一月，復公布人事登記暫行條例，規定關於戶口調查，及人事登記事項，在已成立自治公所地方，由自治公所辦理，其未成立或已成立而設有警區者，由警察機關辦理，并一面呈請國民政府及行政院，先後轉行法制局及立法院，擬訂戶籍法，以定根本之計。十九年九月，內政部以准上海等市政府來文，聲述市組織法規定戶口調查人事登記等事項，由社會局掌理，間有窒礙，復經呈准行政院暫予變通，仍歸公安局照舊辦理。二十年十二月，奉國民政府明令公布戶籍法，內政部即從事該法施行細則之擬訂。第因各地依法掌理戶籍及人事登記事務之鄉鎮公所或坊公所，多未成立，為謀法令便於推行，并適事務事實需要起見，爰擬規定戶籍事務，在未完成自治編制地方，暫依警區辦理，未設警區地方，由監督官署，按照地方情形，酌量畫區辦理，經擬具戶籍法施行細則草案，都三十七條，及關係書表冊簿程式五十一種，呈轉國民政府備案，旋以戶籍法第十七條所定之戶籍登記簿騎縫蓋印，未免窒礙難行，復經擬具修正該條及其關係條文意見，呈請行政院咨轉立法院核議，於二十三年三月，奉國民政府令准修正，并於同年四月，明令公布自二十三年七月一日起施行。同年五月，奉國民政府令，以戶籍法施行細則及關係書表冊簿程式，業經呈准予備案，當由內政部以部令公布，通行辦理，并以戶籍法施行後，關於警區戶口調查，擬即另訂規程，以資適用。現在此

項規程，雖未公布，而戶籍制度，大致已具規模，嗣後循序漸進，儘量推行，則全國戶籍之整理，或不難日起有功也。

第三節 戶籍制度之比較

社會組織，各國不同，故戶籍制度，亦因之而異。蓋一國制定法律，必須合於其國之風俗習慣，始能行之無弊，而戶籍制度之因緣於此等條件者，尤爲顯著。以是我國現行戶籍制度，在形式上雖多取法歐洲日本之成規，而實質上不獨與歐洲諸國相異，即與日本亦復不同，其故殆有比較而詳論之必要也。

並世各國之社會組織，其根本制度，有個人本位與家屬本位之別：家屬本位制度者，以家爲社會之單位，統括個人所集合之一小團體而成一家，有家長，有家屬，而與他家相對待。家長統攝家務，凡其家在社會上之法律的生活，除有特別規定外，一依此家長而行，而家屬第不過爲組織成其家之份子，別無何等權能，反是若個人本位制度，則以個人爲社會之單位，凡個人在社會上各相獨立，而營法律的生活，其權能亦以平等爲原則。

由上觀之，社會會組織之根本制度，其不同有如此者。然考其間遞嬗之跡，尤與人羣造化之階段相關。大抵在人智幼稚之社會、多行家屬本位制度，而在人智發達之社會，則多行個人本位制度。此

因家屬本位制度，發源於崇拜祖先，而崇拜祖先之風，在上古稍進步之社會，殆無不經此階段者。故耶教未入歐洲以前，其國俗法度，與現今東西洋酷相類似，若希臘，若羅馬，若古日曼，皆盛行家屬本位制度。迨耶教行於歐洲，以上帝爲敬愛之主，而尊祖之風衰，以平等博愛相標榜，而血族之念薄，於是社會之組織，遂一變而爲個人本位制度，一切法律，皆操個人主義。凡屬國民，皆受法律同等之保護，而負同等之責任，故就今日世界大勢審察之，家屬本位制度，已成芻狗，而個人本位制度，不獨盛行歐洲諸國。卽如日本，其社會之風俗習慣，與我相近，向於家屬之觀念，刻鏤至深，而立法者內顧國情，外鑑世運，知不去家制，則慮社會之啓發不可期，去家制又患與社會之進步不相伴，已不能不折衷於二者之間，以爲過渡，而調和之融合之焉。

惟是一國之法制，爲一國風俗習慣之反映，不能以人力左右，必社會實有此情形，而法律始生此規定，所謂法祇能軌範社會，不能產生社會者是也。今歐洲諸國，既以個人爲社會之單位，而盛行個人本位制度，故其法律上，祇有住所，而無所謂家，祇有親屬，而無所謂家屬，祇有身分籍貫，而無所謂戶籍，其人民於法律範圍內，均有獨立之人格，而絕無所謂家制者以羈絆之。惟其社會根本如是，故立法主義，悉源於此。若我們社會情形則不然，一身以外，人人皆有家庭之觀念，同居一家者，爲家屬，統攝家事務，爲家長，現行於社會者，純屬家屬制度，并非個人制度，而家長家屬之稱謂，散

見於法例中者，不一而起，是在法律上顯認家之存在，既認家之存在，則凡由家而生之家長家屬之權利義務關係，自不可無戶籍以表明之。故我國現行戶籍法，於人事登記外，特設戶籍規定，以統括家長家屬之屬籍，及其相互關係，此則與歐美各國大相差異之點也。至若日本，其風俗習慣，雖與我相近，故社會組織，實亦建築於家制之上。然考其家制之實質，又與我國互有差異。蓋日本以家督相續，惟嫡子可享有之。故法律上認戶主權爲承繼權利之一，而以家督相續，列諸身分登記之中，而我國則以家長委諸親屬團體之推定，無推定時，以家中最尊輩者爲之，尊輩同者，以年長者爲之，最尊或年長者不能或不願管理家務時，由其指定家屬一人代理之，是家長地位之取得，除上述規定外，并無其他身分之限制。故現行戶籍法上不以家長之承替，列入人事登記之內，祇須於變更時，爲變更之聲請，即屬已足，此又與日本相異之點也。

他若關於戶籍及人事登記之事務，各國成例，大都以執行之責，委諸自治團體，而以監督之權，屬諸司法機關，因地制宜，義取協濟。我國現行戶籍法，關於戶籍事務之掌理，固亦委之自治機關，但其監督權限，則屬於縣市政府也。

第四節 戶籍制度與其他戶政關係

國家行政之最高理想，在於保護人民之安寧，增進人民之福利，故達此目的，必須詳知行政對象

之人民狀態，及其需要程度，方能因應咸宜，措置適當，而完成其積極的與消極的行政作用。考之東西各國，對於內務行政，如選舉自治教育警察徵兵課稅救濟保衛等要政，靡不以戶籍爲根據。良以戶籍制度，關係至鉅，在個人爲私權之保障，在國家爲庶政之權輿，固不僅稽戶口，記年齡已也。蓋戶籍法自其適用所及之效力言之，有直接見其效用者，如（一）公證人之身分，（二）證明家之關係，（三）確定人之屬籍是；又有由間接見其效用者，如（一）詳明人口戶數及其狀態，（二）確定人之年齡是。此等效用之重要，吾人於本章第一節已略及之，茲惟就戶籍法之關係於保甲戶口，警察戶口及普查戶口者，依次述之。

第一款 對於保甲戶口編查之關係

保甲戶口之編查，基於保衛作用，戶籍及人年之登記，基於公證作用，二者意義，雖各不同，而連繫運用，實屬必要之舉措。我國保甲編制，向以一家一戶爲單位，戶設戶長，十戶爲甲，甲設甲長，十甲爲保，保設保長。故戶長之確定，及保甲長之設置，均有賴於戶籍制度之運用。頻年以來，剿匪區域，已頒布定專則，實施保甲戶口之編查，而最近中央政治會議，又經決議提前辦理保甲，通飭有案；則今後法定戶籍及人事登記事之掌理，既無自治編制，可資寄託，自非另尋途徑，不足以謀推行，而利設施。吾人以爲全國自治編制，一時既難完成，而警察組織，又未普遍，爲謀法令事實，兼

籌並顧起見，自可將戶籍機關與保甲組織，連成一片，歸併辦理；即在已編保甲而未廢除鄉鎮編制地方，由鄉鎮公所掌理戶籍，其無鄉鎮編制而設有保長聯合辦公處地方，則由聯合辦公處掌理戶籍，庶幾推行可望盡利，而戶籍與保甲之關係，亦可維繫於不敝矣。

第二款 對於警察戶口調查之關係

警察戶口調查者，以調查住民之異動，知悉其性質思想，素行，及生計狀況，以供警察事務之運用爲目的者也。蓋社會生活之欲求，在於平和，如有對於平和之社會生活，加以危害者，自宜預防之，抑壓之，使一般民衆，安枕無憂，此乃警察官吏之根本職務。夫破壞社會生活之平和者，固不限於人類行爲，如天災地變等自然破壞，偶亦有之。但其最多者最烈者，莫若人類之行爲甚。故知人乃警察官吏之必要條件，戶籍卽所以供警察官吏此種要件之索引，雖戶籍法內各項登記，另有獨立之作用，然警察機關，藉以索引之基礎，要爲世人所公認，則其關係之密切，自屬不待言也。

第三款 對於戶口普查之關係

我國戶口，向未切實普查，其人口總數，兩性分配，以及出生死亡之真相如何，至今成爲中外人士聚訟紛紜之疑案。雖中國一般人士根據乾隆間調查口數，恆自稱爲四萬萬，而依美人韋爾考克斯在國際統計會議席上所發表，則謂僅有三萬三千萬之數；此項估計，在列強方面，固含有以殖民政策