

民国时期社会调查丛编

人口卷

下

主编 李文海 副主编 夏明方 黄兴涛
minguoshiqi shehuidiaocha congbian / erbian

二
编



海峡出版发行集团 | 福建教育出版社

主编 李文海 副主编 夏明方 黄兴涛

民国时期社会调查丛编

人口卷 ②



国家社会科学基金项目“民国时期社会调查文献的整理与研究”(06BZS043)

中国人民大学“985工程”校级重大攻关项目“清末民国社会调查与现代社会科学兴起”(2006XNZD012)

北京市历史学一级重点学科建设资助项目



海峡出版发行集团 | 福建教育出版社

THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP

民国时期社会调查丛编 (二编) **人口卷** (下)

目
录

四川省选县人口普查方案 四川省选县人口普查委员会制订 (1)

四川省选县人口普查总报告 (彭县 双流县 崇宁县)
..... 国民政府主计处统计局编 (157)

涪陵县户口统计报告书 涪陵县县政府调查户口办事处制 (399)

湖北人口：三十五年冬季户口总覆查实施纪要 湖北省政府编印 (432)

湖北武昌县青山实验区户口与经济调查报告 王尚 薛建吾合编 (644)

怀宁东流 406 村户人口土地的分析研究 冯紫岗 刘端生 (727)

关中农村人口问题——关中 1273 农家灾荒与人口之调查研究
..... 蒋杰著 (754)

四川省选县户口普查方案

四川省选县户口普查委员会制订

目 录

第一部 基本概念	(2)
甲、我国户口行政现状之纷乱	(2)
乙、户口普查与户口行政之调整	(6)
丙、户口普查之要旨及其在户口行政上之地位	(17)
丁、户口普查条例之要义	(19)
戊、四川省选县户口普查之意义与任务	(24)
第二部 实施方案	(26)
甲、户口普查表式及统计报告表式	(26)
乙、组织人员与经费	(46)
丙、实施程序与办法	(53)
丁、各级工作人员手册大纲	(153)
附 户口普查条例	(154)

四川省选县户口普查方案

四川省选县户口普查委员会制订

目 录

第一部 基本概念·····	(2)
甲、我国户口行政现状之纷乱·····	(2)
乙、户口普查与户口行政之调整·····	(6)
丙、户口普查之要旨及其在户口行政上之地位 ·····	(17)
丁、户口普查条例之要义 ·····	(19)
戊、四川省选县户口普查之意义与任务 ·····	(24)
第二部 实施方案 ·····	(26)
甲、户口普查表式及统计报告表式 ·····	(26)
乙、组织人员与经费 ·····	(46)
丙、实施程序与办法 ·····	(53)
丁、各级工作人员手册大纲·····	(153)
附 户口普查条例·····	(154)

第一部 基本概念

甲、我国户口行政现状之纷乱

溯自民国 16 年奠都南京，迄于（民国）30 年 2 月《户口普查条例》公布以前，我国政府机关之致力于户口调查与登记者，按其发展之经过与现时形成之特质，可大别为 3 个系统，各有其主要目的与户口对象，不相联系，兹分述于次：

一、警察之户口调查与人事或变动登记

民国 17 年，内政部为筹办地方自治，亟需调查各地户口实数，并以苏浙皖三省近在京辅，尤须尽先着手办理，乃根据（民国）16 年 8 月国府所颁在新法规未制定以前暂准援用旧法规之通令，于是年 5 月咨行苏浙皖三省省政府，暂行采用北京前内务部颁布之《县治户口编查规则暨警察厅户口调查规则》及各项表式，责成各省民政厅督饬各县限期一律办竣，并随即制定《户口调查统计报告规则》，于是年 7 月通令其余各省民政厅遵照查报。此次户口调查本限于（民国）17 年内各省一律办竣，然以种种关系。至（民国）19 年 7 月截止，其将户口统计表依限造报内政部者，仅有 16 省及直隶于行政院之各市。又按该规则第六条之规定：“户口统计第一二两表每年造报一次，户口变动统计表每月造报一次”。内政部并于（民国）18 年 1 月颁行《人事登记暂行条例》，通饬各省市遵照办理，然除设有警察组织之各大城市尚能遵照办理，及少数省份间会按年造报户口统计表者外，其余各省概未照办。（民国）23 年 3 月国民政府明令自是年 7 月 1 日起施行户籍法，并废止前项规则条例。是年 11 月，军事委员会委员长南昌行营复通令苏浙闽湘鄂皖赣豫陕 20 省编组保甲，暂缓施行户籍法。内政部以保甲制度当时在各大城市尚未实施，乃为办理各大城市警区户口调查起见，通电各省市仍依前颁《户口调查统计报告规则》及《人事登记暂行条例》办理，自是此项规则条例遂俨然成为各大城市警察办理户口调查之最高法律依据；虽实际办理时类多另订详细实施章则，然皆大抵沿袭成规，互相模仿，原则上固无甚异趣。嗣后各大城市先后编组保甲，其办理户口调查，除酌加关于组织保甲部分外，仍保持其固有性质，实际并无若何更张。抗战以前，各大城市（重庆市不在内）户口统计表及户口变动统计表之按期造报内政部者，未尝间断。

按警察之户口调查，就其在警察本身方面之效用言之，其目的应不外乎考察一地户口增减变动之情形，并随时稽查其个别状态，以为清查奸宄维持城市治安秩序

之依据。惟以沿袭成规之结果^①。举凡一般户口之调查与人事变动之登记,以及户口册籍之保存与户口静态动态统计之编制,皆视为警察本身之任务,故各大城市之警察机关每将有关清查奸宄与稽查特殊变动之事项,容纳于一般户口调查与人事登记之中:例如将普通户中另立住户、商户、棚户、乐户等之区别,及甲、乙、丙、丁之等第,以便鉴别户口之品质,又如户口变动登记中加入佣工雇用及解雇之登记等,皆其最显著之例也。

综观上述,警察之户口调查,其目的甚为庞杂,其成效所及,则保有较为完整之户口册籍与户口统计资料,以之用于警察之稽查户口者则有余,以之视为合法之户籍与人事登记及为翔实合理之户口统计资料者,则尚不能称其目的。其户口对象颇乏明确之规定,但考其实际,可知包括各种性质集合之户,及各该户内经常工作或居住之人口,经常他往之家属与临时往来之个人。

二、保甲之户口编查与异动登记

民国 18 年,国府颁行《清乡条例》,内政部即根据办理清乡之需要,制定《清查户口暂行办法》,通令各省县清乡总局督饬办理,其户口表式,大体与(民国)17 年户口调查所用者相仿,惟忽略统计报告,而注重连坐切结,以适应清乡之目的;就此点而论,则《清查户口暂行办法》实为保甲户口编查之前驱。民国 20 年夏间,前陆海空总司令行营在赣成立,划定江西省之修水等 43 县,试行编组保甲清查户口,其清查办法,亦注重连坐切结,而忽略统计报告,与《清查户口暂行办法》之规定无大出入。(民国)21 年 8 月,“豫鄂皖三省剿匪总司令部”制定《剿匪区内各县编查保甲户口条例》,是年 12 月,制定《剿匪区内各县户口异动登记办法》,于编组保甲清查奸宄之外,更注意户口确数之查报。迨至(民国)24 年 7 月,军事委员会委员长南昌行营颁行《修正剿匪区内各县编查保甲户口条例》,是

^① 晚清以来,户籍窳败,户口编审,悉赖保甲,光绪末年,保甲既废,警察代兴,巡警部先有《清查户口条规》,专施于京城内外。光绪三十四年,筹备立宪,推行地方自治,由民政部参照巡警部《清查户口条规》,奏定《户口调查章程》颁行全国,并为施行户籍法之准备,故于户数口数之调查统计外,仍注重门牌(按:即户牌)之编定,与生死婚嫁继承往来等变动之登记。考其内容,除一部分查记事项(如曾受刑事处分,无正当职业及多人杂居等)已属警察稽查户口性质者外,其调查工作则由地方警察人员担任或协助办理,而各级监督人员仍多由警察官吏充任。一般户口调查假手于警察人员,而警察之户口调查亦常含有办理户籍人事登记与编制户口统计之旨遵者,实以此为嚆矢。其后民国成立,前北京内务部颁行之《县户口编查规则暨警察厅户口调查规则》,即由《户口调查章程》嬗变而来,目的既同,即与现时警察户口调查之影响亦大。民国 17 年及 18 年先后颁行之《户口调查统计报告规则》及《人事登记暂行条例》实为上述两项规则之补充,原以筹备地方自治调查户口实数为目的,即为施行户籍法作更进一步之准备,然其内容则多涉及警察稽查户口之事。其后地方自治无形停顿,前项规则条例遂亦无法实施。然其影响所及,则为较有训练之警察人员所奉行,致成今日警察户口调查之畸形现象。至所谓为施行户籍法之准备者,其在实行方面,虽然未能发挥其效能,而于法理方面,则历次颁行关于户口调查之规章条例,以户口对象首之明确之定义,其内容与历次制订之户籍法案鲜有衔接一贯之处。此等空泛无稽之准备主义又应为吾人所当审察者也。

年10月，又颁行《修正剿匪区内各县户口异动登记办法》，嗣后各省市办理保甲户口编查，均以上述之修正条例及办法为依据。惟各省办理较有成效者则为编查保甲户口部分，至户口异动登记实际多未能遵办。其编查户口办法除适应编组保甲需要外，关于户口调查统计基本表式，完全仿照内政部颁行之《户口调查统计报告规则》所附各项表式，加以简单化，作为基本户口册籍。至户口异动登记则完全放弃人事登记之立场，而以户口经常增减变动之登记为随时校正户口册籍与户口实数之依据。但实际此项校正多赖保甲户口之复查，户口异动登记之推行并未著有此项成效也。至户口统计之编报，依前项条例，户口统计第一二两表仅汇报至省政府为止；省政府除按时编报简单之保甲户口统计外，实际并未将第一二两表加以汇编。是保甲户口统计者，仍重在保甲编组之考核，而不在户口统计之本身也。

（民国）27年春，重庆行营制定《整理川黔两省各县保甲方案》，作整理川黔两省保甲之基本法制，对于保甲编组，户口编查，异动登记，以及统计报告等各方面，均有所改革。关于户口调查统计本身方面，其重要修改之处约有三端：一为将公共处所调查表列入“外宿人数”一栏，似备于统计全县户口时予以剔除，以免重复之计算；二为将各级户口统计表内所列“他往”人口予以他往“外保”“外联保”“外区”“外县”“外省”“外国”等区分，以便按级别剔除他往重复之人口；三为将户口异动登记改为出生、死亡、迁入、徙出四项，将原有婚姻一项视为迁入、徙出之原因，不另予以登记，以符户口异动之观念。此项改革实为容纳当时地方行政长官一般见解之结果；在《县各级组织纲要》第五十八条所称“保甲户口之编查办法”关于清查户口部分，尚未制定详细办法以前，此项整理保甲方案当为目下保甲户口编查之圭臬。综观上述，保甲户口编查者，其目的在编定各项户口册籍，藉知一地之户口状况与确数及其增减变动之情形，以供确定户长，编组保甲，调训壮丁，清乡弭盗，传达政令之稽考；然其所谓户口册籍与户口实数者，犹未可视为合法之户籍与人事登记，与夫翔实合理之统计也。其户口对象初无明确之规定，大抵与警察之户口调查相似，而比较注重通常住家之户口及其户内他往之家属。《整理川黔两省各县保甲方案》规定编查各地之居户居民，谓系包括民法上之有住所者及有居所者两者而言，意在明白以法律观念规定其编查之户口对象；然其规定未尽切当，而其实施未必即循此法律观念也。

三、户籍与人事登记

清宣统三年，民政部有《户籍法草案》之制定，民国初年北京政府法制局及内务部先后有《人民户籍法案》及《户籍条例草案》之拟订，均未及颁行。民国18年1月，内政部公布《人事登记暂行条例》共十条附表式七种，其第一条虽有“各省市于户籍法未颁布以前，暂适用本条例及表式举办人事登记”之规定，但仅关现时户口异动登记之端，而实际无裨于正式户籍法规之颁行。民国20年12月国民政府公布《户籍法》，（民国）23年3月修正（仅修正关于户籍册加盖骑缝印一项），并明令自是年7月1日起施行，是为正式户籍行政之合法根据。按立法之原意，户

籍法施行后所有关于户口调查人事登记等一切法规章则均应废止。(民国)23年6月内政部制定《户籍法施行细则》及关系书表册簿程式,督饬各省市切实办理,乃因种种困难,一时尚未及举办。是年11月,南昌行营令苏浙闽湘鄂皖赣豫陕甘10省编组保甲,暂缓施行户籍法,其余各省市亦相继办理保甲,户籍行政遂完全陷于停顿。其间曾一度依法举办户籍与人事登记者,仅有云南及察哈尔两省,旋亦以成绩不良而停办。福建之汕头市于中日战事发生前,亦曾遵照《修正户籍法》造报内政部关于户籍与人事登记之各项统计,旋因战事发生而停止。山东之邹平县于(民国)24年4月开始举办户籍与人事登记^①,虽未能完全依照《修正户籍法》之规定办理,然于举办之初,首即揭櫫其目的为根据现行户籍法以确证人民之属籍与身分,施行两载,颇具成效,实可视为我国正式推行户籍行政者唯一之良好事例也。此外尚有少数实验县,如江苏之江宁,浙江之兰谿,四川之新都等^②,亦曾酌采《修正户籍法》之内容,试办简易户籍与人事登记,其实施办法虽多有可采之处(特别以兰谿县为然),然其所取之户口对象多受保甲户口编查之影响,与《修正户籍法》之规定颇多不合,殊难视为正式之户籍行政。按现行《修正户籍法》之规定与立法精神,则户籍与人事登记者,其目的在确定户口与地域之关系(本籍及寄籍),户之组织与户长之地位,以及各个人在法律上之身分,以为履行权利义务时之个别稽考,而为公法上及私法上之一般应用;其由登记结果所产生之户口静态与动态统计,并为全国户口统计之正式官报。其户口对象限于在各地域内有民法上所谓“住所”或“居所”,并依法申请登记之家属组合之户,包括民法上所称同居家属之人口,而不论其是否实际经常居住本户。

以上三种关于户口之查记,均以编定户口册籍为主,兼及户口统计之编制,可视为现时我国“户口行政”之三大系统。此三大系统非但不相为谋,且各就其本身法令言,即不令其他系统之同时存在;但事实则又未必尽然:现时保甲户口编查虽实际通行于全国各地,而虽未能满足户口行政各方面之联系,各大城市之有警察户口调查者,仍保持其固有之特质,而反以保甲户口编查为其附庸:《修正户籍法》虽未能推行于一般县市,而各实验县之地方行政长官则每以试办户籍及人事登记相竞尚,不惜变更保甲户口编查与异动登记之办法。此等互相容纳他项户口行政系统之措施,仅凭实际与理论之需求,并无最高法令之根据,亦未经缜密之研究而获得其融会贯通之标准。户口行政遂以各系统实际之同时存在而意形紊乱。

不独此也,内政部于(民国)17年5月间颁行《户口调查统计报告规则》,旋于是年10月颁行《特别市及市生死统计暂行规则》。该规则之制订纯粹以办理卫生统计为目的,特别注重死亡病因之统计,并规定城市警察人员负办理生死登记与报

① 见吴顾毓编《民国24年邹平实验县户口调查报告》(中华),《邹平二年来之户籍行政及其统计》[山东乡村建设研究院(民国)26年]。

② 见《江宁自治实验县(民国)22年户口调查报告》,《兰谿实验县户籍及人事登记》[(民国)25年4月],国府主计处统计局《考察四川省保甲户口编查报告书》[(民国)27年未刊行]。

告之责，其统计则由各该市卫生机关集中办理，按期造报内政部。其后卫生部成立，生死统计计划归该部主管，并于（民国）19年1月将前项生死统计规则修正施行。旋卫生部裁撤，于内政部设置卫生署管理全国卫生行政，（民国）23年12月内政部以前项生死统计规则条文及表式过于繁细，改订为《修正市生死统计暂行规则》；施行以来，仅直隶于行政院之一部分大城市，如上海、天津等，按期将生死统计各表造送内政部。其在各省，虽经卫生机关努力此项统计事业之推进，然尚少成效可观。且各大城市所报之生死统计数字，与各该城市警察及保甲方面所报之户口变动统计数字往往出入甚大，亦即各方登记结果均难认为正确之明证也。

考欧洲各国人事或身分登记制度，莫不有悠久之历史，近世办理较完备之生死统计即就固有之登记制度，而辅之以特殊统计之处理，未闻于人事或身分登记之外另有纯粹以统计为目的之生死登记也。美国立国较近，尚无人事或身分登记之举，其生死登记属于卫生行政之范围，以办理生命统计为目的，而以其原始登记为附带证明身分之用，亦未闻于生死登记之外复有所谓人事或身分登记也。其在我国，现行之人事登记与户口异动登记已属纷歧错杂，益之以纯粹以统计为目的之生死登记，遂使现状更形纷乱。

犹有进者。近年以来，世界各国人口普查之法，渐为国内学者专家所注意，往往获得地方行政长官之协助，举行一县或更小区域之试查；或就保甲户口编查原有各项章则表式，酌采户口普查之原则，加以可能之修正，以期户口统计结果之完整；或另订各项章则表式，利用原有保甲组织与人员，而为户口普查方法之试验。前者为强使保甲户口编查为户口普查之用，后者为利用保甲组织而作骈复之调查，非独不足以广推行，而保甲户口编查之主旨反为之所动摇混乱；户口行政遂因户口普查观念之输入而愈形紊乱。

今日之论者，侈言清户口、办户籍为实施新县制之首要工作，而不知所谓户口之对象为何，户籍之义意安在，更无论其具体办法，户口行政之紊乱于斯已极！

乙、户口普查与户口行政之调整

按《统计法及统计法施行细则》之规定，户口普查在中央系属国民政府主计处主管范围。主计处自民国20年成立之初，于致力于编制全国统计总报告之余，并注意户口普查方法之研究，介绍世界各国人口普查之制度及其实施办法，于是户口普查之法渐为国人所注视。民国22年，军事委员会国防设计委员会假江苏省句容县试办人口农业总调查，其所采之户口对象，颇含有本籍户口之意味^①，但欠明确之定义，与各国之人口普查未可尽相比拟，然大体系仿照各国普查方法举办之纯粹

^① 见参谋本部国防设计委员会参考资料第4号《试办句容县人口农业总调查报告》。户之定义为“凡同居共食，共同负担生活费用的一家人，即是一户”。户中的人口，除户主外，分为三类：（甲）户主之家属（包括暂在外未成家者），（乙）非家属无家可归同居者，（丙）暂时客居者。统计时以（甲）、（乙）两类为主。其意似即以长期或永久同居之人口为对象，与各国人口普查所谓之常住人口有别。

调查统计工作，所有调查表除供编制统计报告外，不作别用。当时只利用原有自治自卫组织人员从事调查工作，而不视为户口行政之经常人员。同年江宁自治实验县举行人口总调查，大体亦采户口普查之方式，但其户口对象则参酌当时通行之户口调查，保甲户口编查及句容县调查之规定，仍欠明确之定义^①，惟其调查所用表件则同时充作简易户籍及继续办理人事登记之用，以树立户口行政之经常机构，此与句容县调查重要不同之处也。句容县调查，其后（民国24年起）即为福建省举办分县人口农业普查之蓝本，江宁县调查，其后（民国23年，24年，25年）即为兰谿实验县所仿效^②，然均未能推广。邹平县于民国24年举办普查式之户口调查，并继续办理户籍及人事登记，其户口对象则遵照户籍法本籍与寄籍^③之规定，其方法亦较为周密。此外河北定县亦曾于民国23年举行人口总调查。要皆仅具户口普查之规模，而其户口对象则多受当时户籍或一般户口调查与保甲编查户口之影响，或竟乏明确合理之规定。其可注意者则为邹平、江宁、兰谿等县之接办人事登记也。国立清华大学国情普查研究所于民国28年在云南呈贡县举行人口普查试查，实为我国仿效欧美各国举行近代式科学的人口普查之代表，并确定以常住人口为对象，而予以明确之定义^④。至各市县之警察清查户口或编整保甲户口，亦往往举行不定期之总复查，盖略具普查之无形，而普查之实质犹多未备；如是户口普查之效能未彰，而普查观念之误解复滋户口行政之纷乱。

民国26年，主计处着手筹办全国人口普查；其时中央地方自治计划委员会正从事于地方自治纲领草案之制定，深感户口行政为地方自治之基础，而现状之错节纷歧尤非“清户口”“办户籍”等概括名称所能尽其事，于是召集有关专家从事研讨，乃于原草案中增订“户口之部”一章，于是年6月提经中央政治委员会第48次会议决定：“交地方自治纲领案审查会并案审查”，旋依审查意见交国民政府发交有关系之主管机关分别参酌规划，切实施行。兹附列原文如下：

地方自治纲领户口之部

（一）方针：以确知全市县户口之数目分配结构属籍身分及其变动情形为目的。

（二）范围：

^① 见《民国22年《江宁自治实验县户口调查报告》。户之定义与句容县调查同。户中人口分为三类：一为住宿指在家里过夜的，二为客居指在他处有职业住所，不常在这家里的人口，三为他往指离家他往而有一定时期者。并以一、二类之和视为常住人口。

^② 见《兰谿实验县户口统计及分析》〔民国25年9月〕。统计人口对象，一为常住人口，等于在家人口加他往人口，二为现住人口，等于在家人口加客居人口。

^③ 见《民国24年邹平实验县户口调查报告》。人口对象以法定人口为主（即以在法律上保有本地户籍之户口为主），以调查时在调查地之人口为准。户中人口为户主，家属，非家属无家可归同居者，非家属有家可归暂居者。并于调查表中列居住年数一栏，以为判定本籍寄籍之标准。

^④ 见《云南呈贡县人口普查初步报告》〔国立清华大学国情普查研究所（民国）29年8月〕。

(1) 户口普查

(2) 户籍及人事登记

(三) 办法：

(1) 户口普查之组织，人员之训练，及其进行之步骤，应依中央制定之国势普查法规办理。以国民政府主计处为最高监督及指导机关。

(2) 户籍与人事登记之组织，人员之训练，及其进行之步骤，应依中央制定之户籍法规办理。以内政部为最高监督及指导机关。

(四) 程序：

(1) 各县市政府应先办户口普查，以便编造静态统计，并为第一次户籍登记之根据。其已办户籍登记者仍应举办普查一次。

(2) 各县市政府已为前款之普查后，应即继办户籍与人事登记，并按期编造动态统计。

(3) 在省政府举办全省户口普查时，凡县市尚未举办第1款事项者，即以省政府所办之普查代之。

(4) 在中央政府举办第一次全国户口普查时，凡省市县尚未举办第1款或第3款之事项者，即以中央所办之普查代之。

(5) 各县市已办第1款及第2款之事项者，嗣后所有户口普查统由中央定期举办之。

(6) 一省已办竣户口普查后，其所属各县市应一律举办第2款所列事项。中央已办竣第一次全国户口普查后，所有全国各县市应一律举办该款所列事项。

(五) 经费：

(1) 各县市单独举办户口普查时，其经费以自筹为原则，但中央或省得酌予补助。

(2) 各省市单独举办户口普查时，其经费以自筹为原则，但中央得酌予补助。

(3) 中央政府办理全国户口普查时，其整理经费统由中央筹措，但调查经费应由各省市区协助。

(4) 各市县办理户籍与人事登记及编造统计所需经费均由各该市县自行筹措。

(5) 前款统计应送中央集中整理汇编，其整理经费由中央筹措。

前项方案在确定户口行政之范围，及“户口普查”与“户籍与人事登记”之区别与联系。对于调整户口行政之原则颇多提示。惟当时保甲户口编查业已盛行，该方案未能予以考虑，殊为缺憾。该方案颁发未久，旋以中日战事爆发，政府西迁，未及引起各方之注意，然中央注重户口普查与调整户口行政之初衷于此可以概见。

民国27年12月，蒋委员长曾电行政院略以：“川黔康三省之户口调查保甲组织，应由中央严加督促，切实施行，并助其完成”，爰于（民国）28年×××××

行政计划内政部分(丙)项,列有“户口调查”一项,其规定如下:“(一)制定编查户口办法,以应编整保甲,办理兵役,筹备地方自治及其他战时行政之需要;(二)西南及西北各省户口编查分两期完成,川黔两省于(民国)28年底完成,其他各省于(民国)29年内完成”,乃由内政部先行拟具《川黔两省户口调查实施方案》,呈请行政院核定。又以各省编整保甲事宜与户口编查至为密切,如能同时办理,自可互收事半功倍之效,故该方案对于整理川黔两省保甲,亦拟同时依照《整理川黔两省各县保甲方案》办理,以谋改进,使与户口编查工作切实联系。查该项实施方案所订原则有四:(一)采取户籍法规之精神,以适应一般之需要;(二)利用原有保甲及警察组织,以确立户籍行政之系统;(三)注意立法之技术及编查之程序,以利户籍之稽考及户口统计之编制;(四)同时整理保甲,一以促进保甲组织之健全与应用之灵活,一以便利户口编查工作之推进。其进行步骤有六:(一)设立编查户口整理保甲委员会;(二)派员考查各省户口调查实际情形;(三)制订户口编查具体办法;(四)指定户口编查负责人员;(五)训练户口编查人员;(六)举办全省总编查,并继续办理人事或户口异动登记。上述步骤对于调整户口行政最有关系者,厥为其中(三)、(六)两段,兹节录原文如下:

节录内政部拟订川黔两省户口调查实施方案

(上略)

(3) 制订户口编查具体办法 考察完毕后,应根据考查结果及现时行政上之需要,制订编查户口及整理保甲各项具体办法,以利施行。其户口编查部分牵涉既广,改革亦多,尤宜审察周详。严密厘定,庶免鉴枘不入之讥,兹分基本章则及实施方案两项叙述如次:

(甲) 户口编查基本章则及表式簿册 采取户籍法规之精神,及现时各省一般状况,制订《各省户口编查暂行办法》,此项办法应注重基本法则之决定,务使其能通行于各省。所有各项表式簿册,其一部分应为基本户口册籍,为一切政令实施之合法根据;其另一部分则为适用于保甲及警察之各项补助册籍。此项基本章则表册之制订,应切实注意法理之分析与技术之运用,务使其合法而切于实际。

(乙) 各省户口编查实施方案 户口编查工作之进行,关系各省地方行政机构及其他特殊情形者甚多,在基本章则中无从加以详细之规定。然若将基本章则迳交各省施行,又难免计划不周,办理失宜,致丧失编查之本意。故仍应由本部根据考查之结果,参酌地方之意见,分别制订各省实施方案,以资遵守,而利施行。各省因特殊之需要,于与基本章则及表册不相冲突之范围内,不妨增订补充章则及表册,但仍须于实施方案内预先明白规定,以资考核。

(中略)

(6) 举办全省总编查并继续办理人事或户口异动登记 各省户口总编查,除有特殊情形外,宜全省各县同时举行,并限期办理完竣,继续办理人事或户口异动登记,其办法如次:

（甲）于各省省政府内设立办理户口编查之专门组织，其职员由省政府调派现职人员充任之，并由本部派员指导。全省户口编查统计工作全部完成后，此项专门组织即行撤销，以后经常事务，其行政部分归民政厅掌理，其统计部分归秘书处（统计室）掌理。

（乙）于各县县政府内设立办理此项户口编查之专门组织，其职员由县政府调派现职人员充任之，并受户口编查指导员之指导。全县户口编查统计工作完成后，此项专门组织即行撤销，以后经常事务，其行政及统计工作，分由各主管人员掌理。

（丙）各县户口编查指导员，应巡回县境内各户口编查区，指导编查及人事或户口异动登记工作。各县户口总编查办理完竣，并已继续办理人事或户口异动登记（同时保甲亦编整完毕），各该县户口编查员责任即行终了。

（丁）各户口编查区编查主任，应亲自领导并监察辖区内保甲及警察人员办理户口总编查及人事或户口异动登记事宜。编查员协助编查主任办理各项事宜。编查主任及编查员均为办理户口编查及登记经常工作人员。

（下略）

此项实施方案于（民国）28年8月经提出行政院第425次会议决定：“……暂从缓议，各县于实施新县制时，如有编查户口之必要，其办法交县政计划委员会另拟”，遂暂告停顿。

前项方案系就内政部主管立场，以户籍及人事登记为户口行政之主体，采用户口总编查之方式，以完成简易户籍之首次总登记，并利用保甲与警察组织，以维持户籍行政之绵续，其于户口统计之编制与适应保甲警察之需要，仅视为附带之功用。关于户口行政之范围及其各部分之区分与联系，尚无明白之叙述，未可视为全部户口行政通盘之调整，然内政当局深感户口行政现状之纷乱，而力谋有以整饬划一之道，固为吾人所当钦佩者也。

民国26年冬，国府西迁，主计处对于筹办全国户口普查事宜仍继续进行，以鉴于户口行政现状之纷乱，未敢率尔从事，爰从征审工作入手，于（民国）27年春分派统计局人员前往川云贵三省考察保甲户口编查实况，加以研讨，决定容纳户口普查方法于保甲户口编查之中，将后者之查记内容与方法予以合理之纠正，然后采总复查之方式，以求得普查所应得之统计结果，如是在保甲方面可免骈复查之苦，而户口普查即赖保甲制度以推行。本此宗旨，并先后于四川合川沙溪镇及三峡实验区举行试查，结果尚称圆满。惟主计处所及试验者，仅为如何安排一套表式与办法以获得普查之结果，同时并适合保甲户口编查之用，至如何实际推行，则仍须赖其他政府机关之通力协作。此主计处于筹办全国户口普查之余，而深感户口行政有通盘调整之必要也。

民国28年，行政院县政计划委员会鉴于户口行政有通盘筹划加以调整之必要，特邀集有关专家于会内成立户口组，以负荷此重大之使命。（民国）29年春间，由吴委员大钧根据近年主计处统计局筹办全国户口普查之经验与理想，重加缜密之考

虑，拟具《户口行政总方案》，提出讨论。该方案首将我国户口普查，户口调查，户籍与人事登记，保甲户口编查四种户口行政之性质目的与范围，加以分析，继将人口静态普查及动态调查之系统与办理程序，加以明白之规定，使能分工合作，切实联系，兹录其原文如下：

节录户口行政总方案

吾国政府关于户口行政有四种法规，由四种行政组织分司其事，各有单独之目的与范围。惜施行以来，鲜有成效。良因办理者对于法规之本旨，所负之使命，以及名词之定义与工作之程序等，未能明切辨明，致使重复纷歧。不独人民徒感其烦，而政府亦难收其效。

所谓四种行政者：曰“户口普查”，见《统计法》。曰“户口调查”，见《户口调查统计报告规则》。曰“户籍与人事登记”，见《户籍法》。曰“保甲户口编查”见《编查保甲户口条例》。四者皆属于户口查记之范围。因之一般人之心理认为纷繁重复，每欲化简合并，而未能辨别四者之特质与先后之统系，兹分述之于次：

户口普查者为户口之静态的普查。其目的在获得一地域内某时期户口之总数，并研究户之构成与口之本质，以供一切设施之根据。其范围包括经济组合，与事业组合之户，以及户内常时久住，与临时寄居之亲属与非亲属人口。司普查者为统计人员。

户口调查注重户口之动态的调查。其目的在登记一地户口随时之增减变异，移转迁徙。并注意其特殊行动以供维持治安，与地方秩序之查考。其范围包括各种组合之户与实际常在之口。司调查者为警察或保卫团人员。

户籍与人事登记者为户口之身分的登记。其目的在证实各人在一家中与一国内之法律地位，从而确定其权利与义务。其范围限于家属组合之户与以永久共同生活为目的而同居之家属人口。司登记者为户籍人员。

保甲户口编查者为户口清查编组。其目的在推定户长，组甲编保，加盟规约，连坐切结，互相监视，随时报告户内人口异动与奸人潜入等情形，并组织壮丁，协助救灾御匪等自卫工作，公推代表实行参与与自治等行为。其范围为同居之户与户内亲属非亲属杂居及雇佣之人口。其户长得由一家或数家人口协定之。司编查者为编查委员（当地士绅）与保甲人员。

更详言之，《统计法》所规定之户口普查，其作用为基本事实与数字之取得，其范围最广，内容最详，为每隔5年或10年方始举行一次。户口调查规则所规定之户口调查，其作用为治安之维持，随时注意户口之异动与增减情形，而不拘于全部总数之取得。因初次调查既无划定之标准时刻，事后遇有变动，随即查记，自不能为正确之总计。至于各个人口之本质，亦欲知其大略。例如职业一项仅计其有无，教育程度更不甚计较。反之对于行为不正，与形迹可疑之人口，则注视惟谨。此就治安方面言之，亦不无理由。《户籍法》所规定之户籍与人事登记，其作用为法律地位之确定。由当事人随时声请登记，所

得统计，仅限于登记者与注销者之差额，甚难代表划时期之总数。不每人于本籍之外，得设寄籍，且两处可为同时之登记，但亦未必能为同时之登记。其登记范围则仅限于家属人口之身分而已。编查保甲户口条例所规定之户口编查，其作用为自卫与自治之组织。初次编查既无划定标准时刻，编查之后，每隔若干时期加以整理，旨在产生户长与保甲长，对于户内人口之本质，除壮丁之外，并不重视。

	性质	目的	范围	主办者
户口普查	注重户口之静态	在获得一地域内划时期之户口总数并研究户之构成与口之本质以供一切设施之根据	经济与事业组合之户与常时久住及临时寄居之亲属与非亲属人口	统计人员
户口调查	注重户口之动态	在发现一地户口增减与异动之情形注意特殊行动以供维持治安与地方秩序之查考	各种组合之户与实际常在之亲属与非亲属人口	警察或保卫团人员
户籍人事登记	注重户口之身分	在证实各人在一家中与一国内之法律地位从而确定其权利与义务	家属组合之户与以共同生活为目的而同居之家属人口	户籍人员
保甲户口编查	注重户口之编组	在推定户长组甲编保加盟规约连坐切结互相监视随时报告人口变动之情形组织壮丁协助救灾御匪等自卫工作公推代表实行参议等自治行为	同居组合之户（数户得协定一户长）与亲属非亲属杂居及雇佣之人口	编查委员（地方绅士）及保甲人员

综观四种户口查记之性质目的与范围，各不相同，若仅举办一种以代其余，则方鉴圆枘，势难假借。但若四种同时举办，各不相谋，均直接向人民查记，则重复抵触，不胜其烦。解决之法，在能融会贯通，统筹兼顾，须循下列原则为之：

一、各主管机关应相互体察四种查记之特殊作用与范围，使各能行使职权，获得所需之资料，以完成其使命。

二、确定四种查记之联系与先后之程序，利用一种基本之记载，供给其他各种行政上之转录与应用，凡可不直接取之于民者，勿向人民查记，以免纷扰。

三、表册之格式应力求简单，凡可通用者则通用之，但其内容必须顾及各方之需要。

四、县以下之行政组织多甚简单，故只能责令为事实之查记，与简单之汇报，至于统计分析，应尽量集中于省政府编制后，发交各县应用，冀收人才经济，方法统一与结果正确之效。

循此原则，可将四种户口查记所应用之表册格式，统一之而成两套：一为“户