

戶政幹部人員訓練教材 第一種

周中一編著

現行戶籍行政制度

內政部印行

54.8.5.10.8.5.96

現行戶籍行政制度

編輯大意

一、本書目的：在作中級以上戶政幹部之訓練教材，及研究戶政人士之參考資料。故理論與事實並重，除根據現行法令敘述外，並提供作者改進意見，以引起讀者研究之興趣。

二、戶籍行政之範圍：包括全部調查，登記，統計工作。最初奉行政院令編輯「戶籍及人事登記制度」。因範圍過於狹小，不足以代表全部戶籍制度，故易今名。

三、本書內容：重在將全部戶籍行政作提綱挈領之敘述，亦如法學之有通論也。其關於調查，登記，統計等項，均另有專書，故不詳敘，以免雷同，非略也。

四、本書以現行戶籍法及其施行細則實施辦法等為依據，凡在法規中有規定者，均有敘述。僅編組保甲部份，因非戶籍行政範圍，獨付闕如。拙著保甲研究獨立出版社出版及編整保甲須知，（商務印書館出版）可供參考。

五、本書共分五章，每章分為若干節，使綱舉目張；每節復分為若干段，使條分縷析。

前後次序分明，脈絡貫通，以便讀者循流溯源，易於研究。並於每章之後，附問題研究數則，其中均係摘取比較重要者，如能逐項研究，則於戶政制度，思過半矣。

六、新戶籍法頒行以後，各省市紛紛催索教材，本書倉猝殺青，舛謬實多。尚希讀者見諒；並乞不吝賜教，以作將來改編之圭臬。

七、本書參考國內外有關戶政之著作及其他有關資料，不下數百種，不能一一附註；兼之還都以後，一切參考資料，尙未運京，事實上亦無法列舉，非掠美也。特此聲明，並致歉忱。

總裁關戶於籍言論，隨處可見，其切盼戶籍行政之推行，已非一日。顧民國成立，迄今三十餘年，雖各省市曾經舉辦戶口之調查，登記，但辦法紛歧，步驟凌亂；而記載失於精確，工作未能持久，更易地皆然。戶籍制度，始終未能建立，其他庶政之設施，概可想見。現當建國開始之時期，舉凡人民權利義務之配賦，與夫人力物力之運用，均有賴於戶籍制度之推行。今後民主政制之能否實現，建國計劃之能否完成，胥視戶籍制度之能否推行順利以爲斷。得失之機，所關甚鉅，實不容再事因循，致滋貽誤。筆者與各級主管戶籍行政之同仁，均有責焉，望共矢赤忱，努力以赴！

註一：二十四年九月十四日

總裁在峨嵋軍訓團講：「地方自治開始實行法之解釋」

註二：二十六年五月七日

總裁在中央訓練團講：「三民主義之體系及其實施程序」

第一節 戶籍行政之意義

一、戶籍行政之解釋

欲研究戶籍行政之意義，須先瞭解戶籍二字之意義。戶籍二字，本爲習見名詞，但究應作何解釋，尙無定論，因之戶籍行政之意義，亦無從確定。其說有二：

1. 狹義戶籍行政：中國係以農立國，鄉土觀念，牢不可破，如「歸正首丘」，「寧飲建業水，不食武昌魚」，均爲安土重遷之心理表現。同時亦係家族制度之社會，與歐

美個人主義發達之社會不同。故民法親屬篇特別重視「家」之規定。歷代辦理戶籍，亦係採「口繫於戶，戶着於地」，之一貫政策。如晉代所行之土斷法，所謂人戶以籍爲斷，即係依土斷界之意。清律有「人戶以籍爲定」之條文。例有「發還原籍」之規定，均係指家所屬之地域而言。同時又有轉籍限制。（註）此外如任職須迴避本籍，考試不准冒籍，一切「籍」字，均指地域而言。故戶籍二字，應作人戶籍貫解釋，必以辦理戶籍及人事登記之戶口行政，始得稱爲戶籍行政。此外如戶口調查，及不屬於戶籍及人事登記以外之戶口登記，均非戶籍行政。

2. 廣義戶籍行政：戶籍行政之定義，應依據戶籍行政專管機關之管轄範圍，以爲確定之標準。管理全國戶籍者爲內政部戶政司。故戶政司之職掌，均爲戶籍行政。民國三十五年七月十八日修正內政部組織法第八條之規定如下：

- 一、關於戶籍行政制度之釐訂改進事項；
- 二、關於戶籍行政之指導監督事項；
- 三、關於戶籍圖表冊籍之設計審核事項；
- 四、關於戶籍行政人員之任免訓練考核獎懲事項；
- 五、關於全國戶口普查事項；
- 六、關於國民身分證事項；

七、關於更名改姓事項；

八、關於國之得喪變更及關於僑居國外人民國籍證明書之核發事項；

九、關於外僑戶口調查登記事項；

十、關於移民行政及人口政策之統籌規劃事項；

十一、關於協助征兵及征用事項；

根據以上規定，戶政司職掌，包括戶口之登記及運用（如兵工役等）調節（如移民）事項。故凡以戶口爲對象之事項，均屬戶籍行政。

二、戶籍行政之分析

以上兩說，均不免失之於偏。實則戶籍行政，自有其正確之定義，茲分論如次：

1. 根據歷史的分析：按「籍」字係指冊籍而言；尙書序疏載：「籍者借也借此簡書，以紀錄政事，故曰籍」。古時無紙，以竹簡紀事，故又稱籍爲版。鄭玄周官正義：「版，今戶籍也」。因人民爲國家三寶之一，必載諸版籍，以覘息耗，對於戶口之重視，過於土地政事，有時竟以籍字版字爲戶口冊籍之專有名詞。論語載：「式負版者」。史記蕭何世家載：「高祖入關，何獨先走丞相收圖籍，以是具知天下戶口扼要」。可見「戶籍」二字，係由戶版二字蛻變而來。唐時尙係版籍互用，唐書載：「帝問歷代戶版」，唐會要載：「武德六年令天下戶每歲一造帳籍，開元十八年，勅諸戶籍三年一造。」

因係冊籍，始可言造。其與戶籍二字對稱者，尙有民籍，軍籍，商籍，學籍……等名詞，均不包含地域意義，足徵戶籍之籍，非籍貫之謂也。詞源戶籍條載：「登錄公證依親屬制家制及國民籍之各人身分事項者，此種簿冊，曰戶籍簿」。又籍貫條載：「登錄人口之冊曰戶籍，就其人與地而言，謂之籍貫」。戶籍與籍貫之別，於此可見。

2. 根據法律的分析：我國現行法律，係採個人責任主義，籍（貫）與戶，均係抽象名詞，乃個人行使權利義務之範圍，而非權利義務之主體。籍（貫）之登記作用，在證明人與地之關係，以定個人在空間行使權利義務之範圍；戶之登記作用，在證明人與人之關係，以定親屬間行使權利義務之範圍。個人在空間行使權利義務，不必透過戶之階段，而直接對管轄官署負責；個人在親屬間行使權利義務，不必透過籍（貫）之階段，而直接對人負責。前者如公民權之取得及征兵征工，均不受戶之限制；後者如父母子女間之責任，均不受籍（貫）之限制。故人必有籍，（貫）亦猶人必有戶，籍戶均為證明個人身分而設，與年齡職業等項相同，初非與個人對立之主體也。如以戶定籍，（貫）不啻視戶為法人，與自然人同為權利義務之主體，於義欠允。故戶籍之籍，非籍貫之謂。

3. 根據名詞的分析：

（1）戶政：戶政二字，最易被人認作戶籍行政之簡稱，實則含義各有不同。按戶政係指戶口行政而言，凡以戶口為目的之行政均屬之。戶籍行政，係戶政中之一

部份，而非戶政之全體，其理由詳見「戶籍行政之意義」第二段之解釋。

(2) 戶口調查：戶口調查，分定期調查 (Periodical survey) 與常年註冊或人事登記 (Registration) 兩種，前者係指靜態調查，即通常所稱之調查；後者係指動態調查，即通常所稱之登記。其目的均在搜集戶口資料，具有聯貫不可分離之作用，不能強將調查業務，置諸戶籍行政以外。為應用之便利起見，固不妨以搜集靜態之戶口資料為調查，以搜集動態之戶口資料為登記。但在學理上之調查二字，仍應包括登記。習慣上率多改用登記二字代替，實即調查二字之轉註也，此不可不辨。

(3) 清查：按 (Census) 一詞，有譯為調查者，有譯為清查者，因之調查與清查，遂致混淆不清，實則在中國文義上確有區別。按「調」字有發起之意，調查猶言考察，乃消極之工作。「清」字有整理之意，清查猶言清理，乃積極之工作。通常以搜集人口質量資料為目的之工作，可名為調查；特別以稽查人口活動狀態為目的之工作，可名為清查。前者屬於戶籍行政之範圍，後者屬於保安行政之範圍，意義不同，匪途各別，此不可不辨。

三、戶籍行政之定義

基於以上分析，戶籍行政之意義，不外左列數種。

1. 戶籍行政，係內政中之助長行政：內務行政，分助長行政與干涉行政二種，戶籍行政，亦爲助長行政之一。緣人民爲立國之主體，國家一切行政之目的，均以維護人民之利益爲前提，一切政務之設施，均賴人民推動之力。因之戶口資料，爲國家一切設施之依據；而戶籍行政，實所以輔助庶政之推行，其本身不發生直接之功效，必須依附他種政務，而後功效乃見，故又可稱爲供給行政。

2. 戶籍行政，係戶政中之消極行政：全部戶政，應包括戶口之登記，運用調節三大部份，戶籍行政，僅屬其中之一，即登記是也。此種登記工作，係屬消極之戶口行政。其他關於運用部份如兵役工役……等，調節部份如移民及鼓勵生育……等，均係積極之戶口行政。雖同爲戶政，但不屬於籍行政之範圍。故不能以戶籍行政包括戶政，而戶政則應包括於戶籍行政之中也。

3. 戶籍行政，係以搜集戶口資料爲目的之行政：國家各種行政，莫不直接或間接與戶口爲有緣，故恆以搜集戶口資料爲達到某種行政目的之手段，其最著者如壯丁調查學齡兒童調查是也。此類以搜集戶口資料爲手段之行政，不屬於戶籍行政。戶籍行政，則係以搜集戶口資料爲目的，凡有關戶口之調查登記及其整理等業務，同屬戶籍行政之範圍，不論其爲靜態之調查，或動態之登記，同係搜集戶口資料，不因方法不同而異其目的，更不論其以常住人口爲對象之登記，或以現住人口爲對象之登記，乃至兼以常住現

住人口爲對象之登記，同係辦理戶口登記，不因對象不同而異其含義。

依上論結：戶籍行政，係助長行政中之消極戶口行政，其本身僅以搜集戶口資料爲目的。至資料之如何運用，非戶籍行政之本身業務，不應涉及。反之：戶籍行政以外之各種行政，僅利用戶口資料爲施政之依據。至戶口資料之如何搜集，非其本身之業務，亦不從涉及。故戶籍行政之業務應使其單純化，戶籍行政之系統，應使其一元化。現行戶籍行政制度之含義，即係本此原則。

（註）清制：外省文官自同知以上，武職自守備以上，京員自主事以上，旗員自五品以上，均不准改籍，父在旗而子願爲民，亦不准改籍，漢滿回各族間，不許雜居或自由遷徙，僅商人得准編入行商省分之附籍，以示變通。

第一節 戶籍行政之作用

戶籍行政之作用，至爲廣泛，大而爲國家庶政之權輿，小而爲個人私權之保障，舉凡各種社會問題之研究，各種社會政策之推行，均與戶籍行政，息息相關。茲略舉戶籍在平時與戰時之關係如次。

一、戶籍與平時之關係

戶籍行政，係完成地方自治之重要條件，而地方自治，又爲建國之基礎，故推進戶

籍行政，實爲建國百年大計，語其作用，計有數種。

1. 確認人民屬籍：公民權之取得，限於中國國民，必須在中國領土內有屬籍者，始有取得中國國籍之資格。故國籍之有無完全依據屬籍之有無以爲斷。同時屬籍之設定，亦所以證明人民與管轄官署之關係，以確定行使權利及履行義務之空間範圍，如公民權之行使及兵役之征發，均須在屬籍之縣市局內爲之，此籍別登記之所以重要也。

2. 公證人之身分：個人在人事上或財產上一切權利義務之得喪變更，均與身分有關。有父母之身分者，即有父母之權利義務，有子女之身分者，即有子女之權利義務；因出生而取得之權利，因死亡而喪失；因結婚而發生之夫婦關係，因離婚而消滅；，因收養而成立之父子關係，因終止收養而消滅；以及婚生子女與非婚生子女之區別，繼承之順序等，均須依戶籍及身分登記以確定其身分。

3. 確認人之年齡：人之行爲與權力，與年齡有密切之關係，如未成年入非有法定代理人之同意，不得爲法律行爲；男女非達一定之年齡，不得結婚；十四歲以下者，不負刑事責任；十八歲以下及八十歲以上者，得減輕刑事責任。此外如公民權之取得，服役就學之期間，是皆以年齡爲標準者也。

4. 詳明戶口數量：民主國家，一切政治之設施，均以人民爲對象，一切政務之推行，均以人民爲動力。如土地之分配，區域之劃分，軍警之配置，賦稅之征收，養育之實

施，產業之發展……等，均係建國之重要工作，而必以戶口數字爲依據者，如無詳確之戶口記載，則失所依據矣。

5. 詳明人口品質：有優良之民族，始能產生高深之文化，近代學者，莫不從生理遺傳以研究優生學，*Eugenics* 從社會環境以研究優業學 *Eubeneico* 以作改良人口品質之依據，因之有關人口品質之各項統計，遂爲各種社會研究與設施所不可少之工作。如教育程度、職業、年齡、殘廢及死因……等之登記，均所以詳明人口品質也。

二、戶籍與戰時之關係

1. 與役政之關係：征兵爲戰時以人爲對象之重要政令，必須依據屬籍身分與年齡，以定配賦之標準，始能適合三平原則，故必須有翔確之戶口冊籍，以爲依據。如各區域內之役齡壯丁，應徵壯丁及緩徵、緩召、禁役、免役、延役人數，均爲承辦役政人員所必須明瞭者，無完善之戶口冊籍，則各種數字，無從查考，勢必任意徵調，弊端百出，來源既不合法，素質自亦不佳。直接影響後方役政，間接影響前方軍事。故改進役政，必以推進戶籍行政爲其先決條件。

2. 與統制及動員之關係：戰時設施，除役政外，卽爲人力物力之統制與動員，亦與戶籍有關。緣國家之武力，係人力之總和，人力不限於士兵，凡能直接或間接擔任戰時工作之成員，不分前後方，均屬國家之人力；物力不限於武器，凡能直接或間接供給戰

時應用之物資，不分農產之工業，均屬國家之武力。必須明瞭人口之性別，年齡，職業，教育程度，始能分配適宜之工作；明瞭各種人口之數量及公布之疏密，始能征發適宜之人工；明瞭各種人口之數，始能計算農工業之生產能力，以推進調節政策；明瞭各地人口數量，始能計算食糧及一切物資消費之程度，以推行分配政策。如無詳細之戶口冊籍，則一切統制及動員計劃，均無法實施。

以上所述，不過略舉大概，掛漏尚多。其與平時戰時之關係，亦係就其形式上加以區別，究其實質，則在平時辦理事項，戰時尤須加強，戰時辦理事項，平時亦需準備，在效用上原無顯著之區分。總之，戶籍行政，爲凡百庶政之母，必須有完善之戶籍，始有完善之政治，殆不易之定論也。

問題研究

- 1° 國父遺教中對於戶政之昭示如何？
- 2° 試述狹義戶籍行政與廣義戶籍行政之理論根據，並分析其不同之點。
- 3° 戶籍行政之定義如何？

第二章 戶籍行政之史略

第一節 東西洋各國

歐西各國，推行戶籍行政，始於巴比倫之戶口調查，紀元前三八〇〇年巴比倫王薩爾恭（Sargon）因征兵征稅以定富力之厚薄及戰鬥力之強弱，首先舉辦戶口調查。其次則爲埃及於紀元前三〇五〇年因欲按人民之財富以定分配金字塔建築經費之標準，曾舉行人口統計，此戶籍行政之嚆矢也。惟當時科學尚未發達，技術簡陋，結果不盡可靠耳。此外各國之有戶口查記，大都始於十五世紀以後，茲略舉其較著者數國如下：

瑞典：瑞典在一六〇八年即有教士登記，至一七四九年以後，每年均舉辦人口調查。一八五八年設立中央統計局，仍由教區登記後摘錄婚姻出生死亡及移動事項報告，另有關於離婚附表，則由地方法庭及司法部供給，迄今仍係沿用此制。

法國：法國於一五三九年創立人事登記法令，規定教區教士須辦理教民施洗及落葬登記，一五七九年後增辦，出生，結婚及死亡登記，均僅限於教區與教民，非普遍之戶籍行政也。一七九〇年曾搜集人口及耕地之材料，一七九二年始令各地方官長掌理人事登記。於是戶籍行政，遂得普遍。至一八〇四年，並將人民應報出生死亡事項，規定於拿破崙法典中，如出生未經呈報者，即不承認其人之存在，不得享受公權，歐洲諸國，亦羣起仿效。一八七八年以後，由中央統計局逐年編造統計年鑑及人事登記總報告一次

，由統計局彙編發表，其詳細之生命統計報告，則每五年發表一次。

英國：英國辦理戶口登記，亦始自教區，自一五三八年起，英格蘭及威爾斯開始辦理受洗，結婚，埋葬登記。一八一三年制定教區出生，受洗，結婚及埋葬登記法。一八三三年，由官方組織委員會，研究教區登記表式暨有關之立法，建議登記事項，應由國家掌管，不分人民之信仰與地位，概行登記。一八三六年，制定英格蘭出生結婚與死亡登記法，設立人口登記總監署，隸屬衛生部，委任登記總監一人，以總其成；並劃全國為若干登記區，設監察委員；各區又分為數小區，各有登記員負搜集材料之責。一八七四年復規定出生死亡之強制登記辦法。一九〇七年，制定出生呈報法。一九二六年，制定子女合法登記法。凡此一切法規，皆係由國會審議通過者。其全國之戶口調查，將始於一八〇一年，至一八五一年始完成全部調查工作。一九一〇年制定普查法。一九二〇年，復制定人口普查法。一九三八年，更制定人口統計法，全文雖僅七條，而對於人口普查人事登記，均有補充規定。

美國：美國係聯邦國家，地方分權，各省政令不一，戶籍行政，亦無統一之法制。戶口記載，東北各省，甚為完備；西南諸省，則多殘缺不全。雖在一七九〇年即已舉行人口調查，而迄無完備之全國生命統計。在殖民地時代，維基尼亞省於一六三二年制定受洗，結婚及埋葬法律；一六三九年及一六四六年馬塞秋色池省及卜立莫斯省亦先後制

定結婚出生死亡登記法律。獨立以後，各省辦理登記者固多，未辦者亦復不少。聯邦人口調查局於一八八〇年起，將辦理生命登記有成績之各省，編爲死亡登記區及出生登記區，逐漸推行全國。自一九〇二年國會通過普查法，設立永久性之調查局，專司人口調查及編製統計工作。並將戶口調查，載之憲法。又擬定出生死亡登記模範法，由州衛生局掌管登記，每州劃爲若干初級登記區。惟結婚登記，並無模範法，故各州辦法不同，而記載亦遂失於精確也。

荷蘭：荷蘭人事登記，始於一八一二年，自一八一五年起，即實行強制人事登記，各縣市均設有人事登記員，由市縣長或其助理員兼任。一八五〇年，設立人事登記簿，居民不履行登記者處罰。一九二二年詳定人口登記程序及登記簿保存方法。一九三六年，修正人口登記法，凡至出生以至死亡期間之身分變更事項，及與戶內人口之關係，均詳載於卡片之上，政府置有卡片冊及卡片索引，以便查對，其辦法甚爲完備，惜限於篇幅，及體例，不能作詳盡之介紹。

瑞士：瑞士教士所辦之施洗結婚及死亡登記，始於一八七四年以前，其發表人口動態統計，則始於一八六七年一八七四年聯邦法規定由聯邦政府監督辦理登記，所有登記記錄由登記員送交聯邦統計局，城市每星期彙送一次，鄉村每月彙送一次。其登記項目爲出生，死亡，結婚三種，各有劃一之表格。就中尤以死亡登記表，辦理較爲完善，其

登記表係三聯卡片，一聯記載死者姓名，二聯記載死亡者個人之各種項目，三聯記載死亡原因。其作用爲（一）使統計資料翔實；（二）使生者與死者之記載分開；（三）使死亡原因一項之主治者與記錄者能嚴守祕密。此制初由大城市推行，自一九〇〇年起，即推行於全國。

日本：日本自一九二二年（大正十一年）起，開始辦理人口動態調查，其應登記事項爲婚姻，出生，死亡及死產五種。每種均規定票式及府縣送致目錄與市町村送致目錄表式各一種，票式作登記員登記之用，表式爲說明所呈遞之登記內容。票式表均由內閣大臣製發。明治四年，頒布戶籍法，明治三十一年製定新戶籍法，將戶籍與人事登記一併納入。各種登記記錄，每月由市町村長彙編並填具市町村送至目錄，送交府縣支廳長，府縣支廳長審查後交府縣知事，府縣知事審查編訂來件後，作成府縣送致目錄彙同來件呈內閣總理大臣。其一切辦法，多爲我國於民國二十年所公布之戶籍法所採取。

印度：印度自隸屬英帝巡，曾經舉行戶口調查。一八八六年曾制定登記法，但各省辦法，仍不一致。其出生死亡登記，由各省公共衛生局局長負責監督。而其呈報期限，則各省互有差異，非完善之戶籍行政也。