

HUKOU GUANLI LILUN YU SHIJIAN

主编 石颂九 副主编 张志英 王 全

户口管理 理论与实践

红旗出版社

户口管理理论与实践

顾问	牟新生	李继周		
主编	石颂九			
副主编	张志英	王全		
编委	(按姓氏笔划为序)			
	万寿芳	王全	石颂九	朱福根
	李齐家	张志英	张保安	金广和
	苑新	赵秀英	翁光能	缪世淮
编写人员	(按姓氏笔划为序)			
	万寿芳	王景泉	朱福根	朱慈
	阮文广	刘堂生	张联益	沈忠毅
	陈伯伦	李德华	周联盟	赵南槐
	赵坚	郭经	潘子罕	

目 录

序.....	苏仲祥
第一章 绪论.....	3
第一节 户口管理的概念.....	3
第二节 户口管理的性质和任务.....	5
第三节 户口管理的作用和地位.....	6
第四节 户口管理的法律依据和工作机构.....	8
第五节 户口管理的指导思想.....	10
第二章 我国户口管理制度的沿革概述.....	14
第一节 历代户口管理制度的追溯.....	14
第二节 新中国成立前老解放区的户口管理.....	18
第三节 新中国成立后的户口管理.....	19
第四节 新时期户口管理的初步改革.....	22
第三章 户口登记的原则和制度.....	25
第一节 户口登记的原则.....	25
第二节 户口登记的立户标准.....	28
第三节 户口登记的制度.....	29
第四章 城镇户口管理.....	38
第一节 城镇户口管理的意义.....	38
第二节 城镇户口管理的原则.....	39
第三节 城镇户口管理的任务.....	41
第四节 城镇户口管理的方法.....	42
第五节 经济特区户口管理.....	45

第六节 集体户口管理.....	48
第五章 乡村户口管理.....	50
第一节 乡村户口的概念和特点.....	50
第二节 乡村户口管理的原则.....	52
第三节 乡村户口管理的任务.....	52
第四节 乡村户口管理的方法.....	54
第六章 船舶户口管理.....	59
第一节 船舶户口管理的概况和特点.....	59
第二节 船舶户口的登记范围和立户标准.....	62
第三节 船舶户口的管理机关和基本制度.....	63
第四节 船舶户口管理的方法.....	65
第七章 外侨户口管理.....	67
第一节 外侨户口的概念与沿革.....	67
第二节 外侨户口管理的特点和适用范围.....	69
第三节 外侨户口登记制度.....	72
第四节 外侨户口管理机关.....	74
第五节 国籍和《国籍法》的介绍.....	75
第八章 流动人口管理.....	78
第一节 流动人口的概念.....	78
第二节 流动人口的基本特点.....	79
第三节 流动人口迅速增长对社会经济发展的影响.....	81
第四节 流动人口管理的目的和方法.....	85
第九章 人口分层次管理.....	91
第一节 人口分层次管理的概念.....	91
第二节 人口分层次管理的意义.....	93
第三节 人口分层次管理的要求和方法.....	97
第四节 人口分层次管理的制度.....	99

第五节	户口调查	103
第十章	户口迁移	108
第一节	迁移的概念	108
第二节	户口迁移的类型及原因	110
第三节	人口分布与户口迁移	114
第四节	人口城市化与户口迁移	121
第五节	户口迁移政策	130
第十一章	居民身份证管理	136
第一节	居民身份证概述	136
第二节	实施居民身份证制度的意义	141
第三节	居民身份证的颁发	146
第四节	居民身份证的管理	151
第五节	居民身份证的使用和查验	157
第十二章	人口卡片管理	163
第一节	人口卡片的概念	163
第二节	人口卡片的建立	165
第三节	人口卡片的管理制度	167
第四节	人口信息的现代化管理	169
第十三章	人口统计	176
第一节	人口统计的意义	176
第二节	人口统计调查	180
第三节	统计汇总	185
第四节	人口统计指标	190
第五节	人口统计分析和预测	201
第六节	认真贯彻执行《统计法》	204
第十四章	对违反户口、居民身份证管理行为的处罚	205
第一节	对违反户口、居民身份证管理行为处罚的	

意义	205
第二节 违反户口、居民身份证管理行为的种类	208
第三节 违反户口、居民身份证管理行为处罚的方 法和原则	211
第四节 处罚的裁决及申诉和诉讼	215
附录 部分外国户籍法规辑录及简介	218
一、苏俄婚姻、家庭及监护法典（户籍登记部分）	218
二、苏联《公民身份证》制度简介	222
三、保加利亚人民共和国民事法令（人与家庭法户 籍部分）	224
四、罗马尼亚户口登记及公民证情况简介	226
五、法国民法典（户籍部分）	229
六、日本居民基本帐簿法	231
七、印度进行出生死亡登记的法律简介	244
后记	250

序

北京、上海等六省市的同志联合编写了《户口管理理论与实践》一书，要我写一篇序文。我长期从事公安工作，对户口登记管理的实践接触较多，但对这方面的理论研究很少涉及，我只能粗略地谈谈自己的看法。

我国的户口管理在建国 40 年的长期实践中，已形成了比较完整的体系，有一套较为完备的法规和制度，这是毋庸置疑的。党的十一届三中全会以来，改革开放的新形势给户口管理提出了许多亟待解决的新问题。如何认识和掌握新形势下户口管理的规律，建设发展适合我国国情，符合时代要求的户口管理理论，用以指导推动实践，是我们公安部门和从事户籍教学的同志面临的一项繁重任务，也是这本书应该回答和解决的问题。

《户口管理理论与实践》一书的最大特点是理论联系实际，既总结了历史经验，吸收了已有的研究成果，较为准确地阐明了各项户口登记与管理的概念，分门别类地介绍了有关的规定、制度等基本知识，又在深入调查研究的基础上针对当前户口管理出现的新情况和今后发展的趋势，提出了新的管理观念和措施，在探讨研究户籍管理理论上作了有益的尝试，从这本书所包含的内容看，有助于从事户籍管理工作的同志提高理论水平，也有利于指导当前的工作实践，推动户籍管理工作进一步发展和完善。

参加编写这本书的六个省、市的十几位同志，有些同志是我比较熟悉的，他们有的是长期从事户籍管理的领导，有的多年从事户籍教学工作。这个编写组的总体，在理论方面造诣较深，有

比较丰富的实践经验，又占有大量翔实的资料、数据，因而使得这本书具有较高的学术水平和实用价值。

我国的户籍管理工作渊远流长，而我们对户籍管理理论的研究起步较晚，这项工作任重而道远，加强对户籍管理理论的研究，推动深化户口的静态和动态管理，准确地反映、认识我们的社会面貌和它纷繁复杂的变化，相应地规范和调整社会行为，维护安定团结的社会环境，为建设具有中国特色的社会主义服务，这是我们户籍管理理论研究的意义所在。参加编写这本书的同志，从理论与实践的结合上，进行了认真的、有益的探索，是业务部门同教学单位的同志共同研究户籍管理理论的结晶，这是难能可贵的。希望今后会有更多的同志在这个领域中探索、耕耘，共同繁荣我们户籍管理的理论研究，做好户籍管理工作。

苏仲祥

一九九〇年六月

第一章 绪 论

第一节 户口管理的概念

户口，是“住户”和“人口”的总称。住户是公民居住的处所，是公民在一定时期和一定空间范围的居住单位。人口，在人口学上是指生活在一定地区、具有一定数量和质量的人的总称。在这里，只是指住在同一户中的人，它是组成住户的基本单元，一户内可以是一个人，也可以是几个人或几十个人，甚至更多的人，其中一人是户主。

“住户”与“家庭”不能混同起来。“家庭”是以婚姻或血缘为标志的人口群体，而“住户”是以居住地为标志的人口群体。家庭，无论是一夫一妻加子女的核心家庭，或是父母、子女加祖父、祖母、孙子、孙女等几代同堂的大家庭，尽管人数有多有少，但组成家庭的成员相互之间都是由婚姻或血缘或法律认可的收养关系维系起来的，如果不具备这个条件，虽然几个人住在一起，也不能称为家庭。而住户则不同，组成住户的特征是，住在同一处所的若干人之间是以共同生活或从事同一经济、社会活动把他们维系起来的。如果不具备这个条件，他们就不能组成一户。例如，子女结了婚，离开了父母单独生活，就组成了独立的户，他不再是原来父母住户中的成员了；一爿百货店和一爿烟杂店，他们中间的成员各自从事自己的商业活动，也不共同生活，

他们就分别组成自己独立的户，而不能成为一户。

按照上述原则，1951年中华人民共和国政务院颁布的《城市户口管理暂行条例》中规定，户分为6类：（1）住家户；（2）工商户（包括公、私营企业、工厂、公司、商店、作坊、合作社、货栈、医院、娱乐场所等）；（3）公寓户（包括旅馆、客栈、代理店、会馆等）；（4）船舶户；（5）寺庙户（包括庵、观、寺、院、教堂等）；（6）外侨户。以后社会情况发生了变化，1958年1月，由第一届全国人民代表大会常务委员会第91次会议通过、国家主席令颁布的《中华人民共和国户口登记条例》没有对户作具体的分类，但实际上存在着住家户（包括城镇户、乡村户）、集体户、船舶户和外侨户。1990年第四次全国人口普查，将户的登记划分为家庭户和集体户两类。家庭户是指城乡以家庭为单位的住户；集体户是指在机关、团体、企业、事业等单位内部居住和在外部集体宿舍居住的无家庭关系的住户。

管理，一般的含义是指为了实现特定的目标而行使的某些职能活动。户口管理，是国家赋予公安机关的行政管理职能。公安机关有多种行政管理职能，如治安管理、交通管理、消防管理、出入境管理、边防管理等等，户口管理是其中的一种。公安机关的一切工作都是为实现保护人民、打击敌人、惩罚犯罪、服务四化、保卫和巩固社会主义制度这个总目标服务的。户口管理部门就是围绕这样一个总目标开展其各项具体职能活动的。

户口管理的主要工作内容是户口登记、调查、统计和居民身份证件的颁发、查验、管理。户口登记的主要项目是：姓名、性别、年龄、民族、职业、文化程度、婚姻状况、宗教信仰，与户主的关系等，通过这些项目反映出当事人的身份。所以，国外有的国家把负责人口登记的官员称为身份官员。户口登记是户口管理的第一道工序，在此基础上，把登记的情况汇总统计，并进行

定期不定期的户口核对、调查，通过这些活动可以为国家建设提供准确的人口资料，正确处理户口迁移，及时发现和揭露违法犯罪分子，以维护社会秩序，保护人民利益。从这个意义上说，户口管理也是一种控制、调节措施，把人口的自发流动依法纳入国家有计划管理的轨道。

综上所述，户口管理的定义可作如下表述：户口管理是公安机关为了切实保护公民的合法权益、维护社会治安秩序、保卫和促进社会主义革命和建设而依法对居住在中华人民共和国境内的中国公民、外国人及无国籍的人以户为单位实施户口登记、调查、统计的国家行政管理职能活动。

第二节 户口管理的性质和任务

户口管理既是国家行政机关的职能之一，它的性质必然是由国家政权的性质决定的。在剥削阶级统治的国家里，户口管理是剥削阶级压迫广大人民，维护其反动统治的工具；而在工人阶级和广大人民群众掌握政权的国家里，户口管理是保护人民利益、巩固人民政权、为社会主义革命和建设服务的工具。

在我国，户口管理的历史可以追溯到4000多年以前。早在夏朝，就进行户口调查。周朝实行按户口数划分地方行政区域的制度。以后，历代王朝虽对户口管理的内容和方法有所变化，但其目的不外乎为了征集兵丁、徭役、赋税和控制政治上的反对势力，其性质都是维护奴隶主阶级和地主阶级利益的。国民党统治时期，不仅继续推行封建王朝的保甲制度，而且进一步制定《清查户口暂行办法》、《非常时期重要城市户口查报暂行办法》等法规，把户口管理作为镇压共产党、限制人民自由的重要手段。

新中国建立后，国家政权回到人民手中。这就决定了新中国

的户口管理与历代反动统治时期的户口管理有本质的区别。它既是一项国家行政管理的基本制度，又是一项服务于国家、社会、人民的重要工作。它的基本任务是保护公民的合法权利和利益，维护社会治安秩序，为社会主义建设服务。

第三节 户口管理的作用和地位

户口管理对社会、经济活动起着重要的作用。在我国社会主义制度下，户口管理的作用主要表现在以下4个方面：

一、证明公民身份，保障公民的合法权利与利益。户口登记的内容，具有证明公民身份的法律效力。它为公民在选举、就业、升学、婚配、参军、继承遗产以及享受物价补贴等社会、经济活动中，提供法定的户口登记资料，以保障公民应当享受的合法权益。在社会主义初级阶段，经济还不发达，社会还不能充分满足人民物质、文化生活的需要，某些生活必需品，如油、粮等，在很长一段时间内，还需实行计划供应。以户口登记为依据，保障公民享受按计划分配的生活必需品的需要，这是户口管理的作用之一。决不能认为这是户口管理的附加功能。

二、正确处理户口迁移，有计划地调节和控制城市人口，特别是大城市人口的机械增长和人口在各地区的合理分布。我国现在面临的基本国情是11亿人口有8亿多居住在乡村，尽管经济状况发生了很大变化，但是，城乡之间、各地区之间存在的差别还比较大。因而在社会主义现代化建设过程中，人口自发地由乡村流向城市，由经济比较不发达的地区流向经济比较发达的地区，将是不可能避免的必然趋势。为了使户口的迁移流向和规模与社会经济发展相协调，与国家规划和各个城市、地区的承受能力相适应，有必要把户口迁移依法纳入计划与政策调节的管理轨

道。近几年来，上海、天津、广州、南京、哈尔滨、沈阳等城市，在市政府统一领导下，分别组建了控制城市人口机械增长的协调机构，贯彻控制大城市规模方针和制订人口机械增长指标。把城市人口迁移活动纳入城市经济、社会发展计划轨道，运用法律的、经济的和行政的手段（包括户口管理手段）调节人口在不同区位之间的流动和迁移，限制人口盲目流动，使城市人口趋向合理发展的格局。实践证明，通过户口管理这一行政手段，并结合经济的措施，控制大城市人口规模，使中、小城市得到合理发展，这是行之有效的，也是非常必要的。

三、提供人口资料，为社会主义建设事业服务。准确的人口统计资料，是重要的国情国力信息，是一个国家或地区制订社会、经济发展战略和建设规划的重要依据。诸如城乡劳动力的安排与调剂，城市基础设施的建设，教育、医疗、文化事业发展的规模，以及各项事业的规划，无一可以离开人口资料这个基础。我国的人口统计工作，除了国家定期安排人口普查之外，平时主要是由公安机关的户口管理部门进行的。历年的人口统计资料，在为国家制定国民经济和社会发展计划方面起了重要的作用。

四、维护社会秩序，保障社会安定。社会主义现代化建设需要一个安定的社会环境。党中央不止一次地指出，当前中国的最高利益是稳定，没有安定的环境，没有稳定的社会秩序，什么事也干不成。在深入改革、开放，发展商品经济的新形势下，一方面，阶级斗争还在一定范围内长期存在，国内外敌对势力亡我之心不死，一有机会就兴风作浪，企图颠覆我人民民主政权，改变社会主义制度；另一方面，由于人、财、物大流动和西方资产阶级腐朽思想的侵袭，诱发犯罪的因素大量存在，在一段时间里，违法犯罪案件还将继续增加，影响社会稳定。通过户口登记和户

口调查，可以及时发现和控制国内外敌对分子和违法犯罪分子的可疑活动及其它不安定因素，向侦察部门和其他有关部门提供情况，并配合工作，给予严厉打击或其他正确处理，这对保卫国家建设和人民生命财产的安全起着重要作用。

从上述户口管理在社会、经济发展中所起的作用可以看出，在公安机关的各项职能活动中，户口管理处基础工作的地位。不仅社会主义各项建设事业的发展要以人口管理为前提，而且公安机关的侦察破案、内部保卫、治安管理、出入境管理等各项专业工作也都以户口管理为根基。各项专业工作的工作对象都是人，各项专业工作赖以进行的依靠力量也是人，只有对人的情况了如指掌，分清楚哪些人是应当依靠的，哪些人是可以争取，哪些人是要帮助教育挽救的，哪些人是要加以严密控制、掌握动态及时打击、防止他们危害社会的，我们的各项工作才能取得主动权，力争把损失减少到最低限度。如果离开了对人的管理，我们的各项工作将会失去坚实的基础。有一套比较严密的户口管理制度正是我国与西方一些国家相比的优势所在，是适合我国国情的，是社会主义制度优越性的一种表现。无论科学技术发展到何等程度，无论改革开放带来什么新的情况，它只能不断充实和改进户口管理的内容和方法，使之更加完善和先进，但决不能因此而取代户口管理。

第四节 户口管理的法律依据和工作机构

国家颁布的有关户口管理的法律、法规是户口管理的法律依据。我国户口管理的法律、法规经历了一个逐步健全完善的过程。建国初期，全国并无统一的户口管理的法律、法规。那时是由各大行政区或省、市、自治区人民政府分别制定地方性的法规

进行管理的。1951年7月16日经中央人民政府政务院批准，公安部颁布了《城市户口管理暂行条例》，这是新中国的第一个户口管理法规。它统一了全国城市户口管理制度，为在全国建立户口管理制度奠定了基础。以后，总结了历年的实践经验和根据国家形势需要，先后于1958年1月9日制定了《中华人民共和国户口登记条例》，经第一届全国人民代表大会常务委员会第91次会议通过公布实施；于1985年9月6日制定了《中华人民共和国居民身份证条例》，经第六届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过公布实施。这两个条例是我国现行户口管理制度的最主要的法律依据。为了更好地贯彻执行这两个条例，国务院和公安部、各省、市、自治区的人民代表大会和人民政府，根据各个时期形势发展的需要和各个地区的不同情况，还制定颁布了一些单行的实施条例和行政法规，这些都是我们进行户口管理的法律依据。

户口管理的工作机构，建国以来曾有过多次变化。在接管国民党旧政权之初，一般户口登记工作是由民政部门主管的，公安部门只管其中的重点人口。1955年国务院规定“全国户口登记行政，由内务部和县级以上人民委员会的民政部门主管。办理户口登记的机关，在城市、集镇是公安派出所，在乡和未设公安派出所的集镇，是乡镇人民委员会”，“人口统计数字由基层户口登记机关分别填报，由内务部汇总”。后来由于这些规定在执行中遇到实际困难和不便，1956年2月，国务院又发出指示，把全国的户口登记工作及人口资料的统计汇总业务，全部交给公安机关办理。至此，全国城乡的户口管理工作和组织机构得到统一。现行的户口管理工作是由各级公安机关主管的。根据《中华人民共和国户口登记条例》第三条规定，在城市和设有公安派出所的乡、镇，公安派出所为户口登记机关；在未设公安派出所的

乡、镇，乡、镇人民政府为户口登记机关。居住在机关、团体、企业、事业单位的集体户口，及居住在军事机关和军人宿舍非现役军人的户口，由各该单位指定专人，协助公安机关办理户口登记。居住在我国境内的外国人和无国籍人的户口，除法令另有规定者外，统由公安机关的外国人管理部门负责管理。近几年，由于流动人口剧增，一些城市还设立了流动人口管理机构，协助公安机关办理流动人口的登记管理工作。

第五节 户口管理的指导思想

我国的户口管理既然是国家行政管理的一个组成部分，具有鲜明的阶级性，体现广大人民的意志和愿望，那么在工作中，就必须树立正确的指导思想。

一、必须坚持为社会主义现代化建设服务的思想。户口管理作为国家行政管理的一个组成部分，属于上层建筑范畴。马克思主义的经典著作认为，上层建筑由经济基础决定，反过来要为经济基础服务，促进经济基础的发展；如果上层建筑拒绝这样做，它就将丧失其作为上层建筑的地位，最终被经济基础所否定。党的十一届三中全会以来，全国工作的着重点已转移到社会主义现代化建设方面来。随着这一历史性转变，公安机关的工作重点也迅速转移到了以保卫促进经济建设为中心的社会主义现代化建设上来。户口管理，作为公安机关的一项职能，也要适应这个新的形势，跟上改革开放的步伐，不断改进和提高管理水平，更好地更自觉地为社会主义现代化建设服务。因此，不断研究人口变动情况和特点，研究人口变动和经济及各项建设事业发展的关系，从而适时地调整户口管理的有关规定，改进工作方法，使之有利于社会主义现代化建设事业的发展。这应当成为户口管理的首要指

导思想。

二、必须坚持人民民主专政的思想。我国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。这是宪法所明确规定的。户口管理，作为国家专政工具的一项职能，必须坚持这个原则。人民民主专政包括两方面的含义：一方面要保护人民的民主权利、人身安全和其他合法权益；另一方面要对破坏社会主义的敌对分子和严重刑事犯罪分子实行专政，以保卫人民政权。这两方面是辩证统一、不可偏废的。只有严厉打击敌对分子和严重刑事犯罪分子的破坏，才能确保人民权益不受侵害；只有确保人民的民主权利和利益，才能更好地调动人民群众的积极性，向违法犯罪活动作斗争。因此，公安机关在进行户口登记、调查、居民身份证颁发、查验等具体工作中，既要充分考虑便利群众，又要有利于控制和发现违法犯罪分子；既要尽可能堵塞和消除犯罪分子赖以躲藏和活动的空隙，又要避免不适当地妨碍群众的正常生活，使户口管理充分发挥其作为人民民主专政工具的作用。

三、必须坚持依法管理的思想。法律是统治阶级意志的反映。我国历年颁布的户口管理法律、法规体现了广大人民的根本利益。各级公安机关在进行户口管理的各项具体工作中，都必须严格依法办事，把户口管理纳入法制轨道。严格依法办事有四层意思，一是要正确理解有关户口管理法律、法规的精神实质，不断提高执法水平，仔细分析和正确处理各种实际问题，防止发生偏差；二是要秉公执法，不徇私情，有法必依，违法必究，执法必严。不能离开法律、法规凭个人好恶处理问题，更不能利用手中的权力侵害群众利益；三是执法者自己要模范地遵守法律，要群众遵守的，自己首先必须严格遵守，不能知法犯法，否则，根据《行政诉讼法》规定，也要受到法律的追究；四是要向广大群