



公安高等教育本科系列教材·治安学
GONGAN GAODENG JIAOYU BENKE XILIE JIAOCAI · ZHIANXUE

DB31.42/4

公安人口 管理

GONGAN RENKOU GUANLI

◎ 公安部治安管理局 审定

◎ 主编 张雷 钟华明 黄燕



中国人民公安大学出版社

公安高等教育本科系列教材·治安学

公安人口管理

公安部治安管理局审定

主 编：张 雷 钟华明 黄 燕

(公安机关 内部发行)
中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

公安人口管理/张雷著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 8
(公安高等教育本科系列教材·治安学)

ISBN 978 - 8 - 81109 - 810 - 5

I. 公… II. 张… III. 人口 - 管理 - 高等学校 - 教材 IV. D361.42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 131084 号

公安高等教育本科系列教材·治安学

公安人口管理

GONGAN RENKOU GUANLI

主 编 张 雷 钟华明 黄 燕

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2007 年 8 月第 1 版

印 次: 2007 年 8 月第 1 次

印 张: 11.5

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 256 千字

ISBN 978 - 7 - 81109 - 810 - 5/D · 761

定 价: 22.00 元 (公安机关 内部发行)

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换

联系电话: (010) 83903254

版权所有 侵权必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

www.phcpps.com.cn

www.porclub.com.cn

公安高等教育本科系列教材·治安学

编审委员会

主 任：熊一新

副主任：边清江 李剑涛 周佩荣

委 员：(按姓氏笔画排序)

丁建荣 马建文 王精忠

王彩元 杨玉海 张 雷

陈合权 莫德升 黄 超

公安人口管理

第一主编：张 雷

第二主编：钟华明

第三主编：黄 燕

副主编：赵光伟 肖 毅 肖海英

编者：（按姓氏笔画排序）

陈玉友 黄 燕 乔爱武

汪小林 肖海英 肖 毅

赵光伟 钟华明 张 雷

张未东 张 献

序 言

治安学专业是 20 世纪 80 年代中期我国公安高等教育为公安工作适应日益复杂的治安形势的要求而设置的新兴、空白专业。教育部为了扶植和促进这一专业的建设和发展,通过 1993 年和 1998 年两次论证和专业目录调整,已将其列入教育部颁布的本科专业目录。治安学专业经过多年的建设发展,已成为公安高等院校的重点骨干专业,为全国公安机关培养了大批治安学专门人才,为巩固国家政权、维护社会稳定、促进经济建设、服务人民群众作出了积极的贡献。

目前,我国正处于全面建设小康社会的战略机遇期和社会经济发展关键时期,同时也是人民内部矛盾凸显期、刑事犯罪高发期、对敌斗争复杂期。全面建设社会主义小康社会需要良好的社会治安环境,构建社会主义和谐社会对公安实践工作和公安教育工作都提出了更高的要求。在新形势的要求下,全国公安机关在治安管理工作实践中不断改革创新,进行了不懈的探索,并取得了许多成功的经验。2003 年以来公安部召开的“第二十次全国公安会议”、“全国公安机关‘三基’工程建设工作会议”、“全国治安管理工作会议”等重要会议都是近阶段治安管理工作改革发展的典型反映。在治安管理工作改革发展的同时,治安学学术研究更加活跃,治安学教学实践不断发展,也取得了许多新成果,治安学学科建设有了新的进步。治安学教材是一定时期治安管理工作实践经验、治安学学术发展和教学、科研成果的系统反映,因此,随着治安管理的不断改革发展,学术研究的不断进步,教学实践的不断前进,必然要求治安学教材不断修订更新,以适应新形势对治安学专业人才培养工作的需要。正是在这种情况下,我们组织全国多所公安高等院校具有影响的学科带头人,共同编写了这套公安本科教育治安学系列教材,为公安高等院校的治安学教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

本套教材在编写委员会的统一组织下,首先对治安学学科体系的构成及治安学的主要课程设置进行了广泛的研讨,并在此基础上确定各教材的主编和副主编,主编拟订教材编写大纲后首先进行研讨修订,然后将编写大纲送公安部治安管理局审定,编著者根据治安管理局的反馈意见进行修改,最后经集体统稿定稿成书。

本套教材是在总结二十多年教学经验,适应教学与实战训练的需要,吸收国内外最新研究成果,参考大量文献,借鉴全国各公安院校治安学专业教材内容的基础上编写的。在编写过程中,根据第二次全国公安工作会议提出的“公安专业教材要逐步向高质量、整体优化的方向发展”的要求,特别注重“理论”与“实践”的有机结合。从总体上看,本套教材具有以下鲜明特点:

1. 时代性。作者在编写本套教材时,吸收了近年来治安管理工作实践的新经验、新成

果。“第二十次全国公安会议”、“全国公安机关‘三基’工程建设工作会议”、“全国治安管理工作会议”等重要会议的精神都在教材编写中得到充分体现。新制定的《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国居民身份证法》、《企业事业单位内部治安保卫条例》、《娱乐场所管理条例》、《民用爆炸物品安全管理条例》、《公安机关组织管理条例》等法律、法规依据在教材编写中得到贯彻，理论界最新科研成果也在教材编写中广泛吸收。因此，全套教材具有明显的时代特征。

2. 理论性。本套教材是本科教材，因此，在编写上也充分体现了本科教材的理论高度，治安学学科中的基本概念、基本原理和基本实务问题的分析和阐述都吸收了治安学理论研究的新成果，释义准确，论点明确，重点突出，结构严谨，逻辑严密，便于学生系统地学习和掌握治安学学科知识，并运用基本原理分析、解决治安管理实际问题，对治安管理实践具有较强的指导性。

3. 应用性。治安学是应用性很强的学科，同时，“突出实践应用能力培养”也是公安高等教育的要求。因此，本套教材在内容上突出职业性和应用性，强调理论与实践紧密结合，注重职业能力培养，具有较强的应用性。

本套教材的内容使其不仅可作为公安高等院校治安学专业本科教育的首选教材，而且可以作为其他类型职业学院、高等专科学校、成人高等学校法学专业教材，还可供广大法律爱好者自学之用。

由于本套教材是在较短时间内编写完成的，尽管编著者、出版者已经尽了最大努力，但时间仓促，材料浩繁，书中的一些观点或理论仍难免存在一些疏漏或不足，恳请专家、学者及广大读者提出宝贵意见，以便今后进一步修订完善。

熊一新

2007年8月

编者的话

本教材以适应公安高等院校本科教育需要为目的。在编写过程中,认真贯彻理论联系实际的原则,注重吸取当前国内外治安管理研究的新成果和实践的新经验,在突出针对性和应用性的同时,力求突出本学科的系统性和科学性,既有继承,也有创新。

张雷、钟华明、黄燕为本教材主编,赵光伟、肖毅、肖海英为副主编。编写大纲由主编拟定并经公安部治安局审定。个人撰稿后,由主编统一修改定稿。

本教材第一章由浙江警察学院副教授钟华明编写;第二章由四川警察学院副教授黄燕编写;第三章第1~3节由辽宁警官高等专科学校副教授张雷编写;第三章第4节由浙江警察学院副教授肖海英编写;第四章由辽宁警官高等专科学校副教授张雷编写;第五、六章由江西公安高等专科学校副教授赵光伟编写;第七章由山东警察学院讲师乔爱武编写;第八章由福建警察学院讲师陈玉友编写;第九章由四川警察学院讲师汪小林编写;第十章由西南政法学院副教授肖毅编写;第十一章由广东警官学院讲师张未东编写;第十二章由湖南公安高等专科学校讲师张献编写。

由于编者理论水平和实践经验有限,教材中难免有疏漏和不足之处,敬请读者批评指正。

编 者

2007年6月



目 录

Contents

●第一章 绪 论	1
第一节 概 述	1
第二节 公安人口管理的基本要素	6
第三节 公安人口管理的性质、任务和基本原则	10
●第二章 常住人口管理	14
第一节 概 述	14
第二节 门（楼）牌管理	16
第三节 常住人口登记的基本要求和办法	18
第四节 常住人口变动登记	29
●第三章 户口迁移调控	37
第一节 概 述	37
第二节 户口迁移的指导原则和基本政策	41
第三节 户口迁移的办理程序	46
第四节 户口迁移制度改革	51
●第四章 流动人口管理	57
第一节 概 述	57
第二节 流动人口的暂住管理	61
第三节 流动人口治安措施	67
第四节 境外居留人口管理	70
●第五章 重点人口管理	76
第一节 概 述	76
第二节 重点人口管理的类型、对象和办法	79
第三节 重点人口管理制度和考核评比	81
●第六章 特殊人口管理	84
第一节 概 述	84



第二节 特殊人口管理对象和方法	87
● 第七章 人口调查	93
第一节 概 述	93
第二节 人口调查的原则、制度和要求	99
第三节 人口调查的方法	102
● 第八章 人口统计	107
第一节 概 述	107
第二节 人口统计调查	109
第三节 人口统计指标	117
第四节 人口统计分析	124
● 第九章 居民身份证管理	127
第一节 概 述	127
第二节 居民身份证的申领和发放	131
第三节 居民身份证的使用、核查和查验	133
第四节 对违反居民身份证管理行为的处罚	135
● 第十章 人口信息管理	138
第一节 概 述	138
第二节 公安派出所人口信息管理系统	142
● 第十一章 户口分类管理	150
第一节 城镇户口管理	150
第二节 乡村户口管理	153
第三节 船舶户口管理	156
第四节 边境户口管理	160
第五节 集体户口管理	161
● 第十二章 户口档案管理	164
第一节 概 述	164
第二节 户口档案的内容	166
第三节 户口档案的管理	169
● 主要参考书目	173



第一章 绪论

第一节 概述

一、公安人口管理的概念

(一) 人口的含义

要掌握人口的含义，须先了解口的含义。什么是“口”？《说文解字》上解释：“口，人所以言、食也。”按现代汉语的解释，口是用来说话、吃饭的器官，也就是嘴。人人有口，且只有一口，因此，“口”常常成为单个人的代称。

“口”与“人口”是两个既相互联系又有区别的概念。“口”是单个人的代称，而人口，在人口学上是指生活在一定地区、在一定时间，具有一定数量和质量的生命个体所组成的社会群体。

(二) 公安人口管理的含义

一般而言，人口管理是指对人口事件和人口行为实施管理的过程。由于管理主体和管理内容的不同，人口管理可分为户政管理、计划生育管理、劳动就业管理、婚姻管理等方面。

公安人口管理，是指为维护社会秩序，保护公民合法权益，公安机关依法对社会上各种人口实施的调查了解、掌握控制、教育改造和保护服务等行政活动的总称，习惯上简称公安人口管理。

公安机关为了有效实施人口管理工作，建立了一系列人口管理制度，如居民身份证管理、常住人口管理、流动人口管理、重点人口管理、特殊人口管理、境外居留人口管理等。为了更好地掌握公安人口管理的基本含义，须了解有关人口管理的一些基本概念。

1. 户的含义。在秦统一六国之前，“户”并不是现代意义上的“户”。秦统一六国以后，才以丁为户。在我国古籍中，“户”指的是人家，即家庭。《易·讼》记载“人三百户”，就是指三百人家（家庭）。现代公安人口管理意义上的户，是指由若干有婚姻、血缘或收养关系或因工作、学习等关系的人组成的共住一起的小型群体。户分为家庭户和集体户。家庭户是指以亲缘关系为基础、以家庭为单位的户；集体户是指居住在机关、团体、学校、企业、事业等单位内部无家庭关系的人组成的户。

户是进行户政管理的基本单位。户与家庭虽然密切相关，但不能把二者等同起来。



家庭是以婚姻、血缘关系或法律认可的收养关系为标志的人口群体；而户则是以居住地为标志的人口群体，其特征是住在同一处所的若干人之间以共同生活或从事同一经济、社会活动、学习活动把他们维系起来的。

2. 户口的含义。户口，是“住户”和“人口”的总称，指户数和户内的人口数。住户是由人组成的小型群体，是以居住地为标志的。人口是系于住户内的人，户内的每一成员称为一口，“一口”就是一人，所以，“口”又是人的代称。

3. 户籍的含义。户籍，《辞海》的解释是：“登记居民户口的册籍。”在公安人口管理业务中，户籍就是指户口登记簿。

由于时代的不同，户籍的内容也有所不同。中国古代的户籍，始于秦献公十年（公元前375年），至唐代逐渐完备，由户部掌管。历代相沿，定期分类编审，作为调派苦役、征课赋税的依据。历代户籍名目繁多，有丁籍、黄籍、丁册、黄册、籍账等。因此，户籍就是户口登记机关通过户口登记而形成的籍册。它包含三层含义：第一，户籍是用来记录户口事项的，如户主姓名、与户主关系、姓名、曾用名、性别、民族、出生年月日、住址等。第二，户籍是由各种登记簿册构成的。从历史上看，籍是由版演变而来的。因远古时代无纸，以竹简记事，兼用木版，故称籍为版。春秋时代的“书社制度”就是把“社之户口书于版图”，即把户口事项登记在木版上。现代户口登记主要有户口簿和户口登记簿。第三，户籍一般由官方指定专门机构和人员来进行管理。例如，周代负责户口登记的官吏是司徒、司民，周秦以后，历代均依靠乡亭里、保甲牌等组织负责户口事项的登录。新中国成立后的户口登记工作由公安机关主管。

4. 户政管理的含义。户政管理，简称户政，习惯上也称户口管理或户籍管理，是指为加强公共安全管理，公安机关依法对公民身份、亲属关系和法定住址等人口基本信息进行登记和管理的行政活动。户政管理是国家的一项基础行政管理，是其他行政管理、社会管理的基础，是一项重要的治安业务工作和公安基层基础工作，具有一定的强制性。

二、公安人口管理的特点

由于管理目的的特殊性，在我国，人口管理由公安机关主管，各级公安机关的人口管理组织上下贯穿，形成了相对稳定的一个完整体系。因此，公安人口管理具有行政性、同一性、适应性、权威性等特点。

1. 行政性。在我国，人口管理是公安行政管理中极为重要的组成部分。各项公安业务都在不同程度上与人口管理相联系，需要人口管理提供基本信息或提供依据。因此，人口管理组织从一开始便是公安行政组织不可分割的分支机构，其职责权限、组织管理和纪律义务等，都须遵循公安机关共同的规范和准则。

2. 同一性。人口管理的同一性可从以下两个方面进行阐述：一方面，各级公安人口管理组织都是为了实现人口管理任务和目标而设置的，具有相同的性质和职能；另一方面，由不同层级的诸多分支机构构成的这些组织并非为零散的、分割的，是一个由上而下、层次分明的有机统一体。



3. 适应性。人口管理组织是根据人口管理实践的需要,由国家按照法定程序建立起来的执行性组织。在不同的历史时期,随着政治、经济的发展和重心的转移,人口管理组织必然会出现机构、人员编制增减、撤并等,而且其工作内容、工作重心也会发生相应的变化。因此,人口管理工作既有相对稳定的一面,又有可变性、适应性的一面。

4. 权威性。公安人口管理活动,包括户口登记、人口迁移、居民身份证的制作和颁发及人口调查、管理等,都是公安机关代表国家的利益,体现国家的意志,由国家的强制力来保障实施的,具有鲜明的强制性和权威性。公安人口管理活动,具有确认公民身份和法律地位的效力,为公民行使权利、履行义务赋予了法律意义上的主体资格。公民和有关社会组织必须服从,并自觉维护其权威。

三、公安人口管理的业务范围

(一) 常住人口登记和经常性人口统计

常住人口登记是公安人口管理的基础,公安派出所是人口登记的主管机关,负责受理本辖区内居民的出生、死亡申报和办理变动登记手续等。这是人口基本信息的来源,是确认和保障公民合法权益、证明公民身份的最原始记录,因而它是实施社会管理的基础。经常性人口统计是公安机关以日常人口登记为基础,收集、统计人口原始资料的调查活动。经常性人口统计是国家人口统计的基础,一方面,其人口信息资料能够被社会各方面广泛认同和使用;另一方面,经常性人口统计可以定期获得人口资料,及时了解、掌握人口发展规模和执行人口发展规划中存在的问题。因此,它比人口抽样调查更全面,比人口普查成本低、见效快。

(二) 居民身份证管理

居民身份证是我国公安机关依法对居住在中华人民共和国境内的中国公民统一颁发的、用来证明公民身份的法定证件。身份证管理作为公安人口管理的组成部分,起到了人口管理由静态管理为主向动静结合、以动态管理为主转变的作用。

(三) 人口调查

人口调查是户籍民警为了熟悉辖区内的各种情况,在常住人口登记的基础上,对辖区内的住户及居民的身份事项、亲属关系、住址等情况所进行的熟悉、了解活动。这是社区民警的一项经常性工作,也是公安派出所的一项重要基础工作。

(四) 人口迁移管理

人口迁移管理是指公安机关对常住人口迁入、迁出本辖区的申请所进行的审批活动。办理人口迁移程序大体上可分为两类:一类是凭证迁移落户,即根据国家的有关规定,凭迁移证即可在迁入地落户;另一类是控制迁移落户,这类人口迁移,须事先向迁入地公安机关提出落户申请,经批准后,才能到迁出地办理迁出手续,再凭迁移证落户。

(五) 重点人口、特殊人口管理

重点人口是指有危害国家安全或社会治安嫌疑,由公安机关重点管理的人员。特



殊人口是指被人民法院判处管制、剥夺政治权利、缓刑、假释、监外执行五种社会服刑罪犯。重点人口和特殊人口都是在公安机关的控制下，坚持专门工作与群众路线相结合，利用各种社会资源，整合社会各方面力量，依法实施的管理。加强对重点人口和特殊人口管理，对维护社会治安秩序，保障社会安定、国家政权稳定具有重大意义。

（六）流动人口、暂住人口管理

流动人口，是指未依法改变法定住址而在常住地以外的地方滞留过夜的移动人口。暂住人口是指离开常住户口所在地，到其他城市、乡镇暂住3日以上的人口。二者既有区别，又联系紧密。流动人口外延大，包含暂住人口。由于我国人口基数大，城乡差别、地区经济发展水平差别还很大，人口由农村向城镇、由经济落后地区向经济发达地区流动将长期存在，流动人口中的违法犯罪问题乃至流动人口自身被侵害、合法权益得不到保障的问题越来越引起社会各界的关注。因此，加强流动人口管理既是维护公民合法权益的需要，又是维护社会治安秩序的需要。

（七）户口档案管理

户口档案是公安机关在户政管理过程中形成的，反映户政管理实践活动情况，具有保存价值的文字、图表、视听等资料。户口档案是公安派出所档案的重要组成部分。派出所在户政管理中形成的常住人口档案、暂住人口档案、重点人口档案、居民身份证档案等户口档案资料可以为国家行政管理、社会管理和法律事务提供详细的、可靠的基础资料。因此，户口档案能为证明公民身份、保障公民行使权利和履行义务提供必要的依据。

（八）人口信息管理

人口信息是社会信息中最为重要的基础信息，也是公安信息的基础。我国对人口信息的收集，主要通过常住人口登记、人口普查、人口抽样调查等途径获得，其中常住人口登记是其他人口信息收集的基础，其他人口信息收集方法都要依赖于常住人口登记工作。目前，公安机关已建立了人口信息电子计算机管理系统，人口信息正朝着网络化、综合化方向发展。

四、公安人口管理的意义

公安人口管理是公安机关对居住在我国境内的中国公民、外国人和无国籍人，以户为单位实行的户口登记、调查、统计和对流动人口、重点人口进行管理的国家行政管理活动。其通过基本的登记制度来确认居民的公民身份、亲属关系、法定地址，并作为颁发居民身份证的依据。因此，公安人口管理对社会、经济活动起着重要的作用。一方面，人口登记的内容具有证明公民身份的法律效力，能为公民参加选举、升学、就业、服兵役、迁移等社会政治、经济活动提供法定的证明；同时，公安人口管理机构进行的人口统计，还为国家各部门提供可靠的人口资料，成为研究人口年龄、性别结构、经济、社会及人口分布结构的可靠资料。另一方面，通过户口登记和人口调查，公安机关掌握着一般人口和重点人口、特殊人口的翔实资料，如姓名、年龄、性别、职业、婚姻状况、住址、亲属关系、社会关系等，有利于及时发现和控制各种违法犯



罪活动,减少社会不安定因素。其以人为单位建立的《常住人口登记表》的记载备查功能,还给违法犯罪分子以威慑作用;其人身辨认和情况核实查证等功能,对维护公共安全也具有重要作用。此外,公安人口管理对严密城乡社会基层组织、加强政府和公众之间的联系、提高行政能力和行政效率,都具有重要作用。

(一) 公安人口管理,能为国家和社会提供所需要的人口信息

一个国家或者地区,人口的基本信息,包括人口的性别、年龄、民族、职业、婚姻状况,人口的数量、质量,人口的变动、分布,等等,是所有资源中最为重要的资源,而这些最基础的人口数据,是公安机关的人口管理部门通过日常管理并根据国家需要进行统计、分析、整理而提供的。这些基本信息,与社会生活、经济生活有着广泛而密切的联系,无论是国家的统计部门、计划部门、经济管理部门、教育管理部门,还是社会保险、财政税务、车辆管理等业务,都与这些宏观或微观的信息有着密切的联系,国家和社会的许多管理部门和研究部门,在研究制定关系国计民生的计划、决定、项目时,都需要以公安机关提供的最为权威的人口信息资料作为依据。此外,公安人口管理,还可为有关部门提供信息服务,如为有关单位征兵、招聘、招生、入学等提供核实年龄、身份查询服务,为邮政部门查找地址不详邮件的收件人的准确地址,为医院查找发错药的病人,为群众查找失散多年的亲人,为有姓名标记的遗失物品查找失主及为银行查找错发、错计存款或利息的储户等提供查找住址的服务。

(二) 公安人口管理,有利于严密治安管理,为公安机关查处、打击违法犯罪提供信息

常住人口登记是公安人口管理的基层单位——公安派出所的一项以人为单位建立起来的人口管理制度,即每个公民一出生就要进行出生登记,死亡要注销户口,因此,《常住人口登记表》记载的内容具有备查的功能,可以为公安机关办案提供有关线索;而《常住人口登记表》和以常住人口登记为基础颁发的居民身份证具有人身辨认和情况查证核实的功能,公安机关配合有关部门通过查验、核查居民身份证,可以有效地加强车站、码头、宾馆、旅店、出租房、工棚、废品收购站、娱乐场所、网吧等公共场所的管理;公安机关通过加强流动人口管理,还可及时发现和打击处理混迹其间和各种违法犯罪分子,维护正常的社会秩序;公安机关对重点人口管理和对监外执行罪犯等特殊人口的管理,既是社会治安的有效控制手段,又是对违法犯罪的必要的防范措施,还是公共安全的重要的信息来源,因此,公安人口管理对维持社会秩序和稳定,具有重要的现实意义。

(三) 公安人口管理,能够有效地证明公民身份,保障公民的合法权益

《中华人民共和国户口登记条例》规定,居住在中国境内的中国公民,都应当进行户口登记。户口登记是公安人口管理部门依法记载住户居民人口基本信息并及时反映有关变化情况的户口管理业务,具有普遍性和唯一性。《常住人口登记表》、《居民户口簿》是户口登记的主要载体,其登记的主要项目,如姓名、性别、出生日期、民族、文化程度、宗教信仰、居民身份证号码等,都具有证明公民身份的效力。公安人口管理就是通过健全的户口登记制度,对公民的身份予以证明,从而为公民在政治、



经济、文化和社会活动等方面的合法权利提供法律保障。

第二节 公安人口管理的基本要素

一、公安人口管理的主体

所谓公安人口管理主体，是指在人口管理过程中具有主动支配和影响作用的要素，包括单个人口管理者和由人口管理者组成的人口管理机构。

中国历代统治阶级十分重视人口管理工作，设立相应的人口管理机构，以加强对住户或人口的管理。例如，周朝设立“司徒”、“司民”之官，专门掌管户口登记和人口统计，定期向周王报告。汉朝从中央到地方的郡、县均设立官吏管理户口和人口统计。隋朝严密基层组织，设保长、闾正、族正等官吏，加强对人口的控制和管理。唐朝在基层实行邻保制度，4家为邻，5邻为保，百户为里，5里为乡，邻长、保长、里正、乡长负责管理户口。宋朝实行保甲法，规定10家为一保，有保长；50家为一大保，有大保长；10大保为一都保，有都保正，保长、大保长和都保正负责管理户口。元朝在汉地立社，规定每50家为一社，设社长，由社长负责按时查点丁户，申报于官。明朝的户帖制度、黄册制度和10家牌制度，清朝的保甲制度，等等，使户口登记和调查的机构与制度更加完备。国民党统治时期，将编组保甲与调查户口同时进行，规定“保甲编组以户为单位，户设户长，10户为甲，甲设甲长，10甲为保，保设保长”。

相邻各保设联保主任。保甲负责清查户口，稽查居民，强迫居民实行“联保联坐”。可见，中国历代统治阶级都十分重视人口管理，只是在不同朝代对“户”和“口”的管理的侧重点有所不同而已。

当代中国的人口管理是在国民党统治时期，在人民民主政权区域创建的简单人口管理工作的基础上，经过不断摸索实践，逐步建立、健全和发展起来的。

（一）公安人口管理机构

公安人口管理机构是指以实现对人口的有效管理为职能目标，在各级公安机关内部设立的行政组织管理系统。根据功能和作用的不同，公安人口管理机构分为人口管理的决策机构、人口管理的执行机构和人口管理的辅助机构。

人口管理一开始并非公安业务，而是随着对敌斗争形势和维护社会治安的需要，逐步成为公安业务的。1931年11月，在江西瑞金成立了中华苏维埃共和国，为了维护地方治安秩序，临时中央政府设立了内务部，其下属内务机关均设民事行政科管理户口统计工作。红军长征到达陕北后，陕甘宁边区政府的民政厅、分区的民政科、县的民政股负责户口调查统计。1938年5月在延安市建立的警察队，开始有清查户口的任务。1939年6月建立的晋察冀边区公安局，其五个方面的任务之一就是稽查户口，办理民商迁移、居住、出行的手续。1949年11月，公安部部长罗瑞卿在全国第一次



公安会议上明确指出,“户口工作很重要,不仅搞好治安、保障安全很需要,而且国家的施政管理和建设的发展都需要精确的人口资料”。根据这次会议的有关精神,1950年8月,公安部下达了《关于特种人口管理暂行办法(草案)》,把特种人口管理放在户口管理的突出位置上。1955年6月9日,国务院发布了《关于建立经常户口登记制度的指示》,规定全国户口登记由内务部和县级以上人民委员会民政部门主管。设公安派出所的地方,派出所为户口登记机关,未设派出所的地方,由乡镇人民委员会办理。到1956年2月,改为公安机关统一主管。从此,各级公安人口管理机构随着公安业务和人口管理的需要而依法设立起来并行使其职能,并且随着形势的发展而变化。

目前,我国各级人口管理机构为公安部治安管理局下设的户政管理处、居民身份证管理处,各省、自治区、直辖市公安厅(局)所设的流动人口服务管理处和治安总队下设的户政(籍)科、流动人口管理科等,是人口管理的决策机构,负责研究制定有关人口管理的政策和法规;各县、市、区公安局(分局)户政科(没有设户政科的地方为代管户政业务的治安大队)和公安派出所是人口管理的执行机构,负责户口登记、居民身份证管理、人口调查、常住人口、暂住人口、重点人口、人口迁移、人口统计和人口信息管理工作;未设公安派出所的乡镇,人民政府设立的户籍办公室和城市街道设立的外来人口管理办公室等是人口管理的辅助机构,协助公安机关做好人口管理工作。

(二) 公安人口管理人员

公安人口管理人员包括人口管理的领导者和一般管理者,是公安人口管理机构组成的主要要素,是按照有关法律、法规的规定,选任或录用到公安人口管理部门,代表国家管理人口事务,行使人口管理职权的人员。

公安派出所分设户籍内勤和户籍外勤对辖区内的人口进行分工管理。户籍内勤,即派出所户籍室专门负责常住人口登记、人口变动登记、人口信息管理和居民身份证管理等工作人民警察。户籍外勤,亦称管段民警或社区民警,是指公安派出所负责责任区或社区治安管理和常住人口、流动人口、重点人口、特殊人口管理及人口调查的人民警察。根据《公安派出所工作细则》的规定,户籍外勤的职责是:第一,管理常住户口;第二,管理集体户口;第三,管理重点人口;第四,管理暂住人口;第五,对应该回乡的无户口人员,要协助有关部门按照政策做好思想政治工作,动员回乡,妥善安置;第六,对刑满释放和解除劳教、少管人员,协同有关部门进行安置教育,防止危害;第七,通过户政管理,经常了解群众的要求,听取群众对党和国家各项政策措施的反映,认真处理群众提出的问题;第八,指导治保会和治安保卫人员做好“四防”工作;第九,指导监督改造小组,依法管制和监督改造社会服刑人员;第十,教育改造有违法犯罪行为的人;第十一,保护刑事案件犯罪现场,及时发动群众,提供侦查线索,协助上级公安机关破案,积极查破可以就地查破的一般案件;第十二,加强防范工作,积极预防治安灾害事故的发生。

(三) 人口协管人员

人口协管人员,是指协助公安机关人口管理部门从事人口管理工作、不在人口管