

人口行政

中華民國三十一年一月
行政院新聞局印行

C92
58 292

人

口

行

政

人口行政目錄

第一章 人口行政簡史

第二章 行政設施概況

第三章 戶口普查之設計

第四章 戶籍登記之推進

第五章 戶口統計之編製

第六章 人口政策之釐訂

人口行政

第一章 人口行政簡史

國家者人民之組合也，政治者管理衆人之事也，故人口之調查登記，可謂一切政治組織最基本之事務。政治組織發展至於一定階段，即發生查記人口之需要。徵諸古代典籍，如巴比倫、埃及、希伯來、中國、希臘、羅馬、遠在二千年乃至五千年以前，即已有調查人口之事跡。周禮司民之官，掌登萬民之數，所謂「三年大比」，且已具定期調查之意味。此種記載，足徵中國之人行政，一如中國整個之文化發展，至遲在春秋之世，已粗具規模矣。

考漢書地理誌，漢平帝時（第一世紀），已有按照行政區域而編製之人口統計，彼時全國人口數量，已近六千萬人（五九、五九四、九八七人）。此後中國社會之發展，長期停滯，人口行政制度，亦乏根本進步。歷代舉行人口查記，始終以定賦役爲目的。賦役之名稱，雖幾經改變，但根本性質，則不外三種：一爲丁稅，二爲力役，三爲田賦。丁稅與力役，均以戶口爲徵課之對象，編審戶口，釐定簿籍，遂成定賦役必經之步驟。田賦雖以土地爲徵課之對象，但納稅人亦必

有所稽考，且自北魏以至唐代中葉，曾行均田之制，計口授田，故田賦之徵課，仍須以戶籍爲根據。因此，歷代官制，人口行政與財務行政，向歸同一機關掌管，吳設戶部，後周及隋設民部，唐以後復改稱戶部，維持至於清末。

此種以戶口爲徵課對象成根據之制度，流弊至爲顯著。人民爲避免負擔，多所隱匿，官吏又復緣以爲奸，查記結果，自難確實。歷代史書，雖多載有戶口統計，但以近代的標準衡量之，則無多大價值。漢代人口分布，集中北方，自晉以後，南方漸次開發，然而隋、唐、宋、明、統一之世，人口總數，始終不過六千萬人之譜。在宋代統計中，每戶口數，不足二人，實難以令人置信。前清康熙五十一年（一七一二年），詔以該年錢糧冊丁數，永爲定額，以後所生人丁，不再加賦，自此丁稅攤入田賦，不再直接以人口爲徵課之對象，地方官吏爲迎合帝王好大心理，又多虛造浮報，乾隆初年以後（十八世紀四十年代以後）每次編審，民數大增，至該世紀末葉，全國人口已近三億。編審制度既不再爲財政上之必要手段，亦不再爲統治者所重視，不久即歸於廢弛。惟中國社會組織，以家族爲基礎，家族多有譜牒，登載生死婚嫁等等事實，此種紀錄，極爲確實，實際效用，遠在官方簿籍之上。惜過於散漫，不能如歐洲教會登記之演進而爲現代制度耳。

歐洲自羅馬帝國瓦解，文化進步亦趨停滯。中古時代，教會勢力極盛，人之一生，洗禮、婚

禮、喪禮，均由教士主儀，身分登記事務，遂由教會掌管。十八世紀以來科學進步，工業發達，教會勢力衰落，民主政治抬頭，身分登記遂由教會改歸政府掌管，其主要作用，亦有證明身分關係，變爲觀測生命現象。一七九〇年美國爲辦理選舉而實行人口普查，自十九世紀至二十世紀初年，歐美日本及若干歐洲國家之殖民地，先後實行此種制度，世界人口狀況，遂得大體測知。惟中國迄未舉行普查，人口確數無從明瞭，成爲世界人口統計之疑案。

中國自清代中葉（十八世紀八十年代）停止定期編審以後，人口行政，久已廢弛。至清代末葉（二十世紀初年），始有舉行戶口調查之議，民國前四年制定調查戶口章程，令飭各省辦理，此次調查，分爲查戶查口二步，但查口未竣，而清室覆亡。民國初年，內亂不息，無從舉行全國人口普查。民國十七年，國民政府會令各省辦理戶口調查，但並不能及於全國，中外學者，及郵局、海關、教會等機關，曾以種種方法，估計中國人口數量，所得結果，自三四二百萬至五四七百萬不等，衆說紛紜，莫衷一是。

民國二十年國民政府制定戶籍法，然以自治組織尙未建立，地方經費極度困難，遂延未施行。當時剿匪區域辦理保甲戶口編查，頗著成效，其後各省相繼仿行，辦理頗稱切實。民國二十八年中央改訂縣制，保甲編組與人口查記，分爲二事。內政部爲加強動員，支持戰爭，推行自治，準備行憲，遂決定於民國三十二年實施戶籍法。至實施情形，則容於第四章述之。

第二章 人口行政之設施

一、建立戶政機構

(一) 中央：我國人口行政，向歸內政部民政司掌管，後因辦理征兵，推行自治，人口查記工作，亟需積極展開，乃於三十一年七月在內政部增設戶政司，掌理人口調查、人口登記、人口政策等項事務。三十六年度又將戶政司改組爲人口局，以適應業務開展之需要。

(二) 地方：

一、省級：省級戶政機構，內政部於民國三十一年咨請各省於民政廳設戶政科，至三十二年，後方各省均已設置完成。三十四年抗戰勝利以後，收復區各省市，亦均先後設置。至三十五年年底止，除東北五省尙未收復外，全國已有三十七省市設置戶政科。省級戶政人員，合計六六九人。

二、縣級：「戶籍法施行細則」第三條規定縣政府應於民政科設戶政股，事務繁劇之縣，得設戶政室。現在全國已有二一〇三縣設置是項機構，計縣級戶政人員，共有六八七九人。

三、鄉鎮級：戶籍法第六條規定「戶籍登記以鄉鎮爲管轄區域鄉鎮長兼任戶籍主任」。戶籍

法施行細則第四條規定「鄉鎮設置戶籍幹事一人至三人，每保得設戶籍事務員一人」。依此計算，全國鄉鎮級戶籍人員應爲一〇七九三八人，保級戶籍人員應爲六五七八八二人，惟因地方財政困難，尙有若干省市，未能依照法定標準設置，有待繼續籌設。

此外各市戶政，在戶籍法修正前，多由警察局辦理，戶籍法修正後，規定於市政府或民政局設戶政科辦理，警察機關立於協助地位，嗣經內政部訂定「調整各市戶政機構原則」六項，呈奉行政院核准施行，原由警察機關辦理之戶政業務，限於三十六年一月前移交民政機關辦理，現已先後移劃竣事。

二、訓練幹部人員

(一) 中央：內政部於三十二年舉辦「戶政幹部人員訓練班」調訓各省市戶政人員四十人，結業後仍回各省市工作，近年各省市戶政推行，多以此項人員爲主幹。民國三十五年復經訂定「內政部各省市戶政幹部人員訓練辦法」，籌設訓練班，調訓各省市現任委任以上戶政人員，預定每年調訓三期，三年調訓完畢，嗣經商得中央訓練團同意，於該團設班訓練，第一期已於三十六年舉辦，共結業學員五十二名。

(二) 地方：關於省級以下戶政人員之訓練，內政部曾於三十三年訂有一各級戶政幹部人員

訓練辦法」，該辦法規定：一、縣級委任以上戶政人員由省地方行政幹部訓練團訓練之。預計全國縣級戶政人員應行訓練者，共六、八七九人。至三十五年底止，各省已訓人數，累計已達七、四〇五人，超出預定數目，蓋因已訓人員中，有死亡或轉業所致。二、鄉鎮辦理戶籍人員，由各行政區行政幹部訓練班或縣行政幹部訓練所訓練之，估計應訓人員爲一〇七、九三八人。至三十五年底止，已訓七四、一三四人。佔應訓人數百分之六九。三、保級戶籍人員，由縣行政幹部訓練所施行講習，估計應受講習人數共爲六五七、八八二人。至三十五年底止，已訓二二一、五一四人，佔應訓人數百分之三十五。細加分析，在共匪盤據或竄擾地方，根本無法辦理訓練。在安全省份，則大部份已受訓練。

戶政幹部人員訓練狀況統計

	縣級人員	鄉鎮級人員	保級人員
估計應訓人數	六、八七九	一〇七、九三八	六五七、八八二
已訓人數	八、五一七	七四、一三四	二二二、五一四
已訓人數佔百分比	一二五%	六七%	三五%

除訓練現職人員外，並經建議在各大學中設立戶政科系，供給專門人才，樹立學術基礎。此

事經內政部與教育部洽商結果，決定自三十四年起，在國立十七大學及獨立學院設立人口行政課程，惟均列爲選修科，現經請改爲必修科，定名爲「人口學」。戶政人員高等考試，亦經舉辦二次，各省亦有舉辦戶政人員普通考試者。

三、籌措戶政經費

戶籍法規定辦理戶籍經費，應列入各級政府預算。惟初辦戶籍登記，所需經費甚鉅，地方財政困難，無力全部負擔。內政部會盡最大努力，解決此項問題。茲將歷年辦理情形，分爲財政收支系統改變前後兩節（即民國三十五年六月以前七月以後），略述如左。

（一）財政收支系統改變以前，內政部最初擬請指定財源或徵收簿冊費，均未奉獲准。三十二年乃參照戶籍法規定所定簿冊及當時物價情形，訂定各省市年度預算應列戶政經費標準，呈奉核定，通飭遵行，當時所列標準如下：（1）簿冊費：初辦戶籍登記縣市，按每人五元計算（用卡片者，每人以十二元計算），已辦戶籍登記縣市補充費用，按每人一元計算。（2）訓練費：省級以每人二千元計算，縣以每人一千元計算，鄉鎮講習以每人五百元計算。（3）督導費：以每縣一萬元計算。（4）設備費：每鄉鎮設置戶籍櫃一具，縣政府按所屬鄉鎮數各設置一具，每具以一千元計算。上項標準，實屬最低限度之需要，但各省市均感籌措困難，內政部復呈請指定增撥分配

縣市國稅，補助各省戶政經費（當時田賦營業稅均屬中央稅收，而以一部分配縣市，並以物價高漲，田賦徵實折價提高，各省收入均有溢額，營業稅分配縣市成數，亦有增加。）當奉行政院核准，並通令各省市自行確計戶政經費不敷之數，在增撥分配縣市國稅款內劃出保留備用。三十四年後方各省市獲得中央增撥國稅款爲三、五五〇、四三九、七四〇元，得此挹注，各省舉辦戶籍登記縣份，普遍增加。三十五年上半年度，仍照此項辦法辦理。

（二）三十五年七月，財政收支系統改變，上項財源，不復存在，惟改制以後，地方財源較前充裕，戶政經費應能自行列支，且抗戰勝利後各地方物價高低不一，不宜硬性規定預算標準。乃由內政部規定各級戶政機關設備標準，責成各省市政府將戶政經費充分列入預算。惟各省市仍感困難，一再呈請中央補助。當經呈奉行政院核准，於三十六年度國家總預算一縣市建設補助費一項下劃出三十億元，補助各省市戶政經費，並由部擬定分配標準，撥支各省市備用。

四、加強督導改核

（一）督導：民國三十三年，主席手令內政部，飭即派員前往各省督導戶政，內政部當即組織戶政督導團，前往各省，宣達主席意旨，指示進行方針，並分區舉行戶政督導會議，陝、甘、寧、青四省於民國三十三年十月在蘭州舉行，滇、黔二省於三十四年在昆明舉行，川、康二

省，於同年七月在成都舉行。其後內政部又呈准設置戶政督導專員，逐年派赴各省市，督促進行。並建立分層督導制度，由省府派員督導縣市，每年一次，由縣政府派員督導鄉鎮，每年至少二次。自此地方政府對於戶籍行政，漸趨重視，各級政府意見，亦得隨時溝通。近年戶籍行政能順利推行，加強督導，實爲一重要之因素。

(二)考核：自民國三十二年起，全國各省市辦理戶政成績，內政部歷年曾作詳盡考核，呈報國民政府。三十四年十月，並奉主席手令各級地方政府政績考核，應以戶口之虛實爲標準，當經內政部呈准行政院，辦理戶政成績，應佔縣長考績總分百分之二〇——二五，由各省政府訂入總標準內。鄉鎮以下戶籍人員，由縣政府依地方自治人員獎懲條例考核，並將考核情形報部，其成績特別優異者，由部傳令嘉獎，以資鼓勵。

第二章 戶口普查之設計

一、前言

全國戶口普查，乃普遍查記全國戶口在指定標準時刻之靜態，其目的在由普查之結果，編製全國戶口靜態統計，從而明瞭基本國勢，爲憲政立一基礎。世界各國舉辦全國戶口普查，均已

相當悠久之歷史，如美國第一次戶口普查在一七九〇年舉行，嗣後每十年一次，從未間斷，最近於一九五〇年即將舉辦第十七次之普查。英國自一八〇一年開始辦理，亦係十年一次，至一九五一年即將舉辦第十六次之普查。其他如德國自一八七一年開始辦理，蘇聯日本均於一九二〇年開始辦理，迄今世界各國，已先後舉辦科學的全國戶口普查，惟我國以客觀環境之種種困難，迄未舉辦，以致全國戶口統計，未能達到理想之程度，藉供各方面之研究參考。茲者戶口普查法業經國民政府於三十六年三月十二日公布施行，內政部已在積極規劃，擬有第一次全國戶口普查計劃草案一種，先送請國內人口專家徵詢意見後，即可呈院核定，付諸實施。

二、普查日

討論全國戶口普查計劃，第一個問題，即以何年何月何日爲普查日。關於年份，世界各國所採用者，可分三類：第一爲零年制，即每逢西歷末尾零字之年，如一九三〇年，一九四〇年等，舉辦戶口普查，可以美國爲代表。第二爲一年制，即每逢西歷末尾之年，如一九三一年，一九四一年等，舉辦戶口普查，可以英國爲代表。第三爲不定年制，即舉辦戶口普查之年份，並無一定，按照需要，隨時辦理，可以蘇聯爲代表。以上三種制度，其本身并無優劣可言，惟以採零年制的國家最多。再國際統計學會爲謀世界各國人口資料統一起見，曾建議各國舉辦戶口普查，應

採零年制，以便比較研究，故我國擬定一九五〇年即民國三十九年舉行第一次全國戶口普查。

年份既定，其次應訂普查日。理想之普查日，以一年中間之一日，即七月一日爲最合標準。因該日之人口，統計學專家認爲可以代表當年人口的中數。但事實上此時適值暑期，氣候酷熱，不便工作，採爲普查日，並不相宜。世界各國之普查日，各有不同，一年之中，自一月一日起，至十二月三十一日止，各國均有採用。如希臘、瑞典等國，採用一月一日，荷蘭、比利時、挪威採用十二月三十一日，其餘各國，則又另有規定，我國之普查日，擬採十月一日。選擇此日，曾經詳慎考慮，第一，此日適在北方嚴寒之前，南方雨季之後，全國雨量亦漸漸減少，氣候適宜。第二，我國以農立國，農民人數特多，故舉辦普查，必須在農閑之時，始能順利進行。十月一日適爲秋收後農閑之時，人口漸趨穩定。第三，在十月一日前後，并無重大節日，故人口流動性較小，便於調查。普查日之選擇，乃一基本問題，如果選擇失當，足以影響普查之結果，普查日選定後，須指定標準時刻，即以普查日標準時刻下之人口靜態，作爲查記之對象，此一問題，比較簡單，世界各國，皆定爲普查日之零時零分，亦即前一日午夜爲標準時刻。誠以此時人口流動性最小，幾成靜止狀態也。

三、機構與人員

全國戶口普查，擬以集中事權之方式辦理之。普查日既定爲二十九年十月一日，估計準備工作，需時二年，整理統計工作，需時三年。揆諸英美各國歷次普查情形，上述時間，並不爲長，因此吾人擬以民國三十七年七月一日起至四十二年十二月三十一日止，爲戶口普查辦理時期。在戶口普查辦理時期內，中央應依法設全國戶口普查處，受內政部之指揮監督，省市級設省市戶口普查分處，受全國戶口普查處之指揮監督，縣市局級設縣市戶口普查所，受省市戶口普查分處之指揮監督。設立程序如下：

- (一) 全國戶口普查處，應於戶口普查辦理時期開始時設立，至戶口普查辦理終止時結束。
- (二) 省市戶口普查分處，應於戶口普查日前一年設立，於普查日後六個月內結束。
- (三) 縣市局戶口普查所，應於普查日前六月設立，於普查日後三月結束。

全國戶口普查處置普查長一人，由內政部長兼任，綜理全國戶口普查事務，副普查長若干人，其一由國民政府主計處統計局局長兼任，專任普查資料整理統計技術之指導事項，餘由各省政府主席及院轄市市長兼任，承普查長之命，指揮督導各該省市戶口普查分處事務，并置全國戶口普查總監一人，副監二人，總監由內政部長兼任，副監其一人由人口局副局長兼任，承普查長之命，辦理全國戶口普查事務。至於省市戶口普查分處的負責人，在省爲民政廳廳長，在市爲民政局局長兼任，另置副廳長一人，協理各該省市戶口普查事務。縣市局戶口普查所，則由

各該縣市局長負責，并設副主任一人，負調查與監督之實際責任。

戶口普查基層工作人員，擬分爲執行人員與聯絡人員。執行人員爲督導員，普查員，助查員，聯絡人員爲聯絡主任，聯絡員，執行人員負責實際調查之責，聯絡人員負協助完成調查之責。此等基層工作人員，極爲重要，均須加以訓練，并予以實習之機會。

四、普查區劃

舉辦戶口普查，應將各縣局劃爲若干督導區，其下分轄若干普查區，以普查區爲調查之基本單位，督導區爲調查之直接管理單位。劃分普查區之目的，在求普查工作分配之妥當，及有效之管理。英美等國辦理戶口普查，均自劃分普查區域着手。

普查區之劃分，以一保所佔面積爲一普查區，保之過大者，得分爲數普查區，但不得與他保混淆，並參酌下列各點辦理之：（甲）應與歷史及地理環境相配合，其原屬同一地區者，不宜強爲分割。（乙）在人口集中之區域，每一普查區以包括一千人口爲原則，在人口散居之區域，應依其密度而定，密度大者，普查區小，密度小者，普查區應稍大。（丙）應以一普查員於普查期限內，可能調查完竣爲限，每一普查區置一普查員，但在普查區過小者，可由一普查員担任兩個普查區調查工作。此外在人口集中而且流動性較大之普查區，尙可將一普查區劃分爲兩個普查分

區，由助查員協助調查，藉以縮短調查之時間，并以一督導員能於四日內巡迴境內各普查區一週原則，即可以一鄉鎮爲一督導區。鄉鎮之過大者，得劃分爲兩個督導區，以一督導員擔任一督導區之戶口普查監督管理之責。

五、調查事項及表式

戶口普查所應調查之事項，世界各國多少不等。少者不足十項，多者可達二三十項，我國第一次全國戶口普查所應調查之事項，擬定如左：

(一) 姓名。

(二) 稱謂。戶長即填戶長，其餘填寫與戶長之關係。

(三) 性別。

(四) 年齡。計算年齡，普通有四種方法：(甲)上次生日法，(乙)下次生日法，(丙)較近生日法，(丁)習慣年齡法，就中以較近生日法與事實最爲近似，但各國多採上次生日法，我國舉辦全國戶口普查時，關於查填年齡，亦擬採用此法，出生月不詳者，以七月論，出生日不詳者，以十五日論。

(五) 本籍。