

21世纪公安高等教育系列教材 治安学



HUZHENG GUANLI JIAOCHENG

户政管理教程

公安部治安管理局 审定

主编 黄 辉 苏雅民 温晓东



中国人民公安大学出版社

21 世纪公安高等教育系列教材 · 治安学

户政管理教程

公安部治安管理局 审定

主 编 黄 辉 苏雅民 温晓东
副 主 编 兰海华 刘 青 李兴林 迟松剑
梁桂英 寇艳芳
撰 稿 人 (以撰写章节先后为序)
黄 辉 迟松剑 李兴林 苏雅民
寇艳芳 崔振宁 兰海华 杨莉莉
刘 元 梁桂英 戚 军 杨俊峰
盛蔚平 刘 青 温晓东

(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

户政管理教程/黄辉主编. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2007. 2

(21 世纪公安高等教育系列教材 · 治安学)

ISBN 978 - 7 - 81109 - 632 - 3

I. 户… II. 黄… III. 户籍 - 管理 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. D631. 42

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 018779 号

21 世纪公安高等教育系列教材 · 治安学

户政管理教程

主 编 黄 辉 苏雅民 温晓东

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 2 月第 1 版
印 次: 2008 年 1 月第 3 次
印 张: 10
开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
字 数: 212 千字

ISBN 978 - 7 - 81109 - 632 - 3/D · 592
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

序 言

历史跨入新的纪元，公安改革的大潮风起云涌，加快公安高等教育工作的理论创新和制度创新，进一步完善公安高等教育体系，努力提高公安高等院校的教学水平和办学质量已成为提高公安队伍整体素质的迫切需要。特别是第二十次全国公安会议的召开，不仅吹响了公安改革的号角，同时也为我们指明了公安教育工作奋斗的目标和前进的方向。

发展是我国公安高等教育改革的第一要务，而教材建设是公安高等教育发展的一项重要内容，是实现公安高等教育现代化、提高教学质量的一项基本措施。各教育层次教学内容和课程体系改革要取得实质性的成果，首要的就是编写出版一批高水平、高质量的面向 21 世纪课程的教材。前些年我们相继组织编写了一批公安专业教材，对提高公安院校的教育水平，完善学科体系，起到了积极的推动作用。但随着公安工作实践的飞速发展和日益变化的社会环境，特别是我国法制建设和法学理论的日臻完善，公安教材建设的滞后已严重阻碍了公安高等教育的发展，成为制约公安高等教育水平提高的一个瓶颈。鉴于此，我们联合全国多家公安高等院校共同编写涉及公安专业的系列教材，为公安院校的教材建设乃至我国公安高等教育事业的发展尽绵薄之力。

目前全国有 30 多所公安高等院校，聚集着我国大部分公安专业的高级专门人才，将这些院校的专家、学者联合起来，组织一支强大的教材编写队伍，整合人才资源，实现智能优势的最大化，既有利于加快公安高等院校教材的更新速度，扩大所编教材的影响力和确立公安高等教育教学用书的精品意识，也有利于及时地将最新、最先进的科研成果凝聚于教材之中，并不失时机地用于教学实践。

在各有关部门的大力支持下，我们于 2004 年 3 月在江西南昌召开了 21 世纪全国公安高等院校治安学科教材建设研讨会，对当前治安学科体系的构成及治安学科主要课程进行了广泛的研讨，并确定了各本教材的书名和各书的主编、副主编。

本套教材在编写委员会的统一组织下，首先对各本教材的大纲进行了反复的研讨，然后将所编写的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了认真的修改，最后经过集体统稿才定稿成书。

本套教材的编写，我们特别注重“高水平”和“实践性”的有机结合，切实落实第二次全国公安高等教育工作会议提出的“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。具体来说有以下特点：

1. 吸收最新成果，反映时代特色，适应当前公安工作的需要。为公安工作服务是公安高等教育工作的宗旨和灵魂，本套教材本着从实践中来，又高于实践的原则，针对公安工作的实践要求，吸纳本学科和相关学科的最新研究成果，以国家最新的方针

政策、法律法规为依据，充分反映现行法律法规和主要规章的内容，实现理论和实践的统一。

2. 与时俱进，勇于创新，不因循守旧，开拓各门学科的新领域，力争在学科体系的建构上有所创造和突破，站在 21 世纪初的学术前沿，以最新的观念、知识和方法充实、丰富各门学科，不断推动整个学科体系的发展和完善。

3. 从注重知识传授向重视能力培养转化，适应警务实战的需要。在编写教材的过程中，特别注重知识、方法的实用性和可操作性，着眼于培养公安院校学员对治安学科理论的应用能力，以提高他们的实战本领，铸造高素质的复合型公安高级专门人才。

4. 注重学术性、新颖性和可读性的有机结合，适应时代要求。针对 21 世纪公安高等院校学生的特点和教学的新模式，运用生动的案例、简明活泼的语言阐释相关的理论。

5. 力求治安学科体系和学科内容的完整性、准确性。各本教材之间互为补充，力避内容重复或缺失。在编写和审稿过程中，作者和审读者对主要的法律法规和规章的条款以及操作程序，从概念到内容，逐条予以阐释，努力达到准确、有据。

由于这套教材是在较短的时间内组织全国各公安院校的专家、学者共同编写的，虽然编著者、出版者已尽了最大的努力，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。

21 世纪公安高等教育系列教材编写委员会

21 世纪公安高等教育系列教材·治安学

编委会名单

主 任	熊一新		
	(以姓氏笔画为序)		
委 员	丁文跃	丁建荣	马红梅
	王彩元	王太元	王精忠
	王化品	石向群	丛术良
	冯锁柱	刘金星	冯文光
	刘建昌	刘明洁	吕立波
	师 维	张先福	辛志敏
	陈家逊	陈 启	陈建武
	杨瑞清	范晓莉	杨世臣
	阿不力克木	赵 莹	周忠伟
	周建棋	殷英华	熊一新
	廖志恒	蔡少铿	

编者的话

为了适应公安高等教育的发展,提高公安高等院校教材建设的水平,根据21世纪全国公安高等院校治安学科教材建设研讨会的精神,应中国人民公安大学出版社之邀,我们编写了这本《户政管理教程》,作为公安高等院校治安学科教材,也可用于公安民警的在职培训。

在编写中,我们坚持理论与实践相结合的原则,在内容上紧扣户政管理工作的实际,在阐明基本理论的基础上,反映户政管理的新动态,总结户政管理工作的新经验。力求达到知识的系统性、准确性、先进性和实用性。

在2006年7月接到本教材的编写任务后,由主编提出编写提纲,经集体讨论并征求有关专家意见后分工撰写。初稿完成后,编写组成员进行了集体审稿。根据集体审稿提出的意见,由黄辉、苏雅民、温晓东对初稿进行了统一修改。根据审稿意见,由黄辉、苏雅民对全书进行最后修改定稿。

参加本教材编写的有:

- 第一章,广东警官学院黄辉、北京警察学院迟松剑;
- 第二章,广西警官高等专科学校李兴林;
- 第三章,河北公安警察职业学院苏雅民、寇艳芳、崔振宁;
- 第四章,江西公安高等专科学校兰海华;
- 第五章,新疆警官高等专科学校杨莉莉;
- 第六章,山西警官高等专科学校刘元、梁桂英、戚军;
- 第七章,广东警官学院杨俊峰、黄辉;
- 第八章,安徽公安职业学院盛蔚平;
- 第九章,河南公安高等专科学校刘青;
- 第十章,黑龙江公安警官职业学院温晓东。

本教材在编写过程中,得到了中国人民公安大学出版社和部分公安院校的大力支持,并参考了有关教材、著作、论文和资料,吸收了不少专家、学者的研究成果,对此,我们表示衷心的感谢!

由于时间仓促,水平有限,书中难免有疏漏和不妥之处,敬请读者批评指正。

《户政管理教程》编写组

2006年12月

目 录

第一章 户政管理概述	1
第一节 户政管理的基本概念	1
第二节 户政管理的性质、职能与任务	2
第三节 户政管理的基本要素	4
第四节 户政管理的范围	8
第二章 中外户政管理制度简介	12
第一节 中国户政管理的历史沿革	12
第二节 港澳台地区户政管理简介	19
第三节 国外户政管理简介	24
第三章 常住人口登记与管理	35
第一节 概 述	35
第二节 常住人口登记	36
第三节 常住人口变动登记	46
第四节 常住人口管理	55
第四章 暂住人口登记与管理	57
第一节 概 述	57
第二节 暂住人口管理制度	60
第三节 暂住人口管理措施	70
第五章 重点人口管理	74
第一节 概 述	74
第二节 重点人口管理的范围和方法	77
第三节 重点人口管理制度	80
第六章 户口迁移制度	84
第一节 概 述	84
第二节 户口迁移制度的发展阶段及其历史作用	85
第三节 户口迁移制度的发展现状与改革	88
第七章 居民身份证制度	98
第一节 居民身份证概述	98

第二节 我国居民身份证制度的一般规定	100
第三节 居民身份证的申领和发放	103
第四节 居民身份证的使用和查验	104
第五节 违反居民身份证管理的法律责任	106
第六节 临时居民身份证的管理	107
第八章 人口统计	110
第一节 概 述	110
第二节 人口统计调查	112
第三节 人口统计资料的汇总与分析	119
第九章 户口档案管理	126
第一节 概 述	126
第二节 户口档案的分类	128
第三节 户口档案的管理	130
第十章 人口信息管理系统	133
第一节 概 述	133
第二节 人口信息管理系统的主要功能	139
第三节 人口信息管理系统的维护和使用	145
主要参考书目	148

第一章 户政管理概述

第一节 户政管理的基本概念

户政管理是我国的一项基本行政管理，在国家的行政管理体系中具有基础性地位，对开展各项公共管理、行业服务以及公民参与社会活动具有重要意义。学习研究户政管理，首先必须明确户口、户籍、户政管理等基本概念。

一、户口

（一）户的概念

户也称为住户，《说文解字》对户的解释为：“户，护也。半门曰户。”可见，户的原意是指对开门中的一扇门。现代户政管理中，户是指由若干因婚姻、血缘或工作、学习关系共住一处的人组成的社会群体。户的规模可大可小，可以是一人，也可以是几十人，甚至更多。

（二）口的概念

《说文解字》对口的解释为：“口，人所以言、食也。”由此可见，口表示单个的人，是个体概念，在此基础上，人们将之与人连用形成人口。户政管理中的人口概念，我们理解为马克思人口学中的人口，是指生活在一定社会生产方式下，在一定时间、一定地域内，由一定的社会关系联系起来的，有一定数量和质量的有生命的个人所组成的不断运动的社会群体。人口是一个群体概念，单个的人不构成人口。

（三）户口的概念

“户口”一词最早见于西汉历史学家司马迁所著《史记》。在《史记·萧相国世家》中，司马迁写道：“汉所以具知天下厄赛、户口多少、强弱之处、民所疾苦者，以何具得秦图书也。”一般认为，户口是住户和人口的统称。现代户政管理认为，户口是指经国家行政依法确认并实际管辖的住户、居民及其基本的社会人口信息。

二、户籍

《说文解字》对籍的解释为：“籍，簿书也。”也就是说，籍是用以记载事物的簿册。“户籍”一词最早见于《史记·始皇本纪》，其中记载：“献公十年，令民为户籍相伍。”意思是正式登记户籍、建立什伍联保连坐制度。现代意义的户籍，是指在户口登记中形成的，记载住户、居民、人口基本信息的簿册。

户口与户籍既相互联系，又有所区别。户口是指住户与人口的结合，户籍是户政管理机关在进行人口登记中形成的法律文书。户口是户籍登记的对象，户籍是户口登记内容的载体，目前表现为纸质簿册和电子文档。户籍上记载的内容是住户的基本情况和人口的公民身份、亲属关系、法定住址等人口基本信息。

三、户政管理

现代户政管理也称为户口管理、户口行政管理，简称户政，是指户政管理机关依

照相关法律和政策,收集、确认和提供公民身份、亲属关系、法定住址等人口基本信息的国家行政管理。

不能把户政管理与人口管理简单地等同起来。人口管理是国家行政机关依法进行的与人口相关的系列行政管理活动。从外延上看,人口管理的外延比户政管理的外延大,户政管理是人口管理的重要组成部分。人口管理除了户政管理外,还包括计划生育、婚姻登记等多项管理。

第二节 户政管理的性质、职能与任务

一、户政管理的性质

性质是一事物所固有的、区别于其他事物的本质属性。户政管理的性质是由国家的性质决定的,主要体现在基础性、行政性、广泛性三个方面。

(一) 户政管理的基础性

在户政管理中,户口登记具有在法律上确认公民身份的作用,是公民从事个人生活、社会生活的前提,也是社会日常事务管理和国家行政管理的前提,具有基础性。无论是政治生活中的选举、征兵,经济生活中的就业、分配、商业贸易,还是文化教育中的上学、进修,社会生活中的计划生育、招工及公民的婚姻、家庭等,凡涉及人的工作,都必须以户口管理作为依托。

(二) 户政管理的行政性

这是户政管理的本质属性。户政管理是国家行政管理,是由国家设置专门机构和专门人员,代表国家实施的管理活动。这种管理活动具有单方性的特点。户政管理依照相关法律、政策组织实施,不依个人的意志为转移,这与一般的民事行为具有双方性形成对比。同时,户政管理作为国家行政管理,是在国家强制力支持下的社会管理,其确认的公民身份、亲属关系、法定住址等人口基本信息具有权威性。

(三) 户政管理的广泛性

户政管理的广泛性,一方面体现在管理对象的广泛性上,一个国家的全体公民都需要国家对其公民身份及其他人口基本信息给予确认;另一方面体现在管理内容的广泛性上,户政管理内容涉及面广,需要对人口的出生、死亡、迁移、婚姻、职业、民族、宗教等多方面的人口自然信息和社会信息给予及时登记,满足国家和社会对人口基本信息的广泛需求。

二、户政管理的职能

职能,是指一定的人员、事物和组织机构应有的作用或功能。户政管理职能,是指户政管理机关和人员在职权范围内从事户政管理活动的基本方向和功能作用。研究和认识户政管理职能,对于我们正确地把握户政管理的方向,充分地履行户政管理的职责,更好地完成户政管理的任务,有效地发挥户政管理的作用,具有重要意义。

户政管理的职能也不是一成不变的,它随着社会制度、国家经济发展、社会价值取向等因素的变化而发生变化。目前,在我国社会主义市场经济条件下,户政管理具

有行政管理和社会服务两大基本职能。

（一）户政管理的行政管理职能

行政管理作为一种国家职能，是国家设置的有关机关即国家行政机关，运用国家的权力，依法对国家或社会事务进行的管理活动。公安机关是国家行政机关，它所依法收集、确认和提供的人口基本信息，既是国家事务，也是社会事务，代表统治阶级的意志和利益。户政管理是作为国家行政机关的公安机关，运用国家赋予的职权，依法收集、确认和提供公民身份、亲属关系、法定住址等人口基本信息所进行的管理活动，是一种国家行政管理。因此，户政管理具有行政管理的职能。户政管理的行政职能表现在：其管理范围和权利义务关系由有关法律法规规定；其管理主体、管理内容、管理程序、管理行为和管理结果必须合法规范。

（二）户政管理的社会服务职能

所谓社会服务职能，即不表现为阶级冲突、阶级对抗的职责及自发调节功能。户政管理不仅要代表统治阶级的意志和利益，而且也要体现被统治阶级的意志和利益。相对阶级对抗、阶级冲突而言，它带有中立的特征，具有社会公益性。任何一个国家和地区的户政管理，既要对自己所代表的统治阶级承担义务，也要对本国的社会发展承担历史责任。户政管理的社会服务职能表现在：对公民个人而言，需要通过户政管理来证明其法定身份；对社会而言，需要借助准确的人口基本信息来实现社会秩序的正常运行；对国家而言，需要人口数据作为宏观决策和实现社会协调发展的基础。

三、户政管理的任务

任务，即组织或个人被指定担负的工作和责任。户政管理的任务，是指依照有关法律、法规的规定，由户政管理机关及其人员担负的工作和承担的责任。户政管理的任务由户政管理的职能所决定，是户政管理职能的外化和具体体现。户政管理的任务是证明公民身份、维护社会秩序、服务经济建设。

（一）证明公民身份

公民身份是指公民在社会或法律上的地位与资格，是公民合法行使权利和履行义务的基础，包括姓名、性别、出生日期、亲属关系、文化程度、职业、服务处所等内容。证明公民身份是户政管理的基本任务。户政管理通过各项户口登记工作依法收集、确认并提供公民身份，对公民的身份予以有效的证明，为公民在政治、经济、文化和社会生活等领域合法行使权利和履行义务提供了法律保证。

（二）维护社会秩序

秩序，是一定生产方式和生活方式的社会固定形式，是人们的生产关系和交往活动的必备条件，泛指一种有条理、不混乱的社会状况。社会秩序，是按照统治阶级利益的需要所形成的一种规范的社会状态，有着极为广泛的内容，如政治秩序、经济秩序、生产秩序、工作秩序、生活秩序、教学科研秩序、公民的人身与财产安全秩序，等等。维护社会秩序是公安机关的重要职能，同样也是户政管理的重要任务。户政管理通过户口登记、制作和发放居民身份证，掌握人口基本信息，加强社区安全防范，管理重点人口，预防和打击违法犯罪活动，预防和查处治安灾害事故，发现并及时调

解民间纠纷等各项工作,从而达到维护社会秩序的目的。

(三) 服务经济建设

户政管理作为国家行政管理,是上层建筑的重要组成部分,必须担负为经济建设服务的重要任务。户政管理通过人口登记,形成户政管理的原始统计数字,并通过定期的户口统计工作,为国家宏观经济调控和社会发展提供准确的人口信息资料。同时,户政管理机关还通过适时调整户口迁移政策、改革流动人口管理制度,以适应我国市场经济发展和地区经济发展的要求。

第三节 户政管理的基本要素

一、户政管理主体

户政管理主体,是指具体组织实施户政管理的机关及其工作人员,包括各级户政管理机构、户政管理人员。此外,户政协管人员也是户政管理中不可缺少的一支力量。

(一) 户政管理机构

户政管理机构,是国家依法设置、履行户政管理职能的专门组织,是公安机关的主要业务部门。

根据不同的标准或者从不同的角度,可以对户政管理机构作不同的分类。按照行政层级,户政管理机构可以分为中央(公安部)户政管理机构和地方户政管理机构;地方户政管理机构又可以分为省级户政管理机构,市、县级户政管理机构,基层户政管理机构。按照功能和作用,户政管理机构可以分为户政管理决策机构、户政管理执行机构和户政管理辅助机构。按照具体业务分工,户政管理机构又可以分为常住人口管理、流动人口管理、居民身份证管理、人口信息管理、制证等部门。

户政管理机构的主要职责是:研究制定有关户政管理的政策和法规,管理户口登记、常住人口、暂住人口、重点人口、居民身份证、人口基本信息系统等业务工作,办理户口迁移,进行户口调查、户口统计等。

(二) 户政管理人员

户政管理人员,是隶属于各级户政管理机构,代表国家管理户政事务,能依法行使户政管理职权的人员。在我国,户政管理人员是正式选任、录用的人民警察,属于国家公务员,其录用、考核、奖惩、职务升降与任免、工资福利、辞职辞退、离休退休、培训等,都要严格依照《中华人民共和国公务员法》、《中华人民共和国人民警察法》、《公安机关组织管理条例》等有关规定执行。

公安派出所户政管理岗位上的人民警察是户政管理人员中具体从事户政管理各项业务的基层民警,这部分警察传统上叫做户籍民警。^① 实践中,根据业务分工不同,又划分为户籍内勤民警和户籍外勤民警。户籍内勤民警是公安派出所负责户口登记、居民身份证相关业务、填报各种统计汇总表格、管理户口档案等业务的民警。户籍外

^① 考虑到各地不同的实际情况,本章沿袭使用户籍民警的称谓。

勤民警，也叫管段民警、片警，是负责公安派出所辖区内治安管理、安全防范、户口调查等业务的民警。近年来，随着社区警务战略的推进，各地对公安派出所民警工作的内容、方式方法作出了相应的调整，一些地方取消了户籍外勤民警的称谓，称为社区民警或责任区民警。

（三）户政协管人员

户政协管人员，是指协助户政管理部门从事户政管理工作、不在户政管理人员编制内的人员。户政协管人员不具有人民警察身份，不是严格意义上的户政管理主体，是户政管理的辅助力量。

户政协管人员主要从机关、团体、企事业单位内部保卫部门和治保会、居委会等组织中挑选产生。户政协管人员的主要任务是：协助管理本单位的集体户口和协助户口登记管理，特别是对暂住人口的登记管理。

户政协管人员主要由公安派出所的户籍民警挑选使用，并担负对协管人员的业务指导和纪律监督。使用户政协管人员，可以充分发挥户政协管人员来自群众的优势，提高工作效率，密切警民关系。

二、户政管理客体

户政管理客体是户政管理的承受者，是户政管理的具体对象，包括户、人口及相关人口信息。

（一）户

户是户政管理的基本单位，一般分为家庭户和集体户两类。

1. 家庭户。家庭户是指户内成员之间以婚姻、血缘或收养关系为纽带而形成的户。按家庭类型结构，家庭户可分为直系家庭户、核心家庭户、单身家庭户、联合家庭户等。家庭户的结构具有变动性。随着社会生活方式和人们家庭观念的变化，我国直系、核心家庭户的数量在不断增加，而联合家庭户的数量随之减少。这种变化导致户内成员关系相对简单化，一定程度上减少了户内成员的矛盾纠纷。从这一层面说，这种变化利于户政管理业务的开展。

2. 集体户。集体户是指户内成员之间因业缘关系或共住一处而形成的户。集体户也称为公共户，一般以一个机关、团体、学校、企事业单位的集体宿舍所在地为法定住址，设立一个集体户。同一个单位有两个以上位于不同居住地的集体宿舍，应分别立户。

相对于家庭户，集体户有以下不同的特点：集体户的规模一般要比家庭户大得多，一些在校生活规模较大的高校集体户，户内成员有几千人不等，甚至更多；而家庭户内成员数量较少，以两人、三人居多。集体户内成员联系松散，关系复杂，相当部分的成员甚至互不相识；而家庭户的成员之间因具有亲属关系，联系紧密。集体户内成员的流动性相对较大，稳定性相对较差，而家庭户内的成员则相对稳定。

（二）人口

人口是在一定时间、一定地域、一定社会制度下，具有一定数量和质量的有生命的个人的社会群体。人口作为群体，有以下特征：第一，人口的空间和时间界限。人

口作为群体,是居住在一定空间里的人的总和,同时是处在不断变动之中的。第二,人口的生物属性和社会属性。一方面,人是有生命的个体,因为个体的人具有生物属性(自然属性),所以由个体的人构成的人口必然具有生物属性,例如,性别、年龄、生育、寿命、死亡都是以人口的生物属性为其自然基础的。另一方面,因为个体的人是社会的人,所以由个体的人组成的人口必然具有社会属性。人口具有社会属性是人口的本质属性。

户政管理中的人口通常指户政管辖区内的实有人口,即实际居住在户政管辖区的人口。目前,户政管理部门按照是否在居住地履行常住人口登记为标准,将实有人口划分为常住人口和暂住人口。^①

(三) 人口信息

人口信息,是反映人口各种属性的数据和资料的统称。人口信息既可以是宏观的,如人口数量、人口构成、地理分布等社会信息,又可以是微观的,如居民的姓名、性别、年龄、民族、文化程度、婚姻状况、亲属关系、法定住址等个人信息。人口信息是一个国家或地区社会信息中最核心、最重要的基础信息,是国家开展经济建设和进行社会管理的重要参考依据。对人口信息能否实行有效的管理和使用,是衡量一个国家或地区社会发展进步程度及现代化管理水平的一个重要标志。

由公安机关负责的户口登记工作是获取人口信息最直接、最主要的途径,是调查掌握人口信息的主要方式。户政管理机关不仅要收集、确认和提供公民身份、亲属关系、法定住址为核心的人口基本信息,从控制社会治安的角度出发,还需要掌握人口的违法犯罪前科信息、特定人口的社会关系与经济状况等方面的信息。

三、户政管理手段

户政管理手段,是指户政管理主体为了实现户政管理的任务和目标,根据政策和法律,在其职权范围内所采取的各种方法和措施的总和。

户政管理手段是户政管理主体与客体之间相互联系的中介和桥梁,是国家赋予户政管理部门的职责与权力的具体体现,是实现户政管理目标的保障。

户政管理具有权威性、强制性、目的性、预防性、多样性和互补性等特征。实践中,户政管理常用的手段包括:行政手段、法律手段、教育手段、科技手段和经济手段。

(一) 户政管理的行政手段

户政管理的行政手段,^②是指户政管理主体在户政管理过程中,为了执行政策和法律,在其职权范围内所采取的各种行政管理措施和方法。

户政管理行政手段是在日常户政管理活动中最经常运用、使用范围最广泛的手段。户政管理的行政手段主要包括制定发布户政管理政策、履行户口行政审批、开展户口调查、组织户口整顿和实施行政奖惩等内容。

^① 目前的户政管理实践中,实有人口应包括三类人口,除了常住人口、暂住人口外,还包括在辖区内居留的外国人和无国籍人员。但这部分人口目前一般由涉外部门主管并制定相应的管理法规和政策,教学实践中这一部分内容一般也由涉外警务方面的课程教授,因此本教材对此部分人口的管理不作具体讲述。

^② 从广义上理解,所有户政管理的手段本质上都属于行政手段。这里所指的是狭义上的户政管理行政手段。

（二）户政管理的法律手段

户政管理的法律手段，是指通过运用法律的强制性和规范性实施户政管理，规范和约束户政管理主、客体双方的权利义务关系，对违反户政管理的行为实施制裁处罚的方法和措施。

户政管理是国家的一项基础性管理，涉及的业务范围宽、对象广，需要运用法律手段来实现户政管理的权威、稳定和规范。户政管理的法律手段主要包括制定发布户政管理的法律、法规和规章，依法组织实施户政管理活动，依法保护户政管理主体合法行使职权和履行义务，依法保护户政管理客体的合法权益，依法处理或处罚违反户政管理法律的户政管理主体和客体。^①

（三）户政管理的教育手段

户政管理的教育手段，是指户政管理主体通过宣传教育、说服规劝、启发引导、精神鼓励、实物例证等形式，影响和改变人们的观念，进而引导人们积极行为的一种方法。户政管理的教育手段分为一般教育和特殊教育两种。

户政管理的一般教育，是指针对全体公民开展的有关户政管理政策法规和安全防范知识方面的宣传教育，以增强公众的法制观念和户政意识。户政管理的特殊教育手段，是公安机关针对特定对象而采取的教育，主要包括以下三种情形：第一，通过对违反户政管理的行为予以劝阻、制止、责令改正或者实施处罚，从而达到对行为人进行教育的目的，这种教育带有一定的强制性；第二，对有轻微违法犯罪行为的人员和刑满释放、解除劳动教养、解除少管的人员成立帮教小组，通过帮助教育，预防违法犯罪，挽救失足者；第三，对监外服刑人员进行教育改造。

（四）户政管理的科技手段

户政管理的科技手段，是指在户政管理活动中所应用的各种现代科学技术手段。应用各种现代科学技术手段进行户政管理，是提高执法质量和工作效率的有效途径，是科技强警的基本内容，是户政管理实现科学化、现代化的必然要求。

当前在户政管理中应用的科技手段，主要包括户口登记、居民身份证、户口档案等业务的计算机管理；居民身份证的制证技术；户口统计数据的技术分析；人口信息的联网查询；等等。

（五）户政管理的经济手段

户政管理的经济手段，是指将市场经济规律运用于户政管理的各种手段，这是户政管理适应社会主义市场经济发展的需要。

目前，户政管理的经济手段主要体现在对户口迁移的宏观调控上。长期以来，我国主要依靠行政手段来调控户口迁移。随着市场经济的深入发展，各地为适应经济社会发展的需要，开始引入以市场准入条件逐步取代以往户口迁移中用计划指标限制的做法，用经济手段对户口迁移进行宏观调控，促进地方经济发展。^②

^① 户政管理的法律手段并不单纯限于运用户政管理的法律法规，还会涉及其他相关领域的法律规范，如《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国刑法》等法律。

^② 此部分内容将在本教材的第六章“户口迁移制度”中作详细阐述。

第四节 户政管理的范围

户政管理的范围，目前在我国主要是指户政管理机构的业务工作范围。一般认为，户政管理的范围是由户政管理的职能和任务所决定的。户政管理的范围不是一成不变的，在不同历史时期，随着社会政治、经济、文化、科学技术的发展以及社会治安形势的变化和公安工作的需要，户政管理的范围也在不断变化、调整。按照不同的标准，对户政管理的业务范围可以作不同的分类。当前，户政管理主要包括以下业务：

一、户口登记与管理

户口登记，是指户口登记机关根据户口管理法律、法规和有关政策的规定，使用统一簿册，以户为单位，对居住在我国境内的中国公民的身份、居住地和亲属关系及其变动情况等依法实施记载的一项户政管理活动。户口登记是户政管理的基础，是户口登记的主体依法对户口登记的客体实施登记的管理过程，它既是进行户政管理的结果，又是继续进行户政管理的依据。

户口登记的主体是户口登记机关，在我国现阶段是指公安派出所和未设公安派出所的乡、镇人民政府下设的户籍办公室。根据《中华人民共和国户口登记条例》（简称《户口登记条例》）的规定，户口登记工作由各级公安机关主管，城市和设有公安派出所的镇，以公安派出所管辖区为户口管辖区，由公安派出所负责户口登记；未设公安派出所的乡、镇，以乡、镇管辖区为户口管辖区，由乡、镇人民政府下设的户籍办公室负责户口登记。

户口登记的客体是指户口登记的对象和范围。居住在中华人民共和国境内的中国公民，由地方户口登记机关负责户口登记。居住在中华人民共和国境内的外交人员，按国际惯例不作户口登记；其他外国侨民、留学生以及无国籍人，由公安外事部门按照外国人管理规定进行登记。居住在营房或军事机关内的现役军人（含武警），由军事机关按照管理现役军人的有关规定进行户口登记；散居在社会上的现役军人凭军事机关的证明在居住地登记为暂住人口；居住在营房或军事机关内的雇员、家属等非现役军人，由所在地户口登记机关负责户口登记。在押犯人，常住地已注销户口的由执行机关负责户口登记，2003年8月8日以后，常住地未注销户口的仍由常住地负责登记。居住在中国境外的中国公民，由我国驻外使领馆负责户口登记；居住在香港、澳门的中国公民，由香港、澳门特别行政区政府按照有关规定进行户口登记。

户口登记的原则。依据户口登记条例的规定，凡是中华人民共和国公民，都应当依照规定履行户口登记，这是户口登记的总原则。具体原则包括：（1）以户为单位登记原则。根据户口登记条例规定，户口登记以户为单位进行登记。将人口归入家庭户或集体户，按户登记。（2）常住户口唯一原则。《户口登记条例》第6条规定：“公民应当在经常居住的地方登记为常住人口，一个公民只能在一个地方登记为常住人口。”如果一个公民具有两个以上居住地，应当选择较经常或长期居住的地方登记为常住人口。如发现一个人在两个地方登记常住户口，应立即注销其中一个，并追查原因。