

吳頤毓著

戶口普查條例詮解

商務印書館印行



漢學圖書館



號 226.7-2638

登記號 9011

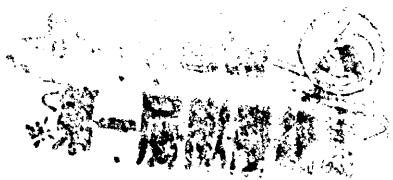
上海图书馆藏书



A541 212 0014 1195B



056/x



戶口普查條例詮解

吳願

毓著

本書由海錫周石捐贈

商務印書館發行

戶口普查條例詮解

戶口普查條例，民國三十年二月十三日國民政府公布，全文計二十五條，我國對於近代式戶口靜態調查統計的法規，這算是第一次。至其意義之重大，並不在本條例的本身，因為際此抗戰時期，國家實在沒有法子能籌出一筆大款子來舉辦這一耗萬金並需動員千萬人的戶口普查。況且我國普查人才的缺乏，人民教育的不普及，境內交通的不發達，以及統計工具的不完備等等，都足以影響普查的進行及其準確性的。因此作者以為中央頒布本條例的重大意義，是在表明對於建國具有絕大的信念。換句話說，本條例的制定，也是建國的一個前奏。

以後若干年內，既還不能全國舉行戶口普查，而本條例施行細則又未頒布，而就要為本條例作一個詮解，或者似嫌過早。不過在作者的意思，是想藉此文的發表，引起學者及從事普查人員的研究興趣，預先作各方面的準備，等到政府真正實行的時候，可不致臨事張皇失措，踏過去弁髦戶口法令的覆轍。

詮解法律，本不容易，本條例全文雖只有二十五條，然有若干文字，不免仍嫌晦澀，很難作肯定的解釋。還有些事項，在條文內沒有規定，或規定與事實不符，就很難硬加歸類或勉強

解釋。諸如此類，作者在詮釋時容有錯誤，或與政府立法原意不合，或與政府將來的解釋及本條例施行細則不符，甚至還有不周到的地方，均希望高明指正，以便修改。

第一條 各級政府爲調查基本國勢、健全地方自衛與自治組織、奠定戶籍行政基礎，舉辦戶口普查，依本條例之規定。

本條的主意，一是訂明戶口普查之事，各級政府都可舉辦；二是訂明各級政府舉辦戶口普查的目的與用處；三是訂明各級政府之戶口普查，必須依本條例的規定。茲把此三項，分別詮釋如下。

一、戶口普查，各級政府都可單獨辦理，不必全國在同一指定時間內舉行。所謂各級政府，本來應指國民政府、省政府、直隸於行政院之市政府、縣政府、縣政府、直隸於省政府之市政府、直隸於行政院之市政府、直隸於省政府之市政府、縣政府、及設治局六種，也就是中央、省、及直隸於行政院之市、直隸於省政府之市、縣或設治局三級。縣市或設治局以下的鄉鎮不得單獨舉行。從上面的說明，與統計法施行細則第十條第二項規定的稍有出入。該條規定，基本國勢調查只限於中央、省及直隸於行政院之市可以舉辦，原文如下：「基本國勢調查，關係全國或數省或數個直隸於行政院之

市者，由國民政府主計處主辦之；但省及直隸於行政院之市政府之主計機關，亦得單獨舉辦該管區域內之基本國勢調查。」

近代式的戶口普查本必須具備兩大基本條件，即調查空間的普遍性和調查時間的統一性，所以先進國家都是全國在同一時間內舉辦的。我國幅員遼闊，地方情形又過於懸殊，如訂明全國必須同時舉行，至少在目前或以後若干年內不易辦到。職是之故，特在第一條內，訂明「各級政府」字樣，這樣使戶口普查之區域，可以視國內之實際情形而有所伸縮。這一項同時也合於二十三年五月一日起施行的統計法第三條第一款的規定。該條規定：「政府應辦理之統計爲左列各種：一、基本國勢調查之統計……」。此條文內的「基本國勢調查」就是指戶口普查，「政府」應包括各級政府。至於各級政府所以並不包括鄉鎮在內的理由，依照縣各級組織綱要的規定，縣爲地方自治單位。地方自治的單位建設，既以縣爲限，單獨舉辦戶口普查自當以縣爲止。至於市以下的行政區域，如區或鄉鎮，若與縣相較，在地理上更有其不可分性。而且鄉鎮區域究竟太小，如以一鄉或一鎮的戶口數目，當作研究分析人口結構的資料，或再以其資料作爲研究整個國家基本國勢的參考，究感不足；同時一鄉或一鎮單獨舉行，在人才的訓練和經費的開支等方面，也太不合算。

二、本條所訂戶口普查的目的或應用，計列舉了三種，即（一）調查基本國勢，（二）健全地方自衛與自治組織，（三）奠定戶籍行政基礎。這裏除第一種調查基本國勢，以求明瞭國

勢的盛衰強弱，供國家一切興革事業及決定政策的重要參考外，其餘兩種究如何應用，依作者觀之，似尚無有效的事實，茲欲使其意義清楚起見，闡述如下。

國家舉辦戶口普查的目的，誠如本條例第十九條所規定：「戶口普查表之內容，除用於統計上之目的外，不得宣佈」。這意思就是說，戶口普查之目的，在編製全國或一地域內某一指定時刻之戶口靜態統計。編製該項統計之目的，在求明瞭基本國勢。明瞭基本國勢，是戶口普查的主要目的，也是近代式戶口普查的根本精神之所在。在這裏，須先明瞭「基本國勢」四字的意義。本來所謂基本國勢調查，並不專限於人口一項，依統計法施行細則第十條第一項的規定：「基本國勢調查，包括國家之人口、土地、資源及政治、社會、經濟、文化等」，都在調查之列，而人口調查不過是其中的一項而已。但是國家的一切事業，即國勢的強弱貧富，是以人口為主體的，國家的財富，均屬人民所有，所以人口為國勢基本的基本。戶口普查的對象為人口，其目的在求明瞭國勢之基本，自無疑問。再進一層言之，所謂「國勢」，當然具有全國的整體性。由此而論，調查基本國勢，在中央以下的各級政府似不應都可舉辦，而只許由中央政府舉辦全國的普查。換句話說，省政府、縣市政府或設治局若單獨舉辦戶口普查，就不能說其目的為調查基本國勢。所以關於第一種目的即調查基本國勢一項，如嚴格講，似只限於中央舉辦全國戶口普查之時。

戶口普查的第二種目的是健全地方自衛與自治組織。關於這一項的訂定，我們可以發生一

個問題，就是如何應用戶口普查之結果，達到健全地方自衛與自治組織的目的。因為戶口普查表的本身，只不過是某時間內戶口靜態事實的記載，不足以發生健全地方自衛與自治組織的直接作用。關於這一項，我們祇可以找到若干理論上的根據，如國父的地方自治開始實行法內，即將「清戶口」一項列為實行地方自治的首要項目。又如關於自衛方面，過去的清鄉調查、閭鄰編組和現行保甲戶口編查制度中的戶口調查事宜，不能不算與地方自衛發生若干影響。同時以前的閭鄰或現行的保甲，也都是自治組織。不過關於這一項的實行問題，本條例內因為沒有訂明戶口普查之結果將作為保甲編制或其他地方自治組織的根據，所以有些不易切實扣合之感。就是據最近行政院在二十九年八月六日第四七六次會議所通過的各縣保甲編整辦法內，也根本沒有提到與戶口普查聯繫之事。如果嚴格的講，過去歷次政府所辦的戶口調查，實在不能說得上是真正靜態戶口普查的。又戶口普查之後，如接着記載戶口的動態的，那末對於保甲組織或查究奸宄，自然可有相當的控制力。但按本條例的性質，只是調查某指定時刻之靜態戶口，關於戶口動態記載，應屬戶籍法的範圍，與本條例毫無法的關係。因此「健全地方自衛與自治組織」一項，很不易與戶口普查發生關係。這個問題，作者是純在法律的立場上說話，在事實上當然可以把戶口普查表用作查究奸宄或初次編組保甲的根據。因此作者對於這一個問題，是要希望政府對於如何使戶口普查之結果達到健全地方自衛與自治組織之目的加以切實的規劃的。

戶口普查的第三種目的，爲奠定戶籍行政之基礎。關於這一種目的，我們有兩個問題，須得先弄清楚；第一個問題是戶口普查與戶籍行政有何分別或關係？第二個問題是所謂戶籍行政之基礎當何所指？作者所以要提出這兩個問題的原因，因爲感覺到一般人對於戶口普查和戶籍行政的觀念，過於混淆的緣故。有些人以爲戶籍行政是包括戶口普查或就是常人所稱的戶口調查，這似乎有些籠統，照本條文舉辦戶口普查爲奠定戶籍行政基礎的本意講，戶口普查只是奠定戶籍行政之基礎而已。其本身並不就是戶籍行政，這是很明白的。再就兩者辦理的方式講，戶口普查只是查記戶口在指定時刻之靜態，在人口調查的種類中應屬於「定期調查」(Periodical Census)，而其主要目的爲編製戶口靜態統計，所以普查事務的最高主管機關屬於國民政府主計處。至於戶籍行政所根據的法律，無疑的是戶籍法，舉辦的是戶籍及人事登記。也可以說，戶籍行政就是辦理戶籍及人事登記，在人口調查的種類中應屬於「常年註冊」(Regular Registration)，而其主要目的除根據戶籍及人事的登記編製戶口動態和靜態統計外，其戶籍人事登記簿本身的作用，在證明人民的屬籍和身分。戶口普查和戶籍行政的分別，在我國應該如此；這就是回答前面所提出的第一個問題。關於第二個問題，戶籍行政之基礎應何所指？就是何謂戶籍行政之基礎？這一問題，我們先要知道戶籍及人事登記這一套辦法的大概。照戶籍法的規定，所謂戶籍及人事登記是分爲兩大類：一類是戶籍登記，一類是人事登記。這兩類登記的性質，都是記載戶口的動態。如前者的戶籍登記，是指轉籍、遷徙、設籍及除籍四種而言，

如後者的人事登記，是指出生、認領、收養、結婚、離婚、監護、死亡、死亡宣告及繼承九種而言。政府辦理戶籍及人事登記，必須將原有戶籍先行編訂成爲戶籍登記簿，接着就根據戶籍及人事變動之登記，隨時在這戶籍登記簿上記載戶籍人事之動態，而使此戶籍登記簿，成爲一本永遠與戶口現狀相符合的戶口清冊。這一點明白之後，我們就知道本條例所謂奠定戶籍行政的基礎者，應指辦理戶籍及人事登記之先，將原有戶籍編訂成戶籍登記簿而言。關於這一點，立法的本意似在供實行戶籍法時可省去人民聲請登記原有戶籍的麻煩，用意是很好的。不過有一點值得考慮，就是本條例第三條第四條所分類的戶別與口別，與戶籍法所分類的戶別，是並不相同的。將來如即把戶口普查表作爲登記原有戶籍的根據，至少對於辦理戶籍人員的技術，要有相當的訓練，方能勝任裕如。再就戶籍法的立場言，原有戶籍之登記，本須由聲請義務人自行聲請，始生效力。戶口普查雖在本條例第十條規定「以戶長或其代理人爲申報義務人」，稍似含有人民聲請之效力，可是戶口普查表，總不應即視爲原有戶籍登記之聲請書。

以上也是站在法律方面說話，如果政府爲求節省手續計，將來即以戶口普查表作爲登記原有戶籍的根據，則關於編訂戶籍的人員訓練須特別注意，作者在此願提出關於訓練戶籍人員的時候，必須使每一辦理人員確切明白「家」、「本籍」、「寄籍」、「常在人口」及「現在人口」等名詞的詳細解釋和所有查記戶口法規內對於各種戶的分類的相互關係，絕不有模糊不清的觀念。不過話又得說回來，這幾個名詞的觀念和各種戶的分類，如要使每一辦理人員都能明

白，恐怕在事實上的確不大容易。因此這是一件相當吃力的訓練工作。

最後講到第三項，訂明各級政府舉辦戶口普查依本條例之規定，意思就是說不宜再依其他法規的規定。這一項也非常重要。我們知道，自民國十七年國民政府成立以來，關於查記全國戶口的法規，計有三種，第一種是十七年七月十九日內政部公布已於二十九年九月四日廢止的戶口調查統計報告規則，第二種是二十四年七月十九日國民政府軍事委員會委員長南昌行營頒布的修正剿匪區內各縣編查保甲戶口條例，第三種就是二十三年七月一日施行的戶籍法。關於第一種，各警察局所都補充變通採用，最近已由行政院二十九年八月六日第四七六次會議通過的非常時期重要城市戶口查報登記暫行辦法所代替。第二種保甲戶口編查條例，為今日各省都照辦者。第三種，在抗戰以前，還有鄒平，威海衛等地變通採用，抗戰以後，已沒有一處在真正依照戶籍法辦理戶籍人事登記了。這還是單指中央的法規而言，至於各地的實際辦法，更都是「因地制宜」，甚且「因人而異」，只見得簡繁不同名實不符而已，也不易分清楚究有多少不同的辦法。戶口法規的龐雜重複，真使各級政府無所適從。過去的情形既然如此，自本條例施行之後，各級政府如舉辦戶口普查，只許依照本條例辦理。同樣如欲實施戶籍行政，則只許依照戶籍法。這樣就可使戶口法規，再無紛歧重複的弊病。戶口的靜態普查和動態登記，在所根據的法律方面也就分得非常的清楚。

最後要說明的，因為本條規定有「奠定戶籍行政基礎」這一項，所以作者在詮釋本條例

時，凡有關戶籍法的部份，將多作比較的解釋，以明其異同。

第二條 本條例所稱戶口普查，謂普遍查記全國或一地域內全部戶口，在指定時刻之靜態。

本條是規定戶口普查之性質，也就是與我國的戶口普查制度下一個適當的定義。茲分三點說明之。

第一點、戶口普查，是指普遍查記全部戶口而言。所謂普遍查記是特殊查記的對稱。各級政府機關舉行戶口調查，不論普遍的或部分的或指定種類的，其目的並不一定在統計人口，如臨時徵兵徵工時的壯丁民工調查，衛生機關所舉行的病人調查，警察所舉行的戶口清查檢察奸宄以及政府在匪患時施行清鄉調查等等，都另有目的，可稱為特殊查記。至於本條例所稱的戶口普查，為與其他特殊查記分別起見，故稱普遍查記戶口，同時也就是表明與其他特殊查記戶口有分別而且不重複的意思。

第二點、戶口普查應具空間的普遍性，這項先決條件，在前一條詮釋內已經提過。本條內為合於前一條所規定各級政府都可單獨舉行起見，把普遍性也訂得相當的有彈性。查記全國全部戶口稱為戶口普查。即查記一省或一縣市或一設治局區域內之全部戶口，也稱戶口普查。這裏的所謂一地城當然不能超出一省或一縣市或一設治局之區域。

第三點、戶口普查應具時間的統一性，即全國或一地城舉辦戶口普查，必須在同一指定時刻內舉行。此項在統計法施行細則第十條是這樣規定的：「基本國勢調查……國家之人民……

同在某一時期內舉行之普查。」又這指定時刻在本條例第八條內稱爲標準時刻。至於此時刻是何年何月何時何刻，在第八條後面規定係以命令定之。

其次所謂靜態的意義，也要在此說一說。我們知道人類生活的現象，如遷移婚嫁、生老病死，是無時無刻停息的，不能因爲政府要舉行戶口普查而把人類自然的生死遷移控制住一短期而成爲絕對靜止的狀態。我們既然沒有一個大力量能控制人類的自然動態，所以只好指定一個時刻，爲普查的標準時刻。以此標準時刻一瞬間的戶口靜態現象（真如電影片的一小張一樣），作爲調查的對象，假定民國三十一年一月一日的零時零分零秒爲指定時刻。調查員卽以此所指定的一秒鐘爲標準時刻。時刻雖然指定了，但我們又無力量能在此一秒鐘的一瞬間內把全國或一地域的戶口調查完畢。實際上恐怕一星期或一個月還查不完。所以普查員就須有相當的訓練，對於此標準時刻的觀念，須充分瞭解。舉例言之，普查員在實際調查時，如遇一嬰兒係三十一年一月一日零時零分一秒鐘出生的，就不應該查記下來，因爲這個嬰兒在零秒鐘時，還未到世界上來；反之如有一老人在此時的零分一秒鐘時死亡的，就必須查記下來，因爲這個老人在零秒鐘時還活着的。

第三條 本條例所稱戶，謂在同一處所及同一主持人之下，共同生活或共同營業或共同辦事者之集合體，分左列三種：

一、普通戶。

二、營業戶：商號、工廠、銀行、及其他營業組織均屬之。

三、公共戶：機關、學校、軍營、監獄、寺廟、會館、及其他公共處所均屬之。
營業組織或公共處所中之有普通戶，及公共處所中之有營業組織者，各爲一戶。
戶以主持人爲戶長。

本條例的名稱，是「戶口普查條例」，而不是「人口普查條例」。所以從本條例的名稱上看，已可知道普查的對象是分作「戶」與「口」兩種單位的。這一條是確定戶口普查時對於戶的定義和分類兩項，茲先解戶的定義。

一般舉行戶口調查，若注重分析戶的經濟性質的，在編製統計時，常把戶的類別分成「自然的戶」與「經濟的戶」兩種。自然的戶，以一家爲一戶。家的性質或組織是由血統關係而成的。這在民法第一一二二條和第一一二三條規定如下：「稱家者，謂以永久共同生活爲目的而同居之親屬團體。家置家長。同家之人，除家長外均爲家屬。雖非親屬而以永久共同生活爲目的同居一家者，視爲家屬」。家的組織不一定是親屬團體，但同居者必須以永久共同生活爲目的。換言之、同居者必另無可歸之家。由這一點，家在「共同生活爲目的」的意義上，也具有經濟戶的性質，所以經濟的戶，包括家在內。至於所謂經濟的戶，即本條所稱的「在同一處所及同一主持人之下共同生活或共同營業或共同辦事者之集合體」。這除家之外，凡本條所列的「營業戶」及「公共戶」都包括在內。

關於戶的性質，本可詮解至此爲止，但因爲要使戶口普查達到明瞭基本國勢及奠定戶籍行政基礎——就是說：要使戶口的統計準確而無重複及脫漏的弊病和可供登記原有戶籍的根據起見，須把戶口統計的分類和戶籍法對於戶的性質，先加以比較說明。

編製統計時對於戶口的分類，須根據調查方法而再行決定。一般普查戶口的方法分爲兩種：即「實際人口」(de facto population)調查法和「法理人口」(de jure population)調查法。所謂實際人口調查法，是調查某指定時刻時在每一戶內之人口實數，若調查時常住本戶內之人口出外，則不在查記之內，反之，如在此指定時刻時本戶內有一暫留人口，則亦在查記之內。所謂法理人口調查法，即以人之住居場所爲查記之場所，調查時如遇戶內有暫留的人，並不在查記之內；反之，如本戶內有人在調查時適值外出，亦在查記之內。所以法理人口，亦即戶籍法所規定本籍戶內的人口。

以上兩法，雖然被調查的人口有實際與法理之分，但在編製統計時，實際人口的數量仍等於法理人口的數量。無論採實際人口調查法或法理人口調查法，每人都只被查記一次。至於所以採用不同方法的緣故，大概採實際人口調查法的，須賴多量調查人員在最短時間內能調查完畢爲條件。如在調查人員不多，交通又不甚方便的地方，宜採法理人口調查法。

此上係就編製人口統計的立場上解釋調查法的分類。我國所採方法，照民國二十二年內政部警字第二二五號咨各省政府時，有「戶口調查採屬地主義」，「戶籍編訂係採屬籍主義」的

解釋。似乎戶口調查有採實際人口調查法的意思。但照本條例第六條規定：「戶口普查應查記常在與現在之人口」，則已兼採屬地主義的實際人口調查法和屬籍主義的法理人口調查法了。因此我們將來在編製人口統計時對於人口的分類須格外留心。本條例所分類每一種戶以及戶內的人口，應如何分別爲實際人口與法理人口，我們在第四條的詮解內，即可以看出。

其次，再把本條所分的戶別與戶籍法作一個比較，俾根據戶口普查之結果編訂戶籍時作參考。

本條例分戶爲三種：（一）普通戶；（二）營業戶，包括商號、工廠、銀行及其他營業組織；（三）公共戶，包括機關、學校、軍營、監獄、寺廟、會館及其他公共處所。戶的分類，不因其在同一處所而任意相併，所以又規定：「營業組織或公共處所中之有普通戶及公共處所中有營業組織者，各爲一戶」。

戶籍法所規定的戶別，因爲是採屬籍主義，所以以法理人口爲對象，以「人必有家」爲基本原則。照戶籍法第七條至第九條的規定，分戶別爲下列四類：

- （一）普通戶（即民法所規定的家）。
- （二）船舶戶（陸上無住所居所，而在船舶上住家者，即普通戶之住居於船舶上者）。
- （三）寺院戶（僧道或其他宗教徒所住之寺院）。
- （四）救濟機關（無本籍或本籍不明，而在救濟機關留養者）。

戶口普查應查記的人口包括常在人口與現在人口，而戶籍法所應登記的本籍人口限於法理人口。且本條例第六條所稱，常在人口，係指「所查戶內常時住宿或營業或辦事之人口」。依此規定，常在人口中顯屬包括非永久共同生活的人口，明白一點的說，凡營業戶及公共戶中住宿或營業或辦事的人口，另有家庭所在地的，亦視為常在人口。此類常在人口，依照本條例的規定，已被查記兩次。但是此類常在人口，其常在處所，不是家庭所在地，在編訂戶籍時，依法不應登記在內，否則，就會發生複本籍。

所以我們可以具體的分開來說，若要依據戶口普查的結果，編訂本籍戶的戶籍時，必須照下列的辦法：

(一) 普通戶，包括船舶戶，應編訂戶籍，戶籍的戶別為普通戶。

(二) 營業戶及公共戶中的住宿或營業或辦事的人口另外無家庭着落地的，雖為單人，亦應編訂戶籍，以一人為一戶。

(三) 公共戶屬於救濟機關者，凡遇無本籍或本籍不明而留養在內的人，應合併編訂戶籍一戶；救濟機關內另有家庭着落地的辦事人員，不應編訂戶籍。

(四) 公共戶中的僧道或其他宗教徒所住之寺院，應合併編訂戶籍一戶；寺院內另有家庭着落地的雇工人等，不應編訂戶籍。

以上所舉，均屬根據戶口普查表編訂本籍戶的戶籍時和編製人口統計時的重要事項，（注

意這裏作者只提出本籍戶，至於寄籍戶，這裏暫時不提。因爲寄籍戶與本籍戶是重複的。凡人必須在一地設定本籍之後，如在他縣市還有居所者，始可設定寄籍。不過這種辦法，作者並不贊成。作者主張一人只宜有一屬籍。否則就要發生屬籍不明和統計重複或脫漏的弊病，在製定戶口普查表及編製普查須知或說明時，須加以簡單而明白的說明，務使每一普查人員，確切瞭解。

本條之末，又規定「戶以主持人爲戶長」一語，這裏的「戶長」與民法所規定的「家長」並不盡同。普通戶的家長在戶口普查時也稱爲戶長；而營業戶及公共戶的主持人，在本條例內稱爲戶長，但並不是民法所稱的家長，因爲這兩種戶的組織，並不是家。至於本條例所以要規定戶長一項的目的，似有兩種：一、確定戶之主持人，隨之亦可確定普通戶的家長；二、達到本條例第十條確定申報義務人的效力，使戶口普查時，每戶都有一答覆查詢的負責人。

第四條 爲戶口普查時，左列人口，均應查記：

- 一、普通戶；戶長、家屬、雇工等。
- 二、營業戶：戶長、員工、夥計、學徒、及其他幫同營業之人。
- 三、公共戶：戶長、職員、工役、救濟機關之留養人、公共醫療機關之就診病人及其他受管率之人。

前項各戶，爲普查時，遇有來客，亦應查記。

本條是規定查記人口的種類，將來填寫戶口普查表時，即以本條所列舉的人口種類供記載戶長與其同戶人的關係之用。

若依本條所列舉應查記的人口，以之爲編訂戶籍的根據時，所應注意的事項和採用的辦法，在前一條的詮解內已經提出過，但爲求更明白起見，應依照本條所列舉各戶中應查記的人口，在此詳細作一個分析。

照本條例第五條所規定的文字上看，「稱現在人口，謂所查戶內常時住宿或營業或辦事之人口」，此類人口在本條內規定的就是下列的人口：

(一) 普通戶內的戶長家屬及長期的雇工；如有臨時或短期的雇工，應稱現在人口。

(二) 營業戶內的戶長、員工、夥計、學徒及其他幫同營業之人。

(三) 公共戶內的戶長、職員、工役、救濟機關之留養人，及其他受管率之人；公共醫療機關之就診病人一項，應指住院之病人，屬現在人口。

前面三種戶內的各項人口，在編訂戶籍時（以本籍戶爲限），爲防止發生複本籍計，須照下面的辦法：

(一) 查記普通戶內的人口時，除戶長及其家屬應編訂戶籍外，凡有有家可歸的長期雇工或臨時短期雇工，須記明其家庭所在地，如無家庭所在地者，應即以其工作所在地，視爲本籍所在地，單獨編爲一普通戶；在編製統計時，也應分別計算。

(二) 查記營業戶內的人口時，如遇戶長挈家住於戶內者，應以普通戶論，編訂戶籍，依理應當再無其他家庭所在地；但如在他處另有永久住居之家庭者，則以營業戶論，須連同其他有家可歸之員工、夥計、學徒及其他幫同營業之人，合併查記，並須在每人之下記明家庭所在地。如營業戶內有無家可歸的戶長、員工、夥計、學徒及其他幫同營業之人，須特別記明，因此類人口，應各別編訂戶籍；在編製統計時，也應分別計算。

(三) 查記公共戶內的人口時，如遇戶長挈家住於戶內者，應以普通戶論，編訂戶籍，依理應當再無其他家庭所在地；但如在他處另有永久住居之家庭者，則以公共戶論，須連同其他職員、工役、留養人，就診病人及其他受管率之人，合併查記，並須與每人記明家庭所在地。如公共戶內有無家可歸的戶長、職員、工役、留養人、或其他受管率之人，須特別記明，以便編訂戶籍，在編製統計時，也應分別計算。

前面各條內所列應該編訂戶籍的人口，就是法理人口。法理人口中，除去他往人口，再加上來客和暫時留居的人口，就是實際人口。本條例所稱的實際人口，係在常在人口中，除去他往及另外有家可歸的常在人口而言。所以本條例所稱的常在人口，並不純屬法理人口，而現在人口就是實際人口。因為普查時兩者都須調查，所以要格外分別清楚，詳細填記。

本條最後一項，規定前面三種戶內在調查時，如有來客，亦應查記。所謂來客，當屬現在人口無疑。不過在事實上也有若干問題，其最不能合於理論者，或者說不能合於本條例規定

者，厥爲不能控制此指定之標準時刻。本來最合理的辦法，就是依照實際人口調查法，這裏的來客應指標準時刻內的來客。但是在事實上，調查時刻雖有法定的標準，可是決不能在此一瞬間即真同用最高速度的照相機快門似的，迅速調查完畢。因此，指定標準時刻內的來客，就不能把空間與時間真正扣合。關於這一點，如在本條例所規定的，是常在與現在人口兼查，調查時如遇戶內有來客，只須記明其家庭所在地，就可查考，編製統計時亦可分別清楚。所以在事實上，上面所提出的問題是可以解決的。來客應有家庭所在地，在原則上當無疑問。可是事實也有例外，如有些旅行家和「走江湖」者，以及流氓、地痞、乞丐、或非法生活者，就根本沒有長期的住址，他們的流動住所幾乎長期是來客性質，如作爲現在人口而又沒法記明其家庭所在地時，非但無從登記其戶籍，且在編製人口統計時，也不易歸類。拙見以爲最好在調查流氓地痞乞丐時，除須記明其實際生活情形外，並須記明其行動的區域，由地方戶政及警察機關，詳細記明，以便隨時查察。關於「走江湖」及旅行家，因爲是走動的家庭，須由中央戶政機關登記，發給賣藝或旅行執照，以便地方政府查考。這個辦法，最好由國家永久辦理戶政時去採用，在戶口普查時只須在戶口普查表內記明其無永久住址的詳細情形就可以了。

第五條 本條例所稱常在人口，謂在所查戶內常時住宿營業或辦事之人口；所稱現在人口，謂於普查標準時刻適在所查戶內之人口。

本條是確定常在人口與現在人口的意義。若照一般人口調查所分法理人口調查法和實際人

口調查法的分類，本條的常在人口似乎就是法理人口，同時也應該就是戶籍法所規定的本籍人口；現在人口當屬實際人口。但照本條文所稱，常在人口係「謂在所查戶內常時住宿或營業或辦事之人口」，此類常在人口並不專指「以永久共同生活爲目的而同居之親屬團體」及「以永久共同生活爲目的同居一家者的非親屬者」。本條的文字，把常在人口規定得相當的軟性而籠統，有些近乎常識的說法，不能純視爲法理人口，所以在據以編訂戶籍或編製統計表時，須再加以分別剔除，方不致使戶籍的登記或人口的統計發生重複的弊病。這裏面的錯綜關係，在證解前兩條時，已經分析清楚，故不再多贅。本條內所要指明並求瞭解的只有下面兩點：

(一)常在人口，應指所查戶內常時住宿或營業或辦事的人口，包括普通戶內的暫時他往的家屬。常在人口不純屬法理人口。

(二)現在人口，應指普查標準時刻適在所查戶內的人口，適在標準時刻他往的人口，不在查記之列。現在人口就是實際人口。

第六條 戶口普查，應查記常在與現在之人口，並至少應查記左列各事項：

一、戶長姓名，爲營業組織或公共處所者，其名稱。

二、戶內各人姓名，及與戶長之關係。

三、性別。

四、實足年齡，及出生年月日。

- 五、未婚、有配偶、鰥寡或離婚。
- 六、教育程度與畢業或肄業學校之名稱。
- 七、從業或辦事處所與所任職務。
- 八、本籍；爲外國人者，其國籍。
- 九、現在或他往。

其他應查記事項，得視實際需要情形增加之。

本條可分三項詮釋：一、規定應查記人口的類別；二、規定被查記的每一人口至少應查記的事項；三、規定如有實際需要，得增加查記事項。

關於第一項，本條是將常在人口與現在人口兩類合併查記的。採常在人口的目的，除可供登記戶籍之用外，地方自衛與自治組織，亦須以此爲根據，同時又可避免單採實際人口調查法時不能控制標準時刻，因而反有脫漏人口的弊病。同時我國幅員太廣，又係交通不便地方散漫的農村社會，如單查現在人口，條件與環境均不許可。而且查記現在人口時，如能把每人的本籍地或家庭所在地記載清楚，再把現在人口的姓名及其查記事項交給其常在在地的普查機關核對，對於查記常在人口或確定人民屬籍，也有糾正查記脫漏的好處。這一步手續，作者希望主持普查人員，精細規畫，將來可以採用，在實施戶籍法時，對於稽核人民本籍有莫大的好處。

本條第二項規定每一人口至少應查記的事項，共列有九項。這九大事項，也是基本國勢統



計的基本事項，其重要性因與詮解本條例無關，所以不加發揮。作者在此要說的，是這九大事項的定義。

(一)「戶長姓名，爲營業組織或公共處所者，其名稱」：如係普通戶者，本事項實際包括戶長之「姓名」與戶長之「稱謂」兩項（「戶長」二字卽戶長之稱謂，亦卽爲其家屬或同戶人之對待稱謂）。如係營業組織或公共處所者，並須記明其名稱，卽附帶須再記明下列二事項：一、戶長在營業組織或公共處所中之地位，如店主、經理、縣長、主席、院長、委員長、局長、校長……等名稱；二、營業組織或公共處所之名稱，如國民政府、上海市政府、國立中正大學、江西省地政局……等名稱。又拙見以爲營業組織或公共處所之主持人如係兼職者，如江西省政府主席兼江西省地方行政幹部訓練團團主任，然而訓練團之實際負責主持者爲教育長，則須加以註明，或逕以教育長爲戶長，俾於統計人口時，不致重複。

(二)「戶內各人姓名及與戶長之關係」：本項實爲前一事項內所舉「姓名」與「稱謂」兩大事項，不過爲使文句清楚起見，將戶長與其家屬或同戶人分開訂明而已。本項所謂「戶內各人」，並不包括戶長在內，是專指隨同戶長常時住宿或營業或辦事之人，並或連同來客。「與戶長之關係」一項，卽戶內各人之「稱謂」，亦卽爲戶長之對待稱謂，如普通戶之家屬、雇工、營業戶之員工、夥計、學徒及其他幫同營業之人，公共戶之職員、工役，救濟機關之留養人，公共醫療機關之就診病人及其他受管率之人，以及各戶內之來客。

(三)「性別」：即男女之謂。

(四)「實足年齡及出生年月日」：按戶口普查的目的，爲統計戶口之靜態狀況，關於人口的年齡一項，祇須記明實足歲數，不必再記載出生年月日，但是本條例又規定普查之目的，同時須供編訂戶籍的參考，而戶籍登記簿是永遠與戶口現狀相符合的戶口清冊，所以沒有年齡的記載，也沒法記載年齡，是只記載出生年月日的。因此，戶口普查，就必須要加記出生年月日。同時，如專記實足年齡，調查員在調查時或被查人不明白而填記錯誤，就無從糾正，若兼記出生年月日，則在編製統計時，再由統計員詳細核算，錯誤就不難尋出。這是兼記實足年齡和出生年月日的好處。

至於實足年齡一項，拙見以爲最好根據出生年月日把歲數與月數都記清。如果被查人只知道陰曆習慣的虛歲、屬象或歲次的，爲求節省調查時間起見，就只記陰曆習慣虛歲或連同屬象歲次，等調查之後或在編製統計之先，再行換算爲國曆生日及實足年齡。

年齡一項，在調查時很不容易得實，所以將來訓練調查員時，對於計算方法和查問技術，須特別加以注意。

(五)「未婚、有配偶、鰥寡、或離婚」：本項係供編製人口婚姻狀況統計之用，在戶籍登記簿內，無此一項的記載，一則因爲人口的婚姻狀況是因時而異的，假使根據戶籍登記簿編製婚姻狀況統計，祇須將簿內結婚離婚及配偶死亡的記載，分別計算，也是可能的。至於戶口

普查表的內容，無法記載人事的動態，所以必須查記婚姻狀況。

本項規定婚姻狀況，計分四類，因為編製統計時，分類比較硬性，所以也須將每類的分別加以明確的說明。

「未婚」指從未結婚者而言。記得有兩句成語：「老而無妻者謂之鰥，老而無夫者謂之寡」，似將未婚的老男老女，亦視爲鰥寡，但在此地都不能適用。在普查時，雖遇年老未婚的男女，也視爲未婚，不應視爲鰥或寡。

「有配偶」一項，所以不用「已婚」的理由，拙見以爲凡已婚而配偶健在或未離婚者，或未婚而有同居之男子或女子在事實上已成夫婦者，都應視爲有配偶。這一項特用「有配偶」三字，作者以爲非常適當，切合實際情形。

「鰥寡」一項，不能用「老而無妻者謂之鰥，老而無夫者謂之寡」兩句成語的意思，應當是「男子死了配偶的謂之鰥；女子死了配偶的謂之寡」。鰥寡不應歸入已婚，而是曾經結過婚的或與男子或女子同居過，在事實上已成夫婦的人死了配偶的而言。

「離婚」一項，指已結婚之後因故而離異者而言。配偶在離婚後死亡的，也不應稱爲鰥寡。凡與男子或女子同居在事實上已成夫婦的，因故脫離者，拙見以爲也應歸入離婚之內。

（有配偶一項中的未婚男女同居者，鰥寡一項中的未婚同居男女有一方死亡者，以及離婚一項中的未婚同居男女脫離者三種，有人或以爲如此歸類，不甚相宜。作者於此，亦並無固執

的意見。如果有更適當的解釋或再多分種類，自然最好。至於婚姻狀況的事實。若沒有確實的人事登記，祇憑人民在普查時口報，恐怕總不會精確的。況且我國的婚姻制度、風俗、法律與事實都有脫開的地方，若要嚴格歸類，普查時就會發生困難，還不光是理論上的問題。）

（六）「教育程度與畢業或肄業學校之名稱」：教育程度一項，在戶籍登記簿內，也無記載。因為實施戶籍法的主要目的，為確認人民的屬籍及身分，與教育程度無關。再者，人民的教育程度，也是因時而異的，如果戶籍登記簿內要添記教育程度，勢非又要人民聲請教育程度變動的登記不可。這自然很不容易辦到。關於永久辦理戶籍及人事登記機關，將來如果要記載人民的教育程度，作者以為須由各級學校與戶籍機關密切聯絡，隨時將畢業肄業學生的姓名通知戶籍機關，再由戶籍機關核對戶籍，另行登記活頁簿冊或卡片。這是關於國家經常的戶籍行政事務，似與詮解本條例無關，但國家經常的戶籍機關，如果能做到這一層，國家就可隨時統計國民的教育程度，實施強迫教育政策，也可有所依據。

本條對於教育程度的規定中，「學校之名稱」雖無統計的價值，但如沒有這一項，就容易犯查記不確實的毛病；有了學校名稱和畢業或肄業的記載，再加上編製統計以前的審核工作也做得認真，將來的教育程度統計，一定可以更精確。這裏的小問題，就是不能把未就學而識字的人包括進去，不過依作者的想法，凡受私塾教育或未就學識字的人，只要把識字的事實記下來，在編製統計時增列一欄，也是可以補救的。

因此教育程度一項，從本項的文字上看，大體說來，可稱毫無籠統之弊。我們知道，以前如編查保甲戶口時所用的戶口調查表和政府歷次所頒布的其他戶口調查表，把教育程度一項只記載「識字」或「不識」簡單籠統的字樣。本項非但須記明所受學校教育之程度，且為免除記載不清楚起見，並須記明畢業或肄業學校之名稱，可算已非常清楚而具體。若再能與各級教育行政主管機關的學生統計加以比較，或且設法將各學校的學生名冊與普查表核對；則國民教育程度的統計，將會達到最準確的地步。

(七)「從業或辦事處所與所任職務」：本項即屬人民的職業調查，為避免以前填記籠統職業的名稱起見，這一項在本條例內規定得非常具體。本來所謂職業，應記載業別與職別兩項。業別指所從事之事業，職別指所擔任之職務。本項規定的「從業」，就是指業別而言。我國人民，多數從事農業，無所謂「辦事處所與所任職務」，所以在「從業」之下，訂一「或」字，就是專備查記一般農業人口之用。至於從事其他事業之人，或在政府所辦公農機關係從事農業的人口，須記明辦事處所與所任職務。

職業之業別與職別分類，在全國內政統計查報通則（民國二十二年六月二十四日行政院公布，二十四年六月五日修正）之附表二職業分類內，規定得很詳細，可遵照填記。

(八)「本籍；為外國人者，其國籍」：本項所規定的本籍，當指戶籍登記之本籍所在地而言。按戶籍法的規定，籍別共分為三種，即本籍、寄籍及寄留地，其中的寄留地係指在我國

境內有住所或居所滿六個月以上的外國人而言，亦即本項所指的外國人，須記明國籍。至於本籍與寄籍兩種籍別，作者個人曾主張改用一人只有一屬籍的規定，而以實際住所所在地，視為戶籍登記的所在地。這樣規定，有兩大好處：一、本籍人口即是法理人口，編製人口統計時，可不致發生重複之弊；二、本籍所在地即是家庭實際住所所在地，將來戶籍法施行後，可不致有無從稽考或不易稽考戶籍之弊。

(九)「現在或他往」：這一項也應分開來詮釋：

「現在」應指常在人口而言。但如照第三條第四條的詮釋，即常在人口中的共同營業共同辦事者，也另有家庭所在地，須在其家庭所在地的普查表內記明他往情形者。

因此「他往」之記載，應包括兩種人口，一種是普通戶內的雇工，營業戶和公共戶內的一切有家可歸者，他們的家庭所在地的普查表內，都應記明他往事由。另一種是常在人口正在普查標準時刻作客他處者，即本條例所稱的來客。

所以查記現在人口與他往人口，作者以為應該用下面的方法：

(一)普通戶在家的戶長及家屬，祇須簡單記明在家情形即可。

(二)普通戶營業戶及公共戶內的一切有家可歸者，除記明在戶內的事實外，並須記明家庭所在地或稱本籍所在地。

(三)每種戶內在普查標準時刻的來客，須記明家庭所在地或連同其常時住宿或營業或辦

事之戶的所在地址。

本條所懸解各事項，政府如果認為適當，那末主持設計普查表格式的人員，在設計表格的時候，應加以細心的規劃，務使將來的普查表格，能有填記容易少用說明的好處。

本條之末，又規定「其他應查記事項，得視實際需要情形增加之」。這一項在統計法第九條第二項內，有類似的規定：「全國戶口至少每十年應普查一次，其他重要統計能於普查戶口時普查者，應同時爲之」。我們知道政府辦理戶口普查，其勞力耗財之鉅，很難使一般人可以想象得到。所以除必須查記本條所列的九大事項外，如遇事實需要之時，得增加查記事項。至於應增加之查記事項，是否即添在普查表之內或另用附記表格記載，在本條例中沒有加以規定。作者以爲兩種方法都可採取，如增加的查記事項不多，而記載時又極簡單者，可以附列在普查表之內；如果增加查記事項相當的多，而記載時又相當複雜者，則宜另製表格填記。

增加查記事項，雖有利用普查的好處，但增加項目太多，反而會影響調查的時間和引起被查者的厭心，或且增加訓練人員的麻煩，結果且會影響必須查記事項的準確性。所以增加查記的項目，愈少愈好，即要增加，也應特別審慎。

第七條 戶口普查表之格式，由國民政府主計處定之。

戶口普查表爲政府調查基本國勢編製人口統計時的原始文書或基本材料，也是屬於普查法律中主要的一部分，其格式貴乎統一而合乎一定的標準，俾編製統計過錄原始材料時，少生錯

誤。故不論全國同時舉辦或各級政府單獨舉行，其格式均須由國民政府主計處規定。不過前條所列的應增加查記事項，如係省縣市政府單獨舉辦者，或在全國普查之年，有些省縣市政府須單獨增查一項或數項者，其增加事項之格式，是否也應由主計處規定，此本條例中尙未訂明。

第八條 全國戶口普查，至少每十年舉辦一次。各級政府得就其所轄地域，各別舉行；但在全國戶口普查之年，省市縣不得單獨舉行；全省戶口普查之年，省內各縣市不得單獨舉行。戶口普查之標準時刻與期限，以命令定之。

本條所規定之重要事項有三：一、普查之時期；二、下級政府單獨舉行戶口普查時，不得與上級政府相重複；三、普查時標準時刻與期限之訂定。

關於第一項，是與統計法第九條規定「全國戶口至少每十年應普查一次」和該法施行細則第十條規定「全國基本國勢調查至少每十年舉行一次」相符合的。泰西各國舉行戶口普查，每以十年或五年爲限。五、十、百、千都是人類計數的多數單位。規定五年或十年舉辦一次普查的用意，也不過在合於五或十的倍數而已，除此之外，可說沒有其他重要的意義。本條所規定我國普查的時期，因有「至少」二字，所以就有了彈性，而全國十年舉辦一次，是爲最長的期間。有了彈性雖然可視國情而增加普查次數，但無論如何，每次普查時期的相隔以力求一致爲最好。這樣第一次戶口普查如有了日期，那末第二次第三次……也可順着年份預先訂定。關於

普查時期，依作者的看法，今日人類文明進步得如此之快，國家建設如果上了軌道，十年一次的戶口普查，似有急不及待之勢。關於這一層，作者有一個題外的主張或理想：如果國家平時對於戶籍行政的設施已真正上了軌道，則定期的戶口普查似可以不必舉行。因為如果實施戶籍法，政府按時編製戶籍及人事之動靜態統計時，能將時間劃分清楚，則無異國家隨時在舉行戶口普查。今後國家對於戶政的設施，若能以此種理想為目標，則較諸歐美近代式的戶口普查，已更進一步。而一切庶政及建設，始可以計劃周詳，統制裕如。

上面第一項，說明全國戶口普查時期，雖有十年一次的規定，但又有「至少」兩字，所以時期就可以縮短，五年二年或每年一次都可以。若照國內目前的實情，全國戶口普查，如能做到每十年舉辦一次，已是相當成功了。我們的立法者，也見到這一層困難，所以規定戶口普查不一定同時舉辦，而是各級政府都可單獨舉行的，但又為免除重複起見，故在本條第二項，又規定「各級政府得就其所轄地域，各別舉行；但在全國戶口普查之年，省市縣不得單獨舉行；全省戶口普查之年，省內各縣市不得單獨舉行」。其目的在免去同一時間內的一空間，有重複舉行普查的弊病。在事實上，這種同時間在同空間重複舉行普查，是當然不致會有的。

此外還有一點，似乎也有加訂的必要，就是中央如認為有普查某省或某縣市，或某省認為有普查某縣市的必要時，也可責成下級政府，舉辦普查。

第三項是普查時刻與期限。這條內的所謂「普查之標準時刻」，就是第二條內的「指定時

刻」或第五條內的「普查標準時刻」。這項時刻，一般通稱爲「調查日」或「戶籍日」。用的是「日」，似尙不足以表示其真正一霎那一瞬間的靜態，所以本條例內，改用「普查標準時刻」。這個時刻的短促，真如形容幾何學的線條一樣，是只有間隔界限，而沒有時數的。

普查標準時刻最理想的日子，當是一年中間的一日，即七月一日的開始時刻，也是六月三十日的最終時刻，兩日相接的一霎那。因爲這一日的人口，統計學家都認爲這一個時刻是可以代表當年人口的中數。但在事實上，七月一日的開始時刻，不是普查最適當的時候。普查最適當的時候，應該選擇一年中人口移動最少的時候。因此有的選用聖誕節，有的選用一年的第一日或末一日。我國將來選用的標準時刻是那一天，尙待細細研究。如果選擇定當後，自以少改動爲最好。

普查標準時刻，當然應包括年月日和時分秒，而以這一秒的開始時刻爲準。此項規定，在我國也有一些問題。我國領土，東起黑龍江、烏蘇里江會點，爲東經一百三十五度二分，西止新疆西端烏孜別里山口，爲東經七十三度五十分。因此我國的時間，東西之差，至四時有餘。因爲東西經度相差太多，所以就分了「長白時」、「中原時」、「隴蜀時」、「回藏時」及「昆侖時」五個時區。全國舉辦戶口普查時，如政府命令只說明某年某月某日某時某分某秒的開始爲指定標準時刻的話，則在事實上全國就有五種不同的時間。不過自抗戰以後，全國已一律用隴蜀時間。以後如不恢復原來各時區的時間，在理論上的問題，或者可以解決的。不過照

嚴格的理論，全國普查標準時間雖能達到真正統一，就是全國一律用隴蜀區時間，可是國民的出生時間卻又很不容易換算成統一時刻。這種理論的問題，當然是人口統計學家鑽牛角尖的說法，作者不過是引起大家注意這個問題的關係方面而已。

本條所規定的期限，與標準時刻當然不同。事實上標準時刻是普查開始的時間。期限是從指定標準時刻起以迄查畢的期間，也是限制實際調查所必需的時間。至於普查期限的長短，須視普查人員的多少和各地交通狀況而定，大概期限不能全國一致，城市內的普查期限當可較鄉村為短。所以這一項似有按照區域詳細分別規定的必要。拙見以為全國每一普查區域的期限，應由政府預先劃分規定，列表後連同命令公布。

最後，提一提戶口普查標準時刻與期限之命令公布權之誰屬。在全國舉辦戶口普查時，其命令權屬於國民政府無疑。省縣市政府如單獨舉行戶口普查時，自亦可自行規定普查標準時刻；但在這裏，作者主張為求合乎普查行政之一致性起見，宜呈由國民政府核准，中央認為如有不合或必要時，自可改定，俾合於人口統計學的原理原則。

第九條 戶口普查，得用挨戶查填或戶長自填方式，或並用之。

本條規定普查之方式，亦有相當伸縮性，即普查員查填法或戶長自填法均可採用，或且可並用之，俾普查人員可視當地環境及條件之如何，選擇採用。按一般普查戶口的方式，本分為調查員挨戶查填方式與住戶自填方式兩種。如美國印度等採用前式，英國、坎拿大等國採用後

式。照國內的環境與條件上看，自以採用普查員挨戶查填方式為宜，不過須有大量普查人員及較長之期限而已。

本條例規定的普查方式，只屬於普查方法的一部份，或僅係普查程序之一。關於這項，所以要獨立一條的理由，是在確定政府舉行普查時，普查員與人民相互的關係。這也是訂定本條的主要意思。

在這裏，我們順便提一提戶口普查的程序。辦理全國或一省一縣一市戶口普查的程序，自成立臨時機關、編製臨時預算、計劃應用表格、編訂說明或須知、規劃普查步驟、訓練普查人員、分配普查區域及人員，乃至於實施普查、舉行抽查覆查、收表排表、以迄於編製統計，其期間當非短時內所能辦竣。計劃普查的人員，須具有豐富的經驗學識與主持麻煩事務的能力，方能勝任。在普查事務進行中的每一種事務，幾乎都要用盡心思，才可減少錯誤或浪費。譬如拿其中的分配調查區域與人員一項，在我國土地還沒有用科學方法測量和行政區域還未劃分清楚之前，恐怕就不能澈底舉辦普查。如果行政區域已劃分得相當清楚，而人民住居房屋的門牌沒有編訂清楚。或者編訂方法不統一，或有的地方沒有門牌，或編得亂七八糟，都會影響普查的準確性的。關於地方行政區域的劃分，國內已有若干地方當局正在相當注意，以求切實解決；但對於編訂永久門牌的方法一項，尙未見當局注意到，作者個人倒是相當關心的。

以上不過是略提一提關於普查程序中，每一種事務的困難，和需要在事先籌備計劃得非常

詳密。這些在戶口普查的根本法律中，自無制定的必要，作者不過是提出其重要性而已。

第十條 戶口普查時，以戶長或其代理人爲申報義務人。

戶口普查的對象是戶與口兩種，戶的組成分子爲口，但每一人口不一定都有回答查詢問題的能力，成年人中也有啞吧或精神失常的人，未成年入中有嬰孩兒童及還不懂人事的人，所以特在本條規定每戶之中，不論有多少人口，都以戶長或其代理人爲申報義務人。質言之，戶長或戶長之代理人，不得因其同戶人爲非自身而拒絕回答被查詢的問題，如故意違反此義務，應即依照本條例第二十一條第二項的規定，科十元以下的罰鍰。

又本條所謂戶長之代理人，必要時應由非本戶人擔任之。因爲有一口之家的戶，而這一個入又係精神失常或啞吧。如遇此類事情，普查員可視實際情形，向他人查詢此精神失常人或啞吧的一切有關事項。

第十一條 各級政府舉辦戶口普查，得設立臨時機關，及調用各機關人員，並令當地人民協同辦理之。

戶口普查之事，非屬國家或各級政府的經常行政事務，多數國家，都以五年或十年舉辦一次，恐怕最多也不過如印度的每年舉辦一次；並不是經常辦理的戶籍人事登記，即所謂戶籍行政事務。本條的制定，也可以說明戶口普查，是政府的臨時事務，辦理時，得設立臨時機關及調用各機關人員。各級政府舉辦戶口普查臨時機關的主要組織，規定在後面的第十二條至第十

四條及第二十三條內，非屬本條應說明的範圍。

戶口普查臨時機關的設立，本條規定也有相當彈性，並不是必需設立而是「得」設立的。若照後面第十二條至第十四條的規定，也是視政府的等級而有差異的；如第十二條規定：「舉辦縣市戶口普查時，得設縣市戶口普查處」；第十三條規定：「舉辦省戶口普查時」，「設省戶口普查處」；「舉辦市戶口普查時」，「設市戶口普查處」；第十四條規定：「舉辦全國戶口普查時」，「設全國戶口普查處」。又第二十三條規定：「設治局之戶口普查，準用縣政府戶口普查之規定」。從上面的引錄，我們知道縣或直隸於省政府之市或設治局舉辦戶口普查，得設臨時機關；省及直隸於行政院之市舉辦戶口普查，必須設臨時機關；省內之縣市或設治局得設臨時機關。舉辦全國戶口普查時，中央必設臨時機關，省以下照上述的規定。依作者的主張或理想，如果國家已把戶籍人事登記真的辦理成功，已達到理想的境地，一切戶口動態都已能記載翔實的話，則戶政機關編製的戶口動態統計，不啻就是國家隨時在舉行戶口普查。到了那個時候，國家如果覺得還有依照本條例舉辦戶口普查的話，永久設立的戶政機關就可勝任裕如，不必再有臨時機關的組織。關於這個理想，前面第八條的詮釋內已經提到過。這裏順便還想說一說作者個人的拙見。

我們知道，不論舉辦戶口普查或永久辦理戶籍人事登記，其查記的對象實在同是國家的人民。戶口普查的對象和登記戶籍的對象既然是同一的，那末經常辦理戶籍的人員如果擔任普查

工作，當然更能收駕輕就熟之效。所以拙見以爲經常的戶籍行政確上軌道後，則如要多此一舉辦理戶口普查的話，臨時機關可以不必設置，只須由各級政府的統計機關，受主計處規定的統一方法之下，派員指導統計工作就夠了。（戶政人員如果健全的話，也不需要有人指導作統計工作。）經常戶籍行政事務，本與戶口普查不發生法律上的關係，作者的意思，戶籍法既然在原則上將來一定要施行，所以在這裏特別提出來，促政府注意。其次作者在這裏認爲成問題的，就是在本條例第一條雖有「奠定戶籍行政基礎」的話，可是在第一條至第十四條內，始終沒有提到如何利用經常辦理戶籍的人員。這在事實上當然目前尚無戶籍行政可言，但是在法律上卻不能不提。

第十二條 舉辦縣市戶口普查時，由縣長或市長任縣市普查長，民政科長及統計主任分任副普查長，得設縣市戶口普查處，派定臨時人員分組辦事。

鄉鎮爲戶口普查區，由鄉鎮長任普查區主任，縣派人員任副主任；保爲戶口普查分區，由保長任分區主任，鄉鎮所派人員任普查員。

縣市普查戶口時，省政府應遴派統計人員前往巡視指導，國民政府主計處得派員前往視察指導。

從本條和第二十三條的文字上看，知道舉辦戶口普查以縣市或設治局爲最小單位，縣市或設治局可以單獨舉辦。本條主意，只是規定縣和直隸於省政府之市舉辦戶口普查時的臨時主要

機構，茲分別說明之。

縣和直隸於省政府之市戶口普查的臨時最高機關，本條規定如下：「舉辦縣市戶口普查時，由縣長或市長任縣市普查長，民政科長及統計主任分任副普查長，得設縣市戶口普查處，派定臨時人員，分組辦事。」這可分四點詮釋：一、縣長或市長本來就是縣或市的行政首長，有依法處理全縣市的政務之權，如果在本縣市中已有舉辦戶口普查的充分條件，或則即可以利用已有辦理戶籍人員擔任普查工作時，不必設縣或市戶口普查處。所以本條規定「得設縣市戶口普查處」，而不逕規定「設縣市戶口普查處」。戶口普查處無論設或不設，為表明普查係臨時的行政事務起見，普查長副普查長及以下各級人員，仍須依照本條的規定，臨時加以任命。二、從「民政科長及統計主任分任副普查長」的規定中，可以看出此戶口普查臨時機構的一些內容。我們知道，實施戶口普查時，在行政的一面，如調派下級人員，籌辦應用物品等項，以民政科長負責為適宜。在技術的一面，如訓練普查及統計人員，解釋法令，指導查記等項，以統計主任負責為最適宜。三、因為戶口普查是臨時事務，而縣市政府的常設人員卻只夠辦理經常事務，所以要派定臨時人員，分組辦事。臨時人員中，有一部分，是需要臨時招致的。四、縣市戶口普查處，係分組辦事的，各組的名稱和職掌如何，須視需要而定，此項在本條例內尚未詳細訂明。

在此應提出兩個問題：一、是直隸於省政府之市的問題。關於市各級的組織，至今尚未確

定。將來直隸於省政府之市的組織，是否有民政科和統計主任，都與本條例有關係。二、是縣的統計主任問題，按縣各級組織綱要規定，縣政府並無統計主任之設，此項似有不協調之處。本條第二項規定：「鄉鎮爲戶口普查區，由鄉鎮長任普查區主任，縣派人員任副主任」。這是戶口普查時鄉鎮的臨時組織。從鄉鎮長任普查區主任，縣派人員任副主任的規定中，我們可以知道立法的用意，也是針對着普查事務的兩方面，一、是行政方面，如調派人員等項，由鄉鎮長負責。二、是技術指導方面，由縣派人員負責。實際上，普查區副主任，是一鄉鎮內戶口普查事務的真正主持人。

本條第三項規定：「保爲戶口普查分區，由保長任分區主任，鄉鎮所派人員任普查員。」這是鄉鎮以下的保，在戶口普查時的臨時組織。這裏有三點值得說明：第一點，規定保長爲戶口普查分區的主任，普查員係由鄉鎮所派。這也是補救保內普查人才缺乏的不足，保長在舉行普查時，只負嚮導和向人民宣傳的責任，不像過去那樣的「推皮球」辦法，縣推鄉鎮，鄉鎮推保，保又推甲；然後逐級呈報，因此上級對於下級無從切實稽核考查。第二點，普查員既爲鄉鎮所派，自然在調查時的技術指導，係由普查區副主任負責。換句話說，在事實上，普查員係由普查區副主任直接指揮，至於行政上的困難，則由鄉鎮長與保長洽商解決。這樣的組織和人員安排，是本條例相當進步的地方，如果運用得好，自可減少過去政府調查戶口的弊病。第三點，既然在事實上普查員係由普查區副主任指揮，而副主任又係縣市所派，則無異都由縣市直

接指揮，可增加不少的行政效率。

前面都是在說明縣和直隸於省政府之市舉辦戶口普查時的臨時機構設施，作者認為是相當的進步。此外，還有三項問題，也想在此提出：第一項，普查員的訓練問題，作者主張宜與鄉鎮戶口普查區副主任同時集中訓練，由副主任領導各該鄉鎮內的普查員舉行試查，須在事先使副主任與其所指揮的普查員發生關係。第二項是保爲戶口普查分區的問題。保甲在縣各級組織綱要內的規定是鄉鎮內的編制。所謂編制，當無區域性，但本條又規定「保爲戶口普查分區」，既有「區」字，自然已表示有區域性。而這區域性，是否爲永久的，抑是普查標準時刻時的每保在此一霎那時的臨時所轄區域。此問題在理論上，應加以確定。關於這一項，作者曾主張，保的編制，比較的要有些區域性，就是照着縣各級組織綱要的戶數限制，將自然單位區域編爲一保，除非在此單位內戶數增加到可有兩保時再劃開，而絕不可將自然地段硬加割裂，以免失去原有區域的自然性。關於保甲編制單位的戶，似也可在此附帶提出一些問題，作者在本詮釋內曾提出本條例所規定的戶與戶籍法所規定的戶，是不相同的。依照二十九年八月六日行政院會議所通過的各縣保甲編整辦法第五條的規定，編組保甲的戶別，計分普通戶、船戶、寺廟戶、公共戶、外僑戶、特編戶、及臨時戶七種。此七種戶中，除外僑戶外，船戶、特編戶（或寺廟戶）和臨時戶，可歸之於本條例第四條所稱的普通戶，寺廟戶可歸之於公共戶；問題最大的，就是本條例所稱的營業戶，也屬該辦法的普通戶，因此如在工商業區域中有些營業戶（在

各縣保甲編整辦法內也稱普通戶。或公共戶內，就沒有人常住，即使有人，但他們仍有家庭所在地。不過話又得說回來，如果依照戶籍法規定所分類的戶來編組保甲，也不能解決這個問題，在繁盛工商業區域就沒法編組保甲。因此，我們就不能不承認保甲的編制，是不大容易普遍推行於全國的了。第三項是直隸於省政府之市以下的組織是否亦為鄉鎮和保甲的問題。市以下的組織如果不是鄉鎮，而又無保甲編制，則本條所訂，應專指縣，而不宜把市的普查臨時機構與縣併訂在一起。

本條第四項規定：「縣市普查戶口時，省政府應遴派統計人員，前往巡視指導，國民政府主計處得派員前往視察指導」。從這一項規定中，可知縣市戶口普查，無論一縣或一市單獨舉行，或係全國或一省同時舉辦，省政府都應遴派統計人員前往巡視指導。國民政府主計處則可視需要情形，得派員前往視察指導。省政府所派，本條指定為統計人員，且其性質為巡視指導。所謂巡視，在區域上須普遍性。主計處所派人員，並不指定為統計人員，且其性質為視察指導。所謂視察，在區域上自無普遍性。本來我們也知道計劃普查及統計的人才，越到下層越缺乏，也更需要上級政府的指導。所以縣市需由政府派員巡視指導，事實上，或且須省派人員前往縣市主持訓練鄉鎮普查區副主任和普查員之責。至於省的人才，比縣市較好，所以國民政府主計處可以不派人員前往指導。如果主計處能派人員前往，指導一切，自然更好。

第十三條 舉辦省戶口普查時，由省政府主席任省普查長，民政廳廳長與省統計長官分任副普

查長，設省戶口普查處，派定臨時人員分組辦事。

舉辦直隸於行政院之市戶口普查時，由市長任普查長，警察局局長或社會局局長及市統計長官分任副普查長，設市戶口普查處，派定臨時人員分組辦事。

省及直隸於行政院之市普查戶口時，國民政府主計處應派員前往巡視指導。

本條一二兩項，為規定省及直隸於行政院之市單獨舉辦戶口普查時之臨時機構；在省，係由省政府主席任普查長，民政廳廳長與省統計長官分任副普查長；在市，係由市長任普查長，警察局局長或社會局局長及市統計長官分任副普查長。省與市都必須設戶口普查處。

省的最高級官在目前是省政府主席，舉辦一省的戶口普查時，無論發號施令，調派人員以及籌撥經費等等，均須決之於主席。民政廳本係掌理平時省戶籍行政的機關，戶口普查雖注重統計，但在普查前與普查中的一般行政事項，如調用人員，編製臨時預算以及其他例行事件，仍須由民政廳廳長負責。至於省統計長官，如省統計處處長或省政府統計室主任等，則側重於技術方面的工作，凡編輯普查教材、訓練人員、分發表格、派員巡視指導以及普查後之統計工作，均須由統計長官負責。

直隸於行政院之市的最高級官是市長，在舉辦一市的戶口普查時，一切均須決之於市長，所以本條規定由市長任普查長，至於副普查長，除市統計長官係負責普查及統計技術方面的責任，必須任為副普查長外，另一副普查長為由警察局局長或社會局局長擔任。直隸於行政院之

市在平時的調查戶口事宜，本由警察局擔任，所以一般行政事務方面，由警察局局長任副普查長，確比較合適。但如遵照本條例第十一條的規定，須「令當地人民協同辦理」時，就與社會局發生關係。總之，不論由社會局局長任副普查長或由警察局局長任副普查長，事實上兩局都會有直接的或間接的關於戶口普查的事務。

本條第三項規定：「省及直隸於行政院之市普查戶口時，國民政府主計處應派員前往巡視指導」。舉辦一省或一直隸於行政院之市戶口普查時，其區域內的人口，自數百萬至數千萬不等，必須要很有戶口統計知識及經驗的人，不足以應付裕如。各省或直隸於行政院之市的普查統計人才，雖較一般的縣爲好，但如嚴格的說，恐也有不足之感。而且舉辦一省或一直隸於行政院之市的戶口普查，其統計結果必有相當的代表價值，堪供政府更好的研究與參考。同時，舉辦全國戶口普查，在國內的形勢上看，短期內決不能徹底實行，因此，一省或若干省市舉辦，在以後若干年內，恐已屬難能可貴。所以本條規定國民政府主計處對於省或直隸於行政院之市舉辦戶口普查時，必須派員前往巡視指導，當然是非常需要的。作者於此，且主張主計處可先行舉辦一省一市或若干省市戶口普查的必要。

第十四條 舉辦全國戶口普查時，由國民政府主計長任全國普查長，設全國戶口普查處，派定臨時人員分組辦事。

本條規定舉辦全國戶口普查時在中央的臨時機構。戶口普查的空間單位本來是全國的，而

且據近來許多國家的一般情形，中央統計機關就是戶口普查的最高機關。中央統計機關在平時也搜集各種零碎的人口統計資料。我國的中央統計機關是國民政府主計處統計局，舉辦全國戶口普查之主要目的既爲統計人口之靜態，自主計長任全國普查長最爲相宜。當然事實上的主管官，爲統計局局長。以上的詮釋，也是說明全國普查長不由國民政府主席和不由行政院長與主計長分任副普查長的理由。

舉辦全國戶口普查時，本條規定必須設置全國戶口普查處，也派定臨時人員分組辦事。這裏的分組和各組的職掌，在本條例施行細則未製定前，我們也無從知道。

全國戶口普查，因爲必須合於一個標準，俾編製統計時的方便；同時又須在短期內辦理完竣，所以在事先須有精密的準備。如對於準備功夫稍有不到的地方，真所謂將牽一髮以動全身，結果會失去材料的準確性，作者的看法，全國戶口普查處的組織，除去文書、設計、訓練等項外，須密切注意事先的準備工夫。事先的準備工作中，如表格的設計和說明，普查員須知等書刊的編訂以及經費的預算等，倒不是最重要的。最重要而困難工作計有二項，是被一般人所忽略的：一、全國行政區域和房屋門牌是否已經劃分清楚，編釘完善？如果區域不清，門牌雜亂或沒有，都會影響查記戶口的重複或脫漏的。我們知道，查戶口之先必須先要把門牌弄清，而清門牌的先決條件是行政區域必須非常清楚。就是說，查戶口的步驟，必須先整理行政區域，再編清門牌，然後方談得上查戶查口。二、普查人才的訓練，須從速準備，作者的注

張，宜在各級學校中加添戶口普查方法的課程。這項教材要切實實用，而且現在就要準備。將來臨時抱佛脚是一定來不及的。

全國戶口普查處，不是實施普查的機關，而是設計的機關。大規模的普查工作，如設計不好，全盤會糟的。這一點，不能不提醒大家注意。

第十五條 縣市戶口普查之統計工作，應由省政府派定統計人員前往指導，集中於縣市政府辦理之。

本條所稱縣市戶口普查之統計工作，係指縣或直隸於省政府之市單獨舉辦戶口普查時的統計工作而言。該項統計工作，應由省政府派定統計人員前往指導，集中於縣市政府辦理之。規定文字的語氣，用「派定」兩字，也可見普查戶口後統計工作的重要。這裏省政府所派的統計人員，是否與第十二條第三項內省府所遴派前往縣市巡視指導戶口普查的統計人員係屬同一人員，在本條條文內雖然不能明白表示出來，但在事實上，第十二條所稱巡視指導普查的統計人員與本條所稱指導統計工作的統計人員，必屬同一人員，也以同一人員為宜。至於立法時，所以不把本條的指導統計工作，不同列在第十二條內的理由，是因為在省或全國舉辦戶口普查時，統計工作係集中於省或中央辦理的，省政府雖也派員前往指導，但只限於巡視指導戶口普查，而不必指導統計工作。

其次，縣市戶口普查的統計工作，本條規定應集中於縣市政府辦理這一點，也相當進步：

一、過去戶口調查的統計工作，都責成鄉鎮或保辦理，採用層級呈報的辦法，其弊端爲下級臆造數字，上級政府因沒法看到原始材料，所以無從切實審核。本條的規定，非但應集中於縣市政府辦理，且須由省派統計人員指導，預料此種辦法，定可達到統計數字相當確實的程度。

二、統計工作，最好能利用機器，而如利用機器，集中辦理，自可以節省人力和財力。

所謂統計工作，本可分成三步，即過錄原始材料，編製統計圖表，分析統計數字。在這三步中，以第一步工作最易發生錯誤。因此，本條規定的統計工作，自包括過錄原始材料而言，或且連同稽核普查表的錯誤或疑點，並發回重查的工作在內。

第十六條 省或直隸於行政院之市戶口普查之統計工作，應由國民政府主計處派定統計人員前往指導，集中於各該省市政府辦理之。

本條所稱省或直隸於行政院之市戶口普查之統計工作，係指省或直隸於行政院之市單獨舉辦戶口普查時的統計工作而言，應由國民政府主計處派定統計人員前往指導，集中於省市政府內辦理之。從此我們也可知道第十五條至第十七條這三條所以不分別訂在第十二條至第十四條內的理由，就是因爲省單獨舉辦戶口普查時，縣及直隸於省政府之市的統計工作已集中於省辦理，不必再派定統計人員至縣市指導；全國舉辦戶口普查時，省縣市的統計工作已集中於主計處辦理，主計處自亦不必再派定統計人員前往省市指導。

統計工作集中辦理的好處，前一條內已經提過，此地不再說。但統計工作的集中辦理，在

沒有機械設備的我國，也有問題。我們知道一省或一直隸於行政院之市的人口數目，少則數百萬，多則數千萬，單以過錄原始材料一項，如果全用人工，一則所費過鉅，二則所需時間也太長。如果利用最新式的統計機器來做分類計算製表等工作，但從戶口普查表的原始材料過錄到穿洞的卡片上，仍須靠人力，且是一件要有熟練技術的艱鉅工作，其餘計算製表工作，倒是其次的事。

戶口普查的主要目的既為編製人口靜態統計，所以如何用最快的統計方法，宜在事前需要精密的規劃的。

第十七條 全國戶口普查之統計工作，由國民政府主計處集中辦理之。

全國同時舉辦戶口普查時，則省縣市均已無統計工作，主計處及省政府只須派員至各省縣市巡視視察指導普查工作就可以了。

集中辦理統計工作的好處，前面已經提過，但如果集中到中央辦理，也有些缺點，不易補救。就是發現普查表有錯誤時，因為在我國中央究竟離邊地太遠，若發回重查，如沒有普遍的敏捷的交通設備，事實上是非常有問題的。全國的行政區域，根據內政部二十七年四月底止的統計，共有二十八省，六直隸於行政院之市，十六直隸於省政府之市，一千九百四十九縣，五十二設治局，二行政區，二地方。我們看了這些數目，再把全國鄉村邊地和鄉村的交通情形以及人民的教育程度想象一下，就可以對於普查材料的準確性如何，預料一個大概。將來如把統

計工作集中到中央，而臨時發現普查表的內容準確性有問題時，難免對於統計的時間要發生影響。作者的意思，在舉辦全國或一省的普查時，中央宜多派普查指導人員深入下層，儘其可能的預先稽核錯誤，及早改正，以免統計時發生問題。

第十八條 各級政府舉辦戶口普查，應編造臨時預算，必要時上級政府對下級政府之普查經費得酌予補助。

戶口普查並非政府之經常事務，每若干年方得舉行一次，而所需經費，又相當的鉅，各級政府在平時的經常預算上。雖類多列有預備費，但此項預備費，決不足供戶口普查之需要。所以必需編造臨時預算，妥籌的款，這是訂定本條的原因和理由。

其次，我國戶口普查，照本條例的規定，既可由各級政府單獨舉辦，當然在原則上，省市縣單獨舉辦戶口普查，其經費應由各該級政府自行籌措。可是有些時候，中央對某省市或某省對其所轄之縣市的戶口普查，認為對於自身也有用處時，或認為下級政府確有單獨普查戶口之必要而經費不足時，自宜設法籌措，酌量補助，促成下級政府之要政。這是訂定本條第二項的原因。

過去中央或省舉辦全國或全省戶口調查，其經費往往責成地方自籌，雖有補助，其數目亦非常之微。而地方政府又無的款，結果常常採用攤派的方法。此實無異向人民抽人頭稅來應付功令。以後的戶口普查，如全國舉辦，則經費應完全由中央開支，如一省舉辦，則應完全由省

開支。而省縣市單獨舉辦時，原則上是由各級政府自籌，必要時上級政府並應儘可能的酌予補助；千萬要避免攤派的籌款方法，以致刺激人民的反感或疑慮。

第十九條 戶口普查表之內容，除用於統計上之目的外，不得宣布。

制定本條的目的，似沒有什麼積極的理由。因為戶口普查，並無警察調查戶口查究奸宄的特殊性。雖然在第一條內有「健全地方自衛」字樣的規定，同時普查員也可利用普查之便，隨時注意行爲失檢或非法生活的戶口，但在本條例第三至第六各條內，尚沒法看出查記的項目，有何種祕密性。因此普查表之內容，似無嚴守祕密之必要，而且在事實上，亦無絕對保守祕密的可能。不過戶口普查的積極目的，本在編製戶口靜態統計，普查的主動者又爲政府，既稱爲「查」，被查者自然沒有向政府要求知道記載內容的理由。所以這一項規定，與政府經常辦理戶籍人事登記，是根本不同的。戶籍及人事登記係由人民自行向政府聲請，在人民是義務，同時也是權利，戶籍主任對人民的不當處分，人民可提起訴願。但戶口普查員如記載失實，人民卻無提起訴願之權。所以爲免除上開宣布後引起人民之懷疑及糾紛或防範普查員作弊起見，特規定戶口普查表之內容，不得宣布，這是制定本條的理由。

說到所謂不得宣布，當然是廣義的，非但不得向被查詢當事人或其他人民宣布，即社會團體或其他機關有向各級政府之主辦普查人員要求知道普查表的內容時，主辦人員亦不得應允。第二十條 辦理戶口普查人員無正當理由洩漏普查所得結果者，科二十元以下罰鍰。

前條規定係指普查表之內容，不得宣布。所謂內容又係指每戶和每個人的查記事項而言。本條則又加以積極的規定，假使辦理戶口普查人員無正當理由，洩漏普查所得結果時，即須科二十元以下之罰鍰。這裏的所謂普查結果，包括的範圍有二：一、是普查表的內容，即每戶每人的查記事項；二、是普查統計的結果。

戶口普查是政府的行爲，普查結果，自須用政府的名義發表。政府發表普查結果之後，研究社會、經濟、政治、人口等問題的學者，自可自由作學術上的研究分析。但在政府發表普查結果之前，普查人員個人，不得私自先行洩漏。如私自洩漏普查結果，非但違反公務員應守秘密的義務而且足以引起壞人的利用或人民的懷疑；同時未經政府公布的統計材料，若有錯誤，且會引起國內或國外人士對政府的輕視。所以普查結果之不得任意洩漏，不是沒有理由的。這是說明戶口普查的結果，本來不應該隨便發表的。

至於對普查人員罰鍰的決定官署，本條例未有明文，在本條例施行細則內，應當加以訂定。

第二十一條 人民對於戶口普查，有據實答覆之義務，凡有意規避，或拒絕查記，或故意妄報者，科十元以下罰鍰；阻撓他人申報或誘迫妄報者，處十五元以下罰鍰。

戶口普查是政府向人民查詢的行爲，人民當然有據實答覆的義務，這是不必再說明的。但是如果有人不明白普查的意義，以致發生有意規避或拒絕查記的情事；或爲個人利害關係，而

故意妄報或阻撓他人申報或誘迫他人妄報，均須依照本條科處罰鍰，以求達到普查結果準確的目的。

對於人民罰鍰的決定官署，本條例亦未有規定。

第二十二條 在外僑民及外國使領館之戶口普查辦法，由國民政府主計處定之。

本條所稱在外僑民，係指僑居外國的中國國民而言，即通稱華僑；外國使領館係指我國駐在外國的大使館公使館及領事館而言。在外僑民和駐在外國的使領館，雖僑居外國，並不在自國領土區域以內，但仍屬我國的國民和官署，應同時舉行普查。不過僑民和使領館所居住的地域為外國的領土，所以就不能適用本條例所訂的臨時普查機關及方法來查記，須視所在國的情形而異。戶口普查的中央最高機關是國民政府主計處，所以對於在外僑民及駐在外國使領館的普查辦法，應由主計處定之。

作者對於這一條的詮釋，還有一點說明和一點意見：一點說明是關於本條所稱的外國使領館一項，一點意見是關於普查僑民的一種困難。現在先說明前一點。

照本條條文內「外國使領館」五字的意思，似可解為外國駐華使領館，但作者細揣立法之原意，當指我國駐外使領館而言。第一、外國駐華使領館係在我國領土之內，在普查時，自可依照前訂條文由普查員去查詢，無另外規定辦法的必要。第二、照本條例第六條普查事項第八款中，有「為外國人者其國籍」等字樣，又可證明國內之外國使領館及僑民，已適用前訂條

文，並不包括在本條之另定辦法內。

關於第二點，我國在外的僑民，雖然我們也看見過若干統計數字，但因為各國國籍法規定的不同，有許多在國內無住居地，或在外國出生的華僑，已發生了二重國籍，如果要認真的查，作者希望政府先把這個問題作一個考慮，不使二重國籍的華僑因為普查而喪失自國的國籍。這當然是一個牽涉到各國國籍法上的問題，但為確立普查的習慣以資後來遵循起見，不可不在事先加以注意。

第二十三條 設治局之戶口普查，準用縣政府戶口普查之規定。

依照國民政府民國二十年六月二日公布的設治局組織條例，凡各省尚未設置縣治地方，暫置設治局。設治局的組織，置局長一人，其下置佐理人員並酌用雇員。設治局地方的基層政治機構，也是鄉鎮保甲。比照本條規定，設治局之戶口普查，準用縣政府戶口普查之規定。那末如設治局舉辦戶口普查時，應由局長任普查長，佐理民政人員與統計人員分任副普查長，得設設治局戶口普查處，派定臨時人員分組辦事。以下之鄉鎮保甲，與本條例第十二條的規定相同。

因為本條的制定我們又聯想到一個問題。我國的地方行政區域，除省、直隸於行政院之市、直隸於省政府之市、縣、設治局五種外，還有威海衛行政區，東省特別行政區和蒙古、西藏兩地方。前者五種地方政府的戶口普查，在本條例內已都有規定，而後者兩地方和兩行政區

的戶口普查，本條例還沒有提到。其次，國內的外國租界地和中外未定界，前者如上海、天津等租界，將來如果收回，當然是大家所盼望的，但是假如不能收回，那末租界地的戶口究竟如何查法；後者如滇緬未定界及帕米爾中英蘇未定界，政府都應該切實的加以考慮。

第二十四條 本條例施行細則，由國民政府主計處定之。

戶口普查之中央最高官署屬於國民政府主計處，戶口普查條例施行細則自應由主計處規定，當無疑義。作者在寫完本詮釋時，施行細則尚未公布，希望施行細則公布後，再把本文通體修改一次。

第二十五條 本條例自公布日施行。

本條例係於民國三十年二月十三日由國民政府公布，即於同日起施行。

三十年三月七日於國立中正大學

附 戶口普查與戶籍行政之分別

常人每以爲查記戶口稽核民數之事，統可稱爲戶籍行政。因此，舉凡從古以來政府歷次所行之戶口調查或清查，各警察局辦理之戶口調查人事登記，今日各地之編查保甲戶口，實施戶籍法舉辦戶籍及人事登記，以及定期國勢靜態普查中之人口或戶口普查等，均一律混稱曰「戶籍行政」。且甚至有將社會調查亦視爲戶籍行政範圍內者。此種名詞之混淆濫用，卽高級政府亦不免。其影響所及，直接引起一般人觀念之不清，間接足使下級公務人員對於普查及戶政事務之處理方法，無所適從，以致疑竇叢生，錯誤百出。是不可以不辨。

雖然，若欲將上述若干名稱明白劃分其界限，確亦不易。但如將已往對於處理戶口事務之雜亂辦法於不顧，僅就近年中央所頒之根本法律，將戶口普查與戶籍行政兩事加以分別，似尙無不可。

所謂戶籍行政，雖在編製人口統計的意義上亦可與近代式戶口普查相提並論；但如嚴格言之，戶口普查應指基本國勢之靜態調查與統計，與永久辦理戶籍及人事登記，迥然不同，請分別言之。

先就性質及目的言，戶口普查之事，誠如國民政府在本年二月十三日公布之「戶口普查條



例」第十九條所稱：「戶口普查表之內容，除用於統計上之目的外，不得宣布」。意即謂戶口普查之結果，係純供編製基本國勢統計之用。至於政府平時依照「戶籍法」辦理戶籍及人事登記之主要性質或目的，在公證人民之屬籍與身份，人民可依法向戶籍官吏請求閱覽登記簿或抄錄謄本，不若戶口普查表之應守祕密。

復就主管之官署言，戶口普查之中央主管機關為國民政府主計處，戶籍及人事登記之中央主管機關為內政部，而各級政府辦理前者之事務時，應臨時設置機關及調派人員，而後者之事務，則須常設戶籍官吏處理之。

繼就查記或登記之方式言，戶口普查係由政府派遣普查員向申報義務人查記，以政府為主動人。人民只負責覆查詢之義務而已。至於戶籍及人事登記之簿冊，以其有公證人民屬籍身份之效力，故須由聲請義務人自向戶籍官吏聲請登記，以人民為主動人。

再就辦理之期間言，戶口普查為國家之臨時事務，每隔若干年始舉辦一次，具臨時性；而戶籍及人事登記事務，為國家經常而永久辦理之行政事務，具繼續性。

從而我人即可明白，戶口普查與戶籍及人事登記之性質、目的、方式、主管官署及期間，顯然有異，決不可混為一談。而尤其清楚者，為法律之確定；戶籍行政，政府早有戶籍法公布，戶口普查最近亦已公布戶口普查條例。兩法各有範疇，絕不相混。因此，此兩大要政之名詞，亦可從而決定。其決定之方法，竊以為應即按照此種法律，予以分別：一、即依照「戶口

普查條例」舉辦戶口普查者，稱爲「戶口普查」，二、依照「戶籍法」辦理戶籍及人事登記者，即稱爲「戶籍行政」。此種分法，在我國似極爲適當，且可由中央令行各級政府遵照。

戶口普查與戶籍行政之法律與名稱雖已分別清楚，但國內對於戶口一項之設施，實混亂之至。作者僅盼中央有見於此，今後必須採取戶口法律一元化之主張，即除戶口普查條例與戶籍法之外，不容再有其他查記戶口之辦法或條規。如此始能使各級政府人員之觀念清楚，然後用力乃可集中。否則，各具見解，各創辦法，但又無共同目標，以致永不澈底，終鮮成效，乃勢所必然之事。

戶口普查與戶籍及人事登記，無論在法律方面或實際辦法方面，雖無相混或衝突之處，且可收相互爲用，相得益彰之效。但依作者進一步之主張或理想，如果國家對於戶籍行政之設施已極成功。則定期之戶口普查似可以不必舉行，蓋如實施戶政按時編製戶籍及人事之動靜態統計時，能將時間劃分清楚，則無異國家隨時在舉行戶口普查。今後國家對於戶政之設施，若能以此種理想爲目標，則較諸歐美近代式之戶口普查，爲更進一步，而一切庶政及建設，始可以計劃周詳，統制裕如。

中華民國三十三年三月續第二版

(33683號)

戶口普查條例詮解

贛版手工紙

定價國幣

印刷地點外另加運費

著者 吳 毓 頤

發行人 王 雲 五

重慶白象街

印刷所 商務印書館

各地

發行所 商務印書館

版 權 所 有
翻 印 必 究



上海图书馆藏书



A541 212 0014 1195B

E 12460



重慶市圖書館雜誌審查處
審查證圖字第二二五一號



~~E-13460~~

千元

千元



綠營圖書館