

共匪戶口管理制度的研究

何舉帆

壹 引言

如果要將共匪所有「倒行逆施」的制度，提出研究，筆者認為共匪對於戶口管理一項，有加以研究的必要。

在我們想像中，共匪基於下列種種的需要，它們在戶口管理方面是會特別嚴格的：

- 一、是爲了要防止或鎮壓反共份子的活動。
- 二、是爲了要運用人力或奴役人民。
- 三、是爲了要控制人民生活或行動。

因此，自共匪竊據大陸之後，首先即動員辦理戶口登記工作，根據登記的資料，將人民的戶口分爲「普通戶」和「特別戶」，由僑公安機關管制。到了四十年七月十六日由僑「公安部」公佈「城市戶口管理暫行條例」後，授權各地區制定具體的實施細則或補充辦法，嚴加管制；四十四年六月二十二日又由僑「國務院」發佈「關於建立經常戶口登記制度的指示」。規定：（一）辦理戶口登記行政，由僑「內務部」和縣級以上「人民委員會」的民政部門主管；辦理戶口登記的機關，在城市、集鎮是「公安派出所」，在鄉和未設「公安派出所」的集鎮是鄉、鎮「人民委員會」。（二）原由「派出所」辦理戶口登記的地方，仍照「城市戶口管理暫行條例」辦理；鄉和未設「派出所」的集鎮之「鄉鎮人民委員會」則應建立鄉鎮戶口簿和出生、死亡、遷出、遷入登記冊，以掌握全鄉鎮實有人口及其變動的情況。此外，由於離婚、分居、合居、失蹤、尋回、收養、認領、僱工、解僱等原因引起的戶口變動，也應辦理登記或者註銷。

這些都還是「暫行」的規定。至四十七年元月九日即共匪實施人民公社的前夕，僑「第一屆全國人民代表大會」常委會第九十一次會議通過僑「中華人民共和國戶口登記條例」公佈施行後，才算是共匪控制人口的正式「法律」。迄今仍繼續施行。所以，要研究共匪戶口管理制度，即可以前項「登記條例」爲對象。

貳 共匪戶口管理手段的分析

茲就前述的僑「中華人民共和國戶口登記條例」共二十四條的內容加以分析與批判，但其中比較重要的爲限：

一 戶口登記的目的在於「服務社會主義建設」：

共匪僑「戶口登記條例」（以下簡稱僑條例）第一條開宗明義就規定「爲了維持社會秩序，保護公民的權利和利益，服務於社會主義建設，制定本條例」。這種目的，在表面看來，似很「堂皇」，而無可厚非，但其最大關鍵是在所謂「服務於社會主義建設」這一句，即可看出其作用的所在。

因爲共匪僑政權，是以實行「社會主義革命」和「社會主義建設」爲其最大任務。故它的一切措施，在本質上都有其許多特性。譬如就戶口管理一項來說，至少即有下列三點：

（一）是階級性——即共匪以無產階級的先鋒隊自居，主張實行「無產階級革命」及「無產階級專政」。因之，它的一切政策措措，皆以階級觀點出發。它們運用戶口管理，可以劃分階級，區別對待，用階級鬥爭的手段，來

達到統治階級的目的。

(二)是暴力性——即共匪認為「只有暴力推翻現在一切社會的階級制度，才能達到共產主義的目標」。又認為「暴力是推動歷史所必需，也是鎮壓敵對階級所必需」。因此，它們運用戶口管理，可以作為「鎮反」或「肅反」的依據，用暴力來對付一切「反共份子」。

(三)是奴役性——即共匪所謂「社會主義」，就是實行「各盡所能、按勞付酬」，「不勞動不得食」。在此一原則下，厲行「增產節約」，提倡「集體主義」精神，強調「多積累、少消費」，要求人民「節衣縮食」，支援「社會主義建設」。因之，它們運用戶口管理，可以「無償佔用人民剩餘勞動」和「把人民當作機器使用」；又可以「計口」配給極為少量的生活資料和管制人民行動的自由。

這幾點特性，從共匪戶口登記的「僞條例」內，處處都可以顯示出來。而其運用更可以隨時隨地而任意變更。

我們現行的「戶籍法」，雖沒有標明其目的，但其內容所要達到的最高理想，不外：一為如何獲得正確的人口數字，以為一切施政的準繩；一為如何確定人民的籍別身份，以為公法上私法上行使權利或負擔義務的依據。這於人民都是有利的，和共匪所要達到的理想，則完全相反。匪區人民只有負擔「悲慘」的「義務」而實無「權利」可言。

二 戶口登記的機關是各級的公安部門：

共匪「僞條例」第三條規定：「戶口登記工作，由各級公安機關主管：……」且有下列「分工」的規定：

(一)城市和設有公安派出所的鎮，以公安派出所管轄區為戶口管轄區；鄉和不設公安派出所的鎮，以鄉、鎮管轄區為戶口管轄區，鄉、鎮人民委員會和公安派出所為戶口登記機關。

(二)居住在機關、團體、學校、企業、事業等單位內部和公共宿舍的戶口，由各單位指定專人，協助戶口登記機關直接辦理戶口登記。

(三)分散居住的戶口，由戶口登記機關直接辦理戶口登記。

(四)居住在軍事機關和軍人宿舍的現役軍人的戶口，由各單位指定專人，協助戶口登記機關辦理戶口登記。

(五)農業、漁業、鹽業、林業、畜牧業、手工業等生產合作社的戶口，由合作社指定專人，協助戶口登記機關辦理戶口登記；合作社以外的戶口，由戶口登記機關直接辦理戶口登記。

「按」：自人民公社化以後，原由「鄉人民委員會」辦理的「戶口登記」工作，依「政社合一」原則，應已改由「人民公社」辦理。

◎原在農村以「合作社」為單位的戶口，亦應已改為以「生產大隊」或「生產隊」為單位的戶口（以下均同）。

◎本條所稱「由各單位指定」的「專人」，應該都是公安特務有關的人員。即所謂「公安特派員」。

依上規定，共匪的戶口登記工作之所以由公安機關主管，其作用很顯然的在配合公安派出所的職權而來的。根據僞「公安派出所組織條例」第二條所定的職權中有「鎮壓反共份子的現行破壞活動」及「依照法律管制反共份子和其犯罪份子」，而「管理戶口」亦為其主要職權之一。故必須如此配合，纔能對人民實行控制與迫害。

查戶口管理工作，依其目的，在世界各國之民主國家中，大都是由民政部門的機關主管。過去亦只有「宗主國」對於「殖民地」的戶口，才由警察機關辦理（如台灣在日據時期是）。我們現行「戶籍法」第三條規定「戶籍行政之主管機關在中央為內政部，在省為省政府，在縣為縣政府」；在第六條並規定：「戶籍登記，以鄉鎮為管轄區域，以鄉鎮長兼任戶籍主任，并設戶籍幹事若干人，由鄉鎮指定所屬自治人員兼任之」。這都是屬於民政部門的。現在台灣，雖認為戶口管理與維持治安有關，警察機關亦有查察戶口之權，但其戶籍行政還是由民政部門主辦。最近，台灣省政府為求簡化手續及密切配合，特另設立「戶警聯繫中心」，這亦無非在求便利人民而已。

所以，共匪由公安部門主管戶口登記工作，其作用完全在於控制人民，與民主自治精神根本違背。又「僞條例」第二十一條規定：「戶口登記機關在戶口登記工作中，如果發現有反革命分子和其他犯罪分子，應當提請司法機關依法追究刑事責任」。這也是要由公安部門主管的理由。

三 身份證明只憑戶口登記簿：

共匪「僞條例」第四條規定：「戶口登記機關應當設立戶口登記簿。城

市、水上和設有公安派出所的鎮，應當每戶發給一本戶口簿。農村以合作社為單位發給戶口簿；合作社以外的戶口不發給戶口簿。戶口登記簿和戶口簿登記的事項，具有證明公民身份的效力。」

這條規定，從表面看來似很合理。其實它是有下列作用的：

(一)戶口登記以戶為單位，我們現行的戶籍法第四條規定亦「得為戶之編造」。但我們除設立「戶籍登記簿」及每戶發給「戶口名簿」外，對每人均有一份「國民身分證」（未滿十四歲者得免領），作為身分的證明。而共匪則無「身分證」發給，對「合作社以外的戶口」亦「不發給戶口簿」。其用意何在，值得研究。

(二)我們的「國民身分證」在公法上或私法上應用的範圍日見廣大，除因需要證明親屬關係或提供有關機關存查得請抄「戶籍謄本」外，其餘均可以所持的「國民身分證」為憑。共匪既無規定發給個人的「身分證」而僅以「戶口登記簿和戶口簿」為限，則我們可以推知它是否定個人行使權利的；他們如需證明身分時，或必需另行領取其他證明書之類，以限制個人的自由。

(三)對「農村合作社」（按：現為人民公社）僅以「合作社為單位發給戶口簿」，已否定家庭戶口的存在，而一律納入「集體化」為之管制。這是「奴役性」的措施之一。

四 對人民行動管制最為嚴格：

共匪於四十三年九月二十日所訂的偽「中華人民共和國憲法」第九十條已有規定「中華人民共和國公民有居住和遷徙的自由」，但於四十七年元月九日所訂的偽「戶口登記條例」內，對人民的居住及遷徙又有許多嚴格的管制。它們在「憲法」上所謂「自由」，顯然是欺騙的具文。我們來看共匪如何管制人民的行動：

(一)限制農村人口遷入城市——「偽條例」第十條內規定「公民由農村遷往城市，必須持有城市勞動部門的錄用證明、學校錄取證明、或者城市戶口登記機關的准予遷入的證明，向常住地戶口登記機關申請辦理遷出手續。」

「這在匪偽政府的目的，是在壓縮城市人口。據說有時對農村人口的遷入城市，根本一律禁止；至於城市人口申請遷往農村的，則隨時可以領到遷移證明書。」

(二)限制遷往邊防地區——共匪為防止人民逃亡，在「偽條例」第十條內規定「公民遷往邊防地區，必須經過常住地縣、市、市轄區公安機關批准」。

(三)縮短遷入申報期限——「偽條例」第十三條規定：「公民遷徙，從到達遷入地的時候起，城市在三日以內，農村在十日以內，由本人或者戶主持遷移證件向戶口登記機關申報遷入登記，繳銷遷移證件……」。這種期限是相當迫促的。但共匪對「嬰兒出生」及「公民死亡」登記則放寬至一個月以內（城市公民死亡應在葬前），可見共匪對人民移動管制較為嚴格。而我們的戶籍法第五十二條規定各種「戶籍登記之聲請，應於事件發生或確定後十五日內為之」。實較為合理。

(四)對「特種分子」的遷移更為嚴格——依「偽條例」第十四條規定：「被假釋、緩刑的犯人，被管制分子和其他依法被剝奪政治權利的人，在遷移的時候，必須經過戶口登記機關轉報縣、市、市轄區人民法院或者公安機關批准，才可以辦理遷出登記；到達遷入地後，應當立即向戶口登記機關申請遷入登記」。這在我們的「戶籍法」是沒有如此規定的。按：本條所謂「被剝奪政治權利的人」是指「地、富、反、右、壞」五類分子。他們不但遷移需經批准，而且他們編入「居民小組」後，不得擔任「居民委員會的委員」，在必要時，居民小組組長有權停止他們參加居民小組的某些會議（見四十二年十二月卅一日共匪公佈的「城市居民委員會組織條例」第三條第四項）。可見共匪對這些份子的思想行動控制之嚴厲。

以上各項，係就「偽條例」內已有的規定而列述。但共匪隨時還可以超出規定，另行頒布種種命令。例如據匪情資料所得，尚有下列管制人民行動的措施：

(一)市民離家外出，均須本人親往所轄公安派出所或工作單位領取證明，否則各地旅館即拒絕投宿。

(二)農村居民欲外出在三日以上一月以內者，須向「生產隊長」報告，領取「介紹信」；如外出在一月以上者，須報告「公社」層報縣公安局，領取證明方可。

(三)一般人民外出探親或訪友，超過十華里者均須持有「生產隊」以上的證明文件。至於赴較遠地區者，則須提出書面申請層報縣公安局批准並發給

進行證明。但非有充分理由，難以獲准。

(四)人民短期旅行，必須持有「糧食供應證」到指定的購糧站換取「地方糧票」或「全國通用糧票」備用。否則，到達目的地後即無法購到糧食。

在「偽條例」二十四條中除了上述四種具有「政治作用」即所謂「服務社會主義建設」者外，其餘尚係屬於一般必要的規定，例如編列戶口、籍別、身分等登記及登記申請手續、違反之處罰等等，則從略提出分析。

但我們的「戶籍法」第五十七條尚有規定「人民對戶籍機關之處分，認為不當或違法者，得依法訴願」。共匪的「偽條例」則無此規定。故匪區人民惟有任由共匪迫害，沒有申訴的餘地。

又我們的「戶籍法」第五十八條列有「戶口普查」一項，且有「戶口普查法」的制定。共匪的「偽條例」只有「戶口登記」而沒有「戶口普查」。其實，共匪的戶口警察隨時都在進行訪問調查，嚴密控制之中。似乎不必另有「普查」之規定。但共匪為求獲得人口資料，於四十二年六月三十日曾經發表過「普查」人口的數字，或係臨時所舉辦的；五十三年五月間，匪黨中央和偽國務院對各偽省、市、自治區黨政領導機關發出一項「關於進行全國性戶口普查的指示」。各地接到該項「指示」後，即成立「人口普查辦公室」，召開「人口普查會議」，劃分「普查區」，正式展開普查登記的工作。這是共匪繼四十二年六月舉行第一次「人口調查登記」宣佈大陸人口五億八千萬之後的第二次全面性的「人口普查登記」工作。但其結果，迄未透露。據查其普查登記的目的，除了加強對匪區人民行動的管制外，主要在調查統計現有人口數目，以爲其推行晚婚節育，實行移民墾殖，和掌握「人力資源」等各方面，準備新的人口資料。這次共匪在普查登記過程中特別注意「防止入口虛報」，就是這種企圖的最好說明。但這兩次相距十年，似乎是「定期」性的，只差缺少「法律」規定而已。

至於共匪在嚴密戶口登記及兩次舉行戶口普查所獲資料，作爲征服兵役，強迫勞動，配給物資的依據，亦爲其主要目的。故共匪必然的要認真辦理，人民亦不能不服從。

叁 匪區所謂「盲流人口」的情況

可是，共匪對於戶口管理既如此嚴格，則應該沒有問題的發生。但是匪

區時常還有所謂「盲流人口」的現象，實值得我們注意。

所謂「盲流人口」，是指匪區無戶籍與糧食配給，而到處流浪，非法生存的人口而言。「土改」以來，先後已有五次形成「盲流」的高潮，成爲匪區嚴重的社會問題，且其情勢愈演愈烈，目前仍在繼續發展之中。茲就一般情況分述如下：

一 盲流人口發生的原因：

匪區之所以發生「盲流潮」，當然是隨着共匪暴政而來的。由於共匪的暴政頻仍，乃迫使大陸人民陷於貧困、饑餓、恐怖的深淵，只得流浪漂泊，找尋他們的生路。具體言之，可分爲下列三種原因：

(一)所謂「政治運動」的造成——例如所謂「三反」、「五反」、「四清運動」……等等，每一運動到來，即有許多人家出走，流浪天涯。

(二)由於「經濟政策」的乖謬——例如推行「土改」、「農業合作化」、「三面紅旗」，剝奪私有財產……等等，導致全面經濟危機，爆發空前災荒，迫得饑民求生無路，唯有盲流就食。

(三)受到「階級歧視」——例如在五十三年初，共匪控制人民升學就業和強迫「下鄉落戶」與「支邊生產」。如有抗拒者均被取消戶籍，不得不到處逃亡；嗣後越戰擴大，共匪積極備戰，強迫城市居民疏散；同時，全面推行「四清運動」，大批匪幹亦紛紛逃亡。近年的「奪權鬥爭」，更有許多人過着盲流生活。

二 盲流人口成份的分析：

匪區所有盲流人口，其成份因先後情況而不同。約有下列三種：

(一)第一次以農村饑民爲主——始於四十二年持續至四十四年底。當時正值共匪「土改」以後，積極推行「統購統銷」政策，橫征暴斂，農民口糧慘被榨取，饑民被迫盲目湧至城市謀生。例如在上海一地，被共匪強迫遣返的即達三十萬人。

(二)第二次及第三次逐漸擴大——於四十五年五月開始，延至四十六年底告一段落(第二次)；四十七年多又開始醞釀，至四十九年底，暫被壓阻。其成份已包括下放幹部與學生以及逃避匪黨各種「政治運動」的城市居民

。在第一次「盲流潮」中，皆由於共匪「農業合作化」進入高潮，農業減產，征購增加，農民被迫湧入城市就食，而在城市又推行「上山下鄉」運動，壓縮人口，下放達六百萬；第二次又由於瘋狂推行「三面紅旗」暴政，饑民遍地，到處盲流就食。

(三)第四次情況更爲複雜——始於五十年，爲第三次的延續。其成份已非單純的飢民，而是對不滿共匪集體經濟的挑戰，包括農民、職工、青年、學生、歸僑、僑眷、僑生等各階層人民。

(四)第五次到目前仍繼續發展——始於五十三年秋季以至目前。其成份以所謂「五類分子」及「資產階級」子弟，以及有獨立個性被匪整肅的青年知識份子爲最大多數，而以抗拒疏遷的城市居民及逃避「四清運動」鬥爭的匪幹混合其間。

三 盲流人口生存的方法：

這些盲流人口究竟如何生存？據匪情報導，有下列四種方式：

(一)流動就食——即日間尋找臨時工作，夜間露宿街頭車站，更有從事偷竊爲生的。

(二)黑市買賣——即因匪區物資缺乏，運輸困難，城鄉差價甚大。他們設法帶運買賣，賺取利潤，以其所得，再購買糧票或高價糧食，輾轉謀利，解決生活。

(三)仿製證件——即仿製各種「出差證」、「介紹信」、「副業證」、「服務證」等，憑作交通來往、投宿旅館的憑證，以逃避共匪的清查拘捕。

(四)聚集地區——即依照地區交通、物資供應及謀生難易等情況而流動。凡各省的省會、大中城市、鄰接國境邊界以及各廠、礦、工地、林場等，均爲盲流人口最密集的地區。例如廣州市目前僅西郊一地即有四萬人左右；其餘粵贛邊區、上海市、雲南省箇舊、思茅、西雙版納自治區、關外之瀋陽、鞍山、撫順及西北之包頭等，都有他們聚集。

四 共匪對盲流人口的措施：

共匪對於這些盲流人口，曾想盡種種方法阻止。其措施如下：

(一)收容救濟——即遣回原籍生產。其態度較爲溫和。

(二)管制交通——即全面攔截拘捕，實施勞動教養，並加以恐嚇鎮壓。其態度轉趨野蠻。

(三)控制市場——即放寬物資供應，掃蕩黑市，並實施「新五反」運動。其態度至爲慘酷。

(四)清查戶口——即搜捕拘囚，壓迫家屬以及誘騙收容。其態度較爲軟化。

可是，共匪雖然有此種種措施，但共匪暴政不減，盲流永難停息。這些情勢都是共匪戶口管理的最大阻礙。

「註」：本章內容，參照戰地政務委員會籌備處五十五年八月二十日所編「共匪政情資料」社會類第一號有關部份。

肆 結語

從上所述，我們對於共匪戶口管理制度及其問題，可以綜合作如下的看法：

一、共匪戶口管理的目的，完全和一般法治及民主國家不同。在「偽條例」第一條所謂「保護公民的權利和利益」，根本沒有做到，而所謂「服務於社會主義建設」，達成其控制人民，迫害人民，纔是它的特質。

二、共匪爲壓縮城市人口，推行「上山下鄉」運動，限制農村人口遷入城市，鼓勵或強迫城市人口「下鄉落戶」，從「偽條例」內很顯然的可以看出。可是農村經濟日見萎落，便造成盲流人口日益增加的主因，由此即可見共匪戶口管理的失敗。

三、匪區的盲流人口情勢，必將繼續發展，已非共匪鎮壓政策所可緩和。將來這些人口亦必成爲反共革命的主力。

四、共匪的偽「戶口登記條例」，雖爲戶口管理的「法律」，但它們隨時可以任意變更。而且有許多「法律」如「鎮反指示與登記辦法」、「懲治反革命條例」、「管制反革命份子暫行辦法」、「逮捕拘留條例」、「勞動改造條例」等等，都足以破壞或推翻「偽戶口登記條例」。可見匪區根本上是沒有「法治」的。

五、匪區人口如此衆多，地方如此廣大，雖然共匪的戶口登記嚴密，但自有盲流人口以後，沒有戶籍的日漸增加，對大陸人口數字的確實程度，實

足令人懷疑。

六、共匪的「戶口登記簿」所登記的事項，究竟有那些項目，筆者尙未看到其「格式」。我們如果能够獲得幾份已經登記過的，在其中必可看到許多特殊的記載。因爲共匪對戶口管理，除戶籍人員分別掌握若干居民外，並利用「居民委員會居民小組」及「積極份子」，澈底了解各戶人口的動態和靜態資料，密切注意各人的言論和行動。故隨時都有被其製造「不良記錄」的危險。

總之，共匪一切制度，萬變不離其宗，由於共匪偽政權有許多特性，各種措施，都不脫控制、剝奪、恐怖、鎮壓等手段。在戶口管理一項之所以能維持相當時期，全在於下列三種主要控制的互相配合。

(一)是控制人民的行動——凡遷徙、外出探親或旅行，均須報請登記領證。如無戶籍者被稱爲「黑戶黑人」，隨時有被拘辦的情事。

(二)是控制人民的糧食——匪區人口糧，除農村農民另有留糧分配外，其餘均須憑證配售，如無「糧票」和「戶口簿」，即不能購買糧食，持有全省或全國流動糧票者，亦須再憑身分證方能購到。

(三)是控制人民的工作——共匪對人民就業，採取統一調配方式，如無統一調配證件，即無法覓得工作；又匪爲壓縮城市人口，支援農業生產，強迫城市居民「上山下鄉」，如不服從調配者，即取銷戶籍。

這些控制，如一旦稍有鬆懈，則其戶口管理，亦必同時解體。近數年來，由於共匪暴政失敗與內部權力鬥爭劇烈，影響其黨政、公安、特務組織，已有變質，尤其地方基層組織漸趨鬆懈，地方幹部類多麻痺腐化；加以人民普遍不滿，不爲匪特利用，使所謂「羣衆路線」發生阻塞；復因經濟危機，不得不開放自由市場，縱容黑市交易，設置高價商店，准許免證購買。有些大都市如廣州、上海、北平的茶樓、飯館，已可免繳糧票，高價就食；同時，各地失學、失業問題嚴重，人口到處盲流；更因各地工礦生產建設工程，需人頗多，各持本位主義，爲求爭先完成，亦有不按規定手續，爭用臨時工人者。這些現象，如長此以往，均足以破壞共匪的戶口管理而使其無法控制。

據此一例，可見共匪最初由「暴政」而「建立政權」，最後亦必因「暴政」而使「政權崩潰」。(五十六年七月)

甘地與現代印度

吳俊才著

國際關係研究所主任吳俊才教授新著「甘地與現代印度」現已出版，全書分上、中、下三冊，凡百萬言，爲目前國內研究有關問題之唯一鉅著。吳教授精研印史，曾在各大學講授有關課程

近二十年，本書係針對現代印度及聖雄甘地領導獨立革命運動之史實，作深入翔盡之剖析，可供研究印史及關心遠東問題人士之參考。本書由正中書局出版，定價新台幣一百四十二元，本所出版組可代售。

