

國立臺灣大學法律學院法律學系

碩士論文

Department of Law

College of Law

National Taiwan University

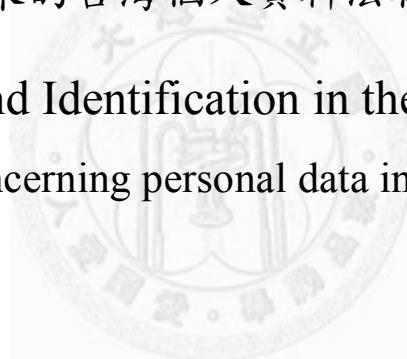
Master Thesis

現代型國家下的個人身分及其識別

一百年來的台灣個人資料法社會史—

The Identity and Identification in the Modern State:

The legal history concerning personal data in Taiwan (1895-2010)



郭詠華

Yung-Hua, Kuo

指導教授：王泰升 博士

Advisor: Tay-Sheng, Wang Ph.D.

中華民國99年7月

July, 2010

謝辭

關於這本碩士論文，首先我必須謝謝我的指導教授王泰升老師。在我學習台灣法律史研究的過程中，王老師扮演了最重要的角色。身為王老師的學生，我除了能在課堂上學到法律史方面的知識，針對論文的部份，王老師也總是在我們會面討論和書信往來的時候，悉心給予我許多寶貴的建議。此外，我更是景仰王老師對於台灣法律史研究的那股熱忱。每當看到王老師認真研究的態度，包含我在內的學生們就會更加努力。今日我之所以能夠寫完這本論文，都必須感謝王老師在這段期間內對我的諄諄教誨。

這本論文的完成，我衷心感謝兩位口試委員的指導。在口試的過程中，兩位老師都使我獲益良多。鍾淑敏老師不僅全盤性的在歷史層面提出建議，而且也指正我那些細節上的錯誤。因為鍾老師的提點，這篇論文才能變得更加嚴謹。劉靜怡老師從自身的經驗出發，對於這篇論文中關於國民卡、健保IC卡、全民按捺指紋等方面的議題，都提供了許多精闢的見解。受惠於劉老師在口試時的分享，這篇論文因此更貼近台灣社會運動的軌跡。

我要感謝身邊的朋友們，他們是我的校園生活中最不可或缺的一群。不管是認識多年的大學同學，抑或是基礎法學組的學長姐、同學、學弟妹，乃至於研究室的同學們，都一起陪我渡過了撰寫論文的漫漫旅程。謝謝這些朋友與我共享生活中的喜悅，也謝謝他們在日常生活中，經常願意聽我說那些關於論文的想法，並且分擔化解了我在撰寫論文時的焦慮。此外，我也要謝謝室友的照應，讓我在安居的狀態下專心於學業。

最後，我要謝謝家人對於我的包容與鼓勵。當我面臨壓力或感到灰心時，爸爸、媽媽以及兄姐的陪伴，就是讓我也能舒緩心情並且振奮努力的最佳方式了。從以前到現在，如果不是家人一直支持著我，我勢必無法通過求學過程中的重重考驗與磨練。儘管完成這本論文只是一個微小的成就，但是此刻我心中最大的願望，就是把這份作品獻給親愛的家人們。

詠華

2010年 夏



摘要

不同於傳統中國法為了徵稅和維持治安而進行的鬆散人口調查，已經轉變為現代型國家的日本帝國，從1895年開始將現代型人口掌控機制引進台灣。作為一個外來統治者的日本政權，在統治初期遭到了台灣社會的強烈抵抗，而為了國籍選擇而進行的人口調查工作也是事倍功半。為此，台灣總督府重新啟用了傳統中國法中的保甲制度，使其協助警察剿滅抗日份子、調查當地人民的身家資料。這項結合了警察與保甲的人口調查方式，確實有助於統治者取得更多個人資料，而第一次臨時台灣戶口調查則進一步查驗更正了這些資料。在已經擁有精確的個人資料的情況下，台灣總督府於1905年頒佈了戶口規則、戶口調查規則，建立了能有效管理人口資料的警察戶口法制。

在警察戶口制的法規範訂立之後，由於刑罰威嚇以及經濟利益引誘的情況下，台灣人民逐漸適應了這套近代型戶口法制。此外，台灣總督府還引進了印鑑、生物特徵等人別辨識方法，分別使用在民事財產關係與刑事用途上。然而，在戶口、印鑑、指紋等制度看似運行順暢的情況下，始終不是戶籍法制的台灣警察戶口法制，仍有其問題存在，而為了解決這些問題，台灣總督府於1935年修正戶口規則等法規範。不過這次修法只有讓戶口規則在形式上更趨近於戶籍法，並未改變其警察戶口制的實質內涵。至於身處在這套法規範之中的人們，對於政府以警察辦理戶政的做法，大多數還是採取順服的態度，僅有少數知識分子有所批評。

在二次大戰後從日本手中取得對台統治權的中華民國政府，一方面承襲了日治時期所累積的戶口資料，在台灣迅速的建立起中華民國戶籍法制；他方面則是承襲了傳統中國法中「以戶口資料來掌控人民狀態」的觀念，繼而將戶籍法制改造為戰時體制下的戶警合一制度，直到1992年才改為戶警分立制。不僅如此，國民身分證與指紋制度也都是以追求國家及社會安全為優先考量：依戶籍法而新發行的國民身分證所具有的身分識別功能，偏向於扮演於協助維護治安的角色；至於一直以來被使用於刑事用途上的指紋檔案，則是政府在於法無據的情況下，把採集範圍從犯罪嫌疑人擴張到全體役男的身上。此外，亦有主張建立全民指紋資料以維護治安的聲音出現。

隨著資訊科技的進步，電子資料庫的想法逐漸成為事實。不僅戶政系統與警察指紋系統等多項政府行政已經於1990年代電子化，而且立法院還在1997年修訂戶籍法時，強制人民必須按捺指紋才能換發新的身分證。據此，行政院先是推出融合身分證、健保、金融等功能的國民卡，然後又退而求其次的改為製發登載指紋資料的身分證。不過，這些計畫最終仍然是因為過度侵害了個人隱私，以釋字六〇三號宣告戶籍法第八條第二項、第三項違憲而告結。在這號釋字中，大法官明白揭示了戶籍行政不得作為警察行政之用，而且奠基於資訊隱私權對於個人隱私的保護，政府亦不得逾越限度的向人民索取個人資料。

就人別辨識的議題而言，台灣這一百多年來的歷史徹底凸顯出戶籍被當作警察治安使用的危險性。以此為借鏡，統治者更加應該避免將收集來的個人資料移作他用。而在科技的推波助瀾下，個人身分的辨識在當代社會、乃至於未來都會是一個充滿爭議的問題，屆時，資訊隱私權將是人們用來抵抗國家過度侵害個人隱私領域的最後一道防線。



關鍵字：現代型國家、人口調查、身分、識別、警察戶口、戶籍、指紋、印鑑、個人資訊、隱私權

Abstract

This thesis tries to investigate the continuity and transformation of the personal identity system in Taiwan. During the period between 1895 and 2010, Empire of Japan and Republic of China have ruled Taiwan, and these two authorites brought in different identity and identification legal systems. This thesis will discuss these regulations in history as well as the Taiwan society ruled by them, and it will be divided into four periods: 1895-1905, 1906-1945, 1945-1992, and 1993-2010.

When Taiwan was ruled by the Ch'ing dynasty, there is no absolutely correct data for Taiwanese people. After 1895, Japan began to transplate the modern law concerning identy and ideentification to Taiwan. At first, the Government-Gerneral of Taiwan couldn't completely control the whole island. Then, the authority used Pao-chia system to assist police syatem, and the Japan government eliminated the people who rebelled against it. When the Government-Gerneral of Taiwan carried out the census and announced "the Koko rule" in 1905, the basic structure of personal identity legal system in Taiwan is established.

Afetr the "the Koko rule" was made, Taiwanese people gradually got familiar with these laws for two reasons. One is that if they do not obey the laws, the courts would punish them. The other reason is that they must apply for the copies of Koko books for land registration. By this way, Taiwanese people got used to this legal system which was enforced by the police. Although Government-General of Taiwan revised the Koko rule in 1935, the koko system was still governed by the police. Beside the Koko system, there were two new ways of identification in Taiwan during the Japanese period: seal and biometric indicator. The former was often appiled for civil cases. The latter referred to fringerprint and other physical characteristics on human body, but this system was only applied on prisoners.

The KMT regime cam to Taiwan after the Japanese colonization ended in 1945, and it made somee effects on the legal system concerning personal identity in Taiwan. On the therioical aspect, the new household registration system should be praticed by the personnel of census office. However, the KMT authority combined the police with household registration in order to suppress the communist party of China. Besides, the government created the national identity card system to have every citizen in hand. Moreover, the government considered setting up a national fingerprint system. To sum

up, the government regarded the identity and identification systems as tools to keep public security. The combination of police and household registration ended in 1992 after the system of mobilization for suppressing the communist rebellion was over.

As the computer technology developed fast in the 1990s, the establishment of personal information database became feasible. The Legislative Yuan amended the Household Registration Law in 1997, and the amended article 8 asked every Taiwanese people to give their fingerprint to the government. Eventually, the fingerprint database was not set up because this article was against the constitution. However, we should learn from the history and always remember the importance of information privacy.

Keywords: identity, identification, modern state, household registration, police, personal information, privacy, fingerprint, seal



目錄

第一章 序論	1
第一節 問題緣起	1
第二節 研究取徑	3
第一項 研究對象	3
第二項 研究方法	5
第三節 文獻回顧	6
第四節 論文架構	10
第二章 確立現代型人口調查機制之方向(1895-1905).....	13
第一節 傳統中國的人口掌握模式	13
第一項 為徵稅而進行的人口調查	13
第二項 為維持治安而設立之保甲制度	16
第一款 以維護地方安寧為主要目的	16
第二款 保甲制度的廢弛	18
第二節 基於國籍選擇問題之人口調查	20
第一項 窒礙難行的人口調查工作	20
第二項 初期人口調查工作的意涵與特色	23
第三節 以警察與保甲掌控台灣人口動態	26
第一項 為了消滅抗日者而啟用保甲制度	26
第二項 保甲成為外來統治者與當地社會的中介	28
第三項 警察以保甲為輔而掌控戶口資料	30
第四節 現代型人口資料法制的成形	32
第一項 名實不符的第一次臨時台灣戶口調查	32
第二項 全面性的資料查證更正	33
第一款 鎮密且重疊的戶口調查／國勢調查	33
第二款 對既有戶口調查資料的改正	35
第三款 靜止狀態對於調查的幫助	36
第三項 警察戶口法制的確立	37
第一款 兩種戶口調查簿冊的存在	37
第二款 以戶口調查遂行警察行政	39
第五節 小結	41
第三章 戶口資料法制的實踐與意涵(1906-1945)	43
第一節 警察戶口制度的落實	43
第一項 以刑罰確保人民誠實、即時申報戶口	43
第二項 以經濟利益誘使人民接觸戶口法制	45
第二節 個人身分的特定與辨識	48
第一項 印鑑證明方法	49

第一款 以印鑑來證明個人身分	49
第二款 印鑑作為人別辨識方法的侷限	51
第二項 生物特徵方面的人別辨識方法	52
第一款 現代化生物特徵辨識法的初次使用	52
第二款 以「入監者」為限來收集生物特徵資料	54
第三節 功能乘載過多的戶政法制	57
第一項 「未達目的、不受限制」的統治思維	57
第二項 不被落實的戶籍法制	58
第一款 警察戶口法制的缺陷	58
第二款 從戶口法制走向戶籍法制	60
第三款 實質不變的警察戶口意涵	62
第四節 台灣人民的戶口資料法習慣	63
第一項 形成遵守戶口法制的習慣	63
第二項 少數知識份子對於警察戶口制的質疑	65
第五節 小節	67
 第四章 動員戡亂體制下的個人資料法制(1945-1992)	69
第一節 歷史的再現：被賦予治安功能的戶籍法制	69
第一項 奠基於舊戶口資料的新戶籍法制	69
第一款 從警察戶口改為民政體系下的戶籍	69
第二款 以日治時期戶口資料為基礎	71
第二項 被使用於監控人民的戶政制度	72
第一款 新舊交雜的中華民國戶籍法制(1931-1945)	72
第二款 潛伏於現代型戶籍法制中的舊保安思維(1946-1968)	74
第三款 徹底化身為治安偵防工具的戶籍資料(1969-1991)	76
第三項 戶警合一制度的結束	78
第二節 國民身分證的製發與演變	80
第一項 配製於全體國民的國民身分證	80
第一款 國民身分證的出現	80
第二款 國民身分證在台灣的普遍發行	81
第三款 以照片為核對身分的有效方式	82
第二項 以維護國家及社會安全為主要考量	85
第一款 以戰時體制為設計前提	85
第二款 以指紋來加強人別辨識的治安功能	88
第三節 特定於達成民事、刑事目的之個人識別方法	90
第一項 應用於財產關係上的印鑑	90
第一款 印鑑制度的延續與在地化	90
第二款 印鑑制度的證明效力與不足之處	92
第二項 應用於犯罪偵防上的指紋資料	95
第一款 刑事追訴程序中的指紋檔案	95
第二款 藉由兵役制度收集男性國民的指紋	97
第三款 未能實現的全民指紋資料庫	99

第四節 小結.....	100
 第五章 人別辨識與隱私權的拉鋸戰(1993-2010)	102
第一節 新時代的科技與法律.....	102
第一項 電子化的政府行政與個人資料庫	102
第二項 資訊隱私權的傳入與實踐	104
第一款 資訊隱私權理論的發展與傳入	105
第二款 資訊隱私權對於實務的影響	107
第二節 以生物特徵確認全體國民的身分.....	108
第一項 結合多種個人資料的國民卡計畫	108
第二項 全民按捺指紋案的立法背景與社會反應.....	111
第一款 為強化治安而強制全民按捺指紋.....	111
第二款 特定領域人士的反對與社會大眾的默許	113
第三項 全民按捺指紋的停止與後續效應	116
第一款 釋字603號宣告戶籍法第八條第二項、第三項違憲.....	116
第二款 資訊隱私權的進一步實踐	117
第三節 從歷史經驗反思當代法律議題.....	119
第一項 戶籍行政與警察行政的脫鉤	119
第二項 破除「追求國家社會安全」的迷思.....	121
第三項 以保障資訊隱私權為本的個人資料法制.....	124
第四節 小結.....	128
 第六章 結論	130
 參考文獻.....	134
附錄	149

第一章 序論

第一節 問題緣起

還記得在我開始學習法律並沒有很久的2003年春節，我和同樣都還是法律系一年級的同學們，一起去中正紀念堂參觀那年的元宵節燈會。在會場的邊緣，我注意到其中一個攤位正在用海報和擴音器宣傳著：「按指紋可以換羊年小提燈！」讓我吃驚的是，真的有一些民眾前去那座棚子，提供他們的食指指紋以換取元宵節提燈。即使那時的我對於隱私權的內涵只是一知半解，但是仍然咋舌於一般民眾如此相信政府握有自己的指紋，並不會造成什麼傷害，因此輕易地交出自己的指紋，至於免費贈送的小提燈，則是促使他們願意多走幾步路靠近櫃台、花幾分鐘掃描指紋的另一項誘因。一直到好幾年後，當我開始關注和研究人別辨識這個議題時，我才知道，那項活動其實是台北市民政局從2002年開始，讓台北市民以自願的方式提供食指指紋，而逐步建立的「指紋辨識與身分確認系統」。¹

同一時期，行政院內政部戶政司的公務員們，正在為了幫戶籍法第八條尋找可行的解套方法，在辦公室裡傷透腦筋。在1997年5月21日以總統(86)華總(一)義字第 8600116250 號令修正公布的戶籍法全文修正案，當中的第八條第二項、第三項規定人民在換發國民身分證時，必須按捺指紋才能領取新的身分證。然而，這項由立法院三讀通過的法律，卻受到行政院人權委員會和部份民間人權團體的反對。內政部戶政司一方面想要儘早展開換發身分證的工作，以解決舊式身分證在台灣社會流通太久而導致的偽造和濫用問題；他方面，2000年政黨輪替後的陳水扁政府，卻因為戶籍法第八條飽受批評而想要修改這條在1997年通過的法律。

儘管如此，這群公務員們的努力，卻因為行政院內部的雜音以及立法委員拒絕刪除戶籍法第八條等種種問題，而始終無法獲得實踐與回報。²一直到戶籍法即將施行之前的最後一刻，行政院還是無法提出符合立法院要求的修正案。最後，

¹ 參見〈指示身分〉，《經濟日報》，2003年3月6日，30版。

² 參見〈換身分證 擬按捺拇指指紋〉，《聯合報》，2003年1月21日，1版。

則是因為司法院大法官會議作成了第六〇三號解釋，才停止了全民按捺指紋計畫的實行。

同樣是涉及將自己的指紋交給國家，讓政府得以更精確的區辨和掌握每個人民的身份，台灣社會中的人們卻擁有截然不同的反應。有人自願同意提供自己的指紋，也有人強力反對法律強制全民按捺指紋。無論是哪一種做法，其實都代表著他們各自的成長背景、專業知識、生活經驗等方面融合而成的價值觀。更進一步的說，奠基於不同的時空環境，各個時代的人們也會形成不同的價值判斷體系，並且藉由生活經驗的傳承，使得當代受到過去的影響。

如果要深入的理解一個法律議題，為何引發諸多不同反應，以及蘊含其中的利益衝突，就不能忽略現實生活中的人們，因為他們才是真正和法律發生互動的主體。讓我覺得吃驚、贊同或反對的現象，其實都是台灣在地人民最真切的反應。因此，我們對於一項法律議題的討論，也就是本文對於「國家辨識人民身分」的研究，並不限於法律條文的規定，而是擴及台灣社會中一般民眾的態度；若再將這份關注擴大到台灣的過去、現在與未來，就會成為一部研究國家辨識人民身分的法律史。

回顧其他國家與台灣的歷史，我們會發現相較於傳統帝國的統治方式，現代型國家對於「辨識人民身分」的做法和精密程度，發生了劇烈的改變。現代型國家以確實掌握國境內的土地、人民等方面的資料，作為進行各項統治措施的基礎。其中，區別並了解每一個受其統治的個人，是國家對於人民最基本的掌握。至於分辨每個人民的方式，則會因為不同的統治者、施政目的、時空條件等，而有所差異。

因此，本文希望能釐清台灣從進入現代型國家的統治形態之後，日本政府、中華民國政府如何達成「辨識人民身分」的目標，以及將辨識人別的結果使用在什麼地方，包括歷代的政府調查了哪些資料來特定各個人民、藉由什麼方式獲取資料、辨識人民身分的成果發揮了什麼功能。此外，在面對國家蒐集資料、企圖辨識出個別人民身分時，人民也會採取相應的措施。台灣社會中的人們拒絕或接受調查的反應和理由，更是相對於國家作為、不可忽略的重要面向。不管是自願同意按指紋抑或是質疑戶籍法第八條，每個行為的背後都存在著值得我們了解的原因。

第二節 研究取徑

第一項 研究對象

有別於傳統帝國較為鬆散的統治方式，現代型國家是以一種全盤且確實掌握國境內各項資料的方法，來擬定政策並有所作為。由於清帝國在甲午戰爭中敗給日本，並以馬關條約將台灣割讓給日本統治，使得台灣在1895年進入現代型國家的統治形態。因此，本論文研究的時間範圍，亦即現代型國家如何確實掌握、辨識人民的身分，是從1895年至2009年。清朝統治時期的狀況則非本文的研究重點。在本文的研究中，傳統中國法的統治方式將只會作為台灣未進入現代型國家統治形態前的背景，而於本論文第二章探討日治時期之前稍做說明。

至於本論文所要研究的「被國家辨識身分的『人民』」，原則上是指生活在台灣這塊區域內的個人。然而，由於台灣曾歷經荷蘭、中國清朝、日本、中華民國等政權的統治，也有漢人、日本人、平埔族與高山族原住民等族群居住其上，使得台灣繼受和實行了諸多不同的法制，具有多源而多元的特性。³為了避免混淆並把握本文的研究主軸，所以此處的「人民」並不包含每個時期、所有族群的個人，而僅限於當中符合本文研究目的之部份。是故，本文討論國家辨識人民之身分時，所指稱的「人民」將限縮於：日治時期的本島人(包括屬於漢族的福佬、客家族群以及被漢化的平埔族)和高砂族(高山原住民族)，而不及於內地人(在台日本人)；至於中華民國時期(1945年迄今)，則是指延續自上述日治時期生活在台灣的族群(包括上述之本島人與高砂族)、從1945年起陸續遷居到台灣的中國大陸各省人士，以及這兩個族群的後裔。⁴

³ 參見王泰升，《台灣法律史概論》(台北：元照，2009年第三版)，頁5-6、8-10。

⁴ 基於論述主軸的考量，以及原住民族群在統治上的特殊性，所以原則上本論文將會以該時代適用於多數族群—亦即漢族—的戶口、戶籍等法制為主要研究對象，並且在適當之處輔以對原住民族的研究。惟，這並不表示本文對於原住民族的漠視，而僅是為了讓研究更能聚焦於幾個筆者關注的主題之上，以及凸顯出各個時代的個人辨識相關法規範的特色。此外，本文在若干歷史時空

國家要辨識出每一個人民身分的方法，就是透過收集各項個人資料，以達成定位、索引的效果。例如，藉由得知一個人的姓名、性別、種族別、年齡、地址、臉孔、指紋等，比對出符合資料的那個人；沿著血緣或收養關係，來鎖定、確認某個人的身分。為達成此目的，國家會在立法、行政等方面，採取各種施政作為來收集人民的個人資料。然而，本文所謂的「國家在辨識人別之時，所收集『個人資料』」，並不等於現行中華民國法制底下，既定法條對「個人資料」的定義。

我國於1995年公佈生效的「電腦處理個人資料保護法」第三條第一款，針對「個人資料」做出如下的定義：「指自然人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、健康、病歷、財務情況、社會活動及其他足資識別該個人之資料。」此外，尚有經常被法學論文引用或參考的外國法規，諸如經濟合作與開發組織（Organization for Economic Co-operation and Development）訂立的「理事會有關隱私保護暨個人資料跨境流通指導綱領之建議（Council Recommendation Concerning Governing the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data）」、亞太合作經濟組織（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）的「APEC隱私保護綱領」第九條，這些法規範對於個人資料的定義非常類似，大致上的意思都是指：「有關特定自然人或可得特定之自然人的任何資訊」。美國1974年「隱私權法（The Privacy Act）」則是將「記錄（Record）」定義為：「某一行政機關保有之關於一個人其單項性、累積性或集合性之資訊，包括但不限於其教育、財務往來、醫療、犯罪記錄或就業經歷等，且包括其姓名、識別號碼、象徵或其他個人特別表徵，諸如指紋、聲音音帶或照片等資料。」⁵這些法規範對於個人資料的定義，讓我們對何謂個人資料有一定的認識。

下，將呈現出原住民族擁有不同於漢族的法制、依當時的統治用語稱呼其為「蕃人」，均為歷史研究的角度，並無歧視之意。

⁵ 參見熊愛卿，《網際網路個人資料保護之研究》，國立台灣大學法律學研究所博士論文(2000年7月)，頁108-111、頁129-140。蔡文如，《我國個人資料政策之形成與變遷(1949-2002)——以戶籍資料為例》，國立台灣大學政治所碩士論文(2004年1月)，頁12-13。徐新隆，《數位時代下資訊隱私權問題之研究——以個人資料保護為中心》，國立台北大學法律學院法學系研究所(2005年7月)，頁90-104。劉得為，《個人資料庫的隱私保護——以我國戶籍制度為例》，國立台灣大學法律學院法律學系碩士論文(2008年6月)，頁11。

然而，我們必須留意，這項定義其實是在近幾十年間，世界各國與台灣依循著「保障個人隱私權」的脈絡，而去訂立法規範的結果。本文既然不是預設隱私權之保障為研究的出發點，那麼，回歸到達成更詳實、精準辨識個人身分之目的，國家從人民身上得到的資料，當然不限於個資法等所列的那些項目，而是包括任何可能幫助國家更加了解一個人的相關資料。況且，在討論日治時期的國家統治行為時，更不可能受限於後來的法規內容。因此，本論文在討論國家獲取個人相關資料的行為時，實不必拘泥於台灣現行法律中對「個人資料」的定義，而是隨著時空背景的改變，探究歷代統治者獲取台灣人民資料的情形。

即使如此，本論文研究的蒐集個人資料行為，仍然有一定的範圍。亦即，本文僅討論國家蒐集個人資料的部份，而不及於私人在市場上蒐集、買賣個人資料的行為。

第二項 研究方法



法律史研究經常是在探討一個動態過程，包括法規範和社會之間的互動關係，以及時間遞嬗而造成的變遷情形。

「法律規範的內容」經常是我們著手進行法律史研究的第一步，其內容包括一般抽象的當為規範，以及該法規範適用於具體個案的情形。在「法律規範的內容」之外，尚有「形成法律的原因」和「法律對社會的效應」。前者意指推動法律訂立的思想、政治、社會、經濟等因素，後者則是指公眾對於法律的理解與態度、社會因為法律施行而產生的變化。基本上，這三者的關係是「形成法律的原因」造就了「法律規範的內容」，而「法律規範的內容」實施的結果即為「法律對社會的效應」。然而，「法律對社會的效應」也可能轉變為「形成法律的原因」，或是反向影響「法律規範的內容」。例如，法律實行的成效不彰，是促成下次修法的背景；在不同的法律文化下，對於法規範內容的解釋也不盡相同。三者互相牽連變動的關係，構成了法律史研究的圖像。⁶

⁶ 參見王泰升，《台灣法律史的建立》(台北：自刊，1997年)，頁8-12。

基於此架構，本文在研究國家辨識人民身分之議題時，將以國家的立法、行政等統治措施為出發點，並探討促成該項統治措施的原因。此部份包括：國家用來辨識人民身分的立法與行政作為，以及國家採取此做法的理由。接著則是法律訂立、施行後，對台灣社會造成的影响，例如人民身為被調查的對象，其態度為何。此外，台灣社會的實際情形也可能回饋、反映至法規範上，凝聚成下一次修訂人別辨識法制的動力。

在上述前提下，即使法律可能因為時間經過、被廢止而無效，但是它卻會經過文化的傳遞，而影響現今的社會。因此，我們必須在兼顧法律和社會、文化的面向的情況下，來研究法律隨著時間遞嬗，而不斷變動的情形。惟，法律史研究並不意味著要去評斷過去的法律「應」如何解釋適用，而是應該將其當作一項經驗性事實，研究過去的法律「是」如何解釋適用。⁷即使本文最後將試著以台灣過去和現在的實際情形為基礎，對國家辨識人民的相關法制提出應然主張，但是也不會以隱私權等近代西方所發展出來的法學理論為標準，去「批評」台灣過去一百多年來國家辨識人民身分的歷史，而是盡量依照史料來「詮釋」此議題在台灣的發展過程。



第三節 文獻回顧

針對本文的研究主題，相關的研究文獻大致可分成三類：第一類主要是描述政府的各項施政，當中有一部份的國家行為就會牽涉到確認、分辨人民的身分。就本文所要處理的議題而言，相關資料分散在對日本政府、中華民國政府的戶政、警政、公共衛生等各項施政的介紹與剖析之中。第二類是探討國家辨識人民身分涉及的政治、社會、文化、性別等意涵。第三類則是從隱私權的角度切入，討論國家獲知人民的個人資料、辨識身分，是否符合近代西方法對基本權的保護。

⁷ 參見王泰升，《台灣法律史的建立》，頁16。

1. 涉及身分辨識的戶政、警政等國家法制：

阿部由理香的《日治時期台灣戶口制度之研究》之主題為日本政府和台灣總督府在台灣建立的戶口制度。該文將日治時期台灣的戶口制度分為三個階段：1895年至1905年為戶籍制度的摸索階段；1905年的戶口規則則是開啟了警察主管戶籍與人籍的第二階段；第三階段為1933年共婚法施行至二次大戰結束。從這篇論文對日治時期戶籍制度的探討中，我們可以看到台灣的戶口法制由於日本統治，開始接觸、進而完全進入現代型國家統治形態的過程。此外，台灣的戶口制度也深受日本對台統治政策的影響，使得國家對人民身分的掌握，在不同的環境下被賦予了不同的功能與意義。⁸

關於中華民國時期的戶政法制，則有黃永銓的《兩岸戶政法制之比較研究—以人權角度以觀》。該文闡述了戶籍制度的意義與功能，及其與遷徙自由等基本權之間的關係。此外，此文亦介紹了台灣戶籍法制的歷史，範圍包括日治時期的保甲制度、警察進行戶口調查，以及國民黨統治後採行的戶警合一、戶警分立制度。⁹

鄭淑屏的《台灣在日據時期警察法令與犯罪控制》之研究主題在於了解日治時期的警察相關法令，進而探知日本政權對犯罪的控制情形。研究範圍包含了戶警結合、保甲制度、警察偵查、取締流氓、違警處罰、犯罪即決等各方面的法規內容。¹⁰李崇僖的《日本時代台灣警察制度之研究》，研究主題為日本統治時期台灣的警察制度與運作情形，特別是警察法制和政治環境之間的關連性。文中關於行政警察的部份，呈現出警察參與保甲與戶口制度、公共衛生及鴉片事務、經濟事務等，與一般民眾關係密切的互動情形。¹¹

在中華民國時期，1992年之前為戶警合一制度，而1992年實施戶警分立之後，警察機關內仍然設有戶口組，負責協助戶籍登記動態複查。林信睿的《我國

⁸ 參見阿部由理香，《日治時期台灣戶口制度之研究》，淡江大學歷史學系碩士班碩士論文(2001年6月)。

⁹ 參見黃永銓，《兩岸戶政法制之比較研究—以人權角度以觀》，中國文化大學法律學研究所碩士論文(2004年12月)。

¹⁰ 參見鄭淑屏，《台灣在日據時期警察法令與犯罪控制》，私立輔仁大學法律研究所碩士論文(1986年5月)。

¹¹ 參見李崇僖，《日本時代台灣警察制度之研究》，國立台灣大學法律研究所碩士論文(1996年6月)。

警察機關實施戶口查察之政策分析》就是針對警察進行戶口查察的法律規定、優缺點進行檢討。戶口查察之目的原為作成正確的戶籍登記與治安控制，然而隨著時空條件的轉變，戶口查察卻有能否發揮效率、是否侵害人權等疑慮，該論文描繪出上述的變動過程，並對此進行檢討。文章最後則是作者進一步對台灣現行關於戶口查察的相關法規，例如警察職權法，和警察的組織與培訓方式等提出建議。¹²

鄭勝元的《論警察之犯罪偵查與身分查證》的研究主題為警察調查、驗證人民的身分，與警察進行犯罪偵查之工作，這兩者的規範內容和界線。該文結合了諸多面向的比較，來檢討「身分查證」與「治安維持」的關係，包括：日本和台灣的法制；刑事訴訟法和警察職權法等行政法上的規定；身分查證和盤查、臨檢的異同。¹³何志偉《警察盤查權限之研究》研究的重點即為警察調查人民的身分、車輛、飲酒與否等身體狀況、駕照等，各項盤查行為的意義與法律規定。該文參酌美國法和日本法中關於警察盤查的規定，對台灣的警察職權法及盤查的相關規定，做出檢討和建議。¹⁴這兩篇論文呈現出警察盤查行為所涉及的身分查證、維持治安意涵，有助於我們釐清人別辨識和犯罪偵查之間的關係。

2. 國家辨識人民身分涉及政治、社會、文化、性別等意涵：

姚人多的《認識台灣：知識、權力與日本在台之殖民治理性》是以日本政府在1895-1945年之間對台灣的土地調查和人口普查為研究對象，來探討殖民知識的形式及本質。傳統論述大多認為，殖民者漠視與扭曲被殖民者的實際情形，但是這篇文章卻提出不同見解：日本基於殖民治理性(Colonial Governmentality)、科學性、實用性等新型統治技術，詳盡的調查土地、人口以統治台灣，並得到規訓人民、監控人身的結果。¹⁵更理論性的研究，則有班納迪克·安德森(Benedict Anderson)所著的《想像的共同體：民族主義的起源與散布》(Imagined

¹² 參見林信睿，《我國警察機關實施戶口查察之政策分析》，國立台灣大學政治學系政府與公共事務碩士在職專班碩士論文(2006年6月)。

¹³ 參見鄭勝元，《論警察之犯罪偵查與身分查證》，國立台北大學法學系碩士班碩士論文(2004年6月)。

¹⁴ 參見何志偉，《警察盤查權限之研究》，國立台北大學法學系碩士論文(2007年7月)。

¹⁵ 參見姚人多，〈認識台灣：知識、權力與日本在台之殖民治理性〉，《台灣社會研究季刊》，第42期(2001年6月)，頁119-182。

Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism)，該書第十章「人口調查、地圖、博物館」闡明了十九世紀殖民者藉由「量化和分類人口」、「劃定地理位置與疆界」、「從事考古事業以建立世俗性的統治正當性」這三種方式，來建立其對於殖民地的統治與權力制度。¹⁶

林實芳的《百年對對，只恨看不見：台灣法律夾縫下的女女親密關係》主要是在探討各個時代的台灣社會，同性親密關係及相關法規範之間的互動。其中第二章「性別二分框架的形成」描繪出男女性別二分的框架，是如何在台灣社會被本質化的過程。日本政府藉由戶口調查、對命名的規定，並且搭配警政、醫療等國家權力的介入，在調查人民身家資料時，在法制上確立了男女二分的架構。1945年之後的中華民國政府，也採用了結合戶口、警政、醫療來掌控人民的做法，並且增加身分證、戶口名簿等制度，使個人的身分和國家之間發生更緊密的關係。¹⁷

3. 從隱私權的角度來檢討台灣的個人資料法制：

蔡文如的《我國個人資料政策之形成與變遷(1949-2002)—以戶籍資料為例》和劉得為的《個人資料庫的隱私保護—以我國戶籍制度為例》都是從隱私權的角度出發來探討台灣歷來的戶籍制度。《我國個人資料政策之形成與變遷(1949-2002)—以戶籍資料為例》是以隱私權的保障為理論基礎，研究台灣在1949年至2002年間個人資料政策的變遷過程，並且以個人資料的保護情形為分類標準，將戶籍制度的歷史分為三個時期：戶籍資料保護隱諱時期(1949-1987)、戶籍資料保護萌芽期(1987-1996)、多元價值衡量下的戶籍保護時期(1996-2002)，描述這三個時期中政策制定的背景，以及政府使用戶籍資料的情形。此外，該文尚以外國的隱私權理論為參考依據，評論2002年前後的台灣戶籍資料政策以及全國指紋資料庫的建立等爭議。¹⁸《個人資料庫的隱私保護—以我國戶籍制度為例》則是先分

¹⁶ 參見班納迪克·安德森著、吳叡人譯，《想像的共同體：民族主義的起源與散布》(台北：時報文化，2010年5月二版)，頁231-257。

¹⁷ 參見林實芳，《百年對對，只恨看不見：台灣法律夾縫下的女女親密關係》，國立台灣大學法律研究所碩士論文(2008年6月)。

¹⁸ 參見蔡文如，《我國個人資料政策之形成與變遷(1949-2002)—以戶籍資料為例》。

別介紹台灣戶籍法的演進與法律現況，以及隱私權—尤其是資訊隱私權—的概念與內涵，然後再回過頭來藉由隱私權檢視台灣戶籍資料庫的合憲性。¹⁹

顏于嘉的《生物特徵與資訊隱私權—從國家利用個人生物特徵辨識人民身分談起》是以國家利用個人生物特徵辨識人民身分，所產生的相關問題為研究主軸，內容涵蓋資訊隱私權、台灣現行法的規定，以及國家使用生物特徵的實際情形。該文特別將時下熱門的、引起諸多爭議的指紋與DNA，這兩項生物特徵用來辨識人別的實際使用情形與規範，提出來加以檢討。²⁰吳昊的《由醫療資訊隱私權之觀點論全民健保IC卡政策》是以醫療資訊隱私權為出發點，介紹並檢討台灣的健保IC卡政策。由於國家主辦全民健康保險使得政府開始涉入醫療領域，加上電腦科技的進步，產生了政府是否應該製作、發行健保IC卡的問題。本文對於公權力蒐集和掌握個人醫療資料、法律如何管制科技等議題在台灣的實際情形，做通盤性的檢討。²¹

此外，尚有熊愛卿所著之《網際網路個人資料保護之研究》、徐新隆的《數位時代下資訊隱私權問題之研究—以個人資料保護為中心》等，也是從隱私權之基本權保護的觀點，來研究台灣的個人資料法制。

第四節 論文架構

本論文共計六章。第一章緒論將先說明本文的問題緣起、研究範圍與研究方法、文獻回顧，以及論文的架構。第二章至第五章則是依時間先後順序，分別探討台灣各時期的統治者辨識人民之身分的情形。其中，第二章、第三章探討的時間點為日治時期(1895-1945)，第四章和第五章為中華民國時期(1945-2010)。最後第六章則為結論。

¹⁹ 參見劉得為，《個人資料庫的隱私權—以我國戶籍制度為例》。

²⁰ 參見顏于嘉，《生物特徵與資訊隱私權—從國家利用個人生物特徵辨識人民身分談起》，國立台灣大學法律學研究所碩士論文(2006年7月)。

²¹ 參見吳昊，《由醫療資訊隱私權之觀點論全民健保IC卡政策》，國立台灣大學法律研究所碩士論文(2001年7月)。

本文擬將日治時期再細分為兩個階段，第一階段是第二章處理的1895年至1905年，第二階段則是第三章討論的1906年至1945年。

由於現代型國家的統治方式是本文探討「國家辨識人別」的重要切入點，因此第二章處理的時間範圍，是從日本開始統治台灣—亦即現代型統治模式首次出現—的1895年開始，一直到新任統治者確立了現代型人口調查方式此大方向的1905年為止。本章第一節將先說明，在進入日治時期之前，清朝此一傳統帝國對於台灣人民的人口調查方式，作為之後和現代型國家相互對照的歷史背景。在這之後，則是日本帝國開始統治台灣後的一連串發展。第二節為日本帝國在1905年至1907年間，因為國籍選擇問題而被凸顯出的問題：由於台灣總督府對於台灣的控制力尚嫌不足，所以無法貫徹現代型的人口調查方式。為了解決這個問題，台灣總督府重新啟用了台灣舊有的「保甲制度」，藉此加強警察對於台灣當地社會的控制；並且在統治權逐漸穩固之後，進一步決定以保甲輔佐警察的方法來調查人口，此即為第三節之內容。第四節則為台灣總督府在1905年進行了「第一次臨時台灣戶口調查」以及訂立了「戶口規則」，正式確立了日本帝國將在台灣實行現代型人口調查法制的基本方向。

在第三章討論的1906至1945年間，台灣總督府延續著上一個階段所建立起的現代型戶口法制雛形，將已經制定的「戶口規則」加以徹底執行，使這套對於台灣人民而言十分陌生的統治機制，能夠逐漸深入到台灣社會當中，此為本章第一節。第二節則是在此架構下，進一步討論台灣總督府從日本內地引進台灣的兩項人口辨識方式：印鑑與生物特徵。在介紹這兩項全新的人口辨識技術之後，第三節則是再回過頭來討論日治時期的人口調查機制，亦即，日治時期台灣所施行的警察戶口法制究竟有什麼特色和問題存在。至於長期生活在此警察戶口法制之下，台灣人民對於這項法制度的特色和問題，懷抱著什麼樣的想法、順服或批評？這些台灣人民對於現代型人口調查機制的觀感，是第四節在為日治時期人口調查法制做個總結時，所要討論的重點。

第四章、第五章討論的是中華民國時期，其中包括了兩個階段，分別為第四章的1945年至1992年，以及第五章的1993年至2010年。

第四章所要討論的對象，是從中華民國開始統治台灣1945至戶警合一制度結束的1992年，這幾十年內的人口調查與辨識方式。首先，第一節將整體性的討

論，中華民國政府取得台灣的統治權之後，承襲著傳統中國法的觀念，在現代型國家的體制下卻施行「具有保安功能的戶籍法制」的發展過程。至於在此法體制下，由中華民國政府新引進台灣的國民身分證制度，如何萌芽成長、繼而深受戶警合一制的影響，則是第二節的重點。而除了國民身分證之外，國治時期尚有其他的人口辨識方式，亦即，印鑑制度與生物特徵辨識方法。這兩種人別辨識方法一方面承襲了過去施行的歷史經驗，他方面則是在中華民國時期受到當代社會的影響，發生了一些新變化。第三節將仔細討論這兩項兼具新舊特色的人別辨識方法。

第五章處理的是1993年至2009年之間的情形。在前一個時期的非常法制告一段落之後，由於科技大幅進步，統治者開始用電腦來處理大量的個人身分資料，並且將這些檔案建立成資料庫。與此變化相呼應的，是留學海外的台灣法學者逐漸引入外國的隱私權理論，以因應個人資料電子化所帶來的衝擊。此等科技的進步與法規範之間的互動關係，為第一節的主要內容。在這之後，由於科技與隱私權彼此間的互動摩擦，激盪出第二節所要討論的國民卡計畫事件以及全民按捺指紋事件。在戶籍法於1997年修正後，行政院曾經於1998年推行國民卡計畫，之後亦於2005年藉由換發身分證的機會來強制人民按捺指紋。第二節不僅將呈現戶籍法第八條等相關法規存廢的事件始末，而且也將討論在這場爭議中出現的各種意見與互動，以充分展現出台灣社會中各種利益衝突的具體情形。最後，第三節則是奠基過去一百多年來的歷史、觀照台灣與世界各國的最近局勢，試圖從法律史的角度出發，在人別辨識方面對於台灣的當下社會和未來發展提出反省與建議。

第二章 確立現代型人口調查機制之方向(1895-1905)

第一節 傳統中國的人口掌握模式

第一項 為徵稅而進行的人口調查

由於台灣在1683年至1895年的這段期間內，曾經長期接受清帝國的統治，因此，在本章開始討論現代型國家的人口調查方式之前，我們必須先了解有別於現代型國家之傳統中國法的人口掌控模式。

在這樣一個傳統帝國的統治者眼中，調查與計算人口的最大功用就在於徵稅。各縣置帳簿作為底帳，在春秋兩季向戶部調查報告，以作為徵稅的依據。¹歷來台灣府縣志中對於人口的記載也是歸屬於賦稅志底下，包括《康熙福建通志台灣府》、蔣毓英版本的《台灣府志》以及高拱乾版本的《台灣府志》在內，這些志記都將人口項目編列在「賦稅志」底下。之後的《重修福建台灣府志》雖然有獨立的「戶役」一卷，但是當中對於人口數量的計算仍舊是為了徵收各種稅賦，該戶役卷還附上當時依照人口量，所徵收到的鹽餉、水餉、雜稅等的詳細稅收金額，²足見當時清帝國對於人口調查的想像，主要在於達成徵稅之目的。

既然清帝國調查和統計人口之目的在於課稅，那麼調查結果的數據自然也是如此。歷來人口調查的目標，經常僅限於統治者所要徵稅的對象。史書所記載人口數多半是指壯丁數，少數情形才會包括男女老幼全部丁口。

根據《台灣府志》的記載，清朝剛取得台灣的康熙二十二年，居住於台灣的舊額戶有一萬兩千七百二十七戶，口有一萬六千八百二十人，歲徵銀為八千零六

¹ 參見岡松參太郎，〈親族相續〉，《台灣慣習記事》，第1卷第4號(1901年4月22日)，頁25-27。

² 參見金鉅主修、黃美娥點校，《康熙福建通志台灣府》(台北：行政院文化建設委員會員工消費合作社，2004年)，頁64-65。蔣毓英纂修、黃美娥點校，《台灣府志》，(台北：行政院文化建設委員會員工消費合作社，2004年)，頁214-216。高拱乾纂輯、周元文增修、張光前點校，《台灣府志》(台北：行政院文化建設委員會員工消費合作社，2004年)，頁229-232。劉良璧纂輯、張永彬點校，《重修福建台灣府志》(台北：行政院文化建設委員會員工消費合作社，2004年)，頁304-370。

兩。³然而，根據連橫的考據，明朝時澎湖已有五六千人、台灣有二三萬人，之後鄭成功、鄭經又陸續帶領七萬多名士兵和為數不少的平民到台灣，清治初期的台灣人口總量應該有將近二十萬人，才符合當時奏疏中建議台灣設置三縣的規模，絕非只是相當於一個鄉里的一萬六千餘人。《台灣府志》所稱的一萬六千餘人，事實上僅為當時為了徵收丁稅而計算的男丁數，而不及於無須納稅的婦孺。⁴此外，若回溯至更早的《康熙福建通志台灣府》，則其更是明確寫到「實在男子成丁一萬六千八百二十丁，每丁徵銀四錢七分六釐，共徵銀八千零六兩二錢二分」⁵。顯然清帝國對於台灣的人口調查與統計，調查範圍只限縮在須納稅的成年男丁部份，至於跟徵稅無關的十六歲以下男子和婦孺，則不在統治者的關心之列。⁶

相較漢人僅有成年男子須繳納賦稅，清治初期的台灣卻有部份熟番不分男女皆須納稅。康熙年間，居住於鳳山縣下淡水溪流域之已進入農耕社會的阿猴、力力等八社皆須繳納「丁口米」，至於諸羅縣等以捕鹿狩獵為主的三十八社則是繳納社餉。其中，就丁口米的部份，每人須繳納的數量為壯番一石七斗、少番一石三斗、番婦一石，而為了徵收這八個番社的賦稅，清政府自然會調查這八個番社的成年男性與女性人口。不過，這種把熟番男女皆列入人口調查對象的做法並沒有一直持續下去。閩浙總督覺羅滿保在1725年(雍正3年)以「台灣民丁每口只徵銀四錢有奇，並無婦女納穀之例」為理由，奏請清廷免除番婦的賦稅。從1726年(雍正4年)起，鳳山縣這八個番社的婦女就不再需要繳稅，而番人男子原本須繳訥的穀物也轉換為銀兩。⁷從此以後，番人亦如同漢人一樣，只有男性才負有繳納賦稅的義務，而這些男性才是清政府調查人口資料的對象。

然而，即使是只以成年男子為範圍的人口調查，當中其實還存在著許多不精確的地方。首先，因為清朝初期禁止偷渡台灣，一般移民為了避免官府的緝捕，乃多方設法逃避而不敢報戶口；故官府所編查者，與實際存在的戶口數之間差距

³ 參見高拱乾纂輯、周元文增修、張光前點校，《台灣府志》，頁229。

⁴ 參見連橫，《台灣通史》上冊(上海：商務印書館，1947年3月)，頁106。

⁵ 參見金鉅主修、黃美娥點校，《康熙福建通志台灣府》，頁64。

⁶ 依清朝初期的稅賦制度，十六歲以上的成年男丁必須服力役(徭役)，至六十歲始能免除。戶稅(人頭稅)則是以男丁為課徵對象，只有少數幾省併徵婦女；至雍正年間，將丁銀攤入田賦輸納徵解，統稱為「地丁」。參見侯家駒，〈我國歷代力役、戶稅及雜稅〉，《台北市政月刊》，第十七卷第八期(1986年8月25日)，頁3、頁7。

⁷ 參見連橫，《台灣通史》上冊，頁106-107。李祖基，〈論清政府對台灣原住民的政策〉，收錄於《台灣歷史研究》(台北：海峽學術出版社，2008年2月)，頁314-315。

頗大。⁸根據《台灣府志》的記載，在1691年(康熙30年)至1711年(康熙50年)的二十年之間，台灣的戶數完全沒有增加、丁口僅略增二年零七人，這其實根本是當時渡臺驗查嚴格，禁止攜帶家眷的結果。少數獲准渡臺者，往往寄寓在已經成立一戶的前住者戶底下，不會另外自成一戶；至於佔居多數的偷渡者，則是完全隱匿於台灣民間社會中，而根本不會出現在官方的統計數字裡。因此，至康熙末年時，實際上可能甚至有官方統計數字十倍以上的人口居住在台灣。⁹

其次，人民可能為了避免課稅而隱匿不報或少報人口，或是為了迎合上意而誇報「盛世滋生人丁」。¹⁰為了減少稅賦的金額，而隱匿家裡擁有的人口，就跟為了避稅而隱匿田產的「隱田」一樣，實乃台灣人民長久以來的習慣。至於造成浮報人口數的原因，則是由於1713年(康熙52年)時，康熙皇帝下詔以康熙50年的丁冊的數據為徵稅常額，之後增加的人丁就不再列入徵稅的範圍，亦即永不加賦。此後新增的丁口，另外編為盛世滋生戶口。「盛世滋生戶口冊」每五年調查一次，每十年做一次統計。¹¹此和稅賦無關的新增人口部份，無論真實與否都不影響稅賦的多寡，自然會有人民或官員虛報人數，營造出人民在盛世中安居樂業、人丁興旺的形象，以逢迎統治者的心意。

最後，因應保甲制度而實行的人口調查，更是大幅削弱為徵稅而編造之人口清冊的重要性。相較於以徵稅為目的之戶籍，保甲制度所進行的戶籍調查則是為了當地的治安。兩者曾經並存一段時間，但是由於保甲戶籍的登記內容較為詳細，其中已經含括徵稅所需要的人口資料，使得統治者無須在保甲戶籍之外，另行製作稅務清冊。至1772年(乾隆37年)，乾隆皇帝下停止編審賦役冊之諭令，1776年戶部則例則謂：「凡州縣之每歲造報民數，使各將現行之保甲門牌，按底冊核計彙報。」¹²至此，保甲資料便逐漸取代為稅務方面的人口資料，成為清帝國用來了解台灣人口狀態的重要依據。¹³

⁸ 參見楊寶發監修、王國藩主修、謝浩續修，《台北市志 卷三政制志戶政篇》(台北：台北市文獻委員會編印，1977年6月)，頁48。

⁹ 參見伊能嘉矩，〈台灣に於ける戸口編審〉，《台灣慣習記事》第4卷第11號(1904年11月23日)，頁31-34。

¹⁰ 參見臺灣省文獻委員會編，《台灣省通志稿》卷二人民志人口篇(台北市：臺灣省文獻委員會，1964年6月)，頁2。

¹¹ 參見劉良璧纂輯、張永彬點校，《重修福建台灣府志》，頁304。

¹² 參見伊能嘉矩，《台灣文化志》上卷中譯本(台中：台灣省文獻委員會，1985年11月)，頁395。

¹³ 參見黃宗樂，〈論戶籍與身分登記〉，《輔仁法學》，第21期(2001年6月)，頁2-3。

第二項 為維持治安而設立之保甲制度

第一款 以維護地方安寧為主要目的

取代賦稅資料、成為新一代清帝國掌握人口方式的保甲制度，最早是源自順治年間的總甲制，其後則在康熙年間，獲得律例的明文規範。康熙皇帝於1670年(康熙9年)頒佈的上諭第十五條即為：「聯保甲以弭盜賊」，並於1708年(康熙47年)頒佈保甲條例，規定保甲制度的具體內容：「凡州縣城鄉，十戶立一牌頭，十牌立一甲頭，十甲立一保長。戶給印牌一張，書寫姓名、丁數，出則註明所往，入則稽其所來。…至於觀寺，亦分給印牌，上寫僧道口數、姓名，稽查出入。如有虛文應事徒委，捕官、胥吏需索擾害者，該上司查參治罪。」¹⁴其後，雍正皇帝於1724年(雍正2年)將康熙皇帝的十五條上諭條目加以深化衍繹，編為《聖諭廣訓》十六章，亦主張劃分保甲、建立簿冊等措施，有助於查緝盜賊和形跡可疑者。¹⁵可見保甲制度中非常重要的其中一環，即為掌握人民的靜態和動態資料，來預防和追緝該地區內的犯罪。此外，搭配著人民的身家資料受到監控，保甲制度亦強制保正、甲長乃至一般民眾，肩負起舉發和協助偵查犯罪的責任，使得保甲更能發揮維護治安的功能。

至於保甲制度施行於台灣，最早則可追溯到明鄭統治時期，當時鄭氏政權就曾經建立起依保甲劃分區域，由保正甲長來管理人民之戶籍、維護當地治安的制度。¹⁶然而，在清朝統治期間，台灣之所以徹底施行保甲制度，是因為康熙晚期

¹⁴ 戴炎輝，《清代台灣之鄉治》(台北：聯經，1979年7月)，頁233-234。

¹⁵ 《聖諭廣訓》中對保甲制度的說明為：「排鄰比戶互相關防，雖一甲之中，為巨室大戶者，僱佃多至數百，此中有良與否，本戶自有責任，若散布於一廬一舍之村落者，有業與無業，或良與否等，在於里長和保正，得以窺素平常，一出一入得以隱察行蹤，其不務恆業，群飲、聚博、鬥雞、走狗，於夜集曉散，乃至有不明履歷，蹤跡可疑者，皆應立即糾察，暫時亦不許容於甲內，其荒原之古廟，閭肆之叢祠，尤易藏奸，更宜加緊防察。」(底線為筆者所加)。參見〈台南縣下移民の沿革(承前)〉，《台灣慣習記事》，第2卷第4號(1902年4月23日)，頁5-6。中譯參閱〈台南縣下移民的沿革(承前)〉，《台灣慣習記事(中譯本)第2卷上》(台中：台灣省文獻委員會，1986年6月)，頁151。

¹⁶ 參見連橫，《台灣通史》下冊(台北：中華叢書委員會，1958年5月再版)，頁428。

發生了朱一貴之亂，造成台灣社會的動盪不安。即使在動亂後期，清廷已逐漸控制住混亂的局面，但是台灣的社會秩序仍然未能完全穩定下來。在此情況下，台灣總兵藍廷珍上書閩浙總督，建議台灣施行保甲，使得保甲制度於1733年(雍正11年)在台灣重振旗鼓。¹⁷

為了安定秩序而施行於台灣的保甲制度，與中國其他各地的保甲大致相同，都是以維持地方治安為其目的，整個制度著重於「守望相助」的精神。當鄉里中的某一戶被竊盜時，左右鄰居都要出來救援、互相合作以緝拿犯人。反面而言，當人民知曉鄰居犯罪時，必須加以舉報，否則就必須受到連坐的懲罰。¹⁸

由於實行保甲的最終目的，在於防衛和查緝盜賊、維護當地安寧，所以當官府在要求當地民眾依據戶口單位編成保甲時，整個制度對於人口調查的設計，就會以維護治安為主要考量。¹⁹

首先，如前所述，當保甲區域內的人們身家資料有所變動時，必須沿著牌長、保正、甲長的階層往上通報，使其得以隨時掌握地方上的人事變動，並建立當地人民的姓名、年歲、籍貫、經業、男婦、老幼丁口之清冊。²⁰其次，在保正、甲長握有人民身家資料的簿冊之外，保甲制度還要求每戶門口皆須懸掛門牌，讓四周鄰居得以互相知曉和查探，同時也便於保正甲長隨時上門稽查。門牌登載的內容大致包括：該戶的保、甲、牌、戶的序號，戶主姓名、年齡、田畝、生理、家屬(兄、弟、妻、妾、子、女、媳、孫、奴、婢)，左鄰，右鄰，給牌年月日。²¹最後，由於施行保甲的重點在於維持治安、不僅止於戶口調查，所以保甲中對戶口的編制並不以十進位為必要，而是因地制宜，例如將小型的街庄編制為半保，或將畸零戶併入其他牌中，彈性規劃以免削弱各個街庄的整體性與保衛能力。²²

¹⁷ 參見臺灣省文獻委員會編，《台灣省通志稿》卷一政事志保安篇(台北市：臺灣省文獻委員會，1959年6月)，頁127。

¹⁸ 參見連橫，《台灣通史》下冊，頁428。

¹⁹ 相較於保甲之目的僅在於維持地方安寧，聯庄制度則是進一步的用來對付規模龐大的盜匪勢力，前者是依據戶口單位來編制，後者則是由街庄集團聯合而成。參見〈保甲制度〉，《台灣慣習記事》，第3卷第7號(1903年7月23日)，頁1。

²⁰ 參見戴炎輝，《清代台灣之鄉治》(台北：聯經，1979年7月)，頁84。

²¹ 參見伊能嘉矩，《台灣文化志》上卷中譯本，頁393。

²² 參見戴炎輝，《清代台灣之鄉治》頁80-81。

惟須注意的是，保甲制度並非一開始就普遍施行、全面貫徹於全台各地。噶瑪蘭一直到1812年(嘉慶17年)設廳時，當地民間才同時開始實行保甲。²³此外，保甲制度只落實於台灣的主要城鎮，其他諸如阿猴(屏東)、恆春或蕃薯寮(旗山)等偏僻地方，均無施行保甲制度的蹤跡，而且由於台灣各地的民情不一、受到盜賊侵襲的程度也不同，所以每個地方施行保甲的具體進行各不相同。²⁴

第二款 保甲制度的廢弛

保甲在施行多年後，相關人員逐漸開始敷衍了事，這個制度只剩下久未更新的門牌和戶籍而已。乾隆皇帝曾於1765年(乾隆30年)准奏「台灣一郡，令地方官編排保甲」，再次強調各戶應設置門牌，記載家族中所有丁口的姓名、年歲、田糧、行業，並且當家族內有人發生遷徙、婚嫁、死亡等情事時，須塗改門牌並報告於甲長，讓甲長登記於簿冊內。²⁵然至嘉慶之後，時而有編查保甲，官府亦時而諭令保甲職員辦理各事務，但終不實力奉行，導致保甲徒具形式而無其實。道光以後，保甲的功能分散至聯庄和團練制之內，使得保甲本來具有的組織和機能蕩然無存。²⁶

這種情形一直持續到同治和光緒年間，因為陸續發生牡丹社事件、中法戰爭等，若干外國勢力表現出對台灣的興趣，使得清廷意識到台灣的重要性，才開始整飭台灣的多項行政措施，這些改革中就包括保甲制度。然而，就結果而言，這一連串的改革並未根本性的改變保甲的自治屬性，而且也未能提高統治者對人民身家資料掌握的精確度。

牡丹社事件後被清廷派至台灣的沈葆禎，以及台灣建省後的首任巡撫劉銘傳，在台灣都進行了不少改革，例如後者就進行了清賦事業、人口調查和改革保甲制度等。儘管這兩次改革有諸多不同之處，但是他們對保甲制度的革新有一個共通的重點，就是透過官府力量的直接介入，來整飭已日漸鬆散的保甲制度。

²³ 參見小林里平，〈保甲制度〉，《台灣慣習記事》，第3卷第5號(1903年5月23日)，頁14。

²⁴ 參見黃宗樂，〈論戶籍與身分登記〉，頁2-3。

²⁵ 參見小林里平，〈保甲制度〉，頁11-12。

²⁶ 參見戴炎輝，《清代台灣之鄉治》頁80。

街庄保甲原本屬於民間自衛性質的組織，保甲職員雖然接受官府諭令、協助官員處理地方事務，但是在組織架構上，保甲並不直接隸屬於官府之下，《台灣慣習記事》在對舊慣進行調查時，也認為保甲屬於「人民的自衛警察」。²⁷由官府主動介入保甲制度，特別設置官方的保甲局來指揮、監督底下的民間保甲組織，是清朝統治台灣的歷史上屈指可數，針對保甲制度的兩次改革，實具有特殊意義。

沈葆楨採行的做法，是將保甲改為官民混合的形態。他在1874年(同治13年)於台灣府城內設置保甲局、城外設置保甲分局。保甲局的官員擁有約束保甲、調處口角細故、捉拿強盜竊盜犯、巡守城內等權力。²⁸但是由於實施的範圍極小，僅限於台灣府城內外，故對於保甲制度的整體架構影響不大。

劉銘傳則是設計了一套詳細的計畫，欲施行於全台各地，他希望透過對保甲的改革，重新編查台灣的戶口。這次改革(1886年)原則上還是承襲著保甲的固有制度，主要的變動發生在官府自此取得主管機關的地位與權限。²⁹「十戶為牌，牌有長，十牌為甲，甲有長，十甲為保，保有正，均隸於保甲局。(底線為筆者所加)」³⁰保甲局的總局設置在台北城，以候補知府為總辦；並於各縣廳設分局，以候補雜質為委員。保甲組織中的相關人員，諸如甲長、保正，每季均須向保甲局彙報資料，交由按察使司查核，後再由台灣巡撫彙題。如此一來，戶部就能妥善登記人民的資料，查知戶口的盈虛了。透過這一整套由下而上的匯報系統，統治者就可以匯集、得知這些由基層保甲人員取得的人民資料了。

依照劉銘傳的設想，保甲制度平時可透過戶口稽查，警惕外來的不良流民，冬季夜間則有保甲委員率領巡丁巡邏街道，防止盜賊侵略，勢必將有相當顯著的成效。然而，之後的繼任的巡撫卻由於經費短缺，無法將劉銘傳的規劃施行到台北之外的其他地方。因此，此次改革造成的改變只包含了設立台北城的保甲總

²⁷ 參見小林里平，〈保甲制度〉，頁1-2。惟須注意的是，日治時期的台灣慣習研究會在詮釋清治時期的保甲制度時，已經使用了不存在於清帝國中、一些關於現代型國家行政組織的知識，例如使用「警察」的概念來類比「保甲」，但是兩者的內容、性質等其實仍有所不同。

²⁸ 參見戴炎輝，〈清代台灣之鄉治〉，頁82。伊能嘉矩，〈台灣文化志〉上卷中譯本，頁398。劉恆炆，〈日據時期台灣之保甲制度〉，《法律學刊》，第24期(1994年6月)，頁172。

²⁹ 針對劉銘傳進行改革的時間點，連橫的《台灣通史》認為是1886年(光緒12年)，但是戴炎輝在《清代台灣之鄉治》中則主張是1887年(光緒13年)。

³⁰ 連橫，〈台灣通史〉下冊，頁432。

局，以及在大稻埕、艋舺兩處設置保甲分局，台灣的其他地方均仍照舊制，維持純粹民間自治的性質。³¹

至此，這一連串的改革並沒有發揮預期的效果，保甲已經無可挽回的走向鬆散衰微的結果。在清朝統治台灣的最後這段時間裡，作為一個已經廢弛的地方自衛機制，保甲無法有效的協助助統治者掌握人民的身家資料。此外，在中日簽署馬關條約之後，兩國代表僅在基隆外海的船上舉行移交台灣的儀式，清廷並未實質性的將台灣的統治機構和資料等，逐一移交給日本政府。³²因此，當日本政府於1895年初臨台灣時，面對的就是這麼一幅人民身家資料含糊不清、過時錯誤的景象。

第二節 基於國籍選擇問題之人口調查

第一項 窒礙難行的人口調查工作

1895年4月17日，日本帝國全權代表伊藤博文、陸奧宗光與清帝國代表李鴻章、李經芳在日本馬關簽署了馬關條約，其中第二條規定「台灣全島及其附屬諸島嶼之主權，以及該地方上的城堡、兵器製造所與官有物，永遠割讓予日本國。」依照國籍法的原則與實踐，清日兩國於同年5月8日互換條約批准書，日本正式取得台灣的主權。至於針對居住該地之人們的國籍，馬關條約第五條則規定：「本約批准互換之後，限二年之內，日本准中國讓與地方人民願遷居至地方之外者，任便變賣所有產業退出界外，但限滿之後尚未遷徙者酌宜視為日本臣

³¹ 參見戴炎輝，〈清代台灣之鄉治〉，頁82。小林里平，〈保甲制度(續)〉，《台灣慣習記事》，第3卷第6號(1903年6月23日)，頁9-12。伊能嘉矩，《台灣文化志》上卷中譯本，頁395-400。劉恆炆，〈日據時期台灣之保甲制度〉，頁172。

³² 清朝代表李鴻章以台灣民主國的建立、清國政府對於台灣人民已無原本擁有的管轄權，作為拒絕踏上台灣進行形式與實質上移交的理由。參見王泰升，〈台灣歷史上的主權問題〉，收錄於《台灣法律史的建立》(台北：自刊，1997)，頁271。然而，如此的做法等於是清朝棄台灣人民於不顧，而將六神無主的當地人們，丟給一樣手忙腳亂、但是擁有軍隊的新任統治者。這種簡略的移交方式使得台灣在移交初期發生了許多混亂和犧牲。

民。」亦即，台灣住民在1897年5月8日之前都擁有國籍選擇權，其得以自由選擇，離開台灣或是留下成為日本帝國的臣民。³³

為了讓留在台灣的人們取得日本國籍，理論上日本政府勢必得先認清，當時居住在台灣與附屬島嶼的人們究竟有誰，才能進一步解決這些人的國籍問題。就此，日本總理大臣伊藤博文在發給第一任台灣總督樺山資紀的訓令中，明白表示應儘速清查台灣人民的身分與財產，才能接著解決國籍選擇帶來的問題。

居住台灣之清國臣民，依照馬關條約，二年之內未變更其屬籍依然准詳其居住，然於期滿後如欲繼續居住者，必將產生種種問題。應嚴格限制此一問題，以求政治善良發展。因此必須儘速調查人民之戶籍及所有不動產。³⁴(底線為筆者所加)

在此情形下，從日本政府開始著手接收台灣之時，牽涉到國籍選擇問題的人口調查工作便成為了新任統治者的優先待辦項目之一。然而，雖然人口調查工作的重要性極高，但是在日本統治台灣最初的這段時間內，戶口調查的工作進行的並不順遂。

打從一開始，北白川公能久親王所率領的近衛師團在澳底登陸之後，日本軍隊就一路遭受到台灣人民的強烈抵抗。之後，日本軍隊佔有了台北城、設置台北縣廳，並且為了掌握當地住民的資料，自1895年7月7日起，由憲兵隊在台北城內、艋舺、大稻埕三個地方進行戶口調查，調查的項目包括：戶主、家屬、寄居人、傭人等人，他們的姓名、職業、出生地和年齡。不過，由於抗日勢力造成的騷動不安，以及日本政府尚未有效的控制當地社會，導致戶口調查工作所需的人員和經費皆無法撥放，正確的調查工作始終無法順利進行。³⁵

在由台灣當地人暫時充任警察之後的四個月，新任的內地警察在1895年9月抵達台灣。這股力量的加入，不但改善之前由軍隊獨撐大局以控制當地秩序的情形，同時也讓台灣總督府得以發佈「戶口調查假章程」，委任新到任的警察官就

³³ 參見黃昭堂著、黃英哲譯，《台灣總督府》(台北：前衛出版社，1993年新修訂版)，頁65。

³⁴ 參見《台灣總督府公文類纂》11-34(1895年5月10日)。中文翻譯則是引用阿部由理香，《日治時期台灣戶口制度之研究》，頁21。

³⁵ 參見台灣總督府警務局，《台灣總督府警察沿革誌(二)》，頁654-655。阿部由理香，《日治時期台灣戶口制度之研究》，頁21。

台北市內的人民，於9月25日起再度進行調查。依該法第十條的規定，應登記的項目為：地址、住居之別(官有、自宅、租屋)；現居者及其家中寄居他處者，來自他處之寄留者；職業(全員)；出生地；姓名、稱謂之別(戶主、高曾祖父、祖父母、父母、夫妻子女等)。然而，由於語言上的隔閡、台灣人民不了解調查之意義而選擇隱蔽不言，以及日本內地的警察不能理解台灣舊有的家族親屬關係等，所以這次調查進行的也不順遂，調查所得的資訊相當有限。³⁶

在前述二次針對台北區域的戶口調查之後，為了對其他各地的人民也進行清查，台灣總督樺山資紀乃於1896年2月，於日本守備軍於進行武器搜索的同時，命令從軍民政官進行第三次戶口調查。此項行動為台灣總督府首次擴大到全島規模的戶口調查。不過，伴隨著武器搜索而進行的戶口調查，本來就很容易引起當地人民的戒心與反感。不管是台灣婦女真的以拋頭露面為恥而居於深閨，或其實是台灣人民對初來乍到的新統治者保持警戒。總之，在這次的調查中，台灣人民還是如同之前一樣不肯配合調查。³⁷

在1895年至1896年初之間進行的這三次戶口調查，都落得成效不彰的下場，這使得台灣總督府在清查台灣島民之身分的事情上一直處於停滯不前的狀態。迫於國籍選擇的年限日漸逼近，台灣總督府為了趕在時限來臨前完成全島性的人口調查，乃於1896年8月1日以告示第八號發佈了「台灣住民戶籍調查喻告」：

告示第八號

台灣總督子爵桂

為

出示曉諭事照得人民得以安固生命財產者原籍官府之保護也爾等人民如欲官府保護閭閻獲受安堵須知清明戶籍為要務焉今本總督特飭憲兵隊以及警察官等挨戶編制戶籍惟期本島人之人民務將住所姓名年齡等悉開明以便宜吏之確查憑證爾等住民須體

³⁶ 參見台灣總督府警務局，《台灣總督府警察沿革誌(二)》，頁655-657。

³⁷ 參見台灣總督府警務局，《台灣總督府警察沿革誌(二)》，頁658。

帝國政府眷撫保護黎庶之至意焉合行出示曉諭為此示仰全島人民知悉一
體遵照無違切切特示 (底線為作者所加) ³⁸

該告示基本上就是在呼籲台灣人民，若欲自身的安全和財產獲得日本政府的保護，就必須擁有清楚的戶籍，以證明其為台灣本島的住民。因此，台灣總督府要求當地人民坦白告知姓名、住所、年齡等資料，配合憲兵和警察的戶籍編制工作。至於詳細的調查方法與登記項目，則是依同天發佈的訓令第八十五號「台灣住民戶口章程」行之。依此「台灣住民戶口章程」，全島各地的憲兵隊與警察須在1896年9月至12月31日的期間裡，至各街庄社內挨家挨戶調查戶口，登記各戶的家主與眷屬的姓名、年齡、稱謂等資料，以便編造戶口冊。此調查的調查項目並不繁雜，亦不區分本籍或寄居之情形，可見該調查之主要目的僅在於廣泛而簡略的確定現居台灣的人口資料而已。³⁹

然而，即使如此簡略的調查，實行的速度卻相當緩慢。此次戶籍調查之目的，固然在於掌握台灣住民的戶籍狀態，但是該調查也同時具有找出、沒收人民所隱匿之銃器刀劍等武器的企圖，提高人民這一方的警戒心和不安。為了化解這些疑慮所需花費的勸導和耐心，就已經對調查構成很大的阻礙，遑論實際詢問資料的部份，就更難以進行了。⁴⁰在調查不順的情況下，內務部長緊接又在10月8日向各縣知事島司及憲兵司令官發佈通牒，說明台灣住民戶籍調查規則的用意只是單純要調查台灣住民的戶主、家族與年齡而已，而且因為調查費用微薄，所以希望各單位在可能的範圍內盡力調查。⁴¹從該通牒的發佈與內容，我們可以想見在當時人力、物力、時間有限的情況下，該戶口調查的進行確實有其侷限存在。

第二項 初期人口調查工作的意涵與特色

³⁸ 《台灣總督府公文類纂》61-27(1896年8月1日)。

³⁹ 參見《台灣總督府公文類纂》61-27(1896年8月1日)。

⁴⁰ 參見末光欣也，《日本統治時代の台灣》(台北：致良出版社，2004)，頁86。

⁴¹ 參見《台灣總督府公文類纂》61-29(1896年10月8日)。

雖然戶籍為取得日本國籍的前提，但是取得日本戶籍並不等於得到日本國籍。在台灣總督府調查了台灣人民的戶口資料之後，另外還需要一項法令，才能讓這些被登記在戶口調查簿冊上的台灣人取得日本國籍。為此，台灣總督府在1897年3月19日以民內第三九四號內訓發佈「台灣住民分限取扱手續」(台灣住民分限處理辦法)，明令在1897年5月8日前於台灣島和澎湖島擁有一定住所者均為台灣住民，其可選擇自己的國籍。⁴²

依照台灣住民分限取扱手續的規定，在這兩年內沒有提出任何手續，保持沈默並且在期限之前沒有從台灣移出的住民，原則上均被視為日本國的臣民。這主要是因為當時的台灣總督府採取了鼓勵台灣住民繼續留下的政策，使得台灣住民中想成為日本臣民者無須辦理任何手續。至於不想成為日本臣民者，則須離開台灣或另行辦理手續。⁴³在此法令頒佈後，除了在期限內離開台灣，或已完成選擇舊國籍手續的少數人之外，其餘已經登記於戶口冊上的台灣住民皆於1897年5月8日一律成為日本臣民。⁴⁴

為了解決馬關條約所引發的國籍選擇問題，日本帝國在統治台灣的第二年秋冬進行了全島性的戶口調查，而這些戶口調查和過去清帝國統治時期的人口調查，在意義上已經有所不同。詳言之，清帝國之所以調查人民的身家資料是為了徵稅或維持地方秩序安寧，這一類比較具體且實際的行政目的。相較於此，台灣總督府在1896年底進行的人口調查卻是為了「國籍」此一抽象的概念。

按，就歷史的發展而言，現代型國家的興起主要是源自同一血脈的民族，或是共同的語言、文字、生活習慣等文化認同。不過，國家制度發展至十九世紀，立基於單一民族、血緣、語言、文化的國家及其所架構的「國民身分權」已不復存在，即使是不同種族或社會文化的人們，也可以透過「國籍」的聯繫而成為同一個現代型國家中的國民。⁴⁵就此而言，1896年秋冬的這次戶口調查已經略為展露出，日治時期的人口調查具有不同於清帝國時期的意涵與特色。

⁴² 參見《台灣總督府公文類纂》，135-9(1897年3月19日)。

⁴³ 參見黃昭堂著、黃英哲譯，《台灣總督府》，頁65-66。

⁴⁴ 台灣在1897年時總人口約有二百八十八萬人，遷出者僅約四千五百人，約佔總人口的0.16%，比例相當低。參見黃昭堂著、黃英哲譯，《台灣總督府》，頁66-67。台灣總督府警務局，《台灣總督府警察沿革誌(二)》，頁688。

⁴⁵ 參見李建良，〈人民與國家「身分連結」的法制詮要與法理探索：兼論臺灣人國籍的起承斷續問題〉，《國立台灣大學法學論叢》，第36卷第4期(2007年12月)，頁6-7。

不過，此次人口調查除了表現出這項特色之外，對於台灣總督府而言，更重要的可能其實是，這次調查的不足之處凸顯出了新任統治者在統治方面的問題。

如同內務部長在為了解釋訓令八十五號所發的通牒中所言，台灣總督府只求在儘可能的範圍內調查台灣人民的身分。國籍選擇期限過後，之後幾年仍陸續出現許多向台灣總督府申請入籍者。這些想要取得日本國籍者的申請原因眾多，諸如：在台灣居住但是遺漏戶籍者、在國籍選擇期間未居住於台灣的台灣住民、已遷至中國但是想再度返回台台灣者。其中，在台灣居住但是遺漏戶籍者，就是指台灣總督府在1896年底進行台灣住民戶籍調查時所遺漏的人⁴⁶。這些人因為沒有被登記在1896年底製成的戶口清冊中，所以無法取得日本戶籍與國籍，他們必須自行申請入籍，才能成為一個被國家法制度察覺並承認其存在的人。顯然，截至1896、1897年左右的台灣總督府，尚未能夠掌握每一個台灣人民的身分與動態，因此使得某些人被遺漏在政府的戶口登記之外。

事實上，在1895年至1897年的短短兩年內，日本政府對於台灣的統治權力並未完全穩固，各地的武裝抗日行動也尚未停歇，再加上警察本身的人數不足，以及警察和台灣當地社會的連結不夠緊密，都使得現階段的人口調查工作事倍功半。在此情況下，若新一任的日本統治者真正想要建立起一套精確而完整的個人身分資料系統，就必須把從日本內地引進的警察制度施以某程度的改造和填補，如此一來，日本政府才能以一個外來的統治者的身分，逐漸深入台灣民間社會而掌握每個人的資料與狀態。

⁴⁶ 然而，所謂的「居住在台灣、但是被遺漏戶籍者」其實包含了「真正」和「假冒」的兩種情形，前者是指實際上真的居住於台灣、但是被1896年戶口調查所遺漏者；後者則是指因為特殊理由而被台灣總督府視為台灣住民的清國人士。這些清國人士之所以被當作台灣籍民，主要是因為台灣總督府想要在廈門、福州一帶的扶持日本勢力，所以特別讓某些清國人士假冒為1896年戶口調查所遺漏的台灣住民，使其獲得日本國籍、享受日本國民在清國的好處。參見栗原純著、鍾淑敏譯，〈台灣籍民與國籍問題〉，收錄於《台灣省文獻史料整理研究學術研討會論文集》(南投市：省文獻會，2000年)，頁437-439。

第三節 以警察與保甲掌控台灣人口動態

第一項 為了消滅抗日者而啟用保甲制度

精確的人口資料是以統治者能確實控制當地社會為基礎。台灣的人口調查機制能否成立，與日本對台灣的統治政權是否穩固息息相關，當台灣總督府越來越能控制台灣這塊新佔領土之時，則其就越能在台灣建立起較為精確的人口資料調查制度；而當台灣的人口資料越來越完備時，統治者也就越能夠加強對當地人民的掌控。換言之，日本對台灣的「控制程度」與「人口資料調查制度」是齊頭並進的，後者的成立是以前者的推進為前提，不過，與此同時，後者也會反饋去強化前者。基於此歷史環境的影響，「台灣人口資料調查制度之形成」與「統治者平定控制當地社會之目的」就發生了緊密的關連性。

日本在統治台灣之初，馬上面臨必須在兩年內確定台灣人民國籍的問題，但是既然日本政府尚未完全實質性的控制全島，當然也不可能在兩年內就調查、確認完畢所有居住在台灣島上者的身分，統治當局只能在有限範圍內進行人口調查和發佈相關法令。為了解決國籍選擇權而進行的戶口調查，其簡略程度充分顯示出台灣總督府作為一個外來殖民者，在開始統治台灣兩年後，還不能徹底的控制台灣以及取得精確的人口資料。這一切的情形都凸顯出，台灣總督府對於台灣的控制力尚嫌不足。至於台灣總督府對於台灣這塊新領土控制力不足的原因，一方面可能是因為台灣的抗日勢力過於強大，另外一方面則可能是新統治者所擁有的警力不足以徹底壓制台灣社會。

就第一點而言，日本帝國基於馬關條約得到了台灣的統治權，不過在其實際上進佔控制台灣的過程中，卻一直遭遇台灣人民的抵抗。雖然第一任台灣總督樺山資紀在1895年11月向日本內地報告說台灣全島平定，但是之後仍然有層出不窮的武裝抗日運動，諸如林大北、林季成等人在1895年12月襲擊了頂雙溪和宜蘭瑞芳的日本守備隊；詹振、陳秋菊、簡大獅等人企圖奪回台北城；1896年6月、10月、11月陸續在鹿港、台北、鳳山、雲林等地發生了抗日運動。⁴⁷在日本政府統

⁴⁷ 參見李崇僖，《日本時代台灣警察制度之研究》，頁51。

治台灣未久的這段期間，各地的抗日運動此起彼落，台灣的社會秩序一片紊亂。而此時就關係到第二個原因，亦即警力不足以壓制台灣社會的問題。

為了徹底壓制抗日份子的勢力，第三任台灣總督乃木希典曾經試圖以「三段警備制」的方式，來調和軍警憲這三股治安力量，以期更有效的解決抗日運動的問題。⁴⁸不過這項設計並未達到其所標榜的相互協調之目的，反而因為劃分上過於複雜，軍警憲均行使警察權，導致一般行政事務的推行無法普及。在此情況下，繼任的台灣總督兒玉源太郎便在1898年6月以府令廢除了各地的三段警備制。不僅如此，他還大量增加警察的人數來，希望能藉此加強對台灣當地社會的控制。至1899年4月，台灣全島已完全劃歸為警察行政區域了。⁴⁹

在排除軍隊和憲兵來維護治安的同時，作為維持治安之唯一方法的警察，正逐步導入保甲的力量以彌補警力不足的缺口。早在1896年9月，內務部長古莊嘉門就在嘉義雲林一帶參酌台灣舊慣設立了聯庄自衛團，作為警察的補助機關。之後，台灣總督府與內務部對於聯庄自衛團的設置，陸續做了一些指示和規定，但是此時的保甲團體僅限於少數地區，而且編制相當不一致。⁵⁰

台灣總督府於1898年8月31日以律令第二十一號發佈保甲條例，並依保甲條例第六條，以府令第八十七號發佈保甲條例施行細則，正式重新起用這項過去曾經施行於台灣的舊制，使其適用於本島人與普通行政區內的熟蕃身上，而不及於內地人或生蕃。⁵¹台灣總督撫之所以採用保甲制度的關鍵，就是在於其希望能透過保甲條例第二條的規定，賦予保及甲內的人民負連坐之責，讓保甲內的鄰居互相猜疑和舉發。如此一來，一般民眾不敢幫助或藏匿抗日份子，抗日份子也因而無法在鄉間生存，必須逃遁到山區或接受台灣總督府的招降，對於台灣的抗日運

⁴⁸ 所謂的三段警備制，是指依照各地動盪不安的程度由高至低，將台灣各區域分為三類，分別由軍隊和憲兵守備一等地危險地區、憲兵和警察防備二等地不穩定地區、警察管理三等地安全地區。參見黃昭堂著、黃英哲譯，《台灣總督府》，頁78-79。

⁴⁹ 參見台灣總督府警務局，《台灣總督府警察沿革誌(一)》(台北：南天，1995年6月)，頁459-460。
李崇僖，《日本時代台灣警察制度之研究》，頁58-59。

⁵⁰ 參見小林里平，〈台灣保甲制度〉，《台灣慣習記事》，第3卷第11號(1903年11月23日)，頁24-28。

⁵¹ 參見劉維哲，《台灣原住民身分認定變革因素之探討》，國立台灣大學國家發展研究所在職專班碩士論文(2006年6月)，頁36。

動產生極大的瓦解效果。⁵²換言之，台灣總督府之所以開始使用保甲制度，最主要的目的就是在於幫助警察消滅抗日份子、壓制台灣社會的反抗力量。

第二項 保甲成為外來統治者與當地社會的中介

台灣總督府於1898年以律令第二十一號發佈保甲條例，該條例第一條即言明，保甲制度係參酌台灣舊慣而設立，所以某些地方和清治時期的保甲制度非常相似。保甲條例施行細則規定，甲約以十戶、保約以十甲編成，而甲設甲長、保設有保正。保與甲皆須定其規約，各規約中得設褒賞或過怠金的條文。至於賦予保甲內的人民負連坐責任，更是沿襲舊慣的規定。

儘管存在著這些和舊慣相當類似的部份，日治時期的保甲制度和舊制仍然有所不同。保甲條例施行細則第二條規定，甲長的選舉結果必須經過所轄辦務署(郡守、支廳長、警察署長或警察分署長)的批准，保正的選舉則由辦務署長呈請地方長官(知事或廳長)批准，當選者始能出任。第三條明令，甲長受保正的指揮監督、保正受該地的辦務署長或分署長之指揮監督，維護保甲內的安寧。國家公權力直接介入指揮和監督的部份，正是保甲制度在日治時期和清治時期的最大不同之處。

清帝國時期的保甲制度，基本上是個民間自動自發形成的組織，雖然甲長和保正會協助官府處理地方事務，但是其仍然著重於防衛地方等自治事務為主。經過台灣總督府改造過的保甲制度，卻在原本的架構上新增了統轄一切事務的警察機關，使得保甲制度搖身一變成官方性質的組織。由於保甲制度取得了政府的背書，所以當保正和甲長在執行職務時，可以透過其所擁有的公權力和威嚇力，更加容易從人民身上得知他們的身家資料。

以1899年3月19日的縣令第六號「台北縣保甲條例施行細則」為例，該細則第三條規定台北縣內的保甲，規約應載明保甲內戶口調查有關事項，第七條亦規定保甲應承辦保甲內的戶口調查相關事項、管理保甲內的進出者等。同時間頒佈

⁵² 參見李崇僖，《日本時代台灣警察制度之研究》，頁67。

的訓令第二十四號「實施保甲條例施行細則應行注意事項」第六條規定，辦務署長應視察保甲內戶口調查之完整與否。⁵³

如此一來，當地的警察首長和行政長官可透過保正和甲長調查的資料，來掌握境內人民的身分關係和現實生活的任何變動。在這之後，保甲制度在法規範方面的統一則更是進一步確定了，保甲作為協助外來統治者掌握台灣當地社會人口資料的中介角色。

在日治初期實施於台灣各地的保甲和壯丁團，雖然同為警察的輔助機關，但是由於各地的情況與舊慣的差異，實際上每個地方的保甲制度皆不盡相同。⁵⁴為了使全島的保甲制度整齊劃一，同時也因應著台灣的抗日運動漸趨和緩，台灣總督府於1903年5月9日頒佈保甲條例施行細則標準，針對保甲的編成方法、保正甲長的選舉、保甲之規約事項、保甲的責任、壯丁團的組織、銃器彈藥之管理方法、保甲內的賞罰等，做出整齊劃一的規定。此施行細則標準的制定，讓各廳得以依此法令改正舊有組織，或作為新組織的準備，使各地的保甲組織和壯丁團在實際的運作上儘可能一致。⁵⁵

詳言之，原本保甲條例第三條，各保甲各定其規約，呈請地方官廳批准，讓各地的保甲制度擁有若干因地制宜的自由。但是新頒佈的保甲條例施行細則標準第九條，卻列舉了十四款保甲規約應行規定的事項，如此具體且明文的規定，使得全島各地的保甲組織從此都必須承辦這些業務，成為統治者得以用來推行政令的管道之一。例如，該條第二款、第三款明令，保甲規約應行規定的事項為「關於調查戶口之事項」、「關於取締出入者之事項」。從此以後，保甲職員和保甲內的居民必須依法辦理戶口調查事務，而必然成為協助政府推行戶口調查的其中一員。

⁵³ 參見江慶林，〈日據時期台灣之警制—以兒玉源太郎之警政改革為中心〉，收於《台灣省文獻委員會成立四十週年紀念專輯》(1988年6月)，頁32-34。

⁵⁴ 保甲條例第七條規定，保甲僅限於地方長官認為有必要之地，且經台灣總督認可者，使得設立。因此台灣有部份區域根本未施行保甲制度，例如台東、澎湖等地。除此之外，即使是在已經實行保甲的區域，各地的詳細內容和實際情形也不一致。依保甲條例施行細則第十二條，關於施行保甲條例的規程，由知事或廳長參酌舊習而定之，所以各地方長官針對保甲的細部情形所發佈的規程，可能各不相同。中部的各部落因為自衛的需要，保甲制度較為完善、發達；南部則還沒有完全脫離抗日的紛擾狀態，尚未達成日本政府的目標。參見〈保甲制度之統一〉，《台灣慣習記事》，第2卷第7號(1902年7月23日)，頁78-79。

⁵⁵ 參見〈保甲條例施行細則〉，《台灣慣習記事》，第3卷第6號(1903年6月23日)，頁86-87。〈保甲及壯丁團〉，《台灣慣習記事》，第4卷第2號(1904年2月23日)，頁93-95。

就此而言，保甲條例施行細則標準於1903年的施行，已經使得台灣的保甲法制大致上歸於一統。此外，更重要的是，基於保甲條例施行細則的規定，各地的保甲制度都必須負起辦理戶口和衛生等事務的責任。原本是為了剷除抗日份子而被台灣總督府重新啟用的保甲制度，在抗日活動日漸趨緩之後，逐漸定性下來成為一個協助政府辦理各項行政事務的中介角色。此後，外來統治者就擁有了深入當地社會狀況的管道，而警察也得以藉此調查與掌握台灣人民的身家資料。

第三項 警察以保甲為輔而掌控戶口資料

如前所述，1903年保甲條例施行細則標準第九條已明定保甲規約中應規定戶口調查等的事項。此外，該法第十條與第十一條亦規定，保正的職務為監督甲長執行職務、輔助警察搜捕犯人等，而甲長除了輔助保正執行職務之外，亦須調查甲內戶口、取締出入之人，協助警察和保正搜捕犯罪人等。顯示出保甲制度的精神在於協助警察維持治安，而保正和甲長對於區域內的戶口調查，則為達成目的的其中一環。

至於監控和指揮的方式，就落實在保甲內的戶口制度。依該法第十三條規定，當保正及甲長得知保甲內發生戶口異動，或接獲保甲內的住民申請時，甲長應迅速報告保正、保正再向警察官吏通報該事項。第十四條規定，家長對於家內有生產、死亡或其他戶口上的異動時，應立即報告甲長。如此一來，就由家長、甲長、保正和警察官吏共同建立起，一套由下往上的戶口資料異動申報機制。透過對戶口資料的監控，警察和保甲得以隨時更新並掌握區域內的情形，並藉此追緝惡徒、維持秩序。如同1904年1月的訓令警第二九〇五號「施行保甲及壯丁團條例應注意事項」所言，保甲的責任為查明保甲內的戶口，並整理其異動；取締出入人士…。賦予保甲這些職責之目的，就是為了讓保甲能輔助警察，因而設計出一套警察指揮監督保正、保正指揮甲長、甲長指揮家長的制度。⁵⁶

⁵⁶ 參見鄭淑屏，《台灣在日據時期警察法令與犯罪控制》，頁58、91。

在保甲制度正式成為警察之輔助機關的同時，警察也被法律明白指定為執行戶口調查的政府單位⁵⁷。在未統一戶口法制度之前，台灣存在著街莊役場的戶籍簿，與警察以治安理由所設置的戶口調查簿。一直到1903年5月4日警察本署以訓令第一〇四號發佈「戶口調查規程」，說明戶口調查的內容，在於調查各戶居民的身分、職業及異動，且觀察居民的品行與生活狀況。更重要的是，該法第二條明令，戶口調查由外勤之巡查和巡查補負責執行，第三條亦規定了三種調查對象，分別需要警察關注的頻率和程度，確定了由警察主管戶口調查事項的地位。該規程的理由書中，出現有「保甲與警察兩者相輔，使戶口調查為之完備」一語，可以看出統治者意欲警察和保甲制度結合，一起負責戶口調查工作的意圖。在相關法規大致齊全的情況下，由保甲輔助警察的戶口調查機制已逐漸成形。⁵⁸

就法規範的層面來看，當時的台灣總督府已經建立起一套得以實行的個人資料申報機制，但是就一般民眾的角度而言，他們還沒有足夠的時間接受這套法律的規訓、尚未養成立刻主動申報的習慣。當家中有人發生嫁娶、死亡等個人法律關係的變動時，人們不一定會即時向甲長和保正申報，甚至可能根本不去申報。經常是等到他們發現自己可能因為延誤申報而遭受處罰時，才會匆忙向保甲職員申報人身資料的變動。在1905年第一次臨時台灣戶口調查即將實施的前夕，許多民眾擔心資料有誤會害自己被政府處罰，使得台南的保甲聯合會議場迅速湧入許多前來申報移居、寄留、死亡的人們，而其他地方也是類似的情形，例如鹿港支廳和當地保正，亦忙於處理各街莊家主申報分家、除籍等的申請書，一時之間警察和保甲機關變得門庭若市，不復平日申報人數寥寥無幾的景象。⁵⁹

除了這些人民未申報的資料之外，其他人民已申報、但是保甲和警察機關登載有誤的個人資料，也是要等到之後台灣總督府於1905年實行第一次臨時台灣戶口調查，才能獲得全面性、一次性的稽查改正。

⁵⁷ 關於警察戶口法制的詳細發展經過，請參閱本章第四節第二項。

⁵⁸ 參見《台灣總督府公文類纂》854-2(1903年5月4日)。

⁵⁹ 參見〈台南保甲的現況〉，《漢文台灣日日新報》，1905年9月30日，第四版。〈戶口整理之繁忙〉，《漢文台灣日日新報》，1905年9月30日，第四版。

第四節 現代型人口資料法制的成形

第一項 名實不符的第一次臨時台灣戶口調查

當日本進入現代型國家的統治形態之後，就意圖以現代型的統治技術來治理各項國事。日本內地本來預計要在1903年實施第一次國勢調查，卻因為適逢日俄戰爭的前夕，政府並無餘力推動大範圍的國勢調查，故延後施行。當時台灣接受日本統治的時間正邁入第十年，台灣總督府對於全島已經建立起一定程度的統治基礎，所以台灣本島才得以早於日本內地，進行了對台灣與日本而言都是第一次的、取得每一個人相關資料的普遍調查。

為了完成這項史無前例的調查工作，敕令第一百七十五號「臨時台灣戶口調查部官制」特地在台灣總督府內設置了臨時台灣戶口調查部，專職負責這次的戶口調查的一切事務。台灣總督府之所以獨立設置這個單位，是著眼於第一次臨時台灣戶口調查的性質實乃國勢調查，不可僅交由民政部底下的單位辦理。⁶⁰此外，由於當時統治者覺得本島人容易受流言迷惑，故而認為既然台灣人民不懂「國勢調查」此一名詞的意義，可能不願配合調查與如實回答問題，那麼就採用一般民眾較為耳熟能詳的「戶口調查」名稱，以免引起人民的騷動不安。⁶¹

針對此次調查的真正意義，台灣總督兒玉源太郎在1905年8月2日的諭告第二號中有更詳細的說明：

夫編查保甲制度，止為弭盜逃、嚴奸宄。此次應行之戶口調務者，
限定日時，無論中外官民，就各人之營生情形，據實逐名詳查，以鑒民
人狀態起見，此乃講國計民生之良策也。...由此法一經查明，人口之多
少，及其構成發達各情，不但得審國勢民情之歸嚮，又可以察民人文化
之程度，徵殖產興業之改進，討公眾利弊之隱伏，明彼我得失所存，為

⁶⁰ 參見臨時台灣戶口調查部，《明治三十八年臨時台灣戶口調查記述報文》(台北：1908年3月28日印刷、3月30日發行)，頁4。

⁶¹ 參見臨時台灣戶口調查部，《明治三十八年臨時台灣戶口調查記述報文》，頁28-29。真倉民治，〈第一次センサスの回顧〉，《台灣時報》，1935年5月，頁45。

國為民，裨益良多。總而言之，能為行政各般之基礎，並社會眾庶業務之規準者，措之，不待他求也。⁶²(底線為筆者所加)

此喻告除了將第一次臨時台灣戶口調查與既有的保甲戶口調查，兩者清楚區別開來，同時亦言明，此次名為臨時台灣戶口調查的作為，其實是在清查台灣在人口、種族、性別、職業等方面的整體情勢，作為統治者明瞭國情、以及日後擬定政策的參考資料。證實了第一次臨時台灣戶口調查在統治者的心中，完全被歸類到國勢調查的範圍之內，戶口調查的名稱只是用以安撫人心的工具而已。

然而，即使是採取本島人較為熟悉的「戶口調查」之名，來進行實質上的「國勢調查」，實際上也無法完全消弭台灣人民的誤會與謠傳，使得這些人做出許多被「進步」的統治者視為相當荒謬、愚昧的行為。例如：誤以為如果不接受調查，將被除籍或放逐到中國；因為認為收留他人住宿將受到處罰，所以拒絕來客寄宿；亦有以為若未在此次調查中登記纏足，之後將喪失此權利，故急著對三、四歲的幼童加以纏足；又以為男子在過去曾被挑選充作軍俠，如今女子亦必將被徵召任炊洗之役，因而躲藏到竹林中；或以為戰時財政困難，將課徵人頭稅；籌備課稅開財源，而有不敢據實報告其副業者。此外，還有人以為該調查是在調查殘廢、俾行救恤，故臨時假裝雙目失明，期望獲得救助；或是妻已離開夫家的夫婦，由於尚未辦妥除籍的手續，所以在接受調查時還故意裝出夫妻同居、家庭圓滿的景象。⁶³這麼多種誤會的存在，證明當時一般的台灣人民對於第一次臨時戶口調查的性質，根本處於一知半解的狀態。

第二項 全面性的資料查證更正

第一款 總密且重疊的戶口調查／國勢調查

⁶² 臨時台灣戶口調查部，《明治三十八年臨時台灣戶口調查記述報文》，頁27-28。

⁶³ 參見〈雜報／少見多怪〉，《漢文台灣日日新報》，1905年9月29日，05版。真倉民治，〈第一次センサスの回顧〉，頁48-49。張柄南監修、李汝和主修、張雄潮纂修，《台灣省通志 卷三 政事志 戶政篇 第一冊》(台北：台灣省文獻委員會，1971年6月30日)，頁10-11。

不可諱言的是，第一次臨時台灣戶口調查是以「戶口調查」之名、行「國勢調查」之實。但是該次調查的結果，不僅是讓台灣總督府取得統計數字，同時也對於個人資料正確性的提升有所幫助。理論上而言，國勢調查是以政府得出一個統計數字，藉此了解該國的局勢、進而擬定政策，為其目的。但是在匿名並化為單純的數字之前，這些資料其實都是一筆一筆個別化的個人資料。因此，我們不能忽略這次調查使得統治者得以進一步修正既有之個人資料的面向。

依1905年6月府令第三十九號「臨時台灣戶口調查規則」第二條以及「所帶票記入須知」第三條，臨時戶口調查的對象及於所有現在於台灣者，包括本島人、內地人、以及外國人，只有蕃界內的蕃人不在調查之列。⁶⁴至於調查項目則有二十二項之多：姓名、與所帶主之連繫或與所帶主抑或所帶之關係、⁶⁵種族、男女之別、出生年月日、緣事之身分、本業名、本業之地位、副業名、副業之地位、常用語、常用以外之語、讀書寫字之程度、廢疾之種類(限聾、啞、白癩及瘋癲)、廢疾的原因、吸食鴉片者、纏足者、出生地(此項限內地人)、原籍(此項限內地人)、國籍(此項限外國人)、渡臺之年(此項限內地人)、常住地(此項限暫時之現住者)。⁶⁶此外，法律雖然並未提及，但是在正式調查上述這些項目之前，調查委員必須在「所帶票」⁶⁷上先載明該戶的堡名、街名、町丁目和住家番號，所以地址其實也算是調查資料中的一項。⁶⁸第一次臨時台灣戶口調查對於個人資料的調查程度，已經足以大致掌握一個人的生活概況，就此而言，該調查確實是既深入且詳盡。

臨時台灣戶口調查規則洋洋灑灑列舉了二十幾項的調查事項，所代表的意義不只是政府人員從一個人民身上取得許多資訊，並以此為基礎而統計成一套數據。同樣重要、但是容易被忽略的另外一面，其實是調查委員在獲取這些資料的同時，它還發揮了稽查改正既有之戶口資料的功能。就調查的內容而言，第一次臨時台灣戶口調查的調查事項與既存的保甲戶口調查，兩者的意義截然不同，但

⁶⁴ 參見台灣總督府官房統計課，《明治三十八年臨時臺灣漢譯戶口調查記述報文》(台北：臺灣總督府官房統計課，1909年)，頁7、16。

⁶⁵ 「所帶主」意謂主持家計之人。

⁶⁶ 部份項目的中文翻譯係參酌台灣總督府官房統計課，《明治三十八年臨時臺灣漢譯戶口調查記述報文》，頁7-8。

⁶⁷ 第一次臨時台灣戶口調查的調查單稱為「所帶票」，而「所帶」即為家族、家庭之意。

⁶⁸ 參見臨時台灣戶口調查部，《明治三十八年臨時台灣戶口調查記述報文》，頁12、13間的夾頁為第一次臨時台灣戶口調查的所帶票樣式。

是調查的事項卻完全相同。⁶⁹在第一次臨時台灣戶口調查中所作的調查，和既有的戶口調查簿中可以互通有無，資料的移轉也完全沒有問題。

第二款 對既有戶口調查資料的改正

依1905年6月之訓令第一三二號「臨時台灣戶口調查事務取扱規程」第十條第一項，戶口調查委員長須就台灣總督府所屬行政各官吏員學校職員或公醫等，通曉調查區內事情者之中，選舉可以充當調查委員及監察委員者。此外，第二項並規定戶口調查委員長須從警察官吏派出所及相當之廳、直轄支廳、直轄之巡查中，選舉可以充當監督補助委員者。雖然法令如此規定，但是實際上擔任調查委員者卻是以警察居多，而台灣總督府亦視其為重要、必要之舉。⁷⁰此外，臨時台灣戶口調查規則第三條規定，保正、甲長、街庄社長及其書記應於臨時戶口調查之際，聽從調查委員的指揮、協助辦理調查事務。由保甲職員、街庄社長輔助警察到每一戶人家進行臨時戶口調查的模式，和平常既存的戶口調查，在外觀上根本沒有什麼差別。

對於調查委員在國勢調查之際，必須同時稽核戶口資料的直接要求，來自於1905年6月訓令第一三四號「調查委員須知(調查委員心得)」所定的調查程序。依該法第九條和第十條，在實地調查的部份，調查委員必須攜帶並對照著現行的戶口調查簿，去調查「所帶票」上應填寫的各項資料；若調查委員發覺現行戶口調查簿內有錯誤異動，應將記載箋紙貼附於戶口調查簿的該欄位內。接著，調查委員再依照第十一條進入整理的部份，於實地調查完畢之後，根據戶口調查簿上的登記資料，轉行記入所帶票。在第一次臨時台灣戶口調查的程序中，既有的戶口調查簿其實是第一手的記錄，為了該次調查而特製的所帶票，反而是後於戶口調查簿、經過謄寫和整理之後的資料。

在第一次臨時台灣戶口調查的過程中，無論是調查項目或調查委員，都和當時警察暨保甲的戶口調查制度相去不遠，使其擺脫不了戶口調查的影子。而調查委員須知中的規定，更是直接顯示，該次調查會對既有的戶口調查簿造成影響。

⁶⁹ 參見臨時台灣戶口調查部，《明治三十八年臨時台灣戶口調查記述報文》，頁27。

⁷⁰ 參見臨時台灣戶口調查部，《明治三十八年臨時台灣戶口調查記述報文》，頁8、31。

在警察和保甲職員進行調查時，他們會比對手中原有的戶口調查簿，並且修正、更新戶口調查簿中錯誤、過時的資料。在此情形下，第一次臨時台灣戶口調查不但在形式上具有戶口調查的名稱，實質上也不完全僅限於國勢調查的功能，同時還具有稽查改正戶口資料的功能。

第三款 靜止狀態對於調查的帮助

除了第一次臨時台灣戶口調查的調查程序近似於一般的戶口調查，而使其有稽查改正舊有戶口資料的功能，其實該次調查的實質意義—亦即國勢調查—本身的特點，對於提升資料的正確性也有幫助。所謂的國勢調查，是指針對該國於某個時間點的狀態，亦即該國的人口、性別、種族等方面在那一瞬間的情況，加以調查。當然，身為調查者的政府不可能真的去調查某一秒鐘的國家局勢，通常是選擇一天作為調查的期日。

台灣總督府就是將第一次臨時台灣戶口調查的時間點訂於1905年10月1日午夜零時，調查委員必須在10月1日當天進行調查，若有困難而無法完成調查者，依臨時台灣戶口調查規則第一條的規定，最遲也必須在10月3日前調查完畢。雖然第一次臨時戶口調查並不意味著人民必須待在家裡不准移動半分，他們還是可以照常旅行或外出工作，只是不允許混淆打亂政府的調查，例如藉由迎神賽會中人群往來的混亂來妨礙調查。⁷¹但是，這種程度的有條不紊，就已經足讓第一次臨時台灣戶口調查的調查委員得以將台灣在1905年10月1日，這一天的人口、性別、種族等方面的資料截取下來。

由於大多數的台灣人民並不清楚第一次臨時戶口調查／國勢調查的意涵，所以造成現實上有許多人為了配合調查，特地返鄉或不敢出門旅行。⁷²即使法令並不硬性要求人民不許出門，但是警察和保甲職員為了方便起見，早已經宣導人們須在家中安靜等待，而人們也相當配合。例如1905年10月1日上午六時的台南城路上就一片寂靜，幾乎沒有行人和車馬往來。⁷³相較於平常四處流動的人們，第

⁷¹ 參見〈雜報／戶口調查與人民移動〉，《漢文台灣日日新報》，1905年9月30日，03版。

⁷² 參見〈雜報／全島戶口調查狀況〉，《漢文台灣日日新報》，1905年10月4日，04版。〈雜報／國勢調查餘聞 病院忽成空屋〉，《漢文台灣日日新報》，1905年10月6日，05版。

⁷³ 參見〈雜報／台南調查景象〉，《漢文台灣日日新報》，1905年10月8日，04版。

一次臨時台灣戶口調查幾乎是讓全島居民在10月1日當天處於靜止的狀態。如此一來，不僅有助於警察和保甲找到調查對象，一一清查資料正確與否，還可以讓警察和保甲在活動凍結的這一兩天內，發現那些因為日常生活的移動遷徙，而重複登記或被遺漏的人。⁷⁴事實上，在臨時戶口調查的準備階段，各縣廳就已經找到了約十五萬名一直沒有被戶口調查發現的人，等到臨時戶口調查完畢之後，必定會找出更多過去被戶口調查遺漏的人。⁷⁵

第三項 警察戶口法制的確立

第一款 以警察戶口簿冊為主

相較於日本內地把戶口的調查與登記交給專門的戶籍人員，這項工作在台灣本島卻是由負責維持治安的警察來兼任。同時，也因為日本警察不則以應付如此繁雜的工作，所以台灣總督府巧妙的改造了台灣舊有的保甲制度，使其成為協助新任統治者用以維持治安與調查戶口的有力幫手。透過家長、甲長、保正逐層向警察報告當地人民資料之異動的方法，作為外來統治者機構的台灣總督府，得以滲透和掌握台灣人民的情形。

由保甲所進行出來的戶口調查機制，偏重於維持當地秩序的治安功能。保甲制度的「復活」原本就是為了協助警察圍剿抗日份子，而當抗日運動漸歇之後，雖然保甲制度擴大業務範圍至一般行政工作，但其仍舊不脫防範犯罪的色彩。因此，在保甲這部份所形成的戶口調查簿，是以掌握當地人民的靜態與動態變化為主要目的。

不過，在保甲戶口調查簿冊存在的同時，還存在於地方官廳的戶籍簿。按，依據1896年的告示第八號，台灣總督府為了確定台灣人民的國籍而進行戶籍調查，地方官廳也因此擁有一份戶籍簿。其後，在1897年的地方制度的改革中，各

⁷⁴ 台南的警察在調查時，發現許多一個人擁有兩個名字，或一個人在兩處申報本家和寄留兩種狀態(若有本家，代表不是另外在別處寄留，反之亦然)。參見〈調查議罰〉，《漢文台灣日日新報》，1905年10月8日，第5版雜報。

⁷⁵ 參見〈雜報／發見十五萬人口〉，《漢文台灣日日新報》，1905年9月30日， 02版。

地方廳設置了辦務署，且依同年6月23日的府令第二十六號第三項規定，戶籍事務移交辦務署處理。1901年官制再度修正，辦務署將處理事項移交各地方廳執掌，但是各地負責戶籍事務的單位均不相同，包括總務課、警務課等，不僅欠缺統一的負責機關，戶籍登記書的格式亦不盡相同。⁷⁶

至1902年5月30日府令第四十號「有關街庄長職務之件」將有關戶籍上的異動，歸屬於街庄長之職務。縱使法律如此規定，但是實際上戶口調查的工作還是多半由當地的保正、保甲來負責，地方官廳也是拿保甲制度下的戶口調查簿來作為個人資料的準據。⁷⁷進一步言之，由於地方官廳的首長也是由警察官所擔任，因此地方官廳使用保甲所製成的警察戶口簿冊，乃是更順理成章之事。從1898年就重新開始施行的保甲制度，至1903年已經形成一套由家長、保正、乃至警察的個人資料申報機制。之後台灣總督府選擇保甲與警察的戶口調查途徑，而棄地方官廳的戶籍簿，也是根據這個事實所考慮的結果。

初步解決這個衝度的法令，為1903年5月4日訓令第一〇四號「戶口調查規程」。該法首先定義，戶口調查為對各戶現住人的身分、職業、素行和生活狀況等所作的調查。至於這項工作，則應交給外勤的巡查、巡查補來執行，且其必須按照甲、乙、丙三種不同的戶口分類，分別給予寬鬆至嚴格的調查。⁷⁸此外，該法亦對警察所持的戶口調查簿之格式，做出詳細的規定，可以推知台灣總督府趨向於採用警察結合保甲的戶口調查制度。

如此一來，即使「戶口調查規程」並未言明警察之戶口調查簿才是唯一可靠的戶口資料依據，但是該法既以警察為戶口調查的主體，又對警察戶口調查簿多所規定，則其排除地方官廳之戶籍簿的意圖，實乃不言可喻。從此之後，警察戶口調查簿在個人身分法制上，就越來越具有不可動搖的地位，一方面在第一次臨

⁷⁶ 參見阿部由理香，《日治時期台灣戶口制度之研究》，頁36、43-45。鷺巢敦哉，《台灣警察四十年史話》(台北：自刊，1938年4月)，頁228。

⁷⁷ 參見阿部由理香，《日治時期台灣戶口制度之研究》，頁44-45。《台灣總督府公文類纂》，1408-19(1902年7月29日)。

⁷⁸ 1903年5月4日訓令第一〇四號「戶口調查規程」：

第三條 戶口調查依左列分為三種，甲種為六個月一次以上，乙種為三個月以上一次，丙種為每個月一次以上的調查。

甲種 官宦、公吏，或資產階級且素行善良者

乙種 不屬於甲種與丙種者

丙種 受禁錮以上的受刑、須視察人或其他警察特別注意者(顯有悔改之情者除外)

參見《台灣總督府公文類纂》854-2(1903年5月4日)。

時台灣戶口調查中作為調查的第一手資料，他方面則是在第一次臨時台灣戶口調查結束後，基於1905年底發佈的「戶口規則」而成為唯一的戶口資料登記簿。

第二款 以戶口調查遂行警察行政

1905年12月26日府令第九十三號「戶口規則」以及同時發佈、訂於1906年1月15日施行的「戶口調查規則」，確立了警察戶口法制在台灣的重要地位。

在戶口規則的部份，該法第一條明定，記載有關戶口事項的戶口調查簿應置於郡公所、警察署、警察分署及支廳。雖然在法令中，郡公所和支廳也應備置戶口調查簿，但是實際上卻是由警察所管理，⁷⁹這是因為戶口調查簿的前身，原本就是警察和保甲所使用的戶口調查簿。此外，該法第六條和第十四條更是賦予警察進行戶口實查的權力，警察不但可以在人民不申告身分關係的異動時，主動自行以戶口實查代替之，而且人民還不得拒絕該戶口實查。如此一來，警察對於戶口調查的登記與進行，就取得了絕對的主導權。

就戶口調查簿的部份，戶口規則的附則亦明言，廢止地方支廳所備置的戶籍簿。至於廢止地方支廳的戶籍簿之後，是否即意味著台灣總督府選擇了警察戶口調查簿，來解決兩種戶口資料簿冊的衝突，更明確的答案來自總督兒玉源太郎所發佈的諭告第三號。該諭告以警察之戶口調查，較能明瞭人民的實際變動情形為理由，廢止了各地方支廳所備置的戶籍簿，改以警察的戶口調查簿為唯一的戶口調查簿。此後將以警察戶口調查簿登記人民的異動、作為確認本島人居民的身分憑證。⁸⁰

承接著戶口規則與諭告第三號，依訓令第二五五號於1906年1月15日施行的「戶口調查規則」，對警察進行戶口調查和戶口調查簿做出更詳細的規定，進一步確認了由警察負責戶口事務的法律制度。依照戶口調查規程的規定，戶口調查事務分為三種，包括戶口實查、戶口調查副簿之整理、戶口調查簿之整理，其流程則為，巡查和巡查補攜帶戶口實查簿至各戶進行實查，再將調查結果整理為警察官吏派出所等所擁有的戶口調查副簿，最後再登記到置於郡役所、警察署等機

⁷⁹ 參見阿部由理香，《日治時期台灣戶口制度之研究》，頁46。

⁸⁰ 參見《台灣總督府公文類纂》1062-10(1905年12月26日)。

關的戶口登記簿之上。⁸¹從負責調查的人員至管理登記簿冊的部門，一脈相承的被包含於警察體系之中，相較於日本內地，台灣並未沒有一個獨立的戶政機關，來專職處理戶籍方面的事務。

由警察而非專職的戶政機關來負責戶口事務，不僅讓台灣人民戶口資料未形成一個獨立的戶政法制，更重要的是，融合在警察法制之下的戶口事務，除了用來登載人民的親屬關係和個人資料，戶口調查的過程以及資料結果，將難以避免的被使用來達成警察行政目的。該法第一條即開宗明義表示，「戶口調查是以知悉戶口之狀態，供給警察上之資料為目的。」至於戶口調查所提供的資料，警察可以使用於哪些方面，法令並無明確的限制，所以單純就條文的字義而言，似乎警察得以將戶口資料運用到所有的警察行政之目的上。

不管警察之後是否真的將調查所得的人身資料，運用在公共衛生等其他方面，事實上，戶口調查規則本身早就已經蘊含了「知悉人民身分關係變動」以外的其他功能。承襲著1903年戶口調查規程第三條，將戶口分為甲、乙、丙三種的做法，1905年戶口調查規則第五條也將人民依職業、素行等的良善與否，而把戶口分為三種，分別施以不同頻率的調查。這顯然是著眼於被調查者鬧事惹禍的可能性，高低有所不同，所以必須給予寬鬆至嚴格的調查。若單純以調查人民的身分關係變動而言，每個人結婚、出生、收養等發生的機率應該差不多，而警察之所以要特別關心第三種人，實乃出於一種巡視和監督的心態，他們意圖藉由戶口實查來防範和查緝任何騷動不安或犯罪行為。

於此同時，居住於「特別行政區」的生蕃的身分法律制度，儘管也是由警察主導，但是其仍然和適用於本島人身上的警察戶口制有所不同。生蕃不僅不適用1905年戶口規則，而且其與本島人所使用的戶口調查簿亦不相同，負責蕃地事務的警察所使用的是「蕃人戶口調查簿」，該調查簿除了有一般戶籍的登載事項之外，特別列有「種別」與「墨刺」等欄位。換言之，相較於本島人的警察戶口制，生蕃的個人身分制度更是由警察來全面主導。⁸²

⁸¹ 參見《台灣總督府公文類纂》1062-9(1905年12月26日)。

⁸² 參見劉維哲，《台灣原住民身分認定變革因素之探討》，頁41。

第五節 小結

傳統中國對於人口資料的掌握，在於戶部和保甲制度下的人口簿冊，前者是以徵稅為目的，後者則是為了維持當地治安。這兩者都是實用功能的取向，同時亦有其不精確之處。徵稅之人口簿冊存在的問題有，僅以成年男子為調查範圍、人民為避稅而隱匿戶口等，取而代之的保甲戶口簿冊，則是在清朝中期後成效開始逐漸低落，而企圖以「官化」作為重振保甲制度的幾次改革也都失敗了。在清帝國的統治期間，台灣並不存在精確的人口調查方式與資料。

在缺乏精確資料的情形下，日本卻必須在開始統治台灣的兩年之內，迅速解決國籍選擇的問題。然而，從台北市城內的調查乃至於全島性的武裝搜索，台灣總督府的人口調查工作都進行相當不順，最後還是在大幅減少調查事項的情況下，才能完成全島性的廣泛調查。不過，之後還是陸續有被調查遺漏的人出面申請戶口，證明了在時間和人力的限制下，1896年底的台灣住民戶口調查既不深入也不完整，顯示出日本作為一個外來的統治者，對於台灣社會的控制力尚嫌不足。

為了徹底解決抗日勢力猖獗的問題，同時提高對台灣的控制，在參酌舊慣並加以改造之後，台灣總督府重新起用了保甲制度。由於連坐的處罰極重，一般民眾不敢幫助抗日份子，使得政府得以削弱和剿滅這股反抗力量。此外，被改造為半官方性質的保甲制度，也負責戶口調查等政府施政工作，保甲內的人民必須在身分關係發生變動時，經過保甲職員向政府申報。透過國家權威在背後推動，保甲職員能更有力且精確的調查戶口；也因為保甲的居中輔助，警察越來越能掌握地方人民的行為和異動。

在警察和保甲累積好幾年的調查資料後，台灣總督府以第一次臨時台灣「戶口調查」之名，在台灣進行了日本國內初次的國勢調查。雖然該調查的最終目的為調查國家情勢，但是在調查過程中，擔任調查委員的警察也一併核對和更正既有的戶口調查資料，並且利用國勢調查所創造的靜止狀態，找出過去被疏漏或重複登記的個人。如此一來，全島的人口資料都獲得了一次性、全面性的清查，資料的正確性也提升到新的程度。

於此同時，戶口調查規程、戶口規則和戶口調查規則，排除地方官廳的戶籍簿、選擇了警察和保甲的戶口調查簿，並且把警察定位為戶口調查的職權機關。警察戶口法制的確立，不但使得台灣的戶口法制添上一抹警察行政的色彩，也將連帶影響人民的法律關係與實際生活。



第三章 戶口資料法制的實踐與意涵(1906-1945)

第一節 警察戶口制度的落實

第一項 以刑罰確保人民誠實、即時申報戶口

就統治者的立場而言，得知人民的身家資料以推行各項施政固然為其目的。不過，比起取得資料的行為，更重要的其實是取得「正確無誤」個人資料。個人資料的正確與否，不但會左右政府擬定的政策和法令，而且也會對行使戶口調查簿的一般人民造成影響。為了避免錯誤的資料被登錄於戶口調查簿上，統治者就必須付出時間和心力去更新、查證內容，讓政府登記的個人資料保有一定程度的正確性。

為了強制人民向警察申報的資料真實而且即時，1906年的戶口規則第十六條規定，以下三種行為將被處以二十元以下的罰金：(1)未在受警察官吏催告後的七天內為稟報；(2)妄行阻擋或迴避警察官吏的戶口調查；(3)不回答警察官吏的詢問，或是雖回答但不告以實、為虛偽之申報者。第十七條則是規定，無正當理由而未於法定期限內為申報者、拒絕第九條第一項之連署者、住家未掛門牌者，應處以科料。¹儘管違反規定的刑罰並不特別嚴重，但是將「即時、如實申報」的要求加以法明文化，仍然足以證明台灣總督府對於「追求正確的資料內容」這件事，具有一定程度的要求。此外，若人民不實申報的行為該當於刑法上的明文規定，依同法第十八條，則應適用刑法的規定，雙管齊下的以刑法和戶口規則來要求人民必須誠實申報。²

戶口規則對於人民應誠實、即時申報的要求，並非只是宣示性質的訓示規定，而是現實上真的會被檢察官、法官適用於個案之中，違反者將被判處一定金

¹ 依照當時本島所依用的日本內地刑法第十七條，科料為十錢以上、未滿二十圓。

² 參見〈府令第九十三號：戶口規則〉，《台法月報》，第2卷第2號(1906年2月1日)，頁113。

額的罰金。以「日治時期法院檔案」為例，當中即有人民因為違反戶口規則而被判刑的真實案例。³

台中州大屯郡霧峰庄的趙瑞來，與姚進之養女趙氏金成婚、成為姚進的招婿。然而，趙瑞來既未主動申報，在受到警察催告之後，亦未於受催告的七日內提出申報，此違反戶口規則第十六條第一款的行為，被台中地方法院判決兩圓的罰金。⁴至於違反同條第三款的實際案例，則有原籍為台北廳基隆堡的林毛德，向桃園廳大嵙崁支廳提出虛偽的申報，詐稱自己是原籍清國福建省福州府候官縣陽岐庄的朱少凱。林毛德分別在1910年9月和1911年5月，連續兩年向桃園廳大嵙崁支廳提出上述的虛偽申報。針對這兩次的虛偽申報行為，台北地方法院判處林毛德十圓的罰金。⁵

至於被告之不實申報行為同時涉及其他法律的案例，則有台中棟東上堡的陳藤、劉妹、劉清來、陳力等人共謀，在劉清來和陳力的女兒剛出生之後，就將她當作陳藤和劉妹的女兒、向政府提出虛偽的申報，造成戶口調查副簿和戶口調查簿上的記載不實。陳藤和劉妹將該名嬰兒視為親生兒加以申報的同時，其實也等於劉清來和陳力並未將女兒出生的事實提出申報，違反了戶口規則第十七條要求人民須在法定期限內申報的規定。法院認為這些行為互為結果和手段，而根據戶口規則第十八條認為應該優先適用刑法，再依刑法第五十四條第一項，犯罪的結果和手段同時觸犯數罪名，依其中最重之刑處斷。因此，身為戶主的陳力之父陳茂春，被台中地方法院判處五十圓罰金，其他四位被告則是被處以三十圓的罰金。⁶由此可知，若人民不實申報的行為，將同時構成刑法上的犯罪行為，違反者就可能受到較為嚴重的懲罰。甚至是被法官判處高額罰金或拘役，也並非不可能之事。

這些案件的存在，一方面證明了日治時期的戶口制度被刑罰所確保的正確性，他方面也凸顯出當時的警察已經對於台灣社會擁有足夠的控制力。若人民有

³ 本文之所以將為違反戶口規則第十六條的違法行為歸類為刑法上的犯罪行為，是因為該條文將處罰定為「罰金」。此外，在日治時期法院檔案的分類上，戶口規則違反的案件也是屬於刑事類下的刑事判決。

⁴ 參見日治法院檔案，司訓所，大正10年判決原本第6冊，第64-65頁，大正10年第1609號。

⁵ 參見日治法院檔案，臺北地院，刑事判決原本明治44年第6冊6月，第202頁-203頁，明治44年刑公第773號。

⁶ 參見日治法院檔案，司訓所，大正8年判決原本第5冊，第136-139頁，大正8年第88號。

不準時申報或虛偽申報戶口資料的行為，警察便能夠抓到違反戶口規則的行為人，使其受到法律的制裁。

在日治法院檔案當中，因為違反戶口規則而被判刑的案件數量並不特別多，大約僅有五十件左右。造成案件數量稀少的原因，可能是因為本類型的刑罰為百元以下的罰金，多半已經依循犯罪即決制度，在警察官署由警察官裁判、執行完畢；他方面，也可能是戶口規則第十六條以刑罰為後盾，迫使人民不得不依法誠實申報。儘管相較於重禁錮、死刑等，罰金刑在刑法上不算是特別嚴重的處罰，不過對人民而言，二十圓以下的罰金應該仍然足以構成一定程度的嚇阻作用，促使人民趨向依法誠實申報。

值得一提的是，依照戶口規則第十六條，本島人未依法申報的行為將構成犯罪行為，違反者將被處以「罰金」。至於內地人所依循的戶籍法，卻將違反申報義務的行為定義為違反行政法規，違反者應被處以「過料金」的處罰。⁷就金額而言，兩者的差異並不大。但是在法律意涵上，屬於刑罰的「罰金」恐怕還是比屬於行政罰的「過料金」顯得更嚴重一些，間接暗示了台灣總督府對此的重視程度。



第二項 以經濟利益誘使人民接觸戶口法制

在戶口規則和戶口調查規程於1905年底公佈之後，日本統治下的台灣終於發展出一套由警察主持的戶口法規範體系，而警察戶口調查簿亦隨之成為登載本島居民人身資料的重要文書。將人民的資料一律登載於警察戶口調查簿上，一方面有利於國家掌握人民的身分異動，他方面則是排除其他戶口簿冊的效力、加強警察戶口調查簿的權威性。如此一來，人民就得以透過國家權威的背書，在土地登記、訴訟紛爭、就學等各方面，以戶口調查簿抄本作為身分上的證明文件。

就法規範的層次而言，戶口規則第五條明文賦予人民請求戶口調查簿、除戶簿抄本的權利，只要人民給付二十錢的費用，即可申請抄本。戶口調查規程第二

⁷ 參見日治法院檔案，臺中地院，戶籍法違反決定原本大正14-15年、戶籍法違反事件簿大正14-昭和4年、戶籍法違反決定原本昭和1年-5年。

十五條則進一步規定製發抄本的手續，若警察遇到人民請求發給戶口調查簿、除戶簿抄本時，應於該抄本記入吸食鴉片、纏足、殘疾、種痘等相關事項，並於抄本最後記明「依戶口調查簿(除戶簿)作成此抄本」、製作年月日、某廳(某支廳)、承辦的警部(警部補)姓名與印章，⁸提供正確的抄本給申請人。

在戶口規則和戶口調查規程從1906年1月15日開始施行後，起初依法前來申請戶口調查簿、除戶簿抄本的人數並不多，在戶口規則剛生效後的半個月內，全島各地方廳總共只發出六百四十一件戶口調查簿、除戶簿抄本。⁹但是在短短幾個月內，戶口調查簿、除戶簿抄本的申請數量就迅速爬升，並且穩定的維持在每個月一萬多件左右的程度(參見表3-1)。

	1906年(明治39年)											
月份	1	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
件數	641	8544	11046	18592	29990	11670	11975	10755	11587	17249		

表3-1：戶口調查簿、除戶簿抄本請求件數¹⁰

製表者：郭詠華

參考資料：《台灣日日新報》、《漢文台灣日日新報》¹¹

其中，1906年6月的申請件數暴增為近三萬件，遠遠超出其他月份的數量。造成抄本申請件數大增的原因，可能是在於該月正好是若干土地權登記的最後期

⁸ 參見《台灣總督府公文類纂》1092-9。

⁹ 參見〈戶口抄本の交付〉，《台灣日日新報》，1906年3月6日，第02版雜報。

¹⁰ 此表有二點注意事項：第一，1月的統計期間僅為1月16日至1月31日，而其他月份均為完整的三個月。第二，目前1906年2月和11月的統計資料從缺。

¹¹ 參見〈戶口抄本の交付〉，《台灣日日新報》，1906年3月6日，第02版雜報。〈給與戶口抄本〉，《漢文台灣日日新報》，1906年3月7日，第02版雜報。〈給發抄本之狀況〉，《漢文台灣日日新報》，1906年5月24日，第02版雜報。〈發給戶口抄本〉，《漢文台灣日日新報》，1906年6月28日，第03版雜報。〈抄本交付數〉，《漢文台灣日日新報》，1906年7月24日，第02版雜報。〈七月中の抄本交付數〉，《台灣日日新報》，1906年9月1日，第02版雜報。〈抄本下付數〉，《台灣日日新報》，1906年10月31日，第02版雜報。〈戶口抄本下付數〉，《漢文台灣日日新報》，1906年12月20日，第02版雜報。〈戶口抄本下付數〉，《漢文台灣日日新報》，1907年2月1日，第02版雜報。

限，所以有許多人為了進行土地登記而申請戶口調查簿抄本。¹²按，在1898年「台灣土地調查規則」和土地台帳的出現之後，於1905年7月1日施行的「台灣土地登記規則」針對舊慣做了更大的變革。關於已經登載於土地台帳上的業主權、典權、胎權和謄耕權，除了因繼承或遺囑而發生者外，其得喪變更皆須登記。此外，在該法令施行前已發生的典權、胎權、謄耕權，須於律令生效後的一年內登記，否則不得對抗第三人；僅施行前已發生之業主權，不因未登記而使得法律效力受影響，但於土登規則施行後欲為處分時，仍須先為登記。¹³

迫於此規定的要求，許多土地權利人勢必得在「台灣土地登記規則」生效一年期滿的1906年7月1日之前，向法院登記其所擁有的土地權利，以免其權利受損。既然戶口調查簿抄本為申請土地登記的必要文件之一，¹⁴那麼在土地登記截止前夕的六月，申請戶口調查簿抄本的件數自然也隨之大增。就此而言，其他各個月份的戶口調查簿抄本申請件數約為一萬多件，應為通常情形下人民申請戶口調查簿抄本的數量。至於在1906年6月的申請件數激增，則顯示出當人民面對國家新創造出來的法令時，被迫且懂得依照1906年1月15日開始施行的戶口規則，向警察機關申請戶口調查簿抄本，備齊所需要的文書來進行土地登記、維護自己的權益。

其後，1912年底亦曾發生過由於法律變動，導致抄本申請件數大增的類似情形。依1911年12月1日開始施行之「相續未定地整理規則」第一條，¹⁵若有本島人之土地業主死亡時，因而繼承或管理該土地業主權者，應於死亡發生後六個月內進行登記。至於在此規則生效以前，就已經發生的業主死亡事件，至遲也必須在1912年11月30日前完成登記。若繼承人不為登記，則法院將依利害關係人或檢察官的請求，以職權選任土地保管人，由保管人負責管理和處分該土地。¹⁶

¹² 參見〈七月中の抄本交附數〉，《台灣日日新報》，1906年9月1日，第02版雜報。〈七月間給發抄本數〉，《漢文台灣日日新報》，1906年9月2日，第02版雜報。

¹³ 參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁291。王泰升，《日治時期的法律改革》(台北：聯經，1999年)，頁330-331。

¹⁴ 參見〈請給戶籍抄本〉，《漢文台灣日日新報》，1906年4月29日，第04版雜報。

¹⁵ 參見〈相續未定地整理規則施行期日ノ件〉，《台法月報》，第5卷第12號(1911年12月20日)，頁11。

¹⁶ 參見〈相續未定地整理規則施行前業主死亡ノ場合登記等ノ件〉，《台法月報》，第5卷第12號(1911年12月20日)，頁11。〈整理相續未定地（中）〉，《漢文台灣日日新報》，1911年11月30日，第02版島政要聞。

在1912年底的登記截止期限之前，諸多業主權繼承人基於相續未定地整理規則的這項要求，急著向各廳警務課申請抄本，導致發給抄本的警務課和負責土地登記事務的法院均異常忙碌。以臺南廳警務課為例，申請戶口抄本約需等待一個星期的時間才能拿到；而宜蘭地方法院登記所則是在登記截止期限前，相續未定地的登記件數達到每日均有三十件以上，遠高於平常的數量。¹⁷

在戶口規則於1906年初生效，以法令明定提供戶口調查簿抄本的申請途徑後，短時間內就有部份人民知道這個程序並加以使用，而土登規則和相續未定地規則新頒佈的要求，更是迫使相關土地權利人必須備齊文件、進行登記，以維護其權益。在這個過程中，就有許多台灣人接觸戶口調查簿抄本的申請程序，使得「人民得申請、使用戶口調查簿抄本」這件事逐漸被社會大眾知悉。

然而，不管戶口調查簿上所登載的資料一直即時更新、內容也精確無誤，假若持有和行使戶口調查簿抄本的人並非本人，這位本人以外的持有者對於戶口調查簿抄本的使用，將構成一種誤用。如果該他人以戶口調查簿抄本為憑證，至政府機關辦理土地登記或與他人訂立契約，對於受騙的國家或私人而言，都是相當不利的。因此，在國家盡力確保戶口調查簿內容之正確性的同時，如何確保現實中行使戶口調查簿抄本的人確實為本人，更是一項不可忽視的問題。

換句話說，在台灣的戶口法制已經漸趨完備的時刻，問題將演變為如何讓戶口簿冊上的某個特定個人連結到現實世界中的該特定人。戶口調查簿抄本的使用者是否為本人，只是這個問題的其中一個面向而已。在不需要戶口調查簿抄本的場合，也同樣會發生如何證明個人之姓名身分的困擾。為了解決這個難題，台灣總督府開始將幾項前所未見的個人識別方法，透過法律的強制力逐步引進台灣。

第二節 個人身分的特定與辨識

¹⁷ 參見〈登記繁忙〉，《台灣日日新報》，1912年10月25日，第05版。〈登記繁忙〉，《台灣日日新報》，1912年11月19日，第05版。〈登記繁忙〉，《台灣日日新報》，1912年11月26日，第05版。

第一項 印鑑證明方法

第一款 以印鑑來證明個人身分

就如何證明某人確實為本人，進而得以創設、改變或消滅權利和義務，在民事法律關係方面最密切相關的可謂是印鑑制度。台灣總督府於1905年1月以府令第一號發佈「印鑑證明規程」，規定請求印鑑證明者，應預先向管轄廳申請設置印鑑，同時發佈訓令第四號來規定申報印鑑、印鑑簿、印鑑證明的相關手續，首次引入這項過去不存在於台灣舊慣中的印鑑制度。¹⁸之後，台灣總督府緊接著又在1906年6月23日以府令第四十二號發佈「印鑑規則」，廢止前一年的印鑑證明規程，改以印鑑規則做更詳細、更適切的規定。¹⁹

事實上，台灣總督府之所以趕在1905年初就發佈印鑑證明規程，就是為了因應1905年7月施行的土地登記規則，該登記規則要求人民為了登記而必須準備的資料，當中即包含個人的印鑑證明。²⁰在時間緊迫的情形下，台灣總督府先以印鑑證明規程訂立法規，讓本島人得以據此合法登記印鑑。隔年再配合土地規則中的相關規定，頒佈印鑑規則來取代先前的印鑑證明規程，使土登規則和印鑑規則中的印鑑樣式相同，並且將辦理印鑑事務的登記所從「廳」擴張到「廳和支廳」，使民眾能更便於辦理印鑑登記。²¹

由於受到在台內地人的影響，其實早在印鑑證明規程、印鑑規則尚未公佈施行之前，本島人就已經開始接觸印章並加以使用，只不過其所使用的印章並未經過官方登錄和認證，而且一個人可能擁有多個印章，或者是隨便使用一些和自己姓名有些關連的別名刻為印章。²²為了解決此一問題，台灣總督府於1905年引進

¹⁸ 參見〈印鑑證明ニ關スル件〉，《台灣總督府府報》，第1674號(1905年1月18日)，頁58。〈印鑑取扱手續〉，《台灣總督府府報》，第1674號(1905年1月18日)，頁58-59。〈台灣總督府令〉，《台灣時報》，第10卷第77號(1905年2月20日)，頁44。台灣總督府，《台灣總督府事務成績提要(第十一編上)》(台北：成文出版社，1985年3月)，頁174。鄭宏基，《從契字看台灣法律史上有關土地買賣的法規範》，國立臺灣大學法律學研究所(1998年)，頁199。

¹⁹ 參見〈府令第四十二號 印鑑規則〉，《台法月報》，第2卷第8號(1906年8月1日)，頁1。

²⁰ 參見〈新竹郵筒／新竹登記所述略〉，《漢文台灣日日新報》，1905年7月23日，第4版雜報。

²¹ 參見台灣總督府，《台灣總督府事務成績提要》第十二編上(台北：1985年影印本)，頁185-186。

²² 參見〈印鑑制度の實施〉，《台灣日日新報》，1904年11月6日，第02版雜報。

的印鑑制度，使得個人可以先向設有印鑑作業的廳、支廳「屆出(呈報)」²³印鑑，設定其所專用的印章為某個特定圖章。其後，當有需要時，該人即可向廳、支廳提出「願出(稟請)」印鑑證明，以官方發給的印鑑證明來佐證「該特定印章為某人所特有」。如此一來，申請印鑑登記者將因為印鑑制度的存在，使得其在法律上的姓名更加固定與特定，改善以往台灣人姓名可能「音同字不同」的問題，而有助於國家識別一個人的身分。²⁴

此外，由於印鑑制度受到國家法律的管制與檢視，所以持有特定印章者也就更能夠證明他是真正的本人，而非任意他人來偽稱身分，加強印鑑持有者之姓名身分的可信度。印鑑規則第二條規定：「申請登記之印鑑，以一人一種為限。」其目的應該也是為了維持「特定某一個人使用特定某一個印章」的單純等式。若許多印章都足以代表某個人的話，勢必將削弱印鑑的證明力和公信力。在前述的1906年土地登記事件中，根據土地登記規則準用日本內地「不動產登記施行細則」之規定，人民為了保護典權、胎權、購耕權而向法院進行土地登記時，除了必須準備戶口調查簿抄本之外，印鑑證明也是不可或缺的證明文件之一。透過廳和支廳官員對照戶口資料、查核申請者的身分，印鑑證明因此在個人身分的證明上，具有一定程度的權威性與重要性。²⁵

除了政府機關會要求人民提出印鑑證明，在私人之間訂立民事財產契約之時，人民也經常使用印鑑這項制度。雖然日本民法並未直接規定印章的效力，但是在交易習慣上卻十分重視印鑑的效力，未蓋印鑑之契約書則並未生效，其視印鑑為保障真正權力人之真正意思的證據，間接賦予印鑑具有一定的法律效果。因此，在買賣契約中，出賣人和買受人名字後方蓋有具有國家公證力的印鑑，不僅可以證明買賣雙方確實為本人，同時也得以確認雙方擁有買賣的真正意思。²⁶由

²³ 翻譯係參酌〈府令第四十二號 印鑑規則〉，《台法月報》，第2卷第8號(1906年8月1日)，頁1。〈府令第四十二號 印鑑章程〉，《台法月報》，第2卷第8號(1906年8月1日)，頁11-12。

²⁴ 參見吳俊瑩，〈台灣代書的歷史考察〉，國立政治大學歷史學研究所碩士論文(2007年7月)，頁168。

²⁵ 參見〈印鑑證明之多忙〉，《漢文台灣日日新報》，1905年9月26日，第04版。〈謄本及印鑑證明〉，《漢文台灣日日新報》，1906年6月26日，第02版。吳俊瑩，〈台灣代書的歷史考察〉，頁169-170。

²⁶ 參見王泰升，〈台灣民事財產法文化的變遷—以不動產買賣為例〉，《國立台灣大學法學論叢》，第33卷第2期(2004年3月)，頁28。鄭宏基，〈從契字看台灣法律史上有關土地買賣的法規範〉，頁200-201。

於國家以印鑑為登記要件之一，以及其在契約上具有一定的證明效果，促使台灣人民逐漸了解印鑑的使用方式，進而養成使用印鑑的習慣。

第二款 印鑑作為人別辨識方法的侷限

然而，印鑑和個人並非緊密不可分的，兩者之間的連結可能會有斷裂的情形發生。通常而言，個人會透過市(區)町村長來呈報印鑑以及稟請印鑑證明。只要個人在稟請印鑑證明時提出的印章，和先前登記的印鑑圖案一致的話，市町村長就會發給印鑑證明。市町村長既不認識本人，繼而也無從審查呈報印鑑者以及稟請印鑑證明者是否真為本人。²⁷若人民直接向廳或支廳的總務課呈報印鑑和稟請印鑑證明，情形也相去不遠。即使是負責戶口事務的警務課職員，都不見得認識轄區內的全部人民，遑論負責印鑑事物的總務課職員，更是無從判斷前來呈報印鑑和稟請證明者，是否真為本人了。這是第一種造成連結斷裂的可能性。

由於核發印鑑證明的市町村長、總務課職員無法辨識，究竟稟請者是否為本人，所以現實上即有投機份子藉此漏洞，鑽營不法、謀取利益。在印鑑規則施行後幾年，就曾經發生他人偽裝成本人賣屋的事件。在此案例中，台灣南部的許臨向王西詐稱要向其租屋，觀察房屋並繪圖，並且偷刻王西的印章，向廳稟請戶籍抄本和印鑑證明，意圖偽稱為屋主來出售該屋。之後，許臨在委託代書寫賣渡稟文時，被認識王西的代書和通譯察覺有異。該代書認為家境良好的王家應無須變賣家產、書面並未完整列出屋主為王家兄弟三人，而該通譯則去通報王西和巡查補，才阻止了許臨的行為。²⁸在這個過程中，完全是因為辦理買賣房屋事宜的代書和通譯正好認識王西，察覺怪異之處才阻止了許臨的詐騙行為。負責製發印鑑證明和戶籍抄本的職員，既不可能認識轄區內的全部人民、也欠缺辨識個人身分的方法，所以無法阻擋非本人者來稟請印鑑證明。

至於第二種連結斷裂的可能性，則是發生在取得印鑑證明後、締結契約之時。就民事契約而言，最確實、無爭議的締約方式是由公證人作成公正證書。若公證人認識雙方當事人，基本上當事人的身分就不致於造成太大問題。若公證人

²⁷ 參見大場茂馬，《個人識別法：指紋法》(東京：中央大學，1912年)，頁3-4。

²⁸ 參見〈陰謀不遂〉，《漢文台灣日日新報》，1908年11月10日，第04版本刊。

不認識雙方當事人，公證人將如同市町村長一樣，無從審查攜帶印鑑證明書者是否確實為本人，只能從善如流的作成公正證書。²⁹在此情形下，縱使先前稟請印鑑證明者確實為本人，但是之後持有、行使印鑑證明者仍然有可能是其他人士。締約者在簽約時提出的印鑑和印鑑證明，並不能直接證明締約者的身分，事實上簽約的人仍然有可能不是契約文書上登載、印鑑所表彰的那個人。

由於印鑑、印鑑證明和個人之間的連結並非牢不可破，所以他人就有機會偽造或盜用本人的印鑑，向政府進行土地登記或締結民事契約。印鑑和個人之間的連結斷裂，使得印鑑制度本身的身分證明功能受到削弱，持有印鑑和印鑑證明並不能保證該人的姓名身分正確無誤。儘管事實上印鑑的使用已經普及，政府機關和社會大眾也都某程度的信賴印鑑的效力，但是某些事務卻必須要有更精密、準確的人別辨識機制，例如偵查犯罪、管理監獄中的受刑人等。為了達成此目的，百年前的統治者就已經嘗試使用每個人身上的生物特徵，來作為辨識個人身分的方法。



第二項 生物特徵方面的人別辨識方法

第一款 現代化生物特徵辨識法的初次使用

「如何明確辨識一個人身分」這件事在刑事訴訟程序上，具有不亞於其在民事法律關係上的重要性。統治者是否能辨識人民的姓名身分，將會影響國家偵查犯罪的效率，以及犯罪者的刑罰輕重。舉例言之，當現行犯被逮捕時，可能會藉由錯誤的姓名，讓警察難以找到和搜索其居所，藉此讓共犯脫逃和湮滅證據；再犯者可能會偽稱其他名字，來隱瞞自己的前科、逃避再犯加重的命運；過去曾經具有犯罪嫌疑者，之後因為同一原因被警察懷疑時，可能會想隱瞞自己的身分，以免讓警察先入為主的進行不利於己的認定；從監獄中逃走的囚犯，也會偽裝身

²⁹ 參見大場茂馬，《個人識別法：指紋法》，頁3-4。

分以隱藏自己的行蹤。³⁰是故，在刑事法律關係上，政府能否辨識一個人身分究竟為何，確實事關重大。

除此之外，在公法關係上，國家也有不少需要辨識個人身分的場合，例如確認浮浪者的姓名、年齡、職業、原籍等事項，或是得知戰爭、船難中屍體的身份。然而，要辨識這些浮浪者或屍體的身份，卻相當困難且所費不貲。³¹在此情況下，二十世紀初的統治者就已經懂得利用每個人身上的生物特徵，作為辨識個人身分的方法。

日本首度以生物特徵作為人別辨識的方法，為司法省在1908年10月16日施行指紋法，對象僅限於監獄當中犯了殺人、傷害、脅迫等罪名的受刑犯。³²之後，司法省於1912年6月把指紋資料的副本交給警視廳，使警視廳得以正式採用該法，將其擴大到偵查犯罪的用途上。³³幾乎與此同時，台灣總督府承襲著司法省的指紋分類方法，並且結合了警視廳之「べるじよん」式個人識別法的氏名索引方法，在1912年6月20日以訓令第一百三十三號公佈施行「個人識別方法處理規程(個人識別方取扱規程)」，以法規明定辨識犯罪者與其他人之異同的方法。³⁴相較於日本內地僅針對某些罪名的犯罪者採取指紋資料，施行於本島的個人識別方法處理規程卻是規定，所有的入監者均應製成「指紋原紙」與「氏名索引」兩種資料卡。³⁵值得注意的重點是，不管是一看即知的「指紋原紙」或無法望文生義的「氏名索引」，兩者皆是以身體上的生理特徵作為識別身分的依據，只是登記的項目有所不同而已。

在「指紋原紙」和「氏名索引」登記表上，都先記載了該人的姓名、原籍、職業、出生年月日、種族等基本資料。在這些項目之外，指紋原紙上登載的是該人十隻手指的指紋捺印；至於氏名索引，則是按照姓名的日文拼音，將五十音轉

³⁰ 參見大場茂馬，《個人識別法：指紋法》，頁4-5。

³¹ 參見大場茂馬，《個人識別法：指紋法》，頁5-6。

³² 依1908年10月16日指紋法第一條，押捺指紋者為該當以下罪名者：放火罪、侵入住居罪、關於鴉片之罪、偽造貨幣罪、偽造文書罪、猥褻姦淫罪、關於賭博及彩券(富籤)罪、殺人罪、傷害罪、脅迫罪、略取及誘拐罪、竊盜及強盜罪、詐欺及恐嚇罪、侵佔(橫領)罪、關於贓物之罪。參見大場茂馬，《個人識別法：指紋法》，附錄頁6-7。

³³ 參見吉川澄一，〈鑑識係の任務〉，《台灣警察協會雜誌》，第4期(1917年9月20日)，頁36-37。

³⁴ 參見〈訓令第一百三十三號犯罪者個人識別方取扱規程ヲ定ム〉，台灣總督府公文類纂2005-4(1912年6月1日)。

³⁵ 參見〈個人識別方取扱ノ件〉，《台法月報》，第6卷第7號(1912年7月20日)，頁13。

換為零到九的數字，依據該數字編號來建檔以及日後查詢。³⁶登記的資料則是身體上外表可見的特徵，諸如：身高；鼻子和耳朵的形狀；臉的輪廓；眼睛、眉毛、肩膀、鬍鬚、脖子、雙腳的特色等。³⁷

根據個人識別方法處理規程第四條，刑事被告人進入監獄時，必須作成兩份指紋原紙和氏名索引表，其中一份送往民政部法務部，另一份留在犯罪者所待的監獄。這些檔案在被分類之後，並不銷毀而是繼續保管下去。³⁸在個人識別處理方法規程施行三年後的1915年，法務部所保管的指紋原紙為二萬幾千件。³⁹及至1917年，指紋原紙的數量已經達到34854件，而人身測定卡(氏名索引)則是39692件。⁴⁰這些檔案的累積和保存，並非只是徒佔空間而已。以指紋來辨識人別是一項相當新穎的做法，但是在國家需要辨識一個人的姓名身分時，指紋與生理特徵的資料確實能派上用場。當時的理論已經認識到，手指上的隆線具有終生不變、萬人不同等特性。透過將手指紋路細分為許多類型，以及確實可行的採集指紋技術，鑑識人員得以比對指紋的圖案，以區別和尋找出特定個人。⁴¹

第二款 以「入監者」為限來收集生物特徵資料

如前所述，台灣總督府在1912年發佈了個人識別方法處理規程，首次採用以生物特徵作為辨別個人身分的做法。單純就名稱來看，該法並沒有對人別辨識的範圍做出限制，容易使人誤以為生物特徵的採取和登錄，將普遍施行於一般社會大眾身上。然而，依照這項法令，將會被採取生物特徵並且加以建檔的對象，僅

³⁶ 日文五十音共有十行，轉換為數字是：あ行是1、か行是2、さ行是3、た行是4、な行是5、は行是6、ま行是7、や行是8、ら行是9，わ行的わ併入や、ゐゑを併入いうお，而ん則是0。氏名索引就是採取姓或姓名的前兩個拼音，來進行編號。例如「足利」的拼音為あしかが，其編號即為あ所屬之あ行的1，加上し所屬之さ行的3，亦即13。參見大場茂馬，《個人識別法：指紋法》，附錄頁13-14。。

³⁷ 參見根本顯太郎，《個人識別法學》(東京：松華堂書店，1930年11月28日)，頁139。〈訓令第百三十三號犯罪者個人識別方取扱規程ヲ定ム〉，台灣總督府公文類纂2005-4(1912年6月1日)。

³⁸ 參見〈個人識別方取扱ノ件〉，《台法月報》，頁13。

³⁹ 參見〈個人識別方取扱規程改正〉，《台法月報》，第9卷第2號(1915年2月20日)，頁32-33。

⁴⁰ 依法入監者必須作成指紋原紙和人身測定卡(氏名索引)，原則上兩者的數量應該相同。然而，因為有些人擁有別名，同一個人作成不只一張的人身測定卡，造成人身測定卡的數量多餘指紋原紙。參見〈雜報〔篇〕：本島に於ける指紋法の成績〉，《台灣警察協會雜誌》，第9期(1918年2月25日)，頁61。

⁴¹ 參見根本顯太郎，《個人識別法學》，頁5、103-104。

限於入監者而已。當有刑事被告人被送入監獄時，必須作成指紋原紙和氏名索引各兩份的資料登記，其中一份將送到民政部法務部，另外一份留在該被告所待的監獄。

依照1912年的個人識別方法處理規程第四條，指紋原紙和氏名索引係於刑事被告人被送入監獄時作成，但是資料作成後並非馬上送交到法務部，而是等到判決確定後，於指紋原紙上追記刑名、刑期、滿期年月日等，再送至法務部分類並保管。當指紋原紙被送到法務部時，檢察官可能會發現眼前這個案件的被告，其實具有犯罪前科。不過，由於此時判決已經確定了，所以法官也無法再以累犯的罪名來判決被告。為了讓法院在審判過程中，就能得知當前個案之被告是否具有前科，所以台灣總督府在1915年12月以訓令二〇四號發佈「個人識別方取扱規程中改正の件」，將送交法務部和核對指紋原紙的時間點加以提前。修正後的第四條維持了入監時作成指紋原紙、氏名索引的規定，但是製成後應立即送交民政部法務部；若法務部或該監獄發現該被告有犯罪的前科，應立即通知案件系屬之法院的檢察局。⁴²

為了達成「確認被告是否有犯罪前科」此一目的，台灣總督府並不以提早傳遞指紋原紙的時間點為滿足，而是進一步在三年後再度修改個人識別法處理規程，擴大採取指紋的範圍。由於台灣總督府在1904年以律令發佈「罰金及笞刑處分例」與「犯罪即決例」，使得犯罪即決官署(亦即警察官署)得以自行裁決該當於拘留或科料、三個月以下重禁錮之賭博罪、三個月以下重禁錮或百元以下罰金之違反行政諸規則之罪，以上這三類案件。這些罪均能依罰金及笞刑處分例轉換為笞刑或罰金，由該警察官署自行執行、不必交給監獄執行，縱使是未經轉換的重禁錮，只要刑期在一個月以內，亦得以警察官署作為執行禁錮的代用監獄。⁴³在此情形下，這些原本應該進入法院和監獄的被告，卻在警察官署內就完成了整個刑事訴訟程序。

相較於日本內地的指紋法，僅採取犯特定罪名之被告的指紋，施行於台灣的個人識別方法處理規程打從一開始就沒有這項限制，完全不區分輕罪或重罪，全

⁴² 參見台灣總督府公文類纂2259-9(1914年12月1日)。〈個人識別方取扱規程中改正の件〉，《台法月報》，第9卷第2號(1915年2月20日)，頁4-5。〈個人識別方取扱規程改正〉，《台法月報》，第9卷第2號(1915年2月20日)，頁32-33。

⁴³ 參見王泰升，《日治時期的法律改革》，頁214-215、262-264。

體入監者一律都要按捺指紋等人身資料。從法條本身觀之，台灣總督府的原始構想應該是打算全面網羅入監者的指紋。然而，結合了罰金及笞刑處分例的犯罪即決制，卻在法院制度之外形成另一個犯罪處理的管道，等於是在統治者全面收集入監者指紋的目的上，意外製造出了另一道缺口。

為了讓犯罪即決制所造成的漏網之魚，能夠回到按捺指紋的行列之中，台灣總督府在1917年12月22日以訓令第一百六十九號發佈「個人識別方取扱規程中改正の件」，針對原本該當於重禁錮三個月以下之罪，但是依罰金及笞刑處分例而轉換為罰金或笞刑的犯罪者，在接受警察官署的裁判後，仍然必須作成指紋原紙和氏名檢索卡，並於裁判確定之時，將這兩項資料卡分別送到民政部法務部和所屬官廳保管(第9條之三)。民政部法務部在收到前述資料後，會核對既有的指紋資料，若發現該人犯有前科或假名時，應立即通知發送指紋原紙的官廳(第9條之五)。⁴⁴至於犯該當於百元以下罰金、拘留或科料之罪的被告，本來就不屬於入監者，所以並未因修法而被納入按捺指紋的範圍。

如此一來，只要是應構成刑法上前科者，不管是維持重禁錮或轉換成罰金、笞刑，也不論是由法院或犯罪即決官署來判決，都會被法律歸入須按捺指紋的範圍之內，以徹底破除被告隱瞞前科的可能性。此外，這次修法還有另一項重點：將「べるじよん」人身測定法具體化。「個人識別方取扱規程中改正の件」直接以繪畫呈現出一個人的五官、臉型、四肢、身材可能出現的幾種類型，讓警察和司法人員能夠更輕易的了解和使用生物特徵，來辨識被告的身分。⁴⁵透過這次修法，台灣總督府終於得以將「所有入監者均應按捺指紋」的最初構想，更加全面而且具體的加以落實。

以個人識別方法處理規程的修法趨勢而言，台灣總督府是在逐步擴大生物特徵人別辨識法的適用範圍。然而，在歷經幾次修法後，依法應採取指紋資料的範圍一直都仍然是以入監者為限。台灣總督府既未將構成刑法上犯罪的每一個被告納入其中，更沒有施行到全體本島人的身上。其之所以並未在各項施政上，均廣

⁴⁴ 參見〈個人識別方取扱規程中改正の件〉，《台法月報》，第20卷第1號(1918年1月20日)，頁15。

⁴⁵ 參見〈取扱規程改正に就て…個人識別方の…〉，《台灣警察協會雜誌》，第8期(1918年1月25日)，頁57。〈個人識別方取扱規程改正に就て〉，《台法月報》，第12卷第1號(1918年1月20日)，頁4。〈法令〔篇〕：個人識別法中改正〉，《台灣警察協會雜誌》，第8期(1918年1月25日)，頁26-27。

泛使用指紋等身體特徵來辨識人別，主要原因可能不在於指紋資料無法達成辨識目的，而是基於統治成本的考量。

無論是政府公報或民間期刊，大多使用了強烈而且正面的措詞來形容指紋具有的辨識效果。使用指紋等生物特徵來辨識個人身分，其成效應該是被統治者所稱許的。然而，以當時的技術而言，採取指紋並且長久保存，以及鑑識人員在案發時加以核對，這些事務都必須仰賴政府付出許多人力、物力等資源，才有可能長期維持下去。在統治成本有限的情況下，若台灣總督府只能選擇其中某一部份來施行生物特徵人別辨識法，那麼，嚴重涉及人命財物的刑事犯罪程序能夠從各項施政措施裡雀屏中選，恐怕也不會讓人感到意外了。惟，日治時期的個人識別方法處理規程所劃定的採取指紋範圍也不是所有的刑事犯罪者，而是僅以犯罪者當中的入監者為限。



第三節 功能乘載過多的戶政法制

第一項 「未達目的、不受限制」的統治思維

從1905年戶口規則首次施行、至1935年被大幅修正的這段期間，戶口規則曾幾度歷經修正。其中，台灣總督府在1933年1月17日以府令第九號修正戶口規則，並且將於同年3月1日生效。在這段期間內，於2月25日發佈的總警第二十六號通牒特別指出，在戶口規則修正之後，戶籍調查簿應該繼續維持往昔「登載罰金以上之前科」的慣例。⁴⁶此政府公文再度證明了戶口調查簿與副簿上，登載了不屬於身分法律關係的犯罪記錄，實乃以戶口資料來達成警政治安之目的。

不只是作為殖民地之台灣的戶政制度，會被台灣總督府任意添加戶政以外之用途，即使是日本內地的帝國議會，亦曾對日本內地的戶籍制度做出類似的行徑。相較於本島的戶口法制，日本內地擁有所謂「單純用以登錄、證明身分法律

⁴⁶ 參見小川、田畠，〈職務資料：警察相關法令〉，《台灣警察時報》，第209期(1933年4月1日)，頁351。

關係」的戶籍法制。然而，在1927年第五十二回帝國議會將「徵兵令」改為「兵役法」並且大幅修正其內容之時，配合著國家總動員的政策，兵役法第六十九條規定了戶籍欄外應添加兵役的簡略符號，藉此讓召集手續更簡便，並且讓在鄉軍人的身分和異動情形更清楚明白。透過將戶籍資料直接使用於軍事動員的用途上，各項細部資料皆能一望即知，對於政府辦理徵兵手續將產生極大的幫助。⁴⁷

在這項法律修正案通過前、於閣議中被提出之際，法制局和司法省曾經提出反對意見，此二部門主張，戶籍是以登錄公證身分關係為目的、司法上的公證簿，所以只能記載民法和戶籍法所規定的事項。只是這樣的反對聲音，最後並沒有被帝國議會所接受。⁴⁸除了司法部門曾經發出微弱的反對聲音之外，從此之後，「於戶籍中添加兵役符號」這件事就成為不再受到重視、也沒有人特地去重新考慮了。在第五十二回帝國議會報告書中，討論兵役法修正案的文章篇幅雖然不少，卻幾乎隻字未提此事，唯一出現的句子僅有「如同依種痘法在戶籍上登記種痘與否，於戶籍上添附兵役關係的略記符號。」⁴⁹足以證明帝國議會根本不認為在戶籍上登記兵役相關事項有任何可疑之處，不必爭論或特地記上一筆。

無論是台灣總督府或日本內地的帝國議會，都並未重視或執行「戶政資料只能使用於戶政目的上」這件事，反而是為了達成監控人民、維持治安的警政目的，或辦理徵兵事宜，恣意的在戶口調查簿上添加了「多餘」的登載項目。

第二項 不被落實的戶籍法制

第一款 警察戶口法制的缺陷

⁴⁷ 參見加藤陽子，《徵兵制と近代日本：1868-1945》(東京：吉川弘文館，1996年10月20日)，頁197-198。

⁴⁸ 參見加藤陽子，《徵兵制と近代日本：1868-1945》，頁198。

⁴⁹ 前田英昭編輯，《帝國議會報告集成(第六冊)》(東京：柏書房，1991年9月21日)，頁327、334、347。

日本從開始統治台灣之初，在治安未平的狀況下使用警察來調查台灣的人口狀況，當政局逐漸穩定後，亦未於本島實施如內地一樣的戶籍法制，另外創設了由警察機關負責的戶口法制，因而衍生出後續的相關問題。

由於台灣沒有如同日本內地一樣的戶籍法，因此本島人和內地人在締結親屬關係上受到了一定程度的阻礙。在內地人男性娶本島女子為妻、內地人女性招贅本島男子為贅夫、或內地人收養本島人時，因為這些情況均得在內地人的本籍地登記戶籍，所以能有效的結成親屬關係。反之，若本島人男性娶內地女子為妻、本島人女性招贅內地男子、或本島人收養內地人時，即使其他條件均備，但是因為無法在台灣完成具有身分證明效果的戶籍登記，所以這些行為只能達成實際上的妻、贅夫或養子，並不能成立法律上的親屬關係，而這都是因為台灣僅有戶口法制、欠缺具有戶籍意義之戶籍法的緣故。⁵⁰

由於內地戶籍法制和本島戶口制之間的落差，造成內地人和本島人不能締結某些身分法律關係，等於是法律阻礙了人民的身分關係流動，並且嚴重抵觸了日本統治者在日治後期所採取的內地延長主義。舉例而言，內地人女性和本島人男子結婚卻不能合法入籍，無異於是阻礙了內地、本島之間的交流與聯繫，對於統治者而言，是一項不符合當時政策取向而必須儘速化解的矛盾。

為了解決這個問題，台灣總督府首先在1932年以律令第二號發佈「有關本島人戶籍之件(本島人ノ戶籍ニ關スル件)」。該律令僅規定「有關本島人的戶籍問題暫由台灣總督自行決定」，將台灣的戶口／戶籍問題的決定權交給台灣總督府，其所做的決定會受到法律的承認。此外，同時被發佈的敕令第三六〇號及敕令第三六一號，亦稍微改善了內地本島通婚的問題：前者允許內地女子入籍本島之戶口，以及開放不具兵役義務的內地男子入籍至本島戶口；後者則是以任命台灣的郡守、警察署長、警察分署長、支廳長，代理有關本島人的戶籍職務，作為正式在台灣施行戶籍制度之前的權宜之計。⁵¹

以上的飭令第三六〇號、飭令第三六一號、律令第二號，各依1933年1月20日的府令第四號、第五號、第六號，於同年3月1日開始實施。其中最值得注意的是府令第六號第一條規定：有關台灣人戶籍問題，除後四條規定外，依照明治三十

⁵⁰ 參見〈戶籍法の不備に就て〉，《台灣慣習記事》，第3卷第9號(1903年9月23日)，頁95。

⁵¹ 參見阿部由理香，《日治時期台灣戶口制度之研究》，頁69-71。

八年府令第九十三號戶口規則之規定。從此以後，根據戶口規則而成立的台灣「戶口」制度取得了戶籍層次上的地位，搖身一變成為台灣「戶籍」制度。⁵²

第二款 從戶口法制走向戶籍法制

為了因應1933年府令第六號，直接把台灣既有的戶口規則當作具有戶籍意義所帶來的改變，台灣總督府便於1935年6月4日發佈府令第三十號修正戶口規則，使其法條內容與用字更趨近戶籍性質的法律。此次修法的重點包括：將戶口簿區分為本籍戶口調查簿和寄留戶口調查簿；將戶口上的用語名稱，改為依照戶籍法的用語名稱，例如將妾改為同居人、螟蛉子改為養子、媳婦仔改為養女；簡化申報的樣式；若視其姓名、即可知其為女性，則該位本島女性不必在姓後面添加「氏」字。⁵³

相應於戶口規則的改變，原本具有強烈警察治安色彩的戶口調查簿，也開始逐漸浮現出另一個長期以來被忽略的面向：戶籍的身分關係屬性。由於戶口規則在1935年的這次修正幅度不可謂不大，故台灣總督府警務局警務課和庶務科，分別編寫了專書以及發表期刊論文，說明修正後的戶口規則概要以解除各方疑惑。台灣總督府認為，依據戶口規則而建立的戶口調查簿屬於戶籍制度中的一部份，其上記載了民眾的身分關係。藉此民眾的身分得以被公證、確認，權利也能獲得保障。尤其是在地方制度改正的情況下，若台灣進行選舉，則選舉人名冊也是基於戶口調查簿來製成，戶口調查簿對於民眾的權利義務關係而言，實在是至關重大。此外，儘管戶口調查簿是由警察持有並於其上記載，但是警察也不能任意為之。除法律別有規定外，警察必須依照人民的申報來登載戶口調查簿。⁵⁴

此時台灣總督府強調的面向，主要是戶口調查簿在戶籍意義上的重要性，例如證明個人的身分、配合地方制度改正而辦理選舉等，不再只在乎這些資料對於警察行事能夠提供多少幫助。不僅如此，統治當局甚至還略為觸及了警察製作戶

⁵² 參見阿部由理香，《日治時期台灣戶口制度之研究》，頁72。

⁵³ 參見間宮生，〈戶口簿整理の研究（五）〉，《台灣警察時報》，第236期（1935年7月），頁119。

⁵⁴ 參見台灣總督府警務局警務課，《戶口規則に就いて》（台北：1935年7月28日），頁2。庶務科，《改正戶口規則に就て》，《經友》，第4卷第9期（1935年9月6日），頁55。

口調查簿的權限問題，而要求警察不得恣意編寫戶口調查簿，原則上必須依人民的申報，稍微提醒和控管了警察登載戶口調查簿的權力。

除了上述的改變之外，台灣總督府在1935年修正戶口規則時，另外還制定了戶口規則施行規程，以及修正戶口調查規程，使得戶口調查簿的法規依據和登載項目皆有所變動。這部份的變化主要是呈現出「戶籍」與警察實查之「人籍」，兩者的區隔正逐漸被政府關注與實行。

1905年的戶口規則並未對戶口調查簿的樣式做出規定，僅有戶口調查規程以法明定了戶口調查副簿的樣式，其上應登載：現住所、本居或在本國的住所、成為戶主的時間和事由、姓名、親屬關係(續柄)、出生年月日、出生別、父、母、職業、事由等，以及種族、種別、種痘、不具、纏足、吸食鴉片等欄位。及至1933年，歷經幾番修正的戶口規則終於以第一條之二和別記第四號樣式，直接規範戶口調查簿的格式，而且此戶口規則制定的戶口調查簿樣式，與1905年戶口調查規程所制定的戶口調查副簿完全一樣，都包含了以上所列舉的各個項目。⁵⁵在1905年到1934年的這段期間內，警察實查的戶口調查事務和登載身分法律關係的戶籍事務，幾乎融合為一體。原本僅用來登記身分法律關係的戶口調查簿，卻乘載了警察調查當地戶口實際狀態的功能。

台灣總督府在1935年一口氣修正了戶口規則、戶口規則施行規程、戶口調查規程等。此後，則是改由戶口規則和戶口規則施行規程來規範戶口調查簿的樣式，而且戶口調查簿的登載項目也簡化為：本籍、成為戶主的時間和事由、姓名、親屬關係、出生年月日、出生別、父、母、事由。至於戶口調查副簿則是依據戶口調查規程，除了戶口調查簿已記載的事項外，尚有職業、種族、種別、種痘、不具、纏足、吸食鴉片等欄位，與1935年之前的戶口調查副簿差別不大。⁵⁶

就此而言，戶口調查簿上之登載項目的簡化，象徵著戶口調查簿不再像以前那樣服務於警察目的，而是逐漸走向單純登載身分法律關係的戶籍文書。⁵⁷至於

⁵⁵ 參見《台灣總督府公文類纂》1062-9(1905年12月26日)。〈戶口規則〉，《台法月報》，第27卷第2號(1933年2月7日)，頁119、128-131。

⁵⁶ 參見《台灣總督府公文類纂》10349-5(1935年1月1日)。《台灣總督府公文類纂》10349-6(1935年1月1日)。《台灣總督府公文類纂》10349-7(1935年1月1日)。

⁵⁷ 參見臺中市藏，〈戶口事務に就て(一)〉，《台灣警察時報》，第245期(1936年4月1日)，頁112。

戶口調查副簿，則是警察在進行戶口實查時所使用的文書，兩者各有不同的製作目的與功能。

第三款 實質不變的警察戶口意涵

就此而言，戶口規則在1935年的修正，象徵著台灣終於出現了真正具有戶籍意義的戶政法制、不再是以往的那套警察戶口法制。然而，這樣的改變恐怕仍然是以表面上的形式意義居多，對於實際生活帶來的影響與衝擊仍然有限。

第一，1935年的戶口規則仍然是由台灣總督府以府令的形式發佈，不像日本內地的戶籍法是由帝國議會所制定，施行於本島之戶口規則的實際性質仍為警察行政規則。第二，在這次的修法中，原本戶口規則使用的「本居」一詞被改為「本籍」，但是這樣的變化卻不具有任何意義、僅止於名稱的更改而已。日本內地戶籍法所定義的「本籍」並不受「家」之所在地的影響，只要是戶籍吏登記於戶籍簿上的地址，便成為本籍地。但是在台灣，戶口調查簿上的「本籍」卻是依照「家」的現實所在地而定。換句話說，施行於本島的戶口規則中的「本籍」只是空有其名而已，實際上仍舊是修法前的「本居」。⁵⁸

第三，如前所述，依據1935年的修法，戶口調查簿的樣式由戶口規則施行規程來規定，登載項目也簡化許多；戶口調查副簿的樣式則是依照戶口調查規程，除了登載一個人的身分法律關係外，還記載了職業、種族、不具等項目。

然而，由於戶口調查簿和戶口調查副簿的主管機關均為警察，所以實際上當警察在使用戶口調查簿和戶口調查副簿時，可以交錯使用或核對當中的資料，不受任何限制。兩者的差異大概只剩下，其中一個被警察握在左手中、另外一個被握在警察的右手裡而已。在此情況下，法律雖然嘗試在戶口調查簿和戶口調查副簿之間畫出一條界線，但是實際上卻無法發揮隔離的功能。

由此看來，問題的癥結點顯然在於，警察不但是警政事務的主管機關，同時身兼戶政主管機關。假如戶口資料由專職的戶政機關負責，那麼當警察想掌握當地狀況時，就必須自行另外調查一次當地的人口狀況，或是在合法的情況下，向

⁵⁸ 參見阿部由理香，《日治時期台灣戶口制度之研究》，頁73。

戶政機關請求戶口資料來使用。但是警察直接負責戶口資料的情況下，警察得以不受限制或監督，在現實生活中輕易的將戶口資料使用於警政治安的用途上。

由於內地本島通婚之間的阻礙，讓台灣總督府開始正視和處理戶口規則所引發的問題。以此背景為契機，台灣的戶政法制曾經有機會獲得徹底的改造，例如台灣總督府以律令重新制定戶籍法，或是基於內閣的施行敕令而依用內地的戶籍法。然而，台灣總督府最後卻選擇了發佈府令，僅僅略為修改一下原本的戶口規則，並未藉此機會讓戶口規則褪下一身濃厚的警政色彩。

第四節 台灣人民的戶口資料法習慣

第一項 形成遵守戶口法制的習慣

除了台灣總督府在1945年6月廢除保甲制度後的一小段時間之外，基本上日治時期的台灣戶政制度都是由警察來負責辦理，而保甲則是在旁協助。透過保甲作為外來統治者與當地人民之間的橋樑，日本統治當局得以儘速掌握台灣人民的境況。然而，儘管有保甲這項傳統制度的協助，作為外來者的台灣總督府在對台灣人民施行全新的統治技術時，仍然遭逢了一定程度的阻礙。從日本開始統治台灣之時起算，到台灣戶政法制度的初步確立，大約經過了十年的時間。在這段期間，台灣總督府幾番修正戶政法制的內容，同時台灣人民也是持續摸索和適應這些外來的全新法制度。

在接受日本統治一段時間後，台灣人民開始逐漸了解這套精密的人口掌控機制，並且懂得依循法律的要求。根據幾位曾經在日治時期擔任保甲職員的耆老所言，日治時期的人民一旦有出生、死亡、結婚、收養等變動發生，都要向保甲書記申報，再由保甲書記轉送警察機關。即使幼兒出生後十四日內，就必須申報的規定，大致上也有被遵循。此外，保甲書記甚至會為不識字的甲民，辦理出生死亡證明或申請文件等。若甲民需要戶口異動註名，隨時請領均可隨時拿到證明。

⁵⁹在其他的口述歷史當中，亦可見到類似的陳述。例如，曾經在日治時期擔任保甲書記與代書的孫江淮先生，就曾經在其口述歷史中提到，當時的保甲書記要負責巡戶口，而台灣人在隱居⁶⁰、收養螟蛉子的時候，也必須辦理戶口登記。⁶¹總之，這些口述歷史顯示出日治時期的台灣，保甲書記十分習慣於辦理戶口業務，而且保甲內的人民也會使用這套戶口制度。

這套法律制度之所以能在台灣順利施行，很大一部份的因素是法律以國家強制力為後盾，迫使人民必須加以遵從。戶口規則中對於不按時申報、不誠實申報的罰則規定，促使負有申報義務的人民為了避免遭受處罰，只好依法完成申報義務。由於台灣總督府懂得使用熟悉當地狀況的保甲制度來協助警察，人民無法逃脫警察的戶口調查，當違反申報義務時，亦難以免除政府的處罰，因而加強了法律被人民實際遵循的實效性。在長期接受警察嚴格的管控和執行法律之下，以及台灣總督府多次進行臨時台灣戶口調查之後，台灣人民逐漸習慣這套精密的人口資料機制。

除了政府所施加的強制力之外，人民想遵守法律的意願也是支撐著戶政法制的一大要素。若戶口制度能夠為人民帶來好處，那麼台灣人民自然懂得善加利用、積極配合。在清帝國統治時期，對人民而言，向統治者提供自己的身家資料，只是意味著隨之而來的納稅負擔或保甲協防工作。但是在日本統治時期，台灣總督府引進了戶口規則和戶口調查簿制度，人民開始察覺到，若要享有日本政府的保護、想要保障生命財產的安全，就必須先確定身分。因此，台灣人民從善如流的開始使用這套法律制度，陸續提出關於戶籍的各項申請，其中又以申報婚嫁為大宗。此外，當進行某一行為時，台灣人民也懂得先向廳當局查詢對方有無戶籍，然後決定其行為。這一傾向在受到日本影響最大的台北廳最為明顯，而其他廳也有類似的傾向。⁶²

⁵⁹ 參見蔡慧玉，〈保甲、保甲書記、街庄役場—口述歷史之二〉，《台灣風物》，第44卷第2期（1994年6月30日），頁76、90、97。蔡慧玉，〈保甲、保甲書記、街庄役場—口述歷史之三〉，《台灣風物》，第45卷第4期（1995年12月31日），頁86。蔡慧玉，〈保正、保甲書記、街庄役場—口述歷史（李金鎮、陳榮松、陳金和）〉，《台灣史研究》，第2卷第2期（1995年12月），頁196。

⁶⁰ 「隱居」是表示「退戶主」之意，而若戶主退隱了，則會開始戶主的財產繼承，不過私產的部分並不會發生繼承的效果。

⁶¹ 參見林玉茹、王泰升、曾品滄訪問；吳美慧、吳俊瑩記錄，《代書筆、商人風一百歲人瑞孫江淮先生訪問紀錄》（台北：遠流，2008年10月），頁27-28、77-78。

⁶² 參見〈本島人の戸籍觀念〉，《台灣慣習記事》，第3卷第9號（明治36年9月23日），頁94。

第二項 少數知識份子對於警察戶口制的質疑

由於受日本帝國的統治，使得台灣這塊土地上出現了全新的、現代型的法律制度，其中當然包括戶政法制。表面上看來，這些法律制度因為統治者的強制執行，迅速獲得了當地人民的遵循與配合。在日本統治台灣幾十年之後，我們甚至可以認為，台灣已經發展出有別於傳統清帝國統治時期的法習慣。例如，台灣總督府引進戶口規則、警察等前所未見的新制度，而人民也會依法申報身分關係的變動，共同形塑出一套精確的人口資料系統。

若單純以人民的行為來看，新的法習慣的內容也許只會是「台灣人民相當能適應以及配合這些前所未見的新法規」而已，但是如果進一步探討台灣人民的內心想法，則其可能對這些外來的、新來的法律制度有所質疑。

舉例而言，在戰時體制的時空背景下，台灣總督府在1945年6月廢止了施行以久的保甲制度，冠冕堂皇的宣稱是為了追求內地與本島的一致與平等。不過，台灣人民並不全然相信統治者的話語，而是清楚意識到，這些理由只是表面上的藉口而已，其實保甲只是被「部落會」取而代之而已。此外，保甲制度之所以廢除，理論上是為了對內地人和本島人一視同仁，實際上卻是以部落會取代保甲，並且換成由台內地人擔任部落會的會長，不再像過去那樣，由本島人來擔任保甲職員。⁶³藉由廢除了區隔本島人與內地人的保甲制度，台灣總督府不但表面上可以獲得公平待人的名聲，還可以進一步讓內地人直接深入台灣當地社會。

至於警察在保甲的協助下推行戶政等工作，在過去曾經擔任保甲書記之人的眼中，並不見得是一件壞事。當時的戶口異動申報，通常是在保甲事務所由保甲書記填寫，經過保甲蓋章，再送交警察官吏派出所，登記在戶口調查簿中。當時的保甲職員認為自己肩負起人口動態登記之工作，並且提供相當周到的戶政服務，是一件值得驕傲的好事。此外，耆老們一方面認為保甲和警察制度是以維護

⁶³ 參見鄭麗玲，〈日治時期台灣戰時體制下(1937-1945)的保甲制度〉，《台北文獻直字》，第116期(1996年6月)，頁43-47。蔡慧玉，〈保甲、保甲書記、街庄役場——口述歷史之二〉，頁73、76。

治安為主要目的，他方面則是覺得自己辦理戶口登記工作「等於戰後的戶政人員」，但是卻不認為由警察和保甲來辦理戶政事務，有任何矛盾之處。不過，儘管當時的一般民眾並不特別覺得，由警察和保甲來負責戶政事務有什麼衝突，但是他們對於警察和保甲深入管控人民的生活，還是抱持著負面的觀感，而認為警察和保甲是殖民的、欺壓台灣人的，保甲制度只是日本人利用台灣人力來維護日本統治台灣的工具。⁶⁴

除了一般民眾直觀的負面感受之外，部份知識份子亦曾對於「保甲制度執行行政事務」一事發表意見。由於台灣總督府從1920年起，逐步於台灣推行地方自治，設立街庄作為最基層的地方行政組織。在此情況下，一些有識者便認為，當初日本剛開始統治台灣之時各地兵荒馬亂，戶籍法、地方制度等亦均未完備，以保甲制度充作警察的輔助機關以協助維護治安，在當時的外在環境限制下尚無不可。但是台灣後來既已施行地方自治，則戶口調查等一切保甲事務儘可移給街庄自治團體辦理，不應再由保甲職員辦理這些行政事務。⁶⁵此外，警察以保甲為輔助機關來執行業務，亦飽受知識分子的批評。他們批評的重點主要在於警察藉由保甲組織，得以深入和嚴格監控台灣人民的生活，侵害了人民的自由和權利。⁶⁶

惟，上述這些對於警察或保甲的批評，並不屬於警察和保甲相關議題中的重點。在大多數的場合中，社論還是較為關注保甲的連坐罰之不合理、賦課力役之過重，新聞報導還是致力於揭露警察的仗勢欺人。⁶⁷鮮少有文章曾經直接觸及警察職權的問題，縱使有文章偶爾提及，也只是提到「今日之警察事務，非如昔日之繁雜，關於行政之事務，皆可移轉於街庄，而純為警察行政。」⁶⁸然而，其是否認為「警察行政」包含戶政業務，則未有進一步的說明。我們僅能推測，當時已經有少數有識之士認為，警察並不應該跨界去負責其他的行政事務。

⁶⁴ 參見蔡慧玉，〈保甲、保甲書記、街庄役場——口述歷史之二〉，頁76、90、97-98。

⁶⁵ 參見〈本社設立的應答：保甲制度當「廢」呢？當「存」呢？〉，《台灣民報》，第86號(1926年1月1日)，頁21-23。關於台灣在日治時期地方行政組織的發展過程，可參考王泰升，《台灣法律史概論》，頁157-161。

⁶⁶ 參見〈保甲制度已經不容存在了！〉，《台灣民報》，第66號(1925年8月23日)，頁1。

⁶⁷ 參見〈警察政治的功過〉，《台灣民報》，第63號(1925年8月2日)，頁1。〈無所不用其極之保甲〉，《台灣民報》，第88號(1926年1月17日)，頁3。〈保甲制度不可不廢〉，《台灣新民報》，第396號(1932年1月1日)，頁9。除此之外，台灣民報中的「不平鳴」專欄幾乎都是民眾在投訴警察或保正，仗恃權位、欺辱百姓的行為。

⁶⁸ 參見〈雜錄：呈總督的建白書〉，《台灣民報》，第2卷第24號(1924年11月21日)，頁11。

此外，警察、保甲職權的相關問題，並不是一項特別受到關注的議題。雖然當時的知識份子關心的範圍，廣泛及於法律、社會文化、醫療新知等各項議題，但是其所關注的重點，仍然是以近代西方思想中的言論自由、參政權利為主。因此，警察、保甲職權的議題並沒有被立憲主義的支持者，直接應用現代西方的法學理論來涵蓋與探討。況且，接受立憲主義自由思想的知識分子也只是當時台灣知識份子中的一部份，至於知識分子族群則更加只是台灣人民當中的其中一小部份而已。⁶⁹大體而言，當時台灣人民對於警察、保甲職權的質疑並不強烈，大多數人民都習慣於遵從警察和保甲共同維持的戶政法制，僅有少數人士略為觸及政府職權區分的核心議題。

第五節 小節



在台灣總督府於1905年頒佈戶口規則、大致確立台灣的戶政法制為警察戶口制之後，這項戶口法制透過「刑罰的威嚇」、「經濟利益的引誘」，逐漸落實到台灣社會中。就前者而言，為了確保戶口調查簿的登載內容正確，戶口規則本身即設有處罰不實申報的規定，而且事實上，不實申報者也真的被法院判處罰金刑的懲罰。透過這些法律所規定的罰則，台灣總督府得以嚇阻人民的不實申報行為，使戶口資料保有一定程度以上的正確性。就後者而言，由於1905年土地登記規則和1911年相續未定地整理規則的要求，使得台灣人為了維護自己的財產利益，開始向警察申請戶口調查簿抄本以辦理土地登記，並且進一步熟悉和了解到戶口調查簿抄本的功用與好處。

在警察調查戶口資料的制度之外，日治時期的台灣總督府還在台灣引進了兩項個人識別方法：印鑑與生物特徵。印鑑制度從1905年被台灣總督府引進之後，不管是在政府辦理的土地登記事件或私人間的交易契約，都發揮了證明當事人身分的功能。然而，印鑑和個人身分的連結不是絕對的牢固，例如稟請印鑑登記者

⁶⁹ 參見王泰升，〈台灣日治時期憲法史初探〉，《台灣法律史的建立》(台北：1997年，自刊)，頁255。

並非本人，或使用印鑑和印鑑證明者非本人，印鑑和本人之間的連結存在著斷裂的可能性。

因此，在涉及生命身體財產安全的部份，台灣總督府就使用了生物特徵，以求更精確的辨識一個人的身分。台灣總督府在1912年以「個人識別方法處理規程」引進生物特徵法，不分罪名輕重的登錄所有入監者的指紋、身體特徵等資料，就是為了避免刑事被告人偽稱身分或隱匿前科。之後台灣總督府曾經兩度修法，也都是為了達成此目的。以生物特徵來辨識個人身分的措施雖然有效，不過礙於成本過高，台灣總督府並未將這項辨識方法擴及到全體本島人身上，而是僅用來處理事關重大的刑事追訴程序。

統治者對於「維持治安」的強烈希望，也同樣展現在台灣的戶政制度上。奠基於戶口規則與戶口調查規則而建立的戶口調查簿，除了登載身分法律關係方面的資料之外，另外還有犯罪記錄等、顯然是警察用來監控當地人民實際狀況的資料。此種融合了戶政和警政功能的戶口法制，在台灣總督府為了解決「內地的戶籍和本島的戶口無法互相流動」問題的情況下，曾經於1935年修正戶口規則，使得法條的遣詞用字、戶口調查簿的法規依據和登載內容等，都更趨近於戶籍法制。不過，該次修法後，法條的用語改為與內地戶籍法相同，但是其實質內涵並未改變；縱使戶口調查簿的登載項目減少，不過戶政主管機關仍然是警察，而警察得以輕易將戶政資料挪為他用。就此而言，不管是1935年修法之前或以後，日治時期的台灣戶政法制始終具有濃厚的警政治安特色。

不同於日本政府一開始就打算實施現代型的統治技術、精確掌握台灣的人口狀態，在地的台灣人民卻是在法律的強制要求，以及趨向利益的雙重因素下，才慢慢開始懂得向警察申報，以及使用相關的身分證明文書。不過，在法習慣被形塑出來的過程中，人們並非只是單純接受這套嶄新的戶政法制，而是另有想法。在一般民眾的眼中，由警察和保甲負責的戶政制度，雖然在日常生活中運作順暢，卻也是日本用來統治台灣人的工具。至於當時的知識份子，則是批評警察、保甲制度侵害人民的自由與權利，並且主張警察和保甲不應逾越本分去辦理行政事務。惟，此議題並未直接被立憲主義所關照和適用，而且這些評論也只侷限於知識份子階層，並未廣泛傳遞到一般民眾耳中。

第四章 動員戡亂體制下的個人資料法制(1945-1992)

第一節 歷史的再現：被賦予治安功能的戶籍法制

第一項 奠基於舊戶口資料的新戶籍法制

第一款 從警察戶口改為民政體系下的戶籍

1945年8月15日，隸屬軸心國的日本帝國向同盟國宣告無條件投降，而當時屬於日本領土的台灣，則是被盟軍最高統帥劃入「中國戰區」，由中國戰區最高統帥蔣中正負責接收。據此，在「中國戰區台灣省行政長官兼警備總司令」陳儀的主持下，負責對台接受工作的行政長官公署就從1945年10月25日起，正式開始進行接收工作。從此以後，中華民國就取得了對台灣的統治權，而台灣也不再適用日本法體制，改為施行當時的中華民國法體制。¹

在改為施行中華民國法制的情況下，依據國民黨的國防最高委員會在1945年3月所訂之「台灣接管計畫綱要」第五項，以及台灣省行政長官公署1945年11月3月署法字第三六號布告，原則上中華民國的法律一律施行於台灣，不過為了維護台灣的社會安寧、保障民眾權益，所以除了「壓榨箝制臺民、抵觸三民主義及民國法令者應悉予廢止外」²，其他的日治時期法令還是暫時有效，須待行政長官公署明令廢止之後才會失效。因此，在台灣已經進入中華民國法制時期的情況下，過去日本統治時期的戶口規則、戶口規則施行規程、戶口調查規程等法令，曾經短暫處於有效的狀態。一直要到行政長官公署法制委員會於1946年7月23日公告明令廢止之，這些由上一任政權所施行的戶政法規才終於徹底失去效力。³

¹ 參見王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接(一九四五至一九四九)〉，《國立台灣大學法學論叢》，第29卷第1期(1999年10月)，頁4-5。臺灣新生報社叢書編纂委員會，《台灣年鑑》(台北：台灣新生報社，1947年)，頁F39-F40。

² 秦孝儀主編、張瑞成編輯，《光復台灣之籌劃與受降接收》(台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會出版、近代中國發行，1990年)，頁109。

³ 參見〈廢止日本佔領時代所頒戶口規則等法規〉，《行政長官公署檔案》，1946年7月15日-1946年7月16日)，檢索自「典藏日據時期與光復初期檔案」：

在中華民國剛開始統治台灣的這一年，行政長官公署就是在這種「前朝」法律暫時有效的情況下，著手辦理台灣的戶政事務。不過，儘管檯面上的規定如此，但是當行政長官公署在安排戶政方面的接收工作時，並沒有受限於這個框架，相反的，行政長官公署認為，過去的戶政制度違反人民意向、不合國情，必須立即將戶政業務加以徹底改革。如前所述，日治時期的戶政法制實乃警察戶口法制，不僅規範內涵具有濃厚的警政治安色彩，主管機關更是始終不變的為警察人員。相對於此，國治時期的行政長官公署卻選擇由民政機關來接手戶籍事務，不再繼續把戶籍事務託付到警察的手中。⁴

行政長官公署之所以會做出這樣的決定，可能是因為當時的中華民國戶籍法—無論是1946年1月3日戶籍法修正以前或之後—都是以鄉鎮公所的首長和所屬職員來負責戶籍登記事務。⁵況且，行政長官公署警務處也明白表示，以維護治安、偵查犯罪為目的之警政，與以確定、公證人民身分為目的之戶政，兩者的功能與行政目的皆不相同，故不宜由警察來負責戶籍登記事務。在抱持著這種想法的情況下，行政長官公署就從自1946年3月起，把過去由警察機關負責的戶口簿冊移交給民政機關接收，以續辦戶籍事宜。⁶

在這項前置工作之後，時間上也差不多來到台灣省行政長官公署將日治時期戶政法規修訂整理完畢的時刻。因此，中華民國戶籍法便從1946年7月正式施行於台灣，而且此時的中華民國政府已經不再如同日治時期，在漢人與原住民身上分別適用不同的戶籍法制了。不過，中華民國戶籍法於台灣的施行生效，並不意味著日治時期戶政法制對於台灣的影響，將就此隨著政權移轉而煙消雲散。相較於法規範在形式上的截然切割，那些基於日治時期戶政法令的實際運作、逐年累積而成的戶口資料，將實質性的影響中華民國時期的戶政事務。

<http://db1n.sinica.edu.tw/textdb/twhist/> (最後瀏覽日期：2010年3月19日)。〈廢止日佔領臺灣時所頒行戶口等法規公告案〉，《行政長官公署檔案》，1946年7月17日-1946年7月23日，檢索自「典行日據時期與光復初期檔案」。王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接(一九四五至一九四九)〉，頁15-16。

⁴ 參見臺灣新生報社叢書編纂委員會，《台灣年鑑》，頁F40。

⁵ 參見《國民政府公報》，第949號，1931年12月14日，頁2。《國民政府公報》，第948號，1946年1月3日，頁9。

⁶ 參見台灣省行政長官公署警務處，《台灣一年來之警務》(台北：台灣省行政長官公署宣傳委員會，1946年11月)，頁75-76。

第二款 以日治時期戶口資料為基礎

原本日治時期由警察機關全權負責的戶口事務，在中國民國時期則是分屬警察機關與民政機關負責。對於警察機關而言，戶籍行政事務屬於「部份接收」中的「一部變更工作」，中華民國的警察機關並沒有全部接收過去日治時期警察機關所負責的戶口事宜，而是只接收其中的一部份事務、僅從旁協助民政機關辦理戶籍事務。⁷在中華民國政府統治下的台灣，戶籍行政事務的主管機關已經改為民政機關，而負責接收日治時期戶口資料的主要單位也是行政長官公署民政處。因此，當行政長官公署在1945年11月至1946年4月間，把日治時期的台灣總督府及其所屬機關全數移轉給接收機關的同時，原本由台灣總督府警務局戶口系持有的資料亦隨之移交給了行政長官公署民政處，使其取得豐富的台灣人民戶口資料。⁸

除了台灣在地的中央行政機關交接之外，地方層級的戶政資料也陸續移交給新的地方自治機關。在1946年1月至1946年7月的半年間，各縣市的戶政機關已經設立完畢。相較於機關硬體的完備，此時鄉鎮公所、區公所、村里辦公處的戶籍人員，卻是處於嚴重不足的狀態，政府必須盡快網羅曾受戶政訓練、曾有戶政經驗者來充任。⁹不過，儘管戶籍人員嚴重不足，事實上戶政機關卻沒有因此陷入停頓，反而是在機關成立之後緊接著辦理各項登記事務，像是在1946年7月至隔年2月的期間之內，就完成了台灣人民的初次設籍登記。¹⁰

在人員不足的情況下，戶政事務之所以能夠順利運行，關鍵性的因素恐怕是在於日治時期的警察已經累積了相當詳盡的戶口資料，這些資料經過井然有序的接收過程，有系統的轉移到國治時期的戶政機關手中，成為新任政權用來辦理戶政事務的重要依據，加速推動新一代戶政制度的形成。

在各縣市的戶政機關設立、辦理初次設籍登記的這段時間，行政長官公署亦同時正在進行全國性的戶口清查。所謂的「戶口清查」，就是按照各縣市政府所接收的日治時期戶口簿冊，挨家挨戶去核對、清查實際的人口狀況，以更正戶口

⁷ 參見台灣省行政長官公署警務處，《台灣一年來之警務》，頁12。

⁸ 參見臺灣新生報社叢書編纂委員會，《台灣年鑑》，頁F40。

⁹ 參見台灣省行政長官公署，《中華民國第三十六年度台灣省行政長官公署工作計劃》(出版地不詳：行政長官公署，1947年6月)，頁56。

¹⁰ 參見臺灣新生報社叢書編纂委員會，《台灣年鑑》，頁I41。

簿冊上的資料。至於實際負責執行的人員，則是以戶政人員和警察人員為主，以當地駐軍憲兵、其他機關學校團體的人員為輔，來共同進行戶口清查。在此情況下，戶口清查從1946年4月開始、至6月底結束，僅耗時三個月就完成了。¹¹而戶口清查之所以能在這麼短的時間內完成，其中一項原因當然是因為行政長官公署廣為動用各界人員，範圍包括戶政、警察、駐地軍警憲兵、甚至學校職員。但是除此之外，日治時期的警察和保甲所累積的戶口資料，更是對戶口清查的工作提供相當大的幫助。

相較於日本在統治台灣初期，台灣總督府亦曾投入不少人力來進行戶口清查，但是足足花了十年才建立起一套的現代型的戶口制度，中華民國政府卻是在接收台灣後不到一年的時間內，就完成了全島性的戶口清查。台灣總督府和台灣省行政長官公署都投入了不少的人力物力，但是結果卻天差地遠，造成這種差異的最大關鍵可能就是，前一任統治者是否留下了可靠的人口資料。如果不是承襲了日治時期的戶口資料，那麼，就算台灣人民再怎麼誠摯歡迎中華民國政權而積極配合調查，戶口清查工作也不可能如此迅速的完成。是故，雖然日治時期的戶口法令於國治時期已經失效，但是過去的戶口資料卻會對後來的戶政工作發揮實質性的影響。

第二項 被使用於監控人民的戶政制度

第一款 新舊交雜的中華民國戶籍法制(1931-1945)

施行於台灣的中華民國戶籍法，最早是由中國的國民政府於1931年12月12日制定公佈，與戶籍法施行細則一起從1934年7月1日開始施行。¹²如同清朝末年胎

¹¹ 參見臺灣新生報社叢書編纂委員會，《台灣年鑑》，頁I41-I43。台灣省行政長官公署，《中華民國第三十六年度臺灣省行政長官公署工作計劃》，頁56-57。台灣省行政長官公署警務處，《台灣一年來之警務》，頁75-76。薛月順編，《臺灣省政府檔案史料彙編—臺灣省行政長官公署時期(二)》(台北：國史館，1998年6月)，頁90-91、164。

¹² 由於台灣在1945年之前是由日本帝國所統治，所以此處討論戶籍法的立法、實行的時空環境，均是指1911年至1945年之間的中國大陸，而不包含日本統治下的台灣。

死腹中的戶籍法一樣，中華民國戶籍法也是立法者參酌了英美德日等外國立法例而制定的，因此當中存在著許多有別於中國傳統觀念的內容，例如：強調個人主義、不以血親和婚姻關係為限的「戶」之概念等，有別於傳統中國的人口統制目的。¹³然而，除了戶籍法本身趨向近代西方法之外，當時中國大陸的其他時空條件卻不利於這樣的發展。

第一，由於當時國民政府正忙於剿滅共產黨份子，所以比起關於人民身分的戶籍登記，統治者顯然更關心保甲戶口。所謂的保甲戶口，是指為了剿滅共匪而進行的人口動態登記。重點在於觀察區域內人民的活動素行，並且將形跡可疑者加以搜索、逮捕。保甲戶口其實是一種變相的警察記錄，這和以公證人民之身分法律關係的戶籍法，在本質上終有所不同。¹⁴

第二，地方上的政府官員因為不了解戶籍法的內涵、認為戶籍登記毋庸辦理，所以也不致力於實行戶籍法。此法律上有效的戶籍法，卻只有在中國大陸寥寥幾個縣市短暫試行過一段時間，實際上幾乎處於被架空的狀態。¹⁵

第三，國民政府在制定了1931年戶籍法與1934年戶籍法施行細則之後，緊接著又在1936年7月修正戶籍法施行細則，該次修法的重點之一即為改善前述之戶籍登記並未落實的問題。不過，吊詭的是，國民政府為了實行現代型國家的戶籍登記，卻必須透過既有已經被落實的保甲制度，由保甲長去通知、或者代替家長為各項戶籍登記。¹⁶換句話說，身處中華民國法制時期的統治者，為了實踐戶籍法，卻必須採用了承襲自中國清朝的保甲制度，作為現代型國家用來調查人口的方法。

第四，在關於戶籍登記的戶籍法、戶籍法施行細則、上述各項實行保甲的法令之外，國民政府還制定了許多類似而相關的戶政法規，例如：規範登記法律人口的「修正戶籍法施行細則」、規範登記事實人口的「暫居戶口登記辦法」、規

¹³ 參見姚秀蘭，〈中國近代戶籍變革探析〉，《華東政法學院學報》，第35期(2004年7月)，頁72、74。

¹⁴ 參見高應篤等，《中華民國內政誌(一)》(台北：中華文化出版事業委員會，1957年1月)，頁60-61。

¹⁵ 參見國史館中華民國史內政志編纂委員會編，《中華民國內政志(初稿)》(台北：國史館，1992年)，頁154。張爾璋，〈開國六十年之戶政〉，《中國地方自治》，第24卷第5、6期(1971年10月15日)，頁50-51。

¹⁶ 參見國史館中華民國史內政志編纂委員會編，《中華民國內政志(初稿)》，頁154。張爾璋，〈開國六十年之戶政〉，頁50-51。

範登記異動人口的「遷徙人口登記辦法」…。¹⁷這些戶政法令不僅彼此間的內容混亂歧異，而且它們和佔居重要地位的戶籍法也多有扞格之處。

如此一來，儘管戶籍法本身已經採用許多近代西方法的觀念，但是在戶籍法未被徹底實踐、其他戶政法令也未同時跟進的情況下，民國初期施行於中國大陸各省的中華民國戶政法體系，並沒有完全轉換為以身分登記和證明為主的戶籍法制，反而存在著許多功能各殊的規定。當時的戶政法體系之所以會這麼混亂，可能是因為將清帝國取而代之的中華民國政府，接觸和學習近代西方法的時間並不久，建國後也沒有充裕的時間可以慢慢規劃，所以才會某一部份擷取近代西方法、其他部份又擷取傳統中國法，勉強擬出一套堪用的戶政法制。

第二款 潛伏於現代型戶籍法制中的舊保安思維(1946-1968)

這套立法者在匆促中制定的戶政法制雖然堪用，但是各項戶政法令之間的衝突矛盾卻是一個統治者不能不解決的問題。為此，國民政府在1946年以制定新法般的姿態、一舉修正了戶籍法全文六十一條，企圖建立起一套更完善、而且也更符合現代法意義下的戶政法制。舉例而言，戶籍法在法條的遣詞用字上，已經明確區隔出戶政的「戶籍」和其他機關使用的「戶口」資料；在規範內容上，則是將戶政的主管機關定為內政部、省政府、縣政府，辦理戶籍登記的政府職員，是由鄉鎮長兼任戶籍主任、鄉鎮長所屬自治人員兼任戶籍幹事，警察完全不介入戶籍登記事務。¹⁸此外，原本以清鄉剿匪為目的之保甲戶口，最後也並沒有被列入戶籍法之內。¹⁹這主要是因為在1930年代末期，中國大陸的剿匪工作已漸平息、政府的目標轉為對抗日軍，於是保甲制度便被1939年的「縣各級組織綱要」納入鄉鎮之下，轉型成為地方自治的一環，過去的保甲戶口已經不再存在。²⁰

¹⁷ 參見高應篤等，頁63-65。

¹⁸ 1946年1月3日修正之戶籍法第三條：「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。」第六條第一項：「戶籍登記以鄉鎮為管轄區域，以鄉鎮長兼任戶籍主任，並設戶籍幹事若干人，由鄉鎮長指定所屬自治人員兼任之。」

¹⁹ 參見高應篤等編，《中國民國內政誌(一)》(台北：中華文化出版事業委員會，1957年1月)，頁69-72。

²⁰ 不過，之後當台灣省行政長官公署在1946年間要劃分台灣的地方行政區域時，認為「過去台灣之保甲制度，純為日本壓制人民之工具，弊害甚大，人民談虎色變，深惡痛絕。」為了避免人民

以法規範的層次而言，由1946年戶籍法所建構而成的戶政法制，已經不再是過去台灣在日治時期曾經施行的「警察戶口」法制，而是所謂的「戶籍」法制了。然而，所謂「純然的戶籍法制」其實也只是一種短暫的表象而已。由行政院自行核定、未經立法院審議的「戶籍法施行細則」就超越了戶籍法的規定，讓警察機關指派員警協助戶政人員辦理查記，若警察需要戶口資料，還可以自行前往抄錄。²¹與此內容相似的法令，尚有台灣省政府在1946年底頒佈的「台灣省各縣市主辦戶政機關與警察機關查報戶口異動聯繫辦法」。根據此聯繫辦法，警察機關可以協助戶政機關或自行主動去查報人民的戶口異動狀態，藉此了解當地居民的生活狀況，進一步達成預防犯罪、維護治安之目的。²²

之後，國民黨政權在國共內戰中失敗的歷史事件，更是促成了統治者將警察引入戶政系統的決心。從中華民國政府開始統治台灣的1945年起，就已經有部份大陸各省人士陸續移居到台灣，及至1949年左右，在國共內戰中敗退的國民黨政權，更是帶領了一批為數不少的追隨者遷居來台。這些外省族群的到來，對於台灣社會的戶政事務造成了一定的衝擊。首先，由於其數量眾多，所以為了必須有更多的人員來辦理業務量驟增的戶籍登記工作；其次，基於其在中國大陸的生活經驗以及國共內戰失敗的教訓，他們必然會更積極的剷除任何在台活動的共產黨份子。

在此情況下，台灣省政府在1953年發佈了「台灣省整理戶籍實驗辦法」，藉由設立戶警聯合辦公處、讓戶政和警政人員互相兼任彼此機關的副主任等方式，

有這種「不良印象」，所以特別不依照「縣各級組織綱要」的規定在鄉鎮底下設置保、甲，而是改以村、里、鄰的編制方式來取而代之。參見薛月順編，《臺灣省政府檔案史料彙編—臺灣省行政長官公署時期(二)》，頁148。

²¹ 1946年6月21日行政院節京壹字第2682號令修正發布之戶籍法施行細則第五條：「現有警察地方、警察機關應指派員警、協助戶政人員辦理查記、警察機關需用戶口資料時，得自行派員過錄戶籍謄本。」參見〈制定「戶籍法施行細則」〉，《國民政府公報》，第2554號(1946年6月24日)，頁3-8。

²² 台灣省各縣市主辦戶政機關與警察機關查報戶口異動聯繫辦法第四條：「警察機關應指派員警協助戶政人員辦理戶口查記，需用戶籍資料時，得自行派員向戶政機關抄錄戶籍謄本。」第五條：「旅館及公眾得出入之場所，其流動戶口，由警察機關負責稽查。」第六條：「警察機關應隨時派警協同主辦戶政機關抽查戶口異動事項，遇必要時，亦得逕行派警抽查，如經察覺住戶隱匿漏報等情弊，除依法處理外，並應責令向戶政機關申報。」第八條：「鄉鎮區市公所村里辦公處與駐地警察機關，得按月派員聯合抽查戶口一次，分別遞報備查。」參見〈戶政法規：台灣省各縣市主辦戶政機關與警察機關查報戶口異動聯繫辦法〉，《台灣省行政長官公署公報》，民國三十五年冬字第22期(1946年10月28日)，頁355。台灣省行政長官公署警務處，《台灣一年來之警務》，頁76。

來加強戶警之間的聯繫。之後將台灣省整理戶籍實驗辦法取而代之的「改進台灣省戶口查記辦法」、「台灣地區戶警聯繫辦法」，亦採取類似規定。²³在這一系
列加強戶警聯繫的辦法被發佈之後，台灣也大致形成了所謂「雙軌制」的戶政法
制。亦即，由民政機關主管戶籍行政、辦理登記工作，而警察機關負責戶口查
察、管理外勤異動工作，兩者互相協助配合。

然而，戶政和警政聯繫並存的雙軌制並非統治者最終的意圖。當內政部為了釐清戶政、警政的職權劃分而舉辦會議，並且在會議結束之後以「戶籍行政屬於地方自治行政的範圍，如納入干涉行政的部門，易引起民主國家之誤會與民眾之反感」、「戶籍行政依法應由鄉鎮公所辦理，不能以命令變更法律，反違法治精神」、「戶籍登記和警察所辦之素行記錄無關、用途殊異，不能併為一種」為理由，而決定不將戶政業務移轉給警政機關，也只是在戶籍法制在全盤易主為警察機關前，反對戶警合一制者最後一次無力的抵抗而已。無論是作為內政部之上級機關的行政院或當時的總統蔣中正，都已經準備發出最後通牒，打算進一步讓警
察更徹底的統領整個戶政制度。²⁴

第三款 徹底化身為治安偵防工具的戶籍資料(1969-1991)

讓警察和戶政人員在辦理公務時互通有無的雙軌制，也許可以解釋成是統治者囿於長久以來的傳統觀念，所以中華民國政府才會在現代型戶籍法令已經建立的情況下，卻還是把人口資料拿來當做增進治安的工具。但是當雙軌制施行一段時間後，來到1960年代末期的統治當局，非但沒有逐漸淡忘將戶籍資料作為監控人民之用的想法，反而是在對抗共產黨政權的政治環境下，把戶籍法制更徹底的改造為政府查探人民狀況的手段。

在國共內戰中敗退來台的國民黨政權，對於敵對的共產黨政權可說深惡痛絕，許多政府施政都深受「消滅共匪、反攻大陸」此政治目的的影響，而戶政法
制亦無法自免於外，「由警察來執行戶政」的做法便被視為戰時體制下動員人

²³ 參見張爾璋，〈開國六十年之戶政〉，頁52-54。

²⁴ 參見高應篤等，《中華民國內政誌(一)》，頁84-85。

力、防範匪諜的工具之一。²⁵早從1951年開始，當時的總統蔣中正就曾經主張台灣應該實施戶警合一制度，「藉以防止匪諜滲入，加強肅清潛伏匪諜工作與嚴密戶口調查，以防罪犯潛匿。」²⁶在重複幾次這項主張之後，其更於1968年3月的國家安全會議第七次會議中，以「鑑於韓、越兩國共黨在鄉里間滲透與窩藏實例，對於我國治安與戶警合一之加強，以及鄰里連保連坐之推行，更應切實研究」²⁷為理由，直接命令底下的官員必須在六個月內開始辦理戶警合一制度。

為了在指定的時限內開始施行戶警合一制，在來不及修改戶籍法的情況下，行政院於1969年5月發佈「動員戡亂時期台灣地區戶政改進辦法」以試辦的方式搶先一步實施戶警合一制。自1969年7月1日起，省(直轄市)、縣(省轄市)政府民政廳／民政局的戶政科(課)，移轉為警務處戶口科／警察局戶口科(課)；鄉鎮市區之戶籍課改制為戶政事務所，由鄉鎮市區長兼任戶政事務所主任、警察副分局長兼任副主任，所內戶籍員則是由警察機關管理。換句話說，在動員戡亂的體制下，政府藉由將戶政機構、業務、人員、經費等移由警察機關統一管理的方式，讓戶籍登記幫助與強化警察戶口查察，警察再透過嚴密的戶口查察，來偵查匪諜以及預防犯罪。²⁸

依行政命令而開始試辦的戶警合一制，並沒有因為一年的試辦時間屆滿而停止，而是在戶籍法尚未修正的情況下，由行政院公布繼續試辦下去。及至1973年3月12日行政院修正「動員戡亂時期台灣地區戶政改進辦法」，而立法院亦於1973年7月17日修正戶籍法、於1974年7月修正戶籍法施行細則之後，戶警合一制才算是正式施行。此時的戶警合一制內容與試辦階段大致相同，原則上還是以「警察統轄戶政以加強治安」為主要目的，而僅有幾項細微之處發生改變：第一，警察副分局長不再只是兼任鄉鎮市區戶政事務所的副主任，而是改為兼任主任之職；第二，鄉鎮市區戶政事務所改隸於直轄市、縣市警察局；第三，原本由內政部負責的換發國民身分證、戶口名簿、戶口校正、經濟活動人口調查、國民

²⁵ 參見古奠基，〈論總動員與「戶警合一」〉，《中國地方自治》，第4卷第3期(1955年8月)，頁11-12。

²⁶ 郭朝隆，〈談戶籍法之修正要義及當前戶政上之問題〉，《中國地方自治》，第26卷第8期(1973年12月)，頁6。

²⁷ 郭朝隆，〈談戶籍法之修正要義及當前戶政上之問題〉，頁6。

²⁸ 參見楊清江，〈戶警合一制度的概念〉，《警學叢刊》，第9卷第2期(1978年12月)，頁94-97。楊清江，〈「戶警合一實施方案」執行概況的檢討〉，《警學叢刊》，第9卷第4期(1979年6月)，頁52-53。

身分證統一編號及戶口名簿戶號配賦作業等業務，授權改由警政署戶口組辦理。

²⁹簡言之，比起試辦階段，正式施行的戶警合一制擴張和提高了警察在戶政體系中的職權，使得戶政法制沾染上更加濃厚的警政色彩。

在以「反抗共匪」為最高指導原則的政治氣氛下，國民黨政府以共產黨勢力在各國逐漸蔓延滲透，作為推行戶警合一制的理由。這一方面當然代表其對共產黨份子相當過敏，只要是任何可能有效的方法—例如戶警合一制—都願意一試；但是他方面也可能代表著，當統治者想要加強國家與社會安全時，戶籍資料就變成一個最方便也最有效的工具之一。這種將戶籍資料使用於強化治安的思惟，正是和中國歷代統治者所傳承的歷史經驗不謀而合。

如同前文所述，在傳統中國法當中，戶口資料被賦予的是徵稅與維持治安的角色，而後者更是透過保甲制度，一路從中國清朝延續到1911年之後的中華民國。無論是在戶籍法訂立的1931年之前或之後，中華民國政府都還是相當倚賴保甲制度來取得人民的戶口資料。其後，雖然1946年修正後的戶籍法將保甲制度排除於中華民國法制之外，但是和保甲制度同樣具有保安功能的警察制度，卻透過戶籍法施行細則等法令，來保持其和戶政法制之間的密切聯繫。基於長期以來在中國大陸的歷史經驗，國民黨統治階層很自然的會想要把「把戶籍資料視為加強治安之用」的做法繼續沿用下去。從1969年開始試辦、漸次施行的戶警合一制，則是統治者將這種想法付諸實行的最佳例證。

第三項 戶警合一制度的結束

由警察統領戶籍行政的戶警合一制，是統治者基於戰時體制的考量而採用的戶口法制。因此，當「動員戡亂時期臨時條款」在1991年4月被宣告廢止、動員戡亂時期於同年5月劃下句點之時，戶政體制也應該隨之回歸到正常狀態，亦

²⁹ 參見楊清江，〈「戶警合一實施方案」執行概況的檢討〉，頁56。蔡文如，〈我國個人資料政策之形成與變遷(1949-2002)—以戶籍資料為例〉，頁59-60。內政部秘書室編，《六十八年度內政業務研究報告》(台北：內政部秘書室，1980年4月)，頁497。

即，從戶警合一制轉換為「戶警分立」制度。戶籍法於1992年的修正，就是立法院配合著動員戡亂時期的終止，為了讓戶政制度回歸常態所做的改變。³⁰

戶警合一制在法律上正式取得依據，係依1973年戶籍法第七條第二項：「動員戡亂時期，戶政事務所得經行政院核准，隸屬直轄市、縣警察機關；其辦法由行政院定之。」而使得戶政機關從此隸屬於警察機關。因此，當國民黨統治當局要結束戶警合一制時，也是以修改戶籍法第七條來變更戶政法制。立法院於1992年修正戶籍法時，刪除了原先的第七條第二項，而使得戶政法制回歸常態，戶政的主管機關將從原先的警察單位，變成內政部戶政司或縣市政府的民政局民政課。就此而言，在1992年修正之後的戶籍法已經因為第七條第二項的刪除，而將戶籍從警政的領域中清楚分離開來。此外，在討論其他條文的修正內容時，若干立法委員與警政署戶口組組長也都明白表示，戶政機關的戶籍登記和警察機關的戶口查察各自具有不同的法律依據，兩者的性質也完全不同。³¹

在這次修法過程中，「因為動員戡亂體制結束，所以戶政不再作為警政之用」似乎是許多立法委員心中覺得理所當然的一項推論。然而，事實上人們對於戶政功能的想像，可能並不是如同表面上所顯示的那樣真的已經完全改變了。誠然，國民黨政府當時之所以採用戶警合一制度，基本上當然是為了滿足戰時體制的需求、追求國家與社會安全。但是，深入而言，統治者之所以會想到這種做法，更有可能是源自於其所承襲的民國時代中國的歷史經驗，而這才是真正影響官員與人民心中想法的深層遠因。換句話說，國民黨政權在中國剿匪時、在台灣實行動員戡亂時，都一直傾向採用保甲、警察之類的方式來統領戶政制度。統治者並不是單純因為戰時體制在1940、1950年代出現，才開始想要使用警察統領戶籍的制度，而戰時體制的結束，也不會理所當然的帶來戶籍制度獨立於警察之外的結果。

就此而言，基於1992年戶籍法修正而造成的戶警分立制度，極有可能只是一種形式上的改變而已。至於立法委員在審議過程中，將戶政制度的改變視為一件毋需討論之事，以及將討論重點放在「本籍」的廢除與否等的言語行為，代表的

³⁰ 參見王新華，《中國戶籍法律制度研究》(北京：中國人民公安大學出版社，2001年7月)，頁273、277。

³¹ 參見《立法院公報》，〈委員會紀錄〉，第80卷第96期(1991年11月23日)，頁198、220-221。《立法院公報》，〈委員會紀錄〉，第80卷第100期(1991年12月7日)，頁240-241。

並不是立法委員對於戶籍制度的本質已經有一個清晰且正確的認知。相反的，舊有的戶籍制度將在立法殿堂之外，透過現實生活的經驗傳遞而以「形式改變、實質未變」的狀態延續到1992年之後。

第二節 國民身分證的製發與演變

第一項 配製於全體國民的國民身分證

第一款 國民身分證的出現

從1945年10月開始，中華民國政府從日本政府手中得到台灣的統治權，並且將來自中國大陸的中華民國法制逐步引進台灣，其中當然不例外的包括了戶政方面的各項法規範。隨著中華民國戶政法制在台灣的登場，依1946年戶籍法第十一條而初次創立的國民身分證，也從此開始在台灣施行、發展、乃至於落地生根。

在尚未建立統一的國民身分證制度之前，民國初年的中國大陸存在著許多功能不一、格式相異、使用範圍與法律效果亦各不相同的證件，諸如在第二次世界大戰期間因應兵役行政之需求，所創辦的國民兵身分證；各地方政府為辦理選舉、配給物資、或防範奸細，而陸續製發公民證、居民證、商民通行證，另有壯丁證、遷徙證、入境證等不勝枚舉的各式證件。如同1946年大幅修正戶籍法是為了解決戶政制度的混亂，國民政府也希望透過統一規格之國民身分證的製發，來化解眾多證件導致的紊亂情形。

在1940年代初期國民政府致力於推動修訂戶籍法時，當時的軍事委員會委員長蔣中正以及行政院官員，都在公文中明確表示：「公民證與國民身分證，應研究合併為一種國民身分證，不應重複。」根據這項指示，行政院秘書處擬定了五項修法原則，其中第二項「確立國民身分證制度」的說明即為：「現有國民兵身

分證、公民身分證、國民身分證、居民身分證，應合併為國民身分證。」³²換句話說，為了終結身分證明文書種類過多所引發的混亂情形，統治者打算讓國民身分證作為唯一的身分證明文書，把其他各種身分證明文件取而代之。

基於這項修法精神，1946年新修正戶籍法第十一條即規定：「已辦戶籍登記之地方，得發國民身分證；或經內政部准許，以戶籍謄本為之。」從此以後，建立與實行統一的國民身分證制度就取得了法律依據。在戶籍法修正後也隨之訂立的戶籍法施行細則第三十條第二項則是規定，在國民身分證製發後，所有公民登記證、居民身分證，及其他類似的身分證都應該廢止，此即為法律賦予身分證的排他效力。³³

第二款 國民身分證在台灣的普遍發行

接續著日治時期既有的戶籍資料，中華民國在開始統治台灣後，也接收了這些檔案並加以整理、使用，因而能在1945年後迅速掌握台灣的戶政情形。也許就是因為不同於中國其他各省，台灣曾經受日本此現代型國家的長期統治，使得中華民國政府在1940年代中後期，基於台灣這個地域內人民資料之完備的特殊性，而對台灣採取相異於中國其他各省的做法。

若依施行於全中國之戶籍法第十一條，國民身分證之製發並非普遍、強制施行，僅是在已辦理戶籍登記之地方，得製發國民身分證，至於邊僻地區及人力財力有困難者，可從權辦理，以漸進推行。足見當時並非全中國各地均已辦理戶籍登記，實際上僅有部份區域製發國民身分證。相較於此循序漸進、權宜辦理的做法，中國民國政府卻特別在1947年1月發佈「台灣省台北市省級暨中央駐省機關公務員國民身分證頒發辦法」，以及在同年4月發佈「台灣省各縣市國民身分證發給辦法」，規定全台灣各縣市現住人口，凡經申請戶籍登記者，均應請領國民身分證。³⁴而當時台灣之戶籍登記已相當完善，「舉凡辦理選舉、徵兵、教育、

³² 高應篤等，《中華民國內政誌(一)》，頁70。

³³ 參見周中一，《戶籍行政通論》(台北：中華日報印刷廠，1953)，頁122。行政院研究發展考核委員會編，《戶籍登記暨戶籍謄本專案調查研究報告》(台北：行政院研究發展考核委員會，1971年2月)，頁42。

³⁴ 參見內政部部史編撰小組，《內政部部史》(台北：內政部，1993年6月)，頁454。

地政、保險等項要政，均賴有正確之戶籍為依據，從未發現有任何漏洞。凡人民之就學就業及有關信用之保證，均以戶籍為憑證。效用之高，超過法律之要求。」³⁵既然台灣已經擁有如此確實的戶籍登記，那麼就製發國民身分證之事務而言，當時的台灣應該屬於現實上有執行辦理的區域。

若從現在可以找到的史料來驗證，我們可以看到當時的屏東市戶政機關辦理發給身分證，除了已經於1947年舉辦普遍發給國民身分證之業務，更於接下來的兩年，將部份遺漏者(諸如他省縣市遷入者、原未經領有者、經辦臨時戶口登記轉報戶籍登記者)依照法定手續辦理製發，連遺失和毀損身分證的部份都按月辦理補發，足見當時台灣的戶政機關在辦理發放身分證業務之確實程度。³⁶

第三款 以照片為核對身分的有效方式

於1946年首次發行的國民身份證，依同年6月21日修正發佈之戶籍法施行細則第三十條，應登載之項目包括姓名、性別、出生年月日、本籍、住址、教育程度與公民資格，並且為了辨識身分起見，身分證上還必須要有本人的相片或指紋。戶籍法施行細則之所以允許各地的戶政機關，自行視當地情況來決定身分證上要黏貼相片或按捺指紋，主要是因為照相設備在1940、1950年代的中國大陸並未全面普及，所以才讓人民以提供指紋資料的替代方式，來滿足繳交相片的要求。同樣的，在未實施按捺指紋的區域，則是改以相片代替指紋資料的登記。總之，各地的戶政機關只需要從繳交相片和按捺指紋兩項資料當中，選擇其一來登記即可。

至於同時期的台灣，則是基於有別於中國其他各省的情事，因而實際辦理的情形又有所不同。首先，根據施行於台灣之省單行法規「台灣省台北市省級暨中央駐省機關公務員國民身分證頒發辦法」，當時的身分證登載項目只有姓名、出生別、出生年月日、戶長姓名、父母、配偶、教育程度、職業、本籍、寄籍、公

³⁵ 高應篤等，《中華民國內政誌(一)》，頁81-82。

³⁶ 參見屏東市政府編，《屏東市戶政示範工作報告》(屏東：屏東市政府，1949年11月30日)，頁21。

職候選人資格、公民資格、役歷、住址和指紋符號等十五欄，當中並沒有黏貼相片的欄位。³⁷

其次，「台灣省各縣市國民身分證發給辦法」第三條規定，人民請領國民身分證時必須繳交一寸半身照片三張，不過，除了十八歲以上、五十歲以下之男子必須繳交之外，其餘男女如果有正當理由，則可以指紋代替相片。換言之，依法律之規定，特定年齡的男子一定要繳交相片。然而，實際上當時台灣所製發的國民身分證上的記載事項，也是如同「台灣省台北市省級暨中央駐省機關公務員國民身分證頒發辦法」所規定的一樣，根本沒有黏貼相片的欄位。³⁸這可能是因為對於當時的台灣人民而言，照相並不是一件普遍而價格低廉的事，所以政府在製發國民身分證時就乾脆不要求黏貼相片，而是直接選擇只登記人民的指紋資料。

受限於當時的科技水準與政府資源，所謂的指紋資料，實際上只是指記載十指分別為箕形或斗形的記號：如果是箕就寫上V，是斗狀就畫粼。於1946年首次發行的身分證，上面登記的指紋資料僅為一個標準指紋與十指的箕斗記號。³⁹相較於政府或學者在後續發展中所主張的指紋資料庫等想法，此處的指紋登記只是一種很簡略、粗淺的箕斗類型登記而已。⁴⁰就此而言，1946年所發行的國民身分證上雖然登記了人民的指紋資料，但是卻無法確實發揮鑑別個人身分的作用。因此，當行政院之後於1954年換發身分證時，便捨棄了不具人別辨識功效的指紋符號，而全面改以照片作為核對個人身分的方式。

誠然，另一個促使統治者選擇相片的理由，也可能是因为照相設備已逐漸普及，而照相的費用也已日漸低廉，不過事實顯然並非如此。

在1949年左右，由於國民黨政權於國共內戰中敗退來台，使得經濟、社會環境等各方面都發生了劇烈的變動。在物價暴漲的情形下，拍攝照相的費用也連帶的大為提高，甚至到達人民無力負擔的程度。原本依當時的「台灣省各縣市國民

³⁷ 參見內政部部史編撰小組，《內政部部史》，頁454。

³⁸ 參見張柄南監修、李汝和主修、張雄潮纂修，《台灣省通志 卷三 政事志 戶政篇 第一冊》，頁46-47。

³⁹ 所謂的箕斗即為傳統中國對於指紋的粗淺分類：箕形紋是指一條紋線延伸到頂後再以相反的方向迴轉而下，狀如畚箕。斗型紋則為旋轉成環形、橢圓形或螺旋形的指紋。隨著鑑定科學的進步，現在世界各國對於指紋類型都已經採用各種更細緻的區分方式，詳細介紹可參閱刑事警察局網站：<http://www.cib.gov.tw/science/science0305.aspx>

⁴⁰ 參見俞斯錦，《新戶籍法釋義》(上海：百新書店有限公司，1947年8月第四版)，頁15-16、21。周中一，《戶籍行政通論》，頁122。王新華，《中國戶籍法律制度研究》，頁268。吳淑君，〈古早身分證 指紋記分明〉，《聯合報》，1999年12月17日，第20版。

身分證發給辦法」第十六條，遷入者應繳交照片或指紋各兩份，以供戶政機關製發身分證，這些在1949年隨著國民黨政權遷居來台的中國各省人士，也因此依法負有繳交資料的義務，但是現實上他們卻負擔不起拍照的高額費用，而根本繳交不出相片。不只遷入台灣者如此，其他遷居於台灣省的各個縣市之間的本省族群，亦無力在遷居時繳交相片給戶政機關。在臺南市政府發函詢問台灣省民政廳的公文中，臺南市政府就很清楚的表示：「因近下物價暴漲，致以影響照相亦高檯價欵，因此遷入者負擔過重致無法繳相片者為數不少(標點符號為筆者所添加)」、「目前相片費昂貴，普通人民誠難負擔，而指紋依照過去實例，不但多生麻煩且效用鮮薄，可否將應附送之相片或指紋一律暫准免繳」⁴¹。

及至1954年左右，政府仍然為了照相費用的問題而陷於煩惱之中，拍照所費不貲的情形，並沒有因為時間經過而獲得徹底的改變。⁴²由於拍照的費用並未降低，所以「拍照費用變得低廉」這項悖於事實的假設，便不可能是政府採用相片作為辨識人別的主要原因之一了。相反的，經濟因素其實構成了政府和人民在使用相片上的阻礙。

然而，即使拍照費用對於人民而言是一筆不小的負擔，但是政府在1954年換發身分證時，卻毅然決然的將相片納入身分證上的登載項目，並且同時廢除了指紋符號的登記。造成這項改變的最主要的原因，可能還是在於指紋根本提供不了核對個人身分的功用，如果要有效的辨識個人身分，還是非得要使用照片不可。在此情形下，從1954年國民身分證正式採用相片開始，歷代的國民身分證便一直登載著個人的相片，而1958年新頒佈之「臺灣省國民身分證暨戶口名簿發給辦法」也正式把相片列入國民身份證的登載項目之一，至於指紋符號則是被該法排除在外。⁴³惟，當日後指紋作為人別辨識的技術逐漸進步之後，「是否要將指紋

⁴¹ 台灣省政府民政廳(1949年7月7日)，〈據請示為遷入人口可否准予免繳相片或指紋核復知照由〉，《數位典藏聯合目錄》。<http://catalog.digitalarchives.tw/?URN=3521804>(最後瀏覽日期：2010年3月8日)。不過，台灣省民政廳最後還是拒絕了臺南市政府的請求，而要求縣市政府和人民必須依照台灣省各縣市國民身分證發給辦法第十六條辦理。

⁴² 參見李廉芳，〈台灣省整理戶籍實施的檢討與改進〉，《中國地方自治》，第3卷第11期(1954年11月1日)，頁13。

⁴³ 參見臺灣省臨時省議會，〈臺灣省政府函送「臺灣省國民身分證暨戶口名簿發給辦法」乙種請臺灣省臨時省議會審議。〉，《台灣省諮詢會典藏數位化計畫：台灣省諮詢會檔案查詢系統》，1957年11月20日-1958年9月30日。

資料登載於國民身分證」的問題將在不同的歷史脈絡下，在台灣社會掀起另一場爭議。

第二項 以維護國家及社會安全為主要考量

第一款 配合動員戡亂體制的需求

依戶籍法而製發的國民身分證，主要的功能之一當然是用以證明國民的身份，不但使國民便於證明自己的身分，同時也利於政府機關人員辨識國民的身份。不過，在動員戡亂的體制底下，國民身分證還具備了在此之外的其他功能，這部份大致上可以細分為兩方面：其一是在國家安全的層次，為了可能發生的國共戰爭而預作準備；其二則是在社會治安的層次，以身分證來協助警察機關找出潛藏於台灣的奸細，以及偵查各項犯罪行為。⁴⁴

在動員戡亂時期中，國民身分證被用以協助維持國家安全，最主要的顯例可說是身分證登載項目在1966年的變動了。在國民身分證制度存在於台灣的幾十年間，登載事項發生過許多值得關注的變動(參見表4-1)。其中，行政院在1966年時換發身分證時，新增了血型登記以及身分證字號之項目，更是深具代表意義的一次變動。

血型項目的增加，主要是為了預防萬一戰爭發生時，若敵機空襲而造成大量民眾受傷，醫院在急迫情形下可能沒有時間和人力一一為傷患驗血，而必須馬上依身分證上登記的血型資料來為傷患進行輸血。然而，在現實生活中，醫院進行急救輸血前都會先檢查傷患者的血型，並不採信身分證上登載的血型資料。此外，在這二十年間，實際上根本沒有發生過預想中的空襲轟炸，為了應付緊急情況的血型登記也從未派上過用場。最後，血型欄位則是在1986年的換發過程中才被加以刪除，⁴⁵而此時動員戡亂體制也已經快要步入尾聲了。⁴⁶

⁴⁴ 參見臺灣省政府新聞處編，《台灣光復卅五年》(台中：臺灣省政府新聞處，1980年)，頁54。

⁴⁵ 在1986年換發身分證時，政府一舉刪除了血型、出生別、教育程度、職業、本籍、戶口校正欄、戶籍記事等欄位，但是刪除的原因可能並非政府已經意識到，國家恐怕過度入侵國民的個人領

至於身分證字號的出現，也同樣是為了配合動員戡亂體制的需求。在1954年之後，國民身分證上存在著所謂的「口號」，亦即人民在十四歲請領身分證時，政府會依照各縣市的鄉鎮村里或出生年次，給予每人所持有的身分證一個編號。這種身分證編號雖然不會因為個人的遷徙、換發新證而改變，但是它的性質比較偏向證件本身的編號，而且這也沒有成為後來的身分證字號。⁴⁷真正的身分證字號是發源於1966年。在該次換發時，政府以「配合動員和納稅之需求、遺失後便於追查責任」為理由，於原本的口號之外，另行在每張新證上配賦了八位數字號碼。這八位數字加上1969年補上的第九位數字「檢查碼」之後，合稱「統一編號」。及至1971年，原本人們在十四歲首次請領身分證時才會獲得的統一編號，進一步演變成每個人出生時，就會被冠上一個國民身分證字號。⁴⁸至此，身分證字號已經不再只是國民身分「證」上的證件編號了，而是國家用來動員支配、追蹤掌控「國民身分」的個人編號。

換發年份	身分證登載事項	增加項目	刪減項目
1946	姓名、性別、出生年月日、本籍、住址、教育程度、公民資料、相片或指紋、男性之役別		
1954	姓名、出生年月日、教育程度、職業、結婚、離婚、出入境記錄、住址、相片		戶長姓名、指紋算斗、公民資格
1966	姓名、出生年月日、本籍、父母、配偶、出生別、教育程度、職業、男性之役別、住址、血型、相片、戶籍記事(包括戶口校正、公職選舉的戳記)	血型、(男女身分證分別為淺綠色和淡紅色)、身分證字號	

域，而應該有所節制。真正的理由可能如同刪除血型登記的情形，是因為該項登記已經不具實益了。在沒有爆發戰爭的情形下，血型登記始終沒有派上用場，所以才被廢掉；至於教育程度和職業欄在戶口名簿和身分證上的登記，則多半隨著時間變動而與現實狀況不符，若繼續在紙本上登記，也只是徒費心力而已。是故，政府基於實際效益的考量，於1986年大幅度縮減國民身分證的登載事項。這顯示出政府在處理身分證上的登載事項時，最有可能的考量還是在「實用性」。

⁴⁶ 參見梁廣恩，〈台閩地區統一更換新國民身分證籌備經過〉，《警學叢刊》，第4卷第3期(1975年4月)，頁72。

⁴⁷ 參見內政部戶政司編輯，《全面換發國民身分證大事紀》(台北：內政部，2007年12月)，頁10。《台灣省政府公報》，四十三年春字第12期(1954年1月18日)，頁167-168。

⁴⁸ 參見內政部戶政司編輯，《全面換發國民身分證大事紀》，頁12。

1976	姓名、身分證字號、出生年月日 、本籍、父母、配偶、出生別、 教育程度、職業、男性之役別、 住址、血型、相片、戶籍記事、 戶口校正欄	戶口校正欄	
1986	姓名、身分證字號、出生年月日 、出生地、父母、配偶、住址、 相片、男性之役別	出生地	出生別、血型、教 育程度、職業、本 籍、戶口校正欄、 戶籍記事
2006	姓名、身分證字號、出生年月日 、出生地、父母、配偶、住址、 相片、男性之役別		(男女不分色)

表4-1 歷來身分證登載項目之變化

製表者：郭詠華

參考資料：陳智華，〈古早版身分證「大」有看頭，指紋箕斗、戶籍記事...全都錄 歷經一甲子越來越迷你 去年最新版 輕巧重隱私〉，《聯合報》，2007年1月6日，C1版。官蔚藍，〈戶政制度暨戶籍登記措施檢討與改進之研究〉，行政院研究發展考核委員會委託研究，1976年5月，頁111-117。內政部編印，《內政叢書：戶籍行政篇》(台北，1966年7月)，頁51。梁廣恩，〈台灣地區統一更換新國民身分證籌備經過〉，頁67-81。內政部部史編撰小組，《內政部部史》，頁453-458。

在動員戡亂的體制底下，身分證被用來維護社會安全的具體情形，主要則是展現在身分證被警察用來查驗人民的身分。原本用以規範國民身分證的法律依據應為中華民國戶籍法，但是為了適應動員戡亂的需要，行政院於1948年7月特別發佈了「動員戡亂時期製發國民身分證實施辦法」，基於特別法優先於普通法的原則，而被優先適用於規範身分證的各項細節。在戶警合一制試辦與正式施行階段，國民身分證則是依照「戡亂時期台灣地區戶政改進辦法」第九條、1974年戶籍法施行細則第三十五條第二項，而被定位為「便於警察人員查驗國民身分」的工具。當遇到身分可疑或行蹤可疑的人士時，警察可透過查驗身分證來確認其身分，以查尋失蹤人口、監視不良份子與追捕逃犯。基於動員戡亂體制下這些法令

的特別規定，「隨身攜帶國民身分證」儼然成為一項用來協助政府維護治安、而國民必須配合的法定義務。⁴⁹

第二款 以指紋來加強人別辨識的治安功能

在動員戡亂時期的戰時法制下，參與討論與負責身分證換發業務的政府機關，包含國民黨中央黨部、國家安全局、台灣警備總司令部、國防部情報局、司法行政部調查局、內政部戶政司、役政司、台北市政府警察局、台灣省警務處(包括民防科與刑警大隊)等各單位。我們可以明顯發現，其中除了內政部戶政司與役政司之外，幾乎都是警察機關或是跟維護國家安全、社會秩序的相關部門；而主持會議和策劃換發業務也都歸屬於內政部警政署的負責範圍。⁵⁰這使得身分證的定位大幅度偏向警政治安、國家控制的角色，身分證內容之設計和相關法規的修正，也因此是由屬於多數意見的警政機關所主導。

身分證和指紋制度的結合，在戶警合一制度下很自然的就成為政府的優先選擇。在政府發行的研究叢刊中，政府已明確表示其態度為：「國民身分證製發之目的，乃以公文書證明國民身分，以公私機構辨識，配賦權利義務，保障權益；並便利治安機關查察奸宄，偵防犯罪。(底線為作者所加)」⁵¹在警政人員研究換發身分證之相關事項時，則建議應加入指紋為身分證上的登載事項，因為指紋對於犯罪之偵防、治安之維護等將提供很大的幫助。⁵²此外，當時在考慮指紋資料的建檔技術時，建議使用的四角號碼分類法，也是為了和戶政機關聯繫，彼此互通有無、交換資料。⁵³這些情形都表現出，警察行政和戶籍行政彼此間的關係是相當密切而且相輔相成的。

與戶警合一制度相呼應的，除了主導身分證換發的政府部門為警察機關之外，針對是否按捺指紋、並與戶籍資料串連的議題，此時期多數的討論意見都來

⁴⁹ 參見楊清江，〈戶警合一制度有關問題的研討〉，《警學叢刊》，第9卷第3期(1979年3月)，頁26。

⁵⁰ 參見梁廣恩，〈台閩地區統一更換新國民身分證籌備經過〉，頁68。

⁵¹ 官蔚藍，〈戶政制度暨戶籍登記措施檢討與改進之研究〉，行政院研究發展考核委員會委託研究，1976年5月，頁111。

⁵² 參見梁廣恩，〈台閩地區更換新身分證籌備經過〉，頁67。

⁵³ 參見徐聖熙，〈建立全民指紋之構想與做法〉，《警學叢刊》第13卷第1期(1982年9月)，頁6。

自警界，而且呈現普遍支持身分證按捺指紋的局面。這些發表於《警學叢刊》、《警政學報》、《警光》等期刊上的論文，贊成按捺指紋的主要理由包括鑑識人別、偵查犯罪等。基於指紋得鎖定特定人的性質，而可將其運用在選舉時領取選票、金融機構避免冒領事件發生、考試時防止槍手等作用；在協助偵查犯罪方面，則可藉由全民指紋檔案的建立，讓刑事犯罪的行為人無所遁形，並有助於辨識無名屍體的身分，這對於預防犯罪、維護治安有莫大的幫助。⁵⁴

至於負責進行按捺指紋的機關，學者建議可以從司法機關、警察機關或鑑識機關當中挑選其一。然其所指之司法機關乃法務部，警察機關更為警政署刑事警察局。縱使文章最後特別說明，建立全民指紋制度的功能不限於偵查犯罪，故不必貿然決定由哪個機關辦理。然而，對照著其他期刊論文的內容，我們會發現多數文章仍然是以犯罪偵查作為支持全民按指紋的主要理據之一，兩者實具有密切關連。⁵⁵此外，在部份文章中作者會特別開闢專章，企圖說明按指紋的好處「不限於」犯罪偵查，「還包括」其他文書上的證明、辨識人別的價值等，並詳細列出如何扭轉人民想法的具體措施。⁵⁶

反面推論，這可能反映出當時台灣社會中一般民眾多半認為，政府提倡按捺指紋主要是為了犯罪偵查的刑事目的。正是因為一般民眾覺得，按捺指紋的功能即在於幫助政府偵查犯罪，除此之外，人民感受不到有其他的好處存在，所以警界才需要特別去宣導指紋除了偵查犯罪之外，尚有其他防止偽造、辨識身分的功能。只不過這也突顯出，警界試圖宣導的那些功能，對人民來講可能沒有太多實益，或只是淪為宣傳口號而並未落實。另外，若從過去生活在台灣的人們之歷史經驗來看，指紋在日治時期確實是被政府用來記錄犯罪者的資料；至於中華民國時期的指紋制度，則是如接下來一節所會談到的，也是同樣的被使用於刑事追訴方面。

⁵⁴ 參見徐聖熙，〈建立全民指紋之構想與做法〉，《警學叢刊》，頁2-3。

⁵⁵ 參見徐聖熙，〈建立全民指紋之構想與做法〉，頁2-6。陳榮富，〈亟待建立的全民指紋制度〉，《警光》，第308卷(1982年3月)，頁6-9。裴可權，〈指紋與犯罪偵查〉，《法令月刊》，第31卷11期(1980年11月)，頁9-13。林吉鶴，〈各種指紋制度概說〉，《警學叢刊》，第8卷第4期(1978年7月)，頁52-54。林吉鶴，〈建立全民指紋制度芻言〉，《警學叢刊》，第10卷第4期(1980年6月)，頁59-63。

⁵⁶ 參見林吉鶴，〈建立全民指紋制度芻言〉，頁60-62。

第三節 特定於達成民事、刑事目的之個人識別方法

第一項 應用於財產關係上的印鑑

第一款 印鑑制度的延續與在地化

在日治時期由台灣總督府所引進的印鑑制度，並不存在於同時期的中華民國法制中，所以當中華民國政府於1945年底開始統治台灣後，就面臨了應該拋棄不用、抑或繼續使用這項制度的抉擇。鑑於印鑑制度具有「防止偽造印章、保障合法權利、減少人民糾紛」的功能，況且事實上各縣市政府早已自行訂立印鑑登記辦法、並且向台灣省政府民政廳表示實行印鑑制度的必要性。是故，在參酌了台灣的實際情形後，台灣省政府於1947年10月6日發佈「台灣省各縣市人民印鑑登記辦法」，作為台灣省各縣市人民辦理印鑑登記的法規依據。⁵⁷

公佈施行於1947年的「台灣省各縣市人民印鑑登記辦法」，是來自中國的國民黨政權在統治台灣後兩年所訂立的，當時台灣省政府對台灣的情況認識未深，而且必須在不具有使用印鑑之經驗的前提下，趕緊創立一套辦理印鑑登記的法規，以統一各縣市雜亂無章的印鑑登記情形。是故，這項未經反覆檢討的台灣省各縣市人民印鑑登記辦法，必然有其不完善之處，例如：將印鑑登記冊副本設於縣市政府，徒增手續之繁雜；主管單位不會自動將死亡者的印鑑登記加以廢除。為了解決這些問題，台灣省政府在1958年訂立「台灣省人民印鑑登記辦法」，取代了先前的「台灣省各縣市人民印鑑登記辦法」。⁵⁸

⁵⁷ 參見〈新竹縣政府戶口清查表戶長印章作為印鑑案〉，《行政長官公署檔案》，1946年6月5日-1946年9月30日，檢索自「典藏日據時期與光復初期檔案」。〈臺東縣政府戶口清查表戶長印章作為印鑑案〉，1946年5月30日-1946年9月30日，檢索自「典藏日據時期與光復初期檔案」。〈民政廳提為防偽造印章保障合法權利減少人民糾紛，草定臺灣省各縣市人民印鑑登記辦法擬即頒行當否請公決案〉，1947年8月22日，檢索自「省府委員會議檔案資料庫」：

<http://ds2.th.gov.tw/ds3/app005/> (最後瀏覽日期：2009年12月10日)。台灣省花蓮縣政府民政科戶政股，《戶政實務》(花蓮：台灣省花蓮縣政府民政科戶政股，1948年6月)，頁113-115。

⁵⁸ 參見〈修正臺灣省人民印鑑登記辦法草案案〉，1956年11月20日，檢索自「省府委員會議檔案」資料庫。

表面上看來，台灣省人民印鑑登記辦法是完全將之前的法令取而代之，不過實際上兩者的內容差異並不大。真正劇烈的變革是發生在1967年9月14日，台灣省議會通過台灣省人民印鑑登記辦法的修正案。⁵⁹之所以有這次的修法，一方面當然為了修正法條本身的矛盾或謬誤，但是他方面，另外更值得一提的是，台灣省政府民政廳在修法說明中表示：

查印鑑登記辦法，自民國四十七年頒佈實行，因客觀環境變遷，已諸多不能適應。…人民在本籍地辦理印鑑登記欲在遷徙地辦理印鑑登記時，須檢具本籍地鄉鎮市(區)公所，未辦理印鑑登記證明，始可辦理，對於他省市遷住本省之人口，則不能適應。⁶⁰

這段來自台灣省政府的說明充分顯示出，不只曾經接受日本統治的本省人族群習於使用印鑑，就連從1945年後陸續從中國移居台灣的外省族群，至1960年代時，已經有一定程度想要使用印鑑的需求，只是他們不可能前往中國共產黨統治下的本籍地取得「未辦理印鑑登記證明」，自然也無法在台灣辦理印鑑登記。為此，台灣省議會特地在1967年將該法第二條的印鑑登記機關從「鄉鎮市區公所」變更為「人民報有戶籍的現住地鄉鎮市區公所」，讓本籍地不是台灣省的人，亦即外省族群，也能在現住地台灣輕易的辦理印鑑登記。⁶¹如此一來，印鑑就能更簡便、更普及的被人們所使用，而這也是國家法律在地化的充分顯例。

不過，截至目前為止的幾個印鑑登記法規都是屬於地方層級的省單行法規，一直要到行政院內政部於1973年11月30日以台內戶字第555080號函公告「印鑑登記辦法」將適用對象定為全國人民，才首次出現了中央層級的印鑑登記法令。之後，台灣省政府亦於1974年2月25日自行廢止和印鑑登記辦法內容重疊

⁵⁹ 參見台灣省議會(1967年9月14日)，〈臺灣省政府檢送「修正臺灣省人民印鑑登記辦法草案」，請審議案，經決議修正通過〉，《數位典藏聯合目錄》。

<http://catalog.digitalarchives.tw/?URN=1896312> (最後瀏覽日期：2009年12月18日)

⁶⁰ 台灣省政府委員會議(1967年7月31日)，〈民政廳簽為擬修正臺灣省人民印鑑登記辦法一案請提府會討論案〉，《省府委員會議檔案》。

<http://ds2.th.gov.tw/ds3/app005/list3.php?ID1=00501093514> (最後瀏覽日期：2009年12月18日)

⁶¹ 參見台灣省政府委員會議(1967年7月31日)，〈民政廳簽為擬修正臺灣省人民印鑑登記辦法一案請提府會討論案〉，《省府委員會議檔案》。

的「台灣省人民印鑑登記辦法」。⁶² 在進入國治時期之後經過二十八年，印鑑制度終於擁有全國一致的規範基礎了。如此一來，全國人民也更能夠據此辦理印鑑登記並且加以使用了。

第二款 印鑑制度的證明效力與不足之處

從1945年開始統治台灣的中華民國政府，並未廢除日治時期由台灣總督府引進的印鑑制度，而是選擇保留這項制度，讓台灣人民得以繼續使用下去。也就是因為這樣的歷史背景，所以台灣省政府和行政院陸續頒佈的這些印鑑登記法令，和過去台灣總督府所頒佈的印鑑相關府令有很多相似之處。其中的一項重點，就是以印鑑來表彰個人身分的證明功能。無論是國治時期的台灣省各縣市人民印鑑登記辦法、台灣省人民印鑑登記辦法、印鑑登記辦法，或是日治時期的印鑑規則一樣，同樣都限制了一個人僅能登記一種印鑑，以避免渾淆，確保印鑑和個人之間的一對一連結關係。而且相較於日治時期的印鑑規則，國治時期的諸印鑑登記法令都還多了「辦理印鑑登記的姓名，須為戶籍登記上的姓名」的規定，更加強調印鑑用來表彰「一個戶籍登記上存在之人」的特性。⁶³

然而，雖然印鑑具有表彰身分的證明功能，但是並非每一個人都能夠取得印鑑，而且用途也侷限在財產方面的事項。印鑑登記法令的條文雖然歷經更迭，但是同樣的都只允許限制行為能力人、擁有行為能力的成年人，才能夠辦理印鑑登記，至於年齡未滿七歲者以及受宣告禁治產者，則是被排除在外。如此一來，印

⁶² 參見台灣省政府委員會議(1974年2月25日)，〈警務處簽為擬廢止「臺灣省人民印鑑登記辦法」乙種，請提府會討論案〉，《省府委員會議檔案》。

<http://ds2.th.gov.tw/ds3/app005/list3.php?ID1=00501123213>(最後瀏覽日期：2009年12月26日)。台灣省政府委員會議(1974年2月25日)，〈警務處簽為臺灣省人民申請印鑑各項登記或證明，擬訂定按件繳納工本費臺幣10元乙案，請提府會討論案〉，《省府委員會議檔案》。

<http://ds2.th.gov.tw/ds3/app005/list3.php?ID1=00501123214>(最後瀏覽日期：2009年12月26日)

⁶³ 1905年府令第一號「關於印鑑證明之件(印鑑證明ニ關スル件)」和1906年8月1日府令第四十二號印鑑規則，都是規定：「呈報為印鑑的印章，一人以一種為限。」台灣省各縣市人民印鑑登記辦法第五條：「人民聲請印鑑登記所使用之姓名，須與戶籍登記之姓名相同，印鑑並以一種為限。」台灣省人民印鑑登記辦法第五條：「人民申請印鑑登記所使用姓名須與戶籍登記之姓名相同，印鑑並以一種為限。」(1967年時修正為第四條)。印鑑登記辦法第三條：「申請登記之印鑑應以一種為限，所使用姓名應視為戶籍登記之姓名。」

鑑制度的使用者就只會是那些同時符合「未受禁治產宣告，而且年齡在七歲以上」兩項條件的部份人士，而非全國人民。

在1967年台灣省人民印鑑登記辦法修正時，原本第四條「未成年人或禁治產人申請印鑑登記應由其法定代理人或監護人代為辦理，並於申請書及印鑑條上註明代理人或監護人之姓名地址並蓋章」的規定，修正為「未滿七歲者及禁治產人印鑑不予登記」，理由就在於「無行為能力人依法以其法定代理人之意思表示為其意思表示，其財產之處分由其法定代理人為之。」⁶⁴既然未滿七歲者和被宣告禁治產者不能自行做出財產法律行為，自然不需要、也不能夠申辦印鑑登記了。這樣的做法完全是從財產法律行為的法學理論出發，來決定應該允許或拒絕某些人申辦印鑑登記，充分顯示了印鑑應屬財產法律行為方面的證明工具。在實際生活中，印鑑也是主要被使用於財產方面的事項，例如辦理不動產的買賣或抵押、訂立借貸契約等。⁶⁵

無行為能力人不得申辦、侷限於財產行為的特點，對於印鑑的使用必然會造成一定程度的限制，但是這都還稱不上是印鑑制度的缺陷。如同日治時期的印鑑制度一樣，最嚴重的問題恐怕還是在於，印鑑和其所要表彰的個人之間不一定有著緊密不分的連結關係。換句話說，印鑑原本是用來證明「印鑑使用者為某人」，但是現實上卻可能發生：來辦理印鑑登記的人不是本人，或者是辦理登記者為本人、使用印鑑者卻不是本人的情事。

為了避免這類情形發生，台灣省各縣市人民印鑑登記辦法第十一條即規定，應由本人親自辦理印鑑登記，若本人有事不能親自辦理，則可委託他人代辦無妨。至1958年，台灣省人民印鑑登記辦法將印鑑業務區分為「原則上必須親自辦理」和「毋需理由即可委託他人代辦」兩類：初次印鑑登記、遺失印鑑時的變更印鑑登記一定要由本人親自辦理，除非有法條規定的特殊情況，才能例外的允許他人代辦；除此之外其他的印鑑申請事項，例如以新代舊的變更印鑑登記、申請印鑑證明等，皆可委託他人代辦。之後，於1974年施行的印鑑登記辦法雖然也將印鑑業務區分為兩類，但是擴大了「原則上必須親自辦理」的範圍，無論是初次

⁶⁴ 台灣省政府委員會議(1967年7月31日)，〈民政廳簽為擬修正臺灣省人民印鑑登記辦法一案請提府會討論案〉，《省府委員會議檔案》。

⁶⁵ 參見〈印鑑登記辦法公佈施行 申請登記之印鑑以一種為限〉，《經濟日報》，1973年12月7日，第2版。

申辦印鑑登記、基於各種原因的變更印鑑登記、註銷印鑑登記，都必須由本人親自辦理，僅以法條所列之情形為例外；「毋需理由即可委託他人代辦」的部份只剩下申請印鑑證明一項而已，日益限縮本人可以輕易委託他人代辦的範圍。

此外，無論是本人親自辦理或委託他人代辦的場合，歷來的法規中都存在著一道審核身分的程序。在戶政機關受理人民申辦的印鑑案件時，必須查驗本人或被委託人所攜帶的身分證明文件、核對既存的戶籍登記資料。就算是本人親自來辦理，如果當時正好遺失國民身分證，又無法提供貼有相片的證明文件來證明身分的話，那麼戶政機關將暫時不受理該案。至於委託他人代辦的案件，更是讓戶政機關嚴陣以待。被委託人除了必須準備委託證明書之外，戶政機關還會在印鑑證明申請書空白處註明被委託人的姓名、住址和捺印被委託人的大拇指指模，以慎重其事。若戶政機關認為該案件有可疑之處時，甚至應該主動予以查證。⁶⁶

儘管法律的規定如此，但是偽造、盜用印鑑的案例卻依然在台灣社會中層出不窮，無論是法院判決或新聞報導，當中都有不少涉及印鑑被濫用的案件。⁶⁷而印鑑之所以會被他人偽造或盜用，可能的原因可能有幾點：就印鑑本身而言，偽造相同圖案之印章的技術不難、費用不高；印鑑證明書欠缺防偽線和浮水印，很容易成為被偽造的對象；現實上負責受理印鑑事務的戶政人員，可能根本不會仔細查驗各項證明文件。⁶⁸由於這些因素的存在，使得他人能夠很輕易的切斷印鑑和本人之間的連結，進而介入其中假冒之。除此之外，人們為了方便辦理各種財產事務，而習慣將印鑑等證件全部交給代書、理財專員等人來保管，更是大幅提高了印鑑被他人濫用的危險。⁶⁹印鑑制度的存在，雖然可以讓人民可以很簡便的表彰和證明自己的身分，不過也無可避免的被有心人士用來假冒他人的身分。

⁶⁶ 參見《台灣省政府公報》，四十四年夏字第6期(1955年4月7日)，頁83-84。《台灣省政府公報》，四十五年冬字第36期(1956年11月14日)，頁502。

⁶⁷ 新聞報導可參見〈私自過戶妻子財產 男子被訴〉，《聯合報》，2001年5月4日，18版；〈盜賣同事股票 男子偽造文書被訴〉，《聯合報》，2001年5月8日，18版。法院判決則可參見台灣士林地方法院刑事判決89年度訴字第401號；台灣台中地方法院民事判決98年度重訴字第572號。

⁶⁸ 參見〈假證件騙取真官階 辦事員包辦簡荐委 偽造文書包攬官銜巨案破獲 主從犯落網查出大批假印信〉，《聯合報》，1955年1月16日，03版。〈華銀城內行被冒領鉅款〉，《聯合報》，1963年6月6日，03版。〈地方公論：廢止印鑑證明〉，《聯合報》，2003年1月8日，18版。〈偽造印鑑證明詐領補償費 查出一嫌 議員指公務員把關不嚴 有行政疏失〉，《聯合報》，2003年11月12日，B2版。

⁶⁹ 參見臺灣高雄地方法院刑事判決96年度自字第63號、98年度自字第1號。雲林縣警察局網站，〈北港警方共同偵破銀行北港分行職員黃○○等人詐欺洗錢案〉，2010年8月13日：
https://www.ylhp.gov.tw/news_home/u_news_v2.asp?id=146&newsid=3998&PageNo=1&skeyword=

第二項 應用於犯罪偵防上的指紋資料

第一款 刑事追訴程序中的指紋檔案

由於生物特徵具有「人皆不同」等特性足以作為辨識人別的依據，所以即使製作和比對指紋、相片等人身資料的成本較高，但是考慮到刑事案件涉及人們的財產、安全或生命等重大利益，所以政府不得不付出一定程度的統治成本，投入財力和人力去採集指紋等生物特徵，來作為辦理刑事案件時的人別辨識工具。此時，生物特徵的使用主要具備了兩種功能：其一是確認嫌疑犯、被告、受刑人的身分，避免冒名頂替的情事發生；其二，則為在相當數量的資料庫建立後，利用生物特徵的比對來找出犯罪行為人的身分。為此，和法務部最高檢察署和行政院內政部警政署分別建立了司法指紋制度與警察指紋制度。

施行於台灣的中華民國司法指紋制度，最早可追溯至羈押法與監獄行刑法首次頒佈的1945年。依照羈押法／監獄行刑法的規定，被羈押之被告／受徒刑宣告之受刑人必須在進入看守所／監獄時填具指紋人相表，並於離開看守所／監獄之時，與指紋人相表上的指紋資料再核對確認一次。⁷⁰就此而言，指紋資料的功能僅限於用來確認進入和離開看守所／監獄的人確實為同一人而已。

及至1952年，最高法院檢察署針對受徒刑宣告之受刑人的部份，呈請司法行政部頒佈調查全國受刑人指紋的實施綱要，進一步將監獄行刑法中原本非常扼要的規定加以具體化。該實施綱要第一條規定：「受刑人應於入獄時，及刑期執行期滿，假釋或徒刑一部執行而赦免出獄時，由監獄長官令其按印指紋。徒刑易科

(最後瀏覽日期：2010年8月13日)。

⁷⁰ 在1945年12月29日初次制定時，對於新進入看守所的被告所應製作的資料文件，羈押法第九條僅規定「應即製作人相表及身分單」、而未言及指紋，但是同時間的第三十五條卻已經規定「被告應釋放者，於接受前條通知書後，應立即釋放，釋放前，應使其按捺指紋，與人相表比對明確。」兩者的差異似乎透露出，被羈押者在入所時所製作的資料其實包含了指紋，只是法律漏未規定而已。之後當羈押法進行下一次修正時，第九條便被修改為：「對於新入所者，應即製作人相表及身分單並捺印指紋。」1945年12月29日監獄行刑法第十三條：「受刑人入監時，應檢查其身體、衣類並捺印指紋或照相，在執行中認為有必要時，亦同。受刑人如係婦女，前項之檢查由女看守為之。」

罰金者，由指揮執行之檢察官，令其按印指紋。羈押日數折抵刑期，由看守所所長令其按印指紋。」此外，依該實施綱要第二條，在綱要實施前已經待在監獄內的受刑人也必須補按指紋。換句話說，在此綱要頒佈之後，只要是被法院判決徒刑的被告，不論該被告最後是入監服刑、易科罰金、或者是以羈押日期折抵，一律都要留下指紋資料，再由最高法院檢察署統一管理與運用。藉由司法指紋制度的建立，司法機關得以確定個人的身分、調查其是否有犯罪前科等。⁷¹

至於警察指紋制度的部份，最早則是從民國時代中國的1920年起，就陸續有部份警察機關逐漸懂得使用現代化的指紋技術，只是在欠缺一致性規範的情形下，當時各地警局只能各行其事，指紋制度既不普及也不完備。一直要等到1947年，內政部警察總署統一了指紋卡片的格式，指紋制度才真正成為一項警察機關可以用來辨識、確認個人身分的工具。⁷²

不同於司法指紋制度是在執行刑罰的階段，採取受刑人的指紋，警察採集指紋的時間點卻是在警察偵辦案件後，決定要將該案件移送到檢察機關之時。換言之，根據「台灣省警務處暨所屬警察單位辦理犯罪紀錄辦法」以及「各級警察機關刑案紀錄辦法」，當警察認為偵查對象涉嫌犯罪時，必須在移送案件之前，先將嫌疑犯拍照並命其捺十指的指紋，並函送到刑事警察局比對資料，察看是否有冒名頂替之問題。⁷³惟，曾經有台灣省議會議員在會議中發言表示，自己親身見識過也耳聞旁人提過，雖然法令是以「進一步移送法辦」作為篩選的標準，但是實際上卻連未被移送法院、警察偵查後認為無嫌疑的人，在被釋放之前還是必

⁷¹ 參見徐聖熙，〈辦理受刑人指紋之目的與實效〉，《刑事法雜誌》，第16卷第4期(1972年8月)，頁12-15。

⁷² 參見徐聖熙，〈指紋卡片之設計〉，《刑事科學》，第2期(1975年3月1日)，頁45。

⁷³ 1956年「台灣省警務處暨所屬警察單位辦理犯罪紀錄辦法」第十五條：「各級司法業務人員於案件移送前應通知刑警單位攝取人犯照相及指紋，並於移送發文後及接獲法院之起訴書、判決書、釋放通知書時，均需分別會知刑警單位辦理註記工作以構成完整之記錄資料。」而依1979年「各級警察機關刑案紀錄辦法」，各級辦刑事業務人員，於案件移送前，應依通知刑警隊拍取犯罪嫌疑人照相並即捺印指紋，於案件移送時，應以移送書副本送刑警隊，製作「犯罪嫌疑人姓名索引卡」。並於接獲法院之起訴書、判決書或釋放通知書時，分別會知刑警紀錄人員辦理註記。參見《台灣省議會公報》，第24卷第26期(1971年5月18日)，頁1254。警務處(1967年6月19日)，〈警務處簽擬修正「臺灣省警務處暨所屬各級警察單位辦理犯罪紀錄辦法」請提府會審議案〉，《國史館台灣文獻館：省府委員會議檔案》。

http://ds2.th.gov.tw/ds3/app005/list_pic1.php?ID1=00501092914&v=0154 (最後瀏覽日期：2010年3月15日)

須接受照相以及按捺指紋。亦即，可能有些警察基於「多多益善」的心態，而逾越法令的授權範圍、違法的收集個人資料。⁷⁴

由於警察指紋制度的採集指紋對象，包含所有被警察機關移送檢查機關的犯罪嫌疑人，除了最後受有有期徒刑宣告而必須按捺指紋的被告之外，其餘檢察官不起訴、經起訴而判決無罪、甚至是判決有期徒刑以外的刑罰者，全部都會被納入警察指紋制度的範圍內。就此而言，警察機關收集到的指紋檔案數量，必定遠遠超過司法指紋制度累積的檔案數量，但是警察機關並不以此為滿足。在提高預防和偵辦刑事案件之效率的強烈期盼下，警察機關打算收集更多人的指紋資料、建立起規模更大的指紋檔案資料庫。如此一來，當有刑案發生時，警察機關就可以藉由比對現場的指紋痕跡與指紋資料庫，找出可能涉案的相關人士或目擊者，並藉此提高破案的機會與速度。此時，宛如天羅地網般收集與管理男性資料的兵役制度，自然很快的就成為警察機關眼中，最方便也最適合用來大肆收集指紋檔案的利器了。

第二款 藉由兵役制度收集男性國民的指紋

戶籍制度本身的存在，主要是為了登記人民的身分及其資料。不過，在戶政機關取得人民的個人資料後，這些資料將進一步成為政府用來擬定政策和辦理各項施政的重要依據。無論是教育、賦稅、乃至於兵役制度，都是以戶籍資料作為制度運行的基礎。以兵役制度為例，當役政單位也是依照戶政機關的戶籍登記簿，來編造徵兵及齡男子的名冊。在名冊編造完成之後，若名冊中的資料有誤需要更正，或是役男的戶籍資料有所變動，也是由戶政機關通知役政機關辦理。⁷⁵

以戶籍資料為基礎而建立的役男個人資料，必然包含了戶籍登記簿上所登載的項目，諸如姓名、出生年月日、出生地、婚姻狀態、國民身分證統一編號等。除此之外，兵役單位還記錄了役男的體格、體位、照片、指紋等資料。其中，關於役男應按捺指紋的部份，並沒有法律或命令作為法源依據，而是僅由台灣省警務處提案、經台灣省政府委員會議的討論，從1952年9月開始實施。基於兵役制

⁷⁴ 參見《台灣省議會公報》，第26卷第9期(1972年1月18日)，頁253。

⁷⁵ 參見台灣省屏東市政府，《屏東市戶政示範工作報告》，頁26-27。

度本身的特性，諸如軍隊的功能就是戰爭爆發時上陣殺敵，所以這項措施的目的很容易被誤以為是政府在防範於未然的考量下，預先採取役男的指紋資料，以免有朝一日無法辨識戰死沙場者的士兵身分。

然而，事實卻並非如此。政府之所以讓役男按捺指紋，並不是著眼於役男基於士兵身分可能在戰爭中亡失的潛在需求，而是藉由役男一律無法逃避的體檢場合，既迅速又方便的獲取不計其數的指紋檔案。警政處長、民政廳長和台灣省政府委員均未否認，趁役男接受體檢時取得其按捺指紋的做法只是手段，真正的是在於達成治安的維護。他們認為唯一需要改善的，只有役男的主觀感受和過於簡陋的洗手設備而已。⁷⁶基於上述之意旨，接受台灣省政府管轄的地方縣市政府，不但將役男按捺指紋之事務劃歸到警政之範圍，而且用來辦理役男按捺指紋費用也是從治安款項支出。此外，由於這些指紋的功能是協助治安、而不是兵役國防，所以儘管國防部是兵役相關事務的主管機關，但是實際上負責管理役男指紋料的單位卻是主管警察事務的內政部；實際上負責辦理這項業務的執行單位，也是各地的警察機關及所屬員警。⁷⁷

由於全國男性皆須服兵役以及接受體檢，等於是全國的半數人口都必須交出自己的指紋資料，相較於犯罪者留下的指紋資料，役男所提供的指紋檔案數量則有好幾倍之多。藉由年復一年的強制役男按捺指紋，警察機關的指紋檔案庫也不斷的膨脹擴大。至1983年底左右，警政署刑事警察局已經擁有約六百萬筆的指紋資料，其中犯罪者檔案的部份佔了將近五分之一，其餘五分之四都是來自役男提供的指紋檔案。⁷⁸這批為數眾多的指紋資料，大幅擴充了刑事指紋資料庫的規模，當有刑事案件發生時，警察就會先比對犯罪者部份的指紋資料；若沒有相符

⁷⁶ 參見警務處(1952年9月19日)，〈警務處簽擬舉辦四十一年度役男指紋登記請察核案〉，《數位典藏聯合目錄》：<http://catalog.digitalarchives.tw/?URN=3551245>(最後瀏覽日期：2010年1月14日)。作者不詳(1952年9月19日)，〈省政府委員會第270次會議資料〉，《數位典藏聯合目錄》：<http://catalog.digitalarchives.tw/?URN=3551258>(最後瀏覽日期：2010年1月15日)。

⁷⁷ 參見〈景美等地 役男體檢〉，《聯合報》，1952年9月19日，04版。〈躍進彰化縣施政概況〉，《聯合報》，1952年5月1日，02版。〈台灣省政府令42府財三字第23447號〉，《台灣省政府公報》，民國年42年夏字第50期(1953年5月28日)，頁573。台灣人權促進會，〈支持「我不按指紋，給我身份證」行動〉，《網氏／罔市女性電子報》，第189期(2005年5月23日)，<http://forum.yam.org.tw/bongchhi/old/tv/tv188.htm>(最後瀏覽日期：2010年1月14日)。

⁷⁸ 參見〈指紋電腦化指日可待 建立國民指紋檔案、以電腦比對 提高偵辦刑案績效、決送請立法〉，《中國時報》，1983年10月27日。

的指紋，再依照目擊證人的說詞，去比對類似年齡之役男的指紋資料，鍥而不捨的逐一比對所有檔案。⁷⁹

第三款 未能實現的全民指紋資料庫

政府藉由兵役制度來收集指紋資料的做法，確實大幅擴張了刑事指紋資料庫的規模，進而也對警察偵辦刑案提供了不少幫助，不過此時的刑事指紋資料庫仍然還有不少侷限存在。

首先，行政院警政署的指紋資料庫內容僅以犯罪者和役男為限，其中役男的部份，還是指在1952年到1980年代這段期間內入伍的役男，並不包括已逾和未及服役年齡的男性。至於未曾犯罪的女性國民，更是沒有被納入刑事指紋資料庫當中。其次，縱使警政署到1980年代初期已經累積了約六百萬筆的指紋資料，但是這些指紋資料都是以紙卡來記錄和保存，當刑案發生、鑑識人員採集到指紋時，也必須透過人工的方式來逐一比對，需要花費不少時間才能比對完成。刑事警察局甚至認為「費時過久」就是指紋資料庫無法徹底發揮功能的主要原因。舉例而言，在1976年年底，為了偵辦台灣省主席謝東閔在拆閱郵包時手部被炸傷的案件，刑事警察局花了兩個月的時間，才藉由現場證物的指紋去比對找出嫌犯的身份。⁸⁰最後，若要將既有的指紋檔案全部電腦化，不但可能要耗時多年，而且指紋建檔的費用也相當高昂。⁸¹

這些限制的存在，並非沒有被政府意識到。舉例而言，大約在1980年代就有台灣省議會議員主張應「建立全民指紋資料庫」，把役男和前科犯以外的國民指紋檔案全都登錄起來，藉此幫助警察偵查犯罪。⁸²然而，在1990年代以前，指紋不僅只被用於刑事偵查與訴訟的程序，而且就算為了達成刑事方面之目的，警察機關也始終沒有把採集指紋的範圍擴張為全體國民。

⁷⁹ 參見〈比對指紋大費手腳 土銀搶案陷於膠著〉，《聯合報》，1982年4月26日，03版。

⁸⁰ 參見〈科學勘驗歹徒難遁形 殘缺指紋偵破爆炸案〉，《聯合報》，1977年1月22日，03版。

〈謝主席拆郵件手被炸傷 王幸男涉重嫌依法偵辦〉，《聯合報》，1977年1月22日，03版。

⁸¹ 參見〈指紋電腦化指日可待 建立國民指紋檔案、以電腦比對 提高偵辦刑案績效、決送請立法〉，《中國時報》，1983年10月27日。〈刑局現存六百萬件指紋檔案 輸入電腦析鑑系統需時十年〉，《中央日報》，1987年5月18日。

⁸² 參見《台灣省議會公報》，第47卷第11期(1982年3月2日)，頁625。

造成這種情形的可能原因有二：第一，受限於技術不足的問題，政府無法輕易的收集、累積和使用這些資料，所以才會在考量統治成本之後，選擇不把採取指紋的範圍擴充到刑事以外用途或全國人民的。第二，雖然在警察機關的眼中，指紋是一項既可靠又有效的科學辦案方法，但是當聽到前述之台灣省議會議員主張建立全民指紋資料庫時，警務處卻以「建立全民指紋資料制度，必須有法律依據，賦予人民有捺印指紋之義務，目前我國尚缺乏此類法律，由於人民認識不夠，有易引起反應之顧慮」⁸³為理由，拒絕在法律未強制全體人民按捺指紋的情況下為之。這一方面代表著，此時的政府官員已經懂得遵守「依法行政」原則；另一方面卻意味著，在警察機關的心中，強制所有國民按捺指紋並不算傷害人民的權益，在合理性或正當性的方面完全沒有問題，唯一不足的地方其實僅剩下合法性一項而已。



第四節 小結

原本由日本帝國所統治的台灣，在二次世界大戰之後改由中華民國統治、轉換為中華民國法體制，原先的日治時期警察戶口制亦隨之變成中華民國戶籍法制。在法規範的層次上，台灣的法體系基於政權的不同而截然區分為兩個時期，但是這並不表示台灣社會將從1945年起馬上風移俗變。相反的，1945年之後的台灣社會深受著日本帝國與中華民國過去的統治經驗所影響。

就前者而言，日本在統治台灣的五十年裡，已經建立起一套運行順利的警察戶口法制，並且累積了不少可靠的戶口資料。這些戶口資料對於繼任的中華民國政府提供了很大的幫助，使其能在很短的時間內就再行建立了中華民國戶政制度。就後者而言，承襲著傳統中國法的國民黨政權，則是將「以戶口資料來掌控人民狀態」的固有觀念延續至台灣。起初，國民政府先是在已訂立戶籍法的情況下，於中國大陸各省施行傳統中國法的保甲制度；於內戰失敗遷居到台灣後，則是以動員戡亂之戰時體制為理由，將戶籍法制改造為警察主導戶籍的戶警合一制

⁸³ 《台灣省議會公報》，第47卷第11期(1982年3月2日)，頁625。

度，使得戶政制度背負著警察行政的重擔。一直到動員戡亂時期終止，戶政法制才終於在1992年擺脫警察色彩、回歸至民政體系當中。

在這段時期內，比較重要的個人識別方法則有國民身分證、印鑑、以及指紋制度幾種，而這些識別方法也或多或少受到戰時體制的影響。

首度出現於台灣法律史上的國民身分證，是依照1946年戶籍法、台灣省各縣市國民身分證發給辦法等而創立，並一舉成為中華民國法制下最足以證明身分的證明文件。由於台灣在日治時期已經形成完備的戶口資料機制，所以國民身分證也能夠落實到台灣人民的生活中。在身分證制度普遍施行的情況下，中華民國政府為了提高辨識效果、配合動員戡亂的需要，進一步改造了國民身分證。此外，警察機關更是積極推動身分證登載指紋的政策，以藉此達成防範奸宄、偵查犯罪之目的。這使得國民身分證在證明身分的功能之外，還另外扮演著增進國家安全與社會治全的角色。

源自於日本統治而出現於台灣的印鑑制度，並沒有因為政權的轉換而就此灰飛煙滅。從1945年開始接手統治台灣的台灣省政府、以及之後播遷來台的行政院，陸續頒佈若干行政命令，使印鑑制度繼續施行於台灣、甚至是修法符合台灣社會的現實狀況。由於這些法規範充實、具體化了印鑑制度的內涵，所以印鑑逐漸成為一項被普遍使用於民事法律行為上的身分證明工具，但是在被人們廣泛使用的同時，偽造和盜用印鑑的情事卻不斷發生，嚴重折損了印鑑應有的人身證明效果。

因此，在涉及生命身體安全的場合，中華民國政府便選擇使用指紋，來作為確認身分真實無誤的方法。其大致可分為司法指紋制度、警察指紋制度兩種。司法指紋制度是指由最高檢察署主辦、收集所有受徒刑宣告者的指紋資料；警察指紋制度則是各地警察機關在移送有犯罪嫌疑者至檢察機關之前，於警察局拍攝犯罪嫌疑人的照片，並使其按捺指紋。為了收集更多的指紋資料，台灣省政府更是在於法無據的情況下、僅憑委員會討論之決議，就從1952年起透過兵役的體檢程序，大肆收集役男的指紋檔案。這個規模龐大的刑事指紋資料庫，雖然有助於警察偵辦刑案，但是也因為受限於當時的科技水準以及法律規定，而沒有進一步發展成為全民指紋資料庫。

第五章 人別辨識與隱私權的拉鋸戰(1993-2010)

第一節 新時代的科技與法律

第一項 電子化的政府行政與個人資料庫

發源於日本統治台灣初期的現代型戶政制度，在歷經了長時間的發展之後，不僅架構完整、運作流暢，而且也累積了為數眾多的戶籍資料。這些檔案一方面被使用於記載和證明人民的身分法律關係，他方面也是統治者用來了解實際狀況、擬定政策的重要基礎。然而，隨著時間的經過，台灣的戶政資料量也益發膨脹，過去的處理方式已經無法應付規模日益擴大的戶政制度，甚至衍生出許多問題，例如：作業流程重複，無法交叉檢誤；完全以人工進行的人口統計工作過於曠日費時；由公務員逐字抄寫的資料，容易有錯誤或遺漏之處。¹而這些問題之所以會發生，其中一個很重要的因素就是「人工紙本作業」，以人力來完成每一個環節，將難免因人為的疏失而發生錯誤，而紙本記錄方式則是會讓資料難以流通以及做進一步的利用。

於此同時，日漸發達的電腦科技，正好以其高速運算效能和網路連線等多項優點，成為政府心中打算用來處理大量戶政資料的首要選擇。早從1988年起，台北市政府就開始籌劃戶政資訊化的預備工作，並且自1992年3月起動工、於1993年7月首度完成台北市中山區戶政事務所的電腦化工作。在此之後，台北市其餘十三間以及高雄市的戶政事務所、乃至於全國各地的戶政事務所，亦陸續加入電腦化的行列。及至1995年6月，台北市與高雄市率先網路連線，開啟了戶政資訊化的第一頁，至於台灣省各縣市的戶政事務所的電腦化作業則是要等到1997年才全部完成。²

¹ 參見台北市政府民政局編，《戶政電腦化工作實錄》(台北：台北市政府民政局，1995年6月)，頁1。

² 參見台北市政府民政局編，《戶政電腦化工作實錄》，頁19-20、43。〈北高市戶政電腦連線民眾省時省事〉，《自立早報》，1995年4月2日，第14版。〈戶政所六月五日起全面電腦化〉，

因為電腦運算迅速可處理大量資料、各地機關亦可互相連線，所以在戶政電腦化之後，政府的人力和物力獲得了大幅度的節省，治公民眾所需等待的時間亦可減少三分之一以上。舉例而言，當人民至戶政事務所辦理遷徙登記時，戶政人員毋需離座翻閱戶籍登記簿，只需數秒鐘即可從電腦中找出檔案，同時也減少了手寫的時間與錯誤缺漏；對於人民而言，則可不必往返與遷出與遷入地之間，而僅需於其中一地的戶政機關辦理即可。此外，在戶政資料電腦化之前，為了避免將錯誤的既有資料繼續輸入電腦，各地戶政事務所還先針對既存的個人資料加以清查，包括：清查身分證統一編號不合邏輯者、清查空戶空口與出境人口，使得戶籍資料的正確性也獲得了提升。³

基於這樣的便利性與精確性，電腦科技的使用範圍當然不會僅限於戶政制度、而是擴及到各項政府措施。在這些電子化的政府行政當中涉及個人資料的部份，除了戶籍資料以外，尚有過去中華民國透過警察、司法、兵役制度所收集而來的指紋資料。如同前述，在1980年代初期，台灣就已經有建立電子指紋資料庫的意見出現，只是受限於當時的電腦科技未臻成熟而沒有實現。之後，隨著電腦設備的普及以及電子科技的發達，這項計畫的可行性逐漸提高，行政院內政部即於1990年代將紙本指紋卡轉換為電腦檔案的計畫付諸實行。從1991年起，一開始先將犯罪者的指紋紙卡轉換為電子檔案，之後再逐年加入役男的指紋檔案。最後，警政署把截至1991年為止所收集的七百七十萬份的指紋卡以及在這七年間新加入的指紋檔案，在1998年全部轉換成為一套「指紋電腦化自動析鑑系統」，藉此大幅提升警察比對指紋檔案的速度。⁴

在此以後，電子指紋資料庫就更加成為警方用來偵辦刑事案件的重要工具，甚至統治者並不以此為滿足。當範圍涵蓋所有犯罪者以及役男的同時，中華民國政府還想進一步針對特定罪名的犯罪者，採集更多的生物特徵資料，來破解更多的刑事案件。為了遏阻被人們深惡痛絕的性侵害行為，性侵害防治法從1997年首次制定的時候，第七條就明文規定：「中央主管機關應建立全國性侵害加害人之

³ 《民生報》，1995年4月6日，第22版。〈北高兩市戶政連線 今天按鈕〉，《聯合報》，1995年6月5日，05版。

⁴ 參見台北市政府民政局編，《戶政電腦化工作實錄》，頁28-30、44-45。

⁴ 參見〈指紋電腦化為期不遠了 機房設施工程已完成 預計在一年內完成建檔〉，《中國時報》，1991年2月19日。〈「指」認要犯 機場將有新法寶 指紋電腦系統與機場證照查驗處連線下月啟用〉，《中國時報》，1991年4月8日。

檔案資料。前項檔案資料之內容，應包含指紋、去氧核醣核酸比對；其管理及使用辦法，由中央主管機關定之。」及至1999年，立法院進一步制定了「去氧核醣核酸採樣條例」，將性犯罪或重大暴力犯罪案件的被告、犯罪嫌疑人列為強制採集的對象。⁵當各地警局移送人犯時，若遇到嫌犯符合此法定要件，則必須採樣檢送刑事警察局法醫室建立DNA檔案、由其負責儲存，日後得以管理和比對。⁶

戶政系統電子化對於政府和人民辦理戶籍登記事項而言，當然提供了相當程度的簡化與便捷。不過，把戶籍資料轉換為電子檔案所造成的影響並不僅止於加速了辦理登記的速度，更重要的是，這些資料在電腦化之後將形成一個內容豐富而且易於檢索的資料庫，公務員可以透過輸入姓名、身分證字號等關鍵字輕易的搜尋出某一個人，並且取得該人的個人資料。此外，當各級政府機關均陸續電腦化並且互相連線之後，原本由每個機關各自取得的檔案資料，亦可透過網路互相傳遞到其他機關提供使用。舉例而言，役政單位可直接取得戶籍資料以辦理徵兵，稅務機關則是利用戶籍資料來查緝逃漏稅的行為。⁷

受益於資訊科技的進步，無論是戶籍資料抑或是或指紋資料，均可透過電腦建檔而形成一個規模龐大的資料庫。相較於過去必須耗費大量人力、物力來管理的紙本資料，電子資料庫則是讓政府人員得以在花費更少時間的情況下、更有效率的使用這些個人資料。因此，當台灣統治當局已經藉由戶政電腦化、刑事指紋資料庫而體會到資訊科技所帶來的好處之後，接下來就是要建立一個曾經被屢屢提起但至今仍未實現、結合了「過去經常被使用警政上的指紋檔案」與「戶籍資料」的全民指紋資料庫。

第二項 資訊隱私權的傳入與實踐

⁵ 去氧核醣核酸採樣條例第五條：「下列之人應接受去氧核醣核酸之強制採樣：一、性犯罪或重大暴力犯罪案件之被告。二、性犯罪或重大暴力犯罪案件之犯罪嫌疑人。」

⁶ 參見《行政院公報》，第12卷第042期(2006年3月7日)，頁7587。

⁷ 參見〈戶役政業務 電腦將連線〉，《聯合報》，1993年12月2日，05版。〈戶政事務 一網打盡〉，《聯合報》，1996年5月8日，41版。〈代辦節稅賺死人錢 行不通了〉，《聯合報》，2006年9月11日，C1版。

第一款 資訊隱私權理論的發展與傳入

由於電腦科技在二十世紀的突飛猛進，人們得以更有效率的收藏和使用資料，而政府用來減少處理資料的統治成本也因此大幅降低了。以台灣的情形而言，無論是戶籍資料或受刑人的指紋檔案都已經在1990年代陸續電腦化了。不僅如此，在這些既有的資料均電腦建檔之後，若更完整的資料將有助於提升施政成效，那麼，不再受困於高額統治成本的政府，極有可能願意付出相對低廉的費用來取得更多的個人資料。然而，如果統治者毫不節制的一直試圖從人民身上挖出更多的資料，那麼最後將很有可能將演變成無法收拾的局面。此時，為了抵禦科技進步所造成的這項危險，某些西方國家在法律的領域內發展出一項有力的防禦武器。亦即，隨著電子科技在二十世紀的躍進，歐美國家也從「隱私權」中進一步發展出「資訊隱私權」，以這項新興的法律權利來因應嶄新的資訊社會。

所謂的「個人資料應受到保護」，重點並不在於把「資料」當成保護之標的，真正受到保障的對象其實是美國法所談的「隱私權」。隱私權的最早可追溯到美國律師Samuel D. Warren和Louis D. Brandies為了對抗大眾媒體恣意暴露私人生活的行為，於1890年發表的「The Right to Privacy」一文。在這篇文章中，他們強調個人應該享有獨處的權利(Right to be alone)。這項主張在歷經了法院判決、聯邦憲法修正案、1974年「隱私權法」的肯認之後，逐漸形成一項以「不受外界干擾的權利」為核心的基本權利。而在受到美國法影響的情況下，西德則是在1977年制定了「有關防止涉及個人之資訊於其處理時濫用之法律」，對於保護個人資料的內容做出更詳細的規定。⁸

以「免於受刺探的權利」為定義的早期隱私權，內容較為偏重抵抗政府或私人過度的刺探和揭露個人資料。然而，當時空環境改變，而政府或私人取得以及運用個人資料的方式也隨之改變的時候，這種被動消極的性格也不再足以保障人們的隱私。肇始於1960年代的資料收集普遍化與電腦化，使得個人資料的蒐集、儲存、複製等使用形式變得更加複雜而難以控制。詳言之，傳統隱私權是以「個人自願」與「公、私領域截然二分」作為判斷的基礎，但是在資訊科技的運作

⁸ 參見徐新隆，《數位時代下資訊隱私權問題之研究—以個人資料保護為中心》，頁14-15、26-30。

下，就「自願」的部份而言，人們根本沒有辦法預測自己自願提供給某個機關的資料，會不會在電腦建檔之後藉由網路被傳遞到其他機關供其使用；就後者而言，「擁有全然隱私的私領域」與「應受若干監控的公領域」之間的界線已經不再是涇渭分明，而有許多模糊的地帶。

凡此種種，都凸顯出傳統資訊隱私權的不足之處，而使得法學者進一步發展出積極意義的資訊隱私權，亦即，以「個人自主決定資料的使用與流向」為重點的資訊隱私權。以「經濟合作與開發組織」於1980年9月13日通過的「理事會有關隱私保護暨個人資料跨境流通指導綱領之建議」為例，該綱領不但主張個人資料的收集應該收到限制，同時也強調個人對於資料的正確性、使用目的、如何運用等方面應該擁有決定權。此外，歐洲理事會在1981年通過的「有關個人資料自動化處理過程中保護個人公約」也擁有非常類似的規範內容。⁹

至此，資訊隱私權的發展已逐漸臻於成熟，形成一套完完整的保護機制，而美國、西歐諸國也早已先後訂出相關的法規範。相較於此，台灣本身並沒有自己發展出保障個人資料隱私的觀念，而是要一直要等到1980年代以後才陸續有法學者為文引進。在這些法學論著當中，由行政院研考會在1982年委託翁岳生主持、而於1983年完成的「資訊科技之立法」研究報告，可謂是早期研究中最有系統的介紹資訊隱私權的一篇。這篇報告不僅對於台灣的資訊隱私權法制提出了建議，更重要的是，這些建議是奠基於研究者對於各國立法例的詳細考察與分析。這些經過翻譯與整理的介紹，使得更多國內研究者得以接觸這個來自於外國的全新概念。¹⁰在此之後，亦有許多法學者對此議題進行研究與撰寫文章，或是在大學法律系開設相關的課程，使得隱私權、乃至於資訊隱私權逐漸為台灣社會所知悉。

11

⁹ 參見徐新隆，《數位時代下資訊隱私權問題之研究—以個人資料保護為中心》，頁26-29、105-106。

¹⁰ 參見翁岳生研究主持，《資訊立法之研究》(台北：行政院研究發展考核委員會，1985年11月)。

¹¹ 舉例而言，早期的法學論著尚有劉江彬，《資訊法論》(台北：劉江彬發行、三民總經銷，1986年)。至於在大學法律系開設相關課程者，則有林子儀教授在台灣大學法律學研究所開設「資訊、科技與法律」課程，參見熊愛卿，《網際網路個人資料保護之研究》，頁4。

第二款 資訊隱私權對於實務的影響

資訊隱私權在被學者逐漸引進台灣之後，進一步促成立法院在1995年制定「電腦處理個人資料保護法」，這可謂是台灣實務界正式肯認了資訊隱私權的存在。由於資訊隱私權係從外國承襲而來、並非從台灣社會中發展而成，所以原則上該法的內容也是承襲自外國既有的立法規範，例如前述之「經濟合作與開發組織」於1980年訂立的「理事會有關隱私保護暨個人資料跨境流通指導綱領之建議」，以及歐洲理事會在1981年通過的「個人資料自動化處理之人保護公約」¹²。在此之後，行政院及所屬部會亦陸續針對若干特定事項發佈行政命令，例如：財政部在1996年發佈「金融業個人資料檔案安全維護計畫標準」、行政院原住民族委員會在1997年發佈「行政院原住民族委員會使用個人資料電腦檔案管理作業簡則」等。如此一來，雖然資料隱私權是一項源自於近代西方法的外來觀念，但是在法律將其明文化之後，便得以透過政府的強制施行而被推行至台灣社會。

這些出現於1990年代的法規範，可說是資訊隱私權開始踏入台灣社會的第一步。在這之後，當時間已經來到二十一世紀時，除了這些直接彰顯和保護資訊隱私權的法令之外，資訊隱私權更是進一步對於其他既存的法律制度造成了影響，而這些法令當中不可忽略的重點之一，就是過去警察藉由兵役制度蒐集役男指紋的做法，在施行五十年之後終於發生了巨大的改變。如同第四章第三節所述，為了收集犯罪嫌疑人之外其他人的指紋，警察機關從1952年起，藉由兵役制度大量採取役男的指紋作為犯罪偵防之用。儘管這種做法根本欠缺法律上的依據，但是在台灣卻實行了幾十年之久，直到半世紀之後才獲得改變。

由於電腦處理個人資料保護法的訂立，政府處理個人資料的行為開始受到法律的檢視，像是如果要求人民提供資料，就必須符合一定的規範標準。在此情況下，警察機關透過兵役制度收集指紋一事的「於法無據」，顯然違反了電腦處理個人資料保護法的立法精神。這項缺陷的存在，明顯暴露出警察收集役男指紋的做法確有其不當之處。此外，再加上人權團體的反對，使得內政部已經於2001年起暫時停止採取役男的指紋。之後國防部雖然在2002年2月修正兵籍規則時，將

¹² 參見《立法院公報》，第83卷第45期，頁523。

指紋納入兵籍表登錄的資料範圍內，¹³但是實際上國防部並沒有恢復這項政策。過去由警察機關主導之採取役男指紋的做法已經在2001年劃下了休止符。¹⁴

第二節 以生物特徵確認全體國民的身分

第一項 結合多種個人資料的國民卡計畫

由於資訊科技的進步，使得國家廣泛收集全體國民個人資料的構想，不再是只是一種空中樓閣。從1994年開始，國民黨政府就逐步將各項行政業務加以電腦化，其中也包括了前述的戶政電腦化工作。在1997年5月之後，行政院更著眼於修正後的戶籍法，將進一步把指紋加進國民身分證之中，¹⁵而打算藉由可容納大量個人資料的IC晶片，超前一步推出兼具身分證明、全民健保、金融交易、駕駛執照等功能的「國民身分健保合一智慧卡」(簡稱「國民卡」)。¹⁶

為了推動這項規模龐大、影響深遠的國民卡計畫，行政院研考會特地成立了「IC卡規劃及推行小組」，專門負責國民卡的規劃與推行。在短短的一年之內，IC卡規劃及推行小組就已經把國民卡計畫擬定完畢。在行政院的構想中，集多種功能於一身的國民卡，將分別在卡片和IC晶片上登載多項個人資料。其中卡片上肉眼可見的顯性資料，為姓名、身分證字號、出生日期、照片這四項；至於儲存

¹³ 2002年2月27日兵籍規則第三條對於「兵籍表登錄之資料範圍」加以規定，其中第一款為：「個人基本資料：姓名、出生年、月、日、國民身分證統一編號、照片、指紋、出生地、戶籍住址、婚姻、家庭、教育、專長、體格及其他足資識別該個人之資料。」

¹⁴ 參見秦美華，〈指紋早已建檔 張錫銘仍在逃〉，《新新聞》，第952期(2005年6月2日-6月8日)，頁24-25。《國防部公報》，第1卷第10期(2001年10月25日)，頁7、附件5之1-5之15。高雄市議會第六屆第一次市總質詢，2003年5月23日，網址：<http://search.kcc.gov.tw/a/6/100/p758.html>(最後瀏覽日期：2010年3月20日)。

¹⁵ 關於戶籍法於1997年修正後，該法第八條將指紋納入國民身分證的登載項目的事件，細節請參閱本節第二項、第三項。

¹⁶ 參見黃創夏，〈國民卡建指紋檔 把台灣變成警察帝國？〉，《新新聞》，第592期(1998年7月12日-18日)，頁80。

在IC晶片裡的隱性資料，將包含個人的戶籍與地政資料、犯罪記錄、領取選票紀錄、醫療資訊、金融信用記錄、以及指紋檔案。¹⁷

於此同時，行政院亦決定要以BOO(Build, Operate, Own)的方式，交由民間業者來負責實行國民卡計畫，而於1998年6月至8月間上網公開徵求合作的民間企業。至同年10月，由力霸集團等籌組的「中華國民卡聯盟」從中脫穎而出，取得與IC卡規劃及推行小組研議契約的權利。至此，國民卡計畫也正式踏入實行的階段，行政院預計於12月前完成議約之後簽約，從1999年底開始發出第一張國民卡，於2001年完成全體國民換卡的工作。¹⁸

然而，從1997年開始籌備、於1998年如火如荼推動的國民卡計畫，卻在1998年11月戛然而止。這項計畫之所以突然停止，最主要的原因有二：其一為民間人權團體的反對，其二則為行政院和取得議約權的力霸集團未能達成共識，而且相較於前者，後者可能才是真正導致國民卡計畫臨時中止的關鍵因素。

首先，在人權團體的部份，他們主要是基於隱私權的考量，反對政府過於氾濫的收集個人資料。在政府官員與諸多科技界專家的眼中，國民卡計畫的疑慮僅在於「技術」上是否能確保個人資料不被外洩而已，只要政府能在技術上確保資訊安全，就不會有侵害隱私權之類的問題發生。¹⁹相較於此，法學者則認為，問題的癥結點不僅是個人資料可能被外洩，更重要的是，基於資訊隱私權，人們可以拒絕政府過度收集個人資料的行為，以及在不違反重大公共利益的情況下，自主決定個人資料被何人如何使用，而不是任由政府無限度的一直向人民索取資料。²⁰為了阻止國民卡計畫的實行，各界人士甚至組成了「反國民卡行動聯盟」，以行動和言論積極表達他們對於這項計畫的質疑與訴求。²¹

其次，行政院研考會與取得議約權的業者未能達成議約共識，也是導致國民卡計畫中斷的原因之一，而且甚至可說是原因當中最關鍵的一個。事實上，在國

¹⁷ 參見吳錦勳，〈按下指紋 就得負責舉證自己清白〉，《商業周刊》，第921期(2005年7月18日)，頁78。

¹⁸ 參見「反國民行動聯盟」網站中的「1998行動參考資料：國民卡背景說明」：http://www.tahr.org.tw/noidcard/1998_background.html，以及「1998行動參考資料：我們的主張」：http://www.tahr.org.tw/noidcard/1998_forum.html(最後瀏覽日期：2010年3月22日)。

¹⁹ 關於政府官員側重「資訊安全」、而非「資訊隱私權」的言行，可參閱何全德，〈淺談國民卡之安全理念〉，《資訊安全通訊》，第5卷第1期(1998年12月)，頁15-24。

²⁰ 參見熊愛卿，〈IC卡應用的法律爭議與立法原則建議—由「國民卡」談起〉，《資訊安全通訊》，第5卷第1期(1998年12月)，頁88-90。

²¹ 詳細資料可參閱「反國民卡行動聯盟」網站：<http://www.tahr.org.tw/noidcard/declare.html>

民卡計畫尚未完全成形的1998年初，反對國民卡計畫的專家學者就開始參與公聽會和研討會，並且在媒體上和行政院展開辯論、提出批評，之後反國民卡行動聯盟亦研擬釋憲、要求監察院就國民卡計畫的違憲違法部分展開調查等，在1998年當中陸續採取了不少行動。然而，在反國民卡行動聯盟表達這些異議的同時，研考會卻毫不停歇的繼續進行著國民卡計畫。即使反國民卡行動聯盟在11月舉辦記者會公開發表反國民卡聲明，並且積極號召各界參與反國民卡的連署，但是行政院研考會與中華民國卡聯盟之間的議約程序，也完全沒有暫停的跡象。

由此可見，就政府對於國民卡計畫的相關決策而言，人權團體的意見並不是一個具有絕對影響力的因素。相較於此，當研考會與中華民國卡聯盟間的議約以失敗的結果告終之後，國民卡計畫在1998年底就突然中止了，而這項現實上的阻礙，似乎才是造成國民卡計畫緊急停止的主要原因。至於人權團體在這段期間內提出的保護資訊隱私等主張，也只是給了政府官員一個停止國民卡計畫的台階而已，那些主事者可能並沒有真正認識到資訊隱私權的重要性。析言之，在國民卡計畫的推動期間，行政院研考會並不認為國民卡所收集的個人資料，將過度侵害到人民的資訊隱私權；在國民卡計畫議約失敗之後，行政院則是化整為零的改為推行健保IC卡，但是其實健保IC卡和之前的國民卡一樣，依然有著侵害資訊隱私權的問題存在。

依照行政院的規劃，健保IC卡和紙本健保卡之間最重要的不同，就是在於健保IC卡上的IC晶片將儲存大量的個人資料，主要可分為基本資料、健保資料和醫療資料三類，其中醫療資料更是包括：重大傷病記錄、就醫資料記錄、最近門診處方、產婦產前檢查記錄、家族病史等。如此一來，一個人的身體健康狀況將徹底暴露於醫病人員的眼前。然而，畢竟身體狀況屬於個人的私密事項之一，人們可能不希望在每一次就醫時，把自己從以前到現在的所有醫療記錄都毫無保留的展現出來，尤其是像愛滋病、精神疾病等較為敏感的資料。²²

如此高度涉及個人隱私的健保IC卡，在籌劃階段就已經受到不少批評，而台灣人權促進會、中華民國愛滋病感染者權益促進委員會等諸多民間團體甚至組成了「全民個人資料保護聯盟」，要求行政院衛生署停止發行健保IC卡。儘管如此，衛生署最後仍然依照原先的計畫，從2002年7月26日開始發行健保IC卡，並

²² 參見〈健保IC卡與病患隱私權〉，《權雜誌》，第13期(2003年1月1日)，頁23。

且將於2003年5月之前，把全部的健保紙卡都汰換成新的IC晶片卡。²³就此而言，2000年以後執政的民進黨政權在健保IC卡這件事上，在某種程度上可謂是延續了過去國民黨政權在個人資料上的態度，亦即，並未以保障資訊隱私權的角度來處理台灣人民的醫療等個人資料。²⁴

民進黨政府在健保IC卡計畫上的成功，使得之前國民黨政府在國民IC卡計畫中遭遇的失敗，又似乎顯得不那麼嚴重了。即使國民IC卡計畫「不幸」胎死腹中，但是以晶片登載醫療資料的健保IC卡計畫卻順利實現了，這項計畫的成功對於統治當局而言，無異於是在暗示他們，結合新科技、個人資料、身分識別等功能並非不可行的。既然人民能夠接受健保IC卡，那麼換發身分證與按捺指紋的計畫也有可能在政府的強力推行下成真。因此，當健保IC卡計畫已於2003年完全落實之後，即將於台灣社會登場的，就是早在1997年立法通過的全民按捺指紋計畫了。



第二項 全民按捺指紋案的立法背景與社會反應

第一款 為強化治安而強制全民按捺指紋

明定請領身分證須按捺指紋之條文，係於1997年5月21日戶籍法修正時首次出現於我國法制中。此強制人民在請領身分證必須按捺指紋的條文，亦即後來的新戶籍法第八條第二項、第三項，在柯建銘立委等人的提案與行政院提出的修正草案中，立法理由皆為：「指紋之作用，可確認當事人身分，保障當事人權益，如迷失民眾或無名屍體身分之確認等。而身分證存錄指紋可隨時確認本人身分，並防止冒用。」²⁵這套冠冕堂皇但是又言之有物的論述，廣泛的被人們引用以作為贊同全民按捺指紋的理由，甚至有論者認為，上述這些推動全面按捺指紋制度

²³ 參見〈反健保IC卡行動誓師〉，《權雜誌》，第13期(2003年1月1日)，頁30-31。

²⁴ 不過，在幾年後全民按捺指紋的爭議事件中，民進黨政權亦逐漸展露出不同於此、對於個人資訊保障的態度與行動。詳情可參見本節第二項、第三項。

²⁵ 《立法院公報》，第86卷第21期2913號上冊(1997年4月29日)，頁115。立法院內政委員會編，《戶籍法部份條文修正案》(台北：立法院秘書處，1997年)，頁9-11、23。

的理由都是為了保障全民福祉，並不是為了偵查犯罪或是達成國家的特殊政治目。²⁶

相較於上述那些經常被人們高談闊論的立法理由，柯建銘立委等人在其提案說明中所提到的治安目的，雖然只有短短的幾句：「國民身分證存錄請領人之指紋，可結合現行警政指紋自動化作業，強化治安防範，保障社會安全。」²⁷而且這項理由甚至被內政部略而不提，但是事實上，透過全民按捺指紋來加強維護治安的期盼，似乎才是推動立法委員訂立戶籍第八條第二項、第三項的真正動機。

在立法院委員會審議的過程中，行政院官員和立法委員對該條文的討論重點一直圍繞著「犯罪偵查」打轉，顯示出身分證案指紋和偵查犯罪之間具有密切的關係。²⁸內政部長林豐正在審查會議中一開始就提到，人民在請領身分證時留下指紋，對於犯罪的偵查會有相當大的幫助。指紋和身分的認定，以及將來犯罪的偵查有絕對關係，可以保障當事人權益。之後則有多位立委不斷質問內政部長林豐正，指紋資料庫的建立是否是為了偵查犯罪、維持治安的目的，而內政部長則改口強調：指紋的作用是在於確認當事人身分、保障當事人權益，而犯罪偵查只是一項「附帶」用處，並非修法的主要原因。²⁹

在立法院審議的過程中，許多立委對於戶籍法第八條都表達了一些疑問，然而，他們的質詢並不是反對政府基於治安目的而要求人民按捺指紋。立委們心中有所懷疑的，只是捺指紋對於破解犯罪事件到底能提供多少成效與幫助而已。尤其是當時台灣社會適逢發生了劉邦友命案等重大刑案，這些刑案在委員會當中曾經一再被提及，破解重大刑案的期望也就隱然成為支持全民按捺指紋的理由之一。³⁰在此事件落幕之後，曾任司法院大法官的吳庚亦表示：「這次釋憲案的相關文件，都明白指出戶籍法的修正是為了保障個人權益。但是根據他個人的瞭解，當初修法與白曉燕命案後人民對治安的期待，以及警政主管機關長期以來呼籲建構全民指紋檔案的理念，清楚結合在一起，只是沒有明文寫在立法文書上而

²⁶ 參見黃炎東，〈建立完善指紋檔案制度，以確保人民基本人權〉，收錄於《台灣的治安與警政革新》(台北：水牛圖書出版公司，2006年11月15日)，頁136-137。

²⁷ 《立法院公報》，第86卷第21期2913號上冊，頁115。立法院內政委員會編，《戶籍法部份條文修正案》，頁9-11、23。

²⁸ 參見《立法院公報》，第85卷第65期2887號下冊(1996年11月28日)，頁350-351、358、360、368、374-378。

²⁹ 參見立法院內政委員會編，《戶籍法部份條文修正案》，頁65-121。

³⁰ 參見立法院內政委員會編，《戶籍法部份條文修正案》，頁65-121。

已。」³¹理論上該法條的通過，是以辨識身分和保障人民權益作為立法理由，不過不可否認的是，對犯罪偵查的幫助究竟有多大，可能才是眾人心中真正關注的焦點。

誠然，相較於前一章所討論的動員戡亂時期，解嚴後的台灣社會確實發生了不少重大刑事案件，例如前述之劉邦友血案、白曉燕命案、乃至於發生於1996年底的彭婉如命案。這麼多起涉及人命的案件，在新聞媒體的反覆報導之下，非常容易使得社會大眾形成「治安嚴重敗壞」的印象，所以他們才會願意為了追求治安而嘗試各種方法。這種害怕被殺害、綁架、搶劫、傷害的恐懼感，或許正是當時台灣社會所共同享有的強烈氛圍。恐怕也就是在這種集體氣氛的影響下，柯建銘等立委才會在修法草案中直接明白寫出，強制人民按捺指紋將有助於維護社會治安。此外，許多立委不分朝野的表態支持，也間接證明了台灣社會當時對於普遍存在著追求治安的想法。

第二款 特定領域人士的反對與社會大眾的默許

在立法院於1997年修訂戶籍法第八條第二項、第三項，規定換發身分證須以按捺指紋為要件後，持續引起各界的議論紛紛，但是一直到2004年左右，該法條之執行已經勢在必行，確定要於2005年7月1日開始實施時，台灣社會中才開始出現真正積極、強烈的行動，表達其支持或反對身分證按指紋的態度。

在2005年5月間，台灣社會陸續出現了許多反對全民按捺指紋的運動，包括個人與民間團體的連署。以團體而言，有諸如台灣人權促進會、人本教育機構、全國律師公會、台北律師公會、台灣法學會，都參與了全民拒按指紋的運動，其中台權會更是聯合了近百個民間團體一起組成「拒按指紋五二四行動聯盟」。台權會表示，指紋既無法作為犯罪證明的直接證據，亦無法作為證明嫌疑犯在場之直接證據，何況，有計畫之犯罪者多具備避免留下指紋的知識。因此，指紋對於

³¹ 此處提及之白曉燕案係發生於1997年4月間(該事件的後續發展一直延伸到整個1997年)，適逢戶籍法修正草案在立法院內之二讀、三讀程序(1997年4月29日)。至於在立法院內政與邊政委員會審議中不斷被立委和官員所談論的劉邦友血案，則是發生於1996年11月22日。由於案情重大，這兩個刑事案件在1996年底和1997年徹底震驚了整個台灣社會。

犯罪偵查的功效並無太大實益，治安惡化等問題根本和全民指紋建檔沒有直接關係。³²

另外，在個人方面，則有副總統呂秀蓮以總統府人權諮詢委員會主任委員身分表示反對全民指紋建檔，她認為，這不但是因為隱私權為不可或缺之基本權利，而且戶籍法所規範的為「戶籍行政管理」事務，超越此一目的範圍外即非法所允許，若將之拿去作為偵辦刑案的用途，顯然與其目的不符合，有違憲之虞。總統府國策顧問黃文雄更是直言，政府強迫人民按捺指紋根本是一種向人民「勒索」個人資料的行為，大家應該要拒絕按捺指紋，並且團結起來要求可以聲請釋憲的機關，就戶籍法第八條聲請釋憲、請大法官做出停止該條文實行的暫時處分。³³

相較於上述個人或團體的反對意見，對於強制換發身分證須按捺指紋的爭議，台灣一般民眾則偏向無所謂或贊成的態度。在中國時報進行的民意調查中，針對換發身分證須按捺指紋的議題，有高達49.7%的受訪者表示贊成，26.6%認為沒意見(亦即按照政府做法)，反對者則為23.7%。至於政府企圖建立全民指紋資料，來提升警方破案效率的做法，有62.0%的受訪者認同，16.4%認為沒意見，另外則有21.6%的受訪者表示不認同。³⁴而依內政部提出的行政院研考會等單位的民調，非常贊成指紋建檔者有56%，還算贊成者為23%；認為指紋建檔是侵犯人權者，則占受訪者的16%。³⁵雖然這兩者的數據略有差異，但是都同樣顯示出台灣人民對於政府以按捺指紋作為換發身分證的強制要件並無強烈反感，而傾向於接受。若從台灣人民過去的歷史經驗來看，此種對於政府作為的「逆來順受」或許並不是那麼讓人吃驚的現象。

在並未接觸到近代自由主義、憲政思想的情形下，人們並不懂得主張國家權力應該有所節制。立憲主義思想雖然在1920年代的台灣曾有過蓬勃的發展，但也

³² 參見秦美華，〈按個指紋侵犯什麼人權？合憲有疑慮 保密是問號〉，《新新聞》，第952期（2005年6月2日—6月8日），頁15-21。

³³ 參見黃文雄，〈一場民主與法治的操演：人民拒按指紋運動簡介〉，《人本教育札記》，第192期（2005年6月），頁43。秦美華，〈按個指紋侵犯什麼人權？合憲有疑慮 保密是問號〉，頁15-21。

³⁴ 參見中時電子報民調中心：黃哲斌，〈身分證捺指紋 近半民眾贊成〉，《中時電子報》，2005年5月27日：<http://forums.chinatimes.com/survey/9405d/index.htm> (最後瀏覽日期：2010年3月20日)

³⁵ 參見劉志原，〈釋憲說明會 指紋建檔政策 過半支持〉，《大紀元》，2005年7月1日。

僅限於知識菁英的階層，若以一般民眾的切身經驗來看，生活中仍然是日本政府的專制統治，以及警察系統的介入管控，並不存在近代自由主義、尊重個體的觀念。至於戰後的國民黨政權也是同樣奠基於東方文化所習見的集體主義、威權主義，加上長期處於動員戡亂體制之下，台灣社會中的人們根本沒有機會去學習、體會立憲主義中對個人基本權的保障，以及抵禦國家權力過度入侵的意義。當政府試圖以按捺指紋作為換發身分證的強制要件時，人民並不會馬上聯想到自己的個體尊嚴遭受侵害，這正式因為他們的觀念裡本來就不存在深刻的「人權理念」之故。³⁶

這種現象不僅存在於民眾，政府官員會輕易的以現實考量、主流民意來排斥人權價值，可能也是緣於相同的思想背景。在2000年政黨輪替後的民進黨政權雖然主張「人權立國」，但是其也沒有在上任後就強力推動全民按捺指紋案的廢除。事實上，就民進黨政權內部而言，有認為全民按捺指紋違反人權的意見，例如前述之總統府人權小組，也有支持全民按捺指紋的聲音，例如內政部長、警政署長、諸多民進黨籍的立法委員。³⁷這些贊成全民按捺指紋的政府官員或民意代表，原本就是台灣社會當中的一份子，自然也不例外的和其他社會大眾享有類似的觀念。

台灣在地人民從日本統治的1895年起，就開始進入現代型國家對個人身分的精確管制。在1945年日本結束統治之前，台灣人民的身家資料一直都受到警察和保甲系統的調查與管理。在1946年以後，除了承襲著日本戶口制度而來的戶籍資料，所有人民在年滿十八歲時(1954年時降低為十四歲)還會被發給一張國民身分證。長期以來，人民很習慣於擁有戶籍、擁有國民身分證的狀態，而將其視為理所當然的，使得台灣人民對於國家掌控、個人資訊隱私等相關議題的警覺心和敏感度一直很微弱。

³⁶ 參見錢永祥等，〈老大哥—主流民意—你的指紋：自由主義與晚近人權爭議〉，《台灣社會研究季刊》，第59期(2005年9月)，頁230。王泰升，〈台灣日治時期憲法史初探〉，頁234-240、249-253。

³⁷ 參見錢永祥等，〈老大哥—主流民意—你的指紋：自由主義與晚近人權爭議〉，頁229-231。周桂田、張淳美，〈遲滯型高科技風險社會下之典範鬥爭：以換發身分證按捺指紋案為分析〉，《政治與社會哲學評論》，第17期(2006年6月)，頁149-153。〈拍了照 怎麼辦？ 內政部：釋憲應不會拖太久 換證很快展開〉，《聯合晚報》，2005年6月10日，第2版。

第三項 全民按捺指紋的停止與後續效應

第一款 釋字603號宣告戶籍法第八條第二項、第三項違憲

由於身分證是否按捺指紋的重大爭議，正反意見的攻防戰已經激烈到不得不需要有個結論的程度。在這種情況下，民進黨立院黨團終於向司法院大法官會議聲請釋憲，請求大法官就該條文是否違憲做出判斷。如同前述，民進黨政權本身對於全民按捺指紋案其實存在著不同的意見，不過，在人權團體的大聲疾呼之下，民進黨黨團終究做出了回應，而於2005年5月25日聲請釋憲。在接受釋憲案後，大法官先是在6月10日做出凍結按捺指紋法規的暫時處分，然後再針對戶籍法第八條第二項、第三項做出審查。

針對戶籍法第八條第二項、第三項是否違憲一事，聲請方之代表人為立委高志鵬、蔡英文，代理人為律師顧立雄、李念祖與劉靜怡教授；關係機關代表為內政部次長簡太郎、參事劉文仕，代表人為尤英夫、許文彬律師與蔡庭榕副教授；鑑定人部份包括聲請方推薦的顏厥安教授、關係機關推薦的孟憲輝教授，以及大法官指定的黃昭元、李建良、徐正戎共五位教授。雙方針對七大爭點，在2005年7月27、28日的憲法法庭上，進行長達兩天的言詞辯論，並由五位鑑定人提供專業意見讓大法官予以參酌。³⁸

在鑑定人顏厥安、李建良、徐正戎三位教授的鑑定意見書當中，都有試圖澄清國民身分證的功能，藉以拒斥國民身分證服務於戶政目的之外其他的行政目的。蓋身分辨識的證件制度，客觀上原本是可以和戶籍制度脫勾、彼此相互獨立的，戶籍資料一方面只是用以辨識人別的方法之一，他方面更提供集體性或統計性的資料給國家，而這和身分證件的功能是大不相同的。然而，我國既然把身分證和戶籍制度規定在一起，就必須針對此部份進一步的論述。我國的國民身分證已經被視為戶籍制度的延伸，但是人民所擁有的權利義務先於身分證而存在，身分證只是一種證明文件而已。其應有之功能實際上為：證明具有中華民國的國籍、辨識國民的身分、表彰國民與國家之地域關係。因此，身分證上的記載事項

³⁸ 參見秦美華，〈指紋釋憲案七大爭點攻防全記錄 政府能補救可能的瑕疵嗎？〉，《新新聞》，第961期(2005年8月4日—8月10日)，頁34-35。

就不能超出其所應有的功能。在本案例中，在法理論上成為爭點之一的「辨識人別」功能，並非法所不許，只是在該個案中違反了法律明確性要求、比例原則等，而不得以全民指紋資料庫作為辨識人別的方法。³⁹

最後在2005年9月28日，司法院大法官會議做出第六〇三號解釋，針對戶籍法第八條第二項、第三項換發國民身分證以強制按捺指紋為要件，正式宣告違反憲法第二十二條所保障之「資訊隱私權」而違憲。大法官在本號解釋中闡明了隱私權之內容，並批評該條文雖強制換發國民身分證必須按捺指紋，卻欠缺對使用使用的限制規定。縱使用以防止身分證偽造，防止冒領、冒用，辨識路倒病人、迷途失智者、無名屍體等目的，亦屬手段過當而不符合比例原則。國家若欲建立全民指紋資料庫，則應有法律明定蒐集之目的，其蒐集與重大公益目的之達成，須具有密切之必要性和關連性，並應明文禁止目的外之使用。

第二款 資訊隱私權的進一步實踐

由於司法院大法官會議已於2005年宣告戶籍法第八條第二項、第三項違憲，故立法院必須依照釋字第六〇三號的意旨，修法刪除戶籍法中強制人民按捺指紋的規定。為此，立法院於2008年5月27日修正公佈戶籍法全文八十三條。在這次的修法中，不僅原本換發身分證應按捺指紋的規定已被刪除，而且「國民身分證及戶口名簿」還獨立成為一個章節，更具體的針對國民身分證的相關事項加以規定。其中，根據戶籍法第五十二條：「國民身分證及戶口名簿之格式、內容、繳交之相片規格，由中央主管機關定之。國民身分證及戶口名簿之製發、相片影像檔建置之內容、保管、利用及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之。」的意旨，行政院還進一步訂定的「國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法」、「法務部及所屬機關使用國民身分證相片影像資料管理要點」，使得

³⁹ 參見李建良，〈「戶籍法第八條捺指紋規定」釋憲案鑑定意見書〉，《台灣本土法學雜誌》，第73期(2005年8月)，頁38-56。徐正戎，〈「戶籍法第八條捺指紋規定」釋憲案鑑定意見書〉，《台灣本土法學雜誌》，第75期(2005年10月)，頁57-81。顏厥安，〈戶籍法第八條與全民指紋建檔合憲性問題之鑑定意見〉，《台灣本土法學雜誌》，第79期(2006年2月)，頁145-177。

政府在2006年換發身分證時，因留存民眾的相片檔案而首次建立的照片影像檔案資料庫，能夠獲得法律賦予一個明確的規範。⁴⁰

在大法官會議以釋字六〇三號解釋明白宣示資訊隱私權的重要性之後，受其影響的對象並不僅止於戶籍法，還另外改變了一項政府採取人民指紋的制度，亦即，在本論文第一章開頭所提到的台北市民指紋系統。

在國民身分證已經將近二十年並未換發之後，台北市政府為了加強身分辨識的正確性，決定要採用生物特徵作為人別辨識的方法。據此，台北市政府在2002年10月16日頒訂了「台北市政府指紋辨識與身分確認系統建置管理作業要點」，並於同年11月正式推出「指紋辨識與身分確認系統」。這項系統所蒐集的指紋檔，是由台北市民以自願並簽署書面同意書的方式而提供的食指指紋；在市民提供指紋檔案之後，當其至台北市各區戶政事務所申辦國民身分證、戶籍謄本、戶口名簿、門牌、門牌證明書及地下室所在地址證明書等五項業務時，戶政事務所就會使用該系統來比對指紋、確認其身分，藉此減少冒充或誤認身分的問題。截至2005年12月為止，由台北市民自願提供的指紋檔案已經累積了七十四萬筆。⁴¹

不同於戶籍法第八條全民按捺指紋案所蘊含的協助治安用意，台北市政府一直以來都是主張，自己所建立的指紋辨識系統只會把檔案使用於民政業務上，將來也不會擴張到刑事用途或其他方面。在台北市政府的眼中，此指紋辨識系統不僅為市民帶來許多便利，而且也不會損及人民的權益；為了更徹底的落實後者，台北市政府進一步在2005年底擬定了屬於行政命令的「台北市政府指紋辨識與身分確認系統建置管理辦法」草案，打算將原先法位階較低的「北市政府指紋辨識與身分確認系統建置管理作業要點」取而代之。

不過，這項草案最後並沒有被付諸實現，相反的，台北市政府甚至在2008年9月26日廢止了既存有效的作業要點。⁴²這項政策之所以會於三年後徹底轉向，究其原因，很有可能是因為全民按捺指紋制度在2008年底的景況，和2005年底大法官會議剛做出解釋之時已經截然不同了。

⁴⁰ 參見《立法院公報》，第97卷第25期，頁90-91。

⁴¹ 參見《台北市政府公報》，2006年春字第14期，頁2-3。秦美華，〈按個指紋侵犯什麼人權？合憲有疑慮 保密是問號〉，頁17。

⁴² 參見《台北市政府公報》，2006年春字第14期，頁2-3。《台北市政府公報》，2008年冬字第8期，頁2。

當2005年底台北市政府還在積極規劃辦法草案的時候，儘管司法院大法官已經以釋字六〇三號宣告戶籍法第八條違憲，但是大法官會議並未完全消滅中華民國政府採取人民指紋的可能性，舉例而言，若立法院能夠提出明確且重大之立法目的、訂立符合比例原則的之法律，那麼統治者還是可以依法要求全民交出指紋檔案。相較於此，身處2008年底的台北市政府，面對的卻是幾個月前才剛被大幅修正的戶籍法，而且指紋建檔一案已經在新版本的戶籍法中消失無蹤了。這樣的修法結果似乎暗示著，立法者認為全民按捺指紋案在現階段並不是一件可行之事，政府必須暫時放棄這項計畫。從最初的司法院大法官會議，乃至於後來的行政院法務部、立法院都表態不支持馬上在台灣施行指紋建檔計畫。在此情況下，不顧一切繼續進行台北市民的指紋建檔實非明智之舉，所以台北市政府乃於2008年底暫時停止了台北市民的指紋檔案系統。



第三節 從歷史經驗反思當代法律議題

第一項 戶籍行政與警察行政的脫鉤

發源於十五世紀西方社會的「現代型國家」概念，是在克服了封建制度、大一統帝國、教會等阻礙之後，於十七世紀成形、並於十八世紀發展成熟的一種政治結合的形態。在最初的階段，現代型國家的特色是國家權力對於人民生活的全面支配與指導，而其中又以警察部門為其中的代表，因此被稱為「警察國家」。不過，隨著民主政治與立憲主義的出現，諸如權力分立、依法行政、基本權利之保障等原則，使得國家權力開始受到一定程度的限制，並且不得過度侵害人民的權利。即使後來新出現的「福利國家」不再侷限於單純的維持治安，而是積極介

入社會以照顧人民的利益，但是國家公權力仍然不能夠恣意擴張、侵害人民的權利。⁴³

無論如何，不管是早期、發展後期、抑或是當今的現代型國家，對於人民的統治強度已經遠超過往昔。在現代型國家底下的諸多法規範以及行政組織，早已相當程度的涉入了人民的生活之中、對其造成影響。就此而言，戶籍行政可說是現代型國家的各項制度裡，一方面涉及每個人民的身家資料，一方面又是政府施政中最根本而且也最不可或缺的一環。

就戶籍行政而言，其最重要的功能就是證明人民的屬籍與身分，以作為國家和個人用來確定權利義務關係的依據。詳言之，戶籍登記對於結婚、兩願離婚具有創設登記的效果，在其他諸如收養、任意認領等法律關係上亦有證明之效，當行政機關或法院對於人民的親屬關係有疑問時，通常會以戶籍登記作為認定的基準。除此之外，戶籍行政尚有另外一項效用：由戶政機關所收集的戶籍資料，將進一步成為其他國家行為的參考依據，諸如教育、兵役、衛生等政府單位，都必須仰賴精確的戶籍資料，才能夠向施政對象採取適當的施政措施。舉例來說，各項選舉之所以能夠順利舉行，都是因為戶政機關編造了正確的選舉名冊，選務機關才能據以辦理選舉，而義務教育與徵兵的進行，同樣也都是以正確的戶籍資料作為最基本的前提。⁴⁴

然而，儘管戶政機關所擁有的戶籍登記資料，將進一步轉換為其他政府機關辦理施政的依據，但是這並不等於戶籍行政與其他政府行政之間沒有界線存在。戶籍行政本身的功能仍然是證明一個人的身分法律關係，而非警察行政的維持社會秩序、亦非稅務機關所追求的辦理徵稅事宜、更不是其他行政目的。戶籍行政和其他政府行政之間的協力關係，並不意味著他們可以混為一談，不只如此，這樣的協力關係甚至應該被呈現出來、接受社會大眾的檢視，而台灣在過去一百多年來的歷史經驗，正好可以充分證明這一點的重要性。

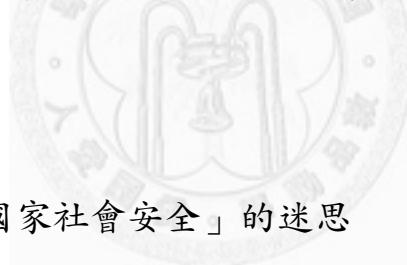
有別於日本內地所實行的「戶籍行政」，日本帝國在統治台灣之時卻採行了「警察戶口行政」，這使得台灣的現代型戶籍制度打從一開始就染上了濃厚的警

⁴³ 參見許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，《現代憲法論》(台北：元照出版社，2000年9月第二版)，頁33-44。

⁴⁴ 參見史百川，《戶籍登記概論》(台北：黎明文化，1973年2月)，頁3。黃永詮，《兩岸戶政治之比較研究—以人權角度以觀》，中國文化大學法律學研究所碩士論文(2004年12月)，頁136-138。

政色彩，而下一任的中華民國政府對於這種做法的實質延續，則更加深了人們心中的誤解。在第二次世界大戰後接手統治台灣的中華民國政府，不僅持續加強著戶警之間的聯繫，甚至更於1969年開始施行戶警合一制度，戶籍行政變成統治者用來遂行警察行政的一項工具。一直要等到1992年，台灣的戶籍行政才從警察行政中解脫出來。歷任統治者的做法已經嚴重傷害了戶籍行政應有的獨立地位，在歷經了這段過程之後，人們很容易下意識的就把警察行政所追求的目標強加在戶籍行政身上。立法委員在1997年修正戶籍法時，以強化治安為主要考量而制定出強制人民按捺指紋的戶政法規，就是一個最明顯的例證。

此外，在政府行政已經大幅電子化的情況下，平常各個政府機關基於電腦建檔、網路連線而互相傳遞資料的行為，則是另外一個容易被忽略的重要問題。就資料傳遞的行為而言，其實這正是「戶籍行政與警察行政的徹底脫鉤」的一體兩面：當人們已經意識到各項政府行政之間還是應該有所分際時，他們才會想要了解政府是如何使用自己的資料；而當政府被迫公開使用和傳遞資料的情形之後，人民也才能夠擁有審視其中是否有任何不當之處的機會。



第二項 破除「追求國家社會安全」的迷思

這種長期以來把戶籍與警政混同的思維，之所以會在二十世紀與二十一世紀交替時在台灣社會中具體凝聚成為一起全民按捺指紋事件，隱藏在背後的主要推力其實是統治者和人民亟欲擁有良好的社會秩序，而且他們相信，嚴密的監控措施正是帶來良好治安的不二法門。從歷史經驗看來，日治時期的台灣總督府透過警察與保甲制度來掌控人民，雖然被認為是對台灣人民的「奴役」與「壓迫」⁴⁵，但是卻也造就了人們記憶中的社會安寧。⁴⁶「政府的嚴密監控」和「良好的社會治安」也因此被人們認為具有因果關係。在此觀念的薰陶下，中華民國政府便

⁴⁵ 許多中華民國時期的文章著作都是以「壓迫」、「奴役」、「壓榨」等字句來形容日本帝國在日治時期對台灣的統治措施，例如台灣省行政長官公署之《中華民國第三十六年度臺灣省行政長官公署工作計劃》、臺灣省政府新聞處之《台灣光復卅五年》等書。

⁴⁶ 由於日治後期鮮少發生會讓人民留下「治安惡劣」印象的重大犯罪，而且大多數的輕罪也都能夠被政府即時發現與制裁，所以一般而言，台灣人們普遍覺得日治後期的社會治安良好。參見王泰升，《台灣法律史概論》，頁272。

非常容易再以過去的良好社會治安作為誘餌與威脅，使得台灣人民覺得，為了達成維護社會秩序之目的，建立完善的個人資料庫實有其必要性。

根據中研院社會研究所在2006年所做的「社會變遷基本調查」計畫，總共有55.9%的受訪者覺得國家有很多關於民眾的不同資訊，可以利用電腦很快地匯集起來，將對個人隱私造成「很嚴重」或「非常嚴重」的威脅，而且也有不少受訪者認為政府建立個人資料庫可能侵害到民眾的權利、個人資料可能被外洩、政府可能濫用個人資料。矛盾的是，同時也有高達77.6%的受訪者同意，為了國家安全或打擊犯罪，政府有權力要求每個人配合提供指紋或基因資料，輸入電腦建成資料庫。之所以會有這樣的民調結果，極有可能是因為多數台灣人民相信個人資料庫將大幅增進社會治安，所以他們才會在不信賴政府的情況下，還願意配合政府提供自己的生物特徵等個人資料。⁴⁷

除了過去的歷史因素以外，當代的全球反恐氣氛更是對於人們追求治安的欲求，發揮了推波助瀾的作用。2001年發生於美國的九一一事件，由於傷亡慘重而震驚了全世界，在此事件發生後，許多可能遭受攻擊的國家紛紛開始加強警戒，來避免自己成為下一個受害者。在這些國家用來加強警戒的維安措施當中，就包括了政府機關使用生物特徵來確認國民和入境者的身分、調查其是否有犯罪記錄等個人資料。

以遭受恐怖攻擊的美國為例，在九一一事件之後，美國政府特別成立了「國土安全部(Department of Homeland Security)」以及該部門轄下專職維護飛航安全的「運輸安全管理局(Transportation Security Administration)」。為了避免冒充身分的情事發生，以及徹底防堵危險份子進入美國境內，國土安全部開始啟用生物特徵來辨識入境者的身分。從2004年1月12日起，部份國家的國民在入境時，必須接受拍照並且按捺指紋，而且指紋檔案的內容甚至從起初的兩指，逐漸擴充到十指皆須接受掃描。此外，日本則是從2007年11月開始，要求入境的外國旅客必須留存個人影像以及掃描指紋檔案，以防堵非法移民和恐怖份子。⁴⁸

⁴⁷ 參見周桂田，〈全球在地化風險典範之衝突—生物特徵辨識作為全球鐵的牢籠〉，《政治與社會哲學評論》，第24期(2008年3月)，頁139-144。該民調的詳細數據，請參見本論文的附錄一。

⁴⁸ 參見美國「Department of Homeland Security」網站: <http://www.dhs.gov/files/programs/usv.shtml>。顏于嘉，《生物特徵與資訊隱私權—從國家利用個人生物特徵辨識人民身分談起》，頁2-3。

至於就台灣針對採取境外人士個人資料的規定而言，最重要的規定即為「台灣地區與大陸地區人民關係條例」與「入出國及移民法」了。就前者而言，依據2003年10月新增的台灣地區與大陸地區人民關係條例第十條之一，大陸地區人民申請進入台灣團聚、居留或定居者，必須接受面談和按捺指紋。然而，這項規定並不適用於大陸地區以外的境外人士，而且也只限於大陸地區人民當中「想要申請團聚、居留或定居台灣」的部份，至於以觀光等為目的之短期入境者，並不包含在必須留存指紋資料的範圍之內。就後者而言，入出國及移民法欲採取個人資料的規範對象，則是廣泛及於世界各國的外籍人士。為了配合戶籍法第八條於1997年的修正，出入國與移民法於2000年修正時，修訂該法第六十四條，要求申請居留或永久居留者，除未滿十四歲者外，均須按捺指紋並錄存檔案。亦即，根據這兩項法律，欲依法申請居留或永久居留的大陸地區人士或其他世界各國的外籍人士，都負有按捺指紋的義務。

就此而言，在來到台灣的外國人當中，會被主管機關強制採取指紋檔案的族群僅限於長期生活在台灣的外籍人士而已，至於其他短期入境的外籍人士，並不需要在入境時向海關提供自己的指紋。這種強制長期居留者按捺指紋的做法，由於外籍人士較難被掌控其動向，通常被認為是用來維護治安的可行辦法。不僅台灣如此，其他國家亦存在著類似的制度。然而，2007年12月修正後的入出國及移民法卻大幅擴張了採取指紋的範圍，使得外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民，不分停留在台灣的時間長或短，只要想申請進入台灣境內，出國及移民署得一律可以使用生物特徵辨識科技，蒐集這些外籍人士的個人識別資料後錄存。⁴⁹換言之，原本無須按捺指紋的短期入境者，在新的入出國及移民法於2008年8月1日開始正式施行之後，也被納入指紋建檔的範圍之中了。

⁴⁹ 2007年12月26日修正公佈之「入出國及移民法」第九十一條：

①外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入國（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，入出國及移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存。前項規定，有下列情形之一者，不適用之：

- 一、未滿十四歲。
- 二、依第二十七條第一項規定免申請外僑居留證。
- 三、其他經入出國及移民署專案同意。

②未依第一項規定接受生物特徵辨識者，入出國及移民署得不予許可其入國(境)、居留或永久居留。

由於身處在恐怖攻擊的陰霾底下，使得台灣與其他國家紛紛提高警戒，首度啟用或擴大使用生物特徵作為辨識境外人士的工具。在這波反恐攻擊的世界潮流中，被當成偵防目標的對象主要是外來入境者，不過，事實上各國政府也同時加強了對於一般國民的人別辨識系統，以加強境內的治安維護。就美國而言，最常被使用的身分證件就是駕照，而發行駕照的法規與事務則是由各州發行自行決定。不過，美國國會在2005年以「REAL ID Act」直接對於發行駕照的事務設立了許多要求，諸如申請駕照者必須提供若干足以身分證明文件；駕照必須登載該人的法定全名、生日、性別、照片、簽名、住址等項目，⁵⁰而發行執照的機構也必須使用資料庫來確認申請者的合法身分。在若干情形下，人們必須依照國土安全部的要求，擁有和出示符合此標準的駕照或是給非駕駛的同等身分證明文件。例如，人們必須持有該證件才能夠登機。如此一來，原本由各州政府自己發行的駕照將受到一定程度的統一，在某種程度上將類似於一套全國性身分卡制度。⁵¹

在此情形下，基於國家與社會安全方面的人別辨識需求已經成為一個無法迴避的問題了。以台灣而言，過去中華民國政府把國民身分證歸入戶籍制度之內，所以身分證不能被移作戶政以外的使用。但是，立法院亦得制定法律，另外發展一套以維護治安為目的之個人資料法制。換句話說，釋字第六〇三號只是不允許立法者藉由戶籍制度達成警政治安之目的，不過，在戶籍制度與警政治安兩者被區分開來之後，接下來，台灣人反而必須正面迎戰「政府可以基於什麼目的、要求人民提供到多少程度的個人資料」之問題了。

第三項 以保障資訊隱私權為本的個人資料法制

對於一個覺得社會秩序紊亂、恐怖攻擊橫行的人來說，自己的生命財產安全能不受傷害是最重要的，而且統治者對此當然也責無旁貸。誠然，就一個現代型

^③有關個人生物特徵識別資料蒐集之對象、內容、方式、管理、運用及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

⁵⁰ See REAL ID Act §202 (a),(b),(c)。

⁵¹ See Steinbock, Daniel J. "Fourth Amendment Limits on National Identity Cards" In *Privacy and Technologies of Identity: A Cross-Disciplinary Conversation*, ed. Katherine J. Strandburg, Daniela Stan Raicu, New York: Springer Science+Business Media, c2006, p.296.

國家而言，若政府能得知人民的各種個人資料，就代表著統治者越容易掌握這個社會的任何動靜，而且理論上也能越能夠維持社會秩序安寧，或者是達成其他行政目的。然而，這種說法的正確性不僅受到質疑，⁵²而且它還忽略了一個更重要的面向：人們為此提供自己個人資料的行為，其實是一種非常昂貴的代價。即使生命財產安全已經在天平的一端佔據了極重的份量，但是為了追求這項利益而需要付出的代價：個人隱私，卻也是位於天平另一端的重要價值。如果人們的一舉一動都將被其他人得知觀看，那麼這種生活將是極端不自由的。

事實上，生活在台灣這塊土地上的人們從來都不乏失去個人自由的經驗。在日治時期，台灣總督府以警察聯合保甲的方式來掌控本島人的身家資料，而中華民國時期則是有動員戡亂體制底下的戶警合一制，持續以防範治安的角色來監督人民。可惜的是，這些歷史經驗似乎並沒有讓人們有所警惕。

詳言之，台灣總督府的人口調查制度往往只被化約為外來統治者的罪惡，被論者從文化的角度來加以否定。相較於日治時期的警察戶口制，中華民國政府的戶警合一制雖然非常類似於警察戶口制，但是卻在戰時體制、抵抗共產黨勢力的理由掩護下，以其文化上的正統性而避免了批評。這種看待歷史的方式將導致人們無法正視到現代型人口調查方式本身可能具有的弊病，例如現代型國家的精密統治方式可能會和個人生活領域發生衝突的問題。與此同時，由於接觸到近代西方法者原則上還是侷限於知識分子的範圍，並不是每個台灣人都能夠了解自由立憲主義，並且基於基本權保障的觀點而對現代型人別辨識體系提出批判。在此情況下，近百年來的個人資料制度不僅沒有讓人們心生反感，反而是讓台灣人民更習慣於接受統治者的精密掌控。

不過，隨著憲法保障人民基本權思想在台灣社會的散播，乃至於資訊隱私權理論在二十世紀末的傳入，台灣逐漸凝聚出一股對抗、審視政府作為的力量。在反對國民卡、反對健保IC卡、反對全民必須在換發身分證時按捺指紋等事件中出現的諸方意見，顯示出台灣社會中已經存在著一些擁護保障基本權的個人和團體。儘管這個族群並不是當時台灣社會中的多數意見，但是他們卻能夠透過釋憲

⁵² 即使是支持全民按捺指紋的警察機關，也不否認指紋的正確比對率只有約21%左右，不一定能對犯罪偵查發揮直接有效的幫助。此外，由於身分證在台灣遭受濫用的情形並不罕見，如果將全民指紋建檔和身分證混為一談，甚至可能產生更多新興的犯罪形態，導致社會更加混亂。參見劉靜怡，《如何健全個人資料保護機制：以公部門的資料處理為核心》(台北：行政院研究發展考核委員會編印，2004年12月)，頁35。

制度來停止戶籍法第八條第二項、第三項的實施，讓每個人得以不用交出自己的指紋。這一方面證明了法律制度位居左右社會現實生活的關鍵地位，他方面也證明了身居少數的改革者確實有可能在法律的領域內積極運作，避免統治者挾多數意見來施行侵害人權的制度。

在2005年釋字六〇三號以及戶籍法於2008年的修正後，立法院更於2010年5月將舊有之「電腦處理個人資料保護法」修正為「個人資料保護法」，使得法律對個人資料的保護不再侷限於涉及電腦處理的部份。⁵³此外，這次修法也補正了許多過去曾經被學者所批評的漏洞，例如：不確定法律概念與概括條款過多、程序規定的欠缺、未規定統一的主管機關而且罰則過輕(舊法第42條、第27條)、個資法位階過低(舊法第2條)等缺失。⁵⁴新修正之個人資料保護法對於政府機關與非公務機關使用個人資料的情形均有所規範，而且也以更詳盡的規定來具體保護個人對於自己資料的權利。舉例而言，新法第六條原則上禁止關於醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之敏感資料的蒐集、處理或利用，除非是該條所列舉的例外情形；第七條對於個人以書面同意提供資料的方式做出規範；第八條規定了政府機關在蒐集個人資料時必須踐行之告知義務的內容。儘管仍舊有所不足，但是這次修法亦可謂是立法者對於歷來學者提出之批評的回應與改進。

就此而言，台灣社會對於個人資料的保護似乎已經到達了前所未有的境界，無論是公務機關或非公務機關，都再也不能任意侵害個人的隱私領域。然而，上述那些由知識分子所推動的社會運動，原則上還是既有社會運動團體之間的串連，較少直接動員民眾，⁵⁵而這種奠基於少數份子支持的基本權保障，其實是相當脆弱的。只要政府又開始著手研擬一項收集個人資料的法案，就會再一次形成對資訊隱私權的重大挑戰。屆時，如果社會大眾沒有足夠的警覺性與抗衡力，那麼台灣人民就有可能在不知不覺當中，被法律強迫交出自己的指紋、虹膜、DNA或其他個人檔案。

⁵³ 惟，依據個人資料保護法第五十六條，除了該法第十九條至第二十二條、第四十三條的刪除自公布日起施行之外，其餘條文的施行日期將交由行政院另外決定。因此，目前個人資料保護法並未全文施行，而必須留待行政院決定之後才能正式生效。

⁵⁴ 參見劉靜怡，《如何健全個人資料保護機制：以公部門的資料處理為核心》，頁7-9。

⁵⁵ 參見劉靜怡，《運用生物特徵辨識身分制度之比較研究》(台北：行政院研究發展考核委員會，2007年)，頁245-246。

以美國在二十世紀初的歷史經驗為例，當時美國人民認為指紋只能被使用於警察部門和監獄單位，不過這比較是因為指紋會讓人們聯想到犯罪，而不是因為充分考量到隱私權的緣故。當時隱私權理論還處於成長茁壯中的狀態，尚未完全成熟與普及。因此，在美國政府於第一次世界大戰期間索取了德裔美國人的指紋之後，原本限縮於刑事用途的指紋制度也就趁機順勢蔓延到其他領域。成立於1920年代中期的聯邦調查局身分辨識部(Bureau of Investigation's Identification Bureau)，不僅把軍隊士兵、移民者、聯邦僱員都納入採集指紋的範圍之內，而且還向一般市民募集自願提供的指紋檔案。到1939年為止，該機關已經收集到將近一千一百萬筆指紋檔案，及至1949年，檔案數量更是膨脹到一億一千萬筆以上。⁵⁶

至於台灣長期以來的歷史，更是再度證明了這點。在近百年來的期間裡，台灣總督府與中華民國政府都收集了不少台灣人民的資料，但是卻很少引發人們劇烈的抗議或反對之舉。如果社會大眾沒有對自身的權益擁有充分的、深刻的認識，那麼他們就很容易隨著統治者的腳步而移動，只有當人們能夠從自己的歷史中得到體悟時，他們才懂得起身反抗那些對於基本權的侵害。就歐洲而言，各國之所以積極保障資訊隱私權，就是因為他們從二次大戰時的納粹統治經驗中獲得了教訓。回到台灣的歷史脈絡當中，我們必須更加意識到，資訊隱私權並不是由台灣社會自身慢慢形成的理論，而是一個從歐美國家傳入不久的新概念。這項讓台灣人感到陌生的法學理論，或許應該經過適度的改造與說明，才能深植於台灣社會之中。如果人們無法馬上了解「隱私」此抽象概念的內涵，那麼或許他們也能藉由觀看過去的歷史，想像出統治者監視掌握自己一舉一動的討厭感覺，以及背後所涉及的威權統治意涵，進而避免經常被西方國家論述提及的「老大哥(Big Brother)」⁵⁷極權政府降臨於台灣社會之上。

⁵⁶ See Pamela Sanker, "A National Fingerprint System for the United States" in *National Identification System*, ed. Carl Watner with Wendy McElroy, Jefferson, N.C.: McFarland & Co., c2004, pp.91, 94-97.

⁵⁷ 「老大哥(Big Brother)」出自喬治·歐威爾的著作《1984》，是一個透過各種方式嚴密監控人民思想和行為的極權政府。許多涉及資訊隱私權、個人辨識系統的西文著作，都會使用這個辭彙來指稱一個人人都受到政府時時監視的世界。

第四節 小結

隨著動員戡亂時期的結束以及戶籍法的修正，來到二十世紀末的台灣，雖然已經不再受困於戶籍警政合一的法制度，但是卻也面臨了新的問題。為了追求資訊科技發達所帶來的便利，1990年代的中華民國政府陸續把各項施政加以電腦化。不管是長年所累積下來的戶籍資料或警政指紋資料，都被電腦建檔而轉換成為使用上更為便利的電子資料庫。但是，在資訊科技為人們提供便利的同時，卻也造成了個人資料可能被國家濫用、被有心人士竊取的問題。這不但使得個人的財產或信用可能遭受損失，更將嚴重傷害到一個人的隱私領域。在此情況下，近代西方國家奠基於隱私權，進一步發展出了資訊隱私權的概念，來防止國家或私人過度收集個人資料，以及彰顯個人對於自身資料的自主決定權。當台灣同樣也面臨到資訊科技所帶來的問題時，雖然並沒有自己形成資訊保障的觀念，不過藉由法學者的著述與授課，這項源自於西方國家的新興權利亦於二十世紀結束前傳入台灣，並且促成了保障個人資料的法規範出現。

然而，資訊科技對於人別辨識所造成的衝擊並不僅止於此。肇因於科技的進步，過去難以實現的全民按捺指紋計畫亦變得可行，而於1997年戶籍法修正時被列入其中。據此，行政院在1998年計畫推出融合了身分證、健保、金融等功能的國民卡，而打算在國民卡上的IC晶片儲存包含指紋在內的諸多個人資料；在國民卡計畫失敗之後，則改為推行僅結合指紋資料的國民身分證。在這兩項計畫推行的過程中，政府官員以及一般社會大眾多半是抱持著贊成的態度，相較於此，法學界以及若干人士則是反對國民卡對於個人資料的浮濫彙集，以及反對政府透過戶籍來達成警察行政之目的。最後，這項爭議是以釋字六〇三號宣告戶籍法第八條第二項、第三項違憲而落幕。在這號釋字中，大法官明白揭示了戶籍行政不得作為警察行政之用，而且奠基於資訊隱私權對於個人隱私的保護，政府亦不得逾越限度的向人民索取個人資料。

在此事件之後，戶籍法已於2008年全文修正、台北市也暫時停止市民指紋系統的建立。儘管如此，但是這並不表示這方面的疑問就完全消失了；相反的，人別辨識是一個從古至今、乃至於到未來都會持續引發不同意見的議題。詳言之，

在戶警合一制結束之後，人們仍然必須正視各個政府機關透過網路，未經人民同意而相互傳遞資料之行為的不當之處；在恐怖攻擊的陰影底下，為了防止恐怖份子入侵，世界各國益發追求個人身分的辨識與掌控，無論是生物特徵或其他個人資料，全都可能逐漸變成人別辨識的工具，屆時人們應以資訊隱私權為其後盾，來抵抗國家過度侵害個人資訊領域的行為。



第六章 結論

強制人民於換發身分證時按捺指紋的戶籍法第八條第二項、第三項，由於事關重大，所以在準備施行之際、一直到被大法官會議宣告違憲為止大約一年的時間內，受到社會大眾的強烈關注。一時之間，討論全民按捺指紋案的新聞媒體、報章雜誌、乃至於學術期刊論文如雨後春筍般的大量出現；而釋字六〇三號作成，則更是以宣示「資訊隱私權之保障」的方式，為這場爭議劃下了一個完美的句點。然而，當爭議逐漸落幕之後，隨著時間的流逝，這個曾經喧騰一時的事件也逐漸退居到人們的記憶深處，而人們似乎也慢慢忘記，政府要採取哪種方式來辨識個人的身分，其實真的會使每個人的生活發生改變。如果戶籍法第八條第二項、第三項並未被宣告違憲，那麼也許今天人們到政府部門洽公時，都可以很簡易快速的證明自己的身分；但是，事情也有可能演變成是政府濫用人民的指紋檔案，放任這些個人資料被各個機關隨便取用。

因此，相對於當下的社會狀況，過去所發生的事情仍有其重要性存在。這項重要性不僅在於過去決定了現在，而且也在於過去的歷史經驗，將使我們對於理論—尤其是源自於台灣以外的理論—有所反省，進一步訂立出切合台灣社會實情的法規範。就此而言，當我們在研究關於人別辨識的議題時，所應回顧的歷史並不僅止於近年來的台灣社會，而是應該追溯到更久遠之前的中華民國初期、日本統治時期、甚至是接受清帝國統治的時代。在此歷史的脈絡下，更清晰的看到過去、現在與未來之間的關係。

對於台灣而言，個人身分辨識之法制首度發生巨大的改變，是因為日本帝國於1895年取得了台灣的統治權，並且因此帶來了近代型國家的統治技術，其中就包含了近代型的人口調查機制。有別於傳統中國在統治成本為考量下，選擇以較為鬆散的方式來統治人民，日本帝國則是基於現代型國家的統治方式，必須先求得精確的人口、土地等資料，然後才據此擬定政策和辦理各項措施。在此情形下，日本帝國的政府官員和軍隊從抵達台灣後，就立刻開始著手調查台灣人民的身家資料，但是身為一個外來統治者，日本政府無可避免的遭到了當地社會的強烈抵抗。

此時，台灣總督府在鎮壓抗日勢力的過程中，重新啟用了清朝統治時期的保甲制度，以保甲來協助警察掌控台灣人民的狀況。這種結合了警察和保甲制度的做法，原本就是基於壓制抗日份子而產生的，之後當這種手段被使用於一般人民身上時，自然也還是帶有維持治安的色彩。不僅如此，截然不同於日本內地戶籍法、以警察為職權機關的戶口制度，更是明明白白的顯示出，日治時期的台灣戶口法制是結合了警察行政目的之人口調查方法。這對於台灣人民而言，不僅使得他們沒有機會了解「證明身分屬籍」的戶籍到底是什麼意思，甚至更會讓他們直觀的把現代型國家調查人口資料的做法，完全當成一種統治者是在追蹤、監控自己的行為。

承接在日本帝國之後，而於1945年接手統治台灣的中華民國政府，則是在不同的考量、相同的採取了實質上的警察戶口制度。原本依照中華民國戶籍法，台灣的戶籍法制應該是一種單純用來登記身分資料以及證明身分的制度。然而，為了在動員戡亂時期能夠更加掌控每一個人的狀態，中華民國政府卻又實施了戶警合一制度，而這幾乎等同於是日治時期警察戶口法制的再現。如此一來，從1895年到戶警分立的1992年之間，在這將近一百年的時間裡，台灣的戶籍法制一直服務於警察行政之目的。長期以來政府這樣做的後果，就是徹底混淆了台灣人民對於戶籍的想像與定義。至於政府在1997年以戶籍法來強制人民按捺指紋、加強社會治安，則更是展現出人們是怎麼誤解了戶籍的功能。

在人別辨識的議題上，台灣社會除了長期對於戶籍的觀念具有誤解，另外一方面，可以想像的出來的是，在保護自己的個人隱私資料之發展過程中，台灣也似乎總是處於落後的局面。在接受清帝國統治二多百年之後，台灣因為日本帝國統治權的降臨，而於1895年首度踏上了通往近代型個人身分法制的道路；稍早於此的1890年，在遙遠的半個地球外，新興的隱私權概念已經準備要開始在近代西方法的舞台上發光發熱。在此以後，一直到現在為止的這段期間裡，台灣似乎總是接受著外來思想、不斷的從別人身上學習東西：在一百多年前，由於台灣總督府的逐步引導，台灣才脫離了傳統中國的鬆散統治機制，而建立起一套精確的人口統治機制；在一百多年後，台灣則是引進了發源自西方國家的資訊隱私權概念，來解決台灣自身所發生的問題。乍看之下，台灣好像總是慢了近代西方國家

一步，而花時間了解台灣如何仿效其他國家的這段歷史，表面上看來似乎也沒有什麼意義可言。

然而，實情絕非如此。過去曾經發生在這塊土地上的所有事情，由於具備了不同於其他任何地方的獨特性，而更能對現今的台灣提供切合當地社會的建議。舉例而言，不管是日治時期的警察戶口制，抑或是動員戡亂時期所施行的戶警合一制，都是統治者錯亂的把戶籍制度當成遂行警察行政的手段，也連帶使得人民一起長期捲入混淆的漩渦中。在此情形下，如果人們能夠了解台灣過去的歷史並且從中得到教訓，那麼當之後再面臨到相關的議題時，政府官員、學者、乃至於一般社會大眾就應該格外謹慎小心，以過去的歷史為借鏡來警惕自己不要重蹈覆轍。此外，研究過去的歷史也能告訴我們，一件事情的發生，如果是錯誤的，那麼病因在哪裡；而如果是正確的，那麼成功的關鍵在哪裡、要如何維繫下去。當我們在研究一個發生在台灣社會裡的問題時，研究者不能漠視台灣社會的真實情形，而必須把源自於外國的解決方式加以檢證、甚至是修改，才能有效解決台灣當地社會的問題。

經由法律史對過去的研究，研究者了解到不同地方各自有著不同的歷史脈絡，以及不同的社會條件狀況。除此之外，就個人身分的辨識而言，這個議題並不是歷經了過去、將要終止於現在；相反的，個人身分要如何辨識的問題，在未來仍然將持續不斷的引起爭議。當科技一日千里的迅速發展，人別辨識的技術也隨之日新月異的不斷改良，就台灣本身而言，高科技人別辨識系統的實際應用情形，並不會輸給其他國家，舉例來說，諸多法院和部份大學宿舍的門禁管制系統，都是採用掃描掌紋的方式。至於未來的人別辨識技術，更是有可能發展到我們想像不到的境界，無論是哪一個國家，都不能再沿用既有的資訊隱私權概念，而必須隨著時空環境的改變，來思考新的因應之道。屆時，台灣也不能再像過去一樣只是仰賴其他國家發展出新的理論，而是必須針對自己的情形好好思考。

也許在接下來的幾年裡，法學界將再度以資訊隱私權來檢視和抵抗，政府再次興起的全民指紋資料庫計畫；也許將來的某一天，台灣的社會治安竟然惡化到不能再更惡劣的地步，或者是偽造冒用他人身分的問題已經徹底失控，使得政府不得不訂立了以犯罪偵防為目的之法規範，全面採取人們的指紋檔案、甚至是虹膜資料來辨識每一個人的身分。儘管也許有一天我們真的會考慮要建立全民指

紋、虹膜、DNA資料庫，但是當那一天來臨的時候，我更希望人們能回頭看看台灣一百多年來的歷史，發現一路以來走到今天，這些對於台灣人民個人權益的保障有多麼得之不易，然後再來認真思考台灣作為一個現代型國家，要如何處理個人身分及其識別的問題。



參考文獻

(依筆劃排列)

一、檔案、政府出版物

(一) 日文

《台灣總督府公文類纂》

《台灣總督府府報》

台灣總督府，《日治法院檔案》，司訓所，大正10年判決原本第6冊；臺北地院，刑事判決原本明治44年第6冊；司訓所，大正8年判決原本第5冊；臺中地院，戶籍法違反決定原本大正14-15年、戶籍法違反事件簿大正14-昭和4年、戶籍法違反決定原本昭和1年-5年。

台灣總督府，《台灣總督府事務成績提要(第十一編上)》(台北：成文，1985年影印本)。

台灣總督府，《台灣總督府事務成績提要(第十二編上)》(台北：成文，1985年影印本)。

台灣總督府警務局警務課，《戸口規則に就いて》(台北：1935年7月28日)。

台灣總督府警務局，《台灣總督府警察沿革誌》(台北：南天，1933年-1942年)。

前田英昭編輯，《帝國議會報告集成(第六冊)》(東京：柏書房，1991年9月21日)。

臨時台灣戶口調查部，《明治三十八年臨時台灣戶口調查記述報文》(台北：1908年3月30日)。

(二) 中文

內政部戶政司編輯，《全面換發國民身分證大事紀》(台北：內政部，2007年12月)。

內政部部史編撰小組，《內政部部史》(台北：內政部，1993年6月)。

內政部秘書室編，《六十八年度內政業務研究報告》(台北：內政部秘書室，1980年4月)。

《台北市政府公報》



台北市政府民政局編，《戶政電腦化工作實錄》(台北：台北市政府民政局，1995年6月)。

《立法院公報》

立法院內政委員會編，《戶籍法部份條文修正案》(台北：立法院秘書處，1997年)。

《台灣省行政長官公署公報》

台灣省行政長官公署，《中華民國第三十六年度臺灣省行政長官公署工作計劃》(出版地不詳：行政長官公署，1947年6月)。

台灣省行政長官公署警務處，《台灣一年來之警務》(台北：台灣省行政長官公署宣傳委員會，1946年11月)。

台灣省花蓮縣政府民政科戶政股，《戶政實務》(花蓮：台灣省花蓮縣政府民政科戶政股，1948年6月)。

《台灣省政府公報》

台灣省政府新聞處編，《台灣光復卅五年》(台中：臺灣省政府新聞處，1980年)。

「台灣省諮詢會典藏數位化計畫：台灣省諮詢會檔案查詢系統」：

<http://www.tpa.gov.tw/big5/Content/Content.asp?cid=122>

《台灣省議會公報》

《行政院公報》



行政院研究發展考核委員會編，《戶籍登記暨戶籍謄本專案調查研究報告》(台北：行政院研究發展考核委員會，1971年2月)。

「典藏日據時期與光復初期檔案」：<http://db1n.sinica.edu.tw/textdb/twhist/>

「省府委員會議檔案資料庫」：<http://ds2.th.gov.tw/ds3/app005/>

屏東市政府編，《屏東市戶政示範工作報告》(屏東：屏東市政府，1949年11月30日)。

《國民政府公報》

《國防部公報》

「數位典藏聯合目錄」：

<http://catalog.digitalarchives.tw/dacs5/System/Catalog>List.jsp?CID=85>

二、中文著作

(一) 專書

王泰升，〈台灣法律史概論〉(台北：元照，2009年第三版)。

王泰升，〈台灣法律史的建立〉(台北：自刊，1997年)。

王泰升，〈日治時期的法律改革〉(台北：聯經，1999年)。

王新華，〈中國戶籍法律制度研究〉(北京：中國人民公安大學出版社，2001年7月)。

史百川，〈戶籍登記概論〉(台北：黎明文化，1973年2月)。

台灣省文獻委員會編，〈台灣省通志稿〉卷一政事志保安篇(台北市：臺灣省文獻委員會，1959年6月)。

台灣省文獻委員會編，〈台灣省通志稿〉卷二人民志人口篇(台北市：臺灣省文獻委員會，1964年6月)。

台灣新生報社叢書編纂委員會，〈台灣年鑑〉(台北：台灣新生報社，1947年)。

周中一，〈戶籍行政通論〉(台北：中華日報印刷廠，1953年)。

金鉉主修、黃美娥點校，〈康熙福建通志台灣府〉(台北：行政院文化建設委員會員工消費合作社，2004年)。

伊能嘉矩，《台灣文化志》上卷中譯本(台中：台灣省文獻委員會，1985年11月)。

林玉茹、王泰升、曾品滄訪問；吳美慧、吳俊瑩記錄，《代書筆、商人風一百歲人瑞孫江淮先生訪問紀錄》(台北：遠流，2008年10月)。

官蔚藍，《戶政制度暨戶籍登記措施檢討與改進之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究，1976年5月。

俞斯錦，《新戶籍法釋義》(上海：百新書店有限公司，1947年8月第四版)。

班納迪克·安德森著、吳叡人譯，《想像的共同體：民族主義的起源與散布》(台北：時報文化，2010年5月二版)。

翁岳生研究主持，《資訊立法之研究》(台北：行政院研究發展考核委員會，1985年11月)。

秦孝儀主編、張瑞成編輯，《光復台灣之籌劃與受降接收》(台北：中國國民黨中央委員會黨史委員會出版、近代中國發行，1990年)。

高拱乾纂輯、周元文增修、張光前點校，《台灣府志》(台北：行政院文化建設委員會員工消費合作社，2004年)。

高應篤等，《中華民國內政誌(一)》(台北：中華文化出版事業委員會，1957年1月)。

國史館中華民國史內政志編纂委員會編，《中華民國內政志(初稿)》(台北：國史館，1992年)。

許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍，《現代憲法論》(台北：元照出版社，2000年9月第二版)。

張柄南監修、李汝和主修、張雄潮纂修，《台灣省通志 卷三 政事志 戶政篇 第一冊》(台北：台灣省文獻委員會出版，1971年6月30日)。

連橫，《台灣通史》上冊(上海：商務印書館，1947年3月)。

連橫，《台灣通史》下冊(台北：中華叢書委員會，1958年5月再版)。

黃昭堂著、黃英哲譯，《台灣總督府》(台北：自由時代出版社，1989年5月)。

楊寶發監修、王國藩主修、謝浩續修，《台北市志 卷三政制志戶政篇》(台北：台北市文獻委員會編印，1977年6月)。

劉良璧纂輯、張永彬點校，《重修福建台灣府志》(台北：行政院文化建設委員會員工消費合作社，2004年)。

劉靜怡，《運用生物特徵辨識身分制度之比較研究》(台北：行政院研究發展考核委員會，2007年)。

劉靜怡，《如何健全個人資料保護機制：以公部門的資料處理為中心》(台北：行政院研究發展考核委員會，2004年12月)。

蔣毓英纂修、黃美娥點校，《台灣府志》，(台北：行政院文化建設委員會員工消費合作社，2004年)。

薛月順編，《臺灣省政府檔案史料彙編—臺灣省行政長官公署時期(二)》(台北：國史館，1998年6月)。

戴炎輝，《清代台灣之鄉治》(台北：聯經，1979年7月)。

(二) 學位論文

吳昊，〈由醫療資訊隱私權之觀點論全民健保IC卡政策〉，國立台灣大學法律研究所碩士論文(2001年7月)。

吳俊瑩，〈台灣代書的歷史考察〉，國立政治大學歷史學研究所碩士論文(2007年7月)。

阿部由理香，〈日治時期台灣戶口制度之研究〉，淡江大學歷史學系碩士班碩士論文(2001年6月)。

李崇僖，〈日本時代台灣警察制度之研究〉，國立台灣大學法律研究所碩士論文(1996年6月)。

徐新隆，〈數位時代下資訊隱私權問題之研究—以個人資料保護為中心〉，國立台北大學法律學院法學系研究所(2005年7月)。

黃永詮，〈兩岸戶政法治之比較研究—以人權角度以觀〉，中國文化大學法律學研究所碩士論文(2004年12月)。

熊愛卿，〈網際網路個人資料保護之研究〉，國立台灣大學法律學研究所博士論文(2000年7月)。

蔡文如，〈我國個人資料政策之形成與變遷(1949-2002)—以戶籍資料為例〉，國立台灣大學政治所碩士論文(2004年1月)。

鄭宏基，〈從契字看台灣法律史上有關土地買賣的法規範〉，國立臺灣大學法律學研究所(1998年)。

鄭淑屏，〈台灣在日據時期警察法令與犯罪控制〉，私立輔仁大學法律研究所碩士論文(1986年5月)。

劉得為，〈個人資料庫的隱私保護—以我國戶籍制度為例〉，國立台灣大學法律學院法律學系碩士論文(2008年6月)。

劉維哲，〈台灣原住民身分認定變革因素之探討〉，國立台灣大學國家發展研究所在職專班碩士論文(2006年6月)。

顏于嘉，〈生物特徵與資訊隱私權—從國家利用個人生物特徵辨識人民身分談起〉，國立台灣大學法律學研究所碩士論文(2006年7月)。

(三) 期刊

王泰升，〈台灣日治時期憲法史初探〉，收錄於《台灣法律史的建立》(台北：1997年，自刊)，頁183-256。

王泰升，〈台灣民事財產法文化的變遷—以不動產買賣為例〉，《國立台灣大學法學論叢》，第33卷第2期(2004年3月)，頁1-41。

王泰升，〈台灣戰後初期的政權轉替與法律體系的承接(一九四五至一九四九)〉，《國立台灣大學法學論叢》，第29卷第1期(1999年10月)，頁1-90。

古奠基，〈論總動員與「戶警合一」〉，《中國地方自治》，第4卷第3期(1955年8月)，頁11-12。

李建良，〈人民與國家「身分連結」的法制詮要與法理探索：兼論臺灣人國籍的起承斷續問題〉，《國立台灣大學法學論叢》，第36卷第4期(2007年12月)，頁1-60。

李建良，〈「戶籍法第八條捺指紋規定」釋憲案鑑定意見書〉，《台灣本土法學雜誌》，第73期(2005年8月)，頁38-56。

李廉芳，〈台灣省整理戶籍實施的檢討與改進〉，《中國地方自治》，第3卷第11期(1954年11月1日)，頁13-15。

林吉鶴，〈建立全民指紋制度芻言〉，《警學叢刊》，第10卷第4期(1980年6月)，頁59-63。

周桂田、張淳美，〈遲滯型高科技風險社會下之典範鬥爭：以換發身分證按捺指紋按為分析〉，《政治與社會哲學評論》，第17期(2006年6月)，頁127-215。

周桂田，〈全球在地化風險典範之衝突—生物特徵辨識作為全球鐵的牢籠〉，《政治與社會哲學評論》，第24期(2008年3月)，頁101-189。

姚人多，〈認識台灣：知識、權力與日本在台之殖民治理性〉，《台灣社會研究季刊》，第42期(2001年6月)，頁119-182。

姚秀蘭，〈中國近代戶籍變革探析〉，《華東政法學院學報》，第35期(2004年7月)，頁71-75。

侯家駒，〈我國歷代力役、戶稅及雜稅〉，《台北市政月刊》，第17卷第8期(1986年8月25日)，頁1-13。

徐正戎，〈「戶籍法第八條捺指紋規定」釋憲案鑑定意見書〉，《台灣本土法學雜誌》，第75期(2005年10月)，頁57-81。

徐聖熙，〈指紋卡片之設計〉，《刑事科學》，第2期(1975年3月1日)，頁45-49。

徐聖熙，〈建立全民指紋之構想與做法〉，《警學叢刊》，第13卷第1期(1982年9月)，頁2-6。

徐聖熙，〈辦理受刑人指紋之目的與實效〉，《刑事法雜誌》，第16卷第4期(1972年8月)，頁12-17。

郭朝隆，〈談戶籍法之修正要義及當前戶政上之問題〉，《中國地方自治》，第26卷第8期(1973年12月)，頁6-9。

陳榮富，〈亟待建立的全民指紋制度〉，《警光》，第308卷(1982年3月)，頁6-9。

張爾璋，〈開國六十年之戶政〉，《中國地方自治》，第24卷第5、6期(1971年10月15日)，頁48-55。

梁廣恩，〈台閩地區統一更換新國民身分證籌備經過〉，《警學叢刊》，第4卷第3期(1974年4月)，頁67-81。

黃文雄，〈一場民主與法治的操演：人民拒按指紋運動簡介〉，《人本教育札記》，第192期(2005年6月)，頁43-49。

黃宗樂，〈論戶籍與身分登記〉，《輔仁法學》，第21期(2001年6月)，頁35-54。

黃炎東，〈建立完善指紋檔案制度，以確保人民基本人權〉，收錄於《台灣的治安與警政革新》(台北：水牛圖書出版公司，2006年11月15日)，頁135-139。

楊清江，〈戶警合一制度的概念〉，《警學叢刊》，第9卷第2期(1978年12月)，頁94-99。

楊清江，〈戶警合一制度有關問題的研討〉，《警學叢刊》，第9卷第3期(1979年3月)，頁20-26。

楊清江，〈「戶警合一實施方案」執行概況的檢討〉，《警學叢刊》，第9卷第4期(1979年6月)，頁52-57。

熊愛卿，〈IC卡應用的法律爭議與立法原則建議—由「國民卡」談起〉，《資訊安全通訊》，第5卷第1期(1998年12月)，頁86-98。

劉恆炆，〈日據時期台灣之保甲制度〉，《法律學刊》，第24期(1994年6月)，頁169-189。

蔡慧玉，〈保甲、保甲書記、街庄役場—口述歷史之二〉，《台灣風物》，第44卷第2期(1994年6月30日)，頁69-111。

蔡慧玉，〈保甲、保甲書記、街庄役場—口述歷史之三〉，《台灣風物》，第45卷第4期(1995年12月31日)，頁83-106。

蔡慧玉，〈保正、保甲書記、街庄役場—口述歷史(李金鎮、陳榮松、陳金和)〉，《台灣史研究》，第2卷第2期(1995年12月)，頁187-214。

鄭麗玲，〈日治時期台灣戰時體制下(1937-1945)的保甲制度〉，《台北文獻直字》，第116期(1996年6月)，頁23-54。

錢永祥等，〈老大哥—主流民意—你的指紋：自由主義與晚近人權爭議〉，《台灣社會研究季刊》，第59期(2005年9月)，頁223-267。

顏厥安，〈戶籍法第八條與全民指紋建檔合憲性問題之鑑定意見〉，《台灣本土法學雜誌》，第79期(2006年2月)，頁145-177。

〈「釋字第六〇三號(全民指紋建檔)評釋」議題討論〉，《台灣本土法學雜誌》，第75期(2005年10月)，頁111-128。

三、日文著作

(一) 專書

大場茂馬，《個人識別法：指紋法》(東京：中央大學，1912年)。

末光欣也，《日本統治時代の台灣》(台北：致良出版社，2004年)。

加藤陽子，《徵兵制と近代日本：1868-1945》(東京：吉川弘文館，1996年10月20日)。

根本顯太郎，《個人識別法學》(東京：松華堂書店，1930年11月28日)。

鷺巢敦哉，《台灣警察四十年史話》(台北：自刊，1938年4月)。

(二) 期刊

吉川澄一，〈鑑識係の任務〉，《台灣警察協會雜誌》，第4期(1917年9月20日)，頁35-40。

〈法令〔篇〕：個人識別法中改正〉，《台灣警察協會雜誌》，第8期(1918年1月25日)，頁24-28。

庶務科，《改正戶口規則に就て》，《經友》，第4卷第9期(1935年9月6日)，頁55-58。

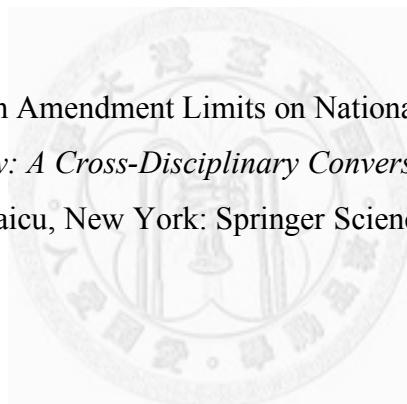
〈雜報〔篇〕：本島に於ける指紋法の成績〉，《台灣警察協會雜誌》，第9期(1918年2月25日)，頁61-68。

〈雜報〔篇〕：取扱規程改正に就て…個人識別方の…〉，《台灣警察協會雜誌》，第8期(1918年1月25日)，頁57-64。

四、西文論文集中的期刊文章

Pamela Sanker, “A National Fingerprint System for the United States” in *National Identification System*, ed. Carl Watner with Wendy McElroy, Jefferson, N.C.: McFarland & Co., c2004.

Steinbock, Daniel J. “Fourth Amendment Limits on National Identity Cards” in *Privacy and Technologies of Identity: A Cross-Disciplinary Conversation*, ed. Katherine J. Strandburg, Daniela Stan Raicu, New York: Springer Science+Business Media, c2006.



五、報紙雜誌

(一) 日文

《台法月報》

《台灣日日新報》

《台灣民報》

《台灣時報》

《台灣新民報》

《台灣慣習記事》

《台灣警察時報》

《漢文台灣日日新報》

(二) 中文

《大紀元》

《中央日報》

《中國時報》

《民生報》

《自立早報》



《商業周刊》

《新新聞》

《經濟日報》

《聯合報》

《權雜誌》

六、網路資源

中時電子報民調中心：黃哲斌，〈身分證捺指紋 近半民眾贊成〉，《中時電子報》，2005年5月27日：

<http://forums.chinatimes.com/survey/9405d/index.htm> (最後瀏覽日期：2010年3月20日)

「反國民卡行動聯盟」網站：<http://www.tahr.org.tw/noidcard/declare.html>

台灣人權促進會，〈支持「我不按指紋，給我身份證」行動〉，《網氏／罔市女性電子報》，第189期(2005年5月23日)：

<http://forum.yam.org.tw/bongchhi/old/tv/tv188.htm> (最後瀏覽日期：2010年1月14日)。

美國「Department of Homeland Security」網站：

<http://www.dhs.gov/files/programs/usv.shtm>

英國「Identity and Passport Service」網站：

http://www.ips.gov.uk/cps/rde/xchg/ips_live/hs.xsl/index.htm

高雄市議會第六屆第一次市總質詢，2003年5月23日：

<http://search.kcc.gov.tw/a/6/100/p758.html>

附錄

附錄一

根據中研院社會所在2006年間進行的「社會變遷基本調查」計畫，以下幾個涉及個人資料庫之問題的民調結果分別如下表所示：

H1：政府有很多關於民眾的不同資訊，可以利用電腦很快地匯集起來，請問你認為這對個人的隱私威脅有多嚴重？

相當嚴重	很嚴重	不太嚴重	一點也不嚴重	其他
35.1%	20.8%	34.9%	4.4%	4.8%

H3：請問您同不同意為了國家安全或打擊犯罪，政府有權力要求每個人配合，提供指紋或基因資料，輸入電腦成立資料庫？

很同意	有點同意	不太同意	很不同意	其他
36.9%	33.7%	15.1%	8.9%	5.6%

H4：如果政府將全國民眾的病歷、基因、或指紋資料輸入電腦，請問您認為會部會侵害到民眾的權利？

一定會	大概會	大概不會	一定不會	其他
20.7%	39.2%	27.3%	6.5%	6.4%

H5：請問您認為政府有沒有能力把這些全國性的電腦資料庫保護好，不會外洩？

一定有能力	還算有能力	不太有能力	一定沒有能力	其他
3.9%	25.4%	46.3%	15.8%	8.6%

H6：請問您認為政府可不可能會濫用這些電腦的資料庫？

很有可能	有可能	不太可能	很不可能	其他
13.6%	47.3%	27.2%	3.1%	8.8%

資料來源：周桂田，〈全球在地化風險典範之衝突—生物特徵辨識作為全球鐵的牢籠〉，《政治與社會哲學評論》，第24期(2008年3月)，頁139-144。