

臺北市政府地政局所屬機關員工自行研究報告

地政機關現行核對身分方式之研究

姓名：張梅菁

服務機關：臺北市士林地政事務所

中華民國 101 年 10 月 30 日

臺北市政府地政局暨所屬機關 101 年度自行研究報告提要表

填表人：張梅菁

電話：28812483*304

填表日期：101.10.29

研究項目	地政機關現行核對身分方式之研究		
研究單位及人員	士林地政事務所	研究期間	101年2月~101年10月
報告內容摘要	建議事項		建議參採機關
<p>不動產登記案件由於不動產之異質性和價值相對高，成為詐騙集團矚目對象，以致利用偽造證件核發印鑑證明或冒用登記名義人辦理登記案件之事件層出不窮。故以地政機關現行核對身分方式之研究為主題，以解決當前印鑑登記雙軌制度所衍生問題。</p>	<p>1. 建議以自然人憑證應用於地政機關核對身分之另一參考方式，以取代申請人所提出的印鑑證明，即申請人以自然人憑證透過系統線上取得電子署名，供地政機關於線上驗證當事人身分及真意。</p> <p>2. 為免個人資料遭到濫用，建議開放個人資料供他人使用時，應於自然人憑證系統架構設置個人資料被運用之紀錄資料庫。</p>		<p>內政部</p> <p>內政部</p>

目錄

第一章	緒論	1
第一節	研究動機及目的.....	1
第二節	研究方法.....	3
第三節	研究流程.....	4
第二章	文獻回顧	5
第一節	印鑑證明制度.....	5
第二節	電子簽章法之電子簽章與數位簽章.....	13
第三節	個人資料保護法.....	16
第四節	自然人憑證.....	24
第三章	研究探討	38
第一節	現行地政機關核對身分規定及方式.....	38
第二節	以實際案例探討核對身分之方式—印鑑證明，其相對衍生隱藏性問題（印鑑登記雙軌制）.....	41
第三節	其他核對身分方式.....	45
第四章	研究結果	47
第五章	結論與建議	49

圖目錄

圖 1-1	研究流程圖	4
圖 2-1	申請印鑑登記流程圖	8
圖 2-2	核發印鑑證明書流程圖	11
圖 2-3	非對稱式系統資料加解密關係圖	14
圖 2-4	數位簽章示意圖	14
圖 2-5	GPKI 階層式的憑證管理架構	27
圖 2-6	PKI 架構	28
圖 3-1	現行地政機關核對身分流程圖	39

表目錄

表 2-1	自然人憑證登入之應用服務項目	35
-------	----------------------	----

第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

近年來，政府推動「電子化政府」，提倡網路身分證，增加行政作業的便捷性。緣自民國 87 年開始推動以網際網路為基礎之電子化政府，12 年來已經順利完成第一階段的政府網路基礎建設與第二階段的政府網路應用推廣計畫以及第三階段著重社會關懷、提供民眾無縫隙的優質政府服務。隨著全球化國際化、市場化以及數位化，先進國家電子化政府的服務發展趨勢，已從「事務管理」改變至「服務創新」，亦推向「服務價值創造」的發展目標。再來將依據第四階段電子化政府計畫（101 年-105 年）規劃理念，內部以加強運作效率、外部以增進為民服務品質，提高政府行政效能、節省行政成本和遞送服務效率，便提升政府行政績效。

不動產因稀少性、價值高，常為不法之徒覬覦之目標，加上經濟不景氣的影響，國內近年發生多起土地詐騙案，歹徒持偽造土地建物權狀、偽造印鑑證明及變造之身分證明文件申辦所有權移轉、抵押權設定等案件。由於政府部門為提升服務品質，不斷地加值、創新為民服務。地政機關在各項登記業務提倡便民服務措施，因而給予有心人士利用之機會，乃透過偽造、變造或冒領登記所需相關證明文件據以申請相關登記，登記人員若於審查時稍有不慎之時，便可能造成登記

錯誤，以致侵害民眾財產權。

本研究旨在藉由探討印鑑證明制度、電子簽章法、個人隱私權（個人資料保護法）及自然人憑證相關文獻，發掘地政機關其它現行核對身分之替代方式。相關研究探討內容，茲分述如下：

1. 現行地政機關核對身分之規定及流程。
2. 以實際案例探討核對身分之方式—印鑑證明，其相對衍生隱藏性問題（印鑑登記雙軌制）。
3. 核對身分除現行規定外，探討其他方式，例如自然人憑證。

第二節 研究方法

本研究主要採文獻分析法，並佐以實務經驗探討。文獻分析係社會科學研究運用極為普及，於探討一項議題之研究，首先藉由廣泛地瞭解該主題，透過蒐集相關文獻資料並進行其內涵之分析、歸納，了解研究的問題。基於上述，本文針對與本主題研究方向有關之期刊、書籍、學術論文及相關政府部門研究報告等等為基礎，將現行地政機關核對身分、個人資料保護法及自然人憑證等有關議題或觀點予以涉獵，從而獲得資料並從案例經驗分析登記機關於核對身分涉及之法規面，洞悉法規面向規定之核對身分方式是否有不便民之處？等予以闡述本研究主題。

第三節 研究流程

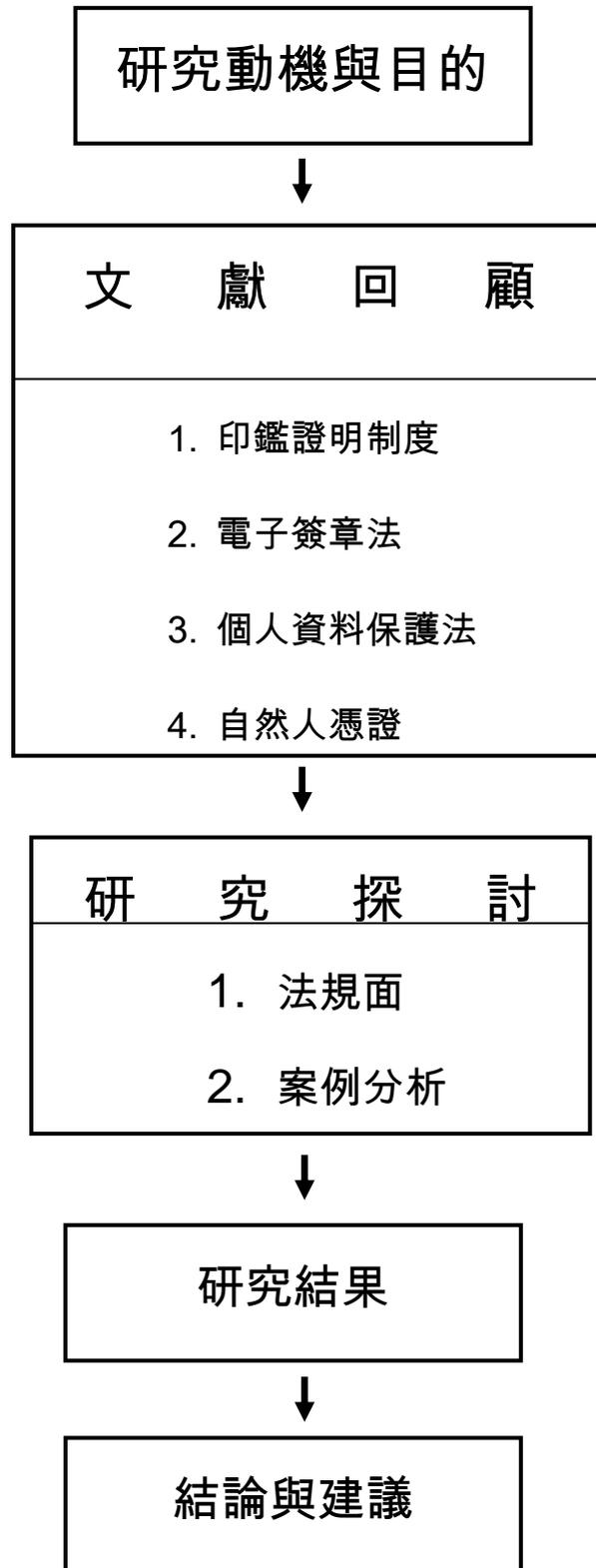


圖 1-1 研究流程圖

第二章 文獻回顧

第一節 印鑑證明制度

- 一、 臺灣在日治時期明治 32 年（清光緒 25 年，西元 1906 年）開始實施土地及建物登記制度，創設不動產登記制度，權利登記制度，此登記制度不但確保不動產交易安全、保障人民財產權益及穩定社會交易秩序安全。日本政府當時以行政命令（台灣總督府府令第 42 號）發布「印鑑規則」，規定臺灣人必須至法院或其他公家單位辦理印鑑登記。依據當時日本所制定之不動產登記法施行細則規定之登記程序，不動產所有權人須檢具其本籍所在地或住所地之市、區或町村（即鄉鎮）長證明之印鑑證明書，向不動產管轄地之登記所提出之，於變更印鑑時亦同，並據以編制成印鑑簿（由當時之登記所掌理），作為權利設定、移轉及變更時供核對、審查之用¹。光復初期，戶政沿用日治時期規定，由警察機關接辦，民國 35 年則改由鄉鎮市公所負責辦理戶籍登記業務，至民國 62 年 7 月隨著戶籍法修訂，設立戶政事務所負責辦理戶籍登記業務、印鑑登記及證明核發開始，由戶政事務所辦理印鑑業務迄今²。

光復初期，印鑑登記工作係由各縣（市）政府定辦法辦理，

¹ 參閱內政部編印，1992，臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧

² 大安戶政百年風華 <http://www.dahr.taipei.gov.tw/ct.asp?xItem=1370921&CtNode=39958&mp=100045>

為統一相關作業規定，臺灣省政府於 36 年 10 月 6 日令頒「臺灣省各縣市人民印鑑登記辦法」，明定各鄉（鎮、市、區）公所為辦理印鑑登記機關。47 年該辦法更名為「臺灣人民印鑑登記辦法」，並規定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。

57 年 5 月 4 日臺灣省政府再修正上述辦法，將法人印鑑登記改由主管機關辦理，並規定未滿 7 歲及禁治產人印鑑不予登記、已登記之印鑑，當事人戶籍遷出國外者，其印鑑不註銷。內政部於民國 62 年 11 月 30 日公布「印鑑登記辦法」，規定未滿 7 歲及禁治產人印鑑不予登記，辦理印鑑登記機關為戶政事務所。民國 88 年省政府功能級虛級後，於 11 月 24 日修訂印鑑登記及證明之費用由直轄市及縣（市）政府核定。

民國 90 年因應行政程序法實施後，印鑑登記辦法因屬職權命令，缺乏法律之授權，內政部原欲停止辦理印鑑登記，惟鑑於民眾均已習慣現行印鑑登記制度，並考量原使用印鑑證明機關業務之銜接，於 91 年 12 月 30 日配合行政程序法之施行，有關「未滿七歲及受禁治產宣告者不得申印鑑登記」之規定修正為得由法定代理人代辦。另採雙軌作業，除由原使用印鑑證明機關繼續宣導印鑑證明替代措施並簡化使用印鑑證明之相

關配套措施外，戶政事務所仍繼續辦理印鑑證明。³

二、 印鑑證明制度是由日據時期實施迄今的方式，因為早期民眾教育不普及、資訊不發達，絕大多數民眾教育程度普遍不高，民眾若欲申辦登記案件時，必定得透過第三人（即土地專業代理人，現指地政士）處理之，為證明登記之申請確係出於當事人之真意情況下，衍生藉由印章替代簽名制度，即現行核發印鑑證明書制度。本研究簡略介紹戶政事務所於網路上公布之申請印鑑登記、印鑑證明書辦理法規及程序：

（一） 申請印鑑登記：

依印鑑登記辦法第4條規定，申請印鑑登記、變更登記、註銷登記及印鑑證明，均應以書面向印鑑登記機關為之。僑居國外人民在國內未設戶籍登記者，申請印鑑證明應以書面向僑務委員會為之。法人之印鑑證明由法人登記機關為之。即申請人有自然人、僑居國外人民及法人。同法第7條規定，依第4條第1項規定申請印鑑證明應由當事人或其受委任人填具申請書並繳驗國民身分證，申請辦理。由其受委任人申請者，並應附繳委任書。

³ 戶政業務發展沿革，印鑑登記辦法

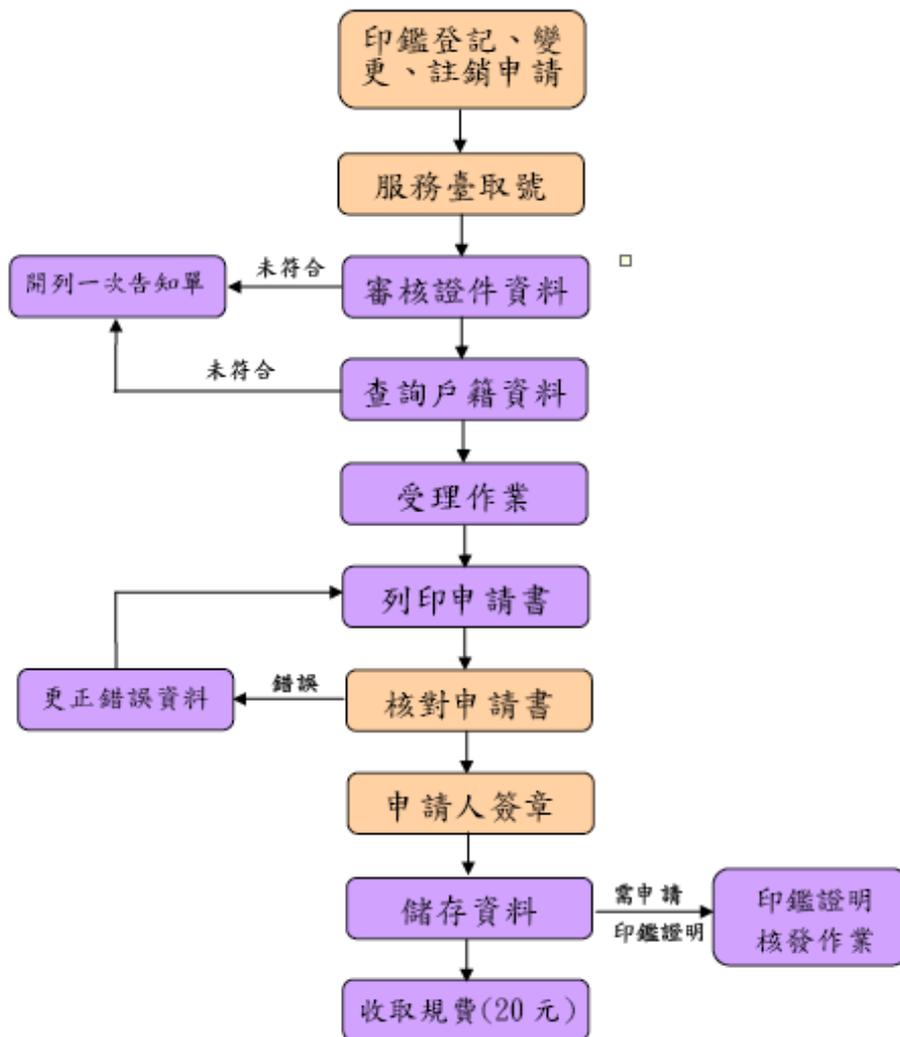


圖 2-1 申請印鑑登記流程圖

(資料來源：士林戶政事務所)

(二) 核發印鑑證明書：

依印鑑登記辦法第 5 條規定，申請印鑑登記應由當事人填具印鑑登記申請書及印鑑條各一份親自辦理。但有下列各款情事之一者，得依各該款規定辦理：

- 一、僑居國外人民得出具委任書經中華民國駐外使領館、代表處、辦事處或其他外交部授權機構（以下

簡稱駐外館處)證明後，委任他人辦理或經由駐外館處核轉其印鑑登記機關辦理。但僑居地無駐外館處者，得由僑務委員會認可之機構或個人證明後，報請僑務委員會核轉該管直轄市、縣(市)政府轉發其印鑑登記機關辦理。

二、機關派赴國外或特殊地區工作，而無法親自辦理之人員，得憑派遣機關之證明書出具委任書委任他人代辦。

三、在營軍人得由所屬連級以上部隊長核轉其印鑑登記機關辦理。

四、監所人犯得由監所長官核轉其印鑑登記機關辦理。

五、患重大疾病或不能行走者，得檢具醫師或村(里)鄰長之證明書出具委任書委任他人辦理。

六、在指定隔離治療機構施行隔離治療之病患，得由醫療機構核轉其印鑑登記機關辦理。

七、無行為能力或限制行為能力人由法定代理人代辦，並於申請書及印鑑條上註明代理人姓名、住址、國民身分證統一編號，由代理人簽名蓋章。

依印鑑登記辦法第8條規定，僑居國外人民依第四條第二項規定，親自申請印鑑證明者應填具申請書，檢附下

列任何一款證件之原本及影本各一份(影本存僑務委員會備查，原本驗後發還)申請辦理。

一、臺灣地區入境證副本並繳驗有效期間之居留地重入境證。

二、天、地、人字等加簽之護照(逾期者無效)，並繳驗僑居證件。

三、居留地政府所發之身分證或居留證(港澳地區應居住五年以上)及居留地重入境證。

四、駐外館處或僑務委員會認可之機構或個人所出具之證明書(有效期間以一年為限)。

五、僑生身分證件。

六、雙重國籍華僑居留國內之證明文件。

僑居國外人民委任國內親友代辦印鑑證明者，應填具申請書檢附駐外館處或僑務委員會認可之機構或個人簽證之委任書及受委任人身分證影本各一份申請辦理。

已回國投資經經濟部核准有案者，經核對原印鑑相符時，免繳其他證件。

華僑印鑑證明書，自發證日起一年內有效。

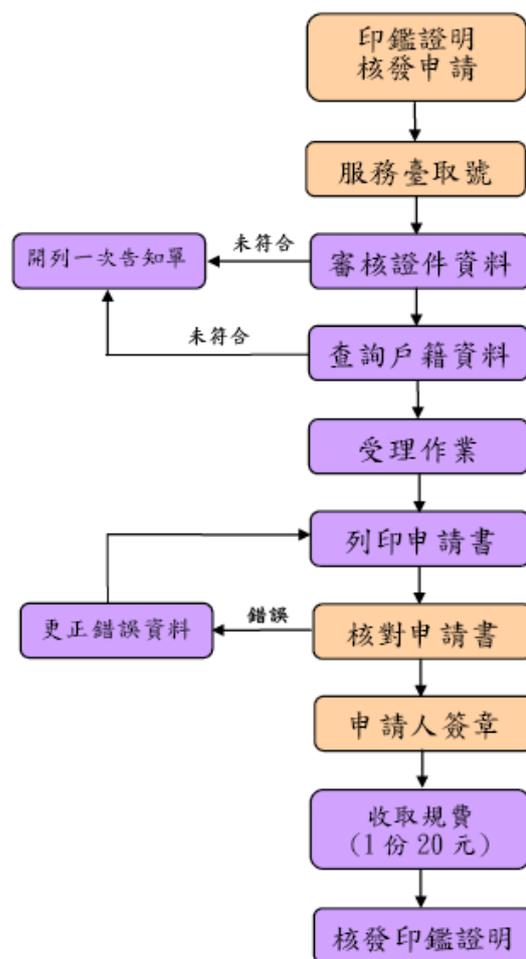


圖 2-2 核發印鑑證明書流程圖

(資料來源：士林戶政事務所)

由此可知，時至今日核發印鑑證明書成為地政機關在身分辨識具有其重要性，主要用於不動產登記案件。內政部為達行政革新、簡政便民，原已決議自民國 92 年 7 月 1 日廢除，戶政事務所不再受理印鑑登記及核發印鑑證明，但是地政士公會等機關認為，應先配合修正地政士法、地政士簽證責任及簽證基金管理辦法等相關法規，因此決議繼續實施印鑑證明制度。然而廢除印鑑證明制度議題不斷地再度被提及，中華民國地政士公會全國聯合會，仍繼續共同維持反對廢除印鑑證明制度之

一致立場，代表印鑑證明制度仍是倍受爭議矚目的議題，此可成為更多討論的空間。

第二節 電子簽章法之電子簽章與數位簽章

一、 電子簽章(electronic signature)定義

依 2001 年公布電子簽章法第 2 條第 2 點規定，電子簽章，指依附於電子文件並與其相關連，用以辨識及確認電子文件簽署人身分、資格及電子文件真偽者。傳統的簽章是以手寫簽名或蓋章方式到紙張文件上，使文件具有「不可否認」的法律效力；電子簽章則是要在「電子文件」上產生「電子簽體」達到簽署者「不可否認」的效力。

二、 數位簽章(digital signature)定義

電子簽章法第 2 條第 3 點規定，數位簽章：指將電子文件以數學演算法(或稱雜湊函數(Hash Function))或其他方式運算為一定長度之數位資料，以簽署人之私密金鑰對其加密，形成電子簽章，並得以公開金鑰加以驗證者。

所謂數位簽章是以「非對稱型」密碼技術製作的電子簽章，而電子簽章的產製除了「非對稱型」的密碼技術外，應用於鑑別身分的生物科技(指紋、聲紋、虹膜、DNA)技術也逐漸備受討論。因此，並非以「非對稱型」密碼技術作為製作電子簽章的唯一技術，其他相關的電子技術只要能確保資料的完整性、身分鑑別及不可否認性，皆可用來應用於電子簽章。

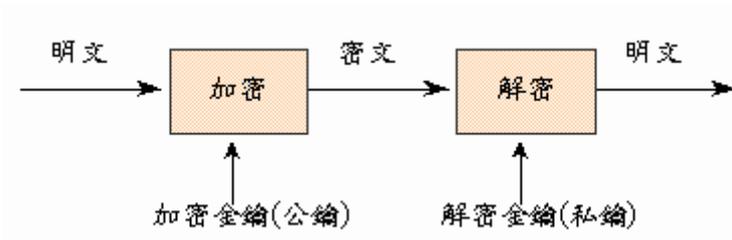


圖 2-3 非對稱式系統資料加解密關係圖 (資料來源：資策會，2000 年)

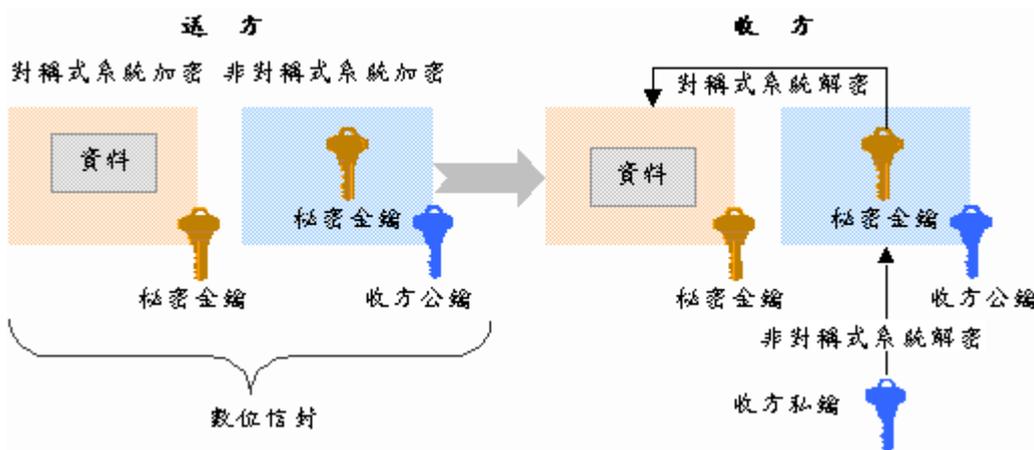


圖 2-4 數位簽章示意圖 (資料來源：資策會，2000 年)

數位簽章演算法依靠公鑰加密技術來實現的。在公鑰加密技術里，每一個使用者有一對密鑰：一把公鑰和一把私鑰。公鑰可以自由發布，但私鑰則秘密保存。

我國在參考國際組織及各國的立法例經驗，決定採「技術中立」的原則，不採「數位簽章」為立法唯一標的。主要是就技術層面，電子簽章只要是能轉換成以「電子」形式存在之簽章技術即可；相反地，數位簽章之技術只是電子簽章技術其中方式之一。因此，援引富彈性、

廣義的「電子簽章」作為立法核心，以便因應全球化、網路化時代，
並且以「電子簽章法」為名。

第三節 個人資料保護法

一、 隱私權

隱私權源自於英美法，今時今日已成為法治國的普世價值。在猶太與羅馬法時代就已出現隱私權，並於 19 世紀，美國 Cooley 法官於定義侵權行為態樣時首先點出個人應保有獨處、不應受外人干擾的權利 (The Person has the right to be let alone.)，後 Warren 與 Brandeis 在其基礎上建立隱私權概念。其主張侵害個人應有保持秘密，不受公眾干擾的權利，不論在身體方面或名譽方面，甚至擴及到情感、精神等，對私人與家庭生活造成的侵害亦屬隱私權範圍，若隱私權遭受侵害，可以構成一項訴因。另隱私權 (Privacy) 一名由來，除 Warren 與 Brandeis 所提出之獨處權理論外，美國法上亦發展出其他理論闡釋隱私權。除美國外，網路科技資訊進步也在其他國度造成衝擊，德國聯邦憲法法院也透過人口普查案做出判決，從一般人格權更進一步解釋發展出資訊自決權理論，亦即個人資料皆應該受到保護。

在相關機構發展部分：

(一) 經濟合作暨發展組織 (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)

OECD 早於 1980 年 10 月已通過個人隱私資料保護基準⁴ (Recommendation of the Council Concerning Guidelines Governing

⁴ 資訊服務業者配合政府公權力提供客戶資料之法制研究，頁 17-18。另可參考 OECD 網站

)。許多國家以該基準作為資料保護立法的基礎。八項原則如下：

1. 限制蒐集原則 (Collection Limitation Principle)

個人資料蒐集應有限制，資料之蒐集需依合法及公正之手段，且於適當之情形，應通知資料之主體及取得其同意。亦即，關於個人資料之蒐集，其蒐集對象應有界限，蒐集方法亦應有所限制。

2. 資料內容完整、正確原則 (Data Quality Principle)

蒐集個人資料時，蒐集之資料內容，必須與蒐集使用之目的有關；而且在合乎原來蒐集目的下，做必要而合乎適當程度之蒐集；使該當資料完全正確，與蒐集時實際情形吻合。

3. 資料利用目的明確化原則 (Purpose Specification Principle)

個人資料之蒐集目的，至遲於蒐集時必須明確化，且於其後資料之利用，不得與該當蒐集目的之達成有所衝突，於目的變更後亦應明確化。簡言之，蒐集目的必須明確化，且利用時應受該目的之限制。

4. 限制利用原則 (Use Limitation Principle)

個人資料不應供作蒐集目的以外之其他目的之開示利用或其

⁵資料來源：http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html

他使用，除非經過資料主體之同意或依據法律之規定。簡言之，利用應於蒐集目的範圍內。

5. 安全保護原則 (Security Safeguards Principle)

對於個人資料之迭失，不當接觸、破壞、利用、修改、開示等危險，必須藉合理之安全保護措施加以保護。如組織管理及密碼化等安全措施之講求。

6. 公開原則 (Openness Principle)

個人資料之蒐集作成，在實務上應採公開原則；而資料管理人之特定、資料之貯存場所之決定，個人資料之內容與性質、及其主要利用目的等，也應以公開方式確定；這種公開方式及政策，並應先以法律明定之。

7. 個人參加原則 (Individual Participation Principle)

個人關於自己之資料，有如下之權利：得向資料管理者或其他人確認是否持有關於自己之資料；關於自己之資料得於合理期間內，於必要情形下以不過當之費用，用合理之方法，藉本身容易了解之情形，加以了解。並就前開權利之行使，如遭受拒絕時，得對其拒絕理由提出異議。且於異議成立時，得要求資料之消除、修改、完全及補充。

8. 責任原則 (Accountability Principle)

資料之管理人，應負責任，遵守上述諸原則，並採取各種措施，

使諸原則能產生實際效果。

(二) 亞太經濟合作會議(Asian-Pacific Economic Cooperation, APEC)

於 2003 年初由電子商務指導小組⁶ (APEC Electronic Commerce Steering Group) 成立個人資料隱私權保護分組 (Data Privacy Sub-Group)，研擬制訂 APEC 隱私權保護原則 (APEC Privacy Principles) 以供該區域內之企業、消費大眾、法律協會以及保護隱私權的專家做參考，並希望藉此能在大力推動電子商務的同時，也建立起消費者的信任與信心。該隱私權保護分組完成 APEC 隱私權保護原則草案之擬定，並於 2004 年 11 月間經 APEC 部長級會議通過，成為 APEC 各會員國有關個人資料保護之最高指導綱領。APEC 隱私權保護原則共有九大原則。

1. 避免損害原則 (Preventing Harm)

有關個人資料之蒐集、處理與利用，不得損害當事人之權益。

2. 告知原則 (Notice)

資料蒐集者蒐集個人資料時，應告知當事人蒐集者名稱、蒐集資料之目的、種類與用途等必要事項。

3. 限制蒐集原則 (Collection limitation)

⁶ 資訊服務業者配合政府公權力提供客戶資料之法制研究，頁 18-19。

蒐集個人資料應符合蒐集之目的，且不得逾越必要之範圍，與目的無關之資料，不得任意蒐集。

4. 利用個人資料原則 (Uses of Personal Information)

有關個人資料之利用，應符合當初蒐集目的之必要範圍內，未經當事人同意或另有法律規定，該資料不得作其他利用。

5. 當事人選擇原則 (Choice)

有關個人資料之蒐集或利用，當事人有權得選擇「進入」(OPT-IN) 或「退出」(OPT-OUT) 模式，資料蒐集者或保有者應尊重當事人之選擇。

6. 個人資料完整原則 (Integrity of Personal Information)

保有個人資料檔案者，有責任隨時更新或補充資料，力求該資料之完整正確，避免當事人因不正確之資料，讓其權益遭受損害。

7. 安全維護原則 (Security Safeguards)

保有個人資料檔案者，應採取必要之安全維護措施，避免個人資料被偷竊、遺失、毀損或外洩。

8. 當事人查詢及更正原則 (Access and Correction)

當事人隨時有權查詢或閱覽其個人資料，如發現有錯誤或欠缺者，得請求補充或更正。

9. 責任原則 (Accountability)

對於違法蒐集或利用個人資料者，應課以法律責任，以保護資料當事人之權益。

（三） 歐盟

歐洲方面⁷，其個人資料保護的立法基礎主要源於 1950 年的歐洲人權保護公約第 8 條（Article 8 of European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms；ECHR），該公約明文釋明人民之私生活及家庭生活應受到尊重，公部門須有法律授權或基於國家安全、經濟福祉等公益考量之必要情況下方得干涉人民之上述權利。上述意旨於歐盟理事會（Council of Europe）頒布的「個人資料自動化處理保護公約」。由於該公約對於名詞解釋尚未有明確規範，因此法效力不大。歐洲議會（European Parliament）又通過歐盟保護個人資料的指令，此指令正式生效後，歐盟將禁止將個人資料傳送至保護個人資料不足的國家或地區，並落實執法機關的建置。

基於上述各機構針對個人資料隱私權之概念，可知個人資料保護與隱私權兩者係息息相關。我國憲法本文中未對隱私權做出定義性解釋，由於時代科技趨勢，隱私權儼然已成為個人重要權利之一。司法

⁷資訊服務業者配合政府公權力提供客戶資料之法制研究，頁 20。

院大法官釋字第 293 號解釋首次肯認隱私權存在，大法官提及並正面肯定維護人民之隱私權。此項解釋具有幾個重要意義：肯定隱私權係屬憲法上的權利，並且屬於憲法第 22 條規定，凡人民之其他自由及權利，不妨礙社會秩序公共利益者，應受憲法之保障；即隱私權的保護，並非絕對，前提在於若防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益之必要，得以法律限制之。釋字第 535 號解釋文再次明確使用隱私權，並確認隱私權為憲法第 22 條條文所規定之概括基本權範圍內所保障。釋字第 585 號解釋理由書提及「保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人權利之自主控制」為隱私權保護之內容，後釋字第 603 號⁸解釋並明確定義何為資訊隱私權，再次確認隱私權其亦受憲法第 22 條保障。此謂之隱私權成為各國立法規範重要之概念。

二、 個人資料保護法

近來屢屢發生個人資料經由網路平台購物、線上遊戲買寶物或裝備、銀行機構等外洩，或者被詐騙集團盯上而，突顯公、私部門更應

⁸參見大法官會議第 603 號解釋文，「隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障」。

強化對於個人資料保護的重要性。隨著電子科技日益精進，利用電腦蒐集、處理及利用個人資料日益普遍，關於個人資料等相關足資辨識個人之資料保護更為重要。於是我國自民國 84 年通過「電腦處理個人資料保護法」後，為擴大保護客體並強化個人資料保護規範，法務部將法案名稱修正為「個人資料保護法」(以下簡稱「個資法」)共 56 條，除部分條文(第 6、54 條條文)之外，已於民國 101 年 10 月 1 日施行。

個人資料保護法，其立法目的就是在保護民眾的個人資料隱私。根據個資法，不論公務或非公務機關，對於個人資料的蒐集、利用都必須尊重當事人的權益，並不得逾越取得該資料之特定目的必要範圍；資料處理時，除應與蒐集之特定目的相符外，當事人有請求維護資料的正確性、停止利用或刪除該資料的權利；而保有個人資料檔案者，有指定專人依相關法令辦理安全維護事項，以防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏的義務，違反者，當事人得提出損害賠償訴訟等。

第四節 自然人憑證

一、 什麼是自然人憑證⁹？

內政部「自然人憑證發證計畫」是推動電子化／網路化政府的基礎建設，也是奠定網路認證及安全之基礎，以達到簡化行政作業流程及提升為民服務效率的目的。「自然人憑證」是可以在網路上作資料交換時，如同網路身分證辨識雙方身分。大家都知道網路很方便。但過去政府無法在網路上為人民服務。主要有以下兩個原因：

1. 在網路上每個人的身分都是很難確認的（假冒者可能會冒名辦土地權狀轉移而造成他人損失）。
2. 在網路上傳資料，並不是絕對安全的（例如存在著許多惡意駭客的違法行為）。

到目前為止，絕大多數政府服務都要求本人帶著身分證，親自到場辦理。隨著科技進步，內政部採用了一種叫「憑證」的工具。「憑證」包含了「數位簽章」跟「公開金鑰」。這個公開金鑰是智慧型的 IC 卡自己演算出來的一組金鑰對中的一半，另一半稱為「私密金鑰」，則永遠儲存在 IC 晶片當中。經由憑證使用人和憑證管理中心約定，日後用這憑證，身分就可以辨認，啟用了加解密的功能，不管你在網路上傳

⁹ 內政部憑證管理中心

什麼資料，資料都被加密，駭客攔截了資料也無法輕易的解開。

自然人憑證不僅僅是憑證，是透國由內政部憑證管理中心所簽發的。辦理了自然人憑證以後，未來你要申請什麼網路業務都不用再跑政府機關，只要在家上網就可以經由網際網路享受政府 E 化服務，降低了個人資料外洩的危險。自然人憑證就像帶著「網路身分證」，有了自然人憑證「網路就是馬路」。

二、 P K I (Public Key Infrastructure) 公開金鑰基礎建設

公開金鑰基礎建設 (Public Key Infrastructure)，又稱公開金鑰基礎設施、公開金鑰基礎架構，簡稱公鑰基礎建設、公鑰基礎設施、公鑰基礎架構或 PKI。

密碼學上，公開金鑰基礎建設藉著憑證管理中心 (certificate authority, CA) 將使用者的個人身分跟公開金鑰鏈結在一起。對每個憑證中心使用者的身分必須是唯一的。鏈結關係通過註冊和發佈過程建立，取決於擔保級別，鏈結關係可能由 CA 的各種軟體或在人為監督下完成。PKI 的確定鏈結關係的這一角色稱為註冊管理中心 (Registration Authority, RA)。RA 確保公開金鑰和個人身份鏈結，可以防抵賴。

因電子簽章法立法通過，行政院國家資訊通信發展推動小組於 90 年 11 月 15 日召開「推動我國電子簽章法之配套措施及因應作為工作

座談會」，會中決議事項：三、公開金鑰基礎建設（PKI）係以「一證到底」觀念應用最為理想，依政府機關 PKI 架構，請內政部加速建立自然人憑證管理中心，因此，內政部於 91 年成立「內政部憑證管理中心」推動小組。

內政部憑證管理中心是電子化政府資訊安全基礎建設計劃之一，是一個電子簽章法所謂的「憑證機構」，負責簽發我國滿 18 歲以上國民之公鑰憑證，並提供其他自然人之電子化政府應用服務網路通訊的安全基礎。

政府公開金鑰基礎建設（Government Public Key Infrastructure, GPKI）是一個階層式的憑證管理架構，以行政院研考會設置的政府憑證總管理中心（Government Root CA, GRCA），做為整個 GPKI 的信賴其點（Trust Anchor），GRCA 將簽發 CA 憑證給 GPKI 的下層 CA。而自然人憑證管理中心屬於 GPKI 中的第一層下屬憑證機構（Level 1 Subordinate CA），並且遵循 GPKI 憑證政策（Certificate Policy, CP）所訂定之保證等級第三級的規定¹⁰。

¹⁰內政部憑證管理中心

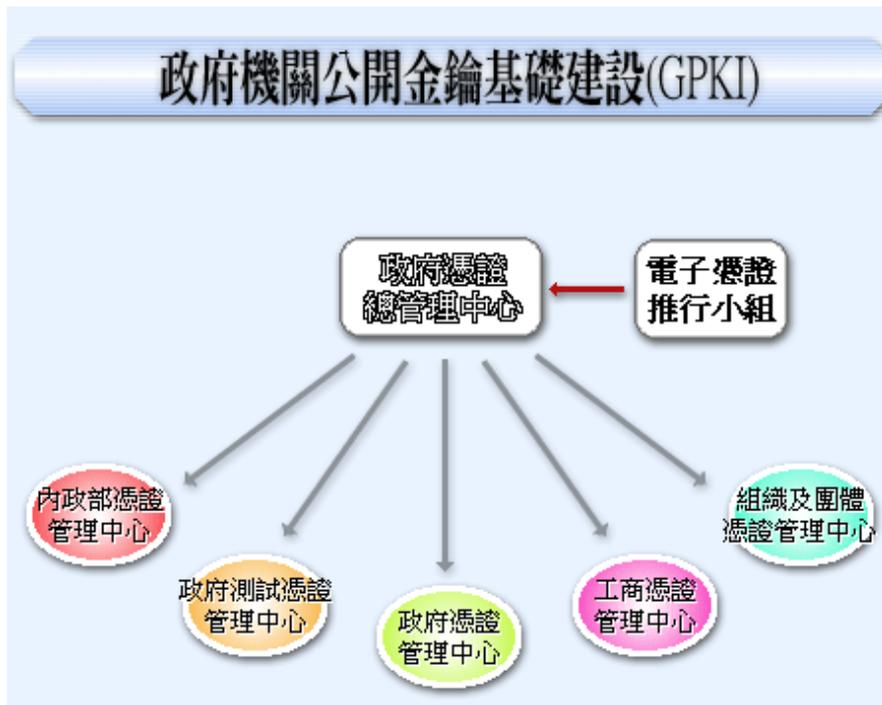


圖 2-5 GPKI 階層式的憑證管理架構

在標準之公開金鑰基礎建設 (Public Key Infrastructure, PKI) 中，CA 的角色是為加密公鑰之正確性作擔保，因此建立與維持可信賴之資訊安全機制為本中心規劃時之重點。

三、 PKI 如何運作

公開金鑰驗證之數位簽章：

當使用者 A 想要與使用者 B 溝通時，A 先產生一對金鑰再向 CA 註冊申請，A 除了提供 CA 必要的證明文件外，也需要送上公開金鑰的副本，當 A 的身份被驗證無誤之後，CA 將發佈結合 A 使用者公開金鑰的數位憑證，CA 會把此憑證擺在公用資料庫，這就如同是公用電話簿

的公開電話一般。

當 A 使用者想要與 B 使用者溝通時，他只需以自己的私密金鑰對文件作簽章，B 使用者這端只需透過 CA 的資料庫取得 A 使用者的公開金鑰即可驗證文件的確來自 A 使用者；當由 A 使用者傳送過來的文件內容經過雜湊函數 (hash function) 所得到的文摘 (digest) 與 A 一併傳送過來的簽章經 public key 解密所得到的文摘作比對，若是符合即證明文件確實是 A 使用者所簽署。

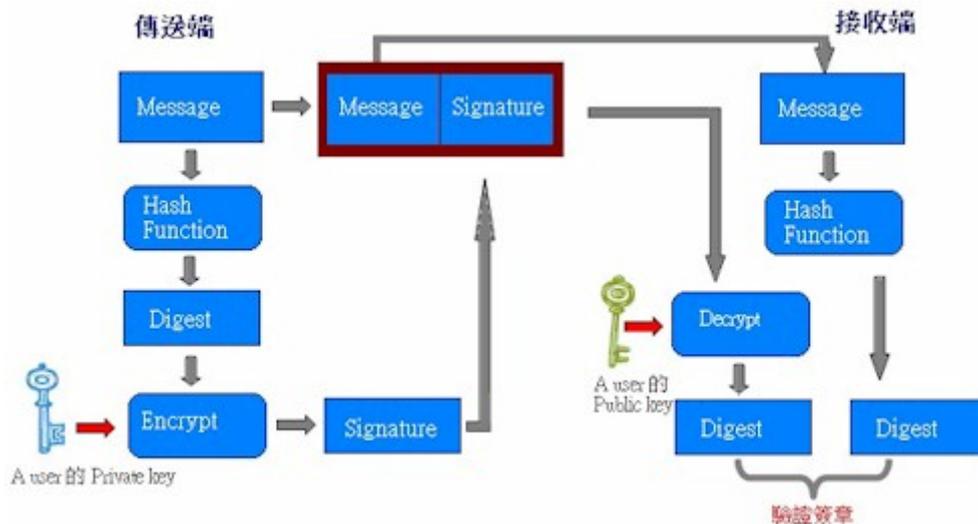


圖 2-6 PKI 架構

即每個人都有一對「鑰匙」(數位身份)，其中一個只有本人他/她知道 (私鑰)，另一個公開的 (公鑰)。簽名的時候用私鑰，驗證簽名的時候用公鑰。由於負責自然人憑證的系統營運工作是透過 RSA (加密技術)，服務提供者與需求者之間分別向公正中立的第三機構取得認證

必要的金鑰，透過一定的運算方式，確認雙方身份。就以私章和印鑑證明來說明，使用者持自己私章，於雙方交易時，服務提供者向認證機構（即 CA）要求認證，認證機構則和其印鑑證明比對無誤、確認身分後，在不洩漏個人資料的狀況下完成交易動作。

自然人憑證在 100 年 3 月 21 日換新面貌，其強化金鑰的安全性與多重防偽措施。除保留舊有防偽功能外，新增自然人憑證字樣底下的細線，採用標有「MOICA」字樣的細微字防偽設計；卡面上清晰可見圖樣設計，外加紫外線光線才可看見的「MOICA」字樣及「台灣圖樣」之隱形防偽設計；另因卡面使用特殊仿雷射銀材質亦具防偽功能，且光線折射時會有特殊炫光效果，肉眼判斷真偽時辨識度較高。外觀上保留舊卡印有「憑證用戶姓名」及「使用期限」，另外，最值得一提的是新卡版面「卡號」增列以條碼的方式顯現，在可信賴之安全機制下，將會大幅提昇憑證之應用。由於自然人憑證具有身分識別、數位簽章及資料加解密功能，已成為電子化政府各項網路申辦最安全的工具。使用用途廣泛，包括網路報稅、勞保個人專戶查詢、電子地籍謄本、戶籍謄本、身分證掛失及個人有無限制出國查詢、電子公路監理網、車輛號牌網路競標系統等。而自然人憑證運用 P K I 優點在於不需支付 RA、CA 的成本，且由政府發放保證其公正性。

四、 應用狀況

（一） 國外應用發展情形

1. 亞洲：

(1) 日本

自 2003 年 8 月份開始發行國家身分證智慧卡，該卡用於金融及電子化政府服務，並推行超過 300 個計畫發展 PKI 應用。日本政府目前正構思將國家身分證智慧卡與其他電子化政府憑證卡結合，如駕照、電子護照及健保卡等，期望藉由一卡多應用與多服務而達到人手一卡的目標。

(2) 韓國

從 2000 年起已分別成立了 5 個不同的憑證簽發機構，並推出包括網路銀行，政府 e-採購，證券交易等應用，截至 2008 年 10 月止累計發出超過 1,800 萬張的憑證。

(3) 香港

香港的憑證機構分為公、私兩個領域。公領域憑證機構為郵政總局，係政府委託私人機構建置與管理，所發放之憑證張數約有 150 萬張。而私領域憑證機構為電子核證服務有限公司，目前發放之憑證張數約 30 萬張；香港郵政於 2001 年推出智慧身分證。香港 PKI 應用非常多元化，包括線上稅務、進出口報關、企業 e 化服務、電子化政府服務、電子帳單服務、線上競標等。

(4) 新加坡

已於 2003 年 9 月完成憑證機構鑑定方針，並陸續完成運用 PKI 機制之多項應用，包括：網路繳稅、退稅、抽獎、申辦車牌、辦理電子護照、買賣房屋、政府電子商務網、整合性土地資訊系統、電子訴訟系統，此外尚有網路銀行與安全電子郵件應用等。

(5) 馬來西亞

自 2001 年 9 月推出馬來公民智慧卡，截至目前已發行 2,200 萬餘張，主要應用於護照、醫療資訊、駕照、ATM、過路費等業務方面。

(6) 泰國

於 2002 年 4 月頒佈電子交易法，並設立電子交易委員會做為泰國電子交易發展與推動之政府幕僚單位，研發及推廣電子交易相關法規，並推動該國 PKI 發展。目前至少有 10 家憑證機構，截至 2009 年 3 月共累計發放憑証超過 10 萬多張，其主要應用 PKI 於電子郵件安全系統、文件傳輸安全、伺服器認證、客戶端認證、電子護照與網路銀行，未來將推動 PKI 應用於電子帳單，建立政府單一網站以提供各式便民服務。

2. 美國

聯邦政府採取橋接式 PKI 架構，在電子化政府架構下，政府總服務管理部門於 2003 年 7 月發佈電子驗證政策，目前美國各州政府及私部門領域的銀行業、汽車業與航太工業等亦已支援 PKI 技術。美國國稅局(IRS)也從 2007 年起要求資產值超過一千萬美元的公司或免稅機構必須使用 PKI 機制進行網路報稅，同時美國聯邦存款保險公司(FDIC)也對愈來愈多的帳戶被網路入侵提出警告，因為多數電腦駭客會利用釣魚(fishing)程式取得帳號密碼，未來將改採安全性較高的 PKI 認證機制進行網路交易。

3. 歐洲

英國於 2003 年 7 月 31 日公佈「智慧卡政策方針」，做為公務部門實施智慧卡應用之基準，並能協助推動電子化政府的落實，並計畫於 2008 年發行國民身分證智慧卡。法國電子行政發展局於 2003 年 2 月提出智慧卡應用，主要目的為簡化法國政府公民使用政府服務流程。並於 2005 年 1 月起所有政府採購案中貨物稅中央政府部份超過 15 萬歐元或地方政府超過 23 萬歐元都要透過 PKI 機制於網路進行。荷蘭於 1999 年開始導入公鑰基礎建設 (PKI)，主要應用於醫療保健、政府組織、SSL

應用、稅務使用、證照…等，由於申請費用過高，前五年僅發行 10 萬餘張。目前正著手研究發展生物識別（臉部及指紋）的電子身分證及電子護照，前者可儲存數位憑證以安全地使用電子化政府服務。芬蘭於 2003 年公佈電子簽章法闡明電子簽章效力。芬蘭已全面發行具有憑證功能的國民晶片身分證，主要使用於線上服務的身分認證、電子郵件與電子文件的使用安全。國民晶片身分證可分為兩種型態，一是卡片型態，居民可就近向當地警察局提出申請；第二種為行動身分證，係結合手機 SIM 卡，可向芬蘭電信業者 TeliaSonera 與 Elisa networks 提出申請。身分證上的內嵌憑證由芬蘭國家憑證管理中心 Population Register Centre 所發行。芬蘭的國民晶片身分證已結合健保卡，芬蘭居民亦可使用晶片身分證為申根簽證，旅遊於歐盟及北歐等 29 個國家。

4. 澳洲

澳洲政府於 2002 年即開始發展跨聯邦政府部門間的認證條件架構設計，並進行國家層級的認證技術架構。此外澳洲商界亦推出商務數位簽章憑證，其主要概念是提升企業進行線上交易時的安全性。但於 2005 年起

「澳洲卡」，因在安全及隱私權的考量下已不發行了，而其全國性的「文件鑑別服務」則改為透過和出生證明、駕照及護照等的交叉比對來降低不法利益的盜取及恐怖攻擊等的可能犯罪行為，並不再支持單一號碼來辨認身分的機制。

(二) 本國

電子化政府運用自然人憑證登入之應用服務，從民國 92 年開辦至今，在政府各單位開發之應用功能已超過 176 個，功能項目超過 1,618 項服務¹¹，自然人憑證在今年 8 月 10 日發出第三百萬張，而自然人憑證就像是網路身份證，不需要出門就可以透過網路證明自己身份。如下表

¹¹ 第六屆內政部自然人憑證應用系統優良獎頒獎典禮暨創新應用研討會，2002 年 8 月 31 日

表 2-1 自然人憑證登入之應用服務項目：

項次	應用服務項目	應用服務內容	主管機關
1	個人綜所稅結算申報	提供網路個人綜合所得稅結算申報、繳稅線上應用服務。	財政部
2	財政部電子發票整合服務平台		財政部
3	財政部稅務入口網	財政部於「稅務入口網」上設置有「線上申辦」、「線上查調」窗口，提供使用自然人憑證查調項目，如綜合所得稅稅籍資料、財產資料、欠稅資料查詢…等相關稅務資料。	財政部
4	關稅總局線上申辦服務單一簽入系統	提供報關人隨時隨地可進行報關作業，除提供多元化報關管道外，並可作為報關即用系統或通關網路故障時之備援，兼具安全性及便利性。	財政部關稅總局
5	全國建築管理資訊系統入口網	提供建築物公共安全定期檢查申報作業，查驗安檢人員身分，上網取得檢查登記碼，執行檢查項目，另有其他功能，如查詢申請案件備查結果、安檢人員基本資料更正等。	內政部營建署
6	內政部地政司地政線上申辦系統	提供內政部地政線上應用服務，如線上地政案件申辦及電子地籍謄本申辦等服務。	內政部地政司
7	戶政網路申辦服務	提供現戶戶籍電子謄本及驗證服務、身分證掛失及撤銷掛失、教育程度查詢及申請作業等網路申辦服務。	內政部戶政司
8	個人有無限制出國查詢	提供有戶籍國民以自然人憑證查詢有無被限制出國。	內政部入出國及移民署
9	勞工保險局 e 化服務系統	提供勞農保應用查詢服務，如勞農保被保險人保險給付資料、投保年資及勞工退休金個人專戶資料查詢等。	勞工保險局
10	全民健康保險多憑證網路承保作業平台	提供公司行號辦理「多憑證網際網路加退保作業」及民眾辦理	中央健康保險局

		「健保個人資料查詢及欠費查詢」、「健保個人資料就醫記錄明細查詢」。	
11	交通部電子公路監理	提供線上查詢應用服務，如汽車車籍、機車車籍、汽車駕駛人、機車駕駛人資料查詢、號碼標售等應用服務。	交通部
12	車輛號牌網路競標系統		交通部公路總局
13	中華郵政通訊地址遷移通報服務	提供民眾在辦理通訊地址變更時，利用本系統將要變更資料通知給各受通報機構更新您的地址。	中華郵政
14	中華電信網路 e 櫃臺	提供中華電系帳單應用服務查詢服務，如市內電話及行動電話明細查詢、電子帳單服務等。	中華電信
15	廢機動車輛報廢回收系統	環保署開放民眾自行上網查詢廢機動車輛回收相關資訊，並同時提供廢機動車輛回收證明列印功能，以提供車主留存或做為車輛報廢止稅參考。	行政院環境保護署
16	台灣集中保管結算所「股東 e 票通」	配合主管機關推動電子投票制度，提供股東對股東會議案多一項意思表示之管道，股東可以利用自然人憑證進到「股東 e 票通」，並針對使用電子投票之公司進行股東會表決權之行使。	台灣集中保管結算所
17	國家考試網路報名資訊系統	提供民眾使用自然人憑證進行國家考試網路報名、報名書表下載、繳款單列印及報名狀態查詢等考試資訊相關服務。	考選部
18	考試院證書服務線上申辦及繳費	提供考試及格人員使用自然人憑證申請證書補發、證書補發加改註、英文證明書等作業，並可進行線上作業繳費及進度查詢。	考試院
19	行政院國家科學委員會線上申辦系統	提供研究人才及博士生／博士後個人網單一登錄，及專題計畫線上申請服務。	行政院國科會
20	全國商工行政服務入口網	提供公司行號負責人及代理人網路印鑑證明及辦理公司行號	經濟部

		預查、抄錄證明、提覆業等網路申辦服務。	
21	臺北市民生活網 e 點通申辦	提供民眾使用自然人憑證做單一登錄系統，以辦理各項線上申辦服務系統。	臺北市政府
22	新北市政府網路 e 櫃檯	提供民眾可使用自然人憑證辦理各項線上申辦服務系統。	新北市政府
23	宜蘭縣政府全球資訊網會員登錄系統	提供民眾可使用自然人憑證登錄宜蘭縣政府全球資訊網會員。	宜蘭縣政府
24	監察院公職人員財產申報系統	自然人憑證經系統驗證後即可登入，其家人、助理或會計師亦可透過設定登入使用，亦提供捐贈資料給稅捐稽徵機關，方便於申報個人綜合所得稅時線上查調捐贈政治獻金費用明細，達成全國資料共享與資訊整合目標。	監察院

資料來源：內政部資訊中心網站

第三章 研究探討

第一節 現行地政機關核對身分規定及方式

現行地政機關對於辦理登記案件，自然人如需要核對身分，依土地登記規則第 40 條第 1 項規定，申請登記時，登記義務人應親自到場，提出國民身分證正本，當場於申請書或登記原因證明文件內簽名，並由登記機關指定人員核符後同時簽證。並依加強防範偽造土地登記證明文件注意事項第 4 點規定，登記名義人或當事人親自到場辦理而免檢附印鑑證明案件，登記機關指定核對簽證之人員，應確實查核其身分，並將其國民身分證影印附案存檔。

如當事人未能親自到場，係依同規則第 41 條第 10 款規定，檢附登記原因發生日期前一年以後核發之當事人印鑑證明。或依土地登記印鑑設置及使用作業要點第 6 點規定，登記義務人依本要點於土地所在地之登記機關設置土地登記印鑑。

法人則依土地登記規則第 42 條規定，提出法人登記證明文件及其代表人之資格證明。其為義務人時，應另提出法人登記機關核發之法人及代表人印鑑證明或其他足資證明之文件，及於登記申請書適當欄記明確依有關法令規定完成處分程序，並蓋章。

依上開現行相關法令規定，於辦理登記案件時，地政機關核對身分方式如下：

1. 登記名義人得檢附戶政事務所核發之印鑑證明。
2. 或於土地所在地之登記機關設置土地登記印鑑卡。
3. 或親自到地政機關核對身分，此時登記人員需先透過戶役政系統調閱登記名義人之最新資料以供核對之用。
4. 核對身分方式流程圖：

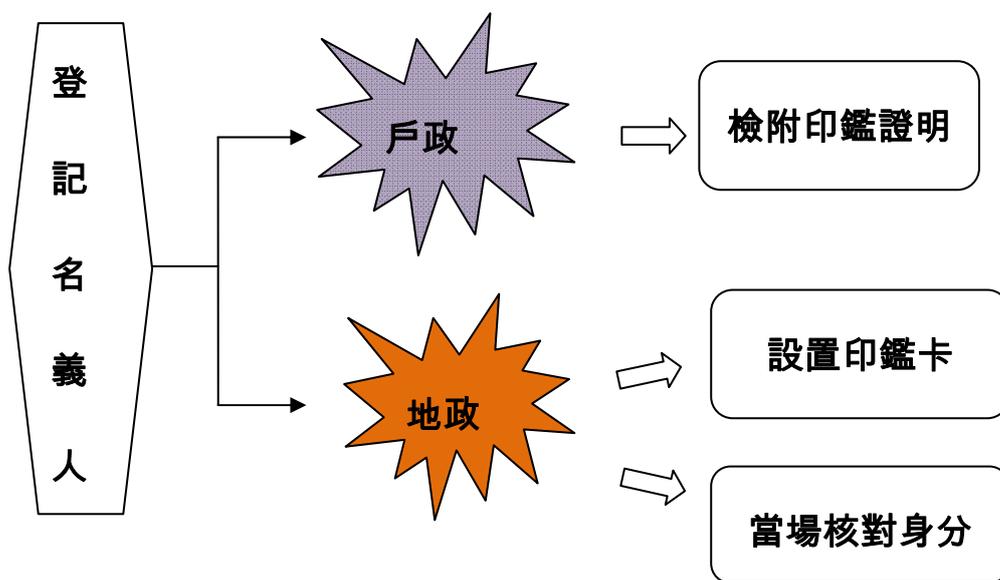


圖 3-1 現行地政機關核對身分流程圖

在核對身分過程中，登記人員依規定請教登記名義人幾個較私人的問題。例如：曾居住過的戶籍地？家中排行第幾？買過房子嗎？甚至連過離婚嗎？諸如此類的個人基本資料。並於核對身分無誤後，依規定要求登記名義人本人於登記申請書簽章。此乃符合民法第 94 條規定，對話人為意思表示者，其意思表示，以相對人了解時，發生效力。

即謂之登記名義人在意思表示合意、正常之下蓋章，出於義務人或當事人本人之意思表示；亦合乎當事人之真意表示。

第二節 以實際案例探討核對身分之方式—印鑑證明，其相對衍生隱藏性問題（印鑑登記雙軌制）

（一） 案例

1. 以偽造證明文件申辦土地登記

抵押權人吳○○與抵押人李○○申辦臺北市北投區○○段○○小段○○地號等土地抵押權設定登記，審查人員於審查時發現所附印鑑證明與轄區戶政事務所送所備查之樣本有出入，遂與中山區戶政事務所聯繫，經查詢該所並無「李○○」其人設籍，亦無向該所設置印鑑登記，續查本所檔案資料登記名義人「李○○」係89年12月1日由代理人張○○持憑台灣台北地方法院民事判決、台灣高等法院民事判決、最高法院裁定申辦判決移轉登記取得之產權，因檢視檔案所附之身分證影本與抵押權登記案版本相同，故地政機關推測該等法院判決文件所示內容可能有虛偽不實，進而開始查證工作。

又如新北市中和地政事務所，受理之不動產位於永和區秀朗路一段的4層樓公寓1樓，建物坪數約27坪，歹徒偽造土地建物權狀、印鑑證明等文件，由地政士代理向中和地政申辦所有權移轉登記，經承辦人員發覺權狀樣式、官章、權狀號碼

等皆不相符，並透過該所設置的紫外光及紅外光多功能權狀文件辨識機器來核驗權狀，發現權狀經偽造，同時賣方檢附之印鑑證明、身分證影本等文件也有諸多疑點，隨即與戶政機關聯繫查證，確認賣方文件確皆為偽（變）造後，即依程序通報市府地政局及警察機關處理，並將原買賣登記申請案駁回。¹²

2. 印鑑制度成為經濟犯罪藉口¹³

就以台灣目前 A 錢最多的經濟犯，王又曾與王金世英夫婦，他們聯手掏空了新臺幣近千億元，其中包含了王金世英以力霸董事長名義，向兆豐金借貸不還的兩千多萬美金，她並就此提供個人擔保。王金世英向庭上否認她的用印是個人行為，她不但不知印章何時刻的，連何時蓋的都是由董事會集體決定，她主張，她個人的印鑑僅代表她是力霸的負責人；與她無關。王金世英振振有辭的告訴法官，她的印章交由兆豐金保管，兆豐想蓋就蓋，她才是受害人呢！

3. 詐騙事件

打著「政府祭出奢侈稅打房，我這塊地隨便賣」口號，臺北市房價不斷地攀升高漲，精華地段的土地更以天文數字計，由以「偽造文書界祖師爺」黃嫌為首的詐騙集團，選定大直堤

¹² MyGoNews 林承志/台北報導

¹³ 97年4月24日 中國時報 A19 版 邱彰

頂大道上一處價值 2 億的百坪精華空地，黃嫌等人竟假扮地主、偽造權狀，編理由賤賣土地，至少有 3 家建設公司信以為真，總計被騙 6 千萬元¹⁴。

（二）印鑑登記雙軌制由來

印鑑證明的制度於日據時代沿用至今，係鑑於台灣早期教育水平偏低，透過印鑑證明制度做為辨識身分之方式，以為是否為當事人真意的方法。印鑑證明必須由本人親自到戶政事務所申請，象徵交易行為係本人正式委託持印鑑的代理人所為之。惟觀之目前全世界只有我國、日本及韓國等國家仍在實施此制度；且國內銀行受理民眾申辦相關業務，客戶只要簽名或蓋章，不要求一定用私章，於銀行設置留存印鑑的掃描設備，直接在銀行櫃檯就可以替印鑑「驗明正身」，因此民眾不必再跑一趟戶政單位。

行政院自 1994 至 1995 年間為推動行政革新，為貫徹「單一窗口」、「一處收件、全程服務」簡政便民之目標，故研議廢止「印鑑登記」制度。內政部依指示成立「廢除印鑑登記專案小組」討論多年並邀請相關機關協商後決定，包括司法院、財政部、銀行公會、農委會、交通部等主管機關(構)配合執行「因應印鑑登記辦法廢止後的替代措施」，地政機關則自行設置土地登記印鑑卡，並且回歸專業代理人簽證

¹⁴記者吳岳修／台北報導 2011-5-13

制度¹⁵。惟因相關配套法令尚未齊全的情況下及多方不同立場者擁簇仍然存在著，原擬於 2003 年 7 月正式廢止「印鑑證明」，因全國地政士公會要求暫緩實施，內政部迫於無奈，於是擬定「印鑑登記雙軌制」作為替代方案。

（三）印鑑登記雙軌制成效探討

然至 2011 年依內政部統計年報指出，全國各戶政事務所計核發 2,024,225 件印鑑證明¹⁶，其主要用途為申辦地政業務。然「印鑑登記雙軌制」實施多年來，大部分民眾辦理地政業務，仍然習慣至戶籍地之戶政事務所申請「印鑑證明」，再至土地所在地之地政事務所辦理各項土地登記。

另由國立中山大學公共事務管理研究所，邱耀明（2009）研究中所指出「民眾對『印鑑登記雙軌制』政策表示滿意者計 28.1%」、「66.8%之民眾認為廢除印鑑證明改採簽名之作法，符合世界潮流」、「70.1%民眾不知道可以直接至地政事務所設置「印鑑卡」等調查報告，亦可說明是項政策失靈，造成社會成本浪費現象。

因此，印鑑證明制度依舊是成為炙手可熱的討論議題。而印鑑證明制度也與今（101）年施行之個人資料保護法密不可分。

¹⁵自由時報 2003/07/03

¹⁶內政部戶政司統計年報。

第三節 其他核對身分方式

印鑑證明制度係做為辨識身分之方式之一，以為認定是否為當事人真意的方法。所謂簽章，指簽名加蓋章。以印章沾印泥後所蓋出之文字與圖形，係指「印文」。而「印文鑑定」即指針對印章所蓋出來之圖文加以比對分析，判斷兩枚印文是否出於同一印章。由印鑑章蓋出來的圖文則稱之印鑑證明。政府逐漸邁向「電子化政府」，自然人憑證又相當於網路身分證或電子身分證，其透過電子簽章追求無紙化（應用如表）。自然人憑證在資安無慮之下，透過公正處理資訊之原則以落實保護個人資料，確保資訊流向的安全性。而第三者若需取得資料的必要性及權限，應簽署保密條款以確信其於取得資料後使用的安全性，並僅得於當初使用的範疇。

身份辨識是指系統確認某人身分的機制；此機制可分為三類：以你知道的（something you know），例如密碼、以你有的東西（something you have），例如 I C 卡、或以你身上的特徵（something you are），例如指紋。一般我們常常以信用卡中的密碼作為銀行辨識提款者身分；而由指紋做為辨識身分之方式，因為涉及個人隱私部分目前尚未被接受；而 I C 卡亦為身份辨識機制之一，既然自然人憑證就像帶著「網路身分證」，再加上自然人憑證具有身分識別、數位簽章及資料加解密功能，成為電子化政府各項網路申辦最安全的工具，何不提倡成

為核對身分、辨識身分之方式呢？

第四章 研究結果

透過現行相關法令規定，地政機關對於辦理登記案件時，登記義務人如無依土地登記規則第 41 條第 10 款規定，檢附登記原因發生日期前一年以後核發之當事人印鑑證明。或依土地登記印鑑設置及使用作業要點第 6 點規定，登記義務人依本要點於土地所在地之登記機關設置土地登記印鑑。則另須依照土地登記規則第 40 條及加強防範偽造土地登記證明文件注意事項第 4 點規定，登記名義人或當事人親自到場辦理而免檢附印鑑證明案件，登記機關指定核對簽證之人員，應確實查核其身分，並將其國民身分證影印附案存檔。

藉由實際案例得知，民眾對於印鑑登記雙軌制滿意度並不高，以及約有 70% 民眾不知道可以直接至地政事務所設置「印鑑卡」辦理各項土地登記，更有約 66% 民眾希望能以簽名代替之。

因民眾早已習慣檢附至戶政機關申領之印鑑證明書再至地政機關申辦登記案件，但是印鑑證明書之效力，始於至戶政機關申請印鑑登記後一年內，而成為被濫用之對象，例如：民眾的印鑑證明被不法的地政士盜用、不孝的子女假藉年邁父母之意思至地政事務所辦理土地或建物所有權移轉（買賣或贈與）。尤其以詐騙集團運用偽造身分證明文件補發權狀，嗣後再辦理所有權移轉或抵押權設定領得鉅額價款。

日據時代沿襲至今的印鑑證明制度，鑑於早年平均教育水平準不

高，須藉由印鑑證明制度做為辨識身分之方式。但是，民眾對其之習慣性及便利性卻伴隨著一定的風險性。尤其是近年來，偽造、詐騙集團手段高明、莫不可測，地政機關與他們可謂之是諜對諜。

故由內政部憑證管理中心所發行的自然人憑證具有辨識身分、數位簽章及資料加解密功能，已成為電子化政府各項網路申辦最安全的工具。加上政府公開金鑰基礎建設(Government Public Key Infrastructure, GPKI)是一個階層式的憑證管理架構，係以行政院研考會設置的政府憑證總管理中心(Government Root CA, GRCA)，做為整個 GPKI 的信賴其點(Trust Anchor)。用途廣泛，包括地政線上申辦系統之電子地籍謄本、財政部之網路報稅、勞保個人專戶查詢、戶籍謄本、身分證掛失及個人有無限制出國查詢等等。現行地政機關核對身分除現行規定外，應用自然人憑證所強化金鑰的安全性及多重防偽措施，作為核對身分之另一種方式，亦能成為電子化政府推廣運用自然人登入之應用服務，加強 e 化便民服務。

第五章 結論與建議

不動產登記案件由於不動產之異質性和價值相對高，成為詐騙集團矚目對象，以致利用偽造證件核發印鑑證明或冒用登記名義人辦理登記案件，使民眾、銀行或地政機關（及登記人員）因印鑑證明文件成為受害者之事件層出不窮。故如何妥適運用身份辨識機制，以解決當前印鑑登記雙軌制度所衍生問題並符合民意所需、世界潮流，即為本案研究主題，並臚列建議如下：

一、自然人憑證系統中之公開金鑰基礎建設(Public Key Infrastructure, PKI)，對於身份辨識、資訊不可否認、完整性以及隱密性上安全之保障，由內政部管理中心所發行的自然人憑證於核對身分之方式，其在公開金鑰基礎建設 (Public Key Infrastructure, PKI) 中，CA (憑證管理中心) 的角色以加密公鑰之正確性作為擔保，建立與維持可信賴之資訊安全機制。故以自然人憑證應可以應用於地政機關核對身分之另一參考方式，以取代申請人所提出的印鑑證明，即申請人以自然人憑證透過系統線上取得電子署名，供地政機關於線上驗證當事人身分及真意。

二、為免個人資料遭到濫用，建議開放個人資料供他人使用時，應於自然人憑證系統架構設置個人資料被運用之紀錄資料庫，提供簡易管道使民眾可以透過資料庫紀錄發現是否有他人不斷地調閱其個人

相關資料，當發覺有危害之情形時與相關單位聯繫。

三、 隨網際網路與資訊、科技發達，為提高政府的行政效率、節省行政成本支出及提升遞送服務效率，自然人憑證於是在積極推動建設「電子化政府」趨勢下產生，其強調使用上便捷與安全性兩項優點，即可成地政機關於受理不動產登記時，核對登記名義人身分可採行之方案。並依據第四階段電子化政府計畫（101 年-105 年）規劃理念，內部以加強運作效率、外部以增進為民服務品質，提高公政府行政效能、節省行政成本和遞送服務效率，提升政府行政績效。

參考資料：

1. 電子簽章法之研究，陳群顯，東吳大學法律學研究所，2000
2. 戶籍資料運用、個人資料保護與身分辨識之研究：戶政資訊系統與相關制度建置之研究（臺北市民政局委託研究計畫期末報告），中央大學產業經濟研究所專任助理教授，劉靜怡，2001
3. 日本電子認證（考察報告），經濟部商業司，陳秘順，2002
4. 自然人憑證管理制度及相關應用（考察報告），內政部，簡太郎、沈金祥，2006
5. 我國印鑑證明書存廢問題之研究，王又興，國立暨南大學人文學院公共行政與政策學系研究所，2006
6. 資訊服務業者配合政府公權力提供客戶資料之法制研究（行政院經濟建設委員會委託報告），東吳大學法學院，潘維大、余啟民，2006
7. 我國自然人憑證政策行銷之研究，林文祥，東海大學行政管理暨政策研究所，2007
8. 印鑑登記雙軌制實施後之民眾滿意度調查及政策分析—以高雄市為例，邱耀明，國立中山大學公共事務管理研究所，2009
9. 政府機關強化個人資料保護措施之研究，行政院研究考核發展委員會（委託研究報告），林桓副，東吳大學，2009
10. 臺灣土地登記制度之由來與光復初期土地登記之回顧，內政部編印，1992

- 11.內政部憑證管理中心—自然人憑證應用服務推廣說帖，2003
- 12.內政部憑證管理中心網站
- 13.內政部戶政司統計年報
- 14.戶政業務發展沿革，印鑑登記辦法
- 15.中華民國地政士公會全國聯合會「反對廢除印鑑證明制度立場及因應策略案研討會」會議紀錄（2012年4月24日）
- 16.第四階段電子化政府計畫（101年~105年），行政院研究發展考核委員會，2011