

全面換發晶片身分證？

歷史共業下的台灣戶籍制度

莊庭瑞

身分證大約每十年一次全面換發，台灣社會大概也就每十年出一次「身分證該否用晶片卡製發」的疹子。

全面換發國民身分證的時候，是否也該趁機採用晶片卡的型式，作為新一代身分證的載具？這議題在今年初又熱了起來。內政部從 2017 年 5 月起，委託政治大學的公共行政學系，規劃辦理一系列的活動，包括「晶片國民身分證」研討會、「晶片國民身分證？」開放決策工作坊，也透過焦點團體座談會及電話民調的方式，去了解大眾的意向。從內政部的網站得知，內政部戶政司「目前朝兼顧強化卡片防偽功能及網路身分識別目標，規劃現行紙本國民身分證卡體汰換為塑膠卡，並僅整合自然人憑證，由民眾自主選擇是否開通自然人憑證功能，以單純化國民身分證功能（一卡多功方案）」。

將隨身攜帶的紙本身身分證上的個人資料，轉為儲存於記憶容量驚人的晶片卡上，一般大眾卻有相當的疑慮。晶片內的資料非肉眼可識，如果內容有錯誤，或是

有另加註記的情形，持證的當事人不容易或是根本不可能察知。人權團體也非常擔心，晶片身分證的制度一旦施行，是否就有如特洛伊木馬先鋪了條路，之後可用來蒐集國民的生物特徵資料（指紋、容貌、虹膜等）儲存在晶片上，甚至逐步走向以晶片身分證為基礎的「實名制」社會生活方式（如對岸），成為國家監視人民的關鍵資訊設施。

身分證大約每十年一次全面換發，台灣社會大概也就每十年出一次「身分證該否用晶片卡製發」的疹子。每次政府部門提出的晶片卡化規劃，必然會提到行政效率、安全防偽、並可結合開發多種應用等優點好處。但是來自民間的憂慮與反對聲浪，每次也都能有效集結，成功迫使政府放棄。在 2005 年那次的換發計畫，原本有同時蒐集個人指紋資料的打算，內政部的依據是當時的《戶籍法》第八條：「人民年滿十四歲者，應請領國民身分證，請領國民身分證時，應捺指紋並錄存，請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給」。



身分證若結合自然人憑證，意味內政部戶政司除了戶籍管理業務外，也將踏入網路時代的個人身分識別領域。

來自民間的反對力量迫使當時的執政黨民進黨，以立法院提出釋憲聲請書的方式解套。同年大法官會議作成釋字第 603 號解釋，「戶籍法第八條第二項、第三項強制人民按捺指紋並予錄存否則不予發給國民身分證之規定，與憲法第二十二條、第二十三條規定之意旨不符，應自本解釋公布之日起不再適用」。更早之前，在國民黨執政的 1998 年間，行政院研考會提出了「國民身分健保合一智慧卡」（又稱國民卡）的整體委外案，並預計與力霸集團主導的「中華國民卡」團隊簽約，以政府零出資的方式特許該集團製發國民卡並經營相關業務。但是學界人士明確指出，這項整體委外案並未經立法授權，進行中的議約程序必須立即停止。來自民間由「反國民卡行動聯盟」領軍的反對聲浪更是排山倒海。之後研考會以換補卡時個人自付金額太高談不攏等說法，讓該集團自動放棄議約權利，算是雙方都有了個下台階。

身分證全面換發每十年一次的疹子，這次大概在兩年前的 2015 年 10 月開始

發作。那時內政部提出了「晶片國民身分證全面換發計畫」，行政院將計畫交給國家發展委員會進行審議。筆者參加了第二次審議會會議，當時與會人士的意見非常保留，認為以晶片卡的方式製發身分證，將衍生許多新的議題，而這些議題還未能有仔細的討論。晶片身分證與內政部資訊中製發的「自然人憑證」兩者的競合關係，便是一個問題。自然人憑證通常以晶片卡為載具，透過讀卡機與電腦在網路上使用，以基於密碼學的驗算方式進行遠端簽證，亦即確認該憑證已被使用（獲得持有人授權）並留下證據（持有人無能否認）。但在常民生活、面對面情況下的身份識別，並不會使用自然人憑證（卡片上沒有也不需要照片）。國民身分證若是結合自然人憑證，意味著內政部戶政司除了原有的戶籍管理業務之外，也將踏入網路時代的個人身分識別領域，但這超越了戶政司的職掌範圍。國民身分證若以晶片卡方式製發，但不結合自然人憑證，則又有資源重複投注的問題。在後太陽花時期的 2015 年底，隔年或即將政黨輪替，多一事不如少一事，行政院也就在當年 12 月



以身分證制度為基底，台灣建立了強制性質的全民健保、綜所稅申報機制，另也密集使用於日常生活，例如銀行開戶。

函復內政部，請其再評估全面換發的必要性與急迫性。

在討論身分證換發應否採用晶片卡的同時，其實更應反思台灣的戶籍制度，以及基於身分證統一編號的公共行政及社會安全體系。台灣日治時期建立的戶籍制度，用意在於嚴密監理地方的家戶的組成。國民政府二次戰後來台，接收了這套戶籍制度並發揚光大，每人給一編號且終身不變。經由政府資訊系統，還可查詢串接任一國民的戶口與個人資料。以身分證制度為基底，台灣建立了強制性質的全民健康保險制度；健保費用的歸戶計算，也與戶籍資料相關。台灣的綜合所得稅申報方式，也依存於戶政系統以及身分證制度。身分證字號除了使用於公部門，也密集使用於日常生活。開設銀行帳戶、申辦信用卡、就職和薪資作業都需要身分證；電信門號、行車牌照、駕駛執照、各式證照也都和當事人的身分證字號串接。

嚴密的戶籍制度、需要隨身攜帶的身分證、以及在經濟與社會生活中不可或缺

的身分證統一編號，這是台灣的日常。但這些是逐步建置交織而來的，現在也很難離我們而去。技術的選擇使用，有所謂「路徑依存」(path dependency)的問題，後面的發展遵循之前的選擇，很難走回頭路，或是中途更改。例如，英文打字鍵盤上的鍵位配置被決定之後（把QWERT這五字母依序放在第一排最左的鍵位），已習慣這配置的打字員，當然只會選購這種打字機。電腦鍵盤的設計也就依循傳統打字鍵盤的設計，稍微修改。中文電腦的鍵盤設計也是參考英文電腦鍵盤。台灣若建立了晶片身分證的制度，之後不可能再回頭，此時眾人就應該思慮辯證，身分證晶片卡化的必要性究竟何在？制度的建置發展，還常有「任務偏移」(mission creep)的情形。例如，用於高速公路里程計費的eTag感應貼紙，既然已經裝在大多數車輛，不如也就用在停車場的出入管制與收費，不是嗎？眾人常難以抗拒這樣的提議與其帶來的便利。不過，一旦如此全面施行，個人車輛的行蹤（例如常在居家和工作地點附近停車的狀況），也一同揭露給停車場的經營者，而



若身分證以晶片卡方式製發，且兼作數位憑證提供遠端簽證的功能，這類型式的身分證或將有轉為其他用途的可能。

且可以儲存串連。停車場經營者跟高速公路計程收費的經營者，還可能是同一企業呢！經由這類過程，個人的各種行蹤資料也就漸次逸出，而可被有心的企業匯集使用。

若身分證若以晶片卡方式製發，且可兼作數位憑證提供遠端簽證的功能，這類型式的身分證或將有轉為其他用途的可能（目前內政部戶政司的規劃就將整合自然人憑證）。便利商店的多功能自助機台加設晶片卡讀卡機之後，便可進行各種記名交易，例如實名制的交通票卷購買。內政部戶政司會將面對許多這類需求，要求開放晶片卡上的介接與簽證功能。這樣的發展，恐非戶政司甚或內政部能夠周詳考慮。若沒有先進行小規模的實作、檢驗與評估，就決定以晶片卡的方式全面換發身分證，就只能說是冒進了。另一方面，自然人憑證也不是內政部才能發。台灣反而應該鼓勵民間發展自然人憑證事業，活絡數位經濟的生態圈。台灣政府也該有明確的態度，就線上資訊服務涉及國民身分識別的現況與前景，規劃發展其將採用的技

術、標準、與程式介面，並開放相關文件與程式原始碼。

2017年10月中旬內政部長葉俊榮在立法院答詢表示，換發晶片身分證是「是內政部一直推動的方向，但時機如何掌握，希望把各種配套、社會溝通都做好，讓立意良善的政策能夠實現」，換發計畫「預計一年內會完整推出，目前整合自然人憑證沒有問題，其他功能需考量相關機關權責審慎研議」。看來內政部短期內應該還不會全面以晶片卡方式製發身分證。我們祈望行政院也能藉此機會，面對審思台灣嚴密的戶籍以及身分證制度。這項歷史共業下的「傳奇系統」(legacy system)，也到了該鬆綁改革的時候了。

莊庭瑞／中央研究院資訊科學研究所副研究員