

行政院交議內政部「晶片國民身分證全面換發計畫（草案）」
審議第2次會議紀錄

- 一、時間：104年11月19日（星期四）下午14時30分
- 二、地點：國發會寶慶辦公區 B136會議室
- 三、主席：高副主任委員（簡處長宏偉代） 記錄：王宗彥
- 四、出席單位及人員：（詳如簽到表）
- 五、主席致詞：（略）
- 六、與會人員發言意見：
- 行政院國家資訊通信發展推動小組 李副執行秘書雪津
- （一）內政部規劃換發全民晶片身分證，應先釐清究竟要解決什麼問題？是管理面或紙本仿冒嚴重等問題，現行紙本身分證已使用10年似乎仍完好，多年前推動國民卡的時空背景是因當時晶片 IC 卡成本高，所以要整合其他卡片，但經過數十年的技術演進，晶片 IC 卡成本已降低，經費應不是主要考量，反而應從作業面考量，究竟是要簡單化或複雜化。
- （二）本計畫所編列之預算宜再精算與細緻化，另換發全民身分證需動員全國第一線戶政、警政人員及地方政府的配合，此案涉及之整個社會成本亦應估算。
- （三）身分證明文件是否一定必須是身分證，是否得以其他「身分識別文件」替代，宜納入思考。
- （四）本計畫換發國民身分證係採全面換發方式進行，預估經費高昂，考量政府財政拮据，是否改採逐步換發，建議內政部予以評估。
- （五）配合下階段電子化政府計畫推動資料個人化（MyData）之需要，內政部所規劃之晶片身分證是否作為個人自行管理

儲存資料之載具，建議內政部予以評估。

(六) 本計畫如僅是將現有「紙本」身分證換發為晶片身分證，卻無法搭配為民服務流程之變革提升便民服務品質（如戶籍謄本減量），則本計畫執行之意義有限，建議內政部規劃換發晶片身分證之同時，宜同步思考為民服務業務流程之改革，以發揮本計畫之實質效益。

台灣人權促進會 邱秘書長伊翎

(一) 目前內政部規劃若仍是採「全面換發、多卡合一」的模式，仍會持反對意見，並非所有事務符合國際潮流就一定要推行，例如廢死也是國際潮流，卻不見國家要推行。

(二) 科技至上主義：內政部似乎認為科技可以解決一切，科技可以作到，社會就要採用？複製人要不要做？代理孕母要不要全面開放？國家要不要全面監控？並不是科技做得到，人類就得照做。社會的組成及運作，不是只依據科技發展，也必須考慮既有的法律、制度、倫理、人權價值等等。

(三) 各部會給的反對理由，內政部完全沒有正面回應，未來若只剩下單一證件，恐怕反而造成民眾不便，遺失補辦只能依賴戶籍謄本，另外內政部有換發身分證的權力，但無強迫全民多卡合一的職權，法律未授權。

(四) 內政部所提到的整合平台，是什麼？該如何管理運作？在外國人尚未取得身分證之前，健保卡、駕照如何運作？

(五) 隱私不等於資安，不是只是技術層面的問題，而是人民的自主權、選擇權，同樣地，反恐無法拿來作為侵害人權的理由，否則等於把全民當作嫌疑犯。晶片身分證的需求究竟為何？是要解決什麼問題？真的可以解決「資源浪費」的問題？還是會製造更多「資源浪費」？

- (六) 如果說晶片身分證是為了網路身分識別所需？請問除了交易使用之外，何時在網路上還需要身分確認？是否會破壞網路的匿名性？目前有哪些服務「自然人憑證」無法做到？
- (七) 身分證未來使用商業交易的法源依據為何？電子簽章法又如何可以作為法源？自然人憑證的法源為何？未來身分證如果有存放指紋，請問法律依據為何？恐會違反大法官釋字603號及個資法第六條，目前自然人憑證還可以下載個人病史等敏感個資，民眾可否拒絕使用？
- (八) 內政部對於各部會提出的問題似乎都沒有正面回應，例如沒有身分證，如要委託別人代辦業務要如何處理？外國人沒有身分證，現行看病有健保卡，整合後怎麼辦等問題，沒有看到說明如何調整？
- (九) 有關法源依據問題，內政部戶政司依戶籍法第51條的確有發身分證的法源依據，但只賦予做身分辨識功能，並沒有授權身分證可以作為交易、看病、駕照等功能使用，如果沒有法源依據，沒有人民授權或法律授權，為何要強迫人民換發？包括存放指紋的議題，大法官亦有解釋及受到人民關注，為何還要持續提出。
- (十) 本計畫中所提之信賴服務管理系統(TSM)整合平台的用途為何？如何管理？有無資訊安全問題以及鑰匙保管者該如何管理等議題。

台灣人權促進會 何專員明謹

- (一) 內政部將國際趨勢作為推動 eID 的理由，然而對於其他國家的實施狀況，目前僅止於提供非常粗略的統計數字，以及擺置部分國家的 eID 圖片，這樣的資料是遠遠不足以說服人民。eID 何以會是國際趨勢，建議針對各國具體的實

施狀況，提供更詳細的資料，如各國是否亦有強制國民只能使用 eID、各國的 eID 所具備的功能、已實施 eID 的國家中有那些給予人民統一證號、各國推動 eID 時所遭遇的問題及解決方式等，都是以國際趨勢為理由時，必須放在計畫中供人民檢視的資料。

(二) 「便民」始終是政府推動此計畫的主要理由，然而檢視計畫草案，真正便民之處，或許只有人民不必再攜帶多張卡片，倘若有人就是會帶對卡片，也不會遺失卡片，或者就算帶錯了、遺失了，他也不覺得麻煩，那這樣的政策還有必要性嗎？且就計畫草案而言，「便政府」的理由似乎還更為明確具體，例如警察可以透過晶片身分證進行身分識別，確認駕駛資格，並查詢違規紀錄這點，也是理由之一，而這項理由難道不是很值得商榷嗎？我們確定要提供一個制度，方便「所有」警察掌握人民的資料嗎？所以建議是，請內政部讓各單位針對其業務職掌，提供此政策可能「便民」及「便政府」(甚至「便商業」)之處，讓人民得以從各面向，檢視此項政策及理由是否必要及正當。

(三) 關於成本，倘若只就金錢而言，目前也未列入換發或申辦成本。eID 因上頭有照片，理論上也是十年要換發一次，且換發成本遠高於紙本身分證 (紙本 \$50, eID \$300)，如全國換發，勢必也要消耗四五十億的預算，而這完全未列入成本考量中。此外，民眾因各種因素 (遺失、損壞) 而必須重新申辦證卡的因素也未納入成本考量。簡言之，成本宜再精確評估。

(四) 存放指紋部分，雖然戶政司說並非強制性存放，而是讓民眾依意願進行存放，但法源依據不知為何？我國目前沒有敏感個資與一般個資之區分，全因個資法第六條仍未施行。但倘若個資法第六條施行，則指紋這類敏感個資，即使徵

得當事人同意，公家機關也不能進行蒐集，而是必須有更強的理由，好比立法。所以戶政司打算在晶片身分證上存放指紋，不曉得法源的依據為何？此外，民眾又要如何得知他的指紋是否已存於晶片上？

(五) 關於內政部打算建置的安全授權管理平台，請問該平台是作為各行政機關資料庫（例如健保資料庫、電子票證的資料庫等）的驗證平台，或者該平台僅是作為驗證身分證自身存放內容的驗證平台？還請進行更詳細地說明。

中央研究院 莊副研究員庭瑞

- (一) 依內政部戶政司的法定職掌範圍內，請先釐清有哪些業務在目前紙本身分證不換發成晶片身分證時，即無法執行或無法推展的。我想多了解這些必要性，才能評估是否需要去換發晶片身分證。
- (二) 本計畫由內政部戶政司規劃，我認為這超過戶政司的業務範圍。身分認證是另一個業務，跟戶政戶籍管理是不一樣，例如學校發學生證是管理學籍及證明學生身分；健保卡為保險憑證用來識別這個人的確是被保險及有沒有繳保費；商業上的信用卡更是，只是證明他是客戶有消費的能力，因此身分識別的業務多樣，不是戶政司可單獨處理，戶政司辦理晶片身分證的說法好像是要經營身分識別業務，但有沒有想清楚如何經營？目前內政部這方面最有經驗的應該是自然人憑證管理中心的憑證發放，以後如果身分證用晶片方式來製作，說不定自然人憑證管理中心位階比戶政司還高。是否可由目前戶政業務用自然人憑證做線上認證，看能否達到一些功能？從另一個角度看，是否先用自然人憑證來推展中央機關或民間業務，如果無法推展表示換成

晶片身分證也帶動不起。

- (三) 晶片身分證是基礎普遍設施，戶政司期望透過此基礎普遍設施帶動應用，但也帶來責任，如整合健保卡，這會讓中央健保署的業務會變有點奇怪，以前被保險人的身分識別是健保署確認，如果整合後該張卡是由戶政司來發，是否表示每張健保卡過卡都要詢問戶政司確認身分？這樣的話戶政司的層級要更高，做為全國身分識別之主管機關，可稱為戶政及身分識別業務司，可與內政部、國發會等同一層級。如果真要施行這方面的嘗試，建議可以先以自然人憑證結合健保卡試作，不要一下子就動到身分證這個最重要的基礎。
- (四) 全世界採用晶片身分證的國家數或許很多，但有些國家人口數很少，請戶政司提供使用之人口數及占全球人口之比率，尤其是與我國社會、經濟背景相似的國家的情形作為參考；再者，東亞國家如日本，其身分證字號的制度都沒有，應該也沒有用晶片身分證，而比利時、德國是身分證還是類似健保卡功能的社會福利的識別證，這方面亦可多做研究，讓民眾多所了解。

- (五) 本場次是第2場專家學者座談會，請提供上一場次中央健保署及法務部的意見供學者專家作為意見參考。

中央印製廠 陳總經理永輝

- (一) 本廠曾於104年8月11日至內政部簡報(從晶片護照至晶片身分證)，特別強調晶片身分證源自晶片護照，兩者有相同之規範(ICAO 9303號文件)，只是尺寸大小不同而已。若未來發行晶片身分證，宜採用晶片護照相同之規範以保護晶片內儲存之資料。

(二) 若未來之晶片身分證採用之規範為 ICAO 9303號文件，則晶片身分證使用非接觸式晶片，使用年限為10年，現行身分證之登載事項亦需調整：

1. 加註英文名字。
2. 必須有截止效期，且使用西元紀年。
3. 建立公鑰基模及憑證鏈管理平台。
4. 按 ICAO 規定寫入資料、檢查晶片、讀取資料。

(三) ICAO 選擇非接觸式晶片，因為此類晶片之應用技術已相當成熟，且結合生物特徵辨識、邏輯數據結構、存取控制、公鑰基模和密碼學，可保證所儲存資料之真實性、完整性、原始性與安全性。但非接觸式晶片引發晶片資料被非授權讀取之疑慮，生物特徵具有敏感性，僅供特定目的使用。故 ICAO 設計基本存取控制 BAC 與延伸存取控制 EAC 等二種讀取資料之模式，以確實控管晶片資料之讀取安全。謹說明如下：

1. 基本存取控制 BAC：欲讀取護照晶片資料必須先打開護照本，機器掃瞄讀取資料頁之 MRZ 資料，將護照號碼、出生年月日及效期等三個數字加密計算後得出金鑰，始得閱讀晶片中之一般性資料(護照本肉眼可見資料)。
2. 延伸存取控制 EAC：順行讀取晶片中之一般性資料後，若欲再進一步讀取晶片之敏感性資料，則必須用安全性更高之方式：
 - (1) 被動鑒真檢查：終端機先檢查晶片之數位簽章，確定晶片中之資料未被竄改。
 - (2) 主動鑒真檢查：晶片反向檢查終端機之授權憑證，確認此終端機有權檢查，晶片與終端機交換公鑰，以私鑰加密公鑰解密一問一答方式交換資料。

(四) 建議我國晶片身分證採用國際民航組織 ICAO 之規範，嚴格

遵循晶片之讀寫規定，即可確保晶片資料安全。

內政部戶政司 張司長琬宜

- (一) 民眾辦理健保卡或辦理手機皆須出示身分證，身分識別是基礎，政府正推動以網路取代馬路，民眾不出門就可洽公，假如未來走向提供民眾更多更便捷的服務，在網路上識別身分就很重要，且現在資訊化程度也很高，因此是可推行晶片身分證的時機點。
- (二) 身分證、健保卡、市(縣)民卡都有個資，身分認證是其基礎，自然人憑證是網路身分證的概念，國民身分證是最原始的身分識別，由於使用目的不同而產製不同具個資及不同目的的卡片，導致資源浪費，因此規劃予以整合，至於整合到什麼程度則可以討論。
- (三) 戶籍謄本減量的問題，現行戶政系統和各機關系統連線，各機關只能依權限查詢所需戶籍資料，在內政部工作圈亦有討論透過晶片身分證來減量戶籍謄本，例如民眾到勞保局把晶片身分證給勞保局承辦人，經過民眾授權後即可到戶籍管理資料庫調閱個人資料，這樣就不需申請戶籍謄本，勞保局同仁亦不需輸入資料查詢，達到戶籍謄本減量目的。
- (四) 內政部曾邀集各機關召開2次會議，健保署在第1次會議時同意整合，後來衛福部因為長照服務法通過而有改變，因此並非沒有找其他機關溝通。
- (五) 有關現行紙卡身分證使用10年還很好是否繼續使用？因為已經過10年，民眾容貌已有很大改變，不管是否要更換成晶片身分證，身分證已到要全面換發的階段，以戶政司立場換紙本身分證已駕輕就熟，考量時間點、科技進步及想提供更多更便捷的服務，才會有晶片身分證的構想，晶片

身分證主要目的是想整合資源，同時又能確保個資，省去民眾很多申辦業務的奔波辛勞。

- (六) 有關隱私權的議題，目前作法是自己的資料由自己決定給誰看，故規劃2種方案，一個是整合自然人憑證，另外一個是整合健保卡，開放討論讓民眾決定要整合什麼卡。
- (七) 至於指紋的問題，當初是規定要按捺指紋才發身分證，所以才有大法官之解釋，但這一次並未有這樣的規劃，係採依照當事人意願，主要也是考量人口老化，常發現有走失、路倒或失智問題，有些民眾樂意保存指紋以防止上述事情發生，目前指紋都是到警政單位錄存，因此指紋並非強制性措施，當事人想刪除亦可隨時刪除，純粹是站在服務民眾的立場考量。
- (八) 贊成委員所提「不是科技做的到的就要做」，因此規劃上亦有考量人權、服務及便利等，而大家質疑所有證件整合到一張卡片會有問題，因此也採取開放討論的態度。
- (九) 有關廠商的責任只是提供製卡機器及製發卡的廠房建置維運，所有人的資料包括印製過程均必須由戶政人員操作，此在戶籍法有明確規範。
- (十) 有關晶片身分證換發之國際趨勢的相關資料將依委員意見補充說明。
- (十一) 晶片身分證發行的便民具體措施不是只有少帶幾張卡，現在紙卡有其侷限性，晶片身分證在防止偽(變)造及冒用上相對於紙卡低很多，此也是採用原因之一，最主要還是讓服務更便捷有效率。
- (十二) 有關晶片身分證10年換發成本，現在各個卡片各自有其維護成本及發卡成本，成本很高主要是2,300萬人要全面換發，而發紙本身分證仍然有其成本，因此其成本主要取

決於由政府全面免費換發或使用者付費的方式處理，或想換的民眾才換，但會造成混亂，有些人使用紙本，有些人用晶片身分證，但每個人只有一張身分證。

(十三) 指紋如何驗證，主要是遵循 ICAO 規定卡片有個專區，而這個專區須有特定權限才能讀取，其安全性亦謝謝陳總經理的說明。

(十四) 透過晶片身分證可以提供更多更便捷服務，在網路上即可識別而不需臨櫃辦理，在技術面由資訊中心協助，因此不在乎位階問題，最重要是政府部門只要做事即可。

內政部資訊中心 沈主任金祥

(一) 資訊中心是提供技術協助，從管理角度強化個資與隱私，制度上讓管理機制更安全，確保整個資訊安全，在整合自然人憑證上，讓民眾自主選擇，如果不需要可將其停用。主要是以自然人憑證為主要載具擴充，讓其他載具亦可以納入。

(二) 自然人憑證的法源依據為電子簽章法，及自然人憑證管理中心憑證實務作業基準。

(三) 自然人憑證管理中心為一虛擬機構，未來整合後會退下，故沒有位階問題，整併後現行使用自然人憑證的應用系統仍可持續運作。

(四) 信賴服務管理系統(TSM)整合平台主要是把相關 IC 卡整合，及卡片生命週期透過 TSM 管理，未來各專區有私鑰放在裡面，發揮 PKI 之機制並由 TSM 作驗證，各自的權限則由各應用系統管理。

七、主席結語

本會議主要目的為聽取與會專家意見，不作任何決定，本計畫後續也將登載於公共政策網路參與平台開放各界參與討論，本會將參採各界意見後提報審查意見陳報行政院核參。

八、散會：下午16時30分