

# 調 查 報 告

## 壹、調查意見：

行政院於107年12月27日第3632次會議決議，數位身分識別證(下稱New eID)為實現智慧政府之基礎，請內政部妥善規劃全面換發相關工作，於109年啟動全面換發作業。嗣內政部規劃內容及採購方式引起社會大眾對於個人資料保護、隱私權及資通安全等相關疑慮，中央研究院法律學研究所資訊法中心更於107年29、30日辦理「數位時代下的國民身分證與身分識別研討會」；New eID試辦縣市嗣於110年1月決定暫停試辦，行政院終於1月21日第3736次院會，由蘇院長貞昌明確宣示，New eID將俟專法修訂後賡續推動。

本案為第5屆於108年11月26日決議派查，因第5屆委員任期屆滿，爰跨屆由第6屆第1次院會決議由第6屆委員繼續調查。

據訴，內政部於108年1月擬定「數位身分識別證(New eID)-新一代國民身分證換發計畫」，於同年4月委託廠商辦理規劃案，並預定於109年啟動全面換發作業，惟該部於上開規劃案報告尚未審查完成前，即於同(108)年6月決標予中央印製廠製卡。此外，近年警方偵查交通部臺灣鐵路管理局等政府機關引進監視器「人臉辨識功能」，引發外界對於資訊安全及隱私權遭侵害等疑慮。內政部未俟上開規劃案審查完竣，即先行辦理數位身分識別證相關採購程序，且未提供外界檢視及公開討論數位身分證案之細部規劃內容，是否適法？究相關個人資料之使用範圍、管理維護、資訊安全措施及授權法令依據各為何？有無涉及侵害民眾隱私權？相關因應配套作為為何？相關疑義有深入瞭解之必要。本院第2屆吳委員水雲及翟委員宗泉亦曾於民國(下同)87年間調查「國民卡」

案並糾正前行政院研究發展考核委員會(下稱研考會)。

案經調閱內政部、行政院資通安全處(下稱行政院資安處)、國家發展委員會(下稱國發會)、法務部、內政部警政署(下稱警政署)、交通部鐵道局(下稱鐵道局)及中央印製廠，嗣於109年6月8日及12月2日兩度辦理專家學者諮詢會議，並於110年1月7日實地赴中央印製廠履勘，嗣於110年1月8日約詢行政院資安處、國發會、內政部、警政署及交通部鐵道局等相關人員，已調查竣事，茲臚列調查意見如下：

- 一、國民身分證已成為我國人民經營個人及團體生活辨識身分之重要文件，其發給與否，直接影響人民基本權利之行使，內政部規劃New eID過程規避既有法制授權不足且難以適配虛擬數位環境等問題，執意推動換發，重蹈87年規劃國民卡遭本院糾正及94年違憲強制捺指印之覆轍；縱然本案在110年1月21日由行政院於第3736次院會宣布俟法制完備後始賡續推動，但已付出互信基礎不足等重大社會成本，內政部身為主管機關，難辭其咎，後續並應澈底檢討國民身分證相關法制及社會參與機制，杜絕類案週期性一再發生。

(一)New eID推動過程及內容摘要

- 1、107年12月27日行政院第3632次會議，國發會發表「智慧政府發展藍圖」揭示數位身分識別證是智慧政府基礎架構，決議優先完成「全面換發數位身分識別證」及「建立具安全且可信賴的資料交換機制」等基礎架構，請內政部妥善規劃全面換發相關工作，於109年啟動全面換發作業。
- 2、為打造智慧政府藍圖所稱之數位身分識別證(英文為New eID)，內政部將國民身分證與自然人憑證結合，並著手規劃全面換發工作，爰擬具「數位身分識別證(New eID)-新一代國民身分證換發

計畫」據以執行。茲節錄內政部推動New eID之部分動機如下：

(1) 數位身分識別是國際趨勢：國際上，各國政府所發行的身分證明文件中，多已朝向發行晶片式身分證明文件，……全球目前已有82%的國家使用晶片卡作為身分證明文件，預估至2021年，採用晶片式身分證明文件的國家比率將成長至89%.....。

(2) 問題評析：

〈1〉欠缺數位身分識別信賴環境：國發會的服務型智慧政府推動計畫(106年至109年)，係加強推動線上服務以貼近民需、周全完善服務管道，惟現行自然人憑證雖有數位身分識別功能，但其普及率不足，截至民國107年11月累積發卡數僅約有648萬張(有效卡約為400餘萬張)，不足以建構具信賴之數位身分識別環境，使得智慧政府便民服務無法有效推動。

〈2〉跨機關資料共享與介接機制未臻完善：……缺少有效之身分識別進行跨機關資料串接，致使機關間存在斷點造成便民服務的效果不彰。

3、行政院第3632次會議決議所核定之New eID規劃內容及記載資料經本院整理如下圖7：

卡面		<p style="text-align: center;"><b>正面欄位資訊</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.姓名</li> <li>2.統一編號</li> <li>3.出生日期</li> <li>4.相片</li> </ol>		<p style="text-align: center;"><b>背面欄位資訊</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.結婚狀態</li> <li>2.製證日期</li> <li>3.應換領日期</li> <li>4.證件號碼條碼</li> <li>5.統一編號條碼</li> <li>6.機讀區(MRZ)</li> </ol>
----	---	---	--	--



圖7. 行政院第3632次會議決議所核定之New eID規劃內容及紀載資料。

4、109年11月內政部調整New eID規劃內容及紀載資料經本院整理如下圖8。

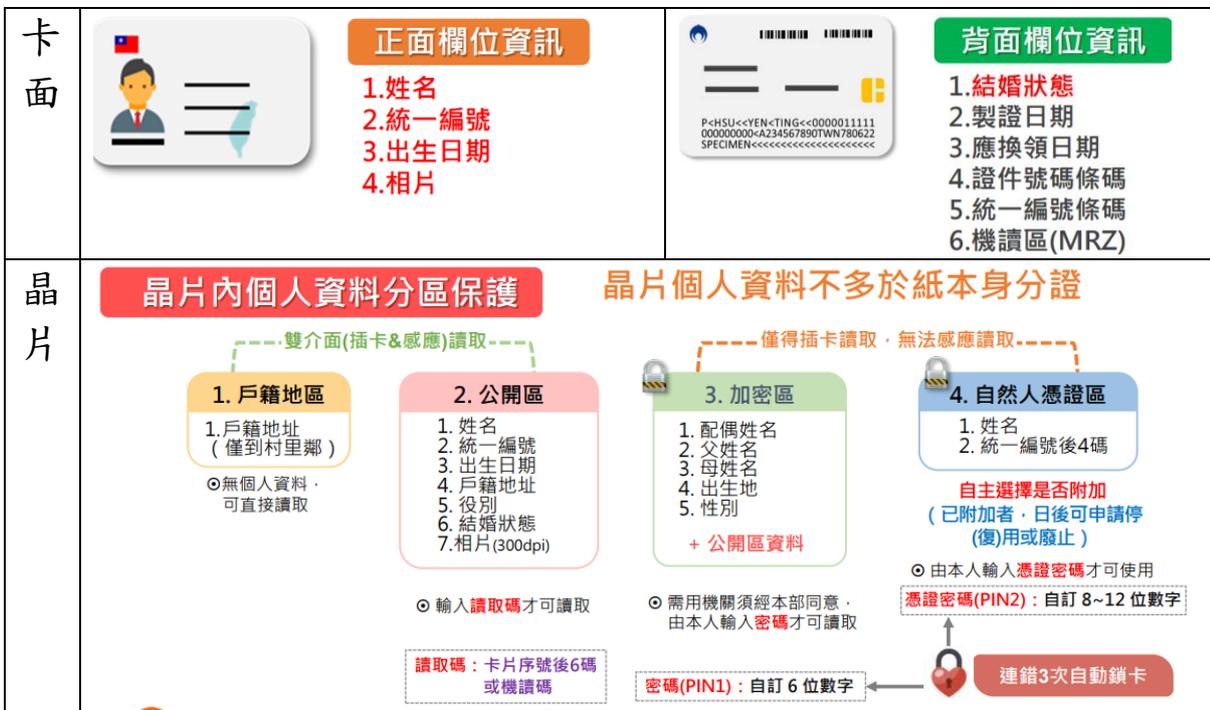


圖8. 109年11月內政部調整New eID規劃內容及紀載資料。

5、行政院110年1月21日新聞稿「暫緩數位身分證發行計畫 蘇揆：完善法制後再推動」略以：「未來請沈榮津副院長專責召集相關部會，集思廣益並蒐集各方面意見，提出完善法制作業後再來推行」。

(二)本案相關法律規定及類案摘要

1、戶籍法(104年1月21日修正)相關規定

(1) 第51條第2項規定：「國民身分證用以辨識個人

身分，其效用及於全國。」

- (2) 第52條第1項規定：「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」。

2、87年本院糾正前行政院研考會推動國民卡之調查意見二摘要：

- (1) 按戶籍法第7條第2項規定<sup>1</sup>：國民身分證及戶口名簿之格式，由內政部訂之。所謂「格式」，應指外觀式樣，不論格式為何，國民身分證不能超出戶籍法所規定之範圍。
- (2) 研考會所規劃之國民卡，不但結合健保卡，並預留空間，將來進一步結合電子簽章、電子錢包等功能，這些關於健康保險、電子商務活動、甚至個人理財行為等事項，並非戶籍法所規定的國民身分證之格式，顯已超越戶籍法授權之範圍。
- (3) 研考會規劃之國民卡附加其他戶籍法所未規定的事項，既無法源，自不能將戶籍法擴張解釋為有授權主管機關製作此種多功能國民卡的意思。

(三)94年9月司法院做成603號解釋，針對戶籍法第8條第2、3項捺指紋始核發身分證規定係屬違憲，涉及本案之內容摘要：

- 1、現行規定須出示國民身分證或檢附影本始得行使權利或辦理各種行政手續之法令眾多，例如選舉人投票時，……辦理營業小客車駕駛人執業登記證須檢具國民身分證（如營業小客車駕駛人執業登記管理辦法第五條規定參照）等。且一般私

---

<sup>1</sup> 民國86年5月21日修訂。

人活動，如於銀行開立帳戶或公司行號聘任職員，亦常要求以國民身分證作為辨識身分之證件。

- 2、國民身分證已成為我國人民經營個人及團體生活辨識身分之重要文件，其發給與否，直接影響人民基本權利之行使。
- 3、指紋係個人身體之生物特徵，因其具有人各不同、終身不變之特質，故一旦與個人身分連結，即屬具備高度人別辨識功能之一種個人資訊。由於指紋觸碰留痕之特質，故經由建檔指紋之比對，將使指紋居於開啟完整個人檔案鎖鑰之地位。因指紋具上述諸種特性，故國家藉由身分確認而蒐集個人指紋並建檔管理者，足使指紋形成得以監控個人之敏感性資訊。國家如以強制之方法大規模蒐集國民之指紋資料，則其資訊蒐集應屬與重大公益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段，並以法律明確規定之。

(四)內政部對於戶籍法第52條第1項所授權之國民身分證「格式決定權」歷次說明如下：

- 1、109年2月11日台內戶字第1090100612號函復本院：
  - (1) 戶籍法第52條第1項規定，國民身分證格式、內容由該部定之，所稱「內容」包含國民身分證之形式、所放置之個人戶籍基本身分資料等實質內容事項，並依戶籍法第52條第2項訂定「國民身分證及戶口名簿格式內容製發相片影像檔建置管理辦法」，規範國民身分證之製發形式、應記載個人基本資料項目及其記載方式。
  - (2) New eID所存資料僅限於身分識別之基本事項，並沒有存放其他資料，亦無結合其他功能，

有關「智慧政府推動策略計畫」規劃結合之功能，係指各機關(單位)基於身分識別後，得以受理申請或確認資格等便利服務，係由各機關自行規劃建置，非由該部辦理。

- (3) 查當年國民卡係結合健保卡、生物特徵(指紋)、電子簽章及儲值功能(可選)等功能，晶片存有個人資料與健保資料、以BOT方式營運，與New eID之規劃完全不同。New eID僅結合國民身分證與自然人憑證，卡面資料最小化，晶片只存有個人基本身分資料(無生物特徵、其他機關資料)，僅具有個人身分識別功能，並由該部統一製發管理。
- (4) 依戶籍法第52條第2項「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、查驗及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」及第59條第1項「國民身分證全面換發期程及其他應遵行事項之辦法，由中央主管機關定之」，分別對於「國民身分證之格式、內容、繳交之相片規格」、「全面換發期程及其他應遵行事項」，充分授權該部訂定相關辦法辦理，New eID之規劃並無超越戶籍法授權之範圍。

2、內政部於108年9月發布之數位身分識別證(New eID)簡易問答集，則說明：

- (1) New eID就是將國民身分證結合自然人憑證，戶籍法第52條已規定，國民身分證格式、內容、製發由內政部定之，並未限制只能採紙本形式，內政部核發New eID，已有法律規定。
- (2) New eID在資訊安全有資通安全管理法，個資保護有個人資料保護法(下稱個資法)，自然

人憑證有電子簽章法，均各有專法規定。

3、另查，內政部戶政司鄭信偉副司長於中研院「數位時代下的國民身分證與身分識別」研討會與談時，再次說明：

- (1) 我國於35年依據當時戶籍法制發國民身分證，目的為使戶政機關便利確認國民身分、親屬關係，使國民身分證具備「便攜性」、「可識別性」等兩大特性。
- (2) 國民身分證迄今換發六次，均具備「便攜性」及「可識別性」。
- (3) New eID僅是取代現行紙本身身分證，並未改變國民身分證的「便攜性」及「可識別性」，因此符合戶籍法第52條授權。
- (4) 現行國民身分證為身分辨識用，因應網路時代來臨，為使用於網路上身分識別，因此納入使用17年的自然人憑證功能來運作。
- (5) 綜上，New eID時可讓民眾選擇是否附加自然人憑證功能，並未逸脫戶籍法第52條授權範圍。
- (6) 至於為何不制定專法，係因均有現行法令個資法、資通安全管理法及電子簽章法加以規範，專法恐成疊床架屋。

4、該部復於109年9月7日台內戶字第1090244035號函查復本院時補充說明：

- (1) 因應未來國家發展，將國民身分證「加入」得於網路上使用之「功能」，係屬國民身分證「格式」及「內容」之改變，因此，將自然人憑證載入New eID，以達到於網路使用時之個人「可識別性」，作為個人網路身分之「識別工具」，符合戶籍法第52條之授權。

(2) 至於電子交易、促進電子化政府及促進電子商務的基礎亦為身分識別，以New eID 附加自然人憑證，作為網路身分識別之用，亦符合戶籍法的目的。

(五)另綜整其他機關或組織對New eID格式決定權之重要看法如下：

1、中央研究院「數位時代下的國民身分證與身分識別」研討會中，中研院法律學研究所兼資訊法中心主任邱文聰研究員提出：

(1) 戶籍法授權主管機關發行國民身分證之目的，係以國家與人民關係為範疇，作為「機關配賦權利義務」時，人民身分證明之工具。

(2) 此外，邱文聰研究員亦將晶片身分證外國與臺灣法制做一比較，茲將比較內容整理如下表5：

表5. 各國與臺灣晶片身分證法制比較。 (資料來源:中研院法律學研究所邱文聰研究員)				
	德國	愛沙尼亞	日本	臺灣
終身一人一號	×	○	○	○
強制領證	○	○	×	○
強制攜帶證件	×	×	×	○
基本的個人資料保護法	○	○	○	○
專法規範晶片身分證	○	○	○	×
數位身分識別	Opt-out	○	Opt-in	○
數位身份驗證	Opt-in	Opt-out	Opt-in	Opt-out
近用授權(電子簽章)			Opt-in	
身分資料取用限制	○	×	○	×
身分資料串連限	○	×	○	×

制				
個資專責保護機關	○	○	○	×
個人對政府足跡之監督	○	○	○	×

(3) 承上，外國法制經驗顯示，身分證晶片化涉及數位時代資料的蒐集、處理與利用，必須以專法予以規範。邱文聰研究員亦指出，德國甚至連身分證隨意影印都有法定明文禁止，日本的數位身分證（my number）更是限定只有在社會保障、稅務及災難防止對策等三項用途，以避免濫用。

2、摘錄立法院法制局針對「換發數位身分證（New eID）之問題研析」內容如下：

- (1) 大法官並未斷然否決國家錄存人民指紋之權限，惟「應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。」因此，姑且不論，當前內政部擬全面換發數位身分證是否違反釋字第603號解釋；只要法制完備，全面換發數位身分證顯非絕對不可採行。
- (2) 數位身分證僅將現行紙本內容數位化，並增加持卡人得自由選擇啟用與否的自然人憑證與ICAO機讀功能，難謂逾越現行法制，而有另立專法或修正現行法之必要。
- (3) 資安及隱私風險除涉及人之行為外，科技發展

更是關鍵。「徒善不足以為政，徒法不足以自行」，若無高科技協力也無從落實資安保障及風險控管，然而科技日新月異，吾人也不可能等待科技成熟完備之後，才能著手數位化。《個人資料保護法》及《電子簽章法》既已行之有年，或未盡如人意，但也未見嚴重資安問題，有足以暫緩實施身分證數位化之事例，或凸顯法制不備而應立法彌補。論者徒謂「政府應暫停既有的換發作業，先就資安及隱私風險，進行立法或修法」云云，並未明確指出現行法制不當之處，不免流於空泛。當然吾人也不能恃有現行法而自滿，更應隨科技腳步而不時檢討法制是否完備。

(六) 惟查，內政部認為New eID只是將紙本資料數位化，僅「格式」有所改變，洵不足採，理由如下：

- 1、使用信用卡、數位虛擬貨幣或電子支付等方式進行交易所衍生之法制配套或管理機制，與過去使用僅實體現金顯然完全不同。諸如「信用卡業務機構管理辦法」針對機構之設立及或變更、消費者保護或代位求償等相關規範，均為實體現金所無，其他如「電子支付機構管理條例」、「電子票證發行管理條例」亦屬因應數位經濟之法制強化措施；在監理機制方面，「監理沙盒(Regulatory Sandbox)<sup>2</sup>」更為實體經濟時代所無。是以國民身分證邁入數位時代之New eID，其效應或影響涉及國民基本權利及生活各項層

---

<sup>2</sup> 監理沙盒(Regulatory Sandbox): 2015年初，英國金融行為監理總署(FCA)提出監理沙盒概念，賦予業者在安全空間測試其金融創新產品、業務、商業模式及供應機制，並排除一般法規之限制，使其有創新及發展的機會。資料來源：安怡芸(106年2月1日)。監理沙盒制度之推動情形。立法院法制局，議題研析。

面，絕非只是「格式」有所改變，而毋需強化法制配套。

- 2、New eID之密碼遺失、自遺失到掛失之時間差及憑證冒用等等風險係來自內政部由紙本轉為數位之政策決定，但風險不僅係由民眾承擔，更只能在事後回歸民、刑事處理，欠缺事前及事中之風險管理機制。此有內政部陳宗彥次長於本院辦理約詢時，針對「New eID遺失遭人冒用之風險，例如從遺失到掛失這段空檔，在法制上有何處理機制？」時說明，「這是一個個人個資管理的情境，所以還是回歸刑法處理」；至於冒用所造成的損害「是等法院判決確定冒用？如何回復被竊人的冒用前的狀況？陳次長則說明：「這部分受害者要回歸民法自己提告」等說明可證。
- 3、再者，內政部所主張之「格式決定權」欠缺明確法律授權，將使主管機關能將任何可能侵害隱私權之「格式」及「內容」自為概括認定為法令授權範疇。一如中研院法律所邱文聰研究員看法，倘若晶片身分證亦屬主管機關獲得法律授權的「格式」之一，則未來以皮下植入晶片方式達成「New eID 2.0」，亦屬「格式轉換」，自非合理，宜由風險是否增加之角度看待，較為合理。
- 4、過去「印信條例」無法直接進行公文線上簽核，故有修訂「電子簽章法」之必要；「電腦處理個人資料保護法」擴大保護客體修法為「個人資料保護法」，在在顯示相關法令依照時代趨勢，有將新科技納入修法之必要，而非一味以過去條文已可涵括之主張，迴避法制強化需求。
- 5、再以立法例而論，德國、日本及愛沙尼亞等晶片身分證使用國家，都在既有之個資法以外，另行

訂定晶片身分證專法進行管理，顯見該等國家並不認為晶片身分證只是單純的「格式不同」，況我國個資法管理強度本就落後長期關注隱私權議題並研擬GDPR<sup>3</sup>之歐盟國家，卻仍自認既有機制周妥無虞，顯非妥適。

- 6、紙本及數位之間應屬形式轉換，非格式轉換：本院87年調查「國民卡案」調查意見二早已敘明，所謂「格式」，應指外觀式樣，不論格式為何，國民身分證不能超出戶籍法所規定之範圍。爰此，紙本與數位之間若依較為嚴謹之定義，應屬「存在形式」之轉換，非屬「格式」轉換。
- 7、戶籍法第27條規定：「登記之申請，由申請人以書面、言詞或網路向戶政事務所為之」，亦將網路申請登記特別列出，並未因網路登記僅為紙本「格式」之轉換，而以「書面登記」概括之。
- 8、查其他法規內容有「格式」者，雖然均由主管機關定之，但其他法規之「格式」所生效力均限定於有限之範疇，顯然不能與國民身分證「格式」影響國人全部生活層面及諸多基本權利(考試、選舉等)相提並論。
- 9、原規劃於New eID中儲存600dpi解析度之相片應以法律明確規定之：內政部原規劃在New eID中儲存600dpi解析度之相片；基於一般實務上，該等解析度之照片已足以應用於人臉辨識，與指紋同屬生物特徵範疇，已涉及司法院第603號解釋所

---

<sup>3</sup> GDPR: 隨著數位經濟科技發展與全球化影響，個人資料保護議題帶來許多新的挑戰，歐盟為提升個人資料保護規範密度，並建立歐盟境內一體適用之管理規範，於2016年5月24日通過「一般資料保護規則」(General Data Protection Regulation, GDPR)，以取代歐盟1995年個人資料保護指令(Data Protection Directive)，並自2018年5月25日全面施行。(資料來源：國發會個人資料保護專案辦公室網站

[https://www.ndc.gov.tw/Content\\_List.aspx?n=2A22E5DEB45D2552](https://www.ndc.gov.tw/Content_List.aspx?n=2A22E5DEB45D2552))

指「……國家如以強制之方法大規模蒐集國民之指紋資料，則其資訊蒐集應屬與重大公益之目的之達成，具備密切關聯之侵害較小手段，並以法律明確規定之」。

(七)另查，國發會及內政部推動New eID，在比例原則之要件方面尚符適當性原則，但於必要性及衡平性原則有欠充分，理由如下：

1、適當性：國發會僅說明已責成各部會辦理各種智慧政府服務，並提出具體數據及節省時間說明New eID之優勢，較現行紙本環境更為便利應無疑義。

2、必要性：

(1) 國發會及內政部一再強調「New eID是智慧政府的基礎」，但事實上New eID只是數位身分認證機制的方案之一，不是唯一。此外，將政府線上申辦服務未能普及，歸咎於自然人憑證發行量有限，因此需要全面換發，顯然倒果為因。

(2) 本院諮詢學者中研院資科所李德財客座講座亦表示：「晶片卡式的自然人憑證既然只是身分識別工具之一，因此就並非是必要之手段，且更與增進公共利益沒有必然關係」

(3) 另查，我國自92年即已推動自然人憑證，迄今已逾18年，而自然人憑證當屬「eID」形式之一，故我國早已屬於推動數位身分之國家。事實上，我國落後於世界各國的並非國民身分證形式，而是政府線上服務。

3、衡平性：本案既未進行DPIA(個資衝擊評估)，自也無從估計所獲公益是否大於被損害之私益，內政部顯難主張衡平性已臻妥適。

(八)歸納本案、本院87年「國民卡」調查意見及94年司

法院603號解釋等三次國民身分證換發遭質疑之共同點，均為逾越法律授權。由此可見，基於國民身分證直接影響國民基本權利及日常生活，我國民主社會對於行政機關單方面推動換發具附加功能及創新科技之國民身分證所涉人權侵害及法制疑慮，一向極為重視且敏感；然而政府機關長期以來並未察覺或重視此一事實，以致換發作業每每遭到杯葛並引起社會重大矚目，竟成為每十年換發週期之常態。此節進一步顯示，若政府不能記取三次教訓，並從法制面或社會參與機制面著手強化，在人權意識進步的時代，無論技術規格多麼先進安全，推動國民身分證換發將不免遭到嚴苛的檢驗，此有待國發會及內政部正視並澈底檢討。

(九)另以，自107年12月推動New eID以來，社會對其法制層面之合理質疑從未平息，就中更不乏權威學者及實務專家不惜公開具名反對，然內政部不為所動，一意孤行，直至試辦縣市一一退出及行政院表態，迫於形勢，始承認有先強化法制之必要，然而已經導致換發時程延宕、已超過防偽設計年限之國民身分證必須繼續使用、中央印製廠公開表示「損害難估」等等，內政部難辭其咎。

二、內政部辦理New eID規劃及換發過程在社會溝通方面，態度避重就輕、方式不得要領、程序流於形式，更明顯未依行政院核定計畫時「……持續透過各項說明、宣導與外界進行溝通，執行本計畫時應秉持公開透明原則」之指示切實辦理，以致於遲遲無法有效溝通，社會疑慮不減反增，爰該部應就組織面及作業面之行政責任全盤檢討，俾利政策賡續推動。

(一)建立社會信任是為推動New eID最重要的工作項目之一，其依據包括：

- 1、行政院108年6月6日院臺法字第1080010976號函原則同意內政部所報「新一代國民身分證換發計畫」，說明二敘明：「為使本計畫順利推動，請撰擬精準且易懂之政策說明，持續透過各項說明、宣導與外界進行溝通，執行本計畫時應秉持公開透明原則」。
- 2、105年8月內政部「赴愛沙尼亞及立陶宛考察晶片國民身分證製發暨其實務運作情形」出國報告，指出成功關鍵因素為：「透明、公開及可信賴原則，民眾可以授權那些人取用他的資料，例如民眾可以授權特定醫生取用他的健康資料及處方，任何政府官員取用民眾的個資，民眾也可以即時知道並提出異議……」。
- 3、108年6月，內政部由陳宗彥次長及張琬宜司長等人再赴愛沙尼亞考察智慧政府數位服務，其心得節錄如下：
  - (1) eID card的推動計畫過程中的各種活動是非常透明的，進而讓人民信任電子服務。同時人民也清楚的知道要考慮到未來的需求，對外來所有可能的解決方案皆抱持著開放態度，在愛沙尼亞民眾願意使用數位簽章，也是因為資料具透明度及可信度。
  - (2) eID card的執行，政府當以最慎重縝密、嚴謹態度推動，惟遇百密一疏情形發生時，政府應勇於認錯，承擔責任，不隱瞞事實，妥善解決問題，才能更取得民眾對政府的信任。
- 4、節錄中研院法律學研究所資訊法中心於109年11月發表「數位時代下的國民身分證與身分識別」政策建議書，中研院社會學研究所吳齊殷研究員兼副所長於「eID與社會信任」一節指出：

- (1) 從愛沙尼亞跟臺灣的社會信任狀態的數據分佈比較，愛沙尼亞整體社會信任及對於政府的信任度比例，還算具有一定程度的信任基礎，……而臺灣整體社會的信任基礎，是不是已經達到如同愛沙尼亞社會信任的程度，仍待進一步確認。
- (2) 觀察愛沙尼亞在推行eID政策，是採用具有彈性、透明，而且提供人民多重選擇的方式進行，最重要的是，愛沙尼亞並未採取強制手段要求人民必須接受且使用eID。
- (3) 政府進行社會治理的目的，主要為處理並試圖降低複雜性及異質性，……所以，處理及降低複雜性及異質性的必要機制就是社會信任，社會信任的建構需要時間，而且是無法被忽略或逃避的。

5、節錄關鍵評論網110年1月24日「歐盟數位整合，身分證是焦點——臺灣能從愛沙尼亞與德國借鑑到什麼？」報導，訪問愛沙尼亞數位轉型辦公室發言人馬庫斯（Florian Marcus）指出：

- (1) ……愛沙尼亞政府深知，從蘇聯獨立後，僅有一次讓政府獲得信任的機會，並希望利用這一機會產生對愛沙尼亞政府方向重大影響。
- (2) ……一開始就取經許多當時的資訊公司考慮了安全性和隱私性。重點之一，在於創建所謂的數據追蹤機制，使每位愛沙尼亞公民都可以檢查哪個政府機構查看了自身數據的哪一部分、何時、以及出於何種原因。也由於這樣的獨特系統，重新建立、穩固起了公民與國家之間的信任平衡。

(二)查內政部在社會溝通方面可歸納為態度避重就輕、

方式不得要領、程序流於形式等樣態，證據如下：

1、行政院108年10月15日院台法字第1080031997號函查復本院監察業務處承諾：「考量細部規劃案之整體報告書係有11冊，俟全案報告書完成審查後，再適時一併對外公開細部規劃內容」，然內政部最後109年11月只有公布「**規劃重點成果報告**」。

(1) 內政部約詢前回復資料說明，細部規劃內容未即時全面公開，是擔心外界誤解規劃內容就是定案；惟內政部作法只產生反效果，反使社會產生「黑箱作業」之疑慮，顯不可採。

(2) 內政部引用「政府資訊公開法」第18條第1項第3款本文規定，「政府機關作成意思決定前，內部單位之擬稿或其他準備作業，應限制公開或不予提供之」云云，**故意忽略該條文但書規定：「但對公益有必要者，得公開或提供之」。**

(3) 復依內政部原訂作法，於109年11月公開「**規劃重點成果報告**」，110年1月投入試辦；換言之，在做成「意思決定」及實際執行之間僅有兩個月，外界根本無從得知或檢視「意思決定」之時間及內容，悖於政府資訊公開法第1條「……保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」之立法精神，亦非妥適。

2、內政部無充分理由，規避正式或非正式管道檢視「**新一代國民身分證換發規劃案**」：

(1) 針對本院要求提供規劃案相關資料，內政部先於109年2月11日台內戶字第1090100612號函查復，僅說明「……承商依約於108年7月至9月間陸續交付規劃報告書，……為完備前揭報告書

品質，亦邀請專家學者召開審查會議協助審查，刻正簽陳對外公開之規劃成果報告，預計於109年2月底前……對外公開」。完全避談「新一代國民身分證換發規劃案」當時業已完成文件交付及於109年1月3日完成驗收作業之事實。

- (2) 迄至109年9月7日，內政部始以台內戶字第1090244035號查復「規劃案依契約規定，已於108年11月完成所有文件交付，並於109年1月3日完成驗收作業」，再次不配合監察法第26條提供相關資料，直至本院強烈要求，始於9月30日提供。
- (3) 媒體於推動期間已多次質疑換發計畫黑箱作業<sup>4</sup>，以內政部就此議題每個月平均發一篇澄清新聞稿之效率，卻遲不願說明規劃案已於1月3日驗收並提供相關資料，任由外界杯葛手段不斷升高及減損社會信任。

### 3、對本案重要爭點避重就輕，溝通方式未考慮對象特質及專業：

- (1) 依本院諮詢專家表示：「我們不清楚內政部(對中研院這份建議書)的態度，也未主動溝通，但媒體既然有報，內政部也不會不知道，目前是都沒有任何回應」。
- (2) 本院諮詢學者亦表示：「戶政司對外的說明，總是『有和國安會、行政院資安處相關的人員溝通過』，但是從來不對他們所提出的資安疑慮或質疑有實質的正面回應(有溝通但沒交集，卻可說成有共識)，僅是『口頭』一再保證資安無虞」。

---

<sup>4</sup> 台灣人權促進會(109年4月12日)。數位身分證eID的五大不合理：換發計畫至今黑箱，但44億標案已近乎招標完畢。關鍵評論網(<https://www.thenewslens.com/article/133646>)

- (3) 再據成功大學資通安全研究與教學中心主任李忠憲教授公開表示：「……三年前內政部戶政司就有南下到台南來找我提供意見，之後內政部次長也兩次到成大來跟我喝咖啡，我提供有關資訊安全的意見完全不被重視，這些問題證明都是非常關鍵的問題……」。
- (4) 根據中研院法律學研究所邱文聰研究員受訪<sup>5</sup>表示：「內政部不斷強調，國家絕不會監控人民行蹤、讀卡紀錄不會傳回內政部『這和我們的疑問沒有對焦，我們關心的是，哪些機關有權讀卡確認我們的身分、在權限範圍內它們可以取得哪些資料、能在什麼場合使用、多久之內要把資料刪除？』」
- (5) 另查，本院業於108年6月函詢中指出，本案極為特殊之處，即在於反對內政部規劃內容者，多為資安及法律權威，並非普羅大眾，但內政部並未針對專業人士之疑慮進行深入分析以釋其疑，採取懶人包式說明效果將適得其反。此有本院諮詢學者指出：「我發現內政部在面對民眾所提供的資料，是把民眾當成順民，或是對於民眾的程度沒有概念。內政部在溝通要注意跟專業人士溝通時，要有不同的專業背景來回答。如果它沒辦法應付，未來會有更多問題」益證。
- (6) 果然內政部對外一採「晶片是護國神山台積電所製造，安全無虞」等過度簡化之說法，即再度遭到抨擊，並被認為「內政部缺乏資安常識

---

<sup>5</sup> 鄭閔聲(110年1月7日)。「內政部態度太粗暴了！」接軌國際潮流的數位身分證，為何遭到7成專家反對。今周刊(<https://www.storm.mg/article/3364173?mode=whole>)

<sup>6</sup>」、「台積電也幫大陸華為等公司製造晶片，但是絕對不表示這樣就沒有資訊安全的問題」等等。

(7) 綜上，即使內政部澄清的出發點為「懶人包式的說明，是與大眾的說明，……可更能讓人理解」，但與預期效果顯然完全相反，嚴重打擊社會信任，內政部顯有對溝通心態及策略全盤檢討調整之必要。

4、程序流於形式：內政部在廠商交付規劃報告後邀請審查委員提供專業意見並審核內容，目的在於使後續相關標案(軟體、驗證、印製等)規劃更為完善，但內政部在審查會議前就已將後續軟體建置標案之RFP(Request for Proposal，需求建議書)公告上網，以致審查委員意見毫無納入RFP之可能性，不僅使審查會議失去意義及功能，審查委員專業更被貶為橡皮圖章，不啻為互信基礎崩壞之原因。

(1) 本院諮詢學者表示：「有部分參與國巨規劃案結案報告審查之委員，由於在審查會議2020年2月27日所提之意見完全無法納入軟體系統建置招標案之公告書而退席抗議」。

(2) 對此，內政部戶政司張琬宜司長於約詢時說明：「在工作小組會議上，○委員似乎沒有提出，是同仁會後聯絡，請○委員確認其會議所提意見，○委員詢問同仁，說他的意見能不能在RFP改，同仁在電話中是沒有理解到，所以說不能改」。

(3) 基於上述證據，審查委員所提之意見完全無法

---

<sup>6</sup> 修瑞瑩(109年10月7日)。「徐國勇拿台積電護航數位身分證 資安專家轟：太無知」。聯合新聞網(<https://udn.com/news/story/7314/4917148>)

納入軟體系統建置招標案之公告書而退出審查，足堪採信，內政部作法不僅造成互信基礎崩壞，程序上更屬本末倒置，顯有不當。

(三)查內政部於行政院110年1月21日第3736次院會報告簡報說明，已就New eID之社會溝通工作辦理如下

1、106年開放決策計畫近7成民眾支持換發晶片國民身分證。

2、拜會專家、學者、委員溝通說明至少87次。

3、召開至少116場正式會議，非正式會議不計其數。

(四)綜上，依據內政部向行政院報告資料，該部溝通工作雖不可謂不積極，惟若態度避重就輕、方式不得要領、程序流於形式，則不僅溝通無效，更可能加深對立，此有成功大學資通安全研究與教學中心主任李忠憲教授引述臺灣大學國家發展研究所劉靜怡教授表示：「……不要再跟這些人喝咖啡，也不要接電話，他們不是來溝通的，而是用假裝溝通的方式來繼續進行他們大膽可怕的政策」益證，爰該部應就組織面及作業面之行政責任全盤檢討，俾利政策賡續推動。

三、內政部或國發會對於New eID多元使用情境及環節所潛藏之資通安全、個資洩漏及隱私權侵害相關風險，欠缺從使用者角度進行完整評估及說明，顯非周妥；至於部會說明個資法及資通安全管理法已有相關規範可適當管控風險一節，已有例證顯示機關因個資法未臻嫻熟而建置可能侵害隱私之系統，我國資通安全及隱私權保護環境亦尚待加強，復以內政部口頭保證不蒐集民眾個資，姑不論口頭效力如何，其保證範疇仍僅限於單一部會，與New eID使用者面對智慧政府或民間使用之多元情境完全不同，亟待New eID主政機關內政部、跨機關資料傳輸專屬通道及個資法主政

機關國發會及資通安全管理法中央主管機關行政院  
資安處合作予以強化。

(一)茲將內政部或國發會對於New eID多元使用情境及  
環節所潛藏之資通安全、個資洩漏及隱私權侵害相  
關風險主張節錄如下：

1、內政部：

- (1) 該部於108年9月發布之數位身分識別證(New eID)簡易問答集說明:New eID在資訊安全有資通安全管理法，個資保護有個資法，自然人憑證有電子簽章法，均各有專法規定。
- (2) New eID僅作為身分識別，縱使不發行New eID，各後端應用系統仍應確保資通安全及隱私保障。故相關資訊系統及資料之資通安全及隱私權風險保障仍須由各應用機關本於職責依法辦理。
- (3) 107年國發會於新一代身分證及其應用會議決議，New eID應著重於人別辨識，並與個資法相關之蒐集、處理、利用脫鉤。
- (4) 108年內政部曾函請國發會就個資法檢討是否需配合New eID修正，該會表示無需修正。

2、內政部即時新聞澄清：

- (1) 108年9月10日：「……在個人隱私、資訊安全的保護方面，透過個資法、資通安全管理法、電子簽章法等法規，可建構綿密的保護網」、「現行使用紙本身分證辦理任何服務，是否會留下紀錄，均取決於提供服務的機關，其依法不得做『目的外之利用』，內政部也沒有蒐集這些紀錄，將來New eID也是在保護個資運用的法律框架下，任何目的外之利用，均受到嚴格限制，比紙本身分證更保護民眾隱私及資訊自主

權」

- (2) 108年9月11日：「……New eID沒有保留全民『數位痕跡』，民眾使用New eID之紀錄，是留存於提供服務的機關，其依法不得做『目的外之利用』，內政部也沒有蒐集這些紀錄，並在保護個資運用的法律框架下，任何目的外之利用，均受到嚴格限制，公、私部門若要使用民眾個人資料，也均受到個資法的規範，應盡資料保護之責，以嚴密保護民眾隱私及資訊自主權」。
- (3) 108年9月12日：「……New eID是一張晶片卡，只有身分識別的功能，是自然人憑證的升級版，使用時跟自然人憑證一樣，不會連回憑證中心，自然不會留下任何紀錄」。

### 3、國發會則認為：

- (1) New eID之發行及應用，內政部係依其職權在戶籍法、電子簽章法、資通安全管理法、個資法等法律基礎上推動。有關戶籍法、電子簽章法之適用問題係由其主管機關內政部及經濟部依其權責辦理。
- (2) 有關New eID之發行及應用，內政部係依其職權在戶籍法、電子簽章法、資通安全管理法、個資法等法律基礎上推動；在個資法部分，各公務機關及非公務機關蒐集、處理及利用民眾個人資料，皆受個資法規範，均須善盡資料保護之責，申請New eID授權憑證之機關如有違反該法規定，亦應負民事、刑事及相關行政責任。
- (3) 政府機關所提供之民眾申辦業務（臨櫃、線上），均依據相關業務管理規定辦理。倘業務執行過程須民眾檢附身分證明文件者，其業務之

數位服務亦須以實名方式由申請人證明線上服務所提供的數位身分正確性；提供線上服務機關考量非屬機敏者，業務則可採行非實名制之數位身分辨識機制，如電子郵件認證、FB帳號認證等。私部門所提供之服務，則由各該服務提供者依其服務性質設計其認證機制。

(二)惟查，國內各機關對個資法解釋容有歧異、欠缺個資法諮詢機制及資源、對隱私權疑慮欠缺敏感度等問題，交通部鐵道局於豐原站推動試辦之「智慧型影像監控系統」所涉隱私權爭議即為一例，相關具體問題容後詳述；此外，在New eID普及使用前，應先完備個資保護制度，惟我國個資保護制度與其他eID使用國家相較，仍有待強化，故內政部所稱「可建構綿密的保護網」或國發會所稱「各公務機關及非公務機關蒐集、處理及利用民眾個人資料，皆受個資法規範，均須善盡資料保護之責」云云，顯然不足以充分保障民眾隱私權，遑論New eID將創造更多隱私權潛在風險，其風險卻由民眾承擔。茲將其他國家使用eID及個資保護相關情形摘要如下：

- 1、法務部於103年仍為個資法解釋機關時，曾由法律事務司科長（現國發會個人資料保護專案辦公室參事）赴南韓及新加坡考察兩國個資法，並建議**1. 個資法專責機關****2. 多元化紛爭解決機制****3. 特殊隱私議題以特別法規範****4. 重要行政機關建立隱私衝擊分析制度**等四項，時至110年New eID即將上路，該四項似乎仍付之闕如，是否代表我國個資保護制度落後韓國7年以上？有何條件推動New eID？。國發會於於本院110年1月8日辦理約詢時表示

(1) 李世德參事強調

〈1〉考察報告只是觀察後的分析，不能代表政府的立場。

〈2〉專責機關部分涉及組改，是行政院權責，我暫時不便表示意見，即使個資法要成立專責機關，我相信還有很多配套要解決，像是參訪日本的經驗，專責只是第一步，事權集中後，如何基於各種專業去裁罰也會需要設計配套。

(2) 高仙桂副主委對個資專責機關有無必要成立表示：「政策問題以我們的位階無法代表行政院表示意見，但是獨立專責機構確實符合國際潮流」。

2、中研院法律學研究所資訊法中心發表之「數位時代下的國民身分證與身分識別政策建議書」亦指出：

(1) 為了因應公私部門蒐集、利用數位足跡可能帶來的問題與疑慮，各國在推展晶片化與數位化過程中，也負責任地提出對抗數位足跡的法制規範模式。以日本、德國、愛沙尼亞及比利時為例，可歸納出兩種規範模式。

〈1〉第一種類型，以法律直接禁止或限制數位（身分）足跡的蒐集。日本法律即限定蒐集個人編號My Number的數位（身分）足跡，僅限公務機關或受託行使公務的機關，為社會福利、稅務或者災害對策目的。所以，日本是在非常限定的目的下，才能做數位（身分）足跡的蒐集及利用，其他與前述無關的目的都不可以蒐集。

〈2〉德國也採取此一模式，原則禁止串連並限定

留存款位（身分）足跡，如非有權確認身分的機關要蒐集數位身分資料前，必需經過主管機關的事前許可，始得為之。德國透過前端事前管制的方式，要求僅於相關主管機關許可下才可以蒐集數位身分資料，而且不得蒐集含生物特徵的資料，甚至身分證影本也不能隨意再使用，並禁止使用自動化的方式取用身分證個人資料。

〈3〉比利時也採取限定蒐集與限定留存的規範模式，規定敏感性身分個資（比如照片或身分證字號）需另有法律或法規命令為依據，才可進行蒐集、處理利用。若非以身分識別之目的而讀取身分證，及為進行身分識別目的後的資料留存，都需另外取得主管機關的事前授權許可，始得為之。

（2）對抗數位監控的第二種規制模式則採「反向監控」sousveillance的策略。當政府或商業公司在蒐集數位足跡時，由個人反過來對政府及商業公司取用資料的足跡進行監控。

〈1〉例如，日本透過資訊提供等紀錄開示系統，允許個人可一次調閱完整的數位足跡被調用/使用的日誌，確保個人對於其個人編號(My Number)有控制權。

〈2〉另一個反監控的例子則為愛沙尼亞，其個人資料獨立專責機關(Data Protection Inspectorate, DPI)負責監管其他政府部門取用資料的行為是否符合個人資料相關法律、法令規定及機制的要求。所以，政府部門蒐集數位足跡的行為受到DPI的管制，同時DPI對於私部門之個資利用也同樣有規制的

權力及監管的權限。除了DPI的監管之外，愛沙尼亞還有資訊系統管理局，提供個人資料追蹤服務(data tracker)，要求政府在資料庫的使用必須要留下足跡，且提供個人查詢。所以，當事人可透過資料追蹤服務系統，清楚地知悉政府部門取用個資的時間、目的等，可以反過來追蹤政府，希望藉此能讓政府在個人資料的取用，符合民主課責的原則。

- (3) 內政部僅仰賴個資法做為控制數位足跡的規範依據，但個資法目前並未針對數位身分足跡的蒐集、處理與利用，制定特別禁止或限制的規定，僅適用個資法第16條、第19條及第20條針對一般各資可廣泛蒐集並供目的外利用的現行規定。

- 3、綜上，國父孫中山先生早於1894年提出「竊嘗深維歐洲富強之本，不盡在於船堅砲利，壘固兵強……，徒惟堅船利砲之是務，是舍本而圖末也<sup>7</sup>」，已經指出先進國家所先進者，非惟技術而已，New eID亦同；是以行政院李孟諺秘書長曾對外表示：「全世界有128個國家用晶片或數位身分證，用紙本身身分證的國家越來越少，臺灣要跟上世界潮流<sup>8</sup>」固非無見，但若僅著眼於New eID之先進及便利，而欠缺與之配套的個資保護機制，將實質消滅數位威權的技術門檻，其對人權及民主可能構成之威脅，於「劍橋分析<sup>9</sup>」事件已有明

---

<sup>7</sup> 孫中山(1894年6月)。上李鴻章書。

<sup>8</sup> 余祥(109年12月3日)。「數位身分證樣式政院已核定 內政部近日將說明」。中央社 (<https://www.cna.com.tw/news/aip1/202012030198.aspx>)

<sup>9</sup> 陳憶寧、溫嘉禾(109)。台灣臉書使用者的隱私行為研究：劍橋分析事件之後。《傳播與社會學刊》(54)，27-57。「……2018年3月，美國麻薩諸塞州(Massachusetts)總檢察長Maura Healey表示劍橋分析將該遊戲收集的資料用於操縱2016美國總統大選選情，……同時劍橋分析的總監Christopher Wylie轉作證人，指出他負責分析用戶資料以推得其政治偏好、設計有效的網

證，本案主責機關國發會及內政部應審慎看待。

(三)再查，New eID是否可能衍生數位足跡、隱私權及大規模監控等問題，本應從使用者本身可能遭遇之樣態及環節完整考量；從單一部會角度、口頭承諾不會蒐集個資，或已有法規管理等等說法，對使用者而言不具意義，也完全無法構成信賴基礎，理由如下：

1、行政院唐鳳政務委員於109年7月29日參加中研院資訊法中心主辦之「數位時代下的國民身分證與身分識別研討會」，會後受訪<sup>10</sup>表示：

(1)對於在沒有專法，且個資保護法規（Data Protection Act, DPA）專責機構尚未設立的情況下，政府仍積極推動數位身分證，唐鳳會後接受媒體聯訪時說，今天的研討會很有價值，與會的民間團體十分同意需設置DPA專責機關，也就是類似國家運輸安全調查委員會之於交通部，在事件發生時發揮事實認定功能，而臺灣確實也需遵循歐盟通用資料保護規則（General Data Protection Regulation, GDPR）。

(2)由有民間、外部委員參與的獨立機關進行稽核，稽核結果的認受性、正當性往往仍較高。她希望在下一個立院會期即提出這類機關的組織法相關議題。

2、本院諮詢專家學者意見：

(1)中研院資科所李德財客座講座：對民眾質疑本案隱私權及個資洩漏疑慮，政府有義務清楚說

---

路謠言、並精準傳遞到目標受眾。」

<sup>10</sup> 陳韻聿(109年7月29日)。報導「數位身分證爭議 唐鳳擬提設立個資保護專責機構。中央社」(<https://www.cna.com.tw/news/aip1/202007290233.aspx>)

明權責，並與提供數位服務之單位釐清責任歸屬，確保民眾權益。一再口頭擔保個資隱私之保障，有誤導民眾之嫌。

(2) 中研院資科所何建明研究員：

〈1〉 New eID的技術規格是比健保卡先進，我們主要爭議是不知道政府要怎麼用，也沒有明文限制不能用在哪裡。

〈2〉 內政部當然說他沒有做(個資串聯)這件事，但是現在資料庫都在那裏，只是要不要聯的問題而已.....我們的問題不是政府會不會做，而是沒有明文規定不能做。

〈3〉 一卡連通所有政府資料庫和線上服務的eID，無疑是專制政府監控全民的最佳技術選項之一。而植入後門的eID讀卡機則是作戰時，監控敵方數位足跡的最佳木馬。

(3) 中研院法律學研究所邱文聰研究員：

〈1〉 個資法的目的外利用，實在過於寬濫，GDPR也許可目的外利用，但是國家還是有立法規範。

〈2〉 國外如果(個資保護)出問題，有一個獨立的監管單位。以銓敘部的案例來說，它要怎麼監管它自己？

3、臺灣大學國家發展研究所劉靜怡教授於「數位時代下的國民身分證與身分識別政策建議書」之「Road to Digital Totalitarianism」中指出：

(1) .....政府透過電信公司的個人手機訊號擷取的移動軌跡，進行所謂的疫情調查，原本電信資料並不存在政府手中，但只要資料存在而面臨需要，政府就能以公共利益為名加以蒐集與利用。

- (2) 雖然內政部再三強調不會蒐集個人的數位足跡，確實也許憑證的驗證不會連回內政部，可是這並不代表個人不會因為使用New eID而到處留下數位(身分)足跡。
- (3) 當因使用New eID而到處留下數位(身分)足跡，卻欠缺必要的監管模式(不論是限制蒐集使用，還是透過反向監控的方式)，其實就很難確保這套系統不會走向數位極權主義(Digital Totalitarianism)。

4、綜上，未來搭配New eID廣泛便利之個資獲得及串聯環境，公/私部門或將發展出各種在灰色地帶或法令邊緣遊走之應用，而個資法缺乏主管機關之分散管理特性，又賦予各公/私部門在蒐集、處理及利用個資時，極寬廣之操作及解釋空間，爰此，姑不論New eID對民主體制的威脅，個人隱私權遭侵害之風險與紙本實體環境相較，亦不可同日而語。

(四)另查，我國資通安全環境雖由行政院資安處積極推動，惟仍有諸多項目有待進一步強化，始能在資通安全面向充分支持New eID之推動。

1、根據內政部查復說明如下：

- (1) 針對本案三大配套之一的「深化資安縱深防禦」具體措施，內政部說明行政院資通安全處將建構國家資安聯防體系，串連行政院、關鍵基礎設施主管機關及關鍵基礎設施提供者三大層級之資安監控管理、事件通報應處及情資分享等整合作業，並鏈結民間資源與國際合作。同時，配合各部會網路環境進行大內網架構之調整，擴充政府骨幹網路之資安威脅分析能量同時，精進資安防護量能，進行各相關部會網

路環境進行大內網架構之調整，擴充政府網際服務網(GSN)流量收容能量，並調整政府骨幹流量收容及分析架構，擴充資料儲存能量及資料萃取能量。

- (2) New eID之系統規劃納入內政部資料中心進行管理，其ISMS輔導作業及SOC係委外辦理，委外廠商須具有相關之資安認證證照。內政部並已導入ISO 27001認證及落實資訊安全管理系統(ISMS)制度，並維持認證有效性，期間持續進行風險評鑑、矯正或與預防控制措施，以確保各項管控措施有效性。
- (3) 該部經評估相關潛在風險並研擬因應對策，並持續精進修正，以控制風險。

2、行政院資安處則說明，近年資安威脅與日俱增，面對日新月異的攻擊手法，國內外資料外洩事件層出不窮，究其原因係政府機關未落實資安防護作業、系統委外開發未落實資安要求及資安檢測、機關人員資安意識不足、資訊安全管理系統(ISMS)第三方驗證深廣度不足等因素，爰此，該處刻逐步檢討及精進相關機制

- (1) 落實政府機關資安防護作業：資安處將持續透過資安服務團、資安稽核及網路攻防演練協助各機關建立及落實委外管理制度，並主動發掘機關對外系統或服務之弱點，且要求其儘速改善，未來若可歸責為機關缺失者，則由資安處要求該機關應依資安法之「公務機關所屬人員資通安全事項獎懲辦法」，針對疏失人員予以懲處。
- (2) 提升委外廠商資安責任及義務：資安處刻正與工程會研議調修資訊服務採購契約範本，並將

資安事件通報、損害復原時效、調查處理改善時效、機關(個人)資料之機密性及完整性等項列入資安指標，並明定相關之違約金；同時授權資安法主管機關得稽核委外廠商(含分包廠商)，並適度公開資安事件內容；另，如因資安事件致使機關遭受嚴重損害者，機關亦得終止、解除即暫停執行契約等項。

- (3) 加強第三方驗證之深廣度：資安處刻正與財團法人全國認證基金會(TAF)研議將資安法法遵事項列入至現行ISMS 驗證範圍中，並要求經TAF認證通過之驗證機構赴機關辦理第三方驗證時，應至少以全部核心資通系統為驗證範圍，並加強檢視機關之資通安全維護計畫實施情形、資通安全責任等級應辦事項及資通系統防護基準等法遵事項落實情形；如機關發生資安事件，若可歸責為驗證機構嚴重缺失者，則由資安處協調TAF進行處置。

3、另查，行政院資安處另對中國製造之資通安全產品及相關採購疑慮，有相關管制措施如下：

- (1) 為降低機關採購案之資安疑慮，資安處於103年間邀集本院所屬各部會，盤點及研訂「具敏感性或國安(含資安)疑慮之業務範疇」，並請經濟部投資審議委員會(以下簡稱投審會)及工程會分別對外公告本案業務範疇及調整資訊服務採購契約範本，規定機關於辦理資通訊服務採購如屬前揭業務範疇時，可於招標文件中載明不允許在臺陸資廠商(含陸資資訊服務業者)參與。
- (2) 有關我國政府機關限制採購中國大陸產品部分，現行各機關可依據工程會107年12月20日工

程企字第1070050131號函，機關辦理資訊、電訊或通訊設備採購時，如認廠商所供應之財物或勞務之原產地為大陸地區，有影響國安(含資安)或機敏資訊外洩之疑慮者，可於招標文件中明定廠商所提供之財物或勞務之原產地不得為大陸地區，進而限制大陸地區之財物或勞務參與。

(3) 另，各機關於辦理涉及國家安全採購時，可依據工程會於108年11月20日訂定之「機關辦理涉及國家安全採購之廠商資格限制條件及審查作業辦法」，排除適用於我國之相關協定或條約，並針對投標廠商及其分包廠商資格訂定限制條件，包含廠商國籍、資本額逾百分之十之股東國籍、資金來源等等，另，廠商如有不符合招標文件規定之情形，機關可採不予決標或終止/解除契約等方式，並追償損失。

(4) 行政院於109年8月7日召開109年中央及地方政府資通安全長及資訊主管會議，業已要求各機關於招標文件規定不允許大陸地區廠商參與，並不得採購大陸品牌產品，以避免採購具資安疑慮之資通訊產品或服務；後於12月25日召開國家資通安全會報第36次委員會議，邀請總統府、國安會及五院(以上均含所屬二級機關)、各直轄市政府及各縣市政府之資安長出席，要求各公務機關擴大盤點大陸廠牌資通訊產品，並於110年底前完成汰換。

4、茲節錄本院諮詢專家學者對New eID資通安全之擔憂如下：

(1) 中研院資科所李德財客座講座：

〈1〉資通安全疑慮的部分，大家都能認識到資訊

系統沒有100%的安全，但必須要有可控管其風險的作法。

〈2〉讀卡機存取晶片資料之安全規範並無明確說明、有其潛在風險。就拿健保卡現在的使用來說，健保卡的讀卡機是需要驗證的，不是隨便讀卡機可以讀，用超商來買口罩或三倍卷，它的設備是不是驗證過的，我們根本不知道。

〈3〉內政部對於資安環境的建置與資訊系統安全的專業不足……，皆以系統委外方式為之，這其實也是政府各部門普遍的現象。

〈4〉國內資通訊系統管理最大的問題之一，是未能落實第三方驗證、稽核，由於無個資保護專責管理機構，個資外洩僅依個資法通知當事人，鮮少有適當課責之作為。

(2) 中研院資科所何建明研究員

〈1〉從上游製卡、加密及卡管等到使用數位身分證的下游個別系統，都有可能是資安破口。

〈2〉資通安全職系的人力安排的確仍無明顯進展。而由於市場待遇遠高於政府待遇，人員的專業能力和作業品質也令人擔憂。

〈3〉ISO標準之下，還有很多作業細節。每個環節都是令人擔憂的資安破口。

〈4〉有心人士或組織（包括本國或敵國政府）可在eID卡連回主機的路徑上（例如eID卡的讀卡機）植入後門，即時回報資料到特定的資料庫。

5、再查，有諸多證據顯示我國資通安全環境尚未達到成熟階段，內政部推動New eID，顯然未能充分考量外部資通安全條件。

- (1) 行政院資安處109年12月在立法院司法及法制委員會提出統計，全國1294個機關，資安專職人力依法應有1678名專職人員，實際為993人，其中正職更僅有685人，**缺口將近法定6成**。
- (2) 據最新一期（108年）行政院國家資通安全情勢報告內容，不僅在全球資安威脅情勢概要中，將「個人資料外洩情形白熱化」列為首要，在政府機關資安威脅情勢中，更將「個人資料外洩威脅持續存在」列為首要威脅。
- (1) 法務部調查局職司電腦犯罪防制，並於109年4月24日成立資安工作站，109年8月也提出「中國駭客組織對我國資訊供應鏈發動攻擊」<sup>11</sup>之警告，摘述重點如下：
  - 〈1〉調查局近來偵辦數起我政府機關遭駭案件，調查過程中發現中國駭客組織Blacktech與Taidoor，已長期滲透國內政府機關及其資訊服務供應商，尤其是承接政府標案之資訊服務供應商，因其負責政府機關重要資訊系統之開發及維運，故成為駭客主要攻擊目標，作為跳板攻擊政府機關，試圖竊取機敏資訊及民眾個人資料。
  - 〈2〉中國駭客組織深知政府機關為求便利，常提供遠端連線桌面、VPN登入等機制，提供委外資訊服務廠商進行遠端操作與維運，由於國內廠商大多缺乏資安意識與吝於投入資安防護設備，亦未配置資安人員，故形成資安破口。
- (2) 近年尚發生重大資安事件包括「領務局出國登

---

<sup>11</sup> 法務部調查局公共事務室(109年8月19日)。「中國駭客組織對我國資訊供應鏈發動攻擊」。  
(<https://www.mjib.gov.tw/news/Details/1/624>)

錄系統遭入侵」(本院106外調0007)、「臺北市政府薪資發放管理系統洩漏個資(106內調0075)」、「銓敘部洩漏七成約24萬餘人公務人員個資(109教調0004)」、「暗網兜售2000萬筆國人個資<sup>12</sup>」、「22間醫院(含部立醫院)遭勒索病毒攻擊<sup>13</sup>」等案，顯示我國雖已致力於資通安全工作，但仍發生各種資安事件

(3) 賽門鐵克 ISTR (Internet Security Threat Report, 網路安全威脅)報告:

〈1〉2019年(ISTR 24期)報告，臺灣每163封電子郵件有1封惡意郵件，名列全球第8，亞洲第1。每1712封電子郵件有1封網路釣魚郵件，全球第8，亞洲第2。

〈2〉2017年(ISTR22期)報告，臺灣身分遭竊數量達3000萬，是中國的3倍，全球第5，亞洲第1。(美國第1，且主要發生於大型外洩事件，符合New eID使用情境)

(4) 本院於調查銓敘部個資洩漏案(109教調04)時曾指出，目前我國政府機關資通安全之盲點及有待推動事項如下。

〈1〉部分機關將ISMS輔導及驗證工作委由單一廠商辦理，未予適當切割，以致監督制衡效果不彰、驗證有欠獨立客觀。

〈2〉部分部會資通環境業務不斷擴增及增加複雜度之同時，資訊室同仁資安管理及技術知能未同步提升，且高度仰賴委外廠商及同仁

---

<sup>12</sup>行政院新聞稿(109年5月31日):戶政資料外洩非事實。

<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/d02327f7-ae58-40d1-9cd3-793854cf7882>

<sup>13</sup>衛福部新聞稿(108年9月2日)。近日22家醫療院所遭勒索病毒攻擊事件處理說明。

(<https://www.mohw.gov.tw/cp-4343-49147-1.html>)

未建立資安風險意識之情形下，形成資安防護罅隙。

〈3〉在資通安全法施行後，A級機關依法應配置4名資安專職人力，以銓敘部為例，含資訊室主任在內僅編制14人為例，資安專職人力需佔到近三成，對業務執行實為艱鉅之挑戰。

〈4〉因資通安全雖屬資訊業務之一環，然其實質上分屬不同專業領域且資安業務日益繁重，行政院資通安全處有感於公務資安人力不足，建議考試院於公務人員晉用管道增列資通安全職系。

(5) 值得一提的是，個資法及資通安全管理法均屬國內法，但「網路無國界」，資通安全或個資洩漏事件鮮少有不具跨國性質者，無論是國人個資在暗網遭到兜售或資訊系統遭到海外跳板攻擊等等樣態，以2016年第一銀行遭海外駭客入侵ATM一案得以追回部分款項為例，即屬少數得以跨國處理案例，與我國政府機關每月遭受高達3000萬次<sup>14</sup>之攻擊強度相較，亦屬鳳毛麟角，益證個資法或資通安全管理法等國內法，對於New eID可能遭受的跨國駭侵，將不易發揮查明、究責或追償之功能。

四、內政部New eID關鍵規劃內容一改再改，名為「滾動式調整」，實為前期政策評估階段未臻精準，後續規劃調整又缺乏循證基礎及具有社會公信之決策機制，導致內政部雖已進行諸多事前評估及意見蒐集，於換發計畫公告後卻仍疲於因應外界質疑。爰此，內

---

<sup>14</sup> 江明晏(108年11月4日)。台美首次網攻演練 資安處：台每月遭攻擊3000萬次。中央社報導。(「……行政院資通安全處透露，臺灣公部門每月遭受境外網攻次數平均達3000萬，但防禦率高達99.99%以上」。)

政部允宜針對前期政策評估階段研謀改善措施，使政策推動潛在風險得以及早發現並加以因應。至於部分議題如個資獨立專責機關等，已脫離內政部職權範疇，New eID既為「智慧政府行動方案」之重要基礎，國發會宜就其職權，與內政部共同回應外界質疑。

(一)對照107年12月27日行政院第3632次會議簡報版本與109年12月21日內政部徐部長直播內容及「規劃重點成果報告」，New eID規劃內容至少有7項重大變更如下表6：

項目	108年5月27日院會通過簡報	109年12月21日內政部徐部長直播及「規劃重點成果報告」
相片解析度	高解析度(600DPI)	低解析度(1062*826 pixel)
附加自然人憑證	預設附加憑證，只能選擇停用/啟用	可不附加，並符合明確使用者同意原則
授權憑證控管審核	視機關需求	需有法源始同意
晶片公開區及加密區個資	強制寫入	有「資料清單」替代方案
讀取方式	包括非接觸式	只能插卡讀取
卡面資訊	<ul style="list-style-type: none"> <li>●製證日期及應換領日期在正面</li> <li>●沒有機讀碼</li> <li>●以數字呈現卡片序號</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●製證日期及應換領日期在背面</li> <li>●有機讀碼</li> <li>●以條碼呈現卡片序號</li> </ul>
ICAO區	啟用	關閉

(二)查內政部對於對於上揭重大規劃內容調整，欠缺周妥之機制及循證(evidence based)過程進行決策。

- 1、根據內政部戶政司張琬宜司長於本院辦理約詢時說明：「我們跟一層長官報告，包括部長和次長，印象中有再把這部分提到跨機關工作小組。所以我們事實上有參考外界意見的」。
  - 2、惟查，以關鍵之New eID附加自然人憑證，其申請程序或表單是否符合「明確使用者同意」原則為例，內政部在委外規劃驗收及實際決策之間，欠缺合理連結。
    - (1) 「新一代國民身分證換發規劃案」於109年1月3日完成驗收，在「各項標準作業程序(SOP)-New eID全面換發作業V3.2」第47頁所載之「109全面換發國民身分證申請書」，**沒有民眾可選擇附加自然人憑證與否之選項。**
    - (2) 但內政部於109年2月11日回復本院內容為「民眾於申請New eID時，如不申請自然人憑證，可於換證申請書上勾選『不申請自然人憑證』欄位，其New eID將不會寫入自然人憑證資料」。
    - (3) 申請換發New eID附加自然人憑證與否是否符合「明確使用者同意」原則，當屬本案關鍵規劃內容，但其規劃自驗收不到一個月即完全轉向，難以令人相信業經審慎評估。
- (三)縱以目前內政部公開之規劃內容，New eID內建相片之必要性仍待檢討。
- 1、無論相片解析度為何，在線上服務申辦已有憑證(電子簽章)提供身分之「不可否認性」，臨櫃申辦又可依據卡面照片判定身分，則在晶片中儲存相片之必要及目的顯有檢討必要。
  - 2、縱然內政部於「規劃重點成果報告」中之所敘理由為「**避免卡面的照片被偽變造……透過晶片內**

存放之相片與卡面上之相片進行比對」云云，惟成果報告亦載明New eID有17項物理防偽設計，本院於履勘時，製卡單位中央印製廠也強調「**實難偽變造**」，行政院唐鳳政務委員亦於109年12月21日於直播中說明「**卡面照片非常難偽造**」，則內政部之理由顯不成立，該部既已宣示暫緩推動，則應考量覈實檢討該項規劃之必要性。

(四)內政部長長期研究並規劃New eID，並辦理多項意見蒐集工作，前期政策評估階段理應針對規劃內容可能遭到社會質疑部分完整評估及溝通，而得於政策執行階段通過社會檢驗；然而New eID係於108年5月公告「數位身分識別證 (New eID) — 新一代國民身分證換發計畫」後，其具體規劃始為社會所悉，復以採購過程欠周，陸續遭到外界質疑及反對，顯示內政部或國發會於前期政策評估階段未能發掘政策推動潛在風險，以至進入政策執行階段後，兩年來政府涉入層級不斷提高，對個資洩漏之疑慮也從「用不透明膠帶貼掉<sup>15</sup>」到最後拍板調整前述七項重要規劃。

1、內政部於戶政司「New eID資訊公開專區」強調，該部從102年起即針對國民身分證附加自然人憑證進行研究，104年起開始規劃換證工作，並於104年10月擬具「晶片國民身分證全面換發計畫」報院，經國發會審議，應單純化晶片身分證之功能，為完善該計畫，105年1月於國發會「公共政策網路參與平台」廣徵民眾意見，並於106年5月23日至11月22日辦理「晶片國民身分證開放決策案」，共辦理1場晶片國民身分證國際研討會、2

---

<sup>15</sup> 109年12月17日。擔心數位身分證洩個資？唐鳳建議用「不透明膠帶」貼2個地方。上報報導([https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=102530](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=102530))

場焦點團體座談會、1場工作坊及1次電話民調等溝通活動。

2、然而，於內政部公告「數位身分識別證(New eID)——新一代國民身分證換發計畫」後，政策已脫離評估階段，進入執行階段，此時民間團體及專家學者得窺計畫全豹，開始漸次提出疑慮，甚至聯署反對，以至於New eID的重大規劃調整，竟是在政策執行階段才進行。爰此，內政部及國發會實應深入思考，究屬前期評估流於形式未能發掘社會聲音？或是政策評估方法有待調整改進？或是應賦予政策執行階段適當的公民參與調整彈性？是否應該比照重大公共建設依行政程序法辦理聽證？無論原因為何，內政部諸多廣徵民眾意見之作為均未能發揮功效，顯然有加以檢討之必要，以避免其他重大政策又需面對相同問題。

(五)另查，New eID推動遭到反對的另一個特點在於，部分議題當屬內政部職權，卻有部分議題已脫離內政部職權，例如個資獨立專責機關、數位足跡控管、個資串聯監控疑慮等等，均非內政部單一部會得以處理，此有內政部說明「107年國發會於新一代身分證及其應用會議決議，New eID應著重於人別辨識，並與個資法相關之蒐集、處理、利用脫鉤」可證，以至於內政部對部分外界疑慮難以充分釋疑。爰此，New eID既屬「智慧政府」之重要基礎，主政機關國發會亦宜就其職權，與內政部共同回應社會質疑。

五、內政部辦理New eID換發規劃及建置等採購案，存在採購評選委員刻意排除公務員以外身分、規劃報告審查流於形式、規劃案功能不彰、不待廠商交付規劃內容即另行發包等問題，顯示內政部為趕在111年九合

一選舉投入使用New eID，採購過程顯欠周妥，雖未有違反政府採購法之明確事證，仍難稱符合該法第一條「……提升採購效率與功能」之精神，應予檢討改進。

(一)綜整本案決策及採購相關重要時間點如下表7:

時間	辦理內容
107年12月27日	行政院第3632次會議決議，數位身分識別證(New eID)為實現智慧政府之基礎，請內政部妥善規劃全面換發相關工作，於109年啟動全面換發作業。
108年1月31日	內政部擬訂「數位身分識別證(New eID)-新一代國民身分證換發計畫」(以下簡稱換發計畫) 函報行政院審議。
108年3月12日	「新一代國民身分證換發規劃案」(以下簡稱細部規劃案) 開標
108年3月20日	細部規劃案辦理評選會議
108年4月11日	內政部與委託廠商(國巨)完成議價及簽約
108年6月6日	行政院以院臺法字第1080010976號函原則同意內政部「數位身分識別證(New eID)-新一代國民身分證換發計畫」修正總經費為48億9,285萬元。
108年6月14日	內政部與中央印製廠完成製卡工作(下稱製卡案)開標、議價及簽約。
108年6月28日	內政部至中央印製廠召開New eID版面防偽研商會議，亦將規劃廠商之階段性規劃內容提供該廠參考及提供該廠諮詢服務。
108年7月10日	廠商提交6冊報告書(含製卡相關3冊)由內政部戶政司及資訊中心進行內部審查，並提供審查意見。
108年7月29日	細部規劃案第4次工作會議
108年8月12日	廠商交付修正版報告書
108年8月23日	內政部邀請專家學者召開審查會議協助審查(提出卡片及軟硬體規格之新技術、成本計算方式、卡片與憑證效期一致性之建議、文字語意及內容架構調整等意見，並於修正後召開復審會議)
108年8月26日	中央印製廠第一次公告「PC晶片卡及印製設備採

	購案」招標文件公開閱覽。
108年8月30日	細部規劃案第5次工作會議
108年9月17日	中央印製廠第二次公告「PC晶片卡及印製設備採購案」招標文件公開閱覽。
108年9月18日	內政部召開細部規劃案復審會議(委員及與會人員對製卡相關報告書大致無意見，僅有部分文字語意及內容須再調整，請規劃廠商修正，將再召開會議審查)
108年9月25日	中央印製廠「PC晶片卡及印製設備採購案」第一次上網公告。
108年11月26日	中央印製廠「PC晶片卡及印製設備採購案」第一次上網公告，未達法定開標家數，不予開標。
108年11月28日	中央印製廠「PC晶片卡及印製設備採購案」第二次上網公告。
108年11月29日	內政部「New eID系統建置及維護案」第一次上網公開閱覽。
108年11月30日	廠商交付細部規劃案期限
108年12月3日	中央印製廠「PC晶片卡及印製設備採購案」第二次上網公告，投標文件經審查均不合格，第二次招標廢標。
108年12月18日	內政部「New eID系統建置及維護案」第二次上網公開閱覽。
109年1月3日	細部規劃案驗收 中央印製廠「PC晶片卡及印製設備採購案」第三次上網公告
109年1月17日	內政部「New eID第三方獨立驗證與認證(IV&V)」案開標。
109年1月22日	內政部「New eID第三方獨立驗證與認證(IV&V)」案評選會議。
109年1月30日	內政部「New eID系統建置及維護案」第一次上網公告。開標未達3家廠商投標，予以流標。
109年2月7日	中央印製廠「PC晶片卡及印製設備採購案」開標
109年2月14日	內政部「New eID第三方獨立驗證與認證(IV&V)」案簽約。
109年2月17日	中央印製廠「PC晶片卡及印製設備採購案」評選會議

109年2月21日	中央印製廠「PC晶片卡及印製設備採購案」決標簽約
109年2月25日	內政部「New eID系統建置及維護案」第二次上網公告，經公開評選無最有利標廠商後廢標。 內政部「New eID宣導案」開標
109年3月6日	內政部「New eID宣導案」評選會議
109年3月24日	內政部「New eID系統建置及維護案」第三次上網公告，經公開評選無最有利標廠商後廢標。
109年4月13日	內政部「New eID宣導案」簽約
109年5月4日	內政部「New eID系統建置及維護案」第四次上網公告，未達3家投標，予以流標。
109年5月29日	內政部「New eID系統建置及維護案」第五次上網公告。
109年6月2日	內政部「New eID系統建置及維護案」開標
109年6月11日	內政部「New eID系統建置及維護案」評選會議
109年6月15日	內政部「New eID系統建置及維護案」決標簽約日
109年7月29日	中央研究院法律學研究所資訊法中心辦理「數位時代下的國民身分證與身分識」研討會
109年10月5日	內政部徐國勇部長赴立法院進行業務報告並備詢時指出，規劃在110年1月到6月進行小規模試行換發作業，110年7月啟動全面換發作業。
109年12月11日	行政院蘇貞昌院長於立法院表示數位身分證不一定在7月全面換發……，確認安全性後，才會全國換發。
109年12月21日	內政部徐國勇部長與行政院唐鳳政務委員直播說明New eID
109年12月26日	新竹市決定退出New eID試辦計畫
110年1月21日	行政院院會決議，換發數位身分識別證於專法制定，取得社會共識後，再依法辦理。

(二)內政部辦理「新一代國民身分證換發規劃案」組成採購評選委員會時刻意排除公務員以外身分參與。

1、內政部說明：本案外聘專家學者之評選委員係依

採購當時之評選委員會組織準則(107.8.8版)第4條第3項規定辦理，利用行政院公共工委會建置之「最有利標案管理系統」篩選5倍建議名單遴選專家學者，考量本案涉及晶片規格、卡片防偽及專業資訊系統等規劃，因此，遴選類別分別有「資訊類－資訊管理」、「資訊類－資訊安全」及「資訊類－電子資訊系統」，並簽報機關首長勾選核定。

2、惟查，由該部提供採購評選委員會外聘委員建議名單(如下圖9)顯示：

內政部		(機關名稱)
新一代國民身分證換發規劃案		(案名)
外聘委員遴選條件	類科別	「資訊類-資訊安全」+「資訊類-電子資訊系統」+「資訊類-資訊管理」
	身分別	「公務人員」

請多善用公務員專業、守法之特質，積極採用其他機關之資深公務員擔任外聘評選委員，由公務員負起責任辦好人民付託之採購工作，營造健康採購環境。

圖9.「新一代國民身分證換發規劃案」建議名單篩選條件示意圖。

- (1) 內政部於外聘委員遴選條件已設定「身分別」為「公務人員」，導致建議名單30位全部都是公務員（退休/在職各半），**在根本上排除其他身分參與評選的機會**，導致評選委員同質性過高，縱不違法，該部仍無法說明本案「全部」評選委員均採公務人員之合理性。
- (2) 內政部另特別引用行政院公共工程委員會(下稱工程會)宣導「請多善用公務員專業、守法之特質.....擔任外聘評選委員」云云，但完全排除其他身分別參加採購評選的機會，顯然扭曲

工程會的本意，也未能考慮本案涉及重大社會爭議之特質，有違公開透明之原則。

(三)再查，「新一代國民身分證換發規劃案」之專案目標為：「完善新一代國民身分證換發工作、後續營運及應用之各項規劃」，其工作項目計有：「卡片(含晶片規格及需求規劃)」、「製卡中心規格、管理規範及安全規劃」、「製發管理規劃」、「API應用程式規劃」、「新身分證應用軟體規劃」、「規劃新身分證之晶片內容遠端更新之作法」、「自然人憑證規劃」、「先期作業期間eID宣導資料規劃及製作」、「各項標準作業程序(SOP)」、「研析委外服務方式」及「提交本案成果報告書」等12大項，然而經查：

1、內政部於108年6月與中央印製廠簽約時，已將三等級共13項防偽要求(如下圖10)列入規格需求，而規劃案委外廠商直至108年12月才在「卡片(含晶片)規格及需求規劃報告書」提出防偽建議。

參、防偽組合(防偽元素至少20個，組成內容至少包括下列)

項目	說明
Level 1	扭索紋、彩虹底紋、變色油墨、立體浮雕特殊效果、第二影像、光柵變化影像。廠商應再至少提供1種此等級之防偽技術，該防偽技術必須呈現於卡面且一部或全部與第一影像重疊，並得確保第一影像不被竄改。
Level 2	微細字(放大鏡)、螢光油墨(為保留設計彈性，暫不指定顯性或隱性；UV)、紅外線油墨(紅外線)、全彩螢光。
Level 3	廠商應至少提出2種此等級之防偽技術。

圖10. 中央印製廠之印製案規格需求書有關防偽組合需求項目。

2、承上，由印製案發包時程顯示，內政部既對具體防偽規格需求之掌握，已達可進行發包之程度，則何以仍將防偽需求納入委外細部規劃需求、訂

為廠商工作項目、召會審查廠商規劃成果及驗收?顯示規劃案部分工項存在意義有欠明確、效益亦欠具體。

3、不僅防偽要求，規劃案其他項目（如印製廠房規劃、申請換發表單、系統建置等等）也不乏類似情形。簡言之，內政部既然不採納委外廠商規劃內容，又不等到廠商交付規劃再發包，則究竟為何要委外規劃？

4、對此，本院諮詢學者專家亦表示

(1) 我認為委外廠商報告對內政部一點都不重要，因為跟現行要做的也已經有相當出入了。像是自然人憑證到底怎麼選似乎也沒定案，委外廠商對於某些觀念有誤會，比如規劃成果報告對第三區加密區應用透過API進行讀取沒有設定資格限制，但對內政部而言，API只針對需用機關來申請。

(2) 規劃成果報告雖然內容很厚，但根本可以跟內政部要做的分開來看，審查委員也是聊備一格而已。

5、對此，摘錄內政部說明如下：

(1) 於109年啟動全面換發作業，主要考量111年9合1選舉，為避免因新舊身分證混雜，增加身分證真偽辨識及身分查驗致影響選務工作，爰期於該次9合1選舉前完成所有選舉人新證之換發作業，依換證所需期程推估，至遲須於109年10月開始進行全面換證作業。

(2) 內政部經長期規劃已訂定New eID採PC材質塑膠卡、彩色相片、個人資料採雷射雕刻、晶片容量及採雙介面、晶片內容分區及密碼控管讀取等主要原則，為爭取時效，爰將製卡工作先

行招標予中央印製廠，並同步由規劃廠商依「細部規劃案建議書徵求說明書」所載之上揭製卡主要原則協助內政部撰擬相關規範，此二項工作可併行不悖。

(3) 「細部規劃案」已於108年11月30日提交規劃全案成果，並於109年1月3日完成驗收，規劃案履約期間陸續交付有關製卡、管理、建置相關之規劃文件，為配合行政流程及加速辦理時間，爰以交付之規劃文件作為不同工項招標文件之基礎。

(4) 內政部戶政司張琬宜司長於本院辦理約詢時說明：「我們內政部才是業主，我們不是國巨報告拿來內政部全部照用」。

6、綜上，本案委外規劃內容如防偽需求、換發時應符合明確當事人同意原則以及Secure API（加密區應用程式介面）授權申請審核等多處重要工項，與內政部對外公告版本有別，倘視規劃案本質在「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」所指「機關委託廠商辦理……，得依採購案件之特性及實際需要」，則規劃案成果報告係供機關參酌，採納與否仍視機關裁量，縱然全部推翻委外規劃內容，亦無違政府採購法之規定；然揆諸政府採購法第一條規定「……提升採購效率與功能」之立法目的，內政部於本案對委外規劃的效率與功能顯有值得檢討之處，況實務上，機關對於關鍵規劃內容採納比例如此之低，並非常態，亦屬罕見。

(四) 規劃報告審核過程流於形式部分，內政部在廠商交付規劃報告後邀請審查委員提供專業意見並審核內容，目的在於使後續相關標案（軟體、驗證、印

製等)規劃更為完善，但內政部在審查會議前就已將後續軟體建置標案之RFP(Request for Proposal，需求建議書)公告上網，以致審查委員意見毫無納入RFP之可能性，已詳述於調查意見二，爰不贅述。

(五)New eID半數承包商無法免除中國影響疑慮：目前有公開資料可查之New eID相關標案(含供應商)共6筆標案，其中就有3家得標商(國巨、Idemia及中華電信)無法排除中國影響疑慮，即使中華電信已提出聲明，相關資訊服務供應商仍為可能的資訊安全破口。

- 1、「新一代國民身分證換發規劃案」：由國巨管理顧問股份有限公司得標，原訂108年11月30日完成規劃案，但迄今尚未完成。另據媒體<sup>16</sup>報導，台灣公民陣線發言人江旻諺指出，這次數位身分證換發的規劃案中，是由「國巨管理顧問公司」所承接得標。但公司代表人、律師幸大智，同時也是中國上海市的「君悅律師事務所」合夥人。針對國安疑慮，先前內政部回應，國巨為符合我國「公司法」設立的廠商，股東也和中資毫無關聯。中國的律師事務所是幸大智個人業務，幸也非此案專案主持人。國巨專案團隊也和內政部簽署周密的保密協定，確保業務內容滴水不漏。
- 2、中央印製廠為取得印製所需材料及設備，另發包之「PC晶片卡及印製設備採購標案」，則由東元電機團隊得標，其團隊依據社團法人中華印刷科技學會109年1月8日電子報所述，係結合宏通數碼科技公司、中華電信、德國Veridos卡廠及法

---

<sup>16</sup> 廖昱涵(109年5月14日)。數位身份證未立法護隱私、得標人為中國開業律師 民團憂資安國安雙破口。沃草國會無雙。<https://musou.watchout.tw/read/G1jJCwtZuMzEkWmfA51r>

國Idemia公司成立投標團隊；然而Idemia被外界質疑曾被國際貨幣基金組織IMF制裁2.5年的禁令。且該公司的卡片是否會交給中國深圳子公司愛德覓爾科技公司製造，將後門程式直接植入晶片當中。對此，內政部戶政司已於該部網站之「說明簡報」中澄清如下：

- (1) 國外卡廠IDEMIA Identity & Security France S. A. S. (IDEMIA I&S) 僅製造無個人化PC卡。
  - (2) IDEMIA I&S，其捷克子公司或其任何相關聯公司，均無法接觸任何我國國人個資，個人化並不屬於IDEMIA I&S專案範圍的一部分。
  - (3) IDEMIA I&S目前沒有，在未來也不會由中國的製造工廠IDEMIA (Shenzhen) Technologies Co., Ltd. 生產本專案PC卡。
  - (4) IDEMIA 集團係歐貝特科技 (Oberthur Technologies) 與賽峰身分與安全技術公司 (Safran Identity & Security, Morpho) 集團合併之事業；停權制裁僅影響曾屬於前歐貝特科技的IDEMIA實體，而IDEMIA I&S並不在其中，IDEMIA I&S未遭世界銀行或其他多邊開發銀行停權。
- 3、「新一代國民身分證換發系統建置及維護案」由中華電信得標。惟依據中研院社會學研究所吳介民研究員在「數位時代下的國民身分證與身分識別」研討會中揭露，資策會及中華電信與承攬多項中國資訊系統工程的資拓宏宇及榮利公司，分別為子公司及孫公司之關係，是典型的跨海峽資本，並有媒體<sup>17</sup>加以整理報導如下。

---

<sup>17</sup> 簡惠茹(109年7月30日)。中華電信拿下數位身分證標案 吳介民：子公司承包中國系統工

- (1) 中華電信和資策會投資成立的資拓宏宇，副總經理同時擔任子公司榮利科技的董事長，形成高階技術和經濟利益集團，從網站上公開資訊可以看到，榮利承接中國多家銀行系統工程。
- (2) 資拓宏宇和其前身資拓科技大量承攬政府標案，資拓宏宇早在2014年就爆出是否將戶政系統軟體外包給中國網路公司的爭議，雖然公司澄清絕對沒有，仍引起國安和資安疑慮，除了承攬臺灣政府標案，中國鐵路訂票系統也由資拓宏宇公司負責建置，持續遊走在兩岸之間
- (3) 對此，中華電信於109年8月20日發出聲明，表示該公司承攬數位身分證(eID)無資安疑慮，摘述如下。
  - 〈1〉「新一代國民身分證換發系統建置及維護案」主要項目新式身分證核心系統開發皆由中華電信正職同仁執行，子公司資拓宏宇於本案負責內政部既有戶役政系統維護及功能擴增，其無法取得國民資料，程式開發工作內容無洩密或技術外移的可能；因此，該建置案並無資安與國安議題。
  - 〈2〉為確保及強化本案資訊安全管控，中華電信將以制度與資訊系統二個構面進行強化。制度面將遵循行政資通安全責任等級A級防範以及個資保護ISO27701辦理，開發人員採最小權限方式管理，並定期進行人員資安教育訓練，中華或子公司資拓宏宇同仁均無法任意接觸客戶資料。資訊系統面將採內外網實體隔離，透過硬體保密器確保網路傳輸資料

之機密性、完整性及可用性，若因客戶服務需求而進行客戶資料查詢，也將留下查詢紀錄以利日後稽核與管理，並於上線前執行資安檢核(含源碼檢測、弱點掃描與滲透測試)。此外，本案亦與內政部既有SOC資安監控系統及資安設備防護緊密合作，以確保資料不外洩。中華電信會以多年累積大型資訊系統建置整合經驗及資安、憑證專業領域知識，以積極與負責任態度執行本案。

六、內政部作為New eID及全國戶役政資料之建置及管理機關，肩負全國民眾出生、結婚或死亡等戶籍管理重要任務，相關資訊系統理應在資通安全四大構面之一的「可用性」方面具備最高水準，惟該部作為New eID建置基礎之「戶役政系統」除曾於103年2月新版上線服務時發生嚴重當機，109年下半年改版時又陸續發生數次全國性當機，再度斲傷社會信任，亟待內政事務實通盤檢討New eID所涉系統之結構設計問題。

(一)依據「資通安全責任等級分級辦法」中的「資通系統防護需求分級原則」，防護需求等級構面包括機密性、完整性、可用性、法律遵循性等四個構面，其中「可用性」部分，只要符合「發生資通安全事件致資通系統受影響時，可能造成對資訊、資通系統之存取或使用之中斷，對機關之營運、資產或信譽等方面將產生非常嚴重或災難性之影響。」即核列高級，先予敘明。

(二)依內政部查復，New eID系統於軟體開發部分係配合現有戶役政資訊系統及自然人憑證管理系統進行擴充開發，而硬體部分，前揭3套系統均使用本部內政資料中心機房硬體設備(採伺服器虛擬化)，復以中華電信亦於109年8月20日發出聲明

「……子公司資拓宏宇於本案負責內政部既有戶役政系統維護及功能擴增」。

(三)惟查，內政部戶役政資訊系統在103年上線服務之初即發生嚴重當機事件，於109年進行改版時，又屢次發生當機事件，顯見該系統在「可用性」方面有待加強。

1、經查，戶政系統103年2月5日上線服務時「光是開工前三天，全國就有逾五萬民眾權益，因戶政系統當機受到影響。民怨沸騰<sup>18</sup>」、「基於eTag前車之鑑，李鴻源在新戶政系統開辦前曾三令五申不得出包，但一上線即發生大當機，狀況頻仍<sup>19</sup>」，而其中負責資訊系統開發建置的廠商，即為New eID案中負責既有戶役政系統維護及功能擴增的資拓宏宇公司<sup>20</sup>。

2、至109年10月為止，戶役政系統4個月內又發生5次當機<sup>21</sup>，據內政部說明如下

(1)為配合行政院推動資訊資源向上集中政策及強化資訊安全維護，同時減輕戶所同仁對於設備維護的負擔，乃將各縣市機房分階段移轉至本部集中管理，以節省公帑、強化運作效能，自109年4月起，戶役政資訊系統陸續將各直轄市、縣(市)機房分階段移轉至內政資料中心資源池統一管理，並於6月29日完成移轉上線，將原來的44個機房整併為2個機房。

---

<sup>18</sup> 鄭閔聲(103年2月20日)。戶政系統當機 凸顯政府效能落漆。今周刊。

([business.today.com.tw/article/category/80392/post/201402200025/戶政系統當機%20凸顯政府效能「落漆」](https://business.today.com.tw/article/category/80392/post/201402200025/戶政系統當機%20凸顯政府效能「落漆」))

<sup>19</sup> 103年2月13日。戶政系統頻出包 司長謝愛齡轉調參事。自由時報  
(<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/951128>)

<sup>20</sup> 資訊系統開發建置於100年6月由資拓宏宇公司以5.6億元得標。

<sup>21</sup> 黃怡潔(109年10月26日)。戶政系統4個月內5度大當機 台中怨偶慘等3小時離婚未果。上報  
([https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=98879](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=98879))

(2) 要從實體環境轉移到虛擬化環境，較為複雜，因系統環境不同，於過渡時期，偶有系統不穩定緩慢或異常情形，需進行相關參數調校。與103年新系移轉後因系統設計、測試未盡完整而造成系統中斷服務完全不同。

(3) 為改善戶役政系統運作效能及穩定度，於109年10月27日請行政院國家資通安全會報技術服務中心進駐戶役政系統機房協助檢視，並請New eID承包廠商中華電信公司自109年11月2日派駐26位專業技術人員進行系統總體檢，已有效改善系統服務穩定度及可用性。

(四) 然而，針對戶役政資訊系統「可用性」問題之根因，經本院函詢行政院資安處，該處認為系統原因係為「結構設計不良」，資安處簡處長亦於本院辦理約詢會議時說明；「它(戶役政系統)的系統轉換不順，我們主動要求籌組體檢團隊，我們兩個不同團隊，資安處主要是看管理面，內政部主要是看技術面，我們最近已經要求內政部作改善，半年內都不能當機」，此與內政部自稱「偶有系統不穩定緩慢或異常情形，需進行相關參數調校」云云，有極大差距，內政部避重就輕之態度，除於調查意見二所述之外，此又一例，實非推動New eID應有之態度。

七、交通部鐵道局於106至108年間於豐原站推動試辦之「智慧型影像監控系統」部分項目涉及在公開場所執行人臉辨識功能，引起隱私權爭議；復以交內政部警政署M-Police亦有部分人臉辨識功能之法制未臻完備，均凸顯目前個資法對人臉辨識規範有待強化，且各機關對個資法解釋亦有歧異，更對外界隱私疑慮欠缺敏感度，將使各潛在應用機關容易陷於爭議，爰該法法規解釋機關國發會宜於法制、組織及宣導等面

向，如推動GDPR、人臉辨識納入特種個資、個資獨立機關等積極推動，始符隱私權保護之國際標準。

(一)基於人臉辨識尚未於個資法中明確規範，本院爰分請國發會及法務部就人臉辨識之適法性評估原則提出見解如下：

1、國發會：

(1)按個資法第18條規定，公務機關保有個人資料檔案者，應指定專人辦理安全維護事項，防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏。同法施行細則第12條第2項規定，公務機關為防止個人資料被竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏，採取之技術上及組織上措施，得包括下列事項，並以與所欲達成之個人資料保護目之間，具有適當比例為原則：(一)配置管理之人員及相當資源。(二)界定個人資料之範圍。(三)個人資料之風險評估及管理機制。(四)事故之預防、通報及應變機制。(五)個人資料蒐集、處理及利用之內部管理程序。(六)資料安全管理及人員管理。(七)認知宣導及教育訓練。(八)設備安全管理。(九)資料安全稽核機制。(十)使用紀錄、軌跡資料及證據保存。(十一)個人資料安全維護之整體持續改善。

(2)據此，公務機關蒐集人臉辨識資料倘有個資法之適用，則應依循上開規定，在考量所欲達成之目的與手段間是否具有衡平性之前提下，採取必要之措施，例如於事前進行個人資料之風險評估，並於事後保存相關使用及軌跡紀錄等，以落實個人資料之保護。

2、法務部：

(1)按「中央法規標準法」第16條第1項前段規定：

「法規對其他法規所規定之同一事項而為特別之規定者，應優先適用之。」個資法之性質為普通法，其他特別法有關個人資料蒐集或利用之規定，依中央法規標準法前揭規定，自應優先適用各該特別規定，若無其他法令應優先適用者，方適用個資法之相關規定（107年6月29日法律字第10703507780號書函參照）。是以，如特別法對於人臉辨識系統之建置或利用定有相關規定，應優先適用各該特別規定；如無特別法之規定，則應適用個資法規定評估其適法性（個資法第15條、第16條等規定參照）或比例原則（個資法第5條規定參照）。又目前政府機關多設有法制單位，相關政策或措施如有適法性或違反比例原則之疑義時，可請法制單位提供諮詢意見並協助評估，另倘有涉及個資法之疑義，並得函詢法律主管機關國發會之意見。

- (2) 復參酌司法院釋字第689號解釋意旨，人民生活私密領域不受侵擾之自由及個人資料之自主權，屬憲法所保障之權利，對個人前述自由權利之保護，並不因其身處公共場域，而失其必要性，是個人縱於公共場域中，亦應享有依社會通念得不受他人持續注視、監看、監聽、接近等侵擾之私人活動領域及個人資料自主，而受法律所保護。因人臉辨識系統須預先設定人臉資料庫中若干已知身分之人臉圖像及其相關編碼，而當系統輸入一系列或單一未確定身分者之臉部圖像後，系統便會自動比對運算圖像之相似度，是以，建置人臉辨識系統之機關係如何蒐集取得內建之人臉資料庫、其法源依據、所欲執行之法定職務及必要性為何？如何

管理資料庫安全維護事項以確保資訊安全？是否已對系統準確度進行相關檢驗？等均宜加以檢視釐清。另人臉辨識之運作方式涉及使系統自動化運作並與資料庫比對後輸出結果，產生執法機關有無對特定人進行「自動化決策」(Automatic Decision)與「側寫」(Profiling)之法律問題，鑑於GDPR(一般資料保護規則)第22條對於自動化決策與側寫已定有相關規範，似可參考GDPR之相關規定再予檢討是否強化相關法令規定，以減輕民眾疑慮。

(二)至於交通部鐵道局針對於臺鐵豐原站辦理之「智慧型影像監控系統」之依據及人臉辨識爭議適法性評估說明重點如下：

1、辦理依據及過程：

- (1) 豐原站試辦之「智慧型影像監控系統工程」(下稱本工程)緣起於103年5月21日臺北捷運發生隨機殺人事件，經103年5月29日交通部召開「研商陸海空運輸安全策進作為相關事宜會議」，會中請各主管機關、營運機構積極辦理計14項安全強化作為，並將推動「智慧型監視系統」示範計畫列為其中之一。
- (2) 本案依據臺鐵豐原車站建築現況及彙整專家學者、臺鐵局、路警所、高鐵公司及鐵道局相關單位建議，提出本試辦案執行分析之11個情境，有應用人臉辨識技術者僅為特殊服務/安全警示名單(車站營運用)及安全特殊名單(警務用)兩功能。
- (3) 本試辦案所採用「人臉辨識系統」功能，僅當民眾進入車站或月臺時進行人臉辨識，作為判斷旅客是否屬特殊服務/安全警示名單(車站營

運用)及安全特殊名單(警務用);惟基於各界對於人臉辨識功能及適法性仍有疑慮,現已取消人臉辨識功能,並協調內政部警政署鐵路警察局取消安全特殊名單,以確保民眾隱私權不受侵害。

2、適法性評估:交通部鐵道局認為,個資法對於人臉辨識並未給予特別之規範,該項工程應未逾越個資法相關規定,理由摘述如下:

- (1) 符合第8條第2項第2款規定「個人資料之蒐集係公務機關執行法定職務」,得免為前項(公務機關或非公務機關依第十五條或第十九條規定向當事人蒐集個人資料時,應明確告知當事人下列事項)之告知。
- (2) 符合第15條第1項第1款規定:「執行法定職務必要範圍內」。
- (3) 符合第16條第1項第2款規定:「為維護國家安全或增進公共利益所必要」。
- (4) 符合第51條第1項第2款「於公開場所或公開活動中所蒐集、處理或利用之未與其他個人資料結合之影音資料」。
- (5) 工程規劃過程中,鐵道局曾針對試辦案在人臉辨識及運用上是否有侵犯隱私權或違反個資法等相關規定,請中興工程顧問公司釐清,該公司法務室說明:依個資法第51條,系統應無違反個資法情形。(因系統僅給各人臉一代表編號,不涉個人資料蒐集)
- (6) 本工程之人臉圖像未與其他個人資料結合,又車站屬公共場合,設置智慧型監視系統可提升維運安全,尚無不當蒐集個資、民眾行蹤及生活習慣,亦無對外、公開民眾個資(人臉)或濫

用，應與司法院大法官釋字第689號「持續注視、監看、監聽、接近等侵擾之私人活動領域及個人資料自主」之情境不同，且司法院解釋字第689號解釋，主要係涉及新聞採訪自由與社會秩序維護法第89條第2款兩者間衝突所為之解釋，亦與本計畫目的又有不同。

(7) 該工程應未逾越個資法「第8條第2項第2款、第15條第1項第1款、第16條第1項第2款、第51條第1項第2款」等相關規定，且公共場所應無涉及隱私權。

(三) 惟查，經本院綜整法務部及國發會見解，與交通部鐵道局見解至少有兩點差異，益證不同機關，特別是業務單位及法令解釋單位，對於法令適用見解有待進一步協調溝通。

1、法務部認為人臉辨識仍得參酌司法院釋字第689號解釋意旨，即「人民生活私密領域不受侵擾之自由及個人資料之自主權，屬憲法所保障之權利，對個人前述自由權利之保護，並不因其身處公共場域，而失其必要性，是個人縱於公共場域中，亦應享有依社會通念得不受他人持續注視、監看、監聽、接近等侵擾之私人活動領域及個人資料自主，而受法律所保護」。

2、此外，國發會個人資料保護專案辦公室李世德參事於本院約詢表示：「鐵道局引用個資法第51條第1項第2款豁免條款；法務部曾函釋過，若是公務機關執行法定職務而蒐集公開之影音資料，當然還是要適用個資法」。

(四) 另查，有關內政部警政署「M-Police」即時相片比對功能之說明及人臉辨識之適法性評估如下：

1、依據「警察職權行使法」第6條、第7條查詢人民

身分規定及個資法第15條、第16條公務機關執行法定職務必要範圍內等規定，「警政相片比對系統」之使用，員警須有本系統使用權限，於其職務權限範圍內，遇個案執行為民服務（如協尋失智老人）、查證民眾身分及協助犯罪偵查等法定職務，有必要查詢，並經當事人同意後，始依規定使用，且有關勤務作為與一般調閱戶政資料並無不同，可有效輔助傳統身分查證，便利為民服務。

2、另據該署109年7月20日警署防字第1090111891號函說明，M-Police即時相片比對功能係協助員警縮小查詢範圍，就比對後之特徵值臚列可能之對象，屬輔助驗證身分之手段，非員警查證身分之依據，故無統計比對正確率，104年查詢比對次數24萬616次、105年29萬8,332次、106年31萬770次、107年36萬4,554次、108年38萬8,963次。104年迄108年止，查詢比對次數合計160萬3,235次。

3、針對M-Police系統曾在立法院遭到質疑，內政部回應會找法務部（當時個資法主政機關）來討論法律授權的範圍；惟本案向法務部查證為「經檢索本部公文線上簽核系統，查無內政部警政署曾於103年就M-Police之即時相片比對功能與本部研析法律授權相關事宜之資料。」，警政署亦回應「查無答詢回復相關案件之紀錄」。

(五)承上，有關M-Police之適法性，經本院要求釐清後，警政署業與國發會召會研商，茲將初步見解臚列如下：

1、國發會表示，警政署已於109年12月21日來函詢問M-Police「即時相片比對功能」使用全國國民

身分證相片資料，是否符合個資法相關規定；該會於110年1月8日召開研商會議，邀請專家學者與會討論，並將邀請警政署、戶政司出席研商。

2、國發會個人資料保護專案辦公室李世德參事於本院110年1月8日約詢時表示：

(1) 今天上午有跟警政署做釐清，我們研究之後會有完整的法制說明。我們會置重點在蒐集的過程法令依據是否充分。

(2) 有關身分識別的規定，警察職權行使法確實有相關內容，而且要回歸該法來看。目前另有行政規則來規範整個比對過程。

3、承上，警政署雖已積極與國發會研商；惟警察職權行使法設計時應未將人臉辨識等數位辨識科技納入考量，而紙本處理和數位化處理畢竟仍有差別，復以未來數位應用勢必增加，法制面以及早因應為佳。

(六) 歸納交通部鐵道局及警政署兩案顯示，**機關運用人臉辨識技術，無論是否確有瑕疵，均自認法律授權充分且無侵害隱私權之虞**，亦與內政部推動New eID相同，存在球員兼裁判的疑慮；而人臉辨識係屬新興技術領域，並快速邁入實用化，部分機關援引目前個資法之規範使用人臉辨識技術，固屬合理，惟個資法對於該等技術（如由機器蒐集記錄或自動化決策）未有周妥規範，亦未比照GDPR納入特種個資，容易發生「落後於國際規範」或「機關各自解讀」等灰色地帶，而既然國發會計畫爭取GDPR適足性並表示個資法有修法必要，則在國發會擬具妥適規範並通過立法程序取得社會大眾共識前，允宜主動推廣人臉辨識潛在風險及適法評估原則，避免更多機關誤觸隱私權爭議。

貳、處理辦法：

- 一、調查意見一、二、五、六，函請內政部確實檢討改進見復。
- 二、調查意見三、四，函請行政院督導內政部及國發會確實檢討改進見復。
- 三、調查意見七，函請交通部鐵道局、內政部警政署及國發會確實檢討改進見復。
- 四、調查意見一至七，送國家人權委員會參處。
- 五、調查意見一至六，函復陳訴人。
- 六、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會處理。

調查委員：高涌誠、王幼玲、葉宜津

中 華 民 國 1 1 0 年 3 月 9 日

附件：「調查案件人權性質調查回條」、本院109年8月12日  
院台調壹字第1090800104號派查函及相關案卷。

本案案名：數位身分識別證(New eID)換發及人臉辨識應用涉  
及侵害隱私權案

本案關鍵字：內政部、數位身分識別證(New eID)、個人資料  
保護法、隱私權、人臉辨識