

# 身分證數位化的表象與實際：一個歷史與比較法的考察

邱文聰\*、林煜騰\*\*、許慧瑩\*\*\*、鍾宏彬<sup>†</sup>、趙若漢<sup>††</sup>

## 摘要

內政部雖以戶籍法上國民身分證換發作為推動身分證晶片化與數位化的法制依據，然而被視為推動智慧政府之重要工具的數位身分識別制度，在現行規劃下與戶籍管理目的存在落差。本文回顧法制發展歷史，指出現行身分證制度肇始於戰爭狀態下識別敵我以鞏固安全、分配資源之需求，雖因法律規範欠缺，使嗣後應用在現實上逐漸逸脫原始目的，但並不因此賦予戶籍法主管機關，有超越戶籍管理目的而發行國民身分證之權限。此外，從愛沙尼亞、德國與日本之比較法考察，亦可見身分證之晶片化與數位化須建立在對身分資料蒐集與利用範圍的明確限制之上。透過符合法治國原則之法律建置，避免數位時代之數位風險，以獲得人民信賴，方為智慧政府數位轉型的成功關鍵。

## 1. 序論：內政部 New eID 制度規劃與潛在問題

內政部於 2020 年 3 月 19 日發布《國民身分證全面換發辦法》（下稱《換發辦法》），正式在法制上開啟國民身分證第六次全面換發工作。這是內政部繼 1998 年推動「國民身分證合一 IC 智慧卡」（簡稱國民卡）失敗後，捲土重來的嘗試。<sup>1</sup> 但此次從政策提出程序，到實質規劃內容，仍引發背離法制、侵害基本權的質疑，似乎並未從二十餘年前的爭議中脫困。問題究竟何在，值得仔細探詢。

首先，依據《換發辦法》第 2 條規定，內政部為推動全面換證，「應召集工作小組研議新證之式樣及全面換證計畫，並確認及管考換證工作等相關作業」，該工作小組之委員則由內政部「遴聘相關機關（單位）代表及學者專家擔任之，人數不得少於九人，其中任一性別委員人數不得少於委員總數三分之一」。

---

\* 中央研究院法律學研究所研究員，兼中央研究院法律學研究所資訊法中心主任，參與本文 1, 2, 3, 4 部分之撰寫。

\*\* 律師，國立臺灣大學法律學研究所博士候選人，參與本文 3 部分之撰寫。

\*\*\* 中央研究院法律學研究所資訊法中心執行長，參與本文 3.1 部分之撰寫。

<sup>†</sup> 德國柏林洪堡大學法學院博士候選人，參與本文 3.2 部分之撰寫。

<sup>††</sup> 中央研究院法律學研究所資訊法中心專任助理，參與本文 2 之資料蒐集分析與本文 3.3 之撰寫。

<sup>1</sup> 關於國民卡爭議的相關歷史資料，請參見何建明，要求政府暫停推動國民卡計畫，<https://www.iis.sinica.edu.tw/~hoho/bookmarks/ccard.html> (last visited June 4, 2020)。

一，且學者專家之人數不得少於委員總數三分之一」。由於《戶籍法》第 59 條第 1 項僅授權內政部決定全面換發之期程及換發應遵行事項，理論上負責研議「新證式樣」與「全面換發計畫」的工作小組，即使其中成員包含非官方的外部學者專家，使換證決策稍具察納建言的民主色彩，其任務性質亦仍應侷限在既有國民身分證識別制度下對換發技術細節進行規劃之工作，而欠缺對身分識別制度進行重大制度調整的權限。不過內政部實際上卻藉由將「新證式樣」與「全面換發計畫」交給「工作小組」研議的方式，為強制全面換發有別於現行紙本身身分證的「晶片數位身分識別制度」，提供出場現身的途徑。

問題是，內政部在《換發辦法》發布前的 2017 年 2 月，即以不公開方式，邀請專家學者成立「晶片國民身分證換發專案工作小組」，研擬計畫書；再於 2019 年 2 月將工作小組更名為「新一代國民身分證換發工作小組」，擴大原有規模並重新任命小組召集人。此後，工作小組在 2019 年 5 月即已完成「數位身分識別證 (New eID) -- 新一代國民身分證換發計畫」，並於 2019 年 6 月 6 日由行政院完成核定 (蘇貞昌院長任內)，<sup>2</sup> 卻遲至《換發辦法》發布後一個月的 2020 年 4 月，才由內政部正式對外公告最終計畫內容，但其餘資訊依舊不對外公開。<sup>3</sup> 內政部將《換發辦法》的施行日期一反法制常態地規定為發布日一年多前的 2019 年 1 月 1 日，其目的雖意在事後追認 2019 年間原無法源依據之「工作小組」與「行政院核定換發計畫」的合法性，卻也摧毀了《換發辦法》欲形塑「晶片數位身分證」政策經過正當法律程序研議後始提出的用意。更令人不解的是，內政部在「換發工作小組」與「換發計畫」之外，又於 2017 年 4 月同步委託「國巨管理顧問公司」進行「新一代國民身分證換發規劃案」，負責卡片 (含晶片) 規格、製卡中心規格、應用程式介面、數位身分證應用軟體等事項的規劃，但截至本文寫作為止內政部仍未對外公告其規劃案之結案報告。<sup>4</sup> 同時，內政部雖委託政治大學公共行政學系於 2017 年 9 月舉辦「『晶片國民身分證?』開放決策工作坊」，並將詳載各界意見的審議紀錄公布於內政部網站，其後卻以原身分證規劃內容已有所調整、工作坊中提出之相關質疑因時空變遷已不再正確為由，遂將會議紀錄從其網站中移除，<sup>5</sup> 無視部分討論內容其實仍

---

<sup>2</sup> 內政部戶政司新聞稿，迎向數位時代 內政部：明年 10 月起換發新式身分證，2019 年 8 月 22 日，[https://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?sn=16642&type\\_code=02](https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=16642&type_code=02) (last visited May 27, 2020)。

<sup>3</sup> 內政部以換發工作小組之成員與會議資料屬《政府資訊公開法》第 18 條第 1 項第 3 款所規定之機關內部擬稿或其他準備作業，拒絕公開。內政部民國 109 年 4 月 10 日台內戶字第 1090017772 號函。

<sup>4</sup> 受託執行規劃案之「國巨管理顧問公司」其公司代表人，同時也是中國上海市「君悅律師事務所」合夥人，被民間團體質疑其個人因受中國「律師事務所管理辦法」規範，須擁護中國共產黨領導，而使該公司負責我國身分證規劃之結果可能隱藏國安威脅。廖昱涵，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，沃草報導 (2020 年 5 月 14 日)。

<sup>5</sup> 內政部戶政司新聞稿，數位身分證程序嚴謹重資安，[https://www.moi.gov.tw/chi/chi\\_news/news\\_detail.aspx?sn=16737&type\\_code=02&pages=0&src=ne](https://www.moi.gov.tw/chi/chi_news/news_detail.aspx?sn=16737&type_code=02&pages=0&src=ne)

與目前規劃所涉之爭議相關。而內政部就在「工作小組」與「換發計畫」先上車後補票、「規劃案」結果不明、公民審議意見仍未充分回應的情況下，於 2020 年 2 月起，陸續發包總金額近 44 億元的卡片印製設備案、軟硬體系統建置、以及系統驗證案。<sup>6</sup>但程序上的諸多瑕疵，已為換發政策的推動蒙上陰影。

在實質內容上，依照內政部目前對外公告的換發計畫資料顯示，「數位身分識別證 (New eID)」是國家發展委員會在 2018 年 12 月 27 日行政院第 3632 次會議中發表「智慧政府發展藍圖」時，被提出做為推動「智慧政府」的重要工具；其與「建立具安全且可信賴的資料交換機制」的 T-Road，共同構成智慧政府的基礎架構。<sup>7</sup>由此可知，「晶片數位身分證」雖然表面上是主管《戶籍法》之內政部，為戶籍管理目的進行身分證換發作業時所採取的「新證式樣」，但實際上卻被賦予超越戶籍管理需要之智慧政府基礎建設的任務。畢竟，內政部雖以現行紙本國民身分證防偽不足，當作推動晶片數位身分證的理由，<sup>8</sup>但「強化防偽」並非只有「晶片化」一途，也與「數位身分識別制度」無邏輯上之關聯。單純為了戶籍管理上「強化防偽」之需要而強迫推行晶片卡與數位身分認證制度，其理由並不夠充分。

不過，倘若「晶片化」與「數位化」能在提升個人資訊自主並降低資安風險的條件下，達成戶籍管理的身分識別目的，又不會額外地製造新的基本權利侵害的風險，則此一手段與目的即可能滿足比例原則的要求。就此，有必要進一步檢視。

內政部強調「晶片化」與「數位化」能藉由「卡面個資最小化」與「密碼的權限控制」，達到保護隱私與提升資訊自主的作用。依據 2020 年 5 月內政部公布的最新資料顯示，<sup>9</sup> New eID 將個人資料區分為實體卡面登載與晶片內儲存之資料二者。New eID 未來將把現行紙本身身分證上的「戶籍地址」、「出生地」、「役別」等三個欄位，以及「父」、「母」、「配偶」三者姓名等資料轉儲存於晶片，其實體卡面上個人資料僅留「姓名」、「統一編號」、「出生日期」、「相片」及「結婚狀態」五項，相較於現行紙本身身分證之個資確實減量，降低從實體卡面上揭露過多個資的風險。晶片內之資料則分以下四區：

---

[ws](#) (2019 年 9 月 10 日)。

<sup>6</sup> 例如，2020 年 6 月 20 日公告總決標金額超過十億元的「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。

<sup>7</sup> 內政部，數位身分識別證 (New eID) -- 新一代國民身分證換發計畫，頁 2 (2019 年)。

<sup>8</sup> 依據內政部提供給時代力量黨團的資料顯示，自 104 年起各縣市通報內政部發現不法取得、冒用、變造國民身分證之件數，分別是 104 年 71 件、105 年 94 件、106 年 56 件及 107 年 124 件。內政部民國 108 年 12 月 2 日台內戶字第 1080148676 號函。但這個數字即使將不法取得與冒用之情形計入，也僅佔全部兩千多萬張有效之國民身分證中極低之比例。

<sup>9</sup> 內政部，新一代國民身分證換發系統建置及維護案：建議書徵求文件，頁 34-35 (2020 年 5 月)。此為第五次招標文件中所附之資料。

- (1) 第一區為「戶籍區」，儲存村里鄰的戶籍資料，不進行讀取權限控管，任何擁有一般插卡式或感應式晶片讀卡機之人，只要下載開放應用程式介面（Open API）皆能自由讀取。
- (2) 第二區為「公開區」，只要輸入證件碼後六碼，任何擁有一般插卡式或感應式晶片讀卡機之人，只要下載「開放應用程式介面」，就能以插卡式或感應式讀卡機讀取儲存於晶片上之「姓名」、「統一編號」、「出生日期」、「完整戶籍地址」與「役別」、「結婚狀態」、一般解析度（300 dpi）「相片」等七項個人資料。
- (3) 第三區為「加密區」，除必須輸入持卡人自訂六位數字的個人密碼（PIN 1）外，尚須由資料需用機關（應用端）向內政部申請，獲其審查確認屬「執行法定業務所需」並授權使用「安全應用程式介面（Secure API）」後，始能以插卡式讀卡機讀取包括「公開區」之資料以及「配偶」、「父」、「母」三者之姓名與「出生地」、「性別」及高解析度（600 dpi）「相片」等個人資料。
- (4) 第四區規劃為「自然人憑證區」，用於網路「身分驗證」（authentication）及啟用電子簽章，必須輸入持卡人自訂的八至十二位數字之憑證密碼（PIN 2），並由需用機關向內政部憑證中心取得使用憑證應用程式介面之授權，再藉由比對定期下載之憑證廢止清冊（Certificate Revocation List, CRL），確認特定持卡人憑證之有效性。<sup>10</sup>

內政部強調，相較於現行紙本身分證在申辦各種服務時（例如租車、申辦有線電視）個資「全都露」的現象，New eID 將部分個資從實體卡面轉存於晶片，再由個人以密碼進行取用之管控，毋寧提升個人資訊自主；而個人能隨時申請停用或廢止自然人憑證區，使 New eID 成為一張沒有自然人憑證功能的單純身分證，也同樣是尊重個人資訊自主的體現；再者，無論是使用一般的數位身分識別或者自然人憑證的身分驗證，都不需連回內政部取用個資，內政部不會留下遠端讀取紀錄，「沒有一個機關可全然掌握 New eID 之使用軌跡」，因此不存在國家監控的問題。<sup>11</sup>

New eID 雖有如上之特點，但事實上仍隱藏諸多問題。首先，個人雖可自主選擇停用或廢止 New eID 的「自然人憑證區」，但 New eID 在自然人憑證的「數位身分驗證」外，仍強制保留了第一區至第三區的「數位身分識別」功能，並未允許個人可自主選擇停用或廢止。第二，在「數位身分識別」的功能上，內政部最新「招標文件」雖規劃晶片「加密區」的使用需經事前審查與授

---

<sup>10</sup> 依照前次招標說明，原另規劃晶片有「ICAO 區」，為國際民航組織機讀旅行證件區，專供國內通關使用。但在 2020 年 5 月之第五次招標文件中，第五區之規劃已刪除。

<sup>11</sup> 內政部，數位身分識別證規劃簡報，頁 5, 7, 9（2019 年 9 月）。

權，降低身分識別資料被浮濫蒐集的危險，但招標文件畢竟並非法律，欠缺法規範的強制性與普遍適用性。第三，即使「加密區」之使用確實受到較嚴格的限制，但「加密區」所獨有之資料為「配偶」、「父」、「母」三者之姓名與「出生地」、「性別」。大多數的身分識別資料（包括「姓名」、「統一編號」、「出生日期」、「戶籍地址」、「役別」、「結婚狀態」、普通解析度「相片」），都可在未受嚴格管制的「戶籍區」與「公開區」中蒐集取得；蒐集「戶籍區」或「公開區」資料將成為「數位身分識別」的最主要型態。

第四，相較於公務機關若依法定職務確有蒐集身分識別資料之需要者，必均能獲得讀取「加密區（內含「公開區」之資料）」或「自然人憑證區」之授權；「戶籍區」與「公開區」存在之目的顯然並非為戶籍管理或其他公務機關執行法定職務必要所設，強制個人在身分證上必須要有非戶籍管理所需的「數位身分識別」功能，已超越《戶籍法》的授權。第五，在法律欠缺對非公務機關使用「戶籍區」與「公開區」之身分識別資料的「蒐集目的」有所限制，又不存在事前審查或事後稽核機制以確認蒐集必要性的情況下，宣稱將資料釋出的把關權（責）利（任）交給個人「依其意願授權應用程式讀取」<sup>12</sup>的結果，不僅是不負責任地將目前實體世界中已然浮濫的身分證使用現狀複製到數位世界，更將推升原本不存在亦不必要的「實名制」需求，使個人在不自覺中掉進四處遺留數位足跡的陷阱。第六，內政部雖宣稱不會對遠端進行之「數位身分識別」或以自然人憑證進行之「數位身分驗證」蒐集使用紀錄，因此不存在國家監控，然而「數位足跡」仍會在持卡人提供數位身分識別資料以換取各種應用端之產品或服務時，於應用端自動生成。一旦「數位足跡」成為國民生活的日常，卻欠缺法律嚴格限制其留存、利用或串連時，即使國家信誓旦旦地保證永遠不會以公共利益之名任意向各應用端強制調取「數位足跡」以刻畫特定個人的生活軌跡（但政府以疫調之名調取個人電信足跡資料，卻明顯是相反事例），「數位足跡」存在本身仍提供國家或私人企業在其認為需要時，對個人進行剖繪的無限可能。「創造監控的可能性」與「監控」本身，二者間的距離往往比想像中還近。

New eID 的「晶片化」與「數位化」表面上雖能減少個資揭露量並強化資訊自主控制能力，實際上卻超越公務機關的法定職務與戶籍管理之必要，將可以產生大量「數位足跡」的數位身分識別功能強加個人之上，置個人於可被詳細剖繪的境地，根本性地改變現行身分識別制度之樣貌。對此，內政部的回應主要有二：第一、《戶籍法》已提供發行數位身分證的必要授權依據，包括第 51 條第 1 項規定「國民身分證用以辨識個人身分，其效用及於全國」，以及第 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」，因此將紙本身身分證晶片化與數位化，僅是辨識方法與身分

---

<sup>12</sup> 內政部（註 9），頁 34。

證格式的改變，並未超越第 51 條第 1 項賦予國民身分證之功能與第 52 條第 1 項對內政部之授權。第二、內政部引述數位身分識別是國際趨勢，「全球已有 82% 的國家使用晶片卡作為身分證明文件」，其中「愛沙尼亞、比利時及德國等國家更皆已發行晶片身分證，並藉由晶片身分證提供數位身分識別功能」，具有比較法上的依據。<sup>13</sup>

內政部上述兩點回應的正確性，分別牽涉《戶籍法》所謂「用以辨識個人身分」之法律解釋，以及相關外國法制之具體內容。本文以下將從我國戶籍管理制度的歷史考掘，探索《戶籍法》中個人身分識別之制度功能，再就內政部所提及之外國身分識別制度，進行比較法之考察，期能對相關爭議之討論，提供正確的事實基礎。考量相關資料語言的可及性與制度起源之相近性，本文除愛沙尼亞與德國做為比較法的研究對象外，將捨比利時而以日本代之。

## 2. 身分證與身分證統一編號的制度原意探索

強制 14 歲以上國民領取的國民身分證與終身一人一號的國民身分證統一編號，雖分別為現行《戶籍法》第 57 條<sup>14</sup>與第 55 條<sup>15</sup>所規定，但「戶籍管理」並非必要以「身分證」與「統一編號」制度為前提。事實上，我國之戶籍管理制度最初並無身分證與統一編號的相關規定。「身分證」與「統一編號」是在不同歷史脈絡下被引入戶籍管理制度當中，再各自經過一段發展歷程，逐漸脫逸出單純戶籍管理目的，演變為公私部門對個人進行管理與控制所仰賴的重要工具。

### 2.1 國民身分證：從機關配賦權利義務之選擇性身分證明，到全國辨識個人身分之強制方法

---

<sup>13</sup> 內政部（註 7），頁 2。內政部「換發計畫」之文字為：「依 2017 年 Acuity Market Intelligence(專注於生物特徵辨識及電子身分證市場趨勢調查及分析之顧問機構)調查報告顯示，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%。」不過，根據 Acuity Market Intelligence 網站對該報告內容之介紹，其原意並非指「82% 的全球國家使用晶片卡作為身分證明文件」，而是「所有發行國民身分證識別證件國家中的 82%」使用晶片、塑膠卡或生物辨識功能（“Today, 82% of all countries issuing National IDs have implemented eID programs that depend on eID chip cards or plastic cards and biometrics.”），<https://www.acuitymi.com/product-page/the-global-national-eid-industry-report-spreadsheets>。而這些使用晶片、塑膠卡或生物辨識功能的國家，也並非全為強制發行。蓋依照世界銀行的統計，台灣因目前已發行含晶片之自然人憑證，乃算入發行含晶片之國民身分證識別證件之國家。World Bank, Identification for Development (ID4D) Global Dataset (2017 Global Dataset), <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/identification-development-global-dataset>.

<sup>14</sup> 《戶籍法》第 57 條第 1 項：「有戶籍國民年滿十四歲者，應申請初領國民身分證，未滿十四歲者，得申請發給。」

<sup>15</sup> 《戶籍法》第 55 條：「國民身分證統一編號與戶口名簿戶號之編定及配賦方式，由中央主管機關定之，交由戶政事務所配賦。」

繼受自民國時代的現行《戶籍法》，<sup>16</sup> 在民國 20 年立法之始並無國民身分證與身分證統一編號制度之規定。彼時以「戶」為單位，而有「戶籍登記簿」與依照轄區內自治區劃編定「每戶一號」的戶號，<sup>17</sup> 但並無個人的身分證與身分證統一編號。以「個人」為對象的身分證制度雛形，首見於民國 29 年《國民兵身分證暫行條例》，其主要目的是役齡男子兵源的管理，因此適用之對象並不及於女性與役齡以外之男性。<sup>18</sup> 最早以「一般個人」為對象的身分證制度當屬民國 31 年《重慶市居民登記實施辦法》中所規定的「居民身分證」。重慶市為當時國民政府的戰時首都，乃有藉身分證以明瞭全市戶口、防止奸諜活動、鞏固治安的需要，另一方面亦具有方便物資統籌，做為個人享受公權行使私權等身分證明之用。<sup>19</sup>

歷年《戶籍法》中最早出現「身分證」一詞者係民國 34 年底修正通過、35 年公布施行的版本，其中第 11 條規定「已辦戶籍登記之地方，得製發國民身分證，或經內政部核准以戶籍謄本代之。」<sup>20</sup> 民國 33 年提出修法草案時，該條之修正理由謂：「登記簿為官廳查考文件，身分證為本人執存文件，二者有互証作用，亦猶人事制度中之有註冊與委令也。」另考諸戶籍管理之原始目的，乃規範國家與人民間關於權利義務對象之確認，<sup>21</sup> 由此可知身分證在戶籍

---

<sup>16</sup> 關於台灣法律的多源與多元繼受傳統請參見王泰升，具有歷史思維的法學：結合台灣法律社會使與法律論證，頁 39-62（2010 年）。

<sup>17</sup> 民國 20 年《戶籍法》第 18 條：「戶籍登記，每戶用紙一份，每戶一號。」；第 19 條：「戶籍登記，應依管轄區域內之自治區劃，編訂號數，分別記明於戶籍登記簿內每戶用紙之首。」

<sup>18</sup> 《國民兵身分證暫行條例》第 1 條：「為便於查考國民兵行動起見在國民身份證未發給以前暫依本條例發給國民兵身份證。」第 2 條：「身份證之使用以役齡男子（年滿十八歲至四十五歲）為限但必要時軍政部內政部得以命令在其起役前及除役後各延伸發給五個年次以資證明。」條例原文收錄於〈國民兵身分證暫行條例〉（1940 年-1944 年），《司法院》，國史館藏，數位典藏號：015-020300-0077。

<sup>19</sup> 民國 32 年 5 月 21 日仁壹字 11354 號行政院訓令；吳國禎、戴笠，臚陳身分證上必須附貼照片之理由六項當否 乞核示報告，民國 31 年 7 月 25 日。相關文件收錄於〈未領渝市居民身分證者應速補領通令卷〉（1943 年），《國民政府》，國史館藏，入藏登錄號：022000002738A；〈重慶市辦理身分證登記〉（1942 年），《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-052160-00001-004。

<sup>20</sup> 《33 年修正戶籍法草案》第 14 條第 1 項前段規定：「已辦戶籍登記者，應贖續製發國民身分證，但呈經核准者，得暫用戶籍謄本代替...。」且相應的《33 年修正戶籍法施行細則草案》第 55 條與第 57 條亦分別規定：「凡年滿十四歲以上者，均應填發國民身分證，其未滿十四歲者，應於家長國民身分證內註明之。在未製發國民身分證之處，得發給設籍登記謄本，其未滿十四歲者，亦得請求發給。」、「國民身分證應隨身攜帶...」最終通過之版本，因考量戰後各地準備不及，乃將「應」製發身分證改為「得」製發。但另依《國民身分證實施暨公務員首先領證辦法》，公務員則有限期完成領證之義務。以上法令分別收錄於〈戶政實施（一）〉（1944 年），《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-052000-00002-007；〈內政法令民政國民身分證〉（1946 年），《司法院》，國史館藏，數位典藏號：015-020300-0129。

<sup>21</sup> 民國 17 年內政部之戶籍法立法提案之理由即謂：「查國家之組織由於人民[人民]之消長榮枯實與國家有密切關係考諸歐美各邦政治日有進步其原因在能統計地方人民之實數以確定施政之方針故對於戶籍一項靡不視為國家根本要政而不敢少忽...」另據《33 年修正戶籍法草案》第 5 條：「人民之權利義務，以戶籍登記為配賦之依據，但未經登記者，仍應履行義務。」依其修法

管理法制中最初被設定的功能，實際上是一種附屬於戶籍登記簿之文件，做為享受權利與確認義務時可由本人提出之身分證明方法，其「效用雖及於各地」，<sup>22</sup> 但並非唯一之方法，因此並非當然需要強制發行與強制領證。至民國 37 年因動員戡亂另定《動員戡亂時期製發國民身分證實施辦法》，始課予中央政府治權所及之各地有限期製發國民身分證之義務，<sup>23</sup> 目的在管理人口遷徙與敵我識別，<sup>24</sup> 並做為「機關配賦權利義務」時人民身分證明之用。<sup>25</sup> 為達成上述目的，該辦法更在欠缺法律明文授權的情況下，直接明文強制人民領取身分證。<sup>26</sup> 民國 62 年修正之《戶籍法》則將動員戡亂體制下強制各地應製發身分證的規定入法；<sup>27</sup> 但動員戡亂例外狀態下強制人民領證以作為政府機關配賦權利義務時身分確認依據的作法，也在民國 86 年修正《戶籍法》時正式被採為常態化之法制，<sup>28</sup> 並延續至今。

身分證在敵我識別、鞏固治安之外，係作為人民於全國各地向國家主張權利或負擔義務時，用以證明國民身分之方法，從身分證最早出現於戶籍法制之始，即已確立。民國 33 年《修正戶籍法施行細則草案》第 59 條第 1 項原規定：「人民在履行權利義務時，主管機關得令呈驗國民身分證...」，其中規定係由「主管機關令人民呈驗」，即凸顯身分證之原始用途係以國家與人民間之關係為其範疇。民國 35 年正式通過之施行細則雖未採用原草案內容，僅改稱「其效用及於各地，並無庸隨地換發」，<sup>29</sup> 但主要係規範各地政府主管機關均應承認

---

說明，當係指公法上之權利義務。民國 17 年內政部之戶籍法立法提案收錄於〈戶籍法案（一）〉（1928 年），《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-012130-00007-001。

<sup>22</sup> 《35 年戶籍法施行細則》第 29 條：「國民身分證，每人一份，但初次製發時，未滿十八歲之人民，除請求發給者外，得不發給，國民身分證製發後，除毀損滅失及原未發給，應予補發者外，無庸定期換發。其效用及於各地，並無庸隨地換發。」《戶籍法施行細則》（1973 年-1974 年），《外交部》，國史館藏，數位典藏號：020-071006-0008。

<sup>23</sup> 《動員戡亂時期製發國民身份證實施辦法》第 2 條：「凡未製發國民身份證之區域應依本辦法規定於辦理設籍登記後三個月內製發完成（綏靖區於辦理戶口清查後三個月內製發完成）。」（《動員戡亂時期製發國民身分證實施辦法卷》）（1948 年），《內政部警察總署》，國史館藏，入藏登錄號：026000003158A。

<sup>24</sup> 《動員戡亂時期製發國民身份證實施辦法》第 10 條：「國民身份證一律不得攜往匪區，違者即予收繳並酌予懲罰。」

<sup>25</sup> 《動員戡亂時期製發國民身份證實施辦法》第 15 條：「凡有關人民身份之證明事項應以國民身份證所記載者為依據，各機關於配賦權利義務時得查驗其身份證。」

<sup>26</sup> 《動員戡亂時期製發國民身份證實施辦法》第 6 條：「年滿十八歲以上之人民須一律發給國民身份證，年在十八歲以下者由各省市斟酌辦理。」第 16 條：「凡拒領重領冒領國民身份證者應比照戶籍法第五十三條第五十四條課罰。」

<sup>27</sup> 民國 43 年版《戶籍法》第 11 條則仍維持「得」製發國民身分證之體例。

<sup>28</sup> 《86 年戶籍法》第 8 條第 1 項：「人民年滿十四歲者，應請領國民身分證；未滿十四歲者，得申請發給。」修法理由透露係延續當時《62 年戶籍法施行細則》第 35 條第 1 項已有之作法，僅將之改以法律定之。而《62 年戶籍法施行細則》第 35 條第 1 項雖然確已規定：「年滿十四歲之人民，應請領國民身分證，未滿十四歲者，得申請發給。」但相對應之《62 年戶籍法》並無強制領證之明文依據，彼時應僅有《動員戡亂時期製發國民身份證實施辦法》之相關依據。因此，86 年戶籍法之強制領證規定，其源頭應即為上述動員戡亂之規定。

<sup>29</sup> 《62 年戶籍法施行細則》及《81 年戶籍法施行細則》均改稱「國民身分證之效用及於全國各地，無庸隨地換發。」《87 年戶籍法施行細則》則更精簡為「國民身分證之效用及於全

身分證具有跨地域之通用效力，並非意在允許身分證之用途擴大於私領域生活。民國 35 年南京市政府依當時甫通過「得製發國民身分證」的《戶籍法》第 11 條訂定《南京市國民身份證使用規則》時，即列舉身分證僅得用於「向地政機關辦理房地產所有權登記或移轉登記」、「平價物品之配銷」、「至區內衛生所診治疾病其請減免診費或藥費者」、「聲請裝置自來水電燈電話」、「請領車輛使用牌照及營業牌照」、「申請建築房屋」、「娛樂場所免費招待市民時之入場」、「辦理工商業登記」、「遷出遷入查驗身分」等用途，規定其他未列舉使用應經市府核定後始得為之，明確限定其使用範圍。民國 37 年內政部調查當時各省使用身分證狀況時，亦以民匪區別、公民宣誓、編造選民名冊、抽查戶口、民刑訴訟、地產移轉、工商業登記、平價實物配購、壯丁徵集等為限。<sup>30</sup>

然而，自從身分證成為強制製發與強制領取之文件後，《戶籍法》本身未明確限定身分證用途之模稜性，仍使其實際使用漸趨氾濫。及至民國 97 年 5 月修正《戶籍法》第 51 條時，立法者雖稱僅是將民國 35 年《施行細則》即已存在之條文酌作文字修正，將「效用及於各地」改為「效用及於全國」，但現實上卻被不當地擴張解釋為「效用及於全國公私部門」，使身分證已遠離戶籍法引入該制度初始所設定之戶籍管理功能。

## 2.2 國民身分證統一編號：從造冊管理工具蠕變為連結個人檔案的萬能鎖鑰

以「個人」為對象之身分編號最早出現於民國 29 年《國民兵身分證暫行條例》所發行之國民兵身分證，其實際式樣中已列有「身分證編號」欄位。但依據《國民兵身分證填寫法》第 14 條規定，該編號係以「地名一個字為字，接出生年次編號，如民國三年出生，由重慶市國民兵團製發者，填渝字民三號」，同一編號即可能同時分派多人，究其主要目的是依「地區」與「兵役年齡」進行歸檔分類，方便兵役管理，並非現今意義之個人身分證統一編號。其後於民國 31 年依據《重慶市居民身份登記規則》與《重慶市居民登記實施辦法》所製發的重慶市居民身份證，於實際申辦時規定應「編號蓋印」，<sup>31</sup> 但也僅為證件核發先後之序列號。

適用全國之戶籍法令中第一次明文規定身分證編號者乃 35 年《戶籍法施

---

國。」

<sup>30</sup> 請參閱內政部人口局，「各省使用身分證辦法」卷，身分證概況調查表。〈各省使用身分證辦法〉（1948 年），《內政部人口局》，國史館藏，入藏登錄號：026000011580A。

<sup>31</sup> 《重慶市居民身分證及出入境證頒發實施辦法》第 5 條：「警察分駐所或派出所於收到管區居民填妥申請蓋印之卡證須逐一詳加審核確寔於三日內轉送分局彙呈總局編號蓋印。」第 7 條：「合於上列各項之規定使准予編號蓋印後發還分局轉發分所分別發領。」〈重慶市辦理身分證登記〉（1945 年），《國民政府》，國史館藏，數位典藏號：001-052160-00001-012。

行細則》。該細則第 28 條第 2 項規定：「填發國民身分證，由鄉鎮公所編訂號碼，查填完竣，彙呈縣政府審核蓋印後，發還鄉鎮公所轉發受領人。」惟國民身分證號碼既由各地鄉鎮公所編訂，即無統一方式，因此青海省西寧市為公務員所編者，其身分證號碼為「西公字第 000 號」，<sup>32</sup> 而其他省縣則可有其他編訂方式。事實上，35 年《戶籍法施行細則》中之身分證號碼，性質上為 33 年修正《戶籍法施行細則草案》中所稱應由戶籍主任為每人編定一組以鄉鎮為起止號的「屬籍號數」（國外之申請案則以縣為起止號，由縣政府編定）。「屬籍」在 33 年《修正戶籍法草案》中係以縣為單位之人民籍別。但「屬籍號數」在個人除籍或轉出時，原號由新設籍或轉入者依次遞補，因此仍不具有終身一人一號的性質。<sup>33</sup> 而編號之原始目的並非將同屬一人之各種資料進行歸人之串連，僅在於使「戶籍登記事項，以號數為連絡，可以按冊而稽；以號數為代表，無須逐件記載，此為編號之本旨。」<sup>34</sup>

真正的終身一人一號制度則始於民國 54 年第二次全面換發國民身分證，採口號配賦總號方式，每一縣市有統一號碼，分男女各編總號，張張號碼不同，男女編號終身不變。<sup>35</sup> 然而，此一變革並無任何法令之依據。考其可能緣由，係將個人之終身總號單純當作一種防禦偽造變造之方法，<sup>36</sup> 以其並未改變人民之權利義務，而無須另以法律定之。「國民身分證統一編號」一詞直到三十餘年後，才正式出現在 87 年《戶籍法施行細則》第 12 條，規定由戶政事務所配賦後於戶籍登記時一併載明。97 年 5 月《戶籍法》更進一步將「國民身分證統一編號」之編定，以法律授權中央主管機關定之，再交由戶政事務所配賦；但該次修正之立法理由僅稱係將原本已由中央主管機關編定、由戶政事務所於核發時配賦的實務作業，補足其法源依據，並未說明編定「國民身分證統一編號」之制度目的究竟為何，亦未限定得使用國民身分證統一編號之情形，以致於形式上雖係以位階更高之法律延續自民國 54 年起即有之實務作業方式，實質上卻早非單純之防禦偽變造方法，而已經蠕變為具有連結完整個人檔案之鎖鑰功能。終身一人一號的「國民身分證統一編號」在欠缺明確立法目的之指

<sup>32</sup> 請參閱內政部人口局，「各省市辦理國民身分證情形案」卷。〈各省市辦理國民身分證情形案〉（1947 年），《內政部人口局》，國史館藏，入藏登錄號：026000011583A。

<sup>33</sup> 《33 年修正戶籍法施行細則草案》第 44 條：「為設籍登記者，每人應編訂一屬籍號數，國內以鄉鎮為起止號，由戶籍主任編訂，於設籍申請書內註明，送請縣政府錄入登記簿副本。國外以縣為起止號，由縣政府編訂，於設籍申請書內註明，送請使領館，錄入登記簿正本。屬籍號數，於本人除籍或變更管轄區預後，由新設籍或移轉本館區域者，依次遞補。」

<sup>34</sup> 《33 年修正戶籍法施行細則草案》第 44 條之立法說明。

<sup>35</sup> 劉惠君編，穿越時光迴廊--再現戶政風華，頁 16-17（彰化縣社頭鄉戶政事務所，2017 年）；臺灣省換發新國民身分證工作成果報告，載於臺灣省戶政人員謹以換發新國民身分證工作成果恭祝嚴公當選第四任副總統呈獻書，頁 8。（原文收錄於〈臺灣省戶政人員謹以換發新國民身分證工作成果恭祝嚴公當選第四任副總統呈獻書〉（1966 年），《嚴家淦總統文物》，國史館藏，數位典藏號：006-010799-00003-001）。

<sup>36</sup> 「男女編號終身不變，如有遺失則知為誰。如為偽造，一驗號碼，即知其偽」，請參見新國民身分證防禦偽造變造方法（極機密），載於臺灣省戶政人員謹以換發新國民身分證工作成果恭祝嚴公當選第四任副總統呈獻書（註 35）。

引下，即使形式上符合法律保留原則，亦難以評斷未加設限的利用模式，是否仍符合憲法比例原則之要求。

## 2.3 小結

國民身分證與身分證統一編號雖為現行《戶籍法》所規定的強制申領與配發制度，但國民身分證在制度初始所設定的用途，係以國家與人民間關係為範疇，做為「機關配賦權利義務」時人民身分證明之工具，而身分證統一編號之功能則為戶籍造冊管理或防禦偽造變造之方法。現行《戶籍法》雖未明文限定身分證與身分證統一編號的蒐集與使用目的，造成在實然上二者的蒐集與利用已近趨氾濫，但並不因此在應然上使《戶籍法》主管機關（內政部）取得超越戶籍管理目的而發行身分證或編派身分證統一編號之權限。

是以，《戶籍法》第 51 條第 1 項雖規定國民身分證具「效用及於全國」的「身分辨識」功能，但其規範意義應在使身分證的身分識別效力能拘束全國各機關，並非使內政部在戶籍管理外，還能假國民身分證之發行，為「國家與人民間關係」以外之目的籌設強制的身分識別制度。內政部的 New eID 除規劃公務機關因「執行法定業務所需」而得以取用之「加密區」資料，以及個人可自主決定是否停用或廢止之「自然人憑證區」外，強制個人在身分證上還必須要有非戶籍管理所需的「戶籍區」與「公開區」，實已超越《戶籍法》之授權。

但內政部能否另以《戶籍法》第 52 條第 1 項「由內政部決定國民身分證格式」的授權，做為發行晶片數位身分證的法律依據？究竟身分證的晶片化與數位化，在內政部所舉例之國家中是否都被當作只是「身分證格式更易」的純技術性、細節性問題，而不存在任何需要特別予以規範的課題？本文以下將以內政部所常舉的愛沙尼亞與德國為例，進行較深入的比較法考察，輔以與台灣戶籍制度具相近性的日本，一併做為對照。愛、德、日的比較法實證資料，將能提供解答上述問題所需的關鍵基礎事實。

## 3. 晶片與數位身分識別制度的比較法考察

### 3.1 愛沙尼亞

愛沙尼亞長期致力於推動電子化政府（e-Government），更是世界公認網路普及化程度與國民身分證制度高度發展的國家。<sup>37</sup> 不僅全民的身分證持有率

---

<sup>37</sup> European Commission, Digital Government Factsheet 2019: Estonia (2019).

達 98%，<sup>38</sup> 更有 67% 的人經常性地使用這張具有個人識別號碼的國民身分證做為實體世界的身分識別證件，並在數位環境近用各種 e 化服務。<sup>39</sup> 愛沙尼亞的數位化程度，為我國內政部與行政院官員所推崇，經常以之作為推行數位身分證的重要參考。<sup>40</sup>

### (一) 終身一人一號但多證的身分識別制度

構成愛沙尼亞身分識別制度的兩大關鍵分別是「個人識別號碼」與「電子身分證」。「個人識別號碼」制度從 1990 年代初期脫離蘇聯而獨立之始，即做為一種表彰自我認同、界定國民範圍，藉以與蘇聯區隔的方法。<sup>41</sup> 依現行《人口登記法》規定，每位公民出生後的初次人口登記，即配發一組終身不變的「個人識別號碼」(Personal Identity Code, 以下簡稱 PIC)。<sup>42</sup> 其編成規則具有高度可辨識性，即由出生世紀與性別組成之對照碼(一碼)、出身年月日(六碼)、同日出生者之序號(三碼)外加一個檢查碼所構成。PIC 的編成方式使其常被用來取代出生日期與性別資訊，<sup>43</sup> 也因其相對的公開性而未被視為敏感的個人資料。<sup>44</sup>

愛沙尼亞自 2002 年起即開始發行內含晶片的電子身分證 (EstEID)。<sup>45</sup> 依《身分證件法》規定，「身分證件」(identity document) 係指經有權機關核

---

<sup>38</sup> e-estonia, e-identity, <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/id-card/> (last visited May 20, 2020).

<sup>39</sup> e-estonia, e-identity, <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/> (last visited May 20, 2020).

<sup>40</sup> 內政部於 2019 年 8 月 27 日拜訪愛沙尼亞的考察報告中，即對愛沙尼亞政府推動數位身分證讚譽有加。內政部，赴愛沙尼亞考察智慧政府數位服務，頁 15-16 (2019)。

<sup>41</sup> WORLD BANK, *supra* note 45, at 9-11.

<sup>42</sup> Estonia Population Register Act §40(4), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/504022020004/consolide> (last visited May 20, 2020).

<sup>43</sup> Estonia Population Register Act §39, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/504022020004/consolide> (last visited May 20, 2020). And

Republic of Estonia, Ministry of Interior, Population Register - Personal Identification Code, <https://www.siseministeerium.ee/en/population-register> (last visited May 20, 2020).

<sup>44</sup> 愛沙尼亞資訊保護監察官 (Data Protection Inspectorate) 於 2013 年發布有關使用 PIC 的指引中表示，PIC 並非敏感性個資，而屬一般性個人資料；其性質應與姓名、生日相當，於資料蒐集利用處理上除須遵循個人資料最小化原則外，並應注意 PIC 是否與姓名及其他資料相連結的情形。Mari Pedak, eID Estonia Experience, 6, Dec. 2013, [https://nvvb.nl/media/cms\\_page\\_media/758/13%20Mari%20Pedak%20eID%20Estonian%20experience.pdf](https://nvvb.nl/media/cms_page_media/758/13%20Mari%20Pedak%20eID%20Estonian%20experience.pdf) (last visited May 19, 2020) and Estonian Data Protection Inspectorate, Use of Personal Identification Code, 2009, [https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/korteriuhistu\\_liikmete\\_andmete\\_avaldamise\\_juhend\\_22.11.13.pdf](https://www.aki.ee/sites/default/files/dokumendid/korteriuhistu_liikmete_andmete_avaldamise_juhend_22.11.13.pdf) (last visited May 31, 2020). (愛沙尼亞文)

<sup>45</sup> See WORLD BANK, ESTONIA: A SUCCESSFULLY INTEGRATED POPULATION-REGISTRATION AND IDENTITY MANAGEMENT SYSTEM 25 (2015).

發，記載姓名、出生年月日或個人識別號碼、相片或臉部影像、簽名或是簽名圖片之文件。<sup>46</sup> 《身分證件法》所規範之身分證件包括身分證 (identity card)、數位身分證、護照等共十三種。年滿 15 歲公民依法必須領有身分證，<sup>47</sup> 但並未規定隨身攜帶之法律義務，且任何人仍可使用《身分證件法》所未規定的有效證件來證明自己身分，只要該證件記載「身分證件」所必要記載之相同資訊內容。<sup>48</sup>

《身分證件法》對身分識別的數位化有明確的規定。《身分證件法》第 9 條第 3 項規定除實體的身分證卡面上應載有姓名、出生日期、出生地、個人識別號碼、相片、性別、國籍、簽名影像、卡片序列號、有效期限、核發日之資訊外，<sup>49</sup> 上述身分識別資料亦得同時以數位方式登載儲存於身分證上，<sup>50</sup> 且另應包含進行數位身分驗證與電子簽章所需的兩種憑證資料。<sup>51</sup> 愛沙尼亞公民除 EstEID 外，尚可另外申領數位身分證 (Digital Identity Card)。<sup>52</sup> 數位身分證僅在數位環境中做為身分識別與驗證之用，<sup>53</sup> 因此不一定需要實體卡面，實際發行也已依不同使用需求而發展出不同形式的數位身分證。<sup>54</sup> 由於數位環境的身分識別或驗證方法並不仰賴比對持卡人實際長相與卡片上之相片，因此無論是數

---

<sup>46</sup> Estonia Identity Documents Act §2(1).

<sup>47</sup> Estonia Identity Documents Act §5, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/504112013003/consolide/current> (last visited May 20, 2020).

<sup>48</sup> Estonia Identity Documents Act §4.

<sup>49</sup> 上述資料扣除簽名及相片外，一般統稱為「資料檔案」(data file)，其中並不包含目前台灣內政部規劃 New-eID 卡面或晶片上所記載的地址、配偶、父、母、結婚狀態等資料。《身分證件法》雖亦規定身分證上得記載指紋、虹膜影像、髮色等生物特徵資料，但目前實際上尚未於卡片上記載任何生物特徵辨識資料。另依據 Estonia Government of the Republic Regulation No. 260 §4(6) (愛沙尼亞文)，卡面資料分為肉眼可讀及機械讀取 (ICAO) 兩區。機械讀取區 (ICAO) 資料則包含證件類型、國碼、卡號、出生日期、性別、有效期限、國籍、姓、名。

<sup>50</sup> Estonia Identity Documents Act §9(4<sup>1</sup>)。目前晶片所儲存者僅限於前述之「資料檔案(data file)」。

<sup>51</sup> Republic of Estonia, Police and Boarder Guard Board, Estonia eID Scheme: ID Card - Technical Specifications and Procedures for Assurance Level High for Electronic Identification, 3-4, 11, 2018, <https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/download/attachments/62885749/EE%20eID%20LoA%20mapping%20-%20ID%20card.pdf> (last visited May 20, 2020)。憑證按使用目的分為電子身分驗證憑證及電子簽章憑證，二個憑證的資料均含有：憑證核發單位、憑證號碼、憑證持有人的姓、名、個人識別號、憑證製造日期與時間 (data and time of the formation of the certificate)、憑證的最後效期 (含日期與時間)、憑證使用的領域；電子身分識別憑證還多了持卡人的 email。

<sup>52</sup> Estonia Identity Documents Act §20, <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/504112013003/consolide/current> (last visited May 20, 2020)。

<sup>53</sup> 數位身分證不能作為實體環境身分識別使用。Estonia Police and Border Guard Board, <https://www.politsei.ee/en/instructions/digital-id> (last visited May 31, 2020)。

<sup>54</sup> Estonia Identity Documents Act §20<sup>4</sup> (4), <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/504112013003/consolide/current> (last visited May 20, 2020) and e-estonia, e-identity- smart id, <https://e-estonia.com/solutions/e-identity/smart-id/> (last visited May 20, 2020.) Digital Identity Card 與 EstEID 均具有憑證功能，可分為實體卡式之 Digital ID (Digi-ID) 及使用 SIM 卡之行動裝置使用的 Mobile ID (Mobil-ID)，二者擇一不可重複。另外也為無 SIM 卡之其他行動裝置展出 App-based 之 Smart ID。

位身分證或 EstEID 上之晶片，均未儲存持卡人相片或其他生物特徵資料。<sup>55</sup> 值得附帶一提的是，「住址」在愛沙尼亞被視為敏感度較高的個人資料，任何一種身分證件上均不記載或儲存住址資料，僅當需用之公務或非公務機關具有蒐集住址之法律依據或經審核確認之正當利益時，才能另外向保有住址資料的內政部人口登記資料庫請求提供。

## （二）因信賴而無懼數位足跡的愛沙尼亞模式

《身分證件法》雖為身分證件之專法，但規範之內容只涵蓋證件之核發、撤銷及憑證停用、復用、撤銷等事項，並未直接就身分證件之使用，包括身分證上識別資料之蒐集、處理與利用等有所著墨。後者之規範依據，則是愛沙尼亞關於個人資料處理的相關法制。

愛沙尼亞於 1996 年即通過《個人資料保護法》，其後雖迭經修正，但自始即確立個人資訊自主的優越地位。該法第 10 條開宗明義地規定，蒐集、處理與利用一般個資的合法基礎（*permission for processing personal data*）為法律規定與資料當事人同意二者；而公務機關則更僅能為了執行法律、國際協議、或其他或歐盟議會直接適用的法規所定之職務，才能蒐集處理與利用個人資料；倘若公務機關所蒐集者涉及敏感性個資時，還必須在執行法定職務之上，更取得當事人之同意。雖然第 14 條仍允許在法律有明文規定、為履行法定任務或履行與當事人間之契約義務時，「得未經當事人同意」處理個人資料，但公務機關仍必須在取得當事人同意的前提下，始能將其依法蒐集之敏感性個資，提供予第三人利用。<sup>56</sup> 愛沙尼亞《個人資料保護法》對個人資訊自主權的尊重，更優於當時歐盟個資指令的保護，使愛沙尼亞很早即建立起人民對政府的信賴，也為電子化政府與數位身分識別制度的推動，創造有利的條件。<sup>57</sup>

公務機關或非公務機關在身分識別資料的蒐集、處理與利用上，亦須在上述《個人資料保護法》的規範下進行：公務機關必須在法律明文授權的條件下，才能強制蒐集、處理或利用身分證卡面登載或晶片中儲存之身分識別資料；即使政府內部已建有專供不同公務機關間進行資料傳輸的 X-Road 骨幹網路，透過 X-Road 傳輸身分識別資料的前提依舊是當事人之同意、法律明文規定

---

<sup>55</sup> eID, [https://eid.eesti.ee/index.php/A\\_Short\\_Introduction\\_to\\_eID](https://eid.eesti.ee/index.php/A_Short_Introduction_to_eID) (last visited May 20, 2020) and ID, <https://www.id.ee/index.php?id=34410> (last visited May 20, 2020).

早期 Digital Identity Card 卡面資料只有姓、名、個人識別號與效期，晶片資料檔案內只有卡片序號沒有其他資料；於 2014 年後，Digital Identity Card 資料檔案已調整為與 EstEID 的資料相同。

<sup>56</sup> Estonian Personal Data Protection Act<sup>1</sup>, §14(2)(3).

<sup>57</sup> See Eric Jackson, *The Right Mix: How Estonia Ensures Privacy and Access to E-Services in The Digital Age*, <https://ega.ee/news/the-right-mix-how-estonia-ensures-privacy-and-access-to-e-services-in-the-digital-age/> (March 23, 2015).

或履行法定職務；非公務機關則除非基於履行契約義務之需要或履行其他法定義務，否則必須取得當事人同意後，始能取用身分識別資料。

2018 年因歐盟《一般個資保護規則》(GDPR) 之施行，愛沙尼亞為整合同時具有直接適用效力的兩部法規，乃大幅修正《個人資料保護法》，刪除其中對一般性合法基礎與無須經當事人同意之個資處理事由的規定，而直接引用 GDPR 內容，<sup>58</sup> 但大體上仍依循公務機關之資訊作為應符合法律保留原則、非公務機關應有當事人同意或契約依據<sup>59</sup>或正當利益，<sup>60</sup> 始能蒐集、處理、利用個資之大方向，而不對身分識別資料之取用做特別之限制。從而，EstEID 也在個人同意的框架下，被逐漸推廣至私部門的各種應用情境，例如作為門禁通行證、商店會員卡、交通票證、圖書館證等使用。<sup>61</sup> 即使如此，身分識別資料的蒐集處理與利用仍受到目的限定原則、比例原則及最小化原則的拘束。同時，愛沙尼亞也由專責個人資料保護的獨立監管機關「個資保護督察官」(Data Protection Inspectorate, DPI)，對公務機關與非公務機關進行不定期稽查，以確保身分識別資料的取用均具有合法基礎，並符合其他個資處理原則。

除了上述將身分證所記載或儲存之資料供作單純身分識別之用外，愛沙尼亞也將身分證發展成為數位世界中近用公、私部門各類服務的鑰匙。包括公部門的電子化政府、e-tax、i-voting，以及私部門的 e-banking、電子健康紀錄 (Electronic Health Record, EHR) 等，都可透過 EstEID 上的兩張憑證近用相關服務。有別於台灣自然人憑證將數位身分驗證與電子簽章功能合而為一，愛沙尼亞《身分證法》特別將二者區分開來：數位身分驗證憑證用於取得各類靜態服務，例如，EHR 資料的申請、e-banking 交易紀錄查詢、選舉候選人資料瀏覽等；電子簽章憑證則專門用於做成具有法律效果之行為，例如，投票、網路銀行交易、簽署法律文件等，具有不可否認性。

愛沙尼亞將身分識別 (identification)、身份驗證 (authentication) 與近用授權 (authorization) 等三種功能同時集於晶片身分證之一身，並大開各類用途的模式，使個人在實體與數位生活之處處均留下數位足跡，其背後反映出的是愛沙尼亞等北歐社會民主國家人民，崇尚資訊透明與社會連帶的文化特色。而

---

<sup>58</sup> 此外 2018 年《個人資料保護法》之修法還另外增加數項規定，包含對特定個人資料處理事由之細節（例如：為新聞報導之目的、為學術藝術與文學表達之目的、為科學歷史研究與官方統計之目的、與為公共利益進行檔案製作之目的）、執法單位為犯罪偵防與執行處罰相關個人資料之處理（源自於將《LED 指令》內國法化）、國家與行政機關對於個人資料處理之監督、以及違反時之罰鍰等，以補充或落實 GDPR 之內容。

<sup>59</sup> GDPR, §6(1)(b), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN> (last visited May 20, 2020).

<sup>60</sup> GDPR, §6(1)(f), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN> (last visited May 20, 2020).

<sup>61</sup> eID, [https://eid.eesti.ee/index.php/EID\\_application\\_guide](https://eid.eesti.ee/index.php/EID_application_guide) (last visited May 31, 2020).

資訊透明的原則，更早已普遍適用於公部門，建立政府之可課責性。依照《公共資訊法》（Public Information Act）規定，公部門蒐集個資原則上應遵守「一次性輸入原則」（Once Only Principle, OOP），<sup>62</sup> 亦即公務機關向私人蒐集資料時，就相同的資料僅能蒐集一次，後續他機關如有蒐集需求應透過請求分享方式為之。為此，《公共資訊法》要求公務機關對外分享資料的足跡，應予妥善紀錄，《人口登記法》並要求應將該等紀錄保存五年，<sup>63</sup> 以供當事人查詢及法遵查核。愛沙尼亞的資訊系統管理局（Information System Authority (RIA)）也協助建立「資料追蹤服務」（data tracker），提供個人透過 EstEID 即可查詢何人（機關）、基於何種目的取用儲存於公部門資料庫中與其有關之何種個人資料。<sup>64</sup> 「政府足跡」的透明原則是一般民主政體在公共課責目的下均可能存在的要求，但愛沙尼亞獨特之處正在於對「個人數位足跡」的透明化接受程度，對身處不同文化與社會歷史脈絡的人而言並不容易以想像。然而可以確定的是，當愛沙尼亞社會願意以「個人數位足跡」做代價以換取更多數位化服務時，所倚恃的是全民對於政府與私部門不會隨意利用個人數位足跡的信賴，而這樣的信賴至少是具體地建立在「明確的法律規範」、「有效的查詢與稽核機制」與「政府展現事後面對與解決問題能力」<sup>65</sup>三者之上。

### 3.2 德國

相較於愛沙尼亞對數位足跡的開放態度，歷經納粹極權統治的德國，則有截然不同的法制內涵。適用於德國全民的身分證件持有義務始自 1939 年，當時為了戰爭中明辨敵我，規定德國本國及「波希米亞和摩拉維亞保護國」境內的 15 足歲以上德國人及其親屬，皆須持有附照片的官方身分證明文件，並於公務員要求時出示。彼時身分證與護照被規定在同一部法規命令中。<sup>66</sup>

二戰後，西德在 1950 年將《身分證法》單獨立法。該法非常簡陋，只有 5 個條文，幾乎將證件的所有細節授權聯邦內政部以行政命令訂定，母法僅明訂應有照片，以及不得有指紋欄位。<sup>67</sup> 西德的《身分證法》迭經修正，累積至

---

<sup>62</sup> Public Information Act §43<sup>1</sup>(3) (“Collection of data in the database shall be based on the one-request-only principle.”).

<sup>63</sup> Public Information Act §39(2) (“A holder of information is required to maintain records concerning to whom, for what purpose, when, in which manner and which information classified as internal which contains personal data is released.”).

<sup>64</sup> See Federico Plantera, *Data Tracker – Tool That Builds Trust in Institutions*, <https://e-estonia.com/data-tracker-build-citizen-trust/> (Sep. 2019).

<sup>65</sup> See Jaan Priisalu & Rain Ottis, *Personal Control of Privacy and Data: Estonian Experience*, 7 HEALTH TECHNOL. 441, 445–447 (2017).

<sup>66</sup> § 2 der Verordnung über den Paß- und Sichtvermerkszwang sowie über den Ausweiszwang vom 10. September 1939 (RGBl. I S. 1739).

<sup>67</sup> Gesetz über Personalausweise vom 19. Dezember 1950 (BGBl. I, S. 807).

1986 年的主要變化是將身分證上登載事項，從授權法規命令改成由母法自訂，增訂身分證相關個人資料的蒐集、使用、保存、資料保護及非身分證機關的調用資料等等要件。<sup>68</sup> 兩德統一後，2002 年初，透過《打擊國際恐怖主義法案》第 8 條修改《身分證法》，使身分證得附加儲存媒體，以加密方式儲存身分證領有人自願選擇加入的指紋與面貌等生物特徵。<sup>69</sup>

儘管有這些修訂，2000 年代的德國《身分證法》已然過時，無力應付全球化、網路化、高速且巨量的現代經濟、交通、犯罪、資料交換與資訊安全等等現象及需求。因此，德國於 2009 年全新制定《身分證及電子身分識別法》（以下簡稱《德國新身分證法》）共 35 條，成為今日版本的基礎。<sup>70</sup> 此法有兩大特色：一，因應資訊設備及網路交易的普及，在身分證中加入電子身分識別功能，如同將我國當前的身分證和自然人憑證合併為一張證件。二，將個人資料的蒐集、使用、保存、資料保護及非身分證機關的調用資料等等要件和標準訂得更加具體詳細，試圖藉此盡力降低資料洩漏及濫用的機會，以求在安全與方便之間尋找平衡點。<sup>71</sup> 至 2020 年 3 月底，這部德國新的身分證法已擴增至 40 條共分八節<sup>72</sup>，其中第一至第四節為身分證制度之核心，以下將擇要介紹之。

### （一） 有強制身分識別證件卻無終身一人一號號的德國制度

《德國新身分證法》第 1 條第 1 項，開宗名義地課予 16 歲以上國民有申領身分證明文件之義務，<sup>73</sup> 於「有權確認身分之機關」提出要求時，並有出示以供查驗之義務。<sup>74</sup> 但同條第 2 項也規定，申領與出示身分證明文件之義務得以

<sup>68</sup> Gesetz über Personalausweise vom 21. April 1986 (BGBl. I, S. 548 ff.).

<sup>69</sup> Art. 8 des Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus vom 09. Januar 2002 (BGBl. I S. 361 ff., 366 f.).

<sup>70</sup> Gesetz über Personalausweise und den elektronischen Identitätsnachweis vom 18. Juni 2009 (BGBl. I S. 1346 ff.).

<sup>71</sup> 《德國新身分證法》未明文其立法目的，但綜觀全法，皆環繞在身分辨識一事之上。輔以，該法之演進歷程，其立法目的應僅限於身分辨識而不及於其他。

<sup>72</sup> 分別為通則（第一節）、身分證的發給與鎖卡（第二節）、個人資料的處理（第三節）、進行電子身分識別之授權與電子簽章（第四節）、身分證登記簿與資料儲存規範（第五節）、身分證領有人的義務與身分證的無效和吊銷（第六節）、規費公庫墊款與罰鍰（第七節）、訂定法規命令之授權與過渡條款（第八節）。

<sup>73</sup> 《德國新身分證法》第 2 條第 1 項規定，身分證明文件包含「身分證」、「臨時身分證」和「替代身分證」。臨時身分證，是提供德國人臨時性的需求所發給的身分證明文件（§ 3 PAuswG）；替代身分證則是提供被拒發一般身分證者或是被吊銷身分證者所持有的身分證明文件（§ 6a PAuswG）。

<sup>74</sup> 德國透過行政罰以確保民眾嚴守持有身分證文件之義務。年滿 16 歲後即應自行申請身分證；本人未申請時，扶養權人或監護人有代為申請之義務，違反者處三千歐元以下罰鍰（德國身分證法第 32 條第 1 項第 3 款）；應持有而未持有身分證、應出示而未出示或未即時出示身分

護照代之。換言之，德國雖有強制身分識別之規定，但一般國民只需在身分證與護照二者當中，領有其中一項有效證件即可。由於護照具有在歐盟以外地區作為旅行證件的額外優點，也降低德國人選擇申領身分證作為身分證明文件的誘因。截止 2018 年為止，16 歲以上人口的身分證持有率約為 87%。<sup>75</sup>

《德國新身分證法》將身分證的使用區分為「有權確認身分機關」的強制使用，與其他公務或非公務機關的非強制使用兩類，<sup>76</sup> 並分別就其蒐集與利用實體或電子身分識別資料，訂有詳盡之規範。在進一步說明相關的蒐集與利用限制前，有必要先簡單介紹這張同時具有實體與電子身分識別功能的德國身分證，本身究竟儲存哪些資料。

依照《德國新身分證法》第 5 條規定，身分證所登載或儲存之資料共分為三區。第一區是一般實體身分證卡面上常登載印製的資訊，包括姓名、出生日期、出生地、相片、住址、卡片序號、存取碼、發證機關、發證日期、有效日期等。較為特別的是，德國也將博士學位、簽名、身高、眼睛顏色、別名、國籍等列為應登載之資訊。第二區則是在實體卡面上另外印製肉眼可讀但同時也可由機器自動讀取的資訊，包含身分證種類縮寫、姓名、卡片序號、國籍縮寫、出生日期、卡片有效日期、檢查碼等八項。第三區則是專供電子身分識別（eID），因此只能以電子方式讀寫與儲存的區域，所含資訊包括第一區當中的姓名、博士學位、出生日期、出生地、相片、住址、別名與第二區可由機器讀取的項目，或再加上個人要求自願留存的指紋資訊。除此之外，個人可另外付費在第三區的晶片中，加入專供電子簽章之用的憑證。

上述身分證儲存之資料中值得注意的有三點：第一，德國雖以國民身分證作為強制身分識別的主要技術物（artifact），並結合實體與電子身分識別功能而登載並儲存不少資料，但卻沒有配發終身一人一號的身分證統一編號，這是出自德國聯邦憲法法院 1969 年的「全民職業調查」判決和 1983 年的「人口普查」判決，該院認為配發一人一號、可用於串接政府所編纂的一切紀錄與資料之統一編號，實乃記錄人民的完整人格並進而將人民分門別類的關鍵步驟<sup>77</sup>，而憲法不容許國家做這種全面紀錄與分類，因為違反人性尊嚴<sup>78</sup>。專屬於每張身分

---

證或未配合面貌比對者，亦會遭受三千歐元以下裁罰（德國身分證法第 32 條第 1 項第 2 款）。

<sup>75</sup> [https://www.personalausweisportal.de/SharedDocs/FAQs/EN/Service-Providers\\_Business/How-big-is-my-potential-target-group.html](https://www.personalausweisportal.de/SharedDocs/FAQs/EN/Service-Providers_Business/How-big-is-my-potential-target-group.html)

<sup>76</sup> 德國身分證法第 14 條。

<sup>77</sup> BVerfGE 65, 1 (56 f.).

<sup>78</sup> BVerfGE 65, 1 (53); BVerfGE 27, 1 (6).

證上的「卡片序號」<sup>79</sup>與直接印製於實體卡面上的專屬「存取碼」<sup>80</sup>則跟隨卡片而非個人，其使用受到相當限制（詳下述）。第二，自 2017 年起發給 16 歲以上國民身分證時雖預設開啟第三區的電子身分識別功能，<sup>81</sup> 但身分證領有人可隨時以發卡時一併核發的專屬「鎖卡碼」，通知鎖卡服務機構關閉電子身分識別功能，<sup>82</sup> 鎖卡服務機構接獲鎖卡通知後應立即產生對應的「鎖卡標記」，<sup>83</sup> 並更新鎖卡標記清單（或稱廢止清冊），以供使用電子身分識別功能的服務提供者下載比對。<sup>84</sup> 當電子身分識別功能開啟時，由身分證領有人輸入的一組 6 位數密碼，是啟動身分證上資料傳送的必要條件之一。<sup>85</sup> 根據 2019 年的一項問卷調查研究顯示，在 1,055 位受訪的 18 歲以上德國國民當中，雖有 48% 在過去 12 個月內曾使用政府數位服務，但僅有 24% 開啟了身分證上的電子身分識別功能，更只有 6% 使用過此功能。<sup>86</sup> 第三，指紋除了是自願留存之外，《德國新身分證法》中第 26 條第 2 項並規定最遲應於身分證交付給申請人時，刪除儲存於身分證機關的指紋，同條第 4 項又規定「不得建置全國性的生物特徵資料庫」。近日雖因歐盟 2019 年 6 月 20 日通過，預計 2021 年 8 月 2 日生效的《提升護照及居留證安全性之規則》第 3 條第 5 項，規定會員國「身分證應 ... 儲存身分證領有人的面貌照片和兩枚指紋。」，使德國身分證上選擇性儲存指紋的現狀即將結束。不過歐盟這個新規定並不影響德國新身分證法第 26 條關於「身分證機關不得留存指紋」以及德國「不得設立全國性生物特徵資料庫」規定之有效性。

## （二）嚴謹的實體與電子身分識別資料的蒐集與使用限制

《德國新身分證法》針對上述實體與數位身分識別資料的蒐集、處理與利用，依照「有權確認身分機關」的強制使用與「其他公務與非公務機關」的非強制使用兩類，做出不同的規定。

---

<sup>79</sup> § 2 Abs. 8 PAuswG.

<sup>80</sup> § 2 Abs. 11 PAuswG.

<sup>81</sup> § 10 Abs. 1 PAuswG，尤其對照 2009 年最初版本（BGBl. I S. 1346）與 2017 年修正版本（BGBl. I S. 2310）。另依同條第 2 項，申請人未滿 16 歲時，則預設關閉電子身分識別功能

<sup>82</sup> § 10 Abs. 6 PAuswG.

<sup>83</sup> § 2 Abs. 7 PAuswG.

<sup>84</sup> § 10 Abs. 4 PAuswG.

<sup>85</sup> § 18 Abs. 4 iVm. § 2 Abs. 10 PAuswG.

<sup>86</sup> Initiative D21 e.V./fortiss gemeinnützige GmbH (Hrsg.), eGovernment MONITOR 2019, S. 6, 10, 24, <https://initiated21.de/publikationen/egovernment-monitor-2019/> (Okt. 16, 2019); Stefan Krempl, E-Government-Studie: Bundesbürger nutzen Personalausweis mit eID kaum, <https://www.heise.de/newsticker/meldung/E-Government-Studie-Bundesbuenger-nutzen-Personalausweis-mit-eID-kaum-4557779.html> (Okt. 16, 2019).

首先，「有權確認身分之機關」必屬公務機關，但並非所有的公務機關都是「有權確認身分之機關」。依照《德國新身分證法》第 2 條第 2 項規定，為執行法定職務而被賦予確認個人身分之高權措施權限的公法組織，才有權強制個人出示身分證明文件。<sup>87</sup> 「有權確認身分機關」除了能要求個人出示身分證，以依據肉眼可見的登載資料（第一區/第二區）進行實體身分查驗之外，也可以為了查驗證件真實性或查證身分證領有人身分之目的，讀取與使用身分證上電子儲存與處理媒體所存之資料（第三區），但只有警察、關稅行政與稅捐稽徵、戶籍、主管身分證與護照之機關，有權讀取當事人申辦時自願留存於電子儲存與處理媒體中的生物特徵資料（指紋）。<sup>88</sup>

「有權確認身分機關」雖然基於各種作用法之依據而被賦予確認個人身分之國家高權，不過「有權確認身分機關」在確認身分過程中取得身分識別資料後之運用，卻受到相當嚴格的限制。《德國新身分證法》第 15 條第 1 項規定，除警察、關務行政及稅捐稽徵等機關，為邊境控制、為刑事訴追與刑事執行或避免公共危險之目的而需確認當事人所在，或基於警察監控目的而為的海關監控，始得利用「身分證」自動呼叫取用儲存於警方通緝資料庫中的個人資料外，禁止其他「有權確認身分機關」利用身分證來自動呼叫取用個人資料。此外，同法第 16 條也一般性地禁止「有權確認身分機關」藉由「序號、鎖卡碼及鎖卡標記」產生自動化呼叫取用個人資料或自動化連結個人檔案的效果。<sup>89</sup> 對於「有權確認身分機關」在確認身分或證件真實性過程中所蒐集之資料（包括指紋之生物特徵），該法也要求應於身分或證件真實性確認完畢後，立即銷毀不得留存。<sup>90</sup>

除了「有權確認身分機關」的強制使用外，《德國新身分證法》也允許身分證領有人能使用實體身分證（第一區資訊），向其他公務機關與非公務機關證明其身分或驗證文件上簽名為真跡。<sup>91</sup> 在身分證領有人同意的前提下，其他公務機關或非公務機關也可以為了少年保護之目的而從身分證上的機器可讀區（第二區）讀取身分證領有人的年齡資訊，但查證完畢後資料應即銷毀不得留存。<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> § 2 Abs. 2 iVm. § 1 Abs. 1 und 2 PAuswG.

<sup>88</sup> § 17 PAuswG.

<sup>89</sup> 唯二之例外是身分證機關得使用序號呼叫該機關所存的個人資料，警察機關、稅捐與關稅調查機關及關稅總署，於執行刑事訴追任務時，得使用序號呼叫取用資料庫中儲存被宣告為無效、遺失或疑似被冒用者之身分證序號。

<sup>90</sup> § 15 Abs. 2, § 17 S. 4 PAuswG.

<sup>91</sup> § 20 Abs. 1 PAuswG.

<sup>92</sup> § 20 Abs. 5 PAuswG.

《德國新身分證法》也特別對實體身分證影本的使用做出了規範。第 20 條第 2 項規定只有本人或獲本人直接授權之人可以影印身分證，並禁止身分證領有人以外之人將身分證影本再交付予第三人。

表一：德國身分證識別資料之使用條件

	有權確認身分機關 之強制使用	其他公務或非公務機關 之非強制使用
實體身分識別 資料（第一區 /第二區）	15: 現場身分識別； 15(2): 除法律另有規定外，禁止 將身分確認過程中所蒐集之資訊 予以留存	20(1): 證明身分 20(2): 影本限制 20(5): 兒少保護目的之年紀查驗
數位身分識別 資料（第三 區）	17: 查證證件真實性或查證身分證 領有人身分， 17: 特定機關為查證證件真實性及 領有人之身分，得取用指紋資 料，但所蒐集之資料應於真實性 或身分確認完後銷毀	18: 可於線上服務提供前查證身 分，服務提供者必須先取得授權 憑證，並身分證領有人輸入密碼 18a: 現場服務提供時，服務提供 者需有現場授權憑證，並身分證 領有人同意使用存取碼，啟動部 分資料傳送
以身分識別資 料（身分證、 序號、鎖卡 碼、鎖卡標 記）串連其他 個人資料	15(1): 除境管、刑事訴追、通 緝、治安目的之海關監控可搜尋 警察資料庫外，不得使用身分證 自動取用個人檔案 16: 除身分證機關可使用序號取用 內部留存之個人資料 警察稅捐與關稅調查機關為執法 目的使用序號取用資料庫中被宣 告無效、遺失或疑似被冒用者之 身分證， 其他情形不得產生自動取用個資 或自動連結檔案效果	20(3): 禁止使用序號、鎖卡碼及 鎖卡標記產生自動取用個人資料 或自動化連結檔案之效果

上述實體身分識別資料之外，其他公務機關或非公務機關若欲蒐集身分證的電子身分識別資料（第三區資訊），必須先向授權憑證發行機構申請授權憑證。

<sup>93</sup> 憑證上會列出符合其正當蒐集目的所需蒐集之身分識別資料項目，<sup>94</sup> 於提供線上服務時，服務提供者必須以授權憑證搭配身分證領有人輸入之「密碼」，才能啟動電子身分識別的資料傳輸；<sup>95</sup> 生活中申辦大小事項時經常需要填寫個人

<sup>93</sup> 授權憑證之功能一方面使服務提供者能向身分證領有人證明服務提供者之身分，另一方面也做為服務提供者得請求傳送電子身分識別資料的法定要件之一（§ 2 Abs. 4 PAuswG）。

<sup>94</sup> § 18 Abs. 5 PAuswG.

<sup>95</sup> § 21 Abs. 1 iVm. § 18 Abs. 4 PAuswG. 服務提供者必須先向身分證領有人傳送有效的授權憑證，並為必要事項告知後，身分證領有人方可輸入密碼將卡片內的儲存之資訊傳送至身分識別

資料，費時費力之餘又常會抄寫錯誤，在實體現場環境下，如果想要自動化讀取身分證上的個人資料來填寫表格，服務提供者須以現場授權憑證搭配身分證領有人同意提供之卡面上「存取碼」，才能讀取第 18 條第 3 項所列的資料項目，值得注意的是，此等資料不含照片與指紋。<sup>96</sup> 公務機關與非公務機關為身分確認之目的而取得實體或電子身分識別資料後之運用，同樣受到規範，例如，公務機關或非公務機關為非強制性身分識別目的而蒐集之資料，除為了建立或修改電子用戶帳號之目的外，不得留存。<sup>97</sup> 而《德國新身分證法》中最重要之利用限制則是第 20 條第 3 項，禁止公務機關或非公務機關利用「卡片序號、鎖卡碼及鎖卡標記」，產生自動化呼叫取用個人資料或自動化連結個人檔案之效果。<sup>98</sup> 由此可見，無論是「有權確認身分機關」之強制使用或者「其他公務與非公務機關」之非強制使用，《德國新身分證法》均極力避免讓身分證或身分識別資料，擁有串連不同資料庫中之個人資料的功能。

### 3.3 日本

日本於 1970 年佐藤榮作內閣時代，就已嘗試建立全國性的統一編號制度。當時日本政府設置了「各省廳統一個人編號聯絡研究會議（各省庁統一個人コード連絡研究会議）」，期望可創設一套事務處理用的統一個人編號。此想法引發人民不安與反對，最終在 1973 年喊停。<sup>99</sup> 其後，日本政府在 1980 年所得稅法修正時導入「Green Card 制度」，希望將小額存戶的資料進行歸人整理，避免小額儲蓄無需課稅制度遭濫用。但 Green Card 制度的推動過程中，小額存戶資金開始外逃，也使反對 Green Card 制度的聲浪高漲，迫使政府於 1983 年決定延期實施（眾議院昭和五十八年法律第十一號），最終更在 1985 年，在尚未實施的情形下即直接廢止（眾議院昭和六十年法律第七號）。<sup>100</sup>

---

服務提供者進行電子身分識別。

<sup>96</sup> § 18a iVm. § 18 Abs. 3 S. 2 PAuswG.

<sup>97</sup> § 19 Abs. 4 und 5 PAuswG.

<sup>98</sup> § 20 Abs. 3 PAuswG.

<sup>99</sup> 宇賀克也，マイナンバー法と情報セキュリティ，頁 1-2（2020 年）；陳俐婷，日本之資訊自決權-從住民基本登錄網絡制度到行政程序中識別特定個人之編號利用法，國立臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁 60（2016 年）。

<sup>100</sup> 宇賀克也（註 99），頁 2；株式会社トマック 税理士法人 J タックス，マイナンバー制度導入の経緯と今後の活用構想，2015 年 11 月，

<https://www.jec.gr.jp/greeting/presidents/list.php?id=25>，最後瀏覽日 2020 年 6 月 5 日；中島洋，第 71 回 マイナンバー制と国民 ID，<https://japico.or.jp/column/071.html>，最後瀏覽日 2020 年 6 月 5 日。

幾經波折下，日本政府終於在 1999 年透過修改原本用於住民管理之《住民基本登錄法（以下簡稱《住基法》），為全體住民配賦一人一號的「住民票編號（住民票コード）」，供全國各地行政機關確認個人身分之用。<sup>101</sup> 以往日本住民管理登錄機制，雖已由地方政府對住民配賦編號，但各地編號方式並不相同，不便於資料的全國利用。1999 年住基法修正，始由都道府縣間互相協調，為每一位日本住民編派同一套數位系統製作而成且獨一無二之號碼，用以辨識住民管理行政程序中個人之身分。<sup>102</sup>

但「住民票編號」僅供住民管理使用，日本參議院為擴大「住民票編號」的應用，乃於 2013 年 5 月 24 日另外通過《行政程序中識別特定個人之編號利用法》（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律）（以下稱為《個人編號法》）、《個人編號法施行相關法律整備法》（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律の施行に伴う關係法律の整備等に関する法律）、《內閣法等一部修正法》（內閣法等の一部を改正する法律）、《地方公共團體資訊系統機構法》（地方公共団体情報システム機構法），共四部法律，<sup>103</sup> 為派發「個人編號」與發行「個人編號卡」建立法律的授權基礎。<sup>104</sup>

### （一） 強制的個人編號與非強制的個人編號卡

「個人編號（マイナンバー）」由 12 位之數字組成，<sup>105</sup> 一人一號，<sup>106</sup> 除可因特定事由（如外洩）而重新指定者外，終身不變。<sup>107</sup> 地方自治團體的市區町村長，從 2015 年開始依《個人編號法》為住民編派個人編號；整個制度則於 2016 年 1 月全體編號配賦完成後正式啟動。

相對於依《個人編號法》第 7 條應直接由國家指定的「個人編號」，依同法第 17 條可由個人決定是否申請的「個人編號卡」（マイナンバーカード），則是

---

<sup>101</sup> 《住基法》是以人之居住地為準，由各地方自治單位管理居住於其轄區內之日本人、外國人。陳俐婷（註 99），頁 59。

<sup>102</sup> 同前註，頁 63。

<sup>103</sup> 宇賀克也（註 99），頁 3。

<sup>104</sup> 地方自治團體的市區町村長，於 2015 年開始依《個人編號法》為住民配賦個人編號。整個制度則於 2016 年一月全體編號配賦完成後正式啟動。

<sup>105</sup> [https://www.soumu.go.jp/kojinbango\\_card/01.html](https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/01.html)，最後瀏覽日 2020 年 6 月 2 日。

<sup>106</sup> 個人編號生成方式依《個人編號法》第 8 條第 2 項，係按：一、與其他個人編號（包含原有的個人編號）均不同；二、由住民票編號（住民票コード）變換所得；三、不具備得還原為前款住民票編號之規則性，等三原則生成。

<sup>107</sup> 《個人編號法》第 7 條第 2 項。

一張載有個人編號的實體塑膠 IC 晶片卡。個人編號卡正面記載持卡人姓名、性別、住所、出生年月日及臉部相片，背面則有晶片、個人編號及該個人編號的 QR 碼。<sup>108</sup> 晶片內預設裝有四個應用程式 APP，分別用於電子簽章、電子身分驗證、戶政（住基）事務以及卡面記載事項代輸入；除電子簽章程式以 6 至 16 位英數字密碼保護外，其餘三個均為 4 位數字密碼。<sup>109</sup> 晶片內存有卡面資料、「住民票編號」以及確認本人身分用的數位憑證（電子證明書），<sup>110</sup> 依讀取者權限不同，能取用的資料亦不同。<sup>111</sup> 其餘未使用數位儲存空間部分，則開放予地方市町村機關（須為自治條例指定事務），或經政令許可者（含民間事業者），在合於總務大臣所定安全管理標準的前提下運用。<sup>112</sup> 至令和 2 年 5 月 1 日（西元 2020 年 5 月 1 日）止時，日本全國交付率為 16.4%。<sup>113</sup> 個人編號卡未來是否能獲得日本更多數人民接受，仍待觀察。

## （二）限定的個人編號利用目的與資料串連的安全維護措施

「個人編號」及衍生的編號卡制度的目的，依《個人編號法》第 1 條，是為了透過國民在不同領域中身分同一性確認的簡易化，促進行政上資訊管理利用以及行政運作的效率，確保行政領域中之給付、負擔更加公平，並因此得減輕國民在使用相關行政服務時的負擔。<sup>114</sup> 但另一方面，個人編號所提供的便利性也可能導致拉粽子式的整串資料外洩，<sup>115</sup> 或是國家任意串連民眾資料，進行剖繪或其他目的外之利用。是故，「個人編號」相較於「住民票編號」，雖然擴大了應用範圍，但其使用仍受到立法者的嚴格限制，並訂有諸多安全維護措施，以避免濫用。

首先，包含「個人編號」在內作為資料一部之個人資料，稱為「特定個人資料（特定個人情報）」，<sup>116</sup> 受到《個人編號法》之特別保護。個人編號與特定個人資料，僅限《個人編號法》第 9 條規定之人（主要為行政機關、地方公共團體、獨立行政法人，以及類如全國健保協會或存款保險機構等依特別法成立的

<sup>108</sup> <https://www.kojinbango-card.go.jp/kojinbango/>，最後瀏覽日 2020 年 6 月 2 日。

<sup>109</sup> [https://www.soumu.go.jp/kojinbango\\_card/03.html](https://www.soumu.go.jp/kojinbango_card/03.html)，最後瀏覽日 2020 年 6 月 2 日。

<sup>110</sup> 宇賀克也（註 99），頁 15。

<sup>111</sup> <https://www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/security05.pdf>，最後瀏覽日 2020 年 6 月 2 日。

<sup>112</sup> 《個人編號法》第 18 條。

<sup>113</sup> [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000688470.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000688470.pdf)，最後瀏覽日 2020 年 6 月 2 日。

<sup>114</sup> 宇賀克也（註 99），頁 91。

<sup>115</sup> 宇賀克也（註 99），頁 92-93。

<sup>116</sup> 《個人編號法》第 2 條第 8 項。

特殊法人)，得用於同條所規定之事務上（主要為社會福利、稅務、災害對策等三方面）。<sup>117</sup> 《個人編號法》第 19 條更進一步列舉得提供個人編號或特定個人資料之具體事由。<sup>118</sup> 非屬第 19 條各款列舉事由之一者，不得要求他人（與自己同一戶以外之人）提供其「個人編號」（第 15 條）、蒐集或持有（他人之）「特定個人資料」（第 20 條）。違反以上規定者，由個人情報保護委員會命令中止或改正行為；<sup>119</sup> 進而違反中止或改正命令者，則應負刑事責任。<sup>120</sup> 簡言之，得蒐集或要求他人提供個人編號以及特定個人資料者，主體原則上被框限在特定公務機關，且必須為限定事務之目的；公務機關於製作包含個人編號在內之特定個人資料檔案前，依《個人編號法》第 28 條規定，應進行特定個人資料保護評估，以確保其不超出法定業務範圍製作特定個人資料檔案。私人部分，一般僅允許金融機構、雇主等，在涉及一定法定業務（例如稅務申報）時，得合法處理個人編號，並不存在私人間得任意取得利用個人編號之情況。蓋在個人資料保護法等一般法中，「本人同意」或「依法令」雖得作為個人資料使用限制的例外事由，但《個人編號法》第 30 條則明文置換該等法律規定內容，將「本人同意」之例外，限於保護人之生命、身體或財產等利益有必要時；「依法令」之例外，則限於依「應對劇烈災害特別財政援助法」（激甚災害に對処するための特別の財政援助等に関する法律），於劇烈（激甚）災害發生時，依內閣府令支付預先訂立之財政援助契約的金錢款項之情形，方得作為目的外利用之例外事由。<sup>121</sup>

值得一提的是，個人編號與個人編號卡為兩個獨立的不同制度，具有不同功用。個人編號卡除載有個人編號外，尚包含其他未與個人編號登載於同一面之其他個人資料（姓名、住所等），該等資料仍適用日本《個人情報保護法》等一般法，與包含個人編號在內的特定個人資料，在蒐集處理利用時受到《個人編

---

<sup>117</sup> 《個人編號法》第 9 條。

<sup>118</sup> 《個人編號法》第 19 條共有 16 款規定，前 15 款為正面表列得提供個人編號的情形，第 16 款則概括授權個人情報保護委員會，得比照前 15 款事由訂定其他具體事由。前 15 款的正面表列情形，舉例而言，第 1 款規定個人編號利用事務實施者（像是稅務機關），於處理（依第 9 條限定的）個人編號利用事務時，於必要限度內，得對本人或其代理人及個人編號關係事務實施者（像是會計師）提供（以個人編號做為資料一部分的）特定個人資料；第 2 款規定個人編號關係事務實施者，為處理個人編號關係事務，於必要限度內得提供特定個人資料；第 3 款規定本人或其代理人，得對個人編號利用事務實施者及個人編號關係事務實施者，提供本人的個人編號；第 15 款規定，為保護人之生命、身體或財產而有必要，已得本人同意，或得本人同意有困難時，得提供之。

<sup>119</sup> 《個人編號法》第 34 條。

<sup>120</sup> 《個人編號法》第 53 條。

<sup>121</sup> 內閣府，マイナンバー法の逐条解説，頁 66-68，

<https://www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/chikujou.pdf>，最後瀏覽日 2020 年 6 月 2 日。

號法》之特別保護，應為不同的處置。例如民眾在影視出租店登錄會員時，店員得要求民眾提示個人編號卡正面（有姓名、出生年月日、照片等）作為身分證明之用，但不得要求民眾提示編號卡背面（含有個人編號及其 QR 碼），<sup>122</sup> 為此內閣府還特地於制度 Q&A 說明中，表示民眾領取個人編號卡時，會由政府提供可隱藏卡片背面的塑膠卡套，以保護登載於卡片背面的個人編號。<sup>123</sup>

在防止個人編號被濫用於整合個人資料進行剖繪的面向上，《個人編號法》第 2 條第 14 項、第 21 條雖規定有專為個人編號資料交換而設的「資料提供網路系統（情報提供ネットワークシステム）」，但系統本身並不儲存任何資料，相關資料仍分散保存於原有各單位；<sup>124</sup> 且資料傳輸時並不直接使用個人編號，而是使用轉換後的可逆代碼。<sup>125</sup> 換言之，該系統既非彙整全民個資之集中式資料庫，也並非一個可任由各機關以個人編號串連或串接儲存於其他機關中之國民個人資料的平台。該系統僅允許個別機關於執行《個人編號法》所規定之事務而有必要時，始得藉由個人編號「呼叫」各保管單位，請求其提供有關資料。又依《個人編號法》第 23 條，各單位將其所保有之資料提供網路系統使用者時，須保留一定期間內的系統使用日誌（log，包含資料利用及提供者名稱、時間、資料項目以及其他總務省令所定事項），以供監督，避免有濫用個人編號情事。相關紀錄本人除循原有的政府資訊公開制度向各單位請求外，亦可透過內閣府依《個人編號法附則》第 6 條第 3 項設立的「資訊提供等紀錄開示系統（情報提供等記録開示システム），通稱『個人編號入口網（マイナポータル）』」，一次調閱完整的使用日誌，<sup>126</sup> 確保個人對個人編號的控制。而「個人編號入口網」亦被用於提升資料交換效率，透過「本人資料取得應用程式介面（自己情報取得 API<sup>127</sup>）」，當事人可以明示授權欲取得其個人資料的相對人，直接透過個人編號入口網向資料保有者請求提供當事人之個人資料，毋須循過往由當事人自行下載其個人資料後再提供予相對人的模式。<sup>128</sup>

### 3.4 小結

---

<sup>122</sup> 宇賀克也（註 99），頁 32

<sup>123</sup> <https://www.cao.go.jp/bangouseido/faq/faq3.html#q3-11>，最後瀏覽日 2020 年 6 月 2 日。

<sup>124</sup> 宇賀克也（註 99），頁 94。

<sup>125</sup> 宇賀克也（註 99），頁 32。

<sup>126</sup> 宇賀克也，註 1 書，頁 34。

<sup>127</sup> API = Application Programming Interface.

<sup>128</sup> [https://www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/api\\_notice.pdf](https://www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/api_notice.pdf)、[https://www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/api\\_structure.pdf](https://www.cao.go.jp/bangouseido/pdf/api_structure.pdf)，最後瀏覽日 2020 年 6 月 2 日。

愛沙尼亞、德國、日本均為發行晶片數位身分證之國家，但在數位身分識別制度上卻各有不同。愛沙尼亞雖有終身一人一號的「個人識別號碼 PIC」，但在強制發行的晶片身分證之外，尚有其他形式的身分證明文件可供使用；德國強制個人申領電子數位身分證，其憲法卻不允許配發終身一人一號的身分證統一編號；日本有強制編派的「個人編號」，但晶片身分證可任由個人依其意願選擇申領。不同身分識別的制度要素在各國所形塑的實體與數位資訊環境也因之各有不同，也對個人資訊自主與隱私帶來不同的影響。但三個國家的共通之處在於，三者皆藉由專法（愛沙尼亞《身分證件法》、德國新《身分證法》、日本《個人編號法》）授權政府發行晶片身分證，也透過法律明確規範數位身分識別制度的詳細運作，以減少對個人資訊隱私可能造成的衝擊。

愛沙尼亞的晶片身分證在三國當中承載最多功能（實體與數位身分識別、數位身分驗證、近用授權），但在身分識別資料的取用上，卻未就其利用目的之範圍或類型有所限制，是三國當中規範密度最低者，允許國民在知情而仍自願留下數位足跡的前提下，共同打造高度發展的數位化社會。支撐愛沙尼亞模式的社會條件，一方面是國民對其政府的信任，另一方面則是崇尚資訊透明的北歐社會民主國傳統；更重要的是實際發揮作用的監管機制與政府展現的負責態度。

德國的身分識別制度與其過去的歷史經驗高度相關：德國雖從二戰時期即有強制的身分證，但納粹的歷史經驗也使其拒絕終身一人一號的個人統編。德國雖也是電子化政府高度發展的國家，但強制申領的晶片身分證僅限於實體與數位身分識別功能，並未同時自動結合數位身分驗證（自然人憑證）或近用授權。另一方面，對於身分識別資料的取用也訂有嚴格的規範，以是否屬法定的「有權確認身分機關」，區分為強制使用「其他公務與非公務機關」的非強制使用兩類型，分別規定可取用之身分識別資料內容及其合法之利用目的。此外，針對非強制取用實體身分識別資料，特別限制身分證影本僅能由本人提供並限制其再利用；針對非強制取用數位身分識別資料，則限於符合法定資格的服務提供者，並且必須在每次提供服務時由主管機關審查後取得授權憑證。同時明文禁止公務機關或非公務機關利用「卡片序號、鎖卡碼及鎖卡標記」，產生自動化呼叫取用個人資料或自動化連結個人檔案之效果，以避免身分證或身分識別資料外流或成為剖繪個人的工具。

日本在數位化政府的發展程度上雖不及愛沙尼亞與德國，但日治時期在台實

施「戶口」與當時日本內地的「戶籍」制度，均與目前台灣之戶籍制度具有相近性，<sup>129</sup> 而具有對照參考價值。日本長期以來既無強制國民身分證，亦無全國終身一人一號的統編。近年始透過立法實施終身一人一號的「個人編號」制度，但仍未有強制之個人編號卡。這一張非強制申領的晶片「個人編號卡」雖同時具有實體身分識別、數位身分識別與驗證，以及部分的近用授權功能，但由於「個人編號」的利用目的受到法律嚴格的限制，僅得為社會福利、稅務、災害對策等目的而蒐集，因此對於內含個人編號之特定個人資料的取用，亦受到嚴格的限制，不存在私人間得任意取得利用個人編號之可能。

上述推行晶片與數位身分證之外國比較法考察，說明了各國在推動身分識別的數位化時，高度仰賴符合法治國原則的基礎法制建設，並未為了數位化而數位化，值得吾人參考。

#### 4. 結論

內政部目前推動的新一代國民身分證（New eID）雖以現行《戶籍法》的國民身分證與身分證統一編號制度為據，但「國民身分證制度」應做為戶籍管理與機關配賦權利義務時人民身分證明之工具，而「身分證統一編號」之立法原意則為戶籍造冊管理或防禦偽造變造之方法。二者雖因為可「用以辨識個人身分」，且《戶籍法》並未明文規範其蒐集、處理與利用，而使現實上之用途趨於氾濫，但並不因此使《戶籍法》之主管機關擁有超越「戶籍管理」或「機關配賦權利義務時確認身分」之目的，強制推動數位身分識別制度之權限。而包括愛沙尼亞、德國與日本的比較法考察，亦證明了數位政府政策的推動，必須建立在符合法治國原則的法制基礎之上。如何透過法律規範避免數位時代下的數位風險，是決定數位化政府能否獲得信賴而成功推動的關鍵。

---

<sup>129</sup> 郭詠華，現代型國家下的個人身分及其識別：百年來的台灣個人資料法社會史，國立臺灣大學法律學院法律學系碩士論文（2010年7月）。