

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：內政部、台北市政府。

貳、案由：內政部於辦理國民身分證製發及管理事項，未依法行政，致生弊端，影響人民權益；台北市政府民政局辦理身分證補發程序作業草率、欠缺相關配套措施，肇致民眾身分證遭歹徒冒用等情乙案。

參、事實及理由：

本案係因台北市士林戶政事務所於八十九年十月四日接獲台北市民周聖芳申訴其國民身分證疑遭冒領等情，經本院黃委員武次及黃委員守高申請自動調查，案經本院函請內政部戶政司、內政部警政署、台北市政府民政局提供相關卷證，並約詢相關主管及承辦人員後，茲臚陳其違失情形如下：

一、內政部於辦理國民身分證製發及管理事項，未妥適發揮事權統一功能，致各地方政府於辦理國民身分證換補發作業時，各自訂頒相關單行規定，且未報部核備，相關法令因之紊亂，易生弊端，應予檢討改進：

查戶籍法第二條規定：「戶籍行政之主管機關：在中央為內政部；」；同法第七條第一項規定：「已辦戶籍登記區域，應製發國民身分證及戶口名簿；」；同法施行細則第二十四條第一項規定：「請領國民身分證，應由當事人向戶籍所在地戶

政事務所申請。但未滿十四歲請領者，由法定代理人為之。「內政部為簡化國民身分證之製發流程及加強管理乃訂頒「國民身分證製發及管理要點」；惟地方政府如：台北市政府民政局、高雄市政府民政局、彰化縣政府及苗栗縣政府等，仍另訂定相關作業管理規定，且未經內政部核備，加以各直轄市、縣（市）政府為加強便民服務及縮短補發國民身分證之作業時程，又各自訂定申請補發國民身分證之申請人可提附貼有相片證明文件之規定，供各該轄屬戶政事務所核對當事人之面貌，導致各地方政府發放作業流程不一，申請人需提供之附有相片之證明文件亦各有差異，遂生民怨並形成國民身分證製發與管理上之若干漏洞。

綜上，內政部於辦理國民身分證製發及管理事項，並未妥適發揮事權統一功能，致各地方政府於辦理國民身分證換補發作業時，各自訂頒相關單行規定，且未報部核備，因而同一事項規定不一，招致民怨且易生弊端，洵有不當，應予檢討改進。

二、內政部警政署未積極督考所屬機關，依法執行口卡之管理、存放及運用，肇致不少無口卡片或遺失照片之嚴重情事，相關主管及承辦人員，疏忽卸責，實有不當：

按內政部警政署辦事細則第八條規定：「戶口組職掌如左：五、關於戶口卡片建立、通報、運用之規劃督導事項。」戶警聯繫作業要點第三點規定：「分駐（派

出) 所警勤區佐警接到戶籍登記申請書副本後，應依戶口查察作業規定過錄於戶口查察簿及實施動態複查，並應按旬將戶籍登記申請書副本彙送警察局轉送警察局，憑以註記口卡片。「同要點第八點規定：「戶政所受理初領或補、換發國民身分證，應加收相片一張，連同申請書副本送警察局黏貼口卡片。但國民身分證作業電腦化後，警察局應申請與戶役政資訊系統連結，取得請領國民身分證資料。」第九點規定：「戶政、警政機關(單位)因業務需要須查閱、抄錄、核對有關戶籍資料或口卡時，應相互配合，迅速提供。」又戶口查察作業規定：「肆、各種戶口簿冊、表卡之管理與通報」第四點規定：「口卡片：(一)按口註記，其內容依戶籍登記申請書副份資料記載，置警察局戶口通報台，由指定人員負責註記、通報。(二)登記項目變更者，就原登記欄劃橫線註記更改，於記事欄註記其事實；教育程度或職業變更者，沿空格註記；遷徙者，於遷徙紀錄欄註記，如遷出本轄，應通報遷入地警察局，並編製遷出口索引卡存儲。(三)新(補)換發國民身分證者，依戶政所所送相片核對相符後，貼於口卡片上並註明換發日期。……(七)如有遺失，應查明原因，就原始戶籍登記資料補卡，通報戶籍地戶政所列管。」同項第八點規定：「戶口遷出時，有關戶口卡片依左列規定辦理通報：(二)口卡片與素行紀錄卡：遷出地之警察局於接到遷入通報七日內辦理通報，並轉知分局逕行通報戶口查察記

事卡。內政部警政署暨其所屬機關均需依前揭規定辦理口卡執掌及其作業流程，合先敘明。

查臺灣地區迄八十九年十一月總口卡數為二千二百一十九萬六千八百零八張，無口卡片情形有三十七萬八千一百二十張，約占百分之一·七；臺灣地區年滿十四歲口卡片應黏貼相片總數為一千七百三十一萬一千七百六十四張，口卡片無相片之情形有七十九萬二千三百四十三張，約占百分之四·六。經核其原因如下：口卡片遺失原因：1、遷入後尚未接獲遷出地警察局口卡片通報，致遷入地警察局無口卡片。2、口卡片遺失。3、錯編四角號碼或入錯卡片櫃，致找不到口卡片；口卡片無相片原因：1、口卡片遺失所補建之代製口卡片無黏貼相片。2、民國七十五年臺閩地區全面換發國民身分證時，依換證程序作業規定，出境人口俟返國後辦理換發證，出境人口因未入境或入境未辦理換發證。3、由他轄遷入時，所通報之口卡片即無黏貼相片。4、戶政事務所送來之相片尚未黏貼。5、民國七十五年臺閩地區全面換發國民身分證後，年滿十四歲迄未請領國民身分證。6、久置之口卡片因相片黏貼不牢固而脫落。另口卡上相片迄今已逾十四年並未更新整理，口卡上相片實難以發揮鑑定人別同一性之功能，其中台北縣據內政部函報已逾二、三年未依法確實整理，嚴重影響當地戶政工作之推動，內政部亟應從速依法查究，督促整

治，俾台北縣之口卡管理步入正軌。

綜上，前述無口卡片及口卡片遺失照片之原因，實肇因於警政機關未依法令切實執行，如戶籍之遷出入，遷入地警察機關未獲遷出之警察機關口卡片通報，致遷入地警察機關無口卡片及並未定期整理相關口卡資料，致口卡未能發揮其設置應有之功能，相關主管及承辦人員，疏忽懈怠，有虧職守，於法實有未洽。內政部警政署未切實督導所屬機關，強化口卡之建立、管理及通報運用並依法執行職務，均有不當。

三、戶籍法於八十六年修正通過後迄今已逾四年，其中第八條第二項規定應能夠發揮鑑定人別同一性之問題，然內政部並未隨之修正國民身分證製發及管理要點暨相關作業規定，以提高製發與管理之正確性與妥當性，顯然悖離依法行政原則，殊有不當：

查八十六年五月二十一日修正之戶籍法第八條第二項規定：「依前項請領國民身分證應捺指紋並錄存，但未滿十四歲請領者，不予捺指紋，俟年滿十四歲時，應補捺指紋並錄存。」第三項規定：「請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給」。同法施行細則第二十二條規定：「依本法第八條規定捺指紋，應以全部手指捺印，但無手指者，不在此限。」觀其立法理由略以：「指紋之作用，可確認

當事人之身分，保障當事人之權益，∴未滿十四歲請領國民身分證者，應捺指紋並錄存。如未滿十四歲請領者，則俟年滿十四歲時，再予補捺錄存，以建立全民指紋資料。惟如當事人請領國民身分證拒捺指紋時，則不予發給，以落實捺指紋規定之執行。一經核現行國民身分證製發及管理要點第二點規定：「身分證由直轄市、縣（市）政府製備，複置鋼印機及相關設備，授權戶政事務所依據戶籍登記資料繕印核發；如相片有疑義時，應送直轄市、縣（市）政府核對口卡。」顯見相關作業規定並未依戶籍法規定加以修正，製發與換補亦無庸捺指紋，戶政機關並未依此建立指紋檔案，另據本院約詢內政部相關主管暨承辦人員，提及現行執行面除調閱口卡比對等方式外，對當事人同一性認定之方式，有無其他之方法，均未針對戶籍法第八條第二項情形予以回覆。然針對人別同一性之問題，就個人之特徵而言，指紋較面貌為不易變動，故現行法令除戶籍法外，如：兒童福利法、性侵害防制法等相關法令均有規定，內政部對此並未依戶籍法製訂相關行政命令予以執行，顯然違反依法行政原則，應予檢討改進。

四、台北市政府民政局辦理國民身分證換補發程序作業，雖為達成迅速便民之要求，縮短補發國民身分證作業時程，然因未訂定相關配套措施，致民眾身分證屢遭冒用，嚴重

影響民眾權益，其作業顯有草率及未盡周延之處；內政部與台北市政府民政局，應由本案中汲取經驗，檢討改進國民身分證換補發作業程序，除需達成便民迅速之要求外，亦需兼顧妥適性與正確性：

本案肇因於申請人（即偽冒人）於八十九年五月二十五日申請補證及八十九年九月二十九日申請換證未領取，均未提出足資辨識之有照證件以供比對，士林戶政事務所承辦人就相關戶籍基本資料（包括：申請人姓名、國民身分證字號、戶籍地址、出生日期、出生別）詢問，並初步比對所繳交照片與申請者相貌後，即依國民身分證製發及管理要點第二點：「身分證由直轄市、縣（市）政府製備，複置鋼印機及相關設備，授權戶政事務所依據戶籍登記資料繕印核發；如相片有疑義時，應送請直轄市、縣（市）政府核對口卡。」之規定，經由台北市政府民政局送至警察局比對口卡照片，然核對口卡片係以肉眼比對口卡中所貼照片是否與申請人所附照片為同一人，本案之問題，在於申請人提供不清楚相片供戶政機關送至警察局加以比對，由於警政機關口卡相片多為數年前之照片，因此，以不清楚照片（而非本人）與口卡照片加以比對，自難以區辨是否同一人，且口卡核對人員大多為未經專業訓練之約聘僱人員，渠等雖或曾由較有經驗者傳授核對技巧，然約聘僱人員流動性大，此種經驗傳承顯非正辦。

綜上，台北市政府民政局除考量便民與迅速之要求外，允應尋求兼顧妥適性與正確性之最佳方案，訂定相關配套措施，例如：對於提供不清楚照片者要求重新提供，或除當場詢問、事後電話詢問或實地查訪以確認申請人之基礎資料及其他身分證上未登載之資料外，如有可疑情形，宜立即展開行政調查，例如比對與其他關係人間之情形或詢問其他關係人，如發現涉及犯罪時並即移送司法機關偵辦，以避免不法集團偽冒身分申請換補發身分證，損害當事者之權利是。然台北市政府民政局於辦理國民身分證換補發程序作業時，僅顧及縮短補發國民身分證之作業時程，而未訂定相關配套措施，致民眾身分證屢遭歹徒冒領，嚴重影響民眾權益，其作業顯有草率及未盡周延之處。另內政部應督導國民身分證換補發作業，要求地方戶政機關確切落實複審制度，加強口卡交互比對，以補人貌辨識之不足；又對於口卡核對人員之訓練，應建立常態訓練制度。台北市政府民政局對於國民身分證之換補發作業程序與執行，應本於前揭意旨澈底檢討改進。

綜上所述，內政部於辦理國民身分證製發及管理事項，未妥適發揮事權統一功能，致各地方政府於辦理國民身分證換補發作業時，各自訂頒相關單行規定，且未報部核備，相關法令因之紊亂，易生弊端。且戶籍法於八十六年修正通過後迄今已逾四年，其中第八條

第二項規定應能夠發揮鑑定人別同一性之問題，然內政部並未隨之修正國民身分證製發及管理要點暨相關作業規定，以提高製發與管理之正確性與妥當性，顯然悖離依法行政原則；又內政部警政署未積極督考所屬機關，依法執行口卡之管理、存放及運用，肇致不少無口卡片或遺失照片之嚴重情事，相關主管及承辦人員，疏忽卸責；另台北市政府民政局辦理國民身分證換補發程序作業，雖為達成迅速便民之要求，縮短補發國民身分證作業時程，然因未訂定相關配套措施，致民眾身分證屢遭冒用，嚴重影響民眾權益，其作業顯有草率及未盡周延之處，均有重大違失，爰依監察法第二十四條規定提案糾正，送請行政院轉飭所屬切實檢討改進見復。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 年 月 日