

## 糾 正 案 文

**壹、被糾正機關：**行政院、行政院主計處、行政院研究發展考核委員會、內政部、內政部戶政司、內政部警政署、警政署刑事警察局

### 貳、案

**由：**為內政部執行戶籍法第八條第二項規定請領國民身分證應捺指紋並錄存之施政，竟因行政院對國民身分證換發決策搖擺不定，致遭延宕；行政院主計處、研究發展考核委員會、內政部暨所屬戶政司、警政署未落實依法行政，貫徹執行戶籍法第八條第二項法定執法義務，嚴重影響政府執法威信，均有違失；警政署刑事警察局採油墨設備辦理指紋捺印及蒐集工作，不正確率高達四成，運用績效未能大幅提昇，殊有未當，爰依法提案糾正。

### 參、事實與理由：

按「依法行政原則」乃支配法治國家立法權與行政權關係之基本原則，亦指一切之行政行為，皆必須符合法的規範。行政程序法第四條並明定：「行政行為應受法律及一般原則之拘束」。八十六年五月二十一日修正公布戶籍法第八條既增列「請領國民身分證，應捺指紋並錄存」，乃法律之強制規定，縱有不合時宜或窒礙難行之處，在循修法途徑解決前，行政機關仍應有依法執行之義務。

卷查內政部擬具戶籍法第八條修正草案，其立法理由為：「（一）指紋之作用，可確認當事人身分，保障當事人權益，如迷失民眾或無名屍體身分之確認等。（二）如當事人請領國民身分證拒捺指紋時，則不予發給，以落實指紋規定之執行。」案經函請行政院核轉送立法院審議三讀通過，並奉總統於八十六年五月二十一日公布，其第八條明定：「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。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。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。」若相關業務主管機關能相互配合，依法貫徹執行換發國民身分證並收錄年滿十四歲國民指紋之工作，則將有效防範、遏止國民身分證遭變造、冒領之不法行為，並提供建立全民指紋資訊系統所需之指紋資料來源，日後亦可規劃應用資訊科技，建置結合民眾之身分、影像及指紋等功能之國民身分證資料檔案，對於刑事偵查、犯罪防治及治安維護，助益甚大。惟自戶籍法第八條公布施行迄今已近四年，內政部雖陸續規劃多項計畫、方案專案報行政院，奈因相關業務主管機關對於請領國民身分證捺印指紋並錄存工作，非但未能依法相互配合積極作為，付諸施行，反而因循敷衍，迄未執行，

恣任法律規定形同具文。本院為瞭解案情，經調閱相關資料，經查明行政院暨其所屬研考會、主計處及內政部暨其所屬戶政司、警政署辦理本案，均有多項缺失，亟待檢討改進。其違失理由說明如下：

**一、內政部執行戶籍法第八條第二項規定之施政，竟因行政院對國民身分證換發決策搖擺不定，致遭延宕；相關主管機關未落實依法行政、貫徹執法義務，嚴重影響政府執法威信，均有違失：**

- (一) 按國民身分證為法定使用之身分識別證件，自七十五年全面換證以來，已逾十五年未再更新，邇來由於偽變造及冒領國民身分證案件，屢有發生，社會輿情亦迭有換發新證之反映，內政部除八十五年十月二十二日提出國民身分證電腦化推廣計畫外，鑑於八十六年五月二十一日戶籍法第八條修正公布施行，適逢國民身分證每十年全面換發慣例之週期，為期把握換發時機，一次捺印蒐集十四歲以上國民（約一千八百萬人）之指紋，乃規劃配合國民身分證全面換證進度，建置全民指紋資訊系統計畫，當時該計畫乃依附於研考會所規劃實施全國之「國民卡專案（結合健保IC卡、國民身分證及捺印指紋三項作業以替代國民身分證制度）」內；

嗣因國民卡專案於八十七年十一月二十五日中止議約，並經本院於八十八年一月二十二日提案糾正後，內政部始針對單一功能紙卡國民身分證全面換發工作進行規劃，亦一併考量請領國民身分證應捺指紋並錄存等待辦事項。然卻因行政院於八十八年十月二十九日召開「審查衛生署健保IC卡實施計畫及內政部製發國民身分證相關事宜會議」會中結論：「請內政部研究運用健保IC卡作為國民身分證之用，而無需另換發國民身分證」，復針對衛生署所報「健保IC卡實施計畫（草案）」於八十八年十一月二十四日以台八十八衛字第四三〇一〇號函核復：「請於細部規劃時，徵詢內政部及相關單位意見，於健保IC卡中預留必要空間，健保IC卡似另有替代國民身分證作為人民身分證明之功能」。諸上事實，益證行政院對國民身分證換發決策搖擺不定，致「捺印指紋並錄存及換發身分證工作」難以付諸執行。

（二）查內政部於八十八年七月三十日所提自行全面換發國民身分證製發計畫一案，前經行政院秘書長於八十八年十二月十日以台八八內字第四四八九五號函示內政部：「請研究運用健保IC卡作為國民身分證之用，而無需另換發國民身分證」在案；前行政院長唐飛亦於行政院八十九年

八月二十一日第七十次政務會談決定「暫停全面換發國民身分證計畫，仍朝健保卡與國民身分證二卡合一之政策方向推動」；又行政院針對內政部八十九年六月七日所提辦理全面換發國民身分證製發計畫（在此計畫中已納入指紋蒐錄建檔及建立全民指紋資料庫工作）於八十九年九月七日以台八十九內字第二六五二七號函復：「鑑於朝野對本案之意見仍多，國民的使用習慣及廢除身分證必須修改包括戶籍法等十三種法律，三百多種行政法規等因素，現階段不宜廢除身分證，惟內政部應暫停換發計畫，未來健保卡與身分證方向上可朝以一張取代現有的兩張努力。」均明示內政部應暫停全面換發國民身分證製發計畫，而該計畫所納入指紋蒐錄建檔及建立全民指紋資料庫工作，亦因之而遭連帶擱置。雖嗣後內政部再於八十九年十一月十三日以台（八九）內戶字第八九八七六九六號函請行政院重新審議「全面換發國民身分證製發計畫書（修正草案）」，惟行政院仍未遂其所請。

（三）另查行政院自八十八年十一月起至八十九年十一月期間，即一再函示內政部、研考會、主計處「暫停全面換發身分證計畫」、「健保IC卡與身分證二卡合一，朝原國民卡規劃辦理」，卻又

分別於八十九年二月及六月間同意審議內政部所提「全面換發國民身分證製發計畫」，再於同年七月指示研考會「健保IC卡發放與身分證換發應可分開作業」，更於九十年四月六日同意研考會以（九〇）會訊字第〇〇〇八二七三—二號書函內政部「1、目前政府財政困難，中央政府總預算並未編列本案相關預算，建議本案緩議。2、本案緩議並未影響戶籍法第八條之規定，內政部仍應依法行政，建議該部就指紋蒐錄部分，研提試辦計畫進行。3、請內政部基於尊重基本人權精神，研擬修改戶籍法相關規定。」。核內政部執行戶籍法第八條第二項規定之施政，竟因行政院對國民身分證換發決策搖擺不定，致遭延宕，相關主管機關未落實依法行政、貫徹執法義務，嚴重影響政府執法威信，均有違失。

（四）按行政院為憲法第五十三條所定之國家最高行政機關。本院曾針對研考會辦理國民卡專案執行過程滋生諸多違法缺失等情乙案，進行調查並於八十八年一月二十二日提案糾正，函請行政院針對缺失檢討改善；該院卻未能率先樹立依法行政典範，非但迄未針對本院所提「國民身分證具有公權力性質與社會福利目的之健保卡、商業目的之電子商務等相結合，缺乏法律依據，

其所引用之戶籍法、全民健康保險法及尚未完成立法程序之電子簽章法等相關法源，亦屬不當」、「國民卡應用計畫必須具備之權限規定、安全管理及責任歸屬，迄今並無法律規範，亦有未當」之糾正意見，研擬合法有效方案改善缺失，甚且一味固執己見，漠視本院糾正意見，更擬再回復推動原國民卡規劃二卡合一之政策，絲毫未予重視並督促相關主管機關應儘速執行戶籍法第八條第二項「請領國民身分證應捺指紋並錄存」之執法義務。核該院執法心態消極敷衍，欠缺依法行政觀念，恣任法律規定形同具文，確有違失。

**二、內政部未能恪盡戶籍行政中央主管機關職責，怠惰執法義務，對其主管戶政事務，應為而不為，迄未依法執行戶籍法第八條規定，執法績效不彰，顯有違失：**

(一) 按戶籍法第八條：「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。依前項請領國民身分證，應按捺指紋並錄存。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。請領國民身分證，不依前項規定捺指紋者，不予發給。」及其施行細則第二十二條：「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。」之規

定，顯見請領國民身分證應按捺指紋並錄存之工作，乃法律強制規範；又戶籍法第二條規定：

「戶籍行政之主管機關：在中央為內政部．．．」；即中央主管機關內政部於該條文公布施行後，即負有依法執行之作為義務。惟查，現行內政部所頒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，應送直轄市、縣（市）政府核對口卡。」之作業規定，卻顯現目前戶政機關於辦理製發與換補國民身分證，仍未依戶籍法規定執行捺印指紋並錄存之工作，因之亦未能建立指紋檔案。核其未能恪盡執法義務，並配合修正上開要點規定，未能建立執法威信，確有疏失。

（二）內政部鑑於國民身分證之本人容貌與相片，輒因歲月更迭產生差異，同時為強化防偽變造功能，維護國民身分證之公信力，確保民眾權益，並依循國民身分證每十年全面換新一次的慣例，預計於八十六年間辦理全面換證，即於八十五年十月二十二日擬具「國民身分證電腦化推廣計畫書（草案）」，陳報行政院審議，案經行政院資訊發展推動小組第三十二次委員會議決議：「請



研考會邀請相關機關，朝國民身分證結合健保卡（國民卡）之方向研議」。經查，當時內政部所擬國民身分證電腦化推廣計畫中，尚無納入捺印指紋並錄存之規劃事宜，且適值研考會主辦「國民身分證健保合一智慧卡（即國民卡）專案」，經該會針對上開計畫之可行性由行政院於八十六年三月二十八日函復：「擬請配合該會、交通部、衛生署之相關計畫修正後，重行報核」致擱置未能執行。又研考會執行國民卡專案，遭本院於八十八年一月二十二日提案糾正後，因衛生署於八十八年七月七日決定由該署中央健康保險局自行發放健保卡後，內政部乃於同年七月三十日決定自行研擬全面換發國民身分證製發計畫，並遲至八十九年二月三日、五月十九日始提出較具體之「全面換發國民身分證製發計畫書」及「全民指紋資訊系統案計畫書（將指紋蒐錄建檔及建立全民指紋資料庫工作納入計畫中）」二項計畫草案，報請行政院審議；惟查在該計畫經費需求表之業務費項下，僅編列「國民身分證製證費用」七億九百零一萬二千四百元，未將該項工作所需經費一併編入，而研考會於審查時亦疏未主動洽請該部補正。觀諸內政部既為中央戶籍行政主管機關，在戶籍法第八條於八十六年五月二十一日修正公布後，其未能積極

妥擬周延可行之施行計畫，作業過程輕忽草率，確有疏失。

(三) 按「請領國民身分證捺印指紋並錄存」與「全面換發國民身分證製發」二項業務之執行，本得各自分列計畫執行而不相衝突，然內政部早自戶籍法第八條甫修正通過之時，即可自八十六年度起以分批、階段式逐步編列適額預算，遂行執法義務，卻主觀將執行捺印指紋工作與換發身分證作業合併執行，視為唯一執法途徑，長久漠視戶籍法第八條第二項之明文，未能以積極有效作為，切實督促所屬執行請領國民身分證應捺指紋並錄存之法定義務，反而以「行政院推動二卡合一之計畫，致所推動之全面換發國民身分證製發計畫遭到擱置，連帶延滯執法時效」為由，推卸其怠惰執法責任；雖該部在本院調查委員自動調查本案後，即於九十年三月十九日訂定「年滿十四歲國民請領國民身分證捺印指紋試辦計畫」，並預定於同年七月一日選擇台北市、高雄市、台北縣、桃園縣、台中市、嘉義市等六縣市十二個戶政事務所先行試辦，並急欲以編列龐大預算以貫徹執法義務。查自八十六年五月二十一日修正公布戶籍法第八條至九十年七月一日擬推動試辦計畫之日止，計已逾時四年餘，若內政部在此期間認定該條文之執行，有不合

時宜或窒礙難行之處，則當應儘速提出修正法案速予解決，卻一再拖延敷衍，曠日廢時，恣任「請領國民身分證捺印指紋並錄存工作」如處於無計畫狀態，雖遲至八十九年二月勉為提報「全面換發國民身分證製發」及「全民指紋資訊系統」二項計畫，卻因該二計畫案所需經費過於集中龐大，不符決策考量，且計畫內容不切實際，致九十年年度所編列預算，遭行政院主計處刪除。核內政部辦理本案之過程，因循怠惰、得過且過，執法績效不彰，對其主管戶政事務，應為而不為，未能恪盡戶籍行政中央主管機關職責之疏失責任甚明。

三、行政院研考會於本院就其辦理國民卡專案之違失提出糾正後，未能適時發揮政府團隊合作精神，貫徹執法義務，反置糾正意見於不顧，在未循修法途徑解決前，仍繼續推動身分證及健保卡二卡合一計畫，核有違失：

(一) 查研考會於八十六、八十七年間規劃實施之「國民卡專案」以替代身分證制度，其中有關因推動國民卡決策並不適法且過於草率之行政違失部分，經本院調查並於八十八年一月二十二日提案以：「1、身分證具有公權力性質與社會福利目的之健保卡、商業目的之電子商務等相結合，缺

乏法律依據，其所引用之戶籍法、全民健康保險法及尚未完成立法程序之電子簽章法等相關法源，亦屬不當。2、國民卡應用計畫必須具備之權限規定、安全管理及責任歸屬，迄今並無法律規範，亦有未當。」糾正在案，然該會卻未能特加重視切實檢討改善，仍於八十八年十月二十九日召開「審查衛生署健保IC卡實施計畫及內政部製發國民身分證相關事宜會議」，並針對「是否全面換發身分證之必要」之議題，作成「請內政部研究運用健保IC卡作為國民身分證之用，而無需另換發國民身分證」之結論，核其欠缺依法行政觀念，置本院糾正意見於不顧，在戶籍法第八條規定未循修法途徑解決前，仍繼續推動二卡合一計畫，核有違失。

(二) 另查內政部於八十九年二月三日將戶政司所研擬「全面換發國民身分證製發計畫書(草案)」提報行政院審議時，業將「指紋蒐錄建檔工作及建立全民指紋資料庫」納入，惟該計畫在經費需求表之業務費「國民身分證製證費用」七億九百零一萬二千四百元項目中，卻未將指紋蒐錄建檔工作及建立全民指紋資料庫所需經費明確列項編入，而研考會於審查時，既明知該計畫已將指紋蒐錄建檔及建立全民指紋資料庫工作納入項目，卻未能主動告知並協助該部補正該項應明

確編列經費之瑕疵，更因機關間欠缺橫向聯繫，導致該計畫案逕行政院八十九年八月政務會談決定「暫緩」後，全案無法付諸執行。據該會於本院約詢時雖表示「暫停全面換發國民身分證製發計畫，是因行政院各部會意見分歧，故前行政院長唐飛於行政院政務會談才做上述決定」、「內政部辦理初、補、換領身分證計畫，若依戶籍法規定執行，本會當然全力支持」、「本會未阻礙內政部所提捺印指紋計畫，亦不反對戶政司提出務實可行方案，如有適當之近、中、長程計畫，且經費不浮濫，有期程、有步驟，確實依法行政，本會一定全力支持」云云，然核其忽視戶籍法第八條之強制規定，昧於消極之本位心態，未能適時發揮政府團隊合作精神，貫徹執法義務，殊有不當。

**四、行政院主計處函復內政部全面換發國民身分證製發計畫宜予免議及全民指紋資訊系統計畫暫緩辦理，顯未審慎考量戶籍法第八條之法定執法義務，核有失當：**

(一) 查研考會於八十九年二月二十三日以(八九)會訊字第〇一〇二〇號書函將內政部所報「全面換發國民身分證製發計畫書(草案)」轉請主計處研處，案經該處以八十九年三月十七日台八十九

處忠一字第○五七九二號函復該會略以：「本計畫宜予免議。研復理由如下：衛生署前所報『健保IC卡實施計畫』草案一案，業經行政院八十八年十一月二十四日台八十八衛字第四三○一○號函核復略以『原則同意，並請該署於細部規劃時，徵詢內政部及相關單位意見，於健保IC卡中預留必要空間，健保IC卡似另有替代國民身分證作為人民身分證明之功能，兩卡合一仍應為較具效益之選擇，將可節省證件製作費用十餘億元，建議內政部與衛生署朝二卡合一方向研究，無須急於本年度辦理換發身分證』。另內政部於八十九年五月十九日將刑事警察局所研擬「全民指紋資訊系統案計畫書（草案）」函報行政院審議，案交主計處於同年七月十三日召開協調會審查分配政府九十年度概算時，該處即將「全民指紋資訊系統案」計畫列為刪除項目，並以八十九年十一月六日台（ ）速審字第00六五二號函復內政部略以：「提報之『全民指紋資訊系統計畫書』，因『全面換發國民身分證製發計畫書』經行政院核定暫停換發計畫，及未編列九十年度預算，暫緩辦理。」爰內政部所提「全面換發國民身分證製發」及「全民指紋資訊系統」二計畫案，因之未能完成審查並付諸執行。觀諸主計處之上述否准理由，顯未審慎考量

戶籍法第八條之法定執法義務，核有失當。

(二) 另據行政院主計處於本院約詢時僅以「就行政院而言，二卡合一之政策，方向大抵上已確立。主計處完全從國家資源之運用及效率來考量，並非決策機關，內政部對二卡合一之政策如有異議，應向行政院申復」、「不反對內政部執行捺印指紋工作，問題在於內政部採取何種方法執行其法定義務，這是決策問題，本處僅考量經費之運用，內政部或可考量修法問題，內政部亦應考量預算整體額度的分配與運用，若能自行調整內部經費之分配與使用，主計處對依法行政當然樂觀其成」、「健保IC卡似另有替代國民身分證作為人民身分證明之功能，兩卡合一仍應為較具效益之選擇，將可節省證件製作費用十餘億元，建議內政部與衛生署朝二卡合一方向研究，無須急於本年度辦理換發身分證，」、「提報之『全民指紋資訊系統計畫書』，因『全面換發國民身分證製發計畫書』經行政院核定暫停換發計畫，及未編列九十年年度預算」之理由，主觀堅持二卡合一乃既定政策，既忽視戶籍法第八條之法律強制規定，更漠視行政院研考會前規劃實施全國之國民卡專案，其決策不適法且過於草率之違失，早經本院於八十八年一月二十二日提案

糾正在案，竟仍固執己見，未能審慎處理內政部所提之二項計畫預算案，反將其全數刪除，核其審查過程，顯有違依法行政，且置本院糾正意見於不顧，顯有疏失。

**五、警政署刑事警察局採油墨設備辦理指紋捺印及蒐集工作，不正確率高達四成，指紋檔案運用績效，未能大幅提昇，殊有未當：**

按精確之指紋採證、完備之指紋捺印及錄存建檔工作，除可確認當事人身分外，對於刑事偵查、犯罪防治、治安維護、掌握破案脈動及保障當事人權益，助益甚大，反之則極可能造成「差之毫釐，失之千里」之不良後果。經查目前刑事警察局（指紋室）仍援用準確率較低之油墨採樣設備及技術，辦理捺印指紋及建檔作業，非但對於犯罪嫌犯、迷失民眾或無名屍體之確認，無法展現絕對正確之結果以確保民眾權益；且因該局係先建立刑事罪犯指紋卡，致替代役役男指紋建檔工作進度落後，未能全部鍵入指紋採樣資料，核其執行績效牛步化，可見一斑。為提昇民眾對政府維護社會治安及保障人民權益之信賴感，關於指紋捺印及錄存建檔系統，允應儘速依法建立。惟據本院於九十年三月二十二日約詢行政院研考會副主任委員紀國鐘及警政署刑事警察局長鄭清松均表示「現



有油墨捺印指紋檔案僅有六成正確」，觀其捺印指紋成效，迄今不正確率竟仍高達四成，且有效運用率偏低，顯難提昇偵蒐效能，更遑論確認當事人身分，以確保其權益。目前指紋採證技術已有活體掃描、雷射、多波域光源、影像處理等高科技精密儀器設備，雖刑事警察局鄭局長陳稱限於時間、人力、經費及機具設備不足，致無法將捺取之指紋於檢測正確後全部納入集中資料庫管理，然長期以來指紋檔案運用績效，未能大幅提昇，而刑事警察局既早已洞悉若採「活體掃描設備」由電腦直接控管蒐捺指紋建檔，則較之以「油墨設備」由人工捺印彙集錄存，更能確保其檢核品質、指位功能及高度正確率成效，卻遲未正視問題癥結，研採有效措施裨補闕漏，核其消極敷衍之心態，殊有未當。

綜上所述，爰依監察法第二十四條規定，提案糾正，函請行政院及併請轉飭所屬切實檢討改進見復。