

RDEC-RES-089-032(委託研究報告)

# 政府行政作為與隱私權之探討

國家檔案局籌備處編印  
中華民國八十九年七月

## 目次

表次

提要

## 第一章 緒論

- 第一節 研究背景與研究動機.....1
- 第二節 研究目的與研究內容.....2
- 第三節 研究方法與過程.....3

## 第二章 資訊隱私權的意義與範圍

- 第一節 隱私權的固有意義 .....5
- 第二節 政府對人民隱私權可能的侵害問題 .....7
- 第三節 資訊隱私權的意義---個人資料保護的必要性 ...8

## 第三章 比較法上人民資訊隱私保護的相關規定

- 第一節 主要國家資訊隱私保障法制現況概述 .....13
- 第二節 美國部分 .....26
- 第三節 OECD 個人資料保護綱領及歐盟資料保護指令  
(特殊敏感資料之蒐集、處理) .....46
- 第四節 小結.....48

## 第四章 我國資訊隱私權保障之現況

- 第一節 資訊隱私權在我國憲法之基礎.....53
- 第二節 我國行政實務之現況 ..... 60

## 第五章 我國現況的檢討

- 第一節 我國法制的問題 .....71
- 第二節 我國行政實務面的檢討 .....74

目次

第六章 建議

第一節 立即可行之建議 .....	77
第二節 短期建議 .....	80
第三節 長期建議 .....	83

附錄

附錄一 戶政事務所有關個人資料之作業規定 .....	85
附錄二 中央健康保險局有關個人資料之作業規定及程序流程圖 .....	109
附錄三 書面作業簡化法 ( Paperwork Reduction Act ) 原文	119
附錄四 澳洲隱私權法十一項原則原文 .....	155
附錄五 OECD 個人資料跨境傳遞綱領原文 .....	171
附錄六 本研究計畫舉辦座談會之會議記錄 .....	185
附錄七 期末報告審查意見修正說明 .....	215

參考書目 .....	223
------------	-----

## 表 次

一、 表三之一：各國資訊隱私保護法制概況比較表.....	24
二、 表六之一：機關蒐集資料前自我評估機制事項表.....	78
三、 表六之二：電腦處理個人資料保護法（公務機關 部分）修正建議表.....	81

## 提 要

關鍵詞：隱私權、資料保護、書面作業簡化法、行政行為

### 第一節 研究緣起

在現代社會中，由於福利國原則與社會國原則之強調與重視，國家在人民日常生活中扮演了一個極為重要的角色。經由各種的行政行為（不論是給付性質的行政行為或干預性質的行政行為）國家提供其人民一個較以往更為周到的照顧與服務。但伴隨在這樣一個給付與干預的過程中，國家亦透過各種的方式取得了無數涉及人民隱私的資訊，舉凡各種戶政、地政、賦稅資料的蒐集、建立到全民健康保險開辦後人民健康資料的掌握……等等，現代國家無疑成為最重要的資訊中心。特別是配合行政資訊化的展開，大量資料的處理、保存及流通將較過去更為迅速與便利。

在此種情勢下，若政府仍藉由各種機會大量、廣泛的蒐集個人資訊，不但可能影響、侵犯相關當事人之隱私權，甚至可能造成人民對於政府的恐懼心理。例如：國民卡計畫、IC 健保卡計畫、全民指紋建檔計畫等，均因可能的隱私侵害問題，以致於爭議不斷。因此如何劃定並確保政府機關僅在合憲（法）合理的範圍內，透過一定之正當程序，取得行政所必要之資訊即為一重要的問題。

行政院研究發展考核委員會鑑於國內各機關在蒐集人民資訊時並無統一之規範可尋；何種資料得由政府機關加以蒐集？何種資料不得蒐集？亦無明

## 提要

確的標準，因此委託本研究小組進行相關研究，以便提供未來制訂、修正相關規範之參考，並使各行政機關於實際從事各種行政作為時有所依循。

## 第二節 研究目的與研究內容

本研究之主要目的是希望藉由相關文獻，確立「人民隱私資訊」之意義與範圍，並透過對國內行政機關的訪查，瞭解其在處理業務上實際的資訊需求與取得資訊的流程，以期對我國行政機關未來進行相關資訊蒐集行為時的規範提出具體的建議。

本研究具體之內容包括：

### 一、人民隱私資訊的意義：

探討人民「隱私資訊」的意義及其範圍。

### 二、政府取得人民資訊之程序：

透過對國外法律、條約的研究，確立政府取得人民資訊的正當程序，包括：是否需得到相對人之同意？是否需表明需求之目的……等？。

### 三、我國行政機關取得人民資訊的現況檢討：

透過對於國內「戶政」及「健康保險」機關的實際訪查，瞭解行政機關實際的資訊需求，並檢討其現行資訊蒐集、處理程序的優劣，以提供未來制訂、修正相關法令及作業程序的參考。

### 四、檢討建議：

透過比較法的分析研究與國內行政機關資訊蒐集、處理程序的綜合研究，探討國內法令的缺失及行政機關執行面應注意之事項，以利進行相

關改進措施。

### 第三節 研究方法

本計畫主要之研究方法包括：文獻分析、實際訪談及專家座談。

以下就研究方法之執行加以說明：

#### 一、文獻分析：

蒐集有關「資訊隱私保障」、「資料保護」、「政府取得人民資訊程序」之文獻，探討資訊隱私之意義、範圍及行政作為與隱私保障之關係。

#### 二、實際訪談：

受限於報告完成之時間及研究經費，本研究選定與人民日常生活接觸最為頻繁、保有人民資料最為豐富且為專家學者建議訪談對象之「戶政事務所」及「全民健康保險局」為實際訪談的對象，希望以受訪機關為例，瞭解行政機關對於資訊之需求及其處理人民資料的現況。

#### 三、座談會：

透過邀集國內學者專家之座談，集思廣益討論現行行政機關蒐集、處理人民資訊的缺失，以及未來制度改善之建議。

### 第四節 重要發現

#### 一、我國法制的問題：

##### （一）法律規定部分：

## 提要

### 1、電腦處理個人資料保護法之檢討：

一般而言，我國個資法之規定與歐、美國家不至遜色太多，惟就以下幾方面，則尚有檢討之空間：

#### (1) 不確定法律概念與概括排除條款過多：

個資法第八條、第十一條及第十二條充斥各種不確定法律概念及概括排除條款，尤其第八條特定目使用限制之例外規定高達九款，幾乎已等同於沒有任何限制。就此實宜仿照國外之規定，將概括排除條款加以減少，並將其構成要件明確化。

#### (2) 欠缺程序規定：

關於個資法最大之問題恐怕在於程序規定的欠缺。換言之，我國個資法對於：蒐集資訊的程序（特別是「蒐集資訊之必要性」評估程序、資訊蒐集時「告知」程序）；目的外利用之程序（加以註記）及當事人各項權利行使之程序等均未加以規定。此等程序規定的欠缺重則影響當事人權利的行使，輕則將滋生行政機關作業之困擾，故應參考國外法制予以彌補。

#### (3) 其他：

##### A. 欠缺行政機關進行資訊蒐集前自省機制之規定：

在美國書面作業簡化法中，以相當大之篇幅規定行政機關進行資訊蒐集前之自我審查機制，並明訂審查之重點項目。此一機制配合外部審查及擔保制度之設計，頗能收督促各機關切實遵守有關法令之效。就我國之情形，各機關在蒐集資訊前若能進行自我評估，甚至依行政程序法相關規定提供人民陳述意見或聽證之機會，應可大幅減少因資訊蒐集所引起之反彈。



B. 欠缺機關間資訊流用之標準、限制及相關程序規定：

在強調個人隱私保障與行政效率並減少人民資訊提供負擔的同時，必須正視機關間資訊流用的問題。從隱私權保障之觀點，原則上機關依特定授權為特對目的所蒐集之資訊，不得再提供予其他機關就其他目的使用，惟從減輕人民提供資訊負擔及增進行政效率之觀點，機關間資訊的流用不應加以禁絕。因此有關機關間資料流用的標準及限制，實宜由法律加以明訂。

就本研究報告對台北市政府民政局大安戶政事務所及中央健康保險局所做之訪查發現，依現行實務之運作，需用資訊之機關均不需向前揭二機關具體表明「取得該資料之法律依據」、「需要該資訊之目的」及「可能使用期限」，通常需用資料機關僅係概括的以「業務需要」為由，即可取得相關資訊。在此情形之下，需用資料機關是否有符合電腦處理個人資料保護法第八條特定目的外使用之例外理由，即無從判斷。

更有甚者，由於依照現行處理之方式，大安戶政事務所及健保局並不會將提供資料之記錄附註於個人資料檔案內，所以相關個人亦根本無從得知究竟有何機關曾經取得其個人資料，因此個資法所賦予個人之各項權利，包括：查詢、閱覽、補充、更正、停止利用或刪除等，亦將無法落實，蓋個人根本無從得知究竟其個人資料流落何方！

(二) 組織部分：

1、就各機關之內部組織而言：

目前我國各機關並未設置負責個人資料保護業務的專責人員(單位)，此

## 提要

就個人資料保護觀念的建立及業務的推動而言，頗為不利。尤其配合前述機關自我審查機制的建立，缺乏專責人員或單位之結果，恐將使法令之「實效」大打折扣。

尤其就本研究報告的實際訪查發現，在機關間資料相互流通的情況，承辦人員在審查「提供資料要求」是否符合個資法第八條例外規定事由時，明顯的表現出力有未逮之態度。考其原因，除負責業務之公務員未必具備相關法制專長外，另一重要因素當係業務負擔過重，無暇對個案進行仔細審查之故。

### 2、就機關外部之組織言：

就個人資料保護之外部組織言，我國並未置有特別之機構（例如資料保護委員會、資料保護專員），而由法務部（法律事務司）統籌負責資料個資法的執行。在此情形下，行政機關一旦與人民就個人資料保護事項發生爭議，唯一之解決途徑即係訴諸司法機關，因此是否在行政組織內部建立地位獨立之職位或組織，專門負責接受有關申訴，值得加以考量。

此外就行政機關蒐集資訊之外部審核而言，是否應仿照美國 OMB 或 OIRA 的設計，建立機關外部審查機制，一方面對資訊蒐集加以控管，另一方面減少不必要之資訊蒐集活動，減少浪費、提昇行政效率亦值得檢討。

## 二、我國行政實務面的檢討：

### （一）各機關遵守個資法之情況仍有待加強：

從本研究報告所進行之訪查發現，接受訪查機關及其他需用資料機關對於個資法中各項法律要求落實之程度頗有差異，此就現行之個資法而言，尤屬不可思議，蓋相關條文大多在限制規定外，設有極其抽象之概括排除、例外規定，行政機關僅需稍加利用即可「名義上」符合個資法之規定。然就實際訪查之結果發現，各需用資料機關仍未切實遵守個資法之規範，便宜行事的結果勢必有損於人民資訊隱私之權利。

其次，就個資法所衍伸出來的相關問題，各業務機關在不具備隱私保障意識之情形下，當無法主動利用相關機制尋求問題之解決；主管機關復在業務優先順序的考量下，未能主動的發掘問題加以解釋，或未能持續定期掌握個資法的實踐狀況，研（修）定公布相關解釋函令，此實為造成機關各行其是之原因。

（二）機關蒐集資料之正當程序宜加以確立：

關於此部分之問題，應由法制面加以解決，請參見前述說明。

（三）機關間資訊流動問題亟待規範：

從本報告之訪查發現，戶政機關及健保機關對於公務機關間資訊流動問題的處理方式即有很大之差異，其中歷史因素（例如昔日之「戶警合一」制度）固然有其影響，但最重要之問題，恐怕仍是缺乏相關規範，以致各機關對於需用資料機關資訊提供要求之處理寬嚴不一。就此而言，仍應從法制面加以落實，例如將中央健康保險局對外提供資料作業規範中幾項重要原則：

## 提要

「需用資料機關內部控管機制」、「取得資料後使用之限制」等提昇為法律位階，作為各機關對外提供資料之準則，方為解決之道。

## 第五節 主要建議事項

根據研究發現，本研究針對政府行政行為與穩私權保障，提出下列具體建議。以下分別從立即可行的建議、短期建議及長期建議加以列舉。

### 一、立即可行建議：

- (一) 建立蒐集資訊及資訊流動時之告知制度。(主辦機關：法務部；協辦機關：各機關)

為落實保障人民資訊隱私權利、資訊自主權，行政機關應於資訊蒐集之時，明確的將下列事項告知民眾，以促使民眾瞭解其權利及便於將來行使相關權利：

- 1、該次資訊蒐集之法令依據為何。
- 2、該次資訊蒐集之目的為何。
- 3、蒐集所得資訊預計保留之期限。
- 4、在合理的範圍內，資訊蒐集機關應將該資料可能之流向向提供資訊者說明(包括可能請求提供該資訊之其他行政機關)。
- 5、資訊提供者所享有之權利及行使對象、程序。

此外，前揭(1)至(3)項告知事項，在機關間發生資料流動時，亦需再對資料提供者加以說明，以使資料提供者能夠確實掌握資料之流向，俾便

於行使相關權利。

(二) 增加機關蒐集資訊前之自我評估機制。(主辦機關：各機關)

在行政機關實際進行資訊蒐集活動或向其他機關要求提供資訊前，應採取一定之自我評估程序。行政機關應就該次資訊蒐集是否係對於其職務之執行具體相關，該資料之蒐集是否有一定必要及相關資料之蒐集是否造成人民過於沈重之提供負擔，是否侵害人民隱私權利等，加以評估，並提出充分之佐證。

(三) 重新檢視資料安全維護狀況。(主辦機關：法務部；協辦機關：各機關)

就資料之安全維護而言，依據本研究報告實際訪查之結果，目前戶政及健保相關資料儲存、保護之情況應符合國際之要求，包括主機房之管制，多重密碼防護等等---。惟在個別情況下，個人資料遭他人不當取得之情形仍可能發生，尤其是在以電話之方式要求進行個人資料之機關間傳遞時，相關安全維護措施僅限於口頭「密碼」之核對而已，在此情形下是否可以充分保障個人資料之安全恐有疑問。

(四) 切實完成個資法公告。(主辦機關：法務部；協辦機關：各機關)

電腦處理個人資料保護法第十條所要求之相關公告，在該法公布迄今近五年後，似乎仍未完成，實不知其原因為何？至於個資法第十四條規定之備置簿冊義務，依照本研究報告之實地訪查發現，受訪之機關亦未依法備置相

## 提要

關簿冊。就實際之情形而言，此一情形恐非特殊個案。

因此，本報告建議法務部應立即具體要求各機關從速查報相關個人資料保存情況及該機關是否有個資法第十一條得例外不公告之情事。除此之外，凡未經法務部專案同意得不予公告之機關，應在限期內完成所有個資法之公告，並依法備妥相關簿冊，以供人民查詢。

(五) 刪除蒐集目的已經完成之資訊。(主辦機關：法務部；協辦機關：各部會)。

由於個資法第十三條規定公務機關在特定目的消失或期限屆滿時，應依職權刪除或停止處理個人資料，因此法務部在要求各機關完成上述公告之同時，亦應要求各機關，立即將所有特定目的已消失或期限已屆滿之個人資料之全面刪除，並回報相關處理情況。

## 二、短期建議：

(一) 建立資訊蒐集計畫決定前公眾參與之程序。(主辦機關：法務部；協辦機關：各部會)。

由於個人資料之蒐集往往涉及廣大民眾隱私權益之保障，故在決定資訊蒐集計畫前，實應給予民眾表達意見之權利。尤其配合民國九十年行政程序法正式開始施行，對於作成行政行為前正當程序之要求將更為必要，因此除各機關係直接依據個別作用法之規定進行資訊蒐集外，倘有依據機關組織法或授權命令進行資訊蒐集者，於蒐集資訊前應給予公眾提供意見之權利；除

此之外，對於各機關所提出之資訊需求，亦需就其正確性、必要性提供民眾表達意見之機會。

(二) 整理各機關蒐集資訊的需求，檢討個別行為法中蒐集資訊之授權是否足夠或過度授權。(主辦機關：各機關)

從有關個人資料保護之觀點言，各機關對於蒐集或要求其他機關提供個人資料，均應有個別行為法之依據方為保障個人資訊隱私權之正途。現行實務中利用「職務協助」法令或「機關組織法中權限規定」作為蒐集及取得資料法律依據之情形，均應停止。因此，就短期之計畫而言，各機關應整理其資訊需求，確定機關資訊需求之正當性及必要性，並檢討相關行為法中是否已賦予需用資料機關蒐集或向其他機關要求提供資料之法源。凡法律之依據有所欠缺者，應即從速修法加以補救，若發現法律授權之範圍過於空泛或該資料並無確實之需要者，則應加以修正刪除。

(三) 修正電腦處理個人資料保護法。(主辦機關：法務部)

如前所述，現行之電腦處理個人資料保護法包含太多概括條款與例外排除規定，造成個人資料保護的漏洞；除此之外，個資法亦欠缺相關程序規定，例如蒐集資料之告知、資料流用之告知，資料流用之註記等，實應進行通盤之檢討及修正。

(四) 對於各個行政機關進行資料保護之後續研究。(主辦機關：各部會)

## 提要

有鑑於本報告僅選擇戶政事務所及健康保險局作為行政實務研究之對象，在行政實務研究之「廣度」上尚有所不足，因此為求全盤瞭解國內各行政機關保障隱私權或資料保護之現狀，各機關實應規劃相關後續研究，以作為法規修訂及未來施政之參考。

### 三、長期建議：

#### (一) 研議制訂「資料保護法」之需求。(主辦機關：法務部)。

我國有關個人資料保護的法律除散見於個別法律中有關「蒐集(取得)」、「保密」之規定外，最重要之立法當屬電腦處理個人資料保護法。惟電腦處理個人資料保護法之規範範圍僅限於個人資料之蒐集及電腦處理，對於其他形式個人資料利用之保障則顯有不足。就非公務部門之個人資料保護而言，該法適用之範圍僅限於特定行業，更顯得跟不上科技進步之腳步，例如網際網路事業即不在該法之適用範圍內。因此如何整合公務部門及非公務部門個人資料保護之需求，整合其他相關法律，並考量是否設置獨立之監督機制，甚至訂定全面性的「資料保護法」實應列入長期之計畫中。

#### (二) 研議設置獨立性質之主管機關或轉由監察院行使相關職權。(主辦機關：研考會)。

就現行之資料保護實務而言，歐洲國家多設有專責、獨立之資料保護官員或監察使，負責接受民眾有關資料保護之陳情案件，並監督政府機關落實資料保護義務。就我國之情形而言，此等機關之設置應仍有其必要，蓋目前



## 提要

由法務部主導之相關工作已在相當程度內證明有其缺失；在面對將來人民更為殷切的資料保護需求下，為取得人民信賴，增加業務效率，設置專門、獨立之資料保護機構或人員，或在現行體制下由監察院成立專責之單位負責相關監督工作，亦宜加以規劃。

提要

## 第一章 緒論

### 第一節 研究背景與研究動機

在現代社會中，由於福利國原則與社會國原則之強調與重視，國家在人民日常生活中扮演了一個極為重要的角色。經由各種的行政行為（不論是給付性質的行政行為或干預性質的行政行為）國家提供其人民一個較以往更為周到的照顧與服務。但伴隨在這樣一個給付與干預的過程中，國家亦透過各種的方式取得了無數涉及人民隱私的資訊，舉凡各種戶政、地政、賦稅資料的蒐集、建立到全民健康保險開辦後人民健康資料的掌握……等等，現代國家無疑成為最重要的資訊中心。特別是配合行政資訊化的展開，大量資料的處理、保存及流通將較過去更為迅速與便利。

在此種情勢下，若政府仍藉由各種機會大量、廣泛的蒐集個人資訊，不但可能影響、侵犯相關當事人之隱私權利，甚至可能造成人民對於政府的恐懼心理。例如：國民卡計畫、IC 健保卡計畫、全民指紋建檔計畫等，均因可能的隱私侵害問題，以致於爭議不斷。因此如何劃定並確保政府機關僅在合憲（法）合理的範圍內，透過一定之正當程序，取得行政所必要之資訊即為一重要的問題。

行政院研究發展考核委員會鑑於國內各機關在蒐集人民資訊時並無統一之規範可尋；何種資料得由政府機關加以蒐集？何種資料不得蒐集？亦無明確的標準，因此委託本研究小組進行相關研究，以便提供未來制訂、修正相關規範之參考，並使各行政機關於實際從事各種行政作為時有所依循。

## 第二節 研究目的與研究內容

本研究之主要目的是希望藉由相關文獻，確立「人民隱私資訊」之意義與範圍，並透過對國內行政機關的訪查，瞭解其在處理業務上實際的資訊需求與取得資訊的流程，以期對我國行政機關未來進行相關資訊蒐集行為時的規範提出具體的建議。

本研究具體之內容包括：

一、人民隱私資訊的意義：

探討人民「隱私資訊」的意義及其範圍。

二、政府取得人民資訊之程序：

透過對國外法律、條約的研究，確立政府取得人民資訊的正當程序，包括：是否需得到相對人之同意？是否需表明需求之目的……等？。

三、我國行政機關取得人民資訊的現況檢討：

透過對於國內「戶政」及「健康保險」機關的實際訪查，瞭解行政機關實際的資訊需求，並檢討其現行資訊蒐集、處理程序的優劣，以提供未來制訂、修正相關法令及作業程序的參考。

四、檢討建議：

透過比較法的分析研究與國內行政機關資訊蒐集、處理程序的綜合研究，探討國內法令的缺失及行政機關執行面應注意之事項，以利進行相關改進措施。

### 第三節 研究方法與過程

本計畫主要之研究方法包括：文獻分析、實際訪談及專家座談。以下就研究方法之執行加以說明：

#### 一、文獻分析：

蒐集有關「資訊隱私保障」、「資料保護」、「政府取得人民資訊程序」之文獻，探討資訊隱私之意義、範圍及行政作為與隱私保障之關係。

#### 二、實際訪談：

受限於報告完成之時間及研究經費，本研究選定與人民日常生活接觸最為頻繁、保有人民資料最為豐富且為專家學者建議訪談對象之「戶政事務所」及「全民健康保險局」為實際訪談的對象，希望以受訪機關為例，瞭解行政機關對於資訊之需求及其處理人民資料的現況。

#### 三、座談會

透過邀集國內學者專家之座談，集思廣益討論現行行政機關蒐集、處理人民資訊的缺失，以及未來制度改善之建議。

政府行政作為與隱私權之探討

## 第二章 資訊隱私權的意義與範圍

### 第一節 隱私權的固有意義

根據 Electronic Privacy Information Center(EPIC)一九九九年「隱私與人權 (Privacy & Human Rights) ----全球隱私權法律及發展調查報告」的統計：現今幾乎世界上所有的國家均在憲法的層次上承認「隱私權」此一基本權利。從最低程度的「居住自由 (inviolability of the home) 及秘密通訊自由 (secrecy of communications)」, 到晚近一些新成文憲法 (例如南非、匈牙利) 明文承認之「取得 (access) 控制 (control) 個人資訊權利」<sup>1</sup>。

至於那些未在憲法中明確承認隱私權的國家亦透過法院的解釋，利用其他憲法條文提供了對於隱私權的保障 (例如：美國、愛爾蘭)。此外，也有許多國家因為批准或參與承認隱私權之國際公約 (例如：「聯合國公民及政治權利公約」、「歐洲人權公約」)，將公約對隱私權的保障內國法化<sup>2</sup>。

隱私權雖然是如此普遍被承認的自由權利，但其無疑的也是最難加以定義的一項權利。各家學說的想法似乎均不相同。

在一八九〇年美國最高法院大法官 Louis Brandeis 與 Samuel Warren 即在

---

<sup>1</sup> 南非憲法第三十二節規定：「(1) Everyone has the right of access to- (a) any information held by the state, and; (b) any information that is held by another person and that is required for the exercise or protection of any rights; (2) National legislation must be enacted to give effect to this right, and may provide for reasonable measures to alleviate the administrative and financial burden on the state.」; 匈牙利憲法第五十九條規定：「Everyone in the Republic of Hungary shall have the right to good reputation, the inviolability of the privacy of his home and correspondence, and the protection of his personal data.」 See EPIC, *Privacy and Human Rights—An international survey of Privacy Laws and Developments*, p.143 and p.83 (1999).

<sup>2</sup> *Id.* at 1.

## 政府行政作為與隱私權保障之探討

哈佛法學評論 (Harvard Law Review) 提出「隱私權」(the right to privacy)的概念,當時他們認為隱私權是一種「不受他人干擾而獨處的權利(the right to be let alone)」<sup>3</sup>;

一九六四年,Edward Bloustein 在紐約大學法學評論 (New York Law Review),「隱私是人性尊嚴的一部份」(Privacy as an Aspect of Human Dignity)一文中,提出「隱私是人類人格的利益(an interest of the human personality),隱私保障個人人格的不可侵犯,個人的獨立(independence)、尊嚴(dignity)與正直(integrity)」;

一九六七年,Alan Westin 在「隱私與自由」(Privacy and Freedom),一文中將隱私定義為「個人得以自由選擇在何種環境、何種程度下,向他人揭露他自己(expose themselves)、他的態度(attitude)及他的行為(behavior)」;

一九八〇年,Ruth Gavison 在耶魯法學雜誌 (Yale Law Journal),「隱私及法律的限制」(Privacy and the Limits of Law)一文中,提出隱私的三項要素:(1) 秘密 (secrecy);(2) 匿名(anonymity)及(3) 獨處 (solitude)。

從一八九〇年迄今,學者的努力始終尚未完全清楚呈現隱私權的面貌,隨著各種場合、環境的改變,社會的變遷、科技的進步,隱私權不斷的被賦予新的內涵。正如同英國「隱私及相關事務委員會」(Committee on Privacy and Related Matters)報告的說明一樣:「我們無法發現一個完全令人滿意的法律上之隱私權定義」。

在美國最高法院的判例法上,隱私權的範圍並沒有依照前述學說所可以

---

<sup>3</sup> 關於該文較為詳盡的中文介紹,參見周悅儀,美國保護隱私權法制之研究,法務部法律事務司年度研究報告,頁5(民國八十二年十二月)。



理解的寬廣，而係以個人自主的決定婚姻、生育、懷孕、家庭關係、小孩之教養及私人之外表自主權等為範圍<sup>4</sup>。

## 第二節 政府對人民隱私權可能的侵害問題

在英美普通法（common law）上，侵權行為法學者將隱私權的侵害分為四個類型：

- 一、干擾他人生活安寧、獨居或隱私事務；
- 二、公開他人姓名、肖像或揭發與其有關的隱私資訊；
- 三、公開錯誤的描述他人，使其為公眾誤解；
- 四、將他人人格作為商業使用。

就政府與人民的關係而言，政府對於人民隱私權利侵害的可能及態樣卻遠超過一般私人間，亦即侵權行為法之侵害。舉凡非法的搜索、扣押；非法的監聽……等均為政府侵害人民隱私權的例子。

從現今政府職權分工的角度出發，在傳統三權分立的架構下，不獨是行政權，即便是立法權及司法權，亦有可能侵害人民的隱私。就司法權的作用而言，例如：法庭（審判）隱私的問題；就立法權的作用而言，即在於侵害人民憲法所保障隱私權的違憲立法，例如：備受爭議的戶籍法捺指紋規定。

然而更迫切的問題是，在現代社會中由於福利國原則與社會國原則的強

---

<sup>4</sup> 參見周悅儀，同前註，頁 9。

調與重視，政府行政部門在透過各種的行政作為（不論是給付性質的行政行為或干預性質的行政行為）提供予人民更為周到的照顧與服務的同時，亦透過各種的方式取得了無數有關於個人的資訊，舉凡各種戶政、地政、賦稅資料的蒐集、建立到全民健康保險開辦後人民健康資料的掌握……等等，現代國家無疑成為最重要的資訊中心。

在以往政府雖握有大量的個人資料，但其對於人民隱私的威脅可能不甚明顯。這主要是因為以紙本或傳統檔卷收藏的個人資料流動性低並欠缺整合的能力。蒐集資料機關以外的政府機關或個人要得知相關資料，一定要親自至資料蒐藏的處所或利用複印、抄錄的方式方能得知資料的內容；同樣的，個人資料的處理、整合亦需以人工的方式為之，不但耗費成本，也不可能造成普遍性的侵害情況。

但是上述情況在電腦科技的發展下，一夕改觀。特別是配合行政資訊化的展開，大量資料的處理、保存及流通將較過去更為迅速與便利。在此種情勢下，若政府仍藉由各種機會大量、廣泛的蒐集、保存個人資料，勢必將使人民隱私遭到侵犯的可能性大為增加。因此如何劃定並確保政府機關僅在合憲（法）合理的範圍內取得行政所必要之資訊，並對於該資訊的儲存及使用一併加以規範，即為隱私權保障的一項重要問題。

### **第三節 資訊隱私權的意義---個人資料保護的必要性：**

#### **一、資訊隱私權的意義：**

如前所述，隱私權存在著多義性，因此要對隱私權做出明確的定義並不

容易。然而，大致上仍可以將隱私權劃分為以下幾種類型<sup>5</sup>：

- (一) 身體隱私權 (Bodily privacy)：即有關保障人之身體不受侵犯的部分，例如：藥品測試；
- (二) 通訊的隱私權 (privacy of communication)：即有關信件、電話、電子郵件及其他形式通訊的安全及秘密的部分；
- (三) 領域的隱私 (Territorial privacy)：即有關限制侵犯家庭、工作場所或其他領域的部分；
- (四) 資訊隱私權 (Information privacy)：即涉及建立相關規範，管理個人資料 (personal data) 之蒐集及處理的部分。

由於本研究報告的研究範圍係限縮在政府以「書面」的方式，強制或半強制的要求人民「提供資訊」的情形，所以與前揭「資訊隱私權」可謂最為相關<sup>6</sup>。

所謂「資訊隱私權」係涉及建立相關規範，管理個人資料 (personal data) 之蒐集及處理的部分，其重心在於「個人資料 (訊)」<sup>7</sup>。而所謂「個人資料」，根據香港大學教授 Raymond Wacks 在其著作「個人資訊 (Personal Information)」一書中的定義，係指「有關個人的事實、通訊和意見，被合理的期待為私密的或敏感的，因而對它們的蒐集、使用或流傳會想加以阻止或限制」，這個定

---

<sup>5</sup> 此一劃分方式係參考 Privacy and Human Rights, See EPIC, *supra* note 1, at 4-5.

<sup>6</sup> 在政府以其他方式蒐集資訊的場合，其他類型的隱私權亦有可能遭受威脅，例如以行政檢查 (inspection) 之方式蒐集資訊，可能侵犯人民之身體及場所隱私。

義突顯出個人資訊概念的「私密」與「敏感」特性<sup>7</sup>。

在比較法上，依據經濟合作及發展組織（Organization of Economic Coordination and Development, OECD），「保護隱私權及個人資料跨境流通綱領」<sup>8</sup>（Guideline on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data）的定義，所謂個人資料係指：「有關特定自然人（identified person）或可得特定之自然人（identifiable person）的任何資訊」；在德國法上，聯邦個人資料保護法有關個人資料的定義<sup>9</sup>與前揭 OECD 綱領的定義大同小異；美國一九七四年隱私權法對「記錄」（record）的定義為：「某一行政機關保有之關於一個人其單項性、累積性或集合性之資訊，包括但不限於其教育、財務往來、醫療、犯罪紀錄或就業經歷之資訊。且包括其姓名、識別號碼、象徵或其他個人特別表徵，諸如指紋、聲音音帶或照片等」<sup>10</sup>，則係兼採例示之方式對個人資訊加以定義。

至於我國法之規定，依照電腦處理個人資料保護法第三條第一款之規定係指：「自然人之姓名、出生年月日、身分證統一編號、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、健康、病歷、財務情況、社會活動及其他足資識別該個人之資料」，同美國法制，兼採例示與概括之規定。

雖然有關資訊隱私權或資料保護的概念在國際上或各國的實踐上仍有範圍或程度上的差異，但綜合而言，以下幾項要求，則為各國所普遍接受：

（一）以合法及公正的方式取得資訊；

---

<sup>7</sup> 轉引自，詹文凱，隱私權之研究，台灣大學法研所博士論文，頁 65（民國八十七年七月）。

<sup>8</sup> 資料來源：<http://www.oecd.org/dsti/sti/it/secur/prod/PRIV-EN.HTM>

<sup>9</sup> 參見詹文凱，同註 7。

<sup>10</sup> 中文翻譯，參見周悅儀，前引註 3，頁 71。

- (二) 在原先特定之目的範圍內使用資訊；
- (三) 所蒐集之資訊必須不超過設定之目的並且與該目的適當、相關；
- (四) 資訊須正確且隨時更新；
- (五) 提供資訊之人應隨時可以取得；
- (六) 資訊須安全的儲存；
- (七) 在蒐集、使用的目的完成後，銷毀該資訊。

最後須附帶一提的是，前揭資訊隱私權的問題，在德國法上係所謂「資訊自決權」的討論範疇。所謂「資訊自決權」依照德國聯邦憲法法院在人口普查案判決的見解，係指「在自動化資料處理的現代化條件下，人格的自由發展取決於個人有權對抗就其個人資料的無限制蒐集、儲存使用及傳遞」。此一基本權利之依據為德國基本法第二條第一項連結到第一條第一項之一般人格權，簡言之，就是保障個人於原則上，可以自行決定其個人資料的公開及使用與否<sup>11</sup>。

## 二、個人資料保護的必要性：

### (一) 資訊科技的快速發展：

自一九六〇、七〇年代以降，資訊科技（information technology）的快速發展與進步，使大量資訊的蒐集(collect)、處理(process)、傳遞(disseminate)及儲存(store)較以往便利及迅速。個人資料被功能強大電腦侵害的可能性，

---

<sup>11</sup> 陳志忠，個人資訊自決權之研究，東海大學法研所碩士論文，頁 38-40（民國八十九年一月）。

深化了制訂特別之規範以管理個人資訊蒐集、處理的需求。

(二) 傳統法制的不足：

不可否認的，在傳統的法制下，對於個人隱私權已設有一定之保障，例如：憲法上的秘密通訊自由、居住自由；民法的人格權---等。然而，或由於傳統法制下個別權利的特殊構成要件<sup>12</sup>，例如秘密通訊需有通訊行為，居住自由需包含空間因素等；或因為個人資訊保護本身的特殊性：權利範圍廣（包含所有與特定個人或得特定個人有關之資訊）及侵害行為的多樣性（包括蒐集、使用、比對、儲存），往往使得傳統法制的保護機制出現保護漏洞。因此關於個人資料（訊）的保護，實有單獨加以承認及另行設計之必要。

---

<sup>12</sup> 參見陳志忠，同前註，頁 20-21。

## 第三章 比較法上人民資訊隱私保護的相關規定

### 第一節 主要國家資訊隱私保障法制現況概述<sup>13</sup>：

#### 一、澳洲：

- (一) 澳洲聯邦憲法及六個州的憲法均未包含有關隱私權的條文。
- (二) 有專責之隱私專員辦公室 ( Office of Privacy Commissioner ) , 負責處理民眾陳情、審核隱私權法執行情況 ( auditing compliance )、促進社區隱私意識及對於隱私事項向政府及其他單位提出建議。
- (三) 聯邦資訊自由法於 1982 公布。
- (四) Privacy Act 1988 根據 OECD 的綱領, 建立了十一個資訊隱私原則 ( information privacy principles ) 適用於絕大多數的聯邦政府機關。該十一項原則為：

第一項原則 有關「取得個人資訊 ( personal information ) 方式 ( manner ) 及目的 ( purpose )」之原則

- (一) 除符合下列兩項要件者外, 資料蒐集者 ( collector ) 不得為了將個人資訊納入檔案 ( record ) 或公眾可以取得之出版物 ( generally available publication ) 而蒐集個人資訊：
  - 1、蒐集資訊係基於合法且與資訊蒐集者職務或活動直接相關之目的。
  - 2、資訊的蒐集對於達成前揭目的係必要或直接相關者。

---

<sup>13</sup> See EPIC, *supra* note 1.

(二) 資訊蒐集者不得藉由非法或不正當 ( unfair ) 的方式取得個人資訊。

第二項原則 有關「從『相關個人(individual concerned)』取得 ( solicitation ) 個人資訊」之原則：

當：

1、 資訊蒐集者蒐集個人資訊係為了將該資訊納入檔案或公眾可以取得之出版物 且

2、 該資訊係由資訊蒐集者於相關個人處取得 時

資訊取得者必須在「蒐集資訊前」，若蒐集前不可行 ( not practicable )，則在「蒐集資訊後最短之時間內」，採取一定措施，以合理的確保「相關個人」

瞭解：

1、 蒐集資訊的目的；

2、 如果該次資訊蒐集係根據法律或依據法律的授權，則究竟係依據何項法律或依據何項法律的授權；

3、 蒐集者通常將向何人或何組織、機關揭露 ( disclose ) 蒐集之資訊；在資訊蒐集者瞭解之範圍內，前面所提及之人、組織或機關通常又會將該資訊向何人、何組織、機關傳遞 ( pass on )。

第三項原則 有關「一般性的蒐集個人資訊」原則：

當：

1、 資訊蒐集者蒐集個人資訊係為了將該資訊納入檔案或公眾可以取得之出



版物 且

2、該資訊係由資訊蒐集者蒐集時

資訊蒐集者必須採取一定之措施，以確保所蒐集之資訊：

- 1、與蒐集之目的相關，並且係最新（up to date）及完整的資訊；
- 2、資訊的蒐集不至對於有關個人的事物產生不合理的打擾。

第四項原則 有關「個人資訊的『儲存』及『安全』」原則：

擁有（possession）或控制（control）包含個人資訊檔案之檔案保管者，必須確保：

- 1、檔案係在受保護的狀態下，並且其所採取之防護措施在合理的情況下能避免檔案之流失；未經授權之取得、使用、修改或揭露或其他不當使用；且
- 2、依據檔案保管者與第三人之服務規定，該包含個人資訊之檔案必須交予該第三人，則檔案保管者在其權限內仍應完成所有避免未授權使用或揭露該資訊之工作。

第五項原則 有關「檔案保管者保管檔案之資訊」原則：

（一）擁有（possession）或控制（control）包含個人資訊檔案之檔案保管者，必須受本原則（二）規定之約束，採取一定之措施，合理的使任何人明瞭：

- 1、保管者是否擁有或控制任何含有個人資訊的檔案；且
- 2、如果檔案保管者擁有或控制含有個人資訊的檔案，則
  - （1）檔案之性質為何；

政府行政作為與隱私權保障之探討

(2) 該檔案使用的主要目的為何；

(3) 如果民眾希望取得該檔案，其所應採取的程序。

(二) 若檔案保管者依據現行有效適用之任何有關個人取得文件之法律或依據該法律的授權，應拒絕提供該資訊，則檔案保管者即不需依照本原則第一條之規定提供該個人有關資訊

(三) 檔案保管者必須「建立 ( set out )」一個包括以下資訊的記錄：

- 1、 檔案保管者或代表其保管檔案者所保管個人資訊檔案之性質；
- 2、 每一種類檔案保管之目的；
- 3、 保管檔案涉及個人之類型；
- 4、 保管各類檔案之期間；
- 5、 有權取得個人資訊檔案之人；其取得的要件；
- 6、 有權取得個人資訊檔案者取得之程序。

(四) 檔案保管者必須

- 1、 依照前述 ( 三 ) 之規定維持該記錄，使公共的代表得以檢查。
- 2、 於每年的六月將該記錄之副本交予隱私專員。

第六項原則 有關「取得個人資訊檔案」之原則：

當檔案保管者擁有或控制個人資訊檔案時，有關的個人有權取得該檔案，除非依據現行有效適用之任何有關個人取得文件之法律或依據法律的授權，檔案保管者應拒絕提供該資訊。

第七項原則 有關「變更、修改個人資訊檔案」之原則：

(一) 擁有或控制個人資訊檔案之檔案保管者需經由適當的更正、消除及增加資訊，以合理的確保檔案：

- 1、係屬正確
- 2、以資訊蒐集、使用或其他直接相關之目的觀之，係屬適當、最新且不至於發生誤導的情事。

(二) 前述(一)之義務，應受任何賦予要求更正或修正文件法律中可適用之限制的支配。

(三) 當：

- 1、當個人資訊檔案保管者，不願意依據有關個人之要求，經由更正、消除或增加資訊之方式，修正該檔案；且
- 2、未依據可適用之法令作出任何「決定(decision)」或「建議(recommendation)」以便依照有關個人之請求全部或一部修正該檔案時；
- 3、保管者應依照有關個人之請求，在合理之情況下，於該檔案附加該個人有關更正、消除或增加資訊之聲明。

第八項原則 有關「檔案保管者使用個人資訊前檢查資訊是否正確」之原則：

個人資訊檔案之擁有者或控制者，除非於使用資訊前依照資訊使用目的採取一定之措施，以合理的確保該資訊係正確、最新及完整，不得使用該資訊。

政府行政作為與隱私權保障之探討

第九項原則 有關「個人資訊僅能用於相關目的」之原則：

個人資訊檔案之擁有者或控制者僅能於該資訊有關（relevant）之目的內使用該資訊。

第十項原則 有關「個人資訊使用限制」之原則：

（一）除有下列情形之一者外，擁有或控制為了特定目的而蒐集之個人資訊檔案之檔案管理者，不得將該資訊使用於其他目的：

- 1、有關個人同意將該資訊用於其他目的；
- 2、檔案保管者合理的相信，使用該資訊於其他目的，對防止或減少該個人或第三人嚴重而即將發生之生命、健康威脅係有必要；
- 3、使用該資訊於其他目的係依據法律或法律之授權；
- 4、使用該資訊於其他目的係為了執行刑法，或含有金錢處罰之法令，或為了保護公共稅收而合理必須者；
- 5、其他目的係與原先蒐集該資訊之目的直接相關。

（二）當個人資訊為了執行刑法，或含有金錢處罰之法令；或為了保護公共稅收而被使用時，檔案保管者必須在該檔案內註記前述使用。

第十一項 有關「限制揭露個人資訊」之原則：

（一）除有下列情形之一者外，擁有或控制個人資料之檔案管理者不得向有關個人以外之任何個人、組織或機關揭露相關資訊：

- 1、接受該資訊之個人、組織或機關係有關個人在合理情形下所能瞭解或依據

第二項原則所瞭解者；

- 2、有關個人同意揭露；
- 3、檔案保管者合理的相信，揭露該資訊對防止或減少該個人或第三人嚴重而即將發生之生命、健康威脅係有必要；
- 4、揭露係依據法律或依據法律之授權；
- 5、揭露該資訊係為了執行刑法，或含有金錢處罰之法令，或為了保護公共稅收而合理必須者；

(二) 當個人資訊為了執行刑法，或含有金錢處罰之法令；或為了保護公共稅收而被揭露時，檔案保管者必須在該檔案內註記前述揭露。

(三) 依據本原則 1 之規定知悉該資訊之個人、組織或機關，不得為了前述揭露原因以外之目的使用或揭露前述資訊。

二、加拿大：

(一) 加拿大憲法及自由及權利憲章中並未明確的承認隱私權。然而加國法院透過解釋自由及權利憲章第八節 ( section ) 「禁止不合理的搜索、扣押」規定，承認個人有合理期待的隱私權。

(二) Privacy Act 賦予個人取得政府部門所擁有之個人資訊的權利，此外該法尚包括個人資訊秘密、蒐集、更正、揭露、保有及使用之規定。

(三) 設有獨立之隱私專員，負責監督隱私權法之執行。隱私專員有權調查、調解 ( 斡旋 ) 及提出建議，但並不能發佈具有拘束性之命令。此外隱私專員有權發動聯邦法院審查政府行為是否違法 ( 案例：比對海關遊

客返國申報書與失業保險資料庫案)。

(四) 有關規範政府部門的隱私立法幾乎存在於加國各省。尤其是魁北克省，其權利憲章特別具體的指出人民有隱私權。需特別加以說明的是，魁北克省乃是北美唯一對私人部門所擁有之個人資訊加以立法規範的司法領域。

(五) 加國有 Access to Information Act。

### 三、英國

英國並沒有成文憲法，但是為了將歐洲人權公約之規定納入內國法的體系中，英國議會於一九九八年通過「人權法 ( Human Rights Act )」，並將於兩千年十月生效，該法中包括了對隱私權的規定。

英國議會於一九九八年通過資料保護法 ( Data Protection Act 1998 )，該法係更新一九八四年資料保護法的規定，並配合歐盟資料保護指令的相關要求。該法適用於政府及民間部門，主要的內容為：限制個人資訊的使用，取得個人資訊檔案及要求私人組織向資料保護專員登記其所擁有的個人資訊檔案。

資料保護專員辦公室 ( The Office of Data Protection Commissioner ) 係一個獨立的機關，並且負責前揭資料保護法的執行。

英國於一九九四年公布「實施取得政府資訊規則 (Code of Practice on Access to Government Information) 提供了一些取得政府資訊的可能，但該規則仍有十五個廣泛的例外。被拒絕的申請人可以經由議會大臣向議會特派員提

出申訴。

#### 四、法國：

法國的憲法中沒有明文保障隱私權，但法國憲法委員會於一九九四年之決定中宣示隱私權乃是法國憲法固有的權利。

Data Protection Act 1978 包含了對政府及私人部門個人資訊的規範。任何人欲處理個人資訊均必須經過登記並取得許可，個人必須被告知蒐集資訊之原因且有權反對資訊的處理；同時個人亦有權取得及要求更正資訊。

The Commission Nationale de L'informatique et des Liberes(CNIL)係一獨立的機關負責執行資料保護法。其職權為：處理申訴、制訂、發布規定、審核法令遵守之情況及公布報告。

#### (五) 德國：

德國基本法第十條保障郵件及通訊之隱私。在德國統一後研修基本法時，曾一度有提議修改基本法以納入資料保護權，但並未成功。

在一九八三年，德國憲法法院在人口普查法一案中，承認「個人資訊自決權 (right of information self-determination)」

一九七〇年黑森邦 (Hessen) 通過全世界第一部資料保護法，一九七七年，聯邦資料保護法亦獲得通過，並於一九九〇年修正。這部法律的主要目的在於「保障個人不因他人使用其個人資料而侵害其權利」，這部法律包括對蒐集、處理、使用個人資料之規範。

## 政府行政作為與隱私權保障之探討

聯邦資料保護委員會負責監督資料保護法的執行。

德國目前並沒有一般性的資訊自由法。只有布蘭登堡邦於一九九八年通過其資訊自由法，賦予公民取得政府檔案之權利。

(六) 日本：

日本憲法第二十一條：「----任何形式通訊之秘密不得侵犯」；第三十五條：「除非基於正當懷疑且有特別描述搜索地點及物品之令狀，不得進入、搜索、扣押任何人之住宅、文件及財產」。

1988 Act for the Protection of Computer Processed Personal Data Held by Administrative Organs (行政組織電腦處理個人資料保護法)，規範政府擁有的電子化個人資料檔案之使用。基本上該法係根據 OECD 的綱領制訂；政府機關僅能蒐集相關的資訊並且需出版公共的公告列出其檔案系統；為了某一目的所蒐集之資訊不能使用於其他目的-----。

前揭法律係由管理及協調組織的政府資訊系統計畫小組負責執行。

一九九九年五月，日本通過資訊公開法。

(七) 南韓：

南韓憲法第十六條保障住居所及秘密通訊自由；第十七條則明文規定人民隱私權應受保障。

The Act of Protection of Personal Information Managed by Public Agencies of 1994 (政府機關處理個人資料保護法)，遵循 OECD 的綱領建立了對於政府機



關利用電腦處理個人資訊的規範。在該法之規範下，政府機關必須限制資料之蒐集、確保資料的正確、建立檔案的公共登記、確保資訊的安全，並且僅能依照原先蒐集資訊的目的使用該資訊。前揭法律由政府行政部負責執行。

南韓於一九九七年進行「電子國民卡計畫( Electronic National Identification Card Project )」希望利用智慧卡系統 ( smart card system ) 建立包括：全球身份證、駕照、健康保險卡、國民年金卡、居住證明及指紋掃瞄---等資訊在內的單一國民卡。該計畫於九七年十一月十七日經由國會立法通過，預定於一九九九年換發該卡予全國國民。九七年十二月，曾經在大選中公開發對該計畫的候選人金大中當選南韓大總統，惟一般預料，南韓可能仍會默默的推動該計畫，不因金大中的上台而有任何改變。

南韓最高法院曾於一九八九年判決：「『知的權利 ( right to information )』乃係憲法上的權利，屬於表意自由的一部份；法院並認為此一權利的行使，並不以特殊的立法為前提要件」。

南韓於一九九六年開始制訂資訊自由法（正式名稱為：「政府機關資訊公開法 The Act on Disclosure of Information by Government Agencies」並已於一九九八年生效。

茲將前述各國法制整理如以下對照表：

表三之一：各國資訊隱私保護法制概況比較表

政府行政作為與隱私權保障之探討

國別	憲法中有無保障隱私之規定	有無資料保護相關法制	專責機關	其他
澳洲	X (聯邦憲法及六個州的憲法均無)	O (隱私權法)	O 有專責之隱私權專員辦公室	一九八二年公布聯邦資訊自由法
加拿大	X (法院透過解釋承認個人有合理的隱私權期待)	O (隱私權法)	O 有獨立之隱私權專員	加國有「取得資訊法」
英國	O (一九九八年「人權法」包括隱私權之規定)	O (資料保護法)	O 資料保護專員辦公室	一九九四年公布「實施取得政府資訊規則」
法國	X (憲法委員會於一九九四年宣示隱私權為法國憲法之固)	O (資料保護法)	O 設有獨立之機關 (CNIL)	

第三章 比較法上人民資訊隱私保護的相關規定

	有權)			
德國	X (聯邦憲法法院在人口普查案中承認「個人資訊自決權」)	O (聯邦資料保護法)	O 聯邦資料保護委員會	
日本	X	O (行政組織電腦處理個人資料保護法)	X (由政府資訊計畫小組執行)	一九九九年通過資訊公開法
南韓	O (憲法第十七條)	O (政府機關處理個人資料保護法)	X (由政府行政部負責)	1、 南韓法院曾於一九八九年之判決中承認「知的權利」係憲法上之權利。  2、 一九九七年

				進行電子國民卡計畫。
--	--	--	--	------------

## 第二節 美國部分：

### 一、行政機關取得資訊之規定

#### (一) 政府對於資訊之需求---政府知的必要

政府為了達到施政的目標、行使法定的職權以完成其任務，常需要大量的資訊以維持各部門的正常運作。在過去由於政府與人民間的關係並不密切，人民對於政府的施政要求亦僅限於維護社會秩序，故政府對於資訊並未有強烈的需求；然而，由於國家任務型態的轉變，政府除了擔負種種管制的任務外，更必須負擔龐大的給付行政工作，人民與政府間的關係亦更加緊密，此時政府為了完成龐雜的任務，避免錯誤的決策，對於資訊的需求即大為增加，甚至在所謂「帕金森定律 ( Parkinson's Law )」的趨勢下，產生「所有的資訊都是必須的」及「凡事都要求總比判別容易」等兩項政府取用資訊的態度<sup>14</sup>。

就美國行政機關的運作而言，取得「適當且必要的資訊」對於機關成功的達成任務乃係不可或缺的要素。舉例而言，美國聯邦能源管理委員會在審議電價是否適當合理時，即必須瞭解並取得諸如：電力公司經營成本、利潤

<sup>14</sup> 楊富強，政府取用資訊的公法研究，政大法研所碩士論文，頁 129 (民國七十八年六月)。

---等各項資訊；此外就某些行政機關而言，單純的蒐集資訊並將所蒐集之資訊向大眾公布，即為機關的任務之一，例如：美國運輸部的工作，即包括蒐集並公布有關各航空公司班機的準點率及行李損失情況，此時資訊對於機關管制目的之達成有更直接的影響。

綜合而言，政府取得資訊以滿足其知的必要，有以下三項功能<sup>15</sup>：

1、調查功能：

所謂調查功能，即係蒐集資訊以決定現存之法令是否已被違反，或現存之法令有無修正或增訂之必要。換言之，為了確保國家法令被切實遵守，並對不合時宜之法令加以修正、廢止或增訂，政府必須進行相關資訊的蒐集。

2、統計功能：

所謂統計功能，例如「人口普查」、「工商調查」等為其典型。蓋政府必須藉由各項數據掌握現時社會的狀態，更必須藉由各項統計對外來社會的組織、需要加以預測，藉以對將來之施政目標做出妥善之規劃。

3、認許功能：

---

<sup>15</sup> 楊富強，同前註，頁 34-38。

至於認許的功能，在於藉由資訊的蒐集決定人民申請事項的准否。例如，美國食品及藥物管理局（Food and Drug Administration），便須時常蒐集資訊，以便對各種新藥的上市申請做出決定。

（二）政府取得資訊的方式：

在一般的情形下，特別是個人或公司為了得到一定之許可或其他政府的補助時，通常願意配合機關提供資訊的要求，以證明其符合或具備一定之法律要件。在特殊的情形下，人民甚至可能願意主動提供資訊予行政機關，以便得到諸如租稅減免---等優惠。

然而，當人民或私人團體、法人基於種種原因不願主動提供資訊時，政府即必須採取一定之手段以獲得資訊。就美國行政機關而言，其通常採取以下三種方式以取得其所需要之資訊<sup>16</sup>：

- 1、使用行政傳票（subpoena）傳訊證人或調閱文件<sup>17</sup>。
- 2、行使法令所賦予之權限，要求個人保存一定之紀錄並定期的向行政機關報告。
- 3、進行行政檢查（inspection）<sup>18</sup>。

觀察美國實務之運作，行政機關透過第一及第二種方式要求取得資訊，多數之相對人均願意主動配合提供資訊，然若被要求提供資訊的相對人仍拒

---

<sup>16</sup> See Alfred C. Aman & Jr. William T. Mayton, *Administrative Law*, p.704 (1992)；另參見楊富強，同前註，頁 136-152。

<sup>17</sup> 類似我國行政程序法第三十九「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見-----」及第四十條「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料、或物品」之規定。

<sup>18</sup> 類似我國行政程序法第四十二條之規定「行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗----」。

絕提供資訊，僅在少數例外的情形下，行政機關享有固有的強制執行權限；一般而言，行政機關仍須透過法院，協助強制取得資訊<sup>19</sup> <sup>20</sup>。此時法院即會針對系爭要求提供資訊之命令是否符合有關限制，加以審查。

就本研究計畫研究標的而言，上述第 1 及第 3 項方式，並不在本計畫研究範圍內，故略而不論<sup>21</sup>，僅就第二項方式，即行政機關一般性的資料、資訊蒐集問題加以研究。

#### 1、美國行政機關取得資訊的限制及程序：

##### (1) 政府取得資訊的一般性限制---憲法第四及第五修正案：

###### A、概說：

由於美國憲法第四修正案保護人民免於接受非法之搜索 ( search ) 扣押(seizure)，故而在二次世界大戰前，法院對幫助行政機關強制執行提出資訊命令並不熱中，在 *Harriman v. ICC* 一案中<sup>22</sup>，美國最高法院即認為行政機關僅有在調查特定案件且犧牲個人隱私權係屬必要的情形下，方有要求個人提供證言或資訊的權力；在 *FTC v. American Tobacco Co.* 一案中，最高法院亦將行政機關要求相對人提出資訊的範圍，限縮於能做為證據的文

<sup>19</sup> See *supra* note 16, at 747.

<sup>20</sup> 就我國法而言，除個別法令中（例如：環保法規）已有得強制蒐證之規定外，行政機關若僅依據行政程序法（第三十九條及第四十條）要求相對人提供資訊，在相對人不遵守相關要求之場合，行政機關似乎並不能直接強制執行，而僅得逕為對相對人不利之決定。

<sup>21</sup> 有關美國行政機關傳訊證人或調閱文件之問題，一般而言，行政機關傳訊證人或調閱文件之要件為：1、行政機關對系爭案須具有管轄權 ( jurisdiction )，2、行政傳票須由有權之人作成，3、須無例外的特權 ( privilege ) 存在，例如：律師與當事人間之特權、會計師與當事人間之特權或夫妻間之特權---。See, *Supra* note 16, at 704-722；關於行政檢查之問題，請參見，法治斌主持，行政檢查之研究，行政院研考會委託研究。

<sup>22</sup> See *supra* note 16, at 706.

件，而非所有文件。最高法院在此展現了對「釣魚」( fishing expedition ) 此一調查措施的反感。直到二次大戰開始，由於戰時生產之管制以及政府日漸擴張的管制角色，使得法院對於協助行政機關執行提供資訊命令的意願增加，對於相關限制的解釋也大為放寬。法院態度的轉變在 *Endicott Johnson Corp. v. Perkins*<sup>23</sup> 一案中表露無遺。在該案件中，法院將解釋法令「適用範圍」( 即法令對何人可以適用 ) 的權力交由行政機關決定，並且放寬了行政機關要求資訊命令的要件，只要所要求之資訊並非明顯的與任何機關合法之目的不符或不相關，機關均可以要求相對人提供資訊；在 *Oklahoma Press Publishing Co. v. Walling* 一案<sup>24</sup>中，法院更明確的指出，機關所享有之要求資訊提供的權力，包括取得或要求揭露，任何可能作為違法證據之資訊，且此一權力不須限於針對特定各案之調查程序，換言之，以「釣魚」的方式蒐集資訊係被法院所許可的。

以下即就美國法院適用憲法第四及第五修正案，審查行政機關提出資訊命令的情形，加以說明。

#### B、美國憲法第四修正案的適用：

雖然美國憲法第四修正案規定「人民就其身體、住宅、文件及財產有免於非法搜索、扣押之自由權利」，但如前所述，在行政機關要求相對人提供資訊的場合，第四修正案的適用被侷限在相當小的範圍內。特別是相對人若是法人(公司)的情形，第四修正案所提供的保護則更為有限，甚至完

---

<sup>23</sup> See *supra* note 16, at 707.

<sup>24</sup> See *supra* note 16, at 709.



全沒有適用的可能<sup>25</sup>。例如：California Bankers Association v. Shultz<sup>26</sup>一案，涉及一九七〇年銀行安全法（Bank Security Act），該法要求特定之銀行必須保留一定之記錄，包括：客戶身份之記錄、以微縮片之方式保存支票影本，對超過一定金額以上之交易保留記錄---等。原告（包括一些銀行的客戶、銀行業者及銀行家協會）認為此一記錄保存的要求違反了第四修正案，因為此種要求實質上構成了對原告私人記錄的扣押。然而法院卻認為，就銀行而言，其對該記錄所享有的隱私利益（privacy interest）非常有限，而此一有限的利益在本案中也未被侵害；至於就銀行客戶的隱私權而言，法院認為對於第三人（銀行）的提供資訊要求，應與其他人（客戶）無關，亦即同樣不存在隱私權侵害的問題<sup>27</sup>。

然而，隨著資訊科技的日新月異，最高法院的判決中也出現了具有憲法基礎的隱私權可能被承認的聲音，特別是涉及電腦化資料庫的情形。在 Whalen v. Roe 一案中，最高法院雖然沒有接受原告認為紐約法律授權州政府利用中央化電腦檔案紀錄所有被醫師開藥病人之姓名及地址，係違反隱私權的主張，但法院同時也提出：「---我們並非沒有意識到經由電腦化資料庫或其他龐大的政府檔案，大量累積個人資訊對隱私所造成的威脅，-----為了公共的目的蒐集與使用個人資料的權力通常伴隨著一個法令的義務---一個

---

<sup>25</sup> 法院通常認為法人（公司）係由法律所創造出來的人造實體，因此當然應受到創造它的國家法律嚴格的審查。

<sup>26</sup> See *supra* note 16, at 712.

<sup>27</sup> See also, *United States V. Miller*, *supra* note 16, at 713-714. 在本案中最高法院進一步指出，銀行所有之資訊並不在個人隱私權保障的範圍中，因為該資訊係屬於銀行的商業記錄，是在銀行為當事人商業交易中的紀錄，並非私人的紀錄；甚且，這些資訊都是經由客戶在一般的商業程序中自願交予銀行及其受雇人的，個人對於這些資訊並沒有合法的隱私期待（expectation of privacy）。

避免未經授權 (unwarranted) 揭露資訊的義務。這個義務是否根植於憲法之中雖尚有爭論，然而紐約的法律方案以及執行的行政程序，均體現出對於個人隱私利益適當思考或保障的必要」。

C、美國憲法第五修正案之適用：

美國憲法第五修正案賦予個人在刑事案件中免於自證己罪之權利

(protect a person from being compelled in any criminal case to be a witness against himself)。雖然該規定的文字明確的將該權利限於刑事案件，但是在民事訴訟 (civil action) 中第五修正案也被承認可以援用。同樣的，雖然長久以來在行政程序中「強制揭露資訊」的要求被認定為與強制當事人自證其罪相同，但第五修正案所賦予的保障，對行政機關為了達成其管制的目的而蒐集必要之資訊，卻沒有實質的限制。特別是第五修正案在以下兩方面的例外：

(A) 對象的限制：

- a、第五修正案不適用於法人或非法人團體。
- b、第五修正案亦不適用於擁有行政機關需要資訊的法人代表人。

(B) 公共記錄的例外：

- a、具有公共性質的紀錄，不受第五修正案的保護。例如：州或聯邦政府所擁有記錄中的文件，即不受第五修正案的保護。
- b、在案例中，甚至有法院認為只要是依據法律之要求所保存的私人紀錄均不受第五修正案的保護<sup>28</sup>。

---

<sup>28</sup> See, Shapiro v. United States

2、其他機關取得資訊的限制：

除了前述的憲法第四及第五修正案外，美國法上關於機關取得資訊的限制，尚包括以下幾項：機關要求取得資訊必須有法律的依據；禁止不適當的使用調查權限；要求提供的資訊必須與調查之事項有關，並且不能過份含混或造成相對人不合理的負擔；必需依照書面作業簡化法（Paperwork Reduction Act）等。以下即分項加以說明：

（1）機關要求取得資訊必須有法律的依據：

美國行政程序法第 555 節規定：「在本節或其他調查法律或傳喚中的要求報告(requirement of a report)過程，除非係依據法律的授權，否則不能發佈或強制執行」。一般而言，相關的授權規定可以在各機關的組織法或特定之管制法令中找到<sup>29</sup>。

（2）禁止不適當的使用調查權限：

關於此一限制主要係指行政機關必須誠實（good faith）的行使其調查的權限。所謂誠實，包括行政機關的係為了合法的目的而調查；有關的詢問需與調查之目的相關；所探求的資訊須非已經為機關所有，並且必須遵守法律所規定的步驟<sup>30</sup>而言。

關於此一限制另一個被討論的問題是：有關機關的調查是否會導致刑事

---

<sup>29</sup> 例如：15 U.S.C.A. §§46(b)之規定一典型的授權規定：「---委員會有權利用一般（general）或特殊（special）的命令，要求涉及---貿易的個人、合夥及公司，依照委員會所指定之格式向委員會報告或書面回答特殊的問題或其他委員會所要求之資訊」。

<sup>30</sup> See, United States v. Powell, 379 U.S. at 58, 85 S.Ct. at 255.

或民事 (civil) 的處罰。由於涉及刑事或民事處罰的規定往往糾結在一起，所以法院傾向於僅有在行政機關調查的唯一目的係在於違反刑事規定時才加以限制，而且通常也只有有在刑事程序已經開始的情況下方予以限制。

(3) 要求提供的資訊必須與調查之事項有關，並且不能過份含混或造成相對人不合理的負擔

如同前述憲法第四修正案在行政案件的寬鬆適用，僅在機關所要求提供的資訊係與欲調查的事項明顯的無關 (plainly irrelevant) 時，法院才會認定行政機關的要求無效。至於關連性的判斷，主要係依據機關所定義的調查目的，因此若機關沒有特定之目的或所定義的目的太過廣泛，以致於幾乎所有的情況皆可納入時，法院會認定機關的要求無效。

至於對相對人造成不合理負擔的限制，一般而言法院並不會因為機關所要求資訊數量非常龐大，即認定其違反此一限制。僅有在此一資訊要求明顯的對相對人造成財務負擔且使相對人喪失個人的時間或損害日常業務的正常運作時，法院才會認定資訊提供的要求無效。

(4) 必需遵照書面作業簡化法 (Paperwork Reduction Act) 之規定：

#### A、書面作業簡化法之立法沿革及立法目的

##### <立法沿革>

美國國會在一九八〇年為了控制政府對人民日漸增加的資訊提供或記錄保存要求，特別制訂書面作業簡化法<sup>31</sup>。希望藉由管理及預算署（Office of Regulatory and Budget, OMB）對資訊蒐集計畫的事前審查，達到減少因政府資訊蒐集所加諸於人民負擔的目標。

到了一九九五年<sup>32</sup>，國會對書面作業簡化法進行了「實質的修正」<sup>33</sup>，此次修正最重要的部分之一就是在管理及預算署之下新設立了一個資訊及管理事務局（Office of Information and Regulatory Affairs, OIRA）<sup>34</sup>，並在原先控制機關資訊蒐集的業務外，增加了OIRA的監督角色，包括監督機關如何向公眾傳遞資訊、機關如何蒐集、維護及使用統計資訊、機關如何維護其資料庫、機關如何發展保障隱私、秘密、安全及適當揭露的系統與政府如何取得及使用資訊科技---等職權<sup>35</sup>。

#### <立法目的>

依照書面作業簡化法 §3501 的規定，該法之目的共有十一項，其中與本

---

<sup>31</sup> 惟書面作業簡化法的前身可以追溯到一九四二年的聯邦報告法（Federal Report Act），*See Jeffrey S. Lubbers, Paperwork Redux: the (Stronger) Paperwork Reduction Act of 1995*, 49 Adm. L. Rev. 111, n113(1997)

<sup>32</sup> 事實上，在一九八六「書面作業簡化法」亦進行過修正。*Id.* at 112.

<sup>33</sup> 有學者認為，此一修正實等於重新的立法（re-codification），*Id.* at 112.

<sup>34</sup> *See* U.S.C.A §3503 「資訊及管理事務局（OIRA）在管理及預算屬下應設置資訊及管理事務局。資訊及管理事務局應置局長（Administrator）一名，由總統提名經參議院同意後任命。管理及預算局長應授予局長執行本章所有職務之權限；但此一授權並不解除局長執行前揭職務之責任。局長應就聯邦資訊資源管理政策，擔任局長之主要顧問。」資料來源，<http://findlaw.com>.

<sup>35</sup> *See* Lubbes, *supra* note 31 at 112.

## 政府行政作為與隱私權保障之探討

研究計畫之內容有關者包括<sup>36</sup>：

- (A) 將個人、小型企業、教育與非營利機構、聯邦承包商、州政府、地方政府、部落 (tribal) 政府及其他提供聯邦政府資訊或其提供之資訊係供聯邦政府使用之人的書面作業負擔<sup>37</sup>減至最小<sup>38</sup>。
- (B) 藉由擴大聯邦政府本身及其他為聯邦政府之用而建立、蒐集、維護、使用、分享及傳遞資訊之效用，確保最大可能的公共利益<sup>39</sup>。

---

<sup>36</sup> 該法之其他立法目的尚包括：在可行及適當之範圍內，透過協調、整合以統一聯邦資訊資源管理政策及其實踐，藉此改善聯邦計畫生產力、效率及有效性；減少因蒐集資訊而加諸於公眾之負擔及改進提供公眾服務之目的。藉由改進政府資訊的使用 (use) 及品質，鞏固政府及社會的決策、責任及公開性。藉由降低及擴大聯邦政府本身及其他為聯邦政府之用而建立、蒐集、維護、使用、傳遞及保有資訊之負擔及效用，加強聯邦政府、州政府及部落政府間的伙伴關係。在適時的基礎及公平的條件上提供公眾資訊的傳遞，並在此方式下促進公眾利用資訊之效用及有效的使用資訊科技。確保聯邦統計系統的正直 (integrity) 品質及效用。確保資訊科技之取得、使用及控制係為了改進機關任務的成果，包括減少因蒐集資訊而加諸於公眾之負擔。

<sup>37</sup> 所謂「負擔 (burden)」係指個人產生、維護或提供資訊予聯邦機關或為了供聯邦機關之用而產生、維護或提供資訊，所花費之時間、努力或金錢資源，包括為了以下原因所花費之資源：

- A. 檢閱指令
- B. 取得、安裝、利用技術或設備
- C. 調整既存之方式以配合先前任何事前可適用之指令或要求。
- D. 尋找資料來源
- E. 完成及檢閱蒐集之資訊，傳遞或用其他方法揭露資訊

<sup>38</sup> 44 U.S.C.A. §3501(1)

<sup>39</sup> Id. §3501(2)

- (C) 聯邦政府建立、蒐集、維護、使用、傳遞及清除資訊之成本降至最低<sup>40</sup>。
- (D) 保聯邦政府本身及為供聯邦政府之用而建立、蒐集、維護、使用、傳遞及處理之資訊係符合法律，這些法律係關於：
- a、隱私及機密，包括第五篇 552a 節；
  - b、資訊之安全，包括一九八七年之電腦安全法
  - c、資訊之取得，包括第五篇 552 節<sup>41</sup>
- (E) 加強管理及預算署與其他聯邦機關對國會及公眾，就本章規定所負審查資訊取得程序、資訊資源管理及其他有關政策及綱要之執行之責任。
- (B) 書面作業簡化法的適用範圍：
- 依照書面作業簡化法之規定，該法主要適用於以下「機關」及其所進行的「資訊蒐集」。依照 §3502 條之規定，適用該法之行政機關包括：任何行政部門，軍事部門、國營企業、政府控制之企業或其他政府行政部門之機構（包括總統行政辦公室），或其他任何之獨立管理機關<sup>42</sup>，但「不」包括：
- a、一般會計署（General Accounting Office）
  - b、聯邦選舉委員會
  - c、哥倫比亞特區政府、美國領地與屬地政府及該政府之各種分支機構

---

<sup>40</sup> Id. §3501(5)

<sup>41</sup> Id. §3501(8)

<sup>42</sup> 惟對於聯邦資訊及管理事務局不許可資訊蒐集的決定，獨立管理機關得以多數決推翻之。  
See Id. §3507(f)(1)

d、公有民營之場所，包括涉及國防研究及製造活動的實驗室<sup>43</sup>

書面作業簡化法所謂的「資訊蒐集」，除了將在情報活動、聯邦刑事偵察或起訴、聯邦民事訴訟（civil action），反托拉斯調查或行政調查過程中的資訊蒐集排除外，包含的範圍非常廣：依照該法 §3502(A)(3)之規定：

「機關或為供機關之用，獲得、為了獲得、蒐集、要求對第三人或公眾揭露事實、意見；不論其種類或組成，需要

a、除了美國政府機關、機構或職員以外十人或十人以上<sup>44</sup>回答相同的問題或作相同的報告或記錄保存 或

b、回答美國機關、機構或職員為了供一般統計目的所提出的問題」

此外 OIRA 為了確保前述法律對「資訊蒐集」的定義以較廣的範圍被理解，所以在其所發佈的命令中特別羅列了一系列包含在前揭定義中的事項<sup>45</sup>，包括：報告表（report form）、申請表（application form）、清單（schedule）、問卷（questionnaire）、調查報告（surveys）---等<sup>46</sup>。

至於所謂的「資訊（information）」，在書面作業簡化法中並沒有定義，但是依據 OMB 的命令，「資訊」的定義為：「任何有關事實的敘述或說明、意見，不論其種類或形式，亦不論其究竟為數字的、圖形的或敘述的形式，並且不論是口述的或是書面的、電子化的或記載於其他媒體之上」。

---

<sup>43</sup> Id. §3502(1).

<sup>44</sup> 對於書面作業簡化法以十人作為標準，有學者表示不同意見，認為應提高為一百人，See Lubbers, *Supra note 31* at 119.

<sup>45</sup> 5 C.F.R. §1320(3)(c)(1), See Lubbers, *Supra note 31* at 118.

<sup>46</sup> 其他尚包括：reporting or recordkeeping requirements, contracts, agreements, policy statement, plans rules or regulations ----, See 5. C.F.R. §1320 (3)(c)(1).



(C) 審查程序：

書面作業簡化法最特別之處即在於其對機關蒐集資訊前之審查程序，設有詳細的規定，並以所謂「控制號碼」( control number ) 的制度，保障大眾的權益<sup>47-1</sup>。詳言之，就機關所提出之資訊蒐集要求，聯邦資訊及管理事務局，須依照書面作業簡化法之規定<sup>48</sup>加以審查，決定是否許可機關進行資訊的蒐集。若資訊及管理事務局許可資訊之蒐集，即應賦予該資訊蒐集一個控制號碼，使大眾能夠清楚的區別究竟行政機關所進行的資訊蒐集活動是否經過許可，從而決定是否配合機關資訊提供要求，提供機關所需的資訊。此外，依據前揭簡化法之明文規定，任何人不得因未遵循沒有顯示有效控制號碼的資訊蒐集而受任何處罰<sup>49</sup>。

至於資訊及管理事務局對於資訊蒐集的審查程序，依照審查主體的不同，可以分為「自我審查」及「外部審查」( 即由聯邦資訊及管理事務局進行之審查程序 ) 兩個程序；依照資訊蒐集的依據亦可分為兩種程序：即對於「包含在法規中的資訊蒐集要求」之審查程序及「個別的資訊蒐集要求」審查程序，前者主要係指機關蒐集資訊之要求係規定於一個經過預告及評論程序而制訂的命令中的情形而言。

---

<sup>47</sup> 然而亦有學者對控制號碼制度是否果能達成讓人民容易決定是否拒絕提供資訊，進而保障人民權益，感到懷疑。See Aman & Mayton, *Supra* note 16 at 736-737.

<sup>47-1</sup> 我國統計法第十九條：「政府機關因業務需要向民間舉辦統計調查時，應將調查辦法及調查表先送其主管主計機關核定；凡經核定之調查案件，需將核定文號於調查表上註明」之規定，可與之對照。

<sup>48</sup> 詳後述。

<sup>49</sup> See *supra* note 38 §3512

<機關之自我審查>

所謂的自我審查程序，係指各機關在將資訊蒐集計畫送交資訊及管理事務局審查前，應先就以下事項進行機關內部的自我審查，自我審查之事項包括：

- a、該次資訊蒐集需求（need）的評估；
- b、將被蒐集之資訊作功能上（functional）的描述；
- c、資訊蒐集的計畫；
- d、關於資訊蒐集「負擔」具體、客觀的估計；
- e、在適當的情形下，透過試驗性計畫，進行資訊蒐集的檢驗；
- f、一個有效管理、使用蒐集得來資訊的計畫，包括必要的資源<sup>50</sup>。

除此之外，機關尚應將該資訊蒐集計畫在聯邦公報（Federal Register）公告六十天，以徵詢公眾及受影響的機關對下列事項的意見：

- a、評估建議中的資訊蒐集對機關職務適當的執行是否有必要，包括該資訊是否具有實際的效用。
- b、評估機關對該資訊蒐集造成之負擔的估計是否正確。
- c、確保被蒐集資訊的品質、效用及明確。
- d、將資訊蒐集對象的負擔降至最低的方式，包括利用自動蒐集技術及其他形式之資訊科技蒐集時的負擔。

為了完成前述自我審查及其他簡化法所賦予的任務，簡化法特別規定，

---

<sup>50</sup> Id. §3506(c)(1)(A).

每一機關之首長均應指定一名「首席資訊官員」( chief information officer )。首席資訊官員應主持一專門之單位<sup>51</sup>，並且建立一個充分獨立的程序，公正的評估建議中的資訊蒐集計畫，依據簡化法之規定是否應被准許<sup>52</sup>。

最後在機關完成自我審查程序並將該資訊蒐集計畫提交聯邦資訊及管理事務局時，機關應就其所獲得之公眾意見，進行評估；並且再次在聯邦公報刊登公告：說明機關已經提出資訊蒐集計畫有關資料<sup>53</sup>，並公告：

- a、 訊蒐集的名稱
- b、 資訊蒐集的摘要
- c、 資訊需求及資訊用途的簡要說明
- d、 有關資訊蒐集可能之相對人及回應次數的說明
- e、 資訊蒐集所可能導致之負擔的估計
- f、 說明相關之建議可能提供予機關及局長參考

除此之外，行政機關在將資訊蒐集計畫提交 OIRA 審查時，應就以下事項提出擔保：

- a、 蒐集之資訊具有實際的效用且為適當執行機關職務所必需。
- b、 所欲蒐集之資訊非不必要的重複資訊而為機關可以合理的取得

---

<sup>51</sup> 書面作業簡化法特別規定，首席資訊官員及該辦公室的職員之挑選，應特別注重其執行該法職務的專業能力。

<sup>52</sup> 該辦公室尚負責確保機關及時、有效的執行並遵守簡化法所建立的資訊資源管理責任及資訊政策，包括：減低因資訊蒐集所加諸於公眾的負擔。

<sup>53</sup> 有關資料係指：  
3506C(c)所要求的擔保、資訊蒐集的計畫、有關授權蒐集資料的法律、命令及其他局長所指定的資料之影本

者。

c、在可行及適當的範圍內已將資訊蒐集對象的負擔降低，包括有關依據第五章 601(6)節定義之小型實體 (entity) 使用技術：

(a) 在考量資訊蒐集對象取得資源可能性之情形下，建立不同之遵循或報告要求或時間表

(b) 循或報告要求的清晰、強化及簡單化

(c) 除資訊蒐集

d、訊蒐集計畫係以明白、協調、不含混的術語寫成，且能為資訊蒐集對象瞭解

e、在最大程度的範圍內，符合現有的報告及記錄保存工作而執行

f、指明每一個記錄保存要求、時間及保存記錄之人

g、包含前述 1、(b)(3) 內容之聲明

h、由一個為了有效管理及使用蒐集而來資訊，而具有計畫、分配資源之機關所發展之處理方式，包括：以一個能夠確保資訊對機關及公眾效用的方式處理資訊

i、使用就該蒐集資訊之目的而言最適當、有效的統計方式

j、在可能的最大範圍內，利用資訊科技以減少負擔並改進資料品質、機關效能及對公眾的回應

<外部審查 (聯邦資訊及管理事務局的審查程序) >

在完成了前述的內部審查程序後，資訊及管理事務局即就機關所提出之

資訊蒐集計畫進行外部審查。如前所述，外部審查主要可以分為兩個部分，一個是對包含於經過預告及評論程序命令中資訊蒐集要求的審查；另一個則是針對個別資訊蒐集計畫的審查。值得注意的是，不論係對哪一種資訊蒐集計畫的審查，在局長做出最後決定前，均應保留至少三十天的時間，將資訊蒐集的計畫交由公眾評論<sup>54</sup>。並且局長得給予機關及其他利害關係人聽證（to be heard）或提出書面意見的機會<sup>55</sup>。

{包含於命令中的資訊蒐集計畫}

對於包含於經預告及評論程序命令中的資訊蒐集計畫，機關應在最短的時間內，但最遲不得超過命令訂定公告登載於聯邦公報之日，將包括該資訊蒐集提案的命令及其他局長要求且係審查所必須之資料提交予局長<sup>56</sup>。

在命令訂定公告登載於聯邦公報後六十日內，局長應將公眾依據 3508 條標準之建議提出<sup>57</sup>。當最後確定之命令登載於聯邦公報時，機關應解釋：

- a、包括於命令中的資訊蒐集計畫對公眾建議的回應
- b、公眾建議被拒絕的原因

若局長已收受機關通知，且未在六十日內對提議中的命令提出建議，則局長即不能對再對任何包含於提議中命令的資訊蒐集表示反對。惟局長若已將公眾的建議提出，且在機關將最後確定之命令登載於聯邦公報六十日內，

---

<sup>54</sup> See §3507(b) supra note 38

<sup>55</sup> Id. §3508

<sup>56</sup> Id. §3507(d)(1)(A).

<sup>57</sup> Id. §3507(d)(1)(B)

發現機關對局長所提出建議的回應不合理，或局長認定機關已將包含於最終確定命令中的資訊蒐集進行實質的修正，局長仍得不許可該資訊之蒐集。

{個別的資訊蒐集計畫}

關於個別的資訊蒐集計畫，依照簡化法的規定，資訊及管理事務局應針對資訊蒐集計畫是否為適當的達成機關職務所必要，包括資訊是否具備實際的效用進行審查。除此之外，OIRA 在其相關的執行命令中尚規定其他的一些要件<sup>58</sup>，例如 OIRA 警告其將可能不同意資訊蒐集計畫將相對人報告的頻率降低至三個月以下；或在收受要求後需在三十天內回覆；要求相對人提供超過原本及兩份以上影本的資料；要求保留資料超過三年；提供可能導致洩漏貿易機密的資訊。

OIRA 在收受蒐集提案或機關第二次刊登公告後六十天<sup>59</sup>內（從較晚的時點起算）通知有關機關是否許可該資訊蒐集計畫，依簡化法之規定，OIRA 最長只能許可進行三年的資訊蒐集。

若局長未依規定在六十日內為上述通知，則推定為許可該蒐集計畫一年，控制號碼並應隨即指定，不再遲延，但機關僅得在一年的期限內進行資訊蒐集。

---

<sup>58</sup> 5 C.F.R. §1320 (1995). See Lubbers, *supra note 31* at 114.

<sup>59</sup> 通常 OIRA 係在第三十天至第六十天之間做出決定，因為 OIRA 尚須保留三十天的時間供人民陳述意見。

(D) 機關實際進行資訊蒐集時之告知義務：

在機關獲得 OIRA 的許可，並正式開始蒐集資訊時，書面作業簡化法除要求機關需在資訊蒐集時顯示控制號碼外，並需告知資訊蒐集之相對人以下事項：

- a、蒐集資訊的原因；
- b、資訊蒐集後的使用方式；
- c、資訊蒐集係自願性、半強制（獲得利益所必需）或強制性；
- d、相對人對於未顯示控制號碼的資訊蒐集得不配合的聲明。

A、資訊利用及儲存部分：

(A) 機關間資訊的流用：

關於資訊的利用部分常被討論的問題是有關「限制機關間資訊流動」的問題。此一問題在 *Shell Oil Co. v. DOE* 一案<sup>60</sup>最高法院 Powell 大法官的程序不同意見中<sup>61</sup>即有深入的討論。該案發生的原因在於，美國能源部為了規劃能源政策，享有甚為廣泛的資訊蒐集權力，然而能源部卻與聯邦貿易委員會與司法部反托拉斯部門分享所蒐集到的資訊。Powell 大法官認為雖然此種資訊的分享有助於增加政府調查的效率及降低個人提供資訊的成本，但是此種資訊的傳遞、分享形成了一個缺乏憲法或法律保障機制的調查漏洞。

在實定法上，書面作業簡化法§3510 之規定，在揭露資訊不違反法律的情

<sup>60</sup> 最高法院並未受理該案，而下級法院則認定資訊的流用並無違法、違憲問題。

<sup>61</sup> See Aman & Mayton, *supra* note 16 at 722-723.

形下，署長得命令某一機關向另一機關提供資訊或機關得自行提供其他機關資訊<sup>62</sup>。

(B) 資訊的儲存：

依照書面作業簡化法§3506 規定，聯邦機關應執行或實施該機關所蒐集或保存（或為該機關之用而蒐集、保存）之資訊隱私、秘密、安全、揭露及分享的適當的政策、程序、標準及綱領。

聯邦機關並應承擔遵循及協調有關聯邦法典第五章 552 及 552(a)節、一九八七年電腦安全法及其他相關資訊管理法律的責任；確認並提供與機關所蒐集或保存之資訊遭喪失、不當使用、未經授權取得或竄改所生損害之危險相稱之安全保障

### 第三節 OECD 個人資料保護綱領及歐盟資料保護指令

----- 特殊敏感資料之蒐集、處理：

關於 OECD 綱領之規定，大部分均為其會員國之資料保護法或隱私權法，甚至是歐盟資料保護指令所吸納，在此不再贅述，請參考前揭澳洲隱私權法所揭諸之各項原則。惟上述兩個國際間有關個人資料保護的重要文

---

<sup>62</sup>同時§3510 條亦規定相關的配套措施：「若資訊由取得資訊之機關傳遞予另一機關，則所有適用於取得資訊機關之官員及職員有關非法揭露資訊之法律（包括處罰），在相同的範圍內及相同的方式下，亦適用於接受資訊機關官員、職員。

除前款規定外，接受資訊機關之官員及職員應適用與直接蒐集該資訊之機關有關非法揭露資訊相同的法律，包括處罰在內。」



件，仍有一項重要的原則必須加以說明，即「個人資料中，是否有些因為具備高度敏感性，屬於特殊之個人資料，國家根本不得進行蒐集及處理」之問題。

關於此一問題，在 OECD 最終所提出之綱領中並未將此等特別敏感之資料與一般之個人資料加以區分，換言之 OECD 並未對特殊敏感資料的蒐集、處理問題作出特別之規範。然而，在 OECD 對該綱領所提出之 detailed comments 中 OECD 特別對特殊敏感資料的問題加以說明。OECD 承認在討論資料蒐集之問題時，必須面對某些資料具有先天上的敏感性（例如：種族、宗教信仰、前科記錄），因此必須對此等資料的蒐集、處理加以嚴格之限制或根本禁止蒐集、處理此等資料，這種主張事實上也得到歐洲一些實際的立法例支持；然而，在另一方面，亦有主張認為沒有什麼資料是先天就具備特別的敏感性，僅在特別的情況或作特別之使用時該資料方有敏感性，美國隱私立法即反映出此一觀點。

參與 OECD 綱領訂定的專家學者們在研究上述問題時，確實曾經討論過認定敏感資料的標準，例如「特定資料被用作歧視利用的危險」---，但終究仍無法對敏感資料作出全球一致性的定義，因此放棄在綱領中作出規定。

因此最後對於資料蒐集之規範，OECD 綱領雖然僅規定「對於個人資料的蒐集必須有所『限制』」，但就「限制」的內涵而言，以下考量因素則為 OECD 專家所建議參考：

- (一) 資料之品質 (quality)

- (二) 伴隨資料處理目的的限制
- (三) 基於各成員國之傳統及意見，認定某些特殊敏感的資料，對此種資料之蒐集加以限制
- (四) 各種人權的考量<sup>63</sup>

至於在歐盟資料保護指令方面，依據指令第八條之規定，凡有關於「種族血源、政治意向、宗教或哲學信仰、工會會員資格等個人資料、及涉及個人醫療或性生活之資料，會員國皆應禁止處理」，明確揭示了特定敏感資料的內涵。然而在例外的情形下，例如當事人同意，法律授權之執掌範圍內、仍允許會員國對敏感資料進行處理。

#### 第四節 小結

##### 一、資料保護立法方面：

觀察歐、美、日、韓等國資料保護法制，各國資料保護規範的適用範圍並不一致。在歐洲國家傾向於採行「全面性的資料保護立法」(不分公私部門，不以電腦處理之資料為限)；美國則針對政府部門蒐集、處理個人資料設有規定；日本與我國類似僅針對電腦處理個人資料部分加以規定；至於南韓則如同美國僅針對政府部門處理個人資料問題加以規定，惟其並不限於以電腦處理之資料。

---

<sup>63</sup> 就此，本報告認為，若從保障「人性(格)尊嚴」及「禁止將所有國民當作預防犯罪的客體」等人權原則觀之，我國現行戶籍法強制要求所有國民捺指紋之規定，恐即違反了OECD 綱領資料蒐集必須加以限制的原則，相關規定亦且有違憲之可能。

二、關於資料保護的組織方面：

在資料保護的組織方面，歐洲國家在政府內部設置專門之資料保護委員會或資料保護專員，負責執行該國個人資料保護法，並接受民眾申訴。就美國而言，在聯邦機關蒐集資訊方面，則有管理及預算署（OMB）及資訊及管理事務局（OIRA）之設置，雖然以上兩個機關並非專職之資料保護機構，但就聯邦資料政策的形成與執行仍可以發揮一定之功能。至於日、韓兩國則未見較為專責之資料保護機構。

三、關於資料蒐集方面：

就「資訊之蒐集」而言，各國資料保護法大都是遵照 OECD 綱領所建立的基準。在資訊蒐集之實體要件上，蒐集資訊須為合法（有法律之授權）且係出於與資訊蒐集者職務或活動直接相關之目的，所蒐集之資訊亦必須為達成前揭目的所必要或直接相關。在程序要件上，對於資訊蒐集相對人充分的告知，則為各國普遍接受的原則，告知之事項包括：蒐集資訊的目的、該次資訊蒐集所根據之法律或依據何項法律的授權、資訊蒐集者通常將向何人或何組織、機關揭露所蒐集之資訊、在資訊蒐集者瞭解之範圍內，前面所提及之人、組織或機關通常又會將該資訊向何人、何組織、機關傳遞---等。

就美國法而言，除了前揭資料保護的考量外，尚將簡化行政機關書面作業成本、提昇行政效率及減少人民提供資訊負擔等思考一併納入規範；除此之外，美國法較為特別的制度設計是引進公眾評論的程序，使大眾有機會對資訊蒐集實體要件的各项評估，提出意見；此外就資訊蒐集採行「控制號碼」

制度，使相對人能輕易便辨別資訊提供要求之合法性，亦不失為可以師法之處。綜合而言，美國法關於行政機關資訊蒐集的規定較諸歐洲國家可謂不遑多讓。。

#### 四、關於資料之使用、揭露及儲存方面：

##### （一）資料的使用、揭露：

就蒐集所得資訊之使用及揭露而言，由於在資料蒐集之時即強調特定目的，故蒐集目的外之使用當屬禁止的範圍。然各國資料保護法在前述原則規定外，仍保有一定之彈性。例如：OECD 綱領建議之「當事人同意」或「另有法律之依據」；澳洲隱私權法之「防止或減少該人或第三人嚴重而即將發生之生命、健康威脅」---等。惟此種例外的使用、揭露實宜有相關之配套措施，就此澳洲隱私權法對於例外使用、揭露之「註記」措施，值得參考。

至於行政機關間資料流用的問題，除美國書面作業簡化法之規定外，亦可依前揭原則加以判斷。

##### （二）資料之保存：

###### 1、安全維護：

行政機關對於所蒐集之資料應負有安全維護的義務，並避免資料被不當之使用、竄改、刪除---等，乃資料保護課題中具有共識的一項。

###### 2、資料保存公告：

為了便於資料提供者行使各項權利，包括更政權、刪除權---等，各國資

### 第三章 比較法上人民資訊隱私保護的相關規定

料保護法均規定機關就其所蒐集的資料應加以公告。必須公告的事項包括：資料保管之目的；資料涉及個人之類型；保管各類資料之期間；有權取得個人資訊之人及其取得的要件；有權取得個人資訊檔案者取得之程序---等。

政府行政作為與隱私權保障之探討

## 第四章 我國法制之現況分析

### 第一節 資訊隱私權在我國憲法之基礎

就我國憲法而言，並未有明文對「隱私權」加以保護的條文，但憲法第八條「人身自由」、第十條「居住自由」、第十二條「秘密通訊自由」，在某種層次上，均可謂與人民隱私權之保障息息相關<sup>65</sup>。大法官於釋字第293號解釋，亦已明確承認隱私權作為人民之基本權利之一<sup>66</sup>。

以個人資料保護為主的資訊隱私權而言，欲在我國憲法上尋找其基礎並非難事。不論是從前揭憲法條文加以解釋擴張其適用範圍，抑或是從二九三號解釋所承認之「隱私權」概念繼續發揮，甚至是借用德國基本法的模式，直接上溯憲法及釋憲實務均肯認之「人性（格）尊嚴」<sup>67</sup>概念或憲法二十二條概括人權保障條款，單獨創設資訊隱私權或個人資料自決權，均不失為可行之途<sup>68</sup>。故「資訊隱私權」或「個人資料自決權」係屬憲法上之權利，乃屬當然<sup>68-116-1</sup>。

<sup>65</sup> 若以前述隱私權的分類而言，人身自由權可謂對「身體隱私權」的保障；居住自由可謂對「領域隱私權」的保障；而秘密通訊自由則係對「通訊隱私權」的保障。

<sup>66</sup> 參見 293 號解釋解釋文：「銀行法第四十八條第二項規定「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之『隱私權』----」。

<sup>67</sup> 事實上，依照我國電腦處理個人資料保護法第一條之規定，保護個人資料之原因，即係為避免「人格權」受侵害。

<sup>68</sup> 相同見解，詹文凱，前引註 7，頁 44-45；陳志忠則認為應採一般人格權作為基礎，前引註 11，頁 63-65；林建中，認為應以憲法第二十二條作為基礎，隱私權概念的再思考，台大法研所碩士論文，頁 106-107（民國八十九年）。

<sup>68-1</sup> 因此就資訊隱私權的核心領域及搭配其他憲法原則檢驗，若法律中有關資訊蒐集、處理

一、 我國個人資料（資訊隱私）保護法制的現況：

（一） 我國個人資料保護的根本大法---電腦處理個人資料保護法

我國有關個人資料保護之法制，並未採取歐洲國家之模式.....制訂一般性之「個人資料保護法」( data protection law )，而係以電腦處理個人資料領域為範疇，於民國八十四年訂定「電腦處理個人資料保護法」(以下簡稱「個資法」)。該法主要將個人資料的保護分為兩大類，其一為「公務機關處理個人資料」，另一則為「非公務機關處理個人資料」的情形，其中與本研究報告有關者，當屬「公務機關處理個人資料」之部分。

依照個資法第一條之規定，該法之立法目的為「規範電腦處理個人資料，以避免人格權受侵害，並促進個人資料之合理利用」。至於該法所稱「個人資料」的範圍，則係指所有「足資識別該個人之資料」<sup>69</sup>而言。就公務機關處理個人資料部分之規定，個資法相關規定可謂相當完整<sup>70</sup>，包括：

- 1、 個人資料蒐集之要件（第七條）
- 2、 個人資料利用之目的與範圍（第八條）
- 3、 個人資料的國際傳遞的限制（第九條）
- 4、 個人資料檔案保存之公告（第十條、第十一條、第十四條）
- 5、 人民查詢、請求閱覽之權利（第四條、第十二條）

---

之規定，侵害資訊隱私權，仍有可能違憲無效。

<sup>69</sup> 參本報告頁 8。

<sup>70</sup> 所謂「完整」係就其所涵蓋之事項範圍而言，並非謂相關規定已達完美無缺的地步。事實上，個資法中大量出現的不確定法律概念、諸多概括、排除條款及缺乏程序性之規定，均屬個資法的重大瑕疵，詳後述。



- 6、 個人資料正確性的維持（第十三條）
- 7、 個人資料檔案的安全維護（第十七條）
- 8、 處理當事人各項請求之期限（第十五條）<sup>71</sup>

（二） 其他行政法之規定<sup>72 73</sup>：

1、 關於隱私權、個人資料保護部分（包括使用）：

（1） 行政程序法第四十六條：尚包括請求查閱、更正

當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。

行政機關對前項之申請，除有下列情形之一者外，不得拒絕：

三、 涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要當事人就第一項資料或卷宗內容關於自身之記載有錯誤者，得檢具事實證明，請求相關機關更正。

（2） 兒童福利法第十九條：個人資料

依本法保護、安置、訪視、調查、輔導兒童或其家庭，應建立個案資料。因職務知悉之秘密或隱私及所製作或持有之文書，應予保密，非有正當理由，不得洩漏或公開。

（3） 文化資產保存法第三十一條之二

---

<sup>71</sup> 有關個資法「處理期限」之規定，可謂我國法的特例，蓋一般情形下我國法律中就行政機關的作業期限均未設有規定。

<sup>72</sup> 以「隱私」為關鍵字，使用司法院法學資料庫單機版查詢所得。

<sup>73</sup> 其他法律中含有「隱私」保護概念者尚包括：民法一九五條；民事訴訟法三四四及四二六條及公共電視法。

#### 政府行政作為與隱私權保障之探討

經政府補助之古蹟調查、發掘、維護、修復工作中所繪製圖說、攝影照片或蒐集之標本等資料應列冊登錄，交主管機關妥為收藏保管。其內容除涉及該文化資產之安全，或所有權人或管理人隱私權部分外，應予公開。

#### (4) 通訊保障及監察法第三條>

本法所稱通訊如下：

- 一、 利用電信設備發送、儲存、傳輸或接收符號、文字、影像、聲音或其他信息之有線及無線電信。
- 二、 郵件及書信。
- 三、 言論及談話。

前項所稱之通訊，以有事實足認受監察人對其通訊內容有隱私或秘密之合理期待者為限。

#### (5) 精神衛生法第三十八條>

住院病人應享有個人隱私、自由通訊及會客之權利；精神醫療機構非依病人病情或醫療需要，不得予以限制。

#### (6) 罕見疾病防治及藥物法第九條

本法所定之機關、機構及人員從事第七條、第八條業務處理時，應注意執行之態度與方法，尊重病患之人格與自主，並維護其隱私與社會生活之經營。

(7) 稅捐稽徵法第三十九條：尚包括個人資料的傳遞、使用  
稅捐稽徵人員對於納稅義務人提供之財產、所得、營業及納稅等資料，除對下列人員及機關外，應絕對保守秘密，違者應予處分；觸犯刑法者，並應移送法院論罪：

- 一、 納稅義務人本人或其繼承人。
- 二、 納稅義務人授權代理人或辯護人。
- 三、 稅捐稽徵機關。
- 四、 監察機關。
- 五、 受理有關稅務訴願、訴訟機關。
- 六、 依法從事調查稅務案件之機關。
- 七、 經財政部核定之機關與人員。
- 八、 債權人已取得民事確定判決或其他執行名義者。

稅捐稽徵機關對其他政府機關為統計目的而供應資料，並不洩漏納稅義務人之姓名或名稱者，不受前項之限制。

第一項第四款至第七款之機關人員及第八款之人，對稽徵機關所提供第一項之資料，如有洩漏情事，準用同項對稽徵人員洩漏秘密之規定。

(9) 所得稅法第一〇三、一一九條，包括資料之揭露

#### 第103條

告發或檢舉納稅義務人或扣繳義務人有匿報、短報或以詐欺及其他不正當行為之逃稅情事，經查明屬實者，稽徵機關應以罰鍰百分之二十，獎給舉發人，並為舉發人絕對保守秘密。

#### 第119條

稽徵機關人員對於納稅義務人之所得額、納稅額及其證明關係文據以及其他方面之陳述與文件，除對有關人員及機構外，應絕對保守秘密，違者經主管長官查實或於受害人告發經查實後，應予以嚴厲懲處，觸犯刑法者，並應移

送法院論罪。

前項除外之有關人員及機構，係指納稅義務人本人及其代理人或辯護人、合夥人、納稅義務人之繼承人、扣繳義務人、稅務機關、監察機關、受理有關稅務訴願訴訟機關以及經財政部核定之機關與人員。

稽徵機關對其他政府機關為統計目的而供應之資料，並不洩漏納稅義務人之姓名者，不受保密之限制。

政府機關人員對稽徵機關所提供第一項之資料，如有洩漏情事，比照同項對稽徵機關人員洩漏秘密之處分議處。

(10) 遺產及贈與稅法第四十三條

告發或檢舉納稅義務人及其他關係人有短報、漏報、匿報或故意以虛偽不實及其他不正當行為之逃稅，或幫助他人逃稅情事，經查明屬實者，主管稽徵機關應以罰鍰提成獎給舉發人，並為舉發人保守秘密。

(11) 證券交易稅條例第七條

告發或檢舉證券交易稅代徵人有不為代徵、短徵、漏徵、或證券買賣人以詐欺及其他不正當行為逃稅情事，經查明屬實者，稽徵機關應以罰鍰百分之二十，獎給舉發人，並為舉發人絕對保守秘密。

(12) 契稅條例第三十二條

告發或檢舉納稅義務人逃漏、匿報、短報或以其他不正當之行為逃稅者，稽徵機關得以罰鍰百分之二十獎給舉發人，並為舉發人絕對保守秘密。

(13) 關稅法第四之四條，包括資料之揭露

關務人員對於納稅義務人、貨物輸出人向海關所提供之各項報關資料，對左

列人員及機關外，應保守秘密，違者應予處分。其涉有觸犯刑法規定者，並應移送偵查：

- 一、 納稅義務人、貨物輸出人本人或其繼承人。
- 二、 納稅義務人、貨物輸出人授權之代理人或辯護人。
- 三、 海關或稅捐稽徵機關。
- 四、 監察機關。
- 五、 受理有關關務訴願、訴訟機關。
- 六、 依法從事調查關務案件之機關。
- 七、 其他依法得向海關要求提供報關資料之機關或人員。
- 八、 經財政部核定之機關或人員。

海關對其他政府機關為統計目的而供應資料，並不洩漏納稅義務人、貨物輸出人之姓名或名稱者，不受前項限制。

第一項第三款至第八款之機關人員，對海關所提供第一項之資料，如有洩漏情事，準用同項對關務人員洩漏秘密之規定。

(14) 銀行法第四十八條>

銀行非依法院之裁判或其他法律之規定，不得接受第三人有關停止給付存款或匯款、扣留擔保物或保管物或其他類似之請求。

銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密。

2、有關蒐集部分：

目前我國法上主要包括以下四種資訊取得方式<sup>74</sup>：

(1) 定期或不定期向主管機關「申報」或「報告」：

例如：所得稅法七十一條、證券交易法第二十五條

(2) 依主管機關之要求被動的提出資訊：

例如：統計法第二十條、醫療法第二十二條

(3) 為申請執照補助或其他事項，依法律或主管機關要求提供：

例如：商業登記法第三條、第八條；殘障福利法第十一條

(4) 政府機關為執行職務主動調查：

例如：空氣污染防治法第七條，公平交易法

## 第二節 我國行政實務之現況

### 一、台北市大安區戶政事務所<sup>75</sup>

(一) 關於個人資料之蒐集部分：

1、蒐集之法源依據：

大安戶政事務所主要依照戶籍法<sup>76</sup>及其施行細則<sup>77</sup>之規定，蒐集：「身分

<sup>74</sup> 參照經建會，「建構健全資訊社會之政策與法制研究」，林子儀執筆，頁 171（民國七十八年十月）。

<sup>75</sup> 本次訪查係於民國八十九年十一月十七日上午進行，由大安戶政事務所第一線業務同仁就本研究小組所提出之相關問題進行意見交流。

<sup>76</sup> 戶籍法第四條參照。

<sup>77</sup> 各項登記之詳細內容，參見戶籍法施行細則第十二條：「戶籍登記申請書，除應載明戶號、戶長姓名、當事人國民身分證統一編號、住址及申請人姓名、國民身分證統一編號、住址、申請日期外，並應依下列規定記載之：

一 出生登記：出生者姓名、出生別、出生年月日、出生地及其父母姓名、出生年月

登記」及「遷徙登記」兩大類之戶籍資料。所謂身分登記包括：出生、認領、收養、終止收養、結婚、離婚、監護及死亡、死亡宣告等登記事項；至於遷徙登記則包括：遷入、遷出及住址變更登記。除此之外，依照戶籍法第四十條之規定，大安戶政事務所，並就十五歲以上人口之教育程度進行查記。

至於指紋資料方面，依照大安戶政事務所人員之說明，雖然目前戶籍法第八條已明文規定請領國民身份證時應捺指紋，惟目前並未正式開始施行，

---

日。棄嬰或無依兒童無姓名者，由撫養人或收容教養之兒童福利機構代立姓名，依法推定其出生年月日，並載明撫養人之姓名或收容教養之兒童福利機構。

- 二 認領登記：被認領人姓名、出生別、出生年月日、生母姓名、認領人、姓名及認領日期。
- 三 收養或終止收養登記：被收養人姓名、出生別、出生年月日、配偶姓名、本生父母姓名、收養人姓名及收養或終止收養日期。被收養人為棄嬰或無依兒童時，應載明撫養人之姓名或收容教養之兒童福利機構。
- 四 結婚或離婚登記：雙方當事人姓名、出生年月日、父母姓名、證人姓名及結婚或離婚日期。
- 五 死亡或死亡宣告登記：死亡者姓名、出生別、出生年月日、死亡或推定死亡日期、死因及死亡地。
- 六 遷徙登記：遷入、遷出或住址變更者姓名、出生別、出生年月日、出生地、父母姓名、配偶姓名、原住地及新遷地。
- 七 監護登記：被監護人姓名、出生年月日、監護人姓名、雙方關係、監護原因及開始日期。
- 八 初設戶籍登記：初設戶籍者姓名、出生別、出生年月日、出生地、父母姓名及配偶姓名。
- 九 變更、更正、撤銷或註銷登記：當事人姓名、原登記事件或事項、應登記事件或事項、變更、更正、撤銷或註銷之原因及日期。前項出生、結婚或離婚、死亡或死亡宣告登記申請書，得記載當事人或出生者父母之教育程度。

就台北市而言，僅由大安戶政事務所「試辦」民眾「自願性」捺指紋<sup>78</sup>，以作為日後申辦各項業務之身分識別用。

## 2、蒐集資訊之方式及程序：

依照大安戶政事務所相關業務人員之說明，目前該所蒐集資訊之方式主要係「人民主動申報」，蓋依照戶籍法之規定<sup>79</sup>，特定法律事實發生後，民眾應主動辦理各項登記，且戶籍法對於辦理相關登記之時限及處罰亦定有明文

<sup>80</sup>  
。

除上述之人民主動申報義務外，戶籍法尚規定戶政機關得主動進行「校正」或向有關機關、學校、團體或個人查證戶籍登記資料。

至於在蒐集之程序上，依照大安戶政事務所實際運作之情形觀察，主要係由人民填具相關申請表格，並提出相關證明文件及身分證明即可辦理。大安戶政事務所並不會於蒐集資料之過程中，要求民眾提出其他與該次登記無關之資料。

惟從相關之申請表格及與承辦人員之詢答中發現，對於辦理相關登記之「法令之依據」<sup>28-1</sup>及該資料「使用之目的」或該資料「可能提供予何機關」，則均未加以說明。

## 3、資訊之公告及分類：

依照與大安戶政事務所相關業務人員之詢答，大安戶政事務所並未將其所有之個人資料，依照電腦處理個人資料保護法之規定加以分類及公告。

---

<sup>78</sup> 參見本研究報告所附之宣導資料。

<sup>79</sup> 戶籍法第十四條至二十七條參照。

<sup>80</sup> 戶籍法第四十七條及第五十三條參照。

<sup>28-1</sup> 惟在台北市民政局所印製的宣導品及申請須知上，均有附記辦理相關登記的法律依據。



究其原因，可能與其上級機關並未發布相關業務準則有關。

(二) 個人資料之利用：

1、一般之利用：

大安戶政事務所保有之個人資料主要係供戶政之目的使用，並未有其他特別之利用方式。

2、機關間已有資料之流用：

由於戶政機關所保有之個人戶籍資料可謂非常完整，因此對於其他機關而言有相當大之吸引力，本次訪查之重點之一即在於瞭解戶政資料流動的情形。根據與大安戶政事務所相關承辦人員之訪查發現，其他機關主要係透過以下三項方式，取得戶政資料：

(1) 需用資料機關以公文要求大安所提供：

關於此一資料流用之方式，依照大安戶政事務所處理之原則，並不對需用資料機關之資格作任何限制，換言之，任何公務機關均可以公文要求大安戶所提供特定個人之戶政資料。

其次，在需用資料目的之說明方面，需用資料機關通常亦僅概括的以「業務需要」作為請求提供資料之理由，而大安戶所對於此種概括目的之請求亦不會加以拒絕<sup>81</sup>。

(2) 需用資料機關與戶政資訊系統已有電腦連結，透過連結介面直接

---

<sup>81</sup>就此，本小組曾詢問相關承辦人員是否會進一步確認需用資料機關之業務執掌，是否確能與戶政資料之使用有所關連？相關承辦人員均表示「無從進行相關審查」。

自戶政資料庫取得所需資料<sup>82</sup>：

需用資料之機關已建置電腦化作業者，如已向台北市民政局辦理與戶政資訊系統連結，並經審查通過者<sup>83</sup>，則其於需用資料時即得透過網路直接自戶政資訊系統取得所需資料。

就此種資料流用之方式而言，需用資料機關必須先通過民政局之審核，取得特定之密碼，並僅能在申請之範圍內查閱、取得相關戶政資料，每次使用此一連結系統時，電腦亦會自動註記查閱者之資料。

(3) 以電話查詢：

以電話查詢個人之戶政資料，主要是因為我國早先之戶警合一制度，因此即使在戶警分立後，警察機關對於戶籍資料的取得，仍保有較其他機關便利的管道—即透過電話於核對約定密碼後，由戶政機關之人員以口頭方式告知所需之資料。

(三) 個人資料之安全維護

有關戶政資料的安全維護，除在相關機關查詢時（例如：連結介面或電話查詢），係以核對密碼作為保護之方式外，就儲存個人資料之主機、機房，戶政單位亦定有若干安全維護規範。相關規範之主要內容係在於管制人員進出機房、防止內部人員不當接觸相關資料，及設置防火牆以避免相關資料庫遭

---

<sup>82</sup> 事實上，戶籍法施行細則第四條第二項規定：「需用戶籍資料機關已建置電腦化作業者，應依規定申請與戶政資訊系統連結，取得戶籍資料」。就我國行政機關目前幾乎已全面電腦化之情形而言，以連結介面之方式取得所需戶籍資料，方符本條規定之意旨。

<sup>83</sup> 請參附錄之審查辦法。

到入侵及竄改。

## 二、中央健康保險局（總局）<sup>84</sup>：

### （一）關於個人資料之蒐集部分：

#### 1、蒐集之法源依據：

中央健康保險局對於個人資料之蒐集主要包括兩個部分，即「承保資料」及「就醫資料」。就前者而言，主要係由投保單位所提供，包括被保險人之出生日期、姓名、身份證字號、通訊地址及投保薪資在內之資料；後者則為各醫療院所向中央健康保險局申請相關費用時所提供，包括在哪家醫院、看什麼病、如何治療（包括藥品名稱）等資料。

就健保局蒐集取得前揭資料之法源而言，全民健康保險法第十七條：「保險對象及投保單位於辦理各項保險手續，應提供所需之資料或文件；對主管機關或保險人因業務需要所為之訪查或查詢，不得規避、拒絕、妨礙或作虛偽之證明、報告或陳述」，規定了有關投保單位及保險對象主動提供「承保資料」及被動接受相關查詢之義務；至於在就醫資料之蒐集方面，主要之依據應為同法第五十條：「保險醫事服務機構應依據醫療費用支付標準及藥價基準，向保險人申報其所提供醫療服務之點數及藥品費用」及第六十二條「保險醫事服務機構對於主管機關或保險人因業務需要所為之訪查或查詢、借調病歷、診療紀錄、帳冊、簿據或醫療費用成本等有關資料，不得規避、拒絕

---

<sup>84</sup> 本次訪查係於民國八十九年十一月二十四日下午進行。由健保局朱澤民副總經理與相關業務同仁與本研究小組進行座談。

或妨礙」<sup>85</sup>。

## 2、蒐集資訊之方式及程序：

依照前揭說明，中央健康保險局目前蒐集資訊之方式主要係「投保單位及醫療院所依法申報」為主。

除上述之人民主動申報義務外，全民健保法及其施行細則尚規定主管機關得主動進行「調查」或委託有關團體<sup>86</sup>進行調查，惟此部分不在本研究報告討論之範圍內，僅附帶說明如上。

至於在蒐集之程序上，依照健保局實際運作之情形觀察，對於蒐集個人資料之「法令依據」及該資料之「使用目的」、該資料「通常可能提供與何機關」及「資料之保存期限」，則均未對資料提供者加以說明。

## 3、資訊之公告及分類：

依照與中央健康保險局相關業務人員之座談，健保局已於電腦處理個人資料保護法公布後，民國八十五及八十六年間完成個資法規定之相關公告事項<sup>87</sup>。

### (二) 個人資料之利用：

#### 1、一般之利用：

中央健康保險局保有之個人資料主要係供全民健保核保、給付等相關目

---

<sup>85</sup> 全民健康保險法施行細則第二十八及第二十九條參照。

<sup>86</sup> 全民健保法施行細則第70-2條：「保險人依本法第十七條及第五十二條所為之訪查、查詢、審查，必要時得委託相關團體辦理」參照。

<sup>87</sup> 依中央健保局承辦業務人員之說明，該資料係登載於衛生署公報。

的使用，並未有其他目的外之特別利用方式。

2、機關間已有資料之流用：

(1) 需用資料機關向健保局索取資料：

由於健保機關所保有之個人承保、就醫資料非常完整，在某些方面甚至較戶政機關所保有之資料更為正確，因此對於其他個人或機關而言亦有相當大之吸引力，從本次訪查過程中相關人員所告知，曾經接到要求提供資料機關及個人範圍之廣泛即可得到證明<sup>88</sup>。

目前有關健保資料對外提供作業之執行，主要係依照「中央健康保險局對外提供資料作業要點」之規定辦理<sup>89</sup>，綜觀該要點之內容，主要應係參考電腦處理個人資料保護法而訂定。就對外提供健保資料之要件而言，依該要點之規定，申請人請求提供個人資料，需符合該要點第五點之情形之一，即法令明文規定、維護國家安全、增進公共利益---經當事人書面同意（個資法第八條參照）。然在實際之運作上，需用資料機關申請提供資料之公文，通常僅表明係為某具體案件之需要<sup>90</sup>，但並不會具體指明其目的為何或究竟符合個資法或前揭要點何款之例外規定！就此，依照健保局承辦人員之處理方式，除法院之來函健保局僅作形式審查外，其他機關之來函，業務單位仍會請其具體表明申請目的，由承辦單位判斷其是否符合個資法或要點之例外規定。然健保局並不會因來函機關未表明其依據何項法律之例外規定而聲請，即逕

<sup>88</sup> 依據相關業務人員告知，要求提供資料之機關除警察、調查、國家安全、法院、稅捐稽徵機關外，尚包括民意代表、取得執行名義之債權人、保險公司---等。

<sup>89</sup> 請參照附錄。

<sup>90</sup> 例如法院要求提供資料，通常僅會表示「為審理某某人涉嫌詐欺案件，需貴機關提供資料」。參附錄。

行拒絕提供資料。

此外，對於需用資料機關之資格，前揭要點雖未加以限制，然仍要求警察機關應統一由「內政部警政署」出具公文申請；各軍事單位應經由國防部軍法局、各軍事審判機關（軍法處、組）或憲兵司令部來函；各檢察機關應統一由「檢察長」具名申請，以求各該機關內部先行審核、過濾不必要之申請案<sup>91</sup>。

就健保局實際提供資料之內容而言，除依申請案件之性質（例如：刑事案件、犯罪之偵察等）不能採取匿名之方式處理外，健保局對外提供資料，一律係以加密之方式提供，亦即需用資料之機關「無法」得知保險對象之姓名及其究竟係至何醫療院所就診。

其次，就需用資料機關向健保局索取資料之問題尚須進一步說明者，應為學術研究機構索取健保就醫資料之問題。如前所述，依照前揭提供資料作業要點之規定，為供學術研究之用而有必要且無害於當事人之重大利益者，需用資料之研究機構得向健保局要求提供資料。然依據現行健保局之實際運作，其係將所有之就醫資料加密後<sup>92</sup>，提供予財團法人國家衛生研究院，並由國家衛生研究院統一提供予其他學術研究機關使用，不再由健保局個別提供。

最後，必須一提之問題是需用機關取得資料後之利用方式。依照前揭提供資料作業要點第十六點之規定，需用資料機關對於健保資料之使用，應限

---

<sup>91</sup> 中央健康保險局對外提供資料作業要點第九、第十點參照。惟經訪談發現，上述要求在中央健康保險局總局及各地分局之處理情形可能頗不一致，蓋要點第九點授權各地分局斟酌情形辦理。

<sup>92</sup> 依健保局相關人員之說明，加密後之資料，國家衛生研究院無法得知病人之姓名及就醫院所之名稱。

於其申請索取之用途，不得任意對外發表或他用，或作為與其他資料進行檔案間串連之資料分析，藉以辨識個人資料；如因而致生損害於他人者，應依法負責。此一規定之內容雖為個人資料僅能為特定用途使用之再次表明外，尚及於資料庫相互串連比對問題，足見本要點對個人資料保護之意識實較其他機關高明許多！惟由於前揭要點之性質僅為健保局內部作業之行政規則，並不具對外效力，需用資料機關是否果受此要點之拘束？違反之法律效果如何？恐怕仍有疑問。為期明確拘束需用資料機關並保障健保資料之當事人起見，實應將前揭第十六點規範之意旨直接納入全民健康保險法內，並明訂相關法律效果，方為長久之計。

(2) 健保局向其他機關索取資料：

除此之外，有關健保局向其他機關索取資料部分，依訪查結果得知，目前健保局為對於保險對象之投保薪資、醫療院所申報之費用進行監督查核，會定期向稅捐稽徵機關、入出境機關、戶政機關索取相關資料進行比對<sup>93</sup>。就此而言，全民健康保險法第八十條：「主管機關為審議保險爭議事項，或保險人辦理承保業務及審查醫療給付，得向財稅機關或其他有關機關查詢，洽取保險對象與保險有關之文件資料」，可作為健保局蒐集部分資料之法律依據。

查前揭條文，在我國法上可謂除賦稅法規外，少有之規範機關間資料分享之規定，且該條文對於需用資料之目的、資料之種類均有明確規定，此對行政機關依法行政原則之強化及人民資訊（料）隱私權之保障而言，當具有

<sup>93</sup> 稅捐稽徵機關部分主要係查詢投保薪資是否有短報之情事；入出境機關部分則係為核對相關醫療院所是否浮報費用（例如：是否在醫師出境期間，仍有相關看診費用之申報）----等。

一定之「示範作用」。

惟須附帶一言者，依據與健保局人員之訪查發現，健保局為審查醫療給付之故，尚向有關機關索取「投保對象」以外其他個人之資料（例如前舉醫師出入境之資料），就此部分之資訊蒐集行為，依健保局之法律意見其依據實為「電腦處理個人資料保護法」第七條第一款：「於法令規定職掌必要範圍內」之規定。

然在全民健保法已對健保局「審查醫療給付」之資訊蒐集設有相關規定之情形下，僅因相關規定未周詳規定特定之資訊蒐集對象或資訊種類，即援引個資法中抽象之規定似有欠妥適。為求明確及保障相關人士之資訊隱私權，似宜修正全民健保法之規定，明確的將該等人士及所需之資料納入規範之範圍內。

### （三）個人資料之安全維護

有關健保資料之安全維護，除在相關機關查詢時，係以加密作為保護個人隱私之方式外，就儲存個人資料之主機、機房，健保單位亦定有安全維護規範，以避免相關資料庫遭到入侵及竄改。



## 第五章 我國現況的檢討

### 第一節 我國法制的問題

一、法律規定部分：

(一) 電腦處理個人資料保護法之檢討：

一般而言，我國個資法之規定與歐、美國家不至遜色太多，惟就以下幾方面，則尚有檢討之空間：

1、不確定法律概念與概括排除條款過多<sup>94</sup>：

個資法第八條、第十一條及第十二條充斥各種不確定法律概念及概括排除條款，尤其第八條特定目使用限制之例外規定高達九款，幾乎已等同於沒有任何限制。就此實宜仿照國外之規定，將概括排除條款加以減少，並將其構成要件明確化。

2、欠缺程序規定：

關於個資法最大之問題恐怕在於程序規定的欠缺。換言之，我國個資法對於：

(1) 蒐集資訊的程序（特別是「蒐集資訊之必要性」評估程序、資訊蒐集時「告知」程序），

(2) 目的外利用之程序（加以註記），

(3) 當事人各項權利行使之程序，

均未加以規定。此等程序規定的欠缺重則影響當事人權利的行使，輕則

---

<sup>94</sup> 就此，目前在立法院等待審查，由法務部所草擬之「電腦處理個人資料保護法」部分條文修正案，即針對「不確定法律概念、概括條款過多」之問題，做出部分修法建議。

將滋生行政機關作業之困擾，故應參考國外法制予以彌補。

(二) 其他：

1、行政機關就資訊蒐集事務欠缺自省機制：

如前所述，美國書面作業簡化法中，以相當大之篇幅規定行政機關進行資訊蒐集前之自我審查機制，並明訂審查之重點項目。此一機制配合外部審查及擔保制度之設計，頗能收督促各機關切實遵守有關法令之效。就我國之情形，各機關在蒐集資訊前若能進行自我評估，甚至依行政程序法相關規定提供人民陳述意見或聽證之機會，應可大幅減少因資訊蒐集所引起之反彈。

2、欠缺機關間資訊流用之標準、限制及相關程序規定：

在強調個人隱私保障與行政效率並減少人民資訊提供負擔的同時，必須正視機關間資訊流用的問題。從隱私權保障之觀點，原則上機關依特定授權為特對目的所蒐集之資訊，不得再提供予其他機關就其他目的使用，惟從減輕人民提供資訊負擔及增進行政效率之觀點，機關間資訊的流用不應加以禁絕。因此有關機關間資料流用的標準及限制，實宜由法律加以明訂。

就本研究報告對台北市政府民政局大安戶政事務所及中央健康保險局所做之訪查發現<sup>95</sup>，依現行實務之運作，需用資訊之機關均不需向前揭二機關具體表明「取得該資料之法律依據」、「需要該資訊之目的」及「可能使用期限」，通常需用資料機關僅係概括的以「業務需要」為由，即可取得相關資訊。在此情形之下，需用資料機關是否有符合電腦處理個人資料保護法第八條特定目的外使用之例外理由，即無從判斷。

---

<sup>95</sup> 請參本報告第二章第二節。

更有甚者，由於依照現行處理之方式，大安戶政事務所及健保局並不會將提供資料之記錄附註於個人資料檔案內，所以相關個人亦根本無從得知究竟有何機關曾經取得其個人資料，因此個資法所賦予個人之各項權利<sup>96</sup>，包括：查詢、閱覽、補充、更正、停止利用或刪除等，亦將無法落實，蓋個人根本無從得知究竟其個人資料流落何方！

## 二、組織部分：

### （一）就各機關內部而言：

目前我國各機關並未設置負責個人資料保護業務的專責人員（單位），此就個人資料保護觀念的建立及業務的推動而言，頗為不利。尤其配合前述機關自我審查機制的建立，缺乏專責人員或單位之結果，恐將使法令之「實效」大打折扣。

尤其就本研究報告的實際訪查發現，在機關間資料相互流通的情況，承辦人員在審查「提供資料要求」是否符合個資法第八條例外規定事由時，明顯的表現出力有未逮之態度。考其原因，除負責業務之公務員未必具備相關法制專長外，另一重要因素當係業務負擔過重，無暇對個案進行仔細審查<sup>97</sup>之故。

### （二）就外部組織言：

---

<sup>96</sup> 參見電腦處理個人資料保護法第四條各款之規定

<sup>97</sup> 據實際訪查發現，單單大安戶政事務所每天接到其他機關以書面（公文）要求提供個人資料之案件即超過一百件以上，加以其內部對回覆期限設有嚴格規定，因此若要求對每件案件進行審查，實際上並不可行。

就個人資料保護之外部組織言，我國並未置有特別之機構（例如資料保護委員會、資料保護專員），而由法務部（法律事務司）統籌負責資料個資法的執行。在此情形下，行政機關一旦與人民就個人資料保護事項發生爭議，唯一之解決途徑即係訴諸司法機關，因此是否在行政組織內部建立地位獨立之職位或組織，專門負責接受有關申訴，值得加以考量。

此外就行政機關蒐集資訊之外部審核而言，是否應仿照美國 OMB 或 OIRA 的設計，建立機關外部審查機制，一方面對資訊蒐集加以控管，另一方面減少不必要之資訊蒐集活動，減少浪費、提昇行政效率亦值得檢討。

## **第二節 我國行政實務面的檢討：**

### **一、各機關遵守個資法之情況仍有待加強：**

從本研究報告所進行之訪查發現，接受訪查機關及其他需用資料機關對於個資法中各項法律要求落實之程度頗有差異，此就現行之個資法而言，尤屬不可思議，蓋相關條文大多在限制規定外，設有極其抽象之概括排除、例外規定，行政機關僅需稍加利用即可「名義上」符合個資法之規定。然就實際訪查之結果發現，各需用資料機關仍未切實遵守個資法之規範，便宜行事的結果勢必有損於人民資訊隱私之權利。

其次，就個資法所衍伸出來的相關問題，各業務機關在不具備隱私保障意識之情形下，當無法主動利用相關機制尋求問題之解決；主管機關復在業務優先順序的考量下，未能主動的發掘問題加以解釋，或未能持續定期掌握個資法的實踐狀況，研（修）定公布相關解釋函令，此實為造成機關各行其

是之原因。

(一) 機關蒐集資料之正當程序宜加以確立：

關於此部分之問題，應由法制面加以解決，請參見前述說明。

(二) 機關間資訊流動問題亟待規範：

從本報告之訪查發現，戶政機關及健保機關對於公務機關間資訊流動問題的處理方式即有很大之差異，其中歷史因素(例如昔日之「戶警合一」制度)固然有其影響，但最重要之問題，恐怕仍是缺乏相關規範，以致各機關對於需用資料機關資訊提供要求之處理寬嚴不一。就此而言，仍應從法制面加以落實，例如將中央健康保險局對外提供資料作業規範中幾項重要原則：「需用資料機關內部控管機制」、「取得資料後使用之限制」等提昇為法律位階，作為各機關對外提供資料之準則，方為解決之道。

政府行政作為與隱私權保障之探討

## 第六章 建議

### 第一節 立即可行之建議

一、建立蒐集資訊及資訊流動時之告知制度。(主辦機關：法務部；協辦機關：各部會)。

為落實保障人民資訊隱私權利、資訊自主權，行政機關應於資訊蒐集之時，明確的將下列事項告知民眾，以促使民眾瞭解其權利及便於將來行使相關權利：

- 1、該次資訊蒐集之法令依據為何。
- 2、該次資訊蒐集之目的為何。
- 3、蒐集所得資訊預計保留之期限。
- 4、在合理的範圍內，資訊蒐集機關應將該資料可能之流向向提供資訊者說明(包括可能請求提供該資訊之其他行政機關)。
- 5、資訊提供者所享有之權利及行使對象、程序。

此外，前揭(1)至(3)項告知事項，在機關間發生資料流動時，亦需再對資料提供者加以說明，以使資料提供者能夠確實掌握資料之流向，俾便於行使相關權利。

二、增加機關蒐集資訊前之自我評估機制。(主辦機關：各部會)。

在行政機關實際進行資訊蒐集活動或向其他機關要求提供資訊前，應採

政府行政作為與隱私權保障之探討

取一定之自我評估程序。行政機關應就該次資訊蒐集是否係對於其職務之執行具體相關，該資料之蒐集是否有一定必要及相關資料之蒐集是否造成人民過於沈重之提供負擔，是否侵害人民隱私權利等，加以評估，並提出充分之佐證。

以下即依據美國書面作業簡化法之規定，將行政機關蒐集資料前自我評估機制之相關事項列表說明如下：

表六之一：機關蒐集資料前自我評估機制事項表

評估事項	說明
資訊蒐集之需求 ( need )	1、 相關資訊係為達成何項機關之任務？ 2、 是否其他政府部門已蒐集相關之資訊，而有得流用之規定？
所蒐集「資訊」之範圍	依照資訊之用途明確的劃定蒐集資訊之範圍。
蒐集資訊之計畫	機關將如何進行資訊之蒐集。
蒐集資訊之成本及負擔	評估進行資訊蒐集加諸於人民之負擔；機關為蒐集資訊所花費之成本。

三、 重新檢視資料安全維護狀況。(主辦機關：法務部；協辦機關：各機關)。



就資料之安全維護而言，依據本研究報告實際訪查之結果，目前戶政及健保相關資料儲存、保護之情況應符合國際之要求，包括主機房之管制，多重密碼防護等等---。惟在個別情況下，個人資料遭他人不當取得之情形仍可能發生，尤其是在以電話之方式要求進行個人資料之機關間傳遞時，相關安全維護措施僅限於口頭「密碼」之核對而已，在此情形下是否可以充分保障個人資料之安全恐有疑問。

四、 切實完成個資法公告。（主辦機關：法務部；協辦機關：各機關）

電腦處理個人資料保護法第十條所要求之相關公告，在該法公布迄今近五年後，似乎仍未完成，實不知其原因為何？至於個資法第十四條規定之備置簿冊義務，依照本研究報告之實地訪查發現，受訪之機關亦未依法備置相關簿冊。就實際之情形而言，此一情形恐非特殊個案。

因此，本報告建議法務部應立即具體要求各機關從速查報相關個人資料保存情況及該機關是否有個資法第十一條得例外不公告之情事。除此之外，凡未經法務部專案同意得不予公告之機關，應在限期內完成所有個資法之公告，並依法備妥相關簿冊，以供人民查詢。

五、 刪除蒐集目的已經完成之資訊。（主辦機關：法務部；協辦機關：各機關）

由於個資法第十三條規定公務機關在特定目的消失或期限屆滿時，應依職權刪除或停止處理個人資料，因此法務部在要求各機關完成上述公告之同時，亦應要求各機關，立即將所有特定目的已消失或期限已屆滿之個人資料

之全面刪除，並回報相關處理情況。

## 第二節 短期建議

一、 建立資訊蒐集計畫決定前公眾參與之程序。(主辦機關：各部會)。

由於個人資料之蒐集往往涉及廣大民眾隱私權益之保障，故在決定資訊蒐集計畫前，實應給予民眾表達意見之權利。尤其配合民國九十年行政程序法正式開始施行，對於作成行政行為前正當程序之要求將更為必要，因此除各機關係直接依據個別作用法之規定進行資訊蒐集外，倘有依據機關組織法或授權命令進行資訊蒐集者，於蒐集資訊前應給予公眾提供意見之權利；除此之外，對於各機關所提出之資訊需求，亦需就其正確性、必要性提供民眾表達意見之機會。

二、 整理各機關蒐集資訊的需求，檢討個別行為法中蒐集資訊之授權是否足夠或過度授權。(主辦機關：各部會)。

從有關個人資料保護之觀點言，各機關對於蒐集或要求其他機關提供個人資料，均應有個別行為法之依據方為保障個人資訊隱私權之正途。現行實務中利用「職務協助」法令或「機關組織法中權限規定」作為蒐集及取得資料法律依據之情形，均應停止。因此，就短期之計畫而言，各機關應整理其資訊需求，確定機關資訊需求之正當性及必要性，並檢討相關行為法中是否已賦予需用資料機關蒐集或向其他機關要求提供資料之法源。凡法律之依據有所欠缺者，應即從速修法加以補救，若發現法律授權之範圍過於空泛或該

資料並無確實之需要者，則應加以修正刪除。

### 三、修正電腦處理個人資料保護法。(主辦機關：法務部)。

如前所述，現行之電腦處理個人資料保護法包含太多概括條款與例外排除規定，造成個人資料保護的漏洞；除此之外，個資法亦欠缺相關程序規定，例如蒐集資料之告知、資料流用之告知，資料流用之註記等，實應進行通盤之檢討及修正。

以下即依據本研究報告之相研究結論，將現行「電腦處理個人資料保護法(有關公務機關部分)」應加以修正之部分列表說明如下：

表六之二：電腦處理個人資料保護法(公務機關部分)修正建議表

條次	修正建議
第七條 (個人資料蒐集處理之限制)	1、第一款「於法令規定職掌必要範圍內」，修正為「法令明文規定得蒐集或處理者」。 2、以行政命令規定行政機關得蒐集或處理個人資料者，該行政命令應經行政程序法聽證之程序。 3、可以考慮是否僅限於「法律」方得授權行政機關進行個人資料之蒐集及處理。

政府行政作為與隱私權保障之探討

<p>第八條 (特定目的相符之利用及例外)</p>	<p>1、刪除第二、四、六、七、八款之例外規定。 2、增定因國家安全理由作目的外利用之程序監督程序。例如：仿照通訊保障及監察法之相關規定。</p>
<p>第十一條 (個人資料檔案得不公告之情形)</p>	<p>修正為限於法律有明文規定之情形，方得例外不予公告。並配合「檔案法」一併加以檢討。</p>
<p>第十二條 (答覆)</p>	<p>刪除第二款之規定。</p>
<p><b>應加以增訂之條文</b></p>	
<p>有關資訊蒐集資訊時告知之規定</p>	<p>1、該次資訊蒐集之法令依據為何。 2、該次資訊蒐集之目的為何。 3、蒐集所得資訊預計保留之期限。 4、在合理的範圍內，資訊蒐集機關應將該資料可能之流向向提供資訊者說明(包括可能請求提供該資訊之其他行政機關)。 5、資訊提供者所享有之權利及行</p>

	使對象、程序。
有關機關間資訊流用之規範	可選擇以下兩種模式之一： 1、 限於流用之機關依法本得蒐集或處理該資料。 2、 法律沒有明文禁止資料流用之情形，即得流用。
增加機關蒐集資料前自我評估機制之條文	若准許行政機關應具行政命令蒐集或處理個人資料，應建立自我評估機制。詳細之作法可參考本報告第三章（美國法部分）。
明訂個人資料保護之主管及申訴機關；各機關應設置專（兼）職之資料保護人員。	

#### 四、對於各個行政機關進行資料保護之後續研究。（主辦機關：各部會）

有鑑於本報告僅選擇戶政事務所及健康保險局作為行政實務研究之對象，在行政實務研究之「廣度」上尚有所不足，因此為求全盤瞭解國內各行政機關保障隱私權或資料保護之現狀，實應規劃相關後續研究，以作為法規修訂及未來施政之參考。

### 第三節 長期建議

一、 研議制訂「資料保護法」之需求。(主辦機關：法務部)。

我國有關個人資料保護的法律除散見於個別法律中有關「蒐集(取得)」、「保密」之規定外，最重要之立法當屬電腦處理個人資料保護法。惟電腦處理個人資料保護法之規範範圍僅限於個人資料之蒐集及電腦處理，對於其他形式個人資料利用之保障則顯有不足。就非公務部門之個人資料保護而言，該法適用之範圍僅限於特定行業，更顯得跟不上科技進步之腳步，例如網際網路事業即不在該法之適用範圍內。因此如何整合公務部門及非公務部門個人資料保護之需求，整合其他相關法律，並考量是否設置獨立之監督機制，甚至訂定全面性的「資料保護法」實應列入長期之計畫中。

二、 研議設置獨立性質之主管機關或轉由監察院行使相關職權(主辦機關：研考會)。

就現行之資料保護實務而言，歐洲國家多設有專責、獨立之資料保護官員或監察使，負責接受民眾有關資料保護之陳情案件，並監督政府機關落實資料保護義務。就我國之情形而言，此等機關之設置應仍有其必要，蓋目前由法務部主導之相關工作已在相當程度內證明有其缺失；在面對將來人民更為殷切的資料保護需求下，為取得人民信賴，增加業務效率，設置專門、獨立之資料保護機構或人員，或在現行體制下由監察院成立專責之單位負責相關監督工作，亦宜加以規劃。

主題：政府行政作為與隱私權保障之探討

時間：民國八十九年十月二十一日（星期六）

地點：國立政治大學綜合院館十四樓第五研討室

法治斌教授報告：

今天請大家來走這一趟，在這裡先很簡單的介紹一下，右邊這位，是陳啟行老師，這是政大法律系的老師，王郁琦老師，元智大學的老師，石世豪老師，這是本校新聞系的老師，再來是劉宗德老師。

我想我們就先把我們的計劃先簡單的報告一下，其他在坐的都是我們碩士班或是大學部的同學，他們都是對這個計劃滿有興趣的，在這裡聽各位的高見，幫助他們去思考一些問題，非正式的進行，所以請大不要拘於形式，我們雖然有題綱給大家，但請不要以此為限，主要就是這個題綱只是很初步的，也是很粗糙的一個想法，這是一個行政院研討會委託的研究計劃，做這個研究計劃當初來找我的時候，他們的意思是說，到底政府可以蒐集那些資訊，大概也是一個很粗糙的概念，那些東西是沒有辦法蒐集或是不該蒐集，後來他的要求愈來愈高，變成連傳遞都包括在內，但是時間很短只有六個月，按照我們當初的計劃書中，我們有兩次邀請學者專家來給我們指導，今天是第一場，下個禮拜還有一場，今天一共有七位。我們做這個研究計劃，最重要的是資料的蒐集，在坐的各位，在這方面都多多少少有些著作，因此我們希望各位多加指點，跟我們說一些我們應該注意的事項，或是一些我們應該

避免的錯誤。

我們該掌握的一些資料，發現這方面的資料到是滿全的，這方面的文獻很多，其他各國也有很多相關法令，後來我們找了電腦個人資料處理法，也發現還不錯，只是我們現在不太了解他實際施行的狀況，根據我們和法務部連絡的狀況，發現他們對這個法也不是很熱心，或是很進入狀況，雖然他是主管機關。所以對於這個部份，是我們必須去弄清楚的，關於電腦的個人資料，就法本身而言，其實是滿不錯的，但是就這個法施行的狀況怎樣，就這一點我們會去跟法務部的主管官員做進一步的協調。另外，我們看了各國的立法例，發現有一點差別，當然每一個國家因為他的制度，體系各方面有一些差別，歐洲國家，大都是用資料保護法，包括英國，那麼在美國，澳洲，加拿大，基本上他們是用隱私權法，日本和韓國也是用資料保護法(DATA PROTECTION)，這個有一個差異，就是亞洲國家通常沒有一個專職的機關來負責，多半是由各個機關去採取一種比較分較式的管理方式，那麼歐洲國家都會有一個委員會或是一個官員來負責這樣的事，美國的例子比較特別，他在 1980 年，有一個 paperwork reduction act，看起來跟資訊保護一點關係也沒有，事實上他跟個人資料保護的關係非常密切，也就是所有各機關蒐集的資訊必須先經 OMB 的統一審查，所有蒐集的表格，都要經 OMB 的過濾，通常期限僅有三年，三年後，都還要再 review，這是一個名稱上完全看不出來跟電腦個人資料有什麼關係的機構，但是他在做這個事。他們是在美國總統 office，直接負責的一個機關，有點像我們的研考會，或是主計處的這樣一個單位，後來又設立了一個機關，把它脫離出來，這個我倒是覺得滿奇怪的，



我想再做更進一步的了解，但是一般的學者對這個機關也沒有太多的好評，都說他有點積效不張，這個部份也是值得再去研究的，就是到底要去採取的是像亞洲國家一樣，各個機關去各行其事，而沒有一個專職的官員。韓國的資料我們覺得比較有趣的是，他們的國會在 97 年通過國民卡，就是把國民的資料，指紋全部都放在國民卡裡面，可是當年金大中當選，據說他反對國民卡，他說 97 年通過，99 年開始實施，後來到現在都沒有實施，所以被金大中打消了，從這裡可以看出來亞洲國家其實滿像的，我們去年還是前年也有國民卡的風波，這些都是從文獻上看到的，在坐各位我想在這方面都是花了不少時間，一定會有一些寶貴的建議，來給我們做參考，除此之外，研討會還提出說希望我們到行政機關做了解，行政機關那麼多，我們目前是想去找健保部門，如果各位有認為有什麼部門與資料保護更相關，或是資訊，這個也是需要聽各位的高見，從我們的報告可以知道其實我們做的不多，我們是希望以從各位手上挖一點寶，讓我們繼續下去，更好一點，接下來請各位不拘形式，也不要受限於題綱，如果你覺得這個大題目：「政府的行政行為與人民的隱私權的保障」，跟這個題目相關的都可以提出來，時間也不必太拘泥，不必像以前，我們的時間到十二點為止，所以一個人講個十分鐘，二十分鐘應該沒有問題。

劉宗德教授：

各位老師，各位同學，大家好。九年前，就是法老師還是法律系系主任的時候，那個時候為了法務部開了一個會叫做資料保護法的草案立法原則。

這是屬於保護範圍之類的。那個時候因為法老師事情很多，我就代替他去這個會，也是有討論到這八個原則，還有把跟其他法律的法律關係也列了出來，當時很特別的是，特別是由檢察司來做這個業務，包括隱私權，犯罪的調查權等。國內這幾年來，對於個人資訊的處理有一個成效，我當時是採取對於這個法不那麼熱衷的去支持，我的立場非常的簡單，因為資訊要先公開之後才會談到資料的保護，而我們的資訊公開要等到明年二月三號，實施行政程序法之後呢，在第一章的第七節，資訊公開的部分才會夾帶幾個條文，然後在去年的二月三號，行政程序法制定的兩年內，同法的第四十四條第二項，要求政府資訊公開法要完成立法，這個時辰大概達不到了，所以法務部現在在草擬行政資訊公開辦法，要把他做為行政程序法有關政府的資訊公開法的一個授權命令，因為是授權命令，所以比較容易通過的樣子，在這裡請研究小組，在政府資訊公開法還沒有立法之前，法務部的那個辦法，把這個公開的部份當成是一個制度上的一個設計，我想這個資訊是沒有錯的，不會錯才對，也就是政府資訊公開法的草案，很早就送出去了，但是一直都沒有開始審議，所以這樣一個行政命令的公開辦法怎麼樣來處理，因為我一直覺得在政府的資訊沒有完完全全公開之前，不管政府是用電腦或是電子計算機去處理個人資訊的這個部分是不是真的要大張旗鼓，用資料保護法的方式來處理呢，剛才法老師的說法，就是歐美的國家，是不是在這個部分就可以達到他原來設計的目的呢，在十年前的這個會，在資料保護法和政府資訊公開法，我認為他是一個兩輪的，也就是像兩邊的輪胎，一定要並進才有他的功用，但是很可惜的，在我們的民刑法上，隱私權的保護沒有辦法達到一個普通法

的效果，所以特地擬制了一個行政法上的保護，剛才法老師是謙虛說不太清楚那個法實施的效果，其實我們這個課題是在討論政府的行政作為，縱然只是電子計算機在處理個人的資料方面，但是對於實際上的運作我們可以做一個深入的論證，我想這是相當重要的。隱私權這個概念呢？其實不瞞各位說，世豪兄可能也比較清楚，我在多年前參加過翁秀琪老師有關的研討會，大概法老師也有參加，我分到的那個題目就是政府資訊的公開，法老師是談從憲法上，刑法上的角度來談，就是新聞媒體從業人員，他們在進行實務時，要怎樣來製作。

在題綱內，有關政府的行政做為，我這裡比較擔心呢，就是到底跟人民之外，有沒有其他的機關，就是所謂的第三權，第四權，在這裡來講，所謂的知的權利和隱私權的保護，是不是並列的問題，我剛才這樣提起來，好像知的權利，和隱私權保護沒有什麼相關的樣子，其實像第四權的這種新聞從業人員為了滿足人民知的權利，一些行政上該或不該公開的資訊，他做了媒體的報導，對於人民的隱私權是不是也有影響，我想各位都知道，像最近的朱婉清，或者是像劉松藩院長這些的搜索，這樣也會和人民的穩私樣有一些的問題。這裡限於平面資料的取得，是不是一個不完整的方向，或是當時研討會沒有去談其他的問題。另外，「政府行政作為」要破題，是相當困難的，因為政府是不是指行政機關，是不是限於行政上的行為，這個作為又是指什麼，要來拆字的話又要如何做，這是小組必須深刻了解的，其他的外圍的問題我也都提了進來，提供其他的學者來做為等一下討論的標的。

其次，我要談的是隱私權和知的權利這兩面的關係，在題綱中的第四有

談到資訊的公開，但是這和題綱第一的憲法基礎，這個基礎是在保護隱私權，但是都沒有提到接近政府的資訊的這樣一個知的權利，但是在憲法上是不是把有關表意或是表意自由與知的權利，也能放在一起。在這裡呢，我找出了我大概是十二年前在聯合報寫一個小東西，就是二二八事件的調查，這個在當時一直都被隱瞞著，後來是中研院，正式做這樣的一個專案研究報告，第二個課題是台電核能發電廠廠生的空輻事件和跟固態輻射源的失竊事件，在當時都被隱瞞，第三個也是很特別就是中央銀行當時外匯的底存呢，只須接受立法委員的詢問，但是人民知的權利在二二八事件，在台電，在中央銀行的底存，這三個問題，人民好像完全沒有知的權利，這個問題在隱私權這裡好像沒有辦法切進去，但是這是一個人民知的權利與政府資訊公開保護的一個問題。所以從題綱來看，就是從憲法的基礎，就是提及隱私權，還有政府資料的保護，在各國都有他憲法的基礎，在我國到底有沒有像日本一樣在他的十三條，或是二十五條，人民有所謂的追求幸福權，用這樣一個抽象的權利來概括，在我國能從那一條來找出他的權利來概括呢，剛才聽到法老師的開示，也可以大致了解，如果可以把知的權利並列的話，會更完整。

第二，在各國剛才法老師也說過了，特別是在亞洲，我在這裡特別把書找出來了，就是日本是在 1988 年，就有行政機關的電子計算機對於個人資料的一個保護法，他也是限於電子計算機，所以他在 1988 年就已經完成立法了，這個條文不多，大概只有二十幾條，在中央沒有專責機關，但是地方很特別的，有很多地方公共團體，至少在縣市，等於我國的省，因為是一級的行政單位，他有 43 個縣，還有十個直轄市。在一級地方公共團體，都設有我

們這邊的申訴或是訴願委員會。這個部分，我們可以找出外國的法制，我們也可以間接的了解日本的制度，而且也可以把這些已經完成立法的國家，也把他找出來看一看。說到到底要做那些實證，在日本的部份，當時叫作個人資訊的保存或是持有的部分，在他們的警政署，對於駕駛人的駕照證件的管理，這個案件的量高達 5665 萬件，當然他們有一億二仟萬人，大概是我們的六倍，這是警政署的駕照管理；另外，有關日本人的出入境的管理，大概有 2000 萬件的資料，外交部對於護照的管理大概有 1300 萬件左右；日本的財政部對於納稅人的部分大概有 1082 萬件，對於國民的健保年金，大概有一億件的量；經濟部有關專利商標有 1200 多萬件，他的交通部有關汽車的登記，也有 6000 萬件；他們的郵政省，大概是我們的儲匯局，我們是放在交通部，他們把他獨立出來，有關國民的儲金高達二億四千萬件，表示他們做得相當好；他們勞委會雇用的案件，也有 6000 萬件，我提出這樣的資訊，小組要做的實證呢，就是國內是不是在這幾個部會有那麼多的資訊呢？這個資料上最厲害的地方就是他把有怎樣的電子計算機，有幾台，在資料上都做了實證的工作，我國非常懶的就是計劃出去之後，他就叫你自己去蒐集資料，其實是研討會他自己要蒐集，它只要請各機關自己報過來就可以了，因為期間要到了，可能沒有辦法這樣做了，如果在剛開始的時候，知道要做這些實證的話，把一些機關所持有的電算機的台數和他們所持有的資訊的量，至少在最後附件的部分把實證的狀況附錄上做一個整理，可能會有用處。

至於資訊取得和其他的界線和程序，我想剛才法老老師非常有先見之明的，把立法的原則都說了出來，日本的立法在那二十幾條中的立法原則也是

如此，我想這也是在資料中可以看出來的，怎樣取得的界限，他的目的明確化，還有安全的保護問題，這些跟題綱的設計大概也是差不多的。

第五部分，就是我剛跟各位提到的，要先有資料的公開，然後發生了弊端，才會有資類保護的問題發生，大概在十幾年前就有資料保護法的立法計劃，但是在資訊公開方面就一直沒有什麼成效，在我們學校有智慧卡的時候，不好意思因為忝為行政人員，不得不參加這個制度，當時十分的憂心，因為現在提款卡都會有問題了，更何況是智慧卡在資料的傳送、製作上，會不會更有問題，這都是值得大家的深思，這裡的資料保護和資訊公開是不是真的沒有辦法並立呢？這是值得思索，這個計劃是著重在政府持有這樣的資訊時，人民的隱私權是應該怎樣的受到保護，在這裡我就不再說太多的資訊公開，但是如果資訊公開的立法能和資料保護的制度並行的話，我想就這一點在這裡提出，希望能做到一個理論與實務上的討論。

關於現行法的檢討與建議部分，有沒有申訴委員會的制度，我個人希望從組織去看，在保護上有沒有什麼制度，再從程序去看，一是先看組織，包括陳情的組織等等，再從程序的要求來著手，我的部分就說到這裡。

法治斌教授：

謝謝劉老師的說明，我先就他剛所說的，可以先補充的就先說。「政府的行政作為」到底包括什麼，到底含不含行政調查，這是我們當初也有考慮到的，後來和研討會討論的結果，就是要求人民提供資訊。另外劉老師很強調一點，就是說資訊公開和資料保護的關係，就是這兩個的關係當然很密切，

但是到底有沒有前後的關係，或是那個在前，那個在後，就是日本好像也是先有資料保護，才有資訊公開，這個和我們差不多，去年才有資訊公開，差了十一年之久，期間有沒有遇到什麼問題？

劉宗德老師：

就是受到中央官僚的抵抗，他們在地方上的制度很早就開始，比資料保護還早。

法治斌教授：

就你而言，你認為地方的做法是比較正確的，就是應該先有資訊公開，然後再來資料保護？(劉宗德教授：對，就是後來再提及隱私權)。那中央部分，他是沒有這樣做。(對啊，自民黨的緣故)。

李震山教授：

各位老師、同學，這個問題，我們在之前大學的研討會也有提到，可能日本也是跟我們差不多，一樣受到國際的壓力，從資料裡可以看出，歐美先進國家，他對於個人資料保護有所制定，對於資料的傳遞，他不會傳到沒有資訊保護法國家。所以在坐的各位在資訊行政法的領域，應該會對於我國的個人資料保護的狀況，感到奇怪，我也是覺得很同意認為應該先有資訊的公開才有資料的保護，資料的保護應該是資訊公開的一個界限。

劉宗德教授：

再跟各位報告一下，就是我不知道研究小組有沒有調查到，就是日本的資訊公開法制定之後，所有相關的法也要一併配合修正，像他們統計法上，我們這邊叫工商普查，他們那邊叫國是調查，因為國是調查一定會涉到公司行號，個人資料的保護，所以他們馬上修正統計法的第四條，調查的程序，第十四條，有關秘密的保護，還有第十五條，這些統計作成時，他們的票，也就是我們的書面怎麼來處理，還有地方公共團體的職責，還有很重的罰責，六個月下的徒刑，10萬元以下的罰金，這些都可以供我國來參考。我國的統計資料都沒有做任何的處理，甚至公開的貼在小紙張上傳出來，當然是沒有個人的資料啦，但是我國的統計法上沒有任何的規定，如果貴小組在完成報告後，能夠建議，或是提出修正關於國家官方統計資料完成後，會不會涉及到個人資料的保護的這方面的問題，我想在做一點這些的補充，謝謝。

法治斌教授：

有沒有那一位老師想發言，我們不拘形式，沒有時間限制，那石老師。

石世豪教授：

我看一下現場狀況，比較不了解問題的，大概就是我，所以我就先說了。剛才劉老師提到了統計法上的問題，稍早還提到政府資訊公開的問題，當然這裡面涉及了兩個意向，第一個就是政府自身的產業資料與人民的資料，另一個就是政府內部的資料，這跟這裡所提到的個人的隱私呢，就是產業資料，



政府內部的資料跟個人的資料，不一定可以扣聯，這邊有問題的是「人民」與「個人」的定義問題，因為個人與企業不太一樣的，當我們了解的企業的構成體是人民，但他不會放在隱私權的架構底下去思考，從隱私權和資訊自決權的角度來思考，他還是跟個人比較有關。那我提出的角度是，就是剛剛劉老師提到的有關新聞媒體的問題，因為跟政府一樣，新聞媒體是會大量調查資料，而且會去披露的一個單位。在政府資訊公開的部分，我們也發現，現在的大型企業，也是會掌握相當多的大型資料，不遜於政府，而統計法是沒有特別提出大型企業而是把所有有關的產業的特徵說明出來，就像美國會有很多像是環保的案件，政府會要求大型企業提供資料，而有些資料是必須要公開的，這邊會涉及在現代國家中，有關個人資料保護的問題已經不只是政府了，有很多大型機構，企業，像他們的資料也是必須公開，像德國會對有些公司的資料公開遠超過一般產業。在國內，去年底也有兩大報紙的互訟，就是涉及發行量高低的問題，就是因為現在官方不知道，其他人也不知道實施的情形，這個小則是詐欺的問題，就是我虛報或是灌水，來提高他廣告的實益，但是我們這些報紙集團他的影響力就是建立在這些資料上面的，我們從這裡可以看到，有些產業他必須對他的消費者或是他的產業上的其他競爭對手，還有一般社會大眾來揭露他的一些資料，但是現在的絕大多數的主管機關都跟產業走得非常近，都是以保護產業為第一優先要素，不管他的立法目的怎樣，都會以他的產業秘密為由，於是保留他們資料，當然這跟我們原來的題目沒有很大的關連，我等於是又丟出了一個題目，但是這跟法老師剛所提到的有點相關性，他完全是集中在政府去蒐集「人民」的資料這一點，

## 政府行政作為與隱私權保障之探討

因為有些管制領域裡面會去強調，他超過一般人的社會重要性，會有其他的要求，其中包含資訊的揭露，政府的行政作為要不要做出區分，區分的基礎在那裡，是我先提出的問題。

法治斌教授：

我國個人資料保護法的非公務機關，就是在他資料公開的時候，必須科以一個比其他人更多的限制。

李震山教授：

先前劉教授提到的國是問題，就是有關戶口的問題，我覺得個人資料的保護會受到大幅度變動，是在於這個法律的內容違憲，而違憲的內容是在於他沒有去注意個人的資訊自由權，就是隱私權，這個部分在司法院、法務部的資料中有提到，我就在這裡先做個說明，對剛劉教授提到的，我們研究小組也可以做一個比較體系的交待，電腦個人資料保護法的存在，我想就是有一些是沒有辦法規範的，他做了一些區隔，所以第三條就是他說當事人基於個人資料的不等，本人就是指自然人，法人呢，我看他的立法資料，就是同於營業秘密法，就是政府依此來做出界定，有關企業如何去保護他的營業秘密，那我們這個小組就是想對行政法中的當事人與所謂的自然人，做一個分別。

法治斌教授：

個資法好像講的是個人，他的當事人好像也是講個人，不是講本人，不是說自然人。

李震山教授：

他應該是沒有包括非自然人，因為他的立法目的是在人格權受侵，一般來說法人的人格受侵，是比較奇怪一點。

法教授：

還有的話，等一下再請他們繼續發言。

陳起行教授：

各位老師，各位同學大家好，我的想法是從法理上還有政治面來看，新的權或是新的保護對象，像什麼是隱私，其實是滿模糊的，是有待建構的，這一點不只是國內，其實各國也還在摸索，當然比我們清楚的多。

李老師剛提到德國基本法在 1983 年制定了資訊自主權，在美國呢？就是到底隱私權是不是憲法保障的一個權利，這還有爭議，這是第一點。另一點就是，在位階的順序上，資訊隱私權除非是在個人、家庭方面，明白的表示區域外，否則在位階上，就像劉老師剛才提出來的，就會變成像是言論自由權是一個位階，而隱私權是另外一個位階，一個比較次級的位階，這一點我想請教一下。另外美國跟德國在這一點上，是不是也有差別，所以我的意思是說在外國的法制上有一些方法，而在我們的方面，我們也必須有一些取捨，

## 政府行政作為與隱私權保障之探討

這是第一點。另外就是概念上位的清晰也會影響到制度的方面，我的研究是說，第一個什麼是隱私，另外就是美國對於隱私的衡量似乎也會影響到他們政府效果的改善，所以 paperwork production 在某種效果上也會應用電腦來處理，電腦的處理與個人的隱私這二個的位階，在美國似乎沒有很明顯的處理，他不像德國對於個人的隱私與言論自由的分別，在我們國家也可能有這樣的問題，像現在我有看到我們國家有一個電腦資訊處理個人事項協調連繫辦法，這是一個在政府部門的內部法律事項，那有一個問題就是如何讓學理去參與或是了解這個法律，因為他如果是只有政府參與，是不是真的能落實政府保障個人資訊。另外就是，研究小組是不是能和政府部門討論這個法律，是不是有資料可以了解說政府部門面對這些問題，他們怎麼處理，他們怎麼思考，未來的公開，這些的部分是不是也會公開，除了法律之外，他們的執行方式是不是有問題，而在德國的方面，他們的資料法也是致力於這方面的事，但是他們也只是把資料提出來，發現事實，再和學理做結合，尤其像這樣新興的觀念，更是有各種的解決方式，我記得他有特別提出了一個「學習」的觀念，也就是說不管政府單位他們是怎麼討論，最後我的想法就是一些重大的計畫在規畫的時候，類似像是環保的問題，或是個人隱私的問題，都能有讓學理進去討論的時候，這樣對於政府或是老百姓的資料的保護，有一個更好的機會，這是我的想法，謝謝。

法怡斌老師：

謝謝陳老師，你跟劉老師都提了一個美國和日本對於資料保護的問題，

我是沒有這樣報告，因為在我國的法律裡面，對於資料保護是沒有像這樣的明文規定，至少就是在形式上看不到，但是在精神上可能看的到，至少秘密通訊上也可以看出隱私權價值，居住遷徙的自由也是，我的印象是早期的大概 200 號解釋，關於銀行的資料，293 號是不是，大法官他沒有說從哪裡來，他就直接說隱私權，對他來講，他視為當然，就是他沒有說這是從哪裡出來的，所以我是認為說其實實務界他也沒有排斥這個觀念，即使說憲法上沒有明文，做為一個憲法的基礎大概也不會有人反對，但是就是要給他一個法源就比較沒有提及，這是我所了解的，他的憲法上的基礎大概是這個樣子，看看李老師還有其他老師，有沒有其他的意見。

你講的連繫辦法這個也是我想了解的，因為這個大概在 84 年這個法就定了，也有五年了，到底這個法實行的成效如何，在執行上有沒有什麼困難，到底他在執行連繫上有沒有什麼困難，他們有沒有常常在開會啊，還是有在討論什麼的，我們初步跟他們連繫的結果，我們找不到負責的官員，就是我們到法務部去問他們找不到負責的人，看來這個事情有點棘手，好，那下一位發言的人。

李震山教授：

就憲法的基礎來說，德國的第 1 條跟第 2 條導出資訊自決權，他們的第二條的部分，就我們過去大法官的說法，就是他們既有的權利有沒有內含在裡面，而 10 月 14 號的 513 號解釋，有關工作權的問題，也有大法官提出不同意見書，我想這就是一個很好的題材，新的自由權利是不是有含在憲法來

保護，第一個問題就是在基本權裡面是不是有內含在裡面，個人資料法對於資訊的隱私的部分，就像法教授剛提到的像是增修修文第七條，或是釋字第443號，這些都有牽涉到。是不是有隱私的概念，在姓名權的部分，也有這樣的問題，假設沒有的話，我個人覺得說，憲法第22條是一個辦法，它常被批評，就是22條究竟是聚寶盆，還是魔術師的盒子，但是對於憲法解釋，還有對整個人權提升，就直接跑到22條去，這個部分我覺得要注意的就是這個權利是不是已經提升到基本權利的品質，至少在憲法支配下的人民要符合這個需求，如果這個需求必須靠法律來保護的話，就是可以靠憲法來保護的話，這可能需要行政上更明確的解釋，第二個就是說憲法22條，社會秩序跟公共利益，也有學者研究說22條跟23條之間的關係，23條也有公益條款，為什麼一個新的權利他沒有受到23條的排斥，但是他會受到22條的雙重限制，我是覺得對於隱私權的部分23條應該可以應用做二次的確定，在這裡我倒是這樣覺得，接下來如果沒有問題的話，我想再提到社會秩序的公共利益應該不會有這種結果，如果像今天這樣我們是號稱資訊的時代，這個應該是用憲法來保護，接下來是說保護是不是一定要用憲法，也有很多不同的辦法，我覺得要看社會進步，財政怎麼樣，司法的進展還有一些其他環境配合才能做結論，有些人是說是不是要先用行政程序法來解決，這樣行政機關才會緊張，我覺得還有很多事要做，別人做了25年，如果再下去，我覺得50年都有可能，他們現在不是在研究說這樣的行政程序法規定人民有什麼權能，他是在規定說這樣實行後他們有什麼責任，我覺得其實我們可以把這個提升到憲法的層次，就這一點，這是我的意見。

法治斌老師：

李老師在這方面寫了不少文章，所以在這方面講起來頭頭是道，看看其他的老師。

王郁琦教授：

各位老師，各位同學大家好，我想先談兩個問題再給貴小組幾個建議，第一個方面就是說，我們到現在好還沒有談到正當法律程序的問題，因為我個人對德國法律比較不了解，所以這邊我不敢造次，根據我們的了解，在美國那邊，就是跟個人隱私相關的部分，我們談的是資訊隱私部分，隱私權的案子，法院通常會用一些方式來決定要不要將資料公開，在這樣的情況下，隱私權常常是處於比較不利的地位，由其是行政機關在使用個人資料，他常常會找到 100 個正當的理由，去證明自己為什麼會去這樣的蒐集個人的資料，所以說單單去談隱私權要不要受到保護這個問題，基本上沒有人會否認隱私權的重要，但是在個案，他們都會找到理由來告訴你說，雖然隱私權很重要，但是我們這個利用的理由更重要，所以後來發展就是說，因為當行政機關手中有這個資料，你叫他不要去用，這幾乎是不可能的事情，所以國會就會想說去規範一些具體的法規來規範這些他們在利用資料時的程序，所以當他利用資料時，他是不是違反隱私權，通常不是討論的中心，但是對於一個機關他去使用這些資料的時候，他違反了使用的程序，他一定是違法的，或是要受到規範，所以政府在使用個人資料的部分，就是說他有沒有違反隱

私已經不那麼重要，而是說他有沒有違反法規，就是法律或行政命令，他們在使用這些資訊的時候，要去遵守的規定，這個有時候對政府來說比人民的權利更為實際，我覺得是這樣的問題，像剛劉教授有提到強制使用的問題，還有李教授有提到檢察官有去搜索中時的問題，我覺得有比搜索中時更嚴重的問題是，在美國，如果沒有任何的目標的情況，他去做路檢，或是警察去做搜索，他是違反正當法律程序的，可是我們的在深夜的路檢可能是為了怕酒醉駕車或等等，或是說他們已經被民眾所接受，或是他們可能也不知道這樣做對人民隱私權侵害，這可能是我們台灣必須努力的一個方向，因為如果我們沒有正當法律程序的概念，那其實我們政府都可以找到一個他們為什麼這樣做的一個理由，當我們有程序的概念，就算他當時的理由是良善的，我們都可以說他違反了這樣一個程序的概念，我想個人資料的處理與正當的法律念的關係很密切，我是想建議研究小組往這方面去做參考。

第二個就是剛剛劉教授有提到資訊公開與個人資料保護的問題，那我個人對於這兩個沒有非常強烈的意見，我是覺得他們的先後沒有什麼很大的問題，剛好是今天在台灣，政府持有個人資料去處理利用的問題，他的行為準則是什麼，他有什麼權去取得這樣東西，其實這個沒有什麼衝突或是矛盾或是相容不相容的問題，對於人民的知的權利，不管他有沒有，政府對於他的資料應該有一套保管，整理，蒐集，利用的程序，這是我們今天在談的時候一個滿重要的議題，我覺得這兩者之間其實沒有衝突，那剛剛教授也有提到說，我國制定個人資料保護法，其實也是歷史上的偶然啦！因為當時是有其歷史的背景才會制定這個法，所以這點我認為是說，這兩個是沒有衝突的。



以下是我覺得可以給研究小組做為建議，第一個就是個資法他公佈了這段時間，他實行的成果到底怎麼樣？我這裡有一個案件就是根據個資法不起訴案件，這個檢察官寫的處分書，我個人覺得他寫得很糟糕，這個案件是有人在網路上發垃圾郵件，最後 HINET 他受不了，就到檢察官那裡去，檢察官覺得說因為發廣告信的那個人，他沒有蒐集問題，因為名單已經內建在軟體裡面了，所以他沒有蒐集的問題，可是他有利用的問題，就是說他雖沒有蒐集個人資料，但是他明明有利用個人資料的問題，檢察官認為說 E-MAIL 的帳號不屬於個資法中個人資料保護的範圍，我是覺得說居住的地址通常有可能好多人住裡面，都可以成為個人資料的一部分，E-MAIL 的地址通常一個人用一個，竟然不能成為個人資料的一部分，我目前惟一一個看到的案件就是這個不起訴的案件，其他可能報上有刊，但是我之前沒有去多加注意，而惟一一個跟個資法有關的私法案件，其實本身的本質是著作權法還是智慧財產權的案件，因為不起訴，所以用個資法來處理，目前印象中還有沒有關於個人資料的問題是完全以個資法來處理的，那麼看起來是根本不 care 這個東西，要不然你們去找一找，如果不 care 的話，我們談這麼多是做什麼？難道沒有個資法的案例，其實比比皆是嘛！難道政府機關沒有侵害到個人資料問題，這也是不太可能的，那為什麼用到個資法那麼少，我覺得這個問題真的滿重要的。跟隨我剛剛那個正當法律程序的問題，就是政府機關他在利用個人資料的時候，他自己也不是很確定這樣子適不適合，所以我建議研考會可以去草擬真正利用時候，應該去遵守的一些法律規範，不管是法律或是行政命令，去規定怎麼做，講這個東西主要是這樣，因為我自己的碩士論文是在

講資料比對的問題，就是不同的資料庫做比對，就會有個人資料的問題，之所以會有電腦資料比對的問題，是因為 1960 年代，他們關心的問題，能不能有一個國家資料中心，所有的資料都往那邊丟，美國最後是覺得不宜設立這樣一個中心，因為沒有這樣的中心，他們的資料只能用連線的方式去把他比對出來，所以其實是和原來的還是一樣的，就會引起很多隱私權方面的爭議，當年關於憲法和法律的問題，就像我剛說的，行政機關可以找到很多的理由來說他們為什麼有需要這麼做，最後他們就做出妥協，就是好吧你覺得這個東西對社會有其必要性，但是如果你要做一定要照著我的程序來做，這是我的動機，那你們跟研考會講的話，他們如果有興趣可以做一個研究計劃。

第二個具體的建議是去年做了一個關於資訊法律的指標，一個不成熟的研究，在其他的學科中，他們有在做資訊社會到底成熟到什麼程度，這是一個抽象的概念，想辦法把它具體化，把它量化，所以有所謂的資訊社會指標，這個是我從別的學科那裡聽來的，因為我們法律系沒有這樣概念，所以講的不一定正確，第一個資料是硬碟資料和軟碟資料，硬碟資料就是國家有幾台電腦，寬頻設到什麼地步那類的；軟碟資料就是評價，社會大眾，專家學者主觀的評價，把這兩個東西併在一起去呈現我們的社會的狀況，那我當時是想資訊都可以，那法律可不可以做？那我們有試著做，但是因為不成熟，所以有很多缺點，但是通常第一個做的都不成熟，所以也不怕人家笑就是了，就是一個具體的資料，像是一年到底有多少司法案件，有多少資料可以蒐集，那我剛講到關於 soft data 的部分可以問產業界，他們對於政府如何用個人的資料，透過跟其他學科，其他教授的合作，去做出一些統計，有些東西出來

還滿好用的。

第三個問題是，因為人的資料有活人資料跟死人資料的問題，為什麼會想到這個，就是我自己在美國念博士班的時候，我念的學校有一個很有名的中心，就是金賽中心，他們全美的性學中心，死掉的人的資料對他們而言是很重要的，因為他們可以去接觸到之前的時代的人的性觀念，同樣的問題在台灣也越來越重要，以前不重要是因為可能是資料的蒐集的問題，但是現在有很多以前的戶政的資料或是很多國家的調查中心他們的資料，那死人的資訊能不能公開，由其是配合剛剛資訊公開法的問題，對於死人資料能不能公開，學術上使用，商業上的使用允不允許，這都還可以再做討論。因為對學術而言，他們認為死人的資料是很有利用價值的，而政府手中有大量的資料，所以我覺得這個很有討論的空間。另外一個問題就是我剛剛講的，美國在1960年代，對於國家資料中心的成立與否之後的一連串對於個人資料的問題，比較像這個的去年由劉教授所做有關IC卡的問題，國內比較接近的大概是這方面的問題，那政府機關常認為說，跟自己主管機關無關的問題，最好不要去多管，但是他們一開始對IC卡的問題，從一開始就反對，那他們的想法是什麼，立場又是什麼？或許研究小組可以給他們一個建議。從去年到現在都還沒有結論，而這個又是與這個研考會的主管的業務是最為相關的，所以我覺得這個研究計畫不能去迴避這個問題，不管這個研究計畫是不是同意國家資料中心的存在與否，這個問題都是不能逃避的，這是我的建議，就是因為他是跟各個領域更為相關的問題，所以才更不應該去迴避它。最後一點，目前我個人正在進行有關私人領域的行銷的問題，現在學界很熱烈去討論的

## 政府行政作為與隱私權保障之探討

一個問題就是有關 data mining 的問題，怎樣從一堆的資料中，去把資料挖出來，去對一個人做一個行為的預測，做為之後可以賣給他的一個東西，就是之後做為行銷的一個東西，管理學界，企管學界，圖書館學界，這些玩弄資料的學界，他們現在非常注意的一個問題就是有關 data mining 的問題，像我們上網時，你的資料就會被留下來，可是他們不會告訴你，就拿去做分析，去找出來上我這個網的人的行為模式如何，怎麼做才能刺激上網率，這個對他們而言是理所當然的，他們可以得到他們想要的東西，而且他們也認為你也可以得到你想要的東西，但是這就造成了法律界與他們的衝突，這個還沒有具體的方案或是解決的方式，因為這種的問題才剛開始，那我對於這一類問題的想法與這個研討會的課題有關的是，就是說會不會有一天政府有一天也來靈機一動作這樣的事情(data mining)，去找出那些人有台獨傾象，那些人有犯罪傾向，透過他所有的資料來分析，或許他們有沒有做過我們都不知道，或許他們要做的話，就像我剛才說正當法律程序的問題，這也很重要，這是目前還沒有觸及到的，我在想或許有一天未來有這個機會，當政府有這樣的想法的時候，是不是研考會可以提出一些建議，這是我的一些想法，謝謝。

法治斌老師：

你講到正當法律程序，你覺得個資法上面有沒有什麼不足或是需要補強的地方，這方面你有沒有什麼想法？

王老師：

老實說我沒有特別針對個資法的方面。

法治斌老師：

那你沒有就是在蒐集資訊程序上比較具體的規定？

王老師：

我想本身個資法的原則就很明確了，分成公務機關，跟非公務機關，在利用的部分，我覺得美國在處理個資法上面的問題，也是十分差勁，他不像歐洲那樣，他是遇到一個問題，處理一個問題，就是當出現一個個案的時候，美國就會制定一個法規，很有名的就是出租錄影帶的個人資料，針對這個問題就有特別規定，錄影帶店的個人資料不能洩露出去，所以我比較沒有這些大的想法，當然會有一些大原則的適用，但是我現在一下子腦子裡沒有辦法想出該怎麼做。

法老師：

謝謝王老師，那我們現在好像只剩下一位了。

劉靜怡教授：

這個禮拜非常的忙，星期二去見張博雅，星期四去見李明亮，他們有一個健保的 IC 卡二十四號要決標，就是他們要把標決定下來，我們有提到使用 IC 健保卡的一些問題，他們就說他們五年前就決定了，你不要現在來提這些

問題。關於這個部份我之後再來提好了。

剛大家談了很多所謂憲法層次的問題，因為大家本身是憲法學者，所以我比較不敢去 touch 這個東西，這個部分就是說不管他本身是從條文或是其他的面向去切入這個問題，我覺得滿有趣的，其實很多國家也滿願意朝這個方向去做的，我們有沒有辦法從憲法中說，不管哪個資料，個人就是有辦法做完全的控制，不管要怎麼去蒐集，或是再度利用的時候，都必須讓我知知道，不是告知而已，而是充份理解，應該是行政機關去主動告訴你，我現在在做什麼事，你願不願意配合。其實從個資法裡面，看不出來個人對他的資料流向有那麼大的權力，比如說他要公告一些東西，這是一個很被動的東西，你會去看嗎？或是選罷法規定公告選舉人名冊，那其實是會造成很大的困擾，我不知道你們有沒有這樣的經驗，在選舉的時候有人打電話來說，請你支持誰誰誰，甚至打到大哥大來，每個候選人都會這樣做。我想對他們來講拿到這個東西是很容易的事，或許像我們現在也有法規規定電信業者必須有那些設備，其實非常清楚，那人民知道嗎？你知道你打大哥大每一通都被記下來嗎？所以這個我覺得是我們必須去稍微談一下的問題，就是我們知道要保護人格權，這個沒有錯，但是到底保護到什麼地步，就是有沒有辦法去 control 他自己的東西，願意給或願意不給，那當我出去的時候，這個後果你有沒有充份的告知我們，那這個問題可能是比較嚴重。

剛有提到說亞洲國家是不是一個比較零散式規定，現在如果你要去了解各個國家有那一些立法的走向，有一個單位叫 ETIC，他其實每年都有做年度報告，我不知道今年的出來了沒有，我們去年幫他寫了台灣的部份，我們就

寫 IC 卡，我們不做打分數的事，我們只做事實陳述。

健保卡的事情現在是這個樣子，其實在八月的時候已經把 RFP 在網路上通通放出去了，九月中時候還做了一些修改，修改的部分其實不是很多，主要是針對智慧財產權的部分，他裡面有一些規定是說，裡面的那些模組，還有 IC 卡怎麼設計的部分權利是要歸屬於中華民國政府，或是健保局。這會造成廠商的不滿，這是他們設計很多年的東西，為什麼權利不歸他們，主要是修正這個東西，他們在九月中招標計畫書中有一條規定，就是如果政府要 call off 這個計畫的話，必須在那一天之前，可是他們其實也沒有做，可是當時有很多內部的反對。所謂內部的反對就是他們透過資策會，還有中研院那邊，所以現在大家弄得很不愉快，這邊在說你為什麼不早提出，那邊在說，你根本不應該這樣做。現在是這樣子前幾天已經定了，預算也應該是會過的，也不能干預什麼了，但是我唯一能做的就是不要把其他的資料放進來，就是只有健保卡的資料放進來，可是張博雅那邊意思完全不是這樣，她是認為就是要放進去啊，把其他的東西都放進來，她說現在不是像國民卡一樣是廠商在做。其實重點不是在於誰在做，這裡有一個問題是我們在想，就是 IC 健保卡當初所想的，是不要讓健保資源浪費，要改善整個健保制度，那其實不是只有 IC 卡，磁卡也可以，在這個部分有非常激烈的辯論，我這裡有一些簡報的資料，如果法老師要的話，我等一下就把這份拿給你，那當時再怎麼算也不會有什麼結果，他說一年可以省 28 億，我們再怎麼算也不會省什麼錢，那很多東西是敏感資料，可是你放在上面，包括血型可能都是敏感資料，健保局他就說他們會看著這個東西，或是他們又說，醫療法裡面有一章加了一

些條文，他們會好好保護這些東西，可是這些草案現在在什麼地方，也不知道會不會過，而且草案裡面有一些地方讓我看了非常不舒服，就是只要基於公共衛生或是學術研究的話，所有的資料都是可以調出來用的，現在實務上是這樣在做，你看國家衛生研究院他們都是這樣做的，可是還有一些有特殊管道的人，我還認識那種可以直接到醫院抄資料的人，那你要怎麼做。比如你要去通過年度健康檢查嘛，他們就會說我們手頭上有你的資料，你是肝炎的高危群，請你來做篩檢，那這是很詭異的事嘛，你這資料是從那裡來的，那國家衛生研究院覺得他是完全正當的一個做法，他是一個國家研究機構，要不然你叫他怎麼做，我還有一個朋友在做南島區的基因還有血型的統計，到時候如果你有癌症的話，就可以做骨髓的移植什麼的，那一些基因資料庫其實都有這樣的問題，但是問題是在於他們是不是真的為了公共利益或是公共衛生的研究。這個還牽涉到剛剛說死人資料的研究，在冰島那邊有一個很大 NEWS，就是他們說冰島的人只要往上追溯幾代，就可以把冰島家族人的血緣通通連起來，他們就把這個資料賣給基因公司，那就算再怎麼規定也沒有用，只有家族中有百分之 50 的人的資料有了，他就可以用電腦算出來他所有的資料。

我們剛剛一直在講什麼行政行為，或是行政蒐集資訊是什麼東西，剛剛法老師一直在講他們蒐集的是書面上資料，那傳在網路上的動態資料怎麼辦，像健保卡他們有規定就是必須每天把當天的醫療資料傳送過去，這就是動態的資料，以後在醫療院所一刷卡的時候，就有動態資料，包括以後行政機關做的這些相關的措施，這也都是動態資料，我想他們真正想要的是這些



東西，因為都電子化了，那我覺得問題比較嚴重的是動態資料的部分，但隱私權比較會有問題的也可能是動態資料的部分，像現在北二高電子收費的那個，你只要一刷卡他就知道你在什麼地方，醫療院所也是，你只要一刷卡，他就知道你在那個醫療院所，他就說你有什麼好怕的，你又不是逃犯；我說，我就是不想讓你知道，這就是一個問題哦。那動態資料的問題是他在網路上傳輸越多，他的安全度要求越高，他的安全度要求越高，這個就必須做學術上的評估資料，那在個資法中保護的範圍，安全也就是說最後你在隱私權的部分可以保護到多少，那其實花的錢很多，你必須去算這些問題，而且最主要的是你還不一定能去達到法律裡面隱私權的保障的問題。

行政作為的部分更好玩，我們那天就問了一個問題，其實這是我們一直很有疑問的一個問題，問張博雅是這個問題，問衛生署也是這個問題，那我們就問他說這個 IC 化，那身分證要不要做，他覺得這是一個很離譜的問題，你怎麼不知道身分證是做什么用的，那我可不可以就是你們到時在全面換身分證的時候，我也可以不用去換，我可以證明是我本人了嘛，也可以不用去按指紋了。他就說你不要去管指紋的事，這個法律隨時可以改，我說這個是違憲，他就說這個法律隨時可以改，其實立法院不是那麼容易改啦，因為這是白曉燕案出來的一個法律，大家不會隨便改掉的。他就說為什麼這個東西對你那麼重要，我覺得我可以從國家機關那裡取得什麼樣的福利，從國家機關那裡取得什麼樣的資源，這是做為一個人民跟你國家之間關係，而不是我有這張身分證的關係，去領這些國家補助金或是其他東西，你不能因為我用這張身分證，你就說不行。就醫憑証也是同樣的道理，戶籍上已經有我的資

料了，我有一張跟了我很多年的身分證，為什麼我要去換這樣的東西，意識形態上我就沒有辦法接受。就醫憑證就更有趣了，他明明白白是就醫憑證，法律規定健保卡或是其他足以證明身份之文件，理論上我有文件證明是我本人，每個月都從我的帳戶去扣健保費，理論上不能因為我沒有那張 IC 健保卡，我就不能就醫。健保局的人就說，醫院可能就不會讓你看病，因為他不能登錄，他就不能算要如何分擔健保費用，就是一個這樣問題，我們在談行政作為的時候，有沒有可能就是你在追求行政的效率，或是行政機關的效率，卻忘掉了那些最基本東西，你一忘掉那些東西，真正受損害的就是我跟那些全體享有自由權的國民，這是我比較擔心的問題。

另外，剛剛講到一些就是工商普查的部分，我們所裡面有一套最完整的工商普查資料庫，我們現在有一個卓越計畫，就是要找全台灣 4000 家廠商，大部分都是高科技廠商，來做資料的蒐集，剛才說個資法是在保護自然人，法人沒有在裡面，這裡有一個東西很有趣的，就是我們可以推出來的就是，再做調查的時候，可能會牽涉到自然人的一些資料，像是他的持股啦，這些東西，我們到底可不可以做。就算你把資料做了除名化，匿名化的處理，我從其他的資料還是可以看出他可能是誰，這不管是工商普查資料庫，或是其他個人資料庫，都是一樣的。

就像在政府間的機構，做了安全的措施，像是除名化，匿名化的處理，我還是可以去 match 出來，這個人就是那個人，這個部分是一個很大的問題，我的感覺是這個樣子，更何況，就資料庫之間的問題，我看他們現在沒有很大的概念。那天李明亮還問我說，「你有沒有一些空間，我覺得資料庫連起來

也沒有什麼不好啊，你們學 technology 的人為什麼會覺得不好。我不知道那要怎麼回答，我就說那個就是不能做的，他就說可是那就是我們想要做的，他就說他一定要連起來。

其實從法律上根本看不出來，老實講，個資法裡面，沒講這是不能連的，他只有說基於特定目的之使用，那其實是可以連的，我都不知道這個法律應該怎麼用，這是極為嚴重的問題。

我有看過施政的東西，我想在這個社會裡面，起碼有很多大學的電算中心主任他不知道有這個法律要遵守，任何一個警政署的人來說，我們要哪一個學生的 id 帳號，就一定拿去，而且他不會經過任何的程序，這個很清楚，我有非常多的證據，如果法老師要的話。我看過的惟一的一個，其實他可能是在民法的隱私權的法律修改之前的，適用這個法律，他是徵信社去調查人家的外遇事件，錄了影，法官竟然用個資法去判決，最近一年半我沒有這樣的 case，所以不知道最近一年半的情況，這個問題是在於從署長到他們的下層，都沒有這樣的 sense，看法老師這個案子如果做的好的話，我們還會更努力，還有的吵的。

法治斌老師：

我們做這個計畫，我從來沒有想到還有這種很復雜的地段，你可能要給我什麼暗示之類的，我想我們現在還是把他單純化好了，就是說，就我們的研究我能做什麼就做什麼，至於將來他們把我們的研究做什麼樣的使用，這可能就不是我能控制的了，從開始到現在，我還沒有感覺到什麼很具體的明

示或暗示，IC 卡的問題我們會處理掉，那劉老師這個是當時參與的大將，意見領袖。但現在在外面，健保卡好像還沒有什麼討論嘛？

劉靜怡教授：

他說這是一個大家有共識的東西，我也不知道為什麼他會認為大家有共識。這個問題真的很複雜，你必須要把評估的東西都寫進去，可是可能不是像他們所評估的那個樣子，可能還有一些安全需求，系統設制上的需求，沒有算進去。比如說他說他的計畫裡面，只有 922 個的讀卡機，並不是所有人的都可以去看看他的資料怎麼樣，他大部分的資料都不會存在他的卡裡面，他敏感性資料不會這樣存，裡面頂多有你的身分證字號那些東西而已，所以我們看不到他有沒有把我們的血型記錯，這跟看不到醫生所為我們記載的病例是同樣的道理，他說有可能是這個樣子，簽約廠商可能會免費送我們幾台讀卡機，這是第一個 solution，第二個 solution，是說其實會常常去看健保資料的人，可能是常常去逛醫院的人，就叫他們去大醫院，就會看的到。接著他又說不做不行啊，有助政府威信。

法老師：

基本上他可能還沒有想到隱私權的資料保護的問題，他可能想得不多，他也覺得不是很重要。

劉靜怡教授：

他說你不要把這個東西想得那麼可怕，其實當時我感覺衛生署還算是最理性的一個單位，當時李明亮就花了三個小時跟我談這個問題。不管新政府，舊政府時代，都是盡量多留一些空間，給未來用。或者就是說，就不要在 IC 健保卡裡面記太多東西，反正就是可以直接連到健保局的資料庫中心就是了，所以那個部分就是健保局有一個全台灣所有人的健保資料，像以後警政署會有一個全台灣所有人的指紋資料，或是只要是犯罪嫌疑人就會被採樣 DNA，那我只要去警察局說你性騷擾，然後你就被採樣了，怎麼會有這種法律，這個國家真的很奇怪，而且這個通過了，可以去讀一下，因為性犯罪的嫌疑人，就是這樣解釋的，這個很怪嘛。其實警政署的指紋系統都已經進入招標程序，這個大家都知道，如果大家想知道廠商那裡怎麼去想這個問題的話，像 IBM、HP，他們有一套這個系統是全世界都在賣的，這倒是另一個觀念就是了，那就是廠商的觀念，我幫你做什麼事情，做到什麼地步，可以讓你符合法律的要求。

法治斌老師：

把你找來之後，大家就開始有點悲觀，好那在坐各位學者專家，看看大家是不是還要更進一步的請教，討論。

李震山教授：

剛剛劉教授的發言，我有幾點要說一下。這個問題基本上是較高的層次，那就是科技人與法律人之間的問題，這個不是只是知識層面，也有解釋法條

的問題，所以我是覺得最具體是白曉燕的那個案子。人權的宿命就是主權是人權的前題，所以保護人權的人如果沒有注意這個問題，有一天你自己會受到侵害，本來你想保護的人也沒有被關心，我們的社會就是這種狀況。

這裡有一個概念，就是德國法他有一個叫做「資訊自決權」的東西，就是原則上個人的資料要自己去決定要不要公開，如果有什麼重大的事件的話，當然你要說服他，這個概念是很重要的，如果沒有辦法接受，就會產生不良效應。我是覺得我們是不是可以強化一下，就是當政府蒐集個人資料的時候個人積極的法益，就像剛剛的正當法律程序一樣，因為這是第一步，只要這裡先設限，之後就很難去突破，就像行政調查也是一樣，當我覺得個人的資料，我是覺得這個法律應該要好好的做第一關，我覺得我們的研究小組可以參考一下德國的例子。

我們這一部個資法常出現擺在那裡沒有什麼作用，那在我記憶裡還是有法官用個資法來做裁判的依據。我的經驗是，每一個領域都要把他專精化，比如說，今天警察跟個人資料保護法很有關係，那今天在個人資料保護法實施前，你要做什麼事情，就像我們今天研究程序法一樣，醫療，保險，新聞，也要定出在這個範圍內相關的法律條文。德國這十幾年往前推，警察法上也是這樣。這些東西我是認為主要階層，那幾個原則，就在個資法。所以各個領域，我們現在一直講上位層次，那沒有辦法，要由下而上，個人資料都不侵害。

法治斌老師：

那警察機關有沒有什麼個資法的準則？

李震山教授：

只有在傳遞資料的時候，像是把資料傳給警察機關之類的，這都沒有法律的依據，都有問題。現在還有一個問題就是行政程序法有很多部分排除個資法，像第三條，我們是認為治安機關最有關係，但是還有行政程序法、還有相關法律的關係。

另外就是個人資料的監察的問題。這個制度，基本上我覺得是國會應該任命一個人，他與行政機關的地位不同，平時人民有個資法上的問題可以去找他，每一年他把個資法的案件提到國會去，國會去監督行政機關，這樣一個中立的機關，讓人民有很多管首去實行，只要他很忠實的去翻閱資料，就可以看出行政機關那裡有問題。國外相關的人選都會找得很慎重，一定要很崇高的人做這個事情，像我們剛講的監察院，我們是不是可以做這樣的制度。

法治斌老師：謝謝。

陳起行教授：

還有一個問題很重要就是把學理，變成一般大眾可以知道的，包括行政機關，因為他們可能是不知道，不了解這個狀況，有很多學者認為是這個問題。我的想法是法律與社會的互動問題，我們常講資訊社會是在形成的，何去何從，你怎麼樣去走，這是一個關鍵的議題。這不是一個處理過去的問題，這是一個相當前瞻性的問題。比如說我在德國一年，只收過二、三個垃圾郵

件，我後來才知道這是我住的地方的問題，不太會有這樣的管道，在美國就是另一回事了。這是一個選擇，一個未來社會的選擇，而在美國他們對於這個有很強的意識，他們對於個人資料不知道會怎樣被用所帶來的恐懼更勝於實際，我強烈建議法老師這裡能持續這個研究，因為如果就這樣結束的話，會讓政府的這個管道，或是學理方面的討論也會中斷掉，而這是我個人覺得滿重要的，這牽涉到資訊社會的科技問題，這是很重要。

德國在這方面的發展因為管的太嚴了，所以科技上面會受到影響，而美國在這一方面是同時併進，他們會去同時注重科技與隱私的問題，這是一個價值的決擇，但是這又不是去分說哪個高哪個低，這個不是太奇怪的東西，幾乎一般的公務員和老百姓都會接觸到。我記得我剛來政大的時候，我可以看到所有老師給的成績，也就是說所有的學生我都可以看到他的成績，後來過了一年我就看不到了，這一個過程就沒有法律的規定，不知道電算中心的程式設計師，從那裡來的影響，我不太清楚，往往就是程式設計師在設計程式的時候，他沒有什 sense。

我剛剛舉的例子，環境影響評估，往往做什麼工程，做什麼建設的時候，我們會想到評估。實行科技的時候也常會這樣，我們的個資法就是一個典型的例子，不只在我們國家，在歐美先進國家也是如此，像是汽車排放廢氣的標準，他在實行的時候就會去評估，之後他會再來看要如何定標準，在制度上面是很重要的。像德國的方面他會從事實來，他會去登記，再從登記的結果來看為什麼是這樣子，為什麼是很重要的，我想對我們學者來說，也都還是在學習，那對於公務員來說，他們很難有這樣的 sense。至於說那一些造成



具體損害，這是看不到的，很多人有不滿，但是他們提不出具體解決方式，這是一個很重要的問題，是建立未來的資訊社會不能逃避一個問題。

石世豪教授：

剛剛李老師提到研究方法或是跟其他學門互動的問題。我現在不只教法律，還教現代文選，還帶大學報，還教傳播政策，都教到別行去了，我剛提到的是法律的那部分的問題，我現在要提的是整套的問題。剛才我提的是特殊管道裡面的資訊蒐集的問題，就技術上而言，就是於法律規定職掌裡面必要範圍之內，這是一個大漏洞，所以無限的資料蒐集中，都會有這樣的問題。我剛是舉幾個例子，媒體，經濟，行政管制，這都會有大量的調查資料進來，我要提的是一個很有趣的行政方面的觀察，大家都會覺得萬能的政府會讓人民無所適從，我倒覺得不會。因為中華民國在法律方面，基本上不是一個現代國家，還是一個部落國家，就是主要勢力，還是呈部落形態的分佈，行政機關的分佈也是呈部落形態的分佈，他們之間資訊的連繫，還是非常不上軌道，資料保護的觀念他們都還沒有連通，像他們資料庫的連結也是技術上可行，觀念上沒有通，有很多機關覺得他們在技術比較超前，會想要去做，像內政部，衛生署，他們會開始連起來，可是其他的部門不是如此。所以我們可能會太早拿現代國家的 model 來評估中華民國，把資料保護當成一個行政命令來看的時候，我們會發現非常沒有效率，第一個目標不清楚，機關不明確，沒有自我的評估，而且不可能做調整與改變，所以資料保護非常沒有效率，資料傳遞也非常沒有目的，就是他的侵害不是有目的，有意識，有系統

的去侵害個人，行政機關的盲動，造成很多個人被個別的行政機關侵害，我想我們必須先把實況反應出來，才不會在用別的國家的狀況時，過度高估我們的情況。

剛剛各位先進都有提到資料保護權的架構，我當然會把資訊控制權的機能放在這邊，李教授他們都有提到資訊保護監察官這樣的職位，這也是我們可以看到一個問題，就是政府是不是一體的，而資訊監察官的地位，就是在政府的體系內去建一個不屬於政府的上下體制內一個的東西，去看政府的作為，我覺得分類政府是一個常態，這絕對不是一個變態，政府內部有許多的層級，各有自己的 resource，互相的衝突和對抗本來就是常態，在這種的體制之下我們本來就應該在這個體制下去植入一個異物，去告訴政府你不能做這個，你不能做那個，而且我們必須讓這個體系也很有效率，資訊保護的監察使他本身也是一個大量資訊的控制者，他要去用大量的資料，去執疑政府在資料保護上的問題，我相信這些東西在很多地方是有多變性的。

我其實在這裡列了一個舊的思考模式，第一個就是關於資料保護有什麼樣的法益，一個是法律的立法目的何在，再來就是你的標準，第三個就是什麼人來決定，就是像剛才所說的像是 due process of law，再來有爭議的時候，救濟體系是什麼，再來是監察官的進入，最後還要有整個系統的調整。我把這些東西列出來之後，發現這個思維模式是一個迷思，簡單說他是一個故事，與真正的社會有很大的距離，我們可以看到就是這個樣子，所以沒有辦法做任何理論。

我們再回到電腦處理個資法，跟這個議題直接相關的是第七條，蒐集的

限制，我們要知道到底其他法律是什麼東西。我們這個法律給其他行政機關去處理東西，在資料保護裡面，這樣情形也很普遍，我們先把這種東西弄出來，我們必須把這個東西揭露出來給大家知道，這是我們可以做的。

另一個就是剛剛其他老師也有提到，我非常贊同的，就是回歸憲法，因為在所有的法之間，不管怎麼分，普通法，特別法之間，總是會有漏洞，創造一個新法律。就像現在的法律，像部落性的法律，都是主管機關去提草案，立法機關來通過，他們不斷去打破之前的法律，不斷去創造新的法制，來造成法律的漏洞，那我們法律人最大的工作就是把漏洞找出來。

法治斌老師：

好像覺得未來比較有希望了，那劉老師？

劉靜怡教授：

其實從個資法來說，他們所保護的是很廣的東西。剛剛李老師有說一個監察部門的問題，就是不要讓資料進到他不應該進的部門。麻煩的是蒐集個人資料的問題，因為我們有一個戶政系統，身分證字號，所以我覺得這個研究很重要的就是，當行政機關他在做行政作為的時候，照著這個一人一號的資料來做，那我們要談這個對個人資料的保護有什麼樣的影響，這是比較難的，有很多國家常在談這個一人一號到底合不合憲，比如說菲律賓最高法院認為這樣的一人一號是違憲的。其實以前美國在談 social security number 的時候，這個問題也一直在談，其實歐洲有些國家也認為這個是違憲的。

現在的問題是在於怎麼讓這個經驗去套到我們的架構，或者是說已經沒有辦法走回頭路了，就是不只是公部門，連私部門也是 follow 這個系統在做，我有三張信用卡的帳號是跟著我的身分證在走的，所以這個東西已經是無所不在了，那我們要怎樣看待這個東西。我們現在把私部門的部分先切開來看，不要管了。政府這個部分就很麻煩了，大家有沒有想過，為什麼當初健保卡就要用身分證字號，為什麼不給你另外一個號碼呢？另外給你一個號碼的話，就比較沒有界定上的問題，包括現代，從 95 年 96 年左右，美國一直在吵的，就是關於必須要有一個 identify，他們最近一年半之間有做很多這類的辯論，我想這個東西可能會有用。

法治斌老師：

謝謝。

王郁琦教授：

我現在是要講一個很簡單的問題。第一個就是個資法裡面其實附隨了很多行政命令，因為個資法裡面有八大行業，每個行業都會有行政命令，還包括法務部在處理的時候，包括機關本身也會有行政命令，大家會覺得去處理這個資料的法律的程序很重要。當然如果你把這個切開，從私部門的方向來看，當然這個我們先不管他，那我們從研究小組的角度來看，對於正當法律程序的要求，還有未來與行政程序法之間問題。

第二個就是一人一號的問題，剛我說的美國 national data center，他本身

對這個要求很強，因為如果沒有號碼的話，他的 personal identify 就會沒有辦法建立，這個問題在這個研究也是可以討論的問題，以美國為例，他的駕照可以不用登記 social security number，這樣的觀念在台灣的討論很少，這是一個可以著力的地方，想像如果有一天大法官會議宣告這個違憲的話，這是一個多大 shock。所以這個討論起來也滿重要的。

第三個就是針對資料庫所做的一個研究，我們這裡有接過一個衛生署的一個公文，就是一個讓學術界去利用他們資料的一個辦法，還發給各大專院校，如果你以後有這個需求，就根據這個辦法，我覺得如果大家為了學術研究這種崇高的目的，就可以去做這樣研究，我覺得這個是很可怕的。所以如果這個研究計畫切入了健保部門部分，這其實可以去做一個琢磨。

法治斌老師：

這個很有意思，所以我們要把這些東西都挖出來。我們這樣談談也談了大概三個小時了。我本來覺得這個問題看起來不大，但是經過你們的提醒，我發現其實問題還滿多的。今天經過大家的討論之後，我們收獲良多，在很多的部份，我們還要再思考一下，我們過去覺得哪個部分不重要的，或是不是很重要的，我覺得我們會再思考一下，我現在覺得這個計畫滿有意義的，當初我們接這個計畫，我覺得這個計畫好像滿容易做的，現在看來，好像也不是太容易做，非常謝謝各位，那麼我們有時間，我們還會去騷擾各位，反正你們現在有的最基本的資訊，都在我的掌控之中。謝謝大家。

政府行政作為與隱私權保障之探討

主題：政府行政作為與隱私權保障之探討

時間：民國八十九年十月二十七日（星期五）

地點：國立政治大學綜合院館十四樓第五研討室

法治斌教授：

照我們的題綱上來說，我們就憲法上的部分已經處理了一些，有關資料保障的現況也處理了一些，國內所有的一些碩士論文或相關部分也已經 review 過了，中間有些部分可以拿來用。也就是大概外國資料的掌握大概沒有什麼問題，接下來就是從文獻當中我們可以掌握取得、蒐集人民資訊的界線，還有使用、儲存、傳遞的部分，這是整個計畫的核心的部分，這部分我們把外國的原則也做了一些比較，差別不是很大。最新的資料是：1999EPIC 的 countries report。

我們從資料中得知日本、韓國和其他國家的最大差別就是主管機關的差別。日本、韓國是由各個機關自己來做資料保護，但是在歐、美就設有專責的機關或是專人來做資料保護。我們現在顯然也是，法務部只是做協調聯繫的工作，並沒有做實際上資料保護的工作。但是有沒有必要設立一個專責的機構或是資料保護官，就是我們看到的資料中談的比較少的。

另外我們看到澳洲，有十幾個有關資料保護的原則，蠻完整的，他是規定在隱私權法裡面，但是用原則的方式，是 1988 年的。但是這方面的問題可能不是很大，真正的問題是操作的問題，因為我國個資法和外國立法例比較起來好像差不多，只是我們這個法好像完全沒有用。

李念祖教授：

我覺得我們的個資法定得很糟糕。因為我們的法律給公務機關的資料處理很多方便，這嚴責於人，薄責於己。對非公務機關 control 很多，但是對自己很多 exception 一大堆。

法治斌教授：

當初好像就是急急忙忙的趕出來。為了亞太營運中心計畫。基本上立法動機不是為了保障人民權利，而且法務部好像也沒有很大的動力要去推動這個法。

林子儀教授：

而且另一個原因，也是有關於這個法到底可不可以適用到網際網路？這個法什麼原則都在裡面，但是在施行前和施行後並沒有很大的差別，而且也沒有什麼監督的內在機制，像類似消保官，站在人民的立場，有隱私權受侵犯的時候就去找他。對於徵信公司，到底有沒有規範到？而且到底金融機構做了沒有，也不知道？法務部對於這個也只有協調聯繫，好像也不重視。

陳愛娥教授：

德國的資料保護法，最關心的是「流用的問題」，機關之間怎麼去確定資料可不可以流用的問題。我前幾天剛好到區公所，他們跟我說，為了要知道

## 政府行政作為與隱私權保障之探討

申請人以外，其他家屬的財產狀況，他們就直接向財政部要資料。現在台灣似乎根本沒有資料流用的限制。就像個資法第八條設了九款例外，那等於什麼限制都沒有了。我覺得至少要限制「流用的原因」，為了什麼目的才能流用。還有就是取得資訊的目的，民眾提供資料的時候要知道為什麼要提供這個資料。

李念祖教授：

個資法第一條說「為避免人格權受侵害」，但是人格權和隱私權在很大一部分是相同的，他這個地方寫人格權不寫隱私權，我不知道他是什麼意思？

林子儀教授：

政府要定這個法，一定要有正當的目的，不能只說要促進行政效率，而是要真正為了保障人民權利，這才是重點。

李念祖教授：

還有個資法的第二條也是很麻煩的東西，因為如果其他法律都另有規定，例如稅捐稽徵法。這等於開了一個大門，把個資法原來有的保障都封殺掉了。

法治斌教授：



就算用到個資法，還是有很多例外規定，排除適用，所以真正能用到個資法的機會，就更少了。

李念祖教授：

個資法的第四條本來是很重要的保護規定，可是也被第二條殺掉了。本來第五款是很重要的，就是請求刪除，請求刪除我的資料。

林子儀教授：

這一個規定也沒有監督的機制，沒辦法確定已經被刪掉了。就像少年事件處理法中的規定一樣，和關於緩刑的規定一樣。你怎麼知道他刪除了，他也可能偷偷留下來，被用了你也不知道。

陳愛娥教授：

我覺得應該要有幾個層次：第一要件明確；第二是機關的問題；第三是技術上有沒有辦法做到。

李念祖教授：

我想個資法的規定，至少可以用來做「證據排除」之用。另外一個問題就是「個人資料」的定義好像太廣了一點。

林子儀教授：

個資法他的立法模式是比較接近歐洲的，不僅規範官方，也規範民間。跟美國的立法模式是不同的。就台灣而言，我們僅能把他當作是原則性的立法，其他的需要再從其他的法來概括。因為要包含所有的，就會太過於抽象了，不見得是好的。

詹文凱律師：

現在個資法有很多問題：例如第十二條規定，限制當事人的情求，但是對政府機關沒有限制，如果公務機關交給第三者並沒有任何限制。還有第七款的定義，很奇怪，非公務機關只限於那三款。到了十九條，公務機關沒有取得登記執照的話，不可以做，但到了後面 38 條又有罰則。

李念祖教授：

就憲法基礎的部分，陳老師的看法是，就個人的權利才能請求，那知的權利，是受益權的話，一定是要政府去保障，一定是立法有了之後，才能擁有，而不是從憲法直接下來，那立法給的話，他的正當性基礎在哪裡，這是必須要交代的問題，如果是跟自己無關的，如果只是單純想瞭解一下。

另一方面就是隱私權的範圍在哪裡。這就是有人說的資訊自決權。例如我可不可以去禁止別人提到林子儀幾歲，隱私權的範圍有沒有保護到這個地步。如果國家有林子儀幾歲的資訊，那麼別人可不可以去請求告知。如果有人去問，可不可以主張是他知的權利，但是跟他沒有關係阿。

陳愛娥教授：

去年中興做的研討會已經討論過一次了。我的看法是，the right to know 是有範圍的。

李念祖教授：

現在的問題是如果政府合法的取得你的資料。而且資料你要求他公開。我現在第一關要過「為什麼要公開」，我們先假設他是一個該公開的資料，或者是可以公開的資料。那我可不可以要求你公開，雖然是和我無關的。那這個就要討論到隱私權的範圍。例如姓名可不可以公開。也就是我現在有兩個層次的問題。第一個是個人的資訊自決權，他的防禦的界線在哪裡。

陳愛娥教授：

基本上我是覺得不同的資訊有不同的基礎，如果是基於政府的資訊公開的話，是不需要有任何的個人利益，政府就已經被要求有公開的義務。

林明鏘教授：

我現在有關於瑞士資料保護法的資料，是 1992 年制定的，但是最近有修改。瑞士規定任何人都可以要求公開政府公部門或私部門蒐集的資訊，但是有兩個理由可以拒絕，第一個：法律有明文規定的。第二個：要保護第三人的重大利益才可以拒絕。

瑞士資料保護法一共分八章 39 條，施行細則有 38 條。分為兩部分，分

### 政府行政作為與隱私權保障之探討

別是政府機關取得私人資訊，還有私人機關取得個人資訊。關於私人資訊的取得，要用登記之方式來控制。然後他有個控制機制，就是可以要求權利人或第三者答覆。然後有一些要件，例如要書面、要人在瑞士(外國人不可以)，也要是瑞士人。他們還有一個機關很重要，叫做瑞士資訊保護官，還有瑞士資訊保護委員會。保護官是「監察使」的意思。委員會有點像仲裁機關一樣，兩個機關都是獨立性的，一個是行政委員會，一個是上議院選出來的，下面有一個常設的秘書處，所以不是一個人而已。而且瑞士法有關於刑法的規定，並沒有規定刑度，所以甚至有可能判到無期徒刑。而且他們有特別關於病歷的規定，特別嚴格。而且病歷只能給醫生。我們對這個是規定在醫事法裡面。

## 附錄七 期末報告審查意見修正說明

審查意見所提及之頁數及註解編號，已因修正而變動，特此說明。

審查意見	修正說明
<b>詹文凱律師之審查意見</b>	
<p>本研究以實地訪查方式進行實證研究，能夠蒐集較真實的資訊，值得肯定。然而訪查機關的範圍或數量宜再予擴大。</p>	<p>有關訪查之範圍及受訪機關之數量，限於研究期間及研究經費實無法擴大。僅得選擇與一般人民關係最為密切、蒐集資料數量最為龐大的機關(即戶政事務所及健康保險局)，同時也是較多參與座談學者所建議的機關進行訪查。然本報告已於建議事項中納入「應進行後續個別行政機關資訊蒐集、資料保護研究」之項目。</p>
<p>第二章與第三章順序宜對調，先進行法理及比較法之探討，再對我國實務之運作及檢討建議為結合之討論。</p>	<p>已依審查意見修正。</p>
<p>對我國個資法應如何落實，尤其是公務機關部分，如何實踐各項保障之原則，應可提出具體之修法建議。</p>	<p>有關我國電腦處理個人資料保護法之修正建議，已增列條文修正建議表於本報告第 81 頁。</p>
<b>劉宗德教授之審查意見</b>	

政府行政作為與隱私權保障之探討

<p>建議第二章與第三章對調，先說明比較法，再處理我國之現況與檢討，較為一貫。</p>	<p>已依審查建議修正。</p>
<p>實地訪查選擇以戶政事務所及健保局為對象，惟並未說明為何以此二行政領域為例，宜補充說明。</p>	<p>已依審查意見於本報告研究方法部分作補充說明。 另同詹文凱律師建議之說明。</p>
<p>有關「行政調查」(P.19)部分似得做為本研究之範圍，而美國「行政檢查」(P.29)似亦得進一步說明。</p>	<p>本研究報告自始即以「行政機關以書面或其他電子之方式要求人民提供資訊」之相關問題作為研究之課題，限於時間及研究重心，實無法將行政調查或行政檢查之部分納入。</p>
<p>美國法之 OIRA 制度說明過長，宜加以精簡。</p>	<p>有關 OIRA 之說明，目前國內尚未有學者或機關之研究報告加以介紹，然其卻係美國各機關取得人民資訊應遵行要件、程序之重要規定，其立法目的並兼顧行政機關之效能與人民隱私之保障，故本報告以較多之篇幅介紹之。</p>
<p>澳洲法部分似可將 P.42~P.47 部分併入 P.23 以下一併說明。</p>	<p>已依照審查意見修正。參見本報告第 13 頁。</p>
<p>P.29 美國法地部分之敘述似為「歐陸型行政法」之說明，宜避免之。</p>	<p>已斟酌審查意見修正。</p>

<p>P.29 註 51 之說明似有訛誤，因為環保法令中已有眾多得強制蒐證之明文規定（如空污、水污、噪音等）。又行政訴訟法第八條似不能適用（因法律關係並不對等）。</p>	<p>已依照審查意見修正。參見本報告第 29 頁，註 20。</p>
<p><b>詹中原教授之審查意見</b></p>	
<p>有關研究方法部分，實地訪查缺乏過程的紀錄與說明。</p>	<p>已於研究方法部分加以說明。有關訪查過程之記錄，已整理如報告本文。參見本報告第 71 頁至第 76 頁。</p>
<p>本研究以相當的篇幅探討美國書面作業簡化法（Paperwork Reduction Act），惟該法案與本研究主題隱私權之關聯性宜加以補充說明。</p>	<p>美國書面作業簡化法係美國行政機關取得人民資料時，應遵行之重要規定之一；且該法亦明文規定，保障資訊蒐集、取得、維護、使用、處理等之隱私，為其立法目的之一，故其與本研究之關連應無任何疑義。相關說明請參見本報告第 34 頁以下。</p>
<p>本報告建議事項中關於「行政機關自我評估機制」缺少可操作的指標，建議予以適當補充。</p>	<p>已依審查意見增加行政機關自我評估機制之列表。請參見本報告第 78 頁。</p>
<p><b>陳起行教授之審查意見</b></p>	
<p>電腦處理個人資料保護法要能發揮實效，有必要從「增進整體學習」的角</p>	<p>本報告之研究分析與陳教授之意見同。</p>

政府行政作為與隱私權保障之探討

<p>度規劃。登記，留下使用記錄，設置資訊官的內審機制與外界的評論，最終的目的在於提升每個行政人員在蒐集、運用個人資料時的正確判斷能力。如何在整個過程中讓學理有機會提供正確判斷的理由，一方面前述各項法律事實應有學術接觸的管道，反方向學理亦須有適當的途徑影響實務的進行。</p>	
<p>關於私法環節的個人隱私權保護問題亦應加以重視，除了政府機關涉及隱私權侵害的課題，建議探討政府機關調和個人資訊隱私權及企業經營在資訊科技快速衝擊的社會問題。</p>	<p>本報告之研究分析與陳教授之意見同。本報告已於建議事項中具體建議通盤修正電腦處理個人資料保護法，並研議制訂一般性的「資料保護法」。</p>
<p><b>吳嘉生教授之審查意見</b></p>	
<p>本報告採比較研究法，對於各國法律規範多有論及，似可以補充條文對照表，以明確其間的異同。</p>	<p>已依審查意見修正，請參見本報告第24頁。</p>
<p>在美國法部分，應可加強 Freedom of Information Act of 1986 及 Privacy Act of 1974 兩法案如何取得平衡，並且增加實務法院判例研究。</p>	<p>本報告研究之範圍主要在於政府向人民取得資訊之部分；至於政府公開資訊之部分則不再研究範圍內。</p> <p>另有關美國 Privacy Act 與 FOIA5 關係，法務部已於民國八十二年法律事</p>



	務司之年度研究報告中加以研究，可資參照。
<b>王郁琦教授審查意見</b>	
對於行政機關進行實證訪查資料極有價值，惟對於訪談的目的、方法等欠缺必要的說明。	已於研究方法處補充說明。
建議針對電腦處理個人資料保護法提出具體的修正條文。	已增加建議修正條文列表。請參本報告第 81 頁。
本報告可以說是類似主題研究的開端，未來可以進一步就財稅、刑事、病歷等資訊類別，進行相同的實證研究。	同意審查意見。已納入本報告結論之短期建議事項中。
<b>林明鏘教授審查意見</b>	
本報告採取行政實務訪查之動態研究方法，可以進一步瞭解國內相關隱私權保障之現況，其價值應予以肯定。	
國內研究資料部分偏重在少數博碩論文中，尚須補充其他參考文獻，而國外文獻部分似不宜忽略德語系國家相關文獻（例如：德國、奧地利及瑞士等）。	由於本研究小組之成員對英美制度較為熟悉，故自始及設定以英美制度為研究對象，至於其他國家部分，則以召開學者專家座談會之方式，從中獲取相關經驗。請參見本報告所附座談會會議記錄。

政府行政作為與隱私權保障之探討

<p>建議分成政府蒐集與機關內部互相流通行為與對外公開之論述，宜分成二個不同的節次，因為二者之法源不同，涉及之原理亦不完全一致。</p>	<p>同意審查意見。 有關政府蒐集資訊及機關內部資訊之流通部分，因美國書面作業簡化法係採統一規範之模式，所以本報告亦將之整合為單一部份；至於政府對外公開資訊部分，本報告並未加以處理。</p>
<p>結論部分建議詳列應增修法律或行政命令之具體清單，以供主管機關修法之參考。</p>	<p>本報告已於「建議事項」部分詳列應增修法令。</p>
<p><b>湯煥乾組長審查意見：</b></p>	
<p>本報告雖以大安戶政事務所及中央健康保險局為實務訪查對象，惟調查樣本似乎較小。</p>	<p>受限於研究期間故僅得以該二機關為研究對象。</p>
<p>建議增加導言專章，說明本研究之目的與緣起，以符合研究報告之體例與完整性。</p>	<p>已依審查意見增定第一章「緒論」。</p>
<p><b>朱澤民副總經理審查意見</b></p>	
<p>本報告 P.18 註 3 所稱本研究至健保局訪談之正確時間應為八十九年十一月二十四日（五）。</p>	<p>該誤打部分已修正。</p>
<p>P.19 中有關蒐集資訊之方式及程續乙</p>	<p>就目前之法令規定而言，健保局現行</p>

<p>節，報告指出本局在資料蒐集之程序上，未對資料提供者加以說明「蒐集個人資料之法令依據」、「該資料之使用目的」、「資料通常可能提供與何機關」及「資料之保存期限等事項，仍不影響健保局蒐集資料之合法性；再者，綜觀電腦處理個人資料保護法規定，亦無明文規定課予蒐集個人資料機關負有告知義務。</p>	<p>之作法並無違法或不當之處。惟參照國外相關立法例，仍宜修正相關法令增定資訊蒐集機關之告知義務，使對資料主體之保障更臻健全。</p>
<p>至於應告知資料提供者「資料通常可能提供與何機關」，實務上似乎有窒礙難行之處，且賦予超出法律所規定之義務，蓋除依據電腦處理個人資料保護法第八條規定，應為提供者外，如有同條文但書（如為維護國家安全者、為增進公共利益者．．）之規定，本局基於目的性考量，作為提供與否之裁量，不因申請對象而有所不同之裁量基準。因此，如要求本局正確說明「資料通常可能提供與何機關」致因事實上可能無法符合資料提供者之認知。</p>	<p>依照現行個資法第十條第八款之規定，各機關已必須將相關資料之傳遞機關予以公告，國外立法例亦復如此。因此就此一部份之告知義務而言，亦宜修法納入之。</p>
<p>本報告 P.20~21 註 38 所舉例法院來函要求提供資料乙節，乃係依據民事訴</p>	<p>已依審查意見修正相關文字。</p>

政府行政作為與隱私權保障之探討

<p>訟法第二八八條規定，法院有職權調查證據，本局即具此為形式上審查，並非因其為法院即為「合理」推斷。至於其他申請人要求提供個人資料，本局仍要求具體表明其申請目的，作為裁量判斷之基準。</p>	
<p>本報告 P.22 所述「．．健保局為審查醫療給付之故，尚向有關機關所取『投保對象』以外其他個人之資料（例如前舉醫師入境之資料）．．則顯有疑義？」部分，顯有誤解。</p>	<p>已依審查意見修正相關作為之法律基礎。然行政機關是否得依據個資法作為其一般性的資訊蒐集依據，似宜進一步考慮，尤其在個別法規中（例如全民健保法）已有相關規範之情形下，是否得於法規規範不足之處，逕行適用個資法，則更有疑問。</p>
<p><b>研考會意見</b></p>	
<p>報告格式（章節字體、大小、編號等）並未符合本會專案研究作業要點規定，建議更正之。</p>	<p>已依研考會作業要點之規定修正本報告之格式。</p>

## 參考書目：

### 一、 西文圖書：

- 1、 EPIC, Privacy and Human Rights (1999).
- 2、 Peter P. Swire & Robert E. Litan, None of Your Business (1998)
- 3、 Fred H. Cate, Privacy in the Information Age (1997)
- 4、 Colin J. Bennett, Regulating Privacy (1992)
- 5、 Raymond Wacks, Personal Information---Privacy and the Law (1989)
- 6、 Alfred C. Aman & Jr. William T. Mayton, Administrative Law (1992)

### 二、 中文圖書、學位論文

- 1、 資訊立法之研究，行政院研考會編印，民國七十四年十一月。
- 2、 美國保護隱私權法制之研究，法務部印，民國八十二年二月。
- 3、 熊愛卿，網際網路資料保護之研究，台灣大學法研所博士論文，民國八十九年七月。
- 4、 陳志忠，個人資訊自決權之研究，東海大學法研所碩士論文，民國八十九年一月。
- 5、 林建中，隱私權概念之再思考---關於概念範圍、定義及權利形成方法，台灣大學法研所碩士論文，民國八十八年一月。
- 6、 詹文凱，隱私權之研究，台灣大學法研所博士論文，民國八十七年七月。
- 7、 楊富強，資訊取用之公法研究----以私人與政府機構之關係為中心，政大法研所碩士論文，民國七十八年。