

行政院經濟建設委員會 96 年度委託研究計畫

期末報告(計畫)編號：96062708

「優質網路社會(UNS)相關法制環境之檢討與整備」

委託研究計畫案 期末報告

計畫主持人：世新大學法律學系 王郁琦副教授

協同主持人：東吳大學法律學系 林 桓副教授

研 究 員：元智大學資訊社會學研究所 周韻采副教授

受委託單位：世新大學

中華民國 96 年 12 月

本報告內容純係作者個人之觀點  
不應引伸為行政院經濟建設委員會之意見

# 「優質網路社會(UNS)相關法制環境之檢討與整備」

## 【目次】

|                                              |    |
|----------------------------------------------|----|
| 壹、優質網路社會深度研析 .....                           | 1  |
| 一、計畫概述.....                                  | 1  |
| 二、優質網路社會分析.....                              | 4  |
| (一) u-Japan、u-Korea 內容概述 .....               | 6  |
| (二) 優質網路社會之內容分析 .....                        | 9  |
| 三、從 e-Taiwan、M-Taiwan 到 u-Taiwan.....        | 12 |
| (一) u-Taiwan 與 e-Taiwan、M-Taiwan 內涵之比較分析 ... | 12 |
| (二) e-Taiwan、M-Taiwan 法制架構回顧.....            | 15 |
| 貳、優質網路社會計畫法規面之總檢視.....                       | 21 |
| 一、建構優質網路社會之法規環境判準 .....                      | 21 |
| (一) 創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境.....                  | 21 |
| (二) 提供數位機會 .....                             | 24 |
| (三) 維護資通訊安全暨隱私權保障 .....                      | 26 |
| (四) 推動政府資訊化及資訊之加值利用 .....                    | 28 |
| (五) 促進創新優質資訊應用及服務.....                       | 31 |
| (六) 小結－UNS 法制整備檢視表 .....                     | 33 |
| 二、子計畫之個別檢視.....                              | 47 |
| (一) 優質生活應用 .....                             | 47 |
| (二) 優質政府服務 .....                             | 53 |
| (三) 公平數位機會 .....                             | 58 |
| (四) 科技化服務業 .....                             | 61 |
| (五) 網路社會發展環境 .....                           | 63 |
| (六) 建設下世代數位匯流網路 .....                        | 68 |

|                                  |            |
|----------------------------------|------------|
| (七) 資通安全與信賴 .....                | 71         |
| 三、 小結－現行 UNS 計畫內容與法制議題之歸納 .....  | 73         |
| (一) 現行 UNS 計畫內容之歸納 .....         | 73         |
| (二) 涉及法制議題之歸納 .....              | 79         |
| <b>參、數位匯流法制議題之分析與研究 .....</b>    | <b>81</b>  |
| 一、 數位匯流涉及法制議題之歸納 .....           | 81         |
| (一) 通訊傳播管理法草案下數位匯流重點議題 .....     | 81         |
| (二) 優質網路社會 (UNS) 下的數位匯流 .....    | 95         |
| (三) 小結 .....                     | 98         |
| 二、 數位匯流基礎建設面法制議題之研究 .....        | 99         |
| (一) 用戶端迴路爭議與寬頻管道建制 .....         | 99         |
| (二) 銅絞線市內用戶迴路 .....              | 99         |
| (三) 光纖、電力線傳輸管道取得問題 .....         | 102        |
| (四) 網路互連議題 .....                 | 104        |
| (五) WiMax 無線寬頻發展相關議題 .....       | 105        |
| (六) 小結－通訊傳播管理法 (草案) 之因應 .....    | 108        |
| 三、 數位匯流資訊內容相關法制議題檢討 .....        | 110        |
| (一) 本國節目自製率 .....                | 111        |
| (二) 節目標識 .....                   | 112        |
| (三) 插播字幕 .....                   | 112        |
| (四) 節目分級制度 .....                 | 113        |
| (五) 頻道事業內容製播規範標準 .....           | 113        |
| 四、 公平數位機會 .....                  | 114        |
| <b>肆、資通安全與隱私法制議題之分析與研究 .....</b> | <b>117</b> |
| 一、 資通安全制度建立 .....                | 117        |

|           |                                    |     |
|-----------|------------------------------------|-----|
| (一)       | 現行資通安全維護機制之介紹 .....                | 117 |
| (二)       | 資安維護相關規定規範範圍與等級之檢討 .....           | 121 |
| (三)       | 懲戒網路犯罪行為相關規定之檢討 .....              | 133 |
| 二、        | 資訊利用與隱私權保障 .....                   | 141 |
| (一)       | 個人資料保護法及其修正草案之檢視 .....             | 141 |
| (二)       | 感知網路、RFID、監錄系統、生物辨識技術之相關隱私問題 ..... | 149 |
| (三)       | 以本研究之判準檢視我國資訊隱私法制 .....            | 159 |
| <b>伍、</b> | <b>公部門資訊應用暨服務面相關法制議題之研究 .164</b>   |     |
| 一、        | 政府資訊服務整合 .....                     | 164 |
| (一)       | 政府資訊服務整合建置簡介 .....                 | 164 |
| (二)       | 政府資訊整合存有之法制議題 .....                | 165 |
| (三)       | 小結－政府資訊服務整合之法制整備方向 .....           | 170 |
| 二、        | 政府資訊增值服務 .....                     | 171 |
| (一)       | 政府資訊增值服務之簡介 .....                  | 171 |
| (二)       | 推動政府資訊增值服務之法制議題 .....              | 172 |
| (三)       | 政府資訊增值服務法制上整備方向 .....              | 173 |
| 三、        | 強化網路互動，加強民眾參與 .....                | 175 |
| (一)       | 電子化民主之發展方向 .....                   | 175 |
| (二)       | 建構電子參與管道之法制議題 .....                | 176 |
| 四、        | 優質網路社會發展下其他公部門應注意事項 .....          | 179 |
| (一)       | 通訊服務多元發展下通訊監察之法制議題 .....           | 179 |
| (二)       | NGN 網路下電信業者緊急服務、社會安全義務分析 .....     | 182 |
| <b>陸、</b> | <b>私部門資訊應用暨服務面相關法制議題之研究 .186</b>   |     |
| 一、        | 食品履歷與食品標示 .....                    | 186 |

|     |                            |            |
|-----|----------------------------|------------|
| (一) | RFID 技術應用於商品識別時之隱私疑慮 ..... | 187        |
| (二) | 現行個資法恐無法因應 .....           | 188        |
| (三) | 立法方向之建議 .....              | 188        |
| 二、  | 電子化醫療照護之法制議題 .....         | 189        |
| (一) | 推動遠距醫療之法制思考 .....          | 189        |
| (二) | 建置醫療資訊互通環境之隱私議題 .....      | 190        |
| 三、  | 居家安全維護與隱私權保障之法制議題 .....    | 193        |
| (一) | 社區設置監錄系統之隱私議題 .....        | 193        |
| (二) | 警政單位設置監錄系統之隱私議題 .....      | 194        |
| 四、  | 車機資訊服務之法制議題 .....          | 195        |
| (一) | 智慧型運輸系統與政府資訊整合 .....       | 195        |
| (二) | 地理資訊之加值利用 .....            | 196        |
| 柒、  | 結論與建議 .....                | <b>197</b> |

## 【表 次】

|                                                  |     |
|--------------------------------------------------|-----|
| 表 1、U-KOREA 關鍵策略任務 .....                         | 9   |
| 表 2、優質網路社會概念關係圖 .....                            | 14  |
| 表 3、「網際網路法制發展計畫」推動成果表 .....                      | 15  |
| 表 4、數位台灣、行動台灣計畫相關法制發展歸納表 .....                   | 16  |
| 表 5、其他網際網路法制議題之發展成果歸納表 .....                     | 19  |
| 表 6、UNS 法制整備檢視表 .....                            | 34  |
| 表 7、電子化政府創新應用服務 10 大旗鑑計畫 .....                   | 53  |
| 表 8、ICT 平台事業發展目標 .....                           | 61  |
| 表 9、全球新興產業產值預估 .....                             | 62  |
| 表 10、台灣在新興產業之產值預估 .....                          | 62  |
| 表 11、行政院科技顧問組「發展優質網路社會計畫書」（報院版）與 UNS 概念關係表 ..... | 75  |
| 表 12、「第三代行動通信業務管理規則」與「無線寬頻接取業務管理規則」對應表 .....     | 106 |
| 表 13、「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」規範事業分類分級表 .....    | 121 |
| 表 14、各級資安系統應執行之工作事項 .....                        | 124 |

## 【圖 次】

|                         |   |
|-------------------------|---|
| 圖 1、發展優質網路社會計畫架構 .....  | 3 |
| 圖 2、U-JAPAN 發展概念圖 ..... | 7 |

# 「優質網路社會(UNS)相關法制環境之檢討與整備」

## 壹、 優質網路社會深度研析

### 一、 計畫概述

「優質網路社會(Ubiquitous Network Society, UNS)」計畫，係政府於「數位台灣計畫」與「行動台灣計畫」之基礎上，配合「數位匯流」與「無所不在網路」的發展，及「隨手可得的 e 化服務」等應用趨勢，所規劃並推動符合民眾需求的生活關鍵應用，加速優質網路與發展環境的整備，進而解決社會經濟發展議題，帶動科技化服務的發展計畫，最終創造一個全民(尤其是非 PC 族群)能透過各種容易操作的智慧設備、主動感知環境，隨時隨地享受貼心服務，滿足食（提供生產履歷與保障食品安全之飲食品質照護）、醫（遠距照護與緊急醫療服務）、住（智慧型家庭與社區、優質社區安全防護）、行（智慧型車輛資訊系統）、育（e 化學習）、樂（結合前述的全島優質環境）各種生活需求的優質網路社會。

隨著 UNS 時代來臨，世界主要國家紛紛推動資通訊及網路科技相關政策，促進全民能於生活各層面近用資通訊網路，享受便利與優質之服務。而我國則在完成推動「數位台灣」與「行動台灣」網路建設計畫後，對於 UNS 趨勢之促成亦掌握了一定基礎，包括在：（一）基礎建設上，達成寬頻家戶連網 62.4%普及率、全國寬頻 99.1%覆蓋率、FTTC90.76%涵蓋率等目標；（二）電子化政府上，達成一千五百項政府申辦服務上網、65%公文電子交換、相當程度的政府資訊公開等目標；以及在產業電子化、網路社會化目標上各有相當成果之表現。而在法制推動上，隨著「電子簽章法」、「通訊傳播基本法」等 2 項法案之制定與「電信法」、「消費者保護法」、「商標法」、「刑法（電腦犯罪專章）」、「著作權法」等多項法案之修正；以及「濫發商業電子郵件管理條例」（草案）及「電腦處理個人資料保護法」（修正草案）、「通訊保障及監察法」（部分條文修正草案）重送立法院審議；本來對於網路規範貧乏的狀態已逐漸地獲得改善，惟在面對下階段優質網路的目標時，相關法規政策應如何規劃以求銜接、完備，則仍有待於進一步的研究與分析。

根據行政院科技顧問組歸納，如欲創造讓所有民眾都可隨時隨地運

用創新設備，享受安心貼心服務的優質網路，必須滿足以下核心概念<sup>1</sup>：  
（一）建設高速寬頻網路，並將不同網路互通以形成物件無縫連結的「數位匯流」環境；（二）加強維護資訊通信安全、倡導資訊倫理，提升全民對網路環境的「安全信賴」；（三）發展 IPv6 以達到一物件一 ID、建立無線射頻辨識（Radio Frequency Identification, RFID）等電子標籤，進而建立智慧型的「感知環境」；（四）創造有利環境鼓勵產業投入人性化的資訊設備研發，來實現「人機連動」；（五）最終以使用者角度，特別是非 PC 族的觀點下，科技化服務來解決各種生活議題，而實現有別於以往的「創新服務」。最後行政院科技顧問組根據此五大要件，於執行上進一步地規劃了 7 項政策措施，而以實現創新(Innovate)台灣成為優質網路化社會典範之目標，其內容分述如下<sup>2</sup>：

I：完備網路化社會環境(Infrastructure)：

推動 UNS 基本法，檢視發展優質網路化社會相關法規，維護資訊倫理保障人權，並運用 ICT 革新法律制度。另培育充分的 UNS 所需專業人才，並加強全民應用素養，以做為推動 UNS 之基石。

NN：建構下世代數位匯流網路(Next Generation Network)

建設高速網路，無線寬頻網路與感知網路，加速數位匯流，以符合 u 化生活應用的新世代網路環境需求；另推動電子標籤及物件連網，加速落實 u 化生活應用，提供完善價廉物美之寬頻應用環境。

O：創造公平數位機會(e-Opportunity)：

運用政府及民間資源，提供所有地區、族群和產業平等的數位機會；持續推動縮減數位落差，發展物廉價美之資通訊設備，造福弱勢族群，塑造國際關懷形象。

V：創新科技化服務產業(Value-added ITeS)

發展 UNS 關鍵技術，促進 u 化生活應用普及率，強化 UNS 產業本土廠商競爭力。發展 ICT 平台事業，帶動科技化服務(ITeS)，促使台灣成為全球 UNS 科技化服務最佳夥伴，

---

<sup>1</sup>發展優質網路社會計畫書（報院版），行政院科技顧問組，2007 年 4 月，頁 17。

<sup>2</sup>同前註，頁 19。

建立台灣新優勢產業。

A：創新U化生活應用(Life Enhancing Application)

從「使用者」與「非PC族群」觀點，推動能夠解決國民食、醫、住、行等生活議題的創新應用。

T：強化資通安全與信賴(Trust Taiwan)

宣導政府、企業及全民資通安全社會責任，完備國家資通安防護機制，並建立網路社會信賴機制，協助提昇民眾對於u化生活應用之接受度。

E：創新U化政府服務(Electronic Governance)

強化e政府平台，提昇公共服務水準，並運用ICT創新政府服務，鼓勵公民參與，強化社會互信，進而達到服務升級、社會關懷及公民參與三大目標。

而根據此七大面向政策措施，行政院科技顧問組歸納出 48 項子計畫，架構出優質網路社會計畫之整體面貌：

2015年經濟發展願景——公共建設套案——發展優質網路社會計畫



圖 1、發展優質網路社會計畫架構

(資料來源：行政院科技顧問組)

因此，本研究以行政院科技顧問組之「發展優質網路社會計畫書」（報院版）為基礎，針對 UNS 計畫執行上所提出之具體政策措施，在法制面中可能出現之爭議為何、是否已足完備，為進一步全盤性的檢視，期望藉由對此報告各項政策措施之法制研究，能於實現優質網路社會之目標上，法制面的整備有全面性的掌握。

## 二、優質網路社會分析

在進入優質網路社會計畫各項具體措施之研究前，本研究認為首先必須對於何謂優質網路社會，其緣由以及內涵加以分析，並具體化為一系列的原則、標準，如此一來始能於分析優質網路社會計畫所衍生之各項法制議題時，有整體性、一致性之規劃。

關於 ubiquitous 一字最早出現於 IT 領域中，係由美國 Xerox PARC 前首席技術長魏瑟（Mark Weiser）所提出，其使用「無間隙運算」（ubiquitous computing）一詞來描述資訊社會將展開的第三波發展<sup>3</sup>，他認為在過去的大型主機時代，是多人共用一台電腦；現代，是一個人使用一台電腦；而在未來，將因電腦製造成本下降、生產速度加快、體積的縮小，而形成很多台電腦同時服務每一個個人的無間隙運算時代。在此之後 ubiquitous computing 受到了廣泛的討論，便漸漸演化出 UNS 之概念，而其中於 2003 年聯合國所舉行的第一屆「資訊社會世界高峰會（World Summit on the Information Society, WSIS）」其所揭示之下世代資通訊社會發展願景<sup>4</sup>，對於發展 UNS 更屬關鍵性的宣示，該會議主張下世代資通訊社會發展應以建立一個人人可以創造、獲取、使用及分享訊息、知識之資通訊社會為目標，使個人、社區和各國民眾均能充分發揮各自潛力，進而共享優質資通訊科技的服務生活；就此近年來各國無不致力於發展資通訊環境及延伸服務，同時「優質網路社會」一詞亦逐漸成為此一系列政府政策之代名詞；惟究竟「優質網路社會」其定義、具體原則係屬為何，至今其實仍相當抽象，而誠如前述，如欲檢討我國現今法制應如何因應「優質網路社會計畫」之推動，必然須對於「優質網路社會」一詞之內涵加以具體化，始能在檢視計畫內容及衍伸法制議題

---

<sup>3</sup> Mark Weiser, *Ubiquitous Computing*, March, 1996.

<http://www.ubiq.com/hypertext/weiser/UbiHome.html> (last visited 2007/9/5)

<sup>4</sup> 2003 Geneva's Declaration of Principles, World Summit on the Information Society (WSIS)

時，能有衡量之標準及方向，而不至於流於空泛與混亂、無助於「優質網路社會」之實現。

「優質網路社會」一詞，就目前國內之看法<sup>5</sup>，其最上位之定義係指任何人（any one）能夠不受教育、經濟、區域、身心等因素限制，在任何時間（any time）、任何地點（any where），透過多種管道（any device）享受經濟、方便、安全及貼心的優質 e 化生活服務。本研究根據此一解釋，認為「優質網路社會」可分為三個重點：

- ◆ 任何人（不因教育、經濟、區域、身心等因素而有所區別）、任何時間、任何地點、多種管道可使用的無間隙網路（ubiquitous network）
- ◆ 此無間隙網路係一安全、可信賴之網路
- ◆ 此網路將能提供經濟、方便、貼心之各種優質資訊應用服務

但對於此一定義，執行上應依循哪些準則或是方向，就目前國內政策討論及法制規範觀察，其實並不清楚。誠如前述，目前政策上有所謂的五大概念、七大措施，然這些政策宣示與優質網路社會之關聯性為何，有時並非顯而易見。對此本研究認為或可參考已制定原則性或綱領性基本法之外國立法例，進一步將優質網路社會或相關資通訊技術政策明文化，來為我國「優質網路社會計畫」進行整體之檢視。

以國外法制為例，鄰近我國之日本與韓國皆已率先制定綱領性基本法，如日本於 2001 年制定「高度資訊通信網路社會形成基本法」（Basic Law on the Formation of an Advanced Information and Telecommunications Network Society，簡稱「IT 基本法」）並於其後繼續提出「u-Japan 政策」，為國家整體資通訊政策規劃長期發展願景與藍圖；韓國則於 2002 年修訂「推動資訊化基本法」（Framework Act on Informationization Promotion，以下簡稱「資訊基本法」）並於 2005 年繼續提出「u-Korea 計畫」，作為推動國家資通訊政策基石。以下本研究便參考此兩國之立法例，歸納分析我國「優質網路社會計畫」之定義與要件：

---

<sup>5</sup> 同註 1，頁 11。

## (一) u-Japan、u-Korea 內容概述

### 1. u-Japan 計畫描述

u-Japan 計畫是繼 e-Japan 計畫之後，以「2010 年成為世界最先進的 ICT 國家並領先全球」做為目標，所提出之資通訊發展計畫；其理念源自於 2004 年 3 月總務省召開的「實現無所不在 (Ubiquitous) 網路社會政策懇談會」，以及同年 8 月總務省公布的「平成 17 年度 ICT 政策大綱」，而初步確認其執行的中心思想將以發展無所不在網路社會為中心思想，但詳細的相關計畫內容當時尚未明確化。直至 12 月底，懇談會提出「u-Japan 政策」的最終報告，始確立了該政策的詳細執行方針。觀察該最終報告，可以發現日本 ICT 政策從 e-Japan 政策演變到 u-Japan 政策，其基本思想係以三大主軸前進，分述如下<sup>6</sup>：

寬頻到無所不在：從有線為核心的基礎建設，進化至無法區分有線與無線之無縫的 Ubiquitous 環境。

從 e 化轉變為「課題的解決」：之前日本 ICT 政策著重在 e 化的推動，特別是 e 化進展較為緩慢的領域，而 u-Japan 則是針對 21 世紀社會所可能產生問題，藉由 ICT 的利用，積極地著手解決。

環境整備的徹底強化：環境整備將改善安全問題，以提昇民眾的信任，特別是在 ICT 已深入全民的生活之際，不論是隱私問題或是資訊安全這些會讓民眾造成心理上陰影的問題，必須加以消除，才能讓民眾安心無虞地使用各項 ICT 應用及服務。

而其最終目標係架構在一個大 U 及三個小 U 之上。大 U 為「Ubiquitous」(無所不在)，著眼於基礎建設，透過技術的引導帶動基礎建設之發展，並以 Ubiquitous 的基礎建設串連所有的人與東西，達到「anytime, anywhere, anything, anyone」都可以輕易上網的境界。而三個小 U 則別為「Universal」(普及的)、「User-oriented」(使用者導向)、「Unique」(獨特的)所構成，其著眼點為對於未來推動成果的期許。「Universal」是思考普及性設計的概念，讓所有的人都可以輕易使用，達到人與人之間、心與心溫柔的接觸；而「User-oriented」則強調新產品應重視使用者的便利性，將使用者導向與生產導向兩者結合在一起，

---

<sup>6</sup>林世懿，再論 u-Japan—u-Japan 政策最新發展情況(上)，FIND 趨勢導航，2003 年 2 月 15 日。  
[http://www.find.org.tw/0105/trend/0105\\_trend\\_disp.asp?trend\\_id=1276](http://www.find.org.tw/0105/trend/0105_trend_disp.asp?trend_id=1276) (last visited 2007/9/5)。

形成所謂的「Prosumer」(此字為 Producer 與 Consumer 二字的結合)化；「Unique」則是透過 ICT 讓社會個性與活力湧現，創造出新的商務型態及服務，並締造新的社會系統及價值觀，並藉由創意使資源活化促進區域再生。整個 u-Japan 的理念如下圖所示：

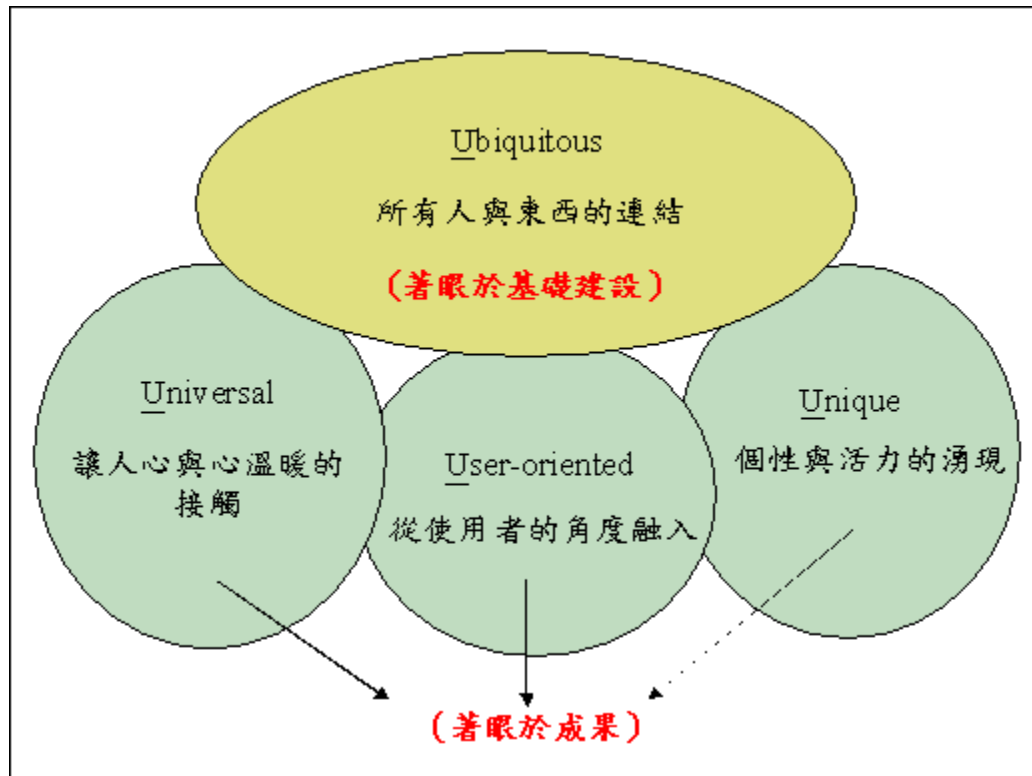


圖 2、u-Japan 發展概念圖

資料來源：日本總務省（轉引自：ACI-FIND）

## 2. u-Korea 計畫描述

南韓 u-Korea 之發展主要啟自於 2004 年「IT839 策略」的推出，其內容包含八項創新服務、三大基礎建設以及九大成長動力技術核心策略，緊接著 2005 年 3 月，南韓資訊及通訊部（MIC）主導成立 u-Korea 策略規劃小組，同年 9 月完成 u-Korea 政策草案。歷經半年跨部會的討論與修正，在 2006 年 3 月確立 u-Korea 總體政策規劃。

u-Korea 同樣係主張建立無所不在的社會（ubiquitous society），而宣

稱<sup>7</sup>將在民眾的生活環境裡，佈建智慧型網絡，如 IPv6、無間隙感知網路（Ubiquitous sensor network, USN）、BcN<sup>8</sup>，以及最新的技術應用，如數位多媒體廣播（Digital Multimedia Broadcasting, DMB）、車用資通訊系統（Telematics）、RFID 等先進的資訊基礎建設，讓民眾可以隨時隨地享有科技智慧服務。並主張其最終目的，除運用 IT 科技為民眾創造食衣住行育樂各方面無所不在的便利生活服務，同時希望扶植 IT 產業發展新興應用技術，強化產業優勢與國家競爭力。為落實上述目的，u-Korea 以「The FIRST u-society on the BEST u-Infrastructure」為願景策略，鎖定在四項關鍵建設發展無所不在社會五大應用，各項範疇之關鍵策略任務如下表：

---

<sup>7</sup> 蔡易靜，洞悉南韓無所不在政策—u-Korea，FIND 趨勢導航，民國 95 年 6 月 7 日。  
[http://www.find.org.tw/0105/trend/0105\\_trend\\_disp.asp?trend\\_id=1339](http://www.find.org.tw/0105/trend/0105_trend_disp.asp?trend_id=1339)（last visited 2007/9/5）。

<sup>8</sup> 南韓之寬頻整合網路計畫（Broadband Convergence Network Project）。

表 1、U-Korea 關鍵策略任務

| 願景策略                  |                                                       | 關鍵任務                                                                                                                                                                                 |
|-----------------------|-------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 【FIRST】<br>五大應用<br>範疇 | 親民政府<br>(Friendly Government)                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 建構 u 化行政複合都市 (Ubiquitous Admin-complex City)</li> <li>• 提供行動公眾服務 (Mobile Public Service)</li> <li>• 建置 u 化投票系統 (u-Voting System)</li> </ul> |
|                       | 智慧科技園區<br>(Intelligent Land)                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 建置 u-City 整合管理中心</li> <li>• 建置智慧交通網絡</li> <li>• 完成電子護照 (e-Passport) 入境監控系統</li> </ul>                                                       |
|                       | 再生經濟<br>(Regenerative Economy)                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 運用 u 化技術發展與擴張商業模式</li> <li>• 活絡 u-payment 之運用</li> </ul>                                                                                    |
|                       | 安全社會環境<br>(Secure & Safe Social Environment)          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 建置智慧型緊急網絡系統</li> <li>• 食品與藥品履歷追溯系統</li> <li>• 建立無人化保全巡邏系統</li> </ul>                                                                        |
|                       | u 化客製服務<br>(Tailored u-Life Service)                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 提供 u 化身份辨識卡</li> <li>• 提供 u 化家庭生活 (u-Home)</li> </ul>                                                                                       |
| 【BEST】<br>四項關鍵<br>建設  | 平衡全球領導地位<br>(Balanced Global Leadership)              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 吸引 u-IT 全球領導大廠進駐</li> <li>• 支援企業公司的全球標準工作</li> <li>• 鞏固 u-Korea 與 u 化產業</li> </ul>                                                          |
|                       | 生態工業建設<br>(Ecological Industrial Infrastructure)      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 培養五個關鍵性策略產業</li> <li>• 吸引 u 化產業聚落 (u-Cluster) 之龍頭廠商</li> <li>• 提供工業測試平台服務</li> </ul>                                                        |
|                       | 現代化社會建設<br>(Streamlining Social Infrastructure)       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 健全 u-Korea 基本規範與政策</li> <li>• 提升 u 化服務、避免數位落差</li> <li>• 鞏固 u 化環境的安全性</li> </ul>                                                            |
|                       | 透明化技術建設<br>(Transparent Technological Infrastructure) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 落實 u-IT839 策略政策</li> <li>• 開發 u 化服務核心技術</li> </ul>                                                                                          |

資料來源：南韓 MIC

資料整理：資策會 IDEAS-FIND，2006 年 5 月

## (二) 優質網路社會之內容分析

觀察上文對 u-Japan、u-Korea 之描述，不難發現的是，行政院科技顧問組發展優質網路社會計畫書（報院版）中，所認定之優質網路社會定義日韓兩國並無不同，故前述優質網路社會之三大要件之具體內容，或可從此兩國等之立法、計畫分析而生：

## 1. 任何人、任何時間、任何地點、多種管道可使用的無間 隙網路

### a. 創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境

任何時間、地點皆能使用之高速、無縫連結的「數位匯流」環境，係發展優質網路社會之首要條件乃所有發展 UNS 國家之共識，譬如日本「IT 基本法」第 17 條明定政府應採取措施促進資通訊產業公平競爭，使國民得享受物美價廉的資通訊服務；在 u-Japan 亦於四大 u 化政策中特別列出 Ubiquitous 網路整備政策來因應；同樣地甚至 WSIS 的日內瓦行動計畫(Plan of Action) C2.9.a 亦提出，各國政府應在國家發展政策架構內採取行動，創造有助於資通訊基礎建設所需必要投資與開發新興服務應用的環境。

### b. 提供數位機會

提供數位機會此一目標早在優質網路社會概念明確誕生前便已出現，WSIS 日內瓦原則宣言 B.3 指出，各國政府應以民眾可接受之價格或免費方式提供網路等各種資通訊資源。對於農村地區或資源欠缺地區的使用者應提供特別幫助，鼓勵其使用資通訊科技改善生活環境。為消弭弱勢族群網路使用之障礙，2005 年第二屆 WSIS 突尼斯承諾(Tunis Commitment)第 20 至 25 點，重申要求各國之資通訊政策應滿足老年人、殘障者、兒童，特別是處於社會邊緣的兒童和其它弱勢族群的特殊需求，包括透過適當的教育、行政管理和立法措施，以確保其完全融入優質網路社會當中，並應努力消除資通訊技術教育和培訓中存在的性別障礙，並在資通訊技術相關領域為女性爭取平等的培訓機會。

而在各國發展優質網路社會之過程中，提供數位機會亦為一大重點，譬如日本「IT 基本法」第 5 條規定，政府應確保國民以低廉的價格平等近用資通訊網路，以建立便利的優質網路社會；又同法第 8 條之規定，政府於建立優質網路社會時，應積極研擬改正措施，以防止經由資通訊技術之運用造成顯著之落差，減少推行優質網路社會之阻礙。此外，韓國「資訊基本法」第 16-2 條也要求政府採取必要措施，降低資通訊費率、提高資通訊設備之便利使用，以及發展國民資訊利用之能力，使身心障礙者、低收入者及弱勢族群自由近用資訊。

## 2. 安全、可信賴之網路

### a. 維護資通訊安全暨隱私權保障

維護資通訊基礎建設之安全，一直以來被認為係發展資通訊環境中，必要的一環，而在優質網路社會發展中，更認為在優質網路社會發展下，各種領域應用服務之拓展，將會使得資通危害的風險深入於各領域中，故多主張於優質網路社會計畫中，同樣應納入資通訊安全的規劃，以制定資通訊安全政策，建立資通訊安全法規等方式，降低資通危害風險的實現，譬如韓國「資訊基本法」第 14 條與日本「IT 基本法」第 22 條均指出政府應負資通訊安全的責任，另 WSIS 日內瓦行動計畫 C5.12a,b 亦有相同意旨；而相對地，關於隱私權之保障，參照釋字第 585 號解釋，隱私權之保障係維護人性尊嚴與人格自由發展不可或缺之基本權利，受到憲法第 22 條所保障，而隱私權之侵害同樣將隨著優質網路社會發展擴大資訊應用而產生較過往更大之風險，故各國同樣多將隱私權的保障納入計畫措施當中，譬如 u-Japan 四大政策中「利用環境之整備」提出了三項執行措施，包括：Ubiquitous 網路社會相關議題之整理、ICT 安心／安全 21 戰略、Ubiquitous 網路社會憲章，皆係與隱私權及資安維護相關之政策措施<sup>9</sup>。

## 3. 提供各種優質之資訊應用服務

### a. 推動政府資訊化及資訊之加值利用

根據 WSIS 日內瓦行動計畫 C7.15，各國應制定推動電子化政府之政策，藉由資通訊技術作為政府與國民間之互動工具及改善地方治理之手段，以提昇公共事務管理之透明度與效率，其後 WSIS 日內瓦原則宣言及突尼斯承諾第 17 點更重申，各國政府應利用資通訊資源並制定政府資訊公開的法律與規定。

另外，日本「IT 基本法」第 14 條規定建立高度資通訊社會相關之統計資料，政府應隨時透過網際網路或其他適當方式加以公開；第 20 條與第 21 條規定，國家與地方政府應推動行政事務資訊化，以提昇公

---

<sup>9</sup> 同註 6、

部門服務之品質，增進全體國民運用資訊之便利性。而韓國則在「資訊基本法」第 11 條則明文規定，公部門應推動行政機構與公共領域事務之資訊化。從上述種種，皆可看見政府資訊化及政府資訊之加值利用於資訊社會演進中之重要性。

## b. 促進創新優質資訊應用及服務

所謂「創新優質資訊應用及服務」之意義，由該計畫書特別強調 UNS 之概念包含感知網路、物件相連、人機連動便可理解，係指利用各種新穎技術（譬如 RFID）所發展出能夠物件相連、人機連動之各種創新服務應用。而發展各種不同領域之「創新資訊應用服務」係屬優質網路社會之重點，自然不言而喻，不論係在 u-Japan 亦或係 u-Korea 皆係如此。惟值得說明的是，由前述說明可以發現，儘管日本與南韓皆以打造無所不在的便利生活服務作為口號，但其執行策略上卻大有不同。在 u-Japan 計畫中，其以如何因應 21 世紀到來後社會上所可能產生之問題為宗旨，而強調於各種創新資訊服務/應用的實現成果；相對的 u-Korea 雖同樣以 ubiquitous society 為口號，但相較於其國民生活品質之提升，u-Korea 在執行策略上，反而較著重於經濟層面，以其國內資通訊產業技術與收益之提升作為政策執行上的主力。因此可以明白的是，儘管對於 ubiquitous society 定義之描述國際間並無差異，但在計畫實際操作上，仍有可能將因政府政策策略上著重之角度不同，而有大為不同之發展結果。

換言之，同樣係各種資訊應用服務的發展，但發展結果將有可能因為政策立場之不同，而在國民福利與產業發展相衝突時，有不同之權衡以及權衡結果；而我國對於 ubiquitous society 之發展策略為何，本研究於後將進一步說明，惟此處必須再次強調的是，政策發展之目標常是左右法規修訂之衡量標準，因此在對於優質網路社會計畫相關法制議題之檢視前，實有必要慎重的釐清我國在政策上選擇究竟為何。

## 三、從 e-Taiwan、M-Taiwan 到 u-Taiwan

### （一）u-Taiwan 與 e-Taiwan、M-Taiwan 內涵之比較分析

數位台灣計畫係民國九十一年行政院所核定的「挑戰 2008 國家發展重點計畫」之十大建設計畫中的第六分項，其願景是運用資訊與通訊科技，建設台灣成為亞洲最 E 化的國家之一，實現高科技服務島的理

想。而計畫內容又可在細分為「寬頻到家」、「E化生活」、「E化商務」、「E化政府」、「縮減數位落差」五大架構；而行動台灣計畫，則是延續數位台灣計畫之基礎，以「行動服務」、「行動生活」、「行動學習」三項無線寬頻應用為主軸，從建置無線寬頻網路基礎著手，推廣無線寬頻網路應用，為台灣構建一個完善的寬頻網路環境，進而促進電信產業之發展，加速資訊化社會建設進程，提昇國家競爭力。

而藉由前述分析可明白，「優質網路社會計畫」相較於「數位台灣」、「行動台灣」計畫，在概念上有其不同之處，「數位台灣計畫」強調運用電腦幫助企業及政府提升工作效率；「行動台灣計畫」則強調個人透過手機、PDA、筆記型電腦等行動設備，在「移動時」亦可享受資訊服務，而目前提及之「優質網路社會計畫」則係將關注焦點拓展至所有人民(尤其是非 PC 族群)，希望透過各種容易操作的智慧設備、主動感知環境，使人們隨時隨地於各種領域中享受貼心的資訊應用服務。具體言之，三階段計畫在服務地點、方式、設備以及應用技術各有其不同，在服務地點上優質網路設備將結合定點與移動式網路，來提供無間隙、全面性的網路環境；在方式上將有別於過往，使資訊服務立於主動的立場，主動融入人們的生活；而在設備與應用技術上，將著重於數位匯流與感知技術的發展，創造智慧型、無間隙的網路服務。

惟倘若撇開 u-Taiwan 與 e-Taiwan、M-Taiwan 概念之不同，單就其執行之內容觀察，其實可發現 u-Taiwan 與 e-Taiwan、M-Taiwan 或是其他資訊發展研究計畫間都具有許多相似之處；根據本研究歸納，實現優質網路社會，必須致力於 (a) 創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境、(b) 提供數位機會、(c) 維護資通訊安全暨隱私權保障、(d) 推動政府資訊化及資訊之加值利用、(e) 促進創新優質資訊應用及服務；而這些原則，或多或少都與我國先前資訊計畫有所關聯：在「創造高速且無縫連結的數位匯流環境原則」上，e-Taiwan、M-Taiwan 便係致力於高速寬頻網路的建設；在「提供數位機會」原則上，一直以來討論的普及服務議題、NCC 提出的「村村有寬頻」議題皆與此相關；在「維護資通訊安全暨隱私權保障」原則上，國家資通安全會報的建立、「濫發商業電子郵件管理條例」(草案)及「電腦處理個人資料保護法」(修正草案)、「通訊保障及監察法」(部分條文修正草案)等，都是在優質網路社會計畫提出前，長久下來努力的成果；故倘若嚴格檢視優質網路社會之定義，其實可以發現優質網路社會計畫真正之意義在於發展新穎資訊技術，並利用其技術創造各種不同之優質資訊應用服務上，因此前述 a. 部分內容與 b.、c. 三項原則，與其說是專屬於優質網路社會計畫，某程

度而言倒不如將其認定為資通訊發展必要方向之重述<sup>10</sup>。

因此，本研究以為從概念上，或可將我國現有關於優質網路社會政策之宣示，再細分為狹義之優質網路社會計畫，專指對於新穎資訊技術之發展，包括感知網路、RFID 技術等，及利用其技術創造各種不同之優質資訊應用服務，還有此類資訊技術應用服務所需特有之無縫匯流網路環境；以及廣義的優質網路社會計畫，包含資訊應用服務發展所需要之其他必要條件，包括必要之基礎建設、數位機會之提供、保障資通安全暨隱私權之環境上，而為避免優質網路社會計畫之內涵失卻重心，與此之討論實應限定於對於優質創新資訊應用服務有直接關聯之議題為主。而以上之分類則可表列如下表：

表 2、優質網路社會概念關係圖

|            |                                   |
|------------|-----------------------------------|
| 狹義優質網路社會概念 | 創造高速「無縫連結」數位匯流環境                  |
|            | 推動政府資訊化及資訊之加值利用                   |
|            | 促進創新優質資訊應用及服務                     |
| 廣義優質網路社會概念 | 發展無間隙網路目標所必要完成之基礎建設 <sup>11</sup> |
|            | 提供數位機會                            |
|            | 維護資通訊安全暨隱私權保障                     |

(本研究整理)

再者，儘管各國普遍對於 ubiquitous society 定義之描述大同小異，但發展結果還是有可能因為政策立場之不同，而有不同之權衡結果；而在此所謂的政策立場不同，便係針對狹義之優質網路社會計畫之發展重心，係立於產業發展之上（譬如 u-Korea），還是致力於解決國人生活問題或提升生活品質。當然，如此之推論並非表示生活水準之提升與產業

<sup>10</sup> 關於電子化政府相關措施，固然於 UNS 計畫發展前，亦已發展了一段時間，但就本質而言，其與上述三項原則係屬資通訊發展必要方向之性質不同，且其屬應用服務之發展之一，乃 UNS 之核心，故列為狹義之 UNS 範疇中。

<sup>11</sup> 原則 a.依其性質可再細分為，與 UNS 密切關聯之無縫匯流網路，以及一般性資訊環境必備之基礎建設。

發展必然係完全對立之關係，在大多數之情況下，兩者仍係相輔相成的。此外，於特定情況中，上述立場之權衡，亦有可能例外發生於僅作為優質網路社會計畫其他必要條件之上，詳細情況將於本研究進入個別具體子計畫時，再為分析。

## （二）e-Taiwan、M-Taiwan 法制架構回顧

在政府長期以來對於資訊科技之法制研究，以及數位台灣、行動台灣計畫推動之下，我國在知識經濟發展中，所需的資通相關法規環境中已有相當之提升：首先在數位台灣計畫推動之前，按照行政院國家資訊通信發展推動小組之規劃，將資訊通訊發展分為七大面向，分別為電子契約法制、網路智財權保障、網路市場發展、消費者權益保障、網路金流規範、電子化政府、網路犯罪，並按照此等分類，於「知識經濟發展方案」項下，提出「網際網路法制發展計畫」，分別進行法制修訂、檢視，例如民國九十年時，為推動電子交易之普及運用，確保電子交易之安全，促進電子化政府及電子商務之發展，制定了「電子簽章法」，規範了電子文件的傳輸、應用，以及電子簽章之認證、效力等資訊環境中重要的基礎規定；而在電子商務之領域中，消費者保護法第二條就郵購買賣的定義納入了網際網路買賣，補強了電子交易中對消費者的保障；在智慧財產權上，民國九十二年於著作權法中，針對電腦程式等相關資訊產業著作增修了相當規定，例如反盜拷措施保護等，以增強資訊產業發展所必要的智慧財產權保障；而在電腦犯罪上，九十一年於刑法增列了妨害電腦使用罪章，使對電腦犯罪規範體系更為完整。

總結而言，在九零年代起，到數位台灣計畫推出之前，我國針對資訊環境法制之修訂與研究成果，總共可歸納為下表：

表 3、「網際網路法制發展計畫」推動成果表

| 「網際網路法制發展計畫」推動成果 |                                                       |                           |
|------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------|
| 發展面向             | 完成法規修訂                                                | 完成前瞻性研究                   |
| 電子契約法制           | >電子簽章法<br>>電子簽章法施行細則<br>>憑證實務作業基準應載明事項<br>>外國憑證機構管理辦法 | >電子交易法制相關議題<br>>認證體系管理與整合 |

|         |                                                          |                                                                 |
|---------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 網路智財權保障 | >電信法第二十條之一<br>>網際網路位址及網域名稱註冊管理業務監督及輔導辦法<br>>商標法<br>>著作權法 | >網路著作權爭議解決                                                      |
| 網路市場發展  |                                                          | >網路交易爭端解決<br>>網路限制競爭與公平競爭行為規範<br>>電子租稅法制<br>>濫發電子郵件行為之管理與法制規範研究 |
| 消費者權益保障 | >消費者保護法第二條<br>>電子商務消費者保護綱領<br>>網路交易定型化契約範例               | >網路交易消費者保護課題<br>>網際網路服務提供者法律責任與相關法制之研究                          |
| 網路金流規範  | >電子支票業務規範                                                | >電子支付系統之法律與風險<br>>國際貿易文件電子化                                     |
| 電子化政府   |                                                          | >電子化政府與行政程序法                                                    |
| 網路犯罪    | >刑法妨害電腦使用罪章                                              |                                                                 |

(經建會法協中心整理)

在此之後，數位台灣、行動台灣計畫繼續推動了眾多重要法規的修定與草案研修，包括電信法相關修正、電信事業網路互連管理辦法相關修訂、數位無線電視發展條例（草案）等，而推動方式，大體上是按照其整體計畫內容架構為進行，以配合個別子計畫推動之方式，增修或研擬配套規範為進行；誠如前述，數位台灣計畫內容可細分為「寬頻到家」、「E化生活」、「E化商務」、「E化政府」、「縮減數位落差」五大面向，行動台灣計畫內容則可細分為「寬頻管道建置計畫」及「行動台灣應用推動計畫」，本文以下便歸納此些面向所開展的法規增修與研擬，整理如下：

表 4、數位台灣、行動台灣計畫相關法制發展歸納表

|                   |
|-------------------|
| 數位台灣、行動台灣計畫相關法制發展 |
|-------------------|

| 數位台灣計畫項目                                                                                                    | 進行之法規修訂及研究                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p data-bbox="142 264 366 324">「寬頻到家」</p> <p data-bbox="142 324 545 465">1.1 「寬頻到府 600 萬用戶」—寬頻網路發展的基礎計畫</p> | <p data-bbox="545 324 1423 526">「電信法」、「電信事業網路互連管理辦法」、「第一類電信事業資費管理辦法」、「第二類電信事業管理規則」、「固定通信業務管理規則」、「行動通信業務管理規則」相關修訂</p> <hr/> <p data-bbox="545 546 1423 637">備註 1：為協助排除網路建設之障礙，從法制面創造一個公平、合理的經營環境，修正內容包括<sup>12</sup>：</p> <ul data-bbox="545 647 1423 1372" style="list-style-type: none"> <li>(1)放寬外國人持有第一類電信事業股份之限制。</li> <li>(2)修訂網路互連機制。</li> <li>(3)增訂協助電信業者取得土地及建築物使用權之法源。</li> <li>(4)明定用戶建築物建造時應預留裝置電信設備之電信其他空間並依規定設置屋內外電信設備；另排除電信對用戶建築物電信管、線、室之壟斷專用權限，以免妨礙用戶自由選擇電信服務之權益。</li> <li>(5)建立管道共用及用戶迴路租用機制。</li> <li>(6)協調縣市政府制定「雨水下水道暫掛纜線管理要點」相關規定。</li> <li>(7)推動基地台共站／共構。</li> <li>(8)統一訂定路權申挖作業流程及收費標準等相關辦法。</li> </ul> <p data-bbox="545 1393 1423 1584">備註 2：現階段為因應數位匯流趨勢，全面檢討電信法及廣電三法，NCC 歷經 7 次委員會議之充分討論後，於 96 年度 9 月 10 日完成電信法及廣電三法之統整，提出「通訊傳播管理法」草案為審議。</p> |
| <p data-bbox="142 1614 545 1725">1.4 建置安全的資訊通信環境</p>                                                        | <p data-bbox="545 1614 1423 1725">行政院及所屬各機關資訊安全管理要點<br/>政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業實施計畫</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

<sup>12</sup> NCI 中程推動工作計畫書，行政院國家資訊通信發展推動小組，142 頁。

|                                     |                                                        |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| <div>「E化生活」</div> 2.3 數位娛樂計畫        | 積極整併廣電三法，增修數位條款<br>「數位內容產業發展條例」草案<br>「數位無線電視發展條例」草案    |
| <div>「E化商務」</div> 3.6 電子發票推動計畫      | 統一發票辦法及商業會計法等電子發票相關法令研究與增修                             |
| <div>「E化政府」</div> 4.3 公文交換 G2B2C 計畫 | 「公文程式條例」與「機關公文電子交換作業辦法」公文交換相關規範修正<br>行政機關電子資料流通實施要點之修正 |
| 4.5 開放政府數位資訊                        | 因應「政府資訊公開法」的各機關相關審查基準與作業準則                             |
| 4.5.1 全國檔案資訊系統計畫                    | 檔案法相關修正                                                |
| <div>「縮減數位落差」</div> 5.1 縮減城鄉數位落差    | 電信法及電信普及服務管理辦法相關規定修正                                   |
| 5.1.6.1 無障礙資訊服務計畫                   | 「無障礙網頁開發規範」                                            |
|                                     |                                                        |
| 行動台灣計畫項目                            | 進行之法制研究                                                |
| <div>「寬頻管道建置計畫」</div>               | 推動管道租用機制、價格、程序及作業規範之制定                                 |
| <div>「行動台灣應用推動計畫」</div>             | 無線網路漫遊互連互通法制研究                                         |

(本研究整理)

除此之外，為促進我國資通訊環境的健全，在規劃上更進一步地提

出眾多之法制研擬，其雖非直接附屬於數位台灣、行動台灣之計畫下所開展，但其對資訊法制環境的健全，具有相當之重要性，故本研究特別指出，並進一步歸納如下：

表 5、其他網際網路法制議題之發展成果歸納表

| 其他網際網路法制議題之發展成果   |                                                                                 |
|-------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 發展面向              | 完成之法規修訂或研擬                                                                      |
| 個人隱私與相關權益保護       | 「通訊保障監察法」修正討論<br>「個人資料保護法」修正草案<br>電信業電腦處理個人資料管理辦法                               |
| 網路秩序的維護與網路資源的正當使用 | 濫發商業電子郵件管理條例草案                                                                  |
| 電力線暨電力管溝佈建高速網路之規劃 | 推動修正「電業法」第 48 條<br>研議 PLC 示範區及專用電信出租是否涉電信法相關法規                                  |
| 網路色情資訊防護          | 電腦網路內容分級處理辦法、電腦軟體分級辦法、兒童及少年性交易防制條例                                              |
| 無線通訊技術規範          | 「第三代行動通信業務管理規則」、「一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則」、「無線寬頻接取業務管理規則」、「無線電頻率使用費收費標準草案」相關修正與研擬 |

(本研究整理)

藉由上述之說明，我國近年來之資訊領域法制發展架構，已有一定之成效，惟本研究認為，倘若從 UNS 計畫之目標出發，目前建構的資訊法制環境是否充足，則有進一步討論的空間，因狹義優質網路社會中提及之概念與內容，係有別於過往的嶄新目標，例如無間隙網路環境的發展，感知網路、RFID 之應用等；以及各種創新資訊應用服務上，個別應用服務對應之法規，是否存在以及足夠，皆係過往未為面臨到的問題，對此法制上如何跟進，自然有其探討之必要。而本研究擬於在針對各項子計畫為檢視後，就需要探討之議題進行歸納，並於後文逐一說明。

此外，從廣義優質網路社會概念出發，此部分某程度而言，雖包含 e-Taiwan 與 M-Taiwan 計畫之範疇，但就目前法制整備之程度，對於 UNS

之基礎環境而言，似乎仍有不足或須再提升之處可待討論，例如資安維護與隱私權保障面向上，以國家資通安全會報此等無正式權責機關的方式，所建立之資安維護機制是否充足，及個人資料保護法（草案）之內容，所設定之要件是否合宜、是否反造成 UNS 發展之阻礙等，以及基礎環境面向上，相關電信法規，長久以來之修正及增補，是否已使得網路環境達到可實現 UNS 之境界等，皆係可再討論之問題，而本文於後述章節便對此進行說明其爭議及可能的解決方向。

## 貳、 優質網路社會計畫法規面之總檢視

### 一、 建構優質網路社會之法規環境判準

根據第一章所述，本研究已歸納出建構優質網路社會計畫的五項原則目標，分別為（a）創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境、（b）提供數位機會、（c）維護資通訊安全暨隱私權保障、（d）推動政府資訊化及資訊之加值利用、（e）促進創新優質資訊應用及服務；而在具體實踐此五項原則時，法制上應如何因應配合，便有賴對此五項原則目標之內容作更進一步地細解析，而本研究以下，便以此五項原則為方向，歸納出具體之判斷標準，以說明整體法制環境應如何建構，始能配合優質網路社會的實現；並在此同時，本研究亦試圖延伸提出一些具體標準，供各政府機關自我檢視其所掌業務範圍中，是否足以滿足該等判準之要求。

#### （一）創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境

##### 1. 是否能促成高速寬頻網路之建設

根據行政院科技顧問組之估計<sup>13</sup>，如欲滿足 UNS 各種資訊應用服務所需頻寬，在網路建設上，必須進一步地建設我國網路環境，使網路之頻寬及涵蓋率，達到 80%區域具備 30Mbps 以上高速網路之成果。因此在規劃上，必須去檢視現行法制是否能有效促成此等高速網路的建設，並且對於造成高速網路建設阻礙之法規，應致力於修正排除，特別係在未來隨著網路傳輸技術之突破，可作為網路傳輸之載體將不再限於銅絞線、光纖等，對於新穎技術之利用，法制上是否有因應之配套措施，或者是否會對其造成阻礙，此乃本項判準的重點。

惟應注意的是，在進行此類判準之檢視時，首先在認定是否與網路基礎建設有關上，必須盡量以擴張解釋的態度，評估其是否與網路基礎建設有所關聯，譬如包括網路鋪設的管理、寬頻網路技術發展等相關主管機關，理論上皆應進行此部份之檢視；而在檢驗過程中，應將關注焦點放在以下兩點，一是從機關所掌業務如對網路建設有所限制時，該限

---

<sup>13</sup> 同註 1，頁 12。

制是否合理，譬如地方機關對於管線鋪設通常有所規範，如未遵守該等規範，便對該網路鋪設有所限制，便係一例；二是機關所掌業務範圍中，如有對網路建設提供助力之可能時，目前是否以貫徹該等協助工作，若未達成，是否係因其背後有法制面上之阻礙所致，包括欠缺法源依據，以致於受限於依法行政，而無法進行等。

綜合上述，各機關在檢驗其業務職掌是否能促成高速寬頻網路之建設時，在檢視上建議按照以下之步驟進行檢討之：

- a. 業務範圍是否與網路基礎建設有關？
- b. 所推動之業務對於寬頻網路建設是否造成限制？若是，則該限制是否有其合理的基礎？
- c. 所推動之業務是否有促進寬頻網路發展之可能？
- d. 承上，就其業務範圍內，是否已貫徹促進寬頻網路發展之目標？
- e. 承上，其未能貫徹該目標實現之原因是否與法律規範有關？可能之法制面阻礙為何？

## 2. 推動網路環境的無縫連結

對於各個電信業者間實體電路的互連互通，使資訊能不受限制地傳輸，自然係建構無間隙網路首要工作，長期以來電信法制對此早有著墨，惟在進入 UNS 之推動後，在此部分之法制檢討，必須更加徹底，不但將焦點放在新進業者與市場主導者能否互連之競爭法議題上，更應關注對於各種不同技術、各個不同業者間之互連，法制上應如何規範，而能有效地輔助業者間進行互連，使網路傳輸資訊之效率能更加提升。

且網路互連之概念，在無間隙網路概念中，應不再僅限定於業者間互連義務上，而是應更進一步地站在使用者之立場思考，令使用者在使用網路時，能達到隨時隨地輕易地接取近用網路資源，特別是根據魏瑟（Mark Weiser）所提出之 ubiquitous computing 一詞之概念—「多台電腦同時服務每一個個人」，吾等可以思考在規劃上，使複數網路資源能同時服務每一個個人，意即使用者不論身處何處，皆能輕易地接取使用最適合該環境之網路管道，而不必受限於特定 ISP 業者之服務涵蓋範圍，而真正形成所謂之無縫連結。而可能之方式，或許是以類似於漫遊的方式進行，抑或是透過感知網路之應用，由用戶端之物件功能著手，

讓物件有能力自動選擇最有效率之網路，進而幫助使用者在使用網路時，能簡單地切換到最有效率之網路上，至於具體方式為何，則依科技之進步可以有不同的發展。

而各機關在檢驗其所推動之業務是否能促成網路環境的無縫連結時，在檢視上建議按照以下步驟進行檢討：

- a. 業務範圍是否與規範資通訊業者間訊息傳遞有關？
- b. 是否已充分促使各資通訊業者互連，而於彼此間可無障礙地傳遞訊息？
- c. 承上，造成訊息難以在各業者間傳遞之因素，如為實體網路未為連結或連結有所限制等因素所造成，在法制上是否已有足夠之規範以解決？
- d. 相關法規範是否能進一步地促使人民，能便利地在不同平台間接收訊息？

在討論各種網路的無縫連結上，首先應致力於排除各種不同網路間連結之問題，正如上文所述，如何促進資通訊業者彼此間能互相連結，進而使訊息無阻礙地進行傳遞，是此處法制所要努力之目標；其次，立於 user-oriented 之觀點，如何使人民能便利地接收訊息，而無需遷就於不同業者乃至於不同網路所造成之隔閡，更是此處發展之最終目標。

### 3. 能否有助於公平競爭環境之建構

公平競爭之議題，長久以來在電信市場中一直是極受到關注之議題，此乃受到電信市場背後之歷史因素所致，而過去發覺之問題，在近年來法制修正下，已逐漸受到改善。惟在未來推動 UNS 時，仍然應時時刻刻密切關注此等競爭議題，不僅係過去已發覺之問題，需繼續追蹤改善情況，更重要的是在於 UNS 推動下，將會有更多新興科技、新進業者加入，競爭法之重要性，將繼續存在不會減弱，而自然成為 UNS 計畫中法制檢討的一大準則。

而在檢討此面向時，特別應注意的是，由於在 UNS 計畫推動下，數位匯流之趨勢將日漸明顯，而隨著不同應用服務的出現，資通訊市場將趨於多元化，屆時應如何界定市場，進而對市場運作有合理的管制，將是此處之一大難題，而應特別重視之；此外相對地，促進公平競爭之環境，除了對於具一定市場力量者為管控外，亦應注意新進業者進入市

場的門檻是否過高，適度地降低門檻，始能促使整體市場發展的活絡，因此於此判準中，應檢視下列事項：

- a.業務範圍是否與資通訊市場的管制有關？
- b.業務相關法規是否足以預防不公平競爭行為之發生？
- c.主管業務之相關法規，是否會造成業者欲進入市場時的不必要限制？

#### 4. 法制環境對於各種資訊流通之限制是否適切

在數位匯流之討論上，除了前述幾項關於硬體建設之討論外，另一個重要的焦點，是關於數位內容、資訊的流通之上，網路硬體建設的互連、匯流，無非係為了資訊流通之提升，因此在法制檢視工作上，對於資訊流通不必要的阻礙，必須盡力排除之，以鼓勵資訊流通的蓬勃發展；但相對的，基於各種不同之因素，對於特定資訊內容，本研究並不建議其可毫無限制的自由流通，例如涉及國家安全、個人資料、智慧財產權等，應有適當之限制，因此在法制上必須有相對因應的規範。

故在 UNS 之推動下，對於所追求之創新資訊應用服務，其背後之規範限制，是否造成創新資訊應用服務發展的阻礙，而背後之理由是否充分合理，需要從法制上逐一的檢視；又或者，特定資訊之流通，過去由於尚無該等資訊透過網路管道流通之經驗，故無特殊規範，於此自然便有必要就此等資訊之流通，在正當合理之理由下，思考進一步予以規範；附帶一提，關於此部分之檢視，凡是在 UNS 推動下有涉及資訊流通議題之主管機關，皆有進行檢視之必要，而檢視之標準如下：

- a.業務範圍是否對任何資訊內容之傳遞有所限制？
- b.所掌業務範圍內的訊息，在傳遞上是否會因適用格式、標準之因素，導致該資訊無法輕易地跨越各種不同平台而為傳遞？
- c.所掌業務所涉及之資訊，在取得、傳遞上是否有特殊之要件？
- d.若對於資訊之取得、傳遞有上述限制，則該限制是否有合理之理由？其背後是否有足夠之法源依據？

#### （二）提供數位機會

依照前述說明，本原則目標在於使「任何人」皆能享受到 UNS 所帶來的便利、進步，更精確地說，是使任何人不因教育、經濟、區域、

身心等因素，而在 UNS 中造成不利的影響，因此關於此原則之實踐，法制上的判準包括：

## 1. 是否充分落實不經濟地區的普及服務

UNS 推動成功與否，一個重要的衡量標準在於，UNS 所創造的各種優質資訊應用服務，是否能夠讓任何人皆能接近使用，而達成此一目標最首要之關鍵因素在於，網路涵蓋能否擴及至任何人身處之環境當中，倘若無法達成，遑論各種服務能否深入於人們的生活當中，進而提升國民的生活品質。因此在法制檢視上，必須投以關注，法制的規劃是否有助於網路的普及服務真正落實於所有的不經濟地區，例如現有的普及服務基金、無線網路涵蓋率之規範，其實現之普及服務成效如何，皆須有詳細的評估與檢討。而檢視之步驟如下：

- a. 業務範圍之相關法規是否與規範網路基礎建設有關？
- b. 相關法規是否有助於促進可用於達成普及服務之技術發展？
- c. 該法規能否創造誘因，促使網路基礎建設能投入不經濟地區？

## 2. 能否排除形成數位落差之各種因素(教育、經濟、身心等)

除了上述基礎硬體建設普及服務的檢討外，由於 UNS 真正之目標在於使各種優質資訊應用服務能夠深植於任何人的生活環境當中，使所有人能藉由利用此等優質服務，提升生活品質，因此優質服務本身之推動，必須建立在智慧型、人性化的前提之上，而使任何人皆能輕易使用；同時，由於每個個人本身對於使用資訊產品的能力條件皆不相同，可能因教育程度、經濟能力、本身的身心條件，而在使用資訊產品上，造成困難，因此對於此等在資訊能力較為欠缺之弱勢團體，在法制上必須為一定之檢討修正，例如對於弱勢族群各種相關福利規範、教育法規之檢視，以及在各種優質服務的代價上，如何設計一套機制，使經濟弱勢者能有機會使用，或是針對特定必要之資訊應用服務設備（例如國民電腦），設計降低其價格，以避免經濟落差進一步形成數位落差，此皆為進行 UNS 相關法制檢討時，必須檢視之重點。

而造成數位落差情況的原因眾多，可能包括使用者身心、經濟、教育因素等，對此之解決方式，一方面可透過資訊傳遞方式的設計，譬如無障礙網頁等，降低該等民眾接收資訊之門檻，來減緩數位落差之障礙；也可以透過提升相關弱勢族群本身接收資訊之能力，來根本解決此

類問題；惟在不同情況中，上述之兩種作法可能會有不同程度之成效，故應按照不同情況設計適切之解決方案，以最有效率之方式，達到使資訊能讓任何人皆有機會接收與運用之目標。因此本研究建議應以下列之判準進行檢驗：

- a.業務範圍是否涉及弱勢族群或具有數位落差狀況者的資訊傳遞？
- b.所推動的業務中，是否有促進並建立使弱勢族群或具有數位落差狀況者易於使用、接收資訊之管道？
- c.所推動的業務中，是否有以協助弱勢族群或具有數位落差狀況者，提升接收與運用資訊的能力，進而趨近一般人民的資訊應用能力？
- d.相關法制的規範，是否足以促進任何人皆有機會接收與運用資訊？

### （三）維護資通訊安全暨隱私權保障

在 UNS 之發展下，最明顯之改變在於資訊流通與利用，其涉及之內容範圍將更廣更深，涉及之管道方式將更為多元化，因此維護資通訊安全及保障隱私權之原則，對於資訊社會發展將更為重要，而法制上應如何規劃，才能貫徹維護資通訊安全暨隱私權保障的原則，有下列判準可供參考：

#### 1. 資訊發展是否兼顧維護資通訊網路環境的安全性與可信

##### 賴性

UNS 之發展，擴大了資訊應用服務之範圍，其可能造成更多更廣的資通訊安全問題，且由於 UNS 之發展深入於各種民生議題當中，在未來資通訊的發展下，資通訊安全問題將不僅僅只是對於資訊環境與經濟造成破壞，更進一步地，亦將對生命、身體、社會安全造成立即而具體之損害，因此全面性的維護資通訊安全乃係刻不容緩的法規檢視重點，包括資通安全維護機制，以及網路犯罪行為懲戒等；且資通訊安全疑慮，除了在風險實現後造成損害之結果外，在風險實現之前，民眾將因對其存有之疑慮，而降低使用資訊服務之意願，進而阻礙了整體的資通訊服務的進展，因此在法規檢視上，其所設立之安全機制，除了確保資

訊環境安全之目的外，在規劃上，也必須思考如何增進民眾對資通訊應用的信任，以取得民眾之信賴為目標，進行資安法制之規劃，例如認證標章之機制、電子簽章之落實等。而在相關之判準方面，本研究建議進行以下檢視：

- a.業務範圍如涉及網站建置、數位資訊傳遞、資訊科技應用等，相關之資通安全維護機制是否已建構？
- b.在建置資通安全機制的過程中，是否有適合其本身之資安指引得以遵循，而使建置結果有足夠之安全性？
- c.所推動之業務中若涉及民間業者之資訊科技應用時，是否有建立一套機制，確實地促使其提升資通安全之維護？
- d.承上，上述機制是否有相對應之法規依據，以作為規範人民權利義務之法源？

事實上，資通訊環境必須依賴全方位的資通安全維護機制之建立，始能有效地確保其安全，因此無論是公部門的資安防護，亦或是民間單位的資安控管，都具有同等之重要性，而不可加以忽視，故在此一判準之檢視上，對於公部門以及民間單位，皆應投入相當之關注，使資安防護措施能深入到資通訊環境的每一環節。

## 2. 資訊發展之同時，是否足以保障個人隱私不受侵害

正如前述，UNS 發展下之結果，將促使流通之資訊種類更多更廣，包括涉及國家安全、商業秘密、智慧財產權資訊等，惟其中關於個人隱私保障的影響，將受到特別重大的影響，必須加以重視。因為長期以來，法制上主要透過電腦處理個人資料保護法加以規範，但對於新興科技所產生的隱私威脅，個資法保障的廣度及深度並不夠周延。且隱私權的保障並非僅單單及於個人資料的保護，例如監錄系統對於民眾行為的監控等，皆涉及隱私權之範疇；尤其在 UNS 發展下，感知網路、RFID 技術的運用，將創造更多之隱私權爭議，因此在 UNS 法制檢討上，必須將隱私權保障列為一項重要的判準進行檢視，而檢視之標準如下：

- a.業務範圍所涉及之資訊收集、處理、利用，其資訊是否與個人隱私相關？
- b.該資訊是有相對應之法律規範予以保障？
- c.保障方式是否符合學理上針對個人資料之原理原則規範？

### 3. 資安與隱私保障同時，是否兼顧資訊之合理發展

資通訊安全與隱私權保障，在推動 UNS 計畫擴大資訊的利用上，固然是重要的議題，以避免資訊遭到濫用，而造成對個人的危害，但相反地，過於嚴格、不必要的安全規範，對於資訊流通的「便利性」反而將造成不必要的限制，進而阻礙資訊之發展。因此在設立資通訊安全機制與隱私保障規範時，必須同時注意該機制與規範的合理性；另外，此處參酌之標準，不僅直接在安全與便利性間進行衡量，同時對於其他可能形成資訊發展阻礙之安全規範，例如無效率的安全規範將造成龐大的資安維護成本等，亦須作全面性的檢視與評估，以在資訊秩序的建立與資訊發展間，取得適當的平衡。而檢視之判準如下：

- a.業務範圍內，如對資訊流通有所限制，其限制基礎是否與資安與隱私保障有關？
- b.承上，在實現資安與隱私保障之目的時，其採行之手段是否對資訊應用的發展，造成嚴重之限制？
- c.該等限制是否是合理且可接受的作法？為維護資安與隱私所保障之利益，是否與資訊應用發展的利益間產生嚴重失衡的現象？

#### （四）推動政府資訊化及資訊之加值利用

政府行政行為有其本質上之特性，與一般民間法律行為大不相同，因此在法制規劃上，難以採取完全開放的態度進行規劃，故需要遵守一定的準則，而在政府資訊化的發展過程中，建議應進行以下法制判準之檢視：

##### 1. 政府資訊流通與利用是否以促進電子化為原則

誠如前述，電子化政府之目標，並非 UNS 計畫所獨有，而係我國資訊政策上長久以來的發展重心。就目前現有之實務運作來說，不難發

現現有法制上，已有許多針對政府資訊公開與利用，以及資訊數位化之管道相關的規範；惟值得注意的是，在現有之規範中，儘管授權政府機關得以使用電子化之方式進行資訊傳遞、利用，但卻同時保留了許多傳統紙本之方式，供政府機關採行，因而進一步造成政府機關基於資訊安全疑慮等因素，缺乏全面採行電子化管道之誘因；因此，在未來推動 UNS 計畫時，如欲落實電子化政府的目標，必須對於規範政府資訊的傳遞、利用之法規進行檢視與修正，在未來配合排除數位落差、資安疑慮等因素後，令其盡量以電子化管道為原則，以促進電子化政府的實現。建議進行以下判準之檢視：

- a. 業務範圍內，是否皆有透過電子化之方式進行資訊傳遞？
- b. 若否，則關於該等資訊傳遞之規範，是否有授權以電子化方式進行？
- c. 若相關法規並未授權以電子化方式傳遞，或雖有授權但機關仍以一般文書方式進行資訊傳遞，其背後是否有合理之原因？

## 2. 有助於民眾參與政府事務及政府效能提升之資訊化措

### 施、管道是否有效建構

電子化政府之意義，其中一個重要部分在於藉由政府的資訊化，而使民眾在接近取用政府資訊上，能更為便利及完整，即落實政府資訊的透明化。同時，藉由資訊科技在各種公共事務上的應用，可逐漸發展出電子化的參與管道，使民眾可藉由網路，容易地參與政府事務，進而加深民主的實踐。此外，電子化政府另一個重要的意義，在於政府資訊化有助於政府處理事務之效能提升，即透過各種資訊化應用，使政府資訊流通更為簡便，以及利用自動化設備處理能力，分析政府處理事務能力，找出提升效能之有利措施，精簡不必要的成本支出，達成行政現代化之目標。因此，在推動 UNS 計畫時，應適時檢視可能利用之資訊科技，以提升政府透明度與效能等目標，發展衍生之優質應用服務，並設計有效之評估機制，檢視執行成效。同時應針對與民眾權益重大相關之資訊應用服務，在法制上適時予以檢討，對於缺乏法源依據的措施，盡量制訂並賦予一定法源基礎，以免因「依法行政」的要求而對電子化政府的推動產生制肘。

由於資訊科技技術之演進日新月異，故法制上的規劃不宜過度僵

硬，而應把關注的焦點放在整體法制設計，是否有助於政府在利用此類科技來提升其政府效能時，能夠具有彈性並吸納相關技術。因此建議應遵循下列判準進行檢視：

- a.業務範圍內，是否已充分利用目前已知之資訊科技來提升其施政效能？
- b.承上，未能充分利用現有科技提升施政效能之原因，是否是受到應用結果會有法制上疑慮所致？
- c.就其所推動的業務，是否有定期檢討「能否利用資訊科技再為提升其運作效能」之規範措施？
- d.是否有設立適當之機制，以隨時導入能協助政府效能提升之科技？
- e.主管產業及科技發展之單位，是否有適當之規範，以協助能提升政府效能之技術發展？

### 3. 與民眾重大權益相關之資訊服務，是否具備確認身分機制

在網際網路之發展歷程中，網路匿名性被認為係網際網路的特色之一，本研究於此並不打算探究網路匿名性的優劣對錯，僅欲加以說明的是，在政府與民眾的互動中，絕大部分與個人權益密切相關之公務，例如稅務、戶政、地政等，倘若此類事務係透過網路進行，對於當事人身分之辨識，將成為一重要之步驟。因此政府在推動行政業務資訊化、提供相關資訊服務時，必須在法制上規劃線上身份辨識之配套措施（例如自然人憑證），並且設計推廣機制，使其能廣泛運用，進而使政府資訊化能早日落實。

對此，所必須關注之焦點有二，一為在法制的完備下，人民透過該等身份認證後，即能於資通訊平台上完成其預定目的，如此一來，身分認證機制的導入，始具有實益；其二在於法制之規劃發展，必須能夠持續地促進該等身份認證技術之發展，以避免身分認證技術終有一日失卻其安全性，進而危害需要身分認證機制的線上行為之發展。建議以下列標準進行檢視：

- a.機關執行業務，如與民眾透過資通訊平台進行互動時，對於必要之身分認證措施，是否已建立完備？
- b.針對該等身份認證措施，是否有其法源依據而能賦予其一定之

法律效果？並進而使民眾透過資通訊平台與政府進行交流時，能真正達成完成特定法律行為之目的？

c.主管產業及科技發展之單位，是否有適當之規範，以提升身分認證技術之發展？

#### 4. 政府資訊化之結果是否便民，令任何人皆容易接近使用

如同在第二原則—提供數位機會所強調的，UNS 計畫所推動發展的優質資訊應用服務，必須建立在任何人皆能接近使用的立場來進行，而在公部門的資訊應用服務發展上，此要件更係重要之前提，絕不能為政府資訊化之目標而犧牲弱勢族群之權益，因此政府在推動各種資訊服務時，雖然仍以電子化為原則，但同時必須考量到弱勢族群之權益，倘若特定群眾欠缺接近使用該等服務之能力時，在規劃上，必須設計配套措施，使弱勢族群保有相等程度的接近使用管道，以避免數位落差進一步地造成弱勢族群的具體損害。

因此在此判準之檢視上，與公平數位機會面向上之標準大同小異，惟特別應注意的是，在進行此一判準之檢視時，仍應適時地回顧前述幾項對於公部門領域資訊化發展之其他判準，以避免過度關注數位落差之議題，而喪失政府朝向電子化發展之契機；建議之檢視判準如下：

a.所推動之業務如透過資訊化之方式進行時，是否有兼顧到對弱勢族群或存有數位落差狀況者的照顧？

b.承上，在短期內，若其提供之資訊化服務無法使任何人皆有機會接收及運用時，是否有相關法制要求提供替代措施，使弱勢族群或具有數位落差狀況者能平等地接收及運用該等資訊？

c.相關法制是否可以促進政府提供之服務，最終皆能讓任何人透過資訊化管道來接近使用該等服務？

#### （五）促進創新優質資訊應用及服務

在此原則目標中，法制規劃之重點在於，政府如何建立機制來鼓勵促進資訊應用服務之發展，其相關之判準如下：

##### 1. 法制環境是否足以促進 UNS 相關技術及產業之發展

資訊應用服務之發展，絕大部分必須倚賴民間單位之努力，因此在

規劃上，必須設計機制，例如產業獎勵與輔導措施，來刺激無間隙運算相關產業的蓬勃發展。而由於此部分法制設計不適宜利用強制手段，因此在法制上必須規劃出足以發揮實際成效之鼓勵機制，並且為求效率，相關之檢討評估機制必須同時進行，以求真正發揮成效。建議以下列判準進行檢視：

- a. 業務範圍是否與促進產業、科技發展有關？
- b. 承上，若與產業、科技發展相關時，是否已設計適當之規範與機制，促進 UNS 相關技術與產業之發展？
- c. 其次，是否在建立促進相關產業發展之措施的同時，亦有設計相對應之評估機制，以適時地檢討相關措施之成效？

## 2. 涉及食醫住行等面向之重要民生議題，法規是否能促進

### UNS 相關技術的運用

UNS 計畫在某種程度上，係期盼藉由優質資訊應用服務之發展，來提升國人之生活品質，而生活品質提升與否，可藉由食醫住行育樂等面向之重要民生議題來進行評估，因此對於此等民生議題的資訊服務發展，便成為 UNS 計畫的發展重心；而在食醫住行等面向上，就目前所知，已有眾多技術可予以利用，例如食品衛生履歷的建立、遠距醫療服務等，而對於此等資訊應用服務，在個別法制上是否已做好因應，而使其能充分發揮功效，自然是法制檢討上之重點工作。簡言之，此處的法制修正，必須以充分發揮其成效為前提，配合其他之各項準則，進行個別法規修訂；而倘若在法制研擬時，發覺有特殊因素導致不便發展特定技術之應用時，也必須基於正當合理之理由，始得排除特定技術之運用，如此始能真正貫徹優質網路社會計畫之執行。建議以下列判準進行檢視：

- a.所推動之業務，是否涉及 UNS 計畫？對於該業務是否有相對應之法規予以規範？
- b.業務範圍內之相關法規，如對 UNS 相關技術之應用造成限制，其限制之理由是否合理且充足？
- c.業務範圍內之相關法規，是否更進一步地促進 UNS 相關技術之應用？

### 3. 對於民間各種新興資訊應用服務發展是否有適當之法規

#### 足以規範

前述論及之各項判準，在一般情況下，或許已透過一般性法律規範，普遍適用於私人間，但於少數情況下，必須透過另外單獨之法規，對於特定領域業者與行為進行規範，始能貫徹本研究所列舉之各項原則，例如對於特定產業提高維護資通安全與隱私權保障之義務等；除此之外，有時針對特定技術應用設計一套檢驗措施，更能有助於相關產業發展，例如統一規格、藉由認證提高使用者信賴等；無論如何，在發覺此等情況時，便有必要進行相關法制之研擬，以求 UNS 相關法制之完備。

因此，此一判準在某種程度上，可謂係前述所有判準之總回顧，各機關在進行此一判準之檢視時，可進一步地思考，是否得以針對個別特殊情況設立特別法規予以規範，來取代目前一般性的法制規範，進而更有效率地達成上述要求，以因應 UNS 計畫之發展：

- a.執掌之業務內容是否涉及各種新興資訊應用服務發展？
- b.對於該等新興資訊應用服務現在是否已有法規可予以適用？
- c.適用現有的法規之結果，是否便能徹底解決法制上的疑慮？
- d.承上，若仍有法制疑慮，得否以修正現行法規之方式予以解決？

#### （六）小結－UNS 法制整備檢視表

綜上所述，本研究認為，UNS 相關法制之檢視與完備，必須基於前述所推論出的十六項具體法制判準及其衍生之各項標準，來進行檢討，同時本研究受到時程等因素的限制，或許無法對 UNS 作全面性詳細且

深入之檢視，但無論如何，此十六項具體法制判準及其衍生之各項標準在某種程度上，可作為任何相關機關在執行 UNS 計畫時，於法制面上自我檢視之工具，而能對 UNS 計畫各個層面發揮貢獻。以下為本研究歸納以上判準所製作之檢視表：

表 6、UNS 法制整備檢視表

| UNS 法制整備檢視表           |                                                                   |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------|
| UNS 計畫三大重點及衍生之五項原則目標： |                                                                   |
| ◆                     | 任何人（不因教育、經濟、區域、身心等因素而有所區別）、任何時間、任何地點可使用的無間隙網路（Ubiquitous Network） |
| ◆                     | 此無間隙網路係一安全、可信賴之網路                                                 |
| ◆                     | 此網路將能提供經濟、方便、貼心之各種優質資訊應用服務                                        |
| ➤                     | 創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境                                                |
| ➤                     | 提供數位機會                                                            |
| ➤                     | 維護資通訊安全暨隱私權保障                                                     |
| ➤                     | 推動政府資訊化及資訊之加值利用                                                   |
| ➤                     | 促進創新優質資訊應用及服務                                                     |
| 具體判準                  |                                                                   |
| ◆                     | 創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境                                                |

## 1. 是否能促成高速寬頻網路之建設

a. 業務範圍是否與網路基礎建設有關？

☐ 有相關，涉及層面為\_\_\_\_\_。

☐ 無相關。略過此判準之檢驗。

b. 所推動之業務對於寬頻網路建設是否造成限制？若是，則該限制是否有其合理的基礎？

☐ 造成限制，限制理由為\_\_\_\_\_。

☐ 未造成限制。

c. 所推動之業務是否有促進寬頻網路發展之可能？

☐ 有促進措施。

☐ 無相關措施。

d. 承上，就其業務範圍內，是否已充分貫徹促進寬頻網路發展之目標？

☐ 已充分實現。

☐ 尚未貫徹，理由\_\_\_\_\_。

e. 承上，其未能貫徹該目標實現之原因是否與法律規範有關？可能之法制面阻礙為何？

☐ 有相關，阻礙理由為\_\_\_\_\_。

☐ 與法規無相關，乃涉及\_\_\_\_\_之問題。

## 2. 推動網路環境的無縫連結

a. 業務範圍是否與規範資通訊業者間訊息傳遞有關？

☐ 有相關，涉及層面為\_\_\_\_\_。

☐ 無相關。略過此判準之檢驗。

b. 是否已充分促使各資通訊業者互連，而於彼此間可無障礙地傳遞訊息？

☐ 已充分實現。

☐ 尚未貫徹，理由\_\_\_\_\_。

c.承上，造成訊息難以在各業者間傳遞之因素，如為實體網路未為連結或連結有所限制等因素所造成，在法制上是否已有足夠之規範以解決？

☐現有法制已能逐漸促使此目標之實現。

☐現有法制尚未能實現此目標，

理由\_\_\_\_\_。

d.相關法規是否進一步地促使人民，能便利地在不同平台間接收訊息？

☐現有法制已能逐漸促使此目標之實現。

☐現未有相關法制能實現此目標。

### 3.能否有助於公平競爭環境之建構

a.主管業務是否與管制資通訊市場發展有關？

☐有相關，涉及層面為\_\_\_\_\_。

☐無相關。略過此判準之檢驗。

b.相關法規是否足以預防不公平競爭行為之發生？

☐已充分實現。

☐尚未貫徹，理由\_\_\_\_\_。

c.主管業務之相關法規，是否會造成業者欲進入市場時的不必要限制？

☐造成限制，限制原因為\_\_\_\_\_。

☐造成不必要之限制，改進方式為\_\_\_\_\_。

☐未造成限制。

### 4.法制環境對於各種資訊流通構成之限制是否適切

a.業務範圍是否對任何資訊內容之傳遞有所限制？

☐造成限制，限制理由為\_\_\_\_\_。

☐未造成限制。略過此判準之檢驗。

b.所掌業務範圍內的訊息，在傳遞上是否會因適用格式、技術標準之因素，導致該資訊無法輕易地跨越各種不同平台而為傳遞？

☐有此可能，產生原因為\_\_\_\_\_。

☐無此疑慮。

c.所掌業務所涉及之資訊，在取得、傳遞上是否有特殊之要件？

☐有特殊要件，包括\_\_\_\_\_。

☐無特殊要件。

d.若對於資訊之取得、傳遞有上述限制，則該限制是否有合理之理由？其背後是否有足夠之法源依據？

☒限制理由\_\_\_\_\_。

☐有法源依據。

☐無法源依據。

◆ 提供數位機會

## 1. 是否充分落實不經濟地區的普及服務

a. 業務範圍之相關法規是否與規範網路基礎建設有關？

☐ 有相關，涉及層面為\_\_\_\_\_。

☐ 無相關。略過此判準之檢驗。

b. 相關法規是否有助於促進可用於達成普及服務之技術發展？

☐ 能有效促進，具體措施為\_\_\_\_\_。

☐ 無相對應之措施。

☐ 無相關。

c. 該法規能否創造誘因，促使網路基礎建設能投入不經濟地區？

☐ 現有法制已能逐漸促使此目標之實現。

☐ 現有法制尚未能實現此目標，  
理由\_\_\_\_\_。

## 2. 能否排除形成數位落差之各種因素(教育、經濟、身心等)

a. 業務範圍是否涉及弱勢族群或具有數位落差狀況者的資訊傳遞？

☐ 有相關，涉及層面為\_\_\_\_\_。

☐ 無相關。略過此判準之檢驗。

b. 所推動的業務中，是否有促進並建立使弱勢族群或具有數位落差狀況者易於使用、接收資訊之管道？

☐ 已有相對應之措施，  
具體措施為\_\_\_\_\_。

☐ 無相對應之措施。

☐ 無相關。

c.所推動的業務中，是否有以協助弱勢族群或具有數位落差狀況者，提升接收與運用資訊的能力，進而趨近一般人民的資訊應用能力？

☐ 已有相對應之措施，

具體措施為\_\_\_\_\_。

☐ 無相對應之措施。

☐ 無相關。

d.相關法制的規範，是否足以促進任何人皆有機會接收與運用資訊？

☐ 現有法制已能逐漸促使此目標之實現。

☐ 現有法制尚未能實現此目標，

理由\_\_\_\_\_。

◆ 維護資通訊安全暨隱私權保障

1. 資訊發展是否兼顧維護資通訊網路環境的安全性與可信賴性

a. 業務範圍如涉及網站建置、數位資訊傳遞、資訊科技應用等，相關之資通安全維護機制是否已建構？

☐ 已建置，具體措施為\_\_\_\_\_。

☐ 尚未建置。理由\_\_\_\_\_。

b. 在建置資通安全機制的過程中，是否有適合其本身之資安指引得以遵循，而使建置結果有足夠之安全性？

☐ 已有相對應之資安指引得以遵循。

☐ 尚無相對應之資安指引得以遵循。

c. 所推動之業務中若涉及民間業者之資訊科技應用時，是否有建立一套機制，確實地促使其提升資通安全之維護？

☐ 能有效促進，具體措施為\_\_\_\_\_。

☐ 無相對應之措施。

☐ 無相關。

d. 承上，上述機制是否有相對應之法規依據，以作為規範人民權利義務之法源？

☐ 已有相對應之規範。

☐ 尚無相對應之規範。

2. 資訊發展之同時，是否足以保障個人隱私不受侵害

a. 業務範圍所涉及之資訊收集、處理、利用，其資訊是否與個人隱私相關？

☐ 有相關，涉及層面為\_\_\_\_\_。

☐ 無相關。略過此判準之檢驗。

b. 該資訊是有相對應之法律規範予以保障？

☐ 已有相對應之規範。

☐ 尚無相對應之規範。

c.保障方式是否符合學理上針對個人資料之原理原則規範？

☐相對應之規範已符合保障個人資料之各種原理原則。

☐相對應之規範尚不符合保障個人資料之各種原理原則。

☐尚無相對應之規範。

### 3.資安與隱私保障同時，有無兼顧資訊之合理發展

a.業務範圍內，如對資訊流通有所限制，其限制基礎是否與資安與隱私保障有關？

☐有相關，涉及層面為\_\_\_\_\_。

☐無相關。略過此判準之檢驗。

b.承上，在實現資安與隱私保障之目的時，其採行之手段是否對資訊應用的發展，造成嚴重之限制？

☐造成嚴重之限制。

包括\_\_\_\_\_。

☐無此處之疑慮。

理由\_\_\_\_\_。

c.該等限制是否是合理且可接受的作法？為維護資安與隱私所保障之利益，是否與資訊應用發展的利益間產生嚴重失衡的現象？

☐限制背後之公共利益明顯大於資訊發展之重要性，理由\_\_\_\_\_。

☐尚有再權衡之空間。

### ◆ 推動政府資訊化及資訊之加值利用

## 1.政府資訊流通與利用是否以促進電子化為原則

a.業務範圍內，是否皆有透過電子化之方式進行資訊傳遞？

☐已充分實現。

☐尚未貫徹，理由\_\_\_\_\_。

b.若否，則關於該等資訊傳遞之規範，是否有授權以電子化方式進行？

☐已有相對應之規範。

☐尚無相對應之規範。

c.若相關法規並未授權以電子化方式傳遞，或雖有授權但機關仍以一般文書方式進行資訊傳遞，其背後是否有合理之原因？

☐是，理由為\_\_\_\_\_。

☐否，無法達成之因素為何\_\_\_\_\_。

## 2.有助於民眾參與政府事務及政府效能提升之資訊化措施、管道是否確實建構，並賦予適當法源依據

a.業務範圍內，是否已充分利用目前已知之資訊科技來提升其施政效能？

☐是，具體措施為\_\_\_\_\_。

☐尚未貫徹，理由\_\_\_\_\_。

b.承上，未能充分利用現有科技提升施政效能之原因，是否是受到應用結果會有法制上疑慮所致？

☐是，阻礙因素為\_\_\_\_\_。

☐否。

c.就其所推動的業務，是否有定期檢討「能否利用資訊科技再為提升其運作效能」之規範措施？

☐能有效促進，具體措施為\_\_\_\_\_。

☐無相對應之措施。

☐無相關。

d. 是否有設立適當之機制，以隨時導入能協助政府效能提升之科技？

☐ 有相對應之措施，具體內容為\_\_\_\_\_。

☐ 無相對應之措施。

☐ 無相關。

e. 主管產業及科技發展之單位，是否有適當之規範，以協助能提升政府效能之技術發展？

☐ 能有效促進，具體措施為\_\_\_\_\_。

☐ 無相對應之措施。

☐ 無相關。

### 3. 與民眾重大權益相關之資訊服務，是否具備確認身分機制

a. 機關執行業務，如與民眾透過資通訊平台進行互動時，對於必要之身分認證措施，是否已建立完備？

☐ 已有相對應之規範。

☐ 尚無相對應之規範。

b. 針對該等身份認證措施，是否有其法源依據而能賦予其一定之法律效果？並進而使民眾透過資通訊平台與政府進行交流時，能真正達成完成特定法律行為之目的？

☐ 現有法制已能促使此目標之實現。

☐ 現有法制尚未能實現此目標，

理由\_\_\_\_\_。

c. 主管產業及科技發展之單位，是否有適當之規範，以提升身分認證技術之發展？

☐ 能有效促進，具體措施為\_\_\_\_\_。

☐ 無相對應之措施。

☐ 無相關。

### 4. 政府資訊化之結果是否便民，令任何人皆容易接近使用

a.所推動之業務如透過資訊化之方式進行時，是否有兼顧到對弱勢族群或存有數位落差狀況者的照顧？

☐有具體措施，但尚無相對應之規範。

☐有具體措施，且相對應之規範已具備。

☐尚無具體措施。

☐無相關。略過此判準之檢驗。

b.承上，在短期內，若其提供之資訊化服務無法使任何人皆有機會接收及運用時，是否有相關法制要求提供替代措施，使弱勢族群或具有數位落差狀況者能平等地接收及運用該等資訊？

☐已具備替代措施。方式為\_\_\_\_\_。

☐尚無替代措施。

c.相關法制是否可以促進政府提供之服務，最終皆能讓任何人透過資訊化管道來接近使用該等服務？

☐現有法制已能逐漸促使此目標之實現。

☐現有法制尚未能實現此目標，

理由\_\_\_\_\_。

◆ 促進創新優質資訊應用及服務

## 1. 法制環境是否足以刺激 UNS 相關技術及產業之有效發展

a. 機關業務執掌範圍是否與促進產業、科技發展有關？

☐ 有相關，涉及層面為\_\_\_\_\_。

☐ 無相關。略過此判準之檢驗。

b. 承上，若與產業、科技發展相關時，是否已設計適度之規範與機制，促進 UNS 相關技術與產業之發展？

☐ 是，具體措施為\_\_\_\_\_。

☐ 尚未貫徹，理由：☐ 礙於法規範之限制。

☐ 礙於經費預算不足。

☐ 其他\_\_\_\_\_。

c. 其次，是否在建立促進相關產業發展之措施的同時，亦有設計相對應之評估機制，以適時地檢討相關措施之成效？

☐ 是，具體措施為\_\_\_\_\_。

☐ 尚未貫徹，理由：☐ 礙於法規範之限制。

☐ 礙於經費預算不足。

☐ 其他\_\_\_\_\_。

## 2. 涉及食醫住行育樂等面向之重要民生議題，法規是否能促進 UNS 相關技術的運用

a. 所推動之業務，是否涉及 UNS 計畫？對於該業務是否有相對應之法規予以規範？

☐ 有相關，涉及層面\_\_\_\_\_。

☐ 但尚無相對應之規範。

☐ 相對應之規範已具備。

☐ 無相關。略過此判準之檢驗。

b.業務範圍內之相關法規，如對 UNS 相關技術之應用造成限制，其限制之理由是否合理且充足？

☐ 有限制，限制理由為\_\_\_\_\_。

☐ 有限制，但合理性有再權衡之空間。

☐ 無限制。

c.業務範圍內之相關法規，是否更進一步地促進 UNS 相關技術之應用？

☐ 相關法制具有促使相關技術發展之功能。

☐ 相關法制尚未能實現此目標。

3.對於民間各種新興資訊應用服務發展是否有適當之法規足以規範

a.執掌之業務內容是否涉及各種新興資訊應用服務發展？

☐ 有相關，涉及層面為\_\_\_\_\_。

☐ 無相關。略過此判準之檢驗。

b.對於該等新興資訊應用服務現在是否已有法規可予以適用？

☐ 目前已有法規對其為規範。

☐ 目前尚未有任何法規得予以適用。

c.適用現有法規之結果，是否便能徹底解決法制上的疑慮？

☐ 目前法規規範下已無法制上的疑慮。

☐ 適用現有法規仍有部分疑慮無法解決。

d.承上，若仍有法制疑慮，得否以修正現行法規之方式予以解決？

☐ 可透過現行法之修正改善之。

理由\_\_\_\_\_。

☐ 透過制定特別法之方式較為妥適。

理由\_\_\_\_\_。

(本研究整理)

## 二、子計畫之個別檢視

根據行政院科技顧問組提出之「發展優質網路社會計畫書」(報院版)，優質網路社會計畫之具體政策措施共分為 7 大面向、48 項子計畫，而其中在法制面上可能存有之議題為何，本研究為進一步之檢視如下：

### (一) 優質生活應用

#### 1.1- 1.2 推動農產商品生產履歷

「食品安全」是當前政府十分重視之政策議題，就此在優質網路社會計畫中，政策上將計畫利用各項新興感測網路，結合數位家電的應用，讓民眾可在生活裡使用隨手可得的 e 化服務，成為把關食品安全的一份子；希望藉由食品栽培、養殖、處理、檢驗、儲運、販售等資訊透明度之提高，建立消費者信賴感，增加產品價值。而為達成此一政策目標，杜絕問題食品流通通路、增進食品安全，執行上必須從二方面來控制，一為透過「認證」(authentication)對產品本身的原料與品質進行控管，另一則透過「商品流通履歷」(pedigree)對產品的流通通路進行控管。

在對產品本身的原料與品質進行之認證控管上，當務之急應積極發展以 RFID 應用技術為基礎的「檢驗服務平台」及相關服務機制，強化產銷履歷制度，落實農產品的安全追溯機制，讓農產品的檢驗過程能留下電子化紀錄，營造方便消費者、農民團體、主管機關與檢驗單位可以隨時隨地使用行動化資訊通訊設備查詢食品檢驗的相關資訊之環境，而此便係子計畫「1.1 建構安全飲食生活 U 化服務基礎計畫」之範疇。

第二點則希望透過「商品流通履歷」對產品的流通通路進行控管，此即為子計畫「1.2 加工食品流通履歷追蹤計畫」之內容，其著重食品加工製造後行經物流及流通銷售通路，販賣至消費者手上的一連串商業行為過程，以透過公開且透明的流通履歷機制的管制，進行商品防偽與商品品質控管，保障消費者購物安全，並且進一步推動食品認證自動查核，提昇食品產業在國際市場上的形象，帶動產業與經濟之發展。因此此一子計畫亦以 RFID 的「食品流通履歷追蹤系統」及相關服務機制為基礎，使 RFID 與食品認證相結合，為保障民眾食的安心與健康。

就上述兩項子計畫之內容而言，在法制上應特別重視之議題，在於食品安全相關資料之收集與應用 RFID 技術所延伸之資料使用問題兩大

面向上；首先在食品安全相關資料之收集上，由於收集之目的在於期盼藉由認證與商品流通履歷之手段，全面性地提升國人之食品安全，因此最具成效之方式必定係對全部之食品原料及加工進行認證與產銷履歷紀錄，並在相關規範中將食品認證與商品流通履歷之建立納入法規而為強制規定，惟如此全面性地做法在現實生活中之可能性令人憂慮，且此等做法是否真有其必要性，特別係目前已有食品相關之標示規定，產銷履歷系統應如何設計建立，始能與現有標示規定相輔相成而非僅係資源之浪費，食品衛生管理法、商品檢驗法、商品標示法等相關法規彼此間應如何修正配合，此皆值得為進一步之探討。但倘若退而求其次，僅針對特定食品進行產銷履歷資料之收集，那麼其範圍應如何界定，界定標準時應以何等立法目的下進行，食品衛生管理法與相關法制應如何配合修正，即需進一步之研究。

### 1.3 建構優質化醫療體系－緊急醫療救護服務資訊計畫

「緊急醫療救護系統」(Emergency Medical Service System, EMSS)，是在意外傷病發生時，立即於最短時間內給予傷病患各種可能的急救措施，而完善的緊急醫療救護服務，需緊急救護、緊急醫療體系之共同搭配，方能確保民眾生命安全。

而在優質網路社會計畫推動下，未來將進一步提供救護車執行勤務具影音及生命徵象信號傳輸功能，發展具資訊、通訊環境之e化救護車，達成車上「遠距醫療」及「線上指導功能」，即透過可攜式模組，以無線寬頻配合網路攝影機、RFID、可攜式生理監視器等設備達成緊急醫療救護資訊蒐集與傳輸；此外，在計畫推動下，將結合高速寬頻網路環境發展微小化生理監視儀器，創造遠距救護即時通系統，提供民眾於意外事件緊急救護人員到達時、院所間轉診時及高山或緊急後送不易等，不論時間地點之必要遠距醫療照護服務。此一子計畫具體目標如下<sup>14</sup>：

- a. 建構及整合緊急醫療救護服務資訊平台。
- b. 完備多點、即時線上醫療指導服務系統。
- c. 運用通訊技術與遠距救護即時通系統傳輸病患生命徵象相關訊息，提供救護人員與醫院端醫師多點、即時遠距照護服務。
- d. 充實救護人員配備掌上型電腦、微小化遠距救護即時通系統。

---

<sup>14</sup> 同註1，頁28。

- e. 整合微小化緊急醫療救護所需生理監視儀器，導入相關通訊技術，推動高山觀光旅遊地區醫療站或遠距照護端生命徵象監測、早期預警與傷病諮詢服務。

而在推動緊急醫療救護服務資訊計畫時，在法制上首先將面臨到醫療資訊流通所產生之相關隱私權保障問題，特別係電子病歷利用、流通與共享上，本來依照目前「醫療法」第七十四條：「醫院、診所診治病人時，得依需要，並經病人或其法定代理人、配偶、親屬或關係人之同意，商洽病人原診治之醫院、診所，提供病歷複製本或病歷摘要及各種檢查報告資料。原診治之醫院、診所不得拒絕；其所需費用，由病人負擔」，病歷的流通並無太大問題，但在優質網路社會（UNS）思維下，為求有效率地提供緊急醫療救護服務，以及未來無縫隙醫療目的的達成，必須考慮將病歷的利用從流通議題提升為共享或是整合的概念，即係各醫院、診所的資料共享，或是設立專責機構整合病歷資料，惟如此一來便必須研究如何與「電腦處理個人資料保護法」其中第七、八條針對公務機關資料的蒐集與利用及第十八、二十三條針對非公務機關資料的蒐集與利用之規定作銜接。除此之外，在資訊科技普及化生活化後，甚至可考慮將醫療資料議題從隱私權保障延伸至「資訊自主權」的位階上，重新檢視病歷資料由醫療機構保存的正當性，考慮將病歷資料保存、利用之主導權重新交回民眾手中，由其保存並決定如何利用該資料，此亦有保障當事人隱私權之效果，因此則便有必要重新檢視醫療法第六十七條以下就病歷之相關規定。

而在遠距醫療上，傳統中僅限以解決偏遠地區醫療水平落差，或是特殊病患、緊急情況之就醫，始得施以遠距醫療，並依照醫師法第十一條後段規定，例外於山地、離島、偏僻地區或有特殊、急迫情形，因應醫療需要，得由直轄市、縣（市）主管機關指定之醫師，以通訊方式詢問病情，為之診察。惟在優質網路社會計畫企盼全民皆可透過線上醫療獲得即時且最適切緊急照護之目標下，本法及相關法制便有修正必要，例如現行法限定僅得由直轄市、縣（市）主管機關指定之醫師為之診察，此規定是否過於僵化，而醫師法第八條及第八條之二規定，醫師執業區域之限制，是否仍有存在必要亦值得令人懷疑等，如何使整體醫療體系能具彈性而使提升醫療資訊流通後能創造最大效率之醫療照護，相關規定措施皆有待進一步之檢視。

#### 1.4- 1.7 推動智慧安全的優質社區

在優質網路社會計畫中，如何應用資訊科技提升人民居住生活品質

是十分重要之一環，而在評估居民生活品質是否提升，主要將以兩大面向觀察，一是居住安全，二是對於居民生活照護的程度為何，於此在行政院科技顧問組所提出之「發展優質網路社會計畫書」（報院版）中，便提出四項子計畫來作為推動優質社區之具體措施。

首先在居住環境安全上，子計畫「1.4 社區安全 e 化聯防機制-監錄系統」，將運用資訊通信科技與數位監控科技之聯結，提升個人居家與社區環境之整體安全；以目前現況為觀察，錄影監視系統對於預防、嚇阻犯罪，協助蒐集犯罪跡證等方面，具有「立竿見影」之效果，因此此一子計畫目標將進一步運用「監錄系統」，規劃運用遠端監控機制，傳輸立即影像，減少刑案發生件數，及約束欲犯罪者可能之犯罪行為，並同時配合新修正刑事訴訟法採嚴格證據主義之要求，強化犯罪跡證之功能。同時建置整合 e 化指管系統、警車衛星定位與派遣、地理資訊、車牌辨識等系統於同一服務平台，藉由專屬可靠度較高之寬頻網路(IP VPN 網路)進行網路化作業，落實警察勤務 U 化目標。

同時，子計畫「1.6 社會安全保障計畫」將提升目前仍以電腦(computer)、網路(Network)為主軸之警政資訊系統，使其更具主動性、機動性與互動性，將關鍵性任務(Critical Mission)、治安資訊(Content)、警政無線通訊(Channel)進行整合發展，以建立警政無線網路應用環境，從而加強警察的核心能力及知識應用；另外，校園安全亦受到相當之重視，此一子計畫將運用新興無線通訊與 RFID 等技術，維護並增進學童(啟聰/啟智/幼齡)的校園安全與協助學校進行資產管理，最終建立一個校園安全平台，同時將 RFID 應用納入教學計畫，藉由實務運作，培養學校學生營運管理能力。

惟上述兩項子計畫雖能提升國人之居住安全、治安維護以及犯罪偵查證據之取得，但相對的將同時產生對國人生活隱私權侵害之疑慮，特別係由於此等資料之收集，亦有可能是透過非公務機關來進行，此更使得本議題顯得複雜，同時由於優質網路社會計畫在居住安全提升上，同樣將運用到 RFID 技術，因此對於個人隱私之影響程度將更為深刻，包括個人位置資料之收集、甚至進一步的個人行為側寫，都是值得作進一步之隱私權討論；此外目前通訊保障監察法、電腦處理個人資料保護法、刑事訴訟法等相關法規在處理資料使用與隱私權保障之議題時，又欠缺一貫而能互相配合之體系，因此使此一議題在討論優質網路社會計畫相關法制規劃時，顯得急迫而特別重要。

至於對於提升居民生活之照護，子計畫「1.5 智慧化居住空間產業

發展計畫」，為因應社會高齡化、日增的健康照護成本、日增的能源成本、日增的遠距工作等社會發展與變遷之趨勢，將結合高科技 ICT 產業與傳統營建產業，運用我國現有機電、電子、材料、資訊、通訊、自動化及控制產業與技術優勢，建構「智慧化生活空間」，惟此等產業發展，實有賴於政府之規劃與重視，因此本計畫將善用台灣於電資通技術及基礎產業製造技術的優勢，規劃發展策略目標要點如下<sup>15</sup>：

- a. 以智慧化居住空間產業整體發展的促進推動為總體目標。
- b. 整合居住空間中之網路、消費性電子及行動通訊產品，系統介面，以產生總體綜合的應用效益。
- c. 打造智慧化建築作為最先的應用展示舞台，進而開展至智慧化社區與建構智慧化都市，營造整體智慧好生活空間。
- d. 結合我國 IC 產業優越的設計、製作能力，大幅開拓 ICT 產業科技於營建產業應用領域，創造營建產業的另一高峰與附加價值，大幅提升傳統產業競爭力。

附帶一提，在推動優質居住之議題中，內政部提報新增計畫「1.7 安心住家計畫」，其立下短期目標，期盼結合網路資訊系統連結金融與地政單位，以及不動產服務產業評鑑制度、住宅交易安全制度與其他相關資訊系統之規劃建立，達到提高交易安全性，進而擴大住宅交易市場的流通性之效果。

至於在提升居住環境之相關計畫中，原則上尚無與優質網路社會計畫執行之核心宗旨有密切相關之法制議題急待解決，惟由於此類相關應用極具發展性，故有必要持續密切觀察其可能形成之「電子商務」及衍生相關建築法規、不動產買賣法規等所可能產生之問題。

#### 1.8- 1.10 提供移動車機資訊服務

最後，在行政院科技顧問組提出之「發展優質網路社會計畫書」(報院版)中，關於優質生活應用面向最後一個計畫目標，即係關於提升優質化交通運輸；首先在「1.8 智慧型運輸系統—即時路況資通平台之整合發展與應用推廣」中提到，為追求運輸系統的永續發展並落實知識經濟發展，將構建智慧型運輸系統(Intelligent Transportation System, ITS)，即未來運輸政策的發展方向，除了維持適度傳統的硬體建設供給

---

<sup>15</sup> 同註 1，頁 30。

外，將更加強調：(一)如何有效利用各種管理措施來疏導或抑制需求；(二)妥為利用各種資訊、通信科技，充分發揮既有硬體設施的容量；(三)加強不同運輸工具之間的相互支援與整合，以充分發揮運輸系統的整體效能。

並且，在子計畫「1.10 e 化交通一新6年計畫」更進一步計畫推動全國路況資訊中心網站、陸海空客運資訊中心網站、都市交通資訊中心網站（配合智慧交控計畫，整合交通資訊）、以及建立統一窗口與資料格式及資料使用管理辦法，目標透過各種不同設施的建立，最終能完成可提供民眾隨處隨時、多樣化，並完整的即時交通路況資訊與資訊加值服務之智慧型運輸系統。

其次，子計畫「1.9 車載機之整合應用服務及建立交通資訊通信加值鏈之研究」，將焦點放在「車載機」的發展上：車載機(OBU)是裝置在汽車內新興資訊與通訊配備，能整合汽車音響、娛樂、遊戲、通信、瀏覽網頁、收發電子郵件、資料與軟體下載、語音溝通人機介面、電子商務、電子收費、自動測速、緊急救援、車況監控、安全警示、防盜及導航系統等多項功能，具發展與應用的潛力，對於國內產業發展及 ITS 服務的提供將產生重大的影響。而未來計畫重點在於研究發展車載機整合應用服務之示範系統，及制定基本服務項目，以研擬開放及標準化之共通平台，最終提供即時交通資訊與多媒體傳輸之服務。

因此在車機資訊服務相關法制研究上，將著重於建立智慧型運輸系統相關配套措施，以及車載機整合服務相關應用。首先在智慧型運輸系統之建立上，相關交通法規之檢討配合自屬當然，同時相關交通資訊中心之建立，往往牽涉至跨機關間資訊流通之問題，如何建立一套各機關皆得適用，且顧及中央與地方權力分立，在法制上便有待商榷；而於車載機整合服務面向中，首先在設備的使用上，必須建立一套認證措施，以維護車體於車載機應用後之基本行車安全，而有必要就商品檢驗法、車輛型式檢驗辦法等相關認證法規作進一步之檢視，同時就車載機商品所衍生之可能消費者保護問題，亦須為一定之追蹤觀察；而在接下來的資訊應用上，由於涉及通訊傳播之媒體應用，故針對通訊傳播相關法制是否足以規範，必須進一步檢視，同時由於車載機之應用亦涉及 RFID 技術，例如現有之 ETC 系統等，因此同樣將衍生出個人隱私權之爭議，例如個人位置資訊之揭露等，而需於探討優質網路社會計畫所涉及之隱私權議題時，將此一範疇一併納入檢視。

## （二）優質政府服務

我國電子化政府的推動，一直以來成效十分顯著，自民國 86 年開始，隨著「電子化/網路化政府中程計畫」及「電子化政府推動方案」等二階段計畫之完成，我國電子化政府基礎建設已大致完成，線上服務內容之豐富亦有優異的成果；如今因應 Web 2.0 之發展，電子化政府計畫將進入重視互動、交易及更為整合之層次，其理念包括(一)透過 Web 2.0 網路展延特性，提供以使用者為中心的網路服務平台，達成參與式電子化政府的建構。(二)強化民間夥伴關係，依據「政府資訊業務委外作業參考原則」，創新資訊服務委外模式。(三)打破 PC 族為主的思維，納入非已慣用網路的顧客，依據服務特性及對象提供技術及服務管道。

而依據行政院研考會的規劃，下一階段「電子化政府推動方案」將進一步設定具體政策措施方向為(一)提升政府資通環境效能發展；(二)主動服務，創造優質生活；(三)普及資訊服務，增進社會關懷；(四)強化網路互動，擴大公民參與；並就此延伸規劃出具關鍵性、迫切性之 10 項子計畫，以令相關機關按前述之整體計畫理想與方向納入規劃推動，進而帶動其他服務創新。各子計畫具體內容整理如下：

表 7、電子化政府創新應用服務 10 大旗艦計畫

| 主軸                     | 旗艦計畫               | 重點措施                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 提升政府<br>資通<br>環境<br>效能 | 1、優質網路政府<br>基礎服務計畫 | <ul style="list-style-type: none"><li>◆ 推動各機關建置服務共享、系統、平台共用，機房與資訊設備共構環境</li><li>◆ 培訓與提升政府資訊人力與能力，導入資訊服務改善（ITIL/ITSM）及委外管理(CMMI-ACQ)機制</li><li>◆ 改造政府網際網路服務</li><li>◆ 推動共同性行政業務資源共享，整合發展人事行政資訊系統、開發薪資出納共用系統、發展網路版國有公用財產管理系統、發展各部會主管法規網站共用系統</li></ul> |

| 主軸           | 旗艦計畫                  | 重點措施                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|              | 2、國家資通安全技術服務與防護管理精進計畫 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 強化資安事件通報應變能力、多重防護網及網路身分認證安全管理等</li> <li>◆ 資安事件監控預警：建立政府資安即時防護平台、強化警訊發布機制等</li> <li>◆ 資通安全規劃推廣及落實</li> <li>◆ 推廣政府公開金鑰相關應用，含 GCA、XCA 及 MOICA 等</li> </ul>                        |
|              | 3、便捷資訊交換整合服務計畫        | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 增進電子化政府整合入口網資訊公開與民意互動服務</li> <li>◆ 支援跨機關創新服務所需共通資源及共享服務</li> <li>◆ 協助各機關建置合用的服務平台</li> <li>◆ 提供跨網路高速資訊交換服務平台</li> <li>◆ 健全電子化政府法制基礎與推動標準化作業</li> <li>◆ 提供國土資訊系統單元服務</li> </ul> |
|              | 4、充實基層機關資訊設施及應用計畫     | 全面增補汰換基層機關配合辦公室自動化所需資訊設施，提升第一線為民服務能量                                                                                                                                                                                    |
| 創新服務：目標一「發展主 | 5、企業 e 幫手計畫           | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 整合政府機關服務企業訊息，主動提醒企業申辦與政府輔助事項</li> <li>◆ 政府採購網路化</li> <li>◆ 智慧財產權網路服務優質化</li> <li>◆ 農業行動化雙向加值服務</li> </ul>                                                                      |

| 主軸                      | 旗艦計畫         | 重點措施                                                                                                                                                       |
|-------------------------|--------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 動服務，創造優質生活」             | 6、民眾 e 管家計畫  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 整合政府機關服務民眾訊息，主動提醒生活瑣事</li> <li>◆ 促進戶籍謄本減量</li> <li>◆ 地政服務即時通，促進地籍謄本減量</li> <li>◆ 綜稅輕鬆報</li> </ul>                 |
| 創新服務：目標二「普及資訊服務，增進社會關懷」 | 7、安適 e 家園計畫  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 食品及商品檢驗創新服務</li> <li>◆ 建築管理資訊深化服務</li> <li>◆ e 河川</li> <li>◆ 全國環境品質即時資訊服務</li> <li>◆ 災害預警通報管理服務</li> </ul>        |
|                         | 8、社會 e 關懷計畫  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 提供弱勢民眾單一窗口客服</li> <li>◆ 提供社會福利資源整合創新服務</li> <li>◆ 毒品成癮者單一窗口服務</li> <li>◆ 推動資訊代理人機制</li> </ul>                     |
| 創新服務：目標三「強化網路互動，擴大公民參與」 | 9、政府 e 公務計畫  | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 推動公務數位儀表板，打造高效率行動辦公室，銜接為民服務流程</li> <li>◆ 辦理政府網站服務評鑑，促進互動、主動與流程整合服務</li> <li>◆ 申辦服務表單標準化與分類管理，提高作業流程透明度</li> </ul> |
|                         | 10、公民 e 參與計畫 | <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 建置政府公報互動參與機制服務</li> <li>◆ 推動法制互動作業，促進公開參與</li> <li>◆ 公開國家檔案資訊，完成轉型正義</li> </ul>                                   |

資料來源：行政院研究發展考核委員會

相關衍生法制議題則分述如下：

#### 2.1- 2.4 提升政府資通環境效能

提升政府整體資通環境效能是達成優質政府服務之必要條件，於此相關之四項計畫便以提升效能作為出發點，分別針對資源共享、資訊整合、基礎防護與基層設施提升為具體措施，因此在探討相關法制整備時，必定以如何協助其效能提升之目標為重心進行研究；在資源共享與資訊整合上，必須關注其所涉及政府權力分立、功能分工之議題，即如何從法理中功能法之角度出發使各種不同政府事務分配給不同機關而達到最適，卻能同時完成共享、整合，進而更進一步提升效能，相關權責制度的訂定，將是重要的問題；同時在資訊整合上，如何建立一套制度，使政府機關資訊的流通能更為便利而有效率，亦係需繼續研究之課題。

而在政府資通安全的維護上，目前我國資通安全管理機制乃仿造各國之資通安全發展趨勢，透過跨部會的「國家資通安全會報」，針對 3713 個重要政府機關機構有一能貼近各單位作業流程卻又不失整體規劃的管理；並指定主計處電子中心來執行稽核與預算運用，而能有較具效率且整體的規劃；而「安全基準」上，則交由經濟部來扮演類似美國的國家標準技術局（NIST）的角色，負責發展資訊安全相關規範與指引；另外更重要的是，訂定了「政府機關(構)資訊安全責任等級分級作業實施計畫」，以分類分級的方式，模組化資訊安全領域與控制，使資通安全之維護更具效率與經濟，惟由於相關規定皆係以行政規則來進行，是否有必要進一步提升相關規定為法律位階，使資通安全維護責任更具強制力與落實，便有再為研究之必要。

至於基層機關資訊設施之充實及應用，由於較無涉及重要之法規議題，故本研究暫且略為不談。

#### 2.5- 2.6 發展主動服務，創造優質生活

在主動服務之面向上，觀其發展內容，其目標係在於優質化現有之政府服務，使「政府資訊加值服務」能電子化，因此相關電子化過程時必要之配套措施之研擬自屬當然，尤其是政府提供於民間業者之資訊在法律上效力意義為何，及其延伸之權責問題與錯誤資訊應如何處理、法律效果為何，是首要澄清之問題，而在細部各項的發展中，依其特性自然必須進行相當之調整，首先在子計畫「2.5 企業 e 幫手計畫」中，包

括政府採購資訊化相關政府採購法規的修正、智慧財產資料庫之設立與其內含資料之法律效果、政府與民間雙向交流時針對民間單位資訊提供之責任義務有無進一步規範等衍生問題，皆應個別進行研究。而同樣地，在子計畫「2.6 民眾 e 管家計畫」中，由於計畫係將政府的資訊服務進一步之電子化，因此各類政府公文於電子化後之效力為何，是否能具備與傳統公文相同之效力，相關法制包括戶政法規、地政法規、稅捐稽徵法規等亦必須為必要之調適。

#### 2.7- 2.8 普及資訊服務，增進社會關懷

在此部分中，由於涉及之法制議題，多半不脫離於政府資訊整合與公開，或是公平數位機會之範疇，故本研究於此大體上略為不述，惟僅須額外注意的是，子計畫「2.7 安適 e 家園計畫」中，相當之部分涉及了政府各種資訊收集所衍生之議題，包括食品、商品認證、建築物管理、環境檢驗、災難發覺而通報等，因此對於檢驗制度的確立、檢驗結果效力、發布機關權責等問題，在法制上皆應有相當之調整與整備，以求落地實施上之阻礙或弊端。

#### 2.9- 2.10 強化網路互動，擴大公民參與

在此主軸中，因其立基於強化政府與民間之互動，故對於優質政府服務而言係一特別具突破性而重要之發展：此處之重點在於在基礎網路建設完成後，是否便可透過制度的設計、調整，而能真正促進、鼓勵民眾參與政治過程，尤其是意見形成與決策參與。而於目前計畫之執行措施，係以增進政府資訊公開使人民了解，以及創造更為便利的民眾發聲管道兩大措施，來提升民眾參與。

首先，在政府資訊公開上，由於優質網路社會計畫將促進資訊科技之進步，進而發展出相當多政府資訊可能之揭露管道，因此就政府資訊公開法而言，政府資訊公開之管道應如何選擇，將產生相當多之爭議。

而在民眾發聲管道之整體規劃上，電子化後相關之程序修訂，自屬當然，至於與各種民意管道相關的法制問題，則包含：在請願的議題上，儘管目前尚無電子請願的相關規定，但早已存在所謂的機關電子信箱其性質上便如同請願一般，惟依現行的做法，其達成的意見交流、對話效果相較於過往的紙本文書請願，甚至有更為低落的結果，原因出於數位化後資訊傳遞十分便利，導致於陳情案件大為增加，政府機關在回覆上較以往更為疲於奔命，於是最後便淪為總是制式化的回應，所以如何配

合政府資訊公開法，使得電子請願變為一開放平台，從一對一到一對多、多對多，而能形成匯集民意、民意對話的管道，將是法制上必須進一步研究之議題。

在聽證程序的議題上，與電子請願相類似的效果是，透過電子化將能促使相關利害人積極加入聽證程序，故程序的順利進行，將因參與者事實上的增加而變得困難，因此相關程序要件如何規劃，便有待精緻化，而有重新檢視行政程序法第六十二條等之必要。

而公報制度之落實與電子化，對於政府資訊公開與加強民眾參與更是顯得重要而須進一步研究，因一直以來公報制度的建立，在方法上被認為是使人民接近了解政府資訊相當重要之管道，而在政府資訊公開法通過之後，公報更扮演揭露重要政府資訊之法定管道之一，惟一直以來公報制度缺乏足夠之法源依據，其發行之效力為何，至今仍未確立，且在公報電子化後，其與傳統紙本公報之關係為何亦屬不明，此等種種皆對於優質網路社會計畫所欲提升民眾參與之目標，無非是一阻礙，而有待排除。

### （三）公平數位機會

#### 3.1 創造偏鄉數位機會第二期推動四年計畫

創造數位機會，乃源自於改善數位落差而來。網際網路、資訊科技的發達，使得人民取得資訊與知識的管道大增，相對於缺乏資源使用資訊科技來取得資訊、或尚未使用資訊科技的人民而言，則產生所謂的數位落差。此等數位落差通常表現在資訊取得不易、教育機會少、工作機會、低收入等社會層面上。多數國家為了縮減數位落差，政府通常從提供弱勢家庭國民電腦、與培養中高年齡、二度就業勞工族群電腦技能方面做起。

考量均衡城鄉發展，和公平數位人權，解決對於偏遠鄉鎮、原住民鄉鎮與各種弱勢族群，所造成的數位落差問題，持續提供數位資源與數位服務。結合政府與民間資源，和配合行政院發展優質網路化社會方案(UNS)提供公平機會，分享 UNS 效益，故應檢視數位落差相關法制規範，對於 UNS 所帶來效益，透過法規的研究與探討，提升改善數位落

差的質與量，進而創造數位機會。計劃預期四年內達到以下兩項目標<sup>16</sup>：

- a. 結合研考會、經濟部、原民會和民間資源等，運用數位機會中心提升偏鄉民眾資訊素養。
- b. 結合環保署、經濟部、原民會和民間資源等推動國民電腦，照顧弱勢戶享有公平的資訊科技環境應用機會。

### 3.2 創造原住民族數位機會計畫

原住民由於文化衝擊與偏遠地理位置等因素，成為數位落差相當顯著的族群之一。行政院研考會 95 年度全國數位落差調查報告，關於原住民數位落差的研究結果顯示，原民會的部落圖書資訊站，及教育部的數位機會中心發揮相當效益，大幅提升了原住民族群的電腦與網路的使用率。儘管如此，原住民族群仍為數位落差最為嚴重的族群，為縮減其數位落差，本計劃推動預計可以達到下列四項目標<sup>17</sup>：

- a. 積極改善原住民族資訊近用及原住民族部落之資訊基礎設備，有效縮減數位落差及資訊弱勢。
- b. 提供系統化之科學、資訊素養課程、訓練計畫、教育管道，以及管理完善之學校或部落圖書資訊站或學校做為地方執行之主體，提升原住民族資訊素養及技能，並以網路及志工輔導機制，增進數位機會。
- c. 以計畫辦公室規劃整合所有中央與地方推動計畫，配合協調跨部會合作機制，協助原住民族部落地區永續發展，並增進文化自覺。
- d. 以成功之各種數位機會模式，擴散及推廣到國內及國際社會，並考察其他國家推動情形，以原住民族數位機會外交為主軸，善盡資訊社會之成員義務。

### 3.3 無障礙資訊服務暨數位落差評估計畫

關於無障礙資訊服務，首推行政院研考會於 92 年 7 月 1 日函頒「無障礙網頁開發規範」，該規範提供國內政府機關及民間企業等資訊服務網站，建置無障礙網頁的準則。並建立無障礙網頁標章，推動各機關網

---

<sup>16</sup> 同註 1，頁 38。

<sup>17</sup> 同註 1，頁 39。

頁建立無障礙的網路服務環境，增加身心障礙者使用網路資源取得資訊的機會。相關的無障礙資訊服務規範，隨著 UNS 的發展並不會有顯著的改變，故在此以強化既有的規範目標為主。數位落差評估計畫，其規劃目標如下<sup>18</sup>：

- a. 至 100 年底前推動中高年齡民眾 48 萬人次上網。
- b. 至 97 年底前各政府行政機關網站均需符合無障礙網頁開發規範，提供無障礙資訊網路服務。
- c. 至 100 年底前推動 1,000 個私部門網站符合無障礙網頁開發規範，提供無障礙資訊網路服務。

### 3.4 中小企業創新科技應用服務計畫

中小企業由於規模與資訊能力的不足，或是因為地區、企業型態與行業別等因素，無法有效利用資訊科技，形成產業數位落差。未提升中小企業基礎資訊應用能力，經濟部擬透過 12 個團隊，針對 20 人以下之中小企業提供輔導，以成立產業 e 化聚落、規劃產業入口網站做為共同行銷及物流平台，改善企業營運績效。預計 2007 年至 2009 年期間，輔導成立 120 個產業 e 化聚落；新增 7.5 萬家中小企業運用電子商務；創造資訊服務業商機 30 億元；增加中小企業網路商機 60 億元<sup>19</sup>。此等產業輔導計畫，透過 UNS 的形成將會創造出更多的商機，然商機的成長乃為 UNS 所自然帶來的效益，對與產業輔導應用科技資訊並未改變，故持續輔導產業利用新科技應用服務，加值企業的價值，其方向與具體作為可訂定理想目標而努力。

### 3.5 APEC 數位機會中心(ADOC)計畫

APEC 為我國目前加入最重要之亞太區域性的政府國際組織，過去我國以農耕團協助農業落後國家的模式，獲得重大成效，未來將參照此種模式，成立「APEC 數位機會中心」(ADOC)，以達成汶萊目標與縮減會員國間的數位落差。再評估各會員國的 e 化程度，及與我國的實質關係後，分別選擇印尼、越南、智利、秘魯、菲律賓及巴布亞紐幾內亞，6 個會員國為合作對象。並已協助建置數位機會中心，且在 2006 年 5

---

<sup>18</sup> 同註 1，頁 40。

<sup>19</sup> 同註 1，頁 40。

月，協助菲律賓的馬尼拉市及越南的胡志明市籌設 e-Care Center，以便深化當地資訊運用<sup>20</sup>。

#### (四) 科技化服務業

##### 4.1- 4.4 發展科技化服務產業

服務業乃是我國經濟發展的重心，2005 年服務業產值佔 GDP 比重達 73.56%。傳統服務業的商業型態為面對面的買賣交易，隨著資訊通訊科技的發展，配合 ICT 的服務運用，「無時空限制」與「經濟規模」新型態的科技化服務(IT-enabled Service, ITeS)，也隨之產生。科技化服務可分為服務科技化(Services via IT, SvIT)與科技服務化(IT as a Service, ITaaS) 兩種類型。科技化服務業的市場為全球市場，我國具有資訊通訊軟硬體優勢，具備發展 ICT 平台事業的條件，應立即投入科技化服務業的發展與推動。

本計劃的願景為發展 ICT 平台事業，提供跨國科技服務，使台灣成為全球科技化服務的最佳夥伴 Taiwan HUB (Help Ur Business)。並達到下表列之目標<sup>21</sup>：

表 8、ICT 平台事業發展目標

|      | 現況(2006) | 中程目標(2009)                                  | 長期目標(2012)                                |
|------|----------|---------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 交易金額 | 2,210 億  | 3,500 億                                     | 1 兆                                       |
| 產值   | 40 億     | 80 億                                        | 200 億                                     |
| 國外營收 | 21 億     | 40 億                                        | 100 億                                     |
| 預期目標 |          | 扶植至少 1 家排名亞太地區前 5 大世界級 ICT 平台事業(產值 10 億元以上) | 扶植 3 家世界級 ICT 平台事業，讓台灣成為亞太地區 ICT 平台事業領導國家 |

---

<sup>20</sup> 同註 1，頁 41。

<sup>21</sup> 同註 1，頁 42。

|  |          |            |            |
|--|----------|------------|------------|
|  | 現況(2006) | 中程目標(2009) | 長期目標(2012) |
|  |          |            | 之一         |

資料來源：行政院第 26 次產業科技策略會議

#### 4.5- 4.7 UNS 關鍵技術研發

UNS 關鍵技術的研發，將帶動許多新興產業的發展。「2015 年經濟發展願景」中產業發展套案，在「開創產業發展新局」中，不但計劃個別產業的策略及目標，並引導新興產業的發展，對於未來 10 年可能衍生出的新興產業，如無線寬頻及相關服務產業、數位生活、健康照護、綠色產業等，全球市場產值預估 2009 年有 6700 億美元，到 2015 年則可達 3 兆 8300 億美元。台灣若能是先掌握該等新興產業的發展契機，儘早規劃，台灣所能佔有的產值將無可限量<sup>22</sup>。

表 9、全球新興產業產值預估

單位：億美元

| 項目/年份  | 無線寬頻及相關服務產業 | 數位生活   | 健康照護  | 綠色產業  |
|--------|-------------|--------|-------|-------|
| 2009 年 | 900         | 2,460  | 2,300 | 1,053 |
| 2015 年 | 9,120       | 16,600 | 5,970 | 6,650 |

資料來源：行政院經建會「2015 年經濟發展願景」

表 10、台灣在新興產業之產值預估

| 項目/年份  |     | 無線寬頻及相關服務產業 | 數位生活 | 健康照護 | 綠色產業 |
|--------|-----|-------------|------|------|------|
| 2009 年 | 億美元 | 40          | 200  | 100  | 60   |

<sup>22</sup> 同註 1，頁 42-44。

| 項目/年份  |      | 無縣寬頻及<br>相關服務產<br>業 | 數位生<br>活 | 健康照<br>護 | 綠色產<br>業 |
|--------|------|---------------------|----------|----------|----------|
|        | 台幣億元 | 1,280               | 6,400    | 3,200    | 1,920    |
| 2015 年 | 億美元  | 360                 | 830      | 180      | 200      |
|        | 台幣億元 | 11,520              | 26,560   | 5,760    | 6,400    |

資料來源：行政院經建會「2015 年經濟發展願景」

#### 4.8 推動電子發票

在政府推動電子化計畫中，電子發票可算是重要的計畫之一。無論是政府採購的前端電子化，或是財會計系統後端電子化作業的發展，一旦配合電子發票的推動，應可使前後端的電子化發展更臻完美，發揮最大效益。財稅資料中心規劃以「電子發票整合服務平台」作為企業對政府(B2G)的電子發票應用的單一窗口。配合所需作業所需的列印、查對、核銷等功能，促使政府迅速導入電子發票的應用。初步擬以中央行政機關為優先推動對象，再拓展至地方政府機關及公立學校，預計於 98 年底達成政府全面採電子發票的目標<sup>23</sup>。電子發票部份，較屬於 E 化政府範疇，隨著優質網路社會的發展，應用層面也將逐漸加廣，落實並融入於一般人民的生活之中。

### (五) 網路社會發展環境

#### 5.1 推動優質網路化社會基本法與完備 U 化法制

資通訊科技的高度發展以及網際網路的廣泛運用下，不僅對社會、經濟帶來的衝擊，也影響政府施政的方向。為建立一個完善及健全的資訊社會，96 年除將對於資訊社會之法制做全盤的檢討規劃，也將檢視建構優質網路化社會所可能涉及的法律規範。此外，持續推動「優質網路化基本法」草案，提出相關法制的建議報告，並舉辦國際

<sup>23</sup> 同註 1，頁 44。

性研討會，邀請美日韓等各國專家學者參與討論，提供我國在 UNS 法制檢視與調整上寶貴的意見與經驗。

## 5.2 檢視「優質網路化社會」發展相關法規計畫

數位匯流乃是網際網路時代趨勢，又在數位化與寬頻化的制策推動下，電信與廣播電視的跨媒體技術匯流也成為必然，在此應全面檢討研修「電信法」、「廣播電視法」等相關法律，以健全市場自由競爭機制，並符合我國加入 WTO 關於通訊自由之承諾。而在優質網路化社會下，無所不在的網路資訊利用流通，也意味著對於個人資料的搜集、處理、利用，也時時刻刻經常性的頻繁發生，故應研修「電腦處理個人資料保護法」與「通訊保障監察法」等相關法律，確立網路社會中隱私權之保障與個人資料的利用限度，及健全資訊流通之規範。而關於 B2C 電子商務的市場規模日漸發展下，對於電子商業模式的推陳出新下，所產生相關的法律問題也亟需解決，故應積極研修我國電子交易之基本法制規範，進而促進我國科技服務的發展。

本計畫預定分兩階段辦理，第一階段為自 96 年 1 月起至 96 年 12 月，第二階段自 97 年 1 月起至 97 年 12 月。

第一階段目標為<sup>24</sup>：

- a. 基於健全電子交易法制環境、強化個人資訊權益保障與促進資訊合理利用等原則，就優質網路化社會所涉及之相關法規予以檢視。
- b. 由國家通訊傳播委員會、經濟部與法務部等機關，完成「濫發商業電子郵件管理條例」、「電子簽章法」、「電腦處理個人資料保護法」等項法案之立法工作。

第二階段目標為：

- a. 將視經建會於第一階段時之檢視成果，協調各相關機關研修各該法規。
- b. 協調國家通訊傳播委員會完成「電信法」、「廣電三法」之修正，以積極推動數位匯流政策。

---

<sup>24</sup> 同註 1，頁 46。

### 5.3 培育 UNS 專業人才

在知識經濟下，人力資本已成為經濟成長與發展的主要動能，固建立一套優質的人力資源培育環境，與提供人力素質，成為政府首要工作之一。第 26 次行政院科技顧問會議中，以「強化專業人力資源規劃運用，確保產業科技競爭力」為題，並針對(一)建構中、長期勞動力供需預測調查機制(二)高等教育及技職教育之培育方向應有前瞻性的規劃並適時檢討(三)提供相關財稅鼓勵措施，紓解國內勞動力需求問題，探討 2015 年我國專業勞動力發展策略，而其結論也納入「2015 年經濟發展願景三年衝刺計畫 - 產業人力套案」中。

由於正規教育對於人才養成的時間較長，面臨產業轉型下則會產生時間上的落差。綜觀我國人力資源供給的情形，產業技術/專業人才主要由正規教育體系或強化專業體系所提供，產業研發人才主要由企業訓練單位、學術研究機構或企業研究單位所提供。為整合及強化產業技術/專業人才與產業研發人才的供給，提出四大策略及九項計畫，以「整合人力供需資訊，適時調整人力資源策略」、「加強職能培訓/培育，即時補充產業技術人力」、「發展彈性學制，契合產業變動需求」、「鬆綁人事制度，加值產學合作綜效」為規劃理念，確保高科技及高知識產業發展所需之人力資源的「量足」、「質精」及「彈性流通運用」。期在產學合作下，共創國家經濟繁榮與進步<sup>25</sup>。

### 5.4 提升全民 UNS 素養

優質網路化社會除在硬體的基礎建設與相關法制建立外，另一重點則可放在人身上，也就是 UNS 的使用者。使用者面臨大量資訊充斥的網路化社會下，所應具備除了基礎的使用能力及資訊判斷能力外，更需注重的乃為正確的網路使用態度與認知，也就是所謂的資訊素養與倫理。這部份則應從教育著手，由於相關的倫理素養需從小培養，故本計劃加強中小學師生資訊素養與倫理教育，配合課程設計推廣研習等多重管道下，使其具備網路素養、網路法律、網路應用安全的認知，達到教育出優質的網路公民的目的。

### 5.5 發展台灣優質文化計畫

數位文化政策執行目前以網路文化建設為主軸，雖累積數位物件龐

---

<sup>25</sup> 同註 1，頁 46-47。

大，但缺乏詮釋資料，亦有部分珍貴文物尚未數位化。同時存在的缺漏有：缺少展現台灣多元文化的專題網站，數位典藏專題網站與數位學習未做有效整合，相關專題網站未建置英文版，藝文專題網站與資料未能整合等。若突破該等問題，而以文化台灣入口網及網路大學做為窗口，藉此作橫向整合與呈現，以發展台灣優質的網路文化社會，於網路上完整呈現台灣多元文化。

本計畫規劃在民國 100 年發展下列目標<sup>26</sup>：

- a. 建構台灣優質網路化博物館，發展台灣成為優質的網路文化社會，於網路上完整呈現台灣文化的多樣性。
- b. 藉由「網路公民—文化公民—世界公民」的型塑過程加強文化台灣的推廣與運用，擴大數位文化資產的影響度與實體延伸及實際參與的能量。
- c. 建構兼容地方文化特色與世界公共主題的文化平台，以多語化的媒介、多用途授權應用與觀光旅遊主題的整合包裝等多重推廣機制，強化台灣文化的傳播度與實用價值，提供深度文化之旅。
- d. 建構文化與觀光整合資訊系統，結合優質網路化博物館、社區與地方文化館，輔以整合交通部觀光交通資訊系統等資訊系統，提供民眾文化觀光知性之旅及有關食衣住行等即時資訊。
- e. 配合推動 2008 觀光客倍增計畫，讓台灣得以在 2008 銜接上亞太觀光年的列車
- f. 以各典藏機構文物典藏管理系統為基礎，結合文化資產管理系統，輔以 RFID 作業機制，有效管理與互動式導覽優質文化台灣。
- g. 活化與再利用呈現珍貴典藏文物、文化資產，全民共同參與優質文化台灣建設。
- h. 建構以衍生商業應用為主軸的地方特色素材資料庫，及結合當地社區文史工作者、旅遊業者，成立文化觀光班，建置維護管理文化觀光相關資料正確性並辦理行銷推廣活動。鼓勵並協助國內觀光服務業者，應用地方特色素材開發新產品及形象包裝，成功轉型提昇該產業之品質、推廣地方文化素材應用及協助整體行銷。
- i. 建立文化台灣入口網，以文化台灣入口網為呈現，整合所屬機關

---

<sup>26</sup> 同註 1，頁 48-49。

數位典藏相關資源及網站，結合本會藝文網路大學數位學習入口網，提供華語文教學文化學習之旅。

## 5.6 故宮新世紀 u 化優質園區計畫

故宮執行「故宮文物數位博物館建置及加值應用計畫」、「故宮文物數位典藏計畫」及「故宮文物數位學習計畫」三項計畫，累積許多文物資源與加值應用的成果，未來配合行政院「國家資訊通信發展方案」計畫，站在使用者的思考觀點，進而提出「新世紀 U 化故宮」的概念與遠景藍圖，建置 U 化故宮完善「U-Museum」知識體。

預計至民國 100 年的推動目標為<sup>27</sup>：

- a. 建置故宮完善 U-Museum 知識體基礎建設。
- b. 發展情境式故宮文物數位內容及隨手可得資訊服務使用介面。
- c. 推廣 U 化服務應用產品的全球發行，並與世界各國 U 化環境分享台灣典藏文物。
- d. 除設立 UNS 展示中心外，並建構推廣 U-Museum 的營運機制，成為帶動全國博物館 U 化的典範，並將 U 化的效益評估與研究，與全球博物館做經驗分享。
- e. 推廣 U-Museum Card (博物館悠遊卡)，推動個人智慧型博物館儲值卡，並尋求跨博物館介面整合，為博物館教育及觀眾行為研究提供一有利發展平台。

## 5.7 科學園區佈建感知網路中長期規劃構想

新竹科學園區著重於「如何透過佈建感知網路，促進園區生活的優化（U 化）」，主要工作項目為「規劃感知網路佈建藍圖」、「佈建優質園區感知網路」、「建構感知網路服務架構」與「連結感知網路產業聚落」，作為每年的執行方針。中部科學園區則規劃辦理「環境安全：空氣品質、廢污水、重金屬、噪音」、「智慧型用水流量即時監管系統」、「貨櫃運送安全管理系統」、「大樓人員/車輛即時管制與保全監視系統」與「園區生態自動感知灑水系統」等 5 項 U 化應用。南部科學園區則結合「生產」、「生活」、「生態」等，融成一體的優質園區發展，朝多個應用深入規劃。

本計劃運用「感知網路」(sensor network) 相關技術，在交通、治

---

<sup>27</sup> 同註 1，頁 50-51。

安應變與環境保護應用上，為科學工業園區規劃出一個優質的生活環境。並且透過桿之網路展示中心的建置，讓民眾體驗感知網路運用，帶動國內無線感知網路研究與發展<sup>28</sup>。

## （六）建設下世代數位匯流網路

### 6.1 數位電視建置計畫

數位電視建置計畫主要內容在於(一)無線廣播、(二)無線電視、(三)有線廣播電視、(四)電影等四個面向：分別為「廣播數位化」(無線廣播)、「無線電視數位化」(無線電視)、「有線廣播電視之數位化」(有線廣播電視)以及「輔導獎勵數位電影」(電影)。計畫總體目標為：促進傳統傳播與電影事業升級，建立人文關懷的數位資訊社會，提升影視媒體數位化，強化產業國際競爭力等。而其次目標大致可分為：建全數位化環境、促進數位化傳播產業升級、建立數位化平台、提升品質、培訓數位人才等<sup>29</sup>，在此的主要政策規範，在於鼓勵產業升級等相關配套法律措施，希望藉由 UNS 的環境成熟，帶動媒體產業更進一步的發展。

### 6.2 普及光纖網路建設－寬頻管道建置計畫(M 台灣計畫)

健全通信基礎建設是各項 e 化計畫所必須的先決條件之一，而寬頻網路乃可帶動各項網路服務，加速資訊與知識的傳播與流通，為建立無所不在之優質網路社會重要的一環。而為帶動各項的網路服務與應用開發，網路接取頻寬必須升級至 30Mbps 以上，以滿足設備與數位內容發展的需求。為實現優質網路化社會，計畫目標設定在 2011 年主要都會區 30Mbps 寬頻人口涵蓋率達 80%以上<sup>30</sup>。

「行動台灣計畫」為政府擴大公共建設 5 年 5000 億的新十大建設計畫之一，為加速國家通訊網路基礎建設，帶動產業升級，在「寬頻管道建置計畫」中，將補助各地方政府規劃、建設寬頻管道。計畫在 94 年度至 98 年度，中央政府出資 300 億元，地方政府自籌 55.87 億元，佈建 6000 公里的管道，提供業者鋪設光纖網路，以加速固網業者投入光

---

<sup>28</sup> 同註 1，頁 51-52。

<sup>29</sup> 同註 1，頁 53。

<sup>30</sup> 同註 1，頁 52。

纖到府建設（FTTH）以解決寬頻「Last Mile」（最後一哩）之問題。並加速我國寬頻網路建設，打造雙網應用環境，帶動我國第三兆元通訊產業發展<sup>31</sup>。光纖網路基礎建設，乃為建立優質網路社會的重要基礎，在此應該對於中央政府與地方政府鋪設管道之相關法律規範做一掌握，也應對於管道鋪設後，相關固網電信公司申請鋪設光纖網路與實際操作上的規範與其配套措施，做一相關檢視與討論。

### 6.3 普及偏鄉無線上網(M-Taiwan)計畫

為達成「打造全球第一雙網雙模應用服務環境，帶動我國通訊產業發展」的計畫願景，本計畫分為 6 個分項執行。(一)「行動台灣基礎建設發分項計畫」、(二)「計畫推動、輔導及雙網整合分項計畫」、(三)「建立共通平台分項計畫」、(四)「互通測試驗證及漫遊互通服務推動分項計畫」、(五)「行動台灣研究分項計畫」、(六)「行動台灣廣宣及推廣分項計畫」等。計畫的整體推動策略為，以行動服務、行動生活、行動學習應用出發，建立行動都市與行動台灣<sup>32</sup>。

### 6.4 普及物件聯網基礎建設計畫

「普及物件連網」係指連接網際網路的終端設備，從狹義的終端機(個人電腦上網)，擴充到廣義的終端機(物件上網)。所謂物件上網所指的物件包括個人電腦、PDA、數位家電、數位電話、數位監視器、數位感應器等任何可能上網的物件或物品。再下世代網路時代中，每個人可能擁有數十個或數百個物件可上網佔用 IP 位址，如此一來，傳統網際網路所使用的 32 位元 IPv4(Internet Protocol version 4)網路位址將耗盡，無法滿足物件上網所需 IP 數量，而必須使用新一代 128 位元之 IPv6(Internet Protocol version 6)網路位址，才能解決物件連網所面臨之網際網路問題。而相關的軟體與硬體的配合問題，可在商業運作下逐漸符合其協定之需求，在此較無涉法制問題，應尊重市場機制之運作。

有鑒於在網路科技發展下，在加上普及物件連網，所造成的 IP 枯竭問題。本計劃扮演著 IP 網路基礎建設及協助其他子計畫的重要角色，推動建置 IPv6 網路位址空間，以利我國優質網路化社會(UNS)主計畫的

---

<sup>31</sup> 同註 1，頁 54。

<sup>32</sup> 同註 1，頁 54。

推行。計畫目標如下<sup>33</sup>：

- a. 藉由支援物件連網使用 IPv6 各項應用技術與建置，增加我國在資訊科技產業之國家競爭力。
- b. 推動我國網際網路在 IPv6 網路管理政策與營運機制的建立，強化物件網路應用服務的互通性。
- c. 積極支援優質化網際網路社會關鍵應用建設，創造大量 IPv6 服務需求，提升 IPv6 應用普及。
- d. 積極參與國際相關活動，透過科技合作交流，增加台灣國際能見度。
- e. 協助建設以 IPv6 為基礎的寬頻數位匯流網路，強化我國 IPv6 網路涵蓋。

#### 6.5 RFID 應用整合建置計畫

RFID 技術，近年來獲得全世界普遍的重視。並被視為當前 IT 領域的四大未來技術，也被列為本世紀十大重要技術項目之一。不過關於全球 RFID 軟體的發展及市場應用模式仍處於初期的萌芽階段，所以關於 RFID 軟體方面便是很好的切入點。

針對 RFID 軟體市場發展與需求，本計畫的目標為：研發一個超越現有功能之 RFID 軟體平台，簡化各領域導入 RFID 運用所需的資訊系統開發工作，並且提供一個具有延展性的 RFID 應用系統的軟體作業平台，以協助我國產業搶攻國際 RFID 資訊服務市場。RFID 應用整合建置計畫在結合無間隙網路社會的計畫下，將會產生大量取得與利用個人資料的情況發生，而在此就會有個人資料利用範圍與限度的問題產生，對於隱私權的威脅也大大提升，所以應重新檢視關於隱私權的相關法律規範，還有電腦處理個人資料保護法也因應其發展而修正，以期符合科技發展與個人資料合理利用與商業發展的相關需求。

其發展策略為<sup>34</sup>：

- (一)創造市場需求，推動重點公領域應用整合建置計畫。
- (二)發展完整解決方案，鼓勵私領域創新應用。

---

<sup>33</sup> 同註 1，頁 55。

<sup>34</sup> 同註 1，頁 56。

(三)建立產業優勢，發展自主關鍵技術，提升產業競爭力。

(四)強化產業發展環境，構築產業發展基石。

本計畫全程目標為：

- a. 在 2013 年締造我國 RFID 產值規模達到 NT\$700 億元。
- b. 在 2013 年於食品、農業、藥品及醫療等公領域促成 2 個以上 RFID 應用整合建置計畫，創造 50 億個標籤使用量。
- c. 在 2013 年帶動 2 項以上全球市佔率前五大的 RFID 產品或服務。
- d. 在 2013 年造就 1 家以上國際級 RFID 應用系統公司。

## (七) 資通安全與信賴

### 7.1 國家資通安全技術服務與防護管理精進計畫

本項子計畫依其工作項目性質，依行政院科技顧問組所整理之架構，雖屬於「發展優質網路社會計畫」之第 7 分項「資通安全與信賴」，然其與第二分項「優質政府服務」關聯至深，故移至第二分項「優質政府服務」統一說明，在此便不再贅述。

### 7.2 商業電子認證推動計畫

長久以來，經由 e-Taiwan 以及 M-Taiwan 等計畫之推動，國內網際網路及行動上網整體應用環境已有長足之進步，惟在政府、企業與民眾的「電子化普及應用程度」上仍亟待深化，應用程度無法顯著成長的主因，在於我國企業普遍對整體網路交易環境的安全性存有極大的疑慮，而目前針對網路安全問題多半採用公開金鑰密碼技術來解決，透過可進行具有法律效力之電子簽章之 PKI 機制為公開金鑰密碼系統將提供最基本的安全基礎；因此，及早建構 PKI 及相關電子化交易的法律與規範並進行跨國協調等工作，將有助於我國早日消弭企業及一般民眾在網路交易安全上的應用疑慮，進而帶動我國在電子化交易與合作的普及應用。

再則，在電子商務逐漸走向區域整合之趨勢下，電子認證已成為商業電子化及電子商務走向全球協同合作之必要基礎環境，我國雖然對於推動電子商務之各項跨國性合作亦相當積極，然由於我國約 97%屬中小

企業，其對於 PKI 之推動仍侷限在國內領域，缺乏適當管道參與國際組織及合作計畫，對於國際先進市場及技術經驗之最新訊息無法獲得第一手資料。故本計畫之目標將擺在如何進一步完備國內商業電子認證及公開金鑰基礎建設(Public Key Infrastructure, PKI)之環境，並且致力於促進商業電子認證之應用整合與 PKI 之跨國應用上。

因此在制度上如何透過適當之管制手段，促使國內企業應用 PKI 技術，將是優質網路社會計畫中一大重要之法制議題，參考外國立法例，透過政府居於上位而建立一套 PKI 技術之鑑定與稽核制度，是有效率地建立國內共通且使人信賴的 PKI 之方式，為相對地此等鑑定與稽核制度勢必將某程度地對民間憑證機構的發展產生衝擊<sup>35</sup>，因此在法制研擬之策略上，應如何發展而能有效落實 PKI 應用並兼顧民間憑證機構之發展，將係此處之研究重心；此外，為因應跨國經貿發展，跨國界 PKI 交互承認乃係勢在必行之趨勢，惟對於外國電子憑證在本國之法律地位應如何看待，如何協調與他國就其法律地位之認定落差，亦係待解決之爭議；同時最根本在決定是否交互承認時，不同 PKI 機制對隱私權、消費者保護法等之看待將成為重要之依據，此皆為法制上有待商榷之議題。

### 7.3 推動電子商務信賴機制及修訂電子簽章法計畫

科技滲透生活的過程中，無可避免地伴隨著各式信賴議題，其中又以商務環境與信賴議題最為相關。而 U 化過程中，科技對於生活的滲透的更為全面，此顯得信賴議題更具重要性，特別對於電子商務環境，應推動電子商務信賴機制，包括建立信賴議題之觀測機制，以供研擬各種問題之對策根據；解決目前標章定位不清和瞭解不易的困擾，從而進一步建立標章整合機制，使得各標章之推動能有明確之定位和方向；另外，隱私、交易安全與交易對象身分確認之問題同樣係 U-commerce 發展過程中重要的課題，如何鼓勵跨平台簽章技術之發展除了於技術面上之突破外，原以網際網路商務型態為立論基礎之電子簽章法制，其規範方式是否將造成 U-commerce 實務應用之困難，譬如電子簽章法第十條之規定使得需經憑證機構認證之數位簽章落於與一般簽章相同效果之立法錯誤等，皆須加以檢視調整，以符合 U 化商務型態發展趨勢。

### 7.4 推動建置資通信技術標準應用環境計畫

---

<sup>35</sup> 由澳洲 PKI 鑑定策略與制度內涵建議我國相關政策擬定方向，財團法人中華民國國家資訊基本建設產業發展協進會，92年12月，頁26、

為有效配合「發展優質網路化社會計畫」，此一子計畫旨在建設能保護我國消費者環境、增加業務效率且又與國際接軌之資通信與電子商務技術標準基礎應用環境，以構築我國數位台灣互通無障礙之應用環境，目前規劃重點在(一) 推動數位內容與數位生活應用的互通環境(二) 協助產業構築數位家庭標準化環境，促進相關產業發展(三) 健全健康醫療資訊互通的環境(四) 提高資通信技術標準服務便利性。

而此計畫由於係著重於技術標準之設立上，偏重於技術面，因此於法制上較無重要之爭議，故於此略為不談。

### 三、小結—現行 UNS 計畫內容與法制議題之歸納

#### (一) 現行 UNS 計畫內容之歸納

根據前述針對個別子計畫之檢視，本研究試著歸納出行政院科技顧問組「發展優質網路社會計畫書」(報院版)中各項子計畫所可能存有之法制議題；然而，正如本研究於「壹、優質網路社會深度研析」中所指出，優質網路社會計畫之內容，應係建立於「(a) 創造高速且無縫連結的數位匯流環境、(b) 提供數位機會、(c) 維護資通訊安全暨隱私權保障、(d) 推動政府資訊化及資訊之加值利用、(e) 促進創新優質資訊應用及服務」等五項原則之上，而由此五項原則之促進，建構出整個 UNS 之面貌。因此在本研究之討論上，將針對行政院科技顧問組「發展優質網路社會計畫書」(報院版)中與此五項原則密切相關之子計畫進行法制研究，至於與此五項原則關聯性較不直接之子計畫，由於此類計畫背後之法制議題，對於 UNS 核心部分之建構不至於造成太大阻礙，故礙於篇幅，本研究將予以省略，於此敘明。

此外如前述，本研究認為根據與 UNS 核心內涵之關聯密切與否，整個 UNS 計畫之五項原則目標，尚可再細分作為狹義優質網路社會範疇與廣義優質網路社會範疇，而如此之分類，可作為面對龐大的 UNS 計畫法制環境建構研究下，明確之衡量標準，衡量個別法制議題的重要性、急迫性，進而在有限的時間內，能夠有效率地進行 UNS 計畫的法制整備。詳言之，如前述討論，狹義優質網路社會中提及之概念與內容，係有別於過往的嶄新目標，對此法制上如何跟進，關係著計畫得否順利成功，故有其討論之急迫性；而在廣義優質網路社會範疇中之研究，由於此處內容就某程度而言，在 e-Taiwan 與 M-Taiwan 計畫之中，已有一定之提升，UNS 計畫中之所以再為提出，主要係希望對此部分之資訊環

境提升能夠更為精進所致，因此本研究對此之討論，將僅就對 UNS 發展，具關鍵重要性之議題為概略的說明與分析，以期能對於政府於此部分之法制整備，提供重點式之提示與提醒。

至於該計畫書各項子計畫中，哪些部分相對於狹義優質網路社會概念，係屬於廣義優質網路社會之範疇，又哪些部分係屬於其他與資通訊發展相關計畫，本研究例舉如下：

首先在優質生活應用與政府服務面，關於「子計畫 2.3 充實基層機關資訊設施及應用計畫」及「子計畫 2.8 政府 e 公務計畫」，觀其內容而言，其計畫目的在於加強政府提供資訊服務所需之「基礎硬體環境」，譬如「辦理政府網站服務評鑑，促進互動、主動與流程整合服務」、「申辦服務表單標準化與分類管理，提高作業流程透明度」等，故屬於廣義優質網路社會之範疇。

而在公平數位機會面上，正如前述，數位機會此議題本身本質上僅係優質網路社會之必要條件，而非充要條件，倘若從狹義之優質網路社會定義出發，公平數位機會與優質網路社會之直接關聯性便就不高，故此部分之子計畫多係廣義優質網路社會之範疇；惟此處上需特別指明的是，提供數位機會之原始目的係為是希望個人透過資訊之利用，能達成提升自我、實現自我之人權目標，倘若嚴格遵守此一內涵定義，對於「子計畫 3.4 中小企業創新科技應用服務計畫」與「子計畫 3.5APEC 數位機會中心(ADOC)計畫」，此等針對資訊弱勢企業提供資訊輔導，改善企業經營效率、創造新商機，或是藉由對國際外交之拓展，達到拓展國內資訊產業外銷效果之產業發展計畫，便難以認定為屬於數位機會之範疇中，進而推動之，故本研究認為，與其堅守文義上之解釋，不如擴大數位機會原始之概念，將此等計畫列入，更能有助於資訊環境之發展，故本研究於此將其劃分於其他與資通訊發展相關計畫之範疇當中。

至於在科技化服務業面向上，「子計畫 4.1-4.7」就本質觀察而言，其實係類似於 u-Korea 計畫，同樣為提升資訊產業發展，所擬定之計畫，只是就該計畫書於「子計畫 4.1-4.4 發展科技化服務產業」之說明內容來觀察，其與政府過去推動之類似計畫有何不同，可惜無法明確得知，故本研究於此便暫且以過去國科會服務領域策略規劃小組所提出之科技化服務業計畫內容<sup>36</sup>來為評價，進而認為，此類以服務知識創新、資訊應用創新、跨領域合作創新三大主軸為策略，企圖提升我國就業環境與

---

<sup>36</sup> 國科會服務領域策略規劃小組，九十三年度政府科技發展計畫，民國 93 年 12 月。

產業升級之計畫，因其係針對資訊產業大環境之發展所設計出來之計畫，而非僅針對部分 UNS 特定技術產業為規劃，因此在分類上，本文將其列入其他與資通訊發展相關計畫之範疇當中；另外，在 ICT 平台之發展上，由於本次提出之計畫案未具體說明，ICT 平台具體之發展內容究竟為何，而使得無從判斷其中可能存在之法制議題為何，進而難以在法制上進行規劃予以協助，因此本研究於此亦暫時將此列為其他與資通訊發展相關計畫之範疇內，在本次 UNS 法制研究上將暫且略過。

至於「子計畫 4.8 推動電子發票」，由於其中存有的法制議題，相關之討論已延續多年，加上觀其內容較偏屬於稅務法制之範疇，對於 UNS 發展尚不至於產生全面性立即的阻礙，故本研究於此將其列為其他與資通訊發展相關之計畫，不再進行詳細討論。

最後在建設下世代數位匯流網路以及資通安全與信賴面向上，誠如前述，其本質上僅係優質網路社會之必要條件，而非充要條件，對於狹義的優質網路社會定義之直接關聯性其實不高，惟從廣義之優質網路社會定義出發，因其環境建構之良莠與否，對於整體優質網路社會實現成功與否，實扮演了相當重要之角色，故對其進行深入之研究，仍有其意義，因此本研究於後，將設立專章對此作進一步之檢討分析。

惟應特別指出的是，其中的「子計畫 6.1 數位電視建置計畫」，其與「子計畫 4.8 推動電子發票」類似，存有的法制議題亦已有相當多之討論，並且其內容係以「廣播數位化」(無線廣播)、「無線電視數位化」(無線電視)、「有線廣播電視之數位化」(有線廣播電視)以及「輔導獎勵數位電影」(電影)四大策略為發展方向，對於 UNS 發展並明顯之關連，故本研究對此亦將其列為其他與資通訊發展相關計畫之範疇內，在 UNS 法制研究上暫且略過。

綜上所述，本研究認為在該計畫書中，有眾多之處與前述概念之優質網路社會定義的關聯性不甚清楚，對此本研究整理如下表：

表 11、行政院科技顧問組「發展優質網路社會計畫書」(報院版)與 UNS 概念關係表

|  | 狹義之<br>UNS | 廣義之<br>UNS | 其他與資通<br>訊發展相關<br>計畫 |
|--|------------|------------|----------------------|
|  |            |            |                      |

|                                |   |   |   |
|--------------------------------|---|---|---|
| 1.1 建構安全飲食生活 U 化服務基礎計畫         | ◎ |   |   |
| 1.2 加工食品流通履歷追蹤計畫               | ◎ |   |   |
| 1.3 緊急醫療救護服務資訊計畫               | ◎ |   |   |
| 1.4 社區安全 e 化聯防機制-監錄系統          | ◎ |   |   |
| 1.5 智慧化居住空間產業發展計畫              | ◎ |   |   |
| 1.6 社會安全保障計畫                   | ◎ |   |   |
| 1.7 安心住家計畫                     | ◎ |   |   |
| 1.8 智慧型運輸系統—即時路況資通平台之整合發展與應用推廣 | ◎ |   |   |
| 1.9 車載機之整合應用服務及建立交通資訊通信加值鏈之研究  | ◎ |   |   |
| 1.10 推動「e 化交通—新 6 年計畫」         | ◎ |   |   |
| 2.1 優質網路政府基礎服務計畫               | ◎ |   |   |
| 2.2 便捷資訊交換整合服務計畫               | ◎ |   |   |
| 2.3 充實基層機關資訊設施及應用計畫            |   | ◎ |   |
| 2.4 企業 e 幫手計畫                  | ◎ |   |   |
| 2.5 民眾 e 管家計畫                  | ◎ |   |   |
| 2.6 安適 e 家園計畫                  | ◎ |   |   |
| 2.7 社會 e 關懷計畫                  | ◎ |   |   |
| 2.8 政府 e 公務計畫                  |   | ◎ |   |
| 2.9 公民 e 參與計畫                  | ◎ |   |   |
| 3.1 創造偏鄉數位機會第二期推動四年計畫          |   | ◎ |   |
| 3.2 創造原住民族數位機會計畫               |   | ◎ |   |
| 3.3 無障礙資訊服務暨數位落差評估計畫           |   | ◎ |   |
| 3.4 中小企業創新科技應用服務計畫             |   |   | ◎ |
| 3.5 APEC 數位機會中心(ADOC)計畫        |   |   | ◎ |

|                           |   |   |   |
|---------------------------|---|---|---|
| 4.1-4.4 發展科技化服務產業         |   | ※ |   |
| 4.5-4.7 UNS 關鍵技術研發        | ※ |   |   |
| 4.8 推動電子發票                |   |   | ◎ |
| 5.1 推動優質網路化社會基本法與完備 U 化法制 | ◎ |   |   |
| 5.2 檢視優質網路化社會發展相關法規計畫     | ◎ |   |   |
| 5.3 培育 UNS 專業人才           | ※ |   |   |
| 5.4 提升全民 UNS 素養           | ◎ |   |   |
| 5.5 發展台灣優質文化計畫            | ◎ |   |   |
| 5.6 故宮新世紀 u 化優質園區計畫       | ◎ |   |   |
| 5.7 科學園區佈建感知網路中長期規劃構想     | ※ |   |   |
| 6.1 數位電視建置計畫              |   |   | ◎ |
| 6.2 普及光纖網路建設－寬頻管道建置計畫     |   | ◎ |   |
| 6.3 普及偏鄉無線上網計畫            |   | ◎ |   |
| 6.4 普及物件聯網基礎建設計畫          |   | ◎ |   |
| 6.5 RFID 應用整合建置計畫         | ※ |   |   |
| 7.1 國家資通安全技術服務與防護管理精進計畫   |   | ◎ |   |
| 7.2 商業電子認證推動計畫            |   | ◎ |   |
| 7.3 推動電子商務信賴機制及修訂電子簽章法計畫  |   | ◎ |   |
| 7.4 推動建置資通信技術標準應用環境計畫     |   | ◎ |   |

（本研究整理；※記號表示該計畫係以推動技術或產業發展為主）

而根據上表整理，其他與資通訊發展相關之子計畫共有 4 項，屬於廣義之優質網路社會定義下之相關計畫共計有 13 項，而剩餘之狹義優質網路社會部分僅係以產業或技術推動為主之部分則佔了 4 項，對於上述行政院科技顧問組「發展優質網路社會計畫書」（報院版）所呈現之現象，本研究以為，首先計畫書之所以列入其他資通訊發展相關計畫，乃係因為該等計畫某種程度上係屬於有助於整體資通訊環境發展之健全的，就此而言倘若該等事項能因「優質網路社會計畫」之推動而有所

成果，對於我國整體發展則係正面之益事，且某種程度上優質網路社會定義，在所謂「優質」兩字中，亦可擴大解釋為所謂「有助於資通訊發展」之事務，於解釋上並無不可，惟於此必須再次強調的是，就本研究之立場，在討論上將以狹義優質網路社會定義下之子計畫的法制議題，以及廣義優質網路社會定義下，與 UNS 之達成具密切關聯性之子計畫，為優先討論。至於其他部分之子計畫，並非謂其無法制議題，或係對於資訊環境之發展較不重要。本文如此安排，實乃因整個 UNS 計畫涉及範圍非常廣泛，礙於研究時程與本研究之目標，無法逐一地對於每項子計畫進行研究所致，建議未來各主管機關就該類議題，可再另行研究。

附帶一提，就主要係以產業或技術推動為主要內容之子計畫，正如前述，此部分某種程度上會與提升國人生活品質之優質應用服務之落實發生擠壓，對此本研究認為或可以 u-Korea 之政策策略<sup>37</sup>為借鏡，作為整體計畫推動（包括法制規劃上）之執行策略。

另外本研究以為，無論過程間之研究係在基礎建設亦或係其他必要條件之上，發展優質網路社會之最終目的終究係企圖為國人帶來各種創新之優質資訊應用服務，對此行政院科技顧問組之計畫書仍有可再加充實之處。蓋自提出之子計畫觀察，其所提出之食醫住行優質服務，在內容上有許多未盡之處，譬如在醫療方面，目前計畫內容僅單單就偏遠地區或緊急醫療為討論，事實上就目前技術觀察，全面性的遠距通訊醫療並非毫無可能；除此之外，優質應用服務之層面可擴及於各種生活範疇中，理論上食醫住行育樂各種層面皆有發展之可能，惟從該計畫書中，僅於食醫住行四個層面有較為廣泛之討論，對於育樂面卻少有規劃，譬如線上學習、利用無線技術之娛樂活動等之討論等，皆有其發展空間，計畫書未能納入，或有政策上之考量，但實為可惜之處。

---

<sup>37</sup> 根據 u-Korea 計畫之進程規劃，其可分為兩大時期－

1. 發展期（2006~2010 年）

本階段重點任務以基礎建設的建置、扶植 u 化產業與新興市場、技術的應用、u 化社會制度的建立以及發展 u 化物流配銷體系、u 化健康照護等特定明確或重要之 ubiquitous service 為主。

2. 成熟期（2011~2015 年）

本階段重點任務為擴散 u 化服務，將 u 化服務擴散應用於國內各個產業。

資料來源：同註 6。

## （二）涉及法制議題之歸納

綜合上述，本研究對於優質網路社會計畫相關法制面之整備與檢討，將以四大步驟進行討論，依序為「優質網路社會基礎建設面」（包括創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境及提供數位機會兩原則）、「資通安全與隱私」、「公部門資訊應用/服務面」及「私部門資訊應用/服務面」；其理由是，首先在「優質網路社會基礎建設面」上，基礎建設之完備係實現優質網路社會計畫之必要條件，即所謂任何人、任何時間、任何地點可使用之經濟又方便的無間隙網路之要件，故先在此就寬頻網路建設與提供數位機會分別討論，其內容包括行政院科技顧問組之「發展優質網路社會計畫書」（報院版）中所論及寬頻網路建設（包括用戶端迴路、網路互連等）、公平數位機會等子計畫之法制議題，而誠如前述資通訊網路基礎建設涉及標的終究係對於整體資通訊環境發展之大範圍規劃，就本研究立場而言在研究標的上應以與 UNS 之達成具密切關聯性之事項為討論目標始能收事半功倍之效，因此在討論上將僅就計畫書中與 UNS 具密切關聯性事項為討論。

其次，就優質網路社會第二要件而言，資通安全與隱私是重要之議題，尤其是在 UNS 發展下，將運用高度之資通訊技術，並造成資訊的大量流通、利用，特別係感知網路、RFID 等技術運用時所造成有別於過往之資訊大量收集，而產生的許多隱私權議題，故本研究於第肆部分將以「資通安全與隱私」之主題為法制研究；而討論方式將從政府機關之資通安全維護出發，進而討論增進民間單位資安防護之可行方法，包括 PKI 機制、電子簽章、各種認證措施及管制手段等；在維護隱私權上，將特別關注於感知技術應用所帶來對隱私權之衝擊，而將研究觸角延伸至優質網路社會計畫中各項使用感知技術、RFID 或利用大量資訊之應用、服務上，包括食品產銷履歷、醫療照護、智慧型運輸系統等。

最後由於優質網路社會計畫最終目的，係為帶來有別於過往之各種優質服務/應用，故研究將回到優質網路社會計畫之發展重心，即各種公、私部門不同的優質服務、應用所可能產生之特殊法制議題上，首先在公部門中，研究重點將在「政府資訊服務整合」、「政府資訊加值服務」與「強化網路互動，加強民眾參與」之三大議題上；在「政府資訊服務整合」將針對政府利用 ICT 建立資訊整合平台之過程可能涉及的法制議題進行研究，並提出相關的修法與立法建議；其次在「政府資訊加值服務」中，焦點則放在政府提供於民間業者之加值資訊，在法律上效力意義為何，及其延伸之權責問題等根本問題之上；而在「強化網路互動，

加強民眾參與」上，將討論建立互動式政府資訊平台與各種民意管道電子化之過程中，所可能產生之法制議題。

而在私部門之服務與應用上，本研究擬從數位匯流下關於內容傳遞與管制之原則性問題開始著手，先說明數位匯流後各種資訊在不同媒體平台間傳遞可能發生何等問題，而管制上應以何種態度來因應；接著本研究將依據行政院科技顧問組之「發展優質網路社會計畫書」（報院版）所擬定之食醫住行四大方向來進行研究，除對其可能產生之隱私權、認證議題再作更進一步之個別研究外，亦將分別討論其個別可能衍生之特殊議題，藉此來對優質網路社會計畫法制面為全面性的整備與檢討。

## 參、數位匯流法制議題之分析與研究

### 一、數位匯流涉及法制議題之歸納

#### （一）通訊傳播管理法草案下數位匯流重點議題

在數位匯流之趨勢下，通訊傳播事業的發展也朝向媒體匯流方向發展，也就說通訊傳播服務，不再只是個別透過其特定媒體發送到用戶端的顧客身邊，而是跨媒體或多媒體的方式來進行。而進一步影響到法律面向的變革。針對民國四十七年公佈的電信法、民國六十五年的廣播電視法、民國八十二年的有線廣播電視法以及民國八十八年的衛星廣播電視法（後三者總稱為廣電三法）等規範，在通訊傳播基本法要求於兩年內進行通盤檢討的要求下，國家通訊傳播委員會(NCC)提出通訊傳播管理法（草案），即為由科技匯流面、產業秩序面及社會規範面，構思因應數位匯流趨勢下整合電信法與廣電三法的產物。通訊傳播管理法（草案）在科技匯流面之重點為：區分基礎網路傳輸平臺、服務平臺及內容應用平臺三層管理的概念、網臺分離原則、跨業經營規範、數位之落差等；在產業秩序面為：確立頻譜規劃原則與指配方式、規範產業壟斷及不公平競爭之行為、營造公平競爭環境、維護本土創意產業、落實媒體自律等；在社會規範面則有：貫徹媒體近用使用權、培植多元文化、節目妥善規劃及廣告服務、保護消費者權益等。以下則從通訊傳播管理法草案（2007年11月9日版）為出發點，對於數位匯流相關重點議題，進行相關討論。

#### 1. 三層水平管制架構模式

在數位匯流之下，參照通訊傳播基本法之精神與歐盟匯流綠皮書之結論，通訊傳播管理法（草案）在通訊傳播市場的管制，由原本之垂直管制朝向水平管制。而對於通訊傳播平臺之管理分為三層，分別為「基礎網路層<sup>38</sup>」（infrastructure&network layer）、「營運管理層<sup>39</sup>」

---

<sup>38</sup> 係為有線、無線、光學或其他電磁手段傳輸訊號的系統，包含衛星網路、固定網路、行動網路、電力有線系統等交換機或路由設備或其他設備，或為傳輸訊號之廣播電視專用網路、有線電視網路及電信傳輸網路等。

<sup>39</sup> 係利用「基礎網路層」設施經營通訊傳播服務。

(platform layer)及「內容及應用服務層<sup>40</sup>」(content&application layer)，此為三層水平管制架構模式。參照通訊傳播法第二條第 13 至 19 款，關於名詞定義規定<sup>41</sup>。比照電信法第十一條<sup>42</sup>，將電信事業依照是否控有電信機線設備，區分為第一類電信事業及第二類電信事業，通訊傳播管理法（草案）改革為三層水平管制架構，為因應數位匯流管制上之重大變革。

## 2. 不當通訊內容之究責與處理

由通訊傳播管理法（草案）第六條<sup>43</sup>，確立通訊傳播內容所生法律責任歸屬均由內容之表意人或提供者負責，通訊傳播服務業者，就通訊傳播內容不負責任。參照電信法第八條<sup>44</sup>規定，將電信法之責任區分概

---

<sup>40</sup> 內容涵蓋廣播電視服務內容、金融服務內容及資訊社會服務內容等，應用服務係指利用「營運管理層」提供服務，如線上電子遊戲及電子商務等。

<sup>41</sup> 通訊傳播管理法（草案）第二條 第 13-19 款

本法用詞定義如下：

十三、通訊傳播網路事業：指設置基礎網路，供自己或他人經營通訊傳播服務事業之事業。

十四、廣播電視服務事業：指以播送節目、廣告並經營頻道服務，供公眾視、聽為其主要營業內容之事業。

十五、通訊服務事業：指前款以外，其他經營傳輸影像、聲音、數據及營運管理相關服務之通訊傳播服務事業。

十六、通訊傳播服務事業：指廣播電視服務事業及通訊服務事業。

十七、頻道事業：指以一定頻道名稱提供經編排之節目、廣告，供公眾視、聽之事業。

十八、通訊傳播事業：指通訊傳播網路事業、通訊傳播服務事業及頻道事業。

十九、內容應用服務事業：指經營加值應用服務、影音多媒體服務及頻道服務之事業。

<sup>42</sup> 電信法第十一條

電信事業分為第一類電信事業及第二類電信事業。

第一類電信事業指設置電信機線設備，提供電信服務之事業。

前項電信機線設備指連接發信端與受信端之網路傳輸設備、與網路傳輸設備形成一體而設置之交換設備、以及二者之附屬設備。

第二類電信事業指第一類電信事業以外之電信事業。

<sup>43</sup> 通訊傳播管理法（草案）第六條

通訊傳播之內容及其發生之效果或影響，均由內容之表達或提供者負其責任，除本法或其他法律另有規定外，通訊傳播服務事業或通訊傳播網路事業，就通訊傳播內容不負責任。

<sup>44</sup> 電信法第八條

念擴展適用到數位匯流後的通訊傳播產業中，使其責任歸屬明確化。

### 3. 通訊傳播階層監理原則

因應通訊傳播匯流，將傳輸網路服務管制和內容管制加以分離，我國參照歐盟 Framework 水平管制架構模式，以水平層級管制取代傳統之垂直監管架構。將通訊傳播相關事業區分為：基礎網路層、營運管理層與內容及應用層等三層級，並授權主管機關訂定管理規則。而基礎網路層事業，應促進技術相互流通應用，鼓勵新技術與新建設的應用、營運管理層事業，則應有促進公平競爭與維護消費者權益之責，內容及應用層則應尊重內容著作權人的創作自由。參照通訊傳播管理法（草案）第八條<sup>45</sup>。

### 4. 通訊傳播事業跨業經營

數位匯流後，通訊傳播事業可跨業經營各層之業務。參照通訊傳播管理法（草案）第十一條<sup>46</sup>規定，事業所經營之各層業務，將分別被課以不同之義務，也應分別就會計制度計算盈虧。於同條第二項授權主管機關訂定個別之會計準則。而在電信法第十九條規定<sup>47</sup>，也有相同概念，

---

電信之內容及其發生之效果或影響，均由使用電信人負其責任。

以提供妨害公共秩序及善良風俗之電信內容為營業者，電信事業得停止其使用。

#### <sup>45</sup> 通訊傳播管理法（草案）第八條

除本法另有規定外，通訊傳播事業及其營業之監督管理，應依其特性及功能，並依下列原則為之：

- 一、通訊傳播網路具有基礎建設性質者，應促進其技術互通應用，鼓勵新建設及新技術以確保網路之競爭。
- 二、通訊傳播服務應促進公平競爭與維護消費者利益，並防止具有顯著市場地位者不正當競爭行為。
- 三、內容應用服務應尊重內容製作者之創作自由。

#### <sup>46</sup> 通訊傳播管理法（草案）第十一條

通訊傳播事業應依其經營之業務項目，建立分別計算盈虧之會計制度。

通訊傳播事業之會計分離制度、會計處理之方法、程序與原則、會計之監督與管理及其他應遵行事項之會計準則，由主管機關定之。

#### <sup>47</sup> 電信法第十九條

第一類電信事業應依其所經營業務項目，建立分別計算盈虧之會計制度，並不得有妨礙公平競爭之交叉補貼；第一類電信事業兼營第二類電信事業或其他非電信事業業務者，亦同。

防止妨礙公平競爭之交叉補貼情形發生，對於第一類電信事業兼營第二類電信事業或其他業務，也有較高度的規範，參照電信法第十五條<sup>48</sup>。通訊傳播管理法（草案）已經改採三層水平管制架構模式，故無一類電信事業與二類電信事業之區別，對於跨業經營也採取較為開放的態度。

## 5. 通訊傳播事業分類及組織型態規範

數位匯流後，以水平層級管制取代傳統之垂直監管架構，通訊傳播管理法（草案）第十三條<sup>49</sup>，將通訊傳播事業之區分為：通訊傳播網路事業、通訊傳播服務事業以及頻道事業，並明定通訊傳播事業得同時經營各層之服務。又依總則章所揭示：保障提供內容應用服務之自由原則。故明定內容應用服務事業之經營，非以法律規定外不得限制。而對於頻道事業，因高度管制乃為各國所採，故明定其為特許制。

## 6. 降低通訊傳播網路事業之開業門檻

為建立隨手可得之優質網路社會（UNS）所需之無所不在網路環境及高速寬頻的基礎設施，對於通訊傳播網路事業的市場進入門檻採開放為原則。藉以增加資訊傳播事業的數量與競爭，加速基礎網路建設的建

---

第一類電信事業會計分離制度、會計處理之方法、程序與原則、會計之監督與管理及其他應遵行事項之會計準則，由交通部訂定之。

<sup>48</sup> 電信法第十五條

第一類電信事業有下列情形之一者，應先經交通部核准：

- 一、暫停或終止全部或一部之營業者。
- 二、讓與全部或主要部分之營業或財產。
- 三、第一類電信事業間相互投資或合併。

<sup>49</sup> 通訊傳播管理法（草案）第十三條

通訊傳播事業依其經營之業務，區分為通訊傳播網路事業、通訊傳播服務事業及頻道事業；除本法另有規定外，通訊傳播事業得分別或同時經營通訊傳播網路事業、通訊傳播服務事業及頻道事業。

內容應用服務之提供，非以法律不得限制。但經營頻道事業者，應依本法規定申請特許。

第一項通訊傳播事業經營之業務，均應載明於其執照或登記證明文件，並依公司法、商業登記法登記為通訊傳播事業所營業務項目。

除本法或其他法律另有規定外，經營特許業務之通訊傳播服務事業，其組織以股份有限公司為限。

前項事業之董事長應具有我國國籍。

置，參照通訊傳播管理法（草案）第十七條<sup>50</sup>。

## 7. 網臺分離原則

現行廣播電視服務事業，有同時經營服務事業及傳輸網路事業之事實，於現行廣電三法中亦分別有其規定。通訊傳播管理法（草案）區分傳輸網路層、應用服務層及內容提供層三層概念，且基於網臺分離原則，自然無須要求業者經營應用服務層時，需同時經營傳輸網路。參照通訊傳播管理法（草案）第二十二條<sup>51</sup>，應允許應用服務層業者得以非自建平臺之方式，將其節目、廣告之播送，轉而以委託、與他人共建、租用或受讓傳輸平臺之方式處理。

## 8. 通訊傳播服務無差別待遇

確保通訊傳播服務用戶，在於相同條件下皆能獲得同等通訊傳播服務，通訊傳播服務事業無正當理由，不得拒絕用戶請求服務之提供，參照通訊傳播管理法（草案）第三十九條<sup>52</sup>，認為通訊傳播之服務，與電信法第二十一條<sup>53</sup>之概念一般，具有民生所必需之性質，帶有普及服務的意味存在。

---

<sup>50</sup> 通訊傳播管理法（草案）第十七條

經營通訊傳播網路事業者，應向主管機關辦理登記，取得登記證明文件後，始得申請建設基礎網路，於建設完成並取得審驗合格證明後，始得營業。

通訊傳播網路事業登記方式、條件與程序、登記證明文件之有效期間、登記費之收取、建設許可之申請、履行保證金額度及繳交方式、許可證之核(換)發、與核退條件、基礎網路審驗合格證明之核(換)發及其他應遵行事項之管理規則，由主管機關定之。

<sup>51</sup> 通訊傳播管理法（草案）第二十二條

前條第二項廣播電視服務事業除自建基礎網路外，得經主管機關許可，以下列方式為之：

- 一、委託其他通訊傳播服務事業播送或與他人共同經營。
- 二、租用或受讓他人已建置之基礎網路。

前項第一款委託或共同經營及第二款租用契約之期限，應達執照期限三分之一以上。

第一項許可條件、許可之撤銷或廢止、廣播電視服務事業與通訊傳播網路事業之權利義務及其他應遵行事項，由主管機關定之。

<sup>52</sup> 通訊傳播管理法（草案）第三十九條

通訊傳播服務事業應依用戶之請求公平提供服務，無正當理由不得拒絕。

<sup>53</sup> 電信法第二十一條

電信事業應公平提供服務，除本法另有規定外，不得為差別處理。

## 9. 樞紐設施

參照 WTO 電信參考文件，將關鍵設施定義為（1）僅由一家或少數幾家業者提供，而且（2）無法在經濟上或技術上加以取代。在美國聯邦第 9 巡迴上訴法院在 2003 年 Paladin Associates, Inc. v Montana Power Co. 案中重述：「只有在控制系爭設施，會具有消滅下游市場競爭力量之情形，才會認定該設施是關鍵設施」故在通訊傳播管理法（草案）第五十六條規定<sup>54</sup>，有下列四種情形之一者，主管機關得指定為樞紐設施。（1）非具有顯著市場地位者之通訊服務事業提供服務所必需、（2）非具有顯著市場地位者之通訊事業如另行建置，將因時間過長且成本過高而不具經濟效益。（3）具有顯著市場地位者如拒絕提供利用，將嚴重妨礙其他通訊服務事業與其競爭。（4）具有顯著市場地位者得用以排除關聯市場之競爭。明定樞紐設施之出租價格應按成本計價。

為避免通訊服務事業向具有顯著市場地位者大量承租樞紐設施，影響其他通訊服務事業之市場競爭，明定於第三項，禁止樞紐設施之轉租。

## 10. 互連資訊揭露與互連義務

為確保通訊傳播服務事業間的網路互連或接取資訊之獲得，特訂通

---

<sup>54</sup>通訊傳播管理法（草案）第五十六條

特定通訊服務市場之具有顯著市場地位者，所持有之設施有下列情形之一者，主管機關得指定為樞紐設施：

- 一、非具有顯著市場地位者之通訊服務事業提供服務所必需。
- 二、非具有顯著市場地位者之通訊服務事業如另行建置，將因時間過長且成本過高而不具經濟效益。
- 三、具有顯著市場地位者如拒絕提供利用，將嚴重妨礙其他通訊服務事業與其競爭。
- 四、具有顯著市場地位者得用以排除關聯市場之競爭。

前項樞紐設施經其他通訊服務事業請求利用，除技術不可行者外，特定通訊服務市場之具有顯著市場地位者不得拒絕，其對價及其他費用應按成本計價。

持有第一項樞紐設施之通訊傳播網路事業，無正當理由不得拒絕提供其他通訊服務事業租用其所持之樞紐設施。

主管機關得依替代技術發展、替代設備商業應用、替代設備成本及特定服務市場與關聯市場之競爭條件等情形，定期調整樞紐設施之項目並公告之。

主管機關為促進通訊服務事業之公平競爭，得公告應提供通訊服務事業共用之管線基礎設施，其租用條件準用本條第二項、第三項之規定。

訊傳播管理法（草案）第五十七條<sup>55</sup>，明定通訊傳播服務事業應公開之、相關互連資訊，如實體及邏輯網路介面、人孔、手孔、管道位置資訊、機房之位置及其可供設備共置之空間、網路架構、網路設備使用容量及剩餘容量等互連資訊，確保通訊傳播事業間網路互連之達成及接取資訊之獲得。而於同法第五十八條<sup>56</sup>，明定提供公眾服務之通訊服務事業間有互連義務，一方要求互連時，他方無正當理由者，不得拒絕。提供公眾服務之通訊服務事業自用、提供之網路互連服務，其價格、品質及其他互連條件，無正當理由，不得為差別待遇，其接續費之計算，也應符合成本導向及公平合理原則。參酌電信法第十六條<sup>57</sup>亦有類似規定。

## 11. 廣告專用頻道

目前廣告專用頻道與其他衛星頻道，於同一平台播出，適用之法規

---

<sup>55</sup> 通訊傳播管理法（草案）第五十七條

通訊傳播網路事業應公開下列互連資訊。但涉及營業秘密者，主管機關得命其為不妨害資訊公開之必要保護措施：

- 一、實體及邏輯網路介面。
- 二、人孔、手孔、管道位置資訊。
- 三、機房之位置及其可供設備共置之空間。
- 四、網路架構。
- 五、網路設備使用容量及剩餘容量。
- 六、其他經主管機關公告者。

<sup>56</sup> 通訊傳播管理法（草案）第五十八條

通訊服務事業間，一方要求與他方互連時，他方無正當理由不得拒絕。

通訊服務事業自用、提供其關係企業或其他通訊服務事業之網路互連服務，其價格、品質及其他互連條件，無正當理由，不得為差別待遇。

通訊服務事業接續費之計算，應符合成本導向及公平合理原則。

通訊服務事業因網路互連協議或履行網路互連協議所得之資料，僅得用於網路互連相關服務，並應採適當之保密措施，防止其關係企業或第三人使用該資料之內容。但通訊服務事業間另有約定，且其約定不違反法律強制或禁止規定者，從其約定。

<sup>57</sup> 電信法第十六條第一、二項

第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路互連時，除法令另有規定者外，他方不得拒絕。

前項網路互連之安排，應符合透明化、合理化、無差別待遇、網路細分化及成本計價之原則；其適用對象，由電信總局訂定之。

規範卻不相同，有線廣播電視法第四十七條<sup>58</sup>及衛星廣播電視法第二十四條<sup>59</sup>，特爰訂通訊傳播管理法（草案）第七十條<sup>60</sup>，統一規範事業經營廣告專用頻道應向主關機管申請許可。

## 12. 用戶資料保護

通信傳播事業中對於隱私的保障，在個人資料方面，參照電腦處理個人資料保護法第二十三條規範精神，通訊傳播管理法（草案）第七十九條<sup>61</sup>與第八十條<sup>62</sup>有明文規定，凡提供服務所得之用戶、使用者之各項資料，除依法律規定、當事人同意外，不得提供第三人或其他利用。且賦予個資的當事人更正補充之權力，並對於其資料規定需保存一定期間，以維護用戶權益。

## 13. 通訊紀錄保存

通訊傳播管理法（草案）下，通訊傳播服務事業除用戶個人資料應妥善保管外，亦應盡保存通訊紀錄、用戶使用服務紀錄。但該等資料不可能永久保存，一來不符經濟效益，亦加重業者經營負擔，爰於通訊傳播管理法（草案）第八十一條<sup>63</sup>明定其保存之期限。

---

<sup>58</sup> 有線廣播電視法第四十七條

系統經營者得設立廣告專用頻道，不受第四十五條第二項之限制。

廣告專用頻道之數量限制，由中央主管機關定之。

<sup>59</sup> 衛星廣播電視法第二十四條

服務經營者得設立廣告專用頻道，不受前條第一項規定限制。

<sup>60</sup> 通訊傳播管理法（草案）第七十條

廣播電視服務事業及頻道事業經營廣告專用頻道，應申請主管機關許可。

<sup>61</sup> 通訊傳播管理法（草案）第七十九條

通訊傳播服務事業因提供服務所得用戶、使用者之各項資料，除依法規或當事人同意外，不得對第三人提供或為其他利用。

<sup>62</sup> 通訊傳播管理法（草案）第八十條

通訊傳播服務事業提供服務前，應查對用戶資料，並依用戶請求適時更正或補充之。

前項用戶資料，應至少保存至服務契約終止後一年。

通訊傳播服務事業之用戶資料，應包括用戶姓名、身分證統一編號、住址及所指配號碼等資料。

<sup>63</sup> 通訊傳播管理法（草案）第八十一條

通訊傳播服務事業，應將通訊紀錄、用戶使用服務之紀錄保存一定期間。

## 14. 普及服務

普及服務概念為維護國民基本人權，從原本的民生必需品自來水、電力、電視、廣播等，進步到要求通訊也應成為普及服務的範圍之一，而在數位匯流後，電訊與傳播的界線已不再明顯。故援用電信法第二十條<sup>64</sup>相關規定，制定通訊傳播法（草案）第八十四條<sup>65</sup>，以保障國民有高品質且合理價格，平等接受通訊傳播服務的權利。

## 15. 無線數位多頻道服務

在數位匯流時代，媒體的選擇也趨於多元，但保障國民有最低限度

---

<sup>64</sup> 電信法第二十條

為保障國民基本通信權益，交通部得依不同地區及不同服務項目指定第一類電信事業提供電信普及服務。

前項所稱電信普及服務，指全體國民，得按合理價格公平享有一定品質之必要電信服務。為達普及服務目的，應成立電信事業普及服務基金。

電信普及服務所生虧損及必要之管理費用，由交通部公告指定之電信事業依規定分攤並繳交至電信事業普及服務基金。

電信普及服務範圍、普及服務地區之核定、提供者之指定及虧損之計算與分攤方式等事項之管理辦法，由交通部訂定之。

電信事業普及服務基金，非屬預算法所稱之基金。

<sup>65</sup> 通訊傳播管理法（草案）第八十四條

國民得依合理價格，公平享有一定品質之必要通訊傳播普及服務。

為保障國民基本通訊傳播權益，主管機關得依不同地區及不同業務項目指定通訊傳播服務事業提供通訊傳播普及服務。

通訊傳播普及服務所生虧損及必要管理費用為普及服務費用，由主管機關公告指定之通訊傳播服務事業分攤，並繳交至通訊傳播普及服務基金專戶。

前項普及服務費用得依通訊及傳播分開計算，分別由通訊服務事業及廣播電視服務事業分攤之。

第三項分攤者應分攤普及服務費用之金額，以其營業額占全部分攤者營業額之比率，乘普及服務費用計算。

通訊及傳播普及服務個別範圍與項目、普及服務之提供方式、普及服務地區之核定、提供者之指定、虧損之計算與分攤方式及通訊傳播普及服務基金專戶之設置與管理等事項之管理辦法，由主管機關定之。

經指定於基礎網路未到達地區提供通訊傳播普及服務者，其基礎網路建設成本應由內政部協調相關機關編列預算補助。

通訊傳播普及服務基金，非屬預算法所稱基金。

接受傳播數位服務，以維基本收視、聽權益，規定數位無線傳播業務經營者提供頻道服務時，應提供一個以上免費頻道，維持該頻道優良影音品質水準，而且該頻道不得為廣告專用頻道。上開規定於通訊傳播管理法（草案）第八十六條<sup>66</sup>。

## 16. 通訊傳播基礎網路建設

因應數位匯流下，媒體與數位傳播內容極速發展下，是必須要發展完善的硬體，以承載多元且數量龐大的數位內容，故通訊傳播基本法對於其通訊傳播的基礎網路建設有著鼓勵以及加速發展建設的作用。分別對於下列要點規範：廣播電視基礎網路之建設（第一百零六條）、有線基礎網路之建設規定（第一百十一條）、基礎網路整合之強制規定（第一百十二條）、管線基礎設施建設之特權（第一百十三條）、地方政府配合建設之義務（第一百十四條）、公私有建築物配合建設（第一百十五條）以及第二節的基礎網路之維護。相關規範都是促使台灣在通訊傳播基礎網路建置上，能夠更臻完善，以發展台灣的數位通訊傳播產業，在人民享用完善數位服務之餘，也加速經濟的發展。

## 17. 無線基地台

為避免電磁波對民眾產生健康疑慮，以及兼顧都市景觀之考量，參酌行動通信業務管理規則第四十三條及第三代行動通信業務管理規則第六十三條規定，於通訊傳播管理法（草案）第一百二十條<sup>67</sup>規定利用之基地臺數一定數量之通訊傳播服務事業，負有共構共建之規範。

## 18. 通訊傳輸內容責任歸屬

個人通訊傳輸內容所產生之效果和法律責任，參考電信法第八條第

---

<sup>66</sup> 通訊傳播管理法（草案）第八十六條

無線廣播電視服務事業提供多頻道之視、聽服務時，應提供一個以上頻道，供公眾免費視、聽。

前項免費視、聽頻道不得為廣告專用頻道。

<sup>67</sup> 通訊傳播管理法（草案）第一百二十條

通訊傳播服務事業利用之基地臺數達一定數量者，應共構或共站。

第一項共構基地臺，指不同通訊傳播服務事業利用同一天線架設基地臺；共站基地臺，指不同通訊傳播服務事業利用同一處所各自使用天線架設基地臺。

前項一定數量、共構或共站比例及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

一項<sup>68</sup>規定，酌作文字修正，爰定通訊傳播管理法<sup>69</sup>（草案）第一百四十六條規定，由使用者負其責任。然同法第一百四十七條<sup>70</sup>規定，內容為增值應用服務及影音多媒體服務者，違反法律強制或禁止規定，則由內容提供者負其責任。其增值應用服務及影音多媒體服務內容係指，如目前電信法規定之第二類電信業者提供之增值服務、隨選服務、影音多媒體下載服務、及由使用者決定播放的影音多媒體服務等。本條釐清通訊傳播匯流後，增值應用服務及影音多媒體服務之內容責任歸屬。並明示相關服務提供事業，僅負告知移除之間接責任。

## 19. 頻道事業內容製播規範標準

數位匯流後，頻道內容之責任歸屬，依照通訊傳播管理法（草案）第一百四十八條<sup>71</sup>規定，不論節目與廣告之製作者，皆由頻道事業負直接責任。修正現行廣播電視法第二十一條及第三十二條、有線廣播電視法第四十條及第五十條第一項、衛星廣播電視法第十七條及第二十條，

---

<sup>68</sup> 電信法第八條第一項

電信之內容及其發生之效果或影響，均由使用電信人負其責任。

<sup>69</sup> 通訊傳播管理法（草案）第一百四十六條

個人通訊內容及其發生之效果或影響，由使用者負其責任。

個人通訊內容違反其他法令者，適用該法令之規定。

<sup>70</sup> 通訊傳播管理法（草案）第一百四十七條

增值應用服務及影音多媒體服務內容違反法律強制或禁止規定，由內容提供者負其責任。

增值應用服務及影音多媒體服務提供者，經前項法律之主管機關或其委託之機構告知其內容有違法之虞者，應即移除或為其他改善措施。

<sup>71</sup> 通訊傳播管理法（草案）第一百四十八條

頻道事業提供之節目或廣告，不得有下列情形之一：

- 一、違反法律強制或禁止規定。
- 二、妨害兒童或少年身心健康。
- 三、妨害公共秩序或善良風俗。
- 四、煽動族群仇恨或性別歧視。

頻道事業製播新聞時，應符合公正、公平及真實呈現原則。

頻道事業為善盡社會責任，應自行或委託相關機構，依前二項規定訂定頻道節目與廣告製播規範，並依其規範製播節目及廣告。

前項製播規範，應送主管機關核定。

第一項規定於境外頻道事業準用之。

明定節目、廣告禁止播送之事項，以確保節目、廣告品質。增列有關煽動族群仇恨或性別歧視等禁止事項。並明定頻道事業製播新聞，應符合公正、公平及真實呈現原則。並規定媒體自律，業者應明訂頻道節目與廣告製播規範送經主管機關核定，並依其規範製播節目及廣告。

## 20. 新聞部門自主公約與公評人機制

通訊傳播法（草案）第一百四十九條<sup>72</sup>，自主公約乃參考德國新聞媒體，由勞資雙方簽訂「編輯室規章」，共同遵守新聞專業自主精神，以達自律效果又可維護內部新聞自由。公評人的功能是向閱聽眾負責，其主要工作應包含：（1）對內定期評估媒體組織之同仁是否遵守專業精神及守則；（2）對外受理閱聽眾的指責及意見；（3）說明解釋媒體的作業方式及過程。近年設立公評人的廣電媒體包括：加拿大國營的 CBC（Canadian Broadcasting Corporation）、哥倫比亞廣播公司（Columbia Broadcasting System, CBS）、美國國家公共廣播（National Public Radio）。公評人制度最主要功能為強化媒體自律。

## 21. 內容諮詢會議

參考英國 OFCOM 設置「內容委員會」（Content Board）之模式，通訊傳播管理法（草案）第一百五十二條<sup>73</sup>，設置內容諮詢會議，引進公

---

<sup>72</sup> 通訊傳播管理法（草案）第一百四十九條

製播新聞之頻道事業，應尊重新聞專業精神，並維護新聞部門自主空間。

頻道事業之新聞部門基於前項規定所訂定之新聞部門自主公約，該事業負責人應與新聞部門協調該公約，無正當理由不得干預新聞部門之自主運作。

第一項事業應設置公評人制度，獨立受理視聽眾有關播送內容正確、平衡及品味之申訴及調查，並提出建議與回應，定期向該事業董事會及主管機關提出具體報告，該報告並應列為公開資訊。

<sup>73</sup> 通訊傳播管理法（草案）第一百五十二條

主管機關應設內容諮詢會議，依主管之法令，審議下列事項：

- 一、被處分人、利害關係人或公民團體不服前條第五項商業團體之處理。
- 二、頻道事業違反商業團體之製播規範，該商業團體未依前條第五項規定於該節目、廣告播出後二個月內處理。
- 三、頻道事業未依前條規定加入商業團體且違反第一百四十八條第一項第二、三、四款規定。
- 四、頻道事業未依前條規定加入商業團體且未依第一百四十八條第三項訂定製播規範，並違反第一百四十八條第一項第二、三、四款規定。
- 五、頻道內容標準之研訂。

民團體之忠告及意見，負責控管廣電品質及標準規範，瞭解閱聽眾和公民的聲音與維護其利益。管制精神係以媒體自律為主，公民社會之他律機制為輔，最後方為政府規範之精神。其中明定內容諮詢委員會之組織、任期及召集，並應本公正、客觀立場行使職權，和其迴避相關規定。其內容諮詢委員會審議規則之訂定，授權其主管機關。

## 22. 廣告時間比率限制

保障消費者權益，兼顧業者之合理經營，明定廣告時間比率限制。放寬現行廣播電視法第三十一條<sup>74</sup>、有線廣播電視法第四十五條第二項<sup>75</sup>及衛星廣播電視法第二十三條第一項<sup>76</sup>規定。通訊傳播管理法（草案）

---

六、其他依主管機關交付審議之事項。

內容諮詢會議置委員十一至十七人，其中女性代表不得少於三分之一：

一、相關主管機關代表二人。

二、公民團體代表四人至七人。

三、專家學者五人至八人。

內容諮詢會議委員由主管機關遴聘（派）之，任期二年，期滿得續聘（派）之。

內容諮詢會議召集人，由主管機關代表擔任，召集並主持內容諮詢會議，但不參與決議。

內容諮詢會議所為之決議，應送主管機關確認後執行，但主管機關得以委員會二分之一以上之決議交付復議。

內容諮詢會議委員，應本公正、客觀立場行使職權，對審議事項，有利害關係者，並應自行迴避。

頻道事業認內容諮詢會議委員有偏頗之虞者，得向主管機關申請迴避。

內容諮詢會議委員應自行迴避而不迴避者，主管機關於會議決議後一個月內，得逕行或經利害關係人之申請，撤銷該會議所為決議，並交內容諮詢會議重行審議及決議。

內容諮詢會議之審議規則，由主管機關定之。

### <sup>74</sup> 廣播電視法第 31 條

電臺播送廣告，不得超過播送總時間百分之十五。

有關新聞及政令宣導節目，播放之方式及內容，不得由委託播送廣告之廠商提供。

廣告應於節目前後播出，不得於節目中間插播；但節目時間達半小時者，得插播一次或二次。

廣告播送方式與每一時段中之數量分配，由主管機關定之。

### <sup>75</sup> 有線廣播電視法第四十五條

廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一。

### <sup>76</sup> 衛星廣播電視法第二十三條

廣告時間不得超過每一節目播送總時間六分之一。

第一百五十四條<sup>77</sup>，將廣告時間比率設定為每日播送總時間六分之一，主要時段播送之廣告時間，每小時仍以六分之一為限。

## 23. 內容分級制度

參考現行廣播電視法第二十六條之一及第三十二條、有線廣播電視法第四十一條及第五十條第一項、衛星廣播電視法第十八條及第二十條第一項規定，為執行電視節目分級政策，協助收視戶篩選節目，以落實保護兒童及少年，並達區隔收視觀眾之效。通訊傳播法草案第一百五十九條<sup>78</sup>明定電視節目內容應予分級，且要求頻道事業依分級規定播送內容。數位匯流時代，為保護兒童及少年免於不當資訊之侵害，他類營運平臺服務業（頻道內容以外）之內容亦可能採分級制度。

## 24. 更正或答辯請求權

為保障當事人或利害關係人權益，賦予得請求更正或答辯之權利。參考並修正現行廣播電視法第二十三條及第二十四條、有線廣播電視法第六十一條及第六十二條、衛星廣播電視法第三十條及第三十二條規定，爰訂通訊傳播管理法（草案）第一百六十二條<sup>79</sup>。

---

<sup>77</sup> 通訊傳播管理法（草案）第一百五十四條

頻道事業每日播送之廣告時間不得超過每日播送總時間六分之一，但每日主要時段播送之廣告時間每小時仍以六分之一為限。

前項所稱主要時段由主管機關定之。

<sup>78</sup> 通訊傳播管理法（草案）第一百五十九條

電視節目內容應予分級。

主管機關得對特定電視節目、廣告指定時段或鎖碼播送。

電視頻道事業應依前二項規定提供廣播電視服務事業播送內容。

廣播電視服務事業或頻道事業應將鎖碼方式，報請主管機關核定。

節目內容以外之內容分級或其他防範措施，依其他法令規定辦理。

第一項電視節目內容分級之級別、分類、限制觀賞之年齡及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第一至五項於境外電視頻道事業準用之。

<sup>79</sup> 通訊傳播管理法（草案）第一百六十二條

當事人或利害關係人對於頻道事業提供廣播電視服務事業播送之內容，認有錯誤或評論損害其權益者，得於播送之日起三個月內，向頻道事業請求調閱播送帶（片），並請求停止播送、更正或給

## （二）優質網路社會（UNS）下的數位匯流

在優質網路社會下，所要確立的三大要件內容如下：

- I. 任何人、任何時間、任何地點可使用的無間隙網路
- II. 安全、可信賴之網路
- III. 提供各種優質之資訊應用服務

參照優質網路社會的三大要件，再與本研究中「壹、優質網路社會深度研析」中所描述內容，優質網路社會計畫之細部具體內容為(a)創造高速且無縫連結的「網路匯流」環境、(b)提供數位機會、(c)維護資通訊安全暨隱私權保障、(d)推動政府資訊化及資訊之加值利用、(e)促進創新優質資訊應用及服務。本研究將就數位匯流的重要議題中，比對優質網路社會之具體要件及細部具體內容後，整理出與優質網路社會相關的兩項分類，分別是「基礎建設面」及「資訊內容面」，對於兩項分類下的議題，依照內容相關性，再進一步整理歸納作成群組分類，並加以說明各群組分類與優質網路社會的關聯性。而其分類後數位匯流的重要議題作綜合討論，以比較是否該議題在規範下已經獲得解決，或仍待改進，也將對其他遺漏的重點議題作補充說明，則在結論中提出分析整理。

### 1. 數位匯流下基礎建設面

在數位匯流下的基礎建設面，我們將關於優質網路社會的以下三個細部要件，歸納為基礎建設面的項目，分別是：(a)創造高速且無縫連結的「網路匯流」環境；(b)提供數位機會；(c)維護資通訊安全暨隱私權保障三項。從而在將數位匯流議題中與優質網路社會相關，就以上三個條件作分類。其中屬於(a)創造高速且無縫連結的「網路匯流」環境的有：(8)通訊傳播服務無差別待遇、(9)樞紐設施、(10)互連資訊揭露與互連義務、(16)通訊傳播基礎網路建設、(17)無線基地台，

---

予相當答辯之機會。

頻道事業於接到前項請求時，應於二十日內回覆調閱播送帶（片）之請求，並為下列措施：

- 一、如認請求停止播送、更正或答辯有理由，應於請求後二十日內，停止播送該內容、在同一時段之節目或廣告中更正或給予相當答辯之機會。
- 二、如認節目或廣告無誤時，應於接到停止播送、更正或答辯之請求後二十日內，附具理由書面答覆請求人。

五項議題。其中屬於（b）提供數位機會的有：（14）普及服務議題。關於（c）維護資通訊安全暨隱私權保障則有：（12）用戶資料保護議題。

本研究對於數位匯流的基礎建設相關細項議題，試著再作整理歸納，認為（16）通訊傳播基礎網路建設，為建設優質網路社會實體網路的基礎建設直接相關議題。優質網路社會需要靠著硬體網絡的綿密結合，在加上無線通訊網路的充分開發利用，在靠著無線與有線相互支援與配合，以達建立優質網路社會所需的最低硬體要求，甚至是感知網路的全面建制。這些都要憑藉著基礎網路層的通訊傳播網路業者投入大量投資，建置有線網路之銅絞纜線、光纖纜線、相關機房設施或是無線通訊傳播所需使用之基地台。如何讓民間業者所投入的資源，能夠以最有效率的建置方式符合優質網路社會所需要的質與量，政府與法規在此扮演著重要的角色，法律明確的規範網路建置時的基本作業規範，使得民間在於如建築物的設計與營建上，或政府在配合上，都可以有利於網路建置與科技的發展。政府也應在於增進公共利益與國家未來發展下的前提，對於業者網路建置提供適時且適當的協助，都是讓我國硬體早日達到符合優質網路社會要求的必要助力。而在討論到基礎網路建設時，常常會一併討論到瓶頸設施議題，（9）樞紐設施，故也為優質網路社會相關議題。而為了實現優質網路社會的目標下，要考慮到是否相關應用不會受到空間的限制，無線基地台的建置與覆蓋率問題，也成為優質網路社會值得重視的議題。

而在網路互連議題內，本研究認為（8）通訊傳播服務無差別待遇、（10）互連資訊揭露與互連義務，目的在規範業者間，使用利用通訊傳播網路上，能秉持著相互接取、資源共享的精神，減少人為的阻礙，解決硬體網路實體相連卻無法互通的窘境，使得效用的發揮達到最大化，有助於優質網路社會環境形成，並使資訊內容流通更加順暢，因此也是認為上列兩項亦為優質網路社會相關且重要的議題內容之一。建立優質網路社會其目的，乃為讓任何人、任何時間、任何地點都可享受其網路所帶來的效益，並非僅僅為少數社會經濟地位較高的國民所建置。再加上網路的效益，乃由多數人的利用所創造，故應使得全國人民更能接近使用網路，甚至是如民生必需品一樣，因此優質網路社會下的普及服務的概念就產生，更進一步的創造出數位機會。所以在（14）普及服務議題，就是讓社會弱勢著可以享受優質網路社會所帶來的便利生活，並且創造效益，有助於社會經濟弱勢的改善，這也是優質網路社會的重點議題。

優質網路社會不斷發展的保證乃基於安全、可信賴之網路，若其網

路服務不能確保個人的隱私，資訊流通安全也有高度疑慮，將成為優質網路社會發展的一大阻礙，甚至影響優質網路社會的形成。通訊傳播管理法（草案）中與其相關者僅有：(12) 用戶資料保護議題。在高速、大量資訊流通與交換的優質網路社會下，個人資料的外洩與隱私受到侵犯的可能大為提昇，也因此更需要對於個人隱私與資安的重視，所以建立一個滿足隱私與資安期待的網路，便是優質網路社會形成與發展的關鍵，亦為值得高度切的議題之一。

## 2. 數位匯流下資訊內容面

在數位匯流下的資訊內容面，我們一樣將關於優質網路社會的以下兩個細部要件，歸納為資訊內容面的項目，分別是：(d) 推動政府資訊化及資訊之加值利用、(e) 促進創新優質資訊應用及服務。而關於數位匯流重要議題，且與優質網路社會相關，按其特性分類為資訊內容面的部份，缺乏推動政府資訊化及資訊之加值利用的相關規定，故皆為(e) 促進創新優質資訊應用及服務的涵蓋下，其中包含：(2) 不當通訊內容之究責與處理、(4) 通訊傳播事業跨業經營、(18) 通訊傳輸內容責任歸屬、(19) 頻道事業內容製播規範標準、(23) 內容分級制度。

在優質網路社會下，對於資訊內容的流通如同血管中的血液般，也可說是優質網路社會活力的來源，而政府資訊加值利用以及創新優質資訊應用服務為兩個重點部份。由於體系或制度面原因，政府資訊加值利用在通訊傳播法草案並無相關規範，這部份本研究將於之後章節進一步討論。而在創新優質資訊應用服務，本研究整理為兩部份，分別為資訊內容管制與業者自律機制，將(2) 不當通訊內容之究責與處理、(4) 通訊傳播事業跨業經營、(18) 通訊傳輸內容責任歸屬，歸納稱為資訊內容管制。政府對於資訊內容管制，直接影響到數位資訊內容產出的量，間接亦對內容多元發展造成影響，尤其資訊內容管制涉及言論自由基本人權保障，對資訊內容作限制時，則必須特別注意社會的觀感與合憲性問題，故在優質網路社會充斥著大量資訊內容下，是否管制或是如何管制資訊內容，便是優質網路社會重要議題。而將(19) 頻道事業內容製播規範標準、(23) 內容分級制度，歸納為業者自律機制。優質網路社會定義為任何人都可以取得優質的資訊應用服務，任何人包含著兒童及青少年，故內容的分級，避免兒童青少年接觸不當資訊，也是優質網路社會必要的議題。另一方面，是否考慮引進國外運作已久的業者自律制度，平時讓通訊傳播業者制定自律規章，使用一套客觀的自律制度，政府只在業者不為自律行為或違反下介入，對於充實優質網路社會

的數位資訊內容的目標下，不失是一種可以參考的思考方向，相關討論也成為優質網路社會下值得關注的議題。

### （三）小結

就數位匯流下基礎建設方面，在「創造高速且無縫連結的『數位匯流』環境」底下相關的議題，大致都有相關的因應規範。然而在無線基地台訊號覆蓋率標準等議題，本研究則在 WiMax 無線寬頻發展相關議題中有相關討論，以期為目前產生爭議的問題，找到一個更佳的解決方案。而在通訊傳播基礎網路建設、樞紐設施相關討論與分析，也會在下節中的「用戶端迴路爭議與寬頻管道建制」作更為詳盡的探討。相同的，關於數位匯流下網路互連的相關議題，也將在下節的「網路互連議題」深入討論。關於數位機會方面，通訊傳播管理法（草案）也有相關規定，顯示其對該議題亦加以重視，本研究也將在「公平數位機會」章節再做討論。最後，在資訊安全及隱私保障的議題下，通訊傳管理法草案僅就客戶資料及節目資訊內容的保存有所規範，對於資訊安全部份並未加以著墨，然資訊安全為發展優質網路社會所必備的要件之一，其重要性不容小覷，本研究將於「資通安全與隱私法制議題之分析與研究」章節中，有更詳盡的分析和討論。

在數位匯流下資訊內容部份，通訊傳播管理法（草案）打破了電信法時期一、二類電信事業的管制方式，進而使用三層水平管制模式，並且明確界定了通訊傳播內容的責任歸屬問題，使得受管制者更能掌控其風險，可以致力於發展其通訊傳播事業。另外一方面，在優質網路社會下，其應用服務內容為其最重要的要素之一，面對數位內容的需求的激增，通訊傳播管理法（草案）也以降低通訊傳播事業開業門檻來因應，期待市場上多家內容廠商競爭之下，可以創造出足以滿足優質網路社會對於高品質服務內容的需求。不過本研究認為對於內容之管制，應該採取低度管制，再輔以自律規章以及內容分級等機制，一方面讓源源不絕的數位內容滿足並增進人民享有優質網路社會的高度效益，再者確立言論自由的基本人權之保障。而對於相同數位內容在不同媒體傳播，也應該確保其管制密度相等，以維持法律對於科技中立的一貫態度。而在資訊內容最為缺乏部份，即為政府資訊加值利用部份。雖然政府機構持續推動電子化，但對於政府所持有龐大且珍貴的資訊，卻尚未因電子化的達成，進而大量釋放給民眾或作更有效率的加值應用。一旦政府資訊釋放，所帶來的附加價值必然相當可觀，故政府資訊加值應用也為優質網

路社會中重要的一環，政府應盡早規劃妥適的法律規範，將政府資訊作一有系統的配套釋放，為民間企業帶來經濟發展的動力。關於資訊內容部份，在「公部門資訊應用暨服務面相關法制議題之研究」與「私部門資訊應用暨服務面相關法制議題之研究」將有更深入的探討與說明。

## 二、數位匯流基礎建設面法制議題之研究

### （一）用戶端迴路爭議與寬頻管道建制

寬頻網路用戶端迴路之部分，一直以來都是討論網路建設中非常重要的議題。而過去的焦點始終擺在室內電話銅絞線的開放租用與租金定價上，亦即以競爭法之理論作為討論重心，蓋此乃係因為在發展寬頻網路之初期，寬頻網路之連結係以市話銅絞線作為傳輸之主力緣故，惟隨著資訊科技之進步，網路傳輸載體的發展有所突破，未來用戶端迴路之管道將不再僅限於市話銅絞線上，除了現有的 Cable-line 外，新興發展之網路傳輸方式，包括光纖傳輸、電力線傳輸等皆將實際投入市場，因此以下將針對如何透過法制的規劃降低新興科技實際應用的門檻，譬如光纖網路鋪設空間、電力線與電力線管道的開放使用，為進一步的研究，其能協助促使網路基礎建設發展之效能提升，進而早日滿足實現優質網路社會所須具備的基礎網路建設。

對於各種不同之技術所存有之法制議題，說明如下：

### （二）銅絞線市內用戶迴路

自電信自由化以來，銅絞線市內用戶迴路是否應依固定通信業務管理規則第三十七條列為瓶頸設施，始終爭論不休，原因在於贊成者認為，我國固定通信網路市場在歷經長期獨占情況後，如今邁入自由開放競爭，新舊業者之間存有極大的不對等，特別在銅絞線市內用戶迴路上，中華電信擁有完整的銅絞線市內用戶迴路之鋪建，此對於以 DSL 為主要傳輸技術的固定通信網路市場而言，中華電信存有極大之優勢，造成新進業者極大之不利益，故認為如能將銅絞線市內用戶迴路列為瓶頸設施，將能促使市場競爭正常化，同時亦有減少重複鋪設之資源浪費，增加經濟效應之效益。

儘管贊成者之立意良好，惟按照固定通信業務管理規則第三十七條第一項之規定，認定瓶頸設施之要件為「無法於合理期間自行建設」

或「無其他可行技術替代者」，故是否將其列為瓶頸設施，必須對是否符合該要件進行審查<sup>80</sup>；首先就「無法於合理期間自行建設」觀察，對於銅絞線市內用戶迴路而言，由於固網業者自建用戶迴路之方式僅二，一係架空路線，利用電線桿，將纜線支撐到一定的高度，使纜線不受行人或車輛的影響，二係以地下建設的方式為之，而在現行制度下，第一種方式在八十九年實施「共同管道法」後已不可行，因該法已明定市區道路修築時，應將電線電纜地下化，<sup>81</sup>以維護交通安全及市容觀瞻。<sup>82</sup>因此固網業者如欲自行建置市內用戶迴路，則必須是以地下建設的方式為之，即管道建設或係雨水下水道暫掛之方式。

管道建設包括共同管道建設與業者自行建設，在共同管道建設上雖係由政府出面推動，惟其行經的地區並不一定為業者所欲埋設管線的地方，且中央及各地方政府建設共同管道所訂立之費用標準不一，故導致在共同管道法規定下，業者對共同管道建設之地點、費用無任何選擇餘地，形成鋪設某程度之困難。而業者自行建設則由於固網業者在路權取得<sup>83</sup>上存有許多限制，以及挖掘道路成本各縣市不一致且過高之問題，致使鋪建更為遲緩。而就下水道暫掛之方式，目前許多縣市雖有開放線纜暫掛於下水道，但所開放之暫掛下水道環境未必能符合業者需求，且纜線易受到侵害而致使其通信品質受到影響，而同時又常必須配合各種工程之施工遷移纜線，故對於業者未必為合適之建設管道。因此在目前種種鋪設限制下，業者於鋪設銅絞線市內用戶迴路時，在「無法於合理期間自行建置」要件上，的確有其考量空間。

而在「無其他可行技術替代者」之要件上，正如前述所言，未來將有諸多通信網路技術投入，包括 WiMax 無線網路、電力線寬頻(broadband power line)等，甚至就目前而言，已有 cable 網路傳輸、FTTx 光纖傳輸、WiFi 無線網路實際投入運作，如此一來銅絞線市內用戶迴路是否該當「無其他可行技術替代者」之要件，便有所疑義。就此贊

---

<sup>80</sup> 資策會科法中心意見，公告「市內用戶迴路為通信網路瓶頸設施」方案公開意見徵詢各界意見彙整，95年8月17日，頁36。

<sup>81</sup> 共同管道法第12條：「市區道路修築時應將電線電纜地下化，依都市發展及需求規劃設置共同管道；設有共同管道之道路，應將原有管線納入共同管道。但經主管機關核定不宜納入者，不在此限」。

<sup>82</sup> 共同管道法第1條：「為提升城鄉生活品質，統合公共設施管線配置，加強道路管理，維護交通安全及市容觀瞻，推動共同管道建設，特制定本法；本法未規定者，適用其他法令之規定」。

<sup>83</sup> 路權屬地方自治事項，各地方政府之規定均不相同，例如以交通路段挖掘時間之規定為例，臺北市市區道路挖掘管理自治條例第9條規定「道路挖掘之施工時間，由管理機關核定。但住宅區以日間施工為原則」，高雄市道路挖掘管理自治條例第19條則規定「在主要交通路段挖掘道路時，工務局得視交通情況核定施工時間。若需於夜間施工時，應於二十二時至翌日凌晨六時以內施工，並即完成回填，且應於管溝上加蓋相當安全載重強度之鋼板。在同一道路兩側不得同時施工」。

成者<sup>84</sup>認為：固網業者目前可供利用可能作為用戶迴路之替代技術，如：GSM/3G、有線電視系統(CATV)、WiFi/WiMax、PLC(Power Line Circuit)，其中部分之技術涉及行政機關業務執照開放政策或者法規限制或是技術現階段仍未完全成熟(WiMax, GSM, 3G, PLC)，並非固網業者可資利用之替代性技術；又或者技術已經成熟，但其穩定度易受天氣因素及其他外在環境干擾，且易受建築物阻隔影響而無法與傳統用戶迴路相比，例如 WiFi。並且其涵蓋區域與普及率與 DSL 相差甚鉅，是故，在可預期之未來，前述技術僅能做為暫時性之補充技術，而無法作為傳統用戶迴路之替代措施。

於此反對者便進一步地提出一系列之分析，主張銅絞線市內用戶迴路並不符合「無其他可行技術替代者」之要件，而不應列為瓶頸設施：首先，固然在傳統 PSTN(Public Switched Telephone Network)環境中，市內銅絞線用戶迴路在技術上是提供語音電話與以 DSL 技術為基礎的寬頻服務的唯一管道，對於欲從事此類服務競爭之業者而言，若不能另行鋪設，便必須向既有業者租用，而由於另行鋪設誠如上述涉及諸多經濟上與技術上的困難，因而在租用既有業者的用戶迴路時，有出現既有業者濫用地位的可能。

然此一推論在通訊匯流之趨勢下，便有再為斟酌之餘地，倘若單從 PSTN 網路觀察，行動通訊近年來持續的發展，對於固網已產生相當程度之競爭，在語音服務上，行動電話的廣泛使用，使得市話之價格優勢逐漸下降，在數據服務上，3G 乃至於 3.5G 的發展，也逐漸使得 DSL 技術不再顯得如此獨特而重要；而若將焦點擴展至新興的 NGN (Next Generation Network) 網路發展上，IP 封包傳輸科技的發展，將隨著各種寬頻技術，包括 WiMax 無線網路、電力線寬頻(broadband power line)、FTTx 光纖傳輸等投入運作，讓 IP 網路未來將有機會取代 PSTN 網路來作為語音服務之主力平台，如此一來便更顯得 PSTN 網路將不具重要性，而銅絞線市內用戶迴路便不再具有優勢性。

而對此一爭議，目前在政策上最終為了能儘快弭平長期以來中華電信獨大之情況、維護公平競爭，還是選擇否定了以上對於銅絞線市內用戶迴路不具優勢性而可被替代之觀點，認為其尚不足以適用於現今我國之發展，而於九十五年年底肯認銅絞線市內用戶迴路具有其不可替代性，依固定通信業務管理規則第 37 條第 1 項，將銅絞線市內用

---

<sup>84</sup> 台灣固網股份有限公司、新世紀資通股份有限公司、亞太固網寬頻股份有限公司意見，公告「市內用戶迴路為通信網路瓶頸設施」方案公開意見徵詢各界意見彙整，95年8月17日，頁14。

戶迴路列入了瓶頸設施，如此一來短期內銅絞線市內用戶迴路將因其列為瓶頸設施，而令固定網路事業經營者以平等互惠之方式，就其收費條件、共用部分之管理維護、共用部分發生毀損或通信中斷情事之處理方式、通信品質與安全、雙方責任分界點及其他有關事項進行協商（固定通信業務管理規則第 37 條第 3 項參照）。

針對國家通訊傳播委員會所做出的此一決定，就短期觀察而言，的確有其促進公平競爭的意義，惟就長期網路發展而言，則必須時時刻刻檢討此一公告的合理性之存否，原因在於從反對者另一觀點出發，便能發現其對於能否促進網路環境之發展，實有其迷思存在：反對者指出，本來將銅絞線市內用戶迴路列為瓶頸設施，其策略是為了促進新進業者從事於 PSTN 寬頻甚至 NGN 之投資，即希望透過對用戶迴路價格之管制，降低進入門檻，促使新進業者投入寬頻服務市場，並投資其他元件，進而促進整體網路環境之發展，但相對的如此之價格管制提高從事 PSTN 網路服務利潤之同時，也將降低業者自行建設與從事新技術之研發與執行之誘因，亦即有降低業者開發 NGN 網路意願之可能。

另一方面，如此之管制手段，某程度也有可能產生「寒蟬效應」(chilling effect)，原因在於對於目前成功鋪建特定元件之既有業者採行價格管制，某程度上是宣告未來將對任何成功建設之元件列為瓶頸設施，並進行價格管制，簡言之，如此一來對於業者而言，將不會有擔當率先進入新市場先鋒之意願，因為要不是失敗，就算開發成功，也將因被進行價格管制，而只能獲得成本價格之回收；這再再顯示了採行將銅絞線市內用戶迴路列為瓶頸設施之策略應保持謹慎之態度，尤其在目前推動優質網路社會之目標下，健全並且進化寬頻網路環境是重要而不可或缺之要件，因此對於上述之公告，必定要適時檢討，審慎衡量維護公平競爭與促進網路發展間的得失利弊。

### （三）光纖、電力線傳輸管道取得問題

對於新技術的引用，法制之整備與調整所必須存有的思維是，應如何調整以盡量降低其投入市場的障礙；在光纖鋪設等固網管線鋪設上，誠如上述在八十九年實施「共同管道法」後已不得以架空路線之方式為之，固網業者如欲建置鋪設管線，則必須是以地下建設的方式為之，即管道建設或係雨水下水道暫掛之方式，而管道建設與下水道暫掛之方式亦對業者存有相當多之障礙，包括共同管道地點與費用之限制、自行建設在取得路權上的困難、以及下水道暫掛品質問題等，

這再再地遲緩業者之鋪設進度。

除此之外，對於新進固網業者在鋪設管線時，尚有一歷史包袱造成鋪設障礙，當新進業者在完成骨幹網路乃至於配線室至各單一建築之網路鋪設而欲進入各私有建築區域內時，常將面臨到各私有建築之電信箱所有權歸屬於中華電信所有而不得其門而入之情形，此乃係因為於過往中華電信屬國營事業時，延續已久之經營操作所得之結果，儘管目前該管道間之銅絞線市內用戶迴路以被列為瓶頸設施，而使其他固網業者得以歷史成本計價租用該銅絞線，作為最終之用戶端迴路，但此一方面對於網路環境提升之效果有限，僅能達到 FTTB (Fiber To The Building) 而無法達到能完全展現光纖頻寬之 FTTH (Fiber To The Home)，而難以滿足優質網路社會計畫預期高速 (30Mbps 以上) 網路之目標，另一方面，目前時常發生的爭議是，就算新進業者欲向既有業者租用用戶大樓引進管、電信室之管道空間以自行鋪建，其管道空間亦常被既有業者宣稱空間已滿而無法租用，此皆係造成新進業者之光纖網路難以廣泛鋪設原因之一。

而在 PLC 技術上，觀察目前 PLC 之發展，PLC 技術之應用大體上趨於兩種方式進行，一係透過利用 PLC 網路配接器 (adapter)，即具有 TCP/IP 軟體的路由器 (router) 或是中繼器 (repeater)，配合 PLC/DSL 開道器，對外連結現有的 DSL 網路，對內則經由電力線做區域內之區域網路；另一方式則係電力線廣域寬頻網路服務 (BPL-enabled Internet access service)，即電信業者得以各變電箱設置介接點，對變電箱之後的配電區域提供網路服務，甚至台灣電力公司本身亦可跨業經營，利用自己本身之電力線網絡提供網路服務。

惟就 PLC 發展最大之問題是，在電力線廣域寬頻網路服務中電信業者得否連結電力線路，而透過其傳遞訊息，目前皆無規定，未來 PLC 技術具有實用性後，電信業者就電力線路的租用是否得透過一般商業談判進行取得，台灣電力公司本身若未因此經營電信事業，那是否可拒絕其連結，蓋依電信事業網路互連管理辦法規定僅第一類電信事業具網路互連之義務存在，若台灣電力公司無經營電信事業，便無互連之義務，而同時由於電業法規定，電力事業乃至於電力相關設備之鋪建，屬於特許事業與其特許之經營範圍之內，加上電業法對於電業經營包括設備鋪建之範圍有諸多限制，對於電信業者而言自行鋪設電力線網絡根本毫無誘因存在。

又倘若台電決定投入經營電信事業，如此國營事業跨業經營行為

便有可能衍生不公平競爭等顧慮；就目前技術發展觀察，PLC 技術除成本尚高、穩定性頻寬尚不足外，其線路鋪設之普及度是屬最高之可通訊傳播管道，且在用戶迴路上家庭用電插座的普及度也是高於電話線，因此若能持續克服技術之問題，PLC 技術對於優質網路社會計劃各種 U 化應用的發展將是一大助力，故上述問題實應進一步配合電力線傳輸技術之發展，持續對上述之問題為追蹤觀察。

#### （四）網路互連議題

達成優質網路社會（UNS）目標在基礎網路建設上所應具備的另一個根本研究重點在於，無間隙網路社會的形成必須能夠網網相連，包括固網間的互連、行動網路間的互連以及行動及固定通信網路整合，目前在固網有銅絞線、Cable-line、光纖，未來則將有電力線傳輸投入，行動網路上未來則將有 WiMAX 技術的投入，各種不同網路之結構各有不同，互連成本亦為不同，現有電信法規對互連之規範對於整合如此複雜的網路環境是否充足，其所發揮之效果能否達到最大效率，有賴於對電信法規之進一步檢討。

其實長久以來網路互連之議題在通訊傳播法領域中一直是相當重要之議題，此乃因電信自由化後既有業者掌握包括事業經營的經驗、網路建置、研發能力及瓶頸設施等龐大的資源，與新進業者間存有相當大之不對等，加上電信產業有其網路外部性等特殊之經濟特性，使得電信產業難以僅依賴市場力量來達到完全競爭，因此適度地建立一套不對稱管制措施便有其必要性，而於開放初期應如何使新進業者與既有業者達到互連，以避免因上述理由遭受到不公平的淘汰結果，此便係討論網路互連之核心內涵。

而依照目前電信法第十一條之規定，我國電信事業分為設置電信機線設備之第一類電信事業，以及第一類電信事業以外從事電信服務之第二類電信事業，本研究於此不深究該分類方式之歷史背景，僅就其分類所進一步造成在網路互連議題上之法制畸異進行說明；依電信法第十六條以及電信事業網路互連管理辦法第四條規定：「第一類電信事業相互間，有一方要求與他方之網路互連時，他方不得拒絕」、第三十三條：「除法令另有規定者外，第一類電信事業無正當理由不得拒絕第二類電信事業網路直接互連之要求」，並沒有規定第二類電信業者互

連之義務<sup>85</sup>，如此對於優質網路社會網網相連之目標，將因為多數 ISP 業者屬於第二類電信業者，而顯得互連效率不足甚至是缺乏互連。

另外，影響目前互連效率不足之原因，尚有接續費、特定網路元件得否租用以及機房共置等問題，例如在接續費上僅針對第一類電信事業市場主導者要求以全元件長期增支成本法計算（電信事業網路互連管理辦法第十四條參照），此種僅針對第一類電信事業市場主導者之特殊規定，在未來網路互連更受重視的情況下，是否應考慮在第二類電信事業一併導入市場主導者之概念，或是根本上廢除第一、二類電信事業的分野，蓋定義市場主導者之目的，係希望透過對具有相當市場影響力量之業者進行較為嚴格之不對稱管制，以避免該業者利用其市場力量進行不公平競爭，而不論是否屬於控制電信機線設備之第一類電信事業，皆有可能掌握一定市場力量進行不公平競爭，因此僅就第一類電信事業進行市場主導者之認定與管制，實有其不足之處。

### （五）WiMax 無線寬頻發展相關議題

WiMax 無線寬頻技術係目前我國下階段寬頻網路發展之重心，其將帶來較原有無線傳輸技術（例如：3G、WiFi 等）更利於使用、頻寬更大之無線寬頻網路，故對於 UNS 各種應用服務之提供，無非係一重要之管道而有其討論必要，而就其可能存有之法制議題，本研究認為，首先 3G、WiMax 既然同屬於寬頻網路之一環，自然同樣與其他寬頻網路一樣會有所謂之網路互連及用戶端迴路之議題應為討論關注，特別在用戶端迴路上，自 2G 之發展起，無線基地台建設長期便一直遭受民眾抗爭，對此亦有必要檢視其問題解決與否；另外，無線寬頻技術多半被認為係解決偏遠地區寬頻建設之有效辦法，因此本研究亦打算於此就無線寬頻佈建區域提出說明。

對於前述提及之議題，本研究擬從現有無線寬頻傳輸技術相對應之管理法規出發，而無線寬頻網路之主力又以 3G 及 WiMax 為上，故首先便就 3G 所對應之法規「第三代行動通信業務管理規則」與 WiMax 技術之相對應之法規「無線寬頻接取業務管理規則」為觀察比較，以了解目前法規對於無線網路可能存有之法制議題其解決程度為何，是

---

<sup>85</sup> 電信法第十六條第八項規定「適用前項之第二類電信事業，其範圍由電信總局公布之。」使特定二類電信事業負有與第一類電信事業相同之互連義務，惟應如何指定，並無具體要件，該法設置成效令人懷疑。

否有進一步立法之必要；法規內容比較如下表：

表 12、「第三代行動通信業務管理規則」與「無線寬頻接取業務管理規則」對應表

|            | 第三代行動通信業務管理規則                          | 無線寬頻接取業務管理規則                                                                                                                                                             |
|------------|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 申請人資格之特殊規定 | 實收資本額新臺幣六十億元                           | 實收資本額新臺幣十億元<br>優先提供採取 IEEE 802.16e 技術規格從事本業務，且非為第一類電信事業市場主導者及不具第五項 <sup>86</sup> 情形之申請人競價                                                                                |
| 營業區域與執照數   | 全國共五張                                  | 分為北區及南區各三張                                                                                                                                                               |
| 網路互連       | 經營者與其他第一類電信事業網路互連時，依電信事業網路互連管理辦法之規定辦理。 | 經營者應共同成立無線寬頻接取應用服務互通測試協商小組<br>二家以上經營者提供相同且具國際標準之強制性互通服務時，於國際標準明訂該項服務為強制性互通之日起或第二家經營者提供該項服務之日起半年內，互通測試協商小組應完成該應用服務之互通測試，並供使用者互通使用。<br>經營者與其他電信事業網路互連時，應依電信事業網路互連管理辦法規定辦理。 |

<sup>86</sup> 無線寬頻接取業務管理規則第十條第五項：「申請人與第一類電信事業市場主導者有第十六條第二項同一申請人或第十七條第一項聯合申請人所述任一款情形者，或申請人有第四十六條第四項任一款情形者，不得為第一項擇定執照之適格申請人。」

|             |                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                     |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 基地台共站<br>共構 | <p>一年內，完成共構及共站基地臺建設數量總數應達百分之十，其中共構應達百分之五</p> <p>二年內，其共構及共站基地臺數量總數應達其百分之二十，其中共構應達百分之十</p> <p>執照E經營者，如因天線技術致無法與他頻段業者共構時，應於取得特許執照之日起一年內，共站基地臺數量達百分之十，於取得執照起二年，共站基地臺至少達百分之二十。</p> | <p>一年內，完成共構及共站基地臺建設數量總數應達百分之十，其中共構應達百分之五</p> <p>二年內，其共構及共站基地臺數量總數應達其百分之二十，其中共構應達百分之十</p> <p>三年內，其共構及共站基地臺數量總數應達其百分之三十，其中共構應達百分之十二</p> <p>四年後，其共構及共站基地臺數量總數應達其百分之四十，其中共構應達百分之十四。</p> |
| 服務之涵蓋<br>範圍 | 經營者自取得系統架設許可之日起三年內，其基地臺之電波涵蓋範圍應達營業區人口數百分之五十。                                                                                                                                  | 經營者自取得籌設期間系統架設許可之日起五年內，其基地臺之電波涵蓋範圍應達營業區域人口數百分之七十，且其營運區域應逾營業區縣市之過半。                                                                                                                  |

(本研究整理)

由上述之比較可以發現，首先在執照發放上，3G 與 WiMax 間便有相當之不同，一般而言頻譜被認為屬於有限資源，故此等涉及頻譜使用之無線技術應用，皆以特許制來規範頻譜使用，加上執照發放係採拍賣制，便因此有造成特定業者獨占市場之顧慮，而 WiMax 在執照發放上，設計了分區機制，此使得在有限的頻段中，增加了能參與 WiMax 發展競爭之業者名額，此等做法儘管在地域因素下，直接對於消費端之業者競爭數不變，但就整體 WiMax 技術的而言，此等增加參與業者之方式，實有其對於技術研發之助益，本研究認同此一方式；且同時在申請人資格上，WiMax 申請人資格在實收資本額上調降為十億元，並且倘若採取 IEEE 802.16e 技術規格且非第一類電信事業市場主導者或與其具法定關係者（無線寬頻接取業務管理規則第十條第五項參照），將優先提供其競價，此種降低進入門檻之方式，加上分區機制，皆將有助於吸引新興業者進入電信市場，進而促進市場競爭活絡。

而於網路互連之議題中，第三代行動通信業務管理規則及無線寬

頻接取業務管理規則皆指引至「電信事業網路互連管理辦法」與以規範，頂多在無線寬頻接取業務管理規則中，因目前 WiMax 技術仍然處於發展階段，故預設未來各業者倘若於規格上有所落差，造成互連阻礙時，授於主管機關有強制其協商互通之權；因此整體而言，在無線寬頻相關法規中，對於網路互連議題，並無不同之規範，前述談及之現有互連問題亦無任何改善。至於在無線基地台建設議題上，由於無線基地台存有健康疑慮、美觀問題，甚至導致鄰近居民房價下跌等鄰避現象（NIMBY, Not In My Back Yard），因此對於基地台設置，民眾多持反彈之意見，進而因無法取得區分所有權人會議之同意，依電信法第 32 條第 5 項而有設置困難，對此一問題，現行之措施有二，其一係依照電信法第 32 條第 2 項規定，得以公有地為基地台建設，以增加基地台可能之設置地點，另外則是以降低基地台設置地點總數之方式，來減少設置紛爭，即所謂之共站與共構，對此第三代行動通信業務管理規則於該法第 63 條便有共站或共構之強制比例規定，而無線寬頻接取業務管理規則第 57 條更進一步提高其比例之限制以作因應，惟本研究認為，觀察目前國內多數無線基地台建設紛爭，常見之基地台設置困難並非在地點取得上，而係於取得地點後，該地點週遭居民之抗爭所致，因此如何建立機制減少鄰里抗爭始為此處重點，在方法上可透過補償機制、舉辦聽證會等安撫群眾之手段，多管齊下來解決之。

最後關於以無線寬頻技術解決偏遠地區寬頻建設之議題，從前述法規之比較可發現，無論係 3G 或 WiMax，皆有規範服務之涵蓋範圍，就此似乎有其助於解決偏遠地區寬頻建設之規範意義存在，蓋涵蓋範圍越大，便表示有越多之偏遠地區可接收到寬頻服務，惟就具體內容觀之，第三代行動通信業務管理規則涵蓋範圍之要求，係以營業區人口數百分之五十為標準，此對於少數人口之偏遠地區根本不能發揮強制佈建效果，而無線寬頻接取業務管理規則之標準為營業區域人口數百分之七十及營業區縣市之百分之五十，雖然其標準已有提高，但能真正有助於多少目前偏遠地區之寬頻接取問題解決，本研究採保留態度；惟本研究必須再次強調的是，UNS 其中一大要件係提供數位機會，任何有助於實現此要件之手段皆有其值得討論之意義，故對於無線寬頻網路涵蓋範圍之標準，是否可再為提高，值得未來繼續之討論。

## （六）小結—通訊傳播管理法（草案）之因應

綜上所述，目前在寬頻網路基礎建設上，關於 UNS 仍存有可再討論之議題有瓶頸設施之認定、固網網路鋪建管道之問題、電信事業分

類之缺失、網路互連議題（包括接續費、特定網路元件得否租用以及機房共置等）、無線基地台設置爭議、無線寬頻網路涵蓋範圍標準等，對此本研究觀察近來由國家通訊傳播委員會所提出之通訊傳播管理法（草案）（民國 96 年 11 月 9 日版），其中所列之許多修正或新增規定，對於本研究論及之議題皆有所因應，惟是否足夠，本研究以下便再進一步之分析：

在瓶頸設施之認定上，誠如前述銅絞線市內用戶端迴路列為瓶頸設施有其產生寒蟬效應之疑慮，對此通訊傳播管理法（草案）於第 41 條第 1 項首先就舊法所謂之瓶頸所在設施，重新定名為樞紐設施，並明文規定其內容為：

- 一、 非具有顯著市場地位者之通訊服務事業提供服務所必需。
- 二、 非具有顯著市場地位者之通訊服務事業如另行建置，將因時間過長且成本過高而不具經濟效益。
- 三、 具有顯著市場地位者如拒絕提供利用，將嚴重妨礙其他通訊服務事業與其競爭。
- 四、 具有顯著市場地位者得用以排除關聯市場之競爭。

當符合其中之一情況者，主管機關便得指定為樞紐設施。如此一來，相較於現有之固定通信業務管理規則第 37 條對於瓶頸設施之定義，更強調了其具有消滅下游市場競爭力量而應管制之色彩；另外，根據同法第 2 項規定，樞紐設施經其他通訊服務事業請求利用，除技術不可行者外，特定通訊服務市場之具有顯著市場地位者不得拒絕，在此一規定反面解釋下，表示不具有顯著市場地位之業者得為拒絕提供利用，因而避免了宣告特定設施為樞紐設施後，便直接阻礙該設施之發展的矛盾現象；且依照同法為 4 項規定：主管機關得依替代技術發展、替代設備商業應用、替代設備成本及特定服務市場與關聯市場之競爭條件等情形，定期調整樞紐設施之項目並公告之；如此一來明確定義了主管機關有就各具體要件，定期調整樞紐設施項目之義務；這些新修規定多多少少皆有減低前述寒蟬效應之疑慮以及強化樞紐設施之正當性的意義。

而在固網網路鋪建管道議題中，首先在建築線以內之管道間部分，由於通訊傳播管理法（草案）主張其僅針對中高度匯流為立法，故未針對此一議題為立法，如此一來建築線內之管道間出租之問題，將會如何發展，實有必要為持續之追蹤；然在建築線外之管道鋪建上，

本草案原則上僅係就原有電信相關法規之規範為重申，因此前述提及關於共同管道法與各地方規章對管道鋪建造成之阻礙仍然存在，而有再斟酌之必要。<sup>87</sup>

在電信事業分類上，通訊傳播管理法（草案）取消了過去一、二類電信事業之分類，而參照通訊傳播基本法之精神以及歐盟匯流綠皮書之結論，由原本之垂直管制朝向水平管制（參照該法第 2 條第 13 至 19 款），而改以事業經營內容為分類標準，同時對於市場主導者之認定，將不再限於掌握電信機線設備之第一類電信事業之市場，而包含所有通訊服務市場，並以具有市場顯著力量者稱之<sup>88</sup>；而充分改善了舊法分類上之歧異與衍生之問題。

在網路互連議題上，首先因電信事業分類取消了一、二類電信事業分類，取而代之在各項互連議題上，包括互連義務、細分化網路元件租用、機房共置等，直接以所謂的通訊傳播服務事業為規範對象，因此前述之問題已大致獲得解決（該法第 56、58 條參照）；另外，通訊傳播管理法（草案）第 57 條增列了互連資訊揭露，使通訊傳播網路事業必須公開實體及邏輯網路介面、網路架構、網路設備使用容量及剩餘容量等互連資訊，此更加確保了通訊傳播服務事業間網路互連之達成及接取資訊之獲得。

惟儘管通訊傳播管理法（草案）對於上述基礎建設之各項法制議題，皆有明確之改進規範，但就無線基地台設置、無線寬頻網路涵蓋範圍標準等議題，本研究前述提出之建議或思考，於本次草案中並未納入，加上上述議題仍有不臻完整之解決措施，本研究認為在通訊傳播管理法（草案）外，實仍有繼續討論之空間。

### 三、數位匯流資訊內容相關法制議題檢討

關於資訊內容傳輸的媒體，主要可以區分為幾大類，包含：廣播電視、有線廣播電視、衛星廣播電視、網際網路、手機網路等。各類型的媒體，各受不同法律的規範，各法律的管制方法與管制密度各異，在此情況下，對於相同資訊內容在不同的媒體，也產生管制差異的情形。在數位匯流的趨勢下，各式各樣的資訊內容，打破媒體的差異，而可透過

---

<sup>87</sup> 參照通訊傳播管理法草案（96 年 11 月 9 日版）第 113、116 條之立法說明

<sup>88</sup> 同前註，第 54 條

不同的資訊載體傳輸。也因此相同資訊內容，在不同媒體傳遞的管制也應平等對待，否則即會對相同的資訊內容產生差別管制的不公平情形。通訊傳播管理法草案便是因應數位匯流趨勢所制定的基礎法律，對於資訊內容也有相關規範，在此我們檢視通訊傳播管理法的內容，也分析其管制架構是否對稱，以及是否能有效的管理與促進數位匯流趨勢下資訊社會的發展。

通訊傳播管理法草案打破了傳統垂直管制的模式，採取創新的水平管制，區分為三層架構，分別為：通訊傳播網路事業、通訊傳播服務事業及頻道事業。此種水平管制精神，可以看出通訊傳播管理法對於相同資訊內容在不同媒體傳輸時的管制態度，應為傾向平等與對稱管制的方向。此種管制態度可以促進資訊內容的流動，符合「無間隙運算」的精神，並有助於優質網路社會的形成與發展。但檢視通訊傳播管理法草案的細項條文，仍可看出部分規範並不完全採納對稱管制的精神，再加上數位匯流的形成為漸進式的，在優質網路社會完全成熟之前有段轉型緩衝期間，管制法律也應加以因應。本研究以下針對通訊傳播管理法草案中與資訊內容平等管制精神並不完全相符的規定，做進一步分析討論，並對於在轉型緩衝期間，資訊內容管制規範應採取的作法，也一併加以討論。

### （一）本國節目自製率

通訊傳播管理法草案第 153 條<sup>89</sup>，對於廣播電視服務事業所播送之節目，對於本國自製節目有特別的規範與要求，不但在比率上有最低要求，在播放時段上也須符合主管機關公佈的規定，以達保護我國節目產業之效。此項規定乃針對廣播電視服務事業的管制規範，其他的傳播媒體服務事業並無上開要求，足見此為對於相同資訊內容在不同媒體上的差異管制，與本研究認為數位匯流社會下應採取的媒體平等管制有所差異。對於本國節目自製率的要求，礙於其他媒體的特性，在執行上確實會有困難，故僅挑選廣播電視服務事業作為規範對象，其規範上有一定的合理性，然而此項規範的原始政策目標是否足以透過規範手段達成，則不無疑義。

---

<sup>89</sup> 通訊傳播管理法草案第 153 條「廣播電視服務事業播送節目之本國自製節目時段及比率，由主管機關定之。」

## （二）節目標識

通訊傳播管理法草案第 156 條<sup>90</sup>，要求電視頻道事業在提供節目畫面時，應標示頻道之識別標識、重播、現場直播、資料影片或其他主管機關指定應標示之文字。上開規定也是對於廣播電視服務事業的特有規定，其他媒體並無此種規範，因此亦為媒體差別管制的一例。然而在其他媒體為何不採取相同的管制規範，是否也如同法第 153 條般，因為媒體特性，在執行上會有難以達到效果之疑慮？本研究認為未必如此，故是否有採取差異管制的必要，也是有再加考量之需要。

## （三）插播字幕

通訊傳播管理法草案第 158 條<sup>91</sup>，規範廣播電視服務事業或電視頻道事業，使用插播式字幕的限制，除非有：天然災害、緊急事故訊息之播送；公共服務資訊之播送；頻道或節目異動之通知；與該播送節目相關，且非屬於廣告性質之內容；或依其他法律之規定。始得依照主管機關所訂之辦法使用插播字幕。上開規定只在保護收視戶的收視品質，然也可以看出此亦為媒體差別管制的一種，對於其他媒體並無上開規範，是否有必要僅就廣播電視服務事業或電視頻道事業作差別管制，亦有討論的空間。

---

<sup>90</sup> 通訊傳播管理法草案第 156 條「電視頻道事業應於提供廣播電視服務事業播送之節目畫面，標示頻道之識別標識、重播、現場直播、資料影片或其他主管機關指定應標示之文字。」

<sup>91</sup> 通訊傳播管理法草案第 158 條「廣播電視服務事業或電視頻道事業，非有下列情形之一者，不得使用插播式字幕：

- 一、天然災害、緊急事故訊息之播送。
- 二、公共服務資訊之播送。
- 三、頻道或節目異動之通知。
- 四、與該播送節目相關，且非屬於廣告性質之內容。
- 五、依其他法律之規定。

前項插播式字幕之使用標準、方法及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。」

#### （四）節目分級制度

通訊傳播管理法草案第 159 條<sup>92</sup>，規範電視節目內容應予分級。特定電視節目、廣告，主管機關可指定時段或鎖碼播送。此規範亦為對於電視媒體所採取的差別管制，只在保護兒童青少年的身心健康。然而，其他的媒體也可能播送相同的資訊內容，若該內容為兒童青少年所不適宜的，對於其身心影響也會有同樣的負面效果。我國目前雖然也有關於網路內容分級的辦法，然而網路內容之分級標準是否與本條所謂的電視節目分級一致，仍須進一步加以比對。主管機關應就所有媒體都持有相同的標準，制定共通的分級規範。

#### （五）頻道事業內容製播規範標準

通訊傳播管理法草案第 148 條<sup>93</sup>，規範頻道事業所提供的節目廣

---

<sup>92</sup>通訊傳播管理法草案第 159 條

「電視節目內容應予分級。

主管機關得對特定電視節目、廣告指定時段或鎖碼播送。

電視頻道事業應依前二項規定提供廣播電視服務事業播送內容。

廣播電視服務事業或頻道事業應將鎖碼方式，報請主管機關核定。

節目內容以外之內容分級或其他防範措施，依其他法令規定辦理。

第一項電視節目內容分級之級別、分類、限制觀賞之年齡及其他應遵行事項之辦法，由主管機關定之。

第一至五項於境外電視頻道事業準用之。」

<sup>93</sup> 通訊傳播管理法草案第 148 條

「頻道事業提供之節目或廣告，不得有下列情形之一：

一、違反法律強制或禁止規定。

二、妨害兒童或少年身心健康。

三、妨害公共秩序或善良風俗。

四、煽動族群仇恨或性別歧視。

頻道事業製播新聞時，應符合公正、公平及真實呈現原則。

告，不得有違反法律強制或禁止規定；妨害兒童或少年身心健康；妨害公共秩序或善良風俗；煽動族群仇恨或性別歧視。第二項後則規範頻道事業製播新聞時，應符合公正、公平及真實呈現原則，以及其他自治的製播規範。第一項用語為「頻道事業」，故應包含各種媒體而言，此處較無差異管制的問題。然在在第二項之後，規範頻道事業製播新聞的相關限制，此處用語似乎認為僅有規範頻道事業製播新聞時才受到上開規範所拘束，若是如此，其他非規範頻道事業製播新聞時就不受規範，有其不合理之處。本研究認為，若為法條用語上之問題，應在用語上加以修正，若非單純用語上問題，而是法律特意如此規範，則有進一步討論的空間。

數位匯流並非一夕達成，其乃一逐漸轉型的現象，故有一段漫長的形成期間，法律規範亦應考慮該段轉型期間的緩衝需要。從通訊傳播管理法草案可以看出，其設計架構蘊含媒體對稱管制的目標，但並未針對緩衝期間內的法律因應方式進行任何日落條款或日出條款的特殊規定。上述諸項針對媒體進行差別管制的規定，是否即為緩衝期間的不得已設計，而待數位匯流社會完全成熟之後，將再進一步修法取消，草案中並未提供明確指引。因此本研究建議若草案若肯認優質網路社會之發展，趨勢上應彌平媒體間關於內容的差別管制，則目前草案中關於特定媒體之差別管制，應明示其為緩衝期間之階段性規定。

#### 四、公平數位機會

國際電信聯盟(ITU)在 2006 年發佈的全球數位機會指標評比，台灣排名世界第十，可見台灣在數位化上已頗具成效。而在解決數位落差，形成數位機會上，隨著優質網路化社會的發展，將針對偏遠地區、勞工、原住民弱勢族群，提供教育與訓練。整合現有資源，將學校與圖書館等既有之相關設備，提高其資訊能力與競爭力。而在產業方面，提高中小企業的資訊技術能力，結合電子商務環境，提升產業競爭力，並建立網路商務相關平台，提高產業的產值。進而透過 APEC 數位機會

---

頻道事業未善盡社會責任，應自行或委託相關機構，依前二項規定訂定頻道節目與廣告製播規範，並依其規範製播節目及廣告。

前項製播規範，應送主席機關核定。

第一項規定於境外頻道事業準用之。」

中心(ADOC)計畫，將我國 E 化與改善數位落差經驗與國際分享，並協助 APEC 會員國提升電子化程度與建立數位機會。

關於數位落差所涉及的相關法律規範有：教育基本法、電信法、原住民族教育法、社會教育法、國民教育法、特殊教育法等。而且主要的具體作為有普及偏鄉(無線)寬頻上網，期望達全國寬頻涵蓋率達 100%；運用數位機會中心以提升民眾資訊素養，希望以 100 個數位機會中心提供偏鄉數位服務，使偏鄉民眾上網率提升至 80%以上；普及電子商務應用，目標為 80 萬家中小企業運用電子商務；推動國民電腦應用，為照顧弱勢捐贈所有低收入戶學童國民電腦連網，並 1000 名志工提供線上課後輔導服務。以該等措施縮減數位落差。

而在優質網路化社會下，則以運用民間政府資源，提供偏遠地區、弱勢族群和產業平等的數位機會，分享 UNS 的效益為其方向。相對於既有改善數位落差的法規政策，在未來數位落差的法治規範政策目標，應從既有的”量”的提升，進步到質的提升。所謂質的提升有兩個面向，第一為硬體上基礎設備的提升，也就是頻寬的提升，此時所謂的彌平數位落差，從本來的只要求”有”網路，到達不僅要”有”網路而且必須要求”相當的頻寬”與其”傳輸品質”。另外一面向為軟體應用的面向，提升一般大眾對於網路資訊應用的基礎能力，使得每個人都可以公平分享到 UNS 所帶來的效益。

硬體上的提升，有賴於基礎建設的提升，例如光纖或 WiMAX 設置等，相關計畫例如：NCC 所推動的”村村有寬頻”計畫，預計年底要達到每個村都有至少有一條寬頻網路。亦可在未來法規上，課予 WIMAX 業者縮減數位落差的義務，將 WIMAX 的無線訊號覆蓋範圍，涵蓋到人口較為稀少的偏遠地區，讓有線的光纖與無線的 WIMAX 技術相互輔助，提高縮減數位落差政策的成效。然而在硬體設備建置完成後，還需考慮到弱勢族群負擔網路費用的經濟能力問題，不僅不能因為鋪設寬頻到偏遠地區的成本問題而提升其資費水準，還要考慮到是否補助更甚是免費提供低收入戶、原住民等弱勢族群上網費用等問題。另外，在國民電腦方面也因應無間隙網路，各式網路傳輸應用的需求，提供最基本的設備以供存取網路資源。法制面需要檢視電信法關於普及服務的規範，進而配合修正，期以彌平數位落差，獲得質與量同步提升。

在軟體的網路應用層面上，由於 UNS 所帶來的效益，主要在於應用其無間隙的高品質網路下，相關的生活上或商業上的應用，所帶來生活上的便利，與獲得資訊後個人競爭力之提升。故在數位落差上，

解決了硬體頻寬的問題後，所要面臨的問題就是：是否在運用資通技術下，可以真正獲得效益的提升。這方面主要有兩個面向，分別為電腦軟體的使用，與國民運用網路科技能力的培養。關於電腦軟體部分，政府可以推動自由軟體的發展，讓弱勢民眾不會受到經濟上的限制，可以用低廉的價錢或是以免費取得的方式，使用高附加價值的軟體，使得優質網路發揮其最大的附加價值。在政策方面，可以獎勵民間企業或個人研發或改良自由軟體，使得自由軟體的人機介面更為親善，一般民眾更容易使用，或是提升自由軟體檔案介面與現行主流商業軟體相容性等。也可以鼓勵各級學校、圖書館多採用開放性的自由軟體作業系統，讓自由軟體的普及率提高，降低使用自由軟體與一般商業軟體的落差，增加民眾使用的意願。

國民運用網路資訊的能力培養也是重點，透過學校、圖書館與數位中心提供相關的教育與訓練，提升民眾的網路資訊能力與素養，提升網路所獲得效益，進而達到公平分享 UNS 帶來效益之目標。在政策方面，可以透過下修資訊教育的年齡，讓國民從小就能學習對與無間隙網路科技的使用，以及提升其網路素養。提供弱勢族群及非 PC 族群資訊教育機會，如中高年齡、二度就業勞工族群電腦技能等，使其能獲得各種資訊教育以創造數位機會。法制面上就必須檢視教育相關法令，例如：教育基本法、原住民族教育法、社會教育法、國民教育法、特殊教育法等。期以透過教育的方式，提昇全民的數位資訊的競爭力，達到消弭數位落差、創造數位機會的目標。

## 肆、資通安全與隱私法制議題之分析與研究

### 一、資通安全制度建立

#### (一) 現行資通安全維護機制之介紹

##### 1. 資通安全防護規範發展

資通安全對於資訊環境發展之重要性之前已一再強調，於此不再贅述，惟在如何實際執行資通安全維護之工作上，由於資訊科技的日新月異，加上資安事件類型十分多樣化，故在具體維護機制的建立上，便須引入一套標準的基本規範與作業流程，按照此標準協助各部門在面對此威脅時能有所依據與參考，進而能迅速反應。實務上發展的作業流程包括<sup>94</sup>：

規範—其指為主管機關對各單位資訊作業的安全要求，如資訊安全通報作業，為強制性要求，各單位需依規定遵循辦理。

參考指引—各單位建置資訊安全工作時之作業或技術參考文件，單位可依據本身之安全需求參考引用。

以下便就我國在資安規範之發展與功能為基本之說明。

##### a. 我國資通安全規範發展歷程—管理規範階段<sup>95</sup>

我國資通安全相關法規，最早出現在民國 76 年，由行政院以 (76) 台經字第 7501 號令頒訂「行政院所屬機關電腦設備安全暨資訊機密維護準則」，由於當時網際網路尚未盛行，其僅規範「電腦設備安全」、「資訊機密維護」，以及「資訊作業管制」等。而隨著網際網路的盛行，前述準則因缺乏對「網路安全」的管理，已不符實際需要，行政院便於民國 88 年廢止該準則，改以行政院 (88) 台經字第 34736 號令頒訂「行政院及所屬各機關資訊安全管理要點」。納入「資訊安全政策擬定」、

---

<sup>94</sup> <九十四年度國家資通安全技術服務與防護管理計畫—資安規範整體發展藍圖>，財團法人資訊工業策進會，94 年，頁 14。

<sup>95</sup> 同前註，頁 5。

「組織及權責」、「人員管理及資訊安全教育訓練」、「網路安全管理」、「系統存取控制」、「系統發展及維護安全管理」、「業務永續運作之規劃」等目標。但由於該管理要點僅列出要求目標，為了落實資訊安全管理要點之規定，便展開具體的「機制計畫」的規劃與執行。

## b. 我國資通安全規範發展歷程－機制計畫階段

為統籌強化我國資訊安全能力，國家安全會議於 89 年奉總統指示研提「建立我國通資訊基礎建設安全機制」建議書，並經核定後轉送行政院 NII 小組規劃辦理，並於 90 年核定成立「國家資通安全會報」執行該機制計畫，其主要針對 3713 個<sup>96</sup>重要政府機關機構建立一個完整的資通安全整體防護體系，同時對 20 個影響國家安全、社會安定的國家重要基礎建設資訊系統實施嚴格管制。

其後於民國 94 年起在進入第二期四年資通安全機制計畫，除持續推動及檢討第一期機制計畫部分未盡作業項目外，更依據國內對資安的需求以及外國資安政策發展現況，提出具體重要措施，包括以下面向<sup>97</sup>：

- i. 提升通報應變時效：含3項重要措施(5個行動方案)。
- ii. 健全資安防護能力：含6項重要措施(22個行動方案)。
- iii. 深化資安認知及教育：含3項重要措施(5個行動方案)。
- iv. 促進國際交流合作：含1項重要措施(1個行動方案)。

## c. 我國資通安全規範現況

整體而言，目前我國資通安全管理機制大體上是仿造各國之資通安全趨勢來進行，而以「符合單位作業流程之管理系統」、「結合稽核與預算運用之維護機制」、「安全基準」、「資訊安全領域與控制的模組化」四大發展方向，來建立資通安全的規範與參考指引<sup>98</sup>，首先在建立「符合單位作業流程之管理系統」上，透過跨部會的國家資通安全會

---

<sup>96</sup> 根據最新的「建立我國通資訊基礎建設安全機制計畫」計畫書統計，如納入教育體系，則便為共 6797 個單位受到規範。

<sup>97</sup> 「建立我國通資訊基礎建設安全機制計畫」，行政院國家資通安全會報，96 年 2 月 15 日，13 頁以下。

<sup>98</sup> 國際間發展趨勢歸納，請參考，〈九十四年度國家資通安全技術服務與防護管理計畫－資安規範整體發展藍圖〉，財團法人資訊工業策進會，94 年，頁 7。

報，針對 3713 個重要政府機關機構有一能貼近各單位作業流程卻又不失整體規劃的管理；在「結合稽核與預算運用之維護機制」上，國家資通安全會報指定了主計處電子中心來執行稽核與預算運用，而能有較具效率且整體的規劃；而「安全基準」上，則交由經濟部來扮演類似美國的國家標準技術局(NIST)的角色，負責發展資訊安全相關規範與指引；最後值得特別說明的是，關於「資訊安全領域與控制的模組化」，國家資通安全會報依據第十五次工作小組會議結論，訂定了「政府機關(構)資訊安全責任等級分級作業實施計畫」，其以分類分級的方式，將全國各機關依照其所需安全等級之不同分為四級，並針對其等級之不同，規範不同程度的資通安全作業標準，而有模組化的趨勢；並除了分級的規定外，亦分別就政府組織、學術單位、各事業分組及其他為分類，並且其包含的對象，不僅僅限於政府組織，其更延伸至特定攸關民生的事業上，例如財政、金管、醫院、通信等，此象徵意義是，政府認同資通安全不僅僅係對於政府組織具重要性，對於重要民生事業同樣有建立資通安全防治機制之需求，並且有施以管制手段之必要性。

另外，對於資安事件之處理，特別是在資安事件發生時的通報應變處理上，國家資通安全會報於 94 年 10 月提出了「各政府機關(構)落實資安事件危機處理具體執行方案」，作為資通安全危機處理之準則，以明確各政府機關(構)於資安事件危機處理中的作業權責及通報與應變作業流程。

而根據歸納規範與參考指引所發揮的工作在於以下五大階段<sup>99</sup>：

1.通報應變：

建立外部與內部之通報與應變機制，並訂定事件相關鑑識指引。

2.分類分級：

針對資訊資產、威脅與弱點等進行分類，並對其重要性區分不同的威脅或保護等級。

3.評估建置：

包含風險評鑑、安全計畫、教育訓練與如何選擇資訊安全產品或服務等。

---

<sup>99</sup> 同前註，頁 13。

#### 4.安全控制：

依據安全控制類別區分不同的保護機制，提供單位依其需求與特性，引用不同之參考指引。

#### 5.測試認證：

提供產品或服務測試指引，並訂定單位資訊系統通過認證與獲得授權之規範程序。

## 2. 其他資通安全維護法規簡介

除了前述所談及之資安防護規範外，對於整體資通訊安全尚有其他新興之法規範於近年來誕生，而在某程度上造就了資通訊環境的安全更為周全，以下便分別簡述之：

### a.電子簽章法

電子簽章法於民國 90 年 11 月 14 日公佈，該立法說明指出，為建立安全及可信賴之網路環境，達成電子化政府及電子商務全面普及之目標，必須倚賴資訊在網路傳輸過程中不易遭到偽造、竄改或竊取，並透過鑑別交易雙方之身分，來防止事後否認已完成交易之事實；而電子簽章法便是基於此目的而設立的，也因此其適用範圍，不限於民間電子商務領域，同時亦使政府推動電子化時，亦可予以援用；也因此電子簽章法在施行後，對於推動安全的電子交易系統，以及政府及民間企業利用現代密碼技術建置各領域之電子認證體系，提供身分認證及交易認證服務，而增進使用者之信心上，都產生了莫大之助益。

### b.刑法電腦犯罪罪章

電腦科技快速的發展，特別是在近年來因為網際網路高度普及後，新興電腦犯罪案例層出不窮，世界先進國家如美國、英國與歐盟等，皆對此正視著手檢討修訂電腦及網路犯罪之相關法規。而我國對此之因應，首先係於民國 86 年 10 月 8 日修正公布第 220 條、第 315 條、第 323 條、第 352 條等條文；並增訂第 318 條之一、第 318 條之二、第 339 條之一至第 339 條之三等條文；爾後在民國 88 年間修訂了第 340 條及第 343 條二個條文，在民國 91 年間通過第 334 條之一，但修法至此仍有感不足，故近年刑法針對新興電腦犯罪類型持續有檢討修正之討論，並透過比較法的檢討，在參考美國、英國與歐盟之立法例後，修正了我國現

行刑法中有關電磁紀錄、詐欺及毀損文書之規定，並於民國 92 增訂了妨害電腦使用罪章，以因應電腦及高科技犯罪所需。

## （二）資安維護相關規定規範範圍與等級之檢討

### 1. 現行規範內容暨範圍說明

根據前述說明，我國目前對於資通訊環境安全維護之推動，主要是透過行政院國家安全會報來統籌執行，執行的內容為民國八十八年九月十五日行政院所頒訂的「行政院所屬各機關資訊安全管理要點」，以及行政院研考會於民國八十八年十一月十六日所頒訂「行政院所屬各機關資訊安全管理規範」。並依照該等規定，國家安全會報於民國九十三年十月十二日及民國九十四年七月二十日分別進一步地提出了「各政府機關（構）落實資安事件危機處理具體執行方案」及「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」兩項重要的具體措施計畫，作為執行策略。而其中「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」對於整體資通環境安全的提升，特別具有劃時代的指標意義，其特色有三，分別為：

#### a. 規範範圍不限政府單位

「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」規範之內容重點在於，其明確地劃分了各政府機關（構）的資訊安全責任等級，將政府機關依其資訊能力、重要性、機敏性及保護標的之不同，分為A至D級，A級代表重要核心機關、B級為核心單位、C級為重要單位、及D級為一般機關，並且其分級對象除了政府機關（國防、行政）外，亦針對了學研機關（構）、各重大民生事業，設立了專類予以分級，分為學術、事業1(水、電、石油、瓦斯)、事業2(交通、通信、網路、航管)、事業3(金融、證券、關貿)、事業4(醫療)等類別，具體分類內容如下表：

表 13、「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」規範事業分類分級表

|     | 學研機關（構）                                                 |
|-----|---------------------------------------------------------|
| A 級 | (1) 負責教育政策審定單位(如教育部等)。<br>(2) 凡涉及各相關部會委託研究具國家安全機密性或重要敏感 |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-----|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | 性之數位資料之執行單位。<br>(3) 教學醫院。                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| B 級 | (1) 凡涉及社會秩序運作及民眾隱私等機敏系統之學研機構。<br>(2) 各大學(含科技大學)。<br>(3) 台灣學術網路各區域網路中心暨各縣市教育網路中心。                                                                                                                                                                                                                                                |
| C 級 | 各技術學院及專科學校。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| D 級 | 各高中職(含)以下學校。                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|     | 各事業分組                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| A 級 | 事業(一)電力部份之核能發電廠、電力調度處、資訊系統處；<br>自來水部份之省、市級自來水單位其資訊人員 40 人以上；石油部份之總公司、油品行銷事業部、天然氣事業部等其資訊人員 40 人以上。<br>事業(二)通信部份之中華電信數據分公司；郵政部份之中華郵政公司其資訊人員 100 人以上。<br>事業(三-1)財政部份之政策單位、總行其資訊人員 100 人以上。<br>事業(三-2)金管部份之政策單位、總行其資訊人員 100 人以上。<br>事業(四) 醫院部份之醫學中心其資訊人員 30 人以上。                                                                    |
| B 級 | 事業(一)電力部份之火力發電廠、資料處理中心、PC400 部及伺服器 30 部以上；自來水部份之管理處、營運所、水廠其資訊人員 20 人以上；石油部份之探勘事業部、煉油廠、天然氣；糖業部份之總公司資訊人員 30 人(含)以上；綜合部份之資訊人員 20 人(含)以上。<br>事業(二)通信部份之中華電信公司分公司、所其資訊人員 10 人(含)以上；鐵路管理局；船舶部份之各港務局、工程處；郵政部份之中華郵政各地郵局、投遞中心。<br>事業(三-1)財政部份之事業機構其資訊人員 50 人(含)以上。<br>事業(三-2)金管部份之事業機構其資訊人員 50 人(含)以上。<br>事業(四) 醫院部份之區域醫院其資訊人員 5 人(含)以上。 |
| C 級 | 事業(一)電力部份之火水力發電廠、區營業處、總處、工程單位、PC100 部及伺服器 5 部以上；自來水部份之管理                                                                                                                                                                                                                                                                        |

|     |                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-----|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     | <p>處、營運所、水廠 資訊人員 10 人以上；石油部份之事業部、儲運處、營業處、管理處；糖業部份之各糖廠資訊人員 10 人(含)以上；綜合部份之委員會、公司、局、廠處及中國造船公司。</p> <p>事業(二)通信部份之中華電信各營運處、研究所-分所。</p> <p>事業(三-1)財政部份之事業機構其資訊人員 20 人(含)以上。</p> <p>事業(三-2)金管部份之政策單位、總行其資訊人員 20 人(含)以上。</p> <p>事業(四) 醫院部份之各地區醫院。</p>                               |
| D 級 | <p>事業(一)電力部份之火水力發電廠、區營業處、總處、工程單位；自來水部份之管理處、營運所、水廠；石油部份之事業部、儲運處、營業處、管理處；糖業部份之營業處、所、訓練中心、服務處、工程處；綜合部份之分廠。</p> <p>事業(二)通信部份之中華電信各地區服務中心；鐵路局部份之各地收費站、機務段、票務中心。</p> <p>事業(三-1)財政部份之政策單位、總行其資訊人員 10 人(含)以上。</p> <p>事業(三-2)金管部份之政策單位、總行其資訊人員 10 人(含)以上。</p> <p>事業(四) 醫院部份之其他醫院。</p> |

(資料來源：行政院國家資通安全會報)

(資料整理：本研究整理)

藉由觀察本表，不難發現的是，國家資通安全會報在制定該計畫時，基於追求國家資通安全的全面提升之目的，其規範對象之範圍，某種程度上，包含了國家政府機關以外的民間單位，例如學研機關(構)分類中，解釋上包括了各私立大學、技術學院、專科學校、高中職(含)以下學校等；而在各重要民生事業中，解釋上則包括了各民營財政、金管、醫院單位。

除了此兩類明文規範之事業分類，該計畫更進一步地設立「其他」之類別的概括規定，而對於若違反資訊安全保護政策，便會對國家安全、社會秩序、民生體系運作、民眾隱私產生影響之資訊或系統，予以

納入規範範圍內，並依照危害風險之不同程度，同樣分為 A 至 D 級給予不同等級之要求。

### b.藉由分級規定導入各種技術認證要求

承上，該計畫在分類之後，於各類別中分別依其涉及資料之重要性，又再區分 A 至 D 四個等級，予以不同程度之規範要求，如下表：

表 14、各級資安系統應執行之工作事項

| 作業<br>內容<br>等級 | 防禦機<br>制強度     | 防護縱<br>深                                   | ISMS 推動<br>作業           | 稽核方式               | 資安教育訓練<br>(主官、主管、<br>技術、一般) | 專業證照                     |
|----------------|----------------|--------------------------------------------|-------------------------|--------------------|-----------------------------|--------------------------|
| A 級            | 強度等<br>級 4(註一) | NSOC 直接<br>防護/自建<br>SOC、<br>IDS、防火<br>牆、防毒 | 96 年通過<br>第三者認<br>証(註二) | 每年至少<br>執行二次<br>內稽 | 每年至少<br>(4,6,18,4 小<br>時)   | 96 年資安專<br>業鑑定二張<br>(註三) |
| B 級            | 強度等<br>級 3     | SOC<br>(Optional)、<br>IDS、防火牆<br>防毒        | 97 年通過<br>第三者認<br>証     | 每年至少<br>執行一次<br>內稽 | 每年至少<br>(4,6,16,4 小時)       | 96 年資安<br>專業鑑定<br>一張     |
| C 級            | 強度等<br>級 2     | IDS,防火牆<br>防 毒                             | 各單位自行<br>成立推動小<br>組規劃作業 | 自我檢<br>視           | 每年至少(2,6,12,4<br>小時)        | 資安專業<br>訓練               |
| D 級            | 強度等級<br>1      | 防火牆<br>防 毒                                 | 推動 ISMS<br>觀念宣導         | 自我檢<br>視           | 每年至少(1,4,8,2<br>小時)         | 資安專業<br>訓練               |

(資料來源：行政院國家資通安全會報)

而由此表可以發現，該計畫可以作為要求導入各種資安標準、參考指引之依據，譬如在專業證照該項之要求，可促使受規範單位採用資安管理類之 BS7799LA、CISSP(電腦資訊系統安全專業証照)；資安技術類如從事駭客防護之 CEH(認證道德駭客)或從事網路鑑識工作之 GCFA(鑑識分析者)等相關證照證照。

### c.確認資訊安全長 (CISO) 設立目標

該計劃再次強調了資訊安全長(Chief Information Security Officer;

CISO)設立的目標必須貫徹，事實上從「各政府機關（構）落實資安事件危機處理具體執行方案」開始，便注意到資通安全之維護，並非僅僅係技術面之工作，而在組織管理面向上，亦具有其規劃意義與關注必要，不論係從權責落實的角度上，在單位中設立資訊安全長一職，將有助於權責分明；或是從建置效能的角度出發，設立資訊安全長，有助於各單位建置資安防護措施時，能有效率地導入貼近於各單位實際需求的資安技術，避免不必要的資源浪費，並創造由下而上的完整資安維護體系；因此近年來國家資通安全會報，不斷地致力於資訊安全長的設置工作，而此兩項執行計畫，便具體地規範了各政府機關（構）主管資通安全業務之副首長應負起兼任資訊安全長一職之工作，可謂其進步之處。

## 2. 國家資通安全會報相關實行計畫與執行方案之定性

由上述說明可知，行政院國家資通安全會報對於我國整體資通安全環境的維護，已有眾多具體之規劃與貢獻，包括明示機關資通安全維護之基準、設立資通安全長制度、以及擴大具維護義務之機關範圍。惟值得進一步討論的是，行政院國家資通安全會報所發出的眾多實行計畫、執行方案，其法律上的意義究竟為何，拘束力存在與否？尤其是當目前規範範圍從解釋上已擴及民間單位，而涉及人民權利義務之變動時，此問題更有其討論的必要：

### a. 相關計畫規範內容之定性

根據行政程序法第 163 條之定義，行政計畫係指「行政機關為將來一定期限內達成特定之目的或實現一定之構想，事前就達成該目的或實現該構想有關之方法、步驟或措施等所為之設計與規劃」。而不論係「各政府機關（構）落實資安事件危機處理具體執行方案」，或是「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」，甚至是最近的「建立我國通資訊基礎建設安全機制計畫」，觀其內容，符合行政程序法第 163 條之要件，而屬於行政計畫應無異議，惟有疑問的是，行政計畫於法律上之評價應如何看待，其效力與應遵守之原理原則為何，便是值得思考的問題；更精確地說，今行政程序法雖特列章節定義且規範行政計畫，但是否行政計畫便因此被承認係屬於一種獨立的行政行為形式，而僅需符合該章規定即可；本研究以為，首先，就行政程序法上對於行政計畫之規範密度如此之低看來，便難謂行政計畫能真正符合現代法治國下依法行政法理；再者，依照目前法規位階體系，係從憲法到法律、法規、

處分，如認定行政計畫屬於一獨立的行政行為，那其在位階上之評價應如何看待，便係一大問題，因此除非行政計畫僅具事實上之意義，而無法律上之拘束力，否則必然應對應至貼近於其本質的相關法則予以適用，也就是找出其究竟屬於法規、行政規則、亦或是行政處分，待確定其性質後，始能使其與正常的法規體系接軌<sup>100</sup>。

然國家資通安全會報所制定之相關計畫，其性質究竟所屬為何，在審視上卻有其困難之處，原因在於：首先我們可以排除其屬於憲法、法律，理由自不待言，惟其究竟屬於法規命令、亦或是行政規則，則有所疑義，蓋依行政程序法第 150 條第一項規定，法規命令係指行政機關基於法律授權，對於多數不特定人民就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定；而觀其計畫內容而言，其規範對象原則上，係以政府機關（構）為主，且最重要的是，該等計畫制定之根據並非依照法律授權，而係源於「行政院及所屬各機關資訊安全管理要點」、「行政院及所屬各機關資訊安全管理規範」、「行政院國家資通安全會報設置要點」等行政規則一脈相承所生，因此形式上並不符合法規命令之法定要件。

至於其是否屬於行政規則，本研究亦持保留態度，原因在於根據行政程序法第 159 條第一項規定，行政規則係指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所為非直接對外發生法規範效力之一般、抽象之規定；而如同前述，此類計畫，特別係「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」，其中規範之對象並非僅限於政府機關（構），而按其分類擴及至學術、事業 1(水、電、石油、瓦斯)、事業 2(交通、通信、網路、航管)、事業 3(金融、證券、關貿)、事業 4(醫療)等類別中相關的民間單位，因此乍看之下，並非僅係對機關內部所為之規定，而對外直接發生了法規範之效力，於是認其完全屬於行政規則，便有所疑義，而加上前述所說，該類計畫欠缺法律明文授權，並不符合法規命令之形式要件，因此此類規範在分類上，恐將歸類於職權命令，而就現代行政法之觀點下，對於此類命令在法秩序下得否存在，恐會有所爭議。

觀察我國大法官釋憲實務，早期多半基於「有組織法就有行為法」的立場，而認為各機關法定職權內的事項，只要不牴觸憲法、法律，不侵害人民權利，即可不待法律授權享有訂定命令的權限，譬如大法官解

---

<sup>100</sup> 行政計畫法律性質之討論，請參考，翁岳生等合著，行政法（上），2006 年 10 月，599 頁以下；李惠宗，行政法要義，2007 年 2 月，426 頁以下。

釋第 172 號解釋理由書，指稱「各機關發布之命令，於不牴觸憲法或法律及不侵害人民權利之範圍內，即屬於其職權之正當行使」便可見一斑，且早期多援引中央法規標準法第七條規定，「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院」，而肯認職權命令之適法性；惟在近期更為強調法律保留原則之情況下，大法官解釋<sup>101</sup>態度多半傾向於強調「為執行法律目的始可訂定職權命令」，認為需於執行法律所必要時，行政機關始得在法律未授權之情況下，有訂定命令之權限，且職權命令的訂定限定於執行法律之補充性、細節性、技術性等事項，以保護人民權利，並遵守法律保留原則。而有學者認為<sup>102</sup>，就法理上觀之，解釋上在干涉人民自由權利，乃至設定及加重人民義務之規定，應遵守法律保留之憲法要求，以法律或法規命令定之，而不得逕依職權命令規範之，職權命令之存在，僅能在於其他受與人民利益，或對人民法定權利之行使、義務之履行，為細節、程序上規定，而不影響其實體之權利義務時始可。

因此資通安全維護相關計畫涉及對外發生法效力之規定，其合憲性便容易產生爭議，原因在於就計畫內容觀之，特別係「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」，其內容要求規範對象，必須取得資安證照、第三人認證，以及定期接受教育訓練，並且直接規定資訊安全長之職務，由此不論係從組織的人事權、單位的行為自主權來看，其對民間單位憲法上財產權所為之限制，皆不可謂不重大，而應屬法律保留之範疇；且儘管資通安全之要求或許可解釋為技術上之要求與規定，但組織人事權長久以來多半被認為屬於一個組織固有而重要自主權，且資通安全維護之相關證照、認證所費不貲，因此若輕易地將此等規定解釋為技術性事項，似乎易受爭議。

## b. 政府機關（構）資訊安全責任等級分及作業實施計劃規

### 範之民間單位評析

儘管根據前述，相關計畫涉及職權命令合憲性之爭議，而有受到批評質疑之可能，但本研究認為，從另一角度觀之，目前計畫內容其實尚無立即之法制困境，原因有二，首先由於此類計畫雖然具體規範了受規

---

<sup>101</sup> 大法官解釋第 367、390、438、443、454、479、519 號解釋等參照。

<sup>102</sup> 陳敏，行政法總論，四版，93 年 11 月，頁 68。

範單位之義務，但由於其並無明確規定受規範機關違反義務時的處罰條款，因此某程度而言，其僅對內具有拘束力，而對外僅具有訓示規定之意義，且觀察目前行政實務上之作法，事實上亦僅係透過行政指導之方式進行，故並不至於直接對於受規範之民間單位造成權利義務之限制，此從「建立我國通資訊基礎建設安全機制計畫」中的計劃範圍<sup>103</sup>一欄之說明便可略見：「本計畫所涵蓋範圍含政府機關、重要基礎建設(含國營事業及民營業者)及民間機構。由政府機關(構)負責訂定與實施政府運作、關鍵基礎建設保護、促進商業經濟與保障人民生活與社會安定之資通安全計畫，進而帶動民間資源投入，共同維護國家資通安全」。

其次，該類計畫縱然其本身並無法律之直接授權，得對特定民間單位施以強制規範，但從各特定產業所受到產業管理規範中，多少可以找出間接依據，使主管機關得以援引，來作為相關資安計畫規範之依據，本研究試舉例如下：

按照前述，相關計畫將規範範圍從政府機關擴大至特定重要基礎建設(含國營事業及民營業者)及民間機構，並依其類別分為學術、事業 1(水、電、石油、瓦斯)、事業 2(交通、通信、網路、航管)、事業 3(金融、證券、關貿)、事業 4(醫療)，而其中便有多數事業有其背後受管制法理依據；譬如學術類以及事業 4(醫療)，規範範圍雖擴及私立大學、技術學院、專科學校、高中職(含)以下學校等以及各及私立醫院，但從法理上觀之，由於其在行政法上具有公權力受託人（或稱行政委託之受託人）之性質，因此主管機關與受委託之民間單位間具有較為緊密之關係，主管機關就其委託事項具有監督權限，而本研究於此論及之資安要求，其雖然不涉及委託事項之核心，即不屬於教育或醫療的核心內容，但由於資通安全對於受託機關於執行業務上能否順利而無瑕疵，具有關鍵而重大之影響力，因此本於行政委託之委託機關須負善盡監督之責，因此於法上，此類事業之主管機關按此計畫內容，對其受託單位予以規範，尚不足以造成太大爭議。另外，關於事業 1(水、電、石油、瓦斯)及事業 2(交通、通信、網路、航管)，其中絕大多數規範對象，係屬於國營或公營事業，此類以私法形式，執行給付行政任務之公企業<sup>104</sup>，由於設置此一私法人之公行政，通常控制其全部獲過半數之股權，因此上述計畫之規範，主管機關在執行時，並不會造成太大爭議，毋須過度擔

---

<sup>103</sup> 同註 97，頁 10。

<sup>104</sup> 同註 102，頁 879。

憂。

惟較有疑義的是，在事業 3(金融、證券、關貿)中，其規範金管、財政事業機構，以及事業 2 中，規範了中華電信公司，其法源依據究竟為何，實有其爭議，綜觀「政府機關(構)資訊安全責任等級分級作業施行計畫」其所規範之對象，從公企業、公權力受託人、到此處的特許事業，雖然較一般事業而言，本來便會受到較高之監督與控制，但對於此類具有獨占性或與重大公共利益有關之特許事業，除其設立尚須目的事業主管機關之核准，以及其執行業務內容須受到主管機關之監督外，其餘較為細節但卻涉及人民實體上權利義務之事項，主管機關若可本於職權，輕易地予以規範控制，實在有其值得懷疑之處；且儘管金融業等行業依據「金融業個人資料檔案安全維護計畫標準」、「證券業暨期貨業個人資料檔案安全維護計畫標準」等規定，負有維護資訊設備之義務，而可作為相關計畫規範之依據，惟該等標準設立辦法之主旨係以保護個人資料所生，資通安全維護規範是否能完全依附於此而得依據，難謂毫無爭議，且同時將有授權明確性之問題；此外，觀察事業 2(交通、通信、網路、航管)之規範範圍，同樣係屬於通信事業，為何僅有中華電信公司受到規範，以及同樣屬於交通事業，為何僅有臺灣鐵路管理局受到規範，具有相同性質之台北大眾捷運股份有限公司與台灣高速鐵路股份有限公司皆未明文涵蓋在內，此亦為令人不解之處。

### 3. 相關計畫規定之建議

#### a. 現行制度上不至於有立即的法制爭議

由上述之說明整理可以理解到，以目前計畫內容而言，尚不至於有受到全面性質疑之困境情況發生，惟不可否認的是，就目前規範內容而言，的確有些許法制面上的瑕疵而可能產生爭議，包括對於特許事業為資安規範之適法性薄弱、涵蓋範圍之標準不一，以及對於公企業與公權力受託人究竟得否本於法理，便可施以資安規範，事實上亦非完全不具爭議等，而此類爭議雖可以該計畫規範內容並未具有處罰條款，而僅係訓示規定之解釋方式為解套，但此對於整體資通訊安全之促進，並非係最好之處理方式。

其實就本研究之立場而言，提出上述目前制度可能存有之法制疑慮，並非係為指責目前措施有其法制爭議，進而阻礙資安機制之推動。相反地，本研究係基於期盼資通安全能持續發展，擴大保障範圍之立

場，希望透過本研究之建議，為當前之法制疑慮解套，進而使我國資通安全之發展能夠無所顧慮，確實地將資通安全防護落實於社會的各個層面。事實上，就本研究對目前資通安全防護機制運作模式的觀察發現，目前的執行單位或許係因為現有體制存在上述的法制疑慮，因此在私部門的資通安全推動上，多半以行政指導之方式為之，惟儘管行政指導之方式或許有其效果，但終究非長久之計。誠如前述，資通安全之確立，對於資訊環境發展乃至於推動 UNS 計畫，皆是重要而不可忽視的一環，單純以行政指導之方式進行，在成效上可能無法促使在私部門之相關業者，確實地配合執行，因此本研究認為，倘若能適度地設立資訊安全專法，賦予法源依據，如此一來，一方面可解決目前資安相關措施欠缺法源依據所造成執行上潛在的困境，另一方面，便可就此機會，正視民間資通安全維護不足現象之問題，而以法律確實地要求民間單位落實資安維護之義務。

#### b.立法落實特定行業資安防護義務

惟在專法設計上，究竟有哪些應遵循之重點，又有哪些單位有強制其具有維護資安義務之需要？本研究以為，此處之立法不宜過於躁進。蓋資通安全維護之成本，隨其執行之深度不同，所耗成本亦不一，而並非所有事業皆須要最高程度之保護，不同單位有其不同需求，而其安全等級也就互不相同，此亦為目前為何在計畫中採取分級分類之原因，而一般之企業單位，觀其事業內容，是否需要高規格之資安維護標準，在風險與成本間的權衡上，實有再斟酌之必要，而倘若對其施以低度之義務要求，又因各種事業之需求不同，實難有一概括性同時能貼近不同需求之立法，且倘若資訊安全專法係針對所有民間單位乃至於個人，其背後的立法基礎是否充分而能受到大眾廣泛的接受，不禁令人感到擔憂。故本研究保守建議認為，短期內不妨仿造目前計畫規範內容，特別是以「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」為藍本，建立相當之立法，以賦予相關單位在執行時的法律依據。一來先解決目前計畫在法制面上的瑕疵，另一方面之所以針對該等行業進行規範，乃係因其背後具有重大公共利益所致，在立法基礎上有其充分堅強之理由；此外，資訊安全長制度有其相當之重要性與意義，故在立法時，亦應考慮將此制度涵蓋於其中。

而於短期內在設立專法時，在範圍上所要規範之對象範圍至少包括，政府機關、學術、事業 1(水、電、石油、瓦斯)、事業 2(交通、通信、網路、航管)、事業 3(金融、證券、關貿)、事業 4(醫療)等，而特別

應注意的是，此類事業既然被認定為屬於涉及重大公共利益之事業，而需特別關注其是否有確實落實資通安全維護，那麼在立法上，便應以一般性之立法方式進行，令該等事業別中的民間單位皆有受管制之適用，注意避免現有計畫在規範客體有所闕漏之情況再次發生。簡言之，如同前述，譬如在通信事業上，該計畫僅針對中華電信公司，而無涵蓋其他電信事業，如此之規範方式一來將造成保障不足之情況，另一方面此等差別待遇之立法，背後並無正當合理之理由，恐將造成受規範對象抵抗，甚至於有合憲性之疑慮。

另外，按照原「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」，其中設有「其他」之類別作為概括規定，此在專法設立後，亦可繼續納入。蓋就本研究之觀點，強調資通安全乃至於設立專法強制要求，係為了避免在優質網路社會來臨而廣泛應用資通訊技術後，因資通安全危害的發生，而造成社會秩序的動盪與人民權益之危害等，相較於此，目前該計畫所提出的概括規定，正是基於此等目標所建立的，本研究以為，前述列舉的各事業規範，固然相當具有其意義，惟為充分保障國家資通環境之安全，自然不應以特定事業的資安維護為限，故可按照目前已設之標準<sup>105</sup>予以規範：

A 級(重要核心)：違反資訊安全保護政策，會對國家安全之重要機敏資訊或系統等造成工作營運停頓或嚴重之損害，影響業務推動持續一個月(含)以上之損害，有極高度潛在影響等級。

B 級(核心)：違反資訊安全保護政策，會對社會秩序、民生體系運作及民眾隱私之機敏資訊或系統，影響業務推動持續一星期(含)以上之損害，有高度潛在影響等級。

C 級(重要)：違反資訊安全保護政策，會對地方縣市級之社會秩序、人民生命財產之重要資訊或系統，影響業務推動持續一天(含)以上之損害，有中度潛在影響等級。

D 級(一般)：違反資訊安全保護政策，造成意外的事件不影響業務工作或營運，為低度潛在影響等級。

惟應注意的是，此標準雖然是基於國家安全、社會秩序及民眾權益之標準所設立，但其終究是立於規範行政機關之角度所設，因此在未來設立專法的情況下，D 級之標準恐不宜繼續沿用，理由如前述，而 A 至

---

<sup>105</sup> 「政府機關（構）資訊安全責任等級分級作業施行計畫」，頁 5。

C 級可能需要更為明確且細分之規劃，至於細部規劃應如何，則有待未來斟酌各方，包括技術人員等提供意見後，始能討論。

### c. 朝向一般性、普遍性立法

且就長遠觀察，隨著資通安全防護機制落實於特定事業的經驗累積下，對於如何處理分級分類、何等事業規模應賦予何等程度之資安要求、不同事業所需求之資安防護內容為何等問題，執行機關在執行上逐漸熟稔之後，本研究認為，可逐漸思考朝向普遍性、一般性之立法模式，對於各行各業乃至於一般民眾，皆予以規範在內，蓋在優質網路社會發展下，資通安全防護措施之重要性已不可同日而語，以未來人們對於資訊科技的依賴程度來看，任何的資通安全災害，對於人民權益皆將造成相當程度之影響，且就網路環境之特殊性為觀察，由於網路存在著資訊高速流動之特性，任何資通安全之漏洞，皆有可能快速地在各個防護不足的用戶間流動，而造成大範圍的災害，故若能克服技術上（例如分級分類的困難）之問題，將規範範圍朝向一般性、普遍性之立法，始能真正全面地達成資通安全維護之目標，當然其細部規範應如何規劃，則有待未來的觀察與研究。

### d. 修法之具體方向與要點

綜上所述，本研究認為為資通安全防護設立專法時，應該以下列幾個重點方向進行之，且隨著國人對資通安全重要性之體認，與國人隨著 UNS 計劃發展而對於資訊網路之依賴性程度的漸進，而可再細分為短期與中長期之不同方向，於此分述如下：

#### ◆ 短期之立法方向：

- (1) 應建立足夠之機制，評估受規範單位所需之資通安全防護等級。
- (2) 落實資訊安全長制度。
- (3) 私部門之規範範圍至少應包含目前相關計畫涉及之事業。
- (4) 於私部門之規範上，針對事業為規範時，應以一般性之立法規範之，不得針對特定業者為規範。
- (5) 定期評估規範範圍是否足夠，足以涵蓋所有涉及重大公共利益之事業。

#### ◆ 中長期之立法方向：

- (1)適度擴大資通安全防護之規範範圍，朝向一般性、普遍性之立法。
- (2)可考慮將規範範圍涵蓋至一定規模之企業體。
- (3)可考慮將規範範圍涵蓋至涉及特定技術應用、牽涉特定公共利益之企業體，譬如大型網站經營者、掌握個人資料之企業體等。
- (4)最終可考慮將資通安全規範一體適用於所有企業及人民。

### (三) 懲戒網路犯罪行為相關規定之檢討

#### 1. 刑法電腦犯罪罪章之介紹

現行刑法相關電腦犯罪之條文，原則上分為四部分，一為定義性規定，包括刑法第 10 條第六項電磁紀錄之定義，以及刑法第 220 條對於電磁紀錄定義為準文書之規定；二為妨礙秘密相關規定，包括刑法第 315 條之一不法竊錄之規定，以及刑法第 318 條之一、之二利用電腦洩密之規定；三為刑法第 339 條之一至之三關於詐欺背信及重利罪章的不正利用電腦設備等取得他人財產之規定，四為刑法第 358 至 363 條特別針對妨礙電腦使用之犯罪行為，統稱為電腦犯罪。

其中定義性的規定，相關文獻討論相當豐富故本文不再多述。至於妨礙秘密以及不正利用電腦設備等取得他人財產之規定相關規定，由於其背後各有其專屬保護的法益及立論基礎，而其之所以特別立法，乃係為使保障範圍能夠完備所致，簡言之其僅係在犯罪手段的規範上予以加強，並非針對新型之法益而給予保護，因此對此將不作深入之討論。而就本研究立場，優質網路社會的來臨，將帶動更多元化的資訊設備利用，對於資訊設備的依賴性，將較過往更為明顯而強烈，因此對於電腦使用安全的加強，是刻不容緩之要事，故本研究將把討論重點放在專門規範電腦使用，以保護電腦使用安全之電腦犯罪罪章為研究重心，其能藉由此部份之討論，幫助促進整體資通訊環境安全的提升，而以下便就目前現行規定的電腦犯罪罪章為簡單之說明：

##### a.無故入侵電腦罪。

刑法第 358 條：「無故輸入他人帳號密碼、破解使用電腦之保護措施或利用電腦系統之漏洞，而入侵他人之電腦或其相關設備者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科十萬元以下罰金。」本條立法係鑒於電

腦系統遭惡意入侵後，系統管理者須耗費大量之時間及人力進行檢查，始能確保電腦系統之安全性，此種行為之惡性應已達科以刑事處罰之程度；且未經授權使用他人電腦者，並造成他人損害者，應受到刑事處罰，始符合社會通念及國民法律感情。故針對情節重大之無故入侵行為，即盜用他人帳號密碼、破解保護措施或利用電腦系統漏洞之方法，入侵電腦系統之行為加以處罰。

### b.保護電磁紀錄之規定。

刑法第 359 條：「無故取得、刪除或變更他人電腦或其相關設備之電磁紀錄，致生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。」本條立法政策係基於，電腦於今日係屬於日常生活之重要工具，民眾對電腦之依賴性與日俱增，一旦電腦中重要資訊遭到竊取、刪除或變更，將導致使用人重大損害，故認為有處罰之必要。

又依照刑法第 220 條電磁紀錄須有使用之用意之證明者方得視為準文書，故本條之設立能使保護範圍超越刑法第 352 條毀損文書罪，包括未經授權刪除他人電腦系統中不具「文義性」之電子檔案（如部分系統檔）情形，均可構成本條之罪。同時本條規範重點放在電磁紀錄的維持，故與刑法第 359 條之三以維持「電子化」財產秩序之目的不同，故規範範圍亦較其為廣範。

### c.干擾電腦系統及相關設備罪

刑法第 360 條：「無故以電腦程式或其他電磁方式干擾他人電腦或其相關設備，致生損害於公眾或他人者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科十萬元以下罰金。」本條立法乃基於<sup>106</sup>：

- 1.電腦及網路已成為人類生活之重要工具，分散式阻斷攻擊（Distributed Denial of Service）或封包洪流（Ping Flood）等行為已成為駭客最常用以癱瘓網路之攻擊手法，故有必要以刑法保護電腦系統及其相關設備之正常運作。但為避免某些對電腦系統僅產生極輕度影響之測試或運用行為亦被繩以本罪，例如：正常 ping 的測試，故加上「致生損害於公眾或他人」之要件，以免刑罰範

---

<sup>106</sup> 請參見，刑法妨礙電腦使用罪章立法說明

圍過於擴張。

- 2.因干擾尚未達到毀損之程度，且通常是暫時性，排除干擾源後，電腦系統及網路即可恢復運作，與刑法中毀損有所不同，故特別立法。
- 3.其他電磁方式包括有線或無線之電磁干擾方式，本條文就新興之無線網路之通訊安全亦可提供適當之保護。

#### d.對於公務機關之電腦或其相關設備犯罪之加重處罰

刑法第 361 條：「對於公務機關之電腦或其相關設備犯前三條之罪者，加重其刑至二分之一。」本條規定係基於公務機關之電腦系統如被入侵，往往造成國家機密外洩，有危及國家安全之虞。故區別入侵政府電腦系統與一般個人使用電腦系統之處罰，而對入侵公務機關電腦或其相關設備之犯行加重刑度，以適當保護公務機關之資訊安全。

#### e.製作專供電腦犯罪用之程式罪。

刑法第 362 條：「製作專供犯本章之罪之電腦程式，而供自己或他人犯本章之罪，致生損害於公眾或他人者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科二十萬元以下罰金。」本條認為：製作專供電腦犯罪用程式之行為，對電腦系統安全性之危害甚鉅，亦常常造成公眾或他人權益重大損害之情形時，故應加以處罰之。

值得說明的是，本條立法政策上只限於處罰專供犯本章之罪之惡意程式。因為部分工具程式雖可用於入侵電腦系統，但究其主要功能乃係用於電腦系統或網路之診斷、監控或其他正當之用途，為避免影響此類工具程式之研發，故必須加以區隔，只處罰有發生損害於公眾或他人之情形。

#### f.第三十六章部分條文採告訴乃論之規定

刑法第 363 條：「第三百五十八條至第三百六十條之罪，須告訴乃論。」本條立法政策認為：考量電腦犯罪行為所造成之侵害嚴重與損害結果大小之不同，有必要將部分之罪採取告訴乃論之方式，以避免司法資源過度耗費。因為刑罰並非萬能，即使將所有狹義電腦犯罪行為均規定為非告訴乃論，未必就能有效遏止電腦犯罪行為。尤其對於個人電腦之侵害行為態樣不一，輕重有別，如受害人無告訴意願並配合偵查，實

際上亦難達到偵查成效，為將國家有限之偵查及司法資源集中於情節較嚴重之電腦犯罪，才能將有限資源發揮最大之效果，故規定本章部分條文須告訴乃論，始為恰當<sup>107</sup>。

另外，立法政策認為有不採告訴乃論者，其原因為：

1. 刑法第 361 條：因公務機關之電腦系統往往與國家安全或社會重大利益密切關聯，有加強保護之必要，故採非告訴乃論以嚇阻不法。
2. 刑法第 362 條之罪：因該行為可能造成社會重大損失，惡性較第三百五十八條至第三百六十條之罪為重大，而被害人數雖然眾多，但通常可能將因損害不大而無意願提出告訴，進而影響檢察官對此類犯行之追訴，故採非告訴乃論，以有效懲處不法。

## 2. 網路犯罪防治現況分析

從上述說明可知，我國目前對於電腦犯罪之防治，乍看之下係已相當完備，包括對無故入侵、干擾使用、電磁紀錄的維持，皆有算是完備的規範，惟如此之規範就目前而言，雖然尚稱完善，但在優質網路社會之來臨後，資訊設備的利用更加多元化及廣泛，民眾對於資訊利用的依賴性更為深切時，此等規範是否仍足以因應，便是本研究所欲探討之問題，以下便就本研究所觀察到目前似乎尚未解決，以及可能未來將發生之犯罪疑慮，作進一步之介紹與探討，以作為未來電腦犯罪相關規範之修訂參考。

### a. 尚未解決之爭議

#### ● 網路服務業者之法律責任

所謂「網路服務業者」，是指網際網路服務提供者（Internet Service Provider, ISP），以及網站管理者等<sup>108</sup>。而網路服務業者與電腦犯罪之關係密切，各種以電腦網路為媒介的犯罪，都是透過網路服務業者，所提供之服務所達成。而假設如果 ISP 業者、網站管理者有不法之意圖，而利用其提供服務作為媒介，例如刻意架設網站供網友散佈色情圖片，在

---

<sup>107</sup> 同前註。

<sup>108</sup> 王銘勇，網路犯罪相關問題之研究，司法院研究年報第二十二輯第十篇，司法院，民國91年11月，第一版，199至203頁。

缺乏規範的情況下，其便能規避應負之法律責任，如此一來所造成之危害將難以想像。當然就目前法制，ISP 業者、網站管理者等在不法意圖下直接從事該犯罪行為，自然得依各該犯罪成立正犯或幫助犯，而無上述擔憂。

但有爭執的是，如果該犯罪行為是利用 ISP 業者、網站管理者等所提供之服務而從事該犯罪行為，而 ISP 業者、網站管理者等是否具有可罰性，甚至成立不作為犯之可能，則會因為其所提供不同類型的服務而有不同之責任<sup>109</sup>。

以 ISP 業者為例，其所提供的只是連線功能，對於行為人所為之犯罪行為，ISP 業者並不能事先得知，況且網路使用者身份難以查核，而網路資料傳遞之頻繁，根本難以一一審核，因此若要其擔負法律責任，並無期待可能性；而如果是網站管理者，因為其對網站具有管理權限，因此其擔負刑事責任之可能性就大幅增加，但值得注意的是，此類問題在 WEB2.0 的發展下，將日趨複雜，因在 WEB2.0 的發展下，網站經營模式朝向多元化，不同網站管理者的管理方式與深度皆略有不同，對此將如何看待，會是一困難的問題。

至於令其擔負法律責任之法源依據何在，有見解認為係依我國刑法第 15 條第二項之規定：「因自己之行為致有發生一定結果之危險者，負防止其發生之義務」，即網路服務業者在提供服務時，製造了使用人透過網路來侵害別人的危險，因此網路服務業者有義務防止該結果被實現，否則即有成立不作為犯之可能<sup>110</sup>。不過亦有反對見解認為，「網路服務業者、網站管理者及電子佈告欄管理者開始提供服務，並非違反法規義務之舉動，亦不會造成危險前行為之狀態，或使法益客體接近危險之中，自不會成立不作為犯<sup>111</sup>」。實務上則有判決認為，「要認網站管理員者為不作為犯時，必須令其有作為之義務，即需有法律明文之規範，始能成立不作為犯，否則將違背罪刑法定主義之基本原則，且將使得網路業者裹足不前，妨害網路科技之發展<sup>112</sup>」。

---

<sup>109</sup> 金明燦，電腦犯罪刑法規範之研究—以二次修正案為中心，國防大學國防管理學院法律學系研究所碩士論文，民國93年6月，頁132。

<sup>110</sup> 黃榮堅，電腦犯罪的刑法問題，收錄於氏著刑罰的極限，元照出版公司，民國88年4月，元照初版，頁194。

<sup>111</sup> 盧映潔，由危險概念論網路服務提供者或網站管理人成立刑事責任之可能性，國立中正大學法學集刊，第六期，國立中正大學法律系出版，民國91年1月，頁16。

<sup>112</sup> 參照臺灣高等法院九十年度上訴字第一六五三號刑事判決

而就本研究之立場認為，基於促進網路環境之發展，以及顧慮到前述提及網路使用者身份難以查核、網路資料傳遞頻繁難以審核等因素，如採取適用刑法第 15 條第二項之見解，使網路服務者就其經營事業內容皆有作為義務，對於網路發展之影響未免過於深遠，而欠缺週延之思考，但倘若完全放任網路服務業者，使其無須擔負任何注意義務，在未來網路服務更深入人們生活當中之時，對於利用網路媒介進行的犯罪行為，將更難以控制與防範。因此本研究建議，或可透過設立特別法規，建立網路服務業者特定的注意義務，例如行政院於 2004 年 4 月 26 日公布「電腦網路內容分級處理辦法」，其中第 10 條要求電腦網路服務提供者，應自施行之日起十八個月內，完成電腦網路分級之相關準備措施，並進行分級。藉由此類規定，在解釋上可作為刑法上作為義務之標準，而使網路服務業者在違反作為義務時，有適用刑法不作為犯規定之可能，以加強對網路犯罪的防治。惟必須注意的是，何等義務的設立始為適切，此涉及層面深遠，牽涉到對於各種犯罪行為應如何進行防治的政策討論，此留待未來作更一步的研究<sup>113</sup>。

## b. 未來可能出現之疑慮

### (1) 刑法第 358 條採列舉規定之爭議

按照目前刑法第 358 條之規定，入侵他人電腦或其相關設備係採列舉方式為規定，即限於輸入他人帳號密碼、破解使用電腦之保護措施或利用電腦系統之漏洞三種方式始構成本罪，惟此三種方式在未來科技發展下，恐不能完全涵蓋各種危害電腦使用的入侵形式，例如以目前生物辨識系統的發展，指紋、臉型辨識的應用已十分普遍，而行為人倘若透過對此特徵之複製，進行電腦系統的入侵使用，就目前規範的三種模式是否在解釋上能予以適用，似乎有所爭議，蓋就複製特徵來入侵電腦之行為，首先自然非屬輸入他人帳號密碼，但其是否屬於破解使用電腦之保護措施，就此不帶有破壞性質的行為在解釋上似乎難以適用，而就所謂利用電腦系統之漏洞，此一複製行為之所以能夠達成入侵，本質上並非係透過電腦系統內部漏洞來規避防護措施，而是在系統外所進行，故是否能予適用，亦有其值得懷疑之處。

按照本條立法說明，之所以限定此三種方式，係因為求避免在無故

---

<sup>113</sup> 試舉一例說明，例如倘若網路服務者因防範不周，成為干擾他人電腦的跳板，在解釋上是否能成為刑法第 360 條干擾他人電腦或其相關設備之電磁紀錄之「幫助犯」，在解釋上便有值得討論之處，而對此便可考量透過立法之方式，使網路服務者擔負防範義務，以明確界定出其作為義務何在。

借用他人電腦，但並未造成他人任何損害之情況中，行為人亦會受到刑事處罰所規定的，因其認為此不僅與傳統刑法不罰使用竊盜之觀念相衝突，且亦未必符合社會通念及國民法律感情，故僅針對情節較重大之無故入侵行為，即以盜用他人帳號密碼或破解相類似保護措施或利用電腦系統漏洞之方法入侵電腦系統之行為處罰。惟為何此三種方式係屬情節較為重大之無故入侵行為，在立法說明中並未特別，本研究認為在未來科技的發展下，對此實有再作檢討之可能。

## （2）電腦與相關設備之意義為何

綜觀刑法妨礙電腦使用罪章，不難發現的是其規範客體皆限以電腦及相關設備，此在未來優質網路社會發展，將衍生出各種不同的資訊設備的情況下，如此規範保護標的，是否足以因應，實有其值得懷疑之處，例如自 2004 年 6 月全球出現第一隻以行動電話為攻擊目標的食人魚病毒（Cabir）後，具有無線網路功能的智慧型手機便開始成為駭客及病毒作者的新戰場。在 2005 年首季，更陸續出現第一隻會讓電腦與手機產生連鎖中毒效應的「雙響砲病毒」（PE\_Vlasco.A），使電腦及部份手機應用程式無法運作；還有會利用 MMS 多媒體簡訊主動散播給通訊錄上朋友的「武士病毒」（SymbOS\_Commwarrior）；以及能摧毀手機作業系統的木馬病毒（Fontal.A）等<sup>114</sup>；在解釋上，雖然智慧型手機因具有與電腦相類似之構造、功能，仍有解釋為屬於電腦一種之空間，但不能否認的是，在未來各種不同類型資訊產品的發展下，電腦及相關設備解釋上是否仍能足以涵蓋，實令人感到憂心。

## c.電腦犯罪防治的再思考

從上述之討論可以得知，電腦犯罪防治領域中仍有諸多防治不足的疑慮存在，包括入侵他人電腦及相關設備之方式僅以列舉的三種方式為限始有刑法之適用是否足夠、規範之保護客體的定義以電腦及其相關設備是否過於狹隘、以及究竟是否應賦予 ISP 業者等一定的注意義務及作為義務，對此本研究以為，此等疑慮或許在目前的資訊環境中尚不足以造成太大之危害，但不可否認的是，在未來 UNS 計畫推動下，資訊科技朝向更為多元化發展後，此等疑慮某種程度上十分有機會實現，進而造成社會、人民的實際損害，故不可輕易忽視之。

---

<sup>114</sup> 資通安全法律案例宣導彙編第四輯，財團法人資訊工業策進會科技法律中心撰稿，頁 20。

然在面對這樣的安全疑慮下，在立法上是否有必要直接朝向修正目前刑法之觀點邁進，本研究以為於此或許可作不同之思考；首先事實上上述的安全疑慮在刑法的修正歷程中，其實並非從未被正視過，某種程度上是經過了立法者透過各種不同層面的思考評價後，決定不列入刑法的規範中，譬如在入侵他人電腦及相關設備限於列舉的三種方式上，根據刑法修正之立法理由說明，係認為此類行為情節重大，予以處罰足以符合社會通念及國民法律感情，而此三種方式外的入侵行為，其可罰性基礎不足，若動用刑法予以處罰，將違背社會通念及國民法律感情；而在是否課予 ISP 業者責任之問題上，更是長久以來爭論不休之爭議，誠然就本研究上文所述，如能課予 ISP 業者等一定之注意義務、作為義務，從立法政策上的確對於網路環境的安全能提供一定程度的助益，而從刑法理論出發，亦有解釋其提供服務形成了一定的危險，故有防止此結果實現之義務的空間<sup>115</sup>，但相反地亦有論者<sup>116</sup>認為「危險前行為要求的是對於對於受保護的法益陷入了會發生構成要件該當結果的接近危險之中...在提供系統服務或開闢網站的時候，這些都是遙不可及且無從預料之事...」，且若從立法政策觀點出發，課予 ISP 業者等過高的責任，譬如刑事責任，最終將有可能導致人民因擔憂無法善盡責任，而降低進入相關產業之意願，進而阻礙了資訊網路的發展。因此，對於此類問題，直接認為係立法者疏忽，進而推動修法，似乎不無爭議，相反地，或許係立法者認為其不具有刑法之可罰性基礎，故有意地排除於刑法的規範之外，而在距立法者就此為一定評價才過不久的今日，貿然地對於尚未出現明顯危害的爭議推動修法，最終能否達成目的，其實不無再為斟酌之空間。

而在電腦犯罪罪章規範客體僅限於電腦及其相關設備之問題上，不可否認的是，此乃解釋學上的問題，固然若將此解釋為目前一般常見的桌上型電腦、筆記型電腦，將會產生前述之爭議，但若法院將此解釋為所有具有處理運算能力的資訊設備，吾等與此之擔憂便可獲得解決，端此則有待法院未來實務上的運作始能知悉，是否有必要歸咎於立法者的疏忽，進而急於進行刑法之修正，似乎亦有待斟酌。然而，刑法最忌進行擴張解釋，究竟此一議題是否可能以解釋方式加以解決，仍有待學者進一步討論。

---

<sup>115</sup> 同註 110，頁 18。

<sup>116</sup> 同註 111，頁 22-23。

本研究無意去爭論立法者對於上述問題在刑法上可罰性之評價或是立法政策上是否有所錯誤，甚至進而主張有必要進行刑法上的修正；相反地，本研究僅係期盼能夠藉由於此處之討論，提醒有關單位在推動 UNS 計畫時，不可完全忽視此疑慮的存在；其實在面對此類疑慮時，吾等未必需直接地進入刑事責任的領域，相對地，如欲對特定事項進行管制，可運用的方法有許多，或許可透過行政罰的方式進行，或許亦可透過民事責任之調整來進行，惟必須謹記的是，在 UNS 計畫的推動下，此類問題背後存在的疑慮只會逐漸上升，如欲確實地實踐對資通安全之防護，對於此類問題必須提早提出因應措施，始能防範於未然。

同時，在電腦犯罪的領域中，電腦使用安全的議題其實僅係其中的一部分，除此之外其他尚有網路上智慧財產權、資訊隱私權之保護等議題值得討論，而此皆有待再做進一步之研究。惟應強調的是，儘管吾等努力追求法制上的完備，但最重要的還是在於促進民眾正確使用資訊科技之觀念，唯有如此才能正本清源地改善電腦犯罪的問題。

## 二、資訊利用與隱私權保障

### （一）個人資料保護法及其修正草案之檢視

#### 1. 隱私權與個人資料保護

隱私權理論最早係由 Warren & Brandeis 於 1890 年提出，主張個人應有保留其獨處不受外界侵擾的權利，即 “The Right to be let Alone”；而經過了百年來的發展，隱私權的價值在我國亦逐漸受到肯認，認為基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃不可或缺之基本權利，受到憲法第二十二條所保障<sup>117</sup>；而在資訊化社會中，隱私權保障之概念著重的重點便放在個人資料的保護上，認為利用科技大量收集、分析及使用個人資訊，將有侵害個人隱私之可能，因此，為了保障資訊隱私的不受侵害，我國便於民國 84 年參照援引經濟合作及發展組織（OECD）的隱私及個人資料保護基準（OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data），制定了「電

---

<sup>117</sup> 請參見，大法官解釋第 603 號解釋文。

腦處理個人資料保護法」(以下簡稱個資法)，其遵循的內涵包括八大原則，茲分述如下：

I. 蒐集限制原則：

任何個人或是相關資料的收集應該受到限制，而且此類的收集手段應該立基於合法與公平的意義之上，也就是資料主體必須適度的同意、認知該資料蒐集的主題。<sup>118</sup>

II. 資料品質原則：

個人資料的使用必須合乎收集的目的，並且為目的所必須之使用，該資料同時應維持精準、完整以及最新資訊的狀態。<sup>119</sup>

III. 目的明確原則：

個人資料蒐集的目的應該在資料蒐集前即確定，不得在資料蒐集後或是經常使用後始確立目的，同時資料使用僅限於滿足蒐集目的之達成，不得進行於蒐集目的不相容或是逕行更改目的後之使用。<sup>120</sup>

IV. 使用限制：

蒐集的個人資料不得被揭露，或是進行與「目的明確原則」相違背之使用，除非基於當事人的同意或是法律的授權。<sup>121</sup>

V. 安全防護

個人資料必須使用合理的安全防護以抵擋遺失的風險或是未經授權的接取、破壞、使用、修改以及揭露。<sup>122</sup>

VI. 資料庫公開

資料庫所有關於個人資料的發展、使用以及政策應秉持公開的原則。個人資料的使用方式，也就是個人資料的存在與種類、使用的主要目的以及資料控制者的常駐與身分，應可讓資料主體使用簡

---

<sup>118</sup> OECD Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data, ¶4, available at [http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en\\_2649\\_34255\\_1815186\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_34255_1815186_1_1_1_1,00.html), (last visited Oct. 31, 2007)

<sup>119</sup> See id. ¶8.

<sup>120</sup> See id. ¶9.

<sup>121</sup> See id. ¶10.

<sup>122</sup> See id. ¶11.

便的方式取得其相關資訊。<sup>123</sup>

## VII. 個人參與原則：

資料主體應該具有以下權利：

- (1) 獲得來自資料管理員或是其他相似之工作者之信息，用以確認資料管理者是否擁有與資料主體相關之資料。
- (2) 資料主體可以在以下之條件下，要求資料管理員以容易理解的形式，通知資料主體與之相關資料的訊息：
  - (a) 合理存在的期限內
  - (b) 合理的收費
  - (c) 使用合理的方法
- (3) 資料管理員如果拒絕資料主體（1）、（2）之要求，應給予資料主體理由，並且資料主體得就該理由進行申訴。
- (4) 資料主體可就其所相關資料進行申訴，如果申訴成功，資料主體可就其資料進行消除、更正、增加完整性與增補。<sup>124</sup>

## VIII. 責任歸屬

資料管理員應該遵行有效符合前述原則的規範，並且負起相關責任。<sup>125</sup>

按此八項原則所制定之電腦處理個人資料保護法，在隱私法制發展上可謂是一大里程碑，惟在當時立法過程中，一方面由於擔憂若嚴格貫徹執行此八項原則，恐將對民間衝擊過大，另一方面本法之制定，就某種程度而言，在當時係基於因應國際經貿、配合國際規範<sup>126</sup>，而非純然出於保障人權，故在立法上參酌了當時日本「電子計算機處理個人資料法」與英國「資料保護法」(Data Protection Act)立法例，將規範範圍與內容為相當程度之限縮<sup>127</sup>；但近年來，隨著資訊環境的蓬勃發展，以及民眾對於個人資料保護之重要性的逐漸理解，現行個資法保障不足的問題，已受到各方之重視，而有再次修正之呼聲浪潮，法務部有鑑於此，

---

<sup>123</sup> See id. ¶12.

<sup>124</sup> See id. ¶13.

<sup>125</sup> See id. ¶14.

<sup>126</sup> 王郁琦，網路上的隱私權問題，資訊法務透析，1996年10月，40頁。

<sup>127</sup> 劉佐國，因應電腦處理個人資料保護法之修正-金融業者應注意之事項，財金資訊雙月刊，第46期，2006年6月20日。

便彙整各方意見，並參酌各國立法例，提出了「個人資料保護法」(修正草案)，並於民國 94 年 2 月經行政院院會決議通過，而以下便就現行個資法與修正草案為進一步之說明與分析。

## 2. 個資法現行規定之闕漏與個資法修正草案介紹

我國現行個資法內容分為六章，共計四十五條文，分別為總則、公務機關之資料處理、非公務機關之資料處理、損害賠償及其他救濟、罰則與附則，其中規範重點包括，保護的標的為「電腦處理之個人資料」；規範之對象基於避免造成對民間的衝擊過大，而以公務機關與認為將大量蒐集個人資料作成個人資料檔案以供利用之特定行業的非公務機關，依現行個資法第 3 條第 7 款之規定，包括徵信業及以蒐集或電腦處理個人資料為主要業務之團體或個人、醫院、學校、電信業、金融業、證券業、保險業及大眾傳播業等八類事業，另外為避免在此過度期間中，規範範圍太小導致保障過度不足，遂授權法務部會同中央目的事業主管機關指定特定之事業、團體或個人亦得適用該法；至 2005 年 12 月底止，業經指定適用個資法之非公務機關計有：期貨業、中華民國人壽保險商業同業公會、中華民國產物保險商業同業公會、財團法人台灣更生保護會、犯罪被害人保護協會、百貨公司業、零售式量販業(大賣場)、不動產仲介經紀業及開放網際網路登錄之就業服務業(人力銀行)等九個事業或團體。至於非屬上開法定之八類事業或經指定適用者，則均不受個資法之規範。

而由上述說明可知，現行個資法在保障範圍與規範對象做了相當程度之限縮，在保障範圍上，現行個資法僅針對電腦處理之個人資料為保護，而在規範對象上，僅針對特定事業加以規範，而此種自我限縮的立法方式在未來資訊社會中，對於隱私權之保障將明顯不足。本研究認為，如未來欲推動優質網路社會計畫，進而實現帶動各行各業資訊化發展之目標，現行法對個人資料保護的規範漏洞，恐將成為計畫推動的直接障礙，因此儘速立法修正此等漏洞，係目前推動優質網路社會計畫在資訊安全與隱私保障面向上，最首要的工作。而根據歸納，以目前已經行政院決議通過的個資法修正草案，其重要的修正內容包括擴大保護客體、普遍適用主體、增修行為規範、強化行政監督、促進民眾參與、調整責任內涵、配合增修條文之配套措施七項<sup>128</sup>，其中本研究認為特別值

---

<sup>128</sup> 請參見，電腦處理個人資料保護法修正草案總說明。

得說明有以下三點：

#### I. 擴大保護客體：

就目前的個資法修正草案觀察，修正草案取消了原有「電腦處理」之要件，將個人資料的保障範圍擴大為自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號等得以直接或間接方式識別該個人之資料<sup>129</sup>，且將醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科等五類資料列為特種資料，除符合法定要件外，原則上不得蒐集、處理或利用<sup>130</sup>；如此之作法，不但使爭議已久保障不足之爭議能獲解決，更進一步地使個人資料中性質較為特殊、敏感，容易造成社會不安或對當事人造成難以彌補傷害之資料，能獲得更為嚴密的保護。

#### II. 普遍適用主體：

其次，個資法修正草案刪除了原來對於非公務機關的行業別限制，使任何自然人、法人或其他團體，除為單純個人或家庭活動之目的而蒐集、處理或利用個人資料外，皆本法之適用<sup>131</sup>；本項修正對於因應優質網路社會之來臨，特別具有其意義，因在優質網路社會發展下，各行各業皆將邁向資訊化，屆時對於個人資料的利用將較現在更為廣泛而多元。

#### III. 增修行為規範：

最後，本次修正草案為貫徹「經濟合作暨發展組織」所揭示之保護個人資料八大原則，將規範單位搜集、處理或利用之要件與程序做了相當大幅度的限制，首先在蒐集與利用上，蒐集者原則上必須告知相對人本法所定應告知事項，進而取得允許之「書面意思表示」後始能蒐集<sup>132</sup>；且不論是直接或間接蒐集資料，除符合得免告知情形者外，均須明確告知當事人蒐集機關名稱、蒐集目的、資料類別、利用方式、資料來源等相關事項<sup>133</sup>，而在特定目的外利用個人資料需當事人書面同意者，不得

---

<sup>129</sup> 個人資料保護法修正草案第 2 條第 1 項參照。

<sup>130</sup> 個人資料保護法修正草案第 6 條參照。

<sup>131</sup> 個人資料保護法修正草案第 2 條第 8 款及第 50 條第 1 項參照。

<sup>132</sup> 個人資料保護法修正草案第 6 條第 2 款及第 7 條第 1 項參照。

<sup>133</sup> 個人資料保護法修正草案第 8 條、第 9 條參照。

以概括方式取得其同意，而應另以單獨書面同意方式為之，此措施深切地貫徹甚至超越了經濟合作暨發展組織的隱私及個人資料保護基準中的蒐集限制原則、目的明確原則，堪稱是相當嚴格之立法。

除此之外，經濟合作暨發展組織的隱私及個人資料保護基準中的其他原則，在本次修正草案亦有眾多修正規範予以因應，可謂是相當縝密之立法。

### 3. 個資法修正草案評析－保障範圍之疑義

按照前述說明，目前個資法修正草案大幅度地修正了其保障標的範圍，從原來的電腦處理個人資料，擴大至非電腦處理之個人資料亦涵蓋在內，並且其具體內容，從原來的自然人姓名、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，修正增加了護照號碼、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式等個人資料。此外，尚有一點值得說明的是，在定義上由原來的「足資識別該個人之資料」之規定，在修正草案中修正為「得以直接或間接方式識別該個人之資料」。

一般而言資訊隱私的侵害，可區分為兩種，包括靜止的個人資訊，譬如喜好資訊、財務歷史資訊、健康資訊、個人情感及信仰、及個人文件等；以及動態個人資訊，如活動歷史及活動內容等<sup>134</sup>；而若依照現行個資法之規定，受個資法保障之資料僅限於「足資識別該個人之資料」來觀察，從解釋上除非係直接可辨識於個人，否則將有適用上之疑義<sup>135</sup>，因此在現行法下，原則上將因動態之個人資訊以及部份之靜止個人資訊難以直接識別當事人，而有適用上之疑義，但此一現象，在個資法修正草案將個人資料重新定義為「得以直接或間接方式識別該個人之資

---

<sup>134</sup> Wang, Lee & Wang, Consumer Privacy Concerns about Internet Marketing. Communications of the ACM 41(3), 63-70 (1998).

<sup>135</sup> 李震山，「電腦處理個人資料保護法」之回顧與前瞻，中正法學集刊第十四期，38 頁。學者於此試舉一例：電信業者提供「發話號碼顯示服務」時，會將發話人之電話號碼送至受話客戶端，並顯示在其話機或顯示設備上，發話人之電話是否屬「個資法」之個人資料，法務部在一項會議(1998 年 7 月)結論中表示：「電話號碼如未與自然人之姓名或住址等足資識別該個人之資料連結，一般人尚無法僅以若干數字所組成之電話號碼，識別該個人之身分，故單純之電話號碼，非屬本法所稱之個人資料。」

料」之後，凡是符合得以直接或間接方式識別該個人之上述資料，皆受到個資法之保障，而使適用範圍相當程度之擴張，即除非該等資料不予身份作連結，且無法以任何間接手段辨識該個人，否則即有適用可能，可謂是充分貫徹了隱私權保障之立法。

惟若遵循上述之概念，在優質網路社會的發展下，個資法的執行將出現相當程度之疑義，原因在於個資法適用對象不再限定於特定行業，而在優質網路社會發展中，一大發展重心在於感知網路、RFID 技術的推廣與應用，此類技術的應用，將會不同程度地收集此類個人資訊，進而產生許多個資法規範內容執行上的困難，相關的問題牽涉相當廣泛，本研究將於後作進一步的分析，在此僅先為簡單的說明：

#### a.修正草案對於隱私權侵害疑慮較小之個人資料恐過於嚴格

未來科技的運用，由於依其運作模式的不同，所蒐集到的資訊與個別個人的聯繫程度將大為不同，惟由於個資法修正草案之規範，相當縝密嚴格，倘若對此類資訊的蒐集皆一體適用個資法，將造成僅係蒐集對於隱私權侵害可能性小之資訊的資訊蒐集者，必須同受到如此嚴格之規範，而如此將有抑止相關技術發展之風險存在。

譬如依據個資法修正草案第十五條及第十九條之規定，蒐集單位原則上須取得當事人之書面同意始得蒐集該等資料，公務機關僅在執行法定職務必要範圍內或對當事人權益無侵害時，以及非公務機關僅在法律明文規定、與當事人有契約或類似契約之關係、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料、學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必要，且資料經過處理後或依其揭露方式無從識別特定當事人時，始得例外蒐集資料。按照此一規定，假設未來吾等利用感知網路等技術，在商業大樓門口設立感應器，然後再透過具有內建身份辨識之 RFID 晶片卡來辨識訪客，那麼在進行辨識，而為相當程度的個人資料蒐集時，那麼我們是否亦需取得來訪者之書面同意，倘若是，那麼 RFID 於此處應用之效果將大打折扣，畢竟此類技術應用的最終目的在於其提供的便利性，故對此問題實有必要再為思考與分析。

#### b.部份無個資法適用之資訊亦有規範必要

誠如前述，個資法修正草案將個人資料定義為「得以直接或間接方式識別該個人之資料」之後，已將個資法之保障範圍作相當程度之擴張，惟儘管如此，仍有特定資料雖無法直接或間接辨識該個人，但實際

上其實仍有其侵害隱私權之疑慮，而有予以規範之必要，例如在國際上，冰島基於進行基因醫學研究之目的，建置基因和病歷資料庫，其雖僅為個人基因之蒐集以及基因資料庫之建立，而不對個人身分加以辨識，但仍被認為對於個人隱私之保障不足，而引發隱私權侵害之爭議<sup>136</sup>。

又譬如以全球衛星定位系統（Global Positioning System, GPS）為例，其在運作的過程中，某些利用方式將會蒐集使用者的位置資訊，但在一般情況下，由於該等應用方式係不會與使用者的其他資料作連結，故難以作為判斷特定人物活動狀態的資料，因此並無個資法之適用，惟不能否認的是，此等對位置資訊進行大量蒐集之行為，將對使用人進行相當程度之個人側寫，其對於隱私權侵害之疑慮與風險，並不亞於一般受個資法規範之個人資料，如對其毫無規範，似乎有對隱私權保障不足之疑慮。

### C.修正草案界定之敏感性資料是否充分有其疑義

此外，本次行政院所提出之個資法修正草案中，特別於第六條針對特定較為特殊或具敏感性，如任意蒐集、處理或利用，恐會造成社會不安或對當事人造成難以彌補傷害之資料<sup>137</sup>，將其界定為敏感性資料，提高其蒐集、處理及利用之門檻，即除非符合要件，例如法律明文規定等，否則原則上不得蒐集、處理及利用，以加強對隱私權之保障，惟有疑慮的是，其僅限於醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科五項資料是否充足以資保障，譬如指紋可能揭露與透納氏症候群（Turner's syndrome）、柯林菲特氏症（Klinefelter's syndrome）、唐氏症（Down's syndrome）、白血病、乳癌等疾病相關之個人健康資訊；虹膜掃描可能揭露當事人身體健康上懷孕、高血壓或者愛滋病、糖尿病、動脈硬化症之訊息；視網膜之掃描則可能得知個人糖尿病、動脈硬化症、高血壓或者靜脈注射毒品之疾病或行為<sup>138</sup>，而指紋、虹膜、視網膜之掃描在解釋上是否涵蓋於此五項類別當中是有其疑義的，因此造成此類同屬於高度

---

<sup>136</sup> 王郁琦，生物辨識技術之運用對隱私權之影響，科技法學評論，第三卷第二期，頁 66

<sup>137</sup> 請參見，個資法修正草案第六條立法說明。

<sup>138</sup> Greg Star, Airport Security Technology: Is the Use of Biometric Identification Technology Valid Under the Fourth Amendment, 20 Temp. Envtl. L. & Tech. J. 251, 254-256 (2002)，轉引自王郁琦，同註 136，頁 71-72。

敏感之資料不能受到相同程度之保障，對此在立法上，似乎仍有再斟酌之空間。

## （二）感知網路、RFID、監錄系統、生物辨識技術之相關隱私問題

在優質網路社會發展下，將大量地使用到感知網路、RFID、監錄系統、生物辨識技術之相關技術，而在此等技術之應用下，將會對靜止或是動態的個人資訊作相當廣泛之蒐集，並且隨著技術發展，會有更為擴大之可能，其相對產生之隱私權與個人資料保護爭議亦會擴大與複雜化，而以下本文首先便就目前技術發展為基本之說明，緊接著就該等技術發展所可能收集之資訊與可預見之爭議，作一簡單之舉例與說明<sup>139</sup>，並於最後對此類爭議應以何種方式解決，提供思考方向之建議。

### 1. 相關技術之介紹

#### a. 感知網路（sensor network）

感知網路是指透過各種數位感測元件（digital senses），使電子產品能感測周遭環境的狀況，進而配合環境狀況，主動地智慧地提供服務，此類技術運用之好處在於，使使用者無須繁複的提出指令，即可讓該系統完成預期之工作，此對於操作電子產品能力較差的民眾，譬如孩童及老人，特別具有價值；此外感知網路對於人類難以進入，或不適宜接近之環境，亦可提供相當之幫助，譬如以感知網路技術，監測山坡地的水土保持情況，並在土石流發生時快速反應提出警告，降低災害發生時所造成的損失。

#### b. 無線射頻辨識（RFID）

無線射頻辨識技術，係指透過能儲存一定編碼序號，甚至是資料訊息的微型晶片，以無線射頻技術作為媒介，而能在一定距離內，接收辨識該晶片內容之技術；就目前發展，其在辨識物品與個人上皆有應用的空間，包括在辨識物品上，RFID 技術可作為商品辨識，使使用者得以

---

<sup>139</sup> 王郁琦，無線射頻辨識系統（RFID）之應用對隱私法制之影響，2006 年全國科技法律研討會，774 頁以下。

進而透過網路得知該商品之相關資訊，譬如食品衛生履歷便係如此；而在個人辨識上，RFID 可附加於個人證件上，進而能透過自動化設備，使需要檢視身份之活動，譬如工作場所的進出、海關通關時等，能快速完成檢視工作；此外，RFID 甚至可以植入體內，而應用於特定犯罪者、阿茲海默病患的辨識與掌控上，當然此等應用背後存在的隱私權爭議相對提高。

### c. 監錄系統

監錄系統顧名思義，係透過影像存取技術，對於攝影區域為長時間的影像活動紀錄，此一技術其實發展已久，並非優質網路社會發展下的特產，但隨著科技技術之演進，此類技術效能之提升、成本之下降，一般民眾將能更加容易地取得並使用此類產品，加上網路建置的完備，此類產品蒐集到的資訊，甚至可透過網路輕易地散佈，因此對此有其討論之必要。

### d. 生物辨識技術

在身份辨識領域中，除了透過 RFID 結合身份證件之途徑外，運用人們身體和行為上的生物特徵做為識別密碼的生物辨識技術，亦係近年來十分熱門之發展；目前生物辨識技術運用之特徵包括聲音、簽名、臉部、指紋、虹膜、視網膜、掌形及掌紋等方式，而由於其存在唯一性（該特徵每人皆不相同）、便利性、永久性等特性，故在個人辨識上，具有相當之應用價值，惟相對地，此類技術與個人的連結性非常強烈，如遭到不當利用，對於人民的隱私權及其他基本權利之侵害，將遠超於其他種類的資訊，故在運用上必須以更為謹慎之態度處理。

## 2. 相關技術所涉及之資料蒐集

### a. 靜止之個人資料（身份識別、醫療、特徵資訊等）

身份識別資訊最常見者為政府機構所訂之全國性編碼，即身份證號碼與護照號碼等，利用此種編號即可接近使用政府各機構的資料庫，就個人的識別資料而言有舉足輕重的地位，在個資法中亦明文規定納入保障標的當中；而在 RFID 發展下，將 RFID 晶片納入身份證、護照等身份辨識證件裡，是近年來十分熱門之議題，因為一方面 RFID 將有助於

證件偽造的困難性，另一方面 RFID 有助於提昇行政效率。

而 RFID 除在身份辨識上的利用外，隨著技術的發展，其中晶片能儲存之資訊容量將逐漸擴大，故認為 RFID 技術得與醫療系統結合，進而擴大健保卡上醫療資訊之內容，使健保卡具有之功能將不再限於身份辨識、就診紀錄，而能達到覆載電子病歷之功能。

除此之外，生物辨識系統在運用上，由於技術上主要是利用個人特徵來運作或是本身目的便係在收集特徵資訊，故此處需對特徵資訊蒐集、處理與利用之議題進行討論，自屬當然。

#### b.動態之個人資料（位置與行為紀錄資訊等）

RFID 技術的無線感應能力若加上感應器的設置，將在無形之中紀錄個人的位置訊息，另外在商業領域中，由於商業進行最主要的目的是為了能夠增加行銷成功率，因此個人消費資訊的收集就顯得相當重要，使用 RFID 系統將使得此類資訊的收集更為精確，有助於商業運作。一般而言，目前常見於此處之運用包括，會員卡、儲值卡、悠遊卡等。而除了感知網路與 RFID 應用上會產生位置與行為資訊之紀錄問題外，在監錄系統中，其儲存之影像在性質上，同樣係屬於對於影像中民眾的位置與行為資訊的紀錄。

#### c.相關技術涉及之資料於個資法之適用情形

經過上述的說明之後，可以理解到相關技術應用涉及到的個人資料大體上包括身份識別資訊、醫療資訊、特徵資訊、位置資訊、行為紀錄資訊等，而本研究認為該等資訊按照其在個別運用情況下，是否足以辨識而歸屬到特定人，則可再進一步地區分為不同類型：

首先，關於 RFID 在身份辨識上的應用、及生物特徵辨識技術等，按照現行個資法規定，因其屬可供直接辨識個人之資料，故有現行個資法之適用；而其他需要透過與身份資料作連結才能歸屬於特定人之資料，則應視其是否已與當事人身份資料為連結，始能判定是否有現行個資法之適用，譬如假設車輛電子收費裝置（Electronic Toller Collection，ETC）在使用上同時對於車輛活動、行進資訊為蒐集，由於在一般情況下，其頂多與車號為連結，而不與身份識別資料為連結，故在現行法之規定下便不受到個資法之規範，而某種程度上形成保護的漏洞，惟這樣的情形在個資法修正草案將保護標的之定義修正為「得以直接或間接方

式識別該個人之資料」之後，便有了大幅度之改善，在修正草案的規範下，任何可間接辨識個人之資料皆受到保障，進而相當程度地將保障範圍向未與身份辨識資料為連結之其他個人資料範疇推移。惟儘管如此仍有部份之資料，本質上仍係無法透過任何間接手段來辨識於個人，譬如不與身份辨識資料為連結之儲值卡的使用，此類資料無論在現行法上，亦或是個資法修正草案中，皆無適用的可能。

綜上所述，相關資料於個資法之適用情形可分為三個大類型：

- 現行法即有適用之身份識別資訊、特徵資訊及與身份資料作連結之其他資料
- 修正草案下始有適用之不與身份識別資料為連結但得間接辨識個人資料
- 無個資法適用可能之不與身份識別資料為連結且無從以間接方式辨識個人之資料

從此處所區分之三個類型可看出，我國目前立法趨勢對於資訊隱私權保障之範圍，以識別於個人之程度為基準，有朝向擴大之現象，惟就本研究之觀察，將保障範圍予以擴大之思考固然相當具有意義，但倘若在擴大保障的過程中，未顧慮到不同個人資料各具有其相異之特殊性，而逕以單一法規為規範時，將難以因應各種不同的隱私權爭議。本研究以下即根據各個類型可能會發生之疑義，依序為進一步地分析，以說明以單一個資法來保障資訊隱私權，在不同類型的個人資料中，所將可能產生之疑慮，進而提出在提升個人資料保障的立法過程中，除了要擴大保障範圍外，尚須有針對不同資料內容之特性為細緻化立法的思維。

### 3. 相關技術涉及資料的規範疑義

#### a. 對於敏感性資料保障不足

在生物辨識技術的應用上，將大量蒐集、處理及利用個人的生物特徵資料，而由於生物辨識資訊具有永久性和不可變更性，一旦遭到外洩，相較於其他種類之個人資料，將對人民權益造成難以回復之損害，惟就現行個資法之規定，其對於此類一旦外洩將對人民權益造成難以回

復損害之資訊並無採取更為嚴格之規範予以保障，而容許此類資料適用與一般資料相同程度之規範，包括在當事人書面同意等要件符合下，各機關單位便可對該等資料進行蒐集、處理、及利用，並得在法令明文規定、以增進公共利益為目的等要件下，便可為特定目的外之利用等，此對於該等資訊之保障可謂是相當不足。

而在個資法修正草案中，便注意到此一問題，劃分出所謂的敏感性資料，規定除符合特定要件，否則不得蒐集、處理及利用，此一措施固然立意良好，惟有問題的是，修正草案在制定時<sup>140</sup>，經審酌我國國情與民眾之認知後，認為敏感性資料僅限於醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科，而對於應用生物辨識技術所涉及之資訊，包括聲音、簽名、臉部、指紋、虹膜、視網膜、掌形及掌紋等方式，並未完全保障在內，而使保障範圍似乎不夠充足，其原因在於一來該等生物辨識技術如前所述，某種程度上涉及了人民之健康資訊，二來本研究以為，從觀察大法官解釋第 603 號之意旨可發現<sup>141</sup>，就大法官之立場而言，其已正面地肯定指紋此類生物辨識資訊屬於相對敏感之個人資料，在保障層級上，應予以相對嚴格之方式規範才是，因此個資法修正草案於此一部分之立法，似乎可再為斟酌。

其次，對於此類敏感性資料之蒐集等行為，應遵照何等準則予以規範，始能在符合其特性之條件下，賦予適足之保障，綜合<sup>142</sup>歐盟資料保護工作小組（Data Protecting Working Party）<sup>143</sup>、加拿大之資訊與隱私委員會（Information and Privacy Commissioner）<sup>144</sup>、英國之身分卡法案（Identity Cards Bill）等外國立法例，對於生物辨識技術使用時應注意

---

<sup>140</sup> 請參見，個資法修正草案立法說明。

<sup>141</sup> 大法官解釋第 603 號解釋理由書中提到，指紋係屬於具有高度人別辨識功能之個人資料，乃相對敏感之個人資料，而對於此類相對敏感之個人資料，應以中度審查基準進行審查，即國家需基於明確之重要公共利益目的始得蒐集，且蒐集並須為與該公益目的之達成具備密切關連之侵害較小手段始符合憲法第 23 條比例原則之要求。

<sup>142</sup> 同註 136，頁 92。

<sup>143</sup> Article 29-Data Protection Working Party, Working Document on Biometrics, p7, available at [http://www.statewatch.org/news/2004/feb/biometric-wp80\\_en.pdf](http://www.statewatch.org/news/2004/feb/biometric-wp80_en.pdf) (last visited Sept. 8, 2005)

<sup>144</sup> Information and Privacy Commissioner, Privacy and Biometrics, p4-6, available at [http://www.ipc.on.ca/userfiles/page\\_attachments/pri-biom.pdf](http://www.ipc.on.ca/userfiles/page_attachments/pri-biom.pdf) (last visited Sept. 8, 2005)

之事項，所提出之建議，其包括了以下準則：

- (1) 禁止目的外利用：對於生物辨識技術之使用目的均強調應有所限制，不僅必須做清楚、明白之規定，並且應當告知當事人蒐集該生物辨識資訊之用途與目的，原則上禁止任何與原先蒐集生物資訊之目的不相關之使用或變更所蒐集之生物辨識資訊用途。
- (2) 使用生物辨識資訊應公開、透明：若生物辨識技術之使用為公開訊息而非秘密使用，且能事先告知當事人，並取得當事人之同意，以可避免寒蟬效應<sup>145</sup>問題之產生。
- (3) 避免資料庫使用：在使用上，應避免建立或連結資料庫，蓋此將儲存大量生物辨識資訊，一旦出現漏洞將大規模地外洩生物辨識資訊，並且因生物特徵資料永久性等特性，而產生無法回復之侵害。
- (4) 模組取代圖形：除了對於生物辨識過程中所取得之不需要的資訊，應該儘速銷毀外，在儲存和辨識的過程中，應使用模組而非圖形，因圖檔極可能揭露個人健康訊息，而透過演算法轉譯成模組之方式，則可以降低揭露個人健康訊息之風險。且若將模組設計的無法還原成原始資料或圖檔，那麼亦能降低遺失或外洩時可能造成之傷害。
- (5) 身分確認：由於生物辨識資訊一旦建立，將會作為當事人身分之表徵，並基於其本身具有高度的辨識性、獨特性而受到相當之信任，因此，在建立生物辨識資訊和發放相關證件的過程當中，對於當事人的身分應再三確認無誤，以確實避免身分盜用。
- (6) 建立監督機制：為確實於使用生物辨識技術過程中，保障個人隱私，對於生物辨識技術之使用以及生物辨識資訊之儲存等相關事物應建立獨立之監督單位，以嚴格執行相關規範，防止任何侵害個人隱私之使用行為發生。同時，對於接近、使用相關生物辨識資訊者亦應當嚴格管制，禁止任何非必要之工作人員接近使用生物辨識資訊。

而無論是現行個資法或其修正草案，除了強調在禁止目的外利用、使用資訊應公開透明、及監督機制上有所限制外，對於資料庫使用、模

---

<sup>145</sup> 同註 136，70 頁以下。

組的使用、以及身份確認上，都未有相對應之規定。對此，本研究以為，此乃因個資法係立於保障個人資料之普通法、一般法之性質所致，故並非對於特殊技術應用的情況個別規定，但倘若欲對此類技術為適切且充分之規範，因應特定技術另行制訂專法，似乎是可以考慮的方式。

且若根據大法官釋字第 603 號解釋理由書所述，其認為倘若未來國家大規模蒐集人民指紋並建立資料庫予以保管與應用，應採取合時之科技技術及組織上與程序上之必要方式，以確保人民資訊隱私之安全，那麼就目前技術發展而言，在立法上至少應再涵蓋「模組取代圖形」、「身分確認」等相關規範才是。

#### b. 不易兼顧科技之發展

誠然，在生物辨識資料此等可直接辨識個人的資料上，固然因其對個人隱私權侵害之疑慮較為深遠，而需特別重視予以提高保障，但相對地亦有部份可直接辨識之個人資料，對於人民權益之侵害程度並不同於生物辨識資料此等敏感性資料而需受到高度保障，對其以一般性之保障即已足夠。惟就本研究之觀察，像是個資法此類一般性的規範，在某些情況下，有時其實仍過於嚴格，而產生不必要之限制；特別在優質網路社會發展下，之所以致力於推動感知網路、RFID 等技術，係因該等技術解決許多民眾生活上之不便，進而提高人民之生活品質，惟個資法在制定過程中，似乎並無斟酌到民眾對便利性之渴望，以及隨著科技發展，有時科技本身之技術應用便能提供適度之保障等因素，而造成了個人資料保障與科技發展衝突之情勢。

例如，根據現行個資法之規定<sup>146</sup>，非公務機關需取得執照始能就個人資料進行蒐集的制度，並且必須填具申請書，且不論公務或非公務機關，一旦蒐集手段有所變更，又必須重新公告或進行申報更改、重新申請等，此等花費大量行政成本之作法，不僅係資源之浪費，且某種程度而言，將減低相關機關使用新科技之動機，而對科技之發展造成阻礙；又譬如前已提及的身份辨識證件套用 RFID 技術之情形，由於個資法規定除非符合特殊要件，否則在蒐集、處理、利用上要求取得當事人書面同意，而此便意味者即使利用 RFID 技術，亦不能帶來其應有之便利，如此一來，RFID 技術等同無用武之處。且若個資法修正草案一旦通過，個資法修正草案將規範範圍定義為得以直接或間接辨識個人之資料

---

<sup>146</sup> 個資法第 10、19、20 條參照

後，適用範圍將擴及不與身份識別資料為連結但得「間接」辨識個人之資料，上述個人資料保障與科技發展衝突之情況將更為明顯。

其實，現代社會下隱私權所應具有的功能包括：對於個人生活的自我決定、培養一個活潑有創造力的個人，作為社會的安全閥以及給犯錯者自新的機會<sup>147</sup>，而經濟合作及發展組織的隱私及個人資料保護基準之八項原則，無非係在提供一資訊隱私權應如何保障之方向，並非代表各項原則應以最嚴格之保護手段才係真正保障隱私權，在隱私權與科技發展的權衡上，只要最終能實現隱私權之功能，那麼在制度上便能有各種不同組合之規劃。

### C.不能辨識個人之資料仍有造成隱私侵害的疑慮

誠如前述，倘若資料內容不能直接或間接辨識個人的話，該筆資料便不會有個資法之適用，惟有時資料雖不能直接或間接辨識個人，但若其內容係對民眾之行為模式、位置資訊等進行收集時，其仍有隱私權侵害之疑慮，而應予以規範，因若對其毫無限制，在該等資料經過長期蒐集之後，一旦建置電子資料庫，不論是資料的收集或是交換都大大減少了難度與成本，尤其是一旦流出或是流出後監控失敗而與個人身份識別資料為連結時，對於隱私權將造成莫大的侵害。

一般而言，此類資訊的蒐集最常發生在企業蒐集消費者消費紀錄的應用上，蓋透過此類資訊的蒐集、比對，企業得以迅速地掌握市場脈動，而有助於其行銷策略的擬定與達成，但由於此類資料的蒐集現今並無個資法之適用，因此造成被蒐集者通常並不知悉其資料被蒐集之情事，而產生資訊不對稱的現象，因此無法讓民眾產生意識並進行監督，使其提高對於此類資訊保密的資通安全自我要求，故此類資訊時常處於被侵入取得、外洩的風險之下。因此對於此類蒐集行為，最重要的控制規範，即應從弭平透明度的缺乏所造成之資訊不對稱開始，讓消費者有機會透過監督促使企業合理的應用其掌握之資訊，並提昇對該等資料的保障，使資料外洩，進而與個人身份識別資料為連結之風險降低。

且倘若該等蒐集行為未為公開，那麼在資料流出造成侵害時，被蒐集者通常無法得知其權利受損，亦無從請求賠償，往往要經過一段時間後，才能察知資料外洩的事實，而此時一來責任已難以歸屬，二來在法

---

<sup>147</sup> 王郁琦，工作場合中電子郵件隱私權之研究，資訊、電信與法律，2004年5月，頁90-91。

律未明文規定的情況下，民眾難以向業者主張權利，進而使得業者存有僥倖之心態，而不善盡保護資料之責，因此除了要求資訊應為公開外，對於責任劃分亦應為明確，始能真正落實業者著手保護該等資料之目標。

除此之外，由於無論企業對該等資料採取多高之資安維護措施，被蒐集者仍需承受資料外洩造成隱私權侵害之風險，因此理論上仍應賦予當事人自我選擇是否加入被蒐集的權利，而在方式上，固然可以以現行法之書面同意來進行，惟由於此類蒐集行為對於隱私權侵害之風險性不高，故亦可慮以選擇退出（opt-out）機制或是選擇加入（opt-in）原則來進行，惟選擇退出（opt-out）機制對於被蒐集者之保障程度較低，而選擇加入（opt-in）原則對於企業在蒐集資訊上，所要付出之成本較高，因此究竟要選擇何一方式，還有賴依個案涉及隱私權侵害之程度不同再為細分。

綜上所述，本研究認為，不同之科技應用方式所產生的隱私權疑慮亦有不同程度的差別，而對於不同程度的隱私權疑慮，以相對應強度之規範來予以因應，始能達到隱私權保障與科技發展間的適切平衡。

#### d.對於公務機關之規範尚有進一步加強之需要

除了前述個資法本身之疑義外，由於個資法對於公務機關蒐集、處理、利用個人資料之要件十分之寬鬆，其規定僅需在法定職務範圍內，及符合特定目的下，即可進行之<sup>148</sup>，而由於公務機關在進行資料的蒐集、處理及利用時，其涉及之範圍係較任何民間單位都為廣泛，自然在隱私權侵害之影響上可謂相當重大，而有特別探討之必要。

惟所謂之法定職務，按照不同之法規，將會有不同之內容，本研究無法一一進行評析，故於此僅就與優質網路社會計畫相關，且於近年來亦造成廣泛爭論的監錄系統，為進一步之說明，期能藉此加強與公務機關相關規範之準則。

首先，基本上監錄設備對於民眾行為之紀錄，無論係從美國法上隱私合理期待之觀點，亦或係德國法上人格權之觀點出發，皆認為有造成人民權益損害之可能<sup>149</sup>，而屬於個人資料保護之範疇，應遵守個資法上

---

<sup>148</sup> 個資法第七、八條參照。

<sup>149</sup> 李震山，從公共場所或公眾得出入之場所普設監視錄影器論個人資料之保護，東吳大學法律學

所揭示之原則與相關規定<sup>150</sup>。而公務機關利用此一技術，最普遍之情況，係利用於警察機關打擊犯罪之目的上，而警察機關便依據警察職權行使法第十條作為法源依據，進行個人資料之蒐集、處理、利用。

一般而言，假如肯認個資法係立於保護個人資料之普通法的立場，那麼儘管有法定執行職務此一授權條款之要件，授權特別法排除個別個資法之規定（以前述警察利用監錄系統為例，其排除了當事人同意之規定），但在其他特別法未為規定之情況中，仍應回歸於普通法，適用個資法之其他規定，惟由於現行個資法第二條規定「個人資料之保護，依本法之規定。但其他法律另有規定者，依其規定」，因而造成實務上對此多有誤解，以為一旦有特別法之規定，便全面地排除個資法之適用。以警察職權行使法為例，其第十條之內容規定：「警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器，或以現有之攝影或其他科技工具蒐集資料。依前項規定蒐集之資料，除因調查犯罪嫌疑或其他違法行為，有保存之必要者外，至遲應於資料製作完成時起一年內銷毀之」，觀察實務上之作法，便可發現警察機關於此進行個人資料之蒐集、處理、利用時，便僅遵照此規定進行，而無善盡個資法之其他規定與原則，根據學者歸納<sup>151</sup>，其未遵守個人資料保障之原則，包括：(1)行使之透明性不足、(2)欠缺告知義務、(3)隱私合理期待未受重視。

對此，本研究以為，假設解釋上真如以上所述，在個人資料保護之領域中，特別法可全面排除普通法之適用，那麼這樣的授權條款，原則上至少應說明其授權範圍及原則，否則似乎有違反授權明確性原則之虞<sup>152</sup>；因儘管基於政府施行公權力此等重大公益，而認為應在個資法規範上賦予其較為寬鬆之規定，但無論如何，至少應該使個人資料保護的基本原則，有落實到個別法之可能，誠如前述所說，個人資料保護的基本原則並非僵化之規定，而係可隨不同公益權衡而作變化，但倘若在立特別法時，根本性地排除個人資料保護之基本原則，那麼對於個人資料之保障勢必將產生漏洞，而對隱私權之維護甚有未盡之責。

---

報，第十六卷第二期，45 頁。

<sup>150</sup> 同前註，頁 68。

<sup>151</sup> 同前註，頁 86。

<sup>152</sup> 同前註，頁 73。

除此之外，個資法中對於公務機關之規範尚有一令人質疑之處，特別值得說明，在公務機關間，為了使業務執行上能夠更有效率，避免相同之蒐集行為一再重複，公務機關彼此間常透過行政協助之方式，互相傳遞流通人民之個人資料，對此按照定義，所謂的傳遞係屬於處理之一種<sup>153</sup>，而由於個資法上對於公務機關之資料處理規定<sup>154</sup>如有特定目的時，於法令規定職掌必要範圍內等要件符合下便得以進行之，並未有進一步之明確規範，故於此尚無太大的適法性問題，但由於透過行政協助之方式，在傳遞的要件、程序、法律效果上皆無明確之規範得以遵循，此處恐將會有個人資料保障之漏洞存在，並同時由於責任劃分不明，將造成公務機關間出現不必要之糾紛。因此正本清源之道，還是對於此類涉及個人資料之資料傳遞設立明確規範才是。

所幸上述問題，某程度上在個資法修正草案中已有一定程度的修正，關於個資法與其他涉及個人資料蒐集處理之規範間關係為何，隨著個資法修正草案將現行法第二條予以刪除大體上已塵埃落定<sup>155</sup>，因而在修正草案通過後，公務機關在適用相關規定而為業務執行時，該法未規定之處，必定應回歸個資法之規定，故現行警察機關利用監錄系統進行蒐證之實務作法，亦應有所修正才是；惟關於公務機關間對於涉及個人資料之資料傳遞，在個資法修正草案中仍未有所規範，故對此有必要再進一地檢討。

### （三）以本研究之判準檢視我國資訊隱私法制

綜上所述，我國在資訊隱私權保障法制發展與存在爭議之重點可歸納如下：

#### ◆ 現行法階段一

- (1) 針對公務機關及特定事業設置相當程度之個人資料保護規範
- (2) 保護客體僅限於電腦處理資料
- (3) 定義上個人資料為「足資識別該個人之資料」

---

<sup>153</sup> 個資法第三條第三款參照

<sup>154</sup> 個資法第七條參照

<sup>155</sup> 個資法修正草案立法說明：為避免所謂「特別規定」令人誤解為全面排除本法適用，爰刪除本條規定。

◆ 修正草案之進步－

- (1)擴大適用範圍涵蓋至公務機關及所有人民
- (2)保護客體不限於電腦處理資料
- (3)定義上個人資料為「得以直接或間接方式識別該個人之資料」
- (4)提高個人資料保護之保障程度，例如「提高蒐集、處理、利用行為之要件」、「強化行政監督」、「納入民眾參與之規範」等
- (5)增列敏感性資料之類別，賦予其更高之保障要求

◆ UNS 發展下資訊隱私權保障存有之疑慮－

- (1) 敏感性資料涵蓋範圍恐有不足
- (2) 特定個人資料之保障有過於嚴格之疑慮
- (3) 對於特定非屬個資法定義下的個人資料但仍有侵害隱私權疑慮之資料未為保障
- (4) 公務機關之規範尚有進一步加強之需要

我國目前針對個人資料之保障，仍有可再加強之處。縱使個資法修正草案通過之後，對於資訊隱私權的保障，仍然是存在部分不足的地方。而根據之前論述，可知其原因在於，個人資料之於隱私權所存有之侵害風險與程度並非是水平而無差異的。簡言之，不同的個人資料於外洩、濫用時，對於個人隱私權的侵害程度是不同的，且並非僅限於得與個人為直接連結之個人資料會對個人隱私有存在侵害的風險，因此若單靠處於普通法、一般法地位之個資法，以普遍性一體適用之立法方式，對所有涉及資訊隱私之資料為規範，自然在某些情形之下便會出現法律適用與社會期待的落差；誠然，如能按照本研究於之前所歸納關於隱私保障之法制判準進行檢視，便會明白目前個資法仍有不足之處，以下便就該等判準為例進行說明與分析。

按照前述歸納出 UNS 法制整備之判準，關於隱私權保障之判準及其具體檢視流程與標準如下：

1. 資訊發展之同時，是否足以保障個人隱私不受侵害
  - a. 業務範圍所涉及之資訊收集、處理、利用，其資訊是否與個人隱私相關？
  - b. 該資訊是有相對應之法律規範予以保障？
  - c. 保障方式是否符合學理上針對個人資料之原理原則規範？
2. 資安與隱私保障同時，有無兼顧資訊之合理發展
  - a. 業務範圍內，如對資訊流通有所限制，其限制基礎是否與資安與隱私保障有關？
  - b. 承上，在實現資安與隱私保障之目的時，其採行之手段是否對資訊應用的發展，造成嚴重之限制？
  - c. 該等限制是否是合理且可接受的作法？為維護資安與隱私所保障之利益，是否與資訊應用發展的利益間產生嚴重失衡的現象？

首先，我們的政策目標是保護個人隱私，亦即讓個人保留其獨處而不受外界侵擾的權利，因此在資訊社會中討論隱私保障時，縱使我們把關注焦點放在個人資料上，個人資料的界定也應以所有會牽涉到個人能否保留其獨處不受外界侵擾之資料為範圍，因此無論係現行法的「足資識別該個人之資料」，亦或是修正草案的「得以直接或間接方式識別該個人之資料」，其皆透過對個人資料的重新定義，而縮小了個人資料乃至於我們對隱私權保障的保障範圍（畢竟能否識別於個人之資料與牽涉個人隱私之資料不能必然地畫上等號），因此便出現了上述所謂「對於特定非屬個資法定義下的個人資料但仍有侵害隱私權疑慮之資料未為保障」的漏洞，即這一方面的資料雖然有牽涉到個人隱私，但由於不符個資法定義下的個人資料，故無個資法的適用，而就目前法制而言，又無其他相對應的規範予以保障，因此便無法通過上述判準的檢驗。

而或許會有論者認為，在修正草案通過，個人資料定義為「得以直接或間接方式識別該個人之資料」後，可以透過無限擴張「間接」之解釋，來使上述之漏洞趨近於零，但如此一來本研究認為，便有可能與上述第二個判準—「資安與隱私保障同時，有無兼顧資訊之合理發展」發生衝突，蓋依個資法修正草案之規定，如同前述所論，是一部十分嚴格

之立法，以如此嚴格之立法來規範與個人連結程度不高之個人資料，對於該等資料背後所存在的處理利用價值之侵害是否能達到最小，將會有相當大之疑慮。相對地，同樣之情況亦有可能發生於特定以一般解釋方法下便有個資法適用，而其背後涵蓋了相當大的利用價值之個人資料，因其背後存在了相當大之利用價值，對其如以個資法予以限制，其所造成背後處理利用價值之侵害，是否合理而能被社會通念、國民法感情所接受，將是值得思考的問題。

事實上個人資料內容的類型按照其與個人的連結程度，將可再進行細部的區分，進而其與個人隱私之侵害風險也將不同程度之認定，加上不同資料的應用模式背後所存在利用價值不同，譬如 RFID 帶來的便利性、監錄系統帶來的社會安全性等，因此對於不同情況下的個人資料保障實應以不同方式予以保障，而單靠個資法此等普遍性立法的個資法，就企圖將所有涉及個人資料之行為皆予以適切之規範，事實上是不容易的事情。誠然，或許會有論者認為，隨者科技不斷的發展，涉及隱私權的技術應用，將趨於多元化，而難以針對個別進行立法來作規範，但倘若我們換一角度思考，其實這些技術的發展，事實上並未創設任何新穎的個人資料類型，隱私權的本質是沒有改變的，我們所要做的，只是在隱私權保障與不同公共利益發生衝突時應如何權衡，而此本即為立法者所應致力達成之責任，因此實在不應以上述理由而逃避其責任。

惟在立法上，是否有一定之方向得以遵循，使吾等在未來面對建立個人資料法制時不至於失所附麗，本研究認為，原則上想要以一套一體適用之標準來規範所有之個人資料的論點，未來將面臨諸多挑戰。取而代之的是，應逐漸的朝向層級化的立法進行才是，而以目前法制以及本研究之前的論述，個人資料保護的法制建立，基本上應先以個資法為基礎，接著遵循兩大脈絡進行，即資料存在的隱私權侵害風險、程度，與資料背後的利用價值，首先依據資料存在的隱私權侵害風險、程度之不同，可將資料按照現有體系區分為敏感性資料<sup>156</sup>與一般性個人資料、以及雖不能識別於個人但仍有侵害隱私疑慮之資料，而按照侵害程度之不同，得否以背後之利用價值予以放寬便有所不同。

綜上所述，本研究認為，在未來進行資訊隱私權保障之法制建立時，立法者應按照下列步驟進行相關之立法：

---

<sup>156</sup> 有必要再為提醒的是，此處敏感性資料本研究認為是指一旦洩、濫用，將造成人民難以回復之侵害的資料，故依前述，應不僅限於修正草案中的五項資料。

- (1)原則上以個資法為基礎規範
- (2)接著界定該資料屬敏感性資料、一般性個人資料、亦或是雖不能識別於個人但仍有侵害隱私疑慮之資料。
- (3)確立該資料利用背後所存有之利用價值為何。
- (4)權衡資料之重要性與其背後所存有之利用價值，決定是否放寬或拉高其保障程度。
- (5)假設屬於敏感性資料而又不符合「極為重要」之目的，而手段係屬「必要並從嚴限縮適用範圍」等要件時，應提高其保障程度，而高於現有之個資法。
- (6)假設特定一般性個人資料背後之利用價值，符合有「重要」的利益存在，而手段與目的間又具有「實質關聯」性時，即應放寬其保障程度，而以特別法排除較為之嚴格個資法。
- (7)注意「雖不能識別於個人但仍有侵害隱私疑慮之資料」不得毫無保障，而造成資訊隱私權保障之漏洞。
- (8)但假設「雖不能識別於個人但仍有侵害隱私疑慮之資料」背後之利用價值，符合「正當」之理由，而手段與目的有合理關聯性之要件時，即可放寬其保障程度，而許其進行一定程度之蒐集、處理、利用。

## 伍、公部門資訊應用暨服務面相關法制議題之研究

優質政府服務是 UNS 計畫中相當重要的一環，而事實上電子化政府之推動自民國 86 年起，在我國一直都是相當重要的國家發展政策。在長期的努力下，我國政府之資訊化已有相當大的進步，如今在電子化政府的基礎建設大致完成下，線上服務內容已有優異的成果，而 UNS 計畫準備進一步地將我國電子化政府推向富含整合、交易及互動功效的層次，因而在 UNS 計畫中提出了許多相關發展子計畫，然就本研究之觀察，無論係在整合上、交易發展上、亦或推動具互動性之電子化服務上，其背後皆有相對應之法制疑慮存在，故本研究以下便針對此三大推動方向，分別討論之。

此外，由於在 UNS 計畫的推動下，NGN 網路將逐漸汰換 PSTN 網路，屆時將由於 NGN 網路技術本身的特殊性，而對公部門現有業務能否順利繼續進行，產生一定程度的影響，因此本研究另外於本章最後再增列一節，討論其他公部門應注意事項，以提醒相關部門予以注意。

### 一、政府資訊服務整合

#### （一）政府資訊服務整合建置簡介

首先應說明的是，所謂的政府資訊如按照政府資訊公開法第三條之定義，係指「指政府機關於職權範圍內作成或取得而存在於文書、圖畫、照片、磁碟、磁帶、光碟片、微縮片、積體電路晶片等媒介物及其他得以讀、看、聽或以技術、輔助方法理解之任何紀錄內之訊息」，根據歸納<sup>157</sup>，其具有兩個特徵，一是資訊是政府機關於職權範圍內作成或取得的，二是不限制此資訊係透過何等方式為呈現或儲存，因此只要係能符合上述要件者，皆屬於本章所欲討論之範圍。

理論上，政府資訊服務整合之目的，係希望能藉由資訊的整合，使民眾在申請政府提供服務時，在過程中能更為便利、迅速、確實，

---

<sup>157</sup> 廖淑君，「政府資訊加值利用與管理法制研究：以美國及英國為例」，科技法律透析，2007 年 7 月，頁 38。

且透過資訊的整合，政府能有效率地為弱勢同胞量身訂做服務窗口，提升我國對於社會弱勢面的關懷與照護，此外更重要的是，透過政府資訊的整合，政府各部門能相互共享資訊，快速地掌握其業務上所需資訊，進而提升行政上的效能、減少資源浪費；在 UNS 計畫中，其準備整合的資訊涵蓋了政府各級機關各種面向，並計畫透過整合，以網路管道來提供民眾包括稅務、戶政、地政、政府採購等綜合服務，而就本研究之觀察，如欲達成此一目標，在發展歷程上，勢必會牽涉到三種面向的文書處理，分別為政府資訊的電子化、政府資訊的傳遞、以及最終的資料庫整合，因為倘若政府資訊未以電子化檔案之方式呈現，而係以紙本方式，方法上根本不可能進行接下來之工作，而建立電子檔案後，便會將此檔案傳遞至機關內部或其他機關之資料庫進行建檔，待至各資料庫建立完成後，最終便會將各資料庫相互連結互通，而達到整合之目標。因此，以下便就此三大建置步驟上，可能會發生之法制疑慮進行進一步的說明。

## （二）政府資訊整合存有之法制議題

### 1. 政府資訊電子化面

按照政府資訊公開法所定義之政府資訊，其涵蓋範圍十分廣泛而無邊際及具體分類，理論上難以針對各種不同類型之政府資訊分別進行法制檢視與分析，因此本研究僅就其中具代表性之政府資訊-「公文」，進行詳細的檢視，其餘之部分由於其無論是否已有相對應之規範予以規定，大體上皆存在了與公文類似之問題，故此處有關公文的討論可做為其他資訊衍生問題的參考，本研究不再深入探討。

而本研究之所以以公文為檢視之範例，乃係因長期以來公文是政府機關對內及對外重要的溝通工具。在過去電子化政府的推動中，公文的電子化一直便被認為是重要的一環，故對此有許多相關法規的制訂，以推動此一目標的實現。在作業面上，包括有「公文程式條例」作為主要法律依據，其他在法規命令、行政規則位階上，則有「機關公文電子交換作業辦法」、「機關公文傳真作業辦法」、「文書及檔案管理電腦化作業規範」、「機關檔案管理資訊化作業要點」等，而在電子文件的基本法效力的認定上，則有「電子簽章法」作為基本規範。惟儘管對此有眾多法規予以規範，但在規範與執行上由於以下原因，使得公文的電子化遲遲無法完全落實：

#### a. 基於數位落差之因素，法規不以電子化為原則

由於政府資訊多半與人民權益有所關聯，因此在立法上，必須顧及其公開手段不至於將特定人民排除於門外，故根據政府資訊公開法第八條之規定，其公開手段並不以電子化管道為原則，便係考量到數位落差的存在，避免造成在資訊能力上處於弱勢的人民，有不平等之對待。

同樣的在規範公文的相關法規上，也有類似的狀況。觀察我國針對政府公文乃至於相關文書製作、傳遞等最基本之規範-公文程式條例，其中對於公文是否應以電子化方式呈現，便僅以該條例第二條第二項規定「必要時得以電報、電報交換、電傳文件、傳真或其他電子文件行之」，賦予了行政機關有決定是否以電子化方式進行文書相關處理之裁量權，至於是否以電子化方式為原則，在該法中則無進一步的規定。

但推動電子化政府之目標，並非毫無落實於法規當中，觀察公文程式條例第十二條之一所授權制定的「機關公文電子交換作業辦法」，該辦法的態度似乎便有些許之不同，因其中第四條規定「各機關對於適合電子交換之機關公文，於設備、人員能配合時，應以電子交換行之」，就其內容而言，便多了些許強制意味，且在各政府機關間制定了許多相關的電子文書交換規範與準則來因應此一規定，政府機關間公文的電子化也因此已有所實踐；但相反地，由於在政府機關與人民間的公文欠缺類似之規定，因而使得政府與人民間公文的電子化，至今仍難以真正落實。

#### b. 程序、格式欠缺一體適用之規範導致電子化有所顧慮

承上所述，文書電子化之所以無法落實，一方面係因法律上並未規定以電子化為原則，但除此之外，就本研究之觀察，其背後存有之格式上、程序上爭議，更是阻礙電子化的一大原因，因縱使法律授權行政機關有決定是否電子化的裁量權，但倘若在文書電子化中存有許多在效力上、格式上、程序上爭議之顧慮，行政機關在決定是否透過電子化之方式進行相關文書處理之意願上，便會大打折扣。

而之所以存在這些格式上、程序上的爭議，最主要原因是在於目前法制欠缺一體適用之規範所致，蓋電子檔案存有格式、識別、保存等問題，必須予以統一，使能互相交換使用，而針對此等問題，目前

係依賴「機關公文電子交換作業辦法」、「文書及檔案管理電腦化作業規範」、「機關檔案管理資訊化作業要點」等法規命令、行政規則來予以規範。

而上述規範基於以下兩個原因，導致其實際上並無法對全國所有機關一體適用：第一，上述規範明文規定了其規範範圍不及於總統府及立法、司法、考試、監察四院<sup>158</sup>；第二，雖然「機關公文電子交換作業辦法」規定，在電腦化作業相關事項上，應依行政院訂頒之相關規定行之<sup>159</sup>，但其母法「公文程式條例」卻同時規定，倘若各機關另有規定時從其規定。因此基於子法不得牴觸母法之法理，該辦法的強制力是否能落實，便有所疑慮，各機關是否真能遵其相關規定辦理，實令人懷疑，特別是地方機關得否主張地方自治權力而拒絕遵守，即係值得關注之法制問題；而在格式、程序無法統一的情況下，電子化自然便有其困難之處。

#### c. 科技快速發展對政府資訊電子化亦造成問題

此外行政機關在進行政府資訊電子化時，除了欠缺一體適用之規範，而有格式製作、檔案保存方式等未為統一之問題外，尚有一個重大的疑慮，即電子化之結果是否能因應科技的快速發展。就本研究之觀察，資訊科技之一大特點，即在其演進之速度與方向十分迅速而多元；此在多數的情況下，的確為提升人類生活提供了良好發展。但此點亦同時對於政府資訊的電子化造成了相當大的疑慮：因在科技如此迅速多元地發展的過程中，應以何種技術為電子化的標準便成為十分困難的問題。譬如在檔案的製作上應以何種程式、何種格式進行，此牽涉到科技中立原則；或者在檔案保存時，如未適時的調整保存方式，恐將有檔案毀壞之狀況發生；又或者隨著資訊技術的發展，如未隨時提高其安全維護措施，一旦資料安全性不足時，資料恐將有被竄改之風險，屆時資料的可信度將蕩然無存等各式各樣的問題，皆成為行政機關擔憂之所在。

---

<sup>158</sup> 機關公文電子交換作業辦法第二條參照。

<sup>159</sup> 機關公文電子交換作業辦法第十至十二條參照。

#### d. 以電子簽章法規範政府資訊之電子化仍存有相當問題

以往電子文件是否具法律上之效力，其相關送達程序、身分確認皆有相當之疑慮，惟此等疑慮在電子簽章法施行後，某種程度上已獲得解決。蓋電子簽章法確認了電子簽章、電子文件具有取代一般簽章、文書的法效力，並且規範了電子文件的發文及收文時點的判斷方式<sup>160</sup>，但由於電子簽章法的設立係針對電子簽章制度為一般性、普遍性為規範，故在設立時遵循了技術中立原則、契約自由原則、市場導向低度管理原則等<sup>161</sup>，使得其中之規範相當寬鬆，特別係在契約自由原則的運作下，是否得使用電子文件，使用上的具體方式，皆有許多可由當事人為約定之，而此造成了人民與行政機關在傳遞電子文件上產生爭議，譬如人民向行政機關要求以電子文件之方式進行文件簽署、傳遞時，便會發生與前述相同之問題，即行政機關此時究竟得否拒絕之；又或者，儘管有電子文件發文及收文時點的判斷規定，但一方面，當事人對於發文及收文時點的判斷，同樣亦可另為約定，人民是否便可以此規定與公務機關另為約定，此存有一定疑慮，另一方面更重要的是，此規定其實終究仍未明確地與各種法律規範上所謂的送達，為確實的指引，因而導致行政機關在適用上，對於電子文件於收文時是否具送達之效力有所顧忌，進而同樣產生對於電子化意願低落的結果。

除此之外，由於公文內容通常會牽涉到人民重大權益，因此理論上其內容之正確性應要有較高的要求，故在電子化的過程中，應特別注意避免資料遭第三人竄改，並且應確實確認與該資料涉及權益相關之當事人身分為何。惟就電子簽章法目前之規定，電子簽章與須經過憑證機構憑證之數位簽章在效力上並無明顯之區別，在法令未明確要求相關政府公文透過電子化方式簽署需以較為安全之數位簽章進行前，如貿然進行全面之電子化，勢必將產生相當之風險，故對此亦應建立相關配套措施，落實數位簽章之機制，以保障電子公文之正確性。

## 2. 資訊傳遞與資料庫整合面

而除了上述在公文乃至於政府資訊電子化存有法制上的疑慮外，

---

<sup>160</sup> 電子簽章法第4、5、7、9條參照。

<sup>161</sup> 請參見，電子簽章法立法說明。

在文書的傳遞到最終的資料庫整合上，更具有相當程度的法制障礙需要解決，本研究歸納為以下兩點：

#### a. 得整合之資料範圍不明

首先，誠如之前在隱私面向所為之檢討，政府機關間的資訊傳遞，以目前法制而言，並沒有專有之規範，而係透過行政協助之方式進行，因此機關間並沒有明確的指引可供遵循，究竟何種情況下得釋出其資料予其他機關，又在何種情況下有向其他機關取得資料的權力，而在發生爭議時，僅得透過機關間之協調，或是上級機關裁示始能解決，此種溝通方式不但是行政資源的浪費，更對行政效能的提升產生阻礙。

面對此一問題，在目前未有明確規定得以援用的情況下，僅能透過政府資訊公開法此一關於政府資訊的基本法來處理。理論上根據政府資訊公開法之規定，政府有義務公開予民眾權益攸關之政府資料，而其他機關對該等資料即可基於民眾之地位取得該等資料，但一方面行政機關有時欲獲得之資料未必與民眾權益攸關而得適用政府資訊公開法，另一方面根據政府資訊公開法第八條之規定，政府資訊之公開方式並不以電子化方式為限，此導致當政府資訊以紙本方式公開時，其他機關與人民同樣有檢索不易之困擾；並就本研究觀察，更為棘手的情況是，由於我國政府資訊公開法第十八條設有資訊公開的除外條款，在符合該條之要件時，便得不予公開，因此在政府資訊公開法下，請求機關就算有取得該等資料之合理性與必要性，仍有可能會被擁有資訊之機關以主張該除外條款之方式拒絕提供資料，進而被擁有資料之機關拒於門外；因此實有必要另外增訂特別法予以處理才是。

#### b. 機關權限不明

目前法制除了並無明確規範指引出可為共享之政府資訊範圍外，對於資訊釋出的程序、應遵循之原則、以及資訊釋出後的權責如何劃分亦無明確的規範可遵循，此對於政府資訊的整合亦造成了相當大的阻礙；蓋政府資訊牽涉之內容，時常是敏感而稍有不甚將產生危害的，對於擁有資料之機關而言，其係依據法令授權蒐集該等資料，故對於該等資料具有相當的維護義務，倘若釋出後，接收資料之一方未善盡維護義務，而造成該資料的不當外洩或被竄改等事件而因此造成損害時，原機關恐將負有一定程度之責任，在有此等疑慮下，擁有資訊之機關對於資訊的釋出，自然會有所顧忌而趨於保守；因此倘若能針對

政府機關彼此間資訊傳遞上為明確的規範，就責任應如何劃分、取得資訊機關應負擔哪些維護義務、釋出資訊之機關於何等情況下得免除責任等議題，設計一套通用之機制，自然能使政府機關在傳遞資訊時，不會存在不必要之顧忌，而有意願進行資料之共享，並使發生資料不當外洩、被竄改等問題時，能明確地追究責任的歸屬。

### （三）小結—政府資訊服務整合之法制整備方向

綜上所述，目前法制對於政府資訊整合無論在資訊的電子化上，亦或是其接下來的機關間傳遞，乃至於最終的資訊共享整合中，最主要之問題，便是欠缺一套能作為全體各級機關可茲遵循的指引規範；對此，本研究建議應儘快設立專法予以因應。而在規範內容上，應注意以下重點，包括：在資訊電子化上，對於公文、檔案之製作程式、格式、安全性如何建立，應設立專法規範原則性事項，再透過其授權之法規命令來規範細節性、技術性事項，將能以較具效率且較符合法律體系之方式來解決電子化背後存在的技術問題；同時，在推動 UNS 計畫的努力之下，數位落差的情況若能逐漸獲得舒緩，目前相關法律普遍未以強制方式來推動政府資訊電子化之情況，便可考慮修正，而將電子化方式列為原則性的資訊處理方式，以加強電子化政府的落實。

此外，對於上述機關資訊共享之範圍與權責劃分不明之問題，本研究以為，在共享範圍之設計上，仍可參考政府資訊公開法內涵之概念進行規劃，蓋政府資訊公開法將資訊劃分為一般可公開之資訊及基於特定理由得為限制公開之資訊，其中得為限制公開資訊之類別便可做為此處區分哪些資訊應為共享，哪些則反之的類型參考，惟應注意的是，行政機關畢竟與人民性質不同，並非將特定資訊傳遞於某機關便等於將該資訊完全公開，故在機關有特定理由下，應仍容許其取得該筆資訊，惟該標準為何，則有待更進一步之研究；而在權責劃分上，誠如前述亦有其進一步研究與明確之必要，始能達到政府資訊整合的最終目標。

## 二、政府資訊加值服務

### （一）政府資訊加值服務之簡介

政府資訊加值利用，按照歸納<sup>162</sup>係指「開發政府資訊的經濟價值，將政府資訊視為一種原料，用以發展新的產品或服務<sup>163</sup>，包括於政府資訊之上進行修改、添加、或其他處理或應用<sup>164</sup>」；而大體上政府資訊加值利用之過程可分為四個階段<sup>165</sup>，包括資訊內容的產製、資訊內容的收集與儲存、資訊的包裝及加值程序、以及於最後的行銷及提供服務於終端消費者。而政府資訊加值利用之優點在於，透過政府資訊加值服務，一方面可使特定必須經由政府公權力始能收集、取得之資料，釋放於民間使用，另一方面更可使此類政府資訊的利用更具經濟效能，不但讓政府的收入增加，且同時促進相關產業發展與市場拓展。

但政府資訊的加值利用並非毫無疑慮，蓋我國政府資訊公開法雖規定，人民得據該法主張取得政府資訊，但其後是否得就該資訊進行加值利用，並非毫無爭議，主要原因在於對於製作該等資訊之政府機關，對其是否具有智慧財產權得以主張，便是值得吾人思考之問題。贊成者<sup>166</sup>認為政府資訊係源於政府利用人民所繳稅捐資源而取得的，倘若不對該等資訊賦予智慧財產權之保障，而同意特定業者能任意運用該等資訊獲取大量利益，將有可能造成對一般納稅人民之不公平的結果，而反對者則認為，該等資訊既然係源自於人民稅捐之產出，自然具有公共財之性質，故不應受智慧財產權之限制，而使人民無法對其進行有效利用。

---

<sup>162</sup> 同註 157，頁 39

<sup>163</sup> Organization for Economic Co-operation and Development, *Digital Broadband Content: public Sector Information and Content*, DSTI/ICCP/IE(2005)2/FINAL, Mar 30, 2006, at 10, available at <http://www.oecd.org/dataoecd/10/22/36481524.pdf> (last visited Dec 14, 2007)

<sup>164</sup> 臺北市政府資訊資產授權流通及加值利用作業要點 第 3 點

<sup>165</sup> Pira International, *Commercial Exploitation of Europe's public Sector Information*, Final Report for the European Commission, Directorate General for the Information Society, Oct 30, 2000, at 13-14, available at [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/commercial\\_final\\_report.pdf](ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/econtent/docs/commercial_final_report.pdf) (last visited Dec 14, 2007)

<sup>166</sup> 同註 157，頁 40。

至於我國法制究竟係遵循上述兩論點之何種，對此本研究首先將就目前相關法制如何規定為說明，探討目前國內法律體系可能的立場為何，接著再就該等說明所導出之結論，檢視國內目前法制對此是否有充足之規範予以因應，並以該檢視結果再就未足處提出法制的修正方向，以供未來進一步討論之參考。

## （二）推動政府資訊加值服務之法制議題

### 1. 政府資訊公開法與著作權法

而按照「政府資訊公開法」之規定，人民包括其設立之本國法人、團體，得依本法規定申請政府機關提供政府資訊，除非符合該法第十八條之除外條款，政府機關並不得拒絕提供該等資料，且依該法第二十二條之規定，人民在取得該等資料時，係以成本計價，故理論上人民對於政府資料之取得本身，並無任何特定的限制與疑義。但此並非指透過政府資訊公開法之規定，便可認為我國目前法制已將所有政府資訊視為公共財，而人民可於取得資訊後任意地進行加值利用，蓋依著作權法第九條之規定，僅特定政府資訊可被排除於著作權之標的外，其餘之部分則仍有著作權之適用，因而縱使人民可據政府資訊公開法取得資料，但其後是否能任意的加值利用，並非毫無疑慮。

故於我國目前法制體系看來，政府資訊某種程度上是受到智慧財產權之保障，因此人民在取得該等資料而欲予以加值利用時，勢必應得到政府主管機關之授權，而按照著作權法第三十七條之規定「著作財產權人得授權他人利用著作，其授權利用之地域、時間、內容、利用方法或其他事項，依當事人之約定；其約定不明之部分，推定為未授權」，而此造成的問題是，倘若未有任何規範可指引主管該資訊之公務員應於何等情況下授權，而授權之內容、程序等應如何進行時，公務員將因其無法知悉是否有權可就授權內容為約定，而產生一定之顧忌，進而拒絕與民間業者進行授權之協商；相對地，對於民間業者，也會因規範不明確的情況，導致其必須擔負一定的法律風險，進而降低進行政府資訊加值利用的意願。

### 2. 政府資訊加值利用規範現況

誠如前述，在無任何規範得以援引之情況中，不論係公務員亦或是民間業者，皆將因須承擔相當之法律上風險，而使進行加值利用的

意願降低。而就我國政府相關法制為觀察，既有規範可謂相當缺乏。以目前而言，針對政府資訊增值利用所為的規範，主要僅有「內政部基本圖及地形圖數值資料檔授權民間增值利用業務作業要點」及「臺北市政府資訊資產授權流通及增值利用作業要點」等此類針對特定機關之授權制度、作業程序的規範，而實際上並無一體適用的原則性法律可得遵循。因此造成的結果是，要不是在欠缺規範的情況下，民間業者與行政機關甘冒一定的法律風險，而就特定個案透過行政契約的方式進行授權，否則便無法進行增值利用；要不然就是會因各單位規範有所不同，而產生同一種類之政府資訊的處理原則、收費標準不一的情況，進而造成業者於提出申請程序上的困擾。此外，倘若該資訊涉及範圍涵蓋多數之行政機關時，業者尚需分別逐一的進行申請，此種不便對於我國欲推動政府資訊增值服務的目標，自然有所違背。

### （三）政府資訊增值服務法制上整備方向

惟在設立一體適用之專法時，究竟其內容應包含哪些內涵，根據歸納<sup>167</sup>，理論上應以下列原則與方向進行之：

#### （1）可增值利用之範圍應儘量涵蓋政府資訊公開法規範人民可取得之政府資訊

正如前述，政府資訊係屬於人民稅捐下的產出，不因其是否被認為其具有著作權而有所不同，因此理論上人民對於任何政府資訊皆可為增值利用才是，故除非該資訊本身屬於政府資訊公開法中認為應限制或不得公開之資訊，或是就其性質而言，並不適合讓人民進行增值利用，否則應使人民在取得後，有被授權進行增值利用的機會，因此在針對政府資訊增值利用為規範時，其規範可增值利用之範圍應儘量涵蓋政府資訊公開法規範人民可取得之政府資訊，始為恰當。附帶一提，倘若認為該資訊不適宜進行增值利用，此屬於對人民權益有所限制之事項，故應充分說明理由始可限制之，自屬當然。

#### （2）明確政府資訊增值利用之程序與收費標準

誠如前述，目前法制最欠缺的部分，便是關於政府資訊增值利用應透過何等程序來進行，且收費標準不一的現況亦必須改善之，故設立專法最主要之目的便係盼能藉此專法將相關程序性事項能予以統

---

<sup>167</sup> 同註 157，58 頁以下

一。惟應注意的是，關於收費標準之制定，由於政府資訊加值利用之一大目的，係在於透過此加值利用的作法提高政府收入，故若接受此一目的，那麼在定價時理論上無須以成本定價為原則，而可略為提高其價格。但應注意的是，在收費標準的提高上，應避免以過高之價格，使該等資訊之利用受到少數業者所寡占，而將一般人民排斥於外。

### (3) 落實政府資訊電子化

政府資訊加值利用之目的，最終在於政府資訊能更為有效地利用，以產生相當的經濟效益，但倘若該資訊係以傳統紙本的方式呈現，對於欲利用該資訊之業者而言，其取得資訊後，便需經過繁複的處理、耗費大量之成本後始能對其做進一步的利用，如此大大地提高了利用的門檻。況且若同一資訊係以紙本方式同時提供給不同業者，則個別業者皆須對該進行相同的整理，此種作法無非是資源的浪費，因此若政府資訊本身能以電子化的方式蒐集儲存，或是事先以電子化之方式加以處理，則在提供予業者時，業者便無須再擔憂後續繁複的處理程序，而提高了其利用之意願。

### (4) 建立政府資訊共通平台、指定專職單位協調處理政府資訊加值利用

如何促使政府資訊加值利用之效能提升至最大，其背後的便利性將是一大重點，而在除了透過電子化之方式降低業者利用之門檻外，由於業者所需之資訊時常係散見於不同機關間，因此如能有效地建立政府資訊共通平台，設立單一服務窗口，民間業者便可透過此平台，一次地取得政府資訊，此對於政府資訊加值利用的促進，將有莫大的助益。而關於政府資訊整合可能存有一定之法制疑慮，前已加以說明，於此便不再贅述。除此之外，由於政府資訊係散見於各機關間，因此民間業者縱使能透過共通平台取得資訊，其在取得授權之過程中，仍有必要分別向個別機關進行協商以取得授權，故若能指定專職單位，居中協助業者與各機關進行協調，將能有效地降低業者的不便，並避免重複而不必要的行政程序，並且指定專責單位後，亦可賦予其監督或查核其他機關資訊管理是否落實之權責，對於整體電子化政府之推動，具有相當的幫助。

### 三、強化網路互動，加強民眾參與

#### (一) 電子化民主之發展方向

對於國家處理行政事務上，活用 ICTs 來提升國家民主發展是目前世界民主國家所共同努力的方向，即所謂的電子化民主(e-democracy)，譬如美國 2004 年總統大選時，部分州採取了電子投票；加拿大外交事務與國際貿易部於政府上線計劃中，實施電子諮詢；蘇格蘭則提供了電子請願機制等；蓋活用 ICT 不僅在提升國家效能上有所助益，更重要的是其將民眾參與民主之途徑電子化，使得民眾參與民主活動更為便利，因而較以往更為落實民主，並且其建立的人民意見反映平台，使得政府與人民的互動更為健全，而在施政上能更為貼近人民需求，以及取得人民對其之認同。

依據學者<sup>168</sup>歸類，所謂的電子化民主可區分為電子投票(e-voting)與電子參與(e-participation)兩大領域，而我國在本次 UNS 計畫中所提及關於電子化民主之部分，包含「增進電子化政府整合入口網資訊公開與民意互動服務」、「辦理政府網站服務評鑑，促進互動、主動與流程整合服務」、「建制政府公報互動參與機制服務」、「推動法制互動作業，促進公開參與」、「公開國家檔案資訊，完成轉型正義」等子計畫，即將發展的重心放在電子參與當中。

因按照經濟發展暨合作組織 (Organization for Economic Co-Operation and Development, OECD)對建立電子參與的過程所做的分類，發展電子參與可分為三個階段<sup>169</sup>，分別為資訊提供(information)、意見表達(consultation)、及積極參與階段(active participation)；在資訊提供階段，主要係由政府向人民單方向地進行資訊公開；在意見表達階段，則開始讓人民得針對政府所揭露之資訊表達意見；最後在積極參與階段，則賦予人民有主動設定議題，並就該議題進行討論之可能。因此在討論電子參與所可能存在法制議題的問題上，便可依據此三個階段之發展可能存有之疑慮，分別進行檢視。

---

<sup>168</sup> 黃東益，電子化民主之研究，行政院研究發展考核委員會委託研究報告，民國 94 年 3 月，頁 13。

<sup>169</sup> See Joanne Caddy, "Citizens as Partners: Information, consultation and public participation in policy-making", p.28, OECD, 2001

## （二）建構電子參與管道之法制議題

### 1. 資訊提供階段

在此階段中，發展的重點在於如何確實地落實政府資訊的電子化與整合，此一部分在前述中已有許多之討論，本研究在此不多做描述，惟特別應說明的是，子計畫中所特別明列的「建制政府公報互動參與機制服務」，其在法制上有其特殊之疑慮而有提出討論之必要。

所謂的公報，係指<sup>170</sup>由政府制度性地編輯出版具有一定公定力的刊物，內載法律、法令、決議、命令、條約、協定或其他對人民權益影響的官方文件；其具有維護法令公定力、滿足人民知的權利、強化人民參與及提升政府效能等功能<sup>171</sup>；而公報發展之歷史十分悠久，但儘管已存在相當長的時間，公報本身仍存有相當之法制爭議，包括：

#### （1）公報刊載於法律上之效力仍有待明確

就目前法制觀之，事實上儘管有眾多之法規明文規定了特定資訊應刊載於公報，但問題是該等法規並未說明刊載於公報的效力為何，或是未說明未為刊載時將會產生何等法律效果，譬如在行政程序法、政府資訊公開法等便有眾多重要條文在公報的效力上急需作進一步的釋明

#### （2）公報之範圍仍有待具體

在「公報之內容範圍為何」此一基本問題上，目前亦缺乏正面的界定。因不論是在政府資訊公開法，亦或是「行政院公報發行要點」，皆僅規範關於人民權益之重要政府資訊應予以刊載公報，然何謂重要事項（或稱作攸關人民權益），其標準為何實在不明，除了特定法規有明文規定應刊載外，其餘便無明確的標準。

在此等問題未解決之前，公報電子化的結果，將更加的擴大此類問題的爭議性，而使前述曾提及之電子化過程可能發生之法制疑慮，在處理上將更為複雜，因此對此實有必要進一步再為研究。

---

<sup>170</sup> 葉俊榮等共同研究，建立各機關公報發行制度之研究，84 年 4 月，10 頁

<sup>171</sup> 同前註，頁 34

## 2. 意見表達與積極參與階段

而在意見表達與積極參與階段，就相關研究<sup>172</sup>之觀察，此一部份目前主要可行之發展方式有二，即應用電子郵件技術的電子民意信箱，以及網路上電子公共論壇，而大體上 UNS 相關提及民意交流之子計畫，其發展方向便與此相符，故以下便就此二者在法制上的疑慮，作進一步之說明：

### a. 電子公共論壇

網路上公共論壇空間，係透過設立討論區的方式，給予民眾進入其中發表言論，進而達到政策意見交流目的之 ICT 應用，因此首要的問題是，關於此類言論表達應如何進行管理。由於在線上表達言論與一般言論本質上並無不同，在憲法上的評價應該相同，因此理論上以目前現有針對言論管制之法制體系即應足以因應。惟略為不同的是，電子化管道雖有便利之優點，但同時也代表其特別容易受到濫用，例如不當內容之發表、相同內容不斷發送等，而對此等濫用情事，由於尚不至於有其他管制言論自由法律之適用，譬如刑法，因此倘若未針對此另有所規範，勢必會造成論壇中充斥著大量不負責任之言論，使認真的使用者失去參與之意願<sup>173</sup>，進而讓公共論壇之設立失去意義；而管制方式或許可透過論壇之管理機關自行設計論壇規約之方式來進行，也可透過專法的設立來予以規範，端看政府評估結果而定。

惟應注意的是，該等管制應以低度管制方式進行，以符合憲法對言論自由、集會自由、平等權保障為前提，在非必要的情況下不應對言論發表為限制，蓋公共論壇上之言論多與政治議題有關，對於政治性言論之管制，理論上應以「嚴格審查標準」(strict scrutiny)檢視；另一方面，過度的管制本來就會使人民對此的參與意願降低，加上此類不同於必要行政行為的措施，其本身功能能否發揮，完全倚賴著人民的主動參與，因此對於管理規約的內容，必須謹慎規範。

另外，對於網路上言論發表常見的問題，例如是否具可匿名性，此涉及到隱私權之問題。就目前而言則有正反兩面之見解可為參考。

---

<sup>172</sup> 戴豪君、廖書賢，電子化民主法制規劃芻議，研考雙月刊，第 28 卷第 4 期，2004 年 8 月，頁 80

<sup>173</sup> 同前註，頁 80。

贊成者認為，基於前述過度管制將造成人民使用意願低落之論點，認為並無必要限制匿名之必要；而反對者則認為，倘若無法確定當事人之身分，重則可能導致對違法言論無法進行追緝，輕則可能造成使用者任意濫用論壇空間之結果，導致認真使用者失去參與意願，而上述兩見解應以何種見解為是，有論者<sup>174</sup>認為端看該論壇所欲達成之目標為何而定，。假設討論結果對於機關行使行政行為上具有某種之拘束力，那麼論壇規約便可以較為嚴格之內容來設立，進而傾向於實名制等方式進行。惟無論如何，倘若涉及個人資料的蒐集，那麼對於相關個人資料之管理、安全維護必定應制定詳盡的行政規則，以避免有隱私權侵害之發生；在制定上則可參酌以下原則，包括：(1)最低需求之資訊蒐集；(2)蒐集應有充分合理之目的，並應對被蒐集者充分告知；(3)訂定周延的隱私保護政策，切實遵守。

#### b. 電子民意信箱

電子民意信箱部分，較大的問題在於該等意見之陳述在法律上的性質為何，對此解釋上或可認為其符合請願法及行政程序法第 168 條以下關於陳情之規定，以使電子民意信箱的設置真正具有實益。惟應注意的是，無論按照請願法亦或是行政程序法關於陳情之規定，對於該等意見之陳述，行政機關皆應予以適當之處理與回應，對此，倘若人民濫用電子民意信箱，便將造成行政資源的浪費，故有正視之必要，惟處理上是否有必要特別立法規範之，則有待討論之空間，蓋根據研究歸納，人民濫用電子民意信箱之態樣包括：(1)入侵系統；(2)發送不實言論；(3)大量發送信件。

對此首先關於入侵系統之部分，由於目前已有刑法電腦犯罪罪章針對入侵電腦之行為予以規範，故在此爭議不大；而在發送不實言論上，倘若涉及他人名譽之詆毀等不法情事，自然可以在符合個別要件時以刑法予以處罰，故在當事人具名的情況下，整體運作不會有太大之問題，相對的，倘若當事人不願具名，則按照請願法第 5 條及行政程序法第 173 條之規定，行政機關得以該請願或陳情不合程式之理由不予處理，故若整體制度運作得當，於此亦不會對行政資源造成太大負擔；至於關於大量發送信件之問題，對此就本研究之觀察，目前法制上的確無相關規定得以規範，至多在濫發信件數量已大到致生損害

---

<sup>174</sup> 同註 172，頁 82-83。

的程度時，可依刑法第 360 條干擾他人電腦使用罪予以處理。因此倘若欲真正避免行政資源的浪費，勢必對於請願法或行政程序法應予適當之修正，可考慮增訂對於重複或顯無理由之請願、陳情，主管機關得不予受理來為解決。

附帶一提，關於此處論及電子民意信箱可能出現之問題與解決觀點，在電子公共論壇對於其討論之結果賦予一定之法律效力時，同樣有一定程度之適用，此點可作為相關機關參考。

#### 四、優質網路社會發展下其他公部門應注意事項

##### （一）通訊服務多元發展下通訊監察之法制議題

根據憲法第 12 條規定「人民有秘密通訊之自由」，其保障了人民在進行意見交流的過程中有不受國家侵害的自由。惟按照憲法第 23 條規定，該等自由在有更大的公益考量下，仍可透過法律限制之；對此，我國為了確保國家安全及維持社會秩序，遂於民國 88 年公佈施行了「通訊保障及監察法」（以下簡稱「通保法」），明文規範了政府實施通訊監察的要件、程序。

而通保法在制定當時，鑒於網際網路之發展應予以因應，遂於該法第 3 條將所謂之通訊定義涵蓋了「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」，使通訊監察之標的包含了網路上的應用行為；惟當今資訊科技發展的多樣性、複雜性，並非係當初立法者所能預料的，因而上述定義及衍生之規範就今日看來，似乎仍有不足之處，造成了許多通訊監察行為適法性的疑慮，以及程序上缺乏明確規範得以援用的問題，以下分別說明之：

##### 1. 電磁紀錄法律適用之疑義

###### a. 電磁紀錄之分類歸納與法律適用

根據相關研究歸納<sup>175</sup>，網路上之電磁紀錄如按照是否涉及內容及其產生時點與執法人員取得時點間的關係做分類，可區分為「及時取

---

<sup>175</sup> 吳兆琰，論網路環境下的通訊監察法制，科技法律透析，2005 年 2 月，頁 54。

得的內容通訊資料」、「及時取得的非內容通訊資料」、「非及時取得的內容通訊資料」及「非及時取得的非內容通訊資料」四類，而針對此四類的電磁紀錄的證據取得，應適用何等法律規範，事實上並非毫無疑慮。蓋從法律解釋上，按照前述通保法第 3 條之規範，通保法適用範圍涵蓋利用電信設備發送、「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來看，上述四類資料應皆有通保法之適用，但學理上對於監聽之解釋，係指對於犯罪嫌疑人現在或未來的通訊行為所為的監控；而對於犯罪嫌疑人過去的通訊行為所為的監控，應屬於資料的調閱，應適用刑事訴訟程序的搜索扣押。而就目前實務上的處理方式觀之，似乎亦採後說的方式進行<sup>176</sup>，此處一併加以釐清。

#### b. 非及時取得電磁紀錄與電信業者之留存義務

倘若按照前述後說之方式進行時，理論上依刑事訴訟程序相關規定，電信業者似乎無留存特定資料之義務存在，但以我國目前對於電信業者之相關管理規範，以第二類電信事業管理規則為例，其第 27 條第 1 項卻又規定「經營者對於調查或蒐集證據，並依法律程序查詢電信之有無及其內容者，應提供之。」，而使電信業者依法有留存特定資料之一定義務存在，此再再顯示目前法制與實務作法的混沌不明，同時在刑法針對妨礙秘密罪有所規範，以及個資法最小資料蒐集原則的運作下，相關電信業者對此可謂是相當地無所適從。

而理論上，對於非及時取得之電磁紀錄，相關主管機關如能回歸到通保法之規範為運作，在符合通保法要件下，踐行出示通訊監察書等程序，同時針對電信業者在留存記錄上，相關法制(譬如個資法)能設立適當的除外條款予以配套，此處所存有之法制疑慮便能獲得適當的解決。惟應注意的是，由於此類事務涉及人民憲法上秘密通訊之權利，是否得以現行管理規則之方式進行，則有進一步討論的空間。

## 2. 電信業者對於通訊監察之協力義務

依據通保法第 14 條之規定，電信事業及郵政事業有協助執行通訊

---

<sup>176</sup> 謝昆峰，網際網路與刑事偵查-以美國法的討論為中心，台灣大學法律學研究所碩士論文，2002 年 7 月，139 頁以下

監察之義務，並電信事業之通訊系統應具有配合執行監察之功能，進而負有協助建置機關建置、維持通訊監察系統之義務，而依據通保法施行細則第 21 條分別就第一類電信事業及第二類電信事業為規範體系觀之，其所指的電信事業與電信法上對電信事業的定義及範圍應無差異。

惟上述所設之規範範圍並非毫無疑慮<sup>177</sup>，因並非所有的網路服務業者皆有電信法之適用，依照電信法第二條之定義，「電信」是指利用有線、無線，以光、電磁系統或其他科技產品發送、傳輸或接收符號、信號、文字、影像、聲音或其他性質之訊息；而「電信服務」是指利用電信設備所提供之通信服務；故「電信事業」是指經營電信服務供公眾使用之事業；但事實上除了電信法上提供發送、傳播或接收訊息的功能之電信事業外，尚有許多在網路上提供資訊服務的電子商務業者，解釋上無法認定其為經營供公眾使用之電信服務的電信事業，而由於其資訊服務內容亦有可能存在一定的通訊功能，理論上對其亦應有進行通訊監察之需求，因此目前僅就電信事業及郵政事業為規範，便有規範不足的疑慮。

### 3. UNS 發展之挑戰

綜上所述，以目前通訊監察法制之運作，將會有資料留存適法性以及規範範圍不足之疑慮。而就本研究之觀察，此等疑慮在 UNS 發展下將會有更為擴大之可能，因隨著 UNS 的推動，資訊科技的發展將更為多元化，屆時資訊服務與電信服務的界線將更為模糊，通訊技術將以更加多元化的方式呈現。對此首當其衝的是究竟哪些電磁紀錄有被留存之需要，對於國家安全、社會秩序的維護才屬足夠，便係一大難題。蓋依前述推論，對於電磁記錄留存之範圍，理論上應有明確的規範，否則便會有侵害個人資料的疑慮，但相對地，倘若規範留存以及得為通訊監察之電磁紀錄範圍過小，將會造成維護國家安全、社會秩序之目的無法落實。譬如以目前十分盛行的 MSN 軟體，其提供了使用者進行語音或訊息的通訊服務，對此法令上是否得要求業者對使用者使用行為之資料進行蒐集及留存，便是可思考的問題。可以想見的是，倘若在通訊管道上，出現毫無規範之空白領域，欲從事犯罪行為之人將自然地遁入該管道中，以躲避犯罪防治機關的查緝。

---

<sup>177</sup> 同前註，頁 135。

另外，關於通保法規範對象範圍之問題，隨著 UNS 之推動，資訊服務更加多元發展，此問題將更為棘手以致難以處理，因該問題一方面牽涉到前述關於網路上得進行通訊監察之範圍為何尚有待討論，另一方面，縱使能找出其界線，但問題是與該資料相關之業者是否皆有能力加以配合，恐將有相當之疑問。因按照通保法第 14 條規定，業者之系統需有配合執行監察之功能，並負有協助建置機關建置、維持通訊監察系統之義務。縱使所生之必要費用，係由建置機關所負擔，但在建置機關給付之前，業者仍須承擔一定期間的建置成本，此對於資力較弱之業者而言，仍係一大困擾，進而提高進入網路服務市場的門檻，對於網路服務市場的活絡造成阻礙，故有對整體制度再為審慎評估之必要；且應注意的是，此一問題在通訊傳播管理法草案通過之後，由於該法重新針對電信事業為分類與定義，通保法施行細則之規範屆時勢必需要加以調整，以與通訊傳播管理法做適度的銜接。

誠然，個人隱私保障與國家安全、社會秩序的維護間應如何權衡，是自古至今皆相當棘手的問題，且隨著網路環境的發展，此問題將更趨複雜。惟如今 UNS 計畫迫在眉梢，相關單位實有必要儘早對此擬定政策，解決上述問題，以使 UNS 推動能更為順暢。

## （二）NGN 網路下電信業者緊急服務、社會安全義務分析

隨著 VoIP 技術卓越的進步及實用化，3G/UMTS 或是 WiMAX 無線網路都在考慮導入 VoIP 之技術，彙集低成本高效能之語音、視頻、數據各種綜合業務之 NGN 網路取代傳統 PSTN 網路語音服務，遂成為目前各國多所推動之目標，譬如包括日本 NTT，英國 British Telecom，都宣稱將要在 2010 年完全汰換傳統的 PSTN 網路，代之以全 IP 電信網路。而對於優質網路社會目標而言，VoIP 技術能帶來更便利、經濟之語音服務，自然是應予大力推動之；惟在 VoIP 語音服務逐漸擴大其市場，取代傳統 PSTN 的過程中，同時卻因許多規範之規範對象僅限於傳統 PSTN 服務，不及於網路語音服務，而出現了眾多法制上的缺漏。其中就本研究之觀察，特別具有重要性且與國家應踐行義務有關的，便在電信業者緊急服務、社會安全義務之相關規範上；在電信產業發展之初，電信服務被視為公共服務事業，因而將提供緊急服務之責附加其中，爾後在電信自由化浪潮下，電信業者如雨後春筍般冒出，電信市場不再僅限於既有業者，惟此類緊急電話服務一方面因沿襲已久，已被視為重要之社會安全維護措施，另一方面由於新進業者所提供之服務，仍同屬於 PSTN 架構下之電信服務，技術上並無太大之困

難，因而在規範上，課以其他新進業者相同提供緊急電話服務之義務。而如今隨著 VoIP 技術實用化，專營網路語音服務之業者逐漸於語音服務市場中占有一席之地，對於該等業者是否有令其負有同樣之義務，便成為值得思考之問題。以下首先便就目前緊急電話服務之相關規範為說明，緊接者就課以網路語音服務業者提供緊急電話服務之義務時，可能存在之疑慮作進一步之探討與建議。

## 1. 緊急電話服務現行相關規範介紹

目前規範各種電信服務之管理規則中，事實上針對緊急電話服務之提供，皆已有相當之規定，包括固定通信業務管理規則第 56 條、行動通信業務管理規則第 62 條、一九〇〇兆赫數位式低功率無線電話業務管理規則第 37-4 條、第三代行動通信業務管理規則第 52 條、無線寬頻接取業務管理規則第 52 條、第二類電信事業管理規則第 16-1、16-2、17 條，皆分別針對其管理對象課以免費提供使用者一一〇及一一九緊急電話服務之義務，且皆要求對於一一〇及一一九電話通信，應優先處理之。其中特別值得說明的是，對於應用 VoIP 技術提供語音服務之業者，依據第二類電信事業管理規則規定，主要僅要求利用 E.164 用戶號碼提供網路電話服務之業者，有提供使用者一一〇及一一九緊急電話服務之義務<sup>178</sup>，且其明文規定「主管機關得依技術可行性及市場競爭狀態，要求 E.164 用戶號碼網路電話服務經營者提供號碼可攜服務及送出緊急電話發話位址；其實施時程，由主管機關於實施日六個月前另行公告之」。相對於此，觀察實務上目前除了利用 VoIP 技術之語音服務業者外，其他 PSTN 架構下的語音服務業者，則已有緊急電話發話位址之服務。

## 2. VoIP 技術提供緊急電話服務之法制議題

事實上按照相關研究歸納<sup>179</sup>，緊急電話服務可區分為兩類，分別為基本緊急服務，係指可以連結撥號至公共安全回應點（public safety answering point, PSAP），以及加值緊急服務，即除了應具備

---

<sup>178</sup> WiMAX 無線網路是否真會應用 VoIP 技術至今未明，但無論如何可以肯定的是，當其提供語音服務時，按照無線寬頻接取業務管理規則之規定，其皆有提供緊急電話服務之義務。

<sup>179</sup> 李志仁，電信資訊匯流下之法律爭議-以 skype 為例，科技法律透析，2006 年 12 月，頁 53。

基本緊急服務功能外，尚包括了傳送撥號方的回撥號碼與地理資訊至 PSAP。而在 PSTN 架構下，理論上上述兩類服務技術上皆可達成，故對於 PSTN 之語音服務業者而言，上述兩類服務皆屬其義務範圍；相較於此，就目前 VoIP 技術而言，加值緊急服務之提供於技術上尚有一定之困難，因此多傾向於不課以 VoIP 業者提供加值緊急服務之義務。我國現行第二類電信事業管理規則即暫不課以 E.164 用戶號碼網路電話服務經營者送出緊急電話發話位址之義務，該規定似屬合理，惟本研究仍認為必須釐清相關之疑慮。

首先，以我國現行規範僅針對 E.164 用戶號碼網路電話服務經營者而言，就本研究之觀察此一規範範圍就正常情況下是合理的，因從技術上而言，此等服務在撥打電話至 PSTN 網路上的 PSAP 時，具有專屬之號碼可供警政消防機關辨識，故較有達成之可能。對照美國相關政策發展，也採取同樣觀點，蓋依據 FCC 公告之 VoIP E911 Order<sup>180</sup> 中，其將具緊急電話服務義務之 VoIP 業者限定於符合以下四項要件，包括：(1)能即時雙向語音通訊；(2)從使用者位置需為寬頻連結；(3)使用與 IP 相容的客戶終端設施；(4)允許使用者可以從 PSTN 接收或者結束通話。其中第四項之要件，在我國實務運作情況下，就是指 E.164 用戶號碼的網路電話服務。

惟就本研究之觀察，以現在我國實務上的發展而言，上述規定卻有無法發揮之疑慮，因至目前此刻，相關法制現實上的運作結果，VoIP 服務業者對於 E.164 電信編碼的取得皆有相當之門檻<sup>181</sup>，進而使得 VoIP 服務業者多透過網路電話互聯互通（IPOX）聯盟之編碼（070）方式，來進行互聯互通，而在該等語音服務於技術上無法提供緊急電話服務之情況下，某種程度上的確造成了緊急電話服務之漏洞。

對此，相較於我國於加值緊急服務之規定，僅規定主管機關得依技術可行性及市場競爭狀態，要求 E.164 用戶號碼網路提供之，美國於本年度提出之「911 Modernization and Public Safety Act of 2007」，其要求之內容則更為強烈而明確。按其規定<sup>182</sup>，要求主管機關

---

<sup>180</sup> See FCC, IN THE MATTERS OF IP-ENABLED SERVICES, WC Docket No. 04-36, E911 REQUIREMENTS FOR IP-ENABLED SERVICE PROVIDERS, WC Docket No. 05-196, FCC 05-116, 2005/6/3. (hereinafter VoIP E911 Order).

<sup>181</sup> 參照第二類電信事業管理規則第 28 條，延伸閱讀參見，李志仁，同前註 179，頁 58。

<sup>182</sup> See, SEC.102[d][2] of 911 Modernization and Public Safety Act of 2007 [H.R 3403]. Available at <http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h110-3403> (last visited 2007/12/18)

必須於該法通過 270 天內提出計劃，來找出阻礙增值緊急服務達成之解決辦法與所需步驟，包括解決之時程表、VoIP 服務業者提供增值緊急服務成果之審查、以及實現增值服務所必要的管制規範或修法建議等。相較之下，我國目前法制對於此部份之實現，在推動上似乎稍顯不足，而有再為審酌之必要。

另外，儘管目前從技術上尚無法達成傳送撥號方的地理資訊至 PSAP 之增值緊急服務，但 FCC 公告之 VoIP E911 Order 中對此並非毫無因應措施，其規定<sup>183</sup>要求服務提供者必須令用戶註冊其地理位置，以及更新地理位置，以便在緊急狀態下，至少能以該註冊資訊為基礎，提供緊急服務，同時假設其確實無法提供緊急電話服務或是僅能提供有限之緊急服務時，則必須通知顧客此情況之存在，以便保障顧客權益，而此等過渡期間之措施，皆有我國予以援引之價值。

---

<sup>183</sup> 同註 179，頁 58。

## 陸、 私部門資訊應用暨服務面相關法制議題之研究

發展各種私部門優質資訊應用服務，提升國人生活品質，係推動 UNS 計畫最終的核心目標之一，因此實有必要針對個別計畫與其各種可能之應用發展，逐一地進行法制整備之檢視，以使相關法制能夠充分因應之。惟一方面礙於相關技術仍處於初期發展階段，未來會如何演進，係研究者難以預料的，另一方面由於計劃項目十分龐大，涉及層面相當廣泛，在有限的時間當中，本研究倘若貿然地對每項計畫之法制議題，直接地提出結論，恐將是不適切地。因而本研究僅對目前之發展進行觀察，並以現有之發展為基礎，推測其將可能產生之法制疑慮為何，提供予有關單位作為未來進行研究時之參考。

以下討論之方式，大體上將以行政院科技顧問組於「發展優質網路社會計畫書」(報院版)所擬定之食醫住行四大方向來進行研究，藉由對人民食醫住行全方位的探討，讓優質網路社會在私部門之服務與應用的發展能為完整、健全。

### 一、 食品履歷與食品標示

UNS 計畫針對國人飲食面向，將重點放在「食品安全」之上，政策上計畫利用各項新興感測網路，結合數位家電的應用，讓民眾可在生活裡使用隨手可得的 e 化服務，成為把關食品安全的一份子；執行上則計畫透過認證對產品本身的原料與品質來進行把關，以及食品履歷建構來對產品的流通通路進行控管。

首先，在產品原料與品質之認證控管上，具體措施是計畫透過 RFID 技術的運用，建立檢驗服務平台，讓農產品的檢驗過程能留下電子化記錄，並透過此記錄而讓消費者、農民團體、主管機關與檢驗單位，在任何時間地點皆可以行動資通訊設備來進行查詢；而在檢驗服務平台建置完成之同時，此一檢驗資料所建立之資料庫，將進一步地作為整體食品履歷追蹤系統建置之基礎，透過食品檢驗資料的比對，讓食品加工、製造、銷售等一連串商業行為之過程，皆能公開而透明的讓大眾知悉，而降低食品偽造與品質控管不良情況發生之機率，以保障消費者購物安全，進而提昇食品產業在國際市場上的形象，帶動產業與經濟之發展。

惟由於 RFID 標籤能儲存大量之資訊，又能輕易地被週遭的感應器讀取或辨識，因而倘若該等資訊被有心人士濫用感應器讀取辨識，進而與消費者身分為連結，自然有侵害資訊隱私權之可能，固本研究以下便針對 RFID 技術應用於商品識別時，應注意哪些事項，以及應遵循何等原則，為進一步之說明。

### （一）RFID 技術應用於商品識別時之隱私疑慮

過往透過一維或二維條碼之方式進行倉儲管理，雖然可對商品的品名、顏色，出產時間等資訊進行識別，但由於其能進行之編碼數有限，故識別處理之資料仍有相當之限制，而 RFID 技術則克服了此一問題，其內涵之微型記憶體可容納較多的數列變化，故縱使是相同的產品，仍能賦予個別單一物件獨一無二的編碼，成為該物件產品的 ID，接著透過中央資料庫的建置，便可以讀取機針對個別獨特之編碼為讀取、連結網路，進而完整得知該產品的相關資訊。

由於 RFID 能儲存獨一無二的商品編碼，利用此編碼與中央資料庫的連結，便可對物品從生產、加工運輸、一直到消費者手中時的一切細節作完整之記錄，而倘若該等資料被有心人士竊取，進而透過比對而與客戶個人身分為連結，將使顧客的消費習慣被他人掌握，進而對其作一定的個人行為側寫分析<sup>184</sup>，也因而產生了相當之隱私疑慮。

此外，就目前 RFID 技術之發展觀察，RFID 技術依其本身是否具有獨立電源，分為被動式 (passive) RFID 標籤與主動式 (active) RFID 標籤兩類，在被動式 RFID 標籤上，因其並不具有內建的電源，感應距離被限制在幾公尺內<sup>185</sup>，故尚不至於能對消費者位置資訊有多少之掌握，但相對的，主動式 RFID 標籤因具有內建的電源系統，在遠距離之範圍中，仍可在收到讀取器的訊號時執行回應，並對儲存資料進行修改與刪除，故某種程度上，任何有心人士，皆可透過普遍設立感應器之方式，廣泛地收集消費者的位置資訊，而產生侵害個人隱私之疑慮；惟就目前實務上之運作觀察，由於主動式 RFID 標籤單位成本高昂，因而多

---

<sup>184</sup> JOHN M. EDEN, *When Big Brother Privatizes: Commercial Surveillance, the Privacy Act of 1974, and the Future of RFID*, 2005 Duke L. & Tech. Rev. 20, ¶12 (2005), at <http://www.law.duke.edu/journals/dltr/articles/PDF/2005DLTR0020.pdf>

<sup>185</sup> Chris Gardner, *Automotive Aftermarket RFID* MEMA Information Services Council White Paper, 2004, at 5.

僅使用在兒童位置追蹤之重要事項上，但不可否認的是，在未來在技術的突破下，主動式 RFID 標籤成本降至相當程度後，屆時倘若在農產品上未經審慎評估，而使用主動式 RFID 標籤，勢必將產生此一隱私危害。

## （二）現行個資法恐無法因應

對於以上提及關於個人行為側寫及位置資訊之隱私疑慮，就本研究之觀察，目前法制似乎無適切之規範能予以因應；誠如前述，按照目前個資法之規定，受規範保障之資料僅限於足以識別於當事人之資料，而此類 RFID 技術應用下所得之資訊，除非業者於販售之第一線透過會員卡等機制，與當事人身分為連結，否則將不受到個資法之規範，然建置如此龐大之資料庫，一旦外洩進而濫用，對於個人隱私之侵害恐不堪設想，因此實有必要進一步研究並加以因應。

## （三）立法方向之建議

而就本研究之觀察，在管制該等資訊應遵守之原則上，綜合目前相關文獻討論之結果<sup>186</sup>，應包含以下原則：

### 1. 消費者選擇：

無論是主動或被動式 RFID 標籤，都有可能使消費者在消費行為結束後，仍存在被有心人士以感應器探知資訊之風險，故應讓消費者能有機會選擇將晶片之傳輸能力予以銷毀，而使晶片編碼失去其原有能力，無法傳送其資訊給感應器。

### 2. 充分資訊告知：

由於 RFID 晶片體積微小，一般人難以察覺，因此在購物環境之中，即應該以明顯的標示告知消費者商品內含 RFID 晶片，而在商品上亦須標示其 RFID 晶片存放之處，當 RFID 晶片銷毀時也應告知消費者，甚而提供檢視 RFID 晶片是否已被消除傳送能力的設備，讓消費者在消費行為開始到結束，都能完整獲知有關 RFID 晶片的存在與銷毀，以維護其資訊自主權。

---

<sup>186</sup> 延伸閱讀參見，王郁琦，同註 139。

### 3. 自律的運作：

由於此處涉及之資訊因在一般情況下不與個人身分為連結，因而對於隱私侵害之疑慮相對較為輕微，故理論上是否必定應以法治規範來予以保障，其實有其討論空間，而從 RFID 在商品的使用來看，其係屬於全球性的編碼系統，對於跨國商品的來往一般而言透過全球性的組織以自律的方式進行，較能跨越各國法律的屏障，而有較佳之管制效果，故在管制 RFID 附加於商品的部分，應以自律作為先行的管制方式，日後若自律未能達到其所欲達之目的，再以法律介入管制才是。

## 二、電子化醫療照護之法制議題

UNS 計畫在醫療照護面向之發展，主要可分為兩個層面，首先為創造優質之遠距醫療服務，包括推動電子化的緊急醫療救護系統，透過具影音及生命徵象信號傳輸功能之 e 化救護車，達成救護車上遠距醫療之目標，以及結合高速寬頻網路環境發展微小化生理監視儀器，創造遠距救護即時通系統，提供民眾於意外事件緊急救護人員到達時、院所間轉診時及高山或緊急後送不易時之必要遠距醫療照護服務；而除了電子化遠距醫療的實現外，UNS 計畫在醫療照護面向之另一發展為，建置健康醫療資訊互通的環境，透過醫療資訊的互通，使民眾在就醫、享受醫療服務時，能更為便利，並降低醫療錯誤之發生機率。因此以下便就「遠距醫療」及「醫療資訊流通」之兩個面向為進一步之討論。

### （一）推動遠距醫療之法制思考

在遠距醫療上，按照目前計劃內容，主要僅限定於解決偏遠地區、緊急情況等較為特殊之就醫問題，始得施以遠距醫療。就此本研究認為以目前法制而言，尚不至於與現有規定發生衝突，蓋依照醫師法第十一條後段規定，山地、離島、偏僻地區或有特殊、急迫情形，因應醫療需要，得由直轄市、縣（市）主管機關指定之醫師，以通訊方式詢問病情，為之診察。惟 UNS 計劃發展下的各項資通訊技術，所能提升全民醫療照護品質之程度，絕不僅限於此，透過資通訊科技，可以使人民在家中或公司就能與醫療機關進行連線，再透過簡易的智慧型醫療檢測設備，醫院端便可進行簡單之診察，進而提供適度的醫療指示與照護。此一方向發展的優點是，對於輕度病患而言，毋需再大費周章地放下手邊工作

至醫療機關就醫，便可獲得所需的醫療服務；同樣地，慢性疾病患者亦無需專程至醫療機關，便可使醫院端對其疾病作定期的追蹤與檢視，並隨時調整醫療服務內容。更重要的是，遠距醫療建置可以使罹患傳染病之患者、不便出門之患者，在家接受治療，進而降低出門至醫療機構就醫時可能產生更大危害之風險。

若希望建立全面的線上醫療，相關法制便有修正必要。首先便是線上醫療服務的適法性問題必須解決，因按照醫師法第八條之二規定，醫師執業區域僅得在其所在地主管機關核准登記之醫療機構為之，而線上醫療究竟是否仍屬於在醫療機構內所為之醫療服務，從解釋上便有疑義，蓋一方面在提供服務時，醫師理論上仍位於醫療機構內，但另一方面，接受服務之地點卻是脫離了醫療機構的地理範圍外。對此本研究以為，按照前述醫師法第十一條之反面推論，此等作法可能會被解釋為係經由通訊方式所進行的醫療診察，而被禁止之。惟值得思考的問題是，以往由於通訊技術並不發達，而為避免醫師在無法獲得完整的病患資訊之情況下，會有醫療錯誤之情況發生，該法條之限制有其合理性，但在未來資通訊技術的逐漸純熟以及智慧型醫療檢測設備之協助下，上述疑慮不見得會繼續存在。簡言之，倘若進行線上醫療服務時，可以確保醫師能獲得足夠之病患訊息，該法所為之限制，便有重新思考修正之需要。

另一應注意的問題，在於按照醫師法第十一條第一項後段之規定，遠距醫療之所以有所限制，除了係因前述避免醫療錯誤發生之原因外，亦顧慮到所謂的醫療服務並非僅由醫師進行診察，後續的照護、治療，更是醫療服務中的重點，該法認為遠距醫療難以適當地提供後續照護、治療，從而應有所限制。對此本研究認為，該法之立法目的確實有其意義，惟此因素應不至於成為遠距醫療之限制，原因在於開放遠距醫療服務，並非即為放任後續的醫療照護與治療，在經過遠距診察後，如醫師認為有進一步進行治療之必要，自然可指示病患前往醫療機關進行之，因此開放目前對於遠距醫療之限制，並不至於造成上述疑慮。相反地，透過遠距醫療的開放，反而係能提升人民接受適當醫療照護與治療之機會，故實不應以此理由對遠距醫療加以限制。

## （二）建置醫療資訊互通環境之隱私議題

醫療資訊互通之好處是，透過資訊的互通，可以改變目前醫療資訊分散管理的狀況，使醫療資訊能為集中進而分享予各醫療機構，讓醫師在提供醫療服務時，可掌握較為完整之醫療病史資料，減低發生醫療錯誤之機率，並避免重複進行同一篩檢之醫療行為，減少醫療資源之浪費。

惟此醫療資訊互通的結果，使得醫療資訊具有了流動性，而此一變革，將大幅度地改變現有的醫病關係，蓋就現行制度下，各醫療機構的病患病歷資料彼此間無法互相流通，醫師在看診時，僅能依賴病患所提供之資訊，故病患對其醫療資訊仍具有一定的控制權，而在整合醫療資訊進而賦與其流通之能力後，如未有配套措施予以因應，該等控制權將會被一定程度地減弱，此對於實現人民資訊自主權之憲法要求恐將有所相違。

而取得病患完整之醫療病史，固然對於醫療錯誤之避免、醫療成本之降低能提供一定助力，但相對的，並非所有醫療服務皆有取得病患所有病歷資料的必要，不同的醫療服務，其所需的醫療資訊亦為不同，故倘若在醫療資訊的傳遞上，未設下任何限制，對於病患的隱私權將會產生不必要的侵害；故以下首先便針對「病患於醫療資訊權利之定位」及「醫療資訊互通之管理方向」做說明，而在提出概略方向後，再對目前相關法制為檢視，進行進一步討論。

## 1. 人民對於其醫療資訊具有何等權利

長期以來在醫療領域中，基於醫療的特性，以及醫療資訊被認為係醫療機構設備之產出，使得病患對於該等資訊的蒐集、使用並沒有很大的選擇權，惟在近年資訊自主權逐漸獲得肯認與重視下，病患於醫療資訊此等涉及隱私至深之資訊，學界多認為應賦予其一定權利得以主張，而有論者<sup>187</sup>認為，或可承認病患於此對於醫療資訊擁有一定的資訊財產權，蓋此一方面可讓該等資訊之資訊主體能對他人主張不受侵害，另一方面，則使該等資訊可透過契約關係，令其有被授權利用之可能。

而在此概念的運作下，醫療資訊的控制權，於平時便應回歸於資訊主體才是，故醫療資訊互通環境之建置，以發展可儲存醫療資訊之電子病歷卡之方式來進行自較為合理，避免透過建置中央資料庫，讓醫療機關直接與其連結，而將資訊主體排除於其外。

## 2. 醫療資訊之傳遞應如何管理

在資訊財產權的概念下，資訊得否給予他人使用，資訊所有權人之

---

<sup>187</sup> 延伸閱讀請參見，宋佩珊，醫療資訊電子化對於隱私權之影響，世新大學法學院碩士論文，民國96年7月，25頁以下

授權便成了關鍵。倘若任何單一的醫療資訊利用皆需取得當事人的同意，對於醫療服務的進行未嘗不是一大阻礙，對於當事人而言也不見得較能符合其利益，故在個資法規範下，除了特定目的外之利用，擁有該資料之機關便無須再取得資料主體之同意，惟本研究認為，所謂的特定目的之界線，其實相當之模糊，譬如在醫療領域中，任何的診療行為，皆可被稱作基於醫療目的，如此一來將使得資料主體一旦提供病歷資料予醫療機關，該機關便可依恃醫療目的之名義，將該資料任意流用，因此本研究認為，對於所謂的特定目的之界定，必須加以細分化，而方式上，或許可透過對於醫療行為的類型化，將個別特定資料的使用，限定於特定類別當中，從而使醫療機關須針對該等資料為該相對應之類別外利用時，便須另為獲得資料主體之同意。

而對於取得同意之機制設計，本研究認為亦可做進一步的細分，正如前述，若每一資訊利用皆需取得當事人的同意，對於整體醫療服務並非係一件好事，而事實上按照資料的所牽涉到的隱私權程度其實可做不同程度之保障，因而對於醫療資訊其實也可再做進一步的細分<sup>188</sup>，即依其敏感性程度，建立不同的當事人同意機制，對於隱私權侵害疑慮較低、診療過程中必定須知之一般性資訊，或可以概括同意其範圍、目的之方式，使該資訊在平台間傳遞、醫療機關間利用能較不受限制，而對於敏感性較高之資訊，則以個別同意之方式，使當事人對於該等資訊能有較高之控制權，而以如此之作法進行資訊共享，也較能避免醫療機關取得不必要之資訊。

另外，關於在資料的蒐集、處理、利用過程中，於程序上應以何等原則進行，本研究認為於此或可參考目前國內擬訂的「醫療資訊安全與隱私保護指導綱領草案」<sup>189</sup>，其中指出醫療資訊的安全與隱私保護，必須包含最小需求原則、直接取得原則、尊重及告知原則、公平正義原則、符合現行法規原則、合理範圍內之最大安全原則、病人權利保障原則、不可揭露原則、生命權及公共利益保障原則等九項原則，雖僅係提出原則性方向，但對於上述相關疑慮皆有一定程度之因應，惟此一綱領至目前為止，仍不具任何之法效力，僅能作為各醫療機關進行相關計畫措施之參考，因此有關單位實有必要加快腳步，進行此一部份之立法推動。

---

<sup>188</sup> 同前註，頁 150。

<sup>189</sup> [http://www.tcdrs.org.tw/news\\_4/medinfopriv.doc](http://www.tcdrs.org.tw/news_4/medinfopriv.doc), Accessed on Dec. 27 2007.

### 三、居家安全維護與隱私權保障之法制議題

針對如何應用資訊科技提升人民居住生活品質之問題，UNS 計畫將關注焦點放在人民居住安全以及創新的生活照護上，其中在居住安全的提升上存在相當之法制疑慮，而有進一步討論之必要。蓋就其對居住安全之提升所提出之具體計畫，主要包括兩點，一係社區監錄系統的建立，企圖透過資通信科技來對居家與社區環境做安全之監控；而在監錄系統建立後，將進一步使其連結至警政資訊系統，以達到犯罪防制與犯罪追緝之目標，惟此一做法雖能提升國人之居住安全、治安維護以及犯罪偵查證據之取得，但相對的卻將產生對國人生活隱私侵害之疑慮，蓋其收集之資訊包括了個人位置資料、行為資料，對此目前電腦處理個人資料保護法、警察職權行使法等相關法規是否足以因應，便係值得思考之問題，而本研究以下便分別針對社區與警察機關建置監錄系統可能存有之法制疑慮為說明。

#### （一）社區設置監錄系統之隱私議題

誠如之前於本研究第肆部份之說明，依據現行個資法之規定，相關對於非公務機關之規範，僅限於特定行業，且倘若監錄系統所得資訊未以電腦處理時，該等個人資料蒐集、處理行為根本無個資法之適用可能，而無法以個資法對於隱私保護的規範予以保障之。而此一問題雖然在個資法修正草案將規範標的不再限於電腦處理資料，以及規範對象不在限定於特定行業後，能予以解決，但就本研究之觀察，就算能適用個資法修正草案，該等資料在保障上卻仍有一定之法制疑慮。

原因在於個資法修正草案雖規定，非公務機關對個人資料之蒐集、處理，在特定目的範圍內且符合法定要件時，便可予以進行。但問題是，在社區中關於資料蒐集、處理應以何種方式進行，並非係單一的自然人或法人即可決定，而係透過召開公寓大廈管理委員會來進行決議<sup>190</sup>，但問題是該等決議程序，係以多數決之方式進行，而此便有可能與個資法之規範發生衝突。

因依據個資法修正草案之規定，非公務機關之資料蒐集、處理及利用，應符合一定之法定要件，而在此情況中，由於其資料的蒐集、處理

---

<sup>190</sup> 依據公寓大廈管理條例第 23 條之規定，住戶得就公寓大廈、基地或附屬設施之管理使用及其他住戶間相互關係，以規約定之，而規約之制定係透過該法第 31 條以下之決議程序決定之

並非基於學術研究之目的，同時法律對此一無特別規範，加上假如當事人反對該蒐集、處理及利用，自然不會予以書面同意，因此可能適用的要件為，該資料屬「當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料」或是住戶與公寓大廈管理委員會之關係「屬契約或類似契約之關係」，對此本研究認為，社區環境有別於公共場合，仍具有一定之私密性，居民於其中所為之行為，並非毫無任何的隱私權合理期待之可能，故不應輕易地認定住戶於社區內的活動皆屬公開之活動，而適用當事人自行公開之要件。

從而對於該等環境的資料取得，便僅能透過住戶與公寓大廈管理委員會屬契約或類似契約之關係此一要件著手，而理論上由於該規約屬於住戶間互相為意思表示而具有一定法律效力之約定，故有該要件之適用，但問題是該要件之存在，係因當事人對於締約與否具有一定的選擇權，進而對於資訊的被蒐集、處理仍有一定之自主權所致，但在公寓大廈規約中，由於該規約係以多數決之方式進行，少數之反對者根本無從選擇，進而該要件背後資訊自主權之意涵根本不復存在。是否因為入住公寓大廈而簽訂住戶公約，因此便放棄個人之資訊自主權，仍有進一步探討的需要。

## （二）警政單位設置監錄系統之隱私議題

而除了社區建置監錄系統有上述隱私疑慮外，在警政單位進行監視器之裝設上亦有相當之疑慮，因對於警察機關設置監視器之行為，目前僅有警察職權行使法第十條予以規定，即警察對於經常發生或經合理判斷可能發生犯罪案件之公共場所或公眾得出入之場所，為維護治安之必要時，得協調相關機關（構）裝設監視器。但值得懷疑的問題是，究竟何為經常發生，又何為可能發生犯罪案件之場所，對此其實全交由警察本身專業性為判斷，而無其他的檢驗基礎。本研究以為，如此之寬鬆之規範，實在難保最終不會流於執法者的恣意，對此有論者建議<sup>191</sup>，或許可進一步地參酌各種統計資料，將判斷基礎予以量化，並且建立適當的稽核機制，或許便能適度地減輕此處的隱私侵害疑慮。

另外，如同前述，由於現行個資法第二條規範並不明確，導致於在制定特別法以排除個資法特定規定時多有誤解，以為一旦有特別法之規定，便全面地排除個資法之適用。而就目前實務觀之，警察在設置監視

---

<sup>191</sup> 同註 149，頁 77。

器的程序上就有如此之狀況，對此實有必要對於設置行為做更進一步之具體規範，而內容應至少包括<sup>192</sup>：(1)應設置適當的標示，使人民有機會知悉其監視器的存在；(2)對於監錄系統所取得之資料，應讓人民對其之後的利用方式能為知悉。

誠然，上述問題並非係在推動 UNS 計畫後始發生的，但由於 UNS 計畫將進一步地把監錄系統與各種治安服務平台整合為一資訊平台，屆時倘若該等問題仍未解決，對於人民隱私權之危害疑慮將更為擴大，故有必要具體地進行檢討，研擬相關配套措施。

#### 四、車機資訊服務之法制議題

最後，在優質生活應用面向另一個重要之計畫目標係在於交通運輸之提升上，其中包括了智慧型運輸系統（ITS）以及車載機（OBU）整合應用服務之推動兩大發展方向；而所謂的智慧型運輸系統是指應用即時的資訊、通信、電子、控制、管理技術，將人、車、道路資訊匯整在一起，以改善既有運輸系統服務效率並提升用路人安全之資訊整合系統，因此如何設計機制使各機關部門間的資訊流通能為順暢不受阻礙，便係發展此面向法制上的重點之一；而在車載機整合應用服務之面向，由於目前車載機最普遍之發展在於導航系統的利用上，而導航系統之利用，則牽涉到政府將其擁有之地理、交通資訊釋放予業者加值利用之政府資訊加值利用問題；而以下便分別就上述問題做進一步之說明。

##### （一）智慧型運輸系統與政府資訊整合

在智慧型運輸系統上，主要的內容包括了交通資訊整合中心之建置，以及在該中心建置之基礎下，對於各種不同運輸工具彼此間予以整合，以充分發揮運輸系統的整體效能；而在一部份中，主要涉及的問題為各機關間關於交通資訊應如何傳遞、共享、進而為資料庫之整合。誠如前述，目前法制對於政府資訊整合最主要之問題，便是欠缺一套能作為全體各級機關可茲遵循的指引規範，對此如能針對資訊的製作格式、安全性如何建立予以標準化，對於整合各種不同機關間、不同交通運輸工具間平台之過程，將能更為順暢。

---

<sup>192</sup> 同註 149，86 頁

## （二）地理資訊之加值利用

地理資訊的加值利用，早在 1997 年起，便開始有所推動，而至目前為止，關於地理資訊的加值利用，主要之規範為內政部所制定的「土地基本資料庫電子資料流通作業要點」，惟該要點當初制訂時<sup>193</sup>，係因當時政府資訊公開法尚未制定通過，為了能讓地理資料能順利地提供予民間單位所利用，始制定該要點賦予法源依據，因此在內容上，並無內涵政府資訊加值利用之概念，頂多提及涉及智慧財產權時，應依相關法規辦理，而具體收費標準、程序等事項，則交由各相關單位按其業務實施情形自行制定作業規則<sup>194</sup>。

惟政府資訊加值利用能否順利推行，重點在於如何使民間業者能便利地取得資訊，而在法制未有統一規範之情況下，會因各單位規範有所不同，而產生同類資訊處理原則、收費標準不一的情況，進而造成業者於提出申請程序上的困擾。對此本研究建議若能設立政府資訊加值服務專法後，並針對此類地理資訊之提供設立單一的準則規範，同時指定專職單位，居中協助業者與各機關進行協調，將能有助於此部分政府資訊加值利用之推動。

---

<sup>193</sup> 同註 157，55 頁

<sup>194</sup> 參照土地基本資料庫電子資料流通作業要點第 10 點

## 柒、 結論與建議

優質網路社會(UNS)計劃是我國下一階段資訊環境發展的重點計劃，根據其定義，該計畫目標是要達成「任何人 (any one) 能夠不受教育、經濟、區域、身心等因素限制，在任何時間 (any time)、任何地點 (any where)，透過多種管道(any device)享受經濟、方便、安全及貼心的優質 e 化生活服務」。而本研究根據此一定義，認為 UNS 之發展可分為三個重點：

- ◆ 任何人（不因教育、經濟、區域、身心等因素而有所區別）、任何時間、任何地點、多種管道可使用的無間隙網路（Ubiquitous Network）
- ◆ 此無間隙網路係一安全、可信賴之網路
- ◆ 此網路將能提供經濟、方便、貼心之各種優質資訊應用服務

本研究從 UNS 基本定義下的三個重點出發，推論出如欲使 UNS 計畫之推動能更為順暢，在法制上必須遵循五大方向去進行檢討，包括(a) 創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境、(b) 提供數位機會、(c) 維護資通訊安全暨隱私權保障、(d) 推動政府資訊化及資訊之加值利用、(e) 促進創新優質資訊應用及服務。

而針對法制整備上的五大方向，本研究則進一步地提出了 16 個具體判準，認為如欲使該等法制整備方向能為落實，便須以此具體判準對相關法制做具體之檢視，為了使各級機關進行檢視之過程中，能更加快速地掌握重點，本研究以此判準為基礎，提出了詳細的法制檢視表，透過檢視表之問與答，使各相關機關對於其職掌業務中的相關法制應如何調整與修正，能迅速而立即的掌握方向。

在提出法制整備上之具體判準後，本研究便以此判準為基礎，對 UNS 計畫中各項子計畫先為一概略之檢視，進而提出初步的法制建議，供相關機關於未來推動法制整備時能為參考。依據本研究所歸納 UNS 計畫之發展重點，本研究於報告中便依序就「優質網路社會基礎建設面」

(包括創造高速且無縫連結的「數位匯流」環境及提供「數位機會」兩原則)、「資通安全與隱私」、「公部門資訊應用/服務面」及「私部門資訊應用/服務面」進行進一步的討論。

## 一、優質網路社會基礎建設面

在「優質網路社會基礎建設面」上，本研究認為在推動 UNS 發展之過程中，對於瓶頸設施之認定、固網網路鋪建管道、電信事業分類、網路互連議題、無線基地台設置爭議、無線寬頻網路涵蓋範圍標準等問題仍有投入關注之必要，所幸本研究在研究過程中，觀察到近來由 NCC 所提出之通訊傳播管理法（草案），其中所列之許多修正或新增規定，對於該等問題之解決能提供不少助力，故若能早日推動該法立法工作之達成，對於 UNS 計畫之推動應是一件好事。惟本研究認為有部份基礎建設問題以目前通訊傳播管理法（草案）而言，其實仍有再進一步討論之可能，其中主要以無線寬頻網路涵蓋範圍標準之議題為主。蓋本研究認為，無線寬頻是解決偏遠地區數位落差問題之有效方式，因此對於是否應加強無線寬頻網路涵蓋範圍之義務有其討論空間，建議未來相關單位可再作進一步之研究。此外，在公平數位機會面向上，本研究認為可從兩個方向進行檢討，第一，在硬體基礎設備的提升方面，對於偏遠地區資訊服務的供應，應從過往討論提供網路之有無，轉變為如何更加提升該等地區網路之品質；第二，則是從網路的軟體應用層面去思考，應促進人民能輕易使用的電腦軟體、平台之開發，以及應研擬能提升國民運用網路科技能力的措施之落實方法。

## 二、資通安全與隱私面向

而在資通安全與隱私面向上，首先於資通安全之部分，本研究認為目前相關資通安全措施，由於係透過行政計畫之方式進行，因而對於資通安全之維護有其極限，如欲確實地落實整體網路環境之資通安全，推動資通安全之專法制定，將是最好之方式，而在制定的方向上，本研究歸納可分為兩階段進行：

### ◆ 短期之立法方向：

- (1) 應建立足夠之機制，評估受規範單位所需之資通安全防護等級。
- (2) 落實資訊安全長制度。

- (3)私部門之規範範圍至少應包含目前相關計畫涉及之事業。
- (4)於私部門之規範上，針對事業為規範時，應以一般性之立法規範之，不得針對特定業者為規範。
- (5)定期評估規範範圍是否足夠，足以涵蓋所有涉及重大公共利益之事業。

◆ 中長期之立法方向：

- (1)適度擴大資通安全防護之規範範圍，朝向一般性、普遍性之立法。
- (2)可考慮將規範範圍涵蓋至一定規模之企業體。
- (3)可考慮將規範範圍涵蓋至涉及特定技術應用、牽涉特定公共利益之企業體，譬如大型網站經營者、掌握個人資料之企業體等。
- (4)最終可考慮將資通安全規範一體適用於所有企業及人民。

除此之外，資通安全之維護亦需透過對於網路犯罪事後追懲之規範來加強，對此本研究認為目前雖已有刑法電腦犯罪罪章予以因應，但在UNS發展，資通訊科技之應用更為多元化下，對於入侵電腦之行為、保障客體之範圍、以及是否應賦予ISP業者等一定的注意義務及作為義務等問題仍有可再研究之空間，惟本研究認為，對於網路犯罪之防治，未必應透過刑法來處理，透過行政罰、民事責任之調整等方式，皆係可思考適用之管道。

而在隱私面向上，本研究認為，目前現行電腦處理個人資料保護法確有其不足之處，無論是規範標的、規範對象亦或是針對資料蒐集、處理、利用行為具體規範，皆有順應社會變化之修正必要。對此個資法修正草案雖然已有一定之因應，惟本研究認為，不同個人資料對於隱私權之侵害風險與程度並非是無差異的，加上不同之資料所反應之利用價值、公共利益也皆不相同，因此在發展UNS下，對於個人資料乃至於隱私權之保障，可考慮往更加精緻化方向發展，衡量個人資料背後涉及之隱私侵害風險程度與資料利用之價值，朝向層級化之立法。

### 三、公私部門相關優質資訊應用服務面向

公部門相關優質資訊應用服務上，本研究認為可從政府資訊整合開始著手，蓋因只有在政府資訊已電子化並整合之情況下，使能對於政府

資訊服務做進一步地發展，而在此部份本研究認為目前法制對於政府資訊的整合，無論係在資訊之電子化、乃至於其後的資訊傳遞與共享整合，最首要之問題，便是目前欠缺一得作為全體各級機關能遵循的指引規範。對此本研究建議實有必要設立專法，以解決目前相關程序、技術等繁亂欠缺統一之狀況，此外在立法過程中，對於機關資訊共享之範圍與權責劃分不明之問題亦必須加以釐清，以使公務機關間能有所適從，並同時避免在政府資訊共享之過程中，產生人民隱私、商業秘密外洩等疑慮。

在公部門相關優質資訊應用服務中，除了上述發展外，本研究認為發展重點尚包括政府資訊加值利用之推動以及電子參與之落實，對於政府資訊加值利用之推動，本研究認為在相關程序與收費標準之確立與統一為首要要件，始能使資訊加值利用的開放，能有所依據，而在整體制度之建立上，應以如何使人民能便利地利用資訊為方向，以有效促進政府資訊加值利用的效益；另外，可做為加值利用之政府資訊範圍為何，本研究認為應儘量以政府資訊公開法之規範範圍為依據，蓋政府資訊本即為人民稅捐之產出，不應任意為限制其利用。

而在電子參與之落實上，本研究分別從「資訊提供階段」及其後的「意見表達與積極參與階段」進行討論，在「資訊提供階段」面向上，以目前資訊公開重點發展管道—公報為例，其刊載之效力以及應刊載之範圍，至目前為止，涉及之相關法規皆未明確地作出指引，對此實有進一步研究之必要；而在電子參與管道上，目前可透過電子公共論壇及電子民意信箱之方式進行，首先應釐清的是民眾在意見表達時，其是否有法律上的效力之問題，對此問題本研究認為，在電子民意信箱之部分，人民之言論按其性質，應比照請願法或行政程序法上之陳情相關規定處理之，而使行政機關有回覆之義務；另外，倘若該等管道被民眾以不當行為濫用時，應如何處理始不致於造成對言論自由之侵害，對此，本研究認為，事實上網路上言論與一般言論本質上並無不同，故針對違法言論，譬如對他人之侮辱等，以目前刑法等相關規定規範便已足夠，惟對於不當言論，在與言論自由權衡下的結果，本研究認為不應採過高之管制手段，透過網站自設自律規章管理便已足夠，而以低度管制之態度進行。

此外，由於 NGN 網路技術的發展，可能對於公部門現有業務會產生一定程度的影響，故各相關機關在推動 UNS 各項子計畫時，同時仍

應對此等技術可能帶來之影響投以關注，於此本研究試舉兩例說明，首先在網路之通訊監察上，面對網路上各種不同之電磁紀錄，在取得上應適用何一規範，同時各種網路服務業者有無協力義務、義務範圍與依據為何，此皆應加以明確規範。另外，在 UNS 發展下，VoIP 服務將被廣泛使用，對此本研究認為，該等服務由於技術因素而有無法提供或只能提供部分之緊急電話服務，此形成了一定的社會安全漏洞，對此有關當局應予以重視。

而在私部門相關優質資訊應用服務中，本研究則遵循目前 UNS 計劃之規劃－食醫住行四大方向進行檢討：

在食的部份上，其發展重點以推動應用 RFID 技術的食品產銷履歷為主，就此本研究認為，該項應用雖僅係用於商品識別而不識別於個人，故無個資法之適用，但由於 RFID 標籤能儲存大量之資訊，又能輕易地被週遭的感應器讀取或辨識，因而倘若該等資訊被有心人士濫用感應器讀取辨識，進而與消費者身分為連結，自然有侵害資訊隱私權之可能，故仍應賦與適當之規範，而在建立規範時應遵循那些方向，本研究建議應至少包括以下原則：(1)消費者選擇－讓消費者能有機會選擇將晶片傳輸能力銷毀；(2)充分資訊告知－讓消費者能完整獲知有關 RFID 晶片的存在與銷毀，以維護其資訊自主權；(3)自律的運作－以建立自律機制之管制方式為主，待未能達到管制目的時，始以法律介入管制。

在醫療照護面向上，UNS 計畫主要以創造優質遠距醫療服務，以及建置健康醫療資訊互通的環境兩大方向為主，對此本研究認為，在「遠距醫療」上，醫師法第八條、第八條之二、第十一條等對於擴大遠距醫療之目標，造成一定程度之限制，有再審酌之需要；而對於促進「醫療資訊流通」之目標上，本研究認為若僅以個資法對此為規範，並不夠充足，原因在於在個資法下，醫療機構對於病患資料之利用，通常會泛稱係基於醫療目的下之利用，故屬特定目的內之利用，因而病患對於該等利用將無任何選擇餘地，進而造成資訊自主權之侵害，對此本研究認為所謂的醫療目的應針對具體情況而細分化，不可透過過度的擴張解釋而一筆帶過，而對所謂醫療目的為細分化後，醫療機關對於病患資料為特定目的外之利用時，便須取得當事人同意，於此本研究則認為，對於當事人之同意機制亦可做更精緻化的細分，按照資料的敏感性程度，允許醫療機關可以概括或是個別之不同當事人同意方式，來建立能在醫療隱私與醫療服務效率取得平衡之機制。此外，保障醫療隱私在程序上、方

式上等應如何進行，對此目前我國擬訂了「醫療資訊安全與隱私保護指導綱領草案」，其中提出的幾項原則，對於該等疑慮皆有一定程度之因應，惟至目前為止，其尚未通過立法，而更進一步具體之規範內容亦仍在討論，本研究期盼有關單位能加快腳步，早日完成此一部份之立法。

而在人民居住環境面向上，本研究認為基於提升居住安全所提出之監錄系統存有一定之疑慮，包括在社區自行建置上，得否以透過多數決決議方式通過的公寓大廈管理規約，作為非公務機關對個人資料之蒐集、處理之要件，此存在相當之疑義，蓋透過多數決方式所為之規約，居於少數之當事人根本無資訊自主權之存在，因而有必要對此等規範之衝突作進一步之研究。而在警政單位依照警察職權行使法第十條裝設監視器之行為上，本研究認為現有規範過於寬鬆，且實務上運作之方式並未貫徹個人資料保護的基本原則，而有擬定更進一步具體規範之必要，而在內容上，本研究認為至少應包括：(1) 判斷監視器設置地點之標準應具體化；(2) 設置適當的標示，使人民有機會知悉其監視器的存在；(3) 對於監錄系統所取得之資料，應讓人民對其之後的利用方式能為知悉。

最後在交通運輸之面向上，UNS 計劃推動內容主要為「智慧型運輸系統 (ITS)」以及「車載機(OBU)整合應用服務」兩大方向；在智慧型運輸系統上，主要涉及之問題是，在交通資訊整合中心建置時，各機關間關於交通資訊應如何傳遞、共享、進而為資料庫之整合，對此必須有一全體各級機關能遵循的指引規範，以使相關程序、技術等能為統一，並且對於機關間權責亦須加以釐清，以使公務機關間能有所適從，並在發生資訊錯誤導致人民損害時，能釐清相關責任。而在車載機之整合應用服務之面向上，目前車載機最普遍之發展在於導航系統的利用，而對於導航系統應用而言，其涉及了政府將其擁有之地理、交通資訊釋放予業者增值利用之政府資訊增值利用問題，對此目前相關規範僅以行政規則之方式為規範，且其內容授權各機關自行設立收費標準，欠缺統一性，因此未來實應設立政府資訊增值利用之專法，建立制度才是。

綜上所述，本研究針對 UNS 計畫推動過程中，法制上應如何因應，已有了初步之分析與建議。惟不可否認地，UNS 計畫涉及層面十分多元，與此相對應而有檢修需要之法規亦相當廣泛，此並非透過本次的研究報告便可畢其功於一役。此外，隨著科技的變遷，法制上亦應隨時進行調整，始能使法規足以順應時代的進步，因此本研究的研究結果僅係著手進行 UNS 法制後續各項研究的第一步，對於 UNS 計畫於法制面向上的真正完備，還有賴於各相關單位群策群力，分別地依其專業及業務

職掌，對相關法制規範進行研究，以便進行深入且更為具體的法制檢視與調整。惟此方能讓我國推動 UNS 的法制環境調整至最佳狀態，以迎接優質網路社會的到來！