

臺北高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第五庭

112年度訴字第1114號

114年12月18日辯論終結

原告 何雨忻

訴訟代理人 蔡晴羽 律師

複代理人 張德威 律師

訴訟代理人 林煜騰 律師

孫國成 律師

被告 臺北市文山區戶政事務所

代表人 蔡名娟（主任）

訴訟代理人 汪芃慧

黃湘淇

上列當事人間戶政事件，原告不服臺北市政府中華民國112年7月18日府訴一字第1126082417號訴願決定，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

一、訴願決定及原處分均撤銷。

二、被告對於原告民國112年3月30日之申請，應依本判決之法律見解作成行政處分。

三、原告其餘之訴駁回。

四、訴訟費用由被告負擔2分之1，餘由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

(一)、被告臺北市文山區戶政事務所之代表人原為洪育懷，嗣於訴訟進行中變更代表人為蔡名娟，並經新任代表人承受訴訟（本院卷一第425頁），核無不合，應予准許。

01 (二)、按行政訴訟法第111條第1項、第2項規定：「(第1項)訴狀
02 送達後，原告不得將原訴變更或追加他訴。但經被告同意或
03 行政法院認為適當者，不在此限。(第2項)被告於訴之變
04 更或追加無異議，而為本案之言詞辯論者，視為同意變更或
05 追加。」原告起訴時僅以臺北市文山區戶政事務所為被告，
06 聲明：「1、訴願決定及原處分均撤銷。2、被告對於原告
07 112年3月30日的申請，應作成准予重新配賦國民身分證統一
08 編號之行政處分。」(本院卷一第11頁)；嗣於本院民國11
09 3年2月20日準備期日仍以臺北市文山區戶政事務所為被告，
10 追加訴之聲明：「1、先位聲明：被告應刪除配賦予原告之
11 國民身分證統一編號。2、備位聲明：(1)、原處分、訴願決
12 定均撤銷。(2)、被告對於原告112年3月30日之申請，應作成
13 准予重新配賦國民身分證統一編號之行政處分。」被告臺北
14 市文山區戶政事務所應刪除配賦予原告之國民身分證統一編
15 號。2、第一備位聲明：追加被告內政部應刪除配賦予原告
16 之國民身分證統一編號。3、第二備位聲明：(1)、原處分、
17 訴願決定均撤銷。(2)、被告臺北市文山區戶政事務所對於原
18 告112年3月30日之申請，應作成准予重新配賦國民身分證統
19 一編號之行政處分。」(本院卷二第12頁)；再於本院114
20 年12月18日言詞辯論期日為訴之變更，聲明：「1、先位聲
21 明：被告臺北文山區戶政事務所或被告內政部應刪除配賦予
22 原告之國民身分證統一編號。2、備位聲明：(1)、原處分、
23 訴願決定均撤銷。(2)、被告臺北市文山區戶政事務所對於原
24 告112年3月30日之申請，應作成准予重新配賦國民身分證統
25 一編號之行政處分。」。被告臺北市文山區戶政事務所及被
26 告內政部對於原告歷次所為訴之變更、追加，均表示不同意
27 (本院卷三第530頁)，本院同樣認為不適當，爰另以裁定
28 駁回之。是本件訴訟之審理範圍仍為原告起訴時之聲明(即
29 (1)、原處分、訴願決定均撤銷。(2)、被告臺北市文山區戶政
30 事務所對於原告112年3月30日之申請，應作成准予重新配賦
31 國民身分證統一編號之行政處分。)，先予敘明。

01 二、事實概要：

02 原告設籍臺北市○○區，以內政部之戶政資料外洩，為避免
03 其國民身分證統一編號遭濫用為由，於112年3月30日向被告
04 臺北市文山區戶政事務所申請重新配賦國民身分證統一編
05 號。被告臺北市文山區戶政事務所考量原告未提供國民身分
06 證統一編號遭偽冒用之具體事實及證據，難認屬內政部99年
07 12月1日台內戶字第0990236399號函釋意旨所稱之特殊情
08 事，與國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法
09 （下稱身分證管理辦法）第5條規定不符，以112年3月31日
10 北市文戶資字第1126002382號函（下稱原處分）通知原告否
11 准所請。原告不服，提起訴願，經訴願決定駁回，遂提起本
12 件行政訴訟。

13 三、原告起訴主張及聲明：

- 14 (一)、內政部已在拒絕國家賠償書認有戶役政資料外洩事實，且審
15 計部112年之總決算審核報告意見亦記載被告內政部之戶役
16 政工作站確實存在資安漏洞，且經本院勘驗另案扣案隨身
17 碟，確實查察原告之戶役政資料存在其中，是依我國釋憲實
18 務所保障資訊隱私權之內涵，及美國隱私法學者Daniel Solo
19 ve見解，本件原告之資訊隱私權確實受有侵害，而應准予原
20 告申請變更身分證統一編號。
- 21 (二)、依內政部113年12月24日台內戶字第1130244957號函，要求
22 須提供院檢裁判書類，證明國民身分證統一編號遭洩漏並受
23 有侵害，始得申請變更，已增加身分證管理辦法第5條所無
24 之限制，提高重新配賦門檻，違反法律保留原則。該函將曾
25 與他人重複、末碼4、數字第3碼至第8碼含3個4以上等情形
26 認定為「特殊情事」，其目的僅在滿足特定人士因民間習俗
27 及個人困擾所生之「人民情感」，並不足以達成其所稱確保
28 穩定性、識別性、正確性及專屬性之公益目的，反而排除因
29 個人資料外洩而換發身分證統一編號，未具合適性；又其以
30 避免耗費大量社會成本為由限縮變更，然依實際作業經驗及
31 戶政規費收費標準第3條規定，換發身分證統一編號之時

01 間、材料及人力成本甚低，且由當事人負擔規費，並未造成
02 政府財政負擔；復因個人資料外洩對個人權益及社會秩序可
03 能產生重大不利影響，相較之下，採取更換身分證統一編號
04 以防範後續風險與損害，其成本顯屬微不足道，始為合理且
05 必要，是以，前揭函釋已有違反合適性原則、必要性原則及
06 狹義比例原則。被告將本案特定情形列為「特殊情事」，排
07 除本件大量個人資料外洩，不符行政程序法第7條之比例原
08 則；依最高行政法院106年度判字第170號、101年度判字第3
09 95號判決意旨，行政法院於審理個案時得附帶審查處分所憑
10 法令及函釋，於認定其抵觸憲法或法律時，得拒絕適用而不
11 受其拘束。故被告臺北市文山區戶政事務所援引內政部前揭
12 函作為否准原告申請之依據，並為相反辯稱云云，自不足
13 採。

14 (三)、內政部及被告臺北市文山區戶政事務所所提出之戶政實務案
15 例，准許民眾以「算命師」、「神明」、「財運」、「運
16 勢」、「恐懼感」等個人主觀考量因素，作為申請變更國民
17 身分證統一編號之事由，並自承於特殊情況下須兼顧當事人
18 權益與社會適應需求，肯認得依個人主觀感受及個人資料自
19 主控制權申請變更；基於舉輕明重法理，本件自屬身分證管
20 理辦法第5條所稱「特殊情事」，原告依法應得申請刪除或
21 重新配賦身分證統一編號，以排除資訊隱私權受侵擾之情
22 形，然內政部113年12月24日台內戶字第1130244957號函及
23 被告臺北市文山區戶政事務所以須提出具體損害事證或院檢
24 裁判為由否准原告申請，與其既有戶政實務案例顯不相符。

25 (四)、訴外人彭宓既得以本件戶役政資料外洩事實獲准變更國民身
26 分證統一編號，依行政程序法第6條及最高行政法院實務見
27 解，被告臺北市文山區戶政事務所非有正當理由，不得為差
28 別待遇，且應受行政自我拘束原則之拘束；惟內政部及被告
29 臺北市文山區戶政事務所僅以原告未如彭宓提出駭客網站截
30 圖頁面，或原告係經本院勘驗始知資料外洩等理由，而否准

01 原告申請，然二人同因戶役政資料外洩，致資訊隱私權受有
02 嚴重侵害，並均欲以變更國民身分證統一編號方式排除侵
03 擾，其情形具有可相提並論性，自應為相同對待，否則即屬
04 無正當理由之差別待遇，違反行政程序法第6條平等對待原
05 則。

06 (五)、依本院函詢彭宸及調取桃園市桃園區戶政事務所卷證資料，
07 可證戶政機關早已知悉戶役政資料外洩事實，並曾討論因應
08 措施，且未反對民眾據此申請變更國民身分證統一編號；再
09 依彭宸實際申請及換發經驗，變更國民身分證統一編號之申
10 請資料取得容易，戶政機關當日即可完成行政批示，整體換
11 發時程約一週，未耗費大量行政或社會成本，亦未對當事人
12 造成重大不便，反而能有效中斷因戶役政資料外洩所生之個
13 人資料蒐集鏈，排除資訊隱私權所受侵擾；被告臺北市文山
14 區戶政事務所及內政部僅以避免耗費大量社會成本、或推測
15 可能存在不法風險為由否准原告申請，既未提出具體事證，
16 亦無視既有戶政實務及實際經驗，形同無端限制人民排除戶
17 役政資料外洩侵害之權利。

18 (六)、聲明：

19 1、原處分、原訴願決定均撤銷。2、被告臺北市文山區戶政事
20 務所對於原告112年3月30日之申請，應作成准予重新配賦國
21 民身分證統一編號之行政處分。

22 四、被告臺北市文山區戶政事務所答辯及聲明：

23 (一)、國民身分證統一編號為戶政管理之專屬識別碼，為維持安定
24 性與防止濫用，變更條件應嚴格限縮（如遭冒領、末碼為4
25 或第3-8碼含三個以上之4等已函明之事由），不宜因外洩
26 或為第三人所知悉即擴張適用範圍。又按戶籍法第57條第2
27 項規定，身分證遺失之情形下，人民僅得申請補領。僅知流
28 水號並不易使第三人僅憑號碼完成冒用，調查單位未發現有
29 以原告之國民身分證統一編號實際冒用之情事，且「為第三
30 人知悉」本屬社會常態，並不當然導致權利受侵害，故原告
31 未提出受有具體損害之證據，亦無變更的必要性。單憑資料

01 外洩或主觀不安，並不構成變更理由，以避免大規模申請潮
02 與行政負擔。

03 (二)、內政部87年3月2日台內戶字第8702968號函係基於國民身分
04 證遭實際冒領，避免他人利用冒領證件從事各種行為，影響
05 甚鉅，與僅「被知悉」之情況不可同日而語，自難援用舉輕
06 以明重。內政部103年7月9日台內戶字第1030207827號函關
07 於忌諱或不雅諧音之變更，亦屬基於個案特殊情形與可用號
08 碼管理所為之例外，並明確要求仍由戶政機關個案裁量。原
09 告既未證明其編號遭冒用，亦未有使戶政機關須准其變更之
10 具體特殊情事，遽指可逕行比照前述情形主張變更，與相關
11 函釋意旨及制度目的均不符。

12 (三)、彭宓於申請變更時，檢附其戶政資料遭駭客公開於網站之截
13 圖，除國民身分證統一編號外，連同住址、出生日期、父母
14 姓名等敏感資訊均已實際外洩於不特定人，可具體證明其個
15 資已遭揭露並可能受侵害。反觀原告僅提出新聞稿及雜誌報
16 導，未證明其國民身分證統一編號曾於網站曝光；其資料亦
17 非駭客公開之20萬筆示例資料，僅於偵查扣案隨身碟中始被
18 查悉，難認已造成任何實質損害，故原告情況與彭宓不具可
19 比性，無從比附援引。

20 (四)、憲法雖保障個人資訊隱私權，但基於公共利益並在憲法第23
21 條範圍內得限制之；司法院釋字第603號與憲法法庭111年度
22 憲判字第13號判決亦承認須就蒐集或處理之資訊性質與公益
23 得失通盤衡酌。與司法院釋字第603號所審酌之「指紋」情
24 形相比，國民身分證統一編號僅為數字代碼，並非高度敏感
25 且不涉及國家強制大規模蒐集，因而適用之審查密度應較
26 低，採「合理審查」標準足矣。從目的面看，身分證管理辦
27 法第5條旨在維持統一編號之穩定性、識別性與正確性，避
28 免任意變更致使跨機關人別辨識功能崩解，屬正當公益；就
29 手段而言，以「錯誤、重複或特殊情事」限縮變更事由並要
30 求事證審查，既能達成辨識安定之目的，亦屬對權利侵害較
31 小之方法；且若放任任意變更，反將導致辨識漏洞與行政混

01 亂，無助於保護人民利益。綜合適當性、必要性與狹義比例
02 性之衡量，身分證管理辦法第5條之規範與其目的具合理關
03 聯，所致之權利限制並未與欲達成之公益顯失均衡，故不違
04 比例原則亦不牴觸憲法第22條。

05 (五)、內政部113年12月24日台內戶字第1130244957號函並未逾越
06 法律授權或違反比例原則。該函僅就身分證管理辦法第5條
07 的適用提供行政解釋與實務意見，將「特殊情事」之認定範
08 圍限縮為如遭冒用、偽造、重複或性別變更等已具實害或影
09 響識別安定之情形，並建議遭冒用等情況應檢附院檢裁判書
10 等具體事證，目的是維持統一編號之穩定性、識別性、正確
11 性與專屬性，避免任意變更導致跨機關人別辨識功能崩解與
12 行政混亂。對於是否採納仍由實際審認權限之戶政事務所自
13 行判斷，因此並未新增「法所無之限制」。就比例原則審查
14 而言，身分證統一編號非指紋等高度敏感個資，應採較低之
15 審查密度；在此標準下，內政部函所採之手段與其維護全國
16 辨識功能之公益具有合理關聯，且以要求具體事證為必要且
17 較小侵害之手段，不致與目的顯失均衡，故不違憲亦不構成
18 拒用之理由。

19 (六)、又內政部113年12月24日台內戶字第1130244957號函所採取
20 之分類係區分不同變更事由的性質，其中關於是否遭冒用則
21 非戶政機關所能自力判斷，要求提出裁判書乃為確保事實真
22 實、避免任意變更所必要。此等不同處理方式係以「戶政機
23 關能否自行確認事由真實性」為區分基準，目的在維護身分
24 證統一編號制度之穩定性與全國辨識功能，屬正當公益，且
25 分類與目的間具合理關聯。是以，內政部113年12月24日台
26 內戶字第1130244957號函自與憲法第7條規定保障之平等權
27 無違。

28 (七)、聲明：原告之訴駁回。

29 五、前開事實概要欄所載事實，除後述爭點外，有內政部87年3
30 月2日台內戶字第8702968號函（本院卷一第307頁）、內政
31 部95年8月23日台內戶字第0950134401號函（本院卷一第113

01 頁) 、內政部97年1月23日台內戶字第097001653910號函
02 (本院卷一第115頁) 、內政部99年12月01日台內戶字第099
03 0236399號函(本院卷一第117頁) 、內政部103年7月9日台
04 內戶字第1030207827號函(本院卷一第119頁) 、內政部106
05 年11月24日台內戶字第1061253959號函(本院卷一第121
06 頁) 、內政部113年1月30日台內資字第1130104178號函(本
07 院卷一第195頁) 、臺北市政府民政局113年1月31日北市民
08 戶字第1136009766號函(本院卷一第193-194) 、桃園戶政
09 事務所112年4月7日桃市桃戶字第1120003612號回覆彭宸函
10 (本院卷一第347-349頁) 、偵查扣案之隨身碟勘驗結果
11 (本院卷二第217-223頁) 、內政部113年12月24日台內戶字
12 第1130244957號函(本院卷二第329-330頁) 、內政部106年
13 12月28日研商「防堵以諧音不雅為由申請變更國民身分證統
14 一編號之不法行為」會議記錄(本院卷二第494-498頁) 、
15 內政部107年9月14日台內戶字第10712011040號函檢附「戶
16 政資訊系統國民身分證統一編號更正及變更原因分類及記事
17 例修正對照表」(本院卷二第499-501頁) 、彭宸114年5月1
18 2日函(本院卷三第23-31頁) 、112年2月24日法務部調查局
19 資安工作站偵辦戶役資料遭竊案新聞稿(本院卷一第13
20 頁) 、天下雜誌768期(本院卷一第15-25頁) 、原告112年3
21 月30日申請書(本院卷一第71頁) 、原處分(本院卷一第73
22 -74頁) 、訴願決定書(本院卷一第127-131頁) 等在卷可
23 證, 足以認定為真實。

24 六、得心證的理由

25 (一)、按「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展, 乃自由民主憲政秩
26 序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利, 惟基於人
27 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
28 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
29 乃為不可或缺之基本權利, 而受憲法第二十二條所保障
30 (本院釋字第五八五號解釋參照), 其中包含個人自主控制
31 其個人資料之資訊隱私權, 保障人民決定是否揭露其個人資

01 料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之
02 決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及
03 資料記載錯誤之更正權。」「而為確保個人主體性及人格發
04 展之完整，保障人民之資訊隱私權，國家就其正當取得之個
05 人資料，亦應確保其合於目的之正當使用及維護資訊安全」
06 （司法院釋字第603號解釋理由參照）。

07 (二)、個人資料保護法第12條雖於114年11月11日修正公布，但行
08 政院目前尚未定施行日期。依修正前個人資料保護法第12條
09 規定：「公務機關或非公務機關違反本法規定，致個人資料
10 被竊取、洩漏、竄改或其他侵害者，應查明後以適當方式通
11 知當事人。」其立法理由略以：「……二、按當事人之個人
12 資料遭受違法侵害，往往無法得知，致不能提起救濟或請求
13 損害賠償，爰規定公務機關或非公務機關所蒐集之個人資料
14 被竊取、洩漏、竄改或遭其他方式之侵害時，應立即查明事
15 實，以適當方式（例如：人數不多者，得以電話、信函方式
16 通知；人數眾多者，得以公告請當事人上網或電話查詢
17 等），迅速通知當事人，讓其知曉。……」。

18 (三)、依修正後個人資料保護法第12條第1項規定：「公務機關或
19 非公務機關知悉所保有之個人資料被竊取、竄改、毀損、滅
20 失或洩漏時，應通知當事人。」，其立法理由略以：「一、
21 原條文列為第一項，並考量修正條文第十八條第二項、第二
22 十條之一第一項所列事故類型包含個人資料被竊取、竄改、
23 毀損、滅失或洩漏（以下簡稱事故），為使所列事故類型及
24 用語與前揭條文一致，將『竊取、洩漏、竄改或其他侵害』
25 修正為『竊取、竄改、毀損、滅失或洩漏』。又上開各類事
26 故，包括未經個人資料保有機關授權，而遭內部或外部惡意
27 接觸、取用或破壞之情形（Data Breach），均係涉及公
28 務、非公務機關之個人資料安全維護義務是否落實，與公
29 務、非公務機關本身是否合法蒐集、處理或利用個人資料，
30 係屬二事。原『或其他侵害』一語，易生誤解，爰併予刪
31 除。二、公務機關或非公務機關保有之個人資料發生事故者

01 (以下簡稱事故機關)，其應於知悉事故發生後通知當事人
02 之目的，在使當事人知悉該事故，俾其自主評估、關注可能
03 之權益損害，原條文易遭誤解為通知當事人前須先確認相關
04 事故有『違反本法規定』，惟適時採取應對作為，與事故機
05 關是否違反本法規定，尚無直接關聯，違法責任之確認，並
06 非構成通知義務之要件或前提，且所謂『查明後』通知當事
07 人之時點，實務上亦有相當爭議。爰參考歐盟一般資料保護
08 規則（General Data Protection Regulation，以下簡稱GD
09 PR）第三十四條第一項、日本個人情報保護法（以下簡稱日
10 本個人資料保護法）第二十六條第二項、第六十八條第二項
11 及南韓個人資料保護法第三十四條第一項等規定，刪除『違
12 反本法規定』及『查明後』兩項要件，並於第四項授權主管
13 機關訂定通知之內容、方式、時限等事項，俾事故機關妥適
14 履行其通知義務。……」可知，對於公務機關而言，修正前
15 後的個人資料保護法第12條，都規定在發生包括洩漏個人資
16 料在內之事故時，課予公務機關以適當方式迅速通知當事人
17 之義務，目的在於使當事人有機會自行評估並關切可能的權
18 益損害，修正後規定並刪除原來的「違反本法規定」及「查
19 明後」兩項要件，較能符合憲法對於隱私權的保護目的，故
20 應以此種合憲性解釋方法去適用修正前個人資料保護法第12
21 條，以利個資洩漏之當事人評估採取適當的保護措施。

22 (四)、個人資料保護法第19條第1項規定：「非公務機關對個人資
23 料之蒐集或處理，除第六條第一項所規定資料外，應有特定
24 目的，並符合下列情形之一者：一、法律明文規定。二、與
25 當事人有契約或類似契約之關係，且已採取適當之安全措
26 施。三、當事人自行公開或其他已合法公開之個人資料。
27 四、學術研究機構基於公共利益為統計或學術研究而有必
28 要，且資料經過提供者處理後或經蒐集者依其揭露方式無從
29 識別特定之當事人。五、經當事人同意。六、為增進公共利
30 益所必要。七、個人資料取自於一般可得之來源。但當事人
31 對該資料之禁止處理或利用，顯有更值得保護之重大利益

01 者，不在此限。八、對當事人權益無侵害。」114年11月11
02 日修正前個人資料保護法第41條規定：「意圖為自己或第三
03 人不法之利益或損害他人之利益，而違反……第十九條……
04 規定……，足生損害於他人者，處五年以下有期徒刑，得併
05 科新臺幣一百萬元以下罰金。」114年11月11日修正後個人
06 資料保護法第41條規定：「意圖為自己或第三人不法之利益
07 或損害他人之利益，而違反……第十九條……規定……，足
08 生損害於他人者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百
09 萬元以下罰金。」可知非公務機關須依法蒐集或處理個人資
10 料，否則會受到個人資料保護法第41條規定之處罰。

11 (五)、按戶籍法第1條規定：「中華民國人民戶籍之登記，依本法
12 之規定。」第4條規定：「戶籍登記，指下列登記：一、身
13 分登記：（一）出生登記。（二）認領登記。（三）收養、
14 終止收養登記。（四）結婚、離婚登記。（五）監護登記。
15 （六）輔助登記。（七）未成年子女權利義務行使負擔登
16 記。（八）死亡、死亡宣告登記。（九）原住民身分及民族
17 別登記。二、初設戶籍登記。三、遷徙登記：（一）遷出登
18 記。（二）遷入登記。（三）住址變更登記。四、分（合）
19 戶登記。五、出生地登記。六、依其他法律所為登記。」第
20 5條規定：「戶籍登記，由直轄市、縣（市）主管機關於其
21 轄區內分設戶政事務所辦理。」第5條之1規定：「（第1項）
22 本法所稱戶籍資料，指現戶戶籍資料、除戶戶籍資料、日據
23 時期戶口調查簿資料、戶籍登記申請書、戶籍檔案原始資
24 料、簿冊及電腦儲存媒體資料。（第2項）前項所稱現戶戶籍
25 資料，指同一戶長戶內現住人口、曾居住該址之遷出國外、
26 死亡、受死亡宣告及廢止戶籍之非現住人口戶籍資料；除戶
27 戶籍資料，指戶長變更前戶籍資料。（第3項）現戶戶籍資
28 料、除戶戶籍資料及戶籍登記申請書格式內容，由中央主管
29 機關定之。」第51條規定：「（第1項）國民身分證用以辨
30 識個人身分，其效用及於全國。（第2項）戶口名簿應登載
31 同一戶長戶內之現戶戶籍資料，用以證明該戶內之各成員，

01 並以戶長列為首欄。」第52條規定：「（第1項）國民身分證
02 及戶口名簿之格式、內容、繳交之相片規格，由中央主管機
03 關定之。（第2項）國民身分證及戶口名簿之製發、相片影
04 像檔建置之內容、保管、利用、查驗及其他應遵行事項之辦
05 法，由中央主管機關定之。」第54條規定：「國民身分證及
06 戶口名簿，由戶政事務所依據戶籍資料列印製發。」第55條
07 規定：「國民身分證統一編號與戶口名簿戶號之編定及配賦
08 方式，由中央主管機關定之，交由戶政事務所配賦。」第56
09 條第1項規定：「國民身分證應隨身攜帶，非依法律不得扣
10 留。」第58條規定：「（第1項）申請戶籍登記致國民身分證
11 記載事項變更，應同時申請換領國民身分證。（第2項）
12 國民身分證毀損或更換國民身分證相片者，應申請換領國民
13 身分證。（第3項）戶口名簿記載事項變更，應申請換領戶
14 口名簿。」可知我國對於人民之戶籍登記，是由戶政事務所
15 依戶籍法規定辦理，戶籍法第4條則就登記事項有所規定，
16 現戶戶籍資料是戶籍資料的一種，戶政事務所除了依據戶籍
17 資料列印製發戶口名簿之外，並製發國民身分證，其目的是
18 作為辨識個人身分，效用及於全國，而且在申請戶籍登記致
19 國民身分證記載事項變更時，應同時申請換領國民身分證，
20 確保國民身分證之記載事項與最新的戶籍登記相符，更強化
21 了國民身分證記載事項足以辨識個人身分的效果。

22 (六)、內政部依據戶籍法第52條規定之授權，於97年12月24日內政
23 部台內戶字第0970204432號令訂定身分證管理辦法，第3條
24 規定：「（第1項）國民身分證統一編號（以下簡稱統一編
25 號）由文字碼及數字碼組成，共計十碼，一人配賦一號。
26 （第2項）前項編號首碼以英文字母代表直轄市、縣（市）
27 別，第二碼至第十碼為數字碼，第二碼為性別碼，第十碼為
28 檢查碼。……」第5條規定：「戶政事務所依序配賦統一編
29 號或戶號，有錯誤、重複或特殊情事者，由戶籍地或最後戶
30 籍地戶政事務所更正或變更之。……」第6條規定：「（第1
31 項）統一編號有錯誤或重複之情事，經戶政事務所查明屬實

01 者，應即通知當事人更正或變更；須重新配賦新號者，得自
02 行挑選號碼。經通知仍不申請者，戶政事務所得逕予更正或
03 變更，於登記後通知其換領國民身分證及戶口名簿。（第2
04 項）統一編號重複當事人之一方自願配賦新號，得予以重新
05 配賦；雙方當事人均無意願，由配賦在後者重新配賦新號；
06 無法分辨配賦之先後，由出生在後者重新配賦新號。（第3
07 項）統一編號重複當事人之一方有第六條之一不得變更統一
08 編號之情形時，由他方重新配賦新號。」第6條之1規定：
09 「（第1項）有下列情事之一者，不得變更統一編號：一、
10 經通緝或羈押。二、受有期徒刑以上刑之判決確定，未宣告
11 緩刑或未准予易科罰金、易服社會勞動。但過失犯罪者，不
12 在此限。三、依入出國及移民法第六條第一項第一款至第六
13 款規定受禁止出國處分。（第2項）前項第二款不得申請變
14 更統一編號之期間，自裁判確定之日起至執行完畢滿三年
15 止。」第8條第1項第2款規定：「國民身分證記載項目如
16 下：……二、統一編號及其條碼。」第9條第1項第2款規
17 定：「國民身分證記載方式及內容如下：……二、統一編號
18 及其條碼：統一編號自左至右橫排記載，並以條碼形式呈
19 現。」可知戶政事務所依序配賦國民身分證統一編號，一人
20 配賦一號，並登載於國民身分證，對於有錯誤、重複或特殊
21 情事者，若無第6條之1規定之限制時，由戶政事務所更正或
22 變更之。在有錯誤、重複時，可依第5條、第6條規定辦理更
23 正、變更登記，在有特殊情事時，則依第5條規定辦理變更
24 登記。又第5條之規定自97年訂定迄今，僅有條次由第7條改
25 為第5條之變動，以及將「重複、錯誤」調整順序為「錯
26 誤、重複」，以呼應實務作業「錯誤」者辦理更正登記，
27 「重複」或「特殊情事」者辦理變更登記，為符合法體例之
28 對應，酌作文字順序修正（內政部112年9月12日台內戶字第
29 1120243878號令修正意旨參照）。是人民認為戶政事務所配
30 賦統一編號有特殊情事者，可依身分證管理辦法第5條規

01 定，向戶籍地或最後戶籍地戶政事務所提出變更申請，此即
02 人民之公法上請求權依據。

03 (七)、內政部對於在重複、錯誤之情形以外之特殊情事，對於戶政
04 事務所是否可依人民之申請變更登記而重新配賦國民身分證
05 統一編號，有下列函釋可參：

06 1、內政部87年3月2日台內戶字第8702968號函：「經查當事人
07 國民身分證遭冒領屬實，戶政事務所可應當事人之申請重新
08 配賦國民身分證統一編號，並將重配之統號通報各相關機
09 關。」（本院卷一第111頁）

10 2、內政部95年8月23日台內戶字第0950134401號函：「按內政
11 部88年10月20日台內戶字第8891136號函略以，除已使用末
12 位數字為『4』之國民身分證統一編號之當事人如申請變
13 更，可另配賦新號外，不受理以諧音不雅為由申請變更編
14 號。係考量國人傳統觀念對於『4』之忌諱，而例外准予變
15 更之情形。又國民身分證統一編號乃重要之身分識別資料，
16 首重安定性，其變更不宜較改姓、改名及姓名變更之規定為
17 寬，以國民身分證統一編號末位數為『4』申請重新配賦新
18 號者，請比照姓名條例第12條（現行條文第15條）規定查明
19 核處。……。」（本院卷一第113頁）

20 3、內政部97年1月23日台內戶字第09700165391號函：「考量國
21 人傳統觀念對於『4』之忌諱，經分析國民身分證統一編號
22 阿拉伯數字第3碼至第8碼已配賦『4』者之各項情況後，爰
23 規定於本函發文日起，統一編號阿拉伯數字第3碼至第8碼含
24 3個『4』以上者得申請變更，且統一編號阿拉伯數字第3碼
25 至第8碼不再配賦含2個『4』以上之編號，預定97年3月底更
26 新戶役政資訊系統，系統更新前，請各戶政事務所以人工方
27 式篩選不再配賦。」（本院卷一第115頁）

28 4、內政部99年12月1日台內戶字第0990236399號函：「一、按
29 國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法第7條
30 （按：現行條文第5條）規定：『戶政事務所依序配賦統一
31 編號或戶號，有重複、錯誤或特殊情事者，由戶籍地或最後

01 戶籍地戶政事務所變更或更正之。』有關洪女士以心理困擾
02 及家庭不和諧為由申請變更國民身分證統一編號，請審酌個
03 案事實是否符合上開規定情事，由戶政事務所本於職權核處
04 之。二、另按國民身分證統一編號乃民眾個人專屬識別代
05 碼，不宜任意變更。惟如審認個案具體事實確屬情形特殊情
06 事者，經查明無姓名條例第12條（現行條文第15條）規定之
07 情事，且其國民身分證統一編號未曾變更者，得由戶政事務
08 所依上開規定本於職權核處，惟以1次為限。」（本院卷一
09 第117頁）

10 5、內政部103年7月9日台內戶字第1030207827號函：「一、按
11 國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置管理辦法第6條
12 規定，戶政事務所辦理出生登記及初設戶籍登記，應配賦統
13 一編號。戶政事務所依據前揭規定受理時，依序配賦統一編
14 號予民眾使用。按統一編號為1組流水編號，並不具任何意
15 義，經配賦後，原則應沿用一生，以維持使用之穩定性。
16 二、民眾對於配賦之統一編號各有喜好，其諧音亦由其自行
17 解讀，且部分民眾不喜歡之號碼，也可能為部分民眾認定之
18 吉數，如將尚未配賦之統一編號2266全數不再配賦，恐失偏
19 頗，並將減少統一編號可使用數量及造成管理困難。三、按
20 內政部95年8月23日台內戶字第0950134401號函、97年1月23
21 日台內戶字第09700165391號函及99年12月1日台內戶字第09
22 90236399號函略以，有關統一編號阿拉伯數字末尾數為4，
23 以及第3碼至第8碼含有3個4以上，及審認個案具體事實確屬
24 特殊情事，且無姓名條例第12條（現行條文第15條）規定之
25 情事者，得申請變更統一編號，惟以1次為限。如已配賦統
26 一編號2266者，民眾依據上開函釋意旨得以特殊情事為由申
27 請變更。綜上，本案仍維持現行作業，民眾如有需求，由戶
28 政事務所依上揭函釋視個案核處。」（本院卷一第119頁）

29 6、內政部106年11月24日台內戶字第1061253959號函（下稱106
30 年11月24日函釋）：「一、依國民身分證及戶口名簿製發相
31 片影像檔建置管理辦法第7條（按：現行條文第5條）規定

01 『戶政事務所依序配賦統一編號或戶號，有重複、錯誤或特
02 殊情事者，由戶籍地或最後戶籍地戶政事務所更正或變更
03 之。……』考量國民身分證統一編號僅屬個人之識別代碼，
04 係基於戶籍行政管理之目的，與保障國人姓名權之目的有
05 別，限制國民身分證統一編號之變更，得較姓名變更為嚴格
06 之限制。依入出國及移民法第6條第1項第1款至第6款規定，
07 係為確保重大犯罪案件之偵查程序得順利進行，為避免遭境
08 管者透過變更國民身分證統一編號之方式申請新護照出境，
09 爰國人有經依入出國及移民法第6條第1項第1款至第6款規定
10 受限制出國處分之情事，不得申請變更國民身分證統一編
11 號。……。」（本院卷一第121頁）

12 7、內政部107年1月18日台內戶字第1061204601號函檢送之106
13 年12月28日研商「防堵以諧音不雅為由申請變更國民身分證
14 統一編號之不法行為」會議紀錄，關於案由一：有關除末位
15 數字為「4」、數字第3碼至第8碼含3個「4」以上者得申請
16 變更統號外，是否仍受理以諧音不雅為由申請變更統號，提
17 請討論案。（本院卷二第441-445、493-498頁）

18 (1)、說明略以：

19 ①、本辦法第7條規定，其立法意旨係考量實務上民眾有特殊需
20 要，放寬僅能以末位數字為「4」或數字第3碼至第8碼含3個
21 「4」以上始得變更統號之限制，於97年12月24日訂定本辦
22 法時明定民眾可以「特殊情事」為由申請變更統號，由戶政
23 事務所視申請人所提理由，審酌具體個案情節據以判斷是否
24 有變更統號之特殊情事。

25 ②、統計資料：

26 ①、依戶政資訊系統資料，103年2月5日至106年8月31日變更統
27 號共11,629件。變更原因包括末碼4（5,514件）、諧音不雅
28 （2,945件）、數字第3碼至第8碼含3個4以上（1,382件）、
29 性別變更（233件）、與他人重複（87件）、特殊原因（1,4
30 29件）、其他（39件）。

- 01 ②、為瞭解上揭「特殊原因」及「其他」之詳細事由，內政部於
02 106年9月22日函請各直轄市、縣（市）政府清查，清查結果
03 如下：上揭「特殊原因（1,429件）」之詳細事由，包括諧
04 音不雅（955件）、統號遭冒用（63件）、曾與他人重複，
05 他人已變更統號，當事人仍有困擾（26件）、末碼4（22
06 件）、身分證遭冒用（22件）、配賦錯誤（7件）、數字第3
07 碼至第8碼含3個4以上（5件）、更正統號（4件）、性別變
08 更（2件）、身分證曾遭人偽造（2件）、誤辦（2件）、變
09 更統號後，申請回復原統號（1件）、與他人重複（1件）、
10 以及「算命師說當事人必須變更統號。神明表示統號不好。
11 宗教因素、道教文化。證件曾交付他人或統號外流，為避免
12 他人冒用。統號影響當事人財運、運勢、工作、婚姻家庭、
13 感情、健康、心理、人際關係。時常交通意外，交通意外原
14 因和統號有關。曾發生車禍，對方車牌號碼與統號相同，對
15 於該號碼有恐懼感。昔日犯罪朋友或前夫以統號找到當事人
16 並恐嚇挾持或暴力威脅，為擺脫犯罪朋友或前夫。要告老闆
17 違反勞基法，怕老闆暴力相向等事由共計317件。」上揭
18 「其他(39件)」之詳細事由，包括變更統號後，申請回復原
19 統號（17件）、誤辦（11件）、末碼4（11件）、諧音不雅
20 （3件）、持偽造文件變更統號（2件）、統號遭冒用（1
21 件）、原變更統號登記係冒辦（1件）、更正統號（1件）。
- 22 ③、參照上揭清查情形，「特殊情事」態樣很多，無法一一列
23 舉，諧音不雅僅是其中一種情形，縱民眾不以諧音不雅為由
24 申請，仍可以其他事由申請，是否除末位數字為「4」、數
25 字第3碼至第8碼含3個「4」以上者得申請變更統號外，不再
26 受理以諧音不雅為由申請變更統號，提請討論。另為便利日
27 後統計避免戶政事務所人工清查，爰有關依本辦法第7條規
28 定辦理更正統號或變更統號之原因分類統一規範，是否妥適
29 併同討論：（以下省略）
- 30 (2)、決議略以：

- 01 ①、查國民身分證統一編號係識別個人身分之專屬代碼，其配賦
02 與管理應具穩定性、識別性、正確性及專屬性，原則上不宜
03 任意變更。又按國民身分證及戶口名簿製發相片影像檔建置
04 管理辦法第7條規定，國民身分證統一編號由戶政事務所配
05 賦，有重複、錯誤或特殊情事者，由戶政事務所更正或變更
06 之。是以，戶政事務所自得審酌民眾之國民身分證統一編號
07 有無重複、錯誤或特殊情事，並依權責辦理更正或同意變更
08 登記。
- 09 ②、有關民眾以「特殊情事」為由促請戶政事務所同意渠等變更
10 國民身分證統一編號，應先提供「特殊情事」具體事實及證
11 據予戶政事務所，如國民身分證統一編號遭冒用、國民身分證
12 遭冒用或國民身分證遭偽造者，應提供院檢裁判書類作為
13 審認依據，由戶政事務所依行政程序法第1章第6節相關規定
14 查證相關事實及證據後，再本於權責核處。如戶政事務所認
15 民眾申請變更國民身分證統一編號涉有不法疑慮，可通報轄
16 區警察機關查處，以預防不法行為發生。
- 17 ③、現行戶政資訊系統中統號變更及更正原因紛亂，爰依本辦法
18 第7條規定，區分為「錯誤」、「重複」及「特殊情事」等3
19 大類，茲將其原因分類統一規範如下：（一）統號有「錯
20 誤」者辦理更正登記，錯誤原因分類如下：1、誤錄。2、誤
21 辦。3、不符配賦邏輯。4、性別錯誤。5、配賦錯誤。6、原
22 變更統號登記係持偽造文件辦理。7、原變更統號登記係冒
23 辦。（二）統號有「重複」者辦理變更登記，原因分類為
24 「與他人重複」。（三）統號有「特殊情事」者辦理變更登
25 記，「特殊情事」原因分類如下：1、統號遭冒用。2、身分
26 證遭冒用。3、身分證遭偽造。4、曾與他人重複，他人已變
27 更統號，當事人仍有困擾。5、末碼4。6、數字第3碼至第8
28 碼含3個4以上。7、以末碼4變更統號後申請回復原統號。
29 8、變更統號後，申請撤銷變更登記回復原統號。9、性別變
30 更。10、心理因素。

- 01 ④、有關上揭統號變更及更正原因分類部分，為審慎計，請戶政
02 司將分類連同修正後記事例另案函請各直轄市、縣（市）政
03 府確認後，再續辦理戶政資訊系統統號更正、變更作業之版
04 本更新相關事宜。
- 05 ⑤、請戶政司清查曾列為「警示帳戶」且變更國民身分證統一編
06 號者之資料，函送本部警政署調查有無不法情事。
- 07 (3)、另依內政部107年9月14日台內戶字第10702011041號函，所
08 檢附「戶政資訊系統國民身分證統一編號更正及變更原因分
09 類及記事例修正對照表」，亦與上述會議紀錄決議事項關於
10 國民身分證統一編號有「特殊情事」者辦理變更登記，「特
11 殊情事」原因的10個分類相同。（本院卷二第499-501頁）
- 12 (4)、依上開會議紀錄可知，戶政事務所對於「特殊情事」的適用
13 範圍甚為廣泛，包括算命師說法、神明意旨、宗教因素、道
14 教文化、「國民身分證統一編號外流為避免他人冒用」、影
15 響財運、運勢、工作、婚姻家庭、感情、健康、心理、人際
16 關係、時常交通意外、「曾發生車禍，對方車牌號碼與國民
17 身分證統一編號相同，對於該號碼有恐懼感」、為擺脫犯罪
18 朋友或前夫、「要告老闆違反勞基法，怕老闆暴力相向」等
19 事由在內。也就是說，國民身分證統一編號造成當事人困擾
20 的原因，可能是宗教、心理、運勢、影響個人生活各種層
21 面，甚至於當事人認為國民身分證統一編號與車禍的對方車
22 號相同，都可以作為准許變更的事由，不以發生客觀可衡量的
23 實害結果為必要。又上述所謂「國民身分證統一編號外流
24 為避免他人冒用」，是指國民身分證統一編號外流尚未被冒
25 用，而當事人為了避免遭冒用，戶政事務所仍可依據特殊情
26 事予以准許變更。以上函文（即內政部107年1月18日台內戶
27 字第1061204601號函檢送之106年12月28日研商「防堵以諧
28 音不雅為由申請變更國民身分證統一編號之不法行為」會議
29 紀錄、內政部107年9月14日台內戶字第10702011041號函）
30 係本院於114年2月18日準備程序（本院卷二第390頁）詢問
31 內政部關於由當事人提供具體事證之特殊情形，內政部向本

院所陳報之相關函釋（本院卷二第493-501頁），內政部表示作成107年9月14日函後，並無其他以「由當事人提供具體事證」之特殊情形，變更國民身分證統一編號變更之相關函釋或案例彙編（本院卷二第471頁）。就上述決議所採納之「特殊情事」原因分類，其中除了明文規定「10、心理因素」之外，至於「4、曾與他人重複，他人已變更統號，當事人仍有困擾。5、末碼4。6、數字第3碼至第8碼含3個4以上。」，本質上也屬於心理因素的一種類型，不以發生何種實際損害為必要，目的是讓戶政事務所可以考量當事人主觀上的心理感受，況且在上述分類之「7、以末碼4變更統號後申請回復原統號。8、變更統號後，申請撤銷變更登記回復原統號。」，同樣不以發生何種實際損害為必要。至於在「1、統號遭冒用。2、身分證遭冒用。3、身分證遭偽造。」之分類，其本質在於國民身分證統一編號與國民身分證客觀上有被其他人知悉，未經當事人同意，遭到冒用或偽造，其中「2、身分證遭冒用。3、身分證遭偽造。」屬於不同分類，應係有意識之區分，所以「身分證遭偽造但未被冒用時」，仍然屬於特殊情事之一，又由於身分證上的資訊本就包含國民身分證統一編號在內，故偽造身分證形同取得當事人的國民身分證統一編號，並不以遭到冒用為必要。在此基礎上，於包含國民身分證統一編號等個人資訊在內的國民身分證遭偽造時，就可以是申請變更國民身分證統一編號之「特殊情事」，而偽造之本質是由無權力人所為，不需發生冒用行為。

- 8、內政部於本院審理期間，依臺北市政府民政局113年12月5日北市民戶字第1136028001號函，就原告個案情形，作成113年12月24日台內戶字第1130244957號函，其說明略以：「二、按國民身分證及戶口名簿格式內容製發相片影像檔建置管理辦法第5條前段規定，戶政事務所依序配賦國民身分證統一編號（下稱統一編號）或戶號，有錯誤、重複或特殊情事者，由戶籍地或最後戶籍地戶政事務所更正或變更之。」

01 有關『特殊情事』之認定，依本部107年1月18日台內戶字第
02 1061204601號函（諒達）送本部106年12月28日研商『防堵
03 以諧音不雅為由申請變更國民身分證統一編號之不法行為』
04 會議紀錄及本部107年9月14日台內戶字第10712011041號函
05 （諒達），特殊原因係下列情形：（一）統一編號遭冒用；
06 （二）國民身分證遭冒用；（三）國民身分證遭偽造；
07 （四）曾與他人重複，他人已變更統一編號，當事人仍有困
08 擾；（五）末碼4；（六）數字第3碼至第8碼含3個4以上；
09 （七）性別變更；（八）其他由當事人提供具體事證之特殊
10 情事者辦理變更登記。統一編號遭冒用、國民身分證遭冒用
11 或遭偽造者，應提供院檢裁判書類作為審認依據。三、按我
12 國係採一人一號之身分證制度，政府機關及民間機構多以統
13 一編號作為人別確認依據，其配賦與管理應具穩定性、識別
14 性、正確性及專屬性，原則上不宜任意變更。參考其他國家
15 做法（如美國變更社會安全碼、韓國變更居民登記號碼），
16 須有身分遭竊盜，持續造成損害之情形或因個資外洩遭受生
17 命、身體或財產上明確損害或可能損害之具體事證，始可變
18 更，而非單純個資外洩即可變更。本案基於統一編號係識別
19 個人身分之專屬代碼，為維持使用之穩定性，避免耗費大量
20 社會成本及對當事人造成不便，又個資外洩態樣眾多，爰以
21 個資外洩申請變更統一編號者，尚須有因個資外洩遭損害之
22 具體事證，比照統一編號遭冒用、國民身分證遭冒用或遭偽
23 造者，應提供院檢裁判書類作為審認依據，由戶政事務所本
24 於職權審認。」有該函可參（本院卷二第329-330頁），經
25 查該函係被告內政部就本件具體個案所涉個資外洩申請變更
26 統一編號，為協助包括臺北市政府民政局所屬被告臺北市文
27 山區戶政事務所在內之下級機關統一解釋法令、認定事實之
28 解釋性規定，沒有直接對外發生法規範效力，性質上屬於行
29 政程序法第159條第2項第2款之行政規則，本院並不受其拘
30 束，因此，關於「（八）其他由當事人提供具體事證之特殊
31 情事者辦理變更登記」的解釋適用，本院仍是依憲法與法律

01 意旨予以闡釋。又比對內政部107年1月18日台內戶字第1061
02 204601號函檢送之106年12月28日研商「防堵以諧音不雅為
03 由申請變更國民身分證統一編號之不法行為」會議紀錄決議
04 之「特殊情事」原因分類：「1、統號遭冒用。2、身分證遭
05 冒用。3、身分證遭偽造。4、曾與他人重複，他人已變更統
06 號，當事人仍有困擾。5、末碼4。6、數字第3碼至第8碼含3
07 個4以上。7、以末碼4變更統號後申請回復原統號。8、變更
08 統號後，申請撤銷變更登記回復原統號。9、性別變更。1
09 0、心理因素。」可知內政部113年12月24日台內戶字第1130
10 244957號函已無「7、以末碼4變更統號後申請回復原統號。
11 8、變更統號後，申請撤銷變更登記回復原統號。10、心理
12 因素。」之分類，代之以「(八)其他由當事人提供具體事
13 證之特殊情事者辦理變更登記。統一編號遭冒用、國民身分
14 證遭冒用或遭偽造者，應提供院檢裁判書類作為審認依
15 據。」，其餘分類則仍維持相同。就此部分，內政部要求戶
16 政事務所以院檢裁判書類作為審認依據，固有其確保不被濫
17 用的公益目的，惟「(八)其他由當事人提供具體事證之特
18 殊情事者辦理變更登記」此項分類之文義解釋，本無上開
19 「應提供院檢裁判書類作為審認依據」之限制，是若戶政事
20 務所以申請人「應」提供院檢裁判書類作為審認依據，對於
21 未提供者則逕予否准，此種作法顯然未能完整涵蓋個資外洩
22 遭損害的不同情形，況且，以本件為例，原告的個人資料確
23 實已遭外洩且被非公務機關之他人蒐集持有而受損害（詳後
24 述），這是被告臺北市文山區戶政事務所於審理期間早已明
25 知的事實，但該所對於損害之定義明顯悖於常理，仍以內政
26 部上開函文「應提供院檢裁判書類作為審認依據」為託辭，
27 無法符合憲法、個人資料保護法對於隱私權、個人資料之完
28 整保護，故本院就此部分不受內政部上開函文之拘束。

29 (八)、被告臺北市文山區戶政事務所亦向本院陳報該所目前依「其
30 他由當事人提供具體事證之特殊情事」辦理變更國民身分證
31 統一編號之案例計有兩案，均涉及未成年子女因國民身分證

01 統一編號諧音不雅，經父母申請變更，並獲核准。其中案
02 一：申請人稱其未成年子女之國民身分證統一編號中間三碼
03 「587」讀音近似「我白癡」，實屬不雅，申請人憂心未成
04 年子女在學習過程中，恐遭同儕取笑，進而影響其身心發
05 展。案二：申請人稱其未成年子女國民身分證統一編號中間
06 三碼「574」讀音近似「我去死」，申請人認該讀音帶有不
07 祥之意，深感忌諱。被告臺北市文山區戶政事務所考量雖然
08 統一編號之變更原則上應保持穩定性，以確保行政管理與個
09 人資料之連續性，但在特殊情況下，仍須兼顧當事人之權益
10 與社會適應需求，避免不必要之心理負擔或潛在歧視，基於
11 未成年子女之人格健全發展及最佳利益，准許變更國民身分證
12 統一編號等情，有被告臺北市文山區戶政事務所114年3月
13 10日北市文戶資字第1146001492號函可參（本院卷二第427-
14 431頁）。可知，被告臺北市文山區戶政事務所在適用特殊
15 情事時，並不以未成年人所配賦之國民身分證統一編號確實
16 對其發生何種客觀具體損害，只需要法定代理人以國民身分證
17 統一編號讀音不雅、不祥為理由，無須檢附具體事證，即
18 可審酌未成年子女之人格健全發展及最佳利益，予以准許。
19 惟查，國民身分證統一編號其中有「587」、「574」者，為
20 數理應不少，而國民身分證統一編號都是出生時就配賦並伴
21 隨一生，其讀音不雅、不祥之情形客觀上並不限於未成年階
22 段，而應該是一生都存在的情形，故本質上仍應是心理因素
23 之分類。且被告臺北市文山區戶政事務所依據前述內政部11
24 3年12月24日台內戶字第1130244957號函，認為「本案原告
25 雖有個資外洩情事，惟仍須提出其因個資外洩遭損害之具體
26 事證，並提供院檢裁判書類作為依據，經本所職權審認後方
27 得辦理統一編號變更相關事宜。」，有該所113年12月27日
28 北市文戶資字第1136008793號函可參（本院卷二第301-302
29 頁）。而本件已經調查確認原告的個人資料確實已遭外洩且
30 被非公務機關之他人蒐集持有而受損害（詳後述），被告臺

01 北市文山區戶政事務所答辯聲明仍是原告之訴駁回，顯見不
02 因此就准許原告的申請案。

03 (九)、而在桃園市桃園區戶政事務所准許彭宸以符合「特殊情事」
04 為由申請變更國民身分證統一編號案，彭宸於112年7月13日
05 申請書敘明其「戶役政資料已悉數外洩於境外侵駭網站，可
06 供不特定多數人任意下載，為避免國民身分證統一編號遭不
07 法份子濫用，今申請重新配賦」，提供資料包括「法務部調
08 查局資安工作站偵辦戶役政資料遭竊案新聞稿」、「天下雜
09 誌768期專題報導15萬買下2300萬人」、「境外侵駭網站公
10 告111年駭客所取得之戶役政系統外洩資料網頁截圖」、「1
11 11年駭客所取得之戶役政系統外洩資料檔案截圖-彭宸（原
12 有國民身分證統一編號）」、「111年戶役政系統外洩資料
13 欄位對照表」，彭宸據此推論其個人資料必然包含於外洩資
14 料中，不僅已成為個人資料外洩被害人，原有國民身分證統
15 一編號遭偽冒使用之風險亦大增，依司法院釋字第603號解
16 釋揭示保障人民隱私權意旨申請，經桃園市桃園區戶政事務
17 所於申請同日予以准許等情，有該所113年6月6日桃市桃戶
18 字第1130007079號函及所附國民身分證統一編號變更登記申
19 請書、國民身分證統一編號重新配賦申請書、國民身分證正
20 反面影本、戶籍資料、身分證號比對管制資料查詢與前述申
21 請資料可參（本院卷三第47-73頁）。可知桃園市桃園區戶
22 政事務所於適用特殊情事之分類「（八）其他由當事人提供
23 具體事證之特殊情事者辦理變更登記」時，依據彭宸提出的
24 法務部調查局資安工作站偵辦戶役政資料遭竊案新聞稿等資
25 料，於審查後即同意以特殊情事為由准許變更之申請，並不
26 以內政部之後要求提供院檢裁判書類作為審認依據。

27 (十)、查，臺灣臺北地方檢察署檢察官112年9月29日112年度偵字
28 第24891號緩起訴處分書記載略以：「一、童自強（現已由
29 本署112年度偵字第9383號案件發布通緝）為大陸地區人
30 士，於民國111年10月21日，在境外駭客論壇BreachForum
31 s，以帳號『OKE』公開刊登以美金5,000元價格兜售非法蒐

01 集共計2,357萬2,055筆之我國國民個人資料（含統號、姓
02 名、出生日期、婚姻狀況代碼、與戶長關係、戶長統號、戶
03 號、原住民身分、與戶長關係代碼、縣市及鄉鎮市(區)、行
04 政區域代碼、縣市、鄉鎮市區、村里、鄰、街路門牌地址、
05 遷入日期、性別、出生地、役別、配偶姓名、父姓名、母姓
06 名、養父姓名、養母姓名、配偶統號、父統號、母統號、養
07 父統號、養母統號、教育程度、戶別、原住民族別、戶長姓
08 名等，下稱本案國民個資）之訊息。詎鄭棋遠明知非公務機
09 關蒐集、處理個人資料，應有特定目的，竟於瀏覽上開論壇
10 網頁訊息後，意圖損害上開國民資訊隱私權之利益，基於違
11 法蒐集個人資料之犯意，於111年10月31日，透過我國ACE王
12 牌虛擬貨幣交易所，支付4,999.2顆泰達幣（USDT）予童自
13 強指定之收款錢包地址（TQMog5SdhZzkNkeL44qvJ59nonZgcD
14 QFSn），向童自強購得本案國民個資而違法蒐集之，足生損
15 害於上開國民之隱私權。……二、上揭犯罪事實，業據被告
16 鄭棋遠於偵訊時坦承不諱，且有境外駭客論壇BreachForums
17 網頁列印資料、被告聯繫購買本案國民個資之通訊軟體對話
18 紀錄截圖、……扣押之本案國民個資電磁紀錄（儲存於隨身
19 碟1支【扣押物品編號6】……，足認被告自白與事實相符。
20 三、……個人資料之蒐集、處理，應尊重當事人之權益，依
21 誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應
22 與蒐集之目的具有正當合理之關聯，且非公務機關對個人資
23 料之蒐集，除應有特定目的，並須符合個人資料保護法第19
24 條第1項但書之規定，否則即屬違法蒐集個人資料，而侵害
25 他人之隱私權。查被告係自駭客論壇網站購買本案國民個
26 資，堪認被告獲取上開個人資料並非基於誠實及信用方法為
27 之，自屬違法蒐集，是被告犯行堪以認定。四、核被告所
28 為，係違反個人資料保護法第19條第1項規定，而犯同法第4
29 1條之非公務機關違法蒐集個人資料罪，……」，有該緩起
30 訴處分書附卷可參（本院卷二第31-37頁）。可知，鄭棋遠
31 以違法方式於111年10月31日，向訴外人童自強購得國民個

01 資而違法蒐集之，足生損害於隨身碟內所儲存之國民之隱私
02 權。

03 □、經本院向臺灣臺北地方檢察署調取上開案件卷宗，勘驗扣案
04 隨身碟內所儲存之2,357萬2,055筆之我國國民個人資料，在
05 檔案split4的資料內輸入原告國民身分證統一編號有找到原
06 告於107年度當時的個人相關資料，包括原告的國民身分證
07 統一編號、姓名、出生年月日、婚姻狀態、出生序、有無原
08 住民身分、住址、性別、遷入戶籍的時間、出生地、父母親
09 的姓名及父母親的國民身分證統一編號、教育程度等，其餘
10 例如配偶欄、服役單位、祖父母、是否出養等欄位是空白沒
11 有資料等情，有本院113年11月27日勘驗筆錄與印出資料、1
12 14年2月18日準備程序筆錄與印出資料可憑（本院卷二第215
13 -223、385-392、415-425頁）。依被告臺北市文山區戶政事
14 務所於114年3月12日提出之原告戶籍資料對照表，經與我國
15 官方保存的資料比對，可知外洩的原告個人資料確屬真實
16 （僅原告父親之姓氏有誤，本院卷二第437頁）。而在我國
17 政府極為重視並努力維護資訊安全之下，檢察官仍然查獲並
18 確認共計2,357萬2,055筆之我國國民個人資料被外洩之事
19 實，實屬一般人民難以想像之特殊情事，童自強、鄭棋遠均
20 未經原告允許或同意而取得包括原告個人資料在內的全體國
21 人個人資料，其中童自強在網路上廣告兜售，鄭棋遠付費購
22 買取得原告的個人資料，經核均足以生損害於原告的隱私
23 權，原告最初經由經由法務部調查局新聞稿、媒體報導等資
24 訊，因此自行評估並關切可能的權益損害，主張心理不安，
25 是否會面臨不可預期的詐騙風險等理由，以特殊情事申請重
26 新配賦國民身分證統一編號，況且，於本件審理期間經由勘
27 驗證物確認其個人資料被外洩且被非公務機關之他人蒐集持
28 有而受損害，這是被告臺北市文山區戶政事務所於審理期間
29 早已明知的事實，依上述說明，被告臺北市文山區戶政事務
30 所就此部分即應認為屬於已提供具體事證之特殊情事，始屬
31 正確認定事實及適用法令。

- 01 □、被告臺北市文山區戶政事務所雖辯稱原告不因此個人資料外
02 洩而受到損害，不像彭宸是個人資料已在網路上被公開，且
03 「為第三人知悉」本屬社會常態，並不當然導致權利受侵害
04 云云，惟查，共計2,357萬2,055筆之我國國民個人資料本應
05 由政府依法予以安全維護，不能被違法使用或取得，但如今
06 我國國民個人資料被非法外洩在網路兜售，至少已查獲鄭棋
07 遠付費取得，已屬事實，這些個人資料被外洩本身就是對於
08 國民個人資料安全與隱私權的侵害，至於部分的個人資料被
09 展示在網站上作為廣告招徠買家使用，則是損害程度的加
10 重，而本件是違法的、非出於原告同意或允許而「為第三人
11 知悉」，本不應該是社會常態，所以，被告臺北市文山區戶
12 政事務所所辯顯係誤解法令，並不足採。
- 13 □、被告臺北市文山區戶政事務所又辯稱單憑資料外洩或主觀不
14 安，並不構成變更理由，必須提出院檢裁判書類作為依據，
15 以避免大規模申請潮與行政負擔云云。惟查，戶政實務上長
16 期將主觀不安之心理因素當作特殊情事而准許人民申請變更
17 國民身分證統一編號，已如前述，且本件之資料遭非法外洩
18 的本質就是對於國民個人資料安全與隱私權的一種損害類
19 型，經本院於準備程序調查證據及勘驗確認原告之個人資料
20 已遭外洩且被非公務機關蒐集屬實，依個人資料保護法第12
21 條立法理由更可知道個人知道其資料被外洩之後，會有自行
22 評估並關切可能的權益損害之需求，是原告所提出變更國民
23 身分證統一編號之申請，具有充分正當理由，根本不需要再
24 提出院檢裁判書類作為依據。至於是否會面臨大規模申請潮
25 與行政負擔，雖屬行政機關執行面應預先準備之事項，但不
26 應與原告之申請案是否符合特殊情事一事混為一談，且所謂
27 大規模申請潮與行政負擔僅是被告臺北市文山區戶政事務所
28 單方面無實據之猜測，欠缺證據予以支持，並無可採。
- 29 □、原告雖符合身分證管理辦法第5條規定的特殊情事之要件，
30 已如前述，惟被告臺北市文山區戶政事務所仍應依身分證管
31 理辦法第6條之1規定，審查原告是否有不得變更統一編號之

01 消極要件，亦即需再查詢原告是否有經通緝或羈押；受有期
02 徒刑以上刑之判決確定，未宣告緩刑或未准予易科罰金、易
03 服社會勞動。但過失犯罪者，不在此限；依入出國及移民法
04 第六條第一項第一款至第六款規定受禁止出國處分等情形，
05 桃園市桃園區戶政事務所於審查彭宓之申請案時，亦為相同
06 之調查，有身分證號比對管制資料查詢可參（本院卷三第55
07 頁），至於彭宓的戶籍作業前案查證資料簡表2頁資料，經
08 彭宓於本院審理期間到庭表示，該2頁資料不同意公開，而
09 由本院列為不可閱資料，亦有本院114年5月20日準備程序筆
10 錄可憑（本院卷三第44頁）。又查，並無證據可以認定被告
11 臺北市文山區戶政事務所曾就原告是否有身分證管理辦法第
12 6條之1規定之情形進行查證比對，可知被告臺北市文山區戶
13 政事務所並未完全完成原告申請案之審查，而此部分是被告
14 臺北市文山區戶政事務所之權限，自應由其依本判決意旨續
15 行審查原告的申請案並作成決定。

16 七、從而，原告請求判決命被告臺北市文山區戶政事務所對於原
17 告112年3月30日之申請，應作成准予重新配賦國民身分證統
18 一編號之行政處分，本院依行政訴訟法第200條第4款規定，
19 於請求命被告臺北市文山區戶政事務所遵照本判決之法律見
20 解對其作成行政處分之部分為有理由，其餘部分為無理由，
21 應予駁回。又原處分有違誤，訴願決定未予糾正，亦有未
22 合，原告附帶請求撤銷訴願決定及原處分，為有理由，亦應
23 予准許。

24 八、本件事證已臻明確，兩造其餘主張舉證，經核於判決結果不
25 生影響，爰不一一論駁。

26 九、據上論結，本件原告之訴為一部無理由、一部有理由。

27 中 華 民 國 115 年 1 月 15 日

28 審判長法官 洪慕芳

29 法官 周泰德

30 法官 郭銘禮

31 一、上為正本係照原本作成。

- 01 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
 02 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
 03 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
 04 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
 05 繕本）。
- 06 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
 07 逕以裁定駁回。
- 08 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
 09 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
 10 委任律師為訴訟代理人（同條第3項、第4項）。

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任

01

人員辦理法制、法務、訴願業務或與
訴訟事件相關業務者。

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴
人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明
文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 115 年 1 月 15 日

03

書記官 林淑盈