貳、 專題報告：論人民個資外洩之行政救濟—以身分證字號重新配賦判決為例

一、 研究動機

在日常生活中，許多情形如就醫、購物皆須提供並使用我們的個人資料，另於國家或行政機關管理、調查時，人民個人資料(下稱人民個資)之提供大多數為強制且必要的，且國家與機關持有之人民個資相較於日常提供使用，具有較完整及隱密之特性，在此情形下一旦因國家機關之資安漏洞、管理疏失，致使人民個資外洩，可能使人民陷入詐騙、資料轉售、身分冒用之問題，尤其個資外洩常伴隨著高度識別性與專屬性之身分證統一編號，若遭外洩往往無法輕易更改以消除冒用之風險。而在2023年3月有一身分證字號重新配賦之行政案件，涉及戶政資料大量外洩使人民擔心被冒用之風險，進而向機關提出重新配賦身分證統一編號遭拒，因此本專題報告將以此案為中心，探討人民個資遭外洩後之行政救濟。

二、 研究目的

觀諸個人資料保護法之相關規範，其立法目的係為規範公務、非公務機關於執行職務及業務時，對於人民個人資料(下稱人民個資)之蒐集、處理及利用，皆須遵守本法之規定，以避免人民之人格權遭受侵害，並創造出可信賴之個資保護環境，由此可見人民個資之保護至關重要且不可或缺。

另「臺北高等行政法院高等庭112年度訴字第1114號行政判決」，為該身分證字號重新配賦之判決，涉及人民之戶政相關資料外洩，請求戶政機關重新配賦身分證統一編號遭拒之行政訴訟，該判決理由亦揭示個資外洩對人民資訊隱私權的影響及人民個資保護之必要性。

因此本專題報告將以上述之行政判決為出發點，先簡單陳述案件之背景，並以問題討論之方式引導，探討國家對於人民個資之保護義務、分析人民資訊隱私權受侵害之時點判斷，並評析國家現行制度對於人民資訊隱私權之保障，最後針對人民個資遭外洩之資訊隱私權受侵害的情形，提出未來改善及發展之方向。

三、 研究方法

（一）法規範分析法

本專題報告透過憲法、個人資料保護法、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之法規範分析，探究人民之資訊隱私權，並分析國家對於人民個資之保護義務、受侵害時點及國家現行制度對於人民資訊隱私權之保障。

（二）實務判決分析法

另於問題討論及分析中結合臺北高等行政法院高等庭 112 年度訴字第 1114 號行政判決之法院見解，加強實務上之論證觀點與解釋範圍。

（三）文獻分析法

亦透過司法院釋字解釋文及解釋理由書、憲法法庭之判決理由、法條修正之目的等文獻，證明人民資訊隱私權之核心法理與保護之重要性。

四、 研究結果與問題討論

（一） 案件背景簡述

2022 年 10 月底，一名童姓中國男子在一個國外論壇「Breach Forums」上，宣稱擁有臺灣 2357 萬 2055 筆戶役資料，內容包括姓名、戶籍住址、出生年月日、身分證統一編號、教育程度等多項隱密之個人資料，且該名賣家公開 20 萬筆個人資料作為樣本取信買家，並以 5000 美元出售剩餘完整資料庫，而當時的臺灣學生何姓男子看完相關新聞後，擔心自己的個資可能已落入不法人士手中，因此於 2023 年 3 月底向戶政機關要求更換身分證統一編號，遭機關拒絕後經一系列的訴願及行政訴訟程序，何姓男子最終於 2026 年 1 月，獲得臺北高等行政法院針對機關之「原訴願決定與原處分均撤銷」的判決結果，代表原公務機關須對何姓男子之身分證統一編號變更申請重新審查，扭轉機關原先拒絕申請之結果。

（二）探討國家對於人民個人資料之保護義務

問題討論：國家是否對人民個人資料之資訊隱私權負保護義務？又保護之範圍為何？

1. 憲法之規範

中華民國憲法(下稱同法)第 7 條至第 21 條規定，列舉諸

多如平等權或自由權等相當重要之基本權，惟不在列舉中之資訊隱私權，是否屬同法第 22 條規定：「凡人民之其他自由及權利，不妨害社會秩序公共利益者，均受憲法之保障。」之憲法基本權保障範圍，司法院釋字第 603 號解釋已給出答案。

司法院釋字第 603 號解釋文說明，「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟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，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障。而其中就『**個人自主控制個人資料之資訊隱私權**』而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」另關於國家之保護義務，釋字第 603 號解釋理由書認為「國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明

定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。」

2. 個人資料保護法之規範設立

個人資料保護法(下稱個資法)第 1 條、第 1-2 條(114.11.11 修法[1])明文規定公務機關於執行職務、蒐集、處理、利用人民之個人資料時須遵守個資法之規範。例如，個資法第 5 條利用不得逾越蒐集之目的、第 8 條應明確告知之義務、第 11 條確認個資正確及完整之義務、第 12 條知悉個資被竊取、洩漏等通知當事人之義務、第 15 條蒐集與處理人民個資須有合法依據、第 18 條維護人民個資安全之義務、第 28 條人民因個資問題造成損害之賠償責任，皆屬個人資料保護法明文規定國家對於人民個人資料之保護範圍。

另 111 年憲判字第 13 號判決係針對個人資料保護法

[1] 個人資料保護法第 1-2 條規定，為民國 114.11.11 修法時增訂，施行日期尚待行政院訂定。

之爭議[2]說明，判決理由提及「就國家將強制蒐集之個人健保資料進一步儲存、處理，建立成資料庫，甚至對外傳輸，作原始蒐集目的外之利用而言，因已完全脫離個別資訊主體控制範圍，是如何確保該業已逸脫個人控制範圍之個人健保資料，不受濫用或不當洩漏，而導致資訊隱私權之侵害繼續擴大，國家亦有義務以法律積極建置適當之組織與程序性防護機制，以符法律保留原則之意旨」，再次印證人民資料隱私權之自主控制的重要性，並強調國家負有對於人民個人資料保護之義務。

3. 小結

本文以為，司法院釋字第 603 號釋字明確指出，人民之資訊隱私權包含在憲法第 22 條規定之基本權保障範圍內，且資訊隱私權之保障內涵為人民自主控制資訊之權利，而國家對於其大規模蒐集之人民個人資料，於程序上與組織上有維護資料安全之義務。另關於個人資料保護法之各項規定，明文規定公務機關於蒐集、處理、利

[2] 憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決，係討論個人資料保護法第 6 條第 1 項但書第 4 款規定，是否有違憲之疑慮。

用人民個資時，應遵守之規範與應盡之保護義務。再由111年憲判字第13號判決理由，重申人民資訊隱私權之重要性與國家應負有對人民資訊隱私權之保護義務。

（三） 人民資訊隱私權受侵害之時點判斷

問題討論：個資外洩是否須具「已發生實際損害」始構成人民資訊隱私權之侵害？

人民之個人資料(下稱人民個資)若遭外洩，雖尚未發生財產、名譽之實際上損害，仍可能使人民持續面臨身分冒用、個人與家人行蹤遭掌握、資料被再次轉售等風險無從估量之不確定性情形，惟於「臺北高等行政法院高等庭112年度訴字第1114號行政判決」審理中，主管機關內政部於2024年12月發布函釋[3]，要求人民須有具體事證證明生命、身體或財產上明確損害或可能損害，才可申請變更身分證統一編號，若僅以個資外洩作為申請變更之依據，須比照身分遭冒用或偽造之情形，提供「院檢裁判書類」作為審認依據(連結)，本文以為該函有忽視人民個資外洩風險之可能性。

另由上述可知，司法院釋字第603號解釋提及之人民資訊隱私權，係為保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範

[3] 內政部(113)年台內戶字第1130244957號函。

圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，故又稱「個人自主控制個人資料之資訊隱私權」，即使人民之個資外洩尚未造成財產、名譽上之實際損害，亦屬侵害人民之個人資料自主控制權，使資料之利用脫離原本之目的、範圍。

又「臺北高等行政法院高等庭112年度訴字第 1114號行政判決」中之法院見解，認為「本件之資料遭非法外洩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身分證統一編號之申請，具有充分正當理由，根本不需要再提出院檢裁判書類作為依據」，因此法院認為內政部要求人民更正身分證統一編號，須有具體事證證明生命、身體或財產上明確損害或可能損害、或須提供「院檢裁判書類」作為審認依據之函釋，並無可採。

綜上，本文以為人民個資外洩會造成許多風險無從估量之不確定性情形，應屬構成人民資訊隱私權之侵害，故不應以實際發生詐騙或財產上之損害作為構成侵害之判斷基準，否則將使人民陷入高風險且無從救濟之困境。

（四） 評析國家現行制度對於人民資訊隱私權之保障

問題討論：現行制度針對人民個資外洩之保護是否完善？解釋上是否能更完整保護人民權利？

本文以爲，經上述兩方面之問題討論，足以證明憲法、司法院釋字、憲法法庭判決對於人民資訊隱私權[4]之保障十分重視，且本專題報告採用之臺北高等行政法院高等庭 112 年度訴字第 1114 號行政判決，為實務上肯認人民資訊隱私權保護之必要，然該等法理的提出，並非等同於人民得以此為據，逕向國家請求資訊隱私權受侵害之行政救濟，仍應回歸至現有明文規定之個人資料保護法、戶籍法、身分證管理辦法等實體法作為部分權利之請求依據，向國家請求作為或不作為，待機關拒絕處理或怠為處理時，人民始得依行政訴訟程序進行救濟。故本文將以個人資料保護法(下稱個資法)作為現行制度是否完善之例示；另以身分證重新配賦判決[5]中，對於「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 條規定(下稱身分證管理辦法)」之特殊情事，作為制度解釋上是否完善之例示：

---

[4] 司法院釋字第 603 號解釋。

憲法法庭 111 年憲判字第 13 號判決。

[5] 身分證重新配賦判決即為臺北高等行政法院高等庭 112 年度訴字第 1114 號行政判決。

1. 現行制度之個資法是否已完善保障個資外洩情形？

(1) 個資法第3條規定：

個資法第3條[6]第4項、第5項「請求停止蒐集、處理、利用、刪除」之規定，正是保障人民在資料蒐集後，針對已提供之個資要求停止上述行為之事後控制的權利，立即停止對人民資訊隱私權之現在、未來的侵害。

(2) 個資法第5條[7]規定：

本條規定為保護人民資訊隱私權之帝王條款，規定要求對於人民個資之蒐集、處理、利用需府和誠實信用原則，且不得逾越特定目的之必要範圍，以保障人民之個人資料自主控制權，使資料不脫離人民原先預想之目的、範圍等。

---

[6] 個人資料保護法第3條規定：當事人就其個人資料依本法規定行使之下列權利，不得預先拋棄或以特約限制之：一、查詢或請求閱覽。二、請求製給複製本。三、請求補充或更正。四、請求停止蒐集、處理或利用。五、請求刪除。

[7] 個人資料保護法第5條規定：個人資料之蒐集、處理或利用，應尊重當事人之權益，依誠實及信用方法為之，不得逾越特定目的之必要範圍，並應與蒐集之目的具有正當合理之關聯。

(3) 個資法第 28 條[8]規定：

本條為損害賠償之規定，當公務機關違反個資法之規定，致使人民個資遭受不法蒐集、處理、利用或其他侵害人民之資訊隱私權時，負損害賠償之責任。

(4) 小結：

本文以為，人民個資遭外洩之情形，依現行制度可救濟之方向，僅能透過個資法第 3 條請求國家停止利用或刪除，再依第 5 條將個資外洩之情形，視為人民個資已脫離原本利用、蒐集等目的，結合第 28 條規定請求國家對其損害賠償，然上述規範僅起到形式上保護及對於侵害的金錢賠償，並未提供實質上之保護。

而 111 年憲判字第 13 號判決亦察覺此問題，判決理由認為「關於涉及個人資訊隱私權限制，應受法律保留原則拘束之健保署就個人健保資料之對外傳輸或提供利用相關行為，其所應遵循之法定要件與正當程序，包括上開資料以資料庫儲存、處理、對外傳輸及對外提供利用之主體、目的、要件、範圍及方式，暨相關組織上及

[8] 個人資料保護法第 28 條第 1 項規定：公務機關違反本法規定，致個人資料遭不法蒐集、處理、利用或其他侵害當事人權利者，負損害賠償責任。但損害因天災、事變或其他不可抗力所致者，不在此限。

程序上之監督防護機制等重要事項，均未見相關法律有所規定，而充其量僅有若干非法律位階、尚不完足之衛福部與健保署自訂之行政規則規定，即均仍欠缺法律位階之明確規定，於此範圍內，不符憲法第 23 條法律保留原則之要求，違反憲法第 22 條保障人民資訊隱私權之意旨。相關機關應自本判決宣示之日起 3 年內，修正健保法或其他相關法律，或制定專法明定之」，因此立法機關針對個資法第 18 條[9]進行修正，新增個人資料保護長監督個資保護之相關事務，及授權主管機關可自行訂立資料安全維護事項與管理機制等，此修正有助於公務機關因應個資保護之實務運作問題，可謂法規對於人民資訊隱私權之實質上保護邁出第一步。

另個資法第 12 條[10]關於通知義務之規定，刪除須符合「違反本法規定」之要件，使公務機關於知悉人民個資有被竊取、洩漏之情形時，得以及時通知，使人民得快速採取有效之應變措施，給予人民資訊隱私權更迅速之保障。

---

[9] 個人資料保護法第 18 條規定於 114.11.11 修正公布，施行日期尚待行政院訂定。

[10] 個人資料保護法第 12 條規定於 114.11.11 修正公布，施行日期尚待行政院訂定。

2. 身分證管理辦法第5條規定之特殊情事，解釋上是否完善保障個資外洩情形？

身分證管理辦法第5條本文規定，「戶政事務所依序配賦統一編號或戶號，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。」惟人民個資外洩之情形是否屬「特殊情事」之解釋範圍，內政部之函釋與本案之法院見解相佐。

內政部針對身分證重新配賦之案件發函[11]說明，認為身分證管理辦法第5條規定之身分證統一編號變更、更正的特殊情事，除當事人提供具體事證之例外情況，解釋上應不包含人民個資外洩之情況，故人民單以個資外洩作為申請身分證統一編號更正、變更之依據，應否准其申請。

惟依本案法院之見解，認為「戶政事務所對於特殊情事的適用範圍甚為廣泛，包括算命師說法、神明意旨、宗教因素、道教文化、『國民身分證統一編號外流為避免他人冒用』等事由在內，亦即國民身分證統一編號造成當事人困擾的原因，可能是宗教、心理、運勢、影響個人生活各種

[11] 內政部(113)年台內戶字第1130244957號函之「(八) 其他由當事人提供具體事證之特殊情事者辦理變更登記」之特殊情事分類。

層面，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實害結果為必要。」故法院對於身分證管理辦法第 5 條規定之特殊情形，認為不須提出內政部所要求之具體事證，其解釋上應包含人民之個資外洩之資訊隱私權受侵害之情形，足認該解釋範圍之擴大使個資外洩之資訊隱私權情形更受保障。

綜上，本文以為現行制度及解釋範圍對於個資外洩之資訊隱私權的保護，有持續改善之跡象，惟仍未達完善保障之程度，對於現行制度部分，如個資法之實質上保護，目前僅論及通知義務與個資保護之專業人員等面向，且猶未可知保護人員未來之運作應如何進行。另對於解釋範圍部分，實務見解僅提及身分證管理辦法第 5 條之特殊情形解釋，針對其他相關法規範之不確定法律概念，得否擴大解釋及擴大適用，皆屬應逐步討論之問題。

因此本文以爲，針對人民個資外洩之救濟，將來改善方向應著重於探討現有相關規定中之不確定概念，是否得合理擴大解釋，進而將人民個資外洩之侵害資訊隱私權的情形包含在內；又未來得否針對人民資訊隱私權之實質保護，進一步提出更多個資法上或相關法規範上之修正及增訂，使其更貼近憲法、司法院釋字、憲法法庭

判決之保護核心，讓人民在面臨資訊隱私權遭侵害之個資外洩情形，得以採取更完善且明確之行政救濟與應對措施，使人民之資訊隱私權獲得更完善之保障。

五、 結論

人民在面對存放於公務機關之個人資料外洩時，往往不知應如何向機關救濟、或應從何處開始救濟，形成人民逐漸漠視個資外洩之風險與無奈接受現狀的情形，而本專題報告研究憲法、司法院釋字、憲法法庭判決對於人民資訊隱私權之保護核心，另分析臺北高等行政法院高等庭 112 年度訴字第 1114 號行政判決之實務上見解，認為資訊隱私權屬國家須極力維護與保障之基本權利，然人民針對個資外洩之救濟，目前現行條文及解釋範圍之效果仍為有限，僅能依現有之實體法條文向機關請求部分權利，故本文最後提出之未來改善與見解，係出於人民資訊隱私權保障之重要性，及身分證字號重新賦配案件之實務上的突破，提出關於本文之見解。

惟本專題報告僅將主軸放在身分證字號重新賦配之行政判決，及探討人民資訊隱私權之法理背景，並針對此提出本文見解，故仍有許多法規範穩定與權利保護間之平衡、擴大解釋之利弊等面向尚未深入討論，但仍希望本專題報告之探討與研究，能利用較新之實務見解與人民資訊隱私權之重要法理的結合，引起各界人士之關注，或對於未來著手改善之情形提供思路，以創造出更完整且妥善保護人民資訊隱私權之法律規範。

六、　參考資料

（一）　憲法法庭（2005）。釋字第 603 號解釋。憲法法庭。https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310784

（二）　憲法法庭（2022）。111 年憲判字第 13 號。憲法法庭。https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=38&id=309956

（三）　內政部（2024）。台內戶字第 1130244957 號函。內政部。https://civilinfo.taichung.gov.tw/media/1183156/%E5%8F%B0%E5%85%A7%E6%88%B6%E5%AD%97%E7%AC%AC1130244957%E8%99%9F.pdf

（四）　審判長法官洪慕芳、法官周泰德、法官郭銘禮（2026）。臺北高等行政法院高等庭 112 年度訴字第 1114 號行政判決。臺北高等行政法院。取自 https://civilinfo.taichung.gov.tw/media/1183156/%E5%8F%B0%E5%85%A7%E6%88%B6%E5%AD%97%E7%AC%AC1130244957%E8%99%9F.pdf

（五）　伍芸彤（2025）。2300 萬筆戶籍資料外洩！民眾換身分證字號遭阻　內政部回應了。TVBS NEWS。2025 年 12 月 31 日，取

自 https://news.tvbs.com.tw/politics/3087627

（六） 史書華（2026）。全台個資外洩賤賣15萬！大學生花3年打贏行政訴訟，成功換身分證字號。天下雜誌。2026年4月27日，取自 https://www.cw.com.tw/article/5140846

（七） 全國法規資料庫（1995）。個人資料保護法。https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=I0050021

（八） 內政部戶政司（2008）。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。https://www.ris.gov.tw/documents/data/2/3/5/057777fb-a457-4574-a6e9-f8b889a5effe.pdf