

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 遲滯型高科技風險社會下之典範鬥爭：以換發身分證按捺指紋案為分析

Paradigm Conflict within Hidden and Delayed high-tech Risk Society: With Special Focus on the Case of "New ID Card Application with Fingerprint Submission"

doi:10.6523/168451532006060017006

政治與社會哲學評論, (17), 2006

A Journal for Philosophical Study of Public Affairs, (17), 2006

作者/Author：周桂田(Kuei-Tien Chou);張淳美(Chun-Mei Chang)

頁數/Page：127-215

出版日期/Publication Date：2006/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6523/168451532006060017006>



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



政治與社會哲學評論

第 17 期 2006 年 6 月 頁 127-215

SOCIETAS: A Journal for Philosophical Study of Public Affairs

No. 17, June 2006, pp. 127-215

遲滯型高科技風險社會下之典範鬥爭： 以換發身分證按捺指紋案為分析*

周桂田、張淳美
台灣大學國家發展研究所

Paradigm Conflict within hidden and delayed high-tech
risk society: with special focus on the case of “New ID
card application with fingerprint submission”

by

Kuei-tien Chou 、 Chun-mei Chang
Graduate Institute of National Development
National Taiwan University

ktchou@ccms.ntu.edu.tw

* 本文為國科會研究計畫（編號 NSC94-3112-H-002-001，基因科技風險評估與溝通之科技決策體制研究——以全球在地化風險為思考點 2/3）成果之一，感謝兩位匿名評審相當中肯的意見，提供本文能更清楚的修正及補充相關事例。本文同時感謝共同作者張淳美小姐提供相關研究資料，及感謝助理胡芳余小姐縝密的收集整理事件脈絡與資料。

收稿日期：2006 年 1 月 12 日；通過日期：2006 年 5 月 2 日



摘 要

本文從科技風險不確定性觀點，透過相關歷史事件脈絡之論述分析整理，針對 2005（民 94）年換發國民身分證按捺指紋引發的爭議，提出了長達十餘年整體社會系統風險論述典範的鬥爭討論。

我們區分兩組風險論述競賽。第一組論述是以生物特徵與數位科技系統的安全確定性為基礎，強調治安與效率論述，為一組「簡單的現代」（simple modern）的生產邏輯，以線性因果的思維認為科技系統的可控制性（可確實保密、儲存）、可彌補性（為了治安犧牲一點點人權也是值得）、與可回復性（即使資料外洩名譽仍可回復）；第二組論述站在科技系統的不確定性典範上，強調生物特徵與數位科技系統無論在儲存、複製、保密上的高度不確定性，本文以「反身的現代」（reflexive modern）分析其強調對科技系統的不確定性所將造成的侵犯隱私權、資料外洩、商業犯罪、社會歧視等批判性風險觀點。

同時，從民調上民眾支持建立指紋資料庫的現象，本文提出了建構性的批判解釋。指出在風險具有指涉未來的意義下，公眾對治安利益的未來性感知較為清晰；相對的，由於風險知識鴻溝，公眾對於生物特徵數位科技所將衍生的巨大社會風險較為模糊，因而在利益與風險選擇上傾向前者。然而這種認知型態卻構成了自我隱匿、遲滯處理風險的現象，演變為隱匿、無知下的個人選擇。另一方面，同樣也在風險知識鴻溝的門檻下，技術官僚工具性的推動簡單化約的、單面利益論述的指紋資料庫政策，掩蓋了該項科技系統複雜性的風險問題，造成科技決策者隱匿、遲滯風險的存在，本文稱之為制度性的隱匿與遲滯風險。然而，這些現象已辯證性的形成一種在地社會特殊的文化

結構，造成了我國對新興科技風險不確定性之典範轉移的社會困境。

關鍵詞：風險論述、典範鬥爭、技術官僚、全民指紋資料庫、自我隱匿、無知、遲滯風險文化結構、簡單的現代、反身的現代。



一、研究動機

近日來，台灣社會發生了許多大新聞，有千面人下毒的毒蠻牛事件、民意代表做假的腳尾飯事件、不肖廠商的黑心澱粉、黑心肉粽事件，南部縣市豪雨成災事件，這些不僅是電視跑馬燈的熱門新聞，更是真真實實在台灣社會上演，我們的社會所承受與付出的社會成本，沒有人去統計與研究，所以也無從得知，但是可以肯定的是，這些因為案子破了、時間久了之後慢慢被人們從茶餘飯後的話題漸漸淡忘之後，究竟我們有無從中去記取教訓與經驗，去防止類似的事情再次發生呢？是否我們在經歷這些事件之後，還要不斷的不斷的遭遇類似事件的反覆發生呢？

許多學者指出風險的性質有很大的部分是建構出來的（Beck, 1986；周桂田，2002; Strydom, 2000），當人們「意識」到某項事件帶有「風險」時，這件事開始帶有風險性，不同的是，傳統的風險很多都是大自然所產生的，像地震、水災等等，但時至今日，風險已帶有濃厚的「人為」因素，許多風險是因為「人類」所形成的，就像是核子威脅、生態環境破壞等等，就連被視為傳統的風險像天災等，當中形成的原因也摻雜了人為不減，所產生的災害與損失也大過於過去的狀況。

如果採取風險完全是建構出來的說法，那麼風險的產生操控在人類的思想作為上，當人們不認為某項事件具有風險性時，那麼這項事件是否就代表完全沒有風險呢？可能也不盡然，事實上，許多事件因為資訊管道的封閉，或專業知識的未知，導致一般人很難有管道或專業去「意識」到事件背後隱含的風險性，這種有意（像是特定族群刻意操控）或無意的結果，往往只有等到風險真的產生實質的損害時，

我們才會惋惜地悔不當初，才會去正視風險問題的所在。

這樣的情形也發生在這次內政部決定依照戶籍法第八條的規定，全面換發國民身分證，並同時按捺指紋錄存的狀況上，雖然許多法律、人權學者與團體大聲疾呼，這樣的作法是違反法律保留、侵害人權的作法，但諷刺的是，連續數年無論是根據官方內政部研考會的民意調查，或是民間媒體或學術研究單位調查研究初步顯示，有高達約七成的民眾是願意配合按捺指紋。¹

為什麼會有這樣兩極的反應呢？為什麼包括法律、社會、資訊各面向的專家學者，都告訴我們大眾，按捺自己的指紋，建立全民指紋資料庫是有風險存在的，這個風險包括了法律上違反程序正義的風險、政治上形成警察國家、國家至上的風險、社會上階級污名化、倫理的風險，以及資訊管理上被冒用、被洩漏的風險，但是為什麼民眾還是充耳不聞呢？

這就又回到之前所提到的，風險具有「建構」的主觀意涵存在，所以導致明明可以預見許多未來可能產生的危險存在，這也就是我們所稱的「風險」，在主觀意識之下，於是忽略了風險實質存在的狀況，也或者經過主觀考量下，寧願選擇可能導致風險發生的作法。

因此我們要問，以按捺指紋、建立全民指紋資料庫這個議題上，在風險實質面與建構面之間，究竟呈現怎麼樣的關係呢？首先，本文將從學理上探討建立全國指紋資料庫所可能產生的風險，做為實質面的科技風險分析。其次，我們要追問的是怎樣的主觀建構過程，讓民眾所表現的態度會呈現多半是支持建立。換一個問法也就是，是何種論述操弄的過程讓在地社會公眾主觀性的考量或忽略風險實質存在的狀況，而寧願選擇可能導致風險發生的作法。

¹ 有關各項民調的詳細分析請參見本文文脈。



進一步的是，在分析上從長期的檢視官方論述與社運團體論述及運動的鬥爭中，我們將思考為何這個與公眾個人切身相關的議題，雖然受到報紙與媒體等公共領域場域的重視與大幅報導，各種風險論述充斥其間，但仍然無法直接引發公眾普遍的迴響，而停留在朝向單一的贊同按捺指紋選擇？換句話說，即使我們每日進行規則式的公共領域，在地社會是否仍然缺乏多元思辯的社會理性能耐，而容易受到官方的工具性操弄？或者，倒過來說，是否因科技系統風險的複雜性，使得社會公眾存在著知識與資訊判斷上的困難性，而導致風險感知（risk perception）選擇上的貧困，相對的在各種風險論述典範的鬥爭中，僅僅選擇一種直接的、表面上確定性的風險論述邏輯。而這種選擇到底代表哪一種社會意涵或風險文化？同時，這樣的風險意涵與文化是否存在著公眾受到一定程度的隱匿，而發展出此種自我隱匿、遲滯處理思考、與判斷風險系統的風險個人化社會？

二、研究方法

關於本次內政部以戶籍法為依據，要求台灣全體民眾換發身分證必須同時按捺指紋的作法，引發了各界熱烈的討論，不過仔細觀察這些討論的聲音，多半是發自學界、人權團體，再仔細深入探討當中陳述的意見，會發現多以法律、人民基本權以及釋憲的觀點居多。事實上，「建立全民指紋資料庫」這個議題的討論不應只限於法律層面的考量，當然，不可否認法律面也是要考慮的部分，但是還有沒有其他的觀點可以來觀察呢？我們嘗試以科技風險論述之建構來進行分析。

首先，我們除了在研究的後設倫理上提出了建立全民指紋資料庫

可能會產生實質風險的討論，先行擴大與建立本研究對於科技風險不確定性的討論基礎，確立按捺指紋涉及的科技風險與爭議，為當代社會系統在面對各種典範「諸神鬥爭」下的難題。接下來，本研究將從論述分析（discourse analysis）的角度，皆由系統性剪報資料的整理²與事件脈絡的分析、不同平面媒體與學者相關的問卷調查，歷時性的觀察與討論不同論述典範的形成與發展，並且區分這些論述典範背後所代表的價值意涵，包括治安及效率論述、人權風險論述及科技不確定性論述等類型，這些論述類型背後所代表的典範衝突、行動者為何？最後，我們將檢視公眾在這些論述典範的鬥爭與建構中的單面向選擇所形成的社會意涵與文化。

（一）什麼是風險？

近來在關於基因工程、生物科技和生物倫理等議題的討論中，我們可以發現有一種新的詞彙出現在這些辯論裡，就如同過去經濟學所討論的「生產、成長與財富」的詞彙一樣，現在「風險」及相關字詞在分析當前社會問題中，提供了另一個新的研究途徑。

那麼什麼是「風險」呢？這個目前越來越被廣泛使用的詞彙，當中代表什麼樣的內涵呢？事實上，很多社會科學家也不斷地去探究這個詞彙的源起（語源學）、內涵（語義學）與它在現代社會的意義所在，根據過去的文獻去考證（Strydom, 2000），「風險」這個詞彙有可能是從希臘或義大利文中演繹而來，原來的意思可能是「海上的岩

² 本研究將透過中央日報電子剪報系統對相關建立指紋資料庫新聞進行整理分析，其中我們將以「按捺指紋」、「建立全民指紋資料庫」等關鍵詞為蒐集新聞的方式，透過這些新聞的內容進行研究上的論述分析。

石」、「海上的暗潮」等的意思，這有可能是因為過去希臘或義大利倚賴海上的漁業或航運為生，而海洋中的岩石暗礁、洶湧潮流就成為以海為生的人所認為，具有危險、恐懼而可能發生在未來的事，時至今日，這樣「隱含在未來可能發生的危險」的確成為「風險」內涵中的一部分，不過，我們可以注意到「過去的風險」（傳統的風險）有一種大自然、環境的不可預測性存在，隱含著人被動被迫發生的無奈，但可以觀察比較不同的是，「當代的風險」（也就是目前發生爭辯的議題中所提到的風險）常常指的是因為人本身的動作或決策，所帶來未來發生損害或毀滅的可能，這是在傳統風險中與當代社會風險中比較不同的一點。

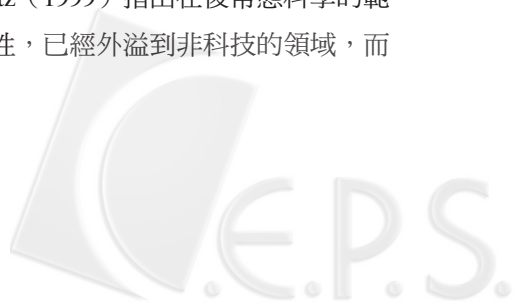
當代社會所討論的風險，除了指涉到人的動作或決策作為的主動性外，同時，也包括到利益層面的抉擇問題，因為前述涉及決策的作為，絕大多數的情形，是因為這項決策執行之後有利益的人所下的決策，問題是，那其他沒有做決策的人、也或者是沒有權力做決策的人，他們會因為這項決策執行之後，得到與前述那一群人同樣的利益嗎？答案非常不幸的，常常是否定的，也因此會有做了決策之後，未來卻發生不利益的風險存在，而且發生在當代社會的情形是，雖然人可以做下決定或決策去避免未來發生這樣的風險，但往往因為可以知道決策訊息跟下決策的決定權操控在少數人（尤其是有利益的人）手中，所以大多數的人也跟過去一樣，是無奈、被迫去面對「少數人」做決策之後所帶來的風險因子。

當代對於「風險」這個概念也有許多相關的字詞產生，包括了危險（danger）、風險源（hazard）、威脅等等，也有許多討論的議題與研究圍繞著，像是風險研究、風險分析、風險評估、風險承受、風險察覺、風險管理、潔淨生產、科技評估等等，甚至包括永續性的討

論，也涵括在風險的相關研究之中。Strydom（2000）在其論述中比較了歷史上不同使用的詞彙所代表的文化時代意義，發現了一個很有趣的現象：早期現代國家社會的語義學特性是常帶有宰制、暴力性質，具有強烈的國家、秩序意味，而 19、20 世紀中期的工業社會語義學特性則帶有濃厚的經濟學內涵，常帶有對金錢、生產、經濟成長高度的興趣，而到了 20 世紀晚期迄今，則進入了風險社會的討論，論述中關注生態、自然發展的永續性與責任，我們可以發現，時代社會背景的轉移，導致當中的人們關注的議題也不盡相同，關注的角度也大異其趣。

根據前述風險的定義下，其實我們可以窺見風險的內容其實隨著社會環境、時代的不同，而有不同的具體內容，當然其中的分類也因為切入角度的而有不同的類別，Strydom（2000）將風險以損害的客體分為對於生態的、個人的、社會的、政治的、及道德的損害，並分別再在其中細分為已知的風險、可疑的風險、及假說的風險；然而，這當中的何謂「已知」、「可疑」、及「假說」，究竟是以何人或何種團體單位做為比較的標準並沒有進一步被應證。就其意義而言，雖然這只是粗略區分風險的種類，但可以發現其實風險的範圍在當代社會中已經大大改變其中的內涵，從過去側重自然、科學的面向，到當代對於人類制度、社會問題也都成為風險內涵之一。

換句話說，依照數位科技所發展的生物資料系統（虹膜、DNA、指紋）所構成的不再是科技不確定性的風險本身，更直接關聯到國家監控、隱私權侵犯、資料暴露後之個人與家族社會歧視等巨大風險。而這一部分，也就是 Ravetz（1999）指出在後常態科學的範域中科技發展對社會衝擊的不確定性，已經外溢到非科技的領域，而構成對社會多元的挑戰。



（二）風險論述之建構

隨著時代的推移，不僅社會中的論述關注重點不同，更進一步，當我們討論所謂「風險社會」的議題時，研究切入的角度也是大異其趣。早期對於「風險」的論述，偏重於專家的意見，靠著統計污染和意外，還有一般解決爭端的公式和金錢補償原則，讓不可計算的「風險」得以計算。在此之下，風險是保險的核心技術，是 18 世紀開始的機率理論發展的前提，³ 也因此面對不可預期和不確定的未來時，還能創造「安全」的概念。即使到了今日，人們還常常認為，在特定脈絡下，風險是可以透過公式來精確衡量的；然而，這樣狹隘的技術定義卻阻斷了公眾對機率有更好及更廣泛的瞭解，它在社會技術刻意選擇的層次之下，避免掉某些人（這當中包括當權者、研究者等所謂的專家）不想要的結果。這表示這樣的風險論述忽略了有關公平和正義的問題，⁴ 更遑論責任的問題了。

一直到 20 世紀晚期，這樣對風險論述的限制性才慢慢有所突破，風險論述開始在公共傳播（包括媒體等）被廣泛地瞭解和應用，風險不能僅僅侷限於正式規範取徑的精算公式裡，雖然這也只是我們認知風險的當中一個面向，並不能完全涵蓋所有因素，但是我們可以發現這樣的分析告訴我們，一方面，複雜的科技時代，「專家」所表達的是對安全或安全感的關切，於是他們發展出新的研究，希望去促進安全；但另一方面，在面對高度不可能卻又潛藏著災難的環境時，公眾和社會運動透過焦慮的傳播，來表達對風險的新的、明顯的體認。尤其歷經 1970 年代環境風險論述的興起，到 1990 年代高科技

³ 參見 Hacking (1990) 與 Bernstein (1998) 的論述。

⁴ 參見 Luhmann (1993)、Rayner and Cantor (1998) 的論述。



風險論述逐漸成為重要的發展與觀察指標 (Eder, 1996; Chou, 1999)。⁵ 這兩組不同的方向合在一起，於是產生了新的認知架構，也在當代社會的認知組織中，扮演著愈來愈重要的角色。

⁵ 如同前面所說，風險論述於 1950 年代開始形成，許多環境危害、危險、威脅漸漸被認為是風險的範疇。當中論述的焦點先是從核能問題，到全球環境問題，現在則到了生物科技所帶來的問題。不過，這並不表示舊的問題已經被遺忘了，只是隨著時間的改變，重要性也有了不同。同時，透過公共溝通的方式，風險論述的建構範圍及參與的人也越來越多了。從 1950 年代至今，風險論述大致可以分為四個階段。第一階段是「風險評估」論述。這個背景是由原子武器的測試而引發風險論述。原子彈開始了新的全球時代，也使得核能工業與核能安全受到高度的重視。此階段關注的重點是「評估風險」來作為決策或投資的參考。因此「專家」的分析是這階段最重要的論述來源。第二階段是「風險的比較與社會對風險的可承受性」論述。當前述風險評估論述的極限出現（換言之，就是所謂「專家」的論述與風險評估無法滿足所有人的需求或利益時），利益團體、自願團體以及社會運動逐漸多了起來，於是改變了原有對於風險的論述，風險評估論述中所講的「或然率」轉向社會對風險的「承受度」問題。而且，風險的論述者範圍也擴大了，不再只是侷限於專家之中而已，公眾也開始對全球環境問題產生關切，許多與環境相關的組織也紛紛成立，並開始質疑專家對於風險的評估數據，產生了對技術進步的不確定感與矛盾之情。第三階段「反對科技」的風險論述開始興起，同時也嘗試去分析大眾對於「風險的心理認知」。許多研究顯示，公眾對於做出科技決策的專家，其實信賴程度並不高。公眾察覺到經濟利益與科技發展之間的關連，因此就算是他們瞭解公眾是相對沒有權力的，卻仍表現出對公眾參與逐漸增加的偏好，而「焦慮」、「不確定」則成為這個階段常被使用的字眼。1970 年代中期，「參與」伴隨著環境運動增加而成為重要的作法，各組織或聯盟不僅意識到所謂的科技危害，更對決策者與既有的權力結構產生反省。最後一個階段是「風險論述的重建構」。1980 年代，風險論述發生顯著改變，而 1986 年俄國車諾比事件帶來更深地不確定性的衝擊，風險論述範圍更擴大到對生物科技、動物複製、基因改造食品等議題，這個重要發展被社會科學家視為是一種自我反省，迫使專家、公眾都要重新思考當代社會的恰當角色究係為何。在這個脈絡下，我們將思考生物資料、數位資料所形成的風險問題，與成為新興的風險論述課題，特別時從在地化風的角度探討台灣社會在 2005 年對建構全民指紋資料庫的爭議。

這就是所謂安全或安全感與危險的認知基模。⁶ 這種基模或架構包含著認知結構。我們可以在個人的心智中發現它們，這些個人透過記憶將它們帶入行動中，但同時，它們也以實體模型的形式形成了部分的文化，這種實體的模型能為集體所用。為了察覺、詮釋、和評價實體，個人和團體及組織藉由運用心智與文化中的資源和規則，就能夠分享社會認知自我組織的過程。⁷ 在早先的年代中，秩序和暴力與財富和剝削的認知基模分別位於霍布斯的《利維坦》(*Leviathan*) (1651) 和馬克思的資本論 (*Capital*) (1992) 的核心。類似地，目前安全和危險的基模，也是主要作者如貝克、盧曼、紀登斯和其他人分析時的核心。《風險社會》(*Risk Society*)、《風險：社會學理論》(*Risk: A Sociological Theory*) 和《現代性的後果》(*The Consequences of Modernity*) 或是《現代性與自我認同》(*Modernity and Self-Identity*) 這些討論可資為證。

當代的風險論述所強調的「公共溝通」，透過這個媒介，不同觀點的社會行為者、行動者、或者團體，得以專注於一個相同的議題，提出相競爭或衝突的詮釋來彼此攻詰。這種衝突，所關切的是有問題的風險本質，及其可能所帶來的管制。在風險論述的脈絡中，這種衝突將隨著時間，擴大「風險」的領域，且遠遠超越傳統的界線，在這樣的衝突中，對某些人而言，是可計算的風險，對其他人而言，卻是明顯和眼前的危險，究竟是潛在的損害或實質的傷害、機率如何等等的問題被不斷的試煉著，同時，潛在損害不再限於生態的層次或個人基本價值與權利的層次，更包含了社會、政治、和道德損害這些更廣泛的範疇，而新的高科技，或者所謂「次級危險」⁸ 這些不可見且未

⁶ 參見 Lau (1989) 的論述。

⁷ 參見 Strydom (2000) 的論述。



知的結果與副作用，也被包括在討論之中。

這樣安全或安全感和危險的認知架構，當中的議題充滿矛盾和弔詭的本質，風險與危險有時只是一體的兩面，同時我們也發現，在風險辯論和論述衝突的認知空間裡，我們所不能知道與判斷的（unable to know and judge），以及由此導致的「不確定性」（uncertain）和「無知」（ignored）或「未察覺」（unaware），⁹ 扮演愈來愈重要的角色，甚至是主要的角色。這也就是風險社會中所強調的，在複雜科技風險中，「知」或「不知」是人們建構風險感知的重要關鍵。

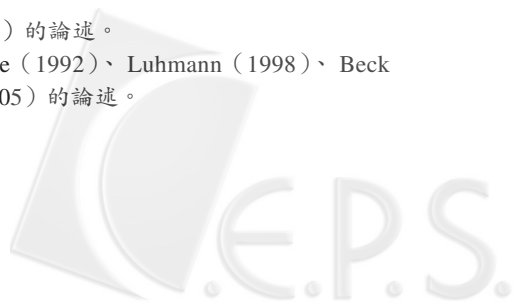
（三）透過論述建構風險意識

在宗教宰制一切的歷史時代，被國家及科學運動聯手所漸漸取代，但到了 1960 年代以後，科學本身的地位也漸漸被質疑，甚至不再像過去具有如同神一般的崇敬地位，這當中的關鍵性的一步是在新社會運動帶來了公共領域的形式制度化，更促而讓社會的公共溝通和論述組織相形愈來愈重要。

在早期的封建時期，不同的社會團體或階級，例如貴族與奴隸之間，他們當中只有一方對一方的命令以及服從，沒有溝通可言；到了中世紀教會，教士壟斷了對世界的詮釋，只有這種官方或正統的詮釋，才構成了當時的世界觀；直到文藝復興和宗教改革期間，教士們失去了對知識事物的壟斷控制，來自不同社會階級的知識分子的出現，他們的公開詮釋與教士是相互競爭甚至衝突的。也正因為透過詮

⁸ 參見 Luhmann (1993)、Beck (1999) 的論述。

⁹ 參見 Wynne (1989)、Van den Daele (1992)、Luhmann (1998)、Beck (1999)、Giddens (1999)、周桂田 (2005) 的論述。



釋的公開競爭和衝突的過程中，各種社會關係都被溝通所穿透，所以有關世界的不同詮釋能夠公開發表，這形成了「溝通革命」。

除了可以公開詮釋世界的管道，新的科技（像印刷機）等也讓這樣的詮釋得以流傳至遠方及後世，形成社群之間的溝通管道，進一步推進了社會溝通的影響力，這樣的力量，一方面，造成專制宰制的崩解，一方面也確認了以法律來認可權利、憲法、國會、司法獨立和契約自由的形式，更進一步，在政治機構的支持下，逐漸讓人（民眾）有採取立場、溝通主張、形成輿論、建立集體協議的空間，那就是「公共領域」。

隨著公共領域中議題的多元與擴大，我們可以發現的是這個新公共領域不再是由程序上緊密管制的辯論和共同的決策制定所刻劃著，相反的，取而代之的是一個流動的社會空間，一個充滿相競爭與衝突的溝通結構，在當中，集體行動者為了議題的定義和決策的制訂與實施而鬥爭。在這個新的公共領域裡，專家、科學家和知識分子以及享有特權的歷史主體（例如，國家或勞工階級）都被去神話化了，正因為這些異質參與者的湧入，公共領域變得更多元和民主，這也強迫公共領域中的參與者做出不同的定位、思考、行動和決定，而發展為理想中的「溝通社會」，¹⁰ 或是一個「論述社會」。¹¹

所謂的論述是在溝通中而且是透過溝通來展開，但是又不同於溝通，論述將模糊的主題加以具體化、質疑並公開說明，並容許各方反應，接著透過反應的意見修訂原本被認為理所當然的假定。論述可能再建立或創造相互瞭解的共享背景，並修補溝通中的裂痕，讓人們察覺共同生活形式中更深的共鳴，來改善對自我的瞭解，並透過妥協來

¹⁰ 參見 Eder (1995)、Strydom (2000)、Delanty (1999) 的討論。

¹¹ 參見 Beck (1997) 的討論。



平衡衝突的利益。論述因此擴大了社會行動的文化基礎，也讓更多人們去協調他們的方向和行動。

但這並不意謂論述必然牽涉共識（也就是所有的參與者和公眾都完全同意每件事情），這是不可能的，因為在論述中，存在著權力關係，所以論述的結果通常也包含著妥協和「理性的異議」。¹²

過去在科學、技術、工業、資本主義、國家還有特別是自然和民主的現代假定，在相當長的時間裡是被視為理所當然，沒有被質疑，從未被談論，不過，近來因為溝通革命與公共領域的開放，讓我們可以有新的論述去重新思考、檢討以前視為理所當然的事情，透過生態或風險溝通、新社會運動者的質疑，公開談論，讓這些過去被認為理所當然的假定或者有效的主張，能被公眾重新省思與修訂。同時，這也是一種不得不的趨勢，讓科學家、技術專家、工業家、國家官員和政治人物，不得不參與公共領域，成為一種新的生態集體認同和集體責任的全球倫理。

根據前述對於風險意識的建構過程，我們提及了因為溝通革命導致有新的公共領域的出現，而這個新的公共領域，理想上是應該讓各種不同的觀念、意見被提出、被質疑，讓它們呈現衝突的狀況，藉由這樣的情形，各方的人，包括專家、政府、社會學家、科學家等等都能提供自己的觀點，讓民眾真正能夠瞭解到各種論點，這就是論述建構風險意識的功能。¹³

¹² 參見 Miller (1992) 的論述。

¹³ 風險的社會建構發生於社會的脈絡中，而那種社會脈絡又來自於溝通革命和公共領域的轉型，論者 Douglas and Wildavsky (1982) 認為「風險是一種集體建構」就是一種很貼切的描述，他認為「風險應該被視為關於未來的知識，以及人們所同意最渴望的前途的共同產品」，又說：「知識是社會活動不斷改變的產品，永遠在建構中」，雖然有人批評這樣的說法仍有些虛無飄

不可諱言的，前述百家齊鳴的論述狀態是一個相當理想化的情形，代表各種意見可以充分表達的概念；然而值得發問的是，就算意見可以被表達，但是否各種意見都能被等量齊觀並具有相同的效力？因為特別是爭議性的科技事務由於涉及複雜的科技不確定性問題，同時又存在著公眾風險知識的鴻溝，因此在公共領域中是否能夠充分地理解與討論不無疑問。並且，由於科技風險溝通涉及溝通的行動者，包括主宰科技決策的技術官僚、專家、及社運團體，因此，值得進一步討論的是，在不同社會條件下技術官僚、專家、反專家、及社運團體對相關的科技風險論述與典範是否帶來影響。換句話說，當我們再回來省思台灣的風險建構過程，將質問在地社會之公共領域可以提供不同論述做對立、辯論嗎？亦即，民眾可以各種不同的論述得到全面的瞭解嗎？或是說，科技與風險論述是在一種單面向的思維模式下被操弄而產生某種社會的「共識」？

渺，沒有具體內容，但是他已經指出了一個重點，那就是：第一，建構不在乎特定察覺和文化意義，而需要聚焦於產生的過程，這種意義是集體享有的；第二，建構不只是一個集體行動者的成就，包括了社會運動團體、國家或產業，同時，也牽涉到那些對這些行動者做出回應的人，包括了支持者、倡導者、或者觀察者，例如大眾媒體、公眾和社會科學家；第三，接受公共溝通，迫使權力的概念更加細緻，不同的行動者參與公共溝通，就會有不同種類的權力，而那些試著提出溝通意義的人（例如專家或政治人物），還有那些媒介這種意義的行動者（也就是大眾媒體），的確在行使相當的權力。當然包括那些防衛和攻擊主流意識的人，也絕非沒有權力的涉入。也就是說，論述的建構基本上是涉入了某種權力的關係。相關的討論亦可參考周桂田（2005）。

三、建立全民指紋資料庫存在著什麼樣的風險？

就風險的語源學說，風險原本的意思就是發生在未來的危險及令人恐懼的情況，按照這個定義來說，建立生物特徵資料庫或建立全民指紋資料庫之作法在現在或許看不出有什麼對個人具體的危害，但是探究到未來的情形，是否我們可以想見一些情況，那些情況或許是我們現在想像的，但在未來也許它真的會發生，這些情況包括當我們除了指紋之外，在沒有例外下還要交出其他的個人生物特徵，例如眼睛虹膜或 DNA 構造，並且交給國家統一使用並管理，我們一旦交出這些個人生物特徵，將對於這些個人資訊不再具有管控權，這牽涉的程度會有多大？這不僅僅是法律基本權利諸如基本人權、隱私權的問題，也涉及了資訊保存、複製、及保密之科學不確定性所衍生的各種重大社會風險問題。

關於指紋、虹膜、或 DNA 等個人生物特徵，在運用上有兩種分類，一種是「核對模式」(authentication)，這種情形包括了利用指紋鎖，或現代常見的指紋手機、指紋電腦等，這種模式的特點是採取一對一的比對模式，當開啟指紋鎖或指紋手機、電腦時，將使用者的指紋資訊和預先載入的資訊加以核對，因為只是進行一對一的比對，所以這種方式只需要先載入使用者的指紋，不必建立全面的指紋資料庫，要求其他不相關的人提供他們的指紋。更重要的是，核對模式只需要比對使用者的指紋是否相符，當中的指紋資訊未必帶有指紋主人的個人資訊，也就是說指紋鎖或指紋手機只需要知道使用者的指紋是否相符，而不必知道使用者的姓名為何，更不必知道更詳細的個人資訊像使用者的親人為何、住哪裡等等。



另外一種模式則為「辨認模式」(identification)，與核對模式所不同的是，這是一種一對多的比對方式，目的是要找出指紋的主人為何人，在犯罪偵察中常見的就是這種模式，因為是一對多的比對，所以必然要蒐集眾多的指紋加以比對，而且這樣的生物特徵資料庫資料越充足、越龐大，確認才能越快速與正確，正因為比對的目的是為了找到指紋的主人，所以必然必須與其他的個人資訊加以連結，包括姓名、住址、電話、職業、住址等等，總之是越詳盡越好，而我們目前要建立的指紋資料庫，正是屬於這樣的類型，不僅是要民眾的指紋，更重要的是要指紋的所有者所有的個人資訊加以彙集。

正因為辨識模式所連結的個人資訊的龐大，不論你同意與否，一旦交出生物特徵資訊，其背後隱含的是其他個人資訊變得無可遁形，而此來自個人專屬的指紋，一旦脫離個人掌控之後，就成為可以永久流傳、使用、不斷複製的資料類型，也成為可以辨識個人重要的個人生物特徵資料，但這也是風險的所在。

從科學不確定性的角度來看，生物特徵資料庫的保存、複製、認定應用、保密等問題，由於涉及相當龐雜的、以資訊科技為基礎的資訊資料收集與管理程序，其問題已脫離了生物特徵資料庫的單一科學問題，而進入系統性的、異質的科技風險與由其衍生的巨大社會風險問題。前者主要在於資訊科技對於相關資訊資料的保存、複製、認定應用、保密等的確定性，在當代資訊連結技術與複製技術的高度發展中已面臨了挑戰。一方面在龐雜資訊系統之技術運作使用上可能面對精確性的不確定性，比方說透過指紋辨識之後推理的過程，當中連結的錯誤性所帶來的風險；另一方面這些資訊資料可以隨時被複製儲存、密碼破解、連結、認定改造、散布，而摧毀了資訊系統整個運作的安全性，整體來說，資訊科技系統運作的安全性將不再確定。

而資訊系統運作的安全不確定性不僅僅只侷限在科技的的層面上，同時也將直接的外溢到整個社會的安全不確定性問題。亦即，相對於前面兩個對資訊科技風險面向的討論，也將直接地指涉到社會系統層面的風險問題。首先，一旦在龐雜資訊技術運作認定的精確性上產生模糊狀態或錯誤，將可能偶然的引發社會巨大的爭議，尤其針對高度敏感性的政治或社會爭議標的，科學精確性往往反過頭來受到挑戰，而形成兩極的反應。其次，一旦資訊系統之連結安全在密碼技術的開發上不斷的開發與破解，就有可能形成資訊資料被侵入改造、複製儲存與不當的散布，而發展為社會高度爭議的事件，諸如個人、家族或族群生物特徵資料的暴露，而造成將相關的權利侵害與歧視問題，演變成世代、家族或族群的歷史事件。

上述這兩個科技系統風險與社會系統風險，正是 Ravetz 所強調的後常態科學高度不確定性狀態，亦即，整個科技系統安全不確定所造致的問題不只是停留在科技系統本身，同時也將外溢到社會系統，而產生不可估計的、或未意圖的後果（unintended consequence）（Ravetz, 1999; Beck, 1986；周桂田，2000, 2005）。事實上，後者也將進一步的解構科學系統安全性的問題，假設在商業高度激烈競爭或全球科技研發激烈競爭中，研究人員或管理人員在相關利益的考慮權衡下，在一定模糊的倫理或管理規定或範疇上進行傾斜式的運作（例如故意遺留資料空間、侵入管道），將回過頭侵害到科學系統安全性問題，而進一步循環性的衝擊到社會面向的爭議與風險。

或是說，一旦走向人類生物特徵資料系統的控制、相關技術不斷的研發、破解與再研發，整體社會系統的將逐步滑向國家監控、商業監控與權利侵入的循環，而造成歷史性的不可回復的、不可估量、不可控制的後果。當然，我們可以看到在這個滑坡效應下，任何形式的

法律與社會制度或程序正義的保障設計，將敵不過逐步系統性、複雜性演化的監控社會。

因此，無論資訊系統之技術運作精確性的不確定性，或資訊資料被複製儲存、密碼破解、連結、認定改造、散布，都將造成下列幾項實質的潛在風險，包括違反基本人權（隱私權、國家監控）的風險、資料外洩改造及散布風險、資料外洩犯罪的風險、資料外洩個人及家族污名化及社會歧視風險等。

四、台灣社會「建立指紋資料庫」風險論述典範的鬥爭¹⁴

（一）台灣建立全民指紋資料庫的事件脈絡

我國建立全民指紋資料庫的事件爭議，即使到 2005（民 94）年 9 月 28 日釋憲之後似乎暫時告一段落，然而，其事件脈絡涉及的不

¹⁴ 本文主要討論現代科技系統所延伸出建立指紋資料庫之利益與風險問題，前者為著重效率、利用方便；後者則擔心滑坡效應而產生巨大的風險。因此，前者為建立科技系統利益，後者為建立科技系統之風險，通常是在利益與風險分析（analysis of benefit and risk）的架構下進行比較。如果考慮另外一面向問題，亦即不建立指紋科技系統的利益與風險的話，則需要假設（一）不建立該科技系統的利益內容為何，基本上可以從消極自由的面向上來發展，而其部分內容與建立在科技系統的風險部分重疊。同樣的，（二）不建立該科技系統風險也需要假設，例如世界各國都運用此科技（研發）系統，若某一國家的建立可能會面臨「競爭力」的威脅；然而，這部分的假設涉及了價值的選擇及各國社會政治脈絡的條件。例如，競爭力的價值如何定義，有無優劣之分，同時，在全球化互動與競爭下，假設其他國家已經建立，不建立該科技系統是否需要提供其他機制加以補足來避免風險。另外，在風險

只是換發身分證是否按捺指紋的單一問題，也相當程度的延續了過去官方曾推動但失敗的國民 IC 卡、健保 IC 卡等發展，整體上官方推動的論述在於強調維護治安、預防犯罪、行政效率、辨認身分（包括老人、流浪漢、辨認屍體等）等功能；相對的，在這些推動過的程中不乏受到法界、資訊學界、人權團體為主的批評聲音，質疑指紋資料系統外洩、侵犯人權、社會歧視等風險。換句話說，建立全民指紋資料庫事件爭議，在歷時性的觀察上可說是兩套論述典範歷經十餘年的長期鬥爭。

最早在 1994（民 83）年 10 月，內政部已計畫建立國民指紋檔，以電腦比對提高偵辦刑案績效。¹⁵ 1994 年 10 月底內政部戶政司擬修戶籍法，訂定指紋建檔之法律依據；¹⁶ 1995 年（民 84）年 7 月底內政部完成戶籍法修正草案的審查，其中提出四項重大變革，最重要的是國民請領身分證需按捺指紋（國民指紋檔）由戶政機關電腦錄存（戶政電腦化）；¹⁷ 1997（民 86）年 4 月 29 日立法院通過戶籍法修正案，訂定建立全民指紋資料庫，隨即新修正戶籍法於 5 月 23 日

利益分析上，端視各國政治社會管制機構與管制文化，如果該國的管制機制與文化相當鬆弛鬆散，而容易產生高度的隱藏性的風險，則不建立該科技系統的利益將大於風險。本文主要討論焦點集中在建立指紋資料庫的利益與風險論述分析上，雖然如此，透過另一面向不建立指紋資料庫系統的利益與風險假設性的討論，也相當具有意義，在分析其假設社會政治脈絡的複雜性上，我們可以更加釐清前者的問題。然而，總體而言，當代科技系統發展所產生的威脅與典範的辯論，卻是不斷朝向與工具性的思維的纏鬥，亦即，在科技萬能主義的迷思下，人們傾向不斷建立控制與計算的進展，而經常輕易的強調建立該科技系統的利益而忽視的風險，也造成了所有的辯論不斷纏繞在建立該科技系統的風險與利益上。

¹⁵ 中國時報，1994（民 83）年 10 月 27 日。

¹⁶ 中央日報，1994（民 83）年 10 月 27 日。

¹⁷ 聯合報，1995（民 84）年 7 月 26 日。



生效，使得整個推動案有了法源基礎，也開展了指紋資料庫事件爭議的序幕。¹⁸

1998（民 87）年年初刑事警察局建議應將指紋置於國民 IC 卡，使全民指紋制度畢其功於一役，¹⁹同（1998）年 4 月中內政部戶政司表示國民身分證 IC 卡將委外進行，其中將結合戶口、金融、健保、指紋等資料，預計於 2001（民 90）年 6 月全面換發。²⁰此事件發展在 1998 年 10 月底受到強烈批評，行政院政務委員楊世緘及國家通訊基本建設推動小組邀請近百位法界、學界、及產業界人士針對國民卡之法源、隱私、安全、委外等問題提出質疑，同時，也引發了人權、視訊、法律、社會學者的強烈反彈，並進行社會運動的串連抗議活動（請參考附錄一）；²¹然而，在公眾意見部分，聯合報於該（1998）年 10 月 13 到 18 日進行電話訪問，有 61% 民眾支持推動「國民身分證及健保合一智慧卡」，但也有 57% 民眾認為此方案不宜委託民間業者辦理（請參考附錄二）。²²

1999（民 88）年 3 月之後，確定納入身分證、健保卡、指紋等功能的國民卡越演越烈，²³受到更多質疑，該（1999）年 7 月內政部決定不發行國民 IC 卡，將身分證功能單純化。²⁴健保局因國民卡計畫侵犯隱私權的問題受到爭議，該（1999）年 5 月即計畫將健保 IC 卡相關規定送交立法院審查。²⁵然而，該（1999）年 8 月之後，

¹⁸ 聯合報，1997（民 86）年 5 月 29 日。

¹⁹ 自由時報，1998（民 87）年 11 月 23 日。

²⁰ 中央日報，1998 年 4 月 16 日。

²¹ 經濟日報，1998 年 10 月 30 日。

²² 聯合報，1998 年 10 月 23 日。

²³ 中央日報，1999（民 88）年 3 月 24 日；聯合報，1999 年 5 月 12 日。

²⁴ 自由時報，1999 年 5 月 21 日；中國時報，1999 年 7 月 9 日。

²⁵ 自由時報，1999（民 88）年 5 月 21 日。



內政部對於未來換發身分證規劃仍按捺指紋，由刑事警察局負責建檔，但強調指紋資料不會出現在身分證上。²⁶

1999年11月初，內政部決定於2001（民90）年全面換發身分證，除了計畫建立全民指紋檔之外，也同時計畫建立國人個人影像資料庫。²⁷ 這個構想受到當時內政部長張博雅的支持，2000（民89）年7月初，內政部長張博雅宣布行政院已同意自2001年7月1號起全面換發身分證，同時建立全民指紋檔（10根手指按捺），並建構身分證影像查詢系統，與警政、交通等公部門電腦系統連線。²⁸ 這些構想旋即受到批評，該（2001）年7月中該項預算遭行政院主計處刪除，²⁹ 該（2001）年10月9日，指紋檔與影像查詢兩項系統正式停擺。³⁰ 整個議題又回到單一的換發身分證是否需要按捺指紋之爭議。

2001年之後，建立全民指紋檔爭議進入新的短兵交接，內政部、警政署相對於研考會、總統府人權小組各持不同意見立場，³¹ 經過幾番會議攻防，2001年5月初行政院以財源拮据否決換發身分證按捺指紋計畫，並指示內政部修改戶籍法，刪除請領時錄存指紋規定。³² 然而，此爭議並未就此結束，歷經三任內政部長的更替、不同社會事件的衝擊、國會議員的支持，按捺指紋計畫不斷上演起死回

²⁶ 聯合報，1999年8月4日。

²⁷ 中國時報，1999年11月4日。

²⁸ 中國時報，2000（民89）年7月2日。

²⁹ 聯合報，2000年7月18日。

³⁰ 台灣新生報，2000年10月10日。

³¹ 行政院研考會召開跨部會會議討論內政部呈報給行政院的全面換發身分證並建立全民指紋檔的計畫，會議決議該計畫緩議；總統府人權小組代表也在會中提出，戶籍法規定年滿14歲申領身分證必須按捺指紋留檔有違反人權之嫌，建議內政部修法廢除這項規定。聯合報，2001（民90）年4月16日；自由時報，2001年5月2日。

³² 聯合報，2001年5月7日。



生的發展。

2002（民 91）年 5 月底，華航空難遺體辨識進度緩慢，內政部長余政憲鑑於有助於遺體辨識、治安、或協尋失蹤老人，呼籲支持建立全民指紋檔，³³ 然而，同期間內政部依照行政院指示確定將戶籍法第八條第二、三項請領身分證必須按捺指紋的規定取消。³⁴ 2002 年 8 月初，基隆市警察局局長吳振吉之女命案偵破，再度引起建立全民指紋資料庫之議，³⁵ 朝野立委（民進黨李文忠、台聯林慧君、國民黨羅世雄、親民黨李鴻鈞）提案支持建立指紋資料庫為保障人民安全最後一道防線，強調其有助於提高治安維護及防範犯罪，雖有侵犯隱私權之虞，但只要做好嚴格的資料控管，該資料庫是值得推動。³⁶ 在同一期間，法務部長陳定南再度呼籲建立全民指紋資料庫，但表示身分證按捺指紋只限用於身分辨識，³⁷ 這個說法為事件爭議提供新的發展方向。在這個命案偵破的影響下，TVBS 民調中心於 2002 年 8 月 8 日及 8 月 9 日，進行全國性電話訪問結果顯示，有高達 71% 民眾贊成政府將全體國民的指紋建檔，只有 17% 表示不贊成全民指紋建檔。³⁸

在華航空難遺體辨識、命案偵破事件的同時期，台北市民政局 2002 年 5 月底宣布於該（民 91）年 10 月將於 12 個行政區推動指紋辨識系統，該推動案於 12 月底建檔人數突破 10 萬，³⁹ 然而，在

³³ 中央日報，2002（民 91）年 5 月 28 日。

³⁴ 聯合報，2002 年 5 月 28 日。

³⁵ 聯合報，2002 年 8 月 11 日。

³⁶ 自由時報，2002 年 8 月 9 日。

³⁷ 聯合報，2002 年 8 月 21 日。

³⁸ TVBS 民調中心，2002 年 8 月 8 日，請參考附錄 2。

³⁹ 中國時報，2002 年 12 月 28 日。



2004（民 93）年 7 月中陷入瓶頸，民政局擬暫時終止該項計畫。⁴⁰

2003（民 92）年 3 月 14 日「全民個人資料保護聯盟」進行社會運動串連，在中央聯合辦公大樓召開記者會，公開反對內政部換發身分證並建立全民指紋檔。⁴¹然而，按捺指紋案朝野立委支持折衷案，要求僅按捺左右食指指紋，⁴²內政部並提出新的說法，強調指紋資料只做為辨識身分之用，而不為警政單位存查，⁴³2003 年 4 月初，行政院主張刪除請領身分證需按捺指紋規定遭立法院內政委員會否決，⁴⁴部分朝野立委仍然高度支持指紋資料庫案，期間除了行政院政務委員、⁴⁵人權團體提出不同觀點，民進黨立委張俊宏也相對批評全民按捺指紋建檔是落伍、退步的作法，將產生國家監控超級老大哥及損及人權的嚴重問題。⁴⁶

2004（民 93）年 6 月初法務部長陳定南籲立法院再度呼籲護照、身分證須按捺留指紋，指出因指紋不能偽造可增加辨識功能。⁴⁷6 月 3 日全民個人資料保護聯盟赴立法院陳情，要求朝野黨團認真審視戶籍法要求換身分證按捺指紋的規定有嚴重侵犯人民隱私與人權之虞。⁴⁸6 月 10 日，根據中國時報的報導，行政院高層人士透露基於保障人權

⁴⁰ 聯合報，2004（民 93）年 7 月 17 日。

⁴¹ 串連的團體包括性別人權協會、工作傷害受害人協會、愛滋感染者權益促進會、日日春互助協會、同志諮詢熱線、台灣人權促進會、婦女新知等，資料參考 www.tahr.org.tw/site/PDPA/2003.03.14.htm。

⁴² 自由時報，2003（民 92）年 3 月 15 日。

⁴³ 青年日報，2003 年 3 月 18 日。

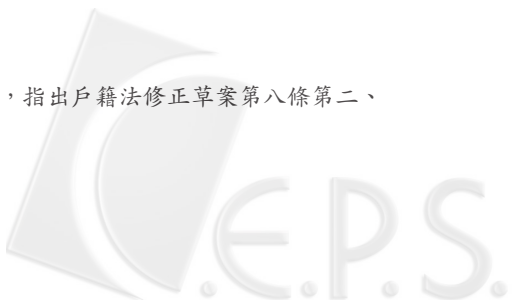
⁴⁴ 自由時報，2003 年 4 月 8 日。

⁴⁵ 兩位具有法學專長背景的政務委員許志雄、葉俊榮對按捺指紋案建議修法取消。

⁴⁶ 中央日報，2003 年 4 月 16 日。

⁴⁷ 聯合報，2004 年 6 月 1 日。

⁴⁸ 全民個人資料保護聯盟赴立法院陳情，指出戶籍法修正草案第八條第二、



的立國精神，避免引發民眾對個人資料外洩的恐慌與疑慮，對於換發身分證按捺指紋規定，若立法院執意不修法將聲請大法官釋憲。⁴⁹

2005（民 94）年 3 月初，在「全民拼治安」的政策思維下按捺指紋案敗部復活，內政部長蘇嘉全表示，立法院會開始之後內政部將重新請示行政院進行政策裁示恢復該案，⁵⁰ 使得整個延續十多年的事件爭議進入了高潮。內政部的提議旋即受到台灣人權促進會的批評，⁵¹ 同（2005）年 3 月底行政院長謝長廷指示內政部基於人權考量，換發身分證刪除按捺指紋的規定，⁵² 4 月 5 日行政院會通過戶籍法修正草案，刪除按捺指紋規定，國親及台聯立委均認為將對治安造成衝擊；⁵³ 4 月 12 日民進黨立委蔡煌瑯表示支持建立全民指紋檔，並批評人權的藉口；⁵⁴ 4 月 18 日，內政部長蘇嘉全表示，現行的法律規定換發身分證要按捺指紋，將依法行政；⁵⁵ 4 月 25 日行政院長謝長廷要求再研究按捺指紋計畫，批示縮小運用範圍，強調只用在錄存而不涉及應用在治安與比對上，⁵⁶ 之後行政院決定換身分證

三項要求換發身分證需按捺指紋的規定，嚴重侵犯人民隱私與人權、要求朝野黨團不得趕在本會期前讓戶籍法修正案草案過關，並抨擊政府和電信業者對於個人資料外洩處理現況互踢皮球。中國時報，2004（民 93）年 6 月 4 日。

⁴⁹ 中國時報，2004 年 6 月 10 日。

⁵⁰ 中國時報，2005（民 94）年 3 月 9 日。

⁵¹ 台灣人權促進會副會長劉靜怡抨擊內政部此舉為集權控制，指出「民進黨政府什麼事都會去釋憲，唯獨身分證拒捺指紋不釋憲，台灣政府比法西斯國家更法西斯」，要求執政黨推動釋憲。台灣人權促進會，2005 年 3 月 16 日；聯合報，2005 年 4 月 22 日。

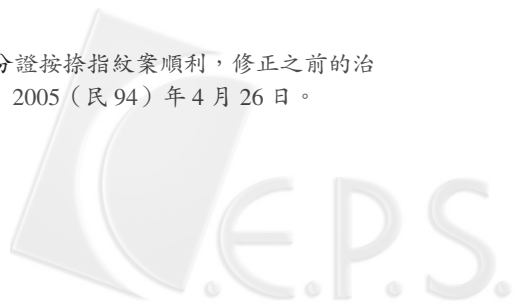
⁵² 聯合報，2005 年 3 月 30 日。

⁵³ 自由時報，2005 年 4 月 6 日。

⁵⁴ 台灣日報，2005 年 4 月 13 日。

⁵⁵ 自由時報，2005 年 4 月 19 日。

⁵⁶ 行政院在幾經折衝後，為尋求換發身分證按捺指紋案順利，修正之前的治安效率論述，強調只用在錄存。聯合報，2005（民 94）年 4 月 26 日。



按捺指紋將依法僅供錄存，相關辨識系統待修法後再編列預算購置，內政部擬指紋檔案運用訂定專法；⁵⁷ 5月15日國策顧問黃文雄要求檢討身分證政策被拒，聯合其他團體發起拒絕按捺指紋運動，行政院人權小組11位委員不惜集體請辭；⁵⁸ 5月16日，副總統呂秀蓮公開批評按捺指紋政策違反人權，促行政院釋憲；⁵⁹ 5月17日，台灣人權促進會擴大串連社會運動組織，發起「我不按指紋，給我身分證」連署運動；⁶⁰ 5月19日，相對於中國人權協會榮譽理事長許文彬數度公開指出全民指紋建檔將維持廣大百姓人權的觀點，該協會理事長李永然、副理事長蘇友辰表示換發身分證按捺指紋的規定違憲且侵害人權；⁶¹ 5月25日民進黨團申請釋憲；6月10日，大法官做出對戶籍法第八條換發身分證需按捺指紋的規定暫予凍結適用之暫時處分；⁶² 在6月底的釋憲說明會上內政部代表提出行政院研考會的民調顯示，贊成指紋建檔受訪者高達78%，反對者僅達16%；⁶³ 9月28日大法官會議做出第603號釋憲解釋，宣告戶籍法第八條換發身分證需按

⁵⁷ 自由時報，2005年4月26日。

⁵⁸ 聯合報，2005年5月16日。行政院人權小組11位委員以集體請辭對政府施壓，行政相當大的輿論壓力，並登載在報紙的頭版，就社會運動的論述策略而言，此事成功的將的對媒體議題的設定。

⁵⁹ 中央日報，2005年5月17日。

⁶⁰ 參與串連的團體包括了全民個人資料保護聯盟、中國人權協會、永和社區大學、台灣智庫、綠黨、台灣社會研究季刊、人本教育基金會、綠色陣線、媒體改造學社、台北律師公會、勞工陣線、外省台灣人協會、台灣國際勞工協會、輔仁大學和平研究中心、台灣南社、小米穗原住民文化基金會等等數十個團體。參考資料 www.tahr.org.tw。

⁶¹ 民生報，2005年5月20日。

⁶² 中央日報，2005年6月11日；中國時報，2005年6月11日；聯合報，2005年6月11日。

⁶³ 自由時報，2005（民94）年7月1日。



捺指紋規定違憲。⁶⁴

（二）風險論述的對抗

我們從上述事件脈絡的分析中看到兩組主要的論述對抗，其歷經十餘年並在不同的社會事件脈絡下產生了不同的發展。而這兩組論述不單單只是涉及指紋資料庫鴻等的風險辯論，更軸心的問題是這基本上是兩套論述典範進行系統性的鬥爭。更有趣的是，在這不同脈絡事件所形成長期性的論述典範的鬥爭，似乎僅停留在行政部門技術官僚內部、專家、與反專家之間的爭議與法案鬥爭，⁶⁵即使在反專家部分透過行政部門內部的協調或人權團體外部社會運動的串連，都仍只侷限於專業菁英階層，而較少發展為動員公眾的社會運動。⁶⁶

第一組論述是以生物特徵與數位科技系統的確定性為基礎，其涉及整套的科技運用思維，包括一開始從 1995（民 84）年內政部提倡

⁶⁴ 大紀元（中央社），2005 年 9 月 28 日；東森新聞報，2005 年 9 月 28 日，請參考附錄一。

⁶⁵ 所謂專家與反專家的論述鬥爭，意指贊同的專家與反對的專家根據不同的專業見解提出相互駁斥競爭的論述，這部分討論可參見周桂田（2004）。在指紋案上，致使內政部意見最力的不外乎是警察大學葉毓蘭教授及中國人權協會名譽理事長許文彬先生，二者經常公開發言，提出指紋資料庫建檔才能夠確保人權與治安，請參見「公視新聞網：面對國家——小小指紋大有學問」及中國時報 2005 年 5 月 20 日；反對專家部分則涵蓋許多資訊、法律、人權、與社會學者，其主要提出侵犯隱私權、資料外洩犯罪、與社會歧視等觀點，反對建立全民指紋資料庫。

⁶⁶ 若我們從數年來整個反對個人資料或指紋當社會運動的脈絡來看，大部分是菁英專業分子或團體透過專業的異議集中在法案的鬥爭上，並擅長運用媒體相關風險論述的議題設定，擴大輿論形成政治社會壓力。即使在社會運動的動員與結盟上，也僅透過既有社會運動團體間的串連支持來形成壓力，較少直接的動員民眾，包 1998（民 87）年社運團體抗議國民 IC 卡事件的串

的換發身分證按捺指紋並透過電腦錄存的運作系統、1998（民 87）年國民 IC 卡結合戶口、金融、健保、指紋的規劃、1998（民 87）年至今健保 IC 卡的推動、1999（民 88）年全民指紋資料庫與個人影像資料庫系統將接連到警政與交通電腦系統的規劃、2001（民 90）年之後集中在推動全民指紋資料庫的功能與範圍爭議包括辨認身分或犯罪偵防的用途限縮等。這一組科技運用思維強調的是治安論述、效率論述，並且以科技的確定性為主要的論述典範基礎，換句話說，即是一套相當工具性的科技運用論述典範。

相對的，第二組論述是站在科技系統的不確定性典範上，強調生物特徵與數位科技系統無論在儲存、複製、保密上的高度不確定性，我們可以看到從上述事件脈絡中，行政部門內部部分技術官僚與人權委員、或者外部的資訊或法律學者、人權運動團體，從 1998（民 87）年國民 IC 卡事件運動以來，就持續著對科技系統的不確定性所將造成的侵犯隱私權、資料外洩、商業犯罪、社會歧視等風險提出批判性的觀點（請參考表一）。延續的說，2001（民 90）年之後針對換發身分證按捺指紋事件的爭議，到 2005（民 94）年 9 月大法官釋憲出爐，是第二組論述系統性的長期對抗第一組論述的發展，也可以說是科技不確定性典範與科技實證確定性典範的競賽。

換句話說，這兩組風險論述的對抗，我們可簡稱為「治安／效率的論述」對抗「人權／科技風險不確定的論述」。以風險社會理論的觀點（Beck, 1986, 1997; Strydom, 2002）而言，這兩組論述可切分為來自「簡單的現代」（simple modern）與「反身的現代」（reflexive

連、2003（民 92）年全民個人資料保護聯盟、及 2005（民 94）年以台灣人權協會為主發動 60 餘起社運團體串連的「我不按指紋，給我身分證」運動。

modern) 典範的思考與生產邏輯。從啟蒙運動、工業革命、到今日的工業社會，奠基在以科學實證性、強調確定性、可計算性、與可控制性的發展邏輯，不斷演繹的發展為現代社會主要基礎與特徵，因為它曾經代表著人類近代文明自我主宰、進步的深層意識型態。因此，即使直到今天面對相當巨大的科技、生態、社會災難、及風險，這套思考的典範與生產的邏輯仍然相當受到青睞。然而，簡單的現代雖然曾經帶給當代文明相當程度的貢獻與發展，但由於其面對層出不窮的風險挑戰，過去那種只限於有限的控制性、將災難當為科技工業文明發展的副作用、僅以科學發展為標的而忽略社會衝擊不確定性責任的思維與作法，已難於解決與回應當代人類在科技、工業、經濟、社會、倫理所面臨的巨大挑戰，特別是 20 世紀末期進入到全球化時代，這些相關的風險威脅與挑戰隨著全球化的運動邏輯將更加激烈，而無法僅僅只以單純的科學確定性來解釋與解決。因此，反身的現代思維與典範，也就從這種社會於科技文明發展的矛盾與不確定性衝擊中演繹而生，其重點在於對於當代科技文明所發展的各種面向，站在跨越問題邊界、學科領域、擴散網絡、與速度的考量下，重新謹慎的、預防性的審視人類各個面向的生產邏輯。因此單就科技的面向，不再將科學發展視為唯一的標的，也在這個基礎上重新檢討科學實證的確定性邏輯，而肯認科學發展的不確定性以及由此所衍生出的社會、倫理、生態等不確定性與風險威脅。⁶⁷ 換句話說，反身的現代思維與典範，著重於科技發展之全球化網絡運動所構成對於不同社會、倫理、法律脈絡與制度的衝擊，而具體的審查其在這個社會政治脈絡下所產生的風險效應與解決方向。

因此，我們看到這兩組風險論述的對抗與競爭，基本上是依循這

⁶⁷ 這部分討論請見周桂田(2005)。



樣的典範邏輯進行將近十年的社會生產，而成為在地社會從 20 世紀末到 21 世紀初相當精彩與重要的發展脈絡，尤其在全球化競爭態勢下資訊科技與生物科技的崛起與運用，創造出人們在舊的典範與新的典範中相互拉拔、緊張對立的社會關係。在本研究所探討的按捺指紋案中，可以說第一組論述乃依循「簡單的現代」(simple modern) 生產邏輯，篤信科技安全的確定性、以線性因果的思維認為生物特徵與數位科技系統運用與發展的可控制性（可確實做好保密、儲存）、可彌補性（為了治安犧牲一點點人權也是值得）、與可回復性（即使資料外洩名譽仍可回復）。這組論述的提倡者包括行政部門技術官僚、歷任內政部長、部分立委、與警政學者，⁶⁸ 其典範的核心雖然是以科技實證的確定性邏輯來進行想像，但另外重要的特色就在於，其認為利用國家科技管理系統的角度來推動功能性的任務，包括維護治安、犯罪偵防、身分辨識，並且由國家整體的內政、警政、或交通系統的管控可以盡可能的掌握與治理。

第二組論述則從「反身的現代」(reflexive modern) 邏輯出發，批判性的洞視現代科技系統的複雜與高度不確定性風險——尤其是生物特徵與數位系統涉及相當龐大的資料比對、儲存、複製、保密、與管理過程等不確定性，無論是科學實證上、管理、社會、或商業因素上都將面臨無法確保的狀態。這組論述典範的提倡者基本上是以「反專家」的形式出現，包括人權學者、資訊專家、以及各種相關的社會運動團體。其論述核心在於就科技系統而言將產生不可控制性（電腦資料儲存與連結的複製、竄改、盜取）、不可彌補性（資料外洩非同公開）、不可回復性效應（資料外洩、改造不可回復）；就社會系統也將產生權利侵害的不可控制性（隱私暴露、個人與家族面臨世代

⁶⁸ 詳細請參照附錄一整個事件的發展脈絡。



表一 風險論述的對抗

	第一組論述 「簡單的現代」	第二組論述 「反身的現代」
論述主題	治安／效率的論述	人權／科技風險
邏輯	「簡單的現代」 (simple modern)	「反身的現代」 (reflexive modern)
認識論	科學確定性	科學不確定性
基礎	以生物特徵與數位科技系統的實證確定性為基礎，強調控制的安全性。	站在科技系統的不確定性典範上，強調生物特徵與數位科技系統無論在儲存、複製、保密上的高度不確定性。
行動主體	行政部門包括內政部、警政署、法務部等部分技術官僚	行政部門部分官員與人權委員、外部的資訊或法律與社會學者、人權運動與相關社會運動團體。
主要事件	<ul style="list-style-type: none"> → 84 年內政部規劃換發身分證按捺指紋並透過電腦錄存的運作系統。 → 87 年規劃國民 I C 卡結合戶口、金融、健保、指紋的規劃。 → 87 年規劃至今健保 I C 卡的推動。 → 88 年規劃全民指紋資料庫與個人影像資料庫系統將接連到警政與交通電腦系統。 → 90 年之後集中在推動全民指紋資料庫的功能與範圍爭議包括辨認身分或犯罪偵防的用途限縮等。 	<ul style="list-style-type: none"> → 從 87 年國民 I C 卡事件運動以來，就持續著對科技系統的不確定性所將造成的侵犯隱私權、資料外洩、商業犯罪、社會歧視等風險提出批判性的觀點。 → 90 年之後針對換發身分證按捺指紋事件的爭議提出批評。 → 94 年發起「全民拒絕按捺指紋」運動，並推動釋憲。 → 94 年 9 月大法官釋憲出爐，是第二組論述系統性的長期對抗第一組論述的發展，也可以說是科技不確定性典範與科技實證確定性典範的競賽。

表一 風險論述的對抗 (續)

	第一組論述 「簡單的現代」	第二組論述 「反身的現代」
特色	認為利用國家科技管理系統的角度來推動功能性的任務，包括維護治安、犯罪偵防、身分辨識，並且由國家整體的內政、警政、或交通系統的管控盡可能的掌握與治理。	認為任何大型的生物特徵科技系統，都無法確實達到資料完全保密、儲存安全、以及回絕外洩濫用，除了可能造成國家監控侵害個人權利之外，將也可能發展為一去不返的監控社會之系統風險。
就科技系統影響而言	認為生物特徵與數位科技系統運用與發展為可控制性（可確實做好保密、儲存）、可彌補性（為了治安犧牲一點點人權也是值得）、與可回復性（即使資料外洩名譽仍可回復）	產生不可控制性（電腦資料儲存與連結的的複製、竄改、盜取）、不可彌補性（資料外洩形同公開）、不可回復性效應（資料外洩、改造不可回復）
就社會系統影響而言	透過科技工具來促進社會安全管理與行政效率，藉以維持社會秩序並保障個人權利。	產生權利侵害的不可控制性（隱私暴露、個人與家族面臨世代社會歧視、資料外洩的犯罪威脅）、這些權利侵害的不可彌補性與不可回復性。

社會歧視、資料外洩的犯罪威脅）、這些權利侵害的不可彌補與不可回復性。特別是，由國家或公部門所進行的科技管理與規劃，除了涉及可想像的管理漏洞之外，國家監控經常是第二種論述典範最無法忽視的命題。進一步的說，這套論述典範所主張的風險評估，將相當不同於科學實證確定性的典範，而意涵著對科技系統、社會系統的不確定性與衝擊面的評估，也可以說是後常態科學的典範戰爭。

因此，我們來分析比較這兩組論述的典範競爭。其一，相對於部分

技術官僚與立法委員強調可以犧牲部分人權，第二組論述者批判性的認為國家的集中管理本身就是集權國家的表徵，與人權立國精神不符；其二，就簡單的現代論述者強調國家將審慎管理儲存的電腦資料，反身的資訊專家指出在整體的風險評估上，資訊系統安全不但可能依賴於外國專家且造成國家安全與憑證管理市場的壟斷安全問題，⁶⁹同時在安全的資訊安全機制「亦可能在二、三年之內遭人破解……國民卡規格中要求作到『讀卡機認證』，使得只有政府主管單位才能讀取晶片資料的設計，實質上相當於『2,100萬個鎖，用同一把鑰匙開啟』，是絕對不安全的」，⁷⁰並可能成為潛藏的戰略目標。在這問題點上，中研院資訊所所長李德財指出「2004年資訊安全科學最大的消息，是一套幾乎所有系統都賴以保護使用者密碼的一套機制，被幾位中國浙江大學的教授所破解。」，同時「人員的管理問題，是資訊系統的安全罩門」。⁷¹

其三，就簡單的現代論述者強調治安與效率，反身的資訊專家指出「一個可以錄存全國人民上千萬筆指紋資料，且可用來比對採集自犯罪現場「不知名」指紋的電腦系統，它在系統規格的需求上一定很高。結果是這個電腦系統的建置成本極高，辨識率卻不見得好」。同時，「我們更憂心的是，由於指紋是無法更改的「生物」特徵資料，但科學卻證明指紋可以輕易地被複製，並騙過為數眾多的指紋辨識產品。也就是說，資訊不對等的情况下，有心人可以誤用或濫用別人的指紋，卻讓老實單純的老百姓背負後果」。⁷²特別是近年來我國社會

⁶⁹ 請參見1998（民87）年8月12日反國民卡行動聯盟中幾位資訊學者王大維、黃世昆、莊庭瑞的意見。

⁷⁰ 請參見附錄一台大資訊工程系教授李學養、許舜欽、項潔、湯耀中、歐陽明等人的見解。

⁷¹ 請參見附錄一。

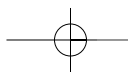
「目前電腦犯罪與個資外洩案例頻傳，政府部門危機處理準備與能力亦難令人信任，如政府擁有全民指紋資料庫，難保指紋資料庫被竄改或資料遭外洩變造，若產生糾紛，社會恐將付出高過於效益的成本」。⁷³

也就是說，指紋資料的建置並非單純的可以從技術的控制面上來思考，要面對的不只是指紋系統技術比對謬誤的可能，同時，第四，將因為系統的侵入，而破解、毀損了簡單現代論述者的技術可控制觀、可計算、與彌補觀點，因為，「全民指紋資料庫的安全維護，也成為極端敏感的問題。舉例來說，要如何確保有心之士不會用「狸貓換太子」方式，將自己的指紋資料從資料庫中永久除去，以成「化外」之民？甚至布置偷來的指紋資訊，陷害他人？」。⁷⁴而造成「2004年……2005年……這些詐財案都肇因於個人資料外洩，讓歹徒有機可乘。可以說，由於保護個人資料的觀念和作法不足，業者在個人資料管理上有漏洞，社會付出了相當慘痛的代價」。尤其，反身的現代論述者所擔心的是進一步的滑坡效應所將產生更大的社會風險不確定性，如李德財指出的「如果以後政府部門，甚至民間金融單位，由於有指紋等生物特徵資料可以做為身分辨識，也考慮將其納入處理業務的認證資料之一，要求民眾繳交指紋資料做身分確認，就像現階段要求民眾繳交身分證正、反面影印本的例子比比皆是，萬一資料保管不當有流失，仿冒、盜用的情事必然發生。甚至犯罪集團也可能為了盜取「指紋」資料，而有「砍手指頭」的犯罪傷害行為，這絕對不是內政部強制要求全民按捺指紋所預料得到的！是否還有其他預想不到的使用行為，我

⁷² 請參見附錄一莊庭瑞、黃文雄針對指紋案之意見。

⁷³ 請參見附錄一莊紀亭對指紋案意見。

⁷⁴ 請參見附錄一莊庭瑞、黃文雄針對指紋案之意見。



們不得而知。但是這種讓無辜百姓受害的風險，政府如何承擔？」。⁷⁵

（三）典範遞移的社會困境

然而，典範遞移並不那麼容易，可以說第二論述反身性現代的行動者主要是以人權、資訊、法律專家學者為主，整個論述抗爭的過程，包括進行社會運動的策略，仍停留在這些專家菁英分子圈內，以透過大眾傳播的議題操弄與設定（agenda setting）為方法發展論述鬥爭，並對「當台灣社會的隱私權啟蒙運動正在萌芽」⁷⁶時期進行風險溝通與說服。相對的，在簡單的現代論述上，我們看到第一套典範之治安、效率思維，嵌合著科學確定性／生物資訊、保密、應用的安定性的觀點，卻為相當比例的社會公眾所採信。在分析上我們比較了幾次不同單位在不同時期民調的結果來討論，並做為研究上的參考，由於其中某些的民調並非由學術單位所進行，嚴謹性待保留，但因為這些調查具時效性，故值得我們進行進一步的推論。⁷⁷

聯合報最早於內政部規劃發行國民 IC 卡期間，於 1994（民 83）

⁷⁵ 請參見附錄一李德財於 2005（民 94）年 4 月 27 日對指紋案之意見。

⁷⁶ 請參見附錄一 1998（民 87）年 8 月 18 日，《不信良知喚不醒：我們針對國民卡計畫提出的共同呼籲》，何建明、王大為、黃世昆、莊庭瑞、劉靜怡、陳正然對反國民卡之意見。

⁷⁷ 除了某些民調為媒體等非學術性單位所進行，事實上訪談（民調）研究在方法上也有值得需要注意的地方，如意向調查訪談研究的題目設計、發問順序、發問時序、與相關事件的關聯性，皆會影響受訪者的意見選擇。因此，這部分所代表的公眾意見意向僅具參考性。但由於資料的限制，筆者在進行研究時，除了由筆者所設計的訪談問卷部分盡量嚴謹之外，由於相關的收集並呈現的各類訪談相當具時效性，因此在不同的對比分析下，進行一定程度的推論。

年 10 月 13 日、10 月 17 日、10 月 18 日晚間進行電話訪問，⁷⁸ 訪問結果顯示相當高比例的民眾支持國民 IC 卡的發行。有 62% 的受訪者支持「國民身分證及健保合一智慧卡」的計畫；對於國民卡是否儲存個人指紋，贊成受訪者為 68%，反對為 19%；⁷⁹ 然而，在資料的安全性上，民眾也有相關的顧慮，問卷結果顯示，只有 28% 受訪者能接受在國民卡中加入電子簽章之金融消費功能，58% 認為國民卡只能為辨識身分的證件，13% 無意見。如果國民卡只包含身分證、健保、與指紋三類資料，有 50% 受訪者擔心其安全性，39% 不擔心。若再加入電子簽章的功能，74% 受訪者擔心使用安全問題，14% 不擔心；而在製卡程式方面，57% 受訪者認為不適合委託民間業者製作，22% 認為民間來做並無不當之處。對於政府擬將國民卡交由民間公司投資經營，71% 受訪者擔心個人資料會外流，20% 不擔心。

歷經 1998（民 87）年國民 IC 卡結合戶口、金融、健保、指紋的規劃、2000（民 89）年全民指紋資料庫與個人影像資料庫系統規劃與推動的失敗，2001（民 90）年之後整個議題集中在換發國民身分證是否應按捺指紋的爭議。根據 TVBS 於 2002（民 91）年 8 月 8 日及 9 日進行的民意調查，⁸⁰ 有高達 71% 的受訪者贊成政府將全體國民的指紋建檔，只有 17% 的受訪者表示反對全民指紋建檔，12% 表示沒有意見。這項民意調查正值基隆市警局長吳振吉的女兒被性侵

⁷⁸ 這項訪問以台灣地區住宅電話為母體做隨機抽樣，成功訪問 1,108 位成年人，298 人拒訪，以 95% 信賴區間為準，抽樣誤差正負 2.9% 以內。

⁷⁹ 根據聯合報的報導，但支持比例已比兩個月前下降 12%，反對者由 11% 增加為 19%。

⁸⁰ TVBS 這項調查是以全省 20 歲以上男女為母體，共訪問有效樣本 1,218 位民眾，抽樣的方法是採用電話號碼後四碼隨機抽樣的電話訪問，調查的題目為「是否願意捺印指紋？」。

害命案經過八年後偵破之際，所進行的電話民意調查，而吳局長在命案偵破之後所呼籲政府建立「全民指紋庫」，以幫助警方偵辦犯罪並且提升治安，此治安論述在當時新聞的放送下，指紋與破案的連結關係成為高達七成受訪者願意捺印指紋的原因。

然而，捺印指紋的爭議雖然歷經數年，隨著內政部與人權運動團體透過國會各自動員的競賽，但在相關的民調上，尤其是 2005（民 94）年之後隨著爭議的高潮化，仍有一定比例的民眾支持捺印指紋方案。根據自由時報 2005（民 94）年 7 月 1 日就「指紋建檔政策」說明會的報導，支持指紋建檔之內政部代表提出行政院研考會民調顯示，非常贊成指紋建檔者高達 56%，還算贊成者也達 23%，兩這合計高達 79%，認為指紋建檔違反人權者，僅占受訪者 16%。⁸¹

即使在指紋建檔政策被宣告違憲而終止，仍有一定比例的民眾支持捺印指紋方案。根據筆者於 2005 年 9 月 28 日大法官會議宣告戶籍法第八條違憲之後，於 11 月 2 日到 17 日進行的全國性電話訪問顯示，⁸² 而仍有高達 68.5% 的受訪者贊成內政部收集並建立全民指紋檔，而不贊成者占 28%。這幾次民調顯示，支持建立全民指紋檔的受訪者比例皆在接近七成或七成以上。不過，值得注意的是，在釋憲之後筆者所進行的本次調查研究上可以看到，不贊同捺印指紋者對比前三次的民調比例都上升了 10% 以上，達到 28%，顯示社會運動與釋憲結果對公眾能有一定程度的影響。不過，整體來說，支持捺印

⁸¹ 自由時報 1995（民 84）年 7 月 1 日。

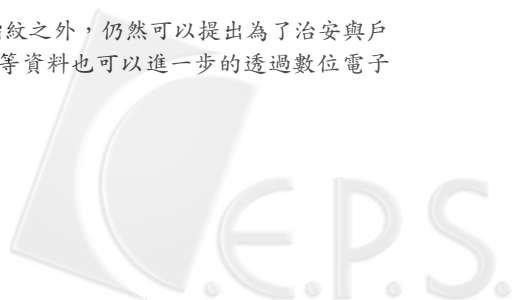
⁸² 訪問題目為「您贊不贊成內政部收集並建立全民指紋檔（台語：手印資料）」，非常贊成者為 30.2%，贊成者為 38.3%，不贊成者為 15.2%，非常不贊成者為 11.8%。本計畫以全國為調查地區，以年滿 18 歲以上、且家中有電話之民眾為調查母體，實際執行結果共計完成 924 案，在 95% 的信心水準下，抽樣誤差約為 ± 3.29%，完訪率為 14.80%，拒訪率為 35.59%。

指紋的民眾還是高達近七成左右。

然而，這個情形反映了整個社會公眾的風險認知停留在相當單面向的樣態上，越是簡單、工具性的強調效率與自然的主張，越成為人們期待治安維護的控制性想像，而面對層出不窮的犯罪事件，人們企求一套快速的、有效的工具來進行控制。因此，對於人權或資訊、法律專家所強調的各種隱私權侵犯問題，反而認為次之。也就是，維護治安的利益（benefit）在大多數公眾感知下認為大於侵犯隱私權的風險（risk），這種風險的抉擇，相當程度是公眾認為現行制度保障人民身家安全的不足，而寧願以犧牲部分個人隱私為代價的風險個人化（risk individualization）選擇。換句話說，人們企求體制上建構一套有效率的政策工具來進行控制，部分反應在目前的大環境下人們對於各種犯罪治安事件的恐慌，而在國家層級所原本應該建構的治安維護或行政效率，卻轉移為個人面對風險的選擇。

這種風險選擇表面上是呈現公眾企求更有效率的治安與行政措施，而同意部分讓渡出個人部分的隱私權侵害風險，使得長期以來，相當比例的公眾支持以內政部為主的「指紋／治安」或「指紋／戶政效率」關係論述，以最簡單、工具性的建構出「犧牲部分權利／換取身家安全」或「犧牲部分權力／換取戶政效率」之科技論述。⁸³ 然而，這種風險選擇基本上是陷於對選擇資訊的無知，或說是一種風險被隱匿的狀態所發展出的態度。以風險社會理論的觀點來說，提出「指紋／治安」或「指紋／戶政效率」關係論述者（行政部門技術官僚），並沒有真正審視生物資料庫在數位科技系統上的不確定性。在

⁸³ 依照這套科技論述，未來國家除了指紋之外，仍然可以提出為了治安與戶政管理效率，對於個人的虹膜、DNA等資料也可以進一步的透過數位電子系統化的收集與應用。



長達十餘年的政策推動論述中，憑著單面向的科學實證確定性的認識觀，一味的僅工具性提供科技運用的利益分析，而並未能真正告訴社會公眾一旦生物資料庫系統資料外洩所造成的各種權利侵害與犯罪行為，將反過頭來直接衝擊治安的穩定與戶政的管理。

當然，在十餘年的風險論述鬥爭中，人權、資訊及法律專家不乏提出批判性的觀點，指出數位科技系統保密、儲存、管理上的不確定性，以及資料外洩所造成全面性的權利侵害與社會風險面向，重點是這些論述只能得到一部分比例民眾的瞭解與支持，而無法與直接的、工具性的科技論述進行比擬。換句話說，其中一個主要的原因可能是，公眾無法直接的對於科技不確定性之複雜性進行掌握，大部分的公眾只能輕易的以工具性的、直接效率性的科技實證性來理解，而對於專家所提出的生物資料數位科技的不確定性、衍生的權利侵害與社會風險無法實際的感受到，這一點跟國內有關基因改造產品研究，針對公眾對於科技複雜性的認知結果分析相當接近。⁸⁴

另一個面向是，雖然在現實上目前台灣社會資料外洩、犯罪、詐騙等行為相當嚴重，⁸⁵但公眾在感知指紋資料庫風險時對信用卡資

⁸⁴ 周桂田（2000, 2002）在其經驗研究中指出，公眾對於複雜性的高科技風險之理解與掌握有一定的基本鴻溝，而因為這個因素，社會運動團體企圖發展相關基因改造食品消費者運動的議題，有一定程度的困難性。從另外一個角度而言，這些科技風險議題之風險認知將成為相當重要的觀察角度，去瞭解公眾在進行風險與利益分析時，是否放在一個真正開放性的脈絡所進行的選擇。

⁸⁵ 消基會於 2003（民 92）年 12 月 24 號指出，民眾竟可透過入口網站，進入中央健保局網站等，查到個人病史、身分證字號、親屬姓名、電話、住址等以及醫生個人資料、實驗室檢驗報告等機密資料，參考廖瑞宜，中國時報 2003 年 12 月 25 日；李宗衡／陳柏因，蘋果日報 2003 年 12 月 25 日。根據消基會在 2004（民 93）年 6 月 2 日指出，逾 2,000 萬個人資料外洩，資料外洩的單位包括政府機關、電信事業、及金融事業單位等，消基會呼籲消保會

料與個人身分證資料外洩的各種犯罪問題乏於等同齊觀，在筆者相關的全國性調查研究中發現，有高達 81.9% 的受訪者認為個人基因資料即使在法律保障下仍然會外洩，⁸⁶ 矛盾的是，同時也有高達 68% 的受訪者仍然支持建立指紋檔。

（四）已知的忽視或未知的無知（忽視）

要解釋上述現象的矛盾，基本上又回到了風險社會理論的關鍵命題，亦即對於科技風險複雜性的「知」（Wissen; Knowledge）與「無知」（Nicht-Wissen; Unawareness）問題。從上述經驗研究資料的分析上我們可以看到，（在按捺指紋案宣告違憲之後）有高達 81.9% 的受訪者認為資料會外洩，但相對的同時也有高達 68% 的受訪者同意按捺指紋。這個經驗性的現象所顯示的矛盾，表面上可以被解讀為，

應出面為消費者求償（消基會，2004 年 6 月 2 日，消費新聞）；全民個人資料保護聯盟於 2004 年 8 月 27 日召開「公民權初步」講堂，資訊學者莊庭瑞指出，10 年前政府只有全國人民的姓名、住址、及戶籍資料，而目前國內三大通信業者平均每家擁有 7、800 萬個人資料，恐怕相當輕易外洩。同時，根據歐洲統計，私人企業 1% 員工會因為利益出賣公司的機密資料，相對台灣在 2003（民 92）年至少 600 萬筆資料外洩，如財政部最大股東的財金公司 140 萬筆個人資料遭竊、花蓮縣政府「地價稅繳稅通知單」寄發漏加封套，以至於納稅人的身分證字號通通被看見、屏東科大擅自將 8,000 多筆師生資料交給銀行辦卡、於 2000 年（民 89）警官涉嫌盜賣民眾資料給微信社。相關報導參見曾文璟，〈捍衛公民權 反對隱私科技化〉，台灣立報，2004（民 93）年 8 月 28 日。

⁸⁶ 本發現是以 2005（94）年 11 月的全國電話訪問為基礎，相關的調查研究方法請參閱註 70。本調查訪問的題目是「既然法律規定基因資料不得外洩，請問您認為個人基因資料是否可能會外洩？」，調查的結果顯示，有高達 81.9% 的受訪者認為個人基因資料即使在法律保障下仍然會外洩，我們以此推論有相當多的民眾認為台灣個人資料外洩的情形相當嚴重。

民眾在既有的社會脈絡之下雖然意識到個人資料會被輕易地外洩，同時也注意到了人權、資訊、及法律學者的批判與呼籲，但鑑於整體社會治安長期以來的不安全性，因此在相對風險利益分析之下選擇了犧牲部分權利以換取治安與效率。⁸⁷

然而，這個解讀關涉到了民眾是否能真切的掌握與認識到生物資料與數位科技的系統性風險，在上述知與無知的對立範疇上又可以區分為「已知的忽視」或「未知的無知（忽視）」兩類問題。如果按照上面的解讀則這個實際現象的矛盾似乎可以解消，亦即，民眾是「已知」個人資料外洩在這社會的嚴重性及對於人權的侵犯，而做出為了治安／效率考量選擇性的「忽視」這些問題。有趣的是，如果這個推論行得通的話，那麼就不應該有著高比例的民眾擔心資料會外洩的問題，因為，倒過來說，如果為了治安／效率的功能（而願意按捺指紋），那去擔心資料外洩豈不是多餘的弔詭。因此，這其中仍有值得討論的空間。亦即，民眾已知的程度、方式為何？及是否如本文前述所假設的，民眾已知的程度與方式是否真正的在開放、多元的公共領域空間被徹底認知與討論？

換個角度而言，這個表面上的矛盾可能必須從「未知的無知」之角度來分析，也就是說，民眾是不是在一種「未知」狀態之下，而「無知」的「忽視」全民指紋資料庫所將構成風險的潛在嚴重性與不可欲的後果，僅僅選取表面上直接可以看到的結果？就這個面向，因而可以延伸為幾個問題發問：（1）民眾是否真切地認識了生物資料與數位科技的系統性風險？包括全民指紋資料庫一旦資料外洩後可能

⁸⁷ 這個看法，同時也是相關的技術官僚與立法委員所主張的，認為為了國家與社會治安的安定性、行政的效率性，犧牲個人部分權利來換取安全性皆相當值得。

的資料竄改、複製、與傳布，所將造成的各種高度技術的犯罪、詐騙、對隱私空間的威脅、社會的歧視等各種一發不可收拾的風險，其不可控制的、不可回復的威脅遠超過傳統犯罪可以遏止的典範；（2）為什麼在長達數年兩套論述的典範競爭後，民眾仍然看來是處於未知的狀態，其原因為何？是否是如我們前述所推論的；（3）科技不確定的複雜性，使得民眾無法輕易的掌握與認識指紋資料庫所將延伸相當巨大、高度的風險。而究其因在於雖然人權、資訊專家、與社運團體不斷的提出批判與呼籲，但顯見直接、簡單的治安／效率功能論述，大大過於未能直接看到的、未能直接接觸、與從未經驗到的科技不確定風險的論述。或者，是否是（4）在長期的指紋資料庫政策論述上，技術官僚片面的擷取科技系統的利益，而不斷提出嚴重的去社會脈絡（decontextualized）（個資高度外洩之社會）的推動論述，以便宜行事的取得民眾的支持？

上述的這些質問由於牽涉到相當複雜的面向，包括技術官僚、社運團體菁英、媒體、公眾等行動者之風險溝通、風險感知、與社會學習過程，並無法在本文主要以論述分析主軸來完整探討；然而，從現行的調查資料我們仍然可以推論出一些端倪來做為分析的佐證，特別是其產生於在地社會的特徵。第一個是民眾對科技風險不確定性與複雜性的認知問題，第二個是風險溝通的方式，以及由前二者衍生出社會溝通與公共領域問題。

對科技風險複雜性的認知雖是一般新興科技的共通問題，⁸⁸但於在地社會卻是造成隱匿風險的因子之一，周桂田（2002, 2004）相當清晰的透過媒體報導分析、技術官僚決策分析、相關科學專家及反

⁸⁸ 關於科技複雜性與公眾風險認知的問題，可參見周桂田（2004）詳細的文獻討論。



專家與社運團體訪談，推論出整個社會的風險溝通制度與平台的闕漏，而在片面的溝通形式中被限定在一定的框架，造成社會（民眾）對整體風險認知與溝通停留在相當單一的面向與過程，因而產生了遲滯、隱匿風險的文化與制度結構。如果我們以這個結構來察看全民指紋建檔的問題，或許可以具參考性的解釋相同的問題癥結。中研院調查研究中心在 2005（民 94）年的「基因體意向調查研究」結果顯示，有高達 92.1% 的受訪者不瞭解基因資料庫，但同時在接續的問題中卻有高達 71.7% 的受訪者願意捐血（檢體）支持建立基因資料庫。進一步的，當這個訪問資料與日本於 2003（民 92）年及歐盟於 2002（民 91）年相關的基因資料隱私權調查的比較中，⁸⁹也發現的相當玩味的現象。在同一個相近的隱私權問題項目下，日本與歐盟受訪者不允許保險公司查閱個人的基因資料各高達 70% 及 76% 以上；相對的，台灣的受訪者僅有 34% 拒絕保險公司查閱個人基因資料。在雇主方面，日本有 74% 受訪者拒絕雇主查閱個人基因資料，在台灣僅有 54% 的受訪者同意雇主完全不可以查閱。在國家方面，在歐盟約有 67% 受訪者拒絕國家查閱個人基因資料，在台灣僅有 36% 的受訪者認為政府部門不可以查閱。⁹⁰換句話說，這些調查研究結果

⁸⁹ 請參見 Eurobarometer on Biotechnology 2002 (58.0) 兩份相關文件及 *Attitudes to Biotechnology in Japan in 2003*。

⁹⁰ 無論是與日本（2003）問卷或歐盟（2002）問卷比較有關保險、雇主或國家是否可以查閱個人基因資料上，在地社會與這兩個地區會有上述相當程度的落差，其中一個可能是問卷問題上的條件設定，台灣問卷部分陳列了「不需要本人允許即可查閱」、「需要本人允許才可查閱」、「完全不可以查閱」等條件，而可能引導受訪者有不同的答案。然而，如果對比歐盟（2002）的問卷就應該可以更清晰地回應這個問題差異事實上是相當小的，因為歐盟的題目分別為「我支持私人保險公司擁有人們的基因資料」、「我支持相關政府機構擁有人們基因資料」，其中，清楚的指出民眾允許或不允許保險公司或政府機構擁有查閱個人基因資料，而不允許（與完全不可以查閱）的比列

由於題目設計的出入雖不能精準的推論跨國比較的現象意義，但也間接的反映了在地社會公眾對敏感性生物資料認知的缺乏，並且，可能是在一種未知的狀態下較無法掌握與清晰理解其所涉及隱私權的重要性，而與其他國家有相當程度的落差。這個結果和我們前述分析過的比較資料外洩與按捺指紋結果（有高達 81.9% 的受訪者認為資料會外洩，但相對的同時也有高達 68% 的受訪者同意按捺指紋），都顯示了在地社會相當特殊的、具矛盾性的、甚至隱藏風險議題的公眾風險認知或判斷現象。換句話說，這其中所隱含的結構現象，亦即，公眾並沒有充分、良好的被告知（well informed）或學習判斷，在有限的認知框架中就做出意見選擇。而這些端倪也反映在全民指紋建檔爭議上。從結構面來說，在地社會遲滯、隱匿風險的制度與文化仍受限於一個隱私權、科技風險仍待自我啟蒙的社會階段中，而可能的將複製各種新興科技的社會問題。

據以這樣的矛盾，我們來看待在風險典範競賽與鬥爭中，社運團體菁英雖然動員團體串聯、設定、與擴大媒體論述，但這種由上而下的菁英型運動，卻又可能無法全盤的改變（突破）結構性的問題，包括公眾對科技複雜性認知的困境及既有特殊的遲滯、隱匿風險文化；而現實上，風險論述典範與溝通的競爭，仍受限於技術主義的工具邏輯，而易受技術官僚的操弄。

這些結構性的討論，包括風險知識複雜性的本質、風險溝通制度、形式、與行動者問題，讓我們大膽的推論從本調查研究中所看到的矛盾性，大部分的民眾在工具性的選擇所謂讓渡部分的權利、以換取治安/效率的看法中，事實上是站在一種未知的情境，而忽視或無

相當高，顯示其社會公眾有較成熟的敏感性生物資料隱私權觀念。相對的，台灣在地社會仍然較忽視這些問題。

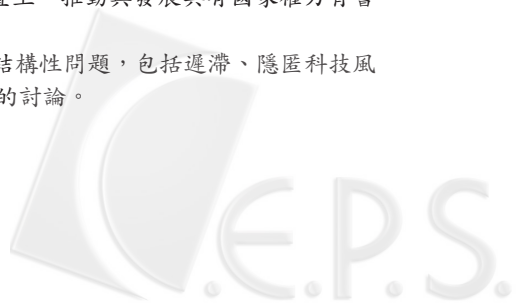


知於現代生物資料數位科技系統的嚴重風險。因此，我們看到這種選擇性的矛盾，一方面擔心個人資料高度的外洩，一方面又同意支持建立指紋資料庫，顯示了在這矛盾之中的風險討論，或者這項技術所牽涉各種重要的、本質性、多元的風險議題被掩蓋住。也就是說，在整個指紋資料庫的公共領域討論中，科技不可確定之複雜性認知，相對的被線性的、實證確定性的、工具性的論述邏輯所支配，因此形成了暫時隱匿性的風險文化。各種多元、基本、複雜的指紋數位科技資料庫所將衍生的巨大風險與威脅，並沒有在公共領域中真正的被開放性的討論開來，反而是在單一工具性的論述邏輯下被隱匿起來。

從另一個角度而言，在兩套論述長期的典範競爭中，尤其在風險溝通中掌握較具優勢的行動者位置，⁹¹ 我們看到行政部門技術官僚並沒有真正的審視該項科技系統風險的複雜性、不確定性、與民眾認知的困難性，而輕易的、單面向的提出政策的推動論述，造成了目前這種隱匿、或者暫時遲滯處理風險的選擇與文化。其就演變成民眾在無知狀態之下隱匿風險問題的存在，或認為讓渡部分權利而暫時遲滯的擱置風險問題，以換取表面上直接的治安與效率。事實上，我國技術官僚，長期以來習慣以由上往下、威權式的、線性因果的實證確定性邏輯來推動各種科技計畫，因而造成在地科技社會結構性的形成隱匿風險、遲滯風險的文化與運作模式。⁹² 我們看到，我國技術官僚獨斷的科技決策模式在推動建立全民指紋資料庫一案上似乎又如出一轍。⁹³

⁹¹ 包括多元的專業意見、溝通平台、與民眾參與等積極性的制度設置，往往讓技術官僚站在較優位的專業與資訊位置上，推動與發展具有國家權力背書的科技政策與決策。

⁹² 關於我國技術官僚科技決策所產生的結構性問題，包括遲滯、隱匿科技風險的文化，請參考周桂田（2002, 2004）的討論。



五、結論

從我們對整個研究資料的掌握與分析，不禁覺得這兩套貼近台灣社會脈絡十餘年來的論述典範鬥爭，仍高度持續發展著。第一套論述是以生物特徵與數位科技系統的確定性為基礎，包括自 1995（民 84）年來內政部提倡的按捺指紋與電腦錄存、國民 IC 卡、個人影像資料庫、健保 IC 卡、建立全民指紋資料庫，而迄今在國內科技政策與產業的規劃討論上，2005（民 94）年行政院提出的「台灣生醫科技島」企圖系統性的發展全民健康醫療記錄的電子化、收集、並建立群體的基因資料庫以及發展臨床研究體系，⁹⁴ 這些爭議性的議題都屬於第一套論述典範範疇，而活生生地與我國未來社會的政策脈動（包括個人權利、秩序、與國家科研）息息相關；相對於第一套論述典範所喜好主張的科技確定性、安全性、控制性、彌補性、與回復性，第二套論述典範則植基於科技系統不確定性，強調生物特徵與數位電子科技系統無論在安全與控制上、以及所延伸出的巨大社會風險（個人與家族隱私的侵害、社會歧視與標籤化）之不可回復性，尤其透過全球化資訊網絡的連結與激烈的商業競爭發展下，個人及社會的相關生物資訊之外洩可能造成國家安全、族群權益的侵害。

⁹³ 也就是說，從科技決策的觀點來說，這不僅僅是兩套論述典範的鬥爭，同時也是兩套科技決策思維典範與運作模式的鬥爭，亦即威權的科技決策相對於多元民主的科技決策鬥爭。

⁹⁴ 依行政院在 2005（民 94）年 4 月行政院公開宣示逐步推動的「生醫科技島」，其中三項主要的發展標的包括國民健康資訊基礎建設、台灣人疾病及基因資料庫、臨床研究體系，皆涉及相當高度的個人隱私權利與社會風險問題，須待相當謹慎的討論。然而，在整個社會仍然尚未凝聚討論與共識，已儼然成為我國下一波重要推動的科技產業政策。相關新聞可參照蔡竺欣，大紀元，2005 年 4 月 6 日。

事實上，這兩套科技論述典範的競爭並沒有誰勝誰敗的問題，但在價值優劣的選取下（效率治安與科技迷思、國家監控與消極自由、集權管理與分散風險），呈現的是在科技發展與現代化發展中典範的遞移過程。在科學典範遞移上，確實的從低度科技安全性與控制性上曾經在人類的社會現代化發展歷程上出現，尤其是工業革命之後帶來相當樂觀的現代化進程，雖然仍存在科技（如操作機械錯誤）與社會衝擊（如失業），但相對的對社會安全與控制的不確定性較低。逐步的，隨著知識與資訊的廣泛運用，科技的複雜性與對社會衝擊的不確定性逐漸提高，例如醫療科技上醫藥資訊的誤判、航空科技操作或零件老舊導致的空難，但這些對社會衝擊的安全性與控制性仍然在一定掌握範圍內。然而，當 1980 年代末進階到以資訊科技為基礎的全球化網絡、核能技術的普及化、基因工程與未來奈米工程突破性發展，使得原來所有舊的科學安全性與控制性範疇、科技對社會衝擊不確定性的可控制性範疇完全失效，⁹⁵ 這些我們在學理上所稱之的全球化風險，⁹⁶ 不但指涉是科學原來的安全性典範不斷被自己打破，同時也帶來全球性的、全球化辯證發展下對人類生態、健康、倫理、社會各種舊有安全範疇與邊界的損毀。

然而，在我們的研究分析上看到了這兩套典範轉移的社會困境。我們看到仍有一部分的人停留在舊有的第一套論述典範，企圖以這樣的發展思維推動單面向、化約利益的社會工程；而這種社會工程模式顯然遇到相當大的摩擦與阻力，究其因在於現實上的發展，已無法以

⁹⁵ 筆者這裏乃採用 Ravetz (1999) 後常態科學模型中對科技不確定性與對社會衝擊的三階段分析，包括從低階科技到日趨複雜科技，最後到涵蓋基因、資訊、核能等高風險科技。這個部分詳細的討論可參閱周桂田 (2001, 2005)。

⁹⁶ 有關全球化風險比較詳細的討論，請參閱周桂田 (2003, 2005)。

局限性的科學確定性邏輯與狹小的簡單現代化發展邏輯來規範或控制。相對的，新興的、全球化的風險社會與科技不確定性被迫在人類科技社會的進程中生產出來，因為當代社會自身面臨的其自我生產出的科技不確定性巨大風險，如生物資訊外洩、商業連結、複製改造、國家監控、社會歧視等一旦發生即不可復返、不可估量的嚴重後果，而這樣的發展也鑄造了新的第二套論述典範的實體。

問題是，典範轉移的社會困境中，我們看到在地社會特殊的風險邏輯與文化結構，大部分仍然的不斷依存著第一套論述典範，而使得第一套論述典範與第二套論述典範的競爭雖然歷經十餘年的遞移程序出現不均衡的現象，而演變了隱匿、遲滯風險的社會邏輯與風險個人化。換句話說，社會公眾所多數傾向選擇的第一套論述典範利益，往往是在無知或忽視的狀態下模糊化了第二套論述典範的風險威脅。

如果從社會系統理論的角度而言，上述在地社會的典範轉移困境，直接的說，是建立在人們對於未來風險的計算，⁹⁷ 在風險具有指涉未來的意義上，公眾認為治安風險的未來性較為清晰，同時，由於風險知識鴻溝，公眾對於生物特徵數位科技的風險未來性較為模糊，因而在利益與風險分析上傾向前者，然而這種認知型態卻構成了自我隱匿、遲滯處理風險的現象，或許是在隱匿、無知下的個人選擇。另一方面，同樣也在風險知識鴻溝的門檻下，技術官僚工具性的推動簡單化約的、單面利益論述的指紋資料庫政策，掩蓋了該項科技系統複雜性的風險問題，造成了透過科技決策機制與過程隱匿、遲滯風險的存在，並忽略進行處理，我們稱之為制度性的隱匿與遲滯風險。而無論是公眾個人自我隱匿、遲滯處理風險，或技術官僚在政策

⁹⁷ 在這個意義下如 Luhmann (1991) 所指出的，風險是人們對（未發生）事件在未來時間上的計算，因此具有未來性意義。



推動機制與過程上形成制度性的隱匿、遲滯處理風險，已辯證性的形成一種特殊的文化結構，造成對新興科技風險不確定性之典範轉移的社會困境。換句話說，使在地特殊的風險認知文化基本上是建立在無知的弔詭上，從另一個角度而言，這也是另一種形式的文化遲滯，社會公眾在各種制度、政治與個人決策因素下，缺乏完整掌握新興科技事務的能耐，因而乏於理解未來科技的巨大風險威脅，相對地的陷入去社會脈絡化（脫離在地社會個資嚴重外洩之現實）的治安／效率迷思，並且沒有深刻的能力理性的反省與批判指紋資料庫的風險。

而這種隱匿、遲滯風險的文化結構或說典範轉移的社會困境，將相當不利於一個身處於全球化科技競爭、知識與科技複雜風險快速變動社會。因為越是隱匿、遲滯，越是缺乏反省批判風險，可以想像的，越是容易受到簡單化約、工具性的現代化論述操弄。而未來科技主義所主張的 DNA、虹膜等更敏感性的個人生物特徵資料，將隨著各種便宜行事的國家安全、科技研發、經濟產業的藉口，輕易的在這個社會中要求實踐。可以預見的，這種所謂的在我國所形成的全球在地化風險社會（周桂田，2003）之隱匿、遲滯處理風險的邏輯與文化，將在這個社會的現代化進程中激起更大更多的碰撞與摩擦，而成為未來發展所需要突破的兩難與困境。



附錄一 按捺指紋事件脈絡

支持論述

反對論述

日期

反對論述	日期	支持論述
1994 內政部已計畫建立 國民指紋檔 ，以電腦比對提高偵辦刑案績效，決送立法院。 (民 83)	10.27 中國時報	戶政司擬修 戶籍法 ，修正指紋建檔之法律依據，當時戶政司長 簡太郎 表示此為保障當事人權利，預防犯罪，協助偵查犯罪，也指出登記指紋須經立法程式，若大部分人民反對，則無法列入身分證登記項目。並指美國已存兩億多份指紋資料。預計北高兩市先完成。
1995 (民 84) 1.26 聯合報 7.26 聯合報		內政部完成戶籍法修正草案的審查，詳細內容包括……。提出四項重大變革，增加執行之法源，最重要的是：國民請領身分證須按捺指紋（國民指紋檔）（戶政電腦化），由戶政機關錄存。
1997 (民 86) 5.29 聯合報		新修正 戶籍法 於86.5.23生效，重點為……。其一為滿14歲請領者需按捺指紋。

* 本附錄以換發國民身分證「按捺指紋事件」為主，由於其涉及反國民卡運動、反健保IC卡運動事件脈絡，資訊相當龐大，故只萃取與「按捺指紋事件」有關之論述錄存。

** 底線為作者自行加註之重點；黑體字為事件相關之關鍵字、關鍵人物、或專有名詞。

反對論述 日期 支持論述

<p>反對論述</p> <p>1998 1.18 聯合報 (民 87)</p>	<p>行政院預計三年內以國民身分證淘汰傳統身分證和健保卡。</p> <p>內政部戶政司於 4.15 表示，國民身分證 IC 卡整體委外已完成，將由跨企業之經營團對負責製作，卡片功能將結合戶口、金融、4.16 中央日報 健保、指紋等資料，全面換發日期預定為 90 年 6 月。未來的 IC 卡將納入兩手大姆指的特徵數質資料。開始換證時，全國國民須按捺指紋存檔。</p>	<p>從資 點來 訊產 事事 減性 實， 得</p>
<p>訊隱私和國家安全兩者交錯的技術觀看，我們更應該關切的，台灣本土資業對於國民卡關鍵技術的掌握不足，仰仗外來支援的結果，極可能導致毀</p> <p>8.11 反國民卡 行動聯盟 的資訊安全漏洞出現，應是不爭的事未來得標團隊處理此一癥結問題是否 直，值得觀察。</p>	<p>《國 臨》淡 ／劉</p>	<p>民卡熱烈決標，資訊社會夢魘悄然降 江大學資訊傳播學系專任助理教授</p>



靜怡

1998

國民卡之發行而來的，是將鑑識個人
(民 87)

	<p>之用的電子簽章放置在國民卡內，同 府可以進而以避國民卡遺失所造成 便為理由，要求個人將其密鑰複製一 由全國代管中心保存，甚至代管中心 要時可以不經當事人同意取出使用。 想：在像台灣這樣一個監聽法制根本未 正建立的國家裡，誰能輕信政府誓言 憑證管理中心絕不至於侵犯人民通訊 8.11 反國民卡 的說法？試想：還有哪種政府計畫會 行動聯盟 一具體措施更具有威脅人民在憲 應享有的正當程序保障權利的潛在殺</p>	<p>身分 時政 的不 份交 在必 試 曾真 政府 自由 比此 法上</p>
--	--	--

傷

保護

在話

力？當政府信誓旦旦地要求大家相信其

人民資訊隱私權的決心時，其實正是



<p>江大學資訊傳播學系專任助理教授</p> <p>靜怡</p> <p>為何沒有一個國家實施晶片裝置</p> <p>附錄一 按捺指紋事件脈絡（續二）</p> <p>日期</p> <p>反對論述</p>	<p>臨》淡</p> <p>/劉</p> <p>現今</p> <p>支持論述</p> <p>之</p> <p>案非</p> <p>晶片</p> <p>絕對</p> <p>多問</p> <p>貿然</p>
<p>民卡熱烈決標，資訊社會夢靨悄然降</p>	<p>也同</p>
<p>使，所以不可以輕信」的憲法基本假</p>	<p>建設</p>
<p>守人家運心，政府就敢向我，你</p>	<p>實施。「國民卡」全面採用……。但</p>
<p>時潛藏著危機，也就是讓此資訊基礎</p>	<p>建設</p>



<p>成為戰略目標。</p> <p>8.12 反國民卡 行動聯盟</p>		<p><u>「國民卡」晶片之上操作系統一旦發現安全漏洞，2,000 萬張如何同時補救？2,000 萬張具有管理完整電子簽章、憑證驗證、加解密、數位信封、自行產生金鑰等功能之作業系統，一旦發現嚴重安全缺失該如何補救？令人憂心的是政府對此方案側重加解密方面的安全問題，徵詢之學者專家也以此居多。</u></p> <p><u>《我們對「國民卡」的看法及建議》中央研究院資訊科學研究所助研究員／王大為、黃世昆、莊庭瑞</u></p>
<p>8.12 反國民卡 行動聯盟</p>		<p><u>在整體風險評估方面，目前政府機關以裝設網路防火牆及出入以專屬網路為防護重點，並請國外計算機系統安全專家（即所謂 tiger team service）來進行世界級駭客程度入侵測試。但網路安全含蓋面極廣，管理層面引起之安全弱點方為大患。而管理缺失更包含文化差異，絕非世界級專家所能輕易檢測，除非要他們長期駐台為我們設防。</u></p>



們對「國民卡」的看法及建議》中央

院資訊科學研究所助研究員／王大

黃世昆、莊庭瑞

因專業之需曾有機會瞭解國內一些可
 視為「資訊戰略目標」機構的網路安
 況，對於國內資訊安全防衛體系之脆
 8.18 反國民卡
 輕忽，非常憂心。尤其 2,100 萬張具
 行動聯盟
 理完整電子簽章，憑證驗證、加解
 數位信封、自行產生金鑰等功能之作
 統的國民卡，一旦發現嚴重安全缺
 極可能根本無法同時補救。

子憑證管理方面，全國超過 2,100 萬

附錄一 按捺指紋事件脈絡（續三）

日期

支持論述

反對論述

人的

電子認證體系是個浩大工程，就國

前憑證管理能力來評估，短期內之內

內目

<p>我們 能 全現 弱及 有管 密、 業系 失， 在電</p>	<p>支持論述</p>
--	-------------



前憑證管理能力來評估，短期內之內

妥善

心的

經營此一大型國家級電子憑證管理中
能力非常可疑。假若委請國外電子憑

	<p>廠移植其管理辦法，從資訊安全的角 說也不見得妥當。另一重大疑慮，則 8.18 反國民卡 論由政府控制或由得標團隊主導，此 行動聯盟 大型電子憑證管理中心都將獨占國內 管理市場，造成壟斷。 極力以「一卡行遍天下」可以提高行 「效率」此一理由為國民卡護航，殊不 主憲政體制根本設計理念之一，在於 權力以發揮制衡功能，亦即透過適度 具效率」的民主憲政運作模式，預防 濫用，以保障人民基本權利。當先進</p>	<p>證大 度來 是無 一超 憑證 政府 政 知民 分散 「不 權力</p>
--	--	--

國家

動關

討論資訊科技與隱私權保障兩者的互

係，對於「科技效率」抱著極端質疑



度時，政府實在不應繼續粉飾太平。

信良知喚不醒：我們針對國民卡計畫
的共同呼籲》中研院資訊所研究員／

<p>明、王大為、黃世昆、莊庭瑞、台大 所副教授／劉靜怡、開拓文教基金會 長／陳正然</p>	<p>1998 卡存入指紋，法界學界質疑。行政院 (民 87) 委員楊世緘及行政院國家通訊基本建 勳小組，<u>10.30 經濟日報</u> ，<u>遼寧日位法界、學界、及產</u> 人士針對國民卡之法源、隱私、安全、 等問題提出質疑，分別提出人權、隱 治安等論述。</p>	<p>何建 國發 執行</p>	<p>國民 政務 設推 業界 委外 私、 資料</p>
<p>由於</p>		<p>嚴密 能在</p>	

電腦科技的發展迅速，即使今天經過
思考規劃認為安全無慮的技術，亦可
二、三年之內，遭人破解。當入侵者



能在
可能

國民

二、三年之內，遭人破解。當入侵者

是一個國家時，這種可能性更高。以
11.4 國民卡相

卡內載資料的重要性，潛在敵人必定

<p>關技術與社會 影響研討會 機制何在?</p>	<p>其全國之力來破解的。但是國民卡之</p>	<p>會盡 安全 國民 使得 的設</p>
<p>卡規格中要求作到「讀卡機認證」，</p>	<p>只有政府主管單位才能讀取晶片資料</p>	
<p>計，實質上相當於「2,100 萬個</p>	<p>按捺指紋事件脈絡（續四）</p>	
<p>附錄一 日期</p>	<p>支持論述</p>	
<p>反對論述</p>	<p>用同一把鑰匙開啟，是絕對不安全</p>	<p>鎖， 的。 《從 安全</p>
<p>資訊技術觀點，論國民卡不需要、不</p>	<p>且不可行!》台大資訊工程系教授／</p>	<p>李學</p>

養、許舜欽、項潔、湯耀中、歐陽明

內政部決定於 90 年全面換發身分證，同時

建立國人之個人影像資料庫及全民指紋檔，

內政部戶政司長劉明堅表示，領證時需按

11.4 中國時報



<p>11.23 自由時報</p>	<p>刑事警察局表示推動國民卡應同時將指紋置於卡內，使全民指紋制度畢其功於一役。</p>
<p>1999 (民 88)</p>	<p>國民卡的內容確定納入身分證：健保卡、指紋等功能，電子簽章與電子商務功能正式被排除在外，且預計採取「初期為政府出資因應，後期再疑轉民間經營」的方式進行。</p>
<p>3.24 中央日報</p>	<p>內政部決定健保卡與身分證兩卡分開，也不存入指紋，以現行兩卡原有資料為限，不加其他資料，且將擇一縣市先行試辦，再全面實施。行政院研考會主導之多卡合一之國民卡受到更多質疑。後來行政院指示改由內政部主導，縮小兩卡合一之功能。</p>
<p>1999 (民 88)</p>	<p>國民卡功能單純化，不再併入身分證，可避免病患重複看診，有助防杜健保資源浪費。</p>
<p>5.21 自由時報</p>	<p>行政院研考會之國民卡計畫因侵犯隱私權問題廣受爭議，健保局計畫將健保卡用 IC 卡的相關規定納入將送立法院審查的全民健康保險法修正草案，一方面由民意代表檢驗健保 IC 卡對隱私權保護的周延性，一方面為換卡提供法源依據。</p>
<p>7.9 中國時報</p>	<p>內政部決定不發行國民 IC 卡，將身分證功能單純化，且健保局決定單純發行健保卡，如何則無發行合一 IC 卡之必要。</p>
<p>8.4 聯合報</p>	<p>在健保局明確表示健保卡不宜與國民身分證合一發卡後，此案歸原點，內政部規劃身分證單獨換發，不與其他證件合併發卡。內政部戶政司司長劉明堅表示，未來換身分證需按捺指紋不會出現身分證負責建</p>

附錄一 按捺指紋事件脈絡 (續五)

日期 支持論述

反對論述

	<p>內政部決定於90年全面換發身分證，同時建立國人之個人影像資料庫及全民指紋檔，內政部戶政司長劉明堅表示，領證時需按捺指紋並存錄，此對治安有很大幫助。</p> <p>內政部常務次長簡太郎指身分證與全民指紋錄存將於91年6月底前完成。因錄存全民指紋已有法律依據，為節省成本及時間，應於換發身分證時同時進行。</p> <p>內政部長張博雅宣布行政院已同意自90.7.1起全面換發身分證，同時建立全民指紋檔(10根手指)，並建構身分證影像查詢系統，與警政、交通等公部門電腦系統連線。</p>
<p>11.4 中國時報</p>	
<p>12.29 自由時報</p>	
<p>7.2 中國時報</p>	
<p>2000 內政部、警政署編列換發身分證預算逕行(民89)7.18 聯合報</p>	<p>內政部長張博雅宣布自90.7.1全面換發身分證，並同步進行指紋錄存作業，建立全國指紋檔和身分證影像查詢系統，已經停擺。雖健保卡計畫於90年換發，但</p>
<p>換發身分證之必要性，籲行政院支持。</p>	<p>內政部長張博雅原本宣布自90.7.1全面換發身分證，並同步進行指紋錄存作業，建立全國指紋檔和身分證影像查詢系統，已經停擺。雖健保卡計畫於90年換發，但</p> <p>是否要登載照片及指紋檔，有賴政策決定，並須獲得各界共識。</p>
<p>2001 內政部</p>	<p>內政部長張博雅表示全民指紋檔有</p>
<p>部沒經費全面換發身分證，研考會</p>	<p>內政</p>



決定暫緩。

4.16 聯合報 保障，應有助保護人權，對此總統府人權小組質疑此違反人權，期內政小組之質疑表示不解。

正戶籍法，刪除領身分證須按捺指紋

<p>定。</p>	<p>針對人權小組及研考會之領身分證不按捺指紋的提議，警政署長王進旺於行政院部務會報上力主應建立全國指紋檔，表示其除可提高犯罪偵查效能，有利身分辨識，也可全方位運用於入出境管理、證照申請、監理駕(行)照申請、電子金融交易等等。</p>	<p>的規</p>
<p>院以財源拮据否決，表示換新身分證</p>	<p>5.7 聯合報 指紋計畫不做了，並指示內政部修改</p>	<p>行政</p>
<p>法，刪除請領時錄存指紋規定，人權</p>	<p>為決策關鍵。</p>	<p>按捺</p>
<p>5.17 自由時報</p>	<p>內政部被監察院糾正未落實戶籍法，請領身分證按捺指紋公布三年多不執行。</p>	<p>戶籍</p>
<p>附錄一 按捺指紋事件脈絡 (續六)</p>	<p>立法院科技、經濟及司法聯席會 5.23 初審通過「電子簽章法草案」，包括數位憑證、</p>	<p>小組</p>

反對論述

日期

支持論述

反對論述

5.24 自由時報

私密金鑰、聲紋等都可代替簽名，書面契約也可由電子文件取代，真偽統書雷奕約



5.24 自由時報
、工商時報
等生物科技電子識別技術等。

台北市政府試辦指紋辨識系統，民眾反應普遍不錯，民政局長林正修指出，市府希望明年起讓民眾自願參加與申辦次業務，跨區申領身分證與戶籍文件。

7.13 自由時報

可以錄存全國人民上千萬筆指紋資
且可用來比對採集自犯罪現場「不知
指紋的電腦系統，它在系統規格的需
一定很高。結果是這個電腦系統的建
本極高，辨識率卻不見得好。此外，
民指紋資料庫的安全維護，也成為極
感的問題。舉例來說，要如何確保有
士不會用「狸貓換太子」方式，將自
指紋資料從資料庫中永久除去，以成

外」之民？甚至布置偷來的指紋資訊，

他人？

一個
料，
名」
求上
置成
此全
端敏
心之
己的
「化

陷害

《指

致全民建檔擴民復財》中研院資訊所



究員／莊庭瑞、總統府國策顧問／黃

(二位皆為台灣人權促進會科技與人

員會成員)

<p>2001 府人權諮詢小組執行秘書蔡明華表 (民 90) 持未改變換發身分證捺捺指紋有侵犯 之立場。</p>	<p>總統 示堅 人權 行政 權觀 結論 法員 有某 民均 尊重</p>
<p>院人權保障推動小組委員黃文雄從人 內政部次長簡太郎試圖法除持反對意見者 點申論捺捺指紋對人權之侵犯。會議 的疑慮。</p>	<p>請領 實</p>
<p>認定全民指紋資料庫之建立，雖對司 7.20 自由時報 警政署代表從治安觀點贊成捺捺指紋，但</p>	<p>國民身分證應捺捺指紋作業不宜貿然</p>
<p>警機關偵查犯罪或辨識少數人身分時 政務委員許志雄強調，新政府是人權立國，</p>	<p>施。</p>
<p>種程式的助益，但強制要求 14 歲國 內政部應就此案重新研議。</p>	<p>應捺捺指紋，其目的及手段對於個人 及權利均有構成侵害之虞。</p>

行政院憲法委員會與憲法問題分開處理，

7.21 自由時報



內政部警政署治安防範法問題分開處理，內政部緊急修法，盼趕 91 年 7 月執行換證，若立法院不及審議，則先不按捺指紋而進行換證，因身分證確實有全面更新之

附錄一 按捺指紋事件脈絡 (續七)

日期	支持論述
7.21 自由時報	需要。
7.26 中央日報	基於社會治安之需求，內政部亦建議行政院實施全民指紋建檔。
8.3 民生報	刑事局表示數百萬指紋檔案，近半數沒用無法比對，刑事局爭取預算更新指紋系統設備，以提高容量。戶籍法中按捺指紋之規定是否廢除仍無定論。
8.3 聯合報	指紋建檔，北市大安區於 89 年 9 月至 90 年 4 月間試辦指紋收錄建檔 (只用於戶政業務、無掃瞄辨識系統，收錄左手或右手食指、中指兩指為主，排除使用較頻繁的姆指)，萬餘民市民參與，問卷調查反應，81% 認為指紋建檔大大減輕攜帶證件出門的不便，86% 認為個人權益未受侵，反而效果更好。
8.16 民生報	內政部長張博雅主張應按捺指紋，並指人權小組影響行政院預算，以致主計處要求若不刪戶籍法第八條規定，就不給換證預算，故內政部才再修法，報請行政院爭取明年如期換證。
8.19 自由時報	行政院發函內政部同意換發身分證之計畫



9.7 自由時報

意見，循預算程序辦。若立法院能及時修法刪除按捺指紋規定，行政院同意動用第二預備金進行換證。

民進黨立委王麗萍表示希望建立全民指紋

資料，以達嚇阻犯罪之效。

中央警察大學教授葉毓蘭也認為此舉是積

極保障人權，而非違反人權。

10.11 自立晚報

2001

電腦犯罪與個資外洩案例頻傳，政府

(民 90)

危機處理準備與能力亦難令人信任，

府擁有全民指紋資料庫，難保指紋資

被竄改或資料遭外洩變造，若產生糾

11.27 台灣人權

社會恐將付出高過於效益的成本。尤

促進會

不思精進全方位科學辦案能力，卻過

信指紋的證據力，指紋檔對正確破案

益將難如預期。

灣將走上「老大哥」集體監控人民之

目前

部門

如政

料庫

紛，

其若

度迷

的助

《台

路？》

台灣人權促進會／莊紀婷

2002

內政部表示雖未來將取消按捺指紋，但建

附錄一 按捺指紋事件脈絡（續八）

日期

支持論述



反對論述

(民 91) 2.19 民生報 立相片影像檔，也可減少身分證偽變造問題。

鑑於華航空難遺體辨識進度緩慢，內政部長余政憲籲支持建立全民指紋檔，將有助遺體辨識，從治安或協尋失蹤老人角度來看，內政部也希望相關修法能配合通過。

5.28 中央日報

內政

部確定將戶籍法第八條第二、三項請

分證必須捺捺指紋的規定取消。

領身

5.28 聯合報

委員葉俊榮表示，過去已充分討論

政務

初決定刪除捺捺指紋規定，乃因涉入問題)，審查會只是確認過去結論。

(當

人權

朝野立委 (民進黨李文忠、台聯林慧君、國民黨羅世雄、親民黨李鴻鈞) 支持建立全民指紋資料庫，認為在警力有限情況下，將有助提高治安維護及防範犯罪，全民指紋資料庫之建立可視為保障人民安全最後一道防線，確保人民安全福祉，雖有侵犯隱私之虞，但實有其必要性，人權雖要保障，只要做好個人隱私資料的控管，資料控管必須完備，公務部門的規範須更嚴謹，在保障好人防範犯罪的考量下，全民指紋檔是值得推動的，必要時將下會期進行修

8.9 自由時報

法。

吳振吉、劉麟委籲：指紋檔再等 10 年，一



陳定南籲指紋植入身分證：過去捺指紋需沾油墨，如今有電子掃描儀器拍攝指紋，如果我國能早建立全民指紋檔案，基隆市警局長吳振吉之女命案早就偵破。

8.20 聯合報

台灣

<p>人權促進會代表、中央研究院資訊科學所副研究員莊庭瑞質疑侵犯隱私，</p> <p>8.21 聯合報</p> <p>戶籍法無規定國民按捺指紋可作為偵罪之用，人民也仍擔心建檔指紋遭濫</p>	<p>學研</p> <p>表示</p> <p>查犯</p> <p>用。</p> <p>許志</p>
<p>2002 雄反駁，兩手姆指與十根手指都捺只（民 91）</p> <p>8.22 聯合報</p> <p>式上差異，並表示各界不應過度迷信辦案。他也指出有人說先進國家也建</p>	<p>法務部場陳定南表示其主張的是「兩手各捺捺姆指指紋」，並非全民指紋檔，主要是程</p> <p>功能為身分證、護照防偽。</p> <p>指紋</p> <p>立全</p>
<p>民指紋資料，經查證並無此事。</p> <p>8.23 民間司法</p> <p>會</p> <p>指紋建檔等於治安的迷思，別把人民</p> <p>民，應公布國外怎麼做與指紋建檔的</p>	<p>打破</p> <p>當愚</p>

附錄一 按捺指紋事件脈絡（續九）

日期 支持論述

反對論述

歷史。

國際



「其
民

實，目前國內無論是政府單位或一般
眾，對於資訊安全的認知是相當薄弱，

<p>個人資料與隱私權的保護也不夠充 中研院資訊科學研究所所長李德財 言地指出。</p>	<p>上，國內的資安業者是比較弱勢的一 11.12 資安人科 但是，資安產業卻是相當重要，…… 技網</p>	<p>財說，要能夠成功落實資訊安全觀 不單單只在技術面，也要讓決策者或 府機關瞭解資安觀念的效益所在，並 「風險評估與管理」的觀念……。</p>
<p>對於 足。」 不諱 事實 群， 李德 念， 是政</p>	<p>資 資 資</p>	<p>重視 《中 訊應</p>

用成敗在「管理」》記者／林青葵

12.28 中國時報 台北市指紋辨識及身分證影像辨識系統自

10 月試行後建檔人數突破 10 萬，民眾採

自願方式，簽署同意書後，再留下臉型、

左右手中指指紋及身分證正面影像檔，民



題及機器的正確性。

指紋

2003 3.14 全民個人

建檔，全民公敵！民間團體反對內政

(民 92) 資料保護聯盟

「換發身分證並建立民指紋檔」。

部

<p>身分證指紋，不送警政單位存查，內 3.15 自由時報</p> <p>提出折衷方案，政捺兩姆指指紋，部 權團體仍反對。</p>	<p>換身 政部 分人</p>
<p>3.18 青年日報</p> <p>捺指紋，朝野支持折衷案，僅捺左右食指 指紋，內政部積極與人權團體溝通，強調 只作辨識身分之用。</p>	<p>行政院主張刪除領身分證需捺指紋規定 遭立法院內政委員會否決，決議仍須捺留 指紋。</p>
<p>2004 (民 93)</p> <p>黨張俊宏認為，全民捺指紋建檔是落 4.16 中央日報 人權，不是捺不捺指紋，是管理的問題，伍、 退步的作法，此未來掌握建檔管理權 為超級老大哥，同時將損及人權。</p>	<p>國民黨立法院黨團書記長劉政鴻表示，捺 指紋有其必要，必宜廢除。 國民黨立委陳學聖表示，捺指紋是否影響 民進 者將</p>

民進黨蔡宜津表示質詢余政憲指出：八成

以上民眾贊成指紋檔，為何廢除此政策。

朝野協商換身分證是否捺留指紋，人權、

治安兩難，黨團積極進行溝通。

5.22 自由時報

按捺指紋事件脈絡 (續十)

附錄一

附錄一 按捺指紋事件脈絡（續十）

支持論述

日期

反對論述

	<p>6.1 聯合報 法務部長陳定南於立法院籲護照、身分證須捺留指紋，因指紋不能偽造，可增加辨識功能，希望人權團體不要以侵犯人權為由反對。</p>	<p>全民 求朝 條 因此 行政 國精 恐慌 法院</p>
<p>個人資料保護聯盟赴立法院陳情，要野黨團不讓在本會期前讓戶籍法第八</p>	<p>6.4 中國時報 「要求換身分證捺指紋」的規定通過，為嚴重侵犯人民隱私與人權。</p>	<p>院高層人士透露，基於保障人權的立</p>
<p>6.10 中國時報 神，避免因發民眾對個人資料外洩的</p>	<p>及疑慮，換身分證，不捺指紋，若立</p>	<p>執意不修法，將聲請大法官釋憲。</p>
<p>7.9 聯合報</p>	<p>法務部長陳定南批人權團體鑽牛角尖，指其為極端分子，雙重標準，無法於其理性溝通，也表示北市採自願方式指紋建檔，對確認流落街頭失憶遊民十分有效，未聞擔心洩露隱私之事。</p>	<p>內政部確定於 94.7.1 起全面換發身分證，但目前沒有捺指紋存檔的規劃，</p>
<p>7.16 中國時報</p>		



但市長馬英九堅持繼續推動。

2005
(民 94)
3.9 中國時報
全民拚治安，領身分證捺指紋可能敗部復活，內政部長蘇嘉全表示，立法院會期開始後，內政部將重新請示行政院進行政策裁示。

<p>人權促進會副會長劉靜怡指，換發身分證捺指紋為集權控制之舉，有違人權立精神。</p>	<p>3.16 台灣人權促進會 促進會 集權控制之舉，有違人權立</p>	<p>台灣 身分證 國之 行政 發身 示刪 院院</p>
<p>院長謝長廷指示，基於人權考量，換身分證不需捺指紋。內政部已依謝揆指除捺指紋的規定，預定於下週三行政會中通過。</p>	<p>2.30 聯合報 內政部已依謝揆指</p>	<p>行政院會通過戶籍法修正草案，刪除捺指紋規定，國親及台聯認為對治安造成衝擊。</p>
<p>2005 (民 94) 4.19 自由時報</p>	<p>民進黨立委蔡煌瑯表示應建立全民指紋權，人權不能作為藉口，防止侵害人權可從技術上防止資料外洩即可。</p>	<p>內政部長蘇嘉全表示，現在的法律規定要捺指紋，所以內政部將依法行政。立法院</p>

附錄一 按捺指紋事件脈絡 (續十一)

反對論述

日期

支持論述



反對論述

長王金平表示，捺指紋是確認身分最好的方式，至於是否修法必須尊重朝野檔圍的意見。內政部研議以**活體掃描機**捺錄指紋平面，只錄左右手姆指，資料庫設在內政部，依**個資法**規定使用。

		<p>台權 院應 什麼 不釋</p>
<p>會副會長劉靜怡痛批：修法未過行政聲請憲意時不捺指紋，民進黨政府</p>	<p>4.22 聯合報</p>	
<p>事都會去釋憲，唯獨身分證拒捺指紋</p>	<p>4.26 自由時報</p>	<p>政院決定換身分證捺指紋將依法僅供錄存，相關辨識系統待修法後再編列預算購置，內政部擬指紋檔運用將擬訂專法。</p>
<p>憲，台灣政府比法西斯國家更法西斯。</p>	<p>4.26 聯合報</p>	<p>北市指紋建檔，異於中央，堅持推行。行政院長謝長廷要求再研究捺指紋計畫，批示縮小範圍，只用在錄存，不涉及運用在治安與比對。</p>
<p>安全科學的研究早就已經指出，人員管理問題，是資訊系統的安全罩門。所</p>	<p>護周詳的資訊系統，也難以因應人員</p>	<p>資訊 的管 謂防 的管 呢？</p>

管理問題，更何況資訊管理鬆散的單位

2004年資訊安全科學最大的消息，



套幾乎所有系統都賴以保護使用者密

一套機制，被幾位中國浙江大學的教

破解。這項消息令全世界的資訊安全

員，人人自危。什麼是絕對安全的資訊

呢？這個問題，也在資訊學術社群當

引發相當多的討論。

指紋辨識之高科技系統，可以完成身

4.27 蕃薯藤新

識，進而帶來「便利性」與可靠度。

聞

提是我們的指紋資料庫建置必須完

指紋辨識系統不會誤判。可是，我們

得到偷渡的外國人的指紋嗎？他們不

成治安隱憂嗎？我們更憂心的是，由

紋是無法更改的「生物」特徵資料，

學卻證明指紋可以輕易地被複製，並

為數眾多的指紋辨識產品。也就是

資訊不對等的情况下，有心人可以誤

碼的

授所

人

系統

中，

利用

分辨

但前

整，

收錄

會構

於指

但科

騙過

說，



資訊不對等的情況下，有心人可以誤

濫用別人的指紋，卻讓老實單純的老

背負後果。

	<p>發身分證與全民指紋資料庫之疑慮》</p> <p>附錄一 按捺指紋事件脈絡（續十二）</p> <p>日期 支持論述</p> <p>反對論述</p> <p>院資訊所所長／李德財</p> <p>2005 資料庫控管問題——2004年的蕭榮（民94） 牽涉到警察、海巡人員、還有電信業 體盜賣客戶資料。媒體和社會才警覺 國在個人資料保護上有嚴重的漏洞。 而來的2005年假退稅和假綁票等詐 層出不窮，這些詐財案都肇因於個人 外洩，讓歹徒有機可乘→可以說，由</p>	<p>《換</p> <p>中研</p> <p>指紋</p> <p>祥案</p> <p>者集</p> <p>到我</p> <p>接匯</p> <p>財案</p> <p>資料</p>
--	---	---

於保

在個

護個人資料的觀念和作法不足，業者

人資料管理上有漏洞，社會付出了相

說，
用或

百姓



痛的代價。

4.27 蕃薯藤新聞

以後政府部門，甚至民間金融單位，
聞

有指紋等生物特徵資料可以作為身分

識，也考慮將其納入處理業務的認證資
 一，要求民眾繳交指紋資料做身分確
 就像現階段要求民眾繳交身分證正、
 影印本的例子比比皆是，萬一資料保
 當有流失，仿冒、盜用的情事必然發
 至犯罪集團也可能為了盜取「指紋」
 料，而有「砍手指頭」的犯罪傷害行
 這絕對不是內政部強制要求全民按捺
 所預料的到的！是否還有其他預想不到
 使用行為，我們不得而知。但是這種

辜百姓受害的風險，政府如何承擔？
 發身分證與全民指紋資料庫之疑慮》

如果

由於

辨

料之

認，

反面

管不

生。甚

資

為，

指紋

到的

讓無

《換

中研



院資訊所所長／李德財	謝揆批准指紋錄存、筆對裝備經費，先動用 1 億 2,000 餘萬元第二預備金購買活體掃描機及錄存指紋的設備，五月上旬招標，後續比對、分析、鑑識指紋系統，將視立法院審議結果，再編列 95 年度預算送立法院審議。內政部長簡太郎表示。內政部主張全面捺留指紋，非只限年滿 14 歲第一次請領身分證者。	國策顧問黃文雄要求檢討身分證政策被拒，將聯合其他團體發起拒捺指紋運動。反捺指紋，行政院人權小組 11 位委員不惜集體請辭。
5.16 聯合報		呂秀蓮：捺留指紋違憲、違反人權，促政院釋憲。
5.17 中央日報	謝長廷：依法行政、如期實施，不捺指紋者領不到身分證。	呂秀蓮：捺留指紋違憲、違反人權，促政院釋憲。
附錄一 日期	按捺指紋事件脈絡（續十三） 支持論述	反對論述
5.17 台灣人權促進會		台灣人權促進會發起：「我不捺指紋，給我身分證」，共串連國內 60 餘社運團體，對政府進行施壓。
5.18 聯合報		呂秀蓮大動作記者會，指政院如認違憲就

不應遵守。

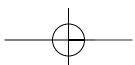
<p>2005 (民 94)</p>		<p>法界批評（律師林振煌、中國人權協會理事李永然）換發身分證捺留指紋的規定違憲且侵害人權，應制定「全民指紋建檔法」，將政府收錄人民指紋的目的與使用範圍周延規定後才能實施。</p>
<p>5.20 民生報</p>		<p>中國人權協會副理事長蘇友辰表示，依條文文字來看，指規定年滿 14 歲請領身分證者須捺留指紋，並無提到換發身分證也要捺留指紋，內政部為方便管理擅自引申，侵犯人權。</p>
<p>5.20 中國時報</p>		<p>許文彬：全民指紋建檔維持廣大百姓人權。</p>
<p>5.25 聯合報</p>		<p>領身分證捺指紋，民進黨團決議，簡太郎指人權團體聲音大，人數少。</p>
<p>5.30 中央日報</p>		<p>國民黨立法院檔圖書記長陳傑表示，最近民調顯示 70% 民眾接受捺指紋。</p>
<p>6.10 自由時報</p>		<p>針對司法院法官會議擬就戶籍法第八條換領身分證捺印指紋規定，做出暫時處分，朝野立委黨團大致表示尊重，但在野黨從治安角度評量而有所抱怨，也有人主張做一次民調，由民意來決是否應該全民捺指</p>



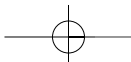
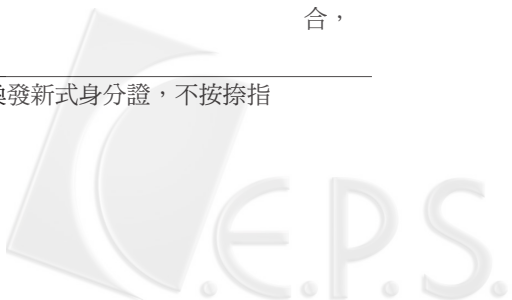
紋。

部：換發新身分證順延，待修法完成	內政
業。	後作
6.11 中央日報	大法
官：錄存指紋若違憲，耗損資源，做「暫時處分」釋憲文，戶政機關只能換	出
身分證，7.1 起換證不必錄存指紋。	舊版
官以戶籍法第八條換身須按指紋的規定，	大法
有違人權及有實施之急迫性，且傷害	定，
6.11 中國時報	無法
回復為由，宣告暫予凍結適用，作成憲政史上首件「暫時處分」的 599 號	我國
解釋。	重大
總統重申，指紋是隱私中的隱私，她	呂副
6.11 聯合報 朝野黨團仍挺須按捺指紋的規定。	一向
反對指紋被移做破案等用途。人權團迎大法官的解釋。	體歡
官質疑，即使身分證上附指紋檔，如	大法

附錄一 按捺指紋事件脈絡（續十四）



日期	支持論述
反對論述	
作立即、有效辨識？	何能
7.1 聯合報	反對
按指紋民進黨黨團代表高志鵬表示，	按指
紋已達人身蒐索程度，政府不應拿指	紋做
為改善治安的代價。	
2005	按捺
指紋釋憲辯論，壁壘分明，贊成者認 (民 94)	為犧
7.28 中央日報 牲小隱私可保障社會秩序，反對者指	侵犯
人權，預計 9 月底做成解釋。	
部表示，最快 10 月換發身分證。	內政
官會議做出釋字第 603 條解釋，戶籍	大法
八條換發身分證須按捺指紋規定違	法第
9.28 大紀元	憲。
根據解釋文，國家基於重大公共利益 (中央社)	而有
大規模搜集錄存及建檔民眾指紋，應	以法
律明定蒐集目的，並與重大公益結	合，
以及明文禁止法定目的以外使用。	
12.9 自由時報	12.21 起全面換發新式身分證，不按捺指



紋。



附錄二 民調

1998.10.23 聯合報 聯合報於 10.13、10.17、10.18 晚間進行電話訪問，以台灣地區住宅電話為母體做隨機抽樣，成功訪問 1,108 位成年人，298 人拒訪，以 95% 信賴區間為準，抽樣誤差正負 2.9% 以內。

- ☞ 政府推動「國民身分證及健保合一智慧卡」的計畫雖獲 61% 民眾支持，但也有 57% 民眾認為此方案不宜委託民間業者辦理。
- ☞ 59% 民眾知道政府打算從明（民 88）年底開始換發國民 IC 卡，41% 仍不知情。
- ☞ 經過提示政府國民身分證及健保兩卡合一政策構思後，有 62% 的民眾支持這項構想。但比例已比兩個月前下降 12%，反對者由 11% 增加為 19%。
- ☞ 對於國民卡是否儲存個人指紋，贊成民眾為 68%，反對為 19%。
- ☞ 28% 民眾能接受在國民卡中加入電子簽章之金融消費功能，58% 認為國民卡只為辨識身分的證件，13% 無意見。
- ☞ 製卡程式方面，57% 民眾認為不適合委託民間業者製作，22% 認為民間來做並無不當之處。
- ☞ 對於政府擬將國民卡交由民間公司投資經營，71% 民眾擔心個人資料會外流，20% 不擔心。
- ☞ 如果國民卡只包含身分證、健保、與指紋三類資料，有 50% 民眾擔心其安全性，39% 不擔心。若再加入電子簽章的功能，74% 民眾擔心使用安全問題，14% 不擔心。

2001.6.5 中國台灣網 台灣行政院研考會於 2001.6.4 公布有關「建



立全民指紋」的民調，顯示 79.7% 的受訪者表示贊成，不贊成只占 10.6%。據東森新聞報報導，有效樣本為 1,213 人，訪問對象是台灣地區 20 歲以上的成年人，調查意旨在瞭解民眾對強制規定領身分證要蓋指紋的看法。研考會表示，這份民調將送往法務部等相關單位，做為政策參考依據。

2002.8.8 TVBS 民調中心 TVBS 民調中心於 8.8 及 8.9 晚間，進行之電訪民調顯示，高達 71% 民眾贊成政府將全體國民的指紋建檔，只有 17% 表示不贊成全民指紋建檔，12% 沒有意見，以全省 20 歲以上男女為母體，共訪問有效樣本 1,218 位元，抽樣方式採用電話號碼後四碼隨機抽樣，人員訪問後，所有資料依母體結構進行統計加權處理，在 95% 信心水準下，抽樣誤差為正負 2.8 個百分點。

2005.5.27 中時電子報民調中心

- ☞ 「換發身分證一定要捺指紋？」，高達 50% 民眾表示贊成，只有 24% 反對。
- ☞ 對於「政府聲稱，建立全民指紋資料庫有助於警方破案效率」，62% 贊同此一說法，21.6% 不認同，16% 沒意見。
- ☞ 繼 ATM 轉帳限三萬元之後，行政院提出「日後換發身分證要捺指紋」，引發人權團體不滿，連呂副總統都公開抨擊，民調結果發現，2/3 受訪者知道換發身分證必須驗指紋，1/3 並不知情。
- ☞ 當被問及「是否贊成捺指紋才能換發身分證」，49.7% 表示贊成，23.7 反對，16.5% 無意見。贊同捺指紋的年齡層，以 50 歲到 60 歲（49.3%）、60 歲以上（39.1%）的比例最低，30 歲到 39 歲則高達 63.4%。

- ☞ 20 歲以下受訪者知道換身分證要捺指紋的比例最低，其餘年齡層都在 60% 以上，30 歲到 40 歲受訪者知曉比例最高，達 70% 以上。
- ☞ 認同「建立全民指紋庫有助警方破案」的比例，以 20 歲到 29 歲（71%）、30 歲到 39 歲（73.7%）兩個年齡層最高，60 歲以貴只有 54.3%。

關係政黨傾向是影響民眾對此一政策的支持度，此民調發現，無論是否支持捺指紋，或是否認同有助破案率，傾向綠的民眾比率都比傾向泛藍的民眾高出約 10%，但也都超過 50%，高於平均水準，可見政黨傾向影響此一民生措施的程度，並非決定因素。

2005.7.1 自由時報 行政院研考會等單位的民調顯示，非常贊成指紋建檔者高達 56%，還算贊成者也達 23%，兩這合計高達八成，認為指紋建檔違反人權者，僅占受訪者 16%。

參考文獻

中文部分

消費者文教基金會

2004 〈個人資料外洩案，消保會應出面為消費者求償！〉，2004年6月2日，<http://www.consumers.org.tw/unit412.aspx?id=319>。

王大為、何建明、黃世昆、莊庭瑞、陳正然、劉靜怡

1998 〈不信良知喚不醒：我們針對國民卡計畫提出的共同呼籲〉，反國民卡行動聯盟，<http://taiwan.yam.org.tw/nonid/articles/6pccard.html>。

王大為、黃世昆、莊庭瑞

1998 〈我們對「國民卡」的看法及建議〉，反國民卡行動聯盟，<http://www.iis.sinica.edu.tw/~hoho/bookmarks/ccard/3pccard.html>。

林青藜

2001 〈換發身分證與全民指紋資料庫之疑慮〉，蕃薯藤新聞，<http://news.yam.com/yam/politics/200505/20050525168243.html>。

李學養、許舜欽、項潔、湯耀中、歐陽明

1998 〈從資訊技術觀點，論國民卡不需要、不安全、且不可行〉，反國民卡行動聯盟，http://bio.clkao.org/~nonid/analysis_paper/a030.html。

周桂田

2002 〈在地化風險之實踐與理論缺口——遲滯型高科技風險社



會》，《台灣社會研究季刊》，第 45 期，頁 69-122。

周桂田

2003 〈從「全球化風險」到「全球在地化風險」之研究進路：對貝克理論的批判思考〉，《台灣社會學刊》，第 31 期，頁 153-188。

周桂田

2004 〈獨大的科學理性與隱沒（默）的社會理性之對話——在地公眾、科學專家與國家的風險文化探討〉，《台灣社會研究季刊》，第 56 期，頁 1-63。

周桂田

2005 〈知識、科學與不確定性——專家與科技系統的「無知」如何建構風險〉，《政治與社會哲學評論》，第 13 期，頁 131-180。

莊紀婷

2002 〈台灣將走上「老大哥」集體監控人民之路〉，台灣人權促進會，<http://www.tahr.org.tw/site/PDPA/Chiting.htm>。

莊庭瑞、黃文雄

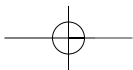
2001 〈指紋全民建檔擾民傷財〉，中國時報，2001 年 7 月 19 日，<http://www.tahr.org.tw/site/article/2001.07.19.htm>。

曾文璟

2004 〈捍衛公民權 反對隱私科技化〉，台灣立報，2004 年 8 月 28 日，<http://publish.lhpao.com/Education/2004/08/28/04d08271/>。

劉靜怡

1998 〈國民卡熱烈決標，資訊社會夢靨悄然降臨〉，反國民卡行



動聯盟，http://gptaiwan.org.tw/~nonid/analysis_paper/a014.html。

蔡竺欣

2005 〈打造「生醫科技島」每年節省健保費 100 億〉，大紀元，
2005 年 4 月 7 日，<http://www.epochtimes.com/b5/5/4/7/n880490p.htm>。

外文部分

Beck, Ulrich

1986 *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in einen andere Moderne.*
Suhrkamp.

1997 *The Reinvention of Politics.* Cambridge: Polity.

1999 *World Risk Society.* Cambridge: Polity.

Bernstein, P. L.

1998 *Against the gods.* New York: Wiley.

Chou, Kuei-Tien

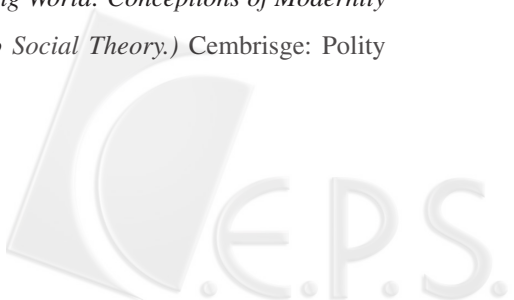
1999 *Risikodiskurse im Internet - An einer Fallstudie zu GeGenfood,*
arsuna, München.

Douglas, M. and Wildavsky, A.

1982 *Risk and Culture.* Berkeley, CA: University of California
Press.

Delanty, Gerard

1999 *Social Theory in a Changing World: Conceptions of Modernity*
(Blackwell Companions to Social Theory.) Cembrige: Polity
Press.



SOCIETAS: A Journal for Philosophical Study of Public Affairs
No. 17, June 2006, pp. 127-215

Eder, K.

- 1995 Die Institutionslidirung sozialer Bewegungen, in H-P. Müller and M. Schmid (eds) *Sozialer Wandel*. Frankfurt: Suhrkamp.
- 1996 *The Social Construction of Nature*. London: Sage. European Commission
- 2002 Life Sciences in European Society - European Commission Research Contract QLG7-CT-1999-00286. Eurobarometer on Biotechnology 2002 (58.0) technical annexe to accompany report 'Europeans and Biotechnology in 2002'

Gaskell, G., Allum, N., and Stares, Sally.

- 2003 Europeans and Biotechnology in 2002 - Eurobarometer 58.0 (2nd edition: March 21 2003), a report to the EC Directorate general for Research from the project 'Life Sciences in European Society' QLG7-CT-1999-00286.

Giddens, A.

- 1999 *Runaway World*. London: Profile Books.

Hacking, I.

- 1990 *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hobbes, Thomas

- 1651 *Leviathan*. hg. V. I. Fetscher, Frankfurt/M.

Inaba, M. and Macer, DRJ.

- 2003 Attitudes to biotechnology in Japan in 2003, *Eubios Journal of Asian and International Bioethics* 13, 78-89.



Lau, C.

1989 *Risikodiskurse*. *Sozialw Welt*, 3: 418-36.

Luhmann, Niklas.

1991 *Verstädigung über risiken und gefahren*. Die politische Meinung, S.86.ff.

1993 *Risk: A Sociological Theory*. Berlin: de Gruyter.

1998 *Observations on Modernity*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Miller, M.

1992 Discourse and Morality. *Archives Européennes de Sociologie* 33(1): 3-38.

Marx, Karl

1992 *Capital : Volume 1: A Critique of Political Economy*. Lodnon: Penguin Classics.

Ravetz, Jerome R.

1999 “What is post normal science?” *Futures* 31(7): 647-653.

Rayner, S. and Cantor, R.

1998 How fair is safe enough? The cultural approach to societal technology choice, in R. E. Löfstedt and L. Frewer (eds) *The Earthscan reader in Risk and Modern Society*. London: Earthscan.

Strydom, Piet

2000 *Discourse and Knowledge*. Liverpool: Liverpool University Press.

