

## 立法會參考資料摘要

### 香港特別行政區身分證

#### 引言

在二零零零年十月十七日的會議上，行政會議建議，行政長官指令，待立法會財務委員會批准所需撥款及有關法例作出所需修訂後，應實施下述政策建議：

- (a) 在二零零三年年初採用新身分證及新電腦支援系統；
- (b) 新身分證應採用智能卡的模式，並具備支援多種用途的功能；
- (c) 原則上批准下文第 10 至 22 段所述的逐步實施多用途智能式身分證計劃，並公布該計劃，徵詢公眾意見；以及
- (d) 當新身分證系統開始運作後，應推行身分證換領計劃，讓本港居民按年齡分階段換領身分證，以期在四年內完成換領計劃。

#### 背景和論據

##### 一般背景

2. 當局由一九八七年起採用現有身分證(或“身分證”)模式，而有關的電腦支援系統(即人事登記系統)則在一九八二年裝置。隨着時間過去，身分證及電腦支援系統的設計均已變得不合時宜。使用偽造或非法取得的身分證的事件時有發生，因此我們有需要進行詳細研究，評估可否採用新科技以加強身分證及後端電腦系統的保安。

3. 一九九九年五月，入境事務處(入境處)委聘顧問進行研究，以檢討其資訊系統策略。顧問公司在進行檢討期間提醒入境處，人事登記系統的預計使用期限將在二零零二年屆滿，該系統須予更換。

4. 入境處按照顧問公司的建議，在一九九九年十一月進行另一項可行性研究，就引入新的身分證和人事登記系統進行研究及提出建議方案。研究已於本年六月完成，顧問所提建議的摘要載於附件 A。

### **用於出入境用途的智能式身分證**

5. 我們已詳細研究有關的可行性研究報告，認為應採用具備多用途功能的智能卡作為新身分證。智能式身分證較非智能式身分證可取，因為前者可藉較先進的加密技術保護所載資料，確保這些資料不會被人竄改。此外，如採用智能式身分證，入境處人員將可在臨時居民獲准延長逗留期限或回港時，更新他們的逗留條件。在反非法入境行動中，現場執法人員亦可利用特製的閱讀器，即時確定身分證持有人是否獲准在本港逗留，而無須耽誤持證人作進一步檢查。採用非智能式身分證，將無法達到這些目的。

6. 智能卡儲存持卡人拇指指紋的模板，能更有效防止偽造。此咭亦提供基礎設施使入境處可以推行旅客出入境手續自動化系統，即裝設“自動閘口”或非由人手操作的出入境櫃檯。此舉符合入境處的長遠工作策略，因為該處可增設出入境通道而毋須增加人手。我們尚需就旅客出入境手續自動化系統進行獨立的可行性研究，不過，亞洲區一些國家(例如新加坡和馬來西亞)已在旅客出入境檢查方面採用生物特徵(拇指指紋)識別技術。

### **採用多用途智能式身分證的需要**

7. 雖然單是儲存生物特徵資料已足以支援入境處的主要工作，但我們認為有足夠理據採用具備多用途功能的智能式身分證(而有關額外支出只會令身分證換領計劃的總支出合理增加)，以便身分證同時可用於其他政府服務。我們可以把握推行身分證換領計劃的難得機會，利用智能卡科技為市民提供更快捷和更高質素的增值服務，一張卡可作不同用途，對市民亦非常方便。

8. 有些國家(例如芬蘭、馬來西亞等)已着手發出多用途智能卡。香港如要站在世界資訊科技發展的前列，便不能落後於人。推行多用途智能式身分證計劃，將大大有助我們加強本港的整體資訊基礎設施，以及推動根據“數碼 21 新紀元”資訊科技策略把香港發展成為一個在全球網絡相連的世界內着着領先的數碼城市。我們認為在現階段政府不宜另行發出一張多用途智能卡，因此，為所有市民簽發具備多用途功能的智能式身分證，可視作為建立一套共通的資訊基礎設施，而隨之可發展各項增值服務。

9. 政府在本年七月成立多用途智能式身分證督導委員會(督導委員會)，由資訊科技及廣播局局長出任主席。督導委員會在研究智能身分證的各項可能用途時，曾考慮多方面的問題，包括有關用途能為市民帶來的方便和效益；能否以更具成本效益的方式提供現有服務；能否引入新的增值服務；市民對這些用途的認受程度，以及在技術上是否可行。督導委員會亦明瞭推行多用途智能式身分證計劃，不應對新身分證的推出、使用年期和保安有影響；此外，亦有需要保持彈性，以配合智能卡科技的迅速發展及日後的需要。

10. 督導委員會與各局和部門探討智能式身分證的可能用途後建議，視乎即將進行的可行性研究的結果，智能式身分證可初步納入以下三類用途或預留空間發展有關用途：

- (a) 電子鑑證(初步作駕駛執照、更改地址、圖書證之用)；
- (b) 數碼證書；以及
- (c) 加強金融基礎設施。

**(a) 電子鑑證**

11. 智能式身分證可提供電子鑑證功能，以便透過電子形式提供需要鑑證身分的政府服務，使服務更有效率及安穩。這些功能，主要利用智能式身分證所儲存的身分證號碼或生物特徵資料鑑證使用政府服務者的身分。智能式身分證擴大用途至包括上述功能，是自然的發展。在大多數情況下，智能式身分證毋須儲存額外資料便可支援這些功能，所需資料可像現時一樣儲存在有關部門的後端系統內。

12. 視乎即將進行的可行性研究的結果，智能式身分證計劃可先行納入三項特定用途。

**(i) 駕駛執照**

13. 第一，智能式身分證可用作駕駛執照，因為檢查駕駛執照時通常須要確認身分。目前本港約有 135 萬人持有有效的駕駛執照，若以身分證作為駕駛執照，將可方便駕駛人士無需另外攜帶駕駛執照。

14. 運輸署會進行可行性研究，評估可否把智能式身分證用作駕駛執照，以及探討如何解決可能因此而產生的實際問題。視乎研究結果和公眾意見，我們會決定應否使用智能式身分證作為駕駛執照，以及

應否在智能式身分證計劃中先行納入這項用途。為確保以智能式身分證用作駕駛執照能更有效益及有效率，在一般情況下，當局可能不會再另行簽發駕駛執照。

#### *(ii) 更改地址*

15. 第二，我們會在市民常到的公眾地方設置資訊服務站。市民可以利用智能式身分證所儲存的生物特徵資料鑑證身分，透過簡便安全的方法更改其在不同部門的地址記錄，這樣可以大大鼓勵市民申報更改地址，有利稅務局、選舉事務處、運輸署等多個部門的運作。這是一項自願的服務，市民可以作出選擇，指定他們打算通知的部門。資訊科技署會就上述建議和設置有關的資訊服務站設施進行可行性研究。視乎研究結果和公眾意見，我們會決定應否在智能式身分證計劃中先行納入更改地址的用途。

#### *(iii) 圖書證*

16. 第三，智能式身分證也可用作圖書證，避免要另外簽發或攜帶圖書證。目前，當局已發出約 340 萬張塑膠圖書證，估計每年會多發出 30 萬張。

17. 不過，在實施建議的智能卡系統的同時，可能需要為並未持有身分證而可使用圖書館服務的人士(例如 11 歲以下的兒童或遊客)保留塑膠證系統，鑑於可能仍有需要保留塑膠證系統，這項用途可按自願形式推行，個別人士可選擇把身分證用作圖書證或另外申請塑膠圖書證。

18. 康樂及文化事務署將會進行可行性研究，探討可否把智能式身分證用作圖書證，以及如何解決可能因此而引起的實際問題。視乎研究結果和公眾意見，我們會決定應否使用智能式身分證作為圖書證，以及應否在智能式身分證計劃中先行納入這項用途。

#### *(iv) 電子鑑證類別下其他以民為本的服務*

19. 智能式身分證的電子鑑證功能，可以用作支援多項以民為本而需要鑑證身分的政府服務。較複雜的用途，如以電子方式投票、於緊急情況下檢索健康記錄以便作出醫療決定等，可於稍後階段予以探討及研究。

## **(b) 數碼證書**

20. 智能式身分證如能儲存數碼證書，可用以推動社會人士更廣泛地採用電子商貿。利用數碼證書(由核證機關發出的電子身分證)，我們可以在安穩的情況下進行電子交易，並可解決電子商貿中有關確認身分、保持資料完整性、資料保密及確保交易具不容推翻的法律效力等備受關注的問題。在智能式身分證內儲存數碼證書，可以方便及鼓勵市民申請和廣泛使用數碼證書。此舉方便市民使用須鑑證使用者身分的政府電子服務和其他商業電子服務，對推動本港的電子商貿發展，將大有幫助。

21. 因此，督導委員會建議在智能式身分證內預留空間安裝數碼證書。

## **(c) 加強金融基礎設施**

22. 此外，採用多用途智能式身分證亦會提供一個難得的機會，加強本港的金融基礎設施。透過在智能式身分證內預留空間發展，我們可探討如何把身分證用於各類金融用途上，而此舉會有助提高財務交易的效率，並顯示香港在相關的創新科技方面佔領導地位。一個可能用途是在身分證內安裝電子錢包，從而發行電子貨幣和進行電子繳費。雖然政府在現階段並無打算發行電子貨幣，但督導委員會建議在智能式身分證內預留空間發展有關用途，從而加強我們的金融基礎設施，以便日後在貨幣政策上有需要，或是為了公眾利益而須大大提高財務交易效率和方便程度時，我們便可以發展這功能作適當的金融用途。

23. 我們會就建議的多用途智能式身分證計劃諮詢公眾，並會徵詢有關的立法會事務委員會的意見，然後決定是否及如何把個別用途納入新的智能式身分證內。

## **身分證換領計劃**

24. 最新的人事登記記錄是在一九八七年市民換領身分證期間收集的，距今超過 10 年，當中有不少資料(例如相片、住址、電話號碼等)均已過時，目前正是透過換領身分證計劃更新現有登記記錄的適當時候。不過，在新身分證推出之前，《人事登記條例》需作出適當修訂，規定市民須在指定期間內換領身分證，以及宣告舊式身分證無效。

25. 藉着推行更換身分證計劃，入境處可以取得所有身分證持有人的最新資料(包括住址)。有關資料可以轉交選舉事務處。如有關的技術和法律問題得到解決，當局可在推行更換身分證計劃時，一併進行自動選民登記工作。

26. 我們會分兩期實施新身分證的簽發。第一期計劃在二零零三年年初展開，屆時新身分證系統將投入服務。辦理人事登記手續的市民(例如新來港人士、年滿 11 歲的兒童、年滿 18 歲的青年等)將會獲發新身分證。在新系統經過一段時間的實地操作後，第二期計劃會在二零零三年年中左右展開，屆時我們會分期為全港居民更換身分證。

27. 根據政府統計處發表的《一九九七年至二零零六年香港人口推算》和入境處有關已發出身分證的統計資料，估計在二零零三年更換的身分證數目約達 680 萬張。

28. 參考到過往兩次推行更換身分證計劃的經驗和香港各區的人口分佈情況，我們建議在交通方便的地點設立更換新身分證辦事處，專責處理全港的更換身分證工作。現有各個人事登記處分處則會繼續執行日常的人事登記工作。

### **身份證的設計和式樣**

29. 入境處委聘了具備豐富經驗的顧問公司設計新身分證的式樣和卡面。該公司共提交了六個設計方案(附件 B)。由於難以指出哪些標記或建築物最能代表香港，除了區徽和洋紫荊圖案外，設計式樣刻意不採用任何其他特定的標記和建築物。為盡量防範新身分證被人竄改和偽造，每個設計均採用多種最先進的防偽措施，包括扭索式設計和彩虹印刷、縮微線條和縮微文本、隨光線轉變的顏色、融入卡面背景的照片、在紫外線下才顯現的色彩、激光刻蝕技術(即“多重激光影像”)等。這些防偽措施在防止複製和偽冒方面被公認為十分有效。

### **保障資料私隱的問題**

30. 也許有人認為，使用具備多用途功能的智能式身分證會影響個人私隱，為此，入境處一直與個人資料私隱專員保持聯絡，商討如何妥善處理這方面的問題。我們注意到，在申請和提供服務兩方面，程序日趨自動化及人與人直接接觸的機會日漸減少，在這情況下，把資料集中在一張卡上的做法，可能會令人關注到利用遺失或被竊的身分證而盜用他人身分的問題。有人對使用多用途智能式身分證的做法有保留，因為他們擔心可能出現“改變用途”的情況，以致收集所得的

資料或會用於與原有目的不乎的其他用途上。因此，他們認為，如果政府屬意新身分證應具備多種用途，則身分證持有人應可酌情選擇身分證加入哪些用途。

31. 由於這些問題十分重要，入境處已委聘顧問公司進行初步的私隱影響評估，以期在系統內加入適當措施，保護私隱。

### **對財政和人手的影響**

32. 入境處處長估計，如果採用多用途身分證，則實施新身分證系統和其後推行為期四年的全港換領身分證計劃，共需支付非經常開支 16.6 億元(包括聘用 564 名臨時職員的款項)，並需開設 364 個有時限的職位，有關的員工開支總額為 9.43 億元。入境處會研究可否聘用更多臨時職員，以代替部門人員執行換領身分證的計劃。此外，由二零零三至零四年度開始，新身分證系統引致的經常開支為每年 9,600 萬元。至於為了維修保養和持續支援該系統而增設的 19 個職位，每年的員工開支為 1,200 萬元。根據上述預算，在二零零一至二零零七年這七年期間，有關計劃的總開支將為 30.6 億元。至於制定及實施出入境事務以外的其他增值用途的開支，將會另行計算，並未包括在該款額內。入境處處長已獲預留所需資源以推行有關計劃。我們向財務委員會提出撥款申請前，會確保要求獲得的資源是絕對必需及必要的。

33. 計劃的部分開支將由同期節省所得的 3.3 億元款項抵銷。節省上述款項的方法包括節省存放和保養縮微膠卷的開支、減少購置消耗品，以及避免作出額外的員工及設備投資以維持現有系統的運作。此外，採用新身分證有助加快實施旅客出入境手續自動化系統，該系統如全面實施，將大量節省員工開支。

34. 必須注意的是，用於簽發新身分證的電腦系統會與入境處其他電腦系統連接。正如上文第 3 段所述，根據資訊系統策略的建議，實施新身分證計劃的前提是入境處需要改善其電腦系統的基礎設施。入境處定於二零零一年年初完成有關的可行性研究，在研究完成後才可就改善基礎設施作出成本預算，這些改善計劃所需撥款，當局會按正常程序另行申請。

### **公眾諮詢**

35. 我們已於本年三月及六月向立法會保安事務委員會簡介有關事項。

36. 在第一次會議上，部分議員指出，鑑於科技發展一日千里，政府在引進採用尖端科技的身分證及確保新電腦支援系統有較長使用年期兩方面，應更具遠見。不過，部分議員則質疑是否需要引入可利用智能卡和生物鑑證技術儲存大量個人資料的新身分證。他們表示，如果在身分證內儲存無需用作人事登記用途的個人資料，可能侵犯市民保護個人資料私隱的權利，又如果其他政府部門及執法機構使用有關資料以達致本身的目的，問題將更為嚴重。他們要求政府就新身分證的使用範圍制定政策，以及在諮詢委員會後才決定新身分證計劃是否推行和如何推行。我們當時向議員保證，當局會採取一切所需措施，確保市民保護個人資料私隱的權利會依法受到保障。

37. 在第二次會議上，議員獲悉可行性研究所得的主要結果。我們亦向他們簡介附件 C 所載保護資料的措施。議員認為我們不應採用非智能式身分證，但對於身分證應只限用於入境處的主要工作抑或兼具多種政府用途，意見不一。贊成身分證可作多種用途的議員從方便及科技發展的角度着眼，力言這做法可取。對此有所保留的議員則質疑引入多用途身分證，會否引致大量個人資料被收集，作為對個別市民的監察。另一方面，有議員質疑，推行身分證作多種用途，會否阻延推出新身分證的計劃。我們已在席上澄清，如果決定身分證除入境處的主要工作外應可用於其他用途，我們便會採取“共用平台”的做法，先行發出具備多用途功能的智能式身分證。至於新身分證應否及如何納入其他用途，則視乎進行獨立可行性研究及諮詢立法會有關事務委員會的結果而定。

## **宣傳安排**

38. 我們會向立法會有關的事務委員會作簡布，並會向各區區議會主席和 18 個區議會簡介新身分證的特點。另一方面，我們亦會向資訊科技業和傳播媒介作簡介，並會繼續與個人資料私隱專員保持密切聯絡。

39. 入境處亦會在人流多的購物商場舉辦五輪展覽，屆時會播放錄影帶、張貼海報和派發有關新身分證的資料單張。我們的目標，是在二零零零年十一月底或之前完成上述宣傳活動。

40. 我們將會發出新聞稿，並會安排發言人回答提問。

## **實施時間表**

41. 實施新身分證計劃的擬議時間表載於附件 D。



## 負責人員及電話號碼

42. 如有查詢，請撥電 2810 2506 與保安局首席助理局長朱經文先生聯絡。

政府總部  
保安局  
二零零零年十月

## 有關新身分證和新人事登記系統模式的可行性研究

可行性研究提出了多項有關重組工作程序和發展先進技術系統的措施，以期提高運作效率、提供更優質的客戶服務，以及加強整個身分證系統的保安。主要的建議措施如下：

- (a) 新身分證應以安全可靠的物料製造，利用激光刻蝕技術載錄個人資料，並加上多重實際防偽特色，以確保新證高度安全，難以偽造；
- (b) 新身分證應載有持證人的樣貌和兩個拇指的指紋，此舉有助於準確核實持證人的身分，以及為若干現行人手操作程序(例如旅客出入境手續)改為自動化作好準備；
- (c) 發展一個新的電腦系統，採用最新的基本支援設施、網絡設計和設備，以提高應答速度和效率。此外，新的系統應更具彈性和具有更佳的運作復原能力，一旦出現故障，為市民提供的服務不會受到影響；
- (d) 舊的身分證申請記錄(現在是以縮微膠卷儲存)應轉換為數碼影像，方便聯機檢索記錄。這種新的文件儲存方法可提高身分證簽發過程的效率，並可節省資源；以及
- (e) 當新的電腦系統開始運作，即應推行身分證換領計劃，讓本港所有市民能在合理期間內換領具保安效用的新身分證。

2. 顧問建議了下列三種新身分證模式，以供選擇：

- (a) 非智能式身分證；或
- (b) 只可支援入境處主要工作的智能式身分證；或
- (c) 可支援多種用途，即入境處主要工作及其他增值用途的智能式身分證。

3. 據顧問估計，採用該三種模式所需成本分別如下：

## 模式

## 成本

非智能式身分證	24.8 億港元
入境處專用智能式身分證	27.7 億港元
多用途智能式身分證	30.6 億港元

4. 上述成本包括購買空白的智能式身分證、發展一套新的電腦支援系統、採購有關的硬件和軟件、把縮微膠卷儲存的舊記錄轉換為數碼影像、設立換領新證辦事處、場地裝修、租金和宣傳的費用，以及計劃推行小組和換領身分證工作人員的薪金。三種模式所需成本不同，主要由於證件的成本價格有別。非智能式身分證只是一張膠卡，卡內沒有晶片，因此價錢最便宜；可支援入境處主要工作的智能式身分證由於卡內加有晶片，其成本比非智能式身分證多出 2.9 億港元；而多用途智能式身分證需採用功能強大的先進晶片以支援多種用途，因此，其成本再多出 2.9 億港元。

顧問建議的保護資料私隱措施

顧問建議採取下列措施保護資料私隱：

- (a) 身分證本身具備限制取用資料的功能，防止有人擅自取用身分證上的資料(例如生物特徵資料和個人資料)。這項功能可確保只有獲得授權的系統才可讀取有關資料；
- (b) 採用已證實有效的防止擅用系統，以保護入境處電腦系統所儲存的資料。這些方法包括使用密碼、訂立各級的使用權限，以及通過稽核程序記錄系統的使用；
- (c) 嚴密管制取用敏感資料(包括生物特徵資料)，方法是為儲存於身分證和電腦系統的資料、各入境處辦事處內部及辦事處之間傳送的資料進行加密。這樣，即使未經授權的人截取資料，這些資料亦只會是一組毫無意義的字元及數字；
- (d) 利用不同密碼匙為每種資料和每張身分證進行加密，確保不同部門的人員或(如有需要)同一部門的不同人員只能取用與其工作範圍有關的資料；
- (e) 採用防干擾的硬件保安設備，加強系統的加密保安。該設備一旦發現有人幾次試圖讀取身分證上的資料或進入系統而不果，即會令系統停止運作；
- (f) 利用加密數據的完整性，防止有人竄改身分證上的資料，從而杜絕捏造資料或偽造身分證的機會；
- (g) 入境處辦事處應設立自助資訊服務站，讓持證人閱覽其身分證所載資料。資訊服務站會採用生物特徵作為取用資料的管制(身分證亦會先查核資訊服務站的真偽，然後才顯示資料)；
- (h) 核對生物特徵資料，只會以一對一為準；換言之，生物特徵資料只用於鑑證指定人士的身分，不能檢索整個資料庫，找出與有關資料配合的人；以及

- (i) 如果身分證用於多種用途，所採用的智能式身分證及其方案應可確保各項用途不能互通，以免其他部門取用證上所載的入境處資料，反之亦然。

2. 為確保上述措施得以妥善執行，顧問進一步建議入境處委聘在保護私隱工作上具備認可資歷的顧問公司，在各指定階段檢討有關的設計和計劃，以及進行私隱影響評估。

## 香港特別行政區新身分證計劃實施時間表

<u>工作</u>	<u>時間</u>
進行宣傳／推廣活動	2000 年 10 月至 11 月
向財務委員會申請撥款	2000 年 12 月
招標	2001 年 1 月至 5 月
發展和測試系統	2001 年 6 月至 2002 年 11 月
修訂法例	2001 年 4 月至 2002 年 12 月
更換系統	2003 年 1 月
進行身分證換領工作	2003 年 3 月至 2007 年 2 月

# 香港居民身份證

附件 B  
第一頁(共三頁)

設計 (一)

設計 (二)



# 香港居民身份證

附件 B  
第二頁(共三頁)

設計 ( 三 )



設計 ( 四 )





# 香港居民身份證

附件 B  
第三頁(共三頁)

設計 ( 五 )



設計 ( 六 )

