

從個人資料保護觀點評論高中生學習歷程檔案政策¹

楊雯婷²

中央研究院資訊科技創新研究中心 研究助理

莊庭瑞³

中央研究院資訊科學研究所 副研究員

摘要

高中生學習歷程檔案制度在 2019 年 8 月正式上路，此為我國大學入學作業的一大變革，對高中生的學習與升學亦產生重大影響。配合學習歷程檔案制度，教育部國教署建置學習歷程資料庫，用以儲存學生檔案，亦輔導各高級中學建置校園學習平臺，供校方（教師與行政人員）和學生建檔和上傳資料。國教署強調學習歷程檔案的推行，將減輕學生大學申請入學作業的負擔，並提昇審查資料的公信力，然而，政策實施至今受到不少批評。鑑於此項制度影響眾多未成年者之個人資料權益，且對高中學生的參加與否有一定程度之強迫性，本文嘗試以個人資料保護的角度出發，檢視此政策可能涉及《個人資料保護法》之相關爭議，特別是資料當事人和資料蒐集機關的權力和資訊不對稱所可能引發之問題。本文先介紹學習歷程檔案的制度背景和相關爭議，再就學習歷程資料庫的（再）利用所可能涉及之個資保護問題進行探討，望主管機關能再就政策之施行進行反思。

1 感謝兩位審稿人提出的寶貴意見，亦感謝何之行博士、王鼎楫博士對本文初稿的建議，以及何明誼先生協助校對文稿。

2 聯繫信箱：wentinyang0429@gmail.com。

3 亦合聘於中央研究院資訊科技創新研究中心以及人文社會科學研究中心（地理資訊科學研究專題中心）。聯繫信箱：trc@iis.sinica.edu.tw。

關鍵字

台灣、個人資料保護、教育資料庫、資料再利用、學習歷程檔案、一般資料保護規則（GDPR）。

壹、前言

對國內外從事教育研究工作之學者來說，大型教育資料庫之重要性與必要性，乃領域內的普遍共識。大型教育資料庫的資料完整且能涵蓋各社經背景族群，從而有較佳之代表性。學者們若能取用這樣的資源進行研究，相關研究產出也能進一步促進國家教育資源合理分配，提昇整體國家教育品質，因此，對許多教育學者來說，建置教育資料庫乃刻不容緩之事（楊孟山、林宜玄，2016）。然而，建置大型教育資料庫並維護其永續性並不容易，從而有學者呼籲，台灣的教育部應與學校合作，規劃統一的資料規格，彙整不同來源之既有紀錄，包括各校各處室行政紀錄、全國普查或抽樣、測驗或能力評量等（彭森明，2016）。

2019年起一項於台灣實行的大型學生資料庫，其適切性卻值得國人關注。配合我國新實施的《十二年國民基本教育課程綱要》（108學年度起實施，以下簡稱108課綱），與111學年度將實施的大學入學新制，教育部國民及學前教育署（以下簡稱國教署）積極推動的「高中生學習歷程檔案」制度，已在2019年8月全面施行。往後全國高中學校必須依其規定，透過「學生學習歷程檔案數位平臺」（以下簡稱校園學習平臺），蒐集包括學生基本資料和修課紀錄在內的學生學習歷程檔案，並於指定期間，將檔案提交到國教署建置之「高級中等教育階段學生學習歷程資料庫」（以下簡稱學習歷程資料庫）。

在政策推行時，國教署的宣導重點在於學習歷程檔案制度的好處，包括減輕學生申請大學入學作業的負擔，並提昇審查資料的公信力。然制度實施至今，民間對此政策有諸多憂慮，其中包括：是否有必要僅為學生申請大學的需要，而勞師動眾地建置一個龐大的系統？（周美里，2018）統一限制評比檔案數量，是否反而讓大學招生端難以真正評鑑學生表現（鍾邦友，2019）？規格

化的檔案雖然便於審核，是否也限制了學生的創意？另外學習歷程資料庫存放了全國高中生的個人資料，倘若資料外洩或遭竊取，可能涉及國安問題，甚至衍生國家監控人民的議題（周美里，2019）。

有關學習歷程檔案政策的批判很多，但對於資料庫（再）利用的問題卻少被提及。按我國《個人資料保護法》（以下簡稱《個資法》）第2條第4、5款，資料利用是指「將蒐集之個人資料為處理以外之使用」，而處理則是指「為建立或利用個人資料檔案所為資料之記錄、輸入、儲存、編輯、更正、複製、檢索、刪除、輸出、連結或內部傳送」。原則上，資料利用應與資料蒐集之特定目的相符方可為之，若與原蒐集特定目的並未相符，則屬「特定目的外之利用」，媒體和公部門亦時常用「再利用」一詞代稱。本研究注意到，國教署尚未向公眾闡明學習歷程檔案資料庫之資料蒐集目的，這將導致難以判斷資料利用究竟是目的內或目的外。此外，國教署對於學習歷程檔案資料庫未來是否開放再利用，至今尚未有說明，關於資料可能以何種方式釋出、釋出前會進行何種處理、誰可以申請使用資料、是否允許用於商業目的等，目前大眾皆無從知悉。這樣一個龐大而全面的資料庫，對於學界甚至產業界，可預見是極為珍貴的資源。然而，缺乏資料庫再利用議題的政策討論，卻也將增加資料主體的個資隱私風險。

關於資料庫開放再利用之可能性，健保資料庫可作為一個參考先例。1995年起，行政院衛生署全民健保局（今衛生福利部中央健康保險署，以下簡稱健保署）因辦理全國健康保險所需，建立了健保資料庫。由於全民健保在設立之初便採強制納保制度，資料庫累積至今已經成為一個大規模、具有代表性的長期資料庫。健保署於是在2000年委託國家衛生研究院（以下簡稱國衛院），抽樣原始資料庫而另外建置「全民健康保險研究資料庫」，以供第三方之學術和非學術使用。另外自2009年起，健保署亦將健保資料定期提供衛福部和部分大學醫學系，建置「健康資料增值應用協作中心」及其分中心，從而使政府機關和學術研究，得以利用國人健保資料（何明誼，2016）。2020年，衛福部修訂公告《全民健康保險保險人資訊整合應用服務中心作業要點》，希望能積極促進健保資料的開放利用。這些資料再利用的爭議在於，這類利用方

式與被保險人當初被蒐集資料時的預想方式顯有差異，然而健保署並無再次取得當事人同意，甚至主張基於公益考量，被保險人事後退出資料庫之權利也應受到限制（何明誼，2016）。健保資料庫和學習歷程資料庫某種程度上來說非常相似，原先都是以特定的名目而建置（辦理全民健保業務、用於大學申請入學），也具有高度再利用價值。以健保資料庫為鑒，目的外利用的情形未來同樣也可能再次發生於學習歷程資料庫。

綜合上述，國教署應審慎規劃資料庫利用之相關措施，並以公開而明確的方式向大眾說明。為使讀者對於學習歷程檔案議題能有全面了解，本文將於第二段介紹學習歷程檔案之背景、運作細節及相關爭議；於第三段探討學習歷程檔案（再）利用所可能衍生出的個資議題，包括資料屬性之定調、可歸責性、適法性，以釐清學生作為資料當事人之個資權益是否得到妥善保障；並於第四段總結本文。

貳、108 課綱、大學入學新制和高中生學習歷程檔案

一、背景介紹

隨著時代進展，傳統課堂講授式的教學已非唯一學習模式或知識來源，當前教育理念主張學生應成為學習主導者，學習內容也不該侷限。我國 108 課綱回應了這樣的改變，強調學習不宜以學科知識及技能為限。配合課綱的改變，三年後（111 學年度）亦將全面適用於大學入學申請新制。

目前大學入學方式中，採用個人申請入學者為最多。個人申請分為兩階段，第一階段以考試成績為篩選，第二階段則參採非考試評估項目，如書面備審、口試成績等。若按舊制，非考試之參採項目和所佔之比例本無特別限制。但 111 學年度起，國教署明定第二階段至少須占總分之一半，且於所有項目中，學生學習歷程「應佔相當比例」，這可以說，大學入學新制強化了學習歷程檔案的重要性。

為使作業順利推動，國教署訂定《教育部國民及學前教育署建置高級中等教育階段學生學習歷程檔案作業要點》（以下簡稱國教署作業要點），建置學習歷程資料庫，並積極協助各高中建立平臺。國教署作業要點曾有過一次修

訂，新版作業要點（臺教國署高字第 1080070186B 號）公告於 2019 年 7 月 15 日，自 2019 年 8 月 1 日起生效。

二、學習歷程資料流向概覽

學習歷程檔案內容包括基本資料、修課紀錄、課程學習成果、多元表現，資料的上傳與提交以學生就學期間為限，並且將被集中存放在學習歷程資料庫。以下分別說明學生資料如何被蒐集至此中央資料庫，以及大專院校取得學生檔案之過程。

（一）從高中校園端到國教署學習歷程資料庫

資料從高中校園端流入學習歷程資料庫之過程，如圖 1 所示（國教署，2019 年）。學校人員於每學期規定時間內，於「學習歷程校園平台」（本文簡稱校園學習平臺）登錄學生基本資料與修課紀錄；學生需於規定時間內，將課程學習成果與多元表現上傳至此平臺，並由教師對課程學習成果進行認證。在認證完畢後，各高中的相關行政人員需於規定時間，將基本資料、修課紀錄，及學生勾選之課程學習成果與多元表現提交至「學習歷程中央資料庫」（簡稱學習歷程資料庫）。校園學習平臺有兩種開發架構：一、原行政系統與學習歷程檔案紀錄模組兩者並行，或二、直接整合於校務行政系統。值得注意的是，以往校務行政系統也會蒐集學生的基本資料、修課紀錄，和今日的差別在於，過去資料僅留在校園端，如今學校卻需將保有的資料再上傳到屬於國教署控制的學習歷程資料庫。

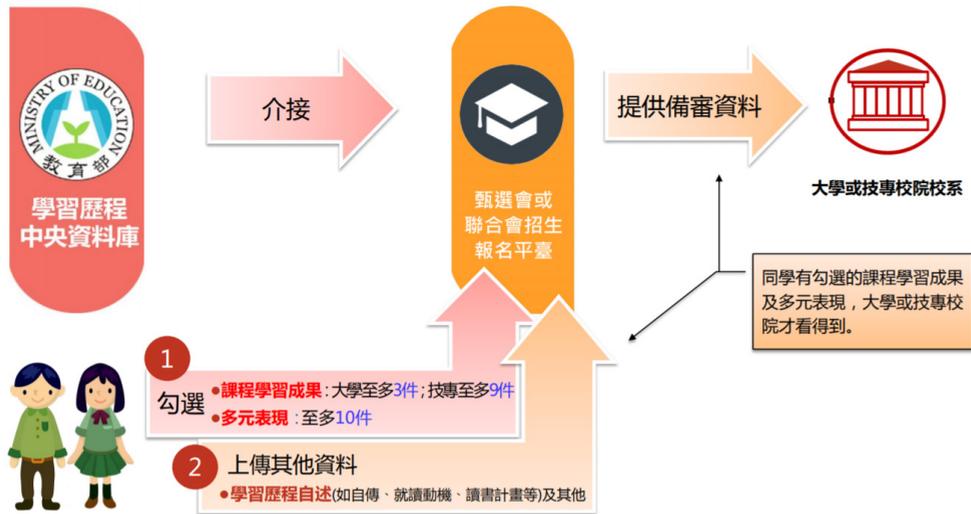
（二）大專院校端如何取得資料作為升學備審參採

若學生希望使用學習歷程檔案申請大學入學，則經學生本人同意及勾選後，國教署會將學習歷程資料庫內的相關資料傳送至學生申請之大專院校學系（程），作為招生選才之參據。過程如圖 2 所示（國教署，2019 年）。學習歷程資料庫將與甄選會或聯合會招生報名平臺介接，而學生資料則會透過該平臺，釋出給指定之大學或技專校院、校系。至於不願意使用學習歷程檔案作為大學升學參採的學生，教育部則強調學習歷程檔案之使用非強制性質，學生可將自行準備之學習歷程自述，如自傳、就讀動機、讀書計畫等，上傳到甄選會

或聯合會招生報名平臺（高等教育司，2019）。



圖一、從校園端到學習歷程資料庫的資料流程（來源：國教署，2019年）。



圖二、大專院校取得學習歷程檔案的流程（來源：國教署，2019年）。

三、學習歷程檔案的相關爭議

學習歷程檔案相關政策，推行至今受到大眾諸多質疑，批評層面涵蓋政策必要性、有效性或其反效果，以及其他可能的負面影響，本文歸納整理後於以下分別探討。

(一) 結合升學機制，壓縮自主性和選擇自由

教育部曾強調，學習歷程檔案僅是協助學生提升備審資料效力的服務工具，非強制使用，高中生未來升學時，仍可選擇使用自製之備審資料（高等教育司，2019）。但學習歷程檔案結合教師認證機制與歷程時點紀錄，此種機制某種程度等同於「校方背書」。學生雖然可以自行準備申請資料，不過教育部和資料審查端的大專院校並未能明示，學生自製的備審資料會獲得同等重視，效用將不亞於來自學習歷程資料庫的檔案。

此外，課程學習成果規定必須透過任課教師認證，然而什麼樣的情況下教師可以拒絕認證？若教師被賦予過大的裁量權力，在某些情況下學生可能會為了通過認證，從而採用特定內容及表達以迎合教師喜好，這樣的認證制度增強師生間不對等的權力關係，甚可形成變相的的言論審查。但如果認證的裁量空間太低，學生只要上傳作品，便可得到認證，則這樣的認證將徒具形式，其可信度堪慮。

學習歷程檔案實施於 108 學年度（2019 年），當時入學之高中生將於 111 學年度（2022 年）成為學習歷程檔案新制大學升學的首批學生，屆時將得揭曉使用學習歷程檔案和自行準備申請資料的人數比率。教育部尚未有打算釋出正式統計報告，但綜合媒體揭露之報導來看，目前學習歷程檔案使用率已高達七到九成，高中生之上傳率約九成，明星私立高中可達九成八，而高職亦有七成（章凱閔，2020；潘乃欣，2021）。以不同城鄉縣市使用率來看，亦是介於七到九成（吳柏軒等，2020）。數篇報導的數字相近，報導依據包括媒體透過管道取得之國教署統計、對相關部門官員之訪談，以及自立委辦公室取得之資訊。而從資料中亦可看出，學習歷程檔案使用率之高低分布，對應了不同地區與學校的學生在升學動機上的強弱。

從流程上來看，同意使用學習歷程檔案意味著加入學習歷程資料庫，基本

資料和後續上傳之資料，都會存入中央的資料庫。民眾是否參加某一資料庫，本當屬於當事人自主範疇，尤其考慮到當事人為未成年者和我國民眾個人資料長期遭浮濫利用之事實。國教署透過與高教升學綁定之方式，大幅壓縮了學生的自主性和選擇自由，此種策略實應可受批判。

(二) 預設加入與不許中途退出

關於個人資料是否進入資料庫，實務上常見「選擇加入」(Opt-in)或「選擇退出」(Opt-out)兩種模式。前者需要取得資料主體的明確同意，方能對其進行資料蒐集、處理與利用，是對於個資保護較為周到的作法。後者則是有利於資料蒐集者，預設所有人皆同意個資被蒐集、處理與利用，只有當資料主體積極拒絕時，方予以退出。一般作法為選擇加入或選擇退出擇一採用。然而，目前教育部的制度對學習歷程資料庫之參加是否，既不採用選擇加入，也沒有中途退出的選擇，這樣的作法相當奇特，有損資料主體的選擇自由與個資權利。

國教署應能預期，部分學生可能因特定理由（如不打算在臺灣就讀大學），而無使用校園學習平臺的需要。但從流程上來看，學生對於是否加入資料庫，並無選擇餘地；一部分個資乃直接由教師建檔上傳，從這點來看，顯然學生已被預設加入；無論有無使用學習平臺，學生的基本資料、修課成績等都會透過教師被傳送到中央的資料庫。本文認為國教署應對此一問題予以改進或澄清：若學生高中入學初始便明確表示不使用學習歷程檔案，其資料是否仍會被收錄至中央的學習歷程資料庫？若是，則便衍生另一不合理處，既然屬預設加入性質，則需提供退出選擇方屬合乎個資保護原則，需讓不願個資被政府蒐集者得以有機會拒絕加入此中央資料庫。一般來說，退出資料庫指停止繼續蒐集、處理及利用該資料主體之個資；又按照我國《個資法》第2條第4款定義，儲存是為資料處理之一種，因此要求刪除已存入資料庫之資料，應被認為是合理的個資權利主張。然按國教署作業要點第7點，學生若想刪除資料庫中的資料，必須等到高中畢業五年後，方得請求國教署刪除資料。本文認為，這樣的機制設計相當於剝奪了學生拒絕個資被蒐集的機會，且高中畢業五年後方得要求刪除資料之規定，並無顯見的正當性與必要性。

（三）未成年者對個資隱私和資安風險之認識有限

收錄於資料庫的學習歷程檔案中，學習成果和多元表現兩項之內容多由學生自行發揮，出現私密性高之敘述並無不可能，但該些資訊若遭有心人取得，將對當事人產生傷害。美國聯邦調查局網路犯罪投訴中心（The Federal Bureau of Investigation's Internet Crime Complaint Center）曾警告，通過學校蒐集學生敏感資料可能威脅兒少的隱私和安全，並表示曾發生網路犯罪者入侵多個學區的校務系統，盜取學生的連絡資訊、醫療紀錄、輔導紀錄等資料，以進行勒索和威脅。該報告亦提及同年有兩家大型教育科技公司發生資料外洩，使數百萬學生的個人資料被公開，甚至被放在暗網出售（Federal Bureau of Investigation, 2018）。一般而言，不能期待全體高中生對於個資隱私、資訊安全都有足夠的認識；他們對於個資被蒐集、利用的可能風險，很可能並沒有明確的概念。國教署對於未成年者之個人資料的蒐集、處理和利用，因此應採取較高程度之保護。

（四）資料主體和資料蒐集機關之間在資訊與權力上的不對等

個資蒐集和處理，對資料主體將產生一定的隱私風險。然而，學生在學習歷程檔案蒐集、處理的環節中，卻有處於資訊不對等，或實質上缺乏控制權的情境。首先，基本資料和修課紀錄的登錄與提交乃校方為之，不經過學生。再者，將這些資料釋出給大學時，即使必須得到學生本人的同意方可為之，但此後的資料利用行為，例如由學術機構進行再利用，學生本人一來可能不會被告知，再來不一定有權拒絕。最後，國教署對於資料的特定目的範圍和目的外利用方面之限制，於政策上路至今，仍缺乏清楚的說明或規劃；學習歷程資料庫是否會如同健保資料庫一般，由負責部門領頭，積極推動資料的（再）利用，目前不得而知。相較於就讀的高中、國教署、以及大學院校，處在資訊與權力皆相對弱勢的狀態下的高中生，將難以進一步要求和行使個資法賦予其之各項權益。

學習歷程檔案政策於 2019 年 8 月上路，持續至今，公眾對此政策仍有諸多不安。針對學習歷程檔案之「不必要性」和「可信度」兩點，2020 年 10 月民間發起名為「要求 108 新課綱高中課程移除學習歷程檔案一項」之聯署，附

議人數在聯署發起後不久即達門檻，因而教育部於同年 12 月予以回應。⁴這是一個公民參與公共政策的示範，較為可惜的是，該聯署並未涵蓋個資保護之爭議，包括資料庫（再）利用的潛在問題。本文認為，教育資料庫之開放利用固有其公益性，但為了建立民間對於教育部門之信任，國教署應擬定相關配套措施，並求政策透明。

參、學習歷程檔案（再）利用之議題探討

《個資法》規範所有對於個人資料之蒐集、處理和利用之行為，以確保當事人個資不會遭受濫用。為釐清在學習歷程情境下，學生作為資料當事人是否受到足夠之保障，以及資料權益受到侵害時，是否能援引個資法規向資料蒐集者尋求救濟，本段從而就資料屬性、可歸責性、適法性逐一進行探討。

一、學習歷程檔案有無特別保護之必要

（一）學習歷程檔案為一般個資或特種個資？

得以直接或間接之方式識別出特定個人之資料，即為個人資料，而任何對個資之蒐集、處理與利用，皆應受個人資料保護相關法律規範。個人資料按照敏感程度又可分為一般個資與特種個資。一般來說，個資法規對於特種個資之保護較為嚴格，特種個資之蒐集、處理、利用，皆受到更嚴格的限制。

不同國家對於特種個資和一般個資的界定不同：我國《個資法》第 6 條第 1 項前段定義特種個資為「有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料」，上開資料，原則上不得蒐集、處理或利用，例外方允許利用；而歐盟《一般資料保護規則》（*General Data Protection Regulation*，以下簡稱 GDPR）第 9 條規範特種個資（*special categories of personal data*）為「揭露種族或族裔、政治意見、宗教或哲學信仰、工會會籍之個人資料之處理，以及對於基因資料、用以唯一識別自然人之生物特徵資料、關於健康之資料或與自然人之性生活或性傾向之資料」（*personal data revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, or trade union membership, and*

4 聯署內容見我國公共政策網路參與平台：<https://web.archive.org/web/20210726125501/https://join.gov.tw/idea/detail/3e6063a1-5be0-4791-86c9-3801532c75d4>（最後瀏覽日：2022/03/29）。

the processing of genetic data, biometric data for the purpose of uniquely identifying a natural person, data concerning health or data concerning a natural person's sex life or sexual orientation shall be prohibited)。

學習歷程檔案由學校人員蒐集和建檔的部分為基本資料與修課紀錄，按 2021 年 5 月 20 日所發行之《資料蒐集欄位說明文件 3.2.2 版次》（國立暨南國際大學學習歷程資料庫團隊，2021），此二項目涵蓋以下名冊：學生資料名冊、校內幹部經歷名冊、課程名冊、學生成績名冊、學生重修重讀成績名冊、進修部（學校）學生成績名冊。其中所列之欄位，除了身分證字號、性別、出生日期等基本身分訊息外，亦包括特殊身分別（包括原住民、外國學生、外籍及大陸配偶及其子女、社會人士、蒙藏生、身心障礙生、軍公教遺族及傷殘榮軍子女等 25 種身份別）、學籍狀態（例如在學、轉出、休學、未達畢業標準等）。須特別提及的是，和早前版本相比，《資料蒐集欄位說明文件 3.2.2 版次》將特殊身分別改為選填，並且也移除了先前版本的「缺勤名冊」。這兩項調整或可予以肯定，特別是後者。一般來說，高中出缺勤紀錄的假別會包括公假、事假、病假、產前假、娩假、流產假、育嬰假、生理假、喪假，當中幾項欄位，例如娩假，屬當事人私密資訊，且和個人學習不一定有直接關係，但這樣的資訊放在升學情境中，卻可能對當事人的入學申請產生不公平的影響，著實應該移除。

學習歷程檔案是否能被歸類為敏感個資？按《個資法》，敏感個資為「有關病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查及犯罪前科之個人資料」，又其中各項名詞於《個人資料保護法施行細則》（簡稱《個資法施行細則》）第 4 條中皆有明確解釋，查條文可發現其採用之解釋皆非常限縮，例如健康檢查之個人資料，按定義須是「以醫療行為施以檢查所產生之資料」，但對於能透漏個人健康狀態，卻不是以醫療行為施以檢查產生之資料，例如於課程學習成果與多元表現中的可能自我揭露的敏感資訊，這類型的資料究竟屬於一般個資或敏感個資，在我國法框架下可能產生爭議。相比之下，GDPR 對特種個資之定義範圍較廣，並不侷限於特定形式或產生方式之文件，只要檔案中有能「揭露」GDPR 第 9 條第 1 項所列項目種類之資料，便屬於特種個資，因此如果按照

GDPR 規範，學習歷程檔案應可被視為特種資料。

關於學習歷程檔案的屬性，本文認為，雖然自我揭露的程度並無一定，且課程學習成果與多元表現本身的預設用途乃呈現學習表現，而非揭露敏感個資，但考慮到未成年者對於個資隱私保護多尚未建立完善的認知，對其個資蒐集、處理和利用亦應給予更嚴格的保護。本文認為將學習歷程檔案認定為特種個資較為妥當。然而，從國教署作業要點第 2 點後段「得依個人資料保護法第十六條或第二十條規定，釋出學生學習歷程檔案資料」之文字，國教署並非採取此一觀點。查《個資法》第 16、20 條僅只適用於一般個資之處理（兩條皆明文排除《個資法》第 6 條之特種個資之適用），因此應可認為國教署有意透過作業要點條文，定調學習歷程檔案為一般個資之屬性。

我國《個資法》雖已在第 6 條明定了敏感個資之各種類型，但要另以「未成年個資隱私之重要性」為由，要求將學習歷程檔案歸類於特種個資，法理上確實難度較大。然而本文要指出，我國《個資法》對於兒童的保障是非常缺乏的，關於資料主體之各項權益，兒童和成人被一視同仁，未成年的資料當事人並無受到額外的保護，這一點和歐盟 GDPR 非常不同。GDPR 針對兒童有許多特別規定，包括同意之條件（如 GDPR 第 8 條）。當兒童是為資料主體時，資料控制者在許多情況下都退讓自身利益（如 GDPR 第 6 條第 1 項第 f 款）並負擔特別的注意義務（如 GDPR 第 8 條第 2 項）。國教署即使最終依然採用學習歷程檔案屬於一般個資之見解，亦應意識到該政策將可能對未成年當事人帶來個資隱私風險。

（二）未成年者的權益保護

現行的歐盟資料保護框架並未針對兒童⁵和成人各自立法，但不表示兒童個資權益沒有受到足夠地重視。最早的資料保護指令（95/46/EC）不包含任何針對兒童的規定，無論個資主體的年齡如何，資料控制者都採用同一套法律處理當事人的個資。在 2006 年，歐盟委員會發布了《歐盟兒童權利策略》（*EU Strategy on the Rights of the Child*），承認兒童權利有優先保護之必要。2009

5 按照《兒童權利公約》（*The Convention on the Rights of the Children*）第 1 條，兒童係指未滿十八歲之人。

年，第 29 條工作組（The Article 29 Working Party）發表的關於保護兒童個資的意見中，再次提及 2006 年的《歐盟兒童權利策略》，並建議在涉及兒童個資處理時，應以更嚴格的方式解釋資料最小化和目的限制的原則。此外，歐盟委員會也明確承認，兒童較缺乏對於自身個資權益及個資潛在風險的理解，因此兒童應獲得對其個人資料的特殊保護，尤其是將其個資用於營銷目的或對個資進行剖析（Lievens and Verdoodt, 2018）。

以當事人權益保護來說，蒐集、處理、利用個資前先取得明確同意，雖落實成本和難度較高，卻是為避免日後爭端的最佳做法，也是尊重個資主體之體現，但細究我國《個資法》目前規定，無論是高中校方代理國教署蒐集、處理學習歷程檔案，或是國教署後續對於檔案加以利用，取得資料當事人明確同意於現行法規下並非絕對必要。

按我國《個資法》第 15 條，公務機關對個人資料之蒐集或處理「應有特定目的，並符合下列情形之一者：一、執行法定職務必要範圍內。二、經當事人同意。三、對當事人權益無侵害。」關於「執行法定職務必要範圍」之「法定」該做何種解釋，看法不一。爭點在於，若要將國教署作業要點解釋為《個資法施行細則》第十條之「法律授權之命令」，該「法律授權」是僅需「組織法」即可，或必須有「作用法」之授權。國教署作業要點第 2 點第 1 項前段稱「本署依教育基本法第九條第一項第三款及教育部國民及學前教育署組織法第二條規定之職權，建立高級中等教育階段學生學習歷程資料庫」，又無論係《教育基本法》第 9 條第 1 項第 3 款，抑或《教育部國民及學前教育署組織法》第 2 條，其規定均為「組織法」之規定。是否只有「作用法」方能作為法定授權之依據，目前有肯定、否定兩說。學理上以肯定說為主，認為行政機關對外行使職權將對人民權益產生干預，因此依法律保留原則，不能僅依組織法之抽象規定為之，須有具體法令為授權依據，並劃定職權行使範圍（范姜真嫩，2018）。另外司法院釋憲第 535 號解釋理由書亦謂：「行政機關行使職權，固不應僅以組織法有無相關職掌規定為準，更應以行為法（作用法）之授權為依據，始符合依法行政之原則」。然而實務上仍有採用否定說，例如最高行政法院 106 年度判字第 54 號判決認為，「法定職務」只要有組織法之依據即

可。本文認為採肯定說較為合適，組織法通常僅係抽象性地、概括性地規定機關內部組織架構、事務運作、權限分配，而非如同作用法針對具體個案設定種種條件與效果，人民較難從宣示性的組織法規定，知悉行政機關之具體執行，從而若將法定職務之授權擴張到有組織法即可，則可能損害法安定性。但無論採用肯定說或否定說，「執行法定職務必要範圍內」僅只是條件之一，我國《個資法》第 15 條另外兩項條件（經當事人同意、對當事人權益無侵害）則更容易滿足，尤其在於「對當事人權益無侵害」之解釋，標準之寬鬆，幾乎使得其他條件形同虛設。

若國教署欲對學習歷程資料庫進行利用，則需適用《個資法》第 16 條，該條前段謂：「公務機關對個人資料之利用……應於執行法定職務必要範圍內為之，並與蒐集之特定目的相符」，然而，由於學習歷程檔案相關任務是否屬於「執行法定職務必要範圍內」仍有爭議，國教署目前若有對於檔案之逕行利用行為，本文認為恐有違依法行政之原則。但若有符合《個資法》第 16 條後段但書所列 7 款情形之一，則得為目的外利用。「經當事人同意」列於其中，但僅是合法目的外利用的選項之一，並非必要條件，若符合其他條件，如「法律明文規定」、「為維護國家安全或增進公共利益所必要」、「有利於當事人權益」等，亦可為目的外利用。由此可見我國《個資法》賦予公務機關在目的外利用方面極大的權力，甚至「有利於當事人權益」即可為之。如此寬鬆的目的外利用條件，也就可能導致公部門對國人個資在目的外利用的逐漸浮濫。

諸如「有利於當事人權益」、「對當事人權益無侵害」等條款和「經當事人同意」並列，這樣的立法方式大幅排擠了資料主體之自主權，亦置其於不對等的關係。本文認為，國教署在未經當事人同意的情況下蒐集、處理或利用資料，雖不一定會違反現行《個資法》規定，但作為民主國家，政府運作應以透明、公平、符合道德為追求，並尊重公民基本權利，而非僅自我滿足於最基本的合法要求。

二、可歸責性之探討

(一) 資料主體、資料控制者、資料處理者

個人資料的蒐集、處理和利用涉及許多利益關係者，在個人資料保護相關法規下，不同的身份，責任和義務亦有所不同。按照歐盟 GDPR，個人資料正在被蒐集、保存或處理者，為「資料主體」(data subject)，亦即我國《個資法》中所稱「當事人」；蒐集、控制與處理個人資料者稱為「資料控制者」(data controller)，其將決定蒐集和處理個人資料之目的與手段；而「資料處理者」(data processor)，則是資料控制者的受託人，並僅能以此代理身份而為資料處理。資料處理者通常是外部第三方，其對於資料控制者的責任必須透過合約或其他法律方式明定。GDPR 中的資料控制者，可對應於我國《個資法》中對個人資料進行蒐集、處理與利用之公務或非公務機關。惟我國公務機關和非公務機關適用不同規定，GDPR 則無此區別。而受公務機關或非公務機關之委託而蒐集、處理或利用個人資料者，為受委託機關，其角色則可類比為 GDPR 中的資料處理者。

學習歷程檔案資料流所涉及的角色包括：學生、學校行政人員或教師、高中校方、國教署、大專院校、各校的校務系統維護配合廠商、受國教署委託開發資訊系統之暨南大學、學者，以及其他（尚）未知的第三方。其中，學生為當事人（資料主體）；國教署乃主導資料蒐集、處理及利用之公務機關（資料控制者）；暨南大學受國教署委託開發學習歷程檔案紀錄模組並處理資料，為受委託之機關（資料處理者）。

在有關資料流的所有角色中，高中校方之法律地位恐有爭議。若區分為資料蒐集與提交兩部份，將學生資料「提交」至學習歷程資料庫，乃按照國教署要求，無疑是為受委託機關（資料處理者），學校人員和教師為受委託機關之成員，其資料處理行為（如登錄、提交），則屬執行委任事務之必要操作。然而，在資料流前端，學校向學生「蒐集」資料之行為，是以資料控制者之身份為之，或受國教署委託並以資料處理者身份為之，則有討論空間。

法律地位之認定將影響機構在資料處理期間的責任範圍，如何認定或可透過國教署與各高中合作之協議內容判斷，但由目前國教署釋出之資訊中，尚不

足以釐清雙方關係為何。

(二) 法律責任歸屬之討論

公務機關和非公務機關，在我國《個資法》中適用不同之規定。公立學校為各級政府依法令設置實施教育之機構，當屬公務機關，至於私立學校，參照我國法務部法律字第 10200571790 號函釋，「私立學校在適用本法（個資法）時，為避免其割裂適用本法，並使其有一致性規範，私立學校應屬本法所稱之非公務機關。」然私校雖非公務機關，但《個資法》第 4 條規定：「受公務機關或非公務機關委託蒐集、處理或利用個人資料者，於本法適用範圍內，視同委託機關。」無論公、私立高中，對於學習歷程檔案之蒐集與提交，皆為受國教署委託；國教署為公務機關，參照法務部法律字第 10100669890 號函釋，「如受公務機關委託蒐集、處理或利用個人資料，於委託機關蒐集之特定目的，及受委託處理範圍內所為行為，視同委託機關之行為，並以委託機關為權責機關。」是以，在「高中為受國教署委託之機關」前提下，無論公立或私立高中，若個人資料處理為委託處理範圍內，則視同國教署之行為，並適用《個資法》中針對公務機關之規定。

接續以上，本文認為，因為國教署作業要點第 2 點的錯失，從而形成了在學習歷程檔案制度上的混亂的法律關係。首先，作業要點第 2 點第 1 項謂：「本署……向學校蒐集學生學習歷程檔案資料，並得請相關機關、機構或其他學校提供學生學習歷程檔案資料。」該條的撰寫方式，將學習歷程檔案資料蒐集關係分為「學校向學生蒐集」及「國教署向學校蒐集」兩個階段、兩個法律關係。本文認為，這樣的界定方式，尤其是後者，創造了混亂的法律關係。

個資法規旨在為規範個人資料之蒐集、處理及利用，以避免人格權受侵害，資料主體於個資權益受損時，得援引個資法規定尋求救濟。而不管是 GDPR 或我國《個資法》，保障對象均限於作為資料當事人之「自然人」；按一般個資保護通念，「法人」無法主張個資侵害。以此脈絡來看，「國教署向學校蒐集」這段敘述所架構出的法律關係便顯得讓人困惑，真正的資料主體是學生，但被蒐集者卻變成了學校，這樣的衝突產生了個資法保障對象的混淆：只有做為資料主體的學生才受有個資權益受侵害的問題，然而學生卻不是這段法

律關係下所定義的資料被蒐集者。而國教署須向蒐集對象負個資法相關責任，但按國教署作業要點其負個資責任之對象，亦即學校，邏輯上不會有個資權益受害問題（因為不是自然人），也無從以個資法主張自身或他人權益。是以，從個資法角度看，國教署作業要點第 2 點之文字敘述，宜作修正；國教署應係向「學生」蒐集學生的資料，並得請「學生」提供檔案資料。目前高中學習歷程檔案實施的法律基礎為行政規則性質的作業要點，按照法律位階原則，法律不得牴觸憲法，命令不得牴觸憲法或法律，我國《個資法》是為法律位階，倘若國教署作業要點中有任何規定牴觸《個資法》之規定，則應屬無效。學習歷程檔案涉及個人資料，是以國教署訂定規定時，必須審慎考慮規定內容是否和《個資法》有所牴觸。

另外，關於「學校向學生蒐集」之法律關係，是否妥當亦有討論空間。這段法律關係的爭執在於：學校蒐集學生學習歷程檔案，應該認為是自行為之，或認受國教署委託而為？對此，本文的觀點是，學校對學生的學習歷程檔案蒐集行為，應認是受國教署委託，因此國教署應負終局的資料蒐集責任。

首先，即使學校原本即有蒐集學生個人資料的作為，資料通常也僅限校務行政用途；然而當全國各校學生資料被匯集到一個中央資料庫後，一來資料主體追蹤自身個資如何被處理或利用的難度增加，二來巨量資料匯集產生的價值增長，將提高資料被再利用之可能，此時資料主體面臨之風險和不確定性，將遠超過資料存放在校園之時。再者，學習歷程檔案制度乃國教署一手推動，且實踐上，公、私立高中對學習歷程檔案之蒐集和釋出，自主性並不高，而是配合政策進行各項相關作業，沒有拒絕提交資料的空間，對於儲存於資料庫之個資將如何被利用亦無決定權。此外，許多學校在建置校園學習平臺時，使用的是國教署所提供的紀錄模組，就技術層面而言，資料安全之確保亦是繫於國教署。是以，要求各高中為其無法控制、無從自主決定之事項所產生的風險負擔資料蒐集者責任，並不合理，因此本文認為，學習歷程制度中學校蒐集學生檔案之行為，應認是以受委託機關（資料處理者）之身份為之。

然而，國教署目前顯然不是採取這樣的觀點。國教署作業要點第 2 點第 2 項謂：「前項學校、機關或機構……其蒐集之學生學習歷程檔案資料，得依個

人資料保護法第十六條或第二十條規定，釋出學生學習歷程檔案資料，供學習歷程中央資料庫處理及利用。」其中，《個資法》第 16 條規範「公務機關對個資之利用」，第 20 條則是「非公務機關對個人資料之利用」。從這些規定可以看出，國教署將「學校釋出學習歷程檔案與國教署」定調為資料蒐集機關（亦即 GDPR 框架下的資料控制者）對於資料之利用，且在法律責任之劃分上，似認學校對學生蒐集學習歷程檔案一事，是需要負擔自主性的資料蒐集之責任，而非是以受委託機關之身分而為。本文認為，國教署作業要點如此規定，似有劃清界線、將蒐集資料之責任歸於各高中之用意，非屬恰當。

三、學習歷程檔案（再）利用之適法性討論

學習歷程資料庫對於學術界甚至產業界來說，可以想見將是項珍貴的資源。倘若國教署未來有意釋出資料或開放資料庫利用，在適法性之滿足，可從以下三點討論：（一）是否對釋出資料進行去識別處理；（二）是否符合資料蒐集之目的；（三）是否滿足目的外利用之法定條件。

關於第一點，若已對原始資料進行去識別處理而無從識別特定當事人，一般認為則不再屬於個人資料，從而排除《個資法》之適用。依此，國教署若希望將資料釋出另為利用，一個選項是對欲釋出個資進行去識別處理。然而，即使已進行去識別處理，透過某些方法（例如與其他資料庫比對或串接）仍有重新識別資料主體之可能。考慮到學習歷程資料庫中的資料主體皆為未成年，國教署應審慎考慮資料（去識別後）釋出的潛在風險，而非只停留在滿足最低限度的法律要求。

第二點則是檢視資料利用之目的是否和當初資料蒐集之目的相符。對個人資料之蒐集、處理或利用，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，此為「目的拘束原則」。國教署未來若欲利用學習歷程檔案，其利用目的和當初檔案蒐集之目的即須相符。不過國教署至今尚無在任何法律文件中宣告學習歷程檔案之蒐集目的。就目前可考察之文件，僅在一次新聞稿隱晦地提及（高等教育司，2019）：

……高中學習歷程檔案的主要目的是透過教師認證與歷程時點紀錄，更加提升目前即已在個人申請中使用的備審資料效力，同時也藉由資

料系統化，讓大學審查者更能有效地看到學生表現的特色亮點、成長歷程與發展潛力……

然而新聞稿並非法律文件，難具實質效力。此外使用「主要」一詞意味著還有其他目的，但新聞稿中並未說明其他目的為何。查我國《個資法》第 8 條第 1 項，蒐集之目的為公務機關或非公務機關向當事人蒐集個資時，應明確告知的事項之一。本文從而建議國教署，應盡早正式向大眾說明目的，且說明內容必須符合「目的明確化原則」，避免使用不明確或涵蓋過廣的敘述，以模糊蒐集目的之定義。在此建議國教署，可以用正式公文闡明建置學習歷程資料庫之目的，或直接訂定於相關規定中（如國教署的作業要點）；若資料蒐集目的不僅只是用作高中生大學入學申請，則需以列舉或其他明確的方式向大眾說明。

至於第三點，若國教署欲將資料釋出給其他機關進行目的外使用（例如調查統計、學術研究等），目前只須符合我國《個資法》第 16 條但書所列 7 項情形之一即可為之。然而第 16 條所列舉之目的外利用允許條件中，其所使用的文字，如「增進公益」、「有必要」、「有利於當事人」等，皆為不確定法律概念，從而需由國教署自行按比例原則衡量。這方面，法務部亦無給予較具體的指導或方向，僅謂「在個案適用及認定上，不宜過度偏廢、因噎廢食，遽而停止一切個人資料之利用行為，否則將不符合《個資法》第 1 條所定『促進個人資料之合理利用』之立法目的」（法律字第 10303513040 號函釋）。一般而言，基於學術研究目的取得個資的難度相對較低，但就某些研究主題，例如「我國高中生國家認同程度」、「高中生政治傾向調查」、「高中生心理疾患研究」等，雖具備學術價值，卻可能對當事人帶來負面標籤效果。此外，若資料再利用者透過這些個人資訊，獲得不成比例的利益，對於承擔隱私風險的資料主體來說，亦明顯不公平。

肆、結論

學習歷程檔案是我國大學升學制度的一大變革，在教育部的推動下，學習歷程檔案未來很大可能將成為我國大學入學申請的主流工具，而學習歷程資料庫在升學功能的綁定下，或也將成為我國未來規模最大的教育資料庫。但不可

否認，目前國人對於該政策仍有許多擔憂。本文認為政府需積極回應國人批評，並保障當事人的個人資料權益。

綜觀國教署在學習歷程檔案政策的推動，不僅手段過於強硬且彈性不足，政策設計上也有諸多值得批評之處，包括綁定升學以變相強迫使用、預設加入且不允許退出等，且更嚴重的問題在於個資蒐集目的含糊不清，影響個資再利用之認定範圍，從而加深了公眾對於學生資料是否會被另行再利用之擔憂。此外，學習歷程檔案的資料當事人多數皆未成年，其繳交的履歷、心得等文件很可能含有敏感且詳細之個人資訊，但目前國教署作業要點中部分規定，和我國個資法規範恐有未相符之處。本文建議教育部應對此政策再行審視，尤其在個人資料保護原則之處。

參考書目

- 吳柏軒等。2020。〈高一學習歷程 建檔率 7 至 9 成〉。《自由時報》2020/10/27。https://web.archive.org/web/20220523072105/https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1408592m。2022/03/29。
- 何明誼。2016。〈數位時代的隱私邊界：以健保資料庫與 ETC 交通資料庫為例〉。《台灣人權學刊》3，4：139-153。
- 周美里。2018。〈孩子的 AB 檔案！學習歷程侵人權 大家還不反對？〉。《新頭殼》2018/09/11。https://web.archive.org/web/20200117040705/https://newtalk.tw/news/view/2018-09-11/138820。2022/03/29。
- 周美里。2019。〈學習歷程 信用評比〉。《自由評論網》。https://web.archive.org/web/20200117041308/https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1319124。2022/03/29。
- 范姜真嫩。2018。〈檢視行政機關蒐集利用個資之問題及展望〉。《法學叢刊》63，2：29-60。
- 章凱閎。2020。〈學習歷程檔案 高中生上傳率 9 成 高職生僅 7 成〉。《聯合新聞網》2020/08/16。https://web.archive.org/web/20220523054830/https://udn.com/news/story/6885/4786924。2022/03/29。
- 彭森明。2016。〈評論建置與維護大型資料庫，以協助瞭解教育政策與措施執行成效以及規劃革新策略〉。《臺灣教育評論月刊》5，7：1-5。
- 楊孟山、林宜玄。2016。〈臺灣教育資料庫的現在與未來〉。《臺灣教育評論月刊》5，7：10-18。
- 潘乃欣。2020。〈學習歷程上傳率 明星私校平均 98% 高於建中北一女〉。《聯合新聞網》2020/07/18。https://web.archive.org/web/20220523064246/https://udn.com/news/

- story/6885/4683520。2022/03/29。
- 鍾邦友。2019。〈學習歷程檔案 隱憂重重 如何化解?〉。《聯合新聞網》2019/06/26。
<https://web.archive.org/web/20200117041230/https://udn.com/news/story/11321/3892767>。
2022/03/29。
- 高等教育司。2019。〈學習歷程檔案是協助學生提升備審資料效力的服務工具〉。《教育部
全球資訊網》。https://web.archive.org/web/20200117091341/https%3A%2F%2Fdepart.moe.edu.tw%2FED2200%2FNews_Content.aspx%3Fn%3D90774906111B0527%26s%3D9D4E6F632FADF876。2022/03/29。
- 國家發展委員會。《個人資料保護法》。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=I0050021>。2022/03/29。
- 國家發展委員會。《個人資料保護法施行細則》。<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawHistory.aspx?pcode=I0050022>。2022/03/29。
- 國教署。2019。〈高級中等教育階段學生學習歷程檔案_108 學年度高級中等學校說明版〉。https://archive.org/details/20210721_20210721_2120。2022/03/29。
- 國教署。《高級中等學校學生學習歷程檔案作業要點》。臺教國署高字第 1080070186B 號令。<https://edu.law.moe.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL001916>。2022/03/29。
- 國立暨南國際大學學習歷程資料庫團隊。2021。〈資料蒐集欄位說明文件 3.2.2 版次〉。《教育部國民及學前教育署高級中等學校學生學習歷程資料庫》。<https://archive.org/details/v-3.2.2>。2022/03/29。
- Lievens, Eva, and Verdoodt, Valerie. 2018. “Looking for needles in a haystack: Key issues affecting children’s rights in the General Data Protection Regulation.” *Computer Law & Security Review* 34, 2: 269-278.
- Federal Bureau of Investigation. 2018. “Education Technologies: Data Collection and Unsecured Systems Could Pose Risks to Students.” Public service announcement I-091318-PSA (Washington, DC: U.S. Department of Justice). in <https://www.ic3.gov/Media/Y2018/PSA180913>. Latest update: 29 March 2022.
- Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance). in <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj>. Latest update: 29 March 2022.

A Review of the Taiwanese Policy of Academic Portfolio on Senior High School Students from the Perspective of Personal Data Protection

Wen-Ting Yang

Research Assistant at the Research Center for Information Technology
Innovation, Academia Sinica

Tyng-Ruey Chuang

Associate Research Fellow at the Institute of Information Science,
Academia Sinica, with joint appointments at the Research Center for Information
Technology Innovation and the Research Center for Humanities and Social Sciences

Abstract

In August 2019, Taiwan's Ministry of Education began implementing a requirement for senior high school students to each have their own academic portfolio. This has brought considerable changes in how learning records and academic portfolios of high school students in Taiwan are processed, stored, and used. The policy has had a huge impact on how students apply for admission to universities and colleges. As a result, a national academic portfolios database has been set up according to the academic portfolio policy. The database is used for storing academic portfolios of high school students and is expected to be the largest and most comprehensive educational database in Taiwan. The Ministry claims that the purpose of the policy is to reduce the burden on students when applying to universities and colleges. However, suspicion and distrust of the policy from the public, including many voices from the education sector, is manifest. This paper thus introduces the background of the policy, and discusses the related issues. It analyzes the

policy from the perspective of personal data protection, focusing on the power imbalance between the data subject and the data controller and leading to a detailed examination of data protection issues regarding the use and reuse of academic portfolios. We suggest that a policy for the use and release of the academic portfolio database should be based on a comprehensive process which should have gone through public discussions and expert reviews.

Keywords

Taiwan, Academic portfolio, educational database, data reuse, personal data protection, *General Data Protection Regulation* (GDPR).
