

臺灣威權統治晚期的新生份子 監控體制初探

A Preliminary Study of the Monitoring System for the Reborns
(Hsin Sheng Fen Tzu) in Taiwan's Late-Authoritarian Period

廖泓叡 Liao, Hung-Jui

國立臺灣大學政治學系碩士生

Graduate Student, Department of Political Science, National Taiwan University

摘要

本文主要以高雄地區警察機關監控陳三興、柯旗化等出獄叛亂犯的紙本紀錄為基礎，拼湊臺灣戰後威權統治期間、國民黨政府企圖與敵人共存的手段和效果。由於無法將明確已知的敵人——叛亂犯徹底消滅，自西元（以下同）1950年代初期，國民黨政府遂將出獄叛亂犯統一編為「新生份子」持續監控；除為提防當事人再犯，也期待將當事人打造成順服且富有道德感的理想國民。然對實際負責監控與管教工作的基層警察而言，法制揭示的政策目標從未徹底落實。相反地，結合政治偵防的特殊性、機關內部層級分化的組織型態，以及警察機關的業務安排，致使警察保衛政權的工作流於形式、重要性日益邊緣。

Abstract

By analyzing the archives of the Kaohsiung City Police Department, this thesis attempts to portray the methods and the actual results of the surveillance-reeducation tasks carried out by the rank and file police officers towards the political dissidents released from prison, Chen San-Hsiang and Ko Chi-Hua in this case, as part of the overall policies of the Kuomintang (KMT) government (hereinafter referred to as “the government”) dealing with the “enemies” in Taiwan during the post-WWII authoritarian period.

Since the early 1950s, the government had continued to conduct surveillance and impose strict restrictions on the convicted political dissidents after they were released from prison, who were labeled as “Hsin Sheng Fen Tzu” (or the Reborn). Meanwhile, through the routine surveillance-reeducation measures, the government also tried to transform these “enemies within” into obedient, conscientious citizens of the ideal type.

However, for the local police officers who were the actual executors of the routine surveillance-reeducation tasks, the policy goal mentioned above was never achieved. In fact, due to the special characteristics of the political surveillance, the bureaucratic structure of the government apparatus, and the exploding workload of the Taiwanese police, the daily surveillance-reeducation tasks, which demanded a considerable amount of time and manpower but came with little effect, had become an administrative blackhole for the rank-and-file police.

關 鍵 字 | 中國國民黨、威權統治、警察行政、監控、政治犯

Keywords | Kuomintang, authoritarian rule, police administration, surveillance, political prisoner

壹、前言

當臺灣於 1945 年納入中華民國的版圖，中國國民黨與中國共產黨內戰的前線旋即往島內延伸；除了競爭土地、人口等有形資源，國共兩黨也企圖贏得意識形態的支配地位。尤其國民黨政府（以下簡稱政府）反覆挪用「國家即人體」的比喻，將敵對的意識形態描繪為「毒害國家、違反生理」的病菌（王昇，1966；季源溥，1951）；意謂戡亂戰爭不僅是軍事層次的攻防，更是全民參與的（心理）衛生工程。

惟現實中，正式的司法程序不僅無法將敵人趕盡殺絕，更有八成以上的叛亂犯逃過死劫、承受長度不等的監禁或感化教育後重返社會（李禎祥，2015）（註 1），致使政府始終難以確信這些曾參與矯治措施的叛亂犯已「健康無虞」；也由於「舊疾復發」的隱憂始終存在，政府必須找出方法來與人口中明確已知、又無法徹底排除的威脅共存。

故凡叛亂犯刑滿出獄，旋即被編入新的人口類別：新生份子，由該管治安、情報機關持續監控（侯伸宏，2007；高明輝、范立達，1995）。一方面透過考核日常言行、適時現身管教等措施（即後文討論的「考管作業」），使當事人及周遭的人際網絡心生畏懼；同時，政府也得以掌握新生份子的「康復」情形，以防當事人真的再犯。

而在各治安、情報機關中，警察位居政府監控新生份子的第一線，是穿透當事人日常生活最頻繁、且歷時最長的執法部門（蕭伶仔，2009）。若能掌握警察辦理考管作業的目標、手段和效果，將有助於釐清政府與其所認定的敵人共存的制度性安排。

進一步說明，執法活動固然存在恣意和裁量的空間，惟執法者仍受到政策、法規、文書作業與科層體制的重重節制，並為自身的績效拚

命；同時，儘管警察位居政府監控民間社會的第一線，警員本身也是政府提防的對象。故本文嘗試呼應 Ben Kafka（2009）的主張：「將官署帶回官僚體系」（put the bureau back in bureaucracy），由基層警察生產的公文檔案，檢視警察機關內部運作的邏輯及其效果，並拼湊政府打造「新生份子」、佈建監控體制的微觀過程。

又因本文以個案的卷宗為最主要的分析材料，個案的挑選至關重要。但依本文撰寫時（2019）國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱檔案局）檔案徵集與開放應用的狀況，僅高雄市政府提供相對完整的基層警察檔案；究其案件類型，又侷限主張臺獨的新生份子。

基此，本文將聚焦討論其中 3 件被檔案局歸類為「政治檔案—重大政治事件類」的檔案，其案名與檔案的起訖時間分別是：《陳三興》（1975 年 7 月 24 日至 1994 年 8 月 27 日）、《柯旗化》（1988 年 8 月 4 日至 1996 年 10 月 30 日）與《臺灣政治受難者聯誼會》（1986 年 9 月 12 日至 1990 年 1 月 13 日）（註 2）。期待透過上述有限的史料，釐清司法判決後發生的國家行為，並對臺灣戰後威權統治的經驗，提供系統性、體制性的觀點。

貳、打造新生份子

為了有效辨識、矯正或排除人口中潛伏的敵人，政府先後於 1949 年及 1950 年頒布《懲治叛亂條例》及《檢肅匪諜條例》，以提高追訴叛亂活動的刑度及執法權。不過，兩部特別法的效力僅止於犯罪偵查與追訴的階段；至於執行矯治完畢的叛亂犯，即無明確討論。面對這些人口中明確已知、無法徹底清除又無法信任的威脅，政府遂統一劃為「新生份子」，亦即，指涉軍法機關依《懲治叛亂條例》與《檢肅匪諜條例》定罪、判處徒刑或感化教育的群體，並企圖由嚴密的監

控防範共產主義的「疫苗」復發、擴散。

而就法制的角度，國防部 1950 年代初期頒訂的《戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法》（1953，以下簡稱《管教辦法》）與《臺灣省戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法施行細則》（1954，以下簡稱《管教辦法施行細則》）是考管新生份子最重要的法源依據；透過檢視《管教辦法》、《管教辦法施行細則》之內容，有關新生份子考管作業之預期的目標與手段，分別說明如下。

一、目標

政府制定《管教辦法》與《管教辦法施行細則》係為防範服刑完畢或感化結束的匪諜再度為中共服務。誠如蔣中正 1967 年作成的裁示：「匪諜與叛亂犯，不論其罪刑免除與否，應由軍法機關始終監視（即管教）毋忽，至其監視方法如何，應由該機關分別輕重，酌定方式行之」（註 3）。

即便《管教辦法》以「預防再犯」為名，行狀優良的服刑犯與感化犯終究有再犯的潛力，無關乎刑期屆滿或感化結束，政府仍應持續施予管教；其目的已不在消極防止當事人再犯，而是積極掌控當事人居住遷徙與思想言論的狀況，以即時應變、守株待兔。

此外，政府仍未放棄使新生份子「變化氣質」的企圖，《管教辦法》與《管教辦法施行細則》同樣賦予治安機關教育、運用等職責，以期能重塑新生份子的人際關係、社會及道德生活。一方面，培養當事人自重、自律的精神，使其擺脫不滿現狀的心理狀態、成為生活規律且擁有正當職業的國民。同時，透過血緣、鄰里等社會關係掌握當事人的動態，或反向作為政治動員與教化的渠道（但又須勸止當事人參與社會團體及活動）（註 4）。最終，政府期待將管教得當的新生份子納為政府的一環，並按當事人的品行、志趣與能力，授予難度不一的治安與保防工作

（註 5）。

簡言之，考管作業猶如以《管教辦法》與《管教辦法施行細則》為核心、貫穿臺灣戰後威權統治的人口工程，將人口中潛在的威脅打造為孤立、服從且富有道德感的國民；不僅基本權利較一般人更加稀少、嚴苛，卻又被期待負擔更多政府交付的任務。

二、手段

回到《管教辦法》的內文，考管作業主要由「受管教人（即新生份子）住在地之警察官署」負責辦理；而「負責管教之警察官署，應指派專員，對於受管教人隨時秘密監視查訪」（註 6）。即便《管教辦法》與《管教辦法施行細則》皆未明定承辦警察官署的層級為何，諸如調查、訪問或勸導等勤務多侷限個別警察勤務區（簡稱「警勤區」）、並有賴街坊鄰里配合（內政部，1957）（註 7）；致使派出所或分駐所等最基層的警察勤務執行機構成為兩部行政命令最主要的執行者。

而為實踐《管教辦法》與《管教辦法施行細則》揭示的願景，警察機關係在「切實周密」、「嚴格澈底」、「不著形跡」與「勿貽反感」等《管教辦法施行細則》所列舉的 4 個原則下，以明查暗訪的方式掌握新生份子的日常言行，或進一步干預當事人的行動。即便《管教辦法施行細則》尚將考管作業細分為調查、訪問、勸導、教育、責付、運用、獎勵與懲處等 8 種活動，考管作業主要在處理下列兩件事：掌握行蹤與監控思想情形（國防部軍法局，1967）。

（一）掌握行蹤

掌握新生份子的行蹤是考管作業的起點。承前文，考管作業是以行政區和警勤區為基礎，輔以街坊鄰里等地緣關係；透過嚴密地戶口查察，以及「當事人申請—警察機關准駁」的機制，政

府得以知悉並控管新生份子在不同行政區間居住、遷徙的狀況（註 9）。

事實上，不僅缺乏「正當」理由而要求遷居、旅行會受到警察或戶政人員勸止；政府也將陽明山、士林官邸週邊或臺北市中山南路、中山北路等重要交通線週邊劃為「特別警衛區線」，禁止特殊份子遷入、乃至逼迫其搬離原住處（臺北市中正區戶政事務所，1970）。種種措施係為確保當事人被「禁足」在相對合適、難以直接威脅國家安全的地方，以便進一步監控言行與思想。

（二）追蹤「康復」情形

回顧「國家即人體」和傳染病防治的比喻，共產主義被視為有害身心的毒素，但欲確認個人的思想「健康無虞」、效忠政府並不容易；政府僅能以個人外顯的行為尋找線索，並合理化「思想—行為—威脅」三者的關係。

誠如 1951 年出版的中學生補充教材《防諜常識》，即教導讀者由人的生活習慣、居家擺設或言談舉止辨別匪諜；該書強調，縱使當事人努力偽裝，終究會不經意展現原有的習慣，繼而暴露其言行、內外不一之處（季源溥，1951）。然《防諜常識》並非特例；上述思維長期為政府採納，並具體反映在規範考管作業的行政命令與表單欄位上（包括 1954 年代問世的《管教辦法實行細則》，以及 1970、1980 年代派出所員警填製的〈考查資料表〉）（高雄市政府警察局，1980）。

由是，當事人平日閱讀的書報、與人交往的態度、家庭和睦與否等生活細節，一概成為基層警員持續蒐報、以評估其思想情形與威脅程度的指標。進一步地，《管教辦法》與《管教辦法施行細則》更期待基層警員視情況現身管教、積極試探當事人的反應，以確保考管作業順利將新生份子轉化為政府理想的「新國民」（國防部軍法

局，1967）。但實務上，政府不可能真的掌握個人的思想狀態，僅能由外在行為評估，並期待由改變、約束言行舉止，以矯正當事人受污染的思想。

但無論施以如何嚴密的監控手段，政府終須面對一個尷尬但基本的問題：出獄的叛亂犯何時算是「真正的」回歸社會、使政府得以停止考管？依《管教辦法施行細則》，除非當事人身亡或「匪亂戡平」，唯有「服務成績優良或有特殊功績或思想行狀確已改善」才能獲准換發普通身份證（國防部軍法局，1967；高雄市政府警察局，1996）。但即使如此，新生份子仍要遵循考管作業期待的節奏生活；否則，警察機關仍握有當事人的檔案，並可視情況恢復考管（高雄市政府警察局，1989）。

面對反攻遙遙無期，政府僅能持續打造並維持健康與疫病的界線，在臺灣社會中隔離「名義上」已重返社會的新生份子。除前文提及居住地的限制，包括參政權與特定職業的工作權也一併遭到剝奪（註 10）。但政府也擔心公然將新生份子拒於社會之外，將不利於推動考管作業；尤其面對黨外與海外臺獨勢力的挑戰，「新生份子及案犯家屬對政府多持對立之態度，因而遂為叛亂份子吸收爭取之對象」（高雄市政府警察局，1971b）。由是，負責管教的員警不僅應態度溫暖親切、標舉道德高度或適時施予物質利益；更要顧及當事人的隱私與名譽，以免當事人「受管教」的身份為旁人發現、遭受歧視（註 11）。

而至 1970 年修正《管教辦法施行細則》時，在總統府參軍長黎玉璽、總統府秘書長張群聯名呈總統的公文中，又再度提及：「受管教人以往因公開訪問、受人非議與歧視，致其職業遭受解僱而失業屢見不鮮。為防流弊，特規定訪問應利用時機，作特別或間接方式行之。如因公開訪問，致其職務遭受解僱或失業，訪問人員應予酌情處分，並由考管單位負責輔導就業」（國防部

軍法局，1970）。

即便立法者或黨政高層企圖消弭新生份子與臺灣社會間「可見的」鴻溝，並一再將管教的瑕疵歸咎基層員警的技巧與經驗；追根究底，政府實賦予基層員警過於龐雜且相互矛盾的目標。如前述，政府期待以「不著形跡」、「勿貽反感」的方式，切實掌握新生份子的行蹤與思想情形，並兼顧政治、道德教育和轉化運用的企圖；然各式行跡標著的執法手段，又具體寫入《管教辦法施行細則》等行政命令（註 12）。

更重要地，是否有效監控當事人的行蹤與思想情形，才是基層員警受上級督考的標的；至於提供新生份子各式福利、或處分不當執法的員警等建議，則從未成為具有拘束力的法律條文或政策。致使令當事人及其家屬感到難堪的執法活動始終存在，並持續在日常生活中揭露、強化新生份子之於全體人口的特殊性。

無關乎社會大眾對新生份子的觀感，也無關政府如何改善執法技巧、釋出情感或物質的善意；維持新生份子孤立、弱勢的處境，並將叛亂犯或感化犯重新打造為順服政府的新國民，既是考管作業的手段、也是目的。當考管作業運作如常、而政府持續進行監控、動員與排除，即在法制上鞏固人口中「健康」與「污染」的界線。

參、警察的角色

上文已扼要說明考管作業的制度性安排。不過，任何的法制與政策，仍有賴數量龐大、充任耳目手足的執法人員付諸實踐。尤其身為考管作業最主要的執行者—警察，既指涉個別的執法人員、也是兼有水平與垂直分化的官僚組織，唯有釐清政治偵防工作在警察機關中的定位，以及警察機關內部的組織及勤務安排，方能將考管作業與其執法者帶回既有的組織脈絡。

一、警察與政治偵防

首先，考管作業是戡亂的延伸。儘管就《刑法》或《警察法》而言，追緝並防治叛亂活動本來屬於警察維持治安、打擊犯罪的業務之一，涉及維護國家安全的政治偵防工作仍有其特殊性。進一步說明，在戰後臺灣威權統治的脈絡下，國家安全涵蓋的範疇大幅擴張，而保衛國民黨政權是各治安、情治機關辦理政治偵防工作最核心的目標（註 13）；其中，警察機關負責的任務主要包括下列 4 項（內政部，1957）：

- （一）加強警察偵防工作：督飭地方警察機關，對可疑份子、在逃匪犯、反動標語及文字，依戡亂時期檢肅匪諜條例，嚴密偵查，澈底戡緝。
- （二）獎勵人民檢舉匪諜：督導地方政府暨各級警察機關，依檢舉匪諜獎勵辦法，擴大宣傳，提高人民警覺，注意匪諜滲透煽動，秘密檢舉。
- （三）開闢匪諜自新之路：督飭地方警察機關，依共匪及附匪份子自首辦法暨前在大陸被迫附匪份子登記辦法，發動各界擴大宣傳，喚醒意志薄弱，誤入歧途之青年。
- （四）考管自新自首份子：為切實瞭解自首份子結訓新生之思想及預防再犯起見，經配合有關機關實施感訓教育，並輔導其就學就業，依照考管辦法辦理。

惟須注意到，由於《刑法》第 100 條（普通內亂罪）對「意圖」或「著手實行」的認定標準並不明確。當政府每每強調「手段非法」為叛亂罪的構成要件，實務上又對「陰謀犯」又採寬鬆的認定標準，致使政治偵防的範圍除了具體的犯行外，也包括思想與意圖等層面。最終，沒有人員與財產損失的狀況下，預先判斷國民的言行有

無威脅、衡量其未來可能造成的危害程度，成為警察執行政治偵防的常態。更為尷尬的是，執法工作僅能憑藉外在言行推測個人的忠誠度，且往往只可辨識「哪些人受到感染」、而非確認「哪些人健康」。意謂政治偵防沒有終點，唯有仰賴常態、廣泛的監控，持續自「尚未確診」的國民中挑出政權的敵人。

簡言之，在威權統治下，政治偵防理當成為各治安、情報機關的優先任務，但政治偵防特殊且矛盾的邏輯，又使執行過程困難重重。進一步地，若置於「警察作為一個龐大的官僚組織」的脈絡，政治偵防的困境將更形突顯。

二、官僚組織的效果

誠如 Max Weber 的觀點，官署（bureau）就是「公文」與「生產公文的活動」的集合（Weber, 1978）。進一步說明，現代官僚組織係以冗長、繁複的行政手續和文書工作為基礎。不過，客觀真實尚須轉換為行政機關可辨識、處置的類別，並在中央、基層間層層轉報；過程中，每一個環節都是「篩選資訊」與「建構事實」的工程（Stoler, 2002）。是以，無論政府如何想像敵人的身份或來歷，唯有確保資訊正確、有價值且被無誤地傳遞，方能有效保衛政權。

尤其當政府長期缺乏司法與民意機關監督、而政治犯罪的構成要件又欠具體，執法人員固然享有相對寬鬆裁量空間，但執法品質的好壞悉由政府概括承受。換言之，警察機關本身—尤其位居政府與社會的邊界、充任耳目手足的基層執法人員，同樣是政府加強監督的對象；不僅防範有毒思想滲透，建置精準且有紀律的警察部門更是政府鼓舞「民心士氣」、維持「國民對政令之信仰」的方式（臺灣省警務處，1958）。而欲有效辦理政治偵防，警察機關必須控管情報的品質，以及考核警察人員的績效與忠誠。

（一）管理情報品質

除了物理距離，民間社會與黨政軍高層實相隔漫長的行政程序，且當政府大規模、常態性地自民間社會汲取資訊，黨政軍高層形同將「知的權力」讓渡予經手承辦的官僚組織—特別是位處官、民邊界的基層執法者。政府必須盡其有限的資源與時間，確認政治偵防的成果無誤、並有轉報上級的價值。

故以基層警察常態、例行且針對不特定多數人的政治偵防工作—「社會治安調查」為例，在公文表單的設計上往往留有鑑定「來源可靠性」與「內容正確性」的欄位，由撰寫該份報告的警員（原報人）填寫，以期由源頭把關情報品質。又或者，透過檢附剪報、照片等物證，以及註明情資來源等方式，提供上級鑑別情資的良窳；尤其情報係由貼近目標的線民提供、而警民雙方似又存在可信賴的私人關係，該份資料往往會受到重視，並在層層傳遞的過程中反覆強調（註 14）。

然無論公文欄位如何設計，官僚組織本身即是篩選機制的核心。再以「社會治安調查」為例，在地方（縣市）層級，每一份情資或報告約經歷五至八位承辦人審核，端視原報人所處的位階（註 15）。更重要地，各個環節查證事實的能力與責任並不相等。倘若監控目標不固定、原報人與線民又是單線聯繫的關係，若非情節重大、或與其他警員的目標重疊，情報未必有查證的機會。

當蒐集、管理訊息的工作分別由不同部門或層級負責，而訊息的內容與來源又高度保密，各階層所認知的「事實」悉仰賴下級提供；欲透過官僚組織控管情報的品質，意謂承辦人要持續挑戰、拆解自身立足的「事實」基礎。惟按官僚組織運作的邏輯，原報人本來就不應（也不會）呈報錯誤的情報，且實務上，政府也難以回頭追查目標的生活瑣事或言談細節、逐一確認情資的真

實性。又或者，若情報的內容尚未發生，承辦主管既無法等到發生後才作成決定，原報人亦無法保證將來沒有變故（註 16）。

換言之，政治偵防的結果並非「必然為真」，只是「尚未證明為有誤」，然而在確認前，情報內容多被承辦人視作既成事實，並依此為刪改、評估或行動的基礎。但政治偵防的目的不在追求普遍、必然的真理，而是鞏固政權；縱使運作上存在若干問題，基層警察機關仍能逐層生產、篩選供黨政軍高層參考的素材。

（二）管理執法人員

另一方面，官僚組織並非單純「輸入—輸出」的裝置，除運用適當的技術自民間社會汲取情報，同時確保所獲正確且有價值，欲使政府機關有效運作，尚須仰賴眾公務人員妥善分工，並確實執行上級的指令，而與個人升遷切身相關的獎懲壓力，往往是驅使執法人員的主因（蕭伶仔，2009）。

再次以「社會治安調查」為例，警務處（警政署）經綜合考量人員編制、業務繁簡及轄區環境等資訊，會將各級警察機關分為不同等級；繼之，按職位性質、任職單位的級別課予不同的合格分數（臺北市中正區戶政事務所，1988a，1988b，1992）。原則上，各縣市警察（分）局的保防室（組）須逐月統計該單位所有人員的社調成績，並以六個月為一期結算、敘獎（臺灣省警務處，1969）。

事實上，政治偵防工作必須「快且準」（蕭伶仔，2009），影響成績的變數不外下列三項：時效、準確與產量。由於每一位警員（乃至行政人員）都須分擔程度不一的政治偵防工作，所蒐報的內容難免重疊。而依規定，凡有重複、逾時或已經媒體報導的情報將不予計分；「講究時效」不僅讓政府即時掌握民間社會的動態、縮短反應時間，更是執法人員競爭績效、以免工作白費的

動力。

然相較「形式上」的完整程度—包括情報來源、內容具體明確等，情報是否準確往往非核分當下所能判斷；尤其當承辦人經手時間短暫、而事件尚未發生，政府對時效的要求更壓縮承辦人求證的彈性，且為達成當期的及格門檻，廣泛地嘗試題材、或生產零碎且難以查證的「事實」，應是警員面對績效壓力的生存策略。以 1972 年 10 月 29 日高雄市第二分局提交的情資為例，某商家即因窗戶形狀酷似臺獨標誌而遭到警方關注（高雄市政府警察局，1971a），且由實際的案卷可見，提交看似無涉具體活動、內容難以驗證的情報，原報人所獲得的分數未必較低。

最後，除了追求效能以外，保衛政權的另一前提來自行政官僚對政權的忠誠度。尤其警察本身即是政府用以識別敵我的執法人員，除要「刻苦耐勞、熱心為社會服務」，「忠黨愛國」更是基本要求（臺灣省警務處，1954）。

但無論政府如何甄補、培訓忠貞的警員，所有偵防技術仍僅及於個人的外在行為。警察機關同樣無法保證成員心理健康無虞，因而有必要防範滲透或因粗心而洩密。其中，採取化名、代號等「匿名」措施，即是最基礎的保密機制；故凡線民、警員與單位各有辦理政治偵防工作使用的代號或化名。同時，匿名形成的「斷點」也切割資訊流通的範圍；縱使案卷內容在傳遞中並無更動，不同層級（包括原報人）僅各自獲得片段的資訊，難以由單份報告完整掌握情報的來源或去向。

綜上，介於黨政軍高層與民間社會之間，尚存在規模龐大、扮演「耳目手足」的官僚組織；唯有執法人員忠誠、確實地執行任務，方能辨識並排除潛伏的威脅。然無論是篩選資訊或激勵—約束執法人員，維繫政治偵防的機制實有諸多游移（乃至衝突）的空間。一方面，政府汲取情報的同時，仍試圖兼顧品質、效率與保密

等多重目標；但各級承辦人又難以把關情報來源與真實性。最終，大量零碎且未經驗證的「事實」持續送往決策核心、成為黨政軍高層判斷的依據。

三、業務重心移轉

誠如前述，當執行政治偵防時，警察往往須在沒有人員、財產損失的狀況下，預先評估思想、言論可能造成的危害。不過，絕大多數的被監控者並無顛覆政權的企圖或能力。當政府積極尋找一生產「敵人」，許多起自誇大或過度詮釋的偵查行動往往無疾而終，或累積大量瑣碎又缺乏實益的資訊。

若以更口語的方式形容，政治偵防實為政府「主動找事給自己做」的過程。誠如前文，政權的敵人無所不在、潛伏於人口之中，有賴各治安、情報機關精準識別。矛盾的是，一旦敵人挑出、且經由官僚組織層層認證後，就成為「真實存在」的客觀事實；然政府既無法將之澈底消滅、又不能置之不理。

故置於戰後臺灣的脈絡，「監控」（包括以考管、輔導、管教或其他名義）同時具備積極與消極的面向。「監控」意謂與敵人長期共存、且是一種「不得不然」的讓步；過程中，政府必須投注龐大的資源、細緻地執行各種管理措施，以降低威脅、並期待真正將敵人消滅。

此外，若扣除接收初期與街頭抗爭激烈的 1980、1990 年代之交，威權統治期間的警民比約在 1:245 至 1:514 間浮動，意謂平均每一萬位國民中只有二十餘位正式警員維持社會秩序（註 17）。且政府補充員額的速度不僅落後人口成長，凡遇有困難、新興或權責不明的業務，政府往往將警察列為協助單位，或直接要求警察組成各式任務編組專責處理（古奠基，1985；張淵崧、章光明，2013）。在在使警察在人力不足、勤務規劃與績效制度不健全的工作環境下，長期

處於過勞、高壓的狀態（許文義，1991；詹益彰，1999）。

面對繁重的勤務與績效壓力，「選擇性辦案」成為警員不得不然的策略；更具體地，優先選擇線索明確、易偵破或有豐厚報酬的案件辦理（詹益彰，1999）。常態性的政治偵防多難有宣告偵破的機會，終淪為基層不得不做、但又吃力不討好的業務——徒增工作量但收穫有限。

若採取直接查察的執法方式，甚至會賠上警民關係、埋下或強化當事人及其家屬的反抗意識。故在人口組成複雜的都會地區，基層警察機關（如派出所）往往無暇、也不願接手如考管作業等基層的政治偵防工作；不僅報告輒有內容草率、重複或拖延者，承辦人也伺機將相關業務轉予其他部門。

總結上述，儘管警察機關企圖以繁複的行政程序確保資訊品質，官僚組織本身就是打造事實的來源；又政府高度仰賴封閉的治安、情報機關汲取「事實」，最終僅換得大量未經查證的資訊。更重要地，政治偵防並非警察唯一的工作。囿於人力不足但業務量日益膨脹的困境，政治偵防反而成為消耗警力的「黑洞」，致使政策或法制期待的目標流於形式。

肆、檔案中的政治偵防

本文的核心——新生份子的考管作業，是政府試圖與明確已知但無法澈底排除的敵人共存的措施。但無論法制、政策揭示的理想為何，欲跨越時間、空間限制，並有效指揮規模龐大的官僚組織，紙上、公文作業仍居重要角色。是以，下文將細緻檢視，《陳三興》（1975-1994）、《柯旗化》（1985-1996）與《臺灣政治受難者聯誼會》（1986-1990）等 3 份考管作業中產生的檔案。

進一步說明，上述 3 案的內容以簽、函的草稿為大宗，因而保留各級承辦警員（官）的修正

意見、擬辦方針與主管裁示。也由於公文檔案必須呈現符合法令及上級期待的執法活動，而非止於記錄真實；唯有檢視案卷層層易手的過程，本文才得以釐清威權統治下政府的運作邏輯——包括「事實」與「共存」的關係，以及各承辦人處置「事實」的方式。

一、平庸的目標

考管作業係為掌握當事人行蹤及其思想的「康復」狀況；兩項任務環環相扣，後者更是考管的核心目標，故當叛亂犯服刑結束，並由原居住地的警察機關接手考管時，除要比照一般罪犯登錄如住址、學歷、現職、外貌與重要親族等基本資料，更會參酌案情和獄中表現，提出相應的考管計畫。以陳三興為例，高雄市政府警察局（尚未升格直轄市）的保防組即研判（高雄市政府警察局，1977a，1977b）：

- （一）陳某早年於省立雄中求學時，其個人淺陋的學能，不正確的意識與年輕盲動的特性不滿政府。歧視外省同胞，籌組叛亂組織意圖推翻政府惡性重大。
- （二）陳某曾受十五年重刑之處罰在獄之考核情形紀錄良好。列管伊始，未見端倪，有否安全顧慮尚在偵考中。但依常理判斷，長期鐵窗之苦，陳某不可能全然釋懷。其對政府多少存有記恨，似在意料中。

基此，在家庭狀況、日常言行與經濟來源外，陳三興的人際交往同樣列為偵查重點；尤其陳三興涉入的是臺獨叛亂案，負責管教的警員不僅要防範陳三興同其他案犯來往，「是否與外省同胞做朋友」也成為評估當事人心理狀態的指標（高雄市政府警察局，1977b）。然「利用義工二人夜晚密查提報資料」，警察機關並無查獲任何陰謀、不法或不妥活動，遂作成初步的結論：

「該陳某家有父母兄弟等多人又有正當職業又有技術在身，維持家庭生活忙碌無閒暇時間作不法交往或活動」（高雄市政府警察局，1977b）。

事實上，這種「持續防範、又無所獲」的偵防工作才是考管作業的常態。儘管〈考查資料表〉將新生份子的日常生活、家庭狀況、思想及政治參與一概列為蒐報標的，《陳三興》1977至1986年間共22份〈考查資料表〉實高度雷同、反覆確認當事人安全無害。

除了當事人確實沒有實質的犯行，基層員警的執法能量不足，同樣是造成〈考查資料表〉內容一再重複的關鍵。承前文，基層警察機關的業務繁重、人力吃緊，比起嚴密監控當事人的思想狀態，查證行蹤或作息無疑更為容易。由是，因應當事人的作息與移動，最基層、常態的考管作業則依官僚組織與行政區的邊界，分割為若干平行且零碎的業務，由不同行政區的基層警察機關共同分擔。

惟例行考管的品質終究沒有隨參與人數增加、目標重疊而提升，即使承辦警員以距離遠近或配合作息為由尋求其他分局「就近代為查明協管」，22份〈考查資料表〉的內容仍大同小異、難有深入的結果（高雄市政府警察局，1985）。追根究底，只要當事人未以任何形式涉入政治——包括人際關係、言論或採取實際行動，考管作業僅能持續更新基本資料與生活近況。

簡言之，為與敵人共存，必須澈底掌控新生份子的日常動態，然對不同尺度或層級的使用者而言，資料的意義並不均質。尤其當政府試圖以當事人的言談內容、閱讀書籍或政治參與的情形確認「康復」狀況，輔考工作實際累積的「事實」往往止於個人基本資料。

但無論〈考查資料表〉如何正面陳述當事人的言行舉止、且一再註明「無安全顧慮」或「（尚）無發現」，安全顧慮始終存在。舉凡「早出晚歸，經常不在家」或「從事代書工作，結交

對象廣」，仍可成為警方宣稱「有安全顧慮」的基礎。亦之，有無安全顧慮實與具體不法情事無干，只要沒有發現新事證、或經指示終止考管，警察僅能依法維持既有的考管工作及規模（高雄市政府警察局，1982、1984、1985）。最終，隨當事人移動更為頻繁，例行、常態的考管作業也趨於瑣碎且被動，既無法準確鑑別不同輔考對象的差異，而一旦當事人真的「再犯」，基層執法者也難以積極因應。

二、競爭事實

在上一節，本文主要討論例行考管作業的效果（註 18），其中，執行者並未積極監控當事人的日常動態，受輔考的對象也沒有公然挑戰政府的權威（註 19）。故只要基層執法者穩定生產「事實」，蒐報的疏漏便不是問題、甚至未被意識到。不過，一旦發覺新生份子涉入政治事務—尤其立場與政府相左的組織或活動，警察機關的處置方式即大為不同。

誠如《陳三興》、《柯旗化》檔案中，年份晚於 1986 年的案卷，不僅有基層警察機關例行填報的〈考查資料表〉外，也包括眾多由辦理「社會治安調查」產生的〈社會情報報告〉。此時，當事人已非單純背負前科的出獄叛亂犯，而是下一起叛亂案件的陰謀犯或嫌疑人；進一步地，偵防的力度更因其「新生份子」的身份而提升。

具體而言，監控者的來源不再侷限轄區邊界與行政層級。凡取得相應的情報，每位警員都能直接或間接地參與偵防，而透過〈社會情報報告〉傳遞情資，則讓資訊更新的頻率從例行考管的一個月、半年至一年不等，壓縮為事發後一到三天。由是，社會治安調查的目標實與考管作業重疊—同樣針對 1980 年代中後期涉入政治的高雄市新生份子，二項平行的偵防工作汲取、累積的「事實」更彼此競爭。

相對講求時效的社會治安調查，考管作業顯得遲鈍、被動且瑣碎。而自 1986 年以降，高雄市政府警察局一再以社會治安調查的成果糾各正分局考管不確實、未能掌握新生份子的動態。然細究《陳三興》等 3 份檔案、共 82 件〈社會情報報告〉，公文流程的時間註記顯示承辦人幾乎無暇親自確認內容；又或者，由於資訊的來源、性質特殊而難以查證（註 20）。意謂承辦人僅能憑藉案卷援引的人證、物證判斷情資的可信度。而 3 份檔案中，亦缺乏證據顯示保防單位曾查證任一筆〈社會情報報告〉（乃至其人證、物證）是否正確可靠。

故在考管作業與社會治安調查競爭事實的過程中，與其將考管作業的「失敗」、「不真實」直接歸咎制度本身或基層警員的執法能力，政府評價「真實」的邏輯同樣關鍵。事實上，「有勝於無」的思維深植各式犯罪偵防的工作中，導致巡邏、臨檢或勤區查察等「攻勢勤務」日益繁重。最常見地，由於「不可能沒有犯罪」，無關轄區實際的治安狀況為何，基層警員仍應逮捕、移送一定數量的犯人（呂育生等，2008）。

政治偵防同樣面臨相似的狀況。誠如考管作業的初衷：政府並不信任矯治的成效、且預期當事人一定會再犯。唯有持續獲得新事證，方符合政府對新生份子的期待。即便情報的內容未必為真，釐清錯誤已非的首要目標；相反地，為驗證情報揭示的「威脅」，監控、防範的業務只會持續膨脹。

而在《陳三興》與《柯旗化》中，針對兩人的社會治安調查與考管作業均持續進行至 1990 年代中期，然除個人基本資料外，〈考查資料表〉的內容多是重述社會治安調查的結果。嚴格來說，警察機關並無調整執法的策略或制度；但自 1980 年代中期以降，管教前科犯的例行公事實逐步退場，由犯罪偵防接手，成為政府監控新生份子最主要的方式。

三、執法的難題

單憑紙上作業，警察無法保衛政權；無論是蒐報情資或動用強制力，執法人員終究要親赴現場、將各種指令與政策付諸實踐。不過，外勤工作亦需遵守法令規範，起碼形式上具備「依法行政」的外觀。倘若「犯行」不足以起訴或定罪，即使當事人持續從事政治活動、令政府深感頭痛，警察也無法恣意動手抓人。

故介於「側密注偵」和正式逮捕之間，基層員警尚有眾多選項。如檔案《臺灣政治受難者聯誼會》，則完整紀錄高雄市警方 1986 年 9 月、10 月間出手反制新生份子籌組政治組織的過程。

依 9 月 11 日傍晚高雄市政府警察局保防室填製的〈電話抄報單〉，警政署主要有列三點指示（高雄市政府警察局，1986）：

- 一、新生份子要籌備組織臺灣政治受難者聯誼會，訂於 75.9.14. 日假臺北市長安西路甲天下餐廳內集會。
- 二、新生份子名冊公文於 9 月 13 日前由警署保防室傳真到本室。
- 三、文到請予以疏導約制，並將績效報署。

嚴格來說，法律並未明文禁止刑事案件的出獄人組織社團（吳宗謀，2015）；至於屬行政命令的《管教辦法施行細則》，也僅要求負責管教的員警應「勸止（新生份子）不任意參加各種社會組織活動」。若查無具體的犯罪事證，依法警察只能就不妥言行口頭警告，或以短期拘留、禁止當事人至外地旅行等方式暫時限制當事人的行動（國防部軍法局，1967）。

按字面解釋，「疏導約制」所指不甚明確；又參照當時往返的公文，「疏導約制」主要為掌握新生份子受邀出席的狀況、加以警告並再三確認其事發時的行蹤。雖然當警察現身「拜訪」時，多數受邀人選擇低調以對，僅以未獲邀請或

有事（病）無法出席回應；但對於公然抗拒、表示有意北上參加聚會的新生份子（如陳三興），警方除記錄外，並無更積極的處置措施。最終，緊急的反制任務逐漸淪為例行性的蒐證工作，與前文討論的政治犯罪偵防相去不大。

本文推測，執法活動變得保守且謹慎一往止於調查、蒐證或現身干預，試圖避免事態擴大，除了係因應民間社會要求政治民主化、落實依法行政的壓力，牽制警察機關的力量也來自自身。承前文，政治偵防工作大多起自誇大或缺乏根據的臆測，且伴隨人口膨脹、社會生活日益複雜，各種「可疑」、「不妥」但又不致引發立即危害的狀況只會有增無減；致使打擊偵防工作逐漸淪為事倍功半、虛耗執法能量的業務黑洞，其重要性與特殊性亦持續萎縮。

另一方面，「政府」終究不是單一、均質的整體，欲「一條龍」地根除已知的威脅，有賴警、檢、審三方逐案協調；然除了少數重大、特殊的案件外，司法系統實難以循同樣的模式處理眾多無足輕重（甚至根本不存在）的「敵人」。換言之，處置「敵人」的程序勢必要分流、逐層篩選，而位居第一線、負責偵查與逮捕的警察機關往往承擔過程中最主要的行政成本，以及最直接的政治成本。倘若單單現身查察都可能破壞警民關係、或激發當事人與家屬的反抗意識，正式逮捕引起反彈將更為劇烈。

故最晚至 1980 年代，政治偵防的目的與手段出現明顯的斷裂，保衛政權依舊是各治安、情報機關最核心的任務；然實務上，由於執法標的與後果皆不明確，警察已難以防治各種已知、且數量持續膨脹的威脅。誠如高雄市警方反制新生份子和陳三興籌組社團的經驗：若非明確獲得上級背書，或掌握足夠具體的犯罪事證，警察只能持續監控，並依職權「有限度地」介入當事人的日常生活。

最終，「保守」成為基層警員應付上級、正

式規範，以及民間社會挑戰的執法策略。當政治偵防形同消耗警力的業務黑洞，官僚組織追求效率、但實際運作又背離效率的矛盾特性，同樣牽制政府徹底清除污染的企圖；致使保衛政權的工作大多侷限基層，主要手段也由實際逮捕轉向長期監控和「疏導約制」。

伍、結論

綜上所述，保衛政權是貫串戰後臺灣威權統治時期的核心政策，藉由「新生份子」這一特殊的人口類別，政府企圖將人口中明確已知、又無法徹底消滅的敵人自民間社會隔離；除為提防當事人罹患的有毒思想復發、擴散，政府也期待重新打造出順服且有道德的理想國民，以使其分擔保衛政權的職能。

然實際的執法圖像與黨政軍高層的規劃並不相符。考管新生份子難以成為基層警察最重要、迫切的任務，且隨著時間推移，例行考管的重要性持續萎縮、流於形式。究其原因，在高層的決策與法令之外，充任耳目手足的官僚組織自有其運作的邏輯，原先用以確保效率與忠誠度的制度性安排，反而成為消耗執法能量的障礙。意謂在警察機關試圖圈禁污染的過程中，其自身也被圈禁在冗長、繁複的官僚組織和公文流程內。惟約束政權的「官僚理性」並非自模型中憑空推導，而是結合法制缺陷、機關屬性、業務性質與實務經驗的產物。

※ 本文改寫自作者 2019 年未發表之碩士論文《與「敵人」共存：臺灣威權統治晚期的新生份子監控體制》

參考文獻

- 內政部（1957）。*內政業務叢書第四集：警察行政概況*。臺北市：內政部。
- 內政部（1966）。*內政叢書：警察行政篇*。臺北市：內政部。
- 內政部警政署（1981a）。運用民防人員協助蒐集情報作業規定。內政部警政署民防指揮管制所，檔號：0069/25428/3/1/037）。
- 內政部警政署（1981b）。運用民防人員協助蒐集情報作業規定。內政部警政署民防指揮管制所，檔號：0069/25428/3/1/036）。
- 王昇（1966）。*政治作戰概論*。臺北市：政工幹部學校教育處。
- 古奠基（1985）。*警政通論*。苗栗縣：作者自印。
- 行政院主計處（1975）。*中華民國六十三年統計提要*。臺北市：行政院主計處。
- 李禎祥（2015）。附錄三 國家的敵人與充滿敵人的國家。載於臺灣民間真相與和解促進會（主編），*記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告*，卷一—清理威權遺緒（頁 127-140）。新北市：衛城。
- 呂育生（編）（2008）。*強化都會區派出所警勤區功能之研究*。臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 吳宗謀（2015）。你所不知道的黨禁。檢自 <http://legalhistorytw.blogspot.com/2015/06/blog-post.html> (Jul. 8, 2018)
- 季源溥（1951）。*防諜常識*。臺北市：正中書局。
- 侯仲宏（2007）。臺灣戰後白色恐怖論析。*國史館學術集刊*，12，139-203。
- 倪子修編（2014）。*補償基金會十五週年成果紀念專輯：1998-2014*。臺北市：財團法人戒嚴時期不當判亂暨匪諜審判案件補償基金會。

- 高明輝口述、范立達紀錄（1995）。*情治檔案：一個老調查員的自述*。臺北市：商周文化。
- 高雄市政府民政局（n.d.）。本市各區歷年戶口數統計網站。檢自 <http://cabu.kcg.gov.tw/cabu2/statis61B2.aspx> (Jul. 8, 2018)
- 高雄市政府警察局（1971a）。發現有偽臺獨標識「△○」符號時，應隨時具報，偽臺灣獨立黨案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0044/215/005/1/155。
- 高雄市政府警察局（1971b）。抄發本處防制海外偽「臺獨」叛國份子向國內滲透發展執行要點等件令，防制偽臺獨滲透活動工作加強檢查管制與漁民保防工作，防範陰謀叛亂份子偷運武器入境案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0059/215/008/1/022。
- 高雄市政府警察局（1977a）。函送特別考管新生份子陳君乙名管制目標卡三頁考管計劃表一頁，陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/141。
- 高雄市政府警察局（1977b）。檢附高雄市警察局特別考管新生份子陳君乙名考管計畫表一份。陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/140。
- 高雄市政府警察局（1980）。檢送乙級考管新生份子陳三興一名協管資料表一份，陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/134）。
- 高雄市政府警察局（1982）。查所報乙級考管新生份子陳三興協管資料表隨文檢還請照批註重新填報。陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/096。
- 高雄市政府警察局（1984）。陳三興遷出請查明接考，陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/082。
- 高雄市政府警察局（1985）。陳三興乙名仍住高雄市陳新安律師事務所設陳三興綜合協談中心從事代書工作日夜均住該處函請就近代為查明協考，陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/073。
- 高雄市政府警察局（1986）。檢送新生份子籌組「臺灣政治受難者聯誼會」邀請對象名冊一份如附件請予以疏導約制並將績效函報本單位，臺灣政治受難者聯誼會案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0075/215/073/1/017。
- 高雄市政府警察局（1989）。丙級輔考新生份子劉天順、郭清淵、廖登囑、陳明發乙級輔考新生份子陳深景撤考新生份子陳明楷、劉世龍等參加分離團體活動請加強考查蒐集有關資料隨報，臺灣政治受難者聯誼會案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0075/215/073/1/005。
- 高雄市政府警察局（1989）。柯旗化對民進黨人年底參選分析，柯旗化案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0074/222/004/1/022。
- 高雄市政府警察局（1991a）。本單位輔考對象乙級新生份子陳三興、蔡財源等二人在貴轄演講尚有蒐証請惠寄內容一份俾資參考，陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/032。
- 高雄市政府警察局（1991b）。乙級新生份子陳三興出版「新國家第九期」鼓吹「臺獨」並編「臺獨小冊」大量贈閱，陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/027。
- 高雄市政府警察局（1991c）。乙級新生份子陳三興、蔡財源、陳深景參加「臺灣新國家聯盟」任該盟之中央委員檢附該盟名冊一份，陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/025。
- 高雄市政府警察局（1993）。甲級新生份子陳三興參加「臺灣政治受難者聯誼總會第七屆會員大會」情形，陳三興案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/007。
- 高雄市政府警察局（1996）。檢陳一般考核對象柯旗化定期查考表乙份，柯旗化案。國家發展委員會檔案管理局，檔號：A383130000C/0074/222/004/1/001。
- 許文義（1991）。論我國當前警察職務協助問題之所在。*警學叢刊*，27(4)，5-16。
- 國防部軍法局（1967）。修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則，戡亂時期防匪諜罪犯再為匪工作實施

- 辦法及管教實施辦法。國家發展委員會檔案管理局，檔號：B3750347701/0041/3131318/18/1/007。
- 國防部軍法局（1970）。修正臺灣省戡亂時期預防匪謀再犯管教辦法施行細則案，戡亂時期防匪謀罪犯再為匪工作實施辦法及管教實施辦法。國家發展委員會檔案管理局，檔號：B3750347701/0041/3131318/18/1/009。
- 張淵崧、章光明（2013）。警察業務發展史。載於章光明（主編），*臺灣警政發展史*（頁 157-212）。桃園縣：中央警察大學。
- 黃丞儀（2015）。戒嚴時期法律體制的未解難題與責任追究。載於臺灣民間真相與和解促進會（主編），*記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告*，卷三面對未竟之業（頁 15-70）。新北市：衛城。
- 詹益彰等（2000）。*查察警察行政及偵查業務專案小組報告*。監察院內政及少數民族委員會專案小組報告，未出版。
- 臺灣省警務處（1954）。*臺灣警務*。臺北市：臺灣省警務處。
- 臺灣省警務處（1958）。*卿雲會報專題報告—社會治安與犯罪偵查預防*，未出版。
- 臺灣省警務處（1969）。*臺灣省警務處五十九年度工作檢核標準表專輯*。臺北市：臺灣省警務處。
- 臺北市中正區戶政事務所（1970）。抄發「特殊份子限制遷入特別警衛區線執行要領」希遵照辦理理由，特殊份子限制遷入。臺北市中正區戶政事務所，檔號：0059/0072/ 城中 1/1/167。
- 臺北市中山區戶政事務所（1988a）。社會情報蒐集競賽之蒐報需求重點，其他。臺北市中正區戶政事務所，檔號：77/2.3/1/2/1。
- 臺北市中山區戶政事務所（1988b）。社會情報蒐集補充規定要點，其他。臺北市中正區戶政事務所，檔案：77/2.3/1/6/33。
- 臺北市中山區戶政事務所（1992）。社會治安調查工作考核實施要點。臺北市中正區戶政事務所，檔案：81/2.1/1/7/65。
- 劉恆奴（2008）。革命反革命：南京國民政府時期國民黨的法律論述。載於王鵬翔（主編），*2008 法律思想與社會變遷*（頁 255-304）。臺北市：中央研究院法律學研究所籌備處。
- 蕭伶仔（2009）。*走進白色家庭：一九五〇年代政治受難者家屬生命歷程探究*（未出版之碩士論文）。國立清華大學，新竹市。
- 蔡進閔（1996）。激勵管理與我國警察人員升遷體系之研究。載於蔡德輝（主編），*警學叢刊彙編，第四輯警察行政類*（頁 183-218）。桃園縣：中央警察大學警學叢刊社。
- 魏鏞等（1987）。*中華民國七十五年六月行政工作報告*。行政院研究發展考核委員會行政工作報告，未出版。
- Kafka, B. (2009). Paperwork: The State of the Discipline. *Book History*, 12, 340-353.
- Stoler, A. L. (2002). Colonial Archives and the Art of Governance. *Archival Science*, 2, 87-109.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (Fischhoff, Ephraom Trans.). Guenther Roth & Claus Wittich(Eds.). Berkley: University of California Press.

註釋

- 註 1 參酌「戒嚴時期不當叛亂暨匪謀審判案件補償基金會」截至 2014 年審核通過補償的案件數目，在 1949 至 1986 年間至少有 7965 人曾受軍事審判，並有 809 人（約 10.2%）遭到判處死刑或於緝捕、監禁的過程中死亡；其餘案件主要集中 14 年（含）以下有期徒刑共計 3478 人（約 44%）與感化教育的 1834 人（約 23%）（倪子修編，2014，頁 37）。
- 註 2 凡在敘述中提及整份檔案時，本文一律以雙箭號註記，以求簡潔、並突顯檔案與各別表單、案卷的位階差異；惟於參考資料中，本文仍延續既有引註資料的格式。以《柯旗化》為例，實際的監控活動可能早於 1985 年、或持續至於 1996 年以後；然遷就高雄市政府警察局管理及移轉檔案的狀況，本文僅能分析 1985 年至 1996 年共 32 件案卷，並提出有限的推論。

- 註 3 文中裁示的背景，係國防部來函：「…叛亂犯判罪後，經特赦而免除其刑之執行者，應否依《戡亂時期預防匪謀再犯管教辦法》管教無明文規定，請釋示」（國防部軍法局，1967）。
- 註 4 依《管教辦法施行細則》第 5 條：「匪謀案犯出獄或離感化機關後，應予管教及運用之事項應為調查、訪問、勸導、教育、責付、運用、獎勵及懲處等八部份」；上文綜合整理自本條第 3（勸導）至第 6 項（運用）之內容（國防部軍法局，1967）。
- 註 5 在《管教辦法施行細則》第 5 條第 6 項，即列舉政府期待新生份子分擔的任務；包括：調查所住地區可疑人物、協助偵查匪謀案件、協助搜索逃匪、秘密監視匪嫌份子與提供治安情報等（國防部軍法局，1967）。
- 註 6 引號內文節錄自《管教辦法》第 9 條（國防部軍法局，1967）。
- 註 7 警勤區即是警察勤務的基本單位。為避免分割村、里、保等地方自治單位，以一村（里）設立一個警勤區為原則；若該村（里）的人口或地域範圍過大或過小，得變通為一村（里）內設立兩個警勤區、或一警勤區內轄兩個村（里）。最後，結合若干警勤區，即為該管派出所或分駐所的轄區範圍（內政部，1957，頁 26；內政部，1966，頁 33）。
- 註 9 有關新生份子短期旅行的管理，則依《管教辦法》第 13、第 14 與 15 條規範（國防部軍法局，1967）。
- 註 10 截至 1990 年代初，至少有 33 條法律或行政命令排除政治受難者應考及任用的資格；意謂新生份子長期無法擔任公職，或從事如醫師、律師等具有專業證照之職業（高雄市政府警察局，1991b、1993）。
- 註 11 依《管教辦法施行細則》第 7 條，考管作業應以「不使旁人發現其（受管教人）為受管教人」為原則，以免受管教人遭致恐懼、歧視；故調查工作宜避免採取「行跡標著」的方式，應尋覓可靠人選打探情資、或用當事人下班（課）後或假日的時段登門訪問等（國防部軍法局，1967）。
- 註 12 如《管教辦法施行細則》將各式公民集會前後、當事人或同居人有疾病、家有喜（喪）事等列為適合警察訪問的時機，以「核實印證或補充辦理調查內容」、同時「安撫慰勉並要求澈底了解」政府認為新生份子應該（或不應該）做的事（國防部軍法局，1967）。
- 註 13 《刑法》自 1934 年頒行以來，並無明文規範國民的政治主張；且在行憲後，已不允許公然立法保障國民黨及其意識形態的優勢地位（劉恆姮，2008，頁 272-274、頁 277-279）。因此，透過司法實務擴張解釋《刑法》內亂、外患罪的條文，治安機關自行創設並使用「合於黨意」的執法標的，遂成為國民黨延長訓政的變通之道。意謂在戰後臺灣的威權統治時期，國民黨形同與中華民國居於同等的位階；而由國民黨掌握的政府機關或政權，才是需要特別捍衛、排除競爭的領域（黃丞儀，2015，頁 46-47）。
- 註 14 事實上，部份作業規範更敘明：「若該情報不是由線民提供，按規定應視同一般報案受理、而非列為社調（情）資料」（內政部警政署，1981a、1981b）。
- 註 15 具體而言，有關原報人位階及其情資傳遞路徑，主要分為下列 3 種（內政部警政署，1981a，1981b）：
1. 派出所：原報人、派出所所長、分局保防組（組員、組長）、總局保防室（承辦人、偵防股長、正副主任）；共計 8 人經手。
2. 分局：原報人、分局保防組（組員、組長）、總局保防室（承辦人、偵防股長、正副主任）；共計 7 人經手。
3. 警察局（總局）：原報人、總局保防室（承辦人、偵防股長、正副主任）；共計 5 人經手。
- 註 16 常見的情形如：警方事先獲知某新生份子將於某場集會發表演說，而聯繫該管警察局協助掌握動態；然至活動當天，當事人並未如期出席（高雄市政府警察局，1991a）。
- 註 17 有關警民比的計算，本文綜合整理自臺灣省警務處（1954，1958）、內政部（1957）、行政院主計處（1975）、魏鏞等（1976）、蔡進閱（1996）、詹益彰等（2000）及查詢內政部戶政司 2012 年人口資料庫等資料。
- 註 18 須注意到，本文雖以「例行」、「常態」形容《陳三興》1977 至 1986 年間共 22 份〈考管資料表〉，各

份表單的時間跨度並不一致；主要分為 1 個月、3 個月、6 個月與 1 年等類型。但無論何者，皆難以呈現當事人即時的動態；又按表上的填報日期可知，有時承辦警員甚至在期中即已填妥當期的〈考管資料表〉，形同直接省略後半期的考管資料。

註 19 即使本文未能取得詳細的數據，然綜合比對既有（2019）關於政治案件的三大官方統計資料，以及 1986 年 9 月高雄市警方因應新生份子籌組「臺灣政治受難者聯誼會」生產的檔案，本文推估：與政治事務絕緣的「素人」應佔新生份子的大宗。

具體而言，按 2014 年戒嚴時期不當叛亂暨匪諜案件補償基金會出版的《十五週年成果紀念專輯》公佈的數字 7965 件，為本文撰寫時（2019）辨識度最高、數據最保守的統計資料；惟對照 1986 年新生份子成立「臺灣政治受難者聯誼會」時，高雄市（人口計 132 萬人，約佔全國人口的 6.77%）僅有八位新生份子獲邀（內政部戶政司，2012；李禎祥，2015，頁 214；高雄市政府民政局，n.d.；高雄市政府警察局，1986）。

註 20 當原報人是情報的唯一來源—包括與線民為單線領導的關係、或填報的內容與第三人無涉，更提高確認資訊真偽的難度。舉例而言，在《柯旗化》中，原報人兩度將戶口查察時與當事人對談的內容以「柯旗化自美返臺後之言行」、「新生份子柯旗化對民進黨此次參選分析」為題呈報；然像這類純粹紀錄個人的看法或觀點的〈社會情報報告〉，除交由當事人親自確認外、幾乎無其他途徑可辨識內容正確與否（高雄市政府警察局，1989，1991c）。