

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Science

National Taiwan University

Master Thesis



與「敵人」共存：
臺灣威權統治晚期的新生份子監控體制

Living with ‘the Enemies Within’ :
The Monitoring System for the Reborn (Hsin Sheng Fen Tzu)
In Taiwan’ s Late-Authoritarian Period

廖泓叡

Hung-Jui Liao

指導教授：黃長玲 博士

Advisor: Chang-Ling Huang, Ph.D.

中華民國 108 年 7 月

July 2019



感謝

慈林教育基金會
2017 年慈河獎學金
獎助本論文寫作

與「敵人」共存：
臺灣威權統治晚期的新生份子監控體制



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（簡稱「政府」）企圖與敵人共存的手段和效果。進一步說明，由於無法將明確已知的敵人—叛亂犯徹底消滅，自 1950 年代初期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，政府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，黨政軍高層的期待從未徹底落實。相反地，政治偵防的特殊性與機關內部層級分化的組織型態，實賦予執法人員游移、反轉垂直階序的彈性；而管教措施本身的缺陷、警察機關龐雜的業務與隨人口持續膨脹的治安壓力，更導致例行的監控及管教任務淪為基層不得不做、但又得不償失的業務黑洞。

即至 1980 年代，作業彈性、講究時效的偵防手段逐步取代例行監控的職能，政府仍難以有效約束當事人的日常動態、或藉機將威脅再次排除。追根究底，充任耳目手足的官僚組織有其運作的邏輯—既能維繫政府機關運作不綴，又容許個別承辦人彰顯動性；最重要地，官僚組織也牽制巨觀體制揭示的政策（治）目標，使警察保衛政權的工作流於形式、重要性日益邊緣。

關鍵字：中國國民黨、威權統治、警察行政、監控、政治犯

**Living with ‘the Enemies Within’:
The Monitoring System for the Reborn (Hsin Sheng Fen Tzu)
In Taiwan’s Late-Authoritarian Period**



Abstract

By analyzing the archives produced by Kaohsiung City Police Department, this thesis attempts to portray the ideal methods and the actual results of the monitor-reeducate duties carried out by rank and file police officers towards the local post-jail political dissidents, such as Chen San-Hsiang (陳三興) and Ko Chi-Hua (柯旗化), as part of the overall policies of the KMT Government (hereinafter referred to as “the Government”) to deal with ‘the enemies within’ in Taiwan during the post-WWII authoritarian period from a bottom-up perspective.

In light of the fact that the Government could not entirely wipe out ‘the enemies within’, namely, the post-jail dissidents, whom the Government had already identified via formal judicial procedure, all post-jail dissidents were given since the early 1950s a new identity ‘Hsin Sheng Fen Tzu’ (or the Reborn), upon whom the Government imposed constant inspection and strict restriction in case they would rebel again. Meanwhile, through the day-to-day monitor-reeducate routines, the Government also tried to transform these ‘enemies within’ into obedient, conscientious citizens of the ideal type.

However, for the local police officials who were the actual executors of the day-to-day monitor-reeducate routines, the policy goal mentioned above was never achieved. In fact, due to the special characteristics of political surveillance and the bureaucratic structure of government apparatus, officials, especially at local levels, were able to retain certain leeway for their own judgement and benefit.

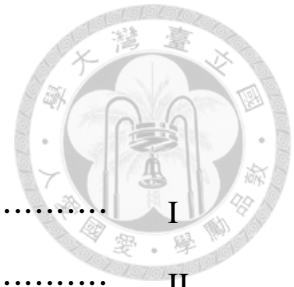
Also, combined with the flaws within the SOP of the monitor-reeducate routines and the unreasonable working conditions of the Taiwanese police department after WWII, the daily monitor-reeducate routines, which would occupy considerable time and manpower but with very little effect, had become a headache for local police.

As the paradigm of political surveillance shifted in the early 1980s, the daily monitor-reeducate routines on the Reborn were slowly replaced by other more efficient approaches. Throughout the post-WWII authoritarian period, the Government could neither accurately control (or even detect) the everyday activities of the Reborn, nor frame and arrest the dissidents at will. Practically, the bureaucracy operated with its own logic, ensuring its smooth daily function without much actual achievement while at the same time reserving flexibility for individual officials as well.

Most important of all, as the Government sought to cage the Reborn in specific areas inside civil society, so as to contain any dissemination of the ‘poisonous thoughts’ harbored by post-jail dissidents, the Government itself was also caged by the bureaucracy within. Thus, from the grassroots level to the top of the police department hierarchy (or perhaps, to the top of the authoritarian regime as a whole), the entire system, which continued to marginalize and incapacitate the role of political surveillance in practice, had failed at its core policy goal for defending its own political power.

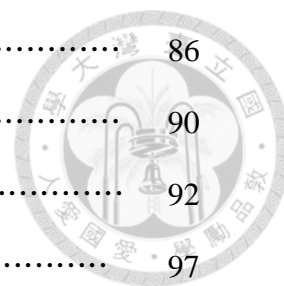
Keywords: Kuomintang, Authoritarian Rule, Police Administration, Surveillance, Political Prisoner

目錄



中文摘要	I
英文摘要	II
目錄	IV
表目錄	V
第一章 緒論	1
第一節 問題意識	1
第二節 文獻回顧	5
第三節 研究方法	10
第四節 研究限制	12
第二章 打造新生份子	14
第一節 非常體制的邊界與核心	14
第二節 新生份子的誕生	17
第三節 考管作業	21
第四節 小結：新生份子的角色	36
第三章 警察的角色	37
第一節 戡亂、以軍領警與保密防諜	37
第二節 偵防政治犯罪	44
第三節 業務重心的轉移	60
第四節 小結：重新定位警察	67
第四章 檔案中的政治偵防	68
第一節 平庸的目標	68
第二節 競爭事實	72
第三節 處置事實	77

第四節 執法的難題	86
第五節 小結：官僚組織的勝利	90
第五章 結論	92
參考文獻	97



表目錄

表 1：社會情報資料評分標準表（1988）	53
表 2：臺灣戰後政治犯罪人數佔比、警察員額暨總人口數統計表 （1946-1993、1999）	65
表 3：高雄市政府警察局保防室社調資料經手人員整理表（1988-1994）...	82
表 4：歷年原報人繳交〈社會情報報告〉次數統計表（1988-1994）	83
表 5：各承辦人核分概況統計表（1988-1994）	83
表 6：各承辦人處置方式統計表（1988-1994）	84
表 7：社調資料內容暨處置方式彙整表—以「不妥文字」為例	84

與「敵人」共存：

臺灣威權統治晚期的新生份子監控體制

第一章 緒論



第一節 問題意識

當二戰漸告尾聲，中國國民黨與中國共產黨長期的矛盾再度浮上檯面、終爆發全面內戰。而臺灣自 1945 年納入中華民國的版圖，內戰的前線旋即往島內延伸；更精確地，即使國、共兩黨的正規武力從未在島上交火，戰爭依舊以「肅清——滲透」的形式在臺灣上演。¹

事實上，國、共兩黨除了競爭土地、人口等有形資源，也企圖贏得意識形態的支配地位。尤其政府反覆挪用「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，1966：74-78；季源溥，1951：10-11）；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。誠如前內政部調查局局長季源溥（1951：10-11）編撰的中等學校補充教材《防諜常識》，即收錄下列簡短的章節〈人人要做白血球〉：

…國家的組織很像一個人的身體；國家之有內憂外患，也好像人的有內傷外感。人生了病，有白血球來抵抗病菌，國家有了內憂外患，固然有警察和軍隊，但主要的，還是靠人民全體一致奮起，共赴國難。…尤其檢肅匪諜，是一件非常重大的事，單靠政府去做，難免疏漏…（所以）人人都要盡力做國家的白血球，去消滅國家的病菌；如此，國家必能富強，人民全體也都幸福安樂了。

¹ 1946 年中共成立「臺灣省工作委員會」，原先由日共培植、但遭到殖民政府鎮壓的舊臺共勢力正式與中共合作、接受指導。而為協助共軍渡海後「接收」臺灣，臺共（地下黨）積極在島內發展組織、滲透政府與社會的各個部門；尤其 1947 年「228 事件」爆發後，更促使臺共組織大幅擴張。另一方面，國民黨政府也同步（但十分被動、無系統地）在臺灣展開「肅清匪諜」等內部綏靖的工作；且隨內戰的敗相日益明顯，國民黨政府始有計畫地向臺灣撤退。換言之，國共雙方均意識到臺灣在內戰中的重要性，並持續在島上鞏固、擴張勢力（蘇慶軒，2008：30-35、45-51、61-64）。



故如同防範傳染性疾病，政府必須控制「有毒思想」造成的污染、避免疫情蔓延，並救治（或清除）受感染的人口。

不過，囿於法令、政治判斷與有限的執法能量，實際識別及排除威脅的過程往往充斥妥協的空間。即使在遷臺初期，政府幾度訴諸武力鎮壓或大逮捕；正式的軍（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，2015：31-136）。²又叛亂犯被捕的年齡集中 21 至 35 歲，待其出獄時方步入中壯年，背負「前叛亂犯」身份生活的時間往往長過偵辦、判決與服刑的總和（張炎憲，2011：113-115）。

3

有別於防治生理疾患，現實中並不存在足以準確監測國民忠誠度的技術；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，政府必須找出方法與人口中明確已知、又無法澈底排除的威脅共存。

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（侯仲宏，2007：182-184；高明輝、范立達，1995：227-230）。一方面地，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，國家機器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，2009：86-89）。若能

² 合併「臺灣省工作委員會」與「臺灣民主自治同盟」共 211 案、2684 人中，計有 625 人遭到判處死刑（約 23%）（林正慧，2009：154-155、167-168）。若參酌「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜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，2014：37）。

³ 張炎憲（2011，113-115）主要以 1949 至 1980 年代、且參與者出身農、工、學等領域的政治案件（約佔全體案件的 44%）為分析的母體。

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。

是以，本文將以基層警察生產的公文檔案為基礎，逐步拼湊國家機器打造「新生份子」、佈建監控體制的微觀過程。惟實際可供調閱的檔案相當稀少，後文的討論主要基於國家發展委員會檔案管理局目前（截至 2019 年）保存並開放應用的檔案資料；其中，又以 1970 年代以降高雄警方監控陳三興、柯旗化等臺獨新生份子的紀錄為大宗。換言之，本文僅能仰賴有限的史料來理解司（軍）法判決後發生的國家行為；進一步地，期能對臺灣戰後威權統治的經驗，提供系統性、體制性的觀點，彌補訪談及回憶錄的不足之處。

而為達成前述的目的，正文主要分為三個部份：

首先，釐清新生份子之於戡亂—戒嚴體制的定位。若新生份子是政府為與敵人共存而特別打造的人口類別，本文嘗試由考管作業相關的法規命令，發掘國家機器界定、處置威脅的理想方式。儘管在威權統治期間，各項施政未必符合法治國原則、乃至公然違背《憲法》對基本人權的保障，正式的法令規範仍是國家機器行動的基本框架（李禎祥，2015：131-136）。

具體而言，除了劃定不同人口類別及其對應的權利義務關係，法規也揭示各機關一體適用的目標或作法，進而限縮實務上「可供選擇」或「可公開」的行動方案。欲指揮規模龐大的官僚組織切實執行任務，依法而治（rule by law）終究不可或缺。

然徒由個別法令呈現的理性圖像，仍不足以準確捕捉國家機器保衛政權的實況；相反地，由於戡亂—戒嚴時期的法制紊亂，權責不清或法令窒礙難行的狀況相當普遍（丘宏達等，1990：19-27；黃季陸等，1957：447-452）。⁴意謂法條本身就是龐雜且互有衝突的集合，並因應國家機器的需求持續調整；故正式規範不

⁴ 進一步說明，儘管《中華民國憲法》自 1947 年 1 月 1 日起正式實施，訓政時期的法令並未完全廢止；而隨國共內戰爆發，政府為有效汲取資源、籌備反攻，又頒布諸多戰（暫）時法規，致使「戰爭」、「軍事」、「安全」等概念涵蓋的範圍大幅擴張（丘宏達等，1990：19-27；黃季陸等，1957：447-452；蘇慶軒，2015：159-160）。

僅是後文逼近各項監控活動的參照，法令標舉的任務內容和效果也是必須拆解、檢視的標的。

而繼釐清國家機器分類、處置新生份子的理想方式，分析的焦點將轉向考管作業的另一端——負責執行的警察部門。在既有的訪談或回憶錄中，往往可見出獄叛亂犯及其家屬同基層警員周旋的屈辱經驗（蕭伶仔，2009：94-98）；不過，這些反覆的侵入、騷擾無法單純歸咎個別執法人員的惡（敵）意。相反地，打造並維繫新生份子這一特殊的人口類別，仰賴不同單位、層級的警察機關共同參與；故為準確掌握國家機器保衛政權的圖像，本文須將考管作業帶回官僚組織的脈絡下。

事實上，無論法令或政策的內容如何完備，黨政軍高層既無法任意繞開漫長的行政流程，負責執行的官僚組織亦非順服、被動的螺絲釘。且基於利益或專業見解的差異，不同部門和位階的執法者立場輒有出入。換言之，各治安、情報機關彼此如臟器和諧分工的情境在實務上並不存在；適時取捨、遊走於正式規範與私下判斷間，才是國家機器實際運作的圖像。

既然警察是考管作業最主要的執行者，正文的第二部份不僅為呈現警察之於保衛政權的分工與特殊性，更將由實際的政治偵防工作——社會治安調查（或稱「社調工作」），檢視警察機關內部如何落實保衛政權的任務；而警察層級分化的組織型態和繁雜的業務內容，又如何干擾其「打擊政治犯罪」的職能、致使警察的角色偏離黨政軍高層的期待。

簡言之，透過第一、第二部份的討論，本文嘗試釐清考管作業的施行概況，以及在考管過程中新生份子、警察部門各自的定位。追根究底，唯有掌握這些基礎知識，方能在第三部份準確識讀高雄警方生產的各式監控報告；並進一步由公文層層簽辦的紀錄，梳理考管作業在基層、微觀尺度的運作過程。

事實上，由於例行的考管作業至 1980 年代已無法有效掌握新生份子的「康復」情形；業務重心逐漸朝向即時蒐報、且針對不特定對象的社調工作傾斜。此外，原先用以確保資訊及決策品質的公文流程，實務上反而成為各級承辦人競爭

事實的切入點；意謂在機關層級節制、分工（層）負責的組織型態下，承辦警員仍享有若干游移、自利的空間。

但就結果論，個人的能動性並未妨礙官僚組織制度化化的驅力。相反地，作為政權不可或缺的耳目手足，持續膨脹的官僚組織實大幅牽制個人（無論是基層的警員或黨政軍高層）的主觀意志及政治判斷；最終，削弱警察部門保衛政權的可行性與重要性。

第二節 文獻回顧

為使本文討論的脈絡更加清晰，下文將簡單回顧針對臺灣戰後威權統治的研究成果，並聚焦學者對於執法機關基層、日常活動的分析。事實上，有關臺灣戰後威權統治與國家暴力的研究，粗略可分為兩大範疇。第一，以巨觀視角分類政治案件的類型，或梳理威權統治期間的法律體系與政府組織（李筱峰，2001；陳翠蓮，2009；劉芳瑜，2014；謝孟達，2012）；第二，則是以個別案件或當事人為核心，考證案件的始末、累積口述歷史與人物傳記（張炎憲、高淑媛，1998；藍博洲，2012）。

即便兩種途徑無法截然二分、並常被研究者交互運用，既有的研究者往往將司法判決視作分析的終點；至於實際執行與重返社會、日常生活持續受到國家機器監控的部份，多缺乏系統性的討論。更具體地，在既有的研究成果中，有關威權統治期間國家機器基層、日常運作的圖像，主要透過被處置的一方（新生份子及其家屬）的經驗反推而得、而非直接來自國家機器本身。

而本文雖然由個案入手，分析對象卻是國家機器；另一方面，巨觀的法制、行政組織確實是本文討論的焦點，但揭露基層國家機器（或官僚組織）實際運作的邏輯與效果才是本文最主要的目的。故有關臺灣戰後威權統治期間執法機關的文獻，我將依序討論「回憶錄與口述歷史」、「國家體制與政策」與「基層執法活動」等三種不同的分析途徑及其研究成果。

壹、回憶錄與口述歷史

現代國家不僅壟斷特定疆域內部和邊界上使用暴力的能力，有關行使暴力、妥善治理人口的具體方式—包括維持治安、犯罪偵查的技術與細節，同樣為國家機器壟斷並拒公眾於外。尤其當釋出的官方檔案稀少、研究者又難以至執法部門從事田野工作，往往仰賴退休者主動揭露、「爆料秘辛」。如曾服務於國民黨「政治行動委員會」的孫家麒(1961)，或前調查局主管李世傑(1988)與高明輝(1995)等人撰寫的回憶錄，便成為許多研究者考據史實的重要材料。

無論口述歷史或回憶錄，皆是作者（或報導人）與「想像的讀者」互動的成果。一方面地，作者得以站在事後，以資訊充分、因果關係明確且條理清晰的解釋取代歷史現場中的未知與衝動；同時，當事人「揭露」的生命經驗也深受寫作或訪談當下的歷史情境影響、不斷重新組織（林傳凱，2015：82-83）。

不過，回憶錄或口述歷史的內容，多以記敘特殊經歷、事件始末及人物逸事為主（蔡慧玉、吳美慧，2014）。尤其當報導人或作者本身擁有主管的身份、又基於明顯的政治目的書寫，往往選擇重大、獵奇的案件，並突顯個別行動者在特定時間的關鍵決斷。⁵由是，研究者僅能獲得黨政高層大致的組織關係與職能，以及政治精英相互傾軋的故事（孫家麒，1961：21-41）；又或者，為方便讀者了解、使情節更加流暢，於行文中順帶、零星介紹的執法細節與技術（李世傑，1988：37-46；高明輝、范立達，1995：91、157-158、169-179）。

最終，口述歷史與回憶錄呈現人治色彩濃厚的官僚圖像。當個人能動性高度彰顯、政治手腕與機運成為推進情節的主力，彷彿暗示正式制度缺席、機關內部充斥權力鬥爭與政治風險。但本文主張，這無法反映官僚組織的全貌；相反地，

⁵ 如孫家麒（1961：II-III）在〈序言〉中表明：「筆者發表這本書的主要目的有兩個：第一：希望蔣氏父子懸崖勒馬，幡然悔悟，立刻停止『竊國』、『篡黨』的罪惡勾當，放棄獨裁統治，開放政黨容納黨外人士共同處理國事，實行真正的民主法治...第二：希望海內外仍然信仰三民主義的中山先生信徒們，下最大決心擯棄『竊國篡黨』的蔣氏父子，發動『中國國民黨復興運動』來使死去的黨復活。」又或者，前調查局第一處副處長（1959-1966）、因調查局內部權力鬥爭而以「匪諜嫌疑」入獄的李世傑（1988：4-5）便在〈自序〉提到：「...憑著三十載國民黨黨齡，內含十五年調查局『賊籍』的資格，僅就昔日的耳聞目擊，以及記憶猶新的回想，寫出一點這個『賊窟』的形形色色，也還不是太困難的事。...寫下這些片段的回憶，或許也有助於讀者對我所曾忠心賣命過的『賊黨』與『賊窟』，得到進一步的了解。」

恰是口述歷史與回憶錄的文體無法納入常態、瑣碎、技術性的執法過程與文書作業，所導致的後果。



貳、國家體制與政策

有別於口述歷史和回憶錄描繪的執法細節，另一個分析臺灣戰後警察部門的途徑，則是由巨觀的時代背景與國家體制入手；如孟維德（2011）、陳宜安（2010）等研究者，即嘗試回顧政府遷臺後建立的戰時體制，如何影響警察部門的定位與職能。

進一步說明，在「反攻復國」的戰時體制下，鞏固政權並籌備反攻成為國家機器最核心的任務；至於負責維持社會秩序的警察部門，則在「以軍領警，以警控戶」的政策下重新組建。意謂警察部門不僅由軍事將領指揮，舉凡任務內容、組織型態和養成教育也高度軍事化。而為將國民轉換化為發動戰爭的基礎，戶政與警務工作緊密結合；致使警察匯集國防、人口管理與治安的職能，成為政府監控、汲取民間社會的最前線（陳宜安，2010：52-55；蘇慶軒，2015：145-150）。

不過，基層的執法活動無法完全以巨觀體制或政策解釋。承陳純瑩（2007a：56、62-64）所述，戰後臺灣的警察部門實結合大陸時期「警察無能」與日本殖民下「警察萬能」的經驗。一方面地，政府以軍隊和情治單位分割警察治安、警備等職能，使警察居於維護國家安全的邊緣地位；同時，警察又肩負龐雜的協（委）辦事項、充任各式機動人力。故就基層而言，保防、監控等任務是否仍具有巨觀體制賦予或期待的重要性，實有待商榷。

再者，如 Cooper（2005：17-22）列舉研究殖民史的常見誤區：斷章取義（story plucking）、斷代的謬誤（the epochal fallacy）和倒果為因（doing history backward）。亦即，研究者不應預設殖民（或被殖民）的過程存在任何無法化約的本質與特性（-ity），進而將殖民的經驗視作邊界清晰、可完全與前（pre-）或後（post-）殖民區隔的歷史階段；或犯下「不合時宜」（anachronism）的謬誤，援引當時不存在概念或動機解釋行動者的行為。

同樣地，政治事件、法令或政策是本文觀察國家機器如何運作的參照。但體制的形成與轉換是一漸進的過程；即使高層的政治生態發生劇烈的變化——甚至經歷國與國的主權移轉，官僚組織的慣（惰）性仍會牽制、型塑國家機器如何運作（林勝偉，2004：101-106）。⁶何況在臺灣民主化過程中，各級行政機關仍運作如常、並未癱瘓或短期內大量換血；本文也難以繞開官僚組織的脈絡、單憑突發事件或個別法令的興廢，概括地推論國家機器的性質與行為。故除了回顧時代背景與上位的國家體制外，官僚組織本身一舉凡組成、運作實況和其用以分類人口的範疇等，皆有待進一步檢視、釐清其定位及特殊性。

參、基層執法活動

不同於個別執法人員的回憶錄、以及依巨觀視角解釋政府組織的研究途徑，蕭伶仔（2009）和陳昱齊（2019）分別以深度訪談與檔案研究，拼湊持續介入案件當事人與家屬日常生活的國家暴力圖像；不僅是目前少數論及執法細節的作品，兩人揭露的案卷類別（型）也成為本文取材、寫作的重要參照。

進一步說明，執法活動固然存在恣意和裁量的空間，基層警員仍受到政策（尤其是戶口政策）、法規、文書作業與上級主管等重重節制，並為自身的考績拚命；同時，儘管身居國家機器監控民間社會的第一線，警員本身也是政府提防的對象。如此，執法者的角色更為立體、擺脫純粹聽命行事或個人能動性高度發揮等傳統「加害者」的形象（蕭伶仔，2009：94-102、104-105）。相對地，陳昱齊的關懷及所分析的史料則與本文高度重疊；透過詳細介紹不同案卷的格式與內容，有助於本文掌握基層警察機關執法、監控的概況（2019：4-15）。

不過，無論是蕭伶仔或陳昱齊，兩人皆未討論執法活動就時間、地域（乃至

⁶ 以中華民國接收臺灣的經驗為例，行政長官公署大致沿用日本殖民時期的法制和官僚組織；其原因除了避免社會動盪、並確保各政府機關有效運作外，延續原有的工作模式與團隊亦是（短期內）成本相對低廉的治理手段。而更常見地，國家機器之所以遷就不合時宜的運作方式，僅僅是行政上便宜行事、墨守成規；然當這些零碎的「慣（惰）性」持續累積，仍足以維繫制度、或進一步型塑體制。這也說明：何以至 1970 年代，臺北市政府仍持續使用日本殖民時期的人口統計類別、將總數僅百人上下的韓國（朝鮮）籍人士獨立計算。（林勝偉，2004：102-104）。

國家機器內部)的差異。即便受訪警員分屬不同世代、抑或史料的時間跨度長達二十餘年，執法及生產案卷的活動仍被兩人視作靜態的整體；至於官僚組織、偵防工作與執法人員三方的關係，更止於經驗現象的記述、缺乏系統性的整理與討論。

事實上，回顧 Weber 等研究者對現代公職體系(modern officialdom)的觀察，官僚組織實橫跨制度與物質基礎兩個層面。一方面地，官僚組織指涉一種遵循階層領導與專業分工的職位安排模式。但 Weber 也承認，官署(bureau)就是「公文」與「生產公文的活動」的集合；儲存官方機密的公文系統與純熟的操作經驗，實賦予行政官僚持續擴張的支配權力(Albrow, 1970: 54、64-66、120-123; Blau & Meyer, 1971: 24-25; Weber, 1978: 219、223-225、957)。

故欲釐清威權統治期間國家機器保衛政權、與敵人共存的方式，本文嘗試推進蕭伶仔與陳昱齊對基層警務與政治偵防的觀察，聚焦層級分化(工)一節制的警察機關。誠如 Kafka(2009:341)的主張：「將官署帶回官僚體系」(put the *bureau* back in bureaucracy)；除了法定的職位與職責外，下文將透過警察機關生產、傳遞和處置公文檔案的紀錄，檢視官僚組織內部運作的邏輯與效果。

肆、小結

綜觀目前以國民黨威權統治下的執法機關為題材的研究成果，主要集中國家體制與政策，以及個人尺度的回憶錄、口述歷史兩端；致使研究者易將國家機器的存在與活動以國家或國際尺度的概念化約，或呈現高度個人化、去制度化的官僚圖像。至於關注基層執法活動的作品—蕭伶仔(2009)和陳昱齊(2019)的論文，對執法機關基層、日常的運作過程仍缺乏系統性地描述。是以，本文嘗試延續蕭、陳二人涉足、但尚未深入的研究途徑：透過警察生產的公文檔案直接面對國家機器的日常活動，期能揭露基層警察機關監控新生份子的技術及過程。

第三節 研究方法

為釐清威權統治期間警察機關保衛政權的方式和效果，以及機關內部分工協調的組織圖像，本文將細緻檢視執法過程中生產的公文檔案。事實上，基於效率、穩定等工具理性的目的，公文檔案有其既定的書寫體例；不過，舉凡制定、填報及使用制式表單，皆非單純中性的機械式活動。相反地，表單具有建構類別的能力，足以決定行政官僚汲取資訊的內容與組織方式（Jacob，2007：250、254-255）；對國家機器而言，事物與行動唯有先存在於案卷內才有意義，並成為執法人員作為或不作為的知識基礎（Gupta，2012：145-147）。

而由宏觀尺度檢視，編製、使用表單的活動只是現代國家官方化（officialize）、標準化（standardize）與普遍化（normalize）工程的縮影；除了將遠距離、以領土與人口為單位的統治關係轉換至紙上，現代國家自身也隨各式分類框架成為中性、客觀的存在，鑲嵌於歷史與社會中（Richards，1993：1-4；Cohn，1996：1）。換言之，無論是生產案卷的行政官僚、抑或由檔案紀錄的人群，兩造都持續受到這些訊息與分類框架建構的「真實」影響、拘束（沈艾娣，2015：148-149）。

此外，每一種形式的書寫活動都會形成各自的公眾（public）或團體（association）（Hull，2012b：20）；即使在官僚組織內部，傳遞案卷的過程同樣具有匯集與排除的效果。意謂在微觀的層次，公文檔案串連的行政官僚可能異於正式的階層與分工關係、乃至將機關以外的個人或團體納入國家機器運作（Hull，2012a：253、2012b：20-27）。

故如 Stoler 的提醒：公文檔案是各種力量與行為者交互作用的場域。除了回顧生產案卷的歷史脈絡與權力—法律系統外，有關公文檔案層層易手的過程—包括：不同部門（層級）的承辦警員如何加工（無論是添加或隱匿）案卷，並確保（或強化）資訊的有效性（creditability）等，在在是本文觀察的重心（Stoler，2002：87、97、100-101；Weld，2014：13）。就本文而言，公文檔案並非客觀真實的載體，而是關於官僚組織內部如何生產、競爭或處置「事實」的紙本紀錄，

有助於釐清國家機器運作的邏輯與效果。

又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）行政院國家發展委員會檔案管理局（以下簡稱「檔案管理局」）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。⁷ 基此，本文將聚焦討論其中三件被檔案管理局歸類為「政治檔案—重大政治事件類」的檔案，其名稱與卷宗的起訖日期分別是：《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）。⁸

依檔案管理局網站的說明，上述三案均為 2005 年 9 月 30 日自高雄市政府警察局徵集而得；內容包括基層警務人員針對當事人日常言行的蒐集和判斷，以及如臺灣省警務處、內政部警政署等中央主管機關下達的指令，或者是不同單位間請求協助、移轉資料或勘誤的公文正、副本與草稿。

《陳三興》是本文目前取得持續時間最長、檔案內容也最完整的新生份子考管紀錄。所有案卷共計有 151 件，時間橫跨 20 年（1975 至 1994）；除了警務人員填製的各式〈考管資料表〉、〈社會情報報告〉，尚收入自仁愛教育實驗所移轉的〈考核表〉等卷宗。即便如此，對比所有可供閱覽並複製的案卷可知，仍有大量的案卷並未被徵集。⁹ 類似的情形同樣出現在《柯旗化》，該案收錄的卷宗類型

⁷ 當假釋犯、服刑犯出獄後，其行蹤旋即由戶籍所在地的警察機關掌握並接管，如 1955 年 7 月 5 日宜蘭縣警察局撰寫〈林君等四名接管情形〉所示。像這類基層警察機關向國防部軍務局回報接管情形的公文，在檔案管理局收藏的「政治檔案」中並不少見；意謂全臺各地皆有為數眾多的新生份子由地方警察局列管在案。但目前檔案管理局僅取得（或僅開放調閱）由高雄市政府移交的少部份案件；其餘卷宗可能仍藏於各地的警察局、或是早已佚失或銷毀。見檔案「林君等四名接管情形」（1955 年 7 月 5 日）。

⁸ 特別說明，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。此外，案卷的起訖日期僅在提示該案第一件及最末件公文的生產時間，未必與執法活動確切發動、終結的時間一致。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。

⁹ 如一檔案內文註明「檢附陳某案卷二宗（本局卷六五頁，分局卷一一四頁）、基本資料表壹拾貳頁、管制目標資料袋（捌頁）」，但實際上《陳三興》案並未收錄前述卷宗。見檔案「乙級考管新生分子陳三興一名遷入貴轄居住請查明接管」（1980 年 10 月 14 日）。

與《陳三興》大同小異；然《柯旗化》僅收錄 1985 年至 1996 年間共 32 件案卷，檔案的起始時間距離柯旗化第二度入獄並獲釋（1976 年）已相隔 9 年。

至於《臺灣政治受難者聯誼會》的 17 件檔案，則是高雄市警方 1986 至 1990 年間監控新生份子籌組「臺灣政治受難者聯誼總會」的紙本紀錄。不同於《陳三興》、《柯旗化》等聚焦個別新生份子的例行、常態性監控活動，本案性質更接近突發事件；換言之，案卷呈現警察機關緊急對全市新生份子展開「疏導約制」的過程，提供罕見的橫向視野、為本文跨個（人）案比較的基礎。

總結以上所述，本文嘗試由 1970 至 1990 年代政府監控高雄地區少數臺獨新生份子的個案，拼湊監控體制就行政、制度層面的定位，以及國家機器在「與敵人共存」的過程中，由公文檔案匯集並生產的群體與行動。

第四節 研究限制

囿於史料的可及程度，本文無法討論威權統治期間數量最多的左翼案件，轉而處理目前尚未佚失或銷毀、並且順利移轉檔案管理局的警察檔案：期能由下而上、歸納出有限的成果，逼近戰後威權統治中晚期（1970 至 1990 年間）針對高雄地區臺獨新生份子的監控體制的基本圖像。

承前文，公文檔案並非國家機器內部中性的溝通媒介（Hull，2012b：112）。相反地，檔案本身就是個別政權的統治工具；無論生產、傳遞與保存皆是富有創造性、政治性與道德規範性的活動（沈艾娣，2015：147、150）。而恰是面臨檔案稀少的困境，使筆者好奇：臺灣自 1987 年解嚴以降對於檔案徵集、分類與保存的過程，或許較檔案本身更具張力（林邑軒，2015：50-58）。

諸如：何以是「這些」檔案被徵集？如何被界定為「政治的」檔案？而檔案管理者編目、開放調閱、抽取與遮蓋等瑣碎、常態的活動又如何影響學術社群的研究工作？再再都是基礎而重要的課題，但也遠遠超出本文欲探究的範圍。不過，筆者也將適時在文中分享相關的觀察與心得；期待這些看似微小、但筆者認為有知識意義的發現，有助於其他研究者解答前述列舉的難題，並進一步反省既

有的研究成果。



第二章 打造新生份子

在細緻檢視監控過程生產的案卷前，本文嘗試整理監控活動背後的制度性安排，以及監控活動、被監控者在法制上的定位。更具體地，有關國家機器如何界定並分類被監控的群體？本文的核心——新生份子的特殊性為何？就國家機器而言，什麼才是合宜的分工與處置方式？而不同手段的預期效果又有哪些？唯有解答上述問題，方能進一步比較實際活動的紙本紀錄，並評估監控的效果。

是以，下文將由巨觀的視角切入，釐清打造新生份子的法制背景；繼之，聚焦和監控新生份子直接相關的法令。為厚實本文比較案卷的基礎，除了法律與行政命令，其他如會議記錄、官方出版品和實施計畫等，都是本文討論的材料。

第一節 非常體制的邊界與核心

自 1949 年臺灣省警備總司令部宣佈戒嚴、中央政府敗退來臺，凍結《憲法》長達 40 年的戡亂——戒嚴體制成為臺灣戰後威權統治的基本框架（薛化元等，2003：98-106）。故欲釐清政府以「新生份子」分類人口、執行監控的緣由與過程，本文仍須由承載、約束國家機器的戡亂——戒嚴體制談起。即便本文無法窮盡戡亂——戒嚴體制的每一細節，但透過梳理這一龐雜的法制框架與個別法令的關係，期能將國家機器零碎但具體的活動帶回巨觀的歷史與法制脈絡。

首先，非常體制係針對緊急危難而生，但維繫非常體制不意謂國家持續處於緊急危難之中。誠如丘宏達等學者（1990：4、21、29）的觀點：實施《戒嚴法》與《動員戡亂時期臨時條款》（以下簡稱《臨時條款》）本身便具有警惕國人「當前並非承平時期」、彰顯官方立場等象徵性效果，並宣示政府掌握「暫時」規避監督、實行集權或擴權的正當性。

換言之，戡亂——戒嚴體制不只是《戒嚴法》與《臨時條款》等法令的集合；「戒嚴」與「戡亂」既是政府執法、造法所援引的客觀事實，而這一客觀事實又反覆受到各式緊急、臨時性的立法確認。致使眾多冠名「戒嚴」或「戡亂」的法

令不僅缺乏《戒嚴法》或《臨時條款》授權、甚至內容無涉軍事任務（丘宏達等，1990：22）；¹⁰也由於行政部門對維護國家安全採取浮濫的認定標準，動輒以行政命令逾越法律與《憲法》的規範，或以特別法侵害原有法典的完整性，在在衍生權責不清、法令適用困難等亂象（黃季陸等，1957：444-457）。¹¹

故在無所不包的戒嚴—動戡亂體制下，重新界定平時與戰（暫）時、原則與例外的工程仍同步進行；觀察的指標之一，便是《憲法》與《戒嚴法》的折衝。更具體地，《憲法》第9條明定「人民除現役軍人外，不受軍事審判」，而《戒嚴法》第8條則授權「戒嚴時期接戰地域內，關於刑法上左列各罪，軍事機關得自行審判或交法院審判之」；二者折衝的結果，即是軍事審判的適用範圍。

以行政院 1952 年公佈《臺灣省戒嚴時期軍法機關自行審判及交法院審判案件劃分辦法》（以下簡稱《舊劃分辦法》）為例，考量「臺灣治安情況已具良好基礎、社會秩序日漸穩定，其與國防軍事、社會國家安全無重大關係之刑事案件已漸無再由軍事機關自行審判之必要」，遂將軍法機關管轄的案件限縮於軍人和觸犯《懲治叛亂條例》、《戡亂時期檢肅匪諜條例》（以下簡稱《檢肅匪諜條例》）兩部特別法者。¹²

然 1967 年頒行的《臺灣地區戒嚴時期軍法機關自行審判及交法院審判案件劃分辦法》（以下簡稱《新劃分辦法》），又將軍法審判的範圍擴及部份《懲治盜匪條例》與《戰時交通電業設備及器材防護條例》的條文；至 1970 年代，結夥搶劫案件也劃歸軍法機關審理（薛化元等，2003：104）。

¹⁰ 以《臨時條款》為例，僅少數關於增額民意代表選舉（如《動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法》）或規範總統設置動員戡亂機構、調整中央政府組織的法令（如《動員戡亂時期國家安全會議組織綱要》）係由《動員戡亂時期臨時條款》授權制定；其他如《動員戡亂時期檢肅流氓條例》、《戡亂時期肅清煙毒條例》等冠有「戡亂時期」的法令則否。

¹¹ 除了文中提到的「戒嚴」與「動員戡亂」，尚有「動員時期」、「非常時期」或「戰時」等多種名目；然而，這些訓政時期（或中日戰爭期間）頒布實施的法令遲至 1990 年代方逐漸修正或廢止（丘宏達等，1990：19-27；薛化元等，2003：95-98）。

以《國家總動員法》（1942）為例，即籠統授權行政部門管制戰爭期間國民各項經濟與政治活動；又依《國家總動員法》制定、但具有《刑法》特別法效力的行政命令多達 26 條，儼然是「實質意義的戰時憲法」（丘宏達等，1990：76-78；薛化元等，2003：96-98）。

¹² 見檔案「抄發修正臺灣省戒嚴時期軍法機關自行審判及交法院審判案件劃分辦法令悉遵照轉飭所屬一體遵照」（1953 年 10 月 21 日）。

誠如蔣經國任行政院長期間（1974）在立法院備詢時表示：

...《軍法機關自行審判及交法院審判案件劃分辦法》是行政院依據《戒嚴法》所定的行政命令，為的是縮小軍法審判案件的範圍，但對於情節重大，嚴重影響社會治安的刑事案件，例如結夥搶劫殺人案件，行政院認為於必要時，仍依《戒嚴法》准由軍法機關本於其依法固有之審判權自行審判，於法並無不合（一般報導，1974）。

由引文可知，實務上平時與戰（暫）時的邊界並不固定；適用軍事審判的範圍端視國家機器當下的需求持續調整。但反過來說，正因《懲治叛亂條例》和《檢肅匪諜條例》與國防軍事、社會國家安全密切相關，兩部特別法自 1950 年頒行以來幾無更動內文；¹³即至 1987 年解除戒嚴、廢止《新劃分辦法》前，政府亦未將兩部特別法自軍法體系移出。

事實上，作為戡亂—戒嚴時期界定並追訴敵人最主要的法律工具，《懲治叛亂條例》和《檢肅匪諜條例》緊密相關；進一步說明，凡觸犯《懲治叛亂條例》第 2 條者，即屬應加重處罰的「叛徒」（或俗稱的「叛亂犯」）；¹⁴又集合「叛徒」和其他「與叛徒通謀勾結之人」，則是《檢肅匪諜條例》所定義的「匪諜」。¹⁵

就功能而言，實施《懲治叛亂條例》係為提高《刑法》內亂、外患罪的刑度。相對地，《檢肅匪諜條例》不僅揭示國家機器處置人身、財產的「合宜」手段，也一併將從旁協助與知情不報等行為視同叛亂活動的延伸；由是，戡亂戰爭攻防的規模與層面大幅擴張，並由個別治安—情報機關的法定職掌，轉換為全體國民應積極參與的責任。¹⁶

¹³ 嚴格來說，《懲治叛亂條例》誕生於 1949 年 5 月，然隔（1950）年 4 月立法院便修正全文；至 1958 年修正第 9 條後即無再更動。相似地，《檢肅匪諜條例》於 1950 年制定，經 1953 年修正第 14 條後便持續實施至 1991 年。

¹⁴ 在《懲治叛亂條例》第 2 條中，將觸犯《刑法》普通內亂罪（第 100 條）、暴動內亂罪（第 101 條）、通謀開戰端罪（第 103 條）及通謀喪失領域罪（第 104 條）的罰則限縮為「死刑」一種；至於預備或陰謀犯，則處 10 年以上有期徒刑。

¹⁵ 有關「與叛徒通謀勾結」的定義，參見《懲治叛亂條例》第 3、第 4、第 5、第 6 與第 7 條所列舉的犯行。

¹⁶ 依《檢肅匪諜條例》，除治安機關可未經當事人同意逕行搜索、扣押，鄰里長與保甲系統亦須協助政府清查人民住所；而各公司行號、學校與政府機關則由辦理連保切結與連坐處分彼此監視，使保密防諜的網絡深入臺灣社會的各個部門。有關治安機關的執法細節，則依行政院《戡亂時期檢肅匪諜舉辦連保連坐辦法》（1950）、《解釋辦理連保連坐各項疑義》（1951）、國防部《人

更重要地，在 1992 年《刑法》修正前，構成內亂、外患罪的要件尚包括預備犯、陰謀犯及未主動辦理自首的連續犯；¹⁷但法條內容對「意圖」、「著手施行」的定義又極不明確，致使兩部特別法往往為政府濫用、成為戡亂—戒嚴時期種種不當審判的法制基礎（黃丞儀，2015：44-45）。¹⁸

綜上所述，無論平時、戰（暫）時的邊界如何伸縮，兩部特別法始終由軍法體系審理；若《戒嚴法》和《臨時條款》構成臺灣戰後的基本法制框架，落實《懲治叛亂條例》與《檢肅匪諜條例》應是戡亂—戒嚴體制的核心任務。不過，當政府試圖以《懲治叛亂條例》與《檢肅匪諜條例》辨識、矯正或排除人口中潛伏的敵人，兩部特別法的效力僅止於犯罪偵查與追訴的階段；至於執行完畢的叛亂犯，即無明確討論。故繼回顧巨觀的法制背景，本文將進一步檢視具體的考管措施；期由龐雜的行政命令釐清國家機器打造並維繫「新生份子」的機制。

第二節 新生份子的誕生

在前一節，本文已簡要回顧《懲治叛亂條例》與《檢肅匪諜條例》之於戡亂—戒嚴體制的特殊地位；然就實務而言，提高刑度並擴張執法權限只是肅清敵人的起點。更重要地，援引「國家即人體」的比喻和傳染病防治的邏輯，政府將敵對的意識形態—共產主義塑造為戕害國民身心、違反生理的毒素；匪諜若非出於心

民檢舉匪諜（嫌）注意事項》（1951）與臺灣省政府保安司令部《共匪及附匪份子自首辦法》（1951）、《檢舉匪諜獎勵辦法》（1951）等行政命令規範（臺灣省警務處專員室，1952：624-629）。

¹⁷ 特別說明，早於大法官會議 1956 年做成的〈釋字第 68 號〉，《戡亂時期共匪及附匪份子自首辦法》（1951）第 2 條第 4 項已將「應辦理自首的對象」擴及「已停止活動或失聯絡者」。換言之，凡曾參與共產黨及其外圍組織、附匪黨派或其他非法團體，或曾直接、間接受前者運（利）用但未辦理自首，均視同匪諜的「連續犯」對待（臺灣省警務處專員室，1952：626）。

¹⁸ 按《刑法》第 100 條（普通內亂罪）原文：「意圖破壞國體、竊據國土，或以非法之方法變更國憲、顛覆政府，而著手實行者，處 7 年以上有期徒刑；首謀者處無期徒刑。預備或陰謀犯前項之罪者，處 6 月以上、5 年以下有期徒刑」。

若參酌前軍法官張肇平（1983：47-50）的見解，構成犯罪的要素有二：有叛亂的意圖，並著手實行。惟實務上，認定有無意圖與有無犯罪事實無干；判斷是否著手實行亦無涉其目的是否達成。故當「犯罪意思已由內部心理發出表演於身體外部之動作，為一種有形之準備行為，而尚未達於著手實行之程度」即屬「預備」；「二人以上協議犯某罪之行為」則稱「陰謀」。至於具體訴諸語言、文字或圖書，更是罪證確鑿的犯行。

及至 1992 年修正後，方刪除對陰謀犯的處罰，同時將「著手施行」的處罰標的限縮於「以強暴或脅迫著手實行者」。不過，第 101 條（暴動內亂罪）、第 103 條（通謀開戰端罪）與第 104 條（通謀喪失領域罪）至今（2019）仍保留對陰謀犯和預備犯的懲罰。

理變態，就是一時受到迷惑、有待救治的可憐人（王昇，1966：71-78；季源溥，1951：10-12；國防部總政治部，1958：10）。¹⁹

由是，避免疫情擴散或復發的工程同樣不可或缺；²⁰國家機器必須有效劃分不同威脅程度的人口。尤其與現代醫學診斷病因相較，確認個人是否真心效忠、服從特定政治意識形態顯然更為困難：追根究底，正式的司法程序無法澈底清除違反《懲治叛亂條例》與《檢肅匪諜條例》、危及國家存續的敵人；而國共內戰期間中共黨人以「假自新」反制的經驗，又使政府無法信任當事人或矯治機構的效果（臺灣省保安司令部，1958：19-20；謝佩珊，2015：22-26）。

故繼頒行《戡亂時期共匪及附匪份子自首辦法》（1951）、《戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法》（1953）、《戡亂時期匪諜交付感化辦法》（1957）等法令，國防部復於1957年提出《戡亂時期特殊份子管理辦法草案》，企圖將下列四種可能危害國家安全、必須嚴加考管（考核管制或考核管理）的群體統一劃為「特殊份子」，以簡化治安機關的法令作業：

- （1）依《共匪及附匪份子自首辦法》辦理自首者。
- （2）依《懲治叛亂條例》、《戡亂時期檢肅匪諜條例》判處徒刑執行期滿或假釋出獄、及受緩刑之宣告或受感化教育期滿者。
- （3）判處罪行之叛亂犯及在大陸投匪份子之直系親屬或配偶或關係特殊之親屬年滿十四歲以上者。
- （4）有犯叛亂罪嫌疑，臨時交付管理者。²¹

不過，行政院法規會認為上述認定標準仍太過粗糙。如第三項對「在大陸投

¹⁹ 在此，「變態」一詞的意義與今日略有出入。參酌《教育部國語辭典簡編本網路版》，「變態」係指「不正常的狀態」；惟使用上，現今多用以描述與性相關的偏執行為或習慣（教育部，2017）。相對地，在威權統治期間的官方檔案或文宣中，「變態」具有更濃厚的病理意涵、暗指當事人為精神疾病的患者。如檔案「檢呈莫君攜械潛逃案赴金實際調查結果」（1956）中，國防部便將士兵攜械投匪的行為歸咎當事人「心理變態、易受感情衝動」。

²⁰ 實際上，無論是監控與被監控的雙方，或者醫生與病人、治療措施與疾病之間的關係皆相當複雜；即便二者的外觀看似相像，政治監控與傳染病防治的邏輯亦非完全重疊。諸如情治單位慣用的佈建內線、轉化運用等執法策略，即未必能在戰後臺灣醫療史或公共衛生史的脈絡找到對應的思維或技術。不過，有關戰後政治監控與傳染病防治、推行公共衛生的關係，仍是相當有趣且值得進一步探討的課題；誠如 Szonyi（2016：112）便認為，金門在1960、70年代推廣公共衛生、防治傳染病的經驗，既是國家機器對島民的衛生教育、也是宣揚反共意識形態的政治教育。

²¹ 見檔案「覆呈送『戡亂時期特殊份子管理辦法草案』、『臺灣省戡亂時期特殊份子輔導實施細則草案』會後知照由」（1957年8月30日）。

匪」的定義並不明確，形同將 1949 年以來所有隨政府逃至臺灣、但仍有親眷留在大陸的外省人士一概視同特殊份子；而第四項亦無供治安機關認定當事人涉有嫌疑、應交付管理的法令依據。²²故至 1966 年底臺灣警備總司令部（以下簡稱「警備總部」）修正實施《特殊份子考核管理作業細則》時，即將應受考管的特殊份子限縮為下列四類、同時詳列各類特殊份子的名稱與考管法源：

1. 自首份子—有犯《懲治叛亂條例》第二至七條，與《戡亂時期共匪及附匪份子自首辦法》第二條各款情事之一者，經向政府自首，並經核准均屬之。²³
2. 登記份子—合於《前在大陸被迫附匪登記辦法》第二條各款情事之一者，經向政府登記，並予核准者均屬之。²⁴
3. 新生份子—依據《戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法》第三條規定列管之叛亂犯，與《戡亂時期匪諜交付感化辦法》規定列管之「感化結訓」之感化犯均屬之。
4. 特殊家屬—包括「已決匪犯」、「服刑匪犯」（含感化犯）（含在逃犯）及「現在大陸投附匪重要份子」等在臺之三代直系（含配偶）及關係密切之旁系家屬（凡年齡未滿十八歲或已屆六十歲者，原則不列管）（屏東縣警察局沿革誌編纂委員會，2004：123）。

總結上列四種次類型，特殊份子就是「所有已知的匪諜及其家屬」的集合。一方面地，政府依據當事人觸犯《懲治叛亂條例》、《檢肅匪諜條例》及涉入軍事審判的程度，將匪諜細分為自首份子、登記份子與新生份子三類；然沒有犯罪事實但與匪諜關係密切的直系血親與姻親，同樣被劃歸特殊份子的範疇。故針對特殊份子的考管作業，並非純然防範當事人再犯或自首不實；而是在「保防如同清除國家病菌」的邏輯下，壓制已知或潛在的「感染者」、防堵共產主義毒素入侵的工程（臺灣省保安司令部，1958：10-11、19-20）。²⁵

²² 同前註。

²³ 《戡亂時期共匪及附匪份子自首辦法》第 2 條內容主要在界定「應立即辦理自首」的行為，詳如註 17。

²⁴ 《前在大陸被迫附匪登記辦法》第 2 條旨在認定「在大陸因共匪武裝叛亂，被迫附匪或投匪」而應辦理登記的身份，包括曾直接參與共產黨各級行政機構或團體工作、接受共產黨訓練、受共產黨或附匪份子直（間）接利用、或曾向政府自首但缺乏正式證明文件等身份。見檔案「呈前在大陸被迫附匪份子辦理登記辦法及總登記實施綱要」（1955 年 1 月 23 日）。

²⁵ 即便行政院對國防部 1957 年提出《戡亂時期特殊份子管理辦法草案》表示：「本案希就政治

另一方面，依《戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法》，新生份子係指「判處徒刑執行期滿或假釋出獄，以及受緩刑之宣告或受感化教育期滿」的匪諜罪犯。²⁶換言之，新生份子不僅完整經歷偵查、起訴、審判與服刑等國家機器打造罪犯的過程，更是軍法體系以《懲治叛亂條例》與《檢肅匪諜條例》「認證」的匪諜。

且若新、舊《劃分辦法》自龐雜紊亂的戡亂—戒嚴體制突顯《懲治叛亂條例》與《檢肅匪諜條例》的特殊性；透過打造特殊份子的類別，政府毋寧將《劃分辦法》對常態與異常的分界延長至司法與矯治程序之後。故如行政院法規會對《戡亂時期特殊份子管理辦法草案》的疑慮：

...對已自首之匪諜及附匪份子或經判罪執行期滿或受感化教育期滿者，在政府法令上稱為「特殊份子」，在社會上自亦必以「特殊份子」目之，此與冀其自新之旨，是否有悖？凡此問題，似均尚有待就政治上加以攷慮之必要。

27

法規會的顧慮並非杞人憂天，但問題的癥結亦非法規上的稱呼。事實上，針對特殊份子制定的各式考管法令多被治安機關列為業務機密，一般大眾難以觸及（屏東縣警察局沿革誌編纂委員會，2004：124）。相反地，如蔣中正 1967 年的裁示：「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」；²⁸無論法令改以何種名目替換「特殊份子」，只要政府依舊將當事人視為

上及有關法令配合適用上再加攷慮聲復，再憑核辦」；臺灣省保安司令部仍在隔（1958）年 3 月國家安全局召開的「卿雲會報」中，將「在臺人員遺留在大陸的家屬」與歸國華僑、反共義士、匪區出逃的難民等身份並列為中共選訓間諜、滲透臺灣的理想掩護，有賴嚴加考管（臺灣省保安司令部，1958：6-12）。

具體而言，臺灣省保安司令部（1958：7、10-11）主張：「...朱毛大量將在臺人員遺留在大陸的家屬放到臺灣來，已經藉此衝破了大陸與臺灣間的被隔絕狀態，為滲透創造了有利的條件...（這）是一種『攻心為上，攻城次之』，從敵人內部攻擊敵人的戰術。大量將匪幫認為的『細菌』與『廢物』輸送到臺灣以後，通過家庭私語，使本來不相信共匪宣傳的人，不能不相信他們在大陸的所謂『耳聞目見』。...這些『細菌』就變成一種新的心戰工具，發生實際比書報廣播的公開宣傳更為確實深入的效力，而又不負刑責」。

²⁶ 引號內文引自《戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法》第 3 條。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

²⁷ 見檔案「覆呈送『戡亂時期特殊份子管理辦法草案』、『臺灣省戡亂時期特殊份子輔導實施細則草案』會後知照由」（1957 年 8 月 30 日）。

²⁸ 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《戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法》管教無明文規定，請釋示」；見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法」（1968 年 1 月 4 日）。

潛在的敵人，必須嚴加管理、反覆考核忠誠度，特殊份子的特殊性仍會持續彰顯。

簡言之，面對明確已知、無法澈底清除又無法信任的威脅，政府遂統一劃為特殊份子；企圖透過嚴密的監控維繫敵—我、常態—異常的界線，以免共產主義的「疫苗」復發、擴散。作為特殊份子的次類型，「新生份子」即誕生於上述背景，用以指涉軍法機關依《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。而針對新生份子的考管作業，則是將常態—異常的界線延伸至法定的矯治程序之後、持續打造特殊性的工程。故繼自法制面定位新生份子後，下文將進一步檢視這一系列打造並維繫特殊性的制度性安排。

第三節 考管作業

繼釐清新生份子的定位及誕生的背景，本文將進一步討論政府與敵人共存的制度性安排。就法令的角度，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；²⁹但會議記錄、執行計畫與實際使用的表單同樣具有規範、引導執法者的效果。是以，透過檢視《管教辦法》、《管教辦法施行細則》與各式案卷，期能揭示新生份子考管作業預期的目標、參與者與合宜的手段。

²⁹ 依前文節錄的《特殊份子考核管理作業細則》中，政府認定的新生份子係結合《戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法》與《戡亂時期匪諜交付感化辦法》兩部行政命令處置的對象。然《戡亂時期匪諜交付感化辦法》的內容多與實施感化教育的程序相關；而《戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法》（及其施行細則）不僅涵蓋《戡亂時期匪諜交付感化辦法》的範疇，更具體規範考管作業的運作方式。

事實上，國防部分別於 1953、1954 年頒訂《戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法》與《臺灣省戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法施行細則》。前者至 1968 年底修正為《戡亂時期預防匪諜與叛亂犯再犯管教辦法》；除在名稱中標明「叛亂犯」，更將第 3 條修改為「匪諜與叛亂犯除前條規定外，於開釋、假釋結訓、或受赦免、免刑緩刑之宣告時，悉依本辦法之規定管教之」，以解決原法令用字不精確引發的困擾。而《臺灣省戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法施行細則》則於 1970 年修正為《臺灣地區戡亂時期預防匪諜與叛亂犯再犯管教及運用規定》。即便兩部行政命令的名稱與編排方式略有調整，法規內容仍大致延續。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

壹、目標

顧名思義，制定《管教辦法》及其施行細則係為防範服刑完畢或感化結束的匪諜再度為叛徒工作。但《管教辦法》第2條又明文排除適用「思想行狀未改善，認有再犯之虞者」；意謂實際由《管教辦法》處置的對象—新生份子，皆是矯治後思想已改正、有懺悔實據的服刑犯或感化犯，形同變相推翻所有官方矯治措施的效力。

綜覽 1960 年代後期蔣中正與國防部為修正《管教辦法》及其施行細則往返的公文，「監視」與「管教」是以括弧並陳或替換使用；³⁰誠如前文摘錄蔣中正 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」。

對蔣中正與經手承辦的總統府、國防部官員而言，監視與管教被視作同一件事。更精確地，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，國家機器仍應持續施予管教；其目的已不在防止當事人再犯，而是嚴密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。

然而，監視新生份子並非考管作業唯一的目標。即便政府不信任當事人、也不信任矯治機構的效果，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。故除了監控言行、壓制反抗的可能，政府試圖重塑新生份子的人際關係與道德生活。具體而言，藉由培養自重、自律的精神，使當事人擺脫意志消沈與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，血緣、鄰里等既有的社會關係仍是重要的。惟國家機器需要透過這些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；相反地，新生份子無論加入社會團體、公開參與活動乃

³⁰ 見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法」（1968 年 1 月 4 日）、「修正臺灣省戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法施行細則案」（1970 年 4 月 13 日）。

至在外留宿都會被勸止。³¹

故單由《管教辦法》與《管教辦法施行細則》，社會關係被視為國家機器的延伸、使考管作業得以順利施展；或更直白地說，國家機器試圖由上而下、代替新生份子經營社會生活與人際關係。最終，將管教得當的新生份子納為國家機器的一環，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。³²

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。基於國家安全與防範匪諜再犯的考量，政府企圖透過持續地監控與介入，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。

貳、參與者

欲將《管教辦法》與《管教辦法施行細則》揭示的願景付諸實踐，仰賴不同層級與部門的參與者協調、分工。再一次地，回顧蔣中正與國防部 1967 年末往來的公文，「匪諜與叛亂犯…應由軍法機關始終監視（即管教）毋忽」；而「臺灣警備總部…既為治安機關，又係依法辦理臺灣地區非軍人叛亂案件，亦為地區性之軍法機關，自當令飭該總部切實遵照辦理」。³³

然依《管教辦法》與《管教辦法施行細則》的內文，臺灣省保安司令部（以下簡稱「保安司令部」）屬業務指導單位，並需將施作情形報請國防部核定；警察機關才是最主要、也是唯一的執行者。³⁴即便前述「保安司令部（1958 年 5 月

³¹ 依《管教辦法施行細則》第 5 條：「匪諜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。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

³² 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、協助偵查匪諜案件、協助搜索逃匪、祕密監視匪嫌份子與提供治安情報等。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

³³ 特別說明，第一組引號內的引文為蔣中正作成的裁示；第二組引號的內文則出自總統府總統府秘書長張群（代參軍長黎玉璽）之手。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法」（1968 年 1 月 4 日）。

³⁴ 新生份子考管作業的分工，主要依《管教辦法》第 10 條與《管教辦法施行細則》第 4 條辦理。

改組為警備總部)指揮—警察執行」的分工方式曾引起軍政高層疑慮，至 1970 年修正《管教辦法》與《管教辦法施行細則》後，政府亦未將考管作業自警察的業務中剔除。³⁵

更重要地，同樣負責考管作業，警察與保安司令部（或警備總部）的認知未必一致。以 1958 年 3 月國家安全局（以下簡稱「國安局」）召開的「卿雲會報」為例，臺灣省警務處（以下簡稱「警務處」）與保安司令部皆有列席參加、報告考管作業的實施情形。但保安司令部對特殊份子的分類係延續前文提及的《戡亂時期特殊份子管理辦法草案》，分為新生份子等四類、計 10,678 人；相對地，警務處認定、考管的「政治性特殊份子」則多達 17 類共 19,904 人（臺灣省保安司令部，1958：19-20；臺灣省警務處，1958：17）。³⁶

故單由「保安司令部（或警備總部）指揮—警察執行」的框架認識考管作業並不精確；介於國防部、保安司令部（或警備總部）、警務處與個別新生份子間，仍存在龐大的空缺。是以，本文仍須由《管教辦法》與《管教辦法施行細則》談起，檢視法令如何規範管考管作業理想的分工方式。

一、基層員警

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，對於受管教人隨時祕密監視查訪」。³⁷即便《管教辦法》與《管教辦法施行細則》皆未明訂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

見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

³⁵ 1954 年國防部將《管教辦法施行細則》的草案送交總統核定時，參軍長桂永清曾建議：「惟該細則第四條規定，其執行完全係由省警務處及各級警察官署負責辦理。雖此項規定未為不可，但欲期施行效果擴大，似更應配合其他有關治安情報等單位執行為宜...本細則另通知其他有關治安情報等單位，一律切實協助辦理，以期收效益宏」。即便蔣中正批示「如擬」，《管教辦法施行細則》至 1970 年修正後仍未更動第 4 條的內文；故就法規本身，警察機關仍是考管作業唯一的執行者。見檔案「呈臺灣省戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法施行細則」（1953 年 4 月 28 日）、「修正臺灣省戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法施行細則案」（1970 年 4 月 13 日）。

³⁶ 實務上，欲「認定」並「分級」各類特殊份子，皆須經過若干行政流程、而非單一部門或層級即能作成決定；對此，後文將有更細緻的說明與討論。

³⁷ 引號內文節錄自《管教辦法》第 9 條。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

別警察勤務區(簡稱「警勤區」)、並有賴街坊鄰里配合(內政部,1957:25-26);³⁸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。

以 1977 年高雄市警方為接管新生份子陳三興填製的〈管制目標異動呈(通)報單〉、〈特別考管份子考管(偵查)計畫表〉為例:分局與派出所同樣列為接管單位,然考管人員的欄位仍填入新生份子戶籍地的派出所主管與員警(即俗稱的「勤區員警」或「管區」),為實際明查暗訪或佈建、運用義工的警察人員。³⁹

二、保防組與保防室⁴⁰

徒有個別的執行者,無法有效完成法規預期的目標。同樣地,身居龐大的國家機器,基層員警亦非真空中孤立的行動者;所有基層的執法活動都受到分局與警察局的監督、指揮。而就新生份子的考管作業,則是由分局層級的保防組與警察局層級的保防室層層往上轉報。

然保防組和保防室皆屬於內勤—幕僚性質的單位,編制小、不足以單獨負擔轄區的保防工作;⁴¹常態、例行性的情搜多由外勤單位或轄區內各派出所負責,緊急的外勤需求則委諸刑事警察組成的偵查隊或調查隊協助執行。

⁴²換言之,保防組與保防室主要扮演彙整、篩選資訊或研擬對策的角色,而

³⁸ 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,1957:26;內政部,1966:33)。

³⁹ 見檔案「叛亂犯新生陳君乙名業經本局列管檢附採製其指紋卡二份報(1977年5月26日)」、「函送特別考管新生份子陳君乙名管制目標卡三頁考管計畫表一頁」(1977年6月18日)。

⁴⁰ 須注意到,警察機關遲至 1960 年代初期方設置獨立、專責的保防單位—安全室(組),並於 1970 年代初期易名「保防室(組)」;在此之前,考管作業(乃至其他保防業務)並無專人負責,多由基層員警兼辦。由於考管作業繁重、又缺乏統一教材,基層警員多不勝負荷;致使政府一度(1957 年)評估將考管作業自警察業務剔除,最終仍無下文(臺灣省警務處,1958:17)。見檔案「國防會議副秘書長蔣經國於肅奸工作會報第一次會議中就有關肅清匪諜及加強郵電港口機場檢查等工作之指示」(1957 年 5 月 30 日)。

⁴¹ 根據 2017 年 10 月 23 日於 T 市政府警察局保防室的一次非正式訪談,警察局保防室、分局保防組的編制往往只有個位數,派出所與分駐所則無設置正式的保防職缺。

⁴² 以甫升格直轄市(1967 年)的臺北市為例,在刑事警察大隊共 245 位刑警隊員中,即有 1 個

非直接監控新生份子。⁴³

此外，政府對考管作業已預先設定若干蒐報的標的，並具體反映在員警填寫的制式表單與欄位上。這些表單多為《管教辦法》與《管教辦法施行細則》等法規的附件，並由制定辦法的保安司令部（或警備總部）、警務處統一發送至各級警察機關；即便各縣市的警察局可參酌轄區情況對表格的形式、項目略作修訂，實際填報的內容仍須符合法規與警務處、警備總部等上級機關的要求。⁴⁴

但反過來說，縱使絕大多數服務於保防單位的警察無從參預上述制定或修訂表單的過程，仍要負責提出相應的考管策略、並依行政階層督促基層員警嚴加考管；⁴⁵或更重要地，判斷員警呈報的資料有無價值、決定是否轉報或建議採取行動等。

三、保證人

為了擴大監控的規模與密度，考管作業也將不具警察身份的國民納入國家機器的運作。除了對親友、鄰里或同事等不特定的第三人進行「間接查察」、以側面訪問了解新生份子的素行與生活狀況，警察機關更試圖以「保證人（或管教人）」分擔監控新生份子的業務（陳寒松，1986：229）。

首先，為防範當事人再犯，「是否獲得他人擔保或管教」則為服刑犯與感化犯得以如期獲釋的要件之一；若否，政府可依《管教辦法》第4條逕行延長當事人的關押期限。惟不同於一般機關團體施行的連保切結，在考管作業中，政府、保證人與新生份子三者為單向的監督關係；國家機器與同保證人

偵查隊（17人）專門支援保防室的勤務、執行政治偵防（「六十年來的中國警察」編輯委員會，1971：289）。

⁴³ 見檔案〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年2月27日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年3月3日）。

⁴⁴ 見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967年7月13日）。

⁴⁵ 見檔案「所送乙級考管新生份子陳三興一名考管計劃表悉」（1970年12月11日）、「特別考管新生份子陳君乙名業經核類列管，檢附簡要資料表、空白管制目標卡、考管計畫表請分別註記調製妥擬」（1977年6月2日）。

分擔管教的義務，並由保證人單方面承擔管教失敗的責任。是以，保證人須由官方認可的適當人選出任；不只新生份子需要保證人，保證人同樣需要受政府信任的背景：擁有相對體面、正當的職業，並且得到其他官方（或半官方）機構背書。⁴⁶

不過，即便《管教辦法》和《管教辦法施行細則》等法規對保證人的職能多所期待，甚至明文規範保證人「應將受管教人之生活言行等情形每月向所在地警察官署報告一次」；⁴⁷就本文檢視的考管紀錄，保證人的形象與效果均相當模糊。除曾短暫現身具保，保證人大多自案卷的欄位或內文中缺席；而本文也尚未發現警察機關督導、懲罰保證人考管不力的紀錄。

四、線民

在法規與案卷中，線民往往被稱作「義工（義務工作人員）」或「細胞」。

⁴⁸雖然佈建並運用線民本來就屬於警察的法定勤務、並非單純針對新生份子；⁴⁹為有效掌握各式治安情報與社會經濟動態，警察機關係依循「一里（村）一核心，一鄰二細胞」的原則在全臺各地展開佈建。⁵⁰基此，派出所或分局

⁴⁶ 參酌《管教辦法施行細則》附件（二）的〈具保須知〉，「具有國民身分證及正當職業者」是擔任具保人的最低門檻；同時，政府也要求具保人應檢附其服務機關、同業公會、工會或農會提供的證明文書，以確保具保人的身份安全無虞、可被信賴。

見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967年7月13日）。

⁴⁷ 引號內文節錄自《管教辦法》第5條；見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967年7月13日）。

⁴⁸ 將線民喚作「義工」或「細胞」，主要為1990年代以前的官方用語。更細緻區分，軍方、情治單位與警察皆有使用「細胞」一詞；「義工」應是警察專屬的用法。至於1990年代以降的警察檔案，則是將線民稱呼為「諮詢人員」。見檔案「新生份子柯旗化動態資料」（1992年4月20日）。

⁴⁹ 有關警察佈建、運用線民的方式，依《義務工作人員運用考核要點》、《運用民防人員協助情報蒐集作業規定》等行政命令規範；見檔案〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年2月27日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年3月3日）。又參酌《警察基層幹部手冊》，警察基層幹部（指派出所主管）應透過線民蒐集的資料包括政治（如：地方政治活動、不法陰謀等）、社會（如：社會不良風氣、民間疾苦等）、財經（如：勞資糾紛、非法外幣買賣）共計29種（陳寒松，1986：268-270）。

⁵⁰ 由1971年警務處訂定的《臺灣省警務處防制海外偽「臺獨」叛國份子向國內滲透發展執行要點》可知，「一里一核心，一鄰二細胞」的佈建原則已行之有年；即至陳寒松1986年出版《基層警察幹部手冊》時，警察機關仍持續沿用該佈建原則（1986：266）。

若警察機關如實執行上述「一鄰二細胞」的佈建原則，則以李汝和整理的臺灣省政府民政廳統計資料為例，1966年全島計有近9.3萬鄰，意謂當時全臺的線民可能多達18萬人（1969：22）；不過，所謂「一鄰二細胞」僅是基於行政區劃的佈建，尚未計入民防人員或以其他名目挑選、培

填製的〈特別考管份子考管（偵查）計畫表〉、〈乙級份子考管（偵查）計畫表〉等表單中，「運用義工」的項目皆預留兩人的欄位。⁵¹

線民可能來自各行各業，未必是擁有公職或參與地方自治、享有名望的地方頭人；有時，新生份子也可能受「轉化運用」、轉而協助警方蒐集情資。

⁵²故相較檯面上的保證人或用以「間接查察」的親朋好友，暗中運作、身份保密的「義工」是考管紀錄中常見的消息來源。

但無論線民提供的情資如何準確，警察仍須有所提防、不能完全信任。⁵³除了造冊列管，負責運用的員警更需時常施以訓練、考核績效或甄補新血（陳寒松，1986：266-268）。事實上，線民不會無故、也沒有義務配合警察，有賴員警以「給方便」或其他形式的利益籠絡；即便是受「轉化運用」的新生份子，警察也會提供相應的金錢報酬。⁵⁴換言之，雙方關係相對平等、互惠（蕭伶仔，2009：102）。⁵⁵

參、手段

透過考管作業，政府企圖將叛亂犯或感化犯重新打造為順服、孤立的「新國民」；不僅為預防再犯，更期待新生份子較常人負擔更多職能與道德感。為達成

養的線民。見檔案「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」（1971年7月24日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年2月27日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年3月3日）。

⁵¹ 目前已知「細胞」的單位是個人（個別線民）、而非組織或部門；然本文仍不清楚「核心」所指涉的對象為何。

見檔案「函送特別考管新生份子陳君乙名管制目標卡三頁考管計畫表一頁」（1977年6月18日）、「所送乙級考管新生份子陳三興一名考管計畫表悉」（1980年12月11日）。

⁵² 如註32。

⁵³ 誠如《社會情報蒐集實施綱要》提醒：員警與線民聯繫、打探情資時，仍要迂迴詢問、故弄玄虛或裝作不在意的樣子；見檔案〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年2月27日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年3月3日）。

⁵⁴ 見檔案「乙級新生份子陳三興在其住宅寄發『臺灣南區政治受難者聯誼會』第二期會訊給予全體會員檢附影印資料」（1990年10月12日）。

⁵⁵ 陳寒松（1986：266-267）在文中提及若干佈建的要領，諸如：懇切談話，爭取合作、強化警民關係、有效鼓勵義工等；然如註41的非正式訪談，員警與線民「搏撚」（puànn-nuá）才是關鍵。類似的觀點也見於《社會情報蒐集實施綱要》：挑選「民防聯絡員」（自民防人員中培養的線民）固然以忠貞、愛國為基本需求，輔以防衛、情搜的訓練；但運用人應利用婚喪喜慶等時機與線民拉近關係，或協助解決日常生活遭遇的困難。見檔案〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年2月27日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年3月3日）。

前述目的，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》所列舉的四個原則下，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、獎勵與懲處等八種活動，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。⁵⁶

一、掌握行蹤

掌握新生份子的行蹤是考管作業的起點；唯有找得到人，國家機器才能施加管教。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；故透過嚴密地戶口查察，政府得以知悉新生份子在不同行政區間居住、遷徙的狀況。

事實上，一旦當事人的判決更新，軍法機關即會將〈更新判刑通知名冊〉由原住在地的地方政府轉交該管派出所；⁵⁷至感化犯或叛亂犯開釋的前十日，軍法機關依《管教辦法》應進一步移交當事人的〈考核紀錄表〉、〈保證（結）書〉等各項資料，供警察機關預做接管準備。而當新生份子抵達住在地後，最晚須在隔日向該管派出所辦理簽證，否則無法至戶政機關申報戶口；相對地，派出所員警則會於三日內登門訪問，以確認先前移交或填報的資料正確無誤。⁵⁸

又按 1953 年警務處頒訂的《戶口查察辦法》將戶等劃分為一種戶、二種戶與三種戶三種類別（內政部，1957：36）；⁵⁹新生份子同其他曾犯罪或有犯

⁵⁶ 見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

⁵⁷ 見檔案「送陳君叛亂案本部更新判刑通知名冊乙份」（1975 年 7 月 24 日）、「檢送陳君叛亂犯更新判刑通知名冊乙份」（1975 年 8 月 12 日）。

⁵⁸ 上文係綜合整理自《管教辦法》第 6、第 7 與第 8 條；儘管正文或《管教辦法》原文每每提及如「軍法機關」、「執行或裁判機關」、「該省最高治安機關」等不同部門，在戰後臺灣的脈絡下，諸機關實指涉同一個單位—保安司令部（以及 1958 年改組成立的警備總部）；見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

⁵⁹ 1986 年陳寒松出版《基層警察幹部手冊》時，對戶的分類與處置方式仍延續 1953 年頒行的《戶口查察辦法》；換言之，下列有關一種戶、二種戶與三種戶的組成描述，應屬威權統治期間臺灣警察機關長期、普遍使用的分類依據：

（1）一種戶：指涉各類監管份子（包括流氓、慣竊、煙民、保護管束人、幫會份子或保鏢等）、

罪傾向、有（國家）安全顧慮的人口，列為勤區員警在「一般戶口查察」中，每半個月至少應調查一次的一種戶（陳寒松，1986：230-233、243）。此外，尚有不定時進行、事前保密的「戶口臨時檢查」，彌補平時查察不及之處（內政部，1957：36）。

除透過戶口查察作定點、常態的監控，政府是以「當事人申請—警察機關准駁」的機制控管新生份子遷徙的狀況，並協調旅行地的警察官署協助監視；若旅行時間超過十日或欲遷往他處居住，則要報請警備總部（原保安司令部）核辦。⁶⁰

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。⁶¹透過嚴格限制新生份子居住遷徙的權利、輔以密集地戶口查察，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。

具有國家安全顧慮的考管份子等素行不良的人口。每半個月應調查一次。

（2）二種戶：包括特定營業戶（從事爆竹煙火、汽車維修保管、舊貨委託寄售等行業）、招待所與俱樂部、寺廟戶、性工作者、巫卜術士或從事包娼、包賭、包攬訴訟等其他治安上有顧慮人口。每個月應調查一次。

（3）三種戶：指一般善良的住民或商戶；不僅沒有治安上的顧慮，更能協助警察維持的工作。

每兩個月調查一次（內政部，1957：36；陳寒松，1986：230-239、243）。

⁶⁰ 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；見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

⁶¹ 具體來說，「特別警衛區線」的範圍包括臺北市北投區湖田里（陽明山中興賓館週邊）、士林區的福祿里、福壽里、福林里和湖山里，以及中山南路、中山北路兩側。參酌警務處 1970 年發布的《特殊份子限制遷入特別警衛區線執行要領》，考管機關若發現特殊份子欲遷入上述「特別警衛區線」的範圍居住，應加以勸阻。至於已居住在範圍內的特殊份子，則要協同特警單位加強考管；一旦有安全顧慮，得暗中協調雇主將其解僱、房東（地主）解除租約或不予出售，迫使當事人遷居。見檔案「抄發『特殊份子限制遷入特別警衛區線執行要領』希遵照辦理由」（1970 年 4 月 28 日）。

故如舊臺中縣警察局即通令轄下各戶政事務所，有關人民申請遷入「特別警衛區線」的案件應先請示該管派出所或分駐所。而臺北市府警察局對戶政事務所下達的指示則更為細緻；除具體規範不同狀況戶政與警察人員分工、應變的方式，更要求中山、城中等有關分局針對已居於「特別警衛區線」內的特殊份子個案探討、識別危險程度。見檔案「限制特殊份子遷入特別警衛區」（1970 年 4 月 13 日）、「抄發『特殊份子限制遷入特別警衛區線執行要領』希遵照辦理由」（1970 年 4 月 28 日）。

二、追蹤「康復」情形

誠如內政部頒訂的《各省縣市警察辦理戶口查記須知》，清楚說明戶口查察的特殊定位：

警察調查戶口乃基於治安上職責而生之義務行為，與戶籍身份登記確定人民權利義務及供國家施政依據之性質不同；...是含有機密性之保安方法...并多採間接調查方式為原則；由人民自動向警察機關為戶口異動之申報，乃為輔助警察耳目難周之控制手段。警察人員應充實知能，勤奮查察進而人民不為申報，亦能明讀其異動...（臺灣省警務處專員室，1952：349-350）。

不同於戶政事務所為計算人口於每年年終舉行的戶口校正；警察機關主辦的戶口查察更具備社會治安調查的功能，以「瞭解轄區住民的素行與社會治安的關係」、識別人口組成的良窳（陳寒松，1986：227、587）。⁶²而就曾犯罪或有犯罪傾向的一種戶（如：新生份子），《警察基層幹部手冊》列有生活、交往與言行等三類查察事項；⁶³舉凡當事人的起居作息、平時閱讀的書報、待人接物的儀表與氣質，皆是查察時應注意紀錄的細節（陳寒松，1986：230-232）。

然不論是第一線的執行者、施行方式與蒐報標的，以全體國民為對象的戶口查察和針對特殊份子的考管作業實高度重疊；兩者皆透過勤區員警以週期性、明查暗訪的方式，辨識並持續監控人口中的威脅。進一步地，《警察基層幹部手冊》（1986）列舉的查察事項—家庭生活、日常言談舉止和政治參與等，也現於同時期（1970、1980年代）派出所員警填製的〈考查資料表〉，以及1950年代問世的《防諜常識》（1951）與《管教辦法實行細則》（1954）。

64

⁶² 具體而言，「戶口校正」與「戶口查察」的法源依據亦不相同。前者係戶政事務所依據1997年修正前的《戶籍法》第61條「戶政事務所應於每年年終按戶校正戶口」辦理；戶口查察則由《警察勤務條例》第14條第1款第5項（1986年修正為第11條第1款第1項）「...勤區查察：於警勤區內，由警勤區警員查察之，以戶口查察為主，並擔任社會調查等任務」授權。

⁶³ 有關戶的分類，詳見註59。

⁶⁴ 〈考管資料表〉詳見檔案「檢送乙級考管新生份子陳三興一名協管資料表一份」（1980年1月

上述簡短的時間序列不在證明不同法規、業務或政府部門間存在相互繼承、影響或上下領導的關係。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；國家機器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。

故如前文提及的中學生補充教材《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：

...（言行與身份、心理）不相稱或不一致，便可能有匪諜的嫌疑。例如：某商店新顧一店員，生的很精幹，動作卻很遲鈍，這就是不當處。又他解大小便的時間特別長，這更可疑。調查結果，他就是藉大小便的名義，整理秘密文件，整理情報（季源溥，1951：21）。

簡言之，「行為是心理的表現」；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，1951：19-20、24、26）。然《防諜常識》並非特例；上述思維長期為政府採納，並具體反映在規範戶口查察、考管作業的行政命令與表單欄位上。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，一概成為勤區員警持續蒐報、以評估其思想情形與威脅程度的指標。

也由於外顯、可見的考管作業與戶口查察相似，許多當事人與家屬往往將員警主動接觸或登門拜訪的經驗理解為「查戶口」（蕭伶仔，2009：80-81）。不同的是，戶口查察係由內政部警政署戶口組主管；相對地，《管教辦法》與《管教辦法施行細則》不僅要求警員定期將所獲呈報警總、無論當事人有無威脅，更期待管教人視情況現身管教、積極試探當事人的反應。

舉例而言，戶口查察原則上應避免利用婚喪喜慶等場合進行（陳寒松，1986：228）；⁶⁵但《管教辦法施行細則》又將各式公民集會前後、當事人或

1 日）。

⁶⁵ 按《警察基層幹部手冊》（陳寒松，1986：228），員警應避免於當事人婚嫁、壽誕、特殊節日或遭逢傷病、喪事時進行戶口查察。

同居人有疾病、家有喜（喪）事等列為適合管教人訪問的時機，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。⁶⁶

更具體地，新生份子需「對三民主義有深切之認識及信仰」，並依教育程度高低、按時接受相應的政治教育。蓋立法者相信：透過研讀《國父遺教》、撰寫國外時事評論，或援引國家民族興衰、古今偉大人物事蹟等循循善誘，能激發當事人的良知良能、改變氣質。⁶⁷

簡言之，負責管教的勤區員警或保證人應利用各種時機督促當事人、制止踰矩的行為，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」。⁶⁸但國家機器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、約束言行舉止矯正當事人受污染的思想。

總結前文，本段嘗試由檔案拼湊新生份子考管作業的圖像，並依序歸納考管作業的目標、地方層級的四種參與者和兩項主要的施行方式。但無論如何嚴密地掌控新生份子，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、使國家機器得以停止考管？

回顧考管作業的初衷——「戡亂時期為預防匪諜罪犯再為匪工作，並予以管教運用起見」；⁶⁹由於難以衡量當事人的忠誠度，政府一律將新生份子（乃至所有特殊份子）視為人口中無法澈底排除、且隨時可能再犯的敵人或毒素。換言之，考管作業就是政府與敵人共存、控制內部毒素的機制。

而依《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

⁶⁶ 見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967年7月13日）。

⁶⁷ 同前註。

⁶⁸ 具體而言，舉凡當事人任意參與各類社會組織及活動、呼朋引伴、或出現「意志消沈、不滿現狀及無故要求遷居、旅行」，都是負責管教的警員應加以勸戒的標的；進一步地，督促當事人從事正當職業，過著不酗酒、不賭博、不出入狎邪場所的規律生活。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967年7月13日）。

⁶⁹ 引號內出自《管教辦法》第1條；見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967年7月13日）。

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。⁷⁰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案卷，並可視情況恢復考管。⁷¹

也由於反攻遙遙無期，政府僅能持續打造並維持健康與受污染的界線，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；⁷²又或者，在軍隊及國營事業中，將新生份子排除於重要職務、升遷或其他機會之外。⁷³

但政府也擔心：公然將新生份子視作敵人、完全拒於社會之外，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」。⁷⁴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。⁷⁵

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

⁷⁰ 有關結束考管作業的要件，詳見《管教辦法》第 17 條規定。然實務上，針對新生份子的考管作業並未依《管教辦法》的規範、隨解除戒嚴與廢止《動員戡亂時期臨時條款》而終止；最遲至 1996 年，高雄市警方仍在蒐集新生份子柯旗化的日常言行。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」(1967 年 7 月 13 日)、「檢陳一般考核對象柯旗化定期考查表乙份」(1996 年 10 月 30 日)。

⁷¹ 見檔案「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」(1989 年 5 月 13 日)。

⁷² 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。見檔案「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」(1991 年 5 月 28 日)、「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」(1993 年 9 月 4 日)。

⁷³ 如《陸軍考管份子考核管制作業程序》(1966)明文限制特殊份子志願留營、出國、派任重要任務或深造的資格；而對報考軍事學校且錄取者，應以適當名義或方式淘汰之。見檔案「陸軍考管份子考核管制作業程序」(1966 年 1 月 5 日)。

⁷⁴ 見檔案「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」(1971 年 7 月 24 日)。

⁷⁵ 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。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」(1967 年 7 月 13 日)。

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。⁷⁶

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。⁷⁷

是以，實際的執法過程未必如蕭伶仔（2009：96）的推論：純然取決於個別執法人員恣意（或惡意）的考量。相反地，種種令當事人或家屬倍感屈辱的「查戶口」經驗，恰是員警依《管教辦法施行細則》行動的後果。意謂國家機器並非和諧運作的整體；即便戶口查察與考管作業同屬基層警察機關的業務，供第一線執法者參酌的法令仍相互衝突。

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，也無關國家機器如何改善執法技巧、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，並既是考管作業的手段、也是目的。當考管作業運作如常、而國家機器持續進行監控、動員與排除，即在法制上鞏固人口中「健康」與「污染」的界線。

⁷⁶ 見檔案「修正臺灣省戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法施行細則案」（1970年4月13日）。

⁷⁷ 詳見註 61、註 73。

第四節 小結：新生份子的角色

在長達 40 年的威權統治期間，以《戒嚴法》與《臨時條款》為基礎、幾乎無所不包的戡亂—戒嚴體制構成國家機器運作的法制與歷史背景。不過，由檢視軍法體系管轄範圍的變化，仍可辨識《懲治叛亂條例》與《檢肅匪諜條例》在戡亂—戒嚴體制的特殊性；更具體地，政府欲藉由兩部特別法辨識、矯正或排除的對象，就是發動並維持戡亂—戒嚴體制的核心目標。

然而，《懲治叛亂條例》與《檢肅匪諜條例》的效力僅及於偵查和起訴的階段；由於無法信任當事人的忠誠度和矯治機構的效果，政府復將已經自首、自新或服刑的人口劃為特殊份子持續監控、以防再犯。而本文的焦點「新生份子」，則屬於特殊份子中完整經歷國家機器打造罪犯的程序、並受軍法體系「認證」為叛亂犯或匪諜的群體。

換言之，無論在特殊份子中、抑或整個臺灣戰後的戡亂—戒嚴體制，新生份子的身份尤其特殊。而警備總部指揮、基層警察機關執行的考管作業，不僅為掌握當事人日常的言行舉止、鎮壓反抗的可能，更是持續進行的人口工程。透過維持前述的特殊性（無論在體制上、抑或日常生活中），將重返社會的新生份子再度隔離於社會之外，重新打造為孤立、順服的新國民。

總結前述，本章的目的在釐清新生份子法制面的定位，並拼湊監控的圖像。然即便制度上對「誰是敵人」以及「如何處置」均有看似明確的指示，考管作業實為一動態且邊界模糊的執法活動；更重要地，警察是考管新生份子最主要的部門，但考管作業並非警察唯一的業務。故下文將由警察在威權統治期間參與維護國家安全的角色談起；透過檢視考管作業、新生份子與第一線執法者的關係，期能使監控的圖像更為清晰、完整。

第三章 警察的角色

在上一章，本文試圖自戡亂—戒嚴體制釐清新生份子的特殊性，並拼湊維繫考管作業的制度性安排。然國家機器實為紛雜的集合體，不同的政策、法令與部門輒有衝突。⁷⁸單由法令整理政府期待「監控誰」與「如何監控」等執法技術，仍無法準確解讀監控活動生產的案卷。

而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。若考管作業是戡亂的延伸，則應進一步檢視警察機關在這場戡亂戰爭的定位與分工；亦即，同樣參與維護國家安全，警察的角色如何異於其他部門？而警察機關內部又如何安排組織與業務、使國家安全工作付諸實行？本章即為解答前述兩個問題。即便前文已簡單介紹勤區員警與保防科室的功能，透過檢視警察組織與勤務規劃，將考管作業與執法者帶回既有的組織脈絡。

第一節 戡亂、以軍領警與保密防諜

「警察」作為現代國家維持治安、鞏固內部秩序最基礎的部門，廣泛現於世界各國的政府組織；不過，欲釐清臺灣經驗的特殊性，以及警察機關在戡亂—戒嚴體制下的定位與分工，本文仍須由巨觀的時代背景談起。

回顧 19、20 世紀的東亞史，戰爭與封建帝國轉型現代國家的過程密切相關。除了個別戰役的勝負、戰場上直接展現的暴力與破壞，動員物資、肉身和思想的活動同樣是打造並維繫國族的基礎（汪宏倫，2014：164-183、187、197-206）。即便戡亂—戒嚴體制誕生於 1940 年代末期、內戰全面潰敗之際，戰爭（或籌備戰爭）對中華民國已非異常、例外的現象；相反地，隨「軍事動員」、「戡亂」或「國家安全」涵蓋的範疇大幅擴張，戰爭成為各部門持續參與的日常活動。

至於戰後方接收的臺灣，政府一度將警察業務自日本殖民後期大幅刪減，僅

⁷⁸ 以 1958 年召開的「卿雲會報」為例，保安司令部共舉出 5 項「與（保安）工作有關而足以影響工作的不正常現象」；其中，第 4 項便是「同是政府機關，而安全工作被另外一種眼光看待。你協助他，他還嫌你侵犯他的職權，多管閒事。他要求你，卻是他的政策重要，好像安全工作可以偏廢」（保安司令部，1958：21）。

留下治安、戶口查察與環境衛生管理三項（陳純瑩，2007a：49）。然面對接收不當引發的衝突與國共內戰局勢惡化，政府復依「以軍領警」的政策重新組建警察部門（陳添壽等，2013：7-13）。

具體而言，「以軍領警」的政策不僅體現在軍事將領出任警政首長，或逕以行政命令與會議決議變更警察部門的指揮系統；⁷⁹面對戰後軍職人員過剩、臺灣警力嚴重不足（甚至在「二二八事件」中幾近癱瘓）的背景，也讓政府積極輔導（前）軍職人員轉任警職，並籌組直轄中央、足以鎮壓地方叛亂的保安警察（陳純瑩，1994：74-83、231；陳宜安，2010：52-53）。進一步地，使警察的工作內容與戡亂戰爭緊密結合，分擔防空、徵兵與後勤補給等職能（臺灣省警務處，1954：I-II）。⁸⁰

事實上，保安司令部（或警備總部）才是戡亂—戒嚴體制下臺灣省位階最高的治安機關，依法負責執行各項戒嚴業務（陳純瑩，2007a：52-55；陳添壽等，2013：11-12）。而警務處、保安司令部（或警備總部）又同受國安局指揮，並與司法行政部調查局（以下簡稱「調查局」）等多個平行的部門分擔國內各項國家安全工作（孫家麒，1961：27）。⁸¹

簡言之，「以軍領警」使政府繞開如《警察法》（1953）或組織法的規範，強化警察支援作戰、鞏固後方的角色；保密防諜更是戡亂戰爭期間警察的核心業務

⁷⁹ 遲至 1990 年，才首次由警察科班出身、不具軍人背景的莊亨岱接任警政署長（陳純瑩，2007b：4）。

⁸⁰ 臺灣省警務處（1954：2-3）出版的《臺灣警務》，將警察業務分為「行政」、「保安」、「司法」、「刑事」、「經濟」、「外事」、「山地警務」、「戰時業務」和「督察業務」共 9 大類。事實上，警察在戰時的業務龐雜；除空襲防護、出入境管制、協助軍事動員工作、應變演習等狹義的「戰時業務」外，舉凡戶口查察（行政）、組織民防團（保安）、管制金融與物價（經濟）、辦理政訓（督察）等工作皆與籌備反攻密切相關（臺灣省警務處，1954：2-3）。

⁸¹ 同樣提及「國家安全」、「安全工作」，不同法規或會議指涉標的的未必一致。而就本處援引的會議紀錄（應是 1955 年召開的國家安全會議），政府係將國內的安全工作分為保防、調查、管制與檢肅四項；分別列舉如下：

- （1）保防：中央機關保防、地方機關保防、軍中保防。
- （2）調查：匪諜調查、政情調查、忠貞調查、紀律調查、貪污調查與社會調查。
- （3）管制：入出境審查、交通檢查、郵電檢查、書報審查、器材管制、電訊監偵、電波干擾。
- （4）檢肅：偵查、檢舉、逮捕、審理、感訓。

見檔案「國家安全工作應如何分工及協調案」（年代日期不詳；應是 1955 年的卷宗）。

(張淵菰等, 2013: 158-163)。⁸²故在接收初期, 地方(省)層級的保防業務皆由警務處辦理, 兼管省政府各所屬機關內的保防單位。⁸³

不過, 行政院 1957 年公佈實施的《動員戡亂時期保密防諜實施辦法》(以下簡稱《保密防諜實施辦法》), 方為威權統治期間劃分保防工作最主要的法源。由是, 國內的保防工作由國安局督導、調查局負責並協調執行, 並分為「機關保防」、「軍中保防」、「社會保防」與「特殊地區及特定對象保防」四類。⁸⁴此後, 各級行政機關與國營事業的保防工作統一劃歸調查局辦理;⁸⁵警察僅負責警察機關內部與除軍隊、各機關團體以外的(民間)社會保防工作。⁸⁶

至此, 本文已簡要介紹臺灣戰後警察部門的重建過程, 及其在戡亂戰爭中的定位。然當代的研究者或官方出版品在論及臺灣戰後警察的角色時, 多延續歷史

⁸² 誠如臺灣省政府 1950 年核頒的《臺灣省戰時警察工作方案》第 5 條第 3 項, 戰時警察的業務主要以「調查社會狀況加強情報工作」、「清查戶口監視嫌疑份子逮捕罪犯確保地方治安」、「動員民眾組訓民眾集中全民力量」及「澈底執行法令宣導政策」等工作為核心(臺灣省警務處專員室, 1952: 307)。

單就字面解讀, 「調查社會狀況加強情報工作」與「清查戶口監視嫌疑份子逮捕罪犯確保地方治安」皆屬保密防諜的範疇; 而「動員民眾組訓民眾集中全民力量」除有寓兵於民的戰略考量, 亦兼具防範匪諜滲透、破壞的功能(臺灣省警務處, 1954: 69-71)。若細緻檢視《臺灣省戰時警察工作方案》各章, 無論〈保安〉、〈教育〉或〈外事〉等, 皆與保防工作結合; 〈刑事〉更僅有「肅清防諜」與「實施社會調查監視社會動態」兩條, 無提及其他刑事犯罪的處置方式(臺灣省警務處專員室, 1952: 306-315)。

⁸³ 在接收初期, 省級的保防業務主要由警務處刑事警察總隊的政治股(後擴編為政治課)統籌, 並協同各縣市刑警隊、鐵路警察局與港務警察所等部門, 構成貫串全省的保防網絡(臺灣省警務處, 1954: 88-89); 至於省政府各所屬機關內的保防單位, 亦是警務處負責設置、指揮(楊蓮福等, 2013: 129-131)。然由《臺灣省政府暨所屬各機構保密防諜辦法》(1952)第 6 條第 3、第 4 款, 此時保密防諜的分工粗糙; 各機關的保防人員除要負責機關內部的保防工作外, 尚包括駐在地附近之居民及僑外人士(楊蓮福等, 2013: 130)。

⁸⁴ 除文中提及的「機關保防」與「社會保防」, 依《保密防諜實施辦法》的本文, 「軍中保防」係國防部總政治部(1963 年更名「國防部總政治作戰部」)負責, 而如總統府、民防單位、旅臺僑民與外籍人士等「特殊地區及特定對象保防」則由國安局視實際情形指定(國防部總政治部, 1958: 2-3; 臺灣省保安司令部, 1958: 7-9; 臺灣省警務處, 1958: 20-21)。見檔案「四十五年國家安全工作總檢討報告書」(1957 年, 無詳細日期)。

⁸⁵ 《保密防諜實施辦法》對戰後臺灣的影響深遠; 過去各機關團體內負責保密防諜、考核政治忠誠的「人事室第二辦公室」(俗稱「人二室」), 即是依據該辦法設置。即便《保密防諜實施辦法》已在 1991 年廢止, 今日(2019)政府劃分保防工作的方式仍深受《動員戡亂時期保密防諜實施辦法》影響(臺北市政府, 1991: 5; 法務部調查局保防處, 2017)。

⁸⁶ 與調查局主辦的機關保防不同, 警察機關內部的保防體系非純然依「中央一條鞭」的方式運作。參酌 1967 年省政府法律整理委會為修正《臺灣省警務處社會治安調查辦法》所整理的新舊條文對照表, 最遲至 1959 年, 警察機關內部並未設置獨立的保防單位; 相關業務或由秘書、或主管指派有經驗者負責。而 1967 年修法時, 警察機關已有設置專職的安全室(組), 並在 1971 至 1975 年間易名保防室(組)。見檔案「警務處簽為擬修正臺灣省警務處社會治安調查辦法一案請提府會討論案」(1967 年 7 月 31 日)。

學者陳純瑩（1994：36、151-153、230、247-258、2007a：66-67）的觀點：戡亂戰爭侵蝕警察固有的業務，並讓警察居於維持治安的邊緣位置、形同軍事與情報部門的延伸與輔助；至於保密防諜，則被看作軍警角色混淆或軍隊侵犯警察職權的指標（陳宜安，2004；陳添壽等，2013；張淵菘等，2013）。

進一步說明，陳純瑩（1994：247-260）的博士論文《臺灣光復初期之警政（1945-1953）》係聚焦 1945 年中華民國接收臺灣至 1953 年公佈實施《警察法》共八年間臺灣警政的流變。回顧接收初期，軍隊與警察動輒因分工不清、職權重疊而衝突；而隨警力擴充與專業化，以及頒行《憲兵勤務令》（1951）取消憲兵行政警察的身份，已大幅改善前述亂象。然如陳宜安、陳添壽、張淵菘等出身警察部門的研究者在書及臺灣戰後的治安史時，往往擴張陳純瑩對接收初期軍（憲）警關係的討論、視為貫串威權統治期間的普遍現象。⁸⁷

就本文而言，由軍警共同維持治安、警察分擔軍事任務或存在「以軍領警」的指揮關係，並不意謂警察是邊緣的治安機關。相反地，臺灣戰後的警察部門仍是打擊犯罪的主力，並兼辦稅捐、公共衛生、管理違章建築等龐雜的行政事務（張淵菘等，2013：163-165）；其重要性與組織完備程度雖不若日本殖民下的臺灣，依舊遠勝在大陸時期組織薄弱鬆散、地位低下的窘境（陳純瑩，1994：151-153、230-232）。尤其當「國家安全」涵蓋的層面在戡亂—戒嚴體制下大幅擴張，治安問題亦納入其中（蘇慶軒，2015：150）；故警務處也需列席國安局召開的「卿雲會報」，報告一年來臺灣省的治安情況、犯罪趨勢與因應對策（臺灣省警務處，1958）。

且中華民國自 1911 年建立以來，並無明確劃分警察、軍隊的定位及業務內

⁸⁷ 在回顧相關文獻的過程中，本文發現：相較一般大專院校或研究機構，警察體系出身的研究者毋寧對官方檔案更加熟悉、且容易取得；然無論撰寫官方出版品或是個人的學位、期刊論文，後者對訪談（或口述史）、問卷與二手文獻的偏好更勝官方檔案。是以，警察體系出身的研究者如何看待及使用官方的公文檔案，或許亦是知識社會學領域值得探究的課題；具體而言，包括：除開調閱、整理檔案的時間成本外，是否基於專業倫理的考量、反而更不便公開發表內部資料？抑或就實務、「內行」的觀點，公文檔案的內容實「僅供參考」？種種疑問，實有待研究者進一步討論。

容。⁸⁸援引「攘外唯軍，安內唯警」、「建國必先建警」等蔣中正個人的「訓示」為論證基礎（古奠基，1985：1-21）；又或者，預先論斷個別業務「屬於」或「不屬於」警察部門、繼而評價臺灣戰後警察的性質與利弊，在在缺乏嚴謹的理論（或法理）意義，也與國家組織變遷、機關功能增減的經驗有出入。

追根究底，國家機器並非既存且恆久不變的整體；其組成與分工取決於當下、實際的需求。而在中華民國，許多部門、法令或業務實誕生（或消滅）自長期動員、交戰、敗退與復員的循環，以更有效地汲取資源、確保全體一致為戰爭服務。亦之，警察負責保密防諜、分擔軍事工作並非例外；無論有無法律授權，各部門以不同形式參戰（或備戰）才是戡亂—戒嚴體制的常態。

與其由當代的法治觀批判警察軍事化、特務化、喪失自主性等弊端，聚焦目標與手段的落差、檢視行動的效果和局限，或許更能釐清動態的歷史過程。更精確地，縱使政府在戡亂—戒嚴體制下缺乏民主制衡、漠視人權又不遵循依法行政和行政中立等價值，國家機器的行為仍受到拘束、並非全然毫無顧忌地恣意行事。

舉例而言，「輿論」即是政府決策的參照之一；⁸⁹尤其當政府以「自由中國」與「現代民主國家」為號召，警察部門同樣擔心因執行保防工作而「遭受社會之訾議，影響工作之進行」（徐聖熙，1957：4）。故在既有的組織架構與編制下強化警察辦理保防業務的職能，而非比照工礦、森林等專業警察額外增設專門的政治（思想）警察部門，遂成為戰後重建臺灣警政的合宜方案（臺灣省警務處，1954：

⁸⁸ 依《警察法》（1953）第 2 條規定：「警察任務，為依法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害，促進人民福利」；《警察法施行細則》（1956）第 2 條則進一步補充：「本法第 2 條規定之警察任務區分如左：一、法維持公共秩序，保護社會安全，防止一切危害為警察之主要任務。二、依法促進人民福利為警察之輔助任務。前項第 2 款之輔助任務，指協助一般行政機關推行一般行政而言，其協助並應以遇有障礙非警察協助不足以排除或因障礙有妨礙安寧秩序時為限」。不過，兩部法令並未明確規範警察職權的界線，仍保留予行政部門自行調整的彈性、無須經立法部門修法。（古奠基，1985：453、456、459）。

⁸⁹ 事實上，有關威權統治期間「輿論」與政府的關係，應是有趣且值得深入探究的課題。即便戰後臺灣長期缺乏自由且公平的選舉、公民各項基本權利也大幅受限，政府仍試圖透過各治安與情報機關蒐集國人對社會現象、政經時事的反應（李汝和，1970：340、1971：319）。以陳寒松（1986：231）編著的《警察基層幹部手冊》為例，諸如「對政府施政觀感是善意批評或惡意攻擊」、「對社會現象之觀感是善意諫議，或藉機攻擊製造仇恨」等，即為員警辦理戶口查察時應注意的標的；至於社會各界對重大政治案（事）件及政府處置方式的態度，更會由調查局採集、彙整後呈交總統閱覽；見檔案「民國六十九年六月司法行政部調查局編各界對高俊明等藏匿叛亂犯施明德案軍事法庭判決之反應」（1980 年 6 月 6 日）。

相較抽象、不特定的社會輿論，國家機器內在的分工難題對政府的影響與牽制或許更為深遠。當「國家即人體」，匪諜猶如使人致病、必須排除的毒素或病菌。事實上，政府也將人體臟器各司其職、協調分工，最終成就整體生命存續的生理現象視作治理的典範；尤其牽涉國家安全的保防工作，更期待各有關部門「緊密聯繫配合」、為「消滅潛在敵人，保障國家安全」無私奉獻（王昇，1966：68-78；國防部總政治部，1958：9-11）。

但「國家即人體」僅是政府的主觀期待，而非對國家機器實際上如何組成、運作的客觀描述。事實上，個別部門、業務的存廢或分合不僅反映當下的需求，也是黨政軍高層集偶然、工具理性或政治考量等因素，彼此妥協的產物。而供執法人員遵循的行政命令同樣幾經修訂、疊加而上；一旦主管機關未主動校正法令疏漏或職權衝突之處，國家機器雖不至於澈底崩潰、業務單位卻要長期忍受法制缺陷造成的種種不便。

至於「肝膽相照，無我無私」、「尊重組織體制，不爭不推」的合作精神，除要在各式會議中反覆宣達、甚至行諸法令也難以消弭爭議（國防部總政治部，1958：2-3、10-12）。⁹¹具體而言，個別新生份子可能同時（或先後）受到不同部門監控；⁹²個別軍警或情治人員亦可能由其他部門吸收為工作人員、領取津貼（國防部總政治部，1958：4）。又或者，警務處曾於 1970 年代列管並培訓在學中的

⁹⁰ 除文中提及的「輿論壓力」外，隨日籍警官遣返、國共內戰白熱化造成島內軍警嚴重不足，亦當是政府接收時無額外新設政治警察部門的重要原因（陳添壽等，2013：6-7）。

⁹¹ 見檔案「呈前在大陸被迫附匪份子辦理登記辦法及總登記實施綱要」（1955 年 1 月 23 日）、「國家安全工作應如何分工及協調案」（年代日期不詳；應是 1955 年的卷宗）。

⁹² 以新生份子柯旗化為例，目前（2019）國家發展委員會檔案管理局收藏有關柯旗化的檔案共計 14 案卷；其中，調查局生產 1 案卷（1986 至 1992 年）、高雄市警方生產 2 案卷（分別為 1986 至 1990 年、以及 1988 至 1996 年）。換言之，至少在 1986 至 1992 年的 6 年間，柯旗化的日常言行同時受到警方與調查局監控。

而柯旗化的經驗並非唯一個案。另一位新生份子 W（此為本文自行編造的化名），曾在 1980 年以「陰謀份子暨案犯家屬」的身份就「軍事審判高俊明牧師」一案發表意見、並由調查局紀錄；而至 1990 年，W 已成為高雄市警方「轉化運用」的對象。見檔案「民國六十九年六月司法行政部調查局編各界對高俊明等藏匿叛亂犯施明德案軍事法庭判決之反應」（1980 年 6 月 6 日）、「乙級新生份子陳三興在其住宅寄發『臺灣南區政治受難者聯誼會』第二期會訊給予全體會員檢附影印資料」（1990 年 10 月 12 日）。

員警子女，使協助偵防大專院校或海外留學生團體等「叛亂份子主要活動地區」。

⁹³無論前述策略是否奏效，警務處顯然已逾越《保密防諜實施辦法》期待的分工方式、侵犯調查局（機關保防）的業務範圍。

姑且不論個別部門的利益和慣性，制度本身的缺陷即令保防工作難以明確分工。如前述，《保密防諜實施辦法》（1957）是以地點劃分責任區。⁹⁴惟偵查是持續追索證據的過程、未必侷限特定地點，案件的當事人亦可能在不同場所間移動、轉換身份；除軍事人口外，絕大多數的公教人員、國營事業雇員和學生仍持續在「民間社會」中生活，致使調查局與警務處偵防的對象高度重疊。

且就警察而言，戡亂既是戰爭、也是國民違反《刑法》的犯罪事件。如同處置國內（除軍中以外）各類擾亂社會秩序的犯罪活動，警察也負有防範國民顛覆政權、偵辦「政治犯罪」的責任。故偵辦機關團體或學校內發生的叛亂活動，不僅沒有抵觸警察「保護社會安全，防止一切危害」的定位；而政府對《刑法》內亂、外患罪的「陰謀犯」採寬鬆的認定標準，更讓政治偵防成為日常治安的一環。

簡言之，當戰爭（或籌備戰爭）已成為國家的日常，臺灣戰後的警察部門同樣參與軍事動員與保密防諜的分工網絡；然以內戰的特殊性檢視，保密防諜作亦屬於警察的刑事工作之一，而非單純由戡亂戰爭與軍事動員衍生的業務。是以，繼拼湊考管作業的外觀及國家安全工作的分工體系，下文將進一步追溯考管作業所屬的業務範疇——政治犯罪偵防；更具體地，由維持治安、防治犯罪的面向補足個別業務與巨觀體制之間的空缺，使新生份子考管作業的輪廓更加完整。

⁹³ 依 1970 年 8 月 10 日警務處發布的〈「防制偽臺獨滲透活動」工作實施要點〉，針對「加強運用吸收關係以發掘線索」的工作，即清楚要求：「各警察單位加強吸收運用關係，應著眼于高中畢業班次，尤以臺籍品學兼優之學生為主。一旦考入大學，使成為思想領導之核心，然後加以培養訓練，作為偵防觸角；此項工作應從全面調查員警子弟中遴選忠貞可靠者吸收運用做起，並應積極策劃進行…」。見檔案「防制臺獨滲透活動案」（1970 年 8 月 10 日）、「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」（1971 年 7 月 24 日）。

⁹⁴ 《保密防諜實施辦法》（1957）所指涉的保防工作侷限保密、防諜、安全防護與保防教育四項；若對照註 81 列舉的國家安全工作，《保密防諜實施辦法》僅重新安排「保防」類別的負責單位，而無觸及如「調查」、「管制」、「檢肅」等業務的分工方式。見檔案「國家安全工作應如何分工及協調案」（年代日期不詳；應是 1955 年的卷宗）。

第二節 偵防政治犯罪

當戡亂納入刑事工作，警察除要約束國民外在可見的犯行，同樣須防範各式「有毒思想」造成的精神污染（王昇，1966：8-9）。然《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（劉恆姝，2008：272-274、277-279）。⁹⁵除透過司（軍）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，遂成為延長訓政的變通之道。⁹⁶

故在 1950 年代，警察以「政治犯罪」指涉中共的叛亂行為，以及所有挑戰國民黨政權的思想與言論；⁹⁷其餘妨礙公序良俗、危害治安的活動則統一劃為「社會犯罪」（臺灣省警務處，1954：88-95；內政部，1957：56-57；徐聖熙，1957：4）。換言之，國民黨在（民間）社會之外、與國家居於同等的位階；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，2015：46-47）。

對照前一章，新、舊《劃分辦法》（1952、1967）係依軍事審判的對象自戡亂—戒嚴體制界定戰（暫）時、例外的範圍。惟容許（或需要）特殊處置的原因，並非單純應付作戰與動員；事實上，戡亂（及所衍生的保防工作）本身就是保護政治的執法活動。致使「政治犯罪」一詞至 1960 年代已逐漸淡出公文與官方出

⁹⁵ 以 1928 年制定的《暫行反革命治罪法》為例，即將「意圖顛覆中國國民黨及國民政府或破壞三民主義」視作「反革命罪」的犯意；而 1931 年頒布、用以取代《暫行反革命治罪法》的《危害民國緊急治罪法》則明訂追訴「以危害民國為目的而組織團體或集會，或宣傳與三民主義不相容之主義者」（劉恆姝，2008：272-273、277-278）。然隨《憲法》一併發布的《憲法實施之準備程序》（1947），便要求「自憲法公佈之日起，現行法令之與憲法相牴觸者，國民政府應迅速分別予以修正或廢止」。即便是應戡亂需要所制定的《懲治叛亂條例》（1949），仍是以《刑法》第 100、103 及 104 條的內亂、外患罪為核心；其保障的對象已限縮至國體、國土、國憲與中性的「政府機關」，無提及特定政黨（張肇平，1983：46-49）。

⁹⁶ 自行憲後，政府係由司（軍）法程序及行政—治安機關兩處著手，而非直接修改《懲治叛亂條例》、使政治偵防法制化。其原因除於法（憲法）不合外，實則國民黨至 1950 年代末期仍無法完全控制立法院、恣意頒行法律；具體而言，黨籍立委動輒反抗黨中央的領導與政策，其激烈程度不下在野黨（羅志淵，1971：49-50；崔書琴，1971：58；陳紹賢，1971：229-230）。

⁹⁷ 誠如警務處（1954：88）主張：「刑法上所列舉之犯罪行為，雖因其案情之不同，而罪名各異，但『政治犯罪』一詞，在法律上尚無所見。...故在大陸未陷匪以前...警察缺乏法令依據...對於共匪種種陰謀行為，其偵防措施備受限制」；然縱使《刑法》沒有「政治犯罪」的罪名，「政治犯」仍是行憲前實際存在的法律類別（王泰升，2009：120；王慧婷，2013：6）。

版品、改稱「(肅奸)保防」,警察打擊政治犯罪的工作仍持續進行,而新、舊《劃分辦法》則成為公務人員理解保防工作(或政治偵防)特殊性的法理基礎。⁹⁸

既然保衛政權是打擊政治犯罪的宗旨、也是戡亂—戒嚴體制的核心,下文將細緻檢視這項特殊的刑事工作。更精確地,本文嘗試釐清政府「與無法澈底消滅的敵人共存」的機制;然在採取行動前,政府必須解答下列兩個至關重要且彼此連貫的問題:敵人是誰?以及,敵人在哪裡?

壹、敵人是誰?

承上文,政治犯罪指涉一切危害國民黨統治、企圖奪取政權的行為或主張。縱使官方每每強調「手段非法」為政治犯罪的構成要件,《刑法》第一百條(普通內亂罪)對「意圖」或「著手實行」的認定標準並不明確。且自韓戰後,發生於臺灣島內、真正欲訴諸武力推翻國民黨政權的案件極少;⁹⁹在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,才是偵防政治犯罪的常態。

當治安機關享有如此寬鬆的裁量空間,理論上每一個國民都有機會「成為」黨與國家的敵人;但政策、法令亦非毫無拘束力。「依法行政」不僅有助於官僚組織內部控管或課責;國家機器—尤其是基層部門與執法人員,同樣仰賴上級以政策與法令提供指引、免得無所適從(臺灣省警務處,1958:17)。事實上,囿於技術與資源,偵防的目標存在輕重緩急之別;¹⁰⁰警察僅能優先應付已經政府「認證」的少數群體或特定犯行。

另一方面,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。客觀真實尚須轉換為國家機器可辨識、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。

⁹⁸ 如司法行政部 1973 年編撰的調查報告,即是以《懲治叛亂條例》、《檢肅匪諜條例》由軍法機關審判為由,排除討論有關叛亂、顛覆的犯罪行為(汪道淵等,1973:1)。

⁹⁹ 如 1970 年的「泰源事件」,以及 1976 年「王幸男郵包炸彈事件」。

¹⁰⁰ 自中華民國接收以來,臺灣警察即長期處於人力不足、但業務龐雜的困境;有關警力與業務的問題,後文有更深入的討論。

以考管作業為例，絕大多數的警察無從參與制定《管教辦法》、《管教辦法施行細則》或《特殊份子考核管理作業細則》等法規；故舉凡創設、分類與認定「特殊份子」，皆非警察的職權。然治理無法單純仰賴法規中抽象的分類或原則性的定義；恰是基層常態、例行填報的資訊，補足法規中各條目（如：乙級新生份子）的具體內容。與其主張黨政軍高層發明「特殊份子」的類別，打造並維繫各個分類、使「特殊份子」成真的工程，仍有賴各地基層執法者持續參與。

換言之，客觀的威脅不等同國家機器認知的敵人，令國家機器採取行動、欲加以防範或排除的目標也未必真實存在；¹⁰¹如同劃分國家安全工作，敵人實隨著會議、法令或政策而誕生、轉換。¹⁰²以 1988 年 2 月臺北市中山分局的保防室（代號：何忠民）編製的〈七十七年第一期社會情報蒐集競賽蒐報需求重點〉（以下簡稱〈需求重點〉）為例，應可更清楚呈現從事政治偵防、識別敵我的複雜性。

具體而言，〈需求重點〉的目的在提示轄區各內、外勤單位當期政治偵防的優先對象—包括「共匪陰謀活動」、「外籍人士活動」、「國內政治活動」、「宗教不法活動」、「不法刊物動態」、「治安狀況」及「針對『春安工作』期間加強情報蒐集」等 7 大類；¹⁰³而情蒐的成果，則會成為個別執法人員及團體績效評比的依據。又〈需求重點〉頒布時，解除戒嚴（1987 年 7 月）尚未滿一年；「反共」仍是政

¹⁰¹ 回顧 1970 年代，政府幾度截獲「海外（以日本為主）臺獨人士欲藉偷渡及走私武器等方式，返臺從事滲透、破壞等工作」的情資，遂要求各治安、情報機關嚴加戒備；前文提及「列管並培訓在學中的員警子女」的計畫，即是警察機關提出的對策之一。然參酌今日（2019）可即的史料，海外臺獨團體在當時（1970 年代）並無擬定相關計畫、亦缺乏在島內發動武裝抗爭的能力。見檔案〈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〉（1970 年 1 月 1 日至 1977 年 3 月 4 日）。

¹⁰² 舉例而言，1948 年版本的《臺灣省各縣市主辦戶政機關與警察機關辦理戶口查記辦法》，屬「特別注意事項」的類別即包括「曾參加日治時代皇民奉公會及其他敵偽組織之人員」（臺灣省警務處專員室，1952：352）。然 1950 至 1952 年間施行的《臺北市警察局人口分類調查實施辦法》中，殖民時期「敵偽組織」的成員已不再是警察須特別注意、提防的目標；取而代之的則是「自新份子」與「新生總隊結訓隊員」等與共產黨相關的身份（楊蓮福等，2012：24-30）。

¹⁰³ 在 2017 年 10 月 23 日於 T 市政府警察局保防室非正式訪談時，受訪者對筆者持有上述〈需求重點〉感到相當訝異、直呼「這是機密」。但細究該份公文列出的各項蒐報標的，與過去已公開發行的官方出版品、口述歷史乃至「常識」對於保防工作的理解相去無遠；亦之，被視為機密的公文，內容其實並不機密。而另一個極端，則是如註 101 所呈現的：國家機器所要保守的祕密其實並不存在。故如 Stoler（2002：107-109）提醒的，「機密檔案」對於檔案使用者（警察）的意義—或更具體地，使用者欲限制訊息傳遞的理由及其效果，或許是檢視戰後臺灣的警察、情治機關檔案一個有趣的切入點。見檔案「社會情報蒐集競賽之蒐報需求重點」（1988 年 2 月 24 日）。

治偵防的第一要務、而「抗俄」已鮮少提及。對照警務處 1958 年參與「卿雲會報」提交的會議資料，諸如取締反動文字與邪教活動、監控僑外人士、化解群眾騷動以及檢肅流氓等業務均持續進行（1958：3-5、11、20-21）；¹⁰⁴事實上，除維持社會秩序外，上述各項業務更具有防止匪諜滲透社會各部門、從事分化或顛覆的企圖。

惟 1960 年代中期以降，新的威脅—被稱為「反動份子」、「分離份子」的臺獨勢力興起。¹⁰⁵即便政府長期將臺獨視作中共或「國際陰謀份子」培植的叛亂團體（張肇平，1983：8、11-13）；透過制式表單的欄位安排、填表說明等細節仍可猜測：對政府而言，分離份子（臺獨）的能動性或逐步提昇；不僅成為足以串連各方勢力並有所行動的主體，甚至逐步取代原先由中共、匪諜「佔據」的位置。

106

更重要地，截至 1980 年代末期，治安機關「劃分政治與（民間）社會」、「保衛政治」的目標並未改變。雖然案卷未必直接援引器官、細胞或毒素等生理學式的修辭，治安機關仍想像一個邊界清晰、組成單元與運作方式大致固定的臺灣民間社會；而如黑社會、幫派等各式社會犯罪活動亦屬社會的一部分，其發生或存續可由內生性的原因解釋，如：都市化、社會風氣敗壞或家庭學校功能不彰（臺灣省警務處，1958：6-9；古奠基，1985：363）。

真正的敵人必然來自外部；至於敵人是誰—匪諜或臺獨，則取決當下的情境

¹⁰⁴ 以取締反動文字為例，主要針對位處公共場所（校園黑板、交通線上的公廁）且內容涉及詆毀領袖或執政黨、批評政府、或散播「悲觀幻想」、「挑撥離間」的塗鴉；然就警察而言，「雖尚未發現為匪諜份子所著，然仍應加強防止其發生，以免為匪諜利用以逞其統戰陰謀之活動」。同樣地，面對「常深入鄉村，散佈邪說，混淆人心」的「邪教組織」時，即便於法無據、往往在移送後以不起訴處分，「為防止匪諜滲透，仍應繼續取締」（臺灣省警務處，1958：3、5）。

¹⁰⁵ 不同時期，政府對臺獨勢力的稱呼亦不相同。文中的「分離份子」應是 1970 年代以後的用法；而在 1960 年代，政府係以「反動份子（組織）」指稱參加「臺灣獨立黨」或一切涉入臺灣獨立運動的人士。見檔案「臺獨組織統稱反動組織」（1965 年 5 月 22 日）。

¹⁰⁶ 若參照 1996 年高雄市警方填報的〈考核對象定期考查表〉，底部「特需注意」的欄位即提醒填表警員應注意當事人「交往關係有無急統或急獨政治人士」。事實上，即使政府自 1991 年起已中止動員戡亂、並陸續頒行《憲法增修條文》，並未終結「分裂國家」的局面、而中共依舊是國家最主要的威脅；此外，臺獨則明確與中共分流、成為單獨的政治勢力或主張。但維持臺海分治的「現狀」、壓抑島內急統或急獨的政治力量，或許是 1990 年代政府基本的政策方針。見檔案「檢陳一般考核對象柯旗化定期考查表乙份」（1996 年 10 月 30 日）。

或認知。¹⁰⁷對政府而言，敵人的功能（及其之於整體的位置或角色）皆屬固定且明確：透過「偽裝」、「陰謀」潛伏於民間社會內，並伺機「勾聯」、「介入」各部門以擴大影響力，逐步動搖政府的正當性；最終，澈底顛覆既存的政治秩序。故關鍵的問題，是如何自國民中辨識敵我；亦之，誰才是敵人？敵人在哪裡？

貳、敵人在哪裡？

無論政府如何想像敵人的身份或來歷，唯有精準辨識潛伏的威脅，方能有效保衛政權。具體而言，即使黨與國家的敵人幾經變遷，威權統治期間警察部門打擊政治犯罪的途徑不外下列四種：

（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，注意匪諜滲透煽動祕密檢舉。...

（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...（內政部，1957：56-57）。¹⁰⁸

誠如引文第四點，前一章討論的考管作業即是預防各類特殊份子再犯、區隔「健康」與「受污染」的機制。然參酌其他各項、針對全體人口的保防工作，國家機器實際上只可辨識「哪些人中毒」、而非確認「哪些人健康」。追根究底，除具體的犯行外，政治犯罪尚包括思想與意圖等層面；但警察僅能憑藉外在言行推測個人的忠誠度。故政治偵防沒有終點，唯有仰賴常態、廣泛的監控，持續自「尚

¹⁰⁷ 本文所分析的檔案，多為治安、情報機關從事政治偵防的法規與成果；更具體地，係國家機器在敵人、目標相對明確的狀況下，依法令執行任務的紙本紀錄。至於國家機器認識威脅、分類敵人的細緻過程（亦即，敵人的類別如何誕生），仍有待其他研究者進一步探究。

¹⁰⁸ 引文出自內政部 1957 年出版的《內政業務叢書第四集：警察行政概況》；而時間略早，警務處（1954：88-90）編著的《臺灣警務》同樣在〈刑事〉列有「政治犯罪之偵防」乙章；即便《臺灣警務》介紹的偵防業務多達 7 項之多—包括「佈置政治犯罪偵防網」、「督導檢肅宣傳運動」、「策動匪諜自首」、「追緝在逃匪諜」、「推行檢肅匪諜運動」、「考管自新自首份子」及「查辦匪諜（嫌）案件」，其內容實與《警察行政概況》大同小異。

未確診」的國民中挑出政權的敵人。

一旦案件當事人進入識別敵我的行政—司（軍）法程序起，有、無（尚未發現）污染的人口界線亦隨之伸縮。政府恣意解釋法條、羅織入罪的風險確實存在；惟辨識、排除敵人的過程並非純然不可逆。如前述，由偵查、審判至考管，各個環節皆是篩選（甚至創造）真實的契機。¹⁰⁹故單單監控民間社會仍不足夠；如何確保資訊正確、有價值且被無誤地傳遞，實與訊息內容同等重要。

且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，國家機器本身——尤其位居政府與社會的邊界、充任耳目手足的基層官僚，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，1958：7-8）。

不過，在戡亂—戒嚴體制下，警察為打擊政治犯罪所執行的演習、計畫或專案繁多，本文難以一一列舉。為能完整呈現國家機器內部的督考機制，並補足下一章閱讀案卷所需的基本資訊，下文將聚焦單項偵防業務——社會治安調查。

一、基層政治偵防—從「社會治安調查」談起

與前一章討論的考管作業不同，警察辦理社會治安調查（以下簡稱「社調工作」）所要監控的對象是不特定的社會大眾；政府期待由這種持續且即時的政治偵防工作，「就社會上可能發生之事故及其醞釀、變化、發展等情勢，依據調查資料，妥籌對策」，以收「為防止危害及犯罪」之效（臺灣省警務處，1958：19）。

置於戰後持續籌備反攻的時代背景，保密防諜（或政治偵防）並無抵觸

¹⁰⁹ 以警務處在 1965 年 10 月至 1969 年 8 月間檢肅匪諜的成果為例：停止偵查計 1292 人；經偵破（553 人）、結案（303 人）、移送有關機關接偵（504 人）、發掘匪嫌線索（369 人）、策動被迫附匪份子辦理登記（154 人）及偵查偷渡（30 人）者合計 1940 人。亦之，在上述期間內，粗估有四成嫌疑人在偵查結束後「暫時」未被警察視作敵人；不過，資料並未敘明停止偵查的原因（李汝和，1970：339-340、1971：317-318）。

警察維護治安、打擊犯罪的定位；而「調查社會狀況，加強情報工作」更是戰時警察的核心業務（臺灣省警務處專員室，1952：307、314-315）。然遲至1959年《臺灣省警務處社會治安調查辦法》（以下簡稱《舊社調辦法》）問世，針對民間社會常態性的政治偵防才正式法制化。在此之前，社調工作—蒐集轄區內的情資並轉報上級，僅是警勤區工作（如：戶口查察）的延伸、缺乏統一作業規範。

而1967年修正實施的《臺灣省警察機關社會治安調查辦法》（以下簡稱《新社調辦法》）則將相關業務劃歸安全室（後更名「保防室」）主辦；¹¹⁰同時，《新社調辦法》也列舉相對具體的蒐報目標和工作範圍。¹¹¹然就實際運作的結果，社調工作仍持續膨脹；乃至於1980年代初期衍生與既有的社調工作平行、業務內容與表單又高度相似的「社會情報蒐集工作」。

事實上，就本文目前可及的資料，尚無法明確分辨社會治安調查工作與社會情報蒐集工作的差異。兩項業務無論實施期間、參與者和蒐報目標均有重疊；用以衡量情報價值的「社調分數」不僅算法相同，亦可互通使用。縱然二者使用的表單（如：部份欄位的名稱或位置）略有差異，本文仍無法確定：差別係源自業務本身？抑或公文的格式原本即因地、因機關而異？

基此，相較考據兩項業務的源流，本文擬將社會情報蒐集工作視作廣義

¹¹⁰ 如註86，政府頒行《舊社調辦法》（1959）時，警察機關尚無設置獨立、專職的保防機構；保防工作主要由秘書或主官指派專人負責。而修正實施《新社調辦法》（1967）的原因之一，即是為切合1960年代初期增設的保防機構「安全室（組）」。¹¹⁰惟社調工作是由全體警察人員共同參與；「主辦」意指擬定策略、彙整各方蒐報的情資、評估情報的價值並決定處置方式，其餘如統計數目、佈建線民等業務，仍有賴不同部門協助辦理。見檔案「警務處簽為擬修正臺灣省警務處社會治安調查辦法一案請提府會討論案」（1967年7月31日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年2月27日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981年3月3日）。

¹¹¹ 對照《舊社調辦法》（1959）第2條：「各警察機關應對當地社會治安秩序有維護之責任。與治安有關之軍事政治經濟外事之各種資料應適時調查報告」；1967年頒訂的《新社調辦法》第2條則具體列出如「匪諜活動或可疑份子」、「擾亂治安及陰謀暴動」、「非法集會結社造謠滋事，煽惑人心」等8類蒐報標的。此外，參酌規範新、舊《社調辦法》的獎懲規則—《臺灣省警務處社會治安調查及保防工作考獎懲辦法》（1959）與《臺灣省警務處保防工作考績辦法草案》（1968），舊法對警察蒐報的情資分為「社調資料」與「保防資料」兩種；新法（草案）則增列「偵防資料」一類，並將「保防資料」細分「洩（失）密案件」、「安全調查」兩種。

見檔案「警務處簽為擬修正臺灣省警務處社會治安調查辦法一案請提府會討論案」（1967年7月31日）、「警務處簽為擬修正『臺灣省警務處社會治安調查及保防工作考核獎懲辦法』一案請提府會討論案」（1968年4月8日）。

的社調工作；進一步地，聚焦討論兩者背後共通（或高度相似）的督考機制。簡言之，單單要求基層員警「細密注偵」或佈建「細胞」，不足以辨識人口中的威脅；第一線的執法者必須有所依循，甚至課予適當的賞罰、確保訊息質與量的穩定。

二、控管情報品質

由保防工作的觀點，國家大致可分為政府機關、民間社會與軍隊三個部門。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、民邊界的基層官僚。是以，國家機器必須盡其有限的資源與時間，確認社調（情）工作的成果無誤、並有轉報上級的價值。¹¹²

單就報告用紙本身，列有鑑定「來源可靠性」與「內容正確性」的欄位，均由撰寫報告的警員（稱「原報人」或「查報人」）自行填寫。推測製表者的原意，或期待自源頭把關情報的品質、並提供其他承辦人篩選的參照。矛盾的是，倘若已知內容「虛構不實」、有欠「完整具體」，本來就不應呈報；¹¹³致使每份報告的自評結果都是「正確」、「可靠」，或代表品質最優良的「甲」、「一」。¹¹⁴

¹¹² 為提昇訊息傳遞的效率，警察部門亦依照情報性質的差異，分流辦理。舉例而言，如情況緊急時，法令允許基層員警繞過地方的官僚組織、先以電話通報中央，事後再視需要補送紙本的〈社調（情）報告〉。見檔案「警務處簽為擬修正臺灣省警務處社會治安調查辦法一案請提府會討論案」（1967年7月31日）。

¹¹³ 如社情報告紙頂部的空白處，即印有若干「提示事項」提醒填報警員：於填寫表單時，應「爭取時效」、「實情實報」，並以清晰可辨識的字跡，完整著錄相關人、事、時、地、物等資訊。此外，如《社會情報蒐集補充規定要點》（1988）與《臺北市政府警局社會治安調查工作考核實施要點》（1992）均有規定：「如係抄襲新聞、單純建議、應作業務處理或內容不完整者，均不予計分。如有虛構不實，予以懲處；致生不良後果者，得依有關規定移送法辦或從嚴懲處」。見檔案「施君乙名確已遷入已予接管」（1981年4月22日）、「社會情報蒐集補充規定要點」（1988年，日期不詳）、「社會治安調查工作考核實施要點」（1992年5月2日）。

¹¹⁴ 時至今日（2019），社調工作已正名「社調知識管理」。而據2017年10月23日於T市政府警察局保防室的非正式訪談，空白的報告用紙仍列有鑑定情報品質的欄位；然其鑑定結果「甲一」已事先印於紙上、毋須由原報人填寫。

欲有效汰劣留良，主管們仍須找尋其他指標。照片、文宣或剪報等物證即是線索之一；又或者，檢視原報人蒐集情報的方式——親蒐或由線民提供。雖然線民多是未受專業訓練的素人，僅能協助「側面調查」、「從旁監視」。¹¹⁵但若情報內容由更貼近目標的民間人士見證、而警民雙方似又存在可信賴的私人關係，該份〈社會治安調查報告〉或〈社會情報報告〉（以下合稱〈社調（情）報告〉）仍會受到重視。¹¹⁶尤其當線民的身份特殊、乃至經「轉化運用」而來，情報來源更隨案卷傳遞的過程反覆強調，視為有效運用線民並掌握情資的保證。¹¹⁷

此外，透過警政署（或警務處）編製的〈評分標準表〉，各警察局與分局的保防人員得以按重要程度及預計的處理方式，將社調（情）資料轉換為可計算的「社調分數」。一方面，社調分數的高低反映原報人的貢獻程度，為考核績效的依據；但對後續接手的主管而言，同樣能由核分欄位快速掌握情報的性質。有關〈評分標準表〉之舉隅，具體如表 1 所示：

¹¹⁵ 回顧前章提及的「一鄰二細胞」，義工係按行政區佈建的線民，以協助勤區員警掌握轄區動態。然當都市化程度提高、人口組成複雜，義工與目標未必相識；如遇有突發狀況，義工也難以抽身支援。從而需要針對任務需求、特別安插足以就近監視的線民——內線；其身份可能是目標的同事、同鄉、房東、學徒或其助選團的親信。見檔案「檢呈『偽臺獨』內線工作情形檢討要點乙份」（1967 年 3 月 3 日）、「檢呈偽『臺獨』份子內線佈建名冊」（1967 年 9 月 25 日）。

¹¹⁶ 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」。見檔案〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981 年 2 月 27 日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981 年 3 月 3 日）。

¹¹⁷ 見檔案「乙級新生份子陳三興在其住宅寄發『臺灣南區政治受難者聯誼會』第二期會訊給予全體會員檢附影印資料」（1990 年 10 月 12 日）。

表 1：社會情報資料評分標準表（1988）

		處理結果			
		具有參考價值者	復飭續查事證者	移送有關單位參辦者	轉報上級機關參核者
內容類別	反應社會一般現象之具體事實調查	0-2 分	2-6 分	3-10 分	4-15 分
	發掘某一問題之專案調查	2-6 分	6-10 分	10-15 分	15-25 分
	防止治安重大事件之機先調查	6-10 分	10-15 分	15-25 分	25-40 分
	具有重大價值之政治性情報	10-15 分	15-30 分	25-40 分	40-50 分

資料來源：見檔案「社會情報蒐集補充規定要點」（1988 年，日期不詳）。

須注意到，儘管表 1 公佈的時間略晚於解除戒嚴（1987），其欄位內容與計算分數的方式實與新、舊《社調辦法》大同小異；至於 1992 年隨《臺北市警察局社會治安調查工作考核實施要點》一併公佈的「社會治安調查資料評分標準表」，內容更是與表 1 完全一致。故單就基層執法機關使用的表單而言，戡亂—戒嚴體制下的政治偵防工作並未止於解除戒嚴、終止動員戡亂等大眾認知的「民主化里程碑」。

然無論報告紙的欄位如何設計，上述各項指標仍須置於官僚組織下討論；更具體地，官僚組織本身即是篩選機制的核心。單就地方（縣市）層級，每一份〈社調（情）報告〉約經歷五至八位承辦人審核，端視原報人所處的位階。¹¹⁸

¹¹⁸ 具體而言，有關原報人位階及其〈社調（情）報告〉傳遞路徑（不包括會辦單位），主要分為下列 3 種：

事實上，各個環節查證事實的能力與責任並不相等。由於目標不固定、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，其〈社調（情）報告〉未必有查證的機會；¹¹⁹從而突顯派出所所長的重要性。

相較其他承辦人，所長是最接近警勤區的主管；所長須判斷〈社調（情）報告〉是否正確無誤且值得轉報，形同為情報的正確性與重要性背書。相較之下，實際負責核分的分局保防組則因為編制小，僅被動收取勤區員警繳交的〈社調（情）報告〉。

至於總局保防室收到的社調資料，大多已經派出所和分局兩層篩選；但因各科室及保安、交通等警察（大）隊同樣參與社調工作，所繳交的〈社調（情）報告〉均直接由保防室批閱。又輔以其他政治偵防工作（如：考管作業）定期匯報的成果，以及指揮調查隊執行外勤任務的權限，保防室實掌握相對豐厚的資源；不僅能核對不同來源的情資，更具備主動搜查的能力。最重要地，情報是否轉報中央或其他縣市的警察局，皆由保防室決定。

不過，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。

誠如前述，並非每一位承辦人（包括資源相對充裕的總局保防室）皆有

-
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。

上述路徑綜合整理自 1980 至 1990 年代中期，由高雄市警方使用的〈社會情報報告〉，以及如〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981 年 2 月 27 日）、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉（1981 年 3 月 3 日）等檔案。不過，在蒐集資料的過程中，本文亦有發現：1970 年代的〈社會治安調查報告〉在分局的層級是由正、副分局長核章，而非以保防室的名義。見檔案「發現有偽臺獨標識『△○』符號時，應隨時具報」（1971 年 5 月 4 日）。

¹¹⁹ 對比前章討論的考管作業，無論是新、舊《社調辦法》，所列舉的蒐報目標仍留有諸多詮釋、游移的空間；故本文推測：實務上，各縣市警察局會透過如〈七十七年第一期社會情報蒐集競賽蒐報需求重點〉等行政命令，進一步限縮警員的工作範圍。

能力或意願競爭事實。以表 1 為例，錯誤、虛假的社調資料根本不在可分類的對象之列。除預期原報人不應（也不會）呈報錯誤的情報外，國家機器實難以回頭追查目標的生活瑣事或言談細節、逐一確認〈社調（情）報告〉的真實性。¹²⁰又或者，情報的內容尚未發生；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。¹²¹

事實上，在《陳三興》等三份檔案中，各級承辦人經手〈社調（情）報告〉的時間大多相當短暫。即便監控目標為從事反對運動的新生份子，〈社調（情）報告〉由原報人至總局保防室往往只須一、二天（至多三天）；其中，收件、核分與批示更在數小時內即可完成。綜合考量保防單位的人力與工作量，及其上下班、公文傳遞與辦理其他業務的時間，承辦人實無餘裕親自確認情報內容正確與否；但公文中亦無交辦其他單位查證的紀錄。

由是，繞開「何為事實」的爭議、聚焦「如何分類與處置」，或許才是國家機器運作的常態；意謂〈社調（情）報告〉的內容並非「必然為真」，只是「尚未證明為有誤」。而在確認前，社調資料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。但作為保防工作（偵防政治犯罪）的一環，社調工作不在追求普遍、必然的真理，而是鞏固政權；縱使運作上存在若干問題，各縣市的警察機關仍能逐層生產、篩選供黨政軍高層參考的素材。

單以 1985 年全國（臺灣省及北、高兩直轄市）運用民防人員蒐集社調資料的成果（計 10,206 件）為例：共有 5,845 件社調資料未報；另有 3,889 件轉報至分局、457 件轉報警察局（總局），以及 15 件轉報至警政署。¹²²換言

¹²⁰ 依行政院秘書處（1973：23）編印的《行政機關公文處理手冊》，各業務單位無論收發、承辦人員，簽辦時均應註明月、日、時、分；故各承辦人經手的時間差，亦是本文推測警察部門有無查證〈社調（情）報告〉的依據。

¹²¹ 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。見檔案「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倘有蒐証請惠寄內容一份俾資參考」（1991 年 3 月 26 日）。

¹²² 文中所列的 10,206 件，係指 1985 年警察運用「民防聯絡員」（其身份為狹義的民防人員）蒐集社調資料量；若計入守望相助巡守隊、義勇警察、山地青年等輔助警力（廣義的民防人員）提供的社調資料，其數量實遠高於 10,206 件。以義勇警察為例，同（1985）年即提供社會治安情報計 24,144 件（內政部統計處，1986：45、51）。

之，約有六成的社調資料自始即缺乏轉報價值、由派出所存參；或者，判定的情報真實與否活動，早在派出所轉報分局前已完成（無論判定其是否準確）。



三、管理執法人員

再一次地，回顧本段最初的疑問：國家機器如何準確辨識潛伏的威脅或敵人？追根究底，政府並非單純「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；欲使國家機器有效運作，仰賴眾公務人員妥善分工、並確實執行上級的指令。

尤其當政權的敵人無所不在，政府也試圖擴大偵防的規模；誠如前述，每一位在警察機關服務的人員—包括戶警分立（1992）前的戶政事務所、警消分立（1995）前的消防隊等與打擊犯罪無直接相關的單位，都須參與社調工作。¹²³換言之，警察部門投注於政治偵防的正式人力應居眾治安、情報機關之冠；¹²⁴執法者如何管理自身的績效和忠誠度，更成為保護政治的基本前提。

單以社調工作而言，新、舊《社調辦法》均試圖兼顧社會保防與內部安全調查等層面；¹²⁵然與個人升遷切身相關的獎懲壓力，才是驅使執法人員的主因（蕭伶仔，2009：98-99、104-105）。更具體地，綜合考量人員編制、業務繁簡及轄區環境等資訊，警務處（警政署）將各級警察機關分為甲、乙、丙、丁四個等級；繼之，按職位性質課予不同的合格分數（基分）。

¹²³ 這也是筆者得以自各的地戶政事務所取得相關檔案的原因。在以警控戶、戶警合一（1974 至 1992 年實施）的政策下，戶政事務所由各分局所轄；換言之，警察機關內部頒行的法規、政策或其他公文，戶政事務所往往有一份副本留存。

¹²⁴ 但嚴格來說，若將戡亂戰爭視為「保衛政治（權）」的延伸，則在國民黨以黨領政、以黨透政時代，軍隊才是參與「保衛政權」規模最龐大的政府部門。

¹²⁵ 誠如註 111，新、舊《社調辦法》列舉的蒐報目標均包含機關內的保密、忠誠調查；惟前述分工是否延續至 1980 年代，尚待資料佐證。單就本文目前掌握的檔案，1980、90 年代的社會治安調查工作與社會情報工作，皆無將機關保防劃入工作範圍。且即便早期的社調工作兼有機關保防的功能，（民間）社會保防才是其核心目標；諸如機關場所的安全防護、例行的員工保防教育與忠誠調查等業務，仍由各級保防單位專辦（臺灣省警務處，1969：52）。見檔案「檢送本所七十一年度員工忠誠調（複）查成果統計表三份」（1982 年 12 月 17 日）。

即便上述四個等級的組成隨行政區（縣市）或單位改制而調整，各職位的基分亦有增減，原則上：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，1969：53）。¹²⁶而就相同的職位，甲級單位的基分最高、丁級單位最低；若是相同級別的單位，分局的外勤警員、刑事、保防人員的基分較高，而內勤警員較低。¹²⁷

然無論個別警員或單位的行政、保防主管，因執行不力而遭致懲處的機會實高於接受獎勵。單以《臺北市政府警察局社會治安調查工作考核實施要點》（1990）為例：凡連續兩期不及格即應記「申誡」處分，但成績須達基分四倍以上方能記「嘉獎」一支；¹²⁸若內容缺乏轉報價值，縱使分數積少成多、亦不給獎。而除個人成績外，主管也須為該單位的表現負連帶責任；一旦集體成績未達標準或是件數、分數登錄有誤，皆要視情節輕重議處。¹²⁹

誠如蕭伶仔（2009：104）的訪談，社調工作必須「快且準」；影響社調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）都須參與社調工作，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」不僅讓國家機器即時掌握民間社會的動態、縮短反應時間，更是原報人競爭績效、以免工作白費

¹²⁶ 不過，然各縣市警察局仍不定期舉辦短期的工作競賽；除為「提高員警蒐集治安調查資料興趣」，實則讓社調資料穩定產出，並可即時調整蒐報需求、應付突發狀況。以臺北市政府警察局1988年2月舉辦的「社會情報蒐集競賽」為例，內勤人員平均兩週應繳交一件、外勤人員平均每週一件。見檔案「社會情報蒐集競賽之蒐報需求重點」（1988年2月24日）、「社會情報蒐集補充規定要點」（1988年，日期不詳）、「社會治安調查工作考核實施要點」（1992年5月2日）。

¹²⁷ 上文資料綜合整理自《臺灣省警務處社會治安調查及保防工作考核獎懲辦法》（1959）、《臺灣省警務處保防工作考核辦法（草案）》（1968）與《臺北市政府警察局社會治安調查工作考核實施要點》（1990）。其中，考量可供本文檢視的社情報告悉由高雄市政府警察局於1980年代中後期至1990年代中期所生產；無論檔案年代、機關的組織編制與級別（甲級），實與《臺北市政府警察局社會治安調查工作考核實施要點》的內容最接近。

見檔案「警務處簽為擬修正『臺灣省警務處社會治安調查及保防工作考核獎懲辦法』一案請提府會討論案」（1968年4月8日）、「社會治安調查工作考核實施要點」（1992年5月2日）。

¹²⁸ 相較記功嘉獎等行政獎勵，1959年頒行的《臺灣省警務處社會治安調查及保防工作考核獎懲辦法》尚有明訂給付獎金的標準；也由於單位之間存在競爭壓力，如彰化縣的田中分局（1988），尚自行加發1至3千元不等的獎金，鼓勵警員「積極參與、加強蒐報、爭取榮譽」。見檔案「警務處簽為擬修正『臺灣省警務處社會治安調查及保防工作考核獎懲辦法』一案請提府會討論案」（1968年4月8日）、「七十七年上半年度社會情報工作競賽獎金」（1988年3月21日）。

¹²⁹ 見檔案「社會治安調查工作考核實施要點」（1992年5月2日）。

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，國家機器對時效的要求更壓縮承辦人求證的彈性。另一方面，為達成當期的及格門檻，原報人必須繳交足夠數量的〈社調（情）報告〉；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（後改制鹽埕分局）轉報的《社會治安調查報告》為例，某商家即因窗戶形狀酷似臺獨標誌而遭到警方關注。¹³⁰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〈社調（情）報告〉，原報人所獲得的分數未必較低。

至此，本文已簡要回顧社調工作的核分機制。績效指標固然是官僚組織內部課責的重要依據；惟除效能以外，保護政治的另一前提來自行政官僚對政權的忠誠度。尤其警察本身即是國家機器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，1954：42）。¹³¹

但無論政府如何甄補、培訓忠貞的警員，與其他保防工作相同的困境仍一再浮現——所有偵防技術僅及於個人的外在行為。即使警察機關內部已設置專職的保防單位、乃至讓社調工作與機關保防重疊，終究無法保證成員心理健康無虞。換言之，國家機器仍需要防範滲透或因粗心而洩密；其中，「匿名」即是最基礎的保密機制。

事實上，線民、警員與保防組（室）各有辦理社調工作使用的代號或化名。然除了單位的稱呼屬機關內部相對公開的資訊，正式人員（警員、戶籍

¹³⁰ 見檔案「發現有偽臺獨標識『△○』符號時，應隨時具報」（1971 年 5 月 4 日）。

¹³¹ 自中華民國接收以來，灌輸國民黨的政治意識形態即是臺灣警察教育的一環。參酌 1950 年代初期臺灣省警察學校（今臺灣警察專科學校）的課程安排，針對警員（佐警）的思想教育課程即高達 396 小時、約佔總學習時數（2320 小時）的 17.3%（臺灣省警務處，1954：40-42）；而至 1970 年代初期，「精神教育與政治課程」尚有 327 小時、約佔總訓練時數（2086 小時）的 15%（「六十年來的中國警察」編輯委員會，1971：558-559）。

員等)的名冊主要由保防單位編製；¹³²至於線民的資料，則散於不同部門或層級，端視運用人所屬的單位而定。¹³³

故當保防組(室)批閱〈社調(情)報告〉時，實際可辨認的僅剩原報人的身份；除內線尚有註記編號，或經轉化運用者會敘明身份外，其餘多以「義工提供」或「諮詢(人員)提供」表示。如須再轉報中央，所有〈社調(情)報告〉原件均由各縣市警察局的保防單位收存，並於摘錄情資後另以公文呈報；此時，情報來源甚至可省略不提，或僅以「據報」、「據義工(內線)表示」交待來源。

誠如前述，使用化名或代號是為了保密，以免案卷流出時、連帶造成偵防途徑一併曝光。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)僅各自獲得片段的偵防資訊，難以由單份報告完整掌握情報的來源或去向。¹³⁴

追根究底，不同層級解讀代號或化名的能力並不相同。即便警察部門仍可隨時查閱機關內留存的檔案，並循線確認與咎責；但在偵防的瑕疵、漏洞「被發現」前，常態的保密機制持續將「知的權力」分割、並逐層下放予不同單位的執法者。而越往高層，承辦人看似經手數量龐大的社調資料，實則與現實世界越遙遠、供決策參考的背景知識也越零碎。

¹³² 由於各級保防單位會持續與轄區警員聯繫，其代號應屬機關內部相對公開的資訊，有時甚至有跡可循。以 1980、90 年代的高雄市為例，總局保防室代號雖會持續更換、仍是依前任局長的名字編製而成；諸如：季必成、廖華興、黃國興、高清興、余致遠與王忠雄等化名，分別對應季錫斌、廖兆祥、黃其昆、姚高橋、余玉堂與王郡等歷任局長。不過，保防室的代號自有其更動的邏輯，並非隨局長更換而改變。相對地，各分局保防組的代號主要與轄區(行政區)名稱相關，且大致固定不變；諸如：趙忠興(新興)、李愛山(鼓山)、吳義民(三民)、鄭和鎮(前鎮)、王平港(小港)、錢孝埕(鹽埕)、孫仁營(左營)與周信雅(苓雅)(陳昱齊，2019：26)。

¹³³ 見檔案〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉(1981 年 2 月 27 日)、〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉(1981 年 3 月 3 日)。

¹³⁴ 事實上，〈社調(情)報告〉用紙除有供各級保防人員批示、核分的欄位，最左側則是回條—批復表；按規定，保防人員於批閱〈社調(情)報告〉後，需填寫批復表告知原報人所得分數與上級的處理情形。也由於批復表必須沿虛線撕下、交還原報人，一般難以在警察部門移交的檔案中保存。而就本文取得的批復表中，保防室交待的處理情形均相當簡單、往往僅告知轉報與否；其餘決議或會辦單位，一概無在批復表提及。見檔案「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」(1991 年 7 月 10 日)。

誠如前文，保衛政權是戡亂—戒嚴體制的核心。但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。然以警察部門的社調工作為例，無論篩選資訊或激勵—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。

一方面地，國家機器汲取情報的同時，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；形同翻轉官僚的階序—權力關係，讓基層部門與警員壟斷資訊來源。

不過，基層執法者不僅人數眾多且分散，警察終究不是威權統治期間唯一的治安、情報機關；¹³⁵且更重要地，打擊政治犯罪亦非警察唯一的工作。故下文將進一步討論：當決策核心囿於「事實」的來源時，基層警員則要應付龐雜、繁重的勤務，以及各式兼（委）辦事項；對基層的警察機關而言，保衛政權無法成為日常最重要的執法活動。

第三節 業務重心的轉移

在戡亂—戒嚴體制下，保衛政權既是各項施政的起點、也是目標；然依《警察法》（1953）第二條，警察的任務主要涵蓋下列四個面向：維持公共秩序、保護社會安全、防止一切危害及促進人民福利等。換言之，肅清人口中潛伏的共產主義毒素固然是各治安、情報機關的核心任務，但警察同樣肩負龐雜的治安勤務及各式協（委）辦事項；尤其政治偵防（無論是前一章介紹的考管作業、或本章討論的社調工作）曖昧的定位，更成為基層執法的難題。

事實上，作為監控民間社會的第一線、且是投入最多人力從事政治偵防的政

¹³⁵ 除了法定的國家機關，國民黨在全臺各地或政府機關內部設立的黨組織，同樣負有監督施政與政治偵防的功能；若有必要，黨組織甚至可直接行文政府機關、要求改正缺失。如 1978 年臺北市府警察局從政黨員（劉中興小組）曾發函全市各區戶政事務所，要求檢討並改善服務態度。見檔案「檢送社會調查報告表影本乙份，請督促所屬注意改善服務態度，俾增進警民關係」（1978 年 11 月 23 日）。

府機關，越往高層、保密防諜與刑事工作的關係反而越疏離；形同警察部門無法單獨決策、又須承擔行政成本和輿論壓力的協辦業務。¹³⁶這也成為當代回顧威權統治期間的治安史時，警察形象被動、邊緣的由來。

進一步說明，自 1947 年行憲起，政府已不便公然立法歧視、打擊特定的政治主張或意識形態；無論是《刑法》、《戒嚴法》或長期凍結《憲法》的《臨時條款》，均未明文將特定政治主張入罪。種種「政治犯罪」實為政府以擴張解釋或類推適用等方式，於實務中持續建構的法律類別。即使政府反覆強調政治犯罪與既有法體系的連結、彷彿保密防諜只是刑事工作的一環，國家機器對政治案件劃定的司（軍）法管轄權及處置方式又明顯異於偵辦其他刑事案件（司法行政部犯罪問題研究中心，1975：1）。

以考管作業為例，《管教辦法》自 1953 年即已公佈；惟遲至 1971 年、為配合實施《中華民國六十年罪犯減刑條例》，政府方首度提出適用一般出獄人的輔考方案——《警察機關輔導保護減刑出獄受刑人注意事項》。¹³⁷在此之前，針對社會犯罪出獄人的考管多與戶口查察合併執行（陳寒松，1986：230；楊蓮福等，2012：18）；除了犯案人數最多的竊盜行為，鮮少訂立專法辦理。¹³⁸

至於 1963 年頒布的《臺灣省警察機關監管應注意份子辦法》（以下簡稱《監管應注意份子辦法》），則因各類「應注意份子」的犯行輕微、甚至未有前科，警

¹³⁶ 若檢視保防案件實際的決策過程，或許更能彰顯警察部門的角色。除註 101 提及 1970 年代防範「海外臺獨人士返臺滲透、發展」的案件外，以 1960 年代晚期（山東）青島醫專校友成立的跨國聯誼組織「青友會」為例，同樣因親日、臺獨的色彩引發政府關注。惟兩案多由國安局、調查局或警備總部居間協調、指示；警察並非原報機關，僅配合聯席會議的結論分工、執行。見檔案「檢發該轄青友會名單一份嚴密注監，並設法打入其內層偵查具報」（1968 年 2 月 13 日）、「核發該轄青友會名單一份嚴密注意偵監並設法打入其內層偵查具報」（1968 年 2 月 20 日）。

¹³⁷ 見檔案「警務處提為配合軍、司法、社會救濟機關協助輔導六十年罪犯減刑出獄人就業、就養、習藝、安置等工作，並列管查察防止再犯乙案辦理情形，謹報請鑒核由」（1971 年 9 月 27 日）。

¹³⁸ 誠如警務處 1958 年參與「卿雲會報」的會議資料：「刑滿出獄人犯，依法不能再予以任何約束；惟對於竊盜犯，特訂有《防止竊盜再犯監警聯繫辦法》通令實施。依該辦法規定，凡有戶籍者期滿出獄前，由監獄將身份證函送該管警察機關轉發；其無戶籍者，於刑期屆滿出獄時，由監獄通知當地警察機關逕交遊民收容所考核後，補辦戶籍登記；其有戶籍而無身份證者，由監所逾期出獄前，通知該管警察基層機構，俟其出獄後，責令辦理身份證補領手續，以資加強察看」（臺灣省警務處，1958：16）。

察僅能被動監控、無法比照《管教辦法》積極限制當事人各項基本權利。¹³⁹正式將重大犯罪的出獄人列為特別監控對象的法規，則是 1993 年由警政署制訂的《警察機關輔導治安人口要點》。¹⁴⁰

綜上所述，個別新生份子承受的監控程度理應遠勝任一社會犯罪的出獄人；而積極投入政治偵防、避免當事人再犯，才是戡亂—戒嚴體制下基層警察的業務重心。故儘管大規模、直接的逮捕至 1960 年代已不復見，檯面下的政治偵防不僅持續進行，其規模更隨叛亂犯刑滿出獄、擴大辦理「被迫附匪份子登記」，或因政治情勢變更而出現新的「份子」而逐年膨脹。單以 1969 年計，應輔考的「反共義士義胞」即多達 49,060 人，比同年警察逮捕的嫌犯總數（34,488 人）還要多（內政部警政署，1994：26）。

但由表 2 可知，數量龐大的蒐報目標並未轉化成實質的逮捕行動。即便在白色恐怖高峰的 1950 年代，政治犯罪的逮捕人數仍不及總體刑事案件的 4%；且當總逮捕人數隨人口增加而上升，因觸犯內亂罪遭到警察逮捕的佔比則持續萎縮。意謂政府長期將有限的執法資源密集投入政治偵防、實則收效甚微。除因官僚組織汲取和篩選資訊的成效不彰，政治犯罪的構成要件亦不明確。

如前述，警察必須在沒有人員、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。當國家機器積極尋找—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。與其說防治社會犯罪的業務排擠、削弱警察政治偵防的能力，政治偵防本身就是消耗警力與資源的「黑洞」。

若以更口語的方式形容，政治偵防實為國家機器「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

¹³⁹ 依《監管應注意份子辦法》（1963）第 3 條，「應注意份子」包括流氓、慣竊、煙民、假釋人、保護管束人、幫會份子與為人保鏢者等 7 類；而在戶的分類上，應注意份子則與各類具國家安全顧慮的考管份子、素行不良人口同屬「一種戶」（陳寒松，1986：243）。

¹⁴⁰ 在此，「重大犯罪」指涉殺人、強盜、搶奪、強姦、恐嚇、擄人勒贖、槍械、走私等罪。見檔案「法規委員會簽為警務處擬廢止『臺灣省警察機關監管應注意份子辦法』提請討論案。」（1994 年 1 月 24 日）。

精準識別。矛盾的是，一旦敵人被挑出、且經由官僚組織層層認證後，就成為「真實存在」的客觀事實；然國家機器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。更精確地，「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，國家機器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。不過，各式管理措施反而又強化「敵人」的特殊性，使敵人更為「真實」、「具體」。¹⁴¹

如表 2 所示，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。縱使員額居（軍隊以外）各治安、情報機關之冠，平均每一萬位國民中只有廿餘正式警員維持社會秩序。事實上，政府補充員額的速度不僅落後人口成長，更動輒以《警察法施行細則》（1956）第 2 條「依法促進人民福利」、「協助一般行政機關推行一般行政」濫用警力的巧門（古奠基，1985：456）。

事實上，截至 1998 年，警察機關共歷經 12 次業務簡化、移轉原（新）權責單位的業務達百餘項。然過程中，凡遇有困難、新興或權責不明的業務，政府仍傾向將警察列為協助單位、甚至直接要求警察組成各式任務編組專責處理（張淵菰等，2013：172-209）。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，1991：9-12；詹益彰，1999：80-81）。¹⁴²

更重要地，保防工作與維持治安在基層的界線並不明確。舉凡戶口查察或社

¹⁴¹ 除了處置明確已知的敵人（如各類特殊份子），同樣的狀況也現於針對未知、潛在威脅的調查活動中。以註 136 提及的「青友會」為例，由於不確定該社團的成立宗旨或政治屬性，警政高層甚至要求各縣市警察局使用特製的〈青友會份子監考資料表〉專案監考、而非沿用既有處置政治偵防資料的表格或分類；亦之，形同是「執行政治偵防」之前的政治偵防活動。見檔案「函知『青友會』份子處理原則，希切實辦理」（1973 年 4 月 30 日）。

¹⁴² 警力結構與勤務安排欠妥，也是造成基層警員過勞的原因。以 1990 年代都會地區的派出所員警為例，每週工時逾 60 小時。其中，劃分勤區的方式未隨都市化而調整、考核指標又以攻勢勤務或破案績效為主，即是造成警員業務繁雜、勤區工作困難的主因（呂育生等，2008：106-109）。

相較勤區員警，刑事警察的業務則更為繁重。事實上，偵查刑事案件有賴長期蒐證。然刑事警察平時除要值班、巡邏，也須分擔各式臨時性勤務；縱使配置於各警察局保防室的「調查隊」亦然（詹益彰，1999：10-11、80；高雄高等行政法院 97 年度訴字第 126 號判決）。

調工作，皆非政治偵防獨佔的偵查技術；相反地，運用在地既有的犯罪偵防網絡「順便」辦理保防工作才是常態。而當大多數「敵人」的生活起居與常人無異、又無妨礙社會秩序的行為，政治偵防的特殊性與重要性實逐漸流失、並讓黨政軍高層（或體制）期待的「細密注偵」徒具形式。

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，1999：80-81）。然常態性的政治偵防多難有宣告偵破、移送地檢署的機會，承辦警員的態度亦相對消極；最終，政治偵防成為基層不得不做、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，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。¹⁴³

¹⁴³ 關於承辦警員應付、拖延或推卸責任等執法細節，將於後文更深入討論。



表 2：

臺灣戰後政治犯罪人數佔比、警察員額暨總人口數統計表（1946-1993、1999）¹⁴⁴

年份	刑事案件 逮捕人數 (100%)	政治犯罪		警察 員額	總人口數	備註
		逮捕 人數	佔比 (%)			
1946	18,081	-	-	8,178	6,090,860	1. 警民比約 1:775。
1950 - 1954	112,148	4,075	3.63	22,689 (1954)	8,749,151 (1954)	1. 警民比約 1:386。 2. 1954 年特殊份子 約 4,752 人。
1953 - 1957	162,502	1,018	0.63	-	9,690,250 (1957)	1. 1957 年特殊份子 總計 19,904 人。

¹⁴⁴ 表 2 各項說明：

1. 囿於資料不全，凡查無該年度政治犯罪人數、警察員額或有關特殊份子之資訊，本表即省略不計、以求版面簡潔。
2. 跨欄合併計算者，主要係原資料為跨年度（1953-1957）政治犯罪人數的累計值；或因不同資料的時間跨度參差不齊（超過或不足一年），本表盡可能湊成完整「年」（1965-1969）的統計量。
3. 刑事案件犯案人數
 - (1) 1946 至 1993 年：為內政部警政署 1994 年編製的〈臺灣地區刑事案件分類統計分析（1946-1994）〉所列計 50 種刑事犯罪之受理人數。惟原始資料僅限警察機關經手承辦的案件，且無計入 1978 年以前政治犯罪情況；本表在計算佔比時已自行加入目前獲得的逮捕人數。
 - (2) 1999 年：參考自 2017 年出版的《中華民國警政統計年報 資料時間：105 年》。
4. 政治犯罪犯案人數
 - (1) 1950 至 1954 年：出自《臺灣警務》（1954），兼計警務處自行破獲及協同其他部門逮捕的匪諜（嫌）人數；不確定是否包括查緝反動文字的成果。
 - (2) 1953 至 1957 年：出自《內政業務叢書第四集：警察行政概況》（1957），計入警察機關破獲的匪諜案件；不確定是否包括查緝反動文字的成果。
 - (3) 1965 至 1969 年、1971 與 1974 年：出自 1970、1974 與 1976 年出版的《臺灣省政資料輯要》。計入警察機關「檢肅匪諜」的業務中，主辦、協辦及移送有關機關接偵的人數；不含查緝反動文字的成果。
 - (4) 1979 至 1993 年：出自〈臺灣地區刑事案件分類統計分析（1946-1994）〉中「內亂罪」的欄位；不確定是否包括查緝反動文字的成果。由於原始資料僅有比例，人數係依比例回推而得；若佔比為「0.00」，表示有案件發生、但人數不及總逮捕人數的萬分之一。
6. 除 1999 年的資料外，其餘警察員額均計入消防人力；惟不確定有無計入戶政機關的公務員。
7. 本表均採四捨五入法；惟人數與警民比取至整數位，佔比取至小數後兩位。
8. 若欄位查無資料，本表以「-」符號表示。

1965 - 1969	158,735	1,593	1.00	-	14,411,976 (1969)	1. 特殊份子總人數不詳；但截至 1969 年，因案情重大而特殊考管者計 634 人、反共義士義胞 49,060 人。 ¹⁴⁵
1971	31,251	324	1.05	-	15,073,216	
1974	38,288	22	0.07	31,013	15,927,167	1. 警民比約 1:514。
1979	43,585	≐4	0.01	-	17,543,067	
1980	44,669	≐22	0.05	-	17,866,008	
1981	43,612	≐13	0.03	-	18,193,955	
1984	49,168	≐10	0.02	-	19,069,194	
1985	57,043	≤5	-	53,019	19,313,825	1. 警民比約 1:364。
1988	81,503	≤8	0.00	-	19,954,397	
1990	86,723	≤8	0.00	-	20,401,305	
1991	145,442	≤14	0.00	83,938	20,605,831	1. 警民比約 1:245
1993	176,748	≤17	0.00	-	20,995,416	
1999	179,597	-	-	75,841	22,092,387	1. 警民比約 1:291。

資料來源：本文綜合整理自臺灣省警務處（1954：43、90；1958：17）、內政部（1957：56）、內政部警政署（1994：24-35）、李汝和（1970：339-340；1971：317-318）、林衡道（1974：303；1976：107）、行政院主計處（1975：721-722）、魏鏞等（1976：61）、蔡進閱（1996：210）、詹益彰等（2000：80）、內政部戶政司（2012）、內政部警政署（2017：32）。

¹⁴⁵ 見檔案「國內安全委員會五十八年工作檢討報告提要」（1969 年，日期不詳）。

第四節 小結：重新定位警察

無論回顧 20 世紀的東亞史、抑或自戡亂的特殊性談起，戰爭已是中華民國的日常；「打擊政治犯罪」則是警察參與戡亂戰爭、保衛政權最主要的方式。是以，本章的焦點即由考管作業的制度，轉向考管作業所屬業務類別及其執行者；更精確地，檢視保密防諜之於警察的定位。

事實上，「警察」不僅指涉個別的執法人員，也是規模龐大且具層級分化的官僚組織。即使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」，實將「知的權力」讓渡予基層的執法者、交換大量未經查證的資訊。

最終，真正因政治犯罪遭到逮捕的人數並未隨監控目標擴張。相反地，囿於人力不足但業務量逐年攀升的困境，常態的政治偵防反而成為消耗警力但事倍功半的「黑洞」。尤其對基層而言，法制期待的「積極蒐報」、「細密注偵」往往缺乏實質的效果，更持續侵蝕保衛政權的特殊性或重要性。

簡言之，透過呈現警察機關維繫政治偵防的機制與困境，將分析的重心帶回威權統治下、基層官僚組織的脈絡；而在下文、實際且細緻地閱讀考管作業生產的案卷時，本文得以進一步追問：在目前已知的情境下，有哪些類型的「事實」被生產？這些「事實」可能反映效果或衝突為何？又或者，面對這些「事實」，基層的警察機關如何處理？

第四章 檔案中的政治偵防



本文的核心，係以新生份子的考管作業為例，討論威權統治期間、政府如何與明確已知但無法澈底排除的敵人共存。但無論巨觀的體制為何，欲跨越時空間限制、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，本文將細緻閱讀考管作業中生產的各式案卷，包括 2000 年以降檔案管理局陸續自高雄市政府警察局徵集的《陳三興》（1975-1994）、《柯旗化》（1985-1996）與《臺灣政治受難者聯誼會》（1986-1990）三份檔案。

進一步說明，上述三案的內容以簽、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、而非止於紀錄真實；唯有檢視案卷層層易手的過程，本文得以釐清威權統治期間國家機器的運作邏輯——包括「事實」與「共存」的關係，以及各承辦人處置「事實」的方式。

第一節 平庸的目標

就法制面而言，「新生份子」是由《特殊份子考核管理作業細則》與《管教辦法》等法令建構的身份，指涉「判處徒刑執行期滿或假釋出獄，以及受緩刑之宣告或受感化教育期滿」的叛亂犯。¹⁴⁶然即便國家機器的運作有賴法令指引，執法活動同樣充實法令的內涵，並使抽象的法制類別更為具體。由是，考管作業不只是防止污染擴散的機制；恰是考管作業汲取的「事實」持續打造新生份子的面貌，讓政權的敵人成為可見、且可被處置的標的。

既然考管作業是打造並維繫新生份子的工程，本文嘗試釐清官僚組織汲取、生產事實的細緻過程；亦之，哪些是與敵人共存不可或缺的資訊？基層警察機關實際填報的案卷又如何型塑敵人的形象？考量《陳三興》是目前開放調閱的案件中相對齊全者，本文將聚焦《陳三興》——尤其是 1977 至 1986 年間、高雄市政府

¹⁴⁶ 引號內文引自《管教辦法》第三條。見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

警察局考管的情形，逐步解答上述兩個問題。¹⁴⁷

誠如前文，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。故當警察機關接考時，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，保防科室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，高雄市警察局（尚未升格直轄市）的保防組即研判：

- 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。¹⁴⁸

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，管教人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。¹⁴⁹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。¹⁵⁰

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 年間共廿二份〈考查資料表〉實高度雷同、

¹⁴⁷ 如上文所示，《陳三興》的起訖時間為 1975 至 1994 年。然 1975 年的案卷主要關於軍法機關通報更新判刑、警察機關立案列管等事由；遲至 1977 年 5 月下旬，當事人方刑滿出獄、由戶籍地警察機關正式接考。又 1986 年新生份子試圖籌組「臺灣政治受難者聯誼會」，引發政府關注；除了加強考管，高雄市警方同樣展開以「防治犯罪」為目標的偵防工作。故就《陳三興》的狀況，1977 至 1986 年間的輔考工作相對單純、固定，適合觀察例行新生份子考管作業的進行方式。

¹⁴⁸ 見檔案「函送特別考管新生份子陳君乙名管制目標卡三頁考管計畫表一頁」（1977 年 6 月 18 日）、「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」（1977 年 7 月 19 日）。

¹⁴⁹ 見檔案「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」（1977 年 7 月 19 日）。

¹⁵⁰ 見檔案「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」（1977 年 7 月 19 日）。

反覆確認當事人安全無害。¹⁵¹以下方引文為例，節錄自高雄市政府警察局 1985 年 1 月呈警政署的〈考查資料表〉副本，已屬其中相對詳細者；即便如此，高雄市政府警察局仍無具體的發現、使明確指出當事人的「安全顧慮」為何：

資料時間：1984 年 7 月 1 日至 12 月 31 日。

生活狀況：目前在高雄市四維三路九八號開設陳三興協談中心，從事代書工作，每天均在該處工作，偶爾回○○○（地址遮蓋）探望家父。

家庭狀況：目前仍單身一人，家中除父親外，尚有兄嫂姪子女等人，工作所得除供養家父生活費用，除自己花用，生活小康。

思想狀況：陳某平日沈默寡言，回家僅與家父聊天外，少與外人談話，亦少談及政治問題，平日喜愛讀書，本年參加高考及格，未發現有偏激言論或不法言行。

政治活動：平日均在開設之陳三興協談中心工作，偶爾回家探望家父，對歷次選舉未參加活動。

安全顧慮：陳某從事代書工作，結交對象廣，且又為新生份子，仍有安全顧慮。

建議事項：維持原級考查。¹⁵²

除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。承前章，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。但也因住址、職業別為管教人少數可確切掌握的資訊，反而成為基層警察機關釐清責任歸屬的依據。

蓋自《保密防諜實施辦法》（1957）實施以來，治安、情報機關係按場所劃分保防工作，各級警察機關的責任區約略與該管轄區（行政區）或部門重合。面對外觀幾與常人無異、但依法又應長期監控的新生份子，唯有查明當事人的行

¹⁵¹ 事實上，有些蒐報的內容或敘述方式甚至呈現當事人積極、正向的一面。如 1985 年底，由於當事人考取高雄師範學院碩士班，依法應移轉機關保防單位（人二室）接偵；而在高雄市政府警察局通報中央的〈新生份子考察轉移紀錄表〉中，即敘明「陳某刑滿出獄後力爭上游、努力向學...在校期間成績優異熱心助人，曾當選該系代表及班長...在此期間未參與黨外政治活動亦未發現有不當言行」。見檔案「乙級新生份子陳三興現就讀高雄師學院碩士班檢陳考查轉移紀錄表三份請轉請有關單位接考」（1975 年 11 月 28 日）。

¹⁵² 須注意到，引文中的「家父」應指涉「陳三興的父親」、而非填表警員對父親的稱呼；見檔案「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」（1985 年 1 月 9 日）。

蹤——包括「是否設籍本轄」、「是否實際居住」或「何時才會在本轄活動」等細節，管教人方能評估「能否勝任」、甚至進一步要求其他部門協（接）管；形同變相爭議「能否為考管不周負責」。¹⁵³

如 1980 年初，陳三興雖設籍高雄市前鎮區，工作地點則在三民區，並實際居住高雄縣鳳山市；惟鳳山分局依法協管時，尚回覆高雄縣警察局「據該管五甲所報稱：新生份子陳三興乙名，日間均在高雄市三民區河北二路 119 號，土地代書事務所上班，夜間始返本轄居處睡覺」。又或者，1985 年底前鎮分局函高雄市政府警察局：「陳某於課餘時間仍在本市苓雅區四維三路 98 號從事代書工作，平日甚少返回戶籍地」，在在暗示管教人難以周全掌握當事人動態。

由是，輔考實務並非如《管教辦法施行細則》期待的「切實周密」、「嚴格澈底」；相反地，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。如前引文中，考管作業至少由兩組團隊共同分擔——戶籍地，及平日工作地點的該管派出所；若計入當事人曾遷居高雄縣鳳山市、及於 1978 至 1983 年就讀高雄師範學院夜間部等經歷，尚有高雄縣警方與大專院校的人二室參與監控。¹⁵⁴

不過，例行考管的品質終究沒有隨參與人數增加、目標重疊而提昇；即使以距離遠近或配合作息為由尋求其他部門「就近代為查明協管」，廿二份〈考查資料表〉的內容仍大同小異、難有深入的結果。¹⁵⁵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

¹⁵³ 見檔案「乙級考管新生份子陳三興乙名現住本轄鳳山市本分局已督屬協管中」（1980 年 6 月 11 日）、「本轄區乙級新生份子陳三興乙名於七十四年九月份考取師範學院教育研究所就讀」（1985 年 11 月 25 日）。

¹⁵⁴ 見檔案「乙級考管新生份子陳三興乙名現住本轄鳳山市本分局已督屬協管中」（1980 年 6 月 11 日）、「乙級新生份子陳三興已於本（72）年 6 月自高雄師範學院畢業離校檢附紀錄表一份請查明併案接考」（1983 年 8 月 31 日）。

¹⁵⁵ 見檔案「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」（1985 年 1 月 9 日）。

或層級的使用者而言，資料的意義並不均質。尤其當國家機器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；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。

進一步說明，在填製〈考管資料表〉時，無論家庭狀況、思想狀況或政治活動，新生份子的表現往往與「常人」無異。如前述，「尚無偏激或不正之思想及無不法或不當之言行」、「未曾發現有任何的政治參與或交往」等查無不法(妥)情事相當普遍。即便如此，舉凡「早出晚歸，經常不在家」或「從事代書工作，結交對象廣」，仍可成為管教人宣稱「有安全顧慮」的基礎。亦之，有無安全顧慮實與具體不法(妥)情事無干；只要沒有發現新事證、或經指示終止考管，管教人僅能依法維持既有的考管工作及規模。¹⁵⁶

而透過基層警察機關彼此分工協考，一方面擴大國家機器的蒐報規模、以防當事人真的再犯；另一方面，基層執法者也需要這些看似與「康復」無關的個人資料、藉此確認或轉嫁原本應負的輔考責任。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。

第二節 競爭事實

在上一段，本文主要討論例行考管作業的效果；¹⁵⁷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。¹⁵⁸儘管前述的

¹⁵⁶ 見檔案「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」(1982年1月18日)、「陳三興遷出請查明接考」(1984年3月16日)、「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」(1985年1月9日)。

¹⁵⁷ 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，有時管教人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。

¹⁵⁸ 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。

廿二份〈考查資料表〉內容輒有出入——包括同時期蒐報的內容不一致、或是前後資料不連貫等問題，主辦特殊份子考管作業的保防室（組）往往逕予存參或轉發上級、鮮少提出異議；換言之，只要管教人穩定生產「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》中年份晚於1986年的案卷，不僅有管教人例行填報的〈考查資料表〉外，也包括眾多由社調工作生產的〈社會情報報告〉。此時，當事人已非單純背負前科的考管份子，而是下一起政治犯罪的陰謀犯或嫌疑人；進一步地，偵防的力度更因其「新生份子」的身份而提昇。

具體而言，監控者的來源不再侷限轄區邊界與行政層級。除了既有的管教人外，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，社調工作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。

相對講求時效的社調工作，考管作業顯得遲鈍、被動且瑣碎；無論由《陳三興》或《柯旗化》的〈考查資料表〉，管教人往往難以掌握當事人的日常動態。若對照同一時期填報的〈社會情報報告〉，二者的差異即更為明顯；以《柯旗化》中、由新興分局中山派出所1990年填報的〈考查資料表〉（節錄）為例，即因蒐報不確實而遭到總局保防室刪改並發還：¹⁵⁹

資料時間：1989年7月1日至1990年6月30日。

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，為目前辨識度最高、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，2015：214；高雄市政府民政局，無資料）。見檔案「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」（1976年9月12日）。

¹⁵⁹ 見檔案「輔考對象柯旗化撰寫臺灣內部的基本對立一文攻訐政府」（1990年12月3日）。

生活狀況：夫妻住於現址，偶有北上與兒孫團聚及收帳事宜，生活平靜為與可疑人士往來。

家庭狀況：夫妻專注出版業務，經濟能力佳，其子均於臺北發展家庭生活美滿。

思想狀況：認為資深國代應早日退職，俾利社會新生代活動，促進社會發展對一些集會遊行所產生之暴力行為表示不予苟同。

政治活動：目前因其妻勸阻未再參與政治活動專注於出書事宜。「(如附件)」

安全顧慮：生活正常勤商，未再參與政治活動，尚無安全顧慮。

建議事項：仍繼續考查。

「擬重新打字後，除報警政署附件函送新興分局參考」

引文中，刪除線、引號內粗體文字皆由保防室偵防股的承辦人所加；至於文中所指的「附件」，則是結合四份〈社會情報報告報〉編輯而成的〈柯旗化政治活動資料〉，紀錄一年來當事人參加、籌辦政治活動的情形。¹⁶⁰相似的狀況也現於《陳三興》中；勤區警員繳交的〈考查資料表〉在在顯示「無發現不法活動」、「無有安全顧慮」，保防室遂於 1991 年 7 月回覆苓雅分局：

陳（指陳三興）、劉二人積極參與反對運動（如附政治活動資料表），貴單位所報考查資料表僅寥寥數語，顯見輔考工作欠落實，對象之活動未能確實掌握。¹⁶¹

自 1986 年以降，高雄市政府警察局一再以社調工作的成果糾各正分局考管不確實、未能掌握新生份子的動態。然承前章，當保防人員經手後，核分往往在半個鐘頭至數小時內完成、只有極少數下午收件的〈社會情報報告〉會留待翌日批改；¹⁶²意謂承辦人幾乎沒有時間親自確認內容，全憑原報人援引的人證、物證判斷社調資料的可信度。

而在《陳三興》等三份檔案、共 82 件〈社會情報報告〉中，逾九成有提供

¹⁶⁰ 見檔案「輔考對象柯旗化撰寫臺灣內部的基本對立一文攻訐政府」（1990 年 12 月 3 日）。

¹⁶¹ 見檔案「檢送本單位陳報上級乙級新生份子陳三興、劉辰旦定期資料各乙份請檢討改進」（1991 年 7 月 5 日）、「乙級新生陳三興在其住宅發行『新國家月刊』第三期內容為鼓吹臺獨言論檢附影本一份」（1990 年 10 月 13 日）。

¹⁶² 須注意到，三份檔案中的〈社會情報報告〉計有 18 件未被核分；故本文實際用以估算時間的只有 64 份。有關估算時間的方式，詳見註 120。

或揭露相應的佐證資料，且沒有任何一件被認定造假不實。¹⁶³故同為國家機器汲取「事實」的途徑，無論形式上或內容的完整、豐富程度，〈社會情報報告〉均較例行填報的〈考查資料表〉具說服力。

但除了傳遞具體可見的文宣或剪報，這些承辦人視作「真實」的社調資料不僅未經確認、實務上也難以查證。¹⁶⁴追根究底，社調工作終非以嚴謹的證據為基礎；三份檔案中，亦缺乏證據顯示保防單位曾查證任一筆社調資料（乃至其人證、物證）是否正確可靠。

故在考管作業與社調工作競爭事實的過程中，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，國家機器評價「真實」的邏輯同樣關鍵；亦之，「有勝於無」。事實上，這樣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，2008：106-109）。

至於打擊政治犯罪，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，國家機器必須持續監控、守株待兔。是以，偵防工作不可能毫無收穫；相較宣告當事人思想已健康無虞，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」，國家機器監控、防範的業務只會持續膨脹，如前文提及 1970 年代政府防範海外臺獨人士返臺「滲透」、「顛覆」的種種措施即是一例。

¹⁶³ 更具體地，計有 63 件註明情報由線民提供，35 件檢附如照片、文宣或剪報等物證；情報由線民提供，並檢附實體物證者計 23 件。僅有 8 件係原報人親搜、且無援引相關事證

¹⁶⁴ 當原報人是社調資料的唯一來源——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。

見檔案「柯旗化對民進黨人年底參選分析」（1989 年 8 月 22 日）、「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」（1991 年 7 月 10 日）。

而在《陳三興》與《柯旗化》中，社調工作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〉的內容多是重述社調資料的內容、或按社調工作汲取的「事實」修正。嚴格來說，國家機器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，成為國家機器監控新生份子最主要的方式。

第三節 處置事實

當監控新生份子的重心逐漸由例行考管轉向即時的犯罪偵防，社調工作遂成為警察評估威脅程度最主要的途徑。惟政治偵防並非止於汲取或傳遞資訊；無論位於官僚組織的哪一層級，公文書寫本身就是生產「事實」的活動。¹⁶⁵即使面對同一件社調資料，不同承辦人（或更廣義地，不同位階的承辦警員）認知、評價與反應亦不相同；基此，下文將聚焦《陳三興》等三份檔案中經核分的 64 件〈社會情報報告〉，期以具體的偵防成果釐清承辦警員處置「事實」的方式。

最直觀的切入點，便是討論社調分數與內容的關係。理論上，承辦人須綜合考量社調資料同〈社會情報資料評分標準表（1988）〉（表 1）各欄的相符程度，方能將原報警員的貢獻轉換為可計算的數值。循此邏輯，結合分數與擬辦、決行的紀錄，本文應可按表 1 所列的分數區間，逐件推估承辦人決策時大致的意向；得分越高，該份〈社會情報報告〉即越重要。¹⁶⁶但檢視 64 份〈社會情報報告〉，實際情形往往更為複雜。

首先，由表 3、表 4 可知，64 件〈社會情報報告〉的流通範圍侷限少數參與者；不僅資料來源集中代號「2312」與「4087」的警員，批閱、核分等業務悉總局保防室的偵防股負責。又透過〈社會情報報告批復表〉未被遮蓋的資訊可知，「2312」即是三民分局的警員陳福廷。而高雄市警方就警政署來函的批示及會辦紀錄，則揭露「4087」的真實身份為總局保防室的刑警崔志翔；意謂崔志翔在接任承辦人（1990）以前，是監控陳三興、柯旗化等人最主要的執行者之一。¹⁶⁷

¹⁶⁵ 文中所稱「生產」，不意謂原報人或承辦人得以恣意捏造；而是當客觀存在的現象或事物必須先見諸公文檔案，對國家機器方真正存在、且可被處理。置於本文的脈絡，藉由書寫案卷和經手承辦的行政官僚，使新生份子的日常行狀「成真」。

¹⁶⁶ 以更白話的方式說明：理論上，承辦人應先衡量情報的價值、再決定如何處置；核分則是最後的步驟。且因〈社會情報資料評分標準表〉各欄的分數區間互有重疊；兩件分數相同的〈社會情報報告〉，未必有相同的價值或處置方式。

反之，只要承辦人確實核分、簽辦，即可將該〈社會情報報告〉與〈社會情報資料評分標準表〉（表 1）核對，並循下列步驟推測承辦人對該筆社調資料的評價：先確認承辦人選擇的「處置方式」為何、至該行檢索相應的分數區間，最後對應同一列的「內容類別」。若按分數升冪排列，各「內容類別」依序為「反應社會一般現象之具體事實調查」、「發掘某一問題之專案調查」、「防治安重大事件之機先調查」與「具有重大價值之政治性情報」。

¹⁶⁷ 見檔案「乙級新生份子陳三興乙名請密續掌握言行動態並積極蒐集再犯事證報核憑辦」（1989 年 10 月 11 日）、「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

然對照承辦人核分的標準及偏好（見表 5、表 6），劉澄宇的給分整體較高但分散，崔志翔則傾向併卷存參、而非立即通知警政署。¹⁶⁸ 由是，少數、且高度重疊的參與者，並不保證穩定的決策過程；個別承辦人的差異不容忽視。不過，囿於資料有限，前述差異係出自承辦人個人的偏好、抑或反映國家機器針對政治偵防的變革，仍有待未來的研究者結合更多史料進一步討論。

事實上，64 件〈社會情報報告〉的內容相當多元。考量蒐報新生份子書寫「不妥文字」的案卷多侷限單一新生份子與著作、無涉實際的行動，內容相對單純；本文進一步整理有關當事人發表「不妥文字」的〈社會情報報告〉後發現——如表 7 所示：僅得 3 分、6 分者亦有專函轉報的機會，而 15 的案卷仍可能以存參辦理。換言之，成績高低與處置方式並無因果關係；二者平行、皆屬承辦人決策的產物。

最後、也最重要地，在繁瑣的行政命令之外，基層執法人員多另有「執法」的方式。¹⁶⁹ 對比表 1 臚列的「具有參考價值」、「復飭續查事證」、「移送有關單位參辦」與「轉報上級機關參核」等四種選項，本文依簽辦紀錄歸納有「傳真通知」、「專函轉報」及「併卷存參」三種途徑。顧名思義，前二者係為講究時效、而以傳真或紙本書函通知警政署保防室；併卷存參則是暫時將案卷收存、併入定期彙報的〈政治活動資料表〉。

單就效率論，傳真或電話無疑是聯繫中央—地方最便捷的手段；如《新社調辦法》第三條「情況急迫者，應先以電話報告，事後並得視事實需要以書面補報之」，高雄市警方使用的〈電話抄報單〉甚至要求受話警員準確紀錄通話的時與

委員檢附該盟名冊一份」（1991 年 7 月 10 日）。

¹⁶⁸ 諸如「併卷存參」、「專函轉報」等，皆為保防單位處置社調資料的方式，下文有更詳細的討論。

¹⁶⁹ 以 2017 年 10 月 11 日、筆者前往高雄市政府警察局調閱檔案的經驗，或許適合作為前文的補充說明。在閱覽檔案時，承辦人（一位和藹親切的阿姨）十分熱心、提供筆者諸多協助；同時，她也對筆者調閱 1970 年代（舊）高雄市分局、派出所勤務規劃相關卷宗的用途感到好奇。

礙於題材敏感、不方便在警察局內直白說明「這是一篇研究威權統治期間，高雄市警察如何從事政治偵防的論文」，筆者只是含混、委婉地表示：「我論文的主題，和警政、勤務制度的歷史相關...特別像是分局、派出所的層級。」

此時，承辦人的反應則相當有趣：「這樣噢...雖然規定是這樣寫啦（用手比案卷），不過如果你要研究分局或派出所，很多時後規定下到他們那邊，他們會有自己的方式。」換言之，就承辦人的經驗，分局或派出所的實況往往與這些「快被銷毀的舊檔案」無關；而在正式制度之外，執法者另有其詮釋、執行法規的方式。

分，暗示通信即時、緊湊；¹⁷⁰相對地，同縣市內傳遞紙本約需一天，跨縣市更費時三日至一週。

但無論循何種途徑，社調資料終究會呈報警政署；意謂實際提出、決行的處置方式與表 1 所列相去甚遠，轉報的快慢才是差異所在。單憑社調成績與法規，實難界定社調資料的性質；欲釐清保防單位處置「事實」的模式，仍須回到案卷本身、尋找影響承辦人決策的因子。

其中，有無以專函即時轉報，便成為鑑別案卷重要性的指標。事實上，真正因情況緊急、需以傳真通知的次數極少（見表 6）；遇有重要情資時，傳遞紙本專函才是常見的處置方式。故再次援引表 7，劉、崔兩位承辦人對「重要」的判斷並不一致。

參酌劉澄宇任承辦人期間，對當事人發表「不妥文字」的〈社會情報報告〉悉以專函轉報；而崔志翔（代號 4087）恰是這類情資唯一的原報人。惟自 1990 年 7 月崔志翔接手承辦人後，同樣主題的案卷近半（六件）以存參辦理；進一步檢視社調資料的內容、簽辦紀錄及轉報公文的草稿，由崔志翔認定應專函轉報的案卷，重點多與「不妥文字」本身無關。¹⁷¹

就崔志翔而言，個人以文字議論時政、宣揚特定政治主張固然值得紀錄，其重要性又不及立即轉報的程度；但若涉及組織性的政治活動，該筆社調資料的價值便大幅提昇。致使柯旗化雖列為甲級新生份子，相關案卷多以存參、定期彙報辦理；¹⁷²至於屬乙級考管的陳三興，則因籌組「臺灣新國家聯盟」等政治團體，所出版或發表的作品往往受到警方關注、視為掌握該等組織動態的途徑之一。

以表 7 第 13 項社調資料為例：¹⁷³

一、乙級輔考新生份子陳三興乙名於八十年五月十六日，在「新國家」月刊

¹⁷⁰ 見檔案「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」（1976 年 9 月 12 日）、「警務處簽為擬修正臺灣省警務處社會治安調查辦法一案請提府會討論案」（1967 年 7 月 31 日）。

¹⁷¹ 如表 7 第 7、第 8 項社調資料，主要為呈報當事人籌組政治組織、招募成員的資訊。

¹⁷² 如表 7 第 10、11、11 及 15 項。

¹⁷³ 見檔案「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」（1991 年 5 月 28 日）。

出刊之第一版以：「老 K（指國民黨）是獨立的最大阻力」乙文，全力推動「臺獨」，以「新國家聯盟秘書長」之身分大肆鼓動臺獨，並辱罵國民黨。
二、檢附「新國家」月刊第九期乙份，報請 參考



身為案件的承辦人，崔志翔除了批示「陳某鼓吹『臺獨』，並印『臺獨小冊』大量贈閱，擬轉報」，也負責起草轉報公文：¹⁷⁴

主旨：

乙級新生份子陳三興（案號五三二八）出版「新國家第九期」鼓吹「臺獨」，並編印「臺獨小冊」大量贈閱，敬請 察核

說明：

- 一、據本單位轉化運用乙級新生份子 W 提供資料辦理。
- 二、陳某於八十、五、十六出版「新國家第九期」，撰文「老 K 是獨立的最大阻力」（刊於該刊第一版），並印行「臺獨小冊」宣揚「臺獨」理念，設計卅七題解說獨立的好處...等，大量供人索閱（刊於該刊第二版）。
- 三、檢附「新國家第九期」影本一份。

對照〈社會情報報告〉及轉報公文，崔志翔並非毫無能動性、僅能被動接受原報人提交的社調資料。即使承辦人的角色大多無法實際挑戰原報人提供的「事實」，崔志翔仍可由社調資料的完整程度鑑別優劣，並主動發掘原報人未曾提及、但具轉報價值的情資。以上列引文為例（對應表 7 第 13、16 及 17 項）：透過查閱〈社會情報報告〉的附件—《新國家》第 9 期的影本，崔志翔得以即時掌握新生份子陳三興印發《臺獨小冊》的企圖，並回應上級特別交辦的搜查任務。

此外，理想的社調資料應詳實、具體，以便該管部門準確傳遞及處置。然當情資乏善可陳，原報警員更傾向在文中填入情緒性、批判性的字眼，或誇張地描述當事人種種行狀，企圖使所提交的案卷「看起來」更有價值。因此，崔志翔也負責濾除案卷中明顯帶有情緒或道德判斷的部份、改以相對平實的語句摘錄內文；事實上，凡填入的修飾語越多、實際有價值的情報越少，該〈社會情報報告〉往往以存參辦理、且得分偏低。

¹⁷⁴ 特別說明，新生份子 W 的化名係筆者所加；而在筆者調閱、複製的案卷中，檔案管理局的承辦人應是一時疏忽故未遮蓋。見檔案「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」（1991 年 5 月 28 日）。

承前文，諸如閱卷、核分等瑣碎的例行公事，本身就在生產「事實」；至於為求保密而在公文流程安排的「斷點」，則賦予承辦人篩選「事實」的機會。¹⁷⁵又部門整體的社調績效是考核保防人員的依據之一，更促使承辦人主動提出處置方針；包括將案卷送社調股、調查隊會簽，或指示原報人加強蒐報。¹⁷⁶

故與前章描繪的體制圖像略有不同：「知的權力」並未澈底讓渡予基層執法者；相反地，透過崔志翔經手案卷的經驗，在在展現各級承辦警員（官）積極且富有創造力的一面。¹⁷⁷追根究底，政治偵防的目標是準確辨識並清除敵人；然國家機器只需要持續經手並處置事實，即可維繫日常運作。而當大多數的監控目標並沒有明顯、立即的危害，縱使偵防工作「稍微脫離現實」，亦不會直接威脅政權存續。

更重要地，承辦人終究不是真空中孤獨的行為者。生產案卷的活動根植於保衛政權、控制污染的日常工作，深受法規、來文、表格體例和其他執法人員重重節制。故單就《陳三興》等三份檔案，執法人員大多遵守法令行事——或者，必須在案卷中「看起來」很守法。事實上，除官署內部的公文作業外，「守法」的拘束力同樣影響第一線執法的目標與手段；下文也將進一步檢視中的外勤工作，試圖解答警察在戡亂—戒嚴體制下的執法難題。

¹⁷⁵ 如〈社會情報報告〉用紙上的警語：「不得以原件交查以免洩密引起不良後果」；不論採傳真或專函轉報，承辦人都須另外擬定公文或傳真稿件，無法逕以〈社會情報報告〉的原件或副本傳遞。

¹⁷⁶ 承前章所述，由刑警組成的調查隊主要負責臨時、緊急的外勤任務，社調股則主辦各式聚眾集會的預警工作；兩者皆為總局保防室所轄。

¹⁷⁷ 如表 7 第 9 項社調資料的簽文中，針對支付新生份子 W 酬勞一事，保防室主任的看法即與承辦人相異；最終，不僅給付的名目改變、發放的時間也被推遲。



表 3：高雄市政府警察局保防室社調資料經手人員整理表（1988-1994）¹⁷⁸

時間軸 （年份、 月份）	高雄市政府警察局					警政署	備註	
	保防室				保防室 代號	保防室 代號		
	偵防股		副主任	主任				
	承辦人	股長						
1975.8	-	-	-	陳中熙	-	-	「-」表省略	
1984.3			張懷鑒					
1987.7			戴培元					
1987.9								
1988.2								黃國興
1988.7	劉澄宇						社調資料起點	
1989.1	崔志翔	萬仁美 （代）				趙治平		
1990.3								
1990.7								
1990.8							呂玉川	羅志堃
1991.1							魏勝昌	
1991.10								
1992.4		劉辰雄	趙志華					
1992.9			余致遠	鄭重				
1993.2			王豐珍					
1993.5								
1994.1					王思漢	社調資料終點		

資料來源：本文綜合整理自檔案《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）、《臺灣政治受難者聯誼會》（1986 年 9 月 12 日至 1990 年 1 月 13 日）。

¹⁷⁸ 在編製表 3 時，本文係以社調資料的起點——1988 年 7 月為基礎，依序整理各職位的人員名單。然因不確定個別警員確切的到（離）職時間，所有人皆是以最早在三份檔案中以該職位現身的年、月份紀錄；致使同一職位中，前後任的時間分界並不明確、於檔案中亦不連續，而本文以虛線分隔。

此外，由檔案可知，主要負責接收高雄市警方的偵防成果、下達指令的中央單位為警政署保防室；基於保密考量，警政署保防室亦是以代號示人。如註 132，本文無法說明警政署保防室設計、更換代號的邏輯。但由表 3，高雄市政府警察局保防室的人員組成並非一成不變；故本文於表中一併列舉警政署保防室的代號更替，暗示中央負責與高雄市警方接洽、承辦相關業務的人員同樣有變動的可能。

表 4：歷年原報人繳交〈社會情報報告〉次數統計表（1988-1994）

原報人 社調代號	年份							總計 (件)
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	
2312	0	6	10	5	0	0	0	21
4087	2	14	0	1	0	0	0	17
1721	0	0	0	0	3	0	2	5
3818	0	0	0	0	0	2	0	2
3097	0	0	0	2	0	0	0	2
0297	0	0	0	1	1	0	0	2
3148	0	1	0	0	0	0	0	1
3021A	0	0	0	1	0	0	0	1
遮蓋	1	4	3	4	0	1	0	13
總計 (件)	3	25	13	14	4	3	2	64

資料來源：本文綜合整理自檔案《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）、《臺灣政治受難者聯誼會》（1986 年 9 月 12 日至 1990 年 1 月 13 日）。

表 5：各承辦人核分概況統計表（1988-1994）¹⁷⁹

承辦人	分數類型							總計 (件)
	9 分 以下	10 分	15 分	20 分	25 分	30 分	35 分	
劉澄宇	1	5	4	9	7	3	1	30
崔志翔	3	11	13	7	0	0	0	34
總計 (件)	4	16	17	16	7	3	1	64

資料來源：本文綜合整理自檔案《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）、《臺灣政治受難者聯誼會》（1986 年 9 月 12 日至 1990 年 1 月 13 日）。

¹⁷⁹ 表 5 所列的「分數類型」並非指涉承辦人的給分區間、而是實際的社調分數；亦之，在 64 份〈社會情報報告〉中，兩位承辦人皆習慣以 5 的倍數核分。而在「9 分以下」的類別中，劉澄宇亦是給出 5 分；崔志翔則給出 3、6 與 7 分。

表 6：各承辦人處置方式統計表（1988-1994）

承辦人	處置方式			總計 (件)	備註
	傳真 通知	專函 轉報	併卷 存參		
劉澄宇	0	26	5	31	計 1 件同時採專函轉報及併卷存參。
崔志翔	2	16	20	38	計 2 件同時採專函轉報及併卷存參。
總計 (件)	2	42	25	69	

資料來源：本文綜合整理自檔案《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)、《臺灣政治受難者聯誼會》(1986 年 9 月 12 日至 1990 年 1 月 13 日)。

表 7：社調資料內容暨處置方式彙整表—以「不妥文字」為例

編號	時間	當事人	社調資料摘錄	資料來源	承辦人	分數	處置方式	備註
1	1989.2	柯旗化	為「X 進黨」的「二二八公義和平運動」撰寫新詩〈母親的悲願〉，暗諷政府橫行霸道。 ¹⁸⁰	4087 親蒐	劉澄宇	20	專函轉報	
2	1989.3	陳三興	於《民眾日報》發表〈我為什麼支持民進黨〉，表明其支持「X 進黨」、對政府不滿的心態。	4087 親蒐	劉澄宇	25	專函轉報	
3	1989.4	陳三興	於《民眾日報》發表〈不要數典忘祖〉，闡揚分離意識。	4087 親蒐	劉澄宇	20	專函轉報	
4	1989.11	柯旗化	投書《民眾日報》，倡言「臺灣地位未定」、政府暴政壓迫等謬論，充分表其不滿政府之心態。	4087 親蒐	劉澄宇	25	專函轉報	
5	1989.12	陳三	以〈執政黨「換湯不換藥」的把戲「臺區條款」我們不接受〉	4087 親蒐	劉澄	15	專函轉報	

¹⁸⁰ 回顧 1980 年代晚期，警察部門係以「X 進黨」一詞指涉草創的民主進步黨。而在《陳三興》等三份檔案中，最遲至 1989 年 9 月仍可見到這一用法；直接稱呼「民進黨」則是 1990 年以後的事。

		興	為題投書《民眾日報》。		宇			
6	1990.8	陳三興	發函其他新生份子說明病情，並提出三大工作目標。	內線提供 2312	崔志翔	6	專函轉報	
7	1990.9	陳三興	《新國家》月刊未經核准即逕行出刊；內容除倡導臺獨、更以不實情節批評國家。	遮蓋	崔志翔	3	專函轉報	與編號8合併轉報。
8	1990.9	陳三興	以未經許可的月刊刊登不實言論、醜化政府及執政黨、倡導臺獨；另成立有「臺灣新國家聯盟」廣招會員。	遮蓋	崔志翔	3	專函轉報	與編號7合併轉報。
9	1990.10	陳三興	發布《臺灣南區政治受難者聯誼會會訊》（以下簡稱《會訊》）；另有數名非政治受難者成為會員並獲選委員。	轉化新生提供 2312	崔志翔	20	專函轉報	特別說明資料來自轉化運用的新生份子W。
10	1990.12	柯旗化	《會訊》刊載新詩〈母親的悲願〉，其內容為怨恨政府貪污腐化及懷念二二八事件死難的同學余仁德等烈士。	遮蓋	崔志翔	10	併卷存參	
11	1991.1	柯旗化	《會訊》第二期刊載新詩〈沉淪的故鄉〉。	遮蓋	崔志翔	15	併卷存參	
12	1991.3	柯旗化	以〈革命阿Q〉一文投書《會訊》第三期，內容以二二八事件諷罵政府。	遮蓋	崔志翔	10	併卷存參	
13	1991.5	陳三興	在《新國家》月刊發表〈老K是獨立的最大阻力〉，並以「新國家聯盟秘書長」的身分鼓動臺獨、辱罵國民黨。	遮蓋	崔志翔	20	專函轉報	轉報時已有提及編印《臺獨小冊》一事。
14	1991.5	楊金海等	新生份子楊金海等三人於《民眾日報》發表抗議書，主張偵辦「獨臺會」是壓迫學運與社運，並要求行政院長等人下台、廢除《懲治叛亂條例》。	遮蓋	崔志翔	7	併卷存參	
15	1991.5	柯旗化	於《新國家》月刊第九期發表〈二二八目擊記〉醜化外省人。	遮蓋	崔志翔	10	併卷存參	

16	1991.6	陳三興	親自編寫《什麼叫做臺灣獨立》(即《臺獨小冊》)供人索閱，並呼籲各界捐款助印。	遮蓋	崔志翔	10	併卷存參	因資料已有呈報而存參。
17	1991.6	陳三興	以「新國家聯盟」名義印發一萬冊《臺獨小冊》，並揚言來月將印製《薪水哪裡去》。	義工提供 3021A	崔志翔	20	專函轉報	轉報時說明先前已有呈報。
18	1993.5	柯旗化	以〈分不清敵友的糊塗戰〉為題投書《民眾日報》，抨擊「辜汪會談」未接納民進黨及所推薦學者的建議。	諮詢提供 3818	崔志翔	15	專函轉報	

資料來源：本文綜合整理自檔案《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)、《臺灣政治受難者聯誼會》(1986年9月12日至1990年1月13日)。

第四節 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——起碼形式上滿足「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；訪談中反覆提及、令當事人和家屬深感屈辱的「查戶口」便是常見的外勤工作(蕭伶仔，2009：94-98)。¹⁸¹又如檔案《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。

更具體地，當警政署通報相關情資時，距新生份子預定的集會日(9月14日)只剩三天；電話和傳真取代紙本公文，成為爭取時效最主要的通訊媒介。過程中，也讓機關內原本層級分明的階序關係暫時鬆動；不僅分局有機會躍居考管作業的第一線，派出所亦能繞過分局、逕向總局保防室報告其「疏導約制」的成

¹⁸¹ 相較字面上的清點人口，藉機施壓或蒐集情報，往往才是警察登門拜訪最主要的目的。如註164提到兩次警員拜訪柯旗化的經驗，便是藉「戶口查察」的名義，打探民進黨近期(1989年中、下旬)投入中央民意代表選舉和社會運動的情報、和黨內派系的生態。見檔案「柯旗化對民進黨人年底參選分析」(1989年8月22日)、「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」(1991年7月10日)。

果。惟須注意到，因情況緊急、臨時更動通訊流程的狀況，終究沒有逾越法令的規範；如前節所述，《新社調辦法》即賦予承辦警員在情況緊急時，繞過基層官僚組織、先透過電話通報中央的權限。

而依 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〉，警政署主要有下列三點指示：¹⁸²

- 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（粗體為本文所加），並將績效報署。

嚴格來說，戡亂—戒嚴時期的法律並未明文禁止刑事案件的出獄人組織社團（吳宗謀，2015）；¹⁸³至於屬行政命令的《管教辦法施行細則》，也僅要求管教人「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。¹⁸⁴

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」主要為掌握轄內計 11 位新生及 BC 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。¹⁸⁵雖然當警察現身「拜訪」時，多數受邀人選擇低調以對、

¹⁸² 見檔案見檔案「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」（1976 年 9 月 12 日）。

¹⁸³ 進一步說明，《戒嚴令》（1949）並無明文限縮國民的結社權；而國人俗稱的「黨禁」，亦非以單一法令禁止國民組織政黨。事實上，政府係以命令層級的《臺灣省戒嚴期間防止非法集會結社遊行請願罷課罷工罷市罷業等規定實施辦法》（1949），先將未經許可的社團劃為必須查禁的「非法團體」；繼而由消極不許可、不立案等技術杯葛，或依《懲治叛亂條例》逮捕相關人士等方式，達到限制公民權利的目標（吳宗謀，2015）。

故就中央研究院法律學研究所副研究員吳宗謀（2015）發表於網站「臺灣法律史學會」的觀點，「非法團體」本身不是政府打擊的標的；未經立案或許可，僅意謂該團體無法比照正式團體、享有負擔權利義務的法人格。相對地，團體（成員）實際的行為和主張，才是政府嚴加提防、鎮壓的對象。

¹⁸⁴ 見檔案「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967 年 7 月 13 日）。

¹⁸⁵ 「BC 份子」一詞，主要見於如〈新生份子籌組「臺灣政治受難者聯誼會」邀請對象名冊〉等檔案中，官方對受邀人的身份註記。本文推測，BC 份子與新生份子不同，應是指涉未受司（軍）法機關以《懲治叛亂條例》、《檢肅匪諜條例》判決的黨外異議人士；惟有關「BC 份子所指為何」及「實務上如何界定 BC 份子」等疑問，仍留待未來進一步的檔案開放與研究後解答。

見檔案「新生份子籌組『臺灣政治受難者聯誼會』組織訂於 75 年九月十四日假臺北市長安西

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），高雄市警方除紀錄外，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。

更激烈的執法活動則發生在 1991 年 10 月下旬。由於認定陳三興涉嫌內亂罪，高雄市警方遂向檢察官申請搜索當事人作為「臺灣獨立建國南區辦公室」的住宅；過程中，執法人員不僅查扣名冊、章程、文宣等文件，也一併訊問現場的職員、拆除招牌。¹⁸⁶但再次一地，搜索行動仍不了了之；陳三興既不在現場，事後也沒有因此遭到逮捕。

綜上所述，至少在 1980 至 90 年代初期，外勤工作的定位十分複雜。若對比白色恐怖高峰的 1950 年代，警察機關對打擊政治犯罪無疑更為嫺熟、累積豐碩的偵防成果；且因戡亂—戒嚴體制尚未完全解除、指示警員如何威逼利誘的行政命令仍持續實施，賦予執法時迫人就範的合法性基礎。然承前文，警察並未趁機將明確掌握、甚至早已監控多年的「敵人」一網打盡；相反地，執法活動變得保守且謹慎—往往止於調查、蒐證或現身干預，試圖避免事態擴大。

本文推測，除了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國家機器自身。進一步說明，無論是例行考管或社調工作，政治偵防沒有明確的終點；只要既有的績效指標尚未廢止，基層警員即須持續監控各類已知的「敵人」、並積極發掘新的目標與線索。不過，縱使警員蒐報的成果大致正確無誤，「敵人」的性質與數量仍是偵防工作的首要障礙。

延續前章末的討論：政治案件的性質與一般社會犯罪不同，偵查工作大多起自誇大或缺乏根據的臆測（如：追查公共場所的可疑塗鴉）。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

路『甲天下餐廳』再次集會檢送被邀請與會名冊乙份請疏導約制辦理成效儘速以傳真回報」（1986 年 9 月 12 日）

¹⁸⁶ 須注意到，由於檔案《陳三興》並未收錄有關該次搜索的事前決策過程，本文尚無法確定：該次搜索行動究竟是中央指示、抑或由地方（縣市）層級的檢警系統自行發動。見檔案「甲級新生份子陳君涉嫌內亂罪本單位搜索其住宅情形」（1991 年 10 月 24 日）。

增無減；致使打擊政治犯罪逐漸淪為事倍功半、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，不同（層級）的機關各有其法定職掌和利益；又結合組織膨脹、法制扞格與行政督考的死角，在在賦予個別執法人員、部門或層級有限的自主性。儘管黨政軍高層致力營造「肝膽相照，無我無私」的和諧氛圍，並將警、檢、審等不同部門納入軍方的指令系統、常態性地召開各式聯繫會議；歷經戰後近 40 年的發展，機關間（乃至機關內部）的差異與隔閡持續深化、難以緊密配合。

理論上，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，軍（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，打擊政治犯罪的程序勢必要分流、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。

具體而言，政治成本不單侷限國民對統治高層、或整體「國民黨政府」的好惡程度；基層的警察機關與執法人員同樣是民意首當其衝的目標。尤其警察不同於軍隊或情治單位，得以享受匿名帶來的便利與保障；相反地，警察鑲嵌於在地的政經網絡，必須公開身份並持續涉入地方事務。¹⁸⁷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。

此外，依《戒嚴法》第十條規定，凡戒嚴時期針對內亂、外患等重大犯罪做成的判決，得於解嚴翌日起重新上訴。儘管 1987 年公佈實施的《動員戡亂時期國家安全法》已大幅限縮案件當事人重新上訴的機會；對身處戡亂—戒嚴體制下的個別警員而言，無人可預知政府何時解除戒嚴、以及後續的政治局勢如何發展。¹⁸⁸

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

¹⁸⁷ 上述觀點主要出自陳俐甫 2018 年 9 月 4 日於促進轉型正義委員會的演講內容，題目為「威權時期情治人員與警察口述歷史研究」。

¹⁸⁸ 同前註。

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、且數量持續膨脹的政治犯罪活動。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，「消極」、「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。而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，同樣牽制政府澈底清除污染的企圖；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」。

第五節 小結：官僚組織的勝利

自戰後的 40 年間，戡亂—戒嚴體制構成國家機器行動的基本框架；然規模龐大且分工複雜的官僚組織能否如實執行任務，才是保衛政權的關鍵。而貫串不同層級與部門的公文系統，既是黨政軍高層認識第一線的依據、也是國家機器自我管理機制；即便政府無法單以紙上作業清除污染，外勤工作與公文書寫依舊緊密相關。

是以，本章透過《陳三興》等三份檔案，揭露基層警察機關在 1980 至 90 年代初期執行考管作業（或更廣義地，政治偵防）的微觀、動態圖像。事實上，當公文流程、部門的階序與職掌均受法令規範，層層簽辦的設計仍賦予各級承辦人生產及競爭「事實」的游移空間；故檢視個別案卷，執法活動的重心和效果並非固定不變、而個別承辦警員的能動性愈形突出。

另一方面，官僚組織分化（工）複雜的特性，同樣侷限警察機關打擊政治犯罪的能力。進一步說明，專業分工與組織規模膨脹不僅增加機關內部競爭「事實」的壓力，也提昇機關間協調的成本；伴隨政治偵防的規模與成果持續擴張，實際的執法活動大多止於蒐證的階段、試圖在正式的司（軍）法程序前消弭威脅。

至此，再次呼應表 2 的數據：單就業務性質而言，政治偵防是消耗執法資源

的業務黑洞；惟負責執行的警察機關亦難以落實巨觀體制指引的目標。究其原因，並非執法人員的能力低落；相反地，正是警察機關專業化、制度化的驅力，節制黨政軍高層欲澈底排除污染、保衛政權的政治主張。





第五章 結論

回顧臺灣戰後長達 40 年的威權統治，保衛政權成為政府最優先的任務；而在「國家即人體」的隱喻下，敵對的意識形態不僅是危害國民思想的毒素，受感染的國民（叛亂犯）也是政府必須救治或排除的威脅。然政府既無法循正式的司（軍）法程序將叛亂犯趕盡殺絕，又不信任監禁或交付感化等矯治措施、足以保證叛亂犯的思想康復無虞。為鞏固人口中「健康—污染」的界線，政府遂將服刑完畢的叛亂犯統一劃入新的人口類別—新生份子，持續監控、避免其再犯。

其中，警察是新生份子考管作業最主要的執行者。透過高雄地區警察機關監控陳三興、柯旗化等臺獨新生份子的紙本紀錄，本文嘗試揭露政府與這些明確已知、但又無法澈底消滅的敵人共存的制度性安排；以及保衛政權的過程中，國家機器（尤其是基層的警察機關）內部運作的圖像。

事實上，國家機器實為一規模龐大、且各構成元件並未緊密整合的混合體。即便政府機關的員額編制與業務職掌大多有法令明文規範，不同單位、不同執法人員（或行政官僚）乃至是不同法令之間輒有扞格、使法令—政策揭櫫的目標難以落實。不過，這些日常、瑣碎的衝突並不會導致國家機器立刻癱瘓；相反地，單由外觀檢視，政府機關仍舊運作如常、並有能力針對個別案件的當事人施展體制性的國家暴力。

是以，除了由法制面、原則性地介紹考管作業的實施方式—亦即，本文最初的關懷：政府如何與敵人共存；利用第二章後半、第三與第四章的篇幅，本文實花費更多的篇幅釐清考管作業的效果：何以警察機關看似按部就班地執行保衛政權的任務，控制污染的工作最終仍困難重重？總結前文各章的討論，答案應來自國家機器自身；尤其對負責考管的基層警員而言，自始即肩負諸多「不切實際」、甚至彼此矛盾的期待。

首先，回到考管作業最核心的關懷：追蹤當事人的「康復程度」，確保其出

獄後誠心改過、效忠政府。惟如前文所述，考管作業的出現，反映官方並不信任既有的矯治措施、且認定新生份子必然會再犯；故除了即時掌握當事人任何不法（妥）的言行舉止外，國家機器應盡可能壓制新生份子各項基本權利與社會生活、使成為孤立又順服的個體。

另一方面，考管作業也包含政治—道德教化的目標；不僅要求新生份子改過向善、成為效忠且富有道德感的理想國民，政府也期待受管教人接受情治單位運用、分擔政治偵防的職能。最重要地，考管作業必須讓新生份子「表面上」融入社會，以免引發當事人反感或周遭親友恐懼、排斥等「不良後果」。

然現實中，負責管教的基層警員僅能設法掌握、限制當事人的行蹤；並透過外在可見的言行舉止，推敲當事人的思想狀況。也正因政府難以準確衡量新生份子的忠誠度，縱使當事人並無不法（妥）行狀，監控及管教的工作仍須持續進行，以防其「真的」再犯。而當政府試圖消除新生份子與民間社會「表面上」的隔閡、並將執行不力（當）歸責第一線的警員，考管作業本身就是在維繫「健康—污染」的界線；至於管教人主動現身勸戒或「慰問」等高調的執法手段，更是相關法令建議的管教措施。

故單以任務性質論，新生份子的考管作業實摻雜諸多衝突的目標。儘管黨政軍高層欲強化對新生份子的控制，基層警員僅能勉強達成考管作業最基本的功能—監視與限制，並於執法過程中持續加深當事人及家屬對政府的不滿。且若一併檢視執法端—包括業務內容和組織運作的方式，本文認為：實際執行的情況毋寧更為窘迫。

追根究底，考管作業係依地緣關係分工，並由新生份子戶籍地的派出所負最主要的管教責任；惟戰後臺灣的警察部門長期充任政府的機動—支援人力，員額增補、改進勤務與績效制度的速度又落後人口膨脹，在在令基層處於高壓、過勞的狀態。

相形之下，大多數的新生份子並沒有具體的犯行，也難以對社會秩序造成立即的危害；且隨社會生活日益複雜，當事人的活動範圍可能分散不同行政區。即

便協調各地的警察機關「就近協管」、表面上擴大個案的監控規模，偵防工作仍難以深入、止於抄錄基本資料。致使黨政軍高層期待的「始終監視毋忽」逐漸淪為事倍功半、緩不濟急的業務黑洞；除了徒增警民糾紛，也排擠原本已捉襟見肘的執法能量。

此外，漫長的公文流程與兼具水平、垂直分化的組織模式，同樣牽制警察保衛政權的能力。進一步說明，官僚組織層級節制的設計，原是為確保資訊的品質，並管理數量龐大的行政官僚；同時，警察機關也大量運用匿名或重新抄錄案卷等方式，試圖顧及保密的需要。但實務上，這些用來維持機關穩定與效能的「斷點」，反而是個別承辦警員彰顯能動性之處。

一方面，管理階層往往無從（或無暇）查證蒐報成果是否正確無誤；意謂在案卷層層易手的過程中，得以接近真實的「知的權力」則逐步下放至眾多中低階官僚之間。也由於經辦案卷本身就是篩選和生產「事實」活動，即使蒐報成果與現實略有出入，國家機器仍可運作如常；從而賦予承辦警員若干游移的空間，使其有限度地自利、或展現主觀偏好。

簡言之，例行考管的收穫相當有限；不僅資訊稀少、更新緩慢，蒐報內容的真實性也未經查證。然當講究時效的犯罪偵防工作（如：社會治安調查）逐步替例行考管、成為警察監控新生份子最主要的途徑，並未解決前述的真實性難題。事實上，儘管政治偵防的重心改變，警察仍要面對繁重的業務與緊迫的時間壓力；意謂保防科室的主管難以逐一核實基層提報的內容，而容許承辦人生產、競爭事實的空間依舊存在。與其說細膩、即時的蒐報模式比例行考管更受執法者信賴，倒不如是偵防工作呈現的當事人較切合政府對新生份子「危險」、「必然再犯」的期待。

然無論國家機器如何累積當事人的日常動態，豐碩的蒐報成果終未轉換成實質的逮捕；相反地，最晚至 1980 年代，警察部門更傾向以「疏導約制」的方式，企圖在事前消弭可能的反抗活動、避免案件真的進入司（軍）法程序。本文推測，原因或許來自國家機器本身：

具體說明，在戡亂—戒嚴時期，叛亂罪的構成要件被各治安、情報機關浮濫解釋，彷彿政權極其脆弱、敵人無所不在。因此，政治偵防的邏輯與一般刑事案件不同：無待實際的損害出現，執法機關即需先行推估監控對象「可能的」威脅程度、預做準備；這也導致涉嫌的目標數量膨脹，並在層層轉報的過程中被誇大解讀。對照現實，大多數新生份子的生活起居與常人無異；即使有部份新生份子持續參與公共事務、令政府深感頭痛，其「不妥」言行往往沒有違法、或缺乏明確的證據將當事人定罪。

不過，政府仍須維持依法行政的外觀、無法恣意將威脅排除；且當國家機器的分工日益精細、個別部門的專業化與制度化程度提高，在在提昇政府排除威脅的門檻。追根究底，「國家即人體」、不同機關（乃至機關內部）協調一致的理想並未實現。無論在官僚組織的哪一個層級，跨部門的協調既耗費溝通成本、又難以保證合作的成果；至於數量持續成長的政治偵防目標，更是警、檢、審三方有效協調的障礙。

最終，正式的司（軍）法程序難以消化數量龐大的「威脅」；疲憊又薄弱的基層執法者亦不能確保後續起訴、審判能否順利將威脅排除。倘若貿然出手逮捕，勢必引發「不良反應」—不僅犧牲在地的警民關係、徒增後續的執法成本，也進一步削弱政權的正當性基礎，淪為黨政軍高層、基層法人員和民間社會三輸的窘境。

綜上所述，保衛政權是貫串戡亂—戒嚴時期的核心政策。而藉由「新生份子」這一特殊的人口類別，政府企圖將人口中將明確已知、又無法澈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，使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；而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、牽制政治意志的障礙。意謂在執法機關圍禁污染的過程中，政權本身也被圍禁在冗長、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。

至此，再次回顧本文的起點—透過基層警察機關生產的公文檔案，本文嘗試釐清威權統治期間政府與敵人共存的方式和效果。不過，考管作業究只是國民黨政府透過警察部門監控國民的其中一種途徑；當考管作業終究流於形式、難以達成圍禁—改造污染的初衷，並不意謂戰後臺灣威權統治期間種種「管制」、「監控」或「鎮壓」措施全面失敗

事實上，囿於檔案來源、時間跨度與案卷本身的完整性，本文推論的「事實」根據主要侷限 1970 年代中晚期至 1996 年間高雄市政府警察局保防室的執法經驗，並對國家機器如何運作提出「內生性」的解釋。一方面地，可供檢視的公文檔案大多歷經層層篩選；至於分局、派出所如何（不）使用檔案，仍不明確。

另一方面，儘管政府對新生份子的監控並未止於「解除戒嚴」、「中止動員戡亂」或「廢止《刑法》第 100 條」等個別歷史事件，其確切的終點尚待發掘；不可否認地，國家整體的政治氛圍亦持續鬆動，進而改變不同監控目標對政權的意義，以及執法人員追求績效、執行任務的策略。

是以，除了有待更多治安、情報機關的檔案出土，逐步彌補史料的空缺外；也期待更多研究者投入拼湊威權統治期間國家機器如何運作的行列，並以不同的研究途徑進一步探索不同辦案機關、地區與案件類型的差異，以及如「為什麼政府會在意『不良反應』」、「為什麼政府會依法行政」或「有關考管作業的失敗，是否有『官僚理性』以外（或來自國家機器外部）的解釋」等本文約略提及、但未能完整解答的有趣問題。

參考文獻



一、中文書目

- 一般報導，1974，〈政府推動十項建設 全為民眾利益著想 蔣院長昨在立法院表示 我國並無新聞檢查制度〉，聯合報，9/28，2版。
- 「六十年來的中國警察」編輯委員會，1971，《六十年來的中國警察》，臺北市：中央警官學校。
- 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。
- 內政部戶政司，2012，〈百年人口歷年資料〉，內政部戶政司人口資料庫，
<https://www.ris.gov.tw/346>，2018/4/21。
- 內政部統計處，1986，《中華民國七十五年內政概要》，臺北市：內政部統計處。
- 內政部警政署，1994，〈臺灣地區刑事案件分類統計分析（1946-1994）〉，《臺灣警務統計分析》：24-35。
- 內政部警政署，2017，《中華民國警政統計年報 資料時間：105年》，臺北市：內政部警政署。
- 王昇，1966，《政治作戰概論》，臺北市：政工幹部學校教育處。
- 王泰升，2009，〈國民黨在中國的「黨治」經驗——民主憲政的助力或阻力？〉，《中研院法學期刊》，5：69-228。
- 王慧婷，2013，《黨同伐異：「反革命罪」及其爭議（1927-1931）》，花蓮縣：國立東華大學歷史學研究所碩士論文。
- 司法行政部犯罪問題研究中心，1975，《犯罪狀況及其分析（中華民國六十二年度）》，臺北市：司法行政部。
- 立法院，1975a，〈院會紀錄〉，《立法院公報》，64（43）：42-95。
- 立法院，1975b，〈立法院司法、國防兩委員會第二次聯席會議紀錄（第五十五會期）〉，《立法院公報》，64（47）：1-20。
- 古奠基，1985，《警政通論》，苗栗縣：作者自印。
- 丘宏達等，1990，《我國非常時期法制研究》，臺北市：二十一世紀基金會。
- 行政院，1975，〈院總第二六二號 政府提案第一四九七號 行政院函請審議「中華民國六十四年罪犯減刑條例」案〉，《立法院第一屆第五十五期第二十五次會議議案關係文書》：1-10。
- 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。
- 行政院秘書處，1973，《行政機關公文處理手冊》，臺北市：正中。
- 李汝和，1969，《臺灣省政資料輯要第四輯》，臺中市：臺灣省文獻委員會。
- 李汝和，1970，《臺灣省政資料輯要第五輯》，臺中市：臺灣省文獻委員會。
- 李汝和，1971，《臺灣省政資料輯要第六輯》，臺中市：臺灣省文獻委員會。
- 李世傑，1988，《調查局研究》，臺北市：撰者自印。

- 李禎祥，2015，〈附錄三 國家的敵人與充滿敵人的國家〉，臺灣民間真相與和解促進會（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》，新北市：衛城，頁 127-140。
- 李筱峰，2001，〈臺灣戒嚴時期政治案件的類型〉，倪子修（編），《戒嚴時期政治案件之法律與歷史探討》，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，頁 117-139。
- 沈艾娣（Henrietta Harrison），2015，〈關於如何閱讀當代史檔案的一些想法〉，《社會科學》，（11）：頁 146-150。
- 呂育生等，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。
- 汪宏倫，2014，〈東亞的戰爭之框與國族問題：對日本、中國、臺灣的考察〉，汪宏倫（編），《戰爭與社會：理論、歷史、主體經驗》，臺北市：聯經，頁 157-226。
- 吳大祿等，2015，《走過長夜：政治受難者的生命故事·輯二，看到陽光的時候》，新北市：國家人權博物館籌備處。
- 吳宗謀，2015，〈你所不知道的黨禁〉，臺灣法律史學會網站，
<http://legalhistorytw.blogspot.com/2015/06/blog-post.html>，2018/7/8。
- 季源溥，1951，《防諜常識》，臺北市：正中書局。
- 孟維德，2011，〈我國警政模式的變遷與發展〉，《中華民國發展史》編輯委員會（編），《中華民國發展史：政治與法制（下）》，臺北市：政治大學、聯經，頁 383-418。
- 法務部調查局保防處，2017，〈保防工作內容介紹〉，法務部調查局官方網站，
<https://www.mjib.gov.tw/news/Details?Module=7&id=119>，2018/1/27。
- 林正慧，2009，〈1950 年代親共或左翼政治案件〉，張炎憲、陳美蓉（編），《戒嚴時期白色恐怖與轉型正義論文集》，臺北縣：吳三連臺灣史料基金會，頁 137-188。
- 林邑軒，2015，〈官方檔案的徵集與公佈〉，臺灣民間真相與和解促進會（編），《記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告·卷二 記憶歷史傷痕》，新北市：衛城，頁 41-60。
- 林勝偉，2004，《政治算術：臺灣戰後的國家統治與人口管理》，臺北市：國立政治大學社會學研究所博士論文。
- 林衡道，1974，《臺灣省政資料輯要第九輯》，臺中市：臺灣省文獻委員會。
- 林衡道，1976，《臺灣省政資料輯要第十一輯》，臺中市：臺灣省文獻委員會。
- 林傳凱，2015，〈白色恐怖口述歷史的檢討〉，臺灣民間真相與和解促進會（編），《記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告·卷二 記憶歷史傷痕》，新北市：衛城，頁 79-116。
- 侯仲宏，2007，〈臺灣戰後白色恐怖論析〉，《國史館學術集刊》，（12）：139-203。
- 屏東縣警察局沿革誌編纂委員會，2004，《屏東縣警察局沿革誌》，屏東縣：屏東縣警察局。

- 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。
- 國防部總政治部，1958，《卿雲會報專題報告——軍中與社會保防之聯繫配合》，臺北市：國防部總政治部（未出版）。
- 孫家麒，1961，《蔣經國建立臺灣特務系統秘辛》，香港：作者自印。
- 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，無資料，〈本市各區歷年戶口數統計〉，高雄市政府民政局網站，<http://cabu.kcg.gov.tw/cabu2/statis61B2.aspx>，2018/5/8。
- 高雄高等行政法院 97 年度訴字第 126 號判決。
- 徐聖熙，1957，《刑事警察概論》，臺北市：作者自印。
- 郭怡茶，2011，《戰時體制下的警察與臺灣社會（1937-1945）》，臺北市：國立臺灣師範大學臺灣史研究所碩士論文。
- 教育部，2017，〈變態〉，教育部國語辭典簡編本網路版，<http://dict.concised.moe.edu.tw/cgi-bin/jbdc/gswweb.cgi?o=djbdic&searchid=Z0000001667>，2017/11/10。
- 陳宜安，2004，《我國國家體制與警政發展（1950-1987 年）》，臺北市：中國文化大學中山學術研究所博士論文。
- 陳宜安，2010，〈臺灣威權體制與警政發展——以 1950 年代為範圍〉，《警學叢刊》，40（6）：31-60。
- 陳昱齊，2019，〈獄外之囚：國民黨政府對政治犯及其家屬的監控機制〉，「鄭南榕&言論自由學術研討會」論文（3 月 31 日），臺北：鄭南榕基金會。
- 陳純瑩，1994，《臺灣光復初期之警政（1945-1953）》，臺北市：國立臺灣師範大學歷史學研究所碩士論文。
- 陳純瑩，2007a，〈我國威權體制建構初期之警政（1949-1958）〉，《人文社會學報》，3：45-72。
- 陳純瑩，2007b，《臺灣全志·卷四，政治志，治安篇》，南投縣：臺灣文獻館。
- 陳添壽、章光明，2013，〈警察與國家發展之關係〉，章光明（編），《臺灣警政發展史》，桃園縣：中央警察大學，頁 3-32。
- 陳紹賢，1971，〈改進中央黨政關係之研究〉，中國國民黨中央設計考核委員會（編），《專題研究報告彙編》，臺北市：幼獅，頁 213-232。
- 陳寒松，1986，《基層警察幹部手冊》，臺北市：青城。
- 陳翠蓮，2009，〈臺灣戒嚴時期的特務統治與白色恐怖氛圍〉，張炎憲、陳美蓉（編），《戒嚴時期白色恐怖與轉型正義論文集》，臺北縣：吳三連臺灣史料基金會，頁 43-70。
- 許文義，1991，〈論我國當前警察職務協助問題之所在〉，《警學叢刊》，21（4）：5-16。
- 崔書琴，1971，〈論立法與黨政關係〉，中國國民黨中央設計考核委員會（編），《專

- 題研究報告彙編》，臺北市：幼獅，頁 51-172。
- 張炎憲、高淑媛，1998，《鹿窟事件調查研究》，臺北縣：北縣文化。
- 張炎憲，2011，〈白色恐怖時期農、工、學相關政治案件量化分析〉，《臺灣風物》，61（4）：45-116。
- 張淵崧等，2013，〈警察業務發展史〉，章光明（編），《臺灣警政發展史》，桃園縣：中央警察大學，頁 157-212。
- 張肇平，1983，《懲治叛亂條例要論》，臺北縣：作者自印。
- 黃丞儀，2015，〈戒嚴時期法律體制的未解難題與責任追究〉，臺灣民間真相與和解促進會（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》，新北市：衛城。
- 黃季陸等，1957，《中央行政機關組織權責問題調查報告》，臺北市：行政院及所屬機關組織權責研討委員會。
- 詹益彰等，2000，《查察警察行政及偵查業務專案小組報告》，臺北市：監察院內政及少數民族委員會。
- 楊蓮福等，2012，《民間私藏民國時期暨臺灣戰後資料彙編·產業篇一》，新北市：博揚文化。
- 楊蓮福等，2013，《民間私藏民國時期暨臺灣戰後資料彙編·政治篇續編》，新北市：博揚文化。
- 臺北市政府，1991，〈廢止「動員戡亂時期保密防諜實施辦法」〉，國家圖書館政府公報資訊網，<http://gaz.ncl.edu.tw/detail.jsp?sysid=D9106711>，2018/1/27。
- 臺灣省警務處專員室，1952，《警察法令彙編》，臺北市：臺灣省警務處。
- 臺灣省警務處，1954，《臺灣警務》，臺北市：臺灣省警務處。
- 臺灣省保安司令部，1958，《卿雲會報專題報告—保安工作現況的研析》，臺北市：臺灣省保安司令部（未出版）。
- 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》，臺北市：臺灣省警務處（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。
- 劉芳瑜，2014，《威權時期臺灣的「擺樣子公審」：國民黨對政治案件「形式合法性」的操作》，臺北市：臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 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〉，王鵬翔（編），《2008 法律思想與社會變遷》，臺北市：中央研究院法律學研究所籌備處，頁 255-304。
- 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》，新竹市：國立清華大學社會學研究所碩士論文。
- 蔡進閱，1996，〈激勵管理與我國警察人員升遷體系之研究〉，蔡德輝（編），《警學叢刊彙編第四輯 警察行政類》，桃園縣：中央警察大學警學叢刊社，頁 183-218。

- 蔡慧玉訪談、吳美慧紀錄，2014，《光復臺灣與戰後警政：臺灣警察幹部訓練班口述訪談紀錄》，臺北市：中研院臺史所。
- 薛化元等，2002，《臺灣戰後人權史》，臺北市：國家人權紀念館籌備處。
- 謝孟達，2012，《生死之間：戒嚴時期政治案件死刑判決之研究》，政治大學國家發展研究所碩士論文。
- 謝南陽等口述，2015，黃旭初（編），《政治標記，白色夢魘：高雄市政府政治受難者的故事3》，高雄市：高雄市歷史博物館、春暉。
- 謝佩珊，2015，《國民黨自新政策與自新人員》，臺北市：國立臺灣大學歷史學研究所碩士論文。
- 魏鏞等，1976，《中華民國七十五年六月行政工作報告》，臺北市：行政院研究發展考核委員會。
- 羅志淵，1971，〈行憲五年來黨與立法的關係〉，中國國民黨中央設計考核委員會（編），《專題研究報告彙編》，臺北市：幼獅，頁 1-50。
- 藍博洲，2012，《臺共黨人的悲歌：張志忠、季滄、楊揚》，新北市：臺灣人民。
- 蘇瑞鏘，2010，《臺灣政治案件之處置（1949-1992）》，臺北市：政治大學歷史學系博士論文。
- 蘇慶軒，2008，《國家建制與白色恐怖：五〇年代初期臺灣政治案件形成之原因》，臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 蘇慶軒，2015，〈國民黨政府的戰爭規劃與威權統治：臺灣警備總司令部的戰時職能及其威權控制的作用（1958-1972）〉，《政治科學論叢》，(64): 137-168。
- Davis, Natalie Zemon 著，楊逸鴻譯，2001，《檔案中的虛構：十六世紀法國司法檔案中的赦罪故事與故事的敘事者》，臺北市：麥田。譯自：Fiction in the Archives: Pardon Tales and Their Tellers in Sixteenth-Century France. The Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University. 1987.
- Szonyi, Michael 著，黃煜文、陳湘陽譯，2016，《前線島嶼：冷戰下的金門》，臺北市：臺大出版中心。譯自：Cold War Island: Quemoy on the Front Line. Cambridge University Press. 2008.
- Weber, Max 著，顧忠華譯，1993，《社會學的基本概念》，臺北市：遠流。譯自：Wirtschaft und Gesellschaft, Erster Teil, Kapitel 1. J. C. B. Mohr. 1976.

二、中文檔案

- 「乙級考管新生分子陳三興一名遷入貴轄居住請查明接管」(1980 年 10 月 14 日)〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/103。
- 「乙級考管新生份子陳三興乙名現住本轄鳳山市本分局已督屬協管中」(1980 年 6 月 11 日)〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/116。

- 「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」(1991年7月10日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/025。
- 「乙級新生份子陳三興乙名請密續掌握言行動態並積極蒐集再犯事證報核憑辦」(1989年10月11日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/051。
- 「乙級新生份子陳三興已於本(72)年6月自高雄師範學院畢業離校檢附紀錄表一份請查明併案接考」(1983年8月31日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/084。
- 「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」(1991年5月28日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/027。
- 「乙級新生份子陳三興在其住宅寄發『臺灣南區政治受難者聯誼會』第二期會訊給予全體會員檢附影印資料」(1990年10月12日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/039。
- 「乙級新生份子陳三興現就讀高雄師學院碩士班檢陳考查轉移紀錄表三份請轉請有關單位接考」(1975年11月28日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/070。
- 「乙級新生陳三興在其住宅發行『新國家月刊』第三期內容為鼓吹臺獨言論檢附影本一份」(1990年10月13日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/043。
- 「七十七年上半年度社會情報工作競賽獎金」(1988年3月21日)，〈卷名不詳〉，《全宗名不詳》，彰化縣二水鄉戶政事務所藏，檔號：0077/1-1-99/1/1/005。
- 「四十五年國家安全工作總檢討報告書」(1957年，無詳細日期)，《蔣經國總統文物》，國史館藏，檔號：005-010206-00016-001（數位典藏號）。
- 「民國六十九年六月司法行政部調查局編各界對高俊明等藏匿叛亂犯施明德案軍事法庭判決之反應」(1980年6月6日)，〈蔣經國與各界往來函札(二)〉，《國民政府》，國史館藏，檔號：005-010502-00015-021（數位典藏號）。
- 「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」(1993年9月4日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/007。
- 「甲級新生份子陳君涉嫌內亂罪本單位搜索其住宅情形」(1991年10月24日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/021。
- 「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」(1989年5月13日)，〈臺灣政治受難者聯誼會〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：

A383130000C/0075/215/073/1/005。

「本局所屬員警社會情報代號登記表」(1992年1月8日)，〈卷名不詳〉，《全宗名不詳》，彰化縣二水鄉戶政事務所藏，檔號：0081/2-1-99/1/2/050。

「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倘有蒐証請惠寄內容一份俾資參考」(1991年3月26日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：

A383130000C/0064/222/036/1/032。

「本轄區乙級新生份子陳三興乙名於七十四年九月份考取師範學院教育研究所就讀」(1985年11月25日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/071。

「呈臺灣省戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法施行細則」(1953年4月28日)，〈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〉，《國防部軍法局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：

B3750347701/0041/3131318/18/1/006。

「呈前在大陸被迫附匪份子辦理登記辦法及總登記實施綱要」(1955年1月23日)，〈前在大陸被迫附匪份子辦理登記辦法及總登記實施綱要〉，《國防部軍法局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：

B3750347701/0045/3131331/31/1/001。

「防制臺獨滲透活動案」(1970年8月10日)，〈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〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：

A383130000C/0059/215/008/1/036。

〈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〉(1970年1月1日至1977年3月4日)，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0059/215/008。

「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」(1971年7月24日)，〈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〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0059/215/008/1/022

「抄發修正臺灣省戒嚴時期軍法機關自行審判及交法院審判案件劃分辦法令悉遵照轉飭所屬一體遵照」(1953年10月21日)，〈臺灣省戒嚴業務執行辦法等〉，《內政部警政署》，國史館藏，檔號：027000000527A(入藏登錄號)。

「抄發『特殊份子限制遷入特別警衛區線執行要領』希遵照辦理由」(1970年4月28日)，〈特殊份子限制遷入〉，《全宗名不詳》，臺北市中正區戶政事務所藏，檔號：0059/0072/城中1/1/167。

- 「社會治安調查工作考核實施要點」(1992年5月2日),〈卷名不詳〉,《全宗名不詳》,臺北市中山區戶政事務所藏,檔號:81/2.1/1/7/65。
- 「社會情報蒐集競賽之蒐報需求重點」(1988年2月24日),〈其他〉,《全宗名不詳》,臺北市中山區戶政事務所藏,檔號:77/2.3/1/2/1。
- 「社會情報蒐集補充規定要點」(1988年,日期不詳),〈其他〉,《全宗名不詳》,臺北市中山區戶政事務所藏,檔號:77/2.3/1/6/33。
- 〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉(1981年2月27日),《內政部警政署》,內政部警政署民防指揮管制所藏,入藏登入號:0069/25428/3/1/037(本件僅供閱覽,不提供抄錄或複製)。
- 〈運用民防人員協助蒐集情報作業規定〉(1981年3月3日),《內政部警政署》,內政部警政署民防指揮管制所藏,入藏登入號:0069/25428/3/1/036(本件僅供閱覽,不提供抄錄或複製)。
- 「函知『青友會』份子處理原則,希切實辦理」(1973年4月30日),〈日本青友會臺灣分會/澄仕專案〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0057/215/019/1/035。
- 「所送乙級考管新生份子陳三興一名考管計劃表悉」(1980年12月11日),〈陳三興〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0064/222/036/1/111。
- 「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」(1977年6月18日),〈陳三興〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0064/222/036/1/141。
- 「林君等四名接管情形」(1955年7月5日),〈陳文章等叛亂案〉,《國防部軍務局》,檔案管理局藏,檔號:B3750187701/0039/1571/75290000/22/066。
- 「法規委員會簽為警務處擬廢止『臺灣省警察機關監管應注意份子辦法』提請討論案」(1994年1月24日),〈01委員會議〉,《臺灣省政府委員會議檔案》,國史館臺灣文獻館,檔號:00501216508(典藏號)。
- 「施君乙名確已遷入已予接管」(1981年4月22日),〈施明正〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0070/222/016/1/001。
- 「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」(1982年1月18日),〈陳三興〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0064/222/036/1/096。
- 〈柯旗化〉(1988年8月4日至1996年10月30日),《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0074/222/004。
- 「柯旗化對民進黨人年底參選分析」(1989年8月22日),〈柯旗化〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0074/222/004/1/022。
- 「為轉發臺灣省戒嚴業務執行辦法悉遵照辦由」(1954年11月29日),〈臺灣省

戒嚴業務執行辦法等》，《內政部警政署》，國史館藏，檔號：027000000527A（入藏登錄號）。

「叛亂犯新生陳君乙名業經本局列管檢附採製其指紋卡二份報」（1977年5月26日），〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/144。

「限制特殊份子遷入特別警衛區」（1970年4月13日），〈法令釋示與宣導目〉，《全宗名不詳》，臺中市神岡區戶政事務所藏，檔號：0059/012/1/1/044。

「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及施行細則」（1967年7月13日），〈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〉，《國防部軍法局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：B3750347701/0041/3131318/18/1/007。

「修正戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法」（1968年1月4日），〈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〉，《國防部軍法局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：B3750347701/0041/3131318/18/1/008。

「修正臺灣省戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法施行細則案」（1970年4月13日），〈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〉，《國防部軍法局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：B3750347701/0041/3131318/18/1/009。

「特別考管新生份子陳君乙名業經核類列管，檢附簡要資料表、空白管制目標卡、考管計畫表請分別註記調製妥擬」（1977年6月2日），〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/142。

「送陳君叛亂案本部更新判刑通知名冊乙份」（1975年7月24日），〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/151。

「核發該轄青友會名單一份嚴密注意偵監並設法打入其內層偵查具報」（1968年2月20日），〈日本青友會臺灣分會/澄仕專案〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0057/215/019/1/022。
〈陳三興〉（1975年7月24日至1994年8月27日），《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036。

「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」（1985年1月9日），〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/073。

「陳三興遷出請查明接考」（1984年3月16日），〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/082。

「陸軍考管份子考核管制作業程序」（1966年1月5日），〈保防規章彙集〉，《陸

軍總部》，國防部藏，檔號：00024015。

「國內安全委員會五十八年工作檢討報告提要」(1969年，日期不詳)，〈國家安全會議資料(三)〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，檔號：005-010206-00016-005(數位典藏號)。

「國防會議副秘書長蔣經國於肅奸工作會報第一次會議中就有關肅清匪諜及加強郵電港口機場檢查等工作之指示」(1957年5月30日)，〈民國四十六年各項會報指示〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，檔號：005-010206-00001-009(數位典藏號)。

「國家安全工作應如何分工及協調案」(年代日期不詳；應是1955年的卷宗)，〈國家安全會議資料(三)〉，《蔣經國總統文物》，國史館藏，檔號：005-010206-00016-006(數位典藏號)。

「發現有偽臺獨標識『△○』符號時，應隨時具報」(1971年5月4日)，〈偽臺灣獨立黨〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0044/215/005/1/155。

「新生份子籌組『臺灣政治受難者聯誼會』組織訂於75年九月十四日假臺北市長安西路『甲天下餐廳』再次集會檢送被邀請與會名冊乙份請疏導約制辦理成效儘速以傳真回報」(1986年9月12日)，〈臺灣政治受難者聯誼會〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0075/215/073/1/016。

「新生份子柯旗化動態資料」(1992年4月20日)，〈柯旗化〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0074/222/004/1/017。

「臺獨組織統稱反動組織」(1965年5月22日)，〈偽臺灣獨立黨〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0044/215/005/1/125。

〈臺灣政治受難者聯誼會〉(1986年9月12日至1990年1月13日)，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0075/215/073。

「對臺獨涉嫌案件務必設法佈建內線以期發揮偵防工作最高效能」(1967年6月7日)，〈偽臺灣獨立黨〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0044/215/005/1/095。

「輔考對象乙級新生份子陳三興政治活動情形」(1990年12月24日)，〈陳三興〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0064/222/036/1/036。

「輔考對象柯旗化撰寫臺灣內部的基本對立一文攻訐政府」(1990年12月3日)，〈柯旗化〉，《高雄市政府警察局》，國家發展委員會檔案管理局藏，檔號：A383130000C/0074/222/004/1/018。

- 「檢呈莫君攜械潛逃案赴金實際調查結果」(1956年8月2日),〈莫維就李興中事件查究議處情形〉,《國防部軍法局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:B3750347701/0045/3136109/109/1/003。
- 「檢呈叛亂犯開釋後擬依照戡亂時期預防匪諜再犯管教辦法及交付感化辦法監管」(1960年5月6日),〈司徒兆新叛亂案〉,《國防部軍法局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:B3750347701/0041/3132243/243/1/005
- 「檢呈『偽臺獨』內線工作情形檢討要點乙份」(1967年3月3日),〈偽臺灣獨立黨〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0044/215/005/1/090。
- 「檢呈偽『臺獨』份子內線佈建名冊」(1967年9月25日),〈偽臺灣獨立黨〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0044/215/005/1/102。
- 「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」(1977年7月19日),〈陳三興〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0064/222/036/1/140。
- 「檢送乙級考管新生份子陳三興一名協管資料表一份」(1980年1月1日),〈陳三興〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0064/222/036/1/134。
- 「檢送本所七十一年度員工忠誠調(複)查成果統計表三份」(1982年12月17日),〈卷名不詳〉,《全宗名不詳》,臺北市大安區戶政事務所藏,檔號:0071/21/C1/0004/018。
- 「檢送本單位陳報上級乙級新生份子陳三興、劉辰旦定期資料各乙份請檢討改進」(1991年7月5日),〈陳三興〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0064/222/036/1/026。
- 「檢送臺灣警備總司令部七十二年十一月十七日(72)阻特字第三一八二號致本部函暨所附『外商在臺蒐集我經濟情報資料彙編』影本各一份」(1983年11月8日),〈保安綜合業務〉,《臺灣機械股份有限公司》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A313370000K/0053/090/002/001/001/0295(本案之案卷目錄尚在建構中)。
- 「檢送社會調查報告表影本乙份,請督促所屬注意改善服務態度,俾增進警民關係」(1978年11月23日),〈卷名不詳〉,《全宗名不詳》,臺北市大安區戶政事務所藏,檔號:0067/19/C1/0007/023。
- 「檢送陳君叛亂犯更新判刑通知名冊乙份」(1975年8月12日),〈陳三興〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0064/222/036/1/149。
- 「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」(1976年9月12日),〈臺灣政治受難者聯誼會〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:

A383130000C/0075/215/073/1/017。

「檢陳一般考核對象柯旗化定期查考表乙份」(1996年10月30日),〈柯旗化〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:

A383130000C/0074/222/004/1/001。

「檢發該轄青友會名單一份嚴密注監,並設法打入其內層偵查具報」(1968年2月13日),〈日本青友會臺灣分會/澄仕專案〉,《高雄市政府警察局》,國家發展委員會檔案管理局藏,檔號:A383130000C/0057/215/019/1/023。

「覆呈送『戡亂時期特殊份子管理辦法草案』、『臺灣省戡亂時期特殊份子輔導實施細則草案』會後知照由」(1957年8月30日),〈戡亂時期特殊份子管理辦法草案及輔導實施細則草案〉,《行政院》,行政院藏,檔號:

0046/1-1-8-10-1/12/1/4(本件附件僅部份提供閱覽及複製)。

「警務處提為配合軍、司法、社會救濟機關協助輔導六十年罪犯減刑出獄人就業、就養、習藝、安置等工作,並列管查察防止再犯乙案辦理情形,謹報請鑒核由」(1971年9月27日),〈02首長會議〉,《臺灣省政府委員會議檔案》,國史館臺灣文獻館,檔號:00502025810(典藏號)

「警務處簽為擬修正臺灣省警務處社會治安調查辦法一案請提府會討論案」(1967年7月31日),〈01委員會議〉,《臺灣省政府委員會議檔案》,國史館臺灣文獻館藏,檔號:00501093512(典藏號)。

「警務處簽為擬修正『臺灣省警務處社會治安調查及保防工作考核獎懲辦法』一案請提府會討論案」(1968年4月8日),〈01委員會議〉,《臺灣省政府委員會議檔案》,國史館臺灣文獻館藏,檔號:00501096313(典藏號)。

三、英文書目

Albrow, Martin. 1970. *Bureaucracy*. London: Pall Mail Press.

Blau, Peter M. & Marshall W. Meyer. 1971. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House.

Cohn, Bernard S. 1996. *Colonialism and Its Forms of Knowledge: The British in India*. New Jersey: Princeton University Press.

Cooper, Frederick. 2005. *Colonialism in Question: Theory, Knowledge, History*. Berkley: University of California Press.

Hull, Matthew M. 2012a. "Documents and Bureaucracy" *Annual Review of Anthropology* 41: 251-267.

Hull, Matthew M. 2012b. *Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. Berkley: University of California Press.

Jacob, Marie-Andrée. 2007. "Form-Made Persons: Consent Forms as Consent's Blind Spot". *Political and Legal Anthropology Review* 30(2): 249-268.

Kafka, Ben. 2009. "Paperwork: The State of the Discipline" *Book History* 12:

340-353.

- Richards, Thomas. 1993. *The Imperial Archive: Knowledge and the Fantasy of Empire*. London: Verso Books.
- Stoler, Ann Laura. 2002. "Colonial Archives and the Art of Governance" *Archival Science* 2: 87-109.
- Weber, Max. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Guenther Roth & Claus Wittich, ed. Trans. Ephraom Fischhoff et al. Berkley: University of California Press.
- Weld, Kirsten. 2014. *Paper Cadavers: The Archives of Dictatorship in Guatemala*. Durham: Duke University Press.

