

民主化過程中官僚體系轉變的探討（1972-1992）

— 以我國政風機構為例

顧慕晴、鑑傳慶

摘要

官僚體系的角色、功能與運作必受其所在環境之影響，此為學者所公認。在以往的數十年中，民主化乃我國社會劇烈變遷中耀眼的特徵之一，其必然對官僚體系產生重大影響。本文爰依此觀點，探討我國民主化過程中，官僚體系所發生的變化。在研究的素材上，是以「政風機構」為例。我國政風機構從早期安全處（室）、人事查核機構之政權維護、思想監督角色，到今日演變為行政體系中防制貪瀆的行政專業角色，其變化不可謂之不大。因之，本文試圖瞭解在不同的政經時空與歷史脈絡中，我國政風機構所扮演之角色與所做的轉變與調整。全文架構以台灣民主化的過程為經，政風機構的變化為緯，分析在 1972 至 1992 的 20 年中，政風機構所承受的不同社會壓力、所承擔的不同政治期望；導致其地位、功能與角色的改變。

關鍵詞：民主化、官僚體系、政風機構

顧慕晴 國立台北大學教授

鑑傳慶 台北市政府主計處政風室主任

壹、前言

歷史學家湯恩比(Arnold J. Toynbee)於其大著《歷史研究》(A Study of History)一書中，以「回應與挑戰」來解釋人類文明的變遷與成長。(195-230)他認為人類社會藉由不斷的接受環境的挑戰，改變生活方式、思考型態等，做出成功的回應，文明因此而變遷與成長。我國政風機構由早期之安全單位、人事查核單位（簡稱「人二」），轉變至今日之「政風機構」，亦可謂是在民主化浪潮的挑戰下，所做的一種成功的回應。此一政風機構接受挑戰並予回應的過程，對於研究各國官僚，尤其是開發中國家官僚，在面對日益高張之民主化環境，以及由此而生之不同期望下，如何回應挑戰，改弦更張，是一極有意義的研究。

發展行政學者認為開發中國家的官僚在獨立前後所扮演的角色，宜依據外在環境的改變、國家功能的變化，而有所更替。George F. Gant 認為開發中國家在獨立前的傳統行政 (traditional administration)，不在於回應與從事社會與經濟的發展，僅在於消極的維持法律與秩序，以確保該地區的穩定而已。而獨立後之發展行政 (development administration) 則是在積極的追求社會與經濟的整體發展。傳統行政與發展行政的主要差異有下列三點：目的 (purpose)、效忠 (loyalty) 和態度 (attitude)。傳統行政的目的在於維持現狀；發展行政的目的是為了獲致國家的進步。傳統行政下官僚效忠的對象為少數特定的掌權者；發展行政下官僚效忠的對象為廣泛的人民。傳統行政下官僚處事的態度多為固守既有規則、著重行為管制與監督；發展行政下官僚處事的態度多為強調變革與說之以理。(18-21)職是之故，依據發展行政學者觀點，一國官僚必須依隨外在環境的改變，而扮演不同的角色，方能一方面持續其存在，另一方面，又能符合國家社會發展的需要。我國政風機構近數十年來，在民主化浪潮的衝擊下，所做的調整與更革，亦是發展行政的極佳的案例之一，值得深入探討。

我國政風機構近 50 年來的轉變，可分為三大階段，一為民國 42 年 7 月起，我國政府機關設安全單位（安全處、室及安全管理員）秉承機關首長之命，辦理保防及機關安全維護工作，並隸屬於調查局。此機構當時設置之原因，是基於政府甫播遷來台，局勢飄搖，社會動盪，且中共圖我日亟，故為確保國家安全，乃加強檢肅匪諜，制定「動員勘亂時期保密防諜實施辦法」及「機密保防工作實施細則」，規劃全國保密防諜工作，並於政府各機關內設置安全單位。二為民國 61

年 8 月行政院為精簡機關組織，遂將安全人員及業務併入人事單位。雖稱併入人事單位，但實際仍分為兩單位，並各以「一條鞭」的方式，由各自的系統管轄，仍繼續辦理相關保防、忠誠調查及政風工作，此時期一般稱之為人事查核單位或是「人二」單位時期。三為因應民主化之發展，民國 81 年 8 月開始人事查核單位轉型為政風機構時期。由於此三大轉變時期，涉及 50 年的歲月，縱深頗大，牽涉極廣，故基於行文之聚焦，本文乃以政風機構第二階段至第三階段的轉變，亦即從民國 61 年（1972）至民國 81 年（1992）的 20 年間，政風機構所承受之民主化壓力，及其於地位、功能與角色上之轉變為主要的探討對象。當然，全文亦不排除對其他階段的分析。

本文之正文部分分為四大點，第一大點為政風機構轉變的背景因素分析，其中最主要的為我國民主化過程與成果的探討。第二大點為政風機構地位之轉變。第三大點為政風機構在功能之轉變。第四大點為政風機構在角色上之轉變。

貳、民主化與政風機構轉變的背景因素

人類社會中，政治一直是極重要的一環，誠如亞里斯多德所言：人類是政治的動物。而在政治演變過程中，民主政治可以說是人類至今的最高目標，正如學者 Frank Fukuyama 所言，民主政治是所謂的「歷史的終結」(ends of history) (3-18)，其為人類在政治上的最終鵠的。政治學者 Samuel P. Huntington 亦引 Fukuyama 之言，謂：「我們正走向人類意識形態演變的終點，並以西方自由民主的普遍化作為人類政府的最終型態。」(Samuel P. Huntington：1) 今日台灣，政治權力不再被特定團體或人士所壟斷，各政治團體必須定期的公開競爭權力；生活在此的民眾，均享有高度的各項自由權利；人民可依其自由意願加入任何政黨，從事各種政治活動。政府的各項施政，不但不能違背這些原則，反而必須促進這些原則的落實，此乃民主化的成果。回顧歷史，我國從民國 36 年行憲，就開始了民主化的歷程，惟當時中共作亂，烽火遍地，實無民主化之條件。而今日我國所擁有之民主化成果，可說均是在台灣辛勤成長、開花結果，由以致之。

一、民主化之意義

何謂民主化？實難清晰界定。「民主」(Democracy) 一字是由希臘文的 demokratia 轉譯而來，意指「由人民進行治理」。依據西方歷史，最初的民主理論並非發軔自純粹的哲學家，而是奠基於古愛琴海區實際政治體驗。(蔡東杰，

1997：68）故其至少具有 2500 餘年的歷史，其內涵與外延，自然與時推移，絕不可能一成不變，因此不易捕捉其中內涵。換句話說，歷時久遠的「民主政治」，在不同時空中顯示出不同的意義。雖然如此，本文仍嘗試歸納出民主化的某些共識，以為探討的基礎。本文主要是根據學者 Robert A. Dahl 的看法，他認為民主化具有下列 8 項內容：1、結社與參加組織的自由。2、表達自由。3、投票權。4、具有服務公職的資格。5、政治領導人爭取支持與選票的權利。6、資訊來源有選擇性。7、自由而公平的選舉。8、根據選票和其它所表達的偏好，擬定政府決策的制度。（3）吾人可將之歸納為民主的三個重要的指標，即是競爭、參與及公民自由。（李西潭、陳志瑋譯：16）公民自由指涉公民地位與各項公民權利，如表達、言論、結社自由之保障和擴張；參與為各項公民權利的使用；競爭則為有意願之團體或個人對政治權利的公開與公平的競賽。因之，吾人可謂民主化不僅僅指各項公民權利的擴大、涵蓋的對象擴增、並使其真正發生效用；亦包括公開的選舉與競爭，藉由公開、公正、自由的選舉，決定政權由誰來掌握，其結果很可能促使政權合法性地轉移。（William Smith, 1988）。

二、我國民主化之歷程與成果

中華民國政府在遷台之前，台灣因為政治、經濟與社會混亂和二二八事件的影響，已實施戒嚴。遷台之後，面對中共威脅，一方面除了實施動員戡亂時期臨時條款之外，同時也強化「反共」意識型態的灌輸，以作為鞏固政府體制的正當性要件。此外，為了強化黨國體制的運作，尚借助了某些政策工具來控制社會整體。例如：採取具有高度滲透性的安全組織，遍及政府及社會各部門，有效監控。此項工具對國民黨政權的鞏固，是除了黨組織以外的另一個重要利器。確實，安全組織對於國民黨在台灣社會，以及蔣中正、蔣經國父子在政權內部的權力基礎，是不可或缺的關鍵因素。（若林正丈：99）

戒嚴之實施幾乎凍結了所有憲法賦予人民的基本權利，包括非軍人須接受軍事審判、限制出入境、出版品管制、禁止組黨、禁止集會遊行以及限制報紙張數等規定，都使著民間社會的各種力量更加的受到抑制而無法集結起來。民國 60 年代初期，國民黨政府為擴大社會支持基礎，採取「本土化」與擴大選舉參與的政策，雖使得國民黨獲得了社會動員的利益，卻也開啟了政治反對者萌芽發展的空間。民國 66 年的地方公職選舉，國民黨遭逢遷台以來最大一次的選舉挫敗。由於「黨外」反對勢力選舉勝利，使得反對勢力透過選舉動員逐步展開組織化的

嘗試，黨外運動也就由此開始活躍起來。民國 69 年的選舉之後，反對勢力開始出現了策略選擇上的爭議，即採行激進的群眾抗爭手段，亦或採取較溫和的議會問政手段。激進派較傾向以國家認同、政權基礎與住民自決為訴求，而溫和派多以政黨結構、萬年國會、選舉舞弊、司法不公與戒嚴體制為訴求。（黃福德，1992：108）

台灣的威權政治體制自民國 70 年代中期以來，經過激烈的變遷，隨著動員戡亂時期的結束，戒嚴解除，人民的各項自由開始落實，政府開放報禁、黨禁，各種人民團體和政黨組織如雨後春筍般成立，許多社會團體透過政黨組織反映各種不同的意見，政黨政治逐漸確立。（蕭全政，1999：1）

台灣地區自民國 76 年政府宣布解除戒嚴到 85 年的總統全民直選，我國民主化程度可說是相當的迅速、和平、順利且成功。台灣可說是繼經濟上的「台灣奇蹟」(Taiwan Miracle)之後，在政治上出現所謂的「寧靜革命」(Silent Revolution)，亦即在政治民主化過程中，以非革命的手段竟而達成革命性的結果。由所謂剛性的威權體制轉化為柔性的威權體制，復由柔性的威權體制更進於民主體制。從 76 年解嚴到 89 年的總統大選，期間經歷如立法委員的全面改選，民國 83 年的台灣省省長選舉，是台灣政治史上的第一次省長民選，之後 84 年底的第三屆立法委員選舉，是國會的首次全面性的定期改選，85 年的總統直接民選，從這些選舉中可以看到台灣已逐漸朝政黨政治的方向邁進，終於至民國 89 年及 93 年的總統大選由民進黨的陳水扁先生獲勝形成政黨輪替，寫下政權和平轉移的新頁，以上可說是台灣政治民主化的具體成果。

由上述對台灣民主化歷程與成果的敘述，台灣民主化達成了下列的目標：

（一）人民各種權利擴大、深化與自我權利意識的升高：近 20 年來，人民充分享有各種權利；政府不可隨意侵犯人民權益，反而應該保障人民的基本權益，任何對人民不合理的管制，都應加以檢討、去除。

（二）社會的自覺性升高：要求民主的呼聲高漲，抗議性示威活動頻繁出現，私人社團數目增多。

（三）自由政黨體系樹立：由於反對勢力的擴張（包括組黨或增加政治參與），而原先的執政黨也開始進行組織重整以因應新的社會形勢，於是國內政治權力分配出現轉變的契機，也形成完全自由的政黨體系。

（四）威權政府放鬆管制：包括修改選舉法規以擴大選舉範圍與選民基礎，

經濟由國家計畫性主導轉向私人自由化，而意識型態控制也傾向鬆弛，形成言論思想多元化潮流。

三、民主化對政風機構的衝擊

以上簡述我國進 50 年來，民主化的歷程與成果。接下來嘗試分析此一民主化的挑戰，對政風機構的衝擊。

根據前述對政風機構前身----民國 40 至 60 年代之安全處、室及安全管理員與民國 60 至 80 年代之人事查核單位或是「人二」單位----的探討，此二時期的機構，固有其設置之時代背景。但是，隨著台灣民主化的浪潮，民國 60 年代開始，人事查核單位，備感壓力。事實上，政風機構由安全處、室轉變至人事查核單位，其間就有某種程度民主化考量。民國 61 年 8 月 1 日起安全處、室改為「人事查核單位」，促使其轉變的背景因素主要有二：（一）安全處、室名稱過於敏感：當時的行政院長蔣經國先生覺得「安全室」名稱太敏感，使人聯想安全室工作性質主要在「保密防諜」，也是對思想的控制，令公務人員對其印象不佳，因而促發名稱的改變。（二）保障公務人員權益：因為安全室的報告影響力很大，有時會累及公務員的升遷，再加上當時有所謂的政治犯，大家對思想言行的控制，總都會給人有「白色恐怖」的感覺，所以蔣經國就認為應該要納入正軌的人事單位。但因兩者工作性質完全不同，人事人員也不願彼此混在一起，故演變成區分為人事處（一）、人事處（二）兩個單位。民國 60 年初期安全處（室）轉變為人事查核單位，固然有某種程度民主化考量，但當時僅限於少數人士之思考，並未形成社會上廣泛的趨勢。

安全處、室與人事查核時期，其業務上偏重員工忠誠調查，保防工作等政治性功能，並因隸屬調查局而具有情治色彩。民國 60 年代開始，人事查核單位受到外界極多與極嚴之質疑與非議，主要有五：

（一）效忠特定政權之嫌疑：人事查核單位以保防與忠誠調查等工作，成為壓抑社會不同言論，以維護特定政權的工具。

（二）忠誠調查的工作缺乏具體明確的標準，造成對公務人員人權保障的傷害：保防工作的業務範圍計有保密、防諜、安全防護、保防宣導、政風工作等，以人事查核名義推動執行，名實不符，難期發揮全面功能。雖在各行政機關設置政風單位自有其必要，但過去由於國家政治結構與特殊的時空背景，人事查核單位的設置，主要目的是在查核監督公務人員的忠誠度。而所謂「忠誠調查」的認

定，缺乏具體明確的標準，再加上執行人員素質參差，以致流弊不少，由人二人員所提的報告，小則影響公務人員的升遷聘用，大則足以招致牢獄之災，甚至造成對人權保障的傷害。以致於使得人事查核單位設置的正當性被扭曲，人事查核單位的設置也造成一般公務員對政府的向心力不足、隔閡疏離甚至生出怨懣。

（三）人事查核單位合法性的疑慮：自各機關原有安全單位併入人事單位後，一般稱之為「人二」，由於組織身分依附關係，無法定地位，不受議會監督，被認為是「黑機關」。加上未能編列獨立預算，因此經費普遍短絀，較難有獨立自主的積極作為。又自民國 75 年起部分民意代表陸續針對人事查核單位制度提出質詢，有些認為名實不符建議予以正名，亦有建議予以裁撤者，使得人事查核單位之合法性一直飽受抨擊、質疑。

（四）部分人事查核單位人員的紀律不良：由於人事查核單位本身是主管機關員工風紀查察，「正人必先正己」、「自清而後清人」，這是從事政府端正政風人員所必須遵守的基本要求。然而，早期部分查核人員在個人形象方面，囿於自我膨脹或源於道德操守低落，或被質疑為特務身分，導致人事查核人員受機關同仁非議。

（五）傷害組織士氣：人事查核人員在各機關執行工作常不為外界所明瞭，加上當時所提報告，小則影響機關員工之陞遷、考核；大則足以招致牢獄之災，故致常遭誤會及指責，造成機關組織士氣的傷害。民國 77 年間，當時擔任宜蘭縣長的陳定南以「角色曖昧，正面功能不彰，實無存續之必要」為由，下令要撤銷縣政府人二室，並於 78 年 2 月 1 日將該縣人二室、教育局人事課結束業務，所有人員調派支援其他單位，並下令銷毀公教人員的忠誠資料。（林德福，1992：569，孔孝瑜，1994：127）高雄縣政府余陳縣長亦予呼應，加以大眾傳播媒體擴大報導，形成輿論上的極大壓力。當時，屬於人事查核體系之一的學校「安全維護秘書」，也面臨教育部毛高文部長的壓力，要求予以裁撤。

總而言之，人事查核單位的「法制性」不足，不符民主制度下行政機關之設置、編制，均應受民意機關監督的基本原則；其保防、忠誠調查等業務，對民眾與公務人員基本權益有所傷害，亦有圖利特定政權的嫌疑，基於上述的詬病，促成政府加速研擬人事查核單位正名改制與功能轉變的問題。

參、政風機構地位的轉變

此處所言之地位的轉變，主要是以該組織之法制化、隸屬關係、人員來源及任免遷調等三方面觀察。法制化指涉行政機關的設立是否有堅強的合法基礎。一般而言，組織之設立能由民意機關通過者，合法基礎愈堅強；民國 81 年通過之「政風機構人員設置條例」，就在於使此一機構具有合法性。隸屬關係、人員來源二者的改變，主要在於使政風機構脫離與調查局的關係，去除情治、思想監控的色彩。

一、法制化的轉變

政風機構的前身——安全處（室）與人事查核單位的設立，可說是基於行政機關內部的便宜行事，並無代表民意之立法院的通過。言下之意，安全處（室）與人事查核單位不受民意機關之監督。而其保密防諜之職掌是依隨「動員戡亂時期保密防諜實施辦法」及「機密保防工作實施細則」而生，二者亦皆為行政命令性質。此二單位，在執行機關保防、保密、忠誠調查、防諜業務時，均涉及公務人員與人民行為之管制和監督，極易有意無意的傷及權益，故其設置與職權之行使，均應經過民意機關的審核與通過。

基於上述原因，為求建立制度，政府有感於人事查核單位組織法制化乃是民主時勢所使然，乃指示調查局參酌「人事管理條例」及「主計機構人員設置管理條例」兩條例的立法方式，著手草擬「政風機構人員設置管理條例草案」，在不增加現有編制員額及經費之原則下，將各級機關及公營事業人事查核單位改制為政風機構。經函報行政院並託請考試院銓敘部及所屬各有關機關會商審查後提報行政院第 2219 次院會討論通過，並送請立法院審議。該條例在民國 81 年 6 月 16 日立法院第 89 會期第 34 次會議中三讀通過，並經總統以(八一)華總(一)義字第 3171 號文，於民國 81 年 7 月 1 日公布施行，正式名稱為「政風機構人員設置條例」，其子法「政風機構人員設置條例施行細則」也於同年 8 月 14 日由法務部與銓敘部會銜發布施行，同時函請立法院備查。政風機構乃依據立法院三讀通過之「政風機構人員設置條例」於民國 81 年 8 月設置。法務部隨即於 8 月 18 日依該條例正式成立「政風司」，為全國政風機構之上級指導機關。該部並將各機關政風機構改制作業與有關單位研商決定民國 81 年 9 月 16 日為改制基準日，使得全國的人二單位從原來的「黑機關」自此正式法制化，成為正式的行政機關，

並受立法機關的監督。

二、隸屬關係的轉變

行政院在民國 61 年 8 月以行政命令將安全人員及業務併入人事單位，即為「人事查核單位」(簡稱人二單位)。表面上人事查核單位雖附屬於各機關人事單位，但業務上則如安全處(室)時期一般，受調查局的指揮監督。由於調查局在當時人們心中的刻板印象，充滿了情治神秘的色彩，立法院於審議「政風機構人員設置條例」時，許多委員非常在乎政風機構的民主化和透明化，力主其與調查局切斷關係。

「政風機構人員設置條例」草案第三條條文為「法務部為掌理全國政風業務之主管機關，其業務之推動執行由法務部調查局協調辦理」。惟後段條文，因多數委員認為新成立的政風機構業務，不應仍由調查局來協助推動，故經協商後，將後段條文「其業務之推動執行由法務部調查局協助辦理」刪除。例如，陳定南委員言：「今天調查局的著眼點不是真正為了防止貪污，而是...讓調查局的影響力繼續滲透至各軍、公、教機關，這是非常可怕的心態。如照行政院原案或委員會修正案通過，那是台灣解嚴之後，要步入民主法治社會的一大阻礙。」(立法院公報，第 81 卷第 32 期：47) 彭百顯委員言：「調查局是否藉政風機構人員設置條例借屍還魂，希望此疑慮能獲得相當的釐清。」(立法院公報，第 81 卷第 32 期：49) 李慶雄委員言：「為什麼今天還要將人二室合法化？對此，本席認為有兩個原因：一、調查局不願放棄對公務員的控制。二、...今天調查局的人若不撤出，就和奶嘴拔不掉是一樣的。」(立法院公報，第 81 卷第 32 期：65) 由這些委員的發言可知，委員們對這個「政風機構人員設置條例」並不反對，但是堅決主張政風機構要和調查局脫離關係。

政風機構與調查局分離後，法務部則為政風機構的主管機關。「政風機構人員設置條例」第三條規定，法務部為掌理全國政風業務之主管機關。該部設置政風司負責政風業務之規劃、督導、考核等事項，下轄 1,015 個政風機構，2,443 位政風人員，依各機關層級分布於中央與地方機關及公營事業，各機關政風人員根據該條例辦理各項業務。該條例第九條又規定，政風機構人事任用權為其直屬機關，換言之，政風機構為「一條鞭」式的組織體系，各縣市政府政風單位主管人員任用權在於其主管機關法務部；另依據第十條規定，各機關政風人員應秉承機關長官之命，依法辦理政風業務，並兼受上級政風機構之指揮監督，因此在指

揮體系上是以「雙軌制」為基礎。就組織體制研析，因之，政風機構在組織管理上，採取「一條鞭」的設計，而在指揮體系上又採「雙軌制」的運作。

三、人員來源的轉變

以往安全處（室）與人事查核人員的來源，主要依據「機關保防機構暨保防工作人員管理要點」之規定辦理。該要點第 9 條規定：「...各級保防工作人員之甄選、遴用，由人事行政局配合保防工作主管機關（調查局）適時辦理。」第 10 條規定：「遴審合格之人員，由人事行政局委託保防工作主管機關，施以專業訓練。」因之，在實際運作上，人事行政局係將保防工作人員之遴選、訓練全權委託調查局辦理，即先由調查局辦理甄選考試（保防班、查核班），並施以專業訓練後再函請人事行政局發布派令到各機關，各機關最後再發布個人派令。安全處（室）與人事查核人員，也有少部分是由軍情單位轉任。總之，民國 40 至 80 年代初期之政風人員均與調查局關係密切。

目前，政風人員的來源則逐漸脫離調查局色彩。民國 81 年政風機構成立伊始，為了人事之安定，對原先人事查核人員採全盤繼受方式。但是，法務部自民國 82 年起，亦以「政風人員特考」方式，招考年輕新血加入。後為因應國家減少特種考試之政策，於民國 86 年將政風人員特考併入公務人員高、普考內，迄今為止（95 年 6 月），已招考訓練政風班計 17 期。未來，經由政風人員考試進入政風機構的人員將取代人事查核人員。

綜之，為因應民主化的趨勢，今日政風機構、政風人員的設置已具有合法的基礎，非任何政權、政黨可任意更改；相對之下，政風機構與政風人員均受民意機關的監督；而其隸屬關係、人員來源也已逐漸脫離調查局的情治神秘色彩。

肆、政風機構功能的轉變

我國政風機構於安全處（室）與人事查核階段，主要功能均偏重保防、員工忠誠調查，思想考核等政治性業務，並因隸屬調查局具情治色彩，機關同仁大多敬而遠之。就民國 40 年代至 60 年代的安全處（室）而言，其職掌為：（機關保防工作實施細則第 4 條）

- 1、關於保防組織之管理事項。
- 2、關於保密工作之推行事項。
- 3、關於洩密工作之調查事項。

- 4、關於防諜工作之蒐集事項。
- 5、關於防諜資料之蒐集事項。
- 6、關於匪嫌線索之查報事項。
- 7、關於忠誠調查之辦理事項。
- 8、關於安全防護之推行事項。
- 9、關於保防教育之推行事項。
- 10、關於政風工作之推行事項。
- 11、其他與保密工作有關事項。

其中除第 10 項政風業務屬行政監督功能之外，餘皆多屬政治性監督的事務。而政風業務（防貪功能）亦非該機構一開始即有之業務，一直要到民國 50 年代末期始行加入。民國 50 年代由於政治局勢已較先前穩定，唯因陸續發生數起重大貪污案件，社會輿論為之譁然，紛紛主張對貪污行為應予以嚴懲。例如，民國 55 年之盜豆案，爆發出台灣區植物油製煉工業同業公會行賄事件，油商勾結中央民代聯手向政府施壓，對民生必需物資黃豆油管制進口、限制設廠、降低關稅，圖利油商。民國 58 年 3 月，高雄青果合作社理事主席吳振瑞等人假借慶祝二十週年名義，以千兩黃金行賄官員，壟斷把持香蕉輸日業務，剝削蕉農，中飽私囊，不思在香蕉的品種、檢驗、運輸等產銷方面謀求改良，增加台蕉的國際競爭力，以致 56 至 57 年，短短一年的時間，台蕉在日本市場的占有率從 82% 滑落至 55.7%，減少約 1/3 的銷量。檢調單位在「剝蕉案」中抓出蕉蟲，起出大量用以賄賂的金盤、金碗、金杯。這些案件影響國內外視聽甚鉅。雖然，立法院早於民國 52 年通過「戡亂時期貪污治罪條例」，惟公務員貪瀆之情事仍時有所聞，顯然寄望於嚴刑重罰並不能遏阻貪污，為期有效肅貪，政府乃決定將各機關之保防單位(安全處、室)納入肅貪體系。民國 57 年 9 月，行政院以台（五七）安字第 7291 號令指示調查局，將「政治風氣調查」列為安全單位的職責，從那時起，各機關之安全單位便成為肅貪組織之一環。該局於同年 12 月頒發「指導綱領」及「實施要點」分令各有關保防機構實施政風調查，其範圍如下：（司法行政部，1978：892~893）

- 1、公務員涉嫌貪污瀆職，徇私枉法之調查。
- 2、公務員行為不檢，生活靡爛，影響機關聲譽之調查。
- 3、公務員經營或包庇妨害善良風俗特種營業之調查。

- 4、公務員玩忽職責，措施乖張，造成損害之調查。
- 5、公務員利用職權收受餽贈，或向利害關係人需索財物之調查。
- 6、公務員行為有悖公務員服務法及其他有關法令之調查。
- 7、施政得失與民意反映之調查。
- 8、行政效率之調查。

政風機構於發展的第三階段----人事查核時期，雖然在肅貪功能上，受到普遍重視與注目，但是，保防功能仍是人事查核單位的主要業務。當時該單位的職掌主要有六：「安全防護」、「保密工作」、「保防教育」、「政風工作」、「忠誠調查」、「防諜工作」等，其中 5 項與保防工作有關。保防功能顯示在偏重員工忠誠調查，思想考核等業務，主要是依據行政院民國 62 年 3 月 14 日發布之「公務人員忠誠調查實施辦法」及民國 69 年 11 月 9 日修正之「公務人員忠誠調查注意事項」辦理。此階段人事查核單位在保防工作上，仍延續過去安全處、室時期的項目。

現行政風機構之職掌已完全去除保防、忠誠調查的政治性功能，而以防貪、肅貪之行政功能為唯一的業務。依據「政風機構人員設置條例」第 5 條規定，政風機構掌理下列事項：

- 1、關於本機關政風法令之擬訂事項。
- 2、關於本機關政風法令之宣導事項。
- 3、關於本機關員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。
- 4、關於本機關政風興革建議事項。
- 5、關於本機關政風考核獎懲建議事項。
- 6、關於本機關公務機密維護事項。
- 7、其他有關政風事項。

當初「政風機構人員設置條例」於行政機關內草擬與在立法機關內審查時，參與者多主張基於民主化、行政中立之考量，應將政風機構功能行政化、單純化，不宜在涉及敏感之保防與忠誠調查。行政院函送立法院之草案對政風機構職掌之敘述為：政風機構掌理關於本機關政風法令之擬定、宣導；員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉；政風興革、考核獎懲建議；安全防護及其他有關政風等事項。揆其要旨，主在辦理政風工作，維護公務機密及防護機關安全，而不再執行忠誠查核及保防工作，使其基於國家及全民之利益，超乎黨派之外依法行事。（立法院公報，第 81 卷第 32 期：12）當時委員如王聰松言：「憑其總說明中的兩句話：

『使其基於國家及全民之利益，超乎黨派之外依法行事』我們就該鼓掌叫好。」；曾芙美：「政風機構的職掌是在澄清吏治，所以強調以超然超黨派的立場發揮端正公務員操守的效果。」（立法院公報，第 81 卷第 32 期：45，53）

目前法務部主管政風業務的單位為法務部政風司，內設 6 科，各科業務均為政風事項。第一科又稱「人事科」，係負責全國政風機構員額編制配置、調整之研議及政風機構任免、遷調、考核等人事管理業務；第二科又稱「綜合科」，負責政風司綜合性業務，如政風機構年度工作計畫之策畫等業務；第三科又稱「查處科」，負責貪瀆、政風案件之處理；第四科又稱「預防科」，辦理防貪政策之研擬等業務；第五科又稱「維護科」，負責機關安全與機密維護事宜；第六科又稱「本部科」，負責法務部及所屬各機關政風業務督導考核等事項。

伍、政風機構角色的轉變

在民主化浪潮的衝擊下，我國政風機構在角色的轉變不可謂不大。其由早期之情治、政治性監視之角色，轉變為純行政性、專業性的機關內部防貪角色。

政風機構無論於安全處（室）或人事查核時期，均以機關保防及忠誠調查等工作為主，肩負公務員思想考核任務，又一向具有濃厚情治色彩，被視為調查局的「抓耙仔」，在機關中身分頗為特別，讓機關員工常敬而遠之。因而，「白色恐怖」、「秘密警察」等成為抨擊當時安全處（室）或人事查核單位的代名詞。當時的角色為：

（一）保密防諜者

安全處（室）或人事查核時期，為確保國家安全，加強檢肅匪諜，此時期人員職掌為機關之「保密工作」、「保防教育」、「防諜工作」及「保防佈建」等業務。然而，為了保密防諜，又必須以下列第二、三項角色為重。

（二）思想監控者

在威權時期，統治者通常都有一套崇高的政治理想，即所謂的意識型態，作為全國上下必須一致奉行的行為準則。統治者一方面經由政治力量的運用，賦予此一意識形態無比崇高的特殊地位，不允許任何的質疑與批評，另一方面統治者又親自牢牢掌握住意識型態的解釋權力。同時，為使其意識形態的規範能被確實的遵行，負有安全、保防之人員，被賦予確保公教人員思想正確的責任，進行忠誠調查，扮演「僭取性」的管制型角色。

（三）特定政權維護者

安全處（室）或人事查核單位職司安全、保防工作，在威權時代，領導者通常認為自己就是國家的化身，將其政權的安危視為最高的優先，在領導者的直接掌控之下，負責情治、保防之人員，成為最重要的統治工具，具有「政治性」功能，隱含著為特定領導者服務與效忠的任務。（宋筱元，1999：132）

（四）弊端揭發者

安全處（室）或人事查核單位時期亦扮演「弊端揭發者」（whistle-blower）的角色。

目前政風機構已因法制化而獲得「正當性」，成為政府行政機關的一環，政風人員業已獲得正式公務人員的身份。其角色為政府內部防止貪瀆的行政角色，不再與政治有任何的牽連。我國廉政組織機制，目前主要係以法務部所轄三大系統——各級法院檢察署、法務部調查局、法務部政風司督導之各級政風機構所組成，並且各自依據職權，加以分工合作模式運作。政風機構專責各行政機關內之防貪工作，職司貪瀆不法之預防、發掘、維護公務機密、預防危害破壞及法令宣導等事務；調查局專責肅貪工作，職司貪瀆案件之調查、偵辦等事務；檢察機關則負責貪瀆案件之指揮偵辦、強制處分及依法追訴等事務。

陸、結論

在民主化的浪潮的挑戰下，我國政風機構由民國 60 年代的人事查核單位，轉變為 80 年代的政風機構，可謂做了極大幅度的調適，也是今日政風機構能存在於政府機關，為人民和公務人員接受的原因。透過「政風機構人員設置條例」的制定，不但使政風機構取得合法地位，並受民意機關監督，合乎民主制度的常軌；且切斷與調查局間的臍帶關係，改隸法務部，並不再執行忠誠調查及保防等政治性工作，使其能基於國家及全民之利益，超乎黨派之外依法行事，單純的以行政肅貪功能為目標，強化其中立性、專業性，對政風人員確有實益，此可以說是受台灣政治民主化影響的具體表現。茲以表格將人事查核單位與政風機構在地位、功能、角色上的不同，予以顯示。

政風機構與人事查核單位之比較

項目	法制化	隸屬關係	人員進用	功能	角色
人事查核單位	機構之設置及各項業務均以行政命令訂之，並列機密，民意機關不易監督。	調查局為業務主管機關，各項業務均由調查局直接指揮督導，蒙上情治與思想監督的色彩。	由行政院人事行政局委託法務部調查局先甄選訓練再參加特考及格後分發任用。人員進用與調查局關係密切。	保密防諜、忠誠查核、安全防護、保防教育、政風工作；以保防工作為重。	政治性角色居多：思想監控者、特定政權維護者。
政風機構	依據「政風機構人員設置條例」而設置，各項業務之推動執行均依法辦理，非法定職掌之業務不再辦理，並受民意機關之監督。	法務部為業務主管機關，並明定應秉機關長官之命依法辦理，兼受上級政風機構之督導，不再有情治與思想監督的色彩。	由考選部辦理政風人員考試，並經法務部指定訓練機構訓練合格，取得任用資格後分發任用。（現已回歸高普考制度於考試及格後分發任用並經法務部指定訓練機構訓練。）	政風法令之擬訂及宣導，貪瀆不法之預防，發掘及處理檢舉事項，政風興革建議，政風考核獎懲建議，公務機密維護，安全維護；不再執行忠誠查核及保防工作。	行政性、專業性、中立性角色居多：無黨派色彩之機關內部的防貪者。

另以發展行政理論的角度言之，我國政風機構在肆應民主化的浪潮上，確實已做了極佳的回應。就目的而言，人事查核單位之保防與忠誠查核，往往是各種紛爭的源頭，阻礙了社會進步；而貪污的防止與廉政的強化有助於國家資源的有效使用，當能裨補國家與社會的發展。就效忠而言，由於政風機構政治性功能的去除，政風人員不再是特定政權的維護者，也非思想的監督者，一切以全民利益、憲法、法律為依歸。在態度上，由於政風機構不再是特定政權的維護者，因之，不必死守一定之意識型態；而貪污的防止是一行政工作，其必能以靈活手腕、權變方式處理之。

參考書目

中文

- 孔孝瑜，《變天-陳定南傳奇》。台北：日臻出版社，1994。
- 立法院秘書處，立法院公報，第 81 卷第 32 期，院會紀錄，1992。
- 司法行政部，《動員勘亂時期司法行政紀要》，1978。
- 李西潭、陳志瑋 譯，George Sorensen 原著，《最新民主與民主化》，台北：韋伯，2003。
- 宋筱元，《國家情報問題之研究》。桃園：中央警察大學出版社，1999。
- 林德福，《宜蘭縣長陳定南施政總報告彙編》，宜蘭：宜蘭文獻叢刊編輯委員會，1992。
- 若林正丈，《台灣— 分裂國家與民主化》，台北：月旦出版社，1994。
- 湯恩比(Arnold J. Toynbee)，陳曉林譯，《歷史研究》，台北：桂冠圖書公司，1991。
- 黃福德，《民主進步黨與台灣地區的政治民主化》，台北：時英出版社，1992。
- 蔡東杰，《台灣與墨西哥民主化之比較》，台北：風雲論壇出版社，2002。
- 蕭全政，〈台灣民主化對政府經濟和社會職能的挑戰與因應〉，《理論與政策》，51 期，1999，頁 1-18。

外文

- Dahl, Robert A. *Polyarchy : Participation and Opposition*. New Haven : Yale University Press. 1971
- Fukuyama, Frank. "The End of History?" *The National Interest* no.16, 1989, 3-18.
- Gant, George F. *Development Administration : Concepts, Goals, Methods*. Madison : University of Wisconsin Press, 1979.
- Smith, William. " The Political Transition in Brazil: From Authoritarian Liberalization and Elite Conciliation to Democratization", in Enrique A. Baloyra ed., *Comparing New Democracies*, Boulder: West view Press. 1988.

網路資料

- Huntington, Samuel P. 「主題演講：民主的千秋大業（Democracy for the Long Haul）」, http://www.inpr.org.tw/publish/pdf/120_2.pdf, 1-8, 上網日期：2007/5/10。