發佈：2012-03-02, 週五 18:09
點擊數：23624

在2012年總統大選前，傳出法務部調查局對在野黨候選人進行情報蒐集，而可能涉及「政治偵防」一事，總統府與調查局雖立即加以否認，卻仍無解於各界的疑惑。而會造成如此質疑的原因，恐在於調查局的職權複雜，不僅易與他機關產生職權衝突，也易有濫權之危機，調查局該如何重新定位，勢必得藉由此事件而為檢討。

壹、調查局沿革簡介

雖然法務部調查局於現今，可被當成是台灣的FBI[1]看待，但關於其前身，卻是不折不扣的情治機關，而最早可源於1927年所創立的「中國國民黨中央執行委員會調查統計局」（一般簡稱為中統局），而與之後所成立的「軍事委員會調查統計局」（一般簡稱為軍統局），形成國民黨政府在中國執掌政權時代，最重要的兩大情治系統[2]。而在1949年4月，原屬國民黨黨務系統的中統局，改隸於內政部，並於1955年接收軍統局的部分保防業務，之後再改隸於司法行政部，並於1980年改稱為法務部調查局[3]。

而改隸於司法行政部的首任局長，即是情報員出身的沈之岳[4]，也可看出調查局成立當時，其所具有的情治機關特性，且一直到2007年的組織法修正前，法務部調查局組織法第2條第1項，也將調查局的職務範疇限定在國家安全的維護上，而根據同條第2項，授權由行政院以命令來具體補充其職權範疇。這就產生一個很大的疑問，即所謂國家安全或國家利益，其範疇極端廣泛，若推而廣之，有哪一公共事務不涉及國家安全或利益？又授權由行政院具體補充的法條，亦無在目的、內容與範疇上為一限定，因此，行政院即可因此授權，而不斷以命令擴充調查局的權限，此不僅已逾越母法，而有違法律優位，更是調查局被指為「現代東廠」的重要原因。

為了使調查局的職權明確化，所以在2007年的組織法修正時，即不在以法律授權由行政院以命令來具體化其內容，而直接以法律明文其職權範圍，以符合法律保留原則，雖然如此的立法，以較過去先進，但問題是，在未先行定位調查局在21世紀的角色下，此次修法，不過是將過往，由命令所擴充的職權，以法律來加以確認，如此的結果，恐未必能解決問題，反可能製造更多的問題。

貳、調查局的職權範疇

根據現行法務部組織法第5條第1款，調查局在組織上乃隸屬於法務部，而其職權包括執行國家安全維護、機關保防、貪瀆、賄選、重大經濟犯罪、毒品犯罪及洗錢等之調查防制事項，而根據法務部調查局組織法第2條，將上述事項又細分有20款之多，而可包括於以下範疇：

Phoca PDF

（一）國家安全維護：此又包括兩部分，一為事前預防，一為事後的調查，就前者而言，即是含第3款的防止國家機密外洩、第10款的國內安全調查、第11款的機關保防業務、第14款的國安調查及第20款由上級所交付的國家安全維護事項。就後者而言，則是指已涉及侵害國家安全存立的法益所為的調查，這包括第1款的內亂與第2款的外患罪。

（二）犯罪調查：這又可分為幾個部分，一為第4款的貪瀆與賄選調查，一為經濟犯罪，這包括第5款的重大經濟犯罪及第7款的洗錢，另關於一般犯罪，則包括第6款的毒品犯罪、第8款的電腦犯罪及第9款的組織犯罪。

（三）刑事司法合作：這又分為第12款的國際合作，與第13款的兩岸司法互助。

（四）其他：除上述職權之外，為了配合業務需要，也有相對應的技術條款，如為犯罪調查所須有的鑑定技術，及為國安維護所必須有的監控技術等。

即便排除技術性層次的條款，調查局所執掌的業務實屬包山包海，甚或以一個三級機關來說，擁有如此廣泛的權力，實屬少見[5]。但觀法務部組織法裡，針對調查局的職權，兩者似乎有所些許差異，尤其是針對犯罪調查部分，多出了電腦與組織犯罪，就電腦犯罪而言，勉強可將之列入經濟犯罪的領域，至於組織犯罪，似乎也可因其必須為不法所得的漂白，亦可列入洗錢的範疇，至於在法務部組織法中完全未提到的司法互助，也可以廣泛的國家安全與利益涵蓋之。惟如此可大大可小的職權規範，不僅有違明確性，更使調查局的權限難有一定界限，而動輒與他機關形成衝突。

參、調查局與他機關的職權衝突

若從一般警察機關較專精於傳統犯罪，如殺人、傷害、放火、強盜、竊盜等犯罪的調查來看，其能力較為不足的經濟犯罪，似乎可由調查局來補足，但問題是，依據前述的職權範疇，毒品、組織犯罪等，亦納入調查局的職權範疇，這就很難避免其與警察機關間，所可能造成的各自為政，甚而是職權相互碰撞的情況產生。而此種職權衝突的現象，更反應在貪瀆防治上。

在廉政署尚未成立之前，各行政機關雖配置有政風機構，但由於政風人員並非司法警察，所以在其有察覺貪瀆情狀時，只能將之告發於具有司法警察身份，且擁有貪瀆調查權限的調查局。所以在廉政署成立之前，調查局未嘗不可說是我國肅貪的專責機關，只是由於調查局所執掌的事務龐雜，貪瀆調查不過是其中項目之一，如此的結果，不僅難給外界肅貪專業與專責的印象，其所能產生的肅貪成效，也一直備受質疑。也因此，早在1990年代初期，各界即有要求學習香港，而能成立真正專責與專業的廉政署之呼聲，惟此項建議卻一直備受阻擾[6]。

直至2010年中，台灣爆發嚴重的司法貪瀆事件，才使得廉政署成立的障礙被掃除，而立法院也於2011年4月通過法務部廉政署組織法，並於同年7月掛牌成立。惟針對調查局的貪瀆調查權，可能為了避免反彈，因此，立法院並未同時刪除調查局的此項權力，而仍為保留[7]，這不啻種下了兩機關職權衝突的危機。雖然依據法務部宣稱，廉政署專責內部公務貪瀆調查、調查局則從外部企業的行賄著手，以達成相互輔助的加成效果，惟在無任何法律明文下，如此的

Phoca PDF

理想是否能被實踐，恐有待時間觀察。更何況，貪污犯罪乃具有共犯性與一體性，何能為內與外的切割？且如此的切割，在缺乏法律明文下，恐難保兩機關為了搶攻，而各行其事、各自為政，原本所預期的交互火網，一不小心，恐造成相互射擊，而更生心結。

除了上述的職權衝突之外，由於調查局亦負有國家安全維護的職責，就不可避免的，會與其他情治系統產生職權的衝突，尤其是在2005年所通過的國家情報工作法第3條第2項，亦將調查局歸於所謂情報組織，且依據同法第2條，就情報工作的主管機關為國家安全局，這就產生一個矛盾，即調查局在組織上隸屬於法務部，但就國家安全的情報蒐集，其似乎就得聽命於國家安全局的指揮監督，如此的結果，不僅凸顯調查局的角色混亂，更可能出現雙重指揮與命令的衝突現象[8]。

肆、調查局的政治偵防

而因調查局從其成立以來，即具有國家安全維護的職責，卻也因此難以擺脫「政治偵防」的惡名。原本在解嚴之後，隨著社會多元與民主化，調查局在此方面的工作，應就此消失，但由於調查局組織法第2條，並未將國家安全的維護的權限加以刪除，且在此方面的行為規範，又一直付之闕如下，調查局就有如原罪般，必須背負著如此的惡名。而雖然我國在2005年通過國家情報工作法，希冀藉由法制化，以來使情治工作能受到法律與國會的監督，惟此類工作本亟需隱密性與彈性，過度的曝光，反阻礙情報的蒐集，更可能危及工作者的生命。

所以，不管是在國家情報工作法，或者是通訊保障及監察法，對於情治工作，尤其是涉及嚴重侵害人民隱私的監控規範，往往僅以空泛的「國家安全」為理由，即可為發動。同時，基於機密性的要求，此類監控，也多僅能於事後，由法院為審查或由國會為監督。而又因其隨時有觸法之虞，為了使其無後顧之憂，也一定得在事後，給予刑事免責的對待。則如此的規範，給予情治工作的裁量空間，實遠在於法治要求之上[9]
，也
因此，調
查局即便只是為了
選舉的維安工作所為的選情蒐集，甚
或只是長久以來的慣習[10]
，而無針對特定候選人或政黨，卻也因法律規範的模糊性，致易生人權侵害的爭議，若再加以選情的緊繃，調查局必也動輒得咎，而陷入政爭風暴，更易被指為政治的打手。

伍、調查局必須蛻變

不管是基於權力不宜過度集中化，抑或是專業分工的觀點，調查局實不宜再兼有國家安全維護之權責，畢竟，我國目前的情治系統，已有國安局、軍方的情報系統等為專責，過多的機關介入，不僅造成統合上的困難，更讓人有警察國家之感。也因此，調查局實應純化為犯罪偵查的機關，而為了避免調查局與警察機關，及其與廉政署間，所可能產生的職權衝突，調查局恐更應專注於，諸如經濟、電腦、跨國性之類的新型態犯罪調查。若能如此，不僅可塑造現代專業警察的形象，困擾多時的「政治偵防」之惡名，必隨之遠去。

Phoca PDF

發佈：2012-03-02, 週五 18:09
點擊數：23624

作者吳景欽為真理大學法律系副教授

註解：

1.舉世聞名的聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation;FBI），隸屬於美國司法部，職司觸犯聯邦犯罪的調查，不管就組織架構或職權行使，我國的調查局確實與之有諸多相似之處。

2.此兩大情治系統，相互監督與制衡的考量，遠大於專業分工的目的，在某種程度，正凸顯執政者對於情治機關雖極端依賴，卻也害怕其濫權的心態。

3.司法行政部乃法務部的前身，在司法行政部時代，不僅下轄有檢察體系，高等以下法院亦隸屬之，所以在1979年，將高等以下法院回歸司法院，並改稱為法務部。

4.關於沈之岳的事蹟，不管是官方紀錄，還是在調查局內流傳的軼事，未必能說是傳奇，卻有著如小說般的情節，最著名者，即是二戰期間，在軍統局長戴笠的指示下，以學生身份潛入共黨盤踞的延安，在經過重重的考核後，竟能擠身為毛澤東的秘書。此於共黨人士潛伏至國民黨高層，乃屬常見，相對而言，國民黨人潛入共黨高層，乃極端稀少下，沈之岳自然受到國民黨高層的賞識，並成為建構調查局的首要人選。

5.調查局位階雖不高，但由於其職權特性，往往能上達天聽，其頂頭上司，即法務部長與調查局長間的緊張關係，恐一直存在，而兩者的衝突，似也不少見。

6.最主要的障礙，可想而知，來自於調查局的阻力，必然也不會少。

7.這種安撫，似乎也反映在廉政官員的遴選上，原本成立廉政署，即是代表舊有的肅貪機關成效不彰，所以廉政署成員也必須重新選拔，但所謂「廉政一班」的成員，竟是從檢察事務官、警察與調查員中去徵選，實讓人有換湯不換藥之感。

8.雖然就現實面而言，由於調查局的職權特殊性，不管是法務部或者是國安局，似乎都有默契，不可能對其直接為指揮，不過這畢竟只是一種慣例，在此兩機關於法制上，皆屬於調查局的上司下，必會有部長或局長跨越這條紅線，而當此種情況發生時，調查局勢必也會有一定的反應機制，致造成一種緊張關係。

9.這只能說，由於調查局的職務特性，其職權行使的依據，重點恐非在法律如何規範，而在於已經行之有年的潛規則。

10.在2012年總統大選所爆發的政治偵防的事件裡，一般質疑的焦點，皆放在執政黨是否利用調查局來對在野政黨實施監控，但可能更該深思，這或許是調查局在碰到總統大選時的例行性工作，而與哪個政黨執政無關，則任何政黨一旦執政，恐都對之難以割捨。若真的是如此，則關於調查局的改造，勢必更有急迫性。

Phoca PDF