

……總統貪瀆是國家最大的貪污犯罪，調查局為國家情報、治安機關之一，葉盛茂身為局長不但沒有依職務程序陳報檢察機關處理，反而徇私以欺下瞞上，致失啟動洗錢案偵查先機，不僅有愧職守，更嚴重戕害司法警察機關應獨立超然的威信，違法亂紀莫此為甚。

—前調查局長葉盛茂隱匿公文洩密案一審判決書²

中興大學（臺北校區現改制為臺北大學）法律系畢業的葉盛茂，民國五十六年進入調查局，當年他只有二十四歲，走過桂花林小坡，高唱著調查員進行曲：「我們是國家的調查員，我們是大時代的尖兵，……向一切腐化惡勢力勇敢進軍。」……調查局在行政組織上雖隸屬法務部，最高長官理應是行政院長，但它的業務內容和性質卻必須與國防部軍情局，以及總統府國安會、國安局緊密聯繫，在情治一條鞭下，這三個單位真正的幕後大老闆，實際上是總統。在未正名的黑機關時代，調查局曾有過類似古代「東廠」一般的角色，更讓調查局長很難不服從領袖。在這樣的危險體制下，一個「國家」的調查員，很容易就淪為「總統」的調查員……。

—《商業週刊》1086期³

壹、前言：制度性的受害者？還是禁不起誘惑？

對於經歷過威權體制的老一輩公務人員來說，眼見前調查局長葉盛茂（以下簡稱葉前局長）捲入前總統陳水扁洗錢案的洩密官司，心情必然是複雜的，因為，在威權時代「主義、領袖、國家、責任、榮譽」的倫理先後順序下，服

² 本段文字引自前調查局長葉盛茂隱匿公文洩密案的一審判決書。2008年12月4日，臺北地方法院合議庭在判決書中，指控葉盛茂共涉及隱匿公文、洩漏中華民國國防以外應機密之消息、使公務人員登載不實、圖利前總統陳水扁一家等四罪，一審合併判決有期徒刑10年、褫奪公權5年。判決書中指出，葉盛茂疑似將艾格蒙組織（The Egmont Group of Financial Intelligence Units，一個國際反洗錢活動的非正式組織）提供給調查局洗錢防制中心關於前第一家庭疑似洗錢的情資，透露給前總統陳水扁，同時將公文正本交予陳水扁，自己保留複本，且未向檢察單位報告。陳敦源（2012，頁85）曾引述此段判決書內容，說明此種「獨立超然」性是否真存在我國公務人員的價值觀是值得懷疑的。

³ 參見林瑩秋、蔡玉真與江元慶（2008）。

從領袖幾乎就等於是忠於國家，或許對葉前局長而言，他的行為只是一種反射動作，如果沒有民主政治下的政黨輪替，葉前局長應該可以安然退休；但事與願違，他不但被羈押禁見，面對漫長的洩密官司，也三度服刑六百餘天（鄭淑婷，2013）。

本文從葉前局長的故事開始，試圖問：「他的罪到底是因個人禁不起誘惑？還是『威權遺緒』（authoritarian legacy）之下制度性的『愚忠』？」⁴如果是前者，我們認定國家公務人員應有義務去抗拒「不正確」的上級指揮，問題是在威權體制下，公務人員真的有這樣的自主空間嗎？如果沒有，葉前局長依循威權時代效忠領袖的行為模式行事，何錯之有？本文以為，這個問題的答案不論是肯定還是否定，爭議極大，但經過學界領頭的公開討論之過程，卻可以給臺灣當前官僚體制正當性低落的現況，一個探索可能的倫理價值因素所在的機會，這也是本文想探索的核心目的，而不是要處理爭議最大的「究責」問題。

過去這幾十年來的臺灣民主化工程，在政治體系落實主權在民的改變是劇烈的，但相對來看，我國官僚體制的延續性卻是很高的，⁵行政民主化的重要性，遠不及政府再造等獨尊效率的行政組織改革；一方面來說，這種「不變」是我國民主轉型能夠穩定發展的重要基礎，但另一方面，「行焉不著，習焉不察」的威權從屬倫理的遺緒，正巧妙地與民粹主義（populism）（Lukacs, 2005）結合，讓公務人員面對政治人物違反公共利益的政治要求，紛紛棄守專業擁抱自己事後都會罵的民粹政策（如臺灣各地的「蚊子館」）（陳敦源，2011）。因此，這種混合威權遺緒與民粹主義的文官倫理價值，正阻礙著臺灣民主政治與官僚體制之間的正常磨合，並且腐蝕兩者調和下才能產生的「善治」（good governance）結果，這是臺灣民主轉型之後，建構新的「民主治理」（democratic governance）（陳敦源，2012；Bevir, 2010）為核心的行政國不能不面對的一個關鍵問題；也就是說，由於臺灣民主化所面對的轉型正義問題，大多圍繞著政治場域的爭論，⁶鮮少討論官僚體系的責任問題，本文認為，這樣的忽略讓臺灣行

⁴ 民主轉型研究對於威權遺緒的文獻，請參見陳敦源（2012，頁85）、Meyer-Sahling（2009）及 Pion-Berlin（2005），單一國家的相關文獻很多，如葡萄牙的個案，可參見 Pinto（2006）。

⁵ 我國並沒有如東歐國家建立「篩檢法案」（lustration law）的工作，篩出與威權壓迫有關的公務體系人員，進行究責；最極端的個案是德國，當東、西德統一時，東德的黨屬公務人員必須先解職，重新經過篩選才能再進入政府工作，相關討論請參見 David（2004）。

⁶ 感謝審查委員提醒本研究應該可以順著人權議題來發展，但是，人權議題必須深入法律層面的轉型正義問題，這已超越作者們的專業，如 Arthur（2009）討論轉型正義的人權議題時，必須要面對司法體制的轉型，希望在未來可以結合公法的學者，針對法律制度的轉型正義問題，另外為文論述。