



財團法人凱達格蘭基金會 新台灣國策智庫通訊

第 103 期

2021 年 9 月

- 政治檔案公開與轉型正義 2
- Taiwan's Covid-19 Diplomacy and WHO Participation:
Losing the Battle but Winning the War? 4
- 數位發展部的人才管理 7
- 當前政治檔案之課題 9

編者的話

中央研究院近代史研究所研究員許文堂指出，相關情治單位不應再以國安為由隱蔽檔案，唯有儘早公開所有政治檔案，不遮掩事情真相，還給數十年來活在悲痛之中的受難者與家屬一個遲來的正義，讓他們的冤屈得以澄清，同時也讓社會修復集體記憶，共同治療創傷，進而達到社會和解。讓台灣真正揮別不義，成為真正民主自由的國家。

新台灣國策智庫資深客座研究員宋文笛認為，在向世界展現良好的抗疫經驗時，台灣拓展更大國際參與的特殊利益，與非傳統安全全球公域的互賴需求，形成了一個交集；在個別健康有賴於全體健康的開明自利名義下，台灣打造了一個支持有意義參與世界衛生大會（WHA）的多國聯盟，美國國會外交委員會發表公開信，要求 55 國支持台灣加入世界衛生大會以及世界衛生組織（WHO），國務院駐外使節也在社群媒體發動“推台灣”（#TweetForTaiwan）方案，或者公開聲明支持台灣以觀察員或列席參與；不論台灣爭取 WHA 觀察員地位是否成功，在自由與威權政體的正當性競爭中，台北已經在疫情期間建立了自由民主的成功名號；台灣即使在 2020 年 WHA 戰役中落敗，仍然已經在更大的國際空間戰爭中得勝。

新台灣國策智庫通訊傳播研究小組「數位發展部的人才管理」論壇會議討論，目前政府機關對於資訊安全人員的職稱並未統一，導致草案中

數位發展部與資安署對人員職稱不一的情況，資安人員是通稱也是草案的主要用法，但是「資通安全人員」被認為是較為周延的名稱；不論未來草案的修正與執行結果，在數位競爭日新月異的情況下，政府應該先建立廣泛的數位人才庫，並積極建立產學及公私溝通協作管道，將來得以部署正式/非正式、長期/短期、現況/前瞻、被動/反應的用人途徑與策略，從延攬招募、人力運用、職涯發展、薪酬福利及考績升遷各方面，逐漸建立實際有效的國家資通公共服務團隊與效能。

新台灣國策智庫轉型正義研究小組「當前政治檔案之課題」論壇會議研討，政治檔案問題的合理解決，應該有結構性、長期性的思考及設計；權責機關即使不能永久性設立，至少也應該存續 30 年，不需多此一舉的落日條款；改變多頭馬車的分工，權責應該整合一致，設立專門統籌的單位，允宜將促轉會與黨產會合併成常設獨立機關，國家人權紀念館的資源也可併入整合；社會力的導入及專業的提升，明確專業學者及社會公正人士的結構性地位，正義與社會公義功能的強化；人員任用的強化與活化，比照研究機構與行政法人組織，人員以教育研究人員方式任用，兼具公信力與專業性；社會公義應整合在社會力量、社會參與及教育研究的結構下成長前進。

政治檔案公開與轉型正義

許文堂

中央研究院近代史研究所研究員

轉型正義的最根本基礎在還原歷史真相，只有真相才能決定要如何進行和解。面對轉型正義課題，情治機關卻是怠惰拖延，促進轉型正義委員會徵集檔案時頻頻在國安局、調查局等情治機構卡關，很多加害者的姓名一直在情治當局的保護下隱密不公開，國安局更以「有嚴重影響國家安全或對外關係之虞」，須等 50 年後開放為由，拒絕公開資料。掩蓋等於縱放，無疑犧牲了受害者的人權，而變相保護加害者。如果現在情治單位要保障的是威權時期監控及迫害人民的線人，我們如何能期待情治當局未來會保障人民的安全？

掩蓋等於縱放 勿當極權幫凶

我們要的是轉型正義？還是處理情治人員的保密問題？這關乎蔡英文總統的歷史定位。要以轉型正義優先，那就應全面公布政治檔案，清查歷史真相，平復司法不公不義，才有可能達成社會和解。

如要保護以前為非作歹的情治人員，為各種理由密告的線民，那就繼續隱瞞不義，因為不受考核的情報資訊是製造不義的根源，我們如何能期待成為極權幫兇的政府未來會保障人民的安全？

公義使邦國高舉 他山之石可攻錯

與德國史塔西（Stasi）檔案的全面開放做比


較，目前國安局移轉檔案只 197 案公開。調查局檔案有 5508 個檔，只公開了十分之一不到（501 個）。後備司令部檔案有 2067 個，全文影像公開才三分之一（66 個）。保密局 842 筆目錄，全文影像公開不到二分之一（370 筆）。其他尚有前警總轉移至後備指揮部、海巡署，國防部政治作戰局、國防部憲調處、內政部警政署等等各機關檔案需要調查公開。

促轉會曾召開研討會，一些論文暴露出不少機關的檔案，已公布的研究報告也引用不少資料，然而這些情治檔案僅限於少數「大案」，也不全面公開，這對政治受難者、渴求真相的人民是再一次的迫害，也無法了解將轉型正義列為重要施政的蔡蘇政府將如何繼續進行。

檔案應全面公開 讓台灣揮別不義歷史

依照《政治檔案條例》第 11 條規定：「政治檔案中所載公務員、證人、檢舉人及消息來源之姓名、化名、代號及職稱，應提供閱覽、抄錄或複製。」這些情治線民的姓名、化名等自應公開。而情治機關所據的《國家情報工作法》第 8 條：「涉及情報來源、管道或組織及有關情報人員與情報協助人員身分、行動或通訊安全管制之資訊，不得洩漏、交付、刺探、收集、毀棄、損壞或隱匿。但經權責人員書面同意者，得予交付。人民申請前項規定資訊之閱覽、複製、抄錄、錄音、錄影或攝影者，情報機關得拒絕之。」面對

這種立法的矛盾，台灣教授協會曾呼籲蔡總統「下令」政府機關應儘速解決這種立法矛盾。對案件關係人或其家屬，完整公開戒嚴時期監控檔案，相關情治單位不應再以國安為由隱蔽檔案，唯有儘早公開所有政治檔案，不遮掩事情真相，還給數十年來活在悲痛之中的受難者與家屬一

個遲來的正義，讓他們的冤屈得以澄清，同時也讓社會修復集體記憶，共同治療創傷，進而達到社會和解。讓台灣真正揮別不義，成為真正民主自由的國家。

Taiwan's Covid-19 Diplomacy and WHO Participation: Losing the Battle but Winning the War?

宋文笛 (Wen-Ti Sung)

新台灣國策智庫資深客座研究員

Visiting fellow at the Australian Centre on China in the World
at The Australian National University

Taiwan's pragmatic "warm power" diplomacy during the coronavirus (Covid-19) outbreak represents a low-key approach to boosting its international participation while minimizing the burden for its sympathetic international partners and friends. The government of President Tsai Ing-Wen's successful management of the Covid-19 crisis has also made a strong case for liberal democracies as the superior form of government for public health crisis governance. This, in turn, has translated into more positive international publicity for Taiwan, as well as greater opportunities to network with other states' relevant agencies and potentials for functional spillover into other forms of cooperation at the governmental level.

China, the alleged origin of the virus, has seemingly kept its official toll relatively low. While officially China has less than 100,000 confirmed cases, several Western liberal democracies—even, some have argued, with more reaction time and insight from the Chinese experience—have suffered greatly, with more than a million confirmed cases in the United States and over a 100,000 each in five populous Western European nations (Spain, Italy,

the United Kingdom, Germany, and France).

Assuming these official statistics are dependable, this development might have engendered yet another blow to liberal democracies in the ongoing battle over perceived performance legitimacy between authoritarian and liberal democratic regime types, adding fuel to what Larry Diamond has termed the global democratic recession.

It is in this context that Taiwan finds a way into the international collective narrative. Despite Taiwan's geographic proximity, as well as close economic and demographic linkages with China, it has kept its Covid-19 toll remarkably low—with less than 450 confirmed cases to date and a death toll in the single digits. Together with fellow high performers such as South Korea, Taiwan's performance provides solid proof that liberal democracies can be just as effective in public health governance as authoritarian polities. In so doing, Taiwan helps prevent the Covid-19 crisis from diminishing the case for democracy in the global marketplace of ideas.

Accordingly, Taiwan's public diplomacy efforts

have focused on presenting itself as a persecuted but nonetheless gracious international good Samaritan. Case in point: in an opinion piece for Time, Tsai says that although Taiwan has been “unfairly excluded” from the World Health Organization (WHO), it remains “willing and able” to contribute to global public health during the crisis using its strength in manufacturing, medicine, and technology.

Taiwan’s “mask diplomacy” represents the first significant initiative in this area. In a campaign titled “Taiwan can help; health for all,” Taipei has so far announced three rounds of international humanitarian assistance in the form of mask donation. These took place on April 1, April 9, and May 5, when it pledged to donate 10 million, 6 million, and 7 million masks to the international community.

The choice of priority recipient countries seems consciously tied-in with Taiwan’s soft power strategy. The aid goes to three broad categories: first, to the so-called “like-minded democracies” in the North Atlantic that share Taiwan’s liberal democratic values—a key theme that Tsai drove home in her June 2018 address at the Taiwan Foundation for Democracy; second, to Taiwan’s 15 diplomatic allies that frequently voice support for Taiwan in international forums, as reciprocity for their goodwill; and third, to a select number of worst-hit developing nations, in a show of international good citizenship.

The approach has dove-tailed with both Taiwan’s image projection needs and its coalition-building strategy. First, the initiative instills the image of Taiwan as an altruistic actor that repays slights with kindness. That despite it

being it largely shut out of the World Health Organization and the public health expertise and support that participation would have engendered, Taiwan still harbors no grudge, remains gracious and empathetic towards the needs of other societies, and is keen to lend assistance to those in more dire situations.

For its international “good samaritanship,” Taiwan has earned an extraordinary amount of goodwill from numerous Western governments, especially on Twitter, that dual-use messaging platform where official statements come with a cloak of informality and plausible deniability. Often hash-tagged #StrongerTogether, these messages include: from Japan, Prime Minister Abe Shinzo’s open expression of gratitude and pledge to combat Covid-19 together on Twitter; from Europe, European Commission President Ursula von der Leyen became the first EC president to directly address Taiwan in an official communication when she thanked Taiwan for mask donations; from the United States, numerous tweets from the White House National Security Council and various State Department missions’ accounts form an echo chamber that acknowledges the people of Taiwan’s gestures of goodwill, while noting Taiwan’s significance in safeguarding a free and open Indo-Pacific.


On coalition-building, Taiwan is capitalizing on this outpouring of international goodwill to enhance bilateral relations and rally support for regaining participation at the World Health Assembly (WHA). Taiwan’s Ministry of Foreign Affairs has not been shy about espousing what it calls “the Taiwan Model for Combating Covid-19,” on which New Zealand’s Prime Minister Jacinda

Ardern and the US State Secretary Mike Pompeo had lavished praise and claimed to borrow significantly from for their respective Covid-19 responses. In addition, numerous bilateral functional linkages have sprung up for Taiwan, as Taiwan's vice president (a renowned epidemiologist), vice premier, and health minister have all joined virtual track 1 or track 1.5 exchanges, often with US cabinet secretary and deputy secretary level dialogue partners—hitherto politically sensitive but now legitimized in the name of global public (health) interests. While these talks may be functional and technical in nature, the establishment of regularized channels of communication at high levels may be expected to have a functional spillover effect facilitating future discussions at more political levels.

By exporting its best practice lessons to the world, Taiwan exploits that intersection where the very interdependence of the global common's non-traditional security needs (in pandemic mitigation) meets Taiwan's particularist interests in greater international participation. In the name of enlightened self-interest, where health for one is dependent on health for all, Taiwan has built a multinational coalition to support its bid for meaningful participation in the World Health Assembly (WHA). The Foreign Affairs Committees of both houses of the US Congress wrote a public letter to 55 countries urging them to support

Taiwan's participation at the WHA session and the WHO more broadly. The US State Department's various missions launched a #TweetForTaiwan initiative over Twitter to marshal media interests. Meanwhile leaders from Australia, New Zealand, Japan, and others have openly announced support for Taiwan's participation as either an observer or a guest.

Ultimately, whether Taiwan's bid for WHA observer status comes to fruition or not may be secondary. During Covid-19, Taipei has branded itself as a champion of liberal democracies in the ongoing contest of legitimacy between liberal and authoritarian regime types. Moreover, its coalition-building effort over WHA participation has set a politically useful precedent of sympathetic partners' collective bargaining on behalf of Taiwan, thus further diminishing their cost of supporting Taiwan in the future, especially when they chain-gang. In this sense, even if Taiwan is losing the WHA 2020 battle, it may still be winning the war of greater international space. (編按：本文經作者及戰略與國際研究中心同意轉載。This article is first published by the Centre for Strategic and International Studies, Pacific Forum, and is available at:

https://pacforum.org/wp-content/uploads/2020/05/20200529_PacNet_31-1.pdf 

數位發展部的人才管理

編輯部

編按：本文係 2021 年 8 月 26 日新台灣國策智庫通訊傳播研究小組「數位發展部的人才管理」論壇會議紀錄摘要。

數位轉型被視為國家重大發展政策，因此深受國人矚目的數位發展部，已經被列入行政院首波組織改造草案，行政院組改計劃將優先成立數位發展部，立法院司法及法制委員會也在日前審查「數位發展部組織法草案」以及「數位發展部資通安全署組織法草案」，可望在本會期完成三讀；數位發展部的角色在扮演「國家數位發展領航者」，功能在於整合政府各部會有關通訊、資訊、資通安全、網路及傳播五大業務；推動數位發展最重要的是人才，人才的定位、進用及程序的設計，也成為數位發展部組織法的一大難題。

初估數位發展部的編制員額約有 1,000 人，這麼龐大的人數若要全部由政府單位編制內人員移撥顯然有相當困難，招募新進人員因為專業屬性以及人才的來源不易，又須妥適符合人事規章，人力規劃及管理必須審慎而有開創性；為了建立多元化、彈性的聘任機制，數位發展部不以傳統方式取才，因此規定「得依聘用人員聘用條例之規定，聘用數位科技與應用及管理等相关領域專業人員，其聘用員額不得超過 100 人」，這是數位發展部組織法草案第七條的部份條文，另外資通安全署組織法草案第五條也有同樣的規定，換言之，數位發展部及資通安全署各有 100 名的聘用員額；這個條文點出了許多問題，也引起不少爭議。

問題的癥結在考試及格人力之外，還有哪些人才管理與發展途徑？如何吸引及留住人才在公部門服務？先進國家各有其數位人才策略；美國 USDS 有一支經驗豐富的徵才團隊，負責識別和鼓勵合格的求職者申請數位服務職位，獵取足以和私部門競爭的高品質候選人才，高階的頂尖科技專家則參加聯邦政府的「使命之旅」，允許私部門的科技人才於特定期限內，在聯邦政府各機關從事專案工作；英國政府則致力發展 DDaT 專業，以吸引數位和科技專業人才進入政府，導入外部專業知識協助轉變公共服務，DDaT 除吸引多樣化的勞動力參加政府，更搭配學徒制以加強人才的留用及提升，也提供獎學金產學合作留住人才，建立一致性的職業路徑和獎勵結構，為專業人才設定一個結構化的職業發展計畫。

新加坡的做法更為前瞻和彈性，透過「智慧國家獎學金」和「智慧國家研究獎學金計畫」，提早進入校園提供實習機會爭取大學生，私部門的專才也可以三至六月短期或專案與當局進行協作，或不受時間限制的選擇「兼職諮詢」或「技術導師」角色提供公共服務；新加坡的人力資源計畫也配合外部市場薪酬，在薪資方面很有競爭力，並提供慷慨的休假福利以及未來學習和成長的機會，乃至連結私部門以及矽谷的「數位技術導師計畫」，使求職者在工作與家庭、公私部門及國內外發展得到平衡；新加坡的人才計畫注意

到「非財務」誘因的提供。

薪資報酬以外的誘因及制度彈性，是科技人才進用管理成敗的重要因素；在針對行政院草案的討論，有部分意見認為人員的考試或聘用並不是關鍵，因為資通科技人才有其專業生態與文化，人才的培育發展應該以社會與私部門為主，政府要做的是如何建立與私部門交流合作的策略與機制；爭議性的聘用人員員額問題，硬性規定員額人數多寡可能會過於僵化，依「行政院及所屬各機關聘用人員注意事項」，員額以不超過該機關預算總人數百分之五為原則，也就是以機關預算總人數的 5% 或放寬到 10% 為上限，目前的共識是對聘用人員採取較高比例規定，以維護

考試用人制度以及用人需求的平衡。

目前政府機關對於資訊安全人員的職稱並未統一，導致草案中數位發展部與資安署對人員職稱不一的情況，資安人員是通稱也是草案的主要用法，但是「資通安全人員」被認為是較為周延的名稱；不論未來草案的修正與執行結果，在數位競爭日新月異的情況下，政府應該先建立廣泛的數位人才庫，並積極建立產學及公私溝通協作管道，將來得以部署正式/非正式、長期/短期、現況/前瞻、被動/反應的用人途徑與策略，從延攬招募、人力運用、職涯發展、薪酬福利及考績升遷各方面，逐漸建立實際有效的國家資通公共服務團隊與效能。**BT**

當前政治檔案之課題

編輯部

編按：本文係 2021 年 8 月 30 日新台灣國策智庫轉型正義研究小組「當前政治檔案之課題」論壇會議紀錄摘要。

轉型正義是正義共同體的必要工程，政治檔案的清理又是轉型正義不可迴避的過程；

目前有關「政治檔案」的開放與使用，產生一些爭議及矛盾的現象；不正常民主、不正常國家，才會出現政治問題及政治檔案；正常的國家和社會並不存在政治檔案問題，只有威權國家的民主轉型才會出現政治檔案，它也是轉型社會的法治與歷史記憶的重要基礎，提供資料與證據彌補社會政治發展歷程中的感情與政治距離；政治檔案的政治意義在於奠定轉型正義與民主鞏固基礎，提供教育、法治及民主等各方面倫理價值的反思與啟發。可是，目前政治檔案不但存在許多掩飾扭曲、真相不明的現象，距離追溯、懲罰與悔過的政治轉型目標尚遠，沒有真相則妥協、和解仍然是遙遠的願景。

廣義而言，只要與威權體制相關的資料都可以是政治檔案，具體而言就是政治檔案條例指定範圍的檔案，主要是公務員與司法人員使用製作並涉及政治案件的檔案；政治檔案的法律規定有檔案法及施行細則、國家機密保護法及施行細則、促進轉型正義條例第三條、促進轉型正義委員會審定政治檔案作業要點第二條第二款及 2019 年制定的政治檔案條例等。

依照政治檔案條例所指的政治檔案是指由政府機關、政黨、附隨組織及黨營機構所保管，自中華民國 34 年 8 月 15 日起至 81 年 11 月 6 日

止，與 228 事件、動員戡亂體制、戒嚴體制相關之檔案或各類紀錄及文件；已裁撤機關之檔案亦適用之；促轉條例規定的政治檔案與前述類似；促轉條例的定義是威權統治時期，違反自由民主憲政秩序而蒐集、製作或建立之政治檔案相關資料，應予徵集、彙整、保存並兼顧檔案當事人之隱私權與資訊自由、及轉型正義研究與民主法治及人權教育之需要，區別類型、開放應用。

政治檔案的用處不在於理解及究責，更在於公開真相並促成社會和解，促進歷史研究及公民之轉型正義教育，需要辦理政治檔案之檔案徵集、整理、保存、開放應用、研究及教育；目前政治檔案徵集管理出現一些問題，包括非官方與私人檔案的欠缺、隱私權與公益的衝突、官僚文化與功利主義問題、機關本位主義與學術研究的不足等；既得利益、社會認知與學術定位都有待檢討改善。

目前檔案的使用管理出現問題，發生分工不清、時限合理性及專業性等問題；階段性使用管理是在於促進轉型正義委員會，永久保存是由國家發展委員會檔案管理局辦理，但是研究、出版、展示機教育推廣等事項，由文化部會同相關機關辦理；權限、時限及專業分割，顯然將限制政治檔案業務的合理推動。

政治檔案的解密已經出現諸多爭議及衝突，也面臨諸多障礙及瓶頸限制；例如業務機關

機密等級使用氾濫並任意更改，檔案化名氾濫及任意刪改；加害者以國家為名的反撲，特務組織與情治系統跨時代延續發展，故意拖延掩飾至法定 30 年解密，漠不關心放任屆期依照規定銷毀，最棘手的是國家機密保護法與政治檔案條例規定衝突，特別是國家機密保護法 12 條的永久保密規定；只有總統有權力解密，可是實際上總統與主管機關卻是共生互賴的尷尬情景。

最大的癥結在於政治檔案法與促轉條例的立法強度過低，發生違背轉型正義精神的情況，顯示實現正義不如維持現狀的困境；完全不如國家機密保護法的授權，對國家暴力的證據保全不如一般刑事案件，對民間組織與個人沒有任何規範；似乎政治現實與既得利益，取代轉型正義與

政治理想。

政治檔案問題的合理解決，應該有結構性、長期性的思考及設計；權責機關即使不能永久性設立，至少也應該存續 30 年，不需多此一舉的落日條款；改變多頭馬車的分工，權責應該整合一致，設立專門統籌的單位，允宜將促轉會與黨產會合併成常設獨立機關，國家人權紀念館的資源也可併入整合；社會力的導入及專業的提升，明確專業學者及社會公正人士的結構性地位，正義與社會公義功能的強化；人員任用的強化與活化，比照研究機構與行政法人組織，人員以教育研究人員方式任用，兼具公信力與專業性；社會公義應整合在社會力量、社會參與及教育研究的結構下成長前進。**B**



財團法人凱達格蘭基金會
新台灣國策智庫通訊

發行人：陳亭妃

總編輯：李明峻

副總編輯：張人傑、陳致中

執行編輯：林彥宏、蘇世岳

