

國家暴力是台灣人權發展的隱憂

●李西潭／政治大學國家發展研究所教授兼所長

馬英九總統應邀參加12月10日台灣民主基金會亞洲人權獎頒獎典禮時特別指出：「1996年前後，國外人權組織將台灣自由情況由第二等『部分自由』、改為自由國家。三二二總統大選後，美國總統賀電肯定台灣選舉成功，也說台灣成為亞洲及世界民主的燈塔。」當時在場的我馬上感覺到，這不是和我「民主化」課程上課時不斷強調的重點一樣嗎？馬總統甚至於更進一步強調，聯合國在1966年通過的兩項國際人權公約，一個是《公民與政治權利國際公約》、一個是《經濟、社會與文化權利國際公約》，他希望立法院盡速通過，以落實中華民國人權保障國際化。這樣的宣示更讓我驚喜，因為這兩個國際公約乃是吾人「民主與人權」課程必要參考的資料。而在他致詞時，先後有支持西藏（圖博）與樂生療養院的人士抗議，他依然從容不迫地講話，會後並因而表示：「政府維護人權努力從未中斷，台灣也成為全世界集會遊行最自由國家，現場情況（支持藏獨人士與聲援樂生人士抗議）就可以證明這一點。」

然而，諷刺的是，隔天清晨四點鐘，警方即以突襲方式強制驅離自由廣場上正在靜坐的野草莓學生與西藏（圖博）人士，野草莓同學高喊口號「集遊法違憲、人權變不見」、「抗議行政濫權、總統院長道歉」。近四十位學生手勾著手不願離去，但還是不敵大批警力的強制驅離，被帶上警備車。這時候又讓我想起，馬英九蒞臨頒獎典禮現場時，掌聲的稀稀落落，以及約有一半的人根本不願意起立致敬。坐在我隔壁，創辦東吳大學張佛泉人權研究中心的人權研究權威學者黃默教授始終表情嚴肅，甚至於直接了當地說：「馬英九上任半年來根本表現不好。」

事實上，這半年來人權惡化的狀況可說遍及各個層面，「台灣人權促進會」公布的2008年度十大人權新聞中，共有七項內容是人權退步、二項進步、一項進步退步皆有，其中「陳雲林來台，戒嚴就回來」位居榜首。中國海協會長陳雲林來台期間發生嚴重的警民衝突，優勢警力不但以盾牌、警棍推打民眾，甚至連手持國旗的民眾亦遭警方強行奪走。顯然警方已不是執法過當，而是公然違法。警方濫用公權力、無視人權的行徑莫此為甚，民間司法改革促進會至今已義務協助民眾控告警察傷害、妨害自由超過二十

案。受害民眾的普遍心聲就是控訴國家暴力對人權的侵害。因此我們有必要先從政治思想史來了解國家與暴力的關係。

「國家」一詞可以指一種歷史實體或一種歷史思想，一種人類共同體的持久形式，或一種特定的當代現象。對於國家理論的闡述，近代早期政治思想史上兩個人的意見最受重視：一是馬基維利（Machiavelli，1469-1527），他將國家視為追求特殊道德，即國家理性的自治、世俗的王國；二是布丹（Jean Bodin，1530-1596），他強調國家的主權屬性，即一種包含制定、適用和保證法律之能力的絕對而無上的權力。而在十八世紀末和十九世紀初，法國大革命和工業革命之後，國家與社會間的區別變得明顯起來，這時社會所指的不是由國家建立的人們之間的基本聯合，而是由以各自方式實現滿足交易之特殊需要的個人所組成之相互影響和交換的網絡系統。黑格爾（Georg Hegel，1770-1831）第一個清楚地表達這種區別，他在其《法哲學原理》中提出不應把國家與「市民社會」混為一談。而二十世紀出現的極權主義國家則可以被看作是一種消滅這種國家與社會有所差別的運動。作為自發行為領域的社會，被重新納入了國家，而國家本身又從屬於一個黨。換言之，一黨極權統治的國家，其統治暴力幾乎涵蓋了社會的所有層面。

以上從政治思想史的簡述中，我們可以明確地了解到，作為擁有合法性武力的主權國家，稍一不慎就可能侵犯市民社會的自主性領域，久而久之變成一種國家制度性暴力的合法存在。而在政治理論中，人們所關心的是國家對於有組織的暴力的運用，或者對於國家的暴力反抗。通常來講，警察負責平息國內紛爭，軍隊抵禦外國入侵；但反國家的暴力則包括暴亂、巷戰、謀殺、游擊戰、內戰和革命等。在西方政治思想的主要流派中，暴力被視為實現政治目的的不適當，但有時卻是必要的手段。政府採取的最低限度暴力，可以因其是為維護社會和平而被證明其合理性，可是，這種暴力只有在法律範圍，由一個依靠大多數人支持的政府來實施時，才可以這樣認為。暴力反抗或反叛也可能具有合理性，不過只有當反抗一種暴政時才是如此。然而，個人相對於國家的力量是很渺小的，有些人縱然並未從事任何反抗或反叛，只是進行相當和平的靜坐或集會，也有可能受到國家暴力粗暴地對待。

馬英九在國民黨（及其盟友）贏得立法院四分之三絕對多數席次，以及總統大選囊括58%以上之得票率後，強調要「全面執政、全面負責」。然而，馬英九政府對於陳雲林來台期間發生的警民衝突，不但沒有主動調查警方執法過當、嚴重侵害人權的問題，反而還要求在野黨領袖負起流血衝突的完全責任。這告訴我們，警察作為國家行使公權力的象徵，國家擁有暴力行為的絕對詮釋權，不論發生衝突的原因與事實經過為何，群眾攻擊警察是違法行為，而警察攻擊人民則被國家統治機器解釋作維護治安。同樣都是暴力，國家卻能把警察的暴力任意合法化，「國家暴力」理所當然成為人與制度相結合的特殊暴力形式與箝制異議者的最佳武器。而原本理應監督政府施政的許多新聞媒體，竟也在流血事件後，以「暴民攻擊警察」作為標題，淡化「暴警」行為的事實，更有電

視台將「陳雲林來台引發的暴力誰該負責？」的問題，透過民意調查方式，試圖將國家暴力侵害人權的事實轉移焦點變成藍綠對決的二分法。這應證了約翰彌勒（John Stuart Mill, 1806-1873）早在十九世紀中葉就提出的憂慮：當一個人統治的君主政治或少數人統治的貴族政治違反多數人的利益時，很明顯就會有反對的力量存在；而當多數人統治的民主政治變質為「暴民政治」時，那就非少數人所能抵擋了。以具有民主合法性形式的「多數暴力」抑制少數異議，將是台灣人權發展的最大隱憂。

彌勒在《自由論》中曾說：「我們所說的自治（self-government），並不是每人管治自己，而是每人都被其餘的人管治的政府。」至於所謂人民的意志，實際上是指最多數或者最活躍的一部分人的意志，這樣一來人民就可能壓迫他們中間的一部分人，於是，彌勒堅定地指出，「多數專制」現在普遍被認為是社會必須防範的罪惡之一。彌勒更在《代議政府論》一書中指出：「數目多數的佔優勢，並不比其他方面的得勢更不公平，而就整個情形來說害處也較少，可是它卻更容易有同樣的危險；因為在政治為一個人或少數人操縱時，多數人總是像一種敵對的勢力存在著，這種勢力也許不夠強大，使它能夠控制當政者，但他們的意見和感情，對於所有為信念或利害衝突而反對統治當局意向的人來說，卻是一種道義或甚至社會的支持。而在民主政治超乎一切時，那就沒有一個人或少數人，能夠有力量為分歧的意見和被損害或被威脅的利益所倚賴了。」顯然，彌勒害怕多數專制所帶來的弊病，並不因民主時代的來臨而降低其疑慮。

國際人權組織美國「自由之家」（Freedom House）是一個非政府、獨立的組織，支持自由民主於全世界的散播，從1972年就持續觀察世界各國（包括台灣）的政治權利與公民自由。「自由之家」於今年11月20日發表公開聲明指出：江丙坤與陳雲林在台北會談期間的暴力衝突，警、民雙方都有參與，警方據報有選擇性執行集遊法相關規定的嫌疑，另外據稱警察對抗議民眾使用「高壓（heavy-handed）」手段，包括攻擊民眾、強制羈押及破壞財物，以防止中國代表團看見宣揚台灣或西藏獨立的旗號，以及針對中國政權的廣泛批評。「自由之家」執行長Jennifer Windsor表示：「對這起雙方都涉入的暴力事件進行公開的調查，將對馬英九總統新政府有意堅持透明及負責任的民主價值，發出重要的訊息。」「自由之家」除了建議台灣政府組成獨立委員會調查警民衝突事件之外，更要求該獨立委員會應檢討警方執法及「集會遊行法」爭議性條文，避免損害人民應有的言論及集會自由。這無疑是對於自1996年以來每年皆獲得「自由之家」評比為「自由國家」的台灣之一大警訊，讓人憂心未來台灣是否可能因此而被降級，影響台灣在國際社會上人權立國的形象。

政黨輪替前，在「自由之家」針對政治權利和公民自由進行調查的「2008年世界自由」排行榜及「2008年新聞自由」排行榜中，台灣都名列自由國家。尤其難得的是，公民自由與新聞自由皆為亞洲第一名。「自由之家」公布的公民自由評比指標中，在「集會與結社的自由」的部分，詳細列出自由國家應具備下列五項：「一、人民是否擁有集

會、示威遊行以及公開討論的自由？二、和平抗議（特別是具有政治本質）是否不受禁止或嚴厲地限制？三、申請合法示威的法律程序是否特別麻煩耗時？四、參與和平示威者是否被威嚇、逮捕或攻擊？五、和平抗議者是否被警察拘留以防止其參與上述行動？」依照上述的指標檢視陳雲林來台事件，警方從衝入上揚音樂行關閉音樂、強奪和平示威者手中的國旗、攻擊手無寸鐵的民眾，到驅逐野草莓學生的和平非暴力靜坐等，都將可能是造成未來台灣在國際人權組織評比中倒退的主要原因之一。因此，馬英九總統在致詞中亦強調過的，台灣的自由程度絕不能倒退，我們希望他「說到做到」。否則自台灣總統直選以來得票率最高的總統，也有可能遭受歷史無情的批判。◆