

# 檢視台灣的轉型正義之路

●陳俊宏／東吳大學政治學系副教授、張佛泉人權研究中心主任

一個新興民主政府如何處置先前威權政體對人權的侵犯行為，是成就轉型正義的重要政治工程。而如何透過制度設計與政策的規劃，整合先前威權政體下的支持者與受害者，在避免「太多的記憶或太多的遺忘之間」找到平衡點<sup>1</sup>，以達致政治和解、確保惡行「永遠不再」（never again）的目標，更是一個民主轉型社會持續關注的課題。然而新興的民主政府成立後是否、以及如何追溯威權體制中的罪行，其決定因素往往並不是道德或倫理的考量，而是民主轉型過程的本質<sup>2</sup>、以及轉型期間<sup>3</sup>和轉型之後的權力平衡<sup>4</sup>，決定了該國是否、以及如何進行轉型正義。

台灣民主轉型的類型，符合學理上所謂的協商式轉型（negotiated transition），它的典型特徵是威權政黨做出民主妥協的時候，還繼續保有相當的政治優勢，而民主勢力基於種種考慮，同意或默許將民主改革限定在某些範圍內。在這樣的情形下，轉型正義或者被排除在改革清單之外，或者被限縮在一定的範圍內。因此民主化以來，台灣在轉型正義的政治工程，採取「賠償被害人但不追究加害人」的模式，除了對受害者進行補償之外，其他諸如對加害者進行法律或道德上的追訴，以及對真相的嚴肅調查幾乎付之闕如。此種只補償受害人，但不願意針對威權統治的加害體系進行反省並尋求真相的處理模式，不僅無法解決威權時代所留下的遺孽，更使台灣民主化以來，儘管歷經兩次的政黨輪替，至今仍存在民主治理的內在危機。2016年台灣即將產生新任的總統與國會，朝野各界如何嚴肅面對轉型正義的未竟之業，將是深化台灣民主的一項重要課題。本文藉由簡述聯合國近年所倡導的全面性轉型正義途徑，檢視台灣民主化的歷程，特別是自馬政府執政以來，官方與民間社會的種種作為，爬梳台灣推動轉型正義所面臨的制度性障礙與困境。

## 轉型正義的國際發展趨勢

所謂「轉型正義」，是指一個社會從威權體制轉型為民主社會之後，對於政府在威權統治時侵害人權的種種政治壓迫，及其導致的政治、族群或種族的分裂，為了正義回復與社會和解所做的善後工作。它一方面尋求受害者獲得肯認，同時也試圖成就和平、和解、與民主。自1980年代開始，全世界將近一百個國家陸續從威權獨裁轉型為民主政體。眾多的國家也同時面臨處置威權遺緒的問題，這使得轉型正義工程成為世界性的現

象<sup>5</sup>。

作為保障基本人權、維護世界和平的國際組織，聯合國多年來推動轉型正義工程不遺餘力，強調一個政治轉型的國家如何妥適處理過去的遺緒，是建立法治以及追求和解社會的前提。而若要重建社會的信任，更是需要官方公開承認人權侵害的事實，並要求加害者負起責任，以及撫平受害者及其家屬的創傷<sup>6</sup>。因此2004年聯合國前秘書長安南（Kofi Annan）在安全理事會「法治與衝突中及衝突後社會的轉型正義」的報告（S/2004/616）中明確指出，為了協助各國保障基本人權，維護區域和平，聯合國將特別關注正處在衝突當中、或是後衝突國家（post-conflict states）的轉型正義以及法治的問題。根據2004年安南所提交聯合國安全理事會的報告中，對轉型正義的定義為：「轉型正義之理念乃是一個社會處理大規模濫權的遺緒，所進行和建立的所有程序和機制，其目標在確立責任、服膺正義並成就和解。<sup>7</sup>」在這個定義之下，轉型正義的主要工作包括：（1）賠償遭受因政治迫害而受到肉體、自由和生命損失的人或其家屬，歸還其遭沒收之財產。（2）追究從事政治迫害者之法律或道德上的責任。（3）必須完整呈現政治迫害的真相和歷史<sup>8</sup>。

而在聯合國的官方機構中，人權高級專員辦事處（Office of the High Commissioner for Human Rights，簡稱OHCHR）則是推動與執行聯合國轉型正義業務的主要機構。至目前為止，人權高級專員辦事處已經為全世界二十多個國家的轉型正義方案提供支援，內容包括協助制定國家協商計畫、支援設立真相調查委員會、建立司法課責的相關機制和賠償方案等等。另一方面，為了提供各國進行轉型正義具體的參考依據，人權高級專員辦事處出版《後衝突國家的法治工具》（Rule-of-law tools for post-conflict States），提供了一個包括追訴、賠償、起訴、特赦以及真相委員會等整全性的方案，以及各地的實務經驗與作法的彙整，作為任何追求轉型正義的國家之重要參考準則。

除了通過相關的指導原則、並訂定每年的3月24日為「瞭解真相與維護受害者尊嚴國際紀念日」強調保存受害者記憶、瞭解真相的重要性，以及出版系列報告書之外，自2012年起，聯合國派任Pablo de Greiff為首任「促進真相、正義、賠償與保證不再發生之特別報告員」（Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence），持續推動一個全面性的轉型正義途徑（holistic approach），強調「促進真相」、「正義」、「賠償」與「保證不再發生」，是轉型正義的四大元素，在概念和經驗上並非隨機的組合，而是彼此相關且具有互補的關係。許多國家推動轉型正義的經驗一再證明，在這四大元素間進行權衡取捨或是有所偏廢，都不利於轉型正義工程的進行，而和解的目標更不可能在缺乏這些元素的前提下實現<sup>9</sup>。

舉例而言，司法追訴不僅要求追求真相，還要求根據揭露的真相採取行動，因為僅僅揭露真相並不足以彌補罪行所帶來的傷害。賠償方案需與起訴同步進行，則賠償方案的受益人會較願意將這些方案提供的賠償金視為賠償，而非只是便宜行事的補償措施。

而真相委員會所提出的最終報告（final report），就是一項有助於重建社會信任的賠償措施。另一方面，若沒有包括例如「人事審查」（vetting）等體制改革的措施，也不足以保證侵權行為不再發生。Pablo de Greiff也特別強調，轉型正義的推動是一種尋求公民信任（civic trust）的過程。藉由追求真相的過程，可以讓人民理解到在獨裁政權統治之下，受害者與旁觀者之間，以及公民與國家之間的恐懼感與不信任，同時可以體認在獨裁體制下，恐懼感如何在生活中發揮無與倫比的影響力，以及旁觀者因為政治恐懼所帶來的膽怯、懦弱及無力感，而造成維持體制的效果。正如已故政治哲學家Judith Shklar所言，政治恐懼感提供了一個知識論上的基礎（epistemic foundation），有助於我們認識政治世界的基礎及其限制<sup>10</sup>。

另一方面，在先前獨裁政權體制性暴力所建構的霸權語境之下，政治受難者如何具體呈現不同於主流社會所呈現的歷史，並有力地回應對他們的歷史採取否定的真相否認者（truth deniers），就顯得非常困難。因此透過追訴或真相追求的過程，讓受害者及其家屬從一個「政治失語」（political aphasia）的壓迫狀態中回覆，重新認可他們的思考、言說與行動的能力，將是政治和解過程的重要步驟。獨裁政權剝奪受害者言說能力的目的，除了剝奪他們表達具體遭遇的能力之外，同時也剝奪他們對於如何將自己在歷史中定位的權力。因此受害者聲音的呈現以及政治失語的矯正，是真相發掘過程的重要前奏曲。而透過賠償措施的實行，可以展現政治體制對待過去種種侵權行為的嚴肅態度，從而促進公民對體制的信任。最後，透過對公職人員的人事清查，可以展示出對新的民主體制建立系統性規範，重建公務人員聘用和留用、紀律監督的規範和防止任人唯親的決心，從而促進對體制的信任。如果體制內仍然充斥著加害者，即便其中少數人受到追訴，受害者未必會願意信任這種體制。更重要的是，轉型正義的目標，不僅在於集體療癒與賠償，而是如何恢復政治受害者及其家屬的政治主體性，重建其公民身分所應有的權利與自尊，使其不再僅是真相的提供者，而是成為重構集體記憶的參與者，以及積極捍衛集體記憶的公民<sup>11</sup>。

## 「有轉型而無正義」的台灣民主化

相較於當前國際社會的發展趨勢，台灣政府處理轉型正義的作法顯然自外於國際潮流。台灣民主化至今已逾二十年，歷經兩次政黨的輪替，不但沒有建立處理轉型正義的專責機構，政府和民間在這項工作的成就也相當有限。若以全面性的轉型正義途徑而言，台灣在轉型正義的政治工程中，做得比較有成績的是對受害者的補償，其他諸如對加害體制的反省、全面性對歷史真相的嚴肅調查，乃至司法或道德責任的追究，以及推動社會和解措施，並恢復人民對國家體制的信任等牽涉人權與民主價值深化的工作，則未見積極且明確的作為。

回顧自2008年馬英九總統執政以來，除了持續為二二八道歉（也持續前往慈湖謁

陵)之外,政府對轉型正義基本上是消極不作為的。不僅未能從國家的高度正視白色恐怖歷史的錯誤,卻經常將轉型正義議題降格曲解為藍綠政治攻防的議題,幾個攸關轉型正義的重大法案,也因國民黨掌握國會多數而屢遭杯葛;甚至官方透過種種市場行銷模式進行獨裁者的妝點美化,並針對威權體制的評價進行「去政治化」的操作。近日所引發的高中〈歷史課綱〉及〈公民與社會課綱〉「微調」事件的爭議,試圖刪除白色恐怖歷史的舉動,更凸顯執政當局昧於史實,美化威權統治的企圖。

2009年馬英九總統簽署並批准兩個國際人權公約,並在立法院通過《兩公約施行法》,2013年邀請十位國際人權專家到台灣進行國家人權報告的審查,在所發表的八十一點「結論性意見與建議」,其中第24、25點特別指出台灣推動轉型正義的問題並提出具體建議。在這些建議中,具體呼應了上述聯合國所強調包括追求真相、服膺正義、賠償等基本元素<sup>12</sup>。這是台灣首次藉由自己的方式與規格,參與聯合國主導的國家人權報告審查,會後馬英九總統並召開國際記者會,信誓旦旦承諾將履行專家建議,落實「人權治國」的理想。然而國際審查至今已過了二年多,當國際鎂光燈不再關注之際,執政政府似乎早已將落實這些建議的承諾拋諸腦後。藉由上述聯合國倡導的全面性途徑檢視馬政府執政以來,官方與民間社會的種種作為,至少面臨以下幾個重要問題:

### 一、白色恐怖平反的制度性障礙

儘管民間社會多年來積極倡議,然而台灣至今從來沒機會對威權統治的加害系統進行反省,其中一個制度性原因是現行法律阻斷了政治受難者在解嚴之後的上訴之門,使得政治受難者無法透過司法體系洗刷有罪之身的污名,導致政治受難者即使已獲得國家頒布的「回復名譽證書」還其清白,卻仍無法獲得「無罪判決」。如今追訴期已過,更使得受難者爭取無罪判決之願落空。依照《戒嚴法》第10條規定,受到軍法審判的人民均得於解嚴之翌日起,對於軍事機關針對內亂的確定判決,依法向普通法院上訴,重新審判。但執政當局卻在解嚴前夕修改《國家安全法》第9條禁止政治案件的上訴,後經大法官釋字第272號解釋作出此乃「為謀裁判安定與維護社會秩序」所必要的合憲法律,使得政治受難者在我國司法體系的紀錄上,「有罪之身」從未消滅。由於阻斷了受難者進行上訴的機會,使台灣社會至今仍無法對當年涉嫌不法行為(包括酷刑、非法取供、羅織假案等等)之公職人員進行追訴、審判與究責,使得許多體制加害者或協力者,仍繼續在民主化後的政府擔任要職,導致有罪不罰(impunity)的現象盛行<sup>13</sup>。2015年3月12日,法務部提名「美麗島事件」時起訴被告的軍事檢察官、並自1999年以來(包括民進黨執政的八年期間)始終位居法官、檢察官養成教育的「司法官學院」院長(司法官訓練所改制而成)一職的林輝煌,出任作為「憲法」守護者的大法官,引發多個民間團體的抗議。爾後,法務部長羅瑩雪表示「美麗島大審是很久以前的事」,同時林輝煌「在司法官學院任職的十五年間,觀念有進步、思想與國際有接軌」,更以林輝煌多次被歷任部長推薦出任大法官為由,對民間團體的抗議感到不解。在大法官提名不成後,法務



部隨即又推薦其擔任法務部政務次長，而法務部對此議題所顯露的「無知」，正是台灣數十年來未曾對加害體系進行反省與究責、沒有歷史真相的證據。

而未能徹底反省加害體系的弊病之一，則是台灣社會對於民主、人權等深層價值的認知頗為薄弱，例如在首善之區每年耗費大量公帑以國家資源公然紀念威權領袖的「國立中正紀念堂」，以及蔣氏銅像迄今遍及全台各級學校、公共場所的獨特現象，在民主國家實屬罕見。2011年前行政院長郝柏村在中正紀念堂向蔣介石致敬時表示：「如果沒有過去的戒嚴，就沒有今天的自由民主。」2014年九合一大選期間，再一次發表類似「戒嚴乃民主之母」的談話，而郝伯村的發言，不僅合理化國家暴力對於人民的戕害，更凸顯其對於威權歷史與維護人權的無感與無知。2014年底以無黨籍身分當選台北市長的柯文哲，在競選過程中也公開表示對蔣經國的評價是「功大於過」，然而在當年白色恐怖期間造成無數的冤案與不當審判的歷史真相至今仍是個謎團之下，如何能如此確定地評斷蔣經國的政績是「功大於過」？當朝野政治領袖紛紛對威權體制獨裁者進行概括性的肯定評價，並試圖重新詮釋威權時期獨裁領導人的種種言行，堪稱當前台灣社會頗為盛行的「反動論述」。

尤有甚者，政府部門竟透過所謂文化創意行銷之名，將轉型正義議題「商品化」。2013年4月，為紀念蔣宋美齡逝世十週年，並推廣中正紀念堂，文化部舉辦「台灣設計蔣——中正紀念堂文創商品設計競賽」，宣稱其目的在於：「重新將國人與中正紀念堂的共同情感緊密聯繫在一起，產生情感與文化價值的認同」。文化部此舉將轉型正義透過市場商品化運作的方式，並任由消費者對獨裁者透過市場機制來進行歷史評價，既未能強化民主法治社會應有的道德信念，更以「開發商品有助國庫收入」之名，企圖重塑獨裁者形象。

## 二、追尋白色恐怖歷史記憶的艱難

近年來「瞭解真相的權利」(the right to the truth)已經逐漸受到國際社會的重視<sup>14</sup>。聯合國人權事務高級專員辦公室(OHCHR)在人權委員會第2005/66號的決議下，於2005年著手進行「瞭解真相權利」的研究<sup>15</sup>，並重申「瞭解真相的權利是不可剝奪的、自主的權利，關係到國家保護和保障人權、展開有效調查和保障有效補救與賠償的責任和義務」。基於人權事務高級專員辦公室的一系列研究報告<sup>16</sup>，2009年人權理事會正式對於「瞭解真相」的權利做出決議<sup>17</sup>。2010年起，聯合國大會更將每年3月24日訂為「瞭解嚴重侵犯人權行為真相的權利和維護受害者尊嚴國際日」<sup>18</sup>，設立此紀念日<sup>19</sup>的目的一方面強調保存受害者記憶、以及瞭解真相的重要性之外；並宣稱這是屬於不可剝奪、不應受到限制的基本權利。

維護瞭解真相的權利、追求歷史正義的關鍵之一，在於官方能否持續地釋出仍被以國家機密、個人隱私之名的政治案件檔案，並投入更多的專業人力與資源進行整理與研

究，才能深化對威權體制的理解，讓台灣社會能夠一同深刻地面對政府過去的不當作為，從中理解民主的珍貴。但官方要能持續釋出仍深藏於各部門的政治案件檔案，必須透過行政院長乃至總統才能統合各部會完成此一艱巨任務。除了陳水扁總統任內曾以總統高度下令國防部蒐調出大批政治檔案之外，馬政府任內從未進行大規模且徹底的檔案清查工作<sup>20</sup>。而從我國檔案管理局對政治案件的作為，以及檔案法修法過程不斷遭到執政黨阻擾來看，顯見執政當局對於追求歷史真相的消極態度。由於台灣並未如其他新興民主國家由政府設置「真相委員會」透過國家的力量進行大規模的檔案整理與訪查，調查長達三十八年戒嚴期間的政治案件真相，也沒有機制讓常年背負汗名的政治受難者，得以透過公開的場域說出自己的生命故事，讓社會體認他們的遭遇，斷絕威權體制所強加予社會的錯誤認知，減少那些不斷在公共場域流傳而未受挑戰的謊言數目<sup>21</sup>。而各種加害體系的參與者也無需在聽證或公聽會上向社會與受難者陳述自己的工作，甚至表示反省與歉意，以至於解嚴二十多年，社會依舊對於白色恐怖時期缺乏系統性的理解。

多年來民間團體不斷呼籲，由於威權統治時期政治檔案的特殊性質，不應將白色恐怖檔案一體適用《檔案法》，而應在《檔案法》制訂專章規範政治檔案部分，或推動政治檔案專法之立法，如此才能真正確保聯合國所推動的「瞭解真相權利」。以德國為例，德國將前東德國安部的文件，明確排除在適用於一般國家檔案的《聯邦檔案法》之外，並考量這些文件在「銘記、反省那段不公義的歷史，並且教育、警示未來世代」的特殊性質，另制定《前東德國安部文件法》，並在此特別法中針對隱私權採取「階段式的保障」，在歷史真相公開與反省，和第三人隱私權之間進行調和，將受難者、家屬的知情權，以及歷史研究所追求的轉型正義法益，置於國安部人員以及線民隱私權之前。換言之，當檔案內容涉及第三者的隱私權時，若其具有「時代性意義、政治權力或公職身分」，則檔案原則上可以公開，若只是一般民眾，則僅能在獲得當事人書面同意、當事人死後三十年（卒年難以查證時以出生後一百一十年計算），或匿名措施與學術研究目的不相符時，才能公開。而檔案是否公開的職權，則交由一個以民權人士為首的專家審議機關來獨立行使，以杜絕目前由第一線行政人員「心證裁量」過大之弊，力求在揭露歷史真相與保障無涉公益之個人隱私間求取平衡。

自馬政府執政以來，這種要求政府應該合理開放政治檔案的訴求一直未曾間斷，2015年8月更有近四百多位歷史學者發起「開放檔案、合理應用」的連署，要求檔案局應該放寬政治檔案的使用，特別是影響理解案情的筆錄或自白書等，對於當事人、家屬以及研究者瞭解案情的脈絡，有其重要性。另一方面，基於政治檔案的特殊性質，具有追求歷史真相、確保受難者與家屬追求真相權利的重大法益，不應限縮解釋法條。然而號稱藏有超過兩百萬頁政治案件檔案的檔案管理局，卻仍以維護隱私權益為由，片面曲解《檔案法》第18及22條，並以《政府資訊公開法》和《個人資料保護法》等理由，拒絕外界申請，使得政治檔案難以被研究使用，也難以還原加害者的圖像，以利轉型正義的實現。

### 三、受難者名譽回復與財產返還

若以全面性的轉型正義途徑而言，台灣在轉型正義的政治工程中，對受害者的補償，相對做得比較完善。已於2014年9月熄燈的「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判補償基金會」，自1998年成立以來共受理10,062件申請案，核發補償金約196.23億元。威權統治時期，除了人身自由的喪失和生命的損失，部分政治犯同時也失去其財產，然而受難者所遭沒收的財產，至今卻仍無法返還。根據國防部的統計，戒嚴時期共沒收二百七十九筆土地，公告現值達310億元，目前無一返還<sup>22</sup>。究其原因之一，乃與受難者的補償額度有關。根據《戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例》的規定，將死刑、徒刑等主刑與從刑合併計算補償額度，且總計一律不得超過六百萬（死刑補償金也是六百萬），對於遭判重刑又被沒收財產者來說，此一條文形同虛設。

另一方面，《戒嚴時期人民受損權利回復條例》規定遭沒收財產的補償或發還，須以「無罪判決」確定為前提；然而如上所述，《國家安全法》第9條第2款阻斷解嚴後政治案件除再審或非常上訴外，不得上訴，形同在實務上封鎖了受難者的司法救濟之門，根本無從獲得終局判決確定，自然無法要求財產返還或補償。然而政治受難者「因內亂、外患罪受軍事審判而被沒收財產者得請求發還財產或補償」，以「無罪判決」為前提並不合理。因為一般刑事判決的主刑（生命刑、徒刑）和從刑（此處為沒收財產）之所以不能分離，乃因沒收從刑的對象和主刑有因果關係，如為供犯罪所用或應犯罪而生之物（刑法第38條）。但白色恐怖時期這種不論其財產與其犯罪行為是否相關一律沒收，甚至充作辦案人員獎金的抄家式沒收，本質上並不符合法治國家的「從刑」概念，從刑與主刑之間也並無不可分離的連結存在。多年來民間不斷呼籲進行修法放寬申請限制，因為唯有藉由修法以落實補償正義，才能還給受難者遲來的公道。但政府當局至今仍沒有正視這個問題，遑論採取任何救濟措施。過去幾年民進黨劉建國、陳亭妃、與國民黨張嘉郡等立法委員也陸續提出草案修正版本，但始終遭到國防部、法務部、司法院等行政機關的反對。

### 結語

追尋並面對黑暗的歷史並不容易，尤其是當那些侵權的作為與機構曾以合法的狀態存在，並造成人民長期的恐懼和噤聲。然而不了解加害體制的樣貌，當然就不會了解當年參與其中的人們的思考與選擇，也就不可能談論責任問題。很遺憾地，台灣的行政與司法體系至今仍未嚴肅面對自己參與威權統治的那段蒼白歷史。另一方面，歷史真相的追求是任何賠償的先決條件，而不僅僅是一種廉價的妥協產物。透過發現真相的過程中，除了讓社會共同思索過去發生了什麼、為什麼發生、如何發生之外；社會同時共同審議如何避免未來再發生，並整合先前體制下的加害者與受害者，如何從過去是獨裁政體下的敵人，轉換為民主共同體下的公民，啟動社會和解的可能性。倘若我們持續漠

視，不但無法確保惡行「永遠不再」的目標得以達成，也無視於所有政治受難者及家屬曾經遭逢的苦難。台灣實已錯過了許多追求轉型正義的時機，如何處理此一事涉民主、正義、人權等價值的轉型工程，克服上述幾個制度性障礙與困境，將是下任政府刻不容緩的政治志業，也應是全民共同檢視其施政作為的一項重要指標。

【註釋】

1. Martha Minow, *Between Vengeance and Forgiveness: Facing History After Genocide and Mass Violence* (Boston: Beacon Press, 1998).
2. Samuel Huntington即指出三種民主轉型的方式會導致不同轉型正義的推動類型：1. Transformation：新的執政精英由上而下進行轉型，同時舊的執政精英在轉型之後，仍將保有甚大的政治權力（例如西班牙以及台灣）；2. Replacement：由反對派所發動，例如捷克；3. Transplacement：由朝野共同發動，例如阿根廷、智利與南非等國。
3. 威權體制的性質也會決定轉型正義是否推動。例如Tina Rosenberg認為，東歐共黨政權是屬於犯罪的政權（criminal regimes），其藉由意識形態的教化而統治，並要求人民積極參與、支持與配合，因此統治期間出現的政治暴力行為較少；反之，拉丁美洲政權是屬於罪犯的政權（regimes of criminals），統治期間採取高壓統治，出現不少殘酷的政治暴力，但針對對象大多只限於政敵。
4. 換言之，民主轉型之後，各個政治勢力在權力結構中的比重也會影響轉型正義的進行。例如，威權體制的舊勢力越大，則轉型正義的問題越不易解決。
5. 根據Ruti G. Teitel的觀察，二十世紀後半的轉型正義經驗可分為三個時期：（一）第一個時期始於二次世界大戰之後，以紐倫堡大審為其代表性案例。（二）第二個時期的轉型正義與所謂的第三波民主化有關，特別是葡萄牙獨裁政府於1974年垮台之後，南歐、亞洲、拉丁美洲與東歐等地許多威權政體相繼瓦解，轉型民主國家，必須妥善處理威權遺緒，而兼顧民主鞏固與落實法治精神是這時期的主要課題。（三）第三時期出現在二十世紀末，轉型正義的追求從特例逐漸成了慣例，國際戰爭法與國際人道法成了正義的實質內容，1999年北約在科索沃的干預行動，是此一時期的里程碑。Ruti G. Teitel, *Globalizing Transitional Justice* (Oxford and New York: Oxford University Press, 2014).
6. 關於聯合國在轉型正義議題上的努力，可參見拙著，〈聯合國處理轉型正義的原則〉，收錄於台灣民間真相與和解促進會編，《記憶與遺忘的鬥爭：台灣轉型正義階段報告書》（台北：衛城出版，2015年）。
7. 國際轉型正義中心（International Center for Transitional Justice），則對轉型正義作了以下的定義：「轉型正義是針對過去制度性、或大規模人權侵害的回應。它尋求受害者被認知，同時也試圖成就和平、和解、與民主。轉型正義並非特殊的正義，而是於曾歷經大規模人權侵害、目前處於變遷的社會中追求正義。…因為這些變遷一





般稱為民主轉型，此類正義乃稱為轉型正義。」

8. 國際轉型正義中心（International Center for Transitional Justice）主張轉型正義的工作還可以細分為：1. 真相調查（Establishing the truth about the past）；2. 起訴加害者（Prosecution of the perpetrators）；3. 賠償受害者（Reparation of the victims）；4. 追思與紀念（Memory and memorials）；5. 和解措施（Reconciliation initiatives）；6. 制度改革（Reforming institutions）；7. 人事清查（Vetting and removing abusive public employees）等。
9. 這種強調全面性的轉型正義途徑，近年來也在經驗層次上獲得證實。根據Leigh A. Payne, Tricia D. Olsen, and Andrew G. Reiter等三位政治學者針對一百六十一個國家所採用的八百四十八個機制所進行橫跨將進四十年（1970~2007）的追蹤研究顯示，使用單一機制（特赦、審判、真相委員會）通常對於民主與人權的保障不會有正面的效果，反之，整合不同機制的方式較能促進人權與民主。Leigh A. Payne, Tricia D. Olsen, and Andrew G. Reiter, “Justice in Balance: When Transitional Justice Improves Human Rights and Democracy,” *Human Rights Quarterly*, Vol 32, 2010, pp.980-1007.
10. Judith Shklar認為：「活著就是恐懼，恐懼在許多情況下對我們有莫大的益處，因為這樣的警戒讓我們免於危險。…不只為我們自己恐懼，也為我們的公民同胞而恐懼。」她認為對暴政和殘酷的「恐懼」是自由主義的重要內涵。此種「恐懼的自由主義」的基本元素，不是一般自由主義者所提出的反省性的個人，也不是朋友或敵人，而是有權者和弱者。有權者對弱者的欺壓和殘酷，是自由主義者的首要警覺；「對恐懼的恐懼不需要進一步的藉口，因為它已經不能再簡化了。」Judith Shklar, “The Liberalism of Fear,” in Stanley Hoffmann ed., *Political Thought and Political Thinkers* (Chicago: University of Chicago Press, 1998), pp. 3-20.
11. 2014年所引發的高中〈歷史課綱〉及〈公民與社會課綱〉「微調」事件的爭議，教育部試圖刪除白色恐怖歷史的舉動，引起包括「台灣二二八關懷總會」、「台灣政治受難者關懷協會」、「五十年代白色恐怖政治案件平反促進會」等政治受難者團體召開記者會，抗議教育部作為，同時宣示捍衛歷史記憶的決心。他們的角色不僅是集體記憶的保護者，更成為防範民主倒退、威權復辟的守門者。參見林冠妙報導，〈受難者現身控訴馬調課綱 連半調子的轉型正義都不見了〉，《民報》，2014年2月22日，<<http://www.peoplenews.tw/news/cde6dc78-39b1-40ad-a05b-950ea67a5ee4>>。
12. 24. 解嚴之前的壓迫與大規模的人權侵犯事件對中華民國（臺灣）社會留下巨大傷痕。政府為了撫平歷史傷口及賠償受害者而採取了某些措施，包括通過二二八事件處理及賠償條例以及興建二二八事件紀念碑。然而，轉型時期尚未結束，需要政府

更多作為來促成中華民國（臺灣）社會的和解。賠償權應包括被害人在社會與心理層面的復原，也應同時賦予追求真相與正義的權利。

25. 專家建議政府應採取措施揭露白色恐怖年代大規模人權侵犯事件的完整真相。此外，為賠償正義之所需，政府亦應確認被害人所經歷的折磨與苦難。對此，政府應保證被害人與研究人員能夠有效取用相關的國家檔案。

13. 例如民進黨政府於2007年曾任命陳聰明為最高法院檢察署檢察總長。在1980年期間，當時的黨外人士、前國史館台灣文獻館館長劉峰松參與彰化縣國大代表選舉，三個月後他被以「煽惑他人犯內亂」之罪名起訴，起訴的原因是劉峰松的競選標語「長期戒嚴、扼殺民主；萬年國會、踐踏民權」、「為台灣人權而奮鬥」等，「煽惑不特定之人以非法方法敵顛覆政府之犯行，洵堪認定。核其所為，有…煽惑他人犯內亂罪之罪嫌。」陳聰明正是當時起訴他的公訴檢察官。
14. 所謂「瞭解真相」的權利，指涉的包括對事件發生的成因、事件發生的社會、政治環境及條件、以及哪些人參與其中的調查。
15. E/CN.4/2006/91，《增進和保護人權 瞭解真相的權利報告》（2006年）；A/HRC/5/7，《瞭解真相的權利 人權事務高級專員辦事處的報告》（2007年）；A/HRC/12/19，《瞭解真相的權利 人權事務高級專員辦事處的報告》（2009年）。
16. 在2009年的人權事務高級專員辦事處的報告中，特別針對嚴重侵犯人權事件的檔案資料的處理方法，以及此類侵權案件的證人和涉及審判工作的其他相關人員的保護方案，提出具體建議。
17. A/HRC/RES/12/12.
18. 主要是依據A/HRC/RES/14/7人權理事會通過的決議，宣布3月24日為瞭解嚴重侵犯人權行為真相權利和維護受害者尊嚴國際日，聯合國大會通過A/RES/65/196加以確認。
19. 以此日作為紀念日主要是紀念1980年3月24日薩爾瓦多人權的積極宣導者和維護者奧斯卡 阿努弗 羅梅羅（Óscar Arnulfo Romero Galdámez）主教，在教堂舉行禮拜儀式時被親政府部隊暗殺的事實。
20. 2013年1月，監察委員周陽山、李炳南主動調查二二八事件至白色恐怖時期的台共相關人物檔案。調查後發現國防部仍藏有蔡孝乾、謝雪紅的大量檔案，並且皆被認為「涉及情報來源」，應「永久保密」的檔案之列。由此一監委調查案可以看出，2000年之後數次的檔案清查計畫，仍然沒有窮盡各機關的相關檔案，將之移交檔案管理局。
21. Michael Ignatieff, 1996. "Overview: Articles of Faith," *Index on Censorship*, Vol.5, 1996, pp.110-122.
22. 根據1950年4月修正之《懲治叛亂條例》第8條第1項規定：「犯本條例第二條第一



項、第三條第一項…者，除有第九條第一項情形外，沒收其全部財產。但應酌留其家屬必須之生活費」。此外，根據《檢肅匪諜條例》規定：「沒收匪諜之財產，得提百分之三十作告密檢舉人之獎金，百分之三十五作承辦出力人員之獎金及破案費用。」這樣的規定形同「分紅」制度，鼓勵情治人員積極構陷擁有產業的嫌疑者，製造了許多冤案。◆