

台灣轉型正義的未竟之功

—從促轉會解散談起

●林佳和／國立政治大學法律學系副教授

壹、從補償到1460日的促轉會：已竟之業

1949年5月19日至1987年7月15日，處於戒嚴令之下的台灣，走入終局，雖然動員戡亂時期的正式結束，還要再等時日，然而，民主化已正式開啟，那個昔日冰封噤言的威權過往，也逐步被掀起與討論多少沈冤與不平。

雖然說，轉型正義（transitional justice）這個名詞的正式出現，還要等到1992年西方學界探索「如何處理真實存在的東歐社會主義過往？」之際，然而，類似的理念與實踐，早在二戰後的反省戰前法西斯，便已浮現。當一個國家從獨裁政體轉型為民主政體，政府對過去系統性的國家暴力、人權侵害，進行真相調查、加害者究責與受害者賠償等政治工程，以修復社會創傷，更為了鞏固民主制度、教育下一代，避免重蹈覆轍，所謂never again，以德國人的術語來說：克服過去、處理過往歷史，站在重建正義的目標上，這就叫轉型正義。台灣，也在開始民主化的這個時點，踏出第一步。

1992年，行政院成立「研究二二八事件小組」，1995年二二八事件紀念基金會，1998年戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，同時廣建二二八事件紀念碑，緊接著台灣完成第一次政黨輪替，扁政府同樣延續十年以來以降。換言之，補償被害人、國家層次抽象而空泛的「認錯道歉」，是迄今為止主要的轉型正義路線。2016年5月，第三次政黨輪替，民進黨居多數的立法院，於8月通過《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》，處理威權時期國家不法行為之轉型正義工程，進入一個嶄新的階段，追討不當黨產。這個少見於其他轉型正義國家的手段，其來有自，別國是威權政府侵奪人民財產入國庫，台灣的國民黨比較直接一點，所謂黨國一體、黨國不分，其他國家多為以黨領政、財併國有，國民黨則不少盡入黨庫。

2017年12月，立法院通過《促進轉型正義條例》，隔年5月31日，促轉會正式成立，開始其四年之任務，帶來的重要意涵是：在制度上，台灣終於全面性的，不再只是聚焦於被害人補償、追討國民黨黨產，轉向更多「處理威權時代國家體系性不法行為」之轉型正義重心。這是個重要的里程碑，雖然說，邏輯時序耐人尋味：先個別與枝節，再走

回整體規劃與建構。當然，根據立法設計，促轉會承擔的是「規劃者角色」，負責規劃承先啟後與接續下去之轉型正義工程，而非真正的執行它。要達成這個目標，促轉會必須進行未來工程所需要的準備，不論是制度研擬，政治檔案搜集與整理，相關作業規劃，某些基礎性工作的同步開啟等。2022年5月30日，促轉會正式解散，從其一百七十七萬字的任務總結報告中，我們可讀出一些端倪，理解什麼是促轉會的「已竟之業」。

在政治檔案徵集與開放應用方面，共審選重要機關檔案六千三百零六案，審定中國國民黨所持有之政治檔案七千五百七十二筆，建構台灣轉型正義資料庫，累積一萬四千九百四十六筆威權時期政治案件受裁判人資料，進行包括陳文成案、林宅血案、海外黑名單、校園監控、長老教會監控、軍法官與情治人員體系等之調查。

在處置威權象徵方面，共清查全台包括公共建築中兩蔣塑像、遺照，紀念兩蔣的命名空間等威權象徵，總計一千五百四十六個，完成移置者，屬中央部會僅27.05%；屬各地方縣市則為26.74%，如加上同意處置者，全台灣勉強達到三成的33.2%。攸關不義遺址之保存，目前透過兩次審定，共四十二處的歷史現場，作為不義遺址。

在平復司法不法方面，撤銷有罪判決五千九百八十三件，包括知名之鹿窟事件、美麗島事件、蓬萊島雜誌案、泰源事件，武漢大旅社案、五二〇農民運動案、許曹德台獨案等。進一步地，在制度的研擬上，包括行政不法、受害者權利回復與沒收財產，乃至於加害者如何進行識別與追究，包括刑事追懲、公部門人事清查，乃至於持續已經開始之政治暴力創傷療育及照顧服務，總結報告都有相當詳盡的規劃。當然，這是規劃，做好立法之準備，等待的，是朝野在國會的攻防折衝，更重要的，考驗掌握行政立法之執政黨的決心與意志。

貳、南非真相和解模式：作為台灣的路線？

站在促轉會落幕的時點，要評價台灣轉型正義未竟之功，面對前述的已竟之業，可能須捫心自問，台灣「曲折」的轉型正義路線，究竟為何？

2016年5月20日，第十四屆總統就職演說，在「社會的公平與正義」小標下，蔡英文總統提及：「新政府要承擔的第三件事情，就是社會的公平與正義。在這個議題上，新政府會持續和公民社會一起合作，讓台灣的政策更符合多元、平等、開放、透明、人權的價值，讓台灣的民主機制更加深化與進化」，總統進一步強調：「新的民主機制要能夠上路，我們必須先找出面對過去的共同方法。未來，我會在總統府成立「真相與和解委員會」，用最誠懇與謹慎的態度，來處理過去的歷史。追求轉型正義的目標是在追求社會的真正和解，讓所有台灣人都記取那個時代的錯誤」。至於應該如何著手呢？總統繼續說道：「我們將從真相的調查與整理出發，預計在三年之內，完成台灣自己的轉型正義調查報告書。我們將會依據調查報告所揭示的真相，來進行後續的轉型正義工作。挖掘真相、弭平傷痕、釐清責任。從此以後，過去的歷史不再是台灣分裂的原因，而是

台灣一起往前走的動力」。

2020年5月20日，第十五屆總統就職演說，以國家建設工程為核心內容之餘，一小段「國家體制強化及民主深化」中，蔡總統提到憲改（雖只有十八歲公民權），強調轉型期的司改與國民法官，略提及行政院組織改造、監察院人權委員會，考試院轉型為國家人力資源部門。雖然有「轉型期」的說法，但沒有出現轉型正義，一個字也沒有，不禁引人好奇：轉型正義，2016年所說的找出面對過去的共同方法，究竟是已經完成？還是已經忘記，或更精準地說：已經無須排在政治的重要議程中？

這無疑是個令人疑惑的「插曲」：如筆者印象無誤，從蔡英文政府2016年執政至今，從未聽聞有「真相與和解委員會」的真正倡議或某種組織行動，不管是在總統府、行政院或哪個層次地方。2017年底的促轉條例立法，過程怪異，處處呈現「府院未必樂見」之跡象，這當然非屬巷仔內的筆者之「外部觀察」。退萬步言，即便個人誤解，促轉條例確屬行政立法大權在握之民進黨既定政策，並非只有延續過去之被害人補償，加上追討國民黨不當黨產，而是真正要推動與進行全面性的轉型正義工程，還是不禁令人好奇：「真相與和解」，這個蔡總統明確說出的，內行人都知道的「南非模式訊息」，為何在2016年5月之後，幾完全消失於台灣？

參、各國轉型正義政策光譜：一個選擇題

觀察各國轉型正義經驗，要談未竟之功，可能必須先面對路徑選擇問題，否則，實在無從回答：應該做，但還沒有做到什麼？

從理論角度言之，談及轉型正義的制度路徑選擇，經驗上主要有三：

- （一）制定新的刑事立法、所謂行為人導向的刑法處理，不論採取的是完全的刑事追訴、放棄、抑或有條件地採取與放棄刑事追訴。
- （二）藉由特別委員會或機關，澄清過去之歷史。
- （三）平凡、重建、補償、回復名譽。

上述這三個路徑，當然不是彼此互斥，更多的是交互運用，排列組合，隨時間與發展而調整重組，但確實不常看到有國家全面性的、三個路徑全盤採納，更多的其實是不同的國家著墨之重點不同，例如在台灣，即便有2016年《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》的制定，我們只出現過第三個路徑，2017促轉條例的出爐，才有了開啟另外兩個路徑的可能性。

沒有一個國家的轉型正義，不是落入其面對的具體氛圍而面貌歧異。談到轉型正義的政治目標，常見包括歷史正義、意圖澄清過往歷史，為人津津樂道之南非模式的和解，乃至於許多舊勢力持續存在、或範圍極為有限之平反措施等，所呈現之維持政治穩

定性的思維，例如南美洲阿根廷、智利等國的經驗。我們可以發現，各國實踐轉型正義，從來都不是一個理念實現過程，而是必須箝入各國面臨之政經社文化等環境，不管是政治與社會菁英之更迭，民主化政府與社會所擁有之資源，在特定國家中，還要加入精神、宗教、世界觀等之意識觀點（南非是、台灣就幾乎不會有），複雜的國際關係與環境。One size can't fit the all，這個制度論的標準談法，同樣適用於轉型正義，重點不在仿效先進國家，甚至不在「什麼是理論上最完整的轉型正義」，而是，何一轉型正義組合，是台灣社會所需要與選擇的。

就以向屬辯論焦點的「追究加害人」為例吧，轉型正義常見兩個不同的路線：報應式與修復式正義，前者重在加害人的罪責，後者則側重受害者之利益。主張追究責任的報應式正義，首重刑事追訴作為轉型正義手段，雖然說，它也經常帶來刺激與激怒舊政權支持者的不穩定效果，使得透過轉型正義，意圖達成和平、解決衝突之效果更加難尋。南美洲諸國，八〇年代受到刑事訴追的軍方將領，大喊雙重標準，控訴政府為何不追究當年指示軍方行事的政治領袖；悲劇如2013年孟加拉，國際刑事法院判決1971年獨立戰爭時犯下戰爭暴行的穆斯林政治人物，應為其當年犯行負責，結果引發穆斯林群眾的暴力示威抗議，造成多人死亡。

相對的，修復式正義，不在追究加害者責任，而重於受害人及其需求，透過調查報告與對話之過程，尋求加害人與被害人間建設性關係的建立。它主要以真相委員會、補償被害人等方式，作為轉型正義的手段，舉世聞名的南非真相與和解委員會，即是採取修復式正義的著名例子。吾人常聽聞將轉型正義與修復式正義直接劃上等號、以為南非真相和解就是轉型正義唯一作法的誤解。國際上採取修復式正義的國家不少，例如蒲隆地的Ubushingantahe、盧安達的Gacaca、東帝汶的Lisan、莫三比克的Magamba、烏干達的Matu Oput等，當代已經作出清晰的劃分，說「西方國家採取者皆為報應式、而其他非洲『土著型國家』則較多有修復式轉型正義之呈現」（常見諸於西方學界評價），易言之，企圖以文化背景差異，解讀不同轉型正義模式的選擇，事實上力有未逮，德國、波蘭等國的刑事追訴手段，其實便夾雜著相當的修復式正義內涵。

肆、才要開始的台灣社會抉擇時刻

個人並不真的認為，關於轉型正義、所謂轉型正義之法（*lex transitus*）的政策，台灣社會早已做出抉擇。從被害人補償、極有限的平反、追討黨產，到促轉會歷經四年的準備，如果暫且拋開促轉會最終意圖傳達的訊息，讓我們套用蔡總統在2016年就職典禮上的用語：台灣的轉型正義，毋寧要和解，明顯比要真相多，這是不同時代政治菁英之決定產物。在知識上，在邏輯上，這很難理解，在政治上，在政治菁英的行動上，它很台，不意外地合乎這塊土地上的結構性狡詐，政治上此然，社會上也不例外，多數台灣人，似乎不見容大喊國王沒穿衣服的小孩，如何能容忍自揭瘡疤？

要說轉型正義的未竟之功？可能必須先回答這一題：面對應報式、修復式正義的追尋與選擇，不論何者，其實都有著共同基礎：揭露真相。令人尷尬的，台灣社會連揭露真相，都猶豫不決，或應該說：畏縮不前，畏首畏尾，惶恐不安，甚至驚惶失措，看看當前主政下的國安情治單位，要用承平正常國家的國家情報工作法制，去保護威權時期作為體系性國家暴力幫兇之徒，可知一二。

要揭露真相，不可能不曝光加害人，至少其圖像、結構、散佈，只有清楚理解與掌握過去，台灣社會才能真正抉擇：轉型正義，台灣要的size，究竟該如何精準裁剪。促轉會的工作，給了我們一個基礎，立法院接下來「理應上演」的立法，是否牽動社會的關注，通往如何內容之意志（或無意志），才是真正的轉型正義未竟之功，那個已竟之業，才有被評價的可能與意義。◆