

國立台灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science  
College of Social Sciences

National Taiwan University

Master thesis

轉型正義在台灣政經發展中的角色定位

The Role of Transitional Justice in Taiwan



Jaw-Nian Huang

指導教授：蕭全政博士

Advisor: Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D

中華民國 97 年 10 月

October, 2008



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

轉型正義在台灣政經發展中的角色定位


**The Role of Transitional Justice in Taiwan**

本論文係黃兆年君（學號：R95322020）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 97 年 10 月 3 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

 (簽名)

(指導教授)







# 謝辭

這本論文，探討的是台灣的轉型，但換個角度看，它真正見證的是我的轉型。離開家鄉到台大求學，至今已逾六個年頭，值得欣慰的是，入寶山的我，並沒有空手而歸。大學四年，我對書本下的功夫較少，花相對多的時間與精力在公共參與上。不論是台大學生會，或是行政院青年事務，不僅豐富我的青春歲月，更要緊地，這些經驗讓我認識到：世界，沒那麼簡單，而我，似乎不夠複雜。

改變世界一點點，一直是我的人生目標。但改變世界必須先了解世界，所以，改變世界就要從改變自己做起了。研究所賜給我這個寶貴的機緣。它稍稍彌補了我從前書讀得不夠多的遺憾，也讓我更確定未來的生涯走向。生命是不斷累積，但累積到某個階段，量變會產生一些質變。寫論文的過程，就改變了我。並不是因為它多麼透徹地洞悉了什麼複雜的問題，而是因為它用世界的面貌刻畫我，把我變得不那麼簡單了一點。我從中得到些許成長，也蘊積著改變世界的能量。

能有這些成長，首先要感謝我的指導教授，蕭全政老師。他教導我如何去探究真實的世界。從他那邊習得的政治經濟學，不只是洞悉社會運作的治國之道，也是供人安身立命的一套生命哲學。在智慧上得到的啟發，我一輩子也受用不盡。

其次要感謝兩位口試委員。謝謝吳叡人老師，是他帶領我進入轉型正義的世界。這個啟蒙，帶給我的不只是知識的洗禮，還讓我感染那熱誠、勇敢的治學與處世態度。口試時，他特別提醒了「膽識」的重要，這點值得我好好思考。

謝謝陶儀芬老師，她在口試之後還花了時間耐心地提點我。不僅使我論文關懷的面向更加周延，更要感恩的是，從閒談中解決了我關於書讀得越多、腦袋越混亂的疑惑。讓我更堅定於下一個目標，更有動力在求知之路上繼續前行。

接著要感謝三位對我具有特殊意義的師長。謝謝蘇彩足老師，我從大一就很欣賞她注重理解、強調互動的教學風格，我對於學術研究的興趣，就是從她的課堂中逐漸培養而來。也謝謝趙永茂老師，他是我大學四年的班導師，對我始終照

頗有加，也不斷地鼓勵並期許我，將來要勇於實現社會關懷、政治實踐的理想。還要謝謝周繼祥老師，他是我擔任學生會長時的指導老師，那陣子跟著他學習，從應酬飯局到參訪中國大陸，獲得寶貴的實務經驗，也增廣了我的見聞和視野。

除此之外，修習研究所課程時，承蒙多位師長的教導，使我的求知慾得以滿足，也讓我的學識有所長進。這些對我有教導之恩的師長，包括許介麟老師、曹俊漢老師、林水波老師、吳庚老師、古登美老師、明居正老師、張亞中老師、洪永泰老師、彭錦鵬老師、江瑞祥老師，以及陳淳文老師。在此由衷表達謝忱。

六年多來，我也從朋友身上學到許多，有必要在此致謝。文鈺、威中等學長姐，總給我如兄長般的關懷和支持，陪我說話、幫我擋酒、勸我讀書、教我為人處事，讓我一路走來，各方面得以進展順利。承志、建宏、庭璋、拱辰、倬劭、佑龍、韋婷等好友，我們時常替彼此夢想打氣，這些關心和砥礪，伴我完成了這本論文，也將是我繼續追求夢想時很重要的精神支柱。晉誠、君綸兩位室友，總是與我分享好事、幫我分擔麻煩事，包容我的壞習慣和糟糕情緒，並與我共同度過難關。此外還有許多值得感恩的朋友，無奈篇幅有限，唯有在此一併致謝了。

當然，對女友林霖的感謝，是絕對重要而無從省略的。她的陪伴，不只是快樂的泉源，更讓我的心靈有所寄託。寫論文的日子裡，她的叮嚀令我生活不至於脫序；她的鼓勵使我意志力得到支撐；她對枯燥論文話題的包容，則讓我時常獲得意外的寫作靈感。在這邊，我想藉機對她說：「謝謝妳，有妳真好！」

最後，最最重要的，是要感謝我親愛的家人們。謝謝最疼愛我、最支持我的爸爸、媽媽、阿嬤和過世的阿公，他們為我付出無止境的愛與信任，讓我從小到大從未有過後顧之憂，得以自由自在地探索和成長。每當讀書、寫論文感到疲累，只要回家一趟，我就能獲得滿滿的幸福和活力。也謝謝姊姊和姊夫，他們幫我負擔研究所的學雜費，並時常關心我、照顧我，讓我能放心致力於自己想做的事。溫暖的家，永遠是我最摯愛的精神港灣。「謝謝你們，我愛你們！」

2008.11.23 於台大男四舍 424 室

# 摘要

「轉型正義」指的是從威權或極權體制轉型為自由民主體制的特定國家，對前體制下政府侵犯人權的案件所做的因應及處理。二十世紀末轉型正義的普世化，是二次戰後伴隨第三波民主化、後冷戰全球化潮流而來的歷史產物。轉型正義的價值內涵，是以人權規範作為正義標準；但轉型正義的角色定位，則除了保障人權、鞏固民主的普遍性目標之外，還要依循特定國家整體政經合理化的邏輯而運作，以解決其特殊的生存發展問題。這可以從西班牙、阿根廷、東德、捷克斯洛伐克、南非等第三波民主化國家的經驗得到證明。

台灣民主化之後所面臨的最大挑戰，在於被外導型威權轉型所弱化的主體性和整體性，這同時構成了實踐轉型正義的結構困境；所以，台灣威權轉型的最合理方向，就在於確立能體現主體性和整體性的「國民政經體制」。因此，轉型正義在台灣政經發展中的角色定位，除建構自由民主的正當性外，還要致力於共同體意識的培養，並協助國民政經體制的確立和運作，以維繫台灣的主體性和整體性。在台灣，轉型正義的過程，必須是一種投資「社會資本」、增進社會信任的過程，而將「審議民主」納入轉型正義的過程，則可望發揮一些正面的效果。

**關鍵詞：**轉型正義、台灣的轉型正義、外導型威權轉型、「一個中國」原則、台灣主體性、「國民政經體制」





# ABSTRACT

“Transitional justice” refers to how a country which just transformed from an authoritarian or totalitarian regime to democracy deals with the violation of human rights in the past. Since the Second World War, the universalization of transitional justice in the end of the 20<sup>th</sup> century has been the historical product along with the third wave of democratization and the post-Cold War globalization. The values of transitional justice are human rights; however, the role of transitional justice is not merely to pursue the universal goals to protect human rights and consolidate democracy, but also to follow the logic of rationalization of a specific country’s political economy in order to resolve its problems about survival and development. The above-mentioned arguments can be demonstrated in studying some of the third wave of democratization countries’ experiences, including Spain, Argentina, East Germany, Czechoslovakia, and South Africa.

One of the most serious challenges during Taiwan’s democratization processes is that the Taiwan’s subjectivity and wholeness were strongly softened by the external-induced authoritarian transformation, which also increased the difficulties in putting transitional justice into practice. Hence, the most rational direction of Taiwan’s authoritarian transformation is to establish “the national political economic regime”

which has capacities to ensure Taiwan's subjectivity and wholeness. Therefore, the role of transitional justice in Taiwan is to foster community's common values and help make the national political economic regime be established to function. It is necessary for Taiwan to invest social capital and enhance social trust in the transitional justice processes; besides, there might be some positive effects if bringing deliberative democracy into the transitional justice processes.

**Key Words:** Transitional justice, Taiwan's transitional justice, external-induced authoritarian transformation, the "one-China" principle, the Taiwan subjectivity, "the national political economic regime"



# 目錄

口試委員審定書 I	
謝辭 III	
中文摘要 V	
英文摘要 VII	
<b>第一章 緒論</b> .....	1
第一節 研究緣起.....	1
第二節 文獻檢討.....	3
第三節 分析架構.....	11
第四節 章節安排.....	15
<b>第二章 轉型正義在全球政經變遷中的歷史結構定位</b> .....	19
第一節 冷戰時代東西之間的意識形態對抗.....	20
第二節 1970 年代後西方對人權的積極宣揚.....	23
第三節 後冷戰全球化之下自由民主的勝利.....	25
第四節 轉型正義：全球歷史變遷的產物.....	28
<b>第三章 轉型正義在第三波民主化國家中的角色定位</b> .....	31
第一節 西班牙.....	32
第二節 阿根廷.....	37
第三節 東德.....	43
第四節 捷克斯洛伐克.....	49
第五節 南非.....	54
第六節 綜合討論.....	59
<b>第四章 台灣威權政經體制的確立、發展與轉型</b> .....	65
第一節 對日接收、國共內戰與威權體制的確立，1945~1950.....	66
第二節 東西對抗、「和平共存」與威權體制的發展，1950~1971.....	77
第三節 東西和解、南北對抗與威權體制的軟性調整，1971~1984.....	92
第四節 美國新保護主義、後冷戰潮流與威權體制的轉型，1984~1996.....	100
<b>第五章 轉型正義在台灣政經發展中的角色定位</b> .....	109
第一節 威權轉型政經挑戰與台灣實踐轉型正義的結構困境.....	110
第二節 國民政經體制的確立與轉型正義在台灣的角色定位.....	122
第三節 台灣轉型正義歷史案件的合理評價方式與處理途徑.....	130
<b>第六章 結論</b> .....	145
<b>參考文獻</b> .....	151



# 表目錄

表 3-1 第三波民主化國家轉型初期之轉型正義角色定位與處理途徑 63





# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起

「要法辦與懲罰，還是寬恕與遺忘？」這是杭亭頓（Samuel P. Huntington）在其《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》（*The Third Wave: Democratization in the Last Twentieth Century*）中所提出新興民主國家面臨的一項重大難題。亦即，處在脫離威權體制、邁向民主體制的轉型階段，新民主政府該如何對舊威權體制下蹂躪人權的事實進行處理的難題（Huntington, 1994: 235）。這即是一般政治學界所討論的「轉型正義」（transitional justice）。雖然杭廷頓尚未使用轉型正義一詞，但實則已對其所指涉的內容做了大篇幅的探討。

從二次戰後至 1980 年代中期，台灣經歷長達四十餘年國民黨一黨專政的威權統治，期間自有不少威權政府對人民從事人權壓迫的事例。這些曾被學術文章納入轉型正義處理範圍的歷史案件，大致上包括 1947 年發生的二二八事件（吳乃德，2006；徐永明，2006；楊長鎮，2006；江宜樺，2007；陳芳明，2007a）、1950 年代初期實施的農村土地改革政策（徐世榮，2007）、主要集中在 1950 至 1960 年代的白色恐怖事件（吳乃德，2006；徐永明，2006；楊長鎮，2006；江宜樺，2007；陳芳明，2007a），以及國民黨黨產與黨營事業的問題（汪平雲，2006）等等。

1987 年解除戒嚴之後，台灣經歷了一連串政治民主化過程，1991 年動員戡亂終止、國會全面改選，1996 年總統首次直選，2000 年中央政府完成政黨輪替；不論在李登輝擔任總統的國民黨執政時期，抑或陳水扁主政下的民進黨執政時期，對於前述一般認定的轉型正義問題，都做過某種程度的因應及處理。

李登輝擔任總統時，1989 年嘉義市建立了全台第一座二二八紀念碑，其後絕大部分縣市紛紛跟進。1990 年行政院成立「研究二二八事件小組」探究二二八事件的真相，同時成立「二二八事件專案小組」對政府提出處理的建議。1992 年「研

究二二八事件小組」的《二二八事件研究報告》出爐，旨在說明事實真相，但仍對數位關鍵人物的所作所為提出一些檢討；其中，蔣介石的責任，被指為「失察」和「考慮未週」。1995年李登輝總統代表政府向所有二二八受難者家屬公開道歉，同年立法院通過「二二八事件處理及補償條例」，並由行政院據以成立「二二八事件紀念基金會」，處理二二八受難者或家屬申請補償事宜。1996年行政院通過訂定二二八為國定假日。1998年政府亦成立「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會」，針對白色恐怖的受難者或家屬進行補償。

陳水扁擔任總統時，「二二八事件紀念基金會」繼續擴大對二二八事件的真相調查，2006年完成《二二八事件責任歸屬研究報告》，認定蔣介石是事件元兇，陳儀、柯遠芬、彭孟緝等軍政人員應負次要責任；另外，也指出其他特定人物或特定社會角色的責任。隨後民進黨政府強調蔣介石是二二八事件元兇，展開一連串的「去蔣（中正）化」運動，2006年8月把中正國際機場改名為桃園國際機場；隔年3月，又把中正紀念堂改制為台灣民主紀念館，12月更將廣場上「大中至正」牌匾，更名為「自由廣場」。2007年2月28日（二二八事件二十週年），國家級的「二二八國家紀念館」在陳水扁總統親自揭牌之下成立；同年12月，「台灣民間真相與和解促進會」，在吳乃德、吳叡人等四十多位法政學者、社運人士發起下成立，預計在三年內完成一本民間版的真相與和解報告。2008年1月12日，「討黨產公投」在民進黨推動下舉行，同意比率達91.46%，但因投票率26.34%過低而未能通過。

從上列概述可知，從威權落幕至今為止，台灣的新民主政權對過去人權壓迫事件的回應及處理情況。在這些轉型正義措施當中，有一部份的確是被公認為有助於促進社會和諧，例如公設紀念碑、總統代表政府道歉、賠償受難者、制訂國定假日等等；另有一部份，則被視為各族群團體間仍有爭議存在，例如各類真相調查報告、討黨產公投等等；但更有一部份，不僅無益於社會和諧，還加深族群分裂，使得市民社會無法理性審議公共政策，甚至激化朝野藍綠的對立，間接導



致國家施政持續陷入空轉，其中最明顯的例子，莫過於一系列「去蔣化」運動了。上述這些措施，都被一視同仁地掛上了「轉型正義」的大義旗號，不管它是否會傷害特定族群、是否能滿足社會觀感、是否有助於台灣整體發展，只因為它們的確都在因應或處理威權政府的人權迫害問題。然而，台灣在實踐轉型正義時，難道只需要考慮到彰顯人權和民主的正當性就足夠了嗎？難道不該更加兼顧到台灣整體的公共利益嗎？哪些轉型正義措施，是已經做了但其實對台灣整體有害？哪些轉型正義措施，是尚未實踐但才真正對台灣整體有利？這一連串的疑問可以歸結到一個最根本的問題，那就是，轉型正義在台灣政經發展中，究竟應該扮演何種角色、呈現何種面貌，才能對台灣整體生存發展發揮助益？

因此，本文目的在於釐清「轉型正義」在台灣政經發展中的合理角色定位。本文試圖在對台灣的生命特質和未來需要進行總體衡量之後，替現階段置身於後冷戰時代、威權轉型後的台灣，找出整體政經合理化的方向及內容，並在此生存發展策略下，定位轉型正義所應扮演的角色，及所能發揮的作用。



## 第二節 文獻檢討

### 壹、 轉型正義的價值內涵與角色定位

1995年出版的 *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon With Former Regimes* 是第一部以「轉型正義」(Transitional Justice) 為名的學術專書。Neil J. Kritz 在該書開頭處討論〈轉型正義的兩難困境〉(The Dilemmas of Transitional Justice)，文中指出，一個從壓迫體制轉型至自由民主體制的國家，如果想要劃清新、舊體制之間的界限，並且樹立民主體制的公信力，一個方法是對前政府的壓迫者或從中獲利的人，採取激烈的報復行動，另一個方法則是堅守新政府所代表的民主法治原則；而這兩者之間所隱含的緊張狀態，即是貫穿「轉型

正義」的基本構成要素。此一兩難問題充分反映在起訴、審判等刑事制裁（criminal sanctions），及行政機關淨化（purge）等非刑事制裁（non-criminal sanctions）之上。另外，該文還概述幾項轉型正義的重要議題，包括承認過去的歷史、賠償和平反、外國政府和國際組織的角色，以及轉型正義的資金來源等等。最後，Kritz 傾向認為，經由法治（rule of law）所達成的正義與和解，將避免舊體制的壓迫再度發生，進一步替新興民主體制奠定穩固的基礎（Kritz, 1995: xxix-x1）。

Ruti G. Teitel 所著 *Transitional Justice* 一書，旨在從歷史性和比較性的角度，分析從非自由體制過渡到自由體制的政治轉型時期，法律如何回應過去體制所遺留的問題，及其如何建構自由化的前景；並試圖將「轉型（期）正義」（Transitional Justice）和「轉型期法學」（Transitional Jurisprudence）發展成一套規範性的典範。Teitel 指出，轉型時期的法律，並不墨守民主平常時期的法治原則，而會受到轉型時期政治價值的影響，使得法律體系內各價值間產生衝突，此一特質充分表現在刑事、歷史、補償、行政和憲法等正義面向上。轉型時期的法律，亦是一種象徵政治更替的主要儀式，其中又以轉型期法律程序的落實最具重要性，經由法治的實施及對人權的保障，在否認非自由意識形態的同時，也建立起自由化意識形態的正當性。由此可見，轉型時期的法律既受限於政治，又超越政治，有助於重新建構公共社會對於自由的政治認同（Teitel, 2000: 213, 215-223）。

Teitel 亦指出，「轉型正義」的概念，即是上述轉型時期的法律反應所表達出的正義概念；它並不像基進的現實主義所主張的只遵循權力平衡，亦非理想化地服膺一種封閉性的普遍規律，而是在理想的法治概念與現實政治之間的一種平衡。因此，轉型正義擁有其規範性的關懷，即為了引導建立持久的民主體制，對過去壓迫統治的最適當反應為何？簡言之，轉型正義就是出於自由民主考量下的一種經過妥協的、非理想性的正義，其內涵受限於或取決於該社會的歷史和政治條件。至於這種妥協能否因為出於自由民主考量而得到正當化，唯有經過時間的考驗才能證明（Teitel, 2000: 213-214, 219, 223-228）。

## 貳、 轉型正義在第三波民主化國家中的角色定位

### 一、 後威權體制的經驗：西班牙、阿根廷

Georgina Blakeley 認為，西班牙的轉型正義，在 1970 年代後期是出於促進民主順利轉型的考量，到了本世紀初則是以鞏固民主作為核心目標。1975 年佛朗哥死後，西班牙的轉型正義表現在「最初的轉型公約」(original transitional pact) 之上，亦即集體忘卻過去且不加處理的「遺忘公約」(pact of forgetting)，1978 年通過的富含妥協精神的憲法即是箇中代表；此一轉型正義模式，奠基在因恐懼和死寂而形塑的社會共識之上，雖然只達成政治調解 (political conciliation) 的效果，而未能實現真正的社會和解 (social reconciliation)，但卻有助於民主體制的建立 (to establish democracy)。到了本世紀初，西班牙的轉型正義表現在「重新商議的公約」(renegotiated pact) 之上，因為社會團體開始挖掘荒蕪的過去，並重塑公眾的歷史記憶，國會更在 2002 年公開譴責發生於 1936 年的政變；這些轉型正義措施，出自市民社會的討論及辯論，也建立在政治衝突的基礎上，有希望達成真正的社會和解，更進一步鞏固民主體制 (to consolidate democracy) (Blakeley, 2005: 44-59)。

Carlos H. Acuna 認為，轉型正義的內涵即是新政府在民主轉型期間處理過去的人權侵犯問題，它也和民主體制正當性的鞏固息息相關；Acuna 比較阿根廷和智利的轉型正義經驗，並藉由分析軍隊和司法機關在新民主體制下的角色，來評估兩國的民主鞏固程度。假如一國軍隊符合「持有特權的程度低」及「違抗憲法權威的程度低」兩個條件，則可被視為民主國家；阿根廷軍隊已經從 1980 年代的低度特權、高度違抗憲法權威，過渡到 1990 年代後的低度特權、低度違抗憲法權威，因此算是達到了民主的「非最適均衡點」(non-optimal equilibrium)，此成果應可歸功於阿根廷官方與民間在轉型正義方面所做的努力；相對地，智利仍處於軍隊高度特權、中度違抗憲法權威的不完全民主之中，未來能否實現完全民主則端賴進一步的轉型正義措施。另外，不論阿根廷或智利的政治菁英，似乎都不願承擔司

法獨立判決下結果不確定的風險，而對國內外司法機關的獨立自主感到不安，很難想像這會是民主鞏固和深化的徵兆（Acuna, 2006: 206-238）。

## 二、後極權體制的經驗：東德、捷克斯洛伐克

Claus Offe 和 Ulrike Poppe 認為，轉型正義即是新民主政府為了確保未來民主信條的有效性及可靠性，而採取諸如法治(rule of law)、法律之前人人平等(equality before the law)等正義標準，去處理過去所留下的不正義問題；Offe 和 Poppe 描述並解釋 1989 年民主化的東德，及 1990 年統一後的德國所採取的相關政策，然後評估這些政策是否達到預期效果，抑或帶來了副作用。1989 年後東德的轉型正義，採取的是一種相較於其他後共產國家而言較為激烈的版本，亦即針對個人進行起訴和審判的法律制裁途徑，但成功判刑的案例極少，司法正義的成效並不顯著。1991 年依法成立「高克檔案管理局」(Gauck Agency)，負責整理和公開「史塔西」(Stasi) 的秘密檔案，並據此清查和淨化行政機關的人事，然而此一措施對基本的法治原則造成了嚴重損害。1992 年國會成立「調查委員會」，負責撰寫一份權威性的歷史調查報告，但 1995 年報告全文公佈，政治圈外幾乎沒人關注 (Offe & Poppe, 2006: 239-275)。

Carmen Gonzalez-Enriquez 認為，「政治正義」(political justice) 是一種對正義的政治操弄 (political uses)，涉及如何懲罰或補償舊體制所犯下的政治壓迫、經濟貪腐等罪行，反映在後共產國家身上即為「去共產化」(de-communization)；經過對六個中、東歐國家進行比較分析後發現，政治正義和民主鞏固之間並不存在絕對的關係。1989 年以後，中、東歐社會普遍對去共產化不感興趣，唯有捷克斯洛伐克和阿爾巴尼亞，經歷過較具規模的政府人事淨化措施。捷克斯洛伐克之所以如此，一個原因是民主轉型的形式，即共產黨未能在民主化之後維持執政地位，而是被新政治菁英所取代，另一原因則是該國擁有相對深厚的民主法治的政治文化；但 1993 年捷克和斯洛伐克分裂後，由於斯洛伐克政治菁英的意識形態較偏向前共產黨 (KSC)，因此政府機關的淨化行動也就暫緩執行。另一方面，阿爾巴尼

亞的去共產化雖然成功，卻仍陷於分裂和暴力的危機之中；可見，民主能否鞏固，和政治正義是否實現，並沒有絕對的關聯性（Gonzalez-Enriquez, 2001: 218-247）。

### 三、後種族隔離體制的經驗：南非

Alex Boraine 認為，爲了確保民主的鞏固及全體國民的和平未來，南非必須有效處理種族隔離體制所遺留的不正義問題。1995 年國會授權成立「真相和解委員會」(Truth and Reconciliation Commission, TRC)，標誌著南非追求正義既不採用集體赦免的方式，也不採用起訴和審判的方式，而是選擇了一種「赦免換取真相」的第三條路 (the third way)。赦免條款主要是爲了安撫仍掌有權勢的右翼份子和軍警部門，以免暴力衝突阻礙和平轉型的穩定進行；但赦免並非集體大赦，資格只限於坦白供認犯行的加害者，以促進真相的還原，而真相不僅可滿足受害者某種程度上的正義需求，也有助於社會的和解及國家的統一。可見南非的「赦免換取真相」是一種政治妥協，爲求和平而捨棄激烈的懲罰性正義，但卻透過人權文化的形塑及民主體制的鞏固，嚮往一個共善的未來（Boraine, 2000: 141-157）。

## 參、 轉型正義在台灣民主化歷程中的角色定位

### 一、民主政體轉型的觀點

根據吳乃德〈轉型正義和歷史記憶：台灣民主化的未竟之業〉的分析，台灣必須對轉型正義問題加以處理，才能有效保證台灣民主的未來。吳乃德描述台灣的轉型正義是「一萬多受害者，卻沒有任何加害者」，而且是一種「缺乏歷史正義的轉型」，他從四方面來解釋此一現象，首先是民主轉型後仍由國民黨持續執政十多年，它不可能自動推行轉型正義；其次是威權體制的高度經濟成就，導致不少民眾懷念舊時代；第三是殘酷的政治壓迫隨著冗長的轉型而逐漸減輕，民眾的道德憤怒也隨之降低；第四是政黨輪替後民進黨並未對轉型正義投入任何關心，稍後卻把它當作選舉鬥爭的工具，這可能使它的道德性和合理性遭到毀滅。儘管如

此，台灣仍須正視轉型正義問題，特別是歷史真相和歷史正義的部份，因為它們在培養一般公民的民主價值上具有重要的教育功能，唯有增進公民對民主體制和民主價值的信奉，台灣的民主政體才能得到鞏固（吳乃德，2006：2-34）。

江宜樺〈台灣的轉型正義及其省思〉一文，也是從民主轉型角度來界定轉型正義的涵義，即原先不民主的社會，如何處理過去的人權侵犯和集體暴行，以建立一個比較民主、正義、和平的未來。「國際轉型正義中心」(International Center for Transitional Justice, ICTJ)公佈的轉型正義具體內容包括：真相調查、起訴加害者、賠償受害者、追思與紀念、和解措施、制度改革，及人事清查；台灣除了「起訴加害者」和「人事清查」沒有動作之外，其他方面都已經有所努力。最後，江宜樺對台灣轉型正義的實踐提出三點反思：首先，轉型正義並非唯一價值，它與其他人類社會的各種理想間，可能無法完全相容。其次，追求轉型正義以達到社會和解的論證，不一定通得過事實的考驗。第三，轉型正義在台灣經常遭到政治人物的操弄，新民主政府的領導人甚至已經失去改革的正當性（江宜樺，2007）。

## 二、國家認同轉型的觀點

楊長鎮的〈雙重轉型與待完成的正義實踐〉主張，台灣的政治轉型是一種特殊的「雙重轉型」，同時牽涉到政治體制的「民主轉型」，以及國家（主體）認同的「去殖民轉型」；台灣轉型正義的特殊條件即是由政制轉型和國家認同轉型二者所構成。從第三代人權角度看，如果去殖民轉型未完成，自由民主也將無法獲得完整的實現；但在此基礎上追求轉型正義，便牽涉到國家主體的界定與認同，也勢將牽連到族群關係的挑釁或批判，而不只是人權罪行的追究而已。這即是台灣轉型正義的困境所在。至於可能的實踐方式，則是讓憲法協商成為轉型正義的協商的一環，亦即透過憲法階段性演進的思考，使國家主體由中國主體演進為台灣主體，讓族群間的正義協商可在民主制度之下進行（楊長鎮，2006：38-43）。

徐永明的〈追求台灣政治的轉型正義〉指出，台灣轉型正義的重要特質在於同時進行「認同」跟「威權」二者的轉型。台灣追求轉型正義的阻力，一方面來

自國民黨的民主轉型策略，即以「本土化」使民主改革者繼承威權遺緒，借此來規避正義的質疑；另一方面則來自血緣與政治認同的一致化，即中國人、台灣人的二分法，使社會不易對國家主體的認同，及政權的正當性達成共識，導致統獨兩派的正義觀嚴重分歧。因此，把血緣與政治認同脫鉤處理，應可當作建立共識性的轉型正義觀的一個起點，避免轉型正義淪為族群原罪或仇恨政治；例如前民進黨主席游錫堃自我定位為「華裔台灣人」，「華裔」和「台灣人」便分離了血緣和認同的一致性（徐永明，2006：30-35）。

### 三、歷史觀及文化認同的觀點

陳芳明的〈轉型正義與台灣歷史〉認為，台灣的歷史轉型是一連串和平改革的過程，並不是流血革命；所以處理轉型正義的問題，應該出於一種「共業」的歷史觀，才有辦法實現各族群間的共識與共生。台灣的民主化是在「民進黨與李登輝合作，李登輝與威權體制合作」下所造就的，民進黨並不是推翻國民黨的歷史勝利者，反而繼承了國民黨的權力，因此應該概括承受歷史留下的政治責任。這種共業史觀的轉型正義，即是把台灣所有族群都視為人權迫害事件的共同受難者，在此基礎上，各個族群才可建構出共識性的文化認同，以及共生性的文化主體，如此，台灣方能實現社會和解，真正「掙脫歷史的枷鎖」（陳芳明，2007a）。

### 肆、綜合檢討

上列文獻包括對轉型正義價值內涵的探討，以及特定第三波民主化國家的轉型正義經驗，還包括其在台灣民主化歷程中的角色定位，雖未能涵括全部，但已可大致勾勒出轉型正義相關研究的現有面貌。這些成果具有開拓性的意義和累積性的貢獻，有助於啟發未來的相關研究。然而，這些研究對「轉型」的解釋，及對「正義」的闡述，似乎顯現三點不足之處。

首先，在界定及理解民主化或威權轉型意義時，這些研究多只突顯整體轉型

過程中的政治面向，而忽略其與經濟、社會、法律、文化等其他面向間的制衡與搭配。第三波民主化國家研究方面，不論是後威權、後極權或後種族隔離的文獻，多是從民主政體建立及鞏固的角度來理解轉型過程，並檢驗轉型正義的實踐與民主政體的鞏固之間的關係。台灣研究方面，採取民主政體轉型觀點者，僅從理論上政體由威權變為民主的面向，來理解台灣的威權轉型過程；採取國家認同轉型觀點者，除了政體之外，還強調從去殖民或國家主體認同的面向，來反映台灣政治轉型的特色；至於採取歷史觀及文化認同觀點者，則是從和平改革的變遷途徑來理解台灣的歷史轉型，以與流血革命形成對比。可見，不論是從政體性質、國家認同，或變遷途徑的角度切入，這些研究對民主化或威權轉型的理解，多僅側重在政治面向而已。因此有必要納入其他面向做一整體性探討。

其次，在描述及解釋民主化或威權轉型過程時，這些研究通常只重視國內層次，而忽略國際層次，特別是國際政經勢力的制約與影響。第三波民主化國家研究方面，若非未曾針對轉型過程進行因果探討，即是將民主化的圖像聚焦在國內層次，卻忽略了國際局勢的籠罩和牽引。台灣研究方面，不論民主政體轉型、國家認同轉型、歷史觀及文化認同等任一觀點，都把威權轉型當作一個國內問題來討論；但事實上，它深受國際政經勢力的制約和影響，舉凡東西對抗、東西「和平共存」、東西和解、南北對抗，乃至於新保護主義和經濟區域化等趨勢，都對台灣的威權轉型具有直接而持續的影響。如果輕易忽略這些國際層次的分析，勢必誤導研究者對轉型歷程的全盤認識，進而誤判轉型正義在其間的角色定位。

第三，這些研究對轉型正義角色定位的界定，多只強調使未來自由民主得以實現，及讓過去人權壓迫事件不再重演等作用，但未有在替個別國家的生存發展進行總體利害得失衡量後，從其整體政經合理化內容及方向來定位轉型正義角色者。幾乎所有研究，都只從自由價值的體現和民主體制的鞏固來定位轉型正義的角色，即使在 Ruti G. Teitel「轉型期法學」的典範下，轉型正義可能是理想法治概念與現實政治的妥協，但其正當性仍被定位在未來自由民主的實現。另外，台灣



文獻中國家認同轉型的觀點特別指出，在台灣政治轉型歷程中，轉型正義除了扮演實現自由民主的角色之外，還扮演另一種去殖民化或形塑新國家認同的角色。無論如何，這些研究對個別國家轉型正義的角色定位，顯然都被賦予能夠實現自由主義式政治理想的期望，卻未必能滿足總體利害得失衡量下的政經體質和發展需要，因此有必要進一步探究轉型正義在個別國家政經合理化過程中的角色定位。

### 第三節 分析架構

#### 壹、 強調「事實」層面的典範

根據蕭全政〈兩種社會科學典範〉的說法，社會科學基本上是在聯結理論與事實間之對立關係，由於對理論與事實層面的不同強調，而產生兩種極端對立的理論典範。強調理論層面典範的科學哲學，主張不變的本體（本體論）、超時空而理性的歷史社會觀（宇宙論）、原子式的個人觀（人生論）、主客二元且主觀思維先於客觀存在（認識論）；相對而言，強調事實層面者，卻堅持變的本體（本體論）、相對時空因果性的歷史社會觀（宇宙論）、被結構化的個人觀（人生論）、主客合一且客觀存在先於主觀思維（認識論）（蕭全政，1994a：59-62, 70-75）。

根據蕭全政〈何謂政治經濟學？〉的說法，強調理論與事實層面兩種社會科學典範的科學哲學，分別對應到演化論與歷史結構論兩種觀點的政治經濟學。演化論的觀點，以自然法為先驗前提，強調在此不變的理性自然秩序和理性運作法則下，歷史社會進行超時空的演化性發展，又在人具有自利（self-interested）和理性行為（rational behavior）此一核心傳統下，著重以個體主義為中心來分析政治經濟行為，因此政治經濟學漸進式地往終極理性的方向發展；相對而言，歷史結構論的觀點，則是以被結構化的特定行為主體（無論是國家、階級甚至是個人）為中心，展現主體與客體間的衝突和矛盾，及其歷史的因果性和時空的相對性，因

此政治經濟學反映出特定主體在歷史脈絡中的結構特性，視這些行為主體的特質與需要而取捨，並沒有放諸四海而皆準的道理（蕭全政，2003：5-14, 24-28）。

本文將以強調事實層面、歷史結構觀點的政治經濟學，作為全篇研究的上位典範。因為筆者認為，相較於強調理論層面者而言，強調事實層面的典範所隱含的生命哲學和歷史變動哲學，及其所導引出的政治經濟理論，較能突顯個別國家作為一個分析對象的獨特主體性；因此較有能力把個別國家放在特定時空的歷史結構中來做思考，以有效解決該國內外所面臨的各種生存與發展問題。循此典範進行歷史因果的探討，應有助於釐清第三波民主化國家及台灣政經轉型過程的整體性圖像，進而找出轉型正義在其整體性圖像中合理的角色定位。

## 貳、 國家機關與民間社會

本文希望以國家機關與民間社會間關係作為架構，描繪出特定第三波民主化國家和台灣的威權、極權、種族隔離等前壓迫體制及轉型的較完整圖像，以作為釐清轉型正義在此政經發展中合理角色定位的歷史結構基礎。

根據 Jean L. Cohen 和 Andrew Arato 的說法，任何現代國家都可依據國家公權力的有無，將其內部分為國家機關與民間社會兩部份；而後者又可以細分為市民社會（civil society）、政治社會（political society）、和經濟社會（economic society）三個小部份。市民社會可界定為「（以市場為基礎的）經濟體系和（以公權力為特色的）國家機關間之社會互動領域，而主要是由親密團體（尤其是家庭）、社團（尤其是自動結社者）、社會運動，及各種形式的公共溝通所構成」；政治社會則是「由政黨、政治性組織和政治性的公眾（特別是涉及國會與其他民意機關者）所組成」；經濟社會主要是「包括從事生產與分配的組織，通常指公司、合作社等」。整體而言，政治社會與經濟社會都是根源於市民社會。政治社會基本上是介於市民社會與國家機關之間，而且扮演著其間不可或缺之協調性角色；同樣的，經濟社會亦

存在於市民社會與市場經濟體系之間，而且扮演著重要的協調性功能（蕭全政，2001：65-66）。

從國際層次看，任何國家的國家機關與民間社會，實存上都存在且運作於國際社會之中，因而與國際社會中的不同國家機關與民間社會發展出各種不同的互動關係，而且深受這些關係的影響或制約；其中，尤其是以來自國家為基本單位的競爭性國家體系（a system of competing states），和以市場機能而連結的世界性資本主義體系（a world capitalist system）的挑戰與壓力，更可能影響或制約該特定國家機關與民間社會的形構和相互關係。在國際社會體系的擴張過程中，從最初接觸的開始，強國即利用其優勢的政治或經濟力，依其國家利益而塑造、改變弱國的政治、經濟、社會，甚至文化結構性關係。弱國國內的各種相關結構關係，因而崩潰、重組、或被強化；其結果決定於強國與弱國國家機關及相關民間社會部門內各組織與團體力量的強弱，和其相互間的聯合與衝突過程。對一個開發較晚的國家而言，無論它是屬於政治上或經濟上的弱國，如何形塑、重整或發展其國家機關與民間社會間的關係，以迎向外來的政經挑戰和政經壓力，而確保其國家的生存與發展，一直會是一個關鍵性的課題（蕭全政，2001：66；1994b：88-89）。

從國內層次看，根據 Theda Skocpol 的說法，國家機關基本上是由一組在功能上相互分工的行政、治安及軍事組織所構成，並由一個行政權威（an executive authority）所領導、協調。國家機關運作於民間社會之上，而且基於國家公權力的賦予，從民間社會汲取資源，並利用此資源去創造、支持它的行政性與強制性機關組織；國家機關因而擁有特定的立場、特定的利害關係，及特定而與民間任何利益團體或社會組織不同的結構性地位。此外，國家機關會在不引起正當性危機（legitimacy crisis）或資本積累危機（accumulation crisis），或為化解此兩種危機，而對民間社會採取各種汲取性、保護性或生產性的措施，以確保其自身和整個國家的生存和發展。就特定國家的國內層次而言，國家機關要能出現且存續的最起碼條件，是中央權威（the central authorities）所累積的政治資源足以化掉（neutralize）

社會中離心行爲者（peripheral）的權力，而且能透過各種政經社文措施，而確保其政治正當性與資本的持續積累；這些政經社文措施中經常隱含著國家機關分別對於民間社會中的政治社會、市民社會和經濟社會的不同支配與主導機制（蕭全政，2001：66-67；1994b：83-87, 90-91）。

## 參、威權體制、威權轉型和轉型正義的涵義

在本文中，「威權體制」（authoritarianism）這個概念，強調以國家公權力為基礎的國家機關對於民間社會普遍的控制與支配關係，而不止如一般政治學者所謂的對於人權與公民權的剝奪與限制；它是一種整體性的政經體制，其政府對社會的支配與主導，發生在政治、經濟、社會、或文化等層面。因此威權體制意味著國家機關相對於民間社會而言控制著支配性政經資源，而在整體政經權力體系中具有支配性地位與主導性角色。在此概念下，「威權轉型」所涉及的即是整個政經體制的轉變，而政治民主化的意涵，也不止涉及人權的保護和公民權的體現，而是涉及政府與社會關問關係、社會上各種政經勢力形構、及政府政策取向的調整等。威權轉型之所以發生，乃是由於國家機關相對於民間社會而言控制的支配性政經資源產生顯著變化，使威權體制所隱含國家機關的支配性地位和主導性角色出現變遷所致。當然，國家機關所控制政經資源的相對多寡，直接深受國際政經勢力與政經變遷影響，尤其是涉及或來自競爭性國家體系和世界性資本主義體系者（蕭全政，2001：67；1996：289）。

在本文中，「轉型正義」指的是從威權體制轉型為民主體制的特定國家，對前體制下政府侵犯人權的案件所做的因應及處理；而這些因應措施及處理過程，除了具有建構自由民主正當性的作用外，更重要的是要協助達成國家整體政經合理化的方向和內容。換句話說，在轉型正義的價值內涵上，本文採取現有研究慣用的人權規範作為正義標準，凡是基本人權遭受政府不當侵害者，即屬於轉型正義

必須追究的範圍。但在轉型正義的角色定位上，除了現有研究普遍重視的形塑人權文化、體現自由價值、鞏固民主體制等作用外，本文特別強調轉型正義的實踐模式，應該依循國家整體政經合理化的邏輯而運作，亦即為國家整體生存發展的最高目標而服務。因為本文認為，政治智慧的精義在於權衡總體的利害得失，而非遵從抽象的道德教條，亦即以結果的善而非程序的善作為首要的道德目標；而特定國家的政經發展脈絡，唯有服膺於其整體政經合理化的邏輯來運作，才能獲得最大的生存發展空間。因此，想要探究轉型正義在特定國家政經發展中的角色定位，就要先通過總體利害得失衡量，找出該國威權轉型後政經合理化的方向和內容，以此通盤考量作為依據，才有辦法合理界定轉型正義的角色定位。

因此，倘若想要找出轉型正義在台灣政經發展中的合理角色定位，應以台灣整體作為方法上的主體，充分考慮其從戰後到後冷戰時代，這整個威權轉型過程中的內外政經動態及未來需要；這不僅要具體分析台灣內部的資源配置和權力結構，特別重要的是，還要將台灣整體置於亞太，乃至於全球政經發展的趨勢中予以動態審視。在此種宏觀而前瞻的角色定位下付諸實踐的轉型正義，才能在爭取國際間最大生存與發展空間之際，同時顧及內部最大可能的公平正義。

## 第四節 章節安排

本文目的在於釐清轉型正義在台灣政經發展中的合理角色定位。但在此之前，有必要對轉型正義在二十世紀末何以成為全球性議題，及其目前在跨國經驗的實踐上呈現何種面貌，先做一番探究與瞭解。因為探討轉型正義在全球政經變遷中的歷史結構定位，將有助於從長期宏觀角度建構對轉型正義的認識基礎，而瞭解特定第三波民主化國家的轉型正義經驗，則或許可以替同為第三波民主化國家的台灣，在如何實踐轉型正義上帶來一些啟示。

## 壹、 轉型正義在全球政經變遷中的歷史結構定位

本文第二章為「轉型正義在全球政經變遷中的歷史結構定位」。本章將探討以人權、民主作為價值內涵的轉型正義，如何在二次戰後逐漸發展成民主化國家不得不關注的議題。從冷戰時代東西之間的意識形態對抗，1970年代西方對普世人權的積極宣揚，一直到後冷戰全球化時代自由民主的勝利，本章將檢視人權和民主在二次戰後全球政經變遷脈絡中的發展，在此基礎上替轉型正義作出合理的歷史結構定位。之所以要到二十世紀末轉型正義才成為全球各地關心的議題，既是全球化潮流散播和放大西方政治價值所致，更是美國霸權基於自身政經利益而提倡人權、推廣民主的結果。



## 貳、 轉型正義在第三波民主化國家中的角色定位

第三章為「轉型正義在第三波民主化國家中的角色定位」。本章將探討西班牙、阿根廷、東德、捷克斯洛伐克、南非等第三波民主化國家的轉型正義經驗；其中西班牙、阿根廷代表後威權國家，東德、捷克斯洛伐克為後極權國家，南非則是後種族隔離國家。本章借用國家機關與民間社會的架構，對其前壓迫體制的形成、發展與轉型分別進行歷史因果的分析，嘗試找出個別國家整體政經合理化的方向及內容，在此基礎上界定其轉型正義的合理角色定位。對個別國家而言，轉型正義不只具有建構自由民主正當性的共通作用，更會為滿足特定時空生存發展需求的差異，而在各國整體政經合理化過程中，扮演不同的重要角色。

## 參、 台灣威權政經體制的確立、發展與轉型

第四章為「台灣威權政經體制的確立、發展與轉型」。本章以國家機關與民間社會作為架構，分析台灣威權體制及轉型的時空需求和因果特質。二次大戰之後，台灣從殖民主義的政經體制，轉為另一種外導型的威權政經體制；二二八事件即在此背景下發生。上海淪陷令戒嚴體制在台復活，但中央政府遷台卻使台灣的「國民經濟體制」得以發展。在韓戰爆發後「東西對抗」冷戰格局，及 1960 年代東西「和平共存」態勢下，「一個中國」原則賦予國民政府延續國共內戰、進行威權統治的基礎，及其在冷戰時代的國際地位；白色恐怖、土地改革、國民黨黨產和黨營事業問題，皆肇因於此脈絡之中。1970 年代，東西之間呈現和解氛圍，「南北對抗」卻引爆石油危機，「一個中國」原則被迫進行軟性調整。1980 年代，新保護主義及經濟區域化等國際趨勢，促成台灣一連串經濟自由化、國際化和政治民主化的發展，「一個中國」原則於是遭到徹底鬆動。

## 肆、 轉型正義在台灣政經發展中的角色定位

第五章為「轉型正義在台灣政經發展中的角色定位」。本章將基於第四章所描繪的整體性圖像，嘗試找出威權轉型後台灣整體政經合理化的方向及內容，據此釐清轉型正義在台灣政經發展中的合理角色定位。台灣威權體制的確立、調整與轉型，皆與「一個中國」原則綁在一起，呈現出台灣威權體制獨特的政經體質及生存發展基礎；因此台灣的威權轉型，就不只在於從威權政體到民主政體的轉型過程，也在於從「一個中國」原則鬆解，到台灣「主體性」確立的轉型過程。由此脈絡即可看出，威權轉型後台灣整體政經合理化的方向及內容，應在於形塑及確立能體現台灣「主體性」的「國民政經體制」。因此，轉型正義在台灣政經發展中的合理角色定位，即不止包括對人權、公民權的保障，乃至民主鞏固等問題，

更在於協助整體「國民政經體制」的形塑及確立。此種奠基於台灣總體利害得失  
衡量下的轉型正義，才真正對未來台灣總體生命的生存和發展發揮助益。





## 第二章 轉型正義在全球政經變遷中的歷史結構定位

本文目的在於探討轉型正義在台灣政經發展中的角色定位。然而，轉型正義並不是台灣單獨面對的一個特有問題，事實上，在二十世紀後期，它逐漸成爲世界各地（特別是第三波民主化國家）普遍關注的一個全球性議題。因此，在分析台灣之前，我們有必要先從全球性的視野，對轉型正義做一宏觀、動態的歷史結構分析，以了解轉型正義何以要到二十世紀末才成爲一個全球性議題。這個分析的用意有二：一則讓我們認識到轉型正義隨全球政經變遷而蔚爲風潮的普遍性歷史意義；二則以本章的普遍性分析，作爲後續章節中探討個別國家時的鋪陳，以突顯出個別國家轉型正義經驗之特殊性。

本章將檢視以人權、民主作爲價值內涵的轉型正義，如何在二次戰後逐漸發展成爲全球各地不得不關注的議題。本章分爲四小節。第一節是「冷戰時代東西之間的意識形態對抗」。二次大戰之後，以美、蘇爲首的東、西兩大陣營，循著意識形態的分野而展開長達四十多年的武裝對峙；人權和民主是西方陣營宣稱捍衛的意識形態，但基於現實需要，不僅蘇聯扶植許多極權國家，美國也在世界各地拉攏或支援了許多的威權國家。

第二節是「1970年代後西方對人權的積極宣揚」。1970年代起，隨著經濟區域化和新保護主義的潮流，美國和西歐各國開始向世界各地積極宣揚人權理念，並且鼓勵民主體制的建立；這直接或間接地促進了第三波民主化的發生，許多極權和威權國家陸續展開民主轉型，變成了新興民主國家。

第三節是「後冷戰全球化之下自由民主的勝利」。進入1990年代，冷戰的結束帶給美國重塑世界秩序的契機，人權和民主成爲其最有效的藉口或工具；而加速的全球化則有利於西方意識形態的散播，人權和民主於是晉身爲普世性的正義理念。

經過以上三階段的分析，在第四節中，我們將會發現，轉型正義的勃興是戰後全球政經變遷下的歷史產物。它之所以在二十世紀末成爲全球性的議題，既是第三波民主化提供充足的實踐場域所致，更是後冷戰時代的美國霸權和全球化潮流，致力於推廣西方普世價值的結果。

## 第一節 冷戰時代東西之間的意識形態對抗

二次大戰之後，國際舞台上已經展開兩大超級強國的鬥爭局面，美國和蘇聯成爲操縱半個地球命運的兩個國家，特別在韓戰之後更是如此；傳統的多極世界現在已經變成兩極世界，無論從戰略上或政治上看都是這樣，因爲意識形態在冷戰之中扮演非常重要的角色（Kennedy, 1998: 483, 491）。杜魯門在 1947 年 3 月發表「杜魯門主義」（the Truman Doctrine）演說，描繪了世界面臨兩種不同的意識形態抉擇：「一種生活方式是以大多數人的意志爲基礎的，它的特點是……免於政治迫害的自由。另一種生活方式是以少數人的意志強加於多數人爲基礎，這種方式依靠的是……壓制個人自由」。美蘇雙方都祭出意識形態的招牌，由於自由主義和共產主義都是全球性的思想體系，雙方都把全世界視爲一個權力鬥爭的舞台，不是屬於美國陣營，就是屬於蘇聯陣營。自此之後的世界局勢，用艾森豪的話來說，就是一場「正義與邪惡勢力」的「武裝對峙」（Kennedy, 1998: 492-493）。

### 壹、美、蘇建立兩極的意識形態集團

二次大戰之後，美、蘇兩大強權循著政經意識形態和地緣政治的差異，而展開東、西兩大陣營之間的冷戰對峙。1944 年布列敦森林（the Bretton Woods）會議的召開與 1947 年關稅貿易總協定（General Agreement of Tariffs and Trade, GATT）的簽署，使西方陣營確立以國際貨幣基金會（IMF）、世界銀行（World Bank）和

關稅貿易總協定（GATT）為主軸的國際經濟秩序；這對絕大部分的社會主義國家產生排擠作用。1947年，隨著蘇聯對西歐和南歐的擴張，美國發表杜魯門主義，其蘇聯問題專家肯南（George Kennan）提出「圍堵策略」（strategy of containment），打算從軍事、經濟及文化等面向全方位圍堵蘇聯。從長期來看，圍堵政策最重要的內容是美國大規模提供經濟援助，使得歐洲和日本能夠重建滿目瘡痍的工業、農業和城市，如此歐洲和日本受共產主義階級鬥爭和革命理論誘惑的可能性就會降低，同時也有助於減輕美國的防衛負擔，讓世界局勢朝有利美國的方向發展；在歐洲，這就是所謂的「馬歇爾計劃」（Marshall Plan）。在美國的協助下，曾被盟軍佔領的西德、義大利、奧地利、日本及南韓，建立起民主政治體制，雖然南韓在1950年代末逐漸走向軍人統治。另一方面，美國陸續與拉丁美洲諸國簽署美洲共同防禦條約；並在1949年與大西洋周邊盟邦合組北大西洋公約組織（NATO），其在軍事上所發揮的功效，就如同馬歇爾計劃在經濟上一樣，全歐洲只剩下瑞士、瑞典等傳統中立國、佛朗哥的西班牙，以及芬蘭、奧地利和南斯拉夫等情況特殊的國家，沒有加入任何一方（Kennedy, 1998: 497-498, 501）；1950年6月，韓戰爆發後，美國又先後與日、韓、菲、澳、台等太平洋國家，簽署雙邊共同防禦條約。除此之外，圍堵策略並非靜態的軍事主義，事實上，肯南大力支持文化接觸和文化交流，從內部促進蘇聯集團的轉變，雖然這需要好幾十年的時間才能見效（Nye, 2006: 231）。

相對地，蘇聯也成立東方集團，在軍事、經濟方面提出相對應的抗衡計畫。一方面為了阻止敵對的西方政權以軍隊入侵，另一方面，為了以優惠條件取得東歐的原料和資本設備，用來重建戰後的蘇聯及促進其經濟發展。蘇聯透過戰時外交、軍事佔領以及政變，扶植東歐國家成為其衛星政權，並迫使東歐各國（南斯拉夫除外）在1949年加入「經濟互助理事會」（Comecon），作為對馬歇爾計劃的回應（Spero, 1994: 330-331），但這組織其實是「榨取衛星國資源的一台新機器」（Kennedy, 1998: 499）。同樣地，針對北大西洋公約組織，蘇聯亦於1955年成立

了「華沙公約組織」(Warsaw Pact)。除了軍事實力之外，冷戰之初，蘇聯也因為是二次大戰的戰勝國，而使共產主義意識形態成為其重要權力來源(Nye, 2006: 39, 96)，冷戰時期，蘇聯便經常基於意識形態考量而對他國採取武力干涉行動。所謂的「布里茲涅夫主義」(the Brezhnev doctrine)，意指東方集團各國擁有「有限主權」，不得脫離華沙公約組織，亦不得挑戰在國內權力獨大的共產黨，否則蘇聯有權加以干涉；例如，蘇聯在 1968 年派兵至捷克斯洛伐克鎮壓「布拉格之春」，即是以此作為立論根據。

## 貳、東、西各自推銷意識形態至全球

東西之間的爭端不會侷限在歐洲範圍，美蘇各自向世界各地推銷自己的全球理論，以拉攏那些試圖從戰後廢墟上重建自信的國家，或至少阻止第三世界國家倒向對方陣營(Kennedy, 1998: 502-503, 514-516)。早在二次大戰法西斯主義的威脅之下，歐美民主國家就深感 1919 年「國際聯盟」(League of Nations) 盟約不足以約束締約國不得從事戰爭，並且尊重人性尊嚴的道德原則，因此從 1942 年的「聯合國宣言」、1945 年的「聯合國憲章」，到 1948 年的「世界人權宣言」等等，美、英、法等自由民主國家不斷致力於建立國際人權保護體系，將國內憲法保護人權的原則，轉化為世界性的規範(劉文彬，2005：207-215)。1950 年代和 1960 年代，美國曾提供軍事、經濟及政治上的援助，給某些實施威權統治的發展中國家，其目的在 1950 年代是為了圍堵共產主義擴張，在 1960 年代則是為了重構國際分工體系，並確保經濟穩定發展以維護美國跨國公司及其國民的利益，援助對象包括南韓、台灣、菲律賓，和一些拉丁美洲國家的軍人政權(蕭全政，1995：16-17)。

另一方面，趁著許多第三世界國家都急於擺脫「新殖民主義」的影響，蘇聯外交政策也向外擴張，希望扶植更多信仰馬克思主義的附庸國，使其戰略和政治地位有所提升。1950 年代蘇聯與印度、埃及、數個中東國家，以及一些宣稱反帝

國主義的非洲國家建立了良好關係；1960年代蘇聯在拉丁美洲也有所突破，除了和任何反殖民化的新興國家簽訂「友好條約」，提供貿易貸款，派遣軍事顧問之外，還以民族解放運動的堅強後盾自居。在蘇聯的鼓勵下，第三世界輿論帶有明顯的反西方色彩，從蘇伊士運河危機、越南問題、中東戰爭、拉丁美洲問題，一直到南非問題都是如此（Kennedy, 1998: 517-518, 520）。

## 第二節 1970年代後西方對人權的積極宣揚

在1970年代及1980年代，隨著歐美新保護主義的高漲，美國開始要求新興工業化國家進行經濟自由化、國際化，乃至於政治民主化。1970年代後，由於美元長期被高估，美國開始出現一種慢性的貿易赤字，生產競爭力也相對衰退，導致多邊開放貿易的政治共識受到損害；1973年以來的兩次石油危機，直接促使已開發國家新保護主義和經濟區域化的發展。除了希望避免外國競爭，美國的新保護主義者在開拓海外市場面臨障礙時，也逐漸轉而要求政府協助去打破外國的障礙（Spero, 1994: 89-92）。新保護主義者何以一反1960年代（含）以前的態度，轉而要求新興工業化國家進行經濟自由化、國際化，又支持其政治民主化？新興工業化國家1960年代以後的經濟快速發展，有賴於政治上的威權統治與經濟上的新重商主義。新保護主義者若有所斬獲，必然首先要求這些政府實施經濟自由化、國際化；其次則在這些國家的民間社會促成一支持多元主義的政經體制，即透過政治民主化與經濟自由化，以增加能結盟的民間夥伴，並弱化工具國家主義的威權政府（蕭全政，1995：17-20）。

### 壹、新保護主義壓力下美國鼓吹民主

從1973年至1989年，美國向其他國家積極推銷民主和人權政策。國會首先

發起此一呼聲，1974年初「國際組織與行動小組委員會」(Subcommittee on International Organization and Movements)在報告中敦促美國政府，把促進人權作為主要的外交政策目標。1976年國會通過在「國際安全援助暨出口管制法」(International Security Assistance and Arms Export Control Act)新增「人權條款」，規定國務卿向國會提出安全援助計畫時，應針對受援國家人權情況提出完整的報告，作為美援的依據。1977年通過的「國際金融援助法」(International Financial Assistance Act)也要求政府運用在國際金融機構的投票權和發言力量，阻止任何違反人權的政府得到援助。

始於1977年的卡特政府，將人權作為外交政策的一個重要面向，他確實終止對若干國家的經濟援助，並提升人權組織在政府機構中的地位，把人權納入「世界事務議程」之中。然而，並不是所有的威權國家都受到美國政府的制裁，儘管有像尼加拉瓜右派的蘇慕沙政府於1979年被推翻的例子，但是南韓、菲律賓、伊朗等威權政府，仍舊持續受到美國的支持。可見，人權外交雖然號稱是人道干涉行動，但其實背後隱含著國家利益，美國常常是基於戰略考量或經濟利益的考量，來決定是否對特定國家做出干涉行動(劉文彬，2005：240-242)。

雷根1981年上任初期，原本對拉丁美洲和亞洲威權國家的人權問題輕描淡寫，只強調向共產政權挑戰的必要性，但1983年起即採取積極行動，促進不論是共黨或非共黨的獨裁國家進行民主改革。其具體作法是成立「國家民主基金會」(National Endowment for Democracy)在海外推廣民主和公民社會的概念。事實上，卡特、雷根和布希執政期間，美國政府採取的是一種「民主版本的布里茲涅夫主義」：在其勢力範圍之內不能容許民主政府被推翻(Hungtington, 1994: 93-98)。

## 貳、 經濟區域化潮流中歐洲推廣人權

除了美國之外，同屬西方陣營的西歐也對民主、人權的推廣有所貢獻。1970

至 1980 年代的「赫爾辛基進程」(Helsinki Process)，源於 1975 年「歐洲安全暨合作會議」(Conference on Security and Cooperation in Europe) 在芬蘭首都簽署的「赫爾辛基最終議定書」(Helsinki Final Act)。該會議由蘇聯發起，目的在藉由調和歐洲民主與共產兩大集團的意識形態差異，力圖與西方國家關係正常化，用來掩飾蘇聯對歐洲的區域擴張(劉文彬，2005：222-224)。但一般對議定書第三部份保障人權的內容並無異議，該文件賦予人權和自由國際合法性，同時進行國際監督及施壓，迫使東歐共黨政府承諾實行自由化，也讓國內異議份子和外國政府要求自由化的努力得以合法。

或許是受到 1975 年「赫爾辛基最終議定書」的影響，隨著 1977 年 10 月歐安會議在貝爾格勒檢討議定書執行情形，「歐洲共同體」也開始針對人權主題展開積極的作為。從一些地中海歐洲國家角度看，加入歐洲共同體對其經濟是非常必要的，但如果想要取得會員資格，則實行民主政治是不可或缺的條件。因此，民主化過程對希臘、葡萄牙和西班牙來說，是與加入歐洲共同體同時並進的，因為歐洲共同體除了可以促進民主的實現，還具有防止成員國退化回威權體制的功能(Hungtington, 1994: 89-93)。

### 第三節 後冷戰全球化之下自由民主的勝利

雖然全球化(globalization)出現很早，但是到了二十世紀的下半葉，特別是 1990 年代開始，這一趨勢才得以以空前的速度開展到史無前例的程度；隨著冷戰的結束，美國為首的自由主義陣營獲得勝利，全球資本的跨國界流通，經由快速發展的資訊網路推波助瀾，今日全球化幾乎已經成為一股無法抗拒的浪潮(江啓臣，2003：272；張亞中，2007：371)。全球化的面貌不完全是美國造就的，但全球化的效應本來就會反映美國這個全世界最大經濟體所發生的事情(Nye, 2006: 84-86)，何況強權有其國家利益的考量，也有意識形態傳播的期待，因此，全球化

的面貌難免受到國際強權的影響（張亞中，2007：357）。

## 壹、 全球化散播西方普世價值

蘇聯垮台後，美國成爲唯一超強，全球化潮流顯然有助於散播其民主、人權等自由主義意識形態。因爲相較於世界其他文明，西方文明在勁敵退場之後顯得格外強勢：被用來取代「自由世界」(the Free World)一詞的「世界共同體」(the world community)，其實是一種把追求美國或西方利益，粉飾成具有全球正當性的委婉措詞。西方強權竭力運用各種國際制度、軍事力量和經濟資源，以維持自身優勢，保護既得利益，並推廣西方的政治及經濟價值；例如在政治場域，美國和其他西方強權便會誘導其他社會的人民，去接納西式的民主和人權理念（Huntington, 1993: 39-41）。隨著西方文明在全球正當性的提升，如果想要提高國際制度的正當性，使全球治理得以有效運作，就必須仰賴西式民主與課責機制的建立，因此世界各國應該從國內開始努力，加強國內政治過程的民主正當性，以幫助減輕全球化下的「民主赤字」(democratic deficit)（Nye, 2001: 2-6）。

另外有些學者開始主張西方文明乃是適用於全人類的一種普世文明。美籍學者福山甚至認爲，冷戰的結束不只代表東西對抗的和解，也意味著「歷史的終結」(the end of history)，亦即西方自由民主意識形態的大獲全勝。無論如何，可以肯定的是，作爲全球化的內涵之一，西方民主的價值與準則，隨著冷戰的結束與全球化的進行，而更加受到世界各地的重視與需求（江啓臣，2003：287-288）。

## 貳、 後冷戰美國重塑國際秩序

除了全球化潮流自然而然帶來的宣傳效果之外，冷戰的結束，也將促使美國更有誘因主動去推廣民主和人權等普世價值。因爲後冷戰時代，國際權力體系從



美、蘇兩強爭霸轉變為美國唯一超強的局面，加上世界經濟相互依存度增高，使得美國有必要設法重新安排國際秩序，於是民主、人權等普世價值就成了最好用的藉口。例如，冷戰後國際間的「新干涉主義」或「人道主義干涉」，無論是否以聯合國或北約的名義發動，事實上背後均受到美國的強力影響或支持（劉文彬，2005：242-253）。杭廷頓也認為，冷戰結束後，現代世界的主要衝突模式將反映在文明衝突上，此一局勢對西方的政策將有若干啟發。亦即，雖然長遠來講西方不得不努力學習並調適（accommodation）與不同文明共存共榮，但在短期仍需設法維持並強化既有優勢（advantage）。其策略包括把東歐和拉丁美洲等文化相近的社會整合進西方文明，也包括促進其他文明社會對西方價值利益的認同，還包括強化能夠反映西方利益與價值的國際制度等等（Huntington, 1993: 48-49）。

曾任美國助理國防部長的奈伊（Joseph S. Nye, Jr.）指出，在經濟與資訊全球化的時代，除了軍事和經濟力量之外，「柔性權力」（soft power）對美國的重要性也相對增加。柔性權力是指借助制度、價值、文化或政策等資源，經由設定議題或博取好感等方式，以影響他人行為來達成自己目的的能力。這種能力之所以變得重要，主要因為如今世界政治呈現三個層次，最上層是傳統的軍事議題，軍事力量相當單極化（美國是軍事唯一超強）；中層則是經濟議題，權力分配呈現多極趨勢（歐盟、日本、中國等同樣舉足輕重）；最底層便是跨國議題，如在恐怖主義、氣候變遷、傳染病等國際問題上，國家與非國家行為者之間的關係複雜、權力分散。這些經濟和跨國議題，都無法單靠軍事力量解決，而需仰賴各國多邊合作加以解決，柔性權力因而顯得重要。美國在柔性權力方面具備充裕的條件，因為民主、自由、人權等自由主義價值，接近普世標準而享有共通性，將會提升美國的可信度、吸引力，及對世界的影響力。因此，美國有能力創造有利民主的環境，在提升民主、人權和開放市場上扮演要角，特別在新興民主國家裡，形塑形象更加重要，例如可以透過昔日留美學生回國後位居要津，傳遞美國的理念和價值（Nye, 2006: 32-37, 44-49, 71, 104, 175, 220）。

## 第四節 轉型正義：全球歷史變遷的產物

何以「轉型正義」要到二十世紀末才成爲全球各地關心的議題呢？何以「轉型正義」直到 1990 年代中期才成爲學術專有名詞呢？這些問題，都要回歸到全球政經發展的歷史脈絡中來尋找答案。轉型正義包含了「轉型」和「正義」這兩個概念。既然轉型正義的定義是，從威權體制轉型爲民主體制的特定國家，對前體制下政府侵犯人權的案件所做的因應及處理。可見這裡的「轉型」指的是國家從威權走向民主的過程，而「正義」則是以人權規範作爲標準。從冷戰時代東西之間的意識形態對抗，1970 年代西方對普世人權的積極宣揚，一直到後冷戰全球化時代自由民主的勝利，這整個全球政經變遷的歷程來看，民主「轉型」成爲一波新的浪潮在世界各個角落發生著，而以人權爲內涵的「正義」又在冷戰結束後，正式晉身爲普世性的概念。於是「轉型正義」理所當然就成爲二十世紀末國際間不得不關注的議題了。



### 壹、 第三波民主化促進民主轉型

從 1974 年開始到 1990 年代的第三波民主化浪潮中，至少三十多個威權國家經歷了民主轉型的過程，這個盛況不僅讓轉型正義問題備受矚目，也提供轉型正義有被實踐的機會。雖然二次大戰後也有出現所謂第二波民主化，但除了西歐和日本幾個成功範例之外，就其規模或持久度而言都不如第三波民主化，事實上到 1950 年代晚期，全球政治發展已呈現強烈的威權主義色彩，出現所謂第二次回潮的現象。直到 1970 和 1980 年代，由於歐美新保護主義和經濟區域化的發展，美國和西歐各國基於政經利益考量，積極向外鼓吹人權和民主的理念，全世界開始普遍關注人權問題。

從 1974 年葡萄牙完成民主轉型起算的十五年間，民主化浪潮在 1970 年代末

期湧入拉丁美洲，1970 年末至 1980 年代出現在亞洲，到了 1980 年代末則吞沒了以蘇聯為首的共產主義集團。大約有三十個威權政府，被民主政權取而代之，至於其他威權國家，也發生大規模的自由化運動。第三波民主化浪潮替轉型正義提供了發展的溫床和實踐的場所，轉型正義因而成爲甫經歷民主轉型的國家必須認真面對的一項重要課題。

## 貳、 後冷戰全球化宣揚人權正義

冷戰結束後，美國成爲唯一超強，加上全球化帶來的同質化效應，有助於以西方人權規範爲內涵的道德原則，成爲普世性的正義觀。邁入 1990 年代之後，一方面隨著蘇聯垮台，西方自由民主價值獲得壓倒性的勝利及宣傳。另一方面，爲了維持或強化優勢的政經利益與價值，美國等西方強權持續宣揚民主和人權，並善用這些普世價值所帶來的柔性權力，甚至藉由新干涉主義移植至世界各國。

從全球政經變遷的觀點來看，以人權爲內涵的轉型正義，之所以要到二十世紀末才受到世界各地的普遍關注，既是全球化潮流散播和放大西方政治價值所致，更是美國霸權基於自身政經利益而提倡人權、推廣民主的結果。這一波歷史浪潮的洗禮，不僅提高了政治學者們對轉型正義的重視並投入研究，也大幅加劇新興民主國家對轉型正義的需求，及其民間社會對實現民主、人權等西方政治價值的嚮往。



# 第三章 轉型正義在第三波民主化國家中的角色定位

透過全球歷史動態分析認識了轉型正義的普遍性意義之後，本章則要探討西班牙、阿根廷、東德、捷克斯洛伐克、南非等第三波民主化國家的經驗，以突顯轉型正義在個別國家民主轉型過程中，所隱含的特殊性意義。本文認為，轉型正義的價值內涵，是以人權規範作為普世性的正義標準；但轉型正義的角色定位，則除了形塑人權文化、體現自由價值、鞏固民主體制等普遍性目標之外，還必須替特定國家整體政經合理化的方向和內容服務，以解決其特殊的生存發展問題。這種角色定位上的特殊性，將在本章對上述五個國家的分析中得到證明。台灣同樣身為第三波民主化國家，勢必不會例外。因此，後續章節在探究台灣轉型正義的合理角色定位時，便會以台灣政經體質的特殊性，作為總體權衡的出發點。

本章分為六節，依序是西班牙、阿根廷、東德、捷克斯洛伐克、南非，以及最後的綜合討論。之所以選擇這五個國家作為討論的對象，主要是因為她們分別可以代表威權（西班牙、阿根廷）、極權（東德、捷克斯洛伐克）、種族隔離（南非）等前壓迫體制類型，同時也涵蓋了歐洲（西班牙、東德、捷克斯洛伐克）、拉丁美洲（阿根廷）、非洲（南非）等第三波民主化盛行的範圍。當然，屬於後威權體制、位於亞洲的台灣，將於第四章和第五章再行討論。

本章在探討特定國家時，會先對前壓迫體制的形成、發展和轉型，進行歷史因果分析，並在此整體圖像中，找出國家整體政經合理化的方向和內容，然後在此基礎之上，找出轉型正義的角色定位。從分析結果來看，在民主化初期，西班牙的轉型正義是以「重建和平秩序」作為角色定位；阿根廷為「改造軍民關係」；東德為「促進國家統合」；捷克斯洛伐克為「實現民族自主」；南非則為「增進種族和解」。

# 第一節 西班牙

## 壹、 軍事獨裁威權體制，1936~1977

### 一、 內戰與佛朗哥政權的確立，1936~1955

1936年西班牙發生內戰，佛朗哥軍隊在德、義兩國奧援下，反抗並推翻蘇聯支持的共和政府；西班牙原有2,500萬人口，到1939年6月共100多萬人因戰爭而死亡，或因流亡而失蹤，其中戰爭初期共和派也殺了2萬人。1939年佛朗哥贏得內戰，建立了威權獨裁政府，對外在二次世界大戰中維持孤立，有助於政權的鞏固並防止被侵犯，對內則持續報復失敗的共和派，並嚴厲壓迫民間社會的自由和人權；1936至1944年的清算行動中，民族主義者處決了15至20萬同胞，雖亦有人認為最多不超過4萬（Rigby, 2003: 42-44）。

佛朗哥高壓政策的權力基礎，包括民族主義軍隊、擁護君主政體者、長槍黨人，還有支持其贏得內戰的天主教會（Kritz, 1995: 297; Huntington, 1994: 83）。除此之外，冷戰時期美國的支持也有助於其政權的鞏固，美國除了透過北約支持伊比利半島威權政府，以避免共產勢力向南延伸之外，1953年9月西班牙更和美國簽訂條約，讓美國在西班牙設立軍事基地，換取美國的經濟援助（Goldblatt, 2003: 133; Rigby, 2003: 49-50）。

### 二、 經濟改革與民間社會的發展，1955~1965

1950年代中期，西班牙面臨嚴重的經濟危機，顯示過去採行的保護主義政策失去作用，在戴伊（Opus Dei）等技術官僚的主持下，由政府主導的工業化過程於是展開，經濟自由化被認為可用來解除政治上的威脅，人們也要求加入歐洲和國際經濟體系。在凍結工資、貨幣貶值、對外開放市場等措施下，1960年代西班牙經歷了史無前例的經濟成長，加上觀光業和移民的刺激，更促進了文化、社會和

政治方面的變化（Bermeo, 1987: 218-219; Huntington, 1994: 71, 73）。

民間社會方面，工業化和都市化的趨勢，促進了勞工階級和現代中產階級的形成和茁壯；經濟市場變遷也帶動了政治場域各社會團體的發展，以工會組織、反對團體、天主教會、哥塔羅尼亞（Catalonia）及巴斯克（Basque）地區的民族分離運動者最為活躍；隨著產業關係的自由化，集體協商和社會動員等活動也漸趨頻繁。相對於民間社會反對勢力的發展，政府內部領導階層卻開始分裂，歧見主要存在於主張改革的技術官僚與拒絕讓步的極端右翼份子之間，前者認為唯有改革才能保證政權的存續，後者則堅持改革將帶領獨裁走向終結（Maravall & Santamaria, 1986: 74-75; Goldblatt, 2003: 135-137; Bermeo, 1987: 221-228）。整體而言，經濟菁英和中產階級傾向支持前一觀點，因為他們不只希望經濟安全、私有財產受到保障，還想加強與歐洲的經貿連結，但進入歐洲共同體的前提條件是承諾進行民主政治改革，於是威權獨裁顯得格外不合時宜（Malefakis, 1982: 220-223; Rigby, 2003: 50-53）。

### 三、擺盪在自由化與高壓政策之間，1965~1973

到了 1960 年代中期，在威權體制越來越不符合社會經濟需求，統治階層內部派系發生分裂的情況下，政府對民間社會的壓迫開始弱化，包括媒體審查的鬆綁、工會活動的開放等等；1960 年代末期甚至有統治菁英認為，歐洲化的趨勢意味著民主化已是不可避免的發展方向（Bermeo, 1987: 218-219）。

然而 1969 年，佛朗哥改任保守派的布蘭科（Admiral carrero de Blanco）擔任總理，政府回復採用高壓手段對付民間社會的反對力量，雖然成功收編了部份勞工運動，但對媒體、學生組織、民族分離運動等其他團體，並沒有發揮嚇阻效果，而且未能解決政府內部的派系矛盾；就連長期支持佛朗哥政權的西班牙天主教會，也因受到 1960 年代整個天主教世界轉向擁護人權的影響，而在 1971 年公開宣布放棄為該政權正當性背書的角色（Huntington, 1994: 84）。

### 四、經濟危機、佛朗哥逝世與民主化，1973~1977

1973 年被視為西班牙正式邁向民主化的時間點，一方面是因為布蘭科被巴斯克恐怖份子暗殺，令佛朗哥宣布卡洛斯（King Juan Carlos）為其指定繼承人，同時重新開啓有限度的自由化政策（Maravall & Santamaria, 1986: 77-80）。另一方面則是因為世界石油危機的爆發，讓完全仰賴進口原油的西班牙大受衝擊，出現貿易赤字、通貨膨脹、失業等經濟失序現象，使得威權政府再也無法基於經濟成就而取得統治正當性（Huntington, 1994: 55）。

1975 年佛朗哥死後，卡洛斯成為國王，政府宣佈將會釋放遭佛朗哥關押的政治犯，以安撫社會反對勢力，接著頒佈法令讓所有政黨合法化，但將共產主義者等左傾黨派排除在外，則是為了安撫右翼的軍隊。1976 年蘇瑞斯（Alfredo Suarez）擔任總理，即刻向國會提案開放普選及國會體制的政治改革法案，並獲得公民投票通過，以博取社會公眾的信任。1977 年蘇瑞斯在巴斯克民族分離運動者威脅抵制大選下，讓步並同意大赦所有的政治犯；但釋放恐怖份子又引發右翼軍隊的反彈，蘇瑞斯只好放棄徹底革新的主張，承認佛朗哥遺留制度的合法性（Rigby, 2003: 53-55）。

1977 年 6 月，民主選舉終於順利舉行，蘇瑞斯領導的中間偏右的中央民主黨（UCD）獲得 35.1% 選票成為最大黨，第二大黨是獲得 33.9% 選票的中間偏左的社會民主黨（PSOE）。投票結果顯示溫和中間路線獲得壓倒性勝利，也顯示左、右之間的均勢（Goldblatt, 2003: 137-138; Maravall & Santamaria, 1986: 85-90）。

## 貳、 轉型正義與重建和平秩序

### 一、重建和平秩序的政經涵義

從內戰、佛朗哥獨裁體制及轉型的整體歷程來看，西班牙在民主化初期的最高生存發展目標，應在於國家整體和平秩序的重建，如此方能有效避免內部衝突再次發生，進而完成民主轉型、處理共同的經濟危機，並積極因應歐洲化的趨勢。



民間社會方面，從 1936 年的慘烈內戰、戰後的報復式屠殺及獨裁統治、1970 年代壓迫政策重現，一直到 1975 年後左、右極端份子的暴力事件，這一連串社會分裂的記憶，讓西班牙人民害怕佛朗哥逝世將讓衝突甚至於內戰再度發生，1975 至 1977 年的民調即顯示社會大眾普遍擁有規避內戰風險、渴望穩定秩序的心理（Aguilar, 2001: 93-105）。

政府與社會關係方面，1977 年選舉結果呈現左、右之間的均勢局面，再加上軍隊、長槍黨人等極端右翼份子與共產主義、民族分離運動者等基進反對勢力之間仍處於仇視對立的情勢，迫使政府高層不得不與內部派系及社會團體進行交易、達成妥協，以免衝突構成民主轉型的障礙。

此外從國家整體來看，始於 1973 年的經濟危機，到了 1977 年導致貿易赤字創下新高、失業率高達 7.5%、通貨膨脹率攀升至 30%，政府實有必要實施緊縮政策和經濟改革，這需要社會各界的一致支持及共同努力，才可能成功（Maravall & Santamaria, 1986: 85-90）。另一方面，卡洛斯國王強調，「西班牙的天職在歐洲，而且與歐洲連在一起」，因為從經濟的理由來看，加入歐洲共同體是非常必要的，而歐體又要求成員國必須是民主國家，因此對西班牙而言，順利完成民主化無疑變成經濟繁榮不可或缺的步驟（Huntington, 1994: 90-91; Malefakis, 1982: 220-223）。

綜合而言，為了有效因應民間社會的恐懼心理、政府與社會間的權力平衡、舉國面臨的經濟危機，以及歐洲的經濟整合趨勢，1975 年後的西班牙應把重建和平秩序當作其整體政經合理化的具體方向；唯有和平方能保證民主順利轉型，並讓整個社會有機會團結起來，共同應付內外政經危機。

## 二、重建和平秩序下轉型正義的實踐

因此，在民主化初期的西班牙，轉型正義除了發揮實現自由民主的作用外，更要緊的是替整體政經合理化的方向服務，亦即扮演重建和平秩序的角色；這使得西班牙的轉型正義措施，充滿了選擇性遺忘和妥協的色彩。

由於中央民主黨於 1977 年 6 月的國會選舉並未取得絕對多數，為了團結全國

共同對付嚴重的經濟危機，蘇瑞斯不得不在 9 月與其他三黨領袖進行協商，並由政府、國會各黨、工會共同簽署了「蒙科洛協議」(the Pact of Moncloa)，賦予政府凍結工資、減少公共支出、限制信貸、增加稅收等權利，交換條件是政府承諾施行稅務、社會安全、金融、政治等一系列的制度改革。該協議於 10 月總理正式上任後開始實施，其背後隱含著這段期間各團體在妥協中尋求共識的努力。

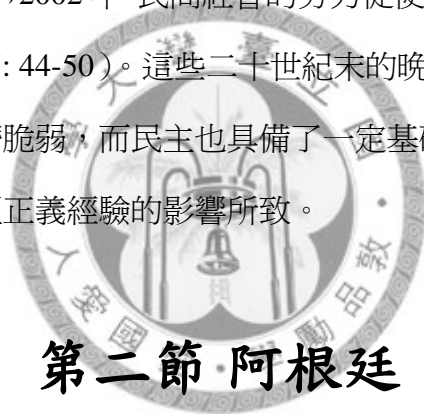
1977 年 10 月，「赦免法」(the Amnesty Law) 獲得國會多數通過，不只釋放了大部分的政治犯，還全面停止對前體制成員的審判。這意味著，幾乎所有政黨都不希望內戰後那種報復式的究責行動重新上演，反而期待赦免能夠成為國民和解的工具，讓整個國家在遺忘過去的同時，展開全新的歷史階段 (Aguilar, 2001: 99-105)。

新憲法的協商則充份涵蓋左、右之間的妥協，並且對天主教會、軍隊的特殊權力地位給予保障。例如右派堅持把君主政體制度化、確立自由市場經濟體制，左派便以在憲法序言中納入民權保障條款、保留政府介入市場權力作為交換條件。1978 年 10 月憲法草案在國會幾乎是無異議通過，12 月公民投票時獲得 87.8% 的高支持度。這部憲法是轉型過程中和解精神的體現，它反映了右派和左派、共和派和君主派、教會和反教會主義者、中心和邊陲民族之間的妥協 (Rigby, 2003: 56-57; Maravall & Santamaria, 1982: 85-90)。

1981 年 2 月馬德里爆發軍事政變，但很快就以失敗收場，在此之前，軍隊是基進右派的主要堡壘，也構成政府推動改革的主要威脅，但政變失敗後，政府反而得以著手進行軍隊紀律、司法、人事等制度上的改革 (Aguilar, 2001: 105-109)。這證明了政府並非不願追求正義和改革體制，而是要等到和平已無破裂之虞的情況下始著手為之。至於對受難者的補償，也是總體和平計畫的一部分，共和軍及其遺孀直到佛朗哥死後才開始獲得政府的補償金，而佛朗哥時期被關押的政治犯也獲得補償金。最後談到建構新的歷史記憶，一方面是關於內戰的重新詮釋，內戰被放置在法西斯主義、共產主義和資本主義之間的全球衝突情境中，內戰雙方

在世界政治遊戲中都只是微不足道的小人物，雙方都要對內戰負責，但都不具完全的罪責，這種歷史觀點有助於加強敵對雙方之間的和平共處。另一方面則是關於對公共標誌物的處理，這個部份的決定權下放給了地方，如哥塔羅尼亞、巴斯克等自治區，已把象徵佛朗哥時期的標誌物全部消除，但其他地區則仍有殘存（Rigby, 2003: 60-61, 64）。

上述這些以妥協、遺忘為精神內涵的轉型正義措施，顯然滿足了 1970 年代後期西班牙對重建和平秩序的時代需要。不過到了 1990 年代後期，西班牙有些民間團體開始去思考如何重新實踐轉型正義，具體行動包括定位並挖啓內戰墳墓、鼓勵公眾審議荒蕪的歷史、重新塑造集體記憶，以及要求聯合國人權委員會向本國政府施壓以重啓調查等等；2002 年，民間社會的努力促使西班牙國會決議譴責 1936 年的政變（Blakeley, 2005: 44-50）。這些二十世紀末的晚近發展，大概是由於西班牙內部的和平已不再那麼脆弱，而民主也具備了一定基礎，再加上國際人權主義當道，以及其他國家轉型正義經驗的影響所致。



## 第二節 阿根廷

### 壹、 軍事獨裁威權體制，1976~1983

#### 一、 經濟危機、貝隆主義與短暫軍人干政，1929~1966

十九世紀末葉開始，由於工礦農牧業的出口帶來了經濟繁榮，政治上傾向穩定的民粹政權，也有漸往民主化發展的趨勢。但 1929 年拉丁美洲爆發出口市場危機，出口需求停滯、外貿收入銳減、失業率升高、政府財源驟降。這些失序現象毀壞了出口導向發展計畫，也導致傳統民粹政權的垮台。因此，從 1930 年代開始，一直到 1960 年代中期，阿根廷的政治體制不斷擺盪在民粹政權和短暫軍人干政之

間 (Cammack, 2003: 194-204)，軍人干政雖然頻繁，但大部份持續不久便由新民粹政權所取代。不穩定的狀態一直持續到 1966 年軍人開始長期干政為止。

這段期間內，貝隆 (Juan Domingo Peron) 自 1946 年起領導長達十年的民粹統治。由於阿根廷在二次大戰時保持中立，美國遂在戰後對其實施經濟制裁和外交孤立，即使 1947 年阿、美關係已正常化，美國的經濟干擾仍秘密持續著。「貝隆主義」(Peronismo) 即是戰後民族主義高漲下的產物，強調政治主權、經濟獨立和社會正義，對拉美地區有一定影響力。由國家主導的工業化發展計畫，透過基礎建設、限制進口、保護國內生產、擴張國內市場等措施，繼續發展輕工業，促進國民所得分配較為平均，以鞏固政權的社會基礎。由於過分偏重工會及群眾，中產階級以及作為政權支柱的教會和軍隊開始感到不滿，加上執政後期經濟惡化，1955 年貝隆因軍人政變而下台 (何國世，2007：159-174)。

## 二、冷戰白熱化與長期軍人干政，1966~1976

受到 1959 年古巴革命後，冷戰衝突在拉丁美洲白熱化的影響，蘇聯以民族解放運動的後盾自居，美國則援助非民主政權以壓制革命 (Kennedy, 1998: 520, 539)。冷戰國際局勢的制約，有助於阿根廷的軍事獨裁政權，在 1966 年起的十七年期間，一共取得十四年的執政地位。

其中，最後七年的軍事獨裁政權，也就是 1976 至 1983 年間取得執政的政府當局，其對民間社會的高壓統治，被視為是史無前例的。

## 三、骯髒戰爭與經濟改革，1976~1979

1976 年起陸軍首領出身的魏迪拉 (Jorge Videla) 在近五年總統任期內，一面進行所謂「骯髒戰爭」(dirty war)，一面實施自由主義經濟改革。骯髒戰爭是為了消滅被指為共產主義的顛覆活動，但鎮壓對象不限於游擊隊，還包括各種持反對意見者。暴力措施從綁架、審訊、拷打到殺害。國際特赦組織認為受害人數在 15,000 至 20,000 之間，亦有認為高達 30,000 者 (Rigby, 2003: 70)。

另一方面，為了應付急劇通貨膨脹的經濟危機，政府實施自由主義經濟改革，

減少公共支出，取消進出口限制，鼓勵生產和出口，並開放外資。這些措施在很短時間內就減少了財政赤字，改善國際收支，增加外匯儲備，並降低了通貨膨脹（何國世，2007：194-201）。軍事政權於 1977 至 1979 年間，在經濟方面取得了短暫成功（Little, 2003: 224）。

#### 四、經濟惡化、馬島戰敗與民主化，1979~1983

然而好景不常，阿根廷經濟從 1978 年就逐漸失去恢復的態勢，1980 年以後更陷入嚴重危機，國際收支逆差、財政赤字和通貨膨脹開始回升。軍事支出是導致財政惡化和外債增加的主要原因。起因在於 1977 年阿根廷與智利對比格爾海峽（Canal de Beagle）主權問題陷入長期爭執，1978 年甚至陷入戰爭邊緣，軍事支出在 1979、1980 和 1981 達到前所未有的水準，不斷向國外購買武器也使外債增加。經濟危機不但使政權無法繼續獲得民間社會的支持，也使其領悟到與資產階級聯盟的統治模式已不可行。此外 1980 至 1981 年間政府成功消滅蒙特尼羅（Montonero）的武裝游擊隊，反而消除民間社會支持軍事政權的一個主要動機。

1981 年 12 月開始，加爾鐵里（Leopoldo Galtieri）將軍在美國支持下實施獨裁專政。雷根入主白宮初期暫時擱置卡特的人權外交政策，加爾鐵里兩度赴美得到共和黨政府的同情，為了取得美國對阿根廷天然氣和石油工業的投資，加爾鐵里允許美國在巴塔哥尼亞建立軍事基地，並答應提供美國在中美洲作戰時的軍事支援。但由於經濟危機和政治困境，軍事政權的合法統治權威在 1982 年達到了谷底。於是加爾鐵里向英國發動馬爾維納斯群島（Islas Malvinas）戰爭，試圖藉由挑起國外衝突、訴諸民族主義，以重新爭取民間社會的支持（Huntington, 1994: 59-60）。然而，加爾鐵里錯估國際形勢，原以為美國至少會保持中立，但最後卻連同歐洲共同體也對阿根廷實施經濟制裁和武器禁運，終於導致軍事政權戰敗。戰爭使經濟更為困難，反而加速軍事政權的垮台（何國世，2007：194-201）。

1976 至 1983 年的阿根廷軍事獨裁政權，由於社會經濟政策不成功，而無法有效紓解資本積累危機；另一方面，也由於完成人民預期目標、嚴重的歷史挫敗，

及大量的人權弊病，而逐漸失去了統治正當性。在國際譴責軍事體制、歐美支持民主運動的氛圍下，1983年阿根廷不得不舉行民主選舉，結束軍事統治。

## 貳、 轉型正義與改造軍民關係

### 一、改造軍民關係的政經涵義

不論從傳統來看，或是從民主化後及冷戰後國內外政經局勢的轉變來看，改造軍民關係都是阿根廷整體最合理的發展方向。阿根廷是一個擁有長期軍人干政歷史的國家，軍隊總是等待政經危機的加深，以便合法地進行干預，承擔起國家的領導權（何國世，2007：194）。這和拉丁美洲的國家形成過程息息相關，冷戰政治和弱勢的中產階級，形塑了軍事獨裁體制及其政府與社會關係（Pereira & Ungar, 2004: 295-296）。阿方辛就認為，軍人干政在阿根廷傳統上「幾乎總是具有軍民共謀的特徵」，阻止政變的關鍵在於打破軍方和民間團體之間的聯繫（Huntington, 1994: 259）。因此，想讓新興民主體制得到鞏固，就得替軍民關係建立更穩固的立足處，也就是要促進軍隊在政治角色上轉型，甚至轉而服從憲法。

1980年代民主化初期，國家正面臨沉重的經濟與財政危機，軍民關係有必要謹慎地斟酌和處理。一方面是因為國家困難的解決有賴全體的團結，包括各政黨間，及政府、企業和工會間，都要進行合作，因此處理前軍事政權的人權問題時，應該避免軍方與民間社會的裂痕加深，以免發生衝突而阻礙改革。另一方面，外債問題和財政危機，很大成分是源於戰爭及軍費支出浮濫，加上前政權垮台後軍隊形象和正當性嚴重低落，軍隊內部又發生分裂，使得軍隊體制改革勢在必行。

到了1980年代後期，由於拉美債務危機和經濟危機的加劇，國際貨幣基金和世界銀行要求拉美各國開放經濟，美國也要求拉美債務國實施貿易自由化、國有企業私有化、經濟體制市場化以及區域經貿整合，作為債務談判的條件（何國世，2007：206）。阿根展開與巴西之間的經濟整合，並且與智利簽定邊界協定，這

些行動都把過去的潛在敵人變為夥伴關係。另一方面，冷戰結束使美國成為唯一超強，考量到國際現實，以及外資主要仰賴英美等因素，阿根廷 1990 年代的外交政策，致力於支持美國並與美國結盟（Acuna, 2006: 221-223）。總而言之，在後冷戰時代拉美經濟一體化的趨勢下，阿根廷軍隊無法再藉口反共而介入政治，於是，不論在國內或國際間，軍隊的政治角色都亟待重新調整（Aguero, 1997: 315, 319）。

## 二、改造軍民關係下轉型正義的實踐

1983 年阿方辛（Raul Alfousin）當選民主化後首任總統，對前政府人權侵害問題的處理主要存在兩方面顧慮：首先要避免軍方與民間社會的裂痕加深，其次更要防止武裝部隊阻礙民主化改革的進程。在軍隊仍然有能力阻礙民主改革的情況下，人權組織堅持落實懲罰性正義，對於國家整體的和解與改造而言，反而成爲一種威脅。

阿方辛一上台就任命小說家薩巴圖（Ernesto Sabato）組成的「失蹤者國家委員會」（the National Commission on the Disappearance of Persons, CONADEP）。主要任務是查明失蹤真相及失蹤者的情況，並製作調查報告提交總統，一年後名爲「絕不重演」（Never Again）的書面成果出爐。但限於委員會既沒有傳喚證人、強制提供證據的權利，也沒有處罰權，因此許多受害者認爲該報告掩蓋了真相。

阿方辛也立即廢止軍事政權所頒布用以自我赦免的「國家和平法」（Law of National Pacification），但後來只有九名高級軍官遭到起訴。起訴行動在軍方內部激起了恐懼、關切和反對，最後僅有五人被判處五年至無期的監禁。1984 至 1985 年間，除人權團體外，民眾已經漸漸不太關心這些問題，但軍方對政府的抗拒和威脅則與日俱增。

1986 年 12 月阿方辛被迫提議一項「全面停止」（Law of Fullstop）法案，限定受害者及其家屬指控軍方有罪的時限爲兩個月，並禁止對新的案件進行起訴，國會通過了這項法案。然而，司法機關基於司法自治精神，趕在 1987 年 2 月 22 日截止之前，又起訴了超過三百多位的高級軍官。

1987 年 4 月兩個軍事基地爆發「復活節叛亂」(Easter Rebellion)。阿方辛雖然順利地勸誘叛軍投降，但也同意了他們的主要要求，讓「正當服從法」(Law of Due Obedience) 通過。該法有效禁止對所有人的指控，剩下只能控訴少數退休軍官 (Barahona de Brito, 2001: 120-124; Hungtington, 1994: 244, 248-250)。

1989 年新總統梅內姆 (Carlos S. Menem) 上任，執政初期延續了阿方辛這種「以大赦謀求和解」的策略。梅內姆政府赦免受審或已判刑的軍人和游擊隊員，以妥善處理與軍隊的關係。此外 1992 年頒布了一部新法規，將發放補償金給受前政權迫害的受害者，或死亡者的家屬 (Acuna, 2006: 209-215; Rigby, 2003: 72-77)。

儘管政府採取赦免政策，1990 年代，國際與民間社會的人權運動，仍持續致力於追求正義。由於「正當服從法」(Law of Due Obedience) 的免訴條款並未包含兒童綁架案件，人權團體便由此深入追查，1998 年一名軍官因此遭到起訴和監禁，1999 年為止共三十多名軍官遭到調查，2000 年九名退休軍官被補。政府的態度從 1995 年開始發生轉變，軍方針對骯髒戰爭公開地認錯道歉，梅內姆執政後期，雖仍堅決反對外國法庭的介入，但已不再一味主張寬恕，而是把它定位為法律問題 (Barahona de Brito, 2001: 136-140)。

除了對軍官起訴或赦免的取捨問題，關乎軍民關係的妥善處理之外，軍民關係本身的改造，還牽涉到軍隊角色的全盤調整，以及軍隊體制的徹底改革。1980 年代阿方辛政府時期，首先實行軍隊體制改革，規定總統是軍隊的最高統帥，陸、海、空三軍司令體制改隸屬總統的參謀長制；國防部長由文職人員擔任；命令 99% 以上的高級將領離職；裁減首都駐軍、大幅削減軍費、壓縮徵兵類額。其次 1986 年 10 月公佈新的國防法，規定軍隊角色僅限於抵禦外來侵略，並禁止蒐集政治活動情報。1989 年後的梅內姆政府時期，削減一半的軍費支出、精簡兵員從 100,000 人變為 20,000 人；國防工業民營化；配合優先的外交政策，包括中程彈道飛彈、核子裝置計畫的停擺，與巴西簽訂共同安全協議，與智利簽訂邊界協議，以及參與國際維和部隊等等 (Acuna, 2006: 221-223; Little, 2003: 226-230; Agüero, 1997:



295-297; 何國世, 2007: 210, 225)。這些軍隊體制的改革, 賦予軍隊全新的政治和制度定位, 軍隊不再具有對國內爭端發言的政治資源, 逐漸成為單純為國家服務的角色。

## 第三節 東德

### 壹、 共產主義極權體制, 1949~1990

#### 一、 德國被迫分裂, 1945~1949

二次大戰一結束, 同盟國就實行自己的計畫, 以確保德國和日本不再對世界秩序構成威脅; 其中, 德國先是被分成四個佔領區, 1949年在以美蘇為首的東西對抗成形後, 美、英、法等國將佔領區合併, 成立德意志聯邦共和國(西德), 而蘇聯佔領區則單獨成立了德意志民主共和國(東德)。

西德在美、英、法等國的主導下以自由市場和民主選舉作為其重建的基礎, 經濟方面受到馬歇爾計劃的經濟援助而成長神速, 軍事方面則參加了北大西洋公約組織; 另一方面東德成為蘇聯在東歐的衛星國家之一, 經濟方面在戰後被搜括一切可搬走的資產、工廠和鐵軌等, 接著被迫加入東歐經濟互助理事會, 以利蘇聯進一步榨取資源, 軍事方面則隸屬華沙公約集團。東西分裂的加深使得德國統一的前景更渺茫, 1961年赫魯雪夫為阻止東德人才流往西德, 更下令建造了柏林圍牆(Kennedy, 1998: 480, 483, 495, 499-502)。

#### 二、 共黨統治與鎮壓, 1949~1973

1949年後的東德社會, 便在「鐵幕」(iron curtain)下飽受共產極權體制的壓迫, 這些壓迫大致可分為三個面向。政治社會方面, 人權和公民權普遍遭受國家侵害, 東德國家安全部「史塔西」(Stasi)擁有91,000名全職人員和174,000名非

正式成員及線民，工作內容舉凡郵件檢查、電話監聽和間諜情報等等，滲透到民間社會公私生活的每個角落。經濟社會方面，共黨政府推動從農業往工業化方向轉型，希望把東德變成向東歐其他國家工業出口的主要供應者，以確保其獨立於西德的地位，這些經濟轉型的成本皆加諸民眾身上；中央計劃式的經濟管理不僅造成政治貪腐及資源浪費，更因參加經互會而導致生產力遲緩。市民社會方面，教育、媒體、文藝科學等各個社會部門，無不籠罩在共產主義具壓迫性的文化及意識形態之下（Offe & Poppe, 2006: 257-258; Rigby, 2003: 117-118）。

史達林死後，東德曾出現要求自由化的呼聲，1953年6月工人發動罷工行動要求提高工資。然而蘇聯在赫魯雪夫當權下，命令東德共黨當局迅速鎮壓這場罷工行動，幾乎沒有達成任何變革的期望。從此之後，東德政府繼續牢牢地箝制著社會，只要一有異議出現，就一定遭到嚴厲打擊（Goldman, 2001: 305-307）。

### 三、經濟問題與蘇聯變革的衝擊，1973~1989

共產經濟體制始終存在著缺乏效率的缺陷，價格補助壓抑了投資資金，勞動生產力普遍低落，技術落伍，強調重工業卻忽視民生消費品的生產，致使工業效率無法提升。1973年石油危機使體制缺陷表露無疑，生產成本不斷攀高，生產永遠不足，既不夠外銷，又不敷內部消費。反而要依賴西德在貸款、技術等各方面的財經支援與商業特許。但何內克堅持不從事經濟改革，企圖保持自認優於西德的正統社會主義制度，維持與西德的差異。1975年「赫爾辛基最終議定書」簽訂後，東德的教會開始醞釀反對聲浪，其他一些民間異議團體也逐漸發展起來，包括推動和平與生態運動的團體、知識份子組成的社團等等（Goldman, 2001: 308-313）。

1980年代開始，蘇聯逐漸打消與美國進行軍備競賽的念頭。原因除了國內經濟壓力日益沉重以及政治不穩定之外，更重要的是，蘇聯在1979年入侵阿富汗開啓長達十年的戰爭，最終卻以挫敗收場，令戈巴契夫意識到重新界定蘇聯安全概念的必要性，並且開始重新評估其軍事力量在東歐扮演的角色（Lewis, 2003:

497-498)。1980年代末，戈巴契夫宣布放棄布里茲涅夫主義，而且向東歐政府和反對團體傳達了一個明確的訊息：蘇聯不會採取武力行動來維持現有的共黨獨裁體制，蘇聯反而贊同採取經濟自由化和政治改革措施。戈巴契夫甚至贊成解除東德守舊派領導人何內克的職務，而以主張改革的共黨人士取而代之，因為這些人會成為他的當然盟友。在蘇聯的默許甚至鼓勵下，東歐民主轉型的滾雪球效應首先出現在1989年8月的波蘭，9月到匈牙利，10月到東德，其後11月到達捷克斯洛伐克和保加利亞，12月則到達羅馬尼亞（Huntington, 1994: 101-102, 105）。

#### 四、民主化與兩德統一，1989~1990

事實上，除了蘇聯外部因素的衝擊之外，共產政權在東德民間社會早已失去其統治正當性。一方面是因為經濟體制失調、改革失敗，無法解決經濟蕭條問題；另一方面，則是由於軍事鎮壓能力漸漸失效，民間社會出現大規模反對運動。這些發展也都加速了東德民主化的變革。

1989年10月，何內克在黨內改革派壓力及蘇聯默許之下下台。11月9日，柏林圍牆正式打開。12月，原執政的共產黨改名為民主社會黨，不得不放棄原憲法所保障的政治壟斷地位，結束了共產黨專政。1990年3月，東德舉行民主選舉，基督教民主黨獲得壓倒性的勝利，隨後成為主導走西德模式的政黨。7月東西德達成貨幣統一。10月3日兩德正式統一（Lewis, 2003: 497-501, 502-503; Goldman, 2001: 314-323）。

## 貳、 轉型正義與促進國家統合

### 一、 促進國家統合的政經涵義

東、西德的統一，是德意志民族遭冷戰分裂四十餘年後共同的主觀期待，也是東德民主化之後政經情勢水到渠成的必然結果。1990年3月，舉辦選舉的雖然

是東德，但選舉活動卻充滿西德政黨勢力的介入，幾乎像是兩德已經統一似的，例如基督教民主黨（CDU）東德支部、社會民主黨（SDP）的熱烈參與，讓前東德共黨改組的民主社會黨相形見绌。

東德民眾在民族榮耀的鼓動下，相信與富有的西半部統一，生活狀況很快會獲得改善，因此傾向統一的情緒步步升高。投票結果顯示，絕大多數東德選民支持基督教民主黨東德支部，這是他們希望西德總理柯爾能加緊統一工作的信號（Muller, 2001: 254）。而自稱為民主社會黨的前共黨，只贏得 16% 的選票，在政治上存活了下來。

4 月底，西德政府同意讓東德貨幣在工資、退休金及部分存款上，以一對一的比率兌換為馬克，但每人最多兌換 4,000 馬克，超過部份則以二對一的比率兌換。7 月東西德達成貨幣統一。8 月雙方簽下建立一個國家的條約，預定正式統一的日期是 10 月 3 日（Goldman, 2001: 323-331）。

對這樣一個東半部民主化之後，即刻與西半部統一的國家，想要追究轉型正義問題，就必須要考量到雙重分裂的問題。也就是說，除了東德內部前共產份子和反共產勢力的問題之外，還必須考慮到東德和西德之間的問題（Muller, 2001: 249）。統一後的國家的內部團結，往往優先於正義的追求和民主的鞏固。此時要積極思考的就是：轉型正義如何站在德國總體的立場，協助兩德統一大業順利完成，並促進統一後的國家邁向鞏固。

## 二、促進國家統合下轉型正義的實踐

在處理有關前東德政權的轉型正義問題上，民主化之後的東德，和統一後的德國，抱持著不一致的態度和看法。前者傾向走一條和其他後共產國家相比之下較為激烈的司法審判途徑，而後者則對起訴特定個人比較沒有興趣。在探討此間差異來由之前，在此先簡介德國轉型正義採取的三項措施（Offe & Poppe, 2006: 259-272; Rigby, 2003: 119-124; Goldman, 2001: 336-341; Muller, 2001: 256-270）。

首先是對前政府官員進行起訴及審判。到 1997 年為止，大約有 150 起針對前

東德邊境哨兵的審判，理由是他們涉及試圖逃往西德的 265 個命案，多數哨兵被宣判無罪，僅 46 人被認為犯下過失殺人罪，但多數人被暫緩判決，僅有 1 人被判決六年監禁。至於前政府的高級官員，大部分人由於健康因素已經不適合出庭受審，另有一些人被判定有罪，例如何內克曾在 1990 年和 1992 年兩度被逮捕，卻都因為健康因素而被釋放。

其次由國會設立一個「調查委員會」(the Commission of Inquiry)。德國是東歐唯一成立真相委員會的國家，委員會成員共有二十七人，其中十一人未任公職，十六人是國會成員，各政黨都有代表參加，委員會主席埃佩爾曼 (Rainer Eppelmann) 是一位牧師、人權運動者，也是前東德反對派人士。委員會主要任務並不在於調查個人犯罪，而是要撰寫一份權威性的歷史文件，針對過去四十年間權力系統內的組織、制度及政策，做一探討和評估，其焦點不是放在個人及其行動，而是在結構、事件、策略及其發展方面。報告全文在 1995 年公佈，但政治圈外幾乎沒有人關注。

最後 1991 年後期國會通過「關於前德意志民主共和國國家安全機關檔案條例」，一方面成立「高克檔案管理局」(Gauck Agency)，把前東德史塔西的檔案加以整理並公開；一方面對前東德國家機關所有職員進行清查 (並非司法審查)，以確定哪些人員不適合在某些機關工作，清查結果導致成千上萬與史塔西有染的教師、法官和其他公務員失去工作；這場清查對不溯及既往、無罪推定等法律基本原則造成損害。

民主化之後的東德，之所以傾向採取對個人進行司法審判，此種較為激烈的轉型正義措施，主因在於其甫脫離極權統治，同時展望兩德統一的時空脈絡。對東德民間社會來說，人民早已失去對經濟永續的信任和期待，前共產政權的統治正當性早已流失殆盡；對舊政府機關人員來說，官僚的利益只能寄託在順應新體制以求自保，而社會民主黨的政治精英則急於和前共產黨劃清界線。因此 1989 年 11 月至 1990 年 10 月間，不容易出現反對起訴和審判的聲音。除此之外，兩德對

邁向統一的準備及展望，於此處扮演了更為重要的角色。冷戰結束後，基於政治和經濟考量，東德前反對勢力及西德政治菁英，期待透過最為迅速的過程讓東西兩德完成統一，在此過程中採取激烈版本的轉型正義措施，一方面達到宣示自由民主勝利的效果，一方面則足以說服東德民眾採納西德價值，這不僅可讓自由民主體制的轉型方向變成不可逆，更重要的是有助於滿足鞏固新國家的需求（Offe & Poppe, 2006: 250-251）。

然而完成統一後，德國人民整體而言反而不再對這種形式的轉型正義感到興趣，這也使得起訴和審判的成功案例極少。其原因除了受限於法治原則（rule of law）條件過於嚴苛之外，還有部份原因是德西公民人數佔了整個德國的三分之二以上，他們認知到還有經濟不穩定等其他更為迫切的問題存在，此外統一後的整合問題，也更加吸引他們的關注（Offe & Poppe, 2006: 264-265）。

更重要地，德東人民對統一後的生活處境感到失望，從而懷念甚至認同前共黨統治的經驗，是解釋德國統一後較沒興趣關注轉型正義問題的更關鍵因素。經濟方面，德東首先出現前所未有的失業問題，這是從社會主義轉向自由市場經濟最嚴重的後果，國有企業私有化有讓失業率更加惡化，1991年3月初，德東850萬勞工中，有四成左右不是失業，就是只領取部份工資，共黨時代從來無法預期如此巨量的失業。其次還有投資不足的問題，德西及外國潛在投資者，一直對德東經濟持續走低無法放心，因此出資十分保守，統一後的經濟並未帶給德東期望中的繁榮（Goldman, 2001: 331-334, 341）。政治方面，德東人認為他們正被西半部的政府和企業「殖民化」，因為不論德東本地政府或中央政府的公務員大多數是德西人，此外如果是前東德政府人員，還必須接受詳細盤查，以確定是否和前共黨政府有關係，於是德東人心理上很容易懷疑自己是否淪為次等公民（Muller, 2001: 270-274）。總而言之，統一後的政經不對等以及生活上的種種困難，使得德東人民不再如民主化之初那麼想要激烈地懲罰前共黨份子，反而樂見政府以年齡或健康因素放棄對他們的指控，甚至，德東選民開始願意支持前身為共產黨的民主社會

黨 (Goldman, 2001: 344-345)，藉由承認東德經驗以獲得認同感和尊嚴。

## 第四節 捷克斯洛伐克

### 壹、共產主義極權體制，1948-1990

#### 一、從脫離奧匈帝國到納粹入侵後，1919~1948

捷克和斯洛伐克的居民主要由波希米亞人、摩洛維亞人和斯洛伐克人所構成。同樣在奧匈帝國統治下，波希米亞人和摩洛維亞人由維也納統治，民族信仰為新教，經濟上捷克擁有顯著的工業發展；斯洛伐克人則交由布達佩斯統治，民族信仰為羅馬天主教，經濟仍以傳統農業為主。

第一次世界大戰致使奧匈帝國迅速瓦解，捷克斯洛伐克為了避免家園再度被外力殖民，乃在和平條約及列強決策下，於 1919 年創建了統一的民主國家。但由於捷克人自命領導角色、享有政治特權，經濟大蕭條令民族間經濟不平等惡化，加上語言分歧、政黨支持分化，終究導致民族間「捷克斯洛伐克主義」

(Czechoslovakism) 認同意識不易建立。

1938 年德國入侵造成捷克斯洛伐克解體，捷克大部分國土遭到納粹佔領和併吞，斯洛伐克則在提索 (Monsignor Jozef Tiso) 領導的納粹傀儡政府下獲得獨立 (Goldman, 2001: 273)。第二次世界大戰後，捷克斯洛伐克再度認識到民族合作的重要性，在列強勢力運作下回復往昔邊界，再度建立跨民族的統一政權 (Ferdinand, 2003: 581-588)。

#### 二、共黨統治與布拉格之春，1948~1970

1948 年在蘇聯煽動下發生二月政變，共產黨迅速掌控捷克斯洛伐克的國家機關，並與莫斯科保持密切關係。在史達林式共黨體制下，國家與社會生活的政治

面和經濟面，全都被套進正統意識形態的框框裡；共產黨企圖建立社會主義的經濟與社會基礎，實行工業化計畫和「從搖籃到墳墓」的福利制度，特別在斯洛伐克擴充軍火工業，以改善農業貧窮情況，並消弭階級間經濟的不平等。

到了 1960 年代，民間社會開始對共產專政提出質疑，人民相信體制改革可以改善生活，1968 年元月改革壓力達到頂點，新任共黨總書記的斯洛伐克人杜布西克（Alexander Dubcek）著手推動政治體制自由化，此即所謂「布拉格之春」。同年 8 月，布里茲涅夫爲了避免其他東歐國家、甚至蘇聯內部仿效跟進，遂以「保存社會主義成果」爲名義閃電出兵入侵布拉格，成功拉下杜布西克，改由斯洛伐克人胡薩克（Gustav Husak）擔任共黨總書記，於是捷克斯洛伐克回復保守路線，改革計畫中唯有聯邦化政策被保存下來（Goldman, 2001: 227-229）。

整體而言，共黨統治有助於提高斯洛伐克人對國家整體的認同感，政治上的原因在於，幾任共黨總書記都由斯洛伐克人擔任，而且 1969 年實施聯邦體制令斯洛伐克享有一定程度的自主，儘管斯洛伐克人仍對中央集權體制長期由捷克人主宰的情況感到不滿；經濟上的原因則是，軍火工業改善了斯洛伐克人的就業情況和生活水平，福利制度下約有 2.5% 至 5% 的捷克民族收入被移轉給斯洛伐克，以平衡兩大民族差距（Ferdinand, 2003: 588-589; Goldman, 2001: 274）。

### 三、經濟危機、反對運動與民主化，1970~1990

1970 年代開始，共產主義經濟體制的弊病逐漸浮現，包括資源配置無效率、生產品質不佳、勞動生產力低落、能源運用浪費等等；1973 年的全球石油危機致使能源成本一路飆漲，1980 年付給蘇聯的石油價格已是 1971 年的 5 倍之多。

受到國內經濟景氣持續不振的刺激，以及 1975 年「赫爾辛基最終議定書」的啓發，捷克斯洛伐克的知識份子於 1977 年成立「七七憲章」（Charter '77）

（Huntington, 1994: 92），這個自由化壓力團體在劇作家哈維爾（Vaclav Havel）的領導下，追求政治改革和國家民主化。此外天主教會自從教宗若望保祿二世於 1970 年代末公開反對共產主義後，也成爲另一個匯集反對力量的地方（Goldman, 2001:



231-234)。捷克斯洛伐克民間社會的反對勢力，一方面針對人權弊病提出異議，指控政府當局對民間社會各種領域的不當侵害；另一方面則根源於民族主義，要求捷克斯洛伐克脫離蘇聯的掌控。雖然反對團體的訴求並不偏袒特定族群，但其成員卻普遍侷限於捷克人，部份原因始於總統胡薩克是斯洛伐克人，以及國家政策使斯洛伐克經濟成長迅速（Ferdinand, 2003: 589）。

1980年代後期，內有反對團體要求揚棄共產主義的示威抗議，外有蘇聯、波蘭、匈牙利展開變革的衝擊效應，捷克斯洛伐克的共黨政權搖搖欲墜，1989年11月，戈巴契夫拒絕動用蘇聯軍隊保護布拉格當局，胡薩克下台後，國會推舉哈維爾繼任總統。1990年6月，國會選舉舉行。

#### 四、自由市場改革與和平分裂，1990~1993

民主化之後，捷克斯洛伐克即刻面臨許多挑戰，政治上出現多黨林立的局面，幾個大黨基本盤侷限在特定的共和國，只以捷克或斯洛伐克族群作為號召，導致內閣和國會都建立在不穩定的聯合基礎上，無法有效處理爭議性的問題（Goldman, 2001: 244-245）。經濟方面，雖然廢除共產主義經濟體制是一致目標，但哈維爾主張採取漸進改革的模式，以舒緩自由市場經濟所帶來的通貨膨脹和失業問題，而財政部長克勞斯則堅持快速的「震撼療法」。

在西方銀行督促下，政府大力推動自由市場經濟改革。捷克和斯洛伐克對自由市場改革的幅度與進度抱持著對立的意見，因為隨著共產主義經濟的廢除，斯洛伐克人受到的打擊比捷克人嚴重，斯洛伐克的失業率高達 11.1%，捷克只有 4.1%；斯洛伐克的工業產出下跌約 23.6%，捷克則只下跌 18.2%（Goldman, 2001: 245, 255-256, 262）。由於對民主化後的經濟困境，以及中央政府的經濟政策感到失望，斯洛伐克人開始希望將聯邦體制改革為邦聯，以得到更大的自治權，進而掌控自己的經濟生活，因此，梅契爾所領導的主張基進民族主義的「民主斯洛伐克運動」（MDS）逐漸獲得斯洛伐克人的支持。另一方面，克勞斯開始思考，既然斯洛伐克既窮又反對快速改革，說不定和她分開對捷克更有好處。

儘管 1992 年 9 月全國民調顯示只有三分之一的人贊成分裂（Goldman, 2001: 275-279, 285），11 月聯邦國會還是通過把國家分成兩個獨立的共和國，生效日期是 1992 年 12 月 31 日（Ferdinand, 2003: 598-599）。

## 貳、 轉型正義與實現民族自主

### 一、 實現民族自主的政經涵義

從二十世紀該國整體歷史發展脈絡來看，實現民族自主似乎是捷克斯洛伐克脫離共產體制後最合理的政經發展方向。歷史上捷克和斯洛伐克分分合合，因此這裡的民族這個概念，在特定階段指的是以捷克斯洛伐克為整體者，但更多時候則是指捷克和斯洛伐克作為個別主體而言。

近千年來，捷克與斯洛伐克人民由於居住在歐洲正中心，成為地緣政治利益的交會點，所有歐洲的衝突都以某種方式波及到他們，長期的外力支配和反覆殖民化之下，此區人民無不渴望建立得以安身立命的家園。1919 年脫離奧匈帝國統治後，捷克斯洛伐克在整體安全考量下建立統一國家，嘗試凝聚捷克斯洛伐克主義式的民族認同。但 1938 年又因納粹入侵而分裂。戰後再度重建統一國家。

1948 年又在蘇聯的搖控下成為東方共產集團的附庸國，極權高壓統治不僅有利於鞏固國家為一整體，其社會經濟政策也相對有能力縮小斯洛伐克與捷克間的發展落差，而共同敵人的存在也促進反對勢力甚至民間社會的團結。這些條件都有助於捷克斯洛伐克民族認同感的凝聚。

1990 年代的民主化，一方面代表捷克斯洛伐克民族共同掙脫了外導型的共黨統治，旋即以去法西斯化、去共產化展現自由解放與民族自主。另一方面，自由市場改革只改善捷克人的情況，卻使斯洛伐克人經濟嚴重受損，引爆了捷克民族和斯洛伐克民族間長期的矛盾和不信任。1993 年的和平分裂，即是各自追逐民族利益的結果。

綜合而言，捷克和斯洛伐克兩大民族間，始終未能有效凝聚出認同意識，使得合作或分裂，大致上都是取決於安全顧慮和利益考量。

## 二、實現民族自主下轉型正義的實踐

1990 年新時代一開始，整個國家就必須面對如何處置前極權體制成員的問題，轉型正義不僅具有確立自由民主正當性的功能，去法西斯化、去共產化的措施，更有突顯捷克斯洛伐克民族回復自立自主的作用。儘管哈維爾等少數人士認為，政府不應該報復前體制的成員，反而應該寬恕他們，理由是每個人在極權主義的滲透下其實都是體制的合作者，而且基進的制裁可能破壞民主可信度，並阻礙政治穩定發展（Rigby, 2003: 103; Goldman, 2001: 256-257）。然而，或許因為捷克斯洛伐克具備民主政治經驗的文化傳統，經歷長年極權壓迫後，大多數民眾傾向以積極的態度和強硬的手段，來處理轉型正義的問題（Gonzalez-Enriquez, 2001: 245）。

補償受害者方面，1990 年 4 月聯邦國會通過「審判平反法」，1991 年 2 月通過「特別審判平反法」，宣告共黨體制下的政治犯判決一律無效，20 多萬人得到平反和賠償。此外那些在農業土地集體化、企業國有化過程中被強制沒收的財產，以及天主教會被沒收的財產，也都在 1990 至 1991 年間的國會立法中，予以歸還和賠償。

制裁加害者方面，1990 年 6 月，聯邦國會成立專案委員會，調查 1989 年 11 月 17 日共產政府垮台的事件，揭發國安機關人員及與秘密警察合作者的名單，被審查出來的政府官員或國會議員，先要受到不公開的譴責並被要求辭職，若不辭職則將蒙受公開批判。1991 年 10 月，聯邦國會通過「淨化法」(the Lustration Law)，規定曾為前共黨政府擔任重要工作的人，必須辭去現在行政機關內所擔任的主管職務，此法只適用於行政官員，不包括民選的官員，但被證明是前秘密警察或線民的人，沒有上訴的權利（Rigby, 2003: 105-111）。到了 12 月，國會通過另一項法律，規定任何曾支持或推動法西斯主義或共產主義的人，必須判處一至五年的刑

期(Goldman, 2001: 258-259),但這種司法審判的案例極其少數(Gonzalez-Enriquez, 2001: 224-228)。

這些強硬路線的轉型正義措施,既奠基於自由民主的精神,也根源於捷克斯洛伐克的民族傳統。然而和平分裂以後,斯洛伐克便不再致力於處置前共黨份子的問題,例如1993年後「淨化法」在斯洛伐克幾乎呈現停擺狀態。有學者認為這是斯洛伐克政治菁英的個人意識形態偏向於前共產黨所致(Gonzalez-Enriquez, 2001: 228),但其實這與捷克斯洛伐克分裂的政經發展脈絡更有關係。前共產體制下,政府發展軍火工業和福利制度,使斯洛伐克經濟地位改善良多。民主化後,中央政府不僅由捷克人把持,還堅持施行快速的自由市場改革,不顧震盪療法帶給斯洛伐克人的通貨膨脹與失業之苦,可見,捷克和斯洛伐克兩大民族,基於各自的定位基礎,既懷抱截然不同的發展策略想像,又面臨嚴重分歧的政經利益。因此,和平分裂後,斯洛伐克人對照前共產與前民主時期的施政,有感於前者顯然更加符合其民族利益,自然就失去推動轉型正義或去共產化的熱情了。



## 第五節 南非

### 壹、 種族隔離體制，1948~1994

#### 一、 內部殖民，1910~1948

南非自1910年起脫離英國外來殖民,統治權由荷裔白種非洲人(Afrikaner)取而代之,對本土非洲人民實施內部殖民主義(internal colonialism)。南非經濟當時以黃金和其他礦產的出口為主力,對非技術性廉價勞工迫切需要,便透過僱用當地黑人來滿足,經濟快速成長。

然而,黑人族群除了要忍受資本主義的剝削之外,還要面臨包括白人勞工階

級在內的白人支配。不僅黑人族群土地遭到剝奪，居住遷徙遭到限制，技術性工作也只保留給白人勞工（Kilob, 2003: 371-372, 382）。

## 二、經濟轉型與種族隔離體制，1948~1960

二次大戰之後，南非的產業轉型為製造業，對黑人廉價勞動力的需求增加，勞力短缺本可提高黑人勞工的議價籌碼。但 1948 年訴諸白種非洲民族主義

（Afrikaner Nationalism）而取得政權的國民黨（National Party）政府，卻透過種族隔離政策來延緩工業化所帶來的都市化，及其後續的社會和政治效果。例如在政府及國營企業僱用人員時排斥黑人族群，並且以「通行證法」限制本土非洲人民居住在都市的權利，此外更替特定種族設立稱為「班圖斯坦」（Bantustans）的部落式家園，將非洲人民依據種族差異而隔離其中。

雖然黑人勞工曾發動罷工活動但遭到政府無情鎮壓。而仰賴外國投資使得白人政權與西方各國沆瀣一氣，白人團結一致支持政府的鎮壓機制，以維持廉價勞力來支撐經濟生產的持續成長。1960 年夏普鎮爆發反通行證法的抗爭，抗議群眾遭到政府射殺鎮壓。此一事件導致「非洲民族議會」從原本的和平示威原則，轉而成立武裝抗爭路線的「民族之矛」。

國際環境方面，冷戰時代的東西對抗，帶給南非政府最好的後盾。也就是說，英、美等國為了對抗共產主義，公然支持種族隔離，因為南非政府在非洲扮演捍衛民主的角色，不只對抗共產主義，也對抗受其支援的非洲民族主義（Kilob, 2003: 372-376, 382-384, 387-389）。

## 三、經濟危機與社會反對運動，1960~1989

1960 年代南非發生產業結構轉型，生產資本集中在國家和少數外資企業手上，大量生產和技術革新使勞動力規模擴大，卻也導致技術性勞工階級組織的發展。1970 年代中期開始，國際石油價格上升及糧食短缺導致世界經濟景氣衰退，南非國內也由於政府不從事生產性投資、外來投資又因週期性政治危機而裹足不前、人力資本因黑人缺乏技術教育而不足等原因，爆發經濟危機，引起通貨膨脹

(Herbst, 1994: 29-32)，但工資卻未加調漲，1973 年發生由工會運動與黑人意識運動 (Black Consciousness Movement) 領軍的政治性罷工。時值國際普遍重視人權、反對種族歧視，而且此時期的勞力已具備技術性質，不易比照前時期直接遣散改用外地勞工的作法，因此，企業雇主開始支持共同交涉制度，希望恢復經濟穩定。

1978 年起波塔 (P. W. Botha) 實施改革，並由白人進行公民投票、通過憲法修正案，但事實上新憲法仍維持種族隔離原則，波塔並未打算放棄白人特權，只是以不同方式鞏固既有特權，而其他改革也只是強化國家對非洲勞工的控制，因此有色人種拒絕接受這些改革。

1980 年代，民間社會反對種族隔離的勢力結合了民主化需求蔓延擴散，1983 年建立的聯合民主陣線 (United Democratic Front, UDF) 是由非洲教會理事會、非洲工會、非洲民族議會所組成的傘狀組織，至於民族之矛則在邊界與政府展開僵持不下的游擊戰。南非政府成立由軍方主導的「國家安全會議」，掌控鎮壓的總體戰略，從 1984 年 9 月至 1988 年 12 月間，釀成將近 4,000 人死亡的慘劇 (Kilob, 2003: 376-380, 384-386)。

#### 四、國際壓力與協商轉型，1989~1994

1980 年代末，來自國際的壓力，讓國民黨和非洲民族議會坐上了民主轉型的談判桌。美國在國會通過「全面反種族隔離法」(Comprehensive Anti-Apartheid Act) 之後，和歐洲共同體一起對南非實施經濟制裁，對南非經濟造成衝擊 (Huntington, 1994: 100)。西方國家基於保護經濟利益的立場，明確表態要求南非對內部抗爭讓步以換取經濟穩定，否則將不給予支持。此外冷戰結束表示南非不再是美國在非洲的反共代理人，而非洲民族議會也失去蘇聯的資金奧援及武器供應。在國際壓力下，南非因而步入一波多折的三階段協商。

第一階段是國民黨和非洲民族議會的協商，因暴力攻擊事件而流產。第二階段 1991 年「民主南非會議」(Convention of Democratic South Africa, CODESA) 原已著手規劃民主轉型的憲政細節，但 1992 年 5 月的會議中，種族分歧卻導致談判

在相互指控之中破裂，6月再度發生暴力事件。同年9月，非洲民族議會和國民黨在南非國內外政經結構因素制約下簽署了「瞭解備忘錄」(Record of Understanding)，此一轉型契約並非簡單地基於雙方領袖的選擇而達成，而是在包括來自國際和外資要求穩定的壓力，以及企業雇主與南非工會史無前例組成短暫聯盟向政府施壓之下完成的。第三階段1993年「多黨協商論壇」(Multi-Party Negotiating Forum)終於同意「臨時憲法」(Interim Constitution)與「權利法案」(Bill of Rights)，替1994年民主選舉奠定了法源根據(Kilob, 2003: 497-501, 502-503, 387-397)。

## 貳、 轉型正義與增進種族和解

### 一、增進種族和解的政經涵義

1994年民主化之後，南非唯有盡速增進種族間和解，使黑人和白人構成相互依存共同體，才能有效應付國內外的政經危機，從中求得生存與發展。南非當前所面臨最嚴重的總體經濟問題，即是財政赤字和生產性投資不足(Herbst, 1994: 33-38)，而政治方面，則是種族持續的對立，及其衍生的層出不窮的暴力事件。

想要紓解這些問題，就必須仰賴黑人和白人之間彼此讓步、互相妥協，乃至於共同合作。這是因為生產性的投資，既不能指望赤字的政府，又不能過分長期依賴外債或外援，於是西方國家的資金就顯得格外重要。從南非轉型期間西方國家為保護經濟利益而對威權政府施壓的經驗來看，外資重視的是穩定的投資環境，因此政治局勢充滿不確定性對南非經濟而言無疑是個負分。這時候就需要採取一些緩和種族間對立情勢的措施，以減少衝突的發生。

至於財政赤字的舒解，這就更無法擺脫對白人的依賴了，因為南非絕大多數個人所得稅都由白人負擔，例如1987年白人負擔72.1%的總稅收，雖然這反映出種族間所得分配長期極度不均的現象(Herbst, 1994: 29-32; Ernest, 2007: 54-55)。

此外民主政府即刻面臨許多正義訴求，包括用以改善黑人生活條件的支出需求，甚至黑人族群要求資源重分配的壓力。但爲了長期的財政平衡，政府在處理這些問題時不可能有求必應。換句話說，總體經濟問題的解決，絕對需要白人的讓步，也需要黑人的妥協，唯有加強種族間合作意識，才有機會在這塊土地上共存共榮。

## 二、增進種族和解下轉型正義的實踐

因此，對南非整體而言，增進種族和解是絕對必要的生存發展目標，轉型正義所應扮演的角色即在於此。1995年5月19日，曼德拉總統簽署了「促進國家團結與和解法」(the Promotion of National Unity and Reconciliation Act)，該法爲南非真相暨和解委員會提供了法律依據。「真相暨和解委員會」(Truth and Reconciliation Commission)由圖圖大主教擔任主席，其他十六名委員包括白種非洲人、英國人、黑人、印地安人和有色人種等社群，其中有六名女性和十一名男性；委員會之下成立了三個獨立的附屬委員會。

第一個是「違反人權案件專門委員會」(Human Rights Violation Committee)，主要工作內容是訪問人權遭到侵犯的受害者，並將聆聽到的訊息紀錄下來；接著舉辦聽證會，讓受害者將壓抑在心中的苦難陳述出來，不僅作爲一種治療過去痛苦的模式，也讓新聞媒體得以監督並且傳播這些消息；另外提供「和解登記處」讓加害者主動表示懺悔及承諾；值得注意的是，其侵犯人權的意義除了一般界定的殺害、失蹤和虐待之外，也將「嚴重的歧視」納入。

第二個是「大赦專門委員會」(Amnesty Committee)，南非模式的中心思想是「以大赦換真相」，亦即沒有集體性的大赦，大赦必須以個人名義進行，條件建立在個人於規定期限內徹底坦白自己的罪行之上；委員會擁有搜證、扣押證物和傳喚當事人等權限，還負責舉辦類似法庭的聽證會；但事實上由於大赦已在「臨時憲法」最後一款確定下來，認定罪犯將有違反憲法之虞。

第三個是「賠償與平反專門委員會」(Reparation and Rehabilitation Committee)，其任務是建議適當的措施以確保補償、平反和恢復人權暴力受害者



的名譽和社會地位（Rigby, 2003: 131-147; Boraine, 2000: 144-146）。

儘管沒能讓所有受害者十分滿意，但圖圖堅定地選擇了這樣一種被他稱之為「班圖」的正義概念：「眾多的精神傳統將我們所有的人聯繫起來，彼此相互依存。」（Rigby, 2003: 143）這是因為，南非的真相暨和解委員會原本就是政治妥協的產物，它的主要任務是恢復以國家為基礎的道德規範；之所以赦免加害者，是基於國家利益的需要，此時個人利益是被放在第二位的（Rigby, 2003: 141）。1993 年的政治協商受制於國家資本流失的隱憂，而達成了不觸碰財產系統的協議；「臨時憲法」必須承諾對違反人權的政治犯實行大赦，否則一旦穩定轉型的基礎不存在，肯定導致經濟動蕩不安。早從民主轉型的談判開始，兩個族群的領導菁英就基於國家眼前的總體利益而尋找平衡點。在整個轉型正義過程中亦是如此。例如真相暨和解委員會成員的多族群組成，本身就是一種妥協，但也是和解的精神；而所謂「用大赦換真相」，即是在「以白人為主的加害族群」獲得赦免的同時，也讓「以黑人為多數的受害族群」獲得真相與平反的機會，如此保持兩個族群在得失之間不至於失衡；至於委員會的報告結論，也把嚴重違反人權事件的責任，交由參與衝突的所有主要政黨（涵括兩個族群）來共同承擔。

這種種思維及作為，都是基於國家未來的總體利益，即經由族群和解而走向真正的共同體。由此可見，南非的轉型正義，始終都是在族群之間找尋並保持一種均衡狀態，為化解種族矛盾以求得和解而努力。因此，在真正邁入相互依存共同體之前，必然先展開一連串的妥協過程。

## 第六節 綜合討論

從第二章和第三章的討論中，我們可以看出，轉型正義具有歷史時空脈絡上的普遍性意義及特殊性意義。本節的第一項將探討其普遍性意義，而第二項則探討其在各國的特殊性意義。

## 壹、 戰後全球歷史變遷與轉型正義的普遍性意義

以上五個第三波民主化國家的經驗足以證明：二次戰後全球政經的變遷，對於各國前壓迫體制的形成和發展、民主轉型的醞釀和發生、轉型正義的實踐，都產生了深遠的影響。因此，從全球的視野來看，不論民主轉型的盛行，或者人權正義的追求，都是歷史變遷下的必然性產物；就此脈絡而言，轉型正義對於二十世紀後期的世界各國（特別是第三波民主化國家）來說，具有普遍性的意義。

首先，1950 和 1960 年代，前壓迫體制的形成和發展，與東西對抗的冷戰格局之間，具有莫大的關聯性。威權體制（包括種族隔離體制）的形成或發展，幾乎都曾得到以美國為首的西方陣營的支持；極權體制則都投入以蘇聯為首的東方集團。

就威權體制國家而言，在西班牙，美國為了避免共產勢力入侵伊比利半島，除透過北約支持葡萄牙的威權政府外，也對未加入北約的佛朗哥獨裁政權，進行經濟援助，以換取在西班牙設立軍事基地。在拉丁美洲，美國從 1950 年代起，就援助一些拉丁美洲的軍人政權，以圍堵共產主義的擴張，並維護美國跨國公司的利益；尤其 1959 年古巴革命之後，為了防範蘇聯支持的民族解放運動越演越烈，美國更積極援助拉美的威權政府。在阿根廷，軍事獨裁政權在 1966 至 1983 年之間長期取得執政地位，例如 1981 年的加爾鐵里政權，就有受到美國雷根政府的支持，以軍事合作換取美國的經濟投資。在南非，美、英等西方集團國家，公然支持南非政府的種族隔離體制，以對抗受蘇聯支援的非洲民族運動，進而圍堵共產主義的擴張，並維護西方跨國企業的投資利益。

另一方面，就極權體制國家而言，蘇聯透過軍事佔領和政變，分別控制東德和捷克斯洛伐克，扶植她們成為其衛星國家，除了強迫加入經濟互助理事會之外，也在軍事上將之納入華沙公約組織，以與西方陣營對峙並展開競爭；蘇聯支持衛

星國家的共產極權體制，不允許自由化變革，否則便出兵鎮壓，1968年的「布拉格之春」即是最著名的例子。

其次，1970年代起，第三波民主化的醞釀和發生，與歐美經濟區域化、新保護主義、後冷戰潮流的全球趨勢之間，也存在著因果關係。威權國家的民主轉型，較常受到經濟區域化和新保護主義的影響；而極權國家民主轉型的主因，則是來自蘇聯衰弱所引發的後冷戰潮流。

威權體制國家的部分，例如，西班牙的民主轉型，主要是受到世界性石油危機的衝擊，以及經濟區域化潮流的影響；1970年代的西班牙，爲了加入歐洲共同體以化解經濟危機，不得不遵循歐體的入會條件而實施民主化。阿根廷的民主轉型，主要則是美國新保護主義的壓力所致；1980年代，國際貨幣基金會和世界銀行要求拉美各國開放經濟，美國也向拉美各國鼓吹新自由主義的政經改革，一轉原先支持軍事獨裁政權的態度，和歐洲共同體共同抵制阿根廷發起的馬島戰爭，終於導致其威權政府垮台。至於南非的民主轉型，主要爲歐美新保護主義壓力所促成；隨著後冷戰潮流，美國不再需要南非擔任非洲的反共代理人，1980年代末，美、英等西方國家，基於銀行和企業的投資利益，轉而全面反對種族隔離體制，並要求威權政府讓步，以換取經濟穩定。

另一方面，極權體制國家的部分，東德和捷克斯洛伐克的民主轉型，關鍵性原因在於蘇聯的衰弱所引發的後冷戰潮流；當然，1970年代的石油危機和「赫爾辛基最終議定書」，都有助於東德和捷克斯洛伐克民間反對勢力的發展，然而，東歐之所以發生民主轉型的滾雪球效應，主要還是1980年代末，戈巴契夫宣布放棄布里茲涅夫主義，甚至鼓勵東歐國家從事政經改革的結果。

第三，部分國家在1990年代中期之後，出現了第二波的轉型正義運動，這可能是受到後冷戰潮流和全球化趨勢的影響。進入後冷戰時代之後，隨著西方普世價值贏得空前的勝利，既受到國際人權組織的鼓舞，又受到其他後進的新興民主國家轉型正義經驗的激勵，這些民主轉型時間點較早的國家，不論其是否曾在民

主化初期實施過轉型正義，都在 1990 年代中期之後，出現了第二波的轉型正義運動。

舉例而言，1975 年轉型的西班牙，在民主化初期，選擇遺忘歷史，而不處理加害者問題，也不從事真相調查工作；但到了 1990 年代後期，有民間團體開始去重新實踐轉型正義，促使國會在 2002 年決議譴責了 1936 年的政變。又如 1983 年轉型的阿根廷，起初採取「以大赦換取和解」的轉型正義模式；但到了 1990 年代，在國際人權組織和民間人權運動的努力下，不僅成功起訴了多名軍官，政府的態度也從 1995 年發生轉變，軍方甚至針對骯髒戰爭，公開地認錯道歉。

## 貳、 個別國家的生存發展與轉型正義的特殊性意義

從全球視野觀之，轉型正義固然擁有其普遍性意義，但對個別國家而言，轉型正義亦具有特殊性的意義。民主轉型的盛行，和人權正義的追求，固然有其在全球歷史變遷下的普遍性意義；然而，轉型正義的角色定位，除了建構自由民主正當性的普遍性目標之外，落實在特定國家身上時，勢必還要顧及其特有的生存發展問題的解決，而必須替該國整體政經合理化的目標而服務。正是由於兼顧了這項特殊性，轉型正義在個別國家的實踐中，才會呈現出不同的風貌。

下頁的表 3-1 將西班牙、阿根廷、東德、捷克斯洛伐克、南非等國家，在民主轉型初期的轉型正義處理途徑，約略分為對加害者的處理、對受害者的處理、政府真相調查等三大項目。

我們不難看出，這五個國家之間差異性最高的項目，應該是對加害者的處理。後極權國家對加害者皆採取了具懲罰性質的處理途徑；其中，東德選擇司法起訴、政府人事清查等方式，捷克斯洛伐克則實施了政府人事的清查。而後威權國家對加害者的處理，大體上都傾向於赦免；其中，西班牙的赦免最為徹底，幾乎是既往不究式的遺忘，而阿根廷則是在起訴面臨軍隊政變之虞的情況下，被迫改行大

赦的方式以換取和解，至於後種族隔離的南非，則採取了在坦承罪行的前提下赦免加害者的特殊模式，被稱為「以赦免換取真相」的第三條路。

表 3-1 第三波民主化國家轉型初期之轉型正義角色定位與處理途徑

		西班牙	阿根廷	東德	捷克 斯洛伐克	南非
轉型正義的 角色定位		重建 和平秩序	改造 軍民關係	促進 國家統合	實現 民族自主	增進 種族和解
對加害者 的處理	赦免	<b>P</b>	<b>P</b>			<b>P</b>
	清查			<b>P</b>	<b>P</b>	
	起訴		<b>P</b>	<b>P</b>		
對受害者 的處理	平反	<b>P</b>	<b>P</b>	<b>P</b>	<b>P</b>	<b>P</b>
	賠償	<b>P</b>	<b>P</b>	<b>P</b>	<b>P</b>	<b>P</b>
政府的真相調查			<b>P</b>	<b>P</b>	<b>P</b>	<b>P</b>
備註		<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 阿根廷對加害者的處理，起初嘗試採取起訴方式，但後來唯恐軍方發動政變，即改為「以大赦換取和解」的模式。</li> <li>2. 南非對加害者的赦免是有條件的，加害者必需先坦承犯行，才能獲得赦免。此即所謂「以赦免換取真相」的第三條路。</li> <li>3. 捷克斯洛伐克政府的真相調查，範圍僅限於 1989 年 11 月 17 日共黨政府垮台的事件。</li> </ol>				

資料來源：作者自行整理

其次，不分體制類型的每一個國家，都對受害者實現了某種程度的平反和賠償（補償）措施。第三，政府真相調查的部分，除了西班牙的情況特殊，政府完全置之不理之外，其他國家都成立了真相調查委員會，並且撰寫真相調查報告；其中必須說明的是，捷克斯洛伐克的真相調查僅限於針對 1989 年 11 月 17 日共黨政府垮台的事件。此外值得一提的是，統一後的德國，政府不僅從事結構性的真相調查，還成立專責單位整理並開放歷史檔案，供當事人或相關學術機關查閱。

上述五個國家的轉型正義，之所以呈現不同的面貌，應是個別國家在民主化初期所面對的生存發展需要不同，致使轉型正義角色定位體現個別特殊性之緣故。在西班牙，「重建和平秩序」是其轉型正義的角色定位。因為 1970 年代中後期，西班牙民間社會恐懼內戰重演、渴望穩定繁榮。但內有左翼極端份子的恐怖

行動，以及右翼軍隊的政變威脅，外有加入歐洲共同體的壓力。這些情勢，迫使政府不得不以政治妥協換取短暫的社會和解。

在阿根廷，「改造軍民關係」是其轉型正義的角色定位。因為她必需杜絕軍人政變的傳統，才能鞏固民主。1980年代初，軍民之間必需盡量和諧，才能團結全國以應付經濟危機，同時軍費支出必需刪減，方能紓緩外債與財政危機。1980年代末，冷戰結束、拉美經濟一體化的趨勢下，軍隊的國際角色因而面臨轉型。

在東德，「促進國家統合」是其轉型正義的角色定位。因為東德民主化之初，西德政治菁英便積極介入東德首次民主選舉，以搶佔共黨垮台後的權力真空。而東德民眾也希望與富有的西德合併，以擺脫惡劣的經濟情況。同時整個德意志民族主觀上也普遍期待統一，以恢復遭冷戰裂解的民族榮耀。此外，對於統一後的德國來說，當務之急則是要確保國家政經整合，並增進國民意識之團結。

在捷克斯洛伐克，「實現民族自主」是其轉型正義的角色定位。因為長久以來，捷克、斯洛伐克兩大民族，雖都渴望建立自主國家，但捷克斯洛伐克式的民族認同始終未能有效凝聚，民族之間合作或分裂，都取決於安全或利益之考量。1990年的民主化，意味著捷克斯洛伐克民族共同掙脫外導型的共黨統治；1993年的和平分裂，則顯然是捷克民族和斯洛伐克民族，基於利益衝突而追求自主的結果。

在南非，「增進種族和解」是其轉型正義的角色定位。因為1990年代，為了紓解總體生產性投資不足的問題，南非不得不設法緩和種族對立的情勢，及其衍生的暴力事件，以穩定投資環境、吸引西方資金。此外政府若要應付財政赤字，就要設法讓白人願意持續負擔大部份稅收，也讓黑人暫時擱置資源重分配的正義訴求。上述國家政經目標，都需要種族和解的局面，才有機會達成。

這五國經驗，雖然彰顯轉型正義角色定位的特殊性，卻也透漏其共通之處：塑造自由民主正當性、建立共同體。因為不論是重建和平秩序、改造軍民關係、促進國家統合、實現民族自主，或是增進種族和解，顯然都是在設法化解威權或極權社會過去的分裂與衝突，以達成民主國家未來之團結與和諧。

## 第四章 台灣威權政經體制的確立、發展 與轉型

從第三章所討論的五個國家經驗可知，轉型正義的角色定位，在不同國家分別隱含著特殊性的意義。同為第三波民主化國家的台灣，勢必不會例外。因此，想要找出轉型正義在台州的合理角色定位，就得先對台灣政經體質的特殊性具備充分的了解，這就必須回歸台灣政經發展的歷史脈絡中來尋找答案。本章目的即在於，針對台灣威權體制的確立、發展與轉型，進行宏觀、動態的歷史因果分析，以描繪出台灣戰後政經發展的整體性圖像。下一章探討轉型正義的合理角色定位時，將會以此整體性圖像，作為總體權衡的歷史結構基礎。

具體而言，本章論證的重點有兩方面，第一，台灣威權政經體制的確立、發展與轉型，和「一個中國」原則的形成、調整與鬆解，是相輔相成的；第二，本章將會針對二二八事件、白色恐怖、土地改革、國民黨黨產和黨營事業問題等四項重要的轉型正義歷史案件，逐一進行歷史結構分析。

本章分為四節。第一節是「對日接收、國共內戰與威權體制的確立，1945~1950」。此階段中，台灣從日本殖民主義的政經體制，轉變為中國邊陲式的政經體制，但本質上仍是外導型的；二二八事件即是這種外導型政經體制的產物，它起源於後殖民本土社會和中國邊陲式外來政府之間的結構性失衡；國民黨的黨產和黨營事業亦淵源自中國大陸，其中，黨營文化事業和黨營經濟事業，分別因應訓政和憲政的需要而設置，而經濟事業的創設基金，則是黨中央與行政院資源委員會，爭奪日產接收權的鬥爭成果。

第二節是「東西對抗、『和平共存』與威權體制的發展，1950~1971」。此階段中，台灣依循美國支持的「一個中國」原則，鞏固了威權政經體制的發展基礎；白色恐怖受到東西冷戰和國共內戰的雙重制約，威權政府基於國家機關的自利特性，遂以暴力鎮壓民間社會中抵觸「一個中國」原則之所謂「共黨潛伏分子」和

台獨分子；土地改革在政治上發揮穩定秩序、鞏固政權的作用，在經濟上則奠定「以農業培養工業」的發展基礎，但卻犧牲了部分地主的權益；國民黨「國庫通黨庫」最初用以支應「黨改造」所需的資金和土地，進一步控制社會並鞏固黨政大權，至於黨營經濟事業的角色，除了累積政黨私有資本之外，也配合進口替代、出口導向等國家經濟發展政策的需要而運作。

本章第三節是「東西和解、南北對抗與威權體制的軟性調整，1971~1984」。此階段中，受到外交挫敗和石油危機的衝擊，台灣不得不針對威權政經體制的「一個中國」原則做出「本土化」調整，但仍堅持「漢賊不兩立」，而未出現根本性的變革；國民黨的黨營經濟事業，隨著十大建設、產業升級等國家經濟建設計畫而大幅擴張，大致是配合上游的公營事業，參與對中下游的投資。

第四節是「美國新保護主義、後冷戰潮流與威權體制的轉型，1984~1996」。此階段中，美國新保護主義和國內民間社會的改革壓力，促進了台灣政治和經濟的自由化，「一個中國」原則終於徹底鬆動，威權政經體制全面轉型，台灣的主體性和整體性也面臨更嚴峻的挑戰；國民黨的黨營經濟事業，一方面隨著經濟自由化和政治民主化而「民間財團化」，另一方面，則因配合六年國建、務實外交等國家政策而持續擴張，引起不少黨國不分的爭論。

## **第一節 對日接收、國共內戰與威權體制的確立，1945~1950**

### **壹、對日接收與外導型政經體制**

#### **一、日本殖民主義政經體制**

1895年至1945年日本殖民統治時期，台灣的主要政經變遷都是外導的



(extra-induced)，形成專為帝國的政府與資本家利益而服務的所謂「殖民地體制」(the mode of colonialism)(Chandra, 1980)。政治專制與財政壟斷是台灣總督府得以有效進行殖民統治的權力基礎。政治方面，從 1896 年的「六三法」、1906 年的「三一法」至 1921 年以制定法律取代「三一法」，皆實質賦予總督集行政、立法、司法、軍事等權力於一身；並透過保甲制度和警察制度控制台灣社會，其中保甲的義務只有台灣人需負擔，日本人及原住民則在保甲之外(矢內原忠雄，2004：201-211)。財政方面，總督府的主要財源來自土地和專賣，除鴉片、食鹽、樟腦、菸、酒等專賣事業及郵電、運輸系統的獨占經營外，還實施土地調查和地方稅制，以確實掌控租稅收入(矢內原忠雄，2004：80-86)。

另一方面，殖民主義的基礎在於經濟剝削，亦即按照殖民母國的需要而對殖民地進行社會剩餘的汲取(Chandra, 1980)。1930 年代中期前，日本為了往工業化的方向發展，對台灣的經營基本上根據「工業日本、農業台灣」的原則，台灣於是扮演提供糧食、原料、產品市場的角色。1930 年代中期後，日本將台灣定位為向華南與南洋擴張的南進基地，台灣始有部分軍需工業的發展(許介麟，2006：33-43)。同時，在台灣的現代化產業以及絕大部分的經濟機構，均為日本資本所獨占，例如資本額二十萬日圓以上的股份公司，即有 91.1% 為日本企業，其餘的 8.9% 才是台灣及其他的企業(劉進慶，1988：11)。可見，當時台灣的政經體制，既配合日本政經發展需要，又有利於日本民族資本家的利益，乃是一種外導型的政經體制(蕭全政，1989：40-42)。

## 二、中國邊陲式的外導型政經體制

1945 年 8 月 15 日，日本正式宣告無條件投降。根據 1943 年底的「開羅宣言」及 1945 年 7 月的「波茲坦宣言」，日本取自中國的東北四省、台灣與澎湖群島等領土，戰後必須歸還給中華民國。國民政府遂於 1945 年 10 月 25 日接收台灣(吳文星，2002：243-244)。在此之前，台灣是日本的殖民地，遭受外導型政經體制的制約，脫離殖民後，照理說台灣的政經體制應該出現根本性的變遷。但變身為中

國邊陲的台灣，主要的政經變遷仍然是外導的，所扮演的角色也類似於日本殖民時代（蕭全政，1989：40-41）。

1945年10月25日後，國民政府在台灣所建立的政經體制，隱含著以大陸為中心的國家機關對台灣民間社會的支配與主導關係，同時外省籍與台籍族群間存在著不對等的政經權力分配關係。政治方面，首先，政府唯獨在台灣設立「行政長官公署」此一特殊行政體制，首任行政長官為陳儀，由國民政府特任，集台灣省司法、立法、軍事、行政等大權於一身；此與其它淪陷省區的接收方式及各省的委員制有所不同，卻和「六三法」的精神相當一致，提供訓政時期式政府汲取民間社會資源時的制度保證（蕭全政，1989：43）。其次，行政長官公署在政治任用上普遍拔擢外省籍人士，陳儀並未善加安排台籍人士擔任政府或企業的高級官員，使台籍人士蒙受差別待遇，此與日本殖民時期無多大差別；例如長官公署的九個重要處會的十八位正副處長中，只有一位副處長是台籍人士，而十七位縣市長中，則僅有三位為台籍人士（劉文星，2002：250）。

經濟與財政方面，首先，國民政府接收日本移交的管轄權與所有權。依1945年行政院頒布之「收復區敵偽產業處理辦法」及1946年台灣省行政長官公署公布之「台灣省接收日人財產處理準則」，由1945年11月成立的「台灣省接收委員會」接收日本政府產業，1946年元月成立的「日產處理委員會」接收日本在台民間的財產。至1946年12月底，接收總值已達61億多台幣，包括土地366,556甲及企業949單位。這些財產與企業，真正標售給民間的相當有限，絕大部分都列為國有、省有，或改組為行政院資源委員會及台灣省行政長官公署的國營、省營或國省合營的企業。其次，行政長官公署完全控制台灣的企業、金融與貿易。除殖民政府所壟斷的鐵公路交通運輸、電話電報通訊系統，及菸、酒、樟腦等專賣事業，一併收歸公營外，經由銀行的公營與貿易的壟斷，行政長官公署全盤接收日本在台的戰時經濟體制，不僅與民爭利，其從民間社會所汲取的資源，也成功轉化為國家機關重要的權力基礎（蕭全政，1989：43-44；劉文星，2002：245-252）。

從台灣人角度看，行政長官制度與日本殖民時期的總督府制度並無差別，在本質上都是一種排擠台灣人民、壓榨民間社會的政經體制。若從行政長官公署爲了支持大陸的國共內戰需要，而積極汲取台灣的民間資源，卻引入惡性通貨膨脹而觀之，其外導的性格更是表露無遺。

## 貳、 國共內戰與輸入型經濟危機

### 一、貿易轉向大陸與輸入性通貨膨脹

殖民時期，日本在台灣發展殖民主義式跛腳經濟，並以日本爲貿易對象，到了二次戰後，台灣仍延續此種經濟形態，對外貿易關係則原封不動地轉向大陸，其中尤以產業發達的京滬地區（南京、上海）爲重心。不久，便形成出口米、糖等農產品，並進口京滬地區加工製造的日用品的貿易循環模式。米、糖的出口由政府壟斷，米由省糧食局集中收購運出，糖則由台灣糖業公司獨占出口，銷售所得收入或以法幣形式存入中央銀行，或被中央政府吸收。至於運到台灣的工業製品則價格日益高漲，一則因爲供不應求，一則由於大陸地區長期以來即因物資缺乏與通貨供應增加，而導致物價高漲（劉進慶，1988：16-17）。

台灣重歸中國後，行政長官公署保有獨立的金融體系，沿用自己的通貨，未與大陸的法幣統一，這是爲了保護台灣的經濟自主性，避免受到大陸經濟危機的連累（吳若予，1992：23-52）。儘管如此，但台灣作爲全中國經濟圈中的一份子，大陸通貨膨脹的惡果仍然波及台灣。各種匯兌制度的研擬均未能收到預期效果，無論是 1947 年 12 月前所採取的固定匯率，或是 1948 年元月開始實施的變動匯率，匯率調整價格永遠趕不及實際購買力的物價變動。因爲舊台幣的價值僅及法幣的二分之一，愈是運進大陸商品，通貨膨脹就愈嚴重（劉進慶，1988：17-18）。

### 二、國共內戰與台灣通貨膨脹的惡化

二次戰後，國民黨和共產黨曾於 1945 年 10 月及 1946 年元月簽訂「雙十協定」及「國共停戰協定」，約定迴避內戰。然而 1946 年 3 月起，國共之間陸續發生衝突，再度點燃內戰火苗。1947 年元月馬歇爾將軍放棄調停計劃回到美國，不久後大陸上即爆發全面性的內戰。

爲了因應國共內戰的變局，台灣省行政長官公署（及後來的省政府）透過通貨膨脹政策和稻米徵集政策，積極從民間汲取更多的資金與物資，以支持中央政府在大陸上的需要。此二政策直接惡化台灣的通貨膨脹情況。首先，行政長官公署提高其獨占的公營事業所提供產品與服務的價格，壓榨台灣社會經濟的剩餘價值，以供應大陸內戰所需的龐大軍費支出。當營運或投資資金不足時，由於赤字的政府已無餘力進行融資，行政長官公署便透過臺灣銀行濫發紙幣來充數。由此形成軍事財政與公營利潤的資金循環結構，卻使得通貨膨脹更形惡化（劉進慶，1988：20-21）。其次，1947 年 3 月 28 日成立的台灣省糧食調節委員會，全權負責糧食的徵集與管理，透過田賦徵實、隨賦徵購和肥料換穀等措施，徵收到的稻米 70.7% 被用來充作軍糧、公教配米、對警校學生與青年團專案配糧，及支持大陸的中央政府等。各種物資的徵集，加上通貨膨脹政策，直接促成了台灣的通貨膨脹（蕭全政，1989：44-46）。

然而，大陸局勢的逆轉，以及金圓券改革的失敗，進一步促使此通貨膨脹變成無法控制的情況。隨著 1948 年政治局勢的逆轉，中央政府爲了阻止大陸惡性通貨膨脹，於 8 月廢除法幣、改發行金圓券，但 12 月之後，該項改革證明失敗，大量的包括匯兌投機資金、正常資金等大陸流亡資金，紛紛在短期內匯入台灣，使台灣的通貨膨脹問題愈演愈烈（劉進慶，1988：18；蕭全政，1989：46-47）。根據台灣銀行所編「1952 年台灣金融年報」表 55，1946 年台灣物價全年上漲 2.5 倍，1947 年上漲 6.0 倍，到了 1948 年，則上漲至 11.4 倍（劉進慶，1988：22）。

戰後台灣的惡性通貨膨脹，因戰後與大陸間新的經貿臍帶連結而造成，並隨著國共內戰的爆發而加劇。直到 1949 年 5 月上海的淪陷，一方面令台灣完全切斷

與大陸的經貿關係，另一方面，迫使國民政府 6 月 15 日在台灣實施貨幣改革，以 1 比 40,000 的比率發行新台幣而回收舊台幣，新台幣不再與大陸金圓券發生匯兌關係，而是直接與美金聯繫。新台幣的改革不僅消除台灣的通貨和經濟危機，同時也是台灣經濟與大陸經濟圈再度脫離的里程碑。

## 參、 二二八事件的歷史結構定位

### 一、後殖民的本土社會

台灣社會經歷五十年的日本殖民統治，國民政府接收台灣初期，台籍與外省籍族群因長期隔離，相互間存在許多的社會衝突和文化矛盾，使得以台籍人士為主體的民間社會，普遍不信任以外省籍人士為主體的政府權威，因而導致台灣政府當局的統治正當性危機。

舉例而言，台籍與外省籍族群因長期隔離，語言不通，教育背景及生活習慣亦不相同，價值觀與道德觀均有差距，因而彼此難以溝通，情感難以融洽，故加深了省籍的鴻溝。其次，台籍人士長期在日人封鎖下，對當時中國的政治制度與社會情況均缺乏了解，因而期望過高，不料行政長官制度的政風、軍紀敗壞，貪贓枉法、特權壟斷等情狀報紙上登載不絕，台籍人士以之與日治時期官員敬業及行政機關的效率兩相對比之下，反而失望愈大。第三，來台接收的外省官員常以戰勝者、統治者自居，視台籍人士為戰敗者、被統治者，存著歧視與敵視的心理，高高在上統治台灣，台籍人士因而自尊受創，視這些外省籍人士為「新統治者」，和過去的日本人沒有兩樣（賴澤涵等，1994：405；劉文星，2002：248-252；張炎憲等，2006：474-475）。

上述這些社會、文化問題，根源於日本殖民下時空隔離的事實與經驗，在國民政府的接收和統治下，延續了二等國民的價值剝奪感，進而嚴重侵蝕外來政府的統治正當性。

## 二、以大陸爲中心的外來政府

統治正當性危機不只來自後殖民的社會、文化因素，更源於行政長官公署排斥台灣人的政治制度，目標爲「去日本化」的「中國化」文教政策，以及更重要的是，以大陸爲中心的經濟政策所造就的資本積累危機。

1945年10月對日接收後，台灣在貿易關係上轉向物價高漲的大陸地區，行政長官公署雖在台灣成立相對獨立的貨幣體系，但未能善盡其維持台灣經濟自主的保護性功能，結果輸入性通貨膨脹依然波及台灣。1946年起，國共內戰狀態下，行政長官公署更爲積極地對台灣社會施展其汲取性功能，透過台灣銀行濫發紙幣，公營企業壓榨利潤等措施，爲的不是要紓解台灣本地的資本積累危機，而是不惜犧牲在台灣統治的正當性，目的則是要支持大陸國共內戰所需的軍費及物資，卻直接促使台灣的輸入型經濟危機更爲加劇。在此通貨膨脹持續發酵的過程中，值得一提的是，1947年，二二八事件發生的那一年，物價上升的幅度寫下全年上漲六倍的紀錄，此時的經濟狀況變成惡性通貨膨脹。尤其1947年的2月，創下比前月上升61.3%的驚人紀錄，這是從1945年8月對日接收以來的最高紀錄，在此之前單月物價漲幅最大者爲1946年2月，僅達24.0%（劉進慶，1988：22）。

行政長官公署基於以大陸爲中心、替國共內戰服務的施政原則，所引發的台灣惡性通貨膨脹，本質上是一種輸入型的資本積累危機，也進一步弱化外來政府本就脆弱的統治正當性。

## 三、二二八：外導型政經體制的產物

外導型政經體制所隱含的是中國外來政府對於台灣本土社會的支配與主導關係，在以大陸爲中心的指導原則下，外導型政經體制的權力分配和政經政策，大致上說，對於台灣人族群和本土的民間社會是較屬不利的。換句話說，台灣人和台灣社會在此體制下蒙受著政治、經濟、社會、文化等面向上相對不利的偏差，而這些偏差所揉合而成的統治正當性危機與資本積累危機，才是爆發二二八事件的真正原因。至於1947年2月27日的緝煙事件，則只是導火線而已。

1947年2月27日，台北市專賣局官員因查緝私煙而誤殺民眾，導致2月28日部份台北市民的示威抗議，工人罷工、學生罷課、商人休市。當日行政長官公署衛兵又開槍擊斃示威民眾，再經由群眾占領電台向全省廣播，事件遂由請願懲兇擴大為全島性的反政府行動，進而激化為省籍的衝突。單一事件之所以演化成反政府行動，又激化為省籍衝突，應是外導型政經體制不利於台灣人民和本土社會的特性使然。事件擴大後，民意代表在台北市成立「二二八事件處理委員會」，各縣市也紛紛成立分會，負責整合民意、維持秩序與提出政治改革訴求。國民政府主席蔣介石的情報來自黨、政、軍、特等不同情治系統，有的誇張事件為共產黨所主導的嚴重暴亂，蔣介石因而於3月5日決定派兵鎮壓，但名義上則以二十一師整編歸建來台。蔣介石之所以決定派兵鎮壓，應可歸因於國共內戰狀態下，外導型政經體制以大陸為中心的權衡結果。軍隊鎮壓過程中，受害最嚴重者為基隆、嘉義和高雄等地。3月10日，行政長官公署宣佈戒嚴以相配合，全面展開綏靖工作，於是「叛亂首要人犯」紛遭捕殺，待鎮壓告一段落後實施清鄉工作，其間，羅織入罪、密函陷害、恐嚇勒索等情事仍不斷發生，造成許多社會菁英及民眾無辜受難。根據行政院研究二二八事件小組的「二二八事件研究報告」，傷亡人數估計在18,000人至28,000人之間（賴澤涵等，1994；張炎憲等，2006；劉文星，2002：252-255）。

二二八事件發生於對日接收不到一年半的時間，其背景極為錯綜複雜，但追究其歷史脈絡，根本性原因應在於外導型的政經體制。亦即，後殖民的本土社會，和以大陸為中心的外來政府間，所存在各種政經社文的失衡關係。

#### 四、二二八的歷史遺緒

二二八事件肇因於台灣戰後的外導型政經體制，但該事件的爆發，也反過來對台灣後來的政經體制產生歷史性的影響。大體而言，二二八事件令本土社會受到更多壓抑，同時令外來政府得到更進一步的鞏固，此一結果替威權政經體制的持續發展奠定了穩固的基礎。

本土社會如何受到壓抑？首先，二二八事件使台籍人士消極接受外來統治。台籍人士因震懾於政府的軍事威力，而對參與政治採取很高的退卻態度，不少社會菁英轉而從事工商業，並產生消極接受統治菁英決策的態度。其次，二二八事件激起部分台獨、親共或左傾等反對國民黨的思想及運動，但活動空間遭到政府強力壓縮。因二二八事件而痛恨國民黨者，有部分出走海外成為台獨運動的發端；有部分企圖聯合中國共產黨以驅逐在台的國民黨；另有部分則為思想左傾的知識份子。這些反對運動替 1950 年代後的白色恐怖埋下伏筆。

另一方面，外來政府如何得到鞏固？首先，二二八事件加強國民政府對台灣地方的控制。隨著許多知識菁英遭到捕殺，未蒙難者亦不願涉入政治，地方勢力日後遂逐漸為國民黨地方黨部所取代。其次，二二八事件替政府推展中國化政策掃除社會障礙。本土社會受壓抑的政策環境使中國化更容易落實，此後的中國化，除去日本化之外，更隱含抑制台灣人認同意識，及打壓台灣本土文化的意味。

最重要的是，對台灣整體而言，二二八事件還影響到省籍問題。二二八事件因外來政府與本土社會的省籍矛盾而生，但結果並未紓解任何問題，反而加深了省籍情結。這導致省籍問題不僅變成台灣社會生活的主要矛盾，更成為將來台灣政經體制所隱含的主要偏差來源。

## 肆、 國民黨黨產與黨營事業的歷史成因

### 一、 訓政時期與黨營文化事業

1928 年北伐結束，中國完成形式上的統一，由國民黨組成的國民政府進而展開所謂的「訓政」，就黨產形成的體制因素而言，有相當部分延續自訓政時期（陳君愷，2008：71）；訓政時期的黨營事業以文化事業為主，因為黨營文化事業肩負宣傳黨義的重要任務，發展的歷史遠早於黨營經濟事業。1928 年，國民政府奠都南京時，陳果夫因意識到革命宣傳的重要性，而向國民黨中央提出設立廣播電



台的建議，隨後各地陸續建立起廣播電台。1930年，國民黨中央接受陳果夫的建議，成立「中央廣播電台管理處」，並另設「中央廣播事業指導委員會」負責督導。對日戰爭時許多大都市電台相繼落入日人手中，但戰爭結束後，國民黨不僅全數回收淪陷的電台，還接收了日人在東北和台灣所設立的電台。

由於黨營文化事業主要是作為黨在訓政時期的宣傳工具，謀利則為次要因素，故這些黨營廣播事業大都無法自給自足，所需經費早期多依賴國庫以及鉅額黨務經費來發展（邱麗珍，1997：22-23）。然而，1945年起，面對訓政將屆、憲政在即的局面，國庫將不能再給予直接補助，黨營文化事業必須設法因應。1945年10月，黨中央決定將廣播事業移歸國家經營，將原本即由國家補助而建立的廣播事業交還國營，實屬合理舉措，不料卻遭陳果夫反對，這應與其控制黨務系統而欲保存派系政治資本有關。1946年1月，陳果夫向國防最高委員會提議，將「中央黨部廣播事業處管理處」改組為「中國廣播事業股份有限公司」，令其自負盈虧，合法地繼續存在，然後再以普通公司的身份與政府簽訂合約。1947年底，國民黨絕大部分文化事業皆循此方式成為公司組織。

## 二、憲政在即與黨營經濟事業的創設依據

1945年5月，對日抗戰勝利前夕，國民黨在重慶召開第六次全國代表大會，由於對日戰爭勝利在望，又面對中國共產黨要求成立民主聯合政府的要求，結束訓政，實施憲政，遂成為此次全國代表大會的中心議題。黨政要分離，對國民黨而言首先遭遇到的問題，即是黨的財務如何與國庫區分開來；換言之，即是黨務經費如何自足的問題。因應此情況，國民黨以行憲在即，必須自籌黨費，而於1945年5月17日的第六次全國代表大會第十六次會議，通過「關於籌措黨費之決議案」（黃煌雄，2000a：21）。在這個決議案中，黨營經濟事業的創設及發展，正式被列入成為籌措黨務經費的方法之一，可以說是國民黨黨內確立發展黨營經濟事業的最早依據（邱麗珍，1997：18-19）。

決議案中，與發展黨營經濟事業有關的主要內容，首先要「寬籌基金取其子

息以供中央及省（市）黨部之經費」，其次要「運用基金創辦各種事業以鞏固黨的經濟基礎」。其中，基金數額暫時以 100 億元為目標；基金來源規定由黨員特別捐、黨部資產、各項捐款、部份革命債券來籌募；基金所創辦之生產事業範圍則包括六項：文化事業、電影事業、合作事業、運輸事業、金融保險儲蓄事業，以及農林畜牧事業。

### 三、接收日產時黨內派系鬥爭與黨營經濟事業的創設基金

1945 年 8 月 15 日，日本宣布無條件投降，第二次世界大戰結束。國民政府轉而準備對中國共產黨發動內戰。因此，對國民政府而言，如何接收日產，及如何將其轉為「剿匪」的經濟支柱，便成為最重要的問題。事實上，行政院資源委員會早在戰爭結束前，即已開始計畫戰後如何接收日產，發展國營企業，以確立統制經濟體制。1945 年行政院於戰後頒佈「收復區敵偽產業處理辦法」，進一步規定日產「與資源委員會所辦國營事業性質相同者交該會接辦」，因此大多數規模較大或較具重要性之工礦事業皆由資源委員會交收（吳若予，1992：24-31）。

資委會掌握對日接收的龐大利權，因此當時掌握國民黨中央組織與黨務工作的陳果夫、陳立夫兄弟（被稱為 C.C. 派），有意在資委會的各項事業內設立黨部。然而資委會與宋子文往來密切，蔣介石又想利用資委會來牽制孔祥熙與陳果夫兄弟，因此設立黨部的計畫始終遭到拒絕。1946 年 3 月，國民黨六屆二中全會通過陳果夫兄弟所提出「黨營事業的建立和管理計畫方案」，決定在接收敵偽工商企業資本時，撥出 5,000 億法幣為「黨營事業基金」。此決議令 C.C. 派得以正式參加對日接收工作，將日產直接予以黨有化，最明顯的例子即是山東齊魯公司與天津恆大公司，在台灣則有興業公司。於是，黨營經濟事業創設基金的實際情況，其數額不僅超出「關於籌措黨費之決議案」所定的 100 億元目標，基金來源則接收自日產，也超出原定範圍。1946 年 3 月關於黨營事業創設基金的重大決議，應是蔣介石基於讓黨內派系互相牽制的考量所致（邱麗珍，1997：21-30）。

台灣的接收方面，根據「台灣省接收日人財產處理準則」規定，接收之日資

企業可撥歸公營、出售、出租、官商合營，但是真正標售給民間的企業相當有限，大多數仍是公營（吳若予，1992：40-43）。但最後尚有劃歸到國民黨的日產。除了興業公司之外，首先是國民黨台灣省黨部在長官公署宣傳委員會轉交下接收了 19 家戲院，1947 年 10 月將其改組為「台灣電影事業股份有限公司」，以增加黨費收入（黃煌雄，2000a：22-23），又於 1954 年與台中的「農教製片公司」合組為黨營的「中央電影事業股份有限公司」。此外黨營的「中央通訊社」，接收了日本「同盟通信社台北支局」。最後，國民政府「中央廣播事業管理處」所接收的「台灣放送協會」，則在 1949 年政府遷台後改組為黨營的「中國廣播公司」（邱麗珍，1997：27）。

## 第二節 東西對抗、「和平共存」與威權體制的發展，1950~1971

### 壹、東西對抗、「和平共存」與美國的支持

#### 一、東西對抗與美國在全球圍堵共產主義，1950 年代

1949 年 12 月，國民黨政府因國共內戰失利而遷台，在此危急存亡之秋，戰後世界霸權美國所提供的軍事、經濟、外交等外部支持，是國民黨政府之所以能有效阻止中共進擊，進而鞏固政權的相當重要因素（Clough, 1992: 866-874, 885-887; 若林正丈，2004：38-40）。但美國之所以在 1950、1960 年代對台灣的國民黨政權大力支持，自有客觀國際政經情勢作為背景，以及美國自身國家利益與軍事、經濟戰略的考量。

1950 年代，在美蘇之間東西對抗的格局下，美國曾對某些具有特殊戰略地位的發展中國家，提供軍經上的援助和政治上的支持，目的都是要圍堵共產主義的

全球擴張。美國也支持這些發展中國家的威權統治，如此方能在政治上有效防止共產主義的滲透和顛覆，並在軍事上有效對抗其入侵。

同樣爲了圍堵共產主義的擴張，1950年6月韓戰爆發後，美國將台灣定位爲在西太平洋圍堵政策的前哨站，因而提供台灣大量的軍經援助與外交支持（蕭全政，1995：14-17）。事實上，從1950年1月杜魯門總統的談話可以看出，1949年之前美國「不會介入中國的國內衝突，美國政府也不會提供台灣軍事援助或顧問」，台灣前途必須自求多福（Clough, 1987: 8-9）。但隨著1950年2月「中蘇同盟條約」的簽定，以及6月韓戰的爆發，美國察覺中蘇密切合作關係的跡象逐漸明朗化，因而重新評估自己在台灣的利益。台灣位於美國北方盟友日本、南韓，以及南方盟友菲律賓、泰國、澳大利亞、紐西蘭之間，因而在遏阻共產主義擴張的戰略地位頓形重要。因此自1950年6月韓戰爆發後，美國將台灣視爲在西太平洋圍堵共產主義擴張的柱石，不僅派遣第七艦隊防衛台灣海峽，提供龐大軍事援助，於1954年12月簽署「中美共同防禦條約」；又於1951年至1965年間，提供約15億美元的經濟援助；並且在外交上積極支持我國在聯合國中的合法地位，1950年代末建交國家比中華人民共和國還多（Clough, 1992: 868-869）。

## 二、「和平共存」與美國重構國際分工體系，1960年代

1960年代當中，隨著中蘇共的分裂，美國雖然已經不再認爲台灣是圍堵政策重要的一環，但仍繼續給予台灣軍經援助，並在聯合國中繼續支持我國的席位。這可從兩方面加以分析。首先就競爭性國家體系的變遷而言，中蘇之間從1959年起便發生理論與政策的分歧，直到1969年3月爆發珍寶島事件的軍事衝突，各種跡象都顯示中蘇共的關係已經瀕臨破裂邊緣。中蘇分裂的發展趨勢使得台灣的戰略價值降低，也導致美國對中國問題的態度逐步轉變。然而1961年起長達十五年的越南戰爭中，台灣成爲美國在東南亞採取軍事行動時一個重要的中繼站。1965年起文化大革命又令中共將注意力集中在國內事務上，使她對鄰國的威脅減輕（Clough, 1987: 27-31; Clough, 1992: 873, 885-887）。這些國際政治因素的發展，導

致 1960 年代美國推遲重新考慮對華政策，而持續對台灣的支持和援助。

其次就世界性資本主義體系的變遷而言，1956 與 1957 年間美國經濟因戰後快速膨脹而達飽和，因此出現戰後最嚴重的經濟不景氣，迫使私人資本急於往外尋求新的投資機會。這有助於 1957 年後美蘇強調以經濟發展代替軍事競爭的「和平共存」（蕭全政，1989：59-60），甘迺迪總統更提議將 1960 年代稱為「發展年代」（the Development Decade），以重構國際經濟分工體系。美國普遍對發展中國家強調經濟發展，並給予較先進發展中國家各種軍經援助與優惠，即是希望將之納入新的國際分工體系，以確保美國跨國公司及其國民的利益。因此，美國也對這些國家的威權體制予以支持，如此才能降低人民的政治參與，抑制勞工等社會運動，並提供各種有效的經濟誘因。1960 年代的南韓、菲律賓和一些拉丁美洲國家的軍人政權都是如此，台灣也不例外。美國甚至企圖使台灣成為發展中國家的「典範」（蕭全政，1995：14-17），1965 年中止對台經濟援助時，美國官員還自豪宣稱，台灣是從美國經援計畫「畢業」的第一個發展中國家（Clough, 1992: 887）。

## 貳、「一個中國」原則與台灣威權政經體制的發展

### 一、「一個中國」原則的確立

從圍堵時代到「發展年代」，美國對台灣的支持，都是站在「一個中國」原則的基礎上。因此，加上國共內戰的架構，台灣的政經體制及內外政策，也都圍繞著「漢賊不兩立」的「一個中國」原則為核心而打轉。

在國際層面上，美國基於冷戰結構下的戰略考量，依其對華政策的「一個中國」原則，而維持台灣的國際地位。在「漢賊不兩立」的「一個中國」原則下，台灣在國際社會，以及聯合國、世界銀行、國際貨幣基金會等國際組織中，維持正統中國代表權的地位；在對外政策上，加強與西方世界的交往，而斷絕與所有社會主義國家及承認中共的發展中國家間之關係。

就國內層次而言，國民黨政府爲了遂行以國共內戰、反攻大陸爲中心的政治目標，而將內戰狀態加以制度化，並建構以自身爲法統的體制，確立了「一個中國」原則的基礎。1948年4月由大陸時期的國民大會所制定的「動員戡亂時期臨時條款」，1949年12月政府遷台後依然宣佈有效，並因應時局變化和台灣需要而經歷多次修訂。根據臨時條款，政府宣稱對大陸地區擁有主權，並規定第一屆中央民意代表（1947年、1948年由中國各省選舉產生之國民大會、立法院與監察院的代表）任期得以延長，等到戡亂結束、全國都能舉行自由選舉後才進行改選。因此，台灣早期的選舉，基本上只限於省級及以下的地方層次。以此作爲「一個中國」原則下憲政法統的象徵（蕭全政，2001：67-69；Clough, 1992: 876-877）。除了確立「一個中國」原則之外，此所謂「法統」體制的真義，就是依「中華民國憲法」所組成的政府，憑藉「動員戡亂時期臨時條款」及據此而制定的其他法規，嚴重扭曲憲法所規定的「民主憲政」稱之（若林正丈，2004：35-36）。

## 二、威權政經體制的發展

隨著1949年5月上海因國共內戰失利而淪陷，政府於5月19日宣布隔日起實施戒嚴。「一個中國」原則貫穿戒嚴和戡亂體制，並以國共內戰和反攻大陸爲中心，從而影響台灣威權政經體制的形塑，並影響其運作。威權體制所隱含國家機關對於民間社會的支配與主導關係，事實上即表示政府與社會及不同政經勢力、社會團體和社會成員間存在著不對等的政經權力分配關係，也意味著這些不同層次的行爲者，在特定政策下，蒙受著不同的利害得失關係。在「一個中國」原則下，台灣威權體制的權力分配和政經政策，大致上說，對於台籍人士、在野黨、民間社會是較屬不利的；其中，又以「台籍」這特質爲貫穿三者的主要因素（蕭全政，1996：288, 292）。爲了國家安全和經濟穩定，民間社會受到國家機關全面性的支配及主導，台灣的威權體制不但影響市民社會的發展，亦制約政治社會的運作，相對而言，對於經濟社會及其所面對的世界性市場體系，國家機關卻透過統制經濟進行有助益的指導性干預（蕭全政，2001：69-70）。

1950、1960 年代，台灣國家機關對於政治社會的制約，及對於市民社會的限制，主要政策目標在於維持內部安定、準備反攻大陸及贏取國際的支持（蕭全政，1995：11）。在普遍性的社會控制方面，首先，戒嚴體制不但在政治、社會、文化上限制人民的公民權和基本人權，在經濟上容許市場價格運作的程度也相當有限。因「通匪（中共）」等罪名而被判處重刑或死刑的政治案件層出不窮，是謂「白色恐怖」。其次，土地改革的實施最初是爲了政治目的，此舉不僅削弱地主的地方勢力，亦使廣大農民生活水平獲得改善，因而有助於農村政治穩定，進而防止中共的滲透。另外，政府又透過農會與工會系統，加強對於農民與工人的社會控制，防止其自主性的動員（蕭全政，2001：69；若林正文，2004：40）。與此同時，1950 年代初國民黨亦經由黨改造，透過區域黨部、特別黨部、機關黨部，涵蓋黨、政、軍、青、特等系統，全面性地鞏固外來政權對本土社會的控制（龔宜君，1998）。

除普遍性的政治和社會控制外，部分的社會控制措施則反映出省籍的偏差。首先，政府總是盡量拔擢外省籍人士進入黨、政、軍、媒體、公營事業及文教體系中較高位階的職位（朱雲漢，1989：142）。其次，政府只開放省級以下地方層次選舉的機會給台籍人士。儘管 1969 年起，由於選自大陸席次迅速減少，及台灣地區人口的自然成長，政府曾舉辦少數席次中央民意代表的增補選，但現任者仍繼續留任。可見，台籍與外省籍人士在權力分配中的關係，似乎正與其人口結構呈現強烈對比。台籍人士雖可能在低階職位及地方政府選舉時佔有優勢，但國民黨及中央政府大體上仍爲外省籍人士所控制（田弘茂，1992：55）。此應與政府企圖鞏固「一個中國」原則的憲政法統有關。另外，在文化教育上，政府強制推行中國化政策，壓縮台灣本地文化存活空間，例如學校教育時通用國語，禁說台語等其他方言。「一個中國」原則下，台灣威權體制之不利於台籍人士及民間社會，於此可見一斑。

經濟社會方面，1949 年 5 月上海淪陷帶來國際政經危機的同時，也隱含著台灣史上第一次真正能夠發展「國民經濟體制」的開始（蕭全政，1989：47-48）。圍

堵年代，爲了鞏固西太平洋的堡壘，美國除支持我國國際地位外，又透過本質上屬軍事性取向的美援，幫助我國進行進口替代工業化的發展。進口替代工業化是 1950 年代台灣維持政經安定的重要策略，其政策目標是平衡國際收支並應付國內嚴重的通貨膨脹壓力，主要內容在於發展民生工業以減少進口，節省外匯。首先，一面以土地改革、農會改組、農技革新等政策贏得農民支持，一面以田賦徵實、隨賦徵購、肥料換穀等措施汲取農業剩餘。其次，新台幣改革後，以關稅或其他進口管制措施保護策略性工業，又以高估本國貨幣幣值的方法，補貼工業原料與資本財進口，並對農產品出口課徵出口稅。進口替代工業化政策，雖然是「以農業培植工業」，但其結果有利於經濟社會的整體發展（蕭全政，1989：48-63）。

自 1958 年起，美國的國際收支因長期的對外投資、軍經援助與軍費支出而出現大量赤字，直接促成全球性美援政策的改變，從原本的軍事性取向變更為發展性取向。政府對於美援縮減和國際收支壓力增強的預期，直接導致進口替代工業化政策的轉向。政府內部出現激烈的路線之爭，但在美援團承諾以經援方式紓解因政策調整所導致的外匯短缺問題，並將經援金額與民間企業發展程度相連結的情況下，政府採取以民間企業爲中心的出口導向工業化政策。1958 年 4 月至 1959 年 8 月間，政府將多元匯率改爲雙元匯率，同時新台幣貶值 46% 至 60% 以利出口；1961 年進一步改爲單一匯率，釘住長期貶值的美元，更有利於輸出擴張。1960 年政府公布「十九點財經措施」，並制訂「獎勵投資條例」。出口導向工業化政策促成出口的擴張、外資增加及民間企業的發展，將台灣緊密地納入世界資本主義分工體系中。台灣的國際收支在 1964 年首度出現順差，雖然農業部門因長期的剩餘擠壓而在 1960 年代末出現負成長，但工業部門，尤其是民間部門，則擴張得非常快速（蕭全政，1989：64-75）。



## 參、 白色恐怖的歷史結構定位

### 一、東西冷戰、國共內戰下的白色恐怖

台灣的白色恐怖年代，就廣義而言，應從 1949 年的四六學生事件算起，直到 1987 年解除戒嚴令，1991 年終止動員戡亂時期臨時條款，甚至 1992 年 8 月廢止動員戡亂相關法令為止（侯坤宏，2007：142）。其中，又以 1950 年代最為恐怖。

冷戰結構下，美國要在世界各地圍堵共產主義的擴張，韓戰後依「一個中國」原則將台灣納入反共的西方陣營；台灣政府則利用「一個中國」原則積極投入西方陣營，以取得國際承認，獲得美援，進而穩定國內經濟，準備反攻大陸。1947 年 3 月，杜魯門總統發表後來被稱為「杜魯門主義」的外交政策綱領，公開宣布美國的對外政策目標是遏制蘇聯的擴張，並要在世界一切地方與蘇聯對抗。此即冷戰正式開始的標誌。美國基於全球性反共戰略的利益考量，先後主導了幾個區域性的反共計畫，1949 年於歐洲成立北大西洋公約組織，亞洲的部分則有，1950 年的美韓共同防禦協定，1951 年的美澳紐太平洋安全條約、美日安保條約、中（台）美共同防禦條約、東南亞國際組織等。值得一提的是，美國本土從 1950 年起刮起「麥卡錫主義」的旋風，政府與社會間反共情緒都達到高潮，直至 1954 年 12 月，參議院通過譴責麥卡錫的決議案為止（藍博洲，1993：21-32）。此期間恰好是台灣政府以「匪諜」為主要肅清對象的白色恐怖統治雷厲風行之際。

國共內戰結構下，國民黨政府在台灣實施白色恐怖主要有兩大因素。一則基於捍衛中國憲政法統的考量，因而積極防範共產主義在台滲透；二則為了強化外來政權對本土社會的控制，故使用國家暴力壓制潛在的反對勢力。1948 年 5 月 9 日公佈的動員戡亂時期臨時條款，建立了總統個人獨裁的基礎；1949 年 5 月 19 日頒布的全省戒嚴令，賦予台灣警備總司令部（警總）限制人民自由及掌管行政、司法事務的權力；加上其他戡亂時期法規命令、懲治叛匪條例、違警罰法、刑法一百條之言論叛亂罪等，共同構成白色恐怖時期政府控制社會的法制基礎。負責

執行白色恐怖的主要軍警情治機構，以 1950 年代初國民黨改造時期的單位名稱而言，包括專司逮捕及刑求逼供的台灣省保安司令部（後改組為警總）的「保安處」、「國防部保密局」（前身為軍統）、「內政部調查局」（前身為中統），還有專司軍法起訴及審判的保安司令部的「軍法處」（薛化元等，2003：98-110, 119-133）。多元的情治特務系統，形式上最後集中歸屬於以蔣介石、蔣經國為核心的國家安全機構；指揮權實質掌握在蔣介石手中，但 1954 年國家安全局成立後，情治機構已大致為兼任國防部總政治部主任及救國團主任的副局長蔣經國所統合（藍博洲，1993：42；薛化元等，2003：113-114, 120）。

## 二、後殖民、後二二八社會中的共黨潛伏分子、台獨分子

就台灣戒嚴時期政治案件的本質而言，可以概括為兩大類，即匪諜案與台獨案。長久以來，政府一直限制共產主義和台獨這兩種價值思想的表達，因為這兩種思想和基本國策相違，因此就用懲治叛亂條例來加以盡絕（侯坤宏，2007：145, 151-162）。此所謂基本國策的根源，即是台灣威權體制依「一個中國」原則而形塑的中華民國憲政法統，共產主義和台灣獨立顯然都違背「一個中國」原則。因此，共黨潛伏分子和台獨分子就成為白色恐怖的迫害對象。台灣民間社會之所以孕育出這些異議分子，自亦有其歷史脈絡可循。

受到日本殖民時期抗日運動的影響，台灣民間社會潛藏有左傾思想和台灣民族認同意識的傳統。日本殖民下，台灣人解放運動的團體，政治思想方面，主要有強調無產階級運動的文化協會，及以民族運動為核心的台灣民眾黨；經濟階級方面則有農民組合和工友總聯盟。前者和文化協會關係較深，具有來自日本共產主義的觀念；後者則與民眾黨密切合作，較具中國國民黨的理念。此外還有隸屬於日共台灣民族支部的台共組織。可見台灣的抗日運動具殖民地色彩，同時帶有階級運動與民族運動的性格（矢內原忠雄，2004：215-232）。因此，後殖民的台灣社會，一方面潛藏有自覺「台灣是台灣人的台灣」的台灣民族認同感（若林正丈，2004：50），另一方面，則容易培育出具左傾思想的親共分子，有的單純思想左傾，

有的則參加中共或台共的組織及活動。

由於二二八事件時，國民黨政府對台灣社會實施殘暴的鎮壓，導致民間產生部分因痛恨國民黨而冀望中共，或追求台獨的異議分子。受難者盧兆麟先生於口述史中分析：「學生在二二八事件後，並不覺得恐怖，只感到不甘願、不服氣。想到被他們殺那麼多人，就要想盡辦法推翻國民黨。這可能是很多人參加共產黨的原因，不一定每個人都對大陸有興趣。」（胡慧玲、林世煜，2003：25）因支持台獨而被判刑的郭振純先生則認為，二二八事件時已經出現台獨意識，因為他們當時抗爭的口號為「把中國豬趕下海」（胡慧玲、林世煜，2003：168-170）。除二二八的緣故外，當時部分學生之所以因厭惡而反對國民黨，亦與1949年發生警察逮捕學生的四六事件有關（胡慧玲、林世煜，2003：212）。

雖以「匪諜」和台獨為罪名，但白色恐怖政治案件中，卻出現許多的冤案、錯案、假案。之所以如此，應與白色恐怖體制的制度性偏差有關。首先，司法制度極端不利於一般人民。戒嚴法大幅擴張以軍法審判平民的範圍，整個司法過程秘密偵訊，秘密審判，1950年代中期前，沒有起訴狀、上訴權、判決書，沒有公設辯護人，甚至檢察官兼法官（薛化民等，2003：127-133；藍博洲，1993：44；胡慧玲、林世煜，2003：225）。其次，績效制度創造行政、司法人員以「匪諜」罪名辦案的誘因。例如，調查局先從「匪諜」口中擠出名單，造冊列管後需要績效時擠一點來用，以「擠牙膏」維持績效；軍事檢察官起訴「匪諜」即可領起訴費；軍法官宣判「匪諜」死刑或徒刑越多，獎金和考績越高（侯坤宏，2007：158）。

白色恐怖時期的政治案件，1950年代以匪諜案為主，其中包含甚多虛構的涉共案件；1960年代起案件性質開始複雜化，台獨案數量逐漸增加（藍博洲，1993：123）。從整個1950年代算起，至1987年解嚴為止，台灣共出現29,000多件的政治案，有14萬人受難，其中3,000至4,000人遭處決（侯坤宏，2007：143, 160）。

## 肆、 土地改革的歷史結構定位

### 一、 土地改革促進國內政治穩定

台灣的農村土地改革分三階段實施。第一階段為 1949 年 4 月的「三七五減租」。地主對佃農徵收的租金，一律定為 37.5%。按照李登輝先生的說法，每位佃農的平均年租因此減少了 1,116 公斤的稻米。第二階段為 1951 年 6 月的「公地放領」。公地是指政府從日本公民手中接收的農地。到第五期完成的 1961 年間，政府共放出可耕公地 96,793 公頃，佔所有可耕公地 176,028 公頃中的 55%；政府把一半以上的公有可耕地撥給台糖，以保持其賺取外匯的能力。第三階段為 1953 年 1 月的「耕者有其田」。政府將地主超過限額（水田 3 甲或中等旱田 6 甲）的土地進行強制收購，並且將之轉賣給佃農。收購價格是依全年正產物收穫量的兩倍半計算，以七成實物土地債券和三成公營企業（農林、工礦、台紙、台泥）的股票搭發。至於承購耕地的佃農則依徵收地價，另加年息 4%，分十年以實物攤還。被移轉的此類土地，約佔出租耕地的 70%，或佔全部私有耕地的 22%至 25%左右（蕭全政，1995：207-208；田弘茂，1992：36；劉進慶，1988：26-27）。

國民黨政府實施土地改革有其政治目的，主要是發揮保護性的功能。對內而言，具有穩定秩序、鞏固政權的作用。首先，土地改革可消弭潛在的農村動亂。因為土地所有權問題若非即時處理，很可能如同許多第三世界國家，發生農村社會經濟衝突（田弘茂，1992：35, 38）。其次，土地改革可遏止地方反對勢力。身為地方傳統上領導菁英的地主階級，喪失經濟利益後，對地方政治亦失去興趣，子弟外流至城市，農村領導階層則由國民黨依附者取而代之（田弘茂，1992：37-38）。第三，土地改革可搏取廣大農民支持。因為經由減租或取得自耕地，農民的經濟水平與政治地位可望提高（劉進慶，1988：26-27；田弘茂，1992：36-38）。

對外而言，土地改革有助於圍堵中共、爭取美國支援以及國際承認。韓戰爆發後，台灣變成美國在太平洋區域拮制共黨擴張的柱石。美國從戰後佔領日本的

經驗中發現，土改是憑改善農村經濟以對抗共產主義擴張的有效方法，於是土改被視為全球性圍堵共黨的策略之一（蕭全政，1989：55-57），因此美國透過農復會積極介入國民黨政府的土地改革工作（黃俊傑，1995：101-124）。另一方面，在美援團和國民黨政府共同鼓勵的「依靠自己」（self-sustained）政策中，土地改革有助於提升農業生產力，發展進口替代工業化，進而減少美援的必要性，增加對美原料及資本財進口。可見，實施土改對國民黨政府爭取美國支持有所幫助。

## 二、土地改革奠定「以農業培養工業」的基礎

土地改革是 1950 年代台灣的米糖經濟得以快速成長的基礎工程。首先，土地改革有助於政府對於米糖經濟的支配。從前的地主階級被政府取代，台灣省糧食局及台灣糖業公司兩家公營企業，藉由「米穀徵收體制」及「砂糖集貨體制」對米糖剩餘作物進行集貨與徵收，直接控制農民和農業生產，肥料換穀及分糖制則是發動此體系一車之兩輪（劉進慶，1991：135-136, 148, 161-162）。米穀徵收體制以糧食局為中樞，在台銀、中央信託局、台肥、農業金融機構及農會的輔助下，透過田賦徵實、地租物納、強制收購、物物交換等方式，對米穀進行強制性的徵收。砂糖集貨體制則由台糖負責，經由對分糖比率、現物償還農業貸款、保證收購價格的操控，對農民糖進行強制性的集貨（劉進慶，1991：136-162）。其次，土地改革促使農業生產顯著增加。農民擁有自耕地後積極從事生產，中等水田一甲全年稻穀生產量在 1948 年為 4,649 公斤，到了 1959 年提高至 7,158 公斤，成長率約 65%（陳誠，1961：83）。

台灣農業快速成長後，在「以農養工」的進口替代工業化政策下，農業部門稱職地扮演提供土地、資金、勞力、原料、市場、外匯、糧食、基本社會建設成本（social overhead cost）的角色，全力支撐工業部門的發展。首先，土地改革使土地、資金轉移至工商企業。由於佃租下降使得租地牟利並不划算，加上四大公營公司股票移轉予地主民營，誘導許多土地資本自然流向工商業（李登輝，1972：10-13；劉進慶，1988：27）。其次，米糖收奪體制壓低農業利潤，也迫使隱藏性失

業的農村勞力遷往都市工業部門（蕭全政，1989：62-63）。第三，農業部門在肥料換穀制及棉布換穀制裡擔任市場角色，有利於肥料及紡織工業的擴張。第四，基本社會建設的行政支出由農民稅賦承擔。例如，被徵收的米穀有一半以上算是實質的無償收奪（劉進慶，1991：141, 146），這些正常田賦以外的「隱藏性米稅」(hidden rice tax)，據郭婉容估計，1964年前每年的平均竟高於全國的所得稅總額，且為同期名目田賦的二至三倍（蕭全政，1989：51）。第五，除減輕財政負擔外，米糖經濟剩餘也增加外匯收入。1950年代政府仰賴米糖作為賺取外匯的主要出口，在總額13.9億美元之中，糖占55.4%（7.7億美元），米占12.9%（1億美元），總共占了約70%，早期更達到83%左右（蕭全政，1989：62）。綜合而言，進口替代工業化藉由對農業部門各種經濟資源的擠壓和汲取，使大量農業資本移轉於工業部門，促成工業部門的發展（蕭全政，1989：53, 61-63；Amsden, 1985: 84-88）。

## 伍、 國民黨黨產與黨營事業的改造與發展

### 一、 黨改造與「國庫通黨庫」

政府遷台初期，為了對社會進行全面性的控制，以鞏固黨政一元、以黨領政的黨國體制，國民黨於是在1950年代初展開黨改造運動。蔣介石把國共戰敗的原因歸於黨組織的兩大弊病：黨內派系傾軋、黨組織與群眾脫節。因此黨改造主要有兩方面工作。首先，要建立黨中央統治菁英一元化的領導體系。蔣介石指定中央改造委員會接掌中央黨部職權，建立以外省菁英為核心而以蔣家為首的領導體系。其次，要建立全面滲透台灣社會的各級組織。就縱向而言，分為中央、省縣級、區級，以下設有區分部和小組，特別強調區級以下的基層工作組織；就橫向而言，「特別黨部」（特種黨部、產職業黨部、知青黨部）以重要集體組織中的成員為滲透對象，「區域黨部」則透過區級四位一體制、民眾服務站等機制，對一般縣市鄉鎮中的個別人民進行吸收與滲透（龔宜君，1998：43-70）。

爲了建立黨中央一元化的領導體系，長期爲 C.C.派所掌握的黨營事業，因而成爲被整頓的對象之一。1950 年 6 月起，蔣介石著手排除掌握黨務系統及黨營事業的 C.C.派勢力。7 月 26 日，蔣介石宣布以蔣經國、陳誠等十六人擔任中國國民黨中央改造委員。8 月 5 日，中央改造委員會正式成立，其下特別設置第七組來負責黨營事業的整頓工作。同年 12 月，中央改造委員會通過「中國國民黨經營事業管理通則」，1951 年 7 月又通過「本黨所屬各黨營事業人事處理原則」。歸納而言，改造措施共有三項重點：第一，促成黨營事業經營權和所有權的分離，使董事長、監察人、總經理和會計稽核人員相互監督，以防止「化公爲私」的弊病。第二，促成其經濟決策部門和經濟管理部門的專業化，以強化事業領導層的活力。這些都有助於黨營事業日後的擴張。第三，最重要的是，將黨營事業的人事、會計、稽核三權牢牢控制在黨中央，各董事長均須報請總裁核定，以鞏固對蔣氏一人的效忠。至此，黨內的經濟大權回到蔣介石手中（邱麗珍，1997：31-43）。

另一方面，黨改造建立了全面滲透台灣社會的各級組織，這些組織的設立需要土地，運作需要資金，結果造成「國庫通黨庫」、黨占用國家土地等「黨國不分」的現象。這些現象一直持續到民主轉型後才逐漸減輕。首先，政府對國民黨進行資金補助。由於國民黨遷台之初，黨庫十分匱乏，黨的經費多數由國庫供給。爲了避免黨政關係的衝突，中央銀行總裁兼任國民黨中央財委會主委，重要財經官員兼任財委會委員（朱雲漢，1989：149-150），使國庫與黨庫徹底結合。這種「國庫通黨庫」的形式包括編列預算、國庫補助黨務、「黨職併公職」、無息貸款等（陳君愷，2008：76-78）。早年國民黨因充分掌握台灣的政經體制及傳播體系，此類預算可以「公然」編列補助，直到 1970 年代後期情勢轉變後，才開始巧立名目加以「漂白」。例如，中廣、中央通訊社、中央日報社、中國青年救國團等黨營文化事業或黨外圍文教組織，都曾在總預算書之中長期接受補助（黃世鑫，2000）。至於在台灣各地「以服務作爲滲透手段」的民眾服務站，國民黨也違法編列公務預算予以支應，並逐年增加。其次，政府也對國民黨進行土地移轉。這包括國民黨向

政府購買、接受政府贈與、向政府租用或占用等形式。典型例子是台北市中山南路的前國民黨中央黨部，其土地原屬國有，國民黨從 1961 年起無償占用達二十四年之久，僅自 1985 年起支付五年象徵性的租金，同時取得承租人身分和優先購買權，最後在 1990 年以遠低於市價的價格購得該筆土地。從無償占用、低價租用、取得優先購買權到低價購得，整個過程國民黨享盡特權。其他國民黨占用、租用、購買或受贈的土地，經常充作特別黨部、區域黨部、黨營事業各單位用地，例如鐵路黨部、公路黨部、救國團，及民眾服務社（黃煌雄，2000b）。

## 二、進口替代、出口導向與黨營經濟事業的發展

1950、1960 年代國民黨所成立的黨營經濟事業，整體而言，較少與民間資本合作，多為財委會獨資創辦，也沒有純粹轉投資的情況，因此稱得上是名符其實的「黨營事業」。各事業營運資金的主要來源，除齊魯企業是變賣原台北營業所之存貨與房舍作為資本外，其餘多為向國庫借貸。其中，又以中央銀行之無息貸款為主，這是央行總裁與財委會主委為同一人所致（邱麗珍，1997：48-49, 59）。

1950 年代政府推動進口替代工業化政策，積極發展民生工業，以減少進口、節省外匯，目的是平衡國際收支，並應付國內的通貨膨脹壓力。政府大幅依賴美援的財政融資，巨額經援大部份流向電力、肥料、交通這三個公營部門。這樣的發展並非全面性的擴張公營體制，而是一種策略性分工，即針對重點事業在既有基礎上開發，以提供中下游進口替代性輕工業發展的外部環境（吳若予，1992：76-86）。黨營經濟事業即是在此政策環境中發展起來。例如，1951 年 3 月重新掛牌營業的齊魯企業，即以產銷自行車及三輪車的內、外胎為主，腳踏車與三輪車是當時最主要的交通工具。但為配合國防需用及交通等新建工程的需要，齊魯企業 1955 年 11 月後改生產工礦器材。1955 年 9 月，裕豐紗廠成立於管制紡織品進口與設廠限制時期。1956 年建台水泥公司的成立，不光是因應水泥工業的進口替代政策，亦是 1954 年 10 月台泥因土地改革而移轉民營後，政府開放水泥廠增設的限制，並積極扶植民間水泥公司所致（邱麗珍，1997：49-55, 62）。



黨營事業開始擴充是起於 1960 年代，之前並不興旺（陳師孟、張清溪，1991：11）；因為黨營事業是隨著 1950 年代末美國要求國民黨政府發展民間經濟部門的壓力而開始擴張的。1958 年起，美國全球性美援政策從原本的軍事性取向轉變為發展性取向。為了創造有利於美國民間對外投資的環境，美援團要求台灣政府採取以民間企業為中心的出口導向工業化政策，美方承諾以經援方式紓解因政策調整所導致的外匯短缺問題，並強調經援數額將依民間企業的發展程度而定（蕭全政，1989：66-67, 70）。因應發展民間經濟部門的壓力，政府開始擴張金融體系的規模，國有行庫相繼復業，外資銀行陸續成立，以充裕生產事業所需長期資金的供應（吳若予，1992：107-124）。由於黨營經濟事業在實際運作上幾乎等同於公營企業，但名義上卻為民營企業，因此同時符合國民黨對經濟管制的要求，以及美國對發展民間經濟的要求，而成為一種折衷的選擇。例如，1959 年 5 月成立中華開發信託公司，即是為了協助民營企業中、長期投資所需的資金融通。1962 年 2 月正式開業的台灣證券交易所，亦是為了使民間資金能透過證券市場而導入工業的投資。中華開發信託公司與台灣證券交易所形式上都屬民營金融機構，但透過官股的配合，實際的經營權卻控制在國民黨手中。中華開發信託公司創辦後，民營事業如雨後春筍般成立，隨著產物保險業前景看好，黨營中央產物保險公司於是在 1961 年經特許而率先創立。另外，1962 年改組完成的黨營中興電工機械公司，適用政府 1960 年制訂的「獎勵投資條例」，在與外資技術合作下生產冷氣機、電冰箱、電視機等家用電器產品（邱麗珍，1997：56-58, 63-65）。綜合而言，雖然民間經濟部門隨著出口導向工業化而大幅擴張，但政府對民營事業乃至整體經濟發展之控制力並未弱化，除了因為民營事業的發展有賴上游公營事業提供生產原料及各種外部經濟條件，並受到公營金融機構在信用及外匯分配上的管制之外，也是因為黨營經濟事業既降低公營色彩，又保留政府操控權力的緣故。

# 第三節 東西和解、南北對抗與威權體制的軟性調整，1971~1984

## 壹、東西和解、南北對抗與台灣的國際政經危機

### 一、東西和解與台灣的外交挫敗

1970年代美國重新評估對華政策，隨著東西和解的國際趨勢，台灣在東西對抗中的策略性地位因而弱化，導致一連串的外交挫敗。

美國在尼克森和季辛吉領導下的主要外交目標是，和美國最主要的敵人蘇聯建立較為穩定的關係。美國同時企圖在對其國際地位和威望傷害最小的情況下，擺脫不得民心的越戰泥沼。美國認為，降低美國和中共之間的敵對狀況，將有助於達到這些目標(Clough, 1987: 32-33)。1969年，尼克森發表「關島宣言」(the Guam Doctrine)，宣佈越戰越南化，並強調以談判代替對抗；1971年7月，宣佈訪問中共以追求關係正常化。1971年10月，「中國代表權」問題在聯合國中被重新提出，我國政府在情勢不利下宣佈退出聯合國。1972年2月，尼克森訪問大陸，2月27日發表「上海聯合公報」，宣稱美國承認中國只有一個，而台灣是中國的一部分；美國樂見海峽兩岸的中國人以和平方式解決台灣問題，因此終會將駐台的基地和部隊撤離。這象徵台灣不再是圍堵中共的重要一環。3月13日，英國與中共聯合聲明其外交關係升為大使級。9月底，日本亦與中共建交。台美之間的外交關係，則維繫到1979年1月1日才正式廢除。

儘管如此，在1970年代的國際政治舞台上，台灣逐漸被迫切斷與幾乎所有西方國家間的外交關係，變成世界上最為孤立的國家之一。

### 二、南北對抗與世界性石油危機的衝擊

1973年以來體現南北對抗的兩次世界性石油危機，加上1971年退出聯合國後

連串的外交挫敗，造成 1970 年代初台灣的通貨膨脹、大量失業、資金外流等經濟危機。

1973 年 10 月 8 日，石油生產國組成的 OPEC 企圖與石油公司達成調漲石油價格的協商，但第四次以阿戰爭已在會商前兩天爆發，頓使 OPEC 的阿拉伯會員國團結起來，與支持以色列的石油公司及消費國做經濟上的對抗，石油價格因而大幅調漲，引發第一次石油危機。第二次石油危機則肇因於 1978 年伊朗革命阻斷該國的石油輸出，加上消費國預期未來供給不足而增加存貨，再次造成世界油價狂飆（Spero, 1994: 286-290, 292-299）。

石油危機不僅帶動國內通貨膨脹，令原料成本上漲，其所引起的世界經濟景氣衰退，更使出口貿易大受影響。此外 1960 年開始的「發展年代」雖造就少數新興工業化國家，但大部份發展中國家仍苦於貧窮與失業的壓力。台灣雖躍身為新興工業化國家，然而，除了石油危機使大量跨國公司資本流往工資低廉的發展中國家，使台灣面對激烈的資金競爭之外，其他開發中國家的發展也帶給台灣出口競爭的壓力。另一方面，一連串的外交重挫，使外商投資停止，出口市場亦產生波動（蕭全政，1989：76-77；吳若予，1992：151-154）。

綜合而言，1970 年代台灣受到石油危機和外交挫敗的衝擊，出現外來資金及技術外流、原料成本上漲，以及出口市場波動等經濟問題。

## 貳、「一個中國」原則與威權政經體制的軟性調整

### 一、「一個中國」原則的軟性調整

台灣之所以在 1970 年代被迫退出聯合國，及後續的絕大多數其他國際組織，實在與國民黨政府在美國對中國政策態度改變的情況下，仍堅守「漢賊不兩立」的「一個中國」原則大有關係。因此，當 1970 年代初「一個中國」原則不斷在國際間受挫之後，政府曾對國內層面的「一個中國」原則進行軟性調整，而進行局

部的政治民主化改革。外交政策上，蔣經國也提出以台灣經貿實力為支撐的「彈性外交」；不但增加對小國的經濟援助以換取外交承認或支持，也支持雷根的加勒比海計畫（the Caribbean Basin Initiative）和紓解拉美外債危機的布萊迪計畫（the Brady Plan）。

然而，不論國內或國際層面的軟性調整，都沒觸及最稱根本的「一個中國」原則。政府仍主張主權和管轄權及於大陸、臨時條款有效，而且對大陸維持三不政策；同時，政府仍禁止與所有社會主義國家間的往來，而且在「漢賊不兩立」的原則下，斷絕與任何承認中共政權者間的外交關係。因此，以戒嚴和戡亂體制為基礎的「一個中國」原則，仍從根本上界定政府與社會間關係、社會間政經勢力的形構，及政府的政策導向（蕭全政，1996：288, 292；蕭全政，2001：71）。

## 二、威權政經體制的「本土化」改革

1970年代初，一連串的外交挫敗令台灣威權體制面臨嚴峻的政治正當性危機，石油危機也引發資本積累危機。為了化解政經危機，蔣經國在1972年接任行政院長後即推出一系列的政經「本土化」改革。

面對美國外部支持的大幅後退，政府以強化社會內部正當性的方式加以因應（若林正丈，2004：254），企圖以政治改革來強化政府受損的政治正當性。首先是推動行政革新。指派更多台籍人士擔任黨政要職，政治權力日漸為外省籍及本省籍人士共享。但即便到了1987年，國民黨中央黨部、內閣、立法院等機構的重要職位，仍有四分之三以上為外省籍人士所把持；在國民黨中常會中，外省籍人士仍占了三十一席中的十七席，比例為55%；而內閣中較有份量的部長職位，如國防、外交、財政、經濟、教育等，仍掌握在外省籍人士手中（田弘茂，1992：54）。除開放黨政職位外，選舉也較前時期更具開放性。在1972年後的中央民代增補選中，逐步增加選自台灣地區的名額。此外政府對社會反對勢力的壓制行動減弱，法治色彩則越來越濃。政治體制從所謂剛性威權體制（hard authoritarianism）轉型為柔性威權體制（soft authoritarianism）（Winckler, 1984）。

其次是改善農業部門和勞工階層的交易條件與生活條件。1972年9月，政府實行「加速農村建設方案」，強調廢除汲取性稻米政策，降低農業生產成本，加強基本公共投資，增加農業利潤以重建農村地區，以扭轉農業部門因剩餘過度被擠壓而顯現的疲態（蕭全政，1989：77, 79）。另外，1984年7月，政府頒布勞基法，則對勞工的權益賦予新的保障。

除了政治改革之外，政府強調「以經濟代替政治」，而發展與西方陣營國家間之實質關係。因此，在經濟上開始推動體現台灣整體性和主體性的本土化政策（蕭全政，2001：70）。首先，在國營企業及公共投資主導下推動「十大建設」。1973年的石油危機之所以造成失業增加、通貨膨脹、資金外流等偌大衝擊，實因台灣經濟體制高度依賴能源進口，且以勞力密集加工出口的中小企業為特色。1960年代的加工出口主要是低附加價值的產品，易受到其他開發中國家的產品競爭而影響出口市場。為解決此問題，政府強調發展資本密集與技術密集的基本工業，如鋼鐵、石化、電器、電子、精密機械等。「十大建設」一方面提供經濟發展所需的基礎設施，另一方面也提供生產高附加價值產品所需之耐久性消費財、加工原料，使這些生產所需物資不必依賴進口（吳若予，1992：154-166）。

其次，1978年第二次石油危機爆發後，1979年政府先後宣布十二項經濟建設。主要目標在於加強中小企業融資，幫助企業界從事研究發展工作，開始推動經濟自由化、國際化，採取彈性外交，並分散對美日貿易等。更重要的是，政府加強外資的引進，並容許歐美銀行在台投資，企圖引進國際利益而讓台灣的安危變成國際的安危，即以「台灣問題的國際化」來確保台灣的安全。

第三，提倡產業升級。1980年設立新竹科學園區，發展策略性工業，使電子業發展為出口大宗。另外，自1970年即成立的外貿協會，促使外貿不斷擴張，至1980年，我國已成為全世界第十六大出口國，對外經濟關係逐漸取代外交關係而成為國家安全的基礎（蕭全政，1989：78-80）。第二次進口替代工業化政策，成功地抒解1970年代台灣所面臨國際孤立、石油危機等外來衝擊，並替1980年代後

累積大量外匯存底奠下基礎。

### 三、美麗島事件

儘管台灣威權體制於 1970 年代進行了「本土化」的軟性調整，使政府對社會反對勢力的壓制相對減弱。然而，政府為控制民間社會而侵犯人權之作爲，卻未完全停歇，1979 年的「美麗島事件」就是最佳例證。

「黨外」勢力從 1970 年代的「本土化」改革中獲得全國性擴張的契機。繼 1969 年舉行首次中央民代增額選舉後，自 1972 年起，政府即對增額中央民代進行定期改選。1975 年，中央民代改選時，「黨外」超越地方層次，開始產生鬆散合作的關係。1977 年，五項地方公職選舉過程中，「黨外」首次進行全島串連，選舉結果得到了空前的佳績，使「黨外」陣營更爲鞏固。此外 1977 年選舉所引發的中壢事件，政府並未鎮壓抗議群眾，更激勵「黨外」運動朝基進方向發展（湯志傑，2007：91-93, 96）。1978 年 11 月 12 日，美國宣佈隔年起與中共建交，蔣經國遂以國家安全爲由，以緊急命令中止中央民代之改選，但未宣布延遲期限。「黨外」在發展受阻於體制外的情況下，1979 年後轉以室外集會、街頭群眾運動爲主（陳儀深，2004：444）。1979 年 1 月 21 日，政府以「知匪不報」逮捕余登發父子，被解讀爲全面鎮壓反對勢力之訊號，「黨外」則堅持以積極對抗的基進路線因應之。5 月《美麗島》雜誌成立，8 月創刊發行雜誌後，更在全國各地設立分社、服務處，並舉辦演講會，儼然一「沒有黨名的黨」（美麗島事件口述歷史編輯小組，1999）。

當「黨外」運動逐步升高到全國層次，並且組織化、基進化的同時，政府對反對運動的態度，則從一開始的忍讓，到後來決定鎮壓。這受到國內外政經條件變遷的制約。1970 年代初期至中期，爲了專心應付外交挫敗所帶來的統治正當性危機，以及世界石油危機所造成的資本積累危機，政府偏好社會內部維持和諧、穩定的秩序，因此，面對「黨外」示威時，多傾向於不鎮壓，以免發生衝突。例如 1977 年的中壢事件，政府在美國對華政策調整、中共改革開放等外部壓力下，未鎮壓抗議群眾；又如 1979 年初，「黨外」於高雄橋頭抗議政府逮捕余氏父子，

政府亦因正爭取美方支持「台灣關係法」而未展開鎮壓（美麗島事件口述歷史編輯小組，1999：303）。然而，1977年後，面對「黨外」勢力的鞏固和基進化，政府即準備採取緊縮的政策，開始考慮鎮壓的問題，這反映在「李煥王升」的政權結構調整之上（湯志傑，2007：99-100）。到了1979年底，《美麗島》為主的「黨外」勢力日漸坐大，政府為了維繫政權，再也不能坐視不管。

1979年12月10日，《美麗島》高雄服務處未經許可即逕自舉行紀念「國際人權日」之演講集會，政府採取強力手段鎮壓，引起憲警與群眾的暴力衝突，是為「美麗島事件」（或稱「高雄事件」）。事後，政府以「共匪」、「台獨」等叛亂罪名逮捕相關人士，並進行軍法審判。美麗島事件的軍事審判是以公開之形式舉行，主要是因為受到來自美國的國際壓力；包括國際特赦組織（Amnesty International, 簡稱AI）、美國在台協會，以及數十位美國知名作家和法律學者，都對審判表達關切並且付諸行動（黃富三，2001：41-48）。

美麗島事件對1980年代台灣民間社會的發展，具有三個影響。首先，民主改革的觀念，因公開的軍事審判，而廣泛傳播於市民社會（陳儀深，2004：458-464；湯志傑，2007：119）。其次，政治鎮壓的恐怖氣氛，於事件發生後，始終籠罩著台灣社會，例如1980年2月發生林（義雄）宅血案、10月發生陳文成教授命案等等。第三，美麗島受難家屬及辯護律師投入選舉，社會大眾雖在恐怖氣壓下，仍予以大量的選票和社會支持。這個現象，不只證明了反對運動者與人民，對於人權、民主或台灣意識等精神理念的認同和獻身（吳乃德，2000：91-94），也可視為台灣市民社會對美麗島事件在某種程度上的平反。

## 參、 國民黨黨產與黨營事業的大幅擴張

### 一、 退出聯合國與國民黨首家控股公司的成立

整個1970年代，國民黨總共成立三家控股公司，分別為中央投資公司（1971

年 6 月)、華夏投資公司(1975 年 12 月)及光華投資公司(1979 年 8 月),而 1971 至 1984 年間,至少成立三十餘家轉投資公司。可見此時期為國民黨黨營事業大幅擴張的階段。1960 年代及之前,國民黨的黨營事業大多規模不大,發展極為有限,而且都是借用黨員個人名義代表黨出面登記,因此難以統籌管理。1971 年中央投資公司成立後,國民黨把原本私人名義下的黨營事業,全部交由控股公司以民營型態來經營,以改善黨營事業的體質。

中央投資公司之所以成立,除了便於管理的目的外,背後還可能有配合中國銀行因退出聯合國而被迫改制民營的政治目的。1971 年中,國民黨政府已開始對台灣可能被迫退出聯合國進行預備工作。6 月間,國民黨中央財委會於成立了第一家黨營控股公司中央投資公司。1971 年 10 月,台灣被迫退出聯合國。當時國營的中國銀行在海外設有眾多分行,處理台灣外匯資產,而中國大陸也有與之同名的中國銀行。為防止中共進入聯合國後,以中國銀行之名要求接收台灣海外資產,我國政府乃緊急籌劃中國銀行之更名與改制民營。12 月,中國銀行股東會在財政部指示及立法院修法配合下,決議更名為中國國際商業銀行,並改組為民營。行政院開發基金隨後將原本中國銀行官股,委託由黨營中央投資公司投資中國國際商業銀行。足見中央投資之成立,與退出聯合國後中國銀行之改制民營間,存在密切關係(邱麗珍,1997:80-83)。

除中央投資外,1979 年 8 月,國民黨中央財委會基於分散控股的目的,另成立光華投資公司,是為第二家黨營經濟事業的控股公司。除經濟事業外,1975 年 12 月,國民黨亦成立負責管理文化事業的華夏國際投資有限公司,即為後來的華夏投資公司,因早期以文化事業為主,隸屬文化工作委員會。黨營文化事業主要功能是利用電子與平面媒體,進行全國新聞的安全過濾與人民的思想改造。華夏投資轉投資的中視、中廣、中影、中央通訊社、中央日報社等黨營文化事業,就長期扮演這種角色(張清溪,2000:70-71)。其中,中廣、中影、中央通訊社、中央日報社等傳播事業,都長時間受到「國庫通黨庫」的挹注。



## 二、十大建設、產業升級與黨營經濟事業的大幅擴張

黨營經濟事業在 1970 年代以後的擴充，往往附著於政府推動的以國營事業或官方科技研究機構為主體的策略性工業，或者插手由政府一手控制的金融部門（朱雲漢，1989：150）。這大概是 1970 年代後，國民黨中央財委會與中央銀行、財政部、經濟建設委員會已經在人事上構成四位一體（邱麗珍，1997：68），使得黨營經濟事業的發展與國家經濟建設計畫間關係更加密切的緣故。

1973 年石油危機的衝擊下，政府推動「十大建設」，使台灣從原本勞力密集民生用品的加工出口，走向資本與技術密集的重工業產品的進口替代與出口。1978 年第二次石油危機發生後，政府提倡產業結構升級，如資訊電子業等高科技產業獲得高度發展。公營事業與政府投資在這些政策中扮演主要角色（蕭全政，1989：78-80；吳若予，1992：154-166）。整體而言，此段期間國民黨所投資的事業集中在石化、金融、能源及電子科技等產業。國民黨應是鎖定政府在該階段的施政重點（陳師孟、張清溪，1991：11）。例如，中央投資公司參與石化工業中游工廠的投資，以及鋼鐵下游工業的投資（朱雲漢，1989：150）；光華投資公司則在 1980 年與公營的行政院開發基金、交通銀行等合資成立台灣第一家民營積體電路公司——聯合電子股份有限公司（邱麗珍，1997：88-92）。除對石化及電子科技產業的投資外，在能源產業方面，1970 年代起中央投資和光華投資先後與行政院退輔會合資寡占的天然氣與石油公司（張清溪，2000：70）。在金融服務業方面，中央投資於 1970 年代中期先後取得對中興票券、國際票券、中華票券的控制；而光華投資成立後的第一個投資對象，即是 1979 年經特許而成立，而壟斷融資融券業務的復華證券金融公司（陳師孟、張清溪，1991：12）。

因此，黨營經濟事業大幅擴張的主要模式為：黨營控股公司聯合公營事業、公營金融機構、行政院開發基金等公營單位，配合政府政策而進行政策性投資。1970 年代，為配合十大建設，主要投資石化等工業；1980 年代後，則因應產業升級政策，改以高科技產業為主要投資對象。至於黨營經濟事業在產業結構中的角

色，大致是配合公營事業在產業上游的獨占地位，而參與對產業中下游的投資。

## 第四節 美國新保護主義、後冷戰潮流與威權體制的轉型，1984~1996

### 壹、美國新保護主義壓力下台灣的政經自由化

#### 一、美國新保護主義與台灣經濟自由化、國際化

1970 年代中期後，歐美新保護主義即逐漸增強。由於美元被長期高估、慢性的貿易赤字、生產競爭力相對衰退，損害了美國內部對多邊開放貿易的共識；加上 1973 年以來兩次石油危機的衝擊，直接促使已開發國家新保護主義和經濟區域化的發展。新保護主義者不只希望免除國內市場的外國競爭，也要求政府協助打破海外市場的外國障礙（Spero, 1994: 89-92）。為達此目的，除要求新興工業化國家放棄新重商主義，實施經濟自由化、國際化外，也促進這些威權國家的政治民主化，以弱化威權政府，並增加能結盟的民間夥伴（蕭全政，1995：17-20）。

1970 年代中期後，美國新保護主義的發展，促成台灣經濟的自由化與國際化。1970 年代的國際孤立使台灣對外貿易始終以美國為主要市場，導致 1970 年代中期後，台灣開始對美保持逐漸擴大的貿易順差。儘管台灣自 1976 年後每年派遣至少一次的對美特別採購團，但對美貿易順差仍不斷擴大。美國遂利用台灣對美經濟高度依賴的特性，經由貿易諮商談判而要求台灣開放市場並升值新台幣。尤其 1984 年美國修改「貿易暨關稅法」（the Trade and Tariffs Act），將原本強調的「自由貿易」（free trade）精神改為「公平貿易」（fair trade），要求普遍化優惠關稅（GSP）的受惠國必須開放市場、保護美國智慧財產權，並保護勞工權益，否則將面臨三〇一條款及取消 GSP 待遇等制裁性的威脅。1988 年，美國公佈其「綜合貿易及競

爭力法」(the Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)，台灣更面對超級三〇一與特別三〇一的威脅。在美方壓力下，政府於 1984 年推動「經濟自由化、國際化與制度化」，關稅被迫大幅降低，新台幣被迫升值，導致台灣經濟秩序紊亂(蕭全政，1995：18-19)。

外來經貿衝擊下的台灣經濟社會面臨價格、成本與市場三重擠壓，企業部門轉而挑戰威權政府，並提出各項訴求，卻也加速台灣經濟的自由化與國際化。首先是貿易自由化。企業部門要求政府解除外匯管制、准許對外投資及與社會主義國家間貿易。這是因為，在既要分散對美市場依賴，又面臨日本非關稅障礙與歐洲保護主義的情況下，有必要設法拓展東歐、蘇聯和大陸的市場，並加強對美國、東南亞與大陸的投資(蕭全政，1995：19)。其次是金融自由化。1989 年 7 月銀行法修正後，政府讓銀行利率完全自由化，並陸續開放民營銀行設立、融資融券業務及票券公司的設立。第三是公營事業民營化。民間之所以要求將公營事業移轉民營，一方面是對上游公營產業的無效率與汲取性訂價政策，造成下游民間產業外部不經濟的反彈；另一方面，也是民間產業隨著經濟發展而累積、擴張到一定規模後，基於生產之合理性，自然會產生涉入上游產業生產活動之需求，以降低生產成本，掌握生產原料與投入的來源，並擴大經濟規模，降低生產風險(吳若予，1992：182)。1989 年 7 月，行政院成立「公營事業民化推動小組」。1991 年政府因而制訂公平交易法，規定公營事業不得再享有市場特權。

## 二、民間社會的改革壓力與台灣的政治自由化

1970 年代起，台灣民間社會陸續出現具規模的政治反對運動和社會運動，在美國新保護主義者支持下，促成了台灣的政治自由化，也加速民主化的進程。1970 年代初，外交挫敗與民間經濟力擴張下，民間社會開始出現政治、經濟、司法等方面改革的呼聲。1971 年，為回應尼克森訪中而引發的台灣地位危機，長老教會發表「國是聲明」，主張台灣前途應由住民自決。1970 年代中期後，黨外政論雜誌和鄉土文學論戰的出現，顯示市民社會對威權政府的挑戰，開始觸及省籍權力分

配、階級利益差距、政經主體性等實存政經結構和意識形態的層面(蕭全政,2001:72)。1977年,中壢事件替黨外運動樹立新界碑。台美斷交後,1979年底爆發美麗島事件,黨外運動對政府的抗爭達到高潮。1986年,政治反對勢力以黨外「公政會」為基礎,成立民主進步黨。社會運動方面,長期被新重商主義政策下快速發展所壓抑的社會問題,因1980年代起威權體制的鬆動而爆發出來。消費者保護、農民、工人、環境保護等社會團體,透過各種自力救濟,或有組織的社會運動,或與政治反對運動合流,對威權政府提出各樣挑戰。

事實上,這些政治反對運動及社會運動的發展,和來自美國的干預密切相關。自1977年中壢事件後,美國即不斷以人權關懷為由聲援台灣的政治反對運動。1980年代後,美國國務院與國會對台灣的戒嚴批評特別嚴厲。1984年修改的貿易關稅法則對工運產生鼓勵作用。至於1986年民進黨的成立,亦是美國國會與行政部門對國內政治反對運動長期接觸與支持下間接促成的(蕭全政,1995:19)。在美國新保護主義與國內民間社會的壓力下,1988年1月13日蔣經國過世前,台灣解除戒嚴、解除外匯管制、容許對外投資、准許和絕大部分社會主義國家間貿易,並開放大陸探親。

## 貳、 後冷戰潮流中台灣威權政經體制的轉型

### 一、「一個中國」原則的徹底鬆動

台灣的國際孤立,就像其威權體制一樣,使朝野各界蒙受不同的政經利害得失,並導致強烈的隱性(latent)政經衝突。台灣威權體制隱含省籍間權力分配不均,而在相關對外政策及新重商主義政策上,也表現某種偏斜的關係。另一方面,台灣的國際孤立,不但給一般人民帶來諸多不便與困擾,對企業界影響尤深,他們在對外投資或從事經貿時,必須面對實質的負擔與更高的成本。對台灣整體而言,國際孤立除增加面對美國新保護主義時的調整壓力外,更使台灣變成政治風

險很高的地區之一。1980年代中期後世界性經濟區域主義的發展，及後冷戰時代的國際政經挑戰，更使台灣必須為其生存而奮鬥（蕭全政，2001：74-75）。

蔣經國的政治自由化和經濟國際化，不僅沒有充分化解美國新保護主義與其所觸動反新重商主義的壓力，卻反而讓台灣的國際政治孤立和國內的威權體制顯得更加不合理。從市民社會角度看，1987年解嚴之後，人民的言論、出版、集會、結社、遊行等權利，已得到充分保障。社會運動得以興盛，人民團體也迅速繁衍。這些市民社會的變動，讓經濟社會、政治社會很快就產生連動的變化。從經濟社會角度看，1987年解除外匯管制、允許對外投資後，台灣企業迅速對外擴張，特別是東南亞。企業外移與分散國際市場，固然是美國新保護主義衝擊下的必要反應，但企業外移卻帶來產業空洞化的疑慮，並增加勞資糾紛、失業問題。這不僅促進社會運動的發展，也讓政治反對運動更有機會與之結合而壯大，最後帶動政治社會的活絡（蕭全政，2004：13-16）。因此，政治自由化只是更突顯威權體制的不合理，而經濟國際化則反映國際政治孤立的負面效應，威權體制和國際政治孤立，因而成為台灣亟待突破的兩個瓶頸。

既然國際孤立是因「一個中國」原則而起，而整個威權體制又是以隱含「一個中國」原則的動員戡亂時期臨時條款為基礎。整個突破國際孤立和解構威權體制的變革過程，就必然涉及「一個中國」原則的調整，而且涉及與「一個中國」原則相關的不同政黨、不同流派及社會上不同政經勢力或選民間的聯合與衝突（蕭全政，2004：17）。1988年即任總統後，李登輝開始嘗試以「務實外交」跨越過去「彈性外交」所無法突破的「漢賊不兩立」名稱底線，結果證明獲得絕大多數人民的支持。1990年2月又贏得國民黨內依省籍和對「一個中國」原則的強硬派或溫和派為分野而展開的總統候選人提名之爭。1990年5月20日，李登輝於就職演說中宣佈將在一年內結束動員戡亂時期。至此，傳統上強調「漢賊不兩立」的「一個中國」原則已徹底被鬆動。因為動員戡亂的終結，即表示臨時條款的失效，亦表示承認中共為對等的政治實體（蕭全政，1996：294-297）。

## 二、威權政經體制的轉型與「去內戰化」

以調整「一個中國」原則為核心的威權轉型過程中，李登輝的基本策略，似乎是以本土化結合國際化而「去內戰化」，並使台灣變成一個正常國家，雖然仍以「中華民國」為名。在操作策略上，他以務實外交推動台灣的政經國際化，並以六年國家建設和徹底的政治民主化，強化台灣的政經主體性，務實地面對中共（蕭全政，2004：17）。

政經國際化方面，務實外交的推動，使台灣能開拓國際生存空間，並重返國際組織。1988年4月，李登輝派中央銀行總裁張繼正到馬尼拉參加亞銀年會，結束兩年來因亞銀擅自更改中華民國會籍名稱而採取的缺席抗議。1989年5月1日，甚至派遣財政部長郭婉容領隊至北京參加亞銀年會，儘管許多人認為此舉已違反「三不」政策。但這正是李登輝超越「彈性外交」最後底線的開始。此外台灣亦努力和菲律賓及其他非邦交國家接觸，尋求突破雙方關係的作法。1989年3月，李登輝走訪當時被認為是兩岸最佳橋樑的李光耀。六四天安門事件後的1989年內，台灣陸續和格里納達（Grenada）、巴哈馬（the Bahamas）、賴比瑞亞（Liberia）、貝里茲（Belize）建交；其中，格里納達的個案被認為是首度在測試雙重承認的可能性。1990年元月，政府以「台灣、澎湖、金門和馬祖關稅領域」名義，申請加入GATT（蕭全政，2001：76）。1991年11月，台灣、香港和中共，同時加入APEC。1993年後，更有重返聯合國、南向政策、渡假外交與破冰之旅等措施（蕭全政，2004：18）。兩岸關係方面，1990年5月20日李登輝宣告將終結動員戡亂，同年10月後，開始積極設立國統會、陸委會、海基會，並制訂國統綱領和兩岸人民關係條例，企圖以對等政治實體的架構，務實地處理兩岸關係。

強化政經主體性方面，行政院於1990年5月推出一個總額達八兆兩千億的六年國家建設計畫。該計畫希望在「重建經濟社會秩序，謀求全面平衡發展」的總目標下，透過內需和結構性的整合，而重構健全的國民經濟結構。並將三分之一以上的經費，投注於交通、資訊、通訊，以建構台灣為亞太營運中心而支撐台灣

的國際定位。此稱「國家建設計畫」，而非如過去的「經濟建設計畫」，似有更強調台灣政經主體性，並企圖形塑一個正常國家的企圖（蕭全政，2004：18）。

另外，在政治體制方面，首先，1991年5月正式廢除動員戡亂時期臨時條款。這標誌著與中國大陸間長期內戰態勢的形式化，對台灣政治體制來說，民主化即是「去內戰化」（若林正丈，2004：256）。其次，中央民代全面改選。國大代表於1991年12月全面改選，立法院亦於1992年改選，「萬年議員」終於退職，大中國憲政法統的象徵因而被卸除。第三，實施憲政改革。因應臨時條款的廢除，整個憲政體制和秩序勢必重新調整。1991年至今，憲法經歷七次修訂，儘管還留下不少爭議，但台灣的政治體制已達到最起碼可運作的階段。第四，1996年總統首次直選，對台灣而言，意義格外重大。

總統大選作為台灣威權轉型或政治民主化的最後一道重要環節，徹底改變台灣的政治體制、政經政策及政府與社會間的關係。這些改變將完全清除過去國民黨政府「一個中國」原則對於內部政治權力分配及對外外交政策的扭曲；台灣將變成自主的、有主體性的共同體，並將重新依民主的程序，由人民決定其兩岸與對外政策（蕭全政，1996：299-300）。1996年，李登輝以贏得過半數的選民支持，當選第一任直選總統；可見其兼顧政治民主化與經濟發展，並調整「一個中國」原則的本土化與國際化，深受選民的肯定（蕭全政，2004：18-19）。

## 參、 國民黨黨產與黨營事業的轉型與持續擴張

### 一、經濟自由化、政治民主化與黨營經濟事業的民間財團化

從1988年7月徐立德主掌國民黨中央財委會以來，黨營事業的合夥對象似乎不再如過去般青睞公營事業，改以民間大企業和大財團為其主要合作對象（陳師孟等，1992：72）。的確，國民黨經營的經濟事業，自1988年起開始以營利作為主要的經營原則，合資對象則盡量選擇民間的大型企業，導致國民黨出現所謂「民

間財團化」的現象（邱麗珍，1997：125-233）。這應與 1980 年代中期後台灣出現經濟自由化、政治民主化等趨勢有密切關係。

首先，政治民主化使黨營經濟事業變成國民黨主要財源。政治民主化下，反對黨成立，各類選舉也陸續開放，黨政分離因而成爲國民黨無法忽視的基本民主政治原則。例如，徐立德便是第一位沒擔任公職的專任財委會主委，黨政財政系統呈現前所未有的分離狀態。「黨庫通國庫」的情況在反對黨強力監督預算下也逐漸改善。在此情況下，黨營經濟事業變成國民黨經費的最大依賴。

其次，政治民主化和經濟自由化，使過去與公營事業合作的生財模式變得不適當也不可行。一方面是基於黨政分離原則，黨國合資顯得敏感而不宜；另一方面，則是因爲公營事業自己正在經濟自由化壓力下面臨民營化被解體的命運。

於是，國民黨的投資策略，從 1980 年代末開始，轉而以和民間大型企業合作爲主，這主要有兩個目的。就其經濟性目的而言，此策略可使民間企業集團成爲國民黨的投資顧問群，藉助各企業的專業能力來強化黨營經濟事業的經營管理，以加速改善黨營經濟事業因長期受黨國資本庇蔭而競爭力不足的問題。例如，黨營事業管理委員會，自 1993 年起專門負責黨營事業的管理及投資決策，其委員超過一半是民營企業負責人，即是將上述以民營財團爲顧問的方式予以制度化。其次，和民間大型企業合作，也有因應政治民主化的考量。因爲這使政商之間的利益輸送管道更加暢通（陳師孟等，1992：72），有助於透過資金或經濟利益交換政治支持，以取得民主政治下政黨競爭中的優勢（林佳龍，2008：104）。

因此，在經濟自由化和政治民主化影響下，國民黨已經走向「民間財團化」。再加上民主化大幅提高各大財團與地方派系在政治場域上競逐經濟特權的誘因，國民黨和民間財團更有機會擴充成政商勾結、利益共生的結合體，進而造就無法控制的「金權政治」（朱雲漢，1989：152-156；若林正丈，2004：257-258）。

## 二、六年國建、務實外交與黨營經濟事業的持續擴張

1988 年 7 月，國民黨中央財委會成立啓聖投資公司（後改爲啓聖實業），然後



陸續成立建華投資、景德投資與悅昇昌投資公司。儘管合資對象不再以公營事業為主，但 1980 年代末起努力結合民間企業，投資標的仍鎖定於政府的施政重點。

行政院於 1990 年 5 月推出六年國家建設計畫，其中三分之一以上的預算，準備建構台灣成爲亞太營運中心。由於交通建設、公共建築、國民住宅的興建佔有相當大的比例，國民黨中央財委會因而積極成立了多家營造建設和環保科技公司（陳師孟、張清溪，1991：12）。營建業方面，主要由 1988 年 7 月成立的控股公司啓聖投資負責投資，1992 年 2 月，啓聖投資爲擴大經營而更名爲啓聖實業，足見國民黨對營建事業積極投入。國民黨在營建事業的投資，實已涵蓋最上游的顧問設計、中游的營建管理、以及最下游的營造廠，構成一個自成垂直體系的營建事業。環保科技事業方面，國民黨採取的主要策略是本身經濟事業集團內的聯合投資（邱麗珍，1997：136-140）。除趕搭六年國建風潮而投資營建業和環保科技產業外，1990 年代金融自由化後，雖然黨營復華證券喪失融資融券的獨占地位，但國民黨也新增投資許多金融服務事業，例如開放民營銀行設立時，國民黨就擠上一家華信商銀（陳師孟、張清溪，1991：12）。

另一方面，政府推動「務實外交」以促進政經國際化，使台灣能開拓國際生存空間，並重返國際組織；1993 年後，陸續有重返聯合國、南向政策、渡假外交與破冰之旅等措施。雖然 1988 年後，因應經濟自由化、國際化的潮流，國民黨中央財委會很早就企圖發展海外投資，但真正大規模而有目的性的進行海外投資，還是在 1993 年 3 月黨營事業管理委員會（黨管會）成立後。黨管會首任主委劉泰英提出「無時差經濟地區」海外投資策略，與李登輝和連戰的全方位外交出擊，幾乎在同一時期出現。例如，1994 年 1 月，時任行政院長的連戰在赴新加坡、馬來西亞訪問後，提出所謂「南向政策」，表示將以對東南亞國家的投資來分散對大陸的投資。緊接著同年春節期間，劉泰英陪同李登輝赴泰國、印尼、菲律賓三國進行訪問，與此三國達成多項經貿合作共識。之後，黨管會隨即將悅昇昌增資至 15 億元，並改組由國民黨掌握 99.99% 股份，專責進行海外投資（邱麗珍，1997：

152)。基本上，劉泰英是希望將黨管會的海外投資策略與政府推動的務實外交政策連結起來，不過這種作法不僅權責難以釐清，更容易引起黨國不分的爭論。



## 第五章 轉型正義在台灣政經發展中的角色定位

根據第四章所描繪的總體性圖像，本章將探討台灣威權轉型後所面臨的生存發展問題，並指出日後政經發展的合理方向和內容，然後從中找到轉型正義所應扮演的特殊角色。

本章分為三節。第一節是「威權轉型政經挑戰與台灣實踐轉型正義的結構困境」。外導型的威權轉型壓制了台灣的主體性，「一個中國」原則的攻防則割裂了社會的整體性。脆弱的主體性和整體性，既是台灣當前最嚴重的生存發展問題，也構成轉型正義實踐上的困境。但政府主導下的轉型正義，卻又無法彌補社會的分裂，甚至使裂痕進一步加深。

第二節是「國民政經體制的確立與轉型正義在台灣的角色定位」。為了維繫主體性和整體性，台灣必須致力於共同體的建立，「國民政經體制」於是成為台灣政經發展的最合理目標。因此，轉型正義在台灣的角色定位，除了追求人權、自由、民主的普遍性方向之外，還要致力於「社會資本」的投資和共同體意識的培養，以協助國民政經體制的確立和運作。另外，「審議民主」有助於培養公共信任和追求社會共識，因此本文建議將之納入轉型正義的實踐。

第三節是「台灣轉型正義歷史案件的合理評價方式與處理途徑」。以第四章所做的歷史結構分析作為基礎，本文將站在政經主體性的立場批評二二八事件，並指出以「審議民主」模式重塑歷史記憶的必要性。其次從國民政治角度批評白色恐怖，並指出公開政府檔案、改革情治與司法制度的重要性。然後從國民經濟觀點評價土地改革，並建議針對「受害者補償」機制進行檢討。接著，分別從國民政治、國民經濟觀點，批評和肯定國民黨的黨產和黨營事業，並建議除了妥善處置國民黨黨產之外，更要立法規範政黨財務。最後，本文也針對美國在台灣政經發展中所扮演之角色，嘗試做出合理的評價。

# 第一節 威權轉型政經挑戰與台灣實踐轉型正義的結構困境

## 壹、 國際政經壓力抑制台灣主體性

台灣威權轉型的最大弊病，在於本質上屬外導型的（external-induced）經濟自由化與政治民主化，使整體政經體制喪失其主體性，並割裂其整體性（蕭全政，1995：23）。除美國新保護主義壓力外，新的國際政經局勢更進一步壓縮台灣的政經生存空間，而影響整體政經體制的順利運作與發展。

首先，後冷戰時代經濟全球化和經濟區域化的趨勢，迫使台灣走向經濟自由化和市場開放，不僅造成資金和技術的不當外流，也增加經貿和產業上的壓力。1990 年代初，國際局勢正式邁入後冷戰年代，國際政經關係與潮流，由政治、軍事對抗轉變成經濟合作與安全諮商，並以區域主義方式進行。區域主義原是已開發國家為因應全球化、推動全球化的一種權宜措施，但也提供加盟的南方國家一種緩和全球化潮流衝擊的場域（Cohn, 2000: 238-273）。1991 年，台灣與香港、中共一起參加 APEC，這對台灣經濟有兩層意義：一是國際社會承認台灣為獨立的關稅地區，使台灣能在區域性國際經濟組織中立足，二是台灣必須承擔「投資與貿易自由化」的義務，並為此付出代價（涂照彥，2001：417-420）。1997 年亞洲爆發金融危機，台灣雖然安然度過，但該危機促使東協主義者（東南亞十國）和兩種東亞主義者（日、中、南韓）的整合，透過 1999 年「東協+3」系統共同面對 APEC 亞太主義者。2007 年底更有擴大為「東協+6」（中、日、韓、紐、澳、印）的計畫。當東亞經濟整合規模愈大，台灣若受限於中共打壓等政治因素而無法參與，將阻礙外貿拓展的競爭力，並影響總體經濟的表現。另外，經濟全球化之下，台灣於 2002 年加入 WTO，除大幅提高農業與傳統產業的經貿競爭壓力外，更使

台灣直接面對國際經濟景氣循環的波動，而遭受世界性不景氣的衝擊。

其次，台灣對中國大陸市場的依賴逐漸加深，對外經貿與投資的經濟國際化亦轉而以中共為主要對象，使台灣經濟比起從前更受到身不由主的限制。1988年8月起，政府陸續准許中國大陸原料經由第三國（地區）進口。1990年10月起，政府更進一步開放對中國大陸間接性（經由香港等第三管道）的直接投資。台灣從出超的維持、對外投資的延續，到外匯準備的累積，逐漸依賴中國大陸市場。從前台灣的外匯取得方式是引進日本資本、設備、原料，加工後直接出口美國的「三角國際結構」。但1990年代轉變為到中國大陸加工出口的「四角國際結構」。這使台灣的外匯取得被中共的管道替代了（涂照彥，2001：414-417；421-423）。中共的磁吸效應，不但影響台灣的貨幣政策和資本形成，也使六年國家建設計畫大打折扣，更使亞太營運中心的構想幾乎癱瘓。「戒急用忍」政策確實有其道理，但事實上卻也擋不住這種趨勢的發展（蕭全政，2004：19-20）。

第三，延續「一個中國」原則所帶來的外交困境，加上中共長期的政治打壓，都使台灣在國際上更形孤立，而且增加競爭壓力。自1990年代初起，中共便積極展開外交攻勢，以封鎖台灣的國際生存空間。1990年7月，台灣與沙烏地阿拉伯斷交，中共隨後與沙烏地阿拉伯、印尼、新加坡建交。1992年，南韓改善與北韓、中共間關係，8月與台灣斷交。1998年1月，台灣與南非斷交。目前為止，台灣邦交國剩餘二十三個。除邦交國流失外，台灣至今仍被排除在許多正式國際組織之外。另一方面，中共不僅堅持「一個中國」原則、僵化的「一國兩制」，更不願放棄武力犯台政策，依此強行壓制台灣的主體性和國際化。例如，1993年6月，中共出版「台灣問題白皮書」，對國際社會重申「台灣是中國的一部分」，以反對台灣加入聯合國。1996年3月，中共衝著台灣首屆總統直選而發動飛彈演習。2005年3月，中共的「反分裂國家法」首次明確提出可武力犯台的三種情況。

## 貳、 國內政經混沌割裂社會整體性

1987 年解除戒嚴後，相關的政經問題不但沒解決，反而更形複雜化。當政府權威不再被視為具有正當性，各種標榜不同歷史傳承、政治利益、經濟目標、社會訴求與文化理想的政經社文勢力紛紛出籠，台灣社會充滿活力，卻也展現錯亂的諸神競賽局面（蕭全政，1995：VIII-X）。由於台灣威權轉型涉及「一個中國」原則的調整，政治民主化過程因而涉及與「一個中國」原則相關的不同政黨、不同流派及社會上不同政經勢力或選民間的聯合或衝突。因此，各種政經社文問題的論辯，都難脫以「一個中國」原則為核心的攻防，從而割裂社會的整體性。

在政治經濟場域，不同政黨流派間的分合，以及各種政經政策主張的歧異，顯然都圍繞著與「一個中國」原則相扣的省籍或統獨鬥爭而展現。省籍和統獨的社會分歧，是導致台灣民主化後政黨體系形成和演變的重要因素之一（劉義周，2001）。例如，從 1980 年代末國民黨內權力繼承鬥爭、行政院長幾度易人等事件，到主流與非主流之爭，再到 1993 年部份外省籍黨員出走成立新黨，乃至於 1995 年起新黨走向衰微，整個過程反映的正是泛藍陣營內部省籍、統獨立場的攻防，以及台灣整體「一個中國」原則鬆解的客觀情勢。此種把「一個中國」原則當作權力鬥爭標的或藉口的情況，直到現在也未曾冷卻。近年民進黨內部派系鬥爭，保守派不管是 2006 年 7 月推動解散派系案以打壓新潮流系，或是從 2007 年起全面動員媒體圍剿所謂「十一寇」，都是把改革派貼上「中國」、「統派」標籤以為鬥爭手段。此外更關鍵的是，關於全社會性的政策目標、公共利益、價值規範、運作程序等，台灣社會至今仍缺乏共識性的內容。政治民主化不僅讓代表外來政經利益的團體取得合法地位，甚至送進國會；選舉盛行也使本地政治人物以選票邏輯思考公共政策，甚至把省籍或統獨議題當成選票動員工具，公共政策的理性與公益性因而遭到扭曲，導致有助國家競爭力的經濟發展計畫，無法得到民眾的普遍支持（丘昌泰，2000：225-226）。就連最影響台灣生存發展的大陸政策，也出現

「人民內部的矛盾勝於敵我」的異常現象（蕭全政，1995：XIV）。

就社會文化的範疇而言，無論是社會大眾、媒體圈、文化思想界，甚至於學術領域，在某種程度上，似乎也都依「一個中國」原則而呈現分野。首先，民間社會的族群衝突表現在政治認同上。由於民主化後台灣認同獲得勃興的機會，而正統中國認同又是其意圖對抗並取代的對象，加上堅持中國民族認同的中共是台灣當前最大的敵人，因此，懷抱台灣認同的本省族群普遍對具有中國認同的外省族群，存有政治上的不信任感。此即台灣民主化後族群衝突的主要來源（吳乃德，2002）。其次，媒體與政論節目有統獨之分。依照族群政治認同沿線，為滿足特定消費需求、穩定收視群眾，媒體、政論節目紛紛泛政治化，並結合選舉動員，回過頭來激化社會分歧，製造更嚴重的族群對立。第三，學術界出現如何實踐「學術本土化」，並體現「學術主體性」的爭辯。以社會科學為例，1987年解嚴之後，隨著國內威權轉型和統獨議題的浮現，社會科學研究的「中國化」，逐漸被「本土化」取代，甚至轉向「台灣化」、「反中國化」、「去中國化」的潮流，而浮現各種爭辯（羊憶蓉，1995：186-188）。最後，文化思想界則充滿後現代式的虛無與迷亂。這種解放是台灣面臨內外政經結構的斷裂所致，但也顯示台灣社會對一切是非、好壞的分寸拿捏出現錯亂：我們缺乏共同的關心，也沒有共同的發展方向。

## 參、 轉型正義的實踐：政府主導與社會分裂

### 一、 國民黨政府對轉型正義的實踐，1988~2000

1988年1月13日李登輝即任總統，開啓長達十二年的總統任期，同時台灣展開政治民主化的改革。在此期間，政府對轉型正義握有主導權，雖然選擇實踐，但卻以妥協、和解作為主軸，結果表現「有受害者，無加害者」的特徵，社會並沒真正達到和解。首先，有關二二八事件的部份。1989年，全台第一座二二八紀念碑成立於嘉義市，其後絕大部分縣市紛紛跟進。1990年，行政院邀請國內學者

專家，成立「研究二二八事件小組」，由陳重光與葉明勳擔任召集人，賴澤涵擔任總主筆，負責蒐集有關檔案資料並展開調查研究。1992年，行政院《二二八事件研究報告》公諸於世，它自我定位在「旨在說明事實之真相，並無判別責任所在之意圖，然對數位關鍵人物之所作所為，不能不加以檢討」。該報告所陳述事實真相的客觀性，大致為各界所肯定；但對加害者責任歸屬的檢討，則被認為不夠充分。責任歸屬未能釐清，使加害者無由受到司法起訴或政治整肅，也促使民間積極投入責任歸屬的研究。1995年2月28日，李登輝總統代表政府向所有二二八事件受難者家屬公開道歉。同年4月7日，立法院通過「二二八事件處理及補償條例」，並由行政院成立「二二八事件紀念基金會」，受理補償申請並核發補償金。審查成立案件目前為止共計2,264件，其中死亡680件、失蹤179件、羈押或徒刑1,405件（二二八事件紀念基金會，2008）。1996年，行政院訂定2月28日為國定假日。

其次，為了白色恐怖政治迫害案件的平反，政府在1998年訂定「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」，並成立基金會負責處理補償事宜。審查成立案件目前為止共有6,792件，包括死刑772件、無期徒刑77件、有期徒刑3,531件、感化（訓）教育1,557件、其他855件（戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，2008）。

第三，關於國民黨黨產和黨營事業的問題，儘管部分民間團體從1980年代末就提出國民黨應將黨產「還財於民」的訴求，但國民黨並未對此有正面回應與積極作為。國民黨甚至進一步在1993年成立「黨營事業管理委員會」（黨管會），1996年後更名為「投資事業管理委員會」（投管會），將黨產予以透明化，並持續擴張黨營事業。

這個時期轉型正義的實踐，之所以呈現由國民黨政府主導、妥協和解、不願放棄黨產等特徵，應是受到台灣威權體制轉型特殊結構的制約；亦即體制民主化、政權「本土化」的雙重結構轉型，及轉型過程所展現的漸進、和平特質。首先，



轉型正義由國民黨政府主導，顯然是受威權轉型過程的漸進、和平特質所影響。政府從 1970 年代起即對威權體制做過「本土化」的軟性調整，1980 年代中期更著手進行經濟自由化和政治民主化，這些發展，都是自利的國家機關在外部政經壓力下所採取的應對措施。當然，民間反對運動也對威權轉型有所貢獻，但其力量畢竟沒有強大到引爆「震盪治療」般的流血革命。這種「分期付款式」（若林正丈，2004）的「寧靜革命」，雖為台灣威權轉型的過程帶來和平，但也讓國民黨憑藉對轉型時程的相對主控權（林佳龍，2008：100-102），得以在轉型後繼續執政十餘年。既然國民黨在轉型後仍保有執政優勢，自然有能力主導轉型正義的進程，但也不可能自動清算自己過去對人權的侵害（吳乃德，2006：15-19）。

其次，轉型正義之所以表現出「有受害者，無加害者」的妥協、和解特徵，應與轉型初期「本土政權」處於「虎口」之下權力基礎不穩的特性有關。1987 年前後，一般認為蔣經國總統可能的接班人，除副總統李登輝外，還包括控制黨的李煥、控制政的俞國華和控制軍的郝柏村。李登輝是唯一的台籍人士。當他變成接班人，要推動內外改革時所須克服的最大障礙，正是來自外省籍權力集團的壓力。他最可靠的支持力量反而來自社會，包括選民、地方派系、企業界，甚至是政治反對黨（蕭全政，1996：295）。1987 年解嚴後，原來禁忌的二二八話題漸漸開放，受害者及其後代，以及海外獨派團體成立的二二八和平日促進會，開始推動二二八平反運動。在此脈絡下，李登輝一方面實踐部份轉型正義措施，以回應民間團體的要求，進而拉攏本土社會的支持；另一方面，李登輝也擔心保守勢力反撲，特別要避免軍方發動政變（施正鋒，2007a：17；魏千峰，2005），因此其轉型正義充滿妥協、和解的特色。

第三，轉型後國民黨之所以不願放棄黨產，不僅是因為其保有執政優勢而沒有放棄之必要，更重要的是為了把黨產用來支援民主選舉中的政黨競爭。國民黨一方面透過行政和立法機關的主控權，將政黨財產予以「合法化」和「透明化」；另一方面，則利用民主化的機會，把黨營事業投資當作結合政商巨賈的

媒介，並透過黨產資源交換特定地方派系支持，以拓展其民間力量的基本盤。曾任中華開發副總經理的張忠本評論：「黨營機構當年一些投資決策有違投資專業標準」，或為爭取地方派系支持，或為配合國家政策，或為拓展外交，確有「扭曲決策之實」（張忠本，2006）。李登輝將黨產與政治、黨產與選舉做了空前緊密的結合，因而留下不少引發金權政治的爭議案件（黃煌雄，2006）。

## 二、民進黨政府對轉型正義的實踐，2000~2008

2000年5月20日，民進黨籍的陳水扁即任總統，完成台灣威權轉型後首次政黨輪替。陳水扁第一個任期內，除國民黨黨產問題外，對轉型正義幾乎沒有採取任何措施，似乎延續著李登輝的妥協、和解策略。直到第二個任期，政府才突破妥協的原則，開始關注部份威權政治迫害案件、二二八事件責任歸屬等議題，並持續推動「追討不當黨產」的工作。此時期的轉型正義同樣是在政府主導下進行，同樣也沒達到真正的社會和解，甚至可能更加惡化。首先，二二八事件責任歸屬的部份，是民進黨政府執政以來的較大突破。2006年，「二二八事件紀念基金會」持續進行真相調查，完成《二二八事件責任歸屬研究報告》，將蔣介石列為元兇。隨後政府強調蔣介石元兇身分，以「去威權化」名義展開一連串「去蔣化」運動。2006年8月，「中正機場」改為「桃園機場」；隔年3月，「中正紀念堂」改為「台灣民主紀念館」，12月更將廣場上「大中至正」牌匾更名為「自由廣場」。2007年2月26日，陳水扁以國家元首身分正式將蔣介石歷史定位為二二八事件元兇（陳水扁，2007）。2月28日，「二二八國家紀念館」在陳總統親自揭牌下成立。

其次，有關「追討不當黨產」的部份。2001年，「監察院黨產調查報告」由黃煌雄監委等人完成，該報告認為國民黨黨產不符合實質法治國原則，應償還國家，並且應以特別立法方式，妥為規範處理國民黨黨產。2002年，行政院擬定「政黨及其附隨組織不當取得財產清查及處理條例」（黨產條例），於9月13日送立法院審議，但由於民進黨始終未在立法院掌握過半數席位，黨產條例始終擱置於程序委員會，無法交付委員會審查。另一方面，在監察院、行政院、社會輿論的巨大

壓力下，政黨輪替後的國民黨改採「黨、產分離」政策來處理黨產問題（林佳龍，2008：111-116）。所謂「黨、產分離」，是透過「信託」方式將黨產中立化，或經由「歸還」、「脫產」方式將黨產他者化，以達到切割國民黨政治與經濟活動的目的。但信託後國民黨仍享有最終受益權，而脫產則可能變賣為現金，或透過假買賣而使原財產權人仍有實質支配之權。連戰接任黨主席後，第一次實踐了黨產「信託」，也依照監察院的調查報告，首次將部分證據明確的黨產「歸還」給國家。但不論連戰或馬英九主席任內，都出現大筆黨產加速「脫產」的情況。2006年起，由於黨產條例在立法院屢遭杯葛，民進黨改行公民投票策略。首先結合超過 1,000 個民間社團，共組「全民討黨產大聯盟」，2007 年 6 月底完成 140 萬份民眾連署，向行政院提出公投案。2008 年 1 月 12 日，這項公投與立委選舉同時舉行，同意比率雖達 91.46%，但因投票率 26.34% 過低而未能跨過門檻。

第三，除政府主導下的實踐外，2007 年 12 月，「台灣民間真相與和解促進會」在吳乃德、吳叡人等民間學者、社運人士發起下成立。主要任務是促成政府開放威權時期政治檔案，推動台灣及各國轉型正義之研究，以及推廣轉型正義的理念。同時預計在三年內完成一本民間版的真相與和解報告。

民進黨政府之所以在第一個任期延續妥協策略，未在第一時間處理轉型正義問題，應與台灣首度政黨輪替政權不夠穩定有關。第二個任期對國民黨過去威權統治改採嚴厲指控和激烈整肅的措施，某種程度上，可能是把轉型正義當作達成其他政治目標的工具。首先，執政之初民進黨權力基礎脆弱，諸多政策都緊扣妥協、和解的基調，不只對在野黨伸出友誼之手，也對海峽對岸釋出善意，還宣示對歷史和解。2000 年 3 月 18 日，民進黨雖然贏得總統大選，但得票率僅 39.3%，並未過半。儘管取得執政權，但民進黨在立法院始終未能掌握絕對多數席次。在此情況下，民進黨政府的政策方向以妥協、和解作為基本主軸。2000 年總統就職典禮時陳水扁就表示，選舉的結束是「和解的開始」，而且「政黨輪替並不代表對於過去的全盤否定。歷來的執政者為國家人民的付出，我們都應該給予公正的評

價（陳水扁，2000）。」陳水扁甫上任即去拜訪被視為白色恐怖「特務頭子」的前總政戰部主任王昇，甚至將他續聘為國策顧問。民進黨政府一開始也延攬親國民黨人士組閣或入閣，以實現不分族群、性別、黨派聯合執政的「全民政府」。在此氛圍下，民進黨政府之所以對轉型正義保持冷漠，應不難理解。

其次，民進黨政府邁入第二個任期才開始對轉型正義熱衷起來，應與執政基礎相對穩固後，把轉型正義作為政黨競爭、或轉移輿論對弊案關注等因素有關。2004年11月立委競選期間，陳水扁總統在替執政黨候選人助選時作出承諾：如果執政黨贏得立法院多數，將會重啟調查幾個懸而未決的政治謀殺案件。2006年6月總統府國務機要費案爆發的同時，政府恰好如火如荼展開各種「去蔣化」的「正名」運動。其中，2007年12月的「大中至正」更名事件，時機靠近第七屆立委選舉，「去蔣化」因而再度激化族群衝突，被普遍解讀為藍綠對決的事件之一。可見，民進黨政府只在選舉時才重視轉型正義，並運用極端二分法來實踐，其真正目的可能在於權力鬥爭或爭取選票，或是為了掙脫國務機要費案件的羈絆。這種奠基於個人利益或政黨利益的轉型正義（陳芳明，2007a），使轉型正義被貼上權力鬥爭工具的標籤，喪失了建立社會共識的正當性（吳乃德，2006）。

第三，政黨輪替後，國民黨喪失執政優勢，於是不得不回應各方壓力，採取各種傷害最小的方法來處理黨產問題。另一方面，國民黨卻仍有保住黨產的能力，也就是利用對立法院的壟斷，有效杯葛黨產條例。其實，國民黨根本不願意徹底放棄黨產。前國民黨「黨產處理監督委員會」召集人陳長文曾發表文章表示，他在首次召集會議時提出「黨產歸零」的建議，但「並未得到國民黨方面的正面回應，只有請辭召集人一職」。另外，他分析「黨國一體的絕對優勢為『因』，國民黨累積龐大黨產為『果』」，而國民黨之所以仍眷戀於「果」的「合法」，卻看不到「因」的「不合情」與「不合理」，正是因為「苦於在野的資源短絀，沒有信心和行政資源在手、財源豐裕的執政黨在選戰中一較長短」的緣故（陳長文，2007）。可見，國民黨不願輕言放棄黨產，實是為了解換取選票或選舉資源。

## 肆、 轉型正義的結構困境：脆弱的主體性和整體性

### 一、 轉型後主體性、整體性脆弱導致正義共識難形成

台灣的威權體制和威權轉型帶來脆弱的主體性和整體性。照理說，轉型正義應該要促進族群間相互信任，培養對政府的信任感，以維繫台灣流失的主體性和整體性。然而，不論是國民黨或民進黨政府所實踐的轉型正義，似乎不但無法真正促成社會和諧，甚至反而加深族群分裂，也讓政府公權力的正當性弱化。

1987年解嚴後，台灣步入威權體制徹底轉型的階段，過去被威權體制所壓抑的各種社會矛盾開始顯露，過去「一個中國」原則所衍生的省籍、統獨等族群矛盾漸次浮現。隨著政治民主化的發展，彼此間的對立既有機會交鋒，就更交強化，不管是民間社會或是政府，都漸漸以省籍、統獨標出各自的領地，進而具體表現在藍綠政黨對立的態勢中。這種社會分裂的實況，直接導致轉型正義難以經由理性溝通的過程而形成共識。例如，民主化後族群對政治認同的分裂情況，被認為是實踐轉型正義的重要阻力之一（徐永明，2006；楊長鎮，2006）。

這種社會割裂導致轉型正義共識難以形成的情況，最明顯的例證，就是不同族群對歷史真相的各自表述。台灣長期在威權體制文化霸權籠罩下，人民對歷史事實具有錯誤認知，導致在史實基礎上重建社會價值的困難（薛化元，2006）。威權時代以降，各族群內部對歷史真相可能早有定見和共識。之所以選擇特定的詮釋方法，只是在族群對立、政黨競爭下，各取所需後自我合理化的一種過程。當歷史詮釋變成了一種零合遊戲，社會就無法透過建設性對話來重建客觀史實，更失去增進公民和解和共同體意識的共識基礎（林世煜，2007；施正鋒，2007b）。於是，社會割裂成對立的兩種正義，裁判台灣前途的，只剩下諸神的對抗而已（張登及，2005）。例如，1996年二二八和平紀念公園改名完成後，紀念碑文因內容始終無法獲得各方認同，訂定當日即被民眾拆除，歷經兩年有碑無文的時間（王時思，2008：129, 142）。這顯示不同族群對轉型正義歷史案件有著完全不同的解釋，

整個社會並沒有形成「正義共識」。

## 二、政府主導的轉型正義造成社會各族群間加倍分裂

除社會整體割裂造成轉型正義實踐的困難外，政府主導下的轉型正義，反而回過頭來製造族群間更進一步的分裂。國民黨政府所採取有限度的真相調查、國家道歉、補償受害者等措施，平心而論，只做到了政治妥協，並未達致真正的社會和解，但至少沒有破壞社會整體的和諧感。然而，民進黨政府第二個任期所主導的轉型正義措施，部分含有極端二分法的政治整肅意味，雖然提高輿論對轉型正義議題的關注，但不僅無助於促進社會和解，反而有激化族群對立之虞。

民進黨政府第二個任期起，特別是 2006 年後，開始把轉型正義當作權力鬥爭、選票動員的工具（簡錫堦，2006），實際目的卻是為了替個人利益脫罪，或替政黨利益贏得選舉（陳芳明，2007b）。台灣本就因主體性、整體性脆弱，而難以實踐具共識性的轉型正義。若再以這種激化「民主內戰」的方法來實踐轉型正義的話（施正鋒，2007b），恐怕只會加倍破壞台灣的主體性和整體性。本就分裂的社會被轉型正義再度分裂的結果，恐怕轉型正義自身將成爲未來實踐轉型正義的最大障礙。例如，2006 年「二二八事件紀念基金會」公布責任歸屬報告，雖有學者加以肯定，認爲該報告釐清責任歸屬在於統治階級，與外省人無關，有助於化解族群原罪，進而消除族群緊張關係（李丁讚，2006）；而揭露威權暴行的真相、追究加害者的責任，將有助於提升社會互信，並鞏固民主（Chang, 2005: 395-397, 406-407）。然而，亦有學者認爲，把蔣介石打爲元兇，卻未能找出二二八事件，或威權統治的結構性因素，未必真能洗滌受害者、嚇阻再犯，或弭平族群間的齟齬（施正鋒，2007b）。另外，「追討不當黨產」可能因爲出自政府主導，未與人民進行有效的政治溝通，使得社會對該運動的正當性始終並未達成共識。雖然監察院 2001 年的調查報告已明確指出應該採取實質法治國原則、特別立法方式處理，但仍有學者主張行政院草擬的黨產條例違反基本法治原則（蘇永欽，2002）。儘管 2008 年 1 月訴諸直接民主方式來公決黨產問題，但在公投議題爲立委選舉而服務的情

況下，族群間仍未能有效溝通，使公投結果呈現藍綠對立的情況。而這項轉型正義議題，也就這麼被犧牲掉了。

除此之外，政府主導轉型正義而造成社會分裂，最嚴重者，莫過於「去蔣化」運動了。首先，民進黨政府雖以「去威權化」名義推動「去蔣化」運動，但對特定族群而言，卻可能理解為傷害其政治認同的「去中國化」行動，從而加深了族群對立，製造社會的分裂。部分學者認為，「去蔣化」其實是民進黨的短期手段，「去中國化」才是其長期的文化革命目標（周陽山，2007），但真正的目的則是打敗黨內、黨外的政敵，進而贏得政治競爭（石之瑜，2007）。其次，民進黨以強勢手段拆除「大中至正」牌匾的過程，不但造成流血衝突，也撕裂族群情感，複製新的仇恨。紀念空間並非不需要改造，只是不應該透過由上而下、非民主、多數暴力的程序來完成，應該是人民在面對真相、理解真相後，主動要求紀念空間重新詮釋的一種過程（范雲，2007a）。可見，轉型正義在政府主導下，的確存在一些未顧及特定族群觀感的措施，傷害著台灣的主體性和整體性。

### 三、政府主導的轉型正義引發社會對政府的不信任

除了社會分裂之外，政府對轉型正義的實踐情況，還可能加深民間社會對政府的不信任感。政府把轉型正義工具化使用，不但破壞轉型正義的正當性，也導致人民對政府的信任感下降。例如，1995年李登輝總統代表政府道歉，雖被部份學者視為誠懇且格調極高的講話（戴國輝，1995），足以作為「和解」的範例（江宜樺，2007）。但亦有學者評為「劣質政治修辭的典型例證」，認為政府應該公開檔案、辨明真相、確立責任歸屬以建立正義的政治秩序，才足以作為族群和諧的基礎（吳叡人，1995）。另外，民進黨政府第一個任期對轉型正義表現冷漠，直到選舉或弊案來臨，才想起利用轉型正義作為動員選票或轉移焦點的工具。這種機會主義的操作手法，使轉型正義的正當性和人民對執政者的信任感雙雙下降。而轉型正義和對執政者的評價糾纏在一起，正是台灣轉型正義所面臨的另一個特殊困境（張鐵志，2006）。

綜合而言，台灣轉型正義的結構困境即源自脆弱的主體性和整體性。社會分裂會造成轉型正義的困境，而不當的轉型正義又會再製社會分裂；除了這個惡性循環之外，政府不當主導轉型正義的實踐，還可能加深民間社會對政府的不信任感。這些效果都使得台灣本就脆弱的主體性和整體性雪上加霜。因此，從維繫主體性和整體性的觀點看，台灣實踐轉型正義，首先，不應站在特定族群立場，或至少必須顧及不同族群感受，否則可能加深族群裂痕，造成社會群體間相互不信任。其次，政府不應在未與民間充分溝通的情況下，逕自由上而下地推動轉型正義，否則可能弱化人民對政府的信任感。

## 第二節 國民政經體制的確立與轉型正義在台灣的角色定位

### 壹、 國民政經體制：維繫台灣的主體性和整體性

#### 一、從「國家主義」到「國民主義」

根據蕭全政的界定，「國家主義」是以政府為中心，主導整體國家的安全和經濟的發展。而「國民主義」是以整體國民為中心，由國民主導整體社會的進步和經濟的成長（蕭全政，1995：24）。

在威權統治時代，台灣主體性和整體性，基本上是靠以威權政府為中心的「國家主義」來維繫。威權政府以自身為中心，對外因應國際政經體系的變遷及挑戰，經由對「一個中國」原則的堅持或調整，來化解資本積累危機，並鞏固其統治正當性；對內則利用其相對於民間社會的支配、主導地位，依「一個中國」原則，對民間社會政經社文各層面實施普遍性、偏差性的壓迫，同時化解反政府勢力或社會群體間的矛盾，以鞏固其統治正當性。進而增進國家整體的生存與發展。



威權體制轉型下，台灣呈現主體性和整體性脆弱的特質，但過去賴以維繫的威權政府正遭到瓦解的命運，台灣主體性和整體性唯有仰賴以國民全體為中心的「國民主義」方得以維繫。1980年代中起，台灣威權體制在外來政經壓力下開始轉型，不但政府權威遭到弱化、瓦解，傳統的「一個中國」原則也徹底鬆解。外導型的經濟自由化和政治民主化，嚴重傷害台灣的主體性，除此之外，因「一個中國」原則鬆解而浮現的省籍、統獨等族群衝突，也嚴重割裂社會的整體性。加上威權轉型後，政府已不再享有優勢的支配地位，威權時期以政府為中心來維繫主體性和整體性的「國家主義」已不可靠。於是，為求主體性和整體性的維繫，以國民全體為中心的「國民主義」，成為台灣威權轉型的最合理方向。

## 二、「國民主義」的核心：以國民全體為主體的「共同體」

由於「國民主義」是以國民全體為其中心，若要「國民主義」真能實現維繫台灣主體性和整體性的功效，則必須先發展以國民全體為主體的「共同體」。這樣，才能化掉內部的衝突和矛盾，也才能有效抗拒外來的政經切割與壓力。

根據蕭全政的分析，「共同體」這個概念一般最被強調的內涵，即指特定地域上的居民間，因自然的血緣、親屬或共同的習慣、態度、經驗、感覺、偏好等而相互聚居，並能追求公共利益（public interest）。而所謂「公共利益」，具體地說，即以共同體作為一個整體單元而言，有利於其長期的生存與發展者屬之。盧梭（Jean-Jacques Rousseau）在討論共同體時，曾提出「普遍意志」（general will）和「總體意志」（total will）的概念；前者是指個人依其共同體成員身分，因互動、共識而形成的共同意志，後者是指個人依其私人身分，而具有的特殊意志之總和。共同體所強調的公共利益，顯然是依其「普遍意志」而體現或追求的普遍利益。

共同體要能存在與發展，必須要有主客觀條件的配合。在主觀層次上，它有賴共同體意識的教育啟蒙和意識灌輸；而此意識要能突顯共同體的主體性、關照其整體性，並蘊涵其長遠心。在客觀層次上，共同體更需透過能體現整體性與主體性的政經體制和政經政策的安排和調整，以善用其整體資源，並解決相關成員

的生存與發展問題（蕭全政，1995：49-50, 54）。

### 三、國民政經體制：共同體存在與運作的客觀條件

國民政經體制的建立，是以國民全體為主體的共同體，能夠存續和運轉的客觀條件。根據蕭全政的研究，所謂國民政經體制，包含在經濟上建立榮枯一體的國民經濟體制，以及在政治上建立體現國民主權的國民政治體制。在這種體制下，政府要能在政策制訂的過程與目標中，反映國民全體的意志、需要和利益。

國民經濟體制，旨在維繫經濟層面的主體性和整體性。在目的上，它強調整個經濟體制的存在與發展，是爲了照顧國民全體的生活和生計；在運作上，其經濟活動的內容與方向，須由反映全體國民利益的民間來主導。在關照經濟整體性方面，它強調特定疆域上全體國民經濟利害的榮枯一體化，以化解國內各種社會團體的衝突，並降低政府對經濟活動的不當干預及經濟特權，以提昇整體經濟資源的有效運用。在強化經濟主體性方面，則強調可有效對抗外來經濟入侵，或對外進行擴張。這對因應國際新保護主義、經濟區域化等潮流，以及處理兩岸經貿關係而言，具有特殊意義。此外值得一提的是，由於任何經濟決策必然同時帶來好處和壞處，而對不同成員存在差別的利害得失關係；國民經濟體制所強調的榮枯一體性，即希望利害關係人或代表透過溝通、談判、妥協，俾使相關成員都能共同分享或分攤任何經濟選擇所帶來的利益與成本。亦即，「受益者付費」固然重要，「受害者補償」也不能被忽略。

其次，國民政治體制，旨在維繫政治層面的主體性和整體性，並進一步支撐國民經濟體制的良善運作。它強調經由國民主權的體現，使政府的產生和運作都能反映國民全體的意志、利益和需要，而非代表少數個人、團體或政黨。並以此作爲國民經濟體制運作的政治基礎。國民政治體制也有助於主體性和整體性的維繫；它除了可以化解國內重大政治、社會紛爭外，以整合社會整體性之外，還可強化被割裂的政治主體性。這對目前兩岸關係發展而言格外重要。國民政治體制對政府權威的重建，或國民經濟體制的健全，都具有重要性；唯有透過政治民主

化，讓各民間團體都能積極參與政策決定過程，才能取得統治正當性。因為在國民主義趨勢下，真正的政治正當性必須取決於國民全體。

第三，在國民政經體制下，政府亦扮演關鍵角色。國民政經體制雖以全體國民為主體，並主導整體政經體制的發展，卻不意味著弱化政府的公能力、公信力與公權力。相反地，政府要能體現國民主權，積極作為而推動整體國民政經體制的合理發展，使各種政策都能隨時反映國民全體的意志、需要和利益，使政府與民間社會的利害關係一體化（蕭全政，1995：24-32）。

威權轉型後的台灣，無論屬於省籍、統獨分歧中的哪一族群，都可以從台灣主體性和整體性的確保中，找到其支持的理由與共享的利益。因此，以「國民主義」為中心的政經體制，將是威權體制轉型後台灣最合理化的整體調整方向。

## 貳、 轉型正義的角色定位：培育政經共同體的社會基礎

### 一、 轉型正義角色定位：投資社會資本以培養共同體意識

現有研究，多把轉型正義的角色定位於形塑人權文化、實現自由價值及鞏固民主體制的方向上（Kritz, 1995; Teitel, 2000; 吳乃德，2006；江宜樺，2006）。這個觀點當然擁有其普遍性的重要意義。1980年代台灣仍屬於柔性威權體制，1987年解嚴後轉變為介於有限民主與自由民主之間的體制，1996年總統直選後台灣才完成形式上的自由民主體制（Winckler, 2001）。普遍觀點認為，台灣的形式民主雖已轉型完成，但實質民主仍有待努力。因此，轉型正義在台灣的角色，被定位於民主價值的深化和民主體制的鞏固。丘延亮認為，台灣社會的轉型正義，目標在於培養自主公民，及建立社會自衛性防護機制，以實現實質的民主（丘延亮，2006）。黃長玲指出，台灣民主化進程之所以受阻，主要是沒有充分面對和妥善處理歷史的不義，導致公民社會無法團結的緣故（黃長玲，2006）。吳乃德則強調，台灣的轉型正義，應追求歷史真相和歷史正義，培養一般公民對民主價值的信奉，

以鞏固民主體制（吳乃德，2006）。

然而，台灣轉型正義的意義應該建構在其威權體制及轉型的特殊性之上；除鞏固民主的普遍性目標外，轉型正義在台灣的角色，還須定位於協助建立以全體國民為核心的政經共同體，以維繫台灣的主體性和整體性。台灣的威權體制，除受到冷戰體系影響外，還受到內戰結構的制約，導致台灣的威權轉型，除「威權」部分的轉型外，還涉及「一個中國」原則的轉型。我們不能輕易忽略此政經體質上的特殊性。因此，台灣的轉型正義，除「去威權化」考量外，還需考慮到「去內戰化」的問題；也就是說，轉型正義的角色定位，不僅在於建設實質的民主社會以鞏固民主體制，更要顧及「一個中國」原則鬆解後，如何維繫台灣主體性和整體性，以利於共同體生存發展的問題。具體而言，台灣的轉型正義，除深化民主價值外，更應該致力於共同體意識的形成與維持；不僅要鞏固民主體制，更要致力於協助國民政經體制的確立及運作。

想要建立一個共同體，政府與民間共同對「社會資本」(social capital) 進行投資，是相當必要的。世界銀行就以「有助於集體行動的規範和網絡」(the norms and networks that enable collective action) 來定義社會資本 (World Bank, 2008)。儘管學界尚未對社會資本一詞形成統一的定義，但帕特南 (Robert D. Putnam) 在《使民主運轉起來：現代義大利的公民傳統》(Making democracy work: civic traditions in modern Italy) 中，將社會資本從微觀層次拉高到宏觀層次，並擴展到民主治理來討論，或許可為共同體意識的培養帶來一些啟發。帕特南將社會資本定義為社會組織的網絡、規範和信任等三種特質，它們可以促進合作行動而提高社會效率。受到公民傳統的影響，義大利北部的互惠規範 (norms of reciprocity) 和公民參與網絡 (networks of civic engagement) 遠比義大利南部活絡。這二者都能促進社會信任。其中，互惠規範分為兩種，均衡的互惠，是指行為者同時交換相同價值的東西；普遍的互惠 (the norm of generalized reciprocity)，則是指在特定時間內無報酬或不均衡的交換關係，但它會讓行為者懷抱共同的期望：現在我為他人，將來

他人爲我。社會信任、互惠規範、公民參與網絡等因素構成了社會資本，使義大利北部的公民共同體較有能力共同行動、完成共同目標，解決集體行動的困境。因此更能促進經濟繁榮和民主治理。其中，社會信任是共同體最重要的社會資本（Putnam, 1992: 163-185）。台灣若能對社會資本進行有效投資，社會各群體就能在互信基礎上，追求因互動、共識而形成的公共利益，建立具主體性和整體性的共同體。

因此，既然轉型正義在台灣扮演的是協助共同體建立的角色，那麼轉型正義的過程就應該要是一種增進社會信任、累積社會資本的過程。其實，國民政經體制就隱含著互惠規範和社會參與網絡的概念。例如，國民經濟體制強調當對國民全體有利的經濟決策對特定社會群體產生不利偏差時，除了「受益者付費」之外，也必須考慮「受害者補償」的重要性。這種互助機制，體現的正是普遍互惠規範的精神。另外，國民政治體制的統治正當性來自國民全體，因此強調公共利益是共同體成員經由互動而得到的社會共識，決策過程應讓各民間團體都能積極參與。這種決策正當化的程序，正是建立在社會參與網絡蓬勃發展的基礎之上，特別是橫向的社會參與網絡。因此，威權體制轉型後的台灣，政府和社會應該共同協助國民政經體制的確立；一旦互助規範和互信網絡被組織起來，社會信任也被養成，共同體就自然而然實現。轉型正義在台灣扮演的正是這樣一種角色。

## 二、轉型正義實踐方式：用審議民主追求社會信任、社會共識

台灣威權轉型後，轉型正義的實踐方式，基本上並未依循國民政經體制的運作邏輯，往往由政府主導，有時甚至站在特定族群立場，不僅不能達成社會共識，還會造成社會信任的流失。首先，如果政府站在特定族群立場，或不顧其他族群的觀感，就很可能複製族群裂痕，加深社會群體間相互的不信任感。其次，若政府未經與民間充分溝通的程序，粗暴地由上而下推動轉型正義，則很難不降低人民對政府的信任感。即便政府訴諸直接民主，改採公民投票，仍然沒辦法替政府的信任指數加分。

如果用「審議民主」(deliberative democracy)的方式來實踐轉型正義，對於社會信任的培養，及社會共識的形成，應該會有很大的幫助。所謂審議民主，指的是所有受到決策影響的公民或其代表，都應該能夠參與集體決定；而這個集體決定，是抱持理性與無私態度的參與者，經由論理的方式來形成(Elster, 1998: 8)。這種公共討論過程，具有理性、共識和公益的特質。參與者必須先了解完整的資訊，同時聆聽和理解其他參與者的論點，再盡量以理性的態度、公共利益的取向，進行論理式溝通討論，最後盡可能形成共識性的結論。審議民主的過程，對公民會產生一些效果，包括增進開明的瞭解(enlightened understanding)、改變個人價值偏好、養成關心公共議題的公民德行；對於民主政治而言，則具有提升決策品質和正當性的效果(林國明、陳東升，2004: 7-11)。

對台灣而言，實踐轉型正義的主要結構困境在於脆弱的主體性和整體性，審議民主或許就能幫助解決這個問題。首先，審議民主是由民間社會主導，而不是由政府主導，因此有助於與轉型正義有關的社會共識的凝聚。由於台灣社會分裂，轉型若交由政府來主導，正義若交由特定族群來詮釋，都勢必收不到昭公信之效。轉型正義該如何實踐，唯有交給社會公決，由多元族群的代表共同審議、裁決，才能獲得公認的正當性。以台灣促進和平基金會所舉辦的「族群和平工作坊」活動為例，在族群對話會議剛開始時，一位外省老先生堅持二二八事件「沒有道歉的問題」；但到了會議尾聲，他卻主動表示「政府不應該做這樣的事」，並表示「個人情感上願意為這件事道歉」(范雲，2007b: 115)。

其次，審議民主促進社會各族群間對話，不會站在特定族群立場，也不會忽略特定族群，這樣的轉型正義過程有助於社會互信的培養。例如，吳乃德指出，儘管省籍族群衝突的主因在於政治認同的差異，但差異並沒有想像中嚴重；認同差異的假象是因為族群間相互不了解所致(吳乃德，2004)。不同族群透過審議民主的溝通過程，可望對彼此產生新的同情或理解，進而增加族群和解、社會信任的可能性。另外，審議民主具有彌補公民投票激化族群衝突的功能。二者同樣屬

於直接民主的形式，但在族群分歧的台灣社會，公民投票容易擴大社會矛盾、激化政治衝突。若要用公民投票處理轉型正義，不應以直接民主為已足，應該在過程中積極創造公共討論的機會，使社會群體在溝通中相互理解，認可彼此差異，尋找共同之處，以降低對立、和緩衝突。審議民主可扮演這種補充性質的角色。

台灣的轉型正義過程，如能以審議民主模式加以實踐，將有助於政經共同體的建立。就主觀條件而言，共同體的形塑需要共同體意識的養成。透過審議民主的教育過程，台灣既可培養公共信任，又能凝聚社會共識。在越來越充裕的社會資本之基礎上，社會個別成員和不同群體，逐漸視彼此為一整體，並致力於突顯此整體之主體性，共同體意識於焉成形。

就客觀條件而言，共同體的建立則要仰賴能體現主體性和整體性的政經體制和政經政策。將審議民主納入轉型正義，可能是台灣政經體制進一步轉型的契機。因為轉型正義（審議民主）的過程，將不只是完成形式或實質的民主體制轉型而已，它還可望樹立能體現主體性和整體性的政經體制之典範，替國民政經體制的順利運作，奠下良好之基礎。在台灣的國民政經體制運作中，審議民主將在體制下層扮演一種把社會共識「正當化」的角色，亦即讓多元社會團體充分參與、互動，並形成整個社會的共識；而立法院（國會）或行政院，則在體制上層發揮一種將社會共識「合法化」的功能，亦即依據正當化之社會共識，制定出具體的法令規章或政經政策。審議民主具有提升政經體制或政策的主體性和整體性之功效。

在台灣，在未來，用審議民主實踐轉型正義，如何成為可能？民間社會和政府，都將扮演重要的角色；其中，民間社會將是關鍵性的發動力量。因為畢竟人民不能一廂情願期待一個善良的政府，而且，展望台灣未來（至少）三年多的政局，行政和立法大權都牢牢掌握在國民黨手上，它相對不可能主動去清算威權的歷史。因此，關於轉型正義，勢必要從民間團體做起，對內可以從事相關研究、透過廣電、網路、文學、電影等媒介散布資訊、舉辦審議民主模式的公共論壇等等，讓市民社會重新認識並探討相關議題；對外則可結合國際人權組織之網絡，

援引他國經驗以鼓勵市民社會，引進國際壓力以刺激政府決策者，或許台灣有機會像西班牙和阿根廷一樣，在國際關切下出現新一波的轉型正義運動。

至於政府，在以審議民主實踐轉型正義的過程中，雖然不再居於主導地位，但也並非扮演無足輕重的角色。畢竟民間社會的轉型正義共識，如要獲得完整的權威並全面的實現，仍需經過國家機關合法化過程的認可。如同在國民政經體制之下，政府角色從過去的支配、主導性質，轉變為保護、引導取向。在轉型正義的實踐上，政府固然不該強勢主導，成為兩極化的推手，但卻應該積極引導公共審議平台的創設，並保護其健全運作，使該平台保持中立性和平等溝通的原則。若出現無法形成共識的情況，政府也應承擔起協調和整合的任務，避免不當的轉型正義措施，挫傷台灣的主體性和整體性。因此，政府也許可以成立一個具有公信力的獨立機關，類似南非國會立法組成之真相暨和解委員會，以妥善處理所有與轉型正義有關的政策，協助轉型正義有效達成重建共同體的目標。

### 第三節 台灣轉型正義歷史案件的合理評價方式與處理途徑

#### 壹、 二二八事件

##### 一、從政經主體性批評二二八事件

從本文第四章對二二八事件的分析可知，事件的發生雖是偶然引爆，但卻有其歷史的必然性存在。二二八事件的歷史成因，來自於後殖民的本土社會，和以大陸為中心的外來政府間，在政經社文等層面的結構性失衡。政治上，省籍間權力分配不均；經濟上，飽受國共內戰剝削、輸入性通貨膨脹之苦；社會文化上，蒙受「中國化」政策的不便與歧視。簡言之，它是外導型威權政經體制的產物。



二二八事件雖然年代已經久遠，但至今仍對台灣政經發展具有莫大的影響。對台灣而言，如何詮釋或評價二二八事件，牽涉到族群衝突能否化解，也關係到人權侵害的悲劇是否可以不再重演。這些都是至關重要的問題。

目前為止，詮釋二二八事件存在著多元競爭的版本，但往往各取所需而偏重不同史實，似乎也無法獲得全體國民的普遍認可。在威權時代，中國國民黨把二二八事件視為中國共產黨顛覆工作的一部分；中國共產黨則把二二八事件解讀成台灣人民對抗蔣家政權的努力。這些觀點確實反映出部分史實，但都是站在中國的立場，把二二八事件看成國共鬥爭的一部分，完全沒有台灣人的主體性可言。解嚴後，二二八事件的歷史詮釋，逐漸從中國、國民黨或統治者的角度，回歸到台灣人民的觀點（張炎憲，2003）。

2006年起，民間和政府嘗試對二二八事件進行重新詮釋，把重點放在責任歸屬的確認，把蔣介石指為該事件的元兇。這個觀點強調統治者的決策和行動，把重心放在個人性因素的影響。這雖然對於化解外省人原罪、促進族群和解有所幫助，但卻相對忽略結構性因素和體制的制約才是事件的真正成因。畢竟，轉型正義關心的是新舊體制之間的問題，以及政府與社會之間的問題，而不是新舊統治者之間的問題，也不是本國與外國之間的問題。然而，確認責任歸屬的歷史詮釋，似乎有把「去威權化」簡化成「去蔣化」，或被解讀成「去中國化」的傾向。這雖有提高輿論關注的效果，卻也帶來模糊焦點的風險，甚至使轉型正義的正當性淪喪，導致真正該被關注、被檢討的體制問題反遭忽略。如果說，台灣主體性應該建立在對本土政治制度和價值的認同之上，而非建立在對中國的仇恨之上，否則將會傷害社會內部的信任與認同（陶儀芬，2003：64-65）。同樣地，期待轉型正義的共識建立在對特定個人的仇恨之上，也只會加深族群間的裂痕。

相對而言，以馬英九為首的國民黨，則把論述的重心放在所謂的「官逼民反」。這個觀點或許出於為個人決策脫罪的動機，但它從結構性因素出發，以政府與社會關係釐清國家暴力的性質，有助於對威權獨裁體制的批判，從而強調民主法治

體系的重要性。然而，這個觀點似乎刻意迴避「官」、「民」之間存在省籍差異的事實，以及「官」以大陸為中心的取向，和「民」處在後殖民本土社會的特質。可見，「官逼民反」著眼於國家暴力、體制的威權獨裁面向的同時，卻完全忽略對體制的外導型取向的探討，而後者才是結構性因素中最為關鍵的部分。

因此，本文認為，台灣應該站在結構性觀點、主體性立場來評價二二八事件，不僅要批判體制的威權面向，更要強調體制的外導型取向對台灣的傷害。這樣，除了能夠形塑出族群之間共同自主性、營造出共同體意識之外，還能指出引發事件的癥結原因，並對症下藥，以防範悲劇的重演。二二八事件是外導型政經體制的產物，想要避免它的重演，不是去追究元兇，也不只要譴責國家暴力，重點是要建立具有主體性的政經體制。

## 二、重塑歷史記憶以增進共同體意識

西班牙對其歷史記憶的處理方法，包括 2002 年國會在民間要求下針對 1936 年內戰進行公開譴責的模式，以及 2007 年由國會通過的「歷史記憶法」，都值得台灣在處理二二八事件的轉型正義時加以參考。因為台灣正如同西班牙，距離那段歷史的時日已較久遠，雖然創傷仍在，激憤卻稍獲平息，如今正是真誠面對正義的時機。首先，西班牙用結構性觀點來詮釋歷史，或許能滿足台灣維繫主體性和整體性的需要。西班牙將 1936 年的內戰放置在全球性的結構衝突中，內戰雙方因而變得微不足道。雙方都要對內戰負責，但都不具完全的罪責。這種觀點有助於敵對雙方在民主化後和平共處。台灣也需要敵對雙方共同面對歷史、共同承擔責任，進而和平共處。因此，二二八事件的轉型正義，不能只強調對加害或受害的處理，更重要地，還是要從結構性觀點理解二二八事件，打破威權體制政經社文各層面的（省籍）族群性福利分配結構（施正鋒，2007a）。當對立的族群都能充分體認到，不僅己方所否定者為真實，對方所肯定者亦是真實，而且，己方所指控的「元兇」或「民反」，也是對方衷心認同的英雄或烈士時，雙方才真正了解到人在歷史結構面前的侷限性，也才有可能達到「和解」的偉大高度；這樣的寬

容理解，使對立雙方在台灣互為主體，共同體意識於是產生（林濁水，2006）。

其次，在距離內戰、民主化時點皆已久遠的情況下，西班牙國會在民間社會的要求下，通過譴責案和「歷史記憶法」，替過去的歷史做出了權威性的評價；這種處理模式頗值得台灣參考，它或許可替二二八事件找出權威性的歷史評價，避免相關議題被無止境地炒作，也防範悲劇的重演。政治民主化後，二二八事件的陰影並未隨著威權的遠離而消失，尤其每到選舉時節就被政黨或媒體用來炒作話題，這應是二二八事件尚未獲得公認圓滿的歷史評價所致。儘管政府曾經開啓官方真相調查，李登輝總統並曾代表政府道歉，但卻留下「為何道歉？為誰道歉？」的質疑；而陳水扁總統任內的「去蔣化」運動，顯然也未讓整個社會得到滿意的答案。台灣或許有機會像西班牙一樣，由民間發起「尋找歷史記憶」運動，經公共審議予以正當化之後，再通過國會合法化的認可。不論該運動由民間或政府發起，台灣都應該在政府的引導或支持下，用審議民主模式設立族群對話平台，從台灣主體性觀點、以對事不對人的方式，對二二八事件進行公共討論，以利共識性評價的形成，進而將此社會共識作為立法院譴責二二八事件的參考依據。歷史評價奠基於政經主體性的定位基礎，相信不同社會群體都能從中找到支持的理由，從而促進族群和解；立法院若能根據公共審議後的社會共識來進行公開譴責，這項決議便具有充分的正當性，不僅能阻止相關議題被無限炒作下去，也較有能力避免悲劇的重演。

## 貳、 白色恐怖

### 一、從國民政治角度批評白色恐怖

台灣對於威權時期人權侵犯案件的詮釋或評價，以二二八事件最為多元，相對而言，白色恐怖較不豐富；而且，對白色恐怖的討論很容易捲入統獨政治議題的論爭中（張炎憲，2005：12）。這可以從統派和獨派對白色恐怖整肅對象的爭辯

中看出。部分獨派人士把白色恐怖對台獨壓迫的成分放大。根據夏潮聯合會名譽會長陳明忠的分析，白色恐怖的歷史根源在於國共內戰，之所以被扭曲為鼓吹台獨運動者的受難事件，是台獨人士為政治目的所做的歷史扭曲（陳明忠，2006）。部分統派人士則只談白色恐怖中的左翼案件。獨派立場鮮明的李筱峰認為，左派人士討論白色恐怖案件時，只將眼光放在親中共左翼言行案件，而忽略其他的類型，例如，將台灣的中共地下黨員視為「具有強烈中國人意識的民族主義者」，此外將美國帝國主義視為「台灣白色恐怖的間接主導者」，這些說法主要是為了強調其政治上左翼統派的意識形態；其實，與其說白色恐怖時親中共左翼的言行是基於「中國人意識的民族主義」，不如說是對社會主義和共產主義的共同認同（李筱峰，2000）。面對統獨立場如此相異的解讀，張炎憲指出，不管是左派或右派、社會主義者或主張台獨者，「反抗當權者」是 1950 年代涉及政治案件者的共同目的（張炎憲，2000：402）。然而，這似乎又難以解釋無數冤案、錯案和假案的存在。歷史詮釋因社會分歧而分裂，構成有關白色恐怖轉型正義實踐上的困境。

從本文第四章對白色恐怖的分析可知，白色恐怖之所以發生，是國民黨政權基於國家機關的自主性和自利性，對內為鞏固外來政權的社會基礎，對外則因應冷戰體系和內戰結構的需要，以暴力為手段壓制民間社會所致。1950 年代，政府整合社會內部的整體性，成功達到穩定政治的效果；也加入西方以嚇阻中共入侵，而成功保住對外的主體性。然而，這樣的局面，依循的卻是以自利的國家機關為中心的「國家主義」。「國家主義」導致政府在捍衛主體性和整體性時所採取的手段，竟是白色恐怖這種侵犯人權而極端不利於民間社會的制度和政策。

因此，本文認為，台灣應該重視白色恐怖的根源在於「國家主義」的體制；若要避免白色恐怖再度發生，就應該著眼於「國民主義」的體現，特別要追求直接相關的國民政治體制的確立。在國民主義的指導下，政府要能體現國民主權，並使各種政策都能隨時反映國民全體的意志、需要和利益；也就是說，政府與民間社會的利害關係必須達到一體化。若能如此，當國家又面臨內外政經挑戰之際，

政府所因應和決定的相關制度和政策，才不會像白色恐怖一樣，在維繫主體性和整體性的同時，卻危害國民基本人權，而把民間社會的利益給犧牲掉了。

## 二、公開檔案、改革情治與司法制度以健全國民政治體制

有關白色恐怖的轉型正義，除加害者、被害者的處理外，本文更關心的是體制的問題。目前為止，台灣相關的轉型正義措施，僅限於對受害者進行金錢補償或權利回復，不及於真相調查與刑事審判的平反；這部分當然有待將來的努力。至於加害者，目前則未加諸任何司法審判或公職人事上的清查；這部分是否值得嘗試，應視整個社會在充分資訊下公共審議的共識而定。建立健全的國民政治體制，則是本文關心的焦點；其中，與白色恐怖轉型正義相關者，包括政府檔案的公開、情治和司法制度的改革等等。畢竟，假使考慮要處置加害者，社會大眾也需要完整的資訊，以利實質討論並做出決定；假使決定要處置加害者，也需要交由健全的體制負責實行才足以服眾。

首先，台灣應該像德國一樣，將情治單位的歷史檔案加以公開；其目的並不是為了學習德國和捷克斯洛伐克對加害者進行清查甚至整肅，而是為了讓人民享有完整的資訊，才能使國民政治體制健全運作。德國統一後，國會在 1991 年底通過「史塔西檔案法」，並成立「高克檔案管理局」(Gauck Agency)，整理並公開前東德史塔西的檔案，但僅限於當事人。台灣的立法院雖於 1999 年通過了「檔案法」，但相關配套措施尚未完善，包括誰有權決定檔案的開放尺度為何？檔案該如何被觀看？以及誰有權看這些檔案？這些都是亟待解決的問題。例如，2005 年行政院研考會主辦「美麗島事件」檔案展時，就發生受難者施明德等人感到隱私權、人格權未受尊重的情況。另外，部分情治機關和國民黨所掌握的歷史檔案，如何保障其不被銷毀而得以公諸於世，也是另一個亟待克服的問題。這些檔案的解密之所以會有障礙，恐怕與相關加害者仍然在世並恐懼司法起訴有關。此時，或許可以考慮仿效南非「大赦換取真相」的妥協策略，犧牲司法責任的訴究，換取歷史真相的還原。究竟孰輕孰重，大概唯有透過公民審議才有能力抉擇了。

其次，情治機關的國家化和司法體系的獨立自主化，也是台灣應該持續努力的目標。在威權統治時期，情治機關和司法體系時常成為政府侵犯人權、實施政治迫害的工具性組織，在白色恐怖中扮演格外關鍵的角色。因此，自威權時期以降，即使政治民主化後，民間社會對情治機關和司法體系的信任感仍不夠充分。以情治機構為例，儘管警總已於 1992 年被改制為海防司令部，其他單位也有所變遷，但部分媒體甚至學者仍時常懷疑國安局、調查局等情治機構為特定政黨服務，尤其懷疑執政黨利用情治機構監控政敵。此外司法體系也備受質疑，除了輿論經常傳誦國民黨高層許水德於 1995 年所說「法院是國民黨開的」之外，2007 年 9 月間，時任行政院發言人的謝志偉公開呼籲，涉及政治人物案件的法官、檢察官應公布黨籍，以杜絕人民對司法公正的猜忌，這則呼籲引發社會爭辯。這些現象顯示台灣有必要對情治和司法制度做更為深入的檢討和改革。德國曾在國會之下成立由社會各界人士、所有黨籍國會議員共組的「調查委員會」，其任務並非調查個人犯罪，而是探討過去共黨統治的權力系統，並評估其內部組織、制度及政策，然後寫出權威性的歷史文件。台灣或許可以參考此一模式，由立法院邀請涵蓋各族群面向的社團代表和政黨代表共組特別委員會，對白色恐怖時期的相關組織及其運作做一通盤檢討，以為情治機構和司法體系改革計畫的參考依據。其中，情治機構的國家化，及司法體系的獨立自主化，應是最關鍵的改革方向。體制改革除回歸替國家服務、保護國民的本質外，也會增進人民對體制的信任感。

## 參、 土地改革

### 一、從國民經濟角度看土地改革

現有研究中有不少關於土地改革的歷史評價，但將其納入轉型正義範疇討論者，為數不多；目前為止，徐世榮幾乎是唯一撰文呼籲轉型正義應該包括土地改革的學者。徐世榮和蕭新煌合著〈戰後初期台灣業佃關係之探討——兼論耕者有其

田政策〉一文有兩項研究發現：第一，台灣的業佃關係在戰後是相對穩定的狀況，這可從土改時部分佃農自動退耕的現象加以理解，因此社會未有要求業佃改革的聲音，土地改革乃是因應國民政府的需求而實施；第二，國民政府對地主的定義有相當擴張的嫌疑，不僅較大陸土改時更為嚴格，而且不考慮土地面積及富力，只要擁有土地並將其出租者即定義為地主，導致共有耕地的小面積土地所有權人在土改後生活面臨困境（徐世榮、蕭新煌，2003：60-62）。此外徐世榮在其〈從轉型正義看土地改革〉、〈轉型正義應該包括土地改革〉等文中進一步指出，「耕者有其田」政策中土地徵收的執行，直接依據的是行政機關於 1953 年 1 至 2 月間匆忙制定的許多「須知」，但部分「須知」其實違反 1953 年 1 月公布的「實施耕者有其田條例」，其中，違法徵收共有出租耕地，造成許多土地所有權人的生活陷入窘境；行政機關之所以匆忙制定那些「須知」，則是因為蔣介石曾在 1952 年 7 月明確指示耕者有其田政策必須在 1953 年 1 月開始施行，並在最短時間內完成的緣故（徐世榮，2007；徐世榮，2008）。綜合以上論述，徐世榮認為，土地改革的實施是基於政府自身的需求，並不是出自社會的需要；不僅人民未能參與政策的制定和立法，執行過程更出現違法徵收共有出租土地等情事，嚴重侵犯憲法保障土地所有權人之財產權。因此，土地改革應該納入轉型正義的範圍。

然而，從本文第四章對土地改革的分析可知，土地改革是 1950 年代奠定台灣整體政經發展基礎的重要工程。1950 年代，為了平衡國際收支、應付通貨膨脹壓力，進口替代工業化是最高生存發展策略；土地改革扮演了不可或缺的角色。政府實施土地改革，當然可能有穩定政局、鞏固自身政權的自利考量，但不可忽略的是，土地改革促進米糖經濟的發展，協助賺取外匯，更「以農業培養工業」，支撐整體經濟的發展。這些都是替台灣整體生存發展的需要而服務。

本文認為，為了共同體意識的培養，我們應該學習從國民經濟的角度來理解土地改革，並以此作為處理相關轉型正義問題的基準。徐世榮傾向從超時空的、個體的層次來理解土地改革，土改的本質於是被解讀為政府對人民財產權的不當

侵犯，土地改革至少就某程度而言是不正義的，政府因而成爲加害者，（部分的）地主則是受害者，所以就轉型正義而言，現在政府應該歸還土地或者對（部分的）地主進行賠償。然而，這個觀點忽略的是，如果站在特定時空的、總體的立場來看，土地改革事實上維繫著台灣全體國民共同的需要和利益。爲了維繫台灣的主體性和整體性，我們應該先對共同體的利害得失權衡、決策得宜之後，才進入對內部群體之間利害得失重分配問題的討論。因此，我們應該先從國民經濟角度確立土地改革在台灣歷史上的正當性，然後再來討論受害者的補償問題。

## 二、檢討「受害者補償」機制以健全國民經濟體制

有關其他國家土地改革的轉型正義，各有其特殊脈絡，對台灣的參考價值有限。例如東德，依「統一協定」規定，1945至1949年間蘇聯佔領軍下令執行的資產移轉，包括土地改革，無需歸還原主（Fischer, 2008: 23, 28）。至於捷克斯洛伐克，則爲配合轉向自由市場經濟政策，由國會立法規定，因共產體制的農業土地集體化政策而被強制沒收的財產，應予歸還和賠償。

杭亭頓（Samuel P. Huntington）認爲，土地改革是一種零和賽局（zero-sum game），即「地主之所失就是佃農之所得」；但在台灣，政府亦有得有失，而且得的比失的多（蕭全政，1995：206）。像土地改革這種重分配型政策，有人獲益的同時，必然就有人受害。但既然土地改革對於台灣整體長期而言是正確而勢在必行的政策，那麼按照國民經濟體制的運作邏輯，因土地改革而受害者，政府自然有責任透過整體資源的協調，使其獲得合理的補償。事實上，實施耕者有其田政策時，政府強制收購土地有對地主付出代價，收購價格是依全年正產物收穫量的兩倍半計算，以七成實物土地債券和三成公營企業（農林、工礦、台紙、台泥）的股票搭發。然而，政府卻從四大公營企業的移轉民營中深獲暴利；透過1953年初重估公司價值，四家公營企業加上後來保留不出售的台肥，平均膨脹9.3倍，股票被嚴重高估，導致土改後，除台泥外的大部分股票都跌到票面價值35%至50%的窘狀（蕭全政，1995：208-209）。儘管如此，仍有部分的地主，經由股票獲利而



成功轉入工商業，少數人後來成爲企業家或銀行家（田弘茂，1992：37；劉進慶，1988：27；Amsden, 1985: 85）。當然，如徐世榮所說，生活立即陷入困境、生活條件反而比原先的佃農還不如者，也大有人在。

因此，土地改革並非沒有補償機制，但運作得是否理想，卻是可受公評的；台灣或許可以藉由對過去土地改革補償機制的檢討，促使國民經濟體制健全化，並促進全體國民對國民經濟體制的信賴。本文認爲，土地改革的補償機制之所以失靈，主因在於缺乏地主或其代表參與協商。如今對受害者補償機制的檢討，政府應該邀集利害關係人或其代表，包括地主或其後代（特別是共有出租耕地者）、政府相關單位、民間相關團體等，用審議民主形式共同協商、決議。過程中，政府應該負起的責任是，藉機向民間社會宣導國民經濟榮枯一體的精神，並強調受害者補償等普遍互惠規範的重要性，以增進社會信任和共同體意識。

## 肆、 國民黨黨產與黨營事業

### 一、從國民政治、國民經濟角度評價國民黨黨產與黨營事業

由於黨營事業和公營事業在台灣經濟發展過程中所扮演的角色有部分重疊之處，因此對國民黨黨產與黨營事業的評價，和對公營事業的評價，雖然不能完全類比，但頗有值得參考的地方。劉進慶認爲，公營事業支配金融、生產、流通三大管制高地，構成國家資本獨占體制，其資本積累的目的在於增加國庫收入，進而強化黨的專制權力（劉進慶，1991：104-132）。從壟斷與剝削觀點看，公營事業是威權主義統治者透過政治權力所作的制度及政策安排之一，它雖然缺乏效率，卻壟斷產業上游，剝削中下游企業及民間的利益。從黨國資本主義角度看，公營事業的存在與運作描繪出政黨凌駕國家、資本排擠民主的寫照，其本質其實是統治與被統治的政治關係，說穿了包藏的是「集權主義」一黨專政的禍心（陳師孟等，1992：23-25）。歸納而言，以上觀點對公營事業的評價有二，一是公營事業阻

礙經濟發展，二是公營事業的真正目的在於維持國民黨的威權統治。

然而，從國民經濟角度看，儘管公營事業所體現的壟斷與汲取性格，是以國家需求而非民間需求為出發點，但公營事業亦有實踐其保護性國家功能的積極作用（吳若予，1992：212）。這可從公營事業始終因應國際政經變遷而發揮關鍵的調節功能看出。例如，1950年代，公營事業對產業上游進行重點開發，提供下游進口替代工業發展的外部環境；1960年代，公營金融體系的合理化過程，提供民間事業更多資金來源；1970年代，公營事業提供第二次進口替代的工業基礎。因此，相較於智利經濟自主性的脆弱，公營事業可視為台灣在國際競爭壓力下，對抗外國資本以維持經濟主體性的工具（Amsden, 1985: 90-94）。從國民經濟角度看，公營事業壟斷產業上游的作法，若能提高國家面對國際競爭壓力的反應能力，同時產生社會淨利益的話，將有助於整體長期的經濟發展。所以應該給予正面評價。

儘管黨營事業和公營事業在台灣經濟發展中有部分角色重疊，但由於黨營事業具有替國家利益服務、替政黨利益服務的雙重角色，因此，對黨營事業的評價較為複雜，應與公營事業區分開來討論。畢竟，按照資本循環的邏輯，公營事業的利潤屬於國家財政的一環，而黨營事業的利潤則歸政黨私有。對應其雙重角色，國民黨黨營事業的目的有二，一是強化國家資本的控制能力，以完成國家發展的經濟目標；二是累積政黨資本，以達到政黨權力鞏固的政治目標。首先，從國民經濟角度看，黨營事業的經濟目標與公營事業雷同，這部分應該予以正面評價。從第四章對國民黨黨營事業的分析可知，黨營事業經常因應國家在國際政經壓力下的需求，而配合國家政策進行投資。例如，1950年代，黨營事業配合進口替代工業化政策，及公營事業在上游的建設，而在中下游進行投資；1960年代，黨營事業成為美國要求發展民間企業的壓力下，台灣欲維持經濟主體性的折衷選擇；1970年代以降，黨營事業配合十大建設、產業升級、六年國建等經濟政策，甚至配合務實外交等外交政策而進行投資。我們不得不說，黨營事業的確滿足特定時空下台灣某些特殊的政經需求，因此，對台灣經濟發展而言是有貢獻的。

其次，從國民政治角度看，黨營事業的政治目標，阻絕了民間團體參與決策過程的機會，妨礙國民政治體制的實現，這部分應該給予負面評價。就黨產而言，以接收日產作為黨營經濟事業的創設基金，是因為黨內派系鬥爭的緣故；政府用各種「國庫通黨庫」方式挹注黨務經費的支出，並用各種名目移轉土地給國民黨，則是肇始於 1950 年代初的黨改造工作。可見，國民黨黨產的原始來源，都是以「黨國一體」滿足一黨之私。就黨營事業而言，它除了增加黨庫收入之外，也提供政商勾結的溫床，更鞏固一黨獨大的地位，延緩了政治民主化的進程。政商勾結的結果，不僅產生政策內線交易的弊端，也讓市場上出現不必要的經濟特權，一旦國家利益和政黨或私人利益發生衝突時，執政者也容易做出偏差的經濟決策。威權時期國民黨一黨獨大，排擠掉其他政黨或民間團體的參政機會，解嚴後，國民黨以黨營事業為媒介，與民間企業集團、地方派系結合成利益共同體，繼續維繫其一黨獨大的地位，妨害政黨公平競爭。黨營事業產生這些政治效果，對於整體經濟發展並沒有任何幫助，反而對國民政治體制的落實造成嚴重傷害。

## 二、處置國民黨黨產、規範政黨財務以健全國民政經體制

關於國民黨黨產和黨營事業該如何處置的問題，由於其過去具有國家利益、政黨利益的雙重性格，歷史評價較為複雜，因此不宜武斷決定，應可通過審議民主程序後，參考社會共識再行決策。從 2002 年起黨產條例在立法院藍綠對立的態勢，以及 2008 年 1 月黨產公投藍綠分裂投票的結果，不難看出整個社會對這個議題還沒有機會形成一個共識；代議民主和公投式直接民主的失敗，顯然都來自於社會共識的缺乏。這似乎說明了：以共識決為核心的審議民主，或許有能力解決這個問題。

本文以為，政黨並非應然地不能持有黨產或經營黨營事業，能與不能，端視整體政經需求而定。就國民黨而言，其黨產與黨營事業替國家服務的經濟目標，在經濟自由化盛行、政黨輪替頻繁的今日，似乎已經失去強化國家資本控制能力的舞台；而其替政黨服務的政治目標，卻持續破壞政治民主化和建立國民政治體

制的進展。因此，在其正面效用所剩有限、負面效果又明顯的情況下，或許可以考慮將不當取得的黨產信託，用作公益或其他更有效率的用途；這恐怕需要形成社會共識後以特別立法方式為之。至於黨營事業能否繼續經營，則要視未來政黨財務相關立法的規範而定。有關黨產的信託和用途，德國的經驗或許值得參考：首先，由國會立法；其次，成立「黨產調查委員會」，甚至提供獎金協助調查之進行；第三，將黨產信託；第四，則是黨產的用途，包括已證明所有權的黨產歸還原主、未違反德國基本法主要原則的黨產歸還所屬政黨、信託中的黨產用於非營利用途，尤其是德東部分地區的經濟重建（Fischer, 2008）。

事實上，對於國民政治體制的長遠發展而言，比處置國民黨黨產更加重要的，是要制訂有關政黨財源的規範。有鑒於過去國民黨「國庫通黨庫」的問題，以及黨營事業衍生內線交易、經濟特權、勾結民間企業和地方派系等弊端，政黨財務規範應強調對財源加以規範，還有財務收支的公開透明。如此，才能增進經濟資源的有效配置、政黨政治的良性運作，進而有助於國民政經體制的健全發展。

## 伍、 對美國角色的合理評價

從第四章分析可知，戰後台灣政經發展深受國際政經變遷的制約，美國在不同階段都發揮一定的影響力；因此，如何評價美國在台灣政經發展中所扮演的角色，是一個有意思的問題。相較於某些反美情結的國家，台灣的主流輿論對美國的認識幾乎是正面的，對美國的態度也以友善居多。這可能是因為，自從 1950 年代以來，台灣的學校教育和社會媒體，就不斷替美國塑造良好形象的緣故，諸如美國是中華民國的忠實盟友、美國是人權和民主的推動者與守護者等等。

不過，亦有部分學者、作家，如夏潮聯合會成員，一貫使用負面角度來詮釋戰後美國對台灣的作為。其典型論述如下。二次戰後，美帝國主義面對拉美、非、亞等地的民族主義和民主主義革命，轉而採取新殖民主義戰略，並隨著美、蘇冷

戰對峙的激化，開始在全球範圍扶植反共戰略下的扈從國家（clientstates），並支持這些軍事獨裁政權內部之異端撲殺運動（陳映真，2001）。在台灣，內戰失利的國民黨政權，就是趁著韓戰，出賣民族主體性，以換取美國的保護，並實施破壞人權的白色恐怖，成為美國霸權圍堵共黨的工具（藍博洲，1993：125-126）。

然而，不論以上全盤肯定或一概否定的價值評斷，顯然都有失公允。因為美國的作為，並非出自替台灣著想，而是基於自身國家利益考量，故不太可能永遠對台灣有利，或者總是不利。若把美國的作為，對應到台灣政經發展的不同階段或不同面向上，即會顯示特定的利害得失效果，對此我們應該分別給予評價。

針對人權保護、民主發展的面向而言，美國在台灣的不同發展階段，幾乎扮演了相反的角色。一方面，美國對台灣的威權統治具有支持的作用。例如，1950年代，白色恐怖侵犯人民的生命權和自由權，土地改革剝奪部分地主的財產權，背後都存在美國反共戰略的指導或支持。但另一方面，對於台灣的民主化，美國也發揮了推波助瀾的效果。例如，1977年後，美國行政、立法部門開始以人權關懷為由，聲援台灣民間反對運動、敦促美麗島公開審判、批評戒嚴，甚至間接促成1986年民進黨的成立。因此，在威權時期，美國的作為對台灣的人權保障，是相對不利的；但到了轉型時期，美國的作為對台灣的民主發展，則是有利的。

就維繫台灣的主體性和整體性來講，美國在不同時期所扮演的角色也不一致。1950至1960年代，美國基於自身政經利益考量，以軍援協助台灣抵禦中共的侵略，運用經援挹注台灣國民經濟的自足和成長，並透過外交手段維持台灣國際地位於不墜。這些作為，儘管出於美國利益，但顯然有利於台灣主體性和整體性之維繫。然而，1970年代之後，美國對華政策改變，使台灣外交處境出現危機，加上新保護主義者，開始要求台灣經濟自由化、國際化，也間接引發政治上的自由化、民主化。此種外導型之威權轉型，對台灣的主體性和整體性造成了嚴重的衝擊。因此，大致而言，1960年代（含）前，美國的政經作為，對台灣作為一個整體來講，是相對有利的；但1970年代起，則轉為相對不利的方向。



## 第六章 結論

「轉型正義」指的是從威權獨裁體制轉型為自由民主體制的特定國家，對前體制下政府侵犯人權的案件所做的因應及處理。有關轉型正義的價值內涵，本文採取現有研究慣用的人權規範作為正義標準；凡是基本人權遭受政府不當侵害者，即屬於轉型正義必須追究的範圍。至於轉型正義的角色定位，除了現有研究普遍重視的形塑人權文化、體現自由價值、鞏固民主體制等作用之外，本文特別強調轉型正義的實踐模式，應該依循國家整體政經合理化的邏輯而運作，亦即為國家整體生存發展的最高目標而服務。

從戰後全球政經變遷的角度看，二十世紀末轉型正義的普世化，是伴隨第三波民主化及後冷戰全球化潮流而來的歷史產物。二次戰後，東西之間呈現美、蘇兩大意識形態陣營二元對立的冷戰格局。從 1970 年代起，在歐美新保護主義和經濟區域化等國際趨勢下，美國開始向第三世界鼓吹民主化，歐洲也開始在區域整合的同時推廣人權理念，這些作為直接或間接促進了第三波民主化的浪潮。蘇聯垮台後進入後冷戰時代，全球化潮流下西方自由民主價值獲得空前壓倒性的勝利及宣傳，美國為主的西方強權更利用其柔性權力或藉口新干涉主義去重塑國際秩序，以強化既有的優勢政經地位，這些情勢使得包括人權、民主在內的西方政經理念晉身為普世性的價值。既然民主轉型隨著第三波民主化而蔚為風潮，人權理念也因後冷戰全球化而晉身為普世價值，隱含有民主轉型、人權理念這兩個概念的轉型正義，自然就容易成為世界各地逐漸關注的焦點議題了。我們可以說，二十世紀末轉型正義的普世化，既是全球化潮流散播和放大西方政治價值所致，更是美國霸權基於自身政經利益而提倡人權、推廣民主的結果。

然而，在實存的經驗裡，轉型正義的實踐，並不只是依循一種超時空的自由主義式道德原則而運作。它除了具有建構自由民主正當性的普遍性目標之外，更重要的是，它依循國家整體政經合理化的邏輯而運作，以協助國家解決特定階段

的生存發展問題，從而體現出轉型正義在個別國家的特殊意義。這可以從西班牙、阿根廷、東德、捷克斯洛伐克、南非這五個第三波民主化國家的案例中得到證明。

在西班牙，1975 年後民主化之初，民間社會瀰漫著規避內戰、渴望穩定的氣氛，選舉結果呈現左、右均勢局面，又有極端份子的潛在威脅，加上經濟危機、加入歐洲共同體的壓力，迫使政府不得不以政治妥協換取和平秩序；此時，「重建和平秩序」即為其整體政經發展的合理方向，也是轉型正義的角色定位所在。在阿根廷，由於歷史上長期存在著軍人干政的傳統，到了 1980 年代民主化初期，又因戰爭及軍費支出浮濫而面臨沉重的外債問題與財政危機，冷戰結束、拉美經濟一體化等趨勢，也帶給軍隊國際角色轉型的壓力；這些國內外政經條件，促使阿根廷不得不致力於「軍民關係的改造」，因此，阿根廷的轉型正義就服膺於此政經合理化邏輯而運作。

在東德，民主化之後，由於西德政黨積極參與並介入東德選舉，東德人民又亟欲改善落後的經濟狀況，加上整個德意志民族普遍懷抱民族榮耀的主觀期待，因此，東德最合理的政經發展方向，明顯地在於擺脫冷戰分裂、邁向德國統一，而東德或統一後的德國，也就是依循「促進國家統合」、增進國民團結的最高考量而實踐轉型正義。在捷克斯洛伐克，長久受到外力支配和殖民，使此區居民渴望擁有自主的國家，但捷克斯洛伐克式的民族認同始終未能有效凝聚，捷克、斯洛伐克兩大民族間，合作或分裂都取決於安全顧慮或利益考量，1990 年的民主化意味著兩大民族共同掙脫外導型的共黨統治，但 1993 年的和平分裂則顯然是因民族利益衝突而「實現民族自主」的結果；轉型正義的實踐也呈現這種特徵。

在南非，1990 年代其所面臨的國內外政經危機，最嚴重者，莫過於財政赤字和生產性投資不足。這些問題的紓解都要仰賴西方的資金和白人的賦稅；但種族持續對立，不僅衍生層出不窮的社會暴力，也破壞了投資環境的穩定性。因此，南非應該盡速「促進種族間和解」，使黑人和白人構成相互依存的共同體，才有助於整體的生存和發展，轉型正義自然也該為此生存發展目標而服務。



既然西班牙、阿根廷、東德、捷克斯洛伐克、南非等國家的經驗，都證明了轉型正義事實上依循國家整體政經合理化的邏輯而運作，那麼同為第三波民主化國家的台灣，勢必不會例外。因此，想要設定轉型正義在台灣政經發展中的角色定位，就要先找出台灣整體政經合理化的方向。這要回歸其歷史脈絡來找答案。

戰後台灣威權政經體制的確立、發展與轉型的歷程，和「一個中國」原則的形成、調整與鬆解的過程，是相輔相成的。1945年，對日接收延續了外導型的政經體制，只是從日本的殖民地變成中國大陸的邊陲。以大陸為中心的貿易模式引發輸入性的通貨膨脹，國共內戰更進一步使經濟危機更形惡化。這些都是缺乏主體性的政經體制所帶來的後果。韓戰後，東西對抗的1950年代，美國在全球圍堵共產主義，「和平共存」的1960年代，美國致力於國際分工體系的重構。美國基於上述政經戰略考量，依其對華政策的「一個中國」原則，而維持台灣的國際地位；國民黨政府則為了遂行以國共內戰、反攻大陸為中心的政治目標，而將內戰狀態加以制度化，並建構以自身為法統的體制，確立了「一個中國」原則的基礎。威權體制在「一個中國」原則下的權力分配和政經政策，大致而言，對於台籍人士、在野黨、民間社會是較屬不利的。

東西和解的1970年代，美國重估對華政策，台灣的東西對抗戰略地位因而弱化，導致一連串的外交挫敗；加上1973年後因南北對抗而起的兩次石油危機，使台灣經濟也面臨嚴重危機。當「一個中國」原則在國際間不斷受挫之後，政府對「一個中國」原則做出軟性調整，包括有限的「本土化」改革、以經貿實力支撐「彈性外交」等等。但不論國內或國際的調整，都沒觸及最根本的「漢賊不兩立」原則。1970年代中期後，在美國新保護主義壓力下，台灣展開經濟的自由化與國際化；而1970年代以降的政治反對運動和社會運動，也得到美國新保護主義者的支持，而促成了政治的自由化和民主化。整個威權體制轉型的過程，必然涉及「一個中國」原則的調整，也涉及與「一個中國」原則相關的不同社會群體間的聯合與衝突。1991年，動員戡亂時期結束，「漢賊不兩立」的「一個中國」原則已徹底

被鬆動。

台灣威權政經體制的轉型具有外導型的特質，這導致台灣主體性和整體性的脆弱，而構成台灣實踐轉型正義的結構困境；因此，威權轉型後，台灣整體政經合理化的方向，在於建立能維繫台灣主體性和整體性的「國民政經體制」，而轉型正義在台灣的角色定位，除建構自由民主的正當性外，還要致力於共同體意識的培養，並協助國民政經體制的確立和運作，以維繫台灣的主體性和整體性。

台灣威權轉型過程之所以導致主體性和整體性的脆弱，一方面是因為受到經濟全球化、經濟區域化、對中國大陸市場依賴的加深、外交困境、中共長期的政治打壓等外部因素的衝擊；另一方面，也是因為內部各種政經社文問題多以「一個中國」原則為核心，而撕裂並展開攻防的緣故。儘管李登輝和陳水扁擔任總統期間，政府都曾主導過一些轉型正義的實踐，有些甚至是以妥協、和解作為基調，然而，台灣社會並沒有達致真正的和解，甚至可能更加分裂。造成這種轉型正義實踐困境的，就是台灣脆弱的主體性和整體性；社會分裂造成轉型正義的困境，而不當的轉型正義又再製社會分裂，這樣的惡性循環，使台灣的主體性和整體性越來越脆弱。

為求主體性和整體性的維繫，以國民全體為中心的「國民主義」，成為台灣威權轉型的最合理方向；於是，發展成以國民全體為主體的「共同體」，就是台灣現階段的首要目標，而「國民政經體制」的建立，則是共同體能夠存續和運轉的客觀條件。因此，轉型正義在台灣的角色定位，除了形塑人權文化、實現自由價值、鞏固民主體制等普遍方向之外，更重要的是，要能培養共同體意識，並協助國民政經體制的確立和運作，以維繫台灣的主體性和整體性。由於「社會資本」對共同體而言是相當必要的條件，所以，在台灣，轉型正義的過程應該要是一種增進社會信任、累積社會資本的過程。另外，「審議民主」有助於培養社會信任和追求社會共識，將之納入轉型正義的實踐，或許可以發揮一些正面的功能。

最後，針對台灣轉型正義幾件重要的歷史案件，本文站在台灣主體性和整體

性的立場，提出一些合理的評價方式，以及可能的處理途徑。首先，對於二二八事件，台灣應該站在結構性觀點、主體性立場加以批判，不僅要批判體制的威權面向，更要批判體制的外導型取向對台灣的嚴重傷害，進而致力於建立具主體性的政經體制，以防範類似悲劇的重演。此外，我們應該透過審議民主程序，重新塑造二二八的歷史記憶，甚至將共識交由立法院作為公開譴責二二八事件的依據，樹立權威性的歷史評價，以平息多年來消費、炒作歷史的亂象。其次，對於白色恐怖，台灣應該站在國民政治角度加以批判，批判重點在於強調國家主義之過時與不當，進而健全國民政治體制，追求政府與民間社會利害關係之一體化，以免國家機關因自利性動機而侵害民間社會之情事重演；其中，政府檔案透明化、情治機關國家化、司法體系獨立化，是至關重要的。第三，對於土地改革，台灣應該從國民經濟角度給予正面評價，但針對當年「受害者補償」機制之不完善，而造成部分地主的不當損失，仍應重開審議民主程序審慎檢討，尋求可能的彌補之道，進而增進民間社會對國民經濟體制的信任。第四，對於國民黨黨產和黨營事業的問題，台灣除了從國民經濟角度，肯定其強化國家資本控制能力、完成國家經濟目標的貢獻之外，還應從國民政治角度，批判其累積政黨資本、競逐政黨政治目標之弊端；除妥善處置其黨產外，長遠來說更重要的是，推動立法規範政黨財務，以健全國民政經體制之發展。最後，有關美國角色之評價，本文以為，美國在 1950 至 1960 年代的政經作為，大致上對台灣人權保障是不利的，但卻有助於主體性和整體性的維繫；而從 1970 年代起，則轉而對台灣民主發展有利，但卻對台灣的主體性和整體性，產生了負面的衝擊。



# 參考文獻

## 壹、 中文部分

二二八事件紀念基金會，〈歷次董事會通公告受難名單省縣市統計表〉，二二八事

件紀念基金會網站：[http://www.228.org.tw/pay228\\_statistics\\_case.php](http://www.228.org.tw/pay228_statistics_case.php)

王時思，2008，〈轉型正義在台灣——政府的角色〉，徐永明（編），《轉型，要不要正義？》，台北：台灣智庫，123-146。

丘昌泰，2000，〈民主化對國家競爭力的挑戰：台灣經驗的反省〉，朱雲漢、包宗和（編），《民主轉型與經濟衝突：90年代台灣經濟發展的困境與挑戰》，台北市：桂冠，209-238。

丘延亮，2006，〈靜坐到圍城，無名民眾搶回實值民主〉，聯合報，9月16日，第A19版。

田弘茂，1992，《大轉型：中華民國的政治和社會變遷》，台北：時報文化。

石之瑜，2007，〈修憲，重點在修，不在憲，反華的重點在反，不在華，因此反的都是同志與同胞〉，聯合報，3月20日，第A15版。

矢內原忠雄著，林明德譯，2004，《日本帝國主義下之台灣》，台北：吳三連台灣史料基金會。

朱雲漢，1989，〈寡占經濟與威權政治體制〉，蕭新煌等（編），《壟斷與剝削：威權主義的政治經濟分析》，台北市：臺灣研究基金會，139-160。

羊憶蓉，1995，〈學術本土化—兩個運動（從『中國化』到『台灣化』）；一種矛盾（尋找主體性）〉，《大學教育研討會——大學自主與社會責任論文集》，台北：師大教研中心，183-216。

江啓臣，2003，〈全球化〉，張亞中主編，《國際關係總論》。台北：揚智。頁271-297。

江宜樺，2007，〈台灣的轉型正義及其省思〉，思想編委會編著，《轉型正義與記憶

政治（思想：5）》，台北：聯經。

汪平雲，2006，〈國民黨黨產、黨國體制與轉型正義--「有轉型而無正義」的臺灣民主化〉，《當代》，112：14-25。

何國世，2007，《阿根廷史：探戈的故鄉》，台北：三民。

李登輝，1972，《台灣農工部門間之資本流通》，台北：台灣銀行。

李丁讚，2006，〈族群對話的契機〉，中國時報，2月24日，第A19版。

李筱峰，2000，〈台灣戒嚴時期政治案件的類型〉，李筱峰個人網站：

<http://www.jimlee.idv.tw/>

戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，〈予以補償案件刑期統計表〉，戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會網站：

<http://www.cf.org.tw/count/index.php>

邱麗珍，1997，《國民黨黨營經濟事業發展歷史之研究：一九四五-一九九六》，台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

林佳龍，2008，〈轉型，沒有正義——論國民黨黨產對台灣民主鞏固的挑戰〉，徐永明（編），《轉型，要不要正義？》，台北：台灣智庫，95-122。

林世煜，2007，〈轉型正義，陳林兩案是指標〉，中國時報，10月20日，第A19版。

林國明、陳東升，2004，〈公民投票與審議民主〉，「公投民主在台灣」論文（2月6日），台北：台灣智庫。

林濁水，2006，《共同體：世界圖像下的台灣》，台北：左岸文化。

吳文星，2002，〈第二次世界大戰後的政治變遷〉，黃秀政等（編），《臺灣史》，台北：五南出版社，243-264。

吳若予，1992，《戰後臺灣公營事業之政經分析》，台北：業強出版社。

吳乃德，2000，〈人的精神理念在歷史變革中的作用——美麗島事件和臺灣民主化〉，《臺灣政治學刊》，4：57-103。

- 吳乃德，2002，〈認同衝突和政治信任：現階段臺灣族群政治的核心難題〉，《臺灣社會學》，4：75-118。
- 吳乃德，2004，〈認同差異的假象和族群衝突〉，中國時報，5月12日，第A6版。
- 吳乃德，2006，〈轉型正義和歷史記憶：台灣民主化的未竟之業〉，思想編委會編著，《歷史與現實（思想：2）》，台北：聯經，1-34。
- 吳叡人，1995，〈為何道歉？為誰道歉？〉，自立早報，3月2日。
- 周陽山，2007，〈兩蔣歸葬，台灣告別中國〉，聯合報，12月25日，第A19版。
- 范雲，2007a，〈活化中正廟的記憶工程〉，中國時報，12月8日，第A19版。
- 范雲，2007b，〈開放空間〉，廖錦桂、王興中（編），《口中之光：審議民主的理論與實踐》，台北：台灣智庫，111-116。
- 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，2004，《臺灣：分裂國家與民主化》，台北：新自然主義。
- 涂照彥，2001，〈「解嚴」對台灣經濟的挑戰——從國際經濟關係談起〉，中央研究院台灣研究推動委員會（編），《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，台北：中央研究院台灣史研究所籌備處，409-438。
- 侯坤宏，2007，〈戰後臺灣白色恐怖論析〉，《國史館學術集刊》，12：139-203。
- 胡慧玲、林世煜（採訪紀錄），2003，《白色封印：人權奮鬥證言》，臺北市：國家人權紀念館籌備處。
- 施正鋒，2007a，〈轉型正義的探討--由分配到認同〉，《臺灣史學雜誌》，3：3-31。
- 施正鋒，2007b，〈民主內戰，不容擦槍走火〉，聯合報，12月7日，第A23版。
- 徐永明，2006，〈追求臺灣政治的轉型正義〉，《當代》，112：26-35。
- 徐世榮、蕭新煌，2003，〈戰後初期臺灣業佃關係之探討——兼論耕者有其田政策〉，《台灣史研究》，10（2）：35-66。
- 徐世榮，2007，〈從轉型正義看土地改革〉，自由時報電子報，1月26日：

[http://www.228.org.tw/pay228\\_statistics\\_case.php](http://www.228.org.tw/pay228_statistics_case.php)

徐世榮，2008，〈轉型正義應包括土地改革〉，徐世榮個人網站：

<http://sjhsu51545.blogspot.com/2008/04/blog-post.html>

張亞中，2007，〈全球化的爭辯〉，張亞中主編，《國際關係總論》(第二版)。台北：揚智。頁 334-378。

張忠本，2006，〈國民黨黨產，就是這樣敗光的〉，聯合報，8月24日，第A15版。

張登及，2005，〈正義泥巴戰〉，中國時報，11月27日，第A15版。

張清溪，2000，〈剖析黨營事業〉，黃煌雄等(編)，《還財於民：國民黨黨產何去何從？》，台北市：商周，59-77。

張炎憲、陳鳳華，2000，《寒村的哭泣：鹿窟事件》，台北：台北縣文化局。

張炎憲，2003，〈二二八事件研究詮釋的總檢討〉，「二二八事件新史料學術研討會」論文(6月28日)，台北：二二八事件紀念基金會。

張炎憲，2005，〈恐怖年代的歷史見證〉，陳英泰(著)，《回憶：見證白色恐怖》，台北：唐山。

張炎憲等，2006，《二二八事件責任歸屬研究報告》，台北：二二八基金會。

張鐵志，2006，〈轉型正義還要遲到多久？〉，張鐵志個人網站：

<http://blog.roodo.com/SoundsandFury/archives/2057779.html>

陳水扁，2000，〈中華民國第十任總統宣誓就職典禮致詞〉，中華民國總統府網站：

<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/showpaper.php4?issueDate=&issueYY=89&issueMM=5&issueDD=&title=&content=&NumberVol=&category=&section=6&pieceLen=50&orderBy=numberVol%2Ccategory+asc&desc=1&recNo=2>

陳水扁，2007，〈總統出席「二二八事件六十週年國際學術研討會—人權與轉型正義」開幕典禮致詞〉，中華民國總統府網站：

<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=96&issueMM=2&issueDD=&title=&content=&section=3&pieceLen=50&orderBy=issueDate%2Crid&desc=1&recNo=9>



陳明忠，2006，〈被扭曲的歷史集體記憶〉，夏潮聯合會網站：

<http://www.xiachao.org.tw/?act=page&repno=681>

陳芳明，2007a，〈轉型正義與台灣歷史〉，思想編委會編著，《轉型正義與記憶政治（思想：5）》，台北：聯經。

陳芳明，2007b，〈逃避與消費歷史〉，中國時報，12月26日，第A15版。

陳長文，2007，〈黨產歸零，走出歷史〉，中國時報，6月21日，第A19版。

陳誠，1961，《台灣土地改革紀要》，台北：台灣中華書局。

陳君愷，2008，〈從轉型正義觀點看國民黨黨產問題〉，徐永明（編），《轉型，要不要正義？》，台北：台灣智庫，69-94。

陳師孟等，1992，《解構黨國資本主義：論台灣官營事業之民營化》，台北：澄社。

陳師孟、張清溪，1991，〈台灣黨營事業的演變及其政治經濟含意〉，《政治經濟學研討會論文集》，中國經濟學會主辦，5-29。

陳儀深，2004，〈美麗島事件研究——背景、經過與影響〉，胡健國（編），《二十世紀臺灣民主發展——第七屆中華民國史專題論文集》，台北：國史館，435-466。

陳映真，2001，〈美國帝國主義和台灣反共撲殺運動〉，勞動人權協會機關網站：

[http://www.laborrights.net/index\\_laborrights.asp?act=page&repno=8](http://www.laborrights.net/index_laborrights.asp?act=page&repno=8)

陶儀芬，2003，〈不恨中國，臺灣就沒有主體性？〉，《新新聞》，872：64-65。

許介麟，2006，《日本殖民統治讚美論總批判》，台北：文英堂。

黃俊傑，1995，《戰後台灣的轉型及其展望》，台北：三民。

黃世鑫，2000，〈掀開「國庫通黨庫」的預算黑盒子〉，黃煌雄等（編），《還財於民：國民黨黨產何去何從？》，台北市：商周，97-125。

黃煌雄，2000a，〈國民黨接收黨產〉，黃煌雄等（編），《還財於民：國民黨黨產何去何從？》，台北市：商周，14-24。

黃煌雄，2000b，〈解析國民黨地產〉，黃煌雄等（編），《還財於民：國民黨黨產何

- 去何從？》，台北市：商周，25-58。
- 黃煌雄，2006，〈黨產走向黃昏〉，中國時報，8月26日，第A19版。
- 黃長玲，2006，〈轉型正義與公民社會〉，「公民社會與台灣民主論壇」論文（10月22日），台大法學院：「七一五論壇」、台大法律學院人權中心合辦。
- 黃富三（編著），2001，《臺灣地區戒嚴時期政治案件——五〇～七〇年代文獻專輯 美麗島事件》，南投：臺灣省文獻委員會。
- 湯志傑，2007，〈勢不可免的衝突：從結構／過程的辯證看美麗島事件之發生〉，《台灣社會學》，13：71-128。
- 新臺灣研究文教基金會美麗島事件口述歷史編輯小組，1999，《珍藏美麗島：台灣民主歷程真紀錄（二）沒有黨名的黨——美麗島政團的發展》，台北：時報文化。
- 楊長鎮，2006，〈雙重轉型與待完成的正義實踐〉，《當代》，112：36-43。
- 劉進慶，1988，〈戰後初期的經濟混亂〉，若林正文（編），《中日會診台灣：轉型期的經濟》，台北：故鄉，9-28。
- 劉進慶，1991，《台灣戰後經濟分析》，台北：人間。
- 劉文彬，2005，《西洋人權史：從英國大憲章到聯合國科索沃決議案》，台北：五南。
- 劉義周，2001，〈解嚴後台灣政黨體系的發展〉，中央研究院台灣研究推動委員會（編），《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，台北：中央研究院台灣史研究所籌備處，89-118。
- 賴澤涵等，1994，《二二八事件研究報告》，台北：時報文化。
- 薛化元等，2003，《戰後臺灣人權史》，台北：國家人權紀念館籌備處。
- 薛化元，2006，〈「轉型正義」問題的意義及歷史考察〉，《新世紀智庫論壇》，36：104-106。
- 蕭全政，1989，《台灣地區的新重商主義》，台北：業強出版社。

- 蕭全政，1994a，〈兩種社會科學典範〉，《政治科學論叢》，5：59-85。
- 蕭全政，1994b，《政治與經濟的整合》，台北：桂冠。
- 蕭全政，1995，《台灣新思維：國民主義》，台北：時英。
- 蕭全政，1996，〈政治民主化與台灣的對外政策：「一個中國」原則的鬆解〉，《政治科學論叢》，7：287-304。
- 蕭全政，2001，〈台灣威權體制轉型中的國家機關與民間社會〉，中央研究院台灣研究推動委員會（編），《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，台北：中研院台灣史研究所籌備處，頁 63-88。
- 蕭全政，2003，〈何謂政治經濟學？〉，《政治學報》，35：1-34。
- 蕭全政，2004，〈經濟發展與台灣的民主化〉，《台灣民主季刊》，1（1）：1-25。
- 戴國輝，1995，〈道歉之外，還須做些什麼？〉，中國時報，3月1日，第1-1版。
- 魏千峰，2005，〈轉型正義應全面落實〉，中國時報，9月8日，第A15版。
- 簡錫堦，2006，〈檢視民進黨軌跡，民主陷低潮，台灣認同破產〉，聯合報，7月26日，第A15版。
- 藍博洲，1993，《白色恐怖》，台北：揚智。
- 蘇永欽，2002，〈這樣的轉型正義，不只是粗糙而已〉，中國時報，9月20日，第15版。
- 龔宜君，1998，《「外來政權」與本土社會》，台北：稻鄉。

## 貳、西文部分

- Acuna, Carlos H. 2006. "Transitional Justice in Argentina and Chile." In *Retribution and reparation in the transition to democracy*, ed. Jon Elster. Cambridge : Cambridge University Press, 206-238.
- Aguero, Felipe 著，黃正杰譯，1997，〈轉型後的十年：南美的民主與軍隊〉，田

- 弘茂等（編），《鞏固第三波民主》，台北：業強，頁 286-333。
- Aguilar, Paloma. 2001. "Justice, Politics and Memory in the Spanish Transition." In *The politics of memory: transitional justice in democratizing societies*, edited by Alexandra Barahona de Brito, Carmen Gonzalez-Enriquez and Paloma Aguilar. Oxford : Oxford University Press, 92-118.
- Amsden, A. H. 1985. "The State and Taiwan's Development." In *Bring the State Back In*. ed. Peter B. Evans et al. N.Y.: Cambridge University Press. pp. 78-106.
- Bermeo, Nancy. 1987. "Redemocratization and transition elections: a comparison of Spain and Portugal." *Comparative Politics* 19: 213-231.
- Blakeley, Georgina. 2005. "Digging Up Spain's Past: Consequences of Truth and Reconciliation." *Democratization* 12 (1) : 44-59.
- Boraine, Alex. 2000. "Truth and Reconciliation In South Africa: The Third Way." In *Truth v. justice: the morality of truth commissions*, ed. Robert I. Rotberg and Dennis Thompson. N.J.: Princeton University Press, 141-157.
- Barahona de Brito, Alexandra. 2001. "Truth, Justice, Memory and Democratization in Southern Cone." In *The politics of memory: transitional justice in democratizing societies*, edited by Alexandra Barahona de Brito, Carmen Gonzalez-Enriquez and Paloma Aguilar. Oxford : Oxford University Press, 119-160.
- Cammack, Paul 著，王謙等譯，2003，〈拉丁美洲的民主與獨裁，1930-1980〉，David Potter（編），《最新民主化的歷程》，台北：韋伯文化，頁 189-213。譯自 *Democratization*. Cambridge: Polity Press in association with The Open University. 1997.
- Chandra, Bipan. 1980. "Colonialism, Stages of Colonialism and the Colonial State." *Journal of Contemporary Asia*, vol. 10, no. 3: 272-283.
- Chang, Wen-Chen. 2005. "Alternative Agende in Constitutional Reengineering: Ensuring the Rule of Law and Political Trust in Taiwan." Paper presented at

- International conference on constitutional reengineering in new democracies:  
Taiwan & the world, October 28-29, Taipei, Taiwan.
- Clough, Ralph 著，艾思明譯，1987，《海島中國》，台北：風雲論壇。譯自 *Island China*.  
Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1978.
- Clough, Ralph 著，謝亮生等譯，1992，〈國民黨統治下的台灣〉，John King Fairbank  
& Roderick MacFarquhar（編），《劍橋中華人民共和國史—中國革命內部的革  
命》，北京：中國社會科學出版社，861-920。譯自 *The Cambridge History of China  
Revolutions within the Chinese Revolution 1966-1982*. New York: Cambridge  
University Press. 1991.
- Cohn, Theodore H. 2000. *Global Political Economy*. New York : Longman.
- Elster, Jon. 1998. "Introduction." In *Deliberative Democracy*. ed. John Elster. New York:  
Cambridge University Press, 1-18.
- Ernest, Carnita. 2007. "Judging the Truth and Reconciliation Commission of South  
Africa: Survivor Perspectives of a Transitional Political Institution." In *Political  
challenges and democratic institutions: international and Taiwan's perspectives*. ed.  
S. Philip Hsu and Chang-Ling Huang. Taipei: Taiwan Foundation for Democracy,  
49-68.
- Ferdinand, Peter 著，王謙等譯，2003，〈捷克斯洛伐克與南斯拉夫的民族主義、社  
群與民主轉型〉，David Potter（編），《最新民主化的歷程》，台北：韋伯  
文化，頁 575-604。譯自 *Democratization*. Cambridge: Polity Press in association  
with The Open University. 1997.
- Fischer, Malte. 2008. 〈黨產調查委員會的組成與運作——德國經驗〉，徐永明（編），  
《轉型，要不要正義？》，台北：台灣智庫，23-34。
- Goldblatt, David 著，王謙等譯，2003，〈歐洲的民主，1939-1989〉，David Potter  
（編），《最新民主化的歷程》，台北：韋伯文化，頁 117-144。譯自 *Democratization*.  
Cambridge: Polity Press in association with The Open University. 1997.

- Goldman, Minton F.著，楊淑娟譯，2001，《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》，臺北市：編譯館。譯自 *Revolution and change in Central and Eastern Europe : political, economic, and social challenges*. N.Y.: M.E. Sharpe. 1997.
- Gonzalez-Enriquez, Carmen. 2001. “De-communization and Political Justice in Central and Eastern Europe.” In *The politics of memory : transitional justice in democratizing societies*. ed. Alexandra Barahona de Brito, Carmen Gonzalez-Enriquez and Paloma Aguilar. Oxford: Oxford University Press, 218-247.
- Herbst, Jeffrey. 1994. “South Africa: Economic Crises and Distributional Imperative.” In *South Africa: the political economy of transformation*. edited by Stephen John Stedman. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 29-46.
- Huntington, Samuel P. 1993. “The Clash of Civilization?” *Foreign Affairs*, vol.72, no.3: 22-49.
- Huntington, Samuel P.著，劉軍寧譯，1994，《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》，台北：五南。譯自 *The third wave : democratization in the late twentieth century*. Norman: University of Oklahoma Press. 1991.
- Kennedy, Paul 著，張春柏、陸乃聖主譯，1998，《霸權興衰史：1500 至 2000 年的經濟變遷與軍事衝突》，臺北市：五南。譯自 *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. NY : Random House. 1987.
- Kilob, Margaret 著，王謙等譯，2003，〈南非：遲來的民主〉，David Potter（編），《最新民主化的歷程》，台北：韋伯文化，頁 369-400。譯自 *Democratization*. Cambridge: Polity Press in association with The Open University. 1997.
- Kritz, Neil J. 1995. *Transitional justice: how emerging democracies reckon with former regimes*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.

- Lewis, Paul 著，王謙等譯，2003，〈東歐的民主化〉，David Potter（編），《最新民主化的歷程》，台北：韋伯文化，頁 495-520。譯自 *Democratization*.  
Cambridge: Polity Press in association with The Open University. 1997.
- Little, Walter 著，王謙等譯，2003，〈拉丁美洲的民主化，1980-1995〉，David Potter（編），《最新民主化的歷程》，台北：韋伯文化，頁 215-240。譯自 *Democratization*.  
Cambridge: Polity Press in association with The Open University. 1997.
- Malefakis, Edward. 1982. "Spain and Its Francoist Heritage." In *From dictatorship to democracy : coping with the legacies of authoritarianism and totalitarianism*.  
edited by John H. Herz. Westport. Conn.: Greenwood Press, 215-230.
- Maravall, J.M. and Santamaria, J. 1986. "Political change in Spain and prospects for democracy." In *Transitions from authoritarian rule: Southern Europe*. edited by Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter, and Laurence Whitehead. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 71-108.
- Muller, Jan-Werner. 2001. "East Germany: Incorporation, Tainted Truth, and the Double Division." In *The politics of memory : transitional justice in democratizing societies*. edited by Alexandra Barahona de Brito, Carmen Gonzalez-Enriquez and Paloma Aguilar. Oxford: Oxford University Press, 248-274.
- Nye, Joseph S., 2001. "Globalization's democratic deficit: How to make international institutions more accountable," *Foreign Affairs*, 80 (4) : 2-6.
- Nye, Joseph S. 著，吳家恆、方祖芳譯，2006，《柔性權力》，臺北市：遠流。譯自 *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs. 2004.
- Offe, Claus & Ulrike Poppe. 2006. "Transitional Justice in German Democratic Republic and in United Germany." In *Retribution and reparation in the transition to democracy*, ed. Jon Elster. Cambridge: Cambridge University Press, 239-275.
- Pereira, Anthony W. & Mark Ungar. 2004. "The Persistence of the Mano Dura: Authoritarian Legacies and Policing in Brazil and the Southern Cone." In

*Authoritarian legacies and democracy in Latin America and Southern Europe*. Ed. Katherine Hite & Paola Cesarini. Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press, 263-304.

Putnam, Robert D. 1992. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Rigby, Andrew 著，劉成譯，2003，《暴力之後的正義與和解》，南京市：譯林出版社。譯自 *Justice and reconciliation : after the violence*. Colo.: L. Rienner. 2001.

Spero, Joan Edelman 著，楊鈞池等譯，1994，《國際政治經濟學》，台北：五南。譯自 *The Politics Of International Economic Relations*. New York: St. Martin's Press. 1994.

Teitel, Ruti G. 2000. *Transitional justice*. New York: Oxford University Press. 2000.

Winckler, Edwin A. 1984. "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism?" *The China Quarterly* 99: 481-499.

Winckler, Edwin A. 2001. "Regime Type and Regime Change on Taiwan: Some Conceptual Issues and Comparative Implications." 中央研究院台灣研究推動委員會（編），《威權體制的變遷：解嚴後的台灣》，台北：中央研究院台灣史研究所籌備處，19-62。

World Bank. "Overview: Social Capital." World Bank's website:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALDEVELOPMENT/EXTTSOCIALCAPITAL/0,,contentMDK:20642703~menuPK:401023~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:401015,00.html>