

回首來時路：威權遺產或民主資產？

(總統府國父紀念月會專題報告，台北市：總統府，2005/2/21)

吳乃德

2.28 以及後續的威權統治，是台灣歷史的重要章節。曾經在那個時代中生活過的人，總希望能賦予那個時代、以及我們在那個時代中的活動，某種意義：政治的、或道德的，個人的、或群體的。可是對這段重要的歷史，台灣社會到今天還沒有對它做清楚的、可以被共同接受的定調工作。因為還沒有定調，所以不只台灣社會還在和這段歷史格鬥，許多當時的政治領導人也還在和自己的歷史掙扎。

為什麼對這段歷史的定調工作那麼困難？因為，一方面，我們相信這段歷史是形塑自我認同的重要養分。我們在那個時代的遭遇和表現，不論是苦難或是希望，勇氣或是沈默，都成為我們自我認同的重要部分。我們也希望這段歷史對將來的世代有所啟發，讓他們永遠地、堅定地維護我們共同創造的民主社會。可是另一方面，我們也知道，歷史記憶經常是選擇性的、主觀的、解釋性的。不同的族群，甚至不同的政黨和它們的支持者，對歷史、對過去的政治領袖都有不同的見解，甚至有對立的評價。所以我們擔心對這段歷史的處理，會造成台灣社會的緊張和分裂。所以我們選擇不去處理和面對。

處理威權統治的遺產，在法律上、倫理上、特別是政治上，都是一個棘手的問題。伸張正義和民族和解，幾乎沒有共存的可能。所以很多新生的民主國家選擇不加以處理，有些則是在社會的壓力下勉強加以處理。對威權統治的遺產不加以處理，在短期內或許可以避免社會的分裂，或許可以讓新生的民主政體更為鞏固（雖然也因此犧牲了受害者的正義），可是長期而言，對民主文化的培育、對民主政體的健全發展是不利的。這是我今天報告的主題。

我的報告將分成兩個部分來討論這個主題。在第一部分中，我將簡單討論威權統治的遺產、特別是「轉型正義」的難題。所有國家在民主轉型之後都共同面對這項難題。和其他的新民主國家相較，台灣由於特定的政治情境和轉型過程，一直沒有對「轉型正義」做比較完整的處理工作。

報告的第二部份則將討論「歷史記憶」和歷史反省的問題。這是大多數歐美的學者、新生的民主政府在處理威權遺產的時候，比較忽略的面向。他們都比較消極的關注，如何避免威權統治的遺產對社會造成分裂。可是我認為將威權統治的遺產轉化成民主的資產，應該是比較積極的作法，也是新生民主政府處理歷史記憶的指導原則。可是由於不同的族群有不同的歷史經驗和認同，要讓威權歷史成為民主教育的素材，我們仍需克服不同族群在歷史記憶上的衝突。這並不容易，可是並非不可能。

「轉型正義」的難題

民主轉型之後，民主政府應如何處理過去威權政府對人權的眾多侵犯，對無辜生命的凌虐、甚至屠殺？具體地說，對威權政府中發號施令的人，我們應如何處置？對主動從事或被動服從侵犯人權指令的人，我們應該如何加以對待？甚至，對於許許多多在威權政體中工作、也因此而得利的政府官員、媒體負責人、學術界領導人，對這些人的態度和處置，經常成為新民主政府的難題。而另一方面，對眾多遭受生命、自由和財產損失的人，我們又應如何加以補償？這些問題一般稱為「回溯正義」，或「轉型正義」。

對轉型正義的處理最早可以追溯到古雅典。雅典的民主政體中曾經出現兩次短暫的獨裁政權，雅典人在獨裁政權崩潰後，都曾經溫和地處罰了獨裁政權的領導人和附庸者。轉型正義成為當今學術、文化界熱門的題目，主要是因為第三波民主化的刺激。在 1980 年代之後的這一波民主化中，亞洲、非洲、南美洲和東歐共產國家的許多威權獨裁政體相繼崩潰。由於這一波的民主化是人類歷史上個案最多、規模最大的民主化浪潮，如何處理威權遺產也成為許多國家共有的難題。

為什麼轉型正義會成為一個難題呢？因為，第一，民主政治建立在某些核心價值和基本原則之上。這些價值和原則是文明社會的共同規範，法律不能侵犯這些價值。我們不能說，某些行為雖然違反了這些價值，可是在當時的制度和法律下是合法的，所以不必加以處罰。「惡法亦法」的立場是很危險的。（在座許多朋友應該都還記得當時我們多麼痛恨「集會遊行法」和「戒嚴法」。）第二，新生的民主政府如果不處理獨裁政權所犯的錯誤，它的合法性和支持度經常會受到很大的影響。尤其在那些對人權的侵犯甚為普及、規模甚為龐大的國家中（如南非、阿根廷、瓜地馬拉、東歐等）。

一般人民對「正義」的重視，其實也是民主社會生存的重要基礎。這種要求如果沒有得到滿足，人民對政治、對民主都會產生嘲諷和疏離。這對民主社會並沒有好處。而更嚴重的是當這種對正義的要求沒有得到滿足，以前受害的一方經常會用相同的方式來迫害過去的加害者。

可是另一方面，新生的民主政府經常是非常脆弱的。新民主政府經常無法確知軍隊、情治系統是不是接受它。這些足以影響政局安定的機構，剛好又是威權統治的重要基石。要處理威權時期的錯誤，很難不追究到這些機構的領導人。除此之外，另一個更大的難題是：在這一波民主化中崩潰的威權體制大多曾經維持相當長的壽命。威權政體在漫長的統治過程中，創造了不少的支持者和同情者。對過去罪行的追究經常會造成社會的緊張和分裂。特別是如果對威權統治的支持和反對，是以族群或種族為分野，如南非，這個問題就更不容易處理。

轉型正義之所以成為一個困難的政治問題，另外一個原因是它同時也負載著繁重的道德判斷。威權統治不是獨裁者一個人的功業；他需要各個階層、各行各業的人幫助他。如果我們要追究侵犯人權的政治和道德責任，我們的界線何在？捷克哈維爾總統說，我們每一個人都有罪，發號施令

的、服從的、支持的、甚至袖手旁觀的，都直接間接支持了威權統治。可是這種道德反省無法作為政策的指導原則。如果我們不畫出一個合理的、清楚的責任界線，那麼就會如波蘭的Adam Michnik所說的，報復懲罰一但開始就無法停止。首先是昨日的舊政權中敵人，接著是昨日反對陣營中的戰友，然後就是今天為他們辯護的人。懲罰一但開始，仇恨必然隨之而至。可是界線到底應該劃在哪一個階層、哪一個距離？*

除了追究責任的界線不容易劃分之外，和台灣特別有關的一個問題是：服從不義權威的政治責任。台灣的威權遺產和其他國家有一個最大的不同。在其他地區，如南美洲，雖然政府至終必須對人權的侵犯負起縱容和包庇的責任，可是這些罪行中有相當的比例是軍警人員的自發性作為。特別是南非，做出殘酷罪行不只是政府的治安人員，甚至反對派（ANC）都經常殘害自己的同志和同胞。可是在台灣，除了少數幾個特例（如陳文成和林家血案）外，對人權的侵犯是非常制度化的：由一定的機關依照一定的程序逮捕、審判、執行。我們現在知道：甚至政治犯在執行死刑後，屍體的相片都必須送到總統府備查。像其他地區那樣，隨便寄送郵包炸彈給反對者、隨意讓反對者失蹤的情況，在台灣並沒有發生。在台灣對人權的侵犯行為，大多出自執行上級/體制的指令。

從許多心裡學的實驗中，我們知道：明知道指令違反道德原則卻加以服從，是非常輕易、非常符合人性的行為。我們也知道，被動的服從和主動的配合，只有一線之隔，這都是人性的脆弱面。對人性的脆弱，我們應不應該追究責任？在政府控制所有教育機構、媒體、生產事業的東歐共產國家中，制度性迫害的倫理問題顯得尤其迫切。雖然這是一個歷史反省和民主教育的重要面向，可是卻是不容易解決的道德難題。

面對這個在政治上和道德上都兩難的情境，不同的國家有不同的處理方式。有些國家透過明文約定（如南非、阿根廷和烏拉圭）或是暗含協議（如波蘭和匈牙利），豁免威權統治者的刑責。很多國家立法剝奪威權時期高級官員一段期間的公民權和公職權；某些國家則起訴軍隊和情治系統的高層負責人。除了這些措施外，類似南非的「真相和解委員會」是一個常被使用的妥協出路或配套措施：在加害者完整交代其罪行的條件下，免除其刑責。雖然正義沒有獲得伸張，至少讓歷史真相得以大白、加害者得以懺

* Adam Michnik 是目前廣受歐美學術界、思想界尊敬的一個人物，他以前也是政治犯，後來擔任華勒沙團結工聯的智囊，他在團結工聯中負責編輯地下報紙，以前編地下報紙是非常辛苦的，許多女性同志都要把報紙藏在大衣裡面假裝懷孕，到工廠去秘密分發。後來波蘭的民主化來得太快，馬上就總統選舉，但是當時沒有一份報紙得到人民的信任，因此團結工聯的地下報紙忽然成為全國最暢銷的報紙。這份報紙的股票後來在歐洲上市，現在這些人每個都有幾百萬美元的身價。可是 Michnik 卻放棄價值幾百萬美金的股票。因為他說，如果他手中有股票，那麼他寫社論和編輯報紙內容的時候，他會擔心股價的波動影響他的收入，所以他放棄了。我們知道，波蘭不是富有的社會，反對派更窮，在一輩子都很窮的狀況下，突然來了幾百萬美金，可是他卻放棄了，他的品格得到西方社會很大的尊敬。這位先生幾年前曾經來過台灣，邀請單位覺得他只是一個報紙編輯，所以就沒有讓他與國內學術界及思想界人士分享他的經驗和品格。實在可惜。

悔、受害者得以安慰、後代得以記取教訓；同時更重要的，國家社會得以避免分裂。至目前為止，已經有將近二十個國家設立這樣的委員會，試圖在伸張正義和社會團結間，求取平衡。

可是南非「真相和解委員會」的運作過程和結果顯示：大多時候真相並不能帶來和解。許多加害者在公聽會上的表現，讓人覺得他們並沒有悔悟。許多受害者不但沒有因真相大白而釋懷，他們的憤怒反而重新被點燃。一位因為支持黑人而太太和女兒被警察用郵包炸彈謀殺的白人說，他痛恨的一直是「體制」。可是十二年後透過委員會的證言知道是誰殺了他太太和女兒後，他開始痛恨「人」，「我想有一天我會殺了他。」更值得注意的是，由於委員會未能伸張正義，許多地區出現了模仿過去白人對待黑人的暴力行為。委員會結束運作後的一項民意調查顯示：三分之二的南非人認為，「真相和解委員會」讓南非人更憤怒、族群關係更惡化。真相不一定能帶來和解；雖然沒有真相，不可能有真正的和解。

不論處理的方式是什麼，在許多新民主國家中，轉型正義的問題都引起很大的關心和爭論。對侵犯人權者的懲罰法律，更是一個反覆修改、爭論不休的過程。相對而言，台灣顯得比較平靜。

至目前為止，台灣所做的除了建立紀念碑以外，是對受害者的補償，而且並不是很大方、合乎正義原則的補償。我們對死刑和失蹤的補償是美金 18 萬 1 千元，阿根廷則是美金 22 萬元，雖然這個國家的平均國民所得不到我們的三分之一，而且失蹤死亡人數超過我們十倍。至於財產的補償，由於我們在取消戒嚴的同時，訂立了國家安全法禁止對戒嚴時期的判決提出上訴，因而也封閉了歸還被沒收財產的可能性。我們知道，對受害者的補償是不可能正確估計的。我們要用多少錢補償妻子數十年的眼淚和思念？要用多少錢補償子女因此失去高等教育的機會，因此有不同的人生，甚至因此而怨恨父親？可是甚至連歸還被沒收的財產這麼容易估算的補償，我們還是沒有比較積極的作為。許多國家在民主轉型之前對轉型正義的預防措施，大多是為加害者求取法律的免責權。幾乎沒有任何一個國家像台灣這樣，將目標放在阻絕受害者尋求補償。

為什麼台灣和某些國家對轉型正義比較沈默？許多觀察民主轉型的學者都指出，決定一個國家會不會尋求轉型正義的主要因素，並不是法律或道德的考量，而是政治的考量：包括民主轉型的過程、轉型之後的權力平衡等。台灣之所以沒有完整地處理轉型正義，最大的原因應該是：台灣的民主轉型主要是在國民黨的安排下完成，而國民黨在民主轉型之後又繼續執政了十多年。在這種情況下，期待政府真誠地檢討威權統治的歷史、努力追查過去的錯誤、承認自己道德責任是不可能的。

因此前總統李登輝先生 1988 年就職的時候，呼籲國人遺忘過去「向前看」。兩年之後，李總統才公開說，他兩年前忘掉過去「向前看」的呼籲引起許多朋友對他的指責。因此，他開始認真對待過去的歷史，而有 2.28 事件處理委員會的成立，調查報告的出版，以及隨後的補償條例等等。整套對轉型正義的處理方式，都在國民黨執政、並且在立法院佔多數的情況下規劃

完成。因此，到目前為止，我們一直沒有處理「歷史正義」的問題：誰應該負起對人權侵犯的政治和道德責任？到底確實有多少人、在什麼情況下受到什麼樣的傷害？這種問題，我們都沒有認真地加以釐清和回答。因此也讓台灣對轉型正義的處理具備一個大多數國家所沒有的特色：我們有數以萬計的受害者，可是卻沒有任何一個加害者。

不只政府，台灣社會本身對歷史正義的問題似乎也並不是很關心。這可能有幾個原因。第一是，威權統治時期剛好也是台灣經濟發展最快速、政府施政表現最好的時期。而和其他地區的威權統治比較，台灣對人權侵犯的規模也小得多。這使得大多數人對過去的記憶，比較不是政治壓制，而是經濟繁榮。除此之外，另一個重要原因是某些研究民主轉型的學者指出的，「壓迫的時刻」的重要作用。如果大規模的政治壓迫距離民主轉型的時間比較久遠，轉型正義的問題就比較好處理。時間的久遠使得人們的記憶較為模糊，而且引起的情感反應和道德憤怒都比較淡薄。台灣在白色恐怖時期（從 1949 年開始計算）總共大約六千五百件對人權的侵犯事件，其中 90% 是發生在 1970 年之前（距離民主轉型近二十年）。這個情況和東歐有些類似：在威權統治的末期，政治壓制主要是心理的、而非身體的；壓制的方式主要是對媒體、教育機構、和社團的控制，而非藉由恐怖和暴力。這個因素同樣使得東歐許多新民主國家，對轉型正義的要求比較不那麼強烈。

雖然台灣社會對轉型正義的處理不是很熱心，可是我們仍然必須處理歷史正義的問題。因為，民主體制雖然需要某些社會、經濟條件的支持，可是民主體制最終仍需要一般公民對民主核心價值的信奉才得以鞏固。歷史正義在這裡扮演重要的角色。

民主的資產

歷史正義的對民主教育的重要功能，是許多歐美學者在討論轉型正義的時候比較忽略的面向。民主政治似乎是今日世界的主流趨勢，可是並非不可逆轉。近代世界許多國家，不只拉丁美洲，甚至具有高度文化、高度教育水準的西歐，都曾經發生民主政體崩潰回到威權統治的案例。民主政體依賴什麼得以鞏固？政治學者可能會列舉許多條件和因素。可是最終的決定因素，還是公民維護民主體制的信念和決心。

我們如何培養這樣的民主公民？如何讓公民體認到民主的可貴？我認為（雖然我沒辦法證明）：威權統治對人性和人心的殘害歷史，是最有效的民主教育的素材。讓後來的世代知道：在威權統治下，公民如何地恐懼表達自己的政治意見、心理如何的扭曲而互不信任，知識如何被教條取代，心靈如何被禁錮，同胞又是如何凌虐自己的同胞，而更重要的，這一切為何發生？這些種種的真相和反省，才是培養民主公民的最重要教材。要讓民主的價值深植人心，最有效的方式或許不是在教科書中列入民主的原則，而是顯示不民主對人性可能造成的傷害。

可是為什麼民主教材最好是「我們自己」的歷史記憶？畢竟，二十世紀是人類史上最殘暴的世紀。可以警惕後代的歷史教材，國外的例子更為豐富，而且也更為殘暴、更為震撼。任何人，不需要是猶太人，只要是人，當他站在集中營的煤氣室中、焚化爐之前，任何人都會受到強烈的震撼。為什麼民主教材必須是自己的歷史記憶？其他社會所發生的殘暴，不是也經常能刺激我們反省嗎？

在回答這個問題的時候，我希望避開「認同」的問題。我們知道，歷史記憶是民族認同的一個非常重要的基礎。這也是為什麼台灣史在近幾年成為知識文化界和教育界的熱門題材。可是由於台灣民眾的民族認同並沒有共識，我的討論將不從認同的角度出發。相反的，我認為在現階段，我們如果要讓過去這段歷史記憶發揮民主教育的功效，我們必須避免從某一種特定認同的角度（不論是台灣或中國）、避免用某一種特定認同的語言，來處理這段歷史記憶。

為什麼歷史記憶必須是自己的，而不是其他社會的？我認為，一個政治社區基本上也是一個情感和道德的社區。雖然一個政治社區依靠經濟活動和政治權威來支撐，可是卻同時也透過社區成員之間的情感、以及對它產生的道德責任來凝固，來解決共同的難題。有人可能會自認為是宇宙人，眼中沒有民族、國家之別，他服膺普世的價值，什麼地方有需要他就去什麼地方服務（如史懷哲），什麼地方有不義他就去什麼地方戰鬥（如詩人拜倫）。

可是一般人只對他自己的政治社區有比較強烈的情感和道德聯繫。這個聯繫有些人比較強，有些人比較弱；然而普遍存在的，雖然很多人並不自知。殷海光先生一直自認為是一個理性的自由個人主義者。在他眼中沒有民族、國家，而只有自由的個人、尊嚴的個人。他認為這些如民族這樣的群體概念，是虛構的，而且經常成為作惡的藉口。他即將過世的時候，徐復觀先生去看他，向他說：如果我們沒有民族觀念、不愛我們的國家，那我們何必這麼辛苦？殷海光想了好久，沈默不語。

徐復觀的意思是說，民族認同並不是什麼洪水猛獸，不是台灣的主流媒體、公共論述所說的是一種「意識型態」；反而是因為有這樣的認同，我們才無怨無悔的為它工作、希望看到它自由民主。民族認同和自由主義並沒有衝突。徐復觀的這個論點實在非常了不起，因為一直到最近十多年，歐美的學者和思想家才開始注意到，民族認同和自由民主之間不但沒有衝突，有時候反而是相輔相成。而且許多民族主義運動的領導者，如捷克國父馬薩里克、義大利的馬志尼等，都是非常正直的人文學者和人道主義者。

可是我要從相反的角度來談：因為我們和政治社區的其他成員的情感聯繫和道德責任，使我們對他們的作為有更大的責任，他們的作為也對我們有更大的影響和震撼。認知我們自己的政治領袖曾經如何剝奪我們的生命和自由，我們的同胞曾經如何凌虐自己的同胞，這些來自自己社區的歷史記憶，具有完全不同的效果。抽象的民主原則如果能透過自己社區的歷史記憶，將會更震撼、更具有生命力、更深植人心。

可是我們也知道，歷史記憶經常是主觀的、選擇性的。許多國家不同的族群、甚至不同的階級，對相同的歷史事件和政治領袖，都有不同的理解和評價。要讓威權時期的歷史記憶成為民主的資產，我們仍然需要克服不同族群在歷史記憶上的衝突。這並不容易，可是並不是不可能。

一個最重要的指導原則當然是，不用特定族群的語言來論述這段歷史。同時，我們可以強調不同族群在威權統治下的共同面，降低它的分割面。雖然在 2.28 以及接續的白色恐怖中，族群因素多少有些作用，可是最主要的原因仍然是政治權力的濫用。威權統治對人民的傷害基本上是「族群盲目」的，沒有族群的差別。我們知道，白色恐怖時期的受害者中大約有 40% 是外省人，這遠遠超過外省人在人口中的比例。如果不計 2.28 事件，那麼外省人因威權統治所受的苦，並不比本省人為輕。而且，在威權統治的過程中，兩個族群的人也曾經合作共同挑戰不民主的體制。也就是說，兩個族群的人都對台灣的民主化做出了重要的貢獻。這是自由中國組黨運動的歷史回憶中，最重要的啟示之一。

「為什麼它會發生？誰應該負責？」這是我們將歷史正義轉化為民主資產的時候，永遠無法迴避的問題。因為台灣對人權的侵犯是高度制度化的（「行政暴行」），要追究最終的政治和道德責任並不困難。可是由於族群和政黨的分野，我們一直迴避這個問題。因為我們迴避這個問題，所以民間對這個問題的答案也顯得曖昧和分裂。台灣的「民主先生」自稱是蔣經國學校的學生；我對蔣經國在民主改革中的地位重新檢討，也引起非常極端的反應，而這些眾多的反應也主要（非全然）是以族群背景和政黨為分界。

對政治責任和道德責任的追究，瓜地馬拉的作法或許可以提供參考。瓜地馬拉在民主轉型之後，成立「歷史釐清委員會」，不到五年的時間內造訪了兩千多個社區、訪問兩萬多人、收集七千多個證言、閱讀所有的官方的紀錄，並且於 1999 年出版總結報告書《對沈默的記憶》(*Memoria del Silencio*)。南非「真相和解委員會」的報告可能最有名，可是瓜地馬拉的報告卻是最有啟發性的。它有幾個其他國家同類報告所沒有的特點值得我們參考。

除了詳細記載政府侵犯人權的罪行之外，第一，它提出一個整合、一致的歷史解釋。在解釋「它為什麼發生」的時候，它論述了極度不平均的財富分配如何導致社會的兩極化、反對派的訴諸武力、甚至冷戰時期美國和古巴勢力介入的影響。可是，第二，它也不迴避政治和道德責任的追究。例如，雖然它指出反對派的激進化是造成恐怖統治的重要原因，可是同時也指出：反對派的武力其實微小到無須使用如此殘酷的鎮壓方式、甚至無辜的小孩和婦女都不能倖免於屠殺。因此，威權政府不能免除這項道德責任。第三，報告書談到加害者（尤其是最高統治者）的時候，都不指名道姓，一律以「執政當局」(State)來稱呼。一方面固然是因為族繁不及備載，前後有太多獨裁者，另一方面也有避免社會分裂的企圖。所以基本上，這是一個平衡的、以反省和教育為目標的報告。所以報告中呼籲，政府當局

提供經費印刷和翻譯，讓這份報告普遍流傳：「我們將這份報告交到每一位瓜地馬拉人的手中，每一位男人和女人，昨日的和今日的。藉以期待未來的世代可以知曉，他們的人民曾經承擔過的苦難和悲劇。希望這份報告所提供的教訓，能幫助我們考慮、聆聽、並理解別人，幫助我們創造性地在和平中生活。」

將近二十年了，我們台灣還沒有出現類似這樣可以總結威權遺產，將它轉化成民主資產的報告書。我們仍然深受不同族群在歷史記憶上的衝突所困擾。期待不久之後，台灣也會出現得以讓不同族群、或不同認同的公民，都可以同時接受的威權歷史記憶，做為台灣民主的滋養。

謝謝各位。