

作為政治的轉型正義

吳叡人

中央研究院台灣史研究所副研究員

黃老師、兩位陳老師，各位同學大家好，今天非常榮幸有機會來參加這個非常有意義的論壇。我非常訝異台灣有這樣的學府，會注意到曼德拉逝世一週年的紀念。對於一個被世界現實政治孤立的台灣來講，我們唯一能夠做的，就是從價值層面突破。所以，無法加入聯合國無妨，但是要嚮往普遍的、進步的價值。我們不用去支付在聯合國遊說的費用，但是可以站在價值面，藉由反省曼德拉一生的事蹟、行為，去思考他給我們的一些教訓，讓台灣可以脫離政治孤立，在精神面跟價值連結。所以，我覺得非常高興。

說起來很意外的，台灣雖然是在國際政治上受困的國家，但是我們與南非民主人士有不少聯繫。以我個人來講，大約 2006 或 2007 年開始，就先後與三位南非轉型正義的政治功臣有過對談。第一位是「南非真相與和解委員會」主席屠圖主教（Desmond Mpilo Tutu）。2007 年，我們在圓山飯店進行一場座談。而同一場，我也與副主席 Alex Boraine 對談。另外，在去年，有一個珍貴的機會，與南非憲法法院大法官 Albie Sachs，針對轉型正義有過一次對談。各位知道，Albie Sachs 對南非的憲法有很重要的貢獻。然而，對我個人的南非歷程來說，有位關鍵人物是完全錯過的，那就是曼德拉先生。所以對我而言，可以利用今天這個機會來反省，在南非這個歷史性的政治大工程，即轉型正義的過程中，我們心目中這位神秘的英雄人物，到底扮演了什麼樣的角色？意義是什麼？我很感謝主辦單位給我這個機會，因為過去從來沒有把曼德拉與轉型正義結合在一起。當我們提到南非的轉型正義，一般想到的就是屠圖等幾位，卻沒想到曼德拉的角色會是什麼，這是一個很有趣的題目。

我今天分大概三、四點向各位報告。首先我要提出一個討論的前提：一般我們講轉型正義（transitional justice）指的是什麼？一個社會從獨裁、威權政體轉型成為一個民主政體的時候，就必須要處理在獨裁政權時代國家暴力對人

權的侵害。首先，必須把真相找出來，什麼人在什麼時間做了什麼事。其次，必須要讓做壞事的人負起責任，必須要讓受害者得到補償，乃至心理上、情感上的療癒。如果可能的話，也希望透過這樣一個互相對話的過程，讓獨裁政權造成的社會分裂得到和解。最後，再把這一切轉化成教育材料，把這個價值傳遞給下一代，告訴大家這種事情絕對不應該再發生。

以上所說，是轉型正義一個簡單的定義與內容。至於形態，我們在台灣習慣說有兩個面向。一個是應然的：應該怎麼做、規範性的面向，是民主化價值的面向。我們一般，所謂民主化是重新制憲、立憲、然後把過去分配不均的權力加以平均分配，明確地建立新的制度。這些是比較硬體的面向，民主化也有軟體的工程，就是民主與人權價值。如果一個社會的人、公民缺乏民主人權價值的信仰，則再怎麼樣建立制度都沒用，它會垮掉。所以必須深化民主價值，這是很重要的工程。所以這是應然的層面。以南非為例，我們所熟知的轉型正義大英雄屠圖主教，寫過一本書：《沒有寬恕就沒有未來》。讀這本書就會發現，其中充滿道德的語言、宗教、哲學的概念，來敘述寬恕。另外像去年來的 Albie Sachs 法官，他是一個法律學者，法律也是很應然的。所以，屠圖主教或者 Albie Sachs 法官他們都在應然面上作訴求。

可是，轉型正義是個政治工程。社會學有個概念，即社會動力學，把工程的概念運用到社會或政府。從這個角度而言，轉型正義是一種有計畫的、用公權力去推動的社會工程。所以，如果這是一種政治規劃，那就不只是道德，還會有實然手段，其中就包含政治角力。你今天想這麼做，有人不讓你這麼做；你今天想要清算過去，做了壞事的人不想讓人知道。他做了壞事也不承認，就算被知道也不想被起訴。因此這裡就有兩種力量在競爭，即民主派與舊政權裡的菁英。對於舊政權時代所做的人權侵害，我們要清算到什麼程度，要怎麼做等等，不是只是嘴巴講講說笑而已，它背後是政治角力。要是民主派的實力不夠強，根本推不動。各位在台灣就看得比較清楚，國民黨現在還在用黨產選舉，這就表示台灣民主化過程中的民主力量，沒有強到可以把國民黨過去「轉型不義」（吳豪人老師的概念）的地方改造過來。這是政治的部份。所以轉型正義不是只是道德說理，同時也包含政治權力這個角度。沒有權力作為支撐，無法

鞏固我們想要的民主價值。

我想從這個角度切入，談作為政治的轉型正義，也就是比較庸俗、骯髒的部份。我們可以看到，轉型正義體現了政治的精華，就是最高貴跟最醜陋的部份，或者最現實的部份。政治要講高貴的理想，卻沒有實力作為支撐的話，就推不動。毛澤東說：「革命不是請客吃飯，不是溫良恭儉讓」，某種程度上這是對的。

所以，我想從「作為政治的轉型正義」這樣的角度，來看看曼德拉扮演的角色是什麼。為什麼要這樣講？我們紀念他，對他非常的推崇，認為他是世界級的偉人。沒有錯，他當然是第三波民主裡最著名的世界領導人，甚至超過哈維爾。不過我們今天不是來談英雄，也不是來造神，而是要還原曼德拉最原初的角色。其實很多曼德拉的傳記作者，甚至曼德拉本人在晚年時，都曾經抱怨過一件事情：「曼德拉神話有很大一部份是被美國媒體創造出來的。」美國媒體把他搞成一個無害的、道德性的人物。可是，曼德拉其實是一位強悍的政治人物。首先，他是一個革命家，創立了南非國民議會的武裝部隊「民族之矛」，準備隨時要以武力推翻政權，一生都在抵抗、在鬥爭。他不是一個溫良恭儉讓的道德性人物。他在政治事業的後期，判斷局勢之後，採取了極高明的策略，達到基本上沒有暴力的政權轉移。我們不要從神的角度去看他，而是要從一個政治領導人，一個政治行動者的角度去理解他。

我必須先向各位抱歉，我對曼德拉的背景、生平傳記還不夠熟。我比較熟的是他剛擔任總統時出的這本自傳《漫漫自由路》，寫到 1993、1994 年。但是南非轉型正義所涉及的一些重要的事件大概都發生在 1994、1995 年間，所以裡面的內情我比較不熟悉。後來的作品雖然討論到這些事情，但我還沒有機會讀到。所以我會先從一個比較微觀（micro）的角度，與各位討論當時南非推動轉型正義時面對的一些問題。最後我會以台灣的案例做為結束，也就是說，一個歷史性的政治人物，或者行動者 / 政治領導人，在面對特定的歷史情境，在特定的機會結構中，有一定的選擇，也受到一定的限制；他基於什麼樣的因素，做了什麼樣的決定，然後做了什麼行動，承擔什麼後果？從頭到尾，我們會堅守一條重要的論證路線，亦即轉型正義作為一種政治，而政治的核心

是行動，行動要有行動者，然後再觀察這個行動者。

作為政治的轉型正義，我們一般只看國內因素，比方說權力的競逐。事實上，轉型正義總是包含兩個面向，一個是國內面向，最典型的就是逐漸興起的民主派，和舊政權、威權政體的精英之間的角力。其實就我們所觀察到轉型正義個案來說，大概除了二次大戰結束後，戰勝國對於德國納粹還有對於日本，即紐倫堡大審與東京大審這兩個軍事審判，以及 1989 年東西德統一，其實是西德併了東德，可以看到相對比較徹底的清算之外，幾乎所有從獨裁轉型到民主化過程的工程，都是協商的結果。也就是說，沒有一個民主派可以決定性的、完全地把舊政權徹底打倒，徹底清算。大部分是民主派起來了，但是它的力量不足。於是，雖然舊政權、軍事政權逐漸失去民心、被迫下台，但仍如百足之蟲，死而不僵，猶掌握軍事、經濟力量，因此兩邊僵持不下。我們看到非常多的個案，幾乎都是這種協商，新的民主派精英與舊的威權政體精英，兩邊互相協商之後，得出一套轉型的方式，其中包含了如何處理過去國家暴力的問題，所以一般是國內面向。台灣當然就是很典型的協商式民主，南韓也是。其他各國，如拉丁美洲幾乎全部都是這個樣子。所以大家知道拉丁美洲很多著名的獨裁者，其實並沒有受到真正的懲罰，這是因為軍事政權力量還是很強。所以，為什麼說「轉型正義作為一種政治」，一個最重要的核心議題就是民主派與舊政權精英的政治鬥爭及角力，這是實力的競逐。

除了國內外，其實還有一個國際的面向。為什麼轉型正義還要提國際呢？轉型正義是國家暴力的問題；國家對於公民施加暴力，強迫他們做什麼或者剝奪他們的權利、生命、財產。然而國家暴力常常起因於國際政治，比方說戰爭、侵略，或者建立民主國家的過程中鎮壓異己之類。像台灣，日本人來，然後國民黨來，每次一個新政權來就殺一次，於是類似問題一波一波出現。要解決轉型正義，不是只靠國內兩派的角力，有時候還要看國內的人與國際局勢之間的角力。比方說，大家知道南韓在 1980 年代的光州事件，多半認為是軍人屠殺民主運動的學生。然而事實上，那次屠殺事前得到在南韓的美國駐軍同意，他們當時用飛機去炸學生，而飛機是在美軍基地起降的。但是，因為南韓在軍事上依賴美國，所以沒有辦法去清算美軍在這次血案中的角色。另一個很有名的

例子，是智利的阿葉德總統。他是第一個以民主選舉當選總統的社會主義者。他後來被 CIA 搞倒，但你要怎麼去清算美國的 CIA？跨國去清算嗎？所以說，轉型正義有時候會受到國際政治元素的影響。另一種因素，就是強大的跨國資本力量，它會反對、限制一個國家轉型正義的強度。我們等一下會提到，其實南非這兩個因素都有。

我們接下來看看南非轉型正義的政治過程。其實南非的轉型正義包含兩個談判。南非最有名的例子就是「真相與和解」，什麼是「真相與和解」？簡單講，用局部，特別的大赦來換取加害人講出自己做過的事情，目的是要用真相來換取對你的不起訴或減刑。這個模式不對於加害者做系統性的全面起訴，而是鼓勵加害者自己出來，承認自己的過錯，以此換取特赦。不論是屠圖，或者很多學者、神學家、哲學家、宗教家，對這種妥協式的和解概念做了很多美化、理論化、哲學化，讓人感覺非常崇高。但其背後，有一個實際的因素，就是非洲國民議會這個民主派實力不夠，沒有辦法把整個國民黨政權徹底掃掉。

這個非常有名的政策，其實包含兩個談判：一個是公開的、大家比較熟悉，而且最終達成的「真相與和解委員會」，我們稱為在紐倫堡模式（徹底報復）以及西班牙佛朗哥模式（徹底遺忘）之間的第三條路。大家津津樂道，認為這是一個天才的設計。確實是有很多天才的地方，但我們要強調他背後的政治邏輯，亦即因牽就政治實力而取得的妥協。

另外一個談判是秘密的，也是一種實力的對峙。有兩類，先談政治談判，這是比較有名、公開的。大家知道，非洲國民會議的政治實力足以壓迫執政者出來談判。大概從 1980 年代開始，國民議會的力量已經足以在南非各地掀起大大小小的，特別是小型的、區域的暴動，嚴重影響南非經濟各方面的發展，因此導致 1980 年代，南非國民黨政府開始想要與監獄裡頭的曼德拉談判。他們談了將近十年。不過，國民議會並沒有辦法大到可以把南非國民黨打倒，然後對於過去的加害者全面起訴。如果全面起訴，除了軍人或是南非國民黨的官員、警察之外，媒體、法官、財界、商界幾乎全是共犯。所以，曼德拉在當時就很坦白地講，南非國民黨控制所有的武器、軍隊、警察，我要怎麼跟他抗衡？什麼都沒有！他也想到阿葉德的狀況。大家知道阿葉德勝選之後，想要進行國

有化，進行很多社會主義的改革。當時美國中央情報局覺得這是赤化的開始，於是就把他弄倒。後來大家知道，皮諾契特將軍起來，徹底地整肅左派與民主派，殺了非常多人。曼德拉看到這些後果。即便在 1990 年代，曼德拉獲釋，開始掌握權力的時候，在選舉前有關軍方策劃政變的傳聞仍舊不斷。他當時判斷說，如果現在硬搞革命，也許可以搞掉他們，但他們一定有能力反革命。所以他當時做了一個決定，採取新的策略，我不要徹底起訴，但把他們拉攏進來合作，進行政治的和解，讓這些人變成新制度裡的利害關係人。所以後來他就用這個方法，與戴克拉克總統、南非國民黨，做了很多談判，讓他們進到和解的體系裡。

Sachs 法官在他的書裡面提到，當時戴克拉克總統試圖去說服南非白人與軍隊、警察，支持政府與黑人合作的時候，曾經提出一個條件，即我們以後絕對不起訴你們。所以當時是用這個換取舊勢力的合作，特別是國安警察。當時各種跡象都看得出來，非洲國民議會應該會執政，當時的國安警察說，如果你們要起訴我們的話，我們就撤回支持。這是一個政變的威脅，是一個政治的談判。所以很明顯，當時國民議會雖然強大到可以讓國民黨贏不了選舉，但仍無法推翻南非國民黨，曼德拉才做了這樣一個很政治的決斷。大家知道他原本是個革命者，是民族之矛——也就是武裝部隊的創建者，但在這個時候，他做了調整與選擇。在這裡，我們可以看到政治行動者在結構制約下，做出可能的選擇，並且擔負起責任。

第二種談判，是經濟的談判。一般而言，這種談判外界比較不知道，在後來出版的傳記中，才逐漸揭露。在政治談判上，曼德拉透過真相與和解委員會，換得一部份的真相出土。但是經濟談判幾乎完全失敗。非洲國民議會本來有經濟的轉型正義計畫，稱為「重建與發展計畫」（Reconstruction and Development Programme, RDP）。曼德拉原本要任命南非總工會代表來負責。這個計畫解決什麼問題呢？大家知道，種族隔離政策不是只是政治權利的剝奪，同時也是全面的、經濟上的剝奪，導致南非黑人族群的經濟全面破產。所以他們是結構性的失業以及貧困。這種結構性問題若沒有用國家與公權力的力量去矯正，因結構性種族歧視而導致貧困的黑人，將會永世不得翻身。南非的

黑人必須先經過國家介入加以矯正，才有可能回復公平競爭的起點，所以國民議會最早的政策是中間偏左的，希望建立一個比較像社會主義的政策。另外一個方面，他們希望美國以及西方國家能提出像馬歇爾計畫那樣的方案來援助南非，幫助南非重建，解決黑人結構性貧困的問題，結果都被拒絕了。當時蘇聯瓦解，新自由主義當道。市場基本教義就是一切，國家什麼事情都不要過問，一切讓市場力量去決定就好，這個主張當時是非常盛行的。西方國家因此拒絕援助、拒絕提出馬歇爾計畫。

另一個很重要的因素是，當時南非一個白人的財團，向國際組織－如國際貨幣基金會遊說，要求國際組織轉而向非洲國民議會施壓，不可以進行國有化，不可以做財富重分配。在革命早期，南非的經濟幾乎全面掌握在礦業能源複合體手中。在美國有軍事產業複合體，也就是軍火工業與其他相關工業形成一個巨大的利益共同體。南非的礦產豐富，尤其是黃金與鑽石。所以，以此為核心，變成一個巨大的集團。當時有一位鑽石大王，叫做 Harry Oppenheimer。這人很奇怪，他反對種族隔離，但也反對國家介入。所以很有趣的是，他認為種族歧視是不對的，但國家介入調解市場、分配正義也不對。曼德拉出獄後，有一整年的時間，常常與 Oppenheimer 會面。所以 Oppenheimer 就可以看到，最後曼德拉是在壓力下，於南非開發銀行進行秘密談判，而被迫接受國際貨幣基金給的條件：我給你八億美元的貸款解決外匯完全空虛的問題，但你們必須放棄所有重建計畫，接受新自由主義的路線。曼德拉簽了。去年薩克斯法官來台灣時特別強調，什麼叫做轉型正義？除了政治人權的修復之外，經濟人權也是很重要的一點。這我完全同意，在南非這兩者是一體的。可是事實上，他沒有講出來的是，在這兩個面向裡，政治得到局部的成功，而經濟卻徹底失敗。

提到政治行動，曼德拉並不是神，他是一個凡人，或者他最多只是一個小神。最大的天神叫做宙斯，宙斯把他控制住，他最多只是一個普羅米修斯，被綁在石頭上面。他想要解放南非黑人與經濟窮困，但徹底失敗，他晚年也承認他的失敗。所以談到曼德拉的角色時，他並沒有直接介入真相與和解委員會，委員會裡許多的實際運作都是交給屠圖與其他人，但他在背後做了政治的推

動。我們可以看到他的成果是混雜的：在政治上，他達到某一種成功的妥協，但在經濟上則是徹底失敗。

最後想跟大家談談台灣，畢竟我們不是盲目地崇拜任何一個神，我希望對曼德拉的反省，對我們也有所幫助。所有人都是歷史性的存在，我們都偶然存在某個地方、某個時空。所以今天從曼德拉的故事中得到一些教訓之後，也希望這個教訓能夠協助我們在此時此地的行動。我們沒有辦法直接複製南非的經驗，台灣跟南非有很多脈絡是不太一樣的。比方說，雖然兩邊都是協商式的轉型，但是台灣的轉型比南非還要更糟糕。台灣的民主派連壓迫的能力都沒有，只能壓迫國民黨裡面的改革派出來。台灣 90 年代的那波轉型正義，終究是由國民黨內部的改良主義者出來處理的。因此初期的轉型正義工程，帶有非常保守而妥協的性格。這是第一個差異。第二個差異，是壓迫模式與社會的類型不太一樣。國民黨在台灣的獨裁統治，早期仰賴大規模國家暴力。慢慢的，獨裁統治日常化、官僚化以後，要靠什麼呢？不可能永遠靠國家暴力，於是就與本地精英利益交換。所以吸收了非常多、大量的本地精英，形成廣泛的本土獨裁共犯結構，台灣的本土社會因此分裂。因為大規模的國家暴力多數發生在國民黨抵台初期，所以台灣社會對轉型正義的熱情集中在早期的二二八事件與 1950 年代的白色恐怖，而對國民黨後期威權統治的態度，顯然就有很大的分歧。為什麼？因為有一狗票台灣人是共犯，知道嗎？南非的種族隔離剛好是切開的，所以比較好動員反對派，而且也比較容易辨識出加害者。台灣的加害者很多來自國民黨內部，另外很多是地方人士，連家就是一個最明顯的加害者。連震東在二二八當中扮演重要角色，可是又同時在操弄台灣人這個符碼。所以台灣的例子很複雜。

最後一個不同是知識界與公民社會。南非那個比較成功的政治和解，即 TRC 的模式，並不是源於政治界，而是學界倡議，公民社會推動，形成強大共識後來才變成政治選項。可是，台灣的學界與公民社會在民主轉型的初期，也是社會熱情最強的時機，沒有辦法提出有效的系統性轉型正義的構想，對社會進行教育、動員，然後對政治精英構成壓力。所以 90 年代民主化的時候，台灣的社會訴求集中在二二八等幾個特定的歷史事件，而沒有一個——我是自我

批判—具遠見、系統性的論述，所以也沒有辦法把轉型正義、民主化、還有國家的整合連結在一起討論。但是在南非，他們有完整的論述。在意識形態方面，南非有一堆宗教性的意識型態，不管基督教或者民間宗教。南非有一個從非洲民間宗教來的「Ubuntu」這個概念。「Ubuntu」的意思是大家都是一體的，所以他們很容易克服仇恨而達到和解。台灣是世俗導向很強的社會，民間宗教的世俗性也很強，大部分都是交易買賣式的信仰，而具超越性的信仰基礎就比較薄弱，不太容易使用「Ubuntu」或者拉丁美洲天主教式的論述。除了長老教會等例外，台灣宗教界沒有積極介入政治公民社會的傳統。台灣宗教界很保守，各種教義裡公民意識的元素也很少，所以台灣的轉型正義是一種很世俗的事物。但是，在世俗層面，台灣也沒有發展出動員力道強大的非宗教性論述，所以這是台灣很糟、很困難的一面。南非在政治上得到相當成功，經濟是失敗的。但台灣是連政治上都不算成功，這與我們的處境有很大的關係。

我簡單的提三點做為結論。首先，李登輝當時做了什麼選擇？大家知道，日本人寫了一本書，書名為《虎口下的總統》。書中提到，李登輝依靠與一部份的外省人合作而取得政權，因此他沒有實力去做轉型正義。他當時做了一個妥協，就是處理受害者，而不處理加害者。所以，李登輝時代的轉型正義有非常非常多的受害者出現，但沒有一個加害者。另一方面，李登輝決定保有並且活用黨產，他把黨產交給劉泰英，繼續投資賺錢。李登輝對黨產完全採取經濟學的、非倫理的態度，徹徹底底的實用主義。

陳水扁基本上延續李登輝的政策，但可能還更糟。為什麼？因為他一當選就去拜訪總政戰部主任王昇。王昇將軍是國民黨時代，特別是1970、1980年代思想控制的一個重要頭子。所以陳水扁當選之後就去拜訪他，這個象徵意義極大，讓他失去了最佳時機。陳水扁在2006年後，貪瀆案爆發，失去政權的正當性之後，為了操作民意，才開始進行各種轉型正義。但結果都是失敗的，因為沒有社會支持，沒有正當性，人家把他本來應該很正當的行動，看成政治鬥爭，於是就沒有社會支持，導致失敗、被污名化。

更弔詭的是馬英九後來做了什麼選擇？馬英九竟然把轉型正義這個概念全部接收，變成轉型正義代表。但是轉型正義在他統治下變成一個空洞的符碼。

而且，他持續地利用黨產，並且開始脫產。名義上，他讓黨產脫離，或者轉移到第三者，在法律上取得形式的正當性，用這個方式來保有黨產。

最後做一個結論，在這時候如何思考曼德拉與轉型正義的意義呢？你可以看到，第三度政黨輪替的時機出現了。大家知道第一度是民進黨，接下來是馬英九，現在可能會有第三度政黨輪替出現。這意味轉型正義另一個新的時機也開始出現了、可能要來臨了。我說可能，不一定會來。然後，我們也可以看到政治實力的對比開始改變。某種程度，轉型正義是一個繼續進行的社會共識，似乎仍在形成，例如，大家都知道有黨產的問題。接著，特別是在新世代出現，民主的熱情在二十年後重新湧現。

現在問題是什麼？事實上，在最艱困的時候，台灣的公民社會也從未停止呼籲、主張應該推動轉型正義。我們透過很多基層的、一點點小的事情，不斷在努力，從來沒有停過，而現在新的時機出現了。一個巨大的歷史裂縫打開了以後，當前政治領袖的政治意志與選擇又是怎麼樣呢？我不曉得台灣下一位君王（Prince）會是哪位，這是他 / 她要面對的問題，歷史會對他 / 她進行考驗。

最後必須講，在這個過程中，我們必須重新思考最近一句流行的一句口號—即「超越藍綠」。藍綠若純粹只是政治集團與意識型態之間相互對立的象徵，我們是應該超越的。但如果藍綠這個概念底下包含了某些具體的、實質的價值選擇，那我們應該仔細去看。例如綠比較主張人權、黨產要清算等。這些問題雖然是由綠提出來，但不是屬於綠的，它是屬於民主公共價值。所以在談藍綠超越這類空洞的口號之前，我們應該要思考，真正和解、真正超越，應該要建立在普遍價值的超越，這樣才有辦法鞏固民主。否則的話，再一次的超越，意味著再一次的把轉型正義的時機給超越掉了。謝謝各位。