



评论 台湾 深度

## 二二八75周年 | 促转会将解散，台湾转型正义工程完成了吗？

“时间就是转型正义最大的敌人。”



2020年2月22日台北，一场悼念二二八的游行。摄：陈焯輝/端传媒

今年（2022年）是二二八事件的75周年。

二二八是台湾战后史的重大扉页。它是国民党政权为名的“国民政府”、自1945年二次大战结束、接管台湾后，第一波贯穿台湾西岸的流血镇压事件；它是战后初期那一辈台湾人共同的记忆，却也是共同的噤语。这一事件，也成为台湾社会定义“国民政府”为“国家暴力施行者”的第一个证据。

但台湾提出这份证据的发声来得很晚。横越整体自1940年代末至1990年代初的白色恐怖时期，台湾社会在国民党政权的压制下，长期以“内战语境”理解两蒋政权的镇压作为。反共、匪谍、肃清、光复大陆，都是常见的字眼。这些语汇共同导向单一认知：“被镇压的对象都是国家的敌人、对其政权不利之人”。政权、国家、社会，本该出现差异甚至张力的三个面向，却在高压的政治统治下，被一式弭平。

1979年12月10日的美丽岛事件，是台湾第一个正式以“人权”为名，以“政治压迫”的语境、公开反抗国民党政权的抗争行动。当时美丽岛杂志社的成员，包含黄信介、林义雄、陈菊、吕秀莲、张俊宏、姚嘉文、许信良、施明德、林弘宣、邱茂男、王拓、蔡有全等人，在世界人权日当天，公开以“受难视角”定义台湾社会的戒严处境，疾呼对民主自由的要求。美丽岛事件最终成为自二二八事件之后，国民党政权的政治压迫日常化历程中，第一场最剧烈的街头流血镇压冲突。

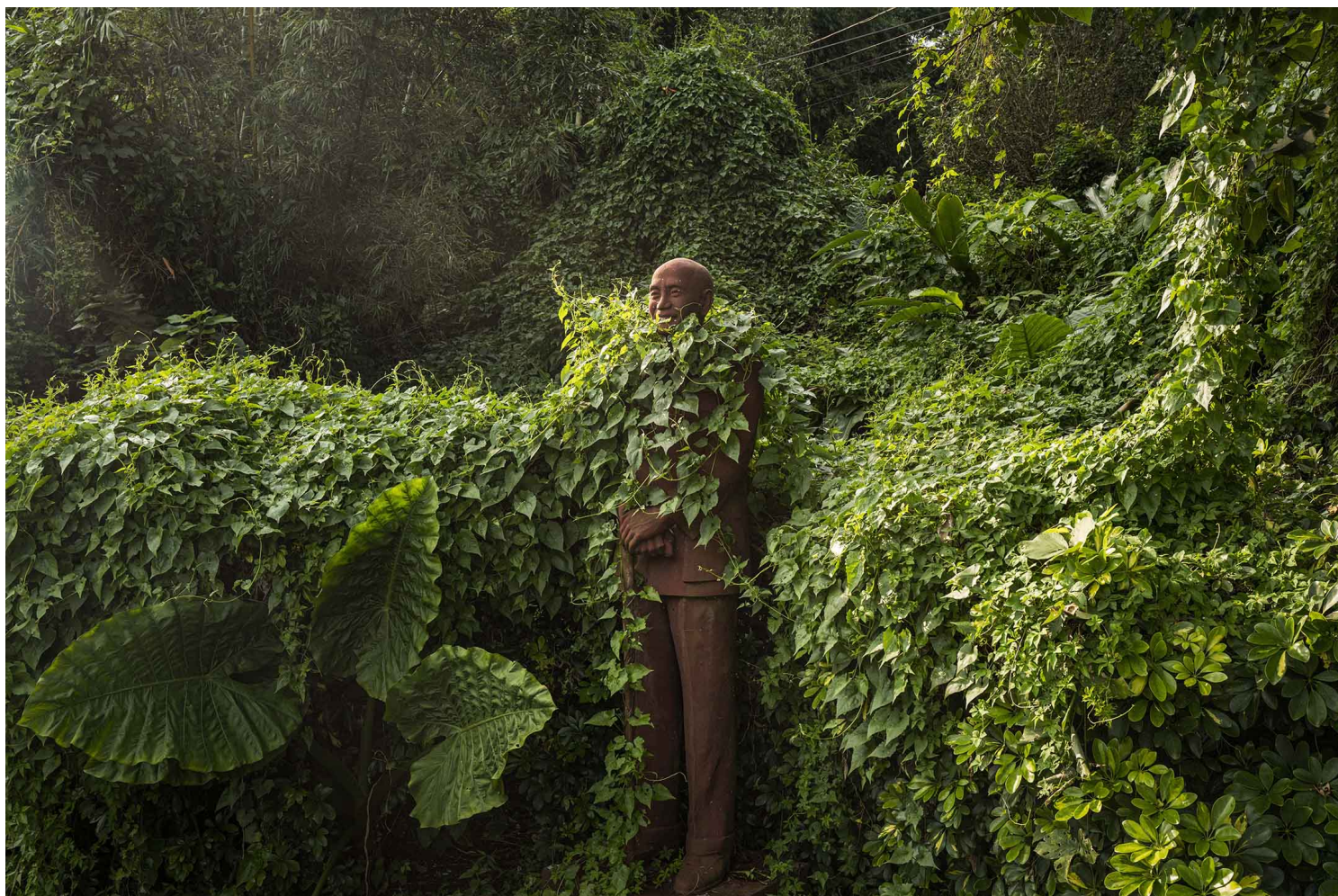
美丽岛事件的爆发撑出台湾社会在二二八事件后的第一个发言空间，但台湾隔年就发生了第二起二二八事件：林宅血案。1980年2月28日，美丽岛事件成员之一林义雄的台北家中遭逢血案。林义雄当时正被囚禁，他的母亲、一对双胞胎女儿遇刺身亡，仅当时9岁的第三个女儿林奂均身负重伤而幸存。林宅血案成为台湾历史上关乎二二八记忆的另一道伤疤，至今有关此凶案的真相仍未大白。

直至1987年2月，海内外声援纪念二二八的团体共同组成“二二八和平日促进会”，并由郑南榕担任秘书长，发起于该年2月28日的纪念游行。这是台湾战后政治史上，第一次直接由民间公开呼吁承认二二八的受难史，以“平反二二八”为名的纪念活动。

所谓的平反，意旨颠覆国民政府在台湾施行镇压的正当性。在这一年，平反二二八的活动从2月延续到3月，公开的群众聚会与游行，串联起台北、新竹、台中、彰化、台南、高雄、屏东各地，并同时为林义雄安葬母亲与两个爱女的宜兰举办追思会。在那一年，台湾社会不仅仅撑起“二二八为政治受难事件”的视角与论述空间，并由甫成立不到一年的民主进步党党主席江鹏坚牵头，在台北公开举行祭拜二二八冤死者的仪式。

二二八事件届满40年的1982年，一个视角终于在逐步民主化中的台湾公开浮现：40年前死在国民党政权底下的不只是“政权的敌人”，也是不幸的“威权受害者”。

而在二二八事件75周年的今年，台湾首个以官方为基底的转型正义工作代表团队，《促进转型正义委员会》（后简称《促转会》），也即将在5月任务届满解散。解散的前夕，关乎二二八事件与整体戒严压迫历史的平反，我们是否已穷尽一切可能，寻回正义？



2021年9月19日桃园慈湖，一尊蒋公像被山上的植物包围。摄：陈焯焯/端传媒

## 悔悟文化的遗憾：档案工作的困难

论述台湾政府对二二八的平反工作，大致可以将此理解为政府如何建构起属于台湾的“悔悟文化”。转型正义最重要的两项工作正是：确认加害事实，以及推动伤害平反。

确认加害事实意谓揭露并陈述加害的行为事实之外，并追索调查勾勒出加害的行为体制与其原因。换句话说，在转型正义工作中，我们会追问：“谁受了伤害？谁加害了谁？以及，为什么会有这类伤害发生？”更直接的，我们会问，“为何我们会拥有这样的政权，以及，我们将如何避免持续诞生出此类政权？”

国民党政权本身的外来性，未能提供如何避免台湾国内培养出相似政权的解方。也因此，在过去这几十年

的台湾转型正义论述与运动声浪中，主流声音多聚焦在追索加害者体制此一阶段。

1995年时任总统的李登辉，在首座官方支持的二二八纪念碑落成之际，首次公开向家属致歉：“承担政府所犯的过错，并道上深挚的歉意。”从这一段话开始，李登辉代表政府面向二二八事件建构起悔悟文化的第一个基础。

李登辉以总统身份的官方致歉，是承认国家的责任的第一步。然而，攸关整体事件的责任厘清调查，事实上并未如想像中顺遂。

原因在于，尽管二二八事件可以说是国民政府紧缩政治控制的重大关键，但与白色恐怖不同的是，它是立即性、高度武装性的血腥镇压。尽管白色恐怖所面临的恐怖治理多有类似的抗争场景，但整体仍以“内战体制日常化”的长时间体制为主。因此关乎二二八事件出面说话的多是受害者家属，因为多数受难者早已受害罹难。

而不论是二二八与后续的戒严体制，促转会在协助政府堆砌悔悟文化的工作中，重要的任务之一，就是开放政治档案。

开放政治档案是“还原历史真相”的基础工作，不论是否需要咎责或者达成和解，这都是转型正义的第一基本步骤。然而，促转会单靠本身的法源并未有效全面确保其独立性。依照《促进转型正义条例》，促转会同定台湾转型正义需要处理的时间框架以 1945 年 8 月 15 日起至 1992 年 11 月 6 日止。可是，身为中央二级独立机关的促转会，并未有更多的法源支持他们向各政府部门调阅上述时期内的政治档案。

这中间，遭遇机构认定“涉及国家安全”的资料，都难以调动、调阅。促转会的独立性更像是在权力网络中的孤岛，而非受到国家支持的任务型机构。

直到2019年7月24日《政治档案条例》公布后，政府各部会机关重新检讨档案解密、管理，整体真相调查工作始有进展。但事实上，以“林宅血案”为例，促转会的真相调查仍然出现非常多的障碍。

根据促转会于2020年公布的《林义雄宅血案调查报告书》，整体档案调查仍旧受限于档案调度的问题，即使在《政治档案条例》的支持下，终于让林义雄一家曾于案发前遭到监控的证据浮出水面，但也因为该条例的限制而未能及时向公众公开（如移转机关（构）表示有严重影响国家安全或对外关系之虞，则可至迟应于档案届满五十年提供阅览、抄录或复制）。更不要说，即使促转会在调查过程中发现疑似凶手曾经使用过林宅家用电话的线索，但因录音档已毁损，而难以确认个体层次的加害者轮廓。

于是，促转会针对林宅血案的调查，仅初步肯认其加害行为事实中实存“国家的身影”。然而，关乎“谁的下令？”、“为何下令？”，以及如何执行的种种过程，难以被清晰勾勒，几乎无法得到一个明确肯定的结语。



2022年2月25日，八堵火车站旁的二二八纪念碑。摄：陈焯焯/端传媒

## 受害与加害的二元视角，和解共识的匮乏

转型正义必然需要社会、历史与法制工作并行。若整体社会与国家面对“如何达成和解”的共识并未持续深耕落地，那么即便转型正义工作持续推动，也往往挑动社会集体焦虑的敏感神经。

依促转会委托台湾大学进行为期半年的调查报告《威权统治时期校园与社会监控之研究》，单以1980年代的台湾，便有全国预定布建线民人数达3万线民；其中应有40%平均分布各行政村里，另外60%则要“平均分布于社会结构各层面”。然而，台大在报告中也提出，将戒严时期的台湾视为受害与加害的二元视角，并不贴近当时的社会实境。在加害体制“内战日常化”的过程中，社会中的多数人承受著受压迫者与协力者的双重身份。社会中每一个幸存下来的人，都有机会在受限制的前提下，成为巩固压迫体制的一员。

去年，民进党立委黄国书因遭曝曾在戒严时期为国民党当线民，而宣示退出政坛，也再一次突显出台湾社会在转型正义操作过程中，并未形成有效的和解共识：为什么我们需要和解？以及如何和解？真相揭露带给我们的共同意涵是什么？责任的追究与归属将需要推展到何种程度，需要在司法上被追究吗？

在上述共识未能与转型正义工作同步的情况下，我们不难看见各政治领袖在带领社会一同面对真相、堆砌和解论述的路途中，选择转身的姿态。比如曾经以“墨绿”与“二二八受难者家属”身分现身的台北市市长柯文哲，在2018年顺利连任市长之后，连年选择以“一日北高脚踏车”的方式，强调用汗水取代泪水纪念二二八。

姑且不论汗水事实上取代不了流过的血泪，柯文哲激发出的驳论在于，当他以政治领袖身份选择骑脚踏车穿越北高，对二二八事件本身带来的的和解意涵为何？

事实上，柯文哲透过脚踏车骑乘过的县市，多有二二八事件中重要的伤亡场景，也就是国家暴力的现场。然而，在公开的行程中，一日北高脚踏车事实上失去了面对二二八的立场，骑乘途经的西岸县市与二二八事件在此行程中失去连结。在柯文哲的行程中，二二八并未因其政治受难者家属或台北市市长身份而获得重视与体现，相反却步上彻底架空的境地。于是，当柯文哲又回过头以政治领袖身份向民众喊出，“一群人可以走得比较远”的时候，不禁会想追问，我们是否已确定将走向何方？

民主时代下，政治领导人面对过去政治上的恶，重点从来都不是其个人的情感与念头，而是如何在关键的时间点，带著社会去思考。也因此，当整体社会并未对和解的步骤与共识达成确立之前，我们会看到每一篇调查报告出来时，社会如惊弓之鸟的集体焦虑，或是政治人物转身回避其带领社会往前思考转型正义的公众责任。

除了柯文哲引发的争议之外，总统蔡英文在今年年初背书蒋经国生前故居修复完毕落成，也再一次地扰动台湾社会。而这些都只是一再凸显出台湾转型正义的困境：面对和解的定义与如何达成和解，我们尚未有明确共识。





促转会代理主任委员叶虹灵。摄：陈焯焯/端传媒

## 促转会解散，谁来继续转型正义工程？

悔悟文化的建构往往不仅仅需要仰赖真相的调查，更重要的是，如何在厘清行为事实责任的同时，一再沟通、确认往回探究的目的。因为最根源的目的不在于狭义的缉凶，而在于追问出为什么，避免台湾社会培养出下一个威权体制。

促转会自2018年5月成立，历经两次任期延长，将于今年5月结束任期解散。随著促转会的告终，悔悟文化累积出的结果可以分成三大部分：档案真相的汇整、厘清与公开；不义遗址与加害体制的指认；以及，针对国家暴力正当性的颠覆。

在国家暴力正当性的颠覆中，促转会延续二二八平反工作累积的基础，将“补偿”条例改为“赔偿”条例，并正式取消政治受难者的“被告”身份，明确定义战后国民党政权施行政治审判与压迫的不正义。

然而，我们同时也看到促转会的先天体质不良：相关法令与配套措施并未同步跟上，反而是在工作过程中，逐步审议立法完成，如迟到的《政治档案条例》与其法令本身仍多有限制，因而出现林宅血案的调查仍有遗憾之处。

很明显，政府不是没看到促转会在任务操作上的困境。于是，各路补救措施陆续出现。像是行政院甫于今年1月通过“威权统治时期国家不法行为被害人权利回复条例”草案，企图立足在承认政治受难者的“受害”基础上，设置“威权统治时期国家不法行为被害人权利回复基金会”，在财务与人身损害上，对受害者进行具体赔偿与权利恢复。

再加上，促转条例持续提出修正草案，包含将促转会业务转回行政院，设置“推动转型正义会报”，由行政院院长担任召集人，并于院内设置“人权与转型正义处”作为会报的幕僚单位，延续转型正义工作。事实上，上述法案都仍在等待国会审议，是否能在五月促转会解散后，即时上路无缝接轨，目前仍是未知数。

促转会并非台湾转型正义工作中唯一的任务机关，其他的包括不当党产委员会，以及常设机构档案局、文

化部辖下人权博物馆等，都是推动转型正义工作的重点团队。但促转会的落幕事实上带来的问题，除了过去种种争议导致失去公信力之外，促转会也因为无法被充分授权，以致于在跨部会的档案工作与相关和解工作中难以前进。

于是，如果将促转会的落幕视为转型正义工作从例外状态转入常态化的第一步，那我们或许要追问的是，以行政院长为首的“人权与转型正义处”该如何有效继承促转会留下的遗产，并有效调度各机关，一起带著台湾社会走入下一阶段的和解之路。

或许，我们可以更进一步问，如果促转会作为独立机关皆难以撼动既有的体制，上述组织与体制设计又如何确保，接下来将在体制内运转的转型正义工作，如何得以落实并不受各机关既有的运作挑战与杯葛，为台湾打开下一阶段的和解之路？



2022年2月23日，台北二二八纪念馆。摄：陈焯辉/端传媒

## 在终点来临之际：让和解论述珍藏伤痕记忆

记忆是幸存世代独有的资产。过去三十年，台湾学术圈与历史工作文化圈，积极追索关乎台湾政治压迫史

与抗争史的记忆。我们看见台湾政治受难者在反共语境下，难以直白揭露自己曾是“企图或实质反抗国民党政权”的身份，总是以“无辜化”与“去政治化”的受难身份现身。我们不难看见他们口述自己年少岁月无涉政治却身陷囹圄的无辜与不幸。

在二二八事发届满75年的此刻，我们可以预见，随著幸存世代的消逝，记忆正逐步逼近终点。栽培真正根植台湾社会的和解论述是保留受害世代记忆的唯一途径，也是推动台湾社会追问如何避免下一个压迫政权发生的唯一动能。只是，在促转会曲折颠簸的四年任务结束之际，属于台湾二二八事件与白色恐怖的和解论述，才刚刚长出雏形，如何避免促转会的落幕变成台湾建构悔悟文化与相关记忆的终曲，已是我们此刻面临共同的挑战。

像是，当不义遗址逐步被确认之际，在两蒋政权下以纪念蒋介石为名的中正纪念堂本身的历史定位该如何处置，需要中央与地方共同合作带领社会讨论。即便在不全面改名的前提之下，如何在空间中创造空间解严，如拆除围墙破除或移除雕像其神圣性，将是在蔡英文卸任之前，最重要的指标功课之一。

在郑南榕于1987年第一次上街高喊反二二八的35年之后，我们需要加快脚步，共同捍卫整体社会面对转型正义的基础与达成历史和解的目标。诚如促转会曾经公开呼吁：“时间就是转型正义最大的敌人。”