

李登輝時代的轉型正義*

吳俊瑩**

摘要

李登輝時代——1988至2000年，是臺灣從威權獨裁過渡到自由民主化轉階段。然而臺灣民主化的「寧靜」型態決定了轉型正義所能開展的面相，對於過去的「清算」，民主化後國民黨仍舊執政下，反對黨缺乏足夠強大的政治實力，加上李登輝為了延續國民黨執政，臺灣版的轉型正義是以「朝野大和解」的憐憫同情補償心態現身。金錢補償、紀念儀式等撫慰工作固然重要，但平反之初，幾乎未曾思考過以司法或行政手段追訴、追究侵害人權罪行的可能性。相較於二二八事件，尚能見到李登輝主動處理作為，此與二二八存在著突然消失、非法制裁、未審即決，嚴重違反形式法治的國家赤裸暴力本質，毋須確立新價值目標下，便能加以處理有關。但時間更長、案件類型更為複雜且透過體制運作的白色恐怖，在蔣經國所制定的《國安法》第9條，並由蔣經國所提名的大法官予以合憲性的加持下，平反之門難以開啟，以致檢討白色恐怖鎮壓的合理性與正當性問題，民間受難者團體與國會都走在政府前面，在時間壓力下，只能妥協於國民黨政府以國共鬥爭框架定性白色恐怖，也不必面對黨國體制與加害者的究責問題。

關鍵詞：二二八事件、白色恐怖、左翼政治案件、謝聰敏、陳英泰

* 初稿發表時蒙國立臺灣大學歷史學系周婉窈教授分享觀點，以及審查人費心指出本文應加修正之處，在此致上感謝之意。本文就二二八平反，有相當內容來自已發表之論文〈歷任總統對二二八轉型正義的作為（1988-2019）〉，收入陳儀深、薛化元主編，《二二八事件真相與轉型正義研究報告》，下冊（臺北市：財團法人二二八事件紀念基金會，2021年），頁1049-1120。

** 國史館修纂處協修

壹、前言

轉型正義（transitional justice）是從專制獨裁過渡到自由民主體制過程中，回頭處理過去政府大規模濫用國家機器所產生的人權迫害，以及如何處理個人及體制的濫權「遺續」。根據國內學者周婉窈、陳俊宏的理解，國家在轉型正義工程必須涵蓋真相、正義、賠償、保證不再發生。¹ 具體內容如周婉窈所列：

- （一）究明真相。
- （二）釐清責任歸屬（確立責任）。
- （三）道歉、補償、興築紀念碑等。
- （四）確定建立能夠防止再度發生的機制。²

周婉窈特別根據國外與臺灣的情況，加進「提供受害人傾訴的平臺」。這是對受害者的歷史與記憶的賦／復權，讓民主化後的社會能夠體認、感受自己同胞的受難。這是走「寧靜革命」轉型路線、壓迫記憶隨著時間淡化的臺灣，更需要的工作。

李登輝時代——1988至2000年，也是臺灣從威權獨裁過渡到自由民主化轉階段。1992年國會全面改選後、仍舊執政的中國國民黨籍總統李登輝，究竟在轉型正義工作做了哪些事情？政治學者出身也是政治人物的林佳龍，在李登輝逝世週年，以〈李登輝學與台灣時代課題〉投書《自由時報》，提到李登輝為臺灣奠下的基礎，第一項舉例即是「撫慰白色恐怖歷史傷痛」。³ 林佳龍的說法只對了一半。「撫慰」確實是李登輝時代（1988-2000）「做得還可以」⁴的轉型正義工作。但就白色恐怖，撫慰中最重要的補償金發放，並非國民黨政府主動提出，只能說是行政部門最後不反對而已。

¹ 薛化元主編，《走過白色幽暗：1960、1970年代政治案件訪問紀錄》（新北市：國家人權博物館；臺北：中央研究院臺灣史研究所，2020年），頁IV。

² 周婉窈，《轉型正義之路：島嶼的過去與未來》（新北市：國家人權博物館，2019年），頁10。

³ 林佳龍，〈李登輝學與台灣時代課題〉（2021年7月30日），收入「自由評論網」：<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1463747>（2021/7/30點閱）。

⁴ 這是周婉窈對1992年以來臺灣轉型正義工程的評價。周婉窈，《轉型正義之路：島嶼的過去與未來》，頁162。

無論是二二八或白色恐怖，平反、矯正過去政府不法與不當作為的呼聲與行動，力量主要來自民間社會，迫使行政部門被動地有所回應，對「國民黨的」李登輝而言，並無強烈動機投注於轉型正義。

以受害者補償為中心，構成李登輝時代轉型正義的核心工作，帶有保守而妥協的性格。對此，李登輝卸任總統後，2002年起接受國史館館長張炎憲訪談時，點到了「寧靜革命」的民主化所帶來的代價問題：

逐步改革的代價也很多，像現在這種混亂的情形，不知道還要維持多久？尤其臺灣面對中國的威脅，時間對咱不利，目前臺灣就是還有「潛在性的敵人」，才讓某些人有機會作亂。

一個社會經過所謂的「寧靜革命」之後，應該有一個過程讓真理、真相能夠彰顯出來。像南非政府，他們後來就成立一個叫做「真相及和解委員會」去處理責任的問題，把過去的錯誤作一些釐清。否則政黨輪替、政權和平轉移了，但是人的本質並未改變，結果各人說各人的話，真理不清、是非不明。⁵

卸任後的李登輝談到了轉型正義追究責任問題，以及威權獨裁統治時代的加害者在自由民主時代「改頭換面」，成為潛在性的敵人，趁機在臺灣作亂的情況。⁶

李登輝承認，「寧靜革命」下，改革已是困難重重，他自己「既無軍隊，也無整個黨的資源」——這似乎是李登輝對為何做不到透過制度設計來處理過去國家濫權侵害人民權利的自我辯解。然而，1996年後的李登輝，權力基礎與甫從「蔣經國學校」畢業時的李登輝，不可同日而語，但李登輝仍舊沒有陳述過應如何看待加害者與體制。⁷就政權存續邏輯而言，黨國體制在臺灣民主化後，由國民黨的李登輝繼續執政12年，自然不可能自動去

⁵ 李登輝口述，張炎憲、鄭仰恩訪問；林昌華、曾秋美、鄭麗榕紀錄，《李登輝總統訪談錄（三）：信仰與哲學》（臺北市：允晨文化實業股份有限公司、國史館，2008年），頁123-124。

⁶ 李登輝口述，張炎憲、鄭仰恩訪問；林昌華、曾秋美、鄭麗榕紀錄，《李登輝總統訪談錄（三）：信仰與哲學》，頁124。

⁷ 柯朝欽，〈轉型正義與歷史記憶的分歧〉，收入臺灣民間真相與和解促進會，《臺灣轉型政正義階段報告》，卷三面對未竟之業（臺北市：衛城出版，2015年），頁78。

檢視過去對人權的侵害，或自動在道德上否定自己的過去。⁸

既然無法期待行政部門展開轉型正義工作，李登輝時代的轉型正義，反而是由 1992 年全面改選後的國會，透過立法行動推促行政部門面對。《戒嚴時期人民受損權利回復條例》（1995 年 1 月，下稱《權利回復條例》）、《二二八事件處理及補償條例》（1995 年 3 月，下稱《二二八補償條例》）、《戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例》（1998 年 5 月，下稱《不當審判條例》），這三項李總統任內以金錢補償為主的立法，是在野的民進黨發起，結合民間力量推動，這也是本文題目之所以用「李登輝時代」而不用「李登輝」。

有關二二八的平反及賠償已有不少相關研究，本文側重白色恐怖的平反歷程，以及李登輝在轉型正義上的貢獻與妥協。尤其，李登輝時代的白色恐怖平反歷程較少被完整談及，研究成果較多是談論臺灣民主化採取協商式轉型，指出李登輝偏重溫和手段，以金錢補償回應民間要求平反的壓力，並不願意採取積極行動處理過去的人權侵害議題，⁹或是以國際標準，檢視臺灣的轉型正義，究竟做了多少。¹⁰部分研究對於李登輝面對二二八及白色恐怖的平反態度也未加區分。¹¹

本文認為高度體制化運作的白色恐怖，李登輝的處理態度與積極性，牽涉對蔣經國的評價，¹²難與二二八相提並論。白恐平反實際上是民間結合少數國會議員倡議所達成。二二八平反在先，一度約制後來白色恐怖平反視野，限制我們社會對白色恐怖案件類型平反類型的認知。白色恐怖平反，不僅受限於蔣經國為解嚴所準備的《國安法》，還得面對蔣經國提名的大法官以國家遭逢重大變故，符合憲法秩序所說的例外狀態、非常狀

⁸ 吳乃德，〈轉型正義和歷史記憶：臺灣民主化的未竟之業〉，《思想》，第 2 期（2006 年 9 月），頁 15-16。

⁹ 李怡俐，《當代轉型正義的制度與規範脈絡——兼論南韓與臺灣的經驗比較》（臺北市：元照出版有限公司，2016 年），頁 407-408、418、437。

¹⁰ 如江宜樺，〈臺灣的轉型正義及其省思〉，《思想》，第 5 期（2007 年 6 月），頁 74-78；吳宥霖，〈臺灣轉型正義實踐之研究——以二二八事件與白色恐怖案件為例〉（基隆市：國立海洋大學海洋法律研究所博士論文，2019 年）。

¹¹ 林威皓，〈臺灣民主化過程中轉型正義的分析〉（臺北市：國立政治大學國家發展研究所碩士論文，2019 年），頁 116-134。

¹² 〈【座談會】轉型正義的政治與法律哲學論壇——加害者的過去與現在式〉，《政治與社會哲學評論》，第 59 期（2016 年 12 月），頁 194-195。此為吳乃德發言。

態，¹³鞏固《國安法》禁止上訴條款的合憲性。平反白色恐怖的「蔣經國框架」，始終籠罩著李登輝時代。

貳、二二八的平反

1987年2月尚未解嚴時，陳永興、鄭南榕、李勝雄等民間人士為紀念二二八事件四十週年，決定發起「2·28公義和平運動」，結合人權社運團體走上街頭，打開局面，使伏流、傳承於民間的二二八記憶，¹⁴逐漸在公眾論壇現身。擔任二二八和平日促進會副會長鄭南榕，呼籲「公布真相、平反冤屈」，打破禁忌，才能夠使逝者安息，生者安慰。會長陳永興認為唯有面對二二八，才能解開政治恐懼、社會冷漠、省籍對立、互不信任、猜忌疑慮的不健康社會心理。¹⁵

1987年二二八和平日從2月14日在臺北市日新國小舉辦第一場演講會算起，在鎮暴警察威脅下，至3月7日彰化場，共舉行21場公開群眾活動，當時受難家屬還不敢公開站出來，只敢遠遠地在舞臺背後聽講，表達支持。在突破言論禁忌後，幾位家屬願意站出來，面向社會，這對二二八公共記憶的復甦，有莫大幫助。¹⁶

一、繼任者李登輝的限制

1988年1月13日李登輝繼任總統，這位臺灣人總統，面對民間平反二二八的訴求，因為自身權力基礎穩固與否，前後態度有所不同。李登輝繼任蔣經國的剩餘任期，「但無法繼任蔣總統的威望和他所有的權

¹³ 黃丞儀，〈自由民主憲政治秩序之為物——試論台灣轉型正義實證法化的基礎、爭議與侷限〉，《台灣法律人》，第10期（2022年4月），頁51。

¹⁴ 何義麟，〈海外二二八事件紀念活動之傳播與影響〉，收入陳儀深、薛化元主編，《二二八事件真相與轉型正義研究報告》，下冊，頁989-992。

¹⁵ 轉引自薛化元，〈二二八事件平反運動的歷史考察〉，收入陳儀深、薛化元主編，《二二八事件真相與轉型正義研究報告》，下冊，頁1014-1015。

¹⁶ 邱萬興，《台灣關鍵年代：民進黨的誕生1986-1987》（臺北市：財團法人彭明敏基金會，2021年），頁224。

力」，¹⁷處在蔣經國晚年所安排的人事架構。¹⁸

1988年2月22日李登輝在就任總統後的首次國際記者會，就民間呼籲政府面對二二八，答覆說：

現在多是四十歲以下的人來談「二二八」，我覺得很奇怪。「二二八」發生的時候，我在臺大四年級，那個時候的情況如何，對那時候發生的很多情況，我們是不是留給以後的歷史家去研究？為什麼這個時候把這個問題拿出來呢？來進行鼓動，說什麼「二二八不要忘記」啦，「和平日」啦，我想這個問題實在講，是歷史上、光復不久時候所發生的一個悲劇，這個悲劇，每年都反覆被拿出來：「二二八不要忘記」，這是不是違反愛心？「以眼還眼」，「以牙還牙」，這個社會就不會有一天安定，完全以政治立場想要把這個東西拿出來進行煽動的話，本人是反對的。為什麼大家不安靜下來，更有理性？今天本人在開場白的時候已經說得很清楚，人民的政治理念已經達到成熟的地步，為什麼要把這個老的、過去的事情，悲劇的事情拿出來再唱一次，有沒有這個需要？我想除了一些有政治野心的人，不應該以這種態度來做事，為了進步，眼睛要看前面，不要看後面，大家有這種態度的話，我認為臺灣的發展會更快。這是本人在今天的記者招待會最後要講的一句話。¹⁹〔按：底線為作者所加，下同〕

李登輝對二二八事件要向前看，不要向後看的發言，引來推動二二八平反運動民間人士一陣撻伐、責難甚至反感。²⁰李登輝不翻舊帳、向前看的和諧論調，大抵成為他在第七任總統任內，回應民間平反二二八的基調。學者張炎憲批評執政當局保守、不敢面對，把責任推給歷史學家作為遁

¹⁷ 曾義訪問，〈傅正評論蔣經國的功過——《觀察》週刊訪問〉，收入傅正著，薛化元主編，《朝向民主之路邁進：傅正文集新編》，第二冊（臺北市：財團法人自由思想學術基金會，2021年），頁445。本文原刊於1988年1月21日。

¹⁸ 若林正丈著，洪郁如、陳培豐等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》（臺北市：國立臺灣大學出版中心，2014年），頁216-223。

¹⁹ 〈社會應有平衡對人有愛 請以愛心看待二二八事件〉，《中國時報》，臺北，1988年2月23日，版2。

²⁰ 邱斐顯訪談、整理，〈姚嘉文資政：二二八是外來政權的問題〉，收入邱斐顯主編，《二二八平反與轉型正義：二二八事件70週年紀念專輯》（臺北市：財團法人二二八事件紀念基金會，2017年），頁108。

辭。²¹ 這種能拖就拖，以時間沖淡記憶的作法，反而引起民眾的失望與批判。²²

雖然民意機關、社運界、文藝界及學生團體談論二二八的風氣日益昂揚，要求釐清、檢討二二八的行動持續展開，²³ 1988年3月監察院公開了閩臺監察使楊亮功當年的調查報告，行政部門仍是循著李登輝的基調，以保守態度回應。

1988年12月31日行政院長俞國華接見海外學者張旭成、邱垂亮、翁松燃、許倬雲等人時，拿滿人入關與二二八類比。據許倬雲轉述，俞國華提到滿人入關也殺了很多漢人，「滿州皇帝也未曾向中國人道歉」。儘管俞國華在立院答詢否認講過這句話，但承認談話過程「措詞不是很得體」。滿清入關的比喻，被張俊雄批評是外來統治心態作祟。²⁴ 1989年3月3日俞國華在立院答覆張俊雄的質詢時，稱二二八為「中共潛臺分子所利用」，歷史傷口在當年已經處理也已癒合，「必須向前看，不要再往後看」，²⁵ 即是用李登輝的說法。

1989年4月22日在立法院院會決議下，行政部門首次就二二八事件在國會做專案報告。²⁶ 報告中對事件的定性不脫二二八受中國共產黨煽惑、滲透、利用主調。對事件責任問題，內政部長許水德避而不談。國防部長鄭為元認為責任在肇事者傅學通等及謝雪紅一干共黨分子，綏靖清鄉時軍警的濫捕濫殺，鄭認為是抵抗「暴徒」不法侵害，「所採取之必要至當行為」。²⁷

²¹ 張炎憲，〈心中的期待：《二二八事件回憶集》序〉，收入戴寶村主編，《治史起造台灣國：張炎憲全集（6）》，頁247。

²² 張炎憲，〈「二二八事件」今後走向的省思〉，收入戴寶村主編，《治史起造台灣國：張炎憲全集（6）》，頁283。〔按：此文為手稿，刊處不詳，1989年8月19日〕

²³ 薛化元，〈二二八事件平反運動的歷史考察〉，頁1019-1024。

²⁴ 〈對行政院俞院長國華提出施政方針及施政報告繼續質詢〉，《立法院公報》，第78卷第18期（1989年3月4日），頁25-26。

²⁵ 〈對行政院俞院長國華提出施政方針及施政報告繼續質詢〉，《立法院公報》，第78卷第18期（1989年3月4日），頁24。

²⁶ 聯席會議的紀錄參閱〈內政部部长、國防部部长、法務部部长報告二二八事件經過〉，《立法院公報》，第78卷第62期（1989年8月5日），頁2-32。

²⁷ 〈內政部部长、國防部部长、法務部部长報告二二八事件經過〉，頁6。

總之，責任不在政府，軍警採取的措施是必要且正當的。許水德反覆強調歷史傷口已經癒合，沒有必要重開舊創，應該向前看，為未來的團結和諧努力。在此認知下，對於立委黃煌雄、余政憲、張俊雄、尤清、許榮淑、吳勇雄等要求政府開放檔案、調查真相、對二二八正式道歉、撫慰受難家屬等要求，行政部門不是以原始資料銷毀無存搪塞，就是認為不可能做出比楊亮功更詳盡之報告，沒有必要組織調查委員會。對在野立委要求政府道歉、撫慰家屬，官員答以沒有政府道歉的問題，政府對國民一視同仁。

李登輝執政之初，拒絕以政府預算調查事件真相，更遑論檢討政府責任。整體官方論述仍是藉由放大共產黨在二二八事件中的角色，掩蓋政府不法執行公權力的錯誤，認為鎮壓有理。至於釐清真相與責任歸屬的訴求，在官方眼中只是挑起二二八問題，無助於未來的團結進步與和樂相處。

李登輝在執政之初對二二八的發言，感覺閃躲，從政治實力角度來看，李的權力基礎薄弱，並得面對國民黨內一波波權力鬥爭，不難理解李登輝為何會對二二八採取相對消極的態度，交由時間解決。²⁸

二、面對二二八的李登輝

1990年3月李登輝當選第八任總統後，在權力重組的過程站穩腳步後，加上1987年二二八公義和平運動以來社會輿論聲援與壓迫政府下，²⁹李在處理二二八的態度有所轉變。1990年6月28日李登輝面示總統府資政邱創煥，就二二八事件加以研究，提出建議。9月19日邱創煥向總統府提出〈二二八事件初步研析〉報告，認為必須面對解決二二八所導致的省籍情結。

1990年10月15日副總統李元簇召集秘書長蔣彥士、邱創煥、宋楚瑜、中國國民黨黨史會秦孝儀、行政院副院長施啟揚及總統府副秘書長邱進益，就邱創煥的報告交換意見，獲得如下結論，簽呈李登輝：

一、關於「二二八事件」如何癒合創傷，請行政院組成專業小組，

²⁸ 陳翠蓮，〈歷史正義的困境——族群議題與二二八論述〉，《國史館學術集刊》，第16期（2008年6月），頁207-208。

²⁹ 張炎憲，〈二二八平反運動與其歷史意義〉，收入楊振隆總編輯，《二二八事件60週年國際學術研討會：人權與轉型正義學術論文集》（臺北市：財團法人二二八事件紀念基金會，2007年），頁463。

並建議由郝院長親自主持。

- 二、邱資政簽呈中提及之史實撰寫人士張玉法、陳三井、賴澤涵、遲景德、李雲漢等五人均屬一時之選，可作為向政院建議之參考名單，但仍宜由「專業處理小組」決定。
- 三、將來如決定對二二八事件中之死難者表示哀悼或撫慰，則其措詞應係對全部死難者而言，不分省籍，不分身份，總期撫平創傷，勿再挑起省籍情結。³⁰

李登輝拍版決定展開官方研究報告後，1990年11月行政院成立由副院長施啟揚主導的二二八事件專案小組，並組撰寫真相報告的「行政院研究二二八事件小組」，陳重光、葉明勳、何景賢、張玉法、陳三井、遲景德、李雲漢、賴澤涵出任研究小組委員，並由賴澤涵擔任總主筆，找來吳文星、陳寬政、黃富三、黃秀政、許雪姬組成工作小組，以一年不到的時間，完成研究報告。

1992年2月22日下午，行政院舉行研究報告公布記者會，這份研究報告扭轉了國民黨政府向來從暴動叛亂與共黨煽惑所做的二二八詮釋，也是第一次把二二八事件受難菁英被殺的「罪名」，公布給社會大眾知道，並以委婉筆法檢討蔣介石、彭孟緝、柯遠芬等幾位軍政人物的作為。儘管民間研究小組³¹對於官方研究報告持保留態度，懷疑首次公開的檔案史料經過刻意篩選，要求開放檔案供外界檢視、判斷。³²但整體而言，研究報告扭轉了過往奸黨煽惑、暴動叛亂的解釋觀點。³³

相較於後來白色恐怖的處理，二二八事件至少是研究報告先行，提供

³⁰ 〈二二八文獻及研究〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A202000000A/0079/2212002.69/1。

³¹ 1987年二二八和平日促進會成立後，同步推動二二八的口述歷史及學術研究，1991年1月5日成立「二二八民間研究小組」，這是相對於的官方研究小組而成立。參與人員有林宗義、鄭欽仁、陳永興、李永熾、張富美、陳芳明、吳密察、李筱峯、張炎憲等人。1992年舉辦國內首次二二八學術討論會，是學術界自主研究二二八的先聲，這是民間在無法取得官方檔案、自籌經費的條件下展開，張炎憲認為這對「日後二二八文獻史料的解密與臺灣史觀的建立，影響極大」。參閱張炎憲主編，《二二八事件辭典》（臺北縣：國史館，2008年），頁25。

³² 薛化元，〈二二八事件平反運動的歷史考察〉，頁1029。

³³ 〈學者認為政院報告美中仍有不足〉，《聯合報》，臺北，1992年2月23日，版3。

決策參考，成為政府解決二二八事件的開端。接著，李登輝是否代表政府道歉、立碑、賠償、撫卹、平反等一一浮上檯面。由家屬組成的二二八關懷聯合會、二二八和平日促進會以此份報告為施力點，對政府發出有力呼籲，也是要求政府賠償的立論基礎之一。³⁴

三、《二二八事件處理及補償條例》的立法

當行政部門面對二二八後，特別是研究報告出爐後，讓二二八事件的處理從社會議論提升到政策化階段。³⁵

1992年立法院內不同黨派的立法委員，包括中國國民黨吳梓、洪昭男及民主進步黨謝長廷，各自領銜提出法案版本。執政當局一度以補償前，必須先確定受害者和人數，賠償或撫慰需有明確資料，³⁶有意擱置法案審查，不討論受害者的補償問題。³⁷但國民黨集思會成員，推翻黨政協調決議，支持民進黨，讓二二八賠償條例三個草案交付委員會審查，³⁸此舉引來黨籍立委周書府指責「少數同志與其他黨合作」，³⁹國民黨高層雖感到不滿，但在考慮民意向背，並未對黨籍立委祭出黨紀。⁴⁰1993年6月，行政院方提出對案。

「二二八事件處理及補償條例草案」從1992年2月送立法院，到1995年3月23日完成立法，歷經3年5個會期方審查通過。法案攻防是

³⁴ 〈受難者家屬所組團體要求政府賠償〉，《中國時報》，臺北，1992年2月12日，版3。

³⁵ 若林正丈著，洪郁如、陳培豐等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，頁379。

³⁶ 〈郝揆：二二八善後 政府未考慮道歉 賠償或撫慰須有明確資料 政院已要求警政署進行清查〉，《聯合報》，1992年3月14日，版4。又，該則報導指出：郝柏村答覆立委李慶雄質詢時，稱二二八的善後，政府現在沒有考慮道歉，賠償、撫慰都要有確切資料等，「他與李總統在這些問題上沒有任何歧見」。

³⁷ 吳乃德，〈國家對受害者的賠償／補償〉，收入臺灣民間真相與和解促進會，《記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告（卷2）》，頁35。

³⁸ 〈執政黨中央嚴重關切部分黨籍立委不遵守黨政協調決議 宋楚瑜：並非反對二二八賠償條例強調係重視黨內部程序「民主規範」問題才決定交付考紀會處理〉，《中國時報》，臺北，1992年3月4日，第2版。

³⁹ 〈二二八賠償條例交付審查風波 立院重提周書府：主席有圖利他人之嫌 劉松藩：處理程序無任何瑕疵〉，《聯合報》，臺北，1992年3月4日，版4。

⁴⁰ 吳乃德，〈國家對受害者的賠償／補償〉，收入臺灣民間真相與和解促進會，《記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告（卷2）》，頁35。

在1995年春天開始的二讀會，國民黨挾國會多數，就法案名稱、賠償範圍、處理機關、申請時效、道歉與懲凶、賠償金額等關鍵事項，均提出修正動議。首先，法律名稱及各條文中的「賠償」均修正為「補償」，避開與責任連帶的「賠償」字眼，成為撫慰與救濟的補償金。其次，處理機關從設置二二八事件賠償委員會修正為設二二八基金會處理。立法院一讀通過的法案名稱《二二八事件賠償條例》、設行政院二二八事件賠償委員會、追查元凶，紀念日放假、賠償金額最高1,000萬元等，全部翻盤，⁴¹民進黨最終也只能妥協。

關鍵的補償最高金額，內政委員會通過版本原為1,000萬元，受難者家屬在立法院公聽會上認為不能少於1,000萬元，⁴²但行政院版本是500萬元，最後國民黨立委廖福本提出折衷案，以600萬元獲院會通過，⁴³算是國民黨的一點讓步。⁴⁴

1995年2月28日，二二八和平紀念碑在首都臺北新公園落成，李登輝代表政府「承擔政府所犯的過錯」，向全國人民公開道歉國民黨政府「斲喪許多社會的菁英，蹂躪許多生命的尊嚴，壓抑人民對國事的關懷，延緩社會的進步」。⁴⁵儘管李登輝承認政府有過錯，但究竟是哪些人在什麼樣的體制下犯錯，多所隱諱，這種以「模糊性」來終結所謂歷史悲情的作法，反映在處理二二八的立法上。二二八平反發軔之初，重點放在撫慰、補償與復甦社會記憶，究責問題在李登輝主政的90年代，較少獲得關注。

退職後的李登輝，回顧這段過程時，雖表示不滿意，但他自己的解釋

⁴¹ 林欣怡，〈臺灣社會「轉型正義」問題的探討：以二二八事件為例（1987-2008）〉（臺北市：國立臺北教育大學社會與區域發展學系碩士論文，2010年），頁79-82。

⁴² 中國國民黨中央政策會，《「二二八事件」處理（善後）問題公聽會紀實》（臺北市：中國國民黨中央政策會政策研究工作會，1994年），頁7。

⁴³ 吳乃德，〈國家對受害者的賠償／補償〉，收於臺灣民間真相與和解促進會，《記憶與遺忘的鬥爭：臺灣轉型正義階段報告（卷2）》，頁35。

⁴⁴ 本小節主要參考翁金珠之研究。參閱翁金珠，〈「二二八事件處理及補償條例」立法爭議與影響的研究〉，收入楊振隆總編輯，《二二八事件60週年國際學術研討會：人權與轉型正義學術論文集》，頁383-426。

⁴⁵ 邱斐顯主編，《二二八平反與轉型正義：二二八事件70週年紀念專輯》，頁123。

是，這是在 90 年代政治社會氣氛、政黨實力分布下所能做到的高度。⁴⁶

叁、白色恐怖平反的「蔣經國框架」

一、《動員戡亂時期國家安全法》第 9 條

1987 年蔣經國解除戒嚴，同步制定《動員戡亂時期國家安全法》（下稱《國安法》）作為交換。⁴⁷《國安法》第 9 條第 2 款就戒嚴時期經軍事審判機審判之非現役軍人刑事案件，規定「刑事裁判已確定者，不得向該管法院上訴或抗告。但有再審或非常上訴之原因者，得依法聲請再審或非常上訴」。原則禁止人民對戒嚴時期的軍事審判案件提起上訴。

此處所謂刑事裁判確定案件，主要是非軍人在戒嚴時期被控涉犯《懲治叛亂條例》、《戡亂時期檢肅匪諜條例》案件。國安法第 9 條剝奪《戒嚴法》第 10 條規定：「解嚴之翌日起依法上訴」的救濟管道。

《國安法》第 9 條的立法理由是非軍人受軍事審判者多已確定並執行完畢，如再上訴，實益有待斟酌，且事過境遷，證據難於重加調查。一旦軍法審判確定案件，均准許上訴，將造成社會極度不安，僅留下要件極為嚴苛的再審或非常上訴程序。

《國安法》第 9 條第 2 款後段有關再審或非常上訴的細部程序，規定在《動員戡亂時期國家安全法施行細則》第 45 條。⁴⁸被告聲請再審，依《刑事訴訟法》規定必須有新事實或新事證，然最可能有發現新事實、新證據的官方檔案，都掐在國防部或情治機關手裡，當事人要能獲准再審，難如

⁴⁶ 李登輝，〈二二八事件 60 週年的感想〉，轉引自羅宜芬，〈臺灣政治案件平反與轉型正義——以五十年代白色恐怖案件平反促進會為中心〉（臺北市：國立政治大學臺灣史研究所，2012 年），頁 50。

⁴⁷ 劉思達、鍾定瑤、黃昱翰採訪，鍾定瑤、黃昱翰整理，〈轉型正義為法律與政治的辯證：專訪黃丞儀〉，收入「臺灣公報」：<https://www.taiwangazette.org/news/2022/01/06/the-law-and-politics-of-taiwans-transitional-justice-an-interview-with-cheng-yi-huang>（2022/3/11 點閱）。

⁴⁸ 《動員戡亂時期國家安全法施行細則》第 45 條：「解嚴後，對本法第九條第二款之刑事確定裁判，聲請再審或非常上訴者，依刑事訴訟法規定處理。解嚴後，軍事檢察官發見本法第九條第二款之刑事確定裁判，有再審或非常上訴之原因者，應即呈請該管長官函請該管檢察官或最高檢察署檢察總長依刑事訴訟法規定處理。」〈行政院令 訂定「動員戡亂時期國家安全法施行細則」〉，《總統府公報》，第 4789 號（1987 年 7 月），頁 6。

登天。非常上訴掌握在檢察總長手上，非被告所能發動。軍事檢察官聲請再審一途，受制於階級及同儕壓力等現實困難，且國安法施行細則明文規定，軍檢提出再審或非常上訴，係以獲其軍事長官同意為前提，再函轉檢察官或檢察總長處理。若要期待軍檢提出再審或非常上訴，無異緣木求魚。

政治犯傅正以親身經歷，嚴詞批評《國安法》剝奪《戒嚴法》第 10 條保障政治犯罪最起碼的上訴權，⁴⁹ 這是 1934 年在中國制定的《戒嚴法》已有條款，承認戒嚴期間判決做不到審判獨立，在事實認定和法律適用上產生錯誤的可能性很高，而給予救濟機會，尚毋須抬出憲法說嘴。國安法被批評讓解嚴「越解越嚴」，不是沒有理由，不容普通法院回頭檢視軍事審判、質疑軍事審判。⁵⁰

解除戒嚴前夕，蔣經國利用《國安法》剝奪政治犯平反冤獄、恢復名譽的權利，被謝聰敏（1934-2019）稱為是「全世界最大的暴政」。⁵¹ 國民黨當局擔心衝擊太大、引起政治紛擾、社會翻騰，拒絕讓叛亂、匪諜案件有上訴管道，完全無視軍事審判存在違法、欠缺程序保障而遭誤判、錯判甚至亂判的情況。

1956 年監察院軍法案件調查小組內部報告指出軍審存在的刑訊問題，在給國民黨蔣介石總裁的簽呈（但不列入監察院正式調查報告內）指出：

據抽閱案卷情形，凡有保密及治安有關機關偵查檢舉之案件，在初次訊問時，幾無一非以酷刑脅迫、疲勞詐欺等不正方法取得供詞，或竟做成筆錄，強令簽署，於案件送保安司令部軍法處審理時，被告等均痛切陳述，當時刑求情形，繪聲繪影，令人觸目驚心……但會審之軍法官，則視若無睹，聽如不聞，對於被告陳述知是否真實，

⁴⁹ 傅正，〈憑甚麼「解嚴」比「戒嚴」還嚴？——一個政治犯的公開抗議〉，收入傅正著、薛化元主編，《朝向民主之路邁進：傅正文集新編》，第二冊，頁 304-305。該文完成於 1987 年 7 月 20 日。

⁵⁰ 王泰升，《台灣法律史概論》（臺北市：元照出版有限公司，2017 年修訂五版），頁 221。

⁵¹ 〈繼續併案審查立法院委員謝聰敏等 24 人擬具「長期戒嚴結束後人民權益保障條例草案」案及委員尤宏等 47 人擬具「專門職業及技術人員考試法」第 10 條、「公務人員任用法」第 28 條、「公務人員退休法」第 11 條、「公務人員撫卹法」第 10 條等 4 法條文修正草案案〉，《立法院公報》，第 83 卷第 49 期（1994 年 7 月 13 日），頁 34。

偵查機關之是否非法，從未加以追究，多憑初次之筆錄（即所謂原始供詞）為判罪科刑之依據。……當事人之自白，如非出於強暴脅迫利誘詐欺，或其他不正方法，且與事實相符者，方得採為證據，不能以其在偵查時，曾有自白，即不問事實真相如何，武斷為犯罪係屬事實，此種情形，為普通司法機關向所未有，依刑事訴訟法顯屬非法。夫三木之下，何求不得，人情固不惜犧牲其自由生命財產，以暫蘇目前身體無法忍受之痛苦者。⁵²

連監察院都承認有軍法審理大有問題，姑不論所謂合法但不正當問題，連照當時的法律都存「非法」問題，卻在解嚴後，無從上訴救濟。

二、司法院釋字第 272 號解釋

「萬年國會」通過的《國安法》第 9 條，後再為職司解釋憲法的大法官進一步鞏固所謂的「合憲性」。1991 年 1 月 18 日司法院公布釋字第 272 號解釋，以臺灣自 1949 年起的戒嚴與解嚴，因「相隔三十餘年之特殊情況」，「事證調查困難」，為「謀裁判之安定」，「維持社會秩序所必要」，認為《國安法》第 9 條並不違憲；但再有戒嚴的話，下不為例（即解釋文所謂「至戒嚴非屬於此次特殊情況者，無本解釋之適用」）。

釋字 272 號鞏固了戒嚴時期軍事審判在法形式上的正當性。若《國安法》不改，有罪判決無從撤銷的話，其意義如王泰升所指，政治案件當事人，只能在行政上認定「有罪」的裁判是「不當」的，而以行政處分措施予以「補償」。⁵³ 補償不一定要認錯，可以是出於同情與憐憫。黃丞儀痛陳大法官釋字第 272 號，「埋葬了臺灣追求轉型正義的契機」。⁵⁴

2019 年起在促進轉型正義委員會（簡稱促轉會）積極協調下，過去堅持評議祕密不願移轉大法官會議檔案的司法院，態度有所轉變，同意移轉

⁵² 「監委王文光等 7 人呈送監察院軍法案件調查小組報告書一份，對目前軍法工作提供改革意見，除已於軍事審判法草案規定有關者外，其餘多屬軍法行政問題，擬將原報告書抄送行政院從政主管同志核辦。是否有當？謹檢具該報告書乙份，簽請鑒核示遵」，〈44 年總裁批簽〉，《社團法人中國國民黨》，檔案管理局藏，檔號：C5060607701/0044/總裁批簽/001/0002/44-0055。

⁵³ 王泰升，《台灣法律史概論》，頁 222。

⁵⁴ 黃丞儀，〈戒嚴時期法律體制的未解難題與責任追究〉，收入臺灣民間真相與和解促進會，《臺灣轉型政正義階段報告》，卷三面對未竟之業，頁 55。

大法官解釋檔案，2020年11月檔案局公布釋字第272號檔案供外界申請調閱。藉《政治檔案條例》之力，終於能探究這號剝奪上萬名當事人訴訟權的解釋，究竟如何展開討論、形成共識。

大法官受理聲請案件的審理程序，分為主辦大法官的小組審查、全體大法官審查會、最後提到由司法院院長主持的大法官會議。1993年以前，要通過解釋需有大法官總額四分之三出席暨出席四分之三同意的高門檻。在此高門檻下，大法官解釋是高度共識下的產物，但少數的不同意見又不能不被納入考慮，加上解釋文跟理由書採「逐段表決」的審查方式，使主辦大法官的解釋文及解釋理由書，最後通過版本常是刪來改去，字句不夠連貫。⁵⁵

做出釋字272號解釋是1985年蔣經國提名的第五屆大法官，⁵⁶該屆大法官在提名作業時仍從法統著眼，顧及省區平衡，每省以不超過一人為原則，但臺、閩除外。⁵⁷司法院院長為林洋港，15位大法官為楊與齡、李鐘聲、楊建華、楊日然、馬漢寶、劉鐵錚、鄭健才、吳庚、史錫恩、陳瑞堂、張承韜、張特生、李志鵬、翁岳生、翟紹先。屬本省籍為楊日然、翁岳生、陳瑞堂。

釋字272號案是人民聲請案。胡學谷、李世傑、周金聲等在《國安法》公布後，1987年7月15日解嚴後隔月提起上訴。同年，最高法院共受理29件涉及《國安法》第9條與《戒嚴法》第10條的案件，⁵⁸均予駁回。由此可見人民在解嚴後，試圖透過普通司法手段平反的意志，尋求大法官解

⁵⁵ 翁岳生口述、李建良主筆，《憶往述懷：我的司法人生》（臺北市：遠流出版事業股份有限公司，2021年），頁284。

⁵⁶ 第五屆大法官遴選甄選小組，由副總統嚴家淦擔任主席，成員有副總統李登輝、司法院長黃少谷、總統府秘書長沈昌煥、中國國民黨中央委員會秘書長馬樹禮、國家安全會議秘書長汪道淵，負責審核標準及審查各方提名人選，向蔣經國提報候選人。〈卸任總統後：第五屆大法官遴選資料〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010901-00006-007。

⁵⁷ 〈卸任總統後：第五屆大法官遴選資料〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010901-00006-007。

⁵⁸ 「會臺字第2838、2854、2856、2864號胡學古等聲請解釋案參考資料」，〈釋字第272號〉，《司法院》，檔案管理局藏，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0002/006。

釋開啟上訴之門。⁵⁹

1987年9月1日司法院收案，馬漢寶、楊建華、楊與齡大法官最初的審查報告，認為非現役軍人刑事案件已確定者，不得向該管法院上訴或抗告，係基於「國家經長期戒嚴後解嚴之特殊情況，為慎謀裁判之安定而設」，《國安法》規定合憲；但稱「於人民權利保護固未盡周詳」，⁶⁰不過因有聲請再審或非常上訴管道，故無抵觸憲法所保障的訴訟權。

「於人民權利保護固未盡周詳」這句過於顯露大法官價值選擇的語句，在審查討論過程中也被拿掉。據此，大法官確實認為國安法的規定影響了人權保障，但在此案，人權必須讓位給其他規範價值。

本號解釋從結果來看，並無協同或不同意見書，但從速紀錄可知，有二、三位大法官常不同意本號解釋的多數意見。⁶¹最主要的反對者是楊日然；但也有二、三位大法官站在執政黨立場，正面肯定戒嚴體制所維持的「社會穩定」。

雖然有幾位大法官，試圖在討論過程中，放寬救濟管道。例如翁岳生提及針對解嚴前短時期內所做成之判決，難認是為謀裁判之安定性不許上訴，離解嚴不久的案件，並無必要剝奪上訴權利，希望在國家之最大利益、法之安定性，兼顧個案妥當性。⁶²

吳庚則向同僚說明軍事審判本質。外界對軍事審判不放心，原因不在軍法官的素質，而是制度問題。軍事審判並無審判獨立可言，總司令依法又有發回覆審一次之權，判決書有一般公文書，層層送閱、上級人員亦可

⁵⁹ 本號解釋從審查會到大會通過約歷時二年餘（1988.12.30-1991.1.18）。

⁶⁰ 1991年1月2日馬漢寶修改審查報告解釋文，將「於人民權利之保護未盡周詳」等語刪除，並在「慎謀裁判之安定而設」後，加上「亦為維持社會秩序所必要」等字。「審查報告第3408號會臺字第2838、2854、2856、2864號胡學古等人為《動員戡亂時期國家安全法》第9條第2款前段及最高法院就刑事訴訟法第1條第3項所為之反面解釋有抵觸《憲法》第16、22、23條之疑義聲請解釋一案」，〈釋字第272號〉，《司法院》，檔案管理局藏，檔號：A50000000F/0076/13-0-2/1/0001/011。

⁶¹ 林建志，〈大敵當前：叛亂犯再上訴破壞社會秩序？——釋字第二七二號解釋檔案〉，收入葉虹靈總編輯，《奉命釋法：大法官與轉型正義》（臺北市：促進轉型正義委員會，2021年），頁139。

⁶² 「司法院大法官會議第1772次審查會速記錄」，〈釋字第272號〉，《司法院》，檔案管理局藏，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/003。

刪改，此係軍事審判制度本身，而非軍法官的素質問題。⁶³ 吳庚並強調平民受軍事審判是例外中的例外，如有機會仍應回歸司法審判；縱使軍事審判是五級五審，也無法取代司法審判。⁶⁴

上述異見，有些是枝節上的問題，但整體而言仍是認同馬漢寶等三位主辦大法官的見解，可用《憲法》第 23 條，為維持社會秩序對訴訟權加以限制。然而明示《國安法》第 9 條違憲、不斷試圖提出協議方案、折衷方案者，⁶⁵ 誠為楊日然大法官。⁶⁶ 楊日然最初站在《國安法》第 9 條違憲之立場，雖一再妥協於多數意見，但從速紀錄來看，已是本號解釋案最鮮明的「反對派」。

楊日然從法律與事實層面指出：在法律層面，認為《國安法》第 9 條若要對戒嚴法第 10 條的上訴權加以限制，只能夠對發生在《國安法》公布後的案件，《國安法》公布前，人民已依《戒嚴法》獲得的上訴權利，能否由事後立法加以「橫奪」，值得三思。他並以美國聯邦最高法院見解為例，對於人民依法取得之權利，若要加以限制剝奪，「唯有基於公益才能這樣做」。事實層面，楊日然對於同僚指出案件繁多，予以上訴，恐造成社會、政治不安定，這些固然需要考慮，但本案關乎人民身體自由之保障，與一般財產權案件性質不同，應格外慎重，不能僅以法院能否負擔，或是判決的安定性等理由，而排除憲法保障的權利。⁶⁷ 楊日然認為直接宣告《國

⁶³ 「司法院大法官會議第 1772 次審查會速記錄」，〈釋字第 272 號〉，《司法院》，檔案管理局藏，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/003。

⁶⁴ 「司法院大法官會議第 1771 次審查會速記錄」，〈釋字第 272 號〉，《司法院》，檔案管理局藏，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/002。

⁶⁵ 楊日然曾經提出三個處理方案，都是設法開啟有限的上訴之門：（一）回歸《戒嚴法》第 10 條規定，准予上訴。（二）視刑事訴訟調查證據有無困難，酌定適當回溯期間，准予依《戒嚴法》第 10 條提起上訴；（三）已確定案件，執行中或尚未執行者，應依《戒嚴法》准予上訴。「審查報告第 3408 號胡學古等聲請解釋案大法官參考意見」，〈釋字第 272 號〉，《司法院》，檔案管理局藏，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0002/002。

⁶⁶ 楊日然（1933-1994），雲林人。國立臺灣大學法律學系畢業，日本東京大學法學政治學研究科基礎法學博士，1972 年審定教授資格。司法官考試、考試院律師考試及格。楊曾任臺大教授、臺大圖書館館長、法律學系所主任、省府委員，以及第四、五屆大法官。〈卸任總統後：第五屆大法官遴選資料〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010901-00006-009。

⁶⁷ 「司法院大法官會議第 1771 次審查會速記錄」，〈釋字第 272 號〉，《司法院》，檔案管理局藏，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/002。

安法》第 9 條第 2 款違憲，方能貫徹非現役軍人不受軍事審判的憲法保障，維持憲法秩序的統一性、體系性。

楊日然同時主張必須有具體資料，方能判斷究竟《國安法》對人民依《戒嚴法》第 10 條上訴實際影響如何，法院是否真不堪負荷？社會、政治之安定會發生什麼影響？他說：「這些事實因素是本件解釋判斷國安法第九條第二款前段規定有無違憲時，應予考量的因素」。⁶⁸ 楊日然建議向國防部要求提供戒嚴時期的案件審判統計，應充分考量事實因素後，再作判斷，而非想當然爾。⁶⁹

從檔案紀錄可知，釋字 272 號解釋文最後一段文字「至戒嚴非屬於此次特殊情況者，無本解釋之適用，合併指明」，是楊日然堅持加入，以便限縮本號解釋的適用範圍，⁷⁰ 以免再開惡例。

楊日然曾對同僚表示，最後院長林洋港主持的大會，通過的版本如無此段文字，希望大家容許他保留撰寫不同意見書的權利。楊日然之所以提出此項要求，應是瞭解本案具有高度政治性。憲法解釋如出現不同意見書，可能暴露大法官內部矛盾與齟齬，可能影響違憲審查機關的權威，尤其是政治性爭議較高的案件，更是如此，⁷¹ 不願見到不同意見書「傷害」解釋文的權威。

此段「下不為例」的文字，在 1991 年 1 月 18 日林洋港主持的大會上，李鐘聲、陳瑞堂復提出刪除建議。楊日然強調能夠承認《國安法》第 9 條合憲基礎，在於時間長達三十餘年的特殊情況，若刪除此段文字，將引起外界質疑大法官對兩個衝突的法律為何皆認為合憲的理由究竟為何。馬漢寶也指出：若非經此長達三十餘年之戒嚴，即無本解釋的「重點」或「立場」之適用，《國安法》的合憲理由在於特殊情況，以後當不再發生，照顧到日後的人權保障問題。⁷² 學者黃丞儀反問，如此解釋是否反過來鼓勵獨裁

⁶⁸ 「司法院大法官會議第 1772 次審查會速記錄」，〈釋字第 272 號〉，《司法院》，檔案管理局藏，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/003。

⁶⁹ 林建志，〈大敵當前：叛亂犯再上訴破壞社會秩序？〉，頁 125。

⁷⁰ 林建志，〈大敵當前：叛亂犯再上訴破壞社會秩序？〉，頁 140、142。

⁷¹ 翁岳生口述、李建良主筆，《憶往述懷：我的司法人生》，頁 358。

⁷² 「大法官會議第 920 次會議速記錄」，〈釋字第 272 號〉，《司法院》，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/016。

者，要戒嚴就來個四十年，不要只獨裁二年？⁷³

大法官們或許有感於這不是單純法律解釋，馬漢寶在審查會指出本案牽涉人民身體自由與權利、國家處境、社會情況、裁判安定等，是很難下明確結論的案件。⁷⁴此案政治性格強，為表現出大法官們的共識，不使外界藉不同意見書提出質疑，強化本號解釋權威性起見，⁷⁵也許是楊日然「下不為例」的文字段落能夠被放入解釋文的原因。

在本案討論過程中，我們也發現大法官如李志鵬、李鐘聲、史錫恩等肯定戒嚴體制所維持的社會穩定大於人權保障。⁷⁶

李志鵬⁷⁷認為戒嚴時期非軍人案件難以計算，如均能上訴或抗告程序推翻，社會秩序難以維持，且戒嚴時期軍事審判合法性不容懷疑。⁷⁸李志鵬認為《戒嚴法》第10條所稱可上訴者，專指「未確定判決」，否則無異於完全否定戒嚴時期判決之既判力，社會秩序必將大亂。⁷⁹李志鵬認為戒嚴時期軍事審判無須重新檢視，鞏固黨國體制下的社會穩定，遠高於個案正義的回復。

李鐘聲⁸⁰指出為何我們不透過此次解釋，澄清外界對戒嚴的各式批評，

⁷³ 黃丞儀，〈戒嚴時期法律體制的未解難題與責任追究〉，頁55。

⁷⁴ 「司法院大法官會議第1598次審查會速記記錄」，〈釋字第272號〉，《司法院》，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0002/020。

⁷⁵ 林建志，〈大敵當前：叛亂犯再上訴破壞社會秩序？〉，頁140。

⁷⁶ 林建志，〈大敵當前：叛亂犯再上訴破壞社會秩序？〉，頁141。

⁷⁷ 李志鵬（1932-2004），貴州修文人，軍人出身。1956年考取臺灣省立法商學院，1959年司法官檢定、律師考試及格，1965年赴美攻讀海商法，三年後獲南卡法律學院法學博士。1972年當選臺北市增額立委，並曾於基隆、臺北執業律師。李獲提名為第五屆大法官時，已連任12年增額立委，適用曾任立法委員9年以上的資格條款。總統府幕僚作業時，稱「此款久未引用，如予提名，當可一新耳目」。〈卸任總統後：第五屆大法官遴選資料〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010901-00006-009；〈卸任總統後：第五屆大法官遴選資料〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010901-00006-010；〈卸任總統後：第五屆大法官遴選資料〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010901-00006-010；黃秀政總纂，陳翠蓮撰稿，《續修臺北市志卷九 人物志 政治與經濟篇》（臺北市：臺北市文獻委員會，2014年），頁14-15。

⁷⁸ 「司法院大法官會議第1771次審查會速記記錄」，〈釋字第272號〉，《司法院》，檔案管理局藏，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/002。

⁷⁹ 林建志，〈大敵當前：叛亂犯再上訴破壞社會秩序？〉，頁124。

⁸⁰ 李鐘聲（1922-?），河南光山人。國立安徽大學法律系畢業、政治大學法官訓練班畢業，1948年考試院司法官銓定資格考試及格。曾任地方法院檢察官、首席

強調政府並沒有完全依照《戒嚴法》實施戒嚴：

大法官既認為是合憲，為何不為政府說明立場？否則，既曰合憲，又罵人不帶髒字眼，實有愧於「國恩」，政府之作為值得肯定。本席希望在文字上給予正面肯定。勿再揭其短，甚至矮化。⁸¹

提到人權之保障，在名單所列皆係叛亂犯，縱是否包含在解釋適用範圍，有不同之意見。在學理上而言，叛亂、內患是足以危害國家、人民生命財產安全之重罪，個人人權保護是否重於國家全民安定，值得深慮。⁸²

史錫恩⁸³指出：

本席認為不能否定軍事審判，過去四十年來臺灣的安定、繁榮，有其很大的貢獻。回憶在民國三十八年時，中共高唱血洗臺灣，造成人心惶惶，朝不保夕，多數人逃往外國，宣佈戒嚴後才使此地安定而日漸繁榮。因此如果以現在的眼光認為戒嚴一無是處，那是不公平的。所以本席認為已經確定的案件不要再去翻動它，以免增加司法裁判上的困擾，甚而影響裁判之安定性，站在社會利益的立場來考量，本席贊成小組之原案，同時也要顧及保障人權的立場，如二者很難以取得平衡時，若在社會動亂時期，社會之安定應比人權保障更為重要，目前表面上雖然社會安定，但仍是敵當前。⁸⁴

檢察官、院長，高等法院檢察官、推事、庭長，公務員懲戒委員會委員，第四、五屆大法官。〈卸任總統後：第五屆大法官遴選資料〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010901-00006-009。

⁸¹ 「司法院大法官會議第1804次審查會速記錄」，〈釋字第272號〉，《司法院》，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/013。

⁸² 「司法院大法官會議第1800次審查會速記錄」，〈釋字第272號〉，《司法院》，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/009。

⁸³ 史錫恩（1923-2021），山東定陶人。國立中央大學法律系畢業，1948年司法官考試及格。曾任臺北、屏東地院檢察官、福建高分院廈門分院及臺灣高等法院推事、臺高院臺南分院庭長、臺高院庭長、彰化及高雄地院首席檢察官、桃園地方法院院長等。〈卸任總統後：第五屆大法官遴選資料〉，《嚴家淦總統文物》，國史館藏，典藏號：006-010901-00006-009。

⁸⁴ 「司法院大法官會議第1800次審查會速記錄」，〈釋字第272號〉，《司法院》，檔號：A500000000F/0076/13-0-2/1/0003/009。

從檔案所揭露的討論過程來看，學者林建志指出，多數大法官在利益權衡與取捨，選擇了抽象、空泛的國家安全與公共利益，默認對憲法所保障的訴訟權損害。⁸⁵ 本號解釋非無大法官提出違憲見解，楊日然起初便持違憲見解，但多數意見包括楊大法官在內，顯然都同意或妥協於戒嚴時間實在太久、裁判的安定性、法院的訴訟負擔，而非以人權保障為核心的現代意義下的憲法，檢驗立法者是否有侵犯人權、違反法治價值的情況。⁸⁶ 然不做個案實質審理的大法官，如果知悉軍事審判的運作實況，是否會反思他們所維護的，其實是「不法的安定性」？⁸⁷

肆、白色恐怖的平反

相較於走在前頭的二二八平反，因國民黨軍當街開槍掃射、未經審判槍決棄市、祕密逮捕失蹤等法外鎮壓行動，公然鎮壓的血腥暴力作為，平反時較容易受到世人關心。然而高度體制化運作的白色恐怖，加上涉及五〇年代的左翼因素、政治犯紅、白帽的統獨立場差異，增添了平反難度。平反過程中，靠的是政治犯出身的立委謝聰敏積極運作、串連。

謝聰敏率先提出「戒嚴時期人民受損權利回復條例草案」，法務部於是召開會議，研擬條文，參酌司法院釋字第 283 號解釋之精神，對有將來回復可能之公職或資格，應予救濟。⁸⁸ 同屬民進黨籍立委戴振耀提到謝聰敏的提案動機：

謝委員聰敏原本乃一介書生，只不過某些看法與執政黨不同，他其實是和施啟揚為同學，一個是執政黨的高級官員，一個則必須坐牢，

⁸⁵ 林建志，〈大敵當前：叛亂犯再上訴破壞社會秩序？〉，頁 142。

⁸⁶ 黃丞儀，〈戒嚴時期法律體制的未解難題與責任追究〉，頁 55。

⁸⁷ 黃丞儀認為法安定性所要維持的應該是《中華民國憲法》內建的民主原則、共和國原則、罪刑法定主義、基本人權等基本價值，而非欠缺基本法治要求的戒嚴時期法律。黃丞儀，〈戒嚴時期法律體制的未解難題與責任追究〉，頁 66。

⁸⁸ 〈戒嚴時期 人民受損權利 法部將立法救濟〉，《聯合報》，臺北，1994 年 6 月 25 日，版 6。根據釋字 283 號：「總統依憲法第四十條及赦免法第三條後段規定所為罪刑宣告無效之特赦，對於已執行之刑，不生溯及既往之效力。其經宣告褫奪公權者，自赦免令生效之日起，回復其公權。至因有罪判決確定而喪失之公職，有向將來回復之可能者，得由當事人聲請主管機關，依有關法律處理之」。

同樣是臺大的同學，都因思想不同而有不一樣的命運。相他這樣的人服完刑回來，不但失去工作，還得忍受社會上許多異樣的眼光，那種內心的委屈和痛苦，不是非當事人所能體會的。我相信謝委員因為過去的遭遇，知道許多前輩及一些疼惜鄉土而有類似命運的人，其境遇便是如此，因此他提出這些法案，要求恢復工作權、生存權。⁸⁹

黃文雄稱謝聰敏是一位「創造性的受難」老兵，「敢為了正義而夢想別人不敢夢想的將來，說別人不敢說的話，做別人不敢做的事」、「即使因此而受難，仍然，甚至更加發揮原來的『創造性』，為社會國家添增正義，走向更光明的前途」。⁹⁰對白色恐怖的平反運動而言，謝聰敏的創造性貢獻，表露無遺。

一、有限復權的《權利回復條例》

1993年全面改選後的第二屆立法院開議，1993年3月30日謝聰敏等24位立委連署，提出《長期戒嚴結束後人民權益保障條例》，針對戒嚴時期相關法令剝奪政治犯的生存權與工作權加以回復。尤其在1991年終止動員戡亂、廢除《懲治叛亂條例》，1992年修正《刑法》一百條後，這些比解嚴更重要的政治改革，確立了自由民主憲政的基本價值，解除這些法律桎梏後，也來到了重新認識與評價白色恐怖的時刻。

謝聰敏瞭解到戒嚴時期人民損失之權利，應以上訴尋求恢復，但人數眾多、曠日廢時，但在《國安法》第9條的限制下，要透過訴訟使國民黨當局面對過去的刑事不法幾乎是不可能的情況下，謝聰敏希望藉由本條例儘速開啟法律救濟途徑，就過去內亂、外患罪確定裁判的附帶效果加以補救，但不及於賠償或補償問題。

（一）資格回復

謝聰敏最初的提案，主要著眼於因內亂、外患罪而遭褫奪工作權能夠

⁸⁹ 〈併案審查謝委員聰敏等擬具「長期戒嚴結束後人民權益保障條例草案」及尤委員宏等擬具「專門職業及技術人員考試法」等4法條文修正草案案〉，《立法院公報》，第83卷第31期（1994年5月11日），頁145。

⁹⁰ 黃文雄，〈謝聰敏，一位「創造性受難的老兵」〉，收入「臺灣與海洋亞洲」：<https://reurl.cc/RbdQnZ>（2021/9/9 點閱）。

透過立法復原。戒嚴時期涉及公教、專門職業人員或農漁會法等法令，就被起訴、被判內亂、外患罪者，多訂有停職、免職或禁止從事特定工作、不得登記為候選人、撤銷資格證書，或剝奪退休撫卹金受領、喪失保險等權利。⁹¹

雖然實際上能受惠於本條例，僅限於原具有公教人員資格恢復、退休撫卹金請領權利，以及專門職業資格等有向將來回復可能者，才有回復機會。這在受難者中人數雖有限，仍有實質意義。

（二）有限的冤獄賠償

一讀會審查時，謝聰敏將冤獄賠償的概念先拿到白色恐怖來使用。草案主張人民在長期戒嚴期間受軍事審判經上訴宣判無罪者，得依《冤獄賠償法》請求賠償。⁹²為求條文能夠獲得執政黨支持，將範圍縮小至內亂、外患罪。謝聰敏瞭解到該條規定能適用的案件極為有限，過去的有罪判決無法推翻，只能夠適用於原本在戒嚴時期獲無罪判決的案件，就案件確定前，曾受羈押或刑之執行者，得聲請所屬地方法院比照《冤獄賠償法》，請求國家賠償。

這扇冤獄賠償之窗雖然開得很小，卻為後來在民主化後的大法官，在社會價值逐漸改變下，以打「順風球」的姿態，將窄門開得更大一些。1999年2月12日司法院釋字第477號解釋，大法官以相當明確的造法姿態，指出《權利回復條例》第6條的重大瑕疵，僅以「受無罪之判決確定前曾受羈押或刑之執行者」為限，未能包括(1)不起訴處分確定前或後未依法釋放；(2)經治安機關逮捕以罪嫌不足逕行釋放前；(3)無罪判決確定後未依法釋放；(4)有罪判決或感化教育、感訓處分執行完畢後，未經依法釋放等類型，漏未規定，屬立法時重大瑕疵，國家賠償應擴及上述類型。大法官透過司法造法，解決法律上的不平等，擴大《權利回復條例》的適用範圍，將許多沒有經過判決而被關的案件納入，也是大法官首度承認國

⁹¹ 如醫師、醫事人員、中醫師、藥師、助產士、律師、會計師、技師、引水人、土地登記專業代理人、建築師。

⁹² 〈併案審查謝委員聰敏等擬具「長期戒嚴結束後人民權益保障條例草案」及尤委員宏等擬具「專門職業及技術人員考試法」等4法條文修正草案案〉，《立法院公報》，第83卷第31期（1994年5月11日），頁134。

家在過去曾有不符合當時法律規定，存在「過去非法」的情況。⁹³

（三）僅具象徵意義的沒收財產發還

法案審查時，民進黨立委李慶雄注意到政治案件「罪及妻孥」、無關犯罪所得的沒收財產問題，⁹⁴ 要求增列發還政治犯（觸犯內亂、外患罪）得請求發還被沒收財產。⁹⁵ 本條文在經朝野協商修正後，加上「於受無罪判決確定後」的前提。⁹⁶ 沒收財產係依《懲治叛亂條例》第 8 條而來，是死刑、無期徒刑、有期徒刑主刑以外的從刑，在《國安法》第 9 條未修正前，戒嚴時期的有罪判決上訴無門，《權利回復條例》的發還沒收財產規定遭國安法凍結，根本動不了也用不上。

（四）政治犯視野下的條文

謝聰敏根據個人的經驗與見聞，提出 2 條行政部門不會意識到的問題。第一，謝聰敏留意到自白書常作為「黑名單」（按：非指一般通稱禁止人民回國的海外黑名單之意，而指作為另案犯罪證據），其領銜的草案條文明訂，非經重新調查，自白不得作為證據資料。⁹⁷ 謝聰敏提出此條文時，不少立委難以理解對法條所指涉的事實樣態究竟為何。謝聰敏是基於當年遭刑求所做的自白，恐對他人產生不利影響，將不法取供作為追訴依據。⁹⁸

謝聰敏尚就戒嚴時期行政機關或軍方以詐欺或脅迫手段強買之民產，賦予表意人能在 1 年內撤銷過去的意思表示，使被侵奪財產有返還的可能。

⁹³ 王泰升，〈論台灣的轉型正義：過去、現在與未來之間的對話〉，《台灣法學雜誌》，第 315 期（2017 年 3 月），頁 5。

⁹⁴ 〈（一）併案審查委員李慶雄等、委員葉菊蘭等、委員施明德等分別擬具「司法院組織法部分條文修正草案」案，（二）繼續併案審查委員謝聰敏等擬具「長期戒嚴結束後人民權益保障條例草案」案及委員尤宏等擬具「專門職業及技術人員考試法」第 10 條等 4 法條文修正草案案〉，《立法院公報》，第 83 卷第 48 期（1994 年 7 月 9 日），頁 337、340。

⁹⁵ 〈政治犯被沒收的財產得請求發還 立院初審通過「戒嚴時期人民受損權利回復條例」〉，《聯合報》，1994 年 6 月 29 日，版 1。

⁹⁶ 〈修正「公務人員撫卹法」第 10 條條文——完成三讀〉，《立法院公報》，第 84 卷第 6 期（1994 年 1 月 21 日），頁 317。

⁹⁷ 〈繼續對行政院院長、主計長、財政部部長、交通部部長及國防部部長報告中華民國 83 年度施政計畫及總預算案等編製經過並答復質詢〉，《立法院公報》，第 82 卷第 17 期（1993 年 4 月 3 日），頁 79-88。

⁹⁸ 《權利回復條例》第 5 條：「戒嚴時期人民因犯內亂、外患罪而受有罪判決，有關被告之自白必須非出於強暴、脅迫、利誘、詐欺、違法羈押或其他不正之方法，且非經更新調查不得作為另案犯罪之唯一證據，或不利第三者之資料。」

儘管舉證相當困難，謝聰敏認為若當事人保有證據，希予提出訴訟的機會。此牽涉過去不動產買賣意思表示合致之撤銷，涉及交易安全等民事法律關係之維持，以及受詐欺者在舉證上相當困難，終未能獲朝野立委支持。但謝聰敏在白色恐怖的親身經歷，使他能夠關注以形式合法、契約自由所包裝的壓迫事實。

1995年1月17日，立法院三讀通過《權利回復條例》，謝聰敏高呼這才是真正宣告「解除戒嚴」。⁹⁹在無從推翻有罪判決下，謝聰敏只能試圖回復少部分政治犯的工作與生存權，以及受無罪之判決確定前曾受羈押的冤獄賠償。在《國安法》第9條的框架下，難以藉此法案開啟大規模的平反工作，只能做多少算多少。

《權利回復條例》通過時，民進黨是國會少數，立院席次僅三成出頭（31.3%），該法案能夠通過，謝聰敏歸功於黨團總召彭百顯與國民黨團書記長廖福本進行朝野協商，透過議案交換，¹⁰⁰使國民黨不對本案多加刁難。《權利回復條例》稱不上平反，只是賠償所謂「白白被關」、非法被「多關」的當事人。《權利回復條例》的冤獄國賠、沒收財產歸還必須以取得無罪判決為前提，但當事人根本難以開啟無罪判決的訴訟之門，等於是被拒於賠償門外。

1963年因臺獨案件以《懲治叛亂條例》判處無期徒刑的陳三興，在1995年4月27日依《權利回復條例》補發高考觀護人、書記官考試及格證書，¹⁰¹是首位適用本條例的受難者。1996年起因政治案件遭停職的警察¹⁰²、教員¹⁰³，陸續有見爭取回復教職¹⁰⁴，或申請補發退休金、資遣

⁹⁹ 〈立法院趕成績 戒嚴時期人民受損權利回復條例三讀通過對曾犯內亂外患罪者的自由權、財產權、訴訟權、生存權及工作權決予回復並賦予法救濟權利〉，《中國時報》，臺北，1995年1月18日，版2。

¹⁰⁰ 張炎憲、陳美蓉、尤美琪採訪記錄，《台灣自救宣言：謝聰敏先生訪談錄》，頁542-543。

¹⁰¹ 〈首件依據戒嚴時期人民受損權利回復條例案例陳三興獲補發高普考證書〉，《中國時報》，臺北，1995年4月28日，版6。

¹⁰² 〈白色恐怖受害人平反 停職警察退休金有譜〉，《中國時報》，臺北，1996年6月14日，版6。

¹⁰³ 如宜蘭前中華國中教師張岳。〈課堂一句話 沈冤二十載 張岳平反冤情〉，《中國時報》，臺北，1996年7月10日，版17。

¹⁰⁴ 如臺東卑南國中教師史庭輝。〈政治受難者史庭輝 將回復教職〉，《中國時報》，

費。¹⁰⁵ 案件偵辦過程獲不起訴而遭到非法羈押者，提出冤獄賠償申請，¹⁰⁶ 或因叛亂罪被羈押年餘，判決無罪確定，羈押一日折算國賠 5,000 元的聲請案。¹⁰⁷ 至於因言賈禍的案件，保安司令部軍法處裁定交付感訓者，因非屬無罪判決，則遭法院駁回求償聲請。¹⁰⁸

《權利回復條例》通過後，政府缺乏宣導、主動告知，不具新聞性，知道本條例者不多。《權利回復條例》施行二年多（1995 年 1 月 -1997 年 9 月），共 152 件 167 人聲請國家賠償，僅 19 件 20 人獲准，准許率僅 1 成多。駁回案件均因曾遭起訴或判決有罪確定，不符合未經起訴或判決確定的賠償要件。¹⁰⁹

二、平反靠自己？！政治受難者的平反路線歧異與自救行動

1987 年 8 月 30 日魏廷朝、柯旗化、許曹德、蔡有全等 142 名坐過黑牢的政治犯，成立臺灣政治受難者聯誼總會（簡稱聯誼總會）。在成立大會上，主席蔡有全是當天會議的主持人，組織討論章程時，許曹德提議將「臺灣應該獨立」寫入章程。9 月高檢署決定以涉犯《國安法》、《懲治叛亂條例》逮捕蔡有全、許曹德。¹¹⁰ 頓時社會對解嚴由期待轉為懷疑，意

臺北，1996 年 8 月 18 日，版 4。

¹⁰⁵ 〈白色恐怖入獄最獲得平反鍾阿道依法獲補發資遣費〉，《中國時報》，臺北，1997 年 7 月 24 日，版 16。

¹⁰⁶ 〈苦等半世紀 少壯變白頭 老翁申請冤賠路坎坷〉，《中國時報》，臺北，1996 年 9 月 29 日，版 6。

¹⁰⁷ 〈冤獄 442 天 獲國賠 221 萬：43 年前 李厚重被控叛亂後判無罪 依法申請賠償獲准〉，《中國時報》，臺北，1997 年 11 月 18 日，版 14。

¹⁰⁸ 〈趙楷獲國賠 白色恐怖受害人 紛探詢如何聲請〉，《聯合報》，臺北，1997 年 8 月 4 日，版 3。

¹⁰⁹ 〈權利受損聲請國賠 核准率僅一成多〉，《聯合報》，臺北，1997 年 10 月 25 日，版 6。

¹¹⁰ 1987 年許曹德、蔡有全以關懷中心的對象為基礎，聯繫遭以叛亂、匪諜罪受刑的 140 餘人，8 月 30 日在臺北市國賓飯店臺灣政治受難者聯誼總會成立大會上，蔡有全被推為會議主席，討論章程時，許曹德提議將「臺灣之前途應由臺灣全體人民共同決定」章程草案修改為「臺灣應該獨立」，並獲通過。會後所發表之聲明提到「臺灣政治受難者……聯合四十年來，老中青三代的苦難志友，挺身而出再出發……以期展開臺灣新民族自立自救運動，而達到建立一個新而獨立的國家……」聯誼總會將臺獨視作臺灣未來的出路。9 月 5 日高檢署展開偵查，提起公訴。

識到解嚴並不代表就自由了。¹¹¹ 聯誼總會雖是最早提出白恐平反訴求的團體，訂有平反計畫、要求安頓死者、復權、賠償、道歉和懲凶等訴求，¹¹² 但該會成立之初，因蔡、許二人因臺灣獨立主張遭到羈押、判刑，社會關注、聲援聚焦於「人人有主張臺灣獨立的自由」及臺獨的國家認同問題上。¹¹³ 在野以民進黨為首的反對力量，抗爭重點放在透過社會動員，拆解與「法統」有所關連的白色恐怖相關法令。¹¹⁴ 至爭取立法平反、賠償，得等到法律價值轉變、二二八補償模式建立後，方獲足夠的立足空間。

1993年5月28日受難者曾梅蘭苦尋已久，終於在臺北市六張犁公墓覓得二哥徐慶蘭的墓塋，向世人揭開二百多個當年遭槍決者的亂葬崗。這個巨大而驚人的「發現」，成為劫後餘生的受難者控訴國民黨政府屠殺，召喚人們歷史記憶的舞臺現場。¹¹⁵ 六張犁亂葬崗事件的意義，特別是五〇

最高法院判決蔡有全被判處有期徒刑11年，許曹德7年。最高法院以《動員戡亂時期國家安全法》第2條：「人民集會、結社不得主張分裂國土」，認為臺獨主張係分裂國土，並在判決理由論述臺獨主張為何是分裂國土：「臺灣無論在地緣、血緣、歷史文化、生活習慣及民情風俗上，均為中華民國之一部分，不可分割。被告蔡有全參與籌設以曾經因叛亂、匪諜等罪而受刑之人為會員之『臺灣政治受難者聯誼總會』，被告許曹德為會員，建議將『臺灣應該獨立』列入章程，作為宗旨及致力之斥中華民國在臺灣行使主權，割據臺灣，分裂國土，破壞領土之完整，其為陰謀叛亂之行為，彰彰明甚，被告等所為，顯已踰越言論自由之範圍，而與單純政治意見之表示截然不同。」並以該等拒絕使用中華民國年號，作為排斥中華民國在臺行使主權的證據之一。1988年許、蔡二人最後以《懲治叛亂條例》二條三及刑法一百條陰謀叛亂罪論處。本案是解嚴後，言論自由並未獲得保障的例證，展現國民黨當局嚴厲取締臺獨的態度。又，2000年11月17日聯誼總會以「臺灣戒嚴時期政治受難者關懷協會」為名辦理社團法人登記。臺灣高等法院(77)年度訴更(一)字第0001號刑事判決。

¹¹¹ 劉思達、鍾定瑤、黃昱翰採訪，鍾定瑤、黃昱翰整理，「轉型正義為法律與政治的辯證：專訪黃丞儀」，收入「臺灣公報」：<https://www.taiwangazette.org/news/2022/01/06/the-law-and-politics-of-taiwans-transitional-justice-an-interview-with-cheng-yi-huang> (2022/3/11 點閱)。

¹¹² 謝聰敏，〈白色恐怖補償兩法案立法過程之探討〉，頁187。

¹¹³ 邱萬興，《台灣關鍵年代：民進黨的誕生1986-1987》，頁303-319。

¹¹⁴ 若林正丈著，洪郁如、陳培豐等譯，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》，頁243-246。

¹¹⁵ 陳英泰，《回憶3：開啟白色恐怖平反之門》(臺北市：吳三連臺灣史料基金會，2017年)，頁6；葉怡君，〈白堊記憶：一群五〇年代「老同學」戰鬥的故事〉，收入胡淑雯、童偉格主編，《靈魂與灰燼：臺灣白色恐怖散文選》，卷二地下燃

年代的政治受難者，開始出現認為應向國民黨政府要求平反的聲音。照陳英泰的說法，「這是以前大家想都不敢想，提也不敢提的事」。¹¹⁶

1988年成立的臺灣地區政治受難人互助會（簡稱互助會），是早期受難者及其家庭主要參與的民間團體之一。在互助會積極運作下，六張犁亂葬崗進入到公眾視野，¹¹⁷無黨籍立委林正杰在立院召開記者會，6月14日成立五〇年代白色恐怖處理委員會（召集人林書揚，副召集人林正杰、盧兆麟），6月15日林正杰與互助會成員前往監察院陳請，接著在新竹、臺北、臺中、高雄等地辦說明會，7月6日林正杰與86位連署提案要求行政院成立專案小組處理這段歷史。互助會在六張犁公墓舉辦追悼會、普渡法會，1994年4月20日本NHK採訪在六張犁公墓舉辦的春季追悼大會，¹¹⁸提升了白色恐怖的社會能見度，謝聰敏也在立法院呼應此事。¹¹⁹

六張犁亂葬崗進入公眾視野後，使得互助會不得不注意內部會員希望尋求政府平反的心聲。林書揚為首的互助會，提出以冤假錯案為賠償對象，這也某種程度意味著某些「真案」不該申請平反、補償，以免有虧初志。然而這樣的主張模糊或忽略了國民黨政府以非人道、非法手段傷害基本人權的事實。

互助會的聲音，主要透過林正杰在立法院發聲。他們主張與中共省工委組織有實際政治、組織關係者，是1920年代以來國共鬥爭的一部分，他們基於政見、理想與信念不同，是國共內戰在臺灣的延長，是政權之爭的犧牲者，故平反應只是針對冤假錯案者。典型的說法，誠如林正杰所言：「此類政治犯，為其政治信念而死，雖死得慘烈，他人無權為其『平反』，辱其初志」。¹²⁰

燒（臺北市：春山出版；新北市：國家人權博物館，2021年），頁379。

¹¹⁶ 陳英泰，《回憶3：開啟白色恐怖平反之門》，頁15。

¹¹⁷ 陳英泰指出政治受難者的家屬有人早已知道六張犁亂葬崗，曾到過六張犁確認屍體、撿骨並見過的大片墓塚，但知道真相的人可能不想多說。陳英泰，《回憶3：開啟白色恐怖平反之門》，頁9-11。

¹¹⁸ 戴寶村主編，《《回憶234》別冊——政治案件人物一覽表》（臺北市：吳三連臺灣史料基金會，2017年），頁14-15。

¹¹⁹ 〈對行政院院長報告施政方針繼續質詢——繼續質詢〉，《立法院公報》，第86卷第42期（1997年10月25日），頁121。

¹²⁰ 〈對行政院院長報告施政報告繼續質詢——繼續質詢〉，《立法院公報》，第82卷第55期（1993年10月20日），頁339。

將臺灣的白色恐怖成放在國共鬥爭框架、世界冷戰形勢下看待，強調美國在韓戰後成為國民黨恐怖統治的幫兇，臺灣人成為捲入內戰的犧牲品的說法，完全看不到隱藏在體制下的人之惡。互助會在意識上強調社會主義，政治傾向是促進中國統一，以國共鬥爭下來定位與定義革命犧牲，不願朝平反與賠償實質方向處理，當中並不單純只是思想上強度差異，背後交雜現實的統獨問題。看在關心平反且對促進中國統一認同度不高的互助會成員眼裡——平反問題，被左統的力量綁住。¹²¹

當二二八平反完成立法，互助會的部分成員認為，應該著手推動實質的平反工作，而非以「變節」的意識形態說「綁架」所有難友。互助會成員發現，以林書揚為首的互助會，常接受中國方面的招待，主導者大小事都要請示北京「祖國」，政治優先、祖國統一是比平反工作還高的目標。¹²²

後來以陳英泰為首，1995年起他在自家大剛公司邀請昔日難友，組成「便當會」，採取迴避意識形態、切割中國認同的論述策略，推動平反工作。

1997年是關鍵的一年。便當會的運作轉趨積極，特別是在謝聰敏的戒嚴時期不當政治審判補償條例草案提出後，立法院接連舉辦公聽會，5、6月時在臺北市的部分互助會成員醞釀成立新團體，9月26日於臺大校友會館成立「臺北市五十年代白色恐怖案件平反促進會」（簡稱促進會）。陳水扁的北市府許可以「白色恐怖案件」為立案團體名稱，讓陳英泰感到振奮，這是第一個以平反白恐為宗旨的人民團體，¹²³由林至潔、陳鵬雲出任促進會首屆正副理事長。北市府新聞處長羅文嘉、社會局長陳菊與促進會成員熟稔，¹²⁴不僅表態支持，也給予實質協助。

促進會除獲得臺北市政府立案登記，也與北市府積極與合作，展開馬

¹²¹ 羅宜芬，〈臺灣政治案件平反與轉型正義——以五十年代白色恐怖案件平反促進會為中心〉，頁69。

¹²² 許雪姬、楊麗祝訪問，辛佩青、辛佩宜、洪瑋伶、林建廷記錄，〈張瑛珏女士訪問紀錄〉，收入許雪姬、楊麗祝主編，〈承擔家變：白色恐怖下的朴子張家〉（新北市：國家人權博物館；臺北市：中央研究院臺灣史研究所，2020年），頁98-99。

¹²³ 羅宜芬，〈臺灣政治案件平反與轉型正義——以五十年代白色恐怖案件平反促進會為中心〉，頁64。

¹²⁴ 許雪姬、楊麗祝訪問，辛佩青、辛佩宜、洪瑋伶、林建廷記錄，〈張瑛珏女士訪問紀錄〉，頁101。

場町、六張犁等白色恐怖的地景保存規劃，更在1997年10月23日舉辦「重回火燒島」，由市府公務預算帶受難者重遊綠島，並有大批媒體記者隨行採訪。¹²⁵ 當事人在現場現身說法，高舉布條，引發各界對白色恐怖更大的好奇與注意。受難者前輩透過報紙、電視媒體毫無顧忌大喊要求平反、還我公道，¹²⁶ 陳英泰認為此行以受難經驗博得社會廣泛正視，是後來補償條例能夠通過的一大契機。

同時，促進會積極動員，穿梭立院遊說，以「不談意識形態，不提臺海統獨」的態度，與政府展開協商，一方面是降低受難者間的統獨意識衝突，將矛頭對準當時的國民黨，¹²⁷ 強調以五〇年代的臺灣，並沒有強烈統獨問題，也與獨派的聯誼總會合作。促進會成立較晚，但在白恐的平反立法扮演積極角色，是出力最多的團體。¹²⁸

過去較不主張通案平反的互助會，當謝聰敏的法案提出後，促進會積極奔走下，「後來互助會也跟上來」。¹²⁹ 1997年12月24日在立院補償條例草案公聽會上，林書揚接受從審判程序不合法觀點，認為只要是戒嚴時期政治案件，「所有的案件，所有的涉案人，一律都是國家暴力的受害者」，有關的法律救濟應該是通案處理。¹³⁰

三、開啟平反之門的《不當審判條例》

繼《權利回復條例》後，《二二八補償條例》開始施行，立委謝聰敏有計畫地推動大規模的白恐平反法案的通過。謝聰敏從「人權」的角度，切入白色恐怖，密集與立院同僚召開公聽會¹³¹ 或記者會，從雷震案、孫立

¹²⁵ 戴寶村主編，《《回憶234》別冊——政治案件人物一覽表》，頁17。

¹²⁶ 〈白色受難者 綠島吶喊〉，《聯合報》，臺北，1997年10月23日，版12；〈白色恐怖受難者 重回綠島話舊事〉，《聯合報》，臺北，1997年10月24日，版6。

¹²⁷ 葉怡君，〈白堊記憶：一群五〇年代「老同學」戰鬥的故事〉，頁383-384。

¹²⁸ 羅宜芬，〈臺灣政治案件平反與轉型正義——以五十年代白色恐怖案件平反促進會為中心〉，頁79-80。

¹²⁹ 語出盧兆麟。羅宜芬，〈臺灣政治案件平反與轉型正義——以五十年代白色恐怖案件平反促進會為中心〉，頁80

¹³⁰ 〈立法院第3屆第4會期第28次會議議事錄〉，《立法院公報》，第87卷第2期（1998年1月7日），頁318。

¹³¹ 1997年9月18日民進黨立委王拓召開鹿窟屠村事件公聽會。〈鹿窟事件 王拓促還給無辜者公道〉，《聯合報》，臺北，1997年9月19日，版4。

人案、四六事件、段澧案、山東流亡學生案，乃至平反李登輝總統匪諜等大案，吸引社會關注目光。謝聰敏並與李敖合作，找來前情治特務谷正文現身說法，從冤假錯案的角度，吸引媒體報導，也藉前特務之口，強化證言的「公信力」。

（一）謝聰敏的第 1582 號提案：「戒嚴時期不當政治審判及懲罰補償條例」

無論是為平反工作尋求見證的謝聰敏，或為了在九六年總統大選打擊李登輝，李敖等新黨人士，不約而同找來前國防部保密局偵防組長谷正文，在媒體上以前特務權威姿態作出證言。¹³² 過去情治特務反成為社會炙手可熱的權威人物，谷正文頻繁現身，被奉為專家，強調自己辦的多是「真案」，無見對過去的作為表示歉意、懺悔，顯示臺灣轉型正義缺乏對責任歸屬探究的社會認識，造就加害者成為鎂光燈追逐焦點的錯亂現象。

1997 年 3 月 15 日，解嚴將屆十年前夕，在野黨謝聰敏與葛雨琴、林光華、周陽山、彭百顯、高惠宇、蔡中涵、高育仁等人提案，包括民進黨、國民黨、新黨立委等朝野立委提議制定「戒嚴時期不當政治審判補償條例草案」。在謝長廷的建議下，謝聰敏的補償條例草案大多遵循《二二八補償條例》的精神與架構，希望能夠在《二二八補償條例》確立的原則，以及不使用「白色恐怖」等令國民黨感到不快的字眼，走這條阻力最小之路，才有三讀通過的可能。¹³³ 然而，循二二八模式，自然也不會有加害者的究責問題。謝聰敏在立院也說：「我們沒有懲罰任何一個當時辦這些案子的人」。¹³⁴ 一如二二八的立法平反，只有訴諸當事者的不幸遭遇、委屈，以及歷史悲劇，才有可能獲得國、新兩黨立委的支持。

新黨高惠宇支持提案，主要是接到民眾陳請，山東聯中師生的陳請案，讓他印象十分深刻，非常重視該案，但國防部不願提供資料、救濟無門，一籌莫展，讓高十分支持謝聰敏提案，自己也開數場公聽會。白色恐怖案件，有將近 45% 是外省籍受難者，這是謝聰敏的法案能夠獲得跨黨派支持連署的原因。草案名稱的「不當」二字，則是謝聰敏請國民黨籍葛雨琴看

¹³² 陳英泰，《回憶 3：開啟白色恐怖平反之門》，頁 126。

¹³³ 張炎憲、陳美蓉、尤美琪採訪記錄，《台灣自救宣言：謝聰敏先生訪談錄》，頁 549。

¹³⁴ 〈對行政院院長報告施政方針繼續質詢——繼續質詢〉，《立法院公報》，第 86 卷第 42 期（1997 年 10 月 25 日），頁 128。

過草案後提出的建議。用「不當」來描述過去在實質內容違反公平正義的判決，也可以看得出來當中的妥協性，是基於政治考慮的含蓄用詞。¹³⁵

謝聰敏希望降低法案通過阻力，爭取補償，論述上強調政治時空下的冤錯假案，並且強調政治受難者在思想與言論與當時國策容有違誤，將政治受難者定位在追求民主運動。¹³⁶ 這種看待政治案件的視野，某種程度上受到 1992 年《刑法》第 100 條修正後的影響，將叛亂罪的成立要件界定為使用武力及暴力行為有關。思想與當局離異者，自應在平反之列，並不特別強調政治上的反抗。對五〇年代左翼案件，強調官方在審判和取供過程的不法與不當，也沒有懲凶究責的問題。

謝聰敏所提出的法案名稱「不當政治審判及懲罰補償條例」，文義清晰，因為是「不當政治審判及懲罰」，始有此「補償條例」之立法；¹³⁷ 補償認定方式循二二八模式，由政府成立基金會，賦予基金會調閱文件資料權力，就涉《懲治叛亂條例》、《戡亂時期檢肅匪諜條例》案件之生命、身體、自由或財產遭受公務員或公權力侵害者，受理受難者申請補償金，最高以 600 萬元為限。與二二八補償不同的是，草案就沒收財產規定應予發還，若財產不能發還應補償其損失，且不計入 600 萬元額度內。

謝聰敏強調軍事審判過程的非法作為，縱使 1956 年施行較為進步的《軍事審判法》，所謂的辯護、上訴，徒具形式正義之外觀，程序瑕疵乃至違法（刑求逼供、不按照程序、證據法則）所在多有。¹³⁸ 爰此，謝聰敏

¹³⁵ 鄭逸哲，〈戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償決定——具司法意義的行政處分——〉，收入倪子修總編輯，〈戒嚴時期政治案件之法律與歷史探討〉（臺北市：財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，2001 年），頁 203。

¹³⁶ 立法院議案關係文書，院總第一五八二號（1997 年 3 月 15 日），立法院第三屆第三會期第七次會議議案關係文書，收入張炎憲、陳美蓉、尤美琪採訪記錄，〈台灣自救宣言：謝聰敏先生訪談錄〉，頁 556。

¹³⁷ 胡子丹指出，後來通過的法律名稱「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」，文義邏輯不清。既認定叛亂暨匪諜審判為「不當」，那麼受審判當事人，當然就沒有「叛亂」，更非「匪諜」。無論是法律的文字邏輯或對過去事實的描述，謝聰敏的提案名稱，文義一目了然，直指問題核心。胡子丹，〈排除條款讓平反美意功虧一簣〉，《中國時報》，臺北，1998 年 6 月 3 日，版 15。

¹³⁸ 民進黨立委顏錦福提到：「如果說戒嚴是為了國家的安全，而被治罪者若按照手續、證據依法被判死刑，就算槍斃也讓人信服口服。但是，最慘的是：當年蔣介石之獨裁、蠻橫，簡直像殺人魔手！如果當時依法執行是有正當的理由，那麼今

主張以通案方式進行作補償，故草案最初並無不予補償的法定條件，可說是政治補償式平反。同時，謝聰敏念茲在茲，為解除《國安法》第9條上訴限制的條文，也寫入草案。

（二）行政部門的「反平反」立場

1997年10月15日立法院司法、國防兩委員會召開聯席會議，審查謝聰敏提案，列席的軍法局副局長劉錦安極力為戒嚴下的軍法審判辯護，聲稱在制度設計與所謂的現實處境（中共壓力、國家安全云云）均有其正當性，並無不當，而是《懲治叛亂條例》與《戡亂時期檢肅匪諜條例》過於嚴苛所致。是否為冤獄，作法上仍強調要視個案而定，真假匪諜必須有所區分、不能「是非不分」，反對謝聰敏提出的通案賠償，表明這是國防部研討後的基本立場。¹³⁹

最初法務部、國防部面對立委提案，傾向認為採取個案來處理平反，¹⁴⁰ 行政院甚至將修改《國安法》第9條納入評估，¹⁴¹ 欲以研究上訴機制，因應謝聰敏的立法草案。行政院所持理由在於二二八與白色恐怖，在處置手段有所差異，前者多以法外方式處理。白色恐怖案件，國安局、內政部、法務部等部會認為是根據當時有效的法律進行審判，反對以現在的政治價值認定審判結果不當，不認同日後以基金會的行政決定全盤否定戒嚴時期判決的法律效力。這是行政院遲遲不願提出對案，反而有意修正《國安法》，開啟上訴之門，以個案而不以通案處理白色恐怖案件的原因。¹⁴²

國防部、法務部立場如此堅決，背後是行政院的決定。1997年7月16

天我們在此要求賠償云云就是丟臉了嗎？」〈對行政院院長報告施政方針繼續質詢——繼續質詢〉，《立法院公報》，第86卷第42期（1997年10月25日），頁119-120、126。

¹³⁹ 〈對行政院院長報告施政方針繼續質詢——繼續質詢〉，《立法院公報》，第86卷第42期（1997年10月25日），頁121-122、129、131、134。

¹⁴⁰ 〈對行政院院長報告施政方針繼續質詢——繼續質詢〉，《立法院公報》，第86卷第42期（1997年10月25日），頁141。

¹⁴¹ 但法務部及司法院指出，同意上訴，可能會有卷證不全、當事人過世、罹於時效；加上《懲治叛亂條例》、《戡亂時期檢肅匪諜條例》廢止後，法院僅能做程序上的審理，諭知免訴，無法判斷案件是否錯判。〈立法院第3屆第4會期第28次會議議事錄〉，《立法院公報》，第87卷第2期（1998年1月7日），頁308。

¹⁴² 〈戒嚴時期政治犯可上訴不補償 蕭萬長決定以修正國安法方式回復白色恐怖受害人權益〉，《聯合報》，1997年12月10日，版4。

日行政院決定不成立專案小組因應謝聰敏的提案。10月13日政務委員趙守博召開的白色恐怖補償事宜會議，作成不制定補償條例、行政院透過黨政協調方式，拖延草案審查之決議。10月14日行政院給致函從政黨員，再次表達不制定補償條例的立場，協調立院同志擱置謝聰敏的提案，並請法務部準備對案，設定絕對不能接受的底線。¹⁴³

1998年1月5日審查法案時，法務部代表林雲虎司長、軍法局許可仁局長咸表示，戒嚴本身並無可非議性，全面補償對當時依法處理作為似成否定立場，對國家社會不必然有利，建議可否考慮協商後給予上訴機制，國防部可就個案採集、取捨證據，如認為判決錯誤而有冤枉者，應予補償；但真叛亂、真匪諜的案件則不予賠償。¹⁴⁴另，法務部對於白色恐怖補償向行政院提出的建議案中，出現排除1949至1953年間所謂的「清鄉事件」受害者者，這段期間恰是涉及中共地下黨案件最多、判刑最重的期間。¹⁴⁵行政部門不斷地將立法討論時，試圖排除左翼案件，背後與當時的國民政府難以拋卻戰後在教育、社會、國策上強力灌輸「反共」價值有關。

行政院長蕭萬長一度考慮以准許上訴取代政治性的通案處理，引來政治受難者的批評，冗長的訴訟程序除了折磨外，受難者要求政治解決、通案處理的理由在於：過去的偵查、審判、執程序，每個環節幾乎都違反政府自己所定的法律，當年被定罪者常以刑求所得口供為定罪證據，在白色恐怖的氣氛下，銷毀證據都來不及，當事人或家屬要如何拿出其他證據在訴訟上尋求平反？¹⁴⁶政治受害者胡子丹同樣質問政府，政府宣稱要依正常程序回復當事人權益，那麼先要弄清楚政府事前有沒有「依法辦理」，他批評戒嚴時期那些被貼上標籤的政治犯所受到的騷擾和不公平待遇，哪一點哪一項是「依正常程序？」、「數以千計萬計的冤案冤獄中哪一件是

¹⁴³ 陳志龍、王永壯、張天欽，〈補償基金會案件審查之實質與程序：實質部分〉，收入倪子修總編輯，《戒嚴時期政治案件之法律與歷史探討》，頁250。

¹⁴⁴ 〈修正「僑務委員會組織法」第14條、第15條、第17條及第20條並增訂第15條之1至第15條之3條文——完成三讀〉，《立法院公報》，第87卷第4期（1998年1月14日），頁166-167。

¹⁴⁵ 〈平反補償 白色恐怖定義 法部擬三方案〉，《聯合晚報》，臺北，1997年4月15日，版5。

¹⁴⁶ 陳明忠，〈白色恐怖誰會留「證據」供人羅織罪狀 打官司平反再折磨一次？〉，《聯合報》，1997年12月11日，版11。

『依法辦理』？」¹⁴⁷

行政部門一度願意讓步修改《國安法》第9條，或許是預料冗長、繁複訴訟程序，會讓年事已高的受難者卻步，況且檔案卷證資料並無完整保存、相關人證難以尋覓下，舉證困難。縱獲改判無罪，還得依照復權條例或《冤獄賠償法》請求賠償。關心白恐的蘇友辰律師在立法院公聽會上指出，權利回復與賠償，關卡重重，可能「寄託在一段冗長而毫無把握的訴訟正義回復之上」。¹⁴⁸ 陳英泰認為這是行政院試圖沖銷謝聰敏提案的厲害手段，藉由准許不能有效果的上訴，永遠杜絕白色恐怖的平反。¹⁴⁹

透過司法平反，受難者擔心缺乏卷證、檔案未必真實的情況下，政治手段解決是可行方式。民進黨立委施明德指「歷史法庭並非在同一政權維護下可以進行的，除非人民的力量徹底覺醒，歷史法庭才會還給人民公道，才會定一個時代的是非」。¹⁵⁰ 臺灣在民主化後，從未檢視司法人員過去的威權履歷，更不用說是除垢（*lustration*），受難者基於對司法的不信任，強力反對以司法上訴處理高度政治性問題。促進會副會長陳鵬雲表示，反對以訴訟方式平反，為求法律通過，不要求追究加害者的責任。¹⁵¹

在時間壓力的焦慮下，司法正義的回復非當務之急，眼下二二八受難者的補償金請領已全面展開，白色恐怖受難者對白恐平反，也由修改《國安法》限制上訴，轉移至如何儘速比照二二八，透過立法平反取得補償金，現階段已不期待緩不濟急的司法上訴。所幸《不當審判條例》在法案審理進程，完成一讀後，立委不願意返回討論行政院所提的《國安法》第9條修正提案，¹⁵² 加上有些「難友也不想戰鬥了」。¹⁵³ 立法院不願走回頭路，從

¹⁴⁷ 胡子丹，〈白色恐怖案件平反 不應該選擇性處理〉，《聯合報》，臺北，1997年12月24日，版11。

¹⁴⁸ 〈舉行「戒嚴時期不當政治審判補償條例草案」案公聽會〉，《立法院公報》，第87卷第2期（1998年1月7日），頁323。

¹⁴⁹ 陳英泰，《回憶3：開啟白色恐怖平反之門》，頁237。

¹⁵⁰ 〈舉行「戒嚴時期不當政治審判補償條例草案」案公聽會〉，《立法院公報》，第87卷第2期（1998年1月7日），頁326。

¹⁵¹ 〈舉行「戒嚴時期不當政治審判補償條例草案」案公聽會〉，《立法院公報》，第87卷第2期（1998年1月7日），頁328。

¹⁵² 謝聰敏，〈白色恐怖補償兩法案立法過程之探討〉，收入倪子修總編輯，《戒嚴時期政治案件之法律與歷史探討》，頁198。

¹⁵³ 語出謝聰敏。倪子修總編輯，《戒嚴時期政治案件之法律與歷史探討》，頁

而打消行政院可上訴不補償的修法方向。

（三）「確有實據」的排除條款

區分所謂真案與冤錯假案，一直是行政部門的立場，後來也透過國民黨團將此原則納入《不當審判條例》。法案審查時，無黨籍的司法委員會召集委員林宏宗與施明德有私交，謝聰敏說他與黑白兩道都好，《不當審判補償條例》能夠在一讀順利通過審查，與林宏宗關係密切，由他以無黨籍的身分主持會議，也有助於降低立法過程中的利害關係。

1998年1月5日在司法、國防聯席審查委員會通過的版本，在林宏宗主導下，刪除謝聰敏原案排除《國安法》上訴限制條文，同時增訂第10條「經受難者基金會調查，認定為受難者，即適用本條例及相關規定，除非政府機關提出相反之證據足以證明該受難者為匪諜或叛亂犯」，其餘幾乎依照謝聰敏提案通過。¹⁵⁴ 本條即是回應法務、國防部擔心所謂真匪諜或真犯罪亦可求償的條文。林宏宗增列了令「大家為之傻眼」的第10條後，外界擔心恐影響立場傾向統一的政治受難者權益，況且不利於當事人的檔案資料掌握在政府手裡，謝聰敏及受難者團體擔心行政院會提出更多的限制與排除條款。

林宏宗聲稱這是國民黨方面默認條例可以審查通過，答應不予杯葛所開出的條件，為求法案闖關通過，只能先妥協。¹⁵⁵ 對政治受難者而言，也做好了可能是選擇性部分平反的準備，只為求開啟平反之門。¹⁵⁶ 此排除條款的存在，使得白恐平反與《二二八補償條例》凡遭公權力受害者就給予補償，有原則上的不同。看在陳英泰眼裡，認為政府和部分立委「仍存有戒嚴時代的意識，歧視與敵視白色恐怖受難者」。¹⁵⁷

在立法院快速通過法案一讀後，1992年2月16日行政院長蕭萬長態度轉變，同意採取制定專法方式為補償，¹⁵⁸ 行政部門提出姍姍來遲的對案。

208。

¹⁵⁴ 〈「戒嚴時期不當政治審判補償條例」草案審查案——廣泛討論〉，《立法院公報》，第87卷第4期（1998年1月14日），頁185。

¹⁵⁵ 張炎憲、陳美蓉、尤美琪採訪記錄，《台灣自救宣言：謝聰敏先生訪談錄》，頁552；陳英泰，《回憶3：開啟白色恐怖平反之門》，頁248。

¹⁵⁶ 陳英泰，《回憶3：開啟白色恐怖平反之門》，頁257。

¹⁵⁷ 陳英泰，《回憶4：到達不了的平反之路》，頁128。

¹⁵⁸ 陳志龍、王永壯、張天欽，〈補償基金會案件審查之實質與程序：實質部分〉，

蕭萬長的態度發生轉變，除了觀察立院與民意動向外，是否有來自高層指示，尚待確認。

1998年5月21日行政院終於送出院版「戒嚴時期不當叛亂匪諜審判案件補償條例草案」。5月25日立法院展開朝野黨團協商時，一讀時通過的謝聰敏提案，原稱「受難者」被改成「受裁判者」，並刪除受難者之財產不能發還者應補償損失之條文，增訂第8條第2項「經認定為叛亂犯或匪諜確有實據者」，不予補償之規定。但舉證責任倒置給處理補償事宜的基金會，由基金會舉證。¹⁵⁹

當時受難者相當擔心「確有實據」通過後影響補償，特別是對於涉入中共地下黨的案件，「叛亂、匪諜確有實據」的排除條款也讓受難者感覺平反功虧一簣，政府不願認錯。¹⁶⁰ 儘管立法當時謝聰敏、林郁方一再保證此條文不會有影響，所謂「實據」是當時裁判以外的證據；但受難者仍擔心到時「實據」會不會是當年軍審時拿來定罪的口供、自白書或檢舉函。¹⁶¹

觀諸日後戒嚴時期不叛亂暨匪諜案件補償基金會在補償認定實務，依此條款駁回申請者案例極少，主要限於持有武器者，¹⁶² 加上補償基金會運作時，中央行政部門已經政黨輪替，排除條款並無構成絕大多數受難者申請補償的障礙。¹⁶³ 但對不是以內亂罪、外患罪論處者，基於承認戒嚴為國家安全所必須，仍舊不予補償，例如非法被捕被囚若干時日，又被非法釋放，非屬「受裁判者」；¹⁶⁴ 或如在鄒族高一生、湯守仁案，杜孝生、廖麗川等遭以貪污罪羅織追訴、審判之案件；¹⁶⁵ 或1961年林水泉以《臺灣省戒嚴時期取締流氓辦法》提報流氓，送屏東小琉球職業訓導第三總隊管訓，

頁 251。

¹⁵⁹ 〈舉證責任歸誰 補償標準怎定〉，《聯合報》，臺北，1998年5月22日，版8。

¹⁶⁰ 胡子丹，〈排除條款讓平反美意功虧一簣〉，《中國時報》，臺北，1998年6月3日，版15。

¹⁶¹ 陳英泰，《回憶3：開啟白色恐怖平反之門》，頁268。

¹⁶² 吳乃德，〈國家對受害者的賠償／補償〉，頁38-39。

¹⁶³ 陳英泰，《回憶3：開啟白色恐怖平反之門》，頁271、278-279。

¹⁶⁴ 胡子丹，〈將軍冤獄 宜修法彌補〉，《中國時報》，臺北，2000年2月3日，版15。

¹⁶⁵ 〈促進轉型正義委員會決定書（促轉司第37號）〉，收入「促進轉型正義委員會」：<https://pse.is/46sqkt>（2022/5/17點閱）。

均是補償條例所不及的案件類型。¹⁶⁶

受裁判者被沒收財產發還問題，改列附帶決議，由行政院研議可行性。民進黨立委陳定南最後發言指出：這是整個立法過程中一項相當大的缺陷，國民黨團及行政機關堅持不讓步，民進黨團為了讓受害者能夠儘快獲得補償，沒收財產的返還將是第二階段的修法目標。¹⁶⁷二十多年過去，2022年5月17日民進黨二度執政後，立法院通過《威權統治時期國家不法行為被害者權利回復條例》，就財產所有權被剝奪之權利回復，以及「行政不法」案件的賠償及名譽回復，終於能獲得處理。

四、政治受難者對李登輝的觀感

相對於二二八、美麗島事件，白色恐怖受難者認為李登輝總統並不積極處理白色恐怖。他們固然能夠「體諒」李登輝在攀登權力過程的現實處境，但對於李登輝曾經參加過地下黨，應該也能同理他們的過去，向社會說明他們對社會曾懷抱的責任感、為何選擇社會主義、共產主義作為投身反抗國民黨，這樣的理想仍是值得追求的價值嗎？¹⁶⁸但受難者早先感受到的是李登輝的冷漠。¹⁶⁹《不當審判補償條例》能夠通過，其實是行政部門被推著走。陳英泰以極重的語氣，批評李登輝對白色恐怖放著不處理，不曾真正解決，「徒留社會亂源」。陳英泰說道：

白色恐怖問題發生至今已逾半個世紀，究竟蔣政權做出此事件是正當的嗎？是合法、合憲的嗎？在臺灣還沒做一清楚的交代。主要關係人蔣介石、蔣經國父子已相繼過世，期間李登輝接著蔣經國執政十餘年，接著陳水扁再執政八年，臺灣社會都還沒有對此問題做一定論。¹⁷⁰

¹⁶⁶ 國家人權委員會首份人權調查報告「林水泉遭受國家行政不法侵害人身自由案」公布記者會，收入「國家人權委員會」：shorturl.at/qruwD（2022/4/26 點閱）。

¹⁶⁷ 〈戒嚴時期不當叛亂匪諜審判案件補償條例——完成三讀〉，《立法院公報》，第87卷第31期（1998年6月6日），頁81。

¹⁶⁸ 楊麗祝訪問，林建廷、林志晟記錄，〈張英哲先生訪問紀錄〉，收入許雪姬、楊麗祝主編，《承擔家變：白色恐怖下的朴子張家》，頁260。

¹⁶⁹ 楊麗祝訪問，林建廷、林志晟記錄，〈張英哲先生訪問紀錄〉，頁254-255。

¹⁷⁰ 陳英泰，《回憶3：開啟白色恐怖平反之門》，頁130-131。

李登輝的道歉不僅來得晚，同時缺乏論述，原因跟李出身「蔣經國學校」有關。從政治受難者的角度來看，李登輝不敢放手撻伐蔣經國，反對蔣經國多所推崇，也是李對白色恐怖的平反舉措，在速度與動作上遠不及二二八的原因。

1999年12月10日綠島人權紀念碑落成，此碑雖是由柏楊等人的人權教育基金會出面奔走，但建碑經費高達3,800萬元，過程中獲李登輝在經費預算及行政手續的支持。¹⁷¹落成典禮上，李登輝首度向白色恐怖受難者，以國家元首的身分致歉，並提到自己有過「切身的體會」：

自由、平等是人類與生俱來的權利。但是，這簡單的四個字，卻耗費了數百年的時間，犧牲了無數人的生命，才得以實現。而在臺灣，人權的保障，也是許多人以青春和血淚作為代價，所爭取來的。今天，我們能在開放的社會中，實踐民主的理念，享受自由的生活，必須感念這些民主先驅的奮鬥。因此，登輝在這裡，要代表政府，向所有曾經為追求民主而努力的人，表達最崇高的敬意；也要向所有曾經為爭取人權而蒙受苦難的人，表達最深的歉意。對於許多懷抱政治理想的朋友，所曾遭遇過的恐懼和痛苦，登輝也有切身的體會。因此，自主政以來，最想做的，是營造一個免於恐懼的空間，讓每一個人都能充分發揮自由意志。¹⁷²

李登輝的發言，同時意味著將五〇年代的白色恐怖，放在「人權」、「民主」的尺度上論述與定位。李登輝的道歉，令在場的陳英泰大感意外，原本質疑他對於受難者的冷漠也「一掃而空」，認為李終於能超越顧慮作出表態。¹⁷³李登輝應政治受難者及家屬之請，當場指示總統府秘書長章孝嚴要求相關單位研究頒布大赦令的可能性。¹⁷⁴不過，大赦的問題，隨著李登輝總統任期結束，無疾而終。

¹⁷¹ 周碧瑟，〈人權紀念碑建碑始末（1996-1999）〉，收入「人權教育基金會」：https://href.oddist.org/?page_id=45（2022/4/26 點閱）。

¹⁷² 「總統參加綠島人權紀念碑揭幕典禮」，收入「總統府」：<https://www.president.gov.tw/NEWS/6223>（2021/8/14 點閱）。

¹⁷³ 陳英泰，《陳英泰回憶錄4：到達不了的平反之路》，頁124。

¹⁷⁴ 〈李總統要求研究頒大赦令〉，《聯合報》，臺北，1999年12月11日，版1。

伍、結論

臺灣的民主化的「寧靜」型態決定了轉型正義所能開展的面相，對過去的「清算」工作，在國民黨仍舊保有執政者地位的情況下，反對黨缺乏足夠強大的政治實力，加上李登輝為了延續國民黨執政，根本難以展開，轉型正義以憐憫同情補償心態展開。正如吳乃德指出，國民黨難以在道德上自我否定過去，自動去檢視過往對於人權侵害的事實，並且搖身一變成為民主選舉下的合法政黨，這使得民主化後的正義座標無從確立，價值產生嚴重混淆。¹⁷⁵

陳翠蓮認為在臺灣威權轉型的重要時刻，李登輝以物質化、形式化處理昔日的不公不義，規避了國民黨的黨國體制所應負的責任，儘管李有堅定的意志帶領臺灣走向民主化，但為延續國民黨的執政，犧牲了轉型正義。¹⁷⁶ 李登輝是最早撫慰受難者、家屬，固然是平反的開端，尤其是補償金對於晚年生活的改善與安頓極為重要，但我們也錯過了許多轉型正義的工作時刻。

臺灣版的轉型正義啟動之初，幾乎未曾思考過以司法或行政手段追訴、追究侵害人權罪行的可能性。¹⁷⁷ 退萬步言，如果將白色恐怖偏狹地化約為「冤、假、錯案」，姑不論涉及思想或地下反抗案件，在這類與藍綠意識型態、統獨利害關係最小，受害者連政治信仰都談不上，既非同情亦非對現實有所不滿的案件類型，¹⁷⁸ 我們還是從沒展開對誣陷他人的情治人員、

¹⁷⁵ 吳乃德，〈轉型正義和歷史記憶：臺灣民主化的未竟之業〉，頁 16；黃丞儀，〈追究蔣介石二二八法律責任的困難〉，收入「上報」：<https://ppt.cc/fZOHkx>（2021/8/11 點閱）。

¹⁷⁶ 陳翠蓮，〈歷史正義的困境——族群議題與二二八論述〉，頁 211-212。

¹⁷⁷ 有關轉型正義在刑事司法正義的面向探討，以及臺灣並未在刑法秩序上積極追究過去罪責的情形，參見蘇俊雄，〈轉型正義與刑法正義〉，《中研院法學期刊》，創刊號（2007 年 3 月），頁 63-74。

¹⁷⁸ 1975 年歷史學者王克文以父親王世一遭調查局以潛臺匪諜嫌疑為由逮捕、判刑的案件為例，他認為父親這樣的人，連政治信仰都談不上，就是飛來橫禍，對他們這一類的家屬來說，尤其是在外省親友圈裡，證明清白遠比補償重要。證明清白之後，就必須追究過失，尤其是情治單位的故意過失。薛化元、蘇瑞鏘訪問，游淑如記錄，〈王克文先生訪問紀錄〉，收入薛化元主編，《走過白色幽暗：1960、1970 年代政治案件訪問紀錄》，頁 148。按：王世一參加叛亂之組織案件，已於 2019 年 5 月 30 日由促轉會公告撤銷警總的有罪判決暨其刑之宣告。「公告

枉法裁判的軍法官等，展開究責，只說是時代悲劇、歷史共業，所以該給些補償。

在正義沒有回復，認錯、道歉、建館（碑）、補償與回復名譽，都變成「政府」的事，李登輝確立「謝罪、補償、紀念」的轉型正義基本框架，也為後來民進黨陳水扁、國民黨馬英九政權所承繼。¹⁷⁹ 這讓我們社會有些人將二二八與白色恐怖紀念視為儀式性的國家行事，每年「忍」個一、二天就過去了。周婉窈指出服膺黨國的知識菁英和庶民階層，在解嚴後三十多年以來，無論在認知或實質上都沒有受到轉型正義太大的「干擾」，不必改變對世界的認知，不時對舊體制流露懷念與溫情。¹⁸⁰

相較於白色恐怖，李登輝在二二八的平反工作上，尚能夠看到主動作為，此與二二八存在著突然消失、非法制裁、未審即決，嚴重違反形式法治的國家赤裸暴力本質有關，在無須確立新的價值目標下，便能加以處理。但時間更長、更為複雜透過體制性運作的白色恐怖，儘管李登輝「身歷其境」，對二二八後民間反抗思維與行動為何萌發、為何與左翼結合有所體認，¹⁸¹ 但積極程度不比二二八，要求檢討白色恐怖鎮壓的合理性與正當性問題，都是民間與國會走在政府前面。《權利回復條例》與《不當審判補償條例》，都是謝聰敏鏗而不捨地提案，前者官方並未提出對案，後者則是立法院主動立法，不分朝野提議儘速完成一讀，送入二讀，方迫使行政部門提出對案。

白色恐怖的平反動能，反而是在全面改選後的國會。曾是政治受難者的謝聰敏，進入立法院後，自承最大的心願「就是有朝一日可以為政治受難者平反，使其獲得公義與賠償」。¹⁸² 謝聰敏熱衷、奔走於平反立法工作，

撤銷案件查詢」，收入「促進轉型正義委員會」：<https://ppt.cc/fWeJ7x>（2022/4/26 點閱）。

¹⁷⁹ 平井新，〈移行期正義〉，收入若林正文、家永真幸編，《臺灣研究入門》（東京：東京大學出版會，2020年），頁283。

¹⁸⁰ 周婉窈，《轉型正義之路：島嶼的過去與未來》，頁189。

¹⁸¹ 有關李登輝加入共產黨，參與新民主同志會，及1969年以「匪諜案」遭警總約談，參見張炎憲訪問，許芳庭、陳鳳華、鄭麗榕紀錄，《李登輝總統訪談錄一：早年生活》（臺北市：允晨文化實業股份有限公司；臺北縣：國史館，2008年），頁173-191。

¹⁸² 張炎憲、陳美蓉、尤美琪採訪記錄，《台灣自救宣言：謝聰敏先生訪談錄》，頁508。

啟蒙於早年個人生活經驗與後來的政治犯遭遇，他對政治受難者有更多關懷與理解，同時也能夠挑戰行政部門以「合法性」所迴護白色恐怖的論述。

轉型正義最重要的立法，由國會的在野黨發動，為了使對受難者當事人及其家屬，早日獲得金錢補償，對國民黨在道德及責任的追究，乃至所謂成本過高的不利條款，只能放棄妥協。在《權利回復條例》、《不當審判條例》的法案審查氛圍多是從同情、彌補的角度出發，並非追究過去的「誰」有何過錯。

《權利回復條例》與受難者的遭遇相比，可處理的範圍其實十分狹小，要求也很卑微，只是在國家體制內開啟一扇救濟的窗，在財務上作一些補償。《不當審判條例》更是受限於蔣經國所設下的國安法框架，並由蔣經國所提名的大法官予以合憲性加持，這讓行政部門看待白色恐怖，只須退到不當，而非不法。

國民黨政府可以補償「冤假錯案」，卻宣示得區分「確有實據」與否，背後是在為長期戒嚴的正當性背書，引導社會朝國共鬥爭、國際冷戰的角度看待白色恐怖，淡化獨裁威權統治的本質。¹⁸³政治上，便把推動兩岸和解，根絕兩岸內戰狀態，連結到防止白色恐怖再次發生。2009、2010年馬英九以總統身分出席在思白色恐怖政治受難者紀念追思儀式時，都可見藉白色恐怖推銷「兩岸和平協議」、「兩岸經濟協議」（ECFA）。¹⁸⁴

民主化往往帶給政治體制、政治變遷深刻的影響，李登輝貫徹實踐民

¹⁸³ 典型的說法，可以馬英九在臺北市長任內為白色恐怖訪談口述歷史作序的說法為代表：「一九五〇年代的臺灣是一缺乏政治自由的年代。在韓戰爆發、東西冷戰、與恐共防共等複雜的因素外，情治機關對左翼反對者採取一系列的行動。這些總稱為『白色恐怖』的整肅行動，對臺灣社會分別帶來正負面的效果。一方面強力掃蕩的震撼維繫了社會、政治的安定，遏阻中共侵臺的野心，也在某種程度上奠定後來的經濟奇蹟的重要基礎；另一方面在執行過程之中，因為處理上的誤失，或株連無辜、或公報私仇，或程序不周，造成不少的冤、假、錯、案，帶來許多時代悲劇。」呂芳上、黃克武、許雪姬、許文堂、沈懷玉訪問，丘慧君、李郁青、潘國華、曹如君、鐘玉霞、林秀貞紀錄，《戒嚴時期臺北地區政治案件口述歷史》，第一輯（臺北市：中央研究院近代史研究所，1999年），頁v。

¹⁸⁴ 馬英九在2009、2010年追思紀念會上的致詞，撰稿人均有王曉波。〈總統馬英九出席「白色恐怖政治受難者紀念追思儀式」致詞稿〉，《馬英九總統文物》，國史館藏，數位典藏號：080-010102-00263-001；〈總統馬英九出席「白色恐怖政治受難者紀念追思儀式暨音樂會」講話稿〉，《馬英九總統文物》，國史館藏，典藏號：080-010103-00288-001。

主化意志毋庸置疑，但我們很難說李登輝有強烈貫徹轉型正義的動機。李登輝對轉型正義的貢獻的話，在於營造一個免於恐懼的空間，藉由推動民主轉型，以民主化捲動各式議題，連帶開啟平反過去的政治空間。

當臺灣展開轉型正義的立法討論時，南非的轉型正義工程如火如荼地展開。民進黨立委黃爾璇在法案審查及公聽會時，提到南非成立真相與和解委員會的權責與分工，真相調查、特赦免責、犧牲者賠償復權同時展開，並已明確指出調查真相、追究元凶、賠償受難、發還沒收財產並復權，才有可能真的療傷止痛。¹⁸⁵ 黃爾璇雖支持應該學習南非的轉型正義法制，但也體認到政治實力上的差距，稱類似南非真相與和解委員會，「恐怕須等到未來民進黨執政才能圓滿實現。」¹⁸⁶

2016年民進黨在首次同時取得中央行政部門執政權力及國會過半下，2017年12月終於迎來《促進轉型正義條例》。促轉條例第6條：「威權統治時期，違反自由民主憲政秩序、侵害公平審判原則所追訴或審判之刑事案件，應予重新調查，不適用國家安全法第九條規定，藉以平復司法不法、彰顯司法正義、導正法治及人權教育，並促進社會和解」。三十年過後，終於解開《國安法》的束縛，以立法撤銷受有賠償或補償的二二八與白色恐怖受難者的有罪判決，並賦予促進轉型正義委員會審查、撤銷非以叛亂、匪諜為名的有罪判決。

轉型正義的下一步：不當黨產收歸國有、獨裁者再評價、加害者的識別、揭露與究責、人事清查、黨國壓迫體制整體圖像等，終於在法律面向建立處理的依據。但是，臺灣民主化的過程，原有的統治結構並無同步改變，在缺乏轉型正義的政治時刻的產生條件下，隨著壓迫記憶日益遠離、模糊，加上歷史認知與歷史記憶南轅北轍，國民黨訴諸支持者在戒嚴時期所經驗過的「正面記憶」，轉為支持者認同的「歷史真相」已然固化的情形下，¹⁸⁷ 如何能讓更多人民或年輕世代願意對「非我」的壓迫記憶產生同

¹⁸⁵ 〈舉行「戒嚴時期不當政治審判補償條例草案」案公聽會〉，《立法院公報》，第87卷第2期（1998年1月7日），頁319。

¹⁸⁶ 〈舉行「戒嚴時期不當政治審判補償條例草案」案公聽會〉，《立法院公報》，第87卷第2期（1998年1月7日），頁320。

¹⁸⁷ 黃丞儀，〈自由民主憲政秩序之為物——試論臺灣轉型正義實證法化的基礎、爭議與侷限〉，頁53-54。

感，將是捲動這些未竟的轉型正義工作，很重要的情感與認知基礎。