

中、東歐的轉型正義*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

Those who control the present, control the past and those who control the past control the future.

George Orwell, 1984

We had all become used to the totalitarian system and accepted it as an unchangeable fact and thus helped to perpetuate it. In other words, we are all – though naturally to differing extents - responsible for the operation of the totalitarian machinery. None of us is just its victim. We are all also its cocreators.

Vaclav Havel (1990)

In a totalitarian system, everyone is to some extent a victim and to some extent a collaborator.

Janos Kornai (Horne & Levi, 2003: 19-20)

It will take six months to reform the political systems, six years to change the economic systems, and sixty years to effect a revolution in the peoples' hearts and minds.”

Ralf Dahrendorf (Cepl, 1997: 229-30)

在這段長達數十年的歲月，一般人對林鐘雄的印象就是反應這樣的感慨：「常常喝酒，甚是喝到醉醺醺。唉！很可惜這樣糟蹋自己。」如此的描述或認知，我認為只是表相的觀察，很少人知道或瞭解他內心深處真正的痛苦。他根本不曾向他人訴說其苦境，除了林師母。他一生背負喪失自由，忍受這個潛藏的壓力，到他逝世之後，我才獲悉。讓我深身體會：潛藏強大的特別壓力，可以徹底毀掉一個人的前途抱負。尤其，在白色恐怖時代。

彭百顯 (2011: 47)

前言

「轉型正義」(transitional justice) 是指在民主轉型的過程，如何面對舊政權

* 發表於台灣歷史學會主辦「轉型正義學術研討會」，台北，2016/5/15。

(*ancien régime*) 所留下來的不公不義 (*injustice*)。自從第三波民主化在 1970 年代由南歐發軔，拉丁美洲國家在 1980 年代接棒，中、東歐國家¹也在 1990 年代展開，民主轉型已經累積相當多的經驗。特別是後者，一方面要實施政治民主化，也要進行經濟市場化，同時還要處理族群和解。對於這些前共產國家的人民來說，轉型正義不只是民主化的課題，更是民族認同的重新定義，畢竟，不敢回顧過去，無法立足現在，更遑論邁向未來。

我們先前以光譜的方式，將轉型正義的途徑分為失憶、除罪、補償、真相、整肅、審判、以及報復（施正鋒，2010：266）。在這裡，我們進一步以加害者、真相、以及受害者等三個軸線，將轉型正義的工作呈現如下（圖 1）：對於加害者，在除罪（赦免）與報復之間，可以進行刑事審判、究其罪刑，也可以採取行政洗滌；針對真相，可以選擇集體失憶、展開調查、或是公布真相；面對受害者，可以加以漠視，也可以採取補償，更可以進行平反。

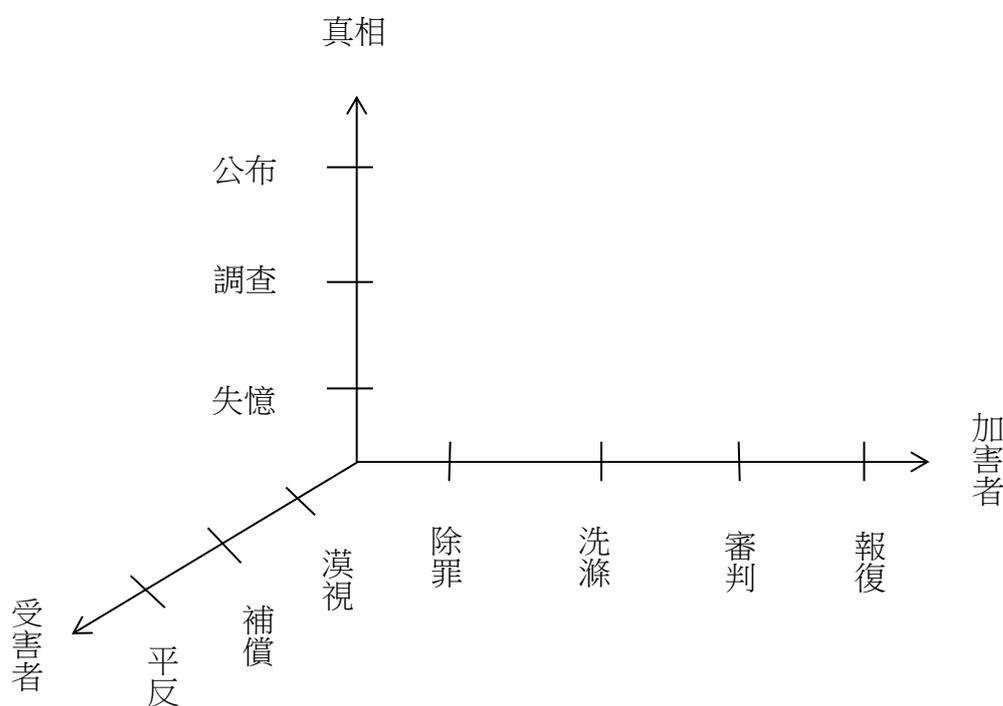


圖 1：轉型正義的三個面向

¹ 主要是指阿爾巴尼亞、白俄羅斯、保加利亞、捷克、愛沙尼亞、匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛伐克、烏克蘭。南斯拉夫解體後的各國，目前從事重建，轉型正義的研究較少，不過，仍有塞爾維亞、以及馬其頓嘗試洗滌。

戰後，盟軍對於戰敗的德國、以及日本採取軍事審判的方式，各國對於通敵者也不假辭色處分；拉丁美洲由於軍頭勢力盤據不去，民主政府投鼠忌器，多半加以赦免，也就是睜一隻眼、閉一隻眼。相較之下，中、東歐國家對於共產極權統治，大致採取洗滌的機制來著手轉型正義²，也就是透過各種洗滌法（*lustration law*）（表 1），禁止過去在共黨政權擔任黨政高官、秘密警察、或是線民者任職公家機構，包括行政部門、各級議會、司法單位、國營事業、文傳媒體、甚至於大學院校。目前，除了共黨陰魂不散的俄羅斯³、白俄羅斯、以及烏克蘭，各國無不展開不同程度的洗滌工作。對他們來說，這不是處罰報復、而是伸張正義，這不是為了過去、而是為了現在，這不只是在建構新的政治結構，而是在建構新的道德，甚至於是整個社會的自我審判（Łoś, 1995: 118; Letki, 2002: 535; Welsh, 1996: 423; Ellis, 1996: 194-96），也就是Damsa（2011: 338）所謂的「道德共同體」（*moral community*）。

表 1：中、東歐國家的『洗滌法』

年份	國家	法案名稱
1991	捷克	<i>Act Determining Some Further Prerequisites for Certain Positions in State Bodies and Organizations of the Czech and Slovak Federative Republic, the Czech Republic and the Slovak Republic (Big Lustration Law) (451/1991)</i>
1991	德國	<i>Stasi Files Act</i>
1991	愛沙尼亞	<i>Implementation Law</i>
1992	捷克	<i>Act on Some Further Prerequisites for Certain Positions Filled by Appointment or Designation of Officers of the Police of the Czech Republic and officers of the Penitentiary Service of the Czech Republic (Small Lustration Law) (279/1992)</i>
1992	保加利亞	<i>Law on Banking and Crediting</i>
1992	保加利亞	<i>Law on the Implementation of Some Additional Requirements to the Members of Governing Bodies of Scientific Organizations and High Attestation Committee (Panev Law)</i>

² 少數的例外是針對「反人類罪」（*crimes against humanity*），譬如東德頭子 Honecker 下令射殺闖越柏林圍牆者、或是鎮壓匈牙利抗暴（1956）跟波蘭起義（1970）（Letki, 2002: 534）。

³ 事實上，俄羅斯在 1993 年曾經有洗滌法草案出爐，主要針對各級黨部、公家機構、國營事業、以及工會中的共黨幹部，不過，無疾而終（Albon, 1993: 5; Ellis, 1996: 194-95）。

1992	阿爾巴尼亞	<i>Law on Political Parties</i>
1993	捷克	<i>Act Concerning the Lawlessness of the Communist Regime (19/93)</i>
1993	拉脫維亞	<i>Law on Registering Public Organizations</i>
1994	拉脫維亞	<i>Law on Election Rules for City, District, and County Councils</i>
1994	匈牙利	<i>Act on Checking Persons Holding Certain Key Positions and Positions of Public Trust, and Persons Shaping Public Opinion, and on the Historical Archive Office</i>
1995	愛沙尼亞	<i>Law on Procedure for Registration and Disclosure of Persons who Have Served in or Co-operated with Intelligence or Counter-intelligence Organizations of Security Organizations or Military Forces of States which Have Occupied Estonia (Lustration Law)</i>
1995	愛沙尼亞	<i>Citizenship Law</i>
1995	拉脫維亞	<i>Saeima Election Law</i>
1995	阿爾巴尼亞	<i>Law on Genocide and Crimes against Humanity Committed during the Communist Regime for Political, Ideological, and Religious Motives (Genocide Law)</i>
1995	阿爾巴尼亞	<i>Law on the Verification of the Moral Character of Officials and Other Persons Connected with the Defense of the Democratic State (Lustration Law)</i>
1997	波蘭	<i>Lustration Act</i>
1997	保加利亞	<i>Law on Public Administration</i>
1997	保加利亞	<i>Law on Access to the Documents of the Former State Security</i>
1998	立陶宛	<i>Law on the Assessment of the USSR State Security Committee (NKVD, NKGB, MGB, KGB) and the Current Activities of the Staff Members of this Organization</i>
1999	立陶宛	<i>Law on Registration and Confession</i>
1999	羅馬尼亞	<i>Law on the Access to Personal Files and the Disclosure of the Secret Police ("Securitate") as Political Police</i>
2000	保加利亞	<i>Act Declaring the Bulgarian Communist Regime a Criminal Regime</i>
2000	馬其頓	<i>Law on Handling Personal Files Kept by the State Security Service</i>
2000	捷克	<i>Act 422/2000</i>
2000	捷克	<i>Act 424/2000</i>
2001	捷克	<i>Act 147/2001</i>
2002	斯洛伐克	<i>Act on Disclosure of Documents regarding the Activity of State Security Authorities in the Period of 1939-1989 and on the Founding the Nation's Memory Institute</i>
2002	克羅埃西亞	<i>Law on the Security Services</i>
2003	塞爾維亞	<i>Accountability for Human Rights Violations Act</i>
2004	羅馬尼亞	<i>Law on Judges and Prosecutors</i>
2006	羅馬尼亞	<i>Governmental Emergency Ordinance</i>
2007	波蘭	<i>Amending Act</i>

2008	馬其頓	<i>Law on Lustration</i>
2012	馬其頓	<i>Law on Lustration</i>

資料來源：Ellis (1996)、David (2004: 789)、Williams (2005: 31)、Konrad-Adenauer-Stiftung (2008)、Horne (2009)、Transitional Justice and Memory in the EU (2013)、Bronkhorst (2006)。說明：包含現有法律的修正案，譬如拉脫維亞的『政黨法』、或是保加利亞的『銀行信用法』。

「洗滌」(lustration) 這個字眼起源於拉丁字 *lustratio*，字面上的意思是「讓光線穿過」、或是「透過光與火來澄清」，也就是透過宗教儀式來達到滌罪，特別是精神、或是道德層面的淨化 (Bronkhorst, 2006; Horne, 2014: 227; Horne & Levi, 2003: 2)。在中、東歐國家民主轉型的過程中，媒體、及民意的最大質疑是，即使嘗試了各種轉型正義的機制，包括將元兇繩之以法、歸還被掠奪的財產，也公布了秘密檔案，只不過，對於那些幫兇似乎是束手無策，畢竟，就法律技術層面來看，這些人並沒有違犯當時的法律，然而，儘管沒有犯罪，卻也不能說他們是無辜的，而洗滌就是在這樣的脈絡下出現的 (Williams, et al.: 2005: 22-23)。

相較於司法審判是針對中上層的元兇、或是首謀的處罰，洗滌是一種人事、及機構改革的行政措施，主要的對象是特務、幫兇、甚至於共產黨員，檢視政府機構、半官方單位、或是其他公共組織的人員過去是否跟共黨政權有勾搭，進而判斷他們是否有資格擔任公職 (Lekti, 2002: 530; Horne, forthcoming: 1; Sadurski, 2014: 224; David, 2004: 789; Offe, 1996: 93)。具體而言，就是去審查 (vetting, screening) 政府部門是否殘餘的共黨潛伏爪牙，以防止這些素行不良的人重施故技、危害發芽中的民主政權，也就是「去共產黨化」⁴ (decommunization) (Damas: 2011: 335; Lekti, 2002: 530; Sadurski, 2014: 225, 227)。換句話說，洗滌不止有助於民主鞏固，Williams等人 (2005: 27) 更認為去蕪存菁是「確保民主」(securitizing democracy)。

Horne (forthcoming: 4) 特別指出，洗滌並不等於整肅 (purge)，因為前者是在釐清個人在過去是否有違反人權、並且追求個別責任，相對地，後者是不分青紅皂白，凡是過去參加過、或是隸屬特定組織或政黨就自動被列為肅清的對象；

⁴ 形同戰後德國所從事的「去納粹化」(de-Nazification)、或是伊拉克此刻正在進行的「去阿拉伯復興社會黨化」工作 (de-Ba'athification) (Chiu, 2011: 440)。有關於洗滌與去共產黨化的差異，見 Sadurski, (2014: 225)、Williams 等人 (2005: 23)、Łoś (1995: 121)、Lekti (2002: 531)。

換句話說，洗滌是一種除穢的作法，要先終結現有的共產統治體制、擺脫過去，才有辦法著手和解、以及建構新制度，而洗滌則是承續兩者的必要作為（Damsa, 2011: 335, 345; Horne, forthcoming: 1, 4）（圖 2）。簡而言之，洗滌是向前看，將這些人「失格」(disqualification)的目是重建社會的互信，而整肅則是往回頭看，動機是處罰、或是報復（Offe, 1996: 93; Letki, 2002: 535）。

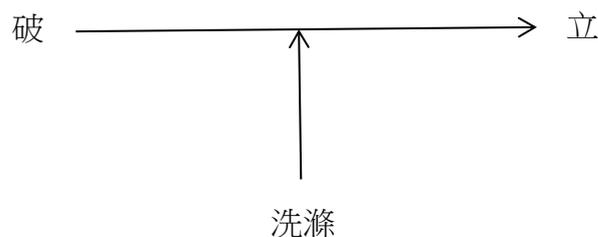


圖 2：洗滌的必要性

接下來，我們先將嘗試建構一個轉型正義／洗滌立法的概念架構，說明相關的因素，接著說明洗滌的機制，包括對象、年限、以及職務，其次檢視贊成、以及反對的看法，在總結之前，我們將簡單報告各國實施的狀況。

概念架構

要如何解釋轉型正義之所以能進行？我們歸納現有的解釋、以及模型（Horne & Levi, 2003; Letki, 2002; Sadurski, 2014; Welsh, 1996; Williams, et al., 2005），初步建構了下面的概念架構（圖 3），嘗試釐清相關變數之間的因果關係⁵。我們認為轉型正義政策制訂可以由需求、以及供給面來看。就需求面而言，影響一般選民需求的因素包括其他國家的示範效果、過去威權統治的壓迫程度、以及共產政權的退場方式；就供給面來說，政治菁英之所以願意從事轉型正義，一方面是面對選民的壓力，再來是政治場域競爭的考量，最後是外部的壓力。比較特別的是的舊政權的退場方式，除了影響選民對於轉型正義的需求，也左右民主化後的政黨政

⁵ Welsh (1996: 419) 將所有的因素分為過去（背景）、以及現在（脈絡、及政治）兩大類，她認為當下的政治運作逐漸取代過去的重要性。

治。另外，媒體報導、以及憲政法庭是中介變數，可以強化、或是減弱轉型正義的努力。

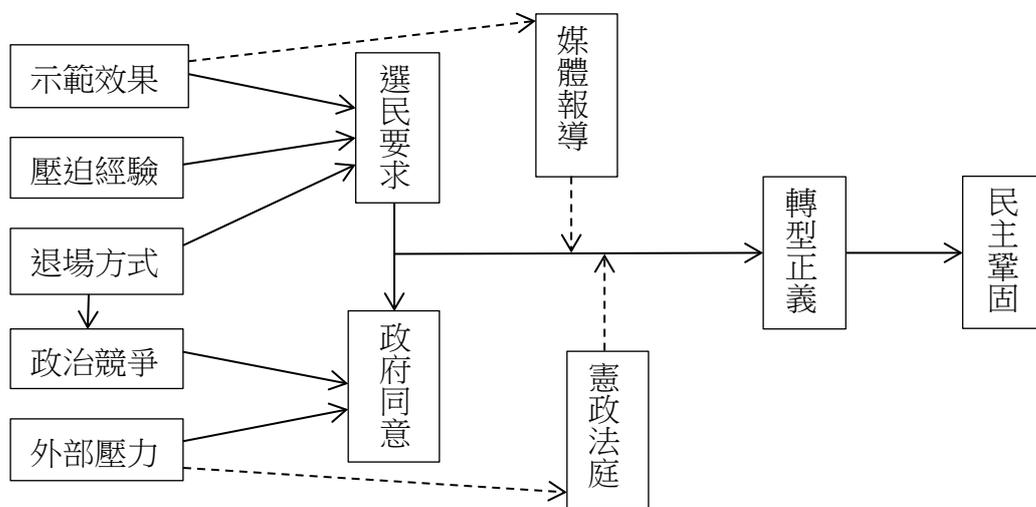


圖 3：轉型正義的概念架構

示範效果

示範效果是指受到其他國家的洗滌法所鼓勵，特別是捷克在 1990 年代初、中期成為各國仿效的模範生，西方國家甚至於認為捷克民主轉型的成功要歸功於徹底執行；譬如在匈牙利，首任民選政府原本無意洗滌，執政黨在國會的新秀希望能自我洗滌以杜悠悠眾口，民主論壇（Hungarian Democratic Forum, MDF）總理 József Antall（1990-93）從善如流（Williams, et al.: 2005: 32）。不過，廣義來說，洗滌法的出現往往是因為「面對過去」的努力不足、或是過度，因此必須正式立法、或是修法。譬如在捷克 1990 年國會大選，人民要求各黨候選人自清，然而，由於秘密檔案並未公開、而共產黨又拒絕配合，後來乾脆正式立法；同樣地，波蘭、及匈牙利因為政治人物相互指控對方是爪耙子，大家覺得有必要立法，把洗滌工作交給行政、或是司法機關來裁決（Williams, et al.: 2005: 32-33）。

壓迫經驗

洗滌的幅度取決於共黨高壓統治的程度，捷克之所以洗滌相當徹底，主要是因為當年蘇聯以坦克鎮壓布拉格之春，而東德也有相同的慘痛記憶，尤其是柏林

圍牆的禁錮。除了羅馬尼亞、阿爾巴尼亞、及保加利亞，共黨政權鞏固（1945-1950年代中期）之後，多半由赤裸裸的肢體暴力改為政治壓迫，重心放在強化對於社會的滲透、及政治監控，秘密警察的人數大為增加；以波蘭為例，人口 3,800 萬，全職的秘密警察就有 24,000 人，並沒有可靠的線民人數，而東德在 1973-89 年期間，特務人數幾乎成長一半；就實際的打壓。東德、及羅馬尼亞不止對付異議份子，還擴及一般老百姓，在光譜的另一端，匈牙利頂多是進行監控、或是沒收印刷品，很少起訴、或是監禁（Welsh, 1996: 415,420）。

政治競爭

不管是共黨的傳人、或是同情者，只要在民主化後的肇基選舉保有相當的實力，洗滌的推動就比較困難，甚至於不免政治對立（Welsh, 1996: 421）。大體而言，右派政黨會比較積極推動洗滌法、要求採取比較嚴格的措施，而左派政黨就顯得意興闌珊、主張寬容以待⁶，也因此，洗滌法往往成為政黨認同競爭的主軸，用來爭取選民的支持：譬如在波蘭，Lech Wałęsa的團結聯盟執政時期（1990-95）一直有立法的嘗試，不過，一直要到被溫和派的Aleksander Kwaśniewski政府（1995-2005）以些微票數打敗後，充分體會到民主競爭並不能洗滌政府的成員，因此開始訴求政治人物必須跟共黨的過去切割清楚，才有 1997 年的立法；在匈牙利，József Antall總理（1990-93）虛晃一招，繼承共黨的社會黨（Hungarian Socialist Party, MSZP）贏得 1994 年大勝，原本支持洗滌法的自由黨（SZDSZ）轉而加入聯合政府，洗滌大打折扣，中間偏右的公民聯盟（Hungarian Civic Alliance, FIDESZ）主打反共的旗號終於在 1998 年上台，將適用範圍擴及司法人員及國營媒體、並延長年限（Williams, et al.: 2005: 31, 35-37; Appel, 2005: 387, 387; ; Bronkhorst, 2006）。

⁶ 除了阿爾巴尼亞、以及保加利亞一開頭，其他的洗滌法都是由反共政黨提出來；共黨通常會在協商之際談退場的條件，如果能在民主化後進入國會、甚至於取得政權，當然會反對、或是拖延洗滌的工作；相對之下，由於一些民主人士出身共黨，對於洗滌會天人交戰（Letki, 2002: 545, 537-38）。

外部壓力

外部力量來自蘇聯、以及國際組織，而且都是負面的。在民主化的初期，由於蘇聯坦克尚未撤離，在野勢力跟共黨談判難免有所顧忌⁷；事實上，波蘭因為走在民主化的前面，團結工聯在談判桌上比較吃虧（Letki, 2002: 538）。另外，西歐國家或許對於共黨的極權統治沒有經驗，不像戰後去法西斯那麼熱衷，不過，歐盟（EU）、以及北大西洋公約組織（NATO）還是張臂歡迎中、東歐國家加入（Letki, 2002: 538-39）。歐洲理事會（Council of Europe, 1996）儘管同意洗滌的象徵意義，提出一些適用的判準（Szczerbowski & Piotrowsky, 2008）；另外，歐洲人權法院（European Court of Human Rights）、以及國際勞工組織（ILO）也從工作權的角度，表達了一些意見（Horne, 2009）。由於這些國家亟欲加入國際社會，特別是歐盟，也都多半會從善如流。

退場方式

Huntington（1991）根據朝野的相對實力，將民主轉型的模式分為舊勢力主導質變（transformation）、朝野協商（transplacement）、以及由反對者取而代之（replacement）；一般而言，如果是由舊政權主導轉型，改變會比較少，要是由反對勢力主導，比較有可能大幅改革。除了羅馬尼亞，中、東歐國家的民主轉型過程平和，只要舊政權不是天怒人怨，多半可以獲得相當程度的赦免，或許可以歸功菁英以圓桌會議的方式來進行，特別是波蘭；由於排除老百姓參與協商，大體而言，轉型的方式端賴民主力量與共產黨的相對實力，也就是說，沒有實力的共黨政府只好認命崩盤（東德、捷克），相對地，如果舊勢力盤根錯節，積弱的反對勢力被迫分享權力、轉型正義拖泥帶水（波蘭⁸、匈牙利⁹）（Letki, 2002: 537）。

（圖 4）

⁷ 立陶宛算是特例，獨立並未跟蘇聯磋商，獨立後也不太願意跟共黨周旋（Letki, 2002: 537）。

⁸ 儘管談判內容並未公開，一般相信，前波蘭共黨頭子獲得保證不會被清算（Welsh, 1996: 421）；Letki（2002: 537）認為，團結工聯或許低估本身的實力、高估共黨的能耐。

⁹ 根據了解，匈牙利共黨在 1989 年獲得保證不會被起訴，國會在 1994 年通過的洗滌法也相對寬

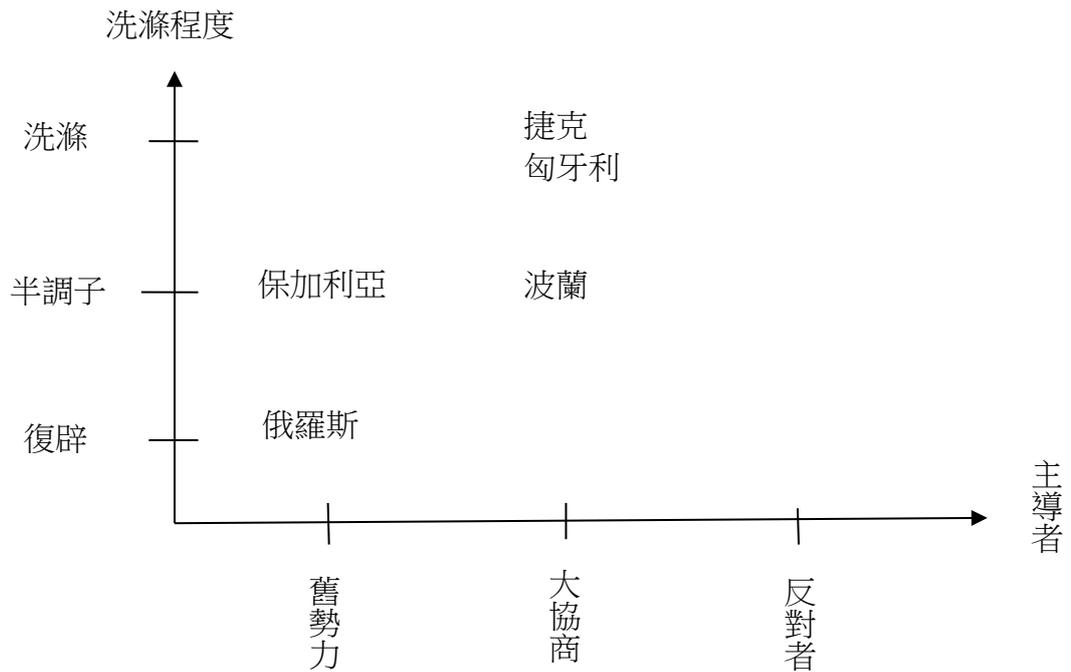


圖 4：政權轉移的模式與洗滌

媒體報導

選民之所以要求政府展開洗滌¹⁰，主要是因為擔心共產黨死灰復燃，而媒體扮演觸媒的角色。譬如蘇聯在 1991 年的流產政變，就是蘇共死硬派發動，抗拒戈巴契夫的改革，因此讓東歐國家驚覺必須除惡務盡，開始如火如荼推動洗滌立法 (Williams, et al.: 2005: 30)。又如匈牙利在 1990 年爆發所謂的「多瑙河門醜聞」(Danubegate Scandal)，也就是儘管共黨政府已經在 1989 年的革命垮台，特務餘孽竟然繼續監控仍然被視為敵人的異議份子，特別是自由黨 (Alliance of Free Democrats, SZDSZ)，開始推動洗滌法 (Williams, et al.: 2005: 29; Wikipedia, 2016a)。同樣地在 1995 年，即將下台的波蘭內政部長 Andrzej Milczanowski 揭露，繼承波共的社會民主黨 (Democratic Left Alliance, SLD) 籍總理 Józef Oleksy (1995-96) 是 KGB 的線民 (也就是所謂的「關係良好」)，也是促成該國洗滌法的導火線 (Williams, et al.: 2005: 29, 36; Wikipedia, 2016b; Bronkhorst, 2006)。

容，除了說是因為原本的監控就比較鬆散，也要歸功共黨改革派在政權垮台前的自由化努力 (Welsh, 1996: 421)。

¹⁰ 波蘭、匈牙利、以及捷克在 1990 年代的民意支持大致在五成上下，波蘭雖然稍低 (四成)，不過，在 1997 年曾經一度高達 76% (Williams, et al.: 2005: 33; Letki, 2002: 536)。

憲政法庭

憲政法庭往往扮演煞車的角色，也就是說，當國會的去共黨化立法面對挑戰之際，如果總統自我定位為中立的仲裁者，就會將爭議交給憲政法庭來裁決，特別是保加利亞、以及匈牙利，也因此難免捲入政爭。譬如保加利亞在 1992 年立法禁止前共黨頭頭任職國營銀行，後來被判定違憲，另一個法則禁止高等教育、或是學術單位的學者跟共黨過從甚密，卻被認定合憲；前者是用來制衡國會中的強烈反共氛圍，後者則是因為共黨已經進入聯合政府（Welsh, 1996: 422; Ellis, 1996: 188-89）。同樣地，捷克、匈牙利、以及阿爾巴尼亞的洗滌法，也因為憲政法院的判決而必須調整對象、或是年限；至於俄羅斯，總統葉爾欽（Boris Yeltsin）在共黨政變流產後，以行政命令禁止共黨運作、同時將黨產充公，不過，憲政法庭判定共黨可以在地方運作（Ellis, 1996: 182-84, 194-95; Tracy, 1993: 592-94）。大體而言，憲政法庭關心的是回溯性處罰、追訴年限、對象含混、就業機會平等、以及程序正義等等法治課題，譬如沒有上訴的機會（Krygier & Czarnota, 2006; Horne, 2009: 717; Uzelac, 2007; Olson, 2013-14; Sadurski, 2014; McAdams, 1997）。

洗滌機制

Meierhenrich（2006: 99）把洗滌分為三個步驟：首先是篩洗擔任公職的候選人，接著是禁止具有污點者任職，再來是移除那些目前任職者。Horne（forthcoming: 1）則把實施洗滌的方式分為強制解職（毫不留情）、幡然悔悟（可以留下來）、以及自動去職（否則面對揭露不光彩的過去）三大類：同樣地，Williams 等人（2003:19）也將中、東歐國家的作法歸納為強制解職、審查切結書看是否可以留下來、以及透過輿論來讓當事人知難而退（圖 5）。另外，我們又可以將政治洗滌的運作分為對象（由官員、特務、到線民）、年限（由限期、展延、到無限）、以及職務（由行政、司法、國會、學界、到神職）等三個面向（圖 6）。

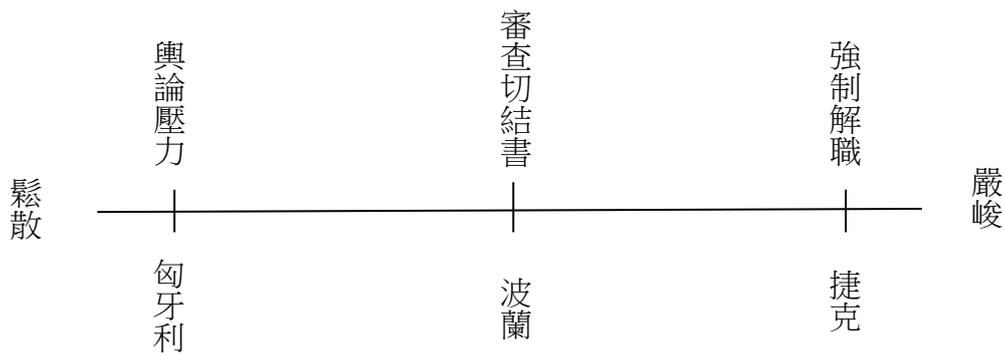


圖 5：洗滌去職的方式

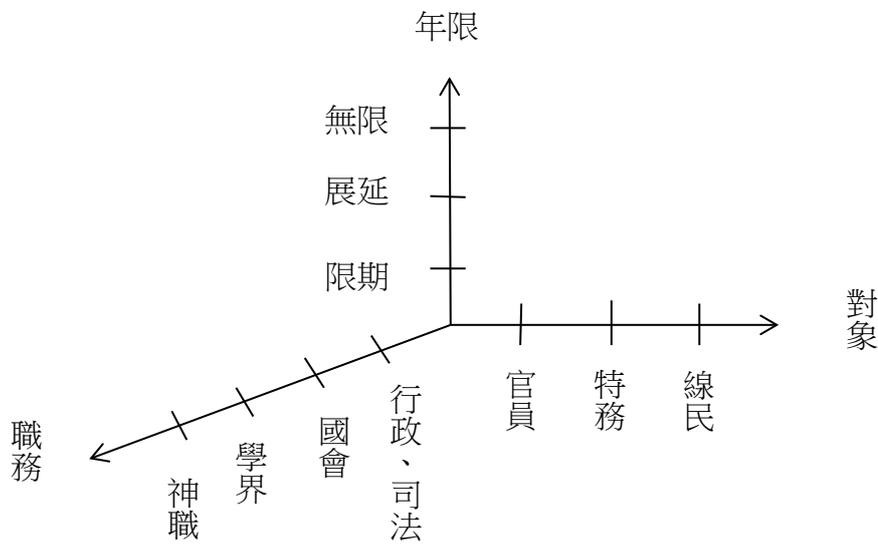


圖 6：政治洗滌運作的面向

對象

Horne (forthcoming: 5) 指出，洗滌的範圍通常很少把所有的人都換掉，頂多是大家都重新聘任；不過，儘管反彈最小的作法則是只審查新聘任者的過去，卻可能放任有問題的人繼續作怪。一般而言，洗滌的對象以政府官員為主，特別是安全單位、以及司法部門；聯合國開發計畫署 (UNDP, 2006: 19) 也建議把洗滌的優先順序放在軍方、安全部門、情治單位、以及司法機構，也就是縮小打擊層面。David (2004: 791, fig. 1) 進一步依據黨員與否、以及上下階層，將洗滌的對象分為四種 (圖 10)。

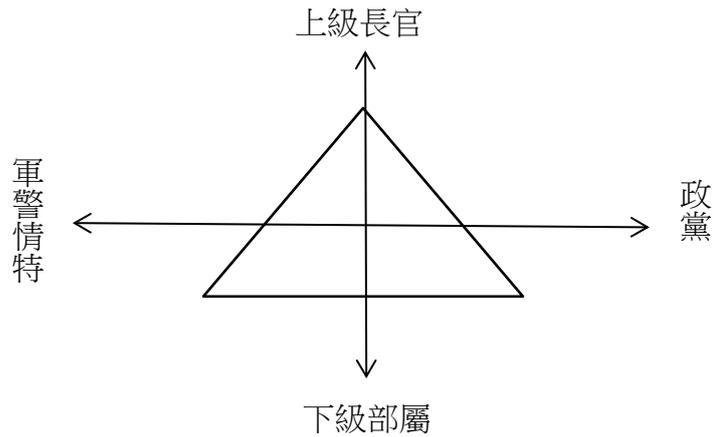


圖 7：可能面對洗滌的金字塔對象

年限

由於洗滌年限往往超過原本立法時的構想，因此有可能修法展延，甚至於改為沒有期限。洗滌年限最短的是匈牙利，始於 1994 年、止於 2005，保加利亞在 1990 將 20 年延長為 35 年，匈牙利則解除過去 45 年來謀殺、叛國、及重傷害罪的年限，波蘭迄今也還在進行，而捷克先是延長五年、繼而調整為沒有期限，不免被議者質疑其「轉型」(transitional)正義背離「過渡」的原意(Welsh, 1996: 416-17; Horne, forthcoming: 14, 17-18)。通常，國會中的民主黨派會支持延長年限，只有共產黨、或改頭換面的政黨¹¹才會公然表示反對(Horne & Levi, 2003: 15; Appel, 2005: 385)。

職務

Bronkhorst (2006) 盧列中、東歐國家洗滌的職務，包括下面十二大類；正副總統、部長、政務官¹²；國會議員；駐外大使、正副領事；事務官；政府雇員；地方行政首長；大學教授；法官、檢察官、監察委員、公證員；國營事業或是官股過半公司的經理、或董事；特務機構人員；軍官、或是內政部警政人員；選舉委員會委員；以及律師、教師、編輯、記者、以及負責洗滌者。以波蘭為例，就

¹¹ 一般而言，共黨如果被判為違憲組織，不是改名、就是加入社會黨。

¹² 以捷克為例，把行政部門的焦點放在國防、內政、及外交(Albon, 1993: 4)。

有 56 種「公共信任的職位及職業」必須接受洗滌，還包括中小學校長、以及各種媒體的主管(Horne, forthcoming: 14; Letki, 2002: 544)。又如匈牙利國會在 1994 年通過的洗滌法，包含 25 種職務：國會議員、國家銀行正副總裁、國營媒體的主管、警察局長、國立大學主管、司法人員、報紙及雜誌總編輯、以及國營事業主管 (Ellis, 1996: 184)。

正反意見

Williams等人 (2005: 28) 認為洗滌對大眾具有賦權的功能，也就是透過真相的揭露、可以提高人民對於公家機構的信心，願意即及參與民主轉型、捍衛自己的權利¹³；Letki (2002: 540-41) 也認為透過「壞的社會資本」的剔除、以及社會結構的重建，可以掃除百姓的政治疏離。另外，Meierhenrich (2006)、Chiu (2011)、以及Michnik (199) 則從倫理、或是道德層面著手，表達不同看法。而Łoś (1995) 則將有關於洗滌的論述分為反烏托邦 (dystopian)、以及贊成兩大類：前者大致上主張「真相會殺人」，認為會給社會帶來負面的效果；贊成者則以為洗滌是推動民主的先決條件，甚至於是捍衛國家安全及主權所必要：

贊成的理由

(一)「歷史的真相」(不能再發生)：揭露真相的目的是防止歷史杜撰，必且要追究責任，同時避免同樣的事情再發生，否則，沈默只會讓那些過去對於戒嚴令歌功頌德的作家繼續扮演「道德權威」的角色，複製原有的壓迫。如果真的那麼多人想盡辦法要掩飾真相，那種兄弟之情毋寧是虛假的，更不用說道德、及政治責任的澄清。在如此道德模糊的情況下塵封過去，謊言及高壓所塑造的社會是不可能正常化的，畢竟，如果要原諒，也必須要知道原諒誰。

¹³ 根據捷克國會在 1990 年的調查，1989 年的「天鵝絨革命」(Velvet Revolution) 其實是由國家安全單位 (StB)、捷共、以及 KGB 聯手，策動警察對示威的學生施暴，終究不可收拾 (Williams, et al.: 2005: 29)。

(二)「起碼的正義」(至少不要獎賞惡棍):洗滌禁止過去在高壓政權做壞事的人盤據高層,包括特務、以及黨政要員,免得他們借屍還魂、繼續作怪,因此,這不是處罰、而是伸張正義的起碼要求。此外,由於這些「權貴¹⁴」即使已經不再擔任黨政要職,他們掌有政治、經濟的重要管道,他們不只是過得很好,甚至於知道如何運用過去的人脈進行官商勾結、圖利自己¹⁵,造成財富分配不公,因此,這不只是一要洗滌個人,還要清除他們的權力來源、並拆除原有的權力結構。

(三)「確保國家安全」(敲詐者的真相):最危險的是如果不釐清真相,要是潛伏反對運動的爪耙子搖身一變為民主鬥士、一路蒙混爬到新政府的高職¹⁶,很可能成為過去特務網路勒索的對象,彼此沆瀣一氣,不只是會影響民主的發展,甚至於可能回危害國家安全。因此,洗滌不是報復,而是一種對於當局的保護措施,以確信人民可以把政府交給這些政治人物,否則就好像體內的癌細胞,不知道什麼時候會吞噬我們。其實,許多秘密檔案老早就製作成縮影膠片、甚至於偷偷地運出國外,待價而沽事小、拿來當晉升的法寶就算了,萬一這些特務跟外力勾結,對於國家的傷害將無法估計。

反對的理由

(一)「有毒的真相」(滿罐的髒蟲):認為大家不知道秘密警察滲透的程度,因此,很可能沒有能力處理真相。換句話說,毒素已經散佈整個社會,如果貿然將真相揭露出來,儼然就是猛虎出閘,所引發的負面影響將不可收拾,特別是萬一秘密警察的檔案如果被誤用,反而會造成二度傷害,倒不如療傷止痛,因此主張延緩公布真相,也就是所謂的「集體失憶」。

(二)「污染的真相」(知曉的權力):擔心有關特務線民的紀錄如果被公開,

¹⁴ 俄文為 *nomenklatura*, 是指經過共產黨核准而在各行各業擔任主管者 (Wikipedia, 2016c)。根據估計,東德的特權職務高達 50 萬 (Letki, 2002: 538)。

¹⁵ 這種上下其手獲利的現象稱為「權貴資本主義」(*nomenklatura capitalism*), 這些人在財經、以及產業的影響深遠,特別是在國營事業的民營化過程 (Williams, et al.: 2005: 28, 30; Letki, 2002: 547)。

¹⁶ 在 1990 年,匈牙利內政部長在閉門的國家安全委會上承認,一些國會議員是秘密警察的線民 (Williams, et al.: 2005: 29)。

很可能被政敵拿來大做文章¹⁷，只會惡化現有的政治鬥爭、社會分裂。也就是說，在民主化的開端，百花齊放，政客免不了壟斷、或是濫用所謂的「客觀真相」，秘密檔案淪為政爭的額外火藥，洗滌變成另一種形式的攻防戰。最糟糕的是一旦污點可能被當作把柄，秘密檔案待價而沽、在黑市四處竄流。

(三)「捏造的真相」(已死的靈魂)：主要的爭議在這些檔案的可信度¹⁸，換句話說，因為共產黨的秘密警察在本質上是「專業的騙子」，怎麼有可能由他們所杜撰的紀錄拼湊出真相來？另外，特務機關為了趕業績、拼獎金，往往不擇手段灌水¹⁹，有時候連死人都名列線民的名冊。甚至於，在政權轉移後，有些機關刻意重新製作假檔案，原來的文件早已偷偷運到國外²⁰。

(四)「極權的威脅」(再訪卡夫卡)：質疑原本是用來脫胎換骨的「去蘇維埃人化」(*Homo sovieticus*)過程，卻被當作獵巫季節的展開，每個人的道德必須透過特務的記錄來確認，彷彿又回到共產極權統治的夢魘。也就是說即使進入後共產黨時代，在洗滌的鏡子前面，社會還是擺脫不了共黨的控制，任其繼續割裂社會、製造仇恨，那是荒誕不經的超現實主義再現。

(五)「替代的真相」(大家都是罪人)：這種說法強調眾人懦弱屈從於共黨高壓統治，絕大多數的人並未站出來反抗、或是至少表達異議，並不是只有跟特務合作的人有罪，也就是前捷克總統Vaclav Havel(1990)所說的，「我們不只是

¹⁷ 波蘭國會在1992年決議，要求政府揭露於1945-90年期間擔任過共黨線民的議員、部長、指揮官、法官、檢察官，內政部長Antoni Macierewicz根據共黨秘密警察檔案交出一份有64個名字的清單，二第份清單更是聳動，包含總統華勒沙、以及議長Wiesław Chrzanowski；根據史學者出身的Macierewicz，他只不過是想要證明這些檔案並不可信，另一種說法是政府想要使用這份名單打擊反對黨，終究，Jan Olszewski(1991-92)政府還是因為不信任案下台；另一位總理Józef Oleksy也因為污點下台(Williams, et al.: 2005: 33; Wikipedia, 2016d; Appel, 2005: 388; Bronkhorst, 2006)。在捷克，外交部長Jan Kavan因為與總理Václav Klaus唱反調而被揭露是線民，面對去職、或是洗滌，他選擇後者，卻花了五年才平反；另外，副總理Václav Valeš也因為有類似的指控，最後以身體違和辭職(Appel, 2005: 398)。

¹⁸ 除了東德保有超過600萬人的檔案(也就是成人的半數)，波蘭的秘密檔案據估有四、到五成被銷毀(內政部還保有300萬檔案、反情報單位也有40萬)，而捷克更高達九成(還好，秘密警察及線民的名單已電子化保存)，匈牙利也聞檔案被毀，保加利亞則被拿走(Letki, 2002: 542; Welsj, 1996: 415; Appel, 2005: 385)。

¹⁹ 其實，除了灌水(over-inclusive)，更值得懷疑的是重要線民不會放在清單上(under-inclusive)(Letki, 2002: 542)。

²⁰ 譬如捷克國家安全單位(StB)的檔案，儘管一般相信被毀，有人質疑其實是被偷偷地帶出去；同樣地，波海三國的檔案據說被KGB運到俄羅斯(Williams, et al.: 2005: 29; Letki, 2002: 542)。

共產極權統治的受害者，大家也都是[這部機器的]共同製造者」。除了「大家都是共犯」的說法，也有人指控，政府進行洗滌只不過是轉移困境的焦點。²¹

實施情況

根據Elster (2004: 57-58)，戰後西歐國家處罰通敵者多半在人口 1% 上下，而被處死者也沒有超過 40 人 (表 2)。至於中、東歐國家²²，除了東德，由於共黨對於社會的監控相當廣泛，通盤洗滌有技術上的困難，因此，至少第一步是要要求軍隊去政治化，接著是先從去共黨化著手，特別是針對秘密警察、及其線民²³；至於適用洗滌的職位，大多數國家把檢核的要求限於政府高層，捷克則擴及企業，而保加利亞甚至於延伸至學術界²⁴ (Letki, 2002: 539)。

表 2：西歐戰後處罰通敵者

	奧地利	比利時	丹麥	法國	荷蘭	匈牙利	挪威
百分比	0.2%	1.2%	0.3%	0.25%	1%	0.3%	2%
處死人數	4	30	11	39	4	16	10

我們參酌Horne (2014: 236)、Letki (2002: 540, 543-45, 549)、以及Sandurski (2014)，稍加微調²⁵，可以把這些國家實施洗滌的程度，分為徹底、局部、未具體落實、以及缺乏洗滌法 (圖 8)。德國 (東德) 不只是洗滌過去跟共黨政權糾纏不清者，還以「技能不足」(technical incompetence) 為由將 25 萬人列為「有

²¹ 隨著而來的是「人手不足」說法，也就是萬一大肆洗滌，很可能許多職位找不到稱職的人，特別是軍事、以及司法，只有東德比較特別，還可以由西德引入補缺 (Letki, 2002: 542)。

²² 美國威斯康辛大學在 2005 年成立的 Transitional Justice Data Base Project (2011)，有 1970-2007 之間各國實際執行的資料。

²³ 在這些國家，原本的国家安全單位會被打散、再重新改組，而原有的主管多半強制退休，少數的則會留用幫忙重整，不過，未見新舊人的百分比資料；以羅馬尼亞為例，幾乎是換湯不換藥 (Welsh, 1996: 415)。

²⁴ 譬如保加利亞的洗滌法源禁止前共黨頭子任職學術研究單位的主管，捷克連共黨的地方黨部負責人也列為洗滌的對象 (Welsh, 1996: 415)。

²⁵ 主要是羅馬尼亞、拉脫維亞、以及愛沙尼亞，Letki (2002: 549) 被認為並未洗滌；Sandurski (2014) 也與前兩者稍有出入，應該是觀察的時間點比較後面，也有可能是指標不同，也就是形式上的「揭露」與實質上的「失格」的差別。

待觀察」身分，大學所有法律、經濟、社會學系通通解散，只有 5% 的教授獲得回聘，而光是在 Saxony 邦，就有 13,500 小學老師去職，佔了 25%；捷克直到 2009 年 3 月為止，已經發出 47 萬張洗滌證書，只有 1 萬多失格的案例，不過，多半因為不是管理階層而未被調整職位，倒是絕大多數的社會科學教授、以及研究人員被迫去職；匈牙利將洗滌的職位限於 600 個高層，經過十年，有 7,872 人經過審查，其中有 126 被證實是線民；波蘭有 2 萬職位必須先經過背景洗滌，然而，線民只要誠實以報就可以保住工作，有點虛張聲勢，不能算是真正洗滌；立陶宛的洗滌只適用 300 個職位、而且限定在 1990 年 3 月以後的 KGB 線民，因此只有 80 人經過審查被停職²⁶；阿爾巴尼亞原本要求國會議員候選人必須經過洗滌，後來還是縮小範圍；保加利亞洗滌法實施一年就被廢除，只揭露 25 個人 (Horne, forthcoming: 15; Letki, 2002: 539-40, 544; Appel, 2005: 384, 386, 388)。在光譜的最左端，烏克蘭因為親俄羅斯勢力尾大不掉，政治上拉鋸阻礙洗滌；俄羅斯儘管當年嘗試洗滌，卻只做到平反，特務出身的普丁竟然大受歡迎；而白俄羅斯基本上是俄羅斯的附庸，還停留在威權體制，乏善可陳。

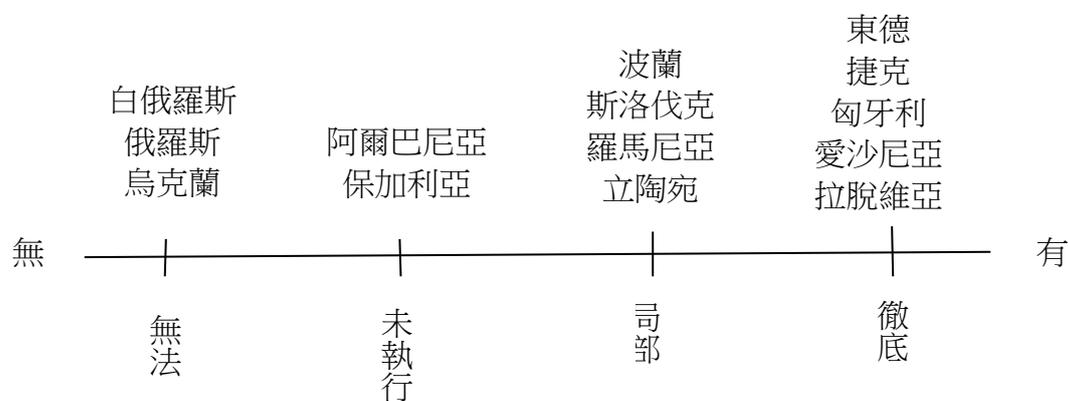


圖 8：中、東歐國家實施洗滌法的情況

我們根據 Letki 的表 (2002: 549)，將洗滌實施情況與民主化程度的關係呈現如下 (圖 9)。即使扣除波海三國，還是可以看出兩者高度相關，也就是說，

²⁶ 我們猜想，應該是境內有不少俄羅斯裔，或許不願意跟俄羅斯起衝突。愛沙尼亞可能是因為沒有 KGB 檔案，只能採取志願性質，形同虛設 (Bronhorst, 2006)。基本上，愛沙尼亞、以及拉脫維亞比較委婉，透過人民團體登記法、公民權法、或是地方選舉法規範 (Ellis, 1996: 190-92)。

洗滌得越徹底、民主化的程度越高，相對地，局部、或是根本沒有洗滌，民主化的程度越低。

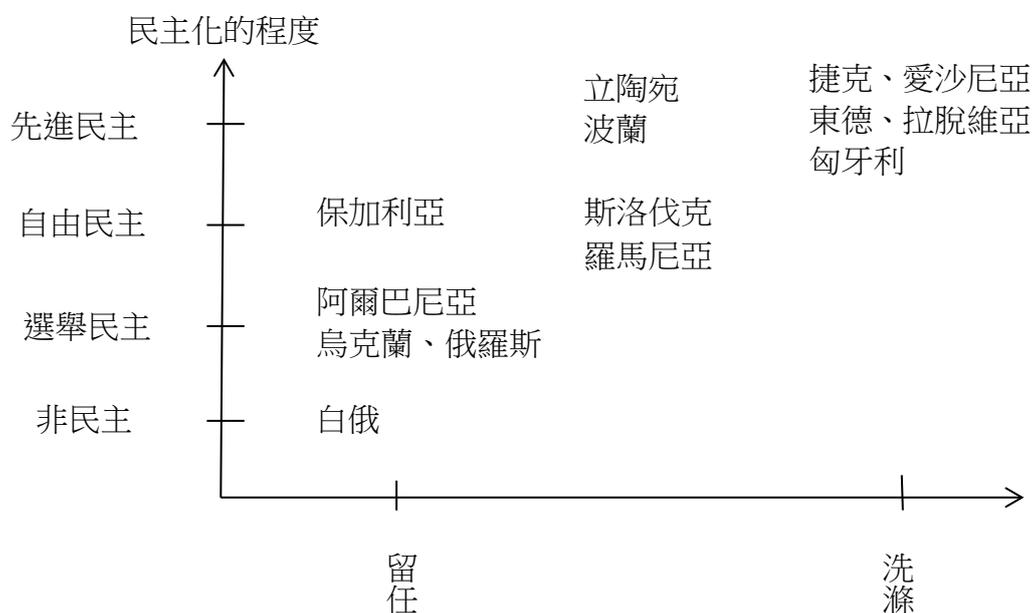


圖 9：洗滌與民主化

結語

總之，就中、東歐國家去共產黨化所做的努力來看，必須處理的對象大致上可以歸納為人物、事情、物件三大類。首先就人來說，就是追究當年元兇的責任，同時要揭露各種執行迫害者的身分，包括特務、檢警調、以及法官，並且也要公布幫兇的身分，也就是線民。隨後是從事政府洗滌的任務，規定高層政府職位不能由這些人擔任，以免他們繼續危害社會，甚至於包括大學教授。

接著是禁止共產黨運作，同時去除公共空間的歌功頌德。就前者而言，比較大的爭議牽涉人民結社的自由，國會立法往往被憲政法院判定違憲，譬如捷克；另外，共黨如果舊酒新瓶，法律上也莫可奈何。可以立竿見影的是街道、或是公共建築的改名，以及移除共黨「偉人」的雕像（特別是列寧）、或是彰顯共黨豐功偉業的紀念碑；譬如烏克蘭國會在去年以兩百五十四票比〇，決議禁止納粹、及共黨統治時代的任何象徵（Shchetko & Mills, 2019）。

再來，除了黨產凍結、充公、拍賣，治絲益棼的是被充公私人財產的歸還、

或是補償，尤其是已經被拿來當作公共用途者，譬如學校、醫院、或是地方政府。不管合法、或是非法徵收，要是財產已經轉移給私人，要取回也是法律的難題；此外，如果政府決定賠償，財政上的負擔也相當沈重。儘管如此，民主政府還是必須正視，因為這不僅牽涉到人民的財產權，也關連到歷史正義，特別是族群之間的財富重分配，譬如日耳曼裔、及猶太人的財產歸還，而波海三國也要面對俄羅斯裔既得利益者。

當然，只要當年的財產證明還在，國家都可以處理。另外，由於社會企盼跟過去切割，公共空間的清洗也沒有爭議，只在博物館保留一些，作為不堪回首的歷史記憶。最大的困難是檔案多半被銷毀，加上這些秘密檔案原本就是特務機關所建立，很有可能當年為了獎金而灌水，可信度值得懷疑，更何況羅織。最令人擔心的是政治人物難免濫用檔案、指控對手是抓耙子，不勝其煩，而透過法律途徑來澄清則曠日廢時。

參考文獻

- 施正鋒，2006.03。《台灣族群政治與政策》。台北：翰蘆圖書。
- 彭百顯，2011。〈一代經濟學宗師的終身職志：自由—林鐘雄的經濟理想及對臺灣的大愛〉《台灣國際研究季刊》7卷3期，頁21-67。
- Albon, Mary. 1993. “Democracy and Decommunization: Disqualification Measures in Eastern and Central Europe and the Former Soviet Union.”
- Appel, Hilary. 2005. “Anti-Communist Justice and Founding the Post-Communist Order: Lustration and Restitution in Central Europe.” *Eastern European Politics and Societies*, Vol. 19, No. 3, pp. 379-405.
- Bronkhort, Daan. 2006. “Lustration in Central and Eastern Europe: Truth and Justice.” (<https://www.amnesty.nl/part-ii-lustration-in-central-and-eastern-europe-truth-and-justice-june-2006-daan-bronkhorst>) (2016/3/24)
- Cepl, Vojtěch. 1997. “The Transformation of Hearts and Minds in Eastern Europe.” *Cato Journal*, Vol. 17, No. 2, pp. 229-34.
- Chiu, Yvonne. 2011. “Liberal Lustration.” *Journal of Political Philosophy*, Vol. 19, No. 4, pp. 440-64.
- Council of Europe. 1996. *On Measures to Dismantle the Heritage of Former Communist Totalitarian Systems* (<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=16507&lang=en>) (2016/3/24)
- Damsa, Liviu. 2011. “Lustration (Administrative Justice) and Closure in Post-Communist East Central Europe.” *International Journal of Public Law and Policy*, Vol. 1, No. 4, pp. 335-75.
- David, Roman. 2004. “Transitional Injustice? Criteria for Conformity of Lustration to the Right to Political Expression.” *Europe-Asia Studies*, Vol. 56, No. 6, pp. 789-812.
- Ellis, Marks. 1996. “Purging the Past: The Current State of Lustration Laws in the Former Communist Bloc.” *Law and Contemporary Problems*, Vol. 59, No. 4, pp. 181-96.
- Elster, Jon. 2004. *Closing the Books: Transitional Justice in Historical Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Havel, Vaclav. 1990. “Havel’s New Year’s Address to the Nation, 1990.” (https://chnm.gmu.edu/1989/archive/files/havel-speech-1-1-90_0c7cd97e58.pdf) (2016/3/18)
- Horne, Cynthia M. 2009. “International Legal Rulings on Lustration Policies in Central and Eastern Europe: Rule of Law in Historical Context.” *Law and Social Inquiry*, Vol. 34, No. 3, pp. 713-44.
- Horne, Cynthia M. 2014. “Lustration, Transitional Justice, and Social Trust in

- Post-Communist Countries: Repairing or Wrestling the Ties That Bind?” *Europe-Asia Studies*, Vol. 66, No. 2, pp. 225-54.
- Horne, Cynthia M. forthcoming. “Transitional Justice: Vetting and Lustration,” in Dov Jacobs, ed. *Research Handbook on Transitional Justice* (http://cynthiamhorne.weebly.com/uploads/8/9/9/8/8998042/horne--vetting_and_lustration-preprint.pdf) (2016/3/24)
- Horne, Cynthia M., and Margaret Levi. 2003. “Does Lustration Promote Trustworthy Governance? An Exploration of the Experience of Central and Eastern Europe.” (www.colbud.hu/honesty-trust/horne/LeviHorne.doc) (2016/3/24)
- Konrad Adenauer Stiftung. 2008. “Status Quo of ‘Lustration’ in SEE As of 31 January 2008.” (http://www.kas.de/wf/doc/kas_13092-544-2-30.pdf) (2016/3/24)
- Krygier, Martin, and Adam Czarnota. “After Postcommunism: The Next Phase.” *Annual Review of Law and Social Science*, Vol. 2, pp. 299-336
- Letki, Natalia. 2002. “Lustration and Democratization in East-Central Europe.” *Europe-Asia Studies*, Vol. 54, No. 4, pp. 529-52.
- Łoś, Maria. 1995. “Lustration and Truth Claims: Unfinished Revolutions in Central Europe.” *Law and Social Inquiry*, Vol. 20, No. 1, pp. 117-61.
- McAdams, A. James, ed. 1997. *Transitional Justice and the Rule of Law in New Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Meierhenrich, Jens. 2006. “The Ethnics of Lustration.” *Ethnics and International Affairs*, Vol. 20, No. 1, pp. 99-120.
- Michnik, Adam. “The Rebirth of Civil Society.” (http://mizslivetzferenc.com/wp-content/uploads/2012/01/Michnik_The-Rebirth-of-Civil-Society.pdf) (2016/3/24)
- Offe, Claus. 1996. *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. Cambridge: Polity Press.
- Olson, Sara. 2013-14. “Transitional Justice and the Rule of Law: Lustration and Criminal Prosecutions in Post-Communist States” (<http://www.international.ucla.edu/media/files/olson-vol-six-ch-xzm.pdf>) (2016/3/24)
- Sadurski, Wojciech. 2014. *Rights before Courts: A Study of Constitutional Courts in Postcommunist States of Central and Eastern Europe*. Dordrecht: Springer.
- Shchetko, Nick, and Laura Mills. 2019. “Ukraine Bans Soviet-Era Symbols.” *Wall Street Journal*, April 9 (<http://www.wsj.com/articles/ukraine-bans-soviet-era-symbols-1428606171>) (2016/3/24)
- Szczerbowski, Jakub J., and Paulina Piotrowskv. 2008. “Measures to Dismantle the Heritage of Communism in Central and Eastern Europe: Human Rights’

- Context (file:///C:/Users/Genuine/Downloads/Dialnet-MeasuresToDismantleTheHeritageOfCommunismInEaster-3684868%20(6).pdf) (2016/3/24)
- Tracy, Lynne M. 1993. "Prospects for an Independent Judiciary: The Russian Constitutional Court and the CPSU Trial." *Akron Law Review*, Vol. 26, No. 3, pp. 581-608.
- Transitional Justice and Memory in the EU. 2013. "Lustration Mechanisms." (<http://www.proyectos.cchs.csic.es/transitionaljustice/content/lustration-mechanisms>) (2016/3/13)
- Transitional Justice Data Base Project. 2011 (<http://www.tjdbproject.com/#>) (2016/3/17)
- United Nations Development Programme (UNDP). 2006. *Vetting Public Employees in Post-conflict Settings: Operational Guidelines* (<https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-UNDP-Global-Vetting-Operational-Guidelines-2006-English.pdf>) (2016/3/17)
- Uzelac, Alan. 2007. "(In)surpassable Barriers to Lustration: Quis Custodiet Ipsos Custodes?" : Vladimira Dvorakova, and Anđelko Milardović, eds. *Lustration and Consolidation of Democracy and the Rule of Law in Central and Eastern Europe*, pp. 47-64. Zagreb: Political Science Research Centre.
- Welsh, Helga A. 1996. "Dealing with the Communist Past: Central and East European Experience after 1990." *Europe-Asia Studies*, Vol. 48, No. 3, pp. 413-28.
- Williams, Kieran, Brigid Fowler, and Aleks Szczerbiak. 2005. "Explaining Lustration in Central Europe: A 'Post-Communist Politics' Approach." *Democratization*, Vol. 12, No. 1, pp. 22-43.
- Wikipedia. 2016c. "Nomenklatura." (<https://en.wikipedia.org/wiki/Nomenklatura>) (2016/3/19)
- Wikipedia. 2016a. "Duna-gate." (<https://en.wikipedia.org/wiki/Duna-gate>) (2016/3/19)
- Wikipedia. 2016b. "Józef Oleksy." (https://en.wikipedia.org/wiki/J%C3%B3zef_Oleksy) (2106/3/19)
- Wikipedia. 2016d. "Antoni Macierewicz." (https://en.wikipedia.org/wiki/Antoni_Macierewicz) (2016/3/19)