

演講
特稿

由智利經驗 看拉美轉型正義的實踐

宮國威

淡江大學拉丁美洲研究所所長



今天在台灣，我們尋求轉型正義，目的就是產生穩固民主的效果，阻絕再回到過去獨裁的可能性。然而，拉丁美洲即使經過了一些轉型正義的過程，還是很容易就回到過去。只要執政者具有政治野心，民主信念薄弱，就會試圖擴權和延長掌權的時間。

摘要

本文係 2021 年 12 月 17 日「解構黨產」學術研討會的演說，主要討論 1980 及 1990 年代拉丁美洲獨裁政權——下台後所進行的轉型正義歷程，內容闡述民選政府在這個過程中所面對的障礙與成果，並且思考轉型正義除了政治層面之外，是否還應一併解決其他獨裁時期遺留下來的經社問題，否則不公平的社會狀態可能令國家陷於持續的動盪。其次，雖然拉丁美洲早已步入民主化階段，但是民主體制還是非常脆弱。野心政治人物一直不斷地對制度進行挑戰，企圖擴權和延長統治時間，缺乏獨立性的司法機構也無法扮演起民主最後一道防線的角色，導致外界對拉美獨裁回歸的憂慮。倘若拉美民主無法鞏固，將會永遠陷於獨裁和轉型正義的輪迴。最後本文以智利 2019 年 10 月爆發的大規模社會暴動為例，說明皮諾契特 (Augusto Pinochet) 獨裁時期建立的經濟政策如何引發當前「二次轉型正義」狂潮，以及智利現階段對經濟與社會轉型正義的實踐方式。

關鍵字：轉型正義、拉丁美洲、獨裁、智利暴動、皮諾契特、人權。

壹、概說—拉美為什麼需要轉型正義

各位好，今天很榮幸能夠來到中興大學，也感謝黨產會提供這個機會和大家討論拉丁美洲轉型正義的歷程及現況。

拉美轉型的過程中並沒有牽涉到黨產問題，主要是針對獨裁時期的一些人權的迫害，以及獨裁結束之後所進行的真相調查。

拉美從 1950 年代末期到 1980 年代初期，廣泛地存在著獨裁政權。造成這種情況的主要原因在於美國基於維持本身的地緣戰略利益，避免拉丁美洲受到共產黨的赤化，因此策動和支持許多拉美國家成立親美的右翼獨裁政權或是軍人政府，也從而發生了許多人權迫害事件。另一方面，這一段時期拉美的經濟發展相對穩定，主因之一是區域內多數國家在 1970 年代初期開始採取舉債發展的模式來推動內部建設。

不過，舉債發展到了 1970 年代中期後，由於債務雪球越滾越大，獨裁政府又無法有效地處理經濟問題，再加上美國在 70 年代末期開始升息，所以拉美在 1980 年代初期陷入了嚴重的債務危機，直到 1990 年代初期才逐漸回到正軌。這場危機，伴隨著國際間對於人權的重視程度提高及民主價值的覺醒，最終促使獨裁政權逐漸退場。其中，多數國家是用協商的方式，和平地完成政權轉移；但也有獨裁者是被迫交出政權，例如阿根廷軍政府。

1982 年，阿根廷經濟實際上已經破產，軍政府為了轉移國民的不滿情緒，於是對英國發動福克蘭戰爭，最終以戰敗收場。正由於阿國的軍人政權是戰敗後被迫下台，因此在日後的轉型正義過程中，受到

的法律追訴相對嚴格。相對於多數拉美國家難以對施暴者本人施加法律制裁，只能對專制政權違反人權的行為進行真相調查和賠償，阿根廷的轉型較為符合正義原則。

基本上，拉美的轉型正義在本世紀初期告一段落，但這並不意味正義真的獲得彰顯。即便各國民主政府對於專制時期的各種暴行進行了調查，並且公布真相，甚或給予賠償，但獨裁時期所留下的政治遺產，以及扭曲的經濟和社會制度，並未隨之一筆抹去，還需要進一步全面改革，才能真正擺脫獨裁陰霾。在這方面，智利是一個很值得探討的例子。

智利獨裁者皮諾契特從 1973 年發動政變後開始掌權，1990 年才交出總統大位，其後直到 2006 年去世，都沒有受到法律的制裁。然而，在皮諾契特去世 13 年後，2019 年智利人民為抗議獨裁政權所遺留的經社結構，引發了全國性暴動。

這場暴動延續了兩個月，最後的結果是智利要制定一部新憲法。相對於拉美其他國家，制憲的工作在 1990 年代初期民主轉型的時候就完成了，各國都希望藉由制定一部新憲法，與過去進行切割。現在，只有兩個拉美國家還在使用獨裁時期制定的憲法，一是巴拿馬，另一個就是智利。

然而，我們看到智利發生延續兩個月的大規模暴動，導致政府被迫同意進行制憲公投，目前已經進入實質制憲的階段。是甚麼原因造成這種重大轉變的呢？根本因素是智利的經濟體制，也就是新自由主義經濟政策，從 1970 年代中期延續到今天都沒有改變，導致貧富差距不斷擴大，多數國民的生活日益艱難。

在其他拉美國家，新自由主義經濟政策都是在 1990 年之後開始引入實施。這個政策使得原本就存在的貧富懸殊和財富集中的現象更為惡化，社會中有相當一部分人的生活一直處於困境，退休後情況甚至更糟。

拉美地區之所以廣泛地採行新自由主義經濟政策，是為了解決 1980 年代發生的債務危機，而這場危機也間接促成了獨裁政權下臺。但是智利是個特例，它在 1973 年的軍事政變之後，就採取了新自由主義政策。

智利雖然是拉丁美洲個人所得最高的國家，但也是貧富差距最懸殊的國家。智利經濟的特點是高度自由化。簡單地說，可以把全國看成一個超大型私人企業，一切經濟活動都是依據市場準則，以私人企業的方式經營，政府介入的程度很低，只要生產成本上升，就由使用者共同承擔。所以我們可以看到首都的地鐵票價在 10 年內調升了八次，最後翻漲了一倍。智利的退休金制度，也是以類似的方式運作。

前年年底開始的社會暴動，為什麼最後會在國民之間形成制定新憲法的共識呢？在智利，獨裁政權雖然下臺了，也受到法律的追訴，但是它的靈魂事實上還存在於智利的社會裡，這次的暴動促使國民和政府去面對這個問題。其他拉美國家的情況其實也是一樣的，獨裁期間對國民施加暴行的主事者受到了法律的制裁，部分受害者得到了賠償，但是他們沒有解決遺留在其他層面的問題。

因此，從智利的例子可以發現，經濟政策也應該是轉型正義過程中重要的一環。獨裁政權所造成的傷害不只是對政治異議者精神和肉體上的迫害，它還帶給全社會更長遠和深層的痛苦。智利雖然試圖以

制定新憲法的方式來解決這些獨裁留下來的經濟和社會問題，但能否做到，還有待觀察。如果制定出來的新憲法沒能通過全民複決，智利就會繼續受到威權靈魂的統治。

智利現在已經進入第二次轉型正義，我們可以思索一下究竟轉型正義的盡頭在哪裡？從智利的例子裡可以看到，國內一代接著一代都仍受到皮諾契特獨裁政權所制定的經濟政策所影響，這是一個很嚴重的問題，值得我們共同思考。

貳、拉美的轉型正義案例

冷戰時期基於地緣戰略考量，美國支持，甚至策動拉美國家成立軍人政府或右派獨裁政權，並且提供政治、軍事和經濟上的援助。通常美國政府對於獨裁者迫害異議份子的行為，採取視而不見的態度。在這段時期，只有極少數拉美國家沒有出現獨裁政權，像是哥斯大黎加和墨西哥。但是在墨西哥，它有一個長期壟斷政權的革命建制黨 (Partido Revolucionario Institucional)。

1980 年代初期到 1990 年代中期，拉美國家先後邁向民主化，政治轉型之後的民選政府紛紛開始就過去的大規模人權侵害事件成立真相調查委員會。玻利維亞在 1982 年就成立了「國家失蹤者調查委員會」，這是拉丁美洲第一個真相調查委員會，對象的是 1964 到 1982 年間的軍事獨裁政權。必須說明的是，拉丁美洲的軍事獨裁它未必是單一政權的長期延續，而是常常發生政變，由一批軍人推翻當權的軍政府，並取而代之。

剛剛提到玻利維亞的民主政府曾經成立真相調查委員會，但它甚至還沒提出調查報告就被右派政黨控制的國會給解散了。同時，拉美許多國家的軍人雖然交出政權，但是並沒有退出政治，仍保有很大的政治影響力。基本上，拉美軍人的政治影響力一直殘存到本世紀初期，才隨著民主化的步伐而消散。

智利是在 1986 年成立「真相與和解國家委員會」，當時距離獨裁者皮諾契特還下臺還有 5 年。之所以會在皮諾契特還在位的時候成立真相調查委員會呢，主要是因為西方國家逐漸對人權問題給予了較高的關注。皮諾契特自 1973 年政變後開始執政，到 1986 年已經有 13 年之久，當時美國和國內要求他還政於民的壓力都愈來愈大，所以皮諾契特在 1986 年同意成立這個委員會，來調查 1979 年之前的「緊急狀態」期間，政府的鎮壓到底製造了多少無辜死亡、失蹤和冤獄事件。

可想而知，智利真正的真相調查是在皮諾契特下台之後才展開的，最後確定軍政府時期的受害者總數是 2,279 人。皮諾契特在 2006 年 12 月去世之前，遭到許多罪名的指控，但是因為智利軍方在當時還擁有很大的政治影響力，所以他本人沒有經歷實質的審判。依照智利的憲法，皮諾契特下台後享有多層的保護傘：1991 年卸下總統職務後，繼續擔任陸軍總司令至 1998 年，隨之出任享有刑事豁免權的終身參議員。由於結束皮諾契特的統治是一連串協商的結果，也因此得以事先築好一堵堵防火牆，確保他日後不會受到法律的制裁。

2010 年，當時智利總統巴切萊特 (Michelle Bachelet) 也曾設立了一個有關於監獄酷刑、政治處決，以及失蹤者的諮詢委員會。巴切

萊特總統之所以設立這個委員會，是因為她自己全家都是獨裁政權的受害者，可是事實上即便她貴為總統，也只能組織一個諮商委員會來進行更深入的調查，然後把受害者的人數往上增加到 4 萬人。真相調查雖然未必能懲罰施暴者，但是對受害者家屬來說，真相本身就具有重大意義。民主政府的職責就是從冰山的一角開始，慢慢把讓整座冰山浮出水面。

巴拉圭是在 2004 年成立「真相與正義調查委員會」，距離獨裁者史托斯納爾 (Alfredo Stroessner) 遭到政變推翻，已經超過 15 年。調查報告確認了有 1 萬 4338 起人權侵害事件。同樣令人感到不平的是，史托斯納爾在 1989 年被女婿羅德里格斯 (Andrés Rodríguez) 將軍發動政變推翻後就流亡巴西，直到他 2006 年病逝，在巴西政府的政治庇護下，他沒有受到任何法律的懲罰。

哥倫比亞的「真相調查委員會」成立於 2004 年，但是這個委員會的調查對象和之前的軍事獨裁政權沒有任何關係，因為哥倫比亞從 1950 年代末期之後就一直處於內戰狀態，反政府游擊隊的行動到今天都還沒有完全結束。由於游擊隊仍然存在，軍方的角色也就依然吃重，所以政府不能也不願意去調查軍方在內戰期間的種犯行。另外，哥倫比亞是一個長期由右派政客掌權的國家，過去的半個世紀裡沒有出現過左派執政，故而它的真相調查委員會只調查游擊隊在內戰中違反人權的行為，刻意忽視軍方所犯下的罪行。

秘魯在 1990 年到 2000 年之間已經是一個民選政府，總統是藤森謙也 (Alberto Fujimori)。當時的秘魯，游擊隊活動十分猖獗，常常在首都利馬製造恐怖，例如在在市區引爆炸彈，暗殺政治人物和軍警

等等。藤森謙也在 1990 年當選總統之前，只是個大學校長，沒有從政經驗，更沒有屬於自己的政黨，競選所依靠的就是一個清新的形象。他為什麼能異軍突起當選總統呢？因為之前的總統都有嚴重的貪污問題，並且對於「光明之路」(Sendero Luminoso) 這個恐怖組織無可奈何，因之選民決定投票給一個他們認為是清廉的政治圈外人。始料未及的是，藤森卻成為秘魯近代最獨裁的一個總統。

藤森當選後，由於沒有政黨的有力奧援，因此在國會中處處受到傳統政黨的掣肘，政策都難以推動，最後他的解決之道是結合軍方發動政變。為什麼軍人會支持他呢？因為他承諾讓軍方用任何合法和非法的手段消滅「光明之路」游擊隊。在軍方的支持下，藤森總統不顧憲政體制，下令關閉國會和法院，兩年後再進行選舉。在這兩年中，所有的政黨活動都被禁止，也因為總統掌握了所有的權力，靠過來的政治人物就越來越多，總統的所屬政黨也就在之後選舉中，一躍而成為國會最大黨，藤森也順理成章地變成一個獨裁者。

2000 年藤森因弊案曝光而流亡日本之後，繼任的政府設立了「真相與和解委員會」來調查藤森執政期間所犯下的罪行。2007 年藤森從智利被引渡回秘魯受審，審判過程到現在還沒有結束。這是拉美的另一種轉型正義，也就是說拉美的轉型正義不一定是針對 1960 年代至 1980 年代的軍事獨裁或右派獨裁政權，所有之後出現的獨裁者，都可以成為被調查的對象。

瓜地馬拉是在 1997 年成立「歷史澄清委員會」，調查 1962 年到 1996 年內戰期間的受害者，結果發現犧牲者有 4 萬 2 千多人，其中百分之八十三是馬雅原住民。瓜地馬拉在懲處過去軍政府成員方面取得

了一定的進展。2013 年將 1982 年發動軍事政變上台，之後出任總統十八個月的李奧斯·蒙特 (Efraín Ríos Montt) 將軍，以種族滅絕和反人類罪被判處了 80 年徒刑。不過，其他國家的經驗在瓜地馬拉再度重演，李奧斯·蒙特直到 2018 年去世都從來沒有入獄。

至於加勒比海地區，唯一一個值得討論的國家是海地，因為其他的加勒比海島國，當時大多數還是英國的殖民地，或是剛取得獨立地位。此外，古巴在 1959 年革命之後，建立起共產黨專政的獨裁的方式，跟現在談的軍人或右派獨裁政權不同。海地在 1995 年組成「國家真相與正義委員會」，就 1991 年至 1994 年軍人掌權期間的人權迫害事件進行調查，但因軍政府領導人塞德拉斯 (Raoul Cédras) 在下台後就流亡巴拿馬，所以也沒有受到法律上的制裁。

另外，拉美的軍政府之間也進行情報分享，合作逮捕逃到自己國家的異議份子，其中最惡名昭彰的就是所謂的「禿鷹行動」 (Operation Condor)，主要的參與國家有巴西、阿根廷、巴拉圭、烏拉圭、智利、玻利維亞等。「禿鷹行動」是在 1975 年展開的，民主化之後進行的追查行動到現在都沒有停止，它跟二次大戰之後追查納粹軍官的情況很類似。在對「禿鷹行動」主事者的追查過程裡你也可以看到他們改名換姓躲到海外去。事實上，「禿鷹行動」把整個南美洲國家全部都捲進去了，只是參與程度深淺不同而已。「禿鷹行動」從 1975 年一直持續到 1980 年代初期軍政府一一垮台為止。

參、拉美轉型正義的障礙與缺陷

拉美各國獨裁政權下的犧牲者人數很多，但受限於國家財政能力，很少得到補償，不過民主政府至少把一些真相揭露出來，讓國民知道那時候到底發生了什麼事情，知道獨裁者做了什麼事情。前面也舉出過一些例子，可以看到幾乎沒有獨裁者入獄，這是拉丁美洲真相調查的特徵，因為在轉型正義的過程中，有一些難以跨越的障礙。

許多拉美國家的轉型正義就只能夠做到調查罪行跟公布真相，沒有辦法對罪行來進行問責，進行法律的懲罰更是困難的事情，這個現象常常牽涉到民主政府本身的政治力量不足。也就是說，國家雖然步向民主化，但是促使獨裁者還政於民往往是經過談判而達成的，所以民選政府在一開始時候，不但面對一個很強勢的軍隊，還受到長期以來既得利益者所組成的右派政黨所牽制，所以政府對過去的非法行為究責的空間十分有限。

再者，拉美國家司法的獨立性仍然薄弱，是民主化過程中一個很大的缺陷。拉丁美洲直到現在，司法權對行政權的附隨程度還是很高的，政府高官和民意代表「有罪不罰」是一個普遍的現象。也正因為如此，拉丁美洲人民對於民主並不是很信任，因為他們的民主就是一個貪腐的網絡，甚至有人認為，在過去獨裁統治之下，有某些方面表現可能比現在還要好。

民主化之後，仍然在政壇擁有巨大影響力的傳統政黨，常會刻意地掩飾過去執政時期的暴行，這也成為轉型正義的另一個絆腳石。前面提到的墨西哥的「革命建制黨」，從 1929 年就開始執政，一直到 2000 年出現才第一次政黨輪替。1968 年 10 月 2 日，首都墨西哥市

發生了一場名為「拉特洛科屠殺」(Tlatelolco massacre) 的鎮壓事件。當天學生和市民聚集抗議政府不顧民生，花費巨資舉辦奧運會，以及長期以來對學運、工運及農民的鎮壓，導致戒備的軍警對民眾開槍，死亡人數至今不明，不同的估計顯示在四十餘人至數百人之譜。在革命建制黨當政期間，政府始終對調查採取的不合作態度，也拒絕公布與屠殺事件相關的官方檔案。2000 年底，70 年以來首位非革命建制黨的總統福克斯 (Vicente Fox Quesada) 就職，次年即下令解密有關檔案，並開始調查屠殺事件的真相。2006 年，事件發生當時的內政部長埃切維利亞 (Luis Echeverría) —1970 至 1976 年出任總統—被以種族滅絕罪的罪名遭到逮捕。但控罪最終遭到法院撤銷，這代表著拉美轉型正義又再一次地遭到挫敗。

拉美有的國家從來沒有經歷過民主轉型，例如採取共產主義的古巴；有的則是很快地又從民主轉回獨裁，例如尼加拉瓜，這些國家當然更談不上實行轉型正義。

1979 年之前在尼加拉瓜長期掌權的蘇慕薩家族 (Somoza family)，是一個惡名昭彰的獨裁政權，只不過推翻蘇慕薩政府的左派「桑定民族解放陣線」(Frente Sandinista de Liberación Nacional) 領導人奧蒂嘉 (Daniel Ortega)，在 1979 年掌權後就實施獨裁，對於之前的政治敵人進行了直接的清洗，根本不需要組織真調會。1990 年在美國施壓下，尼加拉瓜經過協商，進行了民主選舉。雖然奧蒂嘉本身本人也參與了選舉，但是落選，而他所領導的桑定民族解放陣線，也就順勢轉化成一個政黨，在國會裡擁有一定的影響力，奧蒂嘉獨裁期間的各種暴行也就沒有受到追訴。然而，更諷刺的是奧蒂嘉在 2007 年再次當選總統，並且透過修憲和利用法律壓制政治競爭對手的方

式，一直連任至今，把尼加拉瓜重新帶回了獨裁之路。

在拉丁美洲，常常看到的政治發展歷程是獨裁政權下台後，民選政府進行一些轉型，也進行了真相調查，之後卻沒有人記取教訓，導致過了一段時間之後，民主又逐漸變質為獨裁。換言之，在這個轉型過程中所追求的正義，並沒有對民主的穩定產生實質的效果，所以看到某些國家回復到獨裁體制，像是委內瑞拉和尼加拉瓜，或是正在朝這個方向發展，例如薩爾瓦多。

拉丁美洲的民主穩固性不足，也反映在許多國家的領導人利用體制不健全的巧門，尋求長期掌權。截至上個世紀結束，拉美多數國家的憲法都規定總統只能一任。制憲者當初訂下這種條款是基於甚麼考慮呢？簡單地說，就是避免總統擴權，同時也限制執政者不致流於過度貪腐。不過，進入本世紀之後，可以看到有愈來愈多的執政者開始追求連任，可是礙於憲法明文規定禁止，想要修憲，難度又太高，所以想要連任的領導人都利用同一個巧門，就是由最高法院對憲法做出可以連任的解釋，雖然完全抵觸憲法條文，但反對者也無可奈何。

不久前曾來臺灣訪問的宏都拉斯總統葉南德斯 (Juan Orlando Hernández)，是宏都拉斯 1982 年憲法頒布施行以來，第一個連任的總統。既然憲法規定了總統只能一任四年，但是他利用最高法院的釋憲權，做出了憲法不能限制總統爭取連任的權力的解釋。

尼加拉瓜的奧蒂嘉從 2007 年開始，已經連任三屆總統，甚至還要選第四任，他就是利用執政黨掌控的國會一再修憲，2014 年國會通過了取消總統的任期限制。委內瑞拉也是民選的政府，但進入本世紀之後，左派總統就慢慢走向獨裁。玻利維亞前總統莫拉雷斯 (Evo

Morales) 也是想方設法取消憲法裡總統不能連任的條文，不但可以連選連任，而且可以不限次數地一直參選下去。類似的情況在拉美一再地發生，證明了該地區的民主還有待強化。

今天在台灣，我們尋求轉型正義，目的就是產生穩固民主的效果，阻絕再回到過去獨裁的可能性。然而，拉丁美洲即使經過了一些轉型正義的過程，還是很容易就回到過去。只要執政者具有政治野心，民主信念薄弱，就會試圖擴權和延長掌權的時間。

另外，拉美國家民間對於轉型正義的共識不足，也是造成某些國家在進入民主化之後沒有徹底追究獨裁時期暴行的一個原因。造成公民社會成熟度不夠的因素很多，教育程度是其中之一。臺灣的高等教育非常發達，大學的數目已經多到很多學校沒有辦法招收到足額的學生。但是以巴拉圭為例。該國在 15 歲之前的初級教育普及率達到 95%，可是到了 16 到 18 歲的高中階段，入學率馬上掉到了 50% 以下，到高等教育階段，只有不到 10%。

媒體的影響力不足是另一個因素。在臺灣，媒體的報導可以對執政者產生很大的壓力，報刊揭露的黑暗面，馬上就會渲染開來，引起社會大眾的關注。在拉丁美洲，媒體對於政府或是政策的批判，未必會促使政府進行修正，或許是因為民眾對政治失望，又或許是自認為人微言輕，起不了甚麼作用，因此社會附和的程度有限，媒體就沒有足夠的影響力。

舉例而言，巴拉圭 2008 當選的盧戈 (Fernando Lugo) 總統，原本是一個地區主教，由於當時國民對傳統政黨失去信任，所以選出這位主教總統。可是在他就任之後，私生子一個一個蹦出來，媒體也

進行了大幅度的報導，可是在這個國家裡卻沒有產生逼迫總統下台的聲浪。從這裡也可以看出，不同文化在很多方面會有不同的思維方式。

還有一個對拉美國家公民社會成熟度造成影響的，是現實的生活壓力。除了國民對於公共議題關注的程度不高之外，另外就是多數國民還有更為迫切的經濟問題需要解決，這就使得對過去獨裁時期一些不公不義的事情進行追訴，變得相對次要。拉美地區有半數的家戶所得低於 1.9 美元的貧窮線，但即使所得超過了貧窮線，每天收入達到 2 美元 3 美元，雖算是脫貧了，但是生活也不會比 1.9 美元有明顯的改善，要面對的壓力也不會比較低。如果眼前的溫飽都無法顧全，哪有精神去關切轉型正義。

在談過了拉美轉型正義所面臨的困境之後，或許也值得花點時間來思考一下轉型正義的盡頭究竟在哪裡，是調查了真相，甚至懲處了禍首，就算是完結了嗎？在阿根廷的轉型正義的過程中，有一個「5 月廣場母親」(Madres de Plaza de Mayo) 運動。其實早在 1970 年代中期還是軍人統治的時候，「5 月廣場母親」就已經出現了。為什麼會有「5 月廣場母親」呢，因為當時有很多失蹤人口，都是政治上的異議人士或是左派學生，這些失蹤者音訊全無。這些失蹤者的母親沒有辦法得到子女的確切訊息，於是就每個月固定一天帶著失蹤子女的照片聚集在這個廣場，表示抗議。「5 月廣場母親」運動從當時一直持續下來，但是它的性質已經出現了明顯的變化，從關注對獨裁者的追訴，逐漸地擴大到許多不同層面的社會議題，這就對民主鞏固產生了效果。所以我們認為，轉型正義不應該只是糾過去之錯，更要面對未來。

肆、智利的二次轉型正義

對於目前正在進行制憲的智利，可以從一個較為宏觀的角度來檢視其轉型正義。智利 2019 年底的社會動盪，說明了國民認為必須推動一次整體的經濟與社會結構改革，始可徹底與皮諾契特獨裁進行切割，實現真正的轉型正義。

轉型正義除了政治層面，還應該關注只圖利少數人，造成貧富差距擴大的經濟政策對民生所造成的負面影響。某些獨裁時期制定的經濟政策，傷害國民的深度跟廣度可能超過政治面的直接迫害。在這一點上，智利為我們提供了一個範例，它的制憲發展值得期待。

智利是拉丁美洲經濟發展最平穩、人均最高的國家，可是 2019 年 10 月卻爆發了一場規模和延續的時間都是最近十年之最佳的社會動亂。在兩個月的社會抗爭中，政府共計逮捕了超過 2 萬 8 千人，警民衝突造成 23 個人死亡，受傷的人數據司法部公布是 4,009 人，但實際上遠遠超過這個數目。這次全國性反政府抗爭，雖然消耗了大量社會資源——估計減損 GDP 達 1 個百分點——，卻也帶領智利進入了「二次轉型正義」。

之所以稱之為「二次轉型正義」，因為智利它代表著一個國民集體覺醒的過程，要求從零開始，制訂一部全新的憲法，取代過去卅年來對獨裁時期憲法的修修補補。前面曾經提及，步入民主化之後，許多拉美國家早已通過制憲，至少在表面上切斷了和過去獨裁時期的關係，但一直智利卻一直做不到。這次智利動亂發生之時執政的右派政府，他們是既得利益者，當然不願意看到出現一部可能徹底改變國家經社架構的新憲法，但是最終也無力阻擋，政府的支持率跌到只剩下

9%，如果再不妥協，政權有遭到推翻可能。

以結果來看，一場國民自發性的暴動能蔓延到全國，並且持續兩個月之久，最後達成制憲的共識，這顯示智利社會累積了超過本身所能負荷的不滿情緒。國民普遍認為，當前國家所面臨的經濟和社會困境與獨裁時期制定的憲法有著密切的因果關係的，也就說它的轉型正義進行得不夠徹底，僅僅解決了政治問題。

暴亂平息之後，由於受到新冠肺炎的拖延，智利最終在 2020 年的 10 月舉行了制憲意向公投，將是否制訂新憲法，以及由誰來制憲的問題——半數由國會議員和半數由國民直選的代表組成「混和制憲大會」，抑或是成員全部經直選產生的代表組成「制憲大會」——交由國民決定。投票結果有 78.27%贊成制憲，78.99%主張組成制憲大會，這一方面折射出國民對於國會及政治人物的高度不信任，另一方面則是反映了國民急於擺脫皮諾契特獨裁陰影的心態，透過制憲對人民權力及社會資源的重新分配，同時重建政治的「合法性」。

接下來，智利在今年的 5 月中旬舉行了制憲大會代表選舉，7 月 4 日正式成立制憲大會，預定在最多 12 個月的法定期限內完成新憲法的制定工作，然後付諸公民表決。倘若新憲法未能獲得通過，就繼續使用現行 1980 年制訂的憲法。

回溯到 1973 年 9 月，皮諾契特在美國支持下發動軍事政變，推翻了主張社會主義的阿葉德政權，開始獨裁統治，經濟上智利成為拉美第一個採取新自由主義經濟路線的國家。至於其他的拉美國家，則都是在 1990 年之後為了要解決債務危機而被迫實施新自由主義，以換取西方國家和國際貨幣基金的融資。

新自由主義經濟政策的要素是公營企業私有化、貿易自由化，以及服務業和投資的自由化等等。智利從 1973 年就開始逐步開始實施新自由主義，進而在 1976 年確認了這個經濟路線。當時強調的自由貿易、私有化、鼓勵外人投資、消除保護主義壁壘等政策，在 1970 年代的拉丁美洲顯得十分特立獨行，因為基本上所有國家都有大批的國營企業，同時政府利用保護主義來培植國營企業，這也就必然存在很高的貿易壁壘。

智利是最早拆除保護主義的國家，然後開始實施高度的私有化政策。智利的私有化到什麼程度呢？可以說除了銅礦還是國有以外，其他產業多從國營轉為私營，包括自然資源、基礎建設、自來水、電力、瓦斯、通訊，電話、公共運輸，還有社會服務、養老保險、醫療保險、教育等，換言之，維持國民基本生存所必需的社會資源都轉為私有。在此一政策之下，催生了一群掌握鉅額財富的寡頭家族，至今都還控制著國家的經濟命脈。現任總統皮涅拉 (Sebastián Piñera) 即為一例，其家族企業掌控了養老保險金。

智利的轉型正義，初期著重在真相調查跟賠償，至於加害者，不但沒有受到司法追訴，甚至還能繼續掌握一部分的權力，就像皮諾契特一直掌握軍權到 1998 年，即便卸下軍權，繼任的陸軍總司令也聽命於他，事實上皮諾契特還是間接地掌握軍權，導致民主政府難以懲處獨裁時期的軍政府成員。皮諾契特一直到卸任陸軍總司令後，1998 年 10 月到英國去治病的期間，才受到西班牙法官的跨國追訴，要求將其由英國引渡到西班牙受審。雖然英國政府不同意引渡，但皮諾契特也沒有辦法離開英國，這對他的威望造成了很大的傷害。

英國對皮諾契特的支持，源自於 1982 年英國和阿根廷的福克蘭戰爭 (Falklands War) 期間，當時整個拉美地區只有智利一個國家支持英國，因為智利跟阿根廷之間也有領土爭議。故而在皮諾契特在英國蒙難之際，首相柴契爾 (Margaret Thatcher) 投桃報李。不過，皮諾契特在英國也待了一年多才能返回智利，回國之後對他的起訴就慢慢開始了，儘管他在 2006 年 12 月去世前並沒有受到法律的制裁。

智利的轉型正義也不是完全沒有成果，例如對於皮諾契特執政初期的秘密警察頭子，同時也是「禿鷹行動」的策劃者之一的孔特雷拉斯 (Manuel Contreras) 所進行的追訴，就判處了 5 百多年徒刑。不過在他 2016 年離世前，實際入獄時間不長，但是至少完成了審判和判刑。

儘管智利在 1990 年邁向民主化，它的經濟體制還是和過去是一樣的，甚至變本加厲，私有化和自由化的程度越來越高，所有的服務都依照市場法則來訂定價格，政府只在最低限度提供補貼。例如，智利公立大學的學費比私立大學還貴，因為政府提供的補貼很有限，這也使得教學品質當很難獲得提升。相對地，私人企業提供的社會服務，品質較佳，但是價格也高，低收入人群自然就被排除在服務範圍之內。新自由主義使智利成為拉丁美洲人均所得最高的一個國家，可是貧富差距也是最懸殊的一個國家之一，它是經濟合作暨發展組織 (OECD) 的 37 個會員國中，貧富差距最嚴重的國家。

依照聯合國拉丁美洲和加勒比經濟委員會 (ECLAC) 在 2017 年的統計，智利的人均已經達到 15,270 美元，遠遠高於拉丁美洲平均的 8,800 美金，巴西跟阿根廷的人均所得也都還沒有破萬。不過智利的

財富分配非常失衡，1%最富裕的階級擁有全部國家財富的 26.5%，如果擴大到前 5%和前 10%富裕的階級，他們佔有的全國財富比例上升到 52.8%跟 66.5%，也就是全國三分之二的財富集中在 10%最有錢的人手裡。與此成為鮮明對比的國內倒數的 50%人口，他們總共只能分享全國財富的 2.1%，由此可以看出來智利財富分配懸殊的程度。智利的經濟發展非常平穩，可以做為拉美的表率，但是當有錢人愈來愈有錢，窮人愈來愈窮，這就對它的社會造成了很嚴重的割裂。這種割裂的狀況從皮諾契特開始獨裁，實施新自由主義經濟制度之後，就一直延續到今天，而且收入落差日益擴大，這也就是為什麼 2019 年 10 月會爆發大規模暴動。這場社會騷亂的導火線只不過是首都聖地牙哥地鐵調漲票價，早晚尖峰時間大約上漲 30 披索，約合 1.3 元台幣，公共汽車漲幅連 0.5 元台幣都不到，可是人民的怒火就這麼被點燃了。

你會說地鐵票漲了 1 塊 3 毛，而且一天只有上下班各兩個鐘頭的時段用新的票價，為什麼要暴動？更不可思議的是學生帶頭衝上街頭，佔領和焚燒地鐵站，但是學生搭地鐵根本就是半價，而且一分錢都沒有漲，看上去與學生的利益無關，可是它觸動了學生對高學費政策長期累積的不滿情緒。

剛剛提到，12 年首都的地鐵票從 420 披索漲到 830 披索，總共漲了 8 次，為什麼會如此頻繁的調漲票價？原因就在於資方貫徹使用者付費的原則，貨幣貶值要漲價，油價上升也要漲價，政府又不提供補貼，於是消費者的處境就成為「人為刀俎，我為魚肉」的最佳寫照，買的起車票的人就搭，買不起的人就另外想辦法。再者，由於很多人薪資的調整追不上價格上漲的速度，因此不是被排除在公共服務之外，就是對生活上的其他花費產生排擠作用。究竟聖地牙哥的地鐵

票錢高不高呢？其實跟台北的捷運票價差不多，可是智利一般國民的收入要比台灣低很多。舉例來看，且不談人均收入，2019年10月暴動發生之際，智利的最低工資只有約420美金；此外，失業率達到7%，這還只是顯性失業率，隱藏性失業和不完全就業的情況其實更為嚴重。基本上整個拉美從事於非正規經濟的人口達到40%至50%。

10月18日，學生帶頭佔領了20個地鐵站，並且縱火，警民衝突導致了多人死亡，也從而拉開了社會暴動的序幕。雖然首都大眾運輸漲價本身和學生沒有直接關係，不過在智利的近代史裡面，學生通常都站在反政府活動的最前線，2011年跟2015年都發生過大規模的學生運動，主要是抗議高學費跟低教育品質等問題。這次學生在首都採取了很激烈的手段，之後暴亂很快地就擴展到全國各大城市，形成燎原之勢，動輒就聚集十萬人以上。

智利總統皮涅拉眼看情勢走向失控，19日宣布暫停調漲票價，但同時首都進入為期15天的緊急狀態，武裝警察開始進行彈壓。這些措施反映出政府的思想守舊，態度強硬，缺乏與民眾溝通的誠意，自然也沒能遏止暴亂的蔓延。10月22日總統向國民道歉，並且提出了若干改革措施，包括降低醫療保險費用，取消原本預定要調整的電價和限制未來的漲幅，還有對最富裕的階級提高所得稅率，削減國會議員和高階公務員的薪水等。然而，這些小幅度的示好舉措已經產生不了作用，人民要的不是治標，而是治本，強烈要求進行一個整體的結構性改革，把這種高度私有化和自由化的政策從根本上做一個180度的扭轉。

從這裡也可以看出，智利政府其實跟社會嚴重脫節，對於社會上瀰漫的強烈相對剝奪感和憤怒情緒渾然不覺；相對的，人民對於政府及民意代表也完全失去了信任。10 月 25 日，超過一百萬人走上街頭，要求總統辭職，這是智利恢復民主之後最大規模的集會，造成 19 人死亡，近 2,500 人受傷，2,840 人被捕。智利這次的街頭暴動還有一個特徵，就是抗議者不分階級，是社會普遍覺醒的一種表現，同時示威抗議也沒有明確的組織和領導人，都是人民自發的，所以政府也找不到有效的談判管道。

我們再來更深入的看一看智利從獨裁時期延續至今的私有化政策，在民主化之後沒有進行轉型，它究竟呈現出一個什麼狀況。智利的基尼係數從 1981 年之後一直在上升。智利的最低工資是 420 美元，但是有半數勞工的月收入僅有約 560 美元，只比最低工資高三成左右。在退休金方面，智利勞工人員的平均退休金只有 286 美元，還不到最低工資的七成；總計有九成退休人員的月退休金低於最低工資，這顯示出多數人的退休養老金事實上不敷生活所需。

為什麼智利的退休金那麼低呢？根本原因出在退休基金的私有化。1981 年民間退休基金成立，由勞工每個月向基金管理公司提撥工資的 10%，雇主和政府都不用出錢，等於由勞動者自存退休金。與此同時，退休基金管理公司利用勞動者預存的退休金進行投資，儘管投資獲利，但是最終領取的退休金不會因為公司賺錢而節節上升。一個很不合理的狀況是他們不但利用預存的退休金去賺錢，而且還向存戶收取月薪的 1.2% 到 2.36% 的基金管理費。

目前智利有 6 家的退休基金管理公司，股東都是大銀行，管理的總資產超過 2 千億美金，帳戶差不多有 1100 萬個，所有人都依法投保，然後基金大賺其錢。為什麼退休金管理公司能賺進大把的鈔票呢？因為財團與政府勾結，它們向政府的投資計劃注資，政府有甚麼政策性的開發項目，這些退休基金就配合進行投資，也因為有政府提供保證，基金公司可以穩賺不賠，累積財富。但問題是雖然這些退休基金賺到盆滿鉢滿，撥付的退休金並沒有合理提高。就經濟合作暨發展組織的統計，智利 2019 年退休者的平均所得替代率只有 37% 而已，這是非常非常低的所得替代率，所以退休後的生活變得非常艱難。原本退休金管理公司保證存戶的退休金可以領到最後五年平均工資的七成，事實上是相差很多的。

另外，再回到教育的問題。前面提到，智利的人均所得雖有大約 1 萬 5 千美元，但分配極度失衡。智利公立大學每年的學費在 2017 年的時候已經達到了 7 千 6 百美元，私立大學僅 7 千 1 百美元。智利是經濟合作暨發展組織會員國中，唯一公立大學學費高於私立大學的國家，因為政府提供的經費太少，學校基本上只靠學費來維持學校的運作，故隨著通貨膨脹和校務需求增加，學費也就不斷地上漲。在智利，很多人受限於經濟能力而進不了大學，但是進了大學的人，很多人也負債累累。年輕人背了一堆的債怎麼辦呢，只有靠家長幫忙，但是家長有這個能力嗎？剛才已經看到退休金的所得替代率是那麼地低，怎麼還能拿一部份來分擔子女的學費呢？由此可知智利的社會問題的嚴重程度。

在今天演講要結束之前，我要跟大家強調的是，智利雖然已經在政治上建立了民主制度，但是到今天它實際上還在一個轉型正義的過

程裡。智利跟拉丁美洲很多的國家一樣，威權政府下台之後進行了真相調查，把當時一些政治迫害和違反人權的情況公諸於世，然後儘可能地提供一些補償。表面上看，智利跟所有拉丁美洲國家一樣，政府似乎該做的都盡力做了，但這正是他們轉型正義的不足之處。在拉美，國家財政是推動轉型正義的一個限制，舊的政治勢力也造成很大的制肘。

一個國家的轉型正義做到這個程度，能不能算是一個結束呢？我們從智利人民的表現來看，他們實際上認為現在跟皮諾契特的獨裁政權都還沒有完全地切割，因為所處的經濟和社會結構，還是皮諾契特所建構的一個純粹私有化的社會結構，不公平現象非但沒有好轉，反而愈來愈嚴重，從上一代到現在，它一直影響著智利的國民。這種不公平、不正義，從某個角度上來看，現在的這一代所承受的痛苦，可能比獨裁時期的人權和政治壓迫還要來得更為深遠。這就是我今天做這個報告所要探討的一個問題，非常感謝大家的聆聽。