

真相委員會承接機制的類型與 國際實踐*

李怡俐**

壹、前言

貳、承接機制的重要性與功能

參、承接機制的概念類型與國際實踐

肆、承接機制的優勢分析與臺灣制度選擇的評價

伍、結論

本文旨在探討真相委員會承接機制的類型與國際實踐，並藉此檢視臺灣促進轉型正義委員會的機制安排與潛在問題。在制度優缺點上，本文認為若以國家人權委員會或其他獨立組織作為承接機制時，其優勢是高度自治運作空間，但缺點是脆弱行政指揮權。若以跨部會或單一行政部門作為承接機制時，其優勢是有較豐沛行政資源，但政權更迭是影響此一機制的主要因素。若由國會委員會為承接機制時，雖有較高民主正當性，但政治風險是當國會多數議員與行政部門非屬於同政黨時，在政治對抗下，將面

* 作者曾於 2022 年於中央研究院法律研究所舉辦之「第十三屆憲法解釋之理論與實務研討會」發表此文。作者衷心感謝評論人國立臺灣大學法律系張文貞教授、與會貴賓以及審查委員們所給予的寶貴意見。一切文責由作者自負。

** 國立清華大學科技法律研究所助理教授。E-mail: yili_lee@mx.nthu.edu.tw

投稿日期：2022 年 11 月 7 日；接受刊登日期：2023 年 12 月 14 日。

東吳政治學報/2023/第四十一卷第二期/頁 1-65。

臨資源短缺的困境。

2022年5月，臺灣促進轉型正義委員會解散後，承接機制是由行政院院長擔任轉型正義會報召集人，設置行政院人權與轉型正義處，並將相關業務分散至行政院各部會。本文認為，此方案的優點是易獲得行政或政治資源，但卻有轉型正義政策易受政權更迭影響以及相關政策與措施因欠缺系統化推動而流於片面化與瑣碎化的疑慮。為避免上述疑慮，本文認為政府或應重新思考設置新的組織統合規劃轉型正義的事務。此外，為監測承接機制的表現，監察院國家人權委員會應積極監督與檢討承接機制的表現。最後，公民團體應發揮其影響力，除監督部會承接業務的表現外，也可倡議更多轉型正義的討論。

關鍵詞：真相委員會、承接機制、轉型正義、促進轉型正義委員會、
國家人權委員會

壹、前言

對許多歷經嚴重武裝衝突或是民主轉型的國家來說，大多數的國家會設立真相委員會（truth commission），藉此調查過去人權侵害事件的真相以及進行社會和解的工作（Hayner, 1994, pp. 597-655; Naomi & Popkin, 1995, pp. 79-116; Kochanski, 2020, pp. 113-137; Kim, 2021, pp. 175-189）。作為轉型正義的重要機制之一，真相委員會多為臨時性制度。在一定時間內完成其法定任務後，委員會須結束任期並向行政首長或國會提交其最終報告（final report）。在此背景下，是否設立真相委員會承接機制（follow-up mechanism of truth commission）（Greiff, 2013, pp. 21; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2006, pp.31）以落實最終報告建議方案及深化轉型正義成果，是許多國家在後真相委員會時代下的重要制度議題（Robinson & Varney, 2018, pp. 144-151）。

在臺灣，2016年，民進黨總統候選人蔡英文贏得總統大選後，轉型正義的相關改革法案成為公眾輿論與政黨辯論攻防的焦點（陳宛妤，2022，頁11）。在經過歷次政黨協商後，2017年12月底，臺灣立法院通過《促進轉型正義條例》（以下簡稱：《促轉條例》）。同時，依據此條例第2條，行政院於2018年5月31日成立「促進轉型正義委員會」（以下簡稱：促轉會）。¹ 根據《促轉條例》第2條

1. 《促轉條例》第2條全文是：本條例主管機關為促進轉型正義委員會（以下簡稱促轉會），不受中央行政機關組織基準法第5條第3項、第32條、第36條及行政院組織法第9條規定之限制。促轉會隸屬於行政院，為二級獨立機關，除政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例另有規定外，依本條例第4條至第7條規定，規劃、推動下列事項：一、開放政治檔案。二、清除威權象徵、保存不義遺址。三、平復司法不法、還原歷史真相，並促進社會和解。四、不當黨產之處理及運用。五、其他轉型正義事項。

以及第 4 條至第 7 條相關規定，促轉會有相關職權推動以下工作：
1) 開放政治檔案；2) 清除威權象徵、保存不義遺址；3) 平復司法不法、還原歷史真相，並促進社會和解；4) 不當黨產之處理及運用；
5) 其他與轉型正義相關事項。如其他國家真相委員會一般，促轉會是臨時型的任務組織。依據《促轉條例》第 11 條第 1 項規定，促轉會應於兩年內就前述職權相關事項提出任務總結報告。同條後段亦允許促轉會若未能在兩年內完成任務，得向行政院長延長任期。² 後因業務執行需要，促轉會分別於 2020 年 4 月以及 2021 年 4 月兩次向行政院院長申請延長任期（葉素萍，2021）。在兩次延任後，2022 年 5 月底，促轉會結束其任務並向行政院長提交任務總結報告（促進轉型正義委員會，2022）。為延續轉型正義的推動工作，承接機制的安排成為後促轉會時代下的制度議題。歷經多次討論，在促轉會正式解散後，根據 2022 年 5 月 27 日立法院新修正通過《促轉條例》第 11 之 2 條規定，以分散設計的方式，將促轉會業務分散移轉至行政院相關部會，如國家發展委員會、內政部、文化部、法務部、教育部及衛福部等部會。此外，在行政院內增設「人權與轉型正義處」（以下簡稱：人權處），協助行政院長統籌人權與轉型正義相關工作。

在上述背景下，本文所欲探討的研究問題是，從落實轉型正義目標來說，真相委員會承接機制的重要性何在？有何種功能？從抽象

2. 《促轉條例》第 11 條全文是：促轉會應於二年內就第 2 條第 2 項所列事項，以書面向行政院長提出含完整調查報告、規劃方案及具體實施步驟在內之任務總結報告；有制定或修正法律及命令之必要者，並同時提出相關草案。其於二年內未能完成者，得報請行政院長延長之；每次以一年為限。促轉會於完成前項任務後解散，由行政院長公布任務總結報告。在第一項期間內，促轉會每半年應以書面向行政院長提出任務進度報告；其就第 2 條第 2 項事項所為之規劃已具體可行者，並得隨時以書面提請行政院長召集各相關機關（構）依規劃結果辦理。

概念與國際實踐經驗來說，承接機制有哪幾種類型？不同類型的承接機制的制度優勢與缺點為何？此外，在臺灣後促轉會時代下，現今承接機制的方案有何優劣之處？本文從以上問題開展出五個主要章節。除前言與結論外，本文第二節分析承接機制的重要性與制度功能。第三節分析承接機制的概念類型，同時，討論不同類型下承接機制的國家經驗。本文第四節分析不同承接機制的制度優勢與缺點。此外，在前述討論基礎上，本文將評析在臺灣後促轉會時代下當前承接機制的安排與相關問題。

本文另須說明，為何討論他國真相委員會承接機制的經驗，有助於檢視促轉會承接機制的表現。首先，依據研究真相委員會的權威學者 Priscilla Hayner 對真相委員會的定義（Hayner, 2011, pp. 11-12），真相委員會具有以下主要制度特徵：1) 委員會必須關注過去所發生的事件；2) 委員會須針對發生在某特定期間內的人權侵害或違反國際人道法的事件進行調查；3) 委員會是臨時性機制，在解散前須提交最終報告；4) 委員會擁有相當公權力，以獲得必要的資訊或探討敏感議題的真相（李怡俐，2016，頁 108）。此外，在真相委員會的組織型態上，依據聯合國人權事務高級專員辦公室（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights）有關後衝突國家設立真相委員會的報告，各國可依據其憲政體制且考量歷史、政治與社會轉型條件的差異，設立符合其體制與國情的真相委員會（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2006, pp. 5）。在實踐上，有些國家在總統頒布命令後，將真相委員會設立在總統之下，例如，阿根廷與智利（Hayner, 2011, pp. 256-257）。有些國家則是國會通過立法，將真相委員會設立在行政機關之外，賦予委員會獨立的行政職權與組織地位，例如，南非與南韓（Hayner, 2011, pp. 258

& pp. 261)。不論是哪一種組織型態，各國的真相委員會皆有一定程度的獨立權能（Hayner, 2011, pp. 11-12）。

從上述真相委員會的定義、特徵、組織型態與他國實踐經驗觀之，在職權範圍上，因《促轉條例》第 2 條與第 4 條至第 7 條等規定授權之故，相較一般真相委員會，促轉會的職權範圍較為寬廣。³ 除有還原歷史真相與促進社會和解等權力外，相較於他國真相委員會的權限，促轉會尚有開放政治檔案、清除威權象徵、保存不義遺址、平復司法不法與處理和運用不當黨產等權力。在組織型態上，與其他設立於總統之下或行政機關以外的真相委員會相比，促轉會依據《促轉條例》第 2 條第 2 項規定，設置在行政院之下，屬於二級獨立機關。其在法定職權範圍內，可獨立行使職權。

本文認為上述權限範圍與組織型態的差異不影響本文藉由分析他國真相委員會承接機制的經驗，進而檢視促轉會承接機制表現的討論。主要的理由有三點。第一點，如聯合國人權事務高級專員辦公室有關真相委員會的報告所說，各國可基於其憲政體制、歷史、政治與社會的條件差異，設計不同組織型態與職權的真相委員會。從此一觀點，臺灣促轉會並非是特殊的制度設計，與他國真相委員會仍有可比擬之處。第二點，促轉會除權限範圍外，其他制度性的特徵，如調查過去系統性或單一性人權侵害事件、臨時性機制、擁有調查權，以及在解散前須提交最終報告，與一般真相委員會的權限或特徵差異

3. 由於各國政治、歷史與社會經驗與條件不同，因此，真相委員會（或真相和解委員會）的職權或有差異。例如，相較於其他國家的真相委員會，南非真相與和解委員會有特赦權。當申請特赦者在委員會面前誠實揭露人權侵害事實時，南非真相與和解委員會可根據《促進國家統一與和解法》（Promotion of National Unity and Reconciliation Act）第 20 條第 3 項規定，考量事件的動機、背景、行為侵害性、侵害行為與政治目的之關聯性、行為與目的之間的比例，決定是否特赦申請者（李怡俐，2016，頁 111）。

不大。第三點，如前所述，促轉會是法定二級獨立行政機關，如其他設立在總統之下或是行政機關以外的真相委員會般，可依法獨立行使相關職權，以回應臺灣社會特有的轉型正義議題。簡言之，與他國真相委員會相比，促轉會或有名稱、職權範圍與組織型態上的差異，但在制度功能與目的上，促轉會與他國真相委員會並無太大的差異。因此，本文認為他國真相委員會的承接機制經驗，對探討臺灣促轉會承接機制的方案具有重要參考與研究的價值。另外，亦須敘明的是，為集中分析本文上述研究問題，承接機制的相關討論，將限縮在真相委員會承接方案的範圍內。其他轉型正義的主要制度（例如刑事審判、淨化措施、金錢賠償與特赦）的承接機制或方案，不在本文討論範圍之內。⁴

從本文研究結果來說，在承接機制的制度優勢與缺點上，本文發現若以國家人權委員會或是行政部門外的其他獨立組織作為承接機制時，職權與運作上的高度自治空間是其制度上的優勢，但其缺點是因欠缺行政指揮權，無法得到行政資源的挹注。相對於此，若是由跨部會或單一行政部門作為承接機制時，較易得到行政與政治上的資源，特別是執政者有意願推動轉型正義時。但是，政權更迭是影響承接機制表現的關鍵因素。例如，由較不重視轉型正義的政黨執政時，此一機制有功能或是執行上的限制。此外，由國會委員會作為承接機制時，相較於其他類型，其最具有民主正當性。但制度上的風險是，當國會多數民意代表與行政部門不屬於同一政黨時，委員會可能因

4. 其他轉型正義制度的承接機制方案，亦有學術分析與探討的價值。例如，前南斯拉夫國際刑事法庭（International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia）與盧安達國際刑事法庭（International Criminal Tribunal for Rwanda），是臨時性審判機制，其後續制度上的銜接安排，有其探討價值。可待日後另文討論。

政治對立而面臨效能不彰或欠缺資源的窘境。

在臺灣，2022年5月，促轉會正式解散後，承接機制採取分散設計方案。由行政院院長擔任轉型正義會報召集人，且在行政院增設人權處，協助行政院院長統籌轉型正義相關工作。此外，將促轉會相關業務移轉給行政院各部會。本文認為，此一安排的制度優點是易得到行政或政治上的支持與資源。此外，將轉型正義的工作分配給各部會，可使轉型正義工作常態化。但此一方案也具有潛在的缺點。如，政權更迭的不確定性容易影響行政部門在轉型正義政策與措施的規劃與執行。此外，各部會在轉型正義上的分工也易割裂轉型正義議題的討論與執行能量，無法系統化地穩定推動轉型正義的工作。同時，各部會的常態業務也可能排擠轉型正義的業務。再者，執行上，目前行政院人權處仍欠缺有效統合各部會的能力與資源。

為有效執行促轉會最終報告的建議方案，本文認為政府應積極向社會各界說明轉型正義的整體政策方向與內容。同時，為有效統合各部會的資源，避免轉型正義的業務因欠缺系統化的推動而流於片面化與細瑣化，政府或許應思考設置新的組織統合規劃與執行與轉型正義相關的事務，而非僅由現行行政院會報或幕僚單位統籌整體轉型正義的發展方向。此外，本文認為監察院國家人權委員會應發揮其監督與防免人權侵害的功能，積極地檢視與監測上述承接機制是否落實其業務，使國際人權公約中與轉型正義密切相關的權利得以獲得完整的保障或救濟。最後，公民團體也應發揮其影響力，除監督部會承接業務的表現外，倡議且引領更多轉型正義議題的討論。

貳、承接機制的重要性與功能

如前文所述，從制度特性而言，真相委員會是臨時性的制度。在其任務結束後，如何執行其最終報告以及移轉相關業務，成為討論是否以及如何設立承接機制的議題。從落實轉型正義目標與深化人權保障等角度而言，承接機制具有延續且制度化真相委員會執行成果等功能。因此，聯合國官方人權機構皆高度重視此一制度，請呼籲各國在設立真相委員會後，應考量設立承接機制，以完善轉型正義工程與達成提升人權保障的目標。例如，前聯合國「追求真相、正義、補償與防止嚴重人權侵害再犯特別調查官」Pablo de Greiff 教授（the former United Nations Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence of serious crimes and gross violations of human rights）在 2013 年報告指出：「承接機制是必要的。當真相委員會結束其任務後，有必要建立某種機制監督和促進落實最終報告的內容。若沒有一個機制積極且公開地推廣真相委員會的結果與建議，真相委員會所成功探查的一切就會如同虎頭蛇尾一般。…一個成功的承接機制可監測最終報告的落實情況，持續調查以及保存檔案。在設計上，其可以為一個特設機制或是現存的政府機制。」（Greiff, 2013, pp. 22）

此外，聯合國人權事務高級專員辦公室也在真相委員會制度設計的報告中指出，在真相委員會結束任務後，需要一個正式委員會或是政府機關執行其後續工作。該報告更進一步指出，承接機制應在真相委員會成立前被納入設計考量。此一設計有象徵意義，意味著國家會重視真相委員會完成的工作成果。即使，承接機制並未在真相委員會成立前被納入設計，真相委員會成立後，也應從前瞻性且完備制度

的角度，提出承接機制架構或程序。同時，在真相委員會結束任務前，遊說政府成立承接機制，且完成所有準備工作（Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2006, pp. 31）。

從制度功能來說，承接機制有以下數種功能。第一種功能是宣傳真相委員會最終報告的重要內涵（Harwood & Stahn, 2018, pp. 152-162）。確保公眾可充分理解真相委員會最終報告的內容。第二種功能是獨立地監測與執行真相委員會的最終報告。為確保最終報告得以落實，承接機制須協調整合市民社會、政府機關、媒體與其他社會組織的資源與力量。第三種功能是防止再次發生過去不公義之情事。一旦承接機制設立後，從一開始運作時，該機制必須從預防面向，執行防止不再發生人權侵害的任務。也就是說，該機制必須不停地對國家進行風險評估（risk assessment）的工作，掌握以往所生風險是否仍存在以及是否產生新的人權風險（Whigham, 2020, pp. 5）。

參、承接機制的概念類型與國際實踐

因承接機制有前述制度的重要性與功能，不同國家在其各自憲政制度與社會條件下，成立不同類型的承接機制。本節的討論重點是，承接機制的概念類型與個別類型下的國際實踐經驗。

一、承接機制的概念類型

自 1980 年代末以來，許多歷經威權轉民主體制或是自戰亂中重建的國家，陸續地在不同政治、社會與法律制度條件與考量下，成立真相委員會（Kochanski, 2020, pp. 113-137; Kim, 2021, pp. 175-189）。同時，在真相委員會結束任期後，亦有若干國家成立不同目標與功能

的承接機制，接續完成與轉型正義相關的工作與目標。因此，承接機制的發展甚為多元。為系統化梳理理解這些承接機制的多元面貌、實踐經驗與機制脈絡，本文擬以概念類型之分析方法，以二個標準來建立承接機制的類型。

表 1
承接機制的概念類型

		資源多寡(行政人事/財政等資源)	
		多-----少	
自主運作程度	高	X	自主運作空間高但行政資源少： 國家人權委員會/其他獨立組織
	低	自主運作空間低但行政資源多：跨部會或單一行政部門	自主運作與行政資源皆有限：國會委員會

資料來源：作者製表。

表 1 橫軸表示的是承接機制的資源多寡：亦即，承接機制可以掌握有多少行政人事與財政資源，以落實真相委員會結束任期後的後續工作。工作包括宣傳、監測與執行真相委員會的最終報告。表 1 縱軸表示承接機制的自主運作程度：在行政人事與財政資源外，承接機制的自主制度運作空間。

上述兩個標準可以建立出一個承接機制的概念類型，區分出如表 1 所示的三種類型，分別是：1) 自主運作空間高但行政資源少的國家人權委員會或行政部門外的獨立組織；2) 自主運作空間低但行政資源多的跨部會或是單一行政部門；3) 自主運作與行政資源皆有

限的國會委員會。本文將以三種承接機制的概念類型作為觀察基礎，分析不同承接機制的實踐經驗。

二、承接機制的國際實踐

為探討承接機制的國際實踐經驗，本文共調查 192 個國家以及海外屬地。調查問題為：1) 該國家是否曾設立真相委員會；2) 若成立真相委員會時，該委員會結束任期後，是否作成最終報告；3) 該國家是否成立承接機制。以調查結果而言，在 192 個國家及海外屬地中，共有 61 個國家設立真相委員會。此外，有 55 個國家的真相委員會作成最終報告。其中，11 份最終報告提及到承接機制的設置目的、職權與相關配套方案。

配合上述概念類型，將承接機制的國際經驗放在上述概念之下，並討論其代表國家的經驗。第一種類型是自主運作空間高但行政資源少的機制，此有兩種機制類型。一是以國家人權委員會作為承接機制，代表國家是獅子山共和國與賴比瑞亞。另一種是設立在行政部門外的獨立組織，代表國家是智利、瓜地馬拉、薩爾瓦多、格瑞那達以及祕魯。第二類型是自主運作空間低但行政資源多的機制，如跨部會或單一行政部門，代表國家是阿根廷、南韓與摩洛哥。第三類型是自主運作與行政資源皆有限的機制，如以國會委員會為承接機制，代表國家是東帝汶。

(一) 類型一：自主運作空間高但行政資源少—國家人權委員會或其他獨立組織

第一種類型是自主運作空間高但行政資源少的機制，有兩種制度。一種是以國家人權委員會為承接機制，代表國家是獅子山共和國與賴比瑞亞。另一種是設立在行政部門外的獨立組織，代表國家是智

利、瓜地馬拉、薩爾瓦多、格瑞那達，以及祕魯。

1. 以國家人權委員會為承接機制

(1) 獅子山共和國

1990 年代初期，獅子山共和國境內發生大規模的內戰（Gberie, 2005, pp. 180）。1999 年中，政府軍與「革命聯合部隊」（Revolutionary United Front）簽訂《洛美和平協議》（Lomé Peace Accord of Sierra Leone），進而結束長達數十年內戰（United National Security Council, 2000）。2000 年 1 月，在獅子山共和國要求下，聯合國安全理事會通過第 1315 號決議（Alston & Goodman, 2013, pp. 1359-1362; United Nations Security Council, 2000）。該決議授權聯合國秘書長與獅子山共和國政府協商成立獨立法院審判內戰中相關人員的刑事責任（Beigbeder, 2005, pp. 116）。2000 年 6 月，獅子山共和國總統艾哈邁德泰詹卡巴（Ahmad Tejan Kabbah）與聯合國秘書長安南（Kofi Annan）達成協議成立「獅子山共和國特別法院」（Special Court for Sierra Leone）（Alston & Goodman, 2013, pp. 1359-1362）。該特別法院於 2002 年 1 月正式運作。⁵

同時，為進行真相調查與社會和解等工作，2000 年，獅子山共和國國會通過《真相和解委員會法》（Truth and Reconciliation Commission Act）。獅子山共和國國會也頗有遠見地在制定《真相和解委員會法》時，訂立第 18 條第 1 項。該項條文規定政府須成立真相和解委員會的承接機制。同時，同條第 2 項規定，承接機制有權

5. 「獅子山共和國特別法院」於 2013 年結束運作。同年，獅子山共和國與聯合國訂立協議，成立「獅子山共和國剩餘特別法院」（Residual Special Court for Sierra Leone）管理相關訴訟的工作，如罪犯關押與獅子山共和國特別法院的訴訟檔案。有關「獅子山共和國特別法院」與「獅子山共和國剩餘特別法院」的詳細訊息可見其官網（<https://rscsl.org/>）。

監測真相和解委員會最終報告的落實工作。⁶ 2002 年，獅子山共和國政府成立「真相和解委員會」(Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone)。2003 年 7 月，該真相和解委員會完成聽證程序。在聯合國人權事務高級專員辦公室協助下，於 2004 年 10 月，真相和解委員會公布最終報告 (Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission, 2004, pp. 119) 。

最終報告要求政府成立承接機制，藉以落實最終報告的建議方案。在實踐上，獅子山共和國選擇以國家人權委員會作為其承接機制。2004 年，獅子山共和國國家人權委員會成立。但因政治因素與資金問題，該國家人權委員會遲至 2008 年正式運作 (Greiff, 2013, pp. 22; Sirleaf, 2014, pp. 2299-2300)。之後，在聯合國人權機構與國際人權團體的監督與資源挹注下，獅子山國家人權委員會陸續通過與轉型正義有關的法律處理先前內戰衝突中有關婦女與兒童的問題，並且提出改善司法機構效率的方案 (International Center for Transitional Justice, 2010, pp. 2) 。

(2) 賴比瑞亞

1989 年，前賴比瑞亞總統查爾斯泰勒 (Charles Taylor) 領導的「反叛國家愛國前線軍隊」(Rebel National Patriotic Front of Liberia)

6. 《真相和解委員會法》(The Truth and Reconciliation Commission Act)第 18 條第 1 項與第 2 項的原文是：(1) The Government shall, upon the publication of the report of the Commission, establish a committee or other body, including representatives of the Moral Guarantors of the Lome Peace Agreement, hereinafter referred to as "the follow-up Committee" to monitor the implementation of the recommendations of the Commission and to facilitate their implementation. (2) The Government shall, during the period of eighteen months or such longer or shorter period after the establishment of the follow-up Committee as that Committee shall determine, provide quarterly reports to the follow-up committee summarising the steps it has taken towards implementation of the recommendations of the Commission.

發動武裝攻擊之故，引發賴比瑞亞長達 14 年內戰（Wiebelhaus-Brahm, 2013, pp. 282-283）。造成二十萬人死亡與百萬人無故失蹤與傷亡。經過無數次談判，2003 年，交戰各方才達成《和平停戰協議》（Comprehensive Peace Agreement）。2005 年 10 月，賴比瑞亞國會通過《真相和解委員會法》（Act to Establish the Truth and Reconciliation Commission of Liberia）。不久後，政府成立「真相和解委員會」（Truth and Reconciliation Commission of Liberia）。與獅子山共和國類似的情況是，賴比瑞亞《真相和解委員會法》第 5 條第 46 項要求政府於真相和解委員會結束任期後，須成立承接機制。2009 年 12 月，在「聯合國發展計畫」（United Nations Development Programme）與聯合國人權事務高級專員辦公室的協助下，該委員會完成最終報告（Truth and Reconciliation Commission of Liberia, 2009）。

為符合上述《真相和解委員會法》第 5 條第 46 項之規定，真相和解委員會在最終報告中，要求政府成立國家人權委員會。⁷ 根據該國《國家人權委員會法》第 4 條規定，國家人權委員會的職權為調查人權侵害事件、釐清責任歸屬、提高人權保障至國家層次、提供人權諮詢意見與建議，以及代表國家在人權侵害事件上提出訴訟。因此，國家人權委員會有責任與權力須落實真相和解委員會的最終報告，而被視為該委員會的承接機制（Danso, 2016, pp. 2）。此外，為強化和平重建與社會和解的工作，最終報告也要求，應在國家人權委

7. 《設立真相和解委員會法》(Act to Establish the Truth and Reconciliation Commission)第 5 條第 46 項的原文是：Section 46. The Independent National Human Rights Commission shall be seized with the responsibility to ensure that all the recommendations contained in the Report of the TRC are implemented and that civil society organisations and moral guarantors of the CPA shall be seized of the responsibility to monitor, and campaign for the scrupulous implementation of all recommendations contained in the report.

員會下成立「國家會議論壇」(National Palava Hut Forum)。以該論壇作為平台，讓受害者和加害者藉由公開形式共同面對過去，尋求和解之道(Truth and Reconciliation Commission of Republic of Liberia, 2009, pp. 76)。但由於賴比瑞亞國會拒絕接受國家人權委員會委員人選的名單(Keil, 2017, pp. 205-206)，國家人權委員會一直到2010年10月，在解決提名爭議與財政困難後，才正式成立。在國家人權委員會成立後，前述「國家會議論壇」陸續於全國鄉鎮舉行(United Nations Development Programme, 2022)。「國家會議論壇」是一種地區性的衝突解決機制，由公正選出的地區成員解決地區的重大爭議事項。受害者可在此公共的場域面對加害者，且尋找出雙方皆可接受的和解方案。自2013年起，「國家會議論壇」的運作後，共有七千多人使用此一論壇(Wayamo Foundation, 2022)。根據相關研究與報導，對社會和解帶來一定程度的正面效果(Danso, 2016, pp. 4; United Nations Development Programme, 2022)。

2. 以行政部門外的獨立組織為承接機制

(1) 智利

1974年初至1976年末間，智利獨裁者奧古斯古·皮諾契特(Augusto Pinochet)政府設立「國家情報局」(National Intelligence Directorate)。在維護國家安全的口號下，國家情報局設立無數個監禁左傾人士的秘密監禁地，打擊左傾的政治勢力(Ensalaco, 2000, pp. 22)。許多不同於政府政治立場的人士遭到非法監禁與凌虐。根據相關統計，自1973年到1990年間，因皮諾切特的高壓統治，造成上萬人因政治因素受到酷刑與監禁，上千人失蹤，數十萬人更因此流亡海外(Heiss & Navia, 2007, pp. 166)。

1980年後期，智利開始轉型為民主國家。在新憲法運動氛圍下，

1990年，反對黨的領袖派特里西奧·埃爾文（Patricio Aylwin）贏得選舉，成為智利新總統（Brocal, 2013, pp. 72）。之後，埃爾文政府成立「國家真相和解委員會」（National Commission on Truth and Reconciliation）（Ensalaco, 1994, pp. 656-675）。根據智利真相和解委員會法相關規定，該委員會有權調查1973年至1990年間的人權侵害事件。歷經9個月且調查3千多個可疑案件後，1991年，委員會公布最終報告。最終報告不僅指出絕大多數案件是軍事政府所為，也要求埃爾文政府必須公開向受害者及其家屬道歉（Ensalaco, 1994, pp. 656-675）。

為延續真相和解委員會的工作成果，該報告也提及承接機制的設置。該報告建議總統依《第18.575號法案》（Law No. 18.575，該法案是與行政架構與組織相關的法律）設置「公法基金會」（Public Law Foundation）。為維持公法基金會運作的公平與公正，最終報告建議公法基金會的成員應由各界德高望重且熟悉智利歷史的人士擔任。此外，最終報告也提及公法基金會擁有以下職權：1) 協尋受害者；2) 蒐集與評估相關證據；3) 管理所蒐集資訊；4) 救濟受害者親屬；5) 具體擬訂教育推廣方案（Chilean National Commission on Truth and Reconciliation, 1991, pp. 1115-1117）。在這些職權運作下，公法基金會得以承接真相和解委員會的後續工作，貫徹且落實最終報告的建議事項。1991年1月31日，智利國會通過《第19.123號法案》（Law No. 19.123），成立公法基金會（Minev, 2008, pp. 25）。根據該法，基金會為一臨時政府組織。該基金會主要的工作項目共有三項：1) 發現失蹤者的下落；2) 調查委員會未解決的案件；3) 持續受理受害者家屬的賠償申請（Minev, 2008, pp. 25）。在1997年，該基金會任務屆滿，在上述三個項目的工作上，均有一定程度的進

展，尤其是在失蹤者的調查工作上，如在 1995 年，基金會在聖地亞哥公墓發現一處埋葬多名前朝官員的秘密墳地，該調查發現更應證過去威權政府處置不同意見者的殘暴手段（Collins & Hau, 2020, pp. 33）。

然因 1990 年成立的「國家真相和解委員會」未妥善處理 1973 年 9 月 11 日至 1990 年 3 月 10 日軍事統治時期因政治動機被政府非法拘留且遭受酷刑的受害者，因此，仍有許多民間團體與人權工作者要求政府須成立相關機制處理涉及酷刑的案件（Skaar et al., 2022, pp. 88）。加上，2003 年，前總統皮諾契特的引渡受審案（Skaar, et al., 2022, pp. 89），掀起智利社會反省轉型正義政策或制度的浪潮。之後，在民間社會與人權組織的努力下，2003 年 9 月 26 日，當時總統拉戈斯（Ricardo Lagos）頒布《最高命令第 1040 號》（Supreme decree No.1040），成立「政治監禁和酷刑國家委員會」（National Commission on Political Imprisonment and Torture；又稱 Valech Commission）（Skaar et al., 2022, pp. 88）。根據《最高命令第 1040 號》第 5 條委員會職權的規定，委員會主要任務是：1) 揭露強迫失蹤者的存在與其背後政治理由；2) 確保在強迫失蹤案上後續司法行動的獨立性、迅速與效率；3) 深化與改善賠償。歷經九個月的調查，2004 年 6 月，委員會公布長達一千兩百頁的最終報告。報告指出，在獨裁統治時期，酷刑是國家政策的一環，藉以壓制與恐嚇政治異議者。委員會的調查中，計有 28,549 人是政治監禁的受害者。此外，計有 1,132 施行酷刑的地點（包含學校與醫院）。同時，報告也羅列 14 種主要酷刑方式。在酷刑案件中，約有三分之一的案件使用電擊。最終報告具體指出參與酷刑的軍事、警察和情報單位。在賠償措施上，委員會認為應對酷刑受害者提供賠償，包含月支養老金、健康福利、住房福利、教育福利和設立象徵性紀念碑（Skaar et al., 2022, pp. 92-94）。

(2) 瓜地馬拉

在瓜地馬拉，在耗時三十餘年內戰奪走數萬人性命後，1993年，政府軍與反叛軍簽訂停火協議（Teitel, 2000, pp. 27）。1997年，瓜地馬拉政府成立「歷史澄清委員會」（Commission on Historical Clarification）。該委員會的宗旨是調查內戰過程中種族清洗真相以及追究相關人員責任（Ross, 2006, pp. 69）。1999年，委員會公布最終報告。為落實該委員會後續工作，該委員會在最終報告中建議政府成立「和平與和諧基金會」（Foundation for Peace and Harmony）（Commission for Historical Clarification, 1999, pp. 67-69; Rakate, 1999, pp. 84）。最終報告指出，該基金會應承接「歷史澄清委員會」的原有職權，落實最終報告的建議方案。以職權而言，「和平與和諧基金會」有權：1) 執行最終報告的建議方案；2) 協助其他政府部門落實最終報告的建議方案；3) 推動和資助相關歷史研究（Rothenberg, 2012, pp. 214）。此外，最終報告也提出基金會的成員人數與資格。在人數方面，該基金成員應為7人。由國會指派2人，代表不同政黨；由總統指派1人；具有社會中立地位且對戮力推動和平者1人；由推動人權、為受害者爭取權益的非政府組織，推派代表2人；由馬雅人組織推派代表1人（Commission for Historical Clarification, 1999, pp. 67-69; Rothenberg, 2012, pp. 214-215）。2001年，「和平與和諧基金會」成立。但因政府在成立該基金會前，未充分與民間團體進行協商。在欠缺參與的情況下，民間團體無法給予該基金會任何實質性的支持或較正面的評價（Sisson, 2007, pp. 19）。

(3) 薩爾瓦多

1980年代，薩爾瓦多陷入內戰。在聯合國的監督與斡旋下，1992年，薩爾瓦多政府與反叛軍簽訂停戰協議。此後，成立「聯合國薩爾

瓦多真相委員會」(United Nations Truth Commission for El Salvador) (Buerghenthal, 1994, pp. 497; Vasallo, 2002, pp. 168-175)。1993年,該委員會公布最終報告(Hayner, 1994, pp. 621)。該報告具體指出政府軍與反叛軍的領袖應為人權侵害事件負起刑事責任(The Commission on the Truth for El Salvador, 2001, pp.19-35)。在承接機制的部分,該報告建議政府成立「聯合國人權委員會在薩爾瓦多的獨立專家」(Independent Expert for El Salvador of the United Nations Commission on Human Rights),監督聯合國薩爾瓦多真相委員會最終報告的執行情況。該專家必須本於職權定期向聯合國報告執行進度(The Commission on the Truth for El Salvador, 2001, pp. 177)。1992年3月3日,聯合國秘書長任命前美洲人權法院法官佩卓尼肯(Pedro Nikken)擔任該專家一職。其於1993年和1995年提出相關報告,檢視最終報告的執行進度(United Nations Economic and Social Council, 1993, pp 26-58; United Nations Economic and Social Council, 1995, pp. 8-21)。

(4) 格瑞那達

2001年,格瑞那達國會根據《委員會調查法》(Commission of Inquiry Act)成立「格瑞那達真相和解委員會」(Truth and Reconciliation Commission of Grenada)。該委員會主要職權是調查1976年1月到1999年12月所發生人權侵害事件(McCalpin, 2013, pp. 113-140)。2006年,該委員會公布最終報告(Truth and Reconciliation Commission, 2006)。有關承接機制的部分,為促進和解、維持和平,以及治癒對立的族群關係,最終報告建議政府成立「國家和解委員會」(National Reconciliation Council)。為反映社會多元意見,最終報告亦提及此一委員會的成員組成。委員應包含現任官員與在野黨代表、律師公會

代表、宗教團體代表、貿易代表、青年代表、非政府組織代表和其他適任人士（Truth and Reconciliation Commission, 2006, pp. 94）。此外，最終報告也提到，「國家和解委員會」主要成立目的是持續進行治癒歷史傷痕與促進社會和解（Truth and Reconciliation Commission, 2006, pp. 95）。然而，政府似未接受成立「國家和解委員會」的建議。迄今，在相關官方資料中查無「國家和解委員會」的訊息。

(5) 祕魯

1990年6月，阿爾韋托·藤森（Alberto Fujimori）成為祕魯第45任總統。然而，藤森總統上任不久後實行威權統治。例如，為打擊名為「光明之路」（Shining Path）的左傾組織及其擁護者，藤森政府藉由軍事、情治與警察等組織逮捕政治異議人士（Nolte, 2008, pp. 8）。相關行動造成無差別且系統性謀殺、強迫失蹤、酷刑以及性侵害等情事，約有7萬人喪生、失蹤或受傷（Root, 2013, pp. 371-372）。

2001年，在總統亞歷杭德羅·托萊多（Alejandro Toledo）支持下，成立「真相和解委員會」（Peruvian Truth and Reconciliation Commission）（Cueva, 2012, pp. 70）。經過兩年多調查，2003年8月，真相和解委員會公布最終報告。報告指出，在藤森總統任內，祕魯警方與軍方涉嫌嚴重侵害人權，並造成廣泛性的侵害。在報告公布後不久，托萊多總統代表政府向受害者道歉，並承諾按照報告建議進行憲政及軍事改革（Cueva, 2004, pp. 55-66）。

在承接機制上，最終報告建議政府設立常設性質的「國家和解委員會」（Consejo Nacional de Reconciliación），落實最終報告的建議方案（Greiff, 2013, pp. 21）。該委員會主要職權是草擬相關賠償政策、保存人權侵害歷史檔案、以及組織改革以顯正義。不過遺憾的

是，前述工作小組和國家和解委員會，迄今尚未成立（Laplante & Theidon, 2007, pp. 231; Greiff, 2013, pp. 21）。

（二）類型二：自主運作空間低但行政資源多—以跨部會或單一行政部門為承接機制

1. 阿根廷

1976 年，為結束社會長期階級分裂與左右派的政治對峙，阿根廷軍方發動名為「骯髒戰爭」（Dirty War）的政變。此一政變造成三萬多人死傷。此後，在軍事政府統治期間，計有超過萬人以上的政治異議人士被軍政府綁架、拘禁、凌虐且無故消失（Roehrig, 2002, pp. 30）。1983 年，阿根廷在阿法新總統上任後，成立「非自願失蹤者國家委員會」（National Commission on the Disappeared），負責調查在軍事統治期間有關非自願失蹤的案件（Crenzel, 2010, pp. 33）。該委員會主要功能在調查事證，提供相關事證給司法機關。在委員會解散後，2002 年，阿根廷政府在「正義、安全與人權部」（Ministry of Justice, Security, and Human Rights）設立「人道事務局」（Secretaría de Derechos Humanos）負責執行各種不同的賠償事務（Guembe, 2006, pp. 21）。

2. 南韓

南韓自 1987 年進行民主轉型與建立新憲政秩序的工程。在民主化的過程中，南韓採取不同轉型正義制度回應過去人權侵害的議題。這些制度包括真相委員會、金錢賠償、名譽回復、再審與刑事審判（Ko, 2021, pp. 212-216）。2004 年，為進一步落實真相調查與社會和解，盧武鉉政府決定仿效外國經驗設立真相和解委員會。2005 年 5 月 31 日，南韓國會通過《為真相與和解澄清過去事件基本法》（진실·화해를 위한 과거사정리법）。根據此基本法，南韓政府成

立「真相和解委員會」(Truth and Reconciliation Commission)。在《為真相與和解澄清過去事件基本法》第 2 條授權下，委員會調查範圍非常廣泛。⁸ 範圍包括：在日治時期國內與海外的獨立運動、獨立建國時期、韓戰期間所發生的人權侵害事件、軍事與獨裁政府統治時期的人權侵害事件，與因被政府定位成國家敵人而生的人權侵害事件。2010 年 6 月 30 日，委員會結束任務後，向總統與國會提交最終報告 (Nathan & Park, 2013, pp. 82)。

由於《為真相與和解澄清過去事件基本法》相關規定之故，自「真相和解委員會」成立後，該會每年定期向國會提交期中報告，供國會與各界檢視其成果。其 2009 年的期中報告建議，「真相和解委員會」的承接機制應設立在「公共行政與安全部」(Ministry of Public Administration and Security) 下。同時，此一期中報告要求「真相和解委員會」應與「公共行政與安全部」定期確認、分析與規劃委員會相關報告建議的執行效果，以修正轉型正義相關政策或部門執行上的問題 (Truth and Reconciliation Commission of Republic of Korea, 2009, pp. 111-112)。

但，2010 年 6 月 30 日，真相與和解委員會結束任務後，仍留下

8. 《為真相與和解澄清過去事件基本法》第 2 條條文英文翻譯為 1. Anti-Japanese movements during Japanese rule, as well as in the years following Korea's liberation; 2. Efforts by overseas Koreans to uphold Korea's sovereignty and enhance Korea's national prestige since the Japanese occupation to the enforcement date of this Act; 3. Mass illegal victimization of civilians from August 15, 1945 to the Korean War period; 4. Incidents of death, injury or disappearance, and other major acts of human rights violations, including politically fabricated trials, that were committed through illegal or seriously unjust exercise of state power, such as violating the constitutional order, from August 15, 1945 to the end of the authoritarian regimes; 5. Terrorist acts, human rights violations, violence, massacres and suspicious deaths by parties that denied the legitimacy or were hostile towards the Republic of Korea from August 15, 1945 to the end of the authoritarian regimes

許多未竟事業。例如，有許多受害人因不知道該委員會的存在未能在法定申請期提交申請資料。此外，因委員會調查時間有限以及取證困難，致使未能澄清案件事實。同時，因李明博前總統與朴槿惠前總統所領導的政府，不重視轉型正義議題，致使真相和解委員會的承接機制「公共行政與安全部」在承接業務上的表現不如預期（Truth and Reconciliation Commission of South Korea, 2021, pp. 7-8）。加上，近年來，南韓公眾更加關注過往人權侵害事件如釜山兄弟之家福利院事件、安山城岩學院事件以及瑞山先鋒團等事件（Truth and Reconciliation Commission of South Korea, 2021, pp. 7-8），因此，促成南韓社會各界討論是否成立第二代真相和解委員會。

2017 年，文在寅總統就職後，修改《為真相與和解澄清過去事件基本法》的呼聲與運動再起（Truth and Reconciliation Commission of South Korea, 2021, pp. 7-8）。2020 年 5 月 20 日，南韓國會通過《為真相與和解澄清過去事件基本法》修正案（Truth and Reconciliation Commission of South Korea, 2021, pp. 7-8）。修正案重點在於詳細規定委員會辦理相關調查案的聽證權限與程序、聽證程序中的證人保護、重啟司法再審程序等事項（Framework Act on Settling the Past History for Truth and Reconciliation）。在此法授權下，同年 12 月 10 日，南韓再次成立「真相與和解委員會」（Truth and Reconciliation Commission of South Korea, 2021, pp. 8），任期三年，有需要時，可得延長一年。根據相關資料統計，目前有 2 萬多個申請案件（Truth and Reconciliation Commission of South Korea, 2022, pp. 13）。

3. 摩洛哥

1961 年至 1999 年間，因哈森國王二世施行威權統治，導致上萬摩洛哥人民因政治意識等問題慘遭殺害或失蹤。1990 年初，摩洛哥

政府逐步地處理轉型正義的議題。2004 年，摩洛哥政府成立「公平和解委員會」(Equity and Reconciliation Commission) (Hazan, 2008, pp. 399-407)。就如同其他真相委員會一樣，「公平和解委員會」有權調查威權統治時期的人權侵害事件、賠償受害者以及防範人權侵害事件發生 (Stan, 2013, pp. 303)。2005 年 12 月，該會結束其任期，公布最終報告。最終報告建議在政府設立不同承接機制，以監督最終報告執行情況 (Equity and Reconciliation Commission of Morocco, 2005, pp. 111)。例如，該報告建議在「人權諮詢委員會」(Advisory Council on Human Rights) 下設立委員會，以監督委員會最終報告在真相、傷害賠償以及確保不再發生等面向的落實情形。此外，為確保最終報告的建議方案可確實落實在內政、法治與文化教育等領域，該報告建議政府在中央機關層級上建立一個「部長級委員會」(joint ministerial committee)，監督最終報告的執行情況 (Equity and Reconciliation Commission of Morocco, 2005, pp. 111)。然而，有關「部長級委員會」的建議似未被政府接受。迄今，並無任何有關「部長級委員會」官方資料。

(三) 類型三：自主運作空間與行政資源都有限—以國會委員會為承接機制

1. 東帝汶

1998 年，印尼蘇哈托 (Suharto) 政權垮台，繼任者哈比比 (Habibie) 總統宣布舉行東帝汶獨立公投 (Katzenstein, 2003, pp. 245-249)。1999 年 8 月，東帝汶舉行獨立公投，印尼政府派軍入侵，大規模地侵害東帝汶居民的人權，包括謀殺、強暴與強迫人民遷離原住居地等。同年，在聯合國決議下成立調查「東帝汶國際委員會」(International Commission of Inquiry on East Timor)，調查 1999 年

印尼軍隊人權侵害的情況（Cohen & Lipscomb, 2012, pp. 261-263）。2000年1月31日，委員會公布報告。

該份報告指出，在印尼軍隊與東帝汶軍隊衝突中，共造成1千多人死亡，25萬人被迫遷移。此外，印尼軍隊破壞七成以上的國家公共設施。2000年10月25日，聯合國安理會通過第1272號協議（United Nations Security Council 1999），在東帝汶設立「聯合國東帝汶臨時政府」（Smith, 2004, pp. 125-140）。除成立東帝汶特別刑事法庭外，2001年，臨時政府通過規則第2001/10號協議，設立「接納、真相和解委員會」（Commission for Reception, Truth, and Reconciliation Timor）（Hollanda, 2013, pp. 145-146）。如同，其他國家的真相委員會一樣，此一委員會有權調查人權侵害事件的相關真相與賠償受害者，但其並無特赦加害者的權力。2008年，該委員會結束其工作，並且公布其最終報告（The Commission for Reception, Truth, and Reconciliation Timor, 2005, pp. 44-45）。

與承接機制相關的是，最終報告第13點要求國會監督與檢視最終報告的落實情況（The Commission for Reception, Truth, and Reconciliation Timor, 2005, pp. 44）。同時，最終報告也指出此一監督工作應交由「國會委員會」（Parliamentary Committee）。國會應組成跨黨派的小組與總統共同商議與決定承接機制的角色、職權範圍與可行性。相關提案應提交國會審議。國會在審議前述提案時，應審查此一提案中是否有：1) 規劃最終報告的落實方案；2) 提出組織法確保相關承接機制的法律地位；3) 提出促成社會和解的方案；4) 規劃保存與使用「接納、真相與和解委員會」檔案的規定；5) 將前巴里德·科馬卡遺跡列為重要遺址並將改制為國家人權紀念中心（The Commission for Reception, Truth, and Reconciliation Timor,

2005, pp. 45)。

2008年6月，東帝汶國會成立一委員會且通過兩項相關決議。兩項決議內容為成立落實「接納、真相和解委員會」最終報告建議的機構。根據相關決議的內容，新成立機構有權持續宣傳「接納、真相和解委員會」最終報告的內容、保管相關檔案、進行紀念與教育等相關計畫（National Consensus Dialogue on Truth, Justice and Reconciliation in Timor Leste, 2009, pp. 5）。

表 2

承接機制的類型、名稱、成立時間與運作情況

國家	承接機制類型	名稱	成立時間	是否運作
獅子山	國家人權委員會	國家人權委員會	2004	是
賴比瑞亞	同前	國家人權委員會	2010	是
智利	獨立組織	公法基金會	1991	是
瓜地馬拉	同前	和平與和諧基金會	2001	是
薩爾瓦多	同前	聯合國人權委員會 在薩爾瓦多的獨立 專家	1992	是
格瑞那達	同前	國家和解委員會	N/A	N/A
祕魯	同前	國家和解委員會	N/A	N/A
阿根廷	行政部門	人道事務局	2002	是
南韓	同前	公共行政與安全部	2010	是
摩洛哥	同前	部長級委員會	N/A	N/A
東帝汶	國會委員會	國會委員會	2008	是

資料來源：作者製表。

肆、承接機制的優勢分析與臺灣制度選擇的評價

在前述國際經驗的討論上，本節將分析不同承接機制的制度優勢與缺點。同時，本文也將評析後臺灣促轉會時代下現今承接機制方案的優劣之處。

一、不同機制的優勢分析

從上一節國際實踐經驗中，可以看到三種承接機制類型下的國際實踐經驗。從制度功能來說，不同類型的承接機制有其制度的優勢與缺點。

第一種類型是自主運作空間高但行政資源少的機制，例如，以國家人權委員會或行政部門外的獨立組織為承接機制（Greiff, 2013, pp. 22）。以國家人權委員會為承接機制時，從制度優勢來說，根據聯合國《關於促進和保護人權的國家機構的地位的原則，又稱巴黎原則》（The Principles Relating to the Status of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights）的要求，各國憲法或法律應保證國家人權委員會的獨立性與自主權（United Nations General Assembly, 1993；廖福特，2012，頁 23-46）。為遵循巴黎原則的精神與要求，國家人權委員會通常享有依普世國際人權標準調查國境內人權侵害案件的獨立權限（廖福特，2018，頁 2-4）。因此，相較於其他類型的承接機制，國家人權委員會較有高度自治的制度空間（Greiff, 2013, pp. 22）。但其亦有制度上的缺點。最明顯的缺點是欠缺行政指揮權。誠如前述，承接機制的主要功能是落實真相委

員會最終報告的建議。因此，執政者是否有強烈的政治意願以及承接機制是否可以獲得足夠的行政資源，是承接機制能否運作成功的關鍵因素。

從獅子山共和國與賴比瑞亞的例子中，都呈現出政治承諾與行政資源充足與否的重要性。例如，在獅子山共和國，儘管其《真相和解委員會法》第 18 條第 1 項規定政府在其真相和解委員會結束任務後，應成立官方承接機制。真相和解委員會的最終報告也呼應此點。但因執政者欠缺政治意願與缺乏行政資源的情況下，國家人權委員會成立一事不斷地被擱置。直到 2008 年，在聯合國壓力與經費挹注下，執政當局才成立國家人權委員會。同時，在解決資金問題後，國家人權委員會才正式運作（Sirleaf, 2014, pp. 2292-2295）。類似情況也發生在賴比瑞亞。賴比瑞亞《設立真相和解委員會法》第 5 條第 46 項規定，政府應於真相和解委員會結束任期後成立承接機制。此外，賴比瑞亞真相和解委員會最終報告也建議政府以國家人權委員會為其承接機制。但因賴比瑞亞國會拒絕當時政府所提名的人權委員會候選人名單，國家人權委員會成立一事不斷遭到杯葛且延宕（Keil, 2017, pp. 205-206）。直到 2010 年 10 月，在解決提名爭議與財政困難後，賴比瑞亞國家人權委員會才得以成立。由此可知，若要確保國家人權委員會發揮承接機制的制度功能時，政府的政治承諾與意願是關鍵因素。此外，為確保國家人權委員會可獨立運作，也應立法保障其獨立調查權。在法律要求下，其他行政機關有義務配合國家人權委員會的調查工作，且給予相應的行政資源與支持。

符合第一種類型的機制，除國家人權委員會外，還有設立在行政部門外的獨立組織。如同國家人權委員會的制度優勢，獨立組織較有相對自主且獨立性的空間執行真相委員會最終報告，以及規劃落實

轉型正義的相關工作。但也像國家人權委員會所遇的制度弱點，因為行政部門不受其管轄，若某些行政部門堅拒不合作時，獨立組織也較無有政治上或法律上的反制工具（Greiff, 2013, pp. 22）。

第二種類型是自主運作空間低但行政資源多的機制，例如，以跨部會或是單一行政部門作為承接機制（Greiff, 2013, pp. 22）。相較於國家人權委員會或其他獨立組織而言，跨部會或是單一行政機關作為承接機制時，因其與既有行政體系較有緊密互動性，較易獲得行政或行政首長的支持與資源。但此一模式亦有缺點。政權更迭因素將可能是影響此一機制成效的關鍵因素。若因政權更替，由較不重視轉型正義議題的政府執政時，最終報告建議的落實工作即有可能會被中斷或擱置。以南韓為例，2010年南韓真相和解委員會結束其任期後，是由「公共行政與安全部」承接其相關業務。然因李明博前總統與朴槿惠前總統所領導的政府，皆不重視轉型正義議題之故，該部門在承接業務上的表現不如預期。2017年，文在寅總統就職後，其政黨與相關團體共同推動修改《為真相與和解澄清過去事件基本法》。2020年5月20日，國會通過《為真相與和解澄清過去事件基本法》修正案。同年12月10日，在此法授權下，南韓再次成立「真相與和解委員會」（Truth and Reconciliation Commission of South Korea, 2021, pp. 7-8）。

第三種類型是自主運作與行政資源皆有限的機制，例如，以國會委員會作為承接機制（Greiff, 2013, pp. 22）。國會是最高民意機關，表彰國民主權意涵。以民主正當性來說，相較於其他類型的承接機制，國會委員會最具有民主正當性，表彰凝結多元民意。但是，此一類型有其政治上的風險。例如，當國會多數民意代表與行政部門屬同一政黨時，承接機制不僅有國會的民意支持外，也易獲得行政資源的

挹注與業務配合。但若國會多數民意代表與行政部門非屬同一政黨時，承接機制可能在高度政治對抗的情況下，面臨資源短缺或功能受限的困境。以東帝汶為例，相關研究指出，儘管東帝汶國會成立委員會且通過兩項相關決議，試圖落實「接納、真相和解委員會」最終報告的建議，但事實上，大部分議員普遍缺乏了解相關建議的內涵，進而拖延或阻礙相關建議的落實工作。例如，2008年，東帝汶民間團體、人權與正義辦公室（Office of the Provedor for Human Rights and Justice；相當於該國國家人權機構）以及聯合國東帝汶工作小組曾發起一運動，促使國會討論成立「記憶研究所」（Institute of Memory）的方案，藉以落實最終報告建議所提的保存記憶工作。然此一提案除少數議員支持外，並未獲得主要政黨的重視與支持（Kent, Kinsella & Tchailoro, 2016, pp. 9）。此外，東帝汶國會與政府之間也因政黨意識型態等問題，欠缺意見的交流與合作，在欠缺資源的情況下，國會委員會並無法發揮承接機制的相關功能（Kent, Kinsella & Tchailoro, 2016, pp. 9）。

從上述分析與前述類型的國家經驗，可看到每種類型的承接機制均有國家實踐的例子，此也反映出，不同承接機制是個別國家基於其各自政治社會與法治條件下的制度選擇。每種類型的承接機制各有機制上的優劣點，殊難說某一類型的機制才是最成功的選擇。不論哪一種類型的承接機制，從承接機制的成立與表現來看，執政者的政治意願是關鍵因素。例如，阿根廷與智利，儘管其承接機制是不同的制度選擇，但由於執政者有強烈的政治意願之故，相關制度方案有討論和運作的空間，獲得應有的配套措施和資源，才得以順利運作（Moffett, 2019, pp. 153；Guembe, 2006, pp. 21）。

二、評析臺灣後促轉會時代下承接機制的制度選擇

(一) 促轉會承接機制的相關討論及最終方案

1. 促轉會承接機制的相關討論

2016年1月，民進黨總統候選人蔡英文贏得總統大選，同時，民進黨在立法院選舉亦贏得多數席次。為回應轉型正義的改革聲浪，立法院自2016年7月起陸續通過「轉型正義三法」(Caldwell, 2018, pp. 473; Rowen & Rowen, 2017, pp. 92; Chang-Liao & Chen, 2019, pp. 635; Lee & Chang, 2023, pp. 8-9)。此三法分別是2016年7月25日通過的《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》(以下簡稱：《黨產條例》)；⁹ 2017年12月27日通過的《促轉條例》(黃丞儀，2022，頁44-45)；¹⁰ 以及2019年7月4日通過的《政治檔案條例》。¹¹

在上述規範授權下，亦設立新的轉型正義機制。例如，在《黨產條例》第2條授權下，在行政院下設立「不當黨產處理委員會」。此外，最受各界矚目與討論的是，在《促轉條例》第2條第2項授權下，於2018年5月底，在行政院下成立促轉會(李建良，2022，頁179)。根據《促轉條例》第2條第2項以及第4條到第7條等規定，促轉會主要的職權是：開放政治檔案、清除威權象徵、平復司法不法及還原歷史真相等事項。然促轉會在成立之初，在人事安排及運作上產生若干爭議與風波。例如，在促轉會主委的任命案上，長期關注轉型正義的團體認為主委黃煌雄的任命案背離轉型正義的價值與追求

9. 《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》全文可見 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=a0030286>

10. 《促轉條例》全文可見 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030296>

11. 政治檔案條例全文可見 <https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030312>

(Huang, 2021, pp. 221)。之後，2018年9月，促轉會副主委張天欽在促轉會內部會議的發言再度引起政治風波，導致在野黨將促轉會比擬成執政黨對付政敵的「東廠」(Huang, 2021, pp. 221-222)。相關爭議重創促轉會的機關形象與公信力。為平息相關爭議，主委黃煌雄與副主委張天欽先後辭去其職務。之後，監察院通過副主委張天欽的彈劾案(Lee & Chang, 2023, pp. 14)。

在上述風波下，促轉會仍持續運作。為運作相關業務，促轉會根據《促進轉型正義委員會處務規程》將其內部人員分成四個任務小組，分別處理「還原歷史真相組」、「威權象徵處理組」、「平復司法不法組」與「重建社會信任組」等業務(促進轉型正義委員會，2022)。但在運作過程中，促轉會備受各界批評。例如，有學者認為，促轉會的運作欠缺核心的上位價值(陳翠蓮，2021；陳嘉銘，2021)。或認為促轉會過度專注於資料整理的工作，未能發揮其任務型制度的功能，引領社會進行轉型正義相關的深度社會對話(吳乃德，2020；黃丞儀，2021)。

後，促轉會因業務執行需要，於2020年4月與2021年4月向行政院院長提出兩次延長任期申請，並獲行政院同意。然延長任期的作法，也引起民間團體與學者的擔憂與批評(台灣民間真相和解促進會，2020；黃長玲，2021)。2022年5月底，促轉會正式結束任期。同時，向行政院長提交其任務總結報告。根據促轉會結案報告，其主要的工作成果為：1) 在政治檔案徵集與開放應用方面：向三十三個行政機關，徵集137,511件政治檔案且解密1萬多筆的檔案(促進轉型正義委員會，2022，頁7)。此外，亦建立臺灣轉型正義資料庫(促進轉型正義委員會，2022，頁40) 在威權象徵處置方面：清查全台一千多處的威權象徵(促進轉型正義委員會，2022，頁72)；3) 在

保存不義遺址方面：公告保存一千多處的不義遺址且提出相關法制建議（促進轉型正義委員會，2022，頁 209）；4) 在平復司法不法方面：共平復 5,902 件司法不公案件（促進轉型正義委員會，2022，頁 259）。

促轉會結束其任務，並不意味著臺灣轉型正義工程已告終了。仍有眾多重大轉型正義議題尚未被妥善討論與處理。例如，加害者的處置與相關修法的配套措施為何？相關的行政與司法責任如何被界定？如何妥善處理威權象徵的爭議？此外，如何落實促轉會最終報告的建議方案？這些問題凸顯出在後促轉會時代下，仍有成立承接機制的制度需求。因此，自促轉會第一次延任後，有關促轉會的制度銜接議題，成為臺灣民間社會與公眾的討論議題。例如，自 2020 年 5 月起，長期關心轉型正義發展的民間社團如台灣民間真相和解委員會，即強力要求促轉會在其任期內提出適當制度銜接方案（台灣民間真相與和解促進會，2020）。

2022 年初，當促轉會確定不再延任後，相關制度銜接的討論成為各界討論且關注的議題。專家學者紛紛提出不同的建議方案。例如，支持將相關業務移交監察院人權委員會（潘柏翰，2022）。又或是支持成立專責機構（李秉芳，2022）。或是成立常設機構等討論（賴品瑀，2022）。

作為主責機關，促轉會也在任務總結報告中提出兩個銜接方案。第一個方案的主要內容是，將促轉會部分任務分散至既有部會承接，並成立具有時限性之「三級獨立機關」，負責執行調查壓迫體制及追究加害者責任等性質之任務。此三級機關為專責機關。第二個方案的主要內容是根據任務性質，分別交由不同部會辦理，不再成立專責機關（促進轉型正義委員會，2022）。

2. 承接機制的最終方案與執行現況

在促轉會正式解散後，行政院最終採行的承接機制方案，是由行政院院長擔任轉型正義會報的召集人，並在行政院增設人權處，協助行政院長統籌人權與轉型正義相關工作（李建良，2022，頁 180）。此外，將促轉會相關業務移轉給行政院各部會。

為落實此一方案，2022 年 5 月 27 日，立法院修正通過《促轉條例》。根據新修正《促轉條例》第 11 條之 1 規定，促轉會解散後，行政院設「推動轉型正義會報」，負責促轉條例第 2 條第 2 項所定事項及任務總結報告之統合、協調及監督。行政院院長擔任「推動轉型正義會報」之召集人，並由行政院人權及轉型正義處擔任幕僚單位，持續推動轉型正義政策（李建良，2022，頁 180；行政院，2022）。根據《行政院處務規程》第 17 條之 2 規定，行政院人權處執掌與轉型正義相關的主要事務為：1) 規劃、研擬、審查轉型正義政策、計畫、法案；2) 政治檔案開放、加害者識別與處置之協調及業務督導；3) 威權象徵處置、不義遺址保存、轉型正義教育之協調及業務督導；4) 平復司法不法與行政不法、受害者權利回復、政治暴力受難者與家屬創傷療癒之協調及業務督導；5) 促進轉型正義基金之協調及業務督導。

此外，根據新修正《促轉條例》第 11 條之 2 規定，促轉會解散後，相關業務移交六個主要部會。此六個部會是國家發展委員會、內政部、文化部、法務部、教育部及衛福部。例如，法務部負責平復司法不法、行政不法，與識別及處置加害者等業務。內政部負責清除威權象徵業務。文化部將處理不義遺址業務。衛福部負責照顧療癒政治受難者及其家屬之政治暴力創傷等業務。教育部負責轉型正義教育業務。國家發展委員會負責促進轉型正義基金之收支、保管及運用等業務。

然對於上述承接機制的安排，臺灣社會各界有不同的評價。例如，有學者認為轉型正義需進行高度社會對話，此一工作應交由社會部門，行政部門不宜推動此項工作（潘柏翰，2022）。此外，有學者憂慮促轉會相關業務分散至各部會後，將使轉型正義工作與成果陷於虛無情況（李秉芳，2022；周怡孜、林俊宏、黃驛淵，2022）。再者，亦有多個團體或學者認為法務部不適合成為平復司法不法業務的主管機關（蔡晉宇，2022；潘柏翰，2022）。

儘管外界有不同的聲音，目前承接方案的具體運作情況是，迄今，行政院已召開三次「推動轉型正義會報」。根據行政院推動轉型正義會報網站的公開資料，行政院人權處每三個月追蹤調查各部會所負責業務的進度。下方表 3 是各部會自行評量業務進度與成果的情況。截至 112 年 9 月，除「受害者權利回復與沒收財產之處置」和「保存不義遺址」有進度落後情況外，其餘項目皆符合進度要求。

表 3

承接機關業務的進度(截至 112 年 9 月)¹²

承接部會	負責項目	具體主要成果	是否符合進度
法務部	平復司法不法、行政不法	共平復 1,606 件不公案件	是
	加害者識別與究責	研擬識別及處置加害者專法草案	是
內政部	受害者權利回復與沒收財產之處置	112 年 2 月，成立「財團法人威權統治時期國家不法行為受害者權利回	進度落後

12. 詳細內容可見行政院推動轉型正義會報（2023）。

		復基金會」。該基金會已受理 3,721 件申請案件	
	清除威權象徵	111 年 9 月及 112 年 7 月辦理兩次全國威權象徵調查，掌握全國現存兩蔣塑像、遺像及其命名空間計 930 件	是
國發會	政治檔案徵集與開放應用	持續徵集政黨持有政治檔案且數位化政治檔案	是
	促進轉型正義基金管理	持續運作基金	是
教育部	轉型正義教育	執行「國家轉型正義教育行動綱領實施指引」以及辦理轉型正義教育專業支持社群學習活動	是
文化部	政治檔案研究徵集與開放應用(檔案研究與轉型正義資料庫)	建置「威權統治時期政治案件整合檢索平台	是
	中正紀念堂園區轉型	於 112 年 5 月 29 日召開「中正紀念堂轉型推動專案小組」會議	是
	保存不義遺址	完成《不義遺址保存條例草案》以及推廣不義遺址的教育	進度落後
衛福部	照顧療癒政治受難者及其家屬之政治暴力創傷	推動政治暴力創傷知情推廣計畫以及建置政治受難者及家屬支持服務據點	是

資料來源：行政院推動轉型正義會報（2023）。

(二) 本文對現今方案的評價

對照前述第一節有關承接機制的優缺點的討論，可以發現臺灣承接機制的方案較接近第二種類型，也就是以跨部會或單一行政部門為承接機制的類型。但，與前述第二類型的國家經驗不同的是，其他國家如阿根廷與南韓是以單一部會或摩洛哥以跨部會組織為承接機制，臺灣獨創由行政院院長擔任轉型正義會報召集人，設立行政院人權及轉型正義處為幕僚單位統籌轉型正義的工作，同時，將轉型正義的相關事項移交予各該部會辦理。從第二類機制的國家經驗，如阿根廷與南韓，可發現由行政部門擔任承接機制的制度優勢，是容易得到政治或行政上的支持與資源。例如，以臺灣目前方案來說，是由行政院院長擔任會報召集人。此制度設計的好處是，可拉高行政層級，藉以強化轉型正義的執行力度。此外，具體的例子是，行政院長乃至總統已多次公開表示支持行政院與各部會的相關政策與法案（陳子華，2023；行政院，2023）。另外的好處是，將轉型正義的工作分配給各部會，也可常態化轉型正義的工作，使其日常化。

但如本文討論第二類承接機制的制度劣勢時所討論，此一類型的承接機制較容易受到政權更迭的影響，無法穩定執行與落實與轉型正義相關的政策與措施。例如，承接機制所負責的轉型正義業務可能隨著政黨輪替的因素而有所改變，甚至被擱置。這點，可從前述南韓經驗看到，南韓真相與和解委員會的承接機制—「公共行政與安全部」，因後續政黨輪替的因素而表現不如預期，導致文在寅總統就任後，於2020年成立第二代「真相與和解委員會」處理未決案件。南韓經驗如前車之鑑，如何減少或排除政權更迭因素且穩定推動轉型正義的政策與措施，是臺灣承接機制所可能面對的挑戰。

除前述所可能面對的挑戰外，目前臺灣承接機制的運作，也可能

存在以下制度弱點。首先，目前承接方案是將轉型正義的業務，依不同性質，分配給不同主管部會。雖然此一設計的目的是希望將轉型正義的業務常態化，但此設計忽略現實因素。常設行政部門有其日常業務，在時間精力專業等各種成本計算下，常設行政部門可能易怠惰或擱置轉型正義的議題。此外，部會之間的分工可能割裂轉型正義的執行與討論能量，無法系統性地推動轉型正義的相關工作。再者，在執行上，因行政院人權處是幕僚單位之故，欠缺監督各部會執行業務的強制力，僅能採取軟性措施，掌握各部會的進度（陳雨凡，2023，頁 5）。除上述弱點外，現行方案欠缺第三方獨立監督機制的設計，外界無從得知人權處與各部會在轉型正義承接業務上的運作，運作仍欠透明。最後，儘管目前方案的目的是希望讓公務體系與人員正視轉型正義議題，使其有義務學習處理爭議問題。但在具體實行上，各行政部會的第一線承辦人員是否有足夠專業判斷與能力，處理高度政治性且敏感複雜的轉型正義業務，也是一大挑戰與難題。

在目前方案的表現上，儘管各部會自評相關法制化的進度尚佳（如前表 3 所示），但部會的評價與外界認知差距仍大。例如，如目前為外界所擔憂或詬病的，法務部在加害者識別與究責項目上的躊躇不前與牛步化作業（林佳和，2023，頁 13；陳雨凡，2023，頁 5）。誠如前述，承接機制的功能之一，是持續強化轉型正義的相關法制工作。在加害者的議題上，2017 年《促轉條例》第 6 條第 2 項已明確提及應追究加害者責任，此外，2022 年新修正《促轉條例》第 6 條之 2 第 4 項也規定，另以法律辦理識別與處置加害者的相關事項。但目前與加害者相關的法案仍未有共識。在臺灣推動轉型正義的過程中，加害者責任一直是法制的缺口（李怡俐，2016，頁 437）。為完整臺灣轉型正義法制圖像，本文認為法務部應加強與各界的溝通

與意見交換，加速草擬相關法案的腳步（李建良，2022，頁 182；陳雨凡，2023，頁 5）。此外，如憲法法庭釋字第 793 號解釋所承認，轉型正義是特別重要的公共利益，與落實自由民主憲政秩序至為關係。¹³ 然目前承接機制的表現顯示，政府內部欠缺一個完整的轉型正義政策，各部會的工作容易流於表面化與瑣碎化。因行政院人權處是幕僚單位之性質，無法有效統合各部會的工作方向與進度。因此，本文認為政府應思考是否該重新思考設立一妥適的組織統合規劃國家轉型正義的整體方向與內容，同時，為穩定轉型正義政策與措施的執行，在制度設計上，也應盡量避開政權更迭等不利因素的干擾。

最後，本文認為，由於轉型正義反映臺灣過去威權統治下憲政歷史發展的複雜性，政治衝突和社會分歧是難以避免的問題（Lee & Chang, 2023, pp. 16）。為免於轉型正義流於追求短暫黨派利益或選舉得利的政治報復工具，承接推動轉型正義項目的機制，在推動進一步的改革時，必須站在憲法和法律的規範基礎上，秉持民主透明且公開的原則，透過長期且超越無黨派的努力，在符合國際人權規範的精神下，積極地與社會各界持續對話與合作，才能建立更大的政治信任和社會共識，而不至於發生轉型正義改革的相關成果出現倒退的窘境。

（三）國家人權委員會與公民社會的角色與功能

2020 年 8 月 1 日，臺灣成立監察院國家人權委員會。不可諱言的是，自國家人權委員會成立以來，如學者或人權團體所擔心，迄今，監察院國家人權委員會仍有任務未明（黃嵩立、黃怡碧，2021，頁 108-109）、與監委院職務分工不明（黃嵩立、黃怡碧，2021，頁

13. 憲法法庭釋字第 793 號解釋全文可見：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310974>

110-111)、成員選任(魏千峯, 2020, 頁 119; 李念祖, 2020, 頁 114), 以及職權未能有效運作(魏千峯, 2020, 頁 122-128; 張文貞, 2021, 頁 97; 黃嵩立、黃怡碧, 2021, 頁 111-112)等制度性問題。的確, 相關制度問題引發不少有關監察院國家人權委員會可否發揮保障及促進人權功能的疑慮。若要改善上述制度性問題, 須待相關立法工作的補強(黃嵩立、黃怡碧, 2021, 頁 114; 魏千峯, 2020, 頁 128), 或如學者所呼籲, 將監察院轉型成人權院(張文貞, 2021, 頁 93-101)。

在轉型正義的議題上, 較可惜的地方是, 國家人權委員會自成立以來, 除辦理相關參訪活動外, 並無對轉型正義的相關議題表達人權委員會的立場。當前是臺灣轉型正義機制的發展新階段, 本文認為監察院國家人權委員會作為官方專責人權機關, 有其重要的角色與功能。尤其是, 如國際經驗顯示, 當原本的承接機制表現不如預期時, 國家人權委員會更應發揮人權保護與維護的角色與功能。就如前述東帝汶經驗, 當國會委員會作為承接機制的表現不如預期時, 東帝汶人權與正義辦公室(Office of the Provedor for Human Rights and Justice)積極透過國際或在地的人權資源與網絡落實「接納、真相和解委員會」最終報告的建議。例如, 2009年, 東帝汶人權與正義辦公室向「消除婦女一切形式歧視委員會」(Committee on the Elimination of Discrimination against Women)提交獨立報告時, 特別在報告中強調兩個主題。一是應對印尼軍隊佔領時期遭受性暴力女性受害者提供司法救濟措施, 二是檢視女性囚犯的監禁條件。該報告明確建議「消除婦女一切形式歧視委員會」應要求東帝汶國會建立後續執行「接納、真相和解委員會」最終報告的機制, 並且提出完整的受害者賠償計畫(Kent, Kinsella & Tchailoro, 2016, pp. 10)。此外,

2012 年，東帝汶人權與正義辦公室也透過普遍定期審查（Universal Periodic Review）的機會，向聯合國人權委員會（Human Rights Council）與相關聯合國人權機制揭露東帝汶政府不執行「接納、真相和解委員會」最終報告的情況，特別是怠於執行報告時，對受害者賠償權（right to reparation）、真相權（right to truth）以及司法救濟權（right to justice）所造成的侵害（Kent, Kinsella & Tchailoro, 2016, pp. 10）。

回到臺灣的情況，本文以為，作為官方人權專責機制的國家人權委員會不可自外於轉型正義的發展與討論上。其仍可本於職權，主動發揮監督與積極防免人權侵害發生的功能（張文貞，2021，頁 98），採取具體作為參與轉型正義的新工程。尤其是，從人權角度觀之，轉型正義涉及許多核心國際人權公約所保障的基本權利，例如，《公民與政治權利國際公約》（International Covenant on Civil and Political Rights）與《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》（Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment）所保障的免於酷刑權（freedom from torture）；《公民與政治權利國際公約》中有關賠償權、真相權以及司法救濟權等重要權利（United Nations Security Council, 2004, pp. 2）。因此，本文認為，監察院國家人權委員會可根據《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條第 3 項規定，¹⁴ 從監督與積極防免人

14. 《監察院國家人權委員會組織法》第 2 條規定，監察院國家人權委員會擁有以下職權：

「1. 依職權或陳情，對涉及酷刑、侵害人權或構成各種形式歧視之事件進行調查，並依法處理及救濟。2. 研究及檢討國家人權政策，並提出建議。3. 對重要人權議題提出專案報告，或提出年度國家人權狀況報告，以瞭解及評估國內人權保護之情況。4. 協助政府機關推動批准或加入國際人權文書並國內法化，以促進國內法令及行政措施與國際人權規範相符。5. 依據國際人權標準，針對國內憲法及法令作有系統之研究，以提出必要及可行修憲、

權侵害的角度，主動且適時地提出轉型正義專案報告，監督與檢視現行相關承接工作的進度與實行情況（魏千峯，2020，頁 125-126），從而使核心國際人權公約中與轉型正義相關的權利得以獲得保障且獲得即時的救濟機會。

此外，在承接機制的表現與運作上，公民團體亦扮演重要的監督角色。前述國際經驗的例子顯示，真相委員會作成最終報告後，除仰賴官方承接機制落實報告的建議方案外，同時，也需要公民團體的積極支持與監督。尤其是，在官方承接機制未能發揮功能時，公民團體甚至須成立相應組織替代官方的承接機制，例如，在瓜地馬拉，雖然其「歷史澄清委員會」在最終報告中建議政府成立「和平與和諧基金會」，落實建議方案，但因後續官方機制的怠惰，瓜地馬拉當地的公民團體與人權工作者另成立「和平與和諧的多機構單位」（Multi-Institutional Authority for Peace and Harmony）取代「和平與和諧基金會」落實最終報告的建議方案（Skaar et al., 2022, pp. 152）。

誠如前述，承接機制的制度目標與國際實踐的成敗經驗來看，承接機制須擁有豐沛人力及物力等資源，才能有效整合來自公民團體、媒體與其他社會組織的力量，以達成宣傳、監督與執行最終報告的目的。在臺灣，轉型正義的機制邁向新階段之際，需要公民團體的積極參與及監督相關承接機制的表現。長久以來，臺灣公民團體十分關注於轉型正義的發展，是引領轉型正義法制與機制發展的重要推手（Lee & Chang, 2023, pp. 12-13）。為完整轉型正義的法制圖像，公

立法及修法之建議。6. 監督政府機關推廣人權教育、普及人權理念與人權業務各項作為之成效。7. 與國內各機關及民間組織團體、國際組織、各國國家人權機構及非政府組織等合作，共同促進人權之保障。8. 對政府機關依各項人權公約規定所提之國家報告，得撰提本會獨立之評估意見。9. 其他促進及保障人權之相關事項。」

民團體仍須積極倡議與引領法制議題的討論。此外，為避免各部會怠惰轉型正義的議題，公民團體應透過不同方式定期檢視各部會的執行進度並給予相關的建言。

伍、結論

對經歷重大衝突的社會來說，該如何處理轉型正義是一大難題。為尋求過去人權侵害事件的原因與真相以及達成社會和解目的，大多數的國家都有設立真相委員會的經驗。然因真相委員會是臨時組織之故，如何在委員會結束任期後，持續深化轉型正義的工作與成果，是後真相委員會時代下的制度選擇難題。為此，本文從討論聯合國人權官方組織的立場以及爬梳不同國家承接機制的經驗等基礎下，探討真相委員會承接機制的制度目標與功能。

從制度特性與國家經驗來看，承接機制有不同類型，如國家人權委員會、行政部門外的獨立組織、單一行政機關或跨部會組織，以及國會委員會。不同承接機制有其制度優勢與缺點。本文發現若以國家人權委員會或是行政部門外的其他獨立組織作為承接機制時，其制度優勢是職權與運作上的高度自治空間。但缺點是脆弱的行政指揮權。尤其是，當某行政部門不願其合作時，國家人權委員會或是獨立機制無政治或法律上的反制工具。相較於此，若行政機關下跨部門或單一行政機關作為承接機制時，其制度優勢是，在執政者有較高政治意願支持下，較易獲得行政資源。但政權更迭因素會是影響此一機制表現的關鍵因素。若由較不重視轉型正義議題的政黨執政時，此一機制有可能受到功能或是執行上的限制。若由國會委員會作為承接機制時，相較於其他類型，其最具有民主正當性。但其政治風險是，當

國會多數民意代表與行政部門非屬於同政黨時，在激烈政治對抗下，委員會可能面臨功能限制或資源短缺的困境。

在臺灣脈絡下，如其他國家真相委員會一般，促轉會已於 2022 年 5 月底正式解散。目前的承接機制方案，是由行政院院長擔任轉型正義會報的召集人，在行政院增設人權處，協助行政院院長統籌人權與轉型正義相關工作。此外，也依照業務之性質，將促轉會業務移轉給行政院的相關部會。如本文討論在第四章第一節承接機制的第二類型時所提，由行政部門（跨部會或單一行政部門）擔任承接機制的制度好處是，容易得到行政部門的資源或政治上的支持，例如，在臺灣，行政院院長乃至總統已多次在公開場所或會議上支持行政院人權處或各部會的相關政策與法案。但，此一方案的潛在壞處，也如本文討論第二類型的國家經驗（如南韓）時所提，由行政部門擔任承接機制，該承接機制的政策與措施易受到政權更迭因素的影響。如何避開政黨輪替或其他政治因素且穩定推動轉型正義政策，是當前臺灣承接機制的重大挑戰。此外，目前承接機制的運作也有一些制度上的危機。例如，轉型正義的業務容易被各部會的常態性業務排擠。同時，因部會分工之故，也容易割裂轉型正義的討論與執行能量，無法系統化地推動轉型正義的工作。最後，從目前運作的方式與結果來看，行政院人權處仍欠缺有效統合各部會的方案與相應的職權。

為使現行承接機制能更有效運作且執行促轉會最終報告的建議方案，本文認為，政府應定期向社會各界說明轉型正義的整體政策方向與內容，使社會大眾知悉其目的與相關措施。此外，為有效整合及運用各部會的資源，政府或許思考設立新的機制系統性地統合規劃與執行轉型正義的各項業務，而非由行政院會報或是幕僚單位承擔整體轉型正義的發展方向與責任。再者，為敦促政府推動轉型正義的

相關工作，國家人權委員會作為官方專責人權機構，應積極監督且定期審視目前承接機制的表現，並提出相關監督報告。同時，公民團體也應發揮其影響力，除從外部監督各部會的表現外，也應倡議與引領更多轉型正義的討論。最後，本文認為轉型正義是憲政改造與社會轉型的重要支柱，承接機制是轉型正義工程的重要環節。承接機制若能確實發揮其制度功能，落實最終報告的內容，才能進一步推動與轉型正義相關的憲政工程，進而達到提升法治品質與優化人權保障的目標。

參考文獻

- 台灣民間真相與和解促進會（2020）。台灣民間真相與和解促進會對於行政院促轉會委員延任問題聲明。
<https://www.civilmedia.tw/archives/93522>。[Taiwan Association for Truth and Reconciliation (2020). *Taiwan minjian zhenxiang yu hejie cujinhui duiyu xingzhengyuan cuzhuanhui weiyuan yanren wenti shengming.*]
- 行政院（2022）。蘇揆感謝促轉會同仁辛勞 期勉承接部會及人權處持續落實轉型正義工作、深化臺灣民主。
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/14cbe1fa-9fe2-4955-975e-d5d5687b1b45>。[Executive Yuan (2022). *Sukai ganxie cuzhuanhui tongren xinlao qimian chengjie buhui ji renquanchu chixu luoshi zhuanxingzhengyi gong zuo shenhua taiwan minzhu.*]
- 行政院（2023）。主持行政院推動轉型正義會報 陳揆：公私協力共同推動轉型正義教育 加強社會溝通完善轉型正義法制作業。
<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/166f23f2-3cf7-4013-ad22-6681e9a8a7f7>。[Executive Yuan (2023). *Zhuchi Xingzhengyuan tuidong zhuanxingzhengyi huibao Chenkui: gongsi xieli gongtong tuidong zhuanxingzhengyi jiaoyu jiaqiang shehui goutong wanshan zhuanxingzhengyi fazhi zuoye.*]
- 行政院推動轉型正義會報（2023）。行政院推動轉型正義會報各承接機關辦理成果一覽表。<https://www.ey.gov.tw/tjb/96DF6C94AC40E16A>。[Council of Promoting Transitional Justice of Executive

Yuan (2023). *Xingzhengyuan tuidong zhuanxingzhengyi huibao ge chengjie jiguan banli chengguo yilanbiao.*]

- 吳乃德 (2020)。轉型正義的台灣想像。自由時報，6月1日。
<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1376620>。[Wu, N.-T. (2020).
Zhuan xing zheng yi de tai wan xiang xiang. *Liberty Times*, June 1.]
- 李念祖 (2020)。從聯合國巴黎原則論我國設置監察院國家人權委員會之展望。台灣人權學刊。5(3)，101-116。[Li, N.-T. (2020).
Prospects for the establishment of the National Human Rights
Commission under the Control Yuan: the perspective of the Paris
Principles of the United Nations. *Taiwan Human Rights Journal*, 5(3),
101-116.]
- 李怡俐 (2016)。當代轉型正義的制度與規範脈絡—兼論南韓與台灣的經驗比較。元照。[Lee, Y.-L. (2016). *Mechanisms and contexts of transitional justice: South Korea and Taiwan in comparative perspective.*
Yuan-Zhao.]
- 李秉芳 (2022)。促轉會解散，台灣轉型正義的完成與未完成，是促轉會公信力不足，還是社會沒共識？——寧靜革命的台灣，轉型正義之艱難。關鍵評論網，6月2日。<https://www.thenewslens.com/feature/transitionaljustice/166775> [Li, B.-F. (2022).
Jiesan taiwan zhuanxingzhengyi de wancheng yu weiwancheng, shi cuzhuanhui gongxinli buzu, haishi shehui mei gongshi? -- ningjing geming de taiwan, zhuanxingzhengyi zhi jiannan. *The News Lens*,
June 2.]
- 李建良 (2022)。轉型正義法制的續造與轉型。台灣法律人，(13)，179-183。[Lee, C.-L. (2022). The development and transformation of

legal institution of transitional justice. *Formosan Jurist*, (13), 179-183.]

林佳和 (2023)。刑事追訴、特赦、除垢，在台灣的制度設計與實踐 [論文發表]。2023 年台灣永社工作坊，9 月 16 日，台北。[Lin, C.-H., (2023). *Xing shi zhui su te she chu gou zai tai wan de zhi du she ji yu shi jian* [Conference presentation]. 2023 Taiwan Forever Association Workshop, September 16, Taipei.]

促進轉型正義委員會 (2022)。促進轉型正義委員會會任務總結報告。行政院。 https://gazette2.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg028098/ch01/type7/gov01/num2/Eg.htm。[Commission for Promoting Transitional Justice. (2022). *Cujin zhuanxing zhengyi weiyuanhui huirenwu zongjie baogao*. Executive Yuan.]

周怡孜、林俊宏、黃驛淵 (2022)。促轉會留爛攤 1:6 大部會接手擦屁股 連兩蔣圖騰都要丟內政部善後。鏡週刊，4 月 13 日。 <https://www.mirrormedia.mg/story/20220411inv012/>。[Zhou, Y.-Z. , Lin, J.-H., Huang, Y.-Y. (2022). *Cuzhuanhui liu lantan 1:6 dabuhui jieshou ca pigu lian liangjiang tutuo, douyao di neizhengbu shanhou*. *Mirror Media*, April 13.]

陳子華 (2023)。二二八前夕 蔡總統：共同面對錯誤、走向團結未來。中央廣播電台，2 月 27 日。 <https://www.rti.org.tw/news/view/id/2160444>。[Chen, Z.-H. (2023). *Ereba qianxi caizongtong gongtong miandui cuowu zouxiang weilai*. *Radio Taiwan International*, February 27.]

陳宛妤 (2022)。台灣轉型正義法制之形成－以黨產條例及促轉條例為中心。台灣法律人，(10)，3-14。[Chen, W.-Y. (2022). *The*

Formation of Taiwan's Transitional Justice Legal System—Focusing on “Act on Governing the Handling of Illegally Seized Assets by Political Parties and Their Affiliated Organizations” and “Act on Promoting Transitional Justice”. *Formosan Jurist*, (10), 3-14.]

陳雨凡（2023）。健全轉型正義法制的急迫性〔論文發表〕。2023年台灣永社工作坊，9月16日，台北。[Chen, Y.-F. (2023). *Jian quanzhuan xingzheng yifa zhideji poxing* [Conference presentation]. 2023 Taiwan Forever Association Workshop, September 16, Taipei.]

陳嘉銘（2021）。轉型正義的「整體性途徑」。台灣民間真相和解促進會。 <https://taiwantrc.org/%E9%99%B3%E5%98%89%E9%8A%98%EF%BC%9A%E8%BD%89%E5%9E%8B%E6%AD%A3%E7%BE%A9%E7%9A%84%E3%80%8C%E6%95%B4%E9%AB%94%E6%80%A7%E9%80%94%E5%BE%91%E3%80%8D/>。 [Chen, C.-M. (2021). *Zhuan xing zheng yi de zheng ti xing tu jing*. Taiwan Association for Truth and Reconciliation.]

陳翠蓮（2021）。推動轉型正義工作的成敗關鍵。台灣民間真相和解促進會。 <https://taiwantrc.org/%E6%8E%A8%E5%8B%95%E8%BD%89%E5%9E%8B%E6%AD%A3%E7%BE%A9%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E7%9A%84%E6%88%90%E6%95%97%E9%97%9C%E9%8D%B5%EF%BD%9C%E9%99%B3%E7%BF%A0%E8%93%AE/>。 [Chen, T.-L. (2021). *Tui dong zhuan xing zheng yi gong zuo de cheng bai guan jian*, Taiwan Association for Truth and Reconciliation.]

張文貞（2021）。監察院憲政轉型的契機與挑戰。月旦法學雜誌，（318），88-101。 [Chang, W.-C. (2021). Opportunities and Challenges of Constitutional Transformation of Control Yuan. *The Taiwan Law*

Review, (318), 88-101.]

黃嵩立、黃怡碧（2021）。國家人權委員會的第一年：雙重身份的困境。 *台灣人權學刊*，6(2)，107-114。[Huang, S.-L. & Huang, Y.-B. (2021). The first year of National Human Rights Commission in Taiwan: The dilemma of dual identity. *Taiwan Human Rights Journal*, 6(2), 107-114.]

黃長玲（2021）。讓公務體系投入促轉會不宜延任。台灣民間真相和解促進會。 <https://taiwantrc.org/%E8%AE%93%E5%85%AC%E5%8B%99%E9%AB%94%E7%B3%BB%E6%8A%95%E5%85%A5-%E4%BF%83%E8%BD%89%E6%9C%83%E4%B8%8D%E5%AE%9C%E5%BB%B6%E4%BB%BB%EF%BD%9C%E9%BB%83%E9%95%B7%E7%8E%B2/>。[Huang, C.-L. (2021). *Rang gong wu ti xi tou ru cu zhuan hui bu yi yan ren*. Taiwan Association for Truth and Reconciliation.]

黃丞儀（2021）。促轉會可以休矣。 *自由時報*，3月22日。 <https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1438593> [Huang, C.-Y. (2021). *Cu zhuan hui ke yi xiu yi*. *Liberty Times*, March 22.]

黃丞儀（2022）。自由民主憲政秩序之為物—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*，(10)，40-60。[Huang, C.-Y. (2022). The Liberal democratic constitutional order: Discussion on foundation, controversy and limitations of legalization of Taiwan's transitional justice. *Formosan Jurist*, (10), 40-60.]

葉素萍（2021）。促轉會報請延任一年 民團：遺憾且反對。中央通訊社，4月12日。 <https://www.cna.com.tw/news/aip/202104120105.aspx>。[Yeh, S.-P. (2021). *Cuzhuanhui baoqing yanren yinian mintuan*:

yihan qie fandui. *Central News Agency*, April 12.]

廖福特 (2012)。國家人權委員會。五南。[Liao, F.-T. (2012). *National Human Rights Commission*. Wu-Nan.]

廖福特 (2018)。國家人權機構之國際比較分析。台灣新世紀文教基金會。[Liao, F.-T. (2018). *Comparative Analysis of National Human Rights Institutions*. Taiwan New Century Foundation.]

潘柏翰 (2022)。轉型正義的未來何去何從：促轉會未能「咎責加害者」，法務部接手各界擔憂。關鍵評論網，6月6日。
<https://www.thenewslens.com/feature/transitionaljustice/167249>。
[Pan, B.-H. (2022). Zhuanxingzhengyi de weilai hequ hecong: cuzhuanhui weineng "jiuze jia haizhe", Fawubu jieshou gejie danyou. *The News Lens*, June 6.]

蔡晉宇 (2022)。促轉會移交部會 民團憂淪政治工具。聯合報，4月3日。
<https://paper.udn.com/udnpaper/PID0001/374415/web/index.html#5L-21087130L>。
[Tsai, J.-Y. (2022). Cuzhuanhui yijiao buhui, mintuan youlun zhunzheng gongju. *United Daily News*, April 3.]

賴品瑀 (2022)。促轉會任期要延 學者更籲轉為常設持續研究。芋傳媒，3月4日。
<https://taronews.tw/2020/03/04/627116/>。
[Lai, P.-Y. (2022). Cu zhuanhui renqi yaoyan, xuezhe geng yu zhuanwei changshe chixu yanjiu. *TARO News*, March 4.]

魏千峯 (2020)。淺談監察院國家人權委員會之組織與運作。台灣人權學刊。5 (3)，117-129。
[Wei, C.-F. (2020). A short discussion on the structure and operation of the Control Yuan National Human Rights Commission. *Taiwan Human Rights Journal*, 5(3), 117-129.]

Alston, P., & Goodman, R. (2013). *International human rights: The*

- successor to international human rights in context*. Oxford University Press.
- Beigbeder, Y. (2005). *International justice against impunity: Progress and new challenges*. Brill Academic Pub.
- Brocal, J. C. S. (2013). Chile: Transition toward the subordination of the military. In D. Blair (Ed.), *Military engagement: Influencing armed forces worldwide to support democratic transition* (pp. 67-81). Brookings Institution Press.
- Buergenthal, T. (1994). The United Nations Truth Commission for El Salvador. *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 27(3), 497-544.
- Caldwell, E. (2018). Transitional justice legislation in Taiwan before and during the TSAI administration. *Washington International Law Journal*, 27(2), 449-83.
- Chang-Liao, N.-C., & Chen, Y.-J. (2019). Transitional justice in Taiwan: Changes and challenges. *Washington International Law Journal*, 28(3), 619-43.
- Chilean National Commission on Truth and Reconciliation. (1991). Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation. United State Institution of Peace. https://www.usip.org/sites/default/files/resources/collections/truth_commissions/Chile90-Report/Chile90-Report.pdf
- Cohen, D. & Lipscomb, L. A. (2012). When more may be less: Transitional justice in East Timor. In M. S. Williams, R. Nagy & J. Elster (Eds.), *Transitional justice: NOMOS LI* (pp. 257-315). New York University Press.

- Collins, C. & Hau, B. (2020). *Lustration, and criminal prosecution of regime crimes: The Chilean experience*. Academia. October 23. <https://www.academia.edu/43370550/>
- Commission for Historical Clarification (Guatemala). (1999). *Memory of silence: Report of the Commission for Historical Clarification*. Human Rights Data Analysis Group. <https://hrdag.org/wp-content/uploads/2013/01/CEHreport-english.pdf>
- Crenzel, E. (2010). Successes and limitations of the CONADEP experience in the determination of responsibility for human rights violations in Argentina. In L. A. Barria & S. D. Roper (Eds.), *The development of institutions of human Rights: A comparative study* (pp. 33-48). Palgrave Macmillan.
- Cueva, E. G. (2004). The contribution of the Peruvian Truth and Reconciliation Commission to prosecutions. In W. A. Schabas & S. Darcy (Eds.), *Truth commissions and courts: The tension between criminal justice and the search for truth* (pp. 55-66). Springer.
- Cueva, E. G. (2012). The Peruvian Truth and Reconciliation Commission and the challenge of impunity. In R. A. Naomi & J. Mariezcurrena (Eds.), *Transitional justice in the twenty-first century: Beyond truth versus justice* (pp. 70-93). Cambridge University Press.
- Danso, K. (2016). *Mending broken relations after civil war: The 'Palava Hut' and the prospects for lasting peace in Liberia*. Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre. [https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2017/03/New%20folder/Danso-K.-2016-Mending-Broken-Relations-after-Civil-War-The-%E2%80%98Palava-Hut%](https://www.kaiptc.org/wp-content/uploads/2017/03/New%20folder/Danso-K.-2016-Mending-Broken-Relations-after-Civil-War-The-%E2%80%98Palava-Hut%20)

E2%80%99-and-the-Prospects-for-Lasting-Peace-in-Liberia.pdf

Ensalaco, M. (1994). Truth commissions for Chile and El Salvador: A report and assessment. *Human Rights Quarterly*, 16(4), 656–675.

Ensalaco, M. (2000). *Chile under Pinochet: Recovering the truth*. University of Pennsylvania Press.

Equity and Reconciliation Commission of Morocco. (2005). *Report of the Equity and Reconciliation Commission of the Kingdom of Morocco (Volume 1)*. Kingdom of Morocco National Human Rights Council. http://www.cndh.org.ma/sites/default/files/ier_final_report_volume_1.pdf

Gberie, L. (2005). *A dirty war in west Africa: The RUF and the destruction Of Sierra Leone*. Indiana University Press.

Greiff, d. P. (2013). *Report of the special rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff*. UN Official Document System. <https://undocs.org/en/A/HRC/24/42>

Guembe, M. J. (2006). Economic reparations for grave human rights violations. In P. d. Greiff (Ed.), *The handbook of reparations* (pp. 21-54). Oxford University Press.

Hayner, P. B. (1994). Fifteen truth commissions-1974 to 1994: A comparative study. *Human Rights Quarterly*, 16(4), 597-655.

Hayner, P. B. (2011). *Unspeakable truths: Transitional justice and the challenge of truth commissions* (2nd ed.). Routledge.

Hazan, P. (2008). The nature of sanctions: The Case of Morocco's Equity and Reconciliation Commission. *International Review of the Red Cross*, 90 (870), 399-407.

- Harwood, C. & Stahn, C. (2018). Principle 13: Publicizing the commission's Reports. In F. Haldemann & T. Unger (Eds.), *The United Nations principles to combat impunity: A commentary* (pp. 152-162). Oxford University Press.
- Heiss, C. & Navia, P. (2007). You win some, you lose some: Constitutional reforms in Chile's transition to democracy. *Latin American Politics and Society*, 49(3), 163–190.
- Hollanda, C. B. (2013). East Timor. In L. Stan & N. Nedelsky (Eds.), *Encyclopedia of transitional justice* (pp. 145-46). Cambridge University Press.
- Huang, C.-Y. (2021). A noble dream undelivered: The quest for transitional justice during Tsai Ing-wen's first term. In G. Schubert & C.-Y. Lee. (Eds.), *Taiwan during the First Administration of Tsai Ing-wen: Navigating in stormy waters* (pp. 209–233). Routledge.
- International Center for Transitional Justice. (2010). Sierra Leone: Submission to the Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council, 1-5. <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-SierraLeone-Periodic-Review-2010-English.pdf>
- Katzenstein, S. (2003). Hybrid tribunals: Searching for justice in East Timor. *Harvard Human Rights Journal*, (16), 245–278.
- Keil, J. A. (2017). Liberia's TRC: The road to rule of law or a dead end? *African Journal of Political Science and International Relations*, 11(8), 201-209.
- Kent, L., Kinsella, N. & Tchailoro, N. R. (2016). *Chega! ten years on: A neglected national resource the fate of the CAVR final report in Timor-*

- Leste*. Australian National University. <https://dpa.bellschool.anu.edu.au/experts-publications/publications/4155/chega-ten-years-neglected-national-resource>
- Kim, H. J. (2021). A tale of two commissions: explaining the different trajectories of human rights movements in Korea. *Peacebuilding*, 9(2), 175-189.
- Ko, Ñ. C. (2021). *Truth, justice, and reparations in Peru, Uruguay, and South Korea: The clash of advocacy and politics*. Palgrave Macmillan.
- Kochanski, A. (2020). Mandating truth: Patterns and trends in truth commission design. *Human Rights Review*, 21(2), 113-137.
- Laplante, J. L. & Theidon, K. (2007). Truth with consequences: Justice and reparations in post-truth commission Peru. *Human Rights Quarterly*, 29 (1), 228-250.
- Lee, Y.-L., & Chang, W.-C. (2023). A contextual analysis of the evolution of transitional justice: The story of Taiwan. *International Journal of Human Rights*, 27(4), 685-709. <https://doi.org/10.1080/13642987.2022.2153120>
- McCalpin, J. O. (2013). Written into amnesia? The Truth and Reconciliation Commission of Grenada. *Social and Economic Studies*, 62(3), 113-140.
- Minev, N. (2008). *The Chilean and South African truth commissions: A comparative assessment*. Digital Commons at Loyola Marymount University and Loyola Law School. <https://digitalcommons.lmu.edu/ultra/awards/2009/3>
- Moffett, L. (2019). In the aftermath of truth: Implementing truth commissions'

- recommendations on reparations – following through for victims. In J. Sarkin, (Ed.), *The global impact and legacy of truth commissions* (pp. 143-168). Cambridge University Press.
- Naomi, R. A. & Popkin, M. (1995). Truth as justice: Investigatory commissions in Latin America. *Law and Social Inquiry*, (20), 79-116.
- Nathan, M. A. & E. J. Park. (2013). Final recommendations of the Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea. *Buffalo Human Rights Law Review*, (19), 77-95.
- National Consensus Dialogue on Truth, Justice and Reconciliation in Timor Leste. (2009). *Concept paper on CAVR and CTF follow-up institution: Background paper*. La'o Hamutuk, October. <https://www.laohamutuk.org/Justice/Reparations/ConceptOct09En.pdf>
- Nolte, D. (2008). *Constitutional change in Latin America: Power politics or symbolic politics?* [Workshop presentation]. ECPR Joint Session of Workshops Rennes, April 11-16, France.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. (2006). *Rule-of-law tools for post-conflict states: Truth commissions*. Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf>
- Rakate, P. K. (1999). The memory of silence of Guatemala's 'Truth Commission. *Indicator Sa*, 16(3), 83-85.
- Robinson, I., & Varney, H. (2018). Principle 12: Advisory functions of the commission. In F. Haldemann & T. Unger (Eds.), *The United Nations principles to combat impunity: A commentary* (pp. 144-151). Oxford

University Press.

- Roehrig, T. (2002). *Prosecution of former military leaders in newly democratic nations: The cases of Argentina, Greece, and South Korea*. McFarland Publishing.
- Root, K. R. (2013). Peru. In L. Stan & N. Nedelsky (Eds.), *Encyclopedia of transitional justice* (pp. 371-372). Cambridge University Press.
- Ross, A. (2006). The creation and conduct of the Guatemalan Commission for Historical Clarification. *Geoforum*, 37(1), 69-81.
- Rothenberg, D. (2012). *Memory of silence: The Guatemalan Truth Commission Report*. Palgrave Macmillan.
- Rowen, I., & Rowen, J. (2017). Taiwan's truth and reconciliation committee: The geopolitics of transitional justice in a contested state. *International Journal of Transitional Justice*, 11(1), 92-112.
- Skaar, E., Wiebelhaus-Brahm, E. & Garcia-Godos, J. (2022). *Exploring truth commission recommendations in a comparative perspective: beyond words*. Volume 1. Intersentia.
- Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission. (2004). *National vision for Sierra Leone, Sierra Leone TRC reports*. Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission. http://www.sierraleonetrc.org/index.php/view-report-text-vol-3b/item/chapter-three-b-chapter-eight?category_id=9
- Sisson, J. (2007). *Dealing with the past in post-conflict societies: Ten years after the peace accords in Guatemala and Bosnia-Herzegovina*. ETH Zürich. https://www.files.ethz.ch/isn/39586/CP_Jahreskonferenz_2007__1_.pdf
- Sirleaf, M. (2014). The truth about truth commissions: Why they do not

function optimally in post-conflict societies. *Cardozo Law Review*, (35), 2263-2347.

- Smith, A. (2004). Sierra Leone: The interaction of law, policy, and practice. In C. P. R. Romano, A. Nollkaemper & J. K. Kleffner (Eds.), *Internationalized criminal courts: Sierra Leone, East Timor, Kosovo, and Cambodia* (pp. 125–140). Oxford University Press.
- Stan, L. (2013). Morocco. In L. Stan & N. Nedelsky (Eds.), *Encyclopedia of transitional justice* (pp. 303). Cambridge University Press.
- Teitel, R. G. (2000). *Transitional justice*. Oxford University Press.
- The Commission for Reception, Truth, and Reconciliation Timor (CAVR). (2005). *Chega! The report of the Commission for Reception, Truth, and Reconciliation Timor (part 11: recommendations)*. East Timor and Indonesia Action Network, November 28. <https://www.etan.org/etanpdf/2006/CAVR/11-Recommendations.pdf>
- The Commission on the Truth for El Salvador. (2001). *From madness to hope: The 12-year war in El Salvador: Report of the Commission on the Truth for El Salvador*. United States Institute of Peace, January 26. <https://www.usip.org/sites/default/files/file/ElSalvador-Report.pdf>
- Truth and Reconciliation Commission. (2006). *Truth and Reconciliation Commission Grenada report on certain political events which occurred in Grenada, 1976-91*. Grenada Revolution. Retrieved October 23, 2022, from <https://truthcommissions.humanities.mcmaster.ca/wp-content/uploads/2020/02/Grenada-TRC-2001-Full-Report.pdf>
- Truth and Reconciliation Commission of Republic of Liberia. (2009). *Annex 1., volume II: consolidated final report*. June 30. <http://www.trcofliberia>.

[org/resources/reports/final/volume-two_layout-1.pdf](https://www.jinsil.go.kr/en/nac/selectNoticeDetail.do#org/resources/reports/final/volume-two_layout-1.pdf)

Truth and Reconciliation Commission of South Korea (2022). *Annual Report*. Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea.

<https://www.jinsil.go.kr/en/nac/selectNoticeDetail.do#>

Truth and Reconciliation Commission of South Korea (2021). *About the Commission*. Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea.

<https://www.jinsil.go.kr/en/bbm/bbs/selectBoardArticleView.do?nttId=23429>

Truth and Reconciliation Commission of Republic of Korea. (2009). *Truth and reconciliation: Activities of the past three years*. Truth and Reconciliation Commission, Republic of Korea.

https://www.usip.org/sites/default/files/ROL/South_Korea_2005_reportEnglish.pdf

UN Security Council. (1993). *Report of the UN truth commission on El Salvador*. Derechos, April 1.

<http://www.derechos.org/nizkor/salvador/informes/truth.html>

United Nations Development Programme. (2022). *Liberia's Palava Hut mechanism delivering quick wins in long, winding road to justice*.

United Nations Development Programme. <https://www.undp.org/liberia/news/liberias-palava-hut-mechanism-delivering-quick-wins-long-winding-road-justice>

United Nations General Assembly. (1993). *Principles relating to the status of national institutions (the Paris Principles)*. Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights.

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/StatusOfNationalInstitutions.aspx>

United Nations Economic and Social Council, Report of the Independent

- Expert on El Salvador (1993). Pedro Nikken, appointed by the Secretary-General in accordance with Commission on Human Rights resolution, E/CN.4/1993/11, 3 March 1992. <https://digitallibrary.un.org/record/159824>
- United Nations Economic and Social Council. (1995). Report of the Independent Expert on developments in the human rights situation in El Salvador, E/CN.4/1995/157, March 2. <http://hrlibrary.umn.edu/commission/country51/88.htm>
- United Nations Security Council. (2000). *Resolution 1315*. United Nations Digital Library. <https://digitallibrary.un.org/record/420605>
- United Nations Security Council. (2004). *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the Secretary-General*. United Nations and the Rule of Law. <https://www.un.org/ruleoflaw/blog/document/the-rule-of-law-and-transitional-justice-in-conflict-and-post-conflict-societies-report-of-the-secretary-general/>
- Vasallo, M. (2002). Truth and reconciliation commissions: General considerations and a critical comparison of the commissions of Chile and El Salvador. *University of Miami Inter-American Law Review*, 33(1), 153-182.
- Wayamo Foundation (2022) Liberia. May 4. <https://justiceafriqueouest.wayamo.com/en/country/liberia/>
- Whigham, K. (2020). *Truth commissions and their contributions to atrocity prevention*. The Auschwitz Institute for the Prevention of Genocide and Mass Atrocities. <https://old.auschwitzinstitute.org/wp-content/uploads/2016/01/AIPG-TruthCommissionsReport-rev.pdf>

Wiebelhaus-Brahm, E. (2013). Liberia. In L. Stan & N. Nedelsky (Eds.), *Encyclopedia of transitional justice* (pp. 282-283). Cambridge University Press.

Follow-up Mechanisms of Truth Commission: Institutional Type and Global Practice

Yi-Li Lee *

This paper explores the institutional type and global practice of follow-up mechanisms for truth commissions. This paper also examines the performance of the current follow-up mechanism after the Commission for Promoting Transitional Justice in Taiwan (TJC) was dissolved in May 2022. Regarding the institutional advantages and disadvantages of the follow-up mechanisms, this paper argues that the National Human Rights Commission and other independent human rights institutions established outside the existing administrative body has more autonomy but weaker administrative coordination and resources. Conversely, an interministerial or single administrative body would have better administrative resources. However, such a mechanism would face institutional challenges if the ruling party was indifferent to transitional justice. Moreover, adopting a parliamentary committee as the follow-up mechanism is usually associated with a higher degree of democratic legitimacy; however, this arrangement carries several political risks. If most congressional representatives belong to political parties different from the ruling government, the parliamentary committee will

* Assistant Professor, Institute of Law for Science and Technology, National Tsing Hua University.

encounter institutional difficulties and resource shortages despite political polarization.

In Taiwan, after the dissolution of the TJC, the prime minister chaired the transitional justice board, with assistance of the division for human rights and transitional justice. Additionally, transitional justice programs were assigned to the various ministries. In terms of institutional advantages, this paper argues that this arrangement makes it easier to receive administrative or political resources. However, doubts remain, such as whether transitional justice is susceptible to regime change and related policies and measures cannot be realized due to lacking systematic implementation. Hence, this paper argues the government should consider establishing a new institution to coordinate the implementation of transitional justice matters. Additionally, this paper argues that the National Human Rights Commission should actively exercise its supervisory function to monitor follow-up mechanism. In addition, the civic groups also should actively monitor the implementation of transitional justice policy.

Keywords: truth commission, follow-up mechanisms, transitional justice, Commission for Promoting Transitional Justice, National Human Rights Commission

