

台灣白色恐怖創傷記憶的體制化過程： 歷史制度論觀點

葉虹靈

國立台灣大學社會學系

近來的研究指出，涉中共地下黨組織者占戒嚴政治案件統計的絕對多數；但在民進黨執政時發軔的「國家人權博物館」，至今仍維持白色恐怖多屬「冤假錯案」的敘事主軸。為何承載社群想像的公立博物館，未成為政黨意識型態鬥爭之角力場域，在國民黨治下產生有利其詮釋戒嚴統治正當性的論述？本文認為，歷史制度論的視角有助解開此一謎題。本文探討台灣「白色恐怖創傷記憶體制化」的歷史過程，是針對國家人權博物館的前沿性探索，考察博物館的組織邏輯與敘事生產如何鑲嵌在當代台灣的政治生活中，反映了國家與社會互動關係發展。我追溯制度起源時期建立的「國家經營、事權分散、服務委外」組織體制，如何制約後續的政策選擇與發展軌跡，即使經歷行政院組織改造與政黨輪替亦然。在此營運模式下形成的政策網絡，使位居民間主流的歷史知識生產者，透過長期參與政府採購形塑「關係性契約」，他們持有的冤假錯案觀點，持續壟斷博物館的敘事主軸，同質化其他類型記憶的異質想像。

關鍵詞：集體記憶、白色恐怖、人權博物館、路徑依賴、歷史制度論

Institutionalizing White-Terror Traumatic Memories in Taiwan: An Historical Institutionalism Perspective

Hung-ling Yeh

Department of Sociology, National Taiwan University

According to declassified archives and recent research, most of the political persecution during the decades of Martial Law accounts for cases related to clandestine organization of the Chinese Communist Party (CCP), rather than the “ones involving unjust, false and wrong charges.” This has been challenging a common belief among critics of the KMT government to weaken the legitimacy of the authoritarian regime for a long time. Why had not the National Human Rights Museum (NHRM) under the KMT-ruling government become the field of struggle of ideology and national identity? In this study, the perspective of historical institutionalism, particularly the concept of path dependence, is used to explain the institutionalization of the white-terror traumatic memory in Taiwan to answer the above questions.

This article not only provides a pilot study of NHRM, but also helps to fill the gap of previous traumatic memory studies, which have largely relied on narrative or text analysis. I suggest that the organizational logic and production of the narrative of the museum are embedded within modern political circumstances. Any attempt to explain the narrative variations of the NHRM must take into account the issue of institution and bureaucracy. While tracing back to how the DPP-ruling government created the Human Rights Park (the predecessor of the NHRM) under the wave of privatization, I show how the policy choice in the 2000s restricted the subsequent process of the NHRM's establishment. The policy network shaped within the institution enables the private sector to participate in the narrative construction of NHRM. As a result, the mainstream view of their assertion of “unjust cases” assimilates the various types of memory.

Keywords: collective memory, white terror, National Human Rights Museum, path dependence, historical institutionalism

一、導論

戰後台灣的白色恐怖，係指國民黨政府當局對共產黨、左傾分子與台獨人士等政治異己的鎮壓。其中，僅少數案件真正符合當局法律上規範的「叛亂」或「匪諜」之構成作為，多數概屬冤、錯、假案。（摘錄自景美人權園區 2010 年「歷劫的百合」展覽文宣，粗體字為筆者所加，以下同）

蕭道應：那時候，我在台大法醫研究室服務。雖然我的朋友差不多都是黨員，可我沒有介紹過任何一個人入黨。有一天，張志忠叫我去主持一個小組會議……我於是在他所說的時間，前往南昌街謝桂林醫師家，進去一看，在座的都是些醫生，包括：許強、郭琇琮、謝桂林、翁廷俊在內。（藍博洲 2005）

熟悉台灣戰後史的讀者應能看出，蕭道應口中的這批醫生，後來均遭判死刑，他則因自新逃過一劫，在調查局從事法醫退休。不熟悉這段歷史的讀者，或許能從這段文字一窺當年地下黨組織的發展盛況：

本文討論的「中國共產黨台灣省工作委員會」（以下簡稱省工委），為 1946 年後，由 CCP 在台灣島內建立的地下黨組織……從 1946 年開始……省工委迅速在島內建立了 3 個全島性委員會、23 個地區委員會、200 多個支部與小組、並吸收 1,000 到 2,000 名間的正式黨員……實際上，「省工委」也確實動員了各色成員投入抗爭，包括佃農、地主、底層僱工、高級技術人員、大專院校學生、流氓、小鎮知識分子、原住民知青、返鄉軍人等（林傳凱 2011）。

所謂高級技術人員包括「醫生，如台灣大學附設醫學院與熱帶醫學研究所，當時就各自建立了支部，並吸收該院的醫生為組織成員」，當時他們被捕後囚禁在綠島的合照，在現今綠島人權園區的展覽中，搭配的圖說是「被囚禁在新生訓導處的醫生群，他們自備器材及藥材服務難友、官兵及綠島居民，改善了當地的醫療品質」，但是其因職業關係而組成中共地下黨支部的這段歷史，卻很少出現在園區展覽敘事中。

雖然省工委曾經在全島快速發展組織建立網絡，但仍陸續被特務機關偵破，至遲在 50 年代中期以後，各地支部幾乎全被殲滅。根據國防部的統計，以一人一案計算的話，從 1945 至 1994 年間發生的政治案件共造成 16,132 名政治犯，再以 10 年為一個單位劃分，1950 年代涉案者高達 9,478 人，其中 1950 至 1954 年涉案者即過半達 7,267 人（邱榮舉、謝欣如 2005），牽涉中共地下組織案件者，占了其中的大宗。但是，在研究者筆下遍佈各階層「做為解放軍攻台戰事時『裏應外合』的力量，以提高國共戰爭時的勝算，並保護台灣本地公眾設施」（林傳凱 2011）的大量地下黨員，為什麼在人權園區卻被重現為「僅有少數案件符合叛亂案，多數概數冤、錯、假、案」？自始即關押大批地下黨員的綠島新生訓導處，如今綠島人權園區的告示牌簡介上只有：「1950 年代，政府於台北內湖成立『新生總隊』……但由於逮捕的人數過多，導致台灣本島的監獄形成了人滿為患的情形。1951 年 5 月 17 日第一批政治犯移遷綠島，擴大為『新生訓導處』」（摘自展覽現場照片圖說），對 50 年代大量政治犯及其特殊性之歷史解釋付之闕如。

究竟 50 年代的政治犯是社會主義革命戰士，或官方補償及大眾認定的冤錯假案受害者？台灣社會的白色恐怖記憶是否且如何可能同時容納這兩種相互衝突的政治犯形象？如果官方統計與晚近研究已經揭露地下黨人在白色恐怖案件中占據了絕對多數，為什麼這段歷史鮮少出現在大眾的歷史認識中？歷經兩黨主政下的人權園區或博物館，為什麼一致維持白色恐怖多為冤假錯案的敘事主軸？國民黨治下打造

社群想像的公立博物館，為什麼沒有成為意識型態與國族認同鬥爭之角力場域，生產有利於詮釋戒嚴統治正當性的歷史論述，這些問題構成本研究的起點。

「綠島」與「景美」是白色恐怖時期最重要的兩個監禁政治犯場所，雖一度面臨拆遷或改建危機，但仍在民進黨執政時期確定成為人權紀念園區，開啓一連串白色恐怖記憶體制化的進程。儘管國民黨2008年重新執政後，曾短暫將景美園區改名並變更用途，欲提供藝文團體進駐，但在人權團體與政治受難者的強烈抗議下，改弦更張；兩園區甚至進一步在政府組織改造中，因台灣民間真相與和解促進會等民間團體的爭取成功而逆勢升格，成為唯一被提升組織層級的單位，共同組成國家人權博物館。類似這樣把歷史傷痕遺址轉化為紀念地景的例子，放眼國際所在多有，觀諸曾經歷殖民、衝突或戰爭的社會或社群，如何選擇性地遺忘或再現其艱難歷史 (difficult past)，以建構新生之共同體的認同，是集體創傷記憶研究常見的主題 (Wagner-Pacifici and Schwartz 1991, Werbner 1998, Rivera 2008, Conway 2010)。然而，不管研究的是猶太大屠殺博物館、美國越戰紀念碑、非洲的後殖民記憶、克羅埃西亞的大屠殺紀念地或北愛爾蘭的血腥星期天 (Bloody Sunday) 紀念儀式，這類創傷記憶研究大多直接檢視再現後的「產物」或「文本」，例如透過擷取紀念碑的構作與碑文，檢視博物館的展覽品及展示腳本，解讀政治與宗教領袖在紀念儀式的講詞等，藉以分析社群的分裂或衝突記憶，如何鑲嵌在既有的社會關係中，進行象徵鬥爭，進而再生產出相互競逐正當性之複數歷史記憶的動態過程。

除了博物館學的研究之外，在社會學、人類學、政治學、歷史學乃至文化研究等學科的創傷記憶研究中，較少著墨記憶生產者的組織或制度面，如何影響記憶的形塑。在當代公共生活中，負責這類公共紀念或記憶方案的生產者或行動主體，通常不是個人，而是科層化的「組織」，例如博物館、州政府、乃至中央政府。在 Benedict Anderson的民族主義經典《想像的共同體》中，近代博物館被視為與人口調查、地圖並列的權力機制，乃伴隨帝國主義的出現，而成為

「統治權威標誌那種司空見慣的，無限的可複製性透漏了國家機器的真正權利」（Anderson 著，吳叡人譯 2010）。國家透過博物館的文字傳播、展覽的視覺觀看來凝聚人們的經驗、想像及認同。但本研究認為，承載國族想像或召喚認同的國家級博物館，本身就是官僚體制下的組織化產物，必須把它放置回制度脈絡中來考察，才能回答本研究提出的問題。

本文認為，爲了補充既有創傷記憶研究取徑的限制，可以借鏡歷史制度論的創見，回到創傷記憶在台灣體制化的歷史過程中找尋答案。本研究想要回答的問題是：「爲什麼高度複雜且異質的白色恐怖歷史，在國家博物館中被大幅化約成爲冤、假、錯案、甚至是『莫須有』的無辜敘事，占據歷史主體的地下黨組織性案件卻幾乎匿跡，是什麼機制在形塑國家博物館的歷史敘事？又產生了什麼影響？」我認為檢視博物館的組織體制與政策選擇軌跡，不但有助於回答這個問題，更能進一步反映上個世紀 90 年代以來，政治社會學對於國家與社會關係的新理解。

本文將指出，早在 90 年代就已啓動的白色恐怖平反，早於人權園區設置，由民間發軔的各式採訪、回憶錄、口述史、紀錄片、媒體報導、學術研究所共同構成的白色恐怖記憶從來就不是鐵板一塊，隱然存在左翼烈士與無辜受害者的兩種對立。在邁入千禧年之際才被官方確定保存的兩個人權園區，其典藏、展覽、研究等工作的開展在既有的記憶土壤中進行，並且因爲政策形成時期選擇的委外制度，大量引進民間人力資源與研究成果，加上平反運動中的主流與執政黨的歷史親近性，使得台灣認同強烈的歷史研究者，成爲長期得標的廠商，持續再生產符合其意識形態與歷史認識的敘事框架。在政府私有化浪潮下，博物館的外包體制一經採用，便難以逆轉進行結構性的改造，就此限縮了後續發展其他政策選擇與歷史敘事的空間。

回到前述的國家與社會關係來看，90 年代以來以米格代爾 Joel Migdal (2001) 爲代表的研究者，反對過去國家中心論或社會中心論將兩者視爲對立實體的看法，主張只有在兩者的相互關係中才能捕捉國

家與社會的運作性質，他所開創的「國家在社會之中」(state in society)取徑認為，儘管傳統政治學討論往往將國家視為單一實體，但探究其日常運作卻會發現，國家高度鑲嵌在社會之中，國家無法完全自外於社會而運作，也不存在絕對的國家自主性可貫穿社會部門，遂行政治意志；反之，社會也由多元且相互競爭的網絡結構組成，在與不同層級的國家部門互動中，米格代爾發展出四種較為動態而非零和的國家社會關係。本研究選擇以政策制度的層次切入，正是受到歷史制度論的影響，主張其做為中層理論可架接起分析橋樑的旨趣所在：「透過觀察結構化國家與社會關係的制度安排，它可溝通國家中心與社會中心的分析……制度分析也允許研究者從歷史客體與主體的角度來檢視政治行動者……制度做為研究分析的中心，既形塑也約束著政治策略，自身卻也是政治策略、衝突與選擇的結果」(Thelen and Steinmo 1992)。回到經驗現象來看，國家博物館從來就不是在權力真空的展覽室中展出一段歷史記憶，選擇是否展示、如何展示某個事件，向來都是權力展現與鬥爭的結果，鬥爭既在社會場域中發生，也在政治場域中發生，社會與國家做為「彼此鑲嵌、互相型構」(黃長玲 2007)的兩個權力場域，社會的主流記憶既不直接鏡射在政治場域中，國家也無法發展出完全獨立於社會而具自主性的歷史敘事，遑論將特定意識形態單方向地灌輸給社會。兩種方向的記憶流動都必須透過制度的中介為之，民間的主流記憶藉此渠道滲入官方敘事聲道，而這段記憶體制化後，又進一步成為影響、形塑社會記憶的重要泉源，從而限縮其他敘事版本出現的可能性。

本文將援用歷史制度論者最重要的概念：「路徑依賴」及其相關概念工具進行分析，指出台灣認同自 80 年代後期崛起後，集體的歷史創傷如 228 與白色恐怖，經歷了意義翻轉，原本僅為少數政治犯與家屬共有的受難經驗，成為新台灣人想像共同體的神聖印記，本來並非白色恐怖案件大宗的「冤假錯案」敘事卻因各式歷史因素的聚合，成為主流社會理解這段歷史的視角。此外，我也將指出 80 年代以降的新政府運動，在追求效率與專業的口號下，將各式公共服務逐步私

有化。綠島與景美人權園區設置初期，在所據體制位階不高且缺乏專業資源的情況下，將絕大部分的核心業務都委外辦理，這個「國家經營、事權分散、服務委外」制度的選擇，¹ 決定性地形塑了人權園區與後來博物館的政策軌跡；另外，本文借鏡公共行政研究的「關係性契約」的概念，來解釋少數廠商得以長期承接此類案件的制度邏輯。

我將綠島人權園區在民進黨執政時期的保存，視為歷史序列的關鍵節點 (critical juncture)，影響了台灣歷史記憶軸線的發展，這段制度起源時期的委外政策選擇，使得「國家博物館」這個攸關集體創傷的公共記憶建造工程，持續由民間少數廠商再生產出單一的、無法反映台灣政治案件多重複雜面貌的敘事，卻能獨占官方歷史敘事的主聲道。在實際進入歷史過程分析前，將先從文獻回顧開始，說明本研究為何選擇歷史制度論這個理論取徑，以及試圖填補的研究空白。

二、文獻回顧

（一）創傷記憶取徑的不足

集體記憶的研究者指出，人們所流傳、傳承對社群「過去」的記憶，其實高度受到「當下」的關懷與利益所影響，看似自然、既有的記憶，往往是政治或知識菁英透過揀選與剪裁紛雜的歷史素材，用以耙梳群體起源或光榮歷史，以凝結、鍛造共同體意識，並動員社群成員情感甚至是號召政治行動的結果。蕭阿勤 (1997) 把這個研究取徑稱為「解剖派」，指出這類研究意在揭露集體記憶的建構性特徵，試圖透過「解剖現狀」，以揭露「過去」是如何受到權力結構的影響，並透過文化媒介加以傳遞與複製。儘管這類研究面臨各式批評，如研究者筆下的集體記憶常流露出濃厚的工具論色彩；記憶的建構者常被化約為僅受利益驅動的理性行動者等。但不可諱言的是，這類研究仍然

1 這個對組織體制的描述靈感來自林國明 (2003) 對台灣健保體制生成的描繪「國家經營、體系分立、事權分散」。

占據當代集體記憶研究的主要位置，其中記憶與民族主義、社群認同的關係尤其受到關注。而且受到兩次世界大戰與第三波民主化的影響，這類研究不再只是聚焦群體的光榮歷史或輝煌成就，負面或創傷記憶的保存、轉化、昇華與流傳，已然成為研究的熱點 (Olick and Robins 1998)。

迄今已有成篇累牘的研究致力探究戰爭或威權統治的歷史遺址，如屠殺現場、重要戰地、秘密監獄或行刑中心，在和平時期或民主化以後被轉化為紀念或人權場所的案例，這些「記憶所繫之處」(Realms of memory)(Nora 1996) 如何透過意義的轉化而得以去除污名，成為新生的共同體之動員資源，甚至被昇華為具有國殤意義的神聖之地，而成為社群認同的重要象徵，是這類研究者的共同關懷 (Logan and Keir Reeves 2009, Winter 1999)。某個事件、某個人物「做為被記憶之對象的過程」重新被問題化，其人其事在集體記憶中所具有的象徵意義，涉及對既有文化資源的挪用，與社群傳統的接合，換句話說，需要考量記憶建構過程的社會條件。有些研究者試圖將這樣的歷史過程理論化，例如文化社會學家 Jeffrey Alexander (2003) 研究猶太大屠殺記憶如何發展出普世化的創傷地位，他指出一段痛苦或受害的經驗要能被群體肯認，留存在集體記憶中，在「過去沒有關聯的事件、結構、認知和行動間」構造出新而具有意義的因果關係，必須歷經一段社會過程。他以「創傷過程」來闡述，創傷事件帶來的「痛苦感」如何進入，乃至成為群體認同的一部分。Alexander 歸納，說出新的故事、將某段歷史發展為新的敘事，賦予新的象徵意義，有四種不可缺少的關鍵再現：分別是傷痛的本質、被害人的本質、創傷被害人與廣大閱聽人的關係與責任歸屬。

研究黑人民權博物館的 Raj Andrew Ghoshal (2013) 對於什麼樣的記憶能被保存也有類似的提問。他關心為何在血跡斑斑的美國黑人受壓迫史上，某些黑人的受暴或遭受私刑致死的案例，能在數十年後成為跨越種族的記憶對象，取得制度性的資源成為穩固的文化象徵，而某些黑人的受害情節或規模雖不小於前者，但這些個案要爭取平反甚

至記憶時，卻遭到社會抗拒。他以「記憶的機會結構」(mnemonic opportunity structure) 提出解釋，他辨識出在這個結構中運作的三種機制是：當前環境的記憶能力，過去事件被賦予的意義，以及事發當時事件主角的道德評價，皆會影響記憶的流通能力。

然而，這些研究雖然能夠敏銳地捕捉，歷史人物或事件之所以能發展為記憶方案(memory project)，從來就不具備必然性，而是記憶建構或承載團體的成就(accomplishment)，但這類創傷記憶研究往往忽略在建構過程中，記憶所處的制度場域性質中介所發揮的影響。發生在宗教、美學、法律、科學乃至國家科層體制等不同場域的創傷過程，都會影響記憶產出的樣貌。例如 Alexander 曾指出，在政府場域中（地方或中央政府至為關鍵）在某些情況下，政府可能傾向粉飾太平而非揭露真相，受害者或聲援群體無力扭轉(Alexander 2003: 165-166)。但他並未闡述具體而言，政府場域如何發揮影響或施加限制，遑論分析其運作邏輯。另一位大屠殺的重要研究者楊 James Young (1994)，以美國、以色列、德國、波蘭等國為比較標的，探索猶太大屠殺紀念館、紀念碑在公共記憶中占據的位置，以及各國如何因為自身傳統、經驗與價值而發展出分歧的大屠殺記憶。儘管 Young 的分析已然指出，大屠殺紀念館或紀念碑的敘事生產乃是鑲嵌在不同的社會關係中，反映出猶太組織與官方的互動及權力關係。但 Young 與 Alexander 或其他這個取徑的研究者一樣，多半直接將國家或政府整體當成記憶生產的分析單位，但未關注記憶生產者，即紀念館或博物館運作的制度面向，它們在官僚制度中占據的位置與運作規則，從而未能捕捉政治場域內所再現的創傷記憶，如何因為與科層組織及制度邏輯的交會，進而重塑面貌。

在國內研究方面，由於戒嚴時期紀念遺址的轉化與保存是最近十多年來的新發展，因此在博物館學界的能見度不高。既有針對博物館組織形式及制度如何影響營運與展覽分析的研究，多以大型公立博物館，如國立故宮博物院、國立歷史博物館、台灣美術館、科學博物館等為主；90 年代以後，隨著地區性小型、民間自營博物館如雨後春筍

般的成立，也逐漸成為博物館學研究的對象。但對 228 或白色恐怖遺址紀念館關注非常有限，目前僅見陳佳利 (2007)《被展示的傷口：創傷與記憶的博物館筆記》，在揭示各國如美國大屠殺博物館的先例後，以國內的 228 紀念館為對照，研究其展示策略及觀眾反應。又如曹欽榮 (2011) 的《紀念博物館、記憶研究與轉型正義——從國際經驗到綠島人權文化園區》，主要聚焦綠島園區，如何提供歷史反思並重建歷史記憶。但我以為，這樣的研究方向無法捕捉這些歷史場址與記憶，在台灣政治生活中體制化的過程。尤其是這類由監獄轉化而成的紀念館或博物館，從最基本關乎其人力與經費的物質基礎開始，乃至於透過展覽生產出何種歷史敘事、建立何種面貌的歷史記憶，以強化並召喚觀者的共同連帶等，都必須置於現代國家的科層官僚制中來加以理解。也因此，要回答台灣為什麼會有如此面貌的國家人權博物館，必須將眼光放回制度，以補足本地研究的空白。

（二）歷史制度論的啟發

在前行研究堪稱空白的情況下，要從集體記憶研究的文化取徑來討論這段傷痕記憶的翻轉雖是選項之一，但顯然無法處理傷痕遺址歷經政黨輪替，仍可逐步穩定體制化的制度現實；也無法處理是什麼樣的政策制度，使民間的歷史敘事得以成為官方敘事主軸；同樣無法回答的還有，在長時間的演變過程中，是否存在什麼樣的歷史機遇，使制度得以如今的面貌，結構化著政治安排與行動者的策略及選擇。面對這些待解的經驗謎團，歷史制度論提供一個解釋與理解問題的視角：回到歷史過程，重視事件發生的順序。

歷史制度論者多主張以路徑依賴的觀點來討論歷史進程。若用 Levi 狹義但廣被引用的說法，路徑依賴指的是：「一旦一個國家或地區沿著一條道路發展，那麼扭轉的成本將非常昂貴。另一種選擇也是存在的，但是特定制度安排所築起的壁壘將阻礙初始選擇中原本容易的轉換」(Levi 1997)。她以一棵樹岔出的枝桠做為譬喻，說明儘管轉向或爬到另一棵樹是有可能的，但是攀登者從哪棵樹又開始，就會傾

向沿著同一棵樹一直爬下去。制度的功能，就是將做為權力鬥爭結果的特定安排，藉由正向回饋的路徑依賴持續下去。歷史制度論者強調，歷史路徑如何開展，跟社會過程是透過什麼樣的順序連結有密切相關。如果我們試圖解析其中的因果關係，最重要的是釐清事件發生的時間順序。即使是同樣的事件，發生的時序不同，對路徑依賴產生的作用也可能各異 (Pierson and Skocpol 2000)。歷史制度論者還認為，即使是看來不起眼、偶發性的事件，也可能造成非預期後果，這一切跟發生作用的時機、匯合的社會力量，以及先後順序都有關係。

這個概念說來簡單，可以是卑之無甚高論的「歷史很重要」或「開頭影響結尾」，也確實產生許多宣稱採用路徑依賴觀點的研究。為了因應浮濫的使用，以研究勞動政治著名的比較政治學者 Kathleen Thelen (2004) 強調，路徑依賴要提示歷史制度論者的，其實是要分辨出於歷史偶然性或隨機性的制度選擇關鍵節點 (critical juncture)，與因此而來、確定性的長時段制度穩定期之間的區別。不同的社會過程擁有各自特定順序的因果變項，當它們在某個時間點上會集時，將對後續的事件發展產生持續性的影響。辨識或設定關鍵節點，有助於讓我們意識到，眼下結果的必要性條件是出現在過去，而得以將歷史因果性與時間的重要性納入考慮，不致犯下誤認同步因果性的錯誤。(Pierson 2000)

依此回溯白色恐怖創傷記憶的體制化過程，對關鍵節點的設定或辨識，要能幫助我們釐清，為什麼承載污名的前政治監獄能夠翻轉用途與意義，且在官僚體制內逐步獲得資源與位階？此外，從路徑依賴的觀點來看，制度起源時期的選擇，將相當程度地形塑後續的制度發展路徑，限縮其他制度選項出現的可能性，這引導我們回到人權園區委外制度選擇的起點。在這種將視域來回逡巡於眼前的經驗現象與歷史之流的過程中，本文將綠島園區的保留視為創傷記憶體制化的關鍵節點，因為政治監獄意義的翻轉、外包制度的選擇都以此為始，且至今仍發揮近乎制約性的作用。

在辨識關鍵節點之外，在制度開端後形成的長時段穩定期中，路

徑依賴究竟是怎麼發揮作用？研究拉美政治轉型出身的學者 James Mahoney，嘗試更為精細地發展概念。有鑑於某些研究者會混淆路徑依賴的「來源」與「類型」，他主張應該將之區分為兩種類型，也就是回報遞增 (increasing return) 與反應後果 (reactive sequence)(Mahoney and Schensul 2006)。回報遞增的原理如同前述的樹枝比喻，在第一個時間點原本存在的諸種選擇，當行動者在第二個時間點（即關鍵節點）因為歷史機遇或偶然性而選擇方案之一時，到了第三個時間點，被選中的方案會發揮其先在優勢而維持地位穩固，原先其他備選方案則會隨著時間的過去，逐漸喪失被選中的可能性。反應後果指的則是依時間順序與因果關係連結的事件串中，每個後發事件都是對前一事件的反應，同時也是後續事件發生的動力。他強調，初始事件對最終結果有很大的影響力，即使是初始條件的微小變化，隨著時間累積，也可能在最終結果上造成很大的差異。本文稍後介紹人權園區逐步建制化的段落中，將進一步闡述回報遞增做為思考工具，如何幫助我們分析不可逆的政府業務委外浪潮。

三、研究發現

（一）佔據民間白色恐怖論述中主流的冤假錯案敘事

台灣白色恐怖下的政治案件與受害者數量龐大、綿延時間長、案件性質各異，不像 228 或美麗島案僅為單一事件，相對容易發展出清楚的敘事框架，如官逼民反或族群壓迫。但就白色恐怖而言，從敘述、詮釋政治案件，到追求平反案件的意義則是言人人殊。儘管在目前研究中，尚無令人滿意的案件分類，但簡單說來，目前一般流傳的白色恐怖敘事大致可以二分為以下兩類：關注 50 年代中共地下黨組織者，將這些受難者描繪為社會主義革命的英雄或先行者，² 凸顯他

2 需要留意的是，這種將地下黨案件當事人，刻劃為祖國意識濃烈的英雄烈士，也是過於化約的理解。林傳凱 (2012) 曾以豐沛的田野資料指出，當年的行動者從來就不存在單一的思想與行動軌跡。

們的革命者、抗爭者角色；另一種則一概把近四十年戒嚴統治，看成國家機器鎮壓箝制社會，政治受難者是冤假錯案的無辜犧牲者。³前者可以作家藍博洲長年投身的「50 年代民眾史」書寫為代表；後者則散見在解嚴前後以來，各種控訴國民黨威權統治的大眾書寫或政治宣傳語彙中。持前種立場者，多將 50 年代案件「特殊化」，政治犯不自認蒙受冤屈，不願與冤假錯案一概而論，例如統派立場鮮明的政治犯互助團體「台灣地區政治受難人互助會」（以下簡稱互助會）創始者之一陳明忠，在訪談中說：

當時（按：1950 年）蔡孝乾供出的共產黨員共有九百多個，主要是台灣省工作委員會系統，加上別的系統。受難的共產黨員共約一千三百人左右。可是問題是，按照謝聰敏引用立法院的資料，整個白色恐怖時期因涉及匪諜案件被捕的人數就有十四至十五萬人，可見其中大多數人是被冤枉的。就共產黨員來說，他們是「求仁得仁」，是無怨無悔的；但是就大多數受冤枉的受難人和他們的家屬來說，「白色恐怖」當然是「悲情」。（李娜、呂正惠 2014）

這個把地下共產黨員從冤枉的政治犯範疇排除出去的說法，也出現在台獨傾向的政治犯身上：

長達四十餘年的戒嚴，曾經殘害許許多多無辜的百姓固然是事實，但相信也曾破獲真正由中共派遣來台從事破壞、顛覆我國的間諜。以台灣人民辛苦納稅的血汗錢去補償給企圖征

3 這種角度的敘事及擴散與民間推動的政治犯平反歷史有關，將政治受難者描繪為純然無辜的受暴者、因為參加讀書會、學國語、寫黑板而在白色恐怖時代入獄甚至被槍決是很常見的敘事，以此凸顯國民黨政權的殘忍無道，並挑戰其統治權威。此外，「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」中規定「經認定觸犯內亂罪、外患罪確有實據者」不得申請補償的規定，也使得由受難者自身生產的冤假錯案敘事得以擴散。補償制度所發揮的影響，可見林傳凱（2014）。

服我國、破壞我們民主、自由的生活方式的敵方諜報人員，於情於理，難以令人苟同。（張茂雄 2002）

對統派政治犯而言，不僅在理念上將自身行動與一般冤假錯案的政治犯做出區隔，尤有甚者，在官方的補償或賠償制度上，也主張應該加以分辨，例如互助會首任會長林書揚，在 1993 年立法院舉辦的補償事宜討論公聽會上就提出，官方賠償的範圍應該是冤、假、錯案（林書揚 2010[1993]:125）。

這個觀點也反映在官方處理政治案件補償的制度中，由國防部捐資成立，職司補償白色恐怖案件的「財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會」成立的歷史沿革明載：

台灣地區自民國 38 年 5 月 20 日起至 76 年 7 月 14 日間宣告戒嚴，固有其時空背景，但對在戒嚴期間之叛亂及匪諜案件中，所發生冤、錯、假之個案受裁判者而言，卻是永遠難以忘懷的傷痛。解嚴以後，政府為勇於面對歷史事實……給予受裁判者適當之補償。⁴

在給予官方認定冤、錯、假案補償的同時，「戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例」第八條也規定「經認定觸犯內亂罪、外患罪確有實據者」不得申請補償。

儘管在政治案件平反過程中，存在著「求仁得仁 vs. 冤錯假案」的對立，但回到現實生活中，一般大眾對於 50 年代的政治案件特殊性明顯是陌生的，儘管除了邱榮舉等人的研究外，也有研究者指出，省工委組織案件涉案者、被處死刑者、被判處十年以上重刑（含無期徒刑）者占總受審比例來看，都高於平均（梁正杰 2008），省工委案

4 取自補償基金會網頁（網址 <http://www.cf.org.tw/about.php?list=history>，取用日期：2014 年 12 月 19 日）。

件即使不能說是白色恐怖主體，至少也是不可迴避的重要內容，但這卻未能進入主流歷史敘事，熟以致之？

藍博洲(2000)曾歸納原因，認為是台灣社會長年的反共教育，使得這批擁有中共地下組織參與背景者，在出獄後對家人、對社會都難以現身／聲所致。林傳凱(2014)則較有系統地從政治案件補償的制度設計、政治受難者的意識形態框架與政治犯社會互動的微觀分析等角度切入，指出有地下黨背景的政治犯，在以獲取補償或協助難友家屬獲取補償的前提之下，如何避談地下黨參與史，有意識地將抗爭史避重就輕，以期服膺官方補償的冤錯假案標準，而持續生產出具有得到補償正當性的無辜受害者敘事。這些口述史通常有著如下的敘事模式：

起先，一定從 1945 年以降，談起光復後對祖國的滿心期待轉為失望的過程。緊接著 228 的血腥鎮壓與社會亂象，以及後 228 的不滿與噤聲。至此，時間突然跳躍至 1950 年代，情節發展急轉直下。在某日某時某地點，「莫名其妙」地被叫去問話。在保安司令部、保密局遭嚴刑逼供逼問是否參加共產黨，因被強迫按了手印認罪，或是經由他人的口供定了罪。審判後送往綠島集中營「新生訓導處」，經過漫長的牢獄生活，重回社會後，被戴上紅帽子。（林邑軒 2012a）

在這種受難者互相掩護、淡化彼此參與抗爭，略去關鍵情節與經驗的「集體共謀」⁵下，使得原本依行政救濟途徑，遠較司法審判途徑寬鬆的官方補償門戶大開，在補償基金會 15 年的運作中，經審查後予以補償的案件數達 8,030 件，佔總申請數的 79.77%，不予補償者僅有 96 件，（倪子修編 2014）佔總案件數不到一個百分點，完全不符其

5 關於這些有地下黨背景的受難者們如何透過集體協商統一口徑，受難者陳英泰的回憶錄有翔實的記錄，可見林傳凱(2013)的爬梳。

在歷史中所占比例。可以說，大量應是「求仁得仁」、意圖為中共解放台灣預做準備的地下黨員，在補償制度的框架下，自我化約為國家暴力的無辜犧牲者，抗爭者的行動意義面向消融在大同小異卻層出不窮的歷史書寫中，相當程度地制約了民間一般的歷史認知。

坊間主流將白色恐怖等同於冤假錯案的歷史敘事，除了有 50 年代受難者自我噤聲或修飾歷史的參與之外，不能不提到另一群歷史生產者的影響。這群較為大眾所熟悉的，把近四十年發生政治案件的異質面貌，化約為冤假錯案類型的白色恐怖知識生產者，大多是在台灣自由化與民主化過程中，本土意識濃烈的文史工作者與歷史研究者。做為 Alexander 筆下肩負建構創傷記憶之責的承載者，自解嚴初期以來，他們孜孜不倦地試圖建立這樣一種故事，以解消國民黨威權統治的正當性：兩蔣時期國民黨（責任歸屬）的威權統治，如何壓迫台灣人（傷痛本質）菁英與無辜百姓（受害者本質）；今日的我們，不應忘記先人以血淚爭取來的民主，也應該積極追求轉型正義（創傷被害人與廣大閱聽人的關係）。

對這些歷史生產者來說，儘管無法完全忽視 50 年代案件的存在，但省工委組織與中共的隸屬關係，使他們難以將這類政治犯並置在「無辜受害者」的敘事框架中；部分受難者出獄後高舉的統派色彩，則使這些本土派難以將彼等視為同樣受到壓迫的共同體成員。研究者採取的策略，往往是在歷史書寫中簡化或淡化這批案件的政治性與組織性質，將冤假錯案做為詮釋政治案件的主軸。以本文起始引述的新生訓導處的醫生合照圖說為例，台灣意識濃烈，同時在人權園區成立後，承接過委託案件的陳文成基金會，早在總統府人權諮詢委員會指導下，於 2005 年巡迴各縣市所舉辦的「解密政治檔案—戒嚴時期政治案件展」中，也展出過這張照片，圖說如下：

1950 年 1 月，當局在台北市展開大逮捕，郭琇琮、吳思漢、謝湧鏡、朱耀山加、許強……等 50 人被判刑，包括醫師、教員等多名知識分子。死刑者高達 15 人。這是當時最恐怖

的大案之一：「台北市工作委員會案」。本案有多名台大醫生入獄。其中醫學院副教授許強、助教郭琇琮、熱帶醫學研究所血清室主任謝湧鏡、眼科主任胡鑫麟、耳鼻喉科蘇友鵬、皮膚科胡寶珍等六人中，許強、郭琇琮、謝湧鏡被判死刑。許強與李鎮源院士是醫學院同學，槍決時年僅 37 歲。許醫師的日籍教授澤田曾公開讚揚許強：「將是台灣甚至是全亞洲爭取諾貝爾獎的不二人選。」（財團法人陳文成博士紀念基金會編 2005）

這張標題為「醫師：白色恐怖的坐牢先鋒隊」之圖文後來也繼續出現在 2011 年的綠島園區年度展覽中。圖說以近乎省略的方式提及「台北市工作委員會案」，缺乏背景說明與案件介紹，對一般讀者幾乎難以產生意義；但強調大量菁英遭到處死，尤其是許強的英年殞落，令人格外惋惜其優秀的發展潛力，這段文字隱約呼應著 228 以來，台灣民間對於本地精英幾遭國民黨屠殺或鎮壓的痛惜，也與前述分析的創傷過程要素相符。這樣的再現並未虛構或扭曲史實，而是選擇性地揭露極為有限的資訊，由此建構的歷史敘事說出近乎另一個版本的故事，既符合也持續重構大眾對威權政黨殘酷本質的想像。原本知識分子在戰後亂局中，挺身投入反國民黨政權抗爭的解放性意義，則消失在泛黃的照片之後。

簡而言之，在補償制度的影響與台灣社會長期浸淫在反共教育的條件下，使得 50 年代這批確實參與抵抗、顛覆政府的政治犯普遍存在「難言之隱」，故在 90 年代追求平反的過程中，選擇片段地呈現己身的行動史，生產出服膺補償制度，與容易動員大眾支持平反訴求的冤錯假案敘事；在台灣意識濃厚的歷史研究或知識生產者推動的挖掘本土歷史浪潮中，這兩股力量的匯流，使得「冤錯假案」成為解釋白色恐怖政治案件的「最大公約數」，占據了原本複雜異質歷史敘事中的主流位置。

至於這個民間的主流敘事，是透過什麼樣的制度中介，而成為國家博物館歷史敘事的支配性框架，又產生什麼影響，在進入分析前，以下將先從博物館的成立過程談起。

（二）國家經營、事權分散、服務委外的人權博物館制度

1. 由上而下的綠島與景美監獄保留

做為白色恐怖監獄歷史保留濫觴的綠島，因地處海外，從日治時期以來，即是隔絕罪犯的監獄所在地。1949 年，國民政府在此成立「新生訓導總隊」，後於 1949 年改制為「新生訓導處」，管理匪俘與叛亂犯。1965 年，新生訓導處裁撤，新生有的期滿回台，有的被轉送台東泰源監獄。但 1970 年泰源監獄發生政治犯的越獄流血衝突後，官方又在綠島趕建高牆式監獄，於 1972 年成立綠島感訓監獄，即綠洲山莊，集中收容來自台灣各地軍監與泰源監獄的政治犯。

解嚴後感訓監獄隨之裁撤。1997 年底，時任立法委員的施明德，曾因政治案件入獄在綠島服刑多年。他發現綠洲山莊的管理單位法務部已經拆除多處房舍，並正要規劃整建，將其改為「台灣綠島監獄綠洲分監」，於是透過質詢、會勘、舉辦公聽會等手段，要求保存綠洲山莊做為史蹟紀念館或博物館，終讓法務部在 1999 年改弦易轍，同意變更計畫，成立「綠洲山莊規劃成立史蹟館或紀念館專案小組」。2000 年民進黨政府贏得選舉後，持續這樣的規劃方向，2000 年 11 月行政院核定由交通部接辦相關事宜，並擴大人權園區認定，陸續將醫務所、人權紀念碑等地劃入；之後在受難者團體「50 年代白色恐怖平反案件促進會」抗議園區忽略新生訓導處遺址，也是綠島最早期的政治犯收容地後，2004 年行政院核定，將莊敬營區法務部保留地與前綠島技能訓練所土地（即「新生訓導處」遺址）都劃歸園區範圍。（曹欽榮 2011）

至於舊稱景美看守所的景美園區，在戒嚴時期雖與綠島監獄擔任著不同的角色，但兩者在從監獄轉變為人權園區的歷史軌跡上，卻有

著某種程度的相似性。此地經歷過不同單位進駐，在軍法學校遷出後，園區改由國防部軍法局、覆判局及警備總部軍法處等單位在不同時期進駐使用。這裏曾是戒嚴時期許多政治軍事案件的審訊與羈押場所，犯人在此判刑並經短暫羈押後，再被轉送綠島或台東泰源監獄，也有部分被告在此執刑。（王維周 2011）

1999 年軍事審判法三讀並施行後，軍法由隸屬制改為地方制，國防部北部地方軍事法院、高等軍事法院等多個院檢單位進駐共同使用，營區被命名為「國軍新店復興營區」。政黨輪替後，曾因美麗島事件入獄的前副總統呂秀蓮得知國防部有改建計畫後，提出保留園區的構想，在她向陳水扁總統極力遊說下，暫停改建計畫，園區規劃由行政院交給文建會與國防部進行協商。（陳金萬 2007）

2002 年，園區被定名為「動員戡亂時期軍法審判紀念園區」，朝就地保留為人權園區方向規劃，考量園區定位與空間容量，國防部同意將原來的軍事院檢單位遷移。2005 年行政院核定「動員戡亂時期軍法審判紀念園區」籌建計畫，為配合當時呂副總統殷切期盼園區能在 2008 年之前完成開放，園區採分期分階段的執行方式，在 2007 年完成修繕，配合世界人權日開園時，由陳前總統將其改名為「台灣人權景美園區」。（王維周 2011）

2. 事件序列的關鍵節點：綠島人權園區的保留

承前所述，綠島監獄的保存雖是在李登輝執政末期確定原則，但範圍的擴大劃定，以及確切進入行政機關規劃，則與景美園區一樣，同樣是在民進黨執政時代所成形。故本文將綠島園區的保存，視為事件序列的關鍵節點。然而，在進一步解釋此時的制度選擇，對未來人權園區乃至博物館造成的影響前，須先說明的是，何以民進黨執政時期能成為人權園區制度化的關鍵時刻，其間匯聚了哪些不同的社會過程，又以什麼樣的方式連結在這個特定的時間點。

首先，是政治犯平反運動與民進黨密切合作的歷史，柯朝欽 (2011) 在研究解嚴前後的政治犯平反運動時發現，政治犯議題是民進

黨成立之初，最具動員能量的幾個政治訴求之一，尤其是美麗島受刑人家屬投入選舉的勝利，以及之後受刑人英雄般的出獄，加上幾位辯護律師的從政，都扭轉了政治犯過去的污名，而轉變為神聖、崇高的形象。隨著這些具政治犯背景的菁英出獄後陸續投身政壇，政治犯的平反也就進入民進黨的政治議程，包括爭取平反或要求賠償，尤其因為威權統治時期的黨國不分，使得他們追究責任的對象，既包括「政府」，也包括「國民黨」。這尤其有助於挑戰國民黨統治的正當性，強化民進黨菁英做為威權受害者的道德正當性。

例如，1988年初，甫成立四個多月的民進黨在中常會決議，要在當年2月28日舉辦「228和平紀念日紀念大會」，並呼籲李登輝總統特赦政治犯。1993年7月一群獨派的受難者成立了「白色恐怖時代受難平反權益委員會」，推選鄭自才為會長，推舉五名代表列席民進黨中常會作證，⁶「要求將國民黨製造冤獄、違反人權的事實公諸社會」，並要求賠償。同年8月4日，民進黨出面邀集台權會與統派的台灣地區政治受難人互助會等團體，舉行「白色恐怖案件平反委員會」成立大會，推選謝聰敏與陳菊出任「國民黨政治迫害平反委員會正副主委」展開一連串行動。從民進黨與政治犯平反運動的歷史親近性脈絡來看，兩監獄的保存轉化使用，尤其景美園區做為美麗島大審所在地，對民進黨菁英的象徵意義不言而喻，能在民進黨執政期間得到重視不令人意外。

白色恐怖或228之所以能夠透過平反，進行一連串的意義翻轉，從戒嚴時期充滿污名的禁忌，發展為台灣邁向民主與人權的求索之途，除了平反運動與民進黨的結合之外，也與運動乃鑲嵌於台灣意識或本土認同的潮流密不可分，在晚近興起的台灣認同或台灣民族主義認同中，與一般民族主義一樣，傾向往前回溯汲取歷史中可資援引的先人受壓迫經驗，做為凝聚共同體認同的情感的來源，故民族主義重要研究者Anderson說：「因為沒有創始者(originator)，民族的傳記不

6 粗體字為筆者所加，以凸顯「政黨」作為究責發動者及被追究責任之對象，以下同。

能用福音書的方式，經由一長串的生殖與父子相承之鍊，『順時間之流而下』地寫作。唯一的替代方案是以『溯時間之流而上』的方式來為民族立傳」（Anderson 著，吳叡人譯 2010）。一度是過街老鼠人人喊打的政治犯，如今成為台灣爭取民主及人權路途上的偉大犧牲者，其受苦則是為了共同體得以生根茁壯所付出的代價。

3. 博物館委外的制度緣起：持續的政府私有化

兩處監獄雖確立原址保存以進行教育推廣的大方向，但這並未讓園區的籌設就此一帆風順，下面的簡表能看出園區在數年間歷經的名稱與主管機關更迭：

綠島	名稱	經管單位	景美	名稱	經管單位
1999 年	綠洲山莊史蹟館或紀念館	法務部	2005 年 6 月 21 日	動員戡亂時期軍法審判紀念園區	文建會
2000 年 11 月	綠島人權紀念園區	交通部觀光局東部國家風景區管理處	2008 年 2 月 1 日	台灣人權景美園區	自 2007 年 11 月 16 日 -2008 年 11 月 15 日由彭明敏文教基金會經管
2001 年	綠島人權紀念園區	交通部觀光局			
2006 年 1 月	綠島人權紀念園區／綠島文化園區	文建會中部辦公室（2008 年更名為文資總處籌備處）。2006 年 10 月 27 日行政院核定的特別預算中，將相關子計畫命名為「綠島文化園區」	2009 年 2 月 22 日	景美文化園區	文建會文資總處籌備處成立專案小組經管
2008 年 7 月	綠島文化園區	文建會國立台東生活美學館	2009 年 6 月 24 日	景美人權文化園區	同上
2009 年 6 月 24 日	綠島人權文化園區	同上			
2010 年 7 月	文建會主委盛治仁宣布將成立國家人權博物館，整併管理兩園區				文建會第二處

資料來源：作者參考王維周 (2011)、曹欽榮 (2012) 及其他新聞報導整理而成

從上表可以看出綠島的發展雖然早於景美數年，但行政院顯然對於園區的定位並無主見，起始以發展觀光為導向劃歸在交通部觀光局下，而後雖一度由文建會文資總處籌備處負責管理，卻又在 2008 年後交由原各縣市社教館改組的「生活美學館」管轄。在政府組織中並無「人權」專責機構的選項下，這個從推動之始，便是以保存白色恐

怖歷史為目標的人權園區，卻面臨輪番棲身觀光、文化、社會教育等部門的尷尬處境。較晚發展的景美園區，也看不出絲毫的政策學習效果，先委由彭明敏文教基金會經營，後因成效不彰收回自營，再由文建會底下的不同單位輪流管轄，一度引發 2009 年的景美園區更名與變更用途風波，也導致文建會成為監察院糾正的對象。2012 年 4 月，監察院針對文建會「動員戡亂時期軍法審判紀念園區籌建計畫」成效不彰，「且未採納可行性評估意見，致委外經營效果欠佳」等事提出糾正。監察院認為，文建會 2005 年委託華梵大學進行的《動員戡亂時期軍法審判紀念園區營運可行性評估計畫成果報告書》中已指出，園區並非一般藝文展示場所，不具商業特性，周邊公共設施不足，無法成為可及性景點，建議「營運管理方式初期以公辦公營運作，經驗累積後再逐漸改制為民營方式」，但文建會未採納建議。

然而，文建會卻自認選擇委外乃有實務上的困境，在調查報告中可看到彼時主管園區的中部辦公室評估：「考量本會目前尚無整體營運管理之專業人員及能力，擬採業務委託方式甄選廠商」（監察院 2010）。沒有專業管理人員及能力的說法，其實相當程度地解釋了園區何以將典藏、研究、展示等所有核心業務都委外的制度選擇。兩處遺址之所以能逃過被拆遷的命運，均是透過由上而下的方式被成就。對當時甫經民主轉型與初次政黨輪替的政府來說，如何處理國家級的創傷遺址完全沒有前例可供借鏡，民進黨政府僅有的經驗，來自另一個傷痕遺址，228 紀念館的經營。這個在陳水扁擔任台北市長時啓用的紀念館，一樣在開館前委託民間基金會進行史料收集，開館後與「台灣和平基金會」簽約委託經營，當時的主管機關台北市民政局長李逸洋如此定位這個國內首創的公辦民營文教機構：「在愈來愈多元的文化環境裏，市府部門很難找到各種不同文化專業的公務員……而公有民營模式的優點，便在於結合市府有限的的能力與民間的效率專業，共同推動文化教育事業」（葉博文 1998）。馬英九接任市長後，則另行公開招標，但同樣採取公辦民營的方式運作（廖淑婷 2002）。這樣的政策選擇在短期內看似能為行政能力與官僚能力的雙重缺乏找

到解決之道，但結果卻是兩園區無法確認其在行政體系內的定位，長期下來，幾乎所有重要的業務都須委外承包。

除了專業能力與資源不足的考量之外，帶著歷史制度論的視角，我們還應該把制度或此時的政策選擇，放回時間過程中來檢視，可以看出制度起源時期，選擇將公共服務契約委外所造成的路徑依賴效應。受到歐美新自由主義浪潮的影響，台灣官方自 80 年代以來也開始推動新政府運動，透過私有化公共服務來提高服務效能與品質，擲節政府支出並追求效率。近年來各級政府頻頻將公共事務民營化、委託外包及擴大民間參與公共建設等措施做為政策方向。⁷ 這個治理變遷的結果是，目前橫跨各領域的公共事務委外已經發展出不同模式：機關內部業務委外（又分事務性工作或內部設施與資產委託民間經營）、行政助手（機關依政府採購法向民間購買勞務）、公共設施服務委託經營（部分公營、部分民營；公辦民營；特約興建模式，即 BOT；補助民間機構提供服務）與行政檢查業務委外辦理（楊秀玉等 2012）。

這波私有化的浪潮，隨著政府組織改造工程（以下簡稱組改）的推動，顯然已經成為不可逆的歷史過程。研議二十多年的組改已陸續在 2010 年完成立法，將原有的 37 個中央二級機關，刪減為 29 個；現行部會所屬機關（構）也由約七百六十個，精簡為約六百六十個，期能在組織上達成「彈性、精實、效能」的目標。既然政府業務已經踏上委外之路，加上組織改造後縮減的人力與資源，難以負擔龐大業務。那麼持續把更大量的工作委託給民間進行，長此以往便形成不斷自我複製的路徑依賴現象。但是，這種看似重複發生的歷史軌跡，就等於「回報遞增」嗎？這種不斷自我增強的複製是透過什麼機制運作

7 台北市 228 紀念館首任館長葉博文對該公辦民營先聲營運模式的介紹，強調引入私部門的效率與專業，其實都是新政府運動的要素，儘管並未以新自由主義或新政府主義之名行之。葉博文在 2001 年是這麼說的：「平權地利用公有資源，透過企業經營的效率，加上人道的關懷，才能使非營利事業順遂發展」。「公辦民營的意思，就是公機關政府部門提供場地、設備、甚至經費編列的資源，委託民間組織以有效率及彈性的做法，來經營營造物或公共事物的模式」（葉博文 2001）。

呢？這個借鏡自經濟史而發展出的概念，其實預設理性行動者傾向追求最大效益的結果，因為轉換方案或退出的成本過高、已然成形的制度造成組織與成員的依賴效果等，都是讓制度在起源被選擇後，持續鎖進該選擇的原因。

但是 Mahoney 主張應該更仔細的區辨，當用來解釋社會或政治生活時，來自經濟學的效益思考是否足矣？如果理性行動者基於成本效益考量而鞏固原來選擇，那該如何解釋眾多路徑依賴效果下產生的無效率、浪費、低效能的制度持存，卻未被改革或捨棄。循此，Mahoney (2001) 綜合前人作品，又發展出其他三種類型的回報遞增作用機制，包括功能的、權力的與正當性的，分別有其催生制度複製的機制、對應性的制度特徵，以及制度可能產生變遷的機制。本研究認為，在這股自由化的浪潮中，讓行動者持續複製制度的考量是出於「正當性」。在這個機制下，行動者持續選擇複製有其道德上的理由，判斷維持制度是最恰當的選擇。當科層體制的繁文縟節、效能不彰、政府失靈等幾乎已與當代官僚體制劃上等號時，透過私有化而帶來的活絡勞動力市場、提高服務效能與強化競爭，也就成了官僚處理繁雜公共事務的萬靈丹。缺乏足夠能力應付新增業務的專業知識，表現在路徑依賴的序列上，是持續重複的將各式業務委外辦理。在公共服務私有化的浪潮中，與綠島人權園區體制化的路徑交會之後，就決定了園區與博物館的營運選擇。

這樣的歷史因果敘事是否合理？如何檢證？歷史制度論者常用的工具是進行反事實的檢驗，以推估研究者對於關鍵節點的設定是否合乎邏輯。讀者不妨設想，如果在新舊世紀之交，甫經歷政黨輪替而為台灣民主轉型掀開新頁的民進黨政府，在決定保留綠島與景美兩園區後，即整合設置國家人權博物館籌備處，仿照同樣屬中央層級的國家台灣文學館、國立台灣博物館、國立史前文化博物館的規模、人力與資源配置來籌備規劃，而不是將之交由層級不高的不同機關各自為政，多年後才進行整併。那麼今日把近乎所有核心業務都委外辦理的情況，是否仍然會出現？或反過來問，上述這些以籌備處發展數年後

掛牌成立的公立博物館，是否有出現同樣將研究、典藏、展示等業務都分別委外辦理的情況？答案顯然是否定的。

（三）從經驗證據檢視回報遞增的路徑依賴

不管是綠島或景美園區，乃至後來整合成立的國家人權博物館籌備處，在實際業務的執行上，仰賴民間力量程度之深，可以從整理自「政府採購資訊網」的附表中窺見一二。

首先在綠島園區的部分，從附表 1 可看出，若扣除部分事務性的工作如清潔、保全、導覽、建物興建或修復之外，在園區「軟體」即牽涉實質歷史內容的部分，自 2000 年開始，不管是對園區進行整體性的規劃案，如 2000 年進行的「綠島人權紀念園區規劃案」、2005 年的「綠島人權紀念園區文史調查計畫第二期」、2005 年的「綠島人權紀念園區整體規劃案」、2008 年的「綠島人權紀念園區規劃成果」；或有大批受難者定期參與的歷年「綠島人權藝術季或音樂季」，乃至為人權園區定位、簡介的「導覽手冊及摺頁」，官方全部委外辦理，且得標廠商相當集中。景美園區也不遑多讓，從附表 2 可看出從 2004 年開始，不管是關乎園區整體營運評估的「動員勘亂時期軍法審判紀念園區營運可行性評估計畫」，針對不同主題進行的各式「文物調查蒐集暨展示腳本撰寫計畫」全為委外辦理。包括每年的世界人權日展覽及相關活動之外，不同空間如仁愛樓（押房、餐廳）、汪希苓軟禁區、第一法庭等空間之規畫展示，也全交由不同廠商處理。

路徑依賴概念的核心是追溯歷史過程，指認出重要的結果可能來自於關鍵時刻，即使是原先看來微不足道的選擇，只要特定的行動過程一旦被引入，便幾乎不可能被扭轉。當初兩園區以專業能力不足，引入民間資源代行業務的結果是，公務體系內無需逐步培養這類專業人力；隨著園區範圍擴大、在官僚體系中的定位提升，所需要的專業知識也逐漸增加，更提高了公務人力的學習成本與進入障礙；於是透過合法且蔚為潮流的業務外包，成為對公部門來說十分合理且有效率

的選擇。從表 3 可看出，即使已經升格為「博物館籌備處」，不管在員額、經費預算上都比過去增加許多，但分占兩園區年度主要活動的「受難者重返綠島」與「世界人權日活動」，乃至家屬或受難者口述訪談、或資源盤點計畫等，無一不是委外進行。

這個制度選擇的結果是，兩園區都缺乏整體規劃，歷年展覽零散的主題，累積性有限，且不同展區之間缺乏對話與各行其是，以景美園區為例，從 2007 年開園到 2010 年政策決定升格期間，辦理的展覽如下：

2008 年 1 月	辦理「第一法庭」、「黃信介」、「汪希苓特區」展覽
2008 年 4 月	辦理「鄭南榕紀念特展」、「台灣人民自救宣言特展」
2009 年 4 月 17 日 2009 年 4 月 19 日	台灣文史學會於第一法庭舉辦「地方人物志影展」
2009 年 12 月 9 日	潘小俠影像展開展
2009 年 12 月 10 日	1. 2009 年世界人權日系列活動記者會 2. 美麗島事件 30 週年紀念日
2009 年 12 月 12 日	2009 年世界人權日系列活動開幕活動
2009 年 12 月 31 日	潘小俠影像展撤展
2010 年 2 月 3 日	景美人權文化園區定位發展座談會
2010 年 2 月 24 日	「牆外」——游文富當代藝術創作展撤展
2010 年 4 月 30 日	1. LV (Labor Value) 勞動價值精品展撤展 2. 「時光・記憶」——台灣慰安婦女性人權影像裝置展

資料來源：國家人權博物館籌備處網站：景美園區大事紀（網址：<http://www.nhrm.gotw/Archive?uid=73>，最後造訪日：2015 年 7 月 11 日）。

或如綠島園區的展覽，歷年來進行過的主題企劃展包括「園區 10 週年企劃展暨白色恐怖文物展，受難者圖書與影音資料展，通過黑暗、迎接人權曙光人權教育展，和平博物館特展與白色恐怖受難作家展等」（曹欽榮 2011）這些展覽與景美園區有同樣的弊病，如僅標示少數知名受難者，無法窺見戒嚴歷史全貌。已逝政治受難者陳英泰，走訪綠島人權園區的柏楊紀念館與柯旗化紀念館後所寫的心得可見一斑：

他們兩個人就白色恐怖的受難者而言，只不過是成千上萬的

諸多人中的一二個人，由案情來說是極為平常的，並不能稱為有指標性或代表性的人。當局好像不願展出白色恐怖的全貌或與其本質，而使展覽成為既不關緊要，又不關痛癢的，離開白色恐怖本質不知多少里的個人展覽。⁸

四、制度的力量：民間的無辜敘事成為國家博物館的主要歷史敘事

本研究認為，正是核心業務委外制度的影響，使得號稱國家級的展示場所，未能呈現這段歷史本來的眾聲喧嘩，反而由無辜敘事占據主聲道。從附錄表 1、2 我們可以看出凡事涉園區歷史調查、展示規劃、活動辦理等委託案件，均集中由少數廠商辦理，尤其是園區用途已被框限在政治案件展示的綠島更為明顯；它不像景美園區歷經紛爭，委外的案件類型與內容都較為分散。也因此更能被觀察出，少數且集中的得標者支配了綠島園區歷史敘事的現象。但在此需要釐清，歷史制度論做為對 60 年代政治學行為主義科學典範的反動，反對只從政治或組織領導者個人的行為，來解釋政治或利益團體的行動，強調要看到行動運作的制度背景與制度如何影響行動者。所以此處該被問題化的，不是廠商個人之意識型態或國族認同，雖然這也並非無關宏旨。但更需要被理解的，毋寧是什麼樣的制度，把在國家級博物館的歷史敘述權，持續交給少數廠商；而這樣的制度選擇，透過政策的路徑依賴作用持續再生產特定歷史敘事，其間的組織與制度邏輯才是本文探問的重點。

路徑依賴的文獻已然揭示，某項技術之所以「回報遞增」的方式發揮效果，可能是因為「建構或固定成本高」（故個人和組織有強烈

8 摘自陳英泰部落格 2008.5.24〈綠洲山莊的展覽品不見了〉一節（網址：<http://tw.myblog.yahoo.com/yingtaichen/article?mid=542&prev=544&next=539&l=f&fid=1>，取用時間：2014 年 11 月 19 日）。

動機固守原來選擇)或「學習效應」(在不斷重複中,行動者習得如何更有效率地行動)(Arthur 1994)。以此觀察台灣公共服務委外的體制,從企畫書是否符合採購需求、投標金額的設定、到工作團隊是否具相關經驗,可說環環相扣,坊間甚至有付費的投標教學課程。這樣的制度設計是否能完全反映得標廠商的專業素養仍待驗證,但至少可解釋某些廠商一旦跨過學習門檻,熟悉流程與格式後,能一再重複承接政府案件的現象,他們藉此累積的經驗又可被視為專業保證。對公務機關的招標承辦人員與評審來說,與固定、熟悉的廠商合作,代表某種程度的信任關係,可降低不必要的風險,這種文化因此有利於少數廠商持續勝出。用公共行政研究的新興語言來說,委辦機關與民間廠商透過持續互動,會強化網絡密度的合作,進而增加委託方採取關係式契約(relation contracts)的可能性,這個基於信賴與社會資本的契約形式,乃相對於正式契約的概念而言。從經濟學的角度來思考,一般契約兩造均傾向追求自我最大利益,試圖規避風險,也存在著資訊不對等。為了降低風險,委託方如果能與包商建立共同目標,監督的難度也會下降,原本明文規定的契約文字僅是形式上的拘束。(陳重安 2011)

如果仔細地檢閱歷來委外案件,一個有趣的現象是評審有時會成為接受委託參與投標的廠商,反之亦然;例如在民進黨政府執政時代,以文建會官員身分出任評審者,在政黨輪替後,即持民間身分成為業務的執行者或受委託廠商;有些學者則在A案件出任評審,卻也是B案件的得標廠商;另外,擔任案件評審或受廠商團隊延攬出任顧問的政治受難者,也相對集中在少數幾個與園區互動密切的政治犯身上。從機關、民間廠商到案件的評審,侷限在一個規模有限的社會網絡中,不以政黨輪替為分界,都能發揮作用。當這個網絡所鑲嵌的制度,發揮路徑依賴效果而不斷將公共服務委外的同時,重複與集中的史觀,也就自然而然的產生了。

（一）例一：被淡化的省工委政治犯綠島記憶

在理解人權園區的歷史詮釋主軸，被集中在少數廠商手上的制度成因後，再讓我們以綠島園區如何再現這段複雜歷史為例，說明制度發揮的記憶鞏固效果。雖有大量的地下黨人曾在綠島度過漫長的歲月，最長的甚至長達 34 年，但從各式展覽與園區的歷史介紹，看不出地下黨案件的特殊性及重要性。例如，在園區網站及導覽摺頁中，將「戒嚴與 50 年代」定位為：

國民黨政權為鞏固在台灣之統治地位，藉著「反共抗俄」政策之名，排除異己，整肅在台灣之本省、外省籍異議分子。50 年代，包括各省籍的省工委會、台灣民主自治同盟的所謂「匪諜案」超過 400 件，還有許多台籍左翼、台獨人士、熱血青年、228 倖存的本土菁英被捕、被殺，原住民自治運動遭到殲滅，陸、海、空、情治系統的外省籍軍人及公務人員被整肅，海外華僑被秘密引渡回台判刑、金馬前線軍人或一般民眾遇害，行駛台灣海峽的船隻被擄……等等「匪諜」案，形形色色。

將大量的地下黨案件與其他各式案件並陳，不顧彼時的台獨案件根本屈指可數，卻被同列 50 年代白色恐怖之林，大大降低了地下黨案件在 50 年代所佔比例。若論省籍，則省工委與台盟系列案件中，台籍人士即占九成七以上（林正慧 2009），文字卻另強調「各省籍的省工委會」，也有淡化台籍參與者的意味。

此外，儘管在網站或摺頁的簡介中，曾提及省工委相關案件的規模與概要，但在展覽中卻無法再現這段複雜的歷史。因而，目前成為展覽主力的重建新生訓導處模型展示區，以蠟像仿製當時政治犯須進行的勞動、改造（如養豬、打石頭）及囚房生活（以「不自由中的自由」為名，展示當年政治犯少數的自由時光，是在就寢前能夠寫家書、彈吉他、彼此交談等）。在遊客口中逼真生動、栩栩如生（曹欽

榮 2011) 的展示，似乎難以呈現許多回憶錄中普遍提及的，不同意識型態的受難者在獄中頻繁進行的政治鬥爭；或是有些政治犯帶著高度政治意識入獄後，仍持續進行組織工作，發展逃獄或進行思想武裝計畫的實作等，這些豐厚的歷史紋理，在瑣碎而日常的勞動與生活展覽中被消磨殆盡。持續進行政治活動的政治犯牢獄生活，被扁平化為幾乎沒有面貌的，白天因各式體力勞動而經歷消磨殆盡，只能在晚間偷閒自娛的受難者。

把多元異質的案件類型化約為冤假錯案而產生的無辜敘事，其實不只出現在展示文本中，2014 年 8 月，在綠島監獄老照片的展示活動記者會上，人權博物館籌備處主任王逸群致詞道：「1951 年 5 月 17 日，第一批政治受難者發監至綠島『新生訓導處』，這些社會的菁英分子，不乏醫生、教師、音樂家，因思想不容當時的政府，判刑入獄發監至綠島」。⁹以菁英思想犯來定調政治犯，符合 228 與白色恐怖平反運動以來對受害者性質的描述，也與園區展覽、簡介所再現的政治犯形象一致。本來僅是民間多元記憶之一的冤假錯案敘事，因博物館業務的委外體制成型，而得以持續成為博物館敘事的主聲道，限縮了展覽與官員發展出其他敘事的可能性。

（二）例二：國家博物館的歷史敘事反轉制約社會場域的記憶生產

最後，再舉出一個例子，驗證本研究所強調之制度選擇與鞏固所發揮的效果，呈現民間的主流敘事在透過制度中介，成為國家博物館的主要敘事後，隨著制度路徑依賴效應的增強，產生的無辜記憶鞏固，如何反轉又成為民間記憶再生產的泉源。

如前所述，長年以來的策展廠商其實相對集中，這與上述分裂歷史記憶的另外一支，即地下黨案件研究者或互助會，鮮有試圖進入歷史記憶體制化的企圖有關。例如從 80 年代《人間雜誌》創刊以來，

9 國家人權博物館新聞稿，<http://www.nhrm.gov.tw/Information?uid=248&pid=6645>（取用日，2014 年 8 月 15 日）。

浸淫 50 年代民眾史超過二十年的藍博洲，以作家為志，將絕大部分的採集歷史成果形諸文字出版。而近來研究迭有成果的年輕研究者大多身在學界（如林傳凱 2012、林邑軒 2012b、梁正杰 2008、蘇慶軒 2009），並未投身相關工作。以 50 年代案件當事人與家屬組成、統派色彩鮮明的互助會，則如前述對於進行口述訪談心存保留，歷史證詞的傳播往往侷限在特定網絡內，遑論與民進黨政府合作，投入園區工作。¹⁰ 也因此，與地下黨案件有關的，無論是案件主體，或持續累積的豐富研究成果，過去並未集體性地進入前述制度系統，或與成形的園區政府採購網絡結合。然而，互助會的低調運作近來有了轉變，他們自博物館籌備處成立開始，較為頻繁地參與官方活動。雖然，以「擁護統一，反對台獨」為宗旨的互助會，向來並不遮掩其鮮明的政治色彩，在其社會網絡內對於當年的地下活動史與國家認同也一向直言不諱，但在博物館委外體制成形，冤假錯敘事也日漸鞏固的環境下，要在博物館內再現互助會版本的 50 年代故事仍遭大幅稀釋，難以動搖館內既成的敘事主軸，使無辜敘事仍持續外溢到不同場域的歷史書寫中。

博物館籌備處於 2013 年底以「遲來的愛」為題，展覽遭槍決政治犯的遺書，由於 50 年代遭槍決者佔總遭槍決政治犯的絕對多數，因此這批展示品的涉案人幾乎都有地下黨背景，並有相當高比例來自互助會家屬，但展覽中對他們的涉案背景依然避重就輕，以至於民間團體「蔡瑞月文化基金會」以此為主題舉辦的座談與舞蹈活動，在文宣上這樣介紹歷史：「1950 年代大量的政治犯因莫須有的罪名被監禁與處決，政治犯的遺書連同處決公文，一併歸檔在國家檔案局」。

本文認為，民間團體在國家博物館展覽的基礎上所發展的活動，仍持續以冤假錯案的無辜敘事來簡化理解地下黨人行動史，即使是意

10 關於這派受難者對民進黨的猜忌，可見陳英泰部落格中描述的，抗拒與當年陳水扁主政之台北市政府合作口述訪談、六張犁公墓整建、馬場町紀念公園的規畫為例。網址：<http://tw.myblog.yahoo.com/yingtaichen/article?mid=510&prev=511&next=509&l=f&fid=1>（取用時間：2012 年 11 月 21 日）。

識形態分殊的互助會晚近開始進入博物館的業務委外網絡後，也無法扭轉已經確立的敘事主軸。這相當程度驗證了本文的主張，也就是博物館的制度選擇，使民間的冤錯假案敘事成為館內的主要框架，解釋了不同政黨治理下的博物館為何持續生產相似的敘事，社會場域的歷史敘事得透過制度，才能進入國家；國家博物館的歷史敘事，也會進一步做為社會場域的記憶泉源發揮外滲作用，二者並不存在機械式的對應關係。

當代對博物館展示的政治研究已經指出，博物館是社會重要的社群想像機制，台灣因複雜的歷史背景，在博物館的社群想像中，呈現出不斷變動的複雜性與矛盾性；此外由於國家民族認同的多元，國立故宮博物院、國立歷史博物館等國家級博物館，也出現定位衝突的現象，成為政治角力的重要戰場（李威宜 2005）。由此角度觀之，從人權園區到國家人權博物館，透過文字圖像乃至展覽品，所建構的政治受難者形象，大多落入冤假錯案的無辜受難者範疇，這個在政治案件中，占了不符其實際比例的群體，因為各種歷史偶然性，成為目前歷史敘事的主流，並在解嚴之後隨著口述史、回憶錄採集的出版，漸漸公共化成「受苦的台灣人」，成為社會的集體想像，並與台灣認同相互強化。如今又因為博物館業務的外包制度而得以體制化，使得民間廠商成為官方歷史敘事的主要建構者，占據國家級展覽館的論述支配地位，相對多數的地下黨案異質的受難者形象卻遭到抹平。這種記憶主聲道，既符合博物館「銘記威權統治歷史，平反政治受難者」的正向目標；也在不知不覺之間，消除了歷史採集者、知識生產者乃至官僚體系難以擺放地下黨員做為中共同路人的尷尬；更使得社會大眾認知中「無辜受難者做為民主、人權先行者」對威權政府與國民黨的挑戰更具正當性。儘管國民黨已然重新執政，也未能改變博物館營運制度，先前的政策選擇造成的路徑依賴效果，發揮得淋漓盡致，在短期內看不到逆轉或制度變遷的可能性。

五、結論

本文最初始想回答的問題是：「爲什麼我們會有一個幾乎把所有業務都外包而且史觀單薄的『國家人權博物館』？爲什麼國、民兩黨執政下的人權博物館，擁有大同小異的歷史敘事？」歷史制度論建議我們回到制度起源尋找答案；路徑依賴的概念則提示，制度一旦成形後，將決定性地形塑往後軌跡的發展，也限縮採取其他方案的可能性。所以即使兩園區升格，也未能改變將核心業務委外辦理的制度方向。

在重建這段歷史過程時，本文也同時處理國內分裂的歷史記憶陣營，在歷史生產與再生產工作上的組織化程度不同，使得冤假錯案成爲主流敘事的歷史過程。此外本文也試著描繪出，政府私有化如何造就一個相對穩固的社會網絡，成員多爲較具本土認同的民間人士，包括學者、文史工作者與受難者，他們在人權園區、博物館籌備處業務委外的制度脈絡中，成爲建構國家歷史論述的代理人。原在歷史本真中居相對少數的無辜敘事框架，在外包政策發揮路徑依賴效果的情況下，成爲官方版本的重要泉源；占政治案件大宗的地下黨案件，在這個制度邏輯的作用下，幾乎匿跡。晚近即使統派受難者團體開始參與園區活動，也無法扭轉館內歷史敘事，驗證了本文的主要觀點。

此外，本研究尾聲以遺書展覽在不同場域間的敘事相互影響爲例，揭示做爲彼此鑲嵌、互相形構的兩個權力場域，即社會場域與政治場域之間的記憶流動或傳遞，從來就不是單向映射，二者也不可能各自發展出獨立於彼此的敘事，其作用必須透過制度做爲中介方能爲之。這能避免過往討論意識形態再生產時，容易落入機械式或決定論的窠臼，僅將國家的歷史敘事視爲鏡像式地反映社會優勢階級的歷史認識；或認爲國家主導的意識形態能輕易貫穿社會。從制度層面切入，將爲當代研究國家—社會關係的「國家在社會之中」取徑，提供意識形態再生產，及其如何在不同場域間流動的觀察視角。

本研究認為，從政策制度層次切入，還能凸顯歷史制度論的優點在於「透過觀察國家與社會關係的制度安排，關注政治生活中的中層制度，而得以架接起『創造歷史的人』和『歷史所得以創造』的環境之間的理論橋樑。」(Thelen and Steinmo 1992)，以此視野引導的本研究，透過耙梳博物館外包體制的成形，既還原兩園區制度化的時空環境，及決策者的制度選擇；也指出這個制度透過回報遞增的過程，何以持續生產出相對化約的歷史論述。期能填補國內對這類歷史記憶遺址體制化進程的研究空白，也能在轉型正義與博物館政治的研究方面做出貢獻。

在本研究的未來發展方面，可拉長研究期程，觀察制度是否出現變遷，以求更細緻的區辨出變遷的層次與模式；對於傷痕記憶研究的歷史制度論分析，該如何擺放行動者的觀念等要素，或是否必要針對制度網絡中不同階層的行動者做出區分，分析其對制度選擇造成的影響也值得繼續關注；而隨著國家博物館的體制地位日漸穩固後，其所生產的歷史敘事，如何成為形塑其他社會場域的元敘事，而與日漸活躍的互助會、或未來新興研究持續出土後互動，影響集體記憶的面貌，做為從文化或意識形態面向，理解國家與社會關係變動的來源，都值得繼續深入探討。

誌謝詞：本文初稿曾於 2012 年 12 月 10 日發表於台灣政治學會與國立台灣師範大學政治學研究所聯合主辦之「2012 年會暨重新定位的年代：伸張正義、能源發展與國際趨勢」學術研討會。作者由衷感謝以下朋友：台灣民間真相與和解促進會同仁們亦師亦友的砥礪與討論，這是本文的起點；陳俊宏對初稿提出的意見，與黃克先幾度提供的建議，讓這篇作品持續得到修正；蘇致亨與謝新誼的細心校閱讓文章更易閱讀。兩位匿名審查人與編委會的修改意見，對我釐清論證與調整寫作結構裨益甚多，在此一併致謝。文稿疏漏處概由作者負責。

附錄

表 1：綠島人權園區歷年委外案件

決標時間	主管單位	標案名稱	得標廠商
2000 年 5 月	交通部觀光局	「綠島人權紀念園區」規劃案	台灣游藝設計工程有限公司
2002 年 4 月	交通部觀光局東部海岸 國家風景區管理處	「綠島人權園區綠洲山莊保、復舊及再利用工程」委託規劃設計及監造	林志崧建築師事務所
2002 年 7 月	交通部觀光局東部海岸 國家風景區管理處	綠島人權紀念園區——綠洲山莊先期開放 展示工程	財團法人陳文成博士 紀念基金會
2004 年 5 月	交通部觀光局東部海岸 國家風景區管理處	「綠島人權紀念園區相關史料蒐調暨運 用」規劃案	台灣游藝設計工程有 限公司
2005 年 3 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	綠島人權音樂祭	50 年代白色恐怖 案件平反促進會
2005 年 12 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	綠島人權紀念園區遺址調查研究計畫	中央研究院
2005 年 12 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	台東綠島人權紀念園區文史資料調查與研 究計畫（第 2 期）案	財團法人陳文成博士 紀念基金會
2005 年 12 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	台東綠島人權紀念園區整體規劃案	台灣游藝設計工程有 限公司
2006 年 9 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	綠島人權藝術季	財團法人台東縣文化 基金會
2007 年 12 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	綠島人權紀念園區導覽手冊及摺頁企劃設 計暨印刷計畫案	台灣游藝設計工程有 限公司
2007 年 12 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	綠島人權紀念園區「綠洲山莊（八卦樓） 文史資料調查研究」計畫	中央研究院
2008 年 1 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	綠島人權紀念園區「新生訓導處時期全區 模型暨多媒體展示」計畫委託專業服務案	綠邦實業室內裝修有 限公司
2008 年 1 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	綠島人權紀念園區「新生訓導處第 3 大隊 展示規劃暨製作」計畫委託專業服務案	台灣游藝設計工程有 限公司
2008 年 1 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	綠島人權紀錄片「人權救援史」與「學童 版」拍攝製作專業服務案	財團法人陳文成博士 紀念基金會
2008 年 4 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	「綠島人權紀念園區」規劃成果及願景展 示計畫案	吳省斯建築師事務所
2010 年 3 月	國立台東生活美學館	綠島人權藝術季委託專業服務勞務採購案	台灣游藝設計工程有 限公司
2011 年 3 月	國立台東生活美學館	綠島人權藝術季系列活動	台灣游藝設計工程有 限公司

資料來源：整理自政府電子採購網（<http://web.pcc.gov.tw/pkms/prms-searchBulletinClient.do?root=tps>，取用日期：2015 年 8 月 16 日）。為節省篇幅，此處僅提供事涉歷史調查與展示之案件，其他如園區建築修復、園區美化、保全、清潔勞務外包，或各式硬體修繕委外案件均不列入。

表 2：景美人權園區歷年委外案件

決標時間	主管單位	標案名稱	得標廠商
2004 年 12 月	行政院文化建設委員會 中部辦公室	動員戡亂時期軍法審判紀念園區營運可行性評估計畫	財團法人華梵大學
2005 年 11 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	動員戡亂時期軍法審判紀念園區文物調查蒐集暨展示腳本撰寫計畫——美麗島事件	財團法人新台灣研究文教基金會
2005 年 11 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	動員戡亂時期軍法審判紀念園區文物調查蒐集暨展示腳本撰寫計畫——匪諜案	財團法人陳文成博士紀念基金會
2005 年 11 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	動員戡亂時期軍法審判紀念園區文物調查蒐集暨展示腳本撰寫計畫——台獨及其他政治案	中央研究院
2006 年 7 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	「戒嚴時期軍法審判紀念園區」人權紀錄片拍攝製作案	財團法人新台灣研究文教基金會
2006 年 7 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	戒嚴時期軍法審判紀念園區老照片徵集與紀錄計畫	財團法人 228 事件紀念基金會
2006 年 8 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	戒嚴時期軍法審判紀念園區展示腳本、設計與監造	名苑設計工程有限公司
2007 年 1 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	動員戡亂時期軍法審判紀念園區「琉球與 228 事件文史調查委託」	社團法人台灣國際法學會
2007 年 2 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	動員戡亂時期軍法審判紀念園區開園預展活動專業服務案	財團法人新台灣研究文教基金會
2007 年 11 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	動員戡亂時期軍法審判紀念園區委外經營管理計畫	財團法人彭明敏文教基金會
2007 年 11 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	動員戡亂時期軍法審判紀念園區開園活動委託專業服務案	台灣 21 世紀文化協會
2007 年 11 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	「動員戡亂時期軍法審判紀念園區特定區之策展」委託專業服務案	維得立企業股份有限公司
2009 年 8 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	「景美人權文化園區導覽文宣」編印招標案	「景美人權文化園區導覽文宣」編印招標案
2009 年 10 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	「景美人權文化園區勞工人權展覽規劃」案	桃園縣勝華科技股份有限公司幼獅廠產業工會
2009 年 10 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	「景美人權文化園區當代藝術創作展」招標案	游文富藝術工作室
2009 年 10 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	景美人權文化園區歷史暨文物史料展示規劃案	采薈軒設計工作室
2009 年 10 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	「景美人權文化園區婦女人權展覽規劃」案	財團法人台北市婦女救援社會福利事業基金會
2009 年 10 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	世界人權日系列活動暨文宣推廣	中央通用事業股份有限公司
2009 年 11 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	景美人權文化園區人權座談會	財團法人私立東吳大學
2009 年 11 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	美麗島事件 30 周年檔案史料展覽規劃案	美麗島事件 30 周年檔案史料展覽規劃案

(續下表)

決標時間	主管單位	標案名稱	得標廠商
2010 年 9 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	2010 世界人權日系列活動暨展覽計畫案	台灣 21 世紀文化協會
2010 年 9 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	「政治受難者及其相關人物獄中生活口述歷史暨文史調查」(第 1 期)計畫案	台灣游藝設計工程有限公司
2010 年 11 月	行政院文化建設委員會 文化資產總管理處籌備處	景美人權文化園區歷史建築暨國防部汽修大隊建築調查研究案	國立臺北科技大學
2011 年 5 月	行政院文化建設委員會	景美人權文化園區仁愛樓空間復原展示(第 1 期)計畫	綠邦實業室內裝修有限公司
2011 年 8 月	行政院文化建設委員會	景美人權文化園區政治受難者及相關人物獄中生活口述歷史暨文史調查第一期成果出版計畫	唐鼎製作有限公司
2011 年 10 月	行政院文化建設委員會	景美人權文化園區「第一法庭與軍事法庭」調查研究及復原展示規劃案	奔四忘五工作室
2011 年 10 月	行政院文化建設委員會	景美人權文化園區「仁愛樓空間復原展示(第 2 期)計畫」調查研究案	國立臺北科技大學
2011 年 10 月	行政院文化建設委員會	景美人權文化園區「汪希苓軟禁區」空間調查研究及展示規劃書圖設計案	采薈軒文創美學有限公司
2011 年 10 月	行政院文化建設委員會	「景美人權文化園區辦理 2011 年世界人權日展覽暨活動」勞務採購案	木石研室內建築空間設計有限公司
2012 年 9 月	國家人權博物館籌備處	景美人權文化園區仁愛樓空間復原展示—第 2 期—計畫—餐廳—製作案	綠邦實業室內裝修有限公司

資料來源：整理自政府採購網。

表 3：國家人權博物館籌備處委外案件

決標時間	主管單位	標案名稱	得標廠商
2011 年 10 月	行政院文化建設委員會	國家人權博物館籌備處揭牌活動企劃執行委外服務案	神準國際行銷有限公司
2012 年 5 月	國家人權博物館籌備處	希望小提琴(2000 冊)	天下遠見出版股份有限公司
2012 年 6 月	國家人權博物館籌備處	政治受難者顏世鴻調查研究案	財團法人成大研究發展基金會
2012 年 9 月	國家人權博物館籌備處	劉辰旦先生獄中畫作特展暨政治受難者捐贈文物成果展勞務採購案	采薈軒文創美學有限公司
2012 年 9 月	國家人權博物館籌備處	政治受難者重返綠島巡禮暨獄中故事採集計畫	中華民國台灣地區戒嚴時期政治事件處理協會
2012 年 9 月	國家人權博物館籌備處	白色恐怖時期政治受難者家屬(女性)口述歷史訪談	中央研究院
2012 年 9 月	國家人權博物館籌備處	戒嚴時期政治案件口述歷史訪談計畫	靜宜大學
2012 年 10 月	國家人權博物館籌備處	2012 年世界人權日活動採購案	神準國際行銷有限公司
2012 年 10 月	國家人權博物館籌備處	白色恐怖時期相關研究成果及人權機構等資源盤點案	國立政治大學

資料來源：整理自政府採購網。

參考文獻

- 王維周計畫主持，2011，《景美人權文化園區歷史建築暨國防部汽修大隊建築調查研究案結案報告書》。新北市：國家人權博物館籌備處。
- 林正慧，2009，〈1950年代左翼政治案件探討——以省工委會及台盟相關案件為中心〉。《台灣文獻》60(1)：395-477。
- 李威宜，2005，〈去殖民與冷戰初期台灣博物館建制的國族想像(1945-1971)〉。頁 367-390，收錄於王嵩山編，《博物館、知識建構與現代性》。台中：國立自然科學博物館。
- 李娜、呂正惠，2014，《無悔：陳明忠回憶錄》。台北：人間。
- 林邑軒，2012a，〈沒有抵抗者的平反：初探 228 與 50 年代白色恐怖平反運動〉。論文發表於「2012 年政治學年會研討會」，台北：國立台灣師範大學。
- ，2012b，《來自彼岸的紅色浪潮——從意義中介視角重構戰後初期「省工委」的地下革命》。台北：國立台灣大學社會學研究所碩士論文。
- 林傳凱，2011，〈胎死的秘密革命家組織：重讀 1940-1950 年代「省工委」發展中的四項保密機制〉。論文發表於「2011 年台灣社會學年會研討會」。台北：國立台灣大學社會學系。
- ，2011，〈他們為什麼不說話？〉。《跨界期刊 Interlocution》（網址：<http://interlocution.weebly.com/36328300283153202263996528820121265289/1>，取用日期：2014 年 12 月 19 日）。
- ，2012，〈黑暗中的認知與信任——重構戰後省工委(1946-1955)地下抗爭中的動員機制與意義生產行動〉。論文發表於「2012 年台灣社會年會研討會」。台北：國立台灣大學社會學系。
- ，2014，〈大眾傷痕的「實」與「幻」——探索「1950 年代白色恐怖『見證』的版本歧異」〉。《歷史台灣》8: 35-81。
- 邱榮舉、謝欣如，2005，〈美麗島事件之政治解析〉。論文發表於「台灣人權與政治事件學術研討會」。台北：財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會。
- 林國明，2003，〈到國家主義之路：路徑依賴與全民健保組織體制的形成〉。《台灣社會學》5: 1-71。
- 林書揚，2010，《林書揚文集（二）如何讓過去的成為真正的過去》。台北：人間。
- 柯朝欽，2011，〈戒嚴時期政治犯平反運動的持續與公共化〉。頁 290-328，收

- 錄於何明修、林秀幸編，《社會運動的年代：晚近二十年來的台灣行動主義》。台北：群學。
- 倪子修編，2014，《補償基金會 15 週年成果紀念專輯：1998-2014》。台北：財團法人戒嚴時期不當判亂暨匪諜案件補償基金會。
- 財團法人陳文成博士紀念基金會編，2005，《解密政治檔案：戒嚴時期政治案件展》手冊。
- 曹欽榮，2011，《紀念博物館、記憶研究與轉型正義——從國際經驗到綠島人權文化園區》。台北：國立台北藝術大學博物館研究所碩士論文。
- 梁正杰，2008，《台灣省工委會相關政治案件之研究(1946-1961)》。台北：國立政治大學台灣史研究所碩士論文。
- 陳佳利，2007，《被展示的傷口：創傷與記憶的博物館筆記》。台北：典藏藝術。
- 陳金萬，2007，〈景美人權園區 呂秀蓮爭取保留 見證人權遭迫害〉。新台灣新聞周刊 612 期 (<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=74597>，取用日期：2015 年 7 月 11 日)。
- 黃長玲，2007，〈彼此鑲嵌，互相型構——轉變中的國家與社會關係〉。頁 289-323，收錄於顧忠華編，《自由主義與新世紀台灣》。台北：允晨。
- 廖淑婷，2002，《權力與空間形塑之研究——以台北市都市公園為例》。台北：國立政治大學地政研究所碩士論文。
- 監察院，2010，監察院糾正文本 (http://www.cy.gov.tw/AP_Home/Op_Upload/eDoc/%AA%C8%A5%BF%AE%D7%99%099000051%AA%C8%A5%BF%AE%D7%A4%E5.pdf，取用日期：2015 年 7 月 11 日)。
- 葉博文，1998，《台北市 228 紀念館年報》。台北：228 紀念館。
- ，2001，葉博文口述，許偉泰執筆，《龍應台、馬英九、228》。台北：前衛。
- 蘇慶軒，2008，《國家建制與白色恐怖：50 年代初期台灣政治案件形成之原因》。台北：國立台灣大學政治學系碩士論文。
- 楊秀玉、施芳玲、蔡雄恩、謝俊科，2012，〈公共服務委外之委外經營問題探討——以台北當代藝術館為例〉。《國家文官學院 T&D 飛訊》135: 1-25。
- 陳重安，2011，〈政府契約委外的再檢視：目標、理論應用、績效衡量、與知識論基礎〉。《公共行政學報》40: 111-145。
- 張茂雄，2002，〈戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件受裁判者補償金核發標準擬定始末〉。頁 93-113，收錄於陳志龍編，《戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件受裁判者補償基數認定與增減論文集》。台北市：戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審

- 判案件補償基金會。
- 蕭阿勤，1997，〈集體記憶理論的檢討：解剖者、拯救者、與一種民主觀〉。
《思與言》35: 247-296。
- 藍博洲，2000，〈台灣白色恐怖帶給受害者家族的苦痛與悲哀〉。《海峽評論》
117: 57-61。
- ，2005，《消失的台灣醫界良心》。台北：印刻。
- Alexander, Jeffrey C., 2003, *The Meanings of Social Life: A Cultural Sociology*. New
York: Oxford University Press.
- Anderson, Benedict 著，吳叡人譯，2010，《想像的共同體》(*Imagined
Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism.*)。台北：時報。
- Arthur, W. Brian, 1994, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Ann
Arbor: University of Michigan Press.
- Compell, John L, 2004, *Institutional Change and Globalization*. Princeton, NJ:
Princeton University Press.
- Conway, Brian, 2010, *Commemoration and Bloody Sunday: Pathways of Memory*. New
York: Palgrave Macmillan.
- Ghoshal, R. Andrew, 2013, “Transforming Collective Memory: Mnemonic Opportunity
Structures and the Outcomes of Racial Violence Memory Movement.” *Theory and
Society* 42 (4) : 329-350.
- Levi, Margaret, 1997, “A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative
and Historical Analysis,” in *Comparative Politics: Rationality, Culture, and
Structure*, edited by Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman. New York:
Cambridge University Press.
- Logan, William, and Keir Reeves, 2009, *Places of Pain and Shame: Dealing with
'Difficult Heritage'*. London: Routledge.
- Mahoney, James and Daniel Schensul, 2006, “Historical Context and Path Dependence.”
Pp.454-471 in *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*, edited by
Robert E. Goodin and Charles Tilly. Oxford: Oxford University Press.
- Mahoney, James, 2001, “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central
America in Comparative Perspective.” *Studies in Comparative International
Development* 36 (1) : 111-141.
- Migdal, Joel, S. 2001, *State in Society: Studying How States and Societies Transform
and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nora, Pierre, 1996, *Realms of Memory: Rethinking the French Past, Vol. 1 - Conflicts*

- and Divisions*. Columbia, NY: Columbia University Press.
- Olick, Jeffery K and Joyce Robbins, 1998, "Social Memory Studies: from 'Collective Memory' to the Historical Sociology of Mnemonic Practices." *Annual Review of Sociology* (24) : 105-140.
- Pierson, Paul, 2000 "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *The American Political Science Review* 94 (2) : 251-267.
- Rivera, Lauren A, 2008, "Managing 'Spoiled' National Identity: War, Tourism, and Memory in Croatia." *American Sociological Review* 73 (4) : 613-634.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo, 1992, "Historical Institutionalism in Comparative Politics." Pp.1-33 in *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, edited by Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstrech. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen, 2004, *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- and Theda Skocpol, 2002, "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science." Pp.693-721 in *Political Science: The State of the Discipline*, edited by Ira Katznelson and Helen Milner. New York: W. W. Norton and Company.
- Wagner-Pacifici, Robin and Barry Schwartz, 1991, "The Vietnam Veterans Memorial: Commemorating a Difficult Past." *American Journal of Sociology* 97 (2) : 376-420.
- Webner, Richard, 1998, *Memory and the Postcolony: African Anthropology and the Critique of Power*. London: Zed Books.
- Winter, Jay, 1999, *Sites of Memory, Sites of Mourning: The Great War in European Cultural History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Young, James E., 1994, *The Texture of Memory: Holocaust Memorials and Meaning*. New Heaven, CT: Yale University Press.