



CJEAS

# 當代日本與東亞研究

第3卷第4號 2019年8月

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

尼克森衝擊與蔣經國新政：  
輿論控制和政治革新的矛盾

當代日本與東亞研究會 編印



## 目次

■ 摘要.....	I
■ 論文	
前言.....	1
中美靠攏的徵兆.....	3
對季辛吉訪中與發佈尼克森訪中的對應.....	5
對喪失聯合國代表權的對應.....	9
對尼克森訪中的危機管理.....	10
配合蔣經國掌權的「政治革新」.....	14
結論.....	18
■ 附記.....	i
■ 作者簡歷.....	ii



## 摘要

本文闡明了面對尼克森衝擊，國府如何進行危機處理與推動政治改革，結論可歸納為以下數點。

第一是國府將危機處理的重點放在國內宣傳。中美靠攏的過程完全由中美兩國主導，台灣處於被動狀態，因此季辛吉訪中時帶給台灣相當大的衝擊。然而 1970 年代初期台灣嚴格限制民眾出國，國外的消息也不易傳入，國內媒體較為容易操縱資訊，因此其後的控管報導也相對「成功」。與時代悖逆的國府控管報導之所以能「成功」，存在一些客觀性的因素。雖然國府承受了季辛吉秘密訪中後的聲明所帶來的衝擊，但是喪失聯合國代表權以及尼克森訪中對台灣的影響並不大。中美靠攏並未導致華美斷交，更重要的是華美軍事關係仍舊持續。尼克森衝擊發生之際，蔣介石與毛澤東仍在世，大家多視其為冷戰的延長，對 1950 年代白色恐怖記憶猶新的台灣民眾，是不可能在台灣內部對國府展開抗爭運動。與此對照的是在 1979 年中美建交，即華美斷交之後，台灣發生了混亂。華美斷交的同時，鄧小平提出了改革開放政策，當時蔣介石與毛澤東皆已去世，因此華美斷交也開啟了新時代的序幕。

第二是尼克森衝擊加速了台灣內部的政治改革。國民黨以外省人為主體，因此全面推動改選中央民意代表機構，意即決心推動民主化有其難度，亦很難徹底改變與中華人民共和國的關係，也無法阻止中美靠攏並挽留美國。雖然曾出現實施增額選舉的構想，但誠如本文所述，國府政權是在失去聯合國代表權之後才加速實施改革。若沒有像尼克森衝擊這樣的外部震撼，是很難促成這些改革。比起因為對手而難以推行的對外政策，在尼克森訪中前後的中常會紀錄裡，更多的是與

內政改革相關的內容。增額選舉從 1972 年底起到 1989 年為止定期舉辦，以地方自治選舉為基礎而舉行的限定性中央層級選舉，淡化了國民黨對選舉的恐懼，並減少了日後推動民主化時發生障礙的作用。

第三是加速推動政治改革，替蔣經國的執政鋪路。1972 年 3 月，蔣介石五連任總統，5 月蔣經國就任行政院長。然而蔣介石實際上是萬年總統，行政院長嚴家淦變成虛位的副總統，實權則掌握在擔任行政院長的蔣經國手中。「青年才俊」政策表面上是降低年齡層的改革，實際上是讓蔣介石的部下退職，企圖世代交替，也就是蔣經國一方面讓高齡 85 且體弱的獨裁者父親五連任總統，一方面為加強自身權力，強行立法增加政治酬庸的職位，將自己的追隨者快速安插在政府組織中。「青年才俊」政策是藉著外交危機與領導層高齡化，巧妙利用社會封閉性而進行的政治性議題操作。可謂蔣經國將起因於尼克森衝擊的體制危機，轉化為鞏固自身權力基盤的力量。

# Abstract

There is an enduring relationship between external political crises and domestic political action. This paper examines the case of Taiwanese political reforms in response to the Nixon Shocks of the early 1970s. The history of Taiwanese political development is complex. Here, I attempt to shed light on one particularly formative period of the long road to democracy.

The Nixon Shocks had a profound effect on Taiwanese political reform, yet not in the manner that much theory might predict. Typically, adverse external political-security shocks tend to cause domestic political-government centralization. In Taiwan, it was different: the Nixon Shocks resulted in pseudo-liberal political reform. I argue that three interacting forces explain this outcome: authoritarian media control, external threat to national legitimacy, and Chiang Ching-kuo strategic rise to power. Together, they resulted in what may be termed a ‘liberal-authoritarian consolidation of power’.

The ROC government maintained absolute control over domestic media during the crisis. It focused on domestic propaganda and censorship and was very successful in managing the domestic public narrative surrounding the Nixon Shocks. This meant that citizen objection and protests against the government were virtually non-existent. Through this authoritarian control of the press, the ROC was able to secure political expediency in responding to the crisis.

At the same time, however, the ROC faced a severe threat to legitimacy from abroad, as the Nixon Shocks led to a loss of United Nations membership in 1971. The

ROC government thus sought ways to increase both international and domestic legitimacy. Liberalizing the political system served both of these ends in that doing so better aligned with the norms of foreign sponsors in the West and provided a measure of citizen empowerment at home.

Finally, President Chiang Kai-shek's health was fading and his ability to meet such kinds of complex challenges was waning. Animated policy adaptation was needed, yet the government was filled with his old guard and staunch allies, many of whom were resistant to change. His son, Chiang Ching-kuo, sought to ascend to his father's role as "supreme leader," and political reform was an instrument to do so.

Thus, elements of authoritarianism, threats to legitimacy, and tactics of domestic power transition came together to enable and cause political reform in Taiwan in the wake of the Nixon Shocks. This occurred despite deep-rooted resistance within the government and Parliament and at the expense of vested interests, as Chiang Ching-kuo rose to the seat of power on the wings of political reform.



# 尼克森衝擊與蔣經國新政： 輿論控制和政治革新的矛盾<sup>1</sup>

松田康博

（東京大學東洋文化研究所教授）

周東怡 譯

（國立台灣師範大學歷史學系助理教授）

## 一、前言

1971年7月15日，尼克森總統公布訪中計畫並預訂於隔年2月成行。此次改變冷戰結構的訪問，對日本而言宛如晴天霹靂，美國這次高層接觸外交成為日本長期對美不信任的原因。然而，在這個尼克森衝擊中，「最大的受害者」應該是台灣<sup>2</sup>，因為美國外交的最終目標顯然已是與中華人民共和國建交。台灣在中美靠攏之際並未太過慌張且成功化解危機，不過在台灣的中華民國政府（以下簡稱為國府）喪失了聯合國的代表權，以日本為首等主要國家轉而承認中華人民共和國，導致國府在國際政治上的孤立。在台灣，中國國民黨（以下簡稱為國民黨）的恐怖統治，以及包括停止國會議員改選在內之所謂「不得已的暫時性獨裁」，由於「反攻大陸」的「反共復國」，其存在具有正當性，但是這樣的正當性卻因中美靠攏而面臨全面瓦解。

關於國府如何因應尼克森訪中，特別是針對內政方面應對的實證性研究著實不多。一直以來研究者多利用美國外交檔案，以中美兩國的交涉為重點，因此尼克森衝擊與台灣的關係多淪為配角<sup>3</sup>。此外，進行此類研究之際，對於美國公開檔案資料的解讀方式會左右研究結果。隨著新資料的公開，包括美國國務卿兼國家

---

<sup>1</sup> 本文改寫自〈米中接近と台湾：情報統制と政治改革〉，增田弘編著，《ニクソン訪中と冷戦構造の変容—米中接近の衝撃と周辺諸国—》（慶應義塾大学出版会，2006年）一文。

<sup>2</sup> 若未特別指出，本文中的台灣是指遷移到台灣的中華民國政府，其有效統治的全部範圍，中國則是大陸或中華人民共和國的同義詞。中華民國政府是指中華民國國民政府成立後（1928年時成立的南京政府）的中華民國政府，不論其實質統治領域的變化以及得到多少國際上的承認，本文為方便起見簡稱為國府，或略稱為「華」。而此時期從叛亂團體的角度稱統治中華人民共和國的中國共產黨（以下簡稱中共）為「共匪」、「毛共」等。本文為求忠實，在引用或轉引國府方面資料之際未更改這些詞句而使用原文，當然這並不代表筆者本人的政治立場。

<sup>3</sup> 中美靠攏時期之美國對台灣政策與台美關係的研究成果有高龍江（John W. Garver）的 *The Sino-American Alliance: Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia* (New York: M. E. Sharpe, 1997) 與戴天昭著，李明峻譯，《台灣國際政治史（完整版）》（台北：前衛，2002年），頁311-320等等。

安全顧問季辛吉訪中時與周恩來等人的會談記錄，以及台灣自 1990 年代中葉開始公開的檔案，讓利用這些資料的研究開始嶄露頭角。可以說台灣因應尼克森衝擊之對外政策與內政的相互作用，還有政策決定過程等內容，是今後值得期待的研究領域。

在為數不多的前人研究成果中，若林正丈以「外部正統性」這一概念來表現美國對台灣的支持，他指出中美靠攏意味著國府的外部正統性減弱，因此必須在內部加以補強<sup>4</sup>。這種觀點可以解釋在尼克森衝擊發生之後，自 1972 年開始掌權的蔣經國，為何會下決心改革中央民意代表機構（指國會）並擴大採用台灣本省籍人材（本土化）<sup>5</sup>。唐耐心（Nancy Bernkopf Tucker）認為，雖然中美靠攏時期迫使國民黨政權改革，但實際上作為促使內部改革的要素，是受到中華人民共和國的操縱，像是台灣經濟的急遽發展，美國境內台獨運動的擴大以及「釣魚台」議題等<sup>6</sup>。

本文主要目的，是參考既有外交史、中美日台關係史與台灣政治的研究成果，利用台灣已公開之檔案，分析國府面對尼克森衝擊時，在內政方面的對應與決策過程，釐清 1972 年以後台灣的政治改革是如何形成，同時留意以下兩點進行考察：

第一是面對中美靠攏時，國府是如何進行危機管理。尼克森衝擊是美國政府高層（尼克森總統與季辛吉國務卿等），因其意向與行動而帶來的外交變革，所以國府能在外交方面對應的手段有限，危機處理上不得不轉向內部。本文主要想以宣傳政策為中心，闡明國府在內政方面採取何種危機管理政策。

第二是面對中美靠攏的影響，台灣如何進行內部政治改革。在「反攻大陸」的前提下，1947 到 1948 年選出的國會議員與總統，他們的任期不斷地被延長與連任（總統的任期與連任取決於任期延長的國民大會），國府透過這些方法來延續其政治生命與統治的正當性。但是中美靠攏的發生，讓「反攻大陸」化為泡影，國府意識到其正當性面臨嚴峻的危機。如果為了確保在台灣內部的正當性，而舉行民主選舉，一直以來被統治的本省人（生長於台灣的多數居民）就有可能掌握權力，導致統治集團的外省人（生長於台灣以外的少數居民）失勢。所以筆者想要釐清國府是如何推動極為困難實施的內政改革。

本文主要參考台灣公開出版發行的國民黨相關刊物《中央日報》、《中央月刊》等文宣報導，以及中國國民黨中央委員會全體會議與國民大會相關的決策與決議。另外解禁檔案則利用中國國民黨中央委員會文化傳播委員會黨史館（以下簡稱黨史館）、國立政治大學孫中山紀念圖書館所藏的中國國民黨中央委員會常務委員會

<sup>4</sup> 若林正丈著，吳密察審訂，洪金珠、許佩賢譯，《台灣：分裂國家與民主化》（台北：月旦出版社，1994 年），頁 179。

<sup>5</sup> 戴天昭特別重視尼克森衝擊對台灣內政，特別是「台灣化」的影響。請參見戴天昭著，李明峻譯，前揭書，頁 551。

<sup>6</sup> Nancy Bernkopf Tucker, *Taiwan, Hong Kong, and the United States 1949-1992: Uncertain Friendships* (New York: Twayne Publishers, 1994) pp. 106-111, 113-116。

(以下簡稱中常會)會議紀錄(包括附錄),與國史館所藏的「蔣經國檔案(忠勤檔案)」等等<sup>7</sup>。其他還參考了美國政府相關人員回憶錄與訪談,以及近年來公開之台灣方面當事者的回憶錄等等資料<sup>8</sup>。

## 二、 中美靠攏的徵兆

1950年朝鮮戰爭爆發造成東亞的冷戰形勢,1954到1955年台灣海峽危機則促成了華美同盟。1958年蔣介石與杜勒斯簽屬的公報幾乎等於是要求國府放棄「反攻大陸」。即使如此,蔣介石仍為「反攻大陸」要求美國加強台灣軍備,並於1960年代時幾度嘗試「反攻大陸」。另一方面,美國為維護國府士氣並未完全否定「反攻大陸」這個虛幻的希望,但在履行支援台灣防衛公約的同時,也絕不同意「反攻大陸」真正付諸實行。華美同盟其實只是在不同目標下,不停重複進行交涉的「同床異夢」關係<sup>9</sup>。

1969年尼克森當政,美國開始尋求對策以改善與中華人民共和國的關係,而國府的外交官亦注意到此現象<sup>10</sup>。國府駐美大使周書楷在1969年2月14日給外交部北美司副司長錢復的私人信函中指出:「華府改朝換代後,彼我關係漸趨惡化,……尼氏本人認為,欲博大多數選民支持,必須採取中間路線」<sup>11</sup>。

事實上,從1969年12月起,第七艦隊在台灣海峽的定期巡邏變更為不定期一事,加深了國府外交部的擔憂<sup>12</sup>。無外交關係的中美兩國,在艾森豪總統任期的四年內共舉行了102次日內瓦會談與華沙大使級會談,但在甘迺迪與詹森總統執政

---

<sup>7</sup> 至2015年1月為止,國民黨黨史館的中常會會議紀錄目錄到1969年為止是完整的。但是台灣規定政府機關與中國國民黨檔案原則上須經過30年才可以公開,2012年遷移至八德大樓的黨史館可以閱覽1971-72年的中常會會議紀錄。台灣的行政院是決定對外與對內政策的最高行政機構,然而本文所研究的尼克森衝擊時期,蔣介石因為健康問題而對政治影響力減弱,加上最大的政敵陳誠副總統去世(1965年),實權為行政院副院長蔣經國所掌控。因此在決定政策時以蔣經國為中心的非正式集團具有重要地位,但又因資料上的限制使得想要直接釐清這些政策決定過程具有相當的難度。而國民黨中常會是政府在最終決策前時必定舉行報告的場所,系統性地收集政府與黨政關係的資訊,因此中常會會議紀錄與附錄在間接了解政府政策決定時甚為有用。另外本文因著重內政方面對尼克森衝擊的反應,所以未使用外交部檔案局所公開的檔案。

<sup>8</sup> 有利用價值的美國方面當事人回憶錄與訪談如下:Ray S. Cline, *Chiang Ching-kuo Remembered: The Man and His Political Legacy*, (Washington, D.C.: University Press of America, 1993)以及 Nancy Bernkopf Tucker ed., *China Confidential: American Diplomats and Sino-American Relations, 1945-1996* (New York: Columbia University Press, 2001)。台灣方面的回憶錄有當時駐美大使沈劍虹及外交部北美司司長錢復的回憶錄,內容相當具體,史料價值極高。沈劍虹,《使美八年紀要:沈劍虹回憶錄》(台北:聯經出版,1981年);錢復,《錢復回憶錄(卷1):外交風雲錄》(台北:天下遠見出版,2005年)。

<sup>9</sup> John W. Garver, *The Sino-American Alliance: Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia*, pp. 293-294.

<sup>10</sup> 沈劍虹,前揭書,頁4-5、60-61。

<sup>11</sup> 錢復,前揭書,頁172。

<sup>12</sup> 沈劍虹,前揭書,頁4-5。

的八年間只舉行過 32 次。尼克森總統就任後指示外交部讓斯托塞爾（Walter J. Stoessel）駐波蘭大使重啟華沙會談。1970 年 1 月到 2 月，中華人民共和國大使館招待美國駐波蘭大使，並接連舉辦第 135、136 次華沙大使級會談<sup>13</sup>。

周書楷在 1970 年 3 月 5 日給外交部北美司長錢復的私信中表示：「此間……對我政策之轉變，固然在執行上為國務院自由份子……所乘，發生巨幅偏差，但弟個人以為主要關鍵係白宮最高當局之基本態度，不如吾人所想像之友好堅定。彼及其幕僚曾對俄人寄予甚大希望，近半年来因失望而羞惱成怒，加以匪蘇關係惡化，故此間決定向匪獻媚，作為報復及威脅手段。至於彼輩對我之『承諾』、『保證』種種乃對付窮親戚敷衍，我不可自作多情，而需隨時警惕」<sup>14</sup>。

華沙中美大使級會談重啟，引起國府中樞的擔憂。1970 年 3 月 15 日，行政院長嚴家淦、副院長蔣經國、總統府祕書長張群、中央黨部祕書長黃少谷、外交部長魏道明在行政院集會，錢復列席，出席者全都表示對尼克森政權的憂心。蔣經國根據曾駐台北的舊友，美國國務院情報調查局長克萊恩（Ray Cline）的消息表示，要有心理準備，美國政府可能將在華沙舉辦的中美會談場所升格到北京<sup>15</sup>。之後 5 月份不會再舉辦由國務院主導的華沙會談，白宮透過自行開闢的巴基斯坦管道來準備季辛吉訪中，但國府對此毫不知情。

在中美靠攏危機無聲息地接近時，6 月 15 日蔣介石在演說中提出「莊敬自強，處變不驚」的口號<sup>16</sup>，日後國府在國際政治上深陷孤立之際也一再強調此口號。

大約在同時，國民黨決定加強對美活動。1971 年 6 月 23 日中常會通過議案決定增強今後半年間的對美活動<sup>17</sup>，以下為其具體方針<sup>18</sup>：

- ① 國家安全局已依安詳專案之決定，加派駐美各地之工作人員，並擴大其工作任務。
- ② 教育部決定加派駐舊金山工作人員兩人，分別以領事、副領事名義，負責美國西岸留學生輔導工作並依安詳專案之決定，遴派適當人員四人出國訪問台籍學人及留學生，其中二人赴美國（另赴日赴歐各一人）。
- ③ 中央研究院錢思亮院長已定期訪美，對留美之該院院士及學人訪問聯繫。
- ④ 國家科學發展委員會一決定遴請青年教授赴美，訪問旅美留學生、學人。

<sup>13</sup> 錢復，前揭書，頁 179-180。

<sup>14</sup> 錢復，前揭書，頁 172。

<sup>15</sup> 錢復，前揭書，頁 179-180。沈劍虹回憶，蔣經國在 1969 年 4 月訪美與季辛吉的會談中，便被美國方面試探華沙大使級會談在華盛頓或北京舉行的可能性。請參見沈劍虹，前揭書，頁 45-46。

<sup>16</sup> 〈總統盱衡當前形勢激勵國人強固奮發〉，《中央日報》，1971 年 6 月 16 日。

<sup>17</sup> 〈適應當前國際形勢以美國為重點策訂今後半年期間加強工作實施方案〉、中國國民黨第十屆中央委員會常務委員會第 192 次會議紀錄，1971 年 6 月 23 日（以下略稱為 10 屆中常會 192 次紀錄）（黨史館藏，合訂本 10.3/1075）。

<sup>18</sup> 〈附件：本會第三組「適應當前國際形勢以美國為重點策訂今後半年期間加強工作實施方案」〉，10 屆中常會 192 次紀錄，1971 年 6 月 23 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1075）。

- ⑤ 本會第六組正籌劃選派匪情研究人員及反共義士訪美，預定分批出國。
- ⑥ 僑務委員會定於六十一年會計年度起，在美設置僑團秘書三人，分駐紐約、芝加哥、舊金山，負責僑團輔導工作。
- ⑦ 中央日報國際航空版經決定增加贈送報份五千份，截至五月底止，增贈閱者已近四千份。
- ⑧ 中央有關單位經決定協力輔導及支援舊金山少年中國晨報，充實其內容，擴大其發行，俾發揮在美國之宣傳效能。
- ⑨ 在海外發送「釣魚台問題」等手冊與錄影帶。本會第三組已編印「釣魚台列嶼問題」等有關小冊五種，及錄音十餘捲，供應海外運用；同時增購劇情片六部，併幻燈片等送美供留學生同學會放映。
- ⑩ 本會第三組為加強留美學生黨務，已增派三人，分駐美各留學生分部工作。
- ⑪ 行政院新聞局會同各有關單位已援往例，策動全球各地重要僑團，於聯合國大會期間，聯名在紐約時報刊登廣告，聲明反對毛匪偽政權混進聯合國。

從這些對策就可以看出國府的預防政策還停留在戰術階段，即便掌握住中美靠攏的徵兆，卻未預想到季辛吉的秘密訪中以及尼克森決定訪中。而且這些對策大多是針對美國華僑並非因應政權，特別是第二點針對在美日益強大的台灣獨立運動對策、以及第八點針對「釣魚台問題」，顯示出國府希望對華僑政策不要處於被動狀態。在季辛吉訪中前，《中央月刊》刊登了關於中華人民共和國乒乓外交的評論，但從中並未能看出任何有關預想到美國「背叛」的論調<sup>19</sup>。

### 三、 對季辛吉訪中與發佈尼克森訪中的對應

季辛吉於 1971 年 7 月 9 日到 11 日秘密訪中，會見周恩來與葉劍英。緊接著 7 月 15 日白宮發表聲明，表示尼克森總統將在隔年 5 月前尋求適當時機訪中，為求兩國建交而與中華人民共和國領導者談話。當時的駐美大使沈劍虹在該聲明發表前二十分鐘才接到國務卿羅傑斯（William Rogers）的電話通知<sup>20</sup>。

而台北方面，三個半月前才由駐美大使就任外交部長的周書楷當時正在訪外，代理的外交部次長楊西崑於 16 日中午傳喚馬康衛（Walter McConaughy）大使傳達嚴重的抗議。國府從馬康衛震驚的反應，確認國務院完全未知會包括美國駐中華民國大使館在內的工作人員任何有關季辛吉的動向<sup>21</sup>。

1971 年 7 月 17 日，《中央日報》的內容表現出國府所受的衝擊，其主要標題

<sup>19</sup> 〈毛匪為什麼發動《乒乓》外交〉，《中央月刊》第 3 卷 9 期（1971 年），頁 137。

<sup>20</sup> 沈劍虹，前揭書，頁 63。

<sup>21</sup> 沈劍虹，前揭書，頁 65。錢復，前揭書，頁 182。

如下<sup>22</sup>：

- ① 「對尼克森宣布訪匪區事，嚴院長昨發表聲明：共匪對美騙局行為事實揭穿，為真理自由奮鬥必獲最後勝利」
- ② 「楊西崑召見馬康衛向美提出嚴重抗議」
- ③ 「沈大使在美遞出抗議書」
- ④ 「我立監委發表談話促尼克森懸崖勒馬」
- ⑤ 「周書楷外長今提前返國」
- ⑥ 「尼克森聲明全文」
- ⑦ 「尼克森訪匪決定的失策」
- ⑧ 「美百萬人委會責尼克森不智」
- ⑨ 「尼克森決訪匪區蘇俄疑慮不安」

如上所示，連台灣最受報導控管的《中央日報》都刊載聲明全文，詳實醒目地將季辛吉秘密訪中與尼克森即將訪中的預告毫無隱瞞地傳達給台灣社會。也如後所述，國府體制下的媒體控制基本上自我控管，新聞檢閱是事後進行。

尼克森訪中帶給台灣當局與社會重大衝擊。7月19日國民黨召開中常會，外交部長周書楷列席針對情勢分析與對應進行秘密報告<sup>23</sup>，中常會還臨時通過以下決定：

- (一) 最近美匪關係之演變，顯示國際正義蕩然，正造成對我不利之形勢，吾人處此困難橫逆之境，務必恪遵。總裁訓示：堅持「革命信心」與「民族定力」，「莊敬自強，處驚不變，慎謀能斷」力求內部之安定與團結，不為敵人所乘，進而衝破困難，打倒敵人。
- (二) 本報告所提因應原則，與設計考核委員會所提研究意見，暨本日與會同志所提各項意見，分別送請總統府宣傳外交綜合研究組及本會憲法小組研訂對策，妥善因應，並提報常會。
- (三) 立法院邀請行政院從政主管同志列席報告本案一節，可俟美國態度進一步明瞭後舉行外交委員會秘密會議，此可由中央政策委員會協調辦理。

根據在華盛頓的駐美大使沈劍虹於7月19日極密發給台北的電報<sup>24</sup>，國務卿

<sup>22</sup> 請參見《中央日報》，1971年7月17日，第1、2版。

<sup>23</sup> 〈外交部周部長書楷同志報告：最近美匪關係因應措施〉，10屆中常會199次紀錄，1971年7月19日（黨史館藏，合訂本10.3/1075）。

<sup>24</sup> 〈沈劍虹電美匪關係發展作因應措施影本〉，蔣經國檔案，忠勤檔案—匪偽外交（國史館藏，3010.82/5044.01-038.5）。根據沈劍虹的回想，如同〈《雙重代表權》方案絕對不可能獲得聯合國大會通過〉、〈可能連《重要問題》案都無法獲得過半數的支持〉中指出，實際上羅傑斯的發言遠比發

羅傑斯找沈劍虹去國務院並向沈表示以下四點：

- (1) 之所以沒有通知中華民國與他國高層，是因為季辛吉認為若不保密會無法實行，無法避免這種事態發生甚為遺憾。
- (2) 此次訪問目的是為改善與匪關係，並無秘密協定。
- (3) 季辛吉未跟任何人商量便獨斷。
- (4) 與我國的防衛協定不論是現在或將來仍有效，並會加強獎勵對台投資，只要我國駁回安理會的要求，就能繼續留在聯合國。

就這樣持續收集相關消息，得知季辛吉與尼克森的秘密外交使得國府面臨嚴峻情勢。周書楷在中常會 199 次會議舉行報告後，「總統府宣傳外交綜合研究組」與「中常會憲法小組」根據該報告與中央常務委員的發言歸納出國府因應對策的秘密文件（參考下文）。如同此秘密文件所示，國民黨與國府對於情勢的理解已經包括了對美斷交；美軍撤退；退出聯合國安全理事會常任理事國；以及美國在遠東影響力衰退等。事實上，在 1970 年 4 月訪美的蔣經國曾遭台灣獨立主義者暗殺未遂，國府未能完全拂拭因民眾群起而導致政權崩盤的擔憂。不僅如此，還提到韓國李承晚，因鎮壓抗爭活動而下野客死異鄉；以及南越吳廷琰因非法軍事政變而喪命，強調社會安定與加強團結的必要性。因此該文件提出最重要的對策首先是在內政方面的改革。而我們應該注目的是將對策交付「中常會憲法小組」執行通過修正〈動員戡亂時期臨時條款〉的國會改革，因為這些是面對尼克森衝擊時最初階段提出的對策，但具體內容不明。而外交對策則有強化與美國以外國家合作、拉攏蘇聯<sup>25</sup>，與加強美國國內其他勢力對尼克森政權施壓。但是現實是國府外交面臨了走投無路的狀態。

第一九九次常會對「最近美匪關係因應措施」意見摘要

- (一) 尼氏宣布訪問匪區之動機：
  1. 布署明年大選。
  2. 企圖由談判結果結束越戰。

回台北的電報內容要來的嚴重。沈劍虹，前揭書，頁 67。

<sup>25</sup> 在中常會中究竟是誰發言要拉攏蘇聯並沒有明確記錄。外交部長周書楷曾在公開場合兩度表示，為對抗中美靠攏需拉攏蘇聯。在這次發現的秘密文件中的確也記載了相關意見。然而根據錢復的回憶錄，蔣經國否定了這個想法，在 1972 年 5 月就任行政院長組閣之際，當時就任未滿十四個月的周書楷並未續任外交部長。在美國方面，中國專家外交官高立夫（Ralph Clough）認為拉攏蘇聯不過是香港一帶的「傳聞」，台灣相當依賴美國，不可能激怒美國。格林（Marshall Green）國務助卿也持相同見解。錢復，前揭書，頁 191。Nancy Bernkopf Tucker ed., *China Confidential: American Diplomats and Sino-American Relations, 1945-1996*, pp. 235-234.

(二) 尼氏此行所之代價或所擬帶去之禮物：

1. 此行足以增長匪方之聲勢，本身即一禮物。
2. 歡迎匪入聯合國，甚至安理會席次。
3. 承認匪政權—尼氏之宣布已超過國際法上之「事實承認」。
4. 對匪提供經濟援助。

(三) 尼氏此行可能與商談的問題，及其最壞的可能發展：

1. 中國代表權問題：其可能情況有二，
  - (1) 匪混入聯合國及安理會，但我仍留在聯合國，匪拒不接受。
  - (2) 匪混入聯合國及安理會，亦不反對我留在聯合國。
2. 越戰問題，及迫使北越釋放美俘問題—可能與美軍退出台灣海峽問題合併商談，而以後者為先者之前提。
3. 美匪建交問題—匪可能迫使美國先與我絕交。
4. 「台灣問題」，美可能要求匪承諾不以武力解決，並促使匪與我方自行尋求商談解決之道。

(四) 尼氏此行項宣布之影響：

1. 較雅爾達協定及白皮書更壞，是一種通敵賣友行為。
2. 不論未來發展是否確能成行，在其對美國內部號召上，均對尼氏有利。
3. 足以影響我國之民心士氣，及海外僑心。
4. 顯示美國在遠東的力量已成過去，只要我們能獨立自強，即可步入新的時代。

(五) 我方因應之道：

1. 恪遵 總裁莊敬自強的訓示，安定社會，加強團結，鞏固革命領導中心立於不敗之地。慎防李承晚，吳廷琰事件之重演，並應在協防停止後有確保台澎金馬的力量。
2. 安定不是粉飾拖延，要力求革新進步，並應面對現實，考慮若干重大問題的解決之道。如中央民意代表問題——包括年齡問題，及明年第五次國民大會應否修訂臨時條款使能增補選等。
3. 在外交上的作法：
  - (1) 加強對韓、越、泰、及日本的聯絡。聯合日、韓表示意見，使尼不敢輕易冒險。日本已表示不願匪入安理會，我宜堅定其信念，擴大其影響。
  - (2) 超越正常外交的傳統，以彈性肆應突破當前外交的困境。並宜對蘇俄多方探索運用。蘇俄亦不會願見共匪進入安理會。
  - (3) 加強對美國內部朝野有關人士及社團之聯絡運用，擴大其「反尼媚匪」運動，以選民對尼氏提出警告。
  - (4) 多派幹員出國，團結僑胞，粉碎共匪「海外統戰」的陰謀。
  - (5) 與亞太地區友邦結成軍事同盟，切實布署反攻。



出處：〈第一九九次常會對《最近美匪關係因應措施》意見摘要，蔣經國檔案，忠勤檔案：匪偽外交（國史館藏，3010.82/5044.01-038.4）。

#### 四、對喪失聯合國代表權的對應

8月之後，已經與中國建交的土耳其、伊朗、獅子山共和國，陸續和國府斷交，其國際地位如走下坡般惡化。國府察覺到季辛吉訪中一事，讓中華人民共和國在聯合國中國代表權問題逐漸佔有優勢；因此在8月初，國府開始思考對策，評估先前未曾遇想過的最壞情勢，即中華人民共和國加入聯合國<sup>26</sup>。

- (一) 美、匪接觸，關係今後國際情勢之演變，各黨政主管單位同志應密切注意研析，並提出對策，妥為因應，尤希就不利於匪偽情勢之資料，善加運用。
- (二) 本報告所提研析意見與對策建議，暨本日與會同志所提及早研究共匪屢入聯合國，以非武力方式危害台灣問題及各國繼續承認共匪等之可能情勢，提出對策之意見，一併送請有關從政主管同志研擬對策，提報常會核議。

季辛吉於10月20日到26日再度訪中，與周恩來進行十次會談。一般認為他在訪中期間答應了中華人民共和國的再三要求，控制會期使聯合國總會的代表權問題走向有利於中華人民共和國。事實上季辛吉的訪中確實對國府造成負面影響<sup>27</sup>。

1971年10月25日，國府阻止中華人民共和國進入聯合國失敗，判斷自身亦無法與其共存，宣布退出聯合國<sup>28</sup>，使對聯合國外交出現了最糟的情況。三天之後（1971年10月28日），國民黨召開第10屆中央評議委員臨時會議、中央委員會臨時全體會議（以下簡稱臨中全會），行政院長嚴家淦對喪失聯合國代表權一事進行報告，會議中並通過充斥著政治口號的決議<sup>29</sup>。

在失去聯合國代表權的一個月內，國府陸續與明確轉向中華人民共和國的比利時、祕魯、黎巴嫩、墨西哥、厄爾瓜多等國斷交，其所面臨的危機顯而易見。

<sup>26</sup> 〈三、第六組徐主任晴嵐報告：美、匪接觸之初步研析及對策建議〉，10屆中常會206次紀錄，1971年8月11日（黨史館藏，合訂本10.3/1076）。

<sup>27</sup> 根據沈劍虹的回憶錄，當時美國駐聯合國大使布希（George Bush）間接承認後來季辛吉訪中對他處理國府續留聯合國一事造成的負面影響感到不悅。沈劍虹，前揭書，頁56。

<sup>28</sup> 聯合國並無退出規定，所以僅憑宣言無法退出。但是在台灣，「退出聯合國」已成為人民共有並使用的歷史性詞彙。實際上聯合國中國代表權也從中華民國政府轉為中華人民共和國政府。

<sup>29</sup> 〈中國國民黨第十屆中央評議委員臨時會議、中央委員會臨時全體會議對行政院長嚴家淦同志當前外交情勢報告決議文〉，中央委員會秘書處編，《中國國民黨第十屆中央委員會臨時全體會議會議紀錄》，中央委員會秘書，1971年10月28日（黨史館藏，合訂本10.2/240），頁11-13。

中美靠攏已是公認的情況，加上聯合國代表權的更替，以及國際如雪崩般轉而承認中華人民共和國，國府已經幾乎不可能靠外交努力扳回劣勢。

## 五、對尼克森訪中的危機管理

喪失聯合國代表權加上隔年尼克森即將訪中，不僅帶給國府試煉，更動搖了台灣社會，國民黨與國府面臨著恢復社會信心的考驗。為了因應喪失聯合國代表權與尼克森訪中，國府所採取的手段是控管國內的報導。

國民黨內負責控管媒體的中央黨部第四組代理主任許聞淵，在 1971 年 11 月 4 日舉辦座談會，招集華僑報系駐台灣的特派員，傳達下列方針<sup>30</sup>：

- (一) 如遇國際或國內有重大事件發生，中央之宣傳指示，宜以最迅速之方法送達海外僑報，尤其是香港僑報，使編撰人員對問題處理，及應採取之態度，獲知原則多所明瞭，可以立即決定，宣傳指示沿用由時報傳達之方法，尚屬妥善，今後宜繼續加強辦理之。
- (二) 重大新聞之刊載，應由各報採用協調方式，正面側面作有利於我之處理，如有指示，亦希儘速傳達，一般細故希從寬處理，扣押新聞。
- (三) 對於不利我新聞，至希以平實適當出之，不宜予以誇張，尤忌顯著標題。
- (四) 今後對於聯合國之消息，至希減少刊載，表示不予重視。對於釣魚台問題，政府已有嚴正立場之表示，有關消息，希勿刊載。
- (五) 香港因英政府承認匪偽政權，且與國際間息息相通，當地一般人對中共之態度，自難期與國內人士相同，故審查報紙之尺度宜稍放寬，例如：「中華人民共和國」字樣之未加括號，對中共未稱偽政權，對匪酋匪幹加稱偽之類，在所難免。
- (六) 對於一般謠言以及不利於我之傳說等等，希香港僑報編採人員密切注意，不予刊載，以免為共匪統戰伎倆欺誤。
- (七) 對僑報之輔導，宜採積極態度，不宜多加限制，而作消極之收縮。
- (八) 僑報駐台人員，對總社雖有建議影響之作用，但亦有其限度，最好對總社社長、總編輯有逕行聯繫之辦法，溝通意見，增進了解。
- (九) 有關國內之安定繁榮各種建設之情況，以及今後之重大革新措施，希各報駐台北記者，多予報道，盡量撰寫專欄，送回報社刊載。並隨時提送資料，供社運用。

另外 11 月 9 日，中央黨部第四組指示國內報社、廣播台，以及電視台負責人

---

<sup>30</sup> 〈附件 7：僑報駐國內人員座談結論〉，10 屆中常會 228 次紀錄，1971 年 11 月 22 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1078）。

(黨員) 在對應新聞宣傳上的措施則如下所示<sup>31</sup>。

- (一) 對聯合國、聯大附屬機構及其他國際性機構之我國會籍問題、務希在新聞方面平淡處理。不宜重視及作過多報道。
- (二) 對於釣魚台問題，希勿再加報導。
- (三) 為穩定國內人心，希多報導國內經濟發展和進步現狀，并特別注意報導外商投資我國經建事實，以證明世人對我經濟前途與投資環境仍極具信心與興趣。
- (四) 希望新聞界今後更進一步對發揮民力，團結人心、增進政風與社會風氣、以及對重要決策之推行實施、多予注意與宣導。

隔日，第四組舉行時事座談會，集合了 70 名左右的國內主要媒體幹部，並邀請外交部長周書楷出席。對媒體指示了上述方針之外，還加上「為穩定國內人心希多報導國內經濟發展和進步現狀，并特別注意報導外商投資我國經建事實，例如繼奧國投資加入我鋼鐵公司之後，西德西門子公司準備來華投資三億美元，興建第三、四座原子能發電廠等等。用以證明外國人士對我經濟前途和投資環境仍極表興趣與樂觀」<sup>32</sup>。就這樣，報導控管的方針依序從較難控管的華僑報指示到國內媒體。

尼克森訪中期間，《中央日報》<sup>33</sup>大幅報導了同時期召開的國民大會三中全會，意圖減少尼克森訪中的新聞。特別是未刊登〈上海公報〉全文與內容，轉而大幅報導國府與各國政府反駁與反對的聲明。從報章報導的論調可看出現下列傾向：

- ① 尼克森並未改變美對華所持立場
- ② 尼克森被共匪欺騙，某某向尼克森忠告
- ③ 共匪的權力鬥爭會導致其崩潰
- ④ 共匪會繼續支援越共

關於尼克森訪中一事，台灣媒體完全沒刊登相關照片，因此尼克森與周恩來在機場握手的歷史性場面與毛澤東會談的場面都未被報導，大部分的台灣民眾，未能與世界同步得知此歷史盛事的相關消息。從這點來看，與季辛吉訪中時相比，此時期國府的報導控管，可以說是滴水不漏，為典型的「報喜不報憂」。

中常會在尼克森訪中的同時，召開國民大會進行決議，發表聲明「重申我反

<sup>31</sup> 〈十二、第四組報告：(一) 案由：謹將近期內本組在新聞宣傳上所採之因應措施、摘要報請 鑒督案〉，10 屆中常會 228 次紀錄，1971 年 11 月 22 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1078）。

<sup>32</sup> 〈附件 7：僑報駐國內人員座談結論〉、〈時事座談會紀錄〉，10 屆中常會 228 次紀錄，1971 年 11 月 22 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1078）。

<sup>33</sup> 請參見《中央日報》，1972 年 2 月 22 至 29 日的第一到第二版之報導。

攻復國之堅定立場，以安民心，而勵士氣」。另外還決定以台灣報界團體的名義，邀請曾與尼克森同行訪中的 87 名美國新聞記者來台，讓他們體認台灣社會才是進步的一方，希望美國媒體不要一面倒地只報導中華人民共和國<sup>34</sup>。

為應對尼克森離開中國時發表的「聲明」等（實際上是〈聯合公報〉），黨與政府成員設立了工作團隊「宣傳外交綜合研究組」研究對策<sup>35</sup>。1972 年 2 月 28 日發表的〈上海公報〉中美兩國對台灣問題未達成協議，因此未實現建交，但美國「重申它對由中國人自己和平解決台灣問題的關心。考慮到這一前景，確認從台灣撤出全部美國武裝力量和軍事設施的最終目標」（It reaffirms its interest in a peaceful settlement of the Taiwan question by the Chinese themselves. With this prospect in mind, it affirms the ultimate objective of the withdrawal of all U.S. forces and military installations from Taiwan）。對美關係方面，雖然未立刻出現國民黨所預想的「最糟狀況」，但在不久的將來，這樣的預想也成為現實。

國民黨與國府在〈上海公報〉發表後，提出了分析與應對該公報的內部文件（參考下文）。文件中的積極對策，包括國民黨應宣傳中國大陸的混亂現狀，加強對中華人民共和國的心理戰，試圖擾亂其內部。當時中國較嚴重的內部對立為林彪事件。該事件發生於 1971 年 9 月 12 日，但卻遲至 1972 年 7 月才對外公佈。美國則已於 1971 年 10 月了解該事件的狀況，擾亂其內部的工作具有某種程度意義。然而在中國內部政治極為混亂的時刻，美國依然按照預定計畫拉攏中國<sup>36</sup>，因此不論國府情報機關如何強調中國內部的混亂，對美國當局影響甚為有限。其他方針有招待與尼克森同行的記者團、發展觀光事業等比較實際層面的決定，但亦混雜著成立東北亞安全保障機構，這種較為荒謬的想法。我們可以認為，除了控管內部報導之外，國府並未提出十分有效的對策。

「尼周聯合公報之初步研判與我在宣傳上應有之措施」

（前略）

丁、宣傳措施

面臨此種局勢，宣傳之重心，自在增強國人之自信，而消除依賴國際因素，以求自保之心理，其初步之措施應為：

一、新聞處理與評論態度

△新聞處理方面

（一）美匪聯合公報內容，摘要發表，惟仍不作頭條，刊於次要地位，英文報紙比照辦

<sup>34</sup> 〈二、第一組第四組報告：（一）案由〉、〈（二）說明〉，10 屆中常會 251 次紀錄，1972 年 2 月 23 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1081）。

<sup>35</sup> 〈二、敵情簡報與大陸情報〉，10 屆中常會 251 次紀錄，1972 年 2 月 23 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1081）。

<sup>36</sup> 沈劍虹，前揭書，頁 69。

理。

- (二) 各報刊可就我國之基本立場，對聯合公報酌予嚴正之分析評論，但仍宜避免憤激漫罵之辭，廣播電視之報導與評論，尤應求其平實。
- (三) 民意代表及各方人士之反應，儘量避免，以減輕公報對社會民心之衝擊。
- (四) 對於核准進口之僑辦報刊，除有重大不妥外，不予處理。外文報刊亦比照辦理。

#### △評論態度方面

- (一) 共匪為武裝叛亂集團，其對外任何協議，我方概不承認，當尼克森總統啟程訪平之前，我外交部業已正式重申此項立場，當然在任何情況之下，均決不變更。
- (二) 我中華民國政府，乃依據憲法產生之惟一合法的政府，現正以台灣為復興基地，與我在全體軍民共同從事動員戡亂的努力，絕無所謂「台灣問題」可言，只有「中國大陸問題」，且只有摧毀毛偽政權大陸完全光復，始為中國大陸問題之解決。
- (三) 共匪所叫囂之「和平五原則」只是其進行國際統戰的策略，十五年來，共匪公然侵襲印度，策動印尼政變，支援泰共馬共叛亂，支援北越及越共南侵等具體事實，早已證明其毫無實質意義，只是家共麻醉世人的符咒，今美國竟亦申言予以同意，勢必受其利用，至應警覺。
- (四) 毛共所謂科、技、文化之交往，徒增對美公然滲透的便利，美國基於本身之安全利益，尤應特別注意。
- (五) 尼氏訪問北平之後，毛周小集團之氣焰自必格外囂張，不獨大陸七億五千萬同胞之痛苦為之更形增加，毛共對國際及海外滲透侵略，亦必格外加劇，尤其可以預見者，則為對僑胞之統戰活動，勢將軍利用各種機會與藉口，大肆加強。願事由世界各國及我全體僑胞，對特別注意。
- (六) 立國之道，操持在我，我復興基地全體軍民，一致擁護 領袖，支持政府，處變不驚，發憤圖強之具體表現，已贏得舉世的尊敬，今後自必更形團結，奮發，共同在 蔣總統領導下，為完成復國大業而努力。

#### 二、其他配合措施：

- 一. 政府發表聲明，重申不承認美匪任何協議之一貫立場，確保國家之尊嚴與國權完整。
- 二. 組織記者訪問團，訪問台澎金馬軍事基地，對國軍雄厚實力，作有系統之報導，增強國人對基地安全之信心。
- 三. 加強匪情之報導與分析，增進國人對大陸混亂情勢之認識，同時擴大對匪心戰，加強共匪內部之鬥爭。
- 四. 淨化新聞報，消除各種分歧言論。
- 五. 簡化簽證手續，發展觀光事業，維持社會反映奮發的言論。
- 六. 採取各種必要措施，加強僑胞對於祖國的信心與向心。
- 七. 呼籲建立東北亞區域安全組織，集中東北亞地區反共力量，共同維護東北亞之和平與秩序。

出處：「尼周聯合公報之初步研判與我在宣傳上應有之措施」，10屆中常會 252 次紀錄，1972 年 2 月 28 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1081）。另外北平是北京的別名，台灣因不承認北京為首都而稱北平。

## 六、 配合蔣經國掌權的「政治革新」

### （一） 為中央民意代表增額選舉鋪路

面對中美靠攏的外交危機，國府不能僅依靠控管內部報導來暫時掩飾事態。在蔣介石已屆 83 歲高齡的情形下，後繼者蔣經國為掌握與維持政權，有必要透過政治改革來提高政權的正當性。

蔣經國首先推動的改革是中央民意代表機構改選。如前所述，台灣的國會一直是未改選狀態，只有台灣選區於 1969 年舉行過缺額補選，選出的議員也歸類為非改選議員。這次提出的方法，除了大陸地區選出的立法委員仍屬於非改選之外，還有增加台灣選區立法委員的名額並定期改選。但是若要推動這些改革，必須通過中央民意代表機構的法律性手續，換言之，就是必須修法使國會議員自行放棄非改選議員的特權。如表 1 所示，從 1969 年開始準備增額選舉，1970 年 12 月開始進行正式作業。為修正《動員戡亂時期臨時條款》，可注意 1972 年 3 月的國民大會已在考慮這時期可以開始著手必要的措施。

表 1 〈動員戡亂時期臨時條款〉修正準備作業過程年表

時期	〈動員戡亂時期臨時條款〉之修改程序
1969	有關部門開始強化蒐集和整理資料①。
1970.4	總裁批准「順成計畫」②。
1970.7	邀集專家在中常會成立「法律顧問小組」，之後開會 15 次①。
1970.12.2	於第 10 屆中常會第 145 次會議決定成立「憲法專案小組」，之後開會 12 次①。
1970.12	中央常務委員組織「安國小組」，與「憲法專案小組」開始協調②。「順成中心」開始工作②。
1971.10	於臨中全會根據「民主憲政體制」而決定充實中央民意機關後，舉行多次小組會議，最後完成「甲、乙 2 案」①。
1972.3.2	決定「憲法專案小組」作〈動員戡亂時期臨時條款草案〉的最後之修正案③。
1972.3.4	於第 10 屆中常會第 253 次會議決定〈動員戡亂時期臨時條款草案〉③。
1972.3.6	總裁裁定甲案而指示向國民大會提議和審議①。
1972.3.17	經過文字修正而在國民大會修正通過。

出處：①「四、中央政策委員會、第一組報告（二）說明：甲、研究經過」，10屆中常會 259 次紀錄，1972 年 3 月 26 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1620）。②「附件（一）國民大會第五次會議本黨工作檢討報告」，10屆中常會 261 次紀錄，1972 年 4 月 12 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1620）。③

「中央政策委員會提：(二)說明」10屆中常會 253 次紀錄，1972 年 3 月 4 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1081）。

1971 年 10 月，因應退出聯合國而舉行臨中全會，在此之後，籌備作業開始加快腳步，這也是受到中國外交攻勢強烈的影響。季辛吉二度訪中之際的主要議題是決定尼克森訪中的時間，季辛吉提出 2 月 21 日或 3 月 16 日兩個選項，周恩來立刻表示 2 月為佳而決定為 2 月<sup>37</sup>。目前尚未發現資料，說明周恩來為何會如此決定，但是台灣從 2 月 20 日開始召開選舉第五屆總統副總統的國民大會，這個舉辦時期是根據《中華民國憲法》第 29 條（新任總統就任日 5 月 20 日的 90 天前）。周恩來將尼克森訪中日期訂為蔣介石五度連任總統的國民大會會期，其目的可說是為了給予台灣政治性的打擊。中美靠攏象徵了新時代的變化，而同時期「萬年國會」使蔣介石五度連任總統還加以慶祝，直接破壞了台灣的形象。

非改選議員是在中國大陸的選區選出，他們代表了包含中國大陸的中華民國正統性，同時卻也是棘手的存在。非改選議員的定期改選一直以來都懸而未決，1966 年曾提出包括定期改選在內的國會改革案，但未經國民大會通過。國會改革是個需要特殊領導者的改革，不能損害非改選議員的利益，同時，只可以在國府統治中國全土，中華民國國會足以代表「中國」的法律前提下（「法統」）實行。

根據 1971 年 12 月 8 日中央黨部第五組歸納的〈我國退出聯合國後社會一般反應報告〉<sup>38</sup>，對於被迫退職的中央民意代表、特別是國民大會代表指出：「中央級民意代表，尤其國大代表，對改選中央民意代表言論，至表沈痛，認為此係摧毀『法統』之惡毒手法」，徹底迴避象徵著退職的全面改選。

另一方面，對於台灣施行中央民意代表全面改選，備受期待進入中央政壇的台灣省議會議員與台北市議會議員們，「對改選中央民意代表之議則多所附和，認為中央民意代表退休交棒正其時矣」。較為特別的是，不僅黨外勢力（實質上的在野黨。因為當時禁止成立新政黨因此稱其為黨外勢力），連台北市議會多數國民黨籍新生代議員也表明：「北市一般本黨年輕議員，多表示中央民意代表機構應注入新血，一切以維護國家生存，進步、富強為大前提，並呼籲中央民意代表與激進青年，放棄個人成見，共謀國是」。這些意見有決定性的重要性。

最後該報告書的結論指出，作為民眾對政府確切的期望與提案應「及時妥為規劃，在強化憲政體制原則下，從速增補選中央民意代表」。在黨中央的意思下進行必要的鋪路。

在中央民意代表改選的相關討論最熱烈的 12 月 25 日，國民黨系統的全美學生組織召開「反共愛國會議」，要求「改選或大幅度的增選中央民意代表」。在國民

<sup>37</sup> 毛里和子、增田弘監譯，《周恩來キッシンジャー機密会談録》（岩波書店，2004），頁 120。

<sup>38</sup> 〈我國退出聯合國後社會一般反應報告〉，10 屆中常會 234 次紀錄，1971 年 12 月 15 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1079）。

黨威權主義統治時期，黨系統的留學生組織，提出這樣的政治要求是相當罕見地，也可說國民黨是因時制宜，利用「民眾的聲音」來推動改革。我們可以推測其背後，掌握海外青年組織與華僑組織的蔣經國系統發揮了影響力。

如表 1 所示，1972 年 3 月 4 日中常會終於為「充實中央民意代表機關」提出並通過《動員戡亂時期臨時條款》，蔣介石也在同年 3 月 6 日裁決該案，就這樣確定了實施增額選舉的方針。《動員戡亂時期臨時條款草案》在第 1 期國民大會第 5 次會議中提出，其中規定：「在自由地區增加中央民意代表名額，定期選舉，其須由僑居外國國民選出之立法委員及監察委員，事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之」（第 6 條(1)）。3 月 17 日該同臨時條項正式為國民大會決議，落實了增加台灣地區中央民意代表名額並定期改選的改革。

## （二）「青年才俊」政策

接著是黨、政府幹部世代交替的改革。當時蔣介石年事已高仍在其位，黨中央與政府各部門也同樣面臨高齡化問題，如何降低黨、政府幹部的年齡層成為當務之急。國民黨在 1969 年 3 月到 4 月舉行的第 10 次全國代表大會與 1970 年召開的 2 中全會中，提出了在台灣的「革新建設」和「政治革新」<sup>39</sup>。然而這只不過是過去改革的延續，並未觸及國會改革的新內容。退出聯合國三天後的第 10 屆臨時中全會召開之際，黨的正式檔案中開始使用「全面革新」一詞。這是源於國民黨危機意識升高並開始醞釀對應正統性危機的潮流。

該會議的決議文指出，須「鼓勵並拔擢青年才俊，參與政治，俾其能貢獻智慧能力於社會國家」。這就是所謂的「青年才俊」政策，以外交危機為「理由」而推動的改革之一。1971 年 11 月 10 日，中常會討論這個決議該如何實行，行政院長嚴家淦鼓勵「青年才俊」參與政治，並提出促進充實中央民意代表機構的報告書<sup>40</sup>。

中央委員會第五組歸納的〈我國退出聯合國後社會一般反應報告〉<sup>41</sup>表示，民眾懇切的「寄希望於政府銳意革新」，特別是「輔導並鼓勵青年參與政治，起用青年彥俊，打開青年出路」。

1971 年 12 月 29 日，黨中央根據 10 屆臨時中全會的決議，在中常會提出〈擴大延攬人才方案〉<sup>42</sup>。其中內容有：「鼓勵依例自退」、「繼續厲行命令退休」、「加強保舉人才措施」、「鼓勵青年才俊參與政治」、「競選中央公職人員及各級地方自

<sup>39</sup> 中央委員會秘書處編，《中國國民黨第十次全國代表大會紀錄》，中央委員會秘書處，1969 年（黨史館藏，合訂本 10.1/92），頁 480-486。中央委員會秘書處編，《中國國民黨第十屆中央委員會第二次全體會議會議紀錄》，中央委員會秘書處，1971 年（黨史館藏，合訂本 10.2/240），頁 233-234。

<sup>40</sup> 〈中國國民黨第十屆中央評議委員臨時會議中央委員會臨時全體會議對行政院長嚴家淦同志當前外交情勢報告決議文〉，10 屆中常會 226 次紀錄，1971 年 11 月 10 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1078）。

<sup>41</sup> 〈我國退出聯合國後社會一般反應報告〉，10 屆中常會 234 次紀錄，1971 年 12 月 15 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1079）。

<sup>42</sup> 〈擴大延攬人才方案〉，10 屆中常會 238 次紀錄，1971 年 12 月 29 日（黨史館藏，合訂本 10.3/1080）。



治人員」、「擔任黨務及行政工作」、「不次拔擢傑出人才」等等。

具體而言，負責公務員人事業務的考試院與行政院，以及負責調停黨與政府的中央政策委員會調整後，再經立法院加以修正相關法律。但是也決定如有必要，總統可根據〈動員戡亂時期臨時條款〉通過國家安全會議實施行政命令。這裡所謂的「如有必要」，指的是立法院拒絕修訂法律的事態，意即黨擔心在政權內部出現反對聲浪，不贊同改革政府公務員人事任用。

1972年1月，黨為了考試院接受〈擴大延攬人才方案〉相關的法案而進行遊說。在國府的五院體制中，公務員人事業務是考試院的職掌，但是，將部份事務官職缺改為沒有公務員經驗便可任職政務官一事，引起多數考試委員的激烈反彈<sup>43</sup>。部分委員認為：「當然，考試並不是選拔人才，唯一最好的辦法，惟迄今尚無一更好的辦法來取代它，因為是公平競爭，姑不論考試之為嚴為寬，參加這都是享受同一待遇，可說是號召青年的最好辦法。如果規定三分之二的高級公務人員須受嚴格的考試、任用、俸給、考績法規定，另三分之一高級公務人員則不受任何限制，祇憑主官之好惡，試問如此就能號召青年才俊嗎？可說適得其反。有能力、有才幹的青年，又有幾人能認識部會首長？反之，一般鑽營之徒正得所哉，這樣得加強主官用人權責有甚效果可言？徒然是使善良得多數人失望。少數不肖者倖進。此種辦法，可說是反淘汰，反號召的辦法。（中略）現據報載歷年高普考試及格者，祇任用了一萬四千餘人，尚未獲任用者，必止此數，而這些未被任用的考試及格者，怎能說他們不是青年俊才？又如何能說祇有介紹、祇有不曾首長私人帶來者才是青年才俊？」

然而，負責執行說服工作的國家安全會議秘書長黃少谷最後發言表示：「各位都知道，這是一個政治性的方案，尤其是自我退出聯合國後，青年與知識分子殷切要求政治革新，所以當我國退出聯合國第三天本黨即召開臨時全會，其中有一項決議與人事制度有關的，就是鼓勵青年才俊貢獻才力智慧於社會國家」，「總之，本案是中央的決定，希望各位同志本於維護憲法的精神和尊重考試制度的原則之下，貫徹中央延攬人才方案」，並強行閉會。

就這樣，黨試圖強行突破實施〈擴大延攬人才方案〉。該案的重點在於首先是針對以中國青年反共救國團（以下簡稱救國團）為首之黨的外圍團體職員擔任政府職務時，可將之前黨內工作經歷轉換為公務員資歷的制度改革案。其次是修正〈考試法〉以及〈分類職位公務人員考試法〉。具體內容如下所示<sup>44</sup>。

<sup>43</sup> 〈中央政策委員會黨政關係談話會發言要點〉，10屆中常會240次紀錄，1972年1月10日（黨史館藏，合訂本10.3/1080）。

<sup>44</sup> 〈五、幹部處報告（二）說明〉、〈附件1：總說明〉，10屆中常會244次紀錄，1972年1月24日（黨史館藏，合訂本10.3/1080）。在1947年行憲之前的國府，黨務資歷與行政資歷可以同時轉換，黨與府之間亦可進行人事交流。但行憲後在法律上而言政府與黨分隔，政府不再承認黨的資歷。因此不僅使黨務幹部在從事政務工作上出現困難，也使國民黨難以任用新的人才。表面上其目的是為去除流弊，但實際上也造成了人情任用。

- 〈考試法〉修正草案關於甲等特種考試應試資格，縮短迄今經驗年限。可拔擢高等考試合格者中優秀人員。
- 放寬應試資格，同時可根據考試拔擢人事，而擁有碩士學位者應試職考可高一等。

〈分類職位公務人員考試法〉修正草案

- 研究院所有關學系畢業。得有博士學位並任專攻學科有關工作一年以上成績優良者，或得有碩士學位，並任專攻學科有關工作三年以上成績優良者，或曾任公立或立案之私立專科以上學校教授，或曾任副教授一年以上，經教育部審查合格者，得應第十職等考試。
- 研究院所有關學系畢業。得有博士學位並任專攻學科有關工作三年以上成績優良者，或得有碩士學位，並任專攻學科有關工作五年以上成績優良者，或曾任公立或立案之私立專科以上學校教授，或曾任副教授一年以上，經教育部審查合格者，得應第十一職等考試<sup>45</sup>。

1972年2月7日中常會決定在立法院該當會期通過「擴大延攬人才方案」，即以「考試法第18條條文修正案」為主的5法案<sup>46</sup>。日後在台灣稱為「黑官」，即未經考試便進入政府擔任主要公務員的現象，無疑是源自這個「青年才俊」政策。就這樣，蔣經國可以將救國團幹部，以及「自認有能」的留學生與學者等所謂的「空降幹部」，任意安插在行政院等政府機關中擔任領導的職位。

## 七、 結論

本文論述了面對尼克森衝擊，國府如何危機管理與推行政治改革，內容可歸納為以下三點：

第一是國府將危機管理的重點放在國內宣傳。中美靠攏的過程完全由中美兩國主導，台灣處於被動狀態，因此季辛吉訪中時帶來相當大的衝擊。然而1970年代初期台灣嚴格限制民眾出國，國外消息也不易傳入，國內媒體較為容易操縱資訊，因此其後的控管報導也相對「成功」。與時代悖逆的國府控管報導之所以能「成功」，存在一些客觀性的因素。雖然國府承受了季辛吉秘密訪中後聲明所帶來的衝擊，但是喪失聯合國代表權以及尼克森訪中的影響並未太大。中美靠攏並未導致華美斷交，更重要的是華美軍事關係仍舊持續<sup>47</sup>。

<sup>45</sup> 第10、11職等的職位相當於中央政府的專門委員、副處長（副局長等級）之幹部公務員。

<sup>46</sup> 〈立法院本會期之立法工作〉，10屆中常會248次紀錄，1972年2月7日（黨史館藏，合訂本10.3/1081）。

<sup>47</sup> 尼克森訪中後，格林國務助卿率領關係者訪台，強調與國府的邦交與同盟關係未生變。格林國務助卿與霍爾德里奇（John H. Holdridge）國家安全委員會高級官員訪台時會見蔣經國，強調台美

尼克森衝擊發生之際，蔣介石與毛澤東仍在世，大家多視其為冷戰的延長。對 1950 年代白色恐怖記憶猶新的台灣民眾，是不可能在台灣內部對國府展開抗爭運動。與此對照的是在 1979 年中美建交，即華美斷交之後，台灣發生了混亂。華美斷交的同時，鄧小平提出了改革開放政策，當時蔣介石與毛澤東皆已去世，因此華美斷交也開啟了新時代的序幕。

第二是尼克森衝擊加速了台灣內部的政治改革。國民黨以外省人為主體，因此全面改選中央民意代表機構，意即決心民主化有其難度，亦很難徹底改變與中華人民共和國的關係，也無法阻止中美靠攏並挽留美國。雖然曾出現實施增額選舉的構想，但誠如本文所論述，國府政權是在失去聯合國代表權之後才加速實施改革的腳步。若無像尼克森衝擊這樣的外部震撼，是很難促成這些改革。比起因為對象而難以推行的對外政策，在尼克森訪中前後的中常會紀錄裡，更多的是與內政改革相關的內容。增額選舉從 1972 年底開始定期舉辦，直至 1989 年。以地方自治選舉為基礎而舉行的限定性中央層級選舉，淡化了國民黨對選舉的恐懼，並發揮減少日後民主化障礙的作用。

第三是加速推動政治改革，替蔣經國的執政鋪路。1972 年 3 月，蔣介石五連任總統，5 月蔣經國就任行政院長。然而蔣介石實際上是萬年總統，行政院長嚴家淦變成虛位的副總統，實權則掌握在擔任行政院長的蔣經國手中。「青年才俊」政策表面上是降低年齡層的改革，實際上是讓蔣介石的部下退職，企圖世代交替。一方面讓高齡 85 且體弱的獨裁者父親五連任總統，一方面為加強自身權力，強行立法增加政治酬庸的職位，將自身的追隨者快速安插在政府組織中。「青年才俊」政策是藉著外交危機與領導層高齡化，巧妙利用社會封閉性而進行的政治性議題操作。可謂蔣經國將起因於尼克森衝擊的體制危機，轉化為鞏固自身權力基盤的力量。

基本上，在尼克森衝擊中，台灣雖是配角但卻是受害者，這個衝擊對台灣社會造成深遠的影響。國府推動的報導控管雖悖逆時代，但同時也進行領先潮流的世代交替與台灣化改革，這些成果日後受到國際社會的反饋。在面對國際上的孤立，舊領導層只能重複著口號，蔣經國一邊為了一新民眾耳目而彌補體制，但另一方面又不得不讓象徵舊體制的蔣介石五度連任總統。因此台灣知識分子開始對「台灣的前途」產生疑問，並隨著時間而發酵。70 年代後半興起的台灣民主化運動，其主軸為：「台灣的前途將如何」、「我們能自行決定台灣的命運嗎？」。無法移民到海外，或是沒有選擇移民的人民都開始認真思考這些問題。對體制的彌補無意

---

關係並無任何實質上的變化 (nothing of substance had changed in American-Taiwanese relations)。蔣經國安靜的聽完他們說明，指著暖爐上的 U-2 偵察機模型表示：「只要有這個就沒問題。這代表什麼意思？就是指只要美國持續軍事援助，台灣人就能安心，不會過分苛責美國的背叛」。(As long as that stayed, there would be no problems. Translation? As long as U.S. military aid continued to flow the Taiwanese would feel secure and would not overtly criticize what, for most Taiwanese, was an American betrayal)。Jussi Hanhimäki, *The Flawed Architect: Henry Kissinger and American Foreign Policy* (New York: Oxford University Press, 2004) p. 199.

間引發了下一個時代的變化。尼克森衝擊為一個前兆，影響了 1979 年以後的中美建交、臺灣關係法的制定，以及中華人民共和國的和平攻勢等等的時代激變。這事件不僅象徵台灣在外交上的孤立與安全保障的脆弱，也強迫領導層修正獨裁體制。同時，尼克森衝擊也讓這些取巧的改革立刻黯然失色，成為推動邁向民主化社會的一大契機。

## 附記

本論文改寫自〈米中接近と台湾—情報統制と政治改革—〉，收錄在增田弘編著，《ニクソン訪中と冷戦構造の変容—米中接近の衝撃と周辺諸国—》（慶應義塾大学出版会，2006年）一文之部分內容。同時，本論文也是在2015年3月7日於台北國史館主辦的《中華民國關鍵的二十年（1971-1990）學術研討會》中所提出的中文論文〈「尼克森衝擊」與蔣經國新政：輿論控制和「政治革新」的矛盾〉的改訂版。另外也已修正翻譯論文過程中所發現的錯誤。筆者感謝慶應義塾大學出版會允許轉載，也對國史館、與當時主持會議的中央研究院近代史研究所張力研究員以及論文評論人國立政治大學劉維開教授表誠摯的謝意。

## 作者簡歷

松田 康博 Yasuhiro MATSUDA

學 歷 慶應義塾大學大學院法學研究科博士課程（法學博士）

現 職 東京大學東洋文化研究所教授

研究領域 東亞國際政治、中國與台灣的政治、對外關係、安全保障、兩岸  
關係

官方網頁 <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~ymatsuda/ch/index.html>

電子郵件 ymatsuda@ioc.u-tokyo.ac.jp

## 譯者簡歷

周 東怡 CHOU Tong-yi

國立台灣師範大學歷史學系助理教授

當代日本與東亞研究 2017年8月1日創刊

出版日：2019年8月1日

出版者：當代日本與東亞研究會

編輯部：

主編：松田康博

副主編兼執行編輯：黃 偉修

助理編輯：魏 逸瑩

## **Contemporary Japan and East-Asian Studies**

**Date of Publication: August 1, 2019**

**Publisher: Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies**

**Editorial Office:**

**Editor in Chief: Yasuhiro MATSUDA, Ph.D.**

**Vice Editor in Chief and Executive Editor: Wei-Hsiu Huang, Ph.D.**

**Assistant Editor: Iying WEI**

# **Contemporary Japan and East-Asian Studies**

**August 1, 2019 Vol. 3 No.4**

<http://jeast.ioc.u-tokyo.ac.jp/>

**External Political Shocks and Domestic Political**

**Reform:**

**Nixon and Chiang Ching-kuo's Liberal-authoritarian**

**Consolidation of Power**

**Edited and Published by**

**Society for Contemporary Japan and East-Asian Studies**