



CJEAS

当代日本与东亚研究

第3卷第4号 2019年8月

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

尼克松冲击与蒋经国新政：
舆论控制和政治革新的矛盾

当代日本与东亚研究会 编印

目次

■ 摘要.....	I
■ 论文	
前言.....	1
中美靠拢的征兆.....	3
对基辛格访中与发布尼克松访中的对应.....	5
对丧失联合国代表权的对应.....	9
对尼克松访中的危机管理.....	10
配合蒋经国掌权的“政治革新”.....	14
结论.....	18
■ 附记.....	i
■ 作者简历.....	ii

摘要

本文阐明了面对尼克松冲击，国府如何进行危机处理与推动政治改革，结论可归纳为以下数点。

第一是国府将危机处理的重点放在国内宣传。中美靠拢的过程完全由中美两国主导，台湾处于被动状态，因此基辛格访中时带给台湾相当大的冲击。然而 1970 年代初期台湾严格限制民众出国，国外的消息也不易传入，国内媒体较为容易操纵信息，因此其后的控管报导也相对“成功”。与时代悖逆的国府控管报导之所以能“成功”，存在一些客观性的因素。虽然国府承受了基辛格秘密访中后的声明所带来的冲击，但是丧失联合国代表权以及尼克松访中对台湾的影响并不大。中美靠拢并未导致华美断交，更重要的是华美军事关系仍旧持续。尼克松冲击发生之际，蒋介石与毛泽东仍在世，大家多视其为冷战的延长，对 1950 年代白色恐怖记忆犹新的台湾民众，是不可能台湾内部对国府展开抗争运动。与此对照的是在 1979 年中美建交，即华美断交之后，台湾发生了混乱。华美断交的同时，邓小平提出了改革开放政策，当时蒋介石与毛泽东皆已去世，因此华美断交也开启了新时代的序幕。

第二是尼克松冲击加速了台湾内部的政治改革。国民党以外省人为主体的，因此全面推动改选中央民意代表机构，意即决心推动民主化有其难度，亦很难彻底改变与中华人民共和国的关系，也无法阻止中美靠拢并挽留美国。虽然曾出现实施增额选举的构想，但诚如本文所述，国府政权是在失去联合国代表权之后才加速实施改革。若没有像尼克松冲击这样的外部震撼，是很难促成这些改革。比起因为对手而难以推行的对外政策，在尼克松访中前后的中常会纪录里，更多的是与

内政改革相关的内容。增额选举从 1972 年底起到 1989 年为止定期举办，以地方自治选举为基础而举行的限定性中央层级选举，淡化了国民党对选举的恐惧，并减少了日后推动民主化时发生障碍的作用。

第三是加速推动政治改革，替蒋经国的执政铺路。1972 年 3 月，蒋介石五连任总统，5 月蒋经国就任行政院长。然而蒋介石实际上是万年总统，行政院长严家淦变成虚位的副总统，实权则掌握在担任行政院长的蒋经国手中。“青年才俊”政策表面上是降低年龄层的改革，实际上是让蒋介石的部下退职，企图世代交替，也就是蒋经国一方面让高龄 85 且体弱的独裁者父亲五连任总统，一方面为加强自身权力，强行立法增加政治酬庸的职位，将自己的追随者快速安插在政府组织中。“青年才俊”政策是借着外交危机与领导层高龄化，巧妙利用社会封闭性而进行的政治性议题操作。可谓蒋经国将起因于尼克松冲击的体制危机，转化为巩固自身权力基盘的力量。

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.

尼克松冲击与蒋经国新政： 舆论控制和政治革新的矛盾¹

松田康博

（东京大学东洋文化研究所教授）

周东怡 译

（国立台湾师范大学历史学系助理教授）

一、前言

1971年7月15日，尼克松总统公布访中计划并预订于来年2月成行。此次改变冷战结构的访问，对日本而言宛如晴天霹雳，美国这次高层接触外交成为日本长期对美不信任的原因。然而，在这个尼克松冲击中，“最大的受害者”应该是台湾²，因为美国外交的最终目标显然已是与中华人民共和国建交。台湾在中美靠拢之际并未太过慌张且成功化解危机，不过在台湾的中华民国政府（以下简称为国府）丧失了联合国的代表权，以日本为首等主要国家转而承认中华人民共和国，导致国府在国际政治上的孤立。在台湾，中国国民党（以下简称为国民党）的恐怖统治，以及包括停止国会议员改选在内之所谓“不得已的暂时性独裁”，由于“反攻大陆”的“反共复国”，其存在具有正当性，但是这样的正当性却因中美靠拢而面临全面瓦解。

关于国府如何因应尼克松访中，特别是针对内政方面应对的实证性研究着实不多。一直以来研究者多利用美国外交档案，以中美两国的交涉为重点，因此尼克松冲击与台湾的关系多沦为配角³。此外，进行此类研究之际，对于美国公开档案数据的解读方式会左右研究结果。随着新资料的公开，包括美国国务卿兼国家

¹本文改写自〈米中接近と台湾：情報統制と政治改革〉，增田弘编着，《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。

²若未特别指出，本文中的台湾是指迁移到台湾的中华民国政府，其有效统治的全部范围，中国则是大陆或中华人民共和国的同义词。中华民国政府是指中华民国国民政府成立后（1928年时成立的南京政府）的中华民国政府，不论其实质统治领域的变化以及得到多少国际上的承认，本文为方便起见简称为国府，或略称为“华”。而此时期从叛乱团体的角度称统治中华人民共和国的中国共产党（以下简称中共）为“共匪”、“毛共”等。本文为求忠实，在引用或转引国府方面数据之际未更改这些词句而使用原文，当然这并不代表笔者本人的政治立场。

³中美靠拢时期之美国对台湾政策与台美关系的研究成果有高龙江（John W. Garver）的 *The Sino-American Alliance: Nationalist China and American Cold War Strategy in Asia* (New York: M. E. Sharpe, 1997) 与戴天昭著，李明峻译，《台湾国际政治史（完整版）》（台北：前卫，2002年），页311-320等等。

安全顾问基辛格访中时与周恩来等人的会谈记录，以及台湾自 1990 年代中叶开始公开的档案，让利用这些数据的研究开始崭露头角。可以说台湾因应尼克松冲击之对外政策与内政的相互作用，还有政策决定过程等内容，是今后值得期待的研究领域。

在为数不多的前人研究成果中，若林正文以“外部正统性”这一概念来表现美国对台湾的支持，他指出中美靠拢意味着国府的外部正统性减弱，因此必须在内部加以补强⁴。这种观点可以解释在尼克松冲击发生之后，自 1972 年开始掌权的蒋经国，为何会下决心改革中央民意代表机构（指国会）并扩大采用台湾本省籍人材（本土化）⁵。唐耐心（Nancy Bernkopf Tucker）认为，虽然中美靠拢时期迫使国民党政权改革，但实际上作为促使内部改革的要素，是受到中华人民共和国的操纵，像是台湾经济的急速发展，美国境内台独运动的扩大以及“钓鱼台”议题等⁶。

本文主要目的，是参考既有外交史、中美日台关系史与台湾政治的研究成果，利用台湾已公开之档案，分析国府面对尼克松冲击时，在内政方面的对应与决策过程，厘清 1972 年以后台湾的政治改革是如何形成，同时留意以下两点进行考察：

第一是面对中美靠拢时，国府是如何进行危机管理。尼克松冲击是美国政府高层（尼克松总统与基辛格国务卿等），因其意向与行动而带来的外交变革，所以国府能在外交方面对应的手段有限，危机处理上不得不转向内部。本文主要想以宣传政策为中心，阐明国府在内政方面采取何种危机管理政策。

第二是面对中美靠拢的影响，台湾如何进行内部政治改革。在“反攻大陆”的前提下，1947 到 1948 年选出的国会议员与总统，他们的任期不断地被延长与连任（总统的任期与连任取决于任期延长的国民大会），国府透过这些方法来延续其政治生命与统治的正当性。但是中美靠拢的发生，让“反攻大陆”化为泡影，国府意识到其正当性面临严峻的危机。如果为了确保在台湾内部的正当性，而举行民主选举，一直以来被统治的本省人（生长于台湾的多数居民）就有可能掌握权力，导致统治集团的外省人（生长于台湾以外的少数居民）失势。所以笔者想要厘清国府是如何推动极为困难实施的内政改革。

本文主要参考台湾公开出版发行的国民党相关刊物《中央日报》、《中央月刊》等文宣报导，以及中国国民党中央委员会全体会议与国民大会相关的决策与决议。另外解禁档案则利用中国国民党中央委员会文化传播委员会党史馆（以下简称党史馆）、国立政治大学孙中山纪念图书馆所藏的中国国民党中央委员会常务委员会

⁴ 若林正文着，吴密察审订，洪金珠、许佩贤译，《台湾：分裂国家与民主化》（台北：月旦出版社，1994 年），页 179。

⁵ 戴天昭特别重视尼克松冲击对台湾内政，特别是“台湾化”的影响。请参见戴天昭著，李明峻译，前揭书，页 551。

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

（以下简称中常会）会议纪录（包括附录），与国史馆所藏的“蒋经国档案（忠勤档案）”等等⁷。其他还参考了美国政府相关人员回忆录与访谈，以及近年来公开之台湾方面当事者的回忆录等等资料⁸。

二、中美靠拢的征兆

1950年朝鲜战争爆发造成东亚的冷战形势，1954到1955年台湾海峡危机则促成了华美同盟。1958年蒋介石与杜勒斯签属的公报几乎等于是要求国府放弃“反攻大陆”。即使如此，蒋介石仍为“反攻大陆”要求美国加强台湾军备，并于1960年代时几度尝试“反攻大陆”。另一方面，美国为维护国府士气并未完全否定“反攻大陆”这个虚幻的希望，但在履行支持台湾防卫公约的同时，也绝不同意“反攻大陆”真正付诸实行。华美同盟其实只是在不同目标下，不停重复进行交涉的“同床异梦”关系⁹。

1969年尼克松当政，美国开始寻求对策以改善与中华人民共和国的关系，而国府的外交官亦注意到此现象¹⁰。国府驻美大使周书楷在1969年2月14日给外交部北美司副司长钱复的私人信函中指出：“华府改朝换代后，彼我关系渐趋恶化，……尼氏本人认为，欲博大多数选民支持，必须采取中间路线”¹¹。

事实上，从1969年12月起，第七舰队在台湾海峡的定期巡逻变更为不定期一事，加深了国府外交部的担忧¹²。无外交关系的中美两国，在艾森豪威尔总统任期的四年内共举行了102次日内瓦会谈与华沙大使级会谈，但在肯尼迪与约翰逊总统执政的八年间只举行过32次。尼克松总统就任后指示外交部让斯托塞尔（Walter

⁷ 至2015年1月为止，国民党党史馆的中常会会议纪录目录到1969年为止是完整的。但是台湾规定政府机关与中国国民党档案原则上须经过30年才可以公开，2012年迁移至八德大楼的党史馆可以阅览1971-72年的中常会会议纪录。台湾的行政院是决定对外与对内政策的最高行政机构，然而本文所研究的尼克松冲击时期，蒋介石因为健康问题而对政治影响力减弱，加上最大的政敌陈诚副总统去世（1965年），实权为行政院副院长蒋经国所掌控。因此在决定政策时以蒋经国为中心的非正式集团具有重要地位，但又因数据上的限制使得想要直接厘清这些政策决定过程具有相当的难度。而国民党中常会是政府在最终决策前时必定举行报告的场所，系统性地收集政府与党政关系的信息，因此中常会会议纪录与附录在间接了解政府政策决定时甚为有用。另外本文因着重内政方面对尼克松冲击的反应，所以未使用外交部档案局所公开的档案。

⁸ 有利用价值的美国方面当事人回忆录与访谈如下：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)。台湾方面的回忆录有当时驻美大使沈剑虹及外交部北美司司长钱复的回忆录，内容相当具体，史料价值极高。沈剑虹，《使美八年纪要：沈剑虹回忆录》（台北：联经出版，1981年）；钱复，《钱复回忆录（卷1）：外交风云录》（台北：天下远见出版，2005年）。

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

¹⁰ 沈剑虹，前揭书，页4-5、60-61。

¹¹ 钱复，前揭书，页172。

¹² 沈剑虹，前揭书，页4-5。

J. Stoessel) 驻波兰大使重启华沙会谈。1970年1月到2月, 中华人民共和国大使馆招待美国驻波兰大使, 并接连举办第135、136次华沙大使级会谈¹³。

周书楷在1970年3月5日给外交部北美司长钱复的私信中表示: “此间……对我政策之转变, 固然在执行上为国务院自由份子……所乘, 发生巨幅偏差, 但弟个人以为主要关键系白宫最高当局之基本态度, 不如吾人所想象之友好坚定。彼及其幕僚曾对俄人寄予甚大希望, 近半年来因失望而羞恼成怒, 加以匪苏关系恶化, 故此间决定向匪献媚, 作为报复及威胁手段。至于彼辈对我之『承诺』、『保证』种种乃对付穷亲戚敷衍, 我不可自作多情, 而需随时警惕”¹⁴。

华沙中美大使级会谈重启, 引起国府中枢的担忧。1970年3月15日, 行政院长严家淦、副院长蒋经国、总统府秘书长张群、中央党部秘书长黄少谷、外交部长魏道明在行政院集会, 钱复列席, 出席者全都表示对尼克松政权的忧心。蒋经国根据曾驻台北的旧友, 美国国务院情报调查局长克莱因(Ray Cline) 的消息表示, 要有心理准备, 美国政府可能将在华沙举办的中美会谈场所升格到北京¹⁵。之后5月份不会再举办由国务院主导的华沙会谈, 白宫透过自行开辟的巴基斯坦管道来准备基辛格访中, 但国府对此毫不知情。

在中美靠拢危机无声息地接近时, 6月15日蒋介石在演说中提出“庄敬自强, 处变不惊”的口号¹⁶, 日后国府在国际政治上深陷孤立之际也一再强调此口号。

大约在同时, 国民党决定加强对美活动。1971年6月23日中常会通过议案决定增强今后半年间的对美活动¹⁷, 以下为其具体方针¹⁸:

- ① 国家安全局已依安详项目之决定, 加派驻美各地之工作人员, 并扩大其工作任务。
- ② 教育部决定加派驻旧金山工作人员两人, 分别以领事、副领事名义, 负责美国西岸留学生辅导工作并依安详项目之决定, 遴派适当人员四人出国访问台籍学人及留学生, 其中二人赴美国(另赴日赴欧各一人)。
- ③ 中央研究院钱思亮院长已定期访美, 对留美之该院院士及学人访问联系。
- ④ 国家科学发展委员会一决定遴请青年教授赴美, 访问旅美留学生、学人。
- ⑤ 本会第六组正筹划选派匪情研究人员及反共义士访美, 预定分批出国。

¹³ 钱复, 前揭书, 页179-180。

¹⁴ 钱复, 前揭书, 页172。

¹⁵ 钱复, 前揭书, 页179-180。沈剑虹回忆, 蒋经国在1969年4月访美与季辛吉的会谈中, 便被美国方面试探华沙大使级会谈在华盛顿或北京举行的可能性。请参见沈剑虹, 前揭书, 页45-46。

¹⁶ 〈总统盱衡当前形势激励国人强固奋发〉, 《中央日报》, 1971年6月16日。

¹⁷ 〈适应当前国际形势以美国为重点策订今后半年期间加强工作实施方案〉、中国国民党第十届中央委员会常务委员会第192次会议纪录, 1971年6月23日(以下略称为10届中常会192次纪录)(党史馆藏, 合订本10.3/1075)。

¹⁸ 〈附件: 本会第三组“适应当前国际形势以美国为重点策订今后半年期间加强工作实施方案”〉, 10届中常会192次纪录, 1971年6月23日(党史馆藏, 合订本10.3/1075)。

- ⑥ 侨务委员会定于六十一年会计年度起，在美设置侨团秘书三人，分驻纽约、芝加哥、旧金山，负责侨团辅导工作。
- ⑦ 中央日报国际航空版经决定增加赠送报份五千份，截至五月底止，增赠阅者已近四千份。
- ⑧ 中央有关单位经决定协力辅导及支持旧金山少年中国晨报，充实其内容，扩大其发行，俾发挥在美国之宣传效能。
- ⑨ 在海外发送“钓鱼台问题”等手册与录像带。本会第三组已编印“钓鱼台列屿问题”等有关小册五种，及录音十余卷，供应海外运用；同时增购剧情片六部，并幻灯片等送美供留学生同学会放映。
- ⑩ 本会第三组为加强留美学生党务，已增派三人，分驻美各留学生分部工作。
- ⑪ 行政院新闻局会同各有关单位已援往例，策动全球各地重要侨团，于联合国大会期间，联名在纽约时报刊登广告，声明反对毛匪伪政权混进联合国。

从这些对策就可以看出国府的预防政策还停留在战术阶段，即便掌握住中美靠拢的征兆，却未预想到基辛格的秘密访中以及尼克松决定访中。而且这些对策大多是针对美国华侨并非因应政权，特别是第二点针对在美日益强大的台湾独立运动对策、以及第八点针对“钓鱼台问题”，显示出国府希望对华侨政策不要处于被动状态。在基辛格访中前，《中央月刊》刊登了关于中华人民共和国乒乓外交的评论，但从中并未能看出任何有关预想到美国“背叛”的论调¹⁹。

三、对基辛格访中与发布尼克松访中的对应

基辛格于1971年7月9日到11日秘密访中，会见周恩来与叶剑英。紧接着7月15日白宫发表声明，表示尼克松总统将在来年5月前寻求适当时机访中，为求两国建交而与中华人民共和国领导者谈话。当时的驻美大使沈剑虹在该声明发表前二十分钟才接到国务卿罗杰斯（William Rogers）的电话通知²⁰。

而台北方面，三个半月前才由驻美大使就任外交部长的周书楷当时正在访外，代理的外交部次长杨西昆于16日中午传唤马康卫（Walter McConaughy）大使传达严重的抗议。国府从马康卫震惊的反应，确认国务院完全未知会包括美国驻中华民国大使馆在内的工作人员任何有关基辛格的动向²¹。

1971年7月17日，《中央日报》的内容表现出国府所受的冲击，其主要标题如下²²：

¹⁹ 〈毛匪为什么发动《乒乓》外交〉，《中央月刊》第3卷9期（1971年），页137。

²⁰ 沈剑虹，前揭书，页63。

²¹ 沈剑虹，前揭书，页65。钱复，前揭书，页182。

²² 请参见《中央日报》，1971年7月17日，第1、2版。

- ① “对尼克松宣布访匪区事，严院长昨发表声明：共匪对美骗局行为事实揭穿，为真理自由奋斗必获最后胜利”
- ② “杨西昆召见马康卫向美提出严重抗议”
- ③ “沈大使在美递出抗议书”
- ④ “我立监委发表谈话促尼克松悬崖勒马”
- ⑤ “周书楷外长今提前返国”
- ⑥ “尼克松声明全文”
- ⑦ “尼克松访匪决定的失策”
- ⑧ “美百万人委会责尼克松不智”
- ⑨ “尼克松决访匪区苏俄疑虑不安”

如上所示，连台湾最受报导控管的《中央日报》都刊载声明全文，详实醒目地将基辛格秘密访中与尼克松即将访中的预告毫无隐瞒地传达给台湾社会。也如后所述，国府体制下的媒体控制基本上自我控管，新闻检阅是事后进行。

尼克松访中带给台湾当局与社会重大冲击。7月19日国民党召开中常会，外交部长周书楷列席针对情势分析与对应进行秘密报告²³，中常会还临时通过以下决定：

- (一) 最近美匪关系之演变，显示国际正义荡然，正造成对我不利之形势，吾人处此困难横逆之境，务必恪遵。总裁训示：坚持“革命信心”与“民族定力”，“庄敬自强，处惊不变，慎谋能断”力求内部之安定与团结，不为敌人所乘，进而冲破困难，打倒敌人。
- (二) 本报告所提因应原则，与设计考核委员会所提研究意见，暨本日与会同志所提各项意见，分别送请总统府宣传外交综合研究组及本会宪法小组研订对策，妥善因应，并提报常会。
- (三) 立法院邀请行政院从政主管同志列席报告本案一节，可俟美国态度进一步明了后举行外交委员会秘密会议，此可由中央政策委员会协调办理。

根据在华盛顿的驻美大使沈剑虹于7月19日极密发给台北的电报²⁴，国务卿罗杰斯找沈剑虹去国务院并向沈表示以下四点：

²³ 〈外交部周部长书楷同志报告：最近美匪关系因应措施〉，10届中常会199次纪录，1971年7月19日（党史馆藏，合订本10.3/1075）。

²⁴ 〈沈剑虹电美匪关系发展作因应措施复印件〉，蒋经国档案，忠勤档案—匪伪外交（国史馆藏，3010.82/5044.01-038.5）。根据沈剑虹的回想，如同《双重代表权》方案绝对不可能获得联合国大会通过、《可能连《重要问题》案都无法获得过半数的支持》中指出，实际上罗杰斯的发言远比发回台北的电报内容要来的严重。沈剑虹，前揭书，页67。

- (1) 之所以没有通知中华民国与他国高层，是因为基辛格认为若不保密会无法实行，无法避免这种事态发生甚为遗憾。
- (2) 此次访问目的是为改善与匪关系，并无秘密协议。
- (3) 基辛格未跟任何人商量便独断。
- (4) 与我国的防卫协议不论是现在或将来仍有效，并会加强奖励对台投资，只要我国驳回安理会的要求，就能继续留在联合国。

就这样持续收集相关消息，得知基辛格与尼克松的秘密外交使得国府面临严峻情势。周书楷在中常会 199 次会议举行报告后，“总统府宣传外交综合研究组”与“中常会宪法小组”根据该报告与中央常务委员的发言归纳出国府因应对策的秘密文件（参考下文）。如同此秘密文件所示，国民党与国府对于情势的理解已经包括了对美断交；美军撤退；退出联合国安全理事会常任理事国；以及美国在远东影响力衰退等。事实上，在 1970 年 4 月访美的蒋经国曾遭台湾独立主义者暗杀未遂，国府未能完全拂拭因民众群起而导致政权崩盘的担忧。不仅如此，还提到韩国李承晚，因镇压抗争活动而下野客死异乡；以及南越吴廷琰因非法军事政变而丧命，强调社会安定与加强团结的必要性。因此该文件提出最重要的对策首先是在内政方面的改革。而我们应该注目的是将对策交付“中常会宪法小组”执行通过修正〈动员戡乱时期临时条款〉的国会改革，因为这些是面对尼克松冲击时最初阶段提出的对策，但具体内容不明。而外交对策则有强化与美国以外国家合作、拉拢苏联²⁵，与加强美国国内其他势力对尼克松政权施压。但是现实是国府外交面临了走投无路的状态。

第一九九次常会对“最近美匪关系因应措施”意见摘要

(一) 尼氏宣布访问匪区之动机：

1. 布署明年大选。
2. 企图由谈判结果结束越战。

(二) 尼氏此行所之代价或所拟带去之礼物：

1. 此行足以增长匪方之声势，本身即一礼物。

²⁵ 在中常会中究竟是谁发言要拉拢苏联并没有明确记录。外交部长周书楷曾在公开场合两度表示，为对抗中美靠拢需拉拢苏联。在这次发现的秘密文件中的确也记载了相关意见。然而根据钱复的回忆录，蒋经国否定了这个想法，在 1972 年 5 月就任行政院长组阁之际，当时就任未满十四个月的周书楷并未续任外交部长。在美国方面，中国专家外交官高立夫（Ralph Clough）认为拉拢苏联不过是香港一带的“传闻”，台湾相当依赖美国，不可能激怒美国。格林（Marshall Green）国务助理也持相同见解。钱复，前揭书，页 191。Nancy Bernkopf Tucker ed., *China Confidential: American Diplomats and Sino-American Relations, 1945-1996*, pp. 235-234.

2. 欢迎匪入联合国，甚至安理会席次。
3. 承认匪政权—尼氏之宣布已超过国际法上之“事实承认”。
4. 对匪提供经济援助。

(三) 尼氏此行可能与商谈的问题，及其最坏的可能发展：

1. 中国代表权问题：其可能情况有二，
 - (1) 匪混入联合国及安理会，但我仍留在联合国，匪拒不接受。
 - (2) 匪混入联合国及安理会，亦不反对我留在联合国。
2. 越战问题，及迫使北越释放美俘问题—可能与美军退出台湾海峡问题合并商谈，而以后者为先者之前提。
3. 美匪建交问题—匪可能迫使美国先与我绝交。
4. “台湾问题”，美可能要求匪承诺不以武力解决，并促使匪与我方自行寻求商谈解决之道。

(四) 尼氏此行项宣布之影响：

1. 较雅尔塔协议及白皮书更坏，是一种通敌卖友行为。
2. 不论未来发展是否确能成行，在其对美国内部号召上，均对尼氏有利。
3. 足以影响我国之民心士气，及海外侨心。
4. 显示美国在远东的力量已成过去，只要我们能独立自强，即可步入新的时代。

(五) 我方因应之道：

1. 恪遵 总裁庄敬自强的训示，安定社会，加强团结，巩固革命领导中心立于不败之地。慎防李承晚，吴廷琰事件之重演，并应在协防停止后有确保台澎金马的力量。
2. 安定不是粉饰拖延，要力求革新进步，并应面对现实，考虑若干重大问题的解决之道。如中央民意代表问题——包括年龄问题，及明年第五次国民大会应否修订临时条款使能增补选等。
3. 在外交上的作法：
 - (1) 加强对韩、越、泰、及日本的联络。联合日、韩表示意见，使尼不敢轻易冒险。日本已表示不愿匪入安理会，我宜坚定其信念，扩大其影响。
 - (2) 超越正常外交的传统，以弹性肆应突破当前外交的困境。并宜对苏俄多方探索运用。苏俄亦不会愿见共匪进入安理会。
 - (3) 加强对美国内部朝野有关人士及社团之联络运用，扩大其“反尼媚匪”运动，以选民对尼氏提出警告。
 - (4) 多派干员出国，团结侨胞，粉碎共匪“海外统战”的阴谋。
 - (5) 与亚太地区友邦结成军事同盟，切实布署反攻。

出处：〈第一九九次常会对《最近美匪关系因应措施》意见摘要，蒋经国档案，忠勤档案：匪伪外交（国史馆藏，3010.82/5044.01-038.4）。

四、对丧失联合国代表权的对应

8月之后，已经与中国建交的土耳其、伊朗、塞拉利昂共和国，陆续和国府断交，其国际地位如走下坡般恶化。国府察觉到基辛格访中一事，让中华人民共和国在联合国中国代表权问题逐渐占有优势；因此在8月初，国府开始思考对策，评估先前未曾遇想过的最坏情势，即中华人民共和国加入联合国²⁶。

- (一) 美、匪接触，关系今后国际情势之演变，各党政主管单位同志应密切注意研析，并提出对策，妥为因应，尤希就不利于匪伪情势之数据，善加运用。
- (二) 本报告所提研析意见与对策建议，暨本日与会同志所提及早研究共匪麝入联合国，以非武力方式危害台湾问题及各国继续承认共匪等之可能情势，提出对策之意见，一并送请有关从政主管同志研拟对策，提报常会核议。

基辛格于10月20日到26日再度访中，与周恩来进行十次会谈。一般认为他在访中期间答应了中华人民共和国的再三要求，控制会期使联合国总会的代表权问题走向有利于中华人民共和国。事实上基辛格的访中确实对国府造成负面影响²⁷。

1971年10月25日，国府阻止中华人民共和国进入联合国失败，判断自身亦无法与其共存，宣布退出联合国²⁸，使对联合国外交出现了最糟的情况。三天之后（1971年10月28日），国民党召开第10届中央评议委员临时会议、中央委员会临时全体会议（以下简称临中全会），行政院长严家淦对丧失联合国代表权一事进行报告，会议中并通过充斥着政治口号的决议²⁹。

在失去联合国代表权的一个月內，国府陆续与明确转向中华人民共和国的比利时、秘鲁、黎巴嫩、墨西哥、厄尔瓜多等国断交，其所面临的危机显而易见。中美靠拢已是公认的情况，加上联合国代表权的更替，以及国际如雪崩般转而承认中华人民共和国，国府已经几乎不可能靠外交努力扳回劣势。

²⁶ 〈三、第六组徐主任晴岚报告：美、匪接触之初步研析及对策建议〉，10届中常会206次纪录，1971年8月11日（党史馆藏，合订本10.3/1076）。

²⁷ 根据沈剑虹的回忆录，当时美国驻联合国大使布什（George Bush）间接承认后来季辛吉访中对他处理国府续留联合国一事造成的负面影响感到不悦。沈剑虹，前揭书，页56。

²⁸ 联合国并无退出规定，所以仅凭宣言无法退出。但是在台湾，“退出联合国”已成为人民共有并使用的历史性词汇。实际上联合国中国代表权也从中华民国政府转为中华人民共和国政府。

²⁹ 〈中国国民党第十届中央评议委员临时会议、中央委员会临时全体会议对行政院院长严家淦同志当前外交情势报告决议文〉，中央委员会秘书处编，《中国国民党第十届中央委员会临时全体会议会议纪录》，中央委员会秘书，1971年10月28日（党史馆藏，合订本10.2/240），页11-13。

五、对尼克松访中的危机管理

丧失联合国代表权加上来年尼克松即将访中，不仅带给国府试炼，更动摇了台湾社会，国民党与国府面临着恢复社会信心的考验。为了因应丧失联合国代表权与尼克松访中，国府所采取的手段是控管国内的报导。

国民党内负责控管媒体的中央党部第四组代理主任许闻渊，在 1971 年 11 月 4 日举办座谈会，招集华侨报系驻台湾的特派员，传达下列方针³⁰：

- (一) 如遇国际或国内有重大事件发生，中央之宣传指示，宜以最迅速之方法送达海外侨报，尤其是香港侨报，使编撰人员对问题处理，及应采取之态度，获知原则多所明了，可以立即决定，宣传指示沿用由时报传达之方法，尚属妥善，今后宜继续加强办理之。
- (二) 重大新闻之刊载，应由各报采用协调方式，正面侧面作有利于我之处理，如有指示，亦希尽速传达，一般细故希从宽处理，扣押新闻。
- (三) 对于不利我新闻，至希以平实适当出之，不宜予以夸张，尤忌显著标题。
- (四) 今后对于联合国之消息，至希减少刊载，表示不予重视。对于钓鱼台问题，政府已有严正立场之表示，有关消息，希勿刊载。
- (五) 香港因英政府承认匪伪政权，且与国际间息息相通，当地一般人对中共之态度，自难期与国内人士相同，故审查报纸之尺度宜稍放宽，例如：“中华人民共和国”字样之未加括号，对中共未称伪政权，对匪首匪干加称伪之类，在所难免。
- (六) 对于一般谣言以及不利于我之传说等等，希香港侨报编采人员密切注意，不予刊载，以免为共匪统战伎俩欺误。
- (七) 对侨报之辅导，宜采积极态度，不宜多加限制，而作消极之收缩。
- (八) 侨报驻台人员，对总社虽有建议影响之作用，但亦有其限度，最好对总社社长、总编辑有径行联系之办法，沟通意见，增进了解。
- (九) 有关国内之安定繁荣各种建设之情况，以及今后之重大革新措施，希各报驻台北记者，多予报道，尽量撰写专栏，送回报社刊载。并随时提送数据，供社运用。

另外 11 月 9 日，中央党部第四组指示国内报社、广播台，以及电视台负责人（党员）在对应新闻宣传上的措施则如下所示³¹。

³⁰ 〈附件 7：侨报驻国内人员座谈结论〉，10 届中常会 228 次纪录，1971 年 11 月 22 日（党史馆藏，合订本 10.3/1078）。

³¹ 〈十二、第四组报告：（一）案由：谨将近期内本组在新闻宣传上所采之因应措施、摘要报请 鉴 督案〉，10 届中常会 228 次纪录，1971 年 11 月 22 日（党史馆藏，合订本 10.3/1078）。

- (一) 对联合国、联大附属机构及其他国际性机构之我国会籍问题、务希在新闻方面平淡处理。不宜重视及作过多报道。
- (二) 对于钓鱼台问题，希勿再加报导。
- (三) 为稳定国内人心，希多报导国内经济发展和进步现状，并特别注意报导外商投资我国经建事实，以证明世人对我经济前途与投资环境仍极具信心与兴趣。
- (四) 希望新闻界今后更进一步对发挥民力，团结人心、增进政风与社会风气、以及对重要决策之推行实施、多予注意与倡导。

隔日，第四组举行时事座谈会，集合了 70 名左右的国内主要媒体干部，并邀请外交部长周书楷出席。对媒体指示了上述方针之外，还加上“为稳定国内人心希多报导国内经济发展和进步现状，并特别注意报导外商投资我国经建事实，例如继奥国投资加入我钢铁公司之后，西德西门子公司准备来华投资三亿美元，兴建第三、四座原子能发电厂等等。用以证明外国人士对我经济前途和投资环境仍极表兴趣与乐观”³²。就这样，报导控管的方针依序从较难控管的华侨报指示到国内媒体。

尼克松访中期间，《中央日报》³³大幅报导了同时期召开的国民大会三中全会，意图减少尼克松访中的新闻。特别是未刊登〈上海公报〉全文与内容，转而大幅报导国府与各国政府反驳与反对的声明。从报章报导的论调可看出下列倾向：

- ① 尼克松并未改变美对华所持立场
- ② 尼克松被共匪欺骗，某某向尼克松忠告
- ③ 共匪的权力斗争会导致其崩溃
- ④ 共匪会继续支持越共

关于尼克松访中一事，台湾媒体完全没刊登相关照片，因此尼克松与周恩来在机场握手的历史性场面与毛泽东会谈的场面都未被报导，大部分的台湾民众，未能与世界同步得知此历史盛事的相关消息。从这点来看，与基辛格访中时相比，此时期国府的报导控管，可以说是滴水不漏，为典型的“报喜不报忧”。

中常会在尼克松访中的同时，召开国民大会进行决议，发表声明“重申我反攻复国之坚定立场，以安民心，而励士气”。另外还决定以台湾报界团体的名义，邀请曾与尼克松同行访中的 87 名美国新闻记者来台，让他们体认台湾社会才是进

³² 〈附件 7：侨报驻国内人员座谈结论〉、〈时事座谈会纪录〉，10 届中常会 228 次纪录，1971 年 11 月 22 日（党史馆藏，合订本 10.3/1078）。

³³ 请参见《中央日报》，1972 年 2 月 22 至 29 日的第一到第二版之报导。

步的一方，希望美国媒体不要一面倒地只报导中华人民共和国³⁴。

为应对尼克松离开中国时发表的“声明”等（实际上是〈联合公报〉），党与政府成员设立了工作团队“宣传外交综合研究组”研究对策³⁵。1972年2月28日发表的〈上海公报〉中美两国对台湾问题未达成协议，因此未实现建交，但美国“重申它对由中国人自己和平解决台湾问题的关心。考虑到这一前景，确认从台湾撤出全部美国武装力量和军事设施的最终目标”（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）。对美关系方面，虽然未立刻出现国民党所预想的“最糟状况”，但在不久的将来，这样的预想也成为现实。

国民党与国府在〈上海公报〉发表后，提出了分析与应对该公报的内部文件（参考下文）。文件中的积极对策，包括国民党应宣传中国大陆的混乱现状，加强对中华人民共和国的心理战，试图扰乱其内部。当时中国较严重的内部对立为林彪事件。该事件发生于1971年9月12日，但却迟至1972年7月才对外公布。美国则已于1971年10月了解该事件的状况，扰乱其内部的工作具有某种程度意义。然而在中国内部政治极为混乱的时刻，美国依然按照预定计划拉拢中国³⁶，因此不论国府情报机关如何强调中国内部的混乱，对美国当局影响甚为有限。其他方针有招待与尼克松同行的记者团、发展观光事业等比较实际层面的决定，但亦混杂着成立东北亚安全保障机构，这种较为荒谬的想法。我们可以认为，除了控管内部报导之外，国府并未提出十分有效的对策。

“尼周联合公报之初步分析与我在宣传上应有之措施”

（前略）

丁、宣传措施

面临此种局势，宣传之重心，自在增强国人之自信，而消除依赖国际因素，以求自保之心理，其初步之措施应为：

一、新闻处理与评论态度

△新闻处理方面

- （一）美匪联合公报内容，摘要发表，惟仍不作头条，刊于次要地位，英文报纸比照办理。
- （二）各报刊可就我国之基本立场，对联合公报酌予严正之分析评论，但仍宜避免愤激

³⁴ 〈二、第一组第四组报告：（一）案由〉、〈（二）说明〉，10届中常会251次纪录，1972年2月23日（党史馆藏，合订本10.3/1081）。

³⁵ 〈二、敌情简报与大陆情报〉，10届中常会251次纪录，1972年2月23日（党史馆藏，合订本10.3/1081）。

³⁶ 沈剑虹，前揭书，页69。

漫骂之辞，广播电视之报导与评论，尤应求其平实。

(三) 民意代表及各方人士之反应，尽量避免，以减轻公报对社会民心之冲击。

(四) 对于核准进口之侨办报刊，除有重大不妥外，不予处理。外文报刊亦比照办理。

△评论态度方面

(一) 共匪为武装叛乱集团，其对外任何协议，我方概不承认，当尼克松总统启程访平之前，我外交部业已正式重申此项立场，当然在任何情况之下，均决不变更。

(二) 我中华民国政府，乃依据宪法产生之惟一合法的政府，现正以台湾为复兴基地，与我在全体军民共同从事动员戡乱的努力，绝无所谓“台湾问题”可言，只有“中国大陆问题”，且只有摧毁毛伪政权大陆完全光复，始为中国大陆问题之解决。

(三) 共匪所叫嚣之“和平五原则”只是其进行国际统战的策略，十五年来，共匪公然侵袭印度，策动印度尼西亚政变，支持泰共马共叛乱，支持北越及越共南侵等具体事实，早已证明其毫无实质意义，只是家共麻醉世人的符咒，今美国竟亦申言予以同意，势必受其利用，至应警觉。

(四) 毛共所谓科、技、文化之交往，徒增对美公然渗透的便利，美国基于本身之安全利益，尤应特别注意。

(五) 尼氏访问北平之后，毛周小集团之火焰自必格外嚣张，不独大陆七亿五千万同胞之痛苦为之更形增加，毛共对国际及海外渗透侵略，亦必格外加剧，尤其可以预见者，则为对侨胞之统战活动，势将军利用各种机会与借口，大肆加强。愿事由世界各国及我全体侨胞，对特别注意。

(六) 立国之道，操持在我，我复兴基地全体军民，一致拥护 领袖，支持政府，处变不惊，发愤图强之具体表现，已赢得举世的尊敬，今后自必更形团结，奋发，共同在 蒋总统领导下，为完成复国大业而努力。

二、其他配合措施：

- 一. 政府发表声明，重申不承认美匪任何协议之一贯立场，确保国家之尊严与国权完整。
- 二. 组织记者访问团，访问台澎金马军事基地，对国军雄厚实力，作有系统之报导，增强国人对基地安全之信心。
- 三. 加强匪情之报导与分析，增进国人对大陆混乱情势之认识，同时扩大对匪心战，加强共匪内部之斗争。
- 四. 净化新闻报，消除各种分歧言论。
- 五. 简化签证手续，发展观光事业，维持社会反映奋发的言论。
- 六. 采取各种必要措施，加强侨胞对于祖国的信心与向心。
- 七. 呼吁建立东北亚区域安全组织，集中东北亚地区反共力量，共同维护东北亚之和平与秩序。

出处：“尼周联合公报之初步分析与我在宣传上应有之措施”，10届中常会252次纪录，1972年2月28日（党史馆藏，合订本10.3/1081）。另外北平是北京的古称，台湾因不承认北京为首都而称

北平。

六、 配合蒋经国掌权的“政治革新”

（一） 为中央民意代表增额选举铺路

面对中美靠拢的外交危机，国府不能仅依靠控管内部报导来暂时掩饰事态。在蒋介石已届 83 岁高龄的情形下，后继者蒋经国为掌握与维持政权，有必要透过政治改革来提高政权的正当性。

蒋经国首先推动的改革是中央民意代表机构改选。如前所述，台湾的国会一直是未改选状态，只有台湾选区于 1969 年举行过缺额补选，选出的议员也归类为非改选议员。这次提出的方法，除了大陆地区选出的立法委员仍属于非改选之外，还有增加台湾选区立法委员的名额并定期改选。但是若要推动这些改革，必须通过中央民意代表机构的法律性手续，换言之，就是必须修法使国会议员自行放弃非改选议员的特权。如表 1 所示，从 1969 年开始准备增额选举，1970 年 12 月开始进行正式作业。为修正《动员戡乱时期临时条款》，可注意 1972 年 3 月的国民大会已在考虑这时期可以开始着手必要的措施。

表 1 〈动员戡乱时期临时条款〉修正准备作业过程年表

时期	〈动员戡乱时期临时条款〉之修改程序
1969	有关部门开始强化搜集和整理资料①。
1970.4	总裁批准“顺成计划”②。
1970.7	邀集专家在中常会成立“法律顾问小组”，之后开会 15 次①。
1970.12.2	于第 10 届中常会第 145 次会议决定成立“宪法项目小组”，之后开会 12 次①。
1970.12	中央常务委员组织“安国小组”，与“宪法项目小组”开始协调②。“顺成中心”开始工作②。
1971.10	于临中全会根据“民主宪政体制”而决定充实中央民意机关后，举行多次小组会议，最后完成“甲、乙 2 案”①。
1972.3.2	决定“宪法项目小组”作〈动员戡乱时期临时条款草案〉的最后之修正案③。
1972.3.4	于第 10 届中常会第 253 次会议决定〈动员戡乱时期临时条款草案〉③。
1972.3.6	总裁裁定甲案而指示向国民大会提议和审议①。
1972.3.17	经过文字修正而在国民大会修正通过。

出处：①“四、中央政策委员会、第一组报告（二）说明：甲、研究经过”，10 届中常会 259 次纪录，1972 年 3 月 26 日（党史馆藏，合订本 10.3/1620）。②“附件（一）国民大会第五次会议本党工作检讨报告”，10 届中常会 261 次纪录，1972 年 4 月 12 日（党史馆藏，合订本 10.3/1620）。③“中央政策委员会提：（二）说明”10 届中常会 253 次纪录，1972 年 3 月 4 日（党史馆藏，合订本 10.3/1081）。

1971年10月，因应退出联合国而举行临中全会，在此之后，筹备作业开始加快脚步，这也是受到中国外交攻势强烈的影响。基辛格二度访中之际的主要议题是决定尼克松访中的时间，基辛格提出2月21日或3月16日两个选项，周恩来立刻表示2月为佳而决定为2月³⁷。目前尚未发现资料，说明周恩来为何会如此决定，但是台湾从2月20日开始召开选举第五届总统副总统的国民大会，这个举办时期是根据《中华民国宪法》第29条（新任总统就任日5月20日的90天前）。周恩来将尼克松访中日期订为蒋介石五度连任总统的国民大会会期，其目的可说是为了给予台湾政治性的打击。中美靠拢象征了新时代的变化，而同时期“万年国会”使蒋介石五度连任总统还加以庆祝，直接破坏了台湾的形象。

非改选议员是在中国大陆的选区选出，他们代表了包含中国大陆的中华民国正统性，同时却也是棘手的存在。非改选议员的定期改选一直以来都悬而未决，1966年曾提出包括定期改选在内的国会改革案，但未经国民大会通过。国会改革是个需要特殊领导者的改革，不能损害非改选议员的利益，同时，只可以在国府统治中国全土，中华民国国会足以代表“中国”的法律前提下（“法统”）实行。

根据1971年12月8日中央党部第五组归纳的〈我国退出联合国后社会一般反应报告〉³⁸，对于被迫辞职的中央民意代表、特别是国民大会代表指出：“中央级民意代表，尤其国大代表，对改选中央民意代表言论，至表沈痛，认为此系摧毁『法统』之恶毒手法”，彻底回避象征着辞职的全面改选。

另一方面，对于台湾施行中央民意代表全面改选，备受期待进入中央政坛的台湾省议会议员与台北市议会议员们，“对改选中央民意代表之议则多所附和，认为中央民意代表退休交棒正其时矣”。较为特别的是，不仅党外势力（实质上的在野党。因为当时禁止成立新政党因此称其为党外势力），连台北市议会多数国民党籍新生代议员也表明：“北市一般本党年轻议员，多表示中央民意代表机构应注入新血，一切以维护国家生存，进步、富强为大前提，并呼吁中央民意代表与激进青年，放弃个人成见，共谋国是”。这些意见有决定性的重要性。

最后该报告书的结论指出，作为民众对政府确切的期望与提案应“及时妥为规划，在强化宪政体制原则下，从速增补选中央民意代表”。在党中央的意思下进行必要的铺路。

在中央民意代表改选的相关讨论最热烈的12月25日，国民党系统的全美学生组织召开“反共爱国会议”，要求“改选或大幅度的增选中央民意代表”。在国民党威权主义统治时期，党系统的留学生组织，提出这样的政治要求是相当罕见地，也可说国民党是因时制宜，利用“民众的声音”来推动改革。我们可以推测其背

³⁷ 毛里和子、增田弘监译，《周恩来キッシンジャー機密会談録》（東京：岩波書店，2004），頁120。

³⁸ 〈我国退出联合国后社会一般反应报告〉，10届中常会234次纪录，1971年12月15日（党史馆藏，合订本10.3/1079）。

后，掌握海外青年组织与华侨组织的蒋经国系统发挥了影响力。

如表 1 所示，1972 年 3 月 4 日中常会终于为“充实中央民意代表机关”提出并通过《动员戡乱时期临时条款》，蒋介石也在同年 3 月 6 日裁决该案，就这样确定了实施增额选举的方针。《动员戡乱时期临时条款草案》在第 1 期国民大会第 5 次会议中提出，其中规定：“在自由地区增加中央民意代表名额，定期选举，其须由侨居外国国民选出之立法委员及监察委员，事实上不能办理选举者，得由总统订定办法遴选之”（第 6 条(1)）。3 月 17 日该同临时条款正式为国民大会决议，落实了增加台湾地区中央民意代表名额并定期改选的改革。

（二）“青年才俊”政策

接着是党、政府干部世代交替的改革。当时蒋介石年事已高仍在其位，党中央与政府各部门也同样面临高龄化问题，如何降低党、政府干部的年龄层成为当务之急。国民党在 1969 年 3 月到 4 月举行的第 10 次全国代表大会与 1970 年召开的 2 中全会中，提出了在台湾的“革新建设”和“政治革新”³⁹。然而这只不过是过去改革的延续，并未触及国会改革的新内容。退出联合国三天后的第 10 届临时中全会召开之际，党的正式档案中开始使用“全面革新”一词。这是源于国民党危机意识升高并开始酝酿对应正统性危机的潮流。

该会议的决议文指出，须“鼓励并拔擢青年才俊，参与政治，俾其能贡献智慧能力于社会国家”。这就是所谓的“青年才俊”政策，以外交危机为“理由”而推动的改革之一。1971 年 11 月 10 日，中常会讨论这个决议该如何实行，行政院长严家淦鼓励“青年才俊”参与政治，并提出促进充实中央民意代表机构的报告书⁴⁰。

中央委员会第五组归纳的〈我国退出联合国后社会一般反应报告〉⁴¹表示，民众恳切的“寄希望于政府锐意革新”，特别是“辅导并鼓励青年参与政治，起用青年彦俊，打开青年出路”。

1971 年 12 月 29 日，党中央根据 10 届临时中全会的决议，在中常会提出〈扩大延揽人才方案〉⁴²。其中内容有：“鼓励依例自退”、“继续厉行命令退休”、“加强保举人才措施”、“鼓励青年才俊参与政治”、“竞选中央公职人员及各级地方自治人员”、“担任党务及行政工作”、“不次拔擢杰出人才”等等。

具体而言，负责公务员人事业务的考试院与行政院，以及负责调停党与政府的中央政策委员会调整后，再经立法院加以修正相关法律。但是也决定如有必要，

³⁹ 中央委员会秘书处编，《中国国民党第十次全国代表大会纪录》，中央委员会秘书处，1969 年（党史馆藏，合订本 10.1/92），页 480-486。中央委员会秘书处编，《中国国民党第十届中央委员会第二次全体会议会议纪录》，中央委员会秘书处，1971 年（党史馆藏，合订本 10.2/240），页 233-234。

⁴⁰ 〈中国国民党第十届中央评议委员临时会议中央委员会临时全体会议对行政院长严家淦同志当前外交情势报告决议文〉，10 届中常会 226 次纪录，1971 年 11 月 10 日（党史馆藏，合订本 10.3/1078）。

⁴¹ 〈我国退出联合国后社会一般反应报告〉，10 届中常会 234 次纪录，1971 年 12 月 15 日（党史馆藏，合订本 10.3/1079）。

⁴² 〈扩大延揽人才方案〉，10 届中常会 238 次纪录，1971 年 12 月 29 日（党史馆藏，合订本 10.3/1080）。

总统可根据〈动员戡乱时期临时条款〉通过国家安全会议实施行政命令。这里所谓的“如有必要”，指的是立法院拒绝修订法律的事态，意即党担心在政权内部出现反对声浪，不赞同改革政府公务员人事任用。

1972年1月，党为了考试院接受〈扩大延揽人才方案〉相关的法案而进行游说。在国府的五院体制中，公务员人事业务是考试院的职掌，但是，将部份事务官职缺改为没有公务员经验便可任职政务官一事，引起多数考试委员的激烈反弹⁴³。部分委员认为：“当然，考试并不是选拔人才，唯一最好的办法，惟迄今尚无一更好的办法来取代它，因为是公平竞争，姑不论考试之为严为宽，参加这都是享受同一待遇，可说是号召青年的最好办法。如果规定三分之二的高级公务人员须受严格的考试、任用、俸给、考绩法规定，另三分之一高级公务人员则不受任何限制，祇凭主官之好恶，试问如此就能号召青年才俊吗？可说适得其反。有能力、有才干的青年，又有几人能认识部会首长？反之，一般钻营之徒正得所哉，这样得加强主官用人权责有甚效果可言？徒然是使善良得多数人失望。少数不肖者幸进。此种办法，可说是反淘汰，反号召的办法。（中略）现据报载历年高普考试及格者，祇任用了一万四千余人，尚未获任用者，必止此数，而这些未被任用的考试及格者，怎能说他们不是青年俊才？又如何能说祇有介绍、祇有不会首长私人带来者才是青年才俊？”

然而，负责执行说服工作的国家安全会议秘书长黄少谷最后发言表示：“各位都知道，这是一个政治性的方案，尤其是自我退出联合国后，青年与知识分子殷切要求政治革新，所以当我国退出联合国第三天本党即召开临时全会，其中有一项决议与人事制度有关的，就是鼓励青年才俊贡献才力智慧于社会国家”，“总之，本案是中央的决定，希望各位同志本于维护宪法的精神和尊重考试制度的原则之下，贯彻中央延揽人才方案”，并强行闭会。

就这样，党试图强行突破实施〈扩大延揽人才方案〉。该案的重点在于首先是针对以中国青年反共救国团（以下简称救国团）为首之党的外围团体职员担任政府职务时，可将之前党内工作经历转换为公务员资历的制度改革案。其次是修正〈考试法〉以及〈分类职位公务人员考试法〉。具体内容如下所示⁴⁴。

- 〈考试法〉修正草案关于甲等特种考试应试资格，缩短迄今经验年限。可拔擢高等考试合格者中优秀人员。

⁴³ 〈中央政策委员会党政关系谈话会发言要点〉，10届中常会240次纪录，1972年1月10日（党史馆藏，合订本10.3/1080）。

⁴⁴ 〈五、干部处报告（二）说明〉、〈附件1：总说明〉，10届中常会244次纪录，1972年1月24日（党史馆藏，合订本10.3/1080）。在1947年行宪之前的国府，党务资历与行政资历可以同时转换，党与府之间亦可进行人事交流。但行宪后在法律上而言政府与党分隔，政府不再承认党的资历。因此不仅使党务干部在从事政务工作上出现困难，也使国民党难以任用新的人才。表面上其目的是为去除流弊，但实际上也造成了人情任用。

- 放宽应试资格，同时可根据考试拔擢人事，而拥有硕士学位者应试职考可高一等。

〈分类职位公务人员考试法〉修正草案

- 研究院所有关学系毕业。得有博士学位并任专攻学科有关工作一年以上成绩优良者，或得有硕士学位，并任专攻学科有关工作三年以上成绩优良者，或曾任公立或立案之私立专科以上学校教授，或曾任副教授一年以上，经教育部审查合格者，得应第十职等考试。
- 研究院所有关学系毕业。得有博士学位并任专攻学科有关工作三年以上成绩优良者，或得有硕士学位，并任专攻学科有关工作五年以上成绩优良者，或曾任公立或立案之私立专科以上学校教授，或曾任副教授一年以上，经教育部审查合格者，得应第十一职等考试⁴⁵。

1972年2月7日中常会决定在立法院该当会期通过“扩大延揽人才方案”，即以“考试法第18条条文修正案”为主的5法案⁴⁶。日后在台湾称为“黑官”，即未经考试便进入政府担任主要公务员的现象，无疑是源自这个“青年才俊”政策。就这样，蒋经国可以将救国团干部，以及“自认有能”的留学生与学者等所谓的“空降干部”，任意安插在行政院等政府机关中担任领导的职位。

七、 结论

本文论述了面对尼克松冲击，国府如何危机管理与推行政治改革，内容可归纳为以下三点：

第一是国府将危机管理的重点放在国内宣传。中美靠拢的过程完全由中美两国主导，台湾处于被动状态，因此基辛格访中时带来相当大的冲击。然而1970年代初期台湾严格限制民众出国，国外消息也不易传入，国内媒体较为容易操纵信息，因此其后的控管报导也相对“成功”。与时代悖逆的国府控管报导之所以能“成功”，存在一些客观性的因素。虽然国府承受了基辛格秘密访中后声明所带来的冲击，但是丧失联合国代表权以及尼克松访中的影响并未太大。中美靠拢并未导致华美断交，更重要的是华美军事关系仍旧持续⁴⁷。

⁴⁵ 第10、11职等的职位相当于中央政府的专门委员、副处长（副局长等级）之干部公务员。

⁴⁶ 〈立法院本会期之立法工作〉，10届中常会248次纪录，1972年2月7日（党史馆藏，合订本10.3/1081）。

⁴⁷ 尼克松访中后，格林国务卿率领关系者访台，强调与国府的邦交与同盟关系未生变。格林国务卿与霍尔德里奇（John H. Holdridge）国家安全委员会高级官员访台时会见蒋经国，强调台美关系并无任何实质上的变化（nothing of substance had changed in American-Taiwanese relations）。蒋经国安静的听完他们说明，指着暖炉上的U-2侦察机模型表示：“只要有这个就没问题。这代表什么意思？就是指只要美国持续军事援助，台湾人就能安心，不会过分苛责美国的背叛”。（As long as that stayed, there would be no problems. Translation? As long as U.S. military aid continued to flow the

尼克松冲击发生之际，蒋介石与毛泽东仍在世，大家多视其为冷战的延长。对 1950 年代白色恐怖记忆犹新的台湾民众，是不可能台湾内部对国府展开抗争运动。与此对照的是在 1979 年中美建交，即华美断交之后，台湾发生了混乱。华美断交的同时，邓小平提出了改革开放政策，当时蒋介石与毛泽东皆已去世，因此华美断交也开启了新时代的序幕。

第二是尼克松冲击加速了台湾内部的政治改革。国民党以外省人为主体的全面改选中央民意代表机构，意即决心民主化有其难度，亦很难彻底改变与中华人民共和国的关系，也无法阻止中美靠拢并挽留美国。虽然曾出现实施增额选举的构想，但诚如本文所论述，国府政权是在失去联合国代表权之后才加速实施改革的脚步。若无像尼克松冲击这样的外部震撼，是很难促成这些改革。比起因为对象而难以推行的对外政策，在尼克松访中前后的中常会纪录里，更多的是与内政改革相关的内容。增额选举从 1972 年底开始定期举办，直至 1989 年。以地方自治选举为基础而举行的限定性中央层级选举，淡化了国民党对选举的恐惧，并发挥减少日后民主化障碍的作用。

第三是加速推动政治改革，替蒋经国的执政铺路。1972 年 3 月，蒋介石五连任总统，5 月蒋经国就任行政院长。然而蒋介石实际上是万年总统，行政院长严家淦变成虚位的副总统，实权则掌握在担任行政院长的蒋经国手中。“青年才俊”政策表面上是降低年龄层的改革，实际上是让蒋介石的部下辞职，企图世代交替。一方面让高龄 85 且体弱的独裁者父亲五连任总统，一方面为加强自身权力，强行立法增加政治酬庸的职位，将自身的追随者快速安插在政府组织中。“青年才俊”政策是借着外交危机与领导层高龄化，巧妙利用社会封闭性而进行的政治性议题操作。可谓蒋经国将起因于尼克松冲击的体制危机，转化为巩固自身权力基盘的力量。

基本上，在尼克松冲击中，台湾虽是配角但却是受害者，这个冲击对台湾社会造成深远的影响。国府推动的报导控管虽悖逆时代，但同时也进行领先潮流的世代交替与台湾化改革，这些成果日后受到国际社会的反馈。在面对国际上的孤立，旧领导层只能重复着口号，蒋经国一边为了一新民众耳目而弥补体制，但另一方面又不得不让象征旧体制的蒋介石五度连任总统。因此台湾知识分子开始对“台湾的前途”产生疑问，并随着时间而发酵。70 年代后半兴起的台湾民主化运动，其主轴为：“台湾的前途将如何”、“我们能自行决定台湾的命运吗？”。无法移民到海外，或是没有选择移民的人民都开始认真思考这些问题。对体制的弥补无意间引发了下一个时代的变化。尼克松冲击为一个前兆，影响了 1979 年以后的中美建交、台湾关系法的制定，以及中华人民共和国的和平攻势等等的时代激变。这

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.

事件不仅象征台湾在外交上的孤立与安全保障的脆弱，也强迫领导层修正独裁体制。同时，尼克松冲击也让这些取巧的改革立刻黯然失色，成为推动迈向民主化社会的一大契机。

附記

本论文改写自〈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）一文之部分內容。同时，本论文也是在2015年3月7日于台北国史馆主办的《中华民国关键的二十年（1971-1990）学术研讨会》中所提出的中文论文〈“尼克松冲击”与蒋经国新政：舆论控制和“政治革新”的矛盾〉的改订版。另外也已修正翻译论文过程中所发现的错误。笔者感谢庆应义塾大学出版会允许转载，也对国史馆、与当时主持会议的中央研究院近代史研究所张力研究员以及论文评论人国立政治大学刘维开教授表诚挚的谢意。

作者简介

松田 康博 Yasuhiro MATSUDA

学 历 庆应义塾大学大学院法学研究科博士课程（法学博士）

现 职 东京大学东洋文化研究所教授

研究领域 东亚国际政治、中国与台湾的政治、对外关系、安全保障、两岸
关系

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

电子邮件 ymatsuda@ioc.u-tokyo.ac.jp

译者简介

周 东怡 CHOU Tong-yi

国立台湾师范大学历史学系助理教授

当代日本与东亚研究 2017年8月1日创刊

出版日：2019年8月1日

出版者：当代日本与东亚研究会

编辑部：

主编：松田康博

副主编兼执行编辑：黄 伟修

助理编辑：魏 逸莹

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