

政治改革路線與國家定位的延續與斷裂： 從蔣經國到李登輝*

薛化元**

摘 要

李登輝以出身「蔣經國學校」自居，歷經行政院政務委員、臺北市長、臺灣省主席，而成為蔣經國的副總統。這樣的政治安排，是在強人威權體制的架構下展開的。蔣經國1988年在總統任內過世，李登輝根據憲法繼任總統。此後，在李登輝總統任內臺灣陸續完成自由化、民主化的改革，並積極申請加入國際經貿組織，尋求擴大國際參與的空間。

李登輝在蔣經國過世後，如何從原本蔣經國的政治路線，推動前述的政策，是本文關注的重點。蔣經國主政之後，面對失去聯合國中國代表權，統治的外部正當性受到嚴重挫敗的狀況下，尋求在內部勉強維持「一個中國」的國家定位架構，推動有限的政治改革，並稍微在外交政策上做了彈性的調整，特別是在晚期不再強硬地主張一個中國、漢賊不兩立的政策，亞銀會籍的處理就是一例。而李登輝在主政的初期，亦延續此一做法，派郭婉容出席北京的亞銀年會，尤為政策突破的重要轉折，進而申請加入GATT，積極爭取參與國際組織，強化外交活動。

在1990年當選總統之後，針對原本的政治路線，做了大幅度的轉折。接續的改革包括終止動員戡亂時期，推動包含國會全面改選在內的憲政改革，

* 本文是根據筆者過去有關蔣經國、李登輝政治主張的研究成果，特別是在〈國家定位與政治改革：李登輝與蔣經國總統執政時期的比較〉一文的基礎之上，修改、增補而成。薛化元，〈國家定位與政治改革：李登輝與蔣經國總統執政時期的比較〉，《臺灣風物》，第63卷第2期（2013年6月），頁71-94。本篇論文感謝郭佩瑜在資料蒐集、整理的協助，以及陳致好在語言、教育部分的協助。初稿完成後，承蒙匿名審查人提出修正建議，特致謝忱。

** 國立政治大學臺灣史研究所教授兼二二八事件紀念基金會董事長

以及對外務實外交，乃至處理與中華人民共和國關係的《國家統一綱領》。這樣的政治改革，使得臺灣成為自由民主的國家，並於1996年得到國際上「自由之家」（Freedom House）的評比認可。但將統治的正當性基礎奠定於臺澎金馬的民意之上，則明白地展現了李登輝政治改革路線與蔣經國路線不同的一面。

關鍵詞：李登輝、蔣經國、國家定位、政治改革、動員戡亂、國家統一綱領

壹、前言

有關李登輝主政時期的政治改革，和原本蔣經國執政時期的路線延續與斷裂問題，實與兩人主政期間的不同國家定位有密切的關係。¹ 談論蔣經國的政治改革路線的推動，基本上必須從中華民國政府遷臺之後，國民黨當局如何處理統治臺灣的正當性問題切入。在此統治架構下，國民黨主政的中華民國政府宣稱作為中國唯一合法的代表，號稱實施民主憲政，以「自由中國」自居；但在實際上，則以無法在全中國進行中央民意代表全面改選為理由，塑造了「萬年國會」；對於1949年10月成立的中華人民共和國，則秉持1947年7月動員戡亂的基本立場，認定其為匪偽政權，是動員戡亂的對象，而以「反攻大陸」作為國策。在此狀況下，國民黨當局藉由「法統」體制，將臺灣住民透過選舉的政治參與，限縮在省級以下（最高層級是臺灣省議會），而排除了在臺灣省政府及中央的政治參與權。² 此一論述之所以能夠成立，則與當時來自美國的援助及在國際舞臺的支持有密切關係。³

不過，1960年以降，國際上支持中華人民共和國作為中國代表的呼聲逐漸加強，中華民國作為中國代表的「一個中國」論述，逐漸受到強力的挑戰，其中聯合國的中國代表權問題，更是重點之所在。中華民國政府代表中國的正當性在國際上遭到挑戰，另一方面，加上內部長期中央民意代表未能改選，嚴重影響中央民意機構的民意基礎，且遭到未能參與中央政治的臺籍菁英批評。⁴ 1959年《聯合報》在3、4月間，從修憲問題引發的中央民意機關問題切入，以數篇社論針對中央民意代表無法改選，可能導致法統難以持

¹ 筆者過去發表〈國家定位與政治改革：李登輝與蔣經國總統執政時期的比較〉時，就特別從此一角度切入。

² 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》（臺北：新自然主義，2009年），頁35-36。

³ 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》，頁101。

⁴ 1950年代有政治改革傾向的外省籍菁英逐漸意識到無法迅速的「反攻大陸」，認為不改選的萬年國會有改革的必要。參見薛化元，〈從「反共救國會議」到陽明山會談（1949-1961）——對朝野互動的一個考察〉，《法政學報》，第7期（1997年1月），頁49-82。

續，主張召開「國是會議」以維護民主憲政，甚至藉此「體現憲法制定權的積極作用」進行政治反攻。⁵ 因此，在1966年，透過《動員戡亂時期臨時條款》的修改，而於1969年進行了第一屆中央民意代表增補選。⁶ 不過，1971年聯合國大會通過了第2758號決議，此後在國際上，中國唯一合法代表、一個中國所指涉的就是中華人民共和國。如此，對中華民國政府就造成嚴重的衝擊，為了補強統治臺灣的正當性論述，同時提供臺籍菁英參與中央政治的有限管道，因而才有增額中央民意代表制度的推動。

就此而言，國民黨當局在蔣中正主政期間的統治正當性基礎之一，就是中華民國政府作為中國唯一合法的代表，在正式國際場合，採取漢賊不兩立的政策。如此，一方面固然是強化國民黨當局原有的統治架構，在另一方面，如果放棄這個堅持，則號稱實施民主憲政的中華民國政府，在臺灣也就勢必必須面對包括國會全面改選在內的改革問題，則國民黨政權原本強固的統治基礎，就必須在選舉中面對民意的挑戰。

蔣經國時代所抱持的政治路線，採取如「革新保臺」的有限度改革，基本上也是以維繫、補強前述的統治架構為基礎。而李登輝正式踏進政治舞臺，是在蔣經國主政期間，歷經行政院政務委員、臺北市長、臺灣省主席，進而成為蔣經國的副總統——這樣的政治歷程，是在強人威權體制的架構下展開的。李登輝晚年曾經回憶他的政治訓練與蔣經國的關係：

我在蔣經國身邊當了六年的政務委員，雖然由蔣經國擔任主席的會議常常伴隨著接連不斷的緊張，但這真可說是我的「政治學校」。我想，我身為理論家與政治家的成長，皆要歸功於自己在「蔣經國學校」的這六年……貼身共事讓我多次感受到他的厲害之處。⁷

⁵ 社論，〈為維護法統應召開國是會議〉，《聯合報》，臺北，1959年3月25日，版2；社論，〈我們何以主張召開國是會議〉，《聯合報》，1959年3月26日，版1；社論，〈國是會議與法統〉，《聯合報》，1959年4月8日，版2；社論，〈政治反攻與國是會議〉，《聯合報》，1959年4月9日，版2。

⁶ 不僅是臺籍菁英，1950年代有政治改革傾向的外省籍菁英也不認為萬年國會長期的存續是合理的。

⁷ 李登輝，《餘生：我的生命之旅與臺灣民主之路》（臺北：大都會文化，2016年），頁44-

而李登輝更早在他總統任內，也曾說明這段歷練對他政治生涯發展的重要性：

出席經國先生主持的會議雖然很緊張，但卻猶如在「政治學校」進修一般，讓我有許多學習的機會。如果今天的我不再只是「理論家」，而是「政治家」的話，這六年的「蔣經國學校」應該是關鍵所在。⁸

相對於此，1988年蔣經國總統過世後，李登輝無論是要推動民主化的改革，重新建構中華民國政府在臺、澎、金、馬民意支持下的統治正當性基礎，或是積極重返國際舞臺，參與國際政策，都必須面對國民黨當局長期「一個中國」框架，以及動員戡亂體制的根本問題。反過來說，如果針對原本一個中國論述進行改革，則原本中華民國國家定位的論述也勢必將隨之改變，而這正是李登輝主政時期，所必須面對的根本問題。而繼任總統李登輝主政時期的政治改革——包括國家定位，與蔣經國的政策之延續與斷裂問題，則是本篇論文關注的重點。

探討國家體制如何從威權體制轉型成民主體制，過去所著重的政治改革，主要在自由化與民主化的歷程；近年，後續的轉型正義也成為被注意的重點。不過，臺灣要進行民主改革，則至少必須處理國家定位或是提供政府合法性的民意所在的領土空間。因此，本文也將處理與此相關的部分外交及教育文化政策。相對於此，除了包括定期國會改選及總統直選等攸關民主化改革的核心內容之外，其他憲政改革的部分，囿於時間及能力，將另文討論。

45。

⁸ 李登輝，《臺灣的主張》（臺北：遠流出版社，1999年），頁268。

貳、蔣經國時代兩階段的政治改革

一、1970年代的有限改革與革新保臺

（一）政治改革路線的選擇

在蔣經國接任行政院長之前，中華民國最重大的外交挫折是1971年10月25日，聯合國大會通過第2758號決議，由中華人民共和國政府繼承中華民國政府的聯合國中國代表權。⁹自此之後，國民黨當局統治臺灣的正當性，及萬年國會長期不改選的問題便清楚浮出檯面，包括臺灣基督長老教會總會常置委員會決議通過〈對國是的聲明與建議〉，以及《大學雜誌》皆公開提出包含國會全面改選在內的政治改革要求。¹⁰

如果國民黨當局選擇明白放棄作為中國唯一合法代表的立場，就失去在臺灣維繫「萬年國會」的正當性；相對地，如果要根據民主憲政的原則推動政治改革，國會勢必全面改選。面對「落實民主憲政原則，可能導致政權不保」的政治改革底線，或是「採取有限度的改革，但得以穩固國民黨政權」的兩個方向中，包括蔣經國在內的國民黨決策核心，選擇有限度的改革。1972年3月17日，國民大會通過《動員戡亂時期臨時條款》修正案。¹¹以此次修正的《臨時條款》為法源，臺灣於1972年年底舉行第一次「增加中央民意代表名額選舉」，¹²開始每三年一次的定期增額中央民意代表改選。由於增

⁹ 1971年10月25日，聯合國大會通過阿爾巴尼亞案：「決議恢復中華人民共和國之所有權利，並承認其政府代表為中國出席聯合國組織之唯一合法政府，並立即驅逐在聯合國及一切與有聯繫之組織內非法佔據席位之蔣介石代表。」外交部國際司編，《中華民國出席聯合國大會第二十六屆常會代表團報告書》（臺北：編者印行，1972年），頁54。

¹⁰ 如《大學雜誌》刊登，由臺大法代會舉辦，周道濟、陳少廷主辯的「全面改選中央民意代表辯論」紀錄，《大學雜誌》，第49期（1971年12月），頁80；1971年12月16日臺灣基督長老教會總會常置委員會決議通過「對國是的聲明與建議」，《長老教會公報》，第1076期（1971年12月），頁10。

¹¹ 中央法規，《臺灣省政府公報》，1972年夏字第8號（1972年4月11日），頁2。

¹² 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》（臺北：五南圖書出版股份有限公司，2015年），頁255。

額中央民意代表人數相當有限，國會仍由長期沒有改選、國民黨籍居絕大多數的資深中央民意代表掌控。以立法院為例，統計1972至1989年增額立法委員席次的變化如表1。

表1、1972-1989年增額立法委員席次統計表

年分	全部應選席次 (含僑選)	區域席次	職業團體席次	原住民席次	僑選席次
1972	51	27	8	1	15
1975	52	28	8	1	15
1978	53	29	8	1	15
1980	97	52	16	2	27
1983	98	53	16	2	27
1986	100	55	16	2	27
1989	130	79	18	4	29

說明：1978年的增額中央民意代表選舉，因1978年12月16日蔣經國總統發布緊急處分而停止，直到1980年11月恢復舉行競選活動。見《中央日報》，1980年11月20日，版1。

資料來源：《總統府公報》，第2436號（1972年6月30日），頁2；《中國時報》，1972年12月8日，版1；《中國時報》，1972年12月24日，版2；《聯合報》，1975年2月17日，版2；《聯合報》，1975年12月27日，版2；《中國時報》，1978年9月1日，版2；《中國時報》，1978年9月14日，版2；《總統府公報》，第3448號（1978年12月18日），頁3；《聯合報》，1980年10月2日，版1；《聯合報》，1980年12月7日，版1；《聯合報》，1983年12月4日，版1；《中國時報》，1986年9月27日，版2；《中國時報》，1986年12月7日，版1；《中國時報》，1989年12月3日，版11；若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》，頁182。

從表1來看，1972年第一次增額立法委員臺澎金馬應選36名增額立法委員，包含區域27席、原住民1席、職業團體8席，另有由官方遴選決定、欠缺民意基礎的僑選立委15席。1975年增額立法委員選舉，區域增額立法委員總共應選28席，原住民增額立法委員應選1席，職業團體8席，另有由官方遴選決定、欠缺民意基礎的僑選立委15席，總數因為區域立委席次增加，較3年前增加1席。1980年中止的選舉，原訂增額立委的席次較1975年增加1席，也是由於區域立委席次增加。而縱使老成凋零，1986年時第一屆不必改選的立法

委員還有222席。¹³

這樣的改革當然是有限的，但在臺灣政治結構上也有突破之處。原本除了國民黨當局關愛外，無法進入中央政壇的臺灣籍菁英，可以透過定期的民意洗禮，進入國會。而直到蔣經國過世為止，1980年代增額中央民意代表的名額雖有增加，不過原有的國會權力結構並沒有改變。另一方面，無法為國民黨收編的新興政治菁英則形成黨外勢力，試圖與國民黨相抗衡。而當這股反對勢力的言論或是行動超越了國民黨當局的容忍底線，國民黨當局就會採取壓制的手段。¹⁴

（二）「一個中國」政策框架與外交困境

1970年代蔣經國時代的政治改革被稱為「革新保臺」，然其國家定位則基本上延續「一個中國」的政策，特別是在政治組織及正式外交關係上。根據目前的資料顯示1971年蔣介石即對美、日等國強力鼓吹的聯合國「雙重代表權」，有過短暫的「一個中國」立場鬆動。但是，國民黨當局迅速地重返「一個中國」的「漢賊不兩立」政策。最明顯的就是杭立武試圖轉圜不成的希臘斷交事件，¹⁵ 1972年6月5日希臘與中華人民共和國建交前，曾表示只要中華民國政府不再代表中國，而是代表臺灣，便可以維持外交關係，而國民黨當局終究選擇在6月7日斷交撤館。¹⁶ 當然此時蔣介石總統依然在位，蔣經國作為行政院長，仍無法完全依據自己的意志決策。但是，縱使蔣介石在1975年4月過世，蔣經國成為名實兼具的政治強人，在1970年代他依然沒有變更基本的政策。

雖然蔣經國時代也推動「彈性外交」，但其所注重的是在無法維持外交關係的情況下，對承認中華人民共和國的國家，維持經貿等實質關係，而

¹³ 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》，頁182。當時的名稱是山胞，在1994年修憲後正名為原住民。

¹⁴ 相關討論參考林果顯，〈戰後臺灣統治體制的再思考：威權體制的理論與適用〉，《現代學術研究專刊》，第13期（2004年12月），頁45-88。

¹⁵ 王萍訪問，官曼莉紀錄，《杭立武先生訪問紀錄》（臺北：中央研究院近代史研究所，1990年），頁61-62。

¹⁶ 《臺灣新生報》，臺北，1972年6月6日，版4；《中國時報》，臺北，1972年6月8日，版1。

不放棄作為中國唯一合法代表的自我定位。因此，政策上不爭取與承認中華人民共和國的國家建立正式的外交關係（可以設立官方辦事處）。¹⁷ 1971年失去聯合國代表權以後，當時尚仍保有國際貨幣基金會等重要國際組織的會籍，也與美國維持正式的外交關係；但是，國民黨當局並沒有事先採取積極作為，以維持席位或正式外交關係。雖然根據幕僚回憶指出，針對與美國的外交關係，國民黨當局事前已經有10個可能的發展方案，卻沒有積極的處理。¹⁸ 而在美國宣布「中美關係正常化」前，雖然有人轉達美方即將與中華民國「斷交」的訊息，政府仍未積極應對，直到美國宣布此一政策。¹⁹ 也由於事前沒有積極去做可能的策略調整，當中華人民共和國進入國際貨幣基金會，該會「撤銷承認中華民國政府之會員資格」後，中華民國政府也只能被動的宣布退會，並在美國提出的折衷方案下，還清借款，取回存放在國際貨幣基金會的黃金。²⁰

（三）「本土化」政策的意涵

另一方面，蔣經國在中央政府和國民黨體系推動拔擢臺籍菁英政策，過去多被稱為「本土化」或「臺灣化」。²¹ 不過其實質意涵，與李登輝時代臺籍菁英扮演關鍵的決策角色，有相當大的差異。

1972年的蔣經國內閣中，便有行政院副院長徐慶鐘、內政部部長林金生、交通部部長高玉樹、政務委員連震東、李連春、李登輝等6位臺籍人士出任閣員；臺灣省主席及臺北市長亦分別由臺籍的謝東閔、張豐緒擔任。²² 其後，在蔣經國競選總統時，更先後提名謝東閔、李登輝擔任副總統候選

¹⁷ 1986年12月30日，當時的外交部長在記者會上表示：在一國與中共維持外交關係的情況下，我國如與之建交是違反基本國策，但設立正式的官方辦事處則是可以接受的。參見《中國時報》，1986年12月31日，版2。

¹⁸ 錢復，《錢復回憶錄·卷一：外交風雲動》（臺北：天下遠見出版股份有限公司，2005年），頁334-335。

¹⁹ 王麗美，《報人王惕吾：聯合報的故事》（臺北：天下文化，1994年），頁163-180。

²⁰ 《中國時報》，1980年4月19日，版1；《聯合報》，1980年4月19日，版2。

²¹ 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》，頁183-184。

²² 〈行政院及有關單位首長簡歷〉，《聯合報》，1972年5月30日，版2。

人。在黨方面，臺灣籍中央常務委員人數也呈現增加的趨勢。不過，蔣經國雖拔擢部分臺灣籍的「青年才俊」擔任黨政幹部，但是最主要的國防、財經、情治、外交乃至中央教育主管的職位，仍由老一輩來自中國大陸（或其下一代）的「外省籍」黨國菁英擔任。在國民黨部分，蔣經國透過李煥，在中央黨部和地方黨部進用了一些臺籍菁英，後來投身黨外運動的許信良和張俊宏即為其中的代表之一。²³ 而在體制上、形式上，扮演主要決策角色的中常會中央常務委員部分：自從1975年4月蔣中正過世，4月28日國民黨召開第十屆中央委員會臨時全體會議第三次大會，²⁴ 推舉蔣經國擔任黨主席；²⁵ 蔣經國接任黨主席之初，臺灣籍中央常務委員有謝東閔、林挺生、徐慶鐘3名；1976年國民黨第十一屆一中全會產生的臺灣籍中央常務委員有謝東閔、林金生、林挺生、徐慶鐘、蔡鴻文等5名，占全體中常委人數（22名）的22.7%；²⁶ 1979年增至9名。²⁷ 在這部分，臺籍菁英的數量雖有明顯的增加，然而，現實運作上，在蔣經國主政期間國民黨的中央常務委員，不僅名位來自蔣經國主席的欽點，中常會的實際運作上也以其意志為依歸，象徵意義大於實質意義。²⁸

²³ 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》，頁183。

²⁴ 「總統嚴家淦於中國國民黨第十屆中央委員會臨時全體會議上致詞」（1975年4月28日），〈領袖照片資料輯集（一一四）〉，《蔣中正總統文物》，國史館藏，典藏號：002-050101-00116-383。

²⁵ 〈在臨時全會第三次大會 嚴常委劉季洪說明 提案的內容與精神〉，《中央日報》，臺北，1975年4月29日，版3。

²⁶ 原任21位（按新任為22位）中常委中，臺籍人士有謝東閔、林挺生、徐慶鐘3位。這次新任4位中常委，有兩位是臺籍人士，即交通部長林金生、臺灣省議會議長蔡鴻文。使改組後的中常會，臺籍中常委增為5人。顯示了執政黨當局對重用臺籍優秀人士的政策。鍾榮吉，〈國民黨中常會陣容堅強〉《聯合報》，1976年11月20日，版2。過去研究多有4位臺籍中常委的記載，並不正確。

²⁷ 伊原吉之助，《臺灣の政治改革年表・覚書（1943-1987）》（奈良：帝塚山大学，1992年），頁241。

²⁸ 薛化元，〈蔣經國與臺灣政治發展的再評價：以解除戒嚴為中心的探討〉，頁24-26。而在1980年代臺籍中常委人數也持續增加，1984年增至12人，蔣經國過世前一年的1986年，國民黨第12屆3中全會中央常務委員會裡，臺灣籍中央常務委員有14名，占全體中常委人數（31名）的45%。伊原吉之助，《臺灣の政治改革年表・覚書（1943-1987）》，頁281、313。

（四）增強對言論與本土文化的壓制力道

雖然透過政治改革增加民意代表參與中央政治，但蔣經國時代對於言論及臺灣本土文化，仍舊維持壓制的基調。²⁹ 原本在蔣經國接班前後，改革的言論還受到鼓勵，《大學雜誌》的改組和提出改革言論即是在此一背景下展開。³⁰ 不過，在蔣經國接班即將完成，而國民黨當局也決定推動前述有限度的政治改革以後，對《大學雜誌》的言論管控也轉趨積極，警備總部最晚從1972年3月起（也就是決定修改《臨時條款》推行增額中央民意代表制度之後），包括「特種調查室」、「政二處」就進行「大學雜誌審查」工作。³¹ 《大學雜誌》在1974年1月面臨再度改組的命運，³² 重要性大不如前。

對黨外人士的言論限制就更為嚴格，1970年代第一本黨外雜誌是1975年8月1日創刊的《臺灣政論》（發行人黃信介，社長康寧祥，總編輯張俊宏），也是1949年以後第一本由臺灣本土菁英主導的政論雜誌，卻在創刊後不久，於同年12月第二次增額立法委員選舉時被迫停刊。³³ 次年10月21日，最高軍事法庭審判確定《臺灣政論》雜誌刊載觸犯內亂罪及煽動他人觸犯內亂罪文字，依《出版法》撤銷該雜誌的登記。³⁴ 而1978年面對即將舉行的第三次增額立法委員（第二次國民大會及監察委員）選舉，新聞局更下令「停止受理雜誌登記申請一年」，黨外的立法委員康寧祥對此在立法院中提出強力批評。³⁵ 而在此前後，逐漸集結的黨外勢力及其言論，觸及國民黨當局的

²⁹ 薛化元，〈蔣經國與臺灣政治發展的再評價：以解除戒嚴為中心的探討〉，頁27-28。

³⁰ 李筱峰，《臺灣民主運動40年》（臺北：自立晚報社文化出版部，1987年），頁91-93。

³¹ 「臺灣警備總司令部特種調查室情報報告」（1972年3月25日），〈大學雜誌審查〉，《國軍史政檔案》，國防部藏，檔號：49766/016/236；「奉命出席會議報告」（時間不詳），〈大學雜誌審查〉，《國軍史政檔案》，國防部藏，檔號：49766/008/078；「政二處簽呈」（1974年1月11日），〈大學雜誌審查〉，《國軍史政檔案》，國防部藏，檔號：49768/013/099-100。多謝陳昱齊協助提供相關檔案的資訊。

³² 中央委員會考核紀律委員會（編），《十屆四中全會以來中央委員會各單位重要工作概況報告》，頁57、58；李筱峰，《臺灣民主運動40年》，頁106。

³³ 李筱峰，《臺灣民主運動40年》，頁115-117。

³⁴ 〈刊載觸犯內亂罪文字 臺灣政論雜誌 已被撤銷登記〉，《中央日報》，1976年10月22日，版3。

³⁵ 《立法院公報》，第67卷第28期（1977年12月30日），頁36。

底線，即遭到針對性的打壓。³⁶ 對雜誌以外的政治反對運動，態度也是類似，其中以1979年12月10日發生的高雄美麗島事件，規模最大。³⁷

不僅如此，對新聞媒體的限制也比以前嚴格。以當時傳播影響力日益增強的電視媒體而言，蔣經國主持的行政院在1975年7月，以改進電視節目的名義成立了「研究小組」。此後，電視劇本要審查，電視節目進口、出口也都要審查。電視節目如經監看有問題，立即予以懲處，並且定期召開「電視節目聯繫會報」，由三臺有關主管出席接受指示。³⁸ 當時擔任臺視新聞主播的盛竹如回憶：「經常接到消息，說蔣經國看到某個電視節目相當生氣，或很不高興，或大發雷霆，這一來，三家電視臺都緊張萬分，就看輪到誰倒霉了，蔣孝武也經常傳達蔣經國對電視節目厭惡的訊息，於是，三家電視臺的總經理，常常被召喚到新聞局或是文工會，接受訓示，接受指示。」³⁹ 而1976年制定的《廣播電視法》除明訂「大眾娛樂節目，應以發揚中華文化，闡揚倫理、民主、科學及富有教育意義之內容為準」，更賦予新聞局可以進一步介入各類節目內容標準和時間分配，這也是限制廣播、電視臺灣本土語言文化內容的重要法源。⁴⁰

另一方面，在推動所謂本土化改革之際，官方對臺灣本土語言文化的打壓，並沒有放鬆。如1970年代初期紅極一時的黃俊雄《雲州大儒俠》布袋戲，便是一例。1973年黃俊雄甚至向記者表示：「為了配合響應推行電視國語節目的政策，我正在計劃把布袋戲改用國語播演。」⁴¹ 比較特別的，在傳

³⁶ 李筱峰，《臺灣民主運動40年》，頁117。

³⁷ 伊原吉之助，《臺灣的政治改革年表·覺書（1943-1987）》，頁239-241。至於積極參與黨外勢力整合的前高雄縣長余登發被以「涉嫌參與匪諜吳泰安叛亂」之名，於1979年2月21日被警備總部逮捕。而為了聲援余登發父子，許信良、林義雄等人齊聚高雄橋頭、鳳山等地，舉行示威遊行表示不滿，結果桃園縣長許信良也遭到停職處分，都是相關的例子。李筱峰，《臺灣民主運動40年》，頁122、138-141；《總統府公報》，第3532號（1979年7月2日），頁18-26。

³⁸ 盛竹如，《螢光幕前：盛竹如回憶錄》（臺北縣：新新聞文化，1995年），頁196。根據盛竹如的了解，是蔣經國對電視節目不滿，而下令要建立許多管制規則。

³⁹ 盛竹如，《螢光幕前：盛竹如回憶錄》，頁195。

⁴⁰ 總統令，〈制定「廣播電視法」，公布之〉，《總統府公報》，第2988號（1976年1月9日），頁1-5。

⁴¹ 該篇報導指出：「自從臺視每天中午的布袋戲和歌仔戲節目輪流交替以來，已有很久沒有聽

教方面，除了1971年底開始查禁原住民語聖經曾引發注意，⁴² 還有1974年在教會禮拜進行中，警察進入教堂強行帶走泰雅語聖經及聖詩；1975年1月臺灣警備總司令部沒收中華民國聖經公會新譯的臺語羅馬字聖經。⁴³ 而教育體系的嚴格控制，使得臺灣歷史的推廣，必須在國民黨當局認定的歷史架構中勉強尋找縫隙。以臺灣史納入歷史教科書為例，1975年3月，立委康寧祥對行政院施政報告提出質詢時，便以委婉的方式建議將臺民抗日史跡編入教科書中，行政院蔣經國則在之後答覆質詢時表示同意接受其建議。⁴⁴

整個1970年代，蔣經國所主導的中華民國政府，即在這種改革開放與壓制的矛盾中崎嶇前進。

二、美麗島事件後蔣經國的政治改革

（一）國內外情勢的發展

1980年代，蔣經國總統晚期主導的政治改革，不再只是考量統治正當性的補強，還遭受到國內外要求推動改革的強大壓力。特別是美國政策轉

到『布袋戲專家』黃俊雄的消息。這幾個月他在做些什麼呢？『我在補習國語。』偶然遇見黃俊雄，他一本正經地道出了他的『秘密』，倒是挺新鮮的。看他說話的神情，不像在講笑話。他還進一步表示：『為了配合響應推行電視國語節目的政策，我正在計劃把布袋戲改用國語播演。』」戴獨行，〈黃俊雄，勤練國語 布袋戲，又來一套〉，《聯合報》，1973年1月19日，版8。

⁴² 1971年12月16日第18屆臺灣基督長老教會總會第二次常置委員會議事錄記錄，「聽聖經公會駐華主任賴炳炯報告山地語聖經被禁經過」，〈立法院委員梁許春菊為政府查禁山地語聖經及不准國語與山地語對照本聖經印行有違憲法保障宗教自由之精神特向行政院提出質詢〉，《立法院公報》，第61卷第38期（1972年5月13日），頁40-41。

⁴³ 1970年代在臺灣長老教會總會任職，且曾經擔任總會議長的王南傑牧師，對於當時國民黨當局，特別是警察、情治單位查扣、沒收臺灣本土各種文字的聖經、聖詩等情事，皆有所記述。王南傑口述，定稿，薛化元、林果顯、呂智惠訪問紀錄，《王南傑牧師與臺灣基督長老教會口述歷史》（新北：稻鄉出版社，2011年），頁59-61；吳仁瑟，〈查禁羅馬字聖經〉，收錄於「臺灣大百科全書」：<https://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3974>（2023/12/5點閱）。

⁴⁴ 王文龍，〈臺灣史編入教科書之商榷〉，《自立晚報》，1975年3月30日，版2；《立法院公報》，第64卷第19期（1975年3月5日），頁12-14；康寧祥論述，陳政農編撰，《臺灣，打拚：康寧祥回憶錄》（臺北：允晨文化實業股份有限公司，2013年），頁142、144-146。

向與中國關係正常化，最後不再承認中華民國，而以《臺灣關係法》（The Taiwan Relations Act）規範美國與臺灣關係，使中華民國的外交遇到重大挫折，而雖然美國對臺灣戰略位置的重視程度降低，但相對地，對於臺灣政治改革及自由人權的發展則更加重視，⁴⁵ 這對臺灣的政治發展則是有利的因素。就此而言，過去研究者比較注意到美國國會議員關心臺灣人權或要求政治改革的層面，如1983年8月，美國眾議院議員，外交委員會亞太小組主席索拉茲（Stephen Solarz）即利用訪臺之便，參與黨外人士的歡迎餐會；1987年6月解嚴前夕，美國眾議院更以壓倒性票數通過索拉茲所提的「臺灣民主法案」，要求國民黨政府加速民主改革，及全面改選中央民意代表。⁴⁶ 不過，美國行政體系也對臺灣的人權問題表達關心。早在美麗島事件發生後，實際上作為美國行政部門一環的美國在臺協會，就對國民黨當局施壓，也得到蔣經國總統的回應。⁴⁷ 至於解除戒嚴，實際上也受到來自美國壓力的影響。⁴⁸

而在臺灣內部，黨外人士經過美麗島事件後，迅速恢復元氣，受難者家屬、辯護律師紛紛投入政治運動與選舉。而政治上的訴求，除了要求解除戒嚴、國會全面改選外，也提出挑戰體制的「住民自決」。⁴⁹ 1986年9月28日，

⁴⁵ 臺灣關係法明文規定：「本法律的任何條款不得違反美國對人權的關切，尤其是對於臺灣地區一千八百萬名居民人權的關切。茲此重申維護及促進所有臺灣人民的人權是美國的目標。」若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》，頁193-194；李大維，《臺灣關係法立法過程》（臺北：風雲論壇出版社，1988年），頁323、325；《臺灣關係法》，收錄於「美國在臺協會」：<https://web-archive-2017.ait.org.tw/zh/taiwan-relations-act.html>（2023/7/14點閱）。

⁴⁶ 李永熾監修，薛化元主編，《臺灣歷史年表·終戰篇Ⅲ（1979-1988）》（臺北：業強出版社，1992年），頁148、280。

⁴⁷ 王景弘便指出，當時在臺協會主席丁大衛會晤蔣經國，獲得保證國民黨政府會合理處理「美麗島事件」，大部分被告將交由司法，而非軍法審判，而且沒有人會被判死刑。Bush, Richard, *At Cross Purposes: U.S.-Taiwan Relations Since 1942* (N.Y.: M. E. Sharpe, 2004), p. 78, 轉引自王景弘，〈「進兩步，退一步」：美國政府及媒體看高雄事件〉，收入張炎憲、陳朝海主編，《美麗島事件30週年研究論文集》（臺北：吳三連史料基金會，2010年），頁181。

⁴⁸ 軍事強人郝柏村日後在受訪時表示，對於臺灣是否解除戒嚴的問題，當局確實有著來自美國的壓力。郝柏村著，王力行採編，《郝總長日記中的經國先生晚年》（臺北：天下文化，1995年），頁334。

⁴⁹ 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁301、304。

當時的黨外人士藉著召開選舉後援會的機會，趁機宣布組成民主進步黨，⁵⁰ 衝擊國民黨當局的黨禁政策。

國民黨政府方面，1980年代以降，多起的慘案與弊案，也迫使主政者不得不採取改革的措施。這些事件包括：1981年，陳文成博士在警總約談後，被發現陳屍於臺灣大學校園內，死因不明；⁵¹ 1984年，軍情單位派人暗殺旅居美國舊金山以撰寫《蔣經國傳》聞名的作家江南，其後國防部軍事情報局局長汪希苓、副局長胡儀敏、第三處副處長陳虎門，及竹聯幫的陳啟禮、吳敦等人，皆因涉及此事遭到起訴與判刑；⁵² 在財經方面，1985年爆發的臺北市第十信用合作社嚴重違規弊案，也迫使財經首長陸潤康與徐立德下臺。⁵³ 其中，陳文成命案及江南命案更因牽扯到美國，尤其江南案還涉及蔣經國之子蔣孝武，引起美方高度的關注。面對上述對蔣經國總統及國民黨當局本身威信帶來相當大傷害的一連串事件，蔣經國1985年8月15日受美國*TIME*雜誌專訪時公開聲明：繼任總統必依憲法產生，蔣家人「不能也不會」競選下任總統，以示民主化為臺灣未來政治發展不變的方針。蔣經國並在同年的行憲紀念大會上，再次表明此一立場。⁵⁴ 而1986年9月28日民進黨突破黨禁創黨後，李登輝面見蔣經國，表達「未構成違法要件，不易依法處理」，主張現階段「注意其動向」，蔣經國則指示「溫和」處理的態度，在「不違反國策、憲法規定內，可研究組黨的可能性」。⁵⁵ 當郝柏村表達反對組黨的態度

⁵⁰ 李永熾監修，薛化元主編，《臺灣歷史年表·終戰篇Ⅲ（1979-1988）》，頁248；薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁327。

⁵¹ 伊原吉之助，《臺灣の政治改革年表・覺書（1943-1987）》，頁256。

⁵² 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》，頁206-209。

⁵³ 《中國時報》，1985年2月10日，版1、3。值得注意的是，十信案還牽涉到國泰集團希望發展金融版圖，挑戰國民黨當局的財經政策，與以蔡辰洲為首的十三兄弟，在立法院組成實質的次級團體，批評財經政策等事宜，而遭到國民黨當局的大力打壓的問題，因此，十信案爆發，連蔡辰男的國泰信託集團也被波及而瓦解，相較於亞洲信託出現經營問題，國民黨當局強力協助，事後經營者仍維持其主導權，呈現強烈對比。薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁306、314。

⁵⁴ 《中國時報》，1985年8月17日，版1；《中央日報》，1985年12月26日，版1。

⁵⁵ 李登輝原著口述，國史館李登輝口述歷史編輯小組編輯，《見證臺灣：蔣經國總統與我》（臺北：允晨文化實業股份有限公司，2004年），頁186-188。

時，蔣經國也告知「避免衝突，冷靜處理」。⁵⁶ 換言之，面對黨外人士突破黨禁組黨，蔣經國決定不採取高壓的箝制，僅是消極的不承認反對黨已經組成而已。

（二）有限度的改革與解嚴

此時的蔣經國與1970年代初一般，都希望在原有的政治架構下採取有限度的政治改革，以回應改革的要求。他所推動的政治改革方向，大抵上可以分為兩個面向：其一，是在動員戡亂的架構下，以《國家安全法》的制定為前提，推動解除戒嚴；其二，在維持原有的「法統」體系下，增加增額中央民意代表在國會的比重，進一步補強國會的民意基礎。

在解除戒嚴、推動自由化改革方面，蔣經國總統藉著1986年10月7日，接見美國*The Washington Post*董事長葛蘭姆（Katharine Graham）女士的機會，表示中華民國政府即將進行政治改革，並針對反對黨的組成，提出了三個條件，這也是以後所謂《國家安全法》的三原則「人民集會、結社，不得違背憲法或主張共產主義，或主張分裂國土」的雛形，⁵⁷ 而這三個條件，正宣示了他晚年最後展開的自由化改革的限制。

在國民黨黨政運作下，1987年6月立法院通過的《國家安全法》，⁵⁸ 將蔣經國總統最早有關組織政黨的三項限制原則納入，並擴大其適用範圍，以限制解除戒嚴後臺灣人民的政治自由。其後在《動員戡亂時期人民團體組織法》、《動員戡亂時期集會遊行法》及《動員戡亂時期公職人員選舉罷免法》的立法或是修法過程中，也加入《國家安全法》三原則的文字，並確立罰則，以有效限制國內政治活動的發展。此外，對於人民出入國境的權利，以及《戒嚴法》中規定解除戒嚴後受到軍法審判的人民可以要求重審的權

⁵⁶ 林孝庭，《蔣經國的臺灣時代：中華民國與冷戰下的臺灣》（新北：遠足文化，2021年），頁370-371。

⁵⁷ 中央日報出版部編，《蔣總統經國言論選集》第8輯（臺北：中央日報出版部，1987年），頁230-233。

⁵⁸ 〈國家安全法完成立法程序 會同施行細則通過公布後即刻解嚴〉，《中國時報》，1987年6月24日，版1。

利，⁵⁹ 在《國家安全法》中，也都明文限制或禁止。⁶⁰ 不過，縱使解嚴，違反《國家安全法》三原則的行為，基本上仍然受動員戡亂體制及《懲治叛亂條例》的規範與壓制。由於《懲治叛亂條例》罰則較「國安三法」的規定嚴厲，因此在1990年代李登輝總統終止動員戡亂、廢除《懲治叛亂條例》及修改「《刑法》一百條」以前，《國家安全法》三原則實則宣示的意義較為濃厚。

另外，蔣經國解除戒嚴的同時，也凍結了原本戒嚴體制內建的有限「轉型正義」的機制。透過《國家安全法》，戒嚴令下受到軍法審判的平民，被剝奪了尋求司法救濟的可能。如此，解除戒嚴的自由化改革還沒有達成《戒嚴法》所規定的效果，國民黨當局也迴避體制內歷史清算的可能。換言之，原本的戒嚴體制在轉型到解嚴的後戒嚴體制，根據《戒嚴法》的設計，戒嚴時期遭到軍法審判的平民可以向司法機關「上訴」（實際上是再審），如此一來，官方（情治單位）就必須在法院拿出相關的檔案、資料，指證當事人，當事人及其法定代理人也可以閱覽相關的證物（證據），如此，自然有助於釐清案件的真相，乃至探究相關人的責任。而釐清真相、探究責任，本來就是轉型正義的重要意涵，蔣經國的決策使臺灣大部分的轉型正義工作（白色恐怖大多數的案件發生在適用《戒嚴法》的戒嚴時期）被迫延宕。

（三）「法統」結構下，補強國會民意基礎

美麗島事件後，1980年國民黨當局舉行1978年被中止的增額中央民意代表選舉。此次選舉，大幅增加了增額中央民意代表的席次，強化中央民意機

⁵⁹ 《戒嚴法》第10條規定：「第八條第九條之判決，均得於解除戒嚴翌日起，依法上訴」。《總統府公報》，第203號（1949年1月14日），頁1。

⁶⁰ 《國家安全法》第9條規定：「戒嚴時期戒嚴地域內，經軍事審判機關審判之非現役軍人刑事案件，於解除戒嚴後依左列規定處理：一、軍事審判程序尚未終結者，偵查中案件移送該管檢察官偵查，審判中案件移送該管法院審判。二、刑事裁判已確定者，不得向該管法院上訴或抗告。但有再審或非常上訴之原因者，得依法聲請再審或非常上訴。」《總統府公報》，第4788號（1987年7月1日），頁1-2。而後，大法官會議所作出的釋字第272號解釋，竟稱該法條：「係基於此次戒嚴與解除戒嚴時間相隔三十餘年之特殊情況，並謀裁判之安定而設，亦為維持社會秩序所必要」，而裁定上述《國家安全法》的法條合憲。《總統府公報》，第5375號（1991年2月27日），頁2。

關的正當性基礎。不過，如同1970年代的改革，中央民意機關仍由不必改選的第一屆中央民意代表所主導。以立法委員為例，1980年臺澎金馬應選70名增額立法委員，包含區域52席、山胞2席、職業團體16席，另有由官方遴選決定欠缺民意基礎的僑選立委27席。（見表1）1983年增額立法委員選舉，總名額增加1席，是因應選區人口變化增加區域立委名額。⁶¹ 1986年增額立法委員選舉，總名額增加2席，也是區域立委名額增加。⁶² 整體而言，直到解嚴的前一年，立法院的委員中不必改選的第一屆立法委員（包括1969年增補選）還有222席，遠超過由臺澎金馬公民選出的73席增額立委。若是加上由國民黨當局遴選產生不具民意基礎的27席僑選立委，有民意基礎的增額立委更是立法院中的少數。

對攸關臺灣民主化發展問題，蔣經國則在解嚴後，於1987年8月7日指示國民黨中央政策部門儘速研究中央民意機構改革問題，並主張採取資深中央民意代表自願退休制度，⁶³ 也就是透過第一屆資深中央民意代表自願退職或自然的凋零，配合名額較過去增加的增額中央民意代表制度，進行國會民意正當性的補強。

整體而言，蔣經國晚年推動的改革，仍然相當有限，在制度上與蔣經國仍然主張「三民主義統一中國」（詳後）的立場相合，也使國民黨當局統治縱使面對增額中央民意代表選舉，也不致在選舉因為民意而逆轉。

（四）國際舞臺參與的「彈性」

基本上，蔣經國前述的改革主張，和他對中華民國國家定位的思考，是互相呼應的。隨著國際局勢的改變，他揚棄了「武力反攻」的論述。面對1979年中華人民共和國的和談攻勢，蔣經國先在4月4日提出了對中共當

⁶¹ 1983年增額立法委員選舉的區域增額立法委員應選席次，較1980年增額立法委員選舉增加1席，增加選區為臺灣省第一選區（臺北縣、宜蘭縣、基隆市）。

⁶² 1986年增額立法委員選舉的區域增額立法委員應選席次，較1983年增額立法委員選舉增加2席，增加選區為臺灣省第三選區（臺中市、臺中縣、彰化縣、南投縣）、臺灣省第四選區（臺南市、臺南縣、嘉義縣、雲林縣）。

⁶³ 〈蔣主席關切充實中央民意機構 執政黨考慮建立自願退休制度〉，《中國時報》，1987年8月8日，版1。

局「不妥協、不接觸、不談判」的「三不政策」基調；⁶⁴ 繼而於12月10日國民黨第十一屆四中全會批評國民黨內有人主張國共接觸是極大的錯誤，唯有「以三民主義統一中國」才是正確的道路；1981年3月29日國民黨召開第十二次全國代表大會，蔣經國強調，決不與中共談判，決不與中國大陸通商、通郵、通航，全會最後通過「貫徹以三民主義統一中國」案，聲稱將「以三民主義統一中國」作為國民黨努力奮鬥之目標。⁶⁵ 前述主張，直到執政晚期仍然是蔣經國對國家定位的基本想法。不過，他雖然站穩「一個中國」的立場，拒絕中華人民共和國的和平統戰，但「彈性外交」的彈性也有所增加，以稍微有效地應付維持中華民國國際空間的需要。如亞銀在1986年2月18日同意中華人民共和國入會，⁶⁶ 變更中華民國的名稱為「中華臺北」（Chinese Taipei），蔣經國的對應方式，就不再如過去「漢賊不兩立」式的退會，而是抗議亞銀變更中華民國會名，拒絕派代表出席，但是並未退出，仍保留會員身分。⁶⁷ 相對地，早在1950年代就發生的民間色彩較為濃厚的國際奧會會籍名稱問題，蔣經國領導的國民黨當局的處理方式，在後來也變得更為彈性。1979年4月7日，國際奧林匹克委員會通過中國（中華人民共和國）奧會入會，保留中華民國奧會會籍。⁶⁸ 第二天，中華民國奧林匹克委員會就表示接受此一決議。而當11月底，國際奧會通過決議，要求中華民國奧會改名，不得再使用國旗、國歌，中華民國奧會才強烈抗議。⁶⁹ 而在抗爭失敗之後，1981年為解決奧會會籍問題，我國與國際奧會簽署協議書，⁷⁰ 1984年2月更以「中華臺北」（Chinese Taipei）奧會名義參加奧運，這也是後來所謂「奧會模式」的開端。⁷¹

⁶⁴ 有關「三不政策」的內涵及其發展，參見李福鐘，〈三不政策〉，收錄於「臺灣大百科全書」：<https://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3905>（2023/12/5點閱）。

⁶⁵ 李福鐘，〈三民主義統一中國〉，收錄於「臺灣大百科全書」：<https://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3904>（2023/12/5點閱）。

⁶⁶ 《中國時報》，1986年2月19日，版1。

⁶⁷ 《中央日報》，1986年4月22日，版2；《民眾日報》，1987年4月23日，版1。

⁶⁸ 《中央日報》，1979年4月8日，版3；《中央日報》1979年4月9日，版1。

⁶⁹ 《中央日報》，1979年11月28日，版1。

⁷⁰ 《中國時報》，1981年3月24日，版1。

⁷¹ 《中國時報》，1984年2月10日，版3。

（五）臺灣本土文化壓制的減輕及歷史教育內容的有限增加

延續1970年代對臺灣本土歷史、文化打壓的政策，以《廣播電視法》為法源，以行政命令或政策持續限制臺灣語言文化的傳播，其中1985年教育部準備推動《語文法》的立法，規定公開演講、公務交談，應使用標準語文——國語，試圖進一步箝制臺灣本土語言的使用，⁷² 終於引發社會反彈，黨外立委也在立法院大力抨擊。⁷³ 面對強力的反彈，行政院才宣布取消立法計畫。⁷⁴

而在歷史教科書部分，雖然臺灣史的部分持續稍有增加，但主要是強調與中國史相關或是抗日的部分。以國立編譯館主編、出版的《高級中學歷史教科書》第三冊為例，在中國近代史的架構下，寫到清帝國在臺灣的建設，主要講的是沈葆楨、丁日昌、劉銘傳，⁷⁵ 另外在甲午戰爭的部分提及臺灣割讓與臺灣人民抵抗日本占領的行動；⁷⁶ 而後在「八年抗戰」的章節提到臺灣光復，同時講到日本的三個統治時期，以及日本時代臺灣人的抗日運動；⁷⁷ 接著就是提到中華民國政府遷臺以後的「建設」。⁷⁸

叁、李登輝時代的政治改革：延續與轉變

就歷史的脈絡來看，李登輝時代的改革似乎延續蔣經國時代的改革路

⁷² 《中國時報》，1985年10月26日，版1。

⁷³ 如江鵬堅就在立法院提出書面質詢，表示反對。《自立晚報》，1985年10月30日，版2。甚至連民社黨臺北市黨部的機關刊物，在行政院表示政策變更之後，仍登載強力反對此種限制臺灣本土語言的意見。崔昇（田欣），〈制訂「語文法」之商榷〉，《宇宙》，第16卷第1期（1986年1月20日），頁36-37。

⁷⁴ 《自立晚報》，1985年12月19日，版2。

⁷⁵ 國立編譯館主編，《高級中學歷史教科書》，冊3（臺北：國立編譯館，1985年初版，1998年十四版），頁31-35。

⁷⁶ 國立編譯館主編，《高級中學歷史教科書》，冊3，頁39-44。

⁷⁷ 國立編譯館主編，《高級中學歷史教科書》，冊3，頁163-165。

⁷⁸ 國立編譯館主編，《高級中學歷史教科書》，冊3，頁183-199。

線，進一步往自由化、民主化的方向前進。不過，其內涵，乃至國家定位，則有相當大的轉變。李登輝繼任總統後，如果要進一步推動自由化、民主化的改革，勢必面對《動員戡亂時期臨時條款》體制與動員戡亂時期的終止問題。如果要完成國會全面改選，則必須處理中華民國政府之民意基礎何在的根本問題。而這兩個問題，基本上與國家定位密切相關。不過，李登輝在接續蔣經國兩年四個月的總統任期，基本上是繼續執行蔣經國時期的政策。⁷⁹ 1990年當選總統後，才有進一步的發展。

在此，擬先針對李登輝總統任內推動的政治改革切入。如前所述，蔣經國總統晚期推動的解嚴固然是臺灣自由化改革的重要關鍵，但是動員戡亂體制仍然延續，自由化的改革也尚未完成。而在解除戒嚴，李登輝繼任總統之後，原本蔣經國時代面對的國內外要求政治改革的要求，仍然持續發酵。

一、民主化改革

解嚴後的體制雖是一個不完全的自由民主體制，卻也提供要求政治改革的更大空間，因此在野黨與民間的改革聲浪，反而因解嚴而更加蓬勃。1987年9月8日，民進黨要求在直接普選、票票等值的原則下，進行中央民意代表定期改選。⁸⁰ 同年10月17日，為聲援因主張「臺灣獨立」而被捕的許曹德、蔡有全，並爭取主張臺獨的自由，民進黨及臺灣基督長老教會等社會、宗教團體展開一連串的救援活動。⁸¹ 11月10日民進黨第二次全國黨員代表大會通過決議案，強調「人民有主張臺灣獨立的自由」。⁸² 而美國國會關心臺灣自由民主的參、眾議員，也持續透過私人的管道，特別是透過參、眾兩院的議事運作，以公聽會或是提案的方式，要求國民黨當局推動進一步的改革。

⁷⁹ 李登輝原著口述，國史館李登輝口述歷史編輯小組編輯，《見證臺灣：蔣經國總統與我》，頁259。

⁸⁰ 《自立晚報》，1987年9月9日，版2。

⁸¹ 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁335。

⁸² 《自立晚報》，1987年11月10日，版2。

相對地，剛繼任總統的李登輝，在權力未穩固之時，基本上遵循蔣經國總統晚年規劃的改革藍圖來推動改革。其改革的第一步即是在國民黨黨機器的強力運作下，利用在立法院國民黨席次的優勢，甚至在1989年1月26日沒有經過三讀程序，就宣稱完成了《第一屆資深中央民意代表自願退職條例》的立法工作。1989年2月1日，先在國民黨中常會通過國家安全會議所提「對增額中央民意代表名額及其分配之建議案」，打算進一步增加增額中央民意代表的名額。⁸³ 繼而在3日，公布《第一屆資深中央民意代表自願退職條例》。⁸⁴ 雖然該條例給予資深中央民意代表非常優惠的退職條件，但資深中央民意代表對退職相當反彈，故而成效相當有限。次年3月8日，國大代表還企圖利用修憲擴權演出「山中傳奇」。立法院首先通過正式的抗議聲明，抗議國代擴權。⁸⁵ 再者，學生團體也從3月18日展開延續多時的「三月學運」，提出「解散國民大會，廢除《臨時條款》，召開國是會議，提出政經改革時間表」等四大訴求。⁸⁶ 隨即李登輝承諾召開所謂的國是會議，繼而在5月20日就職演說，承諾以修憲的方式在兩年以內實施政治改革，22日明白指出在一年以內廢除《臨時條款》的施政方針。⁸⁷ 而當時認為廢除《臨時條款》與政治民主化有密切的關係，因為1972年修訂的《臨時條款》第六項第二款規定，包含1969年選出的第一屆中央民意代表行使職權的依據，⁸⁸ 因此，國會全面改選必須廢除《臨時條款》／終止動員戡亂時期。而在就任總統記者會中，李登輝再次說明，「國會改革問題，事實上，現在進行的路線很多」，原有的方式固然是國會改革的一種路線，不過，還可以透過國是會議達成改革共識，「終止動員戡亂時期，這個問題馬上牽涉到《臨時條款》的問題，《臨時條款》本身也牽涉到國會裡第一屆資深代表的退休問題」。另外，

⁸³ 《中央日報》，1989年2月2日，版2。

⁸⁴ 《聯合報》，1989年2月4日，版1。

⁸⁵ 《民眾日報》，1990年3月9日，版2。

⁸⁶ 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁368-369。

⁸⁷ 若林正丈著，洪金珠、許佩賢譯，《臺灣：分裂國家與民主化》，頁237。

⁸⁸ 《動員戡亂時期臨時條款》，收錄於「全國法規資料庫」：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0000005>（2024/1/10點閱）。

「大法官的解釋，對第一屆代表退職問題的解釋，也是可以處理的」。⁸⁹ 而廢除《臨時條款》和大法官會議的解釋，正是後來萬年國會走入歷史的關鍵。

由於李登輝認知到推動民主改革與「終止動員戡亂」體制密切相關，而終止動員戡亂勢必碰觸到不再將中華人民共和國政府視為叛亂團體的問題。因此必須在統、獨議題及臺海兩岸之間建立一道防火牆，也就是「有條件、有階段，沒有時間表」的《國統綱領》，以落實「不爭論統獨、全力進行民主改革」的策略。⁹⁰

就在國是會議召開，朝野未達成具體共識之際，大法官會議完成釋字第261號解釋，規定1991年12月底為第一屆中央民意代表退職的最終期限，正式為萬年國會未能改選的政治局面劃下句點。⁹¹ 在李登輝總統主導下，再採取第一屆國民大會會議決通過《中華民國憲法增修條文》及廢止《動員戡亂時期臨時條款》，成為李登輝時代修憲的開端。1991年4月22日，國民大會臨時會三讀通過《憲法增修條文》，並廢止《動員戡亂時期臨時條款》。4月30日，李登輝總統宣告，依據第一屆國民大會第二次臨時會的決議，5月1日公布廢止《動員戡亂時期臨時條款》，並公布《中華民國憲法增修條文》。⁹² 修憲以後，1991年12月21日第二屆國民大會代表選舉，⁹³ 1992年12月19日第二屆立法委員選舉，⁹⁴ 具有民意基礎的新國會正式形成，中央民意代表全面改選的改革落幕，臺灣民主化初步改革成果完成。

而國是會議雖然多數認為應該改變原本由國民大會代表選舉的方式，應該由全體人民選舉產生總統，但是對於公民直選還是「委任」選舉仍有爭

⁸⁹ 行政院新聞局（編），《李總統登輝先生七十九年言論選集》（臺北：行政院新聞局，1991年），頁259-260。

⁹⁰ 張榮豐，《無煙硝的戰場：從威權到民主轉折的國安手記》（臺北：東美出版事業有限公司，2022年），頁247。2023年12月29日筆者訪問張榮豐先生，再次確認此一內容。

⁹¹ 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁375。

⁹² 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁384-385。

⁹³ 《中國時報》，1991年12月22日，版1；《中央日報》，1991年12月22日，版1。

⁹⁴ 《中國時報》，1992年12月20日，版1；《中央日報》，1992年12月20日，版1。

議。⁹⁵ 其後，1992年3月臺灣省議會議長簡明景、高雄市議會議長陳田錨及各縣市議會正副議長20多人力挺總統直選，但國民黨十四屆三中全會仍無法定案。其後，經過國民黨內部折衝，在李登輝總統的意志及國民黨內支持力量持續增強，才成為國民黨的政策。加上民進黨強力主張，在1994年修憲總統直選正式定案。⁹⁶ 繼而在1996年3月23日，舉行首次總統直選，由國民黨的候選人李登輝、連戰以54%的得票率當選。臺灣整個統治體制的合法性基礎，完全立基於臺澎金馬人民的選票上，⁹⁷ 完成了「還權於民」的內部民主化改革。

二、自由化改革與轉型正義

再就自由化改革的面向來看，終止動員戡亂固然是繼解除戒嚴之後，自由化改革的重要成果；不過，隨之爆發的「獨臺會事件」，則成為臺灣終結「言論叛亂」的重要契機。1991年5月9日，法務部調查局宣布偵破臺獨組織「獨立臺灣會」在臺的地下組織，逮捕該組織成員陳正然、廖偉程、王秀惠、林銀福等4人。而以獨臺會事件作為開端，促使了臺灣反對運動進一步思考「《刑法》一百條」與《懲治叛亂條例》相關規定是否合乎憲法規範的問題。最後立法院於5月17日通過廢止《懲治叛亂條例》，而「《刑法》一百條」亦於次年5月15日修正通過。此後言論主張已不再構成叛亂之要件，臺灣白色恐怖時代有關思想、言論、結社構成叛亂的法律規定，正式走入歷史。⁹⁸

解除戒嚴之際，蔣經國雖以《國家安全法》凍結戒嚴體制內建的有限轉型正義機制，但是要求救濟的行動並沒有停止。解嚴次日，在戒嚴期間遭軍法機關依叛亂罪判刑之黃信介、張俊宏、李敖就依照《戒嚴法》提出上訴，

⁹⁵ 〈朝野共識初步結論 總統應由全體公民選舉 主席宣布內容 掌聲蓋過抗議聲 宋楚瑜不悅 認方式還必須多作討論〉，《聯合晚報》，臺北，1990年7月3日，版1、6。

⁹⁶ 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁100、416。

⁹⁷ 《中國時報》，1996年3月24日，版1。

⁹⁸ 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁387-388。

遭到駁回。⁹⁹ 胡學古等人更聲請釋憲，大法官會議釋字第272號解釋則認為：

國家安全法第九條第二款前段規定，戒嚴時期戒嚴地域內經軍事審判機關審判之非現役軍人刑事案件已確定者，於解嚴後不得向該管法院上訴或抗告，係基於此次戒嚴與解嚴時間相隔三十餘年之特殊情況，並謀裁判之安定而設，亦為維持社會秩序所必要。且對有再審或非常上訴原因者，仍許依法聲請再審或非常上訴，已能兼顧人民權利，與憲法尚無牴觸。¹⁰⁰

而在解嚴前，陳永興、鄭南榕等人已經成立「二二八和平日促進會」，發起228公義和平運動，要求平反。¹⁰¹

李登輝總統任內，也是從二二八事件開始推動調查、平反的工作。1988年李登輝繼任總統後，權力尚未穩定，一開始對二二八事件的處理相對消極。¹⁰² 1990年李登輝當選總統後，指示總統府資政邱創煥，針對二二八事件的處理進行專案研究。¹⁰³ 1991年1月18日，行政院公布二二八事件專案小組與研究小組成員名單，專案小組由施啟揚副院長任召集人，研究小組由二二八事件見證人陳重光及葉明勳任共同召集人。¹⁰⁴ 1992年2月22日，行政院公布行政院研究二二八事件小組研究撰寫的《二二八事件研究報告》。¹⁰⁵

⁹⁹ 《中國時報》，1987年7月16日，版3；《中國時報》，1987年8月7日，版5。

¹⁰⁰ 〈釋字第272號解釋〉，收錄於「憲法法庭」：<https://cons.judicial.gov.tw/docdata.aspx?fid=100&id=310453>（2023/12/6點閱）。

¹⁰¹ 薛化元，《戰後臺灣歷史閱覽》，頁330。

¹⁰² 若林正丈著，洪郁如、陳培豐等譯，薛化元審訂，《戰後臺灣政治史：中華民國臺灣化的歷程》（臺北：國立臺灣大學出版中心，2014年），頁376-377。不過，李登輝已經私下瞭解二二八事件研究的相關事宜。筆者還記得，當時在現代學術研究基金會的董事會中，陳永興還提到這件事，認為不夠注意到民間平反二二八事件的意見，質疑地問說李登輝為甚麼不派李安妮也去請教張炎憲的意見。

¹⁰³ 邱創煥接獲指示後，進行蒐集各方意見的工作。筆者當時擔任張榮發基金會國策中心政策研究員，也接獲上級通知，告知邱創煥正在徵詢意見，由我提供意見給國策中心。參閱邱創煥，〈二二八事件初步研析〉（未刊稿），頁1。

¹⁰⁴ 《聯合報》，1991年1月19日，版7。

¹⁰⁵ 《聯合報》，1992年2月23日，版1。

1995年2月28日（二二八事件48週年），李登輝總統在二二八紀念碑落成揭幕典禮，以國家元首身分表示，願承擔政府所犯的過錯，並致深摯的歉意。¹⁰⁶ 4月7日總統公布〈二二八事件處理及補償條例〉，¹⁰⁷ 10月21日行政院根據此條例，設立《財團法人二二八事件紀念基金會組織章程》，該基金會於召開第一次董監事會議後正式成立，12月18日該會正式運作並接受案件申請。¹⁰⁸

1998年李登輝總統任內再針對戒嚴時期白色恐怖案件未能依法補償或救濟，制定《戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償條例》，規定人民在戒嚴解除前，因觸犯內亂罪、外患罪或《戡亂時期檢肅匪諜條例》，經判決有罪確定或裁判交付感化教育者，進行補償救濟。¹⁰⁹ 1998年12月16日，行政院成立財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，並召開第一次董監事會開始運作。¹¹⁰ 不過，平民遭到軍事審判的其他案件，或是其他不合前述要件的白色恐怖事件，則被排除在救濟範圍。

轉型正義的核心工作原本應該包括釐清真相及探究責任，除了與補償相關部分外，在此時期並非二二八事件紀念基金會和戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會的法定職權或任務。而當時行政院推動二二八事件調查研究工作，因受限於時間、可以參考的檔案、史料及當時的政治氛圍，對責任的釐清、歸屬並沒有完成。不過，比起欠缺調查研究的白色恐怖，至少對後續的二二八事件轉型正義工作已有較佳的基礎。整體而言，李登輝總統任內延續蔣經國時代的《國家安全法》體制，轉型正義的開展仍相當有限。

三、臺灣本土歷史文化教育的發展

1980年代以後，歷經美麗島事件的短暫重挫，黨外運動逐漸以臺灣住民

¹⁰⁶ 《中央日報》，1995年3月1日，版1。

¹⁰⁷ 《總統府公報》，第6004號（1995年4月7日），頁1-2。

¹⁰⁸ 〈228補償金受理申請〉，《中國時報》，1995年12月29日，版16。

¹⁰⁹ 《總統府公報》，第6222號（1998年6月17日），頁4-6。

¹¹⁰ 《聯合報》，1998年12月17日，版8。

自決作為政治訴求的主軸。1986年民進黨成立，次年解除戒嚴，對政治體制的衝撞，也擴大了臺灣本土歷史文化發展空間，進而促使臺灣主體意識發展的可能。1988年蔣經國過世，強人威權體制逐漸鬆動，進入李登輝時代。

李登輝繼任總統之後，在臺灣教育文化部分著墨並不多，起初主要是放緩蔣經國時期對本土文化的打壓。體制內教學臺灣本土歷史文化的發展，主要是來自民進黨和堅持臺灣本土歷史、文化教育工作者的努力，其中1990年民進黨執政的幾個縣市是整個改革推動的重要開端，而民進黨立委在教育委員會大力推動的教科書制度改革，也影響後續教科書內容及臺灣史的發展。相對地，李登輝總統主政的中央政府，則先是維持原本的部編本的歷史課本的架構，再陸續根據時事的發展稍有增補。如前述高中歷史課本第三冊1998年第十四版，新增提到行政院於1990年11月成立「二二八事件專案小組」，「並由李登輝總統向死難者家屬道歉，政府發給補償金及『二二八』紀念碑」等。¹¹¹

1989年底，舉行了強人過世後第一次增額立法委員選舉和縣市長選舉，民進黨的縣市長候選人在選舉中，表示對推動鄉土教育、母語教育的關心。選舉結果，民進黨取得了6個縣市的執政權，展開了從地方推動臺灣鄉土教育的行動。¹¹² 首先，1990年2月周清玉在彰化縣針對國中小教師研習，納入鄉土教材。¹¹³ 4月尤清宣布臺北縣開辦雙語教學，而且在原住民牧師的支援下，從泰雅族聚居的烏來國中、烏來國小率先示範開辦。¹¹⁴ 游錫堃則在宜蘭縣開始編纂鄉土教材《蘭陽地理》與《蘭陽歷史》（1993年起在國中施教），並成立「推行本土語言委員會」與「本土語言教材編輯委員會」。¹¹⁵ 民進黨執政縣市衝擊原本教育體制對臺灣本土教育的限制，李登輝總統主政

¹¹¹ 國立編譯館主編，《高級中學歷史教科書》，冊3，頁165-166。

¹¹² 陳昭瑛，〈論臺灣本土化運動：一個文化史的考察〉，《中外文學》，第23卷第9期（1995年2月），頁6-7。

¹¹³ 林志雄，〈推行「鄉土教育」 縣府按部就班教材編輯工作定六月完成 教學研習五月率先登場〉，《中國時報》，1991年3月20日，版14。

¹¹⁴ 林靜華，〈泰雅族母語教學走入巒宮〉，《聯合晚報》，1990年9月17日，版10。

¹¹⁵ 郭行中，〈推行本土語言 游錫堃開步走〉，《聯合晚報》，1990年4月21日，版9。

的中央政府也有所回應，1991年國立編譯館決定取消現行音樂課本中不合時宜的指定歌曲，加入鄉土民謠。¹¹⁶ 1993年4月教育部先決定，將國中小學是否辦理母語教學事宜，授權各縣市教育局決定，¹¹⁷ 等於承認民進黨執政縣市可以合法突破獨尊「國語」的狀況，實施母語教學。同年6月研議「國小課程標準」時，決議於3年級至6年級增設「鄉土教學活動」，加強本土文化關懷。¹¹⁸ 1994年8月，教育部確認國小課程新增「鄉土教學活動」外，「國中課程標準」新增「認識臺灣」¹¹⁹，12月更開放國中、小鄉土教材由各縣市自訂。¹²⁰

其後，教育部更加速推動的流程，1995年6月公布國民小學及國中課程標準實施要點，¹²¹ 1996學年度起實施「鄉土教材」、「認識臺灣」課程，而在1998學年度正式使用。¹²² 「認識臺灣」課程中臺灣歷史、地理、社會各為完整獨立一冊的國中教科書，在以臺灣為主體的教育發展上，是重要的里程碑。

1994年「四一〇教育改革聯盟」成立，推動教育改造運動，要求教育鬆綁，普設高中、大學，中小學師資培育開放一般大學增設學程，不再由師範院校專責負責，政府也成立相關單位，進行教育鬆綁，同時調高高中學生在中等教育的比例。¹²³ 教育鬆綁主要的貢獻，在於自由化教育的推動。1994年立法院教委會通過兩年內全面開放教科書審定，¹²⁴ 1999年高中教科書先實施

¹¹⁶ 陳碧華，〈小朋友唱點別的「反共復國歌」取消鄉土民謠民歌入列〉，《聯合報》，1991年1月11日，版8。

¹¹⁷ 楊羽雯，〈母語教育 決列入中小學正式教學〉，《聯合報》，1993年4月3日，版1。

¹¹⁸ 教育部（編），《國民小學課程標準》（臺北：臺捷國際文化，1993年），頁366-367。

¹¹⁹ 楊羽雯，〈中小學將增加鄉土課程〉，《聯合報》，1994年8月6日，版1。

¹²⁰ 楊正敏，〈國中小鄉土教材將由縣市自訂〉，《聯合報》，1994年12月22日，版6。

¹²¹ 〈轉發國民中學課程標準實施要點〉，《臺灣省政府公報》，1995年夏字第27期，頁18-19；〈轉發教育部修正「國民小學課程標準實施要點」暨國民小學課程標準總綱第三、實施通則之壹，課程編制之三〉，《臺灣省政府公報》，1995年夏字第54期，頁8-9。

¹²² 〈國小85學年起 國中87學年起 將採用新課本〉，《聯合晚報》，1995年6月14日，版4。

¹²³ 陳秀玲，〈推動教育改造 四一〇大遊行 萬人走上街頭 促落實小班小校、廣設高中大學、教育現代化及制定教育基本法四大訴求〉，《中國時報》，1994年4月11日，版1。

¹²⁴ 楊正敏，〈立法院教委會通過臨時提案 教科書審定本 請在兩年內開放〉，《聯合報》，1994

一綱多本的審定制，¹²⁵ 在「88課綱」則在中國史的架構中加入4章臺灣史，使臺灣史的比例大幅提高。雖然如此，臺灣史仍然是在中國史架構下的呈現，與「認識臺灣」的狀況大異其趣。在某種程度上，臺灣歷史文化雖較過去受到重視，教育的主體性則仍有待確立。

而在研究機構部分，立院於1990年就要求中研院成立臺研所，1992立法院審查中研院1993年度預算時曾因中研院未依立委建議儘速成立「臺灣研究所」，而擱置中研院預算。1993年3月4日立法院教育委員會到中研院拜會前，就受到媒體的注意。¹²⁶ 而1993年2月中研院「臺灣史田野工作室」召集人張光直就向院方提出「建議成立『臺灣史研究所』案」，吳大猷院長也指示積極擬議「臺灣史研究所規畫案」。¹²⁷ 但此一進度不為立法院接受，3月5日民進黨15位立法委員臨時提案要求：中研院應於八十三年度預算送審前，全盤完成臺灣史研究所設立之政策決定及相關計畫。在院會表決時，無異議通過。¹²⁸ 3月27日，中研院第十四屆評議會第六次會議通過「臺灣史研究所設所規畫案」，同年6月26日，總統府核准設立臺灣史研究所籌備處。¹²⁹

另一方面，立法院教育委員會至少兩次通過決議要求臺灣大學成立臺灣史研究所，但臺大交文學院辦理後，因院方不支持，而無以為繼。

四、國家定位的轉變：走出一個中國政策

李登輝總統任內，有關國家定位問題，最受矚目的是1999年7月9日接受「德國之聲」專訪，提出了中華民國與中華人民共和國是「特殊國與國關係」的「兩國論」主張。¹³⁰ 不過，就法理而言，此一論述與李登輝總統主導

年6月10日，版5。

¹²⁵ 陳香蘭，〈6月起 高中民間版教科書 取代官方版〉，《聯合晚報》，1999年2月27日，版4。

¹²⁶ 《聯合報》，1993年3月4日，版14。

¹²⁷ 中央研究院臺灣史研究所，〈本所介紹〉，收錄於「中央研究院」：<https://www.ith.sinica.edu.tw/about.php?l=c&no=15>（2023/7/18點閱）。

¹²⁸ 《立法院公報》，第88卷第9期（1993年3月6日），頁91-92。

¹²⁹ 《中國時報》，1993年3月28日，版4。

¹³⁰ 《聯合報》，1999年7月10日，版2。

終止動員戡亂，進入憲法增修條文體制，有密不可分的關係。與自由化、民主化的改革密切相關的終止動員戡亂，實際上也攸關中華民國的國家定位問題。

早在1990年5月22日就任總統的記者會中，李登輝總統已經指出，終止動員戡亂是「很重要的降低兩方面的敵意的第一步的工作」。換言之，此一改革影響了中華民國政府對中共政權（中華人民共和國政府）的定位。¹³¹ 然而，1991年「動員戡亂時期」結束，廢除《動員戡亂時期臨時條款》，進入《憲法增修條文》體制時，國人大多關注於政治改革的面向。

在李登輝推動憲政改革之初，最早公開指出其具有後來所謂「兩國論」意味的人，可能是許志雄、許宗力兩位公法學者。許志雄在1991年4月終止動員戡亂進入《憲法增修條文》體制的前夕，即為文主張，以修憲《增修條文》的前言，以及中央民意代表的產生方式，站在中華民國的立場，論證出其與中華人民共和國是「分裂國家」的國與國關係。而且終止動員戡亂，也就是不再視「中共」為叛亂團體，必須以「分裂國家」概念才能有效掌握。¹³² 其後他又進一步論述此一形式上的修憲行為，超越了修憲的限度，實際上是制憲，形同的憲法革命。¹³³ 而許宗力則從1993年起，從中國在1945年領有臺灣的角度切入，論述1991年憲政改革以後，中華民國與中華人民共和國如何形成特殊國與國關係的發展。¹³⁴

再就李登輝總統的論述主軸而言，則是強調中華民國自1912年建國以後即存續迄今。而面對國際社會已經承認中華人民共和國合法統治中國大陸的事實，根據《憲法增修條文》的前言及內容，1949年中共已經叛亂成功，中華民國政府亦承認中華人民共和國在中國大陸統治的合法性，不過其未曾統治過臺、澎、金、馬，因此中華人民共和國無權將這些中華民國統治的土地

¹³¹ 行政院新聞局編印，《李總統登輝先生七十九年言論選集》，頁241-242。

¹³² 許志雄，〈分裂國家修憲的解讀〉，其後他又進一步針對實質制憲的學理有進一步的論述。轉引自許宗力等著，《兩國論與臺灣國家定位》（臺北：學林文化公司，2000年），頁161-162。

¹³³ 許志雄，〈憲法的生命力〉，轉引自許宗力等著，《兩國論與臺灣國家定位》，頁169。

¹³⁴ 許宗力，〈兩岸關係百年來法律定位與最新發展——臺灣的角度出發〉，轉引自許宗力等著，《兩國論與臺灣國家定位》，頁125-132。

視為其轄下的領土，也不能否認中華民國在臺、澎、金、馬是一主權國家的事實。¹³⁵

李登輝當時作為中華民國的總統，若是希望繼續擴展中華民國在國際舞臺上的生存空間，以求國家在國際舞臺上的存續，同時又必須因應未來中華民國與中華人民共和國對等談判的可能性。基本上，「兩國論」的提出，是為了確保中華民國與中華人民共和國溝通、協調甚至談判時對等的底線。同時它也可以提供中華民國作為主權國家，在國際舞臺上繼續生存的重要依據。從中華民國的角度來看，李登輝提出「兩國論」，可以說是放棄「漢賊不兩立」，從中華民國作為中國代表的不務實立場，往在國際社會已經承認中華人民共和國作為中國代表的狀況移行，試圖以國際法中的不完全國家繼承理論，¹³⁶ 在國際社會普遍認知中華人民共和國代表中國的情況下，建構中華民國存續的重要基礎。但此一理論建構的可能性，是以中華民國終止動員戡亂時期，承認中國共產黨武裝叛亂成功，進而承認中華人民共和國存在的合法性基礎，以終結二次大戰後中共與國民政府對立的中國內戰結構為前提。¹³⁷

在某種意義下，此一憲政體制與國家定位的轉變，實際上與《國家統一綱領》、「務實外交」都有密切的關係。

李登輝繼任總統後，為了因應新的情勢，規範臺海兩岸的關係，先在

¹³⁵ 中央社1999年7月9日電，〈李總統接受德國之聲專訪全文（二）〉；相關內容可參見許宗力等著，《兩國論與臺灣國家定位》，頁125-170。

¹³⁶ 一般多以不完全政府繼承來解釋，在某種意義下將中華民國政府與中華人民共和國政府置於「一個中國」架構下的內戰狀態，而這與李登輝總統的「兩國論」說法並不相同。根據李登輝總統「兩國論」或是「特殊國與國關係」脈絡來理解：也就是原本是「一個中國」，1949年中共叛亂成立中華人民共和國，1991年中華民國政府承認其叛亂成功，原有的中華民國解體，中華人民共和國及中華民國各自領有原本中華民國版圖的一部分，結束內戰，互不隸屬，而在國際上追求中華民國作為主權國家的存立空間，就此而言，至少是「階段性」的「兩個中國」。

¹³⁷ 一般只注意到李登輝總統接受德國之聲專訪時提出「兩國論」的主張，而忽略了李登輝總統主動在國際發聲的更多作為。Lee Teng-hui, "Understanding Taiwan - Bridging the Perception Gap," *Foreign Affairs*, 78:6 (November/December, 1999), pp.9-14.

總統府內成立了「國家統一委員會」，¹³⁸ 並且制訂《國家統一綱領》。以臺海兩岸政治互動的情形，規劃臺海兩岸交流的範圍與速度，希望能以維護臺灣地區的安全與臺灣住民的權益為前提，來處理兩岸關係的開展。《國家統一綱領》形式上似乎是主張與中國統一的政策綱領，可是由「三個階段」來看，沒有時間表，而要求中華人民共和國必須承認與中華民國的對等關係，才能進入三通的「中程階段」；而「統一」則要求必須尊重臺灣人民的權益，並在理性、和平、對等、互惠的前提下，建立民主、自由、均富的共識，才能共同重建一個統一的中國，¹³⁹ 幾乎都是中華人民共和國無法達成的，因此也有人稱為「國不統綱領」。而在現狀的描述上，《國家統一綱領》與終止動員戡亂的《憲法增修條文》體制，所建構的臺海兩岸關係，是符合的。

相對地，「動員戡亂時期」終止後的《憲法增修條文》體制，主張臺灣海峽兩岸現階段是處於分裂、分治的狀態，在某種意義上，認為中華民國政府與「中華人民共和國」是兩個對等的政治實體，「中華人民共和國」的主權則從未及於臺灣。而在臺灣的中華民國政府，有權利在國際上開創主權國家所應有的空間。如此，不僅擺脫現階段存在「一個中國」的思考，進而認為中華民國為主權獨立國家的外交思考，自然也應該試探國際間「雙重承認」的可能，並應積極爭取參與國際組織與活動。¹⁴⁰ 值得注意的是，此一務實外交的作法，在終止動員戡亂之前，就以出席亞洲開發銀行年會為開端而陸續展開。在李登輝總統的「務實外交」政策下，除積極尋求建立正式的外交關係，也不計較名分出訪新加坡、¹⁴¹ 美國，¹⁴² 積極尋求擴展臺灣的國際空

¹³⁸ 《中國時報》，1990年10月7日，版1；《自立晚報》，1990年10月7日，版1。

¹³⁹ 李福鐘，〈國家統一綱領〉，收錄於「臺灣大百科全書」：<https://nrch.culture.tw/twpedia.aspx?id=3909>（2023/12/6點閱）。

¹⁴⁰ 蔣經國時代的「彈性外交」時有與「務實外交」混用的情形。至於兩者的內容與發展，可參看張淑雅，〈務實外交〉，收入許雪姬總策畫，《臺灣歷史辭典》（臺北：文建會，2004年），頁700-701。

¹⁴¹ 1989年3月6日李登輝總統前往新加坡，展開為期4天的訪問行程。參閱《中央日報》，1989年3月7日，版2。

¹⁴² 1995年6月7日李登輝總統前往美國展開為期6天的私人訪問行程。參閱《中央日報》，1995年6月8日，版2。

間，除了和諾魯共和國升格為大使級外交關係，並和尼加拉瓜、幾內亞比索與中非共和國恢復邦交關係之外，¹⁴³ 在國際政經領域的參與方面，以申請加入GATT¹⁴⁴ 和APEC¹⁴⁵ 最為重要。

除了申請加入GATT、APEC，參與亞洲開發銀行，也可以看出從彈性外交到務實外交政策的轉變。相較於蔣經國時代的不退出、不與會，李登輝繼任總統之後，則採取積極參與的作法。1988年4月，先由張繼正率團參加在馬尼拉舉行的亞銀第廿一屆年會，對於名稱問題則發表抗議聲明。¹⁴⁶ 次年5月，郭婉容率團赴北京，再於亞銀年會演說中抗議「中國臺北」之名稱使用。¹⁴⁷ 1991年2月，時任外交部長的錢復也曾表示：臺海兩岸官員互訪，外交部堅持亞銀模式。¹⁴⁸ 雖然這只是外交部門的宣示，卻呈現了李登輝時代「亞銀模式」與務實外交的密切關聯。

肆、結論

蔣經國的過世與李登輝主政，是戰後臺灣政治發展的重要轉捩點。本篇論文主要從李登輝主政時期的政治改革，來看他與蔣經國政治路線的延續與斷裂問題。基本上，1971年，中華民國失去聯合國代表權，國民黨政權在臺灣統治的基礎遭到了重大的衝擊，其中最重要的是他宣稱代表中國唯一合法政府的「一個中國」，在國際上已經被中華人民共和國政府所取代，而國民黨當局，則在此一狀況下推動所謂「革新保臺」的政治路線。相較於過去，

¹⁴³ 參閱趙國材，〈李登輝總統務實外交新評估〉，頁44。

¹⁴⁴ 1990年1月4日經濟部政務次長王建煊證實，我國以「臺灣、澎湖、金門、馬祖關稅領域」名稱已在進行申請加入關稅暨貿易總協定（GATT）。參閱《中央日報》，1990年1月5日，版1。

¹⁴⁵ 1991年，經過折衝後，決定中華民國與中共政權、香港同時加入亞太經濟合作會議（APEC），中華民國是以「中華臺北」的名義，援引漢城奧會與亞銀模式被邀請入會。參閱《中國時報》，1991年8月29日，版1。

¹⁴⁶ 《中央日報》，1988年4月29日，版1；《中央日報》，1988年4月30日，版1。

¹⁴⁷ 《中央日報》，1988年5月6日，版1。

¹⁴⁸ 《自由時報》，臺北，1991年2月23日，版2。

革新保臺的政治路線，基本上是在中央政府的層次，透過增額中央民意代表制度的運作，給予臺籍菁英一定程度的政治參與，而在本質上則不變動由來自中國大陸中央民意代表主導的政治格局。就此而言，也是鞏固國民黨當局在臺灣政局的控制力。至於在行政部門或國民黨黨務部門拔擢臺籍菁英，也可以作如是觀。

另一方面，國民黨當局對於政治言論仍採取管控的政策，連一開始曾被容忍，甚至鼓勵的《大學雜誌》都遭到打壓，更遑論黨外言論或行動。特別是黨外人士試圖組織化的部分，國民黨當局更採取強力壓制的態度，美麗島事件便是其中最明顯的案例。而對臺灣本土文化，蔣經國主政時期的國民黨當局壓制的政策更為明顯，也強化對廣播、電視的控制。

美麗島事件導致大批黨外菁英遭到逮捕，不過，美麗島大審透過媒體大篇幅的報導，黨外人士的改革訴求更為國人所知，黨外運動也迅速復甦。而美麗島事件後，國內外要求國民黨當局改革的壓力始終不斷。首先，來自國外，以美國為主的改革要求，仍然方興未艾；在《臺灣關係法》的規範下，美國持續關心臺灣自由民主人權的發展。而在國內，以民進黨為主的反對勢力，持續要求自由化、民主化的改革；臺灣社會為數可觀的中產階級，包括中小企業主和專業人士，對於政治改革的期待也越來越強烈。加上蔣經國主政的國民黨政府發生弊案，且先後發生陳文成案、江南案等重大人權事件。最後，蔣經國決定推動解除戒嚴等改革政策。

面對失去與美國正式外交關係的挫折，「反攻大陸」的不可能性更加凸顯。如此維繫以中華民國為主體的「統一」政策，「一個中國」論述也有進一步的發展。1979年面對中華人民共和國的和談攻勢，蔣經國先提出了與中共當局「不妥協、不接觸、不談判」的「三不政策」，繼而強調「以三民主義統一中國」。直到解除戒嚴，開放老兵返鄉探親，在某種程度上，才在對中華人民共和國的政策上，稍有鬆動。

縱使解除戒嚴，蔣經國除了同步推動《國家安全法》，以所謂的三原則標誌改革開放的底線外，也凍結了解除戒嚴原本體制內有限的轉型正義設計。加上維持動員戡亂體制，《懲治叛亂條例》、「《刑法》一百條」的

「言論叛亂」也持續不變，自由化的改革無法完成。另一方面，蔣經國雖然準備推動增額中央民意代表的名額，增加民意在臺灣政治運作上所占的分量，然而他並沒有準備推動國會全面改選，因此民主化的改革也有待進一步的推動。最後，在蔣經國執政的晚期，臺灣的中小學教育，仍然由國家機器掌握教育內容，部定教科書壟斷。而且在教育的領域中壓制臺灣本土知識的傳播，箝制了本土化的教育。

在此一狀況之下，也意味著蔣經國主政時期的國民黨當局，基本上，仍然延續一個中國的國家定位，雖然在臺灣推動有限度的政治改革，但是並沒有改變其基本的政治立場。

相對於此，李登輝主政初期，因為對黨政軍的掌控仍然相當的不穩定，所以也延續了蔣經國執政晚期的政治路線，但是，無論是要民主改革，或者是處理和中華人民共和國政府的互動關係，原本的國家定位勢必改變，因而在1990年當選中華民國總統後，李登輝將終止動員戡亂時期、民主化的推動、憲政改革以及與中華人民共和國政府的關係，做了相當程度的結合。在此狀況之下，他的政治路線也有了進一步的轉折，其中在國家定位上，既然結束了長期以來的戡亂體制，不再將中華人民共和國政府視為叛亂組織，則國家定位也隨之改變。終止動員戡亂時期，廢除《動員戡亂時期臨時條款》，加上釋字第261號的大法官解釋，提供了國會全面改選、憲政改造的重要基礎，因而可以進一步在臺灣完成地方自治法制化、總統直選，「還權於民」，並在1996年被承認為自由國家。雖然後續仍進行修憲，並推動憲政體制的調整，不過這屬於落實民主化之後的政治改革，當另文討論。

而與中華民國國家定位密切相關的，就是如何處理與中華人民共和國之間的關係。原本在蔣經國執政的晚期，雖然仍堅持所謂的「三不政策」，但是漢賊不兩立的政治路線已有所鬆動，不如過去僵化，其中最明顯的是中華人民共和國政府加入亞洲開發銀行，中華民國在亞洲開發銀行的名稱遭到改變，蔣經國的處理方式是不派代表參加，但也不退出；而李登輝則進一步派遣張繼正、郭婉容與會，特別是郭婉容以官方代表的身分前往北京參加亞銀年會，並抗議會籍被迫改名，此舉更是原有政策的一大突破。在某種狀況，

這也是李登輝當時務實外交展開的思維，也就是不要求承認一個中國政策，甚至無論其他國家與中華人民共和國的關係為何，積極推動他們與中華民國的關係，甚至建交，設立代表處。整體而言，李登輝總統任內積極推動「務實外交」，除了申請加入GATT和APEC外，也積極出訪新加坡、美國，尋求擴展臺灣的國際空間。

雖然李登輝與蔣經國的國家定位在前述的脈絡中，出現了歷史的轉折，但是，李登輝總統任內，也持續追求中華民國作為主權國家繼續在國際上存立的可能性，因此，承認中華人民共和國統治中國大陸的現實，進而透過《國統綱領》，形塑了一個歷史的、文化的一個中國，而不是現實政治上的一個中國。而在《國統綱領》的三個階段中，明白提示，必須中華人民共和國政府願意與中華民國政府視為平等的關係，才能進入《國統綱領》的中程階段，這也是李登輝一方面在現實上，與中華人民共和國展開善意接觸的政策，但另一方面，則尋求中華民國作為主權獨立的國家，在國際舞臺上可以繼續發展存在。

另一方面，李登輝主政時期臺灣本土歷史、文化在教育體系也有相當的發展。這部分一開始主要是來自民進黨和堅持臺灣本土歷史、文化教育工作者的努力，其中1990年民進黨執政的幾個縣市是整個改革推動的重要開端，而民進黨立委在教育委員會大力推動的教科書制度改革，也影響後續教科書內容的發展。整體而言，臺灣歷史文化的發展與教學、研究都有了較大的發展空間，但臺灣的主體性仍有不足。

而在轉型正義方面，李登輝並沒有改變蔣經國任內凍結了《戒嚴法》體制內有限的轉型正義設計的法律規範。相對地，則在1991年先進行官方的二二八事件研究工作，進而在1995年立法成立二二八事件紀念基金會進行受難者的補償工作。對戒嚴時期的白色恐怖案件，則在1998年立法成立財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，針對戒嚴時期涉及內亂、外患罪的受難者進行補償，但官方在白色恐怖的研究上，並沒有具體作為。因此，在《國家安全法》體制下，轉型正義的開展仍相當有限。

整體而言，李登輝繼任總統之初大致延續蔣經國主政晚期的政策，也面

對國內外要求改革的壓力。而以亞洲開發銀行的參與問題為開端，「務實外交」的政策漸次打開新的國際參與格局與外交策略。「務實外交」、「國統綱領」以及終止動員戡亂時期，使「一個中國」成為歷史與未來的可能，中華民國作為主權國家與中華人民共和國並存則是現實的國家定位。而以臺澎金馬作為國家實際統治領域，政府合法性與正當性立基於臺澎金馬民意之上的政治改革則在1990年李登輝當選總統之後展開，使臺灣在1996年名列自由國家之林。而在李登輝總統任內，透過前述的架構，積極尋求中華民國的國際存續空間，包括「兩國論」的正式提出，也是此一政策發展的結果。

相對地，在臺灣本土歷史文化發展及教育方面，則以民進黨及社會要求改革作為主要動力，在沒有切割與中國歷史文化關係下，打開臺灣歷史文化在體制內傳播、發展的空間。而透過自由化的教育改革，鬆綁長期政府強力管控的政策。加上政府逐漸重視臺灣歷史文化教育，臺灣的主體性逐漸有了發展的空間。而轉型正義則在解嚴後的《國家安全法》體系下，進行以補償為主的工作，而二二八事件部分，官方完成第一次的調查報告。至於轉型正義進一步的真相調查與探究責任，仍有待推動。

