

威權體制的官方論述

—以立法院公報之戒嚴、黨禁
與報禁為中心（1950—1987）

彭琳淞^{*}

威權體制的官方論述——以立法院公報之戒嚴、黨禁與報禁為中心（1950-1987）

前言

歷史，常被遺忘；許多在今日被視為理所當然的事，人類歷史上卻常常不是這樣在進行，且可能持續好一段時間。

時序回轉，2000年台灣首次政黨輪替，1996年台灣第一次總統直接民選，1992年底國會全面改選，1992年刑法第100條修正，1988年報禁開放，而1987年7月16日，台灣長達38年的戒嚴正式解除。

台灣的民主化在過去十餘年間快速前進，許多民主政治的意涵與實施，在今日看來，可說是「理所當然」。但就在不久之前，諸如戒嚴、黨禁與報禁等違反民主憲政的措施，竟在二次大戰後，在台灣這土地上實施了近40年。當時，這些民主訴求要落實，顯然不是如此理所當然！

在此，本文試圖回顧過去這段台灣威權體制時期，¹掌握官方所建構的統治論述及其轉變。由於確保結社與言論自由被視為民主憲政的根本價值，於是本文將集中在與此價值最相關之「戒嚴」、「黨禁」與「報禁」三項議題上。

此外，由於「國會」，是一個民主國家最高的民意機構，也是國家重要政策的論辯場域與社會不同勢力的角力場所，而立法院正是中華民國「五權」憲政架構中最近似民主國家的國會角色，於是本文將以立法院為觀察點，以「立法院公報」上之官方發言為依據，進行相關論述的探討。

* 作者為東海大學社會學碩士（1989年）。

¹ 台灣威權體制時期的界定，從民意政治或人權角度，可能有不同界定，但這不是本文論述的重點。惟筆者認為可以1996年台灣第一次總統大選做為威權體制結束的時間點。

議題與史料之界定

一、時間與議題

如前言所述，本文將集中在台灣民主化過程的三大議題：戒嚴、黨禁、報禁。同時，本文依台灣民主化發展，將研究時間範圍限定於1950年2月1日立法院於台北市中山堂復會起，至1987年12月31日報禁開放前夕。

二、三時期討論

在台灣威權體制時期，前20年左右，立法院可說是一個超穩定結構的國會，1970年起，始有新增立委的加入，漸次改變其「民意組成」，正因為外在環境的改變與立委組成結構的調整，立委的問政力道增強、立法院對行政院的監督權行使也更強化（吳典蓉 1991）。於是，本文即依立法院民意組成結構的演變區分成三個時期，以進一步掌握官方論述的變化。

(1)1950年至1969年：立法院無新血輪加入

(2)1970年至1980年：增額立委加入立法院

(3)1981年至1987年：美麗島事後擴大增額立委進入立法院至報禁開放前夕

三、史料部分

立法院公報，這份中華民國國會重要文獻，在過去數十年來，形式與內容也有些變化。目前立法院國會圖書館所收藏的「公報」，大致上可分為三階段（或三類）：

第一階段：立法院公報

為記載國民政府時期立法院的重要會議記錄，目前原件藏於美國國會圖書館，期間為1928年（民國17年）12月至1943年（民國32年）12月。立法院

威權體制的官方論述——以立法院公報之戒嚴、黨禁與報禁為中心（1950-1987）

國會圖書館則僅收藏有美國國會圖書館所贈送的微縮影片。²

第二階段：立法院會議速記錄

為第一屆第1會期第8次會議（1948/6/8南京國民大會堂）至第5會期第28次會議（1950/5/30台北中山堂）。直至第5會期第25次會議，這些記錄皆為手稿；第26次會議起，始有部分打字印刷稿。

第三階段：立法院公報³

期間自1953年2月1日立法院第11會期起，目前立法院國會圖書館已完成影像圖檔上網。隨著公報記載內容的增加，立法院公報內容大致包括三大部分：(1)立法院院會會議紀錄；(2)立法院各委員會會議紀錄；(3)立法委員之書面質詢與行政院答詢。

本文研究範圍為中華民國政府遷台起，故使用到的史料，將包括第二階段的部分公報，也就是「立法院會議速記錄」。

不過，至1988年1月底，也就是立法院第80會期結束，立法院公報已出版二千餘冊（至總號2127號），雖然目前立法院已建立電腦化資訊系統，但資料索引大多自1984年起，且未能完全符合本研究之需。

為此，在不影響本研究對官方論述脈絡的掌握下，立法院公報史料之運用，將進一步界定在「立法院對行政院施政總質詢期間之官方發言」。換言之，本研究即由這些官方發言內容出發，來掌握其對戒嚴、黨禁與報禁主張之論述。

第一時期（1950至1969）

1947年11月，中華民國第一屆立法委員在「全國」境內舉行，選出760名

² 該期間之公報應共有129期，但欠缺第38、41、52、89、92、93、94及118期。

³ 此外，立法院亦尚編有早期「立法院秘密會議議程」，內容包括部分關係文書、議案或決議。

立法委員（法定名額為773名，台灣選出8人），於隔年（1948年）5月8日宣誓就職。1949年12月國民政府遷台，立法院也隨後到來。1950年2月1日，立法院於台北中山堂復會，當時來台立委有527人，⁴萬年國會揭開序幕。

從1950年至1969年，立法院民意結構，除資深立委的去世、缺席外，並未增添任何新血輪。在這長達20年的時間中，國際情勢上，因韓戰爆發，台海兩岸在國際冷戰格局下，走向分治穩定的局面；直到1960年代後期，在國際日漸接納中華人民共和國後，台灣國際地位也轉向危急。在國內部分，《自由中國》雜誌的發行，在當時白色恐怖政治高壓下，為台灣民主化吶喊發聲；1960年9月4日雷震因組黨而遭補入獄後，台灣言論與政治活動因而沉寂許久。直到1969年底，中央民意代表的增補選，將台灣民主運動帶入新的階段。

在本時期長達20年間，官方在其威權統治體制上，是呈現相對超穩定的局面，官方在「戒嚴」、「黨禁」與「報禁」的論述上，雖面臨質疑但未遭強烈挑戰。

一、戒嚴

在立法院公報中，這20年間立委有關要求解嚴的呼聲，大概只有4人4次的質詢，分別是何景寮（1952年）、莫萱元（1957年）、董微（1960年）及胡純俞（1961年）。這4位立委的發言，皆強調當時戒嚴並無必要，也就是「台海無戰事，實在沒有長期戒嚴之需要，未來若局勢變化而有需要，再宣佈戒嚴不遲；況且民主是對抗大陸共產最佳武器，長期戒嚴，反而不利政治宣傳。」

4 筆者依立法院1950年2月起集會之第5會期各委員會名單統計（包括請假未報到者），當時「來台」立委人數有527人（立法院大事記（一），第5會期）。另，依1953年出版之立法委員名鑑，1953年8月底統計當時已來台報到立委為534人（立法院1953：288）。

面對這些立委「和氣」的建議，官方難得地每次都有回應，其發言如下表：

發言人	內 容
1952/12/9 國防部	……匪共仍有隨時犯台之可能，…如一旦解除戒嚴，則政府大部份防範措施均將失所依據，無異予匪以有利之活動機會，基上各點故臺灣仍有繼續執行戒嚴之必要。… 國防部書面答覆立委何景寮質詢。 （速記錄第十會期（二）第19次會議：28，1952/12/9）
1957/9/24 馬紀壯	……臺灣是一海島，隔海即為敵人，並於當面完成甚多飛機場，在目前的情況武器的進步，本島隨時可以受到威脅，甚至有遭受襲擊的可能，所以在這種考慮之下我們現在不能解除戒嚴。另就內部罪謀之肅清而言，近幾年來可以說有相當成效，但究竟潛伏的匪諜是否已完全消滅，殊難作肯定的推斷，戒嚴對於肅清匪諜比較來得確實[，]所以就對內的安定言[，]也是需要戒嚴來輔助的。同時戒嚴對於經濟生產的安定也可以有相當幫助，至於不使因戒嚴而影響其他各種措施，所以目前對於戒嚴的尺度已經適當放寬，… 國防部副部長馬紀壯代院長針對莫萱元質詢之答覆。 （公報20（1）：90，1957/9/24立法院第20會期第3次會議）
1960/10/7 王雲五	……假使按照接戰地區的戒嚴，大家所享的自由不知要受到多少的限制，而且一切民政長官都應受軍事長官的支配指揮，而現在從事實看起來，臺灣所有民政長官有沒有受到軍事長官的指揮呢？當然沒有。因此雖然我們宣告的是接戰地區的戒嚴，實際上恐怕比警戒地區還要寬些。… 行政院副院長王雲五董微質詢之答覆。 （公報26（3）：48-49，1960/10/7第26會期第6次會議）
1961/2/21 王雲五	……這兩個法（指國家總動員法及戒嚴法），誠如胡委員所說，照現在的情形，的確有許多不適宜的地方，未嘗沒有修改的可能，但因在臺灣許多年來根據這兩個法而發佈的命令，至少有好幾十道，…行政院…已經著手把過去根據總動員法發佈的命令，可以廢止的都陸續廢止，並決定以後再要依據該法頒佈新的命令，一定要更慎重，並要經過行政院院務會議通過。…關於戒嚴法，我們認為處於目前的局勢，實在有繼續存在的必要，不過過去依據該法頒佈的許多命令，目前可以廢止的應隨時廢止，可以放寬的隨時放寬，行政院認為這兩個法，在目前情形之下，均有存在的必要，但不應隨便濫用。… 行政院副院長王雲五針對胡純俞質詢之答覆。 （公報27（1）：50，1961/2/21第27會期第1次會議）

從上表可看出，官方的「戒嚴論述」在強調「敵人隔海威脅／島內滲透」及「不完全戒嚴」，也就是要「戒嚴是為提高警覺」，即使戒嚴，也不是百分

之百實施所有戒嚴的措施，一般人民依舊生活自如。換言之，此時期戒嚴論述是一種「警覺／不完全戒嚴」的架構。

二、黨禁

本時期內立委要求開放組黨或強調反對黨存在的價值，至少有5人6次的記錄。但1960年雷震案後，立委質詢少了，官方也明顯拒絕答覆。這時期間，官方對黨禁的論述如下：

發言人	內 容
1954/9/14 俞鴻鈞	我們並沒有將反對黨和圖謀顛覆政府的組織混為一談，祇有共匪才會這樣做，我們不反對有反對黨，並且希望有反對黨，假使文委員認為臺灣沒有結社的自由，請舉例參考，我們一定要遵照憲法予以保障，但是，[千]萬不要隨便說沒有事實的話，本人代表政府鄭重聲明如上。 行政院長俞鴻鈞針對文群關於「結社自由」與「言論自由」質詢之答覆。 (公報14(3):17, 1954/9/14第14會期第1次會議)
1957/9/27 俞鴻鈞	……說到反對黨，中華民國是三民主義民主共和國，國內政黨，只要是依法組織並要在法律範圍內活動，我們一律衷誠歡迎共謀國是，我們與民社黨青年黨就是配合無間的。…… 行政院長俞鴻鈞針對文?肯定反對黨存在質詢之答覆。 (公報20(2):34, 1957/9/27第20會期第4次會議)
1958/3/25 俞鴻鈞	……依照憲法第十四條規定人民有集會及結社之自由，憲法的規定政府都完全遵守，合法的政黨都可以存在，並沒有禁止任何人組織政黨，…夏委員主張多黨主義，我想黨不在乎多而貴乎大家能和衷共濟，共謀國是。…三個政黨如能發揮政黨的作用，何必更多的黨呢？…依法組黨並不禁止，假使不是依法而影響到國家利益的[，]當然也並不是夏委員所期望的，… 行政院長俞鴻鈞針對夏濤聲要求政黨解禁質詢之答覆。 (公報21(6):37-38, 1958/3/25第21會期第11次會議)

1950年代，《自由中國》集團可說是當時台灣民主化的重要據點。其實早在1958年立委李祖謙詢問行政院關於外界組黨一事的官方態度時，當時院長俞鴻鈞還迴避問題，宣稱不知情（公報21(5):46-47, 1958/3/21第21會期第10次會議）。

1960年9月4日，也就是殷海光發表《自由中國》社論「大江東流擋不住」一文強烈駁斥國民黨反對組黨之言論的三天後，雷震被以涉嫌叛亂逮捕（見李

威權體制的官方論述——以立法院公報之戒嚴、黨禁與報禁為中心（1950-1987）

攸峰，1987：74-78）。雷震被補後，9月23日立法院院會上，費希平曾強烈抨擊政府逮捕雷震；當時，陳誠則強硬答覆：「事實勝於雄辯，等到起訴之後，大家可以瞭解，一切懷疑當可一掃而空。」（公報26（1）：45，1960/9/23第26會期第2次會議）

雷震案後，莫萱元（1968年，見公報57（14）：745-747，1968/3/1第41會期第4次會議紀錄）與費希平（1969年，見公報58（17）：40-42，1969/3/11第43會期第5次會議紀錄）也曾再度質詢要求開放組黨，⁵但雷震案後近10年間，官方都未再對黨禁一事發言。

從上表看出，官方論述集中在1954年至1958年間，這3次答覆皆為當時行政院長俞鴻鈞的發言。其發言明顯「否認」有黨禁存在，還強調「歡迎反對黨」、「依法組織政黨並不禁止」，但他已表明對「多黨」的疑慮，也期許政黨不應影響整體國家利益。由於雷震被補並非以其組黨行動為罪名，而是以《自由中國》言論涉嫌匪諜叛亂予以逮捕，所以結合俞鴻鈞的發言，可知本時期的「黨禁論述」似乎尚未建立完成，官方不敢明言禁止組黨，也不得不宣稱「歡迎」反對黨的存在。

三、報禁（及言論自由）

相對於解除戒嚴與黨禁之呼聲，立委們在本時期內對報禁（及言論自由）的討論，明顯較多。

二次出版法的修正過程，可說是1950年至1969年立法院這20年超穩定結構萬年國會期間，難得出現的「自由風」。⁶在對行政院施政總質詢的院會上，

5 立委發言內容可參考：莫萱元（公報57（14）：745-747，1968/3/1第41會期第4次會議紀錄）與費希平（公報58（17）：40-42，1969/3/11第43會期第5次會議紀錄）

6 出版法在本時期共有2次的修法，分別在1952年及1958年。第一次修法，許多立委暢言憲法「言論

至少有李公權（1954年）、謝仁釗（1954年）、成舍我（1955年）、陳祖貽（1958年）、莫萱元（19662年）、牛踐初（1963年）、侯庭督（1965年）及彭爾康（1967年）等8人，為解除報禁（及言論空間）發聲，但僅有2次獲得官方答覆。⁷

本時期官方對報禁論述的發言如下：

發言人	內 容
1954/9/17 黃少谷	……關於配紙問題，新聞主管機關曾與新聞界各方面交換意見，到現在還沒有能得到一致的意見，有的主張充份供應報紙，讓各報有充份的篇幅登載各種消息，也有人認為作戰期間，應節約報紙的篇幅。政府對這一問題，是要儘速求得一個解決的。… 行政院副院長黃少谷針對謝仁釗要求開放新聞紙張政策質詢之答覆。 （公報14（3）：113，1954/9/24第14會期第4次會議）
1955/3/4 俞鴻鈞	……（有關出版法施行細則與出版法間之出入，將進行比對）假如我們發現有違法違憲的地方一定加以修正，…至於講到很多報紙不許發行的原因各位也許知道，今天我們正處在與共匪生死存亡作鬥爭的關頭，我們要節省人力物力，各位知道過去在臺灣有許多內容毫無價值的報紙雜誌，說起來這是非常浪費的，這一點大家都有同感，所以對於新的雜誌不希望多出版，也無非是一種節約的本意，… 行政院長俞鴻鈞針對成舍我批判報禁政策質詢之答覆。 （公報15（3）：162，1955/3/4第15會期第5次會議）

自由」的真諦，或主張獎勵出版事業；不過並未發現有人明白「反對制定」出版法（或廢止出版法）；相反地，委員們都進入法條的內文，在「雜誌是否應視同新聞紙」、「出版單位是否應採登記許可制」、「禁載事項寬嚴尺度」、「行政處分強弱」、「個人出版書籍的保障」等議題上，出現長時間的仔細討論。第二次修法，官方增訂多項行政處分與刑責；由於這次修法之會議皆採秘密會議，公報上無法看出當時立法內容之爭議，但由多次院會立委聯署提案要求改為公開院會進行審查來看，也多少反映當時立委對言論自由的重視。

7 立委發言內容可參考：李公權（公報14（3）：48，1954/9/17第14會期第1次會議）；謝仁釗（公報14（3）：109-110，1954/9/24第14會期第4次會議）；成舍我（公報（15（3）：155-161，1955/3/4第15會期第5次會議）；陳祖貽（公報21（2）：23，1958/2/28第21會期第3次會議）；莫萱元（公報28（2）：37-38，1961/9/26第28會期第3次會議）；牛踐初（公報32（1）：126-127，1963/9/27第32會期第3次會議）；侯庭督（公報35（4）：117，1965/3/23第35會期第10次會議）；彭爾康（公報56（9-3）：1048，1967/9/29第40會期第3次會議速）。

威權體制的官方論述——以立法院公報之戒嚴、黨禁與報禁為中心（1950-1987）

本時期的「報禁論述」，明顯結合了「國家安全」與「媒體產業」論點，即指出面對「與共匪生死存亡之戰」，政府基於紙張節約之需，一方面有效地分配資源，另一方面則在避免無價值報紙雜誌的「浪費」紙張。換言之，報禁是存在的，一切為國家安全之經濟考量。

第二時期（1970年至1980年）

1960年代，面對資深中央民代的凋零及外界充實中央民意機構的呼聲，1966年國民黨透過國民大會修訂「動員戡亂時期臨時條款」，授權總統得訂頒辦法進行自由地區之增選或補選中央公職人員（見國史館 2001：285-286）。不過，3年後的1969年3月27日，總統蔣中正始公佈「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增補選辦法」（見國史館 2001：298-309），當年底在台灣增額選出11位立委，萬年國會立法院開始有了「新民意」，也開啟新一階段的國會運作。

1972年及1975年，再依「動員戡亂時期自由地區加增中央民意代表名額選舉辦法」（1972年公佈，見國史館 2001：402-415），分別增選51位（海外僑胞遴選15人）及52位（海外僑胞遴選15人），充實立法院民意結構，1978年選舉則因美國宣佈與台灣斷交而暫停。與1969年底增選之11位立委不同的是，1972年以後增選的立委者每3年皆需改選。從1970年初11立委進入立法院後，至1980年底另一波擴大增額立委加入，這11年期間可說是台灣戰後政治「超穩定」結構開始鬆動的初期。

在國際上，1971年中華民國被逐出聯合國，1972年日本與台灣斷交，1979年美國也和台灣斷交，台灣國際地位在此時期，日益孤立。而在國內政治發展上，在康寧祥與黃信介的積極帶領下，出現了「黨外運動」，也就是黨外勢力透過選舉進行串連，不斷累積能量，而「黨外雜誌」也在戒嚴時期的

黨禁與報禁控制之下，適時發揮了「結社」與「運動」的角色（彭琳淞 2003）。這期間，雖有「中壢事件」與「美麗島事件」的發生，但黨外運動未消退，挫折後更壯大，台灣民主運動也走入新的階段。

於是，本時期官方在維護其威權體制的論述上，面對更多的挑戰。而「黨外立委」如費希平、黃信介、康祥寧、許世賢與黃順興等人，在批判官方論述上，皆具重要地位。

一、戒嚴

本時期官方在「戒嚴論述」上的發言如下：

發言人	內 容
1978/9/29 孫運璿	……目前在台灣地區實施戒嚴並不是為了軍事審判。共匪和我之敵對形勢，三十年來並無多大變化，…明的是彼此敵對好像沒有那麼積極了，但暗地裏的圖謀詭計只有加強，沒有減縮。…為了維持本省的經濟繁榮、安和樂利，最基本的條件就是要保持最大的警覺，採取最有效的措施，以防止共匪對我之陰謀。… 行政院長孫運璿針對郭登敖指陳戒嚴致國際觀感不好之質詢的答覆。 （公報67（78）總1146：58，1978/9/29第62會期第3次會議）
1979/3/2 孫運璿	……這不是行政部門願不願意繼續實施戒嚴法，而是客觀情況是否逼著我們非繼續實施不可，…我們認為[目]前臺澎金馬情況需要我們繼續實施戒嚴法。當現在共匪圖謀我們不但沒有放鬆，反而加強，所以這個時候輕言取消戒嚴法，我認為這不是對國家安全的明確作法。… 行政院長孫運璿針對費希平「一個行憲國家中，戒嚴三十餘年而不解嚴，算不算法治？」之質詢的答覆。 （公報68（18）總1190：66，1979/3/2第63會期第4次會議）

雖然官方答詢發言只有2次，但本時期內立法院內有關解嚴的呼聲並非如此少，包括費希平與許世賢都曾在1972年間當面向時任行政院長的蔣經國，質疑戒嚴的必要性。費希平在「對行政院十項質詢與建議」中，建議「崇法務實」的蔣院長呈請總統解除戒嚴令，以博得國內人民之愛戴，進而轉變國際人士之觀感（公報61（78）總531：12，1972/9/29）；許世賢則建議早日解嚴，解嚴後若有緊急而必要時可再施行戒嚴（公報62（77）總633：42，1972/10/9）。但蔣經國對此皆未做出答覆。

從上表看出，孫運璿明顯較蔣經國正視立委的質詢。官方此時期的戒嚴論述，以「國家安全」及「台灣社會安定發展」為中心，重申戒嚴之必要，並直言不可輕言取消戒嚴。

二、黨禁

本時期官方的黨禁論述，其發言如下：

發言人	內 容
1973/3/2 林金生	……人民有集會結社之自由，乃我國憲法之明文規定，並且予以保障的。政黨是集會結社之一種，自然享受這種自由和保障。…我國沒有制定政黨法，和世界民主國家的做法是一致的。…現在有無制定「政黨法」之必要，應從多方面加以審慎研究。… 內政部長林金生針對許世賢要求制定政黨法之答覆。 （公報62（15）總571：41，1973/3/2第51會期第3次會議）
1976/2/27 蔣經國	……我們中國國民黨始終是創造了中華民國，今天我們肯定的講一句話：在中國共匪未消滅，大陸未收復以前，中國國民黨一執政黨，對於反共復國的責任，是責無旁貸，當仁不讓的；也沒有任何人今天能代替中國國民黨，來打倒共匪，恢復中華民族，這就是我很明顯、很明確的表示。… 行政院長蔣經國在第57會期第1院會施政報告時，主動提及國民黨的角色。 （公報65（17）總876：13，1976/2/27第57會期第1次會議）
1978/9/22 孫運璿	……根據中華民國憲法之規定，我們中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國，凡是擁護憲法，服膺三民主義，以反共復國為職志者，我們反共復國之陣營一定都歡迎，相反地也是我全國同胞大家所不許的。… 行政院長孫運璿針對費希平再度要求開放黨禁之答覆。 （公報67（76）總1144：29，1978/9/22第62會期第1次會議）
1979/10/12 孫運璿	……任何人只要言論行為合法，都可以自由從事各種公職競選，凡具備法定資格的人士，均可以個人身份，登記為中央或地方公職候選人，自由競選，並不受政黨提名的限制。… 行政院長孫運璿針對費希平質詢要求正視黨外人士的社會支持與願望之答覆。 （公報68（82）總1254：116，1979/10/12第64會期第4次會議）

同樣地，本時期內也是有其他多位立委提出開放組黨的呼聲，但未獲官方直接答覆。

費希平在「對行政院十項質詢與建議」中，直言希望蔣經國院長本此原則

扶植一個強大的反對黨，以便與國民黨輪替執政，使國家逐漸步入民主政治常軌（公報61（78）總531：11，1972/9/29第50會期第1次會議）；蔣經國主政三年後，費希平以「一黨專政」形容蔣經國在政治上的成就，希望開放黨禁，讓在野人士成立一個反對黨，與執政黨立於平等地位競爭（公報65（17）總876：17-18，1976/2/27第57會期第1次會議）。此外，1978年費希平引美國人權報告對台灣，「以軍事法庭審判若干叛亂嫌犯」、「是一個一黨執政的國家」之批評，再度要求開放黨禁（公報67（15）總1083：18，1978/2/21第61會期第1次會議）。

康寧祥與許世賢則以制定政黨法方式，期為黨禁開一條生路。康寧祥希望儘速制定「政黨法」，早日促成「強有力」在野黨的產生，共同為國家、民族的福祉而貢獻（公報64（19）總773：11-12，1975/3/4第55會期第4次會議）；他也強調，允許具有競爭地位的政黨存在，才可使執政者不致權力腐化（公報67（17）總1085：25，1978/2/28第61會期第3次會議）。許世賢則建議，即使不制定政黨法，也可改以行政命令准許人民組黨，她強調合法組黨，比非法集團在管理上有法依據（公報65（19）總878：17，1976/3/5第57會期第3次會議）。

面對黨外人士的集結串連與日益升高開放黨禁要求，本時期官方的黨禁論述，依舊未直言禁止組黨，但已標示「擁護憲法、服膺三民主義、以反共復國為職志」為合法政黨的要件，同時也以「無政黨身份亦可參選」來回應當時日益壯大的黨外集結。

三、報禁（及言論自由）

黨外雜誌於本時期內，在報禁言論箝制之下，另闢了一條可能的突破途徑；官方的報禁論述則進一步標示出了言論自由的「尺度」與「目標」。本時期官方的報禁論述發言如下：

發言人	內 容
1972/2/22 嚴家淦	……我們對於一切言論，均尊重其自由，但是，所有言論則必須注意到目標應一致，因為我們最大的敵人是共產主義，我們最大的目標是光復大陸以後，建立三民主義的新中國，… 行政院長嚴家淦針對胡純俞質疑二十年來無一報紙問世，阻塞了新聞事業的自由發展時之答覆。 （公報61（15）總468：8-9，1972/2/22第49會期第2次會議）
1974/9/28 蔣經國	……關於言論自由，我要趁此機會說明一下[，]對於新聞事業，我們有幾種規定：國內的報章雜誌，凡是登記的，一律不檢查；外國記者在我國發出的新聞電訊，也不檢查；但是為了防止共匪的統戰或利用某一部分人作滲透工作，由國外發來的新聞與寄來的書刊，我們是要檢查的，因為這是保障國家安全與社會安寧的必要措施，是政府必須做的。…對於這項指責（指媒體歌功頌德），今天有很多新聞記者在場，我覺得也是不公道的！目前國登記的報紙有三十一家，通訊社有四十四家。雜誌社有一千五百餘家，出版社有一千九百餘家，我們都不檢查，而極大部分也都能為民喉舌，主持正義，黃委員還說言論不自由，我覺得是不公平！… 行政院長蔣經國針對黃信介抨擊政府查禁刊物（包括美國《時代周刊》）、箝制言論時之答覆（口氣不高興）。 （公報63（72）總728：49，1974/9/28第54會期第4次會議）
1978/9/22 孫運璿	……政府對於新聞事業之輔導力求均衡與健全之發展，防止惡性競爭。至於雜誌暫停受理登記之問題，完全是過渡時期一項權宜的措施，自從今年三月停止受理登記以來，新聞局在各地積極整頓，… 行政院長孫運璿針對費希平再度要求開放報禁之答覆。 （公報67（76）總1144：27，1978/9/22第62會期第1次會議）
1978/10/6 孫運璿	……為了提高雜誌的素質，加強輔導改進國內雜誌事業。… 行政院長孫運璿針對康寧祥質疑政府停止受理雜誌登記之答覆。 （公報67（80）總1148：48，1978/10/6第62會期第5次會議）
1979/10/2 李元簇	……中華民國是一個民主國家，也是一個崇尚自由的國家，但是民主自由應以法治為基礎，如果不談法治，就根本沒有真正的民主與自由可言。因此，凡是侵害個人權利，破壞社會秩序，危害國家安全而涉及刑事責任者，司法機關在維護全民利益、社會安寧與國家安全的職責下，一定本諸「毋枉毋縱」的原則依法辦理。我們為了全民的安全與國家的生存，絕不容許假藉自由之名，行犯罪之實，來破壞國家的安全。… 法務部長李元簇針對莫萱元要求政府取締非法言論以維護國家安全之答覆。 （公報68（79）總1251：9，1979/10/2第64會期第2次會議）

同樣地，本時期也有其他立委就言論自由發聲。費希平在「對行政院十項質詢與建議」上，再次要求開放報禁，並當著行政院長蔣經國的面，要求蔣經國嚴令治安機關，今後不能以違背國策或莫須有的罪名，隨便逮捕人民或

查封人民所辦的刊物（公報61（78）總531：13，1972/9/29第50會期第1次會議）；唐嗣堯也曾質詢，強調報紙是社會公器，希望政府放寬報紙之篇幅（公報69（19）總1295：87-88，1980/3/4第65會期第4次會議）。但兩人皆未得到官方的答覆。

從上表中，我們發現蔣經國難得地出面為威權體制下的「台灣民主」辯駁，他大聲辯稱台灣絕對是個言論自由的社會，並以「國家安全」與「社會安寧」正當化體制對言論的箝制。因此，本時期的報禁論述，直陳言論的敵人為「共匪」與「共產主義」，並強調輔導整頓新聞事業的合法性。

第三時期（1981至1987）

時序進入1980年代，台灣的國際政治地位，孤立局面未改，邦交國一個接一個地斷交。而在國內政治發展上，民主運動能量有了進一步的累積。

原本要在1989年進行的立委與國代選舉，在1980年底恢復舉辦。這次選舉多位美麗島受刑人家屬、辯護律師在選舉中高票當選，黨外運動經過美麗事件的短暫挫敗，又漸恢復士氣。隨後1983年與1986年底的兩次立委選舉，更強化立法院的「反對勢力」量與質。

尤其，1986年9月28日黨外人士不顧執政黨局的威嚇，成立了「民主進步黨」，一舉衝破近40年的政治結社束縛，當年年底立委選舉，民主進步黨在未被官方承認下，仍公開以政黨形式訴求選民支持，選票獲得重大突破，得票率衝達22%，席次也擴增至12席（自立晚報，1986/12/7頭版及四版）。民進黨的成立，同時也開啟了威權體制在「戒嚴」、「黨禁」與「報禁」防線上撤守的後續骨牌效應。

在本時期，不論在「戒嚴」、「黨禁」與「報禁」議題上，官方在面對來自黨外立委（或民進黨立委）以「黨團形式」展開的猛烈抨擊，官方執意護衛威權體制的決心不減。但就在1986年10月7日，時任總統的蔣經國在接受

美國華盛頓郵報訪問（見國史館2000：437-440），表明近期內將解嚴、開放組黨後，威權體制的開放終於進入倒數計時；1987年2月5日時任行政院長的俞國華也進一步指示新聞局研究開放報禁。

於是，1987年7月16日正式解嚴，1988年1月1日報禁也開放了；與政治結社相關的法律「動員戡亂時期人民團體法」雖在1989年1月20日始完成修法，但1986年「不取締」黨外人士創立民主進步黨，也早被視為默認黨禁解除。

本時期內，由於黨外立委（與民進黨立委）在立法院每次對行政院의 施政總質詢，砲火都集中在威權體制上有關戒嚴、黨禁與報禁等議題上，官方的答覆也相對增加。以下官方論述的討論，將僅著重於官方發言上。

一、戒嚴

本時期官方戒嚴論述的發言如下：

發言人	內 容
1981/3/20 孫運璿	……因共匪叛亂，大陸淪陷，政府為確保臺灣的安全，依戒嚴法之規定，於民卅八年十一月將臺灣地區劃為接戰地域，實施戒嚴，並經行政院咨請立法院於卅九年三月十四日追認，所以臺灣地區實施戒嚴是依法辦理的。…多年來政府實施戒嚴措施，也僅採取了戒嚴法內為了抑制匪偽滲透、分化、破壞、顛覆活動所必要的部份，對於憲政體制的運作，人民基本權益的保障，社會正常的活動，和一般人民的日常生活，並無影響，也未導致不便。…（過去三十年來國家各項建設）獲得舉世的讚譽，這一戒嚴措施，有效的防止了共匪的滲透和顛覆，實為一重要因素。… 行政院長孫運璿針對許榮淑質詢之答覆。 （公報70（23）總1404：13，1981/3/20第67會期第8次會）
1982/3/9 宋長志	……大家千萬不要把現在局勢認為是承平時，我們今天有這樣的小康局面，得來不易，而戒嚴法對這個小康局面的獲得有相當的貢獻，警總執行臺灣內部治安的貢獻更不可抹殺。… 國防部長宋長志針對蘇秋鎮主張解嚴並撤銷警總質詢之答覆。 （公報71（20）總1505：59，1982/3/9第69會期第6次會）
1982/3/12 林洋港	……有一位學者說，今天臺灣地區的戒嚴算起來不過實施了一千幾百分之一而已，他當然有他的算法。我們只留了最後一道牆，即是會影響到我們的安全、安定及安寧的部分，我們才不准許；其他都准許的。我們沒有宵禁，也沒有什麼其他明顯的戒嚴措施，…

發言人	內 容
	內政部長林洋港針對費希平質詢之答覆。 (公報71(21)總1506:79, 1982/3/12第69會期第7次會議)
1982/3/12 林洋港	……我們要力行憲政，擴大民主，所以，…憲法暫停、國會暫停、…、軍政接管民政等等，這些都沒有實施，祇有一部分譬如結社的問題受到限制，司法審判也有嚴格的劃分，現在只剩下對國家安全有關係的小部分，才歸軍事機關來審判。… 內政部長林洋港針對費希平質詢之答覆。 (公報71(21)總1506:88, 1982/3/12第69會期第7次會議)
1982/3/16 林洋港	……今天實施戒嚴法，…並沒有全部依戒嚴法之規定執行，…依耿教授之計算，其執行率為千分之三十二，其計算方式則為依戒嚴法應由軍事審判各種罪名為一百零六種中，現在由軍事審判的只有三種。… 內政部長林洋港針對張德銘質詢之答覆。 (公報71(22)總1507:27, 1982/3/16第69會期第8次會議)
1982/10/16 孫運璿	……實施戒嚴的問題不在於實施多久，而是有無實施之需要，若有需要，即使三十年、四十年也要實施。共匪謀滲透顛覆，…此時輕言取消戒嚴，無異自撤藩籬。至於說國外沒有實行戒嚴如此久者，實因外國與我國的情況不同，不像我們在臺海對岸有強大兇惡的敵人對我們進行顛覆、攻擊。… 行政院長孫運璿針對許榮淑質詢之答覆。 (公報71(83)總1568:26, 1982/10/16第70會期第7次會議)
1983/3/18 孫運璿	……實施戒嚴時，我一再強調在不影響國家安全與社會安寧的目標下，盡力減少人民日常生活的不便，盡力維持人民自由，…至於何時能消戒嚴令的問題，也不是運璿個人所能決定的，要視共匪對我之威脅及其陰謀叛亂活動，隨時斟酌國內外對國家安全影響的程度而定。…戒嚴令的名稱並不很恰當，但法律上必須如此使用。… 行政院長孫運璿針對康寧祥質詢之答覆。 (公報72(23)總1612:33, 1983/3/18第71會期第7次會議)
1983/10/11 林洋港	……今天我國憲法一百七十五條條文中，我就沒有找到任何一條規定人民可以直接行使全民投票來決定國家的政策。… 內政部長林洋港針對蘇秋鎮主張以全民投票來決定是否廢除戒嚴等事項時之答覆。 (公報72(82)總1671:17, 1983/10/11第72會期第6次會議)
1984/10/16 俞國華	……我們的戒嚴措施，始終是以「最大需求，最小損害」為考量的基本原則，僅僅採取了戒嚴法中為防止敵人滲透、分化、破壞、顛覆活動等所必要的部份，我想對臺灣的多數人而言，並沒有感覺到戒嚴法的存在，也沒有妨礙他們日常的生活。… 行政院長俞國華針鄭余鎮質詢之答覆。 (公報73(83)總1777:43, 1984/10/16第74會期第8次會議)

發言人	內 容
1986/3/11 施啟揚	……臺灣地區所宣告之戒嚴，係經行政院會議議決通過，…並經大院予以追認。…因此，臺灣之戒嚴，係依法定程序辦理，並無違誤。… 法務部長施啟揚針江鵬堅批評當年戒嚴令追認程序瑕疵時之答覆。 （公報75（21）總1923：43-44，1986/3/11第77會期第5次會議）
1986/3/14 俞國華	……依國家處境需要與憲法的規定，實施戒嚴，其目的也是在維護憲法。所以戒嚴與行憲，是沒有衝突的。… 行政院長俞國華針費希平質詢之答覆。 （公報75（22）總1924：16-17，1986/3/14第77會期第6次會議）
1987/10/2 施啟揚	……最近為全力推動政治革新，更於今七月十五日解除臺灣地區戒嚴。解除戒嚴的重要意義，就是要使我國的民主憲政邁向一個新的里程，使我國的社會更開放、更自由，使人民在憲法上所享有的自由、權利，受到更充分的保障。…政府雖然宣佈解除臺灣地區戒嚴，但是就當前的客觀情勢而言，中共對我們的威脅並沒有停止，甚至還不斷揚言不惜以武力侵犯臺灣。當前，我們的國家仍處於動員戡亂時期，與一般的太平社會顯然不同。… 法務部長施啟揚針對陳適庸質詢之答覆。 （公報76（79）總2086：40-41，1987/10/2第80會期第3次會議）
1987/10/16 俞國華	……政府為了跨步進入一個更民主、更開放的社會，毅然宣佈解除戒嚴，…政府在解除戒嚴的時候，已經預見到社會對政治參與及活動的熱烈，民眾對權利要求的提昇，這種情形，勿寧視為民主成熟前的過渡時期，但這種情的發展，不能影響國家安全與社會安定，… 行政院長俞國華針對孫勝治質詢之答覆。 （公報76（83）總2090：46，1987/10/16第80會期第7次會議）

本時期官方的戒嚴論述繼續在「國家安全」與「社會安寧」的價值目標下，進一步以「百分之三戒嚴論」來說明戒嚴之必要與最小損害原則。同時，在程序問題上，論述強調當年戒嚴宣佈的合法性，在實質問題上，則辯稱實施戒嚴的合憲性，直言「實施戒嚴的目的就在維護憲法」。最重要的是，官方論述出現否定人民有權以「全民」的方式來決定是否繼續戒嚴或黨禁等重要事項。

不過，就在蔣經國宣佈近期解嚴後，同樣基於國家安全與社會安定及發展的價值前提下，此時卻得出不同的結論：「政府為了跨步進入一個更民主、更開放的社會，毅然宣佈解除戒嚴。」

二、黨禁

本時期官方黨禁論述的發言如下：

發言人	內 容
1981/3/24 孫運璿	……目前我們在復興基地，除了創建民國的中國國民黨以外，還有中國民主社會黨和中國青年黨。這兩黨也具有多年的歷史，參加了我制憲國民大會，堅決反抗共產暴政，卅多年來，三個政黨密切合作，共同維護憲政體系，所以在復興基地已有多黨政治的實際運作。此外，我們的選舉罷免法規定，凡具備法定資格的人士，都可以個人身份登記為中央或地方公職候選人，自由競選不受政黨提名的限制。因此，無論就集體的或個別的不同政治意見的表達來講，都已有適當的途徑和機會。… 行政院長孫運璿針對費希平等10人聯合質詢之答覆。 (公報70(24)總1405:7, 1981/3/24第67會期第9次會)
1982/3/5 林洋港	……不但我國，各歐美國家也一樣，凡在國家遇有重大變故時，無論是內亂、天災[，]政黨間都宣佈休戰，不再做政黨之爭，而同心協力為救亡圖存撥亂反正而努力。目前國家處境特殊，假如准許新的政黨組黨產生，將形成多黨政治。以意大利及法國等先來看，多黨政治甚為分歧，形成不穩定的情況。民國初期也是政黨林立，因此搞得亂糟糟。…現在共匪對我之謀略一直不曾放鬆，假如今天准許政黨成立，他可以在國外號稱是中華民國的政黨之一而行事統戰，逼迫我放棄反共產的制度。… 內政部長林洋港針對蘇秋鎮質詢之答覆。 (公報71(19)總1504:44-45, 1982/3/5第69會期第5次會)
1982/3/12 林洋港	……政府對於所有的結社中，凡是對國家生存沒有關係的，向來未予以禁止，而唯有政黨，因為是特殊的結社團體，政黨一旦形成，固然可以提租稅制度、經濟制度與社會福利制度等，但是也可以提國家最高的基本國策與基本方針的問題，…如果現階段政府允許新政黨成立，由於我們無法保證只是在自由基地內部成立一或二個新的政黨，如果將來共匪策動新的政黨成立，它在國外宣稱其為中華民國的合法政黨，但是卻呼籲政府放棄反共復國的國策，主張臺灣獨立，如此一來對於國內外民心的團結與反共的統一目標的影響將會如何？由於任何人也不敢保證，因此政對於目前允許成立新的政黨還有顧慮。…今天民意反映的管道，除了立法院及各級民意機關外，還有報紙、電視、廣播等新聞媒介，尤其大眾傳播界，更是最強有力的民意反映媒介，…都發揮對政府的監督、啟示的作用，… 內政部長林洋港針對費希平等質詢之答覆。 (公報71(21)總1506:75-76, 1982/3/12第69會期第7次會議)
1982/3/16 林洋港	……國民黨、青年黨、民社黨仍在活動，那是因為此三黨在憲法未公布前即已存在的，且同以實現三民主義為共同目標，不能說現在要禁止成立新黨，就連這三個黨都在禁止之列。…不錯，今天黨如果是自然形成，當然無所謂黨禁，可是政府不能說這種話，如果說了，就等於政府允許成立新黨，屆時新黨中誰能保證以「放棄反共復國」為黨綱者？[誰]能保證沒有藉此進行臺灣獨立活動者？…

發言人	內 容
	內政部長林洋港，針對張德銘質疑為何戒嚴禁止政黨活動但國民黨、青年黨與民社黨還可以活動時所做之答覆。 （公報71（22）總1507：27，1982/3/16第69會期第8次會議）
1982/10/16 林洋港	……（薩孟武著作）「政府的統治，不受公議的拘束，只是以一個人或少數人的意思為標準者[，]就是獨裁。」…（行政院的措施依法律且經立法院通過）所以除了現在已經有的三個政黨之外，現階段不准許組織新黨，本席覺得並非獨[裁，]還是民主的。… 內政部長林洋港針對費氏平質詢之答覆。 （公報71（83）總1568：38，1982/10/16第70會期第7次會議）
1983/9/23 林洋港	……政黨固然可以代表民意，但是無黨籍的當選人也同樣可以代表民意。…一個政黨，一定有其政綱、政策，如其層很高，既可提到我們「以三民主義統一中國」的國策，也可涉及中共所發動的「三通四流」等問題，如此一來，將會影響到我們的意志集中。… 內政部長林洋港針對黃余秀鸞質詢之答覆。 （公報72（77）總1666：53，1983/9/23第72會期第1次會議）
1983/10/18 林洋港	……（選舉後援會）我們認為是屬於臨時集會的性質，只要是依據非常時期集會管理辦法申請許可後開會的，政府是沒有理由加以取締的。不過，…這些所謂「後援會」會不會變成常設機構，名稱雖不是政黨，而實質卻變成政黨的雛形，…行院將注視其今後的發展。… 內政部長林洋港針對董微質詢之答覆。 （公報72（84）總1673：71，1983/10/18第72會期第8次會議）
1984/10/16 俞國華	……如果在平時，政府一定會開放，讓大家可以組織新黨，使有不同想法與不同政治立場的人，均可加入不同的政黨。但是今天我們正處非常的時期，又面對了如此重大的一個敵人，為了國家的安全，我們不希望國內有分裂的現象，希望能夠團結一致，共同來對付敵人。所以，這個時候，我們不希望組新黨分散國內的力量，希望大家能集中力量為達成三民主義統一中國而努力。… 行政院長俞國華針鄭余鎮質詢之答覆。 （公報73（83）總1777：43-44，1984/10/16第74會期第8次會議）
1985/3/5 俞國華	……（國民黨、青年黨、民社黨）在民國三十一年制定「非常時期人民團體組織法」以前，早已存在的政黨，所以不發生應依「非常時期人民團體組織法」登記問題，… 行政院長俞國華針費希平質疑為何國民黨等不用登記時之答覆。 （公報74（19）總1817：36，1985/3/5第75會期第3次會議）
1986/9/26 施啟揚	……如果多黨林立，相互爭執，造成國家目標之分散，以及國民意識之分歧，則不論對國家社會，都可能構成相當大的衝擊。有關組黨的問題，政府已一再表明，此時此地不宜組織新黨，因此如有少數人士仍然不顧現實情勢，貿然組黨，自將依法處置。…

發言人	內 容
	法務部長施啟揚針對林鈺祥質詢之答覆。 (公報75(78)總1980:48, 1986/9/26第78會期第2次會議)
1986/10/3 施啟揚	……對於部份人士貿然組黨事,將由主管機關依法查明處理。… ⁸ 法務部長施啟揚針對費希平質詢之答覆。 (公報75(80)總1982:62, 1986/10/3第78會期第4次會議)
1986/10/7 俞國華	……以我們當前的處境,多黨林立對於國家只有壞處,對於團結對外沒有幫助。…如果國家生存都有危險,那還談什麼民主?… 行政院長俞國華針對費希平質詢之答覆。 (公報75(81)總1983:8, 1986/10/7第78會期第5次會議)
1986/10/7 俞國華	……若於此時此地發生黨派之爭,顯然不於政局穩定,甚至予敵人以可乘之機。越南淪陷前,亦為多黨制,其淪陷時慘痛的經驗,足為警惕。…權衡當前政治形勢,即使不另組新黨,亦無損於憲政的光輝。… 行政院長俞國華針對張俊雄質詢之答覆。 (公報75(81)總1983:15, 1986/10/7第78會期第5次會議)
1987/3/3 俞國華	……關於組織新黨,總統曾提示:(1)應遵守憲法;(2)要反共;(3)不能有分離意識存[在。]這憲[法]上有規定,憲法規定:中華民國領土在非經國民大會之決議,不得變更。因此任何人民團體不能要求脫離國家,… 行政院長俞國華針對金紹賢質詢之答覆。 (公報76(18)總2025:34, 1987/3/3第79會期第3次會議)
1987/3/3 俞國華	……現在政府為了使我國的民主政治更加圓潤成熟,…(動員勘亂時期人民團體組織法修正案)一俟完成立法,就可以全面策進政治性團體的活動;至於因報紙登記張數而引起的所謂「報禁」問題,國華已指示本院新聞局重新加以考慮,新聞局現在正就尊重言論自由與報業善盡社會責任的原則,積極研究中。… 行政院長俞國華針對黃主文質詢之答覆。 (公報76(18)總2025:41-42, 1987/3/3第79會期第3次會議)

本時期官方黨禁論述,有了重大轉變,即更加「坦白」直言反對此時成立新政黨。黨禁論述明確呈現反對組黨的五段式論述,(1)當前是非常時期,依戒嚴法可禁止組黨;(2)台灣已是多黨政黨的民主政體;(3)一旦開放組黨,將會造成多黨林立,致國民意志的分歧與政治不安定;(4)個人參選不受政黨提名的限制;(5)民意反映的途徑還包括大眾傳播等。這些論述也一再重申國家安

⁸當時內政部長吳伯雄亦對外指稱,民主進步黨的成立是非法的,將依法處置。

全的考量，並直言反對包括不支持反共復國國策、台灣獨立等不同的政治主張。

1986年10月7日是立法院第78會期對行政院施政總質詢的最後一次院會，這會期由於民主進步黨的成立，黨外人士組黨問題成了立委質詢焦點。10月7日當天也正是蔣經國對外宣佈將調整戒嚴與黨禁政策之日，那天包括行政院俞國華在內，都還在為黨禁政策辯護。當開放黨禁已成定局，官方開放的理由，則轉而強調是「為了使我國民主政治更加圓潤成熟」。

三、報禁（及言論自由）

本時期官方報禁論述的發言如下：

發言人	內 容
1981/3/20 鄭為元	……（針對《鐘鼓樓》雜誌之查禁）內容顛倒是非，淆亂視聽，誣陷政府政治迫害之措詞，極盡挑撥煽惑之能事，蓄意為叛徒作有利之宣傳，嚴重影體民心士氣，…臺灣警備總司令部為執行戒嚴業務之權責單位，其依戒嚴法第十一條第一款查禁自屬合法。… 國防部副部長鄭為元針對黃天福質詢之答覆。 （公報70（23）總1404：6，1981/3/20第67會期第8次會）
1981/3/20 孫運璿	……如空談自由，不注意法紀，乃假的自由，祇能引起社會之混亂。我們依法執行有關言論自由之措施，才能保障人民真正之自由。…凡是危害全民福祉和國家安全的言論，法律上都有明確的限制，政府依法執行，乃是保障人民真正的自由。 行政院長孫運璿針對許榮淑質詢之答覆。 （公報70（23）總1404：14，1981/3/20第67會期第8次會）
1981/3/24 孫運璿	……凡是危害全民福祉和國家安全的言論，法律上都有明確的限制，政府依法執行，乃是保障人民真正的自由。 行政院長孫運璿針對費希平等10人聯合質詢之答覆。 （公報70（24）總1405：8，1981/3/24第67會期第9次會）
1982/10/16 李元簇	……人民有言論出版自由，憲法第十一條定有明文，…我們不能容許以文字、圖畫、演說為有利於叛徒之宣傳，所以懲治叛亂條例第七條對於有利於叛徒之宣傳有處罰明文。… 法務部長李元簇針對蘇秋鎮質詢之答覆。 （公報71（83）總1568：6，1982/10/16第70會期第7次會議）
1982/10/16 林洋港	……目前我國人民已充分享有各種自由。但是如果人民之言論、講學、著作、出版、集會、結社企圖破壞社會秩序，詆譭政府，反對基本國策，損害到國家的安全，政府當依法令予以取締或禁止。…

發言人	內 容
	內政部長林洋針對費希平質詢之答覆。 (公報71(83)總1568:39, 1982/10/16第70會期第7次會議)
1983/3/15 宋楚瑜	……「報禁」問題，對這個名稱的本身即有待澄清，因為我國現在無報禁問題，我們對報紙根本有不准發行情況，同時也不會禁止。事實上，目前臺灣已有報社三十一家，報紙每天的總發行量估計約三百五十萬至三百七十萬份，平均每五個人就有一份報紙，與先進或開發國家相較並不為低，因此，我國並沒有所謂的報禁問題，政府之所以決定暫不開放新報登記和不增加報紙發行的張數，係基於非常時期的處境暨維護報業健全發展的實際需要，由於報紙同業間競爭相當激烈，若干家報紙的生存已面臨考驗，以致報導言論及廣告等內容常未能顧及讀者利益，各方反映意見甚多。故當前的問題，不在增加新報社的登記，而是在如何提高報紙的品質，使報紙的報導更為客觀正確，立論更為是非分明，切實反映民意，善盡新聞傳播的功能。何況一個國家的言論是否自由，不能以暫不接受新增加的報社登記來作為衡量的標準。我國正處在非常時期，報紙是新聞出版事業重要的一環，它的功能得失非比尋常，政府當盱衡國家處境及實際需求，並配合國家社會長遠利益與健全的發展，輔導報紙使其作正常合理的經營。為避免放任報紙惡性競爭所可能發生的各種弊端，仍暫不接受增加新報紙的登記。… 新聞局長宋楚瑜針對蘇秋鎮質詢之答覆。 (公報72(22)總1611:64, 1983/3/15第71會期第6次會議)
1983/3/18 宋楚瑜	……依國家總動員法 ⁹ 第廿二條規定：「政府於必要時得對報館通訊社之設立，報紙通訊稿及其他印刷物之記載，加以限制、停止，或命其為一定之記載。」所以此措施乃是於法有據的適法行為。…比諸國外，紐約人口有七百多萬，有十家報社，華盛頓DC人口七十萬，有二家報社，而目前我們臺北市人口二百萬，報社卻有十五家，可見我們對於人民言論出版的自由是相當尊重的。但是我們亦可看到包括英國在內的國家，如果不給予報業積極的輔導，則像泰晤士報如此歷史悠久的報社仍會有面臨倒閉之虞，所以我們對於報業積極的輔導是有必要的。… 新聞局長宋楚瑜針對費希平質詢之答覆。 (公報72(23)總1612:9-10, 1983/3/18第71會期第7次會議)
1983/10/14 宋楚瑜	……我們不得不在憲法的授權下，和在憲法規定範圍之內，訂定一些特別的法律，和授權一些機構，來對國家的安全擔負更多的責任，像「臺灣地區戒嚴時期出版物管制辦法」便是例子，…因此我們在維護言論出版自由同時，還必需要密切的注意到，自由不致為自由的敵人利用而來破壞自由，… 新聞局長宋楚瑜針對康寧祥質詢之答覆。 (公報72(83)總1672:10-11, 1983/10/14第72會期第7次會議)

9 該法為訓政時期「抗日」之際所制定的法律。

發言人	內 容
1985/3/15 宋長志	……近幾年來，有少數政論性的雜誌和書刊，所刊載的文字，嚴重的觸犯了現有的法令，並以煽動的言詞，歪曲的事實，侮辱國家元首，醜化政府形象，散布分離意識，為共匪隔海遙唱，製造謠言，混淆視聽。… 國防部長宋長志針對許榮淑批評政府掃蕩黨外雜誌質詢之答覆。 （公報74（22）總1820：60，1985/3/15第75會期第6次會議）
1987/10/23 邵玉銘	……自今年二月五日俞院長在行政院院會中決定報禁將儘快開放，…（新聞局與新聞業者四次協調會達成之協議）明年一月一日開放報紙重新登記。… 新聞局長邵玉銘針對吳淑珍質詢之答覆。 （公報76（85）總2092：59-60，1987/10/23第80會期第9次會議）

本時期官方報禁論述，依舊架構在國家安全價值之下，但進一步提出報業市場飽合說，也就是，「暫不接受新增報社登記」之目的，在於避免報業惡性競爭，以及提昇報紙品質；同時，也就報業數量進行國際比較（暫不論數據是否正確或論點是否合理），進而宣稱台灣的出版與言論自由可比美歐美國家。

結語

從前述三節的討論中我們可看出，在「戒嚴」、「黨禁」與「報禁」此威權體制三大議題上，官方論述在不同時期皆架構在「國家安全」與「社會安定繁榮」此抽象又具高位階的價值之下，惟面對社會的挑戰，不同時期也有論述重點的差異（如下表），此差異的關鍵，不在論述架構的轉變，相反地是因應環境挑戰所做的論述補強工作。此外，官方論述在表述立場時，態度在第三時期明顯較前兩時期來得強硬，此應與外在挑戰的直接與強烈有關。

時期\議題	戒 嚴	黨 禁	報 禁
第一時期 1950至1969	檢肅匪諜說	否認 ・不承認黨禁 ・強調政黨應服膺國家利益	資源節約說
第二時期 1970至1980	經濟繁榮說	反共復國說 ・不承認黨禁 ・強調政黨目標之重要性	輔導說 ・言論方向之輔導 ・媒體經營之輔導
第三時期 1981至1987	百分之三戒嚴說	多黨政治不穩定說 ・承認有黨禁	市場飽合說

本文重新整理威權體制下「戒嚴」、「黨禁」與「報禁」三議題的官方論述，再一次找出「國家安全」與「社會安定繁榮」的論述框架，這似乎又說明了此類抽象價值是統治者或執政者用來正當化其權力基礎的不二法寶；同時，也發現許多政治人物，在不久之前，還在為反民主的政治論述貢獻心力！

最後，重回本文前言。許多人民的辛勤血汗，常被歷史的快步前進所淹沒，而以今日的現狀將之視為「理所當然」。本文整理這些史料，即試圖為今日這些「理所當然」找出昔日的「非理所當然」！

威權體制的官方論述——以立法院公報之戒嚴、黨禁與報禁為中心（1950-1987）

～參考文獻～

立法院公報

公報內容集中在1950年至1987年立法院對行政院進行施政總質詢之各次院會。本文將直接於文中加註出處。

專書

◎ 李筱峰

1987 台灣民主運動四十年。台北：自立晚報。

◎ 國史館

2000 從戒嚴到解嚴（戰後臺灣民主運動史料彙編1）。台北：國史館。

2001 國會改造（戰後臺灣民主運動史料彙編4）。台北：國史館。

◎ 立法院

1953 立法委員名鑑。台北：立法院。

期刊與論文

◎ 吳典蓉

1991 歷年來立法院監督權行使之探討。台灣大學社會學研究所碩士論文。

◎ 彭琳淞

2003 〈黨外雜誌與臺灣民主運動〉，發表於國史館「二十世紀臺灣民主發展學術討論會」（2003/9/24-26）。