

從官方檔案看國民黨政府對二二八善後處理的思維 (1988-1992)

余佩真ⁱ

摘要

二二八事件在解嚴前長期是一個禁忌，一直到李登輝主政時有了轉變，本文特別關注於在李登輝繼任第七任總統，以及在第八任任內的兩年間，也就是集思會成立到 1992 年《二二八事件研究報告》公布後這段期間，國民黨政府在二二八事件善後處理的思維。

在本論文藉由史料的爬梳與探究中，理解國民黨政府是在被動下展開的處理二二八善後的問題，但也因這特殊的時空環境中，國民黨政府不僅要藉由政治權力派系的角力與不同政治光譜的合縱連橫，才能達到一方面凝聚朝野對二二八事件善後的共識；另一方面也才能降低國民黨內部、外部對善後處理的阻力。所以一份具有學術意義的《二二八事件研究報告》從當時官方的角度來看，既是預想；但也是一個重要的開始。

關鍵字：李登輝、國民黨政府、集思會、建碑、道歉、「專案小組」

ⁱ 二二八基金會副研究員。

來稿日期：2024.06.13，通過刊登：2024.08

Mindset of the KMT Government in Dealing with the Aftermath of the 228 Incident: Analysis Based on Official Files (1988–1992)

Yu, Pei-Jen*

Abstract

Prior to the lifting of martial law, the 228 Incident was long considered taboo. The situation changed only after Lee Teng-hui took office. In this paper, special emphasis is given to the KMT government's mindset in dealing with the aftermath of the 228 Incident, focusing on the seventh term of the presidency, when Lee Teng-hui was appointed, as well as the first 2 years of the eighth term of the presidency, i.e., the period from the establishment of the Jisihui until after the 1992 release of the Research Report on the 228 Incident.

By sorting and investigating historical data, this paper concluded that the KMT government was passively compelled to approach the issue of "dealing with the aftermath of the 228 Incident". However, due to the unique temporal and spatial environment, the KMT government needed to broker an agreement between the ruling party and the opposition on how to deal with the aftermath of the 228 Incident, which involved a struggle between political power factions and a vertical and horizontal alliance of political spectrums. Nevertheless, this was the only way to reduce the KMT government's internal and external resistance to negotiations. As a result, from the

* Associate Research Fellow of Memorial Foundation of 228.

official perspective at the time, publishing a Research Report on the 228 Incident that held academic significance was not only expected, but also an important first step.

**Keywords : Lee Teng-hui, KMT Government, Jisihui, Monument Erection,
Apology, Task Force**

一、前言

解嚴前在國民黨政府高壓統治下二二八事件在島內被塵封，直到 1980 年代才逐漸有零星書寫二二八的相關文章刊載在黨外雜誌上，但又經常遭查禁，因而解嚴前談二二八事件，對臺灣人來說這始終是一個禁忌的話題。

過往民間視角的二二八平反專書《二二八平反與轉型正義》¹、《走出二二八的陰影：二二八和平的促進運動實錄（1987-1990）》²或是陳宏昌《二二八平反運動初探》³，讓我們了解民間如何論述二二八事件，從當時報紙、口述與相關史料可以理解運動的形成、受難者家屬的訴求、國民黨的對應，以及兩者之間的角力過程，在過去的論述中，國民黨就等同了官方，所以用官方與民間的二元對立方式來進行詮釋，筆者認為二元對立方式，無法細膩的了解，1988 年李登輝繼任中華民國第七任總統後，政府為回應民間在二二八事件的訴求，總統、行政院、立法院，以及在政黨派系等角力下，處理二二八善後的問題的政策被制定的過程，李登輝總統如何決策？立法院與行政院之間有哪些討論、折衝與思維。所以若能同步理解官方的視角，有助於我們看到李登輝總統主政時期，二二八事件的善後處理過程中，所遭遇到的助力與阻力。

李登輝主政時期的研究有關照到二二八事件善後處理的相關研究有：王傳睿在《政黨競爭下的二二八事件：以解嚴後的國民黨立場變遷與延續》⁴，作者爬梳當時報紙資料，提出在政黨競爭下，李登輝轉向處理二二八事件，是以解決其政治上的困擾。吳俊瑩〈歷任總統對二二八轉型正義的作為〉⁵一文，吳文運用檔案從

¹ 邱斐顯主編，《二二八平反與轉型正義》（臺北：財團法人二二八事件紀念基金會，2017）。

² 胡慧玲、徐良平、吳惠芬編輯，《走出二二八的陰影：二二八和平的促進運動實錄（1987-1990）》（臺北：二二八和平促進會，1991）。

³ 陳宏昌，《二二八平反運動初探》（臺中：東海大學歷史系碩士論文，2003）。

⁴ 王傳睿，《政黨競爭下的二二八事件：以解嚴後的國民黨立場變遷與延續》（臺北：國立臺北大學社會學系碩士論文，2018）。

⁵ 吳俊瑩，〈歷任總統對二二八轉型正義的作為〉，收錄於陳儀深、薛化元主編，《二二八事件真相與轉型正義研究報告》（臺北：稻鄉，2021），頁 1049-1120。

轉型正義角度切入，討論歷任總統不同的時間與政治條件下，在究明真相、釐清責任歸屬、對受害者的道歉與賠償、歷史記憶的保存等課題中各自的偏重。同樣討論李登輝時期對於二二八事件所做的評價，還有陳翠蓮〈歷史正義的困境—族群議題與二二八論述〉⁶一文，作者認為臺灣民主轉型過程中，李登輝做的道歉、立碑已有相當突破，但是仍迴避了追查真相與追究責任。從這些前輩學者研究中，對李登輝處理二二八事件善後的討論，在學術上已經有了相當的歷史評價。

本論文想要探究的並非李登輝主政時期對二二八事件的處理評價，而是藉由行政體系的的研究取徑決策的角度來看，李登輝主政時期的國民黨政府在處理二二八善後工作所呈現的思維。

在 1990 年「行政院研究二二八事件專案小組」（以下簡稱「專案小組」）成立之前，還有哪些值得關注之處。我們從「專案小組」會議記錄看到這一段話「撰寫一詳實之真相報告，以示政府之誠意。（中略）。」⁷然而為何政府第一件要做的是是一份真相報告，而不是討論民間所訴求的立碑、道歉。再者，與其說是誠意，是否可以將之視為預想？這個預想又是如何形？藉由本論文爬梳國民黨政府在 1988-1992 年最原先對於二二八事件善後的預想的探究過程中，也許可以更細緻的看到，從行政的角度來說，一份研究報告既是預想，也是一個重要的開始。

二、外界的挑戰

（一）黨外的聲音

1980-1985 年期間，是國民黨查禁黨外雜誌⁸次數最為頻繁的時候，「以警總為

⁶ 陳翠蓮，〈歷史正義的困境——族群議題與二二八論述〉，《國史館學術集刊》第 16 期（2008.06），頁 179。

⁷ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。

⁸ 林雯，〈黨外雜誌與民族主義——七、八〇年代臺灣的民族主義論述〉（臺北：東吳大學社會學系

主的『春風專案』、『中興專案』對各個黨外雜誌進行大力掃蕩。」⁹ 進一步查閱被查禁的黨外雜誌，所刊登的內容中其中一類就是以寫二二八為主的內容，如 1984 年《臺灣年代週刊》第五期刊載 228 事件特集，被官方以「扭曲事實，嚴重挑釁分化」¹⁰ 為由查禁。1984 年《前進時代》週刊第七期，查禁說明提到「該刊本期刊載『二二八事件始末』、『封面故事專欄』等文，內容扭曲事實，嚴重挑撥分化，……予以扣押其出版物。」¹¹ 又如，1986 年《開拓時代週刊》第 138 期，此期刊載〈國民黨陰謀篡改二二八歷史〉一文。官方以「因所載內容均屬不實，嚴重混淆魅惑聽聞，影響民心及社會治安，涉有構造謠言以混淆或聽聞。」¹² 1987 年 3 月《自由時代》週刊第 163 期遭查禁的理由是「混淆視聽足以影響民心士氣」，¹³ 此期刊載二二八和平日促進會活動與聲明。在解嚴前黨外雜誌談論二二八被視為「極盡挑撥分化之事」與「影響團結」之嫌。

1987 年 2 月黨外為了紀念二二八事件四十周年，舉辦大型活動追悼二二八事件。同年，輿論與學界紛紛撰文舉辦活動，發表共同呼籲執政黨「『客觀公布事件真相』、『建立二二八和平紀念館暨紀念碑』和訂定『和平日』。」¹⁴ 「對於『二二八事件』的無辜犧牲者，應予清查，還其清白，並給予適當的撫卹。」¹⁵ 社會輿論與各界的關懷關鍵都希望國民黨政府面對二二八的禁忌與化解悲劇。解嚴前黨外雜誌的聲音，象徵著民間不畏戒嚴的禁忌，不斷向政府施壓，呼籲面對二二八事件的善後工作。

碩士論文，2000))，黨外雜誌是指：「黨外政治人物所辦的雜誌，即民進黨成立前相關黨外團體或政治人物所辦的雜誌。」

⁹ 張富忠、邱萬興，《綠色年代：臺灣民主運動 25 年上冊（1975-1987）》（臺北：INK 印刻，2005）頁 148-149。

¹⁰ 《桃園縣政府公報》，75：06，1986.10.14，頁 7。

¹¹ 《臺灣省政府公報》，73：61，1984.03.09，頁 5。

¹² 《臺灣省政府公報》，73：58，1984.03.06，頁 5。

¹³ 《高雄縣政府公報》，76：01，1987.04.06，頁 7。

¹⁴ 《中國時報》，1987.03.02，第二版。

¹⁵ 《中國時報》，1987.07.13，第二版。

(二) 立法院質詢

解嚴前二二八事件雖是禁忌，但是戒嚴時期在立法院也有過關鍵的質詢，1983年3月22日立法委員吳梓促請行政院孫運璿院長就二二八事件「根據史實及當時中央政府妥善處理的經過公開加以澄清和說明...(中略)年長者的本省同胞去除疑慮，年輕一輩明白真正史實而建立共識。」¹⁶做回應，但這個質詢後，行政院未有相關回覆。1985年黨外立委江鵬堅，找王曉波起草「二二八事件」質詢稿，在1985年2月立法院會議第1屆第75會期，對行政院俞院長國華提出質詢：

二二八事件已歷三十八週年，但遺恨餘緒長久積為，造成省籍隔閡，影響民族團結，至深且鉅；為消弭陰影，促成團結，政府應即以負責擔當的態度公開道歉並賠償無辜者損失，將每年二月廿八日訂為「和平日」，或其他適當名義的紀念日，懸為慘痛教訓，以免覆轍重蹈。¹⁷

3月19日時任行政院長俞國華答覆江鵬堅的質詢：

二二八事件實際上係民國三十六年二月二十八日，中共潛臺份子陰謀顛覆政府，企圖攫取臺灣之煽惑、暴動事件。根據檔案，該事件經查明係當時中共潛臺份子首領謝雪紅等，乘國軍調離，駐軍空虛，及日本投降後自大陸及南洋各地遣返臺籍日軍返臺機會，以臺北查緝私菸為藉口，渲染蠱惑，鼓動暴動，企圖顛覆政府。此乃中共之一貫伎倆，由於政府處置得當，故於同年六月十五日即告平息。¹⁸（底線為筆者所加）

¹⁶ 《中國時報》，1983.03.23，第二版。

¹⁷ 《立法院公報》，74：18，1985.03.02，頁6-64。

¹⁸ 《立法院公報》，75：19，1986.03.06，頁6-72。

王曉波為聲援江鵬堅的質詢，於《中華雜誌》4 月號發表〈略論「二二八事件」〉一文，反駁俞國華的答詢，認為依據官方檔案並不可靠，而需要「禮失而求諸野」，向民間求取「社會檔案」，且不可以為用「自陷於中共統戰的羅網」之類就可以代替歷史的真實，文末更殷切的提到「『二二八事件』對臺灣的傷害一直至今，也是臺獨發生的一個癥結，真正的愛國遠慮之士莫不希望解決這個歷史遺留下來的問題，以彌補臺胞心竅的傷痕，以促進民族內部的團結。」¹⁹

二二八事件的討論在黨外雜誌的蓬勃發展時，有了發聲的機會，而隨著黨外人士進入公部門—立法院，二二八一詞有了討論的新場域。1986 年江鵬堅再度對於二二八事件政府的態度進行質詢：

以一個不承認錯誤的政府，絕對不是一個負責任的政府；菲律賓前總統馬可仕政權，殷鑑不遠。為早日走出民國三十六年二二八事件的歷史陰影，政府應早日開放史料，對涉案人員有罪公佈罪證，無罪還其清白，並釋放所有政治犯，與民更始，再造和諧。²⁰

這些黨外人士進入國會對於二二八的關注，希望政府能公佈真相、道歉，才有助於撫平傷痕，促進民族內部的團結。但是此時甫新繼任的李登輝總統，喊出「向前看，不要向後看」，卻引起輿論的批評。

1988 年在二二八事件四十一周年前夕，立法委員吳淑珍、余政憲立委在立法院會議第 1 屆第 81 會期質詢提出 8 點，其中 6 點為：

¹⁹ 〈略論「二二八事件」〉原載於《中華雜誌》，1985 年 4 月號，收錄於王曉波編，《二二八真相》（臺北：海峽學術出版社，2002），頁 410。

²⁰ 《立法院公報》，75：19，1986.03.05，頁 10-94。

- (1) 公布「二二八」事件的真相，平反冤屈；
- (2) 執政黨政府應對「二二八」事件勇於認錯，公開道歉；
- (3) 明訂「二二八」為和平日，藉資紀念；
- (4) 編列預算，賠償撫慰「二二八」事件的受難者或其家屬；
- (5) 「二二八」事件的真相應編入教科書，記取歷史教訓，永不重演；
- (6) 興建「二二八」事件枉死英魂「和平紀念碑」及「和平鐘」，永誌懷念。²¹

余政憲、吳淑珍再次提出質詢：

希望政府應為冤錯而死者、坐牢者平反，並公開道歉賠償，政府可授權各地方政府受理受難家屬登記，並統一成立學術調查團體為其調查分類，作為道欠賠償的依據。平反程序完成後，應興建二二八和平紀念塔（堂），不分省籍，均予納入祭祀。總之政府必須以具體行動表示愛心，償還二二八例事債務，以早日掃除二二八的黑影。²²

4月28日行政院回覆余政憲與吳淑珍立委的質詢時書面答覆：

本院長在 貴院第七十五、七十七會期中，曾一再指出今天我們實在沒有必要再揭這個『傷口』，增加不幸的回憶。...（中略）至於訂二二八為和平日、興建二二八和平紀念碑及和平鐘等，似無此必要。²³

²¹ 《立法院公報》，77：18，1986.03.02，頁17-52。

²² 《立法院公報》，77：23，1988.03.19，頁17-58。

²³ 《立法院公報》，77：32，1988.04.20，頁176-177。

同年謝美惠委員也提出質詢，行政院長書面答覆：

二二八事件發生後，當時即已公布真相……（中略）該調查報告內之建議事項，均經政府採納，顯示政府當時對該事件，已依法審慎處理。該事件迄今，已事隔四十一年，實不宜再揭歷史舊創，製造痛苦回憶，而應發揚我民族之傳統美德，以「諒解」化除「誤解」激發血濃於水、同舟共濟之同胞愛，大家一心一德，更加團結，走出歷史陰影，共創美好前途。²⁴

尤其立法委員如黃正一、許榮淑、吳淑珍、余政憲及黃煌雄等人均曾在立法院提出有關「二二八事件」展開的質詢。雖然執政當局與立法委員都有共同的目標，希望早日走出二二八事件的陰影，共創美好的未來。但是質詢要求執政當局應公佈真相、道歉、訂定「二二八和平紀念日」與對受難者及其家屬的補償問題時，當時都未能正面回應或遭到行政院以「無此必要」作為答覆。

李登輝總統繼任第七任總統時，從黨外人士的質詢與當時行政院長的答覆，國民黨內部以及行當時的政部門對於二二八事件的解釋與責任，雖未能有全面改變，但是時任行政院長俞國華，面對立法院對二二八事件的質詢從原先「中共潛臺份子陰謀顛覆政府的暴動事件。」到「民間偶發事件，不幸為中共潛臺分子所利用，致使事態擴大，造成此一歷史上非常不幸事件。」²⁵也不斷的再回應立法院的質詢。

1990 年 2 月國民黨籍立委質詢二二八事件，時任內政部長許水德答覆對於二二八事件的起因「肇因於查緝私菸，但亦不排除中共滲透破壞的可能……」²⁶雖然在論述上仍不脫離「中共潛臺分子的陰謀」，但在態度上也有了相較於過去不同的說法，提出監察院早已經公開當時的調查報告，提供學者研究，許水德：「要

²⁴ 《立法院公報》，77：34，1988.04.27，頁 114-115。

²⁵ 《立法院公報》，78：18，1989.03.04，頁 24-54。

²⁶ 《立法院公報》，79：18，1989.03.04，頁 37-59。

對這一事件做歷史的研究，監察院已經將當時閩臺監察使楊亮功及何漢文委員對此事件調查報告，再行公布，可供史家作客觀的研究。」²⁷。

相較於蔣經國時期的立法院，不同政黨的委員對二二八事件的質詢頻率增加，且強度也增強，壓迫著行政院各部會首長面對。許水德的答詢，固然是李登輝總統的「歷史應還給歷史」²⁸這基調上，雖未能在行政上未能跨更大一步，但也無迴避，是正面回應。

三、國民黨內部的聲音

1988年3月依憲法李登輝繼任中華民國第七任總統之後，國民黨政府面對黨外立法委員的質詢與輿論的壓力之下，國民黨政府內部又如何面對？國民黨內部在主流派與非主流派系的鬥爭中，內部的派系在許多議題上對立，對於「二二八事件」議題又如何看待？此時原有的朝野政治權力結構正處於鬆動中？

（一）集思會

1988年國民黨主流派成員主要以李登輝為主要核心，非主流派則為反對李登輝領導國民黨的成員，而隨著國民黨內部矛盾的增深，非主流派也發展出各種組織，此時的立法院次級團體如雨後春筍般的產生。²⁹

1988年3月29日立法院新派系「集思早餐會」（以下簡稱：集思會）成立，集思會是以臺籍青壯立委，在立法院組成的次級問政團體。集思會成立的目的：「首要的目的是為促進議事的和諧避免兩極化衝突的發生；其次是為提高議事效率；第三是為推行民主憲政。」³⁰「集思會」確實與民進黨籍立委在議事合作，在某些議

²⁷ 《立法院公報》，78：18，1989.03.04，頁24-54。

²⁸ 〈總統李登輝談話紀要（十二）〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00012-004。

²⁹ 蘇世岳、許友芳、蘇子喬，〈遷臺後第一屆立法院（1950-1991）的回顧與評價〉，收錄於《國會季刊》第50卷第2期（2022.06），頁16。

³⁰ 尹復生，〈集思廣益 議場試新聲 早餐會 打出形象牌〉，《聯合晚報》，1988.05.15，第2版。

題上達成共識，衍生出跨黨派的合作。³¹對於跨黨派合作不免引起猜疑是要藉此進行內部的派系鬥爭，當時集思會成員林聯輝曾出面澄清：

「集思」的成立並不是為取代那一個團體，因我們絕大部分是執政黨黨員。最近因議會內對立、杯葛，妥協的空間狹小，難以突破，而黨部運作的功能不彰，所以乃集結志同道合之士，以組織的方式來「集思廣益」，從旁協助黨部與民進黨溝通。³²

國民黨的臺籍青壯立委為了避免議事，因不同政黨意見相左，成立集思會，目的希望推動立法院內的不同政黨能夠多溝通，才能達到推動民主憲政，因而集結志同道合理念相近的人一起是當前必須。³³

1989 年集思會為了落實民主憲政，對四十年不改選的國大代表已違悖合理的憲政體制，集思會認為總統由這種團體選舉產生，其權力基礎的民意代表性和合法性，實值得懷疑，認為國民黨應該要將眼光放遠，集思會提出其主張總統要直選：「總統選舉若改由全民直接投票，是以兩千萬人的民意對抗七百多位不具民意基礎的資深國代，不但可擺脫資深國代的「糾纏」，也可更加鞏固總統權力的基礎，有助於臺灣政局的安定。」³⁴同年，12 月國民黨省籍的增額立委所組成的「集思會」鼓吹「國民黨臺灣化」，力促國民黨更緊密與臺灣的人才、資源結合，以建設臺灣為政策的第一優先。³⁵

³¹ 朱高正，《允執其中：朱高正六十自述》（新北：臺灣商務，2014），頁 262。

³² 尹復生，〈集思廣益 議場試新聲 早餐會 打出形象牌〉，《聯合晚報》，1988.05.15，第 2 版。

³³ 參與「集思會」的立委也不斷增加，「集思會」發言人黃主文，在立法院正式表示，「林源朗、林鈺祥、洪玉欽、黃書瑋、孫勝治、林天生、羅傳進等七名執政黨籍增額立委將加入集思會。」出處：「台北訊」，〈集思會聲勢擴大 七立委加入陣容〉，《聯合報》，1988.05.27，第 2 版。

³⁴ 何旭初，〈林鈺祥主張——「總統直選 擺脫老國代糾纏！」〉，《聯合報》，1989.08.10，第 3 版。

³⁵ 吳媛華，〈國民黨臺灣化集思會醞釀鼓吹 以對抗臺獨言論 多數成員認同觀點 但指名稱仍須斟酌〉，《聯合報》，1989.12.21，第 2 版。

作為主流派的次級問政團體集思會，又如何面對「二二八事件」的問題？在集思會成立之前，國民黨籍立委同時也是後來的集思會成員，吳梓以及黃主文，都曾在立法院裡提出關心與建言，建議政府「應該公佈歷史真相」³⁶。

1989年4月立法院內政、國防、司法委員會召開第一次聯席會，邀請行政院內政部長許水德、國防部長鄭為元、國防部副部長郭宗清、法務部次長呂有文報告「二二八事件」。立法院作為民意最高機關，面對如何將二二八的事件的善後能具體化，席間集思會成員林鈺祥對提出國防部、內政部應協助歷史資料的收集以及總統應對二二八家屬道歉等具體的作為。³⁷集思會成員蔡中涵建議政府要道歉、要立紀念碑，並建議將挖掘歷史真相的工作，委託中央研究院，作一研究公開討論，才能找出歷史真相。³⁸

1990年2月立法院開議後又遇上「二二八」事件話題，在立法院的臨時會議中，國民兩黨都有針對二二八事件的善後提案討論，立法院集思會成員蔡奮鬥立委對於二二八事件的善後，他認為：

今天我們應重視的是，社會是否進步了？對於人權的看法如何？是否已成為有公理、正義的社會？這些都可以在對二二八事件的反省中測試出來。……提案的目的並非為了審判、指責，只是希望公開真相，表示我們這一代有勇氣承認錯誤並作歷史的見證人……（中略）³⁹

這場立法院的臨時會議，對於「二二八」事件各黨各派系的代表都發言，最後，立法院針對二二八事件所召開的臨時會議作成決議：「一、由本院成立超黨派小組，

³⁶ 《立法院公報》，77：19，1988.03.05，頁9-56。

³⁷ 《立法院公報》，78：62，1989.08.15，頁2-32。

³⁸ 《立法院公報》，78：62，1989.08.15，頁2-32。

³⁹ 《立法院公報》，80：20，1991.03.09，頁40-54。

了解事實真相，公諸社會。二、建請政府建立二二八和平紀念碑。這是立法院首度針對二二八事件作成具體決議。」⁴⁰

在國民黨內部權力派系整合的同時，集思會對於二二八事件善後的態度，正可以讓我們看到部分本土派的國民黨黨員，在面對民意的輿論時，相較於 1980 年代末的強硬態度，已經有所不同。

（二）張京育〈有關處理「二二八事變」之報告〉

1988 年繼任第七屆總統的李登輝，喊出「向前看，不要向後看」，引起輿論的批評，李登輝對於這輿論的聲音，曾於同年 6 月 2 日接見參加「迎接挑戰、開創新政」研討會海外學者時說：

政府從未阻止任何人翻案，甚至還提供資料。但有些資料對翻案並不見得有利，不是不公開，而是顧及當事人的立場。本人一向認為，「歷史應還給歷史」。本人前在記者會中曾表示，對『二二八事變』我們應向前看，不要老是向後看。許多人對此說法表示不滿。當時本人剛剛就任，也只能如此表示，對此類問題，政府今後當設法多予了解。⁴¹

對李登輝來說，二二八事件問題的處理他並未忽視，只是需要了解更多。

同年 12 月張京育撰寫〈有關處理「二二八事變」之報告〉。張京育為何會寫這份報告？是否是接受黨高層的指示而撰寫或者只是出於私意？本論文雖無法找到直接證據證實由高層授意，但筆者從張京育在此時與李登輝的關係以及檔案間接證據，來看張京育為何會在 1988 年 12 月寫的這份報告，以及這份報告的重要性。

⁴⁰ 《立法院公報》，80：20，1991.03.09，頁 40-54。

⁴¹ 〈總統李登輝談話紀要(十二)〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00012-004。

1988 年張京育任職於政大國關中心⁴²，國關中心可以說是當時政府重要的智庫。李登輝對於當前國家問題的決策，有賴於智庫提供研究方案與建議，1988 年 10 月 13 日總統李登輝曾接見政大國研中心主任張京育等人，總統接見學者的目的，如張京育說：「國研中心奉示約及最傑出的社會科學者，對當前國家所面對的重大問題，從事研究，並提供高度可行性方案，以呈供參考。為恐轉述有誤，今日特請總統撥冗接見，親予指示，作為今後研究工作遵循的指標。」⁴³當時李登輝總統指示「國家當前所面對的重大問題，綜合之約有四端，即政治問題、經濟問題、外交問題及對大陸政策等問題。特請張主任約及國內第一流的學者進行研究，提供解決建議。」⁴⁴

張京育是李登輝總統任內重要的幕僚，在這場會議中張京育更扮演了重要的角色，由總統直接交辦找來從事研究對國家重大問題能提出解決方案的學者專家。再者，回顧張京育在 1988 年到 1992 年間擔任職務還有：中國國民黨第十三及十四屆中央委員，張京育可說是具備黨政學三層的身分，從這角度來看，此時他撰寫這份〈有關處理「二二八事變」之報告〉，是具有相當的政治的意涵，且由高層授意的成份相當高。

在張京育的報告裡分成：(一) 探討二二八事變之原因，(二) 二二八事變的經過、性質與影響，(三) 近年發展 (四) 處理建議這四項。⁴⁵ 其中評估提供當局參考是否進行二二八善後處理的新的行動時，給出兩個方向：「1. 不行動——一如既

⁴² 國立政治大學國際關係研究中心 (Institute of International Relations, NCCU)，簡稱政大國關中心，冷戰時期中華民國政府情治單位成立的智庫，1975 年更名。實際上是政府部門提供運作經費。當時國關中心設有諮詢委員會，成員包含政大校長與新聞局局長、外交部部長等政府高層。轉型為研究機構後推動對中國大陸以及國際事務之研究，持續定期舉行與美日韓歐各國的「中國大陸問題」研討會，擴大國際學術交流。(參考自：維基百科 <https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%94%BF%E6%B2%BB%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E9%97%9C%E4%BF%82%E7%A0%94%E7%A9%B6%E4%B8%AD%E5%BF%83>，瀏覽日期：2024.07.25)。

⁴³ 〈總統李登輝談話紀要(十八)〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00018-012。

⁴⁴ 〈總統李登輝談話紀要(十八)〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00018-012。

⁴⁵ 〈對臺灣二二八事件的追述〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A20200000A/0077/2212002.37/1。

往，政府繼續呼籲民眾向前看，不採取任何積極行動；2.行動——採取下列行動之一種或多種並行」⁴⁶，於 1989 年底「專案小組」的成立，正說明政府在面對二二八事件的善後處理，選擇進行新的行動，有別於過往的不採取任何行動的論述。

其中探討二二八事變之原因之外，張京育也提出具有學術性質的報告書，但是也預告「報告書的公布，雖是一值得鼓勵的積極作法，然此並不意味著四十年來的積怨，政治上的陰霾將會煙消雲散。」⁴⁷若政府要採取積極行動時，張京育的報告中也進一步分析了可能產生兩種結果。其中一個結果是：

政治異議分子利用政府的誠意、措施與善意，繼續就此問題，鼓動民眾，向政府糾纏，如要求政府正式『向臺灣人民道歉』，要求政府負起政治責任，要求政府下臺、要求懲處違法失職人員，要求對被害人及其家屬作鉅額賠償、要求在各地建立紀念館，要求每年舉行紀念儀式或利用政府對『二二八事變』承認部分責任而醜化政府……⁴⁸

張京育也在這份報告的作後，建議二二八善後的處理時要兼顧法律、政治和心理的影響。從 1990 年之後李登輝總統對二二八善後的處理來看，似乎是在張京育的〈有關處理「二二八事變」之報告〉學術的研究基礎下，希望能做出新行動。

張京育的報告之後，1989 年-1990 年間立法院各黨派也對二二八事件的善後處理，也做過許多討論，1990 年做出共識提出具體建議。李登輝總統也在同年 5 月 3 日李登輝接見立法院各問政團體負責人時，透露曾與郝柏村談過二二八事件問題的處理。⁴⁹張京育的報告是否具有「指導性作用」並無更多的資料來驗證。但值得

⁴⁶〈對臺灣二二八事件的追述〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A202000000A/0077/2212002.37/1。

⁴⁷〈對臺灣二二八事件的追述〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A202000000A/0077/2212002.37/1。

⁴⁸〈對臺灣二二八事件的追述〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A202000000A/0077/2212002.37/1。

⁴⁹〈總統李登輝談話紀要(三十)〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00030-007。

一提的是，關於張京育的報告中，對二二八事件發生的原因提出八點：臺灣人民與大陸新近來臺人士認知的差距、政治失業、政治腐敗、經濟的失敗、社會情勢惡化及治安力量薄弱、新聞媒體的攻訐及渲染報導、黑社會勢力之乘機利用、中共的角色。其中「中共的角色」值得注意，張京育的論點有別於 1980 年代以來中共是二二八事件的主謀的詮釋。張京育研究中提到，就事變經過及事前事後情勢分析，中共似只是利用情勢的發展，企圖擴大事端，爭取領導權，但大多數參與者並非共黨份子，所以『二二八事變』並非中共主謀，在整個事件中，中共亦未扮演主導性角色。⁵⁰對於這個論點，已經有別於官方過去一直以「共潛臺份子陰謀顛覆政府，企圖攫取臺灣之煽惑、暴動事件。」的論述。

（三）周聯華〈二二八事件真相調查芻議〉

1990 年 12 月 8 日由教會舉辦了一場平安禮拜，以尊重人權，紀念二二八所舉辦的活動，「二二八平安禮拜」除了行政院長郝柏村、內政部長許水德之外，總統府副秘書長邱進益也到場。這活動隔天成為各大報新聞的焦點，獲得各界熱烈迴響。一場不是以官方主動舉辦的活動，但當時並未向任何政治人物發出邀請，但爬梳史料，也許可以了解，這場證道活動由周聯華牧師與翁修恭牧師聯合證道。翁修恭牧師是李登輝總統的家庭牧師，周聯華不僅是兩蔣時期的家庭牧師，也是李登輝擔任副總統到總統時期，重要的友人。為了協助李總統處理二二八善後的問題，周聯華牧師曾寫信給李登輝。

1990 年 5 月 20 日李登輝就職第八任總統，周聯華牧師寫信給李登輝總統，信中提到「大陸人與臺灣人心底的情結，達到釜底抽薪的一項課題是『二二八事件』。……請考慮適當的時候，接受這項建議……。」⁵¹周聯華牧師給總統的這封信

⁵⁰ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。

⁵¹ 〈對臺灣二二八事件的追述〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A202000000A/0077/2212002.37/1。

中，提出的建議，周聯華認為對於這真相調查一定要在「正面導向原則下進行，而且要限期完成，不能拖太久。」並建議對這調查團隊的組成提出兩種方式：

- 1.由官方指定一個機構，如中央研究院近代史研究所，再由幾個大學的歷史系來協助。
- 2.由民間另組一個基金會，董事人選相當超然，經濟來源也來自民間。它的研究委員可以分三種：(1)、本省籍的知名歷史家數位(2)、相等數目的大陸籍知名度歷史家。(3)、幾位外籍的顧問(最好不邀請同一國家的顧問人選。)

周聯華牧師建議總統，應該在二二八研究調查報告公佈之後，適當時機以做一篇演講「證道方式較為妥，因為饒恕、悔罪、和好、愛心等字眼都很自然。在宗教的『外衣』中，這些觀念並不刺耳，然後，呼籲大家『忘記背後，努力向前』。」⁵²

因而在 1990 年的平安禮拜中，也可以看到教會力量對李登輝總統的助力。

(四) 邱創煥〈二二八事件初步研析〉

李登輝總統在第七任任期，已經著手開始了解二二八事件的研究，1988 年有了智庫的〈有關處理「二二八事變」之報告〉建言，中間又經過二月政爭角力後，1990 年 5 月 20 日李登輝當選第八任總統。在這政爭中取得勝利後，李登輝總統面對二二八事件的善後處理，又繼續加快腳步。同年，李登輝收到周聯華牧師的〈二二八事件真相調查芻議〉建言後，府方又如何因應？

李登輝收到在這建言後，指示總統府邱進益副秘書長找周聯華、翁修恭兩位牧師並與李煥副總統、總統府秘書長蔣彥士等人一起商討有關處理『二二八事件』一事」。而李登輝總統同時，在 6 月 28 日又面示邱創煥對此加以研究，提出意見。爰廣泛蒐集資料，詳細閱讀，擬具初步研析意見，內容分為「有關資料」、「各方面看法」、「民間是否有系統組織參與事變」、「共產黨曾否主導事件」、「有關善後

⁵² 〈對臺灣二二八事件的追述〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A202000000A/0077/2212002.37/1。

處裡的要求」、以及「結論與建議」六部分，提供參考採擇，並作為進一步研究的基礎。⁵³

邱創煥收到指示後，曾寫信邀賴澤涵教授一同討論「二二八」有關問題。而後，賴澤涵教授也在9月初提出一份私人的二二八建議書給邱創煥。⁵⁴同年，9月12日邱創煥已經初步完成約4萬字的二二八事變研究報告。⁵⁵9月19日簽報總統。⁵⁶邱創煥做成〈二二八事件初步研析〉，於結論與建議中提到：

- (一) 歷史的傷口應促使早日癒合。
- (二) 政府應坦誠、公正，重視各方面意見。
- (三) 設法調查公布失蹤人員的去處。
- (四) 成立專案小組研擬處理辦法。
- (五) 指定專人撰寫客觀、公信、完整的史實。
- (六) 專館或專室陳列資料。
- (七) 呼籲團結，創造大家的幸福。⁵⁷

其中第五點寫到「為期史實的客觀、公信、完整，亟宜指撥較為充足之經費，聘請著有聲望的學者組織，撰寫詳細報告，公開出版，供人閱讀。」筆者認為這延續了張京育〈有關處理「二二八事變」之報告〉所提出的建言「成立一個立場公正，包含面較廣的委員會，對事變原委進行調查，發布調查報告，並建議處理辦法。」，共同且具體的朝向寫出一份完整的史實報告。

⁵³ 〈對臺灣二二八事件的追述〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A202000000A/0077/2212002.37/1。

⁵⁴ 賴澤涵〈行政院《二二八事件研究報告》與相關問題的參與〉，收錄於《二二八事件研究報告三十週年論壇文集》（臺北：財團法人二二八事件紀念基金會，2022），頁41。

⁵⁵ 邱創煥，《服務的人生——邱創煥八秩晉八自述》（臺北：邱創煥，2012），頁673。

⁵⁶ 邱創煥，《服務的人生——邱創煥八秩晉八自述》（臺北：邱創煥，2012），頁673。

⁵⁷ 〈二二八文獻及研究〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A202000000A/0079/2212002.69/1。

10 月 15 日副總統李元簇召集總統府祕書長蔣彥士、副祕書長邱進益、總統府資政邱創煥中國國民黨祕書長宋楚瑜、黨史會主任秦孝儀、行政院副院長施啟揚等七人，就邱創煥〈二二八事件初步研析〉一文交換意見，會議獲得一致的結論「請行政院組成專責小組，建議由郝院長主持，建議張玉法、陳三井、賴澤涵、遲景德、李雲漢為專案小組之參考名單。」⁵⁸至此，對於二二八事件的善後處理，在國民黨內部也有其共識「請行政院組成專責小組」。

（五）「二二八事件專案小組」

在李登輝第八任的任期 1990-1991 年，立法院國民黨籍立委，以及國民黨部，對二二八事件善後處理，共同都朝向組成專責小組，寫成具有學術的報告。在府院的共識下，行政院郝柏村院長，指派行政院副院長施啟揚負責專案小組。同年，11 月 29 日，行政院副院長施啟揚、總統府副祕書長邱進益、行政院政務委員高銘輝、內政部長許水德、行政院祕書長王昭明、中華語文研習所的何景賢等人成立「行政院研究二二八事件專案小組」（以下簡稱「專案小組」）。「專案小組」第一次會議即通過為了「汲取教訓，有效消弭省籍情結為前提。茲為昭公信，關於『二二八事件』之事實經過情形，宜邀請客觀、公正之學者專家根據國內外有關資料，撰寫一詳實之真相報告，以示政府之誠意。……（中略）。」⁵⁹

第一次研商會議，核定張玉法、葉明勳、陳重光、陳三井、賴澤涵、遲景德、李雲漢、何景賢等八人組成撰寫報告之學者專家名單，「行政院研究二二八事件小組」（簡稱「研究二二八事件小組」）。在這「專案小組」第一次會議已經提出〈「二二八事件」研究計畫〉，包含基本原則、工作項目、資料蒐集、預定進度。基本原則是「秉學術研究之精神，力求客觀，言之有理，論文撰寫要合於學術之要求（註

⁵⁸ 〈二二八文獻及研究〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔案號：A202000000A/0079/2212002.69/1。

⁵⁹ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。

釋力求完整，引用出處務必詳列著者名、書或論文名，出版時、地及出版書局級頁次)。」從這原則，可以說是回應了民間、立法院，抑或是張京育提出必須要具有學術性質的報告書的要求。

此外，在經費上也已經提出〈「二二八事件研究小組」八十會計年度預算〉以及〈「二二八事件研究小組」八十一會計年度預算〉，事後行政院也依簽呈擬辦辦理，從「專案小組」第一次會議中，正可看當時，不僅是立法院，總統府與行政院面對二二八的善後工作的共識——「撰寫一詳實之真相報告」，從行政的角度來看，一份詳實的真相報告，在政策上是已經就定位了。

從前述 1988-1990 年國民黨政府內部已經有部分人士對二二八的態度已經有了轉化，新的行動是一個改變的轉折，雖不等同於接受民間輿論的訴求，但是當時對於「撰寫一詳實之真相報告，以示政府之誠意。」⁶⁰，這是從行政院與國民黨的角度來看，對李登輝總統來說，處理二二八的善後工作的行動中想要展現的「誠意」，可能不只是「撰寫一詳實之真相報告，以示政府之誠意。」而已。李登輝總統在張京育的報告中就已經了解到，行動之後連帶而必須要面對接踵而來的問題更多。如：立碑、道歉、建立紀念館、紀念日、賠償、責任歸屬等等。所以筆者認為在當時誰具有決策拍板定案並不是關鍵，關鍵在於能否排除國民黨內部的阻礙聲音，進一步去執行。在 1990 年底，李登輝總統得到國民黨、行政院、立法院的高度共識——請公正客觀的專家學者，撰寫一份具有學術性質的二二八研究報告。

四、國民黨政府對立碑、道歉的迂迴

國民黨政府對二二八事件的態度在 1988-1990 年之間有了新的行動的念想，在 1992 年除了完成一份具有學術性質的研究報告之外，另一個較為具體形式上的作

⁶⁰〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。

為——立碑。但此時期李登輝總統與國民黨、行政院、立法院對此態度如何？又如何達成共識？相較於立碑，道歉為何卻遲至 1995 年。本節就從「專案小組」的會議與立法院的紀錄來進行梳理。

（一）設立二二八紀念碑

1988 年 2 月 28 日「二二八和平促進會」成員在臺北市內湖舉行二二八紀念碑暨林茂生紀念碑的破土典禮，然而破土典禮進行不久，便受到警察干擾，未能立碑。1989 年 2 月在嘉義市彌陀路第一個民間興建的二二八紀念碑，當時張博雅擔任嘉義市長，二二八紀念碑落成前，時任臺灣省主席邱創煥曾打電話給張市長表達反對意見。⁶¹ 同年 2 月 28 日，國民黨籍立法委員在立法院對國民黨高層提出呼籲「國民黨對二二八事件歷史的悲劇，絕對應坦誠面對，不但要公開道歉，更要向無辜受害者的家屬作最合理的賠償，並訂二二八為和平紀念日，立紀念碑，……」⁶² 4 月 24 日國民黨籍立委吳勇雄針對省主席反對立碑一事，向立法院內政部許水德質詢，許部長的回應「紀念方式很多，不一定要設紀念碑，尤其嘉義是省政府所管轄，應尊重省主席意見。」⁶³ 從 1988 年到 1989 年間，從立法院長省主席到行政院都持反對立碑的立場，但我們也可以看到國民黨籍的立委對立碑有不同的立場。

李登輝經歷二月政爭的政治鬥爭後，1990 年 5 月李煥請辭行政院長一職，同年 5 月 3 日李登輝接見立法院各問政團體負責人，對於郝柏村的軍人形象多有顧慮，但李登輝總統在席間，提到曾與郝柏村談過二二八事件問題，李登輝認為「郝柏村有一套做法」⁶⁴ 1990 年 6 月郝柏村就職行政院長，同年，6 月 23 日國民黨籍立委高資敏在立法院質詢時建議政府早日設立二二八紀念碑，郝柏村院長的答覆

⁶¹ 〈首設 228 紀念碑 張博雅：被邱創煥掛電話〉，《自由時報》，2017.02.26，（來源：<https://news.ltn.com.tw/index.php/news/local/paper/1081427>，瀏覽日期：2022.09.02）。

⁶² 《立法院公報》，79：17，1989.02.28，頁 24-35。

⁶³ 《立法院公報》，78：62，1989.08.05，頁 2-32。

⁶⁴ 〈總統李登輝談話紀要（三十）〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00030-007。

是「站在政府的立場，我們願意做一認真考慮。」⁶⁵

1990年11月「行政院二二八事件專案小組」成立時，第一次會議中即討論了立碑的問題，對二二八立碑問題，提出三說：

甲說：鑒於二二八事件之處理早經確定，且事隔四十餘年，對於受難者家屬要求道歉、平反、賠償、撫卹等事項，政府不宜考慮。對於立碑事宜，為兼顧政府立場及社會輿論反應，似宜本「政府不主動、民間立碑不阻止」之原則處理。

乙說：為表示政府化解二二八事件之誠意，撫平歷史創傷，避免省籍情結，促進國家社會團結、和諧，政府宜適時宣布（如明年二月二十八日前）成立「立碑委員會」，邀請有關機關、學者、專家等，共同規劃有關立碑事宜，包括紀念碑名稱、碑文、立碑地點、時間及建築設計等。

丙說：「二二八事件」為歷史上不幸事件，如僅立碑，仍不足以滿足受難者家屬之要求，且無法達到立碑旨在促進人民汲取歷史教訓之目的。有心人士勢必每年於二月二十八日以紀念為名，挑起抗爭及省籍情結，甚至隨時藉故聚眾集會，使歷史傷口更難癒合，社會秩序更為不安，故有關二二八事件之立碑事宜，宜從長計議。⁶⁶

第一次會議對於立碑與否，與會人員多數意見傾向於「甲說」，上簽至行政院長，也同意依據擬辦辦理。專案小組的建議「政府不主動、民間立碑不阻止」，這一步似乎反映了來自黨內部與行政院的態度。

專案小組的意見也反映了當局對二二八是否立碑的態度，但是對行政部門來

⁶⁵ 《立法院公報》，79：50，1990.06.23，頁19-110。

⁶⁶ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內8-1-11/493。

說，立碑所指的意涵有所疑慮，並非空穴來風。以下舉一例說明，顏錦福在 1988 年內湖設立二二八紀念碑時曾表示「除能讓受難家屬感到安慰外，同時也證明此一不幸事件的主事者必須承擔責任，化解二二八的仇恨，進而建立一個新而獨立的國家。」⁶⁷因而此時，對行政部門來說立碑可能未能取得共識，因而消極以對。「政府不主動、民間立碑不阻止」之態度顯然是對於善後的處理是處於消極且又回到「不行動」的保守路線。但在 1991 年 4 月 30 日「專案小組」第二次會議中，又將「二二八事件立碑問題」作為一個重點討論，在眾人的討論下，一改第一次會議的「不行動」的保守路線，「專案小組」建議政府應當同意立碑：

建立紀念碑，具有增進國人團結和諧、化解省籍情結，共同開創未來的積極意義，而非表示向受難者家屬道歉之意，建議政府主動邀請民間人士共同立碑，唯有關立碑時間、地點、圖樣等籌辦事宜，應俟本（八十）年十一月間研究報告初稿完成後，再召開專案小組會議研擬具體計畫推動實施。⁶⁸

至此國民黨內部對於立碑的態度做出了要「行動」的回應：同意立碑。兩個月間，專案小組為何做出第一次會議不同的決議？

從 1990 年 12 月到 1991 年 4 月第二次會議開始前，立法院在 3 月初召開二二八事件的臨時會議。在這臨時會中民進黨籍立法委員葉菊蘭等 20 人提出六點建議：

- 一、邀請國防部長、法務部長率同有關人員，就本提案提出專案報告，並備質詢
- 二、由本院委員組成超黨派調查小組，收集並公佈二二八事件史料及真相，

⁶⁷ 〈臺灣的苦難作見證——二二八紀念碑舉行破土典禮〉，《時代雜誌》第 214 期（1988.03），頁 63。

⁶⁸ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。

研究賠償受難者家屬的辦法

- 三、政府應為二二八事件向臺灣人民公開道歉
- 四、政府應興建二二八紀念碑、紀念館或紀念公園；宣布二二八為國定和平紀念日，並明定為國定假日
- 五、應保證軍隊徹底國家化
- 六、政府應立即修改戶籍法

而國民黨籍立委同時也是集思會成員林鈺祥也提出六點：

- 一、應成立調查小組
- 二、賠償方式
- 三、建立紀念碑、紀念公園
- 四、訂和平紀念日
- 五、此為真相調查非司法審判
- 六、同意修改戶籍法⁶⁹

歷經朝野協商後，將協商結果具體擬出兩點決議：「一、由本院成立超黨派小組，了解事實真相，公諸社會。二、建請政府建立二二八和平紀念碑。」並進一步說明，「上述兩項要求，是目前政府即刻能做的」⁷⁰。

依據立法院朝野共同的決議，行政院將此建議提到「專案小組」進行討論，提到「社會各界反應認為政府應以更積極之態度促成立碑事宜。」⁷¹此建議也送交行政院長，行政院也同意。「專案小組」在第二次做的建議是與李登輝總統的意志有

⁶⁹ 《立法院公報》，80：20，1991.03.09，頁 40-54。

⁷⁰ 《立法院公報》，80：20，1991.03.09，頁 40-54。

⁷¹ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。

關？筆者在有限的資料中找到資料未能有直接的證據，但筆者從 1991 年 5 月 3 日總統李登輝接見日本理化研究所理事長小田稔博士夫婦時，還特別提到「現行政院二二八事件專案小組已決定設立二二八紀念碑，並對受難者家屬給予必要之協助以撫平歷史傷痕。」⁷²從這份接見外賓的談話，可見李登輝總統是支持立碑有助於撫平歷史傷痕的想法。

既然一改過往態度要轉變成「行動」，但是在仍舊要兼顧未能形成共識的國民黨內異議聲音，為了不讓立碑與民間訴求的立碑與道歉畫上等號，必須要有相對應的政治應對，「專案小組」第三次會議中，提出「二二八事件立碑籌建計畫草案」，對立碑提出原則性建議，原則上同意立碑，立碑委員會由民間與政府共同組成，經費部分，基本上「除民間捐助外，由政府編列預算支應」。⁷³「專案小組」第四次會議，將原先草案修正為「二二八事件建碑計畫」草案，以及建碑委員會下得聘學這專家組成評審委員會。⁷⁴在經呈報總統府後，總統批示「可」，便確定立碑小組名單，與計畫草案，「專案小組」第五次討論計在委員名單上多增加民間人士，⁷⁵目的是「要讓建碑委員會在性質上屬於民間性質，不具官方意義」⁷⁶，且也確定「二二八事件建碑計畫」草案經費，政府補助部分「政府於八十一年度補助新臺幣五〇〇萬元，作為籌建規劃費用；八十二年度補助新臺幣四〇〇〇萬元，作為興建工程及規劃費用補助費。並由建碑委員會報請主管機關依規定程序申請動支第二預備金。」⁷⁷此外，行政院長郝柏村也同意於二二八事件報告公布後，1992 年 2 月 28

⁷² 〈總統李登輝談話紀要（三十八）〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00038-021。

⁷³ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。

⁷⁴ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。

⁷⁵ 邱創煥（總統府資政）、林宗義（受難家屬代表）、陳重光（臺視公司董事長）、葉明勳（聯太國際公司董事長）、吳伯雄（內政部長）、黃大洲（臺北市長）、翁修恭（牧師）、周聯華（牧師）、廖德政（藝術家）、漢寶德（建築學家）、陳豫（行政院公共工程督導會報執行秘書）。

⁷⁶ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。

⁷⁷ 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/

日前再正式對外公布建碑計畫。

國民黨政府在對二二八事件立碑這件事的態度，相較於已著手進行研究報告的態度，反映出迂迴，正呈現國民黨內部在二二八事件善後的處理，並非每一個民間所提出的要求，在行政立法部門，以及國民黨內部都能取得共識。而這些不同意見也不斷在拉扯，存在部分的意見希望回到「不行動」的保守路線，也就是說在國民黨內部當時非主流的政治力量，仍持續影響。

但是很快又轉變為積極的態度，且確立編列預算與補助項目、制定草案、訂定公布時機，此一態度再度將政府的誠意落實到實際的行政作為。1991年行政院接受「建立紀念碑，具有增進國人團結和諧、化解省籍情結，共同開創未來的積極意義，而非表示向受難者家屬道歉之意」⁷⁸的論述，雖將政府的誠意落實到實際的行政作為，但我們也可以看到執政當局，在研究報告還沒有完成之前，在行政、政治的考量上，立碑與道歉是不能被畫上等號，否則將複雜化其後續的善後處理。

（二）政府道歉

雖然這本由官方版的《「二二八事件」研究報告》，也曾將 242 位願意表示政府應該如何處理這不幸事件的意見加以整理，作為政府解決問題的參考。在這份給政府參考的統計表中，表示政府應該處理立碑或紀念館的有 74 位，佔居各種意見的第一位，賠償是第二位，道歉佔居第四位。

國民黨政府知道《「二二八事件」研究報告》公布後，會無法壓抑輿論聲音，在報告公布前，行政院副院長同時也是「專案小組」召集人施啟揚就對外公布 2 月 26 日即將成立二二八建碑委員會。⁷⁹尤其在同為「研究小組」委員的陳重光與葉明勳。《「二二八事件」研究報告》公布後，隔日，23 日陳重光立即對政府是否道

內 8-1-11/493。

⁷⁸ 同註 68。

⁷⁹ 謝英士〈政院多位成員有此傾向——二二八事件暫不考慮賠償〉，《聯合晚報》，1992.02.11，第三版。

歉一事，表達其看法：「建碑的事最簡單應盡快做，政府道歉是『空談』的，沒什麼意義，至於賠償可以再研究。」⁸⁰葉明勳：「建碑象徵意義大，國家元首的誠意比賠償更有意義。」⁸¹ 陳重光與葉明勳雖然都是「研究小組」的成員，此時的發言也清楚看到，國民黨已在報告公布前夕，已經希望將輿論導向已經有所準備的「建碑」的話題上，所以作為二二八研究小組召集人陳重光與葉明勳會在《「二二八事件」研究報告》公布後，隔日在報紙上的發言，不只將輿論拉回到《「二二八事件」研究報告》裡給政府參考的統計排序，且讓民眾實質感受到政府已經在預算、草案上都已作了準備。也就是說，國民黨政府藉由已有計畫建碑的準備，削減當時輿論訴求「道歉」帶來的政治衝擊。

二二八被塵封四十多年，這一聲道歉是二二八受難家屬共同的心聲，李登輝或國民黨內部不是不知道，但內部的異議的聲音未能達到共識。為何要道歉？若要道歉要由誰來代表道歉？集思會成員張堅華立委曾拿著研究報告，質詢當時行政院長郝柏村，認為郝柏村院長應該代表政府出來道歉。與此相同想法的立委，還有新國民黨連線派系的周荃，周荃在 1992 年 2 月 26 日會議上提出質詢：「既然政府已經主動公開表示這麼多的心意，郝院長是否也能藉此機會，在國會殿堂上，代表政府向所有受害者的家屬，表示公開道歉的意思。」⁸²郝柏村答覆到：

至於政府要不要道歉的問題，我想任何一個政府施政上所發生的錯失，其責任應是無法推諉的，儘管我們無法對當時的情形作深入的了解與檢討。基本上二二八事件的發生就代表政府在施政上、處理上是有差錯的，這一點政府應該承認。……（中略）我以身行政院長個人的身份表示以上的意見。至於政府是否正式道歉的問題，由於尚未經過決策程序，本人無法代表政府在此

⁸⁰ 《自立早報》，1992.02.23，第 4 版。

⁸¹ 同註 80。

⁸² 《立法院公報》，81：17，1992.02.26，頁 59-108。

明確表示意見，但是我個人認為，任何不幸事件的發生，政府總是難辭其咎的。⁸³

2月29日張堅華繼續在立法院長提出質詢：

至於誰來道歉呢？依據憲法的精神，我們是內閣制重於總統制，行政院院長是全國最高行政首長，今天並非郝院長有錯，他是代表政府，在全國最高的民主殿堂向受難家屬表道歉，我認為郝院長應發揮大智、大仁、大勇的精神，才是真正撫平「二二八事件」的傷痕，否則就是空談。⁸⁴

要由誰代表道歉？國民兩黨有不同說法，各黨團與派系再經過討論後，在立法院1992年3月4日在立法院又聚焦於二二八事件進行臨時提案。集思會成員蔡奮鬥等14人提出「政府無可逃避地必須誠悔面對，意即一方面當由府院間密切協調，決定由總統或行政院長代表政府正式向受害者、受害者遺族道歉並宣布補償事宜。」⁸⁵相較於集思會成員的說法，民進黨籍立委李慶雄等18位也提出黨團認為政府：「正式向臺灣人民及二二八事件受難者家屬公開發表官方的道歉。道歉的方式應包括郝揆於總質詢期間在國會中發表道歉聲明，以及李總統於二二八當天在總統府透過三家電視臺向全體臺灣人民正式道歉。」⁸⁶

這兩方都提到應由總統與行政院長代表道歉。而國民黨內部對此有不同的意見，以王金平為代表的62人提到：「李總統及郝院長亦於二月二十四日參加『二二八紀念音樂會』，李總統於會中亦曾強調：『仇恨與怨懟只會加深已有的傷痛，唯有

⁸³ 《立法院公報》，81：17，1992.02.26，頁59-108。

⁸⁴ 《立法院公報》，81：18，1992.02.29，頁47-75。

⁸⁵ 《立法院公報》，81：19，1992.03.04，頁47-85。

⁸⁶ 《立法院公報》，81：19，1992.03.04，頁47-85。

愛心與寬容，才能走出悲愴的陰影……」，深具意義。」⁸⁷國民黨部分委員認為淡化處理「道歉」。

《「二二八事件」研究報告》公佈後，在當時以臺灣自由主義學者論政社團——澄社，社長楊國樞在《中國時報》曾發表一篇〈談二二八事件善後問題的幾個觀念〉提到「當年的受難者中，有的動機可議，有的則完全無辜。政府道歉自宜以無辜的受難者及家屬為主要對象。」⁸⁸即便是以楊國樞為首的在野政治團體，經常批判國民黨，對於政府是否公開道歉以及道歉的對象仍有諸多與民間輿論相左的考量。而當時行政院長郝柏村在立法院，面對來自國民兩黨對此質詢，3月4日，郝柏村再次答覆立法院提出的二二八問題的質詢時承認「二二八事件是各方錯綜複雜的錯誤所造成，政府雖難辭其咎，但眼前最需要做的是如何彌平傷痕。……」⁸⁹郝柏村雖承認「政府難辭其咎」，但是對於道歉一事始終沒有鬆口，郝柏村的「尚未經過決策程序」一說，從行政的角度來看確實有其尚待解決的問題，但是也呈顯李登輝與郝柏村部對於此事想法歧異程度。

在政府道歉一事上，李登輝總統與郝柏村院長意見仍有不同：「李總統確有考慮透過電視臺向全國人民承認政府過去的錯誤，並向二二八家屬道歉」，1992年3月18日立法委員李慶雄質曾在院會中提到「本席得自總統府的消息，李總統確有考慮透過電視臺向全國人民承認政府過去的錯誤，並向二二八家屬道歉，但是因為郝院長在立法院公開表示尚不便道歉，以致李總統打消念頭，以免發生政爭。」⁹⁰

府院不同調，某種程度上，也可以看出在道歉議題上，府院黨並沒有共識，筆者以為李登輝總統沒有在這議題上與行政院長郝柏村對立或是協調，而是希望藉由立法來凝聚共識。在立法院朝野已經提在立法上提出三個版本草案，分別是吳梓

⁸⁷ 《立法院公報》，81：19，1992.03.04，頁 47-85。

⁸⁸ 楊國樞，〈談二二八事件善後問題的幾個觀念〉，《中國時報》，1992.03.08，第 6 版。

⁸⁹ 《立法院公報》，81：19，1992.03.04，頁 47-85。

⁹⁰ 《立法院公報》，81：22，1992.03.14，頁 24-132。

委員等提出〈二二八事件處理條例〉、洪昭男委員等提出〈二二八事件補償條例〉、謝長廷委員等提出〈二二八受難者賠償條例〉。其中吳梓、洪昭男都是集思會成員。

在吳梓版本第五條「政府應舉行正式儀式就處理『二二八事件』不當適宜公開向全體國民道歉，以弭平省籍衝突，撫慰二二八事件受害人及其遺族所受精神、名譽之損失。」洪昭男版本五條「補償委員會依調查結果……前項情形，總統並應公開對受害者道歉，並發給赦免證書。」不論國民黨的哪一個版本都已將道歉列入法條，且 1993 年 6 月行政院函送〈二二八事件處理條例草案〉請立法院審議的法案的第四條，也將政府應當公開儀式道歉列入。

李登輝總統在 1992 年 2 月《「二二八事件」研究報告》公布的同時，從輿論到立法院隨之而來的要求政府道歉，筆者認為李登輝總統深知為政之道，並不及於在府院黨未有共識前，大可不必由個人意志來強求，這對於善後處理可能會造成更多的阻力，而是透過立法條例討論的過程同時，讓此議題隨時間的推移，輿論持續的發酵去對行政部門形成壓力。

1992 年 12 月第二屆立法委員選舉結束，1993 年 2 月連戰擔任行政院長，國民黨由李登輝與連戰分別擔任主席與副主席，國民黨也藉由二二八法案審理期間召開多次公聽會，尋爭共識，也取時間，讓法令成形，讓道歉變成勢在必行。在 1994 年 3 月國民黨政策研究工作會主任黃主文，公開說「政府對二二八事件公開道歉是勢在必行」⁹¹，1995 年中樞前夕，此時立法已經完成，府院黨的共識也凝聚，且此時社會輿論、受難者與遺族也正面肯定由李登輝總統代表政府道歉的決定。

五、結論

本論文討論 1988-1992 年間國民黨政府對二二八善後處理的思維，國民黨政府相較於之前兩蔣時代對二二八的禁制、保守與不願意對話的態度。國民黨政府於

⁹¹ 《中國時報》，1994.04.02，第四版。

1991 年的同意立碑、1992 年《「二二八事件」研究報告》的公佈到行政院長公開承認「政府難辭其咎」，已經是跨出一步。

當時政府的預先選擇不是以立碑作為道歉，或是承認政府錯誤，而是以研究報告書為開始。筆者從前述討論，認為《「二二八事件」研究報告》，國民黨政府府院黨三方面，在 1990 年在責成成立「專案小組」進行《「二二八事件」研究報告》是有高度共識，可以說完成一本報告書對當時的國民黨政府，從府院黨來說已經是最有共識的一件事。而後續在立碑與道歉議題上，我們可以看到府院黨三方，伴隨當時主流派與非主流派在這問題上有諸多的折衝。

雖說國民黨政府是在被動下展開的處理二二八善後的問題，但是在這特殊的時空環境中，國民黨政府不僅要在政治權力派系的角力與不同政治光譜的合縱連橫中，一方面凝聚朝野對二二八事件善後的共識；另一方面也必須降低國民黨內部、外部對善後處理的阻力。對於二二八善後的處理工作，有一份學術性的《二二八研究報告》為依據，且行政院長也承認政府有錯的情況下，以政府的立場向受難者及其家屬道歉，仍要再歷經 2-3 年的討論，才能在國民黨內部達到共識。⁹²

儘管在探究二二八事件，臺灣在轉型正義方面的相關研究已有一定的進展，但若能更全面對於國民黨方面在二二八事件的善後過程中，理解轉型正義的概念和其在臺灣的實踐情況，可以幫助更全面地分析國民黨的角色以及臺灣社會如何處理這段痛苦的歷史。本論文只是一個拋磚引玉，未來需要更多的研究去探究當時官方對二二八善後處理的每一個決策過程，藉此深入瞭解在平反運動之後到 1990 年代，國民黨政府在二二八事件的善後處理的思維變化與政策形成的歷程。

⁹² 1994 年國民黨政策研究工作會主任同時也是集思會成員的黃主文，公開談話中表示：「李登輝總統與行政院長連戰等人有共識，認為政府對二二八事件公開道歉勢在必行。」《中國時報》，1994.04.02，第四版。

引用書目

一、檔案

- 〈總統李登輝談話紀要（十二）〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00012-004。
- 〈總統李登輝談話紀要（十八）〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00018-012。
- 〈總統李登輝談話紀要（三十）〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00030-007。
- 〈總統李登輝談話紀要（三十八）〉，《李登輝總統文物》，國史館藏，典藏號：007-070200-00038-021。
- 〈二二八事件專案小組第一次~第八次會議紀錄案〉，《行政院》，檔案管理局，A300000000A/0080/內 8-1-11/493。
- 〈對臺灣二二八事件的追述〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔號：A202000000A/0077/2212002.37/1。
- 〈二二八文獻及研究〉，《國史館》，檔案管理局藏，檔案號：A202000000A/0079/2212002.69/1。

二、公報

- 《立法院公報》，1985.03.02。
- 《立法院公報》，1986.03.06。
- 《立法院公報》，1986.03.02。
- 《立法院公報》，1986.03.05。
- 《立法院公報》，1986.03.06。
- 《立法院公報》，1988.03.05。
- 《立法院公報》，1988.03.19。
- 《立法院公報》，1988.04.20。
- 《立法院公報》，1988.04.27。
- 《立法院公報》，1989.03.04。
- 《立法院公報》，1989.08.15。
- 《立法院公報》，1990.06.23。
- 《立法院公報》，1991.03.09。
- 《立法院公報》，1989.02.28。
- 《立法院公報》，1989.08.05。
- 《立法院公報》，1992.02.26。

- 《立法院公報》，1992.02.29。
《立法院公報》，1992.03.04。
《立法院公報》，1992.03.14。
《桃園縣政府公報》，1986.10.14。
《高雄縣政府公報》，1987.04.06。
《臺灣省政府公報》，1984.03.09。
《臺灣省政府公報》，1984.03.06。

三、雜誌

- 〈臺灣的苦難作見證——二二八紀念碑舉行破土典禮〉，《時代雜誌》第 214 期，1988.03，頁 63。

四、報紙

- 《中國時報》，1983.03.23，第二版。
《中國時報》，1987.03.02，第二版。
《中國時報》，1987.07.13，第二版。
《中國時報》，1994.04.02，第四版。
《自立早報》，1992.02.23，第四版。
「台北訊」，〈集思會聲勢擴大 七立委加入陣容〉，《聯合報》，1988.05.27，第二版。
尹復生，〈集思廣益 議場試新聲 早餐會 打出形象牌〉，《聯合晚報》，1988.05.15，第二版。
何旭初，〈林鈺祥主張——「總統直選 擺脫老國代糾纏！」〉，《聯合報》，1989.08.10，第三版。
吳媛華，〈國民黨臺灣化集思會醞釀鼓吹 以對抗臺獨言論 多數成員認同觀點 但指名稱仍須斟酌〉，《聯合報》，1989.12.21，第二版。
楊國樞，〈談二二八事件善後問題的幾個觀念〉，《中國時報》，1992.03.08，第六版。
謝英士，〈政院多位成員有此傾向——二二八事件暫不考慮賠償〉，《聯合晚報》，1992.02.11，第三版。

五、專書

- 王曉波編，《二二八真相》（臺北：海峽學術出版社，2002）。
朱高正，《允執其中：朱高正六十自述》（新北：臺灣商務，2014）。
邱斐顯主編，《二二八平反與轉型正義》（臺北：財團法人二二八事件紀念基金會，2017）。
邱創煥，《服務的人生——邱創煥八秩晉八自述》（臺北：邱創煥，2012）。
胡慧玲、徐良平、吳惠芬編輯，《走出二二八的陰影：二二八和平的促進運動實錄

(1987-1990)》(臺北：二二八和平促進會，1991)。

陳儀深、薛化元主編，《二二八事件真相與轉型正義研究報告》(臺北：稻鄉，2021)。

張富忠、邱萬興，《綠色年代：臺灣民主運動 25 年上冊 (1975-1987)》(臺北：INK 印刻，2005)。

賴澤涵主編，《二二八事件研究報告三十週年論壇文集》(臺北：財團法人二二八事件紀念基金會，2022)。

六、期刊論文

陳翠蓮，〈歷史正義的困境——族群議題與二二八論述〉，《國史館學術集刊》第 16 期 (2008.06)，頁 179-222。

蘇世岳、許友芳、蘇子喬，〈遷臺後第一屆立法院 (1950-1991) 的回顧與評價〉，收錄於《國會季刊》第 50 卷第 2 期 (2022.06)，頁 1-34。

七、碩博士論文

王傳睿，《政黨競爭下的二二八事件：以解嚴後的國民黨立場變遷與延續》(臺北：國立臺北大學社會學系碩士論文，2018)

林雯，《黨外雜誌與民族主義——七、八〇年代臺灣的民族主義論述》(臺北：東吳大學社會學系碩士論文，2000)

陳宏昌，《二二八平反運動初探》(臺中：東海大學歷史系碩士論文，2003)。

八、電子媒體

維基百科「國立政治大學國際關係研究中心」，網址：<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%94%BF%E6%B2%BB%E5%A4%A7%E5%AD%B8%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E9%97%9C%E4%BF%82%E7%A0%94%E7%A9%B6%E4%B8%AD%E5%BF%83>，瀏覽日期：2024.07.25)。

「首設 228 紀念碑 張博雅：被邱創煥掛電話」，《自由時報》，2017.02.26，<https://news.ltn.com.tw/news/local/paper/1081427>，瀏覽日期：2022.09.02)。