

參考範本
文章圖、表請隨文插入，勿分置二頁

元培學報
第十七期 民國 99 年 12 月
81 ~ 106 頁

靠左對齊
標楷體 10
固定行高 18pt

Journal of Yuanpei University
No. 17, December 2010
P. 81 ~ P. 106

靠右對齊
Times New Roman 10
固定行高 18pt

陳水扁的政治人格與終統政策宣示

The Political Personality of Shui-Bien Chen and the Declaration of Ceasing to Apply the Guidelines for National Unification

置中
標楷體 24
單行間距

標楷體 16
固定行高
16pt

蔡相廷 Hsiang-Ting Tsai

置中
Times New Roman 18
固定行高 23pt

標楷體 10

國立臺灣師範大學政治學研究所博士候選人

Times New Roman 16

Graduate Institute of Political Science in National Taiwan Normal University

Times New Roman 10

(Received, July 23, 2010; Revised, October 25, 2010; Accepted, November 14, 2010)

新細明體 10
粗體

摘要：2006 年二二八紀念日的前夕，陳水扁總統宣佈「終止運作」國家統一委員會和國家統一綱領。陳水扁就任總統之後，國統綱領的存在，對陳水扁政府的大陸政策，幾無實質政策影響，但其對台海和平的維持，仍具有高度之象徵意義。宣示「終統」意味陳水扁總統企圖逐步毀去自己「四不一沒有」的承諾，將激怒中共，危及台灣安全與美國利益，對國家整體並無任何利益。本文假設「終統政策」並非一般兩岸關係研究途徑所能適當解釋，陳水扁的政治人格乃「終統政策」形成最重要關鍵，因此本文採取政治人格個案研究的途徑，分析下列問題：第一、究竟是甚麼人格特質導致他宣布此項政策？其次，「終統政策」宣布的政治環境與即刻情境為何？第三，檢視政治過程，評估「終統政策」的政治影響。

關鍵詞：陳水扁、政治人格、國家統一綱領、即刻情境

內文左右對齊
新細明體 10
固定行高 16pt

Abstract: Before the 228 Memorial Day in 2006, President Shui-Bien Chen has declared to “cease to apply” the National Unification Council and the Guidelines for National Unification. The existence of the Guidelines for National Unification has no real effect on Shui-Bien Chen’s government’s policy on China. Yet, the Guidelines are still symbolic to the maintenance of cross-straits peace. The declaration means that President Shui-Bien Chen is gradually deviating himself from his promise of the “four no’s and one without”, and endangering the security of Taiwan and benefits of the USA. This paper presupposes that President Shui-Bien Chen’s political

邊界上 2.5 cm
下 3 cm
左右 2.4 cm

personality is the most important key in the formation of the the declaration. Therefore, this paper takes the examination of Chen's political personality as a way to study this case, and analyzes the following questions:

1. What personality of Chen have led him to declare the abovementioned policy?
2. In addition, what are the political environment and immediate circumstance of the declaration of the "policy against the unification with China"?
3. And finally, examine the political process and evaluate the political influence of the "policy against the unification with China".

Keywords: Shui-Bien Chen, Political Personality, Guidelines for National Unification, Immediate

Circumstance

中文內文左右對齊
新細明體 10
固定行高 16pt

置中
標楷體 15
固定行高 16pt

壹、前言

英文內文左右對齊
Times New Roman10
固定行高 16pt

為什麼想廢除國家統一綱領的總統是陳水扁，而非李登輝？

陳水扁總統原本堅持「廢除」(abolish) 國統會與國統綱領，2006年2月24日(台北時間)美方傳達一項等同「最後通牒」的訊息，陳總統終於在2月25日晚上妥協，取消「廢除」字眼，並在2006年二二八紀念日的前夕，宣佈在無意改變台海現狀的前提下，「終止運作」(cease to apply) 國家統一委員會和國家統一綱領(以下簡稱「終統」)。事實上，在李登輝總統任內後期，國統會未再召開，尤其在1999年7月李總統宣佈兩岸為「特殊的國與國關係」(兩國論)之後，國統綱領對李登輝究竟還有多少實質意義，已令人存疑，但李總統任內始終未有廢除或終止國統綱領的意圖。2000年5月陳水扁就任總統之後，從未就任國統會主任委員之職，亦不曾召開國統會，國統綱領的存在，對陳水扁政府的大陸政策，幾無實質政策影響，但其對台海和平與美、中、台三方關係的維持，仍具有高度之象徵意義。因此不管是「廢統」或「終統」，陳水扁都違背自己在2000年5月20日總統就職所提「四不一沒有」承諾中的「沒有廢除國統綱領與國統會的問題」；對於「終統」宣示，中共極可能解讀為：破壞兩岸和平現狀，拒絕兩岸統一，是對中國的嚴重挑釁；如此作為亦危及美國利益，台美互信亦將完全崩盤，反而拉近北京與華盛頓的關係¹，對台灣整體似無任何利益可言！後果既是如此嚴重，究竟是何原因或情境導致陳水扁堅持要「終統」？

若是前總統李登輝仍在任，面對同樣的情境，他會宣示「廢統」或「終統」嗎？政治人格不同的總統，面對國家利益與個人利益的選擇，其決策模式與結果將有多大的差異？基於這個大前提，本文假定，若以國家利益為最大的理性，則「終統政策」並非集體理性決策的結果；一般研究兩岸關係的途徑或理論架構，例如決策分析、分裂國家模式、博弈理論、整合理論與國際體系理論²，大多以國家利益與理性決策為前提，似乎比較難解釋「終統政策」的形成；關鍵就在陳水扁總統的政治人格之因素。本文假設陳水扁的政治人格乃「終統政策」形成最主要之變項，首先探討究竟是甚麼人格特質導致他宣布此項政策？其次，在政治環境中何種情境刺激陳總統選擇當時宣布「終統政策」，其動機與政治利益為何？第三，本文透

文中如果有參閱文獻部份，請按阿拉伯數字順序寫在右上角(上標)，附於本文後之參考文獻

過檢視「終統政策」的過程，以評估此政策對美中台三方關係、國內政治與政黨互動、以及對陳水扁總統本人的政治影響。以上為本文之主要研究方向。

2008年二次黨輪替國民黨馬英九總統主政後，大陸政策與兩岸關係改弦更張，海基會與海協會恢復談判，多次「江陳會談」，兩岸已直接大三通，並擴大開放陸客來台、承認大陸學歷、陸生來台就讀、簽訂 ECFA（兩岸經濟合作協議架構）。在今日種種大幅開放交流的政策與情境之下，重新檢視陳水扁總統的「終統政策」，除了呈現馬、扁大陸政策的強烈對比，更凸顯陳水扁政治人格與政策風格的特殊；這也是本文的最大研究目的與意義。

貳、政治人格的個案研究途徑

政治人格的研究，最早可追溯至柏拉圖所著的《共和國》，他將政治領袖分為「貴族型」、「民主型」、「榮譽型」、「暴君型」等類型，此種政治人格的分類研究方式，屬於人格理論的政治類型學³；但真正具有經驗意涵的科學研究，則是當代心理學興起後，源自佛洛伊德（S. Freud）的人格理論與心理分析途徑，佛氏以人格理論與豐富的臨床經驗寫下許多心理傳記，如1905年的「朵拉」（Dora）、1909年的「小漢斯」（Little Hans）及「老鼠人」（Rat Man），以及1918年的「狼人」（Wolf Man），最後曾與美國外交官 William C. Bullitt 合作，撰寫前美國總統威爾遜（Woodrow Wilson）的傳記；這些個案研究仍然深刻影響後續人格與政治的研究者，拉斯威爾（Harold D. Lasswell）是最重要的代表學者，他才是政治學行為主義學派中政治人格理論的開創者⁴，在其早期著作中，即開始以心理分析途徑，研究人格對政治人物行為的影響。

一、人格與政治行為

標題：靠左對齊 新細明體 12 固定行高 16pt 不加粗

人類（個體）會因所處環境的刺激（包括相關的人、事、地、物、時等因素）而有不同的反應，然而單靠外在刺激實不足以解釋人類行為，個體反應與行為的差異，是由於個人性格不同所致。人格是社會的產物，乃個人透過社會化過程學習而來，完全孤立的人不可能有人格。對人格的定義，長期以來心理學者並無一致的定義，但我們仍可發現心理學家對人格的構成要素具有共通的看法，包括：（1）審察外在世界的認知取向；（2）情感表達的情意取向；（3）人我互動關係的認同與行動取向。行為主義的政治學者對人格定義的範圍較為狹小，將態度層面予以排除，縮小範圍至臨床心理學的領域中，即內部衝突、自我防衛、以及二者的外顯行為；政治學者所研究的人格結構，包括：（1）目標評價，即個人動機與價值；（2）人我關係的調節；（3）自我防衛⁵。個人遭遇衝突、挫折與威脅時，內在的自我防衛機轉引起學者相當的關注，自我防衛的歷程是個體調整內在衝突而改變外在行為的方法，亦為人格構成的重要部分；因此自我防衛乃是研究政治人格的核心。

依據心理分析的人格理論主張，政治行為是由根深蒂固的人格特質所造成，而這個特定的特質通常在幼年時就以形成，如安全感、敵對性等。人格特質形成的原動力，一般人格理論都假定是個人的基本心理需求或驅力的作用，譬如佛洛伊德的「性驅力」（sex drive）概念最受關注；這些需求或驅力若在早期受到壓抑，人格就會受到影響，也因而影響其日後的政治行為。

追求權力、影響政策或影響他人行為的慾望，是政治人物的主要特徵；Harold D.Lasswell 認為此種特徵是源自政治人物對自己評價偏低的補償作用，特別是對自我的認定模糊不清時⁶。他主張政治行為是以公共目標代替人格的結果，亦即政治行動使內在的人格活動（焦慮、壓抑）得到合理化；他舉例說一個人在幼年時，父親的過度權威使他痛恨，這個痛恨權威的衝動產生焦慮，將投射到最明顯的公共標的——政府之上，他也會痛恨政府的公共權威；而且他的潛意識也會把這種非理性的行為加以合理化，其實就是人格在設法緩和因痛恨父親而引起的緊張與內咎，所以這個人可能成為無政府主義者；甚至因此大膽推論政治人物有自我毀滅的傾向⁷。對人們政治行為的動機與目的之解釋，心理分析學者認為個人政治行為不是對政治目標與策略的理性計算，亦非受最近習得的態度或意見所影響，而是受幼年形成且終生不變的人格特質所約制；因此政治人格研究的基本命題，即是個人基本需求或內在驅力在早期受到壓抑，將產生不健全的人格特質，所造成的心理焦慮與自我防衛，會在政治上求得發洩，亦即政治場合中出現的非理性行為，學者認為可能皆起源於自我防衛⁸。

二、總統政治人格的研究案例與文獻

隨著行為主義學派在 1950 至 1960 年代達到全盛時期，成為政治學的研究主流；政治人格的研究引起學者的高度興趣，尤其 Harold D.Lasswell 在 1948 年發表《權力與人格》(*Power and Personality*) 以及 T. Adorno 等學者於 1950 年出版《威權人格》(*The Authoritarian Personality*) 之後，所引起的爭論更激發學者的研究熱情，至 1970 年代已有豐富的研究成果。依據最具代表性的學者 Fred I. Greenstein 的分類，政治人格研究的型態大致可分為(1)個案：對個別政治人物的個案研究；(2)類型：透過多重案例分析對政治人物的人格類型加以比較、分類；(3)集體分析：分析個人及類型影響於政治制度的集合效果⁹。以下針對前二類研究中，就總統政治人格中直接相關的代表性著作，稍作舉例敘述。

(一) 美國總統政治人格的分析案例

1. Lasswell 對林肯總統的分析

在 1936 年的著作《政治：論菁英人物的成長、時機與方法》(*Politics: Who Gets What, When, How*) 第八章中，Harold D. Lasswell 分析林肯總統的人格特質與形成因素。林肯所以能結束美國南北戰爭，名列於美國歷史上極少數的偉大總統之一，乃人格特質的因素使然。Lasswell 認為林肯在決策上非常果斷而靈活，對時局保持強大又非霸道的控制，炯炯有神的眼神與從容不迫的儀態，充分表現其堅強意志力；人際互動上林肯是忠實有耐心，充滿勇氣與正義感，卻能包容對他的批評，待人仁慈不失溫情。

不過，曾有親近的友人目睹林肯在管教子女時顯得那麼無能，面對他那苛求的妻子則更是放任，他常常壓抑他的忿怒；他眉宇深鎖、雙頰凹陷的憂鬱特質令人印象深刻，有時陷於意志消沉中，失眠、自卑感、承擔過多責任感與悲觀情緒深深的折磨著他，在內戰前期一場戰役的挫敗，幾乎產生自殺的念頭，幸好他的聰明才智減輕了憂鬱症；性格使他在異性與親友之間都得不到青睞，於是把得到回應的渴求，轉移到公眾與政治上，渴望得到人民的支持與愛戴。林肯對愛護的渴求，在遇到鬥爭或困難時，容易退縮在自己的世界裡，這樣的性格

是源自他的父親生性苛刻，有時又過份縱情的自相矛盾所造成；而憂鬱性格的產生，則是愛他的母親，在林肯九歲離開人世，當時他痛不欲生；母親縱情的愛與死亡，以及父親的自相矛盾，造成林肯童年時期內在的消沉、恐懼、憤怒與矛盾。

2. George 夫婦對威爾遜總統的分析

1956 年 Alexander L. George and Juliette L. George 夫婦出版《威爾遜與豪斯上校》（*Woodrow Wilson and Colonel House : A Personality Study*）一書¹⁰，對威爾遜的人格掌握鉅細靡遺的資料，包括他的生平、著作、信函、親信專訪，以及專家學者相關的傳記、論著，研究成果很有深度而且相當成功。他們深入研究威爾遜擔任三個首長：普林斯頓大學校長、紐澤西州州長、美國總統的行為表現，發現都有三個共同的階段：（1）接任職務後立刻有戲劇性的成就；（2）緊跟著是一段時期的爭議與競爭；（3）最後則在有很大成功機會的環境下失敗；譬如很有勝算的凡爾賽合約，由於他個人性格因素卒告失敗，與大學校長的生涯相像，開始時非常顯赫，最後都是用激烈的、自我毀滅的行為結束。

喬治夫婦首先描述一般容易看到的表面人格，許多熟悉威爾遜性格的人都了解的特性，譬如剛直、自以為是、炫耀學問、固執、涉及原則問題時無意妥協的個性。但這樣的描述不夠細緻，威爾遜需要其他政治行為者支持時，偶爾也會討好他們；涉及原則問題的事情，也有過變卦的例子；認為他有強烈的權力控制慾望，卻又不盡然，他對權力資源的運用不是全部掌握，就是盡量不用，混合極端的固執與極端的變動。和參議院爭執凡爾賽合約之時，他一意孤行，甚至不讓對手保留顏面，但對下屬的監督，他卻完全漠視權力的運用；在巴黎和會的談判，威爾遜不屈不撓的追求某些目標，但是卻忽視幾次垂手可得的機會，尤其在和會初期勉強讓步的可能性。一但被迫要在一個問題上屈服，就使他離開這個問題更遠，他的行為看似非常矛盾，喬治夫婦認為並不複雜，似乎都能找到相當簡單的解釋。

喬治夫婦接著以動態分析的方式，說明威爾遜不同作為的偶發性，解釋前述的矛盾。認為威爾遜在追求權力時的行為，比在運用權力時來的有彈性；也就是威爾遜在追求權力時，會成為投機者並不介意妥協，一旦掌權，運用權力的態度轉變為剛強，要控制他人而避免被人左右。他要完全控制政治後果的需求，使他自認是唯一的專家，用救世主的語氣來裁決，同時掌控情勢，在此以外的事情則全然不感興趣。威爾遜認定領導精神、中心所在的事情，即為上天賦予的任務，他不只不退讓、不妥協，而且完全看不到反對者的優點。藉著合理化的過程，他把反對者全部視為平庸之人，必須壓倒他們，如果與他們妥協或保留他們的顏面，都將是他個人的污點；這是他拒絕分給別人權力的道德準則，他有充分的理由相信，尋求完全的控制，不僅合理而且必須。但是當威爾遜的力量不足以凌駕一切時，他會自己倒下或自己走入死巷，尤其激烈的爭執中，人格衝突加重了原則的爭執。在普林斯頓大學與魏斯特院長（Dean A. West）的衝突是如此；凡爾賽合約的問題中，與參議員洛奇（Henry C. Lodge）的尖銳對立亦是如此；這種獨身、有天賦而且直接輕蔑威爾遜能力的人，對他特別有影響，逼使威爾遜走上不妥協而自求失敗的道路，即使一點點讓步便能成功，基於人格衝突，威爾遜寧願失敗就是不肯妥協。

分析威爾遜政治人格的根源，喬治夫婦特別注意他在早年與父親的關係。他有一個要求高而又喜歡嘲諷的父親，老威爾遜（Joseph R. Wilson）是個長老會牧師，以尖刻的機智聞名，

對兒子的教育有過度的支配；用極盡的譏笑，強迫兒子達到他那完美主義的標準，尤其在語言的學習上。威爾遜在接受教育的過程中，大部分精力都花在作文上面，而父親卻一再抹煞兒子的努力，堅持不斷地重寫直到清楚、父親滿意為止。喬治夫婦分析威氏父子感情既有極其密切感情，又有相責相成的師生關係，父親的完美主義與經常大庭廣眾下的嚴厲斥責，造成威爾遜潛在壓抑其反抗父親的苦悶與內心的憎惡、憤怒，反而將父親理想化，感覺終生比不上父親，不只道德與成就，連外貌都自覺不如，從他決不容許別人批評父親，終身對父親的尊敬可以得知。所以威氏終生都與自己內在的無能感與無用感交戰中，不斷重複對父親的自卑，不時因抗拒父親而自我譴責，轉而用最強烈的情緒與言詞，表現對父親的敬意。

然而他的壓抑、矛盾、自卑與憤怒需要得到發洩或補償，或者轉化成其他行為的動力。入學第一年成績奇差無比、到 11 歲還不能誦讀，喬治夫婦認為男孩潛意識以拒絕學習、閱讀遲緩來反抗父親、發洩憤怒；成年後他不容許別人更動他寫在文件上（譬如凡爾賽合約的十四點原則）的字，並強烈敵視誹謗他文章的人，其理相同。而壓制對父親的敵意，所產生的自卑與受傷的自尊，成為追求權力的一種動機，這也是一種補償作用。在此動機下，成年後將對父親的自卑，轉化成為對其他政治人物所流露的優越感；將壓抑的敵意，表現於強烈抗拒被其他男性統馭之上，特別是那些與老威爾遜對待他方式相同的人，就像衛斯特與洛奇。

3.Barber 對總統政治人格的類型研究

James D. Barber 於 1965 年對康乃狄克州議員的人格類型研究之後，跟著繼續研究 20 世紀美國總統的人格類型，其研究成果在 1972 年出版《總統的性格：預測白宮裡的行為表現》（*The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*）一書¹¹。研究資料取自傳記式文章，研究架構延續 1965 年對議員的研究模式，採取二分相對的雙重變項來分析歷任總統的人格類型；亦即以：（1）行為表現的主動、被動；（2）感情表達的正面、負面；將歷任美國總統區分為四種人格類型。以行為的主動、被動來分析，柯立芝總統素以被動聞名，每天睡眠加午休時間共需 12 小時，他的座右銘是：「夠好就可以了」（“Let well enough alone.”）；胡佛總統雖持有保守政治哲學，卻明顯是一個積極主動的角色，他一直都在工作，不然就在行動，從晨間體操到深夜的內閣會議，總是在忙碌中。就感情的正面、負面而論，有些總統是樂觀、進取的，譬如杜魯門總統就是天生精神飽滿的樂觀主義者；有些總統則性格較為負面，譬如沉默寡言的柯立芝。Barber 對美國總統性格的分類如表 1：

表 1 美國總統性格的類型

	主 動	被 動
正 面	（1）主動—正面：立法者 富蘭克林·羅斯福、杜魯門、甘迺迪	（3）被動—正面：旁觀者 脫塔虎、哈定
負 面	（2）主動—負面：宣傳者 安德魯·詹森、威爾遜、胡佛 林頓·詹森、尼克森	（4）被動—負面：勉強者 柯立芝、艾森豪

註：資料源自 James D. Barber, *The Lawmaker: Recruitment and Adaptation to Legislative Life*,

New Haven: Yale University. 1965.

- (1) 主動－正面的人格類型：有高度自信，做事積極；態度理性、有效率，具有彈性，有充沛活力，企圖心旺盛。對總統的權力能積極主動加以發揮並擴大。
- (2) 主動－負面的人格類型：缺乏自信，強迫自己工作，表現尚佳，堅守某些規則，較無彈性。對總統的權力能主動去發揮，然而一股憂患意識時時左右他，導致顧此失彼的情況。
- (3) 被動－正面的人格類型：過於樂觀，卻又低度自信，個性懶散被動，習慣受制於他人，由他人做決定，自己坐享其成。對總統權力地運用是消極被動，又過度依賴別人。
- (4) 被動－負面的人格類型：責任感強，卻不願面對現實，逃避衝突，強調以過程處理問題。對總統權力的運用是被迫承擔大任，不願主動發揮又缺乏擔當。

(二) 我國總統政治人格的分析案例

政治人格的研究，在我國政治學界向來風氣不盛，並非研究焦點，以致研究我國總統政治人格的學者與學術性著作，到目前為止可說是極為稀少，學者石之瑜即為台灣政治學界此研究領域的代表。

石之瑜在其 1998 年的著作《兩岸關係概論》第三章分析兩岸政策心理¹²，開始嘗試分析台灣領袖的氣質，說明蔣經國與李登輝的成長背景不同，對中國與台灣的認知與認同情感有極大的差異。蔣經國為了為維護中國的認同，但面臨光復大陸的神話破滅、以及退出聯合國的衝擊，中華民國法統與國民黨統治的正當性發生動搖，只好採取平衡政策；一方面展開政權的本土化，容許傾向台獨的民進黨成立，另一方面開放大陸探親與旅遊，鼓勵台灣社會內地化。而李登輝成長於輕蔑中國文化的日本殖民（皇民化運動）時期，但是戰後的現實，不得不承認自己是中國人的身分，長期的壓抑、矛盾，以及爭奪政權過程中與非主流派的省籍矛盾，使李登輝真正掌權後忘情於推動本土化運動，以悲情歷史訴求、強烈的使命感，企圖帶領台灣排除中國認同，超越日本文化約制，尋找台灣認同的主體性。但他身為中華民國總統，為繼續掌握權力，也必須說服自己，唯一的途徑就是用「中華民國」排除中國，將兩者加以區分，漸進排除「一個中國」的主張。

在〈兩岸關係與政治人格—從李登輝到陳水扁〉一文中¹³，石之瑜對李登輝的政治人格有更深入的分析。作者首先注意到李登輝對「自我」概念近乎偏執的關注；李登輝自年輕時，對自我有一種既畏懼、又迷戀的矛盾情感，非常有意識的思索如何把持自我的問題；作者分析李登輝所感受那股無法壓抑的自我中心衝動，乃是所謂的「自戀性格」，此種性格可能根源自父母的「幾近溺愛」，只好以離家讀書、其後又借助基督教的力量（因死而得永生）來壓抑自我衝動。二二八事件更令李登輝首度感受到身為知識份子的恐懼，壓抑隨之增強；歷經各種政治事件，直到最後一任總統任期結束，李登輝始終感覺自己受到各種壓抑，而造成壓抑的主體已經不是想要逃避自我的青年李登輝，而是夜半隨時可能出現的情治人員、外來政權，尤其中共政權。此種恐懼已非宗教教義可以紓解，欲有效控制太強的自我，不在緩和和自我意識的內在動力，而是說服自己不要沉迷自我並且加以轉化，李登輝非常有意識的將強大的自我轉嫁到理想主義的立場上；亦即將自我的個體性溶入一個「大我」的建構中，這也

就是他在 1990 年代強調「台灣認同」與「心靈改革」的緣由，藉由大我的建構，將自我「以身相許」給社會整體；大我的建造也是要「中華民國在台灣」能在國際社會生存，「存在就有希望」是李登輝執政晚期的宣傳口號。大我的存在，一方面有吸納小我自我意識的效果，一方面把自我意識的壓抑，投射在追求大我存在的理想主義中。

李登輝之所以提出理想主義，不只是將自我的壓抑轉化為大我的建構，也是要解決自己文化認同、身份認同的矛盾。青年李登輝在二次大戰之前是天皇殖民統治的台籍日本人，曾經臣屬於日本文化，後來面對日本時，不太可能有完全之自信；而日本文化中散佈濃厚的對中國的蔑視不齒，這對於光復後認識到自己中國身分的人，當然產生自我否定的壓力，這難免對有強烈自我意識的李登輝帶來不安。作者認為當李登輝批評日本缺乏理想主義時，證明自己已經能夠把日本當成一個對象在分析，像這樣努力地證明自己已經超越日本，對於他撫平自我否定的焦慮則是個關鍵。這也可以說明李登輝的心理需要—將「台灣主體意識」做為歷史開端的使命，終結中國歷史，追求台灣超越日本與中國的獨立存在地位。

石之瑜也發現李登輝另一個重要性格—務實而迂迴。從早期的一個中國，其後的心靈改革、生命共同體，再到任期最後的「特殊的國與國關係」，在統獨立場上來看可能缺乏內在一致性，從心理分析來看，都是將壓抑小我的私利，投射在大我的建構，李登輝借用聖經的愛，幫助大我進行對外來政權的抗拒。事實上抗拒外來政權即是李登輝自我意識的投射，小我李登輝不在乎自己肉體的死亡，但台灣生命共同體必須存在，不能以大我的存在當成賭注來從事反抗。因此李登輝的決策風格強調要「務實」，意思是「迂迴前進，避免直接攻擊」，理由是避免將國家導入歧途的危險，故凡事不必要求「收到立竿見影成效的作法」，因為李登輝認為這樣花的時間更長，甚至無法達到目的。作者認為李登輝的迂迴風格，不完全是對強大的外在壓力的反應，也是自我控制的一種要求，更是對自我意識壓抑的當然結果；李登輝知道分離主義的力量，亦同情其立場，甚至潛意識裡將台獨當成必將發生的結局；身為執政者他必須壓抑自己，如果他直接投入台獨陣營，他那壓抑數十年的抗拒意識，可能又將奔放宣洩。因此「迂迴」所要逃避的不只是強大的外在力量，恐怕更是李登輝自己對自我的否定，他不願自己的私心被外界發現。李登輝強烈的自我與他所建構的大我，是複雜而矛盾的關係，他必須用一個機制將它們分開：如果自我愈受肯定，他必須將台灣主體看成愈受壓抑；如果自我愈受壓抑，他必須將台灣主體認同愈明顯的加以彰顯。因此他可以是永遠委屈的，故他說「歷史的道路曲折迂迴，且充滿逆境，但這或許是必要的過程」，所以作者判斷迂迴的行事風格與迂迴的政策型態是李登輝人格的內涵，從利用李光耀、密使事件、兩國論等事件可知。

三、本文的研究架構與限制

(一) 政治人格個案分析的研究架構

假定人格因素是政治人物決定其政治行為的重大因素，在此前提之下，人格的形成乃是所處政治社會環境的產物，研究個別政治人物的人格，須先掌握他所存在的大社會環境，以及他出生到成人的政治社會各層面的直接環境，無論大環境或直接環境，對他個人社會化過程與人格的形成，均有直接或間接的影響，這是研究政治人格形成的根源與基礎。而政治人

物所面臨的「即刻情境」，包括當時各種情境的制度規範，以及其他面向的情境結構，將是他決定政治行為的先決條件。

決定政治行為的關鍵，乃在政治人格的內容與結構，它是個人認知、情感態度與行動意向的預存傾向，也是研究的焦點所在；依據 Greenstein 的說明¹⁴，解釋政治行為必先看態度與情境刺激的交互作用，要了解態度的形成、發生、固定與變化，分析人格結構的狀態，相當重要；Greenstein 對人格結構的分析，類似佛洛伊德的本我、自我、超我，包括三種基本結構，即（1）目標評價：個體面對真實世界而內化形成的認知與需求，為了評價並適應環境而發展的人格結構，因此建立手段－目的的關係的態度；（2）自我防衛：為調和內在衝突所產生的焦慮而建立，衝突源自個體不為環境所容許的原始慾望之衝動，個體發展過程中必須時時壓抑這種衝動；自我防衛的機轉必須以投射、轉化、分裂、合理化與認同等方式，將衝動的焦慮加以調和。（3）人我關係的調節：是自我對於參考團體與模範人物所持的正面或負面價值的取向，也就是對環境中重要人物的認同、忠誠、好惡等正面或負面的態度與行為。基於上述研究方向，Greenstein 對政治人格的個案分析，其研究架構如圖 1：

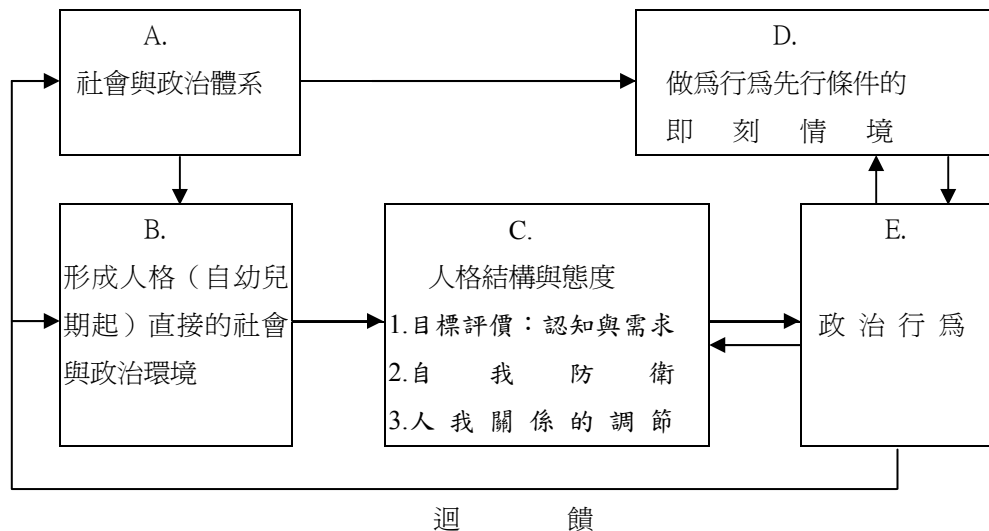


圖 1 政治人格個案分析的研究架構

註：資料源自 Fred I. Greenstein, *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago: Markham, 1969, pp.18-20.

（二）本文的研究架構

本文主題乃研究陳水扁的政治人格與「終統政策」的相互關係，首先研究其人格形成的社會、政治環境因素，除了陳水扁出生時的大社會環境與政治體系之外，對陳水扁較為直接相關者，諸如家庭背景、求學經歷、專業領域的特質、政治學習與政治歷練等。對陳水扁的人格結構與政治態度，則將焦點放在：1.對權力追求的態度；2.基本的政治認知與意識形態；

3.決策模式與政策風格；4.與其他重要政治人物的互動關係等項目；在這些人格結構與態度傾向之下，在何種即刻情境，包括國內政治情境、國際上美國、中共、臺灣互動情境、以及政治制度的情境之下，探討他如何決定宣布「終統政策」，即其時機與動機；並評估這個政治行為的決定，對國際環境、國內政治情勢，以及對陳水扁自己有多大的影響。本文的研究架構如圖 2：

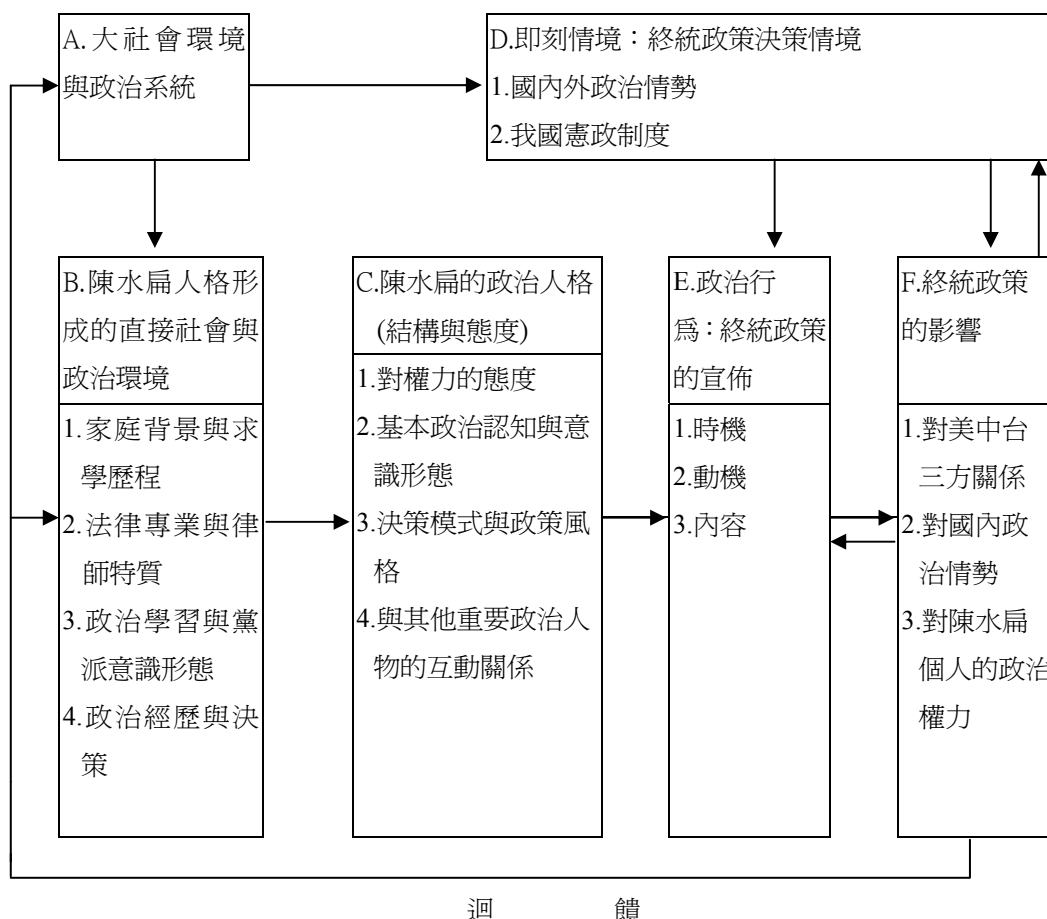


圖 2 本文研究架構

註：作者參酌 Fred I. Greenstein, *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago: Markham, 1969. 即根據圖 1 的研究架構，依本文之研究需要加以繪製。

(三) 研究方法與限制

政治人格的研究屬於政治心理學的領域，研究方法有大規模社會調查、文獻內容分析、自由聯想法、人物誌研究、深入訪談等方法¹⁵，對於重要的歷史人物或政治人物人格的心理

分析，因為接近途徑與資料取材的限制，一般常用人物誌研究法與文獻分析法，研究素材包括傳記、回憶錄、日記、公開文件、新聞報導、訪談紀錄、他人對該人物的口述回憶，資料出處的詳實非常重要。本文研究資料的取材，有依據陳水扁的著述，如《台灣之子》¹⁶、《世紀首航》¹⁷等，並參酌其他專家學者之分析，以及新聞事件的報導。

我國政治民主化未久，受社會風氣、以及元首地位尊崇而神格化的傳統文化所影響，元首的成長過程、經歷、生活細節、甚至國家政策的決策過程，常常是隱而不宣，各種與元首相關的資料，非常有限，即便元首本人或其親信有著書立傳，目的經常是宣揚政治理念或是包裝自己，甚少有明白清楚的回憶錄，資料取材受到相當的限制。而研究政治人格，尚有一個最大的困難，在於資料解釋的困難，研究者從事個案分析時，很難避免個人主觀的判斷¹⁸，個案的分析與解釋，經常缺乏普遍、客觀的準則，很難拿來解釋其他案例。另一個重大研究限制，就是過度重視個人人格因素，往往導致過分偏重病理因素的影響，忽略了個體正常生理面的作用，而且也容易忽略整體事件的外在結構或制度因素。

參、陳水扁的政治人格

研究陳水扁人格形成的社會、政治環境因素，除了陳水扁出生時的社會環境與政治體系之外，對陳水扁較為直接相關者，諸如家庭背景、求學經歷、專業工作的特質、政治認知與政治歷練等。對陳水扁的政治人格與政治態度，則將焦點放在：1.對權力追求的態度；2.基本的政治認知與意識形態；3.決策模式與政策風格；4.與其他重要政治人物的互動關係等項目。

一、家庭背景、求學歷程與基本人格特質

1950年陳水扁出生於台南縣官田鄉的一個佃農家庭。就當時整個政治社會大環境而言，二次大戰剛結束不久，台灣自日本的50年殖民統治中，轉由中華民國政府接收與統治，從皇民化運動中的天皇效忠，與日本文化的生活方式，突然之間必須學習「國語」、三民主義，變成中國人的身分，這對某些台灣民眾的文化認同、政治認同，確實產生矛盾；再者，當時陳儀政府的腐敗與專賣制度導致民怨四起，抗議事件處理不當，引發1947年的二二八事件，國軍的清鄉、捕殺異議份子，造成無法彌補的「省籍情結」。1949年國民政府因大陸內戰挫敗，轉進台灣，政權在風雨飄搖中重建；近兩百萬的大陸各省籍民眾逃離大陸，台灣社會秩序未定、人心惶惶不安，面臨中共發動大小金門戰役的威脅，國民政府終於穩住局面。其後在1950年代，國民黨為鞏固政權，一方面從事經濟建設與土地改革，另一方面加強思想控制，搜捕匪諜與異議份子，「白色恐怖」瀰漫於當時社會。政治社會的不安全感，普遍影響當時一般台灣民眾，包括陳水扁的家庭；成長環境與歷史背景使陳水扁缺乏安全感，不能認同中國¹⁹。

戰後的台灣農村普遍窮困，出生於佃農之家，「貧窮」對陳水扁的人格形成特別具有關鍵性意義²⁰。陳水扁在其自傳《台灣之子》中曾表示「貧窮是難得的禮物」（頁46），從政過程一直以自己的三級貧民戶出身，吸引民眾認同他的認真向上、奮鬥不懈。父母的困頓與艱

辛，卻全力栽培他，是他爭取「永遠的第一名」的動力，也是他非常沒有安全感、自信不足的來源，這些特質在自傳裡透露若干訊息；他的父親愛喝點酒，加上噴灑農藥時沒錢帶口罩，「有時失態，醉倒在廟前的廣場，我覺得很難過，媽媽也感到無地自容」（頁 47），「欠別人的賬和利息都寫在牆上，那一面牆，永遠寫滿了粉筆字，寫了又擦，擦了又寫。雖然家裡那麼窮，父母親還是借錢讓我讀書，我一直告訴自己、告訴他們，我一定會賺錢還清債務，替家裡快倒塌的房子改建新屋。」（頁 50）

所以從求學開始，第一名的榮耀，可以回報父母的辛苦，可以獲得親友與學校師生的掌聲，可以獲得獎學金，可以得到更多的資源，讓他感到安全、獲得自信；他必須一直與同儕競爭，求取優勝；對他而言，遊玩、課外讀物、甚至交朋友都是不切實際的，只有以堅強的意志力，不斷的努力，爭取第一名，來滿足或補償內在安全感與自信的欠缺；這種與他人比較爭勝的強烈意志，可以說是陳水扁人格與日後政治風格的最主要特點²¹。可見缺乏安全感與自信不足，是陳水扁渴求權力的根源。

由於出生於台灣南部農村的傳統家庭，據陳水扁在自傳中對父母的描述，父母學識不高，「他們保守、木訥，不會說好聽話，更不會像現在的父母會用擁抱等肢體動作表達親情」、「我想，父母對待我的方式，也深深地影響我。長大後我也和他們一樣，不是特別善於言詞，每次要表達意見和看法，總是直接了當，不會停下來，想想如何修飾言詞，把話說的更漂亮」（頁 48）；他在本質上是一個不善表達情感、個性強硬保守的人，私底下內向、寡言，與他在群眾聚集場合的滔滔雄辯，有極大的差異；也因為比較缺乏溝通能力，更缺乏主動溝通技巧，這是他當選總統後，與民進黨、國民黨人士，甚至與副總統一直有溝通問題的原因²²。成為政治人之後，在人際互動上，尤其政治人物之間，陳水扁不會先採取溝通或妥協的方式，剛開始是以衝突、競爭方式，獲取勝利，迫使對方臣服，若最後失效而且帶來他不能承受的後果，他會選擇和解，這是他爭勝、缺乏溝通妥協的性格使然，也與他的律師專業有關²³。

因此他的強烈爭勝（權力慾望）、缺乏主動溝通能力，使他在民進黨中人際關係疏離，同儕中只要對他的權力地位有威脅者，必然關係不佳，譬如許信良因與陳水扁競爭黨內總統提名問題，施明德因倡導政黨大和解、籌組立法院聯盟的整合問題，林義雄因民進黨路線鬥爭問題，皆離開民進黨；呂秀蓮、謝長廷、蘇貞昌等與他的關係不佳，這是眾所週知；缺乏安全感與自信的他，不會信任同儕，更不會真心與他們分享權力，只有臣服於他或不具威脅的同儕，譬如張俊雄、游錫堃等，彼此關係稍好。能夠與他相處融洽者，必須對他展現絕對的忠誠，年輕一輩的更不具威脅性，所以這是他信任、重用羅文嘉、馬永成、林錦昌等年輕核心團隊的原因。

至於他對李登輝，則顯得相當矛盾與複雜，二者處於既競爭又合作的關係；同為台灣主體意識的政治人，李登輝的地位是「摩西」、精神導師，陳水扁身為總統候選人與總統職位的繼任者，他需要李登輝，最好能完全繼承李登輝在本土派的政治資源，所以自稱「台灣之子」，以「約書亞」自居，尊李事李、奉之如父。不過，等到陳水扁政權穩固時，李登輝強烈的使命感繼續支配本土派人士，還對陳水扁大陸政策的搖擺施加壓力，這都不是權力意識強烈的陳水扁可以忍受的，兩人便會有領導權的衝突。但若是陳水扁面臨泛藍嚴重挑戰或遭逢危機時，又另當別論，尋求李登輝與「台聯」在立法院席次的支持，又成重要關鍵。

二、法律專業與律師性格

從小學到高中都是第一名的陳水扁，心理原來想選擇大學法政科系，但考慮家中環境，高中畢業後以第一志願考取台大商學系工商管理組。但是念了幾個月後「心裡浮現一個念頭：自己真要這樣數數鈔票、幫別人管理公司而過一生嗎？」（頁 54），「永遠第一名」的內在動力又驅使他，使他不肯一生屈服於他人之下；適逢 1969 年第一次中央民代增額補選時，陳水扁去聽黃信介發表政見，讓他很驚訝「怎麼有人膽子那麼大，敢罵政府，還罵得頭頭是道？我打從心底佩服他。」就在那一夜，他決定要走向法政之路（頁 54）；黃信介是陳水扁從政與政治立場的啟蒙者（頁 45），他那台灣本土的草根氣味、父親的形象，以及高度的親和力與群眾魅力，深深吸引陳水扁；認同感與權力慾望的驅力，使陳水扁將自己的未來投入權力競爭的場域中。

才大三的陳水扁便以高考第一名的成績，考取律師資格。他每日在翁岳生的研究室苦讀至深夜，可見其爭勝意志力之強。自傳中的描述他的大學生活只有這件事，社團活動與文學、歷史、語言各種人文知識領域的陶冶，付諸闕如。他是個極端的務實（現實）主義者，與律師考試、還清債務無關的知識，他沒時間也無意願接觸；他的知識世界只有法律專業，大三就成為海商法的執業律師，不是刑事律師也非人權律師，因為他要認真賺錢養家（頁 63）。從另一件事情，也可以看出這種現實性格，1985 年陳水扁因「蓬萊島雜誌誹謗事件」被地方法院判一年有期徒刑，入獄期間並不是像美麗島事件後的林義雄、呂秀蓮、施明德等人一般，在獄中大量閱讀思想、歷史、哲學等人文著作，而是替獄友、冤獄人士書寫訴狀，只讀了《丹諾自傳》與希特勒的《我的奮鬥》（頁 74）。

律師工作的特質，尤其是商業訴訟的律師，講的是現實情勢、證據法條、辯論技巧、勝敗賠償等，而非真理與道德；什麼案子都接，不管輸贏，先上法庭打官司再說，庭內爭吵針鋒相對，直到打不下去，沒有勝算，那就「庭外和解」，這種行為模式就是標準的「律師性格」²⁴。陳水扁擔任市議員、立法委員聲稱的問政模式「衝突—妥協」，就是典型的律師性格，這樣的性格與行為模式，也表現在台北市長與總統任內政策的推動上，以及與其他政治人物的互動上。譬如台北市長任內對交通、公務員績效、電玩、八大行業的鐵腕作風；2000 年 10 月的「核四案」亦同，剛與連戰會談結束，便由行政院長張俊雄公開宣佈停止興建核四廠，無異是給連戰打一巴掌，引起社會群情沸騰，意外促成國民黨、親民黨、新黨在立法院的聯盟，三黨合力推動罷免案，並聲請大法官會議釋憲；經大法官會議釋憲，解釋行政院以行政命令停建核四乃屬違憲，最後陳水扁才以公開向國人道歉方式，宣布恢復興建核四。

大陸政策的反覆無常，亦是如此。從 2000 年 5 月就職演說中「四不一沒有」的消極保守，到 2001 年元旦的「兩岸統合論」、「積極開放，有效管理」，忽而逆轉為 2002 年 8 月「一邊一國」、2003 年 9 月的「新憲公投」；因第六屆立法委員選舉的挫敗，2005 年 2 月又轉向「扁宋合」，宣佈重回四不一沒有，朝向「全面三通」；不過數月，年底縣市長選舉大敗，2006 年元旦宣佈兩岸經貿政策轉變為「積極管理，有效開放」、強調舉行 2007 年「新憲公投」。顯示他的行動與決策只有現實權力、立即效果的考量；這種行動模式在地方庶務或許可表現非凡的績效，在國家治理上，若缺乏深厚的人文價值與長遠的歷史觀，不能體現治國的長遠

價值與方向，沒有深入的政策辯論，如何使國家「向上提升」？陳水扁的治國能力與政策思維，因為這種性格而顯得相當薄弱。

學者石之瑜分析陳水扁經常與他人比較爭勝，從學校考試第一到當選總統，但他鮮少提出勝負標準，而是一直以社會既有的標準之下，或他人所訂的標準之下，證明自己絕不比別人差。陳水扁經常標榜自己「做什麼像什麼」，即代表在心態上放棄論述來為自己定標準，弱化了他對政策立場的重視，因而出現立場與言論不一致的現象；他的人格導引他重視眼前立即的爭勝效果，完全以權力關係決定政策選擇，因此失去對政策長期趨勢的掌握，他的性格使他迴避政策立場的哲學探討，他也缺乏哲學基礎來判斷或仲裁專業語言充斥的政策辯論。因此他並不執著於特定政策立場，他執著的是權力爭勝，對他的決策有不同的意見，幾乎必然等同於挑戰他的領導地位；他會把政策爭議的問題轉變為權力爭勝，政治權力的爭勝才是陳水扁最熟悉的戰場，對象是人，敵我分明，不需講求倫理專業或哲學思辯，只有鬥爭技術與謀略，而且勝負明確²⁵。

三、政治學習與黨派意識形態

陳水扁從法律人走向政治之路，他自己認為「除了個性使然，也是因緣際會」（頁 63），所謂的「因緣際會」指的是，他在大一時聽了黃信介的那場政見發表、以及 1979 年 12 月「美麗島事件」的爆發，黃信介牽涉其中，陳水扁說「那場演講改變了我的一生，我知道我應該挺身而出為黃信介辯護」、「姚嘉文、林義雄都是『中國比較法學會』的會員，也是台大法律系的學長，我和他們過去早有接觸，清楚他們的為人，看見他們未了表達民主政治的主張，居然是犯了『二條一』唯一死刑的叛亂罪，實在是憤怒至極了！」（頁 63-64）很顯然，當時對政治認識未深的陳水扁，基本認知是黃信介所啓發；工作之後，與林義雄與姚嘉文接觸，他認同美麗島事件受難者的主張與意識形態。現實的他，並未參加該事件，他不是一個熱情的理想主義者，不過，接下辯護工作，在當時確實勇氣可嘉，仍有相當的正義感；只是以他律師專業的慣性，必然經過計算，為美麗島事件受難者辯護，雖有政治壓力，但在媒體與國際關注之下，應無大風險，可以提高聲望，也是走向反對政治路線的好開始。

1970 年代國民黨政權遭逢一連串外交挫敗與危機，退出聯合國（1971）、與日斷交（1972）、與美斷交（1978），這個由少數外省人所建構的威權黨國體制，其權威並非經由普選產生之民選政府；又失去國際承認與強國支持，同時面臨正當性與合法性危機。維繫黨國威權體制的神話與符號，諸如中國文化、中華民族、國旗國歌、中華民國領土範圍、代表中國的法統、統一中國等中國認同遭受質疑；以本省籍為主的反對者，在地方公職選舉與中央民代增補選的政治參與中，逐漸浮現、集結，對國民黨威權統治與政府的代表性提出挑戰，主張廢除戡亂體制、解除戒嚴、國會全面改選，本土政治人物、政論刊物開始提出明顯的台灣意識，強調「台灣人出頭天」，批判國民黨政府的中國認同。美麗島事件中反對人士將「台灣獨立」的主張與理由公諸於世。

事件後，陳水扁所加入的受難者辯護律師團為核心，組成「黨外」勢力，開始進行有組織的反對運動。從「黨外」反對運動的訴求內容來看，它具有二種本質，既是挑戰國民黨威權體制的民主化運動，也是針對台灣過去族群不平等結構的本土化運動，因此台灣的反對運

動在本質上具有族群運動的特性，從反對運動的成員及其動員的支持者而論，幾乎均為本省人可得知²⁶。陳水扁自 1981 年參選台北市議員，開始從政生涯，就是以挑戰國民黨的威權體制，以及追求台灣主權獨立，建立台灣人的國家，作為其基本的政治主張與意識形態。如前所述，他並不是理想主義者也無堅定的政策立場，他的基本政治認知與意識形態，作為選舉競爭、爭取權力的工具性價值，其可能性更高。再就陳水扁對各種政策類型的重視程度來看，因為缺乏安全感，他對台灣主權的鞏固，特別致力專注，譬如經常在兩岸關係上更張政策，親上火線從事多次「元首外交」，密切掌握國軍、情治單位人事，執意通過「軍購案」，這些都可以顯示他的基本政治認知。

在國家認同、文化認同上，他的基本政治認知與意識形態，仍有發揮某種程度的作用。陳水扁自始至終否定「現狀」為「一個中國」，他不出任國統會主委、亦不召開國統會議；多次說直接三通是必然，但始終只有「小三通」；另外，在語文、歷史教育政策上，逐漸刪減與中國有關的內容，凸顯以台灣為主體的文化、教育內涵，朝「去中國化」的文化認同進行；這些未曾大張旗鼓而實際執行的政策，或許才能顯現他的基本意識形態。

相對的，越是公開宣示的言論，越是聲勢驚人的政策主張或政治動作，尤其在經濟建設、社會政策與生活素質的政策上，大多數是用來吸引媒體注意、爭取選票。幕僚、學者規劃的美麗願景，但對他而言，作為競選語言、口號的意義更實際；他是個很好的演員，「做什麼像什麼」，令選民對他充滿期待。然而當選後，這些美麗願景，譬如「新中間路線」、「非核家園」、「綠色矽島」、「入股台灣」、「新領導力」、「人權立國」、「兩性共治」等，真正執行或實現的並不多；少數能夠確實執行的政策，也是基於連任勝選的考量。

四、政治經歷與決策模式

細數陳水扁的政治經歷，在當選總統之前，擔任過的公職有市議員、立法委員與台北市長，自 1981 年（31 歲）從政，到 2000 年（50 歲）當選總統，政治生涯順遂而迅速到達頂點；這 19 年只有台北市長 4 年主政經驗，其他十餘年政治經歷都是民意代表的角色，更缺乏中央部會首長的歷練。多年的反對黨的議員角色，針對國民黨威權黨國體制的腐敗，在眾多年輕專業的幕僚、助理輔助之下，以靈活犀利的質詢、自詡專業的問政風格，打擊特權與政府弊端，引起新聞媒體、社會團體的注目。其爭勝性格與政治表演風格展現無遺，在各種評鑑中名列立委第一。多年的問政與選戰經驗，養成他偏好年輕幕僚的模式，同時形成以他為中心、年輕幕僚獻策的單線決策模式。擔任立委期間，對國會組織與立委全面改選，以及國防組織、政策，用力最深；定位問題與安全問題，始終是他最關心的問題。

1994 年以「快樂、希望、陳水扁」的競選口號，因國民黨、新黨分裂之下，當選台北市長；他用立委辦公室年輕幕僚為骨幹、少數學者專家為輔助，以年輕活力有創意的選舉風格打贏選戰，這是他的選舉特色。觀察他市長任內的施政重心主要在便民服務績效、文化休閒與社會福利、交通秩序與都市環境的改革之上（頁 83-89），這些政策是一個律師、民意代表出身者，容易掌握的政策類型，也是市民在短期內可以立即感受市政績效提升的類型，並不需要長期的政策辯論。初任市長的陳水扁尚無人事包袱，能夠不分黨派、省籍，延聘不少專家擔任局處首長，因此以市長為核心、年輕幕僚與專業人士為輔助的決策模式，能在短期內

創造「台北經驗」，使台北成為亞洲最佳城市的第五名。

1998年市長連任選舉失利，落選後全省謝票得到的同情，累聚空前的支持率，成為民進黨2000年總統大選的候選人。國民黨連戰、宋楚瑜的分裂，以及不少學者對舊政權的失望，使陳水扁以些微票數意外當選，他的政治歷練與治理能力面臨挑戰；首先，立法院裡民進黨的席次不到三分之一，他不願與國民黨妥協、分享權力，卻向國民黨挖角，任命唐飛擔任閣揆，組織超黨派的「全民政府」。外省籍的唐飛，歷任空軍總司令、參謀總長與國防部長，在軍中與民間聲望均極高，這個任命，在個人戰術上正確，可穩固新政權，帶給陳水扁安全感；但是在國家治理上，沒有政黨協商，種下政黨惡鬥之因，「全民政府」超越政黨政治的常態，民進黨同志分享不到權力，自然得不到黨內的支持。閣員來自各界，難以協調整合，「清流共治」空有理想，注定失敗；「八掌溪事件」便暴露中央部會間與地方政府無法協調沒有運作功效。而「核四案」迫使唐飛下台，「全民政府」僅維持百餘日。接著，陳水扁清楚敗選後的國民黨無力與他爭奪組閣權，任命張俊雄為閣揆，執意以「少數政府」掌控政權，而且立即由張俊雄宣布核四停工，從這個事件便可了解陳水扁的決策模式，造成政府運作困難與政黨嚴重對立。

陳水扁自任期開始至結束，從未建立總統府—行政院—立法院三者之間的有效協商機制，包括政府部門之間、政府與執政黨之間、執政黨與在野黨之間。大多是幕僚獻策，陳水扁一人決策的固定模式；從初期黨政分離，以總統為核心，總統府年輕幕僚協調之下，分別與行政院長、民進黨主席餐敘之後，再進行黨政協商會報，所以民進黨中常會只是政策決定之後的背書單位；先政後黨的溝通方式，仍是陳水扁主導的結果。核四停工案，是陳水扁與張俊雄所作之決定（等於是陳水扁一人決定），民進黨內幹部未被告知，引起不滿，因此在總統府成立「九人決策小組」，成員包括總統、副總統、行政院長、民進黨主席、府院黨三位祕書長、立法院黨團負責人二位；不過只有四個月，當時民進黨祕書長吳乃仁就對外表示：他將不再參加，「九人決策小組」形同虛設，重要政策並沒有在那裡討論²⁷。

我們從陳水扁對權力的態度，可知他並沒有分享權力的行為模式，也不重視專業深入的政策辯論過程，但又急於成效，於是直接掌握行政院人事，甚至約見、直接指揮各部會首長；矛盾的是，既要酬庸選舉功臣，又要求成效，內閣部會首長經常更換，尤其財經首長。行政院長既無政策決定權，又不能掌握內閣人事，如何對立法院負起責任？部會首長未必適任又頻頻更換，竟直接請示總統而各自為政，政府效能不彰其來有自。這樣的決策模式直到2006年5月底因家人涉入弊案，在社會壓力下，被迫宣誓「下放權力」，陳水扁宣稱總統權力回歸憲法賦予的國防、外交、兩岸範圍；這個宣示的真實性仍有待時間檢驗²⁸。

學者高永光、林萬億評估陳水扁執政的決策與作為²⁹，造成許多重大問題：1. 政黨定位不清，既受限於台獨基本教義，又想效法國民黨，企圖建立新的黨國體制；陳水扁掌握過多的國家資源，導致民進黨黨員貪腐弊端叢生，這與在野時期的清廉形象相距甚遠。2. 執政缺乏長遠規劃，短視近利，為全面掌控資源，習於短線操作，執政企圖短淺，政策搖擺不定。3. 意識型態治國與民粹政治取向，動輒訴諸民意、操弄選民情緒，缺乏強而有力之政策研究機制。4. 單線決策模式；以陳水扁個人為核心，親信獻議一人決策，不重專業意見。5. 用人不問才學；好用親信、建立自家班底，因此公器私用，空降成風。6. 派系鬥爭，為個人權位

不顧公益，尤其接班人選之鬥爭，成為關注焦點。

肆、終統政策的決策情境

既有的人格特質與態度，是一個政治人物決定行為的預存傾向；然而他究竟會採取何種行為反應，也要視他所處的國內外環境因素，以及當下面臨的即刻情境，對他造成何種刺激或約制。對陳水扁而言，刺激他宣佈「終統」的情境，包括國內政治社會情境、國際上美國、中共、臺灣互動情境、以及與憲政制度有關的即刻情境。面對這些情境，陳水扁決定宣布「終統政策」，必有其決定的時機與動機。

一、國內政治社會情境

（一）國家認同與統獨爭議

自政黨輪替之後，整個台灣社會呈現無力脆弱的狀態，缺乏國家共識，對未來前景也沒有方向感；在政治上，陳水扁政府的大陸政策反覆不定，不斷衝撞兩岸關係，與對岸進行無止境的軍備與外交競賽，不斷測試對岸領導人的底線、台美互信關係，以及台灣社會承受政治動盪的能耐；對內為了去中國化，意欲徹底翻修憲法架構，重新建構島內國家認同與文化認同，來對抗中國統一的壓力，其結果是藍綠國家認同分歧，統獨嚴重對立，島內政治秩序長期處於不安定的狀態，兩岸之間妥協空間幾乎喪失殆盡³⁰；這是台灣面臨的最根本之困境，陷入台灣民族主義與中華民族主義的嚴重對立，國家認同衝突與統獨爭議，幾令台灣社會分裂，社會信任與政策理性討論日益消失，中間理性的力量逐漸縮減；陳水扁得不到中間選民的支持，就會往綠色支持者鞏固權力基礎，尤其向行動力強、態度激進的基本教義派靠攏，所得到的力量更為強大。

（二）朝野對立與憲政僵局

源自國家認同衝突與兩岸定位爭議，導致藍綠政黨政治惡鬥；亦因憲政架構翻修時，雙首長制的設計有嚴重缺陷，致使政治運作陷入僵局。藍綠分別掌握立法權與行政權，民進黨總統並未任命國會多數聯盟所支持之閣揆，既不分享政權，亦少政黨協商，少數政府得不到國會支持，政策難以通過與執行；總統無主動解散國會之權，藍軍亦不願放棄國會多數之優勢，無意動用倒閣權，雙方在意識型態對抗之下，也不願妥協，導致憲政運作陷入僵局³¹。一方在法案、預算上對抗，一方則擴大行政權威，動員民粹力量，雙方將企業、社團、政府機關公務人員、司法人員、媒體、學術機構全部捲入這場長期的政治鬥爭。鬥爭之下，思考所及便是在擴大自己的權力與資源，以壓制對方。在國防、外交、兩岸關係與政府人事任用上，陳水扁身為總統，掌握決策優勢與充沛的行政資源。

（三）分配問題與政治疏離

國內各政黨為爭奪政權，與財團、黑道掛勾已屢見不鮮，隨著近年來政治競爭日益激烈，這些黑金勢力逐漸籠罩國會，深入各政黨高層，出入領導人官邸；利益共生之下，財團以獻金認養民選政治人物，政治人物則包庇財團；劇烈之政爭更導致政治人物將公共資源全部視為利益分配的籌碼。其結果就是國家資源逐漸被財團掌控，人民所得差距不斷擴大，社會分

配正義不再。當政府各部門的監督與制衡機制失去作用，廣大的民眾，尤其社會中堅份子，對政黨政治、選舉政治感到疏離，對政府權威不再信任，對領導人不再信賴，於是政府的公信力喪失，解決衝突的效能亦大幅下降，整個台灣民主政治的正當性正在嚴重流失。

（四）兩岸政經矛盾與台灣經濟問題

對於兩岸經貿與直航問題，民進黨政府與獨派學者，秉持民族主義的觀點，強調國家安全、經濟安全，認為台商赴大陸投資多是利用其低廉的勞工成本，進行產業轉移，短期有利可圖，但長期而言根本無助於產業升級，而資金、技術、人才不斷流向大陸，不僅造成台灣產業空洞化，亦產生過度依賴大陸市場的風險。也因為資金不斷流向大陸，造成國內投資活動持續衰退，台灣股市持續低迷不振，因此要加強管制兩岸資金、技術、人才流動，對直航、觀光、陸資、大陸學歷都要採取限制措施。然而，不管「戒急用忍」或「有效管理」，十年來仍擋不住產業的「西進」與出走。

欲限制企業至大陸投資，相對的應該提供優良的投資環境，讓企業願意「根留台灣」，不過，事實不是如此；藍綠惡鬥政治不安，台獨意識高漲，兩岸關係頻臨衝突邊緣，反應台灣整體政經風險偏高；加上政策搖擺品質粗糙，經貿法令規範不完整，治安日益惡化；政府未提供良好的投資環境，也無長遠的發展目標與策略，既吸引不了體質優良的外國公司來台投資，也不能說服本國企業「根留台灣」；導致資金不斷外流，更多台商到大陸投資，這是市場競爭結果，不是國人不愛台灣！因此，這 10 年來限制兩岸經貿，仍無法阻止台灣產業空洞化，喪失在中國大陸市場佈局的先機；而且不一定能獲得安全的目標，反先引發國內對兩岸經貿的爭論與猜忌，也加深兩岸的敵意。

若是主政者仍然堅持對大陸經貿採取限制、防堵、盡量拖的思維，最後將拖垮台灣自己；拖到資金繼續外流、股市枯竭、人去樓空；台灣已經錯過了「亞太航運中心」、錯過了「亞太營運中心」、也錯過了「亞太研發中心」³²，再拖下去，甚至緊縮兩岸，不僅在全球經濟競爭、中國經濟崛起的潮流中，找不到台灣自己的定位與特色，一但失去競爭力，可能安身立命的立足地都沒有，在全球化經濟趨勢中淪落至「經濟邊陲」的地位³³。在 2010 年大陸東協自由貿易區啓動前，倘若台灣不加入任何型式的東亞自由貿易區，屆時台灣將是東亞國家中唯一被排除在此自由貿易區之外的國家，未來台灣經濟被邊緣化的危機可能難以避免。

（五）連宋登陸對大陸政策的影響

第六屆立委選舉之前，大選期間陳水扁不斷拋出制憲、公投、正名等議題，引起兩岸關係再次緊繃；中共為反制獨派意識高漲，於 2005 年 3 月通過《反分裂國家法》，但另一方面為降低兩岸緊張，乃邀請連戰訪問大陸。同年 4 月、5 月，連、宋分別訪問大陸，得到美國肯定，也獲得國內多數民意的支持，連戰個人的聲望達到歷史新高點。說明台灣大多數民眾仍殷切盼望兩岸能和平共處，促進彼此文化經貿的交流，尤其兩岸經濟的互賴已是不可逆轉的趨勢，一般民眾對三通直航也多表支持，執政黨的大陸政策顯然不符多數民意的要求；在野黨自連宋登陸後，得到民意支持，信心恢復，全力阻擋「軍購案」之餘，大力推動「直航案」。連宋登陸後，亦可明白察覺中共將台灣的執政黨與在野黨做清楚的切割，直接與國、親兩黨對口、接觸，而將民進黨政府遠遠拋離。

二、國際政治情境

中共自胡錦濤主政之後，對台政策更爲明確而且軟硬兩極，在國際外交上技巧細膩，以大國格局處理台灣問題，了解台海和平與台灣現狀對美國利益的關係，深知「從北京到台北的捷徑是經由華盛頓」；因此從臺灣當局擬制定公投法以來，中共改向美國施壓，由美國出面扮演約制台灣逾越底線的角色，不願再像過去對台灣採取激烈反應，反而引起國際同情台灣。陳水扁也利用台灣、美國、中共現階段的互動模式，雖然台灣籌碼有限，無法主導三方關係，但美國與中共之間在國際權力上確有矛盾，陳水扁絕不會忽略；美國不願意台灣領導人輕易改變現狀，基於台灣對美國在東亞的利益與戰略地位，台灣若有動作，美國會出手干預，也許會憤怒施壓，但絕不會對台灣的安全撒手不管。台灣、美國與中共這些微妙的互動，給了陳水扁若干權力運作空間，他企圖挑動中、美矛盾，反擊中共對民進黨的切割，在國內則可藉機向在野黨施加壓力而展現權力。

三、總統政策宣佈的即刻情境

（一）三合一選舉民進黨的挫敗

2005 年年底的縣市長選舉，根據過去選舉的經驗，能掌握全國過半縣市長席次，即可能掌握中央政權的情勢，可見縣市長選舉的勝敗乃是總統大選的前哨戰，欲掌握中央政權必先掌握地方政權。攸關政權之爭奪戰，雙方高層人物必定傾巢而出，因此縣市長選舉在政黨輪替之後，已非純然之地方選舉。

縣市長選舉中，各黨均動員所有資源全面助選，甚至安排黨中領導人物下鄉認養責任縣市，而責任縣市的選舉成敗，也是測試該領導人物的人氣指數與聲望，左右其未來發展與政治行情；從此次縣市長選舉，陳水扁、馬英九二人選前幾乎都在各縣市巡迴助選，密集曝光，聲勢蓋過縣市長候選人，這場選戰確實是政權爭奪的前哨戰，是政黨的對決，也是扁、馬的對決。

再從政策主張與言論層面觀察，幾乎被政黨對決、扁馬對決掩蓋了。最引人注意的是，陳水扁以總統之尊，親自在宣傳車上，巡迴各縣市爲民進黨縣市長候選人助講，開出政策支票之外，更將選舉議題拉高到國家認同、兩岸政策的層面，將此次選舉定位爲「反親中、愛台灣」，是愛台灣的民進黨，與親中國的國民黨、親民黨的對決，並宣稱若泛藍勝選，將緊縮兩岸政策；這是對泛藍領袖連、宋分別於 2005 年 4 月、5 月先後出訪中國大陸，獲得高度民意支持的反撲；在選前如此宣示，無異是要求選民在縣市長選舉中表態，也就是將地方選舉，提升爲國家認同、兩岸政策的信任投票³⁴。

此次縣市長選舉的結果，國民黨得票過半（50.76%）囊括本島 21 縣市中 14 席縣市長席次，民進黨得票 41.95% 僅剩南部 6 個縣市長席次，這是民進黨創黨以來，空前的挫敗！亦是對民進黨的嚴重警訊！選民以選票對民進黨的執政能力、政策（尤其大陸政策），以及政黨清廉度，給予明確的不信任投票，這是陳水扁嚴重的挫敗，其領導地位、統治的正當性遭受人民前所未有的質疑。

（二）政府績效不彰與重大弊案發生

民進黨執政以來，施政績效不彰，教改、高鐵、金融、財政、稅制、健保等重大政策皆

未有效執行，民眾的生活壓力日日高升，以致於台灣經濟不振，競爭力已退居亞洲四小龍之末，為南韓所超前；台灣經濟不振，學者認為關鍵就在兩岸政策未鬆綁³⁵。民進黨在 2005 年年底選舉之所以挫敗，不僅是選民對政府兩岸政策主張的不信任投票，也是不信任陳水扁的執政能力；從政策面來看，這是選民對長期經濟不振的不滿，對兩岸關係的僵持局面、拖延政策的否決；人民厭倦了政黨之間的政治鬥爭與消耗對抗，以選票要求執政者重新檢討兩岸政策。縣市長選舉之前，爆發高雄捷運弊案，案情嚴重牽連甚廣，涉及陳水扁的左右手，民進黨長期以來以清廉立足之形象備受懷疑，面臨選民以手中選票加以審判。以上種種問題的壓力，皆直指陳水扁，使其總統職權的正當性，遭逢連任以來最大的危機，三合一選後（2005 年 12 月 4 日），民眾對他的滿意度已降到 21%³⁶。

（三）宣示「緊縮兩岸關係」與強調新憲公投

縣市長選舉的重大挫敗之後，不到一個月的時間，2006 年陳水扁在元旦文告中，正式實現他在三合一選舉前的諾言，亦即泛藍選舉大贏，兩岸關係將緊縮。此宣告無異是違背多數民意的選擇方向，亦無視於國內廠商與外資法人在選前的殷殷切盼、樂觀預測；甚至在元旦典禮上，當著馬英九的面，數度批判在野黨。這說明陳水扁近期內無意再尋求朝野和解，也無意改善兩岸關係。其演說內容仍強調台灣的國家認同，一觸及兩岸問題便要「軍事備戰」，兩岸經貿的方向也由「積極開放、有效管理」，改成「積極管理、有效開放」；重大改革鎖定追討黨產、憲政改革，仍強調 2007 年將舉行新憲公投³⁷。

（四）總統擁有國家安全大政方針之決策權

在我國現行憲政體制之下，總統擁有多項行政實權，依據增修條文，總統為決定國家安全大政方針，得設置國家安全會議與所屬國家安全局；所謂國家安全的決策權範圍，定義非常廣泛，無從認定，只有從總統、行政院的实际互動始可得知；然而行政院長乃總統任命，又無直接之民意基礎，自李登輝總統以來，行政院長幾乎都聽命於總統，國家政策尤其國防、外交與兩岸政策皆操於總統之手。此外，總統亦擁有廣泛的人事任命資源，舉凡行政院部會首長、副首長，司法院、考試院、監察院三院正副院長、委員、大法官的提名權，以及三軍將領人事晉升，還有國營事業、行庫董事長與總經理等人事酬庸資源，同時掌控軍方、情報與治安單位，也令執政黨內多數重要人士甘於俯首聽命。如此龐大的權力與資源，民意支持度不足 20% 的總統，仍企圖主導決策，最後奮力一搏。

四、總統政策宣佈的時機與動機

至 2006 年 2 月為止，執政近六年的陳水扁政府，在經濟、教育、社會等民生方面施政績效不彰，兩岸關係與大陸政策的作為，亦在 2005 年年底選舉中，被選民以選票否定了，而執意緊縮兩岸關係，也使國內外企業對未來表示不樂觀，縣市長選後的民意調查結果，顯示陳水扁得不到多數中間選民的支持。中共的對他刻意忽視，以及國、親兩黨在三合一選舉之後士氣大振，尤其國民黨主席馬英九的個人聲望與支持度達到頂點，「馬英九現象」如摧枯拉朽般令民進黨潰不成軍，新聞媒體與一般民眾，每日將扁、馬二人的人格特質，拿來相互比較，種種情勢皆令民意支持度低盪、權力正當性不足的陳水扁感受壓力。

以陳水扁執著於爭勝的政治人格，不能忍受此種權力競爭的挫折，更不願處於劣勢，他

會企圖奪回政策主導權並鞏固其政權的支持基礎；最立即有效的作法，就是運用總統職位上的權力資源，朝向獨派的立場表態，做出某些形式上政策宣示，以小動作碰觸美國與中共的底線，如此既可獲得國內獨派人士的支持，又可圖謀刺激美國、中共之間的矛盾，提高自己的國際能見度，甚至將自己與台灣的未來畫上等號。於是元旦文告之後不到一個月，在農曆大年初一便拋出要「廢統」的消息，經過精心計算，轉移敗選後的頹勢，奪回主導權；而正式宣佈的時間點選在二二八紀念日之前，明顯是爲了得到獨派群眾的有力支持。民進黨籍立委林濁水的批評最爲一針見血，他說：「這是陳總統的生死關頭，他已經不管選舉，也不管民進黨的未來，更不在意對美關係；現在陳總統只想到鞏固自己的地位，不顧外界的批評，民進黨中常會昨天決議支持『廢統』，正顯示陳總統鞏固黨內領導的方式奏效。」³⁸。

陳水扁宣示『廢統』，民進黨提出三個理由來支持：1.認爲國統綱領剝奪人民統一以外的選擇權；2.「四不一沒有」的「非武前提」已不存在，中共對台增設「導彈」自無須遵守諾言；3.「廢統」是捍衛主流民意。這些說法似是而非，首先國統綱領主張的是「有條件的未來統一」若條件不存在，台灣仍有其他選擇；其次，陳水扁承諾「四不一沒有」時，中共對台就有數量不少的導彈；第三，幾乎所有的民調都顯示反對「廢統」的民眾人數遠高過贊成者³⁹。因此「廢統」並無實質政策內涵，這個宣示只是一種表態行爲；陳水扁除了警告北京不能只與在野黨接觸，亦有藉「廢統」確立其「一邊一國」的主張，塑造兩岸現狀已改變的企圖，甚至希望改變美國與東亞各國的一個中國政策⁴⁰，但只要對國際政治稍有認識之人，都知道改變成功的可能性微乎其微！實際上，向獨派靠攏，來鞏固權位，更有立即效果；所以這種宣示本質上是一個有正當性危機的總統，藉由仔細的計算所進行的權力遊戲，爲鞏固個人一時權位，脅持整個民進黨走向偏鋒。

伍、終統政策的影響

一、對台美關係與兩岸關係的影響

陳水扁拋出「廢統」案之後，美國對「廢統」的反應激烈，小布希總統立即派特使：白宮國家安全會議代理亞太事務資深主任韋德寧、國務院台灣科長夏千福，於2月13日至17日銜命來台溝通「廢統」案，由於陳水扁堅持「廢統」，結果無功而返，華府於是警告台北必須自行負擔全部責任；溝通結果美方不滿意，要求陳水扁指派簡報團於22日前後前往華府，向美方進一步說明民進黨政府對「廢統」及制定「新憲」的立場。這顯示美國對「廢統」案的關切遠超過「一邊一國」、「和平公投」，美方認爲「廢統」只是陳水扁用以測試美方反應的風向球，民進黨真正的用意，實際可能是更讓美中台情勢動盪的「新憲」案⁴¹。

就在美方無功而返的同時，中共升高批判層級，由涉台事務最高官員國台辦主任陳雲林聲明：台灣打算廢除國統會與國統綱領，是台獨活動的升級，將危害兩岸關係；2月26日，中共中央台辦、國台辦負責人再次警告，指控陳水扁「廢統」後將進而徹底背棄殘存的「四不」承諾，力圖加緊透過憲改實現台灣法理獨立，陳水扁推動台獨分裂活動步步升級，勢必引發台海地區嚴重危機，「我們正告陳水扁，立即停止在葬送兩岸和平合作雙贏的邪路上一意孤行，不要再給台灣同胞和兩岸關係帶來更大危害」⁴²。中共反應強烈，認爲「廢統」破

壞台海現狀，企圖完全背棄「四不」，葬送兩岸和平，是走向台灣法理獨立的前奏，是對中共的嚴重挑釁。

美國反對「廢統」的態度相當強烈，認為改變「四不一沒有」將破壞兩岸現狀、危及兩岸和平。美國對兩岸現狀的政策，在於維持兩岸平衡與反對片面改變現狀為出發點，一方面維持兩岸的軍事平衡與政治平衡，一方面要求台北與北京都不得單方面採取改變現狀的作為；美國認定陳水扁在 2000 年就職演說所承諾的「四不一沒有」，是兩岸現狀的基本要求，美國也是以「四不一沒有」向中共確保兩岸現狀的延續⁴³。「四不一沒有」幾乎以等同美國、中共對兩岸維持現狀與和平的最後警戒線，成為穩定台海的臨時架構，目前沒有替代方案，是台北、華府、北京三方的默契⁴⁴，陳水扁試圖違背承諾、跨過警戒線，美國與中共必與大動作加以壓制；陳水扁認為「廢統」不會改變現狀，顯然與美國、中共的認知有所不同，堅持廢統必遭致美國的壓力、以及中共的反制，後果將是台灣必須承擔。

另一個美國強烈反對廢統更確切的原因是：廢統不過是台灣「新憲公投」的風向球，一但美國的立場鬆動，讓廢統過關，如同堤防缺口，「新憲公投」也將闖關，其後果就是「四不」完全棄守，兩岸和平現狀將被台灣單方面改變，東亞局勢丕變，將危及美國利益。所以在美國施以巨大壓力下，陳水扁以「終止運作」（終統）作為下台階，美國國務院公開強調國統會並未廢除，只是「凍結」（frozen），所以「現狀並未改變」。陳水扁的「廢統」變「終統」被美國壓制而成為文字遊戲，甚至「終統」的最終解讀權也是操在美國手上，陳水扁仍無法踰越他自己承諾的「四不一沒有」。

由「廢統」到「終統」，陳水扁將他習以為常的國內權力遊戲用於國際社會，帶頭衝撞美國與中共兩個大國，並未帶給台灣任何地位上的改變，台灣最大的損失是喪失了國統綱領的保護膜，與「模糊」的利益；面臨中共的再次威嚇，未來必將對台灣採取反制手段；陳水扁時時企圖逾越底線，美國政府對無法預測的民進黨政府已無信心，台美互信也在此次消耗殆盡。沒有多少籌碼的台灣在此次事件中，輸光所有的資源，包括信任、默契與國際空間，美國在這次事件中，將陳水扁的「終統」宣示，解讀為「繼續堅守 2000 年就職演說不改變台海現狀的承諾」，將堅守「四不一沒有」的緊箍咒套上陳水扁頭上，即代表雙方已無任何信任可言；相對於台美關係的損傷，此事件之後，華府與北京在共同處理台灣危機上，非預期的增加了彼此互信與同盟感；最近美中貿易大戰正蘊釀中，原來布希打算在布胡會前，將施予胡錦濤壓力，但陳水扁的衝撞，反而先把華府與北京綁在同一陣線上，對台灣長期利益而言，造成很大的傷害⁴⁵。

二、對國內政局的影響

不管陳水扁宣布「廢統」或「終統」，另一個重大的政治效應，就是再度挑起國內統獨爭議的戰火。陳水扁可以用民粹的操作手法，讓國內獨派人士將終統解讀為「台灣人民的大勝利」，是邁向台灣主權獨立的一大步；也可以藉這個事件，將在野黨拉進權力爭勝的戰場中，在反對黨有效釐清問題之前，就捲入意識形態之爭、統獨之爭，陷進陳水扁最拿手的權力爭勝的戰場中，被迫在國家定位中表態，其結果是國、親兩黨再度被打為中共同路人，或者在大陸政策上動則得咎，不能有所作為。

就短期內的實際情況也是如此；一開始國民黨準備以立法院通過「譴責案」的方式加以反制，但立法院開會程序已排定，無排入討論空間，親民黨認為光譴責沒有用；幾度被馬英九擋下的「罷免案」連署，雖迅速過了四分之一的門檻，但三分之二同意的高標準，國、親兩黨清楚，是不可能達成的目標；親民黨再丟出「彈劾案」，先不論宣佈「終統」是否合乎彈劾的要件，連署的門檻更高，通過的難度與罷免相同，除了所有藍軍立委，還要有近 30 席的民進黨立委同意，這根本是不可能的任務。在是否發動抗議大遊行方面，國、親兩黨仍舊毫無共識。

國統綱領與國統會設立之初即屬於體制外的架構，不是憲法或法律規範的範圍，在野黨要藉立法院的職權，對陳水扁的「終統」加以反制，有根本上的困難，即使質詢行政院長，甚至發動「倒閣」，都打不到陳水扁；由行政院長背黑鍋，反令一般人民對在野黨的反制提出質疑。在野黨根本沒有能力反制「廢統」或「終統」，陳水扁可能在春節拋出訊息之前，就已經精確計算到了。

短期內國、親兩黨在「終統」事件上，表現毫無章法、毫無招架之力，不過在台美關係與兩岸互動上，因為終統，陳水扁逐漸走向激進路線，美、中對陳水扁均表現不滿與反制的態度，北京更不願對兩岸授權機構的復談有所回應；相對的，不論 4 月的「連胡會談」、「兩岸經貿論壇」達成 15 項共識，或「馬英九訪美」的高規格待遇，美國、中共對國民黨領導人的觀感與信任，都會大大的開闊國民黨未來的政治資源與活動空間。民進黨政府面對主流民意的壓力，民意支持度日益下滑的情勢中，在不與陳水扁正面衝突之下，當時行政院長蘇貞昌只能陽奉陰違；陳水扁說「積極管理」，他則抓緊「有效開放」，尤其在陳水扁家庭成員身陷收受禮券傳聞之際，蘇貞昌宣示兩岸持續開放政策，做有限度的修正。

三、對陳水扁個人的影響

陳水扁宣示「終統」，危及台海和平與台灣整體利益，無法贏得各國同情；對國內則助長獨派氣勢，加劇統獨對立的情緒；其個人得到的立即利益，則是在國內居少數的獨派群眾的支持，民意調查顯示，自去年 10 月初高雄捷運弊案發生後，涉及其親信，陳水扁的民意支持度下滑至 25%，12 月三合一選後低到 20% 左右；宣布終統的次日（2006 年 2 月 28 日）民意支持度回升到 25% 上下⁴⁶。陳水扁確實擅長短期權力操作，戰術計算精準；也許任期所剩不多，沒有長遠戰略思考，他的終統政策宣示，違反台灣主流民意，衝撞美國、中共的底限，企圖違背自己「四不一沒有」的承諾，不管在國際上或國內，始終要付出代價。

美國政府在 2000 年陳水扁剛當選總統時，認為他是台灣第一次政黨輪替選出的總統，是台灣民主化的象徵，對他有極大的善意。但 2004 年總統大選前的公投事件，已觸怒小布希總統，美國過去不喜歡公開批評台灣，自公投事件起，小布希開始以公開批評的方式處理；處理終統議題時，公開批評陳水扁政府似乎成爲美國唯一的方法。一次次的衝撞之後，善意已消磨殆盡，終統事件將台美關係打到谷底，美方人士經過這一連串的驚訝，他們已經不知道陳水扁未來的方向，也不知道究竟誰才可以影響他⁴⁷。馬英九訪美，美方自副國務卿佐立克以下的涉台官員全部與馬會面，刻意禮遇馬英九，就是對陳水扁的反制；5 月的「興揚之旅」，美方不准陳水扁過境美國本土（紐約），面對美方的懲罰，陳水扁也斷然拒絕過境阿拉

斯加，雙方態度強硬，顯然關係已破裂，美方對扁已無任何信任或善意。終統事件無預警的文字遊戲，興揚之旅無預警的更動行程，二次欺騙美方的行徑，使美國政府徹底輕視陳水扁，未來陳水扁的政治資源與外交空間，將日益緊縮。

在國內，2006年5月中爆發總統女婿涉入台股股票內線交易案，陳水扁的危機，從治理危機、路線危機，發展到面臨道德人格危機，甚至領導危機；國、親兩黨重提彈劾案，社會大眾對他的觀感低盪到谷底，民意支持度在18%以下。隨著總統府弊案不斷，「國務機要費」一案，引起社會喧騰，案情直指陳水扁，「倒扁」聲浪一日大過一日，要求他下台的壓力愈來愈強大；「擁扁」與「倒扁」的群眾衝突日漸擴大，整個台灣社會仍繼續處在對立分裂的狀態。

陸、結 語

整體而論，陳水扁的宣佈「終統」，並無長遠規劃，也非基於政治理想；他所考量的政策價值，並非將台海的和平或兩岸關係的穩定，做為絕對優先的目標；而是在重大選舉之後，因敗選感受其權位面臨威脅，企圖鞏固個人權力，奪回大陸政策主導地位。陳水扁的終統政策，雖受其基本意識型態影響，但是立即性利益—最高權位的掌控，才是他第一優先的目標，他將大陸政策做為籌碼，不斷的透過權力運作的方式，將自己置於優勢的掌控地位；這樣的政策風格，其政治人格扮演關鍵性的角色。

「終統」政策是個沒有實質內涵的政策宣示，把兩岸之間的「模糊空間」完全摧毀，對台灣並無實質利益可言，喪失美國政府的信任，得不到國際任何國家的同情，更要面對中共的威嚇與反制行動。宣布終統只是陳水扁個人的權力遊戲，得到獨派的支持、逼迫民進黨鞏固政權核心，換來短暫立即的個人私利，卻賭上台海的和平，賠上了台美關係，也可能輸光民進黨的未來。對陳水扁而言，終統宣示也用光了他在美中台三方關係的籌碼，「四不一沒有」僅有的一點的資產也完全輸掉了，國人除少數獨派深綠支持者之外，對他不再有任何期待。可以確切的說，終統政策宣示是陳水扁最後一個可以操作的大陸政策，稍後的「公投制憲」之說，已經沒有多少人隨他起舞，他的政策影響力日漸消失，在大陸政策與兩岸和平的建樹上，陳水扁錯過他的兩任總統任期。「終統」政策的宣示，可說是陳水扁政治人格之下，最具代表性的政策作為。

新細明體 10

參考文獻

新細明體 10

1. 高朗，「終統換來緊箍咒」，中國時報，民國95年3月2日，A15版。
2. 包宗和、吳玉山，爭辯中的兩岸關係理論，台北：五南圖書，民國88年。
3. Greenstein, Fred I., *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago: Markham, 1969. Greenstein, Fred I., *Personality and Politics*, in Greenstein, Fred I. and Nelson W. Polsby eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 2, Mass: Addison-Wesley Publishing Co. 1975.

***請注意排列順序

請依文中的引註順序，逐一詳列如下：

中文排列順序：作者姓名，文章名稱，期刊名，卷數，期數，出版年，頁碼。

英文排列順序：作者姓名，“期刊篇名，” 期刊名稱，卷數，期數，年份，頁碼。

4. Isaak, Alan C., *Scope and Methods of Political Science*, Illinois: The Dorsey Press. 1985.
5. Greenstein, Fred I., *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago: Markham, 1969, pp. 1-30.
6. Lasswell, Harold D., *Power and Personality*, New York: Norton. Paperback edition without appendix (1962), New York: Viking, 1948, p. 53.
7. Lasswell, Harold D., *Psychopathology and Politics*, Chicago: University of Chicago Press. Reprinted in *The Political Writings of Harold D. Lasswell* (1951), Glencoe III: Free Press. 1930.
8. Greenstein, Fred I., *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago: Markham, 1969, p. 4.
9. Greenstein, Fred I., *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago: Markham. 1969. Greenstein, Fred I., *Personality and Politics*, in Greenstein, Fred I. and Nelson W. Polsby eds., *Handbook of Political Science*, Vol. 2, Mass: Addison-Wesley Publishing Co. 1975.
10. George, Alexander L. and Juliette L. George, *Woodrow Wilson and Colonel House: A Personality Study*, New York: John Day. Paperback edition with new preface (1964), New York: Dover. 1956.
11. Barber, James D., *The Presidential Character: Predicting Performance in the White House*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-hall. 1972.
12. 石之瑜，兩岸關係概論，台北：揚智，民國 87 年。
13. 石之瑜，「兩岸關係與政治人格－從李登輝到陳水扁」，政治科學論叢，第十四期，民國 90 年，107-126 頁。
14. Greenstein, Fred I., *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago: Markham. 1969, pp. 18-20.
15. 石之瑜，「當代政治心理學的教材與方法：文獻簡介」，政治科學論叢，第十期，民國 88 年，27-58 頁。
16. 陳水扁，台灣之子，台中：星辰，民國 88 年。
17. 陳水扁，世紀首航，台北：圓神，民國 90 年。
18. 石之瑜，「兩岸關係與政治人格－從李登輝到陳水扁」，政治科學論叢，第十四期，民國 90 年，108 頁； Greenstein, Fred I., *Personality and Politics: Problems of Evidence, Inference, and Conceptualization*, Chicago: Markham. 1969, pp. 18-20.
19. 石之瑜，政治文化與政治人格，台北：揚智文化，民國 92 年，70 頁。
20. 陳水扁，台灣之子，台中：星辰，民國 88 年，46-50 頁。
21. 石之瑜，「兩岸關係與政治人格－從李登輝到陳水扁」，政治科學論叢，第十四期，民國 90 年，117 頁。
22. 胡忠信，權力的傲慢－陳水扁的總統之路，台北：商智文化，民國 90 年，60 頁。
23. 胡忠信，權力的傲慢－陳水扁的總統之路，台北：商智文化，民國 90 年，62 頁；周玉

- 寇，權力遊戲荒繆劇，台北：商智文化，民國 89 年，146 頁。
24. 胡忠信，權力的傲慢－陳水扁的總統之路，台北：商智文化，民國 90 年，62 頁；周玉寇，權力遊戲荒繆劇，台北：商智文化，民國 89 年，146 頁。
 25. 石之瑜，「兩岸關係與政治人格－從李登輝到陳水扁」，政治科學論叢，第十四期，民國 90 年，117-118 頁。
 26. 王甫昌，「台灣族群政治的形成及其表現」，載於殷海光基金會主編，民主－轉型？台灣現象，台北：桂冠圖書公司，民國 87 年，160-161 頁。
 27. 高永光，「陳水扁政府決策模式之探討」，國家政策論壇，第一卷第三期，民國 90 年，26-32 頁。中國時報，民國 90 年 1 月 13 日，A3 版。
 28. 中國時報，民國 95 年 5 月 31 日，A1 版。
 29. 高永光，「陳水扁政府決策模式之探討」，國家政策論壇，第一卷第三期，民國 90 年，26-32 頁。林萬億，「綠色執政出了甚麼問題」，中國時報，民國 94 年 12 月 6 日，A15 版。
 30. 朱雲漢，「正視台灣信心危機的根源」，《中國時報》，民國 89 年 12 月 11 日，A4 版。
 31. 黃德福，「少數政府與政治責任：台灣「半總統制」之下的政黨競爭」，收錄於明居正、高朗主編，憲政體制新走向，台北：新台灣人文教基金會，民國 90 年，97-140 頁。
 32. 朱雲漢，「死水還得活水救」，中國時報，民國 94 年 10 月 17 日，A4 版。
 33. 宋鎮照，「解析台灣與大陸政經關係發展：台灣經濟走向邊緣化？」，共黨問題研究，第 28 卷第 10 期，民國 91 年，8-24 頁。
 34. 聯合報，民國 94 年 12 月 4 日，A2 版。
 35. 朱雲漢，「死水還得活水救」，中國時報，民國 94 年 10 月 17 日，A4 版。
 36. 聯合報，民國 95 年 5 月 18 日，A2 版。
 37. 中國時報，民國 95 年 1 月 2 日，A2 版。
 38. 聯合報，民國 95 年 2 月 23 日，A3 版。
 39. 陳長文，「廢統？阿扁不等於台灣人民」，聯合報，民國 95 年 2 月 27 日，A15 版。
 40. 楊永明，「兩岸現狀定義的主導之爭」，中國時報，民國 95 年 2 月 23 日，A15 版。
 41. 聯合報，民國 95 年 2 月 27 日，A3 版。
 42. 聯合報，民國 95 年 2 月 27 日，A3 版。
 43. 楊永明，「兩岸現狀定義的主導之爭」，中國時報，民國 95 年 2 月 23 日，A15 版。
 44. 高朗，「終統換來緊箍咒」，中國時報，民國 95 年 3 月 2 日，A15 版。
 45. 陸以正，「扁施故技 不見棺材不掉淚」，聯合報，民國 95 年 2 月 23 日，A15 版。
 46. 聯合報，民國 95 年 5 月 18 日，A2 版。
 47. 中國時報，民國 95 年 5 月 5 日，A2 版。