

12/66

# 亞非新興開發中國家政治領導的研究

呂 亞 力

## 壹、緒 論

政治領導的研究，最近十餘年內，已受到少數政治學者的重視，研究的理論模式、方法、技術問題，曾被系統地探討過，而實證的著作，也陸續問世不少。（註一）根據理論研究與實證著作來分析，領導研究似乎可分為三類。（註二）

（一）個別領導人物的傳記：大體說來，傳記可分為四種：（1）紀年敘事傳記（*chronological biography*）：一般歷史學者與傳記作者的作品，大多數屬於此類，純粹是把一個人的事跡按年代順序次第記載，作傳的目的主要是介紹或剖析個別人物——他的生平、功蹟與歷史地位。政治領袖的敘事傳記，雖然能提供研究政

---

1. 關於政治領導研究的進展，參閱 Lewis J. Edinger, "Editor's Introduction," in Edinger (ed.), Political Leadership in Industrialized Societies (N. Y. 1967), 1-25.

2. 另一分法把其分為兩大類，每大類又包括二小類：即（一）領導群研究：分①精英研究；②決策集團研究；（二）個別領導者研究：分①心理取向的人物人格研究；②政治傳記。見註一之書。

治者某些資料，但由於作傳的注意重心不一定是人物的「政治性」，更不是藉人物的剖析來增進對若干政治的基本問題諸如決策的性質、權力的本質等較深刻或較週徧的了解，其不屬政治學研究的範圍，自不待言，現代政治學者也甚少以撰作這類傳記作為其學術研究的目標的。（註三）(2)「文學與藝術的」傳記(literary or artistic biography)：所謂文學或藝術的傳記並不是指文學家或藝術家作的傳記，而是指傳記作者利用豐富的想像力、動人的文字技巧，所作的傳記，這類傳記的優秀者如André Maurois的許多作品，可視為傑出的藝術品，但其敘事未必皆有根據，而且往往缺乏嚴肅的學術宗旨。(3)政治傳記：這類傳記的作者，大都是政治學者或具政治學素養的人士，在這類傳記中，作傳者的主要興趣不在人類本身，而是以樞紐人物為本，政治事件為經，來說明或烘託某些涉及政治的重要的觀念或現象、學理與原則，如Michael Brecher的尼赫魯傳，是藉尼赫魯在若干事件中，與群眾的交互關係來剖析二十世紀Political Charisma的問題。Allan Bulloch的Hitoer, *-A Study of Tyranny*，藉希特勒處理若干政治事件的分析，來了解工業文明高度發達的社會中極權統治的精神與物質基礎。(4)心理傳記(psychobiography)：政治人物的心理傳記，基於一個假設，即領導者的決策行為受其性格的影響頗大，而其性格的形成，為其童年至成年的長期過程的結果。吾人欲了解其決策與行為就必須探索此一心理特徵形成的過程。許多心理傳記作者受佛洛伊德等心理分析家

3. 少數歷史學者與新聞記者撰作的政治人物傳記，對政治學者甚有幫助（不僅限於提供資料），則是不可否認的。



的啓示頗多，其中有些作品，幾乎成爲心理分析家的「理論」的例證，對於行爲與決策的環境因素往往忽視。但比較優秀的心理傳記，確實有助於我們了解決策與行爲中一個遭忽視的層面——人格層面。政治傳記與政治領導者的心理傳記，爲政治領導研究重要的一環，其主要成就是藉對政治人物的深度分析，讓吾人對領導角色與功能有所理解，但其對政治學的貢獻，是有限度的。此因它是以單個或少數人物爲對象的研究，不論作傳者的基本概念架構爲何，在實際上，難免過份強調行爲的獨特性（unique aspects），如此，其對剖析現象，往往只能具有「啓示」假設的作用，而不可能提供具「解釋」力的通則。

(二)一組政治人物的重點研究：所謂人物重點研究 profile，乃是指按若干準則，把一組可資比較的人物加以比較分析，研究目的，並不在這些人物本身，而是藉此了解政治問題，諸如極權政體中政治領導者的特徵，開發中國家的領導方式之類。此種研究，頗似一組人物的綜合傳記，其與傳記不同之處，在於研究探討的重點，並且這是一種「比較的」（comparative）方法。

(三)精英研究：嚴格說來，精英研究只能說是領導研究的相關研究，不是領導研究本身，此因所謂政治精英乃是包括決策集團與對決策者影響較大而且較有可能成爲決策集團的份子的階層，後一類人並不是真正的領導者，但却構成精英研究主要的對象。（註四）我們在此把精英研究列入領導研究一併討論，完全是因

---

4. 如 Daniel Lerner 研究納粹精英，人數多達千人以上，大多數不是高級領袖。他的研究見 H. D. Lasswell, et. al, World Revolutionary Elites (Cambridge 1955)

爲若干學者仍未嚴格地區分這兩類研究，而把精英研究列入領導研究。

領導的研究，究竟在政治研究中佔何等地位？西方學者具有數種不同的看法，若干學者認爲它不應成爲政治學的主要研究途徑之一。他們主張政治學的努力方向應爲尋求解釋政治現象的普遍性法則，而領導研究，對此不僅貢獻有限，而且，相反地，它會使吾人過份重視獨特事件（如人物的個性等）而致妨碍政治學的科學化努力。他們雖不否認獨特事件的存在，但認爲這是不重要的。對於歷史上的所謂偉大政治人物，他們認爲完全是「時勢」（指某一時代之社會力量等）的產物，所謂「獨特」的個人的品質所造成的影響是微乎其微的。「即使沒有拿破崙，大革命後的法國也會產生包那巴特主義（Bonapartism）類似的東西」，是他們立場的最佳說明。另一派學者，認爲領導研究，應受到高度的重視，（註五）否則對許多重大政治事件是無法充份解釋的。舉例來說，「沒有列寧的獨特性格，俄國的布爾塞維克革命也許仍將發生，但其演變也許會不同，而革命發生的時間也許也會不同，苟如此，其對世局的影響也許就不同了。」這一說法，是若干蘇聯問題專家都表同意的。另一派學者，則對領導研究的重要性採取持中的立場，他們大體贊成哲學家荷克（Sidney Hook）把政治領導人物，分成兩類的說法，即所謂製造時勢者（events-making men）與時勢所產生者（men of events），（註六）製造時勢

5 美國社會科學家一般均不甚重視領導研究，歐洲學者比較重視。

6. 見 Sidney Hook, The Hero in History: A study in Limitations and Possibilities (N.Y. 1943).



者與時勢所產生者之區分，並不含有前者較後者「偉大」或貢獻較鉅等含義，（有時某位時勢產生者可能作的貢獻也會超過製造時勢者），完全是就政治人物與環境互動的關係的情形為根據的分類。在有些政制之下，較難產生製造時勢者，此因一位政治領導人物，其決策與行動受到政治傳統、法規與制度，及社會規範的衆多限制，他往往只能在這些限制的範圍內，選擇最佳的決策或採取最適宜的行動，有時却因唯其如此才更能顯出其領導才能。而在有些制度下，領導者製造時勢的可能性較大。雖然這兩種政治人物，均可能成爲荷克筆下的「英雄」，都有研究的價值，但就政治學者的眼光看來，顯然後者更值得探討。

亞非新興開發中國家的政治領袖，雖然未必都是創造歷史的「英雄」，但在其本身的政治體系內，大都是創造時勢者，或被期望扮演此種角色。這似乎是不爭的事實。

在亞非新興開發中國家，政治領導者的重要性，是其社會政治環境與其歷史性角色所決定的，茲就這兩者加以分析如后：

從其政治社會環境而論，亞非新興國家都是脫胎於殖民地，雖然歐洲的殖民主義國家佔領這些地區之前後，現代化就已開始，但現代化的程度大都相當有限，殖民主子出於權力考慮對其社會與經濟變遷往往加以侷限，但歐洲勢力的進入這些領域，又不可避免地腐蝕了這些社會原有的社會建構與關係，爲現代化的勢力之進入鋪了路。在政治方面，殖民主義的統治，引入了歐洲文明的理性—法律系統，但這種理性法律系統主要只表現在行政領域，在政治決策方面，殖民國家主權的代表擁有至高無上的權威，至少在理論上其權力是不受被治者的意志所限制的，當地人民

的政治參與權，只有在殖民時代的末期，才獲得局部地承認，及某種程度的實踐。由於理性—法律系統的引入，基本上是為了維護殖民主義的利益及控制的方便，又因為當地人民參政經驗的貧乏，此種系統的精神始終未為這些社會所領悟，其價值也未被廣泛而深刻地體認，因此，在今天的亞非新興國家不少「西化」的知識份子，對「民主」體系外在制度也許具有豐富的知識，但對其精神理念，則缺乏信仰，更遑論為之犧牲奮鬥了。理性—法律系統基礎的脆弱，所造成的政治權威真空，也無法由傳統式的政治權威來填充。誠然，殖民國家的政策，往往是有限度地維持這些社會傳統的政治領導階層，諸如部落酋長，蘇丹等的職位與特權，（尤其以所謂間接統治為殖民政策的國家如英國之殖民地，傳統「統治」者的地位更獲得確認，）但殖民主義不過是把這些統治者當作工具加以利用。正因如此，傳統統治者在民族主義者的心目中，不僅成為封建落後的象徵，而且是帝國主義的幫兇了，這樣，其「合法性」也就大為削弱。（註七）傳統式與理性法律式的統治權威都不能生根，則唯有藉民族主義運動領導者的「個人」式統治，才能為亞非新興國家建立政治秩序。

其次，新興國家的社會正處於劇變的情況，國際環境的衝激，與內部舊秩序、舊規範迅速的崩解，造成人民心理的徬徨無依、信仰缺乏定向，在這種情形下，自然渴望英明卓越的政治領導者，為其解決種種問題。這就構成個人式領導者產生的社會背景

就領導者的角色而論，當今日這個歷史性關頭，亞非新興國家的主要政治問題，計有兩項：其一是民族整合的問題：這個問

7. 傳統統治者也有成為反帝國主義的中心的，但這是少數。



題，在非洲尤其嚴重，現在非洲的許多「國家」，其疆域都是沿襲十九世紀殖民國家為瓜分「黑暗大陸」的政治需要或行政方便訂定的，與部落與語言集團的自然邊界並不契合，若干國家都是由彼此缺乏共同性的部落地區構成的，例如，奈及利亞，其八千餘萬人口（一九七〇年代奈及利亞政府公佈的估計人口數字為七千二百萬，聯合國人口年鑑所列的估計人口為八千餘萬）分屬為三百多個族群，這些族群又屬於三大部落，分別聚居於東區、西區與北區，這三區的居民語言不同，宗教不同，生活方式也迥然有異。奈國軍人統治前的三大政黨，雖號稱全國性政黨，但事實上僅各自代表三個地區及三大部落。更有不少國家，非但境內有許多大小不等的部落，擁有大批只有部落意識，缺乏國家認同感的人民，而且部落彼此間的歷史性讎恨，常常可能迸發為武力衝突。而且由於其轄境人民的部落同胞可能分居鄰國，常常因此與鄰國發生疆界糾紛。在這種情勢下，內戰與國家分裂的可能性都是經常存在的，政治領導者的任務消極的為維繫諸部落的和諧，（或至少減緩其衝突的潛在危機），積極的為孕育民族意識，漸漸培養人民對國家的認同感，以消滅地區主義，欲達此目標，政治領導者不僅需具高度的政治手腕與能力，而且要有足夠的個人聲望，與崇高的社會地位，以個人的人格來維繫整個「民族」。這樣艱巨的任務賦予他們迥異於一般憲政民主國家領導者的角色，非洲國家的領袖們，雖未必都能履行此一功能，但這種角色的需要，常迫使他們變成「個人式」的領導者，他們未必個個是「英雄」，但却必須披上「英雄」的外衣，確是事實。

亞洲新興國家內部的「地區主義」，雖然不及非洲嚴重，但

民族整合的問題，也相當迫切。不同的語言集團（如印度）、人種（如馬來西亞）與民族（如緬甸與菲律賓）的衝突都構成某種程度的危機與隱憂，因此，個人式領導也有其需要。

亞非新興國家的另一主要政治問題是藉公共政策來推動經濟發展。在已開發國家，除日本外，政府在經濟發展中不佔樞紐角色。在許多西方國家，發展的過程歷時甚久，早期的發展，頗為緩慢，在當時的國際環境下，緩慢發展是可以的，國家間經濟與技術，人民的生活水準的差距，不如今日的明顯，而國際間的溝通也不似今天，「先進」國家的文明既不能產生「示範」效果，「期望日增的革命」也就不致發生，在這種情形下，政府對經濟問題自可放手不管，讓民間自發的力量建立經濟成長的基礎，及經濟結構的改變。在當前的亞非新興國家，由於國際國內的種種壓力（如人口膨脹）勢必把數個革命（工業革命、政治革命等）合併為一，以迅捷的速度在短時期內奠立發展的基礎。而人才的缺乏，資金的不足，更註定其發展策略必須依賴嚴密的統一規劃，這種種因素與限制遂使開發中國家的政府在經濟發展中扮演重要的角色。為解決迫切問題，政府各部門乃有統一事權，集中意志的需要，此限制了集體決策程序的可行性，並且強化了個人式的領導角色。

亞非新興國家個人式領導的重要性與不可避免性，為本研究提供了研究基本前提。關於亞非新興國家的政治領導存有若干流行的看法與觀念，是我們在緒論中必須剖析並加以評估的。

亞非新興國家的政治領導者可分為兩類：一類是民族主義的知識份子，（註八）另一類則為軍人。獨立初期，領導者都由民



族主義知識份子出任，其後在若干國家，民族主義者無法維持統治權，軍人政變爆發，軍人出而主政，一九六〇年代中葉，軍人政權在許多國家紛紛成立，於是仍由民族主義知識份子治理的國家，數目大為減少，但仍包括若干主要國家諸如印度、馬來西亞、坦桑尼亞、象牙海岸、肯亞等。故民族主義知識份子依然可視為亞非開發國家的主要政治領導者。

雖然，「民族主義知識份子」這個名詞已被通用來泛指亞非新興國家的文人領袖，其含義仍有分析之必要。在此，我們擬把「民族主義」這個廣泛而鬆散的名詞加以分析，看看用於亞非新興國家文人領袖們其適用性究竟如何。所謂民族主義者，習慣上，是指情感方面與自己的民族認同，行為方面維護自己的民族利益者。（註九）就亞非新興國家來說，此種情感與行為的表現方式為反殖民主義，這似乎是民族主義者資格的條件之一。反殖民主義的態度與行為是：(1)獨立前以言論與行動反抗殖民統治；(2)獨立後，以言論與行動抵禦所謂「帝國主義」與「新殖民主義」（即所謂歐美的經濟與文化侵略）。但假如把反殖民主義視為取得民族主義者資格的唯一條件，則不少政治領袖顯然不能被稱為「民族主義者」。

若干新興國家（象牙海岸為最顯著例證）的獨立，並不是獨

---

8. 見 Dank wart A. Rustow, A World of Nations ( Washington 1967. ) 135-140.

9. 此定義根據 Jack C. Plano and Roy Olton, The International Relations Dictionary. ( N. Y. 1969 ) p.120 民族主義項須修訂而成。

立運動者奮鬥的結果。事實上，在這些殖民地，獨立運動往往不存在（即使存在，勢力也甚微弱），其獲得獨立，幾乎可說完全是殖民國家第二次大戰後，自行放棄統治的結果。獨立後的政治領導人物往往是殖民國家在獨立前夕蓄意栽培的。殖民國家在栽培這些人士時，一方面注意其知識與能力及其在群眾中的聲望（有些都是主要部落酋長兒子，其群眾基礎來自傳統），另方面更留意其政治思想與態度，以保證他們獲得統治權後，不致驅逐殖民國家在其轄境內經濟及其他利益。這種殖民國家蓄意培植的政治領導者，如從單純的反殖民主義的標準去衡量，就不能視為民族主義者，但他們是不是民族主義者？這就牽涉到民族主義者這一名詞被用來描述亞非新興國家領導者時的另一層含義。

若干新興國家的政治領袖，雖未採取反殖民主義的立場，並與昔日的殖民國家保持良好的關係，但我們並不能因此就說他們不是民族主義者。何以故？首先，其與原殖民主義國家的合作，基本目的在獲得這些國家的經濟與技術合作，以推動本國的發展，並不是喪失自己國家的主權與尊嚴為代價造成的。其次，這些領袖們還在其他方面顯示其民族主義的立場，尤其是表現於「國族」建立方面的努力。其「國族」建立的表現，主要有兩種方式：(1)發展一套「理論體系」。來證明其「民族」的歷史地位與存在根據，如桑果的 *negritude* 理論；(2)以具體的政策來培養與鞏固其「國族」未來的生存條件。如象牙海岸的伍佛布尼致力於經濟發展，提高人民生活。

另一流行說法，是把亞非新興國家的政治領導者統統當作 Charismatic 領導者。這個看法，是比較值得商榷的。誠然，二



次大戰後，亞非新興國家領袖大都是「個人式」的領導者，其中有些在群眾中享有甚高的聲望，擁有廣大的擁護，其與率領的徒衆的關係，確可使其被稱為 Charismatic 領袖而無愧。但並非一切領袖都具有這樣的威望，也不是那些具有這種威望者，就能長期保持它，事實上，亞非新興國家許多民族主義領袖的 Charisma 消失之速，已使人懷疑其究竟能否被稱為真正的 Charismatic 領袖，（註十）或懷疑 Charisma 是否可作為分析政治領導的有效概念工具？事實上，若干通稱 Charismatic 的領袖者的權力基礎也不是完全基於 Charisma，而是一種混合式的，具有「傳統」與 Charisma 兩種成份。（註十一）因此稱之為「個人式」的領導者，似乎比較適當。「個人式」領導者可用來指 Charismatic 領導者，也可用來指這些「混合式」的，也可用來指完全缺乏 Charisma，而單憑國內群眾的政治冷漠，缺乏集團組織而暫時維持權位者。

以上對於亞非政治領導的流行說法，提出了批評。現在擬提出本文的目的。本文主要在探討兩項問題：(1)自真實資料分析亞非新興國家領導的性質；(2)檢討政治領導的成敗，新興國家的領導者有的成功，有的失敗，是大家都承認的，但何者是失敗的？何者是成功的？就不易衡量，必須先訂立標準。有人也許要說最允當的標準應該是「立國理想」，政治領導愈能貢獻於此，則愈成功，反之也愈失敗。筆者不以爲然。「立國理想」爲一相當空

10. 見 Ann Ruth Willner and Dorothy Willner, "The Rise and Role of Charismatic Leaders," The Annals of American Academy of Social and Political Sciences, 356 (Mar. 1965), 77.

11. 見 Lester Seligman, "Elite Recruitment and Political Development," Journal of Politics, 26 (Aug. 1964), 612-626.

洞而抽象的標準，具體性太不足，而且含有主觀價值的成份太多，利用此種所謂「標準」，實在無法衡量領導的成敗。筆者提出的標準是單純的政權「生存」，假如一個政權能夠存在，（指不被軍事政變推翻，或者不因內戰或其他非憲政的方式中斷）就算成功。當然，這又牽涉到生存的時間問題，新興國家獨立的時間不同，有的文人政權雖然中止於軍人政變（如南韓及印尼），但存在時間甚久，而有些國家，則因獨立時間甚短，現在民族主義者雖仍存在，並不表示已具有良好的生存能力。基於此點考慮，我們把許多立國時間甚短的新興國家排除本研究以外，在我們對領導成敗的檢討中，着重研究決定成敗的因素，由於因素極為複雜，有許多可能是個別國家獨有的，我們不可能注意及一切因素，也不可能詳細地衡量獨特性因素。我們的期望僅限於釐定若干主要的「共同」因素。俾對亞非政治領導問題有一初步的認識。

本研究選擇的對象大多為「民族主義」政治領袖，（原則上一般軍人不包括在內）（註十二）。這些領袖均為一九四五年後一九六二年前獲得獨立的亞非國家政治家，限於資料，若干屬於此一範疇的國家領袖未能包括在內。「政治領袖」的選擇標準為：  
①舉世「公認」的政治領袖：如印度的甘地；②曾或正在擔任總統（前法國殖民地為主），總理等職務者；③在可能範圍內，選擇的領袖必定包括領導獨立的領袖，但也有若干例外，如緬甸的獨立領導人昂山（Aung San）於獨立前夕遭人暗殺，其對「建

---

12. 包括三名軍人，即南韓朴正禧、印尼蘇哈托與薩伊莫布杜，原因是此三人的政治領導對其國家之發展甚為重要，非一般軍人領導者可比。



國」的影響甚小，故未列入。④每國領袖被選入的人數不等，大概大國二至三人，小國一至二人。

根據以上標準，選擇之國家為南韓、菲律賓、馬來西亞、新加坡、印尼、印度、巴基斯坦、緬甸、錫蘭等九個亞洲國家與阿爾及利亞、蘇丹、索馬利共和國、奈及利亞、喀麥隆、突尼西亞、迦納、中非共和國、塞內加爾、象牙海岸、奈及爾、馬利、肯亞、薩伊、達荷美、獅子山、加蓬、茅利塔尼亞、坦桑尼亞、烏干達、杜哥、查德、幾尼亞、馬拉加西、上伏爾達、剛果等廿六個非洲國家。選擇的人物共計亞洲十六位，非洲卅八位，共計五十四人。（參閱附表一）

## 貳、亞非國家領導分析

我們擬按照下列各項，分析領導者：(1)社會背景；(2)事業型式；(3)意識型態；及(4)政治策略。（註十三）

(一)社會背景：若干學者認為亞非新興國家政治領導者大都來自上層或中層階級。（註十四）由於亞非社會與西方不盡相同，運用西方（尤其歐洲）階級分析來描述亞非社會的階層關係，可能不甚妥當，假如把上述命題解釋成他們大都來自其社會中比大多數人略為富有，地位略高的家庭，則與事實大體相符，根據吾人的資料，亞洲的十六位領袖中，八位可說是出身富豪或貴族家

---

13. 此所謂政治策略，含有領導風格 (leadership style) 一辭之部份含義。

14. 如 Rustow 即持此觀點。

庭（貴族爲南韓李承晚、馬來西亞拉曼，富家子弟爲菲律賓馬可斯、新加坡李光耀、印度尼赫魯、巴基斯坦布托、錫蘭柯德拉華拉與班德拉奈克）；另外的八位，除蘇卡諾的出生背景不詳外，其他七人可說是所謂亞洲式「中產階級」子弟，但是這僅指比亞非社會一般大眾：（農民 peasant）與無技術勞工（unskilled laborer）略勝一籌的家庭的子弟。甚少家長爲專業工作者（professional）如醫生、律師之類家庭出身者。詳細區分爲：鄉村學校教員之子二人（菲律賓麥格塞塞、緬甸宇努）；地位低微的稅務員之子一人（即印度的夏斯屈）；殖民政府中級公務員之子一人（即馬來西亞拉薩克）；小商人之子一人（即印尼的蘇哈托）；傳統統治者屬下的公務員之子一人（即印度的甘地）；自耕農之子一人（即南韓的朴正禧）。這七人，除甘地之父爲西印度古昔拉（Gujarat）諸土邦之一的首席部長，拉薩克之父爲一中級公務員外，其他諸人家境都甚清寒，完全憑自己的才能與艱苦奮鬥，完成較高學業的。非洲的三十八位領袖中，有十三人出身貴族或富有家庭；其餘廿五人，十人身世不詳，此外十五人中，十人可列入「中產階級」而五人則爲普通農民（peasant）子弟，而且這十位「中產階級」子弟大多也僅屬小「中產階級」而已。（詳細分類見附表二）。

亞非新興國家的領袖，其早年所受教育情形又爲何呢？這問題極具關鍵性，因爲理論上，吾人從其受教育的情形，可知其爲何受到西方文明的洗禮，並因而吸收現代化的觀念及發展民族主義的思想。亞洲十六位領袖的教育程度如下：留英者計八人，其中進入劍橋大學者四人（即李光耀、尼赫魯、柯德拉華拉、拉曼



）進入牛津者二人（即班德拉奈克與布托），此外未入英國之大學，但在英研習法律者尚有甘地、拉薩克等二位。留美者二人（李承晚獲普林斯頓大學哲學博士、布托在巴克萊加州大學獲政治學學士學位，其後又留英。）其他在本國接受教育者其學歷為：朴正禧畢業於日本人設在韓國的軍校，蘇哈托則為荷蘭人在印尼的軍校出身，但朴氏曾入美國炮兵學校深造；馬格塞塞與馬可斯兩人均出身於馬尼拉的菲律賓大學，宇努係仰光大學英國文學系畢業，蘇卡諾則在萬隆工業技術學院土木工程系肄業，夏斯屈的學歷較難確定。他在高中畢業後就參加國大黨為爭取印度獨立而入獄，獲釋後，被送入黨辦的印度文化大學進修，但此大學可能僅為國大黨幹部訓練機構，不能視為正規大學。非洲的三十八位領袖的學歷，比亞洲的略為不齊。亞洲領袖大都具有大學程度，非洲領袖則不然。茲分析如下：

在三十八位非洲領袖中，十三位曾經留學海外，以留學國別區分人數為：留英五人，留法四人，留義一人，留美三人（迦納的恩克魯馬曾留學英美兩國，茲列入留美名額。肯亞的肯雅塔除在英國倫敦大學政經學院隨馬林諾斯基（B. Malinowski）修習人類學外，曾遊學蘇俄，也列為留英者）純粹在國內接受教育者共計五人（留學者大多數在非洲完成大學教育後去歐美深造，有些則在歐美接受完整的大學教育）；完成中學教育者共計十二人，職業學校畢業者為二人，即幾內亞的杜雷（Sékou Toure）及象牙海岸的伍佛布尼（Félix Houphouët-Boigny），前者入康乃克雷的工業職校，後者則入達卡的醫事技術學校。此外宗教學校畢業生共計三名，突尼西亞的本奧斯曼（Mohamed Ben

Othman ) 出身於以阿拉伯文教授的回教學校，前法屬剛果甫獨立時的神父總統游盧 (Abbé Fulbert Youlou) 與薩伊獨立後的第一任總統卡薩伏波 (Joseph Kasavubu) 都是天主教神學院畢業的。軍事學校出身的領袖共有二人，他們是蘇丹的前任總統阿布德 (Ibrahim Abboud) 與薩伊的莫布杜 (Joseph-Desiré Mobutu)，但這兩人所受的不是軍事指揮官的養成教育，前者為一軍事工程師，後者則在士官學校中被訓練成一個殖民軍隊裡的文書士，他在薩伊獨立前擔任軍職的時間甚短，主要職業為新聞記者，薩伊獨立後，由於國內軍事人才缺乏，而他又與新政府領袖魯姆巴為朋友，遂被任命擔任全國武裝部隊總參謀長，在獨立後的混亂情勢中，憑藉武力取得政治領導權。另外阿爾及利亞的本·貝拉 (Mohammed Ben Bella) 的教育程度不詳，在獨立前，他曾擔任法軍的士官。

討論非洲的現代化，不能忽視教會的貢獻，這從領導人物的學歷中，也可領略一二。在我們研究的三十八位領袖中，有十位是基督教與天主教的教會中學 (Mission School) 畢業的。其中包括最傑出的政治家如恩克魯瑪等人。在有些地區，例如前比利時屬地剛果 (現改名薩伊) 由於殖民政府不重視土著的現代化，教會幾乎成為教育當地人民接受現代文明的最主要媒介，比屬剛果的領袖魯姆巴、卡薩伏波等人完全是天主教會栽培成材的。

此外，非洲也有若干歐洲人創辦的 élite 學校，成為培養領導人物的搖籃，前法屬西非與赤道非洲的國家政治領袖中出身達卡 (Dakar) 的 William Panty 學校的甚多，諸如塞內加爾的狄亞 (Mamadou Dia)，奈及爾的狄奧里 (Humani Diori)、馬



利的凱達 (Modibo Keita)。位於烏干達的 Kampala 的 Makrere College 不僅為東非諸國 (肯亞、烏干達、坦桑尼亞等) 栽培了學術人才，也是政治家的養成所，諸如坦桑尼亞的尼雷爾與烏干達前任總統奧波特 (Apollo Milton Obote) 都是該校的校友。

(二) 事業型式：研究政治人物的事業型式，可以幫助我們了解政治甄選 (political recruitment)。(註十五) 在不同的社會，政治甄選的標準與過程是不同的，這從其政治人物的事業模式中可清楚看出。(註十六) 亞非新興國家的政治甄選具有二種型式：①在獨立鬥爭激烈，殖民政府與民族運動曾經針鋒相對的國家，現有的政治領袖大都是以前民族運動中的核心份子，他們都曾入過獄，或遭到放逐，他們被甄選的主要理由是因為曾經為國家獨立作過犧牲，並且在獨立運動中獲得領導經驗；②在殖民政府與民族運動鬥爭不激烈或民族運動勢力甚小或根本不存在的地區，民族運動中立場較溫和的領袖，或者在當地人民中有相當聲望而其主張又能為殖民國家接受的人士常被殖民國家刻意栽培，以便在授與獨立時，賦予政治領導權，這類人物一旦當政，有的會採取反殖民主義的立場，但大多成為亞非國家較親西方的溫和派領袖。

討論領袖人物的事業型式，首先我們擬考察我們所研究的對

- 
15. 關於政治甄選，參閱 Moshe M. Czudnowski, "Political Recruitment," in Fred Greenstein and Velson Polsky (eds.) *Micropolitical Theory: Handbook of Political Science*, 2nd Volume (Reading, Mass. 1975), 155-229.
  16. 參閱 Dwaine Marrick (ed.) *Political Decision-Makers* (Glencoe, Ill. 1961).

象從政以外的工作（或本業）。亞洲的十六位領袖的情形大體如下：李承晚於一八九四年從美以美教會學校畢業後，就從事傳道工作，並且參加反日運動（要求改革，還不是獨立運動），一八九七年被捕入獄，一九〇四年出獄後赴美，自一九〇四至一九一〇年在賓夕凡尼亞及普林斯頓大學求學，返韓後在基督教青年會工作，並參加獨立運動。教會工作乃是他政治活動以外的唯一工作。朴正禧是師範學校畢業生，於一九三七至四〇年間在其故鄉青州道擔任鄉村小學教員，一九四〇年二十三歲時進入日本軍校，以後一直是一個職業軍人，迄於一九六一年政變推翻張勉政府，取得政權。麥格塞塞在菲律賓大學求學時為工讀生，擔任加油站的機工，一九四一年任自辦的汽車運輸公司經理，擁有三四輛破車，其發跡始於一九四五年日本佔領菲律賓，他擔任抗日游擊隊的地區指揮官，戰後他進入政界。馬可斯的情形與麥格塞塞相似，他在菲律賓大學修習法律，但似乎不曾擔任過正式執業的律師，僅在他父母的莊園中作一鄉紳，日本佔領期間，在抗日游擊隊中嶄露頭角，戰後因家庭關係，出任羅哈斯（Roxas）總統的特別助理而進入政壇。拉曼與拉薩克也都在英國修習法律。返馬後都成為殖民政府的公務員。李光耀在英國取得執業律師的資格後，就在新加坡擔任律師，因為擔任工會的法律顧問而取得工會的領導權，工會遂為其提供組織人民行動黨的群眾基礎。蘇卡諾雖然擁有土木工程師的資格，但從未執業，他弱冠即已參加印尼獨立運動，曾三次入獄，並遭放逐至新幾內亞。他的一生除政治外，沒有別的行業。蘇哈托為一職業軍人，一九六七年發動政變前是印尼陸軍參謀長。甘地與尼赫魯都是學法律的，但都不曾擔



任過律師，甘地最早在南非爲印度人爭取民權，回印度後即參加國民大會黨，尼赫魯則自英返印後就成爲國大黨的一個要角，他們兩人的一生都是與政治分不開的，夏斯楚在中學時參加國大黨，以後也不曾擔任過政治以外的行業。布托從政前是一名律師。宇努在仰光大學畢業後曾擔任中學教員與校長，他在日本佔領緬甸後，進入政界，在日人操縱的傀儡政府中擔任內閣閣員。柯德拉華拉與班德拉奈克兩人都是大莊園主，也都是律師。

非洲的三十八位領袖，按其政治以外的行業（或從政以前的職業）區分人數如次：

學校教師：十七人（其中大學教授僅一人）

殖民政府公務員：六人（其中一名爲醫務官，也可列爲醫生）

律師：三人

軍人：三人

商人：三人

醫生：一人

工會工作：一人（另外二人與工會有密切關係）

新聞業：一人（此外另四人，曾一度從事新聞業，但專業者僅一人）；

無線電話務人員一人

會計師：一人

不詳：一人

在非洲政治領袖中，教師出身（尤其中小學教員）的人數之多，是頗堪注意的現象。這個現象不是偶然的，這可用其他的資料來印證。在迦納一九五四年大選後國會下院中，百分之二十九

爲學校教師，前法屬西非八國的下議院在一九五七年大選後，教師也佔了百分之二十二。（註十七）。這現象如何解釋呢？可能的理由是：①中小學教師與自由職業者，公務員等都是所謂現代化的知識份子，在今日的亞非國家，這些人自然成爲領導精英；（註十八）②在非洲，學校教師（尤其中小學教師）在這些精英中人數比例較大，這是因爲非洲社會的財力，還不能大量培植自由職業者如律師與醫生等，而且自由職業者在非洲的許多地區也無法生活，中小學教師（尤其小學教師），在這些地區遂成爲現代化的主力，社會的中堅；③教師（包括中小學教師）在非洲許多國家享有頗高的社會地位，他們的收入不惡（在英國與法國，中小學教師的薪水與別的薪資階級相比，都屬上乘，美國情形不是如此，在美國中小學教師的社會地位頗劣，非洲國家大都爲前英法殖民地，其社會價值頗受英法之影響。）而且不像殖民政府中的土著公務員般，爲民族主義者所歧視。（註十九）

在我們研究對象中，曾任教師的十七位領袖，包括了幾位最傑出的人物：如坦桑尼亞的尼雷爾（Julius Nyerere）被公認爲非洲最有見解，最具政治手腕的政治家；塞內加爾的桑果（Leopold Sédar Senghor）是一位傑出的學者與詩人，也是所謂

- 
17. Thomas Hodgkin, African Political Parties ( Penguin, 1961 ), 29.
  18. 參閱 T. B. Bottomore, Elites and Society ( Pelican, 1967 ), 93-112.
  19. 關於「土著」公務員與民族主義者之關係，參閱 S. C. Dude, "Bureaucracy and Nation-Building in Traditional Societies," International Social Science Journal, 16 (1964), 229-236.



Negritude 理論的創造者；布西亞博士 (Dr. Kofi Busia) 是我們研究對象中唯一的大學教授，他不僅是非洲最有名的社會學者之一，而且是推翻恩克魯瑪獨裁的中堅人物之一，在迦納的軍人政權中，他為唯一具有影響力的文人。

亞非新興國家的領袖們的政治生涯，雖然多彩多姿，各有特色，但也有其基本的型式 (pattern)。我們研究的對象，除了少數例外大概不外乎兩種型式：(甲)積極反殖民統治的民族主義者：在弱冠時，往往是學生運動的領袖或積極份子，諸如蘇卡諾、宇努、李承晚、夏斯楚、恩克魯瑪、尼雷爾等都是學生運動的重要人物，從學生運動中，他們學會了組織、宣傳等技能，並且獲得了忠實的跟隨者與信徒。其後他們的工作就與民族運動分不開了，他們中有些雖然也曾從事政治以外的行業，但執業的時間往往頗短，而且其職業往往被用來作為民族運動的掩護。(乙)不積極反殖民統治者：在亞洲的錫蘭、馬來亞與法屬西非及赤道非洲的政治領袖頗多這類人物，他們不僅不曾積極反對殖民統治，有的甚至終生與殖民國家保持和諧的關係，這些領袖大都出身望族，受過良好的西方教育，學成後在殖民地行政機關或學校中服務，或從事自由職業，當殖民國家為扶植殖民地漸漸自治而設立當地議會時，他們常常藉其家族勢力及殖民國家的扶助，而當選議員（例如：法殖民地的各個 *terretorial Assembly* 議員中包括狄亞、伍佛布尼、馬加、達達、莫克塔、桑果等人，）其中有的甚至擔任過殖民國的議會議員（例如伍伏布尼不僅當選法國國民議會代表非洲的議員，而且曾一度加入法國內閣），當殖民地獲得獨立後，他們便從殖民國家手中順利地接掌了政權。(丙)意識型態

：亞非新興國家政治領袖的意識型態是民族主義。民族主義是一個抽象的名詞，它的具體內容是亞非歷史經驗，現實需要與將來的期望混合產生的。其民族的歷史經驗是屈辱的，在殖民國家的奴役下，喪失了自尊，恢復民族自尊，成為其意識的重要成份。「恢復自尊」就必須強調民族固有文化的優越，因此，今天亞非新興國家的領袖們都提倡一種歷史觀，試圖描述並詮釋其民族在殖民時期以前的集體經驗。

這個歷史觀，往往具有濃厚的羅曼蒂克色彩，把其民族在殖民統治以前描繪為一個充滿活力，進取與智慧的集團，其聚居的地區為人間樂土，其社會為和諧，而不呆滯，前進而無衝突的社會，物質的貧乏與技術的落後被解釋為重視精神價值的有意識的選擇，是比西方的物質文明更高一籌的文明。

但亞非領袖們是否不要物質文明，不要現代技術呢？這又不然，他們都是渴望工業化，渴望現代技術文明的，但這種對西方技術文明的需要，被認為是現實環境下生存競爭的邏輯使然，是不得已的。這就涉及其民族主義意識型態的另一根源，現實的需要。

亞非新興國家領袖們的現實需要有兩大項：(一)「國族」的建立；(二)經濟現代化。國族建立的工作包羅萬象，但主要不外乎中央政府權力的鞏固與國內各集團對「國家」認同感與忠心的培養。在當前的亞非新興國家，這是相當艱困的任務。正如本文中曾提到的，亞非新興國家內部的種種集團（人種、語言、部落）間的爭執相當激烈，其結合成一個「國族」的意願仍待發展，部落主義，「局部主義」（Communalism）的威脅是無時不存在的，



在此種情形下，在人民的思想建立「國族」認同以代替其對自己所隸屬的較小集團的認同，自然是燃眉之急。這事的基本困難乃是境內的許多集團除了在同一殖民主義的統治下，生活過或長或短的時期（數百年至不滿一百年）外，並無太多共同點，有時一個集團其自然的效忠對象是國境外自己的「同胞」。對同一殖民主義統治的經驗有切膚之感的只是部份知識份子；殖民國家採用的「間接統治」與對當地文化社會體制不積極干預的政策使許多殖民地的人民大眾雖得不到現代文明的「雨露」，但也未能直接接觸異族剝削統治的鐵蹄，雖然殖民統治的間接災害常常普遍分散至殖民地社會每一角落，但對一般知識不高，見識不廣的人，這是感受不到的，這樣，這種「共同經驗」實際上並不能成爲構成「國族」共同體的精神基礎。

社會精英雖然或多或少的能了解這種共同生活在同一殖民主義下的經驗，但其是否能把這經驗視爲「國族」的基礎仍屬未定。民族主義者在獨立前集結起來共同奮鬥，獨立後却常因權力或利益分配之爭，又常常利用自己的社團與部落的群眾基礎或非理性的感情因素作爲政爭的工具，一旦發現不能隨心所欲，又常會率領自己的集團與部落提出「分治」的要求，這樣火上加油的作風，常使民族整合的問題更爲棘手。

亞非新興國家的政治領袖習慣上把鞏固中央政府的權威與民族整合兩項工作視爲一體之兩面。他們認爲其中央政府是由民族主義的知識份子組成的，故對其權威的維護，代表「國族」觀念的勝利，一見其權威減弱，地方上代表次級集團的勢力抬頭，勢必給予企圖「分治」者以鼓勵，這對國族建立的目標是不利的。

由於此種觀念，他們大都主張中央集權，對地方分權，在原則上並不贊成，即使有時實施地方分權的體制，也認為是不得已的，並圖在正式體系以下，設法限止其分權的「惡果」。

姑不論中央集權與維持國族在邏輯上有無必然關係。維持政府權威（或者應該說建立政府權威）在當前亞非新興國家，確有其重要性，但這也是相當困難的。

亨汀頓在分析開發中國家政治困難時，特別強調其最大問題是政府權威無法建立，以致政局不穩，政府無法推動重要的政務。政府權威的無法建立，原因頗多，有社會的、歷史的、與經濟的。

原因之一是「政治合法性」的危機。這在我們討論亞非新興國家領導之重要性時討論過了。「個人」式領導，總是比較不穩，基礎比較脆弱的，假如「個人」式領導又缺乏 Charisma 為基礎時，更是如此。

另一重要原因是殖民地時代，知識份子已培養了「反政府」（尤其行政部門）的傳統，在那時期，反抗權威是英雄的標記，值得讚美的行徑，因此，大家都習慣於批評政府官員，污蔑法律，遊行示威，煽動群眾。隨着殖民時代的過去，國家獨立了，尊重「政府」權威的需要變得無比大，但知識份子的習慣不能迅速改變，建設性的批評仍不能代替破壞性的攻擊，合法的參與仍與暴力的威脅混淆着使用，這構成政治權威的另一挑戰。

新建立的國家政治與行政才能的缺乏，施政的缺失，比比皆是，而社會的貧窮，下層公職人員待遇的微薄助長了貪污腐敗，政治與行政的無能與腐敗，使政府的權威迅速下降。



殖民時代，殖民地政府成爲社會公共生活的主動力，一般人民乃形成對集體事物的漠不關心，既不提出要求，也不供給支持，因殖民地政府的主要支持來自殖民國家本身的武力與技術，殖民地人民的不支持，並不構成殖民地首腦擔心的問題；（當然殖民地遭遇外患時爲例外，譬如第二次大戰爆發前夕，印緬的英國官員對當地人民就日本入侵一事漠不關心的態度的不滿與憂心）而不提出要求正足以投其所好。殖民地獨立後，人民這種態度作了部份改變，但提出要求的慾望遠較給予支持的願望爲強，而在政治行爲上，提出要求爲重心，支持則成爲次要。人民皆領悟了「民主」時代的一項觀念，即向政府提出要求爲天經地義之事，而政府滿足人民的要求，也爲天經地義之事。政府之能力不足無法滿足人民的要求，不滿的情緒高漲，而政府的權威愈形汲汲可危。

「國族」建立的困難如此，政治領袖們也不能提出迅速見效的方案來解決，只好訴之於「理論」，希望他們的理論透過宣傳媒介能漸漸發生作用，在相當久的時間內，消弭這個威脅其政治社會生存的病毒。

新興國家領袖就「國族建立」問題提出的「理論」或「行動綱領」，版本是相當多的，但大體都附合下列模式：他們認爲其「國族」不是一個「人爲」的產物，雖然表面上看來，似乎如此，而實際上境內的各部落，人種集團與語言集團在殖民統治以前，確實已具有許多「共同性」，這種「共同性」的消失，是殖民統治者「分而治之」政策的結果。因此，當務之急是重新使人民了解這些原有的「共同性」。爲達此目的，他們常常從其民族的歷史上找尋「證據」，證明境內的各族各部落具有共同的淵源，

（也有例外，譬如馬來西亞的領袖們，認為華人係外來移民不僅其享有馬來西亞這一領域的利益權應不如巫人，而且華人必須徹底巫化，才是十足的馬國公民），及良好而和諧的關係，他們認為現在各集團關係之惡劣或是新殖民主義（指原有殖民國欲保持文化經濟等既得利益）的挑撥，或是集團內野心家的陰謀的結果。不能代表各集團人民真正的意願與利益，但新殖民主義者與分離主義野心家能得逞，是相當多的人民仍對「民族」無知，因此，長遠來看，「教育」是國族建立的關鍵性策略。

「教育」為長程的手段，在短期內，應當遏阻「反對」者，除少數例外（如印度的領袖們）他們認為在其國內，「忠誠的反對」（loyal opposition）是按理不應存在的，一切反政府的力量都是背叛「國族」的行徑。此一觀念的理由是：亞非社會與歐美社會不同，沒有階級，不強調個人主義，整個社會應該像兄弟般和諧相處，不應藉「衝突」來解決社會問題。而事實上在殖民主義來臨前，亞非社會生活也確是如此的。今天的一切反對勢力，都缺乏真正的社會基礎，既不代表「階級」，也不代表合理的利益要求，純粹是新殖民主義者的工具，或部落、集團等歧異分離份子的陰謀，民族主義政黨，代表全社會的共同利益，因為亞非新興國家的社會利益為一不可分割的整體，其中心就是「國族」的強盛與富強。基於此一認識，他們都提出「一黨民主」的口號。民族主義的政黨，代表全民，是唯一「應該」存在的。（事實上，在若干國家，別的政黨依「法」可以存在，但實際上常受種種限制，發展是甚困難的，在另些國家，則憲法規定一黨制。）別的「政黨」，最多只能被容忍，以便慢慢消失。



亞非「一黨制」（在許多新興國家領袖看來），是民主的，與極權國家的一黨制不同。這是因為極權國家的「一黨制」是機械的產物，是少數人將其意志，強加於社會而建立的，而亞非的「一黨制」，因為代表民族主義，是人民真正意志的反映，不是領導人物自我表現的結果。（幾內亞的杜雷曾說他是幾內亞人民自然的領袖，不去領導該國人民不僅會給該國極大的災難，而且是違背民意、反民主的。）（註二十）

「一黨制」並不能保證「局部主義」「部落主義」等病毒的消失，因為個別主義的代表人，仍可在黨內活動，遂行其私。為期這些病毒的消滅，黨中的領導權必須集中於「領袖」一身，「領袖」的功能不僅是政治的，也是思想的、象徵的、文化的。因此，恩克魯瑪認為他不僅是迦納的政治「領袖」，也是人民的「先知」，民族靈魂的代表。領袖與黨的一致，或者說把黨成為「領袖」的附屬品，是保證黨的純正的不二法寶。

黨在社會中的至高權威性，構成其「一黨民主」觀念的另一層涵義，民族政黨具有道德上的絕對權威，應視為國家與人民的化身，恩克魯瑪曾說：「大會人民黨就是迦納」。（註二十一）

黨在國家中的權威，不僅是道德的，也是政治的，恩克魯瑪與杜魯一再強調政府僅是黨的工具，黨決定政策，政府的功能不

---

20. 見 Rupert Emerson, "Parties and National Integration in Africa." in Joseph La Palombura and Myron Weiner (eds.), Political Parties and Political Development, (Princeton, 1966.), 278-279.

21. Ibid, 279.

過是實現其意志。(註二十二)黨之具有如此崇高的地位，乃是由於沒有它，就沒有國家，獨立是由它創造的，國族的未來，也只有它才能保障。

黨雖然是人民大眾的領導者，但黨的力量來自大眾，故黨必須與人民大眾密切配合，與它認同，才能發揮作用。「真正的智慧來自人民大眾」，是亞非新興國家許多政治領袖愛好鼓吹的信條之一，基於此，黨不能高高在上，接受民衆的「供奉」，而應自視爲人民的工具。馬利的執政黨(Union Soudanaise)所說的話：「吾人不能忘記此一永恒真理：人民的願望永遠是革命的，但唯有黨與大眾認同，融入民間，永遠關切其潛能與願望，革命是不會成功的。」(註二十三)，是代表許多亞非新興國家領袖的觀點的。

一元化領導的群眾政黨，被視爲國家團結的支柱，國族融合的利器。因此，大眾政黨的功能不是宣揚一種教條，並按此教條所樹立的標準來排斥異己。原則上，只要不甘心爲新殖民主義者所利用，不是圖謀分化國家的野心家，不論身份爲何，「階級」爲何，均可入黨，大眾黨提供一個架構，按照它提供的原則，全國人民的種族、種姓、地區間的差異可藉同一理想的追求而變爲次要。它體現國族的團結與認同感，也促進了此種感覺的成長。」(註二十四)黨的團結是藉追求國族的理想來維繫，不是藉任何固定的教條與宗旨來支持。

---

22. Ibid.

23. Emerson, *op. cit.* 287

24. Ibid., 297.



除了國族建立，推動經濟現代化是新興國家領袖們認為極端重要的另一任務。經濟現代化的障礙是缺少資本，缺少技術與帝國主義者（及新殖民主義者）的剝削。亞非新興國家領袖們標榜的「經濟民族主義」實際上乃是一種用來獲取資本與現代技術，免除帝國主義或新殖民主義的剝削的策略。但在實施這種策略時，有一個問題必須解決：即兩項目標也許會矛盾。資本與現代技術集中在西方（及蘇聯）等國，而可能成為帝國主義及新殖民主義的也真是這些國家。如何解決這個矛盾：有些領袖認為最好的方法是判斷那些西方（或東方）國家不是（或不可能成為）帝國主義及新殖民主義者，然後向其求援，也有些則認為「不結盟」與「積極中立」是較佳的手段。從經濟民族主義的立場看，「不結盟」與「積極中立」即是向東西雙方同時求取援助，並利用其權力平衡，以保持自主。前者的代表人物如幾內亞的杜雷，當其國家甫告獨立不久就認定法國（及其他西方國家）是新殖民主義，只有獲取蘇俄的援助，才能保證其「經濟民族主義」目標的達成。一九六〇年代中葉後，發現蘇俄的野心及蘇俄提供幾內亞所需技術的能力有些不足後，才略為改變態度。後者的人物頗多。但「經濟民族主義」者的多方求援以保持列國權力平衡之理論與實踐並不能完全符合：新興國家往昔為殖民地，其經濟關係與技術基礎與原來殖民國關係比較密切，故實際上，許多較實際（pragmatic）的領袖，都願意維持此種密切關係，但稍微利用別的強國勢力來防止原殖民國家不當的壓力，如象牙海岸的伍佛布尼，即是採此政策，這政策的益處，可避免生產失調，並加速經濟成長，但較ideological的民族主義者，則以徹底解除與原來殖民母國的關係為完全「獨立」的象徵，

而甘願爲此付出相當的經濟代價，和印尼獨立後，竭力設法避免與荷蘭保持任何超過形式的關係，寧可不使用荷蘭留下的工業器材，而以寶貴的外匯採購其他西方國家的技術。

新興國家領袖們經濟現代化的另一觀念是堅信重工業建設爲經濟發展的基礎。新興國家大都是農業爲主的國家，工業基礎甚爲薄弱，正因如此，其領袖們都認爲工業化爲富國裕民的唯一途徑，而建設重工業則爲工業化奠基的唯一有效方法。此一想法，造成的結果之一是輕視農業的現代化，國家建設基金用於農業者甚少，農業進步遲緩，加上人口膨脹，所形起的危機，必須以利用寶貴外匯以輸入糧食來解決。許多學者認爲這使工業建設的持續成長發生困難。

由於資本缺乏及領袖們醉心於重工業建設，新興國家的「經濟民族主義」無不標榜「國有化」及「公營」。「國有化」與「公營」有其政治的意義，也有經濟意義。從政治上說，這是反殖民主義（把外國資本家的資產收回），及反對經濟力集中少數人之手，形成貧富懸殊。經濟上說，這是獲取工業化所需資金及合理利用資金，並使重要建設按國家的計畫進行不可少的手段。許多亞非新興國家領袖，均主張「國有化」與「公營」，但他們之間也有理論上的區別；有些人論「國有化」及「公營」爲必要，純粹從實用的觀點，認爲這是一個窮困的國家不可少的，因爲在這樣的國家，資本、技術、人才缺乏，不宜浪費，故必須統一規劃使用，而「國有」與「公營」，是統一規劃使用的基礎，少數領袖不堅持全面性的「國有化」與「公營」，甚至不以爲一切重工業均需如此，只認爲若干關鍵性的應如此。多數人則從「社會主



義」的立場，主張「國有化」與「公營」的必要，社會主義可說是許多亞非新興國家的領袖們所醉心的經濟制度。在他們看來，社會主義不僅是對罪惡的資本主義（他們心目中，與帝國主義是分不開的）的挑戰，而且代表社會正義，有效的工業化策略，計畫經濟，合理的利用資源。但是，他們也知道社會主義比較適合於工業化程度較高的歐美社會，因此他們常稱他們自己所主張的制度為亞洲的社會主義，或非洲的社會主義，以別於歐洲的社會主義。但實際上，所謂亞洲的社會主義與非洲的社會主義，不外下列兩點：(甲)強調「社會主義」的雛形，事實上已存在於殖民統治前的亞非農村社會，例如非洲農村中，全村人共同生產共同享用的習俗，常被認為固有的社會主義，(乙)強調生產工具的「公營」，或至少「公私合營」。在「公私合營」安排下，「公營」為主，「私營」為輔。或者把「私營」制視為過渡，最後將歸於消滅，不過，亞非政治領袖們的「社會主義」僅肯定私有制的最後消滅，但往往不汲汲於採取消滅它的具體方法，而且其社會主義實際上還停留在羅曼蒂克的階段。因此，主張儘管不同，在實際上，亞非式「社會主義」國家與不主張「社會主義」的新興國家，其經濟政策的區別往往不甚顯著。「公私合營」「計畫經濟」「重工業」建設是大家都使用的口號，標榜「社會主義」者尤其喊得響亮，但在行動方面，往往由計劃人才的多寡，公有資金的充裕程度，及私營企業的勢力等決定，與領導者的意識型態的關係可能並不太大。

四政治策略：討論亞非新興國家領袖們的政治策略，首先需略述策略目標，因策略選擇與運用，是常隨目標而決定的。其次

，就要檢討領導者個人性格與國家客觀環境兩項因素的綜合性作用，這是策略選擇與運用的另一條件。亞非新興國家政治領袖們的政治目標，主要者計有政權及其個人領導權的生存，「國族」整合，國際地位與工業化。在理論上，第一項目標永遠是優先考慮，但由於在若干國家，此點比較不成問題，遂又將其列入次要的考慮。譬如印度領導者們相信甘地尼赫魯建立的政治制度具有相當良好的生存機會，而國大黨在歷次普選中的表現足以保證其繼續執政，對政權生存遂不列入首要考慮，而把「國族」整合與國際地位當作首要的考慮（尼赫魯執政的中期，自萬隆會議後，似乎把國際地位當作首要考慮，在此方面受挫後，此已不成爲首要考慮，「國族」整合則始終爲首要考慮。）又如巴基斯坦的執政者一向以政權生存爲主要考慮，這是因該國政局之不靖，政治陰謀的層出不窮使然，但在阿育布汗執政後，此不成首要考慮，而東巴問題的惡化，使「國族」整合成主要考慮，雅亞汗(Yah Ya Khan)一九六九年發動的政變後，舉行的大選，「分治」主義者賴曼在東巴的勝利，使整合問題更形嚴重，東巴的獨立，許多巴基斯坦的政客都不願承認，此一僵局因布托(Zulfikar Ali Bhutto)的當選總統而打開，布托承認孟加拉，是出於政權存在的考慮。再論個人性格：亞非新興國家領袖的個人性格，似可分爲兩型：(1)浪漫型(Romantic Type)典型的人物是蘇卡諾。恩克魯瑪似乎也可列入。此類人物喜歡群眾的喝采與膜拜，相信語言與文字的魔力，對枯燥而單調的行政不感興趣。他們往往有綺麗的夢想，而不甚留意眼前的問題。(2)現實型(Realistic Type)：坦桑尼亞的尼雷爾與突尼西亞的布吉巴可爲代表。他們



注意眼前的問題，細心地策劃，耐性的執行，重視組織，講求行政，其與群眾接近不是爲了陶醉於群眾的喝采與崇拜，而是爲了實現政策的目標。浪漫型的領袖常常以國際地位的提高爲爭取民心的手段，爲此不惜作重大的犧牲，印尼不顧國內的經濟危機，花費大量資財於「不結盟」國家運動（如舉辦不結盟國家運動會等可爲例證）。現實型領袖深感新興國家的國力，在現階段還不足以在國際間充當重要角色，因此常重視解決國內問題的策略，而這往往爲另一類所忽視。

最後，略敘客觀環境：主要的環境因素爲資源、人才與次於國族的集團認同（即所謂 Communalism）的嚴重程度，在資源甚貧乏，人才甚缺乏的國家，不論執政者性格如何，不能採取若干種策略，次於國族的集團認同嚴重的國家的領袖則被迫採取若干策略，而不能採取某些策略。

亞非新興國家領袖們採取的主要策略爲：（一）語言與文字等符號的充份利用：Herbert Feith 在其印尼政治的研究中，特別強調印尼領袖如蘇卡諾等的沉迷於符號系統的運用。（註二十五）在程度上蘇卡諾也許比一般政治家更重視語言、文字的魔力，但利用語文符號爲重要政治策略的習慣在亞非新興國家的政治領導者中，相當普遍。演說，標語與口號被當作團結民衆，動員社會的利器。亞非新興國家領袖運用此一策略，其言辭與文字主題頗爲千篇一律：強調他自己及他領導的組織對獨立運動的貢獻；抨擊新殖民主義與國內的分離份子；呼籲人民團結，努力工作等

25. 參閱 Herbert Feith, "Indonesia's Political Symbols and Their Wielders," in Jason Finkle and Richard Gable (eds.), Political Development and Social Change.

（台北翻版，無出版日期），365-377.

。(二)社會內部各集團的勢力平衡的謀求與保持：蘇卡諾企圖平衡軍方與共黨的勢力，（在印尼，軍隊國家化並未實現，軍方可視為一「自主」集團），雖然結果失敗，但這是許多新興國家領袖慣常採用的策略，則是不成問題的。坦桑尼亞尼雷爾的政治成功，主要是這策略運用的成功，當然，這策略運用得成功與否，一方面依賴領導者個人的才具，但其國家的情勢則是關鍵所在，坦桑尼亞部落衆多，而且都是小部落，比較容易運用此策略，有的國家僅有兩三個勢力強大的集團，運用這策略就困難多了；(三)「一黨政府」的組織與鞏固：亞非新興國家的政黨制，雖然有一黨制（法律規定不容他黨存在），一黨為主制（法律規定他黨可以存在，但受到限制而無能為力）及多黨制（都是客觀情勢使其不得不如此），但領袖們大多數認為一黨制最合需要。以一黨政府領導並控制社會是基於下列考慮：防止「部落主義」，「分離主義」；集中有限的政治行政人才以利建國；使新殖民主義者無隙可乘等；(四)強調「自主」「不結盟」（即不參加東西方的「冷戰」陣營）「亞非國家團結」等原則的外交：爭取民心，增強其對政權的向心力，以維政權生存，及爭取各方外援，促進工業化等為此策略追求的目的。

這些策略運用之結果決定政治領導的成敗。領導權的能否繼續維持，雖不是政治領導成敗的唯一標準，但實為其試金石。在下節中，吾人不擬（事實也不能）週遍地檢討領導成敗問題，只能以政權維持作為成敗的標準，作一膚淺的評斷。

### 叁、領導成敗的檢討



亞非新興國家，立國以來，政變頻仍，許多國家的民族主義領導者已經為軍人取代，我們研究的對象中，亞洲的南韓、印尼、巴基斯坦（經歷了軍人政變後，一九七一恢復了文人統治，一九七七年軍人又奪取政權。），緬甸、非洲的阿爾及利亞、蘇丹、奈及利亞、迦納、中非共和國、薩伊、烏干達、查德、馬拉加西、剛果都已經歷了軍人政變，為軍人所統治。

姑不論軍事統治對這些國家是否有利，無可否認的是軍人政變的爆發與成功，清楚表示「民族主義者」建立的體制的徹底崩潰，也就是其政治領導的失敗。

民族主義領導者的成敗，決定因素很多，不一定完全由於個人才具：在若干國家，客觀環境使領導極為困難，個人才具極高的領袖，恐亦無法維持統治權，有些國家則比較容易。在本研究中，吾人無意「以成敗論英雄」，僅擬對領導成敗作一較「客觀」的研討。

首先，我們擬指出引發軍人政變的主要政治情勢（在此社會經濟與文化原因將不涉及，因此種原因為任何新興國家所共有，但軍人政變並非在每一國家均爆發）：(甲)「國族」整合發生嚴重困難：例如奈及利亞一九六九年因東區的 Ibo 人與其他兩區發生強烈衝突，要求分治，並組 Biafra 以武力爭取獨立，軍人政變遂爆發。(乙)政治與行政極度腐敗，政府的「合法性」喪失，無法執行任務：例如巴基斯坦及南韓，南韓李承晚政府的選政舞弊，使政客組成的政府完全失去「合法性」，在群眾的壓力下，李氏下野，繼任者也始終未能有效地行使統治權，結果朴正禧的軍事統治起而代之。巴基斯坦獨立後的政治腐敗，派系陰謀達到極點

，回教聯盟(Muslim League)，遂完全失去人民的信任，阿育布汗的政變也是政治僵局下的產物；(丙)國內顛覆份子活動加劇，文人政府應付困難：例如緬甸宇努政府無法應付國內共黨，卡倫·喀欵等少數民族同時的叛亂，尼溫的政變，主要口實就是以有效的領導來從事反顛覆的戰事；(丁)國內政治派系爭執激烈，文人政府不法地利用軍隊於派系之爭；譬如烏干達的阿敏(Amin)政變，是由於文人政府領袖奧勃脫(A. M. Obote)與烏國境內強大的Baganda(傳統的王國，其轄區佔烏國之一半)統治者強烈的爭執，奧氏利用阿敏驅逐對手，使阿敏獲得左右局勢的權力，奧勃脫削弱阿敏權力之舉引發軍事政變。

這種種政治情勢的造成，除了先天性條件外(如奈及利亞的困難，幾乎是頗難避免的)，大都是後天的，惡劣或不足的政治領導是促成這些後天條件主要觸媒，相反地，良好的政治領導即使不能消弭先天的條件，至少能減輕其嚴重性。

如何的政治領導才能當作良好或充份的，如何的可視惡劣或不足的呢？我們試以若干實例來說明良好充份與惡劣不足領導的區別。可能這不是完美的解釋，但對於達成這一目標，也許不無小補。

領導的優劣，是領導者的個人才能，與政治策略的選擇二項因素配合的結果。

(一)個人才能：亞非領導者的個人才能，約可分為數種，宣傳(如蘇卡諾，為一卓越的演說家，其主要政治活動為對群眾作煽動性演說)；組織(如布吉巴，為第一流的組織家，其新奈斯托黨組織極佳)，行政(如李光耀，長於行政)、理論(如恩克魯瑪



常以著作宣揚其理想），與外交（非指對外國之外交，指在國內集團間謀求妥協等等才能）。此五種才能，適當的配合，似乎是成功的領導的關鍵；如尼赫魯，無疑是亞非新興國家最成功的領導者之一，他的才能雖然以理論與組織為重（他主持國大黨多年，負責組織，甘地則為精神上的支柱，並不實際從事黨務），但外交，行政與宣傳也尚佳（尼赫魯不能流利地說印度語言，故不擅對一般群眾演說，但能有效地對通曉英語的都市市民演說）；坦桑尼亞的尼雷爾，主要才能是組織與外交，但宣傳、行政與理論的能力也不弱。

倘若此五種才能不能配合，則成敗依賴其特長的才能是否適合某一特定時期的需要。例如蘇卡諾的特長為宣傳與外交，次為理論，組織才能平庸，行政能力極為貧乏，在印尼獨立後最初十年，雖然領導危機層出不窮，他都能憑其宣傳與外交才能化險為夷，何以故？因為當其時艱苦奮鬥獲得獨立的國家之人民頗能為其演辭所激動，而對他崇拜敬仰，並且由於對他演詞中表示的國家前途充滿信心，他們能忽視日常生活中的挫折，對其領導的政府給予擁護，反對者也無法獲得足夠的支持，形成嚴重的挑釁。反對派系自感力量不足以與蘇卡諾對抗，就比較容易接受其外交調停，而蘇氏這方面的能力，也足以使政局在歷次危機後保持表面的平穩，至一九六〇年代中期，蘇氏的才能已不能提供有效的領導。長久的失望（經濟生活的窮困與改善的遲緩）已使人民不再着迷於蘇氏的演辭，空洞的理論已不能代替現實的要求。人民對政府已採冷漠的態度。其時政府欲維持其權力，惟有藉良好的組織，（倘若政府黨（民族主義政黨）具有良好的組織，就能對

抗反對派的力量)與有效的行政(解決若干迫切問題以爭取民心)，蘇氏這兩方面的欠缺，形成致命弱點。在憲政危機來臨前，他還可藉其外交才能，利用共黨與陸軍二者間的矛盾，暫維政權，但兩者力量的龐大，攤牌遂不可避免，蘇氏的領導也就崩潰。

雖說這五種才能，缺一不可，但其重要性，顯然隨不同時期而異。當獨立以前與獨立後的短期內，宣傳與理論極為重要，因為唯有藉此，才能結集志士，組成獨立運動，也唯有藉此，才能在獨立初期百端待舉，一切貧乏的時期，鼓舞人民奮鬥。但幾乎在同時，組織才能的重要性就已不亞於宣傳與理論才能。獨立運動固然需藉組織而加強，獨立後(除短期內)組織才能的重要性日增，而宣傳與理論則日減。行政能力在獨立後才成為重要，這種才能是獨立運動領袖普遍欠缺的，這成為許多新興國家建國前途多艱的原因之一。外交的才能在種族、宗教、部落等區分較複雜的國家，比較重要，因為在這些社會謀求集團間的妥協，保持其均勢，是維繫政權的重要條件之一。但其重要性不如組織與行政才能，若干領袖誤認其為保持領導權的關鍵才能，而疏忽了組織與行政，結果遭致政治失敗。

(二)政治策略的選擇：上文我們曾討論領導者普遍採用的策略。個別領導者對這些策略的有效性與可行性的估計，顯然不同，對不同策略的依賴度也頗不等。在施政或處理政治問題時，個別策略的選擇遂為必然之舉，策略的選擇在領導成敗的決定上，可能比領導者個人的才能更加重要。因為領導者個人才能的不足，往往可藉幕僚人員，顧問人才等以補足，而策略選擇不當，常常可使一切輔助成為無效。策略之選擇，雖然與領導者個人判斷力有



關，與國家的客觀環境（包括歷史文化社會等）關係也同樣鉅大。例如亞非新興國家領袖似乎均認為「一黨」政府為控制社會，動員民衆的最佳組織型態。但在實際上，並非人人均可選擇此策略，健全的「一黨政府」的建立與維護，除領導者個人的組織才能外，還要有幾個因素促成：（一）民族運動的奮鬥歷史，或至少積極的反殖民運動，在沒有經過這類活動的地區，組織這類政黨頗不容易；（二）國內的種族、宗教與部落分割情狀：如屬兩大集團尖銳對立的情況，組織健全的一黨制就較困難；（三）國家政治行政人才人數不致太低，倘若太低，則一黨制的政黨機構將會枯萎，（因黨務人才被政府行政部門吸收殆盡），其他策略的選擇，也受限於國家之客觀環境。

綜合以上所述，我們可說領導成敗的決定因素為領導者個人的才能與其選擇的政治策略二者，而政治策略的選擇，往往受限於個別國家的許多客觀環境因素。（諸如歷史、文化及社會的因素。）

本論文獲國科會研究費用補助完成，謹致謝意。

## 附表一：

亞洲國家的政治領袖爲：

南韓：李承晚、朴正禧

菲律賓：麥格塞塞、馬柯斯

馬來西亞：拉曼、拉薩克

新加坡：李光耀

印尼：蘇卡諾、蘇哈托

印度：尼赫魯、甘地、夏斯楚

巴基斯坦：布托

緬甸：宇努

錫蘭：柯德拉華拉、班德拉奈克

非洲國家的政治領袖爲：

阿爾及利亞：亞巴斯、本貝拉

蘇丹：亞博德

蘇馬利共和國：Dr. Ali Scarmarke Abdiraschid

奈及利亞：Sir Alhaji Tafawa, Balewa Abubakar, Chief

Obafemi Awolowo.

Dr. Benjamin N. Azikiwe.

喀麥隆共和國：Ahmadou Ahidjo, Andie-Marie Mbida,

Charles Assale.

突尼西亞：布吉巴、本奧斯曼

迦納：布西亞、恩克魯瑪

中非共和國：達柯

塞乃加爾：狄亞、桑果



象牙海岸：伍佛布尼

尼日：狄奧里、哈馬

馬利：基達

肯亞：肯雅塔、柯因南其

薩伊：魯姆巴、卡薩伏波、莫布杜

達荷美：馬加

獅子山：馬格伊

加蓬：姆巴

茅列達尼亞：莫克塔（一譯達達）（Ould Daddah Moktar）

坦桑尼亞：尼雷爾

烏干達：奧波特

杜哥：奧林波

查德：董貝巴

幾內亞：杜雷

馬拉加西：齊拉那那

上伏爾達：耶米奧哥

剛果：游盧

資料來源：Ronald Segal, *Political Africa, A Who's Who of Personalities and Parties* (London 1961); *Current Biography; International Who's Who*; 及 *Encyclopedia Britannica*

## 附表二：

非洲政治領袖出身階級：

- 一、貴族：Abdiraschid, Abubakar, Ahidjo, Dr. Busia Keita, Koinange, 尼雷爾等七人；
- 二、富人：Assale（莊園主）、狄亞（回教商人）、狄奧里、伍佛布尼（莊園主）、基達、耶米奧哥等六人；
- 三、非洲式中產階級：Abbas, Abboud（殖民政府低級官員）、Chief Awolowo（自耕農）、Dr. Azikiwe（殖民政府文書員之子）、本貝拉（小商人）、董貝巴（小商人）、達可（教員之子）、哈馬（教員之子）、貝奧斯曼、布吉巴等人；
- 四、貧苦農民：杜雷、齊拉那那、游盧、卡薩伏波、魯姆巴。