

張文蔚 著

華人社會與東南亞諸國之政治發展

臺灣商務印書館發行

張文蔚著

華人社會與東南亞諸國
之政治發展

臺灣商務印書館發行

中華民國六十一年七月初版

華人社會與東南亞諸國之政治發展 一冊

定價新臺幣五十五元正

著者 張 文 蔚

發行者 臺灣商務印書館股份有限公司

印刷及發行所 臺灣商務印書館股份有限公司
臺北市重慶南路一段三十七號

登記證：內版臺業字第〇一三號

版權所有
翻印必究

一、周道濟博士序

張文蔚先生、陝西興平人，美國伊利諾大學政治學博士。張博士自前年冬返國講學，至今夏始又去美，現執教於威斯康辛州立大學。余初不識張博士，去歲於各雜誌中常讀其論著，深佩其學識淵博，見解卓越；未幾，張博士因事過訪，一見如故交，暢談天下事，於心莫逆焉。

張博士的這本書——「華人社會與東南亞諸國之政治發展」，計分上下兩編，上編為「現代化國家之建立與東南亞政治發展實況」，下編為「華人社會與新國家民族之難產」，連同附錄在內，共包括論文十一篇。從政治學的觀點言，大抵係以「區域研究」為「體」、以「政治發展」為「用」之作。

區域研究 (area studies) 自古雖已有之，然真正的發達乃第二次世界大戰期間及其以後之事。緣二次世界大戰期間，美國在軍事、政治及經濟上之種種活動，遍及全球，為應軍事上之需要、並作決策上之參考起見，不能不起用大批人員，對各地作深入的調查研究，以求對當地社會加以瞭解。大戰結束後，冷戰熱戰交迭，新興國家遽起，美國各大學紛紛設立區域研究中心。其他英、法、蘇、德、日等國，一方面加強其原有之區域研究機構，一方面創設新的區域研究中心，而區域研究遂益為流行。

政治發展 (political development) 為政治學界新創設之名詞。由於着重點不同，其涵義亦互有差異

：或指經濟發展之先決條件，或指工業化國家之政治型態，或指政治現代化之過程，或指民族國家之推動遂行，或指行政與法律之發展，或指群眾之動員暨參與，或指民主制度之建設，或指獲致穩定及有秩序之變遷，或指動員與權力，或指多方面社會變遷中之一面。綜合而言：遵循民意，把握時代精神，建立現代化的統一國家，以加強法律秩序與行政功能，並不斷提高國家地位及全民福利，當為政治發展應有之義。

政治發展研究與區域研究有密切之關係；此種關係，於討論新興國家變動不居之政治結構及情況時，更為明顯。按：二次大戰以後，美國甚多比較年輕的政治學者，一方面，鑒於亞非地域的重要性日增，而傳統的比較政府之研究，却不足以助其真正瞭解這些地域的政治型態，他方面，又受新興行為科學之巨大影響，因此，他們認為：如欲提高政治學的科學化程度，非澈底改變傳統的研究方法不可。幾經辯論檢討，他們獲得兩項結論：(1)應速將比較研究之範圍擴展至亞非新興國家，並大量蒐集有關資料，(2)應捨棄傳統的形式和法條的敘述，引用新的概念和方法，以加強比較的研究。由是可知：政治發展研究每以對新興國家的政治行為發生興趣為起點，亦為比較政治研究採用新方法新觀念之後的必然延伸。

張博士的這本書，想即係在上述旨趣與需要下而完成。如斯論者在國內尚屬少見，其引人入勝，並開風氣之先，當可預卜。茲者，臺灣商務印書館即將出版此書問世，爰樂為之序。

周道濟

中華民國六十年十月
於中國文化學院政治學系

二、自序

十八個月前余應國家科學委員會之聘，回國在中興大學法商學院及政治大學政治研究所任客座教授，並擔任「新興國家建立」科目講席，此科涉及整個非西方國家之非洲、亞洲及拉丁美洲，所困擾的一些建國問題。由於國內缺乏此類中文資料，故極難與學生達成思想交流之效果。而諸同學對非洲、拉丁美洲之歷史及政治發展更缺少基本瞭解，故筆者在授課期間多引用東南亞區域之政治發展為例，而東南亞新國家之建立又難免涉及華人社會（或少數民族）與多元或單元民族建立與建國之大問題。在東南亞政治發展上筆者亦有高度興趣，尤其對該區域內華人社會之前途，更為關心。而東南亞諸國之整個前途及其發展方向和方式又為亞洲國際政治轉捩改變的一部分。筆者發現授課諸研究生對亞洲各國政治發展之連環性亦有高度之興趣。

基於以上理由筆者乃撰寫數十篇短文以供諸生引證參考。並將兩年前在美國寫成之英文論文中譯。其中有關馬來西亞與新加坡之合併與分裂一文已曾在美國中西部亞洲政治學會發表，新加坡之經濟發展一文乃筆者「新加坡建國」一書中之一小章。緬甸、韓國及巴基斯坦軍人政權一文曾在加州大學「亞洲總覽」月刊發表。「國家建立問題」一文去年曾在中國政治學會發表，「東南亞華僑現勢」一文最近亦曾在中山

集刊發表，其餘皆爲小品文。可供補充解釋之助益。

筆者應授課諸生之要求，經商務印書館周道濟博士之慨允，乃收集印成此冊，並承政大政治研究所楊英武碩士之整理校正，於此一併感謝，然書中如有立意命題之錯誤，應由作者負責，歪曲之處請國內學人指正之。

張文蔚

民國六十年五月於政大政治研究所

華人社會與東南亞諸國之政治發展

目 錄

一周道濟博士序

二自 序

上編：現代化國家之建立與東南亞政治發展實況

一 新興國家之建立問題·····	一
二 現代化之爭論與困難·····	五六
三 東南亞之政治發展與行政管理·····	六六
四 東南亞政治發展觀察簡釋·····	八八
五 韓國、緬甸及巴基斯坦的軍事與國家建設·····	九五

下編：華人社會與新國家民族之難產

六 東南亞華僑現勢·····	一一一
七 馬新之合併與分裂·····	一二三
八 新加坡之經濟繁榮·····	一八二
九 海外華文教育與華僑社會存在之方式·····	三〇三

附 錄

一、從菲律賓看新興國家農村問題與農村自治（作者譯）·····	三一
二、東南亞國際政治的新轉捩點·····	三四九

一、新興國家之建立問題

壹、導 言

一、民族國家形成的歷史過程

民族國家 (Nation-State) 的形成是歐洲中古史以後的一件最重要的事。民族國家是家庭社團組織以外最大的有效組織單位。帝國組織 (Imperial Structure) 不是建築在公民的愛國觀念上，而是用武力征服的方式形成的。近代或現代的民族國家，本是先有民族的形成——表現在特有的民族文化、生活習慣及內向的獨立性，而後有國家的形成——表現在領土完整、主權獨立及國際公法的平等原則上。這些近代民族國家的形成，在歐洲可說自羅馬帝國滅亡就開始，但因各地人民缺少獨有的語言、文化和愛國意識及觀念，故一時不能脫離羅馬教皇的控制；拉丁文的使用，及封建的黑暗時代，在羅馬帝國滅亡後的一千餘年中，歐洲各地人民——如所謂法國人、西班牙人、英國人、荷蘭人——才慢慢的完成近代民族國家的觀念意識，才慢慢形成有力的中央政權而廢除了地方封建組織。這期間經過了戰爭與轉變——如文藝復興、

宗教革命。理性時代使民主自由思想及經濟制度的萌芽與成長先後出現，民族國家組織的體系及民族國家所需的精神文化，如民族主義思想和愛國精神的養成（註一），乃臻於完善。

爲了爭取對外的獨立，各地的統治者必須打破教會的控制，亦必須找尋國與國之間的正常關係。對內，各地的統治者必須獲得廣大人民的擁護，建設良好法律與秩序，並絕對消除內戰的可能，因之主權的觀念（The concept of sovereignty）產生。強迫稱霸各地諸侯接受唯一獨尊的國家主權和中央政府，對外則更尊重各國之間的平等自主並共同遵守國際公法的制裁。因此在西元十三世紀末葉以後，大家都接受歐洲應該有很多的獨立平等的主權國家（Sovereign, equal, and independent states in Europe）。在這個過程裏，廣大的人民必須慢慢地把忠於宗教的虔誠，轉移爲忠於國家的熱愛（the transfer of basic loyalties from the holy church to the secular-central government of the）。今天新興的亞非國家的人民必須經過這一段心理上的意識觀念，這個轉變的過程需要多少時間是很難預測的，但是絕對不需要歐洲人民所需要的那段漫長的時間。

如果沒有文藝復興，歐洲人不會體會到希臘文化裏的自由思想與民主精神，也不能了解羅馬時代的法制精神和行政管理。文藝復興的成果很自然地孕育着宗教革命的必然性，因爲教會的腐化與專權是歐洲建立民族國家的最大障礙。三十年的宗教戰爭（一六一八—一六四八），使歐洲走向近代化的國際政治關係，使政治脫離宗教，而使中央政府享有至高無上的政治權力。這種政教上的變化與經濟生活的轉變亦有重要的關係，例如由農業經濟轉向商業而工業，由自給經濟轉向海外貿易擴張，城市發展與商業海港擴建，交通發展與航業技術擴充等，都與民族國家的意識和組織有關。由於歐洲國家向新大陸及亞洲的極力擴張

和殖民，終於使整個亞洲、非洲及新大陸的全部或部份淪為西歐民族國家的屬地；尤其自產業革命以後，新資本主義下的帝國主義侵略，成為歐洲人加害其他文化、其他民族或王國的直接威脅。一部近代政治經濟史和戰爭外交史，很真實地告訴我們民族國家的意義和民族戰爭的內涵。所謂民族解放、民族獨立、民族自決等，或民族至上及國家至上等，在充分的說明民族國家（Nation-State）是現代人民最有效和最理想的組織。雖然超國家性的區域組織（Regional Organisation），或世界性的集體組織亦日漸重要，但是新興國家的安全和前途，仍須依賴民族主義思想的力量和民族國家的組織。這個歷史演進的過程（Historical stage or transition）似乎是不可避免的。

二、新興國家建國途徑的選擇

新興的亞洲、非洲和拉丁美洲的國家，在建設民族國家過程中有的是非常成功——如日本及以色列；有的是非常失敗——如拉丁美洲多數國家，在獨立後約一百五十年的今天仍然是落伍腐化。有的是經由極權主義思想和一黨專政如蘇俄和中共及其他共黨國家，有的是經由民主制度與混合經濟政策如印度者。日本是西化與現代化最早而最成功的國家，她曾給非西方民族帶來了很多的希望與自信。第一次世界大戰後，亞非洲民族自決運動即開始萌芽。第二次世界大戰後更突如其來的逼迫西方帝國放棄殖民領土。今天因亞非國家之獨立，聯合國的會員國總數已比一九四五年時增加了兩倍以上。三分之二以上的人類，今天正從事於民族國家建設，這種建國的艱巨工作實不易了解，建國的途徑與過程亦不易選擇。國父中山先生把創建民國分成三個時期——軍政時期、訓政時期、與憲政時期。西方的社會科學研究者，今天也大都接

受三個社會進展的階段——即傳統社會（Traditional Society）、過渡社會（Transitional Society）及現代社會（Modern Society）。了解此三個名詞的涵義，實有助於對建國問題的認識。

今天亞非國家的建國工作缺少一套完整的理論基礎，而且他們大都缺少充分的歷史、文化、經濟與政治經驗來制定一套建國計劃。歐美學者自近十五年來，盡力在理論上為國家建設作研究，然而為時尚短，目前不能有大成就，但是對國家建設的認識與對問題的解剖及分析方面已有很大的成就。大家多認為新興國家的領導階層願建設一現代化、工業化、及民主化國家，使人人有充分參與的機會；他們認為如果中途失敗，則左傾激進分子可能奪得政權而從事獨裁政治建國工作。對於建國的目的見仁見智各家學說不一，建國的目的必須牽涉到價值觀念的選擇。如何衡量選擇的標準，怎樣確定選擇的方法，有無選擇的機會等等，都是嚴重的問題。又如建國的重點，政體的選擇，經濟的型態，文化的基礎，社會的發展，在在都與價值選擇（Value Preference）有關。亞非新興國家的考慮選擇機會，更受時間與國際環境的限制和壓力。試看歐洲國家的長成費了一千餘年的時間，中南美國家已有一百五十年的失敗教訓，並且未受外來的國際壓力，今天亞非新興國家在短短的廿年間，其建國的目的與方向已有很多的轉變和修正。在亞洲、印度代表一個典型的民主建國方式，而蘇俄則象徵着獨裁的建國典型。所有的超級強國及一等國家如日本、英、法等國，都在注意亞非國家建國的成敗，因為此種成敗可決定人類生活的民主或極權，並可象徵民主集團與共產集團的競爭或戰爭。

亞非國家及其領導階層，從西方先進國家中所學到的無非是些抽象的觀念和模糊的價值，或是科學發展的愛慕，或是經濟長成的迅速，政治的民主，或是共產主義思想，或是社會主義理論，或是個人主義的

自由思想，或是極端的國家主義觀念；同時亦學到些實際的生活經驗與認識，例如無國家即無個人，民族主義是建國富強的政治動力，民主自由是迎合潮流的時髦產品，科學建設乃強國之工具，經濟建設乃富民之源。但是如何達到這個理想境界，如何集中全力，如何團結人民，如何推動工作，如何適應自己原有的宗教、文化、生活傳統，如何喚醒全國人民的了解與共同努力，則又是問題重重了。

三、新興國家建國問題的提出

究竟建國工作（The real task of nation building）包括些什麼呢？略言之舉凡憲政體制的建立，政黨制度的運用，文官制度與司法體系的採用，經濟發展的具體計劃，教育制度的創建，社會上下的溝通，人民愛國思想的養成，現代生活觀念的堅定等，都是當務之急。國父所說的心理建設、政治建設、社會建設、經濟建設等即是好例。究竟那些工作比較最重要，當視政治發展的環境需要而定之，而各國的政治發展情況又不一致，經濟發展與政治安定似乎是其他建設的先決條件。因各地區發展的階段和問題的不同，故一般性的理論不盡適合各地區建國的需要。

例如在中東國家的建國過程中，最大的困難是如何把回教的力量，回教的生活方式，回教的信仰等，轉變成建國的基本動力。但是回教的本身却又是建設現代化國家的阻礙物。所有中東人民都聽任宗教的啓示，他們一方面極端的反對西方國家，一方面却又想西方化（Westernization）和現代化（modernization），以致沒有一個領導者敢脫離宗教的力量。又如在東南亞各新興國家的建國過程中，種族、語言

、宗教及地理等，似乎是嚴重的建國問題——這裏有佛教、回教、印度教、孔教、基督教等諸差異，也有中國人、印度人、歐亞混血兒等種族偏見。宗教及種族的複雜構成了建國問題的核心。在文化方面，東南亞有中國文化、印度文化、當地文化及西方文化的互相矛盾的影響。因此複雜的傳統文化、宗教與種族使建國的工作更形艱巨。第二次世界大戰期間，日本佔據東南亞諸國，使其複雜的歷史背景更形尖銳化。近廿年來共產主義思想進入東南亞，給各國的領導階層和知識份子帶來更多的徬徨和恐懼，民主政治的建國方式已漸漸的爲軍人奪權或軍人專政代替了（註二）。

茲將儘可能從今天美國一些社會科學家的觀點上命題立意，以介紹建設新國家的基本問題和困難。將不涉及理論方面的探討，而僅從實際建國的困難中看價值觀念等的理論基礎。本文將分爲二大部分討論：其一爲介紹建國究竟是什麼？其方法、目的、過程和重點將略作說明。其二將介紹建國過程中的基本工作與問題。

貳、第一部分：什麼是國家建設？(Nation-Building)

一、政治學研究的新領域

國家建設是一個艱巨的工作，其性質、範圍、觀念、方向等尚未被學者們全部了解，其名稱亦尚未統一。有些學者稱這個工作爲「現代化」(Modernization)，有些學者稱其爲「政治開發」(Political

development)，因研究的重點不同故有此名稱之差異。國家建設工作既不專屬於政治學範圍，亦不專屬於社會學或經濟學的領域，更不爲心理學所獨佔，凡是與社會科學有關的各種科別大都與國家建設有關；因其大部分的發展工作是屬政治學研討的範疇，故歐美學者們也似乎認爲建設國家或亞非區域的現代化運動，是天經地義的爲政治學研究敞開了一個廣大而生疏的新領域。然而狹義的、舊的政治學觀念和方法，實不足以應付時代的新要求，傳統的自由觀念、民主觀念、極權思想或政黨定義，亦不能恰當無缺的應用於新的政治環境、新的經濟文化環境或新的宗教及社會環境。因此今天在政治學的研究發展上，新的研究方法、新的理論與假設日新月異，致使許多年高學深的學者不勝徬徨感嘆。在國家建設方面不但已有很多的解釋和參考資料，就是對西方政治型態的本身已採用行爲科學 (Behavioral Science) 的研究方式，這也正是自第二次世界大戰以來政治學研究上的最大改變。

至於對亞非及中南美各國建國工作的定義與性質，見仁見智，解釋不一，此處將就美國最近學有所成的幾位學者們的看法和著述略加介紹。現代化運動是在落後地區開發組織的全球性的國家社會組織（註三），並且現代化的結果將產生一種新的似是而非的成果，如果這種建國工作不能配合國際政治的發展和未來世界文化的傾向，則絕無久存的希望。從組織與功能上看現代化的過程，加州大學政治學系埃埔特 (D. E. Apter) 教授認爲，現代化的過程就是散佈和增加工業社會裏功能相關的組織單位，並使其互相整合（註四），在這個現代化的過程中，一般的公民感到了道德人格的喪失，農村社會感到喪失其價值與原形，未來將是一種模糊與恐懼，大家都在動亂變化中找尋新的生存型式，新的生命價值，和新的集體安全。這種心理現象是現代化過程中的一個長久的過渡時期。在這個過渡時期，政府與人民必須運用工業社會裏

各種選擇機會（註五），以確定是否適合落後國家的目前環境，而且民主政治在許多落後國家中已有形色不同的表現方式（註六）。如果一個落後的國家沒有一個堅定而巴西化的領導階層（Westrined elite）和一個西化的政體（Westernized form of Government）則政治現代化的任務不易完成的。從另一方面言，現代化的過程就是工業化的過程，教育的開發亦是極重要的，因為知識份子和青年人是現代化的原動力。埃埔特敦教授對現代化過程中的各種特點皆有詳細的說明（註七）。

杜欽教授（Prof. K. W. Deutsch）對國家建設曾有透澈的說明，他曾給我們極富學術意義的啓示，什麼是國家或民族建設？

在什麼情況下和什麼時候，民族的形成即成為事實？在什麼情形下和什麼時候，國家或民族即不復存在？在什麼情況下和什麼時候，人類即可確定其行動的最終結果？」（註八）。這些問題很難有人提供肯定的答覆，但是我們確知道人類在過去並未經常生活在民族國家的組織裏，今天我們更目覩民族國家在西歐已不能滿足國民的經濟與安全要求。然而不論其最終的成敗如何，國家建設工作在亞非地區既經開始則無法抑止，因為社會、文化及政治的組合與動力已邁向國家建設的道路。在目前的政治、經濟、社會、文化及價值觀念的發展過程中，沒有任何其他的出路可以滿足亞非人民的集體生活願望。從事實與歷史的觀點上看，新興國家的建國工作不過是剛剛開始，有些學者已認為亞非人民不能在短時期內建立完整無缺的民族國家，最大的成就只不過是維持一個强有力的中央政府，以控制和服務人民而已。因為人民不能在很短的時間裏了解建國的目的與意義，更不知如何參與國家政治、文化等政策決定，故無法洞察愛國的意義和國民應有的權利與義務。同時領導階層亦不能了解國民的實際需要和心理狀態。領導階層必須不斷的吸