

非洲的一黨民主政治

楊 逢 泰

前言

非洲是正在蛻變中的大陸，這是一個從部落社會轉變為現代民族國家的過程。研究非洲的學者也正在密切的觀察着在世界政治新大陸所上演的人類戲劇。西方的民族國家是在一千多年悠長的歲月中孕育而成的，其今天的非洲領袖們正面临着如何在可能的最短期間內同時完成國家建設（state-building）和族國建設（nation-building）的艱巨工作。如欲瞭解現階段非洲的政治發展，研究其政黨的結構、領導、社會基礎之間的相互關係殊為必要，因為大多數非洲國家的政黨正肩負着這個歷史性的任務。

非洲政黨的分類

非洲國家的政黨制度同樣的處於一個過渡時期中，因此對非洲政黨的任何區分不是永久的，而且研究非洲的學者們根據不同的觀點予以分類。

莫根索（Ruth Schachter Morgenthau）在「西非一黨制度」(Single-Party System in West Africa) 一文中將西非的政黨區分為羣衆政黨 (mass party) 和幹部政黨 (cadre or patron party) 兩種。前者自認為代表全國人民。以組織為武器，因此有良好的組織和紀律，領導階層是知識份子，具有合法的正式統治機構，其目標是將全國人民統合為一個族國 (nation) 而且邁向民主政治。後者的組織和紀律均不如羣衆政黨。其黨員很少直接參予制定黨的政策，以土著當局為基礎。並不企圖將全國人民統合而成一個族國。其最後目標也不是實施民主政治。

高爾曼 (James S. Coleman) 依政黨的多寡，將非洲國家的政黨制度區分為無政黨的國家或領土，如衣索比亞和葡屬非洲。一黨制的國家如馬利、幾內亞等，和競爭性的政黨 (competitive party)，如剛果 (金市) 和烏干達等。

就一黨制度而言，亦有若干種類。李威斯 (W. Arthur Lewis) 認為

非洲的一黨民主政治

依據哲學的觀點，至少可作兩種區分：即極權政黨和有限政黨 (totalitarian and limited parties) 以及思想政黨和公開政黨 (ideological and open parties) 的區分。

極權政黨宣稱為社會的最高機構，幾內亞總統杜瑞 (Sekou Touré)，為這種理論典型的代表人物，他認為黨是國家的最高機構。而恩克魯瑪則說：「人民大會黨就是迦納，迦納就是人民大會黨。」杜瑞明確的拒絕馬克斯主義，他否認非洲有階級的存在；而恩克魯瑪為馬克斯主義者，認為人民大會黨並不代表全體人民，只是代表反對壓迫者的羣衆。

所有的這些政黨均強調它們的公開性，並且實行社會主義。顧名思義，公開政黨一定容納持反對意見的人士在內；而且一個公開的政黨不可能具有一個佔優勢的目標，因此，無論是具有社會主義或自由主義的政黨均不能成為公開政黨。非洲一黨制度的領袖們均標榜實行社會主義，他們的政黨自然不能稱為公開政黨，尤其是他們均強調紀律，自不能容忍持不同意見的人士，所以自稱代表一切階級和意見的一黨制度在名詞上就是矛盾的。

一黨制度在邏輯上可以成立，除非該黨具有一個為全體黨員所服膺的主義，一個沒有主義的政黨，一定是包羅了各種持反對意見和敵對派系的政黨，它是不穩定的。

一黨制度的趨勢

非洲國家在獨立奮鬥的過程中，為了團結全民力量，因而各種政治團體形成了一個所謂「獨立政黨」，獨立奮鬥如同膠水。將各種團體凝聚在一起，追求共同目標，一旦獨立之後，膠水融解，獨立政黨即面臨壓力和反對黨的挑戰。因為「獨立自主」對少數民族和分離主義者而言，就是政權從中立的殖民政府轉移到獨立政黨手中。

獨立政黨成為執政黨後，當然控制了國家的政策。大多數的非洲人既然將貧窮和落後歸咎於殖民主義，認為獨立之後，新的理想社會就可實現。可

是現代的民族國家和繁榮富足的社會並非一夜之間就可完成的奇蹟，因此執政黨遭受批評和攻擊。

獨立政黨認為在現代化的過程中，反對黨不僅是不需要的，而且是危險的。因此它們一方面強調新的威脅，一方面建立對非洲使命尚未完成的印象。對非洲國家而言，政治獨立是第一階段的革命，經濟獨立是第二階段的革命。他們在建國的過程中必須繼續與新殖民主義奮鬥，例如，迦納的人民大會黨就以「全非洲的解放」和建立「非洲合眾國」為己任。恩克魯瑪曾說：「除開非洲整個的解放，迦納的獨立將毫無意義。」又說：「非洲拯救之道，惟有非洲國家的政治聯合。」幾內亞民主黨（Parti Democratique de Guinée）就認為它是「全非洲道德力量的先鋒」（moral spearhead of all Africa）。該黨發言人說：

「我們必須知道，我們的政治工作現在已超越幾內亞的邊界，我們的政黨是愛好正義和自由非洲人的政黨。」

因此，幾內亞民主黨認為幾內亞必須不惜一切代價來維持統一，以期能夠負起這個責任。非洲大多數的國家，就在這種情形之下，從競爭性的政黨制度轉變為一黨制度的國家。

「一黨民主」的理論

採取一黨制度的非洲領袖們認為他們是實施「一黨民主」（one-party democracy）。依照他們的觀點，民主政治基本的特性是「自由」、「平等」和「討論」。而「有效的討論」（valid discussion）以「自由」和「平等」為必要條件。非洲領袖如杜瑞、恩克魯瑪、肯亞塔（Jomo Kenyatta）和尼瑞爾（Julius Nyerere）等強調這三個民主政治的因素是在歐洲人到達之前，非洲政治制度的精義所在。肯亞達表示：傳統的非洲社會是環繞着家族、血緣關係，氏族和部落而運行的。傳統的權力當局以長老為顧問，在部落中的人民均可參予討論。杜瑞和尼瑞爾表示：在歐洲人到達之前的政治程序中，村民以討論的方式獲致政策的決定，一直討論到獲致協議後始止，其後酋長宣佈此項決定，全體村民必須遵守，不許再有異議。因此當人民服從此項決議時，他們是服從他們自己和自己的真正意志。

因此支持一黨民主的人士認為：一黨制度是這種傳統制度的重建。國家的全體公民均為黨員，給予平等參予政治的機會。而黨的領導階層有執行所達成決議的功能。在非洲的民主政治中，反對黨是不必要的。這是西方國家用來促進討論的一種人為的設計而已。因此，非洲領袖接受民主的普遍思想，而拒絕西方的制度，認為對於每一個問題，不可能有合理的反對。既然非洲社會的每一份子都同意羣眾政黨的目標，所以非洲國家中並沒有根本的歧見。因此他們不需要一個忠誠的反對黨來牽制羣眾政黨，而寧願在一黨的結構內容納反對集團和進行辯論。肯亞塔說：「在非洲社會中，內部建設性的反對（constructive opposition from within）並不是一個陌生的概念。」

非洲的領袖們承認：這種村落的討論制度必須予以修改。因為全國性的政府不可能以直接參政的方式實現，而必須依賴代議制度，所以必須舉行定期性的選舉，使公民有機會表示他們選擇代表的意見。

非洲領袖們認為在獨立之前，必須動員全民力量，來建立一個統一的、具有高度組織的獨立運動，以爭取國家的獨立。在獲得政治獨立之後，全國人民必須在獨立政黨領導之下，來從事民族國家的建設，如果這個運動分裂，必然危害國家的獨立和建國工作。這種團結統一的過程可以幾個政黨來說明。

幾內亞民主黨

幾內亞的社會黨為法國社會黨的支部，這是在狄亞洛（Yacine Diallo）領導下的運動，其目的在擴大法屬非洲人民的政權。杜瑞指責社會黨與羣眾缺乏永久性的接觸，其目的僅是在選舉而已。杜瑞遂於一九五二年組織幾內亞民主黨。杜瑞為工會運動的領袖，他以勞工組織來擴充黨的基礎，而成為一個羣眾政黨。

幾內亞在獨立之初，職業階級都是法國人訓練的。杜瑞指責他們喪失了非洲精神，因此，他要求幾內亞民主黨將殖民地的文化恢復為真正的非洲精神。杜瑞認為鄉村的農民才是這種非洲精神的代表。杜瑞本人僅受幾年初等教育而輟學，可能是他憎恨法國所訓練知識份子的原因。在幾內亞民主黨的

組織中，有一種顯著的「反知識份子主義」(anti-intellectual intellectualism)，雖然在獨立後不得利用知識份子，可是該黨內層有排斥知識份子的傾向。它的領導階層是工會和農民領袖，而非知識份子。

杜瑞曾表示：幾內亞民主黨不是依照歐洲政黨傳統為模式的政黨，而是為爭取「非洲解放」的運動。其目標是反殖民主義和追求進步。(也就是現代化和建立民族國家之意。)杜瑞又說，幾內亞民主黨不能列入一黨制度，因為它本身就是國家的政府(“the regime of the state”)。幾內亞的民族(People)只有一個，經由黨而從事活動，而黨指導着國家(state)。幾內亞人民目的在建造族國(nation)。黨為所有其他機構合法性的基礎；最後，黨就是民族，黨就是族國，因此幾內亞必須只有一個政黨。

幾內亞的憲法和幾內亞民主黨的黨綱規定：「幾內亞民主黨為國家的最高機構」。內閣和國會只是「執行黨的決定和命令」而已。國會是批准機構，內閣則為執行機構。因為部長和其行政幕僚是奉行黨的指令，因此無所謂公務員的獨立和中立。黨提供候選人的名單，黨的主席也就是國家元首。黨指揮通訊和新聞機構，俾便在提高生活水準和促進國家團結中動員輿論。

幾內亞民主黨的基層單位是七千個「村鎮委員會」(village and urban committee)。它們負責將黨的訓令傳達給黨員。其上設執行委員會，由十名委員所組成，包括當地婦女和青年團體在內。執行委員會每週至少集會一次，大部份的時間是討論當地事務和政治局的訓令。因此在理論上，每一個黨員都參予制定政策。

在村鎮委員會之上為區(section)，全國七千個村鎮委員會分成四十三個區，區黨大會每年開會兩次。每一個區黨部設有指導委員會，由十五位委員所組成。區域委員會(regional conference)每半年開會一次，由該區域內的各指導委員會的委員參加，討論黨的政策和綱領。

在黨的最高階層，為全國黨代表大會(National Party Congress)，每三年開會一次，制定國策，接受各級黨部、政府和政治局的報告。政策經代表大會批准後，各級黨部必須履行，不准再行討論。全國黨代表大會並選舉政治局的委員，政治局為黨和國家的最高機構。大多數委員即政府各部長，其他委員則在國會、軍隊和文官中担任要職。杜瑞為黨的主席兼總書記長。在技術上，所有政府的方案均須通過政治局，因此負荷太重，使政府有

停滯的現象。

幾內亞民主黨的附屬團體有婦女組織、青年團、先鋒隊和工會運動。這些團體協助幾內亞民主黨將全國的利益團體組織起來。

杜瑞原為非洲民主聯社(Rassemblement Democratique Africain)的創始會員。該社為法國共產黨的支部，一九五〇年始脫離法共。所以杜瑞受法國共產黨的影響，幾內亞民主黨的組織似乎是依照列寧主義的模式，強調「黨的至高無尚」為動員全民力量時所必須。並認為列寧主義者着重集體行動，比西方的個人創見和多黨制度更適合非洲的傳統。

幾內亞民主黨當局強調黨是「共同意志」(general will)的寶庫，黨員在黨內可以不斷的進行辯論和批評。「共同意志」並不來自黨的最高階層，而來自低層的村鎮委員會，各村鎮所表達的公眾意志，經由黨的層層組織，而到達代為執行的政治局。幾內亞民主黨的這種理論是盧梭(Jean Jacques Rousseau)的「共同意志」、列寧的「民主集權主義」(Democratic Centralism)和非洲傳統的綜合。所以陶琦(Dorothy Dodge)稱之為新列寧主義的模式(Neo-Leninist Model)。「民主集權主義」固屬謬論，就「共同意志」而言，曩昔以為是民主政治之精義。然而，個人之意志有時尚且含混玄虛，國家之共同意志當然更為渺茫。而且，不論政體為何，甚至極權獨裁者往往假借人民之意志為其之意志，所以「共同意志」可遭歪曲而被利用。

塔千伊喀非洲國民同盟

塔千伊喀非洲國民同盟(Tanganyikan African National Union)是於一九五四年將塔千伊喀非洲協會(Tanganyikan African Association)改組而成。其最大的支持者為中產階級，如果要成爲一個多數黨，這個基礎是不够的。因此尼瑞爾集中力量爭取農民的支持。當時的反對黨為塔千伊喀統一黨(United Tanganyika Party)，該黨的基礎為城市的經濟和知識中堅份子。在一九五八年大選之前，尼瑞爾採取「多種族政策」(multi-racial policy)以爭取境內歐洲人和亞洲人的支持。在選舉中，尼瑞爾贏得了壓倒性的勝利，國會七十一席竟佔了五十八席。一九六〇年時，實際上

已經沒有真正的反對黨存在。

雖然塔干伊喀非洲國民同盟並不採納「政黨至上」的原則，它的組織類似幾內亞民主黨金字塔式的組織。以村的支黨部為基層，以全國執行委員會（National Executive Committee）為決策機構，而區黨部為中央與人民之間的主要連鎖。

黨的理論強調：對個人尊嚴和權利，以及社會份子平等的信念。尼瑞爾表示：他們的政黨是根據希臘的傳統民主政黨，既然可將反對份子羅致在黨內，僅是為維持公開而自由的討論，不必有一個反對黨。尼瑞爾說：黨的哲學是：「談到你同意為止」（talking until you agree）。這是非洲傳統的延續。

在塔干伊喀非洲國民同盟中有幾個反對集團。第一是支持非洲傳統主義的集團，他們反對黨員平等的觀念，主張回到過去傳統權力的結構。但是塔干伊喀境內沒有一個部落，其力量可以威脅其他部落，而且大多數的黨員反對這種論調，認為這是影響黨和國家統一的威脅。第二個反對集團鼓勵某種程度的種族主義。例如他們主張公務員的非洲化。可是大多數的黨員仍然支持尼瑞爾的多種族立場。如果採取非洲化的政策，勢必影響其為羣眾政黨的地位。第三個集團是反對尼瑞爾「溫和政策」的左翼份子。尼瑞爾外交上的親共政策可能受這一集團的影響。塔干伊喀非洲國民同盟拒絕「政黨至上」的原則，試圖建立一個真正代表整個社會的羣眾運動，所以屬於陶琦所稱的「多元主義者的模式」（pluralistic model）。

恩克魯瑪的人民大會黨

黃金海岸老一輩的政治家是譚凱博士（Dr. J. B. Danquah）。他於一九四七年組織黃金海岸統一大會黨（United Gold Coast Convention），邀請在倫敦的恩克魯瑪擔任該黨書記，後來恩克魯瑪因不滿譚凱的漸進主義（gradualism），而於一九四九年以該黨的青年委員會為核子，組織了人民大會黨，吸收農村黨員，而在短期內發展為一個羣眾政黨。

人民大會黨的組織亦是金字塔式。它是一個類似共產黨和英國工黨的混合組織。重視紀律，黨內設有法庭，專門處理黨紀問題。人民大會黨的國會委員會是國會中的黨員和全國執行委員會所指定的黨員所組成，在終生主席

恩克魯瑪的直接監督下，負責控制國家的政策。

一九五七年十一月，在大選中失敗的政黨，合併成為聯合黨（United Party），領袖為布希亞博士（Dr. K. A. Busia）。他將阿薩蒂（Ashanti）的傳統勢力和職業階級聯合起來，構成了恩克魯瑪最大的挑戰。所以迦納獨立初期是兩大政黨競爭的局面。對恩克魯瑪而言，打擊傳統勢力和鎮壓聯合黨表面上是兩件工作，而實質上是一個目的。一九五八年底通過了預防拘留法案（Preventive Detention Act），可以不加審訊將人民拘留五年。結果將四十一名支持聯合黨的人逮捕下獄。一九五九年初，布希亞被迫赴英。

人民大會黨有右翼及左翼之分，而該黨黨綱規定：「依照社會主義來發展迦納」。恩克魯瑪要求黨員應為社會主義的好榜樣，來建立一個「社會主義形式的社會」（the building of a socialist pattern of society）。當然會發生問題，一九六一年以前，右翼得勢。其後恩克魯瑪為左翼所夾持，而排斥右翼。一九六二年右翼捲土重來，左翼份子被捕下獄。一九六四年，人民大會黨的鐘擺再度擺向左邊。反對黨既然是不合法的，軍事政變成為唯一的出路。

現階段的非洲政黨尚沒有獨裁或極權政黨的各種特徵。迦納雖然通過了預防拘留法案，可是尚沒有利用恐怖和警察來控制社會上的一切組織。通常挑戰性的或擴張主義的思想是獨裁政權的特徵。雖然反殖民主義可視為挑戰性的思想，可是迦納獨立以後，與英國重建了貿易和援助的關係。

發展趨勢尚難預料

一般的說，非洲的政黨沒有明確的黨綱，因為這些政黨大多數為多元的聯合，代表着各種不同的利益。所以政黨領袖大都利用反殖民主義，新殖民主義和自由等口號，強調國家利益，經濟發展等，可是達成這些目標的方法通常很含糊，避免政黨的分裂。

非洲的若干領袖希望維持一黨制度。為了促進政局的穩定和從事發展計劃，認為權力的集中和指揮的統一絕對必需的。他們形容自己是一元論者，強調在一個社會中，所有的機構和團體只有一個中心焦點，並且相信人民、機構和國家是同種性的（homogeneity），而羣眾政黨就是這個中心焦點之

所在。杜瑞認為一元論立場穩固，並不認為將來會發展成爲多黨制度。而尼瑞爾則認爲，獨立後的初期，一元論是必須的，但並不否認將來有發展爲多黨制度的可能性。

採取一黨制度的國家在獨立後，內部發生反對集團，第一個反對集團是傳統的領袖。可是他們很少成功，其原因爲：(一)非洲大陸正在進行經濟發展和增加社會福利，鼓吹回到傳統制度不可能獲得非洲人民的熱誠擁護；(二)酋長在殖民時代已變成統治者的工具，他們在獨立問題中採漸進主義，已經失去了羣衆的支持；(三)與傳統制度斷絕關係的知識份子和城市居民認爲重建傳統權力的企圖不啻是開倒車。

第二個反對集團是經濟中堅份子。執政黨所採取經濟和社會政策往往開罪利益團體。重新分配社會資源，促進經濟平等，加強政府管制均引起經濟中堅份子的不滿。他們雖然擁護自由和獨立的目標，但不一定熱心贊成經濟平等的思想。

第三個反對集團是受教育的青年中堅份子，這也是國際共產黨最易滲透和利用的集團。他們希望加速進行改革，贊同採取急進措施。如果執政黨採取溫和路線，他們形成左翼集團，然而他們的意見很廣泛，從民主的社會主義到馬克斯主義都有。總之，非洲政黨的結構仍然是在蛻變中，予以最後明確的判斷尙爲時過早。

結論：一黨制度適合多元社會

就非洲而言，西非和歐洲國家接觸較早，換言之，現代化的程度比較東非和赤道非洲爲高。可是根據羅賽特 (Bruce M. Russett) 的統計，奈及利亞人民的識字率爲百分之十，居住在兩萬人以上城市的人民其百分比爲十二點五，薪資階級爲百分之二點六。迦納人民的識字率爲百分之二十二點五，兩萬人以上城市居民爲百分之六點四，薪資階級爲百分之九點五。因此阿蒙特 (Gabriel A. Almond) 將奈及利亞和迦納的人民列入尙未動員 (pre-mobilized) 的狀態。非洲人民建立民族國家的工作是否能夠成功，良好的政黨制度爲必要條件之一，而政黨的成敗爲民主憲政存亡的關鍵所在。奈及利亞的三大政黨各以部落爲基礎，獨立後的聯邦政府缺乏聯合精神，導致國家分裂和內戰的悲劇。剛果 (金夏沙) 在獨立之初，二十多個政黨均以部落

爲基礎，幾乎沒有一個獲得全國性的支持，因而整個國家陷於混亂的狀態。

就西方而言，多黨制度亦往往導致政局的不安，第四共和時代的法國，今日的義大利都是如此。西方的民主政治有兩層意義：第一、凡受一項決議影響的人應有參予此項決議的機會。(不論是直接的或經由他們所選舉的代表。)其次，多數人的意志應被普遍的接受。在西歐國家的國會中，少數意志被納入反對黨之中，在通常情形之下，不參予決策的制定。這是階級社會政治制度的精義所在。所謂「民治、民享和民有的政府」。其「人民」並非指所有居民 (all inhabitants) 而言，乃是指「大多數的居民」(great mass of the inhabitants) 而言，也就是指貧窮和中產階級而言。

近三百年來的西歐政治是算學家所稱的「零數競賽」(zero-sum game)，亦即「我贏你輸」的政治。(I win what you lose.)

非洲不是一個階級的社會，而是一個多元的社會，對階級社會有利的制度對多元社會不一定是有利的。在某些情形下，不僅是不適宜的，而且是不道德的。因爲在建立民族國家的過程中，各種不同宗教、語言、風俗習慣和部落的人民，宜於和諧相處，而不是互相競爭。非洲新興國家的多元性 (plurality) 爲其主要的政治問題。這些有互相敵對酋長傳統的部落，在殖民時代，是處於一個中立的殖民國家統治的和平狀態中 (Pax-Britannica or French Peace)。多元社會解決民主問題，必須要建立使各種團體有參予決策的機會，祇有在這種情形之下，他們才能感覺到自己爲族國的一份子。在多元的社會中，不能用「接受多數人意志」的理論，而必須要造成一種互相容忍和折衷的氣氛。

所以，李威斯認爲：在多元社會中，將各種團體的代表容納在一黨制度內，而鼓勵在黨內作充份討論，較諸以部落爲基礎的多黨競爭制度有利於非洲的建國工作。塔干伊喀非洲國民同盟就是這一類型的政黨。競爭性政黨制度的主要目的是從事政治作戰，階級社會可以容忍政治作戰；多元社會是不可能容忍政治作戰的。對族國的忠誠既然不可能在短期內代替對部落的忠誠；因此，在部落忠誠之上必須建立一種制度，使各部落感覺到自我表現的餘地，這是政治轉變過程中的一種不得已的必然現象。非洲國家需要偉大的領袖和一黨制度實爲客觀的需要，一個多元的社會應團結在一個領袖和一個政黨的領導之下，建立民族國家的大業才有迅速成功的希望。