

“联邦特征”原则与尼日利亚 民族国家构建*

李文刚

内容提要 尼日利亚民族国家构建的困境源于英国殖民统治的影响和独立运动的缺陷,民族宗教问题及外部影响又给其添加不少变数,使得地方民族主义比民族一体化在尼日利亚更有市场。“联邦特征”原则作为消除地方民族主义、促进民族统一的一项基本原则对主体民族“三足鼎立”、少数民族众多的尼日利亚有诸多积极意义,其核心思想以宪法条文或不成文规定的形式影响着尼日利亚的政治发展,在某些方面推动着民族国家构建。由于该原则的缺陷和民族国家构建自身的复杂性,其有效性有待实践的进一步检验,尼日利亚民族国家构建亦需其他力量的推动。

关键词 非洲政治 民族国家构建 尼日利亚 “联邦特征”

作者简介 李文刚,中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员(北京 100007)。

尼日利亚于1960年独立后,“谁是尼日利亚人”和“尼日利亚有多少人”^①这两个看似简单的问题让这个西非大国陷入迷茫。其一,尼日利亚政治上独立了,但民族国家构建却是个新事物;其二,人口与民族、宗教及政治

* 本文根据笔者参加2011年8月在内蒙古民族大学(通辽)召开的中国非洲史研究会2011年年会暨“非洲政治发展的回顾与展望”全国学术研讨会时提交的论文修改而成。

① See Toyin Falola and Matthew M. Heaton, *A History of Nigeria*, Cambridge University Press, 2008, p. 158; S. A. Aluko, “How Many Nigerians: An Analysis of Nigeria’s Census Problems, 1901 ~ 1963”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 3, No. 3, Oct., 1965, pp. 371 ~ 392.

经济稀缺资源分配密切相关，故尼日利亚虽自殖民统治时起就举行过多次人口普查，但结果未获“尼日利亚人”认可。如果说2006年人口普查在有意去除民族、宗教敏感普查项后得出尼日利亚有1.4亿多人口、基本回答了“尼日利亚有多少人”的问题，那么对“谁是尼日利亚人”这一问题的探索仍在继续，答案也只有在民族国家构建中才会逐步清晰。该进程在很大程度上有赖于政府自上而下的推动，默罕默德/奥巴桑乔军政府出台和践行的“联邦特征”原则就是很好的例证。本文拟探讨“联邦特征”原则的内涵及其对尼日利亚民族建构的影响，以请教于学界同仁。

尼日利亚民族国家构建的困境

二战后，随着西方殖民体系的瓦解，广大非洲殖民地国家以不同方式纷纷独立，成为国际大家庭的成员，但他们面临的一个共同问题就是民族国家^①构建。用英国学者威廉·托多夫教授的话来说，就是“它们需要将那些来自不同种类、操不同语言和处于不同社会与政治发展阶段的国民整合为一个民族。”^②宁骚教授认为，“所谓民族国家，就是建立起统一的中央集权制政府的、具有统一的民族阶级利益以及同质的国民文化的、由本国的统治阶级治理并在法律上代表全体国民的主权国家。要素是国家的统一性和国民文化的同质性。”^③可见，民族国家中的一个核心概念是“国民”。因此，民族国家构建的一个基本前提和核心内容就是国家民族的构建。李安山教授将其定义为“承认国家内存在多个民族和不同文化的事实，致力于建设一个统一的现代民族即国家民族的过程，它包括政治经济的一体化以及民族文化的一体化、国民性格的培养、国民心理的孕育等方面。”^④

对大多数非洲国家来说，民族国家构建是一项非常艰巨的任务，主要是因为这些国家在很大程度上是殖民主义者人为制造的。独立后，一些国家的

① 关于“民族”、“地方民族（主义）”、“国家民族”、“民族-国家”等概念学术界一直有不同看法。参见李文刚：《非洲民族与宗教研究综述》，载中国社会科学院西亚非洲研究所编：《中国的中东非洲研究（1949~2010）》，社会科学文献出版社，2011年版，第274~278页。

② [英国]威廉·托多夫著；肖宏宇译：《非洲政府与政治》（第四版），北京大学出版社，2007年版，第4页。

③ 宁骚著：《民族与国家》，北京大学出版社，1995年版，第269页。

④ 李安山著：《非洲民族主义研究》，中国国际广播出版社，2004年，第286页。

领导人为了个人及所属民族的利益，采取维持甚至强化各族不同特征和差距的政策，使得独立后的国家长期处于缺少凝聚力的状况。这种狭隘民族主义的做法与民族国家建构所提倡的统一的民族经济、民族文化和民族心理是背道而驰的。尼日利亚就是这样的一个典型，一些学者用“四分五裂的社会”准确地描述了这个“跛足巨人”在构建民族国家道路上步履蹒跚的艰辛状态。具体而言，尼日利亚民族建构主要受到以下几个方面因素的影响。

其一，英国殖民主义者分而治之的“间接统治”政策是根源。科尔曼等人指出，殖民主义者抓住一切可利用的机会，散布和鼓吹尼日利亚人“被遥远的距离、民族地缘、种族、部落、政治、社会和宗教屏障一个同另一个分隔了开来”^①，因此在政治独立问题上没有共同命运，各民族有权利保持自己的特性、传统、政权组织形式。政治上，殖民当局竭力保持尼日利亚各民族各自为政的局面，按照三大族聚居区划分为北区、西区、东区，利用三大民族统治各自地区和争取自己竞争对手区域的中小民族。殖民者利用三大族体间的矛盾，大力扶植豪萨-富拉尼族上层集团作为其政治统治的支柱；同时利用经济文化发展程度较高的南部约鲁巴人和伊博人担任政府中的高级文官作为牵制。此外，殖民当局还在尼日利亚推行不同教育制度，在北部继续维持传统伊斯兰教育，在南部则推行现代教育制度，进一步加大了南北在受教育程度上的差距。这种南北结构性的教育不平等的状况甚至延续至今。^② 殖民主义者的这些做法成为尼日利亚民族独立运动时期民族矛盾的根源。

其二，民族独立运动的缺陷埋下隐患。三大主体民族政治领导人贝洛、阿沃勒沃和阿齐克韦对自己民族以及未来尼日利亚国家前途认识有很大的分歧，其政治和理论遗产至今在尼日利亚也不乏追随者。贝洛将1914年南、北尼日利亚的合并称为“1914年错误”^③。有学者指出，1914年的贝洛只有4岁，他后来在自传体著作中所描述的北方穆斯林贵族阶层反对同南方人合并之事虽不一定完全准确，但至少说明北方穆斯林统治阶层中对英国人的这一政策持不同意见者不在少数。这种情绪可以说是穆斯林统治阶层在面临外来

① J. S. Coleman, *Nigeria: Background to Nationalism*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1958, p. 193.

② See Abdul Raufa Mustapha, “Institutionalising ethnic representation: How effective is the Federal Character Commission in Nigeria?”, CRISE Working paper No. 43, University of Oxford, June 2007, p. 5.

③ Ahmadu Bello, *My Life*, Cambridge University Press, 1962, p. 133.

入侵、感到危机来临时所做出的一种自然而然的反应。^① 由于英国的间接统治政策和分区化，北方在经济和社会发展上远远落后于南方，他们担心北方在独立后尼日利亚的政治中处于次要地位，受制于南方的政治精英。因此，北方在尼日利亚独立运动期间所表现出来的裹足不前、犹豫不决就不难理解了。^② 伊博人阿齐克韦建议将自治国家划分为8个区，每一个区大体包含一个族体。^③ 约鲁巴人阿沃勒沃则认为阿齐克韦明显具有偏向伊博人的派系倾向，不可能保证尼日利亚各族体的和谐。^④ 他认为，确切地说，“尼日利亚”只不过是一个在其疆域内包含众多文化和语言意义上的少数民族的“地理概念”。^⑤ 每一个民族都有自己土生土长的制度，但在殖民统治时期，这些制度都被歪曲和滥用；尼日利亚行政区划的指导原则应该按照族体类别、文化亲缘、共同的问题以及行政的便利。^⑥ 当时，阿沃勒沃没有限定尼日利亚联邦将来划分州的数目，“即使未来的尼日利亚合众国有30到40个地方议会也不算多”。^⑦

正是由于上述不同认识和地方民族主义的影响，“三大地方民族主义”与所谓的或想象的“尼日利亚民族主义”的博弈贯穿整个民族独立运动的始终。尼日利亚民族独立斗争更像是人口最多的三大主体民族争夺联邦国家主导权的斗争。^⑧ 由此引发的民族仇视和猜忌，对尼日利亚统一民族国家建构的危害是长期而深远的。尼日利亚独立初期的政治现实清楚地证明了这一点。

其三，宗教矛盾增加变数。广泛存在的宗教暴力活动自20世纪70年代开始对尼日利亚政治产生了深刻影响。80年代以后，冲突的数量、强度、范围及对整个国家的影响都大为增多或增强，多数冲突都造成数百人死亡和大

① See Tekena N. Tamuno, "Separatist Agitations in Nigeria since 1914", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 8, No. 4, Dec., 1970, pp. 565 - 566.

② See Toyin Falola, *The History of Nigeria*, Greenwood Press, 1999, p. 93.

③ See Obafemi Awolowo, *Awo: The Autobiography of Chief Obafemi Awolowo*, Cambridge University Press, 1960, p. 167.

④ Ibid., pp. 167 - 168.

⑤ Cited in Godfrey N. Uzoigwe, "Assessing the History of Ethnic - Religious Relations", in Uwazie Ernest E., Isaac O. Albert and Godfrey N. Uzoigwe, eds., *Inter - Ethnic and Religious Conflict Resolution in Nigeria*, Lexington Press, 1999, p. 7.

⑥ Obafemi Awolowo, op. cit., p. 177.

⑦ Obafemi Awolowo, op. cit., p. 175.

⑧ See Ali A. Mazrui & Michael Tidy, *Nationalism and New States in Africa*, Heinemann International, 1989, p. 92.

量财产损失,操纵宗教问题以及民族问题来达到政治目的的做法比以前更为明显,特别是在争夺联邦一级权力的时候。宗教在一定程度上强化了政权的单一性^①,引起了人们对爆发宗教战争的担心。频繁爆发的宗教冲突对尼日利亚的统一和国家的世俗性都构成了极大的威胁。^②由于自身与政治密不可分的关系,伊斯兰教从一开始就在尼日利亚的社会和政治生活中占据主导地位。在许多穆斯林看来,尼日利亚的基督徒与英国殖民主义者在文化、宗教和社会上联系密切,因此是西方征服者和帝国主义的一部分。而对基督徒来说,他们最担心的是穆斯林在国家占据统治地位以及整个国家的伊斯兰化。穆斯林和基督徒这些针锋相对的看法,极大地影响了他们的社会和政治行为。值得注意的是,拉斯特指出,尽管尼日利亚穆斯林和基督徒之间爆发过多次冲突,甚至造成大量人员伤亡和巨额财产损失,但人们不应当被亨廷顿等学者提出的“文明冲突论”所蒙蔽。尼日利亚的宗教暴力具有局地化的特征,且是在特定条件下爆发的。从总体上说,穆斯林和基督徒在尼日利亚和平共处已逾一个世纪,二者与传统宗教信仰者也没有多少矛盾。^③

其四,外部因素的影响。尼日利亚在穆斯林世界的重要性似乎还没有得到人们的重视,但穆斯林世界的事件在尼日利亚往往会引起不小的回应。早年如1979年伊朗革命,近年来如丹麦的“漫画事件”等等,均引发或影响了尼日利亚国内的多起宗教冲突。利比亚前国家领导人卡扎菲生前甚至公开鼓吹尼日利亚一分为二以免除宗教纷争的煎熬。^④随着经济全球化的发展,越来越多的国家因石油而同尼日利亚少数民族问题直接或间接的联系在了一起,当前主要表现在尼日尔河三角洲问题上。少数民族为了生存和发展,要求获得自己聚居区石油收益的更大份额而同尼日利亚联邦政府、跨国石油公司的斗争是历史上尼日利亚少数民族问题的一个延续和在新的历史条件下的集中

① 尼日利亚第一共和国(1960~1966年)的第一位总理巴勒瓦为豪萨穆斯林;第二共和国(1979~1983年)通过选举上台的沙加里总统是讲豪萨语的富拉尼穆斯林;1993年当选的第三共和国总统的阿比奥拉是尼日利亚西南约鲁巴族穆斯林;尼日利亚8位军政权领导人中,有5位为穆斯林,分别为穆罕默德、布哈里、巴班吉达、阿巴查和阿布巴卡尔,其中后4位从1984年至1999年连续统治着尼日利亚。

② See Toyin Falola, *Violence in Nigeria*, University of Rochester Press, 1998, p. 5.

③ See Murray Last, "Muslims and Christians in Nigeria: An Economy of Political Panic", *The Round Table*, Vol. 96, Issue 392, pp. 605-616.

④ "Gaddafi provokes Nigeria by calling for it to split", *The Telegraph (UK)*, 19 Mar. 2010.

爆发，反映出的还是少数民族对主体民族把持国家政权、自己被边缘化的不满。^①他们对尼日利亚民族国家建构的一个重要影响就是尼日利亚联邦州和地方政府（LGAs）的数目不断扩大，由最初的3个区已扩至目前除阿布贾联邦首都区之外的36个州和774个地方政府，而一些民族和地区要求增设新州和地方政府的呼声似乎尚未平息。有学者认为，建州计划并不利于尼日利亚民族一体化进程和当地自治，民族一体化的前途取决于尼日利亚要有一个目标明确、具有全民族意识的领导层，并对联邦进行适当重组，使其更能代表全民族的形象。^②

总之，尼日利亚独立以来的50多年里，民族国家构建取得了不少成就，保持了国家的统一和政局的总体稳定。但受上述诸多因素的影响，构建民族国家的进程注定任重道远。尼日利亚历届文武政府均出台多项措施推动民族国家构建，奥巴桑乔军政权的“联邦特征”原则因影响深远、复杂而广受学界关注。

联邦特征原则的内涵与评价

同许多撒哈拉以南非洲国家一样，尼日利亚一直面临着如何容纳民族、宗教、社会、文化等方面的多样性、培育包容性及促进国家团结的艰巨挑战。“联邦特征”原则就是穆罕默德军政权时期由宪法起草委员会的委员们总结尼日利亚历史教训得出的。1975年10月，作为穆罕默德军政府“还政于民”计划的一个重要步骤，由49名成员组成的宪法起草委员会开始工作。他们中绝大多数人认为，尼日利亚第一共和国的灭亡归因于这个国家缺乏民族团结感和尼日利亚的政治家们各自所奉行的相互争斗的部落主义，而广大尼日利亚民众渴望恢复民主政府。因此，他们的首要目标就是要强调民族和国家团结的重要性，通过弱化部落主义，将政治动荡减低到最低程度，从而建立以大众民主或参与型民主为基础的稳定的政治体制。宪法起草委员会成员在军

① 参见李文刚：《浅析尼日利亚少数民族问题——以尼日尔河三角洲地区为中心》，载《西亚非洲》2007年第7期，第24页；蒋俊：《论尼日利亚的族群问题与国家建构》，载《西南民族大学学报》2010年第5期，第61页。

② See Henry E. Alapiki, “State Creation in Nigeria: Failed Approaches to National Integration and Local Autonomy”, *African Studies Review*, Vol. 48, No. 3, Dec. 2005, pp. 49 - 65.

政府的指示下，就在教育、就业和享用国家的各类资源中实行族体平衡的优缺点展开了辩论，一些人认为族体平衡可以遏制中央政府中的族际竞争，而另外一些人则认为，宪法本身就是对平等的保护，似乎没有必要增加该原则。但最后，宪法起草委员会还是同意1979年宪法中加入“联邦特征”原则。1979年宪法将民族一体化列为国家政策的基本目标和指导原则。这些政策主要包括：“应当积极鼓励民族一体化，同时禁止以出生地、性别、宗教、地位、族体或语言集团或纽带为理由的歧视；国家应当提供充足的设施，并鼓励人民、商品和服务在整个联邦内的自由流动；保证每一位公民在联邦各地的完全居住权；鼓励不同地区居民之间通婚；促进和鼓励组建打破族体、语言、宗教或其他派别障碍的组织；国家应当在联邦内的各族人民之中培育一种归属感和参与感，以便让对国家民族的忠诚超越对各派别的忠诚。”^①

尼日利亚伊巴丹大学政治系一位教授在阐述尼日利亚的“联邦特征”与“联邦特征”原则时指出，前者指构成尼日利亚这个联邦制国家复杂的族体、语言、地理、地区及历史方面的多样性和裂痕，而后者则指旨在促进尼日利亚的治理和稳定的原则性的一些政策。也就是说，“联邦特征”原则是用以表达和保护尼日利亚社会联邦特性的一种工具。^②“联邦特征”原则作为一种“民族平衡安排”，实际上是一种“配额制”，以矫正地区间和族体间的巨大差距，保障各族体能享受平等的教育机会和在政府公共部门中任职的机会，促进各族体在联邦、州和地方政府能平等分享国家的各种资源。^③苏贝鲁认为，“联邦特征”原则的基本理念是，“在尼日利亚全体公民中促进国族忠诚、一体化和归属感”，而实现这些理念的手段是通过“在整个联邦公共机构的组成和运作上包括体现国家联邦或多元特征”的一些条款。^④

从字面看来，上述政策均有助于消除地方民族主义、建立统一市场和培育国民情感，有利于民族国家构建。但在尼日利亚有着复杂国情背景下的政

① Cited in E. Michael Joye and Kingsley Igweike eds., *Introduction to the 1979 Nigerian Constitution*, Macmillan Nigeria, 1982, pp. 53 - 54; Eghosa E. Osaghae, "The Complexity of Nigeria's Federal Character and the Inadequacies of the Federal Character", *The Journal of Ethnic Studies*, Fall 1988, Vol. 16, No. 3, p. 4.

② Eghosa E. Osaghae, *op. cit.*, p. 5.

③ International Crisis Group, "Nigeria's Faltering Federal Experiment", *Africa Report*, No. 119, Oct., 2006, p. 11.

④ Rotimi T. Suberu, *op. cit.*, p. 111.

治实践中，一些具体的政策暴露出诸多缺陷。尼日利亚历史学家阿非博认为，“联邦特征”原则能被写入宪法，除了它所具有的创新性、掩饰性和修辞效果外，最重要的是其模糊性。^①所谓认识上的模糊性，即人们往往只看到尼日利亚的族体多样性和裂痕，而忽视了地域、宗教、地理和州权主义方面的多样性和裂痕。问题的关键是族体多样性与裂痕与上述其他方面的特征在许多情况下并不吻合。^②例如，从族体构成上来说，奥贡、奥约和翁多这3个州可称作“姊妹州”，即由同一个族体构成，但在涉及就业或教育等问题时，奥贡州就会认为其他两个州的当地人是“外来人”（strangers）。这实际上体现了一种“本地原则”（principle of indigeneity），即宪法中关于“籍贯州”的规定。这一原则要求，一个族体的成员能否在政府部门工作、享受各级政府的教育、医疗等公共资源，关键要看他（她）是否为该州的当地人。1979年宪法对州当地人的定义是，其父母或祖父母曾经是该州的当地人；除此之外，即使是通过长期定居或婚姻关系，也不能取得当地人资格。在这一规定下，尼日利亚全国的36个州中均出现了对非当地人（non-indigenes）的一系列歧视并引发多起激烈的族际冲突。^③近年来影响最突出的就是尼日利亚高原州首府乔斯一带的冲突。事实上，本地原则与联邦特征原则的有些条款是冲突的，与宪法所倡导的促进国家一体化和民族团结精神也是相违背的。许多族体在非本族体聚居的地区感受到的是一种强烈的疏远感，这进一步加强了族体认同政治，促使大量族体武装出现。这些武装组织要求族体忠诚，而非国族忠诚，一些组织甚至谋求脱离尼日利亚联邦而独立，如“实现比夫拉主权国家运动”。但是，在1977~1978年制宪大会讨论宪法草案时，对“州公民身份”提出质疑和批评的人屈指可数，更没有一个人提出修改“当地人”的定义。有学者指出，“参加制宪大会的绝大多数代表是野心勃勃的政客，他们清楚地意识到，他们获取政权、积累和致富的地盘应当同非当地人的竞争隔离开来。”^④难怪这条与宪法倡导的民族、国家一体化原则存在明显矛盾的原则还能顺利通过。

① A. E. Afigbo, *Federal Character Principle: Its Meaning and History*, cited in International Crisis Group, op. cit., p. 11.

② Eghosa E. Osaghae, op. cit., p. 9.

③ Daniel C. Bach, “Indigeneity, Ethnicity and Federalism” in Larry Diamond, Anthony Kirk - Greene, and Oyeleye Oyediran, eds., *Transition without End: Nigerian Politics and Civil Society under Babangida*, Lynne Rienner, 1997, p. 337.

④ Ibid., p. 339.

伴随着州和地方政府数量的不断增多和其面积的不断缩小,族体性被推向了尼日利亚公民认同的前沿。尼日利亚著名作家阿契贝在《尼日利亚的麻烦》中写道,尼日利亚儿童上公立学校、学生考大学、毕业生想在政府部门谋职、商人签合同、公民申办护照等等,迟早都要被要求填写一张表明其部落属性(tribe)即原籍州(state of origin)的表格。^①这一做法实际是在处处强化州公民身份,对尼日利亚国家民族建构和公民身份都产生了非常不利的影响。

“联邦特征”原则与1979年大选

有学者认为,“联邦特征”原则或许是尼日利亚政府为实现民族一体化所采取的政策中最为突出的一个。^②它对尼日利亚政党的影响也是如此。“联邦特征”原则对政党的要求主要包括以下几个方面:政党必须向每一位尼日利亚公民开放,而不论其出生地、性别、宗教信仰和族体属性;政党的名称、徽章和座右铭不能有族体或宗教含意,政党的活动不能局限在国家的特定地理区域;政党的总部必须设在国家的首都区;政党的各个机构必须确保其执委会或其他主管机构的成员体现国家的联邦特征;政党的纲领、目标必须与宪法关于“国家政策的基本目标和指导原则”的条款相一致;任何政党都不能雇用、组织、训练或装备任何人或任何群体用于使用或显示力量或威压的目的;任何形式的组织只有在联邦选举委员会注册,才能作为一个政党进行活动;总统、州长、国民大会和州议会职位的选举应接受联邦选举委员会的监督,地方政府的选举应接受州选举委员会的监督;政党执委会成员或其他管理机构的成员只有属于不少于组成联邦的所有州中的三分之二不同的州,才能被视作符合联邦特征要求。^③联邦特征原则的出台从另一方面也说明,尼日利亚独立后政党的组织和选举都带有浓厚的“地域-族体-宗教”因素,这3种因素交织在一起与民主化所要求的选举(特别是全国性的大选)和尼日利亚民族国家一体化的目标是有很大差距的。

① Daniel C. Bach, op. cit., p. 343.

② Eghosa E. Osaghae, op. cit., p. 4.

③ Veronica Nmoma, “Ethnic Conflict, Constitutional Engineering and Democracy in Nigeria”, in Harvey Glickman ed., *Ethnic Conflict and Democratization in Africa*, The African Studies Association Press, 1995, pp. 320 - 321.

很显然，“联邦特征”原则的目标是努力淡化和消除政党的这些特征，让民主的“齿轮”（选举）能够正常运转，从而保证尼日利亚整个国家机器的运转。这些原则中，有的实现起来比较容易，有些则不然，因为许多原则同尼日利亚的政治现实还有很大的差距，主要表现在以下方面：其一，尼日利亚公民身份的弱小和族体性（ethnicity）^①的强大使得政治家往往看好并利用后者来达到自己的政治目的。在许多非洲国家，为什么以族体意识和族体忠诚为主要内容的族体性更易于被人操纵并用于进行政治动员呢？一些学者指出，在非洲，其他认同要么比较弱小，要么就根本不存在，公民身份认同就是其中之一，主要原因就是国家和政治精英缺乏使人民产生一种归属感和形成“我们”意识的力量，这种“我们”意识，其实就是国族意识，即多民族国家中的各个族体相信他们是拥有共同历史、共同命运的一个民族。这种能力的获得和加强依靠的是国家向民众，不论其族体属性和宗教信仰，提供经济、政治和社会福利。^②而许多非洲国家并没有做到这一点。其二，地域、宗教和族体之间的密切联系在短时期内不会淡化。从尼日利亚全国范围来看，早在英国殖民统治之前，尼日利亚的北部、西部和东部的三大主要民族（豪萨-富拉尼族、约鲁巴族和伊博族）就逐步形成了相对独立而不同的经济、政治、社会、文化和宗教。从三地区内部来看，少数民族也有自己的地域、宗教和族体基础。在近一个世纪的殖民统治时期，英国殖民主义者利用并强化尼日利亚的“地域-宗教-族体”差异，在最大程度满足其殖民统治利益的同时，却为尼日利亚独立后民族国家的建构设置了巨大障碍。这些差异，本可以成为尼日利亚文化多样性的重要组成部分，但在经过人为强化并用于政治目的后，即使到今天也没能也不容易消除其对政治的影响，更不用说在20世纪的70年代。其三，有的原则虽容易达到，但形式多于内容。例如关于党的名称、徽章、口号都要体现“联邦特征”的原则，这可以说在一夜之间就可做到，但冠之于“全国”、“团结”和“人民”等诸如此类名称的政党及其口号在多大程度上能真正做到名副其实呢？在国家民族建构程度较低的情

① 有学者将其定义为“在竞争、冲突或合作的情形下为获得优势，对族体认同或族体差异的利用和鼓动”。See Ukoha Ukiwo, “The Study of Ethnicity in Nigeria”, *Oxford Development Studies*, Vol. 33, No. 1, March 2005, pp. 7-23. 这一概念与国内学界熟知的“部族（部落）主义”、“地方民族主义”等概念内涵大致相同。

② Ukoha Ukiwo, “Politics, Ethno-Religious Conflicts and Democratic Consolidation in Nigeria”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 41, No. 1, 2003, p. 119.

况下，只能说这一原则更多的是寄托了尼日利亚民族国家的一种愿望。

1978年9月，奥巴桑乔军政府解除了政党政治的禁令，在不到一周的时间内，尼日利亚政治舞台上就涌现出许许多多的政治组织。截止政党注册的最后期限，尼日利亚出现的政治组织至少有52个之多，其中35个收到了注册申请表，但只有19个政治组织按时递交了填好的申请表和其他相关文件。^①同年12月，联邦选举委员会主席迈克尔·阿尼在向全国转播的电视讲话中宣布，联邦选举委员会只承认5个政党参加1979年的选举，分别是尼日利亚民族党、尼日利亚团结党、人民拯救党、大尼日利亚人民党和尼日利亚人民党。

对于联邦选举委员会只认可5个政党的决定，尼日利亚各界意见不一，有些人认为这是照顾由老练的政治家，如阿齐克韦、阿沃勒沃、阿米努·卡诺、维齐尔·伊卜拉辛和谢胡·沙加里等领导的大政党；也有人认为这是一个明智的决定，不仅表明联邦选举委员会工作出色，也表明5个政党的组织工作井然有序。^②事实上，上述5个政党大多与尼日利亚独立前后的几大政党有着千丝万缕的联系。若非如此，在政党被军政权取缔10余年后短短几个月时间内，想组建满足“联邦特征”原则的政党几乎是不可能的。因此，这5个政党不可避免地带有第一共和国时期政党的地域、族体甚至是宗教特征。但是，在“联邦特征”原则的影响下，并不应简单地认为它们只不过是原先族体政党的一个个翻版。

1979年的总统选举中，共有1684多万名尼日利亚选民参加了投票，占登记选民总数的34.6%。如此低的投票率反映了经历了长时间军政权统治的尼日利亚民众对民主化的失望。结果，尼日利亚民族党候选人谢胡·沙加里得票最高，共获得约569万张选票，占投票总数的33.77%，在尼日利亚当时19个州中的12个州的每一个州中获得了不低于25%的选票，最接近1977年选举法令所规定的当选条件。^③严格说来，没有一个候选人完全符合当选总统的条件，但联邦选举委员会在综合考虑了各种因素后宣布沙加里获胜。

尼日利亚民族党能在1979年大选中获胜与其采取的一些策略以打破地域界限而使其更具全国性不无关系。考虑到尼日利亚全国的地域、族体和宗教的分布特征，民族党在选择党的官员方面采用了轮流坐庄的分区制。当时，

① Oyeleye Oyediran ed., *The Nigerian 1979 Elections*, Macmillan Nigeria, 1981, p. 32.

② Ibid., p. 33.

③ Ibid., Appendix 2.

民族党决定总统候选人应来自北部，副总统候选人来自东部，而党主席应来自西部。因此，尼日利亚民族党推举的总统候选人为来自北部索科托州的谢胡·沙加里，副总统候选人为来自东部安南布拉州的亚利克斯·埃库埃姆博士，而党的领导人为来自尼日利亚西部的阿金罗耶。因此，与其他政党相比，尼日利亚民族党的影响范围相对较广。

1979年选举是尼日利亚政治发展史上的一个分水岭，标志着尼日利亚从近14年的军人统治向民选政府的过渡。从整体上说，1979年选举是一次比较成功的选举，但族体因素仍在其中仍发挥了很大的作用，仅以总统选举的情况来加以说明。除上文提到的这5个政党本身所具有的浓厚地方民族主义背景外，族体因素对1979年总统选举的影响主要表现在以下几个方面：

首先，从政党的竞选活动来看，鼓动地方民族主义和宗教情感的做法依然比较严重。20世纪中期以来，尼日利亚的政治家们常常要求他们的支持者按照宗教界线来投票。1978年，尼日利亚民族党对其北部一个重要的穆斯林选区的居民说，尼日利亚团结党表示胜利的“V”字形手势是多神教的一个秘密标记，这与正统的伊斯兰教教义格格不入。因此，穆斯林代表胜利的标记应当是伸出一根手指。1979年总统大选前，尼日利亚著名伊斯兰教学者阿布巴卡尔·古米对全国发表演讲，要求尼日利亚穆斯林不要投非穆斯林候选人的票。因此，在1979年选举中，尼日利亚选民的绝大部分投票意向在很大程度上受到了族体-宗教因素的影响。^①

其次，从许多选民的投票模式来看，候选人的族体属性是他们首要考虑的因素。在尼日利亚当时的19个州中，各州族体构成状况大致如下：一类是，有一个主要族体占州人口总数的绝大多数，这样的州有13个。另一类是，在其余的6个州中，任何一个族体在数量上均不占主导地位。因此，在总统选举中，凡属上述13个州中占主体地位族体的总统候选人，都获得了本族体选民的绝对支持。例如，尼日利亚人民党候选人、伊博人阿齐克韦，在伊博人占州人口绝对优势的安南布拉州和伊莫州，有超过80%的选民支持他；尼日利亚团结党候选人、约鲁巴人阿沃勒沃在约鲁巴人占主导地位的5个州中，获得了4个州的高票支持，最高是在翁多州（94.5%），最低是在拉各斯

^① Billy Dudley, *An Introduction to Nigerian Politics and Government*, The Macmillan Press Ltd., 1982, p. 10.

州(82.3%);只有尼日利亚民族党候选人谢胡·沙加里在索科托州和包奇州这两个州中,得到本族体的支持率最低,但分别也有66%和62%之多。^①在豪萨-富拉尼人占州人口总数高达94.3%的卡诺州,出现了人民拯救党和尼日利亚民族党两党竞争的局面,这是因为两党的总统候选人阿米努·卡诺和谢胡·沙加里均属豪萨-富拉尼族。卡诺州支持非豪萨-富拉尼候选人的,大多数都是卡诺的穷人。其他州的投票模式与卡诺大致相同,但约鲁巴人占60%多的夸拉州是个例外,因为它支持的总统候选人是豪萨-富拉尼人而不是约鲁巴人,这大概与历史上约鲁巴人在该区的影响力不及豪萨-富拉尼人的影响力有一定关系。在各州的州长选举中,选民的这种投票模式与总统选举基本相同。^②

最后,在选举结果出现争议时,勉强获胜的一方弄巧成拙,失败的一方则对选举结果进行了毫无保留的抵制,险些危及尼日利亚历史上首次“还政于民”的实践。这也从侧面反映出,这些候选人更关心的是自身及所代表的党派和族体的利益,而不是国家及尚待建构的尼日利亚民族的利益。1979年大选结果正式公布前后,尼日利亚的政党、主流媒体、总统候选人相互之间陷入一场激烈的纷争。争论的焦点集中在对1977年选举法令有关总统候选人获胜条件之一的解释上,即候选人必须在联邦至少2/3州的每一个州获得不低于25%的选票后才能当选。尼日利亚民族党的沙加里虽获得的选票最多,但这只满足了“最高票当选”这一个条件。问题是,他仅在19个州的12个州(而不是13个州)均达到了法定得票率。在此情况下,尼日利亚民主党的全国法律顾问阿金吉德认为,19个州的2/3不应解释为13个州,而指的是“12+2/3”。随后,尼日利亚民族党全国执委会发表声明,支持其法律顾问的解释。结果,阿金吉德和民族党执委会弄巧成拙,招致其他政党的批评。究其原因,主要有以下两方面:其一,从理论上说,“ $19 \times 2/3 = 12 + 2/3$ ”,这一点只要学过加减乘除的小学生都知道,阿金吉德的解释只不过是画蛇添足罢了。问题的关键是,2/3个州并不存在;其二,《选举法令》设置这一比例的初衷,就是要在选举,特别是在全国性的总统选举中打破地域、族体和宗教等方面的界限,促进国家一体化的发展和国家民族的建构,更好体现“联

① Oyeleye Oyediran, op. cit., p. 103.

② Ibid., Appendix 2.

邦特征”原则。因此，当时人们普遍认为，《选举法令》的规定应该解释为，总统候选人至少应在13个州中均获得不低于25%的支持才能当选。^①应该说，阿金吉德的解释与该法令的精神还是有很大的差距。

尼日利亚选举委员会在做了更为复杂的解释后，最终宣布沙加里获胜。^②面对这一结果，阿沃勒沃、阿齐克韦和伊卜拉辛在拉各斯举行了记者招待会，要求最高军事委员会取消宣布沙加里当选总统。在总统选举中得票排名第二的阿沃勒沃甚至向特别法庭和最高法庭提出了申诉，但均被驳回。1980年，尼日利亚的一位大法官格雷厄姆-道格拉斯博士在拉各斯举行的英联邦法律大会上说，最高法庭大多数法官的裁定虽超出了对法令的严格解释，但如果不那样做的话，尼日利亚将不仅仅会陷入毫无疑问义、墨守成规的境地，还会背离司法的基本目的，即司法不仅仅解决国家和公民、公民和公民之间的纠纷，还要负责维护社会的稳定和团结，捍卫公共利益。^③

在“联邦特征”原则的影响下，尼日利亚政治中的族体因素与以往相比虽有所减弱，但1979年的选举还是重演了这样一幕：有着浓厚族体和地域背景的政党，在北方人控制的政治舞台上展开了权力角逐。宪法中的一些设计在弱化族体性方面获得了一定的成功，但它不可能消除尼日利亚政治中族体性的影响。^④当然，尼日利亚伊巴丹大学著名学者、尼日利亚宪法起草委员会成员之一的奥耶勒耶·奥耶迪兰认为，仅仅根据族体因素来解释1979年选举中选民的投票模式与事实是极不相符的，参选政党的纲领、候选人的能力和影响力、阶级冲突、政党领导人的威望等，都是影响选民投票模式的重要因素。^⑤

“联邦特征”原则的演化

后来的巴班吉达和阿巴查军政权均对“联邦特征”原则做了一些新的设

① Oyeleye Oyediran, op. cit., p. 140.

② 尼日利亚联邦选举委员会认为，由于《选举法令》中对总统当选的条件没有做任何司法解释，也没有任何指导方针，因此联邦选举委员会别无选择，只能赋予该法令应有的含意。联邦选举委员会认为，总统候选人除在12个州中均获得1/4的支持票之外，在第13个州应得到不少于1/6的选票。See Oyeleye Oyediran, op. cit., p. 180, Footnote 4.

③ Oyeleye Oyediran, op. cit., pp. 149 - 150.

④ Veronica Nmoma, op. cit., in Harvey Glickman ed. op. cit., p. 317.

⑤ See Oyeleye Oyediran, op. cit., p. 109.

计。巴班吉达军政府要求政党在联邦首都区、州首府以及联邦所有地方政府所在地设立机构，政党在各级政府的组织要反映尼日利亚的“联邦特征”原则。总统候选人要在首轮投票中获胜，至少在联邦2/3州中均获得不少于1/3的选票。在他的精心设计下，第三共和国^①的选举法规定，只允许两个政党注册，即社会民主党（SDP）和全国共和大会党（NRC）。这两个政党与第一共和国和第二共和国的族体色彩浓厚的政党有很大的不同，都是全国性的政党。但事实上，这是为了体现“全国性”特征人为制造出来的两个政党。此前，尼日利亚全国选举委员会（NEC）认为，申请注册的13个政党要么“全国性”特征不明显，要么与被禁政治家交往过密，因此未给予任何一个党正式注册。^②在之后的选举中，尼日利亚民众的政治支持和投票模式与以往有很大不同。1993年的总统选举试图打破宗教、地理和族体的界限。结果，社会民主党的阿比奥拉以明显优势获得总统大选胜利，但巴班吉达最终取消了选举的结果，亲手终止了其精心设计的过渡计划。此事件在尼日利亚全国各地引发了强烈抗议。巴班吉达取消选举结果的原因很多，但最主要的是他不愿意放弃权力而让南方的约鲁巴人掌权，即使他和阿比奥拉信仰的是同一种宗教。

“联邦特征”原则中的一个思想就是分区制。苏贝鲁指出，“地理区”，或尼日利亚一些政治家所称的“地缘政治区”以及与此相关联的“分区制”，反映了尼日利亚联邦权力分配和重组中的一个日益流行的原则。其主要思想是，为了促进权力和资源能在尼日利亚公平而稳定地分配，尼日利亚的政府机构可以合并成数量更少、大体平等的一些区，以反映联邦内地区、文化以及族体政治的基本分野。^③阿巴查军政权时期设立“联邦特征委员会”（FCC），主要职责是监督和指导各级政府机构和其他雇主在提供就业机会、分配基础设施和社会经济福利方面贯彻联邦特征原则，简言之，其核心思想就是配额制。^④该委员会发布的《公共事业职位分配指导原则和方案》，规定全国性的机构和公共企业和组织中，联邦各州均有平等代表权。《原则和方

① 在尼日利亚历史上，本应在1993年6月13日大选后建立的“第三共和国”因选举结果被取消实际上并不存在，但在学术著作中，“第三共和国”的概念仍被广泛使用。

② See Toyin Falola and Matthew M. Heaton, *A History of Nigeria*, Cambridge University Press, 2008, p. 225.

③ Rotimi T. Suberu, *op. cit.*, p. 219.

④ See Abdul Raufa Mustapha, “Institutionalising ethnic representation: How effective is the Federal Character Commission in Nigeria?”, CRISE Working paper No. 43, University of Oxford, June 2007.

案》还明确了“六大地理区”及其所包含的州。^① 1994 ~ 1995 年的全国宪法大会吸收了分区原则并将总统职位应在尼日利亚南部和北部之间轮换的条款加入了 1995 年宪法草案。1995 年,阿巴查宣布,尼日利亚要实行一项为期 30 年的权力分享计划,其中总统、副总统、总理、副总理、参众两院的议长要在全国的 6 大地理区轮换。苏贝鲁指出,轮流坐庄的分区制本身具有缺陷且自相矛盾:其一,该提议将一体化的总统职位明显族体化,导致其四分五裂和贬值;其二,如果将分区轮换制写入尼日利亚宪法,将会贬低尼日利亚政党和政治家们的能力,他们正在独立自主地、以非正式及灵活的方式探索着一种具有创造性的公式,尼日利亚各族体以此可以分享权力。1998 年阿巴查的猝死也使得分区制不了了之。因此,后来的 1999 年宪法并没有包括总统职位轮换的条款。^② 虽如此,总统“南北轮换”这一不成文的规定已成为尼日利亚的政治现实,在 1979 年后的历次选举中都得到了体现。这虽在一定程度上表明尼日利亚民族国家的不成熟,但却较好地体现了“联邦特征”原则,成为基本有效地维护这个国家稳定和统一的重要因素之一。

结 语

“联邦特征”原则及其后来的发展演化对尼日利亚民族国家建构的积极意义不容忽视,这可以说是军政权对尼日利亚民族国家建构的贡献或有益尝试。从实践中看,1979 年以来的历次选举中,地方民族主义对政党和选举的不利影响虽长期存在,但程度在不断降低,这是尼日利亚民主化逐步迈上健康轨道的一个积极信号,也是民族国家建构取得进展的表现。毋庸置疑,由于“联邦特征”原则自身的缺陷,它不可能一劳永逸地消除地方民族主义。另外,民族国家构建是一个系统工程,单靠一个原则就想解决所有问题是不现实的,况且根据该原则制订的政策及其落实情况也可能不尽如人意。但不管怎么说,尼日利亚从独立至今 51 年中,仍然保持了国家的独立和领土完整,虽然是付出了血的代价。这个国家拥有成为一个大国、乃至一个强国的各种自然和人文资源。“联邦特征”委员会作为尼日利亚政治生活中的一个创新,

^① 尼日利亚六大地缘政治区为:西北区、中北区、东北区、西南区、南南区 and 东南区。尼日利亚宪法虽没有提到这六大地缘政治区,但这样的划分在实践中已得到尼日利亚政界的认可。

^② Rotimi T. Suberu, *op. cit.*, pp. 119 - 120.

已成为联邦机构之一，人们虽对其褒贬不一，但考虑到尼日利亚南北的民族、宗教、地域差异以及在教育、社会发展、政治和联邦官僚体系中的显著差异，“联邦特征”原则和“联邦特征”委员会在维护联邦统一和促进尼日利亚民族国家构建方面的作用是不能否定的。尼日利亚政府如何采取有效措施逐步消除各民族在经济、社会诸方面发展事实上的不平等而不是仅靠制度来维持现状对民族国家构建至关重要。2011 年大选的成功也一定程度上打消了此前人们对这个国家“逢选易乱”的担忧，政权在文官政府间的平稳过渡也增加了人们对新一届政府的期待。只要新上台的乔纳森总统能妥善处理好困扰尼日利亚多年的尼日尔河三角洲问题，努力发展经济改善民生，保持政局稳定，倡导民族宗教和解，努力消除各民族发展的不平衡问题，大力推进民族一体化政策，尼日利亚民族国家构建就有机会跃上一个新的台阶。

Federal Character Principle and Nation – state Building in Nigeria

Li Wengang

Abstract: This article argues that the predicaments of nation – state building in Nigeria have their roots in British colonial rule and national independence movement; the complicated ethnic/religious issues and external influences exert more uncertainties, making regional nationalism more popular than national integration. As a basic principle to curb ethnic regionalism and promote national unity, the Federal Character Principle is of positive importance to nation – state building in Nigeria. Its core spirit, in the form of constitutional clause or unwritten agreement, profoundly influences Nigerian politics. However, owing to flaws of this principle and the complexity of nation – state building itself, the effectiveness of this principle is to be tested in Nigeria’s nation – state building, which needs other impetuses as well.

Key Words: African Politics; Nation – state Building; Nigeria; “Federal Character”

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）