

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 「第三波民主化」的例外—奈及利亞

Nigeria – An Exception to the “Third Wave of Democracy”

doi:10.30390/ISC.199604_35(4).0005

問題與研究, 35(4), 1996

Issues & Studies, 35(4), 1996

作者/Author：嚴震生(Chen-Shen Yen)

頁數/Page：67-81

出版日期/Publication Date：1996/04

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199604_35\(4\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199604_35(4).0005)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



「第三波民主化」的例外—— ——奈及利亞

嚴震生

(國立政治大學國際關係研究中心副研究員)

摘要

自一九六〇年獨立建國以來，奈及利亞在短短的三十多年中，歷經了兩次民主共和、七次成功的軍事政變、一次臨時過渡政府，及一次幾乎導致國家分裂的內戰。民主政治無法納入正軌，使軍事政變頻頻發生。但即使在軍人執政期間，將政權交還給文人的計畫及動作，仍一直存在。不過自一九九三年巴班吉達宣布自由選舉無效後，奈國重返民主之路顯得特別坎坷，和當今世界「民主化」的潮流背道而馳。族群衝突引起的社會不安和政治腐敗，是軍人持續干政的主要藉口。

關鍵詞：奈及利亞、民主化、族群衝突、軍人干政

* * *

壹、前言

隨著冷戰和意識形態鬥爭的結束，及獨立後第一代領袖的凋零，非洲的許多國家在一九九〇年代經歷了要求議會民主的聲浪，正式進入了後殖民地時期的一個新階段。如果我們將爭取獨立界定為第一波解放運動，那麼，目前對民主政治的追求則可被視為是第二波解放運動。^①第一波解放運動是對抗外來的殖民統治，第二波解放運動則是對抗本土的威權專制。這第二波的解放運動也和政治學者杭廷頓所觀察的第三波民主化在時機上相合。^②雖然和拉丁美洲及亞洲國家的民主化相比，非洲國家的這一波民主解放運動無論在量和質上都要遜色許多，但至少對民主代議政治的追求，已蔚為風氣，成為一股不可遏阻的力量。很可惜的是，在這一波民主運動中，有民主政治經驗，又是非洲執牛耳地位的奈及利亞，卻背道而馳，頑強抗拒時代潮流，令人費

註① Larry Diamond, "Democracy: The New Wind," *African Report*, Vol. 39, No. 5 (September - October 1994), pp. 50~54.

註② Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1991).

解。③

奈及利亞是非洲第一大國，人口將近一億，資源豐富，是六〇年代非洲新興獨立國家中的佼佼者。它在西非赤道各國和整個黑色非洲，都具領導地位。奈國在一九六〇年由英國殖民地成爲獨立國家時，它的憲法設計是以英國的內閣制爲基礎，並且在獨立前就已有了多黨的制度。由於人民教育水準不錯，許多政治領袖在殖民地時期，就因英國採取間接統治的治理方式，而有機會參與地方自治，獲得了寶貴的行政經驗。④這些有利民主政治發展的條件，使一般研究比較政治的學者，對奈及利亞獨立後的第一共和（1960~1966）抱持著相當樂觀的期許。然而不幸地是族裔衝突引起了動亂不安，⑤更帶來了軍事政變（1966）⑥和內戰的爆發（1967~1970）。⑦內戰結束後，軍事政府在歷經幾次政變後，於一九七九年還政文人，是爲第二共和（1979~1983）。第二共和並未對奈國帶來長治久安，在貪污腐化情況嚴重、國際油價崩盤帶來經濟危機、和族裔衝突未能化解反而因選舉期間的競選活動更加惡化時，軍人

註③ 有關奈及利亞民主化的專著，參見Larry Diamond, "Nigeria's Perennial Struggle," in Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds., *The Global Resurgence of Democracy* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1993), pp. 217~229; Larry Diamond, "Nigeria: Pluralism, Statism, and the Struggle for Democracy," in Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries, Volume Two: Africa* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1988), pp. 33~91; Oyeleye Oyediran, "Intellectuals, Higher Education, and Democracy in Nigeria: Which Way?" in Larry Diamond, ed., *Political Culture and Democracy in Developing Countries* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1993), pp. 221~243.

註④ 有關英國殖民統治時期的奈及利亞政治，參見Michael Crowder, *The Story of Nigeria*, 4th edition (London: Faber and Faber, 1978); James S. Coleman, *Nigeria: Background to Nationalism* (Berkeley, California: University of California Press, 1960); C. S. Whitaker, *The Politics of Tradition, Continuity and Change in Northern Nigeria, 1946~1966* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1970).

註⑤ 有關第一共和的政治衝突，參見Larry Diamond, *Class, Ethnicity and Democracy in Nigeria: The Failure of the First Republic* (Syracuse, New York: Syracuse University Press, 1981); Kenneth Post and Michael Vickers, *Structure and Conflict in Nigeria, 1960~1966* (London: Heinemann, 1973).

註⑥ 參見S. K. Panter-Brick, ed., *Nigerian Politics and Military Rule: Prelude to the Civil War* (London: Athlone Press, 1970); Richard L. Sklar, "Nigerian Politics in Perspective," *Government and Opposition*, Vol. 2, No. 4 (July - October 1967), pp. 524~538.

註⑦ 有關奈及利亞內戰的專著很多，參見Herbert Ewke-Ewke, *The Biafran War* (Lampeter; Edwin Merlin Press, 1990); Josep Okpaku, ed., *Nigeria: Dilemma of Nationhood: An African Analysis of the Biafran Conflict* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1972); John de St. Jorre, *The Brother's War: Biafra and Nigeria* (Boston: Houghton Mifflin, 1972); Bernard Odogwu, *No Place to Hide: Crises and Conflicts Inside Biafra* (Enugu: Fourth Dimension, 1985); General Obusegun Obasanjo, *My Command: An Account of the Nigerian Civil War, 1967~1970* (Ibadan and London: Heinemann, 1980); 中文部分，參見王人傑，「奈及利亞與比亞弗拉之爭戰」，問題與研究，第七卷第十二期，民國五十七年九月，頁五四~五七；沈鈞傳，「奈及利亞內戰經緯」，問題與研究，第九卷第五期，民國五十九年一月，頁六〇~六三、六八。

再度介入，結束了第二共和四年的文人政治。⑧軍事政府於一九八〇年代末期開始計劃和平轉移政權。⑨但在一九九三年的總統大選後，軍事政府宣布當選者無效，拒絕交出政權，以迄於今。（參見表一）一九九五年十月一日，奈國軍事強人阿巴查

表一 奈及利亞獨立後政治領袖及政府一覽表

時間	國家領袖	政府形式	政府變遷的原因
1914~1960	英國女皇	殖民政府	獨立建國
1960~1966 第一共和	巴列瓦 Abubakar Tafawa Balewa	內閣制民主	軍事政變
1966	艾倫西 Johnson Aguiyi-Ironsi	軍事政府	軍事政變
1966~1975	高恩 Yakubu Gowon	軍事政府	軍事政變
1975~1976	穆罕默德 Murtala Mohammed	軍事政府	軍事政變
1976~1979	奧巴桑喬 Olusegun Obasanjo	軍事政府	流產軍事政變
1979~1983 第二共和	夏加瑞 Shehu Shagari	總統制民主	政黨選舉
1984~1985	布哈瑞 Mohammed Buhari	軍事政府	軍事政變
1985~1993	巴班吉達 Ibrahim Babangida	軍事政府	軍事政變
1993	蕭尼甘 Ernest Shonekan	過渡政府	選舉無效
1993~	阿巴查 Sani Abacha	軍事政府	軍事政變

註⑧ 有關第二共和失敗的各項因素，參見Richard A. Joseph, *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria: The Rise and Fall of the Second Republic* (Cambridge, England: Cambridge University Press, 1987); Toyin Falola and Julius Ihonvbere, *The Rise and Fall of Nigeria's Second Republic: 1979~1984* (London: Zed Books, 1985); Shebu Othman, "Class, Crises and Coup: The Demise of Shagari's Regime," *African Affairs*, Vol. 83, No. 333 (October 1984), pp. 441~461.

註⑨ 參見Pita Ogaba Agbese, "Demilitarization and Prospects for Democracy in Nigeria," *Bulletin of Peace Research*, Vol. 22, No. 3 (September 1991), pp. 315~327; P. Chudi Uwazurike, "Confronting Potential Breakdown: the Nigerian Redemocratization Process in Critical Perspective," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 28, No. 1 (March 1990), pp. 55~77; Larry Diamond, "Issues in the Constitutional Design of a Third Nigerian Republic," *African Affairs*, Vol. 86, No. 343 (April 1987), pp. 209~226; Larry Diamond, "Nigeria's Third Quest for Democracy," *Current History*, Vol. 90, No. 556 (May 1991), pp. 201~204, 229~231.

(Sani Abacha) 將軍宣布軍事統治還要持續三年，直到一九九八年十月。^⑩至於文人政治是否會在這個預定時間重返奈及利亞，並持續穩定，就不得而知了。本文所要探討的乃是民主政治在奈及利亞何以無法生根的各項因素。我們將從奈及利亞的政治和社會背景，特別是其傳統社會的影響、殖民地的遺產、宗教和族群的衝突、政治制度的設計及軍人干政等因素，來作分析。首先，我們必須將奈及利亞的歷史背景和政治演變，作較為詳盡的介紹。

貳、歷史背景

當西方殖民帝國在割據非洲時，並沒有參照傳統上各個族裔或其宗教和語言的分布情形，而是以殖民地官員對當時國際政治的認識為準，因此常常造成不同文化背景的族裔被強行納入在一個政治實體中。他們在新興國家成立時，往往無法有深刻的國家意識或民族認同。奈及利亞就是這樣一個典型的例子。在族裔方面，奈及利亞有兩、三百種的族裔，其中以豪沙—富蘭尼 (Hausa-Fulani)、猶魯巴 (Yoruba)、和伊波 (Ibo) 三族人數最多，合起來約占總人口的十分之七。其他超過百分之二以上的尚有卡奴利 (Kanuri)、伊比比歐 (Ibibio)、耶多 (Edo)、和蒂弗 (Tiv) 等。豪沙—富蘭尼族事實上是兩個不同的族裔，不過他們操同一種語言，加上又都來自同一個區域，因此往往被歸在一起。豪沙—富蘭尼族主要是分布在奈及利亞的北部沙漠地區。南部沿海的熱帶林區則分為以猶魯巴族為主的西南地區和以伊波族為主的東南地區。這三個地區各有不同的歷史背景，必須分別敘述。

一、北部地區

豪沙、富蘭尼、和卡奴利在公元第八世紀初，就受到了來自撒哈拉沙漠北邊的回教所影響。在接受並信奉回教後，這個地區一度發展出幾個回教政權，包括九世紀興起而在十四世紀衰退的卡南—波諾 (Kanem-Borno) 帝國、和富蘭尼族於十八、十九世紀在豪沙地 (Hausaland) 所建立的帝國。在富蘭尼帝國的統治下，回教再度復甦，回教領袖哈利發 (Caliph) 總攬大權，其下則是在豪沙地區的城邦 (city-state)。這些城邦是獨立自主的小王國，但卻也和帝國一樣，有相當程度的中央集權統治。但這並不是以個人能力為基礎所建立的吏員體系，而是以個人的家世、信仰和社會地位為政治權力的來源。因此，總體而言，豪沙地是個權利集中，而階級分明的社會。除了豪沙—富蘭尼族外，在北部地區的南境尚有許多不是信奉回教的少數民族，這就是所謂的「中間地帶」(middle belt)。在奈國歷史中，此地區扮演了相當重要的制衡角色。

註⑩ 有關民主化的遲滯不前，參見Rotimi Timothy Suberu, "The Democratic Recession in Nigeria," *Current History*, Vol. 93, No. 583 (May 1994), pp. 213~218; Ajayi Ola Rotimi and Julius O. Ihonvbere, "Democratic Impasse: Remilitarisation in Nigeria," *Third World Quarterly*, Vol. 15, No. 4 (December 1995), pp. 669~689.

二、西南地區

由於濃密的熱帶雨林和傳染病蔓布，因此回教勢力的滲透力只能及於北邊的沙漠地區。在猶魯巴族控制的西南地區，歷史上比較重要的是歐佑（Oyo）王國和班寧（Benin）王國。歐佑王國興起於十三世紀末期，在第一波歐洲人抵達非洲西岸並開始從事奴隸買賣時，成為歐洲商人和豪沙地奴隸供應者的中間人。歐佑王國的特色就是其相當繁複的政府體系和戰力堅強的軍隊，以及和各小王國間所維繫的封建制度。統治者則是經由世俗的氏族部落領袖選出，他的權力必須和貴族分享，並且也有首相為其輔佐。另外尚有專司靈界之事的最高權威，可見其權力並非完全集中。今日的班寧是在奈及利亞以西，就是昔稱達荷美的這個西非國家。但歷史上的班寧王國則是在奈及利亞境內，位於歐佑王國之東，與後者同時興起互榮的王國。一來是因為來自海岸線上歐洲殖民國家的分化和來自北方富蘭尼族回教聖戰的使命感，二來則是本身內部權力的鬥爭，這兩個在猶魯巴地的森林王國在十九世紀初就開始沒落。西南地區和東南地區交界之處，有許多非猶魯巴族的少數民族，日後為了滿足他們的要求，這裡又分出了所謂的中西部地區。

三、東南地區

和豪沙地及猶魯巴地相比，東南地區原先是許多族裔混雜居住的地帶，藉著熱帶雨林的保護，他們過著較為孤立的生活，並沒有顯赫的歷史。在開始和外界接觸後，才統稱自己為伊波族。^①他們的政治制度因各氏族而有所不同，每一氏族部落都是獨立自主的。此地區的基本政治單位就是村落，^②也就是一般人民政治參與的場合。一般而言，每村皆有一位並不專權的首長，但也有村落沒有首長，由一群長者形成集體的政治領導。由於沒有中央集權的王國，因此伊波族所在的東南地區可以說是權力最分散的地區。

以上的歷史背景介紹，目的就是要對這三個主要的族裔社會之政治和社會的價值，及其對目前政治發展所造成的影響，有所認識。由於三個社會的政治結構和文化價值極不相同，因此對英國殖民統治的反應也有極大的差異。

叁、殖民時期

英國在十九世紀初期通過法案，禁止奴隸買賣。為了不讓其他殖民帝國染指這個買賣，從中獲取暴利，英國派遣艦隊巡邏西非海岸。藉著在當地出沒的機會，英國也

註① Robert Melson and Howard Wolpe, "Modernization and the Politics of Communalism: A Theoretical Perspective," *American Political Science Review*, Vol. 64, No. 4 (December 1970), p. 1123.

註② James S. Coleman, *Nigeria: Background to Nationalism* (Berkeley, California: University of California Press, 1960), p. 30.

開始大量購買奈及利亞一帶所出產的棕櫚油，並差遣宣教士深入內陸傳教。在經濟和文化利益逐漸擴大之後，英國正式控制這個地區，在一八六一年占領了拉哥斯（Lagos），就是獨立後首都所在地。一八八八年猶魯巴地成爲英國的保護國，五年後伊波也成爲了另一個保護國。北部地區的豪沙地頑強拒抗英國的滲入，但也終在一九〇三年爲英國征服，回教君王和族長被迫接受英國的統治。英國對東南地區和西南地區的取得，是基於經濟利益的考量；至於北部地區的取得，則是爲了防止法國殖民勢力的大串連。

由於奈及利亞人口眾多，不易控制，因此英國採取了間接統治的方式，利用現有的政治機制和政治領袖作爲其控制人民的工具。只要是豪沙的族長和君王、猶魯巴的貴族、和伊波的領袖願意接受英國的領導，承認英國的主權，英國就讓他們享有自治。這樣一個政治權力的安排，如果沒有在逐漸式微的傳統勢力中注入新的力量，它至少是保障並加強既有的權力。舉例來說，由於傳統勢力在間接統治中所扮演的角色，因此也得以用其對英國的效忠，來換取後者對回教的尊重，以及確保回教法制的維持。英國也強力支持回教領袖的政治權力，讓他們地位的合法性再被確認。^③

雖然是接受了英國的殖民統治，但是由於所接受的是間接統治，加上各地區原有的文化和政治結構不盡相同，所以受到的影響也有所差異。信奉回教的北區，由於既有的宗教組織相當嚴密，加上地理位置的偏遠孤立，所以並未受到基督教勢力的滲入。但在西南區的猶魯巴地和東南區的伊波地，因爲靠近海岸，容易受到歐洲文化的影響。另外，這兩個地區並沒有既有的宗教勢力，因此也容易接受宣教士所帶來的基督教文化和信仰。宣教士廣設學校，使這兩個南區的人民有比較高的教育水準，同時也比較西化，懂得如何與英國的殖民官員打交道，參與殖民政府工作，也比較會作生意。由於這些條件，猶魯巴和伊波地的經濟發展就遠比豪沙地要快速得多，造成了地域間除了宗教、語言、和文化的差異之外，又加上了在教育、經濟發展、和政治參與等各方面有不同的發展程度。因此，雖然英國建立了一個新的政治實體——奈及利亞，但各區域間原有的差異並未降低減少，反倒是有新的分歧出現。更重要的，是英國在成立殖民政府時，將北區單獨分出，給予較多的自治權。這樣一個因宗教、語言、和文化上有差異而採取的權宜措施，卻在無形中降低了北區對整個奈及利亞的認同，也造成它與其他兩區對獨立運動支持程度的不同。^④

在英國統治下的奈及利亞，很快就興起了獨立運動。最早的獨立運動是由西方教育產生的知識分子在一九二三年成立的奈及利亞國家民主黨（Nigerian National Democratic Party，簡稱NNDP）所領導。一九三〇年代中期又有另一比較激進的獨立運動興起，這就是由阿奇積維（Nnamdi Azikiwe）所領導的奈及利亞青年運動（Nigerian Youth Movement）。很可惜的是，這兩個很可能成爲全國性的獨立

註③ 參見Robert Heussler, *British in Northern Nigeria* (London: Oxford University Press, 1968)。

註④ Ben Naanen, "Oil-Producing Minorities and the Restructuring of Nigerian Federalism: The Case of the Ogoni People," *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, Vol. 33, No. 1 (March 1995), p. 50.

運動組織雖然在一九四四年合併為奈及利亞暨喀麥隆國家委員會（National Council of Nigeria and the Cameroon，簡稱NCNC），但它的勢力範圍卻一直侷限在拉哥斯的知識分子圈中。二次戰後，各地區以其族裔為主要群眾基礎的獨立運動紛紛成立，包括了以伊波族為主的NCNC、在猶魯巴區的行動組織（Action Group，簡稱AG）、和在北方回教地區的北方人民國會（Northern People's Congress，簡稱NPC）。^⑥這些反對英國殖民統治、追求獨立的政治組織，雖然有其共同理想，但卻難以合作，往往只照顧地方的利益，而沒有以整個奈及利亞的利益為考量。一旦英國殖民政府開始逐漸將政權轉交給當地的領導人時，各族裔對權力的爭取相當激烈，而教育水準最高的伊波族更有當仁不讓的感覺。

一九四八年，文官體系的奈及利亞化（Nigerianization）是英國權力轉移的開始。一九五一及一九五四年英國兩度制訂憲法，讓各區域本身選舉代表，制訂各區域的憲法。整個殖民地採取聯邦制度，三個區域的代表人數相當。地方的議會在一九五七至一九五九年間紛紛設立。一九五九年奈及利亞舉行聯邦選舉，為次年的獨立鋪路。不過，在選舉前，聯邦政府代表的人數已改為以人口數目的比例為基準來計算，而不再是三個區域代表人數相等。這樣一個代表人數的分配有利於北區，因為豪沙—富蘭尼的人口約占總人口的百分之四十，該區也因此有較多的聲音。不過，北區數字上的優勢，卻因回教不讓婦女有投票權而被抵消了。

為了在這次的選舉中爭取較多的席位，三個主要的政黨就特別以支持的族裔為主要訴求對象，因為這究竟是最可靠的票源。這樣一個以爭取族裔認同的做法，無法避免地是會加深族群間的衝突。這次的選舉的確反映了這個危機，NPC獲得了北區一百七十四席中的一百三十四席，但並未在其他兩區獲得席位；NCNC在北區只獲得八席，AG則得到二十五席，但是大部分是來自少數民族較多的中間地帶；AG贏得了西南地區猶魯巴族部分三十五席中的三十席，而NCNC則囊括了東南地區伊波族部分的所有五十一席。這樣的族裔政黨之發展，在第一及第二共和的選舉中還要重複發生。

肆、宗教衝突

在前面的歷史背景介紹中，我們提到了回教的興起及它在北部地區的重要性。事實上，奈及利亞的回教與基督教之衝突，不僅是信仰上的差異而已，^⑦它更是民主政治中的法制問題。這乃是因為信奉回教的豪沙地有自己的回教法庭（sharia），讓宗教領袖用伊斯蘭的教義作為司法審判的基礎。但對居住在北部地區的其他非回教徒的少數民族來說，這種法庭可能無法確保司法正義，因此拒絕接受其管轄權。對聯邦政府來說，是否要承認回教法庭的合法性，一直是相當棘手的事。因此無論是文人或

註⑥ 參見Richard L. Sklar, *Nigerian Political Parties: Power in an Emergent African Nation* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963)。

註⑦ Jibrin Ibrahim, "Religious and Political Turbulence in Nigeria," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 29, No. 1 (March 1991), pp. 115~136.

軍人執政，這個問題一直存在。另外，信仰上的差異及各信仰中的狂熱基本教義派的主張，都是造成持續猜疑和無法建立互信的原因。最重要的是，這些基本上的差異和認識對民主制度的合法性有相當負面的衝擊。這乃是因為北部地區的回教徒可憑著人數上的優勢，藉著民主選舉而強行將其宗教信仰和人文習俗，加諸於全國人民。大部分的奈及利亞人民對文人政府是否能夠有效遏止宗教衝突、及因之而起的暴力對抗，都缺乏信心。因此即使第三共和成立，若它在這個問題上沒有良好的對策，軍人仍有可能再度干政。

伍、政治制度

兩種層次的政治制度在奈及利亞建國及憲政設計上相當重要。一個是選擇聯邦制抑或中央集權制，另一個是採取總統制還是內閣制。前者似乎已沒有什麼爭議，無論是軍人或文人政府，聯邦制的基本政治結構已形成共識，唯一不同的是省份數目不斷增加，而面積和人口則逐漸縮小。由獨立初期第一共和的三個地區，先是擴張到四個。之後，又在軍事政府執政期間增加到十三個、十九個、二十一個、以至於三十個省（參照表二）。這樣的擴張，對奈國的少數民族比較有利，事實上也證明奈國少數民族的影響力的確在提升。^①巴班吉達曾在一九九〇年時對增加省份數目之作法，提出了三個基本要素：社會正義、均衡聯邦主義、及平均發展。^②這樣一個打破傳統族群勢力的做法，使聯邦資源的分配由傳統的族群之爭，轉換為各省之爭，有利於化解族群衝突和強烈的地域觀念。

聯邦制的好處乃是它能夠「打破奈及利亞最大的幾個族裔之霸權、將族群衝突地方化、使經濟發展較為平均、助成交叉式的差異、並控制奈及利亞族群結構中原有的離心力量」。^③因此，雖然有人認為奈及利亞應改採邦聯制（Confederalism），但邦聯制必須是各區要有自治的基礎，政治單位勢必得回復到原先的三個，這又有可能使三大族群互相衝突的情形再度出現，所以大部分的觀察家還是認為聯邦制而不是邦聯制，較適合奈及利亞。不過，適度的調整聯邦政府和地方政府間的權限，仍值得嘗試施行。要注意的是，如果太多的國家資源被分配到地方，真正的經濟發展會受到限制。^④

聯邦制度在奈及利亞施行的一項考驗，就是國家資源的合理分配，而資源的分配又和各地區人口的數目有關。奈國自殖民地開始就為了人口調查的問題，有過相當激

註① Eghosa E. Osaghae, "Ethnic Minorities and Federalism in Nigeria," *African Affairs*, Vol. 90, No. 359 (April 1991), pp. 237~258.

註② Ben Naanen, *ibid.*, p. 59.

註③ Larry Diamond, "Nigeria in Search of Democracy," *Foreign Affairs*, Vol. 62, No. 4 (Spring 1982), p. 921.

註④ Larry Diamond, "Issues in the Constitutional Design of a Third Nigerian Republic," *African Affairs*, Vol. 86, No. 343 (April 1987), p. 211.

表二 奈及利亞行政區域的演變

地區 (Pre-1963)	地區 (1963)	省 (1967)	省 (1976)	省 (1987)	省 (1991)
Northern	Northern	Benue Plateau	Benue	Benue	Benue
			Plateau	Plateau	Plateau
		Kano	Kano	Kano	Kano
			Jigawa		Jigawa
		Kwara	Kwara	Kwara	Kwara
		North-Central	Kaduna	Kaduna	Kaduna
			Katsina	Katsina	Katsina
		North-Eastern	Bauchi	Bauchi	Bauchi
			Borno	Borno	Borno
			Yobe		Yobe
	Gongola	Gongola	Adamawa		
	Taraba		Taraba		
	North-Western	Niger	Niger	Niger	
		Sokoto	Sokoto	Sokoto	
		Kebbi		Kebbi	
Eastern	Eastern	East-Central	Anambra	Anambra	Anambra
			Enugu		Enugu
		Imo	Imo	Imo	Imo
			Abia		Abia
		Rivers	Rivers	Rivers	Rivers
South-Eastern	Cross River	Cross River	Cross River		
		Akwa Ibom	Akwa Ibom		
Western	Mid-Western	Mid-Western	Bendel	Bendel	Delta
					Edo
	Western	Lagos	Lagos	Lagos	Lagos
		Western	Ogun	Ogun	Ogun
			Ondo	Ondo	Ondo
		Oyo	Oyo	Oyo	
				Osun	

烈的爭議。②殖民時期的計算就因有人擔心人口登記是爲了抽稅而故意逃避、或回教信仰認爲深居婦女不應被列入統計、或其他交通不便等技術問題，而有相當大的出入。獨立後的一九六二及一九六三年的兩次人口調查更出現了極大的差距，造成社會動亂。內戰結束後的一九七三年人口調查也出現北方人口巨幅成長，而南方各省人口不

註② 參見Babatunde A. Ahonsi, "Deliberate Falsification and Census Data in Nigeria," *African Affairs*, Vol. 87, No. 349 (October 1988), pp. 553~562.

單是成長緩慢，更發生負成長的情形，完全失信於民，迫使政府取消其合法性。

另外一項政治制度的設計是關乎總統制或內閣制的選擇。由於剛從英國殖民統治獲得獨立，且深受英國民主政治的影響，第一共和選擇了西敏寺的內閣制，總理是由眾議院中的最大黨之黨魁擔任，總統則是虛位元首。第二共和改採美國式三權分立的總統制，總統由人民直接選出。不過，為了確保總統具全國性的民意基礎，他必須在當時的全國十九省中的三分之二以上，獲得至少百分之二十五的選票。流產的第三共和仍延用總統制，並沒有回歸內閣制的打算。

不過，在奈及利亞三十六年的歷史中，只有十年是實施民主政治，其餘的時間都是軍事統治，包括了三年的內戰期間。大部分的軍事政府都是採取軍事會議（military junta）的統治形式。由於軍人干政或軍人參政幾乎已成爲奈及利亞政治運作中不可或缺或勢力的，因此有人建議將政府設立成爲兩頭政治（dyarchy）。^②由於奈國國內有這樣一個聲音，而兩次的文人政府經驗並未建立人民對其治國的信心，因此雖然有回復民主的要求和時間表，但我們不應排除這種軍人與文人合組政府的兩頭政治制度的可能性。

陸、政黨制度

通常一國的政治制度和政府體制可以透過憲法來加以規範設計，奈及利亞的採取聯邦制度和總統體制，就是很好的例子。不過，鮮少有憲法會明確規定政黨制度（一黨制、兩黨制、多黨制），此乃因一國的政黨制度通常取決於該國社會分層、種族宗教、語言文化、歷史過程、及選舉制度等因素。奈國由殖民地時期開始，就有許多以種族語言爲主要訴求對象的區域性政黨。這個現象並未在獨立後有所改變，第一共和的三個主要政黨仍是以三個不同的區域爲其基本票源之所在。在第二共和初期，奈國政治仍是由三個族裔政黨所主導。不過，在第二共和的第二次大選後，執政的奈及利亞國民黨（National Party of Nigeria，簡稱NPN）總統候選人獲得了近百分之五十的選票，儼然將奈國政黨政治帶入一個一黨獨大的局面，同時也使NPN跳出了區域政黨的框框，成爲一個全國性的政黨。很可惜的是，在夏加瑞當選連任總統後不到半年，軍人發動政變，結束了文人政府的政黨政治。

奈國的軍事政府在一九八〇年代末期就著手準備將政權交回給文人，其中最令人驚訝的是巴班吉達在一九八九年宣布成立兩個政黨，就是國民共和大會（National Republican Convention，簡稱NRC）及國民民主黨（National Democratic Party，簡稱NDP），爲一九九二年預定要成立的第三共和之選舉鋪路。爲了確保這兩個新的政黨沒有文人政府過去治績不佳的包袱，曾經參加過第一共和及第二共和政府者皆被排除在外。在意識形態方面，此兩黨是模仿美國的共和黨及民主黨，前者是

註② Richard A. Joseph, "The Overthrow of Nigeria's Second Republic," *Current History*, Vol. 83, No. 491 (March 1984), p. 138.

中間偏右，後者是中間偏左。基本上，奈國政治局對這兩個政黨的要求是：一、兩黨都要接受政府的國家理念；二、兩黨之不同處在於其執行國家目標的優先次序和策略；三、他們的黨員資格應該對全國人民開放，不論其出生地、性別、宗教、或族群團體；四、國家行政機構和政黨的主要幹部應反映奈及利亞的聯邦特質。^{②③}

我們若從此兩黨的黨員成份作分析，此兩黨的支持程度的確是非常平均，沒有以特定的區域為訴求對象。^{②④}雖然在一九九〇年的地方選舉中，因為單一選區的選舉制度使某些省份的席位分配很不平均，但基本上此兩黨是超越了先前政黨族裔訴求的特徵。不過，這樣一個由上而下強制設置的作法是否可行，就不得而知了。因為該年的總統大選雖一拖再拖，但是最後仍是此兩黨總統候選人的對決。很可惜的是，在一九九三年這項被國際觀察家公認為相當公平的選舉，其結果竟然被軍事政府宣布為無效，此兩個政黨也就成了歷史名詞。

如果我們實際觀察第二共和的政黨運作，就會發現族裔政黨因為政治分贓的妥協和取捨，已經有了多族裔政黨的雛型，很可惜的是在它們羽毛未豐之時，就因軍事政變而夭折。^{②⑤}所以未來在第三共和成立後，文人執政的政黨政治應該獲得足夠的時間，來充分發展及健全其政黨組織，取得人民對他們的信任。^{②⑥}

柒、選舉制度

和政黨制度息息相關的就是選舉制度。為了避免族裔政黨的持續，第二共和特別設立了百分之二十五及三分之二的門檻。這是指一個總統候選人在全國十九省中，至少要在三分之二以上的州獲得百分之二十五以上的選票，並在總得票數上獲得相對多數，才算是勝選。這樣一個選舉制度的目的，就是要讓總統候選人能夠有較廣大的支持度，而要贏得勝利的候選人不可能只靠某一族群的支持就能當選，也不能被視為只是某一族群的發言人。一九七九年第二共和的總統選舉，夏加瑞得票最多，並在當時十九個省中的十二個獲得超過百分之二十五以上的選票，但是十九的三分之二是十二又三分之一，因此引起爭議。但是三分之一倒底是低於百分之五十，因此並沒有以十三省計算。在一九八三年的選舉中，夏加瑞的得票雖滿足了這項要求，但卻有作票之嫌。一九九三年贏得總統選舉的阿比歐拉在三十個省中的十九個省獲得了多數，並且在另外的九個省得票超過三分之一，因此要比憲法規定的三分之二省份的二十省多出八個，有相當普遍的支持度。

註^{②③} Anthony A. Akinola, "A Critique of Nigeria's Proposed Two-Party System," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 27, No. 1 (March 1989), pp. 109~110.

註^{②④} Oyeleye Oyediran and Adigun Agbaje, "Two-Partyism and Democratic Transition in Nigeria," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 29, No. 2 (June 1991), p. 215.

註^{②⑤} Larry Diamond, "Ethnicity and Ethnic Conflict," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 25, No. 1 (March 1987), p. 127.

註^{②⑥} Larry Diamond, "Issues in the Constitutional Design of a Third Nigerian Republic," *African Affairs*, Vol. 86, No. 343 (April 1987), pp. 222~223.

另外，雖然憲法中沒有明確的規定，但是各政黨為了爭取較多選民的認同，都採取所謂的區域平衡（zoning）的做法，就是將主要的職位，分給不同的族群。舉例來說，NPN的總統候選人來自北區，它的副總統候選人就是伊波族人，而黨主席則來自猶魯巴地，參議院院長就任命少數民族擔任。這樣一個平衡候選人區域背景的作法，就是要減少政黨被貼上族裔政黨標籤的可能性。

捌、軍人干政

奈國的種族、宗教、和文化間的差異和衝突有其歷史環境背景，殖民時期的統治不但沒有消弭這些衝突，反而因教育程度的差異，造成更嚴重的分歧。雖然政治制度和選舉制度的設計是要化解族群衝突，並將個人對某些族群的效忠，轉移到對奈及利亞這個國家的效忠，但是成績並不完全理想。另外，文人政府的政治運作也有許多爭議之處，不但社會衝突沒有降低，經濟也未改善，政府腐化的情形更是嚴重，使軍人有足夠的理由和藉口發動政變。當聯邦政府無法有效地消弭區域間的矛盾，且本身成為政治鬥爭的場合時，超越各種區域、種族、宗教、和語言等界線的軍人，就成為化解衝突、安定社會的力量。

在奈及利亞獨立的三十多年中，曾經歷過無數次的軍事政變。在第一共和無法控制因族群衝突所引起的動亂和暴力的情況下，一批年輕的伊波軍官在一九六六年發動軍事政變，刺殺了聯邦政府的總理、北部地區和西部地區的地方總理、一些政府官員、和許多高級軍官。聯邦政府將政權交給資深的陸軍指揮官艾倫西（Johnson Aguyi-Ironsi）將軍。發動政變的青年軍官在混亂的情形下，接受了艾倫西的領導。但是因為艾倫西並沒有懲處這些軍官，而他本身和倖存的聯邦元首都都是伊波族，又採取了許多對北方回教人民不利、但對伊波族有利的政策，特別是他預備以中央集權取代聯邦體制的意圖，讓北部地區認為伊波族想要控制國家大權，^②信奉回教的北方軍官遂在該區大肆屠殺伊波族和伊波軍官，艾倫西將軍本身也被刺身亡。

艾倫西死後，政權落在陸軍參謀長三十二歲的高恩（Yakubu Gowon）手中，他的脫穎而出，乃是因為他是來自北方的少數民族，但卻信奉基督教，能夠為各方各派所接受。不過，高恩將軍掌權後，伊波區宣布獨立，奈國立刻陷入內戰。高恩雖然成功的弭平內戰，但卻無法消除貪污腐敗及嚴重的通貨膨脹，同時又將還政於文人的時間表延期，失信於民，因此在一九七五年的軍事政變中，喪失了政權。穆罕默德（Murtala Mohammed）所領導的新軍事政府，立刻著手制訂新的憲法，以還政於文人。^③不過，穆罕默德執政半年就在一次流產政變中喪生，政權由奧巴桑喬（Olusegun Obasanjo）將軍接任。穆罕默德和奧巴桑喬兩位在奈國內戰中，都

註② Hebert Ewke-Ewke, *The Biafran War* (Lampeter: Edwin Merlin Press, 1990), pp. 12~14.

註③ 參見Jon Kraus, "From Military to Civilian Regimes in Ghana and Nigeria," *Current History*, Vol. 79, No. 445 (March 1979), pp. 122~126, 134~136, 138.

曾是戰績彪炳，替聯邦政府取得優勢，而對國家能夠一統有相當卓越貢獻者，因此有一定的合法性。奧巴桑喬繼續穆罕默德未竟志業，在一九七九年十月一日頒布新憲，同年十月總統大選後，第二共和正式成立。

第二共和除了前面所提過的石油和經濟危機、及政治的貪污腐敗之外，最嚴重的問題，也可能是軍方發動政變的主要原因，就是一九八三年總統大選時，執政的NPN有參與大量舞弊作票的嫌疑。首先，有資格投票的人數，遠超過該國實際應有的成人數字。此外，該黨得票成長率幾近百分之五十，遠遠超過正常的政黨成長速度，而事實上選前的觀察顯示，大部分的民眾對執政黨有高度的不滿。因此當NPN不但沒有輸掉任何的省長選舉，反而多贏得三個省份，且在眾議院中由幾席的多數變成三分之二的絕對優勢。於是在這樣一個政治和經濟失序的情況下，軍事政變事實上是受到大多數民眾的歡迎。^⑳

發動政變的領導人布哈瑞准將（Muhammed Buhari）在取得政權後，立刻開始逮捕和清算政客。但在這個過程中，顯然有相當程度的差別待遇，引起爭議。另外，經濟繼續衰退，造成高失業率，通貨膨脹和外債亦大幅增加。一九八五年巴班吉達將軍（Ibrahim Babangida）發動另一次的政變，並成為奈國第一位軍人總統。他在一九八六年宣布有計畫將在一九九〇年完成政權的和平轉移。^㉑不過，這個計畫一拖再拖，總統大選由一九九〇年延至一九九二年，最後是在一九九三年六月進行。在預備總統大選期間，奈國於一九八九年制訂了新的憲法，並在一九九一年舉行了地方選舉，為文人政治鋪路。^㉒

雖然此次選舉被觀察家和巴班吉達本人都認為是相當乾淨公平的選舉，^㉓但在勝選者阿比歐拉（Moshood Kashimawo Olawale Abiola）尚未宣誓就職前，軍事政府就宣布選舉結果無效，要重新再選。另外，巴班吉達指派蕭尼甘（Ernest Shonekan）籌組臨時政府，安排在次年二月重新選舉總統，^㉔但蕭尼甘執政不到三個月，就被擔任其國防部長的另一軍事強人阿巴查（Sani Abacha）逼退辭職，由他本人接

註⑳ Richard A. Joseph, "The Overthrow of Nigeria's Second Republic," *Current History*, Vol. 83, No. 491 (November 1993), p. 138.

註㉑ 參見William Graf, "Issues and Substance in the Prescription of Liberal-Democratic Forms for Nigeria's Third Republic," *African Affairs*, Vol. 88, No. 350 (January 1989), pp. 91~100; Peter Koehn, "Competitive Transition to Civilian Rule: Nigeria's First and Second Experiments," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 27, No. 3 (September 1989), pp. 401~430; Oyelele Oyediran and Adigun Abaje, "Two-Partyism and Democratic Transition in Nigeria," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 29, No. 2 (June 1991), pp. 213~235; Larry Diamond, "Issues in the Constitutional Design of a Third Nigerian Republic," *African Affairs*, Vol. 86, No. 343 (April 1987), pp. 209~226.

註㉒ Robert M. Press, "State Election Keeps Nigeria on Road to Civilian Rule," *Christian Science Monitor*, December 18, 1991, p. 4.

註㉓ Rotimi Timothy Suberu, "The Democratic Recession in Nigeria," *Current History*, Vol. 93, No. 583 (May 1994), p. 213.

註㉔ "Nigeria's Unelected Ruler Promises Democracy," *The Japan Times*, September 2, 1993, p. 4.

任，開始了奈國最新一波的軍人執政，以迄於今。

若將奈及利亞軍人發動政變的背景加以分析，我們可以得到下列幾個造成軍人干政的因素：

- 一、種族衝突引起社會動盪不安——一九六六年的兩次軍事政變。
- 二、政府本身腐敗，經濟衰退——一九八三年的第二共和之結束。
- 三、通貨膨脹、及民主化耽延——一九七五年高恩被推翻。
- 四、政策威脅既得利益——一九七六及一九九三年的兩次政變。
- 五、偏頗待遇和經濟因素——一九八五年的軍事政變。

雖然兩次的民主政治經驗有許多失敗的因素，但結束兩個共和政體的軍事政變起因則截然不同。第一共和無法控制種族衝突所帶來的社會不安，使軍人自認本身為維繫國家生存及安定不可或缺的力量，因而介入。第二共和則是在經濟上的失敗和政治的腐敗，使人民對其失去信心，而軍人則擁有較為清新的形象，並且沒有太多的包袱，所以在介入時受到民眾的歡迎。不過，結束第二共和的軍事政變之所以受到普遍支持，多少是受惠於奧巴桑喬將軍成功地將政權轉移給第二共和，取信與民的作法。第三共和尚未正式建立即告流產，而目前執政的阿巴查政權雖說要在三年內完成文人政府的交替，^④但其聲名狼籍，^⑤已是奈國史上最被痛恨的執政者，^⑥又是世界各國譴責和杯葛的對象，^⑦想要由其手中完成政權的平和轉移，恐怕是緣木求魚。阿巴查又懂得分化及收編文人政客，讓他們彼此勾心鬥角，不但使反對軍人執政的勢力無法團結一致，同時也讓人們對他們的執政能力失去信心。^⑧最有可能的情況，是另一次的軍事政變，^⑨將已失去威信的阿巴查政權推翻，再遵守既定的民主化時間表，文人政治方有可能實現。

註^④ Paul Adams, "Democracy Delayed in Nigeria," *Christian Science Monitor*, October 3, 1995, p. 18.

註^⑤ William Raspberry, "Fed Up With Kleptocrats in Nigeria," *International Herald Tribune* March 20, 1995, p. 8; Paul Beran, "Nigeria's Dictator Could Sink a Continent," *Christian Science Monitor*, March 29, 1995, p. 19; Howard W. French, "The Nigerian Junta Is Tightening Its Grip," *International Herald Tribune*, December 12, 1994, p. 5.

註^⑥ Paul Adams, "The Next Pariah?" *Africa Report*, Vol. 40, No. 3 (May-June 1995) pp. 42~45.

註^⑦ Paul Beran, "The Only Way to Dislodge Nigeria's Dictator," *Christian Science Monitor*, November 24, 1995, p. 19; Ben Barber, "Clinton Urges Nigeria's Military to Restore Democracy," *Christian Science Monitor*, August 1, 1994, p. 5; Paul Beran, "Nigeria's Dictator Will Fall If the West Shoves Him," *Christian Science Monitor*, October 6, 1994, p. 18; Reuter, "World Pressure Mounts on Nigeria," *International Herald Tribune*, November 13, 1995, p. 1.

註^⑧ Paul Adams, "Legacy of the General," *Africa Report*, Vol. 38, No. 5 (September-October, 1993), pp. 67~69; Paul Adams, "The Deepening Stalemate," *Africa Report*, Vol. 39, No. 4 (July~August 1994), pp. 62~64.

註^⑨ Paul Adams, "Reign of the Generals," *Africa Report*, Vol. 39, No. 6 (November-December, 1994) pp. 26~29.

玖、結論

奈國的宗教與種族衝突可以說是社會動亂不安的主要原因。由這些文化因素所引起的國家認同問題，在經過內戰後，已逐漸消弭淡去，但其所引起的民主政治制度化問題，則依然存在。奈國的聯邦體制是因應地方族群主義相當有效的設計，選舉制度也要求候選人要得到普遍的支持，方有可能當選總統。照理來說，一個民選產生的總統應該是可以有效地治理奈及利亞，讓民主政治生根成長。另外，在一九九〇年地方選舉所產生的各省文人政府雖被阿巴查撤換更替，但是三年的文人執政多少也為奈及利亞重返民主政治的計畫，奠定了某種程度的地方基礎。

不過，第二共和的經驗顯示，光是有好的設計和制度是不夠的，更重要的是政府本身是否能夠處理經濟危機和維持廉能政治。另外，政治人物和各個政黨必須改變形象，重建人民對他們的信心。若是再給文人政治一個機會，我們相信新的政府必須要能夠一脫舊態，以新的面貌執政，建立合法性，並且避免為滿足族群要求而行政治分贓，方有可能防止軍人再度發動政變。^④

*

*

*

註④ Charles Owusu Kwarteng, "Nigeria's Elusive Search for Nationhood," *Africa Insight*, Vol. 23, No. 1 (1993), pp. 24~35.

