

尼日利亚的外交战略

罗建波

【内容提要】 尼日利亚是一个对非洲大陆国际关系有特殊影响力的国家。建国 40 年来,尼外交战略的核心是追求国家地位,它由三个层面的内容构成,即以西非为基本立足点,谋求“地区盟主”地位;以非洲大陆为重心,追求“非洲领袖”地位;积极活跃于国际舞台,以全面提升国家地位。尼外交战略表现出鲜明的阶段性等特点。

【关键词】 尼日利亚 外交战略 国家地位 经济外交

【作者简介】 罗建波,云南大学国际关系研究中心硕士研究生。通信地址:云南大学国际关系研究中心;邮编:650091。

尼日利亚拥有广袤的国土、众多的人口和丰富的石油资源,不仅是非洲大陆的一个地区性大国,而且在世界上也有某种特殊的地位。建国 40 年来,尼逐渐形成了一种作为“非洲领袖”的自我认同,一种实现自我“显赫命运”的历史使命感。¹以追求国家地位为核心目标的外交战略,正是这一历史认同的理论提升与具体实践。

一、追求国家地位的外交战略

尼日利亚的外交战略可分为三个相互联系的层面。在每个层面上,由于特定的国内情势与国际因素,尼制定了不同的外交策略,并追求特定的国家地位。

(一)以西非为基本立足点,谋求“地区盟主”地位

独立之初,尼面临着严峻的地区形势。法国极力加强它在西非的传统势力,不仅拼凑了“法兰西共同体”,而且通过与前法属西非国家在政治、经济、文化以及军事上的合作来加强双边关系。面对此局势,尼外交政策的主要目的之一便是防止亲法邻邦对尼构成压倒性优势并阻止法国从中挑拨离间。此外,从地缘政治的角度来说,西非是尼国家利益的关键所在。为此,尼迫切需要打开西非外交局面。

1962 年 4 月,尼发起召开了可可联盟大会,

主要讨论解决可可出口的价格波动问题,并呼吁各生产国加强彼此间的合作,增强集体与发达国家进行谈判的能力。同年 8 月,巴勒瓦政府组织召开了拉各斯外交部长会议,会议通过了一份旨在西非地区建立直接电信联系的协议。尽管巴勒瓦政府欲在西非建立尼的优势地位,但由于尼没有制定出明确的对西非外交战略和地区经济合作计划,加之西非各国经济结构单一,发展水平趋同,以及尼随即爆发了持续近 3 年的比夫拉内战,尼在西非的外交进程步履维艰。整个 60 年代,尼与西非邻邦的关系仍较为疏远。

70 年代,随着石油工业的迅猛发展,人口的迅速膨胀,以及戈翁政府在国内建设取得初步成就的前提下,尼逐渐加强了在西非的外交力度。戈翁认为,尼未来的经济繁荣将与西非地区的政治经济发展状况息息相关,因此,尼必须积极促成西非地区经济合作的实现,使自己成为本地区的经济中心并发挥领导作用。他公开宣称:“除非(尼)与其他非洲国家特别是西非国家的经济发展保持协调,否则经济和政治建设的巨大努力都将徒劳无益。”^④

1975 年 5 月,由 16 国组成的西非国家经济共同体(西共体)在尼首都拉各斯宣告成立。西共体

¹ Stephen Wright, *Nigeria: Struggle for Stability and Status*, Westview Press, Colorado, 1998, p.133.

^④ Federal Republic of Nigeria, *Second National Development Plan*, Lagos, 1970.

的成立是尼外交的一大胜利,也是其外交史上的一个重要里程碑。它是第一个超越亲英、亲法、亲葡国家的传统政治和文化鸿沟的新兴国家间组织,为尼试图削弱法国在西非的影响并确立自己对该地区事务的支配权奠定了基础。有意义的是,从人口规模和国家经济实力的角度来说,尼大致相当于其他所有成员国的总和,这一优势确立了尼在该组织的核心地位。此外,在70年代巨额石油收入的支撑下,尼对西共体成员国进行了大量的经济援助和金融支持。这种“圣诞老人”式的外交在很大程度上树立了尼在该地区的威望。¹

西非维和部队的建立反映了尼试图支配地区事务的雄心。1990年,利比里亚爆发了严重的种族冲突,在西非地区引起巨大的政治震荡。为了关注本地区爆发的足以危及共同体有效存在和成员国正常社会秩序的纠纷和冲突,在尼的倡导下,西共体于同年5月建立了地区性的维和力量。尼提供了该部队80%的兵力(约8000人)和约90%的资金、物资供应(捐助总额逾5亿美元),这意味着尼牢牢掌握了该部队的支配权。此后,西非维和部队在解决利比里亚、塞拉利昂和几内亚比绍等国的种族冲突中发挥了重要作用。1997年5月,尼组织了利比里亚的总统选举,并提供了选举所需的大部分资金。1999年7月,尼迫使塞拉利昂联阵领导人科桑与塞总统卡巴签署了和平协议。这两次行动直接促成了利比里亚和塞拉利昂国内和平的实现。

尼日利亚在西非的维和行动显示出它维持本地区和平与稳定的高度责任感,一种舍我其谁的王者风范。应该说,这一战略取得了部分成功。在西非,尼已是公认的地区性大国。它对西非维和行动的支持,对邻国的慷慨援助,显然是其他国家所不能取代的。一些专家指出,尼在西非已建立一种“尼日利亚领导下的霸权和平”^④。

不过,尼日利亚的西非战略面临着诸多困难与挑战。首先,西共体的发展并不令人乐观。《拉各斯条约》所规定的目标大多无法实现,关税同盟和共同市场的建立更是遥遥无期。而且,西共体与本地区其他经济合作组织,特别是西非经济共同体和西非经济货币联盟,也存在着一定的矛盾和冲突。多数法语国家对尼存有戒心,担心它仰仗自己的经济优势对其他国家施加影响。其次,

尼与西非邻邦的经济关系往往不是贸易互补,而是一种单向的经济援助。这种援助本身是一种权宜之计,不能获得持久的政治支持,特别是尼国内经济的持续衰退使这种援助难以为继。再次,尼对西非维和行动的全力支持,以及它与喀麦隆、贝宁等国不断爆发的领土纠纷,引起了西非国家的普遍猜忌和不安。最后,法国在西非地区的争夺也影响了尼外交战略的实施。近年来,希拉克总统调整了对非战略,利用法语文化为纽带促进“法兰西共同体”的建设,以抵制英语文化对该地区的冲击。

(二) 以非洲大陆为重心,追求“非洲领袖”之位

70年代,随着国内经济的增长,特别是石油和天然气产业的勃兴,尼国力迅速增强。在非洲,尼国民经济收入远远超过除南非以外的任何国家,尼还是非洲的军事强国。这为它追求非洲领导权奠定了基础。

1975年7月穆罕默德军政权的建立以及其继任者奥巴桑乔的执政,标志着尼外交战略的重大转变。尼改变了过去传统的低姿态外交政策,制定了独立的积极外交政策。新的外交战略以非洲大陆为重心,试图通过广泛参与非统组织的活动,支持非洲人民民族解放运动和正义事业以及同南非进行争夺,谋求非洲领导权。这一战略在1979年新宪法中得到了清楚的阐释:“国家应促成非洲统一,促进非洲的政治、经济和文化解放,参与各种形式的国际合作以巩固世界和平与各国、各民族间的相互尊重和友好关系,并将同各种形式的种族歧视作斗争。”^(四)

1. 参与非统组织的活动,支持非洲民族解放运动和非洲人民的正义事业。

尼日利亚是非统组织的重要创始国之一。历届政府都积极与非统组织密切合作,对促进非洲各国的发展以及各国各民族间的广泛联系做出了巨大贡献。1980~1981年间,尼倡导了非统组织的一系列会议以讨论整个非洲大陆的经济问题,并直接促成了“拉各斯行动计划”和为非洲经济共

¹ Stephen Wright, *Nigeria: Struggle for Stability and Status*, Westview Press, Colorado, 1998, p. 133.

^④ Emeka Nwokedi, *Regional Integration and Regional Security: ECOMOG, Nigeria and the Liberian Crisis*, Bordeaux, 1992, p. 85.

^(四) *The Constitution of the Federal Republic of Nigeria* 1979.

同体拟定的“阿布贾宣言”。

对“非洲领袖”的自我认同,要求尼对非洲民族解放运动进行积极支持。70年代末,尼以石油为武器同英国等西方国家进行了针锋相对的斗争,在支持南部非洲人民解放斗争中发挥了重要作用。尼对英国偏袒南罗得西亚(现称津巴布韦)白人种族主义政权极为不满。在津巴布韦独立前夕,尼为了阻止英国承认穆佐雷瓦政权,于1979年7月断然宣布把在尼的英国石油公司的部分资产收归国有,以此向英国政府施压。在北非,尼还密切关注西撒哈拉争端的势态发展。尼是非统组织建立的七国实施委员会的重要成员国,在促成西撒哈拉实现停火和举行公民投票中发挥了关键性作用。“非洲卫士”常用来概括尼这一外交战略,它表明“尼是一个支持正义事业的国家,如对未独立国家的支持以及对黑非洲文化的维护,而其他国家往往由于贫弱而对此无能为力”¹。

2. 与南非竞争,争取非洲领袖地位。

对南非的外交政策是尼对非洲外交战略的重中之重。以1994年民主新南非的诞生为界,这一政策可分为前后两个截然不同的历史时期。

1994年之前,尼坚持反对南非白人政权的种族主义和它在南部非洲实行的“破坏政策”。尼公开声称,只有建立在自由和公平的普选实践上的多数人统治才能公正而永久地解决南非问题。为此,尼制定了三项激进政策:对南非的直接经济和政治制裁;呼吁西方大国发动和支持对南非的制裁,包括对南非种族主义和殖民主义罪恶的声讨和谴责;对南部非洲民族解放运动提供道义和物资支持。1977年,在尼的倡导下,联合国和非统组织在拉各斯联合召开了反种族隔离行动大会。作为联合国反种族隔离委员会主席,尼政府首脑奥巴桑乔痛陈种族主义的罪恶,呼吁与会国家对南非实行全面制裁。

为了反对南非对邻国实行的动摇、干涉的“破坏政策”,尼对非统解放委员会及受其影响的前线国家组织提供了巨大的道义和物质支持。1978年,尼分别对莫桑比克和赞比亚提供了200万和500万美元的经济援助,其直接目的是提高两国坚持正义斗争的游击力量的战斗能力。除了物质和经济援助,尼还就南部非洲问题同美国、非统和联合国国家和组织进行广泛的磋商与合作。尼

的外交活动得到非统和美国的大力支持。非统组织承认尼在南部非洲发挥了“不可替代”的重要作用。从1977年开始,美国公开支持尼在南部非洲的外交行动。卡特政府希望尼支持美国对南非的外交政策,并称赞尼是“非洲和世界上最伟大的国家”。事实证明,尼在非洲已树立了自己的“正义”和“负责任”的大国形象。

1994年民主新南非的诞生,“给非洲和整个人类带来了希望”^④。南非已由一支“破坏性力量”变成了一支“建设性力量”。南非局势的变化要求尼必须提出新的外交策略以顺应时局的变化。为此,尼迅速抛弃了以政治对抗为主的传统战略,制定了以经济利益的竞争与合作为特征的外交新战略。两国将在竞争中求生存,合作中求发展,并将在政治民主化和经济发展中大力协作。1999年10月,两国达成了在电视、广播、科技、文教以及防务与安全等多方面进行合作与交流的贸易协定。^④目前,南非正利用其资金和技术打开尼巨大的潜在市场。

近10年来,非洲局势风云突变。冷战的结束以及非洲民主化进程的加快,缩小了尼的外交活动空间。新南非的诞生以及它在政治民主化、经济发展和科技创新方面所显现出的巨大魅力,重新将世人的目光吸引至非洲南部之角。非洲大陆大规模冲突的减少,进一步减少了尼展示国力的机会。这一切都迫使尼因势利导,做出明智的外交抉择。

应该看到,尼对非战略本身充满了矛盾与“悖论”。作为对“非洲领袖”的诠释,尼一直自我标榜是非洲政治民主和经济繁荣的榜样。然而,接连不断的军事政变和军人统治以及长期低迷的经济状况,使尼日利亚的外交努力往往黯然失色。对非洲领导权的渴求要求尼对民族解放斗争和非洲正义事业进行大规模物质援助和明确的外交支持,然而与发达国家进行经济技术合作以加快国内经济建设的愿望又无形中销蚀了这一外交努力。在70年代后期,尼多次扬言运用“石油武器”

¹ Stephen Wright, *Nigeria: Struggle for Stability and Status*, Westview Press, Colorado, 1998, p. 143.

^④ 非统组织秘书长萨利姆 1994年5月25日“非洲解放日”讲话。

^④ 转引自郑宪:《还政于民后的尼日利亚——奥巴桑乔政府的内外政策和面临的挑战》,载《西亚非洲》,2000年第1期。

抵制英国对南非政权的支持,然而建立在石油出口基础上的单一经济使这些外交声明往往流于形式。正如一位学者所指出,“只要国家仍旧不发达而难于自立、政治不稳定、高负债、以及管理混乱无序、腐败成风、官僚作风盛行而效率低下,加之难以愈合的种族、宗教和地区裂痕,任何企图做非洲领袖的想法均是幻想而已。”¹

(三) 积极活跃于国际舞台,全面提升国家地位

自70年代中期始,随着国力增强,尼开始加强其在世界舞台上的活动力度,以树立其“世界性大国”的形象。为此,它频频开展与欧美国家的大国外交,并在联合国中扮演了积极而负责任的角色。

发展同欧盟和美国的双边关系乃是尼开展大国外交的重要表现。欧盟是尼重要的对外贸易对象,1994年尼与欧盟的贸易额占尼对外总贸易的39%。目前,法国是尼在欧洲的最大贸易伙伴。尼与美国的关系尽管没有它同欧盟的关系那样密切,但具有特殊意义。在90年代中期以前,尼一直希望利用自己作为美国第二大石油输出国的身份迫使美国改变其对非政策,特别是对南部非洲的政策。90年代中期后,尼试图借助美国在世界的影响力以提升自己在非洲乃至世界的地位。海湾战争及其以后频频爆发的中东危机,巩固了尼在世界石油市场的地位,增加了尼与美国谈判的筹码。

为了弥补在追求“独立自主”外交政策中实力的相对不足,发展中国家往往寻求在国际组织中发挥作用。尼多次参与联合国的维和行动,力图显示自己在维持世界和平与稳定中的责任与份量。从60年代中期到90年代初,尼先后参与了联合国在克什米尔、黎巴嫩、伊朗和伊拉克、南斯拉夫以及索马里的维和行动。作为第三世界特别是非洲地区有影响力的国家,尼一直呼吁进行联合国与安理会的民主改革。按照尼的设想,安理会应增加7个常任理事国和9个非常任理事国,并承认非洲在该机构中应有的合法地位。

尽管“世界性大国”的目标仍遥遥无期,但以追求国家地位为核心目标的外交战略不仅使尼赢得了“地区性大国”的美誉,而且在世界上确立了某种特殊地位。更为重要的是,通过外交战略的

贯彻实施,尼已形成了一种作为“非洲领袖”的民族自豪感和维护非洲和平与稳定的历史使命感,这种自我认同促进了尼以“国家统一构建”和“民族一体化构建”为核心目标的国家政治发展进程。这种政治发展又进一步增强了尼国家凝聚力和整体国力,从而促使其加快谋求在非洲乃至世界的国家地位。无疑,尼在未来的国际舞台上扮演何种角色将直接依赖于国内政治和社会的发展动向。

二、外交战略的特点

考察尼建国40年来外交政策演进的过程,可以看出其外交战略具有以下几个显著的特点:

(一) 阶段性。尼外交战略可分为相互联系的四个阶段,并呈现出波浪式发展态势。第一阶段(1960~1975年),尼外交重点在于巩固和加强同英国及英联邦成员国的外交关系。巴勒瓦曾向英国政府保证,尼的独立并不影响英尼的政治经济关系。他说:“英国最初是我们的主人,而后成为我们的领导,最后转变为我们的伙伴,但它永远是我们的朋友。”^④这一时期,尼外交呈现出明显的“依赖性”色彩。第二阶段(1975~1993年),尼以“独立自主的全方位外交”为取向,制定了积极的有利于提高国家地位的外交战略,在西非、非洲大陆和世界舞台三个层面上全面拓展外交空间。第三阶段(1993~1999年),由于阿巴查军政权的专断独裁引起了西方国家对尼的制裁,加之经济的持续恶化,尼被迫将注意力重新置于非洲大陆。第四阶段(1999年以后),奥巴桑乔民选政府的建立,标志着尼外交进入新时期。尼除了继续巩固它在西非的传统优势地位之外,还加强了同南非、欧美和亚太国家的经济联系,以期促进国内经济发展并恢复昔日的国际地位。

(二) 从“政治外交”向“经济外交”的转变。从独立之初到80年代中期,尼将政治利益置于外交战略的首位。尼对西非邻邦的大力援助,对非洲民族解放运动的支持,以及它在联合国中的积极

¹ Ihonwere, *Nigeria as Africa's Great Power*, London, 1993, p. 123.

^④ Abubakar Tafawa Balewa, *Mr. Prime Minister: A Selection of Speeches Made by Sir Abubakar Balewa*, Oxford University Press, Oxford 1965, p. 49.

活动,均表现出明显的“政治特性”。80年代中期以后,随着国家重心逐渐转向经济发展,尼外交战略越来越体现出明显的“经济外交”的特征。奥巴桑乔新政府的首要外交目的在于促进经济的复苏和发展。经济发展和为人民提供基本的生活保障已成为外交的当务之急。

(三)“石油经济”在外交中的重要作用。在尼日利亚,石油与外交有着紧密的联系,石油经济在很大程度上决定了尼外交政策的制定与实施。从70年代初开始勃兴的石油工业,迅速增强了尼的综合国力,以至到了70年代末尼已毫不夸张地自称为“非洲的经济巨人”。石油经济的膨胀不仅增强了联邦政府控制地方政府的能力,同时也大大提高了国家的外交能力。不过,石油犹如一把双刃剑。石油经济的过度膨胀掩盖了尼经济结构和经济体制中的固有矛盾和弊端,使尼政府产生了一种虚假的经济安全感。经济结构调整和产品出口多元化一直没有得到足够的重视。80年代后期,随着油价的下跌和经济体制中固有矛盾的显露,尼经济发展陷入困境。经济的衰退迫使尼再次调整外交政策。

(四)军人政权对外交战略的制约与影响。在1999年之前,除了第一共和国(1960~1966年)和第二共和国(1979~1983年)短暂的文官统治外,军人政府牢牢控制着国家政权。军人统治不仅决定着尼国内的政治发展和民主生活,也深深影响了尼外交战略的制定与实施。第一共和国期间,以巴勒瓦为首的文官政府对英国充满好感,制定了亲西方的外交政策。尽管戈翁军政府仍继续维持英尼的特殊关系,但尼逐渐加快了在非洲大陆开展独立自主外交的步伐。1975年穆罕默德军政府的上台,标志着尼积极外交政策的明朗化。但1993年,由于阿巴查军政权对内的专制独裁招致了西方国家的普遍制裁,尼外交陷于被动而被迫做出调整。1999年,众望所归的奥巴桑乔民选政府的上台,得到西方国家的普遍欢迎,标志着尼外交翻开了新的篇章。

(五)外交在国家政治发展中的特殊意义。同其他黑非洲国家一样,独立后的尼日利亚面临着新的政治发展任务。如何及时地实现由传统部族社会向现代民族国家的过渡转型,即如何把一个新创立的年轻国家内部那种严重分割、破碎、封闭

性的众多部族或部落组织加以整合改造,使其重构成富有凝聚力和一体化的现代统一民族国家,是摆在尼日利亚人面前的历史性发展主题。¹ 1967~1970年间爆发的空前规模的残酷内战,反映了这一政治发展议题的迫切性,促使尼政治精英们进行了深刻的反思。事实表明,国家必须通过内外政策的实施,培养一种超越部族、地区和宗教的“国民意识”和“国家观念”。外交不仅以追求纯粹的国家利益为目标,同样也具有促进国家重建与统一的特殊功能。在此,国家内政外交得到了有机结合,形成了一种互为表里、相互促进的关系。此后,尼逐渐形成的那种作为“非洲领袖”的历史认同和维护地区和平与稳定的历史使命感,在一定程度上加快了国家统一和民族一体化的构建。而国家凝聚力的增强和综合国力的相应提高,又势必进一步增强国家的外交能力,从而提升国家的国际地位。

可以预见,在今后一段时期里,尼外交战略将以经济利益和政治利益并重、国内政治发展和国际地位的追求相结合为特征。在国内经济私有化和政治民主化基础上,尼将继续推动西共体一体化构建,加强它与南非、欧美各国的经济联系,并在世界政治舞台上扮演日益活跃的角色。但尼国内根深蒂固的种族问题,一波三折的民主发展,错综复杂的宗教纷争,持续衰退的经济,以及非洲大陆的动荡不宁都可能使尼外交战略发生重大转向。

(责任编辑:吴传华;责任校对:徐拓)

¹ 刘鸿武:《从部族社会到民族国家:尼日利亚国家发展史纲》,云南大学出版社2000年版,第3页。

Nigerian Diplomatic Strategies

Luo Jianbo

pp. 46– 50

Nigeria is a country with special influence towards international relationship of the African continent. After 40 years of nation building, her diplomatic core is the pursuit of national status, which is formed by three layers of content, i. e., using West Africa as basic foothold, to seek the status of being “Regional

Leader”; using African continent as the center of gravity to seek the status of being “African Leader”; and to positively become active in the international arena to comprehensively improve her national status. Nigeria’s diplomatic strategies have displayed characteristics including contrast segmentation.

Rethinking U. S. Foreign Policy & Islam after Kosovo

(U. S.) *John L. Eposito & Vali R. Nasr*

pp. 51– 55

For the past two decades, Islam has been the single most persistent foreign policy concern of the United States. No other issue has preoccupied American foreign policy – makers so long during this period as the issue of the so – called Islamic threat, which in most cases was a negative result of an ungrounded assumption on the part of those policy – makers. However, Kosovo war is a break – through in the foreign policy of the United States and the American government should take this opportunity to rethink and readjust its policy on Islam and Islamism to bring it in line with the changing reality in politics,

domestic and regional as well as international. For American policy – makers, they should focus their attention in policy – making to the promotion and protection of American national interest rather than the false assumption of Islam vs. the West in ideology or value system. While adopting a flexible foreign policy close attention should be paid to the new upsurge of the Sunni brand Islamism, which has already had heavy influence on regional politics and stability in South Asia, Central Asia, North Caucasus and Balkan regions.

China’s Perspective & Countermeasure towards Labor Export to the Middle East

Zhang Jianwu

pp. 56– 60

China’s labor export to the Middle East area was once rather vital, but has seriously shrunk over the recent years. The main reason lies on the adjustment of economic structure and the supply – and – demand relationship in the labor market of oil producing Middle East nations, and the higher demand towards the control of labor export. We could not timely cope with such changes, resulting in the loss of certain market for

labor export. China possesses abundant labor resource, and we should fully utilize such advantage to positively expand overseas job market based on Middle East industrial structural adjustment, so as to relieve domestic job pressure and to earn more foreign exchanges.

(责任编辑: 艾 迪; 责任校对: 艾 迪)