

尼日利亚农牧民冲突：超越民族 宗教因素的解读

李文刚

内容提要 当前，尼日利亚国内和平安全面临多重严峻挑战，其中以中部地带农牧民暴力冲突尤为突出，其危害甚至超过“博科圣地”，且呈向南蔓延迹象。信奉伊斯兰教的富拉尼牧民与信奉基督教的农民之间的暴力冲突，既有深刻的历史、地理、民族宗教背景，又与非洲萨赫勒及萨凡纳地带自然环境不断恶化同人口迅速增长、经济社会发展变迁之间的矛盾激发有关，更与东北部地区安全形势持续恶化、小武器泛滥、传统冲突调解机制弱化等因素不无关系。冲突的本质是农牧民为了各自的生存发展争夺土地等资源导致的发展问题。农牧民暴力冲突造成大量人员伤亡和财产损失，严重危害经济社会发展，掣肘民族国家构建和民主化进程，甚或对尼日利亚的整体民族宗教关系和国家统一大局造成灾难性后果。有鉴于此，尼日利亚和国际社会亟需加强协调合作，加大对策的制定和执行力度，妥善应对。

关键词 农牧民冲突 尼日利亚 富拉尼牧民 中部地带 暴力冲突

作者简介 李文刚，中国社会科学院西亚非洲研究所社会文化研究室主任、副研究员（北京 100007）。

游牧业和农业都是人类社会进程中的基本生产方式，农民和牧民可以和谐共存，也可能发生冲突对抗。可以说，农牧民冲突是全球范围内一个比较古老的话题，如果应对不当，还会产生较为严重的后果，升级为暴力冲突。西非地区是农牧民冲突高发区域，特别是富拉尼游牧民同定居农民之间

的冲突最为突出。近年来，特别是进入 2018 年以来，尼日利亚农牧民之间的暴力冲突事件频频见诸报端，折射出这个国家和平安全领域形势出现的较大变化。此前及当下，无论是尼日利亚政府，还是国际社会，抑或是学术界，均将大部分注意力投向恐怖组织“博科圣地”及其引发的人道主义危机上，各界对农牧民冲突的关注度并不高。事实上，农牧民冲突当前之所以在尼日利亚集中爆发，并呈现进一步蔓延态势，是一系列复杂因素相互作用、相互累积，并在特定时期集中释放的结果。从其影响看，农牧民冲突已成为尼日利亚当前和平安全和国家统一面临的重大挑战之一。然而，它的危险性并未被国际社会充分认识到，蔓延势头也未被有效遏制。加之，有些政客和东部民族分裂势力正在极力将它渲染为穆斯林富拉尼牧民对基督徒农民的新一轮“圣战”，使得该问题正将尼日利亚引向更为危险的境地。

国外学术界对西非地区的农牧民冲突有较为深入的研究，但集中在对富拉尼牧民迁徙因素、西非过度游牧影响社会可持续发展，以及对西非农牧民冲突内涵与影响的探讨等方面，^①而国内学者的研究主要聚焦于富拉尼人的经济社会状况和高原州（Plateau State）首府乔斯（Jos）富拉尼牧民同基督徒农民之间的冲突。^②那么，尼日利亚农牧民冲突是单纯的民族宗教问题吗？它背后有哪些深层次的原因？它对国家的政治经济社会及地区形势会产生怎样的影响？有鉴于此，本文拟探讨尼日利亚农牧民冲突的背景、原因、影响及应对，以期能从一个更为综合的视角而不仅仅是民族宗教的范式对该问题进行深入解读。

尼日利亚农牧民冲突的背景

尼日利亚农牧民冲突的背景主要包括三方面：当事方、地域和事由。农

^① See Ducrottoy et al., “Patterns of Passage into Protected Areas: Drivers and Outcomes of Fulani Immigration, Settlement and Integration into the Kachia Grazing Reserve, Northwest Nigeria”, *Pastoralism: Research, Policy and Practice*, No. 8, 2018; Mark Moritz, “Understanding Herder – Farmer Conflicts in West Africa: Outline of a Processual Approach”, *Human Organization*, Vol. 69, No. 2, Summer 2010; Mark Moritz, “Pastoral Intensification in West Africa: Implications for Sustainability”, *Journal of the Royal Anthropological Institute*, Vol. 18, No. 2, June 2012.

^② 参见王正龙：《富拉尼人家庭经济生活调查》，载《西亚非洲》1986年第3期，第76～78页；史静、周海金：《尼日利亚乔斯地区宗教与族群冲突探析》，载《国际论坛》2014年第4期，第73～78页。

牧民冲突主要涉及信仰伊斯兰教的富拉尼 (Fulani) 游牧民和信奉基督教的定居农民，冲突主要发生在土地肥沃的中部地带 (the Middle Belt)，事由是农牧民为了各自生存和发展争夺土地等资源。厘清这些基本问题，对于我们正确认识当前的农牧民冲突大有裨益。

(一) 关于富拉尼人

富拉尼人是非洲跨国界最多的一个民族，由于分布地域广，曾经有过其他多种称呼，如富拉人 (Fula)、颇尔人 (Peul)、富尔贝人 (Fulbe) 等等，但使用最广泛的是“富拉尼人”这个名字。^① 如今，富拉尼人也是世界上规模最大的半游牧民族，从塞内加尔一直到中非共和国，在 10 多个西部和中部非洲国家中都可以见到他们的身影。富拉尼族在西非已有 1 000 多年的历史，但其起源问题学界众说纷纭。一般认为，富拉尼人有北非阿拉伯人和撒哈拉以南非洲黑人的血统，过着逐水草而居的游牧生活。^② 后来，富拉尼人逐渐迁徙到了西非塞内加尔北部地区。一部分富拉尼人在那里定居，另一部分继续向东游牧。

大约在 12 世纪，富拉尼人迁徙到豪萨地区 (Hausaland) 时，已经皈依伊斯兰教。到 15 世纪，一些富拉尼人放弃游牧，定居了下来，成为伊斯兰学者和豪萨王国的宫廷顾问。其余的富拉尼人则保持放牧习俗，并依靠富拉尼人精英阶层来保证放牧通行无阻。^③ 作为外来少数民族，富拉尼人同豪萨人和平共处长达几个世纪。但在 18 世纪末，由于豪萨统治者对富拉尼人征收重税，引发富拉尼人反抗。1804 年，富拉尼穆斯林学者乌斯曼·丹·福迪奥 (Usman dan Fodio) 发动“圣战”，反抗豪萨君主统治，并得到同样受压迫的农村豪萨人的支持。1809 年，福迪奥最终征服“豪萨城邦” (Hausa City - States)，建立以索科托为都城的索科托哈里发国 (Sokoto Caliphate)。^④ 富拉尼人的统治一直延续到英国殖民主义者入侵前，达 100 年之久。英国殖民当局推行“间接统治” (Indirect Rule)，进一步强化了富拉尼人对尼日利亚北部的统治，并人为加大了南北地区之间的文化差距。

① 葛公尚、于红：《世界民族：非洲》（第六卷），中国社会科学出版社，2013 年版，第 331 页。笔者这里需要指出的是，颇尔人、富尔贝人分别是法国人和德国人对富拉尼人的称呼。

② The Diagram Group, *Peoples of Africa: Peoples of West Africa*, Diagram Visual Information Ltd, 1997, p. 60.

③ Ducrotay et al., *op. cit.*, p. 2.

④ 索科托帝国的范围包括尼日利亚北部以及今尼日尔、贝宁和喀麦隆的部分地区。

长期杂居和通婚加上豪萨文化强大的同化力,使富拉尼人逐步放弃原有的语言而采用豪萨语和豪萨人的风俗习惯,绝大部分被完全豪萨化,成为豪萨族的重要组成部分。因此,尼日利亚北部的豪萨族一般被称为“豪萨-富拉尼族”。^①豪萨-富拉尼族是目前尼日利亚的第一大民族。^②另有一部分富拉尼人仍然保留游牧习俗,被称为“养牛者富拉尼人”(Cattle Fulani);在有些文献中,也被称作博罗罗人(Bororo)^③。目前,富拉尼人占尼日利亚人口的比重在4%左右。在36个州中,28个州有富拉尼人分布,人数估计超过1000万。^④根据生产生活方式的不同,富拉尼人大致可以分为三类:定居富拉尼人、半游牧富拉尼人和游牧富拉尼人。尼日利亚当前的农牧民冲突,主要是游牧、半游牧富拉尼人同定居的少数民族农民之间的冲突。

(二) 中部地带民族宗教关系

尼日利亚农牧民冲突之所以主要发生在中部地带,除自然因素外,与该地区民族宗教构成,特别是复杂的民族宗教关系密不可分。1946~1963年,尼日利亚政府将全国划分为3个区,即北区、西区和东区,区下设省,三大区分别与豪萨-富拉尼人、约鲁巴人和伊博人传统分布地域相吻合。这种划分强化了三大主体民族的特征,形成了一种“民族-宗教-政治”三足鼎立的局面。每一个区内的少数民族逐步形成了“少数民族身份”一级的集团,并建立了自己的一些政治组织。

中部地带占北区面积一半以上^⑤,从民族成分和宗教信仰看,中部地带大致可分3种类型:一是所讲语言不同于豪萨语的族体,如比罗姆族(Birom),一般信仰基督教或非洲传统宗教;二是信仰伊斯兰教,但讲自己的民族语言的族体,如努佩人(Nupe)和伊洛林的约鲁巴人;三是既非穆斯林,又不讲

① 参见王正龙:《西非最大的民族豪萨族及其语言》,载《西亚非洲》,1982年第5期,第56~61页。

② 尼日利亚三大主体民族及占人口比例分别为:豪萨-富拉尼族占29%,约鲁巴族占21%,伊博族占18%。

③ Toyin Falola, *Culture and Customs of Nigeria*, London: Greenwood Press, 2001, p. 150.

④ International Crisis Group, "Herders Against Farmers: Nigeria's Expanding Deadly Conflict", *Africa Report*, No. 252, Sept. 2017, p. 1.

⑤ 按照尼日利亚现行行政区划,中部地带包括:联邦首都区(Federal Capital Territory)、贝努埃州(Benue)、高原州(Plateau)、纳萨拉瓦州(Nassarawa)、尼日尔州(Niger)、塔拉巴州(Taraba)、阿达马瓦州(Adamawa)、夸拉州(Kwara)、卡杜纳州(Kaduna)、凯比州(Kebbi)、包奇州(Bauchi)、贡贝州(Gombe)和博尔诺州(Borno)。其中,阿达马瓦州、贝努埃州、博尔诺州、卡杜纳州、纳萨拉瓦州等州是农牧民冲突高发区。

豪萨语的族体，如蒂夫人（Tiv），大多信仰基督教。中部地带少数民族组织之间的凝聚力虽很弱，但少数民族运动所表现出的势头则很强劲，主要是因为得到两个较大民族蒂夫族和比罗姆族的一贯支持，他们担心豪萨-富拉尼人会凭借数量优势对少数民族实行文化霸权和政治奴役。^①此外，数量众多的基督教教会组织在中部地带的活动对该地区少数民族运动的兴盛也起了一定的推动作用。^②1967年，尼日利亚被划分为12个州后，中部地带作为一个统一的地缘政治概念就不复存在了。

基于民族宗教、历史文化的背景和地缘政治的考虑，中部地带也被有些尼日利亚政治家视作黏结北部与南部的“胶水”和保持南北和平的“缓冲区”。^③尼日利亚乔斯大学专门研究农村问题的学者萨姆·恩古（Sam Egwu）认为，“当代尼日利亚北部豪萨-富拉尼穆斯林同非穆斯林少数民族之间的政治关系，基本上是由对统治和被统治的集体性历史记忆来定义的”。^④这一观点很好地概括了农牧民冲突背后深刻的历史和民族宗教背景。

（三）农牧民关系的演变

几个世纪以来，富拉尼牧民驱赶着牛羊在从西到东的整个萨赫勒地带、撒哈拉沙漠南缘半干旱地带游牧，包括在尼日利亚北部边远的地区。历史上，尼日利亚游牧民同定居农民以及自然环境之间的关系比较和谐。从总体上看，农牧民是一种和平共生的关系。牛粪可以用来给农田施肥，牧民以此来换取放牧权。20世纪初期，受北部连年干旱影响，一些牧民逐渐改变游牧路线，开始向南部地区放牧。英国殖民统治时期，富拉尼牧民为躲避殖民当局在北区征收的牛头税^⑤，也开始向南部迁移。

一般说来，富拉尼牧民在旱季向南部迁徙，为牛群寻找合适的牧场。过去，牛群都可以自由自在地在广阔的草地上吃草，践踏农田的概率并不高。

^① J. Isawa Elaigwu, *Topical Issues in Nigeria's Political Development*, Jos: AHA Publishing House, 2011, p. 141-142.

^② Richard L. Sklar, *Nigerian Political Parties: Power in an Emergent African Nation*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1963, p. 348.

^③ Toyin Falola & Ann Genova, *Historical Dictionary of Nigeria*, Plymouth, UK: The Scarecrow Press, Inc., 2009, p. 228.

^④ Sam Egwu, *The Agrarian Question, Politics and Ethnicity in Rural Nigeria*, Port Harcourt: Ken - Nneys and Company NIG. Ltd., 1999, p. 108.

^⑤ 牛头税（Cattle Tax）是当时北区政府向游牧民征收的一种税，因为游牧民不缴纳人头税。通常，牛群计数的时间是每年的6月，从7月开始征税，一直延续到11月。

到了雨季，富拉尼人则赶着牛群回到半干旱的萨凡纳地带，以躲避传播锥虫病的萃萃蝇（Tsetse）的侵扰。^① 农牧民之间还存在一种互通有无的经济关系。牧民从农民那里购买粮食，农民从富拉尼妇女那儿购买鲜奶等奶制品。即使富拉尼人自己没有土地，农村居民也欢迎并希望他们的帐篷能搭建在村子周边。随着经济社会发展变迁，农牧民和谐共生的关系受到诸多因素的挑战。人口数量激增对农牧产品需求增加、牛群规模的扩大、农业耕种面积的扩展、化肥的使用、奶粉的普及等等，都使得农牧民关系发生了较大变化。一方面，农民对富拉尼人所提供的服务需求在减少；另一方面，富拉尼牧民还要依靠农民的善意来保证他们放牧。在农牧民互有需求、互有依赖以及土地、水源等较为充裕的时期，二者之间的冲突鲜有发生；即使双方有冲突，也仅仅发生在农民播种和收获的关键时期，一般情况下也不严重。^② 但进入 21 世纪，农牧民之间的关系不时出现紧张。特别是近年来，北部和中部地带的农牧民冲突还引发了地区性甚至全国性的民族宗教敌意，已成为尼日利亚安全稳定的致命性危机。^③

尼日利亚农牧民冲突的原因

历史上，游牧民主要是过着逐水草而居的生活，受自然因素影响很大。随着时间的推移，诱发和加重农牧民冲突的因素日益复杂。除气候变化因素外，民族宗教问题、人口的增长、农牧业技术的提高和经济变化、农村地区犯罪案件的发生、社会文化的变迁，法律体系不健全，助推了农民和牧民之间更多的暴力行为和犯罪。

（一）基于民族宗教因素的矛盾

随着富拉尼人政治地位的上升和伊斯兰教^④在尼日利亚北部占据主导地位，民族宗教问题日益成为搅动农牧民冲突的一双无形的手。这也是人们倾向于用民族宗教范式来理解尼日利亚的一个原因，农牧民冲突也不例外。其

① 宁骚：《非洲黑人文化》，浙江人民出版社，1993 年版，第 32～33 页。

② Ducrotot et al. , op. cit. , pp. 1-2.

③ “Nigeria: Conflict in the Middle Belt; Oge Onubogu Testimony”, <http://usip.org/publications/2017/09/nigeria-conflict-middle-belt-oge-onubogu-testimony>, 2018-03-18.

④ 尼日利亚北部居民主要信仰伊斯兰教，东部居民主要信奉基督教，只是在约鲁巴人聚居的西南部，伊斯兰教与基督教大致势均力敌。

一，农牧民冲突，主要是富拉尼游牧民同中部地带定居的少数民族，例如蒂蒂夫人之间的冲突；其二，富拉尼族信奉伊斯兰教，少数民族农民大多信奉基督教，中部地带本身就是北部伊斯兰教文化圈同南部基督教文化圈的分界和缓冲地带；其三，在尼日利亚，民族身份与宗教信仰二者密不可分，如提到豪萨人、富拉尼人，不可能不提到伊斯兰教；而提到伊博族，不可能不提到基督教，反之亦然。在尼日利亚，民族冲突和宗教冲突在许多情况下是交织在一起而无法分开的，绝大多数豪萨-富拉尼人是穆斯林，约鲁巴人和伊博人主要信奉基督教和传统宗教。豪萨-富拉尼人统治阶层一直利用伊斯兰教的凝聚力来巩固其在尼日利亚北部的政治势力，而北部中小民族往往借助基督教来为自己的利益而抗争；^① 其四，中部地带一些农牧民冲突最初的起因就是民族宗教矛盾，这在2001年以来的乔斯冲突^②中表现得非常明显。需要特别说明的是，将农牧民冲突归入民族宗教问题的范畴来讨论，并不是要特意突出冲突双方的民族宗教属性，而是因为，在尼日利亚，伊斯兰教与基督教的矛盾往往是一些冲突背后的潜台词。

（二）自然环境的持续恶化

尼日利亚北部边远地区处于干旱和半干旱区，每年10月到次年5月进入漫长旱季，6月到9月进入短暂雨季，降雨量一般在600~900毫米。随着气候变化的加剧，旱季越来越长，雨季越来越短，半个多世纪以来，尼日利亚北部不少地区已变成了沙漠或半沙漠，并以每年约0.6公里的速度向南蔓延。^③

自然环境的恶化直接对农业和人类的生产活动产生影响，也迫使富拉尼牧民不断向南迁徙，以寻找草地和水源。起初，游牧有季节性，富拉尼人一般在12月至次年5月在中部地带，6月雨季来临时往北返回。但从20世纪90年代末期以来，北部边远地区的草场面积大幅萎缩，富拉尼人留在中部地带的的时间不断延长，一直到了6、7月份。近年来，一些富拉尼人选择在中部地带永久放牧，还建起了临时的医院和学校。这种状况引发了同中部地带少数

^① Eghosa E. Osaghae, "Managing Multiple Minority Problems in a Divided Society: the Nigerian Experiences", *Journal of Modern African Studies*, Vol. 36, No. 1, 1998, p. 9.

^② J. Isawa Elaigwu, *Topical Issues in Nigeria's Political Development*, Jos: Nigeria, AHA Publishing House, 2011, p. 144; 史静、周海金：前引文，第73~78页。

^③ International Crisis Group, *op. cit.*, p. 3.

民族的定居农民因土地和水源的使用权不断产生纠纷。

此外，尼日利亚周边地区自然生态环境的退化也加剧了农牧民冲突。例如，乍得湖面面积大幅萎缩，使得乍得、喀麦隆和尼日尔的牧民放牧也陷入困境。国外游牧民涌入尼日利亚，进一步加剧了当地的农牧民冲突。这些外来游牧民不熟悉尼日利亚的情况，自由放牧极易与当地农民产生误解和敌意，甚至导致暴力冲突。^① 再如，马里、尼日尔国内也面临严峻的自然环境退化问题，对本国游牧民的生存也造成很大压力，迫使他们跨境游牧。这在一定程度上也促使尼日利亚富拉尼牧民不断向南部地区游牧，从而加大了与当地农民发生冲突的概率。

（三）经济社会发展变迁的影响

1. 农牧业生产自身的发展

尼日利亚是农业国，绝大多数人口从事农业，政府也一直采取各种措施鼓励农业发展，增加粮食产量，例如政府推动的“养活国家运动”（Operation Feed the Nation）、“绿色革命”（Green Revolution）等等。农民在联邦政府帮助下积极开垦荒地，增加农田面积。20 世纪 70 年代，尼日利亚在世界银行的支持下出台了《农业发展计划》，鼓励使用水泵，向农民提供化肥和杀虫剂。此外，联邦政府还出台了一系列措施帮助农民开发湿地，如河谷和冲积平原，以便在旱季时可以发展灌溉农业。^② 越来越多肥沃土地和水浇地的利用、城乡交通设施的改善、不断扩大的城市人口对农产品的旺盛需求，均在一定程度上增加了农民的收入，提高了他们开垦更多荒地的积极性。大规模的农田开发逐渐蚕食了此前用来放牧的区域，甚至法定的放牧区、牲畜饮水点、迁移线路都未能幸免。^③

对富拉尼游牧民来说，耕作农业的发展则意味着不仅要失去越来越多水草丰美的土地来放牧，牛群闯入农田踩踏庄稼同农民发生冲突的风险也在大

① Oge Onubogu, “Nigeria’s New Threat: Guns, Cows and Clashes Over land”, <http://usip.org/blog/2017/04/nigerias-new-threat-guns-cows-and-clashes-over-land>, 2018-03-18.

② O. L. Balogun et al., “Production Efficiency of Farmers under National Fadama II Project in Oyo State, Nigeria”, *International Journal of Agricultural Management & Development*, Vol. 2, No. 1, 2012, p. 12.

③ Ibrahim Ahmadu, “Farmer-Grazier Conflict: View of a Livestock Worker on ‘Official’ Interpretation and Handling”, in Bassey E. Ate and Bola A. Akinterinwa eds., *Cross-Border Armed Banditry in the North East*, Ibadan: Polygraphics Ventures Limited, 2011, p. 40.

大增加。此外，国家冲积平原开发项目鼓励农民种植价值较高的农作物，特别是西红柿和洋葱，这些农产品收获后没什么残余物可以用来喂牲畜。换句话说，就是牧民能找到的用作草料的农作物秸秆也在减少。在这种情况下，农牧民的关系充满了竞争和对抗，牧民为牛羊寻找草场或确定迁移路线的时候，很容易与当地农民发生冲突。如果牛群踩踏庄稼，农民就会射杀一些牛，富拉尼牧民就会进行报复，常常在夜间袭击村庄，焚烧房屋，致使冲突进一步升级。^①

2. 传统协调机制的弱化

农牧民冲突伴随着人类社会农业和畜牧业的出现和发展已经长期存在。但传统上，农牧民冲突有一套解决机制。就尼日利亚而言，富拉尼游牧民赶着牛群迁移前，要和沿途村子的酋长就牲畜的迁徙路线等重要事项达成共识，有时地方政府官员还会出面见证。如果牛群踩踏庄稼损害农民利益时，村庄的酋长和游牧民的首领一起商讨解决。那些不服从调解的游牧民，则被移交地方政府处理。这种机制在 20 世纪 70 年代开始逐步被弱化，主要原因是警察和法庭等司法体制的引入。

客观而言，引入现代司法体系对于一个国家的治理和现代化进程不可或缺，但首先要保证司法体系自身的公平公正和廉洁高效。遗憾的是，尼日利亚直到现在都是腐败问题较为严重的国家。警察代替酋长参与调解冲突，似乎挺有效，但现实中游牧民非常痛恨警察的腐败行为，因为警察不时会勒索罚款和贿赂，而拖沓冗长的法庭裁决进程中对牛群的迁徙禁令会使它们陷入觅草困境。此外，当地官员更倾向于照顾定居农民。其中的原因很简单，在选举的时候需要农民的选票，而游牧民届时很有可能已迁徙到了另外一个地方了。因此，富拉尼牧民越来越感到被边缘化，并不信任当地政府作为冲突的调停人。在传统的冲突对话、调解机制逐步被弱化的情况下，地方政府有时不能秉公处理，有时懒政行为突出，对冲突调查结果敷衍了事。久而久之，游牧民和农民均对政府出面调停和裁决失去信心，冲突当事方便容易诉诸暴力来处理争端，往往会导致更严重的暴力事件。^② 美国和平研究所（United

^① Christina Wilkie, "The Other Conflict That Is Costing Nigeria Billions", *Huffpost*, https://www.huffingtonpost.com/entry/the-other-conflict-that-is-costing-nigeria-billions_us_55b16289e4b0a13f9d17ed51, 2018-04-01.

^② International Crisis Group, *op. cit.*, pp. 5-6.

States Institute of Peace, USIP) 2017 年初在高原州和博尔诺州 (Borno State) 的调查发现, 冲突发生时, 民众首选去传统头领或社区首领那里寻求帮助和对策。^① 也就是说, 如何让传统领导人发挥劝和促谈的作用, 是值得地方政府认真思考的一个问题。

(四) 局部安全形势严峻

1. 农村地区匪患和偷牛事件高发

农村匪患和偷牛 (cattle rustling) 也是迫使富拉尼牧民不断南迁而与农民产生冲突的一个重要原因。20 世纪 80 年代, 尼日利亚北部一些土匪团伙经常对商人和行人进行劫掠。其后, 犯罪团伙的数量激增, 他们实施武装抢劫、袭击村庄、掠夺集市、绑架勒索赎金和偷牛等犯罪行为。90 年代以来, 北部一些州偷牛现象非常严重, 特别是在卡杜纳、卡诺、赞法拉和卡奇纳州的一些森林地区。偷牛还是东北部极端组织“博科圣地”资金来源的一个重要渠道。恐怖分子通过肆无忌惮的经销商销赃, 筹集资金。一些州被迫关闭了活畜交易市场, 试图斩断“博科圣地”的财路。^② 由于偷牛事件频发, 富拉尼牧民的损失很难估计, 许多偷牛事件发生在边远村庄或林区, 因所在州安全部门人手不足, 许多牧民也无法报案处理。牧民防卫的工具由弓箭变成了小武器, 他们自发组织了治安团, 逮到偷牛贼后甚至就地直接处死, 但这种情况反过来往往会引发大规模的报复行动。在一些地区, 自发治安团自身甚至沦为掠夺者, 向牧民敲诈勒索现金和牛, 美其名曰为“保护费”。不堪其扰的富拉尼牧民只得进一步南迁, 寻找更为安全的地区放牧。

2. 北部安全局势持续恶化

尼日利亚北部, 特别是较为边远的地区, 自然条件较差, 发展滞后, 一直是全国最为贫困的地区。这样的环境也为宗教极端势力的发展提供了条件。“博科圣地”2002 年起就以尼日利亚东北部为大本营, 已给该国及邻国造成重创。2017 年 1 月, 富拉尼人的庇护组织——尼日利亚养牛者协会博尔诺州的一位副主席接受采访时说, 多年来, 协会成员的 100 多万头牛和其他牲畜

^① “Nigeria: Conflict in the Middle Belt: Oge Onubogu Testimony”, <http://usip.org/publications/2017/09/nigeria-conflict-middle-belt-oge-onubogu-testimony>, 2018-03-18.

^② [Http://nigeriamasterweb.com/Masterweb/breakingnews-6316-boko-haram-now-sells-stolen-cattle-fund-terror](http://nigeriamasterweb.com/Masterweb/breakingnews-6316-boko-haram-now-sells-stolen-cattle-fund-terror), 2018-03-10.

落到了“博科圣地”武装分子手中。^①巨大的经济损失和时局动荡迫使不少富拉尼人四处逃亡。此外，乍得湖周边严重的人道主义危机也在不断诱发新的暴力冲突。

尼日利亚是西非小武器泛滥最为严重的国家，而小武器的泛滥对农牧民暴力冲突起了推波助澜的作用。根据尼日利亚官方消息，目前西非地区非法小武器有5亿支，其中70%即3.5亿支流落在尼日利亚境内。^②非法小武器来源途径不同，有些是前军人的武器流落在当地的，有些来自西非和中北非黑市的跨境贸易，还有从北非利比亚来的。^③由于匪患和偷牛问题严重，以前仅仅靠弓箭等传统冷兵器防身的富拉尼牧民也开始全副武装，对抗偷牛贼和其他犯罪团伙。一些农民也组建了自卫性质的民兵组织。不管农牧民纷纷武装起来的动机如何，小武器的泛滥的确造成了农牧民冲突中伤亡人数的大幅上升。

综上，从表象来看，农牧民冲突体现为信仰伊斯兰教的富拉尼牧民与信仰基督教的定居农民之间的宗教与民族冲突，但这仅仅是问题的一个方面。即使尼日利亚一些媒体和利益相关团体倾向于做这样的解读，但从上文分析可以看出，造成农牧民冲突的基本因素是自然环境的变化和尼日利亚人口、经济社会的发展变迁，而民族宗教问题、小武器的泛滥、地区安全局势的恶化以及政府治理的不足都加重了农牧民冲突。此外，学界也普遍认为，农牧民对土地和土地上的资源的竞争也可以被视作两种不同的土地使用方式或生产方式（农业和畜牧业）之间的竞争。只要两种生产方式都存在，二者的竞争就不可避免，最终导致农牧民的冲突。^④从本质上看，农牧民冲突是游牧民和农民为了各自的生存权和发展权以及经济利益，围绕着土地、水等资源展开的冲突，是发展问题。因此，农牧民冲突也反映出游牧业在现代农业中发

① [Http://www.onlinenigeria.com/sites/news/general/110555-boko-haram-we-lost-over-1-million-cattle-to-insurgents-%E2%80%93-macban.html](http://www.onlinenigeria.com/sites/news/general/110555-boko-haram-we-lost-over-1-million-cattle-to-insurgents-%E2%80%93-macban.html), 2018-03-10.

② Oge Onubogu, “Nigeria’s New Threat: Guns, Cows and Clashes Over land”, <http://usip.org/blog/2017/04/nigerias-new-threat-guns-cows-and-clashes-over-land>, 2018-03-18.

③ I. Abdulrahman et al., “Understanding Conflict Prevention and Management between Fulbe and the Other Ethnic Groups in Adamawa State”, in Oshita o. Shita, Augustine Ikelegbe et al. Eds., *Case Studies of Traditional Methods of Conflict Prevention and Resolution in Nigeria*, Ibadan: John Archers (Publishers) Ltd., 2015, p. 198.

④ Mark Moritz, “Changing Context and Dynamics of Farmer-herder Conflicts in West Africa”, *Canadian Journal of African Studies*, Vol. 40, No. 1, 2006, pp. 7-8.

展的一个困境，即如何保持其可持续性，并与其他农业部门，特别是耕作农业的发展寻求一个平衡点。从这一点上来说，农牧民冲突也属于发展问题的范畴。

尼日利亚农牧民冲突的影响

农牧民冲突不仅造成人员伤亡和财产损失，制约着农业、畜牧业的可持续发展，使民族国家构建、民主化进程步履维艰，还威胁着西非次区域的和平与安全。

（一）威胁农牧民生命安全，恶化其生存环境

农牧民冲突的影响，用成语“流离失所”和“民不聊生”来形容是比较贴切的。2016 年，尼日利亚全国死于农牧民冲突的人数估计在 2 500 人左右^①，比同一时期因极端组织“博科圣地”暴恐活动致死的人数还要多。贝努埃州是农牧民冲突最为严重的州之一，州长塞缪尔·奥托姆（Samuel Ortom）称，2014~2017 年间，1 878 人因冲突而丧生。此外，成千上万的尼日利亚民众被迫逃离家园。据统计，在卡杜纳州、贝努埃州和高原州，从 2015 年 1 月到 2017 年 2 月，至少有 62 000 人流离失所。^② 由于缺乏专门为难民设立的救济营地，他们不得不在其他贫穷的农村地区寻求庇护。此外，因担心爆发更大规模的冲突，不少难民涌入相对安全的城市和城乡接合带。无论是国家应急管理局（NEMA），还是国际援助机构、援助方，均将救援的重点放在了“博科圣地”问题造成的灾民身上，农牧民冲突问题尚未得到应有的重视。因此，不少难民生活陷入困境，尤其是妇女和儿童。

（二）破坏农业生产活动，损害经济发展

农牧民冲突造成的经济损失非常大。国际人道主义救援组织慈善队（Mercy Corps）2015 年的一项研究表明，尼日利亚联邦政府因贝努埃州、卡杜纳州、纳萨拉瓦州和高原州农牧民冲突每年损失的收入高达 137 亿美元，4 个州平均损失 47% 的州内收入。^③ 2017 年 3 月，奥托姆州长称，受来自北部

① “Clashes between Herders, Farmers Claim 2 500 in 1 yr - Abdulsalami”, <https://dailytrust.com.ng/clashes-between-herders-farmers-claim-2-500-in-1yr--abdulsalami.html>, 2018-03-01.

② International Crisis Group, op. cit., p. 7.

③ “Benue Lost N 95b in Herdsmen Attacks”, *The Nation*, March 22, 2017.

州的游牧民、甚至是来自喀麦隆和尼日尔的牧民的袭击，贝努埃州 2012 年至 2014 年经济损失高达 6.34 亿美元。^①

尼日利亚石油经济兴盛后，农业占国内生产总值的比重由 20 世纪 70 年代初期的 60% 萎缩到现在的 22% 左右，但仍在非石油类出口中占到 75% 的比重。据农业和农村发展部统计，从事农业的人口占尼日利亚劳动力人口的 70%。^② 小型农户主要分布在中部和南部，种植块茎作物和蔬菜，北部的牧民主要从事畜牧业并种植谷类作物。90% 以上的牧民都是富拉尼人，拥有全国绝大多数的牲畜。尼日利亚一直在推进经济多元化策略，以摆脱经济过度依赖石油，振兴农业发展，解决自己的吃饭问题，农业的重要性不言而喻。此外，农业从业人口众多，农牧民冲突影响人口范围大。显然，愈演愈烈的农牧民冲突已对农业的可持续发展造成巨大负面影响。

（三）加深民族裂痕，危害民族国家构建

农牧民冲突对尼日利亚民族建构危害是显而易见的，主要表现在：

其一，农牧民冲突加深了富拉尼牧民与少数民族农民的隔阂、猜忌和仇恨，导致民族宗教关系紧张甚至激化，而不是各民族正常的交往与和平共处。这与多民族国家民族构建是格格不入的。在尼日利亚国家无力妥善应对暴力冲突时，冲突双方往往借助和强化的是本民族的民族宗教认同，而不是对尼日利亚的国家认同。这无疑与统一的多民族国家建构所追求的目标是背道而驰的。

其二，尼日利亚之所以被称为“西非巨人”，在于它的经济体量和庞大人口规模和广阔的地域，更在于其“统一中的多元性”（Diversity in unity）。如果不能首先保证国家的统一，丰富的多元性只会助长各民族的分崩离析，尼日利亚只会是一盘散沙，用有的学者的话来说，就是“高度分裂的社会”，而不是现代民族国家。尼日利亚农牧民冲突容易从局部蔓延至全国，最终滑向民族宗教冲突，威胁尼日利亚的统一。

其三，农牧民冲突容易被其他势力利用，对尼日利亚的统一造成威胁。农牧民冲突，特别是富拉尼游牧民对少数民族农民的袭击，还往往被一些人

^① Mercy Corps, “The Economic Costs of Conflict: Evidence on Violence, Livelihoods and Resilience in Nigeria’s Middle Belt”, July 2015, <https://www.mercycorps.org/sites/default/files/Mercy%20Corps%20Nigeria%20State%20Costs%20of%20Conflict%20Policy%20Brief%20July%202015.pdf>, 2018-04-01.

^② <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/ni.html>, 2018-03-20.

解读为政治宗教阴谋。比如，富拉尼人想掠夺农民的土地据为己有；尼日利亚基督徒群体则倾向于将冲突解读为富拉尼人巧妙伪装的“圣战”。在尼日利亚东南部，比夫拉分离主义分子则称游牧民对农民的袭击，是北方人的一个阴谋，他们试图压垮南方人，并强迫他们改宗伊斯兰教。还有一些人称，因为布哈里总统是富拉尼族，他本人又是富拉尼人养牛者协会组织的终身庇护人，所以布哈里有意偏袒富拉尼人。虽然这些传言都没有事实根据，但是加重了基督徒和穆斯林之间的猜忌，影响国家的团结。东部的伊博族民族分离运动组织“比夫拉原住民”（Indigenous People of Biafra, IPOB），^①借着2017年是尼日利亚内战（1967~1970年）^②爆发50周年的敏感节点，再次鼓吹要恢复“比夫拉共和国”，极力将农牧民冲突渲染为富拉尼人发动的新一轮“圣战”，意图是要将整个尼日利亚“伊斯兰化”。

（四）冲击民主秩序，掣肘总统大选

纵观非洲国家特别是尼日利亚的民主化历程，不难发现一些基本的事实，即民主化要取得进展，需要一些基本条件：一是要有和平安定的国内局势；二是要有专业化的独立选举机构；三是安保工作要到位，等等。其中，和平稳定的国内环境是重中之重。农牧民冲突如果愈演愈烈，会给即将到来的2019年总统大选添加更多变数，尼日利亚民主化进程将再次面临严峻挑战。

其一，农牧民冲突可能会使大选无法顺利举行。毋庸置疑，尼日利亚基本能够保持政局总体稳定，目前的冲突大多是局部的，但如果得不到有效控制，就无法为大选的顺利举行提供前提保障。2015年大选前夕，尼日利亚全国独立选举委员会得到通知，军方与安全部门要集中力量打击极端势力“博科圣地”，因而无法为大选提供安全保障。无奈之下，全国独立选举委员会做出了大选延期的决定。^③大选延期不仅大大增加了大选的人力、物力、财力成本，还令大选的严肃性和公正性受到质疑。前车之鉴，尼日利亚应当好好吸

^① 2017年9月，“比夫拉原住民”已被尼日利亚政府宣布为恐怖主义组织。

^② 比夫拉战争，即尼日利亚内战（1967年7月~1970年1月），系尼日利亚联邦政府同东部伊博人分离势力建立的比夫拉共和国（因比夫拉湾而得名）之间的战争。战争起因既有政治经济因素，也有伊博人同豪萨人之间的民族宗教文化矛盾，其中争夺对石油资源控制权是关键因素。内战以联邦一方获胜结束，最重要的意义是伊博人重新接受尼日利亚人的身份，以及重新认定尼日利亚作为自己所属国家的合法性。但时至今日，仍有一些伊博人以遭受边缘化为由谋求恢复比夫拉共和国。

^③ 参见李文刚：《尼日利亚2015年大选观察与思考》，载李安山：《中国非洲史研究会文集2015》，社会科学文献出版社，2016年版，第59~70页。

取，避免重蹈覆辙。

其二，农牧民冲突所展示出的“暴力文化”与民主精神格格不入。如前所述，因种种因素的叠加和相互作用，农牧民冲突越来越采取了“以暴易暴”的方式。处理农牧民关系的传统方式所体现出来的尊重长者和权威、协商、妥协、和平等精神内涵荡然无存。这固然与政府部门和安全机构的不作为、乱作为、腐败等因素有关，但这种“暴力文化”正在侵蚀着尼日利亚政治文化中有益于民主的成分。简言之，尼日利亚政治文化来源有三方面：传统政治文化、伊斯兰政治文化和基督教政治文化。农牧民冲突中的“暴力文化”，实际上也背离了各自文化的渊源。

其三，农牧民冲突背后浓厚的民族宗教色彩对选民的投票模式的影响力不容低估。在尼日利亚为数不多的历次选举中，选民以民族宗教划线来投票的情形非常普遍，只是程度不尽相同，总体趋势是在弱化，但不能排除在特定情况下出现反复甚至加深。例如，在农牧民冲突的背景下，穆斯林和基督徒更易倾向选择与自己民族宗教成分相同的总统候选人，而这无疑与民主化的实质背道而驰。

2018年1月，尼日利亚著名剧作家、诗人、激进的人道主义者、1986年诺贝尔文学奖获得者沃勒·索因卡（Wole Soyinka, 1934—）发表了一份长达4页的声明，称布哈里总统应该为发生在贝努埃州、塔拉巴州等中部地带愈演愈烈的农牧民冲突负责。令人无法理解的是，屠杀自己同胞的富拉尼牧民逍遥法外，没有杀人倾向，仅仅是希望获得独立的“比夫拉原住民”却被宣布为恐怖主义组织。事实上，杀人放火的牧民才是国家的敌人。^①毋庸讳言，索因卡如同其早年一样，对比夫拉问题的表态反映了他本人对于伊博人的一些同情，但更多的是一种忧国忧民的心态。这也深刻地折射出尼日利亚民族国家建构的不易。一些人指责布哈里应对农牧民冲突不利，未将发动袭击的富拉尼牧民绳之以法的理由直接指向了布哈里本人（是富拉尼族）。凡此种种，反映了尼日利亚民族国家建构水平处于较低水平的一种现实状况。在此背景下，2019年大选选民的投票模式估计与以往不会有大的区别，尼日利亚大选和民主化要打破民族宗教地域的藩篱尚需时日，民主化走向成熟还有很长的

^① Wole Soyinka, “Fulani Herdsmen Have Declared War against Nigeria”, <https://newsafrikanow.com/2018/01/fulani-herdsmen-have-declared-war-against-nigeria-wole-soyinka>, 2018-03-20.

路要走。

总体看来，尼日利亚民众参与政治的热情非常高，2019 年总统大选在即，但对于农牧民冲突造成大量难民和国内流离失所者而言，如何保证这部分人行使自己的权利也是一个未知数，毕竟选民的参与度也是民主化评价的一个重要指标。

（五）形成溢出效应，危害地区和平与安全

如前所述，尼日利亚农牧民冲突中的富拉尼游牧民，是西非、中部非洲的跨界民族，其在不少西非国家也卷入了与当地农民的冲突。也就是说，农牧民冲突是西非的一个较为普遍的现象，其主要诱因与尼日利亚的情况有许多共同之处。尼日利亚境内发生牵扯富拉尼游牧民的冲突，很有可能招致富拉尼人的境外亲属入境报复。尼日利亚军方称，富拉尼人可以动员西非和中部非洲国家的富拉尼人寻求支援，甚至是招募富拉尼战士。尼日利亚穆斯林精神领袖、富拉尼人索科托素丹（Sultan of Sokoto）穆罕默德·萨阿德·阿布巴卡尔三世（Mohammed Sa'ad Abubakar III）多次强调，手持枪支、实施杀戮的富拉尼牧民不是尼日利亚人，而是来自邻国，他们应该被作为罪犯甚至恐怖分子进行审判。^①

很显然，这种情况对西非、中部非洲次区域本就十分脆弱的和平安全局势无异于火上泼油。此外，农牧民冲突还造成大量难民涌入周边国家，加重了边境地区的人道主义危机，反过来又为新的暴力冲突埋下隐患，导致边境和平安全堪忧。一些报道称，极端组织“博科圣地”的恐袭活动在 2018 年出现反弹，与不少恐怖分子混迹于难民营伺机作案不无关系。可见，尼日利亚农牧民冲突已成为一个区域性问题的，如不及时遏制，很有可能在尼日利亚与一些国家，特别是尼日尔、乍得和喀麦隆边界地区引发连锁反应，加剧地区动荡和人道主义危机。

尼日利亚农牧民冲突的因应之策

为应对日益严峻的农牧民冲突，尼日利亚各级政府出台了不少政策和措

^① Rakiya A. Muhammad, “Treat Killer Herders as Terrorists – Sultan”, <https://www.dailytrust.com.ng/news/162282.html>, 2018-04-02.

施，国际社会也参与调解，但效果并不十分明显。很大一部分原因在于无法摆脱民族宗教的范式，包括地区利益之争。可以说，超越民族宗教的视野，以民族国家一体化大局为重，应该是应对农牧民冲突的正确方向。

（一）联邦政府层面

1965年，尼日利亚北区政府出台了《1965年北区放牧保护区法》(Northern Region Grazing Reserves Law of 1965)为牲畜的迁徙建立了专门通道，并划定415个放牧保护区，专门用于放牧。但随着人口的增长、城市化以及人口迁移，专门的牧区不断被蚕食。此外，由于气候变化和疏于维护，游牧民即使在保护区内也常常找不到草场和水源。此外，长时间将牛群固定在一个场所也增加了牛染病和被偷盗的风险。^①在行政区划的调整中，北区逐步被划分为19个州，一些放牧区横跨两个或更多的州，集体管理无法实现，最终结果就是划定的放牧区日益缩小，富拉尼牧民也被迫到别处寻找牧场。1989年，根据政府第41号法令，联邦政府建立游牧民教育全国委员会(National Commission for Nomadic Education)，宗旨是通过实施一系列基本的生计技能教育项目让游牧民从经济上和社会上融入现代生活。此外，一些项目还计划帮助游牧民改进养牛技术来实现经济收益最大化，如牛奶加工和销售、动物免疫和现代饲养技术。目前，该项目因基础设施年久失修、人员和资金不足，事实上几乎处于停滞状态。

2014年，乔纳森政府组建了一个包括环境、工程、科技、内政和水资源等部门的部际专家委员会，研究通过设立放牧保护区来结束冲突。该专家委员会呼吁恢复和改善所有被农田蚕食的放牧路线，央行向全国36个州拨款用于建设大牧场。尼日利亚联邦执行委员会(FEC，相当于内阁)批准了这些建议，甚至央行的款项已经下拨，但因乔纳森在2015年大选中落败，上述政策执行中断，而央行拨款去向也成谜。

2015年，布哈里就任总统伊始，即指示联邦农业和农村发展部制订畜牧业综合发展规划，核心的一条就是研究如何抑制农牧民冲突。此后不久，农业农村部的专家小组就出台了畜牧业短、中、长期的规划。2016年，联邦政府宣布向尼日利亚州长论坛提交计划，要求在各州为牧民划定放牧区作为临

^① Chris Kwaja et al., "Responses to Conflicts between Farmers and Herders in the Middle Belt of Nigeria", *Search for Common Ground*, January 2018, p. 7.

时应对，最终目的是要说服游牧民从事大牧场畜牧业。然而，这一建议遭到绝大多数中部和南部州的反对，理由是这一计划明显偏向富拉尼族。此后，农业农村部长宣布政府已向国民大会提交议案，要求立法禁止在城市和村庄放牧，又宣布政府从巴西订购速生草准备建设大规模的牧场，但这些均未见后续行动。

从法律层面看，尼日利亚执法部门和司法部门应对农牧民冲突也存在不少缺陷，不少犯罪嫌疑人逍遥法外，没能得到应有的惩处，助长了犯罪不受惩罚的不良环境。其主要原因是，尼日利亚当局习惯于从政治的角度看问题，担心制裁冲突中的犯罪嫌疑人容易引发更为严重的暴力冲突，因此倾向于息事宁人，而不是伸张正义。例如，2016年2月，贝努埃州一地方政府十个村庄发生富拉尼牧民杀害许多农民的恶性事件。虽然布哈里打破沉默立即指示进行调查，但未见后续行动。同样的情况还发生在恩努古州，虽然布哈里总统命令警察和军队采用一切措施制止暴力，保证将阻止牧民对农民的袭击作为头等大事，但农牧民冲突仍在上演。此外，军方在冲突多发州实施的“和谐行动”（Operation Accord）效果也并不明显。

在立法方面，从2015年到2016年，尼日利亚国民大会收到3个议案，要求通过立法形式在全国设立游牧区、划定牲畜迁徙路线和建设大牧场。经过多轮辩论，2016年12月，3个议案均未获通过，理由是：土地使用权问题是州政府专属特权，在全国立法划定放牧区与《1978年的土地用法》^①（Land Use Act of 1978）相违背，属违宪行为。为了表示对农牧民冲突问题的关切，国民大会也举行了不少听证会，通过了一些决议。例如，2016年3月，参议院通过决议，宣布“博科圣地”武装分子是贝努埃、塔拉巴和高原州等地农牧民冲突背后的凶手。但尼日利亚民众对此并不认同，因为富拉尼牧民组织的一位发言人已经承认，富拉尼人出于报复目的发动了一些袭击。故此，尼日利亚民众认为，参议院的决议是在转移视线。同年5月，参议院农业、情报和国家安全委员会也就农牧民冲突举行了听证会，但并未出台任何行动建议。

综上所述，从联邦政府层面看，解决农牧民冲突的一些政策要么缺乏

^① 《1978年土地用法》规定，尼日利亚土地的所有权、转让、购置、管理和经营的权力都归州长所有。议会立法设立放牧区违反该法，被视作剥夺州长的权力。

连续性，要么与现有的法律相抵触，还有执法方面存在一些问题。这些都在很大程度上制约了联邦一级应对农牧民冲突的有效性。当然，有些问题涉及联邦制本身，各州利益之争、民族问题的考量等等，实际上很难在短期内理顺或调整。对联邦政府来说，当务之急是要部署警力，阻止农牧民之间的暴力冲突，对冲突的影响进行全面评估，为难民提供援助。从长远看，对已有的农牧业发展计划进行修订完善，提高其可操作性，保证二者的可持续发展。当然，与周边及国际社会合作应对共同的气候变化等问题也应落到实处。

（二）地方政府层面

1. 禁牧和驱离牧民。

在应对农牧民冲突问题上，各州态度不一，做法也不尽相同，但大体上也能看出在一些方面也是出于民族宗教的考量。有的州建立了州和地方政府和平委员会，推动农牧民对话以解决冲突，南部的埃基提州和阿布贾联邦首都区（FCT）通过法律管理游牧行为。2016年，埃基提州通过一项法律，禁止放牧和牛群在夜间迁移，并规定一旦发现游牧民携带武器，将以恐怖主义罪名起诉。在贝努埃和塔拉巴州，政府立法禁止一切开放牧。在埃多州，政府计划建立有围栏的放牧区，要求牧民入内放牧并交付一定费用。但许多牧民经常不遵守这些规定。在联邦首都区，富拉尼牧民依旧自由放牧。塔拉巴州的牛饲养者组织不仅抵制禁止放牧的法律，还准备和政府打官司讨说法。在高原州、博尔诺州和尼日尔州，当局迫于当地民众的压力，不时会在一些场所驱赶富拉尼牧民和牛群。相比于驱赶游牧民，有些州表现更为激烈。2016年，阿比亚州州长恢复了地方治安组织“巴卡西男孩”（Bakassi Boys），要求所有村社酋长派出10名青年，经过两年集训后派往农村地区。十字河流域州政府则宣布建立“乡土安全部队”，虽然不携带武器，但可监控牧民的行踪，向政府提供情报。

2. 打击偷牛和匪患。

2015年7月，尼日尔州、卡杜纳州、卡诺州、索科托州、凯比州、卡齐纳州、赞法拉州的州长共同资助了打击偷牛的专项行动，包括尼日利亚军队、警察、国家安全部等部门参加。2016年，尼日利亚军方又在西北区、东北区和中北区的森林地带对偷牛贼和土匪进行了打击。一些州政府还同匪徒进行了和平谈判，希望他们放下武器，归还偷走的牛，政府则表示为他们修路、

建医院和学校，并给个人赠送一些现金和土地。上述措施在一些州取得了较为明显的效果。例如，2016年10月，赞法拉州政府发起“武器换发展”和平对话。2017年4月，警方通报称，约1000名匪徒放下武器，2734头牛被追回。^① 这些措施虽然取得了一些积极效果，但基本上缺乏可持续性，更为严重的是还有可能助长一种“暴力文化”，匪徒和偷牛贼因常常得不到法律的严惩，有时还会肆无忌惮地加大犯罪的力度，迫使政府做出更多让步。从长远看，这对于从根本上改善北部的安全局势并不利。州政府应加强农村地区的警力建设，加大对犯罪行为的打击力度而不是姑息迁就，同时改善农村基础设施，关注民生问题，加大对农牧民冲突中受害者的援助，尤其是那些没有直接参与暴力冲突的受害者。

3. 鼓励游牧转型。

虽然联邦政府提出建立大牧场的建议遭到一些州的反对而不了了之，但从长远看，自由放牧越来越不利于自然环境的保护和生态的修复，因而也缺乏可持续性，还容易引发与农民的冲突。在合适的区域划定放牧区建立大农场，联邦政府应和州政府密切沟通，根据各州的具体情况制定规划，避免“一刀切”，可以在条件成熟的州先试点，再逐步推广到其他州。布哈里政府出台的《农业促进计划（2016~2020年）》，已经认识到游牧已日益成为农牧民冲突的一个诱因，所以该计划倡导牧民把牛群留在大牧场里，改变放牧方式。2017年，尼日利亚农业和农村发展部与联合国粮农组织（FAO）召开了政策对话会，建议联邦政府制定全国牧场发展十年规划，帮助传统牧民建立合作社，并同相关金融机构建立联系。尼日利亚全国养牛者协会基本认可了这些建议，可以说，此举有助于抑制乃至消除农牧民冲突。

农牧民冲突由来已久，原因复杂，影响深远。解决农牧民冲突不可能毕其功于一役。从州政府层面看，简单粗暴驱离牧民和利用当地治安团体打压牧民的做法或许可以暂时缓解局部冲突，但会使牧民同农民矛盾更加尖锐。南方州排斥牧民的行为，也会在北方州招致排斥打击南方人的不法行为，陷入南北民族宗教矛盾之争的恶性循环，并不能从根本上解决问题。而立法禁牧也基本上难以奏效：其一，游牧民基本并不遵守这些法令；其二，这些立

^① International Crisis Group, op. cit., p. 15.

法有的可能还与联邦宪法规定的公民的一些基本权利相抵触；其三，禁止公开放牧，但又未能给游牧民提供生存的保障，事实上也是于事无补。州政府首先应加大对犯罪行为的打击力度，维护地方的和平与安全。其次应加强农牧民之间的对话，尽可能地通过和平方式解决争端。最后，从长远看，发展现代化的畜牧业，分阶段而不是“一刀切”地代替游牧业应该是解决问题的关键。如前所述，尼日利亚各级政府应该进一步充实和完善游牧民教育或培训项目，帮助他们逐步适应现代畜牧业。此外，在制定政策的时候，应摒弃厚此薄彼的做法和陷入民族宗教的范式。

（三）非政府组织层面

非政府组织在尼日利亚非常发达，影响深入到了社会的方方面面。但尼日利亚非政府组织有一个非常明显的局限性，就是不少组织是基于民族、宗教或社区认同基础建立的，主要维护的是本族、本派或本地区较为狭隘的利益，很少能从整个国家和社会的利益去考虑。在农牧民冲突中，许多非政府组织的表现也没能摆脱民族宗教范式的羁绊。维护农民利益的非政府组织通常会组织新闻发布会和抗议，以吸引全国上下甚至国际社会对农牧民冲突中农民遭遇的关注，一些组织则会诉诸法律行为。例如，贝努埃州的“反对富拉尼侵占运动”（Movement Against Fulani Occupation）就曾向设在首都阿布贾的西共体法庭提交诉状，要求联邦政府支付约16亿美元的赔偿金，理由是联邦政府未能保护公民。^①此外，约鲁巴人也组织起来采取措施，专门监控牧民和偷牛贼。富拉尼人的组织全国养牛者协会也不甘示弱，一方面指责媒体对农牧民冲突报道充满政治动机，另一方面却对富拉尼牧民卷入的暴力事件轻描淡写。

由此可见，无论是富拉尼牧民的组织，还是农民的组织，都是以先入为主的方式来评判对方，很少顾及事件本身的是非曲直，其结果是二者不可能找到对话的共同点；冲突双方唇枪舌剑之后，矛盾只会更加尖锐。一般而言，人们对非政府组织介入处理冲突寄予厚望，认为其更能发挥调解和建设性作用，但从尼日利亚农牧民双方的组织看，由于浓厚的派系特征，特别是不能摆脱民族宗教因素的影响，事实上并不能达到人们的预期目标。尽管如此，

^① “ECOWAS Court Adjourns MAFO N500bn Suit Against FG”, <http://www.channelstv.com/2016/10/10/214493>, 2018 -03 -30.

一些打破民族、宗教和地域界限的非政府组织的作用也不能被低估，例如“宗教间调解中心”（Interfaith Mediation Centre, IMC）、“尼日利亚和解与稳定计划”（Nigeria Reconciliation and Stability Project）、“多元力量发展中心”（Strength in Diversity Development Center）等等。这类非政府组织可以在调解农牧民冲突等问题中发挥更大的建设性作用。

（四）地区和国际社会层面

尼日利亚农牧民冲突被爆出有外国牧民卷入对农民的袭击事件后，农业和农村发展部长奥杜·奥贝赫（Audu Ogbah）称政府向非盟委员会递交提案，要求成员国采取措施阻止本国的游牧民到邻国去放牧，如果成员国政府对跨界放牧置之不理，很有可能引发国际危机。因此，尼日利亚应同邻国（特别是尼日尔、乍得和喀麦隆）政府、西共体一起加强协商，采取有效的集体行动来监控和管理跨界放牧。当前，乍得湖周边和平安全局势比较脆弱，边界管控松散，导致非法小武器大肆流向民间。这一问题如不能很好解决，农牧民冲突的暴力程度恐有增无减。在应对农牧民冲突问题上，尼日利亚必须加强区域合作，这是由农牧民冲突在西非国家所表现出的共性所决定的。合作内容应重点包括三方面：其一，应对气候变化；其二，管控跨界游牧；其三，打击非法武器走私。事实上，气候变化的影响不分国界，本身就是需要全球来积极应对。

从长远看，尼日利亚联邦政府和州政府应加大“撒哈拉与萨赫勒绿色长城倡议”（Great Green Wall for the Sahara and Sahel Initiative）的执行力度。该计划最初由尼日利亚前总统奥巴桑乔在 2005 年提出。2007 年，非盟委员会采纳并扩展了“撒哈拉与萨赫勒绿色长城倡议”。该倡议起初只是计划在西起塞内加尔，东至吉布提长达 7 775 公里的 9 个非洲国家建设 15 公里宽的林带，以阻挡沙漠化的蔓延。后来，“撒哈拉与萨赫勒绿色长城倡议”得到了扩展，包括建设集水池塘等其他基本基础设施，建立农业生产体系、促进其他增收生产活动。尼日利亚绿色长城全国办公室则计划到 2020 年养护面积为 22 500 平方公里的退化土地。^①但直到现在，该倡议在尼日利亚的进展收效甚微。2011 年，尼日利亚联邦政府起草了《国家应对战略及气候变化行动计划》，一年后，又出台了《气候变化国家政策》。而在尼日利亚的官方发展规划《愿

^① International Crisis Group, op. cit., p. 19.

景 20：2020》^① 中，同样也包含着应对气候变化的内容。可以说，气候变化和自然环境的恶化对非洲国家的危害已迫在眉睫，亟需各方积极行动，而不是让应对措施仅仅停留在文件上。

从国际层面看，一方面，欧美各国纷纷表示支持尼日利亚政府打击各类违法犯罪行为。例如，欧盟委员会发表声明称，尼日利亚政府将农牧民冲突中的不法分子绳之以法，这是解决农牧民暴力冲突的第一步。^② 另一方面，欧美国家的一些机构或团体也推动农牧民之间进行对话，通过做“民心”工作，让冲突双方首先摒弃暴力，然后再寻求问题解决之道。2016年6月，英国文化协会（British Council）发起“尼日利亚和解与稳定计划”，支持巴耶尔萨州的和平与冲突管控联盟在农民与牧民间开展对话。2016年11月，在德国驻尼日利亚使馆的支持下，人道主义对话中心（Centre for Humanitarian Dialogue）在高原州举办对话论坛，与会的农牧民代表均表示要致力于实现和平。2017年4月，美国国际开发署（USAID）发起并主办了一场农牧民对话会，尼日利亚农民总会、尼日利亚养牛者协会以及“不同宗教信仰对话中心”等非政府组织参加。虽然这类对话因为没有形成机制，且覆盖的范围有限，其长远效果还有待观察，但农牧民的对话有助于增强双方的理解和沟通，有助于用和平的方式解决面临的问题。因此，国际社会应尽可能地为尼日利亚农牧民提供对话的平台和机会，为生计受到影响的农牧民提供人道主义援助，帮助他们重建家园。此外，在应对气候变化方面，国际社会应该责无旁贷，帮助非洲国家积极应对。

结 论

尼日利亚农牧民冲突由来已久，究其原因，“天灾”与“人祸”二者皆有，加之经济社会发展变迁，致多重矛盾叠加交织，冲突频现。游牧业是一种风险较高、不确定性颇大的行业，在全球气候变化日益加剧的情况下尤为如此。当游牧民在“天灾”面前孤立无援，不得不四处迁徙寻找新出

^① 《愿景 20：2020》（Vision 20：2020）系尼日利亚的国家发展蓝图，主要目标包括：到 2020 年，经济进入世界前 20 强；巩固在非洲的领导地位；能够在国际经济政治舞台发挥重要作用。

^② “Europe Alarmed Over Persistent Farmer – Herder Conflict in Nigeria,” *Daily Trust*, 13 March, 2018, <http://allafrica.com/stories/201803140058.html>, 2018 - 03 - 20.

路的时候，就不可避免地会与其他生态圈和地域的人发生矛盾和冲突。自然生态的脆弱与气候变化对非洲国家的影响通过尼日利亚农牧民冲突的案例清楚地展现在世人面前，值得警醒和反思。说到底，农牧民冲突的实质还是发展问题。因“天灾”引发的“人祸”也是全球性的问题，应当引起各国高度重视，并采取有力措施加以应对，尽最大努力将引发人类暴力冲突的危险性降到最低。“人祸”也折射出尼日利亚现代国家治理所面临的多重危机以及治理能力的欠缺。极端势力、恐怖主义、匪帮与偷牛行为、小武器泛滥等等“人祸”盘根错节，织成了束缚“西非巨人”的一张张大网，对这个国家经济社会发展的严重危害恐怕没有人会否认。更令人担忧的是，如果愈演愈烈的农牧民冲突未能得到及时有效的管控，其危害性较之于在东北部肆虐多年的“博科圣地”有过之而无不及，因为它正在将尼日利亚引向一条“国将不国”的危险境地。居心叵测的政客和民族宗教分裂分子正在大肆渲染穆斯林富拉尼牧民对基督徒农民的屠杀，甚至将之称为富拉尼人发动的新一轮“圣战”，目的是要将整个尼日利亚“伊斯兰化”。凡此种种，不禁令人联想起 50 年前爆发的惨烈的比夫拉战争。我们要正确理解农牧民冲突，应该超越民族宗教范式，根据事件本身的是非曲直来进行评判，民族宗教因素既不能忽视，也不能夸大。

人类社会之所以能够攻坚克难不断前行，在于不断探索和创造物质和精神财富，更在于传承历史经验和汲取历史教训，想方设法避免历史悲剧重演。尼日利亚也一直在做着这方面的努力。无论是尼日利亚联邦政府还是地方政府，无论是立法机关还是司法机关，均出台了一系列应对农牧民冲突的措施，但效果有限，悲剧还在上演。何以至此，值得反思。不仅仅是尼日利亚，许多非洲国家在应对危机和挑战时，缺的不是计划和智慧，缺的是执行力。在 2019 年尼日利亚大选即将来临之际，各种不安全因素相互叠加，该国再次面临大考。全体进步大会党（The All Progressives Congress, APC）要想保住执政党地位，布哈里总统要想谋求连任，就要在应对包括农牧民危机的各类危机和挑战中有所作为，以便争取更多选民的支持。当然，解决农牧民冲突，单靠尼日利亚一国之力是不够的，因为富拉尼族本身就是西非的跨界民族，农牧民冲突已经是一个区域性的问题。如同应对“博科圣地”宗教极端组织一样，至少尼日利亚的邻国喀麦隆、乍得、尼日尔等都应携手共渡难关。只要当事国、非政府组织、区域组织以及国际社会密切合作，加强应对措施的执行

行力度，包括农牧民暴力冲突在内的各类危机最终得到妥善解决的可能性还是存在的。

Explaining Farmers – Herders Conflicts in Nigeria: Beyond the Ethnic – Religious Dimension

Li Wengang

Abstract: In recent years, peace and security in Nigeria faces many severe changes, of which the farmers – herders violent conflicts across the Middle Belt stand out remarkably, which do more harms than Boko Haram and seem to spread Southward. Conflicts between Muslim Fulani herders and largely Christian farmers took place against a deep historical, geopolitical and ethnic – religious background, the main causes lie in the contradictions between the environmental deterioration and fast population growth, social and economic development, the worsening security situations in religious extremism – struck Northeast region, the proliferation of small arms and the weakening of traditional conflict control mechanism. The conflicts caused large casualties and heavy loss of properties, damaged economic development, leading Nigeria into the trap of ethnic – religious war, which might bring about catastrophic consequences for Nigeria and chain reactions in other farmer – herder conflict ridden West African countries. In essence, The federal, state and local governments of Nigeria, NGOs, Nigeria’s neighboring countries, sub – West African organizations and the international community should work hard together to bring the conflicts under control and find lasting solutions.

Key Words: Farmer – Herder Conflict; Nigeria; Fulani Herders; The Middle Belt; Violent Conflict

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)