

· 族群政治 ·

## 苏丹政治动荡中的族际冲突因素

张 璿

**内容提要** 苏丹自独立以来一直深受政治动荡的困扰，其背后或多或少蕴含着族际冲突因素。从冲突的地理分布来看，族际冲突大多发生在苏丹的边缘地区，而且集中在几个族群杂居程度较高的地区。苏丹族际冲突的主要类型包括民族分离型冲突、权力争夺型冲突和资源争夺型冲突，其根源在于族群因素被嵌入治理体系之中，使族群陷入权力和资源竞争。土地制度的变化和政府的治理政策改变了族群间资源分配和权力关系，引发了竞争中族群的不满情绪。而边缘地区的军事化则加剧了族际冲突的烈度。苏丹的族际冲突本质上是一场全国性的危机，反映出苏丹国家治理的失序和发展的缺失。当下，苏丹政府在化解族际冲突过程中，面临治理机制、治理结构、治理基础和治理环境等方面的多重挑战，需要政府推进国家治理体系和治理能力现代化，保证族群间权力和资源分配的公平，同时加大对边缘地区发展的投入，以发展促安全，夯实社会稳定之基。

**关键词** 族际冲突 苏丹 土地制度 军事化 治理体系

**作者简介** 张璿，上海外国语大学丝路战略研究所博士后。

族际冲突是种族、民族、族群等具有族裔身份的群体之间发生的对抗性行为。自独立以来，苏丹一直深受各类武装冲突的困扰。2023年4月15日，苏丹武装部队（Sudanese Armed Forces）与快速支援部队（Rapid Support Forces）在首都喀土穆等多地爆发武装冲突，引发国际社会关注。苏丹动乱背后或多或少带有族群背景，这是因为苏丹的国家政治治理难以摆脱社会结构中根深蒂固的部落纽带和族群身份的影响。从现有族群结构看，苏丹有阿拉伯人、努比亚人（Nubia）、贝贾人（Beja）、富尔人（Fur）、马萨利特人（Masalit）、法拉塔人（Fallata）、努巴人（Nuba）等19个主要族群，其中占人口比例最高的是阿拉伯人。2011年南苏丹独立后，阿拉伯人约占苏丹总人

口的70%。<sup>①</sup>阿拉伯人是北方尼罗河流域的人口主体,在其他地区亦有分布;而非阿拉伯族群则主要分布于西部、南部和东部地区。由于历史、政治、经济等多种原因,北方尼罗河流域在苏丹现代国家建构的过程中成为中心地区,而其他地区则是边缘地区。总体而言,苏丹每一个地区的族群分布都有多样性,而达尔富尔中南部、南科尔多凡和青尼罗河州是苏丹族群最多元化的地区,上述地区也是苏丹族际冲突的多发区。

在对苏丹族际冲突原因的分析中,一些学者将其归结为“阿拉伯”与“非洲”两种身份的对立。<sup>②</sup>不过,国内外都有相当多的研究者指出,身份对立不足以解释苏丹的族际冲突,特别是2003年达尔富尔冲突爆发后,有的学者认为冲突的根源是对资源的争夺<sup>③</sup>,有的学者则认为虽然资源匮乏与族际冲突之间确实存在联系,但环境和资源匮乏的影响只有将其置于政治和社会制度的语境下才能理解<sup>④</sup>,某些族群在政治上的被边缘化和政府治理的失效也是导致族际冲突激化的重要原因。<sup>⑤</sup>这些研究从各自的角度出发,对苏丹族际冲突的解释都有一定合理性,但苏丹族际冲突的复杂性使得任何一种单一因素的解释都略显不足。近年来,学界在对族际冲突的研究上出现了整合不同研究路径的趋势,提出了“安全困境”的解释框架,试图将各类因素整合进一个解释框架中。<sup>⑥</sup>本文在分析框架上受到“安全困境”理论的启发,拟追溯殖民主义遗留的制度遗产和苏丹独立后的政治、经济变迁,重点分析这些因素如何改变了族际关系,以期进一步深化对苏丹政治动荡中族际冲突的研究。

<sup>①</sup> “Ethnic Groups of Sudan”, <https://www.worldatlas.com/articles/the-ethnic-groups-in-sudan.html>, 2022-05-13; <https://www.cia.gov/the-world-factbook/countries/sudan/#people-and-society>, 2022-08-10.

<sup>②</sup> See Francis M. Deng, *War of Visions: Conflict of Identities in the Sudan*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1995; Heather J. Sharkey, “Arab Identity and Ideology in Sudan: The Politics of Language, Ethnicity, and Race”, *African Affairs*, Vol. 107, No. 426, 2008, pp. 21-43.

<sup>③</sup> 参见姜恒昆、刘鸿武:《种族认同,还是资源争夺——苏丹达尔富尔地区冲突根源探析》,载《西亚非洲》2005年第5期,第9~13页。

<sup>④</sup> See Brendan Bromwich, “Power, Contested Institutions and Land: Repoliticising Analysis of Natural Resources and Conflict in Darfur”, *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 12, No. 1, 2018, pp. 1-21.

<sup>⑤</sup> See Daniel Chigudu, “Demystifying the Root Causes of Conflict in Old ‘Greater Sudan’: Ethnicity and Tribalism?”, *Journal of Developing Societies*, Vol. 35, No. 2, 2019, pp. 303-318.

<sup>⑥</sup> 参见唐世平:《安全困境和族际冲突——迈向一个动态和整合的族际冲突理论》,载《欧洲研究》2014年第3期,第19~46页;王凯、唐世平:《安全困境与族群冲突——基于“机制+因素”的分析框架》,载《国际政治科学》2013年第3期,第1~36页。

## 一 苏丹族际冲突的主要类型

在苏丹，掌握中央政府权力的精英大多为阿拉伯人，大部分反政府武装的成员以非阿拉伯族群为主。然而，中央政府与反政府武装的冲突本质上是政治冲突，而非族际冲突。苏丹的族际冲突以其目标指向主要分为3种类型。

### （一）民族分离型冲突

民族分离型冲突是指部分族群寻求脱离中央政府的控制而引发或衍生出的族际冲突，这类冲突在苏丹以持续时间长、多发、惨烈而尤为突出。1956年，苏丹独立之时，部分南方人便对与北方合并为一个国家感到不满和担忧。历史上，北方的阿拉伯奴隶贩子曾将南方黑人掳作奴隶，再加上殖民统治者对南北采用“分而治之”策略，南方人与北方阿拉伯人之间隔阂甚深。加之，阿拉伯人主导的政府在南方强制推行阿拉伯伊斯兰化，引起南方人的更大不满和反抗。20世纪60年代前期，政府军中的南方士兵纷纷叛变，内战全面爆发。

苏丹内战包含了多个层面的冲突，其中既有政府与反政府武装之间的政治冲突，又有南北各族群之间的族际冲突。政府军在南方平叛时曾对南方平民实施无差别攻击，许多南方人也相信阿拉伯人是到南方来“屠杀”他们的。此外，政府还曾动员北方阿拉伯部落的民兵与南方反政府武装作战，而与训练有素的反政府武装相比，这些民兵作战更偏好袭击非阿拉伯族群的平民。一些政治精英也有意挑拨南方人内部的族群矛盾。南方人本身由多个族群组成，其中人数最多的是丁卡人（Dinka）和努尔人（Nuer）。不少由努尔人组成的民兵受政府招募，与反政府武装苏丹人民解放运动（以下简称“苏人解”）对抗。这些民兵也会袭击丁卡人平民，引发丁卡人和努尔人之间的冲突。

历时38年的两次内战给苏丹造成了巨大的破坏，最终导致国家分裂。虽然约翰·加朗领导的苏人解宣称并不谋求独立，而是追求建立一个所有族群一律平等的统一的“新苏丹”，但长期的种族和族群战争已严重侵蚀了苏丹民族国家的肌体，使统一苏丹的愿景难以实现。

### （二）权力争夺型冲突

权力争夺型族群冲突是指族群之间围绕各级政府中权力的分配而爆发的

冲突。在族际关系紧张的地区，地方行政长官人选经常引起不同族群的争夺。在 2005 年青尼罗河州州长选举中，当地的阿拉伯人和富拉尼人（Fulani）<sup>①</sup> 为一边，芬吉人（Funj）为另一边，分别支持不同的候选人。前者支持的候选人落选后，富拉尼人十分不满，富拉尼人民兵领袖甚至威胁动武。<sup>②</sup>

除了地方层面的权力争夺，中央政府中的权力之争也有族群因素。在 20 世纪 90 年代后期，部分边缘地区的少数民族精英卷入了总统巴希尔与全国大会党总书记哈桑·图拉比（Hassan al-Turabi）的权力斗争。后者承诺推动地方分权改革而获得达尔富尔等边缘地区政治精英的支持。在图拉比被逐出政府后，达尔富尔和科尔多凡地区的几位本地出生的州长也被免去职务。边缘地区政治精英被图拉比地方分权改革所提高的政治期望遭遇了挫折，由此引发的愤懑情绪是反叛事件发生的直接诱因。<sup>③</sup> 此后，一批原属执政党的边缘地区精英参与建立了达尔富尔反叛组织公正与平等运动，包括原西达尔富尔州州长易卜拉欣·叶海亚（Ibrahim Yahya）、哈利勒·易卜拉欣（Khalil Ibrahim）等人。

近年，国家军队受族群因素的影响亦发生了激烈的权力之争。值得注意的是，政府动员的阿拉伯民兵头目也有自己的政治野心，他们在帮助政府打击叛军的同时，与政府讨价还价以期谋取更多的权力和利益，其中最具代表性的是快速支援部队的指挥官穆罕默德·哈姆丹·达加洛（Muhammad Hamdan Dagallo）。他出生于达尔富尔的阿拉伯里扎盖特（Rizeigat）部落，组织民兵助力政府平叛，其麾下人员被编入政府军序列，后改编为快速支援部队。作为达尔富尔冲突的“副产品”，这支独立于苏丹武装部队的军事力量已在安全领域占据重要位置，达加洛本人也进入权力核心。巴希尔政府垮台后，达加洛出任主权委员会副主席，成为苏丹颇具实权的人物之一。除了达尔富尔的阿拉伯游牧部落，快速支援部队还吸收了边缘地区不同族裔背景的兵员。而苏丹武装部队的高级军官仍基本上以尼罗河流域的阿拉伯人为主。在关于

<sup>①</sup> 富拉尼人，亦称作颇尔人（Peul）或富尔贝人（Fulbe），是非洲西部的跨界民族，主要分布在尼日利亚、马里、几内亚、塞内加尔、尼日尔等国。

<sup>②</sup> Elhadi Ibrahim Osman, “Shifting Loyalties and Ethnic Violence: The Case of the Fulbe in Southern Blue Nile”, in Gunnar M. Sørø and Abdel Ghaffar M. Ahmed ed., *Sudan Divided: Continuing Conflict in a Contested State*, New York: Palgrave Macmillan, 2013, p. 231.

<sup>③</sup> W. J. Berridge, *Hasan al-Turabi: Islamist Politics and Democracy in Sudan*, New York: Cambridge University Press, 2017, p. 282.

快速支援部队并入苏丹武装部队以及谁将领导这支新部队问题上，达加洛和主权委员会主席阿卜杜勒·法塔赫·布尔汉（Abdel Fattah al - Burhan）的分歧则是引发 2023 年 4 月 15 日武装冲突的重要原因。达加洛和前达尔富尔叛军领导人都要求苏丹武装部队在合并前进行改革以扩大其族群代表性，上述问题使两支军队的冲突染上了族群色彩。

### （三）资源争夺型冲突

资源争夺型冲突是不同族群为争夺土地、矿产等自然资源而发生的冲突。在苏丹，引发争夺的资源主要是土地，偶尔是为争夺矿产资源。

自 20 世纪 80 年代开始，此类冲突在边缘地区呈上升趋势，原因之一是萨赫勒地带的干旱化使可供利用的耕地、草场和水资源逐渐减少。达尔富尔地区是此类冲突最为严重的地区之一。1983 ~ 1984 年，达尔富尔地区发生严重旱灾，原先在北达尔富尔游牧的族群不得不改变原先放牧的模式，在中南部湿润地区停留更长时间，甚至永久居留。这一变化和邻国难民的涌入加剧了达尔富尔中南部的人口压力，使当地各族群对资源的分配更为敏感。1987 ~ 1989 年间，这一地区的阿拉伯人和富尔人之间爆发了严重冲突。在 2003 ~ 2004 年的达尔富尔冲突中，以夺取资源为动机的族群暴力达到了前所未有的烈度。为了夺取土地，阿拉伯游牧部落的民兵袭击非阿拉伯族群的平民，试图将他们从家园赶走。上百万的非阿拉伯族群农民被迫逃离家园，他们空出的土地被过去没有土地的阿拉伯游牧部落所占据。2019 年之后，由于流离失所者可能返回该地区，阿拉伯人与非阿拉伯流离失所者之间的矛盾激化，族际冲突的频率和烈度呈上升趋势。特别是在巴希尔执政的最后几年中较为平静的西达尔富尔，族际冲突却显著增加。2019 年 12 月 30 日，阿拉伯武装分子袭击了西达尔富尔州的基林丁（Kirinding）营地，在持续 3 天的袭击中杀死了 60 ~ 90 名马萨利特人流离失所者。<sup>①</sup> 2020 年 5 月，因一名阿拉伯人遇害，米斯塔雷（Mistereï）的 3 个马萨利特人村庄遭受袭击，两个月后一场更大规模的袭击造成 60 ~ 80 名马萨利特人被杀。<sup>②</sup>

一个地区的原住民族群与外来移民族群之间最容易发生资源争夺型冲突。移民的涌入加剧了对资源的竞争，造成原住民族群与外来移民族群之间关系

<sup>①</sup> FIDH / ACJPS, “Delays and Dilemmas: New Violence in Darfur and Uncertain Justice Efforts within Sudan’s Fragile Transition”, *Fact - finding Mission Report*, No. 766a, November 2021, p. 19.

<sup>②</sup> *Ibid.*, pp. 21 - 22.

紧张。比如，在青尼罗河州，当地原住民族群一直将来自西非的豪萨人（Hausa）和富拉尼人视为“外国人”，不承认后者对土地的所有权。2022年7月，在青尼罗河州爆发了豪萨人与贝尔塔人（Berta）之间的冲突，造成105人死亡、291人受伤，大约4万人被迫逃离家园。<sup>①</sup>

在苏丹，族际冲突与政治冲突经常同时发生，且相互交织。政府曾动员边缘地区的某些族群来打击反政府武装，而这些族群则借此袭击敌对族群的平民以夺取资源，族群之间的资源争夺与权力争夺也经常难以区分。土地的所有权不仅是经济生活的基础，也关乎族群或部落之间的权力关系，族群间对土地的争夺往往同时也是对管理土地的权力的争夺。实际上，族群之间的权力和资源竞争古已有之，但族群之间更有相互合作，每个族群都在努力管控同其他族群之间的矛盾和摩擦。因此，族群之间的竞争并不必然导致冲突，族际关系的恶化是一系列因素共同作用的结果。

## 二 族际冲突产生及其激化的原因

族际冲突并非现代才出现的新现象，但在包括苏丹在内的许多非洲国家，族际关系的恶化与冲突激化是影响民族国家建构和社会发展的重大问题。就苏丹而言，4个重要因素导致该国族际冲突的产生及其激化。

### （一）殖民统治的遗产

1898~1956年的英国殖民统治给苏丹的族际关系带来了深远影响。殖民统治引发了一系列政治、经济和社会变化，改变了族群之间原先的相处模式，其负面影响一直持续至今。

第一，英国殖民者采取“分而治之”的策略，对不同族群加以区分并采取不同的政策，这造成了不同族群之间的隔阂。对于一些在殖民时代前就已形成成熟政治结构的族群，殖民当局利用既有结构进行统治，以降低其统治成本，如马萨利特素丹领地相当于自治的政治实体，且这一状况延续到苏丹独立后很长一段时间。殖民政府还将这种统治策略制度化，建立起所谓“本土行政制度”（Native Administration System）。它基于传统的部落等级制度，

---

<sup>①</sup> 《在青尼罗河州冲突中苏丹部落冲突重回视野》（阿拉伯文），载半岛网：<https://www.aljazeera.net/midan/reality/politics/2022/8/1>，2022-08-01。

一般由3层行政等级组成，每一级别的首领都被赋予相应的行政和司法权责。这使部落成为类似于行政单位的组织，也使族群或部落之间的边界具有了政治上的含义。这些制度都对不同族群的融合产生了负面影响。

第二，殖民政府的统治策略改变了不同族群之间原本的权力关系，为未来的冲突埋下了伏笔。在划分行政辖区时，为了更好地管理流动性较强的游牧部落，殖民当局在一般由小群体组成的游牧民中引入了更为集中的等级制度，授予游牧部落首领“纳齐尔”（Nazir）的头衔，还为所有部落设立了“欧姆达”（Omda）这一中层职位。<sup>①</sup>实际上，在殖民者入侵前，这些游牧部落一般处于拥有土地证书——“哈库拉”（Hakura）或“瓦西格”（Wathiqa）的高级首领（paramount chief）管辖之下。而英国殖民者到来后，将部分阿拉伯游牧部落的谢赫提升为“欧姆达”或“纳齐尔”，这些谢赫遂成为有自主辖区的首领，不再听从有土地证书的首领管辖。比如，南达尔富尔的巴卡拉（Baggara）游牧部落从此拥有了自己的“纳齐尔”和领地。这种部落领地被称为“达尔”（Dar）。而没有得到自己“达尔”的部落，如北达尔富尔的里扎盖特人，此后一直追求获得属于自己的“达尔”。与此同时，设立新的“达尔”意味着改变原来的行政边界及其背后的权力结构，这为日后的纷争与冲突埋下了伏笔。

第三，殖民统治带来的社会和经济变化加大了不同族群之间的经济不平等性，社会和经济地位的分化从此成为影响族群关系的重要因素。英国在苏丹引入了棉花种植，来为英国纺织业提供原料。<sup>②</sup>而在棉花种植的发展中，不同族群获益并不均衡。比如，在科尔多凡地区，努巴人在棉花种植业中往往扮演最底层的农民角色，“贾拉巴”（Jallaba）群体则通过投资棉花种植获取了财富。“贾拉巴”大多来自尼罗河流域地区，他们掌控了苏丹各地之间的贸易，并且进行农业投资。当地人难以在商业上与他们竞争，“贾拉巴”逐渐成为当地小资产阶级的主体。他们与努巴农民之间形成了经济上的剥削关系，这与过去不同族群之间的经济共生关系完全不同。<sup>③</sup>由于“贾拉巴”大多为

<sup>①</sup> Jérôme Tubiana et al. , “Traditional Authorities’ Peacemaking Role in Darfur”, United States Institute of Peace, 2012, p. 8.

<sup>②</sup> Tim Niblock, *Class and Power in Sudan: The Dynamics of Sudanese Politics, 1898 - 1985*, Hampshire: Macmillan Press, 1987, pp. 12 - 13.

<sup>③</sup> Atta H. El - Battahani; *Nationalism and Peasant Politics in the Nuba Mountains of Sudan 1924 - 1966*, Khartoum: Khartoum University Press, 2008, pp. 198 - 199.

来自尼罗河流域地区的浅肤色人，这种阶级分层与族群边界交织在一起，对日后努巴人和阿拉伯人的关系产生了深远影响。

殖民统治留下的遗产对苏丹的族际关系产生了深远影响。族群因素被嵌入治理体系之中，在权力和资源分配中发挥着作用。一些族群形同于拥有自己领地的政治实体，这种地位成为一个族群实力的体现，因而成为其他族群追求的目标，引发激烈的竞争和冲突。同时，族群之间的经济分化开始出现，过去族群之间的经济共生关系被经济上的剥削关系取代，一些民众易滋生不满与仇恨情绪。

## （二）土地制度的改变

土地问题是引发苏丹族际冲突的主要因素之一。自苏丹独立以来，土地制度发生了巨大变化，大量土地的所有权发生了转移。传统土地制度的核心是部落或村社的集体所有制，部落或村社的成员享有土地的使用权，且可以继承，但个人没有土地的所有权。这一制度确保了集体的土地不会流入外人手中，保障了群体的经济和社会安全。而现代土地制度则承认个人对土地的所有权，强调土地的经济价值。两者的另一重大区别在于，在传统土地制度下，权利和边界的划分主要靠公认的习惯和口头约定，而现代土地制度则以书面契约和在政府处的登记为依据。1970 年，政府出台了《未登记土地法》（Unregistered Land Act），该法规定所有 1970 年以前未登记过的土地全部收归国有。部落所有的土地大多没有进行过登记，这意味着几乎所有部落集体所有的土地都被收归国有。1984 年的《民事交易法》（Civil Transactions Act）承认部落对土地的使用权，但肯定土地的所有权归国家所有。<sup>①</sup> 这一系列法案的直接效果是剥夺了部落对土地的集体所有权，也改变了建基于土地权利之上的族群间关系。土地制度的改变从以下几方面恶化了族际关系：

第一，在这些法案颁布后，政府立刻在南科尔多凡、青尼罗河州等边缘地区的大量土地上进行农业开发，通过引入投资将这一地带的大片土地转变为机械化农场，用以种植向海外市场出口的农产品。政府主导的商业农业开发挤占了边缘地区的农牧民赖以生存的土地，可用以耕种和放牧的土地减少，传统土地制度为他们提供的基本生活保障和安全感遭到侵蚀。再加上 20 世纪

---

<sup>①</sup> Jon D. Unruh, “Land and Legality in the Darfur Conflict”, *African Security*, Vol. 5, No. 2, 2012, p. 109.



80年代达尔富尔的严重旱灾发生后，大量移民涌入这些地区，使当地资源压力急剧上升，激化了不同族群间对土地的争夺。

第二，土地资源的过度开发利用破坏了边缘地区的生态环境，扩大了少数族群与阿拉伯人间的经济不平等，引起少数族群的强烈不满。大多数投资人急于收回成本并赚取尽可能多的利润，进行超越土地承载力的农业机械化作业，而忽视了一些传统的保护土壤肥力的办法，许多商业农场的土地在使用多年后便退化了。由于土地价格低廉，投资人在耗尽一块地的肥力之后，便转而开发另一块地。这种竭泽而渔式的土地使用方式造成了土地荒漠化，破坏了边远地区可持续发展的能力，间接激化了不同族群对资源的争夺。此外，值得注意的是，农业项目的投资者一般来自喀土穆等中心地区，当地农民则很少有足够的资金经营这些项目。<sup>①</sup>大量土地落到了一个逐渐壮大的外来地主阶层手中，当地非阿拉伯族群由此产生了强烈的被剥夺感。失去土地导致的不安全感和被剥夺感是部分少数族群诉诸武力的主要心理驱动力。

第三，传统土地制度的弱化鼓励了一些族群争夺土地资源。在达尔富尔地区，一些阿拉伯游牧部落原本没有自己的土地，而在政府颁布法规将集体所有的土地收归国有后，他们开始以政府颁布的法规为依据，主张其土地权利。他们不再尊重富尔人等族群的传统土地权利，在他们看来，既然所有土地归政府所有，那么他们在获得政府的授权后就可以占有和使用土地。<sup>②</sup>上述情况加剧了不同族群对土地资源的争夺，成为族际冲突发生的诱因。

### （三）政府失当的族群治理政策

巴希尔政府执政时加大了对族际政治的介入力度，在这一过程中表现出对某些族群的偏袒，打破了原来的族际权力关系，这是引发族际冲突的原因之一。政府的目的是加强中央对边缘地区的控制，同时削弱其政治对手在边缘地区的支持基础。<sup>③</sup>也就是说，政府有意削弱那些过去忠于其政治对手乌玛党和民族联合党的部落首领，并扶持那些在本土行政制度中处于劣势的部落和族群。

在达尔富尔地区，大部分部落首领传统上是乌玛党的支持者。从20世纪

---

<sup>①</sup> Atta H. El - Battahani; *Nationalism and Peasant Politics in the Nuba Mountains of Sudan 1924 - 1966*, p. 185.

<sup>②</sup> Jon D. Unruh, "Land and Legality in the Darfur Conflict", p. 116.

<sup>③</sup> Khalid Ali El Amin, "Eastern Sudan Indigenous Conflict Prevention, Management and Resolution Mechanisms", *African Security Studies*, Vol. 13, No. 2, 2004, p. 13.

90年代开始,政府对达尔富尔的本土行政制度进行了一系列改造,包括增设新的“欧姆达”职位,试图削弱原本占据优势的富尔人和马萨利特人,扶持处于劣势的阿拉伯部落。由于20世纪80年代的严重旱灾导致人口大规模迁徙,在有些“达尔”中,新来的移民(主要是来自北达尔富尔的阿拉伯人和扎加瓦人)已经占据了人口多数。在这一轮改革中,新移民比原住民族群获得了更多的谢赫和“欧姆达”职位。比如,从北达尔富尔迁徙到南达尔富尔的阿拉伯游牧族群,原本在当地本土行政制度中没有任何地位。而在这轮改革后,阿拉伯里扎盖特部落获得了6个“欧姆达”职位,从此他们与过去必须服从的富尔人“欧姆达”平起平坐,甚至不再服从更高级的富尔人“沙泰伊”(shartay)的管辖,尽管他们位于后者的辖区内。<sup>①</sup>此举意味着当地族群间权力关系的剧烈改变,而对本土行政制度最激烈的改变发生在达尔马萨利特(Dar Masalit)——马萨利特人的世居领地。自1884年马萨利特素丹国建立以来,达尔马萨利特的素丹一直在统治家族内部世袭。1995年,政府在该地区内设立了8个新的行政区,在每个地区任命一名“埃米尔”(Amir)来管辖,其中7名是阿拉伯人。政府还试图改变各级首领在某一家族内部世袭的传统,强调所有谢赫以上等级的首领都应由下一级首领选举产生。这意味着阿拉伯人埃米尔拥有选举素丹的权力,从而打开了马萨利特素丹被阿拉伯人取代的大门。<sup>②</sup>此举引起马萨利特人的极大不满,由此爆发了冲突。

政府对其他地区本土行政体系的改造也在一定程度上恶化了族际关系。在青尼罗河地区,从西非迁徙来的富拉尼人和豪萨人被当地原住民视为“外国人”。而在政府看来,这些移民族群比当地非阿拉伯族群更值得信任,所以对其采取扶持政策。巴希尔上台后,通过修改法律授予他们苏丹公民资格。在当地原住民看来,这些移民是外来者,没有资格在当地拥有土地,而苏丹政府还为富拉尼人设立了一个专门的“欧姆迪亚”(“欧姆达”统领的辖区),引发原住民族群的不满,加剧了富拉尼人与原住民族群之间的紧张关系,双方之间的摩擦和低烈度冲突时有发生。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> Jérôme Tubiana et al., “Traditional Authorities’ Peacemaking Role in Darfur”, p. 17.

<sup>②</sup> Brendan Bromwich, “Power, Contested Institutions and Land: Repoliticising Analysis of Natural Resources and Conflict in Darfur”, p. 11.

<sup>③</sup> Elhadi Ibrahim Osman, “Shifting Loyalties and Ethnic Violence: The Case of the Fulbe in Southern Blue Nile”, p. 228.

族群因素已被嵌入治理体系之中，对既有行政边界或结构的调整会改变族际权力关系。在族群间权力和资源竞争本已紧张的地区，这种改变会严重恶化族群间的关系，甚至直接引爆冲突。在竞争最激烈的地区一般同时生活着两个族群：有自己“达尔”的族群和没有自己“达尔”的族群。后者一般是游牧部落或后来的移民。拥有“达尔”的部落或族群希望保持自己对“达尔”的控制，而没有“达尔”的部落或族群则希望改变现状。后者的诉求一旦获得政府的支持，就会引发前者对政府的不满和对现状被改变的恐惧，导致他们不再将政府视为公平和中立的仲裁者，对失去优势的恐惧驱动他们对试图改变现状的族群采取敌对行动。在此情况下，边缘地区的军事化进一步激化了族群间的安全困境。

#### （四）边缘地区的军事化

从20世纪80年代开始，大量武器流入苏丹边缘地区。武器的泛滥与萨赫勒地带的安全形势恶化紧密相关。20世纪80年代，受到利比亚支持的阿拉伯民兵连同大量武器从乍得进入达尔富尔地区，<sup>①</sup>这与1987年阿拉伯人一富尔人冲突的爆发直接相关。2011年，利比亚卡扎菲政权垮台后，大量利比亚的武器流入周边邻国，周边地区的安全形势使得武器流入难以得到管控。

除了外部武器流入，苏丹政府动员民兵的平叛策略是边缘地区各族群普遍军事化的主要原因。最早利用这一策略的是尼迈里政府，它为阻止苏丹人民解放军向努巴山区渗透而动员了巴卡拉游牧部落民兵“穆拉希林”（Murahleen）。1986年上台的萨迪克政府和1989年上台的巴希尔政府继续沿用这一策略。巴希尔政府还将民兵的招募和训练机制化，组建了人民防卫部队（Popular Defence Forces）以作为军队的补充。人民防卫部队吸收了许多边缘地区的青年，对他们进行军事训练后派往南方与反政府武装作战。此时，政府对民兵的动员主要是为了弥补自身资源的不足，而并非刻意要武装阿拉伯部落。政府招募的民兵并不全是阿拉伯人，但阿拉伯游牧部落确实贡献了大量兵员，这一方面是由于游牧部落本身尚武的传统，另一方面有些游牧部落希望以帮助政府作战换取土地和其他回报。

在部落和族群间关系已十分紧张的地区，部落民兵的出现激化了已经存

---

<sup>①</sup> Julie Flin and Alex de Waal, *Darfur: A New History of a Long War*, London and New York: Zed Books, 2008, p. 45.

在的族群间安全困境。阿拉伯部落民兵在获得武器和作战经验后开始将其用于对付非阿拉伯族群的平民。在1995年爆发的阿拉伯人与马萨利特人冲突中，阿拉伯“坚杰维德”<sup>①</sup>民兵对马萨利特村庄发动袭击，迫使至少10万难民逃往乍得。<sup>②</sup>为了自卫，马萨利特人也组建了自己的民兵。相似的进程同样发生在阿拉伯人与富尔人、阿拉伯人与扎加瓦人之间。富尔人、扎加瓦人也组建了自己的武装，这些武装便是反政府武装苏丹解放军的前身。反政府武装的活动则反过来引发了阿拉伯部落的恐惧，造成暴力冲突的螺旋升级。

边缘地区各族群的军事化使地区安全形势进一步复杂化。族际冲突越发脱离政府能控制的范围。阿拉伯游牧部落占据了非阿拉伯流离失所者空出的土地后，很快各部落就因土地分配而发生争端。虽然阿拉伯部落之间的冲突并不是新现象，但由于许多部落都有大量受过训练的民兵和政府提供的车辆和重武器，任何摩擦都很容易升级为高烈度冲突。里扎盖特人与米塞里亚人（Misseriya）之间爆发冲突，在9个月内有1000多人丧生。<sup>③</sup>政府缺乏有效约束这些阿拉伯民兵的能力。当阿拉伯民兵感到自己没有被政府公正对待时，他们甚至反叛政府。比如，达加洛就一度为了职位和待遇问题率领民兵反对政府。为了安抚他，政府将其麾下部队编入政府军序列，其本人获得正式军衔。<sup>④</sup>

虽然苏丹政府此前在和平协议中承诺解除“坚杰维德”民兵的武装，但事实上，政府不愿也没有能力解除这些民兵的武装。政府只是将阿拉伯部落民兵整编入政府军序列。在族群关系依旧紧张的情况下，边缘地区的非阿拉伯族群难以相信政府会保护他们的安全。2019年后，随着暴力事件的增加，西达尔富尔流离失所者营地中的马萨利特族青年开始组建新的自卫武装。<sup>⑤</sup>在安全困境没有得到根本缓解的情况下，去军事化困难重重。

苏丹族际冲突长期难解，其根源是治理体系的失效和各族群在发展上的

---

<sup>①</sup> “坚杰维德”（Janjaweed），又译作“金戈威德”，意为骑马带枪的恶魔，在1987~1989年富尔人—阿拉伯人冲突以前，该词主要指从乍得进入苏丹的武装团伙，后被非阿拉伯人用以指称所有阿拉伯部落民兵。

<sup>②</sup> 姜恒昆著：《达尔富尔危机：原因、进程及影响》，浙江人民出版社，2014年版，第101页。

<sup>③</sup> Julie Flint, “The Other War: Inter-Arab Conflict in Darfur”, Switzerland: Small Arms Survey, 2010, p. 10.

<sup>④</sup> Alex de Waal, *The Real Politics of the Horn of Africa: Money, War and the Business of Power*, Cambridge: Polity Press, 2015, pp. 59-60.

<sup>⑤</sup> FIDH / ACJPS, “Delays and Dilemmas: New Violence in Darfur and Uncertain Justice Efforts within Sudan’s Fragile Transition”, p. 36.

不均衡、不平等。治理体系的缺陷在于，族群之间的差异或边界被嵌入治理体系之中，与权力和资源的分配高度绑定。即便族群之间没有明显的不平等，族群间也存在权力和资源竞争。<sup>①</sup> 此外，自殖民时代开始，边缘地区的诸族群逐渐在国家政治和经济生活中被边缘化，其中一些族群处于更加弱势的地位，他们失去了赖以生存的经济资源。而自然灾害和失当的农业开发加剧了部分地区的资源压力，使弱势族群对于资源的分配更加不满。在影响族际关系的诸多因素中，政府的作用无疑是巨大的，一旦政府改变边界划分或表现出对某些族群的偏袒，便会颠覆原来的族际权力关系，激发民众的强烈不满情绪。而边缘地区各族群的军事化则使任何族群间的纠纷更容易升级为高烈度冲突。族际冲突的烈度在 21 世纪初达到了前所未有的水平。大规模族群暴力给边缘地区的经济和社会造成了严重的破坏，也为国家未来的和平建设和社会治理制造了障碍。

### 三 族际冲突的解决与治理困境

苏丹的族际冲突虽然大多发生在边缘地区，但它本质上是一场全国性的危机，反映出苏丹国家治理的失序和发展的缺失。族际冲突问题的彻底解决不仅仅是停止族群暴力，更需要解决族际冲突背后的治理问题和发展问题。

#### （一）治理机制：政府与民间行动主体的效能

从族群问题的治理主体看，苏丹政府提供的安全保障与治理能力为首要，民间的传统冲突调解机制则是政府安全治理的有力补充。

第一，政府在冲突解决中发挥着重要作用。政府可以发挥的作用体现在派军警平息局势、调查冲突经过与损失、召集和解会议、为和解协议担保和监督协议执行等方面。政府的介入能否成功地防止或解决冲突，取决于政府的行动力和政府在冲突各方眼中的公信力。政府若能在冲突升级前及时介入并公正处理，往往能够防止冲突规模的扩大。2008 年 11 月，一名贝贾族牧民在东部加达里夫州（Qadarif）杀死了一名马萨利特族农民，人们担心因此引发族际冲突，但政府迅速介入，逮捕了肇事者，使局势得以平息。<sup>②</sup> 相比于在

<sup>①</sup> Evan S. Lieberman and Prerna Singh, “The Institutional Origins of Ethnic Violence”, *Comparative Politics*, Vol. 45, No. 1, 2012, p. 2.

<sup>②</sup> Johan Brosché, “Conflict Over the Commons: Government Bias and Communal Conflicts in Darfur and Eastern Sudan”, *Ethnopolitics*, 2022, DOI: 10.1080/17449057.2021.2018221, p. 16.

冲突已经造成严重伤亡和损失后，政府在早期阶段介入往往效果更好。

决定政府能否成功地调解和解决冲突的最重要因素是其在族际冲突中的中立性。过去政府调解冲突的事例表明，一旦政府表现出对某一族群的偏袒，另一族群不再将其视为公正的仲裁者，其调解冲突的努力往往归于失败。而在政府成功解决冲突的案例中，政府往往相对中立，没有明显偏向任何一方。2019 年以来，西达尔富尔州的族际冲突激化，政府主导的调解会议遂促使当事方之间达成和解协议，这些协议由快速支援部队的“和平与和解委员会”担保。<sup>①</sup>然而，由于快速支援部队的指挥官达加洛本人属于冲突当事方之一的里扎盖特人，其他当事方对这些协议存疑。<sup>②</sup>

政府提供安全保障的能力亦十分重要。如果政府不能平等地为所有族群的公民提供安全保障，族群间的安全困境就会产生。当下，边缘地区的少数民族群对政府提供可靠安全保障的信心仍然不足。让达尔富尔的非阿拉伯族群尤为不安的是，巴希尔下台后，快速支援部队指挥官达加洛出任主权委员会副主席，成为后巴希尔时代最重要的实权人物之一。在安全部门的现状难以改变的情况下，如何维护冲突地区的安全与秩序便成为当下族群冲突治理中的最大问题。在达尔富尔，联合国—非盟维和部队于 2020 年 12 月 31 日结束任务，撤出达尔富尔。《朱巴和平协议》规定，签字各方应共同组成一支 1.2 万人的安全保障部队，以填补前者留下的安全真空。<sup>③</sup>然而，这一安排的落实进展缓慢。快速支援部队已于 2021 年初在达尔富尔组建了自己的安全保护部队，而这一部队的指挥官人选与构成使其保护非阿拉伯平民的意愿和能力受到质疑。<sup>④</sup>联合国—非盟维和部队撤离以后，针对非阿拉伯平民的暴力事件增加，使非阿拉伯族群质疑政府是否真有意愿和能力保护他们。

第二，在达尔富尔的大规模冲突爆发后，传统冲突调解机制得到了苏丹国内外的重视，但仅通过传统调解制度解决冲突效果有限。传统首领和传统

---

① 《里扎盖特人与山区米塞里亚人签署和解协议，哈梅提支付赔偿》（阿拉伯文），载苏丹论坛网：<https://sudantribune.net/article260362>，2022-06-18。

② 《哈梅提在达尔富尔改善形象并劝说阿拉伯部落停止暴力》（阿拉伯文），载苏丹论坛网：<https://sudantribune.net/article260705>，2022-06-26。

③ “Juba Agreement for Peace in Sudan”，[https://constitutionnet.org/sites/default/files/2021-03/Juba Agreement for Peace in Sudan](https://constitutionnet.org/sites/default/files/2021-03/Juba%20Agreement%20for%20Peace%20in%20Sudan.pdf)，2022-05-30。

④ FIDH / ACJPS, “Delays and Dilemmas: New Violence in Darfur and Uncertain Justice Efforts within Sudan’s Fragile Transition”, p. 51.

调解机制过去确实在控制冲突和达成和解上发挥了重要作用。按照传统机制，当暴力事件发生时，传统首领会第一时间介入，劝说各方保持冷静，并召集名为“朱迪亚”的调解会议。此类会议由被称为“阿贾维德”的调解人主持，“阿贾维德”由受人尊敬的长者、部落长老担任。当涉及部落间冲突时，“阿贾维德”一般由与冲突无关的部落长老担任。“朱迪亚”会议的宗旨是通过调解达成各方都能接受的解决方案。如果部落间冲突造成人员和财产损失，解决方案一般包含向受损失的一方支付赔偿。但“朱迪亚”会议的最终目的不是赔偿或惩罚，而是修复冲突双方之间的社会关系和恢复社会和平。传统上，只有双方握手表示接受和解并原谅对方，调解才算最终完成。<sup>①</sup>

“朱迪亚”会议至今仍是苏丹边缘地区的居民最常用的纠纷解决机制。然而，这一机制在当下解决族群间冲突的作用受到多方面限制。在达尔富尔、南科尔多凡和青尼罗河地区，大规模的族群暴力已经严重破坏了各部落和族群之间的信任，“阿拉伯人”与“非洲人”之间的身份对立十分严重，达成让各方满意的解决方案变得更加困难。传统调解机制效力下降的另一个原因是过去数十年发生的族群暴力造成的破坏力大幅上升。按照传统，如果冲突造成人员死亡，肇事的一方应为每位死者支付一笔被称为“血钱”（diya）的赔偿金，按惯例一个男人的“血钱”是10万苏丹镑（约合2200美元）。<sup>②</sup>在冷兵器时代，冲突造成的伤亡人数很少突破个位数。而自20世纪80年代以来，随着先进武器的大量使用，部落或族际冲突造成的伤亡人数大幅上升，一场冲突造成的遇难人数所需的赔偿可能就已超过了一个部落所能承受的上限。<sup>③</sup>2003~2004年达尔富尔的大规模冲突造成的伤亡数字和财产损失都十分惊人，这使得完全按照传统方式解决冲突几乎不再可能。

第三，政府力量与传统调解机制相配合也是有效调解和解决族际冲突的途径之一。过去30年来，政府举办了不少部落间和解会议。然而，政府主导的调解效果不甚理想。人们普遍认为这些会议不如自发的“朱迪亚”会议有效，因为没有政府干涉的调解结果被认为更为真实。而当政府与传统机制相互配合，合作解决冲突时，往往能取得比较好的效果。比如，卡萨拉州（Kassala）设有负责调解冲突的委员会，其成员主要由地方首领和长老组成，

① Jérôme Tubiana et. al. , “Traditional Authorities’ Peacemaking Role in Darfur”, p. 55.

② Ibid. , p. 37.

③ Julie Flint and Alex de Waal, *Darfur: A New History of a Long War*, p. 47.

政府负责提供运作所需资金，并象征性地参与其中，该委员会曾成功地解决了多次当地冲突。究其原因，此类机制较好地结合了传统权威和政府权威，让传统首领在不受干涉的情况下调解纷争，而调解的结果又有政府背书，故而大大增强了其中立性和权威性。当下，基于有限的资源动员、政局不稳、各族群对于政府与民间冲突解决机制认知的差异，如何更好地整合政府和民间力量应对族际冲突仍是苏丹政府面临的难题。

## （二）治理结构：传统治理制度和现代国家治理体系的融通整合

苏丹族际冲突的恶化实质上是国家治理危机的表现。自苏丹独立以来，传统治理制度逐渐弱化和瓦解，而取代传统治理制度的有效治理体系没有建立起来。鉴此，历届苏丹政府意识到国家治理中存在的问题，并进行了多轮改革，但解决复杂的结构性问题并不容易。

一方面，政府面临整合传统治理制度与国家治理体系的挑战。传统治理制度主要指本土行政制度和其他相关制度。这一体系曾是边缘地区基层治理的基础，它在族际关系调节中发挥着重要作用，有助于保持多族群杂居地区的社会稳定，但传统治理制度中确实也存在着一些不合理的成分。传统治理制度本身是个比较封闭的体系，大多数传统首领职位在家族内部世袭，传统首领本身形成了一个利益集团，可能出于维系自身利益的需要而反对政府推行的政策。正因如此，政府过去对传统治理制度的态度总体而言较为消极。巴希尔政府试图在保留本土行政制度的核心治理功能的同时对其进行改造，以加强对传统首领的控制。然而，这一策略只取得了部分成功，而且代价十分明显。政府加强了对传统首领的控制，大多数传统首领事实上已经转变为政府的公务员，但这导致他们与辖下民众的情感联系发生了改变，其中的微妙之处就在于传统首领到底是代表政府还是代表其辖下的民众行事。如果他们被民众视为只是代表政府行事，那么他们在民众心中的合法性和道德权威就会遭到弱化。对于传统首领而言，在其所属社群的代表和政府官员两种身份之间取得平衡是一项艰巨的挑战。

如果从治理族际冲突的角度出发，传统首领最大的价值或许在于其道德权威和其与辖下民众的情感联系，他们可以利用这一资产发挥政府所不能发挥的作用，而赋予其过多的行政职责反而不利于他们发挥这种作用。对于苏丹政府而言，需进一步思考如何更好地将传统治理制度整合进国家治理体系中，从而打造一套合理、有效的治理体系。这其中的关键是如何对传统治理



制度进行扬弃，既发挥其积极作用，又改革其不合理的成分，同时理顺传统首领与基层政府机构之间的职能划分。例如，政府承担为民众提供安全和基本公共服务等核心治理职责，同时保留传统首领相对于政府一定程度上的独立性，也有利于族际冲突的治理。

另一方面，政府需要找到传统土地权利对接土地制度改革的良性发展路径。如前所述，土地问题是引发族际冲突的最主要因素之一。目前，苏丹仍存在多种土地制度并存的局面。土地制度的矛盾和混乱增加了解决土地纠纷的难度。在部落或族群就土地发生争端时，各方都援引对己有利的法规和制度来主张自身的权利；土地制度的矛盾还意味着几乎没有冲突各方都接受的争议解决渠道。

彻底解决土地问题引发的族际冲突，其前提是确立一个清晰、合理的土地制度。为此，苏丹政府必须解决两个问题：一是破解不同族群在土地权利上立场难以调和的难题。在传统土地制度下，享有土地权利的部落或族群坚持他们对土地的集体所有权，如在达尔富尔，富尔人和马萨利特人要求他们在传统土地制度下的土地权利必须得到恢复和保护。而在传统制度下处于不利地位的群体则寻求废除或改变传统制度。此外，过去 30 年的冲突已经严重改变了土地的占有和分配状况，即使政府有意恢复传统土地制度，恐怕也难以执行。在达尔富尔，冲突前该地区的 600 多万人口中，已有大约 1/3 逃离家园，其中大部分为非阿拉伯族群的居民，他们留下的土地被阿拉伯游牧部落占据。《朱巴和平协议》只规定游牧民有使用土地的权利，同时规定所有流离失所者和难民应恢复对其被剥夺的土地的权利。<sup>①</sup> 这相当于要求占据土地的阿拉伯游牧部落交还土地，但这必然会遭到他们的抵制和抗拒。2019 年以来，达尔富尔暴力冲突加剧的部分原因正是阿拉伯游牧部落担心《朱巴和平协议》的执行会使他们失去在冲突中占据的土地。流离失所者回归和恢复土地权利与阿拉伯游牧部落对土地的诉求构成一对不可调和的矛盾。二是如何在保障各族群土地权利的同时实现土地经济价值的最大化。过去历届苏丹政府在土地政策上的一个主要考量是追求土地经济价值的最大化。在边缘地区，政府将闲置土地收归国有后给投资者使用，从而盘活了土地资源，并推动了苏丹

<sup>①</sup> “Juba Agreement for Peace in Sudan”, [https://constitutionnet.org/sites/default/files/2021-03/Juba Agreement for Peace in Sudan, 2022-05-30](https://constitutionnet.org/sites/default/files/2021-03/Juba%20Agreement%20for%20Peace%20in%20Sudan.pdf).

的农业发展。但这一政策忽视了土地的公平分配，损害了当地少数族群农牧民的利益，恶化了族际关系。政府应该思考如何在开发土地经济价值的同时，保障各族群农牧民的土地权利。事实上，这两者未必互相矛盾，但政府过去的农业发展战略将两者对立起来。政府侧重发展的大型灌溉项目和机械化农业项目，只惠及了一小部分人，而边缘地区大部分农牧民赖以生存的传统农业和畜牧业却是最受忽视的部门。这种农业发展路径对改善民生效果有限，而且对苏丹的粮食安全造成了不利影响。大型农业项目大多生产用于出口的经济作物，而被政府忽视的传统农业生产者恰恰是粮食生产的主力。要解决民生问题和粮食安全危机，苏丹政府需要进一步开发国内农业潜力，包括优化农业发展战略，保障农牧民的土地权利，提高他们的生产积极性，并加大对传统农业和牧业的投入，为农民和牧民提供更先进的生产技术和资金，帮助他们提高生产效率。这不仅有助于提升农业生产力，也能改善农牧民的收入水平和生活条件，保障他们的经济和社会安全，从而缓解资源匮乏导致的族群间紧张关系。

### （三）治理基础：经济发展与民生问题

经济发展与民生问题是当下苏丹面临的主要困境，经济发展乏力阻碍了政府对族群问题的治理。首先，经济发展的绩效直接影响民众对政府的满意度。经济与民生问题正是导致巴希尔政权垮台的主要原因之一。近年来，苏丹经济形势不断恶化，尤其是持续演化的新冠肺炎疫情加剧了该国的经济衰退之势。2022 年乌克兰危机的升级进一步恶化了苏丹的粮食安全状况（苏丹每年进口小麦的 90% 以上源自俄罗斯和乌克兰）<sup>①</sup>，且使该国的通货膨胀率从 2019 年的 50.4% 飙升到 2022 年的 164.3%。<sup>②</sup> 经济衰退给经济地位较低的民众带来的负面影响最大，而少数族群在经济上本就处于劣势，经济不振将进一步拉大族群间的经济差距，激化少数族群的不满情绪。如果民生问题长期无法得到改善，民众对政府的信心会受挫，政治稳定可能再度受到冲击，而政局不稳可能又会激化族群矛盾。

其次，经济不振还会拖累政府的财政收入，直接影响政府治理族群问题

<sup>①</sup> “Sudan Faces Deteriorating Food Shortage or Even Crisis in 2022; Experts”, <https://english.news.cn/20220523/a2d1730e8b96486e893ea85d580fe9d9/c.html>, 2022-05-31.

<sup>②</sup> 参见英国经济学家情报社网站：<https://viewpoint.eiu.com/data/results?searchId=78e08f34-a692-44dc-9a71-de7f013655c5>, 2023-04-17.

的能力。从根本上解决族群治理难题需要政府在边缘地区的经济社会发展方面加大资金投入，况且执行当下的和平进程也耗资巨大。《朱巴和平协议》规定，武装冲突中受到侵害的平民有权得到补偿。此外，解除武装和复员、重新安置流离失所者都需要大量资金。而苏丹政府的财政状况十分拮据。苏丹是世界上债务负担最重的国家之一。根据国际货币基金组织的数据，苏丹政府债务占国内生产总值的比重从2021年的182%上升到2022年的189.5%。<sup>①</sup>在没有外来援助的情况下，入不敷出的苏丹政府很难负担得起执行和平协议所需的全部资金。而军方于2021年10月25日单方面夺权之后，世界银行、国际货币基金组织和西方国家政府都宣布暂停向苏丹提供援助。苏丹在“重债穷国倡议”下获得债务减免的进程也被搁置。财力不足直接制约了苏丹政府的治理能力，使其难以应对当下复杂的治理任务。这为苏丹执行和平进程的前景蒙上了阴影。

#### （四）治理环境：地区国家冲突的影响与跨界犯罪活动

在苏丹的族群冲突中，外部介入和周边国家冲突的溢出效应一直是一个重要因素。当前，非洲之角和萨赫勒地区安全形势复杂。由于跨境族群的广泛存在，族际冲突的效应常溢出一国边境。恐怖组织、犯罪团伙也经常跨越边境活动。邻国的安全局势恶化可能会外溢到苏丹，引发苏丹的族际冲突。

当前，境外安全形势对苏丹带来的挑战主要有以下两方面：一是邻国冲突的溢出效应。与苏丹达尔富尔毗邻的乍得和利比亚安全局势不稳。这几个国家之间的边境地带地广人稀，管控难度大，武装分子和武器的流动难以被完全阻断。苏丹解放军、正义与平等运动等苏丹武装组织曾以利比亚作为自己的大本营，有些组织据称参与了利比亚的内战。自2011年卡扎菲政权垮台以来，利比亚一直没有建立稳定的政治秩序，武装组织仍可以在利比亚得到庇护所和武器。二是苏丹与邻国的边界冲突。2020年11月，埃塞俄比亚政府军与提格雷人民解放阵线之间爆发冲突，数万难民为逃避战火进入苏丹境内。此后不久，苏丹军队进入两国长期争议的法沙加地区（al-Fashaga）。两国军队和民兵随后发生多起冲突，造成数十人死亡。难民涌入

---

<sup>①</sup> 参见国际货币基金组织网站：<https://www.imf.org/en/Countries/SDN#countrydata>，2022-12-13。

和军事冲突给苏丹本已脆弱的安全和经济形势增加了新的压力。外来难民的大量涌入乃至长期居留，可能改变当地的人口结构，加剧资源压力，从而成为新的冲突爆发点。

#### 四 结语

长期以来，苏丹持续发生各类政治动荡，尤其是自 2019 年政治变局以来，该国安全局势堪忧，且交织着族群因素。族际冲突长期难解缘于治理问题和发展问题没有得到有效解决。苏丹的大部分族际冲突之所以集中于边缘地区，正是因为这些地区的治理赤字和发展赤字最为严重。自殖民时代开始，边缘地区的各族群普遍在政治和经济上被边缘化；土地制度的变化，使得许多弱势族群失去了对其赖以生的经济资源的掌控；农业开发和人口流动加剧了资源压力，引发了更激烈的争夺。此外，政府在国家治理中，没能平衡多数族群与少数族群、原住民族群与移民族群的政治利益和经济利益，引发了一些民众的不满情绪，成为冲突爆发的直接诱因。边缘地区的军事化则提升了族际冲突的烈度，进一步扩大了治理赤字。尽管如此，无论是历史上的大小动乱，还是当下苏丹武装部队与快速支援部队的武装冲突，最终都能得以平息，这是因为由乱及治是苏丹各族人民的共同愿望。周边邻国、伊加特、非盟和联合国也都在积极斡旋调解苏丹国内矛盾，帮助苏丹早日实现国内和平稳定。

解决族际冲突的关键在于提升苏丹政府的治理效能，以发展促安全。对于苏丹政府来说，建立一个稳定、高效的政府是稳定国内局势、治理族际冲突的必要条件，当务之急是制止暴力，通过谈判和对话达成共识，以建立稳定的政治秩序。中期来看，苏丹政府最主要的任务是进行安全领域的改革，以保障苏丹各族群居民的安全。而根本解决之道在于治理体系的现代化，尽可能地保证族群间权力和资源分配的公平，同时加大对边缘地区发展的投入，提升这些地区的发展程度，保障各族群的经济和社会安全。

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)

including military struggles and diplomatic struggles, as well as their own ways of political adjustment. From the end of the 19th century to the end of the 1950s, with the politicization of ethnic groups, ethnic politics in the region finally took shape. Ethnic politics may not necessarily lead to ethnic conflicts, but it will undoubtedly be a great challenge to deal with ethnic relations and formulate ethnic policies for newly-independent countries in the Great Lakes region of Africa. Ethnic politics was the background of large-scale ethnic conflicts broke out in the Great Lakes region of Africa in the 1990s, and it is also one of the root causes of conflicts in the eastern region of DRC. Political stability and autonomous development in the Great Lakes region of Africa will only be possible if ethnic politics are integrated into a rational and modern political framework.

**Key words:** ethnic politics; the Great Lakes region of Africa; colonialism; “nativism”; political adjustment

### **Factors of Ethnic Conflicts in the Political Turmoil of Sudan**

*Zhang Jin*

**Abstract:** Sudan has been trapped in political turmoil since independence. The ethnic conflict is one of the important factors in this turmoil. The geographic distribution of these conflicts is uneven, with most ethnic conflicts happening in the peripheries of Sudan, and concentrating in districts with high ethnic diversity. The main types of ethnic conflicts include separatist conflict, conflict for power and conflict for resources. These three types of conflicts usually intertwine with each other. The origin of ethnic conflicts lies in the governance system which institutionalized the ethnicity, making ethnic groups trapped in competition for power and resources. The transfer of land tenure system and the governance tactics of the government changed distribution of resources and power among ethnic groups, causing discontent and fear between competing groups. While the militarization of peripheries elevated ferocity of the conflicts. Although most of the ethnic conflicts of Sudan happened in the peripheries, it is a national crisis in nature, reflecting disorder of state governance and deficit of development in Sudan. Currently, the Sudanese government faces multiple challenges in regards of governance mechanism, governance structure, governance base and governance environment. It is necessary for the government to promote modernization of governance system and governance

capabilities, and guarantee fair distribution of power and resources between different ethnic groups. Meanwhile, the government needs to increase investment in development of the peripheries, promote security through development, and consolidate social stability.

**Key words:** ethnic conflicts; Sudan; land tenure system; militarization; governance system

### **Review of the Securitizing Issue of Israel's Ethnic Minority Policies**

*Zhou Shaoqing & Zhou Jie*

**Abstract:** Israel is a typical state that “securitizing” the issue of ethnic minorities. After the founding of the state, the historical evolution of ethnic minority policies in Israel, marked by significant events, can be roughly divided into four stages: the implementation of the military control policy (1948—1967), the abolition of the military control policy to the signing of the Oslo Accords (1967—1993), the signing and implementation of the Oslo Accords (1993—2018), and the promulgation of the Jewish Nation State Law until recently (since 2018). Due to the extremely special experience of state (nation) –building and its geographical environment, Israel's ethnic minority policies have been permeated with a strong sense of national security orientation, and maintaining Jewish national security and unity has become the inherent value logic that dominates the evolution of Israeli ethnic policies and legislation. Judging from the actual effect, although Israel's national security-oriented ethnic policies, strongly defend its Jewish nation-state attributes and ensured the overall security of the state (nation), the absolute security concept based on the interests of the Jewish nation also makes Israel face the threats and challenges of sharp domestic ethnic conflicts, weakening of national cohesion, disharmony and even deterioration of peripheral relations. Adhering to the policy concept of harmony and co-existence and reshaping the security mechanism of inclusiveness and cooperation is the way to solve the securitizing issue of Israeli ethnic minority policies.

**Key words:** national security; Israel; ethnic minority policies; value concept

(责任编辑:李文刚 责任校对:詹世明)