

苏丹努巴山区部落冲突中的 土地问题

梁娟娟

内容提要 土地问题是苏丹努巴山区部落冲突反复爆发的重要根源之一。努巴部落与巴卡拉部落在两百多年的历史交往中形成了一种互补共生的自治体系。土埃政权、马赫迪政权以及英国殖民政权对努巴山区的征服与统治，是此地区土地纷争与部落冲突的历史成因。苏丹独立后，政府实行的土地立法变革损害了努巴部落的传统达尔权益，进一步加剧了努巴山区的族群差异及政治、经济不平等。随着苏丹第二次内战爆发，努巴人与巴卡拉人之间的政治平衡被打破，并演化为高度政治化的族际冲突。在苏丹国家治理过程中，经济整合和社会整合政策失当加剧了努巴山区土地资源的激烈竞争，成为导致农牧部落冲突的重要结构性因素。作为重要的政治性制度安排，《全面和平协定》没有成功解决努巴山区的土地问题，也未在部落之间达成维护和平的共识。苏丹内战遗留的政治对抗局势以及边界划分问题使努巴山区战事再起，而土地权益纷争仍然是冲突的焦点。

关键词 苏丹 努巴山区 土地问题 部落冲突

作者简介 梁娟娟，历史学博士，西北政法大学政治与公共管理学院讲师（西安 710122）。

在英国殖民统治时期，努巴山区隶属于苏丹北方的科尔多凡州。苏丹独立后，由于南北政治对立，努巴山区一直被视为独立于科尔多凡的特殊区域。2005年《全面和平协定》签署后，苏丹政府重新将努巴山区合并到南科尔多凡州。现今，努巴山区的北部是北科尔多凡州，东边是白尼罗河州，西边是南达尔富尔州，往南则临界南苏丹的上尼罗河州、瓦拉卜州（Warrap）和琼雷州。所以，努巴山区的地理位置使其极易受到苏丹其他地区冲突的影响。2011年以来，努巴山区重返战争状态，引发国际社会关注。苏丹反政府武装苏人运—北方局希鲁派

(SPLM - N Hilu) 控制部分努巴山区, 游离于过渡政府之外。^① 2023 年 4 月, 苏丹再度爆发内战。而希鲁派是影响努巴山区局势发展的关键变量, 其政治动机及相关军事活动给努巴山区发展带来不确定性。苏丹努巴山区部落冲突频繁爆发的原因是多方面的, 既有族裔民族主义的高涨, 也有民主化转型中政治、经济的失衡, 还有部落间争夺资源所致的矛盾激化, 更有战争裹挟的影响, 而这些因素都与土地问题相关。在苏丹国家治理以及社会整合的过程中, 土地利益相关群体之间的博弈才是核心问题。在以农业发展为主的努巴山区, 土地不仅是本地部落的生存基础, 还是部落身份的重要象征。所以, 土地问题是努巴山区部落之间充满张力的关键所在, 土地权益纷争一直是冲突焦点。目前, 国外对苏丹努巴山区的研究较多,^② 国内尚未有以土地问题为视角的研究成果。本文追溯努巴山区土地占有模式的历史成因, 探寻国家治理进程中土地问题的演变, 解析努巴山区土地竞争与部落冲突间的逻辑关系, 为客观认识苏丹部落问题提供新的视角。

苏丹努巴山区土地问题的历史成因

努巴山区土地资源丰富, 可耕地面积占苏丹耕地总面积的 15%。其中, 宜

-
- ① 南苏丹独立后, 原来参与苏丹人民解放运动的青尼罗州和南科尔多凡州的反政府武装被称为苏丹人民解放运动—北方局, 而努巴山区的反政府武装主要由阿卜杜勒·阿齐兹·希鲁 (Abdul Aziz al Hilu) 统治, 简称为苏人运—北方局希鲁派。“SLM’ S al - Nur Arrives in South Kordofan for Talks with al - Hilu,” Sudan Tribune, July 27, 2021, <https://sudantribune.com/article67954/>, accessed October 8, 2023.
- ② 琼格·盖尔泰勒等人主编的《破碎的领土: 苏丹土地商品化及冲突》以土地经济学理论为基础, 梳理了苏丹土地商品化的过程, 其中包括努巴山区部落发展等研究案例, 详细解析了土地产权变革、土地资源开发引起的部落社会变化。古马·坤达·科枚的著作《土地、治理、冲突与苏丹努巴人》以努巴部落为研究对象, 认为国家治理等因素改变了努巴山区土地与部落之间的原始关系, 导致努巴山区陷入持续冲突中。塞缪尔·托腾和阿玛达·格日兹比编的《努巴山区的冲突》分析了努巴人面临的暴力行动及安全困境, 重点叙述了 20 世纪 80—90 年代针对努巴人的种族屠杀, 并对 2011 年之后努巴山区新增暴力事件的原因进行了剖析。阿塔·哈桑·巴塔哈尼的《苏丹努巴山区的民族主义和农民政治 (1924—1966)》论证了努巴山区民族主义诞生的背景、过程及影响, 重点探讨了努巴人部落政治文化的演变进程。具体参见 Jörg Gertel, Richard Rottenburg & Sandra Calkins (eds.), *Disrupting Territories: Land, Commodification and Conflict in Sudan*, England: James Currey, 2014; Guma Kunda Komey, *Land, Governance, Conflict and the Nuba of Sudan*, England: James Currey, 2010; Samuel Totten and Amanda F. Grzyb (eds.), *Conflict in the Nuba Mountains: From Genocide by Attrition to the Contemporary Crisis in Sudan*, New York: Routledge, 2015; Atta H. El - Battahani, *Nationalism and Peasant Politics in the Nuba Mountains Region of Sudan 1924 - 1966*, Khartoum University Press, 2008.

牧区约占努巴山区面积的 20%，山地占其总面积的 18.5%。^① 在努巴山区有两个主体部落，一个是以旱作物耕种为生的努巴人（Nuba），另一个是以放牧业为生的巴卡拉人（Baqqara）。其余部落还有阿拉伯吉拉巴（Jellaba，小商人）^② 以及一些来自西非的移民部落法拉塔人（Falata）^③。在巴卡拉人迁移至努巴山区前，努巴人都过着和平生活。^④ 随着巴卡拉人、埃及人、马赫迪军队、英国人相继入侵，这些外部力量带给努巴人强烈的“不安全感”。^⑤ 为了躲避征服与掠夺，大多数努巴人被迫转移至山区耕种梯田，并将村落建设在山谷中或山坡上，形成散乱的定居点。^⑥ 努巴人的定居现状、土地权属和社会组织模式不是一种固定常态，而是连续不断的暴力性外部力量带来的异常。追根溯源，殖民时期以及之前多个外部政权的征服与统治，是努巴山区土地纷争与部落冲突的历史成因。

（一）努巴山区的部落概况及其自治共生体系

努巴人是最早到达科尔多凡定居的部落，甚至比其他部落早几千年。^⑦ 有关努巴人古代历史的记述非常少，可能是因为历史上强大的政治运动总是扰乱努巴人关于迁徙与定居的记忆。^⑧ 对于努巴部落的起源，人类学家认为努巴人和尼罗特努比亚人的语言相近，两者之间存在不明确的种族血缘关系。^⑨ 至少在六百年前，努巴人生活的地区就被称为“达尔努巴”（Dar Nuba）^⑩ 或者“努巴家园”

-
- ① Guma Kunda Komey, “Regional Disparity in National Development of Sudan and its Impact on Nation – Building with Reference to the Region of the Nuba Mountains,” Ph. D. Dissertation, University of Khartoum, 2005, pp. 199 – 200.
- ② 吉拉巴是阿拉伯人，他们主要来自苏丹北方和中部地区，从事机械化农业和商业贸易并得到政府的大力支持。
- ③ 法拉塔人起源于马里和尼日利亚的富拉尼人，19 世纪从西非移民至苏丹。他们是以养牛为主的游牧阿拉伯部落，因从麦加朝拜回归的路程中断而定居在必经之地苏丹。
- ④ W. Lloyd, “Appendix D: Report on Kordofan Province, Sudan,” Durham University Library, 1908, Sudan Archive, Ref: SAD 783/9/55.
- ⑤ Jay Spaulding, “Slavery, Land Tenure and Social Class in the Northern Turkish Sudan,” *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 15, No. 1, 1982, p. 373.
- ⑥ A. L. W. Vicars – Miles, “Notes on Nuba Mountains,” Durham University Library, 1934, Sudan Archive, Ref: SAD 631/10/4.
- ⑦ Guma Kunda Komey, *Land, Governance, Conflict and the Nuba of Sudan*, p. 26.
- ⑧ S. Frederick Nadel, *The Nuba: An Anthropological Study of the Hill Tribes of Kordofan*, London: Oxford University Press, 1947, p. 5.
- ⑨ P. A. MacDiarmid and D. N. MacDiarmid, “The Languages of the Nuba Mountains,” *Sudan Notes and Records*, Vol. 14, No. 1, 1931, p. 161.
- ⑩ 达尔（Dar）是家园的意思，意味着某一领土与一群人之间存在特定的所属关系，指土著部落对其生存的土地拥有独立属权。土地上的资源，如农场、牧场、水源、森林等，为部落成员集体拥有，由部落酋长按照习惯法合理利用。

了。^① 彼时，努巴人在努巴山区的丘陵地带建设村落，在山丘以及延伸的平原地区开垦了大量耕地。努巴部落由 50 多个不同的分支组成，^② 可以分成 10 个不同的语言群体，^③ 信仰伊斯兰教、基督教和传统宗教。由于苏丹实行逐利的种族分化政策，努巴人的人口统计数字并不确切。^④ 尽管努巴人在努巴山区所占比例较大，但是在苏丹政治、经济、社会发展中一直被边缘化，对平等身份和区域主权的诉求成为他们不断抗争的主要内容。

巴卡拉人是指因环境因素选择牧养牛群的阿拉伯人。^⑤ 他们是具有密切同源性的大型游牧和半游牧阿拉伯部落，在白尼罗河至乍得湖泊的苏丹南部地区放牧。他们的放牧区域位于北纬 13° 附近，占据科尔多凡州以及达尔富尔州向南延伸至加扎勒河的广阔平原地带。^⑥ 努巴山区的巴卡拉人在 18 世纪 80 年代迁移至此地，主要由米塞里亚人 (Messiriyya)、奥拉德黑迈德人 (Awlad Himaid) 以及哈瓦兹马人 (Hawazma) 3 个次部落构成。^⑦ 在苏丹 1955—1956 年第一次人口普查中，南科尔多凡州的巴卡拉人约有 35 万人。^⑧ 巴卡拉人是游牧于苏丹干旱和半干旱土地上的部落，在旱季向南迁徙，在雨季则返回北方，明确而有节奏的空间流动性是其生活方式的主要特征。努巴山区是巴卡拉人在雨季和旱季之间放牧的传统缓冲区，每年的大部分时间里，他们都在此地。面对不断变化的生态环境和地区局势，巴卡拉人采取各种措施谋求生存。18 世纪中期，米塞里亚人吸收非阿拉伯群体组成联盟，共同对抗敌对部落袭扰。^⑨ 小部分巴卡拉人选择放弃游牧生活，实行农业耕种和牲畜养殖并存的定居模式。随着生活方式改变，越来越多的半游牧巴卡拉人选择从事贸易或机械化雨养农业，他们与努巴人杂居在一起，分享牧场、水源、耕地和市场。

① W. Lloyd, "Appendix D: Report on Kordofan Province, Sudan," p. 55.

② S. Frederick Nadel, *The Nuba: An Anthropological Study of the Hill Tribes of Kordofan*, p. 1.

③ P. A. MacDiarmid and D. N. MacDiarmid, "The Languages of the Nuba Mountains," pp. 160 - 161.

④ 2008 年国际少数民族权力组织的调查结果显示努巴人约有 370 万人，2009 年苏丹全国第五次人口普查结果显示努巴人约为 140 万人。Jörg Gertel, Richard Rottenburg & Sandra Calkins (eds.), *Disrupting Territories: Land, Commodification and Conflict in Sudan*, p. 124.

⑤ K. D. D. Henderson, "Nubian Origins," *Sudan Notes and Records*, Vol. 14, No. 1, 1931, p. 5.

⑥ Harold A. MacMichael, *A History of the Arabs in the Sudan*, Cambridge: Cambridge University Press, 1922, p. 273.

⑦ J. A. Gillan, "Some Aspects of Nuba Administration," *Sudan Government Memoranda*, No. 1, Khartoum Sudan Government, 1931, p. 8.

⑧ Republic of Sudan, *First Population Census of Sudan*, Khartoum: Population Census Office, 1958, p. 26.

⑨ Ingemar Haraldsson, *Nomadism and Agriculture in the Southern Kordofan Province of Sudan*, Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, 1982, p. 26.

虽然巴卡拉人属于后来者，曾参与针对努巴人的猎奴行动并占据努巴人的世袭领地，但是历史与各种政治动力聚合并形塑了两个不同部落之间的关系。在两百多年的交往中，努巴人与巴卡拉人之间形成了一种定居与游牧共生、竞争与融合并存的自治关系。首先，文化相互渗透。长久的历史交往使努巴人与巴卡拉人不断吸纳对方的文化因素，甚至形成一定程度的努巴人“巴卡拉化”（Baqqara - ization）以及巴卡拉人“努巴化”（Nuba - ization）。^① 其次，生活方式共生。巴卡拉人季节性游牧必须遵循严格的时间和路线，其返回时间不能影响努巴人收割农作物。同时，努巴人不能在放牧路线上耕种，也不能无故推迟农作物收割时间。再次，和平解决争端。努巴人与巴卡拉人如果发生土地纠纷，努巴部落酋长麦克（Nuba Mek）与巴卡拉部落酋长欧姆达（Omda）或者谢赫（Shaykh）会在年度会议上进行和平调解，以此达成土地和水资源合理分配与使用。最后，经济合作模式良性互补。在水源充足的努巴人村落周围，会形成传统的集市作为农牧产品交易场所以及信息交换中心。^②

（二）前殖民时代努巴山区土地传统占有模式的改变

17世纪中期，丰吉苏丹国派兵入侵科尔多凡，造成大量人员逃亡至科尔多凡无人居住的山区。^③ 丰吉苏丹国并没有实行直接统治，而是通过两种途径控制努巴山区：一是通过科尔多凡的古帝亚特素丹（Ghudiyat Sultan），二是通过特加里山区的大量封建主。^④ 丰吉苏丹国对努巴山区实行间接统治标志着努巴人流离失所以及受奴役时代的开启。

土埃共治时期，政府授予具有传统政治和宗教影响力的阿拉伯部落领袖大量土地，建立起由政府控制的纳齐尔（Nazir）、欧姆达以及谢赫组成的等级行政体系，形成一种符合土耳其远距离控制苏丹并获取政治经济利益的管理结构。^⑤ 穆罕默德·阿里征服苏丹的重要目标是从努巴山区、青尼罗河地区和苏丹南部抓捕

① Guma Kunda Komey, *Land, Governance, Conflict and the Nuba of Sudan*, p. 102.

② Guma Kunda Komey, “The Autochthonous Claim of Land Rights by the Sedentary Nuba and its Persistent Contest by the Nomadic Baggara of South Kordofan/Nuba Mountains, Sudan,” in Richard Rottenburg (ed.), *Nomadic - Sedentary Relations and Failing State Institutions in Darfur and Kordofan, Sudan*, Halle: University of Halle - Wittenburg, *Orientwissenschaftliche Hefte*, 2008, pp. 116 - 118.

③ Kamal el - Din Osman Salih, “The British Administration in the Nuba Mountains Region of the Sudan 1900 - 1956,” Ph. D. Thesis, University of London, 1982, p. 28.

④ Jay Spaulding, “Slavery, Land Tenure and Social Class in the Northern Turkish Sudan,” *The International Journal of African Historical Studies*, Vol. 15, No. 1, 1982, p. 372.

⑤ Gabriel Warburg, *The Sudan under Wingate: Administration in the Anglo - Egyptian Sudan 1899 - 1916*, Frank Cass & Co. Ltd., 1971, p. 144.

黑奴，用以扩充国家军队。19 世纪早期，巴卡拉人大规模迁入努巴山区，并成为政府猎奴行动的核心力量。为逃避抓捕与侵犯，努巴人只能逃到猎奴者骑马无法到达的高地，而留下的平原地区则被巴卡拉人占领。^① 其中，哈瓦兹马人占领努巴山区东部和中部，胡穆尔人（Humr）^② 占领西部山区，米塞里亚人占领西北部地区，并获得土埃政府承认的土地所有权。^③ 此举极大刺激了阿拉伯吉拉巴与巴卡拉人的野心，针对努巴人的猎奴行动不断高涨。1824 年，被抓捕充奴的努巴人达到 4 万人，至 1839 年上升到 20 万人。^④ 阿拉伯游牧部落不断掠夺努巴人的传统领地，使后者陷入被奴役的历史进程中。

马赫迪统治时期，政府对土地权属进行了广泛政治干预，土地所有权从反叛部落手中转移到忠诚部落手中。^⑤ 为了给驻扎在恩图曼的马赫迪军队扩充人员，政府对努巴人和巴卡拉人实行强制征兵政策。^⑥ 北科尔多凡的巴卡拉人因拒绝臣服而被征讨，大批巴卡拉人被迫向努巴山区迁徙，由于无法放牧而陷入贫困的巴卡拉牧民转变为农民。^⑦ 由此带来的人口结构变化不断压缩努巴人的生存空间。^⑧ 马赫迪政权对努巴人进行大规模屠杀，导致后者人口急剧减少。至马赫迪统治末期，努巴人的村落被摧毁，其传统领地被更多的巴卡拉人占据，努巴山区的平原地带几乎完全由巴卡拉人占领。马赫迪的暴力统治不仅改变了努巴山区传统的土地占有模式，还为之后阿拉伯人对努巴人的统治奠定了基础。

（三）英埃共管时期的土地政策及影响

1898 年，英国征服苏丹后，很快开启现代化土地改革，部落土地迅速转变为政府所有。殖民当局将“发现权”作为一项原则，最大限度地维护殖民者的

① W. Lloyd, "Appendix D: Report on Kordofan Province, Sudan," p. 55.

② 米塞里亚人和胡穆尔人通常被看成一个部落，他们被称为米塞里亚黑人和米塞里亚红人，前者的英文名称为 Messiria Zurrak (black)，后者则是 Messiria Humr (red)。

③ Harold A. MacMichael, *A History of the Arabs in the Sudan*, p. 67.

④ Guma Kunda Komey, *Land, Governance, Conflict and the Nuba of Sudan*, pp. 35 - 37.

⑤ Scott H. S. Goldflam, *The Land Law of the Sudan: Individual Ownership of Land and the Adjudication of Rights through Land Settlement and Registration during the Anglo - Egyptian Condominium*, Evanston, IL: Northwestern University Press, 1988, p. 35.

⑥ J. W. Sagar, "Notes on the History, Religion and Customs of the Nuba," *Sudan Notes and Records*, Vol. 5, No. 3, 1922, p. 140.

⑦ A. L. W. Vicars - Miles, "Notes on Nuba Mountains," Durham University Library, 1934, Sudan Archive, Ref: SAD 631/10/6.

⑧ Kamal el - Din Osman Salih, "The British Administration in the Nuba Mountains Region of the Sudan 1900 - 1956," p. 38.

利益。^① 1899年初,殖民当局制定了《土地产权条例》,规定在条例颁布前北部地区连续耕种或租赁五年以上的土地归个人私有。^②英埃共管时期实行的土地改革是苏丹土地权属演变的重要阶段,殖民当局在1899—1930年颁布了15条土地法令。^③但由于土地确权进程中的区域差异化,最终形成了3种土地模式:国有土地、传统部落土地、个人私有土地。^④根据条例,努巴山区的土地名义上属于国家,但实际上由部落集体共有,同时政府鼓励习惯法在以上地区施行。^⑤

殖民当局总体上实行分而治之的统治策略,防止伊斯兰阿拉伯文明对非阿拉伯地区的渗透。1922年《封闭区法令》以及1931年《吉兰努巴政策》^⑥即政府巩固努巴人传统部落文明的政策典范。在此基础上,英国政府承认努巴人的达尔权利,认可习惯法管理土地资源的功能,维持习惯法所起到的仲裁和调节作用。^⑦1925年,为了促进努巴山区的社会经济发展,殖民当局引进棉花种植。由于殖民当局禁止努巴人在政府的土地上投资,努巴人并没有从棉花种植中获得经济收益。相反,巴卡拉人却因为棉花生产获益匪浅,巨大的经济收益又进一步加剧了巴卡拉人、法拉塔人以及吉拉巴在努巴山区的土地掠夺。面对土地占有状况,殖民当局确定了两种不同的管理制度:努巴人由酋长麦克领导,遵循部落习惯法和传统管理制度;巴卡拉人由纳齐尔和欧姆达领导,遵循伊斯兰教法。^⑧这一安排的直接后果是政府允许巴卡拉人在努巴山区建立达尔,并赋予其司法和行政权。此后,吉拉巴、巴卡拉人和努巴人分别居于社会经济体系的顶层、中层和底层,这构成努巴山区土地占有模式的基础。

总而言之,殖民政府实行的土地改革以及统治策略忽视了苏丹不同地区人文地理差异的复杂性,以及非阿拉伯部落的经济发展需求,只满足了英国统治者的

① 根据奥尔登·威利的解释,这是欧洲封建土地保有权的一项基本原则,君主不仅要求政治管辖权,还要求对领土内的土地拥有永久所有权。文明不是殖民占领的真正目标,发动殖民战争的理由是开发占领土地资源。Liz Alden Wily, "Whose Land are You Giving Away, Mr President?" Annual World Bank Conference on Land Policy and Administration, Washington, 2010, p. 8.

② Liz Alden Wily, "Whose Land are You Giving Away, Mr President?" p. 8.

③ "Official Sudan Laws Proclamation, Title to Lands Ordinance," *Sudan Gazette*, No. 2, Durham University Library, May 27, 1899, Sudan Archive, Ref: SAD 627/12/3 - 10.

④ Guma Kunda Komey, *Land, Governance, Conflict and the Nuba of Sudan*, p. 62.

⑤ B. H. Bell, "Note on Individual Rights in Tribal Lands," Durham University Library, August 11, 1930, Sudan Archive, Ref: SAD 542/23/1 - 1.

⑥ J. A. Gillan, "Some Aspects of Nuba Administration," p. 20.

⑦ G. Kibreab, *State Intervention and the Environment in Sudan, 1889 - 1989: The Demise of Communal Resource Management*, New York and Lampeter: Edwin Mellen Press, 2002, pp. 34 - 36.

⑧ Hamid El - Bashir Ibrahim, "Agricultural Development Policy, Ethnicity and Socio - Political Change in the Nuba Mountains, Sudan," Ph. D. Thesis, University of Connecticut, 1988, pp. 38 - 48.

切身利益。不平等和剥削性的政治、经济、社会结构作为殖民统治遗产延续下来。至 1956 年苏丹独立时，努巴山区处于苏丹国家政治和经济发展的边缘地带，这为独立后地区间不平衡发展埋下隐患，引发中心与边缘地区的长久对立。

苏丹努巴山区土地问题政治化

国家的土地分配、使用、流转等制度体系，是以农业为主的部落社会政治、经济运行的基本架构。对苏丹这样的多部落国家来说，部落民构成农业人口的主体。^① 所以土地问题的相关治理不仅是苏丹部落社会治理的关键，也是国家治理的重要环节。但是，苏丹独立后的土地立法变革冲击了努巴部落的传统达尔权益，进一步加剧了努巴山区族群差异及经济和政治不平等。随着苏丹第二次内战爆发，努巴山区原有的部落政治平衡被打破，并演化为高度政治化的族际冲突。在苏丹现代化进程中，国家经济整合和社会整合政策失当，加剧了努巴山区土地资源的激烈竞争，成为导致农牧部落冲突的重要结构性因素。

（一）苏丹独立后的土地立法变革及其消极影响

苏丹独立后，政府陆续出台了一系列土地法律，在土地分配、登记、征收方面，沿用了一些殖民时期的土地条例，继承了殖民时期的土地私有化与商品化政策，却抛弃了对当地居民土地权益和生计经济相关的积极政策，体现出中央政府对外围地区的歧视和排斥。独立后的大多数时间里，干旱、贫困、战乱使苏丹发展陷入困境，苏丹政府寄希望于国外投资与技术来维持统治与发展，而对土地的需求使苏丹政府很快开启对部落共有土地的征用。

苏丹独立时，努巴山区属于未经历土地登记的地区，土地权属仍然为部落集体共有。但是苏丹政府无视殖民时期遗留的外围地区与中北部地区的地权差异，直接征用努巴人世代拥有与实际占用的土地，这种压迫性政策对努巴人的生计经济产生巨大消极影响。首先，1970 年，尼迈里政府颁布《未登记土地法》，剥夺部落集体共有土地所有权的合法性。该法案规定苏丹领土内 99% 的土地为国家所有，并将所有未注册的土地置于政府控制之下。^② 而殖民时期征用土地所实行的实物与现金补偿政策被取缔，政府通过掠夺等手段直接征用未登记地区的土

① 苏丹农业人口占全国总人口的 80%，而部落民多以季节性游牧和农业耕种为生，他们构成苏丹农业人口的主体。

② Saeed M. A. El. Mahdi, *Introduction to the Land Law of the Sudan*, Khartoum: Khartoum University Press, 1979, p. 9.

地，甚至武力驱逐生活在这些地区的居民。^① 其次，1974年的《刑事侵权法》和《苏丹刑法》极大地压缩了普通部落民的生存空间，他们世代经营的土地被划归国家，越过政府划定的边界被视为非法侵入。再次，政府实施大型机械化农业政策，以租赁形式出租土地给私人投资者。1960年，努巴山区开始引进大型机械化项目。1968年，《机械化农业公司法》使具有政治背景的吉拉巴和官员逐渐成为真正受益者，而土著居民只能被限制在小块、固定且非常贫瘠的土地上。^② 最后，1984年《民事转移法》以及1991年、1993年补充条例使伊斯兰教法中的相关土地原则应用于国家立法、执法过程中。例如，援引教法“土地属于真主安拉”来证明国家拥有土地的合法性。^③

通过立法，多样性的部落土地权属以及管理制度被统一的国家制度取代。政府取缔部落传统行政组织，削弱习惯法调解土地纠纷的功能，剥夺土著部落收取地租的经济权利。以上政策的累积使苏丹部落民的生计经济出现大规模危机，特别是在苏丹南部、达尔富尔、青尼罗河南部、努巴山区等边缘地区，造成严重的社会、经济和政治影响，进一步扩大了中心和外围之间在发展方面的广泛差异与不平等。在20世纪80年代政治伊斯兰运动的推动下，伊斯兰乌尔夫（Urf）法则使未登记土地的国有化政策获得宗教合法性，加强了穆斯林在土地权利上的优越性，这种基于宗教的土地权利差异化又逐步固定为一种不合理的制度，使包括努巴山区在内的大量非穆斯林受到不平等待遇。

（二）苏丹内战中的政治对抗及族际冲突

第二次苏丹内战（1983—2005年）可谓非洲史上时间最长且最血腥的武装冲突。虽然土地问题不是导致苏丹内战爆发的直接因素，却是冲突延伸到苏丹北方的主要原因之一。^④ 从20世纪80年代中期开始，战争从苏丹南方延伸到努巴山区，重新塑造了努巴山区的生存空间，并在国家和社会之间以及该地区各群体之间建立了新的政治和领土联系。政治对抗使努巴人和巴卡拉人之间的共存关系逐渐崩溃，双方传统共生的互补性经济体制解体，彼此间的社会互动被迫中止。

① 1970年《未登记土地法》第8条规定：“如果任何人占用任何以政府名义登记或视为以政府名义登记的土地，政府可将其驱逐出该土地，并在必要时合理使用武力。”

② Simon Harragin, *Nuba Mountains Land and Natural Resources Study: Part 1 – Land Study*, Missouri: University of Missouri, International Agriculture Programs and USAID, 2003, p. 13.

③ Carey N. Gordon, “Recent Developments in the Land Law of the Sudan: A Legislative Analysis,” *Journal of Africa Law*, Vol. 30, No. 2, 1986, p. 149.

④ Guma Kunda Komey, “Land Factors in War and Conflicts in Africa: the Case of the Nuba Struggle in Sudan,” in Toyin Falola and Raphael C. Njoku (eds.), *War and Peace in Africa*, Durham, NC: Carolina Academic Press, 2010, pp. 351 – 381.

苏丹独立后，努巴人在国家发展进程中被长期边缘化。政治上，努巴人缺乏自身的政治代表，无法争取平等的政治权利；经济上，政府扶持阿拉伯人获得经济优势地位，无视努巴人的经济发展困境；文化上，努巴山区被强制植入阿拉伯伊斯兰文化，儿童被禁止说努巴本地语言，只能学习阿拉伯语，甚至被要求皈依伊斯兰教。在这种政策压迫下，努巴民族主义顺势而生，并逐渐形成多个努巴政治组织，他们追求通过和平政治运动来转变自身被边缘化的颓势。^① 1984 年，努巴政治组织库马洛（Kumalo）加入苏丹人民解放运动（SLPM，简称“苏人解”），标志着努巴山区与苏丹政府的政治对立拉开帷幕。1985 年，苏人解和苏丹政府军的斗争延伸至努巴山区，加大了当地矛盾的复杂程度。而巴卡拉穆哈希林（Murahaliin，部落民兵）被纳入国家军队，更是刺激努巴人从和平政治运动转变为武装斗争。1987 年，努巴人和苏人解进行全面合作，他们与苏丹政府的战斗正式开启。

新型政治力量的渗入对努巴山区的土地权属产生重大影响，巴卡拉人和努巴人之间的传统共生关系中止，先前共享的努巴山区沿着族际线被划分为两个高度军事化的封闭辖区：在苏人解授权努巴人控制的地区，巴卡拉人不能进入其传统的季节性牧场，也无法获取水源；而在苏丹政府控制的地区，巴卡拉人则在公共事务中占据优势。在苏人解一方，部落的传统习惯法，如努巴人的土地所有权、游牧部落季节性逗留的土地使用权，都被合法化并得到大力提倡。^② 与其相反，在苏丹政府管理辖区，适用 1970 年国家颁布的《未登记土地法》，否认传统习惯法的合法性。战争造成的敌对性加剧了两个部落的政治对立，巴卡拉人因属于阿拉伯部落而获得中央政府支持。苏丹政府对非阿拉伯部落努巴人采取了一系列残酷政策，包括军事进攻、饥饿封锁、强制迁移以及“伊斯兰圣战”等。1994—1998 年，努巴山区和苏丹南方遭到 300 多次轰炸，上百个城镇和村庄被摧毁。^③ 据不完全统计，巴希尔上台后，战争直接或间接导致 20 多万努巴人死亡。^④

① 这些努巴政治组织包括：库马洛，由优素福·库瓦·麦基创建，主要目的是为努巴山区争取平等权利；苏丹工人党（SLP），主要政治目的是宣传努巴人的非洲身份，反对阿拉伯主义扩张；全国联合政府（NMGU），由阿明·哈穆达（Amin Hamuda）教授领导，主要由努巴精英组成，在努巴山区获得的基层支持较少；苏丹民族党（SNP），由菲利普·阿巴斯·加布什（Philip Abbas Ghabush）领导。

② L. Manger, “Understanding the Ethnic Situation in the Nuba Mountains in the Sudan: How to Handle Processes of Group – Making, Meaning Production and Metaphorization in a Situation of Post – Conflict Reconstruction,” The 1st International Colloquium of a Commission on Ethnic Relations for IUAES, Italy: Florence, 7 – 9 July 2006, p. 13.

③ Samuel Totten and Amanda F. Grzyb (eds.), *Conflict in The Nuba Mountains: From Genocide by Attrition to the Contemporary Crisis in Sudan*, p. 90 – 91.

④ Samuel Totten and Amanda F. Grzyb (eds.), *Conflict in The Nuba Mountains: From Genocide by Attrition to the Contemporary Crisis in Sudan*, p. 109.

苏丹漫长的内战给努巴人和巴卡拉人都带来巨大灾难，两者之间的战争更类似一场代理人战争，刺激了两个部落以领地争夺的方式，追求政治权利以及经济发展。随着战争烈度不断升级，双方的敌对态势也不断加剧。但是在日常生活中，双方却创造出新的生存策略和应对机制，沿辖区边境出现了零星的“和平”市场或者“走私”市场等交易模式，甚至出现了基于保护贸易的短暂“和平协议”。^①这种合作不仅是特殊时期的生存需求，更是双方在有限的生存空间内达成的对传统集市的替代性方案。^②在多年内战中，双方之间的集市贸易并没有处于休眠状态，而是跨越政治壁垒以及种族和宗教分歧重新出现。因此，努巴山区不仅仅是一个区域，还是一种由政治动力、意识形态、社会文化和经济现实塑造的社会结构。中央与地方的矛盾反映出不同意识形态的社会结构及其相应政治结构的对立。这些形成于领土争斗、区域安排中的意识形态，反过来又塑造了努巴山区不同部落的理念、实践及总体发展方向。^③

（三）苏丹内战中土地问题的治理转变及不良效应

内战后期，苏丹政府为了缓和努巴山区的政治对抗局势，减缓努巴人的政治反抗，颁布并实施了几项治理方略。但是，当针对努巴山区的土地分配和土地整理政策，发生在族群差异、经济和政治不平等、族裔地域性移民的背景下时，反而成为引发部落冲突的结构性因素。

1. 土地资源分配不公

1990年，政府发布了一项重新分配土地的方案，即《小农户集体项目》，将习惯法基础上的集体共有土地转变为登记在册的私人土地，声明将优先考虑土著部落的利益，即部落、氏族或家族成员在其特定领土上的权利。^④《小农户集体项目》旨在提高家庭单元土地的利用率，促进机械化农业项目的开展。但是政府在方案实施过程中，一味追求土地商品化，没有兼顾当地居民的现实利益。机械化农场的建立和系统性扩张不仅占据了努巴人的传统轮垦区，同时影响游牧部落的规律性迁徙，损害了巴卡拉人和努巴人的共同利益。最重要的是，此方案明显对努巴人更为不利。首先，战争导致多数努巴人流离失所，部分传统共有土地被

① Guma Kunda Komey, *Land, Governance, Conflict and the Nuba of Sudan*, pp. 110 – 117.

② Jörg Gertel and Ingo Breuer (eds.), *Pastoral Morocco: Globalizing Scapes of Mobility and Insecurity*, Wiesbaden: Reichert, 2007, pp. 11 – 30.

③ Guma Kunda Komey, “The Denied Land Rights of the Indigenous Peoples and Their Endangered Livelihood and Survival: the Case of the Nuba of the Sudan,” *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 31, No. 5, 2008, pp. 991 – 1008.

④ Guma Kunda Komey, *Land, Governance, Conflict and the Nuba of Sudan*, p. 207.

阿拉伯人占据，努巴人认为巴卡拉人作为政府的支持者会得到更多权益。而结果显示，土地再分配政策的确明显偏向阿拉伯人，例如在宰拉塔亚（al-Zelataiya）项目的土地分配中，阿拉伯人占比 62%，而努巴人仅占 20.4%。^① 其次，国家法律不认可努巴人依据习惯法提出的土地权利主张，导致习惯法和成文法之间的矛盾不断凸显。^② 而依据成文法或习惯法等不同法理提出主张，又极易引发“是什么”和“应该是什么”之间的较量，使部落矛盾持续激化。^③ 联合国支持的推动努巴山区冲突缓和项目（NMPACT）也得出结论：法律体系在牧民和农民之间以及阿拉伯人和努巴人之间造成关系紧张和歧视，是冲突无法缓解的根源。^④ 最后，在机械化农业项目开发中，努巴山区的土地被陆续转移给政府官员及其支持者、域外投资者。而机械化农业与传统农业不同，通常在旱季持续作业，既影响牧民的季节性迁徙，又侵占努巴人的传统耕地。这些都进一步扩大了中央和外围、阿拉伯人和努巴人之间的矛盾。^⑤

2. 土地整理政策失当

20 世纪 70—80 年代，苏丹北部较干旱地区，尤其是北科尔多凡和达尔富尔，经历了非洲萨赫勒沙漠地带最严重的几次旱灾，引发阿拉伯人大规模迁徙。^⑥ 在努巴山区，干旱不仅改变了努巴山区的人口构成与土地占有模式，还激化了部落冲突。首先，迁移到努巴山区的阿拉伯游牧民被迫改变生计，过上农业耕种和牲畜养殖混合型定居生活。部分阿拉伯牧民沿着放牧路线建立村庄，其他牧民只能改变传统路线从耕地上穿过，他们的牲畜损坏了努巴人的庄稼，给后者造成巨大经济损失。^⑦ 其次，阿拉伯人在努巴山区重新安置获得政府支持，他们积极参与机械化农业项目，并被授予土地所有权。人口和牲畜增长加大了对肥沃土地、丰沛水源以及可持续生计的需求，使努巴人的传统领地逐步减少。最后，

-
- ① “Land Use and Water Section,” Ministry of Agriculture, Kadugli, South Kordofan State, 21 – 22 February, 2007.
- ② Sara Pantuliano, *The Land Question: Sudan’s Peace Nemesis*, Humanitarian Policy Group Working Paper, London: Overseas Development Institute, 2007, p. 27.
- ③ Jörg Gertel, “Konflikte um Weideland: Zwischen Aneignung und Enteignung,” *Geographische Rundschau*, Vol. 63, No. 7 – 8, 2011, p. 9.
- ④ NMPACT Coordination Unit, *Report of the Baseline Data Collection Exercise—Summary Findings*, Khartoum: UNOCHA, 2002, p. 21.
- ⑤ Mohamed Suliman, “Resource Access: A Major Cause of Armed Conflict in the Sudan, The Case of the Nuba Mountains,” in *International Workshop on Community – Based Natural Resource Management*, May 10 – 14, Washington DC: World Bank, 1998, p. 13.
- ⑥ Victor Azarya, *Nomads and the State in Africa: The Political Roots of Marginality*, Aldershot: Avebury, 1996, p. 39.
- ⑦ Jörg Gertel, Richard Rottenburg & Sandra Calkins (eds.), *Disrupting Territories: Land, Commodification and Conflict in Sudan*, p. 135.

极端干旱气候使巴卡拉人提早向南迁移,以便给牲畜寻找水源和草场,但是干旱同样会令努巴人粮食丰收的时间推迟,两者间的矛盾难以避免。

2000年,为了缓和农牧冲突,南科尔多凡州颁发《农业与放牧管理法》。政府在努巴人生活的部分区域规划了放牧牲畜的季节性路线,但是有些路线通过了努巴人的耕地和居住地。^①因此,规划路线在很大程度上限制了努巴人的土地准入,违反了土地的传统用途以及土地功能多样化的现实需求。根据管理法,努巴人的部分土地被规划成农业和园艺发展区,以及在旱季为牲畜提供水源的采水区。管理法禁止农民在旱季封锁水源,但是努巴人同样期望在水源充沛的地区扩大果园种植业,因争抢水源发生冲突的现象非常普遍。历史上,这种纷争往往会由当地有威望的部落酋长作为第三方进行调解,而今双方部落已经丧失了和平容忍的传统价值观。战争爆发让部落年轻人持有大量武器,在情绪失控的情况下,双方极易直接诉诸武力。这些矛盾又易受到种族和政治的影响升级为更加复杂的族际冲突。因此,巴卡拉人与努巴人关系紧张的原因,从表面看是经济发展战略对农牧民现实利益的忽视,从本质上看则是苏丹国家治理政策的失衡。

苏丹努巴山区土地纷争的延续

2002年,努巴山区达成停火协议后,阿拉伯牧民带着牲畜重返传统放牧区,流离失所的努巴人及努巴士兵返回战前定居点,同时吉拉巴也在此地区恢复贸易、机械化耕作和资源开发。在国家治理现代化进程中,民族整合的有效性要以现代化进程中较成功的经济整合和社会整合为基础。但是,《全面和平协定》作为重要的政治性制度安排,并没有解决努巴山区经济政治发展的核心矛盾,即土地问题,也未在部落之间达成维护和平的共识。各利益相关者就土地资源的竞争愈演愈烈,当地居民对经济落后的失望情绪进一步转化为愤懑,重新激活了战争爆发的根源。

(一) 努巴山区部落间土地权属纠纷

地域作为身份识别的核心要素,体现在土地和身份的逻辑关系中。地域会随着历史发展过程中外部或内部力量的变化而变化,承担着进行社会互动和创造区域发展模式的媒介作用。^②在努巴山区,部落身份与地域领土紧密相连。作为地

^① Jörg Gertel, Richard Rottenburg & Sandra Calkins (eds.), *Disrupting Territories: Land, Commodification and Conflict in Sudan*, pp. 133 - 134.

^② Alexander B. Murphy, "Regions as Social Constructs: the Gap between Theory and Practice," *Progress in Human Geography*, Vol. 15, No. 1, 1991, p. 27.

域领土，努巴山区是努巴人文化、语言、历史等身份认同生成的载体。^① 同时，努巴山区地域的形塑是不同时代资源分配和政治分享政策共同作用的结果。随着巴卡拉人与努巴人土地竞争愈演愈烈，两者之间的身份包容逐渐转向身份排斥。

1. 努巴人的土地诉求及措施

努巴山区是努巴人的生存地，同时是其地缘与血缘相契合的精神家园。努巴山区的社会文化和政治特性，已从根本上与当地居民的历史记忆以及身份归属感联系在一起。努巴人通过共同的起源神话、口述历史、固有习俗，在当代政治斗争中追求部落身份的自我认同。尽管努巴人对自身的古代历史知之甚少，却对所居住的土地有着强烈的感情，他们用一句话总结了过去：“我们一直生活在这里。”^② 所以，努巴人认为自己就是努巴山区的原始居住者，理应拥有土地所有权。他们运用口述史佐证到此地定居、放牧、耕种和经商的阿拉伯人是后来者，只应拥有土地使用权。^③

《全面和平协定》正式签订前，努巴人就意识到协定无法达到他们的政治预期。2004 年，努巴领导人部署了“努巴土地行动战略”，用以保障《全面和平协定》的胜利成果，希望克服其内在局限并使之向好发展。该战略的主要目标是：将努巴部落视为一个以世袭领土为基础的统一社会政治实体；展现努巴人身份和领土之间的内在联系与不可分割性；在保护努巴人土地权益的基础上采取行动。^④ 该战略的重点内容是通过谈判来划定努巴山区的部落边界，测绘部落土地并最终登记为由部落成员共同拥有的财产。^⑤ 然而，长期以来努巴山区部族融合与竞争并存，部落之间以邻里模式相互转移土地、共享自然资源，所以部落边界呈现出松散和不确定的状态。战略中虽然规定了明确的步骤，但传统部落边界的非固定性使执行过程面临诸多挑战：首先，努巴人援引口述历史进行划界，但这只是一种“心理地图”，因缺乏令人信服的证据，难以达成共识。^⑥ 其次，在殖民和后殖民时期的官方档案和记录中，关于部落边界的地图以及有效信息很少。^⑦

- ① Guma Kunda Komey, “The Denied Land Rights of the Indigenous Peoples and Their Endangered Livelihood and Survival: the Case of the Nuba Of the Sudan,” pp. 992 – 994.
- ② S. Frederick Nadel, *The Nuba: An Anthropological Study of the Hill Tribes of Kordofan*, p. 5.
- ③ “SPLM Nuba Land Action Strategy,” *Nuba Mountains Region: Governor’s Workshop of Land Security Strategy*, Kauda – Lwere: SPLM Land Office, 4 – 5 November, 2004, p. 1.
- ④ Guma Kunda Komey, “Striving in an Exclusionary State: Territory, Identity and Ethno – Politics of the Nuba, Sudan,” *Journal of International Politics and Development*, Vol. 7, No. 2, 2009, p. 7.
- ⑤ “SPLM Nuba Land Action Strategy,” p. 4.
- ⑥ Carola Lentz, “Land and the Politics of Belonging in Africa,” in Patrick Chabal, Ulf Engel, Leo de Haan (eds.), *African Alternatives*, Leiden and Boston: Brill, pp. 37 – 58.
- ⑦ A. L. W. Vicars – Miles, “Notes on Nuba Mountains,” Durham University Library, 1934, Sudan Archive, Ref: SAD 631/10/62.

最后，巴卡拉人以及吉拉巴占据的肥沃平原，才是努巴人争取的“努巴家园”的中心所在，失去这部分土地是引发努巴人不满的最主要原因。在理论上，划定边界的目的是不是使相邻部落完全隔离，而是有效控制和管理部落土地及自然资源，帮助努巴人巩固集体身份和促进政治团结。然而部落边界的划定似乎与巩固努巴人政治统一的目标背道而驰，不仅造成部落内部紧张和分裂，甚至引发冲突。^① 由此看出，通过划定部落边界来保障部落土地权益的做法存在极大争议，同时印证了一种古老的经验主义，即努巴部落的地理和社会空间不会分离，它们的流动性和非固定性是努巴部落参与经济、社会、文化和政治活动的基础保障。^②

2. 巴卡拉人对努巴人土地诉求的抗议

努巴人基于土著或者先来者身份确定土地所有权的运动被巴卡拉人视为威胁，从而引起两个部落从包容到排斥，以及“他者”与“自我”的身份对抗。巴卡拉人认为他们已经生活在努巴山区两百多年，而且在当地建立过许多统治努巴人的封建领地，并且这种统治方式在土埃共管、马赫迪政权时期以及殖民统治的前半期一直存在。^③ 在长久的共存史中，哈瓦兹马部落中的拉瓦乌卡人（Hawazma Rawawqa）与奥拉德努巴人（Aulad Nuba，努巴部落的一支，信仰伊斯兰教）相邻而居，形成相互交织的社会文化，彼此通婚且进行互助。巴卡拉人认为自己的身份理应是本土居民，具有占有和使用努巴山区土地的合理性，强烈反对努巴人的边界划定运动。因此，巴卡拉人加强了内部联盟，并通过政治操纵来维护自身利益，遏制努巴人根据传统习惯法排斥阿拉伯人的意图。此外，巴卡拉人于2005年和2006年举行会议，强调巴卡拉人和努巴人应回归战前的共存生活，平等享有土地耕种、放牧和定居的权利。

（二）努巴山区土地问题解决不力

2005年，《全面和平协定》的签订结束了苏丹内战，但是该协定仅保证了内战双方快速实现和平，而土地问题因其政治敏感性被暂时搁置，决定另立土地委员会专门解决。^④ 其中的《财富分配协议》主要解决土地问题，其重要内容是逐步制定相关法律以纳入合理应用的习惯法，设立程序就土地索赔事项进行法律仲

① Sara Pantuliano, *The Land Question: Sudan's Peace Nemesis*, p. 28.

② Leif O. Manger, "Ethnicity and Post - Conflict Reconstruction in the Nuba Mountains of the Sudan: Processes of Group - Making, Meaning Production and Metaphorization," *Ethnoculture*, Vol. 1, 2007, pp. 72 - 84.

③ J. A. Gillan, *Arab - Nuba Policy (Arab Overshiplord)*, Durham: University of Durham, 1930, p. 1.

④ Sara Pantuliano, *The Land Question: Sudan's Peace Nemesis*, p. 27.

裁,允许相关利益方在土地改革政策上向政府提出建议。《财富分配协议》存在极大争议和缺陷,主要体现在5个方面:第一,地方各级土地委员会的建议对政府实施的土地政策不具有约束力;第二,没有设置一种机制以保证利益相关者特别是土著部落和游牧部落可以广泛参与土地政策的制定、实施以及评估过程;第三,有关土地权益的诉求,没有规定个人与集体作为申诉方的区别,即没有明确集体申诉方由谁代表,是否具有合法性等问题,同时没有制定合理的申诉程序;第四,忽视传统机制以及部落领袖在管理土地和解决土地纷争中的关键作用;第五,没有明确保障以习惯法为基础的土地权利,因缺少法律依据,土地纷争的相关仲裁、判决与执行都具有不确定性。

《全面和平协定》引起大多数部落不满,它不仅剥夺了努巴人的民族自决权,也未能消除努巴山区政治斗争的根源,即部落土地的权属问题。协定引发巨大分歧,使土地合作委员会的成立不断推迟。联合国驻苏丹特别大使简·普龙克(Jan Pronk)认为:“除了正式结束战争,《全面和平协定》没有根除努巴山区冲突根源,也没有为改变努巴人的边缘化提供发展机遇,反而使努巴山区陷入政治混乱。”^① 2005—2011年,南科尔多凡州发生数十次土地冲突,特别是在牧民和农民之间,爆发频率高、规模大,而且更具复杂性。^②

总之,《全面和平协定》虽然规定建立国家土地委员会,审查现行土地相关法律并纳入习惯法,就冲突各方的土地纠纷进行仲裁。但土地委员会在多数地区延迟成立,资金匮乏使这些机构无法全面履行职责,其在解决土地权益纠纷中起到的作用极为有限。^③ 最重要的是,协定虽然承认习惯法赋予共有土地的用益权,却无意解决部落共有土地的所有权问题。在这种背景下,努巴人的土地诉求以及巴卡拉人的因应措施,重新激起了一系列土地冲突。尤其是当地居民在战后拥有大量武器,致使战争与暴力继续支配着努巴人与巴卡拉人之间的关系。

(三) 努巴山区战争再度爆发

2011年6月,努巴山区再次陷入政治动荡中,这次冲突是苏丹第二次内战的延续,受到苏丹和南苏丹政治关系的影响。特别是2013年12月南苏丹内战爆

① Jan Pronk, “No Way Back”, Preface to *Proud to be Nuba* by Nanne op’ t Ende, Jan Pronk Homepage, December 2006, <https://www.janpronk.nl/essays/english-and-german/no-way-back.html>, accessed November 28, 2023.

② Samuel Totten and Amanda F. Grzyb (eds.), *Conflict in the Nuba Mountains: From Genocide by Attrition to the Contemporary Crisis in Sudan*, p. 188.

③ A. H. El Tahir, “Land Commission in Sudan,” in Galal el - Din el - Tayeb et al. (eds.), *Land Issues and Peace in Sudan*, Khartoum: Sudanese Environment Conservation Society, 2006, pp. 15 - 27.

发使战争持续升级，努巴山区受到军事封锁和空袭，饥饿和流离失所持续影响当地居民。战争爆发的主要原因，一是苏丹内战遗留的政治分界问题，二是复杂的边界划分问题。

苏人运以及苏丹政府在内战时期针对努巴山区的军事斗争和治理实践，已成为一种政治遗产。2011年，苏人运—北方局的阿卜杜勒·阿齐兹·希鲁因拒绝接受科尔多凡州的选举结果，成为政治反对派对抗中央政府。当努巴山区的苏人解士兵被强迫解除武装并被排挤出苏丹时，政治对抗很快升级为武装冲突。苏人运—北方局希鲁派成为主导努巴山区政局发展的重要力量，他们利用土地问题衍生的族际紧张关系，与中央政府进行权力斗争，不断影响努巴山区的政治经济发展。2023年7月，希鲁派利用苏丹军方与快速支援部队之间的冲突，在南科尔多凡州及青尼罗河地区发动系列袭击，令努巴山区的局势更加动荡且难以预测。^①此外，内战时期形成的努巴人与巴卡拉人的分化治理政策也遗留下来，政府机构和国际组织似乎陷入这种战争强加的二分法模式，它们都沿着族际分界线提供教育、医疗、食品和安全服务，而这种分配方式的制度化显然不利于弥合分歧与建立和平。^②

2011年南苏丹分离后，南科尔多凡州从过去的中心地区转变为边境地区，其南部行政边界成为苏丹与南苏丹边界线中最长的部分。在两国存在争议的9个边界点中，有4处与努巴山区相连，包括阿卜耶伊地区、南科尔多凡州—团结州边界的黑格里格（Heglig）与番松（Panthou）油田、位于上尼罗州—白尼罗河州—南科尔多凡州边界的麦格尼斯（Megenis）丘陵，以及上尼罗州和南科尔多凡州之间的卡卡（Kaka）地区。^③边界划分与部落领土问题交织在一起，涉及跨境部落的土地所有权和使用权，同时关乎苏丹、南苏丹政府对边界自然资源的控制权。受第二次内战影响，努巴人与南苏丹的政治、经济以及情感联系从未断开。为了与家人团聚、进行农业耕种或外出务工，努巴人经常会绕过边界封锁往来于努巴山区。^④饱受战争蹂躏的努巴山区，既是跨境部落放牧的必经之地，又是边境贸易的场所，还

① 有推测认为希鲁欲通过军事行动控制更多领土，以加强在未来和平谈判中的地位。“South Sudan President Persuades SPLM – N al – Hliu to Refrain from Attacking Sudanese Army,” *Sudan Tribune*, July 5, 2023, <https://sudantribune.com/article274860/>, accessed December 12, 2023.

② Guma Kunda Komey, *Land, Governance, Conflict and the Nuba of Sudan*, 2010, p. 224.

③ Christopher Vaughan, Mareike Schomerus and Lotje de Vries, *The Borderlands of South Sudan: Authority and Identity in Contemporary and Historical Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan, 2013, p. 96.

④ Christopher Vaughan, Mareike Schomerus and Lotje de Vries, *The Borderlands of South Sudan: Authority and Identity in Contemporary and Historical Perspectives*, p. 101.

是国家确定主权和界定领土的争议地区。国家的主权观念与边民的生计需求相矛盾，增加了该地区边境治理的困难。所以，苏丹与南苏丹的关系、中央政权与反政府武装的关系、努巴山区部落之间的关系交叉错杂并容易产生连锁反应。在苏丹政治动荡中，努巴山区又进入充满张力的紧张状态，但是土地永远是部落维持身份特征的基础与获取生产资料的来源，土地权益纷争仍会是冲突焦点。^①

余 论

英国殖民时期的土地改革是苏丹地权变革的重要阶段，土地私有化进程被限制在苏丹北部和中部地区，努巴山区、青尼罗河南部、达尔富尔等地区被排除在外。土地被登记为私有意味着获得财产权，而财产权包含使用、占有、在受到损害时获得赔偿等一系列权利。^② 苏丹独立后，中央政府继承了殖民时期的基本土地政策，却抛弃了防范部落冲突的各种土地补偿机制，通过更具压制性的法律政策使私有及国有产权强行取代集体土地所有权，巩固了中心地区的既得利益，却进一步扩大了外围地区的贫困和边缘化。其结果是暴力冲突反复爆发，表面上苏丹许多冲突是由族裔群体之间的对立或对稀缺土地和水资源的竞争造成的，但事实上国家也负有一定责任，因其未能在不同的利益和道德主张之间进行成功调解。^③

地权与土著群体密切相关，种族或部落身份在某种程度上就是对某一土地的强烈归属感，然而土地归属感往往具有争议和不确定性。苏丹部落的传统土地观念与资本主义价值体系中的土地权属概念冲突，土地产权由可识别的边界来界定，这些边界是稳定且单一的，而部落土地往往只有模糊的疆界却无确切的边界。当国家所有权、租赁权或使用权以及私有产权这些新的要素被强加在旧的部落模式上时，往往会导致冲突。如斯科特所言：“许多事实上存在的土地习惯占有制度实践经常是多样和错综复杂的，与纳税人或纳税财产之间清晰的一对一形式完全不同；国家财政机关所希望的一致和透明的财产关系只会损害一部分社会群体的利益。”^④ 同时，因传统实践中复杂多样的达尔制度被简化为土地的完全

① Jörg Gertel, Richard Rottenburg & Sandra Calkins (eds.), *Disrupting Territories: Land, Commodification and Conflict in Sudan*, p. 144.

② Sally Falk Moore, "Changing African Land Tenure: Reflections on the Incapacities of the State," *European Journal of Development Research*, Vol. 10, No. 2, 1998, p. 33.

③ Richard Rottenburg, "Social and Public Experiments and New Figurations of Science and Politics in Postcolonial Africa," *Postcolonial Studies*, Vol. 12, No. 4, 2009, p. 429.

④ [美] 詹姆斯·C. 斯科特：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，社会科学文献出版社 2019 年版，第 39 页。

所有权和可转让的契约制，部落传统制度相应式微。鉴于对成文法或习惯法等不同法理的主张，处于弱勢的努巴人形成对其身份和财产形式的各种诉求，为保卫自身的传统权益不断反击。在这种情况下，土地问题引发并加剧了努巴山区各种类型和程度的冲突，并发生暴力性转变。

苏丹内战之前，努巴山区定居的努巴人与游牧的巴卡拉人处于自治共生体系中，即使双方在土地和水资源方面不断竞争，却可以通过一套切实可行的管理机制解决冲突。不同政治力量的介入，使努巴山区两个处境不利的部落被迫将以前较低烈度的冲突升级为大规模战争。国家机械化农业开发不仅没有增加努巴人的收益，还加剧了两个部落间的对立冲突，使问题朝着更加复杂和难以控制的方向发展。然而，有两个因素值得注意，一个是战争中“零星市场”的恢复，另一个则是边界划定战略的失败。这可以说明种族、部落差异并不与彼此间的社会互动以及共识完全矛盾。相反，种族和部落的结构差异甚至是双方低烈度的冲突，往往是传统社会制度存在的必要因素。

土地问题是苏丹内战延伸至北方的重要原因，同时也是中央与地方之间冲突爆发的根源之一，还是苏丹国家构建进程中土地政策弊端历史累积的结果。解决土地问题困难重重，涉及国家治理的合法性、领地特权以及族裔身份冲突等方面，并延伸至政治、经济、社会、文化和生态层面的相关治理。当下，苏丹面临的重要挑战是营造稳定的政治、经济、社会环境，进而才能和平有效地处理土地问题。首先，苏丹应调整国家和社会之间的关系，进行权力适度下放，减少权力失衡问题；淡化身份差异意识，促进相关利益群体之间的文化交流；承认部落民公平分享土地资源的权利，充分发挥当地部落组织的资源管理与冲突调节作用。其次，改革国家土地立法，设立稳定的土地管理机构，完善土地权能结构的相关条款，形成多元化的土地征用补偿体制。鼓励当地居民参与土地分配的决策过程，就各类群体的不同利益主张确定谈判机制，并使其逐步合法化与制度化。再次，在土地资源开发的相关政策上，实现决策制定及实施过程的规范化与透明化，确保资源开发为受影响的部落带来可观收益。最后，推进环境治理，减少生态污染，提高土地资源的可利用性；调整优化农业产业结构，增强落后地区部落民自身经济能力建设，提高他们解决生计问题的可持续发展能力。但是，这些政策的实施需要稳定的政局以及国家大力扶持。从现今苏丹的动荡局面以及经济发展颓势来看，努巴山区的和平发展仍然困难重重。

（责任编辑：陈雅慧）

The Land Issue of Tribal Conflict in Sudan's Nuba Mountains

Liang Juanjuan

Abstract: The land issue was one of the important root which resulting in the repeated outbreak of conflict among the Nuba mountain tribes in Sudan. Nuba tribe and Baqqara tribe have formed a kind of complementary and symbiotic autonomy system in the history of more than 200 years. The conquest and rule of the Turkish – Egyptian regime, the Mahdi regime and the British colonial regime was the historical cause of land disputes and tribal conflicts in this area. After Sudan's independence, the changes of land legislation implemented by the government impacted the traditional Dar rights of the Nuba tribes, further aggravated ethnic differences and political – economic inequalities in the Nuba Mountains. With the outbreak of the Second Civil War in Sudan, the political balance between the Nuba people and the Baqqara people was broke and evolved into a highly politicized inter – ethnic conflict. In the process of Sudan's national governance, the improper policies of economic integration and social integration have intensified the fierce competition for land resources in the Nuba Mountains, which has become an important structural factor leading to conflicts between the farming and pastoral tribes. As an important political institutional arrangement, the Comprehensive Peace Agreement has not succeeded in resolving the land issue in the Nuba Mountains or in reaching a consensus among the tribes to maintain peace. The political rivalries left by the Sudan's civil war and border demarcation problem have revived fighting in the Nuba Mountains, while land rights disputes remain the focus of the conflict.

Keywords: Sudan, Nuba mountains, land issue, tribal conflict

Author: Liang Juanjuan, PhD in History, lecturer of School of Political Science and Public Administration, NorthWest University of Politics and Law (Xi'an 710122).

European Union's Africa Policy in the 21st Century: From the Perspective of Neo – Colonialism

Jian Junbo and Yang Zhao

Abstract: Since the beginning of the 21st century, the EU's Africa policy has undergone profound adjustments. Strategically, it tries to establish an equal “partnership” with Africa in lieu of the past “donor – recipient” relationship; Economically, to push forward the negotiation of “Economic Partnership Agreements” (EPAs), so as to abandon unilateral preferential policy to Africa and build mutually beneficial trade relations, and at the same time, to focus on promoting cooperation in infrastructure and energy fields through its “global gateway” initiative; and in the field of security and defense, mainly to promote peacekeeping operations in Africa, combat piracy and implement multiple anti – terrorism operations in the Horn of Africa, the Gulf of Guinea and the Sahel. Although the EU's multi – field cooperation with Africa has been deepened and innovated, the degree of institutionalization of EU – Africa relations has been improved,