

Ethnic Structure, Inequality and Governance of the Public Sector in Nigeria

Abdul Raufu Mustapha

This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper was produced with the support of the Ford Foundation. UNRISD also thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

Contents

Acronyms	iii
Summary/Résumé/Resumen	iv
Summary	iv
Résumé	v
Resumen	vii
Introduction	1
Part 1: Historical Background	2
History of ethno-regional cleavages in Nigeria	2
Historical foundations of inequalities	7
Contemporary educational and economic inequalities	10
Part 2: Composition of Government and the Public Sector	15
Electoral politics and government composition	15
Composition of the federal public sector	24
Pervasive inequalities	30
Part 3: Reform Agendas and Policy Instruments	31
The evolution of a quota system	33
The 1979 Constitution and the executive presidency	35
Federal character	38
Conclusion: Nation Building as a Work in Progress	43
Bibliography	47
UNRISD Programme Papers on Democracy, Governance and Human Rights	51
Tables	
Table 1: Secondary school output in Northern and Southern Nigeria, 1912–1965	8
Table 2: Distribution of students by type of course and region of origin, 1965	9
Table 3: Regional differences in agricultural export production and per capita income in Nigeria	9
Table 4: Regional distribution of manufacturing activities, 1962–1967 net output indicator	10
Table 5: Per capita expenditure by region, 1957–1967	10
Table 6: Nigeria: Location of ethnic groups	11
Table 7: Post-primary institutions in Nigeria by zone, 1989	12
Table 8: Admissions to Nigerian universities by zone of origin, 2000–2001	12
Table 9: High-level profession, distribution by region, mid-1960s	14
Table 10: Social indicators by zone, 1995–1996	14
Table 11: Poverty headcount by zone, 1996	15
Table 12: Results of the 1959 general elections	16
Table 13: Composition of the Federal Cabinet, number of ministers by region and ethnic origin, 1951–1966	17
Table 14: Composition of the Federal Cabinet, number of ministers by region and ethnic origin, 1967–1979	18
Table 15: Composition of the Federal Cabinet, number of ministers by region and ethnic origin, 1979–1983	19
Table 16: Composition of ruling military councils by zone, 1983–1993	20
Table 17: Composition of cabinets by zone, 1983–2004	21
Table 18: Ethnic composition of Nigerian cabinets, 1960–2004	21
Table 19: Ethnic distribution of very important and less important portfolios, 1960–2004	22
Table 20: Ethnic composition of the National Assembly, 1999–2003	24
Table 21: State and zonal composition of the FCS, consolidated statistics, 2000	26
Table 22: Composition of the senior directorate of the FCS, by state and zone, 1998	27
Table 23: State and zonal composition of senior staff in grade level 8 and above in 122 federal statutory bodies and state-owned companies, consolidated statistics, 1996	28
Table 24: The Nigerian police force, staffing statistics, 1999	29

Table 25: Ethno-regional tendencies in the staffing of federal bureaucracies by zone	30
Table 26: Alleged discriminatory tendency in Kogi state under Igala governors	31
Table 27: Media publications and “federal character” subject focus by decade	39

Acronyms

ACF	Arewa Consultative Forum
AG	Action Group
FCS	federal civil service
HRVIC	Human Rights Violations Investigation Commission
LGA	local government area
NCNC	National Council of Nigeria Citizens
NEPU	Northern Elements Progressive Union
NPC	Northern People's Congress
NPN	National Party of Nigeria
PDP	People's Democratic Party
SMC	Supreme Military Council

Summary/Résumé/Resumen

Summary

Nigeria has about 374 ethnic groups that are broadly divided into ethnic “majorities” and ethnic “minorities”. The major ethnic groups are the Hausa-Fulani of the north, the Yoruba of the southwest, and the Igbo of the southeast. These three “hegemonic” ethnic groups constituted 57.8 per cent of the national population in the 1963 census. All the other ethnicities constitute different degrees of “minority” status. The dominance of the national population by the three majority groups was further accentuated by the tripodal regional administrative structure of the 1950s, which gave each majority ethnic group a region. From this demographic and historical starting point, Nigeria has evolved a tripolar ethnic structure, which forms the main context for ethnic mobilization and contestation. This paper investigates the consequences of the demographic and historical legacies for the management of inter-ethnic relations, particularly within the public sector. The paper is divided into three parts.

Part 1 explores the history and geography of the ethno-regional cleavages in Nigeria, and suggests reasons for their endurance. Early colonial rule in Nigeria was based on the implicit concept of one country, many peoples, and very little was done to create unifying institutions and processes for these peoples. The internal geography of colonialism expressed itself as a cultural geography, which emphasized the distinctiveness of peoples, and the indissoluble connection between the “tribesmen”, their territories and their chiefs. Colonial administrative regionalism consolidated the link between ethnic distinctiveness and administrative boundaries: Hausa-Fulani in the north; Igbo in the east and the Yoruba in the west. The ethnic minorities in each region were forced to accommodate themselves the best they could in each region. Four factors that guided the evolution of the Nigerian state from 1900 are examined: the policies and practices of colonial administrations; the attitudes and prejudices of colonial administrators; and the colonial economy. From the 1940s, these three factors were joined by the politics of the emergent regional elites who had the incentive to mobilize along regional and ethnic lines, and in the process further entrenched the cleavages developed under colonial rule.

The long-drawn politico-historical process of regionalism, statism and localism has led to a concentric pattern of seven ethnic and political cleavages in Nigeria: (i) between the North and the South; (ii) between the three majority ethnic groups; (iii) between these *wazobia* groups on the one hand, and the minority groups on the other; (iv) rivalry between states, sometimes within and sometimes between ethnic groups; (v) interethnic rivalry in a mixed state composed of minority groups of different strengths, or a segment of a majority ethnicity surrounded by minority groups; (vi) intraethnic or subethnic rivalry within each majority ethnic group, sometimes also corresponding to state boundaries and sometimes within a single state; (vii) and finally, interclan and intraclan rivalries, particularly in the southeast and the north-central parts of the country. The most politically significant cleavages on which this report concentrates are the first three.

Part 2 examines the manifestations of the inequalities associated with the cleavages examined in part 1, particularly in the political, bureaucratic and educational apparatuses of the state. It argues that the cleavages coincide with systematic patterns of horizontal inequalities. It was particularly in the sphere of education that regional differences were first manifested under colonialism. And this then had a knock-on effect on the regional formation of human capital, and general economic development. Persisting educational and socioeconomic inequalities between different regions and ethnicities form the context for the observable inequalities in the staffing of governmental institutions in Nigeria. The long-run patterns of overlapping inequalities have come to shape people’s life chances and their political perceptions. They have also had a tremendous impact on the electoral politics of the country and the composition of different cabinets and bureaucracies, giving rise to political conflicts centred on the nature of ethno-regional representation within the public sector. The patterns of ethno-regional representation in various cabinets, parliaments, military juntas, and different levels of the

public sector bureaucracy are examined, showing patterns of systematic correspondence between cleavages and horizontal inequalities in these institutions.

Part 3 looks at various efforts aimed at reforming the lopsided nature of representation within the institutions of the Nigerian federation. Particular attention is paid to an attempt to banish ethno-regional differences through the imposition of a unitary system of government, and the reasons for the failure of this policy. Other reform measures examined include the breaking up of the powerful regions into smaller states, the evolution of a quota system for elite recruitment into the educational system, the constitutional provision for affirmative action under the federal character principle, and the building of a federation with a strong centre and a powerful presidency as the antidote to ethno-regional separatism. There was also the reform of the party system and the introduction of majoritarian and consociational rules to moderate divisive tendencies within the political process.

These efforts at reforming ethno-regional representation and relations in Nigeria have had only limited success. While the reforms have fundamentally transformed the Nigerian state, they have yet to solve the problem of ethnic mobilization and conflict. As a consequence, there is still a plethora of grievances from various ethnic groups.

Abdul Raufu Mustapha is University Lecturer in African Politics and Kirk-Greene Fellow in African Studies, African Studies Centre, St. Antony's College, University of Oxford. He teaches on the Development Studies degree at Queen Elizabeth House.

Résumé

Le Nigéria compte quelque 374 groupes ethniques qui se divisent en gros en ethnies "majoritaires" et "minoritaires". Les principaux groupes ethniques sont les Haoussas-Fulanis au nord, les Yorubas au sud-ouest et les Ibos au sud-est. Lors du recensement de 1963, ces trois groupes ethniques "hégémoniques" représentaient 57,8 pour cent de la population nationale. Toutes les autres ethnies ont à des degrés divers un statut minoritaire. La domination de la population nationale par les trois groupes majoritaires a été encore accentuée par la structure administrative régionale des années 50, qui a donné une région à chaque ethnie majoritaire. A partir de ce point de départ démographique et historique, le Nigéria a développé une structure ethnique tripolaire, qui est essentiellement le cadre dans lequel les ethnies se mobilisent et rivalisent entre elles. L'auteur s'intéresse ici aux conséquences de cet héritage démographique et historique pour la gestion des relations interethniques, en particulier dans le secteur public. Le document se divise en trois parties.

Dans la première partie, consacrée à l'étude de l'histoire et de la géographie des clivages ethno-régionaux au Nigéria, l'auteur tente d'expliquer pourquoi ils perdurent. A l'origine, le régime colonial au Nigéria reposait sur la notion implicite d'un seul pays composé de nombreux peuples et s'est très peu soucié de créer des institutions et des processus qui soient un facteur d'unification pour ces peuples. La géographie interne du colonialisme était une géographie culturelle, qui soulignait le caractère distinct des peuples et le lien indissoluble entre chaque "population tribale", son territoire et ses chefs. Par sa politique de régionalisation, l'administration coloniale a renforcé le lien entre le caractère distinct de chaque ethnie et les divisions administratives: les Haoussas-Fulanis au nord, les Ibos à l'est et les Yorubas à l'ouest. Les minorités ethniques de chaque région n'ont pas eu d'autre choix que de se faire tant bien que mal une place dans la région. Quatre facteurs qui ont guidé l'évolution de l'Etat nigérian depuis 1900 sont étudiés ici: les politiques et pratiques des administrations coloniales, les attitudes et préjugés des administrateurs coloniaux et l'économie coloniale. A ces trois facteurs s'est ajoutée à partir des années 40 la politique des élites régionales montantes, qui étaient encouragées à recruter leurs sympathisants dans leur région et leur ethnie et qui, ce faisant, ont pérennisé les clivages institués pendant la colonisation.

Le long processus politico-historique de la régionalisation, de la formation de l'Etat et d'autorités locales a abouti à un modèle concentrique de sept clivages ou rivalités ethniques et politiques au Nigéria: (i) entre le nord et le sud; (ii) entre les trois ethnies majoritaires; (iii) entre ces groupes *wazobia*, d'une part, et les groupes minoritaires, de l'autre; (iv) entre les Etats, formés tantôt à l'intérieur d'une même ethnie, tantôt entre plusieurs; (v) entre les ethnies d'un Etat mixte, composé de groupes minoritaires de forces différentes, ou d'une ethnie majoritaire entourée de groupes minoritaires; (vi) à l'intérieur d'une même ethnie ou entre les sous-groupes de chaque ethnie majoritaire, dont les frontières correspondent à celles de l'Etat ou à l'intérieur d'un même Etat; (vii) et enfin à l'intérieur des clans et entre eux, en particulier dans le sud-est et le centre septentrional du pays. Le rapport se concentre sur les trois premiers, qui sont les clivages politiques les plus importants.

Dans la deuxième partie, l'auteur étudie les inégalités associées aux clivages examinés dans la première partie, telles qu'elles se manifestent en particulier dans l'appareil politique, l'administration et le système éducatif de l'Etat. Il fait valoir que les clivages coïncident avec des inégalités horizontales que l'on retrouve systématiquement. C'est d'abord dans le domaine de l'éducation que les différences régionales se sont manifestées à l'époque du colonialisme. Et ces différences se sont répercutées à leur tour sur le capital humain formé au niveau régional et sur le développement économique général. Les inégalités observables au niveau du personnel des institutions gouvernementales du Nigéria ne peuvent s'expliquer que lorsqu'elles sont replacées dans leur contexte, celui des inégalités qui persistent entre régions et ethnies différentes et qui sont d'ordre socio-économique ou tiennent à l'éducation. Ces différentes inégalités qui se superposent en partie et qui se sont répétées d'une génération à l'autre en sont venues à déterminer les chances des individus dans l'existence et leurs conceptions politiques. Elles ont eu aussi un impact profond sur les résultats politiques des élections et sur la composition des différents gouvernements et administrations, ce qui a donné lieu à des conflits politiques sur la nature de la représentation ethno-régionale dans le secteur public. L'auteur, qui examine ici les caractéristiques de la représentation ethno-régionale dans les différents gouvernements, parlements, juntas militaires et aux divers niveaux de l'administration publique, met en évidence une correspondance systématique entre les clivages et les inégalités horizontales dans ces institutions.

La troisième partie porte sur divers efforts entrepris pour corriger les déséquilibres de la représentation dans les institutions de la Fédération nigériane. L'auteur accorde une attention particulière à une tentative qui visait à faire disparaître les différences ethno-régionales en imposant un système de gouvernement unitaire, et aux raisons pour lesquelles elle a échoué. Il examine aussi d'autres mesures de réforme, notamment le démembrement de puissantes régions en Etats plus petits, l'évolution d'un système de quotas pour le recrutement des élites dans l'éducation, l'introduction d'une disposition favorable à l'action positive dans l'article constitutionnel qui pose le principe du fédéralisme, et la mise en place d'une fédération qui soit dotée d'un centre puissant et d'une présidence forte comme antidotes au séparatisme ethno-régional. Il veut aussi la réforme du système des partis et l'introduction de règles majoritaires

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21240

