

埃塞俄比亚国家发展模式的特征及挑战^{*}

郭凤林 翟悦

【内容提要】传统上,以东亚国家为代表的“发展型国家”被认为是后发国家发展的必然选择。在非洲,埃塞俄比亚在 21 世纪初也采取了发展型的发展模式,在政治强人和强有力的政党的带领下,建立了以族群为基础的民主制度,并通过国家计划有力推动了经济体系建设和发展,显示出这一模式的效力。但随着埃塞俄比亚族群的分化和大环境下经济增速的放缓,埃塞俄比亚发展模式中的“民主”和“发展”基础都受到削弱,埃塞俄比亚面临国家建构和执政能力的挑战。

【关键词】埃塞俄比亚;发展型国家;民主与发展

【作者简介】郭凤林,北京外国语大学国际关系学院副教授,博士,主要研究方向为比较政治、政治学研究方法;翟悦,中央财经大学商学院研究实习员,主要研究方向为公共外交(北京,100089)。

一 提出问题

围绕发展、民主和稳定三者之间的关系和顺序,各国在实践中选择了不同的发展模式。后发国家客观上不具备类似先发国家制度渐进演变

^{*} 本文系 2019 年教育部人文社会科学研究青年基金项目“非洲政治领导人的留学经历与对外政策倾向研究”(190102ELR086)的阶段性研究成果。

的时间和物质条件,但又面临发展和追赶的压力,因此,出现了以东亚国家为代表的“发展型国家”(Developmental State)发展模式,即在发展中保持较高的国家自主性,政府通过对经济的指导与管控来主导经济发展。^①日本、韩国、新加坡等在二战后创造的“东亚奇迹”,就被视为是发展型国家这一发展模式的功劳。但这种发展模式受到不少批评,部分学者认为它只是一种过渡状态,最终会实现民主化转型。

位于东非的埃塞俄比亚(简称“埃塞”)在 21 世纪初宣布采取“民主发展型国家”(Democratic Developmental State)这一发展战略,旨在选举式民主制度基础上学习东亚发展型国家发展经验,强化政府在经济发展中的作用。这一模式在过去几十年中取得了显著的成功:2016 年,埃塞 GDP 总额超过肯尼亚,成为东非第一大经济体,是非洲经济增长最快的非石油经济体之一,^②实现了由非洲最不发达国家向东非经济一极的历史性转变。然而,2020 年 11 月埃塞北部内战的爆发和反复,不仅阻碍了埃塞经济的稳定发展,也让族群这一埃塞民主制度基石的日益分裂最终显化,以阿比·艾哈迈德·阿里(Abiyyii Ahimad Alii)为首的新一届埃塞内阁对“民主发展型”这一发展战略也鲜再提起。那么,埃塞的这一模式为何受挫,前景如何?本文对埃塞近年发展情况进行总结分析,以此深化对民主与发展问题的认知。

二 发展型国家的概念与实践

(一) 民主与发展的兼容期望

部分发展中国家的治理实践表明,自由民主并不是普遍适用的发展路径,例如还有以东亚国家为代表的“发展型国家”。发展型国家这一概念最早由美国经济学家约翰逊(Johnson)提出,他认为发展型国家或“计划理性国家”(Plan-rational State)是通过直接干预经济发展过程,而

① 相关研究参见杨云《埃塞俄比亚“民主发展型国家”初探》,《国际研究参考》2018 年第 5 期;何晨青《埃塞俄比亚“民主发展型国家”的理论与实践》,《当代世界》2017 年第 5 期;周瑾艳《作为非洲道路的民主发展型国家——埃塞俄比亚的启示》,《文化纵横》2019 年第 3 期。

② 钟伟云编著《埃塞俄比亚》,社会科学文献出版社,2016,第 116 页。

非依靠市场对经济资源的不协调分配来影响经济发展的方向和步伐。日本创造战后经济奇迹的关键在于政府设立了具有宏观经济管理职能、制定产业政策、从事行业管理、以官僚主导制为核心的通产省来主导日本经济发展。^①

一般认为，发展型国家建立在强国家权威基础之上，以强有力的国家能力为支撑。后发国家迫于经济赶超和政治合法性的双重压力，政府的首要任务和目标促进经济发展，推动工业化和经济现代化。相比发达国家，后发国家在发展中面临时间紧迫、挑战多、竞争大的现状；随着发展时间的推移，企业越需要集中资本进行生产，以具有强组织力的机构指导发展的趋势越来越强，政治形态也就越容易集中。^② 这有利于国家在经济发展初期冲破部分社会利益群体的阻力，保证经济发展这一首要目标的实现。

不少发展型国家在经济高速增长阶段之后出现了民主化转型，而其在高速发展阶段实行的非民主乃至集权统治也使发展型国家模式在实践中招致不少批评。为此，“发展”与“民主”的兼容成为一种理想化的选择。戈登·怀特（Gordon White）认为，民主发展型国家应该具有典型的发展型国家的制度属性和经济发展目标。其中，制度属性即嵌入性自主性（Embedded Autonomy），国家在维持自身国家能力的同时，还需要在国家和社会之间建构就发展目标和政策进行协商的制度纽带，这样既保护国家不被利益集团捕获，又可以使国家与私人部门之间实现信息交换、达成共识，克服集体行动困境。^③ 此外，民主发展型国家也应具有程序民主的属性，强调公共政策制定的包容性，怀特将其称为“包容性嵌入”（Inclusive Embeddedness），即超出精英阶层的政治参与，由此，包容制度差异、建设责任制政府是民主发展型国家民主体系建设的最终目标。^④ 相比自由民主国家，民主发展型国家对经济发展的参与是其“发展”所在；而相比发展型国家，对民主实质的强调是其“民主”的体现。

① Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, California: Stanford University Press, 1982.

② 朱天飏：《比较政治经济学》，北京大学出版社，2006，第65~66页。

③ Peter B. Evans, *Embedded Autonomy*, Princeton: Princeton University Press, 2012, p. 227.

④ Gordon White, "Building a Democratic Developmental State: Social Democracy in the Developing World", *Democratization*, 1998, 5 (3), pp. 1-32.

(二) 埃塞的民主发展型模式

民主发展型国家理论尚未就民主与发展二者如何结合给出明确的路径,而埃塞则已经在实践中进行了尝试。自 1995 年 5 月的首次大选以来,埃塞经历了多次选举,成功实现了权力的平稳交接。从这一角度看,埃塞在后发国家中达到了高度的民主政治水平,也使它作为后发国家的代表受到了学界的诸多关注。

钟伟云将埃塞的民主发展型模式概括为四方面:第一,有一个全心全意致力于国家快速和公平发展的领导核心或政党;第二,实行自由市场经济政策,但在市场失灵或国家战略利益需要时,国家要对生产领域和基础设施及服务业进行有选择的干预;第三,国家通过公共部门与私营部门的合作,鼓励、培育和引导私营部门的发展,形成具有全球竞争力的私营部门;第四,国家通过提高生产率和竞争力,来提高居民收入和人民生活水平,并将寻租型政治经济改造为发展型政治经济。^①何晨青认为埃塞的民主发展型国家特征体现为五方面:一是国家对自由市场经济的干预;二是国家对私营经济的培育和引导;三是国家奉行以农促工的产业政策;四是建立符合自身实际的民主;五是有主导色彩的执政党。^②杨云则将埃塞民主发展型国家的内涵简要概括为“政府在积极干预经济发展的同时促进民主发展,追求公平与可持续发展”。^③

但与此同时,也有学者对埃塞将发展型国家模式应用到民主体系中持怀疑态度,认为民主发展型国家作为发展型国家的一种变体,其发展的目标和民主要素之间具有潜在的结构矛盾,即在民主发展型国家内部,当发展和民主之间发生矛盾时,发展的价值实际上高于民主。福山(Fukuyama)在一次讲座中指出,民主发展型不适用于埃塞,因为埃塞缺乏能与政府合作的强大私人部门、提供高质量公共服务的官僚机构、族群间基于国家的身份认同以及实质民主四方面要素。^④

① 钟伟云编著《埃塞俄比亚》,社会科学文献出版社,2016,第116页。

② 何晨青:《埃塞俄比亚“民主发展型国家”的理论与实践》,《当代世界》2017年第5期,第48~51页。

③ 杨云:《埃塞俄比亚“民主发展型国家”初探》,《国际研究参考》2018年第5期,第16~23页。

④ “Fukuyama Gives Public Lecture in Addis”, Addisfortune, June 11, 2019, <https://addisfortune.news/news-alert/fukuyama-gives-public-lecture-in-addis/>. Accessed 2022-12-4.

近年来,埃塞这一发展模式面临诸多挑战:在2016~2018年,埃塞因持续的示威冲突连续两次进入国家紧急状态;埃塞南方州的锡达马族也多次要求就单独成立本族群的州举行全民公投;埃塞国家经济增速也呈放缓趋势,其2019年GDP增长率为8.28%,^①与其“三五计划”提出的年均11%的增长率有一定差距。^②据官方估计,2020年11月爆发的冲突让埃塞损失了数十亿美元的增长,并且摧毁了大量道路、工厂和机场等重要的生产基础设施。^③这些问题是否会动摇埃塞的发展模式?本文在前人研究基础上,继续就当前形势增进对埃塞发展模式的思考。

三 埃塞发展模式的特征

(一) 强有力的政党领导

埃塞一直具有强国家传统,有着近3000年封建帝国统治的悠久历史。相比去殖民化后在疆界和制度层面“被创造”的非洲国家,埃塞是唯一没有被殖民的非洲国家,其疆界是在历代皇帝的不断征战中自然形成的。因此,埃塞具有强烈的文化自豪感,“埃塞俄比亚人认为他们的国家是比其他任何国家都古老的国家,……他们认为自己是崇拜的开创者,节日的建立者,庄严牺牲精神的执行者和宗教信仰的实践者”。^④而这种“大一统”的政治文化,也促进了埃塞在民主制度背景下发展出长期合法掌握政权的主要执政联盟“埃塞俄比亚人民革命民主阵线”(The Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front, EPRDF,简称“埃革阵”),并出

① “GDP Growth (annual %) -Ethiopia”, World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ET>. Accessed 2022-12-4.

② The World Bank in Ethiopia, “Overview”, World Bank, September 26, 2019, <https://www.worldbank.org/en/country/ethiopia/overview>. Accessed 2022-12-4.

③ Andres Schipani and David Pilling, “After the War Ends, Can Ethiopia’s Economic ‘Miracle’ Get Back on Track?” *Financial Times*, June 20, 2022, <https://www.ft.com/content/a74b5486-d2fa-4cdd-98d0-20a7eaf4ede2>. Accessed 2022-12-4.

④ 贝尔德纳·马克豪斯兹维·马古巴纳:《埃塞俄比亚在非洲裔美国人意识中的价值》,马古巴纳主编《藕断丝连:非洲的非洲裔美国人意识》,非洲直接出版有限公司,1987,第163页,转引自〔美〕萨义德·A.阿德朱莫比《埃塞俄比亚史》,董小川译,商务印书馆,2009,第51页。

现了“政治强人”型总理梅莱斯·泽纳维 (Meles Zenawi), 为国家推动经济发展提供了有利的文化和政治条件, 也为分权体系的埃塞学习东亚发展型国家发展经验提供了现实基础。

首先, 埃塞政党在埃塞近代发展过程中发挥着重要作用。埃革阵具有较强的组织动员能力, 这在一定程度上弥补了联邦制结构相对松散的劣势, 有助于经济政策的实施和推广。埃革阵通过积极吸纳成员增强自己的群众基础, 其成员人数已从 2005 年的 76 万人增加到 2015 年的 750 万人。^① 街道委员会 (Kebele) 是埃塞最基层的行政单位, 在中等规模的街道委员会中, 约有 1/3 的居民是埃革阵领导的地方议会成员, 埃革阵通过这些成员与民众结成发展小组 (Development Teams), 定期召开小组会议, 形成高效的动员体系。例如, 每个埃革阵成员与五个以内的家庭对接, 以促进农村水土保持等社区项目的实施。^②

其次, 埃塞政党积极推动官僚体系改革。在发展型国家中, 忠诚高效的官僚团队是发展政策制定和执行的重要支撑。然而, 官僚机构能力缺失是埃塞行政体系从古至今的一大弱点。此前军政府也没有推行有效的官僚体系改革。因此, 埃革阵是推动国家机构改革和明确发展道路的主要推动力。埃革阵从 20 世纪 90 年代起持续积极推动官僚机构改革, 实施了专门的公务员改革项目 (Civil Service Reform Program), 并在精简公务员系统、提升公共服务效率等方面取得了一定成效。目前, 埃塞官僚机构改革仍然面临人力资源匮乏和机构能力不足两方面的挑战。在人力资源方面, 埃塞缺乏高端人才。埃塞近 37% 的公务员受教育水平在 12 年及以下, 具有大学或大专以上学历的公务员约占 28.62%, 仅约 21% 的公务员具有大学文凭或证书, 且大多集中在首都亚的斯亚贝巴 (Addis Ababa) 等主要城市。^③ 此外, 埃塞政府缺乏足够的财政及非财政措施, 以激励、吸引和留用人才。尽管政府已尽力提高薪酬水平, 但相比政府部门,

① Leonardo R. Arriola and Lyons Terrence, “Ethiopia: The 100% Election”, *Journal of Democracy*, 2016, 27 (1), pp. 76–88.

② Lovise Aalen, “Ethiopia after Meles: Stability for How Long?” *Current History*, 2014, 113 (763), pp. 192–196.

③ Dessalegn Rahmato and Ayenew Meheret, eds., *Challenges and Opportunities for Inclusive Development in Ethiopia: Proceedings of Conferences Held in 2017*, Addis Ababa: Forum for Social Studies, 2018, p. 144.

高端人才更倾向于从事私营部门工作。^① 有研究显示,在埃塞既有的公务员中,仅38%的雇员充分参与了他们的本职工作,^② 工作活力和效率有待提升。在制度层面,埃塞政府公务员管理体系仍然较为传统,在选拔任用的透明度、绩效的量化考核、雇员技能和道德培训等方面都有待进一步优化。

最后,埃塞政党承担了部分传统发展型国家中官僚体系的职能。埃革阵作为联邦政权最初的组织者,也是发展政策的制定者。埃革阵执委会(EPRDF Executive Committee)是埃革阵的重要决策机构,埃塞包括以五年为阶段的增长与转型计划(five-year Growth and Transformation Plan, GTP)等在内的重要的宏观发展计划框架由该机构会议(the EC meeting)讨论产生,因此,执政党在很大程度上掌握着经济政策方向。此外,埃塞在发展过程中还成立了一系列专门机构,其中部分官僚机构或直接向总理办公室(Prime Minister's Office, PMO)负责,或由总理等政党高层官员直接参与。以“国家出口协调委员会”(National Export Coordination Committee)为例,该委员会旨在促进出口和提升相关政府部门之间的协调性,由埃塞国家总理亲自负责,成员为各政府部委代表,委员会就政府各部门和机构报告中急需解决的问题进行集中讨论,并在委员会内部就解决方案达成共识,最终经由国家总理决定。^③

(二) 以多族群为基础的民主制

埃塞是一个多族群国家,全国有80多个民族和80多种语言。其中,奥罗莫族(Oromo)是埃塞第一大民族,约占全国人口的40%;阿姆哈拉族(Amhara)是埃塞第二大民族,约占全国人口的30%;提格雷族(Tigray)是埃塞第三大民族,约占全国人口的8%,但在埃塞历史上扮演了重要的政治角色。

1991年,埃塞军政府被推翻,埃塞国内就如何处理族群多样性出现

① Tesfaye Debela and Hagos Atkilt, *The Design and Implementation of Business Process Reengineering in the Ethiopian Public Sector: An Assessment of Four Organizations*, Addis Ababa: Organisation for Social Science Research in Eastern and Southern Africa, 2011, p. 151.

② Solomon Markos, "Civil Service Reform in Ethiopia: Issues, Lessons, and Future Directions", *International Journal of Public Administration*, 2013, 36 (4), pp. 235-247.

③ [埃塞俄比亚] 阿尔卡贝·奥克贝:《非洲制造:埃塞俄比亚的产业政策》,潘良、蔡莺译,社会科学文献出版社,2016,第91~93页。

四种观点。^① 中间派政治精英提出“埃塞俄比亚第一”(Ethiopia First)的主张,坚持对国家身份的绝对忠诚,旨在巩固国家统一和领土完整;族群民族主义者反对政治上占优势地位的族群对个别族群的压迫,认为对次国家身份即族群身份的忠诚应被放在首位;温和派,也被称为工具主义者认为,应根据地理和历史文化建立类似美国式的联邦制;而一贯主张民族自决的埃革阵则主张建立以族群为基础的族群联邦制。

埃革阵作为国家政权的最初组织者,其自身在革命时期的形成与发展充分体现了埃塞的多族群特征。埃革阵是一个跨族群的政党联盟,以“提格雷人民解放阵线”(Tigray Liberation Front, TLF, 简称“提人阵”)为核心,成员党包括阿姆哈拉民族民主运动(Amhara National Democratic Movement, ANDM)、奥罗莫人民民主组织(Oromo Peoples' Democratic Organization, OPDO)和南埃塞俄比亚人民民主运动(Southern Ethiopian People's Democratic Movement, SEPDM, 简称“南人运”),力图成为一个在国家层面超越单个族群的统一的意识形态型政党。建国后,埃革阵维持了其不同族群利益代表者的定位,在埃塞国内形成了埃革阵政党联盟长期合法执政的多党制政党格局,以执政联盟的形式领导国内各族群共同发展。此后,多族群基础上的民主发展思想在埃塞占据主流地位。最终,埃革阵的意见被写入《埃塞俄比亚联邦民主共和国宪法》,形成了埃塞联邦(Federal)、州(State)、区(Zone)、县(Woreda)和街道委员会(Kebele)的五级行政管理体制,全国按族群聚居情况划分为提格雷州、阿法尔州、阿姆哈拉州、奥罗米亚州、索马里州、贝尼尚古尔·古穆兹州、南方人民民族州、甘贝拉人民州、哈勒尔人民州九个自治州,另有首都亚的斯亚贝巴和德雷达瓦两个特别市。各州具有自己的立法、行政、司法机关,享有管理本州事务的权力;各族群享有包括分离权在内的无条件的自决权,保障每个族群使用和发展本民族语言,以及促进本族群文化和历史发展的权利。埃塞还特别将1994年宪法通过的2月8日设立为“国家、民族与人民日”(Nations, Nationalities and Peoples' Day),以倡导族群多样性。

(三) 政府强力推动经济发展

埃塞政府于2002年制定了《埃塞俄比亚产业发展战略》(Industry

^① Assefa Fiseha and Fiseha H. Gebresilassie, “The Interface between Federalism and Development in Ethiopia”, in Fantu Cheru, Christopher Cramer, and Arkebe Oqubay, eds., *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy*, New York: Oxford University Press, 2019, pp. 80–94.

Development Strategy of Ethiopia), 指出要“推动以农业为驱动、以出口为导向的产业发展, 着重扶持可以带来就业的劳动密集型产业”。^① 在微观产业发展计划方面, 埃塞的发展策略为以每五年为单位制定发展规划, 目前已制定了《可持续发展与减贫计划(2002~2005)》(Sustainable Development and Poverty Reduction Program, 2002-2005, SDPRP)、《以消除贫困为目标的加速增长和可持续发展计划(2005~2010)》(Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty, 2005-2010, PAS-DEP)、《增长与转型计划 I (2010~2015)》(Growth and Transformation Plan I, 2010-2015, GTP-I) 和《增长与转型计划 II (2016~2020)》(Growth and Transformation Plan II, 2016-2020, GTP-II) 等。

在农业发展上, 埃塞将农业置于各项发展战略中的核心地位, 制定了“以农业为先导的工业化发展战略”(Agricultural Development Led Industrialization, ADLI), 旨在推动埃塞农业由小农生产向现代农业转型, 具体政策包括通过信贷等政策工具鼓励农民增加在诸如使用化肥、改良种子、灌溉等现代化农业方面的投入, 减少农产品中间商, 让增产惠及农民等。此外, 埃塞还立足以农业发展带动工业起步, 推动农业转型局(Agricultural Transformation Agency, ATA) 和农业商品化集群(Agricultural Commercialization Clusters, ACC) 计划等农业机构和专项计划落地, 为小农生产向规模化生产转型提供指导。针对干旱等自然灾害多发地区, 埃塞政府还特别推出“生产安全网计划”(Productive Safety Net Program, PSNP), 旨在通过完善灾害预防、预警和响应系统, 减轻天灾和气候变化对农业发展的不利影响, 确保本国粮食安全。

工业发展也是埃塞发展计划的重要组成部分。在促进产业融资和出口方面, 埃塞颁布《银行法》和《保险法》, 不允许外资银行进入其金融领域, 但允许国外金融资本以贷款形式投资埃塞国有企业, 强调国有银行对金融政策的作用。埃塞早在 1992 年就建立了第一个投资办公室, 专门从事促进国内外投资工作。在出口方面, 埃塞国家总理亲自负责国家出口协调委员会, 以统筹协调出口产业。近年来, 埃塞还通过开发产业园区为劳动密集型工业发展提供抓手, 并为此制定了相应优惠政策, 设定了埃塞俄比亚投资委员会(Ethiopian Investment Commission, EIC) 和

^① Tralac, “Industry Development Strategy of Ethiopia”, August 2002, <https://www.tralac.org/files/2012/12/Industry-Development-Strategy-of-Ethiopia.pdf>. Accessed 2020-5-8.

产业园区发展公司 (Industrial Parks Development Corporation, IPDC) 等专门的开发和管理机构。工业园区模式吸引了包括中国在内的许多国家的企业在埃投资建厂。仅中国对埃塞的直接投资流量就由 2013 年的 1.02 亿美元迅速增长至 2016 年的 2.82 亿美元。^① 东方工业园已经成为埃塞俄比亚政府可持续发展与减贫计划 (GTPII) 的重要组成部分, 目前入园企业 80 多家, 从事水泥生产、制鞋、汽车组装、钢材轧制、纺织服装、日用化工、食品以及制药等行业。^②

此外, 埃塞与周边大部分国家维持了良好的外交关系, 在东非区域安全 and 经济事务中谋求积极角色。埃塞与苏丹、南苏丹、吉布提、肯尼亚等国就发展石油、电力以及食品贸易进行协商, 并通过与邻国的交通和石油管道项目, 扩展区域合作。埃塞在东非政府间发展组织 (Intergovernmental Authority on Development, IGAD, 简称“伊加特”)、东南非共同市场 (Common Market for Eastern and Southern Africa, COMESA) 等区域一体化组织中也较为活跃。在政府工业发展政策的推动下, 埃塞工业发展水平有了很大提升: 2008 年到 2018 年十年间, 农业在埃塞 GDP 中的占比由 45.18% 下降至 31.19%, 工业在 GDP 中的占比由 10.21% 上升至 27.26%,^③ 农业劳动力占全国总就业人数的比例由 75% 下降至 68%。^④

四 埃塞发展模式的挑战

(一) 族群力量分化

以族群为基础的民主制为建立初期的联邦政府提供了长期稳定的发

① 唐晓阳、唐溪源:《从政府推动走向市场主导: 海外产业园区的可持续发展路径》,《外交评论》(外交学院学报) 2019 年第 6 期, 第 39~61 页。

② 《园区概况》, 江苏永元投资有限公司, <http://www.e-eiz.com/about.php>, 最后访问时间: 2022-12-4。

③ “Ethiopia: Share of Economic Sectors in the Gross Domestic Product (GDP) from 2008 to 2018”, Statista, December 2019, <https://www.statista.com/statistics/455149/share-of-economic-sectors-in-the-gdp-in-ethiopia/>. Accessed 2022-12-4.

④ “Employment in Agriculture (% of Total Employment) (Modeled ILO Estimate) -Ethiopia”, World Bank, September 2019, https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=ET&name_desc=false. Accessed 2022-12-4.

展环境,成为埃塞经济发展的坚实基础。由于埃塞在全国范围内并不存在占绝对多数的族群,族群联邦制保障了各族群在各自治州内的较高地位,进而在次级政治系统中占主导地位。此外,分权意味着族群州政府分担了相当部分的治理责任,降低了联邦政府的治理成本,同时加强了各级地方政府的治理能力,尤其是在基础卫生服务和教育等公共服务领域,这也使得联邦政府能够更加集中于宏观发展计划的制定。

但另外,以族群为基础的民主治理体系也成为埃塞发展的潜在阻力。其一,权力下放型的政治架构在一定程度上限制了埃塞联邦政府和执政党的政策实施能力,强化了联邦政府与族群州间的政治博弈。这在2014年《亚的斯亚贝巴及周边奥罗莫州整合发展计划》(The Addis Ababa and the Surrounding Oromia Integrated Development Plan)的实施过程中尤为明显。该计划旨在扩大首都的城市化规模,但亚的斯亚贝巴在地理上位于奥罗莫州内,因此该整合计划涉及埃塞联邦、亚的斯亚贝巴市以及奥罗莫州三方面利益的协调。奥罗莫族人认为这一计划是联邦政府权力扩张的表现,会导致本族群在首都郊区的土地利益受损,最终该计划因奥罗莫族群的抗议而搁置。

其二,族群政治也在一定程度上影响了执政党的凝聚力和代表性。具体来看,提人阵是埃革阵最初的创立核心,^①但其主体却是国内族群人数相对较少的提格雷族,并由提格雷族政治家梅莱斯长期领导。随着发展的不断深入,解放战争的共同记忆逐渐在领导层代际更替过程中淡化,不同族群对政治议题的分歧开始逐渐显现。2012年梅莱斯去世后,埃塞总理一职由前南人运领导人海尔马利亚姆·德萨莱尼(Hailemariam Desalegn)接替,但由于奥罗莫地区和阿姆哈拉地区就首都周边土地开发等事项的抗议程度不断上升,其最终于2018年辞职。随后,埃塞首位奥罗莫族政治家阿比走上政治舞台,并大力提拔奥罗莫及阿姆哈拉等族群的政治家,^②提人阵在联盟中的地位有所下降,并拒绝加入整合后的繁荣党(Prosperity Party)。提人阵对此次权力重组结果的不满直接导致埃塞北部提格雷武装与政府军之间爆发冲突,并演变为持久战,对埃塞北部的生活和发展环境造成了严重破坏。

① 钟伟云编著《埃塞俄比亚》,社会科学文献出版社,2016,第104页。

② 周瑾艳:《作为非洲道路的民主发展型国家——埃塞俄比亚的启示》,《文化纵横》2019年第3期,第29~39页。

其三,族群政治对埃塞官僚体系产生了负面影响。有学者指出,官僚机构能力不足是造成埃塞大量公共项目拖延和超支的重要原因。^① 族群因素主要从两个方面削弱了官僚体系能力。在官僚选拔方面,埃塞官僚选拔受到族群和语种配额制度限制,而非仅凭才能任免,^② 这一方面降低了人才对政府岗位竞争的积极性;另一方面,对族群身份的强调也在官僚体系内部形成了以族群身份为基础建立的裙带关系和庇护网络,激化了族群间的政治竞争,进一步削弱了各族群间的共识。在政策执行方面,埃塞宪法赋予各州的自治权不利于联邦政策的实施,由于联邦官僚体系与州政府官僚体制之间不存在层级和负责关系,中央制定的发展计划 and 目标难以在联邦和各族群州之间的官僚体系内实现高效的上通下达。

因此,以族群为基础的联邦制和民主制度一方面在政权建立初期整合了各族群政治力量,为经济发展提供了相对稳定的政治环境,明晰了联邦与地方各级政府的职能,基层治理能力得到强化。另一方面,由族群联邦制以及票决民主共同构成的权力分散的体系,也使得埃塞在发展中的政策受益和受损的族群之间、联邦与族群州之间的矛盾和紧张局势更加突出,发展中的社会矛盾往往表现为族群之间以及族群州与联邦政府之间的矛盾,族群政治成为比阶级政治更加敏感的议题。

(二) 经济增速放缓

埃塞通过减贫、大规模基础设施建设、积极的产业政策和投资政策实现了高速的经济增长,但继续释放新的经济增长活力还需要埃塞深入推进工业化,进一步融入全球市场。然而,埃塞当今面临的是一个已经相对完整的全球产业链,要实现可持续发展的经济发展目标,埃塞面临以下几方面的挑战。

第一,在国际层面,埃塞所面临的国际环境与东亚国家有所不同。相较于东亚发展型国家发展时的“雁行”模式 (“Flying Geese” Pattern),^③

① Fetene Nega, “Causes and Effects of Cost Overrun on Public Building Construction Projects in Ethiopia”, Ph. D. diss., Addis Ababa University, 2008, p. 102.

② Samuel Kenha Bonda, “Impact of Ethnic Federalism in Building Developmental State of Ethiopia”, Masters thesis, Graduate School of Development Studies, International Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands, 2011, p. 28.

③ Kaname Akamatsu, “A Historical Pattern of Economic Growth in Developing Countries”, *The Developing Economies*, 1962, 1 (1), pp. 3-25.

非洲经济体之间的经济联系更为薄弱，政治更加碎片化，尚未形成由领导国家和跟随国家构成的结构化层级，这使得埃塞经济发展政策制定的背景更为复杂，能够依托的区域资源更稀少。此外，埃塞地处“非洲之角”中部，周边国家的政治稳定也是埃塞营造稳定发展环境需要考虑的重要因素。

第二，在国内层面，埃塞政府产业政策有进一步科学化的空间。“相比激励何种行为或采取何种政策工具，探索明智政策目标的过程才是发展中国家制定工业政策的关键。”^① 埃塞当前主要面临以下三方面问题。一是产业政策目标与实际生产能力存在差距。埃塞计划委副主任格塔丘在对推进中的第二个增长与转型计划的评估报告中称，GTP-II 中的大多数目标现在看来遥不可及，其中铁路、公路、制糖和农业产出尤其落后于既定目标。^② 二是政府应加强对特定产业长期发展规律和发展结构的深层了解。产业政策本身具有相对市场需求的滞后性，21 世纪初埃塞国内对水泥的需求激增，因此埃塞在增长与转型计划中设立了水泥产量在五年内增长十倍的目标，却忽略了埃塞国内建筑业热潮逐渐冷却的客观趋势。^③ 三是不同产业的产业政策间存在矛盾。埃塞同时制定了促进活畜出口和肉类产品出口的政策，但由于国内牲畜供应不足，活畜出口的迅速增长导致肉类产品出口商濒临破产。2012 年，埃塞肉类加工厂和屠宰场行业协会向政府提出，要求禁止活畜出口。^④

第三，埃塞政府与私营部门在制定产业政策方面的合作有待加强。如何获取支持制定产业政策的各产业真实数据是埃塞政府面临的一大难题。埃塞俄比亚公共私营咨询论坛（Ethiopian Public Private Consultative Forum, EPPCF）由埃塞俄比亚商业与行业协会（Ethiopian Chamber of Commerce & Sectoral Associations, ECCSA）和政府共同支持设立，埃塞俄比亚商业与行业协会代表私人部门，埃塞俄比亚贸易部（Ministry of Trade）

① Robert H. Wade, “Rethinking Industrial Policy for Low Income Countries”, *African Development Review*, 2009, 21 (2), pp. 352–366.

② 《埃塞现政府认为第二个增长与转型计划目标设定不合理》，中华人民共和国驻埃塞俄比亚联邦民主共和国大使馆经济商务参赞处，2018 年 7 月 22 日，<http://et.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201808/20180802781684.shtml>，最后访问时间：2019-12-26。

③ [埃塞俄比亚] 阿尔卡贝·奥克贝：《非洲制造：埃塞俄比亚的产业政策》，潘良、蔡莺译，社会科学文献出版社，2016，第 126 页。

④ [埃塞俄比亚] 阿尔卡贝·奥克贝：《非洲制造：埃塞俄比亚的产业政策》，潘良、蔡莺译，社会科学文献出版社，2016，第 210 页。

代表政府,以提升私营部门在政策和法律制定中的参与度。但有私营部门代表指出,政府与私人部门的磋商通常是在政策流程的最后阶段,私营部门参与程度有限。^①另外,在由总理直接领导的国家出口协调委员会中,也尚未包括国企和私营部门在内的各领域企业家和产业协会。^②

第四,埃塞在产业链的纵向关联方面具有较大发展空间。“垂直专业化的工业化(将国家直接嵌入全球价值链,而不是建立集成的生产结构)不能够为发展中国家提供可持续的工业化路径。”^③例如,在埃塞的水泥产业领域,建筑行业推动了水泥产业的兴起。能源消耗是水泥企业的主要成本支出,但由于埃塞政府不足以提供大规模生产水泥所需要的电力,故而向企业提出用石油焦和煤转换的过渡政策,但最初大部分企业不愿支付技术转换成本,只能随着煤等能源产业的发展和成本的降低,水泥的大规模生产才得以实现。^④在服装制造业,“大多数外国服装制造商表示,至少在未来五年内,他们不会计划采购任何本地面料(棉)”,^⑤因此,埃塞服装业的发展并未促进埃塞本国纺织业的发展,并且导致了埃塞纺织品进口速度加快,使得埃塞服装业只是进行低收入的来料加工工作。

第五,从长期的发展角度看,埃塞还需要继续大力普及教育,组织专业技能培训,以提供发展所需的专业人才和工业劳动力。埃塞为产业政策和出口导向设立了一系列的职能和研究机构,但机构能力和工作人员的效率也是影响经济发展的重要因素。比如,阿尔卡贝·奥克贝(Arkebe Oqubay)指出,埃塞水泥产业吸收了大量外国企业的投资,宏观产量获

① Mesenbet Assefa Tadege and Samuel Teshale, “Governance in Public Sector: Implications on Private Sector Development in Ethiopia”, *SSRN Electronic Journal*, January 2019, DOI: 10.2139/ssrn.3375994.

② [埃塞俄比亚] 阿尔卡贝·奥克贝:《非洲制造:埃塞俄比亚的产业政策》,潘良、蔡莺译,社会科学文献出版社,2016,第91~93页。

③ Jostein Hauge, “African Industrial Policy in an Era of Expanding Global Value Chains: The Case of Ethiopia’s Textile and Leather Industries”, Ph. D. diss., University of Cambridge, 2018, p. 199.

④ [埃塞俄比亚] 阿尔卡贝·奥克贝:《非洲制造:埃塞俄比亚的产业政策》,潘良、蔡莺译,社会科学文献出版社,2016,第135页。

⑤ Jostein Hauge, “African Industrial Policy in an Era of Expanding Global Value Chains: The Case of Ethiopia’s Textile and Leather Industries”, Ph. D. diss., University of Cambridge, 2018, p. 199.

得提升的同时,本国企业在技术和生产力方面并未获得实质性的提升。^①除了对高等人才的需求,随着埃塞下一个工业化阶段的来临,工业劳动力素质的培养也已经上升为埃塞的战略问题。人事管理和人力资源问题对企业管理和发展十分重要,然而,高旷工率和高劳动力流动率已经成为专业技术培训的重要制约因素,^②因此,亟须建立有效的工作制度和培养工业精神。

此外,外汇短缺、通货膨胀等问题也是限制埃塞经济发展的重要因素。埃塞 2018~2019 财年外汇储备为 34 亿美元,^③货币贬值带来的通货膨胀影响了埃塞包括石油、化肥、粮食和药品在内的重要物资的进口。埃塞近年来的国内冲突使这一现状更加严峻。自冲突爆发以来,已有数十亿美元的外国投资撤出埃塞。冲突同样对埃塞的出口造成负面影响。2021 年 12 月,美国拜登政府以埃塞冲突涉及不当行为为由,进一步对其收紧制裁,宣布自 2022 年 1 月起,结束埃塞对美国市场的免关税准入。^④埃塞国有商业银行行长阿比·萨诺(Abie Sano)表示,永久停火能够释放超过 40 亿美元的冻结资金,缓解困扰经济发展的严重外汇短缺难题。^⑤国际货币基金组织预计,埃塞 2022 年的经济增长将会更加艰难,虽然冲突已逐渐平息,但由于供应链受埃塞国内冲突、部分地区严重干旱以及乌克兰战争的多重影响,埃塞今年的增速将放缓至 3.8%,通货膨胀将达到 35%。^⑥

① [埃塞俄比亚] 阿尔卡贝·奥克贝:《非洲制造:埃塞俄比亚的产业政策》,潘良、蔡莺译,社会科学文献出版社,2016,第 139 页。

② Arkebe Oqubay, "The Structure and Performance of the Ethiopian Manufacturing Sector", African Development Bank Group, February 2019, pp. 630-650, <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198814986.013.48>.

③ "Macro Poverty Outlook (Sub-Saharan Africa)", World Bank, October 2019, <http://pubdocs.worldbank.org/en/720441492455091991/mpo-ssa.pdf>. Accessed 2022-12-4.

④ The President of the United States of America, "Presidential Documents, Proclamation 10326 of December 23, 2021", GovInfo, December 28, 2021, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2021-12-28/pdf/2021-28334.pdf>. Accessed 2022-12-4.

⑤ Andres Schipani and David Pilling, "After the War Ends, Can Ethiopia's Economic 'Miracle' Get Back on Track?", *Financial Times*, June 20, 2022, <https://www.ft.com/content/a74b5486-d2fa-4cdd-98d0-20a7eaf4ede2>. Accessed 2022-12-4.

⑥ "IMF Staff Visit Discusses Reform Plans and Economic Developments in Ethiopia", IMF, June 21, 2022, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/06/21/pr22216-ethiopia-imf-staff-visit-discusses-reform-plans-and-economic-developments-in-ethiopia>. Accessed 2022-12-4.

经济增长是发展型国家政权合法性的重要来源。在经济增速较为迅猛的时期,政府有较为充裕的政治空间和经济资源来满足民众的多样化诉求,而在经济增速放缓时期,发展速度逐渐不足以满足民众需求,不同群体对国内既有资源的争夺就变得更为激烈,此时公共政策便不再是能满足集体诉求的最大公约数。当奥罗莫族人为捍卫原本就紧张的农田资源而抗议首都扩建计划时,政府却无法采取合理的沟通机制和补偿手段对民众进行疏导,最终不仅导致计划搁置,甚至对埃塞的政治稳定产生影响。此外,经济增速放缓也不利于教育、医疗等福利和公共事务的展开,使民众民主素质的提升变得更加困难。

五 埃塞发展模式的前景

历史给埃塞留下的文化印记和民主政治现实之间存在的张力,最终发展出“民主”与“发展”要素相融合的独特国家形态。族群联邦制和民主制使多族群的埃塞在经历了长期专制王权、军政府高压统治和内战,族群矛盾日益累积的社会背景下,再次以联邦的形式凝聚在一起,并为联邦政府制订宏观发展计划提供了相对稳定的社会环境。虽然这在某种程度上对发展所需的权威和联邦与族群州之间的关系提出了挑战,但由于埃塞历史上的大一统文化,埃塞在民主制度下自然发展出了意识形态相对一致的政党联盟。联盟内部对不同族群都具有代表性,也感受到民众利益诉求带给政治稳定的压力,从而迫使政府在制定政策时尽量全面地考虑各族群的利益,以求政策中潜在的利益矛盾在政党联盟内部的政策制定过程中得到解决,同时又不会被个别族群利益所绑架,维持了制定和推行长期战略规划议程的政策自主性,总体上保证了民众利益表达、政治稳定 and 经济发展三者之间的微妙平衡。

但是,埃塞以族群为基础的民主和以政治强人为主导的发展模式的结合也潜藏着危机。随着强人领袖的去世,以及内外环境交互影响下的经济增速的放缓,提格雷族政治地位与人口占比长期倒置的问题开始凸显,不同族群之间围绕政治和经济资源的争夺越发激烈:一方面,政治的现代化转型过程需要对利益进行重新划分;另一方面,在总体增速有限的情况下,利益的重新划分就意味着将出现利益受损者和新晋获益者,而在埃塞以族群为基础的制度设计下,这种利益得失群体的划分也以族

群为界限，并且重新唤醒了族群之间不平等的历史记忆。而族群冲突加剧、阿比政府的政策转向也成为导致部分重要外国投资撤离以及国际制裁的因素，这使埃塞经济增速进一步放缓，也进一步恶化了国内政治环境，削弱了政党的执政基础。这些因素使得埃塞国内矛盾不断激化，最终引发了自 2020 年底以来的内战，使数千人死亡，数百万人流离失所，数十万人濒临饥荒。

整体而言，民主发展型的模式为埃塞提供了良好的发展支撑，使其从非洲乃至世界最贫穷的国家跃升为东非一极，显示出这种模式对后发国家追赶式发展的效力。而其当前的“失利”，则凸显出这种模式对国家建构的需求。埃塞以族群为基础的民主制度设计是在内外压力之下的妥协，为其发展型模式埋下了政治不稳的隐患。埃塞需要超越以族群为基础的民主制度设计，着力建构基于国家的身份认同和意识形态，夯实发展型的民主基础。另外，埃塞需要调适和强化“发展”能力，提升执政绩效，保持较高的经济增速，以获取族群关系的缓释空间，为民主创造更有利的环境。

【责任编辑】胡洋

Characteristics and Challenges of Ethiopia's Development Mode

Guo Fenglin, Zhai Yue / 75

Abstract: Traditionally, the “developmental state” represented by East Asian countries is considered an inevitable choice for the development of late-developing countries. At the beginning of the 21st century, Ethiopia creatively adopted a “democratic developmental state” model, established an ethnic-based democratic system under the leadership of political strongman and a strong political party, and vigorously promoted the construction and development of the national economic system through national plans, showing the effectiveness of this model. However, with the differentiation of ethnic groups and the slowdown of economic growth, Ethiopia's “democratic developmental state” faces big challenges, which requires deeper construction to its state capacity.

Keywords: Ethiopia; Developmental State; Democracy and Development

The Rise of New Landed Elites and the Perpetuation of Colonial Discourse in Kenya

Qi Tengfei, Gao Liangmin / 92

Abstract: The land system has not undergone profound changes since Kenya's independence in 1963, although British colonialism had left in a political sense. The new landed elites who capture the land benefits of independence have emerged in Kenya, and this has caused Kenyan society to rethink independence. This paper draws on White Highlands history, social structural data related to land, and stories of new landed elites in Kilifi to explain the rise of new landed elites and the underlying logic that perpetuates the colonial discourse. There are two approaches to acquire land by new landed elites: ‘inheriting’ Europeans and taking advantage of the government's Land Resettlement Project. The process of implementing these two approaches activated the memory of suffering by British colonization and created a pathway of colonial discourse.