

埃塞俄比亚工业化战略实践评析 (1991 ~ 2019 年)*

姜 璐

【内容提要】在埃塞俄比亚人民革命民主阵线的领导下，埃塞俄比亚政府自 20 世纪 90 年代开始积极推动国家的经济结构转型，特别是致力于发展由轻工制造业主导的工业化。通过颁布执行一系列促进工业化发展的产业政策，并积极发挥政府联结动员商业部门的能力，埃塞俄比亚经济在过去 20 余年间实现高速增长，工业化转型也初见成效。不过，受制于一系列因素，埃塞俄比亚的轻工制造业发展仍具有一定局限性，产业政策在强化关键产业间关联效应等方面存在缺陷，政府在动员更广泛的市场行为体，特别是在后招商阶段加强对投资者的关系维护等方面亦有不足，国内营商环境改善的迟缓也限制了埃塞俄比亚工业化的转型。对埃塞俄比亚工业化实践的总结与反思对埃塞俄比亚政府经济结构转型升级，及外部发展伙伴调整对埃合作方式具有重要意义。

【关键词】埃塞俄比亚；经济结构转型；工业化；产业政策；国家能力

【作者简介】姜璐，上海对外经贸大学国际发展合作研究院助理研究员，复旦发展研究院兼职研究人员（上海，20000）。

20 世纪 90 年代中期以来，非洲经济经历了较快增长，但始终面临结构转型不足的问题，大多数非洲国家仍在较高程度上依赖对农矿初级产

* 本文系国家社会科学基金青年项目“中国对非援助创新与非洲国家发展自主性研究”（项目编号：18CZZ011）的阶段性成果。

品的生产和出口。在此背景下,不少非洲国家开始致力于推动本国的经济结构转型——以埃塞俄比亚为例,其执政党埃塞俄比亚人民革命民主阵线(简称“埃革阵”)于 1991 年上台后不久即提出其工业化发展战略。21 世纪以来,埃塞俄比亚经济不仅经历了令人瞩目的高速增长,其以轻工制造业为主导的工业化转型亦取得一定进展,这使埃塞俄比亚获得了大量国际关注与赞誉。^①

一 埃革阵领导下的埃塞俄比亚工业化转型战略

作为近代以来唯一未被西方全面殖民的非洲国家,埃塞俄比亚自 19 世纪末开始就积极自主探求现代化与自强之路。20 世纪 50 年代,在工业化被普遍视为现代化核心驱动力的背景下,封建改革派的海尔·塞拉西(Haile Selassie)皇帝亦曾试图通过进口替代战略推动埃塞俄比亚的工业化转型,然而成效甚微。20 世纪 70 年代中期上台、奉行马克思列宁主义的德格(Derg)军政府主张以农民农业为经济发展的基础,工业化被看作“最终为建立社会主义经济所必需、但眼前只占第二位的措施”,^②因此工业亦未得到长足发展。截至 20 世纪 80 年代末,埃塞俄比亚仍面临一穷二白、工农业基础都十分薄弱的局面。1991 年,埃革阵逼退德格军政府成立埃塞俄比亚民主共和国,埃塞俄比亚就此进入相对稳定的和平发展时期,新一轮国家经济发展与转型高潮亦由此开启。

埃塞俄比亚经济结构转型的核心思路为推进由制造业特别是轻工制造业主导的工业化。埃革阵上台伊始即提出《以农业为先导的工业化战略》,^③该战略从传统的工农产业间关联效应(linkage effect)的思路出发,强调农产品作为工业化原料,农业作为资金及市场的来源,以及工业反向拉动农业发展的作用。^④此后为解决贸易逆差问题,埃塞俄比亚

① 本文对埃塞俄比亚经济结构转型的研究时段主要集中在埃革阵执政的 1991~2019 年;2019 年 12 月埃革阵解体,为繁荣党所取代。

② [美]戴维·奥塔韦、[美]玛丽娜·奥塔韦:《非洲共产主义》,东方出版社,1986,第 219 页。

③ “Agriculture Development-Led Industrialization”, Federal Democratic Republic of Ethiopia, 1993.

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 42~46 页。

政府于 1998 年颁布《出口促进战略》，^① 并成立出口促进局、畜牧业营销局、皮革及皮革制品技术研究所等配套机构；在这一过程中，埃塞俄比亚根据自身的要素禀赋与比较优势，初步规定将咖啡行业、油籽行业、花卉行业、肉类行业、棉花行业、服装行业、皮革行业、矿产行业等出口型行业作为政府重点扶持内容，范围虽有限但已初具产业政策之雏形。^②

2002 年，埃塞俄比亚政府出台该国第一个《工业发展战略》，^③ 提出至今仍在很大程度上指导其国家工业化的若干基础性原则，即“以私人部门为引擎，以农业为先导，以出口为导向，以劳动密集型产业为优先，吸引内外投资，促进公私合作，以及充分发挥政府的领导与管理职能”。该战略对国家优先发展的重点行业及扶持举措做出了规定——这些行业及举措在 2010 年后颁布的两部《增长与转型规划》^④ 中得到进一步细化。2013 年埃塞俄比亚政府又出台《工业发展战略规划，2013～2025》，^⑤ 在评估此前十年工业化成效的基础上提出继续推进工业化的五大战略目标，即进一步发展并拓展既有的制造业优先行业；推动制造行业多元化，发展新的制造业部门；加强对企业及企业家精神的培育；增加公共、私人及外商投资；发展运营产业园与产业城。埃塞俄比亚工业化重点发展行业见表 1。

表 1 埃塞俄比亚工业化重点发展行业

经济/产业发展战略	重点发展行业	
《工业发展战略》 (IDS) 2002	【轻工制造业】 · 纺织服装行业 · 肉类、皮革及皮革制品行业 · 农产品加工业	【重工制造业】 · 建筑行业

① “Export Promotion Strategy”, Federal Democratic Republic of Ethiopia, 1998.
② Mulu Gebreeyesus, “Industries Without Smokestacks: Implications for Ethiopia’s Industrialization”, WIDER Working Paper, No. 14, World Institute for Development Economic Research (WIDER) of United Nations University, 2017, p. 4.
③ “Industrial Development Strategy”, Federal Democratic Republic of Ethiopia, 2002.
④ Federal Democratic Republic of Ethiopia, “Growth and Transformation Plan I (GTP I, 2010/11 – 2014/15)”, Ministry of Finance and Economic Development, 2010; “Growth and Transformation Plan II (GTP II, 2015/16 – 2019/20)”, Ministry of Finance and Economic Development, 2015.
⑤ Federal Democratic Republic of Ethiopia, “Industrial Development Strategic Plan 2013 – 2025”, Ministry of Industry, 2013.

续表

经济/产业发展战略	重点发展行业	
《加速与持续发展的 减贫计划》 (PASDEP) 2005/2006 – 2009/2010	【轻工制造业】 · 纺织服装行业 · 皮革制造行业 · 制糖行业	【重工制造业】 · 水泥行业 【高附加值农业】 · 花卉业、水果业、蔬菜业
《增长与转型规划 I》 (GTP I) 2010/2011 – 2014/2015	【轻工制造业】 · 纺织服装行业 · 皮革制造行业 · 制糖行业 · 农产品加工业	【重工制造业】 · 水泥行业 · 金属与工程行业 · 化工行业 · 制药行业
《增长与转型规划 II》 (GTP II) 2015/2016 – 2019/2020	【当前重点】 · 建立劳动密集型轻工业 · 建立战略重工业的发展基础	【未来重点】 · 高科技产业 · 寻找未来新的增长点
《工业发展战略规划》 (IDSP) 2013 – 2025	【（既有）重点行业扩展计划】 · 纺织行业 · 皮革行业 · 农产品加工业 · 化工行业 · 金属行业	【新兴制造行业发展计划】 · 生物科技行业 · ICT 行业 · 石油化工行业

资料来源：笔者根据埃塞俄比亚政府相关政策文件绘制。

二 轻工制造业导向的工业化产业政策及执行

在推动国家经济结构转型的过程中，埃塞俄比亚政府选择将制造业作为重点发展行业，尤以“劳动密集型且市场广阔、使用农产品作为原料、出口导向及进口替代、能促进更快的技术转让”的轻工制造业为主，代表产业如纺织服装业、皮革和皮革制品业及农产品加工业等。

（一）推动轻工制造业发展的政策举措

埃塞俄比亚政府为促进相关行业发展采取的产业政策主要有以下几类。

第一，努力保障国内外产业融资。埃塞俄比亚轻工制造业的发展资金主要来自国内融资与外商投资。就国内融资而言，埃塞俄比亚金融行业并不发达，且不对外资开放，融资能力相对有限。为支持轻工制造业

及经济发展，埃塞俄比亚一方面通过增加银行网点、拓展覆盖面、发行国债、推行住房储蓄计划和提高利率等手段提高国民储蓄率与增加银行资金量；另一方面积极引导以发展银行和商业银行为代表的政策性国有银行向包括轻工制造业在内的国家重点行业提供融资，开发补充性金融工具（如工业发展基金），并尝试影响一些私人银行的融资行为。^①此外，埃塞俄比亚政府还通过一系列激励措施（参见下文出口促进相关政策）吸引外资企业投资本国轻工制造业，外国直接投资（FDI）成为支持埃塞俄比亚轻工制造行业发展的重要资金来源。

第二，重视产业技术与人才发展。在产业技术方面，埃塞俄比亚政府主要通过建立独立研究机构来为重点行业发展提供技术支持。在轻工制造业领域业已建立皮革产业发展研究所（LIDI）和纺织产业发展研究所（TIDI），其承担着产业技术研发、技术工人培训、产业信息提供、质量标准制定等职责，并接受来自埃塞俄比亚和外国政府、机构及国际组织等的资金和技术支持。^②在人才发展方面，除了提升国民整体教育水平之外，埃塞俄比亚政府也积极倡导职业教育培训（TVET），^③通过自主培养和与国外机构合作等方式加强对产业发展急需人才的培训，并努力为劳动力提供有利的工作环境以留住优秀人力资源。^④此外，外国直接投资也被作为提升埃塞俄比亚相关轻工制造行业技术及人才水平的重要手段。

第三，大力促进出口型产业投资。埃塞俄比亚政府招商引资的重点是投资本国出口型轻工制造业的企业，因此其在招商引资和出口促进方面的激励措施高度重合，主要体现为为投资商特别是外商提供各种政策优惠与投资便利。如为投资重点轻工制造业的国内外企业提供丰厚的信贷优惠和低廉的土地租金；对其生产所需的资本品及原材料进口通过不同机制给予关税免除；产量增长或出口业绩突出的企业及在指定地区开办工厂的外商投资者还可享受额外所得税减免；除少数产品（如咖啡、半成品兽皮）外，埃塞俄比亚对其他出口产品不征收出口税；出口企业

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76~81页。

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95~96、224~227页。

③ Ethiopian Government, “National TVET Strategy”, Ministry of Education, 2008.

④ Federal Democratic Republic of Ethiopia, “Industrial Development Strategic Plan 2013 – 2025”, Ministry of Industry, 2013, p. 48.

和外商还在外汇使用及利润汇回等方面享受便利。埃塞俄比亚还成立了投资委员会 (EIC) 及国家出口协调委员会 (NECC) 等相关机构, 专司招商引资与出口促进相关事宜。值得一提的是, 尽管上述激励措施及服务机构理论上同时适用于内外资企业, 但在埃塞俄比亚政府极力吸引外商的背景下, 外资企业在事实上得到了更多的优惠和便利, 如在土地获取上享受免费或补贴待遇, 在注册经营方面享受 EIC 的一站式服务等。^①

第四, 积极推动建立产业园区。为促进能源、基建等的发展, 增强产业集聚效应, 同时亦作为招商引资与促进出口的配套举措, 自 2013 年起埃塞俄比亚政府陆续出台相关政策法规, 鼓励和规范产业园区建设。这也被认为是继鼓励国内投资、大力吸引外商之后, 埃塞俄比亚轻工业政策的第三阶段。^② 埃塞俄比亚政府将产业园分为工业园区及农工业综合园区两类, 预计每年将投入 10 亿美元支持产业园区建设, 以期将之打造为非洲顶级出口型制造基地。^③ 为吸引开发运营商与投资商的加盟, 埃塞俄比亚政府出台了包括所得税、关税、出口税减免等财政措施及一站式服务、海关便利、签证加速、不动产权利、外汇账户开设、资金汇回许可等非财政性措施在内的一系列优惠便利举措。^④ 埃塞俄比亚政府还专门成立产业园区开发公司 (IPDC) 负责产业园区的管理。截至 2020 年, 埃塞俄比亚政府已启动建立 11 个工业园区及四个农工业综合园区——以被埃塞俄比亚政府作为旗舰项目的 Hawassa 工业园为例, 2019 年该园区实现出口创汇 5530 万美元, 同时创造就业约 3.2 万人次。^⑤

① “4th Ethiopia Economic Update: Overcoming Constraints in the Manufacturing Sector”, World Bank, 2015, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/827261468190142554/pdf/97916-REVISED-Box393200B-PUBLIC-Ethiopia-Economic-Update-4th-Edition-v-web.pdf>. Accessed 2023-05-12.

② Cornelia Staritz and Lindsay Whitfield, “Made in Ethiopia: The Emergence and Evolution of the Ethiopian Apparel Export Sector”, Roskilde University, 2017, p. 25.

③ “Industrial Parks Development in Ethiopia”, The Embassy of Ethiopia in Brussels, 2016, <https://medium.com/@EthiopiaEU/industrial-parks-development-in-ethiopia-f09eb704d741>. Accessed 2023-05-12.

④ Federal Democratic Republic of Ethiopia, “Industrial Parks in Ethiopia: Incentive Package”, Ethiopian Investment Commission, 2017.

⑤ Ethiopian Investment Commission, “Government and Private Parks”, <https://eic.waliatechnologies.net/index.php/investment-opportunities/other-sectors-of-opportunity/government-and-private-parks.html>. Accessed 2023-05-12.

（二）既有产业政策制定的逻辑理路

埃塞俄比亚政府推进国家经济结构转型的核心思路主要为发展出口导向的轻工制造业，且外资在这一过程中扮演着越来越重要的角色。这一转型路径及相应产业政策是埃塞俄比亚政府结合国内外客观条件做出的选择，有其特定的理性考量。

第一，轻工制造业被作为当下的优先发展产业，主要基于埃塞俄比亚自身的要素比较优势（特别是结合国际产业转移规律的动态比较优势）及行业间的关联效应。例如，对纺织服装业、皮革和皮革制品业、农产品加工业等轻工制造业的选择充分考虑到了其国内劳动力及农牧资源丰富的优势，特别在中国相关产业逐步向海外转移的国际背景下，埃塞俄比亚的上述要素优势愈加显现潜力。又如，出于政治经济的双重考虑，^①作为执政党的埃革阵始终高度重视农业部门的发展，上述轻工制造业由于与农业部门存在密切关联从而可能对相关农业产业的发展发挥带动效应。

第二，20世纪末埃塞俄比亚开始执行出口导向策略，一方面是要借出口与国际市场连接以解决短期内埃塞俄比亚国内消费水平低下、需求不足的问题，从需求侧为相关制造业的发展提供外部原动力。另一方面，由于目前埃塞俄比亚仍以出口初级产品为主，外汇来源有限、收入短缺，为能有充足外汇进口中间品、资本品以推动工业化可持续地推进，埃塞俄比亚亟须寻找新的外汇来源，出口导向策略因此更为符合其发展需求。

第三，过去十余年间埃塞俄比亚越来越将吸引外资作为政策重点，除了外国直接投资可以直接补足埃塞俄比亚产业发展中的资金和技术短板之外，尤为重要的一点还在于业已形成的全球价值链对后发国家工业化产生的影响。全球价值链一方面通过提升专业化水平为埃塞俄比亚这样工业基础薄弱的国家提供了机遇，使其不必发展全产业链而仅通过加入末端生产环节（如来料加工等）便可以参与到全球生产体系之中；但另一方面，也令其丧失一定自主权，使得任何不参与全球价值链的独立生产举步维艰——事实上，后者也是埃塞俄比亚政府在2010年前后转变

^① 从经济角度出发，农业在埃塞俄比亚国民经济中至今仍占据主体地位（产值仍占到40%，农村人口仍有80%~90%）；从政治角度出发，广大的农村人口也是埃革阵政党的执政根基所在。

思路,从鼓励国内投资日益转向吸引外资的重要原因。

(三) 埃塞俄比亚政府的联商能力分析

产业政策本身固然重要,但仅为国家主导的结构转型提供了行动方案,转型的最终成效如何还要取决于政府通过各种方式推动相关商业部门或市场行为体执行落实产业政策的能力,亦即政府联商能力。埃塞俄比亚国内商业部门主要由国有(及准国有)企业、内资私人企业及外商私人企业三类市场行为体组成。在一些关乎国计民生的重点战略行业,国有企业仍扮演主导性角色。即使在私有化改革^①之后,包括金融、公共事业和基础设施建设以及重工制造业等在内的重点领域仍主要由国有企业掌控,2010 年之后政府通过合并现有国有企业和在特定领域创立新企业的形式建立了规模更大的国有企业集团。^②此外,埃塞俄比亚还存在一些所有权归政党所有的准国有企业,主要是执政党埃革阵通过地方留本基金(regional endowment funds)资助建立的企业集团。^③其中最具有代表性也是实力最强的是提格雷州重建基金(EFFORT),投资领域涉及畜牧、矿产、建材、纺织服装、皮革、医药、工程、金融等行业。尽管埃塞俄比亚在化工、金属与工程等重工业领域保留了部分国有企业,但对轻工制造业则进行了大刀阔斧的私有化改革,并在 2010 年后不断加大对外资

① 沿袭德格军政府时期计划经济体制的遗产,及至 20 世纪 90 年代埃革阵上台后初期,埃塞俄比亚存在着大量国有企业。虽然在西方国家推行结构调整方案的压力之下,埃塞俄比亚也进行了私有化改革,但不同于很多非洲国家,埃塞俄比亚在执行结构调整方案的过程之中保持了一定的自主性。参见〔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 89 页;Toni Weis,“Vanguard Capitalism: Party, State, and Market in the EPRDF’s Ethiopia”, PhD Thesis, University of Oxford, 2016; Robert Hunter Wade, “Capital and Revenge: The IMF and Ethiopia”, *Challenge*, 2001, 44 (5)。

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 66 页。

③ 这类“党有企业”较具争议性,批评者认为此类企业是埃塞俄比亚私有化的最大受益者之一,在获取政府执照、银行贷款、外汇分配及政府采购等方面享受优惠待遇而缺乏透明性;支持者则认为没有证据表明留本基金投资集团与政党存在隶属关系或前者获得了贷款优惠待遇等,相反,这些投资集团在长远价值的创造中扮演了先驱者的角色,有助于填补私人企业的投资空缺、缩小地区间差距和创造就业。参见 Göte Hansson, “Ethiopia: Economic Performance and the Role of the Private Sector”, Sida, 2004; 〔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 66 页。

企业的招商引资力度。整体而言，除少数例外，内资企业在资金、技术实力上与外资企业仍有相当大的差距，特别是在发展出口导向型轻工制造业方面，这使得政府在联结动员商业部门行为体方面不得不更多倚重外资企业。

值得一提的是，埃塞俄比亚政府在大力吸引外资特别是在 21 世纪头 10 年产业园政策指导下致力于吸引国际知名品牌方面有着令人瞩目的表现。以纺织服装行业为例，截至 2016 年，埃塞俄比亚 84 家业内企业中外资企业有 36 家，比重超过四成——其中不乏 H&M、PVH 这样的知名跨国公司，它们的入驻极大提高了埃塞俄比亚轻工制造业的声誉；这些外资企业也成为埃塞俄比亚纺织服装出口贸易的主要力量，超过八成的纺织服装类产品出口由外资企业完成。^① 能够取得这样的成绩，除了推行针对外资企业的投资优惠与便利举措之外，离不开埃塞俄比亚政府卓有成效的自我推介策略。埃塞俄比亚政府在各种场合大力推广其国家作为新兴轻工制造业产地的优势条件。即使如上文分析，其中一些条件在当前阶段甚至中短期内尚不成熟，如埃塞俄比亚低廉的劳动力成本、潜在的当地原材料供应、丰富便宜的水电资源、与欧美等国家间的优惠性贸易协定等。高层官员的亲自推介也成为埃塞俄比亚政府一种常见的招商模式，包括梅莱斯等国家领导人都曾亲赴优先国家与潜在投资者洽谈，^② 部长级官员、驻外大使等也都积极参与招商。这不仅使外商企业感到被重视，同时高官地位也有利于促进其对企业一些承诺的及时和切实兑现。^③ PVH 的入驻就是一典型案例，据其公司管理层反映，埃塞俄比亚之所以能从包括加纳、肯尼亚、坦桑尼亚等在内的六个候选国家中，甚至在投资条件不及其他国家的情况之下脱颖而出，在很大程度上是因为

① Cornelia Staritz and Lindsay Whitfield, “Made in Ethiopia: The Emergence and Evolution of the Ethiopian Apparel Export Sector”, Roskilde University, 2017, pp. 9, 19, 24; Mamo Mihretu and Gabriela Llobet, “Looking Beyond the Horizon: A Case Study of PVH’s Commitment to Ethiopia’s Hawassa Industrial Park”, World Bank, 2017, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2ea1f92f-d6b1-577b-a32c-07210c90d5bc/content>, Accessed 2023-05-12.

② Cornelia Staritz et al., “Global Value Chains, Industrial Policy and Sustainable Development: Ethiopia’s Apparel Export Sector”, International Centre for Trade and Sustainable Development, 2016, p. 13.

③ 笔者在 2017~2018 年于埃塞俄比亚开展田野调查期间对此亦有切身体会，其高层官员对于招商（特别是吸引外商）的热情与恳切往往透露出强烈的发展意愿及履诺决心。

埃塞俄比亚政府高层官员与 PVH 的直接沟通、互信的建立及承诺的兑现。^①

三 埃塞俄比亚经济结构转型取得积极成效

21 世纪以来埃塞俄比亚经济增长均速超过 10%，约为撒哈拉以南非洲平均增速的两倍，位居非洲大陆（乃至世界范围内）经济增长最快的国家之列。^②

（一）工业部门迅速扩张

在结构转型方面，埃塞俄比亚工业部门在过去 20 余年特别是《增长与转型规划》执行以来的十年中发展迅速——2010 年后，埃塞俄比亚工业部门维持着年均 20% 左右的增长率高速增长，远超农业，赶超服务业，成为促使国内生产总值增长的主要经济部门（见图 1）。

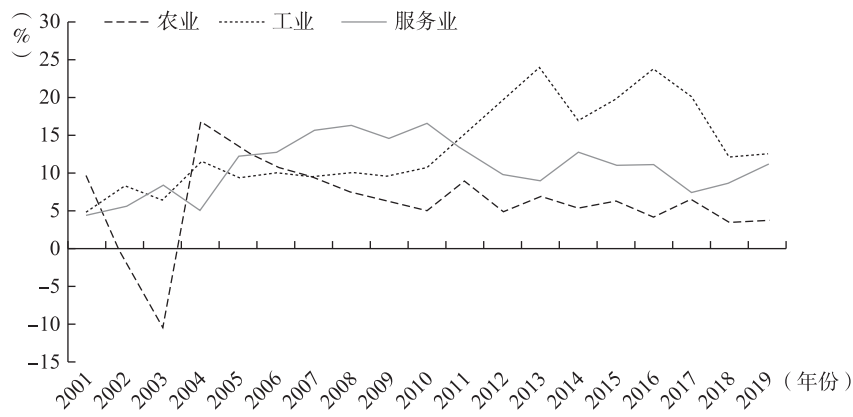


图 1 埃塞俄比亚三大产业增长率（2001 ~ 2019 年）

资料来源：笔者根据世界银行（<https://data.worldbank.org/>）数据绘制。

① Mamo Mihretu and Gabriela Llobet, “Looking Beyond the Horizon: A Case Study of PVH’s Commitment to Ethiopia’s Hawassa Industrial Park”, Word Bank, 2017, pp. 19 – 20, <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/2ea1f92f-d6b1-577b-a32c-07210c90d5bc/content>, Accessed 2023 – 05 – 12.

② World Bank, “GDP Growth (annual %) – Ethiopia, Sub-Saharan Africa”, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2018&locations=ET-ZG-1W&start=2001>, Accessed 2023 – 05 – 12.

同时，工业产值在 GDP 中的占比也从 2011 年的 9.66% 提升到 2018 年的 27.26%，增长近两倍，且与同期农业产值占比呈现一定的替代性增长趋势（见图 2）。

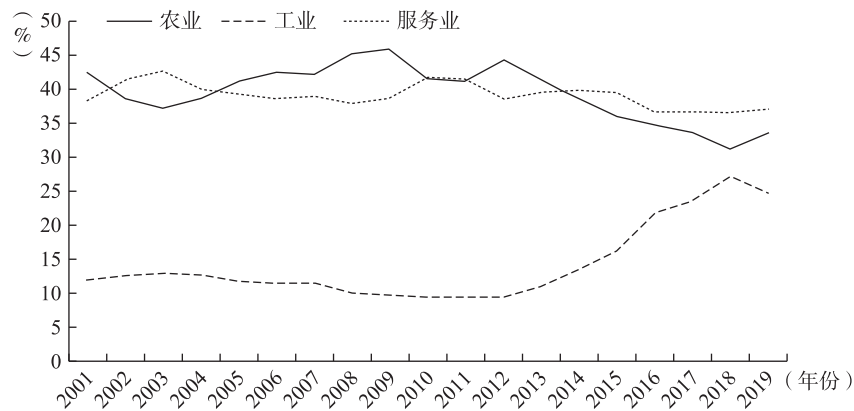


图 2 埃塞俄比亚三大产业产值在国内生产总值中的占比（2001~2019 年）

资料来源：笔者根据世界银行（<https://data.worldbank.org/>）数据绘制。

（二）特色产业优势明显

21 世纪头 10 年埃塞俄比亚工业部门的快速扩张在很大程度上由建筑业发展所推动，尤其在 2011~2020 年，埃塞俄比亚 2011/2012 年建筑业的增速（25%）高于 2019/2020 年制造业增速（15%）10 个百分点（见

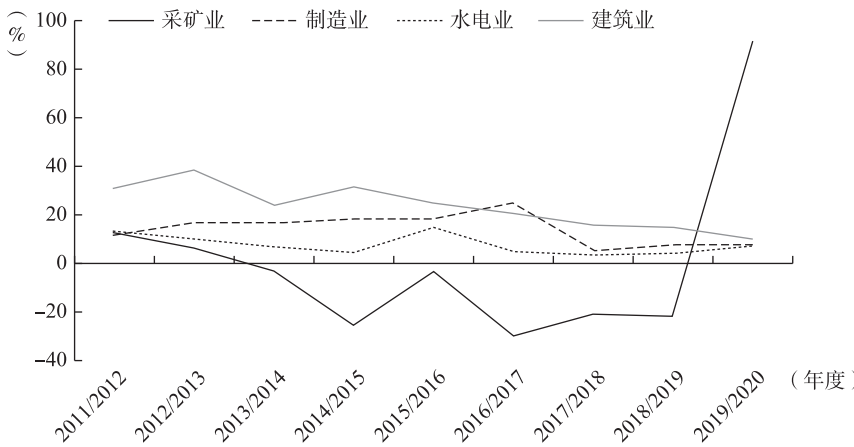


图 3 埃塞俄比亚四大产业增长率（2011~2020 年）

资料来源：笔者根据埃塞俄比亚央行年报（<https://nbe.gov.et/annual-report/>）数据绘制。

图 3)；同期，建筑业在工业部门中的比重提高约 30 个百分点，制造业比重则下降约 10 个百分点（见图 4）。

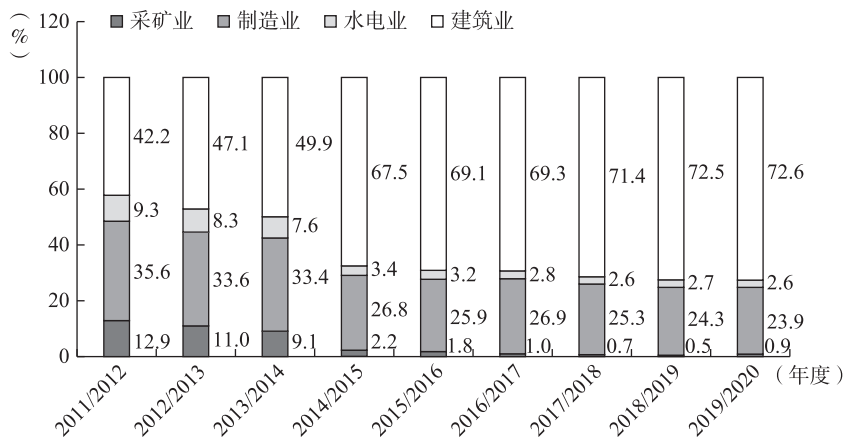


图 4 埃塞俄比亚四大产业在工业部门中的占比（2011 ~ 2020 年）

资料来源：笔者根据埃塞俄比亚央行年报（<https://nbe.gov.et/annual-report/>）数据绘制。

（三）轻工制造业快速增长

就制造业本身而言，其约 15% 的年均增速快于除建筑业外大多数的国民经济行业，工业制成品出口额在 2001 ~ 2019 年增长了五倍，特别是被作为优先产业的纺织服装业增长尤为迅猛，纺织品出口平均增速达到 11%，服装出口平均增速达到 33%（见表 2）。

表 2 埃塞俄比亚主要商品出口贸易额（2001 ~ 2019 年）

单位：百万美元

年份	全部商品	农产品	燃料与矿产品	工业制成品	钢铁	化工产品	机械和交通设备	纺织品	服装
2001	455	334	11	54	0	0	2	3	1
2002	480	347	5	59	0	0	0	4	1
2003	496	434	4	58	0	0	0	7	0
2004	678	476	6	21	0	0	1	6	2
2005	903	822	9	47	0	0	0	7	2
2006	1043	908	6	62	0	1	1	9	2

续表

年份	全部商品	农产品	燃料与矿产品	工业制成品	钢铁	化工产品	机械和交通设备	纺织品	服装
2007	1277	1034	38	171	1	2	36	13	2
2008	1602	1370	8	143	4	3	38	8	5
2009	1618	1354	11	161	0	5	78	15	3
2010	2330	1893	24	229	1	6	92	24	12
2011	2875	2203	29	258	0	7	29	37	35
2012	3370	2445	17	254	1	6	53	27	39
2013	2973	2509	263	338	2	4	73	47	43
2014	3275	2765	12	276	0	4	12	37	54
2015	2914	2283	9	271	0	4	8	34	70
2016	2789	2265	9	241	1	4	20	24	58
2017	3022	2451	11	314	0	6	56	23	74
2018	2704	2117	14	327	0	6	42	19	106
2019	2741	2451	10	329	0	8	21	21	164
平均增速	10%	12%	-1%	11%	0%	17%	14%	11%	33%
平均占比	100.00%	81.13%	1.32%	9.62%	0.03%	0.18%	1.50%	0.97%	1.79%

资料来源：笔者根据世界贸易组织（<https://timeseries.wto.org/>）数据绘制。

以纺织服装行业为例，截至 2016 年，除两家未能找到收购者的国企之外，其余八家国有企业全部实现私有化。皮革和皮革制品行业与农产品加工行业也基本完成私有化改革，但外资比重则依不同行业而有所差异，如在食品加工业和皮革制造业等，内资私人企业占据优势地位，而在酿酒和花卉等行业外资私人企业的实力更为雄厚。

四 对埃塞俄比亚工业化战略的反思

如前所述，埃塞俄比亚的国民经济在过去 20 年间取得了令人瞩目的高速增长，以轻工制造业为主导的工业化也初见成效，尤其在对外招商引资、促进纺织服装产品出口等方面表现不俗。但整体而言，埃塞俄比

亚在经济结构转型方面仍存在较大的发展空间。^① 例如, 埃塞俄比亚制造业整体发展水平仍旧低下, 其制造业附加值在埃塞俄比亚 GDP 中平均占比不足 5%,^② 制造业就业人口占比亦不超过 5%,^③ 以非正式、小微企业为主的结构使埃塞俄比亚制造业企业表现出较低的生产率与较弱的竞争力。^④ 从出口情况来看 (见表 2), 农产品在埃塞俄比亚较弱的出口贸易中仍占主体地位 (80% 以上), 工业制成品平均占比仅为 10% 左右; 而作为发展重点的纺织服装出口也存在附加值低、多样性差、出口市场过于集中等不足,^⑤ 且同时仍大量依赖原材料进口并因此导致贸易逆差。^⑥ 本文认为, 如下一些因素在一定程度上限制了埃塞俄比亚轻工制造业的发展。

(一) 产业政策存在局限

尽管资源优势和关联效应都是埃塞俄比亚选择将轻工制造业作为优先产业的重要原因, 但目前的产业政策在建立和强化轻工业与农牧业间的后向联系 (特别是相比于招商引资与出口促进这些推动前向联系) 方面的政策举措、力度及效果尚显不足。这不仅导致埃塞俄比亚的农牧资源 (潜在的原材料优势) 未被充分挖掘, 限制了轻工制造业自身的产出

-
- ① Arkebe Oqubay, "The Structure and Performance of the Ethiopian Manufacturing Sector", African Development Bank Working Paper, No. 299, African Development Bank Group, 2018, p. 10; "4th Ethiopia Economic Update: Overcoming Constraints in the Manufacturing Sector", World Bank, 2015, p. 33, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/827261468190142554/pdf/97916-REVISED-Box393200B-PUBLIC-Ethiopia-Economic-Update-4th-Edition-v-web.pdf>. Accessed 2023-05-12.
- ② World Bank, "Manufacturing, Value Added (% of GDP) - Ethiopia", <https://data.worldbank.org/indicator/NV.IND.MANF.ZS?locations=ET>. Accessed 2023-05-12.
- ③ Arkebe Oqubay, "The Structure and Performance of the Ethiopian Manufacturing Sector", African Development Bank Working Paper, No. 299, African Development Bank Group, 2018, pp. 4-5.
- ④ "4th Ethiopia Economic Update: Overcoming Constraints in the Manufacturing Sector", World Bank, 2015, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/827261468190142554/pdf/97916-REVISED-Box393200B-PUBLIC-Ethiopia-Economic-Update-4th-Edition-v-web.pdf>. Accessed 2023-05-12.
- ⑤ Cornelia Staritz and Lindsay Whitfield, "Made in Ethiopia: The Emergence and Evolution of the Ethiopian Apparel Export Sector", Roskilde University, 2017, pp. 19-26.
- ⑥ Cornelia Staritz and Lindsay Whitfield, "Made in Ethiopia: The Emergence and Evolution of the Ethiopian Apparel Export Sector", Roskilde University, 2017, p. 21; Arkebe Oqubay, "The Structure and Performance of the Ethiopian Manufacturing Sector", African Development Bank Working Paper, No. 299, African Development Bank Group, 2018, p. 9.

及出口表现；同时，轻工制造业通过关联效应能在更大范围内促进经济增长的“引擎”作用也未发挥出来，从而也部分解释了埃塞俄比亚的轻工业发展迄今为止对宏观经济结构产生的较为有限的转型成效。

以纺织服装行业为例，埃塞俄比亚拥有悠久的棉花种植历史并具备一定的纺织业基础（如轧棉、纺织等），然而，被埃塞俄比亚政府用以（并成功）吸引不少外商投资的棉花生产与纺织能力却远未发挥出来。据称埃塞俄比亚国内适宜种植棉花的土地约有300万公顷，但目前对这些土地的实际使用率仅有5%左右。同时，由于棉花种植、棉纺织业的技术水平和生产率低下，埃塞俄比亚本土纺织原料（棉花、棉纱、织物等）在产量、品级、价格等方面经常达不到纺织服装企业（特别是外商）的要求，制造商与当地原料供应商之间较难实现顺畅对接而不得不依赖进口。过去十余年间随着对埃塞俄比亚纺织业投资的不断增加，该国对各类纺织原料的进口量亦逐年上升，这增加了出口型纺织服装企业获取原料的时间周期、成本及外汇需求等，原料获取困难因此成为投资埃塞俄比亚纺织服装企业普遍面临的问题。^①与此类似，尽管埃塞俄比亚的畜牧资源相对丰富，但在埃塞俄比亚经营的内外资制革、制鞋等企业事实上每年仍需大量进口国外的生皮，其原因同样为埃塞俄比亚畜牧业发展的限制：本土生皮产量、质量、价格等方面的缺陷，以及畜牧养殖、生皮制造与下游皮革及皮革制品生产各链条间的脱节。^②

此外，尽管具备一定的经济理性基础，但其产业政策在其他面向上仍存在问题。例如在产业政策的技术层面存在诸如不够细致，缺乏单独、细致的政策文件，知识不够、数据不足，政策变化大、缺乏连贯性等问题。而包括族群问题、联邦制及均衡发展等政治考量也直接影响其产业政策的制定，甚至在一定程度上与经济理性相悖，例如为平衡不

① UNDP, “Growing Manufacturing Industry in Ethiopia”, 2017, p. 39, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/et/Understanding-African-experiences-in-formulating-and-implementing-plans-for-emergence-Growing-Manufacturing-Industry.pdf>. Accessed 2023-5-12.

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207~211页；Girum Abebe and Florian Schaefer, “High Hopes and Limited Successes: Experimenting with Industrial Policies in the Leather Industry in Ethiopia”, EDRI (Ethiopian Development Research Institute) Working Paper 011, 2013, pp. 17-20; Jan Grumiller and Werner Raza, “The Ethiopian Leather and Leather Products Sector: An Assessment of Export Potentials to Europe and Austria”, OFSE (Austrian Foundation for Development Research) Research Report, 2019, pp. 52, 55.

同联邦州之间的利益而在各州平均分布的产业园区等。最后,值得一提的是,鉴于埃塞俄比亚制造业相对迟缓的发展,一些外国及埃塞俄比亚本土专家亦开始反思既有转型路径的可能弊端或改进方式。其主要观点表现为多元发展优先发展行业,如同时关注制造业外一些高生产率的农业及服务业产业,如花卉业与旅游业等。不过,多元化与优先发展之间存在一定的张力,如果选择的重点产业过多,势必会进一步分散埃塞俄比亚本就有限的资源;且从中长期而言,对于如埃塞俄比亚这样的非洲人口大国,建立独立的制造业体系仍是必要的。

(二) 政府联商能力不足

由于不具有基于所有制的影响力,本国的资金技术实力等又相对较低,这就导致埃塞俄比亚政府在与外商投资者的权力关系中不占优势。而就利益关系而言,尽管埃塞俄比亚具备相对低廉的人力资源成本,但其他方面的一些不利因素在一定程度上抵消或至少削弱了劳动力成本对投资者的吸引力,从而使其在与其他潜在对手国(如越南等)竞争的过程中并不具有显著优势。因此,虽然对外商投资者而言存在在全球范围内转移产业链的需求,但埃塞俄比亚仅是候选投资地之一却非绝对首选。埃塞俄比亚政府与外商投资者在推动出口型轻工业(特别是纺织服装业)发展方面虽存在一定的共同利益需求,但这一需求并不十分强劲。因此,埃塞俄比亚政府在联结商业部门(特别是外商投资者)的客观条件方面并不具备十足的优势,这也意味着埃塞俄比亚政府如要充分动员相关市场行为体投资其想重点发展的行业,就必须不遗余力地加强与潜在投资者的联系互动,充分调动和发挥政府的联商能力。

对埃塞俄比亚政府联商能力的分析显示,尽管其在自我推广方面竭尽所能,表现出高度的热忱与致力程度,但其市场动员能力仍存在一定局限。首先,无论是突出(潜在)优势还是高层参与,埃塞俄比亚目前卓有成效的市场动员主要体现在招商环节,调研显示埃塞俄比亚政府的这种较强的联商能力未能一以贯之,从而导致一些企业在招商后的项目落地以及日常运营阶段因遭遇很多现实阻碍而产生心理落差,甚至存在退出埃塞俄比亚的风险。^①其次,埃塞俄比亚政府目前着力撬动的主要是

^① 在笔者 2017~2018 年于埃塞俄比亚的田野调查期间,中资企业管理人员在受访过程中时常谈到这一点。

实力较强、具有较大出口潜力的外资企业，吸引内资企业并促进出口的成效较为有限。研究显示产业政策对于吸引新的本土企业投资轻工制造业的效果不明显，在出口方面，不少本土企业出口的目的多是获取外汇，即使想要扩大出口却苦于缺乏经验和渠道，政府除了举办展会外并未提供更多有助于企业出口的方式。^①同时，迄今为止政府对于联系外资企业与本土企业间联系，从而推动外资企业的技术外溢及本土企业融入全球价值链的努力和成效也都十分有限，在很大程度上尚处于模糊的政策表述阶段。此外，埃塞俄比亚的国有及准国有企业在促进作为重点行业的轻工制造业的发展方面发挥的作用也不明显。

（三）营商环境有待优化

在为商业部门行为体提供良好营商环境方面，埃塞俄比亚政府的政策力度和改善成效也稍显不足。迄今为止埃塞俄比亚政府主要通过开发工业园、建立一站式服务平台等方式致力于局部营商环境的改善，但这些努力对优化国内整体营商环境的作用却相对有限。例如，2010~2020年适逢埃塞俄比亚大力推进经济结构转型时期，埃塞俄比亚的营商环境指数排名非升反降，从2010年的107位跌落至2020年的159位，下降了50多个位次；在被评估的十个具体指标上改善均较为有限，其在获取信贷、新办企业、跨境贸易、电力供应等方面的评分及排名均较为落后，也常被在埃塞俄比亚经营的国内外轻工制造企业列为主要营商阻碍。^②直到2018年，埃塞俄比亚政府才正式建立了专门致力于国内营商环境改善的领导委员会，并具体责成包括贸工部、国家银行等在内的9个政府部门负责相关指标的提高。^③

① Abdi Yuya Ahmad and Moges Tufa Adinew, “Evaluating the Impact of Export Promotion Policy Incentives in the Ethiopian Manufacturing Sector”, Global Development Network Working Paper, No. 97, 2019.

② World Bank, “Doing Business 2019: Ethiopia”, p. 4; “4th Ethiopia Economic Update: Overcoming Constraints in the Manufacturing Sector”, World Bank, 2015, p. 33, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/827261468190142554/pdf/97916-REVISED-Box393200B-PUBLIC-Ethiopia-Economic-Update-4th-Edition-v-web.pdf>. Accessed 2023-05-12; UNDP, “Growing Manufacturing Industry in Ethiopia”, 2017, pp. 39-40, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/et/Understanding-African-experiences-in-formulating-and-implementing-plans-for-emergence-Growing-Manufacturing-Industry.pdf>. Accessed 2023-05-12.

③ Cepheus Research & Analytics, “Ease of Doing Business in Ethiopia: Issues, Reforms, and Progress”, 2019, p. 2, <https://cepheuscapital.com/wp-content/uploads/2019/01/Ease-of-Doing-Business-FINAL.pdf>. Accessed 2023-05-12.

在与贸易密切相关的物流基础设施方面, 尽管近年有诸如亚吉铁路这样的重大基建项目落成, 但整体而言, 埃塞俄比亚在近年世界银行《物流表现指数报告》中得分 (2.4) 和排名 (131) 仍旧落后, 低于大多数撒哈拉以南非洲国家以及如越南 (3.16, 45)、孟加拉国 (2.6, 100) 等同类轻工业竞争者。^① 这对于将私人部门作为发展引擎且将吸引外资作为政策重点的埃塞俄比亚而言, 无疑是个重要阻碍。在满足企业资金及外汇需求方面, 尽管埃塞俄比亚政府业已采取相应举措, 但仍难以满足企业需求, 其中内资及中小规模企业面临的融资限制尤为显著;^② 而受一系列政策及结构性因素的制约, 外汇短缺更成为困扰包括外资企业在内的大批埃塞俄比亚投资者的燃眉之急。^③ 出于稳定国内金融市场的考虑, 埃塞俄比亚政府在中短期内不可能对国内金融系统进行全面开放与改革, 这也意味着融资难题将持续存在。

结 语

埃塞俄比亚国民经济 21 世纪以来取得举世瞩目的高速增长, 其以轻工业制造业为主导的工业化也初见成效, 特别是在招商引资方面的表现尤为突出; 不过, 由于战略执行时间尚短, 埃塞俄比亚在经济结构转型方面仍存在较大的发展空间。2020 ~ 2021 年对埃塞俄比亚而言无疑是一个重大转折——从 2019 年埃革阵解体, 到 2020 年至今新冠疫情和提格雷地区冲突的持续影响, 一系列重大事件与变革不仅直接破坏了埃塞俄比亚

① World Bank, “The Logistics Performance Index and Its Indicators 2018”, 2018, <https://www.worldbank.org/en/news/infographic/2018/07/24/logistics-performance-index-2018>. Accessed 2023-05-12.

② “4th Ethiopia Economic Update: Overcoming Constraints in the Manufacturing Sector”, World Bank, 2015, p. 40, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/827261468190142554/pdf/97916-REVISED-Box393200B-PUBLIC-Ethiopia-Economic-Update-4th-Edition-v-web.pdf>. Accessed 2023-05-12.

③ 笔者于 2017 ~ 2018 年在埃塞俄比亚的田野调查; 亦参见 Minhaj Alam and G. S. Yizaw, “Causes and Impacts of Foreign Currency Reserve Crises in Ethiopia”, *Üniversitepark Bülten*, 2020, 9 (1), pp. 15-27; Tesfaye Boru Lelissa, “Causes for Foreign Currency Liquidity Gap: A Situation Analysis of the Ethiopian Economy”, *Journal of Poverty, Investment and Development*, 2015 (15), pp. 81-91.

国内的民族团结与政治稳定，对其过去 20 余年来苦心经营的经济发展与工业化转型也造成重大冲击。从长远来看，埃塞俄比亚终归要回归稳定与发展的正轨，而过去 20 余年工业化实践的经验与教训无论对其自身抑或其国际发展合作伙伴而言，都具有重要意义。

【责任编辑】王珩

The Practice and Reflection of Ethiopia's Industrialization Strategy (1991 –2019)

Jiang Lu / 57

Abstract: Since the 1990s, led by Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front, the Ethiopian government has started to promote the country's economic structural transformation, particularly seeking a light-manufacturing-oriented industrialization. By implementing a series of industrial policies and mobilizing a range of business actors, Ethiopia's economy has witnessed rapid growth and preliminary transformation results. That said, the development of Ethiopia's light manufacturing industry still suffers from some limitation. First, the industrial policy doesn't adequately promote effective linkages among key industrial sectors; second, the government lacks in its capacity in terms of mobilizing a broader range of market actors, and maintaining close relations with investors in the post-investment-promotion stage; last, the slow progress of commercial environment improvement also limits the country's industrialization transformation. Reflection on Ethiopia's industrialization practice has important implications to the government's deepening of economic structural transformation as well as external development partners's adjustment of their cooperation method with Ethiopia.

Keywords: Ethiopia; Economic Structural Transformation; Industrialization; Industrial Policy; State Capacity

A Comparative Analysis of the US and EU Sanctions against African Countries

Wang Xia, Fan Junjie / 76

Abstract: The sanctions imposed on African countries by the international community led by the United States and the European Union are an important external factor affecting the African political process and national development. Based on the Global Sanctions Database, this paper constructs an observation sample of "Global Sanctions against Africa" and observes the development of global sanctions against African countries. The main conclusions include: