

发展之障：埃塞俄比亚内战原因分析

江源

2020年11月4日，埃塞俄比亚提格雷人民解放阵线（ህዝባዊ ወያኔ ሓርነት ጉግራይ，以下简称“提人阵”）¹ 试图武力控制埃塞俄比亚北部国防基地，总理阿比·阿哈迈德（በቢይ አሕመድ）随即发表声明对该地区宣战。11月6日，总理办公室再次发布声明，将此次对提格雷州（ጉግራይ）的军事打击定性为“执法行动”（የሕግ ማስከበር ርምጃዎችን）²。声明称，进行“执法行动”的目的在于让埃塞俄比亚向“宪政民主”（ወደ ሕገ መንግሥታዊ ዲሞክራሲ）顺利过渡，实现全境范围内依法治国的目标。总理办公室通讯稿透露，此次执法行动共分三个阶段，已于2020年12月7日胜利结束。³

尽管阿比总理已宣布“执法行动”胜利结束，但自开战之日起至今已过数月，提格雷州绝大部分地区通信尚未恢复，且联合国2021年2月12日的报告显示，在受到战事影响的地区，人道主义危机仍在持续，6万难民涌入苏丹，预计约130万人亟待人道主义援助，且这一数字还在继续上升中。⁴

此次埃塞俄比亚联邦政府“执法行动”所要打击的目标提格雷人民解放阵线是2018年阿比总理上任并改组执政党之前埃塞俄比亚联邦政府最高权力的实际控制者。自从以提人阵为核心的原埃塞俄比亚执政党——埃塞俄比亚人民革命民主阵线（የኢትዮጵያ ሕዝባዊ አብዮታዊ ዲሞክራሲያዊ ግንባር，以下简称“埃革阵”，现已由总理阿比改组为埃塞繁荣党）⁵ 实施经济增长与转型计划（የኢኮኖሚ ጉጥራት ስራ ስራ ስራ 2011—2015/2016—2020）以来，2010年—2017年埃塞俄比亚迎来高速发展时期。2018年阿比总理上任之前，埃塞国内生产总值连年保持两位数增长⁶，12个大型工业园区建成投产⁷，2017年从埃塞俄比亚至吉布提标准轨距铁路通车（Addis Ababa-Djibouti Railway，亚吉铁路），打通了从首都亚的斯亚贝巴北上直通吉布提出海港口的交通线。

那么，在经济发展态势良好的情况下，埃塞俄比亚这个东非古国的政局究竟为何渐至分崩离析，一步步走向内战爆发？在内战的背后，又有什么隐藏的深层矛盾和危机呢？

埃塞俄比亚联邦政府1994年通过的宪法中规定埃塞俄比亚实行民族联邦制和议会内阁制。⁸ 1995年埃塞俄比亚举行大选，选举埃塞俄比亚人民革命民主阵线为执政党，埃革阵最高领导人梅莱斯为内阁总理。埃革阵是1989年梅莱斯以提格雷人民解放阵线为核心，联合埃塞另外3个主要民族的政党阿姆哈拉民族民主运动、奥罗莫人民民主组织（后由现任总理阿比改组为奥罗莫民主党）与南埃塞俄比亚人民民主阵线共同组建而成。

2018年，时任埃塞俄比亚总理的埃革阵领导人、出身南埃塞俄比亚人民民主阵线的海尔马利亚姆·德萨莱尼亚（ኃይለማሪያም ደሳለኝ）辞职。同年，奥罗莫族的阿比当选总理并改组埃革阵为埃塞繁荣党（ብልጽግና ፓርቲ），原埃革阵核心成员提人阵被排除在外。笔者整理了近年来埃塞俄比亚发生的重大政治事件的时间线（见图一）。2018年阿比当选总理之后两年之内进行了大刀阔斧的改革，释放海外政治犯回国，国内实施国有经济私有化，与北部邻国厄立特里亚复交，并因此获得了2019年诺贝尔和平奖。

图一 埃塞重大政治事件时间线整理



资料来源：作者自制

由这一系列的事件可以看出，阿比总理上任之后短时间内采取的很多措施——政治上大规模撤换原提人阵领导班子、经济上改变此前十几年的经济发展方针、外交上向厄立特里亚妥协退让等，激起了原联邦政府执政者提人阵的强烈不满和反抗，矛盾一层层激化。加上，2020年的新冠肺炎疫情，使得本就危机重重的局势进一步恶化，最终将埃塞推进了内战的深渊。

那么，回到本文开头所提出的问题，在经济态势一片大好的情况下，当时主导埃塞稳步发展的提人阵，又为何会在政治斗争中失势呢？在笔者看来，有以下三个主要原因：

第一，利益冲突，尤其是工业化进程中的土地矛盾凸显。

2016年10月，埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴附近的奥罗莫州 (አሮሞያ) 爆发大规模游行，抗议埃革阵领导的埃塞俄比亚联邦政府以促进投资和修建工业园区为名扩张首都，侵占奥罗莫州农业用地。这是自1991年埃革阵主政以来首次爆发全国性大规模抗议事件。据埃塞俄比亚当地一家媒体报道，抗议事件中有50多人丧生，2000多人被逮捕。⁹ 该事件发生后，联邦政府随即宣布进入全国紧急状态。为防止埃革阵主政后逃亡海外的政治犯在舆论上煽动国内青年，联邦政府在2016年10月至2017年6月间断断续续地封锁全国互联网长达8个月之久。

而在更早的1995年，时为埃革阵最高领导、出生于巴德梅 (ባድሜ) 的提格雷人梅莱斯·泽纳维 (መለስ ዜናዊ) 当选总理，¹⁰ 带领埃塞走上改革之路。在稳定农业生产和兴建基础设施的基础上，2010年起，埃革阵开始推行经济增长与转型计划，大力投入交通和工业基础设施建设，在全国范围内规划兴建12个工业园区¹¹。在今年年初“执法行动”中丧生的前埃塞俄比亚外长、前埃塞俄比亚驻华大使塞尤姆·梅斯芬 (ሰዩም መስፍን) 就曾表示，埃塞俄比亚这一发展计划借鉴了“中国模式”，要集中力量打造制造业产业集群，以此实现埃塞的全面工业化转型¹²。

而工业化之路之一就是“土地”，开展土地规划和征地就不可避免。国家征用土地规划建设工业园区、工业和交通等基础设施是埃革阵领导下的联邦政府全国工业化转型计划中的先决条件和重要组成部分。¹³ 然而，在期望的全面工业化到来之前，先一步而来的却是愈演愈烈的土地纠纷，最终发展成为2016年致使政府被迫做出进入全国紧急状态决定的大规模游行冲突。

在埃塞俄比亚的工业化进程中，以奥罗莫州和阿姆哈拉州为主的民众认为，联邦政府为推行经济增长计划，扩张城市、兴建工业园区，占用大量地方州的土地，损害了本族人民的利益，并对以提格雷族为主的提人阵领导的联邦政府所实施的经济发展与工业化转型计划的不满日益加深。随着这一利益冲突的加深，最终以民族矛盾的形式凸显出来。

第二，民族问题处理方式中存在隐患，未能建立治理的合法性。

提及埃塞俄比亚的民族矛盾，与其对民族问题的处理方式及产生的一系列隐患密切相关。埃塞俄比亚民族众多，情况复杂，特别是1991—2018年间联邦政府的控制权掌握在提格雷族的提人阵手中，但提格雷族的人口仅占全国总人口数的7.3%。¹⁴ 据不完全统计，埃塞俄比亚境内有70多个民族。¹⁵ 其中，占总人口数约15%的大部分少数民族¹⁶ 都生活在南方州和甘贝拉州。¹⁷ 人口较多的几大民族分布均较为集中，并以此为依据形成了埃塞现在的行政区划（见表一）。

表一 埃塞俄比亚五大民族人口分布

民族名称	占总人口比例 (%)
奥罗莫族	34.9
阿姆哈拉族	27.9
提格雷族	7.3
阿法尔族	6.0
索马里族	2.7

数据来源：“Ethiopia Ethnic groups”, CIA World Factbook, (February 16, 2021), https://www.indexmundi.com/ethiopia/ethnic_groups.html.

1991年，梅莱斯领导埃革阵推翻门格斯图军政府，建立埃塞俄比亚联邦民主共和国。为安抚团结各民族，1994年联邦政府通过《埃塞俄比亚联邦民主共和国宪法》，宪法第39条规定各民族享有包括使用自己的语言甚至脱离联邦等一系列不受限

的自治权。¹⁸

然而，宪法所规定的各民族高度自治权削弱了联邦政府在治理过程中很多举措的合法性。与此同时，提格雷族（提人阵）以少数族裔统治多数族裔，在文化上也没有建立起合理性共识。这为日后民族冲突事件的全国性爆发埋下了隐患。

另外值得一提的是，提格雷州地方选举“是否违宪”是此次埃塞内战的导火索。2020年9月，提格雷州在全国大选两次推迟的情况下提前进行地方选举，阿比总理宣布这一选举因违宪而无效，并停止向提格雷州拨付联邦预算¹⁹。提格雷州方面认为在宪法赋予民族州享有的自治权利下，不承认选举行动违宪。而在之前，埃塞俄比亚此前也有寻求民族自决举行公投的先例，如2019年10月，锡达玛州（ሲዳማ）举行公投从南方州中独立出来。

第三，人口增长快、就业问题凸显，经济发展红利未能惠及全民。

2010年至2017年，以工业化进程为主的发展路径使得埃塞俄比亚经济连年保持两位数的高速增长，²⁰同时，其人口数也持续快速增长。联合国经济与社会事务部人口司的数据显示，埃塞俄比亚的人口在2015年就已经突破1亿。²¹

目前，埃塞俄比亚人口年龄中位数约为18岁，60%以上的人口为25岁以下的青壮年。²²埃塞俄比亚也因此一度成为东北非及中东地区重要的劳动力来源地。2013年，为减少本国劳工在国外受到的不公正待遇，埃塞俄比亚联邦政府出台法令禁止低端技术劳工移民。²³同时，联邦政府严厉打击女性童婚，并将解决妇女和青年就业问题作为政府预算的重要支出部分。然而，经年努力之下，这一系列举措在改善国民就业情况方面的成果并不显著，尽管世界银行的数据显示埃塞俄比亚15岁以上人群的劳动参与率（labor participation rate）为82.3%，²⁴但大部分人口依然从事农业生产，或在非正规经济（如街头擦鞋或兜售商品）中就业。笔者2016—2019年在亚的斯亚贝巴学习期间曾参与多个社区调研项目，白天也随处可见聚众聊天喝酒的青年群体。

提人阵领导下的埃塞联邦政府一方面大力推动经济发展和工业化进程；另一方面在本国工业化过程中促进就业的举措却收效甚微。经济快速发展之下，发展成果并未能惠及全民。优势的人口红利也没有得到充分的利用，反而让青年失业率过高为社会的不安定埋下了隐患。

结语

作为非洲唯一没有被西方殖民过的国家，埃塞俄比亚多年来一直在探索独立发展之路。提人阵在任期间举全国之力发展经济、推动工业化进程。然而在这一过程中，提人阵以少数民族身份来治理这一复杂的多民族国家，既没有在法律和文化上建立起统治的合理性和合法性，又未及时制定有效政策让经济发展的红利尽惠及全民，最终成为导致了自己在政治斗争中失势。

阿比总理上任以后，不顾国内本就危如累卵的政治形势，在极短的时间内大规模引渡海外政治犯回国，强行引入“西方民主自由”的发展方式，妥协并退让与厄立特里亚签署和平协议，最终使得国内矛盾陷入了不可调和的境地。

对于一个国家来说，和平与稳定永远是繁荣发展、国计民生最坚实的前提与保障。埃塞俄比亚作为一个发展前景光明的文明古国，转瞬之间就被推入了内战深渊，这之间既有潜藏已久步步发酵的内部危机，也有外部事件经由舆论控制和博弈的推波助澜。然而随着战事一起，被打断的是发展进程，受损害的是无辜平民。希望埃塞俄比亚能够早日结束争端，找到适合本国的发展之路，重建平和稳定的生活秩序。

总之，埃塞俄比亚在社会经济大好发展态势下，因未及时处理好土地等利益冲突问题，进一步激发了本就隐藏已久民族矛盾以及人口激增与就业困境等带来发展红利分配不均等深层问题，最终导致内战爆发。

江源，清华大学国际与地区研究院、社科学院社会学系博士生，研究国家为埃塞俄比亚和厄立特里亚，研究区域为东非。

1 一般以英文缩写 TPLF 表示，英文全称为 Tigray People's Liberation Front。据笔者观察，当地人在提及该政党时，也常以 TPLF 称呼。

2 根据2020年11月7日阿比总理电视讲话整理，同时参考了总理及总理办公室官方社交媒体。见：Abiy Ahmed, “ኢትዮጵያ ወደ ሕገ መንግሥታዊ”

ዴሞክራሲ የተሳካ ሽግግር እንድታደርግ የሕግ የበላይነትን መከበር አለበት። የተጀመረውን የዴሞክራሲ ሂደት ከሥርዓት አልበኛ የፖለቲካ ተዋናዮች ለመከላከል አስፈላጊ የሕግ ማስከበር ርምጃ ዎችን መውሰድን ይቀጥላል ።” <https://www.facebook.com/PMOEthiopia>.

- 3 Office of the Prime Minister, “Federal Current Phase of Rule of Law Operations in Tigray Region Democratic”, Republic of Ethiopia, (December 7, 2020), <https://www.facebook.com/PMOEthiopia>.
- 4 Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “Ethiopia-Tigray Region Humanitarian Update”, (February 12, 2021), <https://reports.unocha.org/en/country/ethiopia/>.
- 5 一般以英文缩写 EPRDF 表示，英文全称为 Ethiopian People’s Revolutionary Democratic Front。据笔者观察，当地人在提及该政党时，也常以 EPRDF 称呼。
- 6 世界银行：《GDP 增长率（年百分比）-Ethiopia》，世界银行国民经济核算数据，以及经济合作与发展组织国民经济核算数据文件，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ET>，2021 年 2 月 16 日。
- 7 Ethiopian Investment Commission, “Industrial Parks in Ethiopia”, *Addis Ababa: EIC*, 2017, p.4.
- 8 Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, *Article 45, Rights of Nations, Nationalities, and Peoples*, 1994.
- 9 “Ethiopia Protests Continue Over Fatal Bishoftu Stampede at Irrecha Festival”, *Tadias Magazine*, October 2, 2016.
- 10 1991 年门格斯图 (መንግስቱ) 军政府倒台后，梅莱斯代理实际最高领导人至 1995 年正式大选。
- 11 Ethiopian Investment Commission, “Industrial Parks in Ethiopia”, *Addis Ababa: EIC*, 2017, p.4.
- 12 温斯婷：《埃塞俄比亚驻华大使塞尤姆·梅斯芬：埃塞多个经济战略领域亟需中资加入》，《大经贸》2011 年第 6 期，第 16—19 页。
- 13 Ministry of Finance and Economic Development, *Growth and Transformation Plan 2010/11-2014/15*, Addis Ababa: MoFED, 2010.
- 14 “Ethiopia Ethnic groups”, *CIA World Factbook*, (February 16, 2021), https://www.indexmundi.com/ethiopia/ethnic_groups.html.
- 15 “Ethiopia-Ethnic groups”, *Nations Encyclopedia*, (February 16, 2021), <https://www.nationsencyclopedia.com/Africa/Ethiopia-ETHNIC-GROUPS.html>.
- 16 “Ethiopia Ethnic groups”, *CIA World Factbook*, (February 16, 2021), https://www.indexmundi.com/ethiopia/ethnic_groups.html
- 17 注：其中锡达玛族 2019 年已从南方州独立成立锡达玛州，因此未算在南方州少数民族中。
- 18 Constitution of the Federal Democratic Republic of Ethiopia, *Article 39, Rights of Nations, Nationalities, and Peoples*, 1994.
- 19 Office of the Prime Minister, “TPLF attacks Ethiopian National Defense Forces Base in Tigray”, Federal Democratic Republic of Ethiopia, (November 4, 2020), <https://www.facebook.com/PMOEthiopia>.
- 20 世界银行：《GDP 增长率（年百分比）-Ethiopia》，世界银行国民经济核算数据，以及经济合作与发展组织国民经济核算数据文件，<https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=ET>，2021 年 2 月 16 日。
- 21 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, “World Population Prospects 2019”, Online Edition. Rev. 1, IGO: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>, February 16, 2021.
- 22 “Ethiopian Population 2021”, *World Population Review*, (February 16, 2021), <https://worldpopulationreview.com/countries/ethiopia-population>.
- 23 B., Fernandez, “Traffickers, Brokers, Employment Agents, and Social Networks: The Regulation of Intermediaries in the Migration of Ethiopian Domestic Workers to the Middle East”, *Int Migr Rev*, 2013 (47), pp.814-843, <https://doi.org/10.1111/imre.12049>.
- 24 “Ethiopia Job Data”, *World Bank*, (February 16, 2021), <https://datatopics.worldbank.org/jobs/country/ethiopia>.

《区域观察》	
<p>清华大学国际与地区研究院 海淀区清华园 1 号 中国，北京 100084 清华大学中央主楼 205 室 电话：+86-10-62787747 官方网站：http://iias.tsinghua.edu.cn/</p>	<p>协调人：张静 本期执行编辑：杨崇圣 编委会（按姓氏笔画排序）： 王霆懿、李宇晴、杨崇圣、何滨、周燕、郑楠、 段九州、高良敏、傅聪聪</p>
<p>未经授权，请勿转载，引用请注明出处。</p>	