

埃塞俄比亚国家转型之困：基于中心—外围结构视角

埃塞俄比亚国家转型之困： 基于中心—外围结构视角^{*}

张 春 郝 睿

内容提要 作为非洲最具代表性的发展型国家之一，埃塞俄比亚正面临严峻的转型挑战。尽管埃塞俄比亚经济发展取得较大成就，但是其国内政治与社会矛盾自 2012 年以来持续激化，至 2018 年阿比总理上台后更演变为多重危机。埃塞俄比亚国家转型的困境，根源于“中心—外围”结构的顽固性与流动性。该结构具有强大的自我再生产能力，导致历届政府在试图打破旧结构的同时，又催生出新的中心—外围格局。具体表现为特定民族对中心地位的占据以及其他民族对该地位的持续竞争，其深层动力则源于国家建构、民族建构与各族群民族主义之间的博弈。因此，确立既能平衡多元民族关系又能整合国家与民族建构的合理政治体制，是埃塞俄比亚成功转型的关键。

关键词 埃塞俄比亚 国家转型 民族联邦制 中心—外围结构

作者简介 张春，云南大学非洲研究中心研究员（昆明 650091）；郝睿，中非发展基金综合管理部总经理、高级经济师（北京 100031）。

埃塞俄比亚当前的发展态势呈现出显著的复杂性。一方面，国内政治与安全陷入相互锁定的多重危机。自 2020 年以来，提格雷、阿姆哈拉、奥罗莫等中心地区，以及阿法尔、贝尼山古尔—古木兹、甘贝拉等边缘地区均爆发或正在进行武装冲突。^①美国和平基金会发布的“脆弱国家指数”（Fragile States Index）显示，

* 本文系研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“协调推进全球发展倡议和全球安全倡议路径研究”（项目编号：23ZDA125）的阶段性成果。

① “Violence Patterns in Ethiopia’s Periphery,” ACLED, April 17, 2024, <https://epo.acled.com/2024/04/17/epo-monthly-update-march-2024-violence-patterns-in-ethiopia-periphery/>, accessed March 1, 2025.

埃塞俄比亚长期处于脆弱状态，其政治精英分裂、经济不平等和人口压力等指标一直位于高风险等级。^① 根据世界治理指数（Worldwide Governance Indicators），该国政治稳定得分处于全球最低水平。^② 另一方面，尽管埃塞俄比亚发展型国家道路面临严峻挑战，但其经济增速仍保持较高水平。2000—2023 年，埃塞俄比亚国内生产总值年均增长率达 8.43%，以现价美元计算的经济总量扩大 18.86 倍，其中 10 个年份跻身全球经济增速前 10 位。即便 2020 年以来同时遭受新冠疫情和国内动荡双重冲击，埃塞俄比亚经济仍保持 5.88% 的年均增长率。^③ 针对埃塞俄比亚政治与经济相互背离的二元格局，学界主要关注充满不确定性的国家转型，重点讨论转型方向、治理模式、根源及其潜在的外溢效应。^④ 摆脱相互锁定的多重危机是埃塞俄比亚国家转型成功的关键。^⑤ 因此，本文旨在系统考察埃塞俄比亚转型困境的深层根源，重点分析其中的“中心—外围”命题，^⑥ 以回应其结构缘何顽固、如何与多民族国家性质关联、其生产与再生产的逻辑，以及破解这一逻辑的可能性等核心问题。

① The Fund for Peace, “Fragile States Index,” <https://fragilestatesindex.org/>, accessed March 1, 2025.

② World Bank, *The Worldwide Governance Indicators 2023 Update*, <http://www.govindicators.org>, accessed March 3 2025.

③ 笔者根据世界银行开放数据库（<https://data.worldbank.org/>）数据计算得出。

④ Birhanu Bitew and Asabu Alamineh, “The Theory and Practice of Political Transition in the Post-2018 Ethiopia,” *Innovations*, Vol. 67, No. 6, 2022, pp. 1726–1742; Bantanyehu S. Chanie and John Ishiyama, “Political Transition and the Rise of Amhara Nationalism in Ethiopia,” *Journal of Asian and African Studies*, Vol. 56, No. 5, 2021, pp. 1036–1050; “Ethiopia’s Transition and the Tigray Conflict,” *CRS Report* 2021; Ayenew B. Worku, “The Roles of Political Parties and Their Challenges in Political Transition: The Case of Ethiopia,” *Pan African Journal of Governance and Development*, Vol. 2, No. 1, 2021, pp. 103–123; Abdisa Olkeba Jima, “Vicious Circle of Ethiopian Politics: Prospects and Challenges of Current Political Reform,” *Politics & International Relations*, Vol. 7, No. 1, 2021.

⑤ Bereket Tsegay, “Ethiopia’s Eroding Political Transition: Can Multiple Interlocking Crises be Overcome?” *Modern Diplomacy*, January 30, 2024, <https://moderndiplomacy.eu/2024/01/30/ethiopias-eroding-political-transition-can-multiple-interlocking-crises-be-overcome/>, accessed March 6 2025.

⑥ 尽管是世界体系论的核心命题，中心—外围假设早已成为分析埃塞俄比亚政治乃至整个现代非洲政治的重要工具。相关讨论可参见 Martin Staniland, “The Rhetoric of Centre–Periphery Relations,” *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 8, No. 4, 1970, pp. 617–636; Richard Sherman, “Center–Periphery Relations in Ethiopia,” *Horn of Africa*, Vol. 2, No. 2, 1979, pp. 37–48; Neal Sobania, “Center and Periphery in Ethiopia: The South and Southwest,” *Northeast African Studies*, Vol. 12, No. 1, 1990, pp. 1–4.

埃塞俄比亚中心—外围结构的顽固性

埃塞俄比亚中心—外围结构源于国家建构进程，已渗透到政治、经济和社会各层面。随着基于阿比西尼亚文化传统的北方统治者将奥罗莫族、索马里族、阿法尔族、锡达玛族等南方土著自治团体纳入帝国版图，中心—外围结构在历史地理和政治制度层面日益凸显，即拥有政治经济权力的高地中心，将环绕其外的低地外围整合进国家治理体系。^① 在地理维度上，“高地中心”指由北向南居于高原的提格雷州、阿姆哈拉州和奥罗莫州及首都亚的斯亚贝巴，海拔较低的其他地区则被视为“低地外围”。^② 在政治维度上，孟尼利克二世（Menelik II）与海尔·塞拉西推行了三项政策：建立剥削性的土地权制度、确立阿姆哈拉语的国语地位及鼓励东正教发展。在这些政策影响下，外围地区不仅经历国家建构、经济整合和社会冲突，更承担了对内开发与对外隔离的边疆功能。^③ 由此，埃塞俄比亚政治经济体现出“包容性排他”特征，即中心在行政管辖和领土整合上依赖外围，同时在政治和经济上对外围进行压迫与剥削。^④ 1974年革命后的德格政权虽然原则上承认所有群体的平等权利，特别是强调“耕者有其田”和农村土地国有化，但因拒绝民族地区的自治要求，使中心—外围结构再度强化。这一结构在1991—2018年埃塞俄比亚人民革命民主阵线（Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front，简称“埃革阵”）时期，以及2018年阿比·艾哈迈德·阿里（Abiy Ahmed Ali）上台后，持续被生产与再生产。

（一）埃革阵时期的中心—外围结构

以提格雷族为核心的埃革阵认为，埃塞俄比亚危机的根源在于压制民族多样性，以及由此产生的经济剥削。因此，推翻德格政权后，埃革阵着手打破既有中心—外围结构，核心目标是实现多民族平等。1995年宪法正式确立民族联邦制，赋予各民族自治、自决乃至分离的权利。新宪法通过将中央集权的单一制国家改组为基于民族区域自治的联邦制国家，为埃塞俄比亚多民族社会提供了新的制度

① John Markakis, *Ethiopia: The Last Two Frontiers*, James Currey, 2011.

② Christopher Clapham, "Centralization and Local Response in Southern Ethiopia," *African Affairs*, Vol. 74, No. 294, 1975, pp. 72-81.

③ Donald Donham, "Old Abyssinia and the New Ethiopian Empire: Themes in Social History," in Donald Donham and Wendy James (eds.), *The Southern Marches of Imperial Ethiopia: Essays in History and Social Anthropology*, Cambridge University Press, 1986, pp. 3-48.

④ Tobias Hagmann and Benedikt Korf, "Agamben in the Ogaden: Violence and Sovereignty in the Ethiopian-Somali Frontier," *Political Geography*, Vol. 31, No. 4, 2012, p. 206.

框架。然而，这种“置外围于中心”（Centering the Periphery）的精神迅速被中央集权的政治传统所削弱。^①自 20 世纪 90 年代中期起，联邦政府及其代表的权力核心被视为新中心，宪法对民族地区代表性和自治权的承诺未能兑现，新的中心—外围结构由此逐渐形成。^②

首先，民族政党层面的中心—外围结构。埃革阵执政时期，各民族自治州均由本民族政党主导，全国民族政党数量超过 60 个，但其地位存在显著差异，由此形成至少三种中心—外围结构。

一是埃革阵内部的中心—外围结构。尽管 1995 年宪法承诺为阿法尔、索马里、贝尼山古尔—古木兹、甘贝拉等“新兴”或“发展中”外围地区提供更大的民族自治权、政治代表权和经济利益，执政联盟却由拥有决策权的四个核心成员党与不具有投票权的盟党构成。核心成员党包括提格雷人民解放阵线（Tigray People’s Liberation Front，简称“提人阵”）、阿姆哈拉全国民主运动（后更名为阿姆哈拉民主党，Amhara Democratic Party）、奥罗莫人民民主组织（后更名为奥罗莫民主党，Oromo Democratic Party）和南方民族州的南部埃塞俄比亚人民民主运动（Southern Ethiopian People’s Democratic Movement，简称“南人运”），其他少数民族政党仅能作为盟党参与政治决策。这种权责差异导致执政联盟内部形成明显的中心—外围等级结构。

二是国家经济治理中的中心—外围结构。埃革阵执政后，提人阵迅速控制大型国有企业，包括埃塞俄比亚电信公司、糖业公司，以及由其自行创立的新公司，如大型军工复合体金属工程公司（Metals and Engineering Corporation）。^③此外，提人阵控制的提格雷复兴基金（Endowment Fund for the Rehabilitation of Tigray）及其子公司实力迅速增强。这些企业不仅资助提人阵及其成员，也为提格雷州发展提供了大量支持。^④相比之下，埃革阵其他核心成员党及盟党掌握的经济权力远不及前者。

① Feyisaa Dereje, “Centering the Periphery? The Praxis of Federalism at the Margins of the Ethiopian State,” *Ethiopian Journal of Federal Studies*, Vol. 1, No. 1, 2013, pp. 155–192.

② Siegfried Pausewang, Kjetil Tronvoll and Lovise Aalen, *Ethiopia Since the Derg: A Decade of Democratic Pretension and Performance*, Chr. Michelsen Institute, 2002.

③ Tefera N. Gebregziabher, “Soldiers in Business: The Pitfalls of METEC’s Projects in the Context of Ethiopia’s Civil–Military Relations,” *Review of African Political Economy*, Vol. 46, No. 160, 2019, pp. 261–278; Tefera N. Gebregziabher and Wil Hout, “The Rise of Oligarchy in Ethiopia: The Case of Wealth Creation since 1991,” *Review of African Political Economy*, Vol. 45, No. 157, 2018, pp. 501–510.

④ Sarah Vaughan and Mesfin Gebremichael, “Rethinking Business and Politics in Ethiopia: The Role of EFFORT, the Endowment Fund for Rehabilitation of Tigray,” *Africa Power and Politics Research Paper*, 2011.

三是民族州“结对帮扶”关系中的中心—外围结构。埃革阵的“置外围于中心”政策集中体现为中心州与外围州的结对帮扶关系。^①然而，这一关系迅速演变成为一种传统的指挥控制机制，即执政联盟的核心成员党对外围盟党的单向主导。^②

其次，联邦政治层面的中心—外围结构。联邦政府与各民族州在行政管辖上天然形成中心—外围关系，各民族州在联邦架构中的重要性及对联邦政策的自主性差异，深刻揭示了这一结构的顽固性。

在宏观层面，联邦财政资源和发展政策往往倾向于中心地区。尽管宪法强调赋予民族州财政自主权，各州财政收入仍有60%—80%依赖联邦拨款。在这种集中控制下，中心地区获得的财政资源远超外围地区，而且中心地区内部也存在不均衡，例如提格雷州的人均支出分别是阿姆哈拉州的1.63倍、奥罗莫州的1.96倍和南方民族州的4.64倍。^③此外，2014年联邦政府为推动经济转型规划的10个工业园区也全部选址于中心州。

在关键领域，投资用地的权属关系尤为凸显。为体现“置外围于中心”理念并纠正历史不公，埃革阵拒绝推行土地自由化。^④然而，自2005年起，联邦与州在土地权利上的平衡发生重大变化。联邦政府通过2008年的“向上授权”指令、2009年新设的农业投资扶持局（Agricultural Investment Support Department）以及2013年颁布的第283/2013号法规，逐步将大面积投资用地的管理权收归中央。在此过程中，提格雷、阿姆哈拉和奥罗莫等中心州成功抵制了联邦政策，而阿法尔、贝尼山古尔—古木兹、甘贝拉等外围州则大多选择服从。截至2012年9月，联邦农业投资扶持局掌握的投资用地中，97%来自外围地区，主要集中在甘贝拉

① 提格雷州帮扶阿尔法州、阿姆哈拉州帮扶贝尼山古尔—古木兹州、奥罗莫州帮扶索马里州、南方民族州帮扶甘贝拉州。

② Tegegn Gebre-Egziabhere, “Emerging Regions in Ethiopia: Are They Catching up with the Rest of Ethiopia?” *Eastern Africa Social Science Research Review*, Vol. 34, No. 1, 2018, pp. 1–36.

③ Bizuneh Yimenu, “Measuring and Explaining Fiscal De/centralization: Empirical Evidence from Ethiopia, 1995–2020,” *Public Administration and Development*, Vol. 43, No. 3, 2023, pp. 245–259; Mistir Sew, “Central State’s Fiscal Control Stunts Ethiopian Federalism,” *Ethiopia Insight*, April 21, 2023, www.ethiopia-insight.com/2023/04/21/central-states-fiscal-control-stunts-ethiopian-federalism/, accessed March 9, 2025.

④ Wibke Crewett, Ayalneh Bogale and Benedikt Korf, “Land Tenure in Ethiopia: Continuity and Change, Shifting Rulers and the Quest for State Control,” CAPRI Working Paper 2008, p. 1.

州 (53%) 和贝尼山古尔—古木兹州 (26%)。^①

再次,安全力量层面的中心—外围结构。埃革阵时期,联邦军队主要由提人阵控制。同时,1995 年宪法授权各民族自治地区可以建立和管理本州警察部队以维护地方公共秩序,并规定联邦警察仅在州警察的邀请下方可介入。此条款为各州组建正式的州警察部队与非正式的民兵武装提供法律依据,规模从几千人到几万人不等。^② 因此,不仅联邦军队的提格雷主导地位构成了中心—外围结构,各州在地方武装力量上的悬殊实力也再现这一结构。例如,索马里州特警部队 (Liyu Haile) 影响力显著,但提格雷州的地方安全力量规模最大,高峰期曾达 25 万人。这种力量失衡也是 2020 年联邦政府与提格雷州爆发武装冲突的重要原因之一。^③

(二) 阿比执政时期的中心—外围结构

随着中心—外围结构再度固化,埃革阵时期的埃塞俄比亚并未摆脱“历史宿命”:遭受政治排斥和经济边缘化的外围地区持续武装抵抗,联邦政府则予以镇压,导致“置外围于中心”的精神最终演变为“中心惩罚外围”的政治实践。^④ 正是这种中心与外围的二元对立乃至冲突,为阿比总理 2018 年上台并启动新一轮国家转型奠定社会基础。阿比总理在上任之初同样提出雄心勃勃的“繁荣外围” (Prosper to Periphery) 战略,这与埃革阵初期的“置外围于中心”理念大同小异。然而,从其执政至今的表现来看,尽管中心与外围的具体行动主体有所更迭,但结构依然顽固。这构成埃塞俄比亚陷入多重危机的深层根源,即外围诉求难以转化为中心回应,其后果是外围群体的同化、忍受或反抗。

① Keeley James et. al. *Large-scale Land Deals in Ethiopia: Scale, Trends, Features and Outcomes to Date*, International Institute for Environment and Development, 2014, pp. 25–27; Lavers Tom, “Agricultural Investment in Ethiopia: Undermining National Sovereignty or Tool for State Building? Agricultural investment in Ethiopia,” *Development and Change*, Vol. 47, No. 5, 2016, p. 1087; Assefa Fiseha, “Federalism, Development and the Changing Political Dynamics in Ethiopia,” *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 17, No. 1, 2019, pp. 151–176.

② Ann M. Fitz-Gerald, “Ethiopia’s Security Dilemmas,” RUSI, July 18, 2019, <https://rusi.org/commentary/ethiopias-security-dilemmas>, accessed March 14, 2025.

③ Bereket Tsegay, “Regional Special Forces Pose Threat to Peace and Security in Ethiopia,” *The Global Observatory*, February 22, 2025, <https://theglobalobservatory.org/2021/02/regional-special-forces-pose-threat-to-peace-and-security-ethiopia/>, accessed March 14, 2025.

④ Tobias Hagmann, “Punishing the Periphery: Legacies of State Repression in the Ethiopian Ogaden,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 8, No. 4, 2014, pp. 725–739; Berouk Mesfin, “Rebel Movements in Ethiopia,” in Caroline Varin and Dauda Abubakar (eds.), *Violent Non-State Actors in Africa: Terrorists, Rebels and Warlords*, Cham: Springer, 2017.

阿比政府的“繁荣外围”战略旨在从三方面破除埃革阵时期的中心—外围结构。第一，在政治体制上，试图以“真正的联邦制”或事实上的单一制替代民族联邦制。^①阿比政府认为，民族联邦制未能实现平等与繁荣，只有强调国家身份的泛埃塞俄比亚认同方能化解当前困局。阿比总理的核心执政理念“团结”（Medemer）意在构建“一种拥抱多样性、凸显多民族身份的团结”，并以此为前提推进国家建设。^②然而，这一理念的关键缺陷在于，试图在既有的联邦制或去中心化宪法框架内，以单一的泛埃塞俄比亚国家理念重塑中心—外围关系，从而引发内在矛盾。

第二，在政党政治上，通过重组执政党赋予外围地区更大的政治代表性。2019年底，阿比总理推动成立繁荣党（Ethiopian Prosperity Party, EPP），吸纳除提人阵以外的埃革阵3个核心成员党及5个地区盟党。此举的关键在于，将原本地位处于劣势的盟党提升为执政党内的平等成员，并承诺通过比例代表制保障少数群体代表权，以期构建一个更具包容性的政党。繁荣党的政治愿景涵盖建设强大民主国家、实现包容性经济发展、促进社会普遍繁荣以及奉行独立自主外交政策等多个方面。^③

第三，在经济结构上，通过改革兑现“繁荣外围”的承诺。阿比政府于2020年3月发布《内生经济改革计划》（*A Homegrown Economic Reform Agenda*），指出资源错配和国内不平等（尤其是城乡不平等）是经济发展的持续性障碍。例如，2011—2016年，城市家庭真实消费支出的年均增速是农村家庭的6倍。^④与此相应，埃塞俄比亚“2030年愿景”也将消除基于民族、宗教和性别的歧视性壁垒、促进平等的经济社会参与列为核心目标之一。

尽管阿比执政之初曾带来希望，但其改革未能阻止中心—外围结构的再现。第一，相较于埃革阵时期受民族联邦制约束的中央集权，阿比总理在不修宪的情况下推行事实上的单一制。通过成立繁荣党，阿比总理同时担任党政最高领导人，并将州长等地方领导人的任命权收归中央，使政治权力完全集中于

① FDRE, “Context and Updates on Current Issues in Ethiopia,” Prime Minister’s Office July 8, 2020 https://pmo.gov.et/media/documents/Context_and_Updates_on_Current_Issues_in_Ethiopia-.pdf accessed March 15 2025.

② Hassen Hussein, “Full English Transcript of Ethiopian Prime Minister Abiy Ahmed’s Inaugural Address,” April 3 2018 www.opride.com/2018/04/03/english-partial-transcript-of-ethiopian-prime-minister-abiy-ahmeds-inaugural-address accessed March 16 2025.

③ 原文为阿姆哈拉语，其非官方译文参见“Properity Party By-Laws (Unofficial translation),” Ethiopia Insights, February 2020, <https://www.ethiopia-insight.com/wp-content/uploads/2020/02/PP-bylaws-2.pdf> accessed March 18 2025.

④ Federal Democratic Republic of Ethiopia *A Homegrown Economic Reform Agenda: A Pathway to Prosperity*, March 2020 p. 11.

总理办公室。频繁的内阁改组进一步削弱了关于民族地区平等的承诺。^① 第二，繁荣党内部中心—外围结构的重新浮现。繁荣党虽然在 2021 年大选中获胜，但选举不公、民族暴力、提格雷冲突及阿姆哈拉法诺（Fano）抵抗运动等紧张态势，暴露出其内部矛盾。原埃革阵边缘盟党虽然一度登上全国政治舞台，但是很快被边缘化。更重要的是，繁荣党初期由奥罗莫人与阿姆哈拉人主导，但在提格雷武装冲突后，迅速演变为奥罗莫人“一家独大”。第三，经济领域的中心—外围结构以奥罗莫为新中心而重构。阿比政府通过组建繁荣党排挤提格雷政治精英，并通过打击提人阵所属企业推动经济改革，但结果并非“繁荣外围”，而是借“民族企业”实现“繁荣奥罗莫”。阿姆哈拉族在提格雷武装冲突期间曾获得短暂的商业回报，但在 2022 年 11 月停火协议签订后地位快速下降，商业优势被奥罗莫族取代。^② 此外，奥罗莫资本以打破地方保护主义为名，进入其他民族地区，如获取阿法尔州的盐业开采与经营权，再现中心对外围的经济渗透。^③

埃塞俄比亚中心—外围结构的流动性

阿比执政之初因促成历史性的埃厄和平而获得诺贝尔和平奖，一度激发国内外高度期待。然而，埃塞俄比亚很快陷入内外交困：中心与外围地区均动荡不安，民族间及民族内部矛盾同时激化。与其将当前动荡归因于中心—外围结构的顽固性，不如关注其流动性与适应性，即在旧结构被打破的同时，新结构得以生成。或许更为重要的是，阿比执政后该结构的演变速度更快：埃革阵时期，新结构的形成大致耗时 10 年；而在阿比执政时期，该结构在 7 年内经历多次生产与再生产。那么，该结构是如何在阿比执政时期形成并快速演变的？其流动性背后

- ① “Decoding the Cabinet Reshuffles in Ethiopia A Necessary Means to an End?” Reqiq Insights, April 11, 2023, <https://reqiq.co/decoding-the-cabinet-reshuffles-in-ethiopia/>, accessed March 20, 2025.
- ② Ashenafi Endale, “Ethiopia’s Latest Anti-corruption Campaign: Genuine or Political Weed-out?” The Reporter, December 10, 2022, <https://www.thereporterethiopia.com/28411/>, accessed March 21, 2025; Hailegebriel Endeshaw, “Ethiopian Government Freezes Bank Accounts of Investors,” Borkena, April 26, 2023, <https://borkena.com/2023/04/26/ethiopian-government-freezes-bank-accounts-of-investors/>, accessed March 21, 2025.
- ③ Selamawit Mengesha, “Parliament, Industry Ministry Call for End on Afar Mining Monopoly on Salt,” The Reporter, February 3, 2023, <https://www.thereporterethiopia.com/38526/>, accessed March 21, 2025; Nardos Yoseph, “Afar Mining Corp Hits back at Industry Ministry’s Salt Monopoly Allegations,” The Reporter, February 24, 2024, <https://www.thereporterethiopia.com/38836/>, accessed March 21, 2025.

的深层逻辑为何？换言之，埃塞俄比亚的中心—外围结构如何通过适应环境变化来完成持续的生产与再生产？

（一）政治层面的中心—外围结构再生产

自阿比总理 2018 年执政特别是 2019 年成立繁荣党以来，埃塞俄比亚政治体系经历了中心—外围结构快速而反复的重塑，政府体系与民族关系也在这一过程中经历剧烈变动。与埃革阵时期高级官员职位相对稳定不同，阿比执政时期高级官员频繁更替，直接导致中心—外围结构高速变动。

第一，联邦治理架构的中心—外围结构发生演变。一方面，从联邦政治运作看，总理办公室逐步演变为“影子内阁”^①，成为驱动结构演变的核心。在国内，总理办公室不仅事实上掌握联邦各层级人事任命权，而且在高度敏感的经济议题上发挥特别突出的作用。在外交领域，阿比本人高度主动，其与厄立特里亚达成和平协议，密切与阿拉伯国家互动等行为，重塑了非洲之角的地区格局。另一方面，从政府部门职能运作看，各部门地位此消彼长。财政部与在原联邦事务部基础上新建的和平部，重要性一度空前提升，前者与总理办公室共同构成经济决策中心，后者曾整合情报机构并主导修宪进程。相比之下，埃革阵时期重要的外交部地位大幅下滑，约 30 个驻外机构遭裁撤。各政府部门的中心—外围结构变化，还可从财政预算变化中看出，对比埃革阵执政后期（2015—2017 年）与阿比执政初期（2019—2021 年），和平部预算增长了 4 倍，外交部预算则削减了 20%。^②

第二，提格雷“旧中心”消失。埃革阵时期，提人阵的中心地位不完全体现在占有政府高级职位的数量上，其成员通常还掌握着金融与经济合作、通信技术、农业和自然资源等关键部门的部长级职位。阿比上台后，提人阵在联邦政府中的影响力快速下降。2018 年 10 月首次政府部门改组中，提人阵成员仅保留贸易工业部及妇女、儿童与青年部两个部长席位。至 2020 年 1 月，这两个职位也被剥夺，导致自 1991 年以来首次出现无提格雷人担任部长的状况。此后虽然有提格雷人在内阁改组中出现，但其身份已非提人阵党员，而是曾被开除或主动退出的前成员。

① “Abiy Ahmed Ali’s Parallel Government,” Africa Intelligence, January 29, 2021, https://www.africaintelligence.com/eastern-africa-and-the-horn/2021/01/29/abiy-ahmed-ali-s-parallel-government_109638745-ar2, accessed March 25, 2025.

② “Ethiopia Recalls Dozens of Diplomats, Closes Consulates in Various Countries,” Addis Standard, July 8, 2021, <https://addisstandard.com/breaking-ethiopia-recalls-dozens-of-diplomats-closes-consulates-in-various-countries/>, accessed March 25, 2025.

第三，奥罗马拉联盟（Oromara，即奥罗莫—阿姆哈拉两族名称的合并简写）形成与向奥罗莫新中心转变。阿比上台在某种程度上得益于奥罗莫族和阿姆哈拉族青年发起的政治抗议，以及两族在反对提人阵问题上的一致立场。这些因素，特别是 2020—2022 年提格雷冲突期间形成的战争联盟，促成奥罗马拉联盟的建立，并使其在阿比执政初期成为埃塞俄比亚政治新中心。然而，两族之间存在根本利益冲突，阿姆哈拉族在提格雷冲突中占据西提格雷地区，以及法诺抵抗运动的扩散，使联盟裂痕日益扩大。^① 随着联邦政府与提格雷地区实现停火，阿姆哈拉族的战略价值下降并迅速被边缘化，奥罗莫族则借此全面巩固其在国家政治中的中心地位。^②

第四，阿法尔与索马里州逐渐上升为半外围。在阿比“繁荣外围”战略下，阿法尔和索马里州正崛起为埃塞俄比亚东部的次级中心，为既有中心—外围结构增添了“半外围”这一中间层次。阿比上台后迅速解除这两州忠于提人阵州长的职务，并承诺将此前由提人阵控制的经济利益归还当地，如阿法尔州的盐业及索马里州的石油、天然气和阿拉伯茶贸易，从而赢得当地政治精英的效忠。“半外围”地位为两州带来切实的政治和经济利益：其民族政党在繁荣党内获得平等成员地位，领导人获得高级职位，地方经济回报也大为增加。例如，2021 年阿比政府调整了索马里州的油气收入分配方案，将联邦与州的分配比例从 7:3 修改为 5:5。^③

第五，南方民族州地位下降与行政肢解。在埃革阵时期，南方民族州名义上是中心成员，实则处于“半外围”地位。阿比执政后，南方民族州不仅地位大幅下降，其行政区划甚至遭到拆分。尽管南人运主席穆费里亚特·卡米尔（Muferiat Kamil）曾被任命为埃塞俄比亚首位女议长及和平部部长，但未能缓解州内多达 56 个民族并存带来的治理难题，这在本质上是埃塞俄比亚民族联邦制的缩影。与口头上倡导团结理念不同，阿比政府在南方民族州的实际政策是通过落实宪法自决权，对该州进行事实上的行政肢解。截至 2025 年，原南方民族州已被分解为锡达玛、西南埃塞（SWEPR）、南部埃塞（SER）、中部埃塞（CER）

① Mehdi Labzaé, “The War in Tigray (2020–2021): Dictated Truths, Irredentism and déjà-vu,” in Jean-Nicholas Bach (ed.) *Routledge Handbook of the Horn of Africa*, Routledge, 2022, pp. 139–150.

② Abel Tesfaye, “As Ethiopian Alliances Shift, Abiy’s Anniversary Met by Amhara Protests and Violence,” *Ethiopia Insight*, April 2, 2023, www.ethiopia-insight.com/2023/04/07/as-ethiopian-alliances-shift-abiy-anniversary-met-by-amhara-protests-and-violence/, accessed March 25, 2025.

③ *Macro-Fiscal Performance in Ethiopia and Recent Fiscal Policy Developments*, Ministry of Finance, Ethiopia, October 2021, No. 4/2021, p. 46.

4 个州。其中，除锡达玛于 2019 年经公投获得自治地位外，其余 3 个州的设立均未经过公投程序。^①

（二）经济层面的中心—外围结构再生产

埃塞俄比亚当前的复杂局面，与埃革阵时期“有增长无发展”及发展成果分配不均高度相关，后者触发的经济结构转型造成大量失地、失业青年群体抗议。阿比上台后制定了广泛的经济改革议程，涵盖推动私有化、回应青年群体诉求、发展采掘业等。然而，受国内动荡局势及存量改革制约，新的经济中心—外围结构不可避免地形成，并与政治层面的结构相互强化，进一步加剧国家转型难度。

第一，联邦经济治理架构的中心—外围结构发生变化。阿比政府将改善经济、提高民生作为核心执政承诺之一，但其面临的核心挑战在于如何将关键经济部门、政策和资产从原有的埃革阵体系中剥离，并置于联邦直接管辖之下。这一过程导致三重结构性变化：首先，经济决策新中心的形成。为提高决策专业化与执行效率，阿比政府新设国家宏观经济委员会（NMC）、独立经济咨询委员会（IEAC）、私有化咨询委员会（PAC）等专业机构。需要强调的是，阿比总理在上述所有机构中均处于核心地位，再现了总理办公室在政治领域“影子内阁”的角色。其次，各民族州经济地位的升降流动。由于承诺实现各州平等加上政党改组，以往的结对帮扶关系被终止，联邦政府转而通过预算分配调控民族州地位。例如，2018 年提格雷州的预算下降 10%，索马里州则增加 12%，而贝尼山古尔—古木兹和甘贝拉等其他外围州的预算也有所削减。^②最后，对外经济合作重心的转移与摇摆。阿比就任后，试图降低对中国资本的依赖度，转向美国、欧洲和海湾国家。新的伙伴关系在初期确实带来大量外资，然而随着国内局势恶化以及对外关系趋于复杂，美欧减少甚至暂停合作，迫使埃塞俄比亚对外经济合作的重心再次调整。

第二，从“党企不分”到“政企不分”的结构演变。埃革阵时期，埃塞俄比亚经济存在“党企不分”现象，如提人阵控制的金属工程公司和提格雷复兴

① Kjetil Tronvoll, "The Sidama Quest for Self-Rule: The Referendum on Regional Statehood Under the Ethiopian Federation," *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 29, No. 2, 2021, pp. 1-22; Chalachew Tadesse, "Referendum in Ethiopia's Southern Region," Rift Valley Institute, March 2023, <https://riftvalley.net/publication/referendum-in-ethiopia-s-southern-region/>, accessed March 25, 2025.

② Jos Meester and Guido Lanfranchi, "The Struggle Over Political Finance in Ethiopia's Transition," *Clingendael Magazine*, February 3, 2021, www.clingendael.org/publication/struggle-over-political-finance-ethiopia-transition, accessed March 27, 2025.

基金，阿姆哈拉全国民主运动控制的阿姆哈拉复兴基金（TIRET），奥罗莫民主党控制的图姆萨发展集团（Tumsa Development Group）等。^① 为打破“党企”格局，确立联邦政府管辖权，阿比政府将原公共事业部重组为公共事业控股与管理局（Public Enterprises Holdings and Administration Agency），并将其划归财政部，以统一管理重要国企。到 2022 年，该机构已基本控制原属提人阵的“党企”，管理的国企总数达 42 家（见表 1）。然而，这一改革虽然破解了“党企不分”现象，却同时催生了新的“政企不分”现象。

表 1 埃塞大型国企的管理关系

机构名称	更名/拆分/新建	管理部门 (埃革阵时期)	管理部门 (阿比时期)
埃塞国家银行		总理	总理
工业园区发展公司		工业部	埃塞投资委员会
埃塞商业银行		公共财政事业局	财政部公共事业控股管理局
埃塞发展银行			
埃塞保险公司			
埃塞糖业公司		公共事业部	
金属工程公司 (METEC)	埃塞工程集团		
	埃塞国防工程集团		财政部公共事业控股管理局 国防部
埃塞航运与后勤服务公司		交通部	财政部公共事业控股管理局
埃塞铁路公司			
埃塞航空公司			
埃塞电力公司		水利能源部	
埃塞电力设施公司			
埃塞电信		通信技术部	

资料来源：作者自制。

第三，民族企业的中心—外围结构演变。埃革阵时期，提人阵的核心地位确保提格雷民族企业在经济中的主导地位。为打破这一格局，阿比政府着手瓦解提人阵的商业代理网络。^② 其关键举措之一是改组金属工程公司：联邦政府首先对

① Ashenafi Endale, “New Breed Regional Conglomerates Replicating EFFORT,” *The Reporter*, March 12 2022 <https://www.thereporterethiopia.com/22566/>, accessed March 27 2025.
② Nebiyu Sihul Mikael, “Is Tigray Really a Drop in the Bucket for Abiy’s Administration?” *Ethiopia Insight* January 17 2019 www.ethiopia-insight.com/2019/01/17/is-tigray-really-a-drop-in-the-bucket-for-abiy-administration/, accessed March 28 2025.

该公司领导层提出腐败指控，随即取消其政府合同，并最终将其拆分为民用的埃塞俄比亚工程集团和军用的埃塞俄比亚国防工程集团。此外，在提格雷冲突爆发前夕，提格雷复兴基金及其子公司的账户被冻结、合同被取消、资产被剥夺、业务被瓜分。在提格雷民族企业遭到全面打压的同时，奥罗莫民族企业迅速发展。例如，在 2019 年糖业私有化计划宣布前夕成立的埃塞俄比亚糖业制造工业有限公司，其管理层主要由奥罗莫人组成，并成为首批投标收购埃塞俄比亚糖业的地方企业之一。^① 同时，大量奥罗莫民族企业获得在金矿、盐业、茶叶贸易和油气开采等领域的项目和资金支持。

（三）安全层面的中心—外围结构流动

鉴于安全部门的战略重要性，其权力竞争构成埃塞俄比亚中心—外围结构生产与再生产的关键环节。埃革阵时期，安全部门始终是提人阵的核心权力来源，具体体现为对武装部队（即埃塞俄比亚国防军）及两大情报部门^②的控制。提人阵不仅占据这些机构的最高领导职位，更掌握绝大多数中层岗位，如 2014 年其成员占比超过 90%。^③ 因此，考虑到安全部门的重要性和敏感性，阿比上台后并未像在政治和经济领域那样实施激烈改革，而是采取渐进的方式，利用各种有利时机逐步重构安全领域的中心—外围结构。

提格雷冲突爆发前，阿比改革重点是军队之外的安全部门，其核心举措是新建和平部并使其成为新的权力中心。和平部是在原联邦事务部的基础上改组扩建而成，除继承原有职责外，还被授予两项重大的国内安全职能：一是接管两大情报部门；二是负责规范各民族州的警察及民兵力量。通过整合上述职能，和平部成立后迅速成为埃塞俄比亚最具影响力的政府部门。然而，在 2021 年大选后，为防止权力过度集中，情报部门权力和联邦警察的监管权又被收归总理办公室。尽管和平部的联邦层级权力遭到削弱，但是在地方层面依然影响力巨大。这一系列调整最终确立总理办公室作为安全领域新中心的地位，与政治和经济领域的变化逻辑一致（见表 2）。

① Muluken Yewondwossen, "Upstart, Local Sugar Company in Privatization Push," *Capital Ethiopia*, July 8, 2019, <https://www.capitalethiopia.com/2019/07/08/upstart-local-sugar-company-in-privatization-push/>, accessed March 28, 2025.

② 即国家情报与安全局（National Intelligence and Security Service）和信息网络安全局（Information Network Security Administration）。

③ Ginbot 7 (Movement for Justice Freedom and Democracy), "TPLF's Minority Ethnic Monopoly of the Armed forces in Ethiopia," *Ethio Reference*, October 6, 2014, https://ethioreference.com/amharic/Revised_Ethnic_Diversity_in_The_Ethiopian_Armed_Forces.pdf, accessed March 30, 2025.

表 2 埃塞安全部门的管理关系

部门名称	管理部门		
	埃革阵时期	2021 年大选前	2021 年大选后
国防部	总理	总理	总理
埃塞国防军			
阿加齐特种部队			
国家情报与安全局			
信息网络安全局			
联邦警察委员会	联邦事务部		
联邦监狱委员会	联邦司法部长办公室	联邦监狱委员会	
和平部（原联邦事务部基础上改扩建）		总理	
司法部（原司法部长）		总理	

资料来源：作者自制。

提格雷冲突爆发后，改组埃塞俄比亚国防军及地方武装成为阿比政府的首要任务。冲突使武装力量的分裂态势更趋严重：其一，宪法允许各州拥有独立武装，导致大量指挥权不明的地方武装林立，成为国家动荡的重要根源；其二，大量提格雷官兵叛离导致联邦军队战斗力下降。此次武装力量改组由奥罗莫族主导，仅为外围地区保留有限参与空间。改组进程大致可分为四个阶段：一是执政初期，阿比政府采取温和手段试图逐步削弱提格雷族对武装力量的控制，特别是选择维持其对国防部的掌控；二是在 2019 年 6 月政变后，解除所有提格雷高级军官的职务，由奥罗莫族与阿姆哈拉族军官全面接管；三是在提格雷冲突爆发后，对所有与提人阵有关联的高级官员进行清洗，不仅国内安全力量中的提格雷人被大规模清退，就连参与维和任务的提格雷军官也被解职；四是 2022 年停火协议签署后，因战略价值下降和法诺抵抗运动扩散，阿姆哈拉族也被逐步排挤出军队权力核心。

埃塞俄比亚国家建构与民族建构的竞争

埃塞俄比亚中心—外围结构的变迁，反映了历届主导民族地位的更替，也揭示了该结构不断被再生产的机制。其顽固性与流动性根源于国家建构进程中的两个特殊性：在国家层面，与其他非洲国家类似，埃塞俄比亚同样面临国家建构与民族建构的相互竞争；在次国家层面，多民族共存引发复杂的民族主义竞争，这种竞争既体现在民族之间，也存在于中心地区多数民族内部。由此可见，埃塞俄

比亚国家转型的挑战源于维护民族联邦制、推行泛埃塞俄比亚单一制以及追求民族自决这三股力量或愿景之间的持续竞争。

（一）国家建构与民族建构的相互竞争

尽管并未遭受殖民统治，埃塞俄比亚仍然与其他非洲国家高度相似，即国家建构与民族建构相互分离甚至竞争。^① 埃塞俄比亚国家统一进程始终以建立共同的民族认同或民族国家认同为标志。自 20 世纪 60 年代以来，强调民族自治的联邦制和强调国家认同的单一制两种愿景之间相互竞争，成为埃塞俄比亚政治发展的主导力量。但必须强调的是，历史、制度和文化等深层动力的复杂交织，使不同民族在不同时期占据过主导地位，由此推动埃塞俄比亚中心—外围结构的生产与再生产。

首先，统一进程中形成的中心—外围二分逻辑，是国家与民族建构相互竞争的历史根源。埃塞俄比亚国家统一本质上是高地中心对低地外围的征服过程，其中北方高地占据政治、经济和安全中心，而新征服的外围低地则被边缘化。由此产生的早期“国家”概念内嵌了高地族群的文化与宗教元素，并预设以阿姆哈拉语和东正教官方化为核心的国家建构政策。1896 年反抗意大利入侵的阿杜瓦大捷客观上强化了这种以高地族群为中心的国家认同。^② 此后的塞拉西和德格政权均延续并强化了这一具有特定民族性的国家认同。^③ 由此，埃塞俄比亚国家建构浮现出一种二分逻辑：文明的北方与落后的南方，原住民与外来者。其中，信奉东正教的阿姆哈拉族与提格雷族被视为文明的北方或原住民，而落后的南方或外来者则更多指奥罗莫族、其他南方少数民族及穆斯林。^④ 为将特定身份认同被全体国民接受，统治精英借鉴欧洲民族主义的同质性概念，宣传统一的身份是公民身份的前提，并据此推广阿姆哈拉语和东正教，最终使中心—外围结构固化为

① Sebastián L. Mazzuca and Gerardo L. Munck, “State or Democracy First? Alternative Perspectives on the State-Democracy Nexus,” *Democratization*, Vol. 21, No. 7, 2014, pp. 1221–1243.

② Daniel K. Thompson, “Capital of the Imperial Borderlands: Urbanism, Markets, and Power on the Ethiopia-British Somaliland Boundary, ca. 1890–1935,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 14, No. 3, 2020, pp. 529–552.

③ John Young, *Peasant Revolution in Ethiopia*, Cambridge University Press, 1997, pp. 81–82; Lovise Aalen, *Ethnic Federalism in a Dominant Party State: The Ethiopian Experience 1991–2000*, Michelsen Institute, 2002, p. 38.

④ P. T. W. Baxter, “Ethiopia’s Unacknowledged Problem: The Oromo,” *African Affairs*, Vol. 77, No. 308, 1978, pp. 283–296; Edward Ullendorff, *The Ethiopians: An Introduction to Country and People*, Oxford University Press, 1960.

国家建构的重要“传统”。^①

其次，联邦制与单一制的持续竞争，构成国家与民族建构相互竞争的制度根源。一方面，单一制是埃塞俄比亚事实上的政治传统。从孟尼利克二世到德格政权，单一制都是官方政体。塞拉西的现代化改革在推动社会进步的同时，也极大地强化了中心—外围结构。德格政权虽然在经济上进行激进改革，但在政治上仍维持帝国的集权官僚体制。^② 埃革阵虽然在名义上确立联邦制为官方政体，但通过继承和运用旧有的国家官僚机器，^③ 实行自上而下的集权决策，强力干预地方政治和土地治理，并采取“分而治之”策略，严重削弱民族地区的自治空间。^④ 阿比总理名义上也坚持联邦制，但其强化中央集权，以及通过繁荣党排挤非体系内政治精英的做法，与联邦制精神背道而驰。这种在联邦制宪法框架内推行单一制的内在矛盾，使其非但未能破解旧有结构，反而催生新的中心—外围对立。另一方面，联邦制也是埃塞俄比亚政治中兼具法理和事实的传统。帝国时期曾存在以地理为基础的“事实性联邦制”，即地方统治者通过纳贡换取自治。^⑤ 埃革阵则通过 1995 年宪法，为基于民族的联邦制提供法理基础。这种制度设计的本质是一种权力交换，即中央政府承认各民族自治权与受保护身份，以换取其对国家建构的认同与支持。因此，即便阿比政府的政策实践与联邦精神存在出入，也必须在名义上坚持联邦制的宪法地位。

再次，排他性的“想象的共同体”建构，是国家与民族建构相互竞争的文化根源。构建“想象的共同体”是塑造国家身份的关键，但在埃塞俄比亚，它却成为压制多元民族认同的工具。其典型表现为，在国家历史叙事中，以“统一”叙事取代“征服”叙事，从而用宏大的集体历史遮蔽甚至抹杀各民族的个体记忆与创伤，为两种叙事的后续冲突埋下伏笔。^⑥ 为消解这种压制效应，埃革阵执政后强调民族平等，鼓励各民族的身份建构。时任总理梅莱斯在 1992 年的

① Sarah Vaughan and Kjetil Tronvoll, *The Culture of Power in Contemporary Ethiopian Political Life*, Swedish International Development Cooperation Agency 2003.

② Christophe Van der Beken, “Ethiopia: From a Centralized Monarchy to a Federal Republic,” *Afrika Focus*, Vol. 20, Nos. 1–2 2007, pp. 13–48.

③ Alex de Waal, “The Theory and Practice of Meles Zenawi,” *African Affairs*, Vol. 112, No. 446, 2013, p. 150.

④ Jon Abbink, “Ethnic-based Federalism and Ethnicity in Ethiopia: Reassessing the Experiment after 20 Years,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 5, No. 4 2011, pp. 596–618.

⑤ Bahru Zewde, *A History of Modern Ethiopia: 1855–1991*, Addis Ababa University Press 2002, p. 87; Mesfin Wolde-Mariam, *The Horn of Africa: Conflict and Poverty*, Commercial Printing Press 1999, p. 142.

⑥ Ivo Strecker, “Glories and Agonies of the Ethiopian Past,” *Social Anthropology*, Vol. 2, No. 3, 1994, pp. 303–312.

一系列著名反问便意在于此。^① 这一做法对复苏民族记忆至关重要，但也带来严重后果，即它将统一的国家叙事解构为各民族充满创伤的个体记忆。而使这一问题更趋复杂的是埃革阵在“民族自决”理念上自相矛盾：一方面，其理论倾向于将自决等同于分离和独立；^② 另一方面，其实践中的自决权又仅限于官方认可的“土著”民族，这反而制造了新的中心—外围等级。^③ 因此，梅莱斯诘问最终带来双重负面效应：既激化了国家建构与民族建构的竞争，也激活了各民族主义之间的竞争。

（二）民族主义的相互竞争

埃塞俄比亚拥有 80 多个民族，各民族对自身身份的追求大致经历了 4 个历史阶段：在国家统一时期，泛埃塞俄比亚民族主义占据主导，各族群自身的民族主义意识尚未充分觉醒。^④ 进入 20 世纪六七十年代，尽管源于学生运动的进步传统试图以平等、团结和自由理念推动多元民族主义，但德格政权的统治使泛埃塞俄比亚民族主义的主导地位得以延续。^⑤ 随着埃革阵上台执政，泛埃塞俄比亚民族主义的特权地位被削弱，民族联邦制在很大程度上激活了各族的民族意识，导致民族主义竞争开始凸显。及至阿比执政后，其对泛埃塞俄比亚民族主义的重新强调，在实践中进一步激发各族群的民族主义情绪，使其呈现出一定的民粹主义倾向。当前，这些相互竞争的民族主义主要体现在 3 个层面：一是各族对自身民族身份的普遍追求；二是中心多数民族对国家主导权的激烈竞争；三是多数民族内部在泛埃塞俄比亚国家建构与本民族身份建构两种导向之间的竞争。

-
- ① 这些反问是：提格雷族有阿克苏姆，但这对古拉格族（Gurage）来说意味着什么？阿格瓦族（Agew）拥有拉利贝拉（Lalibela），但这对奥罗莫族来说意味着什么？冈德尔族（Gonderes）有城堡，但这对沃莱塔族（Wolaita）来说意味着什么？参见 Terrence Lyons, *The Puzzle of Ethiopia Politics*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 2019, p. 52.
- ② Morton H. Halperin et. al., *Self-Determination in the New World Order*, Carnegie Endowment for International Peace, 1992, p. 20.
- ③ Assefa Mehretu, “Ethnic Federalism and Its Potential to Dismember the Ethiopian State,” *Progress in Development Studies*, Vol. 12, Nos. 2-3, pp. 113-133.
- ④ Christopher Clapham, “Rewriting Ethiopian History,” *Annales d’Éthiopie*, Vol. 18, No. 1, 2002, pp. 37-54; Leenco Lata, *The Horn of Africa as Common Homeland: The State and Self-Determination in the Era of Heightened Globalization*, Wilfrid Laurier University Press, 2006, p. 98.
- ⑤ Bonnie K. Holcomb and Sisai Ibssa, *The Invention of Ethiopia: The Making of a Dependent Colonial State in Northeast Africa*, Red Sea Press, 1990, pp. 361-362.

首先，各民族对自身身份的追求是民族主义竞争的基本内涵。埃塞俄比亚各族的民族主义意识自 20 世纪 60 年代逐步觉醒^①，并在 1991 年埃革阵建立民族联邦制后获得多样化发展的制度空间。然而，阿比执政后爆发的提格雷冲突，标志着这一发展空间开始收窄，从而引发其他民族的普遍危机感。这种身份追求体现在多个维度：其一，中心区的多数民族力图扩张自身影响力。例如，阿姆哈拉和阿法尔等族在提格雷冲突中协助联邦政府，意图借此获取战略回报，但战后因预期落空而与其他族群爆发新一轮冲突。其二，边缘地区的少数民族积极争取身份承认。例如，此前未获官方承认的奇曼特族（Qimant），为争取民族地位而与阿姆哈拉族爆发激烈对抗，并在提格雷冲突中选择与提人阵结盟。^②其三，散居在外的特定民族成为引发冲突的动因。例如，散居各地的阿姆哈拉人常因其前“统治民族”身份而遭受暴力，这反过来又激发更强烈的阿姆哈拉民族主义情绪；而伊萨—索马里人向阿法尔地区持续扩张，也引发两州之间长期的武装冲突。^③

其次，多数民族对主体民族地位的竞争，是民族主义冲突的动力。埃塞俄比亚历史呈现出一定规律，即总有某一多数民族占据国家权力的中心。因此，各多数民族的核心竞争动机便是争夺国家建构主导权。以奥罗莫民族主义的演变为例，其初期旨在追求民族平等，但随着中央政权持续扩张侵蚀其利益，它的诉求日趋激进，并在 2014 年首都规划公布后达到顶峰，成为助推阿比上台的重要社会力量。^④在提格雷冲突后，提人阵基本丧失竞逐国家主导权的资格，使阿姆哈拉与奥罗莫两大族群的合作与竞争，成为决定国家转型走向的关键变量。此前，两族因共同反对提人阵而结成联盟，但其内在逻辑决定了该联盟难以持久：阿姆哈拉精英意图恢复其历史上的主体民族地位，而奥罗莫精英则绝不容忍其假借“民族团结”之名卷土重来。提格雷冲突结束后，阿姆哈拉族被排挤出权力中心，此矛盾被公开并迅速激化。2023 年 4 月，联邦政府要求阿姆哈拉州解散其地方武装，最终导致联盟彻底破裂，大批阿姆哈拉精英加入法诺抵抗运

① Teshale Tibebe, "Modernity, Eurocentrism and Radical Politics in Ethiopia, 1961–1991," *African Identities*, Vol. 6, No. 4, 2008, pp. 345–346.

② Atrsaw Necho, "Conflict Trends Report/October 2023: Amhara Region," Peace Research Facility 2024, pp. 10–11.

③ Dawud Mohammed, "Conflict Trends Report, December 2022–December 2023, Afar Region," Peace Research Facility 2024, pp. 5–6.

④ Ermias Tasfaya, "EIEP: Prosperity Party's Win is a Loss for Oromia—and Ethiopia," *Ethiopia Insight*, August 19, 2021, <https://www.ethiopia-insight.com/2021/08/19/eiep-prosperity-partys-win-is-a-loss-for-oromia-and-ethiopia/>, accessed April 8, 2025.

动，使埃塞俄比亚在刚结束一场内战后，又迅速陷入新一轮大规模武装冲突。^①

最后，多数民族内部在国家与民族建构上的竞争，是埃塞俄比亚民族主义冲突的特征。与其他国家多数民族身份认同相对统一不同，埃塞俄比亚有能力竞争主体地位的多数民族往往面临严重的内部分裂。这种分裂源于中心—外围结构在该民族内部的生产与再生产，当前最典型的案例是阿比治下的奥罗莫族。阿比虽为奥罗莫裔，却更强调泛埃塞俄比亚国家认同，其“奥罗莫民族主义使国家降格为社区”^②的言论，引发族内强烈不满，被认为是“同族强加的边缘化”。这使奥罗莫族内部分裂公开化，即以奥罗莫解放阵线（OLF）为代表的分离主义与另一派的联邦主义立场相对立。^③随着奥罗莫解放阵线领导人被捕、知名音乐家哈查鲁·亨德萨遭暗杀，大量奥罗莫青年转而加入其军事分支“奥罗莫解放军”（OLA），导致族内暴力冲突升级。截至目前，联邦政府与奥罗莫解放军的谈判仍在进行，但在短期内取得突破的可能性不大。类似的分裂也存在于阿姆哈拉族内部，尽管在反提人阵联盟时期，其追求主体民族地位的共同愿望暂时掩盖了内部分歧，但以捍卫民族利益为宗旨的法诺抵抗运动始终坚持其民族主义立场。这解释了为何该运动在2022年后能够迅速发展并呈现出无中心组织却与地方社区高度融合的特点。

结 语

埃塞俄比亚国家转型的根本困境源于国家建构与民族建构的相互竞争，而主导民族因时而异的中心—外围结构正是此种竞争的外在表现。泛埃塞俄比亚身份与特定民族身份的竞争，驱动中心—外围结构的持续生产与再生产。对比埃革阵与阿比执政时期可发现，缓慢形成的结构稳定期与瓦解期均较长，而快速形成的结构稳定期更短，瓦解也更迅速。阿比执政后对中心—外围结构持续性改造，在很大程度上加剧国家转型的风险，使埃塞俄比亚“巴尔干化”乃至解体的可能性上升。要避免上述悲观前景，推动国家平稳转型并维护统一，关键在于实现各民族自愿的“走到一起”，而非强制“绑到一起”，同时最大限度降低宪法赋予

① Atrsaw Necho and Yared Debebe, “Understanding the Fano Insurgency in Ethiopia’s Amhara Region,” Peace Research Facility, February 2024.

② Ermias Tasfaya, “EIEP: Prosperity Party’s Win is a Loss for Oromia—and Ethiopia,” Ethiopia Insight, August 19, 2021, <https://www.ethiopia-insight.com/2021/08/19/eiep-prosperity-party-s-win-is-a-loss-for-oromia-and-ethiopia/>, accessed April 12, 2025.

③ Terje Østebø and Kjetil Tronvoll, “Interpreting Contemporary Oromo Politics in Ethiopia: An Ethnographic Approach,” *Journal of Eastern African Studies*, Vol. 14, No. 4, 2020, p. 614.

的“分离”选项被激活的可能。^①这意味着阿比执政后，特别是 2021 年 12 月埃塞俄比亚全国对话委员会（Ethiopian National Dialogue Commission）设立后持续升温的修宪讨论，^②不应局限于现有民族联邦制与单一制的二元选择，也不应简单效仿美式宪法，而是实现单一制与联邦制的混合，推动构建民族命运共同体。

埃塞俄比亚国家转型获得成功的关键在于民族大融合，但其民族多样性导致的民族主义竞争，特别是多数民族围绕主体地位的竞争，暗示在现有民族联邦制框架下，所有民族同等待遇原则存在内在局限。让有能力竞争国家主导权的多数民族与普通少数民族享有完全相同的自治权利，本身可能就是一种不公，甚至对国家稳定有害。因此，未来改革的首要原则应是平衡交换正义与分配正义，即在保障所有民族基本权利平等的基础上，依据人口、经济体量等指标，对少数民族给予额外的优惠待遇。循此思路，埃塞俄比亚国家转型的成功可能取决于三大支柱性改革：一是在政治、经济尤其是安全领域推行统一的国家化管理，特别是实现安全力量的完全国家化；二是打破现有僵化的民族州划界，依照有利于民族融合的原则重构行政区划；三是在新的统一行政框架下，适当削减省级民族自治权，同时强化县、乡、村层级的基层民族自治，以此在保障少数民族权利和推动民族大融合之间取得平衡。

（责任编辑：贺杨）

① Ashenafi Endale, “Striking a Balance between Ethnic Diversity, National Unity,” The Reporter, January 14, 2023, <https://www.thereporterethiopia.com/29760/>, accessed April 18, 2025.

② Nardos Yoseph, “Ethnicity to Citizenship: The High-Stakes Gamble to Rewrite Ethiopia,” The Reporter, June 7, 2025, <https://www.thereporterethiopia.com/45549/>, accessed June 15, 2025; Leul Estifanos, “Ethiopia’s Endless Constitutional Chasm and Authoritarian Abyss,” Ethiopia Insight, September 13, 2024, <https://www.ethiopia-insight.com/2024/09/13/ethiopias-endless-constitutional-chasm-and-authoritarian-abyss/>, accessed June 15, 2025.

The Dilemma of National Transformation in Ethiopia:

A Center-Periphery Structure Perspective

Zhang Chun and Hao Rui

Abstract: As one of the most representative developmental states in Africa , Ethiopia is currently facing profound challenges of transformation. Despite considerable economic achievements , domestic political and social tensions have continued to intensify since 2012 , evolving into multiple crises after Prime Minister Abiy came to power in 2018. The predicament of Ethiopia ' s national transformation stems from the stubbornness and fluidity of its center-periphery structure. This structure possesses a powerful self-reproductive capacity , leading successive governments to inadvertently generate new center-periphery patterns while attempting to dismantle the old ones. This is manifested in the dominance of specific ethnic groups over the central position and the continual competition among other groups for that position: a dynamic fundamentally rooted in the contest among state-building , nation-building and various ethnic nationalisms. Therefore , a rational political system capable of balancing multi-ethnic relations while integrating state and national building is crucial for Ethiopia ' s successful transformation.

Keywords: Ethiopia , national transformation , ethical federalism , center - periphery structure

Authors: Zhang Chun , Researcher of Center for African Studies , Yunnan University (Kunming 650091) ; Hao Rui , Managing Director and Senior Economist of the General Administration Department , China-Africa Development Fund (Beijing 100031)

The Grand Ethiopian Renaissance Dam and Nile River Hydropolitics:

Water Rights and Disputes from the Perspective of International Law

Wang Zhijian and Jia Jiameizi

Abstract: Historically , Egypt ' s claim to the majority of the Nile River ' s water rights has been a main feature of Nile water politics. Through a series of colonial-era