



Working Paper No. 202107

May 17, 2021

本文已发表于《世界政治研究》2021 年第一辑

陈兆源

[chen-zy@cass.org.cn](mailto:chen-zy@cass.org.cn)

## 中国直接投资与埃塞俄比亚国家能力建设

**【内容提要】**对外直接投资作为一项跨国经济活动会对东道国的国内政治产生广泛影响。现代化理论与依附理论围绕外国直接投资对发展中世界的政治经济效应展开了长期争论，中国对外直接投资的迅速增加并未消弭不同理论间的分歧。聚焦中国直接投资对埃塞俄比亚国家能力建设的影响，本文概括了中国投资者相较于传统七国集团投资者的三大特质，分别是较长的时间范围、较高的风险容忍度以及较紧密的投资者——东道国政府关系，并基于上述特质发掘了中国投资者在埃塞俄比亚国家能力建设过程中的积极作用。从秩序提供能力来看，由中国投资者建设的基础设施有助于埃塞俄比亚中央政府加强对边远地区的有效控制，从而降低国内武装冲突的烈度。从资源汲取能力来看，中国投资者所采取的工业园模式有效增加了埃塞俄比亚政府的税费收入，并且优化了其税收结构。从社会保护能力来看，中国在埃塞俄比亚当地的制造业和基础设施投资创造了大量当地就

---

\* 陈兆源，中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室助理研究员。

业并带来了人力资本外溢，同时为政府促进公共教育发展提供了动力。埃塞俄比亚国内的中国直接投资同时也是多项中国倡议和政策的生动反映，体现了中国对发展中国家和低收入国家提高税收征管能力的帮助以及对非洲国家加强能力建设、提升治理水平的支持。

**【关键词】** 对外直接投资；国家能力；埃塞俄比亚；中国“走出去”

## 一、引言

对外直接投资（Outward Direct Investment, ODI）不仅对国际经济意义重大，而且也会对世界政治产生广泛影响。如同“把跨国关系找回来”的研究议程所洞见的那样，第二次世界大战之后的国际关系中不仅存在着国家间关系（interstate relations），而且还存在大量的跨国关系（transnational relations），这促使人们更加重视国际关系领域诸多非国家行为体的影响。外国直接投资（Foreign Direct Investment, FDI）及作为其实施主体的跨国企业构成了跨国关系的重要研究对象。

现代化理论与依附理论围绕外国直接投资对东道国（特别是发展中东道国）的政治经济效应展开了长期争论。虽然这些争论主要着眼于欧美等发达经济体的跨国资本，但随着中国对外直接投资在近些年的迅速增加，中国资本对发展中国家的政治影响也越来越多地成为学界和政策界关心的议题。积极观点认为中国直接投资创造了就业和税收，加快了发展中东道国的工业化和城镇化进程；消极看法则抛出所谓“新殖民主义”和“债务陷阱论”，指责来自中国的投资并未给发展中东道国的政治发展带来实质帮助，反而有可能破坏民主、加剧腐败。本文的研究问题亦与此紧密相关，旨在探讨中国直接投资是否以及如何影响了埃塞俄比亚的国家能力建设。

中国在 2000 年提出实施“走出去”战略，鼓励国内有条件的企业“走出去”参与国际经济合作与竞争。2013 年，中国提出“一带一路”倡议，对外投资进入新发展阶段，对外投资政策和服务体系不断健全。中国对外直接投资流量在 2019 年达 1369.1 亿美金，蝉联全球第二位。与此趋势相一致的是，中非合作论坛于 2000

年年底成立，此后中国对非直接投资增长明显加快。

特别是 2009 年以来，尽管非洲地区吸收的外国直接投资连续下滑，但中国对非直接投资仍快速增加。2018 年，在全球直接投资大幅下降、中国对外投资流量也有所减少的情况下，中国流向非洲的对外直接投资为 53.9 亿美元，同比增长 31.5%，是五大洲中增长速度第二快的目标市场。2003—2018 年，中国对非洲直接投资流量和存量的年复合增长率分别为 30.6%和 32.8%。截至 2018 年，埃塞俄比亚是中国在非洲的第四大直接投资存量目的地，为 25.7 亿美元，仅次于南非、刚果（金）和赞比亚。从年复合增长率来看，埃塞俄比亚 2003—2018 年中国直接投资的流量和存量增速分别为 47.7%和 52.1%（见图 1）。

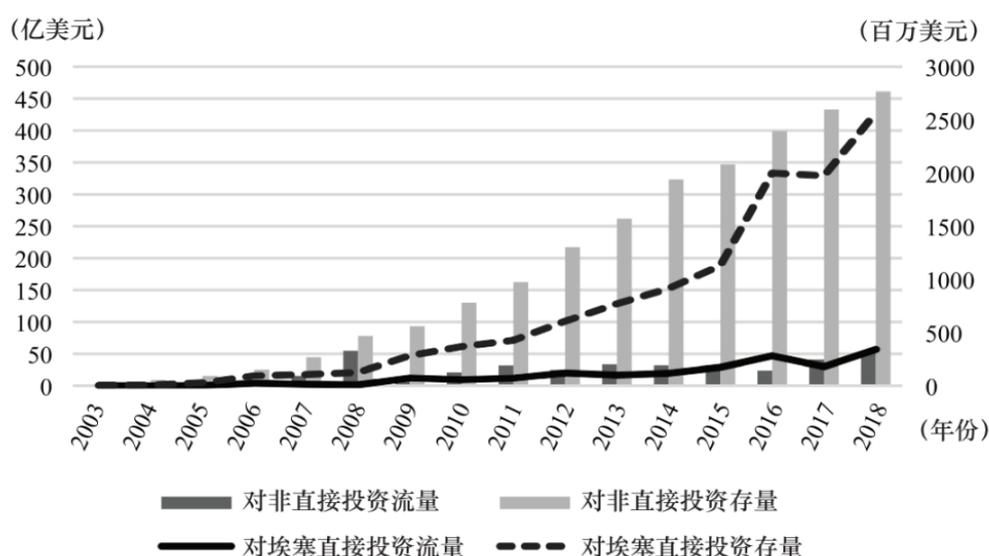


图 1 中国对非洲地区和埃塞俄比亚直接投资额（2003 年至 2018 年）

资料来源：笔者根据历年《中国对外直接投资统计公报》数据整理自制。其中，对非直接投资流量与存量对应左侧纵坐标，对埃塞直接投资流量和存量对应右侧纵坐标。

通过对埃塞俄比亚案例的剖析，本文将讨论中国直接投资对东道国国家能力建设的影响。根据经典定义，国家能力指的是国家作为行为体执行官方目标和政策的能力，此处我们主要指的是中央政府的国家能力。之所以选择埃塞俄比亚作为分析对象，一方面是因为其中国直接投资额发生过较大变化，故对埃塞俄比亚不同时期的比较构成了一组相异案例选择（diverse case selection），其中我们所关

注的核心变量分别处于较低值和较高值；另一方面，埃塞俄比亚可以作为讨论中国直接投资影响发展中东道国国家能力建设的最不可能案例（least likely case）。首先，在发展中经济体中，无论在外国直接投资存量占国内生产总值（GDP）的比值还是外国直接投资存量的人均值上，埃塞俄比亚均属于数值较低的一类。根据可得数据，埃塞俄比亚在 1980—2018 年外资占 GDP 的比值为 13.1%，人均外资存量为 49.2 美元。外国资本对其国内政治的影响应该相对难以观察。其次，埃塞俄比亚是联合国于 1971 年认定的第一批最不发达国家（LDCs）之一且目前仍在名单中。一般的理论推测是，最不发达国家在面对外国投资者时议价能力相对较低，外资对国家能力产生正向效应的条件将更为苛刻。综上所述，埃塞俄比亚的国家能力受外国直接投资的影响比较难以观察，并且即便有影响，由于其作为最不发达国家的经济发展阶段，这种影响也很难是正面的。本文则希望展示，中国直接投资的进入依然对埃塞俄比亚的国家能力建设产生了诸多积极效果。

本文的主要贡献在于阐释了来自中国的直接投资在埃塞俄比亚国家能力建设过程中的作用，从跨国资本的角度为研究埃塞俄比亚的国家能力建设提供了一种新视角。文章拓展了三方面的既有研究，其一是外国直接投资对东道国国内政治的影响研究。现有的政治经济学文献多讨论东道国的国内政治如何对跨国企业的外国直接投资行为产生影响，而非反之。事实上，外国直接投资由于与东道国政治和经济生活的深度联结，也会作用于东道国的国内政治。其二是非洲国家的国家能力建设研究。作为发展中国家最为集中的大洲，非洲的国家治理问题引起了多方关注。一些研究者从非洲各国的殖民地遗产、国内制度、“资源诅咒”和援助有效性等角度探讨了非洲的国家建设和国家失败，但从外国直接投资的角度对非洲国家建设展开分析的著作依然不足。其三是中国对外直接投资的理论研究。以往适用于发达经济体的跨国投资理论在运用到包括中国在内的新兴经济体时难免存在解释力短板。中国对外投资实践已成为全球理论界的重要研究对象，但对其世界政治影响的相应分析仍相对较少。在一般意义上，本文也蕴含着对中国资本世界政治意义的探讨。本文结构安排如下。第一部分是引言。第二部分讨论



开放经济下的埃塞俄比亚国家能力，简要介绍埃塞俄比亚国家建设的历史，并对探讨埃塞俄比亚国家能力来源的相关文献进行述评。第三部分关注投资埃塞俄比亚的外资来源国及其演变，展示了埃塞俄比亚从一个以七国集团（G7）资本为主的东道国逐渐演变为以中国资本为主的历程。第四部分为中国投资者从秩序提供、资源汲取和社会保护三个方面促进埃塞俄比亚的国家能力建设提供经验证据。最后是结语。

## 二、开放经济下的埃塞俄比亚国家能力

埃塞俄比亚是位于非洲之角的联邦制国家，也是目前世界上人口最多的内陆国家，六个邻国包括厄立特里亚、吉布提、索马里、肯尼亚、苏丹和南苏丹。在开放经济条件下，国际贸易、外国援助和外国直接投资等因素在埃塞俄比亚国民经济中具有重要地位。此处概述了现代埃塞俄比亚国家的形成过程以及埃塞俄比亚对经济全球化的参与，并在此基础上探寻如何解释埃塞俄比亚国家能力的来源。

### （一）封建君主国到联邦民主共和国

作为非洲大陆上的文明古国，埃塞俄比亚有 3000 年以上的历史，并且是世界上历史最悠久的延续性国家组织之一。不过，埃塞俄比亚在当代的国家边界直到 19 世纪末 20 世纪初才在与欧洲殖民列强的协议中被正式确定下来。1885 年柏林会议结束后，欧洲列强加速了对非洲的瓜分，埃塞俄比亚的前身阿比西尼亚帝国是此轮瓜分中撒哈拉以南非洲地区唯一成功击败殖民者并维持其君主制传统的非洲国家。1889 年，孟尼利克二世（Menelek II）称帝，统一全国，建都亚的斯亚贝巴。在扩张版图的过程中，埃塞俄比亚的封建土地制度最终形成。历史学家理查德·格林菲尔德（Richard Greenfield）指出，“当代埃塞俄比亚的版图、政府和存在的问题，在很大程度上是孟尼利克二世创造的。”1913 年孟尼利克二世去世后，其指定的继承人遭到废黜；1916 年政变后其女佐迪图（Zewditu）被立为女皇，立塔法里·马康南（Tafari Mokonen）为摄政王和皇位继承人。

1928年，摄政王塔法里·马康南发动了一场不流血的宫廷政变，获得佐迪图女皇授予的国王称号，并实际掌控了管理国家的权力。塔法里在女皇1930年去世后的11月正式加冕为皇帝，帝号海尔·塞拉西一世（Haile Selassie I）。海尔·塞拉西一世为将埃塞俄比亚改造成现代君主立宪制国家进行了一系列改革，推进了中央集权。1930年颁布第一部刑法典；1931年颁布埃塞俄比亚历史上第一部宪法，确立了议会制，设立参议院和众议院。同年在英、法、德等国金融机构的帮助下成立埃塞俄比亚第一家银行，发行埃塞俄比亚货币。实施宽松的农业政策，鼓励商品经济发展和国内统一市场的形成。改革税制、兵役制并发展教育事业。在改革中推行“模范省计划”作为样板供其他省份学习。然而，1935年10月意大利法西斯政权对埃塞俄比亚的侵略中断了改革。意大利军队于次年5月占领了亚的斯亚贝巴，海尔·塞拉西一世流亡海外。1936年6月，意大利颁布的新宪法将埃塞俄比亚、厄立特里亚和意属索马里合并为单一殖民地。流亡期间，海尔·塞拉西一世在欧洲继续坚持反对意大利法西斯的斗争。第二次世界大战的爆发以及1940年6月意大利向英、法等国宣战扭转了局势，海尔·塞拉西一世最终在盟军配合下于1941年5月回到亚的斯亚贝巴并于1942年复国。

第二次世界大战结束后的埃塞俄比亚矛盾重重，作为保守势力的封建统治集团及埃塞俄比亚正教会希望恢复其特权，而经过战争的年轻一代，特别是接受西方教育的人则期待改革本国的封建制度，将埃塞俄比亚建设成为一个现代国家。虽然受到诸多抵制，但海尔·塞拉西一世在复国后仍针对行政区划、税收体制和教会等领域继续开展了一些改革，使埃塞俄比亚具备了现代国家的雏形。与此同时，海尔·塞拉西一世在外交上倒向美国、参加朝鲜战争，在国内则加强皇权专制，颁布了1955年宪法，强调皇权的神圣性。种种举措既招致保守势力的不满，也不符合具有现代意识的埃塞俄比亚人的期待。1960年12月，皇家军队司令趁皇帝访问巴西时发动政变，但随即失败。1962年11月，埃塞俄比亚结束了与厄立特里亚结成的联邦关系，将后者兼并为埃塞俄比亚的第14个省，从而开启了厄立特里亚持续30余年的争取独立的武装斗争。埃塞俄比亚国内的土地问题和

税收问题严重阻碍了经济发展，应对厄立特里亚的独立运动同样代价高昂。20 世纪 60 年代经济的严重恶化加重了民怨，而皇帝愈加严厉且残酷的独裁统治，加上 1972—1974 年旱灾处理不当导致的人道主义危机最终引发了兵变和人民起义，埃塞俄比亚结束了它的帝制时代。

1974 年废黜帝制后，接管政权的是社会主义埃塞俄比亚临时军事管理委员会（Provisional Military Administrative Council, PMAC）——通称德尔格。与其说德尔格政府中掌权的是社会主义式的先锋队政党，很多学者更愿意将德尔格时期的埃塞俄比亚视为军事寡头统治阶级治下的国家。1975 年 2 月，德尔格对 101 家主要公司实施国有化。是年 3 月，所有农村土地被国有化，封建贵族及其合作者最重要的权力基础被一举消灭。8 月又发布公告要求将大多数城市财产收归国有。到 20 世纪 70 年代末，准社会主义经济的总体轮廓已经确立。所有土地、额外住房和大中型私营企业（包括外国企业）都被无偿收归国有。推行上述政策的实权人物是 1977 年在高层权力斗争中最终获胜的门格斯图·海尔·马利亚姆（Mengistu Haile Mariam）。这些政策削弱了那些拥有土地和出租房屋获取收益的社会阶层的权力和财富，而由于有效摧毁了长久奴役农民的封建制度，农民成为土地国有化的主要受益者。不过，具有社会主义倾向的德尔格政权在起初仍与美国保持了良好关系，美国向军政权提供了重要的军事和经济援助。1977 年埃塞俄比亚和索马里之间爆发的欧加登战争则改变了德尔格政权的外交政策，使其成为苏联的亲密盟友。1979 年 12 月，门格斯图本人为主席成立了以军人为主的“埃塞俄比亚劳动人民党组织委员会”，推行一党制。1984 年 9 月，埃塞俄比亚工人党举行成立大会，选举产生中央委员会及由 11 人组成的政治局，门格斯图当选为中央委员会总书记。1987 年新宪法在全民公决中获得支持，该年 9 月正式成立埃塞俄比亚人民民主共和国，门格斯图当选为总统，临时军事管理委员会被废除。然而，门格斯图统治下的人民民主共和国却分外专制，埃塞俄比亚于 1988 年 3 月进入全面内战状态。村落化（villagization）的集体村庄计划并没有缓解国内灾害的压力，反而加重了饥馑后果，加之苏联在戈尔巴乔夫执政后实施的“改

革与新思维”政策进一步削减了对门格斯图政权的援助，使后者更加摇摇欲坠。1988年5月，由提格雷人民解放阵线（Tigray People’s Liberation Front, TPLF）主导的埃塞俄比亚人民革命民主阵线（埃革阵，The Ethiopian Peoples’ Revolutionary Democratic Front, EPRDF）作为反对门格斯图政权的政治军事联盟成立，并最终在1991年5月攻占亚的斯亚贝巴，德尔格政权结束，门格斯图流亡津巴布韦。

埃革阵于1991年7月召开全国会议，成立了以埃革阵主席梅莱斯·泽纳维（Meles Zenawi）任总统的过渡政府。1995年5月举行了首次全国大选，埃革阵取得压倒性胜利。是年8月，埃塞俄比亚联邦民主共和国正式成立，梅莱斯当选总理。埃革阵在2000年、2005年和2010年举行的三次大选中均获胜，梅莱斯亦连续当选总理直至2012年去世。1991—2012年也被视为埃塞俄比亚当代史的“梅莱斯时代”。梅莱斯提出的“革命民主”思想和“民主发展型国家”理论对埃塞俄比亚所选择的道路具有深远影响。2012年9月，埃革阵选举副总理兼外交部部长海尔马利亚姆·德萨莱尼（Haile Mariam Desalegn）为党主席，同月埃塞俄比亚议会批准海尔马利亚姆出任总理，顺利实现了权力交接，保持了政局稳定。2018年2月，海尔马利亚姆选择辞去总理职务，埃塞俄比亚政府在次日宣布进入全国紧急状态。该年4月埃塞俄比亚议会人民代表院任命埃革阵新任主席阿比·艾哈迈德·阿里（Abiy Ahmed Ali）为总理，埃塞政权实现平稳交接。阿比执政后，推进国企私有化、释放大批反对派政治人物和媒体异议人士，并且与厄立特里亚签署了历史性和平协议。

简言之，近代埃塞俄比亚经历了从封建帝制到军政府统治再到联邦民主共和国的演变过程。1991年议会制实行以来，埃革阵改革了国家，建立了地区和次区域的民族组织。在许多低地地区，这些改革意味着在偏远地区建立国家机构，并首次将少数民族纳入国家结构。在经济上，埃革阵也将德尔格政权时期的指令性的经济模式转型成了市场导向的经济体制，并且在经济全球化中寻求发展机会。

## （二）经济全球化中的埃塞俄比亚

跨国经济活动的开展离不开特定的区位条件。非洲之角联络着红海、地中海和印度洋，处于非洲、中东和南亚的十字路口，地理位置独特且重要，而埃塞俄比亚就位于非洲之角的中心，其首都亚的斯亚贝巴是非盟（African Union, AU）和联合国非洲经济委员会（Economic Commission for Africa, ECA）的总部所在地。埃塞俄比亚的古代文明阿克苏姆帝国（Kingdom of Axsum）便与印度、欧洲和中国发生了频繁的贸易往来，包括象牙和丝绸。在 1974 年至 1991 年德尔格政权时期，埃塞俄比亚的国家与社会主要受国内因素的影响，跨国经济的影响被隔绝了。这在很大程度上是因为德尔格政权并不青睐外国直接投资，而对外国企业的无偿征收行为亦极大削弱了其对外国投资者的吸引力。尽管德尔格政权晚期试图对市场做出一些重大让步，不过此时的德尔格已经失去了埃塞俄比亚主要社会力量的支持。埃革阵上台后，埃塞俄比亚的意识形态和经济发展思路发生转变，在国家主导之下采取了一系列融入经济全球化的改革措施。

20 世纪 90 年代末，埃塞俄比亚从之前的革命民主转向了发展型国家建设，进一步开放经济，促进对外贸易和吸引外国投资。在对外贸易领域，主要改革包括取消国营贸易公司对外贸的垄断、货币贬值以促进出口、降低关税、制定“出口发展战略”并成立国家出口促进署。这些措施取得了一定成效。20 世纪 90 年代初，埃塞俄比亚年出口额仅为 1.5 亿美元，到 90 年代中期年均增加值约为 5 亿美元，2013/2014 年度货物出口额增至 33 亿美元，随后有所回落。相比出口增长，进口的增长更为显著，从 90 年代初约 10 亿美元增至 90 年代末 14 亿美元，2013/2014 年度达到 137 亿美元。贸易赤字总体呈上升趋势，主要靠外国援助和外国直接投资弥补。总体来说，埃塞俄比亚的贸易依存度并不高，货物和服务出口额占 GDP 的比例在 2015 年跌破 10%，进口额占 GDP 的比例在 2011 年后也同样呈下降趋势。目前，中国是埃塞俄比亚的第一大贸易伙伴。埃塞俄比亚是中国产品、设备和技术在非洲的主要市场。

在外国投资领域，与德尔格政权不同，埃革阵向外国资本开放了本国市场，

将吸引外资作为其经济发展战略的重要组成部分。现行宪法规定国家依法保护私有财产，并与中国、德国、英国、马来西亚、土耳其等国签署了 35 份双边投资协定。在外国直接投资领域，埃塞俄比亚成长迅速，表 1 列出了 1992 年至 2018 年埃塞俄比亚外国直接投资流量和存量的一些数据。与 1992 年相比，埃塞俄比亚 2018 年的外资流量增加了 1.9 万余倍；外资存量则增加了近 170 倍。埃塞俄比亚已成为撒哈拉以南非洲地区最主要的投资目的地之一。

表 1 埃塞俄比亚外国直接投资流量与存量额 单位：百万美元

年份	1992	2000	2005	2010	2015	2018
FDI 流量	0.17	134.6	265.1	288.3	2626.5	3310.3
FDI 存量	130.6	941.1	2820.8	4206.3	10936.8	22253.2

资料来源：笔者自制。数据取自 UNCTAD 外国直接投资数据库。

图 2 进一步展示了埃塞俄比亚人均外资存量和外资存量占 GDP 的比例随年份的变化情况。20 世纪 90 年代，外国直接投资占埃塞俄比亚 GDP 的百分比仅为 3.8%，进入 21 世纪后，这一平均值达到了 18.7%。人均外资存量的增幅更是明显，从 1992 年的 2.5 美元，增加到 2000—2009 年的 33.1 美元，再到 2010—2018 年的平均 105 美元。考虑到埃塞俄比亚在这段时间内人口增长了 5780 万，人均外资存量的提升显得更加引人注目。2018 年阿比上台后，大规模推进国企私有化进程，史无前例地允许国内外投资者购买此前长期由国有资本垄断的埃塞电信、埃塞航空、埃塞电力和埃塞航运和物流公司的股权。此外，埃塞俄比亚政府允许将铁路、糖业、工业园、酒店及其他国有制造业企业完全或部分私有化。上述政策将进一步增强埃塞俄比亚对外资的吸引力。目前，中国已成为埃塞俄比亚最大的外国直接投资来源国。埃塞俄比亚政府主导的 8 座在建工业园全部由中资企业承建。

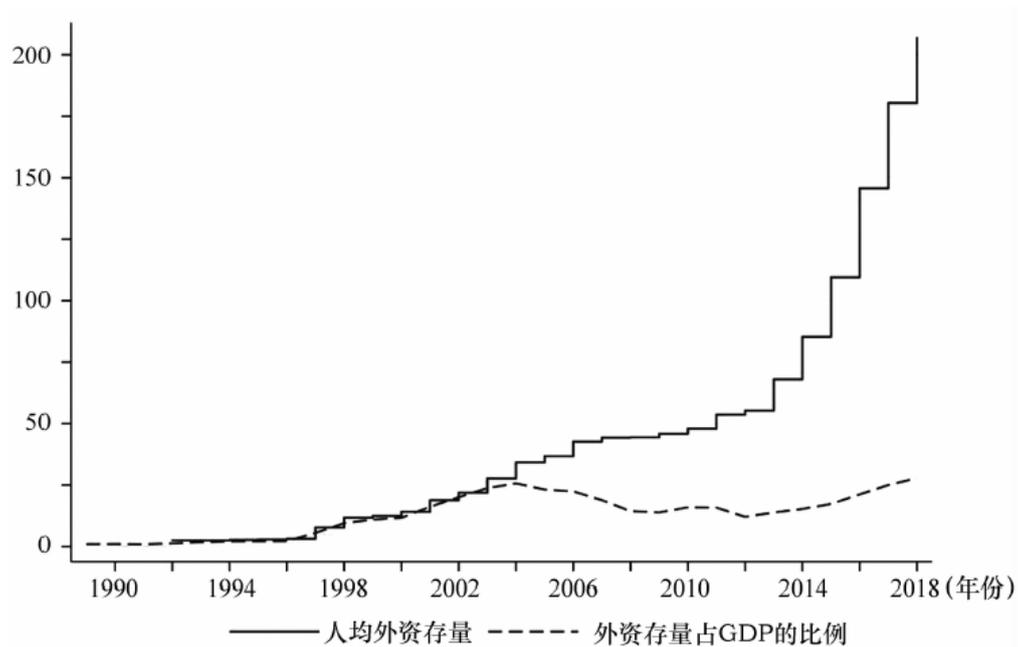


图2 埃塞俄比亚人均外资存量、外资存量占GDP的比例变化图

资料来源：笔者自制。数据取自UNCTAD外国直接投资数据库，人均外资存量单位为美元；外资存量占GDP的比例单位为“%”。前者覆盖范围为1992年至2018年，后者覆盖范围为1989年至2018年。

### （三）埃塞俄比亚国家能力的来源

埃塞俄比亚素有“非洲屋脊”和“东非水塔”之称。从要素禀赋来看，其劳动力资源丰富。2018年人口为1.1亿，是非洲人口第二大国（仅次于尼日利亚）。其中15岁至64岁工作年龄人口占到55.7%。在三大产业中，农业是埃塞俄比亚国民经济和出口创汇的支柱产业。20世纪90年代，农村人口占比在85%以上，尽管这一数字在不断下降，2018年埃塞俄比亚的农村人口依然占到总人口的79.2%，而城市人口占20.8%。农村人口主要从事种植和畜牧业。众多人口使得埃塞俄比亚的土地资源相对紧张，人口密度达到每平方公里109人，远高于世界平均水平。自然资源较丰富，目前森林覆盖率为9%，水资源丰富，清洁水源覆盖率超过60%，但水资源利用率仅为5%。石油资源较少，石油租金在GDP中的占比为0，是石油净进口国；矿产资源开发亦尚待起步，2012年以来矿石和金属出口占商品出口的比值不足1%。图3描绘了埃塞俄比亚的产业结构。在一段时期内，埃塞俄

比亚的国民经济主要由农业和服务业构成，制造业相对薄弱，但后者在 2015 年后有了明显提高。埃塞俄比亚的经济增速同样令人印象深刻，2004—2018 年，其 GDP 年平均增长率为 10.4%，超过了大部分的新兴经济体。高投资率在埃塞俄比亚的经济增长中扮演了关键角色。根据可得数据，自 2011 年以来，埃塞俄比亚资本形成总额占 GDP 的比例未曾低于 32.1%，甚至在 2015 年达到 40.7%。

取得上述经济发展和结构转型的成就离不开埃塞俄比亚的国家能力建设，同时我们也不难推测埃塞俄比亚在参与经济全球化过程中外国直接投资对其经济产生的积极影响。那么，外国直接投资是否会对埃塞俄比亚的国家能力产生影响便是值得讨论的问题。随着中国在埃塞俄比亚外资结构中的重要性上升，这是否影响了东道国的国家建设尤其需要研究。

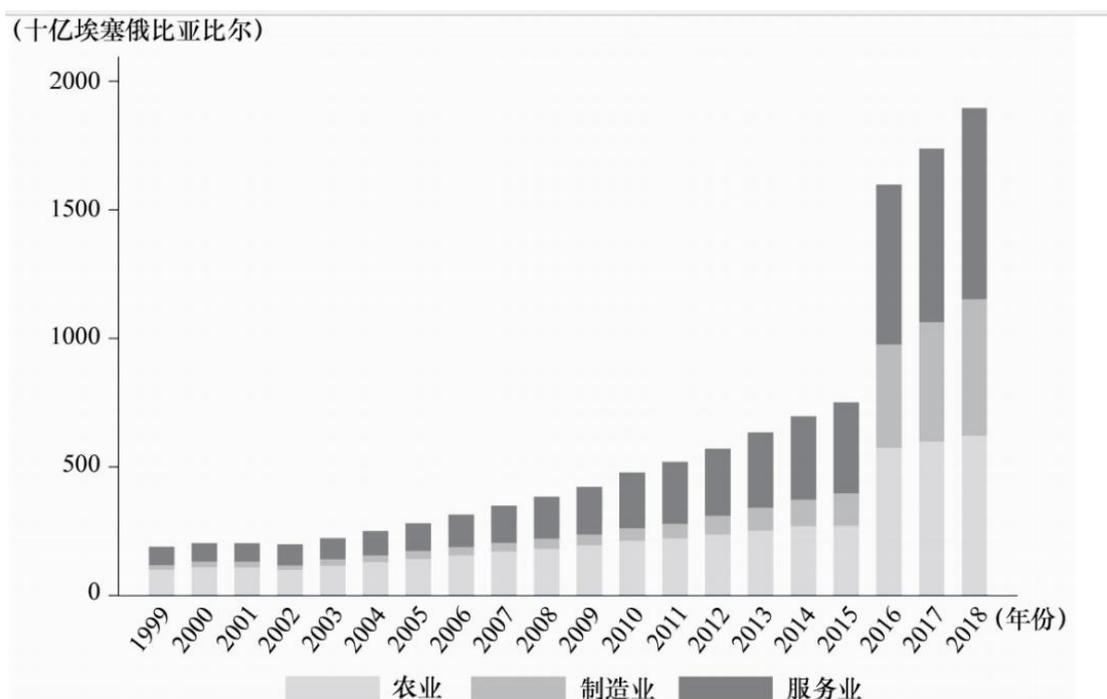


图3 埃塞俄比亚 GDP 中三大产业的构成

资料来源：埃塞俄比亚国家银行。

在此问题上，既有研究多强调非洲国家本身的族群问题和权力安排导致了国家建设的失败。当然，也有研究将非洲国家能力的落后归因于外部因素，如西方

殖民统治、奴隶贸易、中心—外围结构等。历史学家萨义德·阿德朱莫比（Saheed A. Adejumobi）对埃塞俄比亚历史的讨论中便体现了类似观点：

全球化第二次浪潮的基本特点造成了埃塞俄比亚现代化的失败，这种状况的出现主要是由于外国经济侵入非洲之角区域，其中包括在资源和市场驱动下欧洲列强的扩张，与他们的扩张活动相伴的地缘政治和宗教扩张主义等。

由于国内资本极度缺乏，包括埃塞俄比亚在内的许多撒哈拉以南非洲地区的国家在面对跨国资本时往往显得更为脆弱。埃塞俄比亚外交官范塔洪（Fantahun H. Michael）大使在讨论针对非洲的援助问题时曾指出：

为了得到经济方面的救助，非洲大陆频繁曝光在外部援助和国际金融机构的面前，独立自主的外交地位被不断削弱。……在经济事务中逐渐丧失的控制权，使得非洲本已脆弱的自主权利受到更大的威胁。……在以援助为核心的外交政策导向中，显而易见的事实是非洲的自主权利已经向债权国倾斜。

这一逻辑在某种程度上无疑也适用于描述非洲国家在面对外国投资者时的情况。随着中国企业越来越多地踏上非洲土地，研究者和实务家也开始关心中国资本会对非洲的国家建设产生何种影响。

一些西方媒体甚至是当地媒体选择将中国在非洲的投资视为“新殖民主义”，认为其在地购入土地、开采石油和其他矿藏的同时剥削当地劳工和扶植独裁统治，但严肃的学术分析未能发现这方面的证据。在埃塞俄比亚的案例中，石油等自然资源因素并不是中国投资者大幅增加投资的主要考虑，并且中国投资者的劳工实践也与其他西方跨国公司无明显差异。但既有研究都未能说明中国投资者影响埃塞俄比亚国家建设的具体机制。

观察可知，大概以 2003 年为界，埃塞俄比亚的国家能力进入了一个总体上升阶段（见表 2）。此处，我们使用两种方法来测量埃塞俄比亚的整体国家能力。

第一种方法是运用乔纳森·汉森（Jonathan K.Hanson）和蕾切尔·西格曼（Rachel Sigman）整理的国家能力数据，数值越高代表国家能力越强。第二种方法是使用新生儿死亡率作为一国整体国家能力的代理变量。新生儿死亡率这一指标反映了国家对于领土和人口的控制能力，以及其汲取资源并且实施公共政策的能力。故新生儿死亡率可以提供关于国家能力的相当重要的信息，新生儿死亡率越高代表国家能力越弱。

根据汉森和西格曼数据库，撒哈拉以南非洲国家在 1989—2002 年的整体国家能力平均为-0.73，而埃塞俄比亚则低于该平均值。2003—2009 年，撒哈拉以南非洲地区的整体国家能力出现下滑，降至-0.90，而埃塞俄比亚则升至-0.76，高于该平均值。尽管仍低于发展中世界的平均国家能力，但埃塞俄比亚在此时段内国家能力的提升是明显且重要的。作为整体国家能力的代理变量，新生儿死亡率的相关数据也呈现出相似的特征。埃塞俄比亚的新生儿死亡率在 2003—2018 年阶段较之 1989—2002 年阶段减少了 17.05%，而整个撒哈拉以南非洲地区则仅减少了 9.74%。

表 2 埃塞俄比亚与撒哈拉以南非洲国家能力

年份范围	整体国家能力			新生儿死亡率 (%)		
	1989—2009	1989—2002	2003—2009	1989—2018	1989—2002	2003—2018
撒哈拉以南非洲	-0.79	-0.73	-0.90	34.48	39.67	29.93
埃塞俄比亚	-0.85	-0.89	-0.76	44.29	53.38	36.33

资料来源：笔者自制。整体国家能力来自汉森和西格曼数据库，新生儿死亡率来自世界银行数据库。

值得注意的是，2003 年同时也是埃塞俄比亚中国资本增加的分水岭。本文接下来将讨论中国投资者在埃塞俄比亚的行为特征，并指出中国投资者如何促进了埃塞俄比亚的国家能力建设。

### 三、埃塞俄比亚的外资来源国及其演变

作为当下的经济蓝图，埃塞俄比亚正在实施“增长与转型计划”（the Growth



and Transformation Plan), 这个雄心勃勃的计划旨在通过大规模的基础设施项目——如公路网、铁路网和水力发电, 以及制造业能力来实现埃塞俄比亚的转型。无疑, 在此过程中很难缺少外国资本的帮助。

### (一) 外资规定与优惠政策

埃塞俄比亚投资管理局 (Ethiopia Investment Board) 负责牵头制定投资政策, 该管理局由总理担任主席, 相关部长担任成员。埃塞俄比亚投资委员会 (Ethiopian Investment Commission, EIC) 为埃塞俄比亚投资管理和促进机构, 委员会主任、副主任由政府任命, 向总理负责。埃塞俄比亚现行的投资法于 1992 年颁布实施。作为埃塞俄比亚历史上首部专门的投资法, 该法在投资领域和投资额等方面对国内外私人资本做了较多限制。规定任何外国投资, 不论其投资于何种领域, 是独资还是合资, 最低投资额不得少于 50 万美元, 且须将至少 12.5 万美元以现金的形式存入埃塞俄比亚银行, 不得使用。1996 年, 埃塞俄比亚政府对外资法进行了首次修改, 废除了上述规定, 并降低了外国资本的最低投资额。

1998 年和 1999 年, 埃塞俄比亚再次修改投资法, 进一步向国内外私人投资者开放投资领域, 如国防工业、电信服务、水力发电等。2002 年对投资法的修改规定仅将输电与邮政服务 (快递服务除外) 保留给政府, 向国内外私人投资者开放其余一切投资领域。这次修法还进一步降低了外国投资者的最低投资限额。

2003 年 4 月, 埃塞俄比亚政府再次对投资法做出修改。一是放宽了对外国投资者在埃塞俄比亚国内投资领域的限制; 二是加大了对外国投资的激励力度, 将外资投资于出口型制造业、农业、农产品加工业的企业的免税期延长到 5 年, 如果是在偏僻地区的投资, 免税期还可延长至 7 年; 三是将投资的审批权下放, 此后凡是在亚的斯亚贝巴投资的外资企业的审批权及企业可享受的优惠待遇的审批均下放给亚的斯亚贝巴市政府。

为积极推进工业化, 埃塞俄比亚政府不断放宽投资政策, 改善投资环境, 加强投资服务和管理。主要的优惠政策包括: 一是行业鼓励政策。对用于出口的制



制造业、农业和农产品加工业等行业提供关税减免、所得税减免等税收优惠。二是地区鼓励政策。鼓励外商投资于少数民族聚居区、边远地区和不发达地区。对于落户这些地区的投资项目，根据项目所属产业和投资规模，联邦政府投资委员会将给予更长的免税期，地方政府也会在土地价格等方面给予优惠。三是工业园区政策。埃塞俄比亚《工业园区公告》规定，“工业园区”是指由相应机关制定、具有明显边界、以发展综合性、一体化、单一或多种商品生产为目的的工业生产基地。包括经济特区、科技园区、出口加工区、农业加工区、自由贸易区及由投资委员会指定的其他类似区域。公告还规定了给予工业园区开发者的相应优惠政策。

埃革阵执政以来多次修改投资的法律法规，通过增加投资优惠政策、降低投资门槛、扩大投资领域、完善产权保护制度、实行税收优惠等措施为外国投资者营造出一个安全、良好的投资环境。此外，埃塞俄比亚是多边投资担保机构（Multilateral Investment Guarantee Agency, MIGA）的成员国，与中国、意大利等国签订了 21 份正在生效的双边投资协定，希望能在吸引外资的过程中获得外国投资者的资金支持以及技术转移。

## （二）外资来源国类型的演变

埃塞俄比亚德尔格政权被推翻后，新政权改善了本国与西方的关系，尤其是发展与美国的关系。20 世纪 90 年代，两国往来频繁。美国参议院代表团、贸易代表团、美军中央司令部、前总统卡特、美国驻联合国大使、美国总统国家安全顾问、美国国际开发署主任、两任国务卿等先后访问埃塞俄比亚。埃塞俄比亚领导人梅莱斯先后于 1994 年和 2000 年访美。两国于 1993 年签订《技术与经济合作协定》。埃塞俄比亚再次成为撒哈拉以南非洲地区接受美国援助最多的国家之一。美国有意把埃塞俄比亚作为防止宗教极端主义扩散的前沿阵地之一，向埃塞俄比亚提供武器及军事装备。埃革阵政权与德国、法国和意大利等欧洲主要国家也保持了良好的关系。在一段时期内，埃塞俄比亚的外国直接投资存量也主要来自西方七国集团。

不过 21 世纪以来，埃塞俄比亚富有争议的选举及与国内反对派关系遭到了欧美国家的批评，这对相关国家的援助和投资产生了负面影响，美国和法国对埃塞俄比亚的投资都有所减少。以美国为例，1991 年至 2003 年，美国对埃塞俄比亚的年均直接投资存量为 2423.1 万美元，而 2004 年至 2013 年这一数值降至 580 万美元。

随着中国企业对外直接投资日益增多，以及中国和埃塞俄比亚之间高层往来日趋密切（见表 3），埃塞俄比亚也吸引了越来越多的中国投资者。埃塞俄比亚政府对东亚发展型国家的效法也使其乐于对来自中国的投资提供支持。1964 年，周恩来首次非洲之旅便造访了埃塞俄比亚。两国于 1970 年建交。1995 年埃塞俄比亚总理梅莱斯访华，次年 5 月江泽民同志回访埃塞俄比亚。2003 年两国建立了全面合作伙伴关系，年底温家宝总理出席了在亚的斯亚贝巴举行的第二届中非合作论坛。2017 年，国家主席习近平会见来华出席首届“一带一路”国际合作高峰论坛的海尔马利亚姆并宣布将中埃关系定位提升为全面战略合作伙伴关系。

海尔马利亚姆表示，埃塞是非洲第一个与中国建立全面战略合作伙伴关系的国家，已成为众多中国对非合作倡议和具体项目的试验田。2018 年担任埃塞俄比亚总理以来，阿比连续两年访华。

表 3 中国与埃塞俄比亚高层互访

年份	中方往访	埃方来访
1964	周恩来（总理）	
1971		塞拉西（皇帝）
1987		贝哈努（外长）

年份	中方往访	埃方来访
1988		门格斯图（总统）非克雷（总理）
1989	钱其琛（外长）	沃利（副总理）
1990		特斯法耶（副总理兼外长）
1991	钱其琛（外长）	沃利（副总理）
1992		塞尤姆（外长）
1994	钱其琛（副总理兼外长）	
1995		梅莱斯（总理）
1996	江泽民（主席）	
1997	司马义·艾买提（国务委员兼民委主任）	
1998		卡苏（副总理）
2000	戴秉国（中共中央对外联络部部长）	塞尤姆（外长）
2002	唐家璇（外长） 许嘉璐（全国人大常委会副委员长）	卡苏（基础设施部长）
2003	温家宝（总理）	穆拉图（联邦院议长）
2004	李蒙（全国政协副主席）	阿迪苏（副总理兼农业部长） 达维特（人民代表院议长） 梅莱斯（总理） 穆拉图（联邦院议长）
2005		塞尤姆（外长）
2006	何鲁丽（全国人大常委会副委员长）	梅莱斯（总理） 塞尤姆（外长）
2008	杨洁篪（外长） 吴邦国（全国人大常委会委员长）	特肖梅（人民代表院议长）
2010	严隽琪（全国人大常委会副委员长） 戴秉国（国务委员）	塞尤姆（外长） 德格菲（联邦院议长）
2011		梅莱斯（总理）
2012	贾庆林（全国政协主席） 回良玉（副总理） 陈至立（全国人大常委会副委员长）	海尔马里亚姆（副总理兼外长）

年份	中方来访	埃方来访
2013	汪洋（副总理） 刘延东（副总理）	德梅克（副总理兼教育部长） 海尔马利亚姆（总理）
2014	王毅（外长） 李克强（总理） 郭金龙（中共中央政治局委员、北京市委书记）	穆拉图（总统） 阿卜杜拉（人民院院长） 海尔马利亚姆（总理）
2015		卡萨（联邦院院长） 海尔马利亚姆（总理）
2016	李源潮（国家副主席） 范长龙（中央军委副主席）	
2017	杨洁篪（国务委员） 王毅（外长）	海尔马利亚姆（总理） 德梅克（副总理）
2018	栗战书（全国人大常委会委员长）	阿比（总理）
2019	王毅（国务委员兼外长）	阿比（总理）

资料来源：笔者根据外交部信息整理。

埃塞俄比亚的石油和矿产资源并不充裕，且利用情况相对落后，但这并没有打消中国投资者在埃塞俄比亚的投资热情。根据《中国对外直接投资统计公报》，2018年中国投资者在埃塞俄比亚的外资存量为25.6亿美元，埃塞俄比亚仅次于南非、刚果（金）和赞比亚成为中国在非洲的第四大投资存量国。图4展示了中国外资存量在埃塞俄比亚迅速增长的趋势。从2003年的478万美元到2018年的25.7亿美元，年均复合增长率为52.1%。

除此之外，图4还展示了中国资本在埃塞俄比亚的相对占比。在本文中，中国资本相对占比为埃塞俄比亚当年的中国直接投资存量占七国集团直接投资存量与中国直接投资存量之和的比例。这一指标反映了一国的外资来源国是以七国集团还是以中国为主。埃塞俄比亚无疑经历了外资来源国类型的变迁，从之前的以七国集团资本为主转变为以中国资本为主。这一方面是因为以美国为代表的投资者减少了对埃塞俄比亚的投资；另一方面也由于中国投资规模的增加。

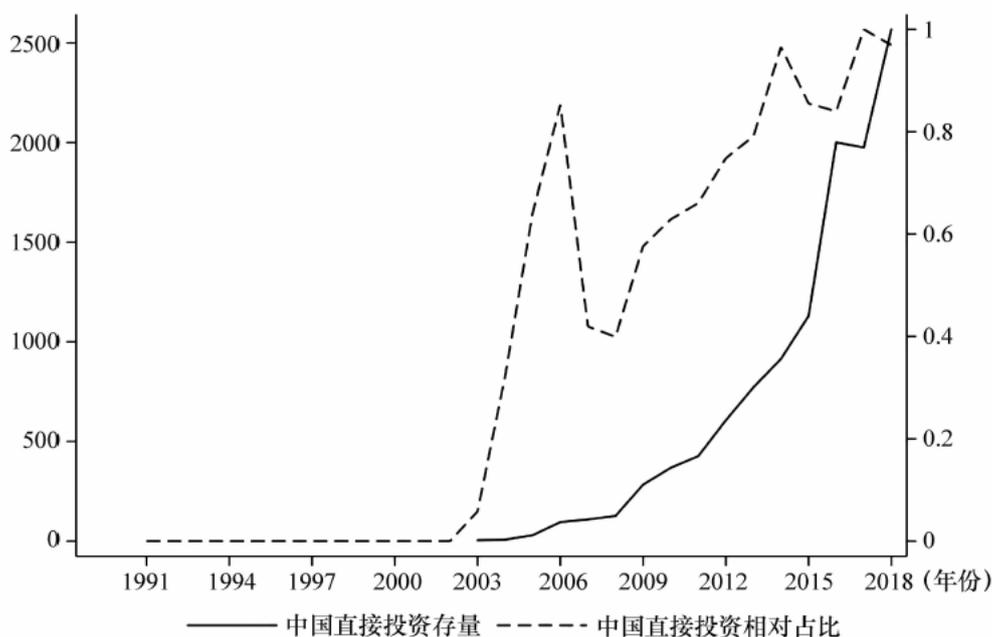


图4 中国直接投资在埃塞俄比亚的存量及相对占比

资料来源：笔者自制。中国直接投资相对占比由右侧纵坐标表示，数据来源为历年《中国对外直接投资统计公报》和经济合作与发展组织（OECD）投资存量数据库，笔者计算而得。中国直接投资在埃塞俄比亚的存量（单位：百万美元）由左侧纵坐标表示，数据来源为历年《中国对外直接投资统计公报》。

### （三）埃塞俄比亚的中国投资者

随着经济的发展，中国资本开始在海外寻求新的投资机会。作为一个发展中国家，埃塞俄比亚也在努力吸引外国直接投资来应对贫困、失业和低生产率问题。2010年，348家中国民营和国有制造商在埃塞俄比亚开展业务。截至2013年12月底，在埃塞俄比亚共有701家获得许可的中国项目/公司，其中大量业务集中在亚的斯亚贝巴。截至2018年年末，中国对埃塞俄比亚直接投资存量达25.68亿美元。根据世界银行2012年发布的系统性报告，中国在埃塞俄比亚69%的直接投资来自民营企业，13%来自国有企业，还有15%的投资属于中国与埃塞俄比亚的民营合资企业。若根据行业划分，中国在埃塞俄比亚最青睐制造业（45%），其次是建筑业（13%）和服务业（11%）。

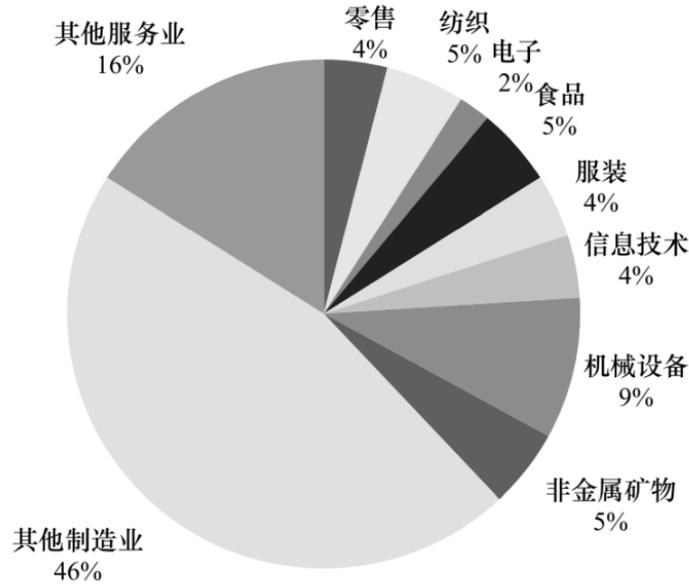


图 5 在埃中国企业在制造业和服务业中的具体行业分布（共包括 56 家中国跨国企业）

资料来源：World Bank, Chinese FDI in Ethiopia: A World Bank Survey, New York: The World Bank, 2012, p. 12.

图 5 进一步说明了上述制造业和服务业中的具体行业分布。其中机械设备占 9%，非金属矿物、食品、纺织、服装和零售业也占据一定份额。接下来，我们利用美国企业研究所和美国传统基金会的“中国全球投资追踪”（China Global Investment Tracker）数据库，从企业层面展示中国在埃塞俄比亚的投资与合同项目及其所在行业（表 4）。

表 4 中国企业在埃投资及其行业分布 单位：百万美元

年份	月份	中国投资方	金额	行业
2006	9	中兴、华为、中国交通建设集团有限公司	2400	技术
	12	中国中材国际股份有限公司	130	地产
	12	中国水利水电建设集团	130	交通
2007	9	中国长江三峡集团有限公司	150	交通
2008	11	江西中煤建设集团有限公司	120	交通
2009	7	中国水利水电建设集团	2420	能源
	9	中国葛洲坝集团有限公司	450	能源
	11	中国交通建设集团有限公司	610	交通
2010	5	江苏其元集团	140	地产
	5	中国东方电气集团有限公司	500	能源
2011	2	中国铁路工程集团有限公司	330	交通
	6	中国水电工程顾问集团有限公司	120	能源
	11	中国建筑集团有限公司	200	地产
	12	中国建筑材料集团有限公司	350	地产
2012	3	国家开发投资集团有限公司	220	农业
	6	中国交通建设集团有限公司	1580	交通
2013	3	国家开发投资集团有限公司	680	农业
	4	国家电网有限公司	1460	能源
	6	中国机械工业集团有限公司	650	农业
	7	中国石化工程建设有限公司	340	能源
	8	华为	800	技术
	12	中国铁建股份有限公司，中国铁路工程集团有限公司	2460	交通
2014	4	中国铁路工程集团有限公司	480	交通
	7	华坚集团	300	地产
	7	中国交通建设集团有限公司	130	交通
	9	中国石化工程建设有限公司	440	能源
2015	2	中国交通建设集团有限公司	230	交通
	4	中国建筑集团有限公司	270	地产
	8	中国中材国际股份有限公司	240	地产
	8	中国北方工业公司	230	能源
	11	中国铁路工程集团有限公司	180	交通

年份	月份	中国投资方	金额	行业
2016	2	中国建筑集团有限公司	120	娱乐
	3	中国中化集团有限公司	250	化工
	3	中国轻工业品进出口集团有限公司, 江联国际	650	农业
	4	江苏阳光集团	350	其他
	5	中国铁建股份有限公司	100	其他
	7	中国铁建股份有限公司	250	其他
	8	国家电网有限公司	540	能源
	8	中国石油化工集团有限公司	220	地产
	12	国家开发投资集团有限公司	450	化工
2017	1	中国石油化工集团有限公司	110	其他
	1	中国铁路工程集团有限公司	240	其他
	3	特变电工	100	能源
	3	上海电气集团股份有限公司	100	能源
	5	中国东方电气集团有限公司	260	能源
	6	中国石油化工集团有限公司	130	地产
	10	中国铁建股份有限公司	160	其他
2018	1	无锡一棉纺织集团有限公司	220	其他
	2	中国保利集团公司	360	能源
	10	中国铁建股份有限公司	140	其他
	12	中国机械工业集团有限公司	100	农业
	12	中国铁建股份有限公司等	240	交通
2019	5	华坚集团	100	其他
	6	中国石油化工集团有限公司	180	交通
	9	中国能源建设集团有限公司	270	设施
	11	中国交通建设集团有限公司	140	交通

资料来源：根据“中国全球投资追踪”数据库整理而成，<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>。

2006年9月到2019年11月，该数据库共追踪到中国在埃塞俄比亚超过100万美元的投资和合同项目56个，共计245.2亿美元。其中交通项目14个，总计69.6亿美元；能源项目13个，总计73.2亿美元；地产项目8个，总计18.5亿美元；农业项目5个，总计23亿美元。从中国投资方企业所有制属性来看，大额投资项目仍以国有企业，尤其是中央国有企业为主。

在埃塞俄比亚投资的中国公司在农业、制造业和基础设施领域有着巨大的影

响力。除直接投资外，中国在埃塞俄比亚还有大量承包工程业务，这些也被视为“准投资”（quasi-investment）的范畴。虽然承包工程业务由埃塞俄比亚政府实施，但许多这类业务的融资途径却是来自中国，并且最后也是由中方企业来完成项目。商务部对外投资和经济合作司发布的《中国对外承包工程、劳务合作业务统计年报》显示，2014年至2018年中国每年在埃塞俄比亚新签对外承包工程合同均在100份以上，其中2016年达到最多的206份，且新签合同合计金额在2014年至2017年均大幅高于同期中国在埃塞俄比亚的投资存量，说明这种“准投资”模式的普遍性。表5按项目类别列出了这些年份中国在埃塞俄比亚承包工程业务新签合同情况。

表5 中国在埃承包工程业务新签合同额（2014—2018年） 单位：万美元

年份	2014	2015	2016	2017	2018
合计	507562	467293	835405	706366	221398
电力工程建设项目	250485	64879	95083	229213	11625
年份	2014	2015	2016	2017	2018
废水（物）处理项目	0	1946	0	964	258
工业建设项目	35834	99587	62774	5220	35323
交通运输建设项目	158712	137395	369271	209511	80996
石油化工项目	25	704	22	5721	3300
水利建设项目	42072	25263	4764	22635	15899
通信工程建设项目	6878	17714	94223	6178	9417
危险品处理项目	0	111	0	0	0
一般建筑项目	11723	43161	196578	163714	62592
建造加工设施建设项目	0	2091	5600	10901	367
其他	1834	74442	7090	52308	1621

资料来源：笔者自制。数据来源于历年《中国对外承包工程、劳务合作业务统计年报》，其中2014年和2015年的“一般建筑项目”名为“房屋建筑项目”。

综上所述，埃塞俄比亚的外资来源国在2003年之后发生了显著变化。埃塞俄比亚从一个以七国集团资本为主的东道国逐渐演变为以中国资本为主。来自中国的外国直接投资在2009年后大幅增加，主要集中在基础设施、制造业和农业领域。接下来我们将讨论中国投资者与埃塞俄比亚国家能力建设间的关系。

#### 四、中国投资者与埃塞俄比亚国家能力建设

上文已经指出，埃塞俄比亚的外资来源国类型经历了以七国集团资本为主转变为以中国资本为主的过程。中国投资者在 2003 年之后加大了对埃塞俄比亚的投资力度，并且多分布在基础设施、制造业和农业领域。与此同时，埃塞俄比亚在 2003 年之后经历了一轮整体国家能力的上升。那么，这两者之间是否具有联系。换言之，来自中国的外国直接投资是否有助于埃塞俄比亚提升其国家能力，便是本部分将要回答的问题。在分领域阐释埃塞俄比亚的国家能力建设之前，图 6 直观描绘了中国资本相对占比与埃塞俄比亚整体国家能力及其代理变量——新生儿死亡率之间的相关关系，其结果符合我们预期。随着中国直接投资相对占比的增加，东道国的整体国家能力也越高，且新生儿死亡率越低。

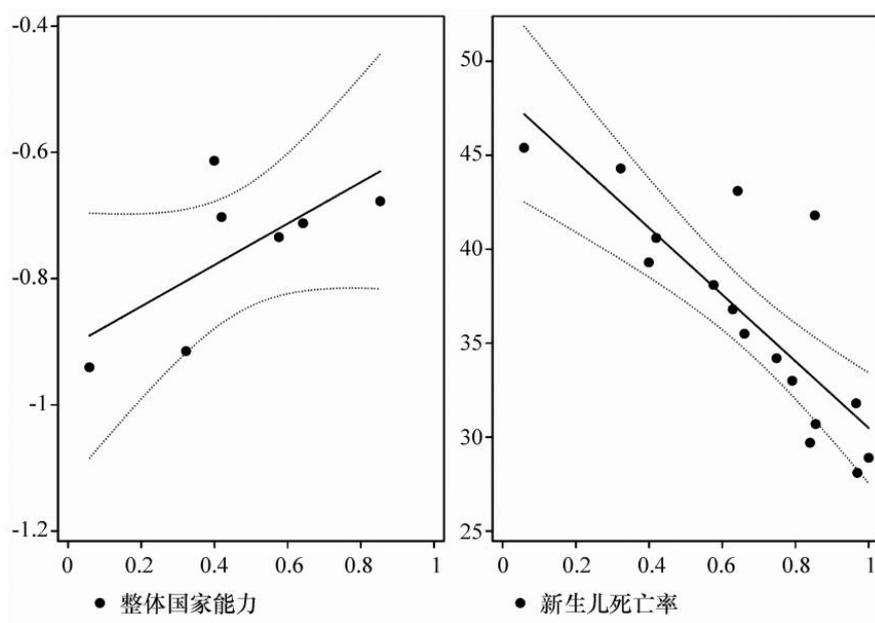


图 6 中国直接投资相对占比与埃塞俄比亚国家能力散点图

资料来源：笔者自制。横坐标为中国直接投资相对占比；左图纵坐标为埃塞俄比亚整体国家能力（2003 年至 2009 年），数据来源为汉森和西格曼数据库；右图纵坐标为新生儿死亡率（2003 年至 2018 年，单位：%），数据来源为世界银行数据库。同时给出拟合线及其 95% 置信区间。

##### （一）中国投资者特质及其体现

相较于来自七国集团的直接投资，中国投资者在对发展中东道国进行直接投

资时整体具备的三大特质：长时间范围、高风险容忍度以及紧密的投资者—东道国政府关系。在埃塞俄比亚的案例中，我们可以观察到中国投资者的这些特质。

第一，长时间范围。埃塞俄比亚主管外国直接投资的官员曾多次公开提及中国投资者的这一特质。埃塞俄比亚投资委员会公共关系总监梅科内恩·海卢（Mekonen Hailu）在接受采访时表示，埃在 2019/2020 财政年度的前三个月吸引了 7 亿美元的外国直接投资，其中大部分来自中国公司。中国公司致力于在埃塞俄比亚进行长期投资，不受东非国家偶尔出现的动荡影响。该投资委员会的副主任特梅斯根·蒂拉洪（Temesgen Tilahun）注意到中国在埃塞俄比亚的“强大商业存在”主要是在基础设施建设、制造业以及纺织业等各投资部门。他肯定地指出，“有更多的中国投资者参与埃塞俄比亚的几个工业园区并不奇怪。中国投资者来到这里并不是为了短期利益；相反，他们投资兴业的一开始便是着眼于一个长久的国家目标。”这种长时间范围体现在中国集中投资的领域，如基础设施建设和工业园区建设，这些都是长期资本的代表。以中国交通建设集团承建的埃塞俄比亚首条高速公路——亚的斯亚贝巴—阿达玛高速公路为例，该公路于 2010 年 4 月动工，到 2014 年 5 月完成一期工程，直到 2016 年 8 月方才举行二期竣工典礼。东方工业园是中国民营企业在埃塞俄比亚投建的工业园区，于 2008 年成立东方工业园有限公司开始规模性开发，到 2015 年通过商务部、财政部确认考核，历时 7 年。

第二，高风险容忍度。埃塞俄比亚属于联合国最不发达国家行列，国内工业基础薄弱，各类设施也相对落后。例如埃塞国内的电力配套往往不到位，影响企业投资进度。这种情况因 1998—2000 年与厄立特里亚的一场代价高昂的边界战争而进一步恶化。2005 年的大选骚乱、2016 年和 2018 年的国家紧急状态都打击了一般投资者，尤其是西方投资者的信心。但中国的投资却保持了韧性，甚至逆势上扬。由于 2015 年 11 月以来部分州示威游行和骚乱持续，造成重大人员伤亡和财产损失，2016 年 10 月埃塞俄比亚宣布进入为期 6 个月的紧急状态，并于 11 月改组政府。不过是年 11 月，时任埃塞俄比亚投资委员会负责人菲祖姆·阿雷加

在一次会议上表示，虽然埃塞俄比亚近年来面临安全及早灾等问题，但是吸引外国直接投资的数量并没有减少。中国投资者在埃塞投资踊跃，已成为推动埃塞发展的重要外资力量。埃塞俄比亚较为复杂的民族问题和历史遗留问题也会对外国投资者带来风险。例如东南部与索马里毗连的欧加登（Ogadēn）地区，自 20 世纪 70 年代以来便不断爆发冲突。2007 年 4 月，中原油田勘探局位于索马里州欧加登地区的一处工地遭 200 多名武装分子袭击，造成中方九人死亡、七人被绑架。随后反政府武装欧加登民族解放阵线宣布对此负责。国内频发的武装冲突也会对外国投资者造成风险。上述风险使西方投资者选择退避，不过似乎并没有显著影响中国投资者前往埃塞俄比亚投资的热情。

第三，紧密的投资者—东道国政府关系。1991 年执政以来，埃革阵十分注重借鉴中国发展经验。中国和埃塞俄比亚之间频繁的高层访问推动了中国企业，尤其是国有企业赴埃塞俄比亚投资。中国投资者所在的基础设施和制造业领域恰恰是埃塞俄比亚政府希望大力推动的领域。中国驻埃塞俄比亚前大使解晓岩曾撰文指出：在基础设施建设领域，埃塞 90% 以上的公路、全国的通信网络、第一条铁路和城市轻轨、第一个风电场以及几个重要的水电站等，都是中国企业承建或参与承建的。在制造业领域，中资企业建设的东方工业园被埃塞政府列为工业发展的优先项目，目前已成为埃塞规模最大、设施最先进、条件最完善的招商引资平台。在与西方发展伙伴进行对比时，埃塞俄比亚外交官范塔洪大使指出：

在 20 世纪 80 年代至 90 年代的整个结构调整时期，西方发展合作伙伴关注更多的是基于政策的借款以使市场更好运转，但却忽视了投资那些对提高生产力、降低贫困很关键的重要基础设施及配套服务。中国人在填补这个关键的基础设施缺口，以一种低成本、较少官僚主义作风的方式在短时间内完成。

中国投资者对埃塞俄比亚的基础设施建设和经济结构转型如此重要，以至于埃塞副总理德梅克曾说，“在埃塞的全球发展伙伴中，第一是中国！第二是中国！第三还是中国！”在中国投资的项目竣工时，埃塞俄比亚总理曾多次出席并致辞。

在工业园区实践中，埃塞俄比亚总理每年和东方工业园高层领导保持两次例行会见，以解决园区发展中遇到的政策性问题。由于中国投资者所进入的领域总体而言更符合东道国政府偏好，并且也由于中国实施重大投资项目背后的双边关系考量，因而中国投资者与埃塞俄比亚政府保持着相对紧密的关系。

## （二）秩序提供能力

中国在埃塞俄比亚的基础设施投资帮助中央政府提高了其获取偏远地区信息的能力，同时减少了其施加统治所需的成本。埃塞俄比亚的国家形成经历了从北部高地核心到南部高地和低地外围的扩张。国家巩固了对南部高地上具有重要商业价值的农业文化区的权力。然而，尽管国际上承认了它对低地的主权，国家却认为这些地区是“一片混乱、疾病肆虐、毫无生气的土地，居住着无政府主义和具有暴力倾向的‘游牧民’”，几乎没有试图巩固国家权威。在一些情况下，尽管中央政府试图将国家能力延伸到这类地区，但往往心有余而力不足。

尽管埃革阵保留了国家对土地的所有权，但土地管理权却在实际操作中移交给了地方政府。在进行基础设施建设的过程中，中央政府势必需要对相应的土地进行审批登记，从而获取更为准确的信息。并且，基础设施所到之处也使中央政府能够以成本更低的方式调配资源，进而更有力地垄断暴力、提供秩序。表 6 列举了一些中国在埃塞俄比亚开展的交通项目及其所在区域。可以看出，中国投资或承建的交通项目并不局限在埃塞俄比亚中央政府有效控制的中部地区和北部地区，同时也包括西南部奥罗莫人聚居的奥罗米亚州和南方民族州。例如，中国水电四局承建的金卡—哈纳公路项目所在地区周边土著部落较多，以狩猎、游牧为生，且均持有自动步枪等武器。这也成为项目需要克服的难点。奥罗莫人在传统上多居住在低地地区，其经济主要是畜牧业而非农耕。奥罗莫解放阵线（Oromo Liberation Front, OLF）亦是埃塞俄比亚境内有影响力的反政府武装。中国在這些地区建设基础设施将有助于中央政府实施有效控制，埃塞俄比亚政府可以更合理地分布和调遣军队和执法力量，从而降低国内武装冲突的烈度。

表 6 中国在埃塞俄比亚部分交通项目

项目名称	所在区域
亚吉铁路	亚的斯亚贝巴到吉布提市
亚的斯亚贝巴轻轨	中部地区
亚的斯亚贝巴—阿达玛高速公路	中部地区
沃瑞塔—沃迪亚道路改造工程	北部阿姆哈拉州
阿夫德拉公路	东北部阿法尔州
比达拉麦图公路	西南部奥罗米亚州麦图市附近
季马公路	西南部奥罗米亚州最大城市季马及周边

项目名称	所在区域
瓦佳—马吉公路	穿越西南部重要农业发展区
亚索—盖勒萨—迪贝特公路	西北部本尚古勒—古马兹州的亚索镇
甘贝拉公路	西部甘贝拉州
马皂瑞亚—麦提公路	西部甘贝拉州
史申达公路	南方州卡法区史申达镇至沙卡区特彼镇
泰丕—弥赞公路项目	南方州
金卡—哈纳公路	南部地区

资料来源：笔者自制。

武装冲突地点与事件数据库（ACLED）记录了埃塞俄比亚 1997 年以来发生的战斗数量，其中战斗（battle）指两个政治武装组织在特定时间和地点的暴力互动。这类互动通常发生在内战背景下的政府军队/民兵和叛军集团/派系之间。在 2003 年之前，埃塞俄比亚每年因战斗死亡的平均人数为 4087 人，2003 年及之后降至 825 人，即使剔除 1999 年的极端值，这一下降也是明显的。尽管年均战斗次数略有增加，但平均单次战斗的死亡人数则显著下降，上述证据可以作为埃塞俄比亚秩序提供能力提升的体现。

表 7 埃塞俄比亚战斗次数及死亡人数 (1997 年至 2018 年)

年份	战斗次数	死亡人数	平均单次死亡人数
1997	5	53	10.6
1998	25	827	33.1
1999	53	17841	336.6
2000	117	1386	11.8
2001	32	763	23.8
2002	173	3652	21.1
年份	战斗次数	死亡人数	平均单次死亡人数
2003	97	665	6.9
2004	100	917	9.2
2005	70	1117	16.0
2006	28	354	12.6
2007	29	1192	41.1
2008	83	604	7.3
2009	81	1837	22.7
2010	122	1473	12.1
2011	58	502	8.7
2012	79	658	8.3
2013	82	418	5.1
2014	33	237	7.2
2015	66	568	8.6
2016	149	1065	7.1
2017	158	875	5.5
2018	142	718	5.1
合计	1782	37722	21.2

资料来源：笔者自制。数据来源为 ACLED 数据库。

### (三) 资源汲取能力

中国投资者对埃塞俄比亚投资的长时间范围和高风险容忍度除在交通运输领域得到充分体现外，也体现在以制造业为主的工业园区开发上。工业园区的集聚模式有助于提升埃塞俄比亚的资源汲取能力，提高其税收效率。同时，中国投资者的投资承诺是长期性的，即便在国内治安环境和国际经济环境恶化时，中国



资本也不会轻易选择撤资，这可以更好地为埃塞俄比亚政府创造可持续的财政收入。

2000 年在北京举行的中非合作论坛第一届部长级会议上通过了《中非经济和社会发展合作纲领》。在投资方面，中方同意同非洲国家分享在设立和管理自由区和经济特区等方面促进投资的经验。2008 年，中资企业开发的东方工业园（Eastern Industry Zone, EIZ）成为埃塞俄比亚首个工业园区。目前，埃塞俄比亚建有 9 个工业园区，其中 2 个是外国投资者所有，分别是中国企业投建的东方工业园和华坚集团的国际轻工业园。在促进经济发展的同时，中国的工业园模式提升了埃塞俄比亚的汲取能力。据东方工业园中方投资主体江苏永元投资有限公司介绍，已入园企业从事水泥生产、制鞋、汽车组装、钢材轧制、纺织服装等行业。截至 2016 年 7 月底，园区总产值 5.5 亿美元，上缴东道国税费总额 4100 万美元，其中为东道国解决就业 8000 人。据中国境外经贸合作区 2019 年 4 月发布的消息，东方工业园入区企业 100 家，协议投资 9 亿美元，实际投资 6.4 亿美元，总产值 10 亿美元，上缴东道国税费总额 8200 万美元，为东道国解决就业 18000 人。工业园区通过提供配套产品和服务鼓励私营部门参与制造业及其相关领域投资，在创造大量就业机会的同时也增加了埃塞俄比亚中央政府的财政收入。

不仅工业园区模式增加了埃塞俄比亚政府的税费收入，中国投资者的加入也在更广泛的意义上有助于埃塞俄比亚资源汲取能力的提升。根据国际货币基金组织数据，1991 年至 2004 年埃塞俄比亚的所得税、利润税和资本收益税占总税收的比例呈明显下降趋势，从 1991 年的 28.8% 降至 2004 年的 9.4%。在 2004 年中国资本大量进入埃塞俄比亚后，其该项指标总体上升，2018 年回复至 21.6%。作为直接税代表的所得税和利润税对一国优化税收结构十分重要。税收结构的优化本身也说明国家资源汲取能力的提升。图 7 展示的另一项指标是总税率占商业利润的百分比。值得注意的是，在 2008 年国际金融危机后，企业商业利润的总税率在埃塞俄比亚不仅没有减少，反而逐步从危机前的 29.1% 攀升至 2018 年的 37.7%。一般认为，税率的提升将不利于吸引新投资者，也会削弱既有投资者追

加投资的积极性。然而，中国投资者的长时间范围的特质使其对加税更为配合，在金融危机条件下也不例外，这无疑有助于作为东道国的埃塞俄比亚发展其资源汲取能力。

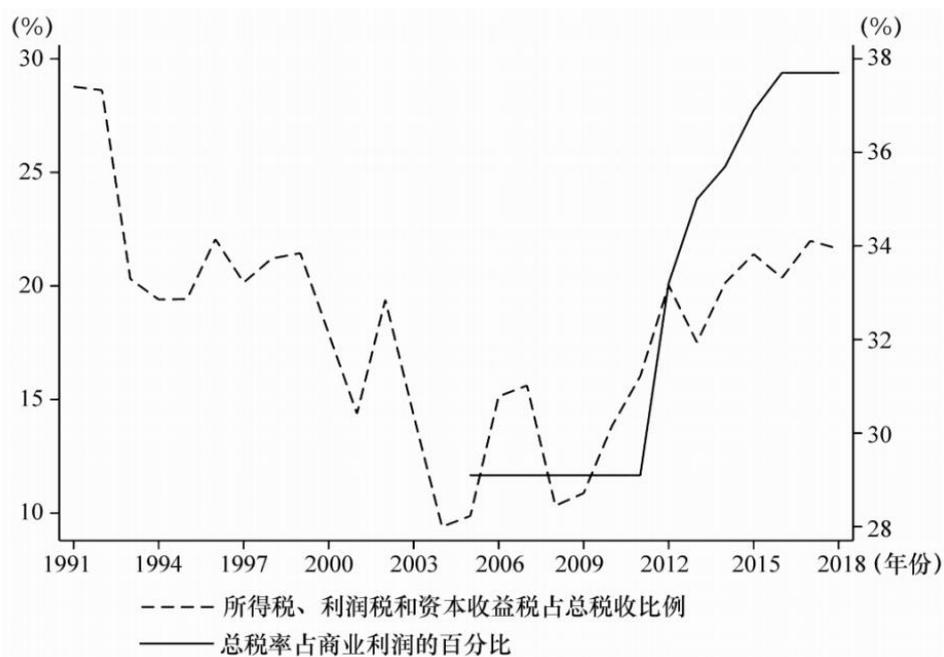


图 7 埃塞俄比亚税收结构变化图

资料来源：笔者自制。所得税、利润税和资本收益税占总税收比例由左侧纵坐标表示，数据来源为 IMF 数据库。总税率占商业利润的百分比由右侧纵坐标表示，数据来源为世界银行营商环境项目。

#### （四）社会保护能力

中国在埃塞俄比亚的制造业投资和基础设施投资创造了大量当地就业，提升了政府提高劳动力质量的动机。包括乔万尼·阿里吉（Giovanni Arrighi）在内的学者指出，非洲面临的挑战在于对采掘业而不是制造业感兴趣的外国投资者并未同东道国形成有裨益的经济关系。而中国企业似乎正在埃塞俄比亚改写剧本。根据行业划分，中国在埃塞俄比亚投资最多的行业应属制造业，其次是建筑业和服务业。这些行业均能创造大量的就业岗位，尤其是工业部门更为突出。

人们对中国在非洲投资的一个普遍误解是，它们雇用的大多数员工是中国人。然而，根据之前对中国投资的工业园区模式的讨论可以发现，中国投资者在埃塞

俄比亚在上缴税费的同时也创造了大量当地就业。卡洛斯·欧雅（Carlos Oya）和弗洛里安·谢弗（Florian Schaefer）对近 300 家埃塞俄比亚制造业和建筑业企业的实地问卷调查发现，中国企业中大约 90% 的工人实际上是埃塞俄比亚人，少数外籍工人集中从事管理或技术工作，而且相较于其他外国企业和埃塞俄比亚本地企业，中国企业并未刻意压低劳工工资。劳工工资主要取决于劳动者的技能水平和所在行业，而且即使是最低工资的低技能工人的工资也高于国际上极端和中等水平的贫困线。范图·切鲁（Fantu Cheru）和埃塞俄比亚总理高级顾问阿尔卡贝·奥克贝（Arkebe Oqubay）的研究指出，在中国企业用工属地化率较高的埃塞俄比亚，中国直接投资相比其他外企创造了更多的制造业就业。根据国际劳工组织发布的数据，埃塞俄比亚工业部门就业占总就业的比例从 2003 年的 6.7% 稳步增加到 2018 年的 11.9%，而 1991—2003 年这一数字并无明显增长（图 8）。由于中国投资者与埃塞俄比亚政府的紧密关系，中国企业，尤其是国有企业在雇用劳动力时通常会将当地工人的数量和待遇作为需要考虑的重要指标，并且为其提供相应的技能培训。

进行基础设施建设和发展制造业需要有技能的劳工群体，但埃塞俄比亚的人力资本仍相对匮乏。据联合国教科文组织数据，20 世纪 90 年代末，埃塞俄比亚的中学总入学率才刚刚超过 10%。基础设施和制造业领域的中国投资使埃塞俄比亚政府更加重视教育事业，中学入学率在 2015 年大幅提升至 34.9%。

同时，埃塞俄比亚的中等职业技术教育和高等教育也得到迅速发展。这离不开埃塞俄比亚政府在其中扮演的促进角色。更高的受教育水平能帮助劳工群体找到更加合宜的工作，也更少受到失业困扰。这也意味着国家整体对社会保护能力的提升。

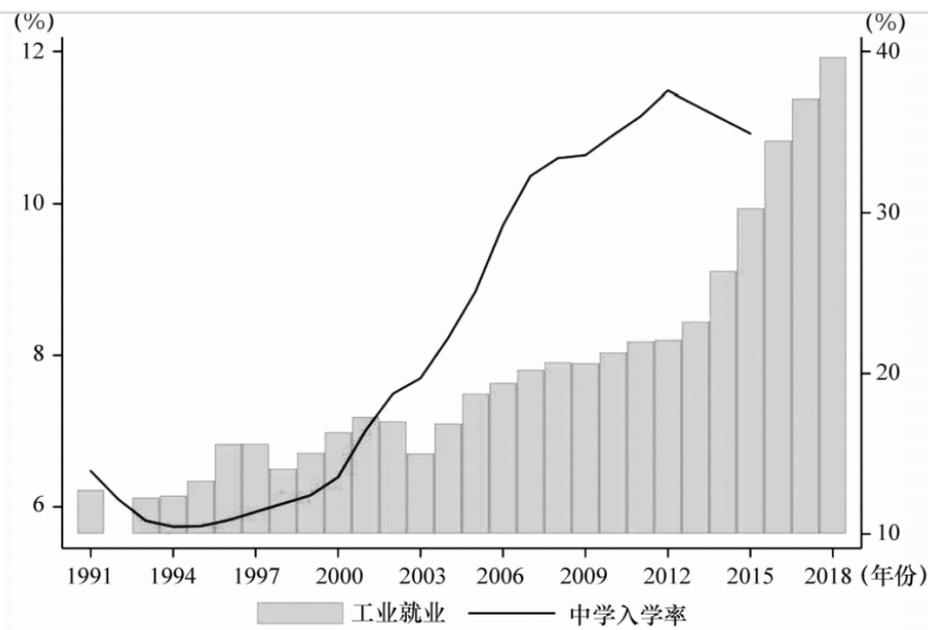


图8 埃塞俄比亚工业就业、中学入学率变化图

资料来源：笔者自制。工业部门就业占总就业的比例由左侧纵坐标表示，数据来源为国际劳工组织。中学入学率由右侧纵坐标表示，数据来源为联合国教科文组织。

## 五、结语

就世界政治研究而言，对包括外国直接投资和跨国企业在内的跨国互动和跨国行为体的强调是其同传统国际政治研究的重要区别之一。相较之下，国际政治的提法则显得更以国家为中心（State Centric），并且以国家间互动为分析对象。

世界政治研究与传统国际政治研究的另一项区别在于前者对比较政治研究的格外强调，尤其是在开放经济语境下将关键的国内政治变量作为被解释变量。在此意义上，本文无疑呼应了世界政治的研究议程。

跨国投资和国际贸易快速发展且紧密结合，共同构建了全球价值链的分工体系，国际分工已渐从国家主导转向跨国企业主导；其中贸易由投资驱动，投资通过贸易来实现在全球价值链的地位。随着中国企业愈发主动地参与跨国投资合作，中国资本对东道国国内政治的影响便成为不容忽视的议题。本文聚焦中国直接投资对埃塞俄比亚国家能力建设的影响，阐述了中国投资者相对于七国集团投资者



的三大特质，分别是较长的时间范围、较高的风险容忍度以及较紧密的投资者—东道国政府关系。基于上述特质发掘了中国投资者在埃塞俄比亚国家能力建设过程中的积极作用。从秩序提供能力来看，由中国投资者建设的基础设施有助于埃塞俄比亚中央政府加强对边远地区的有效控制，从而降低国内武装冲突的烈度。从资源汲取能力来看，中国投资者所采取的工业园模式有效增加了埃塞俄比亚政府的税费收入，并且优化了其税收结构。从社会保护能力来看，中国在埃塞俄比亚当地的制造业和基础设施投资创造了大量当地就业并带来了人力资本外溢，同时为政府促进公共教育发展提供了动力。

在 2014 年二十国集团（G20）领导人峰会上，习近平主席首次提出应“加强全球税收合作，打击国际逃避税，帮助发展中国家和低收入国家提高税收征管能力”。在埃塞俄比亚的案例中，来自中国的直接投资的确有助于增强埃塞俄比亚中央政府的资源汲取能力。在 2018 年中非合作论坛北京峰会上通过了《中非合作论坛—北京行动计划（2019—2021 年）》，其中指出“中方支持非洲国家自主探索适合自身国情的发展道路，制定国家发展战略规划，加强能力建设，提升治理水平。”这也是中国向非洲提供特色国际公共物品的一部分。在埃塞俄比亚，中国资本的特质使东道国政府能够在更长的时间范围和更广的自主空间中规划自身治理体系和治理能力的发展。

在新冠肺炎疫情全球蔓延、经济全球化出现回头浪的背景下，中国企业对埃塞俄比亚的投资步伐依旧稳健。如同埃塞俄比亚前总理梅莱斯·泽纳维曾表示的那样，“中国对埃塞俄比亚的兴趣简直是天赐良机。……中国企业家可以通过投入资本和引进易于适应的技术，从而在埃塞俄比亚的建设、基础设施和自然资源开发等领域扮演主角。”埃塞俄比亚投资委员会新近数据显示，2020 年 1 月 2 日至 4 月 16 日，至少有 30 个中国投资项目在埃塞俄比亚获得了许可，注册资本总额超过 20 亿美元，其中部分项目已进入运营阶段。新注册的公司涉及多个领域，这些项目全面实施后，预计将创造约 7600 个就业岗位。这再次印证了中国投资者的特质以及中国直接投资在促进埃塞俄比亚国家能力建设时的韧性。



## 全球治理研究团队

任 琳   熊爱宗   鲁 桐   吴国鼎  
陈兆源   黄宇韬   韩永辉   宋 锦  
刘 玮   沈 陈   田 旭   彭 博

## 研究助理团队

兰馨彤   孙振民   张尊月   郭蔚霄