

埃塞俄比亚国家发展规划演变研究 ——基于 2000 年以来五版规划的比较

Study on the Evolution of Ethiopia's National Development Plans: A Comparison of Five Plans Since 2000s

赵胜波 许闻博 高翰
ZHAO Shengbo, XU Wenbo, GAO Han

摘要：国家发展规划在埃塞俄比亚（下称“埃塞”）国家规划体系中居最高地位。笔者从政策制定背景、发展目标和重点领域、发展战略、规划实施机制四个维度回溯 2000 年以来埃塞五版国家发展规划的宏观演变特征，并基于文本分析探究其中城乡发展政策的演变。笔者认为，五版发展规划综合考虑了当时的发展背景和国家愿景，发展目标演进反映了不同时段社会经济发展重心的变化，重点领域保持一定连续性但有较明显的波动变化，发展战略从面向国内向兼顾国内国际转型，规划实施机制日益完善。城乡发展政策逐步从以农业农村为核心、城市发展居从属地位向城乡政策互适性、关联性增强演进。本研究有益于客观了解埃塞国家发展规划领域的政策实践动态，并有助于拓展中国与埃塞等非洲国家在发展规划和治理领域的对话与合作空间。

Abstract: The National Development Plan (NDP) holds the highest status within Ethiopia's national planning framework. In this paper, we conduct a comparative analysis of Ethiopia's five NDPs since the 2000s across four dimensions: policymaking context, development objectives and key areas, pillar strategies, and planning implementation mechanisms, to understand the macroscopic characteristics of their dynamic evolution. Based on text analysis, we further explore the evolution of urban and rural development policies in the five NDPs. The paper reveals that the five NDPs have comprehensively taken into account the development context and national aspirations of their respective times. The evolution of development goals mirrors the shifting focuses of socio-economic development across different periods. While the key areas maintain a degree of continuity, they also exhibit notable fluctuating traits. Furthermore, the pillar strategies have undergone a transformation, evolving from a purely domestic focus to both domestic and international dimensions. The implementation mechanisms have also seen continuous improvement. Regarding urban and rural development policies, the five NDPs have gradually shifted from emphasizing agriculture and rural areas while subordinating urban development, to enhancing the mutual adaptability and relevance of urban and rural policies. This paper contributes to an objective understanding of the dynamic evolution of Ethiopia's NDPs and is conducive to expanding the space for dialogue and cooperation between China and Ethiopia and other African countries in the fields of development planning and governance.

关键词：发展规划；城乡发展；政策演变；埃塞俄比亚；非洲

Keywords: Development Plan; Urban and Rural Development; Policy Evolution; Ethiopia; Africa

中国博士后科学基金资助项目“多尺度耦合视角下中非经贸合作区与东道国协同发展机制、效应评估与促进策略研究”（2024M760437）；2024 年度江苏省社科应用研究精品工程课题“共建‘一带一路’倡议背景下江苏高质量推进境外产业园区建设路径与机制研究”（24SYB-068）

作者：赵胜波，东南大学建筑学院，博士后，助理研究员；中国城市规划学会，会员。

shengbo2016@seu.edu.cn

许闻博，东南大学建筑学院，博士研究生，工程师，注册城乡规划师。seuarchxwb@126.com

高翰，东南大学建筑学院，硕士研究生。gaohanseu@outlook.com

引言

制定国家发展规划等中长期规划是中国重要的制度优势和发展经验，也是国际惯常做法。全球大量国家将国家发展规划作为重要的宏观调控政策工具^[1]，如美国的“2050 战略”、日本的“指导性经济计划”^[2]、中国和马来西亚^[3]等国的五年计划或五年规划等。为推动经济增长和转型，非洲国家在国家发展规划领域也开展了积极探索。例如：埃塞俄比亚（下称“埃塞”）自 2000 年以来陆续出台五版国家发展规划^[4-8]，分别是《可持续发展与减贫计划（2002—2004）》（Sustainable Development and Poverty Reduction Program，下称《发展减贫计划》）、《增速与可持续发展的减贫计划（2005—2009）》（A Plan for Accelerated and Sustained Development to End Poverty，下称《增速减贫计划》）、《增长与转型规划（2010—2014）》（Growth and Transformation Plan，下称《增长规划》）、《增长与转型规划 II（2015—2019）》（Growth and Transformation Plan II，下称《增长规划 II》）、《十年发展规划（2021—2030）》（Ten Years Development Plan，下称《十年规划》）。

这五版国家发展规划不仅是 2000 年来引领埃塞社会经济和城乡发展建设的最高规划政策，对于中埃合作也具有重要参考价值。一方面，国家发展规划为中方企业拓展埃塞市场提供了战略指引，如《十年

规划》提出优先发展制造业、数字经济等，为中方企业对埃塞投资合作提供了方向；另一方面，该类规划是中国与埃塞政策对接的首要抓手，如《增长规划》《增长规划 II》将基础设施和工业化作为核心目标，与共建“一带一路”倡议的“设施联通”“产能合作”高度契合，亚的斯亚贝巴轻轨、亚吉铁路、产业园区等项目即为共建“一带一路”倡议与埃塞政策对接的成果。笔者以五版国家发展规划为样本，通过多维比较分析其宏观演变特征，并特别关注城乡发展政策的演变和对城乡空间发展的影响，不仅有助于客观了解埃塞在发展规划领域的政策实践动态，拓展中埃、中非在该领域的对话合作空间，而且有益于中方企业了解该国的市场机遇并优化投资布局，更能通过政策协同提升共建“一带一路”倡议与埃塞等非洲国家发展战略的适配性，助力中非合作。

1 埃塞国家发展规划的历史回溯和定位分析

1.1 国家发展规划历史回溯

埃塞国家发展规划最早可追溯到海尔·塞拉西一世 (Haile Selassie I) 执政时期 (1930—1974 年)，其于 1955 年设立国家经济委员会 (1961 年改为国家行政改革委员会) 负责国家发展规划，先后颁布三个五年发展规划 (1957—1961、1962—1967、1968—1973)^[9]。之后，德格 (Derg) 社会主义政权 (1974—1991 年) 在 1984 年成立中央规划国家委员会负责国家发展规划。因长期内战，在该政权期间仅颁布了《十年远景规划 (1984/85—1993/94)》(Ten-Year Perspective Plan [1984/85—1993/94]) (图 1)。

1991 年，埃塞俄比亚人民革命民主阵线 (下称“埃革阵”) 建立以民族为基础的联邦政府，辖 10 州、2 直辖市 (首

都亚的斯亚贝巴市、德雷达瓦市)。2019 年，埃塞俄比亚繁荣党 (下称“繁荣党”) 取代埃革阵。2021 年，联邦州增至 12 个^[10]。2000 年以来五版国家发展规划均基于联邦行政体系制定和实施。

2000 年以来，埃塞国家规划体系逐渐完善，国家发展规划的重要性不断提升。《发展减贫计划》和《增速减贫计划》是国家减贫和产业发展战略的系统方案。2008 年颁布的《城市规划法》(Urban Planning Proclamation, No. 574/2008) 标志着埃塞国家规划体系在法律层面的确立。次年颁布的《增长规划》是埃塞首个包含国家总体战略的纲领性规划，拓宽了国家发展规划的范畴。此后，《增长规划 II》《十年规划》也分别作为综合性发展规划引导国家发展进程。

1.2 国家发展规划的定位分析

《埃塞俄比亚联邦民主共和国宪法》提出，联邦政府有责任引导国家经济和社会发展进程，奠定了国家发展规划的合法性。2008 年《城市规划法》规定埃塞实施“两类四级”的国家规划体系 (图 2)，所有规划须符合国家发展愿景。“两类”分别是发展规划 (development plan) 和结构规划 (structure plan)：前者侧重对社会、经济等的发展指引；后者规定城乡物质空间发展的基本要求，包含基础设施布局、土地利用和功能分区等。“四级”从宏观到微观依次为国家、州/直辖市、城市、邻里，两类规划在国家、州/直辖市和城市三个层级均有编制，在城市层级之下根据实际需要编制包含城市设计的地方发展规划。地方发展规划通常由子城 (sub city) 的规划小组编制，规划范围依据发展需求而定，并不与沃雷达 (woreda)、凯贝莱 (kebele) 的行政边界严格对应^①。这些法律条文表明，国家发展规划在埃塞国家规划

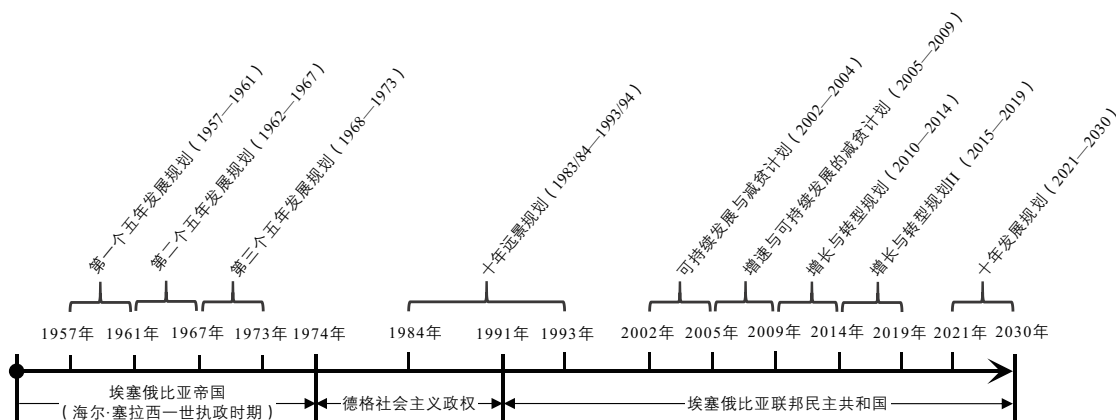


图 1 埃塞国家发展规划历史回顾

① 埃塞俄比亚的城市行政体系分为四级，分别为城市、子城、沃雷达、凯贝莱。其中，城市对应我国的地级市，子城对应我国的市辖区，沃雷达对应我国的街道、乡镇，凯贝莱对应我国的社区和村庄（也是埃塞最小的行政单元）。

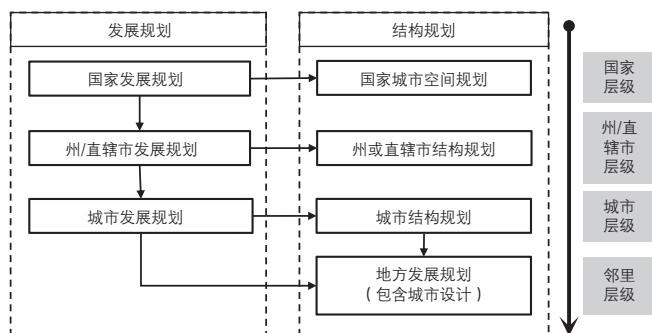


图 2 埃塞“两类四级”规划体系示意

体系中居最高地位，对各级各类规划具有上位指导作用。

埃塞联邦机构体系进一步强化了国家发展规划的地位。国家发展规划由部长理事会、议会讨论和批准。为确保实施，联邦政府通常通过行政命令和法规使规划内容具体化，并根据需要设立专职机构。例如：2015 年颁布《工业园区法》（Industrial Parks Proclamation, No. 886/2015）以落实《增长规划 II》中提出的工业园区发展战略，同年成立的工业园区开发公司专职负责埃塞全国园区发展。

国家发展规划在联邦政府和首都层面被赋予极高地位。在联邦政府层面，相应的国家空间规划可被视为对国家发展规划的空间化解释。例如：2014 年《国家城市发展空间规划》所提的发展二级城市，发展物流、道路和交通系统等即是对《增长规划》中所提的减少城乡差异、发展经济基础设施等原则的落实。在首都层面，2004 年颁布的《城市总体规划编制、发布和实施法令》（Addis Ababa City Master Plan Preparation, Issuance and Implementation Proclamation, No.17/2004）要求首都所有规划须遵从国家发展规划。

联邦体制下，各州或直辖市拥有自治权，可自行制定各类规划，加上长期存在的民族问题，国家发展规划在首都之外地区效力不足。在埃塞，城市地区土地归所在州或直辖市公有，农村地区土地则归部落和基层组织等所有，联邦政府并不具备土地管理权，因此国家发展规划中无法制定实施性强的土地利用策略。此外，地方发展议程优先于国家发展议程^[11]，例如：阿姆哈拉州（Amhara Region）目前实施的《超越增长和可持续发展路线图与战略规划》（Transcendent Growth and Sustainable Development Roadmap and Strategic Plan），强调利用自身禀赋，发挥规划自主性。

2 2000 年以来埃塞国家发展规划演变的宏观特征

为了解埃塞 2000 年以来国家发展规划演变的宏观特征，

本文从政策制定背景、发展目标与重点领域、发展战略、规划实施机制四个维度对五版规划进行横向比较^①。

2.1 政策制定背景演变

在《发展减贫计划》制定前，埃塞经历了政权更迭（由社会主义政权转向联邦政权）、制度转换（由指令性经济体制转向市场经济体制）和经济恢复的 1990 年代，社会经济有所发展，但由于农业是当时埃塞 85% 人口的生计来源，大多数人仍处于绝对贫困^[4]。因此，《发展减贫计划》将农业作为经济发展重点并将减贫作为核心目标。

在《发展减贫计划》执行期（2002—2004 年），埃塞社会经济进一步发展，国家 GDP 年均增长 6.4%^[5]。减贫方面，与 1999/2000 财年相比，贫困人口数量、贫困差距和贫困严重程度指数大幅下降，2004/2005 财年农村、城市地区贫困线以下人口占比分别为 39.3% 和 35.1%^[5]。在此背景下，埃塞出台《增速减贫计划》，减贫仍是核心发展愿景，但同时强调推动经济“增速”发展。

在《增速减贫计划》执行期（2005—2009 年），埃塞 GDP 年均增长 11%，达到同期撒哈拉以南非洲国家平均增速两倍以上^[6]，除工业部门，社会经济各部门均实现了超越计划目标的增长。执行期末，农业、工业和服务业部门的 GDP 平均贡献率分别达 41.6%、12.9% 和 45.5%，其中 2008/2009 财年服务业部门贡献率首超农业部门。减贫亦有显著成效，2010/2011 财年时，贫困线以下人口比例降至 29.6%^[6]。在此背景下，实现加速和可持续的经济增长以消除贫困成为《增长规划》的首要发展目标。

在《增长规划》执行期间（2010—2014 年），埃塞 GDP 年均增长 10.1%，执行期末农业、工业和服务业部门的 GDP 平均贡献率分别为 38.5%、15.1% 和 46.3%^[7]。然而，工业增长主要由建筑业驱动，制造业份额尚低于撒哈拉以南非洲国家的平均水平，经济结构亟待转型。在减贫方面，贫困线以下人口比例下降到 23.5%（2014/2015 财年）^[7]。21 世纪初以来 10 余年的快速增长为埃塞营造了良好的国内外发展环境。在此背景下，埃塞制定了《增长规划 II》，将经济结构转型列为发展的核心，并将发展制造业作为建设国家技术和产业能力、创造就业和提高收入的根本。

在两版《增长规划》执行期间（2010—2019 年），埃塞社会经济快速发展，GDP 年均增长 9.2%，农业、工业和服务业部门的 GDP 平均贡献率分别为 24%、35.2% 和 40.8%^[8]，一度被称为“非洲小中国”^[12]。然而，2016—2018 年政治变动对社会经济发展带来了负面影响：2018 年繁荣党

① 如无特殊说明，五版规划内容源于参考文献 [4-8]。

取代埃革阵，对联邦机构大刀阔斧改革，大规模替换重要职位上的人员^[13]，并将经济结构转型欠佳归咎于埃革阵领导下的体制薄弱。政治变动一定程度上推动了《增长规划》系列规划的变革和彰显新执政党发展愿景和意志的《十年规划》的出台。新任政府表示低贫困率、中高收入水平、经济结构转型和城市可持续发展等愿景短期难以实现，因此将规划期限延长至 10 年。

2.2 发展目标和重点领域演变

发展目标的演进反映了埃塞不同时期社会经济发展重心的变化。在五版规划中，发展目标均包括总体目标和具体目标，后者包含量化和非量化目标（表 1）。《发展减贫计划》的核心目标是减贫，在《增速减贫计划》中，农业依然是国家总体目标的首要关键词；两版《增长规划》的发展目标均强调“经济增长”和“结构转型”；《十年规划》提出“非洲繁荣灯塔”这一长期目标，具备较强的地区引领性，但内涵相对模糊。

五版规划均对经济、社会、环境、城乡、国家治理等不同领域的发展目标和策略进行了阐述；将规划文本中专设章节详述发展目标和策略的具体领域作为该版规划的重点领域。比较后发现，各版规划的重点领域在保持一定连续性的同时，呈现较明显的波动变化特征。农村和农业发展、文化和旅游、制造业、矿业、基础设施、人口和性别、环境和气候变化等内容在五版规划中均为重点领域。部分领域在早期规划中是重点，后被并入其他领域，如食品和粮食安全、道

路、水资源仅在《发展减贫计划》中作为重点，之后食品和粮食安全被并入农村和农业发展领域，道路和水资源被并入基础设施领域。部分领域在早期并非重点，随着社会发展，其重要性逐步凸显，例如：科技发展在《增长规划》中首次出现，后被升级为重点领域。部分领域的重要性呈现较明显的升降波动，如信息通信技术、青年和就业、区域发展和城乡联系等。

2.3 核心发展战略演变

埃塞五版国家发展规划中提到的核心发展战略按照方向可分对内和对外战略。其中，对内战略主要面向经济发展、社会发展、制度改革和能力建设四大领域，对外战略主要面向国际合作领域（表 2）。五版规划核心发展战略涉及领域不尽相同，同一领域发展战略呈动态演进特征。

五版规划均围绕经济发展领域提出发展战略，所涉及的经济部门呈多元化发展。在社会发展领域，《发展减贫计划》发展战略未涉及，后续四版规划均有涉及，但所提战略相似性较高。在制度改革领域，《发展减贫计划》旨在奠定 21 世纪之初稳定的制度环境，《十年规划》强调做好“体制转换”，演进趋势体现了对国家发展时局的动态响应。在能力建设领域，仅前四版规划提出相应战略，其中《增速减贫计划》和《增长规划 II》对能力建设关注较多。在国际合作领域，仅《十年规划》发展战略有所涉及，体现了埃塞面向“非洲繁荣灯塔”目标的行动方向，也是首次在国家发展战略中考虑国家形象和国际地位。

表 1 埃塞五版国家发展规划总体发展目标和具体目标

国家发展规划	总体目标	具体目标	
		量化发展目标	非量化发展目标
《发展减贫计划》	核心目标：减贫 基本目标：（1）经济快速发展；（2）摆脱对粮食援助的依赖；（3）穷人成为经济增长主要受益者	贫困人口比率下降约 10%； GDP 年均增长至少 7%； 农业部门增加值年均增长 7.5%	赤字减少到可持续水平； 建设大量的农村公路； 鼓励公私部门伙伴关系
《增速减贫计划》	建设现代化农业部门和在经济中发挥主导作用的工业部门；维持经济发展和保障社会公正；提高人均收入至中等收入国家水平	GDP 年均增长至少 7%； 农业部门增加值年均增长 6.2%； 国内私有部门投资达到 GDP 的 26.1%	实现货币价格相对稳定； 为外国直接投资创造有利可信的环境
《增长规划》	保持快速、广泛且公平的经济增长，消除贫困	GDP 年均增长至少 11.2%； 工业比重提高到 18.8%，农业比重下降到 36.9%，服务业比重下降到 44.3%； 建立至少 4 个工业园区	维持价格和汇率稳定； 全面支持小微企业； 提高贸易操作制度和组织框架的透明度和公平性
《增长规划 II》	保持加速增长，到 2025 年成为中低收入国家	GDP 年均增长至少 11%； 农业、工业、服务业增加值年均增长率分别达 8%、20% 和 10.1%； 贫困线以下人口比例降至 16.7%	建立必要的机制和制度，推动农业农村转型； 确保制造业可持续增长及其作为经济增长引擎的作用； 加强综合住房计划
《十年规划》	以成为“非洲繁荣灯塔”为国家长期目标	GDP 年均增长至少 10%； 制造业占工业比重上升到 17.2%； 城市化率提高到 35%	加强交通运输部门的机构执行能力； 建立有效、独立的公共服务体系； 在建筑业建立高效的工作制度和程序

资料来源：作者译自参考文献 [4-8]

表 2 埃塞五版国家发展规划发展战略分方向和分领域归类

战略方向	战略领域	各版国家发展规划				
		《发展减贫计划》	《增速减贫计划》	《增长规划》	《增长规划 II》	《十年规划》
对内	经济发展	农业发展主导的工业化	大力推动经济加速增长； 平衡经济发展和人口增长	保持快速和公平的经济增长； 坚持农业作为经济主要支柱的地位； 为工业在经济中发挥关键作用创造条件	保持快速、广泛和公平的经济增长； 提高生产部门的质量、生产力和竞争力； 加快、促进私营部门转型； 建设适应气候变化的绿色经济	经济高质量增长和共同繁荣； 经济生产力和竞争力； 技术能力和数字经济； 可持续发展融资； 私营部门主导的增长； 韧性绿色经济
	社会发展		创造就业机会	提高社会发展规模和质量； 促进性别和青年赋权与公平	促进妇女和青年赋权，确保其参与发展，使其公平受益于发展	性别和社会包容
	制度改革	司法系统和公务员制度改革； 权力下放和赋权			通过提高公共部门的实施能力和公众参与，建立民主和发展的善治	体制转换； 诉诸司法和高效的公务员制度
	能力建设	公共和私营部门的能力建设	建设全面包容的实施能力； 释放妇女潜能； 加强国家基础设施骨干建设； 加强人力资源开发； 管理风险和波动性	提高基础设施规模和质量； 能力建设和深化善治	加强建筑业能力建设，弥补重大基础设施缺口； 妥善管理当前快速城市化，释放增长和转型潜力； 加快人力和技术能力建设	
对外	国际合作					地区和平建设与经济一体化

注：表中空白表示不涉及。

资料来源：作者译自参考文献 [4-8]

2.4 规划实施机制演变

推动规划有序、有效实施是确保国家发展规划发挥战略引领作用的关键。从牵头负责机构、实施工作组织、实施监测和评估机制三个维度比较五版规划，可以了解埃塞国家发展规划实施机制的演变特征。

牵头负责机构对国家发展规划编制、实施、监测和评估工作负责，并在实施过程中协调联邦其他部门、州、直辖市。《发展减贫计划》《增速减贫计划》《增长规划》均由埃塞财政和经济发展部（下称“财政部”）牵头负责，《增长规划 II》改由国家规划委员会牵头负责，《十年规划》则由国家规划和发展委员会牵头负责。

实施工作组织方面，《发展减贫计划》明确各级政府作为规划实施负责主体，要求各级政府在年度计划、预算和执行过程中将其置于中心位置，但未明确各级政府如何分担目标以及非政府主体的参与机制。《增速减贫计划》执行期间，各级政府依然是负责主体：在联邦层面，各执行部门制定发展方案以细化落实发展目标；在地方层面，规划呼吁建立地方参与式结构。《增速减贫计划》还提出了若干规划实施策略，包括开展能力建设、降低行政成本、调动国内资源、开放环境、风险应对等。《增长规划》对实施工作机制进一步丰富和强化。联邦政府对实施环境进行评估并提出对策；各级政府实施能力建设和善治（good governance）项目，以保障基层部门和地方组织参与。作为牵头负责机构，财政部定

期召开年度会议，与各执行部门共议挑战并交流相关经验。

《增长规划 II》沿袭已有工作机制。《十年规划》中提出按优先领域、地域和主要目标实施，加快推动所有利益相关者就发展目标达成共识。

五版规划执行期间，埃塞构建并持续完善实施监测和评估机制。《发展减贫计划》采用减贫战略监测系统，生成减贫战略执行情况年度报告，但仅在联邦层面应用。该系统主要依托 1990 年代中期财政部建立的福利监测系统（用于调查贫困和人口福利）、国际货币基金组织数据统计支持和亚的斯亚贝巴大学分析能力支持。《增速减贫计划》首次提出采用监测与评估系统，其扩大了评估工具包和数据来源，并明确了系统参与主体及职责。联邦层面成立中央统计局作为专门的数据提供机构，联邦各执行部门向财政部提交年度执行情况评估报告以参与监测评估。《增长规划》沿用了监测与评估系统，细化财政部、联邦各执行部门、中央统计局相关职责并提出建设国家地理信息系统。其中，财政部成立技术和指导委员会以在国家层面协调监测评估系统，并在地方开展能力建设；联邦各执行部门被要求在各州/直辖市、城市层面建立相应部门，保障上下反馈机制；中央统计局启动国家统计发展战略，提升统计能力。《增长规划 II》针对大型项目（如复兴大坝、亚吉铁路等）不断增多的发展现实，提出加强实地调查、重点关注大型项目绩效。《十年规划》对系统进行改革优化。牵头负责机构与联邦各执行部门协同

确定国家关键绩效指标，作为评估参考基准；同时，开展中期审查，以对发展目标、战略方向进行必要修订；此外，开展事后评估，总结最佳做法和缺陷，供未来发展参考。

2.5 演变宏观特征总结

通过以上多维分析发现，2000 年以来埃塞各版国家发展规划综合考虑了当时的发展现实、核心挑战和国家愿景。发展目标的演进反映了埃塞社会经济发展重心的变化，体现为从以农业为中心向各部门加速增长、推动经济结构转型的转变，并在最新规划中谋划国际形象和地区地位。在重点领域保持一定的连续性，但也存在较明显的波动变化。五版规划发展战略所涉领域不尽相同，前四版规划均只面向国内发展，《十年规划》兼顾国内发展与国际合作，同一领域所提战略呈动态演进特征。面向国家发展规划实施的相关机制日益完善，相应的能力建设是确保机制有效的关键。

3 2000 年以来埃塞国家发展规划中的城乡发展政策演变及其影响

城乡空间是承载国家社会经济活动的载体，本文对埃塞五版国家发展规划中涉及城市、乡村、产业园区、基础设施等城乡发展与空间布局相关篇章进行文本分析，以厘清该国城乡发展政策热点、施政重点和资源要素配置规律演变，并讨论其对城乡空间发展的影响。

3.1 国家发展规划中城乡发展政策的主要领域

通过共词网络分析，笔者发现埃塞五版国家发展规划中的城乡发展政策主要归集为三个领域（图 3）。

（1）城市空间发展领域，城市空间管理和治理是政策主要发力方向，住房供给、土地管理、基础设施配套、失业率控制、建筑业发展等议题是重点。同时还关注区域层面的城镇均衡发展和城市服务能力，如城市中心、小城镇中心的规划建设。在《增长规划》中，计划为全国 750 个中小城镇编制城市规划，以推动其有效利用土地资源，在实施期末（2014 年），实际完成 907 个中小城镇的规划编制，并对其中 844 个提供了规划实施层面的支持和监督^[7]。然而，城市规划的重要性未得到充分重视，五版规划并未就快速城市化背景下的区域与城市规划响应提出战略方向和实施策略。

（2）农业农村发展领域，减贫、农业技术、投资、基础设施、农产品出口等是政策主要着力点。特别是在 21 世纪初，农业发展被视为经济增长的主导力量。但五版规划侧重于农

业产业发展，对农村建设、区域均衡发展等关注相对不足。

（3）综合发展领域，与城市、农村均有较密切关联，主要着力点为制造业发展、工业园区建设、进口替代、吸纳劳动力和就业机会提供、企业集聚、基础设施建设等。例如：在工业园区建设方面，《增长规划 II》提出在首都和主要城市建设园区，并保障这些园区在综合总体规划指导、强大政府组织的基础上发展；在实施期末（2019 年），首都和主要城市均有在建园区，部分已投入运营。此外，埃塞在《增长规划 II》执行期间完成了工业园区开发公司的组建和《工业园区法》的出台，为工业园区的发展营造了相对稳定的制度环境。

3.2 国家发展规划中的城乡发展政策重心演变

通过微词云分析政策主题、关键词和相关度，笔者发现埃塞五版国家发展规划中的城乡发展政策重心演变总体分为两个阶段（图 4）。

（1）阶段一（《发展减贫计划》至《增长规划》，2002—2014 年）。以农业农村为核心，城市发展居从属地位。埃塞历史上相当长时段是农业国，因此国家发展规划和治理体系长期聚焦农业农村发展。据世界银行数据，2002 年埃塞城市化率仅 15.1%，农业从业人口占全部就业人口比重高达 77.2%。2023 年，埃塞城市化率仅 22.6%，依然有 62.7% 的劳动力从事农业生产^①。前三版规划均对农业农村发展着墨

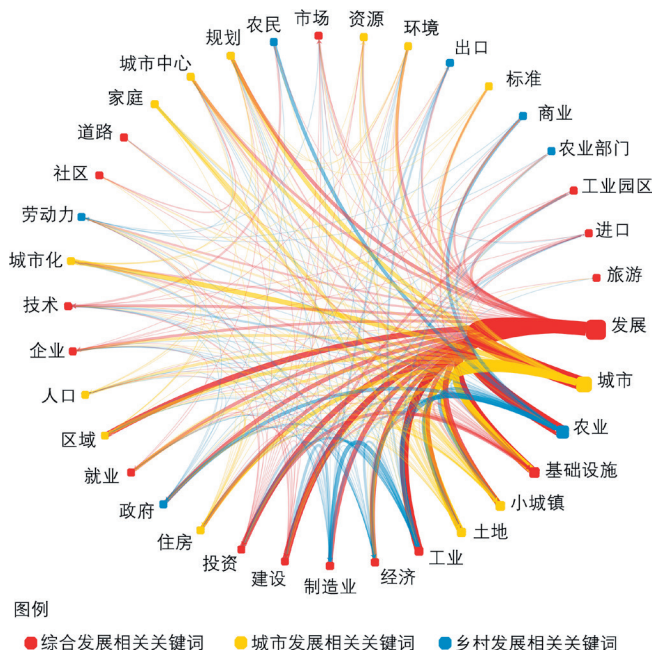


图 3 2000 年以来埃塞五版国家发展规划中城乡发展政策共词网络分析

① 埃塞俄比亚城市化率、农业从业人口占全部就业人口比重数据来自世界银行集团数据库 <https://data.worldbank.org/indicator>。

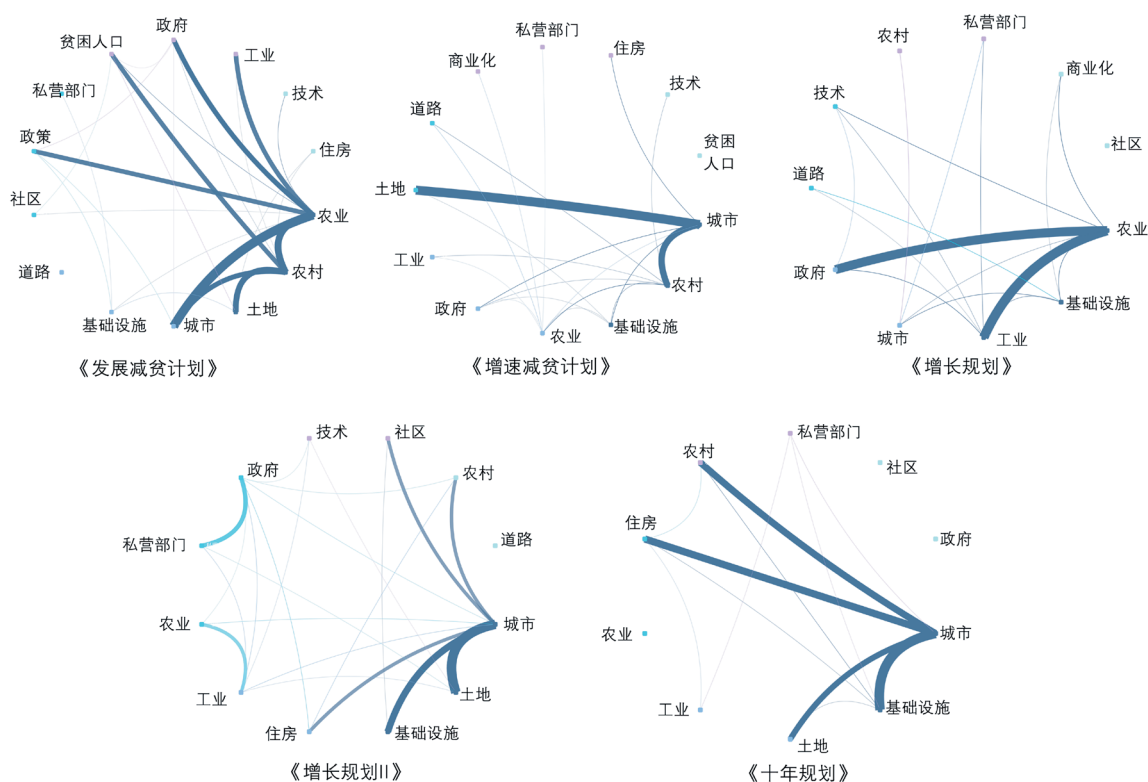


图 4 2000 年以来埃塞五版国家发展规划中城乡发展政策共词联系分析

较多，其中减贫、粮食安全、农业基础设施建设等领域是关注重点。

城市政策发力方向以城市空间治理为主线。前三版规划中，城市空间增长尚未被视作经济社会发展的主要驱动力量，而人口自然增长和由乡入城的“新市民”被视为城市空间治理难题。在无法提供充足城镇就业、基础设施和公共服务承载力不足的情况下，“新市民”导致城市管理压力增大并产生新的城市贫困。规划主要强调住房供给、就业保障、社区管理、基础设施建设等，对城市化助力发展的重要性认识不够。同时，对城镇、乡村、产业园区三类空间载体发展的关联性认识不足，特别是产业园区在城镇空间发展中的作用未得到充分重视。

(2) 阶段二(《增长规划 II》至《十年规划》，2015—2030 年)。城乡政策互适性、关联性逐步增强，农业现代化、城市化、工业化协同发展的政策框架趋于稳定。2016 年以来，快速城市化、产业园区建设所带来的发展动能逐步得到重视，“城市地区是经济发展的中心”成为共识，对既有管控型城市政策提出反思，认为“被动管理式的城市化发展模式或导致国家错失将城市化作为经济增长引擎的机会”，提出要“正确引导管理快速城市化，以释放其工业化、经济增长和结构转型的潜力”。

在这两版规划中，以产业园区为代表的新开发地区成为土地、商业服务、基础设施、高质量社区等资源要素重点投放区域。例如：加强园区与城市地区、陆港、海港的联系，完善土地供给和管理系统，提高土地财政的比例，在各园区周边建造约 60 万套房屋等，体现了“产城融合”发展的基本思路。

3.3 城乡发展政策演变对埃塞城乡空间发展的影响

埃塞国家发展规划中城乡发展政策演变对城乡空间发展可能带来以下影响。

(1) 城市化路径由“消极应对”走向“主动协同”，并促进城乡空间规划和治理从“被动管理模式”走向服务经济增长和空间发展的“积极引导模式”。在非农产业增长乏力和应对失业、城市空间低效蔓延的“过度城市化”阶段，城市工作的重心主要是提供必要的基础设施和公共服务，并维持城市空间的基本秩序，防止城市病的进一步恶化^[14-15]。

上文对城乡发展政策演变的研究表明，埃塞国家政策层面已认识到城市化对经济社会发展的巨大效益，而不再将城市化的治理成本视为负担。在《十年规划》中，已提出通过空间供给、要素配置、制度设计等逐步完善城乡空间治理体

系，并在首都和主要城市试点。例如：首都亚的斯亚贝巴于2024年启动道路走廊开发项目，通过建设智慧路灯项目集成照明、监控、广播、网络等先进设备提高城市管理精细化水平，并为未来城市功能的拓展和提升奠定基础。在此背景下，城乡规划和管理的角色很可能会发生改变，如何为埃塞的规划体系注入系统化的“发展思维”，是其国家规划体系需要解决的关键命题。

(2) 城乡空间发展逻辑转变，产业园区等“边缘空间”逐步成为新的区域增长极。园区建设打破了原有城市圈层式低效蔓延趋势，促进了城乡空间结构的调整和优化。随着企业和产业向园区集中，进而推动优质基础设施建设和公共服务完善，原有城市功能布局得到重组，传统的边缘地带形成新的活力中心。园区周边乡村空间也因此重构，如农业用地向工业和服务业用地转变、农业从业者向非农产业流动等。以埃塞东方工业园、阿达玛工业园等中埃合作园区为例，园区工人对新的城镇生活提出了要求^[16]，显著带动了园区周边城镇建设和服务业集聚，园区和周边乡村地区逐渐兴起为区域节点城市^[17]。新的空间发展模式在消解贫民窟蔓延、城市中心发展乏力等问题的同时，也必然带来郊区生态环境保护、基础设施供给、土地权益划分、城乡协调发展、产城空间融合等发展诉求，需要埃塞提出适应其国情和发展阶段的应对之道。

(3) 城乡土地供应制度持续进行市场化和精细化的探索，对城市空间发展的支撑不断增强。埃塞五版国家发展规划中的土地政策改革导向，反映其从传统农业经济向工业化转型过程中的战略需求变化（表3）。通过强化制度建设、倾斜工业用地、引入市场机制，逐步构建起了较为系统的现

代土地管理体系。从制度建设重点看，历版规划演进呈现鲜明的从关注农业用地转向关注城镇建设用地的趋势，城市土地的储备、租赁、交易、开发控制等相关法律法规逐步健全和完善。从土地供给和使用倾斜的方向看，城市和产业园区受重视程度逐步增强。

4 总结和讨论

笔者回溯了埃塞国家发展规划历史，多场景定位国家发展规划的角色和效用，多维度分析了2000年以来五版国家发展规划的宏观演变特征，并重点关注其中城乡发展政策的演变，对于客观了解埃塞等非洲国家发展规划领域的政策实践动态具有积极意义。历经数10年实践探索，埃塞已形成相对连续、稳定的国家发展规划体系，为减贫和经济增长提供了重要支撑。面向未来，埃塞仍面临多方挑战，特别是国内军事冲突、民族冲突所导致的环境动荡和制度成本升高将制约国家发展规划的落实。中国在发展规划引领下的发展建设和治理领域积累了大量经验和教训。对比中埃国家发展规划实践，两国规划体系“形似神异”，例如：在规划衔接机制方面，埃塞“部长理事会、议会—一部委—地区政府”三级架构与中国“中央—省—市”的垂直传导体系具有可比性，但埃塞联邦制下的规划协调成本更高。在共建“一带一路”倡议框架下，中国与埃塞等非洲国家在发展规划领域拥有广阔的对话和合作空间，如通过制度对接、经验共享、技术转移与知识生产等，促进双边发展规划编制、实施和治理互鉴。**UPL**

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

表3 埃塞五版国家发展规划中的土地政策

规划名称	土地政策导向	城市土地政策	农村土地政策
《发展减贫计划》	完善土地利用功能分区； 考虑国有土地的商用诉求	完善土地估价和征收流程； 解决违法占用土地问题	鼓励农业规模化经营； 推动农用地市场化流转
《增速减贫计划》	建立土地权益保障制度； 增强土地可获得性	改善城市土地的监管和许可； 健全城市土地准备、实施和开发控制的相关措施； 完善城市土地租赁制度、土地征收补偿制度	提供土地保障大规模商业耕作； 改善土地租赁管理； 制定适当的农地利用管理计划
《增长规划》	完善土地和税收管理系统； 发展地籍土地登记制度	解决开发商在工业园区获取土地的问题； 提供可负担的制造业用地； 建立现代化的城市土地资源管理系统	保障大规模商业耕作土地
《增长规划 II》	建立土地合理分配和利用的制度	土地供应向工业园区倾斜； 提升城市土地使用效率； 建立稳定的城市土地交易制度	提升土地生产力； 确保农户主家庭的土地使用权
《十年规划》	推动工业、基础设施和农业发展计划 与土地使用计划协调	高效的土地和住房供应系统； 提高拍卖土地比例，降低划拨土地比例	帮助高产小农获得更多土地； 防止城市对农村农业用地的侵占

资料来源：作者译自参考文献[4-8]

参考文献

- [1] 邓瑛. 国家长期规划的各国实践及启示 [J]. 中国发展观察, 2020(22): 70-72.
- [2] 谢汪送, 陈圣飞. 指导性经济计划: 日本模式与启示 [J]. 经济理论与经济管理, 2005, (11): 71-74.
- [3] LEE C, LEE C-G. The evolution of development planning in Malaysia[J]. Journal of Southeast Asian economies, 2017, 34(3): 436-461.
- [4] Ministry of Finance and Economic Development, Federal Democratic Republic of Ethiopia. Sustainable development and poverty reduction program[Z/OL]. (2002-07-20)[2025-03-29]. <https://www.imf.org/external/np/prsp/2002/eth/01/073102.pdf>.
- [5] Ministry of Finance and Economic Development, Federal Democratic Republic of Ethiopia. A plan for accelerated and sustained development to end poverty(2005/06-2009/10)[Z/OL]. (2006-09-10)[2025-03-29]. [https://www.dpgethiopia.org/resources/a-plan-for-accelerated-and-sustained-development-to-end-poverty-pasdep/#:~:text=End%20Poverty%20\(PASDEP\),A%20Plan%20for%20Accelerated%20and%20Sustained%20Development%20to%20End%20Poverty,poverty%20through%20growth%20and%20development](https://www.dpgethiopia.org/resources/a-plan-for-accelerated-and-sustained-development-to-end-poverty-pasdep/#:~:text=End%20Poverty%20(PASDEP),A%20Plan%20for%20Accelerated%20and%20Sustained%20Development%20to%20End%20Poverty,poverty%20through%20growth%20and%20development).
- [6] Ministry of Finance and Economic Development, Federal Democratic Republic of Ethiopia. Growth and transformation plan(2010/11-2014/15) [Z/OL]. (2010-11-10)[2025-03-29]. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/eth144893.pdf>.
- [7] National Planning Commission, Federal Democratic Republic of Ethiopia. Growth and transformation plan II (2015/16-2019/20)[Z/OL]. (2016-05-10)[2025-03-29]. <https://ethiopia.un.org/sites/default/files/2019-08/GTPII%20%20English%20Translation%20%20Final%20%20June%2021%202016.pdf>.
- [8] Planning and Development Commission, Federal Democratic Republic of Ethiopia. Ten years development plan(2021-2030)[Z/OL]. (2021-03-10)[2025-03-29]. <https://nepad-aws.assyst-uc.com/agenda2063-national-development-plan/ten-years-development-plan-pathway-prosperity>.
- [9] ASFAW T. An overview of Ethiopia's planning experience[J]. The Ethiopian economy: structure, problems and policy issues, 1992[2025-03-29]. https://www.eea-et.org/sites/default/files/publications/Tesfaye%20Asfaw_%20An%20Overview%20of%20Ethiopia%E2%80%99s%20Planning%20Experience.pdf.
- [10] 卢宇飞, 赵胜波, 杨庆礼, 等. 埃塞俄比亚城镇体系时空演变特征及其影响因素研究 [J/OL]. 国际城市规划, 2024[2024-12-06]. <http://doi.org/10.19830/j.upi.2023.182>.
- [11] 陈丽娟. 族群政治对非洲国家政治稳定的影响机制研究——基于卢旺达、布隆迪和埃塞俄比亚三国案例分析 [J]. 区域国别学, 2023(2): 124-155.
- [12] 刘海方. 被忽视的自强大陆——多重危机中的非洲能动性 [J]. 文化纵横, 2022(4): 43-53.
- [13] 王嵘婷. 埃塞俄比亚政治变迁中的埃革阵: 起源、发展与嬗变 [D]. 金华: 浙江师范大学, 2021.
- [14] 郑秉文. 拉美城市化的教训与中国城市化的问题——“过度城市化”与“浅度城市化”的比较 [J]. 国外理论动态, 2011(7): 46-51.
- [15] 柏露露, 赵胜波, 王兴平, 等. 撒哈拉以南非洲城镇化与制造业发展关系研究 [J]. 国际城市规划, 2018, 33(5): 39-45. DOI: 10.22217/upi.2018.259.
- [16] 王兴平, 赵胜波. 非洲城市化: 工业园的力量 [J]. 中国投资 (中英文), 2019(8): 45-46.
- [17] 赵胜波, 王兴平. 中非产能合作新兴节点城市空间发展研究 [J/OL]. 国际城市规划, 2025[2025-04-29]. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2024.593>.
- (上接 15 页)
- 中国工业经济, 2022(1): 5-18.
- [3] 王亚军. “一带一路”倡议的理论创新与典范价值 [J]. 世界经济与政治, 2017(3): 4-14, 156.
- [4] 宋周莺, 牟妹韵, 杨宇. “一带一路”贸易网络与全球贸易网络的拓扑关系 [J]. 地理科学进展, 2017, 36(11): 1340-1348.
- [5] 姚星, 蒲岳, 吴钢, 等. 中国在“一带一路”沿线的产业融合程度及地位: 行业比较、地区差异及关联因素 [J]. 经济研究, 2019, 54(9): 172-186.
- [6] 吕越, 陆毅, 吴嵩博, 等. “一带一路”倡议的对外投资促进效应——基于 2005—2016 年中国企业绿地投资的双重差分检验 [J]. 经济研究, 2019, 54(9): 187-202.
- [7] 罗长远, 曾帅. “一带一路”建设对要素配置效率的影响——基于中国上市工业企业研究 [J]. 金融研究, 2022(7): 154-170.
- [8] 吕越, 王梦圆. “一带一路”倡议与海外留学生来华: 因果识别与机制分析 [J]. 教育与经济, 2022, 38(1): 11-20.
- [9] 肖婧文. 双循环视角下“一带一路”倡议对技术创新的影响研究 [D]. 成都: 西南财经大学, 2023.
- [10] 王桂军, 卢潇潇. “一带一路”倡议可以促进中国企业创新吗? [J]. 财经研究, 2019, 45(1): 19-34.
- [11] 牛方曲, 玄冰成. “一带一路”沿线地缘环境评价研究 [J]. 地理学报, 2025, 80(2): 475-489.
- [12] 周茂, 武家辉, 李雨浓, 等. 共建“一带一路”与互联互通深化——基于沿线国家间的视角 [J]. 管理世界, 2023, 39(11): 1-21, 93, 22.
- [13] 李小帆, 蒋灵多. “一带一路”建设、中西部开放与地区经济发展 [J]. 世界经济, 2020, 43(10): 3-27.
- [14] 刘卫东, DUNFORD M, 高菠阳. “一带一路”倡议的理论建构——从新自由主义全球化到包容性全球化 [J]. 地理科学进展, 2017, 36(11): 1321-1331.
- [15] 张祥建, 李永盛, 赵晓雷. 中欧班列对内陆地区贸易增长的影响效应研究 [J]. 财经研究, 2019, 45(11): 97-111.
- [16] 韦东明, 顾乃华. 国际运输通道与区域经济高质量发展——来自中欧班列开通的证据 [J]. 国际贸易问题, 2021(12): 34-48.
- [17] LI C, ZHANG L, CHEN S, et al. Has the Maritime Silk Road Initiative promoted the development and expansion of port city clusters along its route?[J]. Cities, 2024. DOI: 10.1016/j.cities.2024.105127.
- [18] 黄菊英, 刘浩. 中国与南亚“五通指数”测度及水平差异分析 [J]. 商业经济研究, 2024(1): 144-149.
- [19] 戴翔, 宋捷. “一带一路”倡议的全球价值链优化效应——基于沿线参与全球价值链分工地位提升的视角 [J]. 中国工业经济, 2021(6): 99-117.
- [20] 王义桅. “一带一路”能否开创“中式全球化”? [J]. 新疆师范大学学报 (哲学社会科学版), 2017, 38(5): 7-13.
- [21] 邹嘉龄, 刘春腊, 尹国庆, 等. 中国与“一带一路”沿线国家贸易格局及其经济贡献 [J]. 地理科学进展, 2015, 34(5): 598-605.

(本文编辑: 顾春雪)

(本文编辑: 王暄)