

埃塞俄比亚生态环境治理制度的演进

——基于历史制度主义的分析

邵洪杰

同济大学 上海

【摘要】埃塞俄比亚历史上长期面临干旱、土地退化等生态环境问题，但生态环境治理并未处于国家治理的核心位置。1995 年，埃塞俄比亚联邦民主共和国成立，生态环境治理逐渐进入埃塞俄比亚政治议程。本文引入历史制度主义分析框架，将埃塞俄比亚生态环境治理制度的形成与演进置于历史进程中进行考察。研究发现，该制度的形成并非单纯是环境压力的被动回应，而是历史遗产、政治转型与国家能力重塑三重因素共同作用的结果。1987 年宪法确立的生态平衡原则虽未被有效贯彻，但在国家政权更迭后被作为规范遗产重新被激活。提格雷地方政治组织在地方治理中积累的土地保护经验，借助 1991 年政权更迭与 1995 年联邦体制的确立扩散至全国。经济社会发展与国家能力提升则为制度执行提供必要条件。此后，埃塞俄比亚沿着既有制度路径，先后出台《埃塞俄比亚环境政策》（1997）、《气候韧性绿色经济战略》（2011）及《经更新的国家自主贡献》（2021），逐步构建起涵盖环境保护、气候韧性、绿色发展的制度体系。

【关键词】埃塞俄比亚；历史制度主义；生态环境治理

【收稿日期】2026 年 8 月 6 日

【出刊日期】2026 年 9 月 8 日

【DOI】10.12208/j.ssr.20260314

The evolution of environmental governance institutions in Ethiopia: A historical institutionalism perspective

Hongjie Shao

Tongji University, Shanghai

【Abstract】 Ethiopia has long been confronted with ecological challenges such as drought and land degradation, yet environmental governance remained outside the core of state governance for much of the country's history. With the establishment of the Federal Democratic Republic of Ethiopia in 1995, environmental governance gradually became part of the national political agenda. Drawing on historical institutionalism, this article examines the formation and evolution of Ethiopia's environmental governance institutions in their historical context. The study finds that the emergence of these institutions was not simply a passive response to environmental pressures, but rather reflected the combined effects of historical legacies, political transformation, and the restructuring of state capacity. Although the principle of ecological balance established in the 1987 Constitution was not effectively implemented, it was subsequently reactivated as a normative legacy following the change of political regime. The land conservation practices developed by local political organizations in Tigray through local governance were extended nationwide following the political transition in 1991 and the establishment of the federal system in 1995. At the same time, socioeconomic development and enhanced state capacity provided essential conditions for institutional implementation. Building on this institutional trajectory, Ethiopia subsequently adopted the *Environmental Policy of Ethiopia* in 1997, the *Climate-Resilient Green Economy Strategy* in 2011, and an updated Nationally Determined Contribution (NDC) in 2021, gradually developing an institutional framework encompassing environmental protection, climate resilience, and green development.

【Keywords】 Ethiopia; Historical institutionalism; Environmental governance

1 问题提出

全球气候变化与生态环境问题的持续加剧，使生

生态环境治理超越单纯的自然保护问题，成为国家治理重要部分。在当今世界，生态环境问题越来越成为影响各国政治稳定、经济发展的重要问题，生态环境议题是各国需要回应的重要课题。

埃塞俄比亚联邦民主共和国(The Federal Democratic Republic of Ethiopia)作为非洲之角的重要国家，生态环境问题是影响埃塞俄比亚经济发展、社会稳定的重要问题。在历史上，埃塞俄比亚长期面临干旱、土地退化、水资源短缺等生态环境问题，长期处于政治冲突与国家整合困境中。1995年以后，埃塞俄比亚联邦民主共和国逐渐将环境治理进入国家治理议程。埃塞俄比亚联邦政府不仅制定一系列环境保护的政策法规，并且提出了构建“气候韧性”等长远目标，形成涵盖环境保护、绿色发展和气候韧性的生态环境治理制度体系。埃塞俄比亚联邦民主共和国何以逐步将环境治理置于国家治理的重要位置？既有关于埃塞俄比亚环境问题的相关研究较多关注气候脆弱性、绿色经济以及环境政策本身，缺乏对埃塞俄比亚生态环境治理制度的历史形成与演进的分析，而历史制度主义提供了有力的分析视角。

2 政治转型与国家能力塑造：生态环境治理制度形成的重要条件

2.1 政治转型与历史治理遗产的激活

历史制度主义认为制度变迁存在路径依赖与关键节点。路径依赖指的是早期的选择在报酬递增的逻辑下将自我强化。关键节点指的是制度易于变迁的时期，行动者影响制度结果的可能性空间扩展，主要表现为政权更迭、经济危机等时期。需要说明，本文对关键节点的判断采取以下标准：其一，该时间节点前后，国家治理的宪法原则或根本性法律框架发生可识别的断裂性变化；其二，在该节点后新的制度安排取代既有规则，而非仅在执行层面进行调整。依此标准，本文将1991年德格(Derg)军政府结束统治到1995年联邦宪法的施行视为生态环境制度变迁的关键节点。1995年以后，生态环境制度的发展则被界定为路径依赖下的制度目标拓展，因其并未否定既有环境政策框架，而是通过增加新的治理目标、政策工具与制度规范实现渐进调整。

从历史维度来看，埃塞俄比亚作为传统以农业为主的国家，其历史上的干旱、洪涝成为影响其农业生产的重要因素。不仅如此，在埃塞俄比亚国家发展历程中，生态环境问题同样影响埃塞俄比亚政治稳定，干旱与

农业歉收成为埃塞俄比亚历史上国内冲突爆发与加剧的重要因素。生态环境问题并非单纯的自然与社会经济问题，而是具有明显的政治属性。例如，在海尔·塞拉西一世统治时期，埃塞俄比亚国内的干旱与饥荒成为当时国内的族群政治组织动员农民的有力条件，并最终促使海尔·塞拉西一世(Haile Selassie I)结束统治^[1]。德格军政府是海尔·塞拉西一世政府的继承者。然而，在德格军政府统治时期，生态环境议题并未成为国家治理的核心政治议程。德格军政府统治时期，国内族群主义运动此起彼伏，德格军政府长期面临地方武装冲突与政权合法性危机，其治理重心集中在政权维持。在此条件下，环境议题难以进入军政府的政策场域。尽管如此，德格军政府统治时期，仍然将生态平衡与自然资源合理利用纳入法律议程。

1987年，埃塞俄比亚在宪法层面确立了生态平衡的重要地位。1987年，《埃塞俄比亚1987年宪法》即将生态平衡与合理利用自然资源作为经济制度的重要内容，“国家确保生态平衡，通过对土地、水、森林以及野生动物等自然资源的保护与开发，保证自然资源的利用使劳动人民获益”^[2]。然而，由于持续的内战、国家治理能力有限及其他因素，德格军政府并未充分落实这一宪法原则。可见，生态环境保护在规范层面进入国家制度，但并未形成与之相匹配的治理机制。

1991年德格军政府结束统治，以提格雷人民解放阵线(Tigray People's Liberation Front，以下简称“提人阵”)为主导的埃塞俄比亚人民革命民主阵线(Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front，以下简称“埃革阵”)掌握国家政权，并在1995年联邦宪法施行后继续执政^①。由此，埃塞俄比亚生态环境治理的行动主体、政策空间发生显著变化，提人阵与埃革阵成为生态环境治理的重要主体。二十世纪八十年代，提格雷地区已经率先开展大规模人工林建设计划，这一做法逐渐推广至埃塞俄比亚其他地区以恢复土地退化^[3]。国家政权更迭使得地方生态环境治理经验获得向国家层面扩散的可能性。

首先，在德格军政府统治时期，提人阵主要在埃塞俄比亚北部的提格雷地区开展族群主义运动。提格雷地区内战与干旱等问题交织，使得提人阵更加重视农业生产、生态环境治理对于政权稳定的重要性。其次，提人阵在提格雷地区长期开展农民运动，在提格雷农村地区开展土地改革，并将农业生产、土地保护置于重

^① 注：本文仅作学术分析，不代表任何政治立场。

要地位,使其更加强调生态环境的重要性。提人阵及其主导的埃革阵掌权后,一定程度上继承了这些土地保护与农村治理的经验。在当时,提人阵与埃革阵选择适时激活土地保护、生态保护等历史治理遗产。提人阵在提格雷地区的土地保护与农村治理经验,随着提人阵进入中央政权,通过政策议程设置、行政组织扩散与国家政策制定实现制度化。由此,提人阵及其主导的埃革阵成为埃塞俄比亚生态环境治理的继承者,并依托其在联邦政府中执政地位,通过国家政策议程将其转化为国家制度安排。

2.2 国家能力重塑与生态环境治理制度化

1995年,埃塞俄比亚联邦民主共和国成立,实现以族群平等原则、联邦制框架构建新的国家政治秩序。1995年以后,埃塞俄比亚逐渐建立起涵盖联邦与地方的行政体系,并通过民族联邦制重新配置中央与地方权力。

首先,埃塞俄比亚联邦民主共和国的成立为生态环境治理制度的构建提供政治前提。与德格军政府统治时期长期处于内战状态、中央政府与地方族群主义力量持续对抗的政治环境相比,新政权的主要任务由维持政权生存转向国家重建与经济发展。国内政治趋于稳定之后,联邦政府更加重视经济建设与生态环境治理,生态环境问题逐渐获得进入国家治理议程的有利环境。

其次,1995年埃革阵执政以后,新政权更加重视国家经济发展与生态环境治理。埃革阵主席梅莱斯·泽纳维(Meles Zenawi)吸收新自由主义经济政策,在此指导下推进国家经济发展。进入21世纪,尤其是2001年前后,梅莱斯进行新的改革,推动埃塞俄比亚由新自由主义经济政策向“发展型国家”道路转向^[4]。此后,埃塞俄比亚在提人阵与埃革阵的带领下逐步形成“发展型国家”的模式。在这一模式下,国家具有较强的政策制定、资源配置能力,从而能够推动生态环境治理的制度化。经济发展与国内政治稳定为生态环境政策的制定与有效执行提供了有利条件。一方面,经济发展提升了政府的资源动员能力,能够为生态环境治理提供更多的政策资源与经济支持。另一方面,埃塞俄比亚联邦政府逐渐将生态环境治理与农业发展、减贫相结合,生态环境治理获得新的正当性。

3 路径依赖与生态环境治理制度的渐进演进

3.1 路径开启:环境权入宪与初始制度选择

历史制度主义将制度界定为“对行为起构造作用的正式组织、非正式规则及与之相关的社会秩序”^[5]。

路径依赖强调初始制度选择,制度一旦确立,制度所包含规则、理念与组织安排则会改变行动者的制度环境,使得后续制度选择表现在既有制度框架内的调整。

生态环境治理由政策议程转化为较为稳定的制度安排,是埃塞俄比亚生态环境治理制度发展的重要表现。首先,生态环境治理政策的制度化成为埃塞俄比亚生态环境治理制度形成与发展的重要体现。1994年,《埃塞俄比亚联邦民主共和国宪法》将环境权写入宪法,并于1995年正式施行,使埃塞俄比亚成为非洲较早实现环境权入宪的国家之一,从而为环境权立法提供合宪性基础^[6]。在此基础上,埃塞俄比亚进一步通过专门政策与法律制度将宪法层面的原则制度化,出台一系列涵盖生态环境治理的政策法规。1997年,埃塞俄比亚联邦民主共和国政府(以下简称“埃塞俄比亚联邦政府”)与环境保护局(Environment Protection Authority)共同出台了首份环境治理文件,即《埃塞俄比亚环境政策》(ENVIRONMENTAL POLICY OF ETHIOPIA)。《埃塞俄比亚环境政策》围绕环境保护、自然资源利用等领域确立系统性政策原则。《埃塞俄比亚环境政策》的出台体现生态环境治理具有相对独立的治理地位,并为后续相关政策法规与治理战略提供制度基础。由此,生态环境治理不再是政府根据偏好而随时调整的政策,而是具有制度基础的治理领域。

3.2 路径维系:治理目标拓展的制度逻辑

路径依赖关注既有制度为何能够持续存在,并在新的外界压力下表现为制度延续而非制度替代。埃塞俄比亚生态环境治理制度能够提升政府与民众对环境治理重要性的认识,并提升环境议程在国家议程中的地位,进而促使各行动者维系既有制度路径。同时,制度确立以后,制度环境的变化会促使相关行动者调整制度目标。随着气候变化对农业生产、生态环境的影响不断显现,埃塞俄比亚生态环境治理的目标逐渐由“环境保护”向“气候韧性”“绿色发展”等领域发展延伸。2011年,埃塞俄比亚联邦政府出台《气候韧性绿色经济战略》(Climate Resilient Green Economy, CRGE-Strategy),将气候韧性与绿色经济作为环境治理的重要目标,埃塞俄比亚“从环境保护向气候适应与韧性构建转型”,通过构建一套较为系统的气候治理方案,以实现可持续性发展,从而实现在低收入国家平衡发展与气候治理^[7]。因而,气候变化等问题促使生态环境治理制度拓展治理目标。随着气候变化对农业生产与生态环境影响不断显现,埃塞俄比亚生态环境治理的目标逐渐由“环境保护”拓展至“气候韧性”“绿色发展”等广泛领域。

3.3 路径叠加：国际规范输入与制度功能延展

历史制度主义注重路径依赖、失序、关键节点与缓慢发生的因果过程，认为制度的形成是斗争、意外后果与路径依赖的共同结果^[8]。在历史制度主义看来，政治制度具有维持现状的倾向，而“集体行动的过程通常具有回报递增的特点”^[9]。历史制度主义认为，既有制度一旦形成，可能在路径依赖的作用下强化，使后续行动者更倾向于沿既定路径进行制度选择。同时，路径依赖下外部制度压力进入既有制度体系后，可能产生制度叠加的结果，为既有制度提供新的治理目标与政策工具。随着国际层面气候治理的开展，国际规范逐渐成为影响埃塞俄比亚生态环境制度演进的重要因素。在全球气候压力下，国际组织所制定的应对气候变化的标准、措施，逐渐嵌入埃塞俄比亚环境治理制度体系。国际规范通过规范输入、政策承诺与国内制度转化等方式影响既有制度体系。2021年，埃塞俄比亚出台了更新版的《经更新的国家自主贡献》（UPDATED NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTION），明确了埃塞俄比亚2030年的温室气体排放量比基准值减少14%，并从能源、畜牧等领域推动气候治理。因而，国际规范输入推进埃塞俄比亚生态环境治理制度功能的进一步延展。

因此，埃塞俄比亚生态环境治理制度的形成具有明显的路径依赖特征。环境权入宪与《埃塞俄比亚环境政策》的出台为后续生态环境治理提供制度理念与制度框架。在此基础上，气候变化与绿色发展战略拓展了生态环境治理制度的目标，而国际气候治理则进一步推动埃塞俄比亚生态环境治理制度与国际规范的衔接。在此过程中，后续制度安排并未否定既有制度，而是通过增加新的治理目标、政策工具和制度规范实现生态环境治理制度的渐进式调整。

4 结语

埃塞俄比亚生态环境治理制度的演进，是国家政治制度变迁与生态环境治理需求共同作用的结果。埃塞俄比亚联邦民主共和国成立以后，提人阵与埃革阵将土地保护与农村治理的经验转化为国家生态环境治理制度的重要来源，并通过环境权入宪、环境政策制定以及气候韧性战略等制度安排，逐渐将生态环境治理由政策议题转变为相对稳定的制度体系。进一步地，埃塞俄比亚生态环境治理制度是在既有制度的基础上不断叠加新的治理目标与规范，从环境保护到气候韧性、

绿色发展，再到积极参与国际气候治理，不断拓展既有制度的功能边界。埃塞俄比亚生态环境治理制度具有明显的路径依赖与渐进性特征。未来，埃塞俄比亚气候治理仍需要进一步提升政策贯彻执行能力，推动国内治理与全球生态环境治理有效衔接。

参考文献

- [1] HARBESON J W. Socialism, Traditions, and Revolutionary Politics in Contemporary Ethiopia[J]. Canadian Journal of African Studies / Revue Canadienne Des Études Africaines, 1977, 11(2):221.
- [2] 《埃塞俄比亚 1987 年宪法（全文）》，载于肖玉华著：《当代埃塞俄比亚政治进程研究》[M].杭州：浙江人民出版社.2014:212.
- [3] Kassa H, Abiyu A, Hagazi N, et al, Forest landscape restoration in Ethiopia: Progress and challenges[J], Frontiers in Forests and Global Change, 2022, 5:796106.
- [4] 张逸凡,马啸.秩序与繁荣:族群联邦制与埃塞俄比亚的发展[J]. 北大政治学评论,2025(1):110.
- [5] 凯瑟琳·西伦（Kathleen Thelen）,斯温·斯坦默（Sven Steinmo）.比较政治学中的历史制度主义，载于何俊志编：《新制度主义政治学译文精选》[M].天津：天津人民出版社,2007:142-143.
- [6] 林之园,王婷.埃塞俄比亚环境权入宪问题初探[J].中国投资(中英文),2023(Z1):108-109.
- [7] 赵斌,王一妍.埃塞俄比亚构建气候韧性的政策与行动[J]. 中国非洲学刊,2026,7(1):129-138.
- [8] 保罗·皮尔逊（Paul Pierson）,瑟达·斯考克波尔（Theda Skocpol）.当代政治科学中的历史制度主义，载于何俊志编.新制度主义政治学译文精选[M].天津：天津人民出版社.2007:174-190.
- [9] 保罗·皮尔逊（Paul Pierson）.回报递增、路径依赖和政治学研究.载于何俊志编.新制度主义政治学译文精选[M].天津：天津人民出版社,2007:203-205.

版权声明：©2026 作者与开放获取期刊研究中心（OAJRC）所有。本文章按照知识共享署名许可条款发表。
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



OPEN ACCESS