



出使埃塞俄比亚札记（二）

艾平(2005.5)

编者按：本文是艾平同志在出任我国驻埃塞俄比亚大使（2001年3月至2004年8月）回国后所撰写的札记。它记述了艾大使在该国的生活和工作状况，反映了我国和平外交政策和中埃两国人民之间的友好情谊。本刊将陆续刊出，以飨读者。

调查研究 把握趋势

调查研究是使馆日常工作的重要组成部分。使馆调研的首要任务是跟踪驻在国的形势，因为这可能直接影响双边关系，特别是在一些政治体制尚不成熟、稳定，变数更多的“转型”国家。应该说，埃塞俄比亚也属于这样的国家。

如前所述，我到埃塞俄比亚任职正赶上一个多事之秋。先是执政党内部爆发危机，由此引发一些高层人士失意、出走甚至遭到暗杀，反对党乘机推波助澜，学生上街、工人罢工等也时有发生。

到底怎样分析、认识埃塞俄比亚国内政局？使馆获取信息的传统手段主要有两个，一是跟踪媒体包括报刊、广播、电视的报道，二是交友，包括埃方人士和外国驻埃塞使团中的同行。在此基础上进行分析，形成我们自己的看法。

同国内相比，使馆处于一线，有诸多直接接触当事人和获取一手材料和感性知识的条件和机会。但在埃塞开展调研工作有一些不利条件。首先是语言方面的制约。埃塞俄比亚号称有80多个民族，大都有自己的语言。官方语言是阿姆哈拉语，使馆没有人懂。英语应用范围越来越广，但仅靠英语自然受到限制，甚至误导。其次是新闻业远谈不上成熟、发达，开放私人报业时间不长，从业人员素质不高，小道消息满天飞，却多是捕风捉影。

我到使馆后首先认真学习了外交部关于加强调研工作的指示、要求，布置任务，理顺体制，同时身体力行，带头做好这项工作。作为大使，我认为最重要的是形成判断形势走向的基本框架。要在尽可能多地占有材料的基础上，把握驻在国国情、政治格局、体制的基本特征，基本矛盾，矛盾的各个方面及其相互关系，并在实践检验的基础上不断修正这一框架。同时，支持主管政务参赞放手工作，直接抓好政治处的调研工作。坚持、完善每周务虚会等制度，集思广益，指导年轻同志，并帮助他们在实践中提高。

在共同努力、集思广益的基础上，我对埃塞俄比亚政局走向形成以下基本看法。埃塞俄比亚是一个有着悠久历史的发展中国家，当前面临的根本任务是实现国家的现代化。这一历史进程可以分为三个阶段。开始，海尔塞拉西皇帝等借鉴西方经验，力图走一条君主立宪的现代化道路，虽取得一定进展，终因矛盾激化被推翻。1974年革命后，军政权争取苏联、东欧国家支持，照搬东方模式，力图通过社会主义道路实现现代化，但没有处理好民族问题和发展经济的问题，再次被武力推翻。埃革阵执政后，从国际、国内的实际出发，政治上承认国内曾长期存在民族压迫和剥削，使民族问题成为国内政治中的主要矛盾，因而采取联邦制，通过承认民族权利实现国内稳定和团结；经济上，从本国仍是十分落后的农业国的现实出发，选择了市场经济的发展道路，并制订了以农业为先导的工业化战略。以梅莱斯总理为代表的埃革阵主流派通过17年武装斗争取得政权，执政后在探索本国发展道路方面取得一些进展。该集团对本国国情有比较深刻和符合实际的认识，建立了严密的组织，严密控制军队等强力部门，具有贯彻实施核心层决策的能力，其方针政策符合广大群众特别是农民和落后民族的利益，得到广泛支持。反观其他政治力量，由于埃革阵民族平等的政策，以民族权利为旗帜的武装反对派丧失政治上的吸引力，堕落为恐怖组织；其他政治反对派既无清晰的纲领，也无严密的组织和特定的群众基础，难以通过合法选举挑战埃革阵的执政地位。因

此，可能导致政局重大动荡的因素，短期是埃革阵内部能否保持团结，长期则是埃革阵的发展战略能否达到预期目标，实现经济发展和社会进步，给广大群众带来实惠，继续赢得人民的支持。

如果上述分析基本符合实际，那么，我们在继续密切关注埃塞政局走向的同时，对双边关系的基本面应有充分信心。应该说，在埃塞俄比亚，同中国友好是有群众基础的，在执政党内更是深入人心的。党内分歧乃至危机并不会对双边关系带来影响。同时，人无远虑，必有近忧。真正夯实两国关系的基础，要求我们支持埃革阵政府发展经济的措施，使两国合作给对方带来实惠。当然，我们也不能吃亏。

踏遍青山

我以前从未在使馆工作过，对双边经贸合作更是外行。作为大使，如何在新的历史条件下，扎实推进两国各个领域的合作，夯实双边关系的基础？我感到还是要从调查研究开始。这也是多年前在基层“挂职”总结出来的经验。比如说，要解决万宝公司工程脱期的问题，不妨从了解路桥公司进展比较顺利的项目开始。从提撒拜电站工地回来后，我决心尽快走遍所有双边合作项目。

这是件一举多得的事。首先，可以现场了解合作情况，增加相关知识，总结经验教训，改进工作。其次，作为国家代表，到现场看望我方人员，可以将祖国的关心带给大家。第三，合作项目分布在埃塞俄比亚各地，旅行可以增加对驻在国的感性知识。同我方人员的接触，也是对驻在国调研的渠道之一。同时，这也是对埃方的一种姿态：尽管我不能立刻解决问题，但至少很重视。

这些活动大都安排在周末。第二个周末，我到距首都100公里左右的奥罗莫州首府纳兹瑞特去看望了医疗队。第三个周末，我在路桥公司代表徐三好的陪同下看了距首都不远的一个公路项目，然后又回过头来看了首都的环城路项目。第四个周末，前往路桥在距首都200多公里处承建的由世界银行出资的公路项目，晚上住在营地的集装箱里。第五个周末，同万宝的代表一起去了首都西北600多公里、脱期最为严重的220项目（一条220公里的公路）。以后，又去南方州看了由无锡两家企业承包管理的国有纺织厂，到首都以北400多公里处看望参加中、埃、粮农组织三方合作的农业专家和唐山纺织专家组，以及其他三个公路项目、一个电站和一个水泥厂。大致计算一下，我在就任第一年大约驱车、飞行各6000余公里。

通过这些实地考察，我认为首先应该充分肯定双边合作取得的重要进展。

传统中非经济关系的主要内容是贸易和我方提供援助。改革开放后，政府不再过多参与贸易活动，经援，包括无偿援助、无息贷款和物资援助，成为双边官方经济往来的主要形式。在充分肯定几十年来经援为外交服务、显示中国人民友好情谊的重要贡献的同时，也要看到其中存在的问题。首先，经援基本上是一种单方面的付出，受制于我财政能力。其次，经援的主要形式是项目建设，从双方就使用办法达成一致、考察、设计、施工到建成移交，旷日持久。三是项目内容随形势变化有过多反复，如早期的工农业生产项目，中期的楼堂馆所“纪念碑”项目和后来的医院、低造价住房等社会项目，有些建成时运行良好，以后逐渐出现问题，甚至成为双方的包袱。在埃塞俄比亚，由于建交后该国政局长期动荡，且发生过两次政权更迭，使经援的执行遇到很大困难，双方甚至长期难以就项目达成一致，使我承诺的援款长期放空、沉淀，进而限制经援规模。这中间存在沟通、认识和体制问题。如埃方希望使用我援款接受我专家参与企业管理，但我方则更倾向于把援款用在长期“看得见、摸得着”的地方，建设“纪念碑”项目。分歧导致国内主管部门认为埃塞人固执，难打交道。这中间，使馆有责任更准确地向国内说明埃方的思路、意图。

与此同时，互利合作逐渐成为双边经贸关系的重要形式。埃方迫切希望对外经济关系服务于其经济发展战略，发挥立竿见影的作用。对中方的期待主要有三项：一是学习我发展经济的经验，二是吸引中国公司参与公路、水电、通信等基础设施建设项目的国际招标，从而压低工程造价，三是引进专门人才，参与管理和帮助埃方培训相关人才。同时，埃方还希望将来有大批中国公司前来直接投资。通过双方的努力，中国公司大规模进入埃塞工程承包市场。理论上讲，这是对双方都有利的事。就我方而言，以工程承包形式参与埃方经济建设，既可突破我财力有限的制约，又可发挥我

相关行业公司国际竞争力的比较优势，还可带动机电产品出口，扩大国内就业。

然而，工程承包进展得并不像想象得那样顺利。对此，埃方感到困惑：为什么中国经济发展那么快，基础设施建设规模那么大，中国工程技术管理人员那么勤奋，但在埃塞成绩却难以令人满意？显然，这其中既有埃方的原因，证据是在埃塞的所有国际招标项目从未按期完工。但也有中方原因，具体分析起来涉及管理班子、公司、体制等各个方面，总的说来，是对国外承包工程的困难估计不足。就中国公司的实践看，一个项目进展是否顺利，同项目管理班子特别是主要负责人的水平、能力有很大关系，有时换个经理，项目状况马上变化。这中间最主要的因素是，在国外承包工程，既不同于在国内施工，也同实施一个经援项目有很大不同，主要负责人必须是复合型人才，要懂技术，懂管理，懂国际工程的惯例，懂外语，还要善于同业主、监理、工会、地方政府乃至司法机构等方方面面的人打交道。就公路建设而言，我们只是在兴建京津塘高速公路时才开始接触基本等同于国际工程惯例的世界银行项目管理模式（“菲迪克条款”），复合型人才显然严重不足。从公司层面看，我国目前具有外经资质的公司一部分是由原来的“窗口”公司转变形成的，主要负责投标，中标后转手让其他公司实施；还有一些实体公司借壳出海，积累国外经营资质后获得外经权，但无论那一种，相对而言都还处于成长、积累过程中。在体制方面，我国虽已确定实施“走出去”战略，但从经营决策权、融资、保险等方面支持企业的措施还有待完善。

在弄清基本情况后，我做了几件事。对埃方，我高度赞赏其积极推动双边互利合作的努力，表示中国公司曾长期处于计划经济体制下，走出来只是近年的事，需要尽快熟悉国际惯例，积累经验，增强实力，在这一过程中仍然需要两国政府的关心和支持。同时实事求是地说明，出现脱期问题，埃方（业主）、监理等也有责任，如取消原合同（“清场”）、重新招标对各方都不利，最好是坐下来研究出解决问题的办法，制订新的工期计划。对中国公司，我要求他们找准问题，明确解决办法，认真总结经验教训，探索搞好国外经营的规律，还要相互学习、支持。对国内相关部门和总公司，及时反映情况，争取必要的支持。

采取这些措施后，尽管双边互利合作中的问题并没有完全消失，但至少避免了危机。

形成思路

在初步调查研究和对外交往实践的基础上，我着手思考到任报告，以便形成整体对外工作思路，报请国内审批。

经过思考，我形成以下想法。

首先，埃塞俄比亚是一个友好国家。这其中有感情因素，有意识形态因素，更有两国根本利益一致和我长期工作的因素。

其次，在双边关系中双方互有所求。到任后，我不断接到家里的指示，在人权会议、世界卫生大会以及有关国际机构官员改选等问题上寻求埃方的支持。显然，在国际事务中，作为一个大国，我国具有更为广泛的利益，需要埃方支持的地方更多。同时，埃方奉行务实外交，希望通过对外交往推动本国经济发展和社会进步。在这方面，埃方对我寄予厚望，然而不单纯是获取援助。

再次，双边关系既面临机遇，又面临挑战。最突出的表现是，双方良好的政治关系并没有完全转化为实际有效的经济合作。以经援为例，我提供经援的数量同两国政治关系几成反比。老皇帝亲美，但两国建交时我承诺提供的经援最多。军政权亲苏，我虽一度以苏划线，但承诺的经援并不少。现政权同我关系最好，但由于以往承诺的经援迟迟用不完，加之我进行经援方式改革，结果新承诺的经援数量最少。经援方面还存在其他问题。一是项目周期长，使用太慢。二是双方往往难以就使用方式达成一致。我就任时，我国以前答应提供的援款还有近两亿没有用出去。这背后是双边经济关系沟通的问题。同时，非传统经贸合作中出现了一些亮点，但也带来一些新的问题。埃方从其国情出发，选定市场经济发展道路，将国家在经济发展中的作用确定为基础设施建设、人力资源开发和建立市场经济体制，希望双边经济合作直接为之服务，并大力吸引中国公司参与国际招标的工程项目。但我公司在工程承包中出现脱期问题。埃方重视学习我发展经济的经验，希望我使用援

款派出专家，开展管理承包、培训等活动，却因我国内体制、部门分工等问题遇到一些困难。针对这种形势，我感到要与时俱进，贴近双方实际情况、要求和可能，扬长避短，开拓新局面。首先要高度重视经贸合作，夯实新时期两国友好关系的物质基础。经济合作已成为两国关系中最大的政治。其次，要使合作更加贴近对方的需要，使双边合作对实现对方发展战略产生立竿见影的作用。第三，合作也要与我有利，从而具有可持续性。经济合作不应是单方面的给予和付出。实际上，开展工程承包等互利合作，有助于我企业“走出去”，形成和扩大国际竞争力，有助于带动机电产品出口，关键是要总结经验，解决问题，切实搞好。第四，要发挥优势，开拓创新。不能只是要求国家拿出更多的资金提供援助，而应善于发挥我综合国力的优势，拓宽合作领域，创新合作方式，丰富合作内容，扩大合作规模。

我按上述想法起草了到任报告。但更为重要的是，在可能范围内通过实践检验这一思路是否可行。

（《当代世界》2005年第5期）