

## 当代埃及补贴制度的改革及其困境\*

陈天社 胡睿智

**摘 要：**补贴制度在埃及不仅是个民生和经济问题，也是个敏感的政治问题。埃及的补贴制度始于1952年之前，并延续至今。埃及的补贴种类繁多，不同时期种类有所不同，食品和能源是主要补贴领域。埃及补贴制度最重要的功能是发挥了社会兜底作用，有效保障了埃及底层群体的基本生存需求，维持了社会稳定，但也积弊重生，主要体现在四个方面：一是财政赤字不断攀升，二是价格倒挂，三是损耗与浪费严重，四是加剧社会不公和滋生腐败。自1977年起，萨达特政府、穆巴拉克政府、过渡政府以及塞西当局对补贴制度进行了多次改革，改革的关键内容是提价与削减补贴支出，但总体效果不佳，陷入不得不改革、又难以彻底改革的两难境地。埃及补贴制度改革困境的形成，主要原因有三：一是贫困阶层依赖补贴维持生计，二是埃及粮食问题严峻，三是获益者反对。补贴制度是埃及政治与社会稳定之需，补贴制度改革的困境反映了埃及现代化进程的困境，其根本解决依赖于经济发展，要加强顶层设计。

**关键词：**埃及；补贴制度；民生问题

**作者简介：**陈天社，博士，郑州大学历史学院教授（郑州 450001）；胡睿智，郑州大学历史学院2020级硕士研究生（郑州 450001）。

**文章编号：**1673-5161(2022)03-0049-19

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

---

\* 本文系2017年度教育部国别和区域研究备案中心——郑州大学埃及研究中心项目（GQ17366）的阶段性成果。

补贴制度在许多国家都存在,但在埃及,补贴制度却具有比其他国家更重要的意义。在埃及,补贴制度不只是个关乎普通民众基本生计的民生问题,而且是事关埃及政治与社会稳定之大事,是当代埃及当政者无不慎之又慎对待的问题。埃及的补贴制度始于 1952 年之前,奠基于纳赛尔时期,在萨达特时期扩大,在穆巴拉克时期调整,至今仍然延续。

国际机构与国内外学界对埃及的补贴制度开展了大量研究。世界粮食计划署(World Food Programme)、华盛顿国际食品政策研究所(International Food Policy Research Institute)、世界银行等发布了大量研究报告或文件。如世界粮食计划署的文件《埃及食品补贴的脆弱性分析与述评》(*Vulnerability Analysis and Review of Food Subsidy in Egypt*)<sup>①</sup>、世界银行顾问施洛姆·以扎基(Shlomo Yitzhaki)提交的文件《补贴对埃及基本食品商品的影响》(*On the Effect of Subsidies to Basic Food Commodities in Egypt*)<sup>②</sup>、华盛顿国际食品政策研究所格兰特·斯告比(Grant M. Scobie)的研究报告《埃及食品补贴对外汇与贸易的影响》(*Food Subsidies in Egypt: Their Impact on Foreign Exchange and Trade*)<sup>③</sup>等。其他代表性成果有埃及学者高达·阿卜杜·哈利克(Gouda Abdel-Khalek)和卡里玛·库雷伊姆(Karima Korayem)的《埃及的财政措施:公共债务和食品补贴》(*Fiscal Policy Measures in Egypt: Public Debt and Food Subsidy*)<sup>④</sup>等。

总体来看,国际机构与西方学界关注的重点是埃及食品补贴制度,其主流观点认为补贴是埃及当局维持自身统治的工具,是埃及经济改革的重要对象。本文在阐释埃及补贴制度概况与积弊的基础上,重点探讨 1952 年以来埃及对补贴制度的改革、困境及其成因,从侧面揭示埃及社会内部状况。

## 一、埃及补贴制度的历史形成及概况

在纳赛尔时期,补贴支出就是埃及财政支出的重要部分。1957 年至 1971 年,埃及的补贴支出由 600 万埃镑增加到 4,200 万埃镑,占政府总支出的比例由 1.7% 提高到 4%,占国民生产总值(GNP)的比例由 0.5% 上升到 1.4%。<sup>⑤</sup> 萨达特

① World Food Programme, *Vulnerability Analysis and Review of Food Subsidy in Egypt*, Egypt: WFP, October 2005.

② Shlomo Yitzhaki, "On the Effect of Subsidies to Basic Food Commodities in Egypt," *Oxford Economic Papers*, Vol. 42, No. 4, 1990.

③ Grant M. Scobie, *Food Subsidies in Egypt: Their Impact on Foreign Exchange and Trade, Research Report 40*, Washington, D. C.: International Food Policies Research Institute, August 1983.

④ Gouda Abdel-Khalek and Karima Korayem, "Fiscal Policy Measures in Egypt: Public Debt and Food Subsidy," *Cairo Papers in Social Science*, Vol. 23, No. 1, Cairo: American University in Cairo Press, 2000.

⑤ Grant M. Scobie, *Food Subsidies in Egypt: Their Impact on Foreign Exchange and Trade*, p. 12.

时期,埃及补贴项目与规模逐步扩大。1976年至1980/1981年<sup>①</sup>,埃及补贴制度覆盖的范围非常大,补贴支出不断攀升,由4.34亿埃镑增加到21.664亿埃镑,占GDP的比重也由6.4%提高到12.5%。<sup>②</sup>穆巴拉克时期,埃及政府对补贴制度覆盖的范围进行了调整。至20世纪80年代末90年代初,埃及补贴有以下八类:食品补贴、布匹补贴、工业补贴、农业补贴、能源补贴、公共服务补贴、住房补贴和就业补贴。<sup>③</sup>20世纪90年代,埃及推行经济结构调整与改革,要求减少补贴范围与支出额度,但补贴支出额度并未减少多少。穆巴拉克当政的后十年,埃及重新扩大补贴制度覆盖范围,大幅增加了补贴支出额度。据世界银行发布的数据,在2008/2009年,埃及的补贴与转移支付总金额达1,242.492亿埃镑。<sup>④</sup>2011年穆巴拉克政权倒台后,补贴依然是埃及政府支出的重要项目。据估计,在2013年,埃及的能源补贴为1,150亿埃镑,面包补贴为210亿埃镑。<sup>⑤</sup>另据埃及议会2019年6月24日批准的2019/2020财年预算,补贴总额为1,490亿埃镑,占总预算1.574万亿埃镑的9.5%。<sup>⑥</sup>

食品是埃及最主要的补贴项目,包括小麦、面粉、食用油、糖等多个品种。埃及食品补贴体系大致可分为两部分:一是面包和面粉补贴,二是定量配给卡或智能卡补贴。1970年,埃及食品补贴支出仅300万埃镑,仅占埃及政府支出的0.2%;<sup>⑦</sup>至1981/1982财年,埃及食品补贴支出达18.28亿埃镑,占政府总支出的19.5%,<sup>⑧</sup>

① 有关埃及统计中的年份与数据,各资料表述不一。1980年前,埃及财政预算为自然年,1980年起实行跨年制。1980年以来,埃及中央公共动员与统计局以阿拉伯文和英文发布的《统计年鉴》(Statistical Yearbook)与阿拉伯埃及共和国新闻部新闻总署发行的《埃及年鉴》的年份通常表述为当年/次年(如1990年表述为“1990/1991年”),相关数据实际上也是跨年数据。1980年起,埃及财年为当年7月1日至次年6月30日,一般表述当年/次年财年(如2000财年表述为2000/2001财年)。

② 财政部财政制度国际比较课题组编著:《埃及财政制度》,北京:中国财政经济出版社1999年版,第60页。

③ 詹小洪:《战后埃及经济体制的沿革》,载《经济社会体制比较》1991年第1期,第52-53页。

④ 李超民主编:《埃及社会保障制度》,上海:上海人民出版社2011年版,第45页。

⑤ “Egypt: Overhauling the Subsidy System,” *Africa Research Bulletin*, April 16-May 15, 2013, p. 19941.

⑥ 《埃议会通过史上最大规模财年预算1.6万亿埃镑,其中补贴占比降至10%以内》,中华人民共和国驻阿拉伯埃及共和国大使馆经济商务处,2019年6月27日,<http://eg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201907/20190702877634.shtml>,上网时间:2022年3月6日。

⑦ Akhter U. Ahmed et al., *The Egyptian Food Subsidy System: Structure, Performance, and Options for Reform, Report 119*, Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute, 2001, p. 20.

⑧ Karima Korayen, “The Impact of Food Subsidy Policy on Low Income People and the Poor in Egypt,” in Gouda Abdel-Khalek and Karima Korayme, eds., *Fiscal Policy Measures in Egypt: Public Debt and Food Subsidy*, Cairo Papers in Social Science, Vol. 23, No. 1, Cairo: American University in Cairo Press, 2000, p. 71.

持有配给卡者占埃及人口的 99%，其中高补贴的绿色配给卡占 97%。<sup>①</sup> 穆巴拉克执政后期，食品补贴预算已超过百亿埃镑。如在 2010/2011 财年，埃及农产品供应总局对基本农产品的补贴预算总额为 127.57 亿埃镑，其中面包补贴 105.35 亿埃镑（进口小麦面包 76.16 亿埃镑，国内小麦面包 24.95 亿埃镑，玉米面包 4.24 亿埃镑），共 888.1 万吨；食用油 10.73 亿埃镑，37.9 万吨；白糖 11.49 亿埃镑，75.7 万吨。<sup>②</sup> 据埃及中央公共动员与统计局，2005 年至 2013 年，埃及食品补贴年均占埃及政府总支出的 6%、占该国 GDP 的 2%。2013 年，77% 的埃及人从食品补贴项目获益。<sup>③</sup> 2019/2020 财年总预算达 1.574 万亿埃镑，其中补贴总额为 1,490 亿埃镑，含食品补贴 890 亿埃镑，占补贴总额的 59.7%。<sup>④</sup>

能源也是埃及补贴的重要项目。在萨达特执政后期，能源补贴是增长较快的补贴项目之一。1979 年，埃及用于国内石油产品和电力的补贴主要有煤油、汽油和丁烷，补贴数额分别达 3.4 亿埃镑、1.6 亿埃镑和 0.89 亿埃镑，其他燃料产品的补贴额达 8.5 亿埃镑。<sup>⑤</sup> 在穆巴拉克时期，埃及政府延续了上届政府的能源补贴政策。穆巴拉克执政晚期，埃及能源补贴种类广泛，仅燃料补贴对象就有液化石油气、汽油、煤油、柴油、沥青、天然气等。2010/2011 财年，埃及的能源补贴总计为 676.8 亿埃镑，其中太阳能补贴额最高，达 319.08 亿埃镑，占能源总补贴的 47.1%；其次为丁烷，补贴额达 132.86 亿埃镑，占比 19.6%；第三位是苯，补贴额达 99.73 亿埃镑，占比 14.7%；接下来为天然气，补贴额达 69.08 亿埃镑，占比 10.2%；柴油补贴额达 52.41 亿埃镑，占比 7.7%；煤油补贴额仅 3.64 亿埃镑，占比 0.5%。<sup>⑥</sup> 电力也是埃及能源补贴的项目之一。在埃及 2010/2011 财年预算草案中，电力补贴额达 63 亿埃镑，占补贴总额的 5.4%。<sup>⑦</sup> 从电力补贴结构看，家庭用电补贴最高，其次是农业用电。2011 年以来，能源补贴依然在埃及补贴中占比较高。在 2019/2020 财年预算中，石油补贴为 529 亿埃镑，占补贴总额的 35.5%；电力补贴 40 亿埃镑，占补贴总额的 2.7%。<sup>⑧</sup>

① Tammi Gutner, *The Political Economy of Food Subsidy Reform in Egypt*, FCND Discussion Paper, No. 77, Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute, 1999, p. 20.

② Arab Republic of Egypt Ministry of Finance, *Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011*, p. 66, 转引自李超民主编：《埃及社会保障制度》，第 51 页。

③ Walaa Talaat, "The Targeting Effectiveness of Egypt's Food Subsidy Programme: Reaching the Poor?," *International Social Security Review*, Vol. 71, Issue 2, 2018, p. 103.

④ 《埃议会通过史上最大规模财年预算 1.6 万亿埃镑，其中补贴占比降至 10% 以内》。

⑤ Iliya Harik, "Subsidization Policies in Egypt: Neither Economic Growth nor Distribution," *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 24, No. 3, 1992, p. 489.

⑥ Arab Republic of Egypt Ministry of Finance, *Financial Statement on the Draft State's General Budget for the Fiscal Year 2010/2011*, p. 66.

⑦ Ibid.

⑧ 《埃议会通过史上最大规模财年预算 1.6 万亿埃镑，其中补贴占比降至 10% 以内》。

埃及政府发放的补贴除食品、能源两类外,还涵盖棉花、工业产品、住房、交通等领域。可以说,埃及补贴制度所覆盖的补贴项目范围广、支出庞大,是关乎国计民生的大事。

## 二、埃及补贴制度的基本功能与积弊

埃及补贴制度已运行近七十年,影响巨大,其最重要的功能是发挥了社会兜底作用,有效保障了埃及底层民众的最基本生存需求,维持了社会稳定。

### (一) 埃及补贴制度的基本功能

20世纪以来,特别是50年代以来,埃及人口增加很快,埃及底层民众生计艰难,而大量补贴给普通民众提供了赖以维持生计的基本需求。食品补贴,尤其是补贴的大饼,在埃及以“ayesh”<sup>①</sup>专有词汇来称呼,足见它对民众、特别是底层民众的重要性。<sup>②</sup>为解决大批底层民众的温饱问题,埃及政府先从国内和国际市场以市场价购买粮食,后投入大量财政补贴,再以低廉价格出售给民众。在2000年,低收入群体所需卡路里约四成来自埃及食品补贴;在1999/2000财年,享受面包补贴中的贫困线以上人口也有73万人。<sup>③</sup>

食品补贴有助于埃及应对粮食危机。如在2007和2008年,受全球范围内小麦价格上涨的影响,埃及国内粮价大涨,穆巴拉克当局正是通过补贴来稳定国内食品价格,保持巴拉迪面包价格不变。<sup>④</sup>在2007/2008财年,埃及食品补贴的预算拨款由上一年的58亿埃镑猛增加至153亿埃镑。<sup>⑤</sup>在2009/2010财年,埃及食品补贴预算约100亿美元,其中面包补贴就占76.37%。<sup>⑥</sup>拥有配给卡的埃及人,能够以远低于市场的价格获得基本食品。尽管粮食价格上涨,但补贴面包仍维持低价格,有效帮助大多数民众应对价格冲击。食品补贴还有助于维持埃及社会稳定。一方面,它保证了穷人能够获得生存的基本主食,减缓经济改革和结构

<sup>①</sup> 该词是埃及方言,意为“大饼”,但写法和标准语中的“生活”一样。除了补贴的大饼,还有补贴的其它类面包。

<sup>②</sup> Rachel Trego, “The Functioning of the Egyptian Food-Subsidy System During Food-price Shocks,” *Development in Practice*, Vol. 21, Nos. 4-5, 2011, p. 669.

<sup>③</sup> Racha Ramadan and Alban Thomas, “Evaluating the Impact of Reforming the Food Subsidy Program in Egypt: A Mixed Demand Approach,” *Food Policy*, Vol. 36, 2011, p. 639.

<sup>④</sup> Andrey V. Korotayev and Julia V. Zinkina, “Egyptian Revolution: A Demographic Structural Analysis,” *Entelequia Revista Interdisciplinar Primavera*, No. 2, 2011, p. 157.

<sup>⑤</sup> Ram Sachs, *On Bread and Circuses: Food Subsidy Reform and Popular Opposition in Egypt*, Palo Alto: Center for International Security and Cooperation, Stanford University, May 21, 2012, p. 73.

<sup>⑥</sup> Racha Ramadan and Alban Thomas, “Evaluating the Impact of Reforming the Food Subsidy Program in Egypt: A mixed Demand Approach,” p. 639.

调整对普通民众的冲击。特别是享受补贴的 5 皮阿斯特巴拉迪面包,使约一半埃及人免于挨饿。另一方面,大量居民使用配给卡购买食品,基本生活需求的支出大大减少。简言之,食品补贴已经成为埃及政府维护社会稳定的一项支柱政策。

同样,能源补贴政策惠及埃及广大民众,节省了民众在能源消耗方面的支出。如在 2012 年,埃及居民使用的液化石油气,每罐生产成本为 75 埃镑左右,而售价只有 5 埃镑;埃及的柴油零售价每公升仅 1.1 埃镑;90 号汽油每公升零售价仅为 1.75 埃镑;92 号汽油每公升零售价为 1.85 埃镑。<sup>①</sup>

可以说,补贴制度关乎埃及广大低收入阶层的根本利益。埃及当局也利用补贴制度来调节分配收入。埃及学者索尼娅·阿里(Sonia M. Ali)和美国学者理查德·亚当斯(Richard H. Adams)在 20 世纪 90 年代的研究就表明,如果没有食品补贴,那么埃及城镇地区和乡村地区的基尼系数会分别提高 3.7%、1.2%。<sup>②</sup>因此,补贴制度是关乎埃及社会稳定的大事。

## (二) 埃及补贴制度的弊端

埃及长期实行补贴制度,尽管这一制度有助于维持社会稳定,但也是积弊重生。

第一,财政赤字不断攀升。巨额补贴造成埃及财政不堪重负,财政赤字不断升高,成为制约当代埃及经济发展的瓶颈。萨达特执政晚期,埃及的财政赤字成为人们关注的问题。1980/1981 财年,埃及财政赤字达 31.82 亿埃镑,占财政支出和 GDP 比重的分别为 30%和 18%;1990/1991 财年为 196.88 亿埃镑,GDP 占比分别达 39%和 20%;之后有所下降。<sup>③</sup>进入 21 世纪后,埃及财政赤字重新高涨。在 2002/2003 财年,埃及财政预算赤字为 420 亿埃镑,占 GDP 的 6.5%。<sup>④</sup>可以说,在穆巴拉克掌权的 30 年间,埃及未能实现财政收支平衡,反而陷入债务持续高企的境地。穆巴拉克倒台后,埃及的财政赤字依然居高不下。据 2017 年 3 月埃及议会批准的 2014/2015 财年总预算决算帐户,2014/2015 财年赤字高达 2,794 亿埃镑,占该国 GDP 的 11.5%。<sup>⑤</sup>

埃及高额财政赤字的形成与不断恶化,有多方面原因,补贴支出额度的不断

<sup>①</sup> 王振华:《埃及能源补贴政策弊多利少》,人民网,2012 年 3 月 21 日,<http://finance.people.com.cn/GB/70846/17453347.html>,上网时间:2018 年 8 月 28 日。

<sup>②</sup> Sonia M. Ali and Richard H. Adams, "The Egyptian Food Subsidy System: Operation and Effects on Income Distribution," *World Development*, Vol. 24, No. 11, 1996, p. 1777.

<sup>③</sup> 财政部财政制度国际比较课题组编著:《埃及财政制度》,第 81 页。

<sup>④</sup> John William Salevurakis and Sahar Mohamed Ebdel-Haleim, "Bread Subsidies in Egypt: Choosing Social Stability or Fiscal Responsibility," *Review of Radical Political Economics*, Vol. 40, No. 1, 2008, p. 38.

<sup>⑤</sup> 《2014/2015 财年埃及财政决算赤字占国民生产总值的 11.5%》,中华人民共和国驻阿拉伯埃及共和国大使馆经济商务处,2017 年 3 月 29 日,<http://eg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201703/20170302543034.shtml>,上网时间:2017 年 3 月 31 日。

增加是重要原因。1973年,埃及补贴支出仅1.08亿埃镑,1989/1990财年增加到20.61亿埃镑,占当年埃及政府总支出的7.9%。<sup>①</sup>进入21世纪后,埃及的财政赤字不断攀升,而不断增加的补贴支出是关键因素之一。在2011/2012财年,埃及政府的财政赤字达1,500亿埃镑,远高于原先估计的1,343亿埃镑,财政赤字占该国GDP的11.7%;因油价飙升等因素,埃及政府仅用于能源补贴的开支就比上财年大增40%左右。<sup>②</sup>2014/2015财年埃及总预算决算账户显示,在2,306亿埃镑的埃及社会项目总支出中,汽油补贴为739亿埃镑,电力补贴为236亿埃镑,公共交通补贴为16亿埃镑。<sup>③</sup>财政支出的沉重负担,势必造成埃及民众税负的增加。

第二,价格倒挂。由于埃及政府对食品、燃料等进行巨额补贴,补贴商品的销售价格远低于成本,形成价格倒挂。这一问题在穆巴拉克时期尤为严重。如在1992年,每个巴拉迪面包的售价约为生产成本的1/3。<sup>④</sup>电力价格也类似。在1985年,埃及每度电的生产成本估计约为10.4皮阿斯特,而售价仅为2.1皮阿斯特,埃及当局为此每年要支出高达28亿埃镑的补贴。<sup>⑤</sup>埃及政府对农产品的收购价也远低于国际市场的农产品价格,为弥补农民的损失,政府转而加大了对农业的补贴。<sup>⑥</sup>

进入21世纪后,埃及的价格倒挂状况继续延续。如在2008年,埃及每人每月补贴供应的食品中,大米1.3公斤,每公斤0.27美元,为市场价的24%;基本配给的糖为每人1公斤,每公斤0.09美元,为市场价值的15%;额外供应的糖为每人0.66公斤,每公斤0.31美元,为市场价的52%;基本供应的食用油为每人0.5公斤,每公斤0.18美元,为市场价的9%;额外供应的食用油为每人0.66公斤,每公斤0.77美元,为市场价的40%。<sup>⑦</sup>燃料的价格情形也一样。补贴的各类燃料产品,其售价也都是低于机会成本价格,<sup>⑧</sup>其中售价与机会成本差距最大的是液化石油气,每吨售价200埃镑,只有机会成本的10.2%;其次是燃料油,每吨售价199埃镑,为机会成本的22.3%;接下来是煤油,每吨售价504埃镑,为机会成本的28.7%;差距较大的还有天然气、柴油和沥青。天然气每吨售价214埃镑,为

① 钱艾琳:《小议埃及的补贴问题》,载《亚非纵横》2002年第2期,第27页。

② 王振华:《埃及能源补贴政策弊多利少》。

③ 《2014/2015财年埃及财政决算赤字占国民生产总值的11.5%》。

④ 顾尧臣:《埃及有关粮食生产、贸易、加工、综合利用和消费情况》,载《粮食与饲料工业》2006年第6期,第46页。

⑤ Iliya Harik, "Subsidization Policies in Egypt: Neither Economic Growth nor Distribution," p. 490.

⑥ 詹小洪:《战后埃及经济体制的沿革》,第53页。

⑦ Rachel Trego, "The Functioning of the Egyptian Food-Subsidy System During Food-price Shocks," p. 673.

⑧ 机会成本是指企业为从事某项经营活动而放弃另一项经营活动的机会,或利用一定资源获得某种收入时所放弃的另一种收入。

机会成本的 39.9%；柴油每吨售价 480 埃镑，为机会成本的 30%；沥青每吨售价 273 埃镑，为机会成本的 30.1%；差距最小的是 92 号汽油，每吨售价 1876 埃镑，占机会成本的 92.7%。<sup>①</sup>

2011 年中东剧变后，埃及价格倒挂问题依旧突出，尤以能源价格倒挂为甚。2012 年 4 月，埃及一升柴油售价为 1.1 埃镑，而国际市场售价约为 5 埃镑。在燃气罐市场，补贴的一罐燃气售价仅 2.65 埃镑，但实际成本达 55~60 埃镑。<sup>②</sup>在 2019 年 7 月 1 日开始执行的埃及电力价格调整方案中，居民用户用电量在 651~1,000 度和超过 1,000 度的情况下每度电的电价才会超过 1 埃镑（分别为 1.4 埃镑和 1.45 埃镑），其他各段消费量的每度电价都在 1 埃镑以下；消费量在 0~50 度的，每度电价仅 0.3 埃镑；2019/2020 财年，埃及政府用电补贴预算达 165 亿埃镑。<sup>③</sup>

长期的价格倒挂对埃及经济发展产生了严重不利影响。为向民众提供低价食品与减轻财政负担，埃及政府对农产品价格、农业种植面积、农产品贸易实行控制，农民必须按照官方定价出售粮食，这难以收回成本。通过这种剪刀差，为食品补贴提供了资金，但实际上是对农民的掠夺。<sup>④</sup>长期低价收购农产品，严重损害了农民生产积极性，也影响了对农业的投入与技术更新，进而导致粮食产出严重不足。由于国内粮食不足，为提供补贴所需要的食品，埃及又不得不从国外大量采购小麦、面粉等。2003/2004 财年~2008/2009 财年，埃及进口小麦量由 406 万吨增加到 833 万吨，而支出费用由 6.07 亿美元增加到 24.62 亿美元。<sup>⑤</sup>长期大量进口小麦，既影响埃及本国农业的发展，也消耗了大笔宝贵的外汇资源。巨额食品补贴支出占用了大笔埃及财政资金，进而影响到对工业等实体经济的投入。

高额的能源补贴，虽使埃及民众享用到廉价能源，但也对国内能源市场产生了消极后果。埃及的能源补贴不仅面向广大普通民众，且惠及大小企业，实际上大企业获利更多，进而形成垄断，不利于市场竞争。<sup>⑥</sup>由于埃及能源生产和分配环节长期效率低下，加上补贴分配不公，中间商获取利润过高，导致石油产品供不应求。2012 年春，埃及曾出现了油荒和燃气罐短缺现象。由于燃料供应短缺，埃及政府无法满足电站燃料需求，用电高峰期常常出现拉闸限电的状况，连政府

① Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt – Toward a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net*, No. 33550-EG, Washington, D. C.: The World Bank, December 16, 2005, p. 44, 转引自李超民主编:《埃及社会保障制度》,第 228 页。

② 胡英华:《埃及能源补贴改革两难中推进》,载《经济日报》2012 年 4 月 6 日,第 4 版。

③ 《埃及从 7 月 1 日开始执行新阶梯电价》,中国商务部,2019 年 7 月 3 日,<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201907/20190702878366.shtml>,上网时间:2022 年 4 月 13 日。

④ 刘志华:《1952~2011 年埃及粮食问题研究》,载《世界农业》2014 年第 2 期,第 68 页。

⑤ Rachel Trego, “The Functioning of the Egyptian Food-Subsidy System During Food-price Shocks,” p. 671.

⑥ 王振华:《埃及能源补贴政策弊多利少》。



部门都出现经常性断电。

此外,在埃及实行的补贴政策中,乡村人口相对得到的补贴相对较少,从而加大了城乡差距。由于价格差异,黑市猖獗。补贴政策也加剧了埃及的债务负担。自萨达特时期以来,埃及外债和内债不断攀升,而补贴费用的不断增加是其重要因素之一。这些都成为制约埃及经济发展的瓶颈。

第三,损耗与浪费严重。埃及政府投入大量补贴所提供的廉价食品,损耗惊人。在1996/1997财年,埃及补贴食品的损耗率为17.7%,其中面粉最高,达29.6%;食用油次之,为27.8%;接下来是糖,为25.3%;巴拉迪面包最低,也达11.5%。<sup>①</sup>2010年世界银行研究显示,埃及供应给面包店的面粉的损耗率达31%,补贴的油的损耗率为31.4%,糖为20%,大米为11.4%。<sup>②</sup>损耗率之所以比较高,主要源于价格差。由于市场价格远高于补贴食品销售价格,在黑市上或者在公开市场上销售补贴食品可获得丰厚利润,有大量补贴食品以“损耗”形式流入市场。这些非法活动,尽管会受到埃及政府的制裁和约束,但对损耗监测和打击的成本过高,使得政府监测与打击难以为继。

由于市场上商品短缺以及补贴商品价格与市场价的价格差,导致埃及黑市猖獗。每当一批政府补贴的食品到达官方的店铺时,一群小贩(*dallalatde*)蜂拥而至,多购的就在黑市上出售。<sup>③</sup>由于埃及政府部门难以掌握各大饼店的准确销售数据,给黑市上兜售补贴面粉留下了漏洞。到穆巴拉克执政晚期,埃及估计有超过一半的补贴面粉进入了黑市。<sup>④</sup>不只是补贴食品,补贴的能源的情况也类似。穆巴拉克时期,埃及补贴的油有一半都流向了黑市。<sup>⑤</sup>

补贴食品价格低廉,甚至比饲料还便宜,这导致浪费现象严重,甚至有埃及民众把巴拉迪面包买来当饲料给牲口吃。低廉的能源也使消费大增。到穆巴拉克执政末期,埃及汽油消耗量、柴油消耗量每年的增速分别达到12%和6%。为满足国内消费需要,埃及政府又不得不进口石油。在2010年,埃及石油进口额超过50亿美元。自2008年起,埃及由石油出口国变为进口国。<sup>⑥</sup>

2011年“一·二五革命”后,上述情况并没有得到多少改观。2014年3月,埃及物资供应部部长哈立德·哈纳菲估计,偷运补贴面粉的非法活动每年致使

① Hans Löfgren, Moataz El-Said, “Food Subsidies in Egypt: Reform Options,” *Food Policy*, Vol. 26, 2001, p. 68.

② Walaa Talaat, “The Targeting Effectiveness of Egypt’s Food Subsidy Programme: Reaching the Poor?,” p. 105.

③ Iliya Harik, “Subsidization Policies in Egypt: Neither Economic Growth nor Distribution,” p. 493.

④ Soheir Aboulenein, Heba El Laithy and Omneia Helmy, “Global Food Price Shock and the Poor in Egypt and Ukraine,” *CASE Network Studies & Analyses*, No. 403, 2010, p. 11.

⑤ Abigail Hauslohner, “Egypt’s Growing Black Market a Sign of Economic Woes,” *The Washington Post*, April 21, 2013.

⑥ 王振华:《埃及:低价能源政策难以为继》,载《中国石化报》2012年9月7日,第5版。

埃及政府损失约 700 万埃镑。<sup>①</sup> 另有统计显示,在 2013 年 9 月,埃及政府补贴的燃料有 20%通过黑市和走私渠道流入市场。<sup>②</sup> 高额消费量使埃及政府需要大量进口石油,加之还要维持供应的低价格,导致埃及政府补贴支出越来越高,继而引发财政赤字不断攀升。

第四,加剧社会不公和腐败滋生。埃及补贴的制度设计具有普惠性质,而不是针对特定群体。依据支出、收入或财富,埃及一般把国民分为五个档次,分别对应最富裕、较富裕、中等、贫困、最贫困五个层级。无论城乡居民还是从人均国民支出最低到最高的各群体都拥有配给卡,特别是人均国民支出的中、高群体配给卡拥有比例较高。如在人均国民支出第三档中,配给卡的拥有率为 65%(其中高补贴卡为 59%),第四档为 61%(其中高补贴卡为 56%),最高档的拥有率也达 43%(其中高补贴卡为 37%),而第三、第四档与第一、第二档差距不大。收入比较高的中、高档群体同样享有高补贴,不仅不公平,还进一步拉大了贫富差距。<sup>③</sup> 具体而言,埃及 40%境况较好的人,却获得巴拉迪面包补贴利益的 37%、面粉补贴利益的 40%、补贴糖的 42%以及补贴石油的 42%。1996 年埃及综合住户调查数据显示,最贫困者(第五档)的 20%的人口中有 11%根本就没有配给卡,而第四档(贫困者)中 15%的人也没有配给卡。此外,在这两个低层中,超过 10%的人持有低补贴的红卡,而第一档(最富裕者)的 20%的人口实际上持有更多的高补贴的绿卡。<sup>④</sup> 国际食品政策研究机构的调查也表明,在 1996/1997 财年,非贫困群体获得埃及食品补贴近 20 亿埃镑,占食品补贴总额的 51.7%;只有约 1/3 粮食补贴惠及贫困人口;低收入阶层享受到补贴的巴拉迪面包的 65%、补贴面粉的 13%、补贴糖的 12%和补贴食用油的 10%。<sup>⑤</sup>

到 21 世纪,食品补贴分配情况也没有多大改变。在 2005 年,最富有的埃及人中有 21%享受巴拉迪面包补贴,近 75%享受 10 皮阿斯特补贴面包,20%享受配给卡补贴。<sup>⑥</sup> 而本该获得补贴食品的穷人和弱势群体,却有大量并没有得到任何形式的食物补贴,有 1/4 的穷人被排除在巴拉迪面包补贴对象范围之外,绝大多

① 隋铭至:《埃及粮补高达 43 亿美元 政府开始打击偷运补贴面粉》,载《粮油市场报》2014 年 3 月 25 日,第 B03 版。

② 胡英华:《埃及政府拟建立国民数据库》,载《经济日报》2013 年 9 月 12 日,第 7 版。

③ Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt – Toward a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net*, p. 82.

④ A. U. Ahmed, H. E. Bouis and S. M. Ali, *Performance of the Egyptian Food Subsidy System: Distribution, Use, Leakage, Targeting, and Cost-Effectiveness*, Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute, 1998, p. 23.

⑤ Akhter U. Ahmed et al., *The Egyptian Food Subsidy System: Structure, Performance, and Options for Reform*, p. 114.

⑥ Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt – Toward a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net*, pp. 40–42.

数穷人被排除在 10 皮阿斯特的面包补贴之外,超过的 1/3 穷人没有配给卡。弱势群体的情况相似。已经完成中学或更高水平教育的人中有 30% 可获得配给卡,就业者中的 70% 也获得了配给卡;但临时就业的人群中有 50% 没有配给卡;40% 的配给卡持有者已经死亡,超过一半的配给卡属于没有登记的人。<sup>①</sup> 这些情况表明,巨大的食品补贴并没有被分配给最需要这些食品的贫困者和弱势群体,而相当一部分流向了收入较高者。

食品补贴还存在城乡分配不公平的问题。如在 1996/1997 财年埃及补贴分配中,城镇家庭人均获得 62.3 埃镑,而乡村家庭人均只有 45.5 埃镑。<sup>②</sup> 城镇居民得到补贴比乡村高这一状况在穆巴拉克晚期也是如此,城镇的面包补贴率为 27.3%,而乡村的面包补贴率为 25.9%。<sup>③</sup> 这表明,埃及的食品补贴进一步拉大了城乡差距。

埃及政府的巨额能源补贴也不公平。如埃及政府对燃料油、汽油等进行补贴,穷人因没有车而无法分享,都流向了富裕的有车族。据 2012 年的有关调查,埃及政府的能源补贴,家庭收入最高的 20% 的人口获得总额的 1/3,而贫困家庭群体只获得其中的 3.8%。<sup>④</sup>

埃及庞大的补贴体系与巨额补贴支出,也使其成为腐败滋生之地。利用政府补贴商品捞取私利在许多埃及官员中见怪不怪。埃及一家酒店老板指责说,官方公开的政府补贴煤气每桶售价 8 埃镑,但政府专卖店里每桶实际售价 12 埃镑,4 埃镑就落入工作人员的口袋。<sup>⑤</sup> 2014 年 2 月,因被指控在进口小麦的过程中贪污,埃及物资供应部部长穆罕默德·艾布·沙迪(Mohammed Abu Shadi)落马。埃及前物资供应部长哈立德·哈纳菲(Khaled Hanafi)也曾承认,政府补贴的本意是帮助民众,却被贪腐侵蚀。“政府投了很多钱,受惠者却远没有得到实惠,这中间存在巨大漏洞,最终受害的将是民众”<sup>⑥</sup>。

2016 年曝出的小麦采购腐败丑闻揭露了埃及补贴体系的腐败问题。埃及政府当年宣称采购国产小麦大约 500 万吨,经调查,各地粮库里的小麦实际储备远远低于这一数字。据路透社报道,经埃及议员调查,埃及往年采购的 300 万~350 万吨国产小麦中,可能有多达 200 万吨仅存在于账簿上,这意味着大量购粮款被

① World Food Programme, *Vulnerability Analysis and Review of Food Subsidy in Egypt*, p. 4.

② Hans Löfgren, Moataz El-Said, “Food Subsidies in Egypt: Reform Options,” *Food Policy*, Vol. 26, 2001, p. 68.

③ John William Salevurakis and Sahar Mohamed Abdel-Haleim, “Bread Subsidies in Egypt: Choosing Social Stability or Fiscal Responsibility,” *Review of Radical Political Economics*, Vol. 40, No. 35, 2008, pp. 37-38, 转引自李超民:《埃及社会保障制度》,第 44 页。

④ 王振华:《埃及:低价能源政策难以为继》。

⑤ Abigail Hauslohner, “Egypt’s Growing Black Market a Sign of Economic Woes”.

⑥ 杨舒怡:《谁动了百姓的饭碗? 埃及小麦采购曝出腐败》,载《中国纪检监察报》2016 年 10 月 16 日,第 4 版。

贪污。<sup>①</sup> 此丑闻引发埃及公众的愤怒和指责,埃及物资供应部长哈立德·哈纳菲于 2016 年 8 月 25 日被迫引咎辞职。

总体上说,埃及补贴制度影响面极大,它对保障低收入群体的生计发挥了兜底作用,维持了社会稳定,但也弊端重重,已成为制约埃及经济与社会发展的瓶颈之一。

### 三、埃及补贴制度改革

对补贴制度的积弊,特别是导致的财政负担过重的问题,埃及当局已有明确认识,多次尝试进行改革。

#### (一) 萨达特时期的补贴制度改革

1977 年,在国际货币基金组织的施压下,埃及首次对补贴制度进行改革。改革前的 1976 年,萨达特政府为解决外债与国际货币基金组织展开谈判,而在国际货币基金组织提出的应对财政收支平衡的一揽子经济改革方案中,削减食品补贴就是其一。1977 年 1 月,根据与国际货币基金组织达成的协议,埃及政府着手削减补贴,主要内容是将高级的菲诺面包提价 50%,高质量面粉提价 67%,糖提价 4%,大米提价 20%,取消茶叶补贴,而低廉的巴拉迪面包和沙米面包价格维持不变。<sup>②</sup> 此次提价决定遭到了埃及民众的激烈反对,进而引发大规模抗议浪潮。在 1977 年 1 月 18 和 19 日两天,埃及全国各大城市都爆发了示威游行,还发生了暴力冲突,导致 79 人死亡、566 人受伤、1,250 人被逮捕。<sup>③</sup> 埃及政府被迫动用军队才控制住局势。为尽快平息骚乱,萨达特政府于 1 月 20 日宣布取消削减补贴的政策,埃及第一次补贴制度改革宣告失败。

#### (二) 穆巴拉克时期的补贴制度改革

在 20 世纪八九十年代,尽管阻力很大,穆巴拉克政府还是对补贴制度逐步进行了一些改革。食品补贴方面的改革举措主要包括:一是 1981 年引入红卡,用于为收入较高人群提供低补贴的糖、烹调油、茶、大米等。二是减少补贴食品种类,逐步取消对肉类、鸡肉、鱼与大米的补贴。三是削减持有配给卡人数。经过 1981 年、1994 年、1997 年的削减,从 20 世纪 80 年代初到 1998 年,埃及配给卡持有者占埃及总人口的比例由 99% 下降到 70% 左右。1989 年,新生儿不再纳入配给卡系统。四是改变供应品种。埃及政府于 1985 年推出高质量的 2 皮阿斯特面包,并行销售一段时间后逐步停止供应 1 皮阿斯特面包。1988 年至 1989 年,埃及对面

<sup>①</sup> 杨舒怡:《谁动了百姓的饭碗? 埃及小麦采购曝出腐败》,载《中国纪检监察报》2016 年 10 月 16 日,第 4 版。

<sup>②</sup> Harold Alderman and Joachim Von Braun, *Egypt's Food Subsidy Policy: Lessons and Options*, Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute, 1986, p. 22.

<sup>③</sup> Ram Sachs, *On Bread and Circuses: Food Subsidy Reform and Popular Opposition in Egypt*, p. 31.

包提价、减重,将每个面包提高至5皮阿斯特,而重量由150克减到130克。1992年和1996年,埃及政府相继停止销售补贴的菲诺面包和沙米面包。<sup>①</sup>配给卡拥有者比例也有所下降。1990/1991财年至2000/2001财年,配给卡拥有者占埃及人口的比例由93%降到67%,其中高补贴卡持有者的比例由90%降至53%。<sup>②</sup>

此外,埃及也在削减其他领域的补贴支出,并提高价格。如在1986年,埃及新任总理西德基在国际货币基金组织的压力下,决定于1987年5月1日起把国内能源价格上调幅度定在6%~8.5%的区间。1989年4月,埃及的石油产品、电力提价30%。<sup>③</sup>在1990/1991财年~1993/1994财年这四年里,埃及每年对工业产品的补贴都在1亿埃镑之下,最高的年份才9,300万埃镑,而最少的年份仅4,100万埃镑;同期纺织品补贴也是大幅度减少,多的年份有4,300万埃镑、3,900万埃镑,而少的年份仅200万埃镑、600万埃镑。<sup>④</sup>埃及当局的努力取得一些成效,补贴支出占GDP的比重大幅度下降。1980/1981财年~1994/1995财年,埃及补贴支出占该国GDP的比重由12.5%下降至2.2%。在1994/1995财年,埃及只保留了小麦、糖与食用油的补贴。<sup>⑤</sup>1980/1981财年至2000/2001财年,食品补贴支出占埃及政府支出的比例也由15%降至6%。<sup>⑥</sup>到21世纪初,埃及保留的食品补贴有巴拉迪面包和沙米面包、白糖与食用油,另外还保留了对自来水、电、成品油的补贴。<sup>⑦</sup>

进入21世纪后,特别是2003年后,埃及的补贴范围又有所扩大,补贴支出明显提升。2003年1月,因埃镑汇率贬值幅度超过30%,加上国内小麦产量不足,导致埃及食品价格上涨较快。为应对危机,埃及一改之前不断减少食品补贴种类的办法,在2004年给配给卡又重新添加了七种食品,食品补贴预算也迅速增加。2002/2003财年~2003/2004财年,埃及食品补贴预算由69亿埃镑增加到103亿埃镑。<sup>⑧</sup>但埃及政府的政策并未平息民众不满,总理阿提夫·奥贝德(Atef Ebeid)于2004年7月被迫辞职。

艾哈迈德·纳齐夫(Ahmed Nazif)2004年接任总理后,曾试图将补贴制度改革作为其经济改革的一部分。在2006年中期,根据消费者的需求偏好,埃及政府删除了配给卡中的通心粉、豆类、小扁豆和酥油,而增加了以更高价格提供的白

① Tammi Gutner, *The Political Economy of Food Subsidy Reform in Egypt*, p. 21.

② Rachel Trego, "The Functioning of the Egyptian Food-Subsidy System During Food-price Shocks," p. 670.

③ 钱艾琳:《小议埃及的补贴问题》,第29页。

④ 财政部财政制度国际比较课题组编著:《埃及财政制度》,第64页。

⑤ 同上,第63页。

⑥ Rachel Trego, "The Functioning of the Egyptian Food-Subsidy System During Food-price Shocks," p. 670.

⑦ 钱艾琳:《小议埃及的补贴问题》,第29页。

⑧ Rachel Trego, "The Functioning of the Egyptian Food-Subsidy System During Food-price Shocks," p. 671.

糖配额。<sup>①</sup>从 2007 年开始,小麦市场价格提升很快,引起面包价格攀升,埃及民众消费力降低,粗的补贴面包需求量激增,购买点出现拥堵、排长队现象,打架事件层出不穷。为增加供应,缓解民众不满,穆巴拉克当局不能不下令用高效的军事面包糕点店生产面包。2007 年 12 月,纳齐夫宣布政府计划将食品补贴转型为现金支付,但遭到埃及民众反对,穆巴拉克遂宣布不批准纳齐夫政府的决定,恢复原有政策,此轮改革尝试夭折。<sup>②</sup>

2008 年春,因国际市场粮价上涨,埃及国内又爆发食品涨价与抢购潮。2008 年夏,埃及政府再次对补贴制度进行调整,主要内容是配给卡系统扩容。埃及政府把所有在 1989~2005 年之间出生的人、政府现金转移的接受者(社会互助养老)、寡妇、离婚妇女、女户主、慢性病患者等特定人群相继添加到定量供应配给卡系统中,配给卡系统人数大幅度增加。2005/2006 财年至 2009/2010 财年,埃及的配给卡持有者由 4,000 万增至 6,300 万人,持卡者占埃及总人口的比例由 56% 提高到 80%。<sup>③</sup>此外,埃及政府决定把部分低补贴卡变为高补贴卡,试行智能卡系统。新的智能卡储存有持卡者家庭信息、补贴商品配额,可跟踪补贴商品电子交易消费记录。埃及政府还决定在 2008/2009 财年把食品补贴预算由上财年的 96 亿埃镑增至 170 亿埃镑。此外,埃及还决定全国 1.8 万家食品加工点全部实行产销分开,以打击不法商贩倒卖补贴面粉。据埃及政府与面包业行业组织 2006 年签署的协议,违法商家将被处以 7,500 埃镑~10 万埃镑罚款。<sup>④</sup>

### (三) 2011 年后埃及的补贴制度改革

穆巴拉克之后,能源成为埃及补贴制度改革的焦点。2012 年 3 月,埃及爆发油荒,埃及石油机构执行主席哈尼亚称此次油荒的直接原因是媒体谣传埃及人民议会讨论取消能源补贴。<sup>⑤</sup>为应对能源补贴带来的高额赤字危机,埃及政府宣布提高工业用气和工业用电价格,减少 33% 的钢铁、水泥、陶瓷等行业企业的能源补贴,以天然气替代石油产品。<sup>⑥</sup>2013 年 9 月,埃及过渡政府同意建立政府补贴国民数据库,改进埃及政府财政补贴计划,实现更有效地发放财政补贴并减少浪费。2013 年 10 月,为防止补贴能源流入黑市或走私市场,埃及财政部宣布开始推行能源补贴智能卡系统,准备发行大约 700 万张智能卡,原来超过 400 万没

① Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt — Toward a More Effective Social Policy: Subsidies and Social Safety Net*, p. 79.

② Rachel Trego, “The Functioning of the Egyptian Food-Subsidy System During Food-price Shocks,” p. 672.

③ Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Egypt's Food Subsidies: Benefit Incidence and Leakages*, Document of the World Bank, No. 57446-EG, September 16, 2010, p. 9.

④ 郭春菊、余忠稳:《埃及:政府补贴保证食品供应》,载《中国社会报》2008 年 3 月 28 日,第 2 版。

⑤ 焦翔:《埃及“油荒”暴露民众信任危机》,载《人民日报》2012 年 3 月 27 日,第 22 版。

⑥ 胡英华:《埃及能源补贴改革两难中推进》,载《经济日报》2012 年 4 月 6 日,第 4 版。

有交通执照的运输工具和使用者的智能卡。<sup>①</sup>

塞西 2014 年执政后,为获得国际货币基金组织的支持,埃及接受了该组织提出的经济改革方案,其中就包括能源补贴改革。基于此,埃及从 2013/2014 财年起实施 5 年期的能源改革计划。2014 年 7 月 1 日起,天然气价格大约提高 111%,95 号、92 号和 80 号汽油分别提价 6.8%、40.5% 和 77.8%;电力价格提价 26%,柴油和煤油也分别提价 63.6% 和 26.3%。之后,每一财年都继续调价。在 2019/2020 财年,95 号、92 号和 80 号汽油分别提价 22.7%、18.5% 和 16.5%;柴油和煤油也分别提价 22.7%,天然气提价 20% 到 34%。自此时起,埃及政府建立了隶属部长委员会的委员会,根据市场价格,每三个月调整一次能源价格。<sup>②</sup> 埃及经过几年的能源改革,能源补贴占政府支出的比例总体呈现大幅度下降趋势。从 2012/2013 财年到 2019/2020 财年,埃及的能源补贴占政府支出的比例,2012/2013 财年最高,占 19.9%,2013/2014 财年占 13.3%,2016/2017 财年占 11.14%,2018/2019 财年降至 6.13%,2019/2020 财年进一步降到 3.3%。<sup>③</sup>

此外,塞西当局也对食品补贴政策进行调整。为应对通货膨胀与保护穷人,埃及政府决定增加食品补贴项目提供的月度津贴。2016 年 3 月,把使用食品智能卡者每月津贴由 2013 年的 15 埃镑提高到 18 埃镑,2017 年 3 月再提高到 29 埃镑,2017 年 7 月又提高到 50 埃镑。<sup>④</sup> 新政策改变了此前给予面包店补贴小麦与面粉的做法,要求面包店以市场价购买小麦与面粉,只有以固定价格售出巴拉迪面包后才能获得政府的补贴。<sup>⑤</sup>

综上,埃及当局一直试图尝试对补贴制度进行改革,短期内也曾经产生一些效果,但改革效果总体不佳,不仅没有有效克服其积弊,有时还进一步加剧了困境,补贴制度仍在持续。

#### 四、埃及补贴制度改革困境的成因

长期以来,埃及补贴制度面临不得不改革、却难以有效改革的困境。其背后的

① 胡英华:《埃及推行能源补贴智能卡》,载《经济日报》2013 年 10 月 25 日,第 4 版。

② Mohammed Galal Abdallah Mostafa, "The Impact of Energy Subsidy Reform on Economic Growth in Egypt Over the Period from 2013 to 2020," *International Journal of Energy Economics and Policy*, Vol. 11, Issue 4, 2021, p. 32.

③ Mohammed Galal Abdallah Mostafa, "The Impact of Energy Subsidy Reform on Economic Growth in Egypt Over the Period from 2013 to 2020," p. 36.

④ Walaa Talaat, "The Targeting Effectiveness of Egypt's Food Subsidy Programme: Reaching the Poor?," p. 104.

⑤ Kressen Thyen and Roy Karadag, "Between Affordable Welfare and Affordable Food: Internationalized Food Subsidy Reforms in Egypt and Tunisia," *Social Policy & Administration*, Vol. 55, No. 6, 2021, p. 1059.

主要因素包括贫困阶层依赖补贴维持生计、粮食问题严峻、获益者反对三方面。

### （一）贫困阶层依赖补贴维持生计

自 1974 年实行开放政策时起,埃及的两极化倾向日益加剧。萨达特时期,埃及形成一批暴富的“肥猫”阶层,而普通民众生计艰难。到穆巴拉克时期,两极化倾向进一步加剧。1991 年至 2006 年,埃及各阶层占总人口的比例,上层(年收入 1 万埃镑以上)由 3% 增加到 18.4%,下层(年收入低于 300 埃镑)占 52% 增加到 69.1%,而中层大幅度减少,由 45% 剧减到 12.4%。<sup>①</sup> 埃及社会学家阿明把埃及分为富人、中产阶级与穷人三大群体,在 2011 年,这三大群体在埃及人口中所占比例与占有财富比例分别为:富人分别占 20% 和 55%;中产阶级分别占 20% 和 27%;穷人分别占 60% 和 18%。<sup>②</sup> 可见,直到穆巴拉克倒台,埃及的穷人占比依然高达民众的 60%。尽管埃及的贫困率有起伏,但长期处于高位是不争的事实。据埃及中央公共动员与统计局,埃及贫困率 2016 年达到 69%,而 2000 年至 2016 年埃及人口增加了 34%,贫困人口数量大幅度增加。<sup>③</sup> 即使在首都开罗、亚历山大等大城市,贫民窟比比皆是,大量贫困人口栖息于此。

埃及两级分化严重,贫困人口实际上并没有从经济发展成果中更多获益,加之失业率与失业人数长期居高不下,大量埃及贫困人口维持生计十分艰难。埃及政府的补贴,特别食品补贴中的巴拉迪面包,成为贫困人口艰难度日的基本依靠。因此,在贫困人口大量存在的情况下,埃及政府的任何食品补贴改革都不得不慎之又慎。

### （二）粮食问题严峻

食品补贴是埃及补贴体系中的关键项目,最根本的原因是粮食不足。埃及传统上是个农业国家,但近代以来,埃及农业主要转向种植甘蔗、棉花等经济作物,小麦等粮食产量不足。同时,由于埃及人口增长很快,使粮食消费量大增,加剧了粮食的不足。埃及主要食品种类自给率不高,而且呈下降趋势。1960 年至 1988 年,埃及小麦自给率由 70% 下降至 31%,玉米自给率由 94% 降至 72%,红肉自给率由 95% 降至 63%;糖自给率分别由 114% 降至 62%、鸡肉也由 100% 降至 87%。<sup>④</sup>

为解决粮食不足的问题,埃及大量进口粮食。自 20 世纪 70 年代起,埃及粮食缺口巨大。以小麦和玉米为例,1995/1996 财年的缺口分别为 600 万吨、721.2 万吨,2000/2001 财年的缺口分别为 635 万吨、450 万吨,2004/2005 财年的缺口分

<sup>①</sup> 戴晓琦:《阿拉伯社会分层研究——以埃及为例》,银川:宁夏人民出版社 2013 年版,第 89 页。

<sup>②</sup> 安维华:《埃及的经济发展与社会问题探析》,载《西亚非洲》2011 年第 6 期,第 21 页。

<sup>③</sup> Walaa Talaat, “The Targeting Effectiveness of Egypt’s Food Subsidy Programme: Reaching the Poor?,” p. 104.

<sup>④</sup> Heba Handoussa and Gillian Potter, eds., *Employment and Structural Adjustment, Egypt in the 1990s*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1991, p. 60.



别为 717 万吨、417 万吨。为解决巨额粮食缺口,埃及不得不大量进口粮食。还以小麦与玉米为例,1995/1996 财年至 2004/2005 财年,埃及小麦进口量由 600 万吨增加到 750 万吨,而玉米进口量由 285 万吨增加到 430 万吨。<sup>①</sup> 2007 年粮食危机爆发以前,埃及年均粮食缺口达 1,215 万吨,粮食自给率只有 57.7%,需要大量进口才能满足国内需要。<sup>②</sup> 与此同时,国内食品销售价格大幅度低于成本,这使得埃及政府不得不投入巨额补贴支出。

穆巴拉克政权垮台后,埃及的粮食问题仍在持续。2012 年 9 月,埃及食品价格大幅上扬,至 2013 年 7 月,埃及进口小麦储备不足,食品短缺问题远比预期严重。随着埃及经济下滑和埃镑贬值,到 2014 年 1 月,食品和燃料价格再度上涨,严重影响埃及居民特别是低收入群体的生活,埃及普通人用于食品支出的比例很高。直至今,埃及的没有从根本上解决粮食问题,是世界上的粮食进口大国。

可见,因国内粮食短缺,埃及被迫大量进口粮食。为保证国内粮食价格稳定,埃及政府又对进口粮食、国内收购的粮食予以巨额补贴,形成粮食缺口加大,进口量增加,而补贴支出随之增加的恶性循环。埃及粮食不足,根本的原因还是对农业投入不足,加上粮食长期依赖进口,受国际市场影响大,又进一步加剧了粮食危机。

### (三) 获益者反对

埃及的补贴范围广且受益者众多,不仅惠及城镇人口,也覆盖农村人口;不仅贫困人口,也包括富人,都是补贴的受益者。在这种情况下,一旦减少或取消补贴,等于触犯众怒,改革举措常常遭到强烈反对,难以有效推行。1977 年 1 月,因萨达特政府决定对一些补贴食品提价,就引起一场全国性骚乱,改革措施随之废止。1984 年 10 月,阿里政府宣布提高面包等十种生活必需品的价格,并取消对这些商品的物价补贴。此决定一宣布就引起埃及民众强烈反对,甚至引发一些城市的示威和暴力冲突。仅几小时后,穆巴拉克就下令恢复面包以及好几种商品原来的价格。1986 年 6 月,卢特菲总理建议减免 15% 的直接补贴,只有年收入少于 3,000 埃镑的人才资格享受补贴,但遭到三个主要反对党的反对。同年 11 月,卢特菲也被迫辞职。为减少财政赤字,埃及政府从 1991 年起陆续出台一系列提价措施,主要是将石油、食品、煤气的价格提高 33% 至 130% 不等,但为减缓民众反对压力,埃及政府又不得不给政府和国营部门职工与退休人员增加工资、提高生活补贴。1991 年与 1990 年相比,仅埃及政府用于职工生活费补贴的资金就增加了 73.7%<sup>③</sup>,这等于财政支出并没有减少多少,财政赤字依旧。

2008 年,全球小麦价格上涨,埃及粮价随之上升,引发工人大罢工,要求提高最低工资和降低食品价格,遭警察镇压,示威演变成暴力事件,后引起大学学生

<sup>①</sup> 顾尧臣:《埃及有关粮食生产、贸易、加工、综合利用和消费情况》,第 44 页。

<sup>②</sup> 颜波:《埃及发展粮食生产的措施及其启示》,载《世界农业》2006 年第 10 期,第 43 页。

<sup>③</sup> 韩继云:《埃及穆巴拉克政府经济改革分析》,载《改革与战略》1993 年第 5 期,第 70 页。

和教师游行。事发后,为尽快平息事态,埃及政府又开始新一轮的粮食补贴和增加工资政策,增加了食品和燃料补贴,2008/2009 财年的支出比上一年增加了 20%。<sup>①</sup>

穆巴拉克之后,埃及当局依然试图对补贴制度进行改革。如在 2012 年,为解决日益突出的能源供需矛盾,埃及政府多次表示要削减甚至取消能源补贴,但由于涉及面广、难度大,未敢贸然行动。埃及政府打算让商店营业执照 21 时、餐馆营业执照 23 时来节省能源,但这一设想因民众遭到广泛反对而胎死腹中。<sup>②</sup> 2021 年 8 月,埃及总统塞西称,民众购买的大饼,每个实际成本为 0.6~0.65 埃镑,而售价只有 0.05 埃镑,认为提价不应有什么争论,但之后却未见动静。<sup>③</sup>

由于多年来受惠于补贴,埃及政府任何削减补贴的措施都会面临来自中产阶级和商界的强烈反对。贫困群体更不用说。对埃及数以百万计的贫困人口来说,削减补贴(特别是削减食品补贴)对他们的损害最为严重,自然也是不希望削减补贴和提高价格。

尽管埃及当局充分认识到补贴制度改革的必要性与紧迫性,但因受制于诸多因素,补贴制度改革基本上是不了了之。除了埃及内部的因素,埃及补贴制度改革还面临国际货币基金组织等国际机构的压力。埃及长期面临发展资金不足的问题,国际货币基金组织是其重要的求助对象,而国际货币基金组织的支持往往都会带有附加条件,要求埃及进行该组织设计的经济改革,其中一个重要的方面是削减、乃至取消补贴。国际货币基金组织的改革方案,有不少超出了埃及当局与民众的承受力,埃及当局常常处于两难境地,这加大了补贴制度改革的难度。

## 五、结语

由于种类多、支出巨大、覆盖面广、受益人员众多,补贴制度在埃及不仅是个民生和经济问题,也是个敏感的政治问题,既关乎普通人的生计,也关乎埃及政治与社会稳定之大局。自萨达特晚期起,埃及国内矛盾突出,民众不满情绪不断上升,伊斯兰势力与极端势力影响加强,埃及面临严峻的政治与社会稳定问题。为维持政治与社会稳定,埃及当局采取了许多措施,补贴也是其一。埃及政府希望藉此获得民众支持,进而维持其统治。对此,有不少学者都有分析。如拉尔比·萨迪克(Larbi Sadiki)就称食品补贴就是埃及当政者确保和平和稳定的“民

<sup>①</sup> John Bohstedt, *Food Riots and the Politics of Provisions in World History*, IDS Working, Paper 444, 2014, p. 20.

<sup>②</sup> 王振华:《埃及:低价能源政策难以为继》。

<sup>③</sup> 钱小岩:《小麦价格飙升殃及埃及“福利大饼”:2 分钱一块,涨不涨价让埃政府犯愁》,第一财经,2021 年 11 月 18 日, <https://www.yicai.com/news/101233859.html>, 上网时间:2022 年 3 月 31 日。

主面包”<sup>①</sup>。国内也有学者称,埃及食品补贴是一种维护社会稳定并赢得市民支持的政治策略,政府希望通过补贴调整收入分配结构,照顾下层市民,以尽可能保障国家安全,其实质是埃及政府为保证政治稳定和扩大社会基础而支付的实物形态补充工资。<sup>②</sup>

埃及当局也颇受补贴之困。一方面,埃及政府希望通过补贴来满足民众的基本生活要求,以维持社会稳定,获得民众对其统治的支持。另一方面,补贴又面临不得不改革、而又难以彻底改革的两难困境。巨额补贴造成严重的财政赤字与其他经济社会问题,使埃及政府已无力再延续沿袭数十年的补贴,对其改革势在必行。但由于依赖者众多,对其改革可能会触发众怒,可能会引发社会动荡和经济危机,进而危及埃及当局的统治。为维护自己的统治,埃及当局不得继续维持补贴,而这又使财政赤字与其他经济社会问题再度延续与加剧,陷入恶性循环。

埃及的补贴制困境本质上属于发展问题,反映了埃及现代化进程的困境。纳赛尔时期以来,埃及一直在探索发展道路,先后尝试了多种现代化模式,虽然也确实取得了许多进展,但始终没有找到适合于本国国情的现代化道路。特别是萨达特时期以来,埃及走上了对外开放道路,但经济发展主要依赖于石油、旅游、侨汇和苏伊士运河四大产业,依赖于外国资本,这导致经济结构失衡,最突出的是农业发展滞后,民生艰难。随着人口膨胀,国内粮食供应不足,埃及被迫大量进口粮食。由于埃及没有很好地处理利益分配问题,使得经济发展成果更多地被少数既得利益者获得,而没有惠及普通民众,致使普通民众、特别是底层民众生计艰难,维持基本生活更多地依赖于补贴,尤其是食品补贴。从根本上讲,要解决埃及补贴制度的问题,仍依赖于经济发展。埃及需要在经济发展、维持社会稳定与补贴制度之间艰难寻求平衡点,其补贴制度改革依然是任务迫切,而改革进程缓慢。埃及补贴制度改革困境表明,对涉及普通民众基本利益方面的改革,需慎之又慎,必须加强顶层设计,特别是要加强针对性;当政者需认真对待民生问题,把解决民生问题仅视为维持统治的手段是难以从根本上解决问题的。

(责任编辑:章远 责任校对:包澄章)

<sup>①</sup> Larbi Sadiki, “Towards Arab Liberal Governance: From the Democracy of Bread to the Democracy of the Vote,” *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 1, 1997, p. 127.

<sup>②</sup> 刘志华:《1952—2011年埃及粮食问题研究》,载《世界农业》2014年第2期,第57页。