

新冠疫情冲击下埃及经济改革探析*

黄超 刘欣路

摘要：塞西执政后，埃及推行了旨在稳定经济和发展军队经济的“双主线”经济改革，并取得了一定成就，包括国际收支平衡改善、财政赤字收窄，军政关系和执政根基更为牢固等。然而，军队经济的扩张抑制了私营部门的活力，导致经济增速偏低。在新冠疫情的冲击下，埃及经济改革的前期成果遭到削弱，既往的改革路径举步维艰，转向势在必行。“双线并轨”成为未来埃及经济改革的大方向，即强化“军队经济”主线对经济稳定主线的支持力度，以加强两者的兼容性，使之共同推动经济回稳向好。这种转向的根本途径是激发私营部门活力。考虑到潜在的政治风险，塞西政府在短期内不会限制军队经济发展，而是通过改善营商环境、促进劳动力和企业能力建设等措施激发私营部门的活力，以实现有限的“双线并轨”。

关键词：埃及；塞西；经济改革；新冠疫情；军队经济

作者简介：黄超，博士，北京外国语大学阿拉伯学院讲师，教育部区域国别研究基地海湾阿拉伯国家研究中心研究员（北京 100089）；刘欣路，博士，北京外国语大学阿拉伯学院教授（北京 100089）。

文章编号：1673-5161(2022)03-0068-20

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文系教育部国别区域研究 2020 年规划课题“新冠疫情下的埃及经济及中埃经济合作：冲击、挑战与对策”（2020-G79）的结项成果，并受国别和区域研究专项资金资助。

2014年塞西就任总统并稳定局势后,埃及政府开始推行经济改革。在穆巴拉克的前车之鉴下,本轮改革权衡的维度更多,特别是既要修正经济的结构性问题,又要兼顾军队的经济利益,以换取社会和军队的广泛支持。埃及经济改革以“双主线”并行展开:一方面恢复经济稳定,另一方面允许军队经济发展壮大,填补权贵资本家撤出后国民经济中的真空,以便政府以军队企业为抓手,恢复对经济的控制力和收入再分配能力。从结果看,截至2020年初,埃及经济平衡显著改善,军队利益得到满足,军政关系得到巩固,经济复苏和政治稳定之间暂时达到平衡状态。军队的支持构成了政治稳定和经济改革的基础,持续推进经济稳定改革将使经济缓慢回稳向好。但随着新冠疫情在埃及蔓延,经济平衡受到破坏,疫情导致公共开支增加,财政收入和国际收入减少,之前的改革方略难以为继,经济改革转向势在必行。埃及政府在保持政治稳定的基础上发展私营经济,使之创造更强的经济动力,赋能经济增长。

国内外学者已对塞西政府的经济改革有所关注。关于塞西时期埃及经济改革方略和改革下的经济转型,埃及学者哈利德·艾克拉姆(Khalid Ikram)指出,2016年塞西政府提出《埃及2030愿景》涉及金融改革、财政改革以及基础设施建设等,标志着新一轮改革的开启。^①马丽娜·奥塔维(Marina Ottway)则认为,埃及经济改革让经济制度从穆巴拉克时期建立的自由经济制度退回到萨达特时期的混合经济制度,甚至是纳赛尔时期的国家资本主义制度,“埃及的威权模式回望过去而非面向未来”^②。关于经济改革的效率,学者们普遍认为目前的经济改革虽有成效,但整体效率偏低。王震认为,改革方略在落实上有难度,未来将面临措施难落地的挑战。^③罗伯特·斯普利博格(Robert Springborg)认为,改革的实际经济效益或低于预期以及现行的改革路径无法达成目标,并质疑部分预期目标数据。^④戴晓琦则认为,“塞西的改革措施阻止了埃及经济的恶化,为进一步改革奠定了基础,但埃及真正走出经济危机尚需时日”^⑤。关于塞西经济改革相对低效的原因及改革未来发展趋势展望,迪万·伊斯哈克(Diwan Ishac)等人指出,目前埃及军队经济的扩张压制了私营部门的发展,导致私营部门无力参与现

^① Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018.

^② Marina Ottway, “Authoritarian Governance in Egypt: A Return to the Past,” in Giuseppe Dentiche, Alessia Melcangi, eds., *Egypt at the Crossroads: Pandemic, Authoritarianism and Geopolitical Aspirations*, Milan: ISPI, 2020, p. 6.

^③ 王震:《塞西的“埃及振兴计划”正在进行》,载《世界知识》2014年第9期,第42页。

^④ Robert Springborg, *Egypt*, New York and Cambridge: Polity Press, 2018.

^⑤ 戴晓琦:《塞西执政以来的埃及经济改革及其成效》,载《阿拉伯世界研究》2017年第6期,第35页。

行的经济改革,并认为“私营部门缺席”是此轮经济改革效果不佳的原因之一。^①阿伯莱·拉提夫(Abla Latif)认为,目前的埃及经济改革更加关注金融改革而非实体经济改革,实体经济低迷是埃及经济复苏乏力的根本原因,它体现在长期的国际贸易逆差、非正式私营部门扩大、就业质量低等方面,而新冠疫情应成为埃及推动结构性经济改革的关键时间节点。^②

关于军队在塞西时期经济改革中的作用,白希姆·卡西姆(Basim Alqasim)认为,后穆巴拉克时期军队在主导过渡政府时,通过立法促进军队经济扩张并以下属军队工程局承接大型基础设施建设项目的方式参与经济治理与改革。^③格雷高利·阿弗坦迪兰(Gregory Aftandilian)认为,“塞西手中的权力或许不像表面上那么强,他或许感觉需要放任军方来换取他们的满意,这意味着他将不会限制军队在埃及经济中的重要作用”^④。王建指出,“军队既是埃及恢复政治秩序的决定性力量和恢复经济秩序的重要依靠力量,但也可能成为埃及未来进行经济改革和推动国家发展的障碍因素”^⑤。

上述成果对理解塞西时期经济改革极具启发意义,但仍有未及之处。第一,虽然研究普遍认为军队参与了塞西政府的经济治理,在经济秩序塑造中发挥重要作用,但未指明军队和塞西时期经济改革的关系,即没有把鼓励军队经济扩张和军队经济治理参与的行为纳入到经济改革的框架内,导致鲜见有学者指出经济改革效率低的军人诱因。第二,现有研究仅指出埃及经济改革在新冠疫情下需要转向,对现行经济改革的制度成因分析不足,也未提出理论和现实上均可行的新方向。

本文以制度变迁理论下“报酬递增的制度变迁路径”范式为理论基础,尝试对埃及当前经济改革进行探讨。该范式认为,“制度矩阵的内部依存网络产生了很大程度的报酬递增”,^⑥因此制度下的组织为了增加自身利益而设法改变制度,即必然以报酬递增的方式来设计新制度,而新制度也是稳定的,因为当市场不完

^① Ishac Diwan, Nadim Houry and Yezid Sayigh, “Egypt After the Coronavirus: Back to Square One,” Arab Reform Initiative Research Paper, August 26, 2020, <https://www.arab-reform.net/publication/egypt-after-the-coronavirus-back-to-square-one>, 上网时间:2021年10月12日。

^② Abla Abdel Latif, “The Silver Lining of Covid-19: Institutional Reform to the Rescue of the Egyptian Economy,” in Mirette F. Mabrouk, ed., *Rethinking Egypt's Economy*, Washington, D. C.: Middle East Institute, 2020.

^③ [埃及]白希姆·卡西姆:《穆尔西和塞西时代的埃及:比较研究》(阿拉伯文),贝鲁特:宰墩研究与咨询中心2016年版,第216页。

^④ Gregory Aftandilian, *Can Egypt Lead the World Again? Assessing Opportunities and Challenges for U. S. Policy*, Carlisle: U. S Army War College Press, 2017, p. 20.

^⑤ 王建:《军队在埃及政治和经济秩序重建中的作用》,载《阿拉伯世界研究》2016年第6期,第96页。

^⑥ [美]道格拉斯·C. 诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,杭行译,上海:格致出版社2019年版,第112页。

善、信息反馈不畅且交易成本很高时,人就会在意识形态的引导下主观地塑造新的制度。只要此制度下市场存在竞争或交易成本近乎为零,则该制度就能稳定并一致延续。^①

基于“报酬递增的制度变迁路径”范式,本文假设军队的经济租金递增是塑造经济制度变迁的动力之一;“军队经济”也是改革的一部分,旨在换取军队支持保证改革能顺利进行。军队的经济权利一旦在能让它实现“报酬递增”的制度中逐渐扩大,此后它就将从自身利益出发塑造政治体制,旨在延续并发展这种利己的制度。军队作为新经济制度的既得利益者不断捍卫让它获益的制度,因而向政府施压,要求供给更多有利于军队经济扩张的政策。在路径依赖的影响下,政府在经济改革中更加依靠军队,导致私营部门受军队企业打压而活力不足,最终经济改革效率偏低。为激发私营部门活力、提高改革效率,改革必须转向。然而,给予军队经济特权的相关制度将是改革的“禁区”,政府只能通过其他途径实现转向。

一、新冠疫情前塞西政府的“双主线”经济改革

塞西政府的经济改革为“双主线改革”,其中一条主线是稳定经济,旨在抑制通货膨胀、负债率高、外汇储备不足等非结构性问题,以及私营部门活力不足且对投资和经济增长的贡献率低、财政收入与支出失衡、外汇来源相对单一且不稳定、失业率高结构性问题;另一条主线是“经济军事化”(militarization of the economy),旨在通过满足军队的经济利益获得其支持,巩固新兴政权稳定,让经济改革可持续推进。第一条主线的主要制度安排是2016年在国际货币基金组织的要求下建立的,第二条主线早在2013年最高军事委员会领导过渡政府时就已启动。随着塞西执政后通过改革强力推进,其效果更为显著。

(一) “双主线”经济改革中的稳定经济

国际货币基金组织对埃及予以援手,提供启动资金,促进埃及改善国内和国际收支平衡,为经济增长提供有利基础。2016年该组织为埃提供了为期3年的120亿美元中期贷款,旨在推行结构性改革,即改善宏观经济失衡、解决限制吸引投资和经济增长的结构性问题,同时加强社保网络。改革目标有四点:一是政策性调整,包括外汇自由化,以鼓励投资与出口;实施积极政策,化解当下通货膨胀问题;强化财政体系,通过提高增值税、削减能源补贴和国家工资支出来增加储蓄,保证公债的可持续性。二是加强社保网络,再增加占GDP比重1%的社保支出,用于补贴食品价格;以现金转移方式帮扶老人和穷人家庭;支持其他社保计划。这些措施都旨在提高补贴利用率,让资金直达有需要的人。三是通过结

^① [美]道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第112页。

结构性改革降低营商成本,以促进经济增长和创造就业。四是以汇率改革和财政改革为抓手吸引外资,以填补国内财政缺口。

在外汇管制与汇率管理改革方面,自 2016 年初起,埃及开始放松外汇管制。1 月 26 日,埃及央行放松优质企业账户存款限额,即取消了每日 1 万美元的限额,将月限额提升至 25 万美元。^①2 月 15 日,埃及央行再度实施宽松存款政策,对符合要求且有重大需求的出口行业,月存款限额提升至 100 万美元,并取消日限额。3 月 8 日,埃及央行取消了个人存款限制额度;^②3 月 9 日,埃及央行取消了对用于进口“基础商品”公司的存款限制。^③11 月 3 日,埃及央行宣布采取自由汇率政策。2017 年 6 月 14 日,埃及央行宣布取消个人跨境汇款年限额 10 万美元的外汇管制措施。

在财政改革方面,从税收角度看,2016 年 8 月,埃及开始实施“营改增”：“将 10% 的销售税(营业税)改为 14% 的增值税。”^④改革后,国家税收总额明显提高,“从 2012/2013 财年的 2,500 亿埃镑迅速增至 2017/2018 财年的 6,000 亿埃镑。”^⑤从削减补贴角度看,2014 年 7 月政府决定削减 440 亿埃镑的能源补贴,^⑥同时上调燃油价格。2017 年 6 月,政府再度大幅上调燃油价格。其中,80 号汽油价格从 2.35 埃镑/升调至 3.65 埃镑/升,煤气价格从 15 埃镑/罐调至 30 埃镑/罐。^⑦根据国际货币基金组织精准补贴的要求,政府计划在五年之内完全取消能源补贴,旨在提高补贴效率,让资金直达真正有需要的人群,而不再补贴中产阶级,减少“搭便车”行为。

(二) “双主线”经济改革中的军队经济

长期以来,军队在埃及经济中扮演着重要角色,塞西执政时期军队对经济的

① 《2016 年 1 月 26 日外汇存款限额规定修订案》(阿拉伯文),埃及中央银行,2016 年, https://www.cbe.org.eg/_layouts/15/download.aspx?SourceUrl=%2FHighlights%2520Documents%2FCircular26January2016cashdepositlimit.pdf, 上网时间:2022 年 4 月 21 日。

② 《2016 年 3 月 8 日关于个人外汇存款限额的规定》(阿拉伯文),埃及中央银行,2016 年, https://www.cbe.org.eg/_layouts/15/download.aspx?SourceUrl=%2FHighlights%2520Documents%2FRegarding%2520lifting%2520foreign%2520currency%2520cash%2520deposit%2520and%2520withdrawal%2520limits%2520for%2520individuals.pdf, 上网时间:2022 年 4 月 21 日。

③ 《2016 年 3 月 9 日关于取消企业进口基础商品的存取款限额的规定》(阿拉伯文),埃及中央银行,2016 年, https://www.cbe.org.eg/_layouts/15/download.aspx?SourceUrl=%2FHighlights%2520Documents%2FCircular9March2016capitaladequacyassessmentprocess.pdf, 上网时间:2022 年 4 月 21 日。

④ 戴晓琦:《塞西执政以来的埃及经济改革及其成效》,载《阿拉伯世界研究》2017 年第 6 期,第 42 页。

⑤ 同上,第 42 页。

⑥ 陈婧:《塞西新政府开源节流收拾埃及经济烂摊子》,载《中国青年报》2014 年 8 月 11 日,第 4 版。

⑦ 戴晓琦:《塞西执政以来的埃及经济改革及其成效》,第 43 页。

控制达到了新高度。在中东剧变后的每次国家动荡之时,埃及最高军事委员会都负责组建、领导临时政府,政府连续更迭使军队在“政权真空”之中获得的自主性日益飙升,通过立法逐步扩大军队在国家经济中的作用。

第一,军队利用国家大型项目的承包特权将国家资产转移到军队手中。2013年9月,临时总统阿德利·曼苏尔(Adly Mansour)颁布了《2013年第82号法》^①规定,“在紧急情况下,政府可以跳过招标直接采购商品和服务”,^②但没有对“紧急情况”进行法律释义,为之后的执行带来很大的解释空间。同时,该法还提高了政府可采购商品和服务的最高限额。“2014年临时政府颁布的总统令,扩大了部长签单一采购来源合同的权限”^③,旨在让军队成为单一供应商,包揽政府采购的全部需求。

2014年,埃及军队工程事务局更名为军队工程局,成为军队下属的第四大经济集团,主要负责大型项目承包,业务范围涵盖桥梁、铁路、机场等大型基础设施和学校、医院等民用基础设施建设。军队工程局依托军队丰富的有形和无形资产以及国家政策倾斜,几乎垄断了埃及整个承包市场业务,建筑业成为军队经济的新增长点。《2013年第82号法》颁布后,国家资产以项目的形式流入军队工程局的账户。埃及政府以“紧急情况”为由,绕过招标程序,直接和军队企业签署了三条高速公路的建设合同。合同规定,军队在道路竣工后,租用这些高速公路,其中两条租期为99年,另一条租期为50年,三条每年租金共计84.3万美元。这三条高速公路通车后预计车流量很大,经济效益可观。政府放宽单一采购来源的限制后,“(2014年)临时政府执政的前十个月里,军队企业获得了总价值7.7亿美元的政府合同。同年第三季度,军队以单一供应商的身份获得了总价值10多亿美元的政府采购合同。”^④

第二,军官在埃及经济领域担任要职。塞西执政后,任命了大批前军队高官出任省长和国家安全系统要职,此举旨在“获取与控制国家资源”^⑤。这些军人底色的省长掌管地方财政大权,是军队势力向地方经济延伸的重要标志。此外,还有军官直接在相关经济部门任职,如“苏伊士运河管理局、亚历山大港管理局、几乎所有的民航管理部门以及电信部门都被前军官或调派军官控制。”^⑥同样地,前任军官还在油气公司等高盈利的国企中担任要职。

2021年塞西政府的经济改革延续了“双主线”路径。同年4月,埃及政府发

① 注:此法为《1998年第89号投标与竞拍法》修正案。

② 《2013年第82号法》(阿拉伯文),埃及司法部,2013年,https://manshurat.org/file/17000/download?token=3gqI_9Nf,上网时间:2022年4月21日。

③ [埃及]白希姆·卡西姆:《穆尔西和塞西时代的埃及:比较研究》(阿拉伯文),第222页。

④ 同上。

⑤ Robert Springborg, *Egypt*, p. 74.

⑥ *Ibid.*, p. 75.

布了改革周期为三年的“国家结构性改革纲要”(NSRP),展开新一轮改革。该计划包含 6 个支点、31 项政策与目标和 100 项结构性措施。6 个支点分别是:第一,改善营商环境,促进埃及在地区和国际市场的贸易。第二,国内工业化建设,提高国内制造业的竞争力;保障水和粮食安全,提高农业和农产品市场竞争力;发展信息通讯行业;支持小微企业和物流、建筑业发展。第三,提高劳动市场效率和职业技术技能培训、就业培训、女性和青年赋权。第四,通过优质教育提高人力资源水平;提高医疗服务质量;细化食品补贴和现金补贴的受益对象。第五,扩大普惠金融范围,放宽融资渠道和融资工具多元化,让资本市场更加稳定。第六,提高公共服务和财政部门的治理水平;促进数字经济发展;增强地方行政单位的独立性和财权,促进财政政策和债务透明度。^①

“国家结构性改革纲要”始于 2016 年经济改革的第二步,其目标仍是恢复宏观经济稳定、促进全面可持续的经济发展。此轮改革更加关注结构性变革,是对第一阶段改革的深化和攻坚,旨在进一步清除实现改革目标道路上的阻碍,以达到经济稳中向好。虽然改革政策处于实施初期,具体落地途径尚不明朗,但它释放了埃及经济改革转向的信号。新一轮改革以第一、第二支点为起点,以改善营商环境、强化私营部门在经济增长中的作用为路径,实现经济结构转型,同时以制造业、农业、信息通信业三个领域为行业依托,引领埃及经济发展。2019/2020 财年上述三个行业产值占 GDP 比重 26%,预期在 2023/2024 财年上升到 30%~35%。^②

二、新冠疫情对埃及经济改革的冲击

2019 年和 2020 年世界银行的数据显示,截至 2019 年,埃及经济改革取得了较好的成效,宏观经济指标显示稳中向好,GDP 增速由 2016 年的 4.3% 上升到 2019 年的 5.5%(见图 1)。反映了新冠疫情前后 GDP 增速的发展趋势。国家储蓄率随 GDP 增长而提升,在 2017 年跌至近 15 年最低点 1.8% 后触底反弹,上升至 6.2%。^③ 劳动力市场大幅回暖,失业率从 2017 年第一季度改革推行之初的 12.6% 下降到 2019 年第三季度的 8.1%。^④

^① Nada Massoud, “Glimpse of the National Structural Reform Program,” *Unleashing Egypt's Full Economic Potential*, Cairo: Egyptian Cabinet Information and Decision Support Center, 2021, pp. 35–36.

^② Hanan Mohamed, “Egypt's Structural Reforms on the Way: A Deep Dive into the 2nd Phase,” *Business Today*, June 24, 2021, <https://www.businessodayegypt.com/Article/7/773/Egypt%E2%80%99s-structural-reforms-on-the-way-A-deep-dive-into>, 上网时间:2021 年 8 月 24 日。

^③ “Egypt Economic Monitor, July 2019- From Floating to Thriving,” <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/32109>, p. 9, 上网时间:2022 年 1 月 5 日。

^④ *Ibid.*, p. 11.

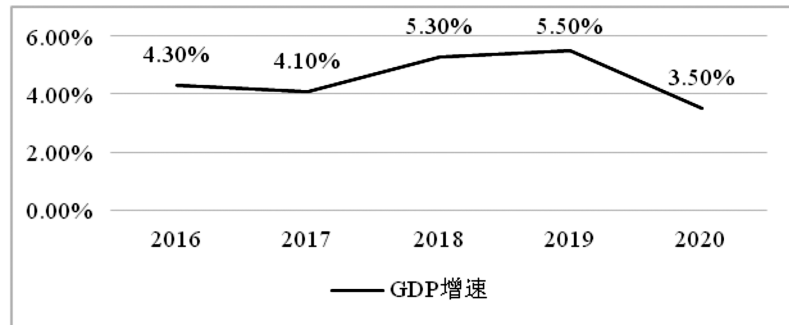


图1 2016~2020年埃及GDP增速

资料来源:《埃及GDP增长率》,世界银行网站,2021年12月28日, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=EG>,上网时间:2021年12月30日。

2020年初新冠疫情在全球和埃及的蔓延严重冲击了埃及经济,良好的经济复苏势头受到重挫。2020年埃及GDP增速降至3.5%,同比下降2个百分点。新冠疫情直接导致外汇收入下降超过30%。2019/2020财年埃及旅游收入减少50亿美元;2020年第三季度侨汇收入为62.1亿美元,比第二季度下跌16.6亿美元;^①2020年上半年热钱外流规模超过10亿美元。^②埃及政府被迫通过举债弥补外汇缺口。2020年5月,埃及政府发行了50亿美元的国际债券。2020年5月和6月,国际货币基金组织分别向埃及提供了28亿美元紧急贷款和52亿美元备用信贷安排(SBA)。与此同时,埃及国内疫情综合防控措施导致国内财政赤字率上升3.6个百分点。除对经济的直接冲击以外,新冠疫情对经济改革也造成了较为严重的冲击。

(一) 冲击经济改革的现有成果

1. 延缓收支平衡改善进程

埃及国内财政收支平衡恶化,财政赤字扩大。在新冠疫情发生前,经济改革有效地改善了财政平衡状况。政府对财政收支都推行了改革,通过缩减补贴和引入增值税等措施,使财政赤字明显下降。在支出方面,公共支出在GDP中占比由2014年至2017年的平均值30.8%下降到2018年的27.8%,^③削减的公共支出主要聚焦于能源补贴和低效、不可持续的支出项目。在收入方面,税收是财政收入的主要来源,占总财政收入的65%。自2017年引入增值税以来,税收收入占GDP的比重由之前的13%左右上升到2018年的14.2%。^④新冠疫情遏制了

^① “Egypt Remittances,” *Trading Economics*, 2022, <https://tradingeconomics.com/egypt/remittances>, 上网时间:2022年4月21日。

^② “Egypt Economic Monitor, November 2020-From Crisis to Economic Transformation,” *World Bank*, December 1, 2020, p. 18, [worldbank.org/en/country/egypt/publication/egypt-economic-monitor-november-2020](https://www.worldbank.org/en/country/egypt/publication/egypt-economic-monitor-november-2020), 上网时间:2022年1月5日。

^③ *Egypt Economic Monitor: From Floating to Thriving*, p. 12.

^④ *Ibid.*, p. 16.

2017 年以来赤字率收窄的趋势,并使之不断攀升(见图 2)。赤字回升一方面是由于国家财政收入减少,包括税收延期和减免政策、苏伊士运河集团、埃及央行、埃及石油集团上缴国库的税费、利息以及特许权使用费下降;另一方面是由于公共支出增加,包括疫情应急支出占 GDP 比重的 1.7%。其中,医疗卫生支出高于 2018/2019 财年的 730 亿埃镑,跃升至 935 亿埃镑,占 GDP 比重的 1.4%。^①

新冠疫情发生前,由于经常项目赤字收窄、侨汇和旅游收入增加,以及自海上气田投入运营、石油进口价格走低后,油气出口收入增加,埃及油气贸易迎来顺差。埃及的国际收支平衡显著改善。2018/2019 财年经常项目账户、资本账户和金融账户均有所改善,其中经常项目赤字由 2016/2017 财年的 156 亿美元收窄到 2019/2020 财年的 82 亿美元。^②

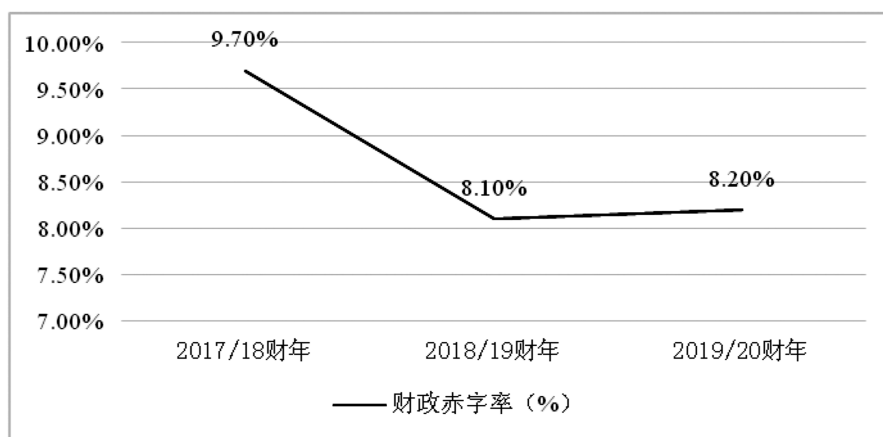


图 2 埃及 2017~2020 年财政赤字率走势

资料来源:“Egypt Economic Monitor, November 2020, From Crisis to Economic Transformation”, p. 21.

在新冠疫情冲击下,由于进口收入减少、服务和商品贸易逆差增加、本期单方转移款项增加,2019/2020 财年埃及的国际收支平衡由 2018/2019 财年 128 亿美元盈余变为 82 亿美元赤字。自 2020 年 3 月起,埃及的国际账户赤字增加,经常项目赤字从 2018/2019 财年的 82 亿美元扩大至 2019/2020 财年的 112 亿美元。^③ 2019/2020 财年,由于大量涉外证券投资外流和国际储备锐减,埃及的资本与金融账户虽盈余 54 亿美元,但较 2018/2019 财年下降 55 亿美元。^④ 从国内财

^① “Egypt Economic Monitor, November 2020-From Crisis to Economic Transformation,” p. 21.

^② *External Position of the Egyptian Economy FY 2016/17*, Central Bank of Egypt, Vol. 58, Cairo, winter 2017, p. 1.

^③ *Ibid.*, p. 1.

^④ *External Position of the Egyptian Economy FY 2019/20*, Central Bank of Egypt, Vol. 60, Cairo, winter 2017, p. 2.

政赤字看,2019/2020 财年,埃及政府的赤字规模基本与 2018/2019 财年持平并略微增加,没有保持一贯收窄的势头;从国际账户看,新冠疫情后经常项目赤字增加,资本与金融账户盈余减少,国际收支盈余变赤字。如果新冠疫情得不到有效控制,恢复收支平衡进程将会继续滞后。由前述可知,疫情延缓了经济稳定政策的渐进收窄财政赤字和国际账户赤字的进程。

2. 扼杀经济增长新动力

2019 年埃及净出口首次成为经济增长的主动动力。众所周知,长期以来埃及净出口呈负增长趋势。2018 年这种局面出现扭转,净出口拉动 GDP 增长 1.8% (2017 年为-2.6%),2019 年第一季度拉动 GDP 增长 2.7%。^① 埃及净出口增长的主要动力是天然气出口。从行业角度看,房地产、制造业、旅游业成为经济的新增长点,2018 年分别拉动 GDP 增长 1%、0.8%、0.7%。^② 房地产行业繁荣主要受建造开罗行政新都 and 保障性住房政策影响;制造业繁荣主要是埃镑贬值后出口产品竞争力提高;旅游业收入增长主要是国内局势稳定后复苏。

受新冠疫情影响,之前拉动经济增长的行业增长乏力。2019/2020 财年受疫情影响的主要是旅游业、制造业、石油天然气行业、建筑业、基础设施行业等,原因主要归结于人员跨境流动受阻、生产原料供给不足以及国内隔离政策导致劳动力不足,上述行业下滑情况明显(见表 1)。此外,苏伊士运河收费随国际贸易萧条而下降,由 2019 年的 58 亿美元^③降至 56 亿美元^④。2018/2019 财年增长迅速的产业几乎都处都受疫情冲击较大,经济改革缓慢孕育的经济增长点被疫情扼杀。

表 1 2019/2020 财年第四季度对外部门主要行业下滑情况

行业	收入下滑率
餐饮、酒店行业	84.1%
制造业	15.9%
采矿业(含石油和天然气开采业)	8.2%
建筑业	5.7%

资料来源: World Bank, *Egypt Economic Monitor: From Crisis to Economic Transformation*, November 10, 2020, p. 29.

① “Egypt Economic Monitor, July 2019—From Floating to Thriving,” p. 9.

② Ibid., p. 10.

③ “Suez Canal Revenues Increase Slightly in 2019 — Statement,” *Reuters*, January 4, 2020, <https://www.reuters.com/article/egypt-suezcanal-idUSC6N29000C>, 上网时间:2022 年 4 月 20 日。

④ “Suez Canal Revenues Hit \$ 6.3 Bln in 2021 vs \$ 5.6 Bln in 2020,” *Reuters*, January 2, 2022, <https://www.reuters.com/world/middle-east/suez-canal-revenues-hit-63-bln-2021-vs-56-bln-2020-2022-01-02/>, 上网时间:2022 年 4 月 20 日。

3. 公共债务加速攀升

埃及国家债务规模不断扩大,偿还压力也在增加,尤其是中短期外债压力更大。埃及政府至今仍持续按期履行偿债义务。从 2018/2019 财年末至 2019/2020 财年,埃及国家债务占 GDP 比重已从 90.2% 升至 93.8%。至 2019 年 6 月末,埃及外债总额为 1,087 亿美元(GDP 占比 34%),^①且以中短期债务为主。2019/2020 财年,埃及需要偿付 101 亿美元的短期债务和 92 亿美元的中期债务。

(二) 影响经济改革的持续性

塞西政府的经济改革与穆巴拉克执政时期展开的自由经济改革类似,两次改革都以稳定经济为开端,待时机成熟后展开结构性改革。但此轮改革与穆巴拉克时期改革的差异在于,只稳定了经济,但没有结构性调整。因此,经济稳定的成果无法通过旨在提高经济效率的结构性调整得到巩固与加强,导致经济发展不可持续。从结构性改革角度看,穆巴拉克时期改革的方向是效率更高的经济私有化,塞西时期则是效率偏低的“经济军事化”的国有化,旨在加强国家对经济的控制。如果经济增长动力不足,单凭节流无法长期稳定经济。新冠疫情期间,埃及政府必须增加疫情防控的公共支出、增加政府补贴等,无法再继续节流,加剧了当前经济改革的不可持续性。

1. 财政平衡模式不可持续

新冠疫情导致支出规模增加,收入规模下降,财政赤字扩大势头显现。如前所述,支出方面,埃及政府前期主要以削减支出来恢复财政平衡。但随着疫情期间医疗和防控支出的飙升,通过节流维持财政平衡不可持续。疫情期间为维持经济稳定,埃及政府推进包容性金融政策,斥资 1,000 亿埃镑用于支付医疗卫生费用和各类社会保障费用,总支出占 2019/2020 财年 GDP 的 1.7%。这些支出包括给 1,500 万无固定工作人员连续 3 个月发放每月 500 埃镑的现金补助。收入方面,埃及政府通过税收减免和延期的方式帮助企业和个人度过疫情难关。2019/2020 财年税收收入较上一年明显下降,GDP 占比从 13.8% 下降到 12.6%。在支出增加、收入减少的共同作用下,2019/2020 财年赤字由上一财年的 8.1% 上升到 8.2%。^②

2020 年埃及医疗费用支出尚处于严重不足的状态,如果继续增加医疗投入,则将进一步扩大赤字;反之,长期医疗支出不足导致疫情长期无法控制,持续保持生活保障性补贴支出和减免税费,叠加商业活动受影响导致的税收减少,赤字也将扩大。2020 年全年埃及的卫生医疗支出占 GDP 比重的 1.4% 左右,远不及宪法规定的 3%,这导致医疗资源严重不足、区域分布严重不平衡,埃及人无法获得必要的新冠检测和治疗服务。即便能获得治疗,也必须承担很大的自付比例。埃及是中东

^① “Egypt Economic Monitor, November 2020 – From Crisis to Economic Transformation,” p. 23.

^② Ibid., p. 11.

地区医疗费个人负担比例最高的国家之一。^① 尽管如此,政府目前并未设法增加医疗卫生支出,而是将稀缺的公共资源继续投入到开罗行政新都、斋月十日城等大型工程。与此同时,民营经济被近年不断扩张的军队经济持续打压,导致规模和实力都十分有限,无法填补政府投资不足而出现的资金缺口。最终国家未能动员足够的资源满足疫情防控需求,致使经济出现以下困境:一方面导致财政赤字扩大,但另一方面医疗卫生等民生问题仍未缓解,恶性循环导致财政赤字不断扩大。

2. 国际收支平衡模式不可持续

虽然 2017/2018 财年国际收支平衡由赤字转为盈余,但经常账户、资本账户和金融账户收入来源的不确定性增大。埃及的经常账户收入来源主要是侨汇、旅游收入和苏伊士运河收入。此外,不断收窄的油气贸易逆差也改善了国际收支平衡。2018/2019 财年该趋势没有改变,但油气贸易出现顺差,非石油出口依然薄弱。^② 在疫情前夕,侨汇收入就略有下降。疫情爆发后,上述收入的不可控性全面显现。

油价受到供需关系和期货价格影响而大跌。2019 年埃及旅游收入创历史新高,旅游业收入达 130 亿美元。^③ 政府对 2020 年旅游行业给予厚望。然而 2020 年初爆发的疫情让旅游市场黯淡。苏伊士运河收入受到国际通航量影响而下降。资本与金融账户方面,2018 年受到全球新兴市场抛售影响,账户盈余从 2017/2018 财年的占 GDP 比重 13.2% 下降到 2018/2019 财年的 8.8%。2020 年 3 月至 6 月间,涉外证券投资持续外流,虽然年底反弹到 382 亿美元的水平,但低于疫情前巅峰时期的 455 亿美元。整体而言,2019/2020 财年资本与金融账户盈余下降至占 GDP 的 4.4%。^④

短期来看,旅游、侨汇收入很难回升,只有苏伊士运河收入随着全球复工复产缓慢恢复。2020 年埃镑汇率贬值,国内疫情防控不力,生产环境较差,营商环境恶劣,这些因素都使得国际直接投资难以回升。虽然塞西政府积极通过军队企业公开募股以获融资,但收效甚微。^⑤ 为应对国际收支失衡,埃及政府被迫向国际举债,此举已经导致两个不良后果:一方面使得偿债支出挤占公共支出和投资支出,进而加剧财政失衡、阻碍经济发展;另一方面使得外汇储备减少,埃镑对

^① Mirette F. Mabrouk, "Rethinking Egypt's Economy", Middle East Institute, October 2020, p. 7, mei.edu/sites/default/files/2020-10/Rethinking%20Egypt%27s%20Economy.pdf, 上网时间: 2022 年 1 月 8 日。

^② "Egypt Economic Monitor, July 2019-From Floating to Thriving," p. 7.

^③ [突尼斯]萨拉·图坦哈蒙、[突尼斯]里哈姆·奥多:《新冠疫情对阿拉伯国家经济和社会的影响》(阿拉伯文),载《阿拉伯经济报道》2020 年第 2 期,第 27 页。

^④ *External Position of the Egyptian Economy FY 2019/20*, Central Bank of Egypt, p. 1.

^⑤ Ishac Diwan, Nadim Houry and Yezid Sayigh, "Egypt After the Coronavirus: Back to Square One."

美元汇率下跌,进而影响经常项目平衡。总而言之,以侨汇、旅游收入、苏伊士运河收入、石油收入为主的国际收入来源在疫情冲击下十分脆弱,经常项目账户赤字扩大。此外,埃及由于长期营商环境不佳、疫情带来的不确定性以及热钱的流出等也导致了资本与金融账户盈余减少。

(三) 放大经济改革的负面因素

埃及经济改革的负面性主要体现在通货膨胀和高失业率。通货膨胀可归因于埃镑汇率自由化和经济自由化。一方面,汇率自由化导致埃镑兑美元汇率大幅缩水。由于埃及商品高度依赖进口,物价因此上涨。另一方面,军队企业凭借自身强大的实力参与市场竞争把私营企业挤出市场。但它们是吸纳就业的主力军,被挤出市场后,埃及就业率下降。2017 年,埃及通胀率达到峰值 33%。2018/2019 财年,这一数据虽然下降到 13.9%,但居民实际收入还是减少了,更多人被推向贫困线以下。2015 年埃及的贫困率为 27.8%,而 2017/2018 财年上升至 32.5%,2020 年贫困率仍然高达 29.7%。^① 新冠疫情期间,有近 1/3 的埃及人因贫困而无法获得防疫物资和有效的医疗服务,生命安全遭受更大的威胁。

埃及的主要经济指标反映了经济改革前期成果的脆弱性和受疫情的冲击较大,这与目前经济改革的路径有关。目前改革聚焦于通过削减开支恢复国际收支平衡、减少财政赤字,但没有创造强劲的经济增长动力。“经济军事化”服务政治稳定,但军队企业的扩张挤压了私营企业的生存空间。总体而言,经济改革重稳定轻增长、重节流轻开源,致使经济平衡相对脆弱。

三、疫情下的经济改革转向

“双线并轨”将经济改革的两条主线有机地结合,也就是让“经济军事化”主线和经济稳定主线共同服务于实现较高速的经济增长。它无疑是疫情下埃及改革的新方向,通过释放私营部门的活力,国家经济增长进而获得强劲动力。

(一) “双线并轨”的必要性

埃及经济改革受新冠疫情冲击较大的原因是“经济军事化”主线对经济稳定主线的支持力度不够。虽然前者为后者营造了稳定的政治环境,保证了后者持续推进,但不利于经济高速增长。过度的“经济军事化”导致私营部门受打压而活力不足,削弱了经济增长动力,而经济增长动力不足不仅导致经济改革成果对疫情冲击的抵御力差,而且也使得导致就业不充分。已有研究表明,想在埃及实

^① “News Analysis: Egypt’s Declining Poverty Rates Indicate Success of Economic Reform Program,” Xinhua, December 9, 2020, http://www.xinhuanet.com/english/2020-12/09/c_139-576799.htm, 上网时间:2021 年 7 月 17 日。

现充分就业,GDP 增速必须达到 7%以上。^① 因此,聚焦高速增长也是解决民生问题的根本。“双线并轨”旨在强化“经济军事化”主线对经济稳定主线的支持力度,不仅为它营造可持续的政治环境,还要创造更强的经济增长动力,守住经济稳定的成果,继而使两条主线共同推动埃及经济回稳向好。

1. 军队经济扩张压制私营部门发展

在一定程度上,发展军队经济抑制了私营经济活力。私营部门活力的不足一方面体现在 2016 年后私营经济 GDP 占比增长缓慢。根据世界银行数据,2010/2011 财年至 2015/2016 财年私营经济 GDP 占比年均增长 1.94%,而 2016/2017 财年至 2017/2018 财年该数值仅为 0.11%。^② 另一方面还体现在私人投资 GDP 占比上,埃及总投资 GDP 占比约 15%,而西亚北非地区发展中国家的平均值是 23%,这反映了总投资不足是经济增长的桎梏。从投资构成看,中央政府投资占 GDP 比重 2.5%,公有制企业和军队企业投资占 GDP 比重 6.5%,私人投资占 GDP 比重的 6%(见图 3)。^③

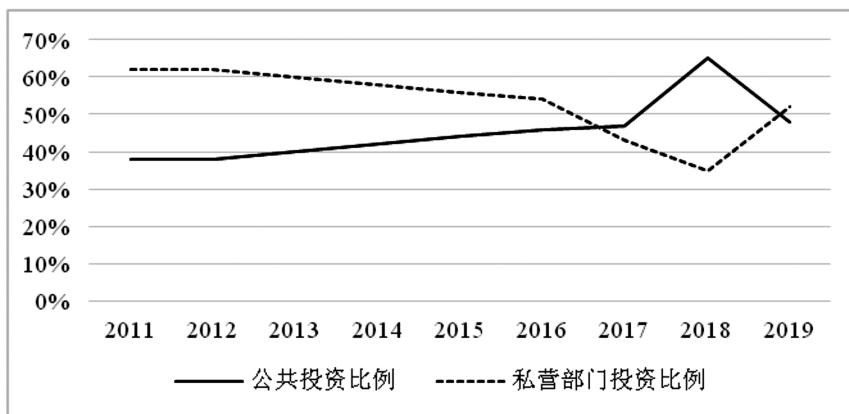


图 3 公共投资和私营部门投资占总投资的比重

资料来源: Ishaq Diwan, Nadim Houry, Yezid Sayigh, “Egypt after the Coronavirus: Back to Square One.”

私人投资不足是导致总投资不足的主要原因。私营经济活力低可归因于军

^① “Egypt: Promoting Poverty Reduction and Shared Prosperity: A Systematic Country Diagnostic,” *World Bank*, 2015, p. 41, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/853671468190130279/pdf/99722-CAS-P151429-SecM2015-0287-IFC-SecM2015-0142-MIGA-SecM2015-0093-Box393212B-OUO-9.pdf>, 上网时间:2021 年 10 月 18 日。

^② “Egypt Economic Monitor, November 2020-From Crisis to Economic Transformation,” p. 61.

^③ Ishaq Diwan, Nadim Houry and Yezid Sayigh, “Egypt After the Coronavirus: Back to Square One”.

队企业的竞争。由于银行贷款一方面由于资金被用于填补财政赤字,另一方面流向风险较小的国营企业和享有政策倾斜的军队企业,造成私企难以获得融资,也难以扩大生产与发展。从银行向私营部门发放的贷款额看,2001 年达到峰值,贷款额占 GDP 的 54.9%,而 2020 年的 GDP 占比为 27.3%(见图 4)。相较之下,黎巴嫩、约旦、突尼斯等国流向私营部门的国内银行贷款 GDP 占比的 100% 左右。^①此外,军队企业还凭借其规模优势和特殊政策保护获得了很强的竞争力,对其他私营企业造成较大的压力。

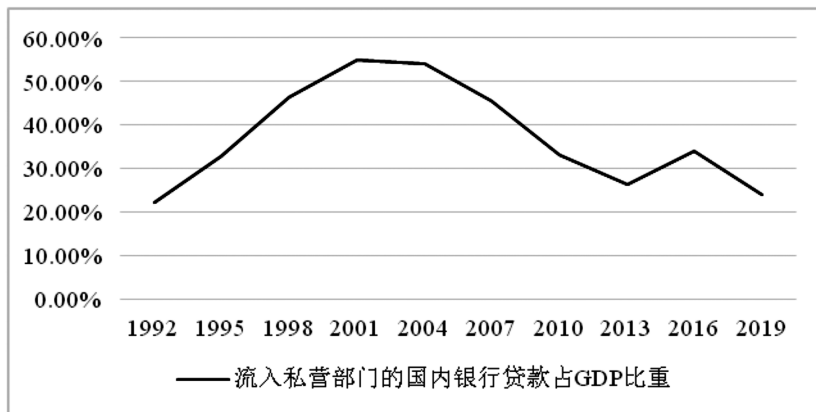


图 4 流入私营部门的国内银行贷款

资料来源:“Domestic Credit to Private Sector (% of GDP)-Egypt,” *World Bank*, 2021, <https://data.worldbank.org/indicator/FD.AST.PRVT.GD.ZS?locations=EG>, 上网时间:2021 年 12 月 30 日。

2. 私营部门活力不足拖累经济增长与民生改善

私营部门市场参与度低,埃及宏观经济难回稳。从国际收支平衡看,2016 年汇率自由化改革后,埃镑汇率大幅下跌,造成了通货膨胀,但也给发展出口贸易带来了机遇。相较于受各种关税和非关税措施保护的国营企业和军队企业,私营部门因始终处于竞争之中而效率更高,更容易抓住这个机遇,然而“从私营部门的供给反应看,似乎没抓住该机遇。”^②这是因为同国有部门一样,私营部门无法供给适应国际市场需求的商品,其价格优势不足以拉动出口增长。埃及未能抓住此次汇率下跌的契机发展出口贸易和改善经常项目账户平衡。从国内财政平衡看,疫情下埃及面临的最大问题是公共投入不足,尤其是医疗服务领域的投入不足,造成目前困境的原因就是国家无法动员充足的私人投资来填补总投资的缺口。除了医疗部门,该问题还广泛存在于其他经济部门。

^① Ishac Diwan, Nadim Houry and Yezid Sayigh, “Egypt After the Coronavirus: Back to Square One.”

^② Ibid.

私营部门增长缓慢,吸纳就业乏力。目前埃及就业市场呈现两种趋势:第一,失业率保持较高水平,且在疫情中上升。2018/2019 财年第三季度埃及失业率为 8.1%,2019/2020 财年第三季度下降到 7.7%,第四季度回升至 9.6%。第二,就业质量下降,其表现在非正式私营部门的就业人数增加。非正式私营部门的就业人数在总就业人口占比从 1998 年的 31% 上升到 2013 年的 40%,^①2020 年上升到 50%。^②世界银行针对“疫情对家庭的冲击”的电话调查结果显示,非正式私营部门的就业人员受到疫情的冲击最大,其次是正式私营部门,就业质量较低的家庭的经济状况恶化,而 85% 的国企员工仍留在工作岗位。^③

制度变迁理论认为,“在报酬递增的情况下,制度是举足轻重的。它塑造了经济的长期路径,但只要在此制度下的市场是竞争的,甚至只要大致接近零交易费用的模型,长期的路径就是有效率的。”^④军队以政治支持为筹码,以近乎为零的交易成本促成了埃及政府支持军队企业。“埃及军队经济与国营经济、私营经济构成了三足鼎立的经济结构,如果将国营经济和私营经济统称为平民经济,那么整个埃及的经济结构亦可称为‘军队—平民经济’。”^⑤市场竞争促使军队要求政府不断出台对其有利的经济制度以保持竞争力,军队扩大寻租成为现行经济改革路径形成的重要动力,也是改革的深层逻辑。除非政府有意的改革转向,否则“经济军事化”的改革方向将一直延续。

(二) “双线并轨”的挑战

目前埃及深化自由经济改革行动迫在眉睫,旨在为私营部门创造良好的营商环境。改革首先要营造公平的竞争环境,但这意味着削弱军队企业的绝对和相对优势,可能遭到军队企业的反弹。路径依赖理论认为,制度一旦产生,就会受到从该制度矩阵中受益的利益集团保护,从而得以延续,长期保持稳定。军队企业必然会捍卫自己的既得利益,如果不予满足,则会给政权稳定带来不确定的风险。此外,限制军队经济发展可能会削弱国家的经济控制力,继而出现的分配问题或再度引发革命。

1. 限制军队经济发展或威胁政权稳定

塞西执政后,埃及军队获得了前所未有的经济权力,军队经济和军队企业也因此得以扩张。“塞西在军方支持下夺取政权,将埃及重新拉回至军人政治主导

^① 《世界银行数据库(埃及失业率)》,世界银行网站, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=EG>, 上网时间:2021 年 8 月 6 日。

^② *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture(Third edition)*, ILO, 2020, [http://www.eces.org.eg/cms/NewsUploads/Pdf/2020_4_9-13_8_27informal%20sector-%20final%20-%20English%20%20\(ebrahim\).pdf](http://www.eces.org.eg/cms/NewsUploads/Pdf/2020_4_9-13_8_27informal%20sector-%20final%20-%20English%20%20(ebrahim).pdf), 上网时间:2021 年 8 月 9 日。

^③ “Egypt Economic Monitor, November 2020-From Crisis to Economic Transformation,” p. 37.

^④ [美]道格拉斯·C.诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第 112 页。

^⑤ 王建:《军队在埃及政治和经济秩序重建中的作用》,第 93 页。

的传统发展模式之中。”^①塞西通过扩大军队经济换取军人对政权的支持,这是从穆巴拉克政府倒台中汲取的教训。当时最高军事委员会正是出于经济利益的考量,支持穆巴拉克政府倒台。^②因为“经济利益是穆巴拉克时期军方的核心利益,”^③而军方的“核心利益”遭到裙带资本家蚕食。随着“20 世纪 90 年代到 21 世纪初军队企业收入下滑,”^④埃及军队对裙带资本家的不满上升为对政府的不满,因而支持人民抗议,让政府在全民抗议中倒台。既然已有前车之鉴,塞西执政后,就十分重视保护和发展军队经济,深知它是维系良好军政关系的纽带。“自从穆巴拉克政府倒台后,最高军事委员会就愈发固执地以保护军队为名,捍卫自己的特殊地位和利益。”^⑤军人支持埃及民众推翻了两任总统后,“捍卫利益”的决心十分明显。因此,限制军队经济的发展可能会招致军队的不满,进而威胁政权稳定。

2. 限制军队经济将削弱国家的经济控制力

埃及军队企业恢复了政府的经济治理自主性。穆巴拉克时期的私有化改革以后权贵资本家变得比政府富有,政府需要依靠他们投资,以填补公共投资的缺口,使得权贵资本家强力干预国家经济治理。与此同时,私有化改革后,经济效益好、影响力大的国企都转为私企,而未被收购的国企基本上效益不佳、实力较弱,政府无法依靠它们实施经济改革。

埃及军队推翻穆尔西政权后,同前穆巴拉克政权勾结的商人迅速划清界限。特别是在 2013 年以后,一些商人虽然在服从政府的经济安排后被允许返回埃及并继续营商,但不再拥有特权,埃及军队企业则趁机填补“真空”。与老牌国营企业相比,军队企业的竞争力更强,扩张得更快。尤其在成本和政策方面,军队企业产品很有优势,获得了很大的经济影响力。鉴于良好的军政关系,新兴而强势的军队企业弥补了相对势弱的国营企业的不足,与之共同构成了有力的国有部门,国家对经济的控制力增强。依托强大的国有部门,塞西政府完成了混合经济转型,军队经济的参与是经济转型成功的关键。如果限制军队经济发展,则政府对经济的控制力可能再次减弱,分配问题可能再次导致颠覆政权的革命。

(三) “双线并轨”的实现路径

实现“双线并轨”的根本途径是激发私营部门活力。只有让私营部门恢复活

^① 刘辰:《当代埃及意识形态探析——基于民粹主义的视角》,载《外国理论动态》2020 年第 6 期,第 147 页。

^② Alan Richards, John Waterbury, Melani Cammett and Ishac Diwan, *A Political Economy of The Middle East*, Boulder: Westview Press, 2015, p. 31.

^③ 陈天社:《穆巴拉克时期的埃及》,北京:社会科学文献出版社 2019 年版,第 150 页。

^④ “From War Room to Boardroom. Military Firms Flourish in Sisi's Egypt,” *Reuters*, May 16, 2018, <https://www.reuters.com/investigates/special-report/egypt-economy-military/>, 上网时间:2021 年 3 月 16 日。

^⑤ [埃及]白希姆·卡西姆:《穆尔西和塞西时代的埃及:比较研究》(阿拉伯文),第 213 页。

力,才能实现政治稳定与经济发展并行,使改革的双主线合二为一,既创造经济增长的政治基础,又蕴蓄经济增长动力,完全聚焦于埃及经济增长。尽管有顾虑和风险,但它仍是塞西政府推进改革的必然选择。目前埃及政府已经意识到,国家经济的发展需要私营部门助力,因此已调整了改革方向,酝酿着新一轮经济转型。

1. 暂不限制军队经济发展

经济转型可以通过积蓄动力、清除阻力或双管齐下的途径实现,塞西政府倾向积蓄动力的途径。从经济转型的阻力看,当前军队经济部门过度扩张,阻碍了私营部门发展,限制前者发展可减少后者的发展阻力。但这不是现阶段埃及政府的首选方案,目前政府在军队企业内部实施了私有化改革,即通过企业股权转让的方式获得私人 and 外商注资,将军队企业转为合资企业。从政策动因看,军队企业希望通过私有化手段,“抛售”一些效益较差企业,以此提高生产效率,减轻经营负担。虽然此类政策能提高私营经济在国民经济中的比重,但无法刺激国内私营部门的发展。这反映了政府在现阶段尚不愿触碰军队利益,使之让利于私企。从政策结果看,军队企业行为不受现行埃及商业法规约束、与军队相关的纠纷只能在军事法庭审理等原因,投资军队企业的潜在风险很大,所以除了与埃及政府关系良好的海湾阿拉伯国家的大型企业外,其他企业均不愿意冒险,私有化效果不佳。由于实际问题没有解决,改革持续转向是大势所趋。考虑到军队经济对国家经济治理和政治稳定的积极作用,以及限制其发展的潜在政治代价,塞西政府很可能在短期内将经济改革转向的重点聚焦于动力侧,重视积蓄动力、暂不考虑清除阻力。

2. 保持经济稳定、改善营商环境、促进劳动力和企业能力建设

世界银行认为,宏观经济稳定、良好的营商环境、水平较高的人力资源和企业能力是新自由经济转型的动力来源。^① 上述观点与埃及国家结构性改革纲要的整体思路吻合,该计划旨在依靠以下途径实现经济结构性转型:提高劳动市场和职业教育效率;改善营商环境和提高私营部门在国民经济中的地位;提高政府机构效率;提高金融普惠性和降低融资成本;通过教育、医疗和社保水平提高人力资本素质。^② 综上,理论和政策导向都指明了未来的经济改革将在持续推进经济稳定主线的同时,着眼于营商环境改善和劳动力和企业能力建设,以“补动力”的方式在一定程度上抵消了军队经济对私营部门的抑制作用,恢复后者活力。

首先,宏观经济稳定是商业发展和创造就业的先决条件,有利于私营部门增长。埃及长期保持较大的赤字规模和较高的债务率,因而一直拥有巨大的融资需求,这也导致银行优先向政府提供贷款,分流了私营部门可获得的贷款。在

^① “Egypt Economic Monitor, November 2020-From Crisis to Economic Transformation,” p. 51.

^② *Egypt's 2021 Voluntary National Review*, Ministry of Planning and Economic Development, 2021, p. 21.

2008 年全球金融危机和 2011 年埃及革命爆发后,这种情况尤为明显。尽管 2016 年埃及经济改革后,国家经济逐步回稳,但国家仍持有绝大多数信贷,私营部门信贷比始终无法回到 2000 年前后的水平。因此,疫情下国家只有通过恢复经济稳定来释放更多信贷,并使其流向私营部门,才能给予私营部门以资金支持。

其次,改善营商环境,加快培育重点领域的私营企业。埃及现已采取多种方式改善投资环境,其中包括修订与营商环境相关的法律,简化税收和行政管理制。虽然埃及的营商环境有所改善,但从世界银行全球营商环境排名看,2020 年埃及排名第 114 位,不及它十年前的第 106 位。^① 目前,埃及政府确定了重点发展工业和部分特定的制造业次级部门,着重改革这些部门的营商环境。工业和制造业发展不足是埃及经济发展和难以保证充分就业的主因。埃及政府出台了更加有针对性、连贯性的战略,制定了创造就业和出口的具体目标。埃及政府修订《工业许可法》,旨在消除埃及工业发展的主要障碍,简化获得工业许可证的合规程序以及改革工业用地配置程序。埃及央行还出台了补贴资本融资,旨在让各行业的微观主体以更低的利率获得信贷,抵御疫情带来的损失。此外,政府还降低了所有行业的天然气费和电费,以削减营商成本。由此可见,埃及政府已经主动地改善营商环境,这将成为下一阶段经济改革的重心。

最后,推动劳动力和企业能力建设,积攒私营部门发展后劲。目前,埃及劳动力市场存在结构性问题。从供给侧看,劳动力资源丰富,但熟练工不足;从需求侧看,公司能力有限,创造就业乏力;劳动力市场的供给侧和需求侧不匹配。《人类发展报告(2019 年)》数据显示,埃及只有 54.9% 的劳动力是熟练工。^② 从用人单位角度看,私营部门的企业以小微企业为主。2017 年埃及小微企业共 343 万家,占埃及企业总数的 88.9%,^③ 它们吸纳就业的能力很有限,且对劳动力要求普遍较低。

目前埃及用工市场存在的问题是,部分公司对劳动力技能和资质要求高,高门槛限制了低资质劳动力就业;而另一些公司自身质量较低,无法吸引到优质人才。因此,埃及已经把发展职业教育当作实现国家全面发展的重要一环,即通过提高劳动力素质、加强劳动力和用人单位匹配度,提升企业能力和就业质量。2021 年 7 月,塞西总统曾召集埃及总理和工贸部长商讨,如何同私营部门一道共同推动产业职业教育院校体系建设,以提高从业人员专业技能,实现埃及全面发

^① “Doing Business 2020,” *World Bank*, 2020, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>, 上网时间:2022 年 1 月 5 日。

^② “Arab Republic of Egypt Human Capital Index,” *World Bank*, 2019, https://databank.worldbank.org/data/download/hci/HCI_2pager_EGY.pdf, 上网时间:2022 年 1 月 5 日。

^③ “Establishment Census,” *Central Agency for Public Mobilization and Statistics (CAPMAS)*, 2017.

展计划。^① 未来埃及高教和科研部将持续发展职业教育,助力劳动力和企业能力建设,发展私营部门。

简言之,在短期的未来埃及经济改革转向将聚焦于给私营部门“补动力”,但从长远趋势看,“清阻力”即限制军队经济发展或深化军队企业改革则是恢复私营部门活力、实现经济高速增长的根本途径。

四、结语

塞西政府开展了双主线经济改革,其中一条主线是旨在恢复国际收支平衡、收窄财政赤字的经济稳定改革,另一条主线是通过保护军队经济利益,换取其支持的“经济军事化”改革。经济改革显著地改善了经济平衡,密切了军政关系,巩固了塞西政权。但双主线改革也存在一定缺陷:一方面,经济稳定计划聚焦于经济回稳而非实现高速增长;另一方面,军队经济的扩张在一定程度上抑制了私营部门活力,导致经济增长乏力。新冠疫情之前,埃及经济增长率保持在5%左右,处于中速水平,稳定的政治环境有利于改革持续推进,埃及经济逐步回稳向好。然而新冠疫情大流行后,由于财政支出增加、外汇收入减少,原有的经济平衡被破坏,政府必须借力私营部门,创造更加强劲的经济增长动力,以保持和巩固前期的改革成果,并持续改善经济。

为实现上述目标,疫情下埃及的经济改革需要转向,要把之前的双主线并轨,即强化“经济军事化”主线对经济稳定主线的支持力度,不仅为后者营造可持续的政治环境,还要与之协同创造更强的经济增长动力,守住经济稳定的成果,继而使两条主线共同推动埃及经济回稳向好。“双线并轨”的根本途径是激发私营部门活力,而其中的难点在于如何平衡军队经济和私营经济的关系。军队经济的过度扩张抑制了私营经济发展,导致经济增长乏力。然而,限制军队经济发展可能会招致军方不满,继而威胁政权稳定。此外,削弱军队经济部门还会削弱政府对经济的控制力。在综合考虑现实需求和限制军队经济发展的潜在政治成本的情况下,塞西政府很可能在短期内暂不限制军队经济的发展,而是将改革聚焦于为私营部门发展创造动力,这也与2021年4月出台的国家结构性改革纲要所释放的政治信号相符。未来“双线并轨”的可行途径是在保持经济稳定的前提下,改善营商环境,促进劳动力和加强企业能力建设。

(责任编辑:赵军 责任校对:李意)

^① [埃及]马哈茂德·哈桑宁:《重视职业教育与工业教育能培养高素质劳动力、实现全面发展》(阿拉伯文),金字塔报网站,2021年7月28日,<https://gate.ahram.org.eg/News/2878596.aspx>,上网时间:2021年11月27日。