

穆巴拉克时期埃及就业困境及其成因： 兼论当前埃及就业问题的解决途径^{*}

陈天社 胡睿智

摘 要：在穆巴拉克时期，埃及的就业主要存在三方面的问题与困境：就业发展不均衡；女性与青年就业困难，失业严重；非正规部门就业和无薪就业者问题突出。埃及的就业困境主要受到人口膨胀、产业结构不合理以及教育失衡等三个核心因素的影响。塞西政府吸取穆巴拉克当局的经验教训，通过多种途径提升就业能力，其中包括大力吸引投资，发展基础建设和制造业，继续发展私有经济，支持中小微企业以及加强职业技术教育。这些举措虽然取得了一些成效，但仍没有从根本上解决长期累积的就业难题。埃及就业困境的破解，仍需要长期的综合治理。

关键词：埃及；穆巴拉克政府；就业；塞西政府

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，郑州大学历史学院世界史专业 2020 级研究生（郑州 450001）。

文章编号：1673-5161(2020)06-0124-16

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系国家社科基金项目“埃及民生问题研究”（14BSS041）、教育部国别和区域研究备案中心——郑州大学埃及研究中心建设的阶段性成果。

就业乃民生之本,各国执政者均高度重视就业问题,国内外学界对此也密切关注。穆巴拉克在埃及当政30年,但最终被迫下台,民生困境是其关键因素之一。围绕穆巴拉克时期的埃及就业状况与问题,国内外学界已出版、发表了一些成果。开罗大学的希巴·纳赛尔(Heba Nassar)为国际劳工办公室就业部门提供的工作文件《埃及的增长、就业政策及其与经济的关系》中,分析了穆巴拉克时期埃及的劳动力市场、就业与增长、经济政策与工作创造、工作质量与贫困等问题。^①阿拉伯学者希巴·汉都萨(Heba Handoussa)与基里安·波特(Gillian Potter)编撰的《90年代的埃及:就业与结构调整》主要探讨了20世纪80年代末90年代初埃及各行业就业状况与经济改革。^②美国明尼苏达大学学者拉贵·阿萨德(Ragui Assaad)编撰的《埃及劳动力市场再探讨》基于1988、1998、2006年三次对埃及劳动力市场的专家组调查,对1988至2006年的埃及劳动力市场进行了分析。^③他与卡洛林·克拉夫特(Caroline Krafft)编撰的《革命时期埃及劳动力市场》对1988至2012年的埃及就业进行了研究。^④此外,国内外学者还发表了不少相关主题的论文。总体来看,学界对穆巴拉克时期的就业问题比较关注,对其执政时期的就业状况有系统分析,但对存在的困境及其成因探讨较为薄弱。本文在前述成果基础上,着重探讨穆巴拉克时期埃及就业困境及其成因,从一个侧面揭示穆巴拉克政权被推翻的深层次因素,也尝试探讨当前埃及就业问题的解决之路。

一、穆巴拉克时期埃及就业政策与困境

穆巴拉克时期,埃及政府非常关注就业工作,出台和实施了一系列举措,主要包括以下四方面。

一是修订《劳动法》。2003年,埃及对1981年颁布的《劳动法》重新修订,颁布新的《劳动法》(即2003年第12号法)。新法禁止雇主以性别、种族和语言、宗教进行歧视性劳动雇用;规定除了限定条款合同的终止,雇主不得无故解除劳动

^① Heba Nassar, *Growth, Employment Policies and Economic Linkages: Egypt*, Employment Sector Employment Working Paper No. 85, Geneva: International Labour Office, 2011.

^② Heba Handoussa, Gillian Potter, eds., *Employment and Structural Adjustment, Egypt in the 1990s*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1991.

^③ Ragui Assaad, ed., *The Egyptian Labor Market Revisited*, Cairo and New York: The American University in Cairo Press, 2009.

^④ Ragui Assaad and Caroline Krafft, eds., *The Egyptian Labor Market in an Era of Revolution*, Oxford: Oxford University Press, 2015.

合同。该法对女性、儿童、残疾人就业予以特别保护,如限制妇女值夜班或有损妇女身体和心理健康的的工作;除农业劳动外,禁止企业雇用童工;不得解雇残疾职工。新法规定设立全国工资理事会,由其确定最低工资、最低年薪和全国的工资增长机制。

二是建设新城镇,实施一系列就业促进计划。埃及建设新城镇始于萨达特时期,穆巴拉克时期继续推进。到2009年,埃及新城市和新城区有22个。1982至2002年,埃及新城镇建设共投入269.143亿埃镑,共建设工厂2,723家,提供就业机会25.2万个。^①为促进就业,埃及实施了生产家庭计划、全国农村共同发展计划(即“日升计划”)、千家工厂和商业市场计划等一系列措施。

三是加强职业规划与培训,鼓励海外就业。埃及成立了一个以总理为首,由20个部门的部长组成的人力资源开发与培训计划委员会,负责制定国家培训与就业规划。到2008~2009年度,埃及共有职业培训中心938个,可满足10.2万人的培训量,该年度培训了15.8万人。^②早在20世纪80年代,穆巴拉克政府就采取了一系列措施来加强劳务输出和改善海外劳工的法律和经济地位。1990至1995年,海外工作的埃及劳务人员为498万人,2007年猛增到670万人,2010年达910万人。^③

四是推动妇女、大学毕业生就业。穆巴拉克政府设置了专项预算,以促进妇女在各行各业的就业;设立了社会发展基金,增加妇女获得贷款的机会。与此同时,埃及着力增强大学生的就业能力,如推出21世纪大学俱乐部计划,其目的是在大学营造信息社区,以培养毕业生的能力。埃及实施了专门针对毕业生的“穆巴拉克项目”、小型工业项目安置计划、海外工作计划、国家培训毕业生计划等就业计划。

尽管穆巴拉克当局非常重视就业工作,埃及就业人数也不断增加,但总体就业形势却依然严峻,主要存在三重困境。

1. 就业发展不均衡

在穆巴拉克时期,埃及就业在产业、行业和部门的发展极其不平衡,突出表现在以下三方面。

一是政府部门的就业人数不断增长,居高不下。自纳赛尔时期起,埃及政府

^① 阿拉伯埃及共和国信息部国家新闻总署《埃及二十一年成就(1981~2002)》,北京:埃及驻华使馆新闻处2002年版,第48页。

^② 阿拉伯埃及共和国新闻部新闻总署《埃及年鉴(2009)》,北京:埃及驻华使馆新闻处2009年版,第115页。

^③ 杨光《埃及的人口、失业与工业化》,载《西亚非洲》2015年第6期,第128-129页。

机构不断增加,到穆巴拉克时期更甚,大量人员在政府部门与公共事业部门就业。例如,2009年在埃及政府与公共事业部门就业的人数达78.2448万人,2011年进一步增加到83.4924万人。^①大量人员在政府部门就业,造成政府机关机构臃肿,官僚主义盛行,人浮于事,效率低下,也使财政不堪重负。

二是农业部门就业人数比重高,工资不高,各行业收入差距明显。埃及农业产值与农业劳动力所占比重并不是非常高,但农业吸纳的劳动力绝对数量庞大。例如,1998年农业劳动力占埃及总劳动力的42%,总数达899.3万人。^②尽管埃及调整了几次工资,但依然处于较低水平。埃及劳动力实际月薪中位数1988年为859埃镑,2006年还降至803埃镑。^③公有与私有部门收入差距明显。2009年,埃及公有部门男职工平均周薪为449埃镑,女职工平均周薪为500埃镑;而私人部门男职工为309埃镑,女职工仅为241埃镑。^④埃及不同地区、行业的工资差别可从埃及劳动力实际月薪中位数中窥见一斑。如在1988年、1998年和2006年,大开罗地区最高,依次为1,137埃镑、885埃镑、1,075埃镑;亚历山大与苏伊士依次为1,024埃镑、843埃镑、983埃镑;上埃及城镇依次为705埃镑、585埃镑、734埃镑;上埃及乡村为705埃镑、509埃镑、672埃镑;农业部门为627埃镑、487埃镑、553埃镑;而工业为1,055埃镑、731埃镑、826埃镑;服务部门为866埃镑、646埃镑、852埃镑;政府部门为814埃镑、614埃镑、858埃镑;公共企业为1,175埃镑、913埃镑、1,147埃镑;私人企业为783埃镑、688埃镑、747埃镑。^⑤

三是地区差别明显。在1995年至2005年,下埃及农业部门就业占比由47.5%下降到44.7%,而上埃及却从60.4%上升到62.3%;下埃及非农业就业比例要超过上埃及,1996年度为52.4%:39.7%,2005年度为44.3%:37.7%。^⑥农业工

^① Rania Roushdy and Irène Selwaness, "Duration to Coverage: Dynamics of Access to Social Security in the Egyptian Labor Market in the 1998-2012 Period," in Ragui Assaad and Caroline Krafft, eds., *The Egyptian Labor Market in an Era of Revolution*, p. 244.

^② "4-7 Employed Persons in Public & Public Business Sector & Sex (2009-2011)," In Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Egypt), *Statistical Yearbook (2012)*, 2012.

^③ Mona Said, "Wages and Inequality in the Egyptian Labor Market in an Era of Financial Crisis and Revolution," in Ragui Assaad and Caroline Krafft, eds., *The Egyptian Labor Market in an Era of Revolution*, p. 55.

^④ "4-10-1 Average of Weekly Wages in Public & Private Sector & Industry by ISIC4," In Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Egypt), *Statistical Yearbook (2015)*, 2015.

^⑤ Mona Said, "Wages and Inequality in the Egyptian Labor Market in an Era of Financial Crisis and Revolution," p. 55.

^⑥ Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways to Shared Growth*, Report No. 49086-EG, October 21, The World Bank, 2009, p. 37.

资工人的比例呈下降趋势,但上埃及的农业自谋职业者、农业无薪工人的比例均超过下埃及。这表明,上埃及比下埃及的就业更多地依赖于农业部门。

2. 女性与青年就业困难,失业严重

其一,埃及女性就业率不高,失业严重。随着人口不断膨胀,埃及女性人数增加,女性劳动力、就业人数也不断增加,但在劳动力中的比重、在就业总数中所占比重一直不高。2000年,埃及总劳动力有1,890.11万人,其中女性为419.93万人,占22.2%;到2009年,埃及总劳动力增加到2,535.34万人,其中女性为594.31万人,占23.3%。而在埃及就业人口数量中,2000年女性为324.46万人,占总就业人数的18.9%;2009年埃及女性就业人数为457.83万人,占总就业人数的20%。^①可见,埃及女性劳动力和就业人数虽有增加,但就业占比增幅不大。

在具体行业与部门,埃及女性的就业情况与男性相比也有非常大的差距。2007年,在公共部门就业的埃及女性为180万人,占公共部门就业总数的29%;私有部门就业者中女性为290万人,占私有部门就业总数的18.7%。^②而在私人非正规部门就业的男性较多。在2006年,在私人非正规部门就业的埃及男子占男性就业者的比例为28%。^③

埃及女性失业严重,女性失业人数与失业率长期居高不下。2000至2008年,埃及女性每年的失业人数在93万~136万人之间,男性则在74万~120万人之间,每年女性失业人数都超过了男性失业人数。失业率方面也是如此。同期埃及女性的失业率基本都在20%以上,2005年达25.09%,而男性失业率最高的年份为2003年的7.49%,女性失业率一般是男性的3~4倍。^④

其二,埃及女性员工同等条件下比男性员工工资更低。以1987年数据为例,不论是体力劳动阶层还是白领阶层,女性员工的周工资都比男性低,平均周工资只有男性的79.5%;在国有企业,女性员工周工资平均为男性的81.6%,私有企业中更低,平均只有男员工周工资的68.2%。相比较而言,体力阶层中的女性员工周工资与男性差距最大。在国有企业的体力阶层中,女员工周工资只有男性的

^① “4-1 Annual Estimates of Labor Force Status, by Sex(2000-2009),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistics(Egypt), Statistical Yearbook(2011), 2011.

^② Amirah El-Haddad, *Labor Market Gender Discrimination under Structural Adjustment: The Case of Egypt*, Cairo: The American University in Cairo, 2009, p. 11.

^③ Rana Hendy, “Women’s Participation in the Egyptian Labor Market: 1998-2012,” in Ragui Assaad and Caroline Krafft, eds., *The Egyptian Labor Market in an Era of Revolution*, p. 152.

^④ “4-1 Annual Estimates of Labor Force Status, by Sex(2000-2009),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistics(Egypt).

74.3% 私有企业同一阶层中只有 52.5%。^① 在绝大多数行业,女性员工的工资都低于男性员工。1987 年 除女性翻译和打字员的工资超过男性外,其他所有行业的女性员工的工资都低于男性。即便在一些女性占主导地位的行业中,诸如家禽养殖业、裁缝和食品加工业等,女性工资也比男性低不少。在 1988 年、1998 年和 2006 年,埃及女性就业者实际月薪中位数依次为 678 埃镑、572 埃镑、747 埃镑,而男性依次为 934 埃镑、703 埃镑、826 埃镑。^②

其三,青年就业困难,失业严重。埃及青年人口众多。1988 至 2006 年,15~29 岁的埃及青年人占总人口的比重由 27% 上升到 32%,青年人口数量由 1 330 万人增加到 2 220 万人。^③ 同期,埃及青年劳动力由 670 万人增加到 1 130 万人。^④ 大学、中等教育学生数量尤其多。2002 年至 2009 年埃及大学本科毕业生由 25.075 万人增加到 33.2277 万人,增加了 32.5%。^⑤ 扎纳提(El-Zanaty)与同事在 2006 年度对埃及青年进行的抽样调查显示,就业者占 22%,33% 的埃及青年受雇于不到 5 名员工的公司,25% 受雇于超过 20 名员工的公司。^⑥ 在 2006 年埃及就业结构中,埃及从事家庭无薪工作的男青年占 24.8%,女青年占 36.6%;非正规私人企业有薪工人中男青年占 31.8%,女青年占 19.3%;正规私人企业有薪工人中男青年占 12.1%、女青年占 9.9%;政府雇员中男青年占 7.6%,女青年占 22.8%;国有企业工人中男青年占 3%,女青年占 1.9%;个体户中男青年占 6.8%,女青年占 6.7%。^⑦

埃及青年人数众多,也有文凭与知识,但仍失业严重。1998 至 2009 年,15~29 岁埃及青年的平均失业率都在 52% 以上,其中 2009 年达 60.1%;女青年失业率奇高,最低的年份都达 81.4%,几乎比男青年高 4 倍。^⑧ 埃及大学、中等教育毕

① Heba Handoussa and Gillian Potter, eds., *Employment and Structural Adjustment Egypt in the 1990s*, p. 241.

② Mona Said, "Wages and Inequality in the Egyptian Labor Market in an Era of Financial Crisis and Revolution," p. 55.

③ Mona Amer, "The Egyptian Youth Labor Market School-to-Work Transition," p. 178.

④ Ibid., p. 180.

⑤ "11-25 Universities Graduates by University & Sex (2001/2002-2008/2009)," In Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Egypt), *Statistical Yearbook (2011)*, 2011.

⑥ El-Zanaty and Associates, *School-to-Work Transition: Evidence from Egypt*, Employment Policies Papers, Geneva: International Labour Office, 2007, pp. 18-19.

⑦ Ragui Assaad and Ghada Barsoum, *Youth Exclusion in Egypt: In Search of "Second Chances"*, Middle East Youth Initiative Working Paper, Wolfensohn Center for Development, Dubai School of Government, No. 2, September 2007, p. 22.

⑧ *Egypt Human Development Report 2010*, UNDP, 2010, p. 151.

业生失业更为严重。埃及 2006 年人口普查显示,大学毕业生失业率男性为 25%,女性为 45%。^①

3. 非正规部门就业突出,无薪就业者较多

非正规部门是指未经工商部门批准的企业或公司。埃及劳动力在非正规部门就业在 1952 年“七月革命”以前就已存在。到 20 世纪 70 年代后,非正规部门成为埃及经济与劳动力就业的重要渠道。1996 财年到 2002 财年的六年里,埃及非正规私人部门就业人数分别为 677.4 万、683.1 万、683.5 万、734.9 万、753.9 万和 687.5 万,其就业人数均超过当年政府部门与公共部门的就业人数;占就业总人数的比例依次为 42.8%、42.1%、41.2%、42.9%、42.1%、37.9%。^② 在私营有薪就业中,非正规就业占很高的比例,1998 年占 75%,2006 年也有 71%。^③

埃及还有大量无薪就业者。无薪就业者在穆巴拉克时期以前就存在。无论在下埃及还是上埃及,无论在农业部门还是非农业部门,埃及都存在相当比例的无薪工人,其中农业部门的无薪工人远远超过非农业部门。上埃及农业部门无薪工人的比例要高于下埃及,如在 2004 年至 2005 年,下埃及为 18.4%,而上埃及为 21.9%。^④ 实际上,无薪就业者在各行业都存在,不过所占比重有差异。从绝对数字来看,无薪就业者数量不小。1998 年,埃及男性的无薪就业者为 363.2 万人,2006 年增加到 540.2 万人。^⑤ 大量劳动力在家庭从事无薪工作。2008 年,埃及家庭内工作的无薪就业者达 317.94 万。^⑥ 2006 年,无薪工作者占就业总数的比例为 36%。^⑦ 无薪就业在农村更为普遍。2006 年,埃及乡村无薪就业占总就

① Doaa M. Oraby, "Sexual and Reproductive Health among Young People in Egypt: the Role and Contribution of Youth-friendly Services," *Sex Education*, Vol. 13, No. 4, 2013, p. 470.

② 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 181 页。

③ Ragui Assaad and Caroline Krafft, "The Structure and Evolution of Employment in Egypt: 1998–2012," in Ragui Assaad and Caroline Krafft, eds., *The Egyptian Labor Market in an Era of Revolution*, p. 47.

④ Social and Economic Development Group, Middle East and North Africa Region, The World Bank, *Upper Egypt: Pathways to Shared Growth*, Report No.49086-EG, The World Bank, October 21, 2009, p. 37.

⑤ Ragui Assaad, "Labor Supply, Employment, and Unemployment in Egyptian Economy, 1988–2006," in Ragui Assaad, ed., *The Egyptian Labor Market Revisited*, p. 46.

⑥ Heba Nassar, *Growth, Employment Policies and Economic Linkages: Egypt*, p. 42.

⑦ Rania Roushdy and Irène Selwaness, "Duration to Coverage: Dynamics of Access to Social Security in the Egyptian Labor Market in the 1998–2012 Period," in Ragui Assaad and Caroline Krafft, eds., *The Egyptian Labor Market in an Era of Revolution*, p. 244.

业人数的45%。^①

二、穆巴拉克时期埃及就业困境成因

穆巴拉克时期的就业困境,并非始于穆巴拉克当政时期,在萨达特时期就已经开始并延续下来,其形成因素非常复杂,既与埃及人口飞速增长有关,也与埃及现代化方略及其局限性有关。主要因素有以下三个方面。

(一) 人口增速过快,就业岗位有限

19世纪末以来,埃及人口持续增长。穆巴拉克执政时期,埃及人口增长依然很快。1986年,埃及人口为4,820.5万。^②到穆巴拉克下台时,埃及人口已超过8,000万。埃及人口飞涨,主要是高出生率与居民寿命提高所带来的结果。从1960年到2011年,埃及的年均人口自然增长率基本都在2%以上;1987年~2010年,埃及大多数年份净增人口都在130万~140万人之间,最多的2010年净增了177.8万人。^③随着人口膨胀,劳动力供给也随之大量增加。2006至2012年,埃及适龄工作人口由4,500万人增加到4,850万人,同期劳动力由2,320万人增加到2,450万人。^④但埃及的就业能力却没有相应增长。这就是说,每年都有需要工作的大量劳动力无法就业。长期累积下来,失业群体就非常庞大。2004年至2010年,埃及的劳动力由2,087.13万人增加到2,618万人,增长了12.54%;就业人数由1,871.75万增加到2,382.9万,增长了12.73%;失业人数则由215.39万增加到235.1万人。^⑤

近代以来,农村劳动力开始大规模移民城市,城市人口大量增加。到2006年,埃及城市人口达3,037.1万人,占总人口的43.1%。^⑥尤为突出的是,埃及人口过分集中于开罗、亚历山大这样的大城市。但从整体上讲,埃及城市化的动力

^① Ragui Assaad, *Unemployment and Youth Insertion in the Labor Market in Egypt*, Working Paper No. 118, The Egyptian Center for Economic Studies, February 2007, p. 22.

^② Heba Handoussa, Gillian Potter, eds., *Employment and Structural Adjustment, Egypt in the 1990s*, p. 30.

^③ “3-1 Births, Deaths & Natural Increase Total Egypt(1960-1987-2011),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistics(Egypt), *Statistical Yearbook(2012)*, 2012.

^④ Ragui Assaad and Caroline Krafft, “The Evolution of Labor Supply and Unemployment in the Egyptian Economy, 1988-2012,” p. 8.

^⑤ “4-2 Annual Estimates of Labor Force Status, by Sex (2004-2014),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Egypt), *Statistical Yearbook(2015)*, 2015.

^⑥ “2-6 Population by Sex, Urban & Rural Percentage in Census Years (1907-2006),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistics(Egypt), *Statistical Yearbook(2015)*, 2015.

不是工业化或工业革命,其动力主要是地区和行业发展的不平衡,是由于开罗、亚历山大等大城市积聚了大量资源,导致大量人口积聚于开罗等大城市,这带来了许多难以解决的问题。劳动力已超过城市就业的容量,就业成为无法解决的难题。由于劳动力大大超过城市就业需求,加上埃及城市制造业发展缓慢,正规工商业未能提供足够的新岗位,造成移民城市的绝大多数农村劳工只能在城市非正规就业部门谋生。这在穆巴拉克时期更为突出,这也是埃及非正规部门就业人数持续攀升的原因所在。

埃及人口膨胀,劳动力供给增长快,城市人口增长迅速,已超过就业的实际需求,这是导致埃及就业困难、失业严重的首要因素。

(二) 经济发展战略与结构的局限性

就业不仅是民生问题,也是经济问题,它反映了埃及经济发展战略与结构的局限性。

其一,埃及经济发展战略的局限性。客观而言,和其他埃及当政者一样,穆巴拉克当局一直在苦苦探寻埃及发展经济之路。在这一时期,埃及基本延续了萨达特时期的外向型经济开放发展战略,继续大力吸引外资和发展私有经济,对国有企业进行私有化改革,重点向石油、旅游业、苏伊士运河等创汇支柱产业投入。尽管埃及经济取得显著发展,但也存在很大局限性,主要有:受国际形势变化影响大,经济发展不平衡,财政赤字、通货膨胀、贸易逆差等老问题依旧等。^①从就业角度而言,重点发展行业与就业形势密切相关。

20世纪70年代以来,石油、旅游业、苏伊士运河、侨汇是埃及四大创汇行业,也是其重点投资的部门。如2004年至2008年埃及石油部门投资额由34亿埃镑增加到89亿埃镑。^②2006年至2009年埃及旅游业投资额由38亿埃镑增加到52亿埃镑。^③不过,石油业、旅游业都是资本密集型行业,而非人力密集型行业,增加的就业机会有限。如1981年至2001年,石油部门的就业人数仅由2.2万人增加到5.8万人,旅游、餐饮和饭店就业人数也仅由10.4万人增加到15万人。^④

外资一直是埃及经济发展的重要资本来源。2003年至2009年埃及获得的外国直接投资净额由4.072亿美元增加到67.58亿美元;同期流入资本由4.35亿

^① 详见陈天社等《穆巴拉克时期的埃及》,北京:社会科学文献出版社2019年版,第118-128页。

^② 阿拉伯埃及共和国新闻部新闻总署《埃及年鉴(2009)》,第85页。

^③ 同上,第170页。

^④ 阿拉伯埃及共和国信息部国家新闻总署《埃及二十一年成就(1981~2002)》,第26页。

美元增加到 110.081 亿美元。^① 埃及虽然吸引到大量外资,但外资大多流入到石油、旅游、金融等见效快、利润大的行业,对就业困境改善不大。

与萨达特政府一样,穆巴拉克政府继续鼓励埃及公民赴海外打工,也确实受益匪浅,巨额侨汇成为埃及的重要收入来源。但海外就业易受国际形势影响,波动大,中东局势不稳加剧了问题的严重性。如在 20 世纪 80 年代中后期,受海湾国家石油收入减少影响,埃及海外劳工大量回流。1991 年爆发的海湾危机也造成大量埃及海外劳工的突发性回流。2003 年伊拉克战争爆发后,也有大批埃及劳工回流国内。大量海外劳工突发性回国,这不仅使埃及损失了大量侨汇,还对国内的就业形势形成冲击,使埃及国内就业形势更加严峻。

此外,苏伊士运河也得到埃及当局的重点关注。穆巴拉克时期,为扩大苏伊士运河通航能力,获取更多的过境费,埃及投入巨资对运河实施扩建。但运河管理岗位与其他就业机会非常有限,无法容纳更多的就业人员。

从上述分析可以看出,穆巴拉克时期埃及经济的发展并不慢,但它所重点发展的行业不是劳动力密集型行业,不能提供更多的就业机会,而随着人口与劳动力的急剧增加,就业形势愈发严峻,失业不断加剧就成为无法避免的结果。

其二,埃及产业经济结构不利于解决就业问题。穆巴拉克时期,埃及经济继续维持萨达特时期的格局,农业比重持续下降,服务业保持稳定,而工业比重有所增加。在穆巴拉克时期,埃及私有经济发展很快,已经成为埃及经济的主动力量,四大创汇行业继续高歌猛进,但埃及经济产业格局基本未变。这从埃及公司的资本投向即可窥见一斑。2003~2004 财年埃及 1,949 家公司宣布的总资本为 66.38 亿埃镑,其中投向比较多的领域有:制造业 43.77 亿埃镑,服务业 5.74 亿埃镑,旅游业 4.84 亿埃镑,农业 3.54 亿埃镑。到 2008~2009 财年,埃及 2,957 家公司宣布的总资本为 76.49 亿埃镑,其中投向比较多的领域有:制造业 21.06 亿埃镑,服务业 5.39 亿埃镑,旅游业 19.31 亿埃镑,建筑业 13.64 亿埃镑,农业 14.91 亿埃镑。^②

总体上看,埃及的产业经济结构呈现农业比重不高,服务业成为主导产业,而工业发展不快的格局。埃及的就业结构却与产业结构不同。除了之前已经提及的农业部门就业占比虽下降,但就业人数仍不断增加外,呈现工业容量不足、服务

^① “10-5 Net Foreign Direct Investment (FDI) by Country (2003/2004 - 2010/2011),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Egypt), *Statistical Yearbook (2012)*, 2012.

^② “20-3 Flows in Issued Capital of Companies Established by Sector (2003/2004 - 2008/2009),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Egypt), *Statistical Yearbook (2011)*, 2011.

业有所增加的格局。之所以形成这一格局,与埃及的产业结构密切相关。农业自古就是埃及人存续的命脉与根基,尼罗河流域拥有优厚的自然条件,尼罗河谷历史上就是一个农业发达地区。农村人口庞大是埃及的基本国情,农业因而成为埃及劳动力就业的重要领域。而随着人口的急剧增加,农业工作者的人数自然不断增加。此外,纳赛尔时期土地改革造就大量拥有土地的小农,也为大量劳动力从事农业创造了条件,大量小农、贫农加入了农业工人的行列。农业产值与所占国民经济比重的不断下降,则与埃及长期对农业的投入不足有关。大量劳动力从事农业,而农业投入与产值不高,这不仅影响埃及经济整体发展,也影响居民收入。

与农业与服务业相比,埃及工业领域的就业情况则差强人意。如在1981年至2002年埃及工业领域就业人数由127.8万人增加到240.5万人,但占就业总人数的比例仅由12.1%略增到13.4%。^①在2008~2009财年,埃及农业部门的工人仍占总劳动力的31%。在埃及新增的15.8万个就业机会中,工业部门提供了36%,工业部门劳动力总数仅为300万人。^②

此外,埃及长期存在的城乡、地区经济差异对其就业也有影响。如开罗等大城市获得经济资源多,经济发展好于其他地区,所创造的就业机会多,但由于人口过于集中于开罗等大城市,其就业也是困难重重,失业问题非常严重,城市失业率经常比农村还高。埃及地区经济发展不平衡,总体上是下埃及比上埃及、西奈半岛发展好。上埃及以农业为主,农业从业者居主导地位。在有历史遗迹等著名旅游资源的地方,就业于旅游业、餐饮、酒店等部门的明显比较多。埃及人口与经济主要聚集于仅占其国土面积4%的尼罗河谷与三角洲地区,劳动力和就业也是集中于这些地区,而广大沙漠地区开发有限,无法吸纳劳动力。

(三) 教育发展速度与就业容量失衡

纳赛尔时期,埃及政府相继推行高等教育免费政策、大学与中等教育毕业生统一分配等政策,埃及高等教育发展很快。萨达特时期,埃及推行大众化高等教育。穆巴拉克时期,埃及高等与中等教育继续得到大力发展。如在2001年至2009年,埃及注册大学生由156.344万人增加到197.8151万人,增加了26.5%。^③埃及高等与中等教育的快速发展,对就业产生了巨大压力。

^① 阿拉伯埃及共和国信息部国家新闻总署《埃及二十一年成就(1981~2002)》,第26、36页。

^② 阿拉伯埃及共和国新闻部新闻总署《埃及年鉴(2009)》,第58、64、74页。

^③ “11-21 Students Enrolled in Governmental & Private Universities by Sex & Universities (2001/2002-2008/2009),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistic(Egypt), *Statistical Yearbook(2011)*, 2011.

一是毕业生数量增加过快,超过实际需求,也超出了政府所能够解决的能力。到20世纪80年代中期及以后,纳赛尔时期所实行的高等与中等教育毕业生国家统一分配的政策难以为继,该群体就业日益困难,失业不断加剧。以2003年为例,埃及劳动力中受过中等教育者人数最多,为638.2万人,占全部劳动力的31%;受过大学教育者为346万人,占17%。但这两个群体的失业也非常严重,受过中等教育者的失业人数达148.8万人,占全部失业人数的65.9%;受过大学教育者的失业人数居第二位,为56.7万人,占全部失业人数的25.3%;而受教育程度较低群体的失业人数与所占全部失业人数的比例却非常低。如文盲占劳动力中的23%,但其失业人数仅1.2万人,占全部失业人数的0.5%。^①这说明,埃及的教育水平超过埃及就业市场的需求,埃及经济发展无法为受教育水平高的求业者提供足够多的就业机会。

二是专业结构不合理,“工弱文强”现象突出。埃及高等教育发展的基本特点是理论型远超过实践型、文科强劲而工科发展滞后。2001年至2009年埃及理论型学院注册的大学生数量由113.8896万人增加到152.7312万人^②,而实践型学院的注册大学生仅由35.5751万人增加到39.0987万人。^③在1996年,埃及高等院校艺术及人文学科专业学生人数约为11.76万人,到2007年增长到23.8万人,增长了约102%;伊斯兰和阿拉伯学研究专业人数从3.44万人增加至10.62万人左右,增长率达到了209%;商学专业从19.2万人增加至46.26万人,增长了约141%。^④可见,埃及高等教育没有培养出更多发展实体经济所需要的实用型人才,却培养出大量过剩的文科大学生。因此,埃及的大学毕业生技能不能适应经济需求,就业困难与大量失业无法避免。可见,埃及大学生的就业困难与失业是教育的结构性矛盾所致。

此外,一些其他因素对埃及就业也有影响。如埃及历史上是个中央集权制国家,政府等公权力机构庞大,再加上一度实行大学、中等教育毕业生由国家统一分配的政策,使各级政府机构成为就业的重要渠道,政府部门就业人数持续增

^① “The Central Agency for Public Mobilization and Statistics,” *Labor Force Sample Survey*, <http://www.capmas.gov.eg>, 登录时间:2011年6月15日。

^② “11-22 Students Enrolled in Theoretical Faculties by Sex & Faculty (2001/2002 ~ 2008/2009),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Egypt), *Statistical Yearbook (2011)*, 2011.

^③ “11-23 Students Enrolled in Practical Faculties in A. R. E. Universities by Sex & Faculty (2001/2002 ~ 2008/2009),” In Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Egypt), *Statistical Yearbook (2011)*, 2011.

^④ OCED & The World Bank, *Reviews of National Policies for Education: Higher Education in Egypt*, 2010, p. 181.

长。到 20 世纪 80 年代中期以后,埃及政府无力继续大量安排毕业生,导致毕业生就业困难与失业加剧。另外,与大多数阿拉伯国家一样,埃及女性婚后的主要精力在家庭。埃及就业市场中的性别歧视现象也非常严重,女性在应聘、升职、退休年限和薪酬等方面经常遭遇不平等待遇,这些都对埃及女性就业产生了不利影响。

三、塞西政府对就业难题的破解政策

穆巴拉克当局并非不重视就业,也采取了许多举措,就业总人数也在不断增加,但总体而言,埃及的就业困境持续加大,就业问题成为影响穆巴拉克时期埃及发展与稳定的关键问题之一。

就业难,首先直接影响到普通埃及国民的收入与日常生活。埃及长期存在的就业难、失业普遍、工资增长迟缓,自然会波及普通民众的日常生活,下层普通民众生存尤其艰难。而埃及长期存在的国内资本不足、补贴问题、住房问题、青年问题等都与就业难密切相关。其次,埃及女性就业问题突出,这不仅影响到女性的收入,还影响到女性的解放。埃及女性人口占埃及总人口的近一半,数量庞大,但诸多因素造成她们在劳动力和就业人数中的比例不高。埃及女性就业难,使其大多数人在家庭中的地位低下,也更多地游离在埃及经济与社会发展之外,难以实现真正的妇女解放与社会参与。再次,就业问题成为影响埃及政治稳定的大事。执政长达 30 年之久的穆巴拉克在短短 18 天的民众示威之下被推翻,其原因很多,但就业问题无疑是其深层次因素之一。在这些政治运动中,青年是主要的推动者和参与者,而青年之所以走上前台,一个重要因素就是就业难和失业严重。此外,就业困难和失业严重造成了一系列社会问题,如部分大学毕业生流落街头、吸毒、暴力、犯罪、偷渡出国等现象持续增加。

穆巴拉克政权倒台后,埃及政局与社会动荡。2014 年塞西总统执政以来,埃及逐渐走上了正轨,但埃及发展仍面临许多棘手的问题,就业难就是其一。针对穆巴拉克时期延续下来的就业难题,塞西政府吸取经验教训,采取了一系列促进经济发展、提升就业能力的举措。

其一,积极吸引投资,开展基础设施建设。埃及剧变之后,埃及经济发展环境并未明显好转。公司法落伍、官僚主义盛行、公司税高、基础设施破败、夏季电力短缺等问题长期未解。发展资本不足,也是埃及长期面临的难题。为吸引外资,2017 年 5 月,埃及议会通过了新的投资法——2017 年第 72 号法,对投资范围、投资机制、外资审查、资本构成、外汇使用等内容进行完善和更新。2018 年 9

月,埃及对1981年第159号公司法实施条例进行修改,允许企业员工和管理人员拥有公司的部分股权,使企业员工和管理者有更多的经济机会。基础设施建设是塞西政府发展经济、创造就业的重要方面。2014年9月,在出席欧洲货币埃及年会时,塞西总统称埃及每年需要消化80万新劳动力,他宣布支持政府开垦400万费丹土地以创造就业岗位和改善农场条件。^①2016年4月,塞西政府出台了经济领域的十大建设项目,建设苏伊士运河枢纽区、开罗新行政首都项目是其中的标志性基础设施项目。如苏伊士运河枢纽区是计划在运河区建设四个特区和六座港口,打造成体系完善的工业区,创造150万个就业机会。^②埃及还在发展交通基础设施,升级电力基础设施,建设工业园区及配套设施等方面做了许多工作。

其二,大力发展制造业,增加就业容量。尽管有长足发展,但埃及工业呈现发展不快、吸纳劳动力不多的基本特点,特别是制造业落后。为有效改变这一状况,塞西政府在2016年推出《2030愿景》和《2016~2020年工业与贸易发展战略》。《2030愿景》提出的中期规划目标是,到2020年,除石油以外的加工业在埃及国内生产总值中的贡献率由2014~2015财年的16.6%增至2020年25%,每年在原基础上增加10%,提供300万个就业机会,占整体就业规模的20%。^③《2030愿景》明确设定了制造业发展目标,即到2030年,将埃及制造业增加值增长率由当时的5%提升至10%,将制造业增加值在国内生产总值中所占比重由当时的12.5%提高至18%。^④《2016~2020年工业与贸易发展战略》则进一步细化了制造业发展的具体推进措施。

其三,继续发展私有经济,支持中小微企业。20世纪70年代中期以来,埃及一直大力发展私有经济,私有经济已成为埃及就业的主要部门,但中小微企业发展困难重重。世界银行经济学家塔拉·维什瓦纳斯(Tara Vishwanath)说“与政府关系密切的大公司只提供了11%的就业,但却获得了92%的贷款,而埃及当局为居民建立公司及其市场生存设置了许多障碍,使私人经营公司、经商非常困难。”^⑤2014年,世界银行在《更多的工作,更好的工作:埃及的优先事项》报告

① 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45页。

② “2030 Egypt Vision,” *Cabinet of Ministers of Egypt*, http://www.cabinet.gov.eg/Style%20Library/Cabinet/pdf/sds2030_summary_arabic.pdf, 登录时间:2019年5月25日。

③ 戴晓琦《塞西执政以来的埃及经济改革及其成效》。

④ “2030 Egypt Vision,” *Cabinet of Ministers of Egypt*。

⑤ “EGYPT: Employment Reform,” *Africa Research Bulletin: Economic, Financial and Technical Series*, Vol. 51, Issue 9, 2014, p. 20555.

(*More Jobs , Better Jobs: A Priority for Egypt*) 中也提出 要深化埃及劳动力市场的结构问题改革与强化短期和长期政策干预 ,需要释放私有部门潜力以创造大量与多种多样的工作。世界银行埃及国家董事哈特威格·斯查佛(Hartwig Schafer)称,“埃及青年需要工作岗位 私有部门有潜力为其提供高质量和稳定的就业。”^①

此外 21 世纪以来 埃及的工作岗位提供社会保险或书面合同的越来越少 ,这种非正式的就业主要影响到青年群体。根据国际劳工组织的报告 埃及 56% 的男性非农业就业是非正规就业。埃及超过 50% 的私人部门是所谓的非正规经济 如摆水果摊或日工 约 400 万工人属于这种低薪的非正规经济。^②

随着 2020 年新冠肺炎疫情的暴发 埃及经济发展受阻 就业更加艰难 非正规经济在解决就业方面显得更加重要。开罗美国大学商学教授安吉斯·布莱尔(Angus Blair)称 非正规经济将发挥更大作用。开罗大学经济与政治学院前院长阿利亚·马赫迪(Alia El-Mahdi)警告道 “慢增长且就业岗位很少 已经影响到国家的贫困率 国家必须鼓励大规模发展私有部门以克服这场危机。”^③塞西当局也意识到这一问题 决定扶持中小微企业的发展。2020 年 6 月 欧洲投资银行(The European Investment Bank)与开罗的法国银行(Banque du Caire) 签署协议 提供 1 亿美元支持埃及制造业与服务部门的 100 家小微企业和中等企业 希望提供 4 000 个就业岗位。^④

其四 加强职业技术教育。职业教育发展滞后是埃及教育发展的短板之一 ,也是导致埃及就业困境的因素之一。2014 年以来 埃及在提振职业教育方面采取了一些措施。埃及 2014 年《宪法》第 20 条明确提出国家要根据劳动力市场需求 依照全球标准 鼓励和发展各种形式的技术教育和职业培训。2015 年 埃及专门设立了技术培训和教育部 全面负责国家技术教育和职业培训工作(后该部与教育部合并 组成教育与技术教育部)。在《2030 愿景》中 也提出了职业技术教育的发展目标。主要包括:到 2030 年 埃及接受职业技术教育的学生比例从当前的 4%提升到 20% 职业技术教育毕业生从事专业工作的比例由当前的 30% 提升至 80% 职业教育学生中接受职业培训的学生占比由当前的 4%提升到 30% ,

① “EGYPT: Employment Reform ,” p. 205.

② Ibid.

③ “EGYPT: Slow Growth , Fewer Jobs ,” *Africa Research Bulletin: Economic , Financial and Technical Series* , Vol. 57 , Issue 4 , June 2020 , p. 22967.

④ “Egypt — Financing Agreement ,” *Africa Research Bulletin: Economic , Financial and Technical Series* , Vol. 57 , Issue 4 , June 2020 , p. 22979.

与社会力量联合兴办的技术和职业培训机构占比由当前的3%提高至20%。^①在《2016~2020年工业和贸易发展战略》中,提出了埃及发展职业技术教育的主要任务,包括:以市场需求为导向,借助校企联动,提升职业培训教育的社会适用性;通过设定职业技术教育认证和评估体系,加强职业技术教育从业者培训等手段提升职业技术教育的教学质量;加强职业技术教育宣传力度,改变国民重学位教育、轻职业技术教育的社会心态。^②可以预计,随着职业教育的发展,埃及重理论型、轻实践型人才的教育格局会有所变化,这对改变就业格局将产生积极意义。

四、结语

目前来看,塞西当局的举措取得了一些初步成效,但仍没有从根本上解决埃及长期累积的就业难题,尤其是失业严重、青年与女性就业难的现象依旧。就业问题实质上是经济发展与社会治理问题,埃及就业困境的破解需要综合施策以及长期不懈的努力。

埃及的就业困境,给其他存在就业问题的国家解决就业难题提供了一些启示。其中最重要的就是,仅仅依赖政府的努力是不够的,需要充分发挥市场、调动各种社会主体的作用。政府无疑是解决就业问题的主导者,需要根据国情与经济社会发展情况,适时推出和调整就业政策。在埃及,穆巴拉克政府乃至当前的塞西政府,并非不重视就业问题,也并非没有推出就业政策,但就业困境依旧持续,一个重要原因是试图主要依靠政府来解决问题。实际上,就业问题的解决除了依靠政府的努力之外,还需要运用市场机制,充分调动各种社会主体的作用。特别是在新冠肺炎疫情肆虐的背景下,各国经济发展迟缓,普遍就业困难而失业剧增,政府的财力与举措更为有限。埃及政府只有减税放权、放开市场,发动各种经济力量充分参与进来,才能推动经济复苏,进而扩大劳动力需求并增加就业容量。

(责任编辑:赵军 责任校对:邹志强)

^① “2030 Egypt Vision”.

^② Ministry of Trade and Industry of Egypt, “Industry and Trade Development Strategy,” <http://www.mti.gov.eg>, 登录时间:2019年5月25日。

Shanghai International Studies University.

107 On Islamization of Somalia and the Historical Origin of Arabic Identity

Abstract The spread of Islam in Somalia is accompanied by the process of “Arabization”, which has shaped the national identity of Somalia to a certain extent. Islam was introduced to Somalia by Arab immigrants at the end of the 7th century AD. Mogadishu, an Arabized city state, was formed, and Islam spread to the interior of Somalia. Zella and Berbera which located on the coast of the Gulf of Aden, are the center of Islam spread in the north. In contrast, Islam spreads slowly in the northern region, and it mainly relies on the mission of Arab saints in some legends. In the 14th century AD, the coastal cities of Somalia basically completed Islamization, and a large number of Somali native ulemas grew up, and spread the Islam to the inland tribesmen along with the expansion of Sufism, which promoted the deep integration of Sufism and tribal society in the social structure and religious beliefs. More importantly, some Somalis began to reconstruct their own lineage and traced it back to the early Arab immigrants, the ancestors of Sufism, that is, Hashemite. This has become the origin of Somali Arab identity since modern times, which has a profound impact on Somalia.

Key Words Islam; Somalia; Arabic Identity; Sufism; Tribe

Author YAN Wei, Ph. D., Professor, Institute of Middle Eastern Studies, Northwest University.

124 Egypt's Employment Plight in the Mubarak Era and its Causes: On the Resolution of Employment Problems in Current Egypt

Abstract In the Mubarak Era, there are three main problems and difficulties in employment in Egypt: unbalanced employment development; women and young people have difficulties in finding jobs; employment in the informal sector and unpaid workers are prominent. The employment predicament in Egypt is mainly affected by three core factors: population expansion, irrational industrial structure and educational imbalance. The Sisi government learned from the experience and lessons of the Mubarak authorities and improved employability through various means, including vigorously attracting investment, developing infrastructure and manufacturing, continuing to develop the private economy, supporting small, medium and micro enterprises, and strengthening vocational and technical education. Although these measures have achieved some results, they have not yet fundamentally solved the long-term accumulation of employment problems. The solution to the employment dilemma in Egypt still requires long-term comprehensive management.

Key Words Egypt, Mubarak regime, Employment, Sisi government

Author CHEN Tianshe, Ph.D., Professor, History of School, Zhengzhou University; HU Ruizhi, Master Candidate, History of School, Zhengzhou University.

140 The Ethnic Inheritance and Contemporary Dilemma of the Armenians in Egypt

Abstract The Armenians in Egypt have a relatively small population and a long history of existence. In the complex and ever-changing historical changes, the Egyptian Armenians have maintained the relative independence and particularity of their ethnic groups by abide by the tradition of autonomy, emphasizing ethnicity, establishing a self-help system, and reshaping historical memory. They have long retained their original customs, language, culture and religious beliefs that distinguish them from other ethnic groups. Contemporary Egyptian Armenians are always facing the challenges of structural dilemmas such as the assimilation of the main nation, the dilemma of identity, population decline, inter-ethnic marriage, political and security threats, and these factors have an important negative impact on the future existence of the entire ethnic group.

Key Words Egypt; Armenians; Characteristics of Ethnic Minority; Dilemma

Author ZHAO Jun, Ph.D., Associate Professor of Middle East Studies Institute at Shanghai International Studies University.