

埃及研究

塞西执政以来的埃及经济改革及其成效^{*}

戴晓琦

摘要：近代以来，埃及出现过三次工业化浪潮，有力地推动了本国的现代化进程。在穆巴拉克执政后期，埃及经济遭遇了地租经济和实体经济双重衰落的危机。2011年中东剧变爆发后，埃及经济发展凋敝，社会矛盾突出。塞西在稳定政局后开始进行经济改革，主要内容包括金融改革、财政改革以及基础设施建设。金融改革措施包括放开汇率与提高利率；财政改革措施包括提高税收、推行销售税改增值税以及削减物价补贴；基础设施建设方面推出了多个大型建设项目。塞西推行改革可利用的资源有限，改革时间还不长，“救火”特点明显，尚未触及埃及经济的结构性问题，即如何使实体经济成为埃及经济的主体。从成效来看，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。

关键词：塞西；埃及经济；经济改革；实体经济

作者简介：戴晓琦，博士，北京第二外国语学院阿拉伯学院教授、教育部区域与国别研究基地阿拉伯研究中心研究员（北京 100024）。

文章编号：1673-5161(2017)06-0035-15

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文系教育部国别和区域研究 2016-2017 年度指向性课题“中阿产能合作研究”的阶段性成果。

自 2011 年中东剧变爆发以来,埃及政局不断震荡,经济受到巨大打击,埃及政府将政治重建与提振经济作为施政的重中之重。自塞西执政以来,为应对严重的外汇短缺、巨大的财政赤字以及经济凋敝等困境,埃及政府推出了一系列重大改革举措。但是,埃及经济不振是长期的结构性问题与剧变后新问题叠加的后果,要从根本上提振埃及经济和根除剧变带来的负面影响,埃及政府需要从根本上认清埃及经济问题的实质与根源,并采取针对性的有效措施。

一、埃及经济结构性问题的成因及其后果

在历史上,埃及是中东地区经济体系完善、经济结构多元的极少数国家之一。西方殖民主义的统治改变了埃及的经济结构,从而造成了埃及经济结构中的单一性与依赖性问题,导致当代埃及经济陷入长期的地租性经济旋涡之中。

(一) 中东难得的现代产业改革浪潮

历史上,埃及曾长期以实体经济闻名于世。罗马统治时期,埃及是罗马帝国的粮仓;阿拉伯帝国与奥斯曼帝国时期,埃及曾是中东产业最发达的地区。西方殖民者入侵埃及后,传统产业迅速衰落。为富国强民,埃及掀起了以发展工业为标志的三次产业革命浪潮,制造能力迅速增强,工农业产品遍销中东与非洲地区。

19 世纪前期,穆罕默德·阿里掀起了埃及第一次产业改革浪潮。阿里主掌埃及大权期间,模仿法国进行产业改革,实现了工业品的基本自给,成功抵制了西方产品的冲击。但是,阿里的帝国梦冲击了奥斯曼帝国格局,与英国的东方问题政策^①相冲突,1840 年英国强迫埃及接受《伦敦条约》,迫使其放弃了工业化的努力。20 世纪前期,塔勒阿·哈尔卜(Talaat Harb)领导了埃及第二次实业浪潮。1930 年埃及收回关税管理权后,以哈尔卜为首的民族资本家开办了大量现代工厂,很大程度上满足了埃及的工业品需求。1952 年埃及“七月革命”成功后,纳赛尔发起了第三次实业改革,包括国有化运动与工农业改革。埃及新政权将苏伊士运河等外国产业国有化,没收大型私人企业,由国家而非大地主与资本家主导经济。经过改革,埃及成立了 396 家现代企业^②,建造了中东地区最大的铝厂,实现了自行组装汽车的目标,建立了完整的工业体系与农业体系,不但满足了国内的基本需求,还向周边国家出口工农业产品。

(二) 主体经济的逐步地租化

1973 年第四次中东战争后,萨达特总统开始推行对外开放政策,大量国际资本

^① 从 18 世纪末开始,奥斯曼土耳其帝国不断衰落并被西方强国瓜分,史称东方问题。英国对东方问题的政策基调是保持一个由它控制的表面独立的奥斯曼帝国,以保障英国在东方特别是在印度的权益,并借此控制波斯普鲁斯海峡和达达尼尔海峡,遏制俄国势力伸向地中海与英国争霸。

^② [埃及]阿卜杜·法塔赫·贾巴里:《当代埃及经济中的停滞与发展问题》(阿拉伯文),开罗:金字塔政治与战略研究中心 2004 年版,第 97 页。

涌入埃及,逐步形成了侨汇、石油出口、苏伊士运河过境税以及旅游四大创汇行业。迅速增长的资本与财富使埃及经济一片繁荣。从1973年到1987年,埃及经济增长率一直保持在6.8%~8.5%的历史高位。^①但是,经济的高速增长掩盖了埃及经济结构的不断扭曲,即主导经济从实体经济转向地租经济,地租型产业逐渐成为国家的支柱产业。这种地租型经济结构从萨达特时代延续至今,成为当代埃及经济最显著的特征。

自1973年后的十年间,四大创汇行业的兴起为埃及社会注入了滚滚财源。第四次中东战争引发了国际油价暴涨,埃及劳工大规模奔赴海湾阿拉伯产油国工作,由此带来的石油侨汇逐年增加,从1970年的1.58亿埃镑增至1984年的28.1亿埃镑。^②1973年起,埃及开始大规模出口石油。1981年国际油价上涨至每桶40.5美元,当年埃及的石油收入增至25亿美元。^③第四次中东战争后,苏伊士运河逐步恢复通航,过境税成为埃及新的收入来源,从1975年的0.33亿埃镑猛增至1984年的6.82亿埃镑。^④作为世界旅游胜地,埃及古老的法老遗迹与独特的自然风光也带来了丰厚的旅游收入,从1973年的1.62亿埃镑增至1984年的2.3亿埃镑。^⑤

上述四大收入作为埃及的经济支柱一直持续至今。这四大创汇行业投入少而收益大,在埃及经济中占有十分重要的地位。以石油为例,1980~2011年间,仅石油天然气的出口就占到埃及总出口额的50%,石油天然气行业占外资的三分之二,埃及石油总署与运河管理局的年税收占有企业税收的三分之二,1990~2011年间石油收入与运河过境税占政府收入的19.6%。^⑥

(三) 地租型经济难以为继导致经济危机

虽然萨达特的和平外交为埃及带来了长达几十年的和平环境,萨达特和穆巴拉克时代的市场化改革为埃及引入了巨额海外资本,四大创汇行业为埃及带来了丰厚收入,但随着1986年国际油价暴跌以及1988年两伊战争、1991年海湾战争和2003年伊拉克战争的先后爆发,埃及四大外汇收入来源遭受严重影响。此外,埃及石油出口下降,人口增长失控,普通民众的生活水平长期停滞不前,甚至出现了数以千计的贫民窟,埃及由此患上了自然资源枯竭导致消费水平明显下降的“荷兰病”,^⑦地租

① [埃及]艾哈迈德·扎伊德:《埃及结构调整政策对社会的影响》(阿拉伯文),开罗大学社会学系第2届年度研讨会论文集,开罗:开罗大学出版社1995年版,第77页。

② [埃及]穆哪·卡希姆:《无序与组织之间的国外劳工》,载《金字塔报》,1990年1月23日。

③ [埃及]萨米·阿菲菲·哈提姆:《现实与理想中的埃及经济》(阿拉伯文),开罗:埃及黎巴嫩书局1998年版,第246页。

④ 埃及中央银行:《经济报告》(阿拉伯文),1985年第1期,第27页。

⑤ [埃及]萨米·阿菲菲·哈提姆:《现实与理想中的埃及经济》(阿拉伯文),第249页。

⑥ [埃及]阿姆鲁·阿迪力:《埃及地租经济,一个经济传说》(阿拉伯文),东方新闻网,2014年11月21日, <http://www.shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate>, 登录时间:2017年10月11日。

⑦ 20世纪50年代,荷兰发现石油,国民收入迅速增加,民众开始尽情消费。进入70年代,荷兰石油资源枯竭,经济迅速滑坡,人们难以接受生活水平剧烈下降的现实,社会陷入困境,学界称这一现象为“荷兰病”。

经济后遗症致使埃及经济深陷危机。这一危机的实质是地租经济的难以为继和实体经济的难以担当,突出表现为经济结构扭曲、工农业产值下降、财政状况恶化等。经济危机成为除安全形势恶化外埃及政府面对的另一项重要挑战。

此外,私有化严重扭曲了埃及的经济结构,加剧了实体经济的边缘化。1987 年埃及经济陷入困境,外债高达 500 亿美元,不得不宣布推迟偿还各类国际贷款。为避免经济崩溃,1991 年穆巴拉克被迫接受国际货币基金组织的“结构调整与经济改革”建议,其核心内容是对国有经济私有化。据埃及经济与社会权利中心报告,从 1991 年到 2009 年,穆巴拉克政府通过变卖 413 家国企获得了 570 亿埃镑的收入。^① 国有工业从 1979 年的 75% 降至 2009/10 年度的 30%,^② 国有企业市场份额从 20 世纪 70 年代的 91% 降至 2016 年的 8%。^③ 但是,私有化并未实现改革之初所宣称的自由竞争目标,相反造成了跨国公司对许多行业的垄断,无助于解决数百万失业者的就业问题;与此同时,私有化还破坏了产业结构,新出现的私企与外企为追逐短期利益,多投资短平快的消费性行业而非生产性行业,刺激人们超前消费,导致实体经济大幅萎缩,基础设施建设长期停滞。工业劳动力在全国劳动力市场中的比例也不断下降,1967 年该比例曾达 15.2%,^④ 但 1990 年降至 14%,2000 年进一步下降至 11.9%。^⑤ 工业衰落导致工业消费品的自给率不断下降,几乎所有工业品都需要进口。农业衰落造成农业收入下降,农产品进口比例上升。从 2001 年到 2008 年,埃及肉类自给率从 88% 降至 74%,作为主食的小麦自给率在 50% 左右,成为世界上重要的农产品进口国,^⑥ 粮食进口也成为埃及财政赤字的重要原因。

2011 年“一·二五革命”后,埃及经济持续恶化,政治持续震荡使得埃及陷入了更严重的经济危机。GDP 增幅从革命之前的 5%~7% 断崖式下跌至 2012/13 年度的 2.1%,且连续四年低于人口增长率,导致民众实际生活水平明显下降;^⑦ 埃及产品出口不断下降,国际贸易逆差扩大,从 2012 年到 2015 年,出口占进口的比例从 42% 下降至 29%;^⑧ 埃及境内资本纷纷外逃或囤积,国家出现钱荒,其中外国直接投资存量

① 《埃及每月财经报告(2014 年 12 月)》(阿拉伯文),埃及财政部网站, <http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Reportes/2014/12/allparts.pdf>, 第 57 页, 登录时间:2017 年 10 月 11 日。

② [埃及]阿卜杜·哈里格·法鲁克:《埃及经济困局与如何走出去》(阿拉伯文),开罗:新文化书局 2013 年版,第 16 页。

③ 中国驻埃及使馆经商处:《2016/2017 财年上半年埃及国有企业实现利润 27 亿埃镑》, <http://eg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201704/20170402559893.shtml>, 登录时间:2017 年 10 月 11 日。

④ [埃及]法塔西·阿卜杜·法塔赫:《埃及村庄》(阿拉伯文),开罗:埃及图书总社 1998 年版,第 287 页。

⑤ 埃及规划研究院:《埃及人力发展报告》(阿拉伯文),开罗:埃及规划研究院出版社 2005 年版,第 95 页。

⑥ [埃及]艾敏·欧史瑞:《2016 年的数字埃及》(阿拉伯文),埃及公共动员与统计总署,2012 年 11 月,埃及统计总署网站, <http://www.sis.gov.eg/Story/64485?lang=ar>, 第 49 页, 登录时间:2017 年 10 月 11 日。

⑦ 《埃及每月财经报告(2014 年 12 月)》(阿拉伯文),第 1 页,埃及财政部网站, <http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Reportes/2014/12/allparts.pdf>, 登录时间:2017 年 10 月 11 日。

⑧ 埃及经济研究中心:《埃及经济统计》(2017),第 25 页,2017 年 3 月, <http://www.eces.org.eg/ar/Publication.aspx?Id=618&Type=7>, 登录时间:2017 年 10 月 11 日。

从 2009/10 年度的 67.6 亿美元骤降至 2010/11 年度的 22 亿美元,^①外国投资占 GDP 的比重从 2009/10 年度的 3.1% 持续下降至 2013/14 年度的 1.4%, 国内投资占 GDP 的比重从 2009/10 年度的 19.5% 降至 2013/14 年度的 14%。从收入结构看, 埃及剧变使国民经济更加倚重四大创汇收入, 该项收入 2013/14 年度占国民收入的比例为 57%, 2014/15 年度增至 65.8%, 而同期非税收收入分别只占 22% 和 28.7%。^② 从财政支出结构看, 2013/14 年度和 2014/15 年度埃及财政支出主要为社会补贴、工资奖金和内外债息, 其中社会补贴分别占 32.6% 和 27.1%, 工资奖金占 25.5% 和 27.1%, 内外债利息占 24.7% 和 26.3%, 这些支出都是刚性需求, 政府手中已经没有可供调控的经济资源。因此, 近年来埃及公共预算赤字不断走高, 从 2011/12 财年的 10.1% 上升至 2014/15 财年的 11.5%。^③ 进入 21 世纪以来, 埃及债务压力持续加重, 在 2008 年后最终演变为债务危机。从 2010 年到 2015 年, 埃及内债从 0.89 万亿埃镑上升至 2.12 万亿埃镑,^④ 同期外债从 337 亿美元上升至 481 亿美元。^⑤

上述经济问题也使国内民众的生活水平不断恶化。2010/11 年度和 2012/13 年度, 埃及民众年消费额在 3,000 埃镑以下的比例分别占 24.3% 和 25.1%, 在 3,000~4,000 埃镑间的分别为 19.9% 和 23.7%, 这表明埃及一半人口日均消费在世界公认的 2 美元(约 14 埃镑) 贫困线以下。^⑥

二、塞西政府经济改革的主要措施

中东剧变爆发后, 埃及国内缺少发展经济的和平环境, 革命激情淹没了生产热情, 但随着穆尔西政权的下台, 埃及民众开始久乱思定。因此, 塞西出任总统后首先着力于稳定国内安全形势, 同时决心解决沉积多年的经济问题。以 2015 年 3 月召开的沙姆沙伊赫投资大会和 2016 年 2 月发布的《埃及 2030 年愿景》(Egypt's Vision 2030) 为标志, 塞西拉开了经济改革的大幕。根据《埃及 2030 年愿景》, 塞西政府积极致力于稳定宏观经济, 实现经济可持续发展, 增强经济竞争力、经济多元化以及知识经济, 提高工业附加值, 适度增加就业机会, 并将非正规部门纳入国民经济之中。^⑦

① 《埃及每月财经报告(2014 年 12 月)》(阿拉伯文), 埃及财政部网站, <http://www.mof.gov.eg/MOF-GallerySource/Arabic/Reportes/2014/12/allparts.pdf>, 第 61 页, 登录时间: 2017 年 10 月 11 日。

② 埃及中央银行:《2014/2015 年年度报告》(阿拉伯文), <http://www.cbe.org.eg/ar/EconomicResearch/Publications/Pages/AnnualReport.aspx>, 第 69 页, 登录时间: 2017 年 10 月 12 日。

③ 同上, 第 68 页。

④ 同上, 第 118 页。

⑤ 同上, 第 120 页。

⑥ [埃及]艾敏·欧史瑞:《2016 年的数字埃及》(阿拉伯文), 埃及公共动员与统计总署, <http://www.sis.gov.eg/Story/64485?lang=ar>, 第 49 页, 登录时间: 2017 年 10 月 11 日。

⑦ 《埃及 2030 愿景·经济》(阿拉伯文), Egypt 2030, <http://sdsegypt2030.com>, 第 21 页, 登录时间: 2017 年 10 月 12 日。

《愿景》提出,到 2030 年埃及将力争成为全球经济 30 强,GDP 增幅从 2015 年的 4.2% 上升至 2020 年的 10% 和 2030 年的 12%,人均 GDP 从 2015 年的 3,436 美元增至 2020 年的 4,000 美元和 2030 年的 10,000 美元,贫困率从 2013 年的 26.3% 降至 2020 年的 23% 和 2030 年的 15%。^①

从实践来看,塞西政府的经济改革主要集中在金融、财政、基础设施建设与加强实体经济等领域。

(一) 金融改革

2013 年 7 月,塞西为首的军方强行接管政权后,埃及金融市场变得更加脆弱和动荡,埃镑兑美元的官方汇率与黑市汇率差距急剧扩大,致使各大银行美元枯竭。金融秩序混乱已然成为埃及经济最突出的问题,也成为塞西政府经济改革的首要领域。

塞西政府的金融改革措施包括放开埃镑兑美元汇率、提高埃镑利率、向各国政府与国际组织寻求贷款、对银行实行私有化以及增加货币供应等。

汇率改革的过程一波三折。最初,塞西政府被迫持续降低埃镑汇率。2016 年底,埃及政府全面放开汇率,彻底终结了长期存在的官方汇率与黑市汇率双轨并行的局面。由于外汇收入骤减和政府赤字激增,埃及 2016 年陷入了前所未有的外汇短缺危机。为了解决外汇危机,埃及政府本希望通过本币贬值来遏制美元黑市,但事与愿违,连续的埃镑贬值引发了社会的高度恐慌,埃及民众纷纷囤积美元,黑市埃镑急剧贬值。为防止埃镑崩盘,埃及政府强行介入金融市场,取缔了数百家外汇兑换点,但仍无法阻挡埃镑的一路下跌,无奈之下政府被迫于 11 月 3 日放弃对埃镑汇率的控制,宣布埃镑汇率完全由市场决定。至此,过山车式的金融震荡终于告一段落,金融市场渐趋稳定。

埃镑贬值乃至完全放开汇率管制,既是埃及政府防止金融崩溃的无奈之举,也是改善经济的基础。汇率放开后,美元兑埃镑汇率瞬间从原来的 1:8.8 暴跌至 1:18,贬值幅度高达一倍以上。埃镑贬值导致所有商品的价格翻倍,使国内民众蒙受前所未有的经济损失,埃及人的财产在一夜之间缩水一半,工薪阶层员工的实际工资收入减少了 14.5%,^②饱受动荡折磨的民众真正感受到了经济严寒。按照埃及政府的解释,埃镑大幅贬值可以降低产品成本、促进出口创汇,为埃及制造业营造更好的环境,但 2016 年年底以来已经半年多过去,这一期望并未实现。由于埃及制造业在国内生产总值中的份额过低,埃镑贬值导致进口原料价格上升,7,000 多家企业停工停

^① [埃及]艾敏·欧史瑞:《2016 年的数字埃及》(阿拉伯文),埃及公共动员与统计总署, <http://www.sis.gov.eg/Story/64485?lang=ar>, 第 49 页,登录时间:2017 年 10 月 11 日。

^② [埃及]穆罕默德·贾迈勒:《降低埃镑汇率的三大危害》(阿拉伯文),*Huffpost*, 2016 年 3 月 22 日, http://www.huffpostarabi.com/2016/03/22/story_n_9520298.html, 登录时间:2017 年 10 月 12 日。

产,仅造砖业就有 1,500 家企业倒闭,^①更多企业艰难度日。

塞西政府一边降低汇率,一边提高利率。从 2014 年到 2017 年,埃及央行的存款、贷款和国债利率迅速上升。例如,活期存款利率从 2014 年 5 月的 8.25% 升至 2015 年 4 月的 8.75%^②、2016 年 4 月的 10.8% 以及 2017 年 4 月的 14.75%。^③ 自 2016 年 3 月以来,埃及央行又六次提高利率,2017 年 8 月存款利率和贷款利率分别提高至 18.75% 与 19.75%。埃及央行在短期内数次提高利率,主要原因是埃及政府放开汇率、大幅降低燃料与供电价格,引发了市场持续的恶性通货膨胀,因此希望通过提高利率来抑制通货膨胀。未料这一举措却适得其反,2016 年 3 月以来埃及通货膨胀逐月上升,从 8.41% 升至 2017 年 2 月的 33.1%,之后一直维持 30% 以上的高位。^④ 在多数人看来,使用利率工具无法抑制因外汇与商品供应不足而导致的通货膨胀,只会对民众尤其是底层民众造成更沉重的负担。

为支付越来越庞大的行政开支和填补财政赤字,埃及政府采取的另一措施是增加货币投放。从 2013 年 6 月底至 2016 年 6 月底,埃及的货币供应量从 2,645 亿埃镑增至 3,698 亿埃镑,^⑤2017 年前 4 个月又增发了 131 亿埃镑的新货币,货币供应总量达到 4,197 亿埃镑。^⑥ 在 GDP 增幅达到 4% 左右的背景下如此迅速地印发钞票,明显助推了通货膨胀,加剧了国内民众对埃镑的不信任感。

为保证食物等必需物资的进口,埃及需要拥有至少 300 亿美元的外汇储备,即至少 4 个月的进口所需,但国家实际拥有的外汇储备在 2016 年上半年下降至 170 亿美元,迫使政府全力以赴寻求国际资金支持。在 2015/16 财年,埃及分别与国际货币基金组织、世界银行与非洲银行达成 120 亿、30 亿与 15 亿美元的贷款协议^⑦,与中国签署 180 亿元人民币(约合 26 亿美元)的货币互换协议^⑧,避开美元的中间环节,从而节省了大量外汇。埃及国民银行面向全球发行债券,埃及银行向中国国家开发银行、中国出

① [埃及] 麦尔旺·麦尔彦:《汇率浮动飓风刮倒 1500 家企业》(阿拉伯文),载《最后 1 小时》,2017 年 3 月 15 日。

② 埃及中央银行:2014/15 年度报告,第 28 页。

③ [埃及] 黑芭·胡塞姆:《国家统计局宣布外汇一年内增加 116 亿美元》(阿拉伯文),载《第七日》网站,2017 年 8 月 4 日, <http://www.youm7.com/story/2017/8/4/>, 登录时间:2017 年 8 月 20 日。

④ 埃及财政部:《每月财经报告》(2017 年 6 月), <http://www.mof.gov.eg/Arabic/esdarate/Pages/Report6-2017.aspx>, 登录时间:2017 年 10 月 12 日。

⑤ 埃及中央银行:《经济专报》2015/16 年第 4 期,总 56 期,第 25 页, <http://www.cbe.org.eg>, 登录时间:2017 年 10 月 12 日。

⑥ [埃及] 穆斯塔法·尔德:《传闻与现实中的货币发行:央行的标准是什么?》(阿拉伯文),玛斯拉维网,2017 年 8 月 16 日, <http://alturl.com/r2vd6>, 登录时间:2017 年 8 月 26 日。

⑦ [埃及] 穆罕默德·辛巴达:《2017 年债务超过预期:塞西要抵押埃及吗?》(阿拉伯文),21 世纪阿拉伯网站,2017 年 3 月 26 日, <http://alturl.com/5pi4c>, 登录时间:2017 年 10 月 12 日。

⑧ 《外媒关注中国埃及签署 180 亿元人民币货币互换协议》,参考消息网,2016 年 12 月 8 日, <http://www.cankaoxiaoxi.com/finance/20161208/1499838.shtml>, 登录时间:2017 年 10 月 12 日。

口信用保险公司分别贷款 6 亿和 5 亿美元。^① 通过与国际金融机构、各国政府以及企业的多方沟通,埃及获得了比较充足的资金,但同时也进一步加重了外债负担。

(二) 财政改革

财政改革是塞西政府经济改革的重点内容。由于财政收入骤减,原本就一直存在高额赤字的埃及财政更加入不敷出。为了减少财政压力,实现预算平衡,埃及政府竭力开源节流,增加多项税收,减少各种补贴。

税收改革包括收入税、销售税改增值税和不动产税,目的是增加政府收入。改革前的税务制度是 1991 年开始实行的,原税制集中于销售过程,仅覆盖有限商品与服务,而新税制则扩展至生产与销售的所有提供服务者。原收入税的对象主要是工资收入者、工商业受益者、不动产受益者以及技术受益者,新税制确立层级收税的概念,即实行五层累进税,即年收入 0.72 万埃镑以下者免税,0.72~3 万者征税 10%,3~4.5 万者征税 15%,4.5~20 万者征税 20%,20 万以上者征税 22.5%。但由于埃及目前最低工资为 1,200 埃镑/月,实际上第一层并不存在,所有工薪阶层都必须缴税。在生产与销售领域,所有法人均需缴纳利润的 22.5%;苏伊士运河和石油公司缴税 40%。2016 年 8 月,埃及议会通过销售税改增值税方案,将 10% 的销售税改为 14% 的增值税。“售改增”的目的是扩大收税范围,使税收分布在生产和销售的各个环节而非销售的单一环节。根据增值税方案,企业所有人在从原料进口到销售的所有环节均需缴纳税收,除极少数战略资源外,该税对所有进出口商品以及相关服务都征收 14% 的税。增值税还包括对所有服务性领域征收赋税。增值税改革后,销售税在所有收入税中的比例大幅提高,从 2013/14 财年的 29.58% 增至 2016/17 财年的 39.31%,预计 2017/18 财年将达到 41.86%。通过增值税改革,埃及税收从 2012/13 财年的 2,500 亿埃镑迅速增至 2017/18 财年的 6,000 亿埃镑。^②

塞西政府的另一项财政改革措施是缩减物价补贴,目的是减轻政府的经常性开支压力。埃及补贴制度由来已久,多年来物价补贴占财政总开支的三分之一左右,每年仅汽油补贴就高达 360 亿埃镑,政府越来越难以承受此类负担。埃及的政府补贴包括食品补贴与能源补贴。食品补贴因为涉及到下层百姓的生存底线,是历届埃及政府维稳的基石,轻易不可触动。能源补贴自 21 世纪以来随着国际油价暴涨而迅速上升,目前占总补贴的 70% 以上,占财政支出的 20% 左右。^③ 由于能源补贴是全民性的,收入越高消耗越多,中上阶层是最大的获益群体,因而饱受埃及普通民众诟病。2014 年 7 月,塞西就任总统不久便宣布大幅削减能源补贴,将当年的财政预算

① 《埃及银行在穗设立代表处》,载《南方日报》2017 年 4 月 21 日,第 A16 版。

② 《埃及税务制度,如何从享受走向仇恨》(阿拉伯文),*Ida2at*,2017 年 8 月 17 日, <https://www.ida2at.com/egyptian-tax-system-how-to-turn-grace-into-a-curse>, 登录时间:2017 年 10 月 13 日。

③ 王振华:《埃及能源补贴政策弊多利少》,新华网,2012 年 3 月 21 日, http://news.xinhuanet.com/world/2012-03/21/c_111686060.htm, 登录时间:2017 年 7 月 20 日。

赤字削减 480 亿埃镑,其中 440 亿通过能源补贴的削减来实现,^①财政赤字因此从 12%降至 10%以内,而油价则上升了 78%。2017 年 6 月,政府大幅调高燃油价格,其中 80 号汽油和轻柴油价格从每升 2.35 埃镑调至每升 3.65 埃镑,每罐煤气从 15 埃镑调至 30 埃镑。^② 根据改革方案,政府将在五年内完全取消能源补贴,但 2017 年 6 月以来改革步伐明显加快,计划 8 个月内取消燃油补贴。^③ 改革的最终目的是取消全民补贴政策,将中上层从补贴对象中排除出去,将有限的财力用于下层的最低保障,同时改实物补贴为现金补贴。取消能源补贴既是全球发展的趋势,也是埃及走出现实困境的必然选择,仅减少燃油补贴一项就大幅减轻了政府的财政压力,有望使 2017/18 财年的公共支出从 1,500 亿埃镑降至 1,000 亿埃镑。^④

(三) 基础设施建设

2015 年 9 月,政权巩固后的塞西提出了政府中期工作的七大重点,即维护国家安全、加强民主建设、经济愿景与计划、社会公平与国民服务、基础建设与部门发展、行政改革以及夯实外交关系。2016 年 4 月,根据长期规划与年度执行计划,塞西政府出台了经济领域的十大建设项目,包括建设苏伊士运河枢纽区、主干道路周边建设一批新城市、开垦 150 万费丹^⑤耕地、建立西奈投资总公司、开发西北海岸以及发展矿产资源金三角等。这些项目和之前的苏伊士运河辅线项目、新开罗行政首都项目共同组成了庞大的基础设施建设规划。

1. 苏伊士运河项目。该项目包括苏伊士运河辅道以及苏伊士运河枢纽区两个主要工程。苏伊士运河辅道 2014 年 8 月开工,次年 8 月完工,总长共计 72 公里,包括一条新开凿的 35 公里河道,一条拓宽和加深的 37 公里旧河道,六条连接运河东西两岸的河底隧道。为获得必要资金,埃及政府向全民集资,从民众手中募集了 640 亿埃镑(约合 85 亿美元)的资金用于修建该项工程。政府希望通航后过境税能从当时的 50 多亿美元增至 2023 年的 130 多亿美元。苏伊士运河枢纽区的规划是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,使埃及成为中东的工业、商业与后勤补给中心。然而,该项目运行两年来增收并不明显,主要原因是世界经济疲软、国际油价持续下跌、中国经济放缓、欧洲复苏乏力等因素导致过境船只减少。同时,建造运河的工程款是在全埃及通过认购获得的,当时承诺的 12.5% 回报率高于银行利率,但在银行多次提息后银行利率已远超 12.5%,民众

① 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。

② [埃及]纳诗娃·穆斯塔法:《燃油价格上调是“不可避免之恶”》(阿拉伯文),载《十月》2017 年 7 月 2 日,第 2123 期,第 28 页。

③ [埃及]穆罕默德·塔拉维等:《贪婪者在破坏改革计划》(阿拉伯文),载《最后 1 小时》2017 年 7 月 5 日,第 4315 期,第 14-15 页。

④ 2016~2017 财年埃及政府的燃油支出为 650 亿埃镑,2017/18 财年预算大幅增加的主要原因是国际油价从每桶 40 美元增至每桶 52 美元,以及美元汇率从 8.78 埃镑飙升至 18 埃镑。

⑤ 费丹为埃及面积单位,1 费丹等于 42 公亩。

投入的工程款已经缩水。

2. 开垦 150 万费丹耕地项目。埃及人自古沿尼罗河而居,生活范围仅占国土面积的 5%。随着人口暴涨,尼罗河谷已人满为患,当地居民不得不寻找新的生活空间。自纳赛尔时期以来,埃及历届政府都将走出河谷作为解决人口压力的主要办法,将开垦耕地视为政府的政绩所在。萨达特执政 10 年新增耕地 10 万费丹,穆巴拉克执政 30 年耕地增加 129.7 万费丹,但埃及政府开垦土地的速度远远落后于同期人口的增长速度。塞西执政后提出在 2030 年之前开垦 150 万费丹的耕地,并配套各种生活设施,让埃及人的生活区域增加 5%,这不仅将有效缓解尼罗河谷的拥挤问题和实现粮食自给,甚至可以实现对外出口。和前几届政府相比,塞西提出的耕地项目规模更加雄心勃勃。为此,埃及政府决定筹款 330 亿埃镑,分三个阶段逐步开垦 17 个地区,其中 14 处通过挖井 1,312 口来灌溉,解决 80% 的生活用水,而剩余的 20% 用水将依靠尼罗河。截至目前,埃及已完成其中 1,000 口井的挖掘工作。^① 从 2012 年至 2015 年,埃及每年新增土地的数量分别为 8,799 费丹、8,954 费丹、8,916 费丹和 9,096 费丹。^② 与萨达特和穆巴拉克时期相比,执政四年的塞西年均开垦土地数量并不多。

3. 开罗新行政首都项目。为了改变开罗“脏乱差堵”的面貌,塞西政府决定在不增加公共开支的前提下筹资 800 亿美元,在大开罗周边的 19 万费丹土地上建造一座可容纳 500 万~600 万人口的开罗新城,其中各类居住区占地 1,450 费丹,政府办公区占地 1,680 费丹,项目计划 7~10 年完成。由于埃及各中央部委将入驻新行政首都办公,因此该工程受到高度重视。截至 2017 年 8 月,工程已完成 78% 的铺路工作,许多大楼拔地而起。但从埃及财政拮据的现实来看,该项目过于宏大,不仅耗费宝贵的资金,而且无助于刺激生产发展。

埃及政府出台的这些项目带有经济与社会的双重目标,在设计重大项目时考虑到缩小上下埃及之间的巨大差距,将大量资金投放在上埃及,以实现各地共同发展。其中,150 万费丹耕地项目以及百万套经济适用房项目等都优先考虑青年问题,鼓励青年参与,为他们提供就业机会。

(四) 加强产业投资,推进实体经济

埃及经济的核心问题是实体经济羸弱,难以创造就业机会,无法实现进口替代。要加强实体经济,就必须鼓励国内外资本投资实业,扩大生产,塞西政府为此做出了多方努力。

第一,加强经济体制建设,制订发展规划与相关法律法规。首先,埃及政府出台了《埃及 2030 年愿景》,其经济部分强调应该提供合适的生产性就业机会,产业要有

^① [埃及]艾哈迈德·迪耶卜:《48 个月以来军队取得的成就》(阿拉伯文),《最后 1 小时》,2017 年 7 月 5 日,第 4315 期,第 11-13 页。

^② [埃及]艾敏·欧史瑞:《2017 年的数字埃及》(阿拉伯文),埃及公共动员与统计总署,2017 年 3 月, <http://www.sis.gov.eg/Story/64485?lang=ar>, 登录时间:2017 年 10 月 13 日。

技术含量和附加值,具有竞争力和多元性,以适应世界变化。该计划明确了不同阶段的规划,并且细化到每一年的具体目标。例如,截至2020年的中期规划指出,除石油以外的加工业在埃及国内生产总值中的贡献率将由2014~2015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,占整个就业的20%,其中2016/17年度实现经济增长5.2%,实现51.1万人的就业。为推进《埃及2030年愿景》的实施,埃及制订了一系列法律法规,如工业许可法、承包与竞拍法、食品安全法,还专门为中小微企业制订了一些法律。

第二,出台2020年工业发展战略。根据该战略,埃及政府出台“你的工厂有许可”倡议,为拜达里、萨达特以及塞得港等省市提供2,230万平方米的工业用地,建立小企业服务中心;加强工业与绿色工业社区,社会基金为其提供1亿埃镑贷款;建立杜姆亚特家具中心以及家具公司,重新打造中东的家具样板;设立金三角地区发展局,在亚历山大设立塑料工业基地。此外,完成各省的经济潜力调查与土地、工业基地的调查与规划,在12个省份明确了部分投资机会,首先对吉纳哈、索哈杰、卢克索与艾斯尤特四个省份进行了实地考察并建立相关数据库。

第三,重视工业质量与环境保护。埃及政府在加强工业发展的同时,还提出了改善工业质量与发展科技创新计划与绿色产业计划,制定了全面的科技创新战略,加强产学研相结合,提升家电等行业竞争力。质量与创新计划主要针对高耗能企业提出IS/50001标准,已有50家高耗能企业每小时减少100万兆瓦用电;研究在水泥行业引入30%的新能源与可再生能源,在107家工厂制造太阳能热水器;帮助本地企业提升25%的制造能力,降低10%的成本;增加垃圾的回收利用,减少10%的企业耗损。埃及政府要求对工农业生产过程进行全面研究,以便绘制工业垃圾地图,建立工业垃圾数据库,并通过专门的网站进行曝光与监督;通过绿色产业计划对上埃及新项目的企业负责人进行技术培训,以便对工农业垃圾循环利用;工业技术与创新委员会对761家工厂提出了提高产品质量、降低资源消耗、增加附加值等方面的建议,为1,961名企业干部进行了能力培训,提供了157项工业设计与创新,为386名优秀青年进行了创业扶持;生产与培训能力局开设了14个职业培训中心,完成了199个不同领域的职业技术培训计划,为293家公司的1,208名学员提供培训,为106家公司学员制定51项教育培训计划,为1.9万名青年提供了就业机会。同时,埃及政府还制定了900项工业标准,对237家获得埃及质量证书的企业进行了检查;为9家企业出具了类似质量证书,检验了7.3万个工业产品;埃及工业监督局对9,734批次工业产品进行了质量抽查,对临时许可与生产规模进行了3,068次技术审查。^①

截至2017年上半年,埃及工业发展战略取得了一些成绩,埃及政府投资93亿埃镑建立了603家工厂,实现工业产值277亿埃镑,提供了2万个就业岗位,通过了

^① [埃及]胡塞姆·舍格威瑞:《塞西时代的工业成就》(阿拉伯文),民族之声网,<http://alturl.com/bum48>,2017年6月11日,登录时间:2017年10月12日。

2,881个工业许可的审批。^①

三、塞西政府经济改革的成效及困境

截至目前,塞西政府的经济改革已经推行了四年,作为针对几十年结构性问题的重大改革,现在对其进行整体性评价还为时过早,但就已经取得的结果看,塞西改革无疑成效明显,但也存在不少问题。

第一,经济改革遏制了剧变以来的经济衰退。塞西上台后面临的危机之一是外汇短缺,严重影响了正常的日用品进口,引发了长期以来依靠进口商品维持的民生危机,如小麦危机、食糖危机甚至燃油危机等。为解决外汇短缺问题,塞西政府从国内国际两个领域采取措施:一方面,主要依靠金融杠杆作用,即完全放开汇率与大幅提高存款利率,刺激民众将钱款尤其是来自海湾阿拉伯国家的侨汇存入银行,有效打击了囤积美元的行为。另一方面,积极开展与资本大国和国际金融机构的合作,寻求海湾阿拉伯国家和中国等主要流动资本拥有国、国际货币基金组织和非洲发展银行等国际金融机构的赠款及贷款,并通过出台新《投资法》鼓励国际资本投资埃及。通过数年努力,埃及渡过了外汇短缺危机,获得了维持进口必需的外汇储备,埃及外汇储备从 2016 年上半年最低点的 170 亿美元,到 2017 年中期重新恢复至 2011 年埃及剧变前的 360 亿美元。^②

塞西面临的另一大经济难题是财政赤字攀升以及国家收入严重不足。为应对严重的财政赤字,埃及政府出台了各种增加税收措施与缩减物价补贴的政策,增税措施为国家财政带来了 3,000 亿埃镑左右的收入,而削减物价补贴措施使政府减少了数千亿埃镑的经常性开支。这一增一降改善了埃及财政状况:公共预算赤字从 2015/16 年度的 11.5% 降至 2016/17 年度的 9.5%,2017/18 年度的公共预算甚至出现了盈余,这是 10 年来首次出现的积极信号。^③

第二,经济改革为埃及社会带来了新的面貌。塞西执政以来在经济上的积极变化表现在埃及全国上下齐心协力抓经济,制度管理得以加强和重大项目得以快速实施。

2008 年全球金融危机几乎压垮了脆弱的埃及经济,2011 年“一·二五革命”以来埃及政坛长期动荡造成了国内资本的大量流失,埃及经济濒临崩溃边缘。塞西执政后通过多项措施维持政局稳定,为经济发展营造了有利环境。多年来,埃及经济

① [埃及]胡塞姆·舍格威瑞:《塞西时代的工业成就》(阿拉伯文),民族之声网,<http://alturl.com/bum48>,2017 年 6 月 11 日,登录时间:2017 年 10 月 12 日。

② [埃及]阿卜杜·拉赫曼·穆罕默德:《埃及外汇储备上升,真的还是假的》,半岛网,2017 年 8 月 5 日,<http://alturl.com/rzgm8>,登录时间:2017 年 10 月 13 日。

③ 埃及财政部:《每月财经报告(2017 年 6 月)》(阿拉伯文),埃及财政部网站,<http://www.mof.gov.eg/MOFGallerySource/Arabic/Reportes/2017/6/allparts.pdf>,登录时间:2017 年 10 月 12 日。

不断恶化,民众生活水平严重下降,埃及社会承受着物资匮乏、通货膨胀的巨大压力,各阶层普遍渴望结束经济恶化、实现经济发展。塞西执政后积极顺应民众诉求,在稳定国内治安的同时全力推进经济改革。塞西政府依靠军方直接主持重大建设项目,并依托世俗力量的大力支持,形成遏制宗教极端主义与恐怖主义的强大舆论压力,其中包括得到媒体的力挺。由此,塞西改革使埃及上下形成了多年来难得一见的全社会共同推进经济建设的局面。

加强制度管理是塞西经济改革的一大亮点。除纳赛尔后期的 1961~1967 年间和穆巴拉克前期的 1981~1986 年间外,当代埃及经济一直缺乏统筹与规划。穆巴拉克 1991 年推行私有化改革后,埃及经济明显脱离了国家计划,逐渐被国内寡头与跨国公司控制。塞西执政后,政府加强了宏观经济的管理。首先,提出举全民之力重振经济的规划。2014 年埃及政府向全民集资开挖苏伊士运河辅道,短短数日所筹资金就超过了项目所需。2015 年举办埃及投资大会前塞西政府制订了埃及的中长期规划,所有规划都集中体现在 2016 年发布的《埃及 2030 年愿景》中。其次,注重制度建设,为实现经济目标制订了一系列政策法规,如彻底放开汇率、逐步取消物价补贴、将销售税改为增值税、出台新《投资法》等。最后,发挥军方的作用,注重区域平衡,埃及政府首次动用军方力量大规模参与国民经济建设,使占国民经济三分之一的军方服务于国家经济发展;政府规划重视区域平衡发展,在设置重大项目上向贫困地区与弱势群体倾斜,许多项目都设在上埃及与西奈半岛地区。

在埃及政府的领导下,许多重大项目纷纷上马。在苏伊士运河辅道建成后,政府先后出台了十余项重大工程,希望通过重大工程建设激活埃及的实体经济,改变埃及的经济面貌。除苏伊士运河辅道于 2015 年完成外,正在轰轰烈烈进行的项目包括苏伊士运河枢纽项目、开罗新行政首都建设等。这些项目的顺利推进结束了埃及几十年来一成不变的面貌,正在为埃及带来新的工业区、农垦区和城市。

第三,经济改革尚未触及埃及经济的核心问题。经过四年多的努力,塞西政府遏制了剧变以来经济持续恶化的态势,利用重大项目建设提振了民族精神,使埃及经济开始走上良性发展轨道。但是,所有这些改革都尚未触及埃及经济的根本问题,即实体经济的衰落与对地租经济的依赖。如果实体经济不能振兴,作为地区大国、拥有近一亿人口的埃及就只能继续依赖地租经济,其粮食安全和工业品需求将继续难以自给,必然依附于世界大国与国际市场,继续扮演资源出口与商品消费地的角色。

从某种意义上说,塞西政府当下的经济改革与穆巴拉克政府在 20 世纪 90 年代进行的经济改革背景相似,二者在改革初期推出的措施也大同小异。二者都因为外汇紧缺、政府财政危机而产生,第一阶段都采用了降低埃镑汇率的金融手段,塞西放开汇率可以说是穆巴拉克金融改革的继续。第二阶段穆巴拉克采取国际货币基金组织的国企私有化措施,将占国民经济主体的 400 家国企在 20 多年里陆续出售,导

致垄断寡头的出现和企业从生产向消费的转变。而塞西在稳定金融秩序后,开始在国家电力、交通等多个领域推行私有化。

目前,埃及正在进行的重大项目有助于提振就业和刺激建材等工业领域的发展,但无助于救助数以万计的停产或濒临停产的非建筑业企业,对调整产业结构、提升产业层级、打造有竞争力的主体产业群均无切实成效。从举重债搞投资的角度来看,埃及政府选择的部分项目并不是最紧迫的,如苏伊士运河辅道并未带来期望中的收入大增,开罗新行政首都甚至与实体经济的关联度很小,不乏浪费资金之嫌。从改革进展来看,埃及经济仍在继续使用剧变前的旧办法提振经济,即投资油气产业、增加运河税收和提振旅游形象,其目的是恢复地租经济。

第四,经济改革加重了埃及民众的生活负担。尽管经济改革取得了明显成效,但增加税收、减少补贴等措施都是以损害国内民众利益为代价的,政府筹得的巨额贷款最终要转嫁到民众身上。2011年,埃及民众因为民生艰难而走上街头抗议穆巴拉克政府,而剧变后上台执政的穆尔西“抓革命”而未“促生产”,导致埃及民众生活水平持续下滑。塞西执政以来,埃及社会的革命热情明显消退,但改革的消极影响已使百姓叫苦不堪,2016年年底的汇率放开造成物价飙升,2017年7月以来提高燃油价格与电价(如民众每天使用的液化气从15镑直接提至30镑)均对民众造成了沉重负担。可以说,当下埃及民众的生活处于剧变以来甚至几十年来最艰苦的时期,中产阶级的生活捉襟见肘,下层民众更是度日如年。

从实施进程来看,塞西政府的经济改革目前进入了攻坚阶段,继续推进经济改革主要存在以下制约因素。

第一,埃及国内外形势仍不利于经济发展。塞西政府推行的经济改革遭遇了明显的国际压力。首先,塞西通过罢黜穆尔西上台执政导致其政府长期得不到西方的政治与经济支持。与穆巴拉克时期相比,塞西与美国的关系可谓冰火两重天,美国多次以暂停军事与经济援助威胁埃及;欧洲国家除德国外都明显与埃及拉开了距离。其次,近年来中东地区局势持续动荡,埃及事实上已丧失了对阿拉伯世界的领导权,但仍参与沙特针对也门的战争,支持叙利亚巴沙尔政权,打击利比亚极端势力,这使埃及陷入地区事务的漩涡之中。最后,埃及实体经济的衰落与经济全球化、国际产业格局密切相关,目前劳动密集型国际产业体系正在从中国大规模转移至南亚和东南亚国家,埃及正在失去一次历史性的承接机遇。

当前,整个中东地区正处于复杂的社会转型进程中,埃及政治反对派主要来自与国外有关的极端组织及穆兄会势力,这两股力量和其他国家的伊斯兰势力存在牵连,作为政治实体的“伊斯兰国”组织在国际反恐力量的打击下已遭受重创,但其极端意识形态仍会长期影响地区政治。加之2016年年底以来,塞西政府的一系列改革措施深刻影响了国内民众生活,各种不满情绪明显上升。因此,埃及国内政治失稳与治安失序的状况还将长期存在,成为埃及经济发展的重要阻碍因素。

第二,埃及经济结构的痼疾短期内难以消除。首先,埃及的地租型经济结构很难改变。萨达特以来的近半个世纪内,地租经济繁荣以及市场经济改革弱化了埃及实体经济的地位。目前,虽然地租经济遭遇诸多问题,但在埃及经济中仍然占有主导地位,而且一旦全球经济复苏加快,石油出口、石油侨汇和运河过境税收入必然上升,地区形势的好转必然刺激旅游业,经济可能重新恢复地租性繁荣,从而降低发展实体经济的紧迫性。其次,埃及实体经济的发展缺乏必要的现实基础。埃及实体经济缺乏主体产业,纳赛尔时期建立的工业体系已经严重老旧,亟需更新换代。一些适合国情的产业缺乏本地原料,比如占加工业分量最大的棉纺织业本来是埃及的强势工业,但埃及现在基本没有了长绒棉种植,因此难以形成产业链条。更为严重的是,埃及长期缺少技术人才和创新人才,学校教育 with 市场需求明显脱节,导致产业层级与附加值难以提升。

五、结语

为防止剧变的再次发生,埃及必须对本国经济进行彻底改革和复兴实体经济。塞西上台后顺应民意,推行多项改革措施,实现了国内政治的初步稳定,并稳步推进经济改革,通过对金融、财政领域进行大幅改革和启动重大项目建设,有效遏制了经济的进一步恶化,为埃及带来了新气象,得到了大多数埃及民众的坚定支持,并为政府进一步推进改革创造了条件。但是,当前埃及的经济改革仍未真正进入关键领域,未来的实体经济领域改革将十分艰巨。

经济改革的成功既需要国内外宏观环境的改善,也需要精准缜密的改革规划以及坚定不移的执行力。这要求埃及政府高瞻远瞩,确保国家的安定团结,政治上将打击极端主义与建立统一战线相结合;经济上扎实推进《埃及 2030 年愿景》,高效利用各种借款与援助,优先发展劳动密集型产业,利用本国资源,扶持困难企业度过难关,鼓励中小微企业;加强政府计划与市场运行两种手段的综合运用;谨慎推进私有化,培育自由竞争的大环境;处理好军民关系,发挥好军队在经济建设中的作用;积极借鉴他国经验,建设外向型产业园区和开发区。经过多年励精图治,塞西应有能力带领埃及突破当下的经济困境,推进埃及的第四次实业化浪潮,重新走上民族复兴之路。

(责任编辑:邹志强)