

阿拉伯经济改革必须以
社会公正为根本出发点

但求公平

伊拉克苏莱曼尼亚城的临时工正在浇注混凝土。

纳达·纳什夫、扎菲利斯·察纳托斯

拉赫玛·里法特是来自埃及开罗的一位工会成员，她已经为社会公正抗争了数十年时间。“我第一次被捕是在安瓦尔·萨达特总统执政期间的1977年，当时我为反面包价格上涨而进行游行示威，”她如是说道。“我被拘留了6个月。”

自那以后，里法特遭到的逮捕次数已经多得数不清了，而最近一次则是在2011年1月25日举行的那场游行示威期间，正是这场游行示威才催生了埃及第一个民主选举的政府。“我们走向解放广场，以抗议所面临的失业和压迫，”她这样说道。

群体性抗议所产生的结果之一是埃及独立工会联盟的建立，从而打破了国家60年来对工会活动的控制。自此以后，埃及成立了数十个更为独立的工会。

但是，对于里法特及其他活动家而言，这场革命尚未结束：最终的目标是确保工作者、雇主及民间团体参与决策流程。

“如若我们希望埃及成为一个所有埃及人的乐土，那么国家必须减少对工会的限制，同时以严肃认真的态度逐步推进社会对话，”她说。“政治和经济必须相辅相成——这是发展的必由之路。”

普通老百姓

“阿拉伯之春”的发生令人始料未及。民意调查显示，

阿拉伯国家政府当时正处于发展经济的正确轨道上，即使在政治改革方面的成果乏善可陈——国家正集中精力贯彻“经济改革先行、政治改革暂缓”的原则。这些国家的政府正在推行人们期待已久的市场化改革——由突尼斯和埃及率先实施。因此，这些国家的经济正在取得相对较快的发展。一些人甚至宣称“阿拉伯复兴”的到来。

但是，这样的描述忽略了对大多数人而言真正至关重要的东西：体面的工作、获得教育和医疗保健的公平机会、对老年人生活的帮助和保障、政府问责制及对国家大事的参与权。这种描述掩盖了过去20年间经济政策的扭曲、社会保障机制的日益羸弱以及政府、工作者、雇主及其他社会部门之间制度性社会对话的缺失。相反，政府把重点放在了一套狭义的市场化指标上，如私有化比率、贸易开放度、债务与通货膨胀的缩减及外国直接投资。

然而，当决策者的确关注到应该受到重视的指标时，他们常常对其有所曲解。例如，决策者关注到较高的年轻人失业率，然而却忽视了如下事实，即该地区的成年人失业率位居全球之首。事实上，大量的青年工作者意味着人口特征方面的一个机遇期，如若对其恰当利用，可促进经济增长率的提高。该地区的教育质量一直很低，但是更加直接的原因是该地区产业的技术含量低，因此，其所持续需要的仅仅是受教育水平较低和拥有较低技能的工作者。



在社会保障机制持续弱化及社会对话缺失的过程中，一些人的生活水平有所改善，但大多数阿拉伯民众无法享受到经济自由化带来的好处。经济的发展没有使绝大多数人受益，也无法满足受教育水平日益提高的更多的阿拉伯民众的愿望。阿拉伯民众，无论老幼，都有一种与日俱增的疏离感和不安全感。

发展速度尚不尽如人意

20世纪80年代是该地区“失去的10年”，它见证了石油价格跌落所导致的地区性经济放缓。阿拉伯政府通过大量的改革实现了振兴，刺激停滞不前、甚至日趋下降的经济，提升人均GDP，减轻日益增加的财政负担，促进生产率增长，并增强自身羸弱的竞争力。但是，上述措施威胁到了占主导地位的社会契约，正是该社会契约才将阿拉伯统治者与其民众联系起来：这是一种不成文的交易，即民众以牺牲政治自由为代价换取公共部门的工作岗位，获得公共服务及国家施舍的救济品。

从20世纪90年代早期开始，该地区的各国政府在不同时期推行了力度各不相同的经济改革。他们实现了一些目标，例如减少债务和通货膨胀。从本世纪之交以来，阿拉伯经济开始以更快的速度增长，2000年至2010年期间，经济增长速度平均为5%。这些增长率史无前例，尽管如此，与除拉丁美洲以外的其他任何地区相比，仍然显得颇为缓慢。

更加令人感到困惑的是，阿拉伯地区不仅人均收入增长率最低，而且民众话语权及问责制的推行最差（见图1）。这就意味着，民众在决策的过程中毫无参与权。政府对经济改革的社会影响一无所知，而且对治理问责体制的需求熟视无睹。

私营部门的困境

20世纪90年代，阿拉伯国家推行经济改革的中心是强化私营部门的作用。私有化，或者更为准确地说非国有化，与开放资本账户及通过削减开支而实施的财政整顿同步进行。贸易政策成功与否的衡量指标是“开放性”，而非其对可持续及包容性经济增长的促进性。与人们的期望大相径庭的是，重获生机的私营部门没有产生能够惠及中产阶级和贫苦民众的足够多的收益。

政府转而削减公共投资，因为他们错误地认为公共投资排挤了私人投资。但是，阿拉伯地区的总投资依然较低。而且，这些投资仅流向为某些少数机构产生快速收益的部门，如金融、贸易和房地产。外国直接投资的确有所攀升，但是升幅并不如其他地区可观。在全球化的经济中，最重要的并非是一个国家的发展速度有多快，而是其发展速度与其他国家相比如何。

成功的私有化需要科学合理的贸易、金融和外商投资政策，同时也需要透明度及足够发达的资本市场和与之相伴的制度改革。而在阿拉伯地区，这些要素基本上十分欠缺。国家在推行改革时没有考虑到公共服务转交给私有运营商之后对社会部门所产生的影响。

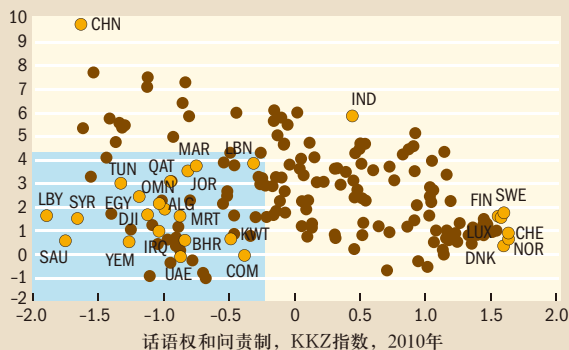
私营部门仍然受到重重限制。竞争受到遏制，因此，该地区本地行业竞争企业的数量最少，甚至位居非洲之后，同时，制造企业的年龄中位数也最大（高收入经济

图1

孱弱的话语权

阿拉伯国家的人均收入增长、民众话语权及问责制一直处于较低水平。

(百分比，人均GDP年增长率，2000—2011年)



资料来源：世界银行，《全球治理指标》数据库；IMF，《世界经济展望》数据库。

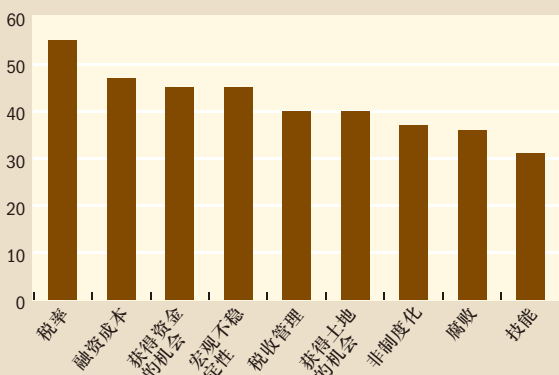
注：ALG=阿尔及利亚，CHE=瑞士，CHN=中国，COM=科摩罗，DJI=吉布提，DNK=丹麦，EGY=埃及，FIN=芬兰，IND=印度，IRQ=伊拉克，JOR=约旦，KWT=科威特，LBN=黎巴嫩，LBY=利比亚，LUX=卢森堡，MAR=摩洛哥，MRT=毛里塔尼亚，NOR=挪威，OMN=阿曼，QAT=卡塔尔，SAU=沙特阿拉伯，SWE=瑞典，SYR=叙利亚，TUN=突尼斯，UAE=阿联酋，YEM=也门。KKZ=《全球治理指标》中的考夫曼、克雷及索伊多-洛巴顿指数。

图2

重重牵绊

在中东地区投资面临多种严重限制性因素。

(在中东和北非国家投资面临某一既定限制因素的概率)



资料来源：世界银行，《投资环境评估报告》。

体除外)。束缚投资者手脚的并非是低技能人口，而是税收、腐败及缺乏获得资金和土地的机会（见图2）。该地区的生产率仅小幅上升，而且长期低于全球平均水平。

数量与质量

自20世纪90年代以来，由于就业岗位创造及人口特征的变化，阿拉伯地区失业率有所下降，年轻人的失业率尤为如此。在10多年前，随着该地区就业年龄人口数量停止增长，劳动力的增长开始下滑，即使越来越多的女性加入了劳动大军，也未能挽回这个局面。

但是，就业岗位仍然集中在诸如农业和服务业等低生产率部门及非正规经济之中。因此，阿拉伯地区是唯一一个劳动力的重新配置对生产率增长造成负面影响的地区。随着时间的推移，就业贫困人口的比例有所下降，但是与其他地区相比，下降的速度颇为缓慢，而女性在低质量就业岗位中就业的比率仍然位居全球之首。更有甚者，与世界其他地区相比，该地区工资在GDP中所占的份额下降的速度更快（见图3），这表明，工作者在日益增大的蛋糕中所占的比例日益缩小。

随着时间的推移，年轻人与成年人的比例有所下降，北非和中东分别于20世纪80年代及90年代中期开始出现这一趋势。在海湾合作委员会国家中——巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯及阿联酋——年轻人与成年人的比例已经低于世界平均水平。

入学率的上升促进了年轻人在劳动大军中比例的减少，同时提升了其就业能力。实际上，中东和北非地区的年轻人失业率下降的幅度大于成年工作者失业率的降幅。因此，诸如“阿拉伯之春”是“太多年轻人失业”所导致的一般性解释并不完全符合事实。事实上，与“阿拉伯之春”爆发之初相比，20世纪90年代期间年轻人的

人口数量更大，而且年轻人的失业率与成年人相比更高。再则，阿拉伯地区的高失业率很大程度上是由妇女的高失业率所致，尤其是年轻且受过教育的妇女。

随着家庭收入的增长，失业率通常会下降，尽管如此，阿拉伯地区的失业率对属于各个收入群体的家庭均产生或多或少的均衡影响。受过良好教育的求职者失业率较高，而且，当他们就业之后，他们因其教育水平而获得的额外收入（即所谓的工资溢价）也较少。其中的部分原因可能是教育质量较低或者技能与劳动力市场的需求不相匹配。然而，更有可能的一项原因是，自20世纪60年代以来，随着该地区入学率出现大幅攀升，对女性而言尤为如此，大量受过良好教育（相对于当地生产需求而言）的求职者供过于求。最后，该地区出现了最大规模的高技能工作者移民潮。阿拉伯求职者似乎能够满足更加发达的国外经济体的就业需求，但是却无法在国内找到体面的工作。

技能局限性是阿拉伯雇主最不关心的事项（图2）。因此，为员工提供培训的阿拉伯企业所占的比例位居全球最低。这支持了如下观点，即私营部门并不通过采取旨在提升生产率的措施来提高竞争力，而是通过敲骨吸髓的政治策略。

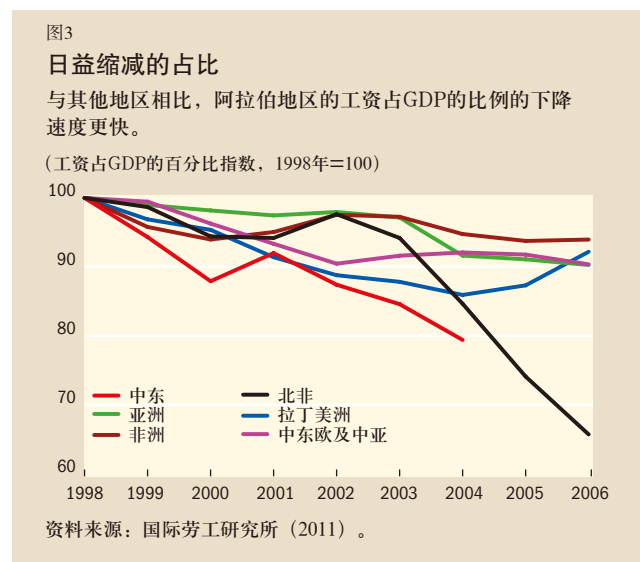
无助的穷人

自20世纪90年代以来，通过采取诸多措施，阿拉伯地区的贫困率没有出现增加的趋势，在一些地区甚至有所下降，尽管与世界其他地区相比速度较为缓慢。但是，工资在GDP中所占的比例出现了下降（中东地区下降了21%，北非地区下降了34%；见图3），同时，人们开始觉察到持续扩大的贫富差距，这一切加剧了精英私有化所致的被排斥感。

在过去，社会保障机制通常通过公共部门的就业、各种不同的补贴及获得更多教育和医疗服务（尽管质量较低）的机会等形式来加以贯彻。此举无疑增加了政府预算，从而催生了旨在减少公共服务和减弱国家作为最终雇主的能力的经济改革。

许多改革合乎情理。例如，穷人没有从食品或能源统一补贴中获取太大利益，改革的益处主要通过正规部门就业率的增加而实现，尤其公共部门的就业率。但是，支出的削减太过突然，而且并没有通过采取有效且可持续的社会保障措施来对其进行缓冲。私营部门趁机而入，致使排外的商业行为迅速在市场中占据主导地位。

养老金改革的初衷与其说是为了给老年人提供保障，还不如说是为了促进资本市场的发展（在2008年之前，政府仍未认识到毫无监管的金融市场的诸多弊端）。正规部门的雇主继续承担着产假福利的成本，此举使得企业不愿意招募女员工。这与全球范围施行的通过社会保障



机制来为产假福利提供基金以使所有妇女受益的趋势截然相反。而且在2010年之前，几乎不存在失业保险——属全球最低水平（除撒哈拉以南非洲地区之外）。

努力创建新的社会契约

2010年，与本世纪之初的情况相比，阿拉伯民众对其未来更加悲观（见ILO和UNDP，图3.10，2013年）。尽管失业率有所下降，但是他们对未来抱有的期望却较低。他们在低质量、低报酬的工作岗位上努力挣扎艰难度日，几乎没有社会保障，也没有参与社会对话的机会。

抑制劳动力市场状况转好和产出增长加快的，并非是年轻人的数量、年轻人的态度或其所受的教育，也并非不是劳动大军中女性人数的持续增加。真正的原因是，扭曲的经济改革未能给私营部门创建施展能力的舞台，抑制了生产率的提升，削弱了人们获得社会保障的机会，并剥夺了大多数民众享受经济增长带来成果的机会。经济增长并非意味着无人失业，尽管如此，对于许多工作者而言，就业也并非能够带来优厚的报酬，加之社会对话的缺失，阻碍了旨在实现包容性经济增长的共同努力，从而使民众日益产生不安全感和疏离感。

总之，市场化改革带来了一些积极成果，并展现了私营部门的巨大潜力。但是，改革未能实现其他地区最近几十年来一直享有的经济增长率及财富创造速度。

在“阿拉伯之春”事件发生之后，阿拉伯国家必须积极稳妥地缓解普遍存在的不满并维持社会稳定。这正是这些国家必须与雇主、工作者及民间团体开展协商以出台更具针对性且更具一致性的政策的原因。我们已经清楚地了解到了自上而下的政策所存在的诸多局限性。

在未来数年内，阿拉伯地区的经济增长将继续维持在全球最低的水平，甚至低于2010年之前的水平，而且由于经济增长的速度太慢，因而无法致使失业率降低。未来所要采取的政策必须避免以往所犯的错误：采用未经验证的理论、忽视措施落实所存在的局限性及施行缺乏清晰经济和社会标准的社会保障计划，同时，不加甄别地削减政府开支以及不把工作的重心集中到需求最迫切的方面。

何去何从

阿拉伯人需要一种基于社会公正的全新发展模式：一种依靠公平机会、生产率增长和体面工作而实现繁荣的模式；一种增强社会保障机制的模式；以及一种倡导社会对话的模式。市场化改革并不等同于对市场的听之任之，反之，在决定实施何种改革及如何实施改革的过程中，必须认真考虑其对社会造成的影响。在这方面，政府的作用是最为重要的。据世界银行的一项报告（Silva、

Levin和Morgandi，2012年）显示，“在埃及、约旦、黎巴嫩和突尼斯，10个成年人中至少有8个表示他们国家的政府应当承担起为其国内穷人提供帮助的基本责任”。

必须对经济增长进行平衡，而且经济增长必须能够创造出足够多的就业岗位并提供足够的社会服务，以确保男人和女人及其家人的生活有保障、有尊严。雇主

阿拉伯国家必须积极稳妥地缓解普遍存在的不满并维持社会稳定。

和个体经营者需要一片公平的竞争舞台，以从事合法的谋利活动，从微型和小型企业，到大规模的投资，不一而同，同时须摒弃只为既定的社会精英带来快速收益而将大多数民众排除在外的投资方式。未来的经济改革应当充分利用私营部门的巨大潜力。

经济改革先行、政治改革暂缓的办法并不再适合阿拉伯世界的情况：政治和经济必须相辅相成。决策者应当强化社会保障机制，并提高其有效性，从而确保民众公平地享有经济增长的收益。宏观经济政策必须由设计周密的、积极的劳动力市场计划以及各个收入群体获得更多高质量教育和培训机会作为支撑。此外，该地区迫切需要建立及时而可靠的信息体制、更完善的统计数据追踪机制及有效的政策和计划监测和评估机制。

阿拉伯国家必须坚定地抛却社会与经济秩序相脱节的发展模式的残余影响，以实现具有包容性的经济增长。这些国家必须以促进社会的参与为原则制定一项全新的社会契约，以满足不愿退而求其次的数百万男男和女女的渴求，其中包括拉赫玛·里法特。■

纳达·纳什夫（Nada al-Nashif）是国际劳工组织阿拉伯国家地区办事处负责人。扎菲里斯·察纳托斯（Zafiriz Tzannatos）是国际劳工组织/联合国开发计划署联合撰写的报告《经济增长再思索：创建更加高效、更为包容的阿拉伯社会》的作者，本文依据此报告撰写。

参考文献：

International Institute of Labour Studies, 2011, *World of Work Report: Making Markets for Jobs* (Geneva).

International Labour Organization (ILO) and United Nations Development Programme (UNDP), 2013, *Rethinking Economic Growth: Towards Productive and Inclusive Arab Societies* (Beirut).

Silva, Joana, Victoria Levin, and Matteo Morgandi, 2012, *Inclusion and Resilience: The Way Forward for Social Safety Nets in The Middle East and North Africa* (Washington: World Bank).

World Bank, *Investment Climate Assessment reports* (Washington, various years).