



# 实现 共同 繁荣

马苏德·艾哈迈德

处于转型期的阿拉伯国家必须建立一个  
面向未来的明确指导目标



埃及亚历山大地中海海岸。

从一个人的回答可以看出他是否聪明，而从一个人的提问可以看出他是否睿智。

——诺贝尔文学奖得主、埃及著名作家  
纳吉布·马哈福兹

2011年春席卷整个阿拉伯世界的变革曾一度引发人们对该地区的未来发展状况表示乐观，而现在很多人不知道阿拉伯世界将走向何方。

中东地区的转型为处于转型期的阿拉伯国家带来了历史性的机遇，这些国家不仅开始反思其政治体制，同时也开始反思其经济体制。部分阿拉伯国家已经历了政权的更迭（如埃及、利比亚、突尼斯、也门），其他阿拉伯国家正在开展内部的政治改革（如约旦、摩洛哥）。所有这些国家都可以从全面改革中受益，创建更有活力和包容性增长的经济体，为各个社会阶层提供经济机会。

## 建立明确的指导目标

对处于过渡期的阿拉伯国家而言，2013年又将是一个艰难之年。这些国家的经济只可能适度复苏，不足以创造为应对该地区严重的失业问题所必需的就业机会。叙利亚的流血冲突正导致严重的人道主义危机，并波及周边国家，特别是约旦和黎巴嫩。

尽管目前关注于维持该地区经济的稳定性非常重要，但同样重要的是，我们不能忽视该地区各个经济体在现代化和多元化、创造更多就业机会以及为所有人提供公平公正机会方面所面临的更为根本性的中期挑战。焦躁不安的人们对立竿见影的成效（更多新的就业机会、更高的收入和更好的社会状况）日益增加的期望，成为决策者积极改变现有经济体制的主要刺激因素（见本期《金融与发展》，“自由与面包可以兼得”）。

一个全面的改革方案必须具有明确的经济转型目标。在20多年前的东欧地区转型期间，很多东欧国家转向了欧盟及其经济发展模式。与之不同的是，如今处于转型期的阿拉伯国家缺乏一个实现其最终经济目标的明确发展模式。不过，如同划艇的桨手一样，只有大家齐心协力朝着一个共同的目标前进，才能赢得胜利。

必须开展全面经济改革，使这些阿拉伯经济体从遵循“寻租”发展模式（企业的目标是通过政府赋予的特权或垄断权取得发展）转向以创造经济价值和就业机会为指导原则的发展模式。不过，这种转型过程中既有赢家，也有输家，其中很多都有政治上的相互关联。此类既得利益者将会反对改革。不过，在政治

剧变期间，在创建一种新秩序的同时，既得利益者的影响可能随之减小——从而打开新的改革之窗。

显而易见，各国决策者应负责制定其改革议程。但另一方面，国际社会可以通过提供融资、政策建议和让市场更好地获得该地区的出口商品，来向这些国家提供帮助。目前，国际社会已向阿拉伯国家提供了大量的资金援助。除了来自双边出资方（特别是海湾合作委员会国家）的大量捐赠外，国际金融机构自阿拉伯国家开始转型以来已承诺提供185亿美元的援助，这还不包括IMF为支持约旦、摩洛哥和也门的本国经济计划所承诺提供的80多亿美元援助。同时，IMF还参与了向埃及和突尼斯提供资金支持的讨论。这些国家当然需要更多的资金援助，除此以外，更多的贸易机会和更好的技术性政策建议同样至关重要。处于转型期的阿拉伯国家所面临的挑战远远超出IMF所拥有的专业知识。包括世界银行在内的开发机构、其他国际和地区性金融机构以及双边合作伙伴也正为此作出贡献，并且今后还必须继续如此。

## 结构性挑战

长期以来，处于转型期的阿拉伯国家缺乏活力，失业率高，并且尽管推行了改革，但人均经济增长率无法达到其他新兴市场和发展中经济体的水平（见图1）。该地区的劳动力参与率偏低，其就业对经济增长的响应度也是世界上最为缓慢的地区之一。

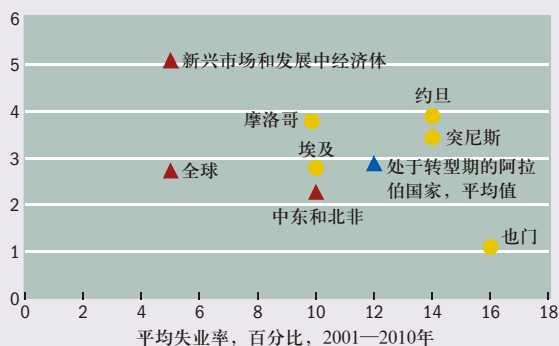
尽管随着时间的推移，很多处于转型期的阿拉伯国家已转向私有部门主导型的经济体制，但在政府部

图1

### 严峻的就业形势

与其他新兴市场和发展中经济体相比，处于转型期的阿拉伯国家的失业率更高，人均GDP增长率更低。

（实际人均GDP年均增长率，2001—2010年）



资料来源：IMF，《世界经济展望》数据库；世界银行，《世界发展指标》数据库；国际劳工组织，LABORSTA数据库。





门的工作岗位仍比其他地区重要得多。很多阿拉伯国家缺乏经济活力，而这种经济活力曾带动了其他地区新兴市场和发展中经济体的转型。

要释放该地区巨大的发展潜力，很多因素可以发挥作用。当然，不同国家之间的改革方案各不相同。不过，仍有部分优先领域是相同的（见IMF，2012年）。

增强该地区内部以及在全球经济中的贸易一体化，不仅对于促进该地区的经济增长至关重要，还将推动其他重大改革的进程。必须开展商业管制和政府改革，确保对各个企业的精简、透明和公平对待，最终提高公共机构的透明度和责任感。劳动力市场和教育改革将确保针对工作者开展充分的技能培养并保护其利益。改善融资的可获取性，有助于激发创业和私人投资。此外，公共财政的改革有助于释放资源并将其用于高度优先的支出项目，降低其脆弱性，这同样有助于刺激经济增长。

## 促进贸易的发展

近几十年间，贸易并未成为处于转型期的阿拉伯国家重要的增长引擎（见本期《金融与发展》，“图表释义”）。相比而言，该地区的出口量比其他经济体小，并主要面向欧洲。这使该地区无法从很多新兴市场，特别是亚洲新兴市场的高增长中受益。同时，该地区在出口更多高附加值产品方面的进展仍然有限。

增强贸易一体化，可以显著推动该地区各个经济体的发展，创造经济增长和就业机会，帮助维持开展全面改革的动力。与全球经济的一体化，还将有助于

提供自律力和激励因素，开展旨在增强竞争力的其他改革。

对于处于转型期的阿拉伯国家来说，贸易一体化首先要要求这些国家能够获得进入发达经济体市场的更好途

增强贸易一体化，可以显著推动该地区各个经济体的发展，创造经济增长和就业机会。

径。例如，高关税、配额限制以及农业补贴仍是这些国家对欧盟农产品出口的重大阻碍因素。目前，这些国家与欧盟签署的协议并不允许服务贸易的自由化。

为从与全球贸易的一体化中充分受益，处于转型期的阿拉伯国家必须继续解除其自身的关税和非关税壁垒，并针对增长迅速的新兴市场开展多元化贸易。通过解除非关税壁垒和保持各种政策的协调一致来加强地区一体化进程，还有助于处于转型期的阿拉伯国家更好地与全球供应链进行接轨。

## 简化营商环境

处于转型期的阿拉伯国家面临众多遗留的复杂繁琐的商业法规（见本期《金融与发展》，“不同以往”）。例如，埃及拥有的对私营部门存在影响且往往相互重叠的法规多达3.6万个。因此，在这些国家创办和经营一家企业通常是一个极其漫长、代价昂贵和错综复杂的过程。

该地区绝大多数国家在全球政府治理排行榜上排名靠后，在过去10年间尤其如此（见图2）。其中，腐败是一个主要问题：中东和北非地区一半以上的企业称，有政府官员向他们索要贿赂，该比例大大超过世界任何其他地区（《世界银行企业调查》）。

尽管很多国家已开始采取行动，但要改善商业管制和政府治理环境，这些国家还必须继续加大实施力度。要取得长期的成功，必须建立一个分权制衡体系，使国家和地区的关键机制不会受到政府过度自由裁量权和不透明干预措施的影响。例如，东亚地区的经验表明，那些在建立负责的、基于规则的机制方面富有成效的



利比亚的黎波里，一名妇女正在投票。



国家，其经济增长率常常大大超过那些其机制仍受制于政治领导人和政府官员随意干预的国家（世界银行，2009年）。

尽管各个国家的改革需求存在不同，但商业管制改革战略的主要目的均应是消除在企业创办或关闭过程中的阻碍因素。应基于明确透明的规则，重新审查对企业注册登记的要求。此前的部门审批权赋予政府官员很大的自由裁量权，他们可以自主决定同意或拒绝批准哪个投资者。同样，应降低对最低资本的过高要求，放宽对外资所有权的限制，除非有特殊的管制要求。此外，改革措施应主要关注于消除在企业退出方面的困难，引入现代的企业破产法规，对企业破产实行合法化。

## 就业和教育

目前，处于转型期的阿拉伯国家的劳动力市场面临严重问题。随着更多的年轻人进入劳动力市场，高失业率和巨大的人口压力使得这一问题更为严重。年轻人的失业率很高，埃及、约旦、摩洛哥和突尼斯的年轻人失业率介于18%—30%之间，同时女性在求职方面也面临各种特殊的问题（见本期《金融与发展》，“但求公平”）。

尽管各国之间在导致问题的根本原因方面存在差异，但仍有一些共同的因素。比如，劳动法规影响了企业雇佣员工的积极性，使得很多求职者转向非正规部门，这些工作者无法获得与正规部门就业者同等水平的保障（见图3）。而政府部门招聘中的（明确和隐性的）就业保障以及由于公务员报酬的相对丰厚而出

现不合理的薪水预期，导致了市场的分化以及人们对公共部门工作的过度需求。由于现有的教育体制主要侧重于培养学生为进入政府行政部门所需具备的素质，新进入劳动力市场的劳动者往往缺乏当今就业市场所需要的那些技能。

尽管不同国家之间应对这些就业问题的解决方案不同，但这些解决方案应总体针对以下五个领域，即重新评估劳动力市场的管制措施，在充分维护工作者利益的同时，减少对企业雇佣人员方面的不利因素；修改公共部门的招聘方式和薪酬政策，削弱公共部门在劳动力市场上的主导作用和影响；改革教育体制，使之更好地与私营雇主的需求保持一致；实施积极的劳动力市场政策，更快地降低失业率；重点实施那些促进年轻人和妇女就业的政策。

## 钱来自何方？

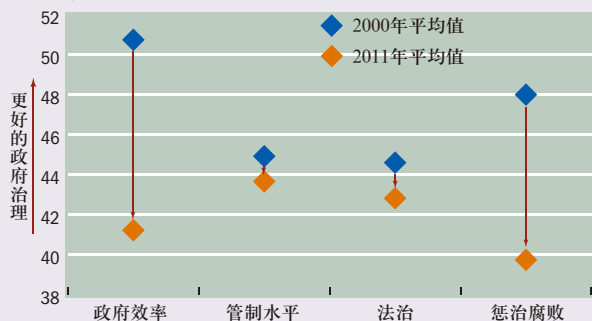
融资渠道是处于转型期的阿拉伯国家所面临的一个重大制约因素（见本期《金融与发展》，“金融方面的思考”）。众多著名的大型企业从私人信贷中获益颇丰，而在某些情况下，由于需要为政府预算赤字融资而将私营部门的信贷排挤在外。在中东和北非(MENA)地区，仅有10%的企业通过银行贷款获得资金——是迄今为止全球所有地区中比例最低的——该地区36%的企业认为融资渠道是制约其发展的主要因素，这一比例仅仅低于撒哈拉以南非洲地区（《世界银行企业调

图2

### 肃清贪污

政府治理和腐败问题日益成为严重阻碍处于转型期阿拉伯国家发展的因素。

(百分率)



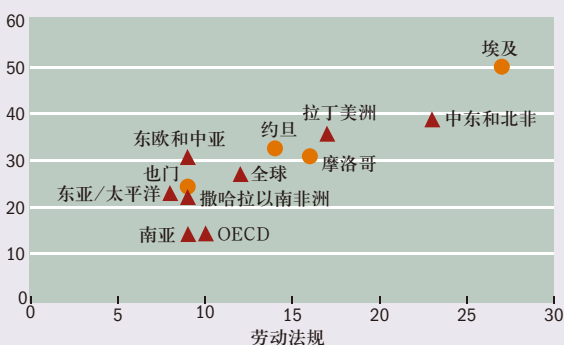
资料来源：世界银行，《全球治理指标》。

图3

### 听取各方意见，建立规则

处于转型期的阿拉伯国家的劳动法规过多，劳动力市场与教育严重脱节，成为严重制约企业活动的因素。

(受教育程度不足)



资料来源：《世界银行企业调查》，2006—2011年。

注：该图显示的是那些将受教育程度不足和劳动法规更多视为主要制约因素的企业所占的百分比。OECD指经济合作与发展组织成员国。





查》)。特别是，那些没有机会获得银行信贷的小型  
企业必须依赖于它们所能找到的各种有限的替代方案，  
来实施其投资计划。

由于融资渠道有限而丧失的机遇会造成巨大的代  
价。据实证研究的结果估算，将 MENA 地区的资金  
获取水平提升至世界平均水平，可以使该地区的人均  
GDP 增长率提高 0.3—0.9 个百分点。

因此，拓展融资渠道是那些寻求更高经济增长率  
和就业率的决策者应优先考虑的事项。对于处在转型  
期的阿拉伯国家来说，由于其各自的起点不同，它们  
在改善融资渠道方面的战略也会有所不同。但是，它  
们必须都侧重于建立或加强可以替代银行信贷的其他  
渠道，改善金融基础设施，加强整个金融行业的竞争。

## 税收时代

自 2011 年以来，工资和补贴的发放推高了处于转  
型期阿拉伯国家的政府支出。在社会压力和国际进口  
价格上涨的影响下，这些国家的工资和补贴水平双双  
大幅上涨。政府支出的增加，部分是以资本支出的减

少为代价换取的，而这一点不利于这些国家的中期增  
长。政府支出的增长导致政府预算赤字和债务的增加，  
使得这些国家的经济状况更加脆弱（见图 4）。

据 IMF 估算，在 MENA 地区，那些没有针对性的  
补贴预算目前在其 GDP 中所占的比例接近 8%。普惠  
性补贴是一种无效的社会保障手段：仅有大约 20%—  
35% 的补贴支出提供给了 40% 的最低收入群体。相反，  
在一个设计良好的、根据收入调查结果而确定的现金  
转移支付体系中，通常 50%—75% 的此类支出可提供  
给 40% 的最低收入群体。如果此类现金转移支付体系  
证明难以实施，更有针对性地提供物价补贴，应该是  
第二选择。

由于各国的起点和侧重点不同，各国在国家税收  
改革方面也将存在差异。包括埃及、约旦和也门在内  
的部分国家有能力通过征收直接税，如对收入、利润  
和资本收益征税来提高税收收入。目前，这些国家的  
直接税税率普遍低于新兴市场和发展中经济体的平均  
水平。很多处于转型期的阿拉伯国家可以通过仅对生  
活必需品免税以及增强纳税的合规性，提高其增值税  
收入。在某些情况下（例如在埃及），可以将其标准税



突尼斯首都突尼斯市的学生在学校前的街道上载歌载舞，庆祝考试结束。



率提升至接近国际平均水平。无论选择何种手段，其最终目标都应是建立一个广泛税收体系，公平地产生必要的财政收入，同时不会阻碍经济活动的发展。

## 为穷人提供保障

政府支出和收入方面的改革，将为基础设施建设投资、医疗卫生和教育等优先领域的支出提供资金，从而促进经济增长，使之更具包容性。部分财政节约措施还将降低财政赤字，减少高额债务（该地区的一个宏观经济脆弱性关键指标），促进经济增长。

一方面，普惠性物价补贴在该地区普遍存在；另一方面，为该地区贫困和弱势群体提供保障的有针对性的社会保障网络还很不发达。财政预算压力使得改革普惠性补贴愈加迫切。与此同时，建立针对贫困人群的更好和更强有力的社会保障网络也同样迫切。在某些情况下，可能必须有一段技术性的筹备期。但在其他地区，通过借助现有的初期计划，可以立即作出改进。

## 正确把握政治形势

毫无疑问，实施一个全面的经济改革议程将面临很大困难，而妥善掌控政治经济局面至关重要。决策者的成功与否，比以往任何时候更加取决于在制定政策议程时能否认真倾听所有利益相关方的意见，包括那些在此前的政权中其意见不被关注的利益相关方。

其中一个成功要素是，了解谁将在改革中注定失利——无论是在特定地区、经济部门，还是不同人群

或收入群体之中。了解这一点，有助于预测出谁会反对拟定的改革方案。在次优的情景下，可能必须推进那些赢得足够支持的改革，而推迟其他方面的改革：毕竟，有进步总比没进步好。

与此同时，建立针对贫困人群的更好和更强有力的社会保障网络也同样迫切。

改革方案必须制定明确和可衡量的绩效目标。否则，各国政府就可能陷入“纸上谈兵”的风险之中。

有效的传播对于变革的成功至关重要。特别在当今的电子传播和社交网络时代，有效的传播必须成为整个规划过程中不可或缺的组成部分。如果人们要支持作出艰难的变革，必须首先了解作出艰难决策背后的论证过程。例如，在改革补贴政策时，决策者应向人们解释现有的补贴机制是如何的代价高昂和无效以及这些补贴给预算其他部分带来的影响。在实施提高税收或削减支出的改革时，决策者必须向人们阐明这些增加的收入正在产生好的效果。

## 给变革一个机会

各国的决策者必须听取本国不同利益相关方的意见，同时借鉴国际经验教训，并借助相关国际机构的专业知识，制定一个明确的经济转型议程。各国的具体议程可能存在差异，但针对一些共同的问题所采取的主要行动仍是一致的。所有国家都迫切需要着手启动这一进程，制定一个共同的国家目标，指导各国如何调整其经济发展框架，消除目前犹豫不决的投资者对未来商业参与规则的疑虑，从而加快成果的实现进程，为促进各国经济和社会的进步赢得民众长期的支持。■

马苏德·艾哈迈德（Masood Ahmed）是IMF中东和中亚部主任。

### 参考文献：

- International Monetary Fund (IMF), 2012, Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia (Washington, November).
- World Bank, Enterprise Surveys (Washington, various years).
- , 2009, From Privilege to Competition—Unlocking Private-Led Growth in the Middle East and North Africa (Washington).
- , Worldwide Governance Indicators (Washington).

