



埃及开罗艾因·夏姆斯大学的青年学生在一堂研讨课上争相提问。

# 自由与面包 可以兼得

马尔旺·马沙尔

阿拉伯世界  
的经济改革  
必须与政治  
变革同步  
实施

在阿拉伯国家面临严峻经济挑战之时，人们很容易忘记这一事实，即不久前，很多阿拉伯国家的情况基本类似，或者更糟。如果该地区要成功地应对失业问题、鼓励外商投资和促进经济增长，该地区的各国领导人就必须从最近发生的事情中汲取教训。

这些教训可以提供五项成功法则：经济改革无法单独取得成功，必须与政治转型同步进行；经济改革必须使社会各个阶层的人受益，并得到每个人的支持赞同；经济改革应基于一个明确的目标，可以得到量化；最后，经济改革方案必须得到有效的传播。

## 并非新的问题

对处于转型期的阿拉伯国家来说，这次并非是它们首次面临如此重大的经济考验，也不是首次开展如此重大的经济改革。

例如，埃及和约旦早在 20 年前就应对过类似的经济危机，在某些方面，当时的状况比现在还要糟糕。20 世纪 80 年代末，埃及的预算赤字占 GDP 的比例接近 20%，通胀率同样高达 20%——均为当今的一倍。当时，埃及的债务占 GDP 之比为 76.5%，与当今 76.4% 的比值基本相同。而约旦的债务占 GDP 之比则达到



了令人难以置信的133%，远远超出了当今65%的估计值。在2011年和2012年，上述两国的外汇储备大幅下降，而约旦在1988年的外汇储备几乎为零。

在过去20年间，埃及和约旦实施了重大的经济改革措施：与IMF签署了协议，并对很多国有行业进行了私有化。埃及于1995年加入了世界贸易组织（WTO）。约旦在1999年成为WTO成员国，并在2000年与美国签署了自由贸易协定。两国均与欧盟签署了合作伙伴协议。

因此，在2000—2008年全球金融危机爆发期间，埃及和约旦得以实现了持续健康的经济增长。尽管取得了这些成就，但两国的普通民众仍然感到不满，这种缺乏制衡的管理机制使他们几乎没有任何话语权，同时他们认为国家的经济增长并未体现在他们的日常生活中。那么，是什么地方出了问题？

### “先有面包，再谈自由”

直至2011年暴动开始前，阿拉伯各国领导人还一直主张经济改革必须先于政治改革，即所谓的“先有面包，再谈自由”的改革方法。他们认为，如果在满足民众基本需求之前引入政治改革是一件为时过早，甚至危险的事情。只有当人们的基本需求得到满足后，才能作出负责任的政治决定。然而，这一战略即便本着真心诚意的目的来实施，也并未取得预期的效果。

一方面，这种改革方法确实维持了宏观经济的稳定性，有助于保护贫困人群（在低增长通胀环境下，首先受到影响的群体）的利益；但另一方面，这种改革方法并未带来包容性增长，也未处理腐败问题，导致腐败现象在没有同步开展政治改革的情况下成倍增加。

经济自由化不仅包括私有化和自由贸易，同时也包括加强投资法律的自由化和与全球经济更紧密的接轨。不过，经济自由化常常无法实现政治或经济改革的目标。由于必要的经济改革措施并未同时建立一个相互制衡的政治体制，一些关键经济主体滥用特权的行为并未得到遏制和惩罚。

因此，很多经济改革计划仅仅使少数精英，而非平民大众受益。改革带来的利益集中在少数群体中，进一步削弱了改革在经济方面的影响力。如果缺乏强有力的、能够履行适宜监管职能的议会机构，很多国有行业的私有化过程常常不具有充分的透明度，导致人们认为其中存在腐败现象，而这种看法往往是有依据的。

如果一个国家没有一个可以合理处理申诉的独立司法制度，很难吸引大量的外商投资。如果没有一个独立的新闻体制或强有力的议会制度，也很难抑制腐败现象的发生，而腐败往往会阻碍生产力的发展。根据透明国际（Transparency International）的《全球清廉指数》（Corruption Perceptions Index）显示，2003—2012年，在

178个国家中约旦的排名从第37位跌至第58位。而在2003—2010年（埃及革命前）期间，埃及的排名从第70位降至第98位。

尽管中东地区各国内部以及各国之间反对者的需求大不相同，但所有的反对者都希望惩治腐败。该地区的暴动除了要求对个别腐败分子进行惩处外，还要求进行体制改革，从根本上消除腐败。反对者认为，只要政治改革消除行政部门在权力分配中的主导地位，重新将权力部分分配给立法和司法部门，就可以实现适宜的监管。

**阿拉伯世界的经济改革必须与政治变革同步实施。经济改革必须使社会各个阶层的人受益，并得到每个人的支持赞同。**

埃及和约旦，乃至整个阿拉伯世界的很多精英人士认为，那些强有力的、有代表性的议会并不懂经济改革，并将议会视为经济发展的阻碍因素，而非合作伙伴。埃及、约旦和其他阿拉伯国家制定的选举法的目的在于建立体制脆弱的议会，这些议会依赖和从属于行政部门，不能对行政部门的政策——包括对过去20年间的经济政策和做法——提出质疑。

普通民众习惯于依靠政府帮助解决其部分基本生活需求。没有一个强有力的立法机构，可以针对政府出售国有资产、撤销补贴或维持部分人士认为对当地产业有害的自由贸易政策的决定进行辩论。真正的辩论可以展示出此类决定的透明度和负责任性，让普通民众确信他们必将从中受益。

不过显而易见，过去的经济改革——无论其设计如何好或者如何重要——均以失败告终，这是因为这些经济改革孤立开展，未能与政治改革同步进行。各国政府常常认为政治改革不仅没有必要，同时还将对经济自由化不利，他们担心在强有力的议会机构的影响下，经济自由化的进程可能受阻。

基于市场的经济政策方案往往关注于经济增长，但忽略政治改革，同时不能改善普通民众命运，这些经济改革方案无法解决阿拉伯世界所面临的各种经济问题。过去20年间，该地区的贫富差距加大，特别是过去几年间粮食和能源价格不断上涨以及全球金融危机，使得这种状况进一步加剧。在以商品（包括粮食和能源）进口为主的中东和北非国家，这种收入差距不断加大的状况最为明显。

基于市场经济改革的所谓“华盛顿共识”在中东地区的失败，就是因为忽视了政治改革导致的。过去的政



策未必是错的，但并不充分。这些政策忽视了政治和经济发展之间的相互依存性。如果这些过去的政策不能适用于当今新的现实情况，那么今后这些国家应该如何推进经济改革呢？

## 五大法则

阿拉伯国家的未来经济改革必须遵循以下新的法则。

**法则 1：经济改革如不能与政治改革同步开展，则将无法奏效**

针对经济问题仅仅给出经济解决方案是不够的。

1988年，约旦面临严重的经济危机，第纳尔（约旦货币）兑美元的汇率几乎一夜间暴跌了50%。现已故的侯赛因国王在当时面临巨大的政府赤字和少得可怜的外汇储备。他给出的解决方案主要是政治层面的：他呼吁开展包容性选举，选举产生了约旦30多年间的首个有代表性的议会。这一解决方案产生了应有的效果。

约旦不仅成功地渡过了经济危机，并且其新成立的议会（尽管遭到了伊斯兰教徒的强烈反对）批准了IMF支持的一项计划和部分自由化措施，提高了约旦在20世纪90年代初的经济增长率。第一次海湾战争对约旦造成了严重打击，在约旦反对外国势力进入该地区后，阿拉伯国家和美国终止了对约旦的所有援助。不过，约旦街头并未出现抗议：人们觉得议会倾听了自己的意见。人们与这一进程利害攸关。

然而，该地区的很多国家，包括约旦在内，很快忘记了这一历史教训。几年之后，约旦与以色列签署的和平条约导致约旦作出了推迟政治改革的决定。过去20年间，该地区很多国家的政治改革完全停止，这造成了灾难性的后果。目前，这些国家面临的经济危机状况相似（特别是能源和食品价格的不断上涨以及继续存在的全球金融危机进一步加剧了这种状况），它们不能仅仅依靠采取强硬的经济措施，如取消或重新分配补贴，来解决所面临的问题。普通民众也不会再容忍一个占主导地位的行政部门作出使其本已困难的生活状况进一步恶化的单边决策。

目前，阿拉伯国家的选民希望其国家的经济政策能包括与受经济政策影响的民众进行磋商的过程，同时希望一个强有力的、负责任的民选议会能够对这些经济政策开展紧密的监督。

埃及在推翻前总统胡斯尼·穆巴拉克后的两届过渡政府均未能与IMF签署获得急需贷款的协议，其真正的原因是这两届政府均不是民选产生的，他们对公众的反应感到恐惧。相反，穆斯林兄弟会的候选人穆罕默德·穆尔西成功当选埃及总统后组建的新政府正在与IMF协商一项新的融资安排。此前，埃及一直对IMF持怀疑态度。

IMF本身也从过去的错误中汲取了教训。自“阿拉伯觉醒”以来，IMF与该地区各国达成的融资安排重点关注那些得到该地区经民选产生的新政府重大支持的本国计划。这些融资安排主张提供更有针对性的补贴、改革补贴计划，并强调建立强有力的社会保障网络、创造就业以及增强收入分配的公平性和改善政府治理的重要性。

成功地应对各国的经济问题，并且向其选民证明民选政府可以为该国带来更大程度的繁荣，这一点与所有的民选政府休戚相关。也就是说，当权派或者政治精英不能将对伊斯兰教的担忧作为借口，阻碍为支持经济改革所必需的政治改革进程。从经济层面上讲，伊斯兰教徒没有什么值得可怕的。例如，埃及的自由与正义党尽管缺乏经验，但引入了一项决不会让非伊斯兰教徒或国际社会感到担忧的经济计划。自由与正义党的经济计划明确了私有财产的重要性以及私营部门的作用，认识到在伊斯兰法律框架下强调社会公正的市场经济的合理性以及吸引国内外投资的必要性。中东各国面临的经济问题彰显了由民选政府作出艰难经济决策的必要性，并可能由此推动政治改革。

**法则 2：经济增长政策必须更具包容性**

新任各国领导人必须防止经济增长仅使少数精英从中受益，并防止经济改革仅代表部分社会群体的利益。埃及、利比亚和突尼斯及其他国家发生革命后，公众对立即改善生活状况（创造就业、提高工资和促进社会公正）的需求，要求该地区必须采取新的经济发展道路。

该地区过去的经济改革所带动的经济增长并未惠及普通民众。这些经济改革不但未能缩小贫富差距，相反往往加大了这种差距。因此，今后的经济改革必须拥有一个很强的社会要素，使贫困人口能够改善其生活水平。补贴必须针对那些最需要补贴的贫困人口。同时，各国政府必须为改善绝大多数普通民众的医疗和教育服务水平提供重大投资。

**法则 3：经济改革计划必须由全社会参与编制**

过去，阿拉伯世界的改革进程往往有名无实，主要是由各个政权制定的（通常没有与公众进行磋商），毫无疑问也是由政府或官僚机构执行的。这些由各国政权主导的改革进程往往不充分、具有临时性，而且对外沟通不够。如果没有公众的支持，即便最好的方案也无法带来真正的改变。

这些自上而下的改革项目有时带来急剧的经济变革和令人瞩目的经济增长，比如突尼斯和埃及就是如此。但是，这些改革并不能改变这些政权的专制独裁特征。同时，这些改革缺乏促进包容性增长的明确战略，由此形成的经济利益主要惠及与政权有关的商业精英。这一切并未逃过公众的眼睛，在该地区的很多国家中，人们对此类政策带有很深的敌视和怀疑情绪。

其他改革项目则是社会动荡的产物，所包含的政策改

革数量有限。《巴林国家行动宪章》就是其中的一个例子。该宪章是应公众的变革需求而制定的，作为一个王室计划，该宪章的制定和实施没有与各社会和政治主体进行广泛磋商。2001年通过的改革方案包括建立两大议会（一个直接任命的议会和一个民选产生的议会）以及逐步使巴林转向一个世袭的君主立宪政体。尽管这些改革计划目标雄心勃勃，但均未能如愿——民选产生的议会无法真正履行其立法权，而王国也不是真正的君主立宪制。巴林普通民众对政府仍然感到失望，并继续要求变革。

## 成功地应对各国的经济问题，并且向其选民证明民选政府可以为该国带来更大程度的繁荣，这一点与所有的民选政府休戚相关。

由那些需要进行改革的领导人来制定和实施改革项目，表明改革计划必须充分代表所有社会主体的利益，并让他们参与其中。如果改革计划不能考虑到受影响群体的意见，这些计划要么无法取得成功，要么无法被视为具有实质性的效果，要么无法被民众相信和接受。当埃及的军事领导人在穆巴拉克倒台后试图通过强制命令确立政治游戏规则时，便立即遭到了公众的反对。在新的中东地区，各种政治派别的阿拉伯民众的意识已经觉醒，并致力于改变游戏规则。在适宜的政治体制得到建立的同时，民众发现他们的意见正得到倾听。

法则4：经济改革计划必须可衡量，并指向一个最终目标

过去，改革进程往往过于重视承诺而忽视承诺的履行。制定一系列明确、透明和可衡量的目标，将确保各国政府开展实质性的改革，不至于转而再使用那些毫无意义的浮夸之词。

2004年在突尼斯召开的一次高层峰会上，阿拉伯各国的领导人通过了一份改革文件，该文件重申他们将致力于“扩大政治和公共领域的参与度和决策透明度；维护所有公民的公平公正权利；尊重人权和言论自由；确保司法体系的独立性；提高女性在阿拉伯社会中的地位；认可公民社会的作用；对教育体制进行现代化改造”。

多年以后，这些承诺绝大部分仍未兑现。由于缺乏监测和跟踪这些目标实施进度的评估机制，上述结果并不令人感到意外。尽管约旦的“国家议程”简要描述了其最终的目标以及重大事件、绩效指标和时间表，但从未得到实施，而该地区也没有具有可比性的类似尝试。那些没有任何成果、夸夸其谈的所谓改革不再令人信服。

经济改革计划还应阐明其目标，如在10年间预算达到平衡，或为所有民众提供全国性的医疗保险。如果民众清楚地了解其目标，就愿意作出短期的牺牲。中东地区绝大多数的民众认为，这些国家的政府只是以危机模式在运行：民众只是被要求为政府超额的行政支出无休

止地买单，却看不到任何回报。例如，约旦民众近来举行示威游行，抗议政府在国际燃油价格不断上涨的情况下取消了燃油补贴。民众必须真正介入改革进程。即便变革要花费很长的时间，政策的设计应在改革初期产生部分效益，并让民众参与到实现明确的国家目标进程中的每个阶段。

法则5：必须让传播成为一个关键的政策工具

我们决不能忘记有效的现代传播方式所发挥的作用；传播必须成为整个规划过程，包括阿拉伯经济改革政策规划过程中不可或缺的一个组成部分。

改革计划不能在政府内部达成一致意见后才开始向公众进行传播。必须在与议会和民间社会进行磋商的基础上编制改革计划，政府领导人必须在这一过程的每个步骤中向公众清楚地传达改革的目标。如果对这些计划秘而不宣，就像中东地区以往的做法，那么只会加剧公众长期以来的怀疑情绪，导致公众对政府的完全敌视态度。尽管实施起来可能很难，但若有望赢得公众的支持，就必须让传播成为一个关键的政策工具并在改革伊始就开始使用。

## 唯有变革

中东地区的经济改革进程可以产生应有的效果，但若沿袭过去20年间的发展模式，就将以失败告终。经济改革计划要取得成功，还必须包括政治要素。这些改革计划必须是可衡量、全面和具有包容性的，并在民间社会的参与下确定为公共计划的一部分。改革计划不能靠上层领导人强制推行；相反，必须获得民选政府的同意。最后，这些计划必须建立在人们对计划各个层面之间相互关系良好认识的基础上。要制定和实施一个全面的方案，具有明确和可实现的目标，并可同时应对政治和经济多个层面的问题，这是唯一的可行之道。

“阿拉伯觉醒”使民众要求从其政府那里争取更多的利益。如果不能实现该地区更多人口的繁荣，政治变革的进程就会暂时中止。与此同时，如果不能向关键的机构进行必要的赋能授权，经济变革就不可能取得成功。这些机构对于帮助建立更加有效和透明的经济发展进程必不可少。此外，要推动该地区向前发展，政治改革和经济改革必须同步开展，缺一不可。■

马尔旺·马沙尔（Marwan Muasher）是卡耐基国际和平基金会中东项目研究中心副主席。