

把握契机

转型中的阿拉伯国家，只有通过对外开放才能实现其社会急需的基础广泛的增长



大卫·利普顿
(David Lipton) 是IMF
第一副总裁。

“阿拉伯觉醒”——始于2010年12月突尼斯一个乡镇上的街头小贩自焚——继续主导着该地区的事件。接下来的一个月，埃及要求“面包、自由和社会正义”的呼声回荡在大部分阿拉伯国家。改革的任务不仅仅在政治领域——而且深入延伸到经济领域。人们正在呼吁要求在如何治理国家方面享有发言权，并呼吁为民众提供更多的机会。

两年之后，中东和北非地区的未来仍不明朗。政策制定者面临的最紧迫挑战是满足人们的高度期望以及推行严厉的改革措施以控制公共财政和增强薄弱的金融体系。面对宪法和治理问题上的政治争吵以及关于宗教在公共生活中的角色的争论，事实证明，进行经济改革非常困难。

一些人很阴暗地警告说，该地区的革命正走向失败。相反，我相信革命可能会走向以下三条路径的任何一条。我们可能会看到：

- 经济混乱的趋势，如果针对政治权力的争吵阻碍了稳定，更别提改革了；
- 在既得商业利益集团的一再主张下实现了稳定，这将会使不断恶化的经济状况获得一定的喘息。但也会使该地区再次陷入经济停滞，或者最好也就是温和和经济增长；或者
- 呈现出新的经济形势，如果新当选的政府逐渐终结了经济混乱，并推行改革，为本国人民打开通往更多经济机会的大门。

毋庸置疑，前两条途径是不可取的，但第三条途径很难达到，世界经济的现状使得推行大规模改革更为不易。全球经济放缓，欧洲持续的不确定性，食品和燃料价格上涨以及叙利亚冲突造成的悲惨生命损失，所有这些都带来了风险，

使得该地区过去两年取得的脆弱收益受到损害。

对于试图完成艰难政治转型的领导人来说，同时追求稳定和变革是非常艰巨的任务。成功的前景如何？如果可以的话，国际社会能够做出哪些努力来对最终成果产生影响？

转型中的地区

中东和北非是一个多元化的地区，包含20个国家，人口超过4亿，GDP达到3万亿美元——大约占全球人口的6%和全球GDP的4%。各国环境差异很大。该地区的一些国家拥有大量的石油和天然气储备，而其他国家则必须同时进口能源和食品。然而，该地区最有利的经济统计数字是，该地区整体的非石油出口额为3,650亿美元，大约与比利时相同，而比利时只有1,100万人口，而不是4亿。该地区遭受着难于融入世界经济之苦。

在人们走向街头示威很早以前，转型中的阿拉伯国家——埃及、约旦、利比亚、摩洛哥、突尼斯以及也门——面临着为快速增长的年轻人口提供工作的挑战。尽管推行了几轮改革，但这些国家的经济难以创造足够的工作岗位。存在三个相关问题。

第一，缺乏对主要出口市场的开放以及进入渠道。第二，在一些国家，反复增加对不满群体的能源和其他补贴，这使得预算捉襟见肘，难以对教育、医疗保健和基础设施进行投资。第三，尽管进行了有意义的结构性改革尝试的地方，人们普遍认为，新兴部门的投资依然控制在精英阶层手里。

结果导致经济缺乏活力，失业率高



企，尤其是受过良好教育的年轻人。

为了实现全面可持续增长，中东国家必须从政府主导投资过渡到私人投资，从行业保护过渡到出口导向型增长。简而言之，私人部门必须成为增长的主要来源。

改革的关键领域

为了实现这一目标，我认为有四个主要领域需要进行改革。

1. 加强对外贸易：按照一定规模和时间表推动经济增长（能为这些国家快速增长的人口提供足够的工作岗位和繁荣）的首要战略是经济一体化。加强贸易一体化不仅能实现增长和创造工作岗位，而且能够提供纪律和激励，有助于采取正确的改革战略。一个面对国际竞争开放的国家，必然会发现进行下面列举的其他改革具有更大的必要性，因为这些改革将有助于其进行竞争。

2. 改善商业环境和完善融资渠道：繁杂的规章制度阻碍该地区的工作岗位创造和经济增长。以埃及为例，该国目前有不少于 3.6 万项规章制度在影响着私人部门。埃及绝不是唯一一个受繁重立法所累的国家。事实上，很多新的政治党派以小企业业主的支持为基础，这个群体把商业环境的改善视为关键的优先事项。在转型中的阿拉伯国家中，经济增长的另一个主要约束是企业缺乏融资渠道。现在，私人信贷主要惠及大型成熟企业，只有 10% 的企业通过银行为其投资进行融资。此种水平的银行融资比例是世界上最低的。

3. 增强劳动力市场和提高教育水平：埃及、约旦、摩洛哥以及突尼斯的年轻人失业率介于 18% 到 30% 之间，在埃及，每年有 65 万人加入劳动力大军。妇女在找工作时面临着特殊的难题——在埃及、约旦、摩洛哥和利比亚，只有大约 1/4 的女性人口有工作。公共部门支配着劳动力市场，而且劳动法死板僵硬。政府应该减少对招聘的抑制，同时仍然要保护工作者。劳动力受教育程度也不足，而且缺乏工程和科学方面的技术能力。教育体系必须把重点从培训年轻人成为公务员，转向为他们在私人部门工作做准备。

4. 取消非针对性的补贴，代之以现代化的社会保障网：2011 年中东和北非的价格补贴花费了 2,100 亿美元，超过了地区 GDP 的 7%。除了成本高昂以外，这种价格补贴无法帮助穷人。针对那些确实有需要的人提供安全保障，其实更为有效率和有效。为了获得公共支持，必须清楚地解释改革措施，同时作出可信的承诺：补贴资金将用于投资，同时脆弱人群将会得到保护。

国际社会的作用

当考虑上面所描述的两个不可取路径的潜在成本时，以及考虑第三种路径对该区域及世界经济的益处时，非常明显，国际社会应该提供充足的融资、贸易渠道以及政策建议，以支持积极的变革。

在 IMF，我们试图应对这些挑战。在这段困难时期，我们一直为各个国家就以下问题提出建议：如何通过应对它们所经历的冲击来保持经济稳定，如何确保脆弱家庭在转型时期受到保护以及如何为创造就业的增长奠定基础。

加强贸易一体化不仅能实现增长和创造工作岗位，而且能够提供纪律和激励，有助于采取正确的改革战略。

我们的参与已经从主要提供建议转换到了帮助融资。单是去年，我们就向约旦、摩洛哥和也门提供了 85 亿美元的贷款。对埃及政府的一揽子支持措施也已经制定好，我们希望通过一个后续安排来帮助也门，以补充我们去年所提供的紧急援助。我们也准备好了为突尼斯提供财政援助。利比亚需要能力建设而不是融资，我们增强了支持，以帮助该国在 2011 年的冲突结束后重建其制度和经济。

尽管 IMF 可以帮助各国实现稳定并进行经济改革，但任务非常重大，整个国际社会必须付出更大的努力。

由八国集团（G8）在 2011 年发起的“多维尔伙伴关系”提供了一个有用的协调框架，但其本身并不能提供所需要的一切。对于国际社会（包括八国集团成员国，区域合作伙伴，例如海湾合作委员会成员国以及国际和区域金融机构）来说，提供足够的融资和能力建设至关重要。欧盟和美国必须对来自该地区的产品和服务给予更好的贸易渠道。欧洲复兴开发银行和其他金融机构的宝贵经验，能够加快私人部门的投资步伐——正如东欧和中欧所发生的那样。

中东和北非的每一个国家必须开拓出自身的变革路径。变革过程必须是完全参与式的。广泛的认可将必不可少，从技术上来看无论多么合理，改革计划都不能从上而下强加实施。

必将就引人注目的共同愿景达成一致意见。回到旧秩序的风险是太真实了。但有意义的改革的回报也是可观的。如果转型中的阿拉伯国家实现的增长率能够比预期超出 2 个百分点，那么就能在五年内把失业率降低一半。那将是一项巨大的成就。■