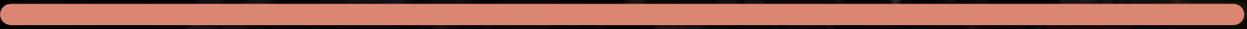




是时候 采取行动了

中东和北非各国有机会推行必要的改革，
以确保未来几十年的持久繁荣

吉哈德·阿扎尔





在2011年多国发生大规模暴动后，中东和北非进入了一个史无前例的变革时期。这些国家对政治变革的呼声大都源于很多悬而未决的社会经济问题，并引起了世界的关注。那些走上开罗和突尼斯街头的示威者喊着“面包、尊严和社会正义”的口号，表达出民众对于基本经济权利的强烈愿望，以及对于国家繁荣和社会平等的期盼。

大约七年后，这些国家在公共财政改革方面已经取得了很大的进展。然而，要想减少该地区大部分国家财富分配中存在的差距，或是缩小不同国家间的发展差距，改革仍有很长的路要走。持续的地区性冲突、低位徘徊的油价、低效的生产力和糟糕的政府治理水平，这些造成了严重的后果，使经济增长乏力，难以大幅度降低失业人数；甚至有高达25%的年轻人处于失业状态。

因此，中东和北非各国目前不得不面临

两难的选择：一方面是短期的财政紧缩，另一方面是坚定不移地推行长期改革，以确保国家未来经济的持续繁荣。要想加强包容性增长并实现国有和私人部门的现代化，都离不开重大的经济调整。但是，如果不做出这样的经济调整，那将会使这个地区回到以前的老路上，并且这种情况可能会持续几十年。全球经济的健康发展为该地区加快改革步伐提供了良好的机遇。

虽然该地区各国的宏观经济基本保持稳定，但经济发展速度过慢，难以适应不断增长的人口需要，结果造成失业率不断攀升。自2011年起，该地区的经济增长速度平均仅为3.6%，比过去十年的经济增速低1/3（见图1）。该地区的整体失业率为10%，这一数值似乎并不是很高。但是，各国失业率存在很大差异，从卡塔尔的不足1%，到约旦的18%以上，而且女性和年轻人更容易失业。维持

现状只能是雪上加霜。据 IMF 估计，如果该地区继续保持 2011 年后的经济增长速度，那么到 2030 年时平均失业率将会超过 14%。

而且，阿富汗、伊朗、利比亚、叙利亚和也门的国内冲突造成了大量的民众伤亡：估计有 50 万人死于 2011 年以来的众多冲突之中。仅叙利亚一个国家就有 1200 万人流离失所。这些冲突对经济造成了毁灭性的打击：民宅、医院、公路和学校遭到损坏或损毁，预计损失高达这些国家冲突前 GDP 的 4 倍。来自冲突地区的难民大批出现，给黎巴嫩和约旦等难民安置国的预算、基础设施和劳动力及住房市场带来了巨大压力。地区冲突也严重破坏了贸易、旅游和投资。

与此同时，石油输出国正在努力解决能源价格大幅下挫造成的严重财政赤字和经济增速下滑等问题。总体而言，2016 年的赤字在 GDP 中的占比超过 10%，同时，自 2014 年起公共债务增

长了一倍，在 GDP 中的占比超过 30%。然而，这些数字却掩盖了各国在减少赤字方面付出的努力。自 2014 年以来，非石油基础财政收支（未考虑油价的影响，可视为政府开展的财政工作）在 GDP 中的占比提高了 12 个百分点以上。

尽管油价走低让石油进口国受益匪浅，但是这些国家的预算赤字仍居高不下（见图 2）。在埃及、约旦和黎巴嫩，赤字平均超过了 GDP 的 6%，债务水平超过了 GDP 的 90%。尽管这些国家努力减少赤字，以期保持经济的稳定，但这样做需要动用其他资源才能解决社会和发展问题。鉴于私人部门的消费和出口走强，预计今年的经济增长会超过 4%。

发展计划

该地区的决策者认识到，他们需要创造更多的就业机会，推动经济更强劲的增长。他们已将这些目标纳入国家发展计划之中，并强调更大的包容性。如果这些计划得到有效执行，在很长一段时间后，这些国家将会实现上述目标。认识到有必要让女性享有平等的权利，帮助她们更好地融入劳动力队伍中，这一点尤为重要。该地区最近的一些政策——例如沙特允许女性驾车的规定——都是沿着正确的方向迈出的步伐。但是，未来需要更多这样的举措。教育和劳动力市场方面的政策也是关键所在，毕竟大约 60% 的人口年龄不满 30 岁。只要有合适的机会和良好的教育，该地区的年轻人会推动经济获得前所未有的快速增长，给本国带来巨大的人口红利，其作用也不亚于几十年前曾一度助推亚洲四小龙实现经济腾飞的人口红利。

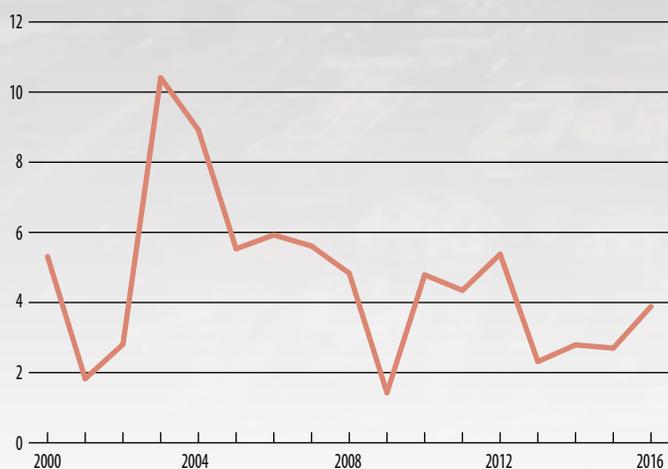
各国政府正在努力促进贸易和投资。很多国家——包括约旦和沙特——降低了贸易壁垒。摩洛哥和突尼斯加入了 G20 非洲协议，旨在促进民

图1

经济增长放慢

2011年以来的年均增速比过去十年的平均水平低1/3。

（占实际GDP的百分比变化，经购买力平价GDP加权）



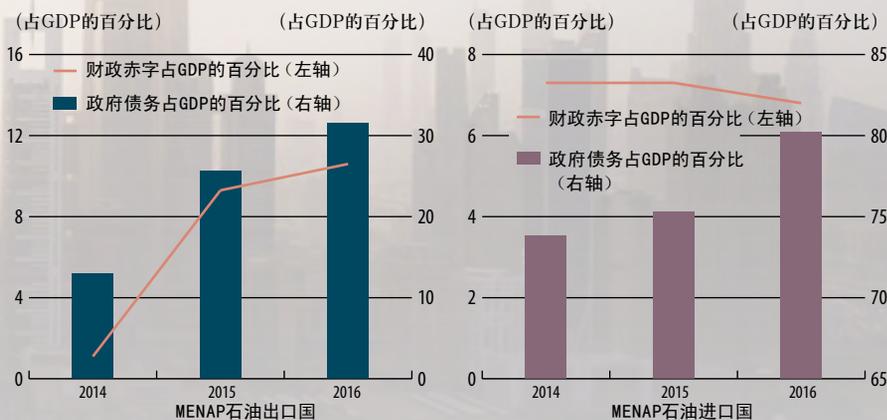
资料来源：各国家有关部门；IMF工作人员的计算。

注：数据适用于中东、北非、阿富汗和巴基斯坦。

图2

不断加重的债务负担

石油输出国和石油进口国的政府债务都在不断增加。



资料来源：IMF员工的估算。

注：数据适用于中东、北非、阿富汗和巴基斯坦 (MENAP)。

间投资，以期改善基础设施状况。约旦、摩洛哥和突尼斯努力实现制造业的多元化，扶植出口和就业。例如，摩洛哥通过提供良好的基础设施、电力供应和掌握熟练技能的劳动力，吸引了包括标致雪铁龙集团和雷诺集团在内的多家汽车业巨头。因此，摩洛哥的汽车业计划到2020年将创造9万个工作机会。扩大贸易会带来多大的经济增长呢？据IMF估计，如果该地区能在对外开放方面达到一年内最大的提高幅度，那么相比基线预测3.3%的增长率，在未来五年间年均经济增长率将会提高1个百分点。

创造就业机会

各国政府也将创造工作岗位作为其制定政策时优先考虑的方面。这些计划意在通过为女性和年轻人提供更好的就业机会并降低贷款门槛，推动私人部门的发展。它们也在努力改进公共服务、

各国政府正在努力促进贸易和投资。

提高透明度、完善问责制、提高社会和投资支出方面的资金和效率。早在2014年，该地区各国领导人齐聚阿曼，共商如何制定政策来促进阿拉伯世界的就业、发展和公平。时至今日，这些话题仍是讨论的焦点，因为民众需要更快和更深入的改革。

值得欣慰的是，更强劲的全球增长和技术创新为改革创造了有利的外部环境。但要取得成效仍需一段时间，因此决策者们应尽早行动起来，这样才能抓住机遇，增强经济稳定性，推动经济增长，进而造福整个社会。

各国政府需要制定并实施实现包容性增长的政策：制定中期行动计划来切实解决那些亟待解

决的难题，帮助恢复投资人和民众的信心。以下五个方面至关重要：稳健的财政政策、金融包容性、劳动力市场和教育体制改革、国家治理的强化，以及商业环境的完善。借此，在保持宏观经济稳定的同时，各国政府还可以重新审视自身的发展模式，实施更加公平的社会契约。首先要有一个能激励民众的愿景，以及具体的目标和实现这些目标的策略。

财政改革仍是促进包容性增长的主要政策手段。那些拥有较大财政缓冲区和较低债务压力的国家会逐渐降低赤字，以避免对经济增长产生不必要的抑制作用。而那些赤字严重、债台高筑的国家，例如约旦、黎巴嫩和毛里塔尼亚，则需要下更大的力气来降低赤字。

财政改革

降低赤字的一种方法就是通过拓宽税基来增加收入。该地区的平均税收收入与 GDP 之比

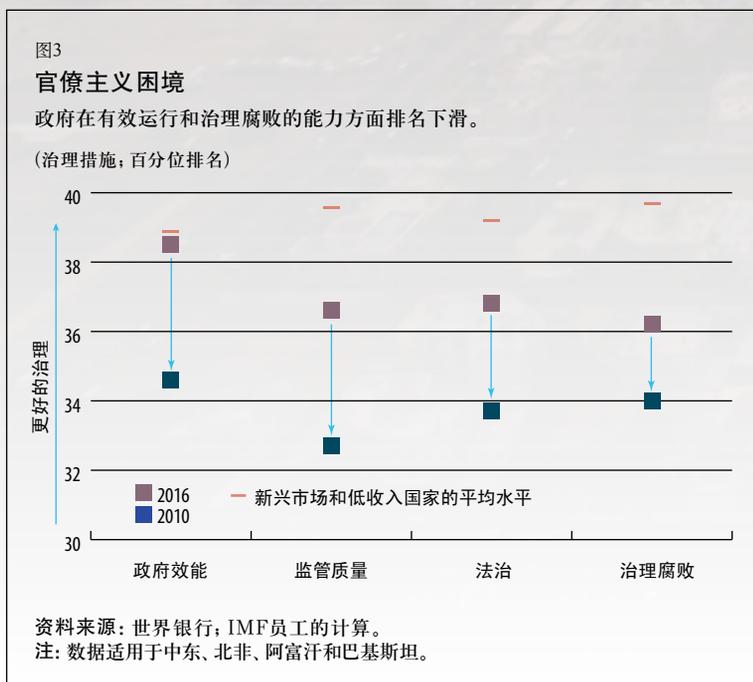
不足 10%，低于新兴市场国家 18% 的平均水平。减少免税项目，打击偷逃税行为，加强累进个人所得税，以及为庞大的公共部门工资支出瘦身，这些也都会发挥积极的作用。在海湾合作委员会的六个成员国中，这些约占 GDP 的 10%。相比之下，整个新兴和发展中经济体的平均水平为 6%。通过缩小公共部门和私人部门之间的工资差距，这样有利于吸引未来五年间预计新增的 2700 万名年轻劳动者。当前，很多有技能的年轻人宁愿长时间无所事事，也要谋得那些高薪的公共部门的工作。

有些国家的行动已经证明，这些举措所节省的开支可用来增加在急需的社会服务方面的投资和支出。目前有 11 个国家已经取消了适用于全体民众的燃油补贴，取而代之的是面向穷人的现金转移计划。埃及便是其中的代表。过去两年来，埃及将面向 170 万个家庭的现金转移资金提高了九倍。但发展是不平衡的。要想在中期内大幅度推动经济增长、提高生活水平，这需要更大的社会性支出。加快推进国有企业的对外出售，同时选择和管理一些项目，以期实现积极的经济回报并提高公共投资的质量，这些都是积极的措施。

通过降低贷款门槛来增强私人部门的活力，仍有很长的一段路要走。大约 2/3 的国民没有银行账户，面向中小型企业的银行贷款占 GDP 的 2%，处于世界最低水平。企业加强账目管理后可更容易获得银行贷款，毕竟银行能方便地评估企业的信用风险。同时，还需进一步发展资本市场，以使企业更容易通过股票和债务进行融资。

发挥科技的作用

对于该地区 60% 的手机用户来说，金融科技提供了难得的机遇，让更多的消费者可以获得金融服务。然而，该地区的大部分国家尚未开展改革，让非银行机构进入这个领域。监管部门应



如果占人口总数一半的女性没有机会取得成功，那么这些国家的发展进步将是有限的。

建立起一些架构，推动创新并保护消费者和数据隐私，预防洗钱和恐怖主义融资等犯罪活动。

从广义上讲，科技可以提高生产力，促进经济增长；包括太阳能这样的绿色科技尤其具有可观的发展前景。但是，尽管科技能提高工人的工作效率，在新的行业内创造工作岗位，但科技也会使某些工作岗位成为历史。如果这些工人无法有效地再次融入经济之中，收入和就业的差距就会持续扩大。

因此，加强教育和培训就极为重要。除了巴林、埃及和沙特这几个国家外，处于适龄工作年龄段的成年人当中接受过高等教育的人远低于全球 17% 的平均水平。而且教育的重心应放在技能培训上，以满足电子、汽车、航天和金融科技等行业的企业对技能型工人的需求。

教育也将成为促进性别平等的关键因素。在劳动力队伍中，女性人数仅为男性的 1/3。那些鼓励和支持女性外出工作的政策，例如灵活的工作时间以及托儿服务，都有助于吸引更多女性进入正式的就业市场，促进生产力和经济增长。但是，这些还只是个开始。如果有关社会和性别角色的一些僵化的认识不发生深刻的变化，该地区的经济发展恐怕难有光明的前景。两性在获得资金、培训和科技方面享有平等的机会，这成为赋予女性权利并使女性能与男性平等竞争的基础。

建立信任

除了缺乏工作机会外，政府的腐败和低效也是导致民众不满，甚至激起暴动的原因之一。提高政府治理水平不仅有利于消除社会不满情绪，也有助于增强企业信心和推动企业投资。目前有多个国际指数可以衡量政府有效运行和治理腐败的能力。这些指数显示，该地区的大部分国家仍排在后半部分。近年来，这些国家的排名一路下滑（见图 3）。因此，

在打击腐败的同时，政府还应提供资源和法律权威，以便提高透明度和加强金融管理。

极具破坏力的战争让该地区的所有国家经受着最严峻的考验。难民需要食物、住所和教育，以及工作，而安置国难以独立承担如此沉重的负担。因此，在冲突结束时，下一项任务就是调动一切必要的资源重建基础设施和机构，安排流离失所的人们重返劳动力队伍。那些走出冲突阴霾的国家往往会经历多种融资模式交替出现的阶段。要确保得到充分的支持，这离不开国际上的密切协调。官方融资应采用拨款形式，或者是特惠条件，需要得到私人部门大量资金（包括捐款和汇款）的补充。

毫无疑问，该地区正处在其现代历史上的十字路口，有可能对全球繁荣产生重大的影响。在这些国家的历史上从未有如此重要的时刻，要求决策者努力向众多尚待启用的人才赋予权力。如果占人口数量一半的女性没有机会取得成功，那么这些国家的发展进步将是有限的。因此，如不加快以经济包容性为首要目标的改革，转型将难以为继。全球经济复苏带来了千载难逢的机遇。当这个地区重新拥抱和平之时，今天的改革所产生的影响到时会被放大很多倍。因此，现在就要行动起来，实现经济的可持续增长并不断提高生活水平，从而满足该地区民众的诉求。无所作为将会带来灾难性的后果，造成经济的持续停滞、失业率的不断攀升、社会紧张和长期冲突。现在是时候将目标转化为行动了。FD

吉哈德·阿扎尔（JIHAD AZOUR）是IMF中东和中亚部主任。