

# 当代埃及国家治理、市场治理与发展问题研究\*

毕健康\*\*

**内容提要** 1952年“七月革命”以来，埃及在探索适合自身国情的发展道路上遭遇挫折。从国家治理的宏观层面上看，埃及没有处理好公有部门与私有部门、保护劳工与吸引投资两大矛盾，使埃及既失去了计划经济的优势，又失去了市场经济的活力，造成公有部门低效，私有部门低迷。从市场治理的中观层面上看，埃及经济治理也不成功，私有部门发展面临“三殇”：私有部门企业建立和运营之“殇”、赋税制度之“殇”和司法与产权之“殇”。从国家治理主体看，官僚机构过度膨胀，公务员工资低，腐败肆虐；政府机构职能交叉，官僚主义愈益严重，政府效力差，治理能力低下。面对数十年之积弊，塞西政府勇于担当，兴利除弊，强力推进改革，促进包容性可持续发展，《埃及2030愿景》为未来发展指明了方向。

**关键词** 当代埃及 国家治理 市场治理 《埃及2030愿景》

治理，就其字面意义而言，就是治国理政，治理国家，处理政务。“治”，就是政治统治；“理”，亦即政治管理。治理的要义首先是政治，关系到各阶级各阶层的利益分配，涉及政权的阶级性质。同时，随着经济发展和社会变革，国家的公共管理职能与经济发展职能愈益拓展。广义的治理包括国家治理、政府治理和社会治理。<sup>①</sup> 不过，20世纪八九十年代以来西

\* 本文系中国社会科学院创新工程项目“当代埃及社会结构、社会流动与社会稳定研究”阶段性成果。

\*\* 毕健康，中国社会科学院大学教授、博士生导师，世界历史研究所研究员。

① 参见王浦劬《国家治理现代化：理论与策论》，人民出版社，2016，第38~43页。俞可平则认为，政府治理、市场治理和社会治理是现代国家治理体系中三个最重要的次级体系。参见俞可平《论国家治理现代化》（修订版），社会科学文献出版社，2015，第3页。

方兴起的治理 (governance) 理论区分了统治与治理, 强调“多一些治理, 少一些统治”, 呼吁“善治” (good governance)。“善治就是公共利益最大化的治理过程, 其本质特征就是国家与社会处于最佳状态, 是政府与公民对政治事务的协同治理, 或称官民共治。”<sup>①</sup> 西方提倡的治理, 或曰“新治理” (new governance), 更被誉为“善治”: “主张政府放权和向社会授权, 实现多主体、多中心治理等政治和治理多元化, 强调弱化政治权力, 甚至去除政治权威, 企望实现政府与社会多元共治、社会的多元自我治理……在今天的西方学术话语语境中, ‘治理’ 一词主要意味着政府分权和社会自治。”<sup>②</sup> 西方语境中的治理或“善治”, 或可视为狭义的治理。

20 世纪的西方国家, 既经历了以罗斯福新政为代表的国家资本主义发展, 又回摆到重新强调市场作用的里根经济学和撒切尔主义, 仍然不免陷入市场与国家双重失效的尴尬境地。西方发达国家面对经济发展中国家与市场双重失效的窘境, 于是兴起了一股强大的治理理论浪潮, 主张国家的权力向社会回归, “还政于民”。这种基于西方发展实践的治理理论, 由世界银行、国际货币基金组织等国际金融机构推销到发展中国家, “善治” 成为受援国接受其援助的主要标准。发展中国家与西方发达国家在政府效力 (政府有效统治, 其对立面是政治衰朽) 与市场经济发展 (市场经济体制的建立、运行与完善) 上处于不同的历史阶段, 来自西方的治理理论——“善治”, 企图规避敏感的政治议题, 以市场治理为核心, 为私有部门和外资企业的发展营造良好的营商环境。本文超越“善治”, 从广义的治理和狭义的治理双重视角, 深入研究埃及近 70 年来的发展问题, 对于认识埃及何以迄今没有实现经济起飞, 阐释埃及发展道路, 或许不无裨益。

## 一 问题的提出: 埃及没有实现经济起飞

埃及是历史悠久、文化底蕴厚重的具有影响力的地区大国。实现高速增长, 在较短时间内建设成为民富国强的现代工业国家, 是加麦尔·阿卜杜·纳赛尔总统执政以来埃及人民孜孜以求的梦想。然而, 在过去的

<sup>①</sup> 俞可平:《论国家治理现代化》(修订版), 社会科学文献出版社, 2015, 第 3 页。

<sup>②</sup> 王浦劬:《国家治理现代化: 理论与策论》, 人民出版社, 2016, 第 39 页。

近70年间，埃及没有实现持续稳定的高速增长。从经济运行长周期看，埃及无疑处于中速增长区间。1965~2010年，埃及国内生产总值年均增长率仅4.9%。<sup>①</sup>21世纪以来，埃及经济增长虽然起起伏伏，但依然处于中速乃至低速增长区间：2001~2004年为3.3%，2005~2010年为5.9%，2011~2014年为2.3%，2015~2019年为4.8%。<sup>②</sup>在新冠疫情暴发之前，2019年10月国际货币基金组织预测，埃及国内生产总值增长率2020/2021财年至2023/2024财年均为6.0%。<sup>③</sup>

长期经济增长态势掩盖了埃及经济急剧波动的短周期特征和长时段的下行态势。20世纪五六十年代是埃及经济第一波高速增长期，1952~1966年年均增长率超过6%。1967年六日战争后，埃及经济疲软。1975~1985年埃及经济高速增长，实际国内生产总值年均增长率达9%，其中70年代末接近10%。随后，80年代中期到90年代中期埃及经济危机不断，成为“失去的十年”。经过90年代前半期的经济改革与结构调整，1995~2000年终于恢复中速增长，年均增长率为5.3%。糟糕的是，进入21世纪后埃及经济总体上处于下行态势，最好的年景无非中速增长，例如2004~2010年年均增长率回升到5.5%。但是，2011~2015年再次陷入衰退，年均增长率只有2.7%，2016年再次陷入经济危机。<sup>④</sup>

可见，从经济运行长周期看，埃及没有实现高速增长。即便不考虑新冠疫情的冲击，在可预测的未来，埃及经济也难以实现7%以上持久增长。下文从治理视角，探究埃及经济发展的两大矛盾和市场治理的三大难题，尝试回答埃及经济何以没有实现起飞这个问题。

---

① Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, p. 314.

② “Arab Republic of Egypt,” World Bank, June 5, 2021, <https://data.worldbank.org/country/egypt-arab-rep?view=chart>.

③ IMF Country Reports, No. 19/311, *Arab Republic of Egypt: Fifth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Facility—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*, Washington D. C.: IMF, October 10, 2019, p. 26. 埃及的财年从7月开始到次年6月。

④ Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, p. 314.

## 二 国家治理：埃及经济发展的两大矛盾

在当今世界，发展经济、改善民生是世界各国的第一要务。发展中国家找到适合自身国情的发展道路，极为关键。因此，在国家治理过程中，必须处理好政治上敏感，与社会各阶层切身利益密切相关的两对矛盾，即公有部门与私有部门的矛盾、保护劳工与吸引投资的矛盾。纳赛尔时期，埃及大力发展公有部门，私有部门遭到打击，但是在纳赛尔执政后期，公有部门效率低下，市场经济体制缺失造成经济活力不足之弊端已然出现。穆罕默德·安瓦尔·萨达特总统的开放政策又使埃及门户洞开，消费主义超前兴起，公有企业改革停滞不前，农业和制造业发展滞后，地租性经济兴起，埃及在远没有实现工业化的情况下陷入“空心化陷阱”。穆罕默德·胡斯尼·穆巴拉克当政以后，先后于 1991 年和 2004 年启动两轮经济改革，然而都没有取得成功。埃及既丧失了计划经济的优势，又失去市场经济的活力，造成公有部门低效，私有部门低迷。过度保护劳工抑制了企业的积累和投资，埃及经济发展失去了动力和活力。

### (一) 过度保护劳工，抑制积累投资

经济发展离不开资本、劳动力和市场这三大要素，其中投资最关键。没有较高的投资率，发展只能沦为空想。工业发展越是落后的国家，如果要后来居上实现经济起飞，就越需要国家在资本积累上发挥作用。然而，纵观过去 70 年埃及发展历程，埃及政府没有促进本国的资本积累和投资，相反“劳资”矛盾成为埃及经济运行中最突出的矛盾。一方面国内储蓄率低、外汇紧缺，资本积累不足；另一方面过度保护劳工，严重制约经济增长，工业发展特别是私有部门工业发展失去动力。1965~2000 年，主要受公有部门储蓄很少甚至净储蓄为负数，埃及食不果腹的底层人口占比高等因素影响，国内总储蓄很少超过国内生产总值的 20%。2000 年以来，埃及国民储蓄率呈波动式下降态势：2000 年为 18.0%，2004 年为 21.1%，2008 年为 23.6%，2012 年为 12.9%，2016 年为 9.33%，2017 年为 9.69%。<sup>①</sup> 储蓄

<sup>①</sup> “Arab Republic of Egypt,” World Bank, June 5, 2021, <http://data.worldbank.org/country/egypt-arab-rep?view=chart>. 《埃及经济数据》，世界经济信息网，2022 年 3 月 2 日，<http://www.8pu.com/country/egy/>。

率低造成埃及投资率低，1965 ~ 2000 年埃及投资率大幅波动，但是大多在 17% ~ 19% 的低水平徘徊。21 世纪的第二个 10 年，埃及投资率仍然很低，例如 2016/2017 财年为 15.3%，2017/2018 财年为 16.7%，预计 2018/2019 财年后小幅上升，2023/2024 财年将达到 18.8%。<sup>①</sup> 埃及的投资率在近 5 年内，无法突破 20%，与经济学家所认为的埃及投资率必须提高到 25% ~ 28% 存在很大差距。

国内投资不足，国家可以采取有效措施，吸引外国投资。但是，埃及吸引外资并不成功。埃及吸引的外国投资，数量少，质量差。萨达特曾对阿拉伯资本和外国资本抱有幻想，但是除了 1979 年外资流入占国内生产总值的比重达 6.7% 外，萨达特执政时期的其他年份都很低。2006 年埃及吸引外资最为成功，外资流入占埃及国内生产总值的比重也仅 9.34%。在绝大多数年份外资流入占埃及国内生产总值的比重低于 4%，2011 年甚至出现了 -0.20%；2012 ~ 2014 年均低于 1.5%。塞西执政后，埃及的外资流入占国内生产总值的比率有所上升，2015 ~ 2019 年依次分别为 2.1%、2.4%、3.1%、3.2% 和 3.0%。<sup>②</sup> 埃及吸引的外资，大多流入油气开采、旅游或金融行业，对埃及工业特别是制造业发展并无助益。而且，流入埃及的外国直接投资波动幅度大，加剧了埃及的经济波动，不利于埃及实现稳健的经济增长与工业发展。

外国直接投资对埃及融资需求的贡献微乎其微，而埃及恰恰严重依赖外部资源。埃及的国际收支呈现严重的结构性缺陷，商品出口创汇少，外汇收入基础狭窄，主要依赖石油、侨汇、旅游业、苏伊士运河和外国援助。在大部分时间里，埃及进口额保持在商品出口额的 2.5 ~ 3 倍，迫使埃及依赖服务收入弥补缺口，包括侨汇在内的服务收入占外汇总收入的 2/3。<sup>③</sup> 服务收入极易受到国际经济波动和地区、国际形势的冲击，一旦出现严重的外汇短缺，就不得不“对外化缘”：扩大对外国援助的依赖，否则就会陷入

① IMF Country Reports, No. 19/311, *Arab Republic of Egypt: Fifth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Facility—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*, Washington D. C.: IMF, October 10, 2019, p. 2.

② “Arab Republic of Egypt,” World Bank, June 5, 2021, <https://data.worldbank.org/country/egypt-arab-rep?view=chart>.

③ Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 – 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 117.

债务危机。埃及得地利之便，争取外援左右逢源。1973 年之前，阿拉伯国家和苏联是对其援助的主要提供者，但是美国也提供了大量援助。此后美国取代了苏联的地位，1970~2000 年，外国政府财政转移净额几乎占埃及自身商品出口和无形资产外汇收入的 18%，占国内生产总值的 6%。如果没有这些官方财政转移（外援），总消费将比实际水平下降约 7%，或私人消费下降约 12%，或投资水平下降近 30%。<sup>①</sup> 不幸的是，如此巨大的外国援助没有进入涉及国计民生的重大项目，没有起到助力工业化的边际效益，反而造成外汇浪费，助长腐败和依赖心理，进一步加剧了埃及经济的寄生性，以至于有人认为外援只会让埃及变得更糟糕。<sup>②</sup>

埃及积累与投资严重不足，其根源在于超前、过度保护劳工的利益。纳赛尔政权主张节制资本，融合阶级差别，旨在改善民生，保护中下层人口利益，却形成了过度保护和超前保护劳工的强大传统。埃及吸引的外资少，私有资本缺乏投资热情，也主要是由于超前地保护劳工。穆巴拉克政权在推进改革和发展市场经济的过程中，埃及严苛的劳工法规成为私有部门和外资投资埃及工业的直接障碍。例如，1981 年第 137 号法——《统一劳工法》第 42 条规定，所有私有部门雇员每年上调工资 7%。雇员休年假 3 周，在工作 10 年后延长到 1 个月。对于鼓励投资而言，更糟糕的是，用工合同期满后，雇员与雇主仍然“钉在一起”。即使有正当理由，也几乎无法终止用工合同。第 137 号法第 71 条规定，雇主在解雇雇员之前必须把案件提交具有管辖权的行政机构。这个机构由 1 名法官、1 位劳动部的代表、1 位企业代表和 1 位劳工代表组成。这个程序是人事管理和劳工流动的巨大障碍，<sup>③</sup> 极大地抑制了外资和私有资本的投资热情。

## （二）公有部门低效，私有部门低迷

现代经济必然是混合经济，既没有纯粹的计划经济，也没有绝对的市

① Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, pp. 117 - 118.

② Amirah El-Haddad, "Egypt versus South Korea: Divergent Paths to Industrialization," Cairo University Scholars, January 4, 2016, [https://scholar.cu.edu.eg/?q=amirah-elhaddad/files/el\\_haddad\\_egypt\\_vs.s.\\_korea\\_english\\_routledge.pdf](https://scholar.cu.edu.eg/?q=amirah-elhaddad/files/el_haddad_egypt_vs.s._korea_english_routledge.pdf).

③ Marcelo M. Giugale and Hamed Mobarak, eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, pp. 69 - 70.

场经济。如何巩固和发展公有部门，夯实国民经济基础，维护政治稳定和经济安全，同时建立和完善市场经济体制，激发私有部门的活力和创造力，是许多发展中国家面临的共同挑战。埃及没有处理好公私矛盾，陷入公有部门低效、私有部门低迷的困境。

埃及国家独立以后，纳赛尔等政治精英欲通过政府干预经济方式，发展公有经济，以期控制国家经济命脉，集中国家资源，加快经济发展。20世纪60年代，在纳赛尔社会主义浪潮中，埃及公有部门得到长足发展。1961年国有化高潮之前，私有部门占总产值的2/3。纳赛尔执政后，公有部门逐渐发展。据统计，公有部门占国内生产总值的比重从1952年的13%上升到1973年（开放政策前夜）的大约40%，到1981年达到50%，在1990年下降到34%。直到2000年，这一比例仍为30%。1960~1990年，公有部门获得的贷款平均占总贷款的70%，反映了公有部门在埃及经济中的主导地位。90年代埃及改革国有企业，推进私有化，公有部门投资急剧下降，但是2000年年底商业银行贷款总额的近20%仍预付给了国有企业。<sup>①</sup>

埃及公有部门（Public Sector）复杂而庞大，由下述四种机构组成。一是中央行政机关和公共服务机构组成的中央政府。中央行政机关包括总统府、政府各部和立法机关。公共服务机构是指非营利机构，如大学、科研院所和医院。二是地方政府，包括26个省和卢克索市。三是由公有经济机构（Public Economic Authorities）和公有公司（Public Companies）组成的国有企业（Public Enterprises）。公有经济机构由大约60家完全国有的公司组成，如埃及石油总公司、苏伊士运河管理局、各种公用事业公司和商品供给总局等。20世纪90年代初，公有经济机构贡献了国内生产总值的23%，吸收了埃及3%的劳动力。公有公司是各种从事加工、制造业和服务业的国有企业，1990年其附加值占国内生产总值的10%，吸收了6%以上的劳动力。<sup>②</sup>从1990年起公有公司的投资预算从政府预算中删除。四是主要预算外实体社会保险基金、国家投资银行和社会发展基金。此外，还有公有银行。

① Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, pp. 155, 184.

② Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, pp. 79 - 80, 156.

然而，埃及规模庞大的国有企业长期亏损，国家负担沉重。净亏损的公有工业企业，1974 年有 4 家，1978 年达 80 家。1988 年埃及官方人士透露，在 116 家公有工业企业中，78 家 1986 年和 1987 年连续亏损。据官方报告，到 1991 年改革前夕，公有工业企业负债达 450 亿埃镑。<sup>①</sup> 在这种窘迫情势下，1991 年第 203 号法改革国有企业，扩大企业自主权，以实现扭亏为盈。然而国有企业改革成效有限，重点是推进私有化。到 2000 年 6 月，政府出售了 118 家企业的控股权，私有化收入约 123 亿埃镑。国有企业就业人数从 1993 年略高于 100 万人减少到 2000 年的 60 万人以下，其对国内生产总值的贡献率从 1992 年的 39% 下降到 2000 年的略高于 28%。<sup>②</sup> 2004 年启动第二轮大规模私有化，2004 ~ 2008 年私有化收入是过去 10 年的 2 倍多，而且私有化扩大到水泥、油气和银行这些敏感行业。然而，这轮私有化加剧了埃及裙带资本主义的发展。少数与政界勾结的大商人，低价收购国有企业股份，既加剧了政治腐败，又加强了私有垄断。例如，与政界勾结的私有公司仅占有所有公司的 8%，却控制着 45% 的能源密集型企业。<sup>③</sup> 埃及经济从公有部门垄断转向私有部门垄断，不利于市场竞争和效率的提高。

对于埃及经济增长而言，不幸的是私有部门先天不足、后天畸形。由于受到纳赛尔社会主义政策（如土改和国有化）的打击，埃及的私有部门仇恨纳赛尔政权。萨达特总统鼓励和发展私有部门，然而 20 世纪 70 年代埃及盛行的是私有部门与公有部门“结盟”以共享利益。私有部门与公有部门成立合资、合作企业，从公有部门的市场垄断或其他特权中分得一杯羹。“在公有部门子宫中诞生的私有部门……依然脆弱，处于依附地位。政府与私有部门的伙伴关系让位于一种新的寻租关系。”<sup>④</sup> 可见，主要出身埃及老资产阶级的私有部门，具有鲜明的寄生性，即从与公有部门合资成立企业

① Iliya Harik, *Economic Policy Reform in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1998, pp. 43 - 45.

② Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, pp. 80, 81, 84.

③ Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, p. 299.

④ Hazem El Beblawi, *Economic Growth in Egypt: Impediments and Constraints (1974 - 2004)*, Washington, DC: Commission on Growth and Development Working Paper, No. 14, 2008, p. 10.



寻租，到利用所谓的私有化建立市场垄断。

除了与政府有利益关联的私有部门大型企业的寄生性外，埃及私有部门的另一个重大问题是私有部门畸形发展，私有部门内部两极分化严重。埃及私有部门（Private Sector）分为两类，即雇员5人及以上的正规私企（Formal Sector）和雇员5人以下的非正规部门（Informal Sector），二者构成埃及私有部门。雇员5~99人的中小型正规私企，发展空间受到严重挤压，没有壮大为私有部门的主力军。1986~2006年，中小型正规私企占正规私企总量的97%以上，提供了正规私企就业岗位的75%。然而，与数量庞大的雇员5人以下的非正规部门相比，中小型正规私企实在微不足道。1986~2006年，埃及中小正规私企的数量，在包括非正规部门在内的私企总量中的占比不到7%，其用工数量亦仅占25%。2006年，埃及中小型正规私企只占埃及包括非正规部门在内的私有部门总就业的10%。<sup>①</sup>

可见，埃及私有部门畸形发展，上层是与政府利益关联的超大型私有垄断企业，底层是数量极为庞大、技术落后的非正规部门，二者之间的夹心层是数量少、两头受到压制的中小私企。透过现象看本质，埃及私有部门畸形发展，未能成为市场经济发展的动力和埃及工业化的生力军，是埃及市场治理失效、私有部门发展面临诸多障碍的产物。

### 三 市场治理：埃及私有部门发展之“三殇”

如果说强大、健康的公有部门是国民经济的基础，对于维护国家的经济主权、保障国计民生不可或缺，那么活力四射的私有部门，则是经济持续和强劲增长的动力和活力所在。因此，经济改革和经济治理的主要方面就是建立和完善市场经济体制，发挥市场在资源配置中的关键作用。西方提倡的“善治”，说到底就是为私有部门的发展创造良好的市场环境。然而，无论是萨达特的开放政策，还是穆巴拉克时期的两轮经济改革，都在市场治理上收效甚微。埃及市场治理不善，经济缺乏动力和活力，效率低下，严重妨碍了埃及私有部门发展。

---

<sup>①</sup> 陈勇、毕健康：《当代埃及私营部门与社会阶层结构分析》，《阿拉伯世界研究》2020年第2期。

### (一) 私有企业建立与运营之“殇”

埃及私有部门企业畸形发展,由少数家族控制的中型、大型私企和数量巨大的小微私企(即雇员 5 人以下的非正规部门)组成。在市场上建立垄断地位的特权私企,与政府保持各种联系,是政府发展工业的各种激励措施的扶持对象,享有关税和非关税保护,获得结构性长期融资,在市场准入和运营方面不存在多少困难。然而,中小私企和外资企业,在市场准入与退出、企业运营方面面临重重障碍,从根本上抑制了埃及经济活力。

随着经济改革的推进,名义上越来越多的行业向私有部门开放,但是市场准入门槛高,私有企业的建立极为困难。建立企业,开展日常商业活动,在地区和国家都必须进行注册,获得许可;企业的组织变化与倒闭关门,也必须遵照特定程序。在整个埃及,企业准入的管制相当严苛,必须经过三个阶段才能建立企业:投资许可(针对投资 1000 万埃镑以上的公司)、公司在法律上的成立和公司的实际成立、购买运营许可证。只有在地方和国家获得许多执照和完成登记注册后,才能最终获得营业执照。执照与注册的展期也是一个令人不胜其烦的痛苦过程。<sup>①</sup>这种“投资官僚主义”反映了埃及糟糕的商务环境,抑制了埃及经济的竞争力。根据 2007 ~ 2008 年度全球竞争力报告发布的商业竞争力指数,韩国排名 19,埃及排名 70。<sup>②</sup>

据贾拉勒(Galal) 2004 年估计,合并一家独资企业可能需要 91 个步骤,超过 232 天,涉及 43 个机构,成本在 8000 埃镑以上。企业的退出程序同样烦琐且成本高昂:破产程序在 635 天内必须经过多达 53 个步骤,涉及 14 个机构,使企业家损失约 9000 埃镑现金和 19000 埃镑的机会成本。将非正规经济部门所有企业的损失汇总起来,将给社会带来相当于 65 亿埃镑的资源损失,大约相当于国内生产总值的 1%。<sup>③</sup>

海关管理的官僚主义、高成本、低效率,成为埃及企业进出口业务

① Marcelo M. Giugale and Hamed Mobarak, eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, pp. 152 - 154.

② Amirah El-Haddad, "Egypt versus South Korea: Divergent Paths to Industrialization," Cairo University Scholars, January 4, 2016, [https://scholar.cu.edu.eg/?q=amirah-elhaddad/files/el\\_haddad\\_egypt\\_vs.\\_s.\\_korea\\_english\\_routledge.pdf](https://scholar.cu.edu.eg/?q=amirah-elhaddad/files/el_haddad_egypt_vs._s._korea_english_routledge.pdf).

③ Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 290.

严重障碍。商品进出口的清关，逃不出官僚主义的繁文缛节，必须与海关、海运公司和清关机构打交道。运输到亚历山大港的集装箱运费，比地中海其他港口高出 15% ~ 20%；集装箱装卸成本，比附近的外国港口高出 60% ~ 80%；码头装卸费同样高昂。船舶在埃及港口的周转时间长，增加了滞期费；在亚历山大港，货轮周转 7 ~ 8 天并不少见，而在东南亚港口则只用 7 ~ 8 小时。<sup>①</sup>

埃及私有部门筹资相当困难，难以获得 7 年及以上的长期融资。银行通常不愿意向私有部门提供长期信贷，原因是：银行难以获得与长期信贷相匹配的长期储蓄；合同执行难，增加了长期贷款的风险；银行业缺乏竞争和公有银行的主导地位，使公有或准公有企业更容易获得长期贷款。根据国际货币基金组织 2018 年的报告，只有 12% 的埃及公司有银行贷款或信贷额度。<sup>②</sup> 获得银行贷款的或是公有企业，或是大型私企，而占私有部门经济单位 90% 的小微私企，1997 年仅获得银行贷款总额的 5% ~ 6%。这些小微私企提供了私有部门 3/4 以上的就业机会，贡献了私有部门 80% 的增加值，却缺乏资金，实际上不能获得合法的营业场所和正式的贷款、市场，运营极为艰难。<sup>③</sup>

## （二）赋税制度之“殇”

埃及税收政策与税务制度，充分暴露了埃及经济治理的软肋，是直接妨碍埃及经济发展的重要因素。埃及的税收结构不合理，间接税占比太高。一般认为，直接税更加公平，间接税则把税负转嫁到低收入的消费者。埃及税收结构倒置，恰恰是间接税占埃及总税收的近 2/3。1965 ~ 2000 年，直接税（企业所得税和个人所得税）仅提供了埃及大约 36% 的税收，其中个

① Marcelo M. Giugale and Hamed Mobarak, eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, pp. 151 - 152, 25 - 26.

② IMF Country Report, No. 18/14, *Arab Republic of Egypt: 2017 Article IV Consultation, Second Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility, and Request for Modification of Performance Criteria—Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt*, Washington D. C.: IMF, January 2018, p. 14.

③ Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 289; Marcelo M. Giugale, Hamed Mobarak ed., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, p. 8.

人所得税仅占总税收的 4%，企业所得税或利润税占 32%。间接税占 64%，其中外贸税占 22%，商品和服务税占 28%，其他间接税占 14%。<sup>①</sup> 埃及税率结构也很不合理，严重抑制私有企业的投资和创业热情。

第一，公司税（利润税）税率高。在埃及运营的任何公司（股份公司、有限合伙公司和有限责任公司），包括银行和公有公司以及在埃及运营的外企，每年需缴纳 40% 的利润税。其中，工业公司的利润和出口业务的利润税率为 32%，石油勘探和生产公司的利润税率是 40.55%。年利润超过 1.8 万埃镑的公司，还要缴纳 2% 的国家资源开发税。一项重大税收改革是 2005 年把利润税率和个人所得税率从 40% 降低到 20%。<sup>②</sup>

第二，歧视中小企业。埃及法律把企业明确分为法人工业公司（industrial company）、合伙工业企业（industrial partnership）、业主企业（proprietorship），第一种是大公司，后两种大多为中小企业。大公司或股份公司，或者资本市场上的上市公司，以及这些公司的投资者，享受特殊的税收优惠。证券交易所上市股票的分红，以及证券交易所债券收益，免缴动产税和一般所得税。小企业和合伙企业必须缴纳大公司免缴的税，没有上市的股份公司也必须缴纳特殊的税。5 年免税期只适用于雇员在 50 人及以上的法人工业公司，雇员 50 人及以上的合伙工业企业不享受这种税收优惠。合伙工业企业和业主企业，不同于大型股份公司和有限公司，在其可纳税净利润分配之前不允许提留用于抵御财务风险的储备金。这些税收减免政策明显有利于上市的大公司，歧视中小企业，而后者在埃及私有部门中占绝大多数。<sup>③</sup> 这种税收反激励措施，是上述私有部门“两极分化”的直接原因。

第三，个人所得税税率高，税负不公。1993 年对 1981 年第 157 号法进行修订，颁布 1993 年第 187 号法，废除多重纳税体系，对个人收入实行统一纳税体系。根据第 187 号法，商业和工业利润、自由职业和非商业性职业

① Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 167.

② Marcelo M. Giugale and Hamed Mobarak, eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, p. 79; Klaus Enders, "Egypt—Searching for Binding Constraints on Growth," IMF eLibrary, March 01, 2007, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2007/057/article-A001-en.xml>.

③ Marcelo M. Giugale and Hamed Mobarak, eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, p. 62.

收入、房地产收入缴纳 40% 的统一所得税。工薪收入单列，对之征收低于统一所得税税率的（工薪）所得税，流动资金仍单独缴纳 32% 的专门税。第 187 号法向工薪收入者倾斜，其最高税率是 32%，而年收入超过 6.8 万埃镑的自由职业者缴纳的统一所得税税率高达 48%。此外，对每年超过 1.8 万埃镑的金融账户征收 2% 的国家资源开发税，使最高税率达到 50%。这样的税率，远高于埃及的工薪所得税率（32%），也高于印尼的 15% ~ 35%，马来西亚的 2% ~ 34%。<sup>①</sup>

第四，退税政策与程序对私有部门中小企业十分不利。为了鼓励加工业，许多国家实行退税制度，然而埃及的退税制度存在两大缺陷。一是耗时费力。1995 年，斯坦福研究所列出了埃及出口商为了获得退税必须完成的八个耗时步骤。二是退税仅适用于直接进口中间产品和出口加工产品的公司，不适用于在国内市场购买的中间产品。还有其他限制，例如，本地含量要求——只有当最终产品的本地含量达到 20% 时，出口商才有资格获得退税。世界银行认为，这已成为另一种形式的交易成本。这些措施只是部分降低了进口关税造成的税负，因为退税对小企业来说仍然存在无法克服的障碍。<sup>②</sup>

税务官员拥有太大的临机处置权和过度的税收激励，与纳税人争端不断。税务官员被赋予太大权力，可以在没有记录的情况下估算一家企业的盈利能力，从而评估企业的纳税额。政府向税务官员支付很低的基本工资和高绩效奖金，以激励他们高估企业的利润。税务机关僵化和错误地适用税法条款，对纳税申报单随意进行毫无依据的修改。他们大笔一挥，纳税者的收入增加了，开支和费用被随意勾销，以便利润达到纳税基数，造成税务机关与纳税者之间争端不断。可是，税务纠纷的解决，主要由税务官员组成的“内部”委员会和“外部”上诉委员会处理。如果在“内部”委员会一级没有达成协议，可提交法院审理。根据法律规定，纳税人首先必须支付由“外部”上诉委员会决定的评估费用；此后，他可以起诉要求偿还。宝贵的时间浪费在“内部”委员会、“外部”上诉委员会和法院，正如

① Marcelo M. Giugale and Hamed Mobarak, eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, pp. 87, 89, 93.

② Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 286.

后文所述, 法院的审理又耗费很长时间。<sup>①</sup>

与此同时, 税务机关对所有纳税人进行全面审计, 不堪重负, 不可能按时完成税务评估, 一个企业在提交纳税申报单十年后才可能知道它要缴纳多少税。“为了减少不确定性和避免与当局长时间谈判的恶果, 估计半数纳税人倾向于寻求 (或接受) ‘非正式’ 解决办法, 这并不奇怪。但这条路径造成了严重后果——政府收到的税额低于预期收入, 并且对私人投资造成了重大障碍, 因为大公司难以采用非正式结算方式, 大公司通常会对税收成本不确定的项目望而却步。税收制度的问题对外国投资者来说尤其沉重, 他们基本上不知道税收制度是如何运作的, 因此更有可能被税收制度运作的不透明性和随意性吓倒。”<sup>②</sup>

### (三) 司法与产权之“殇”

市场经济的基础是财产权利的保障和商业合同的可实施性。维护法律和秩序, 厘清和保护财产权利, 保障商业合同的实施, 对于市场经济的运行和发展极为重要。然而, 埃及的司法系统资金严重不足, 1994 年只分配了国家预算支出总额的 0.7%。财政拨款数额少, 造成法官工资低, 司法基础设施特别是案件管理设施薄弱。<sup>③</sup> 同时, 诉讼程序烦琐, 而且常常重复交叉, 增加了法官的负担, 延长了最终解决的时间, 极大地增加了法律成本。1987~1995 年, 埃及新增和待审案件的年工作量增加了 60% 以上。1993 年, 下级法院法官平均每年收到 3173 件新案件, 有 9521 件正在审理中, 并就 4475 件案件作出裁决。高级法院法官平均每年收到 975 件新案件 (此外还有上诉案件需要审理), 有 1715 件正在审理中, 806 件已作出裁决。一名法官平均每天有大约 200 个案件的卷宗要审阅。据估计, 2000 年埃及每位法官的平均案件量近 8000 件, 远高于 1996 年印度每位法官的 2137 件。法官负担过重造成埃及结案率低, 90 年代中期埃及司法系统的结案率为 36%,

① Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 301; Marcelo M. Giugale, Hamed Mobarak eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, p. 79.

② Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 302.

③ Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 299.

而发达国家为 80% ~ 100%。<sup>①</sup>

埃及超负荷运行的低效司法系统，根本不能适应市场经济的发展需求。自 1987 年以来，经济案件年增长率达 50%，平均需要 6 年时间才能审结。埃及最高法院负责的最高上诉阶段，通常又需要另外 5 年时间，而对不动产的强制执行还需要再增加 2 ~ 5 年。2001 年的研究表明，即使原告遵守了所有必要的规定，并且证据确凿，收取拒付支票也将涉及 15 项单独的程序行动 (procedural actions)，在埃及需要 202 个工作日，而在美国只需要 54 天。国际货币基金组织和世界银行 2002 年的一项研究报告显示，埃及拒付支票的平均收款时间为 3 年，有的需要 5 年时间。而且，进入埃及商务司法系统成本高昂，提高了在埃及经商的成本。与解决商业纠纷有关的诉讼费用，平均约占判决金额的 7.5%，与工业化国家的诉讼费用相比相当高。<sup>②</sup> 之所以如此，是因为国家对司法系统拨款太少，商务司法体系需要补贴埃及的刑事司法部门。商务案件的审理长期拖延，企业支付的律师费也日益增加。因此，1994 年世界银行的调查显示，超过 65% 的抽样私有公司倾向于通过谈判达成部分和解或完全注销违约债务，只有 25% 的人寻求法院判决以追回债务，83% 的人从未在法庭上起诉过任何人，47% 的人在庭审前和解。<sup>③</sup> 如上所述，埃及企业与税务机关之间存在大量的纠纷，商务司法效率如此之低，案件拖延如此严重，判决执行如此之难，严重恶化了埃及的商务环境。

产权的确定、抵押、转让与商务司法一样重要。交易成本低廉且运转有效的产权管理体系，是现代市场经济的基础。然而，在埃及确定产权程序复杂，耗时久远，成本高昂。为了获得必需的许可，在农业土地上进行建设，需要 6 ~ 11 年的时间走繁杂的官僚程序。获得沙漠土地并合法地进行注册，同样困难：在 31 个公共和私人机构中，至少需要走 77 个官僚程序，花费 5 ~ 14 年的时间。结果，约 470 万处住宅为非法建造的建筑。如果这些

① Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 299.

② Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, pp. 298, 300.

③ Marcelo M. Giugale and Hamed Mobarak, eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, p. 4; Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, pp. 298 - 299.

事实上的房主随后试图通过正常程序购买其住宅，从而合法地拥有房产，他将面临被房屋拆除、支付高额费用和服刑 10 年的风险。2004 年埃及经济研究中心估计，92% 的埃及房地产实际所有者的房地产资产没有进行登记，因而没有产权。<sup>①</sup> 这就意味着，这些房地产的实际所有者无法以房产做抵押，从银行获得贷款，或作为投资的一部分开办企业，沦为所谓的“死资本”。据估计，2000 年埃及房地产的死资本为 2400 亿美元，是当时开罗证券交易所所有股票总价值的 30 倍。这种资本无法用于生产目的，因为没有法律上可强制执行的产权交易。<sup>②</sup>

埃及商法典、民法典和相关法律，对于可以用于抵押的财产，实施抵押权的方式和谁是抵押权的受益者，均进行了严厉限制。不动产的抵押由埃及土地管理部门进行，但是抵押登记成本太高，抵押登记费达到抵押所得金额的 1.5%。面对如此高昂的抵押登记成本，债权人采取一切必要的措施进行规避，以逃避这笔费用，如注册价值远低于市场价格。他们还寻求其他担保手段，比如用借款人的奢侈品抵押或由银行担保。这极大地提高了信贷的交易成本，减少了小业主和新业主获得银行贷款的机会，而有利于既有的运营良好的大企业。<sup>③</sup>

#### 四 治理主体：官僚机构与治理瓶颈

现代国家治理的“善治”，即狭义的治理，强调政府之外的机构或民间组织参与治理过程，监督政府，以便增强政府效力，提高治理水平。然而，对于发展中国家而言，政府集权威与资源于一身，民间资源稀缺，民间组织弱小，因此官僚机构作为国家治理的主体，对于经济治理和经济发展极为关键。然而，埃及缺乏一支廉洁、高效、执行力强的公务员队伍，陷入了治理瓶颈。埃及官僚机构过度膨胀，严重影响埃及国家治理和市场

---

① Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 288.

② Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, pp. 288 - 289.

③ Marcelo M. Giugale and Hamed Mobarak, eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, pp. 148 - 149.



治理。这既是纳赛尔政府留下的负面遗产，也是穆巴拉克政权改革失败的产物。

### （一）官僚机构过度膨胀

1952年七月革命以来，埃及公有部门就业人数激增，官僚机构发展迅猛。1952年，大约有35万人供职于文职官僚机构（不包括军事人员，以下简称官僚机构），2000年人数超过500万人，2015/2016财年为5771915人，2016/2017财年为5022821人。<sup>①</sup>根据统计分析，政府部门就业人数占埃及总就业人数的比重，从60年代初期的9%，急剧上升到1976年的27%，1981年达到顶峰，为31%。按照公务员占总人口的比重衡量，埃及官僚机构的膨胀同样惊人。1952年，埃及每100人中有2名公务员，2000年增加到8名公务员（不包括国有企业工人），<sup>②</sup>翻了两番。面对官僚机构过度膨胀造成的严重问题，埃及政府不得不进行多轮改革，20世纪90年代上半期的市场化改革，对于精简政府机关、裁减政府冗员、转变政府职能，提出了更加迫切的要求。但是，埃及并没有成功地抑制政府就业的增长。相反，1991~2000年就业增长的最大供给者是政府。政府部门的就业率以每年近5%的速度增长，几乎是总就业增长率的两倍。这10年中政府部门提供了超过40%的净就业机会。<sup>③</sup>

官僚机构的恶性膨胀，到了埃及高级官员都感到无奈的程度。1998年12月5日《埃及邮报》（Egyptian Mail）头条报道：“300万名公务员无所事事却得到报酬。”这个报道援引埃及行政发展国务部长的话：“埃及有500万名公务员，但只有200万个工作岗位。这意味着300万名公务员无所事事，他们反而会放慢工作进度。”<sup>④</sup>他指出，国家不得不停止任命10个人做1个人的工作的习惯。埃及的官僚机构冗员如此之多，却又不得不接收毕业

① 埃及中央公共动员与统计局：《2018年统计年鉴》（阿文版），2018，第126页。

② Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, pp. 293, 18.

③ Samir Radwan, "Employment and Unemployment in Egypt: Conventional Problems, Unconventional Remedies," *The Egyptian Center for Economic Studies*, Working Paper No. 70, August 2002, [https://www.eces.org.eg/cms/NewsUploads/Pdf/2019\\_1\\_12-13\\_55\\_4014.pdf](https://www.eces.org.eg/cms/NewsUploads/Pdf/2019_1_12-13_55_4014.pdf).

④ Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 296.

生。1975 年,埃及人事部向农业部询问下一年需要的毕业生人数。农业部回答,需要 261 名大学毕业生和 495 名具有中等农业文凭的毕业生。可是,竞争这些岗位的是 8000 名农业院校毕业生和 11000 名农业中专文凭持有者。<sup>①</sup>埃及官僚机构面临扩张的政治压力,到 2000 年,从毕业到进入政府部门工作的平均等待时间已经延长到 6 年以上。在漫长的等待过程中,优秀毕业生在私有部门找到了高薪工作,越来越多地将公有部门的就业留给了能力平庸的毕业生,形成了公务员逆向淘汰机制。

## (二) 埃及治理瓶颈

埃及官僚机构的膨胀与庞大造成的治理瓶颈,主要表现在以下几个方面。

首先,国家财政负担太重,政府官员工资低,公务员队伍士气涣散,造成埃及腐败蔓延。过度庞大的官僚机构,给国家造成极为沉重的财政负担,2000 年工资和薪金的预算支出占政府当期预算开支的 32%。但是由于公务员队伍庞大,工资低,其工资增速远远赶不上通货膨胀。例如,最高职级(第一副国务秘书, First Under Secretary)的最高工资仅从 1964 年的 2000 埃镑增加到 1999 年的 2600 埃镑,35 年间名义工资增加了 30%。但以 1964 年的价格测算,1999 年的工资仅相当于 73.51 英镑。因此绝大多数公务员不得不违反法律的规定,从事第二职业以养家糊口。根据调查,89% 的受访者承认有过第二份工作,84% 的被调查者每天花 3~5 小时(即半个正常工作日)从事第二职业。<sup>②</sup>在这种情形下,腐败蔓延就不令人意外了。

其次,官僚机构重梁叠构,政府机构职能交叉,官僚主义愈益严重,严重影响政府效力和治理能力。埃及中央政府由多个部组成,每一个部都有强大的既得利益集团。一旦改革触及这些既得利益集团,它们都会千方百计地阻挠改革方案的实施。因此,埃及政府缺乏迅速采取行动的能力,

---

<sup>①</sup> Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 296.

<sup>②</sup> Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 - 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 295.

以致有学者感叹：“埃及的主要敌人就是埃及。”<sup>①</sup> 政府各部相互推诿，相互扯皮，工作中人浮于事的现象比较普遍。政府行政效率低下，经济治理乏力，无法很好地服务于经济发展的要求。

最后，埃及社会官气十足，官僚机构等级森严，政府决策高度集中。一个负责任的政府官员，需要较好地履行其职责，放权赋能，各层次管理机构相互配合，形成合力。但在埃及，“政府部长们拒绝将权力下放给他们的副手，他们更多地把副手视为员工，而非上下级关系。在大多数情况下，他们并不急于承担责任。”与此同时，一些政府官员将权力作为资本加以利用、消耗，进行权钱交易。在埃及经商的企业家抱怨道：“当我们与政府官员打交道时，他们更倾向于拖延推诿，妨碍交易，而非提供经营便利条件。”“在最好的情况下，他们缺乏动力与企业家合作，以便保证法律条款的实施。我们经常遇到寻租和权力滥用。”<sup>②</sup>

总而言之，官僚机构的公务员工资低、晋升机制僵化、超过 40% 的冗员在岗，导致公务员队伍士气低落，能力下降，公务员个人技能与岗位要求不匹配。凡此种种，加剧了埃及政府的治理危机，既影响国家治理和经济改革，又波及市场治理，造成上述埃及私有部门发展面临之“三殇”。

## 五 突破治理瓶颈：塞西“新政”与埃及发展

埃及治理瓶颈加剧了发展困境，然而出身戎马的新一代政治强人阿卜杜勒·法塔赫·塞西在穆巴拉克政府垮台后的埃及政治动荡与经济衰颓中脱颖而出，决心建设强大、繁荣和丰裕的埃及，实现恢复埃及往昔荣光的梦想，满足埃及人民过上有尊严和体面生活的愿望，或可谓之塞西“新政”。塞西“新政”以政治为引领，以发展为核心，有望突破治理瓶颈，从而实现可持续高速发展的埃及梦。

---

① Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking Since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, p. 351.

② Khalid Ikram, *The Egyptian Economy, 1952 – 2000: Performance, Policies and Issues*, New York: Routledge, 2006, p. 294; Marcelo M. Giugale and Hamed Mobarak, eds., *Private Sector Development in Egypt*, Cairo: The American University in Cairo Press, 1996, p. 39.

### (一) 包容性可持续发展——《可持续发展战略：埃及 2030 愿景》(简称《埃及 2030 愿景》)<sup>①</sup>

塞西总统历史使命感强，勇于担当，决策果敢，早在 2014 年就提出“振兴计划”，明确埃及复兴目标：“我们要在未来建设一个强大、安全、繁荣的国家，埃及在未来的任务就是重回历史使命，维护伊斯兰世界和阿拉伯民族的稳定。”<sup>②</sup> 为了对接 2015~2030 年联合国可持续发展目标 (Sustainable Development Goals, SDGs) 和“非盟 2063 愿景”，塞西政府经过与私有部门、民间组织和国际机构的广泛对话和沟通后，2016 年正式推出《埃及 2030 愿景》。《埃及 2030 愿景》为埃及发展设立的总目标是：把新埃及建设成为公正、繁荣的国度，使全体埃及人民过上更加美好的生活。为了实现这个总目标，《埃及 2030 愿景》提出了经济、社会和环境三个维度，分为十根支柱。经济维度的四根支柱是经济发展、能源、知识创新和科学研究、透明和高效的政府机构，社会维度的四根支柱是社会正义、卫生健康、教育和培训、文化，环境维度包括环境和城市发展。此外，还有外交政策和国家安全两根支柱，它们与前面关于国内政策的十大支柱一起，构成《埃及 2030 愿景》的整体框架。

根据《埃及 2030 愿景》，依靠知识和创新，到 2030 年埃及将建成以公正、社会团结和(公民)参与为基础的具有竞争力的均衡的多元化经济，拥有均衡的多样性生态系统，利用自己(优越)的战略地位和(充沛的)人力资源，以实现可持续发展，为所有埃及人创造更加美好的生活。通过可持续发展战略，埃及将在经济发展指标、遏制腐败、人力发展、市场竞争性和生活质量方面，跻身世界前 30 个国家之列。国内生产总值增长率将大幅度提升，从当时(2016 年)的 4.2% 上升到 2020 年的 10%，2030 年达到 12%；人均国内生产总值从当时的 3436 美元提高到 2020 年的 4000 美元，

---

① Ministry of Planning, Monitoring and Administrative Reform of Egypt, *Sustainable Development Strategy: Egypt's Vision 2030*, Cairo: MPMAR, 2016. 本节关于《埃及 2030 愿景》的内容，除非另外注明出处，均来自此份文件。

② 赵军：《埃及“振兴计划”与“一带一路”倡议的战略对接》，载刘中民、朱威烈、孙德刚主编《中东地区发展报告：“一带一路”建设与中东(2015—2016)》，时事出版社，2016，第 99 页。

2030 年达到 10000 美元；贫困率从当时的 26.3% 下降到 2020 年的 23% 和 2030 年的 15%；极端贫困率从当时的 4.4%，下降到 2020 年的 2.5%，到 2030 年消灭极端贫困现象；投资率从当时的 14.4%，提高到 2020 年的 20%，2030 年达到 30%；外国直接投资从当时的 63.7 亿美元，提高到 2020 年的 150 亿美元，2030 年达到 300 亿美元。私有部门对国内生产总值的贡献率从当时的 60%，提高到 2020 年的 65%，2030 年达到 70%。<sup>①</sup>

塞西治国，有新气象，有大手笔，果敢有为，直面难题。如上所述，非正规部门作为吸纳埃及剩余劳动力的“蓄水池”，数十年来存在创业难、融资难、运营难的窘境而得不到解决，这次被纳入了《埃及 2030 愿景》正式文本和议题。如何克服非正规部门私有企业规模小，组织化程度低的缺陷，帮助它们解决融资难的问题，提高技术、生产和管理水平，成为《埃及 2030 愿景》不可或缺的组成部分。为此，埃及积极争取国际专项贷款或援助，加大对中小企业资金扶持的力度，竭力提升非正规部门，将之整合进正规经济部门。埃及的大型基础设施项目进展比较顺利，尤其是新行政首都的建设在新冠疫情的冲击下仍然热火朝天。据估计，到项目完工的时候，埃及新首都项目将耗资约 3800 亿埃磅。<sup>②</sup> 这一切展示了塞西政权的政治决断力和政府执行力，也提升了埃及的国际形象。

## （二）埃及治理与发展之路

虽然塞西总统勇于担当，雷厉风行，《埃及 2030 愿景》为埃及人民描绘了美好前景，而且目前总体进展尚可。但是，《埃及 2030 愿景》缺乏清晰的执行机制，没有实现关键目标的详细路线图。因此，有必要做进一步研究，分析制约埃及包容性可持续发展的关键因素。

资本、劳动力和市场是经济增长不可或缺的要素。在激烈竞争的世界经济中，创新作为推动增长的要素愈益重要。埃及是人口大国，人力资源充沛，国内市场规模大，而且与欧盟、美国和非洲国家订立了各种互惠贸

<sup>①</sup> Ministry of Planning, Monitoring and Administrative Reform of Egypt, *Sustainable Development Strategy: Egypt's Vision 2030*, Cairo: MPMAR, 2016.

<sup>②</sup> “New Administrative Capital Costs LE380 Billion over 7 Years, Says Sisi,” Egypt Independent, September 27, 2020, <https://egyptindependent.com/new-administrative-capital-costs-le380-billion-over-7-years-says-sisi/>.

易协议或自由贸易协议,因此市场问题也不突出。如何提高埃及的投资率,提高创新驱动的全要素生产率(total factor productivity, TFP),就成为埃及经济高速增长的直接要素。1960~2010年,韩国有形资本对国内生产总值的贡献率为40%,劳动力的贡献率约30%,全要素生产率的贡献率达到30%。同期埃及的经济增长,主要靠投资拉动,全要素生产率贡献率很小,实际上有的年份是负数。<sup>①</sup>有鉴于此,《埃及2030愿景》专门设立知识、创新、科研关键绩效指标。理想很丰满,比如全球创新指数排名从2016年的第99名,上升到2030年的第60名。问题是,如何采取切实有效的政策措施,确保这些绩效指标如期实现。

如果埃及国内生产总值年增长率从2016年的4%左右,提高到2030年的12%,人均实际国内生产总值从2016年的3400美元提高到2030年的10000美元,那么,这15年间埃及的人均国民收入年均增长率必须达到7.4%,同期国内生产总值年均增长率介于9%和10%之间。<sup>②</sup>如上所述,埃及最好的增长时期是1975~1985年,年均增长率达到9%。这主要是当时地租性收入——石油收入、侨汇、苏伊士运河通行费和旅游收入滚滚而来的结果,而且美国援助几乎占当时埃及国内生产总值的10%。从国内投资与外资、外援净流入的角度看,很难设想在《埃及2030愿景》规划的15年间,1975~1985年的好运再次长时间降临到埃及。1965~2016年,埃及年均投资率只有13.5%,大大低于充分就业所必需的投资率——25%~30%。<sup>③</sup>在过去的几年中,埃及储蓄率和投资率双双低迷。国内储蓄率从2010年的11%,急剧下降到2016年的5.7%,投资率均保持在14.8%。<sup>④</sup>根据《埃及2030愿景》规划,埃及投资率2020年将达到20%,2030年提高到30%,但是如何确保投资率短期内如此大幅度提高?

吸引国内外投资,激活私有部门,提升经济活力,关键是不断进行改

- 
- ① Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, pp. 334–335.
  - ② Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, p. 318.
  - ③ Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, p. 319.
  - ④ Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, p. 315.

革，提升治理水平。改革永无止境，改革永远是进行时。埃及必须不断推进改革，创造良好的营商环境，留住可能流失到海外的埃及资本，让已经流失的埃及资本回流国内，并吸引阿拉伯国家的资本和其他外国资本，以弥补国内储蓄率低和积累不足的缺口；必须通过改革，坚决杜绝投资官僚主义、海关官僚主义，下大力气改革赋税制度和司法系统，构建适应市场经济运行的现代治理体系，提升治理能力。一句话，单靠顶层设计和政治推动，不具有可持续性。必须一步一步地转变政府职能，构建结构合理、廉洁高效、运行通畅的现代治理体系。

国际发展经验表明，高效、勤勉、信息畅通的公务员队伍——官僚机构极为重要，因为政策执行的重要性怎么强调都不为过：“得到执行的次优计划，远胜于置诸脑后的最优计划。”<sup>①</sup>对埃及来说，通过大刀阔斧的改革，逐步建成构架合理、分工明确、运行高效的政府，打造一支勤勉高效、廉洁奉公的公务员队伍，势在必行。韩国的经济奇迹，是韩国人辛勤劳动“干出来的”。《经济学家》2011年11月12日报道，韩国人平均一年工作2200小时，大约比荷兰人或德国人多50%。<sup>②</sup>埃及政府与机关冗员膨胀，懒散扯皮，可以说天下共知，蜚声海外。所以，要有壮士断腕的决心，要有医生为自己做手术的勇毅，兴利除弊，向妨碍经济发展和治理改革的制度和既得利益者开刀，根除制度性腐败，提升驾驭市场经济的能力。

破解埃及发展难题，必须找准埃及发展道路，处理好埃及经济发展中公有部门与私有部门、吸引投资与保护劳工这两大矛盾。对于埃及这样遭受殖民侵略和半殖民统治、长期处于边缘地位的发展中国家来说，门户洞开、任由西方垄断资本摧毁民族经济和自主发展道路，显然不是选项。过去数十年的沉痛教训表明，陷入对西方的依附陷阱，原本就不强劲的埃及经济经不起世界经济猛烈波动的风吹浪打。因此，发展公有经济，涉及国计民生的关键资源与产业掌握在国家手中，对于维护国家的独立、主权、经济安全与发展利益极为重要。然而，公有经济并不是越大越好，必须不断改革公有经济，提高公有企业效率，适应和促进市场经济发展。公有经

① Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, p. 342.

② Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2018, p. 340.

济不能形成垄断，不能与民争利，必须明确划分公有部门与私有部门的界限。同时，大力发展私有部门，特别是消除超大型私有部门企业的市场垄断和官商勾结寻租。通过市场治理和治理改革，努力打造《埃及 2030 愿景》规划的“透明和高效的政府机构”，形成强大的治理动能。以治理为牵引，为私有部门发展创造良好的营商环境，着力扶植和发展中小私有企业，助力非正规部门升级换代——“正规化”，形成私有部门百舸争流共发展的良好局面，增强埃及经济增长的内生动力。为此，必须处理好吸引投资和保护劳工的矛盾，不可顾此失彼：既不能超前地过度保护劳工，抑制投资，使经济失去动力和活力；又要避免市场经济的固有弊端，遏制资本的逐利冲动，通过国民收入二次分配促进社会公正，防止两极分化，构建社会结构主要是阶级结构合理的和谐社会。扩大社会中间层人口占比，竭力降低下层人口占比，消除贫困，提高国内储蓄率，扩大国内有效市场，增强经济内循环，从投资和消费两个方面拉动经济增长。总之，从国家治理的政治高度，正确处理公有部门与私有部门的关系、吸引投资与保护劳工的关系，埃及高质量发展可期可盼，复兴埃及、埃及人过上有尊严和体面生活的埃及梦就并不遥远。

[责任编辑：申玉辉]