前　言

埃及在歷史上曾飽受赤字和外債等經濟問題困擾。當代埃及的經濟和債務危機限制了其外交迴旋餘地，損害了其主權獨立性，造成了其國內社會動盪，甚至政權顛覆。經濟改革是修正經濟問題、實現經濟增長的重要途徑，但埃及的經濟改革卻沒有發揮其應有的作用。1952 年以來，埃及歷任總統都根據當時的經濟狀況和自己的政治訴求進行了經濟改革。從納賽爾時期到穆巴拉克時期，埃及經歷了國家資本主義經濟改革、混合經濟改革和自由經濟改革。雖然經濟改革制度一再變遷，從未停止，但是始終沒有避免埃及周期性的經濟和債務危機。從各項經濟指數看，持續的經濟改革不但沒有長久地改善埃及的經濟狀況，反而誘發了經濟的結構性問題，並使之加劇。60 餘年間的四次經濟改革短期效果較好，但都未能實現埃及經濟的長足發展，甚至有時引發並加劇了經濟困境，其中的原因值得研究。

本書聚焦於 1952—2016 年埃及經濟發展的各個側面，首先，梳理了該時間段內埃及經濟發展情況和主要問題、不同時期的經濟改革制度和經濟轉型；其次，以制度變遷理論為主要指導理論，融合公共選擇理論，分析了該時期內推動埃及經濟增長的經濟改革動因、改革邏輯和改革過程，並從中找到導致制度缺陷的因素；最後，通過制度效率範式，評價和反思 1952 年以來埃及政府的經濟治理實踐，分析了經濟治理方式與經濟困境的關係。

本書正文部分共分六章：第一章，當代埃及的經濟表現與困境；第二章，改革中的經濟發展；第三章，當代埃及經濟改革與發展的動因；第四章，政府、社會與經濟改革；第五章，當代埃及經濟改革的決策過程；第六章，當代埃及經濟治理與經濟困境。

第一章結合各項經濟指數，介紹了 1952—2016 年埃及經濟發展情況，並

指出存在的經濟問題。第二章梳理了 1952—2016 年改革過程中的經濟發展歷程和經濟轉型歷程，將經濟發展分為國家資本主義經濟轉型、混合經濟轉型、自由經濟轉型、軍人底色的混合經濟轉型四個階段；歸納了實現每個階段轉型的最重要、最具代表性的經濟改革制度安排。第三章闡釋了推動經濟發展的改革的動力。根據制度變遷理論，結合實際，埃及經濟改革的動力一方麵包括三種要素相對價格的變化——維護社會契約的成本升高、與第二行動集團（即幫助政府獲得利益的組織和個人）的政治交易成本增加、國際談判的議價權力減弱；另一方麵包括三種偏好的改變——對美蘇陣營的偏好變化、對營商的偏好轉變、對發展模式的傾向反復。本章證明了政府在經濟改革中沒有絕對的主觀能動性，改革在一定程度上以倒逼的方式展開。第四章運用制度變遷理論下制度變遷路徑的塑造方式範式，闡釋了 1952—2016 年埃及經濟改革制度變遷的方式，指出報酬遞增和路徑依賴都是該時間段內改革制度變遷的方式；結合政府的經濟租增加、第二行動集團的報酬遞增，城市福利制度的延續、農村福利制度的延續、埃及精英階層的經濟特權延續，具體分析了經濟改革制度如何以報酬遞增和路徑依賴兩種方式變遷。本章證明了經濟改革的目標不僅是經濟增長，還要兼顧利益集團的利益，甚至將其放在優先位置。因此，經濟改革和經濟轉型與發展實際上是在政府、社會和經濟三者的互動中完成的。第五章運用制度變遷的廣義理論下制度變遷過程範式，闡述了經濟改革的決策過程，將其分為經濟改革主導權爭奪、改革制度的設計、制度合法化三個階段。埃及經濟改革的第一階段實質上是政權的爭奪，第一行動集團通過傳播新的意識形態和扶植第二行動集團奪取政權，隨後展開經濟改革強化新意識形態並滿足第二行動集團的訴求。第二階段的改革制度設計是在政府和國內外勢力的博弈中完成的。第三階段則是在制度產出後接受檢驗。新制度能否合法化取決於是否能驅動經濟增長，能否增加社會福利。本章證明了政治和社會的力量在新改革制度塑造中發揮了巨大的作用。第六章運用制度變遷理論下制度效率範式，從信息反饋過程、制度下交易成本和制度構建的激勵機制三方面分析了政府和第二行動集團的行為對經濟改革制度效率的影響，指出埃及經濟治理效率低下。此外本章還分析了經濟改革制度低效與經濟困境及其加劇的關係，指出低效的舊制度穩定，相對高效的新制度形成緩慢，因此舊制度長期破壞埃及經濟健康而得不到有效修正，從而導致並加劇了國家的經濟困境。

總而言之，1952—2016 年埃及經歷了四次經濟改革，其制度變遷的動力、方式和經濟改革的決策過程都存在缺陷，產出的改革制度摻雜了意識形態、政治鬥爭、利益平衡等非經濟因素的考量，導致改革本末倒置、效率低下。低效改革制度造成了國家財政支出大於財政收入的經濟結構性問題。由於高、低效經濟改革制度更替緩慢，埃及經濟的結構性問題一直得不到修正，政府被迫不斷通過國際借款填補財政赤字。為儘量維持財政平衡和清償到期債務，政府只能削減驅動經濟增長的投資支出，導致經濟增長乏力，更加無法擺脫赤字和債務困境，經濟陷入惡性循環。

由於作者的理論水平和對史料的掌握有限，即便付出巨大努力，也難免出現錯誤與不足，歡迎讀者批評指正。此外，本書以新政治經濟學為理論框架進行研究，所得結論或有一定局限性，因此埃及經濟發展之困境的根源仍需不斷研究與探尋。

目　錄

緒　論

一、問題起源 2

二、理論框架 4

第一章　當代埃及的經濟表現與困境

第一節　總體經濟表現 13

第二節　公共財政 16

第三節　創匯與國際援助 23

第四節　外債與債務危機 29

第五節　就業與貧困問題 35

本章小結 42

第二章　改革中的經濟發展

第一節　納賽爾時期：國家資本主義經濟轉型 44

第二節　薩達特時期：混合經濟轉型 56

第三節　穆巴拉克時期：自由經濟轉型 65

第四節　後穆巴拉克時期：軍人底色的混合經濟轉型 74

本章小結 84

第三章　當代埃及經濟改革與發展的動因

第一節　相對價格變化 88

第二節　偏好變化 110
本章小結 121

第四章　政府、社會與經濟改革

第一節　政府和第二行動集團利益擴大與經濟改革 126
第二節　階層福利和特權延續與經濟改革 143
本章小結 152

第五章　當代埃及經濟改革的決策過程

第一節　經濟改革的主導權爭奪 157
第二節　經濟改革制度的設計 170
第三節　經濟改革制度合法化 184
本章小結 190

第六章　當代埃及經濟治理與經濟困境

第一節　經濟改革制度不完善及其原因 196
第二節　改革步伐緩慢，經濟問題發酵 215
本章小結 226

結　語　未來埃及的經濟發展

一、改革貫穿當代埃及經濟發展 230
二、經濟——社會困境延續 233
三、未來經濟發展方向展望 235

主要參考文獻 239

緒　論

一、問題起源

當代埃及一直飽受經濟問題困擾，經濟困境不僅影響了國家的民生水平，還影響了政權的穩定、縮小了外交的迴旋餘地。納賽爾時期，由於修建阿斯旺大壩的資金不足，政府被迫向受西方控制的世界銀行借貸。但世界銀行條件苛刻，政府以沒收境內西方資產作為回應，最著名的就是將蘇伊士運河公司收歸國有，繼而引發了蘇伊士運河戰爭。戰爭迫使埃及轉換國際陣營，轉向蘇聯。薩達特時期開始，為擺脫經濟危機，埃及政府重返西方陣營。為獲得經濟援助，埃及政府被迫在國際事務方面多次選擇有悖於其他阿拉伯國家的立場，如 1978 年簽訂《戴維營協議》，1991 年在海灣戰爭中加入西方陣營等。這不僅損害了阿拉伯國家的團結，而且讓埃及多次受到其他阿拉伯國家的孤立和抵制。經濟困境還使得埃及在一定程度上讓渡主權，給予西方國家干預埃及內政的機會。如在薩達特和穆巴拉克時期，埃及政府為獲得西方的經濟援助而接受了其附加的政治條件，那就是按照西方模式及意願對埃及實施經濟改革。國際貨幣基金組織主導設計的經濟改革制度先後引發了 1977 年的「麵包革命」和 2011 年顛覆政權的埃及劇變。經濟疲軟的長期困境影響埃及的主權獨立和政治社會穩定，如何使經濟健康發展是埃及面臨的首要任務。

自從 1952 年自由軍官通過政變上台後，埃及就進行了經濟改革。此後，每任總統都在任期內展開了經濟改革，塞西總統也不例外。戰爭消耗、人口問題、經濟結構問題等共同造成了當代埃及的經濟困境，而改革僅短期地改

善了經濟狀況，卻未能實現長期的經濟發展。這說明改革沒有有效地修正埃及存在的經濟問題。在當代世界，埃及是較早進行經濟改革的發展中國家。20 世紀 50 年代，埃及經濟在發展中國家處於領先地位，但到了 20 世紀 80 年代卻失去了這一領先地位。按 1974 年美元不變價法計算，1950 年埃及的人均收入為 203 美元，韓國為 146 美元；1980 年埃及的人均收入為 480 美元，而韓國為 1553 美元；其間，埃及的年增長率為 2.9%，而韓國為 8.2%[1]。埃及經濟改革起步早於亞洲的韓國和新加坡，卻被後者反超，儘管在這 30 年間埃及進行了兩輪經濟改革，卻仍然未能搭上經濟高速增長的列車。2011 年穆巴拉克政府的倒台可歸因於自由經濟改革催生的社會問題，如分配不公加劇、生活成本提高等。可以說，埃及歷史上的幾次經濟改革，不但沒有實現經濟長足發展，反而在一定程度上阻礙了經濟發展。當代埃及改革起步早、頻率高，每次改革都實現了經濟制度的轉變，但最終都未能實現經濟的長久增長，這背後的原因值得分析與研究。

雖然埃及經濟改革值得研究，但從目前所掌握的資料來看，國內學者對該問題的研究尚不足，目前國內沒有該領域的專著，相關的研究僅散見於學術論文和專著中的某章節。雖然楊灝城研究員、戴曉琦教授、陳天社教授、王泰教授、畢健康研究員對埃及經濟有較為深入的研究，但從整體來看，我國對於該問題的研究數量和規模相較於西方仍顯不足。此外，國內學者的研究多採用政治學視角，導致對埃及經濟困境的制度原因分析不足。因此，本書以政治經濟學視角，運用制度變遷和公共選擇等政治經濟學理論，較全面地分析埃及經濟改革變遷過程中出現的制度缺陷及其對經濟發展的阻礙作用，以探究埃及經濟困境的制度原因。需要指出的是，制度變遷理論雖然是交叉學科理論，但落腳點為政治學，雖然在政治和經濟交叉領域的問題研究上比傳統政治學理論更具有說服力，但該理論視角下的研究仍屬於政治學研究範疇。

1 Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt: Issues and Policymaking since 1952*, The American University in Cairo Press, 2018, pp. 332-333.

二、理論框架

本書以新政治經濟學（new political economy）中的模型和理論範式為框架展開研究。新政治經濟學是近年來在西方興起的，是與近代政治經濟學不同的政治學與經濟學交叉的學科，「其學科更偏向於政治學，因而被稱為『新政治經濟學』」[1]。它不是一個嚴格意義上的經濟學流派，而是一種研究取向，範圍包括「公共選擇、調節的政治經濟學、法學與經濟學或法律的經濟分析、產權經濟學、新制度經濟學、新經濟史學」[2]。新政治經濟學的核心是新制度主義和公共選擇理論。[3]

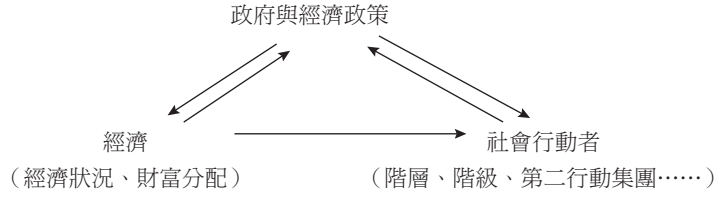
新政治經濟學「新」在兩點。第一，新政治經濟學有別於古典政治經濟學和新古典經濟學。從蒙克萊田的《獻給國王和王太后的政治經濟學》，到亞當．斯密的《國富論》、大衛．李嘉圖的《政治經濟學及賦稅原理》，到約翰．繆勒的《政治經濟學原理及其在社會哲學上的若干應用》;「政治經濟學」都體現了經濟學沒有被從政治學中剝離，經濟學是政治力量影響的結果，政治是決定因素。新政治經濟學有別於古典政治經濟學，因為它否認經濟是屈從於政治的，而強調兩者的互動性。邊際革命後，經濟學家們建立了擺脫政治因素的「純經濟」學科——新古典經濟學，將政治、制度因素抽象化，強調理性選擇、偏好穩定，強調消費者和生產者利益最大化。新政治經濟學有別於新古典政治經濟學，因為它強調交易成本的存在，認為經濟以外的政治因素也影響經濟行為。第二，新政治經濟學有別於馬克思主義政治經濟學。從內容上看，馬克思主義政治經濟學是對資本主義制度的批評，強調資本主義必然滅亡、社會主義必然勝利；而新政治經濟學是對資本主義國家內部經濟政策、制度、法律等的分析，突出「為什麼會這樣」。從方法論的角度看，

1 楊龍:《新政治經濟學導論》，1 頁，北京，中國人民大學出版社，2010。
2 布坎南:《市場社會與公共秩序》，338 頁，北京，生活．讀書．新知三聯書店，1996。
3 楊龍:《新政治經濟學導論》，2 頁，北京，中國人民大學出版社，2010。

馬克思主義政治經濟學主要是規範分析，而新政治經濟學主要是實證分析。目前，新政治經濟學是西方學者研究國別區域問題常用的理論，不少學者在使用時，直接採用「政治經濟學（political economy）」的表述，而省略了「新（new）」。

「（新）政治經濟學是一個研究政治與經濟關係的學科。具體地說，是研究政治因素、系統、力量與經濟因素、系統、力量的相互作用的學科。政治經濟學其實就是為了回答國家怎樣管理經濟事務這個問題而對國家、社會與經濟的關係進行的探討。」[1]在研究過程中，研究者一方面要把握三者的互動關係；另一方面，除了經濟改革制度和經濟外，還要重視社會行動者這一要素。因為無論是國家還是經濟，基礎都是人，而「國家管理經濟事務不意味着國家一定有主觀能動性，關鍵看它和社會、經濟的關係」[2]。根據新政治經濟學的基本觀點，英國學者阿蘭．理查斯（Alan Richards）、約翰．瓦特伯瑞（John Waterbury）、莫拉尼．卡邁特（Melani Camett）、伊斯哈格．迪萬（Ishac Diwan）在 2011 年出版的《中東政治經濟》中提出了政治經濟學模型（再版中對此經濟模型進行了修訂，但是核心框架、邏輯沒有改變），用於分析中東國家「政治、經濟、社會」的互動過程。

（一）政治經濟學模型



阿蘭．理查斯等人提出的政治經濟學模型圖示如上，該「三角」模型的三個頂點分別代表政治、經濟、社會，而三邊代表三者的互動關係，具體互

1 朱天飆:《比較政治經濟學》，3~5 頁，北京，北京大學出版社，2016。
2 朱天飆:《比較政治經濟學》，4 頁，北京，北京大學出版社，2016。

動原則及註釋如下。

第一，在大部分資產階級社會，政治精英、執政意識形態和第二行動集團共同制定經濟政策。每任政府成立後，都會有意識地團結一部分人作為自己的支持者，如穆罕默德．納吉布時期的農民階層、納賽爾和薩達特時期的國有企事業單位員工和官僚、穆巴拉克時期的裙帶資本家、塞西時期的軍人階層等。政府在制定經濟政策之時，一方面要考慮他們的利益，另一方面也受到他們意志的影響。此外，經濟政策往往和執政意識形態相輔相成，成為貫徹執政意識形態的具體實踐，如納賽爾時期的社會主義思想及與之對應的國家資本主義經濟制度，穆巴拉克時期的自由主義思想及與之對應的自由經濟制度等都說明了該問題。總之，經濟政策由執政者、執政意識形態和第二行動集團共同制定。

第二，經濟政策必然影響經濟結構、增長方式和速度。經濟政策，作為制度的一種形式，是一種人為設計的、形塑人們互動關係的約束。它建構了經濟領域裏交換的激勵機制，從而通過鼓勵一些領域的經濟行為並約束另一些領域的經濟行為來實現經濟結構和增長方式的轉型，最終影響經濟績效。

第三，國家創造社會行動者。在大部分資產階級社會，一部分社會行動者是被政府（或國家）有意或無意地創造出來的。如國家中產階層、公務員、國企員工等，是國家通過健全政府體系和國有化境內企業，有意識地創造出的社會行動者，他們至今仍然是政府執政的根基與後盾。而裙帶資本家、經濟開放政策下的投機商人階層則不是國家下意識創造的，他們的出現有賴於經濟開放政策和私有化政策下的制度安排的外部性。

第四，社會行動者根據自身利益推動經濟政策修訂（經濟改革）。社會行動者可以通過院外遊說、政治參與甚至是遊行抗議的方式影響決策集團，推動甚至迫使他們制定對某些社會行動者更加有利的經濟政策或改革對其不利的既有經濟政策。

第五，經濟轉型具有外部性。外部性指一個人或一群人的行為和決策使另一個人或一群人受損或受益的情況。由於外部性的存在，經濟轉型可能在

實現其目標的同時，損害了部分社會行動者的利益，影響了某些經濟部門的增長。因此，經濟改革並非一勞永逸，需要根據實際情況不斷調整。

第六，經濟轉型塑造社會行動者。經濟轉型是經濟制度改變的結果，而每一種制度矩陣下都會產生特定的既得利益團體，制度的變遷導致新的既得利益集團出現。前文中談到政府無意識地創造社會行動時，已經提供了經濟轉型塑造社會行動者的案例。但此處還要補充強調，經濟轉型也會消除一部分社會行動者，如自由經濟轉型後，國家實際意義上的中產階級數量急劇減少，這是因為該制度矩陣下產生的裙帶資本家階層不斷瓜分原來屬於中產階級的利益。

第七，國際經濟形勢與國際力量影響國內經濟。國際經濟形勢對國內經濟的影響不言而喻，最典型的案例就是國際油價對產油國經濟的深刻影響。而國際力量也會影響國內經濟狀況。因為國家經濟轉型、國際援助的湧入等，都會影響政府在經濟決策中的選擇。如美國以援助為由，要求埃及政府經濟改革，這是埃及實現兩次經濟轉型 —— 混合經濟轉型、自由經濟轉型 —— 的關鍵動力。而以國際援助形式湧入的戰略資金，淡化了政府的經濟憂患意識，又導致政府放緩甚至停止改革步伐。綜上，國際力量通過影響國家經濟治理行為來影響國內經濟。

（二）制度變遷理論

「制度變遷理論」聚焦論述制度產生的原因和前提，制度變遷的主體、動力和阻力，政治制度對經濟績效的影響因素。目前有多種制度變遷理論，某些理論只是解決制度變遷的一兩個階段的某些機制問題，其他現有理論解釋制度變遷某階段的某些特定因素或方面。[1]道格拉斯．C. 諾斯則側重闡釋制度變遷的動力、路徑塑造方式和制度效率；唐世平的制度變遷廣義理論則涵蓋

1 唐世平：《制度變遷的廣義理論》，84~85 頁，北京，北京大學出版社，2016。

制度變遷所有可能的階段的闡釋。因此，在研究過程中我們將結合上述兩種制度變遷理論，綜合解釋埃及經濟變遷的動力、方式、過程並分析不同時期的制度效率。我們擬選用理論中的如下範式。

第一，制度變遷的動力。制度變遷的動力是打破舊制度經濟，讓制度開始變遷的力量。制度變遷的源泉是相對價格的變化和偏好。

研究將根據制度變遷的動力範式，確定埃及經濟改革制度變遷的動力：維護社會契約的成本提高、與第二行動集團的政治交易成本增加、國際談判的議價權力減弱三種要素的相對價格變化，和對美蘇陣營的偏好變化、對營商的偏好轉變、對發展模式的傾向反復三種偏好的改變。結合範式闡釋它們是如何推動經濟改革制度變遷的。

第二，制度變遷路徑的塑造。報酬遞增和路徑依賴是塑造制度變遷路徑的兩種方式。前者認為，「在報酬遞增的情況下，制度是舉足輕重的。它塑造了經濟的長期路徑」[1]。制度框架總受制於報酬遞增的條件，因此對於那些為了獲得有制度框架所提供的各種機會而創立的組織總在漸進調整制度，推進它緩慢演化，以獲得制度所界定的機會。後者認為，現有的制度影響有關未來制度的觀念的產生，它限制行為體進入制度變遷的過程，並影響新制度的合法化與合理化。[2]制度變遷的路徑塑造包括五個階段。第一個階段是產生關於特定制度安排的新觀念；第二個階段是政治動員；第三個階段是爭奪設計和強行規定特定制度安排的權力；第四個階段是制定規則；第五個階段是合法化、穩定化以及複製。[3]

本書根據經濟改革路徑塑造的方式範式，指出制度變遷的兩種方式，即報酬遞增和路徑依賴。政府的經濟租增加、第二行動集團的報酬遞增，城市福利制度的延續、農村福利制度的延續、埃及精英階層的經濟特權延續，都是制度變遷的方式。本書又結合史實，闡釋報酬遞增和路徑依賴如何導致埃

1 道格拉斯．C. 諾斯:《經濟史上的結構與變遷》，112 頁，北京，商務印書館，1992。
2 唐世平:《制度變遷的廣義理論》，81~83 頁，北京，北京大學出版社，2016。
3 唐世平:《制度變遷的廣義理論》，60~65 頁，北京，北京大學出版社，2016。

及經濟改革制度變遷。

本書根據經濟改革路徑塑造的過程範式，結合埃及實際情況，將範式中的前三個階段合併成一個階段，並將埃及經濟改革的決策過程歸納為經濟改革主導權爭奪、改革制度的設計、制度合法化三個階段。結合這三個階段，詳細闡釋經濟改革的決策過程。

第三，制度效率評價。制度是決定經濟發展長期效率的關鍵，政府必須主動制定正確的制度，服務經濟增長目的。首先，足量、正確的信息是制定正確制度的基礎，因此信息反饋質量是制度效率的重要影響因素。其次，交易成本影響制度效率。經濟制度的不完善導致執行困難、沒有保障會導致交易成本升高，因此社會行動者無動於衷，或只有通過官員尋租的方式才能從制度中獲益。最後，激勵機制影響制度效率。諾斯和埃格特森都認為，制度的作用之一是提供激勵機制。能否產出有效的激勵機制，決定了制度的效率。在激勵制度方面，諾斯提出了「兩率接近論」，即個人收益率（private rate of return）與社會收益率（social rate of return）趨於接近時，社會經濟效益才能達到最高。「所謂個人收益率接近社會收益率，實質上是使經濟主體所付出的成本與所得的收益真正掛鉤，防止別人『搭便車』或不勞而獲。」[1]其實現方法是明晰產權，保護個人的專有權，避免個人的勞動成果被他人無償佔為己有。

本書將根據制度效率評價範式，從信息反饋過程、制度下交易成本和制度構建的激勵機制三方面評價埃及歷次經濟改革的制度效率。

（三）公共選擇理論

公共選擇理論在英文文獻裏通常稱作 public choice（公共選擇），是一門介於經濟學和政治學之間的新的交叉學科。它以微觀經濟學的基本假設、

1 孔現翔:《西方新制度經濟學》，56 頁，北京，中國發展出版社，2003。

原理和方法作為分析工具，來研究和刻畫政治市場上的主體的行為和政治市場的運行。我們擬運用該理論論證政府在部分決策行為的必然性，分析埃及政府在改革提出和制度安排上的政治和利益交換角度的考量；闡釋改革變遷路徑的合理性和必然性，為研究指出的經濟改革變遷路徑的正確性提供理論依據。

第一章

當代埃及的經濟表現與困境

1952—2016 年埃及經濟增長分為若干階段。20 世紀 50 年代中期國家資本主義改革後，埃及經濟開始高速增長，到 60 年代末至 70 年代初增長乏力；從 1974 年實施經濟開放政策後在僑匯和外商投資刺激下經濟迅猛增長，到 20 世紀 80 年代中後期世界石油大跌後經濟蕭條；從 1991 年啟動經濟改革與結構性調整計劃（Economic Reform and Structure Adjustment Program）後經濟逐步回穩向好，到 2011 年埃及劇變席捲埃及後多年的經濟發展停滯與動盪，再到 2013 年塞西總統上台後經濟的緩慢復蘇，當代埃及的經濟在起伏中艱難發展。

經濟指標的波動是經濟內在問題的表現，指證了經濟的結構性問題。改革是修正經濟問題，促進經濟發展的途徑；經濟問題是經濟改革的前提與對象，擺脫經濟困境則是改革的目標；經濟困境和經濟改革相伴而生，共同塑造當代埃及經濟發展的路徑。

本章將分析 1952—2016 年埃及總體經濟表現，隨後分析對總體經濟表現影響較大的具體經濟指標，如公共財政、對外部門、外債、就業與收入分配等，通過數據客觀地反映埃及經濟的發展狀況和經濟問題的所在之處。之所以將上述因素納入考量，是因為良好的經濟治理能夠強化政權的合法性。而良好的經濟治理重要的目標就是提高人民的生活水平，降低國家經濟受到外部壓力的風險。為了實現上述目的，決策者應該讓國家增強提供商品和服務的能力，即提高國內生產總值（GDP），並將外債控制在合理範圍內。同時還要考慮就業和分配平均問題。綜上，本章是以經濟治理的目標為量表，從整體和不同側面考察當代埃及經濟發展情況。

第一節　總體經濟表現

一、國內生產總值（GDP）

1947—1952 年，埃及經濟從第二次世界大戰的影響中緩慢復蘇，據估計，那一時期的平均 GDP 增速為 5% 左右。[1]考慮到通貨膨脹因素，按照 1954 年美元的不變價格計算，1914 年和 1952 年埃及的人均 GDP 持平，即為 45 埃鎊[2]，這說明當代首輪經濟改革前，GDP 的增速和人口增速幾乎持平，人民生活水平沒有得到改善。1952—1955 年經濟增速放緩，年均增長率下降到 2% 左右。1965 年蘇伊士運河戰爭後，國家採取了擴張性金融貨幣政策，GDP 增速上升到 6%。1965—2016 年，以 2005 年美元的不變價格計算，埃及的 GDP 從 130 億美元上升到 1400 億美元，年均增速超過 4.7%，但是年度差異較大，變異系數可達 57.9%。[3]

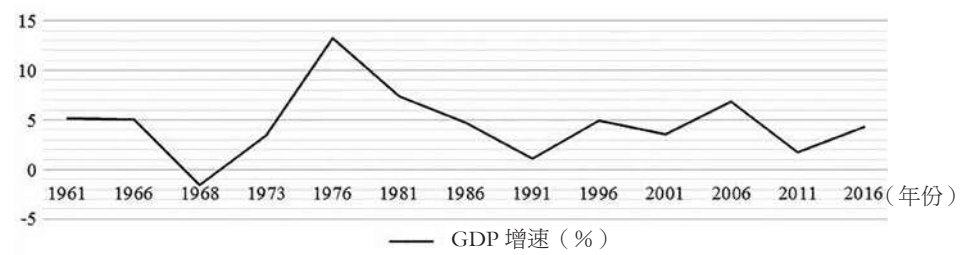


圖 1-1　GDP 增速發展趨勢

數據來源：世界銀行數據庫[4]

1　Hansen, B., and K. Nashashibi, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Egypt*, New York, National Bureau of Economic Research, 1975, pp.11-15.

2　Hansen, B., and G. Marzouk, *Development and Economic Policy in the UAR (Egypt)*, Amsterdam, North-Holland, 1965, p.3.

3　埃及 GDP（現價美元），世界銀行數據庫，網址：https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2019&locations=EG&start=2010，訪問時間 2022-01-20。

4　https://data.worldbank.org.cn/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2019&locations=EG&start=1961，訪問時間 2022-01-20。

從供給側增長分析，埃及經濟部門供給的產品多為低附加值的內銷品。最有活力的部門是非貿易部門而不是製造業。各部門投資分配差異較大，建造業獲得投資多，發展迅速。世界銀行指出：「埃及的投資主要流向新樓盤，而不是更新、升級機械設備與生產設施。」[1]

人均 GDP 也是經濟狀況和人民生活水平的一個重要量表。人均 GDP 受到 GDP 和人口數量兩個變量影響。1947 年至 1952 年，埃及人均 GDP 年增速約為 3%；1950 年至 1962 年，該指標的增速略微下降；1957 年至 1964 年增速約為 3.0% 至 3.5%。[2]1965 年至 2016 年，以 2005 年美元的不變價格計算，人均 GDP 由 406 美元上升到 1630 美元。該數值已經考慮了通貨膨脹和人口增長的因素。事實上，1966 年、1967 年、1973 年、1991 年埃及人均 GDP 出現負增長。整體而言，1965 年至 2016 年，埃及人均 GDP 的變異系數為 97.6%，遠高於 GDP 數據序列的變異系數。

二、經濟結構

GDP 的增長伴隨着經濟結構轉型，這是 50 多年來埃及經濟以不同增速上漲導致的必然結果。1952 年至 2016 年，埃及經濟結構最大的改變是農業在 GDP 中的佔比由 29% 下降到 15%，同時工業的比重由 27% 上升到 39%。工業在 GDP 中的比重上升部分歸因於石油行業的增長。服務業在 GDP 中的比重浮動不大，浮動區間為 45% 至 52%，2016 年幾乎回歸到 1952 年水平。服務業比重高於印尼（21%）、越南（16%）等發展中國家，遠高於美國（9%）等發達國家。[3]服務業比重高從一個角度說明了經濟疲軟，創造就業的能力較

1 World Bank,「Egypt: Social and Structural Review,」Washington, DC, World Bank, p.11.

2 Hansen, B., and K. Nashashibi, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Egypt*, New York, National Bureau of Economic Research, 1975, p.14.

3 Alan Richards and John Waterbury and Melani Cammett and Ishac Diwan, *A Political Economy of The Middle East*, Boulder, Westview Press, 2015, p.58.

差，無法就業的勞動力不得不選擇門檻相對較低的服務業。

三、投資與儲蓄

投資是經濟增長的主要動力之一，來源是國內儲蓄。1947 年至 1957 年，埃及的固定資產投資總額較低，僅佔 GDP 的 12% 至 13%。而 1957 年至 1964 年攀升至約 19%。但 1964 年以後，國家財政赤字和外債壓力不斷增加，政府必須通過削減開支來抑制通貨膨脹、恢復財政平衡。再加上 1967 年 6 月第三次中東戰爭的打擊，投資在 GDP 中佔比持續下降，幾乎下降到 1947 年的水平。[1]在 1965 年至 2016 年的 51 年中 70% 的時間，埃及的投資在 GDP 中佔比低於 20%，遠低於同期快速增長的亞洲經濟體保持了 30 多年的投資率。從數據看，韓國、馬來西亞、新加坡在經濟快速增長的 10 年中，投資在 GDP 中佔比保持在 35%；而中國大陸的該數值達到 40%~45%。除了投資率偏低，投資資金使用效率也偏低，投資缺陷成為阻礙當代埃及經濟增長的桎梏。

如何保持投資，對於決策者來講是一個難題，因為國內儲蓄持續走低，政府經常需要通過削減投資來維持財政平衡。在 1965 年至 2016 年，投資在 GDP 中的平均比重為 20.2%，而儲蓄在 GDP 中的佔比為 13%。當然，此處需要說明，埃及收入的一大來源是僑匯收入，因此該國的國民儲蓄大於國內儲蓄。但即便如此，儲蓄仍不能滿足投資需求。此外，僑匯很容易受到政治因素影響，如勞工遣返等，導致該項儲蓄餘額十分不穩定。事實上，1977 年在薩達特總統訪問以色列、埃及和利比亞發生衝突後，20 世紀 80 年代中期石油價格下跌時期，1991 年海灣戰爭時期，2003 年伊拉克戰爭時期，2010 年「埃及劇變」爆發之時，2020 年初新冠疫情的爆發都導致了埃及勞工因主觀或客

1 Hansen, B., and K. Nashashibi, *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Egypt*, New York, National Bureau of Economic Research, 1975, p.14.

觀原因被遣返，或因航路阻斷無法返回務工國等。

儲蓄和投資之間的缺口總是由國際援助和國際商業貸款填補的。商業貸款和非贈款性質的國際援助讓國家外債壓力巨大。由於沒有可動員的充足的國內儲蓄，埃及經濟增長的動力實際來源於國際機構和捐贈國、援助國的投資意願。結果是政府需要大量的外匯來償還到期債務，外匯儲備持續不足，甚至無法滿足最基本的進口需求，經濟增長陷入惡性循環。

第二節　公共財政

一、公共財政總覽

埃及的公共財政問題值得我們關注。第一，1965—2016 年埃及令人擔憂的儲蓄表現主要歸因於財政收支失衡，財政赤字佔 GDP 的 11%。公共儲蓄不足導致家庭儲蓄和商業儲蓄在龐大的開支面前顯得杯水車薪。第二，預算的不足迫使政府向國際索要援助，使其承擔更大的外部政治壓力。要知道，援助並不都是無償的，因此當到期債務無法償還時，援助國傾向於直接干預埃及經濟政策，造成政治風險。第三，預算是經濟活動的指向標，是引導經濟活動的信號。預算不僅是數字，還是對收入和開銷共同提出的要求與目標，對政治經濟產出起決定作用。埃及的「軟預算制約」使得很多政策在實施後不了了之，無法實現既定目標，解決問題。

1965—2016 年，埃及中央財政一直保持赤字，赤字最高超過 GDP 總值的 20%。平均赤字率為 11.5%；1975 年達到峰值 22.6%；1995 年最低，為 1.6%；2016 年接近 12%。50 餘年間，埃及平均的財政支出在 GDP 中佔比 37.5%，財政收入在 GDP 中佔比 20%。國際基金組織認為埃及的財政問題在於「『攝氏』的收入和『華氏』的開銷。（earning in Centigrade and spending in Fahrenheit）」。

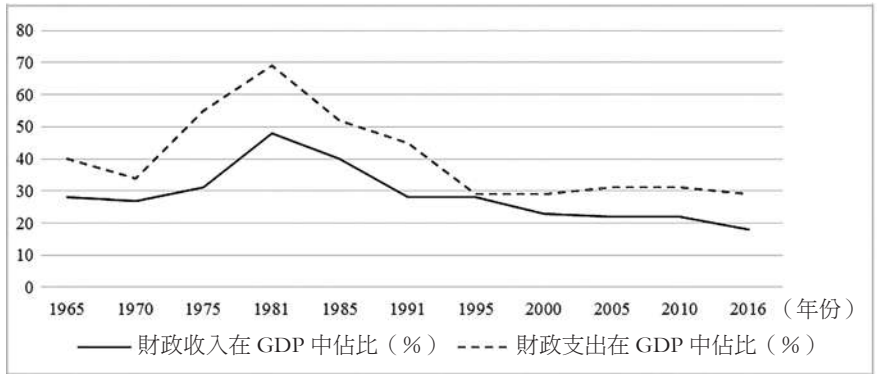


圖 1-2　財政收入和支出發展趨勢

數據來源：世界銀行數據庫[1]，*The Political Economy of Reforms in Egypt*[2]

財政收入長久的缺口導致政府的外債不停增長。外債使埃及的生存問題得以緩解，但對消費的限制更大了，因為國家必須拿出更多的財政收入償還債務。經歷幾次債務減免和重新安排，據 2016 年 6 月 30 日的統計，埃及的債務達到了當年 GDP 的 95%。

直到 20 世紀 70 年代末，埃及財政支出保持着兩大趨勢。第一，埃及從 1948 年起一直保持着龐大的軍費開支。第二，1962 年埃及頒佈的《憲法》規定了「阿拉伯社會主義」，使得經濟發展有了新目標。其中最核心的目標是要實現分配和消費能力平等，提高國家製造業生產率。在國家對經濟的絕對控制下，被用作投資的公共資源越來越多。這兩種因素對開銷影響的權重隨時間而變化。1960 年，軍費開支佔 GDP 的 5%，1970 年佔 16%，1978 年佔 9%。要指出的是，這是編制在預算中的軍費開銷，還有很大一部分軍費開銷不在預算內，因而無法統計。當埃及和以色列簽署「和平協定」和《戴維營協議》後，埃及獲得了 13 億美元的軍費資助，此後，預算中的軍費開支下降，2016

1　埃及財政收入，世界銀行數據庫，https://data.worldbank.org/indicator/GC.REV.XGRT.GD.ZS?locations=EG，訪問時間 2022-01-20。
　埃及財政支出，世界銀行數據庫，https://data.worldbank.org/indicator/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=EG，訪問時間 2022-01-20。

2　Khalid Ikram, *The Political Economy of Reforms in Egypt*, The American University Press, 2018, p.106.