

埃及的人口、失业与工业化

杨 光

内容提要 埃及的失业问题产生于20世纪70年代，在新世纪的第二个十年伊始爆发，并给埃及造成严重灾难。严重的失业问题，既是导致大批青年人走上街头、推翻穆巴拉克政权的主要原因，也是其后穆尔西政权没有能够坚持长久的重要原因。在很大程度上，埃及今后的长期稳定和发展将取决于能否找到解决失业问题的长期有效的办法，特别是重视加快工业化发展，而不能仅仅依赖传统的就业渠道。在这方面，中国提倡的国际产能合作是一次历史性的机遇。

关键词 埃及经济 人口 失业 工业化

作者简介 杨光，中国社会科学院西亚非洲研究所所长、博士生导师、研究员（北京 100007）。

失业问题对于一个国家政治和社会稳定的关键性影响，早已引起人们的关注。1968年，美国著名经济学家、约翰逊总统的经济委员会主席亚瑟·奥肯（Arthur Okun）提出的“痛苦指数”（misery index，痛苦指数 = 失业率 + 通货膨胀率），被广泛用于测定一个国家发生社会动荡的风险。这一指数虽经后来学者的某些修正，但他们均把失业率与通货膨胀率保留为研判社会动荡指数的核心要件。指数越高，说明一个国家发生社会动荡的可能性越大。2014年，美国霍普金斯大学的应用经济学教授史蒂夫·汉克（Steve H Hanke）用其修正后的痛苦指数，对全世界89个国家进行了测定和排位，埃及排在全世界“痛苦指数”最高国家中的第五位。^① 汉克教授明确指出，埃

^① Steve H Hanke, *Measuring Misery Around the World*, CATO Institute, 9 March, 2015, <http://www.cato.org/publications/commentary/measuring-misery-around-world>, 2015-08-12.

及“痛苦指数”高的主要原因就是高失业率。根据埃及官方统计，2014年埃及的失业率高达13%，而15~29岁之间的青年失业率为15.8%。^①

实际上，严重的失业问题从20世纪70年代就开始在埃及出现，此后形成痼疾和常态，成为埃及社会稳定的重大威胁。新世纪的第二个十年伊始，严重的失业问题终于爆发并给埃及带来深重灾难。在近年席卷多个阿拉伯国家的所谓“阿拉伯之春”运动中，埃及经历了严重的政治社会动荡和两次政权变更，经济发展和人民生活受到严重影响。人们对于爆发这场社会动荡的原因有多种解释，但对于严重失业问题是引发这场社会动荡的主要原因之一，则没有多少争论。严重的失业问题，既是导致大批青年人走上街头推翻穆巴拉克总统政权的主要原因，也是其后穆尔西总统政权没有能够坚持长久的重要原因。如今，塞西总统正在努力医治“阿拉伯之春”的创伤，探索埃及健康且可持续发展的路径。毫无疑问，能否找到治理失业问题的长期有效的办法，是埃及能否真正实现“由乱到治”和长治久安的关键性挑战。

埃及严重失业问题的存在和发展，有就业需求和就业供给两个方面的原因。就业需求方面的原因与人口的快速增长有关，因为埃及的人口高速增长长期迄今还没有结束。就业供给方面的原因则与埃及的经济发展水平和产业结构有关。埃及迄今仍然主要依靠一些传统的优势来提供就业岗位，而这些就业方法的局限性暴露得越来越明显。

工业化是解决就业问题的有效路径。然而，埃及在这方面的潜力还远远没有发挥出来。因此，大力推动工业化应当成为埃及长期解决严重失业问题的重点努力方向。中国推动国际产能合作，不啻是为埃及加快工业化发展提供了一次难得的历史性机遇，也为中国与埃及的互利合作和共同发展开辟了新的前景。

埃及处于人口增长和就业需求的高峰期

根据人口经济学的理论，随着人类物质条件的改善和生育观念的变化，各国的人口过渡一般经历3个阶段，即高出生率和高死亡率的低速人口增长

^① 《埃及青年失业率为15.8%》，载中国驻埃及大使馆网站：<http://eg.mofcom.gov.cn/article/>，2015-10-20。

阶段、高出生率和低死亡率的高速人口增长阶段,以及低出生率和低死亡率的低速人口增长(甚至增长停滞)阶段。埃及的人口过渡大致处在第二阶段的后期。其标志性的数据是,据世界银行统计,埃及的年均人口增长率在20世纪90年代以前(1965~1980年)为2.1%;80年代(1980~1990年)达到顶峰期,为2.5%;从90年代开始出现下降迹象,1990~2008年年均人口增长率为1.9%。^①但是,埃及的人口过渡在现阶段还具有不稳定性 and 反复性的特点,尚未到达进入第三阶段的不可逆转的拐点。新世纪第一个十年的后期,埃及的人口自然增长率出现了明显反复,从2005年的1.9%直线回升到2014年的2.5%。这种反复并不是因为人口死亡率上升引起的,因为同一时期埃及的人口死亡率继续下降,从0.65%持续下降到0.61%。人口增长率回升的主要原因是人口出生率反弹,同期从2.6%上升到3.1%。^②就出生率反弹的深层原因而言,2003年伊拉克战争以来中东地区安全局势的不断恶化、2008年金融危机爆发和“阿拉伯之春”对埃及经济的严重冲击,以及由此造成的贫困人口增加和社会保障体系建立的滞后,恶化了埃及民生的条件,重新刺激了埃及人的生育需求。2014年埃及的人口已经达到8680万人。

2003~2014年埃及人口自然增长率的反弹,使这个国家的人口自然增长率在这一时期回升到年均2.3%的水平。把这一比率放在全世界相比,无论如何也属于高人口增长率的范围。^③人口自然增长率的不稳定反弹和居高不下说明,埃及的人口高增长期还会持续较长的时间。这对于埃及未来的就业需求增长,也将产生长期的影响。

事实上,在高人口增长率推动下,特别是随着20世纪末人口增长高峰期出生的人口陆续进入工作年龄,埃及的就业需求比人口增长速度还要快。2003~2014年,埃及15~64岁工作年龄人口的年均增长率高达3.1%,同期劳动力的人数从2040万人增加到2790万人,年均增长率为2.9%,都大大

① 参见世界银行:《1991年世界发展报告》,中国财政经济出版社,1991年版,第254页;《1997年世界发展报告》,中国财政经济出版社,1997年版,第220页;世界银行:《2010年世界发展指标》,中国财政经济出版社,2010年版,第62页。

② 埃及中央银行:《2015年8月统计公报》,第22页,表40,参见埃及中央银行网站:<http://www.cbe.org.eg>,2015-10-12。

③ 据世界银行估计,2018~2015年世界人口增长率最高的是撒哈拉以南非洲地区,为2.4%,其他地区都低于2.0%。参见世界银行:《2010年世界发展指标》,中国财政经济出版社,2010年版,第64页。

超过了人口增长的速度。工作年龄人口增长率超过人口增长率的必然结果是，全国人口中需要工作的人口比例趋于升高。在 2003 ~ 2014 年，工作年龄人口和劳动力在全国人口中的比例变化趋势就是：工作年龄人口的比例从 58.6% 上升到 64.4%，劳动力在人口中的比例从 30.0% 上升到 32.1%。^① 由此可以看出，埃及的快速人口增长正在转化为比人口增长速度更高的就业需求增长，从而使这个国家面临的就业需求压力越来越大。人口自然增长率出现的反复则意味着，就业需求的压力在未来数十年时间里难有明显的改观，埃及每年仍然将有大量的人口达到工作年龄，就业需求的增长速度将在相当长的时间内不会出现明显的下降，目前的就业需求增长态势还可能持续至少几十年的时间，就业需求压力将长期存在。

因此，我们在研究埃及的发展和社会稳定问题，必须把快速增长的就业需求作为一个长期存在的定量，探索满足就业需求的有效路径。

埃及传统就业渠道的困局

面对巨大的人口和就业需求压力，埃及迄今还是一个主要依靠农业满足就业的国家。在埃及 2005 年的就业结构中，农业占比 39.1%，是全国最大的就业部门。^② 尽管埃及发表的数据与世界银行的统计不尽相同，但同样说明农业是最大的就业部门。到 2014 年 6 月底为止，全国就业总数 2 390 万人，农业和渔业仍然是吸纳雇工最多部门，占 26.5%。^③ 除此之外，工业、服务业和劳务输出也是埃及人的就业渠道。然而，这些传统的就业渠道均已显现出进一步扩大局限性或提供就业机会的不稳定性。

农业虽然是埃及的第一大就业部门，但实际上埃及发展农业的自然条件并不十分有利，扩大就业的能力已经非常有限。埃及全国只有 3% 的国土是可耕地。随着农村人口的不断增长，人均耕地面积不断减少，2005 ~ 2007 年下降到平均每 100 人耕地面积仅为 3.8 公顷，^④ 约合人均 0.57 亩，属于世界上

① 埃及中央银行：前引文。

② 世界银行：《2013 年世界发展报告》，中国财政经济出版社，2013 年版，第 352 页。

③ 埃及中央银行：《2013 ~ 2014 年经济评论》第 4 卷第 4 期，第 9 页，载埃及中央银行网站：<http://www.cbe.org.eg>，2015-09-20。

④ 世界银行：《2010 年世界发展指标》，中国财政经济出版社，2010 年版，第 154 页。

人均耕地面积最少的国家之一。而且，埃及的耕地中很大一部分没有现代灌溉设施，需要靠天吃饭，承载人口和就业的能力薄弱。由于自然禀赋所限，埃及农村目前的隐性失业现象已经相当严重，大量劳动力有待向现代部门和城镇转移。在目前的生产力条件下，农业不可能长期充当吸收就业的第一大产业。

埃及的服务业的确吸收了大量就业，2005年服务业整体吸收了全国就业人数的42.1%。^①在服务业中，政府部门就业和旅游业是吸收就业的主要部门，但其吸收就业的能力很不稳定，而且局限性也越来越明显。政府部门的公务员在全国就业中占比23.6%。^②然而，政府部门吸收就业的能力早已饱和。特别是20世纪90年代以来，埃及接受国际货币基金组织的结构调整方案，紧缩政府开支，公务员的数量已经多年没有明显的增加。根据埃及中央银行的统计，在2003~2014年期间，埃及政府工作人员数量虽然有小的变动，但已稳定在520万到550万人之间，大约占就业总数的20%左右。2014年塞西总统执政后，急需强调保持宏观经济稳定和减少政府财政赤字，因此很难指望政府部门就业再有明显的增加。埃及的旅游资源虽然丰富，但资源数量也是有限的。在2008年埃及旅游业的鼎盛之年，埃及共接待游客1230万人，国内就业人数达到250万人的高峰，^③大约相当于全国13%的就业岗位。但是，埃及旅游业的起伏很大，特别是地区和国内的安全问题，以及欧洲等客源地区的经济波动，经常导致游客的急剧减少。因此，近年来，旅游业的就业人数都没有超过2008年的水平。

劳务出口是埃及缓解国内就业压力的重要渠道，但很不稳定。20世纪70年代，中东石油输出国的石油出口收入激增，各方面发展明显加快，对外籍劳动力的需求激增，埃及也开始向中东石油输出国输出劳务，海外埃及劳务人员数量总体上趋于增加。但是，主要石油输出国的外籍劳务需求非常容易受到地区和国家经济情况波动和地区安全形势的影响，经常发生大起大落，不时引发埃及劳务人员大批回国，给国内的就业和社会稳定造成负面影响。海外埃及劳务人员数量在1990~1995年时为498万人，20世纪90年代初，伊拉克入侵科威特和海湾战争爆发造成150多万埃及劳务人员从伊拉克和科

① 世界银行：《2013年世界发展报告》，中国财政经济出版社，2013年版，第352页。

② 同上书。

③ 朱国才：《埃及旅游业潜力巨大》，载《经济日报》2010年4月10日。

威特回国。2000~2005年间，埃及的海外劳务人员还剩下291万人。2003年爆发的伊拉克战争再次导致埃及海外劳务人员锐减，2003~2005年埃及的海外劳务人员仅存190万人。2007~2010年的国际油价暴涨，导致埃及的海外劳务人员急剧回升，2007年猛增到670万人，2010年进一步增加到910万人。但2011年“阿拉伯之春”运动爆发后再次大幅度减少，2011年下降到730万人，^①特别是利比亚动乱后埃及又出现了海外劳务人员的回国潮。因此，劳务输出并不是埃及解决就业的稳定可靠的渠道。

埃及长期赖以解决就业的农业、旅游产业等传统渠道，都有一个共同的特点，即它们的存在和发展都建立在一些一成不变的资源优势基础之上。拥有这些资源禀赋，是埃及自然具有的比较优势。但也是一种静态的比较优势。开发利用这些资源优势，可以取得经济发展的效果；在人口数量还比较少的时期，也可以满足阶段性的就业的需求。但是，由于这些资源数量的有限性和不可再生，当其面对规模不断扩大的就业需求时，其满足就业需求的局限性就暴露得越来越明显。因此，这些传统就业渠道对于解决今天埃及严重的失业问题，可以发挥作用的空间已经相当有限。劳务输出在情况顺利的时候，的确可以缓解国内的就业压力，但它经常出现爆发式的剧烈波动，往往又会给国内就业市场造成始料不及的冲击。因此，埃及要寻找解决就业问题的长效路径，不能再把希望继续寄托在这些传统的就业路径上。如果这样做，就只能不断强化建立在静态比较优势基础上的低水平产业结构，而无法找到扩大就业规模的真正出路，从而陷入“静态比较优势陷阱”中难以自拔。要想找到解决就业问题的有效路径，埃及必须把视野转向新的产业和建立新的动态比较优势，以寻找有效解决就业问题的突破口。

埃及就业问题的症结与出路

研究埃及就业问题的困局并为其寻找出路，不能仅仅满足于指出传统就业渠道的局限性，而必须搞清当今失业问题的症结和走出困局的出路。其实，这两个问题都与埃及的工业化有关。工业化的范围不局限于工业的发展，但就其基本内涵和核心标志而言，乃是一个工业（又称第二产业），特别是制造

^① 埃及中央银行：《2015年8月统计公报》，第22页，表40。

业在国内生产总值和就业人数中比例上升的过程。^①

从盘点埃及的各种就业渠道中，我们可以看到一个耐人寻味的现象，即工业在埃及的全国就业结构中占比仍然比较低，2005 年仅占 18.8%。^② 由于埃及的工业除了制造业以外，还包括采掘业、建筑业、基础设施等，因此制造业就业在全国就业结构中的占比更低，及至 2014 年仅占全国就业量的 11.7%。^③

表 1 2005 年部分发展中国家工业在全国就业中占比 (%)

国家	占比	国家	占比	国家	占比
埃及	18.8	阿根廷	30.3	巴西	21.4
墨西哥	25.5	南非	25.5	土耳其	24.8
中国	23.8	巴基斯坦	21.3	印尼	17.7
泰国	19.9	印度	19.0	越南	20.0

数据来源：世界银行：《2013 年世界发展报告》，中国财政经济出版社，2013 年版，第 352 ~ 353 页。

表 1 的数据显示，与亚、非、拉许多发展中国家相比，表中大多数国家通过工业的发展，工业就业的占比都已经超过了农业。有些国家与埃及的人口规模差不多，许多国家的农业发展条件甚至好于埃及，但它们都已不再主要依靠农业来解决就业问题。

表 2 2008 年部分发展中国家制造业在国内生产总值中占比 (%)

国家	占比	国家	占比	国家	占比
埃及	16	阿根廷	21	墨西哥	19
巴西	16	土耳其	18	南非	19
中国	34	印度	16	印尼	28
马来西亚	28	泰国	35	越南	21

数据来源：世界银行：《2010 年世界发展指标》，中国财政经济出版社，2010 年版，第 230 ~ 232 页。

① 关于工业化的定义，参见 [英国] 约翰·伊特韦尔等：《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中文版第二卷，经济科学出版社，1992 年版，第 861 页。

② 世界银行：《2013 年世界发展报告》，第 352 页。

③ 埃及中央银行：《2013 ~ 2014 年经济评论》第 4 卷第 4 期，第 9 页。

工业解决就业的能力取决于工业发展的水平，最具有就业创造能力的工业往往是制造业。从表2可以看出，埃及由于制造业发展水平比较低，制造业在经济中的比重还低于许多发展中国家。有些发展中国家即便与埃及的制造业占比差不多，但由于这些国家的经济规模远远超过埃及，因此同样的制造业占比其实意味着，其制造业的规模也远远超过了埃及。

通过这两张表的对比，我们大致可以看出，与许多发展中国家相比，埃及的工业对创造就业的贡献还有明显差距，其解决就业问题潜力还没有充分发挥出来。相对人口和就业需求的增长，工业不发达是埃及今天难以应对就业需求的症结所在。

解决就业问题的出路在很大程度上取决于加快工业化进程。这方面的理论和实践并不鲜见。从理论上说，工业化之所以有可能比依靠自然资源的发展方式更好地解决就业问题，就是因为它是一个可以不断塑造新的比较优势和提高竞争优势的过程。著名发展经济学家张培刚把工业化界定为“国民经济中一系列基要的生产函数（或生产要素组合方式）连续发生由低级到高级的突破性变化（或变革）的过程，”^①这样的过程可以不断地创造出大量的新的就业机会。特别是在工业化过程的较低阶段，在适当的体制环境下，充沛的人口和劳动力供给有可能成为经济发展的“人口红利”。

从实践中看，工业发展与就业的关系从来就是密不可分。从工业发达国家的发展历程来看，其近代工业化进程的开始与人口的快速增长几乎是同时发生的，工业化的发展不仅吸收了快速增长的就业需求，也成为人口和劳动力加速增长的动力。^②从许多发展中国家的成功经验来看，尽管人口快速增长一般发生在大规模工业化启动之前，但不论这些国家原有的自然资源优势如何，劳动就业的需求最终都逐步过渡到主要依靠工业部门来满足。

因此，埃及今天仍然主要依赖农业和传统的资源优势解决就业问题，从根本上说是经济社会发展还比较落后的表现，也就是说，埃及正在从传统农业社会向现代工业社会转变的现代化过程中，还处在相对落后的发展阶段。联合国工业发展组织按照工业发展水平，把全世界的经济体分为4个等级，即工业发达国家、新兴工业经济体、其他正在工业化的经济体、最不发达国

^① 张培刚：《新发展经济学》，河南人民出版社，1993年版，第101页。

^② 参见谭崇台：《发达国家发展初期与当今发展中国家经济发展比较研究》，武汉大学出版社，2008年版，第292~306页。

家。埃及现在仍然被归类在“其他正在工业化的经济体”之中。^① 就业问题的解决，归根结底还是要取决于埃及加快工业化的进程，从而加快向现代工业社会的转变。

埃及工业化的有利条件和坎坷历程

（一）埃及工业化的有利条件

埃及是一个资源比较多样化并拥有多种地缘经济和地缘政治优势的国家，具备不少加快工业化发展的必要条件。

第一，埃及的资源比较丰富多样，除农业和水利资源外，还拥有石油、天然气、煤炭和太阳能资源，以及锰、煤、金、锌、铬、银、钼、铜等多种矿物资源。

第二，埃及有丰富的劳动力资源。不仅劳动力数量多，而且劳动力成本很低。按 2005 年固定价格计算，2010 年埃及的最低年工资为 336 美元，远低于中国（2010 年 1 728 美元）的水平，在非洲也属于低工资水平。^② 埃及重视教育和扫盲，青年人多数接受过不同程度的学校教育，10 岁以上人口中 3/4 都可以识文断字。^③ 虽然学校教育存在理工科和职业教育相对薄弱的现象，但如果辩证地看待这个问题，则工业化加快发展，才有可能产生更大需求，从而开创理工科教育和职业教育与工业化发展相互促动的新局面。

第三，埃及并不像人们通常理解的那样是一个水资源绝对短缺的国家。尽管全国的水源供应迄今仍主要依靠尼罗河提供，但埃及与利比亚、苏丹和乍得之间巨大的地下淡水资源在埃及还没有得到开发。这个被称为“努比亚砂岩”的地下淡水层的面积巨大，达 200 万平方公里，厚度为 140 ~ 230 米，蓄水量 15 万立方千米，超过尼罗河 200 年的总流量，而且每年的补水量相当于储水总量的 2.5%。^④ 利比亚已从 1984 年起开发这一地下水层，通过修建“人工河”项目，向沿海地区和其他城市调水。2013 年，埃及与利比亚、苏

① 联合国工业发展组织统计局：《国别基本信息 - 埃及》，<http://www.unido.org/statistics>，2015-08-20。

② 世界银行：《2013 年世界发展报告》，第 368 页。

③ 埃及中央银行：《2015 年 8 月统计公报》，第 122 页，表 40。

④ 杨光：《2002-2003 年中东非洲发展报告》，社会科学文献出版社，2003 年版，第 44 页。

丹和乍得在维也纳签署协议，确定相关四国各自拥有该地下水层 1/4 的水源，并成立了水资源联合管理局，以联合管理和共同开发努比亚砂岩的地下水资源。^① 这一资源的开发，将显著改善埃及的水资源状况。

第四，埃及的市场潜力和辐射范围很大。埃及不仅拥有本国市场的巨大潜力，而且参与了多个地区的自由贸易进程。包括埃及在内的阿拉伯国家联盟从 20 世纪 80 年代开始推动建设的大阿拉伯自由贸易区虽然尚未完全建成，但 22 个阿拉伯成员国之间已相互取消了部分商品的进口关税。埃及 1998 年加入东南非共同市场，并在 2000 年与该组织的 8 个成员国建立了非洲第一个自由贸易区。2001 年埃及与欧盟签署的“联系协定”于 2004 年正式生效。按照协定的规定，埃及应在 2015 年底之前与欧盟建成自由贸易区。2004 年，埃及与美国和以色列签署了“合格工业区贸易协定”。根据协定，凡在埃及的开罗、亚历山大和苏伊士运河 3 个区域生产的产品，只要 35% 的价值来自于埃及和以色列公司的合作，就可以免关税进入美国市场。2005 年，埃及与土耳其签署了自由贸易协定。2010 年，埃及与南美地区的南方共同市场签署了自由贸易协定，约定在 10 年之内逐步实现相互取消关税。随着这些自由贸易安排的逐步实现，埃及市场的直接辐射范围可以覆盖到阿拉伯世界、非洲、欧洲、美国和南美洲。

第五，埃及还拥有宝贵的地缘经济和地缘政治优势。它地处连接欧亚非三大洲的枢纽并拥有联通三大洲运输的苏伊士运河，占尽亚非欧三大洲海运枢纽的钥匙。由于埃及战略地位重要并在中东阿拉伯世界有较大的影响力，世界上的大国都愿意与埃及开展多方面的合作，并为此提供援助。

（二）影响埃及工业化的因素

然而，尽管埃及具有工业化的不少有利条件，但其工业化的道路却并不顺利。埃及的工业化进程出现过两轮工业化的探索，取得了一些成就，也暴露出不少问题。这些问题主要涉及正确处理政府和市场的关系。

第一轮探索发生在 20 世纪 50 年代末至 70 年代。1952 年埃及革命后，纳赛尔选择了走“阿拉伯社会主义”发展道路，在苏联援助下采用中央计划经济体制，在国有化基础上推行进口替代工业化发展战略，并以政府投资为动

^① 中国驻利比亚大使馆经商参处：《利比亚与埃及、乍得、苏丹达成协议共享地下水》，载环球网国内新闻 2013 年 9 月 23 日，http://china.huanqiu.com/News/mofcom/2013-09_2015-09-08。

力，以价格管制相配合，以关税壁垒为保护，努力建设民族工业体系。萨达特执政期间和穆巴拉克执政的初期，尽管采取了一些对外开放和允许本国私人投资参与的政策，但基本上坚持了同样的方针和体制。在这种政策推动下，埃及建立起包括采油、炼油、电力、化工、钢铁、冶金、机械、家电、食品、纺织、造纸、皮革等领域的一批国有企业，为工业发展打下了基础。

然而，这种政府直接操纵并且大包大揽的工业化，忽视经济规律和市场的作用，压抑外资和私人民族资本的作用，也不顾政府的财政能力，注定难以持久。20世纪50年代到70年代埃及与以色列的军事对抗和战争，消耗了政府大量财政资源。70年代苏联与埃及关系恶化、埃及和以色列单独媾和之后阿拉伯国家对埃及实施制裁，以及80年代中期以后国际石油价格长期低迷，使埃及政府的财政困难雪上加霜。在20世纪80年代，这次轮工业化的探索终于以埃及政府陷入债务危机而告结束。

第二轮探索始于20世纪90年代。20世纪90年代初，埃及政府被迫接受了国际货币基金组织提出的以新自由主义为指导的“结构调整”方案，推行经济自由化的经济改革。政府被迫采取紧缩政策，以维持宏观经济稳定。国有企业的数量因私有化而大幅度减少。相反，本国私人和外国投资者获得发展空间，成为工业化的最活跃因素。政府不再是工业化的直接操纵者，而是成为工业化的推动者。2005年埃及政府提出了20年工业发展战略，其中包括在全国建立10个工业园区。结构调整以后，工业保持了中速增长。1990~2000年和2000~2010年两个时期的工业增长率分别达到5.1%和5.3%，同期制造业的增长速度也分别达到了6.3%和4.5%。^①这一轮探索的突出特点是，形成了以私营部门为主体的工业格局。2013~2014财政年度，私营部门在制造业产值中占比已经高达83.6%，^②私营部门在非石油天然气采掘业、建筑业、运输仓储、电讯、信息、批发零售贸易、金融、旅游、房地产、教育和医疗等产业中占得绝对优势，在炼油产业与政府平分秋色，在全国就业人数中的占比也随之上升到72.4%。国营部门的活动空间只剩下石油天然气开采、炼油、电力、供水、清洁卫生、苏伊士运河管理、保险等几个产业。国有企业创造就业的能力也大为削弱，新世纪以来国有企业的就业人数一直

① 世界银行：《2010年世界发展指标》，中国财政经济出版社2010年版，第226页。

② 埃及中央银行：《2015年8月统计公报》，第128页。

维持在 100 万人规模，没有新的增加。^①

不过，这种完全自由放任的工业化也遇到了一些严峻的挑战。这些问题或多或少都与政府干预的缺失或不充分有直接关系。

首先，政府支持和引导有所缺失。埃及虽然制定了 20 年工业发展战略，但缺乏配套的发展规划，在执行中往往缺乏必要的政府引导和调控。私营经济虽然已经成为工业化和解决就业的主力军，但民族资本的实力比较弱小，融资难的问题长期得不到解决。银行系统通常重视对于大型国有企业的贷款，而对于中小企业的贷款却不愿问津，致使民族资本的中小企业很难做大、做强。外国跨国公司对埃及的投资数据虽然尚佳，但其对于制造业的发展和缓解就业压力贡献甚微。埃及的外国直接投资以西方国家和阿拉伯国家的投资为主，这些投资几乎全部扑向石油资源开采和金融领域。例如，2009 ~ 2010 财年流入埃及的 110 亿美元外国直接投资，只有 4.1% 流入制造业，而流入石油开采业的比例却高达 68.8%（2010 ~ 2011 财年流入石油开采业的外资比例更是高达 73.5%），流入金融业的比例也达到 7.9%。^② 石油和金融固然对经济增长有利，但却不是劳动密集型产业，埃及的全国石油天然气工业就业人数只有区区 5.8 万人。^③ 因此，外资的流入实际上是推动了经济增长，但对发展的贡献却小得多。

第二，经营环境不尽如人意。当下，埃及比较突出的问题有：基础设施还有明显缺陷。根据世界银行对世界各国的物流绩效按 1 ~ 7 分（从最坏到最好）划等评价，2007 年埃及仅得分 2.61。埃及的电力短缺问题比较突出，2017 年发电总量为 1 251 亿千瓦时，远远低于西亚北非地区国家 5 369 亿千瓦时的平均水平，^④ 直到 2015 年，埃及仍经常发生停电现象。埃及的对外开放程度还不高。除了非关税壁垒以外，2012 年的简单平均关税水平税率为 16.8%，^⑤ 属于平均关税水平较高的国家。埃及的办事效率低。据统计，2009 年在埃及完成一项商业诉讼审判程序需要 1 010 天，获得营业执照所需时间是

① 埃及中央银行：《2015 年 8 月统计公报》，第 122 页。

② 埃及中央银行：《2010 ~ 2011 年年度报告》，第 88 页，埃及中央银行网站：<http://www.cbe.org.eg>，2015 - 10 - 21。

③ 杨灏成、许林根：《列国志·埃及》，社会科学文献出版社，2006 年版，第 246 页。

④ 世界银行：《2010 年世界发展指标》，第 190 ~ 192、382 页。

⑤ 世界贸易组织：《2014 年世界关税概览》，第 72 页，<http://www.wto.org>，2015 - 09 - 11。

90.6天,这些指标在世界上均排位靠后。^①埃及也是腐败比较严重的国家。根据调查统计,2009年埃及98.3%的企业为了“办成事”,都曾向官员支付“非正常付款”。^②由于经营环境不利,埃及吸引外资的业绩其实并不出色。与人口规模相仿的土耳其相比,埃及在1980~1985年期间平均每年吸引外资6.7亿美元,远远超过土耳其平均每年7100万美元的水平,然而90年代后期开始被土耳其超越,2006~2010年埃及年均吸引外国直接投资88亿美元,而土耳其年均吸引外国投资的数量已达158亿美元。^③

第三,安全局势令人担忧。安全环境的恶化曾经是导致埃及第一轮工业化探索失败的原因之一,至今仍是投资和工业化发展的重大风险。“阿拉伯之春”爆发以来,埃及陷入政局动荡,使工业化进程再次受到政治动荡的冲击。半数以上的工业企业在2011年爆发的政局动荡中停产,自2011年动乱以来倒闭关门的工厂多达4000家。^④国内政局的动荡给恐怖主义活动提供了机会,近年的国内恐怖主义活动明显增多,其中包括多次破坏埃及的天然气输送管道。2011年埃及发生政治动荡,外资纷纷逃逸,直接造成全年外资净流出4.8亿美元的惨况。不稳定的政局与经营环境差,都是令外资望而却步和波动不稳的重要原因。

埃及应把握工业化的历史性机遇

2014年6月塞西总统执政以后,埃及为发展经济和解决就业问题提出一系列新思路。埃及在2015年3月在沙姆沙伊赫市举办埃及经济发展大会,并在会上发布了以年均7%为目标的四年发展规划,以及为实现这一计划而吸引600亿美元的直接投资和贷款的举措。会议推介了一批项目,其中虽有农业和房地产项目,但大部分项目为油气和矿产资源开发、制造业、信息及通信产业、交通、电力和新能源产业等领域的投资机会。在此前后,埃及还提出过扩建苏伊士运河并建设“苏伊士运河走廊”经济带,建设全长3400公里的

① 世界银行:《2010年世界发展指标》,第296页、第300页。

② 同上书,第296页。

③ 作者根据联合国贸发会每年出版的《世界投资报告》所公布的相关年份统计数据计算, <http://www.unctad.org>, 2015-06-22。

④ 《动荡埃及经济千疮百孔工厂大量倒闭》,载雨果网: <http://www.cifnews.com/> Article/8684, 2015-08-21。

国家公路网和多条铁路，改造国家电网，发展太阳能、风能以及核电等发展项目和发展思路。从这些项目和思路来看，其核心内容都与发展工业制造业和改善基础设施相契合。因此，我们可以说，埃及新政权还是高度重视加快工业化发展并由此解决就业问题的。

特别值得提到的是，塞西总统明智地看到与中国合作对于埃及加快工业化发展的重要意义，把中国列为开展国际经贸合作的最重要的伙伴之一。2014年，埃及政府专门成立了由总理直接领导的“中国事务小组”，以推动和落实中国与埃及的政治和经济合作。2015年12月，塞西总统在执政后第一次出访阿拉伯世界以外国家，就选择了中国。在他访问中国期间，中、埃两国元首决定将双边关系提升为全面战略伙伴关系。其实，中国的经济发展，特别是中国大力推动国际产能合作，正是埃及加快工业化的一次历史性的机遇。第一，中国可以对外转移的产能和技术规模巨大，种类繁多，主要是工业制造业的产能，至少涉及钢铁、有色、建材、铁路、电力、化工、轻纺、汽车、通信、工程机械、航天航空、船舶和海洋工程等行业，核能、风能和光伏发电等替代能源产业，也有对外技术转移的能力和需要。其中的许多行业都符合埃及的比较优势，也可以有助于大规模解决就业问题。第二，中国不仅有可供转移的产业，而且拥有强大的基础设施设计、施工和设备配套能力，以及经济特区和工业园区建设和管理的经验等，可以与技术转移相配合，形成推动工业化的综合优势。第三，中国已成为世界主要资本输出国之一，中国的技术转移可以得到比较充裕的资金支持。中国企业对埃及的技术转移，有可能得到中方诸如2007年专为支持中国企业对非投资建立的中非发展基金，以及2014年专为支持“一带一路”建设而设立的“丝路基金”等的支持。除此之外，中国还会对产能合作的重点国家提供条件更加优惠的贷款援助。第四，中国政府在与发展中国家的经贸合作中奉行互利双赢和共同发展的理念，经贸合作不附加政治条件，重视合作项目对当地经济的促进作用。例如，在油气产业投资中，中企不像西方企业那样偏重开发资源和获取上游利润，而是重视上、下游产业链的综合建设，切实推进资源国的工业化步伐。第五，中国与埃及的经贸合作不仅有经济上的需求互补，而且有强烈的政治意愿相支持。中国与埃及长期友好，在涉及彼此重大关切的问题上相互支持，愿意通过更加紧密的经贸合作，不断夯实政治关系的基础。因此，中国是一个集经济需要、资金能力、适用技术、综合经验和政治愿望于一身的国家，这是任

何其他国家都难以比拟的综合优势条件，确是埃及难得的工业化合作伙伴。

但是，中国的国际产业合作遵循以市场导向和以企业为主体的运作原则，而对中国产能抱有需求的，至少还有中国周边地区的多个国家，以及撒哈拉以南非洲地区的许多国家。因此，中国的国际产能合作是否能够惠及埃及，与其说取决于双方的意愿，不如说取决于埃及投资环境的改善和对外国投资竞争力的提高。塞西总统的政府提出的雄心勃勃的发展设想和引资目标的实现，成败也取决于此。在这方面，埃及政府应当接受“结构调整方案”以来的教训，充分发挥政府的适度干预作用，特别是把改善投资环境的努力集中在提供法律保障、发展规划、安全环境、基础设施、财税政策等方面，为外国投资和私人民族资本投资创造更好的经营环境和安全环境。否则，中国的产能转移的肥水就会流到他人的田地，而埃及则仍有可能错失一次工业化的难得历史机遇。从这种意义上看，把握这次历史性机遇的主动权还是在埃及的手里。

Population, Unemployment and Industrialization of Egypt

Yang Guang

Abstract: Started in the 1970s, unemployment problem broke out at the beginning of the second decade of the new century and caused serious suffering to Egypt. Not only did the severe unemployment problem make the Egyptian youths overthrow Mubarak government through street politics, but also challenge the successor Morsi. To a large extent, the sustained stability and development of Egypt would depend on whether it could find out a long-term and efficient way to address the unemployment challenge, instead of only relying on the traditional sources of employment. Emphasis need to be put on acceleration of industrialization. China's international industrial cooperation is rather providing an historical opportunity in this regard.

Key Words: Egyptian Economy; Population; Unemployment; Industrialization

(责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红)