

# 埃及现政府经济改革思路探析

周 华

作者简介 周华, 硕士, 北京语言大学外语学院阿拉伯语系教师 (北京 100083)。

埃及经济深受地区局势的影响, 其传统外汇支柱产业为旅游业、苏伊士运河收入及侨汇收入等, 都对地区局势的风云变幻十分敏感。2004年7月, 被誉为埃及“少壮派”和“改革派”代表人物的艾哈迈德·纳齐夫临危受命, 接替年逾七旬的奥贝德出任总理。一大批年轻有为、锐意改革的官员随之也被充实到各级政府部门, 为埃及的经济改革注入了新的活力。

面对全球化和市场经济的严峻挑战以及经济持续低迷、人民实际生活水平明显下降等严峻的国内经济形势, 纳齐夫一上任便强调, 政府的总体目标将是活跃国民经济、营造良好的投资环境、不断创造新的就业机会及充分发挥私营企业的作用。为此, 纳齐夫政府制定了下一阶段的10项工作重点, 如增加投资、扩大就业、规范市场、提高国家机关工作人员的素质、改革税制和金融体制等, 在改善投资环境、市场化、私有化等方面也推出了一系列有力措施, 加大了经济改革的力度。

## 一、调低关税, 治理海关腐败

埃及海关主要实行的是以口岸监管为主的管理模式, 将主要的人力、物力集中在进出口通道, 通过对进出口货物的直接检查实施海关管理。基于对世界各国自由贸易发展以及自由经济政策的深刻认识, 纳齐夫政府决定大幅度调低海关税率, 大力惩治海关腐败, 简化通关手续, 重塑投资者心目中的埃及海关形象。

2004年10月, 埃及政府宣布大幅度调低进口关税, 把平均关税水平从原来的14.6%降至9%, 以帮助实现加速民族经济发展和使未来18个月埃及经济平均增长率再提高1.25%的目标。这次关税改革被认为是纳齐夫政府实施大规模经济改革的序曲, 关税调整涉及7000种商品, 包括食品、工业用品、燃料、汽车、消费品和儿童用药等。据估

计, 此次调低关税将使埃及政府在未来18个月内的关税收入减少4.6亿美元, 但政府认为降低关税将有助于拉动进口, 吸引外国投资。从长远利益考虑, 受损部分的关税将会得到有效弥补。此外, 新调整的关税体制将更有利于扩大国际商品进入埃及市场, 极大地丰富埃及的商品种类。

为了突出关税改革重在改善投资环境的意图, 在此次关税改革中, 80%的减税商品是与招商引资密切相关的资本类商品, 只有20%的商品才是消费品。另外, 此次海关关税改革除了将征收的种类从原来的27种税目减少到6种外, 还对征税条款进行了简化, 废除了所有关税条款中繁冗的细则, 使其从1.3万条减少到不足6000条, 并同时宣布取消了服务费和出口费。一些分析人士认为, 海关关税体制的精简, 将有助于避免因确定税收税率的随意性操作而导致的腐败行为。

与此同时, 埃及海关还宣布将采取一系列与国际接轨的新措施, 加快办理进出口手续的速度, 提高各海关通道的工作效率。其中包括逐步建立电子报关系统, 通过互联网接收进出口商的进、出口单证、临时放行单证等相关文件, 海关总局网站也将开辟专项服务, 介绍兑换汇率价格、海关征税一览表等信息, 并对通过网络提交的每一份单证确定编码, 以便随时跟踪办理情况。这一新措施将在亚历山大港口海关率先实施。

## 二、降低税率, 减轻企业税负

纳齐夫政府上任后, 立即向立法机构提交了一份新税法, 把个人和企业纳税的最高税率降低了50%, 调整后的最高税率不超过20%。与此同时, 政府将强化税收监管力度, 有关部门将对恶意逃税、欠税的非法企业或个人处以严厉的惩罚, 情节严重者甚至将被送进监狱。

根据埃及人民议会即将审议通过的新税制, 在

个人所得税方面，年收入在 5000 埃镑（1 美元约合 5.8 镑）以下者将免缴个人所得税，5001~20000 镑的按收入的 10% 纳税；20001~40000 镑的按收入的 15% 纳税，40000 镑以上的按 20% 纳税。在企业所得税方面，在埃投资的外国公司过去所得税的基础免税期可以从第一个财务年度起维持 5 年不变，对位于老城区的项目免税 5 年，对在新工业区、新城区及边远地区举办的项目免税 10 年，而在南方图什卡水利投资项目可免税 20 年。免税期满后，将对外资企业征收高达 42% 的所得税。但多年的实践证明，免税优惠措施并没能对招商引资方面取得积极的成效，相反，一些企业也在免税期满后因不堪承受高税率而纷纷逃离埃及。因此，新税制中取消或大大缩短了免税期，同时把企业所得税的税率从原来的 42% 降至 20%，以期吸引并稳定外来投资。

另外，新税制强调改革“税收观念”，按照“谁营利谁交税”的原则，一旦外资企业在埃及境内“站稳了脚跟”，就必须开始交纳合理的税费。但政府与企业间的关系并不是“征税和纳税”的简单关系，而是一种新型的“伙伴关系”。如果企业按时交纳合理税费，政府将承诺帮助这些合法企业“排忧解难”。如从税收收入中拨出部分款项，帮助铺设通往已纳税企业的道路，或帮助企业老板和员工解决子女上学问题，把企业员工纳入埃及政府的社会保险和公共医疗保障体系之中。

### 三、调低地价，鼓励投资创业

自 2004 年 9 月 26 日起，政府把埃及土地价格下调了 60%，每平方米的土地价格定在 50~125 镑之间。300 平方米以内的小块土地将出售给埃及年轻人，鼓励他们创业，以缓解埃及日益严重的失业问题。新政策同时规定，如果投资者在新建城区购买的土地在 3 年之内没有建起项目，该土地将由政府收回。

纳齐夫政府还决定下调开罗周边地区的斋月十日城、班德尔城、萨达特城和阿拉伯新塔城等 4 个开罗卫星城的商业服务用地价格，下调的幅度大约在 35~50% 之间。斋月十日城和班德尔城的土地价格调整后为每平方米 200 镑，萨达特城为 300 镑，阿拉伯新塔城为 150 镑。此外，埃及投资与自由区管理总局管理委员会还批准了杜姆亚特自由区土地使用价格的下调幅度，土地使用价格的下调幅度

达 50%。最近，纳齐夫政府又批准调低萨达特城和阿拉伯新塔城两工业区投资项目用地的出售价格，萨达特城工业区每平米土地售价由 75 降至 60 镑，阿拉伯新塔工业区每平米土地售价由 90 镑降至 70 镑。据称，此次降价是在埃及贸工部和住房部共同协商后在全国范围内降低工业项目用地和出口型农业用地计划的第一步，旨在通过该计划提升土地环节的竞争力，达到扩大、吸引投资的目的。有分析人士认为，新的土地政策不仅可以有效地拉动国内投资和消费需求，同时也为外商入驻埃及市场创造了良好的硬件环境。

### 四、国企改革，推进私有化

埃及国有企业私有化始于 1991 年。因国有企业亏损严重，人浮于事，效率低下，已到了非改不可的地步。据报道，埃及国有企业目前欠银行的债务高达 450 亿镑。埃及政府一直采取三种私有化方式：一是向专业战略投资商出售股份；二是通过股票市场向社会公众出售股份；三是企业内部职工持股。由于国企改革影响面广，失业人数多，稍有不慎便有可能导致社会动荡。因此，埃及政府过去对推进私有化进程十分谨慎，一直处在被世界银行和国际货币基金组织推着走的被动局面之中。尤其是 2002 年以来，私有化进程几乎陷于停顿。

纳齐夫政府上台后，重新启动了国企私有化进程，把私有化与盘活国内经济、调整经济结构、改善投资环境、吸引外资等联系起来，变被动为主动，取得了一定的成效。据报道，埃及政府计划陆续向私企或外企出售 695 家埃及国企，其中涉及通信、石油、交通、电力等重要行业。据最新统计，从 2004 年 7 月 1 日至 2005 年 4 月，埃及国企私有化的收益已达 32.68 亿镑，相当于埃及过去 4 年私有化收益总额的一倍以上，但 60% 的埃及制药公司目前仍属国有企业。目前，埃及政府大型的私有化项目有：1. 到 2005 年年底，拥有埃及全境所有固话线路的埃及电信公司的 20% 股份将通过证券市场上市销售；2. 埃及四大国有银行之一的亚历山大银行将在 2005 年年内全面实现私有化；3. 启动为期 3 年的保险业重组和私有化计划，将埃及四大国有保险公司推向股份制重组和私有化道路；4. 埃及通讯部已决定逐步开放邮政服务业，打破国家邮政总局对该行业的垄断控制，给予私营企业参与机会；5. 出售几

家国有石油公司的股份；6.对有 151 年历史的埃及国营铁路行业进行股份制改造，发行内部职工股，为铁路行业私有化做准备。

### 五、规范市场，完善补贴政策

纳齐夫政府致力于建立市场经济，主张政府应通过立法手段对市场进行有序调控，以达到扩大市场竞争、打击暴利和垄断的目的，使商品价格逐步趋于合理。为此，埃及人民议会目前正准备审议出台“鼓励竞争和反垄断法”，该法案是在充分借鉴了美国、欧盟及其它阿拉伯国家的相关经验，并结合埃及本国国情制定的。其目的在于通过法案的实施，防止少数商家非法操纵市场，以便形成更规范、有序的市场竞争机制。

根据埃及总统穆巴拉克有关“不得减少政府补贴”的指示精神，纳齐夫政府还将继续对部分关乎国计民生的商品实行政府补贴政策，以保证低收入弱势群体的切身利益，维护社会安定团结的局面。埃及政府目前的补贴分为间接补贴和直接补贴两种方式。政府对汽油、天然气、柴油和液化气等石化产品的补贴高达 260 亿埃镑，这部分补贴与交通、教育、饮用水等补贴同为间接补贴，并不在政府财政预算中直接体现。据悉，一个埃及大学生 4 年的累计学费不足 120 镑，政府每年平均用于每个大学生的政府补贴竟高达 6500 镑；政府对饮用水的补贴是居民实际上缴水费的 4 倍。在直接补贴方面，政府每年用于大饼的补贴为 80 亿镑，用于食糖、食用油等国家供给品的补贴达 36 亿镑，养老金补贴为 150 亿镑。另外还有交通补贴、住房补贴、医疗补贴等等，都属直接补贴，其中，每张票面为 1 镑的车票中含政府补贴竟高达 0.9 镑。

巨额政府补贴随着物价的上涨而逐年猛涨，仅直接补贴一项，就几乎占据政府每年财政预算的 5%，已经成为埃及政府的“老大难”问题。同时，低价格还造成了惊人的浪费。据估计，由于政府补贴大饼的价格过低，埃及每年浪费的面粉竟然相当于埃及全国每年小麦产量的一半。因此，一些有识之士认为，这种不分对象的一揽子补贴不值得提倡，政府应该更加有针对性地进行补贴，有必要改革和完善补贴政策，把重点放在那些贫困地区。为此，纳齐夫政府一方面承诺政府补贴商品不会涨价，另一方面又在 2005 年 4 月筹备成立一个由 14

位政府部长组成的特别委员会，针对目前黑市猖獗、政府补贴被滥用的状况，制定协调、统一的社会规划，明确划出急需补贴的行业部门，尽可能改暗补为明补，确保政府补贴真正落到急需者手中。

### 六、精兵简政，启动机构改革

埃及政府公务员人数多达 550 万，而维持政府有序、高效运作的实际需求量为 250 万人。官僚机构的庞大、腐败及办事效率低下已是历届政府的积弊之一。目前，埃及社会各界对这一问题的严重性已有了越来越清醒的认识，这就为纳齐夫政府决心启动行政机构改革提供了可能。

为实现精兵简政，纳齐夫政府决定从三方面着手进行：首先，改革政府部门的人事制度，打破政府公务员的“终生制”和“铁饭碗”；其次，采取提前退休和下岗再就业等多种渠道分流公务员大军；第三，要求政府各部门全面暂停进人，直到理顺人事关系、出台新的相关法律为止。

为突出精兵简政对于改善投资环境的重要性，纳齐夫政府更重视一些窗口部门的行政机构改革。2004 年 10 月，政府首次成立了投资部，直接主管招商引资工作，凸现政府的服务职能。原来投资总局的职能也从监管投资转变为促进投资，把为外商提供服务、推销埃及的投资环境当作该部门的工作重点。2005 年 4 月，纳齐夫政府又宣布成立了埃及投资与自由区总局投资服务机构，把所有涉及投资的政府机构集中在一起工作，这种“一站式”的服务大大缩短了投资审批的周期。政府下一步还计划在全国范围内推动建立投资服务机构，以方便投资者办理各种相关手续。

### 七、国际合作，谋求与美自由贸易

自 2001 年埃及与欧盟经过 5 年的艰苦谈判签署了合作伙伴协议以来，谋求与美国建立自由贸易区一直是埃及政府追求的重要目标之一。美国是埃及最大的投资国，埃及则是美国在中东地区继以色列之后的第二大受援国，美国每年对埃及的援助达 20 多亿美元。因此，除政治同盟关系外，埃美两国的经贸关系也十分密切。

1999 年，埃美达成了双边贸易与投资框架协议，朝着双边自由贸易的方向迈进了一步。但“9·11 事件”后，美国提高了与阿拉伯国家签订双边自由贸易协定的门槛，它不仅要求对方实施市

场经济改革、降低关税，更要求对方先进行政治改革、打击恐怖主义并取消对以色列的联合抵制，否则就没有资格跨进美国总统布什提议建立的所谓中东自由贸易区的大门。

迄今为止，美国在中东、北非地区已与以色列、约旦和摩洛哥先后签署了双边自由贸易协定，与巴林之间的自由贸易协定目前正等待国会的批准，并将在 2005 年与阿拉伯联合酋长国和阿曼两国开始洽谈自由贸易协定的具体细节。随着与美国签署双边自由贸易协定的阿拉伯国家不断增多，一直被视为阿拉伯世界“领头羊”和美国在中东地区传统盟友的埃及却明显落后，谋求与美建立自由贸易区的需求自然更为迫切。

纳齐夫政府于 2004 年 12 月与以色列和美国签署了“合格工业区”协议（QIZ 协议），正式放弃了对以的经济抵制，并在经济市场化方面采取了一系列改革举措，以求在保持自身宗教、社会、文化、传统等方面特色的同时，尽可能满足美国的要求，尽早与美签署双边自由贸易协定。美国肯定了纳齐夫政府的市场化改革措施，并于 2005 年 5 月和埃及分别指定专人筹备双边自由贸易协定谈判。最近，埃及贸工部长拉希德宣布，埃美自由贸易区谈判筹备工作正在加紧进行，双方已成立了 14 个工作组，准备对自由贸易区协定具体条款进行磋商。但由于美国对埃及在民主改革和反恐等方面的表现不尽满意，双方何时能够正式启动谈判并签署协定还不确定。

#### 八、初见成效，机遇与风险并存

从目前形势分析，纳齐夫政府上台近一年来所采取的一系列改革措施已初见成效，各项经济指标有所回升，外商对埃投资有所增加。在 2004 年 7 月～2005 年 7 月财政年度中，埃及 GDP 实现了较大幅度增长，去年第三、第四季度和今年第一季度 GDP 的增长率分别为 3.8%、4%和 5.2%，而此前三年的 GDP 增长率一直徘徊在 3%左右。今后 5 年，纳齐夫政府预测年平均 GDP 增长率将达到 6%，后两年甚至可望达到 7%。据埃及中央银行的最新统计，自去年 12 月 23 日以来，埃镑币值已经上升了 6.8%，如与 2004 年初的非官方市场价格相比，则已上升了 20%，政府已取消了一些外汇管制措施，市面上外汇流通逐步趋于平稳，官方与非官方汇率趋向一致。最新

统计数据显示，截至 2005 年 4 月底，埃及中央银行的外汇储备总额达到 180 亿美元，而 2004 年 7 月份时的外汇储备只有 140 亿美元。在经济增长的同时，埃及国内的通货膨胀率则有所下降。据统计，2004 年 2 月至今年 2 月的平均通货膨胀率为 6.8%，而 2005 年第一季度的通货膨胀率则下降至 4.5%。

2005 年以来，一些国际金融机构，如世界银行、国际货币基金组织等，也对纳齐夫政府的改革措施予以积极肯定，称其调低关税和取消外汇管制等举措是“勇敢行动”，收到了良好的效果。2005 年 3 月，全球顶尖评级机构标准普尔（Standard and Poors）和惠誉国际信用评级机构（Fitch IBCA）同时调高了埃及经济运行的信用等级，从原来的“消极”提升至“稳定”信用级别，并对埃及政府采取的推进私有化、机构改革、金融体制改革等措施加以肯定。在最近的达沃斯世界经济论坛会议上，与会者对埃及政府所采取的政治经济改革也给予了高度评价，一致认为穆巴拉克总统建议修宪、允许多名候选人参与下届总统直选的民主改革步骤，大大加强了埃及政治经济的竞争力。会议还公布了 2005 年度阿拉伯国家竞争力报告，指出埃及在信息技术和通讯领域取得了巨大的进步，在 2005 年度阿拉伯国家中排名首位。

但是，需要指出的是，埃及的高生育率、高失业率严重制约了埃及经济的发展，官僚机构庞大、腐败、办事效率低等现象一时也难以根除，因此，埃及政府发展经济、改善投资环境的努力注定任重而道远。特别是埃及政府财政预算赤字近两年连创新高，内债外债连年上升，这也加大了外商对埃投资的风险。据统计，在 2004～2005 财年中，埃及财政赤字达 80 亿美元。据纳齐夫政府 2005～2006 新财年财政预算，政府财政赤字将接近 100 亿美元。在 2001～2002 财年，财政赤字仅为 2 亿美元。另外，埃及目前的内债占 GDP 的 90%，外债余额占 GDP 的 41%，两者相加占 GDP 的 131%，高达 940 亿美元。国际货币基金组织此前已经提醒埃及政府关注外债的偿付能力。但纳齐夫政府认为，只要埃及经济在今后几年维持在 6%左右的增长率，随着埃及偿还债务能力的提高，目前的赤字和债务比例仍在可控范围之内。

（责任编辑：李 意 责任校对：杨 阳）

版权所有