



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
13 April 2012  
Chinese  
Original: English

## 2012 年实质性会议

2012 年 7 月 2 日至 7 月 27 日，纽约

临时议程 \* 项目 10

区域合作

## 2011-2012 年西亚经济社会委员会区域经济及社会发展调查 摘要

### 摘要

世界经济在 2009 年的全球经济衰退出现初步复苏后，现在进入可能出现二次经济衰退的艰困阶段。在 2011 年世界生产总值估计增长 2.8%，相对之下 2010 年增长率为 4%。全球经济衰退对西亚经济社会委员会（西亚经社会）成员国的影响因国家而异，视这些国家与欧洲、美国和世界其他国家结合的程度而定。油价预期继续高挺，但如金融困境和财政紧缩措施引起另一次全球衰退，油价可能掉到可持续财政所需的平衡价格以下

从 2011 年初起，“阿拉伯之春”社会运动在阿拉伯世界扩展，西亚经社会区域又回复到不确定状况。然而，由于高油价，在 2011 年西亚经社会增长率预期为 4.8%。海湾阿拉伯国家合作委员会（海合会）成员国 2011 年增长率估计为 5.7%，高于 2010 年的 4.4%，而本地区经济较多元化的国家的增长率从 2010 年 5.7% 掉至 2011 年 2.3%。由于阿拉伯叙利亚共和国局势预计继续高度动荡，埃及与也门仍处于政治不确定情况，2010 年前景极不明朗。在 2012 年，海合会成员国的增长率预计为 4.6%。本地区经济较多元化国家的增长率预计为 2.6%，主要来自伊拉克预计为二位数的增长率，其他国家只将有区区 0.8% 的增长率。海合会成员国和经济较多元化的国家在 2010 年都采取了扩张性财政政策，它们因为担心受政

\* E/2012/100。



治动荡的传染而采取了选择性社会支出的做法。它们增加了公共部门的就业和工资，提高了补贴并增加了社会福利。一些国家的庞大财政赤字造成对债务可持续性的担忧，使一些国家正在讨论财政改革计划。本地区失业率，尤其是青年失业率，仍居高不下，甚至仍在增加。阿拉伯之春社会运动使增加工作岗位成为地区和国家发展计划的优先项目。这个运动提供了对过去的宏观经济政策进行分析的机会，这些政策使许多人不能像另一些人享受繁荣。因此，必须更好地了解政府支出、赋税、汇率等宏观经济政策的影响及其与创造就业的关系。

## 一. 全球背景

1. 世界经济在 2009 年的全球经济衰退出现初步复苏后，现在进入艰困阶段，人们对出现二次经济衰退的担忧日益增加。在 2011 年，世界生产总值估计增长 2.8%，相对之下 2010 年增长率为 4%。经济放缓在发展中国家最为严重，在 2010 年，发达国家增长率为 1.3%，几乎没有增长。发展中国家仍然是增长的主要动力，但其增长率在 2011 年为 6%，减少 1.5%。<sup>1</sup> 欧洲的主权债务问题继续困扰世界经济。经过多月的政治僵持后，欧元国家政府采取大胆措施，就缓和希腊主权债务的有序系统达成协议，欧盟领导人同意支持一个新的财政契约。尽管作出这些努力，欧元区危机仍然远远没有得到解决，危机传播到欧元区其他较大经济体的忧虑继续存在。美国公债于 2011 年 8 月被降级，使全世界金融市场受到影响，并削弱了市场信心。在 11 月，美国无法就削减赤字问题达成协议，促使在 2013 年开始的 10 年期间自动削减支出 12 万亿美元。一项正面消息是，大多数最近的数据显示，美国经济取得一些势头，在 2012 年 1 月，制造业指数增加到 7 个月来的最高水平。然而，由于采取紧缩性国内财政政策，若干主要发展中国家，包括巴西、印度、俄罗斯联邦、南非和土耳其的增长率有所放缓，而中国的增长率预期低于共识。<sup>2</sup>

2. 在社会领域，2011 年的全球失业率仍然高居 6% 左右，面临主权债务困难的一些国家的失业率尤其高。<sup>3</sup> 全球，特别是发展中国家的青年失业率高扬。在西班牙，估计为 40% 左右。青年失业对经济和社会都不好。在个人方面，缺乏经济机会会使受影响的青年产生心理压力，在集体方面，会构成社会动荡的可能来源。在发生抗议和暴力行为的各个国家，例如北非地区和一些欧洲国家，特别是英国和希腊，青年失业率非常高。2011 年 11 月，24 国集团在其于法国戛纳举行的会议上，确认制造就业的重要性，并通过促进成长和制造工作的行动计划。

3. 另一项全球挑战是创纪录的高物价问题，尽管物价从 2011 年第一季的峰值掉下，但仍然很高。2011 年的年度食物价格指数比 2010 年高 24%。<sup>4</sup> 这产生了全球影响，并助长了索马里和东非其他部分的饥荒。高食物价格也对其他国家产生社会影响，因为它对国内食物价格构成压力，因此可对社会穷困阶层产生极坏影响。各国以不同方式应付高食物价格，许多国家通过国内补贴或价格控制来保护其人民，但此种方法往往在财政上是不可持续的。

<sup>1</sup> 2012 年世界经济局势和前景，出售品编号 E.12.II.C.2。

<sup>2</sup> 世界银行，“全球经济前景”，第 4 卷，2012 年 1 月，（哥伦比亚特区华盛顿，2012 年）。

<sup>3</sup> 国际劳工组织，全球就业趋势 2012 年（日内瓦，2012 年）。

<sup>4</sup> 世界银行，“食物价格观察”，2012 年 1 月（哥伦比亚特区华盛顿，2012 年）。

4. 2012 年的全球前景黯淡，有很大的下滑风险。欧洲、美国和日本成长缓慢、债务和赤字问题未获解决，侵蚀了市场信心。乐观的预测是在 2012 年全球增长率为 2.6%。然而，如果欧洲债务危机上升加上美国经济疲软造成经济螺旋形下滑，世界经济将掉入二次经济衰退，全球增长率可掉至 0.5% 左右。<sup>1</sup>

5. 这些发展对西亚经济社会委员会(西亚经社会)成员国的影响因国家而异，视这些国家与欧洲、美国和世界其他国家结合的程度而定。本地区的一些国家的经济与欧洲国家高度结合，意味着欧洲经济衰退将导致出口需求减弱和侨汇减少，从而对经济产生影响。美国的任何金融动荡也会严重影响本地区，2011 年 8 月标准普尔指数下调美国公债等级使大多数本地区股市下跌，说明了这一点。此外，如发达国家金融困境和财政紧缩措施引起全球衰退，油价可能掉到西亚经社会石油出口国可持续财政所需的平衡价格以下。

## 二. 石油部门发展

6. 石油部门由于直接和间接产生大量收入，因此是并将继续是对西亚经社会地区进行任何分析的必要内容。该部门在大多数西亚经社会成员国，包括海湾阿拉伯国家合作委员会(海合会)六个国家以及伊拉克、阿拉伯叙利亚共和国、也门和在较低程度上埃及的出口中占很大部分。其余国家也通过侨汇、旅游和出口收入间接受到石油部门发展的影响。

7. 根据石油输出国组织(欧佩克)的数字，在 2011 年，全球对原油的每日总需求量平均约为 8 780 万桶，而原油的总供应量平均为每日 8 760 万桶。在 2010 至 2011 年期间全球对原油的每日总需求量增加了 80 万桶。经济合作与发展组织(经合组织)国家的需求量减少了几乎 1%，而发展中国家的需求增加了 2.4% 左右，中国的需求增加了 5% 以上。<sup>5</sup>

8. 欧佩克一揽子参考价格继续增加，在 2012 年 2 月增至每桶 117.5 美元，这是过去 10 个月的最高价。尽管主要发达国家经济数据疲软，石油价格仍然增加。价格上升是原油期货投机活动以及由于担心供应中断而产生的地缘政治风险溢价造成的。这些地缘政治风险包括利比亚的安保局势、南苏丹和苏丹间的紧张局势以及伊朗伊斯兰共和国作出封锁出口的威胁。利比亚的安保局势特别引起石油供应中断的恐惧，因为它几乎使一个最大的原油生产国停止原油生产。在 2011 年第 3 季，利比亚原油产量几乎为零，但到了 2012 年 2 月，产量已恢复到每日 120 万桶，接近危机前的每日 150 万桶。南苏丹由于与苏丹在油管费用问题上的分歧暂时停止了其出口石油流量。此外，在欧洲联盟禁止石油进口后，伊朗伊斯兰共和国威胁封锁所有通过霍尔木兹海峡的石油出口，使石油价格暂时上升。

<sup>5</sup> 石油输出国组织，“每月石油市场报告”，2012 年 3 月(维也纳，2012 年)。

9. 在 2011 年，西亚经社会国家原油平均总产量估计为每日 1 950 万桶，高于 2009 年的每日 1 800 万桶。属于欧佩克成员的西亚经社会国家的产量估计为每日 1 780 万桶左右，而非欧佩克成员的产量估计为每日 170 万桶左右。与 2011 年相比，阿拉伯叙利亚共和国在 2012 年的原油产量预期几乎减半，从每日 37 万桶减至每日 22 万桶。这是因为更多的营运商由于担心安保情况而离开。石油设施遭到攻击的事情也有所闻。在也门，由于罢工和油管遭到爆炸，石油产量下降。欧佩克预期也门的产量将从 2011 年每日 21 万桶降至 2012 年每日 19 万桶。<sup>5</sup>

10. 2011 年的供求平衡与 2010 年相比保持不变，因为非欧佩克的供求经历了同样的衰退，使欧佩克的需求保持在每日 3 000 万桶。在 2012 年，预期欧佩克原油的需求量几乎不变，因为非欧佩克供应的增加将与全球需求的增加看齐。在 2012 年，由于发达国家经济预期放缓，中国的成长又低于共识，因此预计石油价格将下降。然而，由于地缘政治局势紧张、市场持续紧绷以及美国有一些复苏的早期迹象，油价仍有持续的能力。大多数预测是，油价将在每桶 100 美元左右，除非发生剧烈震撼世界经济的事件（见表 1）。如市场基本面急剧恶化，欧佩克不是不可能在 6 月举行的会议上同意减少产量以稳定价格。

表 1

## 2009–2012 年原油价格估计和预测

美元

	最低	最高	年度平均	2012 年年度平均预测		
				低	中	高
2009	38.1	78	61.1			
2010	68.2	90.7	77.5			
2011	100	118.1	107.5			
2012				80	100	120

### 三. 经济趋势和发展

11. 在经历了 2008 年和 2009 年的悲观时期后，西亚经社会地区在 2010 年的经济前景有所改进。然而，自 2011 年起，随着阿拉伯之春社会运动席卷阿拉伯世界，不确定状况又回来了。政治动荡直接对巴林、埃及、阿拉伯叙利亚共和国和也门经济活动产生不利影响，并对邻近国家，特别是约旦和黎巴嫩产生不利的溢出效应。政治动荡助长油价上升，从而提升了石油出口国的增长率。埃及和也门在领导换人后出现的不确定状况、阿拉伯叙利亚共和国危机的升级以及南苏丹在脱离苏丹后两国之间出现的紧张局势，影响了 2011 年的经济发展，并且预期将继续影响 2012 年的前景。

12. 预期西亚经社会地区的经济增长率将从 2010 年 4.7% 增至 2011 年 4.8%。这些数字特别受到若干石油出口国高增长率的影响，因为石油价格达到平均每桶 107 美元。政治动荡降低了经济较多元化国家的增长率。阿拉伯叙利亚共和国和也门的经济急剧衰退，在 2010 年估计降低 2% 左右。

13. 在整个 2011 年，平均油价高于每桶 100 美元，海合会国家由此受益，该年增长率估计为 5.7%，高于 2010 年的 4.4%。科威特、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国也因提高石油产量以弥补中断的利比亚油产而获益。阿拉伯之春没有强烈影响这些国家的经济表现，因为高油价使它们能够在社会运动萌芽期间维持财政扩张以及支持家庭收入和私人消费。唯一的例外是巴林，其作为稳定金融中心的声誉因 2011 年社会动荡受到打击，其重要的金融和旅游部门受损，导致其增长率从 2010 年的 4.5% 降至 2011 年的 2.5%。海合会国家的经济增长主要由石油部门驱动，但一个新兴的非石油部门日益助长了若干国家的成长。在沙特阿拉伯，非石油部门在 2011 年估计成长了 6% 左右，这是几十年来最高的一个增长率。在 2012 年，这个增长率预期将保持在 5%，因为将继续会有高的公共支出和投资，私人消费预期会增加。<sup>6</sup> 沙特阿拉伯的非石油部门出口增长率应会持续，因为出口目的地主要是增长率继续坚实的东亚。

14. 与此相反，经济较多元化国家的经济表现受到社会动荡的不利影响，增长率预期将从 2010 年的 5.7% 降至 2011 年的 2.3%。伊拉克从高油价得益，增长率在 2011 年达 9.6%。除去伊拉克，经济较多元化国家的平均增长率为 0.7% (见表 2)。主要因素是阿拉伯叙利亚共和国和也门局势，但政治动荡也影响到邻国，特别是黎巴嫩，该国的增长率预期从 2010 年的 7% 降至 2011 年的 2%。在 2011 年，埃及政治充满不确定性，增长率降至 1% 左右。总的来说，经济较多元化国家的金融和外部环境恶化，使资本流入大大减少。这对成长造成不利影响，并使埃及、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国经常账户出现较大逆差。在这 4 个国家，政治动荡严重影响重要的旅游业。

表 2

2009–2012 年实际 GDP 增长率和按消费物价指数计算的通胀率

(百分比)

国家/地区	实际 GDP 增长率				按消费物价指数计算的通胀率			
	2009	2010	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>b</sup>	2009	2010	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>b</sup>
巴林	3.1	4.5	2.5	3.5	2.8	2.0	-0.5	3.0
科威特	-4.6	2.0	5.0	5.5	4.0	4.0	4.7	4.0
阿曼	1.1	3.8	4.5	4.0	3.5	3.4	4.2	3.5

<sup>6</sup> 科威特国家银行，“海合会经济前景”，2012 年 1 月 (科威特城，2012 年)。

国家/地区	实际 GDP 增长率				按消费物价指数计算的通胀率			
	2009	2010	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>b</sup>	2009	2010	2011 <sup>a</sup>	2012 <sup>b</sup>
卡塔尔	12	16.6	16.0	7.0	-4.9	-2.4	1.9	2.0
沙特阿拉伯	0.1	4.1	5.1	4.5	5.1	5.3	5.8	4.0
阿拉伯联合酋长国	-1.6	1.4	3.2	3.5	1.6	0.8	2.0	2.0
<b>海合会国家<sup>°</sup></b>	<b>0.3</b>	<b>4.4</b>	<b>5.7</b>	<b>4.6</b>	<b>3.0</b>	<b>3.0</b>	<b>4.1</b>	<b>3.2</b>
埃及 <sup>d</sup>	4.7	5.1	1.8	1.6	11.8	11.3	11.5	11.0
伊拉克	4.2	7.3	9.6	10.5	-2.8	3.1	6.0	5.0
约旦	2.1	3.4	3.2	3.2	-0.7	5.0	4.4	5.5
黎巴嫩	8.5	7.0	2.0	2.5	1.2	4.0	6.0	6.0
巴勒斯坦	7.4	9.3	4.0	5.0	2.8	3.7	2.9	4.0
苏丹	4.5	5.5	-1.0	0.0	11.3	13.2	18.9	19.3
阿拉伯叙利亚共和国	5.9	3.4	-2.0	-5.5	2.8	4.4	6.0	10.0
也门	4.3	7.8	-2.5	1.0	5.4	11.1	17	12.0
<b>经济较多元化的国家<sup>°</sup></b>	<b>5.0</b>	<b>5.7</b>	<b>2.3</b>	<b>2.6</b>	<b>6.2</b>	<b>8.3</b>	<b>10.2</b>	<b>9.9</b>
* 经济较多元化国家(除 去伊拉克) <sup>c</sup>	5.1	5.3	0.7	0.8	8.0	9.3	11.1	11.0
<b>西亚经社会地区共计<sup>°</sup></b>	<b>1.6</b>	<b>4.7</b>	<b>4.8</b>	<b>4.0</b>	<b>3.9</b>	<b>4.6</b>	<b>5.8</b>	<b>5.0</b>

<sup>a</sup> 2012 年 3 月初步数字。

<sup>b</sup> 2012 年 3 月预测数字。

<sup>c</sup> 国家集团的 GDP 数字为加权平均数，按 2005 年汇率换算。

<sup>d</sup> 埃及的数字为财政年度(7 月至 6 月)数字。

15. 西亚经社会地区 2012 年的前景非常不确定，因为预期阿拉伯叙利亚共和国局势将继续高度不稳定，埃及和也门的政治仍然存在不确定因素。本地区还会受到全球衰退的影响，因为全球衰退可能影响到油价和减少对本地区非石油出口的需求。然而，由于油价预期将保持 100 美元左右的高价，石油出口国将驱动成长。海合会国家在 2012 年预期将增长 4.6%，而经济较多元化国家将增长 2.6%。除去预期将有二位数增长率的伊拉克，经济较多元化国家将只增长 0.8%。这项估计下修的可能性相当大，视政治和安保局势的发展而定。阿拉伯叙利亚共和国的经济预期将减少 5.5%。黎巴嫩，特别是其旅游部门，将继续受阿拉伯叙利亚共和国目前危机的影响。然而，来自海合会国家的资本流入和侨汇，将使增长率从 2011

年的 2% 增至 2012 年的 2.5%。在卡塔尔，二位数实际 GDP 增长率的时期可能已成过去，但由于液化天然气的扩大生产和政府持续的经济扩张政策，该国的增长率将继续是海合会国家中最高的。总的来说，在海合会国家，随着 2011 年公共工资提升的效果逐渐发挥，私人消费很可能增加。

16. 在 2011 年，随着全球初级商品价格上升，西亚经社会地区按消费物价指数计算的通胀率为 5.8%，略高于 2010 年的 4.6%。本地区许多国家用补贴来减少全球价格对国内消费物价的影响。尽管如此，海合会国家的通胀率预期从 2010 年的 3% 增至 2011 年的 4.1%，而在同一期间，经济较多元化国家的通胀率从 8.3% 增至 10.2%，主要因素是埃及、苏丹和也门的高通胀率。埃及、苏丹和阿拉伯叙利亚共和国货币经历的大幅贬值助长了通胀。通胀的前景不明，因为全球经济放缓可减轻通胀压力，而最近若干国家，尤其是海合会国家的薪资增加，可能会提高需求从而产生通胀压力。低利率也可促使信贷迅速增加并产生一些通胀压力。对本地区大多数国家而言，美元坚挺的效应是通货紧缩，由于欧洲经济要为控制主权债务进行挣扎，预期美元将进一步坚挺。预期石油和食物将保持高价，但在 2012 年略有下降，减少一些通胀压力。因此预期通胀率会在 2012 年稍微减少，海合会国家为 3.2%，经济较多元化国家为 9.9%。在经济较多元化国家中，埃及、苏丹和也门将继续有高通胀率，但预期阿拉伯叙利亚共和国也会有二位数的通胀率。

17. 社会动荡将大大影响本地区的资本流动，尤其是外国直接投资的流入。尽管很难确定总的影响，西亚经社会估计在 2011 年这些投资降至 100 亿美元，为 6 年来最低。预期 2012 年的情况相对黯淡，因为本地区有若干国家仍处于过渡阶段。情况不确定是吸引外部资金的一大障碍。黎巴嫩和约旦的外国直接投资流入将减少，因为它们接近阿拉伯叙利亚共和国，而叙利亚的持久冲突对它们的稳定可能产生影响。根据埃及中央银行，在 2011 年前三季，埃及的外国直接投资总额仅有 3.76 亿美元，相比之下 2010 年的年度流入额为 64 亿美元。根据沙特阿拉伯货币机构发布的临时数据，在 2011 年前三季，进入沙特阿拉伯经济的外国直接投资达 63 亿美元，但 2011 年全年流入量不太可能达到 2010 年的 99 亿美元流入量。阿拉伯间投资保证公司估计，由于持续的不稳定，也门的外国直接投资将为负 2 亿美元，而黎巴嫩的外国直接投资将从 2010 年的 45 亿美元降至 2011 年的 30 亿美元。据西亚经社会预测，在 2011 年，本地区整体的外国直接投资预期将降低至少 16%。尽管本地区若干国家仍有具吸引力的投资环境，由于政治不稳定，短期不确定因素仍然存在，使区域整体资本流入量降低。然而，由于预期油价继续高挺，海合会国家将继续维持高资本支出，因此能够抵消区域外资本流入降低的影响。

18. 埃及继续经历政治上的不确定，其已低到危险程度的外汇储备日渐减少。根据埃及中央银行，在 2011 年 10、11 和 12 月以及 2012 年 1 月，外汇储备每月平



均减少 20 亿美元左右，在 2012 年 2 月和 3 月，储备每月减少大约 6 亿美元，到 3 月底共剩下 152 亿美元。这给予埃及一些时间获取更多的外汇资金。然而，情况仍然严峻，因为外汇储备现在仅够用于刚刚超过 3 个月的进口，这是外汇储备的低门槛值。埃及正在与国际货币基金进行谈判，但预期不会在 2012 年 6 月前达成协议。在过去 12 个月，大量资本流出埃及，迫使埃及中央银行出售外汇储备以防止埃及镑崩溃。埃及外汇储备已低到危险程度，这使人担心埃及中央银行将无法保持埃及镑的稳定。埃及镑的压力不仅来自紧张的埃及国际收支，而且来自十年的高通货膨胀率，其背景是与固定外币挂钩的货币削弱了经济竞争力。埃及当局有两个办法，其一是在一个可靠的稳定方案下有序贬值，其二是在民粹压力和含混的宏观经济政策下无序贬值。如果没有得到适当管理，就会引起在 2012 年发生国际收支危机。放长来看，如果经济增长回复，埃及就能够重新建立外汇储备。货币贬值可以是有益的，可以帮助启动增长过程。当然，弱货币也可导致高通货膨胀率和不稳定的政治局势，妨碍重要的旅游部门的复苏，从而降低增长率。

19. 在 2012 年 3 月，也就是阿拉伯叙利亚共和国发生动乱的一周年，该国经济面临严峻的现实，汇率压力在增加。自动乱开始以来，叙利亚镑在黑市逐渐贬值。在 2010 年 2 月和 12 月之间，黑市汇率掉了大约 50%，而叙利亚镑的官方汇率贬了大约 20%。这引起人们对通货膨胀增加的担心。根据中央统计局，通货膨胀从 2011 年 12 月开始加快，从 2011 年 12 月至 2012 年 1 月增加了 4 个百分点。在 2012 年 1 月，叙利亚中央银行决定将其汇率制度改为有管理浮动制，以缩减官方汇率与黑市汇率之间的差距。在 2012 年 3 月，汇率进一步下跌，据称中央银行进行了干预，抛售美元以稳定汇率。

20. 苏丹在 2011 年 7 月 9 日经历了巨大的经济震荡，南苏丹在经过几十年内战后正式脱离成为独立国家。苏丹大约 75% 的石油储存归南苏丹所有。由于在分裂前石油占政府收入的一半、出口的 90%，这意味着 GDP 显著下降。石油的丧失导致外汇储存下降、货币贬值。这增加了通胀压力，尤其是食物产品的通胀压力。在债务方面，苏丹同意所谓的零办法，按照这个办法，苏丹将在分裂后承担整个债务负担。这使苏丹成为世界上负债最多的最不发达国家，其负债程度远高于用于衡量债务可持续性的最常用门槛。负债还成为推行财政政策以及开展极其需要的多元计划的重要限制因素。

#### 四. 经济政策发展

21. 最近的发展和走向为西亚经社会地区的决策者带来若干宏观经济问题，他们手头可用的政策工具是有限的。由于本地区大多数国家采用固定或有管理的汇率，货币政策的效用和作用是有限的，因为此种政策受美国联邦储备局政策的束缚。因此财政政策是处理宏观经济问题的主要工具，而在非石油出口国，随着财

政空间越来越少，财政政策面临越来越多的限制。大多数西亚经社会国家在应对 2008 年和 2009 年全球金融危机时，成功地采取反周期财政政策来减轻全球衰退的冲击。如果全球衰退在 2012 年再次到来，采取此种策略的能力将较有限，因为财政资源已经减少了。

22. 海合会国家在 2011 年继续采取财政扩张政策，它们因为担心受政治动荡的传染而作出选择性的社会支出。它们在公共部门创造工作以改善青年就业、派发给付金并增加薪金。海合会国家中唯一受社会动荡强烈影响的巴林推出若干社会支出措施，例如每户派发 1 000 巴林第纳尔(2 600 美元)的给付金和提供生活费用补贴。<sup>6</sup> 总的来说，在海合会国家，在已经是扩张性的财政政策中社会支出是最大的组成部分，这项政策包括大型基础设施项目以及教育和卫生支出。估计在 2011 年政府支出增加 17%。<sup>6</sup> 尽管支出增加如此大，由于高原油价格，海合会国家预期会有不少盈余。然而，近年来财政平衡油价达到最高纪录，在油价下跌时这将是经济受损的来源。巴林的财政平衡油价最高，达每桶 112 美元，其他海合会国家则为每桶 80 美元左右。<sup>7</sup>

23. 在 2012 年，海合会国家的公共支出预期将降至 6%，是数年来最低的。然而，大多数国家仍将采取扩张性财政政策。在 2012 年 1 月，阿曼公布了一个扩张性预算，其中包括政府在教育、医疗照顾和创造 36 000 新的政府工作方面的支出计划。还预期巴林继续采取宽松财政政策，因为 2011 年推出的政策很难在短期内停止。也有一些迹象显示，巴林政府支出的优先顺序略有改变，较多部分用于基础设施而不是用于简单地派发现金。自全球金融危机以来，阿拉伯联合酋长国重新评估了大型基础设施项目并审慎地制订了各项活动的优先顺序。在 2012 年 1 月，阿布扎比的执行委员会核可了发展方案，其中包括若干大型项目，例如哈利法港和工业区、阿布扎比国际机场以及住房和医疗照顾项目。在科威特和沙特阿拉伯，紧张的政治局势和财政空间将确保在 2012 年采取宽松财政政策。

24. 海合会国家还有继续扩张的财政空间，但经济较多元化国家财政政策的限制则较多。然而，大多数这些国家在应对阿拉伯之春社会运动引起的政治紧张局势时也是在补贴、公共部门工资和社会福利方面增加支出。这种做法是有问题的，因为不仅大多数国家的财政资源快要用完，而且如果增加选择性社会支出是以减少生产性投资为代价，则这种措施可能会产生不利的长期影响。减少投资可能会影响到长期成长。大多数国家，尤其是约旦和黎巴嫩，已连续出现大幅财政赤字，导致债务增加。

25. 经济较多元化国家的财政前景将继续是高社会支出，因为要在短期内扭转在 2011 年采取的大多数政策在政治上有困难。由于对债务的可持续性日益感到担忧，若干国家正在讨论财政改革计划。约旦公布了一个三年期财政改革计划，以

<sup>7</sup> 阿布扎比国家银行，“2012 年海合会经济发展和前景”（阿布扎比，2012 年）。

便通过去除免税制、减少支出和改革补贴制度，在 2014 年底前将赤字降至 GDP 的 3.5%。然而，由于担心社会动荡，迫使政府暂时放弃这项计划。在也门，石油生产中断和公共部门工资增加，扩大了 2011 年的赤字。由于实现政治稳定是优先事项，减少公共支出可能要推迟至 2013 年。在埃及，经济政策的今后方向仍不明确，政府的财政政策声明相互矛盾，先是说将增加赤字，然后说将依循预算计划。黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的赤字也在增加。后者的赤字预期进一步增加，因为欧洲联盟对石油收入进行制裁，并且该国经济停滞不前。苏丹处于一个特殊情况，因为它在南苏丹脱离后失去大约 50% 的政府收入。该国已对财政政策进行重大调整，包括大幅减少支出，其中大部分是发展支出和联邦转移给各州的资金。令人担心的是，这会对扶贫和实现千年发展目标产生不利影响。尽管采取了财政紧缩措施，在 2012 年，预期财政赤字作为 GDP 的百分率将增加一倍。伊拉克是经济较多元化国家中的一个例外，因为较高的石油价格和石油产量使政府收入增加。伊拉克 2012 年预算中，支出总额增加 20%。

26. 在 2011 年，海合会国家的货币政策相对没有变化。科威特中央银行没有改变其 2.5% 的官方政策利率，但在要求银行提供额外拨备方面似乎没有那样严格。在 2011 年全年，科威特增加了货币供应，以保持系统的流动性，并减轻利率压力。在阿曼，中央银行没有改变自 2009 年以来的 2% 官方贷款利率。在卡塔尔，有关当局近年来采取措施，加紧监督银行和加强金融稳定性。在 2011 年，卡塔尔中央银行将其存款利率从 1.5% 降至 0.75%，以刺激向私营部门提供贷款。在沙特阿拉伯，自 2011 年开始以来，货币情况有所改进，流动性、银行贷款和存款都增加了。在 2011 年下半年，沙特阿拉伯银行间同业拆放利率与伦敦银行间同业拆放利率之间的差距缩小，反映沙特银行系统的流动性增加。在 2011 年初，阿拉伯联合酋长国的流动性猛然上升，因为在阿拉伯世界出现动荡期间，该国被认为是一个安全港。根据西亚经社会，阿拉伯联合酋长国中央银行将回购利率维持在 1%。

27. 在 2011 年，经济较多元化国家的货币政策也很少变化，因为大多数国家美元化程度很大，并与美国货币政策挂钩。然而，在 2011 年 11 月，埃及中央银行增加了利率，这是 2008 年来第一次。这是为了支持埃及镑和促进当地货币存款。在埃及镑压力下降情况下，预期埃及中央银行在 2012 年将进一步提升利率，这对经济增长可能有不利影响。在约旦，中央银行因通胀压力于 2011 年 5 月提升政策利率，但在 2012 年，预期不会进一步提升利率。在阿拉伯叙利亚共和国，由于担心挤兑叙利亚镑，有关当局被迫采取行动；叙利亚中央银行限制外汇交易并放弃与货币基金特别提款权挂钩。目前有 3 种汇率系统：官方汇率、私营银行汇率和黑市汇率。在伊拉克，在通胀降低情况下，中央银行采取了降低政策利率的积极货币政策。

28. 尽管银行系统有过多的流动头寸，本地区金融部门仍然处于相对不发达状况。在大多数国家贷款存款比低于一，显示流动头寸过多。没有深度和广度的金融部门为私营部门，尤其是为中小型企业带来棘手的环境。由于金融中介在很大程度上依赖解决信息问题，因此对银行而言，借钱给大企业更为方便。在不存在包容性金融基础设施的情况下，小型企业与大公司相比，较难获得融资。研究显示中小型企业是私营部门发展的核心，是创造就业的基本部分。鉴于本地区的失业问题，亟须有更多有活力的中小型企业来驱动私营部门成长和创造就业。缺少融资机会严重限制了一个国家处理失业问题的能力。因此本地区迫切需要一个促进包容性融资的全面国家战略，其目的特别是要确保中小型企业获得融资机会。

## 五. 社会动力

29. 几十年社会问题的累积、缺乏政治参与以及日益增加的全球食物价格和经济停滞所带来的沉重负担，使人们走上街头抗议。尊严、自由和社会平等的要求显示非包容性的政治经济制度不再可行。即使运动的性质复杂，并且各国人民参与运动的原因和要求各不相同，但它们有相同之处，大多数国家的运动都强调就业、贫困和不平等问题。西亚经社会地区的社会运动，主要有一个内部政治纲领。社会运动针对的第一项改变是政治改变，此种改变然后成为改善社会经济状况的催化剂。

30. 在 2011 年，阿拉伯之春社会运动为阿拉伯人民参与社会和政治展示了一个有希望的趋势。特别令人对本地区的未来感到有希望的是更多年轻人参与社会和政治对话。西亚经社会地区的青年启发了全世界的青年；美国和欧洲的“占领华尔街”和“百分之 99”运动常常提及阿拉伯青年的影响。还值得注意的是，妇女不寻常地参与在埃及、约旦、阿拉伯叙利亚共和国以及特别是在也门的社会运动。颁发诺贝尔和平奖给也门活动分子 Tawakkul Karman 是承认妇女在社会运动中所起关键作用的方式之一。在革命之后进行的讨论中必须反映妇女在抗议中所起的中心作用。本地区必须借此机会将妇女在街头的声音转移到政治地位并影响具体行动。

31. 西亚经社会地区社会发展最关键的挑战是高失业率，特别是年轻人的高失业率。根据国际劳工组织，<sup>8</sup> 中东的失业率是全世界最高的之一，预期从 2010 年的 9.9% 增加到 2011 年初步估计的 10.2%，并预期在 2012 年再攀升到 10.3%。在这些数字背后，存在着一个显著的性别差异，在 2011 年，男性失业率估计为 8.3%，女性为 18.7%。此项差异因不同西亚经社会国家而异（见表 3）。

<sup>8</sup> 国际劳工组织，2012 年全球就业趋势：防止陷入更深的就业危机（日内瓦，2012 年）。

表 3

## 西亚经社会国家失业率, 总数和按性别

(百分比)

国家/地区	总失业率	男性失业率	女性失业率
埃及(2009)	9.4	5.2	22.9
约旦(2009)	12.9	10.3	24.1
沙特阿拉伯(2009)	5.4	3.5	15.9
阿拉伯叙利亚共和国(2010)	8.4	5.7	22.5
也门(2009)	14.6	—	—

资料来源：国际劳工组织，劳动市场主要指数第 7 版(日内瓦，2011 年)。

32. 青年失业是本地区特别严重的问题，劳工组织估计青年失业率从 2010 年的 25.4%增至 2011 年的 26.2%。本地区的弱势就业率从 2005 年的 32.4%逐渐降至 2011 年的 29.5%。这是妇女蒙受风险较多的另一个领域，妇女的弱势就业率为 40%而男性为 27%。劳动市场的另一个问题是非正式工作部门。虽然这个部门很难衡量，但根据传闻，在西亚经社会地区，这个部门是相当可观的，在埃及、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国，这个部门约占 GDP 的三分之一。这意味着人口的很大一部分被排除在大多数的社会保障之外。

33. 海合会国家的劳动市场与本地区其他国家不同，因为它们依靠外来劳工。根据西亚经社会，失业率数据往往不可比，因为大量外来劳工扭曲了统计数字，本国失业人数可能比综合统计数字显示的高得多。尽管本地区创造了相当多的就业，青年失业人数在增加。鉴于海合会国家青年人口在迅速增加，为本国人创造就业是必须处理的重要问题。这些国家的政府为此在公共部门创造了更多就业，虽然在目前这是一种负担的起办法，但不是一种长期战略。这些国家采取了所谓的“本国化”政策，旨在以本国人取代外来劳工，但从长期而言，核心战略必然是使经济多元化，从而为本国青年提供更多工作

34. 在西亚经社会地区，贫穷和不平等也很普遍，但往往没有反映在大多数指标上。对本地区大多数国家而言，用每日赚 1 美元或 2 美元的人数来衡量贫穷率是没有意义的，应制定其他衡量方法。根据国家统计，也门和苏丹的贫穷率很高，约为 50%。在其他经济较多元化的国家，贫穷率也很高，从 20%到 40%不等。根据西亚经社会，海合会国家有可观的贫穷率，是应予处理的问题。不平等指数如基尼指数显示，大多数西亚经社会国家有中等程度的收入不平等。然而，这些结果是有争议性的，这是因为其所采用的衡量方法，并因为它们没有反映本地区许多

国家日益增加的显著不平等情况。<sup>9</sup> 地区性的两极分化也存在，特别是在农村和城市地区，获得公共服务和水电的机会不同。此种两极分化加深了不平等、增加了农村至城市迁移的可能性并加深了社会混乱。

35. 失业、贫穷和不平等不是新冒出的问题，只是近年来在全球化压力以及在效力不大的国内社会经济政策下变得更为严重而已。阿拉伯之春社会运动和政治抗议行动成功地使这些问题成为政府的优先问题。为了应对这些抗议行动，若干国家采取了增加失业福利、工资、住房补贴和公共部门就业。然而，这些选择性社会政策不足以解决社会不满的根源，因此有必要采取全面的社会政策。在此转变阶段，没有将足够的注意力放在社会经济发展，而只是放在政治改革。从本地区若干国家特别是埃及的经验看来，将注意力强烈集中在政治改革上可能对总体改革计划产生负面影响。过渡机构内部如不进行实质性社会经济对话，讨论就会沦为传统的选举竞争和意识形态的辩论。本地区需要建立社会对话，以讨论基于包容、平等和参与的新发展方法。必须促进多元和竞争以摆脱过去在本地区处支配地位的那种不创造工作机会的增长。与此同时，必须制定综合社会政策，使决策具有长期发展眼光。

## 六. 结论

36. 全球经济和西亚经社会地区在 2011 年复苏，但两者在 2012 年的前景特别黯淡，有出现衰退的显著风险，这将通过降低出口需求和减少侨汇对西亚经社会地区带来显著冲击。如果市场基本面急剧恶化，油价也可能掉至石油出口国可持续财政所需的平衡油价以下。这可能缩小石油出口国的财政空间，使财政情况已经紧张的经济较多元化国家雪上加霜。鉴于高失业率，本地区的社会状况已经很脆弱。全球衰退将恶化本地区的现有问题、增加不确定性并使政治过渡更加困难。

---

<sup>9</sup> 联合国开发计划署，“2011 年阿拉伯发展问题报告：阿拉伯地区迈向发展”（开罗，2012 年）。