

**2005 年实质性会议**

2005 年 6 月 29 日至 7 月 27 日，纽约

临时议程\* 项目 10

**区域合作****2005 年西亚经济社会委员会区域经济和社会发展概览的总结****摘要**

2005 年西亚经济社会委员会区域经济和社会发展概览的主题是“从危机状况中促进发展的战略”。概览包括三个发展类别：经济、社会 and 可持续发展。目前石油景气对该区域发展的影响仍然远远低于应有的潜力，原因是西亚经济社会委员会（西亚经社会）的大部分成员国经济一体化水平相对较低，而且宏观经济结构仍然不健全。生产力的扩大进一步受到体制不完善的阻碍，部分原因是冲突造成，另一部分原因是该区域小型分散的市场缺乏内部创造力和吸收能力。根据长期趋势的分析表明，自 1980 年代初以来，成员国的经济绩效一直远远低于其应有的潜力。

若要在该区域实现千年发展目标，则必须迫使通过投资促进增长或是通过重新分配匮乏的资源来建立一个有利于扩大就业的环境。该区域资源如此丰富，应当能够在全区域以更加一体化的方式并在消除紧张局势的环境中实现变革。更具体的来说，经济政策应集中在区域合作，投资协调和创造就业；社会政策应集中在公民的需求和愿望；可持续发展的政策应寻求减少环境退化的代价。

---

\* E/2005/100。



## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-7	3
二. 西亚经社会区域最近的经济趋势和发展情况 .....	8-34	4
A. 全球背景情况 .....	8-11	4
B. 石油部门的发展情况 .....	12-15	5
C. 西亚经社会区域的公债 .....	16-20	6
D. 西亚经社会区域的经济的发展 .....	21-34	7
三. 摆脱危机处境的发展战略 .....	35-52	12
A. 宏观经济领域 .....	37-44	13
B. 区域协调 .....	45-47	14
C. 贸易和工业化问题 .....	48-51	15
D. 收入分配和失业问题 .....	52	15
四. 社会条件和社会政策 .....	53-56	16
五. 可持续发展问题 .....	57-59	17
六. 结论 .....	60-63	18

## 一. 引言

1. 随着世界对石油需求（尤其是中国和印度）迅速增加，2004年，西亚经济社会委员会（西亚经社会）区域（除冲突区域之外）连续第二年油价上涨，经济也持续增长。在这一年里，产出增加和价格上涨使得石油收入总额估计为2130亿美元，比2003年增加29%，大约占西亚经社会成员国国内生产总值40%，约占海湾合作委员会成员国国内生产总值55%。全年通货膨胀适度，而且，由于海湾国家公债数额略高于正常的财政盈余，因此，一些国家的公债略有减少。然而，失业率仍然非常高，尤其在一些经济较多样化的国家里。

2. 海湾合作委员会国家出现创纪录的增长率，使它们有可能成为促进整个区域发展的经济增长动力。然而，要实现这一点，应当将石油收入集中用于更多生产性投资，同时，经济政策应当促进该区域内部创造就业机会和资金的周转。迄今为止，目前繁荣对整个区域发展的影响仍然远远低于应有的潜力，因为大部分成员国经济一体化水平较低，而且宏观经济结构不够健全。

3. 正确的关键政策将能够为改变该区域发展方向打下基础。有证据表明局势不稳定与增长之间存在反比的关系。虽然人们倾向于过分夸大石油暴利对目前增长的影响，根据长期趋势分析表明，自1980年代初期以来，西亚经社会成员国的经济绩效远远低于其应有的潜力。虽然生产力下降和长期经济滞涨不能完全归咎于油价的波动、区域战争和冲突，但是，该区域经济的复苏首先需要终止军事和政治冲突，创造一个有利于国内和外国投资的稳定环境。然而，在外部震荡和经济活动之间的关系问题，或者，当石油收入增加时，为何实际或国家保留的结余数量却下降，均无法以缺乏稳定的政治局势加以解释。尽管经济紧缩或扩张可能因外部震荡引起，这两种情况的严重性和持久性都是以经济政策是否健全和机构的效率加以决定。因此，根据直到2002年的长期趋势来看，西亚经社会区域各国经济的大量减缩，使人们质疑宏观经济制度、体制和政策。

4. 问题是如何在一些具体的经济限制因素情况下管理宏观经济的问题，在这些限制因素中，最主要的是—些区域机构的发展所产生或伴随出现的地缘政治的危险。三个主要因素会影响发展的进程，它们是战争、政治紧张局势产生的不稳定，以及社会的收入和财富如何在其不同阶层中加以平均分配的问题。西亚经社会成员国的经济主要是“靠外部的因素”而增长，其中包括商品价格和政治紧张局势。当油价迅速下降时，增长也会随之消失。

5. 尽管区域内的贸易占总贸易的8%，而且会员国之间风险情况可能差异巨大，该区域总的来说被视为小型、动荡的市场组成，这些市场由地缘政治因素联系在一起，而且只点全球收入2%，全球人口2.5%。由于该区域不稳定形势很可能继续存在一段时间，因此，必须在分配区域资源时平等考虑到人民的福祉和经济效益。在冲突存在的情况下，而且一直存在不稳定的政治形势，该区域无法承受

自由放任政策措施可能带来的变化无常的社会代价，尤其是考虑到该区域面积较小本身所带有不利因素。西亚经社会国家和区域不平等现象是十分明显的。在过去 30 年里，该区域石油出口国得以出口 8 300 亿美元的资产（以不变价格计算），同时，西亚经社会其他成员国却十分需要资本。

6. 由于该区域资源如此丰富，应当能够在全区域以更加一体化的方式并在消除紧张局势的环境中实现变革。应当立即处理生产力较差的投资问题以及公平增长的政策，重点应特别放在扩大就业机会方面。如果需要实现千年发展目标，则必须或是通过投资促进增长的办法，或是重新分配匮乏资源来创造一个有利于扩大就业机会的环境。否则，这些目标的共同作用将无助于实现目标 1 所述的减轻贫穷和饥饿的现象。

7. 2005 年西亚经社会区域经济和社会发展概览的主题是“从危机状况中促进发展的战略”。概览也涉及宏观经济和社会发展，分为三个发展类别：经济、社会和可持续发展。它试图研究一套政策措施，以便减少经济和社会衰退的影响，并克服现存的状况。现有的不平等现象表明，需要采取再分配政策。具体的来说，经济政策应当集中在区域合作、便利投资和创造就业机会方面；社会政策应集中在公民的需求和愿望；可持续发展政策应寻求减少环境退化的代价。

## 二. 西亚经社会区域最近的经济趋势和发展情况

### A. 全球背景情况

#### 2004 年世界经济发展情况

8. 2004 年，世界经济复苏的势头继续增加，全球产出从 2003 年的 2.5% 增加到 4%。全球经济增长不仅是过去十几年中增长率最高，而且所涉及的范围十分广泛，除欧洲联盟之外，世界所有主要区域国内生产总值的实际增长均超过 3.5%。西亚经社会区域石油生产继续迅速增加，每天生产 190 亿桶原油，比 2003 年的数额增加 6%。海湾合作委员会国家财政盈余的增加创造了新记录，内债也因此减少。

9. 在发达国家之中，美利坚合众国再次成为全球增长的主要动力，其国内生产总值实际增长超过 4%。日本也出现自 1996 年以来最高的年增长率，而欧盟的复苏速度仍然缓慢。发展中国家平均实际增长率达 6.2%，经济转型期国家的年增长率达 7.1%。拉丁美洲和南亚及东亚的几个大的发展中国家增长极为强劲，其中中国和印度仍然是经济发展速度最快的国家，对全球需求也不断扩大。

10. 大部分发展中国家从 2004 年主要的宏观经济发展情况的综合效果中获益，其中包括石油和大部分非石油商品价格大量上升；尽管主要货币波动严重，但国际金融市场相对稳定；而且，由于工业化国家通货膨胀率相对较低，因此，总的

来说出现有利的全球投资和贸易环境。尽管 2004 年期间石油价格急剧上涨对石油出口国产生暴利，这种情况对全球经济的影响却是有限的。迄今为止，石油价格或是其他商品价格的迅速增长均没有对发达国家经济的价格产生第二轮影响，而在这些发达国家里，尽管通货膨胀率在 2004 年上升，仍然相对较低。

11. 鉴于通货膨胀压力较为缓和，长期实际利率上升，然而仍然接近于历史上最低的水平。融资成本较低有利于全球投资，因此促进 2004 年全球增长加速。此外，发达国家和发展中国家的经济在宏观上较为稳定，这有助于限制全球动荡不定因素对个别国家的消极影响，有利于国际金融市场的稳定。对于大部分非石油出口的发展中国家来说，商品价格的改善刺激了 2004 年的增长，抵消了较高石油价格的消极影响。

## **B. 石油部门的发展情况**

### **世界需求和供应**

12. 在世界经济复苏的情况下，而且由于发展中国家需求的持续上涨，尤其来自中国、印度和拉丁美洲一些国家，世界石油需求在 2004 年稳步增长。地缘政治的紧张局势持续存在，同时炼油业和分销业出现瓶颈现象，使得轻工业产品的供应状况紧缩，另外，2004 年还伴随着对石油很高的需求。2004 年 9 月墨西哥湾石油生产的中断，以及在伊拉克、尼日利亚和委内瑞拉境内政治紧张局势，均进一步使得供应紧缩。为了满足需求，石油输出国组织（欧佩克）在第二季度增加其生产配额。随着非欧佩克石油生产国跟进，石油生产在 2005 年第一季度接近全额生产能力，因此增加了对价格上涨的投机压力。

### **油价的发展情况**

13. 油价在 2004 年上涨，在 8 月和 10 月达到高峰，加速了价格的波动。该价格趋势持续到 2005 年第一个季度，2004 年年平均西德州中级原油交付价格每桶 41.51 美元，欧佩克基准价格每桶为 36.05 美元。随着生产能力扩展到极限，油价仍然容易受到上涨的压力。此外，由于世界各地偿债能力充分，而且其他商品价格上涨，因此市场投机者大量买入石油期货。安全问题和生产中断也加剧价格的波动。

### **西亚经社会区域原油生产情况：欧佩克成员国，非欧佩克成员国和伊拉克**

14. 如上所述，在欧佩克石油生产继续迅速增长，比 2003 年增加 6%，每天生产 190 亿桶原油。除伊拉克之外，2004 年，欧佩克成员国科威特、卡塔尔、沙特阿拉伯和阿拉伯联合酋长国平均生产原油比 2003 年增加 4%。通过利用国家和国际石油公司及承包商，这些国家可开采新的油田，扩大次级油田，并且（或者）重新开发主要的基础设施。在西亚经社会区域非欧佩克国家（即巴林、埃及、阿曼、阿拉伯叙利亚共和国和也门）的石油生产 2004 年下降 5%，这些国家试图保持

它们的产出。尽管伊拉克的生产估计大量增长，但不安全的形势使上游生产业务不稳定。

### 石油收入和石油暴利的宏观经济影响

15. 尽管石油生产的情况各不相同，西亚经社会石油输出国均在石油出口收入方面大大增加。2004年，该区域石油出口收入总额估计为2130亿美元，比2003年增加29%。除卡塔尔之外，这使得石油出口占2004年出口总额比例增加。卡塔尔石油在出口总额中的比率持续下降，同时其液态天然气的出口大量增加。收入总量的增加反映在政府的收入方面，尤其在海湾合作委员会的国家，因此这些国家财政盈余出现历史上最高的水平。沙特阿拉伯为2005年制定了增加政府开支以促进发展的一揽子计划。海湾合作委员会的其他成员国在预算开支的预测方面略有增加。持续的经济多样化政策使得海湾合作委员会国家能够将石油收入的增加用到扩展国内需求。然而，目前经济扩张阶段是否能长期持续仍然令人存疑，因为这需要非石油部门能够进一步扩展。

## C. 西亚经社会区域的公债

### 海湾合作委员会国家的公债

16. 总的来说，海湾合作委员会国家外债数额和债务与国内生产总值的比率仍然较低或不高，而且已积累了大量的外国资产。鉴于2004年石油收入迅速上涨，而且目前油价普遍上扬，预料将会出现大量的预算盈余，这会进一步加强它们的财务状况。在海湾合作委员会国家中，沙特阿拉伯欠债最多，国家债务总额在2003年增加到占国内生产总值约75%，然而，其中只有约23%属于外债。2004年，大部分预算盈余用来偿还公债。因此，其公债总额预期会大量下降，从2003年年底的1760亿美元，下降到2004年年底的1640亿美元。

### 经济较为多样化国家的公债

17. 相反的，经济较为多样化国家面临更大的公债负担，而且在保持可持续的负债程度方面遇到更大的挑战。总的来说，由于经济增长强劲，区域和全球利率的积极影响，2004年这些国家的公债状况有所改善。在埃及，外债数额仍然稳定，2004年9月达295亿美元。然而，2004年内债总额大量增加，2004年9月达4338亿埃及镑，或占国内生产总值87.1%。国际观察家估计，到2004年年底，阿拉伯叙利亚共和国的外债达220亿美元，几乎等于国内生产总值，但官方来源的数额低得多。然而，2005年1月，阿拉伯叙利亚共和国政府与俄罗斯联邦达成一项重要协议，根据该协议，阿拉伯叙利亚共和国欠俄罗斯联邦债务净额的73%（或98亿美元）被取消。在也门，由于大量预算赤字，外债总额一直增加，2004年，该进程似乎加剧，外债总额估计约为66亿美元。

18. 在约旦，2004 年，公债总额从 70.71 亿约旦第纳尔略微增加到 72.93 亿约旦第纳尔。由于国内生产总值增长强劲，债务与国内生产总值的比率从 100.2% 下降到 95.1%。约旦政府继续努力重新改变公债数额的结构，逐步通过国内来源来取代国外来源，因此，在 2003 年至 2004 年期间，外债与国内生产总值的比率从 76.4% 下降到 69.7%。

19. 在黎巴嫩，公债居高不下迫使政府将大量开支用于还本付息。由于黎巴嫩镑与美元挂钩，债务与国内生产总值的比率以及债务与出口比率非常高的状况，使得该国经济非常容易遭受不利冲击的影响。由于政府收入大量增加，并严格控制开支，2004 年，黎巴嫩基本预算盈余达 9 953 亿黎巴嫩镑，或占国内生产总值的 3.3%。然而，所取得的盈余远远不到第二项巴黎协定所具体规定的 6% 的指标，2004 年年底，公债总额增加到 359 亿美元。由于 2004 年国内生产总值大大增加，公债与国内生产总值的比率略有下降，达 180%，但仍然非常高。在前总理拉菲克·哈里里被暗杀之后，以及对短期经济前景产生的影响，黎巴嫩在使得公债能保持在可持续的水平方面遇到巨大的挑战，因为高失业率和政治紧张局势使得决策难以具有灵活性。

20. 在伊拉克，大量的外债数额和大规模的战争赔偿是重建的重大障碍。2004 年 11 月与伊拉克签署的巴黎俱乐部协定，是朝着长期债务可持续性方面迈出的重要一步。该协议将伊拉克欠巴黎俱乐部成员国的债务总额至少减去 80%，现为 78 亿美元，在国际货币基金组织标准方案的核准和完成时，分三个阶段加以减少。伊拉克外债总额的其余数额约为 800 亿美元，主要是欠阿拉伯官方的双边债权人 和商业债权人。伊拉克政府必须缔结更多减缓债务的协定，而且必须对其赔偿义务的问题寻找到综合解决办法，因为这项义务大大超过外债的数额。

## D. 西亚经社会区域的经济发展

### 2004 年的增长和生活水准

21. 2004 年，伊拉克和巴勒斯坦局势动荡不安，但西亚整体经济再次呈现积极增长。油价居高不下，产量攀升，低利率、公共和私营部门有大量资金流动，国内相关需求扩大，形成强劲增长。国内生产总值以 2000 年不变价格计算，西亚经社会区域(不包括伊拉克和巴勒斯坦)增长 4.8%，低于 2003 年高达 5.7% 的增长率，但仍比近年来的增长率提高很多。

22. 较多样化经济体和海湾阿拉伯国家合作委员会国家的国内生产总值激增(见表)。2004 年周期性上升势头预期在 2005 年将会持续，西亚经社会预报实际增长率为 5.2%，但伊拉克和巴勒斯坦除外。就西亚经社会整个区域(包括伊拉克和巴勒斯坦)而言，预期实际增长率将达到 5.4%。

23. 人均国内生产总值（不包括伊拉克和巴勒斯坦）实际增长 2.3%，平均人口增长估计为 2.4%。两个次区域的生活水平有天壤之别，较多样化经济体国家的增长率为 2.7%，高于 2003 年的 1.5%。海湾阿拉伯国家合作委员会国家的人均收入增长 1.6%，略低于去年的增长率。这主要是由于实际国内总产值增长率略低造成的。在海湾阿拉伯国家合作委员会所在国家中，卡塔尔的人均国内总产值最高，而阿拉伯联合酋长国的人均国内总产值较低。在较多样化经济体国家中，国内总产值增长率大幅增长，人均收入全面增加，最高达到 2.7%。2004 年期间，经济运行状况最好的国家有埃及、约旦和黎巴嫩。政治局势动荡不安给伊拉克和巴勒斯坦的国内总产值带来冲击，造成大批人口失业，生活水平下降，贫困范围扩大。

表 2001-2005 年西亚经社会区域以 2000 年固定价格估算的实际国内总产值和增长率

国家/地区	百万美元					变化百分比			
	2001	2002	2003	2004 <sup>a</sup>	2005 <sup>b</sup>	2002	2003	2004 <sup>a</sup>	2004 <sup>b</sup>
巴林	8 340	8 772	9 367	9 835	10 524	5.2	6.8	5.0	7.0
科威特	37 084	36 943	39 160	40 334	42 553	(0.4)	6.0	3.0	5.5
阿曼	21 333	21 826	22 232	23 032	24 069	2.3	1.9	3.6	4.5
卡塔尔	18 561	19 923	20 908	22 162	23 270	7.3	4.9	6.0	5.0
沙特阿拉伯	189 726	189 973	203 613	214 404	225 124	0.1	7.2	5.3	5.0
阿拉伯联合酋长国	72 666	74 061	79 245	82 415	87 360	1.9	7.0	4.0	6.0
<b>海湾阿拉伯国家合作委员会国家小计</b>	<b>347 710</b>	<b>351 498</b>	<b>374 524</b>	<b>392 183</b>	<b>412 900</b>	<b>1.1</b>	<b>6.6</b>	<b>4.7</b>	<b>5.3</b>
埃及	101 358	104 500	108 785	114 768	121 654	3.1	4.1	5.5	6.0
约旦	8 862	9 289	9 591	10 119	10 624	4.8	3.3	5.5	5.0
黎巴嫩	16 785	17 121	17 634	18 516	18 886	2.0	3.0	5.0	2.0
阿拉伯叙利亚共和国	20 295	21 156	21 714	22 300	23 081	4.2	2.6	2.7	3.5
也门	9 967	10 326	10 729	11 083	11 437	3.6	3.9	3.3	3.2
<b>较多样化经济体小计</b>	<b>157 267</b>	<b>162 391</b>	<b>168 453</b>	<b>176 785</b>	<b>185 683</b>	<b>3.3</b>	<b>3.7</b>	<b>4.9</b>	<b>5.0</b>
<b>西亚经社会区域(不包括伊拉克和巴勒斯坦)共计</b>	<b>504 977</b>	<b>513 889</b>	<b>542 976</b>	<b>568 968</b>	<b>598 582</b>	<b>1.8</b>	<b>5.7</b>	<b>4.8</b>	<b>5.2</b>
伊拉克 <sup>c</sup>	21 579	19 788	15 474	24 790	27 343	(8.3)	(21.8)	60.2	10.3
巴勒斯坦 <sup>d</sup>	4 153	4 003	4 247	3 315	4 332	(3.6)	6.1	1.6	0.4
<b>西亚经社会区域共计</b>	<b>530 709</b>	<b>537 680</b>	<b>562 697</b>	<b>598 073</b>	<b>630 257</b>	<b>1.3</b>	<b>4.7</b>	<b>6.3</b>	<b>5.4</b>

资料来源：西亚经社会工作人员根据国家和国际资料来源，进行重新调整计算和估算。

注：( ) 表示负增长。

<sup>a</sup> 西亚经社会的订正估计数。

<sup>b</sup> 西亚经社会预测数。

<sup>c</sup> 伊拉克的数据依据的是截至 2001 年的官方数字；2002-2005 年估计数依据的是与伊拉克规划部、伊拉克发展战略(2005-2007 年)和 2005 年 3 月《经济学家》资料处国别报告。

<sup>d</sup> 巴勒斯坦的数据以截至 2002 年巴勒斯坦中央统计局提供的官方数字为依据。2003-2006 年的增长率取自《脱离接触：巴勒斯坦经济与定居点》(世界银行，华盛顿特区，2004 年)。

### 海湾阿拉伯国家合作委员会各国的增长

24. 2004年，海湾阿拉伯国家合作委员会各国实际增长率总的说来只有4.7%，而2003年则为6.6%。出现这种情况主要是因为石油和天然气产量和收入持续增长。2004年，非石油部门运行状况良好，特别是运输、电信、房地产、银行业和金融界。其他有利因素包括国内资金流动量大，利率虽然缓慢增长，但仍然偏低，推动了国内需求扩大。由于目前的状况预期将会持续下去，海湾阿拉伯国家合作委员会各国2005年的增长率预期为5.3%。

### 较多样化经济体国家的增长

25. 有利的外部因素，包括美元利率低，区域旅游业扩展，工人侨汇和其他收入持续增长，推动国内需求健康增长，使实际国内总产值增长率达到4.9%，创2000年以来的最高。2005年实际经济增长前景仍十分强劲，2005年初步预测为5%（不包括伊拉克和巴勒斯坦）。

26. 2004年国内总产值支出增长分解估计数显示，埃及、约旦和也门出现消费导向型增长。虽然这种增长模式十分脆弱，但实际资本构成量显然不够充分。2005年，埃及和约旦经济预期继续扩展。两国出口预期持续增长，可维持国内需求，把通货膨胀控制率控制在一定程度上，维持消费者信心，从而逐步增加投资。但是，也门很难维持目前的国内增长需求，因为石油产量下降，非石油出口势头减弱。黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国2004年出现投资导向型增长。投资支出增长对阿拉伯叙利亚共和国国内生产总值增长的影响不大，但对黎巴嫩的影响则令人侧目。国内需求迅速扩大造成巨额贸易赤字。黎巴嫩最近国内需求扩大不太可能维持2004年的速度，特别是在最近失去信心之后。区域安全与政治紧张局势也对阿拉伯叙利亚共和国经济产生影响，特别是在石油生产和出口正在下降的关头。但是，实际投资持续增长预期将会适度改善2005年的运行状况。

### 伊拉克和巴勒斯坦的状况

27. 紧张局势和政治动荡必将继续给冲突地区、特别是伊拉克和巴勒斯坦的经济稳步增长和发展前景带来阴影。目前对国内总产值的冲击导致人均收入下降，造成大范围的贫穷。伊拉克经济出现复苏迹象，但起点非常低。此外，伊拉克的人均国内生产总值明显增长，扭转了前些年的下降趋势。尽管如此，复兴努力要求大量财政技术投入，石油收入和捐助者合起来也难以满足。伊拉克面临债务、赔偿和石油能力限制多重问题，安全状况极不明朗，因此难以实现可以自我维持的经济增长，尽管巴黎俱乐部的债务已经减少。

28. 巴勒斯坦经济面临重重限制，巴勒斯坦只能购买以色列物品，进入以色列劳动力市场。结果，2004年实际国内总产值增长率只有1.6%，而2003年则为6.1%。以色列修建定居点和“隔离墙”，拆散了当地的市场，使各种经济活动难上加难。经济增长因占领及其限制性安全措施受到严重影响，当前的停滞状态在

2005 年中可能会持续下去。希望依然存在，与新政府的谈判可能会为巴勒斯坦经济活动创造机遇。

### 经济政策

29. 2004 年，由于外部条件有利，区域经济政策主要集中在需求管理和发展方面，发展薄弱金融领域。除埃及、巴勒斯坦和也门之外的大多数成员国，因其本国货币与美元挂钩，使通货膨胀率降低到工业化国家水平，在国内需求迅速增长的情况下仍然可以控制。外汇储备充足使埃及、约旦和黎巴嫩的经济状况稳定，尽管仍然易于受到外部伤害。虽然金融政策对需求管理的作用十分有限，但当一国货币与美元这样的货币挂钩时，仍有可能产生间接影响，使 2004 年国内需求健康增长。

30. 西亚经社会成员国石油出口国面临的挑战是把创造可持续的国内需求与经济多样化相结合。石油意外收入本身不一定是造成国内需求增长的原因，因为石油收入也可以变为外国资产积累。经济改革和自由化有助于大部分海湾阿拉伯国家合作委员会国家的需求在 2004 年健康发展。为了维持长期的经济增长，需要制定积极的发展战略。根据收入增加预报，大部分海湾阿拉伯国家合作委员会国家在制定 2005 年预算时采取谨慎措施，既刺激需求又防止出现预算紧张状况。西亚经社会成员国其他石油出口国都不太可能赞同政府支出迅速增长的做法。阿拉伯联合酋长国的公共投资主要是在酋长国中产生，阿布扎比和迪拜的投资规模明显扩大。大部分预算侧重发展，这种政策的成果很可能依然取决于对外石油出口的相关状况。

### 就业状况

31. 由于人口压力和妇女进入劳动力市场，该区域进入劳动力市场的新人比例最高。在较多样化经济体中，失业率预期居高不下，这主要是因为创造就业机会的速度依然缓慢。由于目前实施的是“工作国有化”政策，海湾阿拉伯国家合作委员会国家只能从劳动力出口国中吸收少量的过剩劳动力。伊拉克失业率估计数显示，失业率绝对数字增长在 2004 年明显增加为 320 万人。巴勒斯坦的失业率非常高，2004 年第二季度估计高达 28.6%。

32. 创造就业机会是西亚经社会所有成员国面临的重大挑战。较多样化经济体国家的失业率居高不下，而且留不住受过教育和有技能的国民。在海湾阿拉伯国家合作委员会国家中，发展人力资源，满足私营部门技能要求已成为优先事项。

### 对外部门

33. 2004 年，西亚经社会成员国商品出口总量为 2 970 亿美元，进口量达到 1 940 亿美元。其中 86% 来自海湾阿拉伯国家合作委员会成员国。海湾阿拉伯国家合作委员会成员国占西亚经社会成员国进口总量的 70%。原油和其他石油产品始终是

主要出口产品。该区域的出口总量比 2003 年增加了 24%，这主要是因为石油出口量增加，但较多样化经济体、主要有埃及、约旦和黎巴嫩的出口也呈现大幅度增长。内需扩大促使进口增加 22%。

34. 关于贸易机构发展问题，巴林于 2004 年 9 月与美国签署了一项自由贸易协定。阿曼、卡塔尔和阿拉伯联合酋长国目前正在谈判类似的协定。但是，巴林与美国签署的自由贸易协定由于其对关税同盟可能带来的不稳定性而受到海湾阿拉伯国家合作委员会国家的质疑。与前者立场相反，埃及与美国签署了一项关于合格工业地区协定。在世界贸易组织纺织品和服装协定于 2004 年年底到期之前，具有合格工业区地位的国家的纺织品出口在美国市场上有很大的优势。因此，发达中国家市场取消对纺织品进口的限额会把合格工业地区活动推到其他行业中。

### 三. 摆脱危机处境的发展战略

35. 西亚经社会区域在实现千年发展目标方面偏离目标。若干国家要么处于冲突状况，要么正在摆脱冲突。小规模、高风险的发展中市场存在的典型问题是本身的进展速度缓慢，而且，发展的脆弱性往往被归咎于可能发生的冲突。从长远角度来看，缺乏成就的实体是那些主要“依靠外部增长”的岌岌可危的经济体，其驱动力来自石油价格和政治紧张局势的双重力量，因而不能充分利用资源进行全面人类发展。这些经济体的宏观经济结构没有发生巨大变化，生产力的强劲增长也未能明显地促进经济增长。在一个外部“石油暴利”因素被削弱的增长机制中，最好的办法就是利用内部因素，依赖生产力的提高、技术以及有形资本和人力资本之间的充分联系，抵消石油经济利益下跌所产生的影响。总体而言，作为“依靠内部增长”的主要组成部分，工人的人均生产力出现持续下降。人们不禁要问，内部增长动力建立在财政资本和人力资本的基础之上，而财政资本和人力资本并没有出现总体缺乏，那么内部增长动力为何未能成为现实。

36. 尽管可能存在着巨大的地缘政治风险，但是，对于现有资源无法说明风险因素和以此为依据建立的各种机构，还需要另找理由。即使处于冲突之中或处于潜在的冲突局面，经济体仍可以继续运作，这种例子不胜枚举。因此，目的是提出一个新的宏观经济架构，即使在整体局面不稳定的情况下，仍协助该区域克服失业问题，摆脱低增长和低发展。该区域目前资本相对充盈，这一机会必须加以利用，否则一旦石油价格下降，这一短期收益就会受到侵蚀。本报告是依据以下三个互为关联的要件来讨论这一问题的：宏观经济格局、贸易与工业化、以及就业和收入分配。主要调查结果简述如下。

## A. 宏观经济领域

37. 西亚经社会大多数成员国的现行汇率安排，包含汇率制度两个极端的消极方面。一方面，当地货币紧盯美元，造成货币政策像固定汇率制度那样完全失灵。另一方面，美元摇摆不定，增加了与汇率波动有关的费用和不确定性。

38. 目前实行固定汇率，这一制度严重依赖间接税收，从而增加了外债和自由资本流动带来的压力，因此，财政政策对增长的作用微乎其微。然而，只要增加公共投资，总需求会相应增长，从而带来一定的增长，对衰退产生缓冲作用。

39. 经济活动的持续萎缩，加之失业率和未充分就业率长期居高不下，阻碍了投资，因而降低了劳动生产率。不仅如此，这还加剧了收入不平等和贫穷状况，结果削弱了社会相当一部分人的力量，为政治动荡创造了肥沃的土壤。在一个无论是国内还是各国的收入分配状况严重倒退的地区，政治动荡不应完全被看作是外部因素。确切地说，政治动荡在一定程度上应被看作是本国经济制度的产物。其他地方的经验表明，发展工作取得成功，其部分原因是发展工作把增长与收入再分配及扩展社会平等挂钩，从而有助于降低社会紧张局面，促进政治制度改革。

40. 应该建立新的宏观经济环境，有能力以自主方式采取以低失业率为主要目标的经济政策，这一目标要比仅仅是防止通货膨胀更为重要。若要建立这种环境，必须成功完成两项重要的任务，即在国家一级开展财政和金融改革，以及在区域一级进行货币协调和财政统一。

41. 财政改革应能通过增加对公正问题的关注，增强政府的合法性。应改革税收制度，更多地依赖收入累进税，调整财产税，采用合理的累进税收。对公共事业实施严格的预算制约，可以增强政府活动的效率。金融部门改革应旨在消除目前存在于某些国家之中、导致金融抑制的各种体制性障碍，建立正常运行、更加一体化的资本市场。这些市场可以刺激投资，鼓励新的私营部门企业的出现和壮大。

42. 较为脆弱的西亚经社会成员国不仅汇率安排不够优化，而且在资本自由流动、国际投机活动更加猖獗的现行条件下，无力维护本国货币。在考虑所有其他选项之后，其中包括各种固定汇率安排、单方面自由汇率、融入单一货币区以及美元化，结果发现西亚经社会成员国之间的货币协调旨在采用统一汇率制度，因而是最有前途的选项。这种协调工作可以首先将该区域的各种货币挂钩，形成一个共同集团，随世界其他地区浮动。货币挂钩可以达到两个目标。首先，它可以通过先制应对区域内汇率架构的相对变化，稳定区域内贸易。其二，它可以将国内经济与外部动态区隔，从而使货币政策专门解决失业问题。而后，货币协调可以逐步朝着建立共同货币的最终目标迈进。

43. 没有财政统一，货币协调就无法取得成功。随着大阿拉伯自由贸易区扫清其他贸易障碍，合资企业投资和区域内贸易的拓展，将更加取决于跨国境活动的税务障碍能否取消。各国之间的资本税差异将诱使资本从高税收经济体流向低税收

经济体。这种税收造成的扭曲将使得区域投资分配缺乏效率，并可能导致税收上的竞争。若要消除这些扭曲，西亚经社会成员之间必须统一税收。

44. 成功地协调财政和货币事务，将使该区域成功地应对外来冲击。设立区域稳定基金，可以向各国提供一种自保计划。如果在经济繁荣期间向基金缴款，各国政府则不必在衰退期间削减支出。此类基金通过稳定支出，将有助于稳定相对价格和总需求。世界对冲市场收取一定的付费即提供保险，防范未能预料的收入波动，因此，可以借助世界对冲市场，利用基金将风险转移到国外。

## B. 区域协调

45. 一项核心的调查结果就是，任何单一国家都不能单独实施上述区域改革。区域最好为自身建立这样一种环境：促进金融介入，确保财政稳定，以此调动和吸引投资，减少负面震荡的影响。这种环境的建立，需要所有国家的共同努力，或需要进入一个区域协调新阶段。过去几次区域一体化努力之所以失败，部分原因是对其一体化次序的错误认识。人们往往假定，一体化应首先包括货物和服务贸易，然后才是资本和劳动力流动，而经济政策的统一应该是最后采取的步骤。根据这一观点，区域一体化应主要强调贸易自由化，包括建立自由贸易区或关税同盟，全面消除关税。考验这种计划成功与否的标准，就是成员国之间“创造的贸易量”在何种程度上超越其他市场的“贸易牵制”，以及这一制度在何种程度上使该区域走向更自由（更大）的贸易。然而，这一考验的假设是劳动力全面就业、生产能力的完全利用以及成员国市场除关税外不存在严重扭曲。在这种条件下，价格体现了真实的机会成本，而且可以依赖市场力量来提供只有实现自由贸易才能带来的利益。

46. 这种假设并不适用于大多数西亚经社会成员国，原因在于这些国家长期存在失业和就业不足、能力过剩、资源利用不充分、市场普遍扭曲等问题。在西亚，区域一体化主要建立在贸易自由化的基础上，其效果往好处看也十分有限，往坏处看则十分有害。假如没有充分的补偿机制，这种一体化道路会突出了成员国之间的不平等，即所谓的贫富分化的现象，这样，自由贸易区或关税同盟中较发达的和较强大的成员可能牺牲弱小合作伙伴的利益，从自由化贸易中受益。对贫富分化的不良后果的失望，是非洲和拉丁美洲许多区域性制度的执行情况未能达到最优化的主要原因之一。另一方面，东南亚国家联盟(东盟)以及种族隔离后的南部非洲在区域一体化方面之所以取得成功，至少部分原因是：两种制度的设计师们摒弃了把贸易自由化作为主要组织原则的做法。从一开始，东盟在建立指定新工厂或新产业方面达成内容详尽的协定，并采取了关税措施或其他政策性措施来确保落实工作。亚洲开发银行的支助使筹资上的制约得以消除。

47. 对西亚经社会区域的意义是，有效的区域制度的设计必须采取较为审慎的办法，强调成员国之间的合作与协调，建立一种更适合于解决失业这一该区域根本性经济问题的积极环境。因此，最近建立阿拉伯自由贸易区的工作能否成功，在

很大程度上取决于区域协调工作是否取得成功，以实现区域一级生产架构合理化，为国内投资和外国投资实现赢利创造新的机遇，并通过协调货币政策和财政政策，确保宏观稳定。若要实现更为紧密的一体化，就必须建立联合赔偿制度以及区域金融体系。

### C. 贸易和工业化问题

48. 必须制定旨在加强国民经济区域化的一揽子政策，所以在没有即时市场准入和能力建设投资的情况下，强调贸易自由化为时过早。由于主要部门占据支配地位，区域内贸易仅占西亚经社会总贸易额的 7-8%，不过，各国对西亚经社会成员国间贸易的依赖程度有很大差异。然而，必须优先考虑的是工业能力建设，而不是全球贸易发展。在更为多样化的经济体中，市场的支离破碎往往被归因于区域内投资对非贸易部门、尤其是房地产的优先考虑。同样，石油经济收益带来人均收入的增长，但这并没有激发海湾经济体内部的兴趣，使之寻求深化同更为多样化经济体的区域一体化。

49. 在国际投资者眼里，该区域由许多独立的市场拼凑而成，是地缘政治风险把它们互相连在一起，因此，必须拓展区域内工商业的机遇和能力，以期从经济政策合作、工业现代化以及地缘政治风险的缓解中获得更大的福祉和利益。

50. 从根本上说，发展与工业化紧密相连。应该由一个超国家的权威机构从中协调，开展更为成功的工业能力建设活动。这一权威机构应提出新的法律法规，最好先迅速达成区域共识，而后才具有约束力。区域必须对共同投资者的角色作出进一步承诺，调配对实际、技术和体制基础设施的私人投资和公共投资。由区域供资的投资保证以及涵盖整个区域的非歧视性税收奖励措施，也将对区域投资环境产生有利影响。西亚经社会区域不妨进一步考虑建立特别经济区，这将对进一步一体化起到示范作用。

51. 加强区域治理架构也许是降低外来地缘政治风险的唯一有效手段。必须大力开展法律改革和体制改革，实现程序、法律和仲裁制度的现代化，促进区域资本和贸易的自由流动。

### D. 收入分配和失业问题

52. 该区域的高就业不足率和公共部门就业起到了稳定经济作用，在一定程度上有助于避免长期的周期性失业。然而，如果将就业不足的公共部门资源重新分配到条件不利的地区，就可以有更大的作为。除此之外，还应考虑采取以下政策：

- (a) 更为多样化的经济体必须加大劳动密集程度，对就业密集型制造业和（或）制造工艺给予更多的奖励和更大的支持，使失业率随经济增长而下降；海

湾合作委员会国家必须降低劳动密集程度，以改善从西亚经社会区域以外的大规模劳动力输入；

(b) 假如以土地分配等资产作为衡量标准，收入悬殊则是许多技术人员利用信贷市场的严重障碍，因为他们想要利用信贷市场，却又没有财产可以抵押；这导致人力资本和实际资本的储备下降，并可能由于对资产所有者的优惠税收待遇而影响公共政策。重新分配政策和（或）新资产的创造将激活潜在的国内需求，提高供应能力；

(c) 必须在教育系统的产出与劳动力市场的需求之间作出调整。在一定程度上，劳动力市场供需失调是教育政策造成的。教育方案应利用所收集的数据，更多地注重劳动力市场指标，注重学生就业培训方案，提高职业培训对市场需求的敏感程度；

(d) 以鼓励创造就业为目的的金融改革，应包括银行业、非银行金融部门、货币政策、金融公开性以及体制环境。改革应主要侧重于按减让利息向投资者提供长期贷款，减少垄断，增加流动资金，提高金融信息的公信力，促进国内和区域内投资、保险公司、投资基金以及直接、最好是累进性税收；

(e) 为此，必须在方式上创新，并强化合作。为了提供项目资本和投资基金，需要更加全面一体化的资本市场，改进该区域的整体基础设施。

#### 四. 社会条件和社会政策

53. 在社会领域，该区域仍陷在贫穷、失业和暴力冲突这一恶性循环中。每一个环节都使其他环节更加棘手，而且与社会保障体系薄弱和（或）减少、没有参与的治理模式、阶层差距加剧、增幅不大以及对经济改革采取休克疗法等其他种种不利因素相互作用，造成社会条件日益恶化，使大批人口受到影响。

54. 贫穷，尽管概念结构不同，对政策制定者和决策者来说是一项严重挑战。住户调查显示存在广泛贫穷的明显迹象。例如，生活在贫困线以下的人口比例在埃及为 16.7%（1999/2000 年调查），在约旦达 11.6%（1997 年调查）。在也门，1998 年的调查显示，17.6% 的人口生活在食物贫困线以下，41.8% 的人口生活在消费贫困线以下。在伊拉克，世界粮食计划署在调查中将伊拉克 18 个省份中 16 个省份 54% 的住户划为贫困人口。据估计，1998 年，巴勒斯坦 23% 的住户处于贫困线以下，而另有 14% 的人口生活在极度贫困中。

55. 贫穷的非货币衡量办法可让人们从除收入衡量办法以外的不同角度来看待生活条件。如按出生时预期寿命以及婴儿和五岁以下的幼儿死亡率来看，西亚经社会大多数成员国的状况还算不错。不过，该区域的成人识字率仅为 67%，青年人的识字率为 75%。

## 控制贫困的社会政策

56. 在所限的篇幅里，难以说明消除贫穷所需政策的各个方面。下文的摘要提出了一种双管齐下的办法：

(a) 个人收入渠道。创造就业的增长以劳动密集型增长道路为前提条件，侧重于公共工程项目以及基础设施方面的投资，包括公共住房计划。它还有一项前提条件，就是创造环境，通过自营职业和微型企业，增加付薪酬的、有报偿的职业机会。若要更能满足雇用条件和（或）可吸收条件的话，就必须特别注重改进失业人口和穷人的职业流动性，并更易于从时间和空间两方面来说以最小的成本取得新的就业机会。对前者来说，扫盲和发展技能至关重要。对后者而言，必要的措施包括：确保在结构方面改进就业服务；发展有利的住房基础设施；特别认真重视就业机会分配方面的不公平现象；以及减少区域内部和国家内部的劳工流动障碍；

(b) 社会供应渠道。社会应利用增长和再分配产生的资源，为穷人和弱势群体提供能增强其能力的服务。公共保障系统必须以创新方式有效地对待高失业率、大面积贫困和广泛的非正规就业以及宏观和（或）集体震荡的经常性和持续性问题；处理事先和事后这两种形式存在的风险；并且将劳工市场管理、以保险费供资的社会保险、安全网和人人享有免费的基本服务等社会保障的关键方案领域视为相互关联和（或）相辅相成的领域。通过最好以累进税或自愿转让而振兴再分配，已日益成为业经扩大的社会保障计划的必要条件。

## 五. 可持续发展问题

57. 发生自然资源危机的条件普遍存在，水、土地和能源方面尤其如此。妨碍水资源可持续发展的主要因素是，长期缺水、水质日益下降以及特别是在农业方面以不可持续的方式用水。该区域 90% 以上的土地是极度干旱的土地或是荒漠，而剩余的土地被划分为“干燥”地区。其结果，耕地资源在土地总面积中仅占 5%，即 2 200 万公顷的土地，扩展空间极为有限。土地退化是一项主要威胁，约 73% 的土地因过度放牧、风蚀和水侵蚀、水资源的低效使用和政治方面的紧张状况而处于从轻度到非常严重程度不等的退化状态。

58. 该区域拥有极为丰富的传统能源和可再生能源。不过，除了此类资源的可能损耗外，该区域普遍存在的能源生产和消费模式都效率不高，农村和城市贫困地区约 20% 的人口无法适当取得能源服务，这妨碍了发展机会。除政治上的不稳定产生影响外，该区域还受困于因能源和水方面的普遍做法而造成的不利环境影响。

59. 鉴于重大的环境限制，必须推动采取部门和部门间的政策和行动，减轻自然资源部门的环境影响。这些政策和行动可包括：

(a) 应鼓励各国采用包括需求管理在内的水资源综合管理，发展可再生资源和非传统资源，并使利益有关各方参与水政策的规划和执行工作；

(b) 应进行能力建设并改进机构结构，以有效地管理土地和水资源并保护生物多样性。还必须加大努力，利用太阳能技术，开发供灌溉和咸水淡化使用的与水和土地有关的技术，并制定污染控制措施，包括综合的虫害管理方案和化学品污染控制方案。各国应在国家一级建立地表水和地下水质量监测网络，以保护好其稀缺的水资源；

(c) 在处理沿海和海洋资源方面，应在国家和区域各级采取沿海地区综合管理，以促进包括渔业和水产养殖在内的海洋环境和资源的可持续发展；

(d) 必须改善和（或）建立对移动的和静止的排放来源进行的空气质量监测和管制方案，并争取获得财政资源和当代最先进的空气质量衡量设备和符合资格的人员，以进行数据分析和解读。此外，必须制订国家战略，改善燃料消费和提高能源效率，并推动工业界采取更加清洁的生产方法；

(e) 必须推行体制改革、利用法律文书、国家和区域协定并将社会、经济和环境议程融合起来，改善施政以促进可持续发展。

## 六. 结论

60. 西亚经社会设立的任务，是加强区域经济合作。进一步的综合措施将减轻风险，强调在基础设施发展方面进行急需的投资，并创造有利于产生经济活动、尤其是制造就业的机会。但是，由于各国、本区域和区域外的各种利益，经济合作方面存在着严重的体制障碍。在加强区域内部的供应和需求部分方面取得很少实际进展，说明私人 and 公共利益的相互依存对扩大区域市场和福利几乎没有什么助益。

61. 作为一个健全的政策框架，应从整体着手进行改革：该区域行动者应把发展问题当作一种共赢的手段，并扩大业已取得的成就，推动对话，以化解该区域的紧张关系。由于已确定发展与冲突之间存在此消彼涨的关系，成员国从政治稳定和安全中获得的益处肯定会比从石油一时涨价获得的益处要多。总体而言，最理想的区域政策是强调经济问题，目的是弥补私人领域和公共领域之间的鸿沟，使公共部门更加负责，同时鼓励私人行动和私人投资，使各个机构更加民主。总的来说，应审慎地在主权和民主国家框架内着手处理体制改革问题。但是，必须制订再分配和重新分派政策，精简不合时宜的法律和体制框架，以加强相互依存的各利益集团对该区域福祉的贡献。

62. 在采取行动时，首先必须进行投资，或签订区域内部条约，使该区域的资本和劳工享有治外法权和保护。负责的公共部门应继续作为私人投资的准保护者，但尤其在目前不稳定的形势下，增长不应成为唯一的侧重点。而是需要对发展采

取考虑到社会需要和可持续需要的综合做法。现有水平的低投资、高失业率如在特别是更加多元化的经济体中得以继续的话，那么在社会影响较为明显时就很难加以扭转。

63. 实际或人们所认为的政治稳定，是阻碍外国和本区域对厂房设备进行投资的主要因素。由于投资率低下，知识和技术对经济增长的贡献越来越小。在政治局势不稳定以及随之产生的体制发展不足的情况下，各经济体没有抓住不断提高生产率这一核心要素，因此越来越易受临时震荡和波动之害。此外，由于政局不稳，发展努力就必须集中放在保持稳定方面，将资源作为“政治资本”，而不是社会和经济资本，以谋求更高程度的政治稳定，而这样做可能使收入分配和财富被扭曲。因此，有必要制定一种发展政策，它侧重于重建，旨在建立有形资本和人力资本以促进发展，并强调体制现代化以提高效率。最佳的战略政策应基于通过经济一体化和再分配的社会政策实现社会共同福祉。将总体发展转化为更加稳定和安全，这种手段应成为经济政策的一种依据。如果对各机构进行改革，使该区域更易接受区域内部的资本流动和劳工流动，投资率就会提高，经济增长就会加快，多余的劳力就会得到吸收。目前的石油价格高涨是进行改革和实现进一步财政和经济发展的一个良机；它可以解决该区域在就业和低增长方面存在的长期危机，并为对该区域自然资源以及可能有的天赋财富进行适当保护的一个契机。