

从国家财政视角看伊拉克国内乱局的缘起与走向

刘冬

2014 年国际油价暴跌导致居民获得感下降，而政府未采取措施抵消外部冲击。2015 年之后，油价暴跌对居民生活的影响显现，也成为伊拉克国内陷入政局动荡的重要原因。迈赫迪政府在 2019 年执行的扩展性财政政策偏于照顾既得利益者，而忽视提升普通民众获得感，则进一步激化了国内矛盾。就阿拉伯国家而言，政府推出偏于民生的扩张性性财政政策是化解危机的重要前提，而伊拉克政府相关政策推出的难产也决定了该国国内危机的持久性。

国际油价下跌导致居民获得感下降是国内危机爆发的重要根源

由于经济结构单一，国民经济严重依赖石油出口收入，伊拉克经济对国际油价的变动高度敏感。按照人均 GDP 衡量，伊拉克 GDP 在 2013 年达到 7021 美元的峰值之后，伴随国际油价大跌而开始下降，2016 年下滑至 4843 美元，此后，虽然缓慢回升，但 2019 年，再次出现同比 2.4% 的降幅，降至 5738 美元，较 2013 年峰值低出 18.3%。

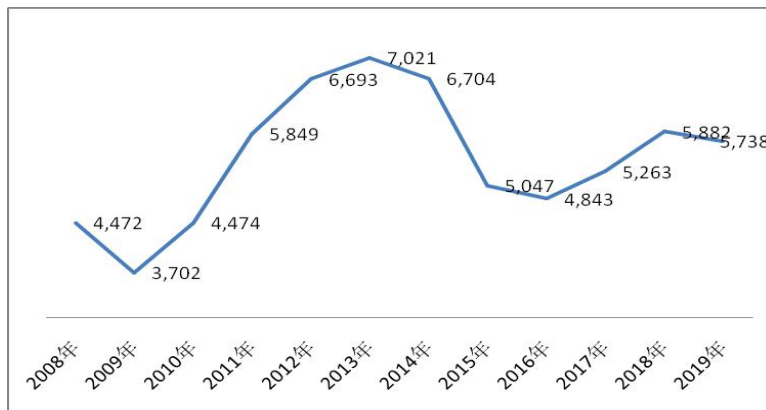


图 1 2008~2019 年伊拉克人均 GDP 的变化（单位：美元）

资料来源：IMF（2019）。

面对低油价的冲击，伊拉克政府执行了紧缩性的财政政策。根据国际货币基金组织的数据，2014~2015 年，伊拉克财政支出与 GDP 之比保持在 43% 以上，但此后开始大幅下滑。2018 年滑落至 32%。直到 2019 年，迈赫迪上台之后，政府正式放弃紧缩性财政政策，2019 年伊拉克财政支出与 GDP 之比重新回到 43% 以上。

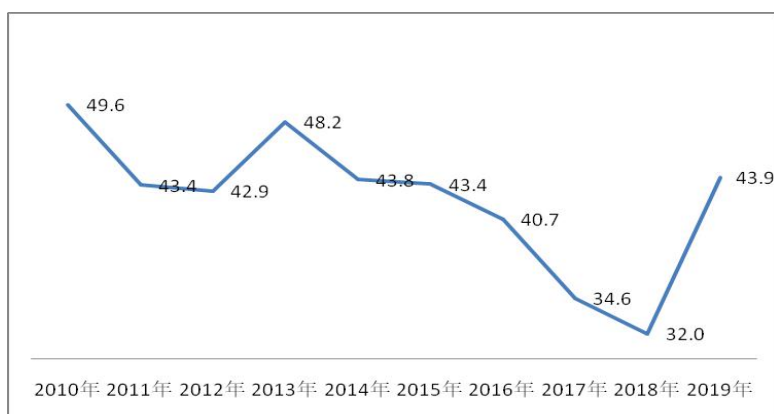


图2 2010~2019年伊拉克财政支出与GDP比值(单位: %)

资料来源: IMF (2019)。

经济下滑叠加紧缩性财政政策的执行, 导致伊拉克人均财政支出从2014年开始陷入持续下降, 甚至在2015年出现25%的同比降幅。2017年, 伊拉克人均财政支出降至1824美元, 较2013年下降了46.2%。

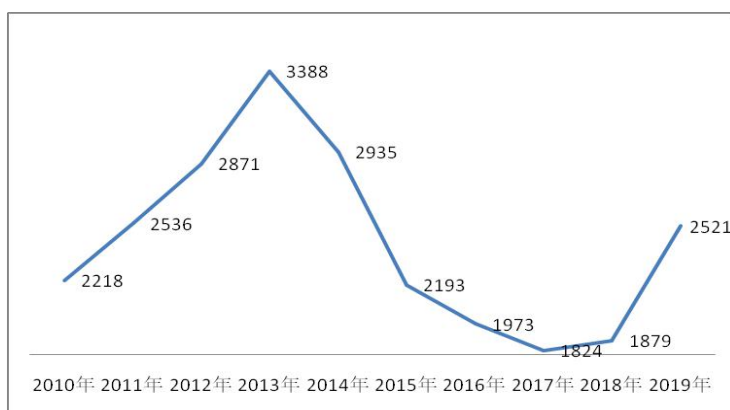


图3 伊拉克人均财政支出变化(单位: 美元)

资料来源: IMF (2019)。

从伊拉克国内形势的发展来看, 恰恰是在该国人均财政支出出现大幅下降的2015年, 伊拉克陷入大规模群众游行示威运动。这也表明, 经济下行导致居民获得感下降。与此同时, 政府未采取有效行动改善国民处境, 导致该国出现大规模游行示威运动。

政府扩张性财政政策激化了国内矛盾

2018年, 迈赫迪上台之后, 推出了扩张性财政政策, 将2019年伊财政支出与GDP之比由2018年的32.0%提升至43.9%, 支出总额由2018年104.2万第纳尔大幅提升至128.4万亿第纳尔, 同比增幅为23.3%。然而, 迈赫迪政府执行的扩张性财政政策更加偏向于利益既得者。根据伊拉克公布的《2019预算法案》, 该国2019年财政支出的薪金总额为40万亿第纳尔, 占比高达38.4%, 同比增长15.1%。其中, 联邦和地方政府雇员的薪金支出总额由4.4万亿大幅增至5.8万亿, 增幅高达30%。

表 1 伊拉克 2018~2019 年政府预算支出的变化 (单位: 10 亿伊拉克第纳尔)

	2018 年				2019 年				指标变化	
	薪金支出	其他经常性支出	资本支出	总计	薪金	其他经常性支出	资本支出	总计	薪金支出变化 (%)	总计支出变化 (%)
安全与防卫	16499	776	3171	20446	18584	856	3147	22586	13	10
教育	9395	490	144	10029	10236	511	200	10947	51	35
能源	52	5706	16643	22402	79	10388	19840	30306	9	9
健康	2988	1252	98	4338	3435	1580	316	5332	15	23
社会服务	254	15281	29	15564	684	16588	150	17422	169	12
水和污水	1	291	81	374	1	338	154	493	5	32
交通与通信	66	291	144	501	69	302	380	751	5	50
农业部	437	519	213	1169	478	558	469	1506	9	29
工业和矿产部	36	1196	55	1287	39	1185	91	1314	7	2
住房与建筑	155	776	836	1767	137	332	1967	2436	-12	38
文化与运动	458	523	88	1070	492	548	137	1177	7	10
联邦政府与地方政府	4460	4173	3148	11781	5816	4977	5740	16533	30	40

资料来源: Iraq Ministry of Finance, Iraq Energy Institute (2019)。

在政府雇员特别是公职人员大幅涨薪的同时, 伊拉克政府用于政府补贴方面的资金却没有增长。2019 年, 伊拉克财政支出为公共分配系统 (粮食配额)、小麦和大麦价格补贴分配的补贴金额均都与 2018 年持平, 分别是 1.5 万亿第纳尔和 1.52 万亿伊拉克第纳尔。

表 2 伊拉克 2018~2019 年主要补贴项目支出情况 (单位: 10 亿伊拉克第纳尔)

	2018 年		2019 年	
	联邦政府	库尔德地区	联邦政府	库尔德地区
公共分配系统 (粮食定额)	1500.00	190.05	1500.00	190.05
大麦和小麦价格补贴	1520.76	192.68	1520.76	192.68

资料来源: Iraq Ministry of Finance, Iraq Energy Institute (2019)。

上述数据对比表明, 伊拉克执行扩张性财政政策使既得利益者受益, 却完全忽视普通民众的生计。2019 年政府财政预算的执行进一步激化了伊拉克国内矛盾, 加重了民众对政府部门的不信任感。这也是 2019 年大规模游行示威运动持

续发酵的重要经济诱因。

偏于民生的扩张性财政政策难产使国内陷入持久性政治危机

从阿拉伯各国的情况来看，民生问题引发的国内危机只能依靠推出扩张性财政政策，在实质上提升居民获得感，才有可能得到有效化解，2010~2011年阿拉伯变局爆发后，沙特、阿尔及利亚、阿曼等国都采取了扩张性财政政策，包括政府提供就业岗位、加大财政补贴力度等手段平息国内民怨。例如，阿尔及利亚政府提高国内补贴，压低国内粮价之后，才将国内形势稳定下来。阿曼则是在政府承诺增加50000个政府工作岗位，为失业人员每月提供390美元的补助等一系列惠及民生的政策后，才逐渐控制住国内形势。因此，伊拉克政府推出偏向于民生的扩张性财政政策也是该国恢复政治稳定的重要前提。

然而，从伊拉克国内的情况来看，该国推出偏于解决民生问题的扩张性财政政策，切实提高居民获得感并不容易。实际上，伊拉克政府也认识到了财政问题与国内动荡的相关性，2019年10月危机爆发之后，伊拉克总理迈赫迪提出包括通过削减高级官员薪水，为年轻人提供工作、向穷人支付津贴等手段，以期缓和社会矛盾。然而，由于涉及既有资源的重新分配，伊拉克总理迈赫迪计划推出的偏于民生的2020政府预算法案始终未获通过。而在迈赫迪宣布辞去伊拉克总理职位后，也曾明确表示，政府薪金改革困难重重是其未将预算案提交议会、留待下一届政府处理的重要原因。

从伊拉克看守政府总理迈赫迪的表态来看，政府欲通过增加政府财政投入，提升居民获得感，实则困难重重。而政府推出偏于民生的扩张性财政政策又是该国恢复政治稳定的重要前提。由此，这也就决定了伊拉克国内乱局的持续性。正基于此，中国在伊拉克经营的企业，特别是石油企业，应当重视伊拉克国内形势继续恶化这一情势。

（本文作者刘冬系中国社会科学院西亚非洲研究所经济室副主任、副研究员）