



## 2021年埃及人类发展报告概述

发展是每个人的权利  
埃及发展的回顾与展望



“各国应在国家一级采取一切必要措施实现发展权利，并确保除其他事项外所有人在获得基本资源、教育、保健服务、粮食、住房、就业、收入公平分配等方面机会均等。应采取有效措施确保妇女在发展过程中发挥积极作用。应进行适当的经济和社会改革以根除所有的社会不公正现象。”

概述

## 2021年埃及人类发展报告

发展是每个人的权利

埃及发展的回顾与展望

## 版权声明

版权所有 2021，联合国开发计划署，埃及规划和经济发展部。

保留所有权利，未经事先许可或未说明来源，不得将本报告的任何内容复制、存储在任何数据检索系统中，或以任何形式任何方式，无论是电子、机械、影印、录像等，转载本报告的任何部分

## 免责声明

本报告中包含的分析和建议不一定反映联合国开发计划署、其执行局或联合国成员国的观点。

该报告是由联合国开发计划署埃及代表处赞助，与埃及规划和经济发展部合作，由一群独立的作者共同撰写完成的。

文字校对: 侯萨姆·穆斯塔法·易卜拉欣

报告封面和信息图设计: 胡达·优素福

报告排版与印刷: Print Right

英文翻译: Translation Back Office

## 报告撰写团队

报告第一作者	哈立德·扎卡里亚·艾敏		
作者	第一章	埃斯拉·阿德尔·侯赛尼	
	第二章	苏海尔·阿布·艾内因	
	第三章	胡韦达·阿德利·卢曼	
	第四章	哈立德·扎卡里亚·艾敏-阿米拉·贾马尔·埃尔丁	
	第五章	易卜拉欣·阿卜杜·贾里勒	
	第六章	哈立德·扎卡里亚·艾敏	
报告研究协调员	阿米拉·贾马尔·埃尔丁		
统计附件	规划和经济发展部		
报告顾问	阿德尔·阿卜杜·拉蒂夫		
报告协调员	玛雅·穆尔西		
咨询团队	萨德·法拉吉	萨娜·哈利勒	
报告读者 (按阿语名字字母顺序)	艾哈迈德·优素福 阿什拉夫·阿拉比 哈立德·奥卡沙 莱拉·哈瓦贾	马吉德·奥斯曼 穆罕默德·法蒂·萨克尔 马利克·扎鲁克	内文·马萨德 赫巴·汉杜萨 赫巴·纳萨尔
来自政府机构的贡献者	艾哈迈德·卡马利 杰米勒·胡尔米 哈兹姆·凯拉特 迪娜·塞拉菲	萨米拉·拉什万 卡里姆·哈桑 卡迈勒·纳斯尔	拉娜·阿布·扎伊德 穆罕默德·阿拉·阿卜杜·莫奈姆 莫娜·哈利勒
来自联合国开发计划署的贡献者	阿雅·阿布·哈迪德 阿曼尼·纳赫拉 安东·查宾 拉沙·阿布·阿里 雷哈姆·优素福 西尔万·梅林 阿卜杜·哈米德·埃扎特	阿贝尔·沙克威尔 法蒂玛·扎赫拉·亚斯 卡玛·拉瓦斯 卡里姆·拉迪 玛丽莎·哈斯科尔 玛雅·阿布·扎伊德 穆罕默德·巴尤米	穆罕默德·阿卜杜·巴奇 穆娜·乔哈里 纳丁·泽尼 努曼·赛亚德 诺兰·赛义德 赫巴·瓦法 胡达·纳赫拉维

## 序言1

2021年埃及人类发展报告“发展是每个人的权利：埃及发展的回顾与展望”在一个对于埃及和世界来说具有里程碑意义的时刻发布，回顾了埃及过去十年的发展历程。十年时间对于人类来说也许只是一瞬间，但从期间发生的变化和产生的重大挑战的角度来说，这十年可谓是漫长的十年。

2011年以来埃及发生的政治运动，及其导致的不稳定的政治和安全形势，以及地区和国际的充满挑战的环境，还有长期以来遭受结构性缺陷的埃及经济表现下滑，这些挑战都使埃及人民决心通过2013年6月30日革命，夺回主动权。这一革命的力量源泉，来自一个古老的民族捍卫民族和国家，摆脱侵犯公民身份和公民国家原则的邪恶势力控制的决心。

这一次革命，拉开了一系列长期的重大的国家建设工作的序幕，包括对未来的整体规划和宏大愿景。被看作是联合国可持续发展目标的埃及版本的“可持续发展战略：埃及2030愿景”中，对这些规划和愿景作了具体的阐释。埃及还成功实施了全国经济社会改革计划，该计划于2016年11月启动，通过这项计划，埃及成功地进行了立法和体制改革，并采取措施稳定宏观经济，调整财政和货币政策，并在多个行业发起了结构性改革，改善了营商环境，促进了基础设施建设方面的投资，还通过政府和私营部门的合作，发挥私营部门的引领作用，刺激经济实现全面的可持续的发展，同时努力扩大社会保护计划，减轻改革措施对弱势群体造成的影响。

所有这些努力和工作的中心是一个战略目标，即通过加大人力资本投资，推动重大改革，实施教育、卫生、住房、公共设施等领域的一系列重要发展项目和计划，为埃及人民提供体面的住房和生活，提升埃及人民的生活水平。同时重视在政治、经济、社会为青年和妇女赋能，使埃及成为更包容的国家，保障人民

的权利，尤其是发展权利。我们相信，人使实现发展的主要力量，也是发展的主要目的。

当这些努力的结果显现出来时，埃及经济也开始逐渐复苏，多个经济指标表现良好，特别是经济增长率和就业率；但新的挑战也出现了，新冠疫情的爆发对世界经济造成了巨大的冲击，使其进入了前所未有的停滞期。埃及近年完成的改革工作，对增强埃及经济应对疫情危机的能力起到了重要的作用，同时埃及政府还采取了迅速的有效的危机应对措施，以实现维护人类健康的需求和保障经济活动的需求之间的平衡。因此埃及的疫情应对经验获得了国际社会的称赞。

最后，虽然埃及近年获得了一些成就，但我们十分清楚，挑战仍然存在。因此我们将从伟大埃及人民不可动摇的决心中汲取力量，通过努力将挑战转变为机会，促进发展，提高人民生活水平，实现全面可持续发展，这需要私营部门、公民社会与埃及政府以及全体海内外埃及人民的共同合作与不懈努力。

我们很自豪能够共同见证 2021 年阿拉伯埃及共和国人类发展报告的发布。我们对联合国开发计划署团队为编写这份报告所做的努力表示赞赏。我们希望报告对改革进程和挑战的分析，能帮助我们制定一项宏大的未来计划，带领我们走上一条充满奋斗和希望的道路上，迈向阿拉伯埃及共和国下一个十年的新征程。



赫拉·萨义德  
规划和经济发展部长

## 序言2 - 联合国开发计划署

这份题为《发展是每个人的权利：埃及发展的回顾与展望》的2021年埃及人类发展报告是自1994年以来，埃及发布的第十二份人类发展报告。距上一份报告发表已过去十年之久，我们希望这份报告能为埃及在人类发展领域的前瞻性思考添砖加瓦。

这份报告在各成员国庆祝《发展权力宣言》35周年之际发表，可以说来得正是时候。1986年，联合国发布了《发展权利宣言》，将发展权列为人类的权利之一，是全世界各个角落各民族都无差别享受的、积极参与的权利。

报告对近年埃及的情况进行了分析研究。2011年至2020年期间的这几年，埃及社会发生了巨变，不管是2011年的1.25革命，以及到2013年6月局势稳定之前的一系列变化，还是2014年新宪法的颁布，以及之后的一系列重大经济社会政策改革，都展现出埃及十足的勇气和决心。它正努力破除阻碍发展的沉疴，实现全面复兴，为全体人民迎来更美好的未来。

埃及在2016年底开启了一个大胆的经济改革计划，成功稳定了宏观经济。因此，当2020年新冠疫情扰乱全球经济时，埃及成为了少数几个保持经济正增长的国家之一。

在埃及经济改革的进程中，人类发展问题一直是重中之重。改革期间，埃及的人均预期寿命得到了提高，五岁以下儿童死亡率下降，儿童入学率和高等教育阶段入学率均上升，在棚户区居住的人口数量下降。

埃及还采取了新的社会保护理念，更注重为国民赋能，埃及社会保护体系2021年已经覆盖380万家庭。同时，埃及注重巩固女性的平等地位，她们是实现人类可持续发展不可或缺的力量。

埃及十分重视对环境资源的保护，全面改革能源系统，通过降低能源补贴、提高能源效率、扩大新能源使用等，埃及目前可再生能源发电量达5.8吉瓦，预计2035年可再生能源发电量可满足全国42%的用电需求。



埃及在提高治理水平和提升政府机构效率方面持续发力，包括完善财政管理体系、反腐败、提升行政干部——特别是青年干部的素质、促进去中心化和数字化改革。

这份报告揭示了埃及在实现可持续发展目标的道路上面临的问题与挑战，为埃及在经济改革计划成功的基础上进行结构性改革提供了有力的数据和理论支持，并指出了目前首要的发展任务。

埃及的愿景，符合全球为之努力的《2030年可持续发展议程》，以及非洲《2063年议程》的目标。这份报告也揭示了埃及在保障全体国民的发展权利方面作出的努力，主要体现在加强资金支持和加大投资，建设发展规划和成果追踪信息中心，通过增加基础设施建设投资、扩大数字化服务范围来加快全面数字化改革的进程，持续建设行政机构、提高公共服务的效率和质量等方面。

衷心感谢本报告的撰写团队。这份报告数据详实，分析充分。希望它不仅能启发决策者们，还能为企业家、学者，尤其是为全体埃及人民提供灵感，鼓舞大家携手并进，共创美好未来。

兰达·阿布·哈桑

驻联合国发展计划署埃及代表

## 内容目录

前言	9
概念框架和研究方法	10
2011-2020年埃及发展历程	15
人力资本投资：建设现代的教育、卫生、住房体系	15
埃及经济改革：为未来发展奠定基础	19
社会保护：向更具包容性的十年迈进	20
埃及女性的新纪元：引领者和社会贡献者	23
埃及环保体系管理：为实现环境可持续发展、对抗气候变化风险而努力	26
治理水平：建立有效的国家和社会事务管理制度	27
新冠疫情：危机与机会	29
行动十年：埃及促进2030年可持续发展的未来规划	33
埃及发展的指导原则	33
需要达成的若干目标	35
必要的执行机制	38
用数字说发展	41
注释	59



## 表格目录

表1	社会保障住房基金和地产融资基金男性及女性受益人数（截至2019年6月30日的累计人数）	18
表2	各省棚户区比例	19
表3	实行经济改革后各项补贴金额变化（单位：十亿埃镑）	23
表4	妇女和劳动力市场：2019年各省15岁以上男性和女性失业率	25

## 信息图表

表1	2020年埃及人类发展指数	41
表2	人力资本/2011-2020年埃及教育情况	42
表3	人力资本/2011-2020年埃及健康情况	44
表4	人力资本/2011-2020年埃及适足住房情况	46
表5	发展的基础/埃及2011-2020年经济改革	47
表6	建设更具包容性的体系/2011-2020年埃及社会保护状况	49
表7	社会的引领者和贡献者/2011-2020：埃及女性的新纪元	51
表8	应对气候变化挑战，实现可持续发展/2011-2020年埃及环保体系管理	52
表9	发展国家和社会事务管理体系/埃及2011-2020年治理水平状况	53
表10	新冠病毒/危机与机会	55



## 前言

自从2010年埃及发布人类发展报告以来，已经过去了十年，如今备受关注的2021年埃及人类发展报告终于出炉了。该报告囊括了2011年到2020年这一时期。这十年对埃及来说是不寻常的十年，期间发生的两次人民革命改变了埃及的历史进程。本报告对一系列关于人类发展的重要议题展开了深刻的分析，这些议题对实现联合国可持续发展议程目标具有重大意义。同时还回顾分析了这一时期政府采取的各类政策措施，及其对埃及人民造成的影响。报告还立足研究结果，向政府提出了一系列关于未来举措的建议，期盼能为改善现状、完善埃及人类发展事业作出贡献。

埃及2021年人类发展报告的标题为“发展是每个人的权利：埃及发展的回顾与展望”。一方面，报告用1986年联合国大会发布的“发展权力宣言”中的标准，审视了埃及过去十年（2011-2020）在可持续发展方面的进程。“宣言”提出，发展中国家人民有权根据其民族价值观，不受外部势力支配，决定其发展的道路和实现真正的独立。另一方面，报告分析了各类计划和战略，结合各国的发展思路以及成功的经验，探讨了埃及各项改革的未来方向。

新冠疫情不仅夺走了许多生命，还对各国经济、全球市场、国际金融经济体系造成了巨大的冲击。埃及2021年人类发展报告在这一危机时期发布，因此也涉及了相关的内容。疫情影响了埃及社会的方方面面，包括经济发展、财政和国际收支赤字、各行各业特别是旅游和航空业的表现、苏伊士运河效益、海外侨汇收入等。埃及为了防止疫情蔓延，减少疫情对上述方面的负面影响，采取了一系列专门的政策措施。与此同时，埃及政府也会根据情况不断调整规划和政策，以期尽快实现复

苏，重回正轨，推动经济、社会、环境的可持续发展。

自2011年以来，埃及社会经历了政治、社会、经济方面一系列深刻的变革。如今，埃及已重整旗鼓，踏上新征程。除了实现经济社会可持续发展目标外，埃及还将坚持不懈维护政治稳定和国家安全，打击恐怖主义、保护边境安全、提高公共服务水平、贯彻执政方针、打击腐败。

2014年政局稳定后，要走上发展的道路，埃及有两个首要的任务。其一，是要重新巩固和加强国家的根基；其二，是要集中力量，进行全面建设。

过去的十年，埃及做了两件大事。一个是在2014年颁布了新的宪法，建立了反映民声的新的社会契约。另一个是在2016年发布了埃及2030年可持续发展战略，与联合国可持续发展议程相呼应，打造了埃及的未来发展愿景。

基于发展权利宣言的首要原则，即“变革和发展应当以人为本”，埃及2021年人类发展报告核心理念是，“人类是各民族真正的财富”。这也是1990年第一份人类发展报告所总结出的人类发展的根本，强调了经济增长本身只是一种手段，而非发展的主要目的。

埃及2014年宪法也反映了这一理念。宪法确立了若干原则，保障埃及人民全方位尊严生活的权利。宪法第一条规定，公民权——即公民有权不受歧视地享受法律赋予他的权利——是国家政治体系的基础。宪法第四条规定，只有坚持平等、正义和机会均等的原则，才能维系国家的统一，从而确立了男女平等这一大方针。宪法第九条则保障了所有人的平等权利和机会。

而宪法第二十七条则写明，“经济体制的目标，是通过可持续发展和社会正义，实

现国家的繁荣富强，从而达成提高国民经济增长率、提高人民生活水平、增加就业机会并降低失业率、消除贫困等目的。”埃及还第一次在宪法中规定了卫生（3%）、教育（4%）、高等教育（2%）、科研（1%）领域政府支出占国民生产总值的最低比例。因为对人类发展而言，这些都是起到支撑作用的重要因素。

宪法规定，应当对发展的果实进行公平的分配，缩小收入差距，保障最低工资和养老金的发放，遵守国家公职人员最高工资规定。宪法强调不同地区，不同行业，不同环境的协同发展，要求重视中小企业，规范灰色产业并将其纳入监管。宪法还强调应对可持续发展事业加大人力资源投入。环境保护是可持续发展中重要的一环，宪法的第四十五条、四十六条明确规定了保护环境的相关政策和社会责任。

2016年发布的“可持续发展战略：埃及2030愿景”是埃及发展的整体框架，也是各种发展规划和项目的总纲领。埃及的2030愿景是由各方——包括政府、私营部门、公民社会、专家学者——共同打造的一条发展道路，且与联合国可持续发展议程及非洲2063年议程的目标是一致的。

埃及的发展战略擘画了一条最大程度发挥埃及潜能和竞争优势的发展道路，在社会各界的共同努力下，在保护弱势群体的基础之上，实现全面发展，建设公平包容的社会，实现经济、社会、政治方面的机会平等，提高社会融合度。而男女平等在埃及2030愿景中，是一个贯穿整体内容的重要课题。

本文是埃及2021年人类发展报告的概述，主要分为三个部分：第一个部分阐释了概念框架和研究方法；第二个部分回顾了埃及过去十年的发展道路，并从“发展权利”的角度，分析总结了人类发展的动

力，主要包括对人力资本的投资、经济改革、社会保护、为女性赋能、环保体系管理、治国理政、以及新冠病毒的流行对上述领域的影响等内容；第三个部分展望了未来埃及将如何实现人类可持续发展，主要探讨了埃及发展的方针和目标，以及未来十年，即被称作“行动十年”的2021-2030年，埃及需要建立怎样的机制，落实联合国制定的工作计划，在2030年之前，加快步伐，完成可持续发展议程的目标。

## 概念框架和研究方法

根据1986年联合国大会发布的“发展权利宣言”，发展权利是一项人权，是建立在积极参与、维护和平、坚持平等、尊重法律的原则之上的权利。“宣言”第八条敦促各国“在国家层面采取一切必要措施实现发展权利，并确保所有人在获得基本资源、教育、医疗服务、粮食、住房、就业、收入公平分配等方面机会均等。应采取有效措施确保妇女在发展过程中发挥积极作用。应进行适当的经济和社会改革以根除所有的社会不公正现象。”

埃及2021人类发展报告探讨了埃及语境下实现发展权利的若干课题，包括人力资本投资、促进经济和社会改革、促进环境可持续性、为女性赋能、提升治理水平。

报告认为，为女性赋能和提升治理水平是贯穿其它课题的两个重要课题。举例来说，要进行经济社会改革，势必要采取相应的政策，在经济和社会方面为女性赋能，也势必要建设能够高效执行改革政策的机构。报告还指出，这些人类发展的动力，不仅能促进人类发展，还是实现可持续人类发展目标的基础。这里说的可持续人类发展目标，不仅指联合国的可持续发展目标，它意味着在2030年实现全面的可持续的人类发展。

## 研究方法与撰写过程

埃及2021年人类发展报告采用了基于各类直接或间接数据来源的分析研究方法，同时为了获得对一些问题和政策更深刻的理解，并核实一些数据和信息，撰写团队还采访了多位专家学者和决策者。

报告使用了在本国、本区域和全球范围内可获取的数据资料，并持续跟踪了联合国和埃及可持续发展目标的相关指标。几个数据来源为报告分析人口情况，了解宏观经济及各行业、各地区经济表现提供了必要的帮助，主要包括2017/2018经济普查报告，2015、2017、2019年的居民收入和消费支出调查报告，2017年人口、住房、企业普查报告，国家一般预算决算数据、过去十年的国民账户数据。报告还使用了从埃及中央银行数据库获取的货币指标和对外贸易指标等相关数据。

报告还使用了世界人类发展报告及其它全球性报告中的数据，用于在必要的时候与埃及的情况进行比较。主要比较了埃及与

2019年和2020年在人类发展指榜上排在埃及前面的十个国家，以及非石油出口国的中东北非国家，还有世界银行认定的中等收入国家的情况。

此外，报告还参考了一系列文件，包括“埃及2014年宪法”、各种法律法规、相关的国内和国际报告、“可持续发展战略：埃及2030愿景”、“埃及为女性赋能2030战略”、“行政管理改革愿景”、“埃及反腐败战略”、国家自愿审查报告、非洲同行审议机制下的自我评估报告中的各类统计、全国妇女委员会和埃及妇女观察站发布的关于妇女经济参与，妇女权益，缩小性别差距、妇女在政治、经济、社会领域赋能情况的报告。

为了获取必要的信息、文件和数据，报告撰写小组与多个政府机构，特别是埃及规划和经济发展部进行了合作。并组织专家根据其专业领域，对本报告进行了全面的审核其中包括前部级官员，知名学者，高校教师，经济学、政治学、社会政策专家，民间组织代表。



# 埃及发展历程回顾

## 2011 - 2020







## 埃及发展历程回顾 2011-2020

2011年至2020年间，埃及的发展面临着来自国内、地区、国际的多重挑战。即便如此，可持续的人类发展还是埃及进行的——特别是在过去的九年间进行的一系列结构性改革的焦点。埃及希望通过这些改革，推动发展进程，保障全体埃及人民的发展权利。这一点也体现在埃及人力资本投资、经济改革、社会保护、环境体系管理、赋能女性、治理水平提升等问题上。报告通过聚焦上述问题，展现了埃及2011-2020年期间的发展历程。

联合国开发计划署2020年发布的题为“下一个前沿：人类发展与人类纪”的人类发展报告数据显示，埃及的人类发展指数在189个国家中排名第116，并被列为高人类发展水平国家。这也是第一次埃及人类发展指数超过了阿拉伯国家平均水平。在人均国民收入方面，埃及在189个国家中排名第102位。虽然埃及2020年的排名与2019年相比并无变化，但是2020年埃及人类发展指数达到0.707，较2019年的0.700有了一定的提升。同时埃及2020年人类发展指数的各项构成指数也较2019年的数值有所提升。

2020年的人类发展报告除了聚焦人类发展指数外，同时也一如既往地着眼于其它方面，如社会不平等因素、性别平等情况、环境绩效等。“不平等调整后人类发展指数”将不平等因素纳入考量，与调整前相比，埃及调整后的指数数值下降了29.4%，排名下降了9位。

## 人力资本投资：建设现代的教育、卫生、住房体系

人力资本投资是社会建设的一项基本任务，是人类的天赋权利，也是可持续发展进程的核心。它能为个人及社会带来一系列直接或间接的收益与回报，是实现经济、社会、环境发展目标的基础环节。

与健康和教育水平较低的人群相比，健康的、受教育水平高的人群能为所在社会作出更大的贡献。因为他们有更强的工作生产创新能力、应对危机能力、解决问题能力和适应能力。并且他们更倾向于使用可持续的生产消费方式，来应对环境和气候变化的挑战。此外，他们有能力获得较高的个人收入，摆脱贫困，维持合理的生活水平。

适足住房权也是一项基本人权，是维护人类尊严的基本要求。因此加大力度促进适足住房权的举措贯穿了整个发展的进程，也是人力资本投资的其中一个重要部分。所以在大多数国家，人力资本投资问题都是受到决策者们关注的一个问题，也是政府支出的一个主要去向。

过去几年中，埃及政府颁布了2014年宪法，承诺对卫生、教育、科研、住房等方面进行改革，以提高人口素质和竞争力。还发布了“可持续发展战略：埃及2030愿景”，承诺从三个方面进行人力资本投资，包括社会维度的“卫生”和“教育培训”，经济维度的“知识、创新和科研。”

### 教育

#### 大学前教育

2014年，埃及政府出台了“大学前教育发展战略规划（2014-2030）”。2018

年，经过三年的筹备，埃及启动了国民教育项目。该项目主要针对公立学校。埃及绝大部分的教育机构都是公立机构，虽然公立学校和私立学校都为大学前教育作出了贡献，但公立学校在埃及教育系统中有着更重要的地位。在2010/2011学年到2019/2020学年期间，平均有90%的学生在公立学校接受大学前教育、86%的学校是公立学校、87%的班级在公立学校。

根据相关的指标，近十年埃及大学前教育表现有所改善，各阶段净入学率和毛入学率均上升。除小学阶段外，埃及正努力提高初中和高中阶段的入学率，以符合宪法第十九条规定的12年义务教育的要求。

而2010/2011学年到2019/2020学年期间的数据表明，入学率的性别差距逐渐缩小，大学前教育女性净入学率已超过男性，因此2019/2020学年的性别差距指数出现了负值。此外，入学率的地域差距（城乡差距）也在过去十年大幅缩小，但上埃及地区大学前各教育阶段的入学率长期低于其它地区。

埃及教育系统秉承教育机会均等的基本原则，重视保障特殊人群的受教育机会，通过开设特殊学校或特殊班级，为残障人士、具有超群运动天赋和学术天赋的人群提供教育服务。但是，与其它群体相比，目前为这些特殊群体提供的教育服务在数量和质量以及地区分布上仍不尽如人意。值得一提的是，目前埃及政府的工作规划（2018/2019-2021/2022）计划将在2022年底前为视障和听障人士开设共1600个班级。

在整体教育成果方面，埃及大学前教育的多个指标实现了增长。初中辍学率从2010/2011学年的男生5.5%和女生4.7%下降到了2018/2019学年的男生2.8%和女生2.6%。小学到初中升学率、初中到高中（包括普通高中和职业高中）升学率均上升。

埃及还在努力提高教学质量方面的指标，希望和教学机会相关指数一样，获得进步。教学质量方面最重要的指标主要是班均学生数和生师比。若一个班级学生人数过多，则会减少学生之间以及学生和老师之间的互动交流机会。如果生师比过高，则会降低老师对学生的关注度，使老师无法采用有效的教育方法，培养和鼓励学生的创新能力、批判性思维、解决问题的能力。在2010/2011学年至2019/2020学年间，埃及各教育阶段的班均学生数均上升，小学阶段上升至53人，初中阶段上升至49人。各阶段生师比较为稳定，学前教育阶段生师比在2010/2011学年至2019/2020学年间显著下降，是一个良好的信号。

在分析平均班额的指数时，我们应当考虑到，与其它国家相比，埃及的小学学龄儿童人数占总人口数比例较高。此外，还应当意识到，平均的数字无法反映出地域的差异和不同地区师生面临着的各种基础设施的不足。研究表明，平均班额的下降，主要是因为学前教育阶段、小学三年级、还有老师经验和水平相对较低的低收入家庭学生班级的班均学生数下降了。为此，埃及政府于2020年4月启动了一项颇具野心的计划，预计将花费超68亿埃镑，建立约两万七千个新班级，来降低每个班级的学生数。

## 职业教育

埃及通过一系列措施持续发展职业教育，包括调整入学条件、开发符合劳动力市场要求和当地环境的各类学科课程、提供教学所需设备和科技。并在现有的职业教育学校的基础上，开设面向社会的培训班和培训中心。此外，一些职业教育学校获批升级为“应用型科技学校”。通过和科技学院的科合作，可为毕业生颁发具有国际认可度的毕业证书。这类学校主要致力于培养埃及经济重点行业的人才，如能源、信

息技术、通信、第四次工业革命等。埃及的职业教育还应当更加注重提升质量，以便更好地满足各行业用人的期望和需求。

## 高等教育

埃及发布了“高等教育和科学研究2030战略”“科技创新2030国民战略”，且公立和私立大学数量增加，覆盖了大部分地区，开设专业和教育途径多样性也不断提升。但大学毕业生群体的失业率仍然是国内最高的。

## 科学研究

埃及在国际学术期刊上发表的论文的数量从2014年的14100篇上升至2018年的21961篇。埃及在世界创新指数榜的排名也从2016年的第107位（共128个国家）上升至2018年的第95位（共125个国家）。

## 卫生

埃及制定了国民人口战略及其五年行动计划（2021-2020），聚焦计划生育和生育健康问题，并致力于在各公立医院和医疗机构提供有保障的计划生育服务，提供多样化的计划生育手段，通过宣传教育提高人们对人口问题的认识。埃及还制定了国民家庭发展项目的执行计划（2021-2023），希望通过经济赋权、服务干预、文化媒体和教育干预、数字化改革、立法干预等手段，控制人口增长，提升埃及人民生活水平。2014年到2020年间，埃及实施了一系列的政策措施，发布了多个规划和战略，以期达成相关的卫生战略目标，包括促进社会公平正义，提高埃及国民整体健康水平；实现全民医疗覆盖；提高卫生领域管理水平。

## 疾病治疗与控制计划

针对对埃及国民影响最大的几种疾病，埃及推出了一系列计划，在短期内控制疾病

的传播，降低死亡率，完善埃及医疗保障法出台后才真正开始建设的医疗保障系统。埃及是丙肝病毒感染率最高的国家之一。2014年，埃及政府发起了消除丙型肝炎病毒（HCV）的国民运动，实现了有效的防控与治疗，成功地将丙肝治疗周期从12个月缩短至3个月，并将治愈率从50%提高到了98%。治疗资金充足，达80亿埃镑，患者需支付的费用从900美元（2014年）下降到了不足200美元（2016年）。此外还有消除危急手术等待制度的计划（2018年）、专注非传染性疾病早期诊断及免费治疗的1亿健康计划（2018年）、专注乳腺肿瘤和其它女性非传染性疾病早期诊断的百万健康计划（2019年）、针对在校学生肥胖、发育迟缓和贫血的早期诊断计划（2019年）。

## 扩大医疗服务供给，增加医院和救护站设备，实现卫生系统的自动化

2015年到2018年间，埃及共花费约92亿埃镑，用于综合性医院和专科医院的建设与开发。从2010年到2020年，埃及全国公立急救中心数量翻了一番。埃及还大力提升卫生领域的管理水平，通过建立统一的综合数据库，为决策提供准确的即时的数据支持，并推动医疗卫生机构联网，促进信息的可用性和服务的自动化。

## 医药产业的规范与开发

2019年，埃及统一采购、医疗供应和医疗技术管理局和埃及药品管理局成立，启动药品和医疗技术相关规划和政策，加强埃及战略医疗储备，建立联通所有公共卫生机构的综合卫生技术数据库，对相关医疗用品的需求、使用、维护和培训情况进行跟踪，并建立医疗制剂和用品的储存、运输和分配系统。

一系列医疗卫生相关的规划和举措，提升了埃及卫生系统内各个医院和卫生中心的

水准，并提高了与卫生服务质量和成果相关的若干指标。通过出生时的预期寿命和儿童死亡率这两个指标，可以对埃及公共卫生的现状有一个大概的了解。埃及的出生时预期寿命从2010年的70.3岁（男性68.2岁，女性72.6岁）增加到2018年的约71.8岁（男性69.6岁，女性74.2岁）。另一方面，从2010年至2019年，埃及的五岁以下儿童死亡率从每千名活产婴儿28.8名儿童（30.3名男性和27.2名女性）下降到约20.3名儿童（21.5名男性和19名女性）。目前埃及的五岁以下儿童死亡率已经低于2030年可持续发展议程设定的最高目标，即五岁以下儿童死亡率低于每千名活产婴儿25名儿童。这是埃及在实现可持续发展目标道路上取得的重大成就。同时，埃及这一比率也低于一些在2020年人类发展指数榜上领先埃及的国家，如南非（34.5）、菲律宾（27.3）、印度尼西亚（23.9）等。

尽管在教育与卫生方面取得了一定的成绩，但这两个方面的发展还需要政府增加功能性财政拨款。虽然埃及政府在教育与卫生部门的支出数值上有所增加，但是支出占公共支出和GDP的百分比有所下降，且金额未达到宪法规定的教育和医疗行业应投入的金额。这主要是由于过去四

年中财政支出空前增加，且新冠疫情发生前几年GDP有所增长。随着人们对这两个部门服务需求的增加，如果没有充足的资金购买相关用品和设备以及支付其他运营费用，则教育和卫生机构提供的服务质量可能会下降。

## 住房

埃及是把“住宅权”写进宪法的国家之一。2014年颁布的埃及宪法第78条规定，国家保障国民居住在适宜的、安全健康的住宅的权力，维护人类尊严，实现社会公平正义。

2014年，埃及启动了一个宏大的保障性住房计划，预计建造一百万套住宅，更好地保障全体国民，特别是中低收入人群的住宅权。截至2020年6月，该计划的受益人数达到31.2万人，获得社会住房和房地产金融支持基金发放的现金补贴共计49亿埃镑，房地产融资机构（包括银行和房地产融资公司）提供贷款共计308亿埃镑。截至2019年6月，获得补贴的总人数达24.8万人，其中20%是女性。2019/2020财年，共有约6.4万人获得了基金的补贴支持（其中25%是女性），当年补贴总金额约9.07亿埃镑，发放贷款金额达69亿埃镑。

表1

社会住房和房地产金融支持基金男性及女性受益人数（截至2019年6月30日的累计人数）

性别	受益人数	比例
男性	198,185	80
女性	49,844	20
总计	248,029	100

数据来源：社会住房和房地产金融支持基金·2019。

在保障国民适足住宅权的政策框架下，埃及政府还着力于减少不规范不安全的棚户区，提高生活用水供给和生活污水处理服务的覆盖率。

在埃及政府的努力下，2019年棚户区居民人数下降了35%。埃及可持续发展战略的目标是，争取2030年棚户区居民人数减少100%。

要对不安全的棚户区进行改造，需要建设学校、礼拜场所、青年中心、健康中心，为公民提供基本的服务和安全的居住环境。而这种做法与“实施全面保障住

宅权战略”的方针是一致的。2014年到2020年这几年，埃及已经完成了357个棚户区中的296个区域的改造工作。

表2

各省棚户区比例

省份	该省棚户区比例	该省完成改造的棚户区与该省棚户区总数之比
开罗省	29	46
伊斯梅利亚省	18	72
亚历山大省	15	55
东部省	0.2	55
艾斯尤特省	0.1	86
马特鲁省	0.1	72

数据来源：住房、公用事业和城市社区部报告.2020.

## 埃及经济改革：为未来发展奠定基础

埃及宪法规定，应当公平分配发展成果，缩小收入差距，实现地区、行业、环境层面的均衡发展，扶持中小企业，整合规范私营部门。宪法强调了在可持续发展框架下加大人力资本投资的重要性。而“可持续发展战略：埃及2030愿景”及政府工作规划都强调，提高埃及人口素质、改善人民生活水平是当前及未来一切政策和计划的首要目标。

2016年，埃及启动了一项宏大的经济社会改革计划，稳定宏观经济指标，为埃及经济发展提供稳定环境，巩固投资者对埃及经济的信心，增强对外资的吸引力，从而实现全面的经济增长。该计划主要着眼于降低财政债务率和减少政府借款，保障私营部门和生产性企业的融资机会，缩小国际收支差距，促进外国直接投资。该计划还旨在提高中央银行管理灵活汇率体系的能力，并逐步转向以低通胀率为目标的经济体系，以保障公民的实际收入，保持埃及经济的竞争力。该项经济改革计划

囊括了一系列基础设施、住房、公用事业和交通领域的重大项目。

多个国际组织肯定了埃及成功的经济改革试验。国际货币基金组织在连续多份报告中指出，在严峻的全球形势下，埃及经济仍表现良好，2019/2020财年埃及经济增长率达3.6%，2020/2021财年增长率为2.8%，预计2021/2022财年经济增长率将达到5.4%，使埃及成为少数几个在新冠疫情阴影下实现经济正增长的国家之一。且当年埃及财政赤字占GDP比重下降至7.6%，失业率下降至7.3%。此外，在金融管控政策和经济增长的影响下，经常账户赤字缩小，疫情前旅游业复苏，公共债务总额下降。国际货币基金组织还大力赞扬了埃及银行系统的流动性、盈利能力、资本和抗冲击能力。

尽管很多经济和金融改革取得了成功，但埃及仍面临着一些需要克服的重大挑战。鉴于当地资源有限、储蓄率相对较低以及外国投资——特别是直接外国投资受新冠疫情暂时下降，如何创新融资渠道、助

力经济发展成为了埃及的一大难题。制造业对促进经济发展和提高就业起着重要作用，如何加快工业发展速度，加大政府投资——特别是在制造业方面的投资，也是一个挑战。外贸方面，技术要求和进口禁令等非关税壁垒和出口限制也对埃及外贸的发展构成了挑战。此外，为了更好地预测各种经济政策方案的效果，政府还需要投入资金建设经济数据库。

埃及的贫困率从2017/2018财年的32.5%下降至2019/2020财年的29.7%，但这是20年来贫困率首次下降，政府还需要采取更多的措施，保证贫困率的持续下降。贫困率下降，主要是因为埃及进行了一系列结构性改革，并实施了一系列社会保护措施，通过多项改善贫困人口生活水平的计划，主要包括“体面生活”计划，以及一项为期三年，投入约7000亿埃镑，涉及各领域尤其是教育、卫生和基础设施建设领域的乡村发展规划，有效地保障了弱势群体的权利。

长期以来对埃及发展影响最大的一个挑战，可能是人口增长问题。2016/2017年，埃及人口增长速度一度达到的2.62%，后于2018/2019年下降至1.79%。高速的人口增长为埃及资源造成了巨大的压力，如何支持卫生和教育领域的发展并提供良好服务、如何分配足够的资源投入基础设施建设和科学研究、如何提高服务水平并缩小地域差距，都是埃及政府面临的挑战。人口的增长也给埃及实施社会保护政策造成了压力，特别是社会保障、社会保险、医疗保险。对埃及贫困人口特征的分析表明，贫困和家庭规模有较强的相关关系。同时分析还指出，部分人口教育水平低下、无法适应劳动力市场需求，是致贫的主要原因。因为缺乏必要的劳动技能，他们通常只能从事缺乏保障的短暂性、临时性工作。埃及国民家庭发展项目的三年行动计划（2021-2023），旨在通过降低生育率控制人口增长，提高人口素质，计划在2030年把生育率从2017年

的3.4（2017年普查数据）降至2.4，并于2052年降至1.9。

## 实现区域均衡发展

数据显示，位于南部的上埃及地区，包括法尤姆和阿斯旺等十个省份，在2012/2013年对GDP贡献率约为16%，这一比率到2017/2018财年下降到了12%。而沿海地区和城镇化水平较高的省份，对GDP贡献率近88%。值得注意的是，苏伊士运河地区对国民经济贡献较大，而大开罗地区和上埃及地区在同一个时期的贡献率较低。政府应当在对上埃及等地区现有的投入基础上，加大投资力度，缩小区域差距。请注意上述分析仅基于各地区和省份对GDP的贡献率数据。

如果我们看看其它更详细和具体的指标数据，我们会发现，上埃及地区中的五个省份是埃及平均工资最低的几个省份，而那些旅游业发达或石油资源丰富的省份（如红海省和马特鲁省）的平均工资位于全国前列。平均工资最高的省份的平均工资是平均工资最低的省份的平均工资的3.3倍。

塞得港省的贫困率不到8%，而艾斯尤特省的贫困率是塞得港省的8倍多，达66.7%。上面的数据表明了上埃及地区对GDP的低贡献率，是与这些地区较低的平均工资和较高的贫困率息息相关的。

## 社会保护：向更具包容性的十年迈进

埃及2014年宪法和“可持续发展战略：埃及2030愿景”为如何建设更全面的社会保护体系构建了一个法律、制度和政策的框架。它的最终目的是通过变“授人以鱼”为“授人以渔”，提高国民素质，畅通资源获取渠道，拓宽国民职业选择，实现社会公平正义。多年来，埃及的社会保护政策收效甚微，这就要求政府对社会保护体系进行重新的审视和改变。

2016年以来，特别是在全国一系列经济社会改革项目开始后，埃及的社会保护思路发生了转变。埃及对社会保护体系的一些构成部分进行了立法性的根本性的改革，如出台了2019年第148号新“社会保险法”、2018年第2号“全民医疗保险法”。埃及实施的新政策在很大程度上与国际发展话语中将社会保护视为一种普适的权利的理念相吻合。这一转变是社会保护功能从救济性质的保护到预防和支持性保护的一种根本性转变。

而埃及的社会保护体系不仅包括政府构建的保护网络，许多埃及民间组织长期以来为贫困人群提供帮助和支持，此外还有伊斯兰教和基督教的宗教团体，也一直为贫困人群提供帮助。这些非政府的社会保护网络，展现了埃及社会资本价值的力量。

埃及调整了社会保障系统的运作理念，使社会保障更具针对性，让真正有需要的人得到现金补助，将补助的发放与社会团结部的主要项目——赋能培训项目结合起来，覆盖全部弱势群体，聚焦最贫困的、最需要帮助的地区，以实现社会的公平正义。

### “团结和尊严”计划

2015年以来，埃及实施了一项扩大的社会保护计划，该计划是一项有条件的现金补助计划，为有18岁以下儿童的贫困家庭提供补助。根据2019年的数据，该项计划覆盖了近200万个家庭。“团结”计划主要保障妇女权益，女性受益人占总数的90%。此外，社会团结部还启动了一系列旨在提供就业机会和职业培训的计划，包括“机会”计划和“庇护”计划等，为贫困人口赋能，使其适应劳动力市场需求。这类计划实际上是活跃劳动力市场计划的一部分，并且是各国一揽子社会保护计划的重要组成部分。

据2021年2月统计数据显示，在将170万家庭从普通社会保障计划转移到“团结和尊严”专项计划后，2020年该计划受益家庭达380万户。自2012/2013财年到2019/2020财年，该计划的现金补助支出也不断提高，从2012年的36亿埃镑上升至后来的185亿埃镑。值得一提的是，该计划启动的第一年，受益人数月51万人，到2017年，受益人数已上升至228万人，取得了巨大的飞跃。在该计划的评估体系中，最突出的是对受益人资格的评估。计划对受益人提供的数据用多种机制进行全面的审查，以排除不符合条件的申请人。在对受益人进行筛选，并将其从普通社会保障计划转移到“团结和尊严”专项计划后，2019年符合条件的受益人为199万人。

而在确定符合条件的受益人时，该计划使用了多种方法，比如直接为贫困家庭提供资助，或从社会团结角度出发为女性提供帮扶，或从维护尊严角度出发为老年人和残障人士提供援助。该计划目前已覆盖27个省份，主要关注贫困率较高的上埃及地区省份。

自社会保障法颁布以来，“团结和尊严”计划的启动标志着埃及真正走上了为国民赋能的道路，因为埃及政府已经清楚地认识到，继续使用传统的社会援助体系只会使越来越多穷人，无论他们是否符合条件，都依赖社会保障补助生活，导致财政负担越来越重。

### 完善粮食补贴体系

埃及实行的粮食配给卡制度惠及近6900万人，大饼补贴制度惠及近7900万人，这两项补贴支出约占国家一般预算支出的6%。新的制度致力于将补贴以高效、公平的方式重新分配给受益人。2014年以来的六年间，埃及一直努力发展新的粮食补贴制度。2014-2015年，埃及政府额

外拨付44亿埃镑，设立了大饼积分换现金制度（即每个未使用的大饼额度可以兑换10分钱）。2016年7月，配给卡每月额度从15埃镑增加到了18埃镑，2016年11月，额度再次调整至21埃镑。2018年到2019年间，为确保配给卡能发放到真正需要的人手上，埃及政府对受益人数据进行了更新，并将每月的额度从21埃镑调整到了50埃镑，额度上升140%。对粮食补贴制度的改革，是一系列旨在提高扶贫效率的政策中的一个。

## 完善社会保险体系

埃及的社会保险体系有很多问题，主要包括覆盖率低，少缴漏缴，以及相关法律规定导致的企业主和工人缴纳积极性低等。此外，数量众多的私营企业也在社保覆盖范围之外。2018年，男性职工社保覆盖率月30%，相较2012年的39%、2006年的43%、1998年的50%有所下降。女性职工社保覆盖率稍高，2018年达到约43%，2006年覆盖率为41%，1998年为61%。

为了解决上述问题并减轻财政负担，埃及出台了2019年第148号新“社会保障和养老金法”，向符合条件的国民提供合理的养老金，实现资金可持续性，并承诺将社保覆盖范围扩大到从事农业活动或其它行业的非正式员工群体。同时该法律还规定，社会保险包括养老、残疾、死亡险，工伤保险、医疗保险、失业保险等。

## 扩大医保覆盖

埃及的医疗保险制度几十年来一直面临着一系列问题，最显著的是覆盖面窄。除了公营部门的职工以外，其他人无法享受医保，连参保人的家属也不例外。2018年，医保覆盖约5560万人，其中一半是在校学生，约四分之一是在岗职工，人数约1200万，仅为该年职工总人数2250万

人的一半不到。

虽然1990年以来，医保覆盖率上升，参保人范围扩大，但居民医疗消费支出比例表明，医疗服务质量有待提高。1990年，医保覆盖率约10%，居民医疗消费支出比例为56%。在扩大医保覆盖范围后，1995年医保覆盖率上升至37%，居民医疗消费支出比例为51%；2000年，医保覆盖率升至45%，居民医疗消费支出比例达到了61%；2015年，医保覆盖率为58%，而居民医疗消费支出比例则达到62%。

长期以来，公立卫生机构是唯一的医保定点机构，这一方面造成医保覆盖率扩大的速度低下，另一方面还因为缺乏竞争导致服务水平难以提高。2018年埃及发布第2号新“全民医疗保险法”，对医保体系做了重大的立法性改革，以解决上述问题。这次立法性改革的方针包括了一系列基本原则，如“全覆盖原则”，不仅要覆盖全体国民，还把家庭看作一个参保单位，而不是像过去那样仅个人参保。全覆盖除了覆盖全体国民，还要覆盖全部医疗卫生服务。综合医疗保险制度的第二个重要原则是“强治理原则”，该制度要求将医保基金管理与其医药服务工作分离开来。世界卫生组织肯定了埃及的全民医疗保险制度，并称其是卫生体系改革的基石。

## 社会保护计划支出

近几年，特别是在实施经济改革计划后，埃及对社会保护计划的支出大幅上涨。财政部2019年报告数据显示，过去五年间，国家一般财政预算中各类补贴款项总金额从2014-2015年预算的1985亿埃镑，上升至2019-2020年预算的3277亿埃镑，涨幅达65%。为确保补贴有针对性地发放到受益人手中，埃及对政府补贴结构进行了调整，削减了过高的能源补贴（石油产品和电力），将预算更多用在社会保护计



划中。调整后社会保护计划拨款的比例从2014-2015年的50%上升到2019-2020年的82.6%。这种调整减少了分配给较富裕

人口的补贴，更好地保障了较贫困人口和弱势群体的权益，最大限度地实现了资源的公平分配。

表3  
实行经济改革后各项补贴金额变化（单位：十亿埃镑）

年份	石油补贴	粮食补贴	总补贴	社会福利
2009/2010	66.5	16.8	93.6	4.5
2010/2011	67.7	32.7	111.2	5.3
2011/2012	95.5	30.3	134.9	5.3
2012/2013	120.0	32.5	170.8	20.8
2013/2014	126.2	35.5	187.7	35.2
2014/2015	73.9	39.4	150.2	41.0
2015/2016	51.0	42.7	138.7	53.9
2016/2017	115.0	47.5	202.6	64.2
2017/2018	120.6	80.5	243.5	77.8
2018/2019	84.7	87.0	203.7	76.0
2019/2020	52.9	89.0	149	128.9
2020/2021	28.2	84.5	115.1	181.1

数据来源：财政部·若干年。

## 埃及女性的新纪元：引领者和社会贡献者

遵循发展权利原则，埃及在过去几年中致力于通过各项政策保障妇女权利，提高妇女政治、经济和社会地位，并突破重重困难和阻碍，取得了良好的成绩。2014年宪法及其2019年修正案高度关注性别平等和促进妇女权利问题。自2014年以来，埃及颁布了若干与妇女权利有关的法律和决定，例如，2016年第78号法律修正了“刑法”中与女性割礼相关的一些条款，延长了相关罪名的刑期。2020年第6号法律修正了1937年第58号“刑法”中关于逃避赡养费处罚的条款，此外还将各种形式的欺凌定罪入刑。此外，埃及还出台了多项重要法律保障性别机会平等和权利平等，如2017年第72号“投资法”

、2018年第2号“全民医疗保险法”、2018年第10号“残疾人权利法”、和1043年第77号“继承法”的2017年第219号修订版。2021年上半年，埃及还颁布了几项支持妇女和女童权利的法律和决定，其中最重要的可能是2021年第10号法律，该法律修订了“刑法”中与对女性实施割礼罪的相关规定。人力资源部发布2021年第43号和第44号决定，撤销了以前涉及歧视妇女的相关决定，并取消了禁止妇女从事部分行业和工作规定，并明确规定，应妇女本人要求，可以安排其从事夜班工作。

2017年被定为埃及的妇女年，埃及在这一年发布了赋能女性2030战略，凸显女性在可持续发展进程中的重要角色，包括政治赋能、经济赋能、社会赋能、保护女

性四个主要内容，并强调要同时结合促进文化发展和提高国民认识水平的举措。

## 政治赋能

2014年宪法保障妇女的权利，强调了妇女的重要性和其在社会中扮演的重要角色，明确了男性和女性享有平等的公民、政治、经济和社会权利。宪法还规定，妇女可以担任公职和高级管理职位，并可被任命为司法机构工作人员；妇女应当在议会中占有合理的席位数量，其中地方议会女性议员应占四分之一以上，女性众议员人数不低于总人数四分之一，女性参议员人数不低于总人数的10%。2020年，埃及总统要求参议院给妇女分配20%的席位，使女性参议员人数达到20人，并第一次任命了女性参议长。在2021年的众议院选举中，有更多的女性议员获得了席位，女性议员人数达162人，占众议员总人数的28%，而上一届众议院女性议员人数为总人数的25%。同时，14%的参议员是女性，25%的内阁官员是女性，27%的副部长和31%的副省长由女性担任。因此，埃及在2021年全球性别差距报告发布的揭示女性政治赋能情况的政治赋能指数排行榜上排名上升，在156个国家中排第78位，是近十年来埃及在该排行榜上获得的最高排名。

埃及为保障妇女担任领导职务的权利作出了许多努力，比如针对司法机关制定了多个机制，包括司法机构岗位的选人用人标准，防止性别歧视，确保能力是

选拔的主要考量因素。并开始在各级的司法机关中，任用女性职员。为保障上述妇女权益，埃及总统府就内阁和检察院任用女性职员一事对司法部下达了相关指令。2021年5月，最高司法委员会批准了上述指令。此外宪法也有相关规定保障性别平等，特别是宪法第11条，规定了国家保障妇女有权被任命为司法机构工作人员，确保埃及妇女有资格担任各种职务。

## 经济赋能

虽然女性失业率有所下降，但仍高于男性失业率，且妇女劳动参与率仍然较低。埃及正通过提供小额贷款等手段，加大在经济领域为妇女赋能的力度。截至2019年第一季度，女性获得的受金融监管局监管的贷款公司的小额贷款总额，以及贷款人数，均较2018年第一季度末有所增加。且大部分小额贷款都是由女性申请获得的。为了发展针对妇女的普惠金融计划，埃及还采取了一些其它措施，例如埃及中央银行与全国妇女委员会签订了谅解备忘录，通过提高存款比例，扩大融资覆盖范围。并通过畅通银行等普惠金融计划覆盖下融资渠道，以及在广大妇女和中学、大学女生中普及金融文化，来鼓励女性创业。在全球普惠金融指数报告中，埃及的相关指数进步显著，但在金融服务方面，无论是为男性赋能还是女性赋能的水平都相对低下。同时这些指数还揭示了明显的性别差异。

表4

妇女和劳动力市场: 2019年各省15岁以上男性和女性失业率

省份	男性失业率	女性失业率	总失业率	省份	男性失业率	女性失业率	总失业率
开罗	7.9	25.6	11.4	贝尼苏夫	1.6	16.4	5.2
亚历山大	7.8	24.2	10.9	法尤姆	2.7	7.6	3.5
塞得港	8.8	25.7	12.7	米尼亚	2	19.2	4.6
苏伊士	11.8	27.7	15	阿斯尤特	3.4	25	5.8
达米埃塔	16.5	39.3	21.1	索哈杰	2.8	25.1	5.1
达卡利亚	3	19	5.5	基纳	3.2	21.9	4.8
沙迦	4.1	34.1	10.2	阿斯旺	7.4	23	10.5
卡柳比亚	6.1	19.8	8.9	卢克索	1.6	43.5	5.5
卡夫尔谢赫	4	13.5	6.4	红海	7.7	52.5	14.8
加尔比亚	3.9	14.6	6.5	新河谷	0.5	24.3	7.3
梅努菲亚	3.8	9.6	5.2	马特鲁	4.6	40.7	8.1
贝海拉	4.5	19.8	7	北西奈	6.6	48.8	15.6
伊斯梅利亚	3.5	25.8	8.7	南西奈	0	0	0
吉萨	5.3	24.1	7.9				
全国平均水平	男性失业率		女性失业率			总失业率	
	4.8		22.7			7.8	

数据来源: 中央公共动员和统计局 (2020 年), 年鉴, 劳工章。

## 社会赋能

生育健康是影响经济社会发展的重要因素之一, 生育健康状况良好的女性, 更愿意为她们本人及孩子的保健和教育投入资金。埃及重视生育健康问题, 全国人口委员会发布了全民生育健康五年战略规划 (2015-2020), 规划包括三个主要措施: 建设发展卫生系统、提高国民认识、发展青少年生育健康及性知识普及计划 2010年到2018年, 孕产妇死亡率显著下降, 从2010年的54%连续下降到2014年的52%, 再到2018年的44%。根据2021年全球两性差距报告, 埃及在19个中东

北非国家中排名第4为, 总分为0.639分, 这是近十年埃及获得的最高排名。

## 妇女权益保护

埃及全国妇女委员会发布了“打击暴力侵害妇女行为五年战略规划 (2015-2020)”, “规划”主要包括预防、保护、起诉、干预四个方面, 宣传普及各类暴力侵害妇女行为的相关知识和保护妇女权益的法律及相关措施。2020年, 埃及政府批准了一项关于性骚扰和性侵犯受害者信息保密的法案, 保护妇女权益, 为受害者创造有安全感的氛围, 减轻来自社会的压力, 消除她们报警时的疑虑。

埃及还发布了“打击女性割礼战略规划（2016-2020）”，旨在减少女性割礼的发生，启动将女性割礼定罪入刑的相关立法程序，向公众宣传普及割礼的危害，加强对医护人员的监管，严厉惩处违法进行割礼手术的医护人员。2016年的第78号法律对刑法进行了修正，加重割礼罪的刑罚，将其从轻罪调整为重罪。违法实施女性生殖器切割行为的人将被处以有期徒刑5至7年不等，若造成终身残疾或死亡，最高可判处有期徒刑15年。修正后的刑法还规定，如果割礼手术是应某人要求进行的，该人也将面临监禁的惩罚。2021年埃及发布了第10号法律，再次修改了刑法中关于女性割礼的条款，填补法律漏洞，包括删除所有允许以医疗需求为借口来逃避惩罚的内容，并为医护人员制定了单独的惩罚措施。

向女性提供法律援助是全国妇女委员会的重要工作之一。委员会建立了妇女投诉中心，并在每个省份都设立了办公室。投诉中心是妇女们在遭遇歧视、暴力、合法权益被侵害、违反平等和机会均等原则的行为时——无论这些行为是发生在公共场合还是工作地还是家里——获取全国妇女委员会帮助的联络渠道。

### 埃及环保体系管理：为实现环境可持续发展、对抗气候变化风险而努力

“可持续发展战略：埃及2030愿景”中强调了环境的重要性，旨在将保护环境融入各产业，实现对自然资源更有效的管理，维护自然资产，保障下一代的发展权利。实现环境的可持续发展，也有利于提升埃及经济的竞争力，创造就业机会，还有助于消除和实现社会公平。环境是可持续发展的重要支柱之一，2014年宪法的第45条和46条是关于环境保护的专门的条款，规定了人们的环保义务。

在2020年发布的“全球环境绩效指数”

报告中，埃及获得了43.3分，满分为100分，在180个国家中排名第94位。报告指出，空气质量、饮用水供应、生活污水排放等相关指数的提升，以及进行能源政策改革后，温室气体排放量减少、新能源使用范围扩大、能源效率提高，是埃及排名上升的主要原因。虽然进行了一系列改革，但埃及的环境仍面临着空气、水、土壤污染问题带来的负面影响。人口和经济的快速增长导致了大量垃圾的产生，造成了空气、水、土壤污染，给埃及有限的自然资源带来了巨大的压力。且因为一些地区的就业机会较少，基础设施不完善，越来越多的人从农村移居到城市，给本已经资源紧张的城市环境带来了额外的压力。

### 空气污染

空气污染是埃及面临的重大挑战之一，对人们的身体影响较大，空气中悬浮颗粒物特别是PM2.5会对健康造成不利影响。埃及采取了一系列控制空气污染的全民计划，其中包括建立全国观测、报告和核查系统，还包括实施“可持续发展战略：埃及2030愿景”中提到的一些应对气候变化的措施。

### 水污染

埃及97%的淡水资源都来自尼罗河，所以尼罗河上游流经的各个地区的动态都可能对埃及的水资源安全造成影响。此外，气候变化因素也影响着埃及的水资源安全。有限的水资源和不断增长的人口之间的矛盾，将导致人均淡水占有量减少，埃及可能很快会沦为缺水国家。埃及淡水资源面临多个污染源的威胁，包括工业污水、农业污水、生活污水，以及威胁人类健康和破坏环境平衡的固体废物等。埃及政府计划通过多个项目，保障对水资源的有效利用，增加淡水资源数量，提升其质量，其中包括水资源的循环使用项目、排水沟渠的建设和覆盖项目、灌溉方法开发项目、

海水和地下水淡化项目等。

## 固体废物

固体废物是埃及的一个重大环境问题。废物产生量上升是埃及面临的主要挑战，导致这一结果的主要原因包括人口增长、消费模式变化、废物特性变化、垃圾处理技术水平低下、缺乏可持续融资等。2020年颁布的“废物管理法”强调了对废物的一系列综合管理原则，例如“污染者付费”原则和“生产者连带责任”原则。“废物管理法”还要求减少废物产生，对废物进行循环再利用，此外还要实现资金的可持续性。资金的不可持续是过去几年中埃及在固体废物处理方面遇到的最大的困难之一。

## 气候变化

埃及采取了一系列措施来应对气候变化，各部门也制定了相关的战略。如2011年，埃及内阁出台了“适应气候变化战略规划”；2013年，为适应气候变化对水资源的影响，水资源和灌溉部制定了“气候变化战略规划”；埃及环境事务管理局也发布了一项战略，普及社会性别意识，加强女性在应对气候变化工作中的作用。虽然上述应对气候变化的计划和政策都符合埃及国情，但它们的实施还处在初级阶段。

## 能源

埃及进行了大刀阔斧的能源补贴改革计划，将在五年内逐步取消能源补贴。可再生能源是有利于减缓气候变化的可持续发展能源，埃及蕴藏着巨大的可再生能源资源，近期正努力扩大该类能源的应用。埃及2035年可持续能源战略计划在2035年实现可再生能源发电装机占比达到42%的目标。目前，埃及的可再生能源发电装机容量约为5.8吉瓦。为了促进可再生能源市场的发展，埃及改革了可再生能源的相

关政策框架，吸引了更多私人投资。并通过一系列赋能措施，包括上网电价补贴、净计量政策、竞争性招标等。

## 治理水平：建立有效的国家和社会事务管理制度

近年来，埃及在2014年宪法规定的政治权利目标的框架下，通过在各领域各行业制定明确的政策和计划，巩固民主和自由的价值观，保障结党自由和思想、言论、信仰和创造的自由，促进治理水平。

各国际组织都有关于治理指标的相关报告，这些指标和报告是了解各国治理水平的基本资料 and 主要参考，如世界银行的全球治理指标、联合国的电子政务指标、世界银行营商环境指标、国际预算伙伴关系的公开预算指数、莫·伊布拉欣组织的非洲治理指数等。

## 治理与反腐

埃及在2010到2015年间，遭遇了一波恐怖和极端主义的侵袭，阻碍了埃及全面发展的进程，并造成了经济损失。埃及通过采取两个方面的措施，遏制了恐怖主义犯罪。一个是在安全方面，切断恐怖组织资金物资来源，追踪和消灭恐怖分子，提高反恐力量打击恐怖主义的能力；第二个是在发展方面，在恐怖组织聚集区域启动一系列发展项目，通过各种倡议和运动提高民众反恐怖主义和反极端思想意识。许多宗教、文化、媒体、妇女组织都为上述倡议和运动作出了巨大贡献。埃及还支持国际社会打击恐怖主义，在2016年和2017年，埃及作为非洲国家的代表担任安理会非常任理事国和反恐怖主义委员会主席期间，促成了多项反恐领域的理事会议，包括2017年第2354号决议和第2370号决议，前者确定了反恐怖主义宣传的国际框架，后者呼吁防止恐怖组织获取武器。

而在立法方面，埃及在宪法中承诺将打击各种形式的恐怖主义，并于2015年出台了第94号“反恐怖主义法”，将安理会通过的相关反恐决议和反恐领域的国际公约纳入司法考量。2015年埃及就恐怖组织问题出台第8号法律，旨在清理恐怖主义，追踪恐怖分子动态。2018年埃及出台关于打击信息犯罪的第175号法律，确定将入侵和攻击国家信息系统行为入罪。此外，埃及还组建了反洗钱和反资助恐怖主义小组，以遏止此类犯罪行为。埃及积极参与国际和地区打击恐怖主义、促进和平稳定的行动，在地区和国际水平上与各方交流反恐经验、发展反恐机制。为打击恐怖主义，埃及还完善了监狱系统，将其变为改造和矫正的中心，并组织媒体和国内、地区、国际的人权组织前往进行实地考察。2019年，埃及颁布了关于加强民间组织规范化管理的第149号法律及其执行条例，肯定了民间组织是推动发展的必不可少的重要力量，规定了应发挥民间组织作用，促进其达成相关目标。埃及还制定了2021-2030国家人权战略。

过去十年，埃及还对选举管理制度进行了一系列结构性改革，以提高选举的公正度和透明度。因此成立了全国选举委员会这一独立的机构，对总统、议会和地方选举进行监管。同时制定了关于竞选资金筹集的规定，并促进对选举过程的群众监督。

## 行政与财政改革

2014年，埃及启动了全面行政改革的计划，旨在打造治理水平高、服从监管问责、大力推动国家发展目标的实现、提高民众满意度的高效的行政管理机构。该项改革计划要求完成立法改革、机构发展、能力建设、政务服务自动化、数据库建设等多项任务。为完成上述任务，埃及政府采取了一系列措施，如出台了被视作是埃及公共行政系统的一个重大转折点的2016年第81号“公务员法”。

2017年，埃及宣布将采用项目预算与绩效评估挂钩的财政支出监督机制，将拨款与绩效指标相结合，更好地对政府项目进行评估，提高各发展计划的效能。埃及财政部与税务局联合完善税收体系，推动税务系统自动化以打击偷税漏税，提高税收征收率，将非正规经济纳入正规经济体系。近年来，埃及财政部发布的财政报告进步显著，数据和分析更加详实，有助于人们更好地了解埃及财政经济状况。此外，财政部还发布了经批准的修订后的预算、决算和其他相关预算文件。

在进行行政改革时，埃及政府重视提升跟踪和评估水平，以解决行政机构收集数据分析数据能力低下，没有统一的机构对国家计划执行情况进行跟踪和评估，地方跟踪评估机构水平不高等问题。并提出，跟踪评估机制在评价各项实施计划的效率效能和进度方面有着重要作用，也是制定政策时的重要参考。因此，埃及政府设立了一个国家监督和评估政府绩效的系统，对各国家机关的绩效进行记录、跟踪和评估，通过即时干预措施弥补不足，并将该评估体系与财政预算挂钩，保证资源分配的效率。同时，为了发展规划制定流程，加强国家行政机关的问责制度，提升透明度和有效性，还建立了制定和跟进投资规划的系统。

## 打击腐败

为践行宪法第218条写明的关于打击腐败、促进公正透明的承诺，埃及近年来一直采取各种行动来预防腐败和打击腐败，并发布了第二个反腐败战略规划（2019-2022）。在过去几年中，埃及致力于提升政府工作透明度，鼓励群众参与到反腐工作当中来，采用更贴近群众的工作方法，加强与群众的联系，通过各种渠道——尤其是社交媒体——及时公开各类事项的进展。比如，埃及建立了群众反腐机制，尤其是设立了青年大会，邀请来自

各个省份的几千名青年代表，向国家领导人提出他们的问题和意见。青年大会是讨论政府政策的论坛，青年们可以畅所欲言，表达他们的看法和思考。大会上的意见将被传达给决策者们。同时埃及还在政府机关为青年代表设立了专门的岗位，如部长助理、省长助理、副部长或副省长等。并建立了青年培训机制，根据培训和教育体系向青年男女提供培训。

## 数字化转型

数字化转型在提升资金使用效率、遏制各种形式的腐败、提高反馈效率、优化问责流程等方面有着重要作用，因此埃及政府已经将数字化转型确定为一项主要工作任务。2019年，埃及上线了政府电子支付系统，通过良好有效的现金流管理来提高公共财政管理水平，并提高国家财政预算的执行效率和投入效果。

埃及是中东北非地区数字化转型和普惠金融方面最先进的国家。在阿拉伯基金组织发布的阿拉伯国家现代金融科技报告中，埃及提供电子支付服务的网点数目在九个阿拉伯国家中排名第一，达到13万个网点，九个阿拉伯国家的总网点数为17万个。该报告还指出，九个阿拉伯国家共有2100万个电子钱包，埃及占了1530万个，在九个阿拉伯国家中位列榜首。在22个发展金融科技的阿拉伯国家中，埃及以11%的比例位列第三。

近年来，埃及重视数字化转型和普惠金融的发展，加大投资力度，加强信息基础设施建设，实行立法和体制改革。通信和信息技术领域对经济增长的贡献率从2013/2014财年的3%大幅上涨到2017/2018财年的5.7%，在2019/2020财年达到了11.9%，反映了该领域对经济增长的重要性持续增加。值得一提的是，在2020/2021财年的可持续发展计划中，对通信和信息技术领域的投资达到了265亿

埃镑，占该计划总投入的3.6%。

## 将可持续发展目标任务在全国铺开

为了将实现可持续发展目标的工作在全国铺开，2014年埃及宪法明确指出要为地方机构赋权，促进行政、金融、经济的去中心化，实现社会公平正义。秉承宪法中关于去中心化的规定，埃及起草了国家和地方公共规划法律草案，并开展了一系列工作，通过多种途径为地方行政机构赋权，将可持续发展目标的相关工作全面铺开。在此基础上，埃及政府应当加大对各省的投资，并出台国家公共规划法和地方行政法，在地方层面促进去中心化，加强问责制度，提高参与度，并授权各省政府就公民关注的问题和需求进行决策。

## 新冠疫情：危机与机会

新冠病毒的蔓延给各国经济造成了前所未有的冲击。使应对疫情影响成为了包括埃及在内的各国的首要任务。新冠疫情不但消耗了国家资源，还影响了千百万人，使他们陷入了贫困。值得一提的是，埃及自2016年以来实施的一系列经济社会改革取得了良好的成效，为增强埃及应对危机的能力起到了重要作用。埃及采取了积极主动的措施，来应对新冠病毒蔓延对经济的冲击，并根据情况变化及时调整政策，在维护人民生命健康和保障经济活动之间寻求平衡。为应对危机，埃及从财政预算中付款1000亿埃镑，还采取了各种货币政策，支持受新冠疫情负面影响最重的行业。控制疫情蔓延的管理措施和其它各类针对社会卫生和保障的现金补贴措施中，都包含了不同的刺激政策，为受打击最重的群体和非正式员工群体提供帮助和支持。

可预见疫情对未来影响深重，尤其已经给经济带来了负面影响，埃及的外汇储备从2020年2月的455亿美元下降到2020年5

月的370亿美元，后又于2020年9月上升至384亿美元，并在2021年6月达到405亿美元。2019/2020财年的目标经济增长率为6%，实际增长率为3.6%，2020年4月至6月旅游业营收相比2019年同期大幅下跌84%。即便如此，一些行业还是能够积极地适应和处理危机地影响，特别是通信和信息技术、医疗卫生、农业、制药、化工、建筑等行业。

在医疗卫生领域，埃及制定了阶段性计划来应对危机。卫生部加大了2019/2020财年的资金投入，追加3.5亿埃镑资金，提升医院应对新冠疫情的能力。而教育行业在处理疫情影响时的表现，反映了该行业对危机的发生有较为充足的准备，能够在中小学和高校中开展远程教育。至于社会保障领域，埃及政府将10万个受疫情影响的家庭纳入了“团结与尊严”计划，并决定将各项现金补贴计划的预算从185亿埃镑增加至193埃镑。

埃及在疫情期间发布了多个快速响应疫情下妇女需求的政策，是这方面处于领先地位的国家之一。截至2021年1月，埃及共采取了约165项政策、决定、措施，来解决新冠病毒蔓延下的妇女的需求。制定这些措施和政策时，埃及考虑了不同妇女群体的需要，包括残疾妇女、老年女性和孕妇等。埃及是世界范围内首批建立监测机制，通过全国妇女委员会，对疫情期间响应妇女需求而制定的各类政策和措施的效果进行监测。

埃及为妇女制定专门的政策和措施，获得了联合国妇女署和联合国开发计划署的称赞，新冠疫情全球性别应对追踪报告指出，埃及在包括妇女经济保障、无偿护理、打击暴力侵害妇女行为三个方面采取的措施领先西亚北非国家，位列第一。

正是因为各行政机关、立法机构、私营部门和公民社会的共同努力，国际组织预测，埃及将取得地区最高的经济增长率，并赞赏了埃及采取的各类措施。世界银行和国际货币基金组织称，埃及是地区内唯一一个在疫情下实现经济正增长的国家。

虽然疫情带来了许多负面影响，但是危机中蕴含着机会。其中一个机会，就是可以利用贸易萎缩，贸易保护政策的流行，促进本地制造业的发展，更好地融入国际价值链和供应链，特别是应大力发展需求日益增长的食品和制药产业。疫情下如何便捷和迅速地联系受疫情影响人群，也是埃及政府面临的一大挑战，如能实现自动化和数字化，便可以提升社会保障机构的行政水平。为了实现这一目标，埃及政府建立了针对弱势群体和面临贫困风险的人群的信息数据中心，同时提高工作人员界定弱势人群的准确度。同时，将非正式员工群体信息纳入人力资源部数据库，也为更好地了解该群体的人数，该群体中最弱势的人群，为何成为弱势群体，以及他们的工作性质等信息提供了良好的机会。



# 行动十年 埃及促进2030年可持续发展的未来规划





## 行动十年 埃及促进2030年可持续发展的未来规划

世界各民族仍处在新冠疫情引发的危机之下。这场危机暴露了各国医疗领域的薄弱环节。并减缓了实现2030年可持续发展目标的步伐。这一象征着人类迈向美好未来的计划目前已进入了它的第六个年头。2020年1月，联合国宣布，2020年到2030年这十年是实现目标的“行动十年”，呼吁各国加快脚步，实施可持续发展目标计划。但新冠疫情的发生，使得这一目标的实现更加困难，同时也更加紧迫，表明了可持续发展计划的重要性和必要性，以及发展过程中人类权利的重要性。新冠疫情在短期内，导致了数十万人的死亡和数百万人的感染，使经济停滞，扰乱了人们生活的方方面面。至此，新冠疫情已经不仅仅是人类健康危机，还演变成了经济危机、人道主义危机、安全危机、人权危机。疫情的应对措施要求人们重新审视发展道路，不仅是在国家层面上，在地区和全球层面上也应当进行反思。而在制定未来规划时，各国也需要如何将如何防控疫情，如何弥补疫情给人民造成的各种损失纳入考量。

2021年埃及人类发展报告的第一部分，回顾了埃及在21世纪10年代的后五年进行的重大结构性改革，第二部分则讨论了在“可持续发展战略：埃及2030愿景”确定的国家重点目标框架下，埃及未来完成发展任务的工作重点。要实现可持续发展目标，埃及需要在2021-2030这一“行动十年”实施大胆的工作计划，在世界形势艰难，新冠疫情造成巨大损失的情况下，依靠各种智慧的创新的解决方案，在与实现人类可持续发展目标相关的各个领域，应对疫情带来的重重挑战，并遵守平等、包容、可持续的原则，提高抗风险能

力，通过将风险应对预案作为主要组成部分纳入发展道路规划及其政策，为未来可能发生的各种情况做好准备。新的十年，埃及人民是发展的核心，埃及将加大力度促进发展，创造美好未来，让埃及人民平等不受歧视地享受发展的果实。发展前进的列车上，埃及人民一个都不能少。

埃及近年的发展实践，为未来走可持续发展的道路打下了基础。过去几年，埃及采用了一种将人权发展和规划实施以前所未有的方式相结合的发展道路，明确了全体埃及人民最关心的几个重要问题，加大执行贯彻力度，以空前的团结和包容来解决

问题。值得一提的是，要在“行动十年”完成可持续发展目标，需要保持强有力的政治意愿。这种政治意愿是过去六年中埃及结构性发展改革的主要动力，反映了全体人民对改革的支持态度。

因此，埃及“行动十年”计划的大框架由多个元素组成，其中包括埃及发展的指导原则，这些原则来自2014年宪法（宪法还包含了联合国可持续发展目标的相关内容）；还包括各项需要达成的指标，这些指标将在综合考量各项目标的关系后，通过统筹手段来达成，以节省人力物力；还包括必须的执行机制，来保证以合理的速度和准确度实现目标。

### 埃及发展的指导原则

如果没有遵循机会均等原则，让每个人平等地享受发展的果实，埃及的可持续发展战略很难——特别是在新冠病毒的影响之下——获得成功。埃及2014年宪法在这个方面作出了明确规定，要求埃及在下一个十年完成可持续发展目标的道路上，继续遵循这一原则。2014年宪法还囊括了多个反映联合国2030年可持续发展目标核心内容的条款，强调了发展过程中应确保每个人有机会在尊严和平等的框架下发

挥能力，确保所有人能过上富足的生活，能追求自己的梦想。

2014年宪法中的原则强调了人类的发展权利，明确了埃及人民过上全方位尊严生活的权利，并规定对发展果实进行公平的分配，缩小收入差距，实现地区、行业、环境各方面的均衡发展。宪法还强调了在可持续发展框架下加大人力资本投资的重要性，并明确了国家在提供教育、科学研究和卫生服务方面的作用，强调享受这些服务是所有公民的一项权利，其质量水平应符合国际标准，国家应当遵守宪法对上述各领域政府支出的最低比例规定，并根据世界标准逐步提高最低比例要求。埃及是把“住宅权”写进宪法的国家之一。2014年颁布的埃及宪法第78条规定，国家保障国民居住在适宜的、安全健康的住宅的权力，维护人类尊严，实现社会公平正义。

宪法还特别关注了性别平等和女性权利问题，其中若干条款规定了促进男女平等、消除性别歧视、保障女性在司法机关任职的权利、保护女性不受各种形式的暴力侵害、保障妇女参与政治生活的权利、并强调国家应当遵守该领域的各个国际公约，包括“消除对妇女一切形式歧视公约”、“国际人权公约”、“非洲人权和民族权宪章”。

环境是可持续发展的重要支柱之一，2014年宪法的第45条和46条是关于环境保护的专门的条款，规定了人们的环保义务。

2014年宪法还致力于巩固民主自由的价值观，规定民众享有结党自由。2019年修订的宪法条款规定，应通过保证弱势群体——如妇女、青年、残障人士、工人、农民——在议会的席位比例，大力保障其参与政治生活的权利。宪法第218条还明确规定，国家有义务打击腐败，弘扬公正透明的价值观。

除了宪法之外，治理水平也是埃及可持续发展的指导原则重要组成部分之一。取得一定发展成果的发展中国家的共同特点就是较高的治理水平。因此，良好的治理水平，包括较高的公共服务效能和法制程度，可以推动经济发展，政府机关的治理水平也对经济发展表现有着积极的影响。作为实现国家繁荣富强的基础力量，政府机关工作效率的提高，对消除贫困有很大的帮助。通过推动知识产权保护、依法治国、特别奖励等工作，政府机关可以为人们提供持久的安全感。要实现社会、经济目标，必须建立强有力的政府机关，建设牢固的社会保障网络，保障人民的自由和政治参与，鼓励公民社会参与反腐败文化的普及。

维护国家安全稳定、打击恐怖主义也是埃及可持续发展指导原则的一个重要内容。恐怖主义的严重后果，会对埃及的发展造成严重的负面影响，并阻碍可持续发展目标的实现。恐怖主义和极端主义的蔓延，会动摇投资者的信心，阻碍外国直接投资进入埃及，阻碍旅游业的发展，造成民众的恐慌，并阻碍民众参与政治生活、经济生活、决策过程。近年来，埃及和世界上大多数国家都发生了恐怖事件，不仅在国家层面，而且还在区域层面影响了发展进程。如果没有埃及在过去几年为国家稳定安全和打击恐怖主义付出的努力，埃及是不可能达成今天的发展飞跃的。因此，埃及可持续发展道路的指导原则的一项重要内容，维护国家稳定安全、打击恐怖主义的重要性不言而喻。

2014年以来，埃及的经济发展愿景一直是继续朝着自由经济、私营部门发挥基础作用、政府发挥更大作用的方向发展。政府在建设强大的基础设施，促进发展，为公民提供更多更好的服务，帮助贫困人群方面的作用尤其重要，通过一系列项目和计划，如社会住房项目、减少棚户区计划、社会保护计划以及一些健康倡议和运动，在实现全面发展的长期目标和解决紧

迫问题、改善埃及人生活条件的短期目标之间寻找平衡。

如果不加强地区、大洲、全球层面的合作，可持续发展的目标是难以实现的。埃及是中东北非地区的核心国家，在其实现可持续发展目标的道路上，不仅着眼于本国范围内，还时刻关注地区、大洲、全球的动向，特别是在这一地区和全球局势动荡、人权受到威胁的艰难时刻。可持续发展目标中的第十七条目标反映和证明了国际合作对于实现可持续发展的重要性。因此，埃及正努力在各领域促进与相关方面的合作关系，加大对国际社会的开放力度，这也是埃及在“行动十年”中实现可持续发展道路上的重要指导原则之一。

## 需要达成的若干目标

要实现可持续发展，应当给予全部发展目标无差别的重视。埃及要在“行动十年”实现可持续发展目标，需要应对各种结构性挑战，为各领域发展创造强劲动力。因为埃及在过去十年的发展历程中吸取的教训之一，就是如果处理问题不全面不周到，则效果不佳，用处不大。因此，在埃及实现可持续发展目标的道路上，应当从以下四个方面下功夫：全方位提高人类发展水平；不断创造发展动力，保障包容性发展；适应气候变化，改善生态环境；提高公共机构服务质量和危机意识。

### 全方位提高人类发展水平

人力资本投资一直是埃及历届政府关心的问题。通过对卫生、教育等领域以及促进适足住房权方面进行多项改革和调整，埃及一直努力使更多国民享受到相关服务。在未来十年，埃及政府应当秉持承诺，坚定方向，在人力资本投资方面进行更多大刀阔斧的改革，实现飞跃式进步，并着力提升人力资本的质量和竞争力。

同时，制定人力资本投资未来规划时，应考虑人口增长和贫困问题。人口问题是发展进程仍然面临的主要挑战之一，它会对发展效益、埃及公民的生活质量、国家所提供的服务质量造成负面影响。人口过多不但是贫困的原因，同时还是其结果。

要应对新冠疫情的影响，应当在以下五个方面，贯彻人力资本投资理念：提升公共卫生服务质量、提升教育水平使其囊括数字技能、保障人民适足住房、提供完善的灵活的社会保障、加强全方面赋能女性。

埃及为实现可持续发展设定的各项目标中，包括了教育、卫生、住房领域的一系列政策，如增加政府在这三个重要领域的支出，以达到宪法规定的比例；增加对资产维护的拨款并解决公共基础设施薄弱的问题；消除各类教育产出与劳动力市场需求之间日益扩大的差距。这些政策旨在重新审视卫生、教育、住房领域的制度结构，尽可能减少各相关方面的职能重叠和权限冲突，加大对社区教育和卫生系统的支持和投入，继续推进全面消除棚户区和不安全居住区域的工作。因为人口数量的不断上涨，埃及在以上领域提供服务的压力日益增加。

在社会保护方面的主要工作目标，一个是扩大“团结和尊严”计划，更有针对性地筛选目标人群，特别是筛选出赤贫家庭；第二是要增加社会补贴和救助支出，并在各社会保护体系模块中，建设统一的数据库；第三是要促进机构改革，加强与实施社会救助和保护的非政府组织，如宗教团体、民间救护社团等协同合作；第四是要保障充足的资金、机构、人力资源，贯彻2019年第148号“社会保险法”，以及2018年第2号“全民医疗保险法”，这两个法律是新的社会和医疗保险体系的基石；最后还应当大力支持消除歧视或权利剥夺现象的举措。

为促进妇女赋能的成效，埃及也设定了几个工作目标，包括进行妇女能力建设、促进基于性别的规划方法、进行数据普查时将性别问题纳入考量、建立对妇女赋能计划的专门的跟踪评估系统、保障法律的严格执行、继续修改与妇女权利相关的法律。此外，还应与妇女赋权机制、民间社会组织、私营部门以及媒体合作，支持与妇女参政有关的干预措施，提高认识和克服误解。

### 创造发展动力，保障包容性发展

埃及近年取得了一定的发展成果，如何巩固这些成果，并取得更大的发展，是当前全球新冠危机背景下的重要任务。因此，埃及将采取一系列政策，在局势动荡和资源短缺的情况下，应对各类危机风险。

过去的几年中，埃及实施了一项国家经济改革计划，对埃及经济进行了实质性的且有针对性的结构性改革。在世界各国经济遭受危机和新冠疫情打击的时刻，埃及政府应当继续发挥引领作用，实施改革计划，使埃及经济转变为生产型知识型的经济，提升其在世界范围内的竞争力。并在国家发展目标的指引下，通过与推动发展的重要力量——私营部门合作，持续大力促进生产活动，特别是工业生产活动。从各经济体应对当前危机的表现来看，制造业较为发达的经济体，无论是在危机发生阶段，还是后期复苏阶段，应对危机的表现更佳。

要在未来十年推动埃及发展进程，埃及应当继续进行结构性改革，着力促进生产活动，改善营商环境，发挥私营部门在生产活动中的重要角色，并通过加强公共债务管理，减轻债务增加带来的负面影响。埃及政府还应当消除关税壁垒和非关税壁垒，简化手续，以促进出口贸易和提高竞争力。在决策时，应更多参考经济分

析，且不能只关注宏观经济数据，还应在个人层面上，分析人民权益实现的程度，整体经济对人民生活水平造成的影响，以及在人们和各地区间分配发展果实的公平程度。此外，还应持续促进对资源的合理使用，减少有利于较高收入人群的能源补贴——尤其是石油补贴和用电补贴，增加更有利于低收入人群的粮食补贴和社会保障计划补贴，以促进公平分配，消除贫困。

未来十年，埃及将实施第二阶段的经济社会改革。第二阶段的改革首次提出要对实体经济进行实质的有针对性的结构性改革，将埃及经济转变为生产型知识型的经济，并提高其在世界范围内的竞争力，以推动更全面的发展，创造体面的有价值的就业机会，实现生产方式的多元化发展，改善投资环境和营商环境，促进本土行业发展，提升外贸竞争力，实现可持续发展的经济发展和全面的可持续的经济增长。

第二阶段改革计划包括六个任务，最核心的任务是建立一个新的以实体经济为中心的经济结构，其它五个起辅助作用的任务为：改善营商环境，促进私营部门发展；提高劳动力市场的灵活性和职业培训的效率；增加人力资本投资（教育、健康、社会保护）；发展普惠金融，畅通融资渠道；提高公共机构效率、治理水平，推进数字化转型。

根据国家发展目标的大框架，同时配合私营部门促进投资和改善营商环境的举措，改革的首要 and 核心任务囊括了三个对结构性改革计划至关重要的生产产业：农业、技术密集型制造业、通信和信息技术产业。在完成结构性改革计划各项任务的同时，为创造就业机会、增加外汇，应支持对生产产业起到支撑和辅助作用的服务业，如物流、建筑和旅游产业等，并促进绿色经济发展。

## 适应气候变化，改善生态环境

新冠疫情的发生，使得实现人与自然的平衡成为了一项紧迫的工作，必须将疫情后的复苏工作与应对气候变化工作有机地结合起来。埃及正遭受着严重的气候变化问题，同时面临着多个危险环境可持续性的风险。并且这些问题和风险可能会随着人口的增长，对有限资源的需求的日益增长，以及人均淡水占有量的持续减少而愈加严重。

在过去的几年中，埃及在建立应对气候危机的制度框架、建设国家能力方面取得了很大的进展。但是，埃及迫切地需要发展在气候学研究方面的国家能力，以便更好地了解气候变化及其对沿海地区、水资源和人类健康的影响。此外，埃及的消费模式，受经济发展、科技进步、文化和社会因素的影响，在过去几十年间发生了根本性的改变，加剧了废物相关问题。

在这一背景下，埃及设定了几个“行动十年”的目标，包括：通过提高认识和加强宣传改变人们消费习惯；通过促进资源的回收与再利用，建设循环经济模式；引导政府支出和采购转向绿色服务和产品，并持续推动绿色债券的发展；加强人们对水、能源、粮食、气候政策之间关系的认识。这一认识有助于创建一个科学的权衡框架，在满足人们对资源的需求的同时，不影响资源的可持续性。

在“行动十年”期间，埃及将实施相关政策，发展固体废物管理体系，并完成雄心勃勃的埃及湖泊清理计划，实现湖泊资源效益最大化。此外，埃及还将完成沟渠衬砌和消毒计划，有效解决水资源短缺问题。

## 提高公共机构服务质量和危机意识

公共服务指的是国家向公民提供的服务，包括供排水、医疗保健、基础设施、交

通、土地登记、许可证发放等。通常人们对政府表现的整体评价，都来自他们获得这些公共服务的经验。同时这也是公共机构与群众打交道的主要渠道，以及表达治理原则的窗口。良好的公共服务通常能够有效触及目标群体，并高效地运用现有资源。公共机构越贴近群众，越了解群众的实际需求，公共服务的效能就越高。而地方机构更了解群众的需求，且能根据这些需求提供更高质量的服务。因此，建立在维护国家和人民利益基础上的可控的去中心化，是提高公共服务效能的一个重要手段之一。

公共服务还与公平问题息息相关，埃及将在“行动十年”努力为全体国民——特别是弱势群体，提供高效率的基础服务，使全体社会成员公平地获得服务。而公平和提供服务之间的联系，在于若在考虑公平的基础上，向最需要的人群分配资源和提供服务，人们对公共服务的满意度就越高。

埃及在“行动十年”将通过继续推进数字化转型和简化办事手续等相关工作，提高公共服务质量。同时推动地方政府加快脚步出台公共规划和地方行政管理的相关法律法规，并在考虑各省发展差距的基础上，增加对各省的投资。

新冠疫情的发生，说明建立能够有效应对和解决危机的公共服务机构是十分必要的，只有这样的机构才能保证在危机发生时继续为国民提供必要的服务。因此，在实现可持续发展目标的征程中，埃及致力于提高公共机构的危机意识和危机应对能力，提升人员和机构在危机前、中、后期的应对能力，主要包括建设强有力的、能够应对危机的管理机构，同时通过完善风险分析体系响应人们的需求，并提升预警能力，以及培养解决危机的能力。

## 必要的执行机制

为确保在“行动十年”中实现设定的目标，需要重视以下几个必须的重要手段：

- **为发展融资**

发展的需求带来了越来越重的资金负担，埃及一直并仍然遭受着资金和当地资源短缺、储蓄率低、外国投资少的问题，无法满足发展的需求。因此，不论是“行动十年”的目标，还是达成目标所需的资源——特别是在新冠疫情的影响下——都要求埃及政府重视融资的机制。在实现可持续发展的道路上，埃及将采取措施发展非传统的融资手段，包括公私营部门的合作、企业的社会责任、绿色债券、债务互换等，同时还将继续建设和运用埃及主权基金这一重要的融资工具。

- **提供数据信息**

数据和信息是保障机构效能的重要因素，准确的数据是决策者们作出正确决策的基础，同时也有助于追踪和评估工作。埃及的发展面临的一个重大挑战，就是缺乏必要的数据库，无法采用先进的分析和规划方法，同时预测各类政策方案效果的能力也较为低下。因此，埃及政府致力于发展和改革统计体系，并将各类数据库联网，这些努力将为执行可持续发展计划提供重要的帮助。

- **促进数字化转型**

新冠疫情造就了当前特殊的环境，影响了经济和社会，也带来了促进数字化转型的潜在机会。危机发生期间，数字化转型的重要性显露无疑，这也证明了过去几年埃及对数字化转型的投入是十分重要和有意义的。促进数字化转型，持续实行推动数字化转型的政策和计划，可以加快埃及在“行动十年”实现目标的步伐。埃及在实行数字化转型相关法律法规、保障网络安全使用、增加投资的基础上，将数字化转型问题作为一个远大计划——数字融合的一个部分。实现数字融合，可以保障全体人民，特别是弱势群体获得数字服务，拥有处理和便捷使用这些服务的能力，且从中获益。

- **提升人员素质**

提升国家行政机关人员素质能力，有助于提高国有资源管理效率和公共服务效率。因此各行政机构应该根据公共管理的最新趋势，对员工进行持续的能力建设，如提升他们的数字化和数据分析能力，以更好地在“行动十年”中执行可持续发展的计划。而借着培训埃及新行政首都行政机构选调工作人员的机会，各地可以在这一培训计划的基础上，促进本地行政人员的能力建设工作。



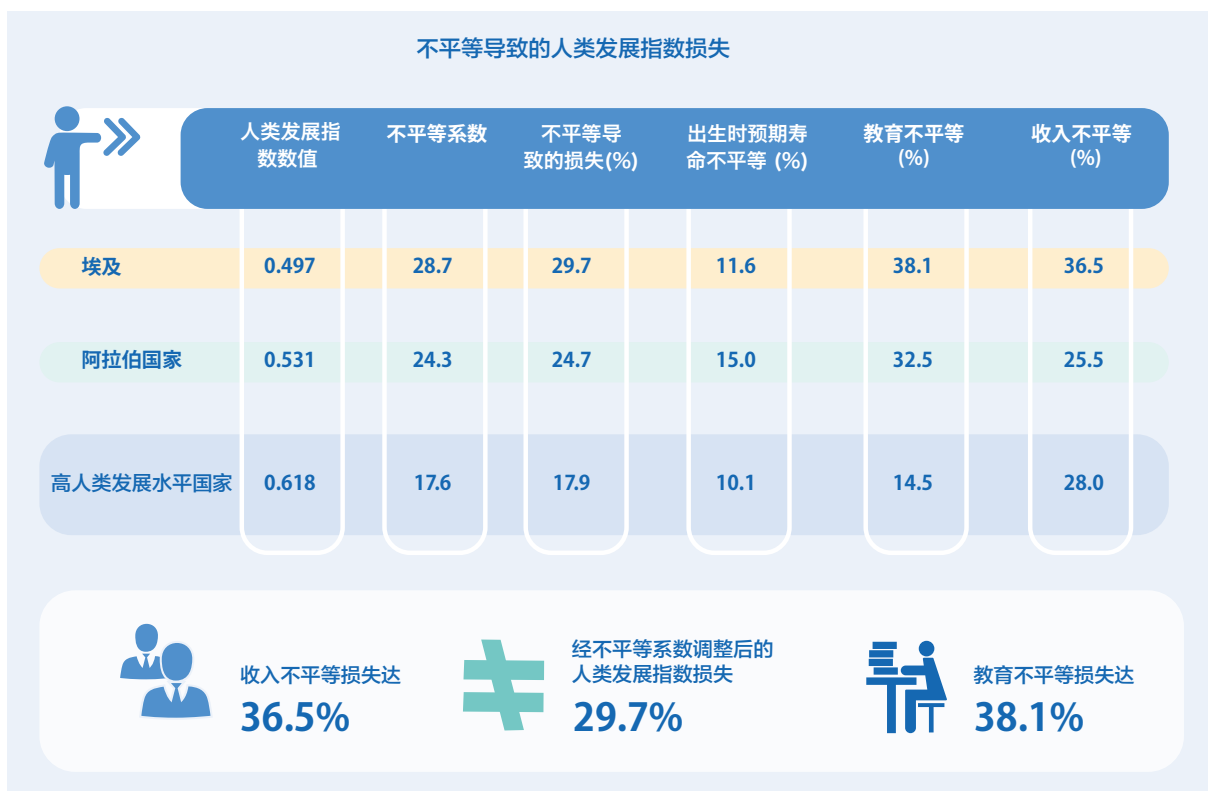
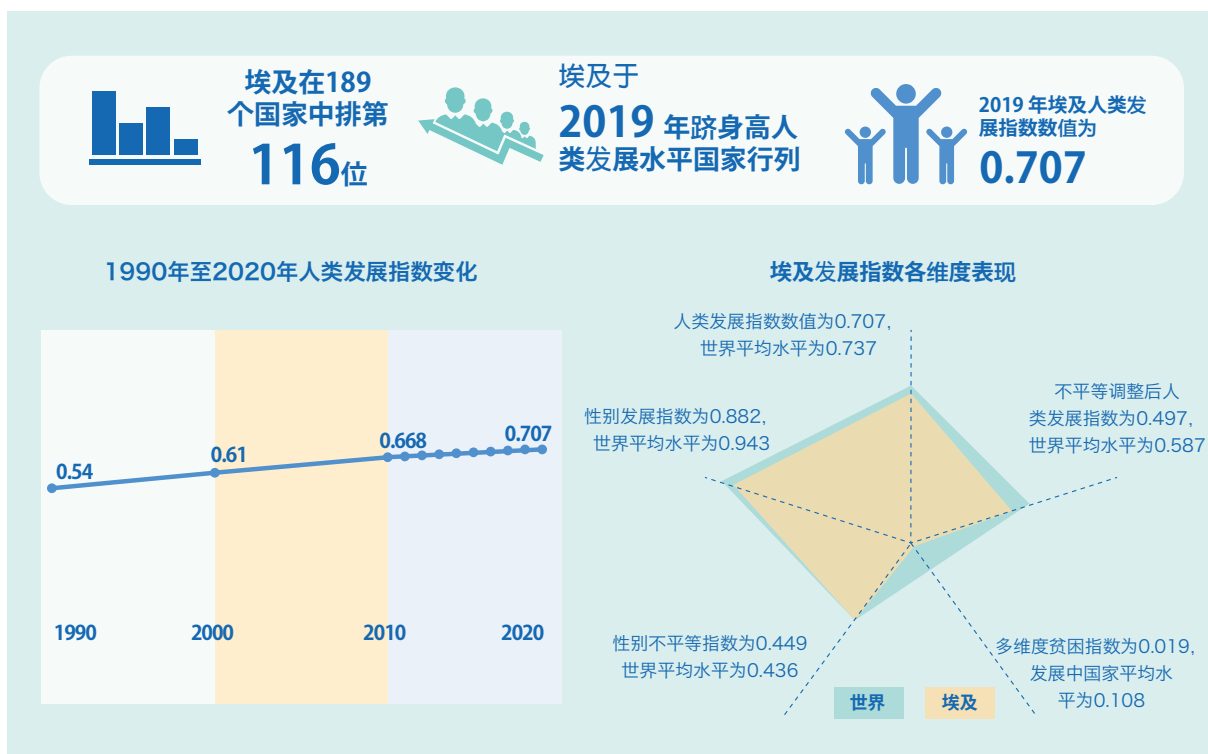
# 用数字说发展

## 2011-2020



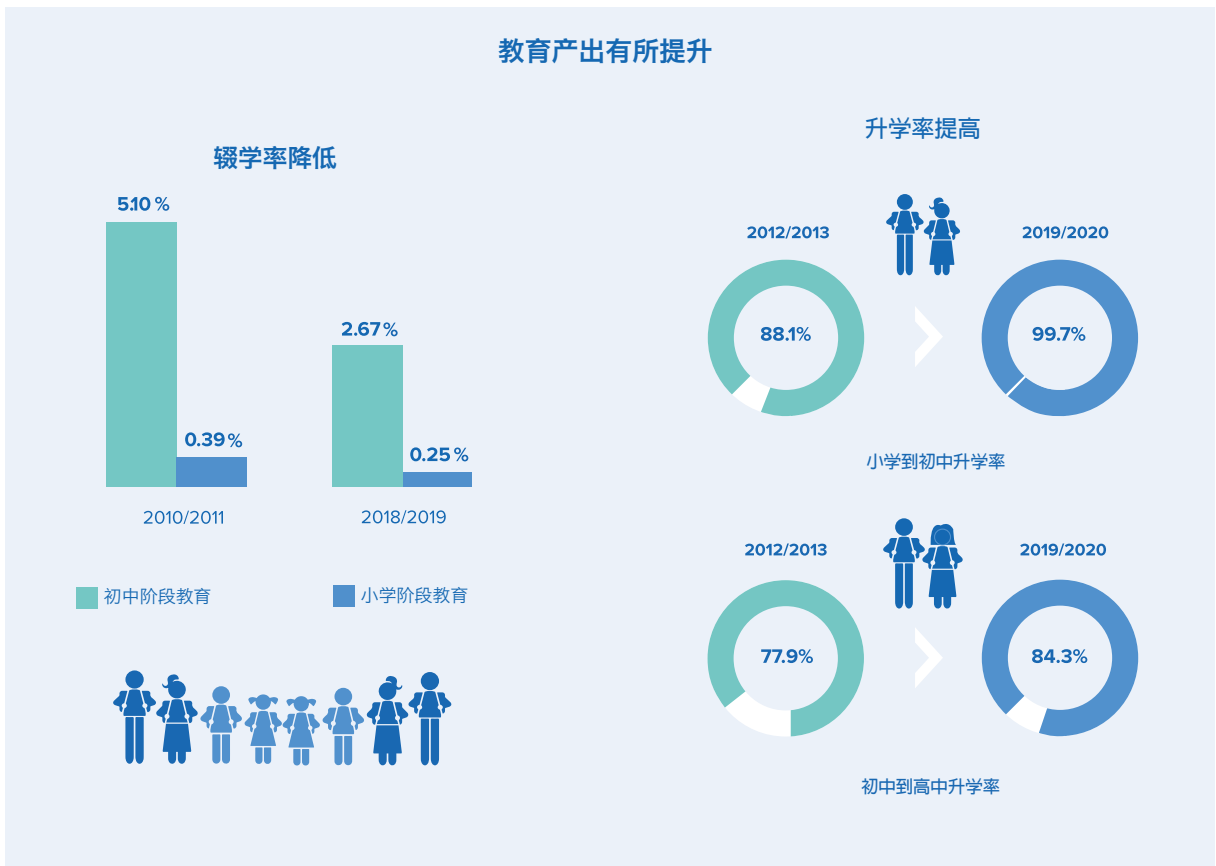
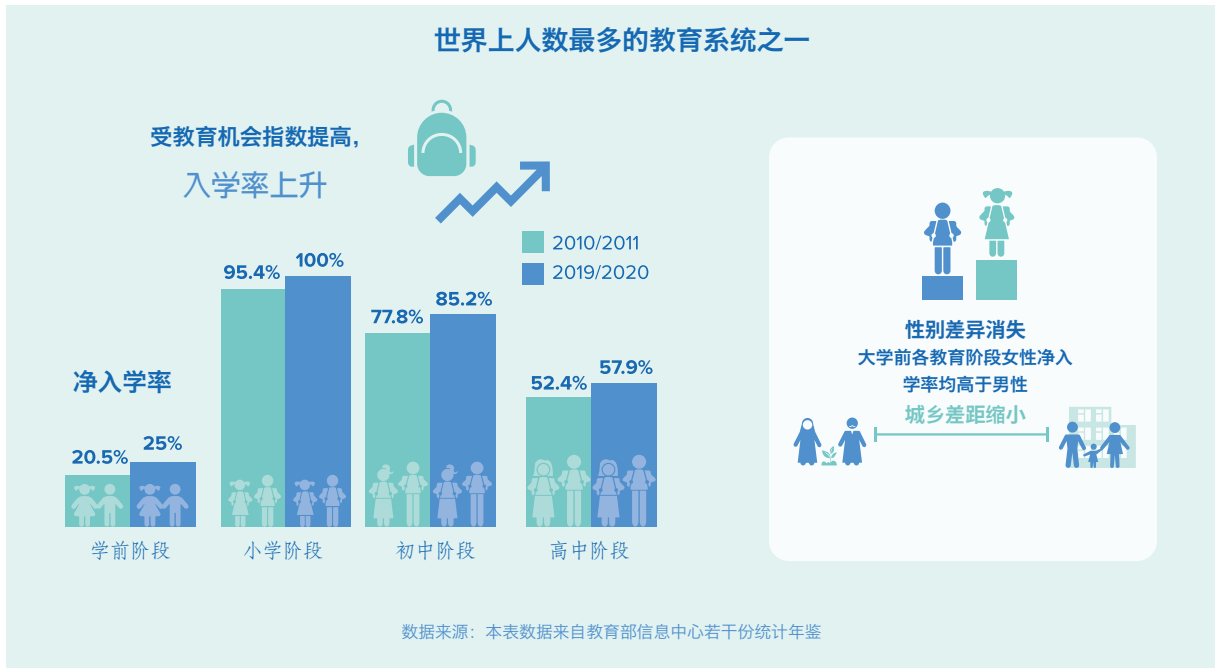


表1 | 2020年埃及人类发展指数



数据来源：2020年人类发展报告

表2| 人力资本 | 2011-2020年埃及教育情况



## 然而教育质量指数并未同时上升

### 大学前各阶段公立学校平均班额

2010/2011

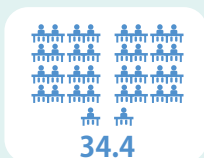
2019/2020

### 大学前各阶段公立学校师生比

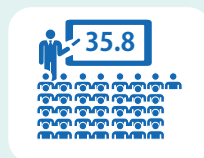
2010/2011

2019/2020

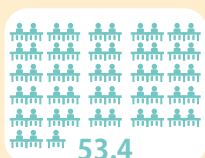
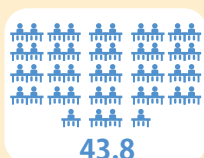
学前阶段



学前阶段



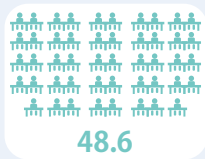
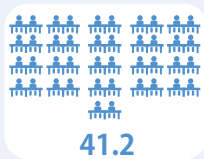
小学阶段



小学阶段



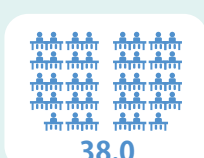
初中阶段



初中阶段



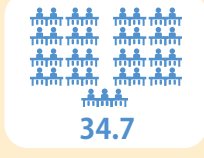
普通高中



普通高中



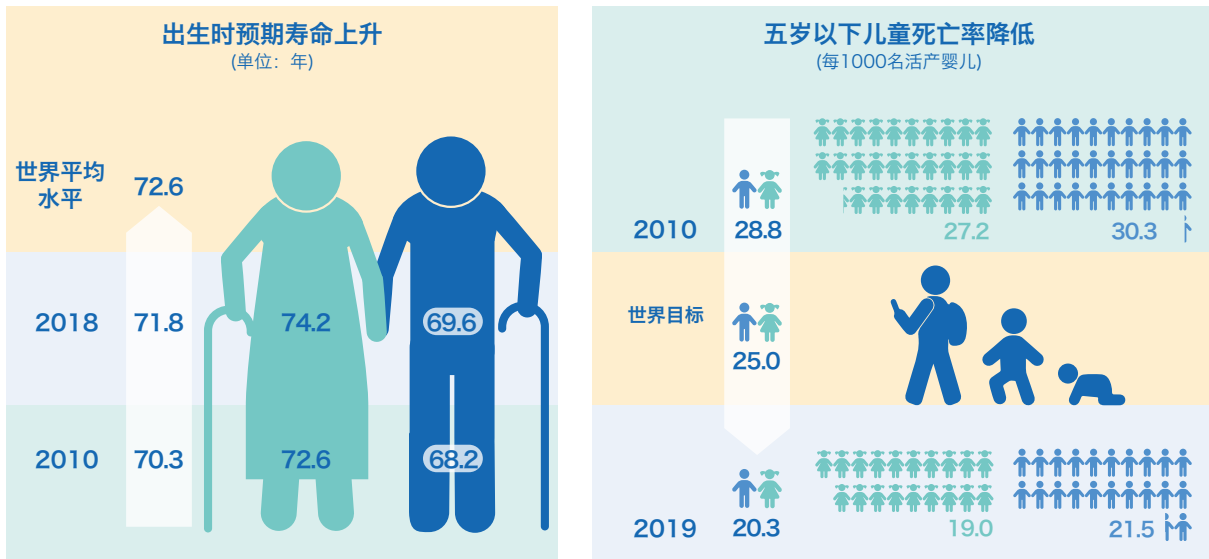
职业高中



职业高中



表3 | 人力资本 | 2011-2020年埃及健康情况



数据来源: 世界银行数据库

具开创性的健康倡议

治疗与控制疾病



旨在促进非传染性疾病的早期诊断的“一亿健康生命”计划

于2018年启动

覆盖埃及全部省, 花费

70 亿英镑

旨在通过早期诊断, 降低非传染性  
疾病死亡率



2018年10月到2019年4月, 筛查了5000万18岁  
以上的埃及公民中的

4700万人, 治疗了62.8 万人

完善医疗服务体系



旨在促进埃及女性健康的“一亿健康生命”计划

于2019年启动

针对 3000 万  
18岁以上女性

对乳腺肿瘤和其它非传染性  
疾病进行早期诊, 并提供计划  
生育服务



2019年7月到2021年3月, 共有  
1300 万名女性从该计划  
中受益



发展制药产业





## 埃及消灭丙型肝炎病毒 (HCV) 的全民运动

通过使用国内生产的惠民价格的药, 建立起新的治疗体系, 在控制丙肝疾病方面实现了飞跃



2008年埃及丙肝发病率为 **9.8%**



于 **2014** 年启动

治疗周期从12个月缩短至 **3个月**



丙肝治愈率从 **50%**

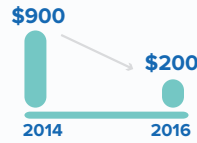


提高到 **98%** 以上

节省治疗费用 **80 亿埃镑**



治疗费用下降



## 取消病患等待名单倡议

于 **2018** 年启动



该项为期**3年**的倡议旨在取消危急手术等待名单制度



数据来源: 埃及项目地图网站, 中央公共动员和统计局, 2019年; 卫生部, 2021年; 国家信息服务局, 2020年。

表4| 人力资本 | 2011-2020年埃及适足住房情况

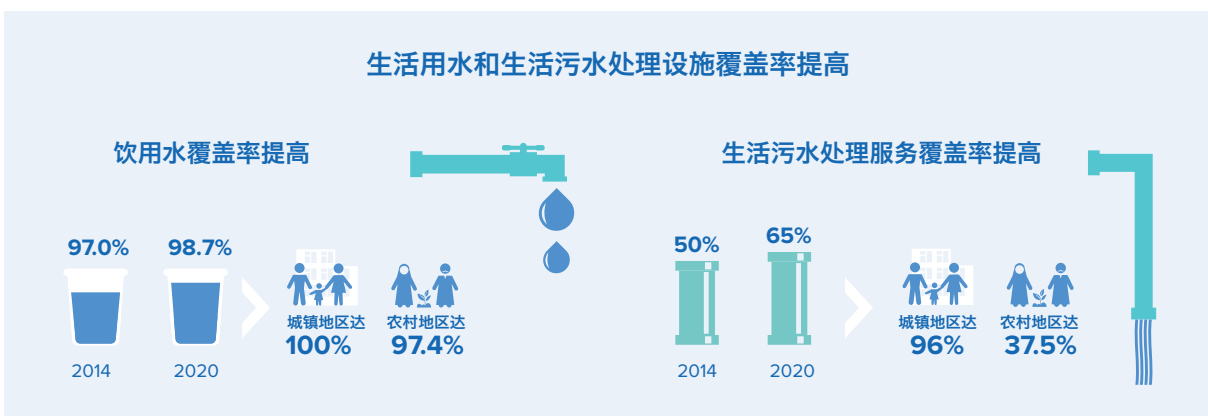
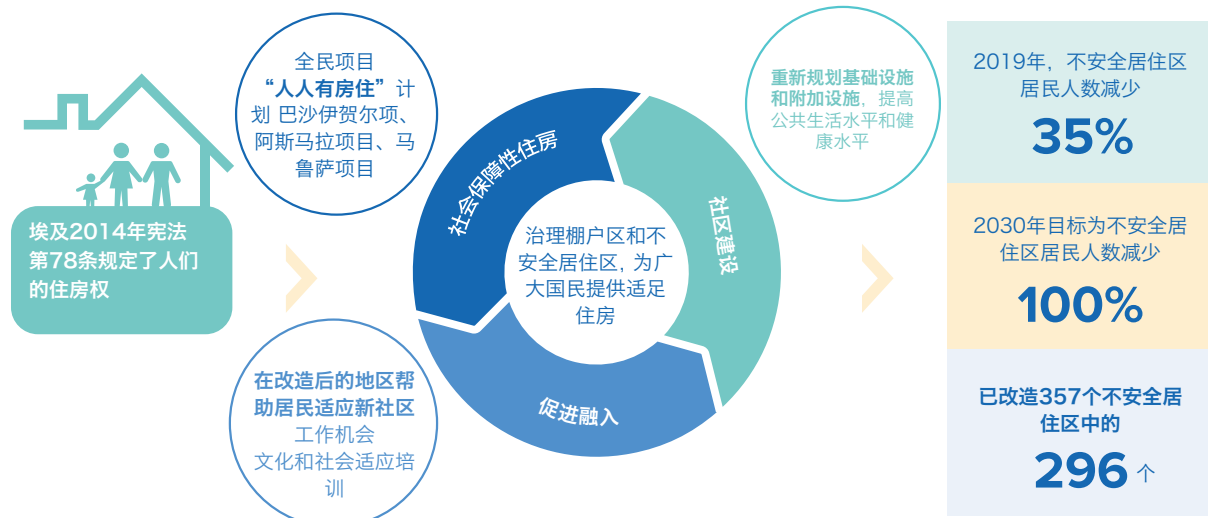


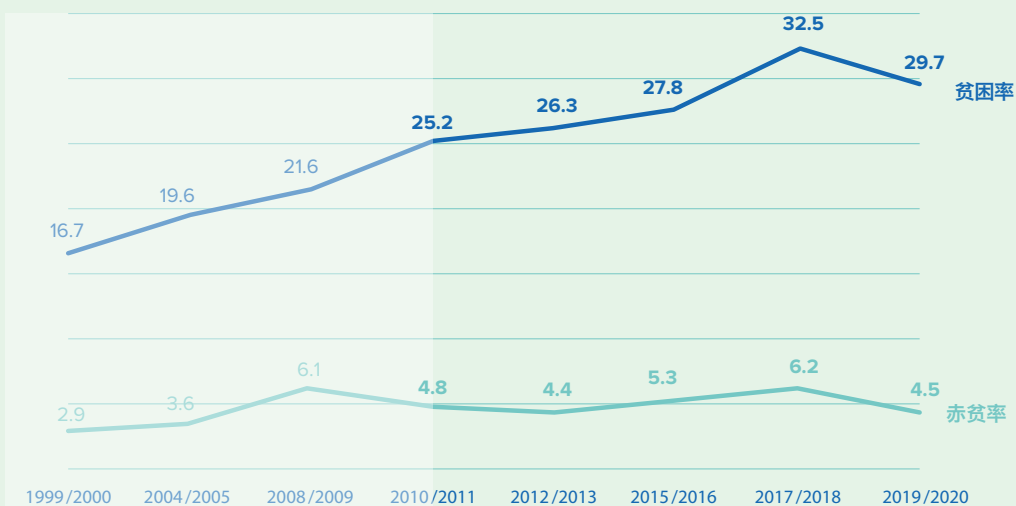


表5 | 发展的基础 | 埃及2011-2020年经济改革



2011-2020年埃及贫困状况变化

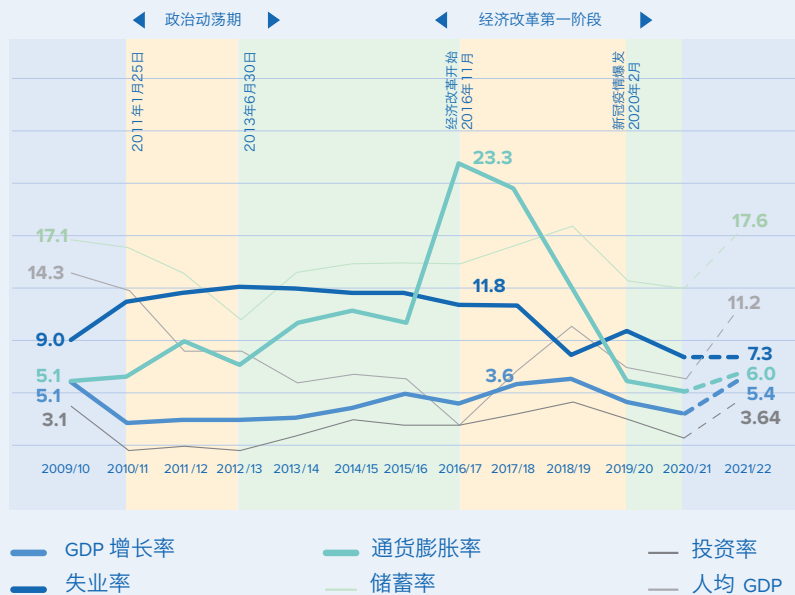
(百分比)



数据来源：  
年收入、支出和消费研究的主要成果.中央公共动员和统计局.2021年.

## 2011-2020年经济表现指数变化

选定指标



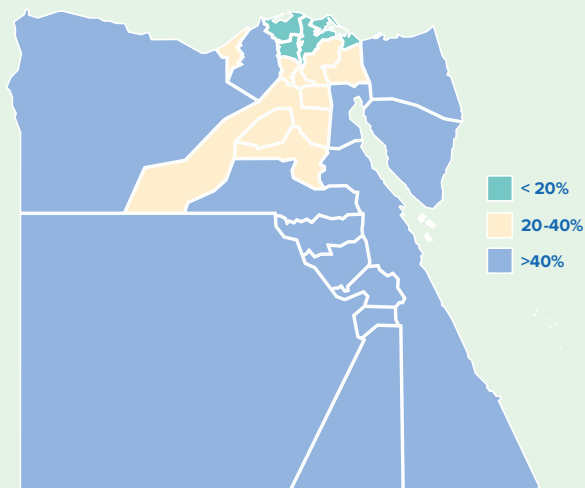
数据来源：埃及经济规划与发展部，2021年。

## 地区差异 经济区域之间的差异

各地区对GDP贡献度 (百分比)

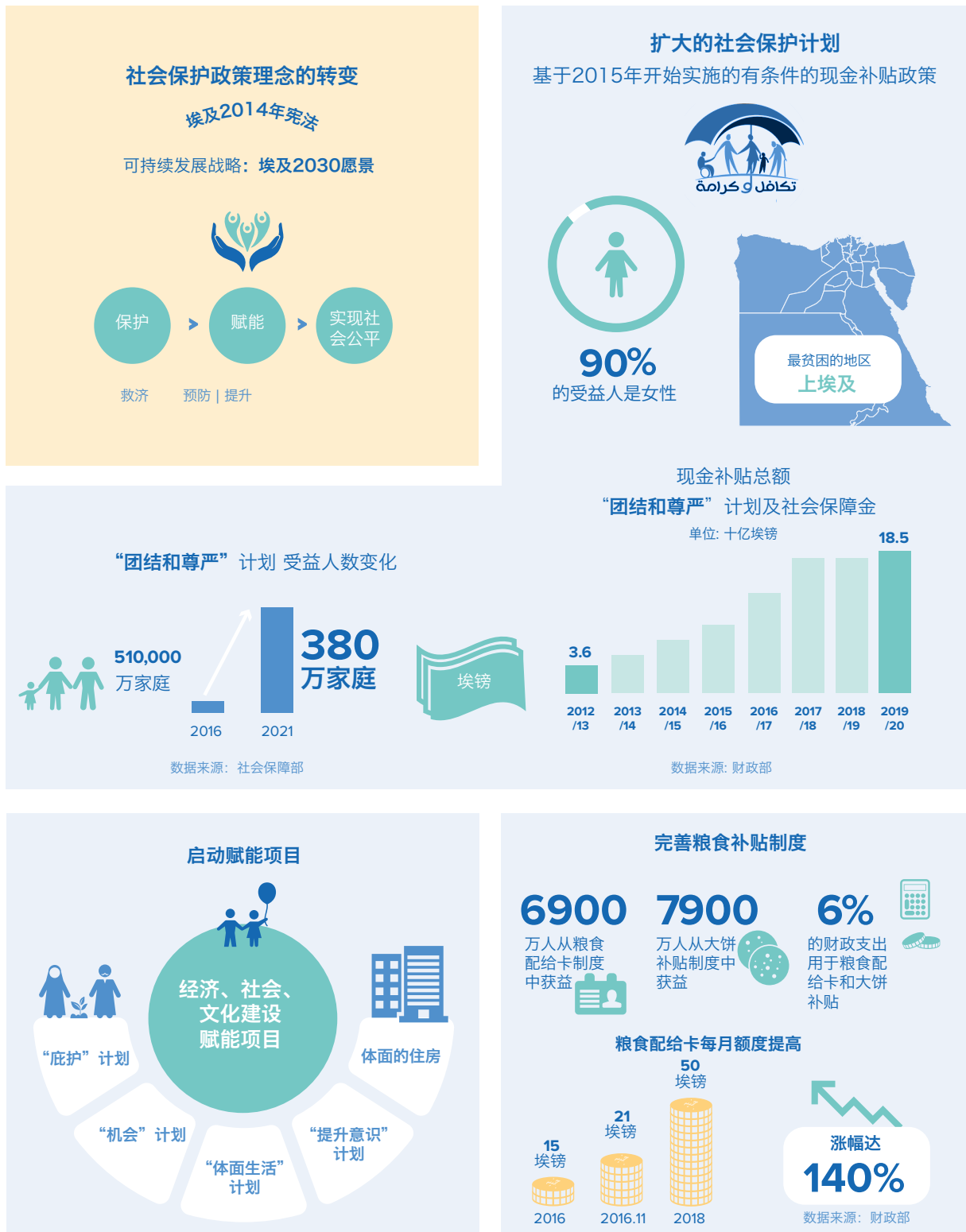


2017/2018年埃及各省贫困人口比例 (百分比)

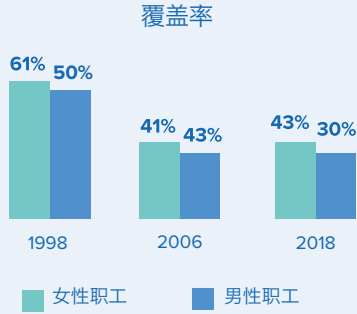


数据来源：2017/2018年经济普查结果,中央公共动员和统计局。

表6 | 建设更具包容性的体系 | 2011-2020年埃及社会保护状况



### 改革社会保险体系



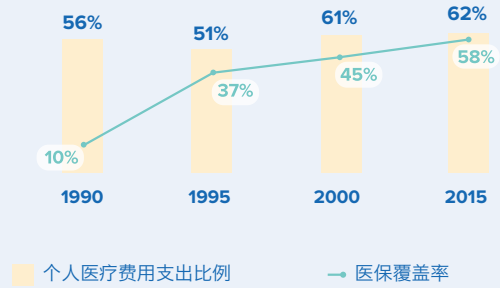
数据来源：发展经济学研究院

### 发展医疗保险体系

1990年以来，医保覆盖范围扩大



国民个人医疗费用支出上升，表示医疗系统服务质量低下



数据来源：埃及经济学研究中心

### 社会保护项目支出

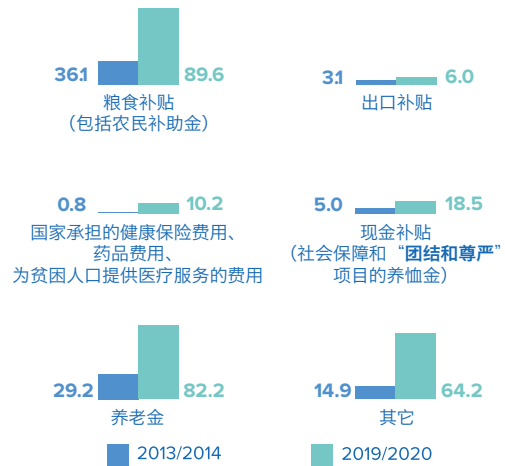
5年来，国家一般财政预算中各类补贴款项总金额增加



在补贴结构调整的背景下，国家一般财政预算中社会保护项目的拨款比例上升



#### 社会保护项目支出 (单位：十亿埃镑)



数据来源：2020-2019年公民书、财政经济运行半年报、财政部。

表7 | 社会的引领者和贡献者 | 2011-2020: 埃及女性的新纪元

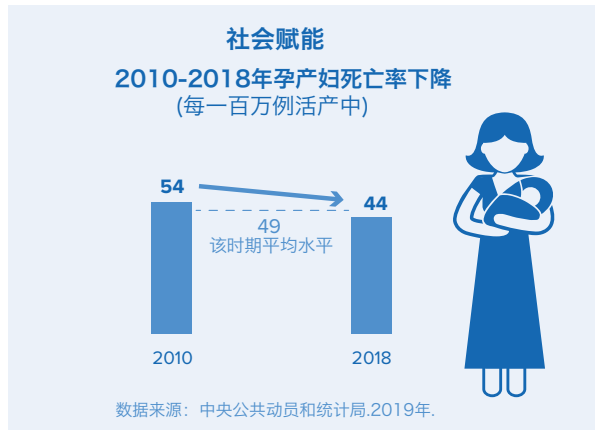
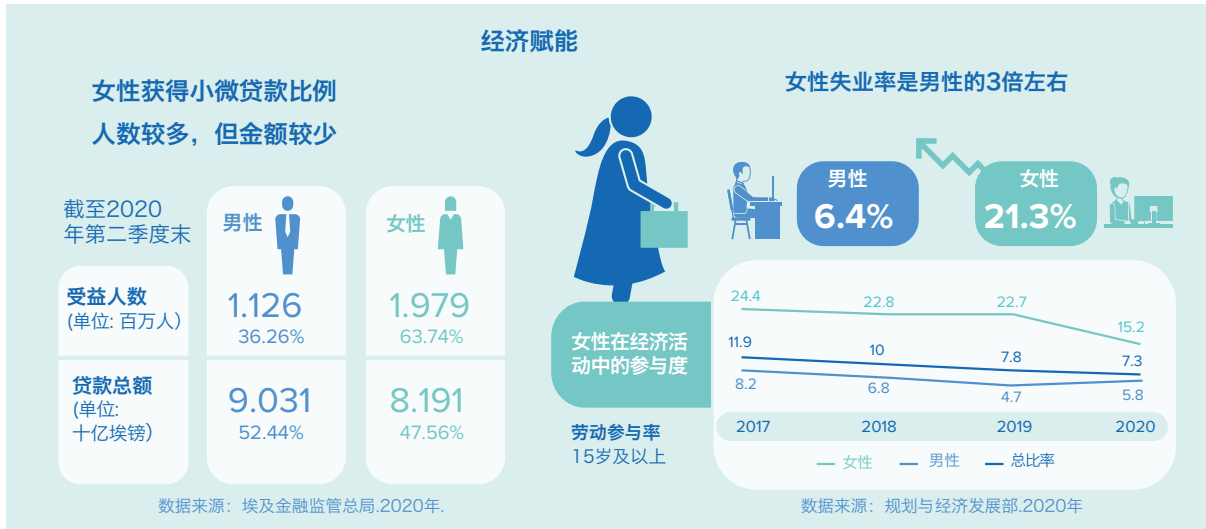
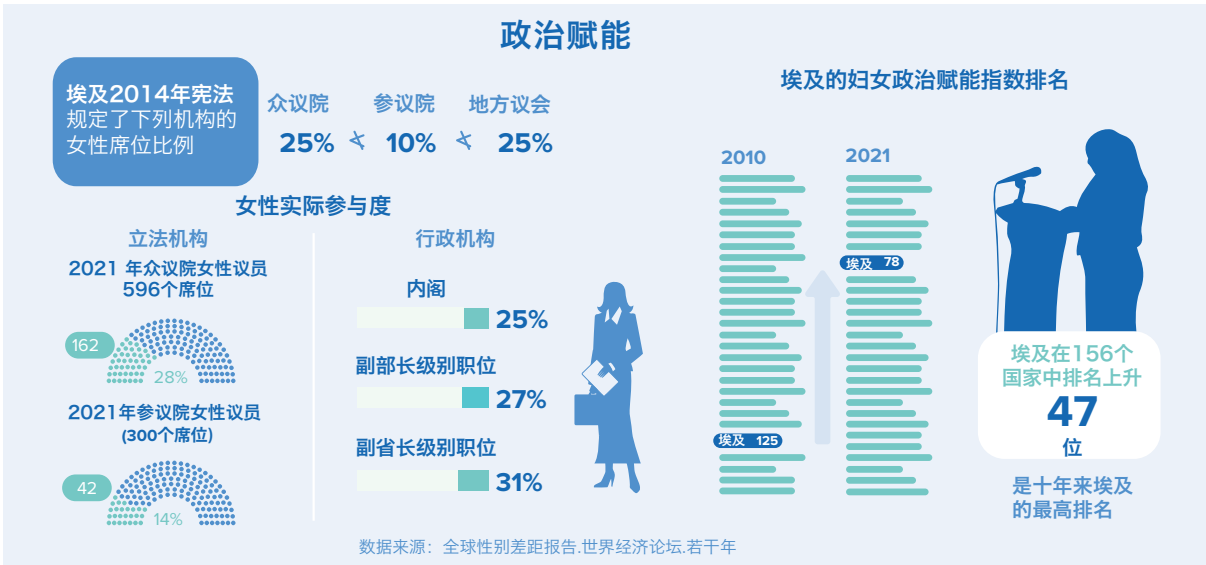


表8 | 应对气候变化挑战，实现可持续发展 | 2011-2020年埃及环保体系管理

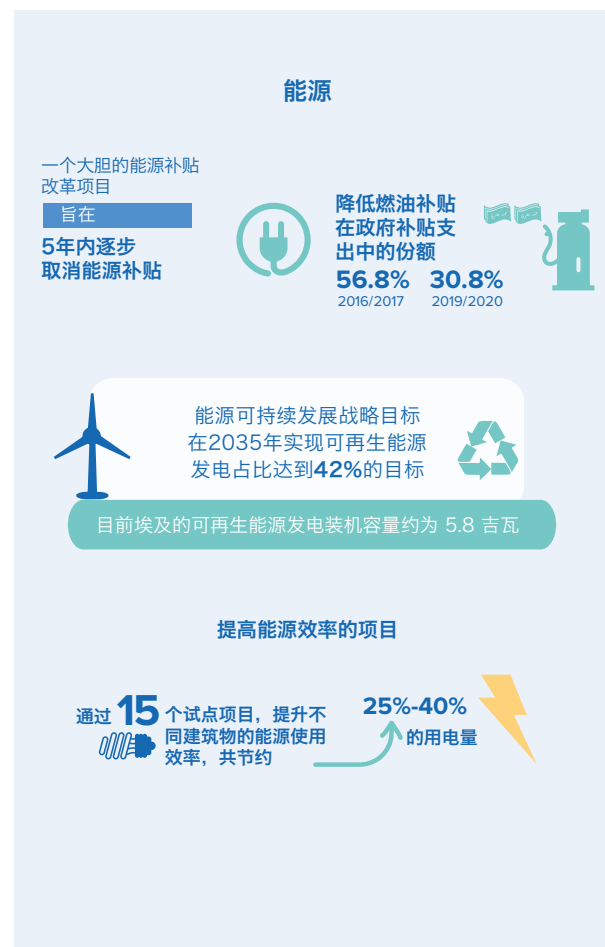
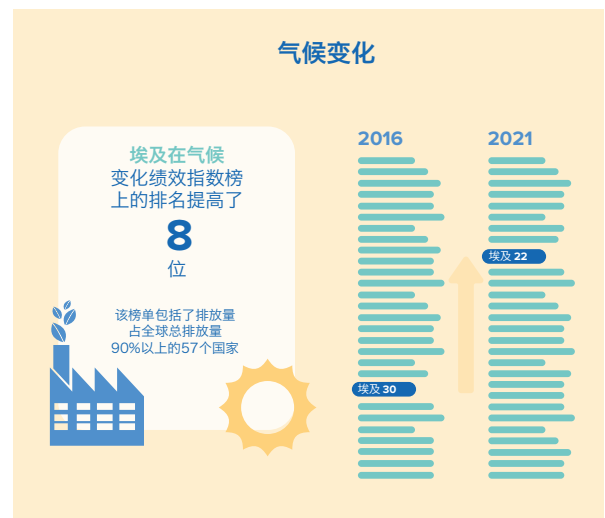
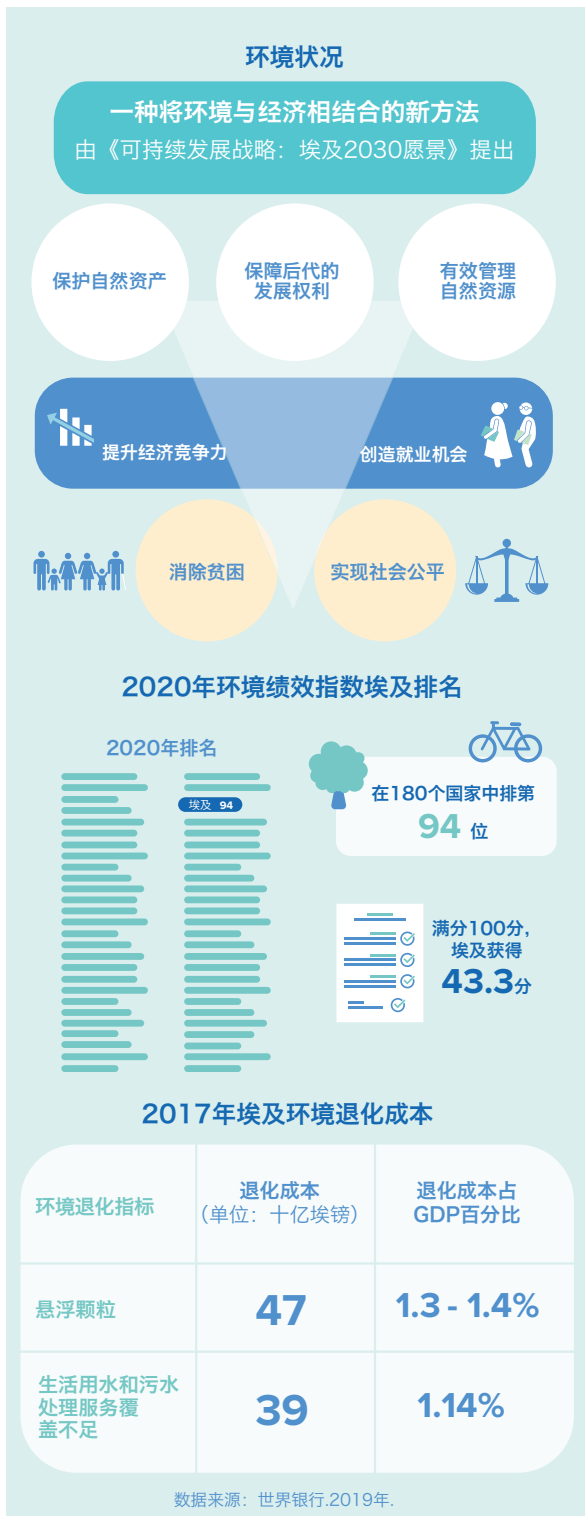
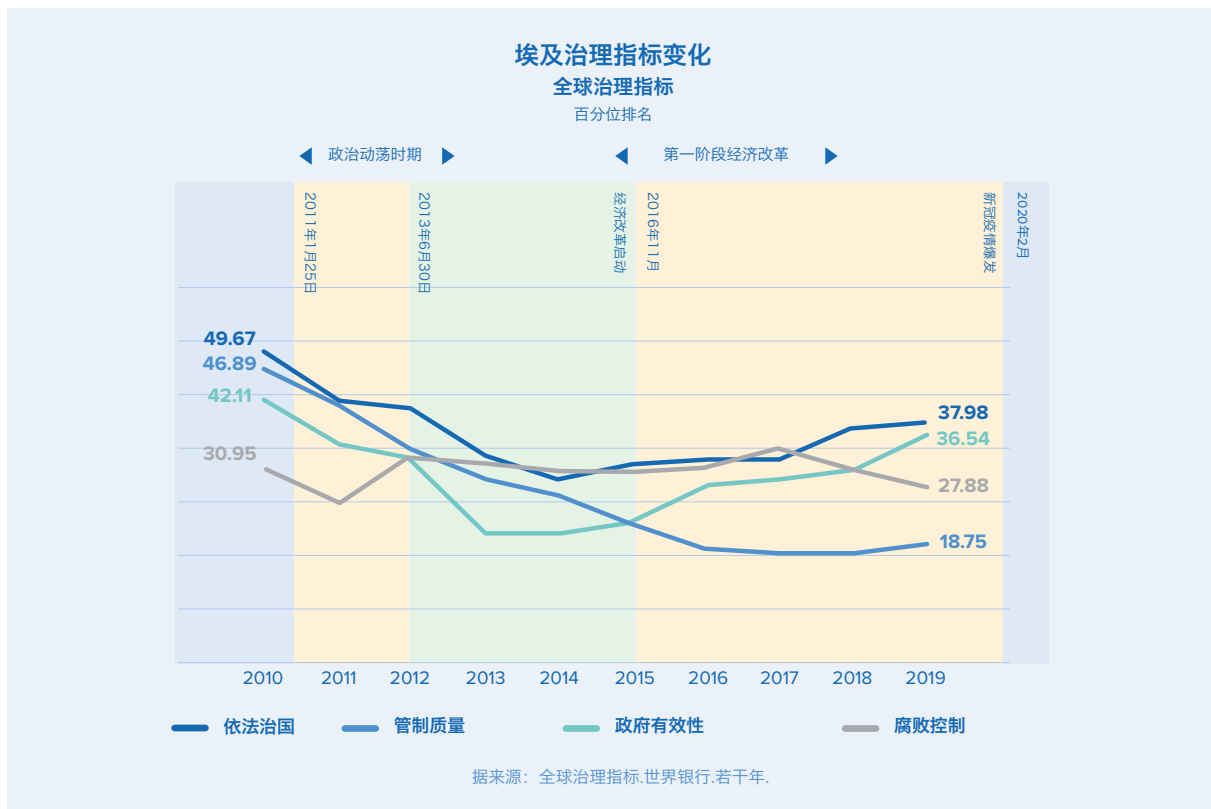


表9 | 发展国家和社会事务管理体系 | 埃及2011-2020年治理水平状况



### 行政改革

提高行政机关效率

改革金融管理体系

提高去中心化水平

建设跟踪和评价体系

### 打击腐败 提升透明度

干部培训和研究

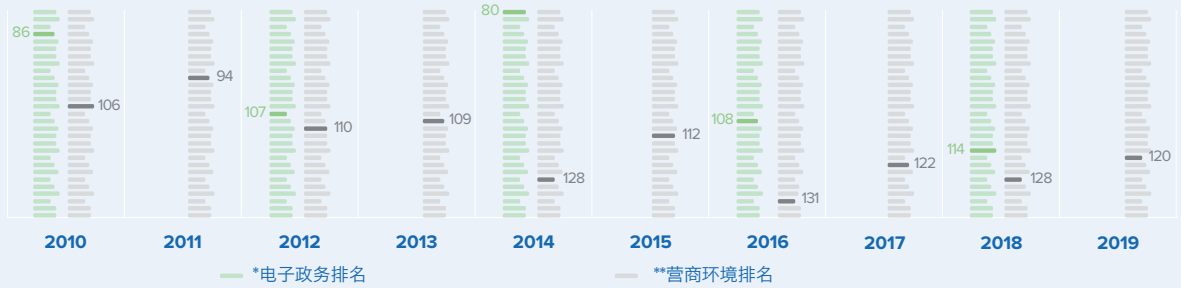
反腐败国家战略

国民预算

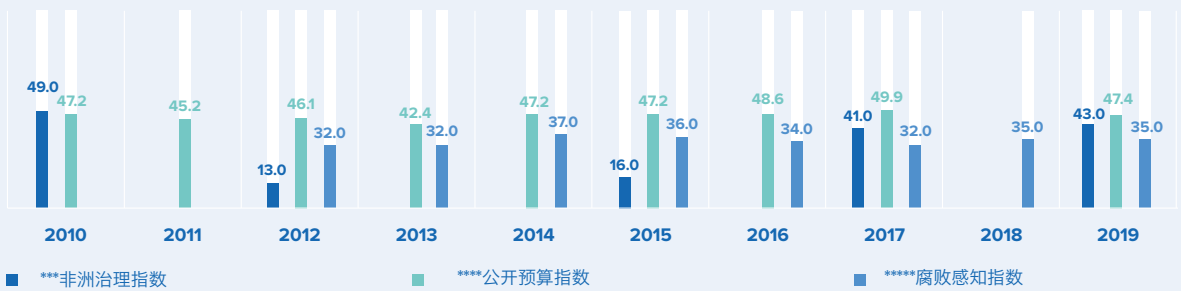
国民计划

## 选定指标

### 埃及排名



### 百分数排名



\*\*\*非洲治理指数

\*\*\*\*公开预算指数

\*\*\*\*\*腐败感知指数

据来源: \*电子政务报告,联合国,若干年.

\*\*营商环境报告,世界银行,若干年.

\*\*\*非洲治理伊布拉辛指数,莫·伊布拉辛组织,若干年.

\*\*\*公开预算报告,国际预算伙伴关系,若干年.

\*\*\*\*腐败感知指数报告,透明国际组织,2020.

### 加强青年参与度 提高适应度和参与度的新机制



PLP | Presidential Leadership Program



NATIONAL YOUTH CONFERENCE

### 数字化转型和普惠金融

埃及在9个阿拉伯国家中的排名



电子支付网点

130,000



电子钱包

15,300,000



金融科技解决方案

11%



埃及电子门户

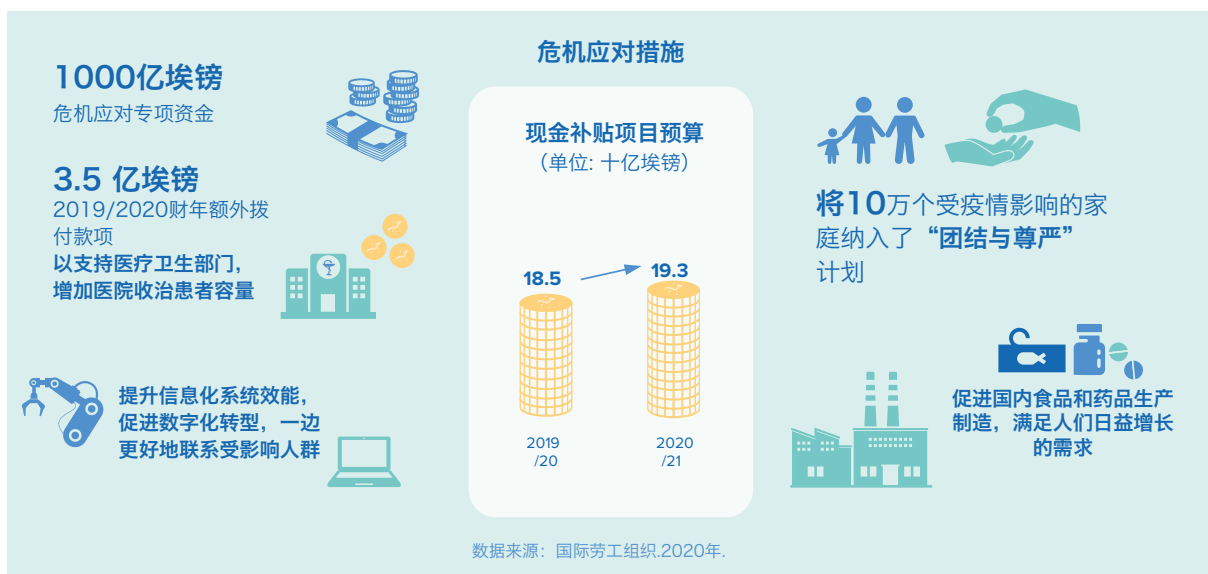
让政务服务更加便捷



مصر الرقمية



表10 | 新冠病毒 | 危机与机会





# 注释





## 注释

1. 联合国大会发展权利宣言（1986年）。
2. 教育部，统计年鉴，若干期。
3. 教育部（2014年）。
4. 内阁会议主席（2018年）。
5. 高等教育与科学研究部（2019-a）、高等教育与科学研究部（2019-b）。
6. 世界银行数据库 [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)。
7. 住房、公用事业和城市社区部（2017-b）。
8. 住房、公用事业和城市社区部（2019-a）、规划和经济发展部（2021），未公开数据。
9. 社会住房和房地产金融支持基金（2019）。
10. 规划和经济发展部（2021年），未公开数据。
11. 内阁会议主席，埃及政府工作计划 2018/2019/2021/2022。
12. International Monetary Fund. Arab Republic of Egypt. First and Fourth reviews under the extended arrangement under the extended fund facility and requests for waivers for nonobservance and applicability of performance criteria—press release; staff report; and statement by the Executive Director for the Arab Republic of Egypt. September 2017 and April 2019.
13. 国际金融公司（2020年）。
14. 规划和经济发展部（2021）。
15. 中央公共动员和统计局，收入、支出和消费研究 2017/2018。
16. 西亚经济及社会委员会，阿拉伯国家社会保护制度改革，贝鲁特，2019年。
17. 财政部，2019-2020年财务报表 [www.mof.gov.eg](http://www.mof.gov.eg)。
18. 财政部 2020年
19. Ido, Yuko, Social Security Reforms in Egypt 2008-2015, Seeking for Better Coverage, Financial Sustainability and Developmental Social Policy, Institute of Developing Economies, March 2018

---

20. 埃及经济研究中心，2020 年。

---

21. 全国妇女委员会 (2017 年) .在经济和财政上赋予妇女权力.可通过 (<http://ncw.gov.eg/News/2774/Economic and Financial Empowerment of Egypt Women>) 访问。

---

22. 2015-2020 年国家生育健康战略。

---

23. 水利部，2016 年。

---

24. 信息和决策支持中心和联合国开发计划署，2011 年。

---

25. 水利水利部，2013年。

---

26. 环境事务厅，2011 年。

---

27. 规划和经济发展部，国家监督和评估政府绩效系统的概况。

---

---

28. 规划和经济发展部。

---

29. 阿拉伯货币基金组织 (2020 年) 。

---

30. Chehade, Nadine (2019).

---

31. 规划和经济发展部 (2020 年) 。

---

32. 规划和经济发展部 (2021 年) ，未公开数据。

---

33. 国际劳工组织 (2021年)

---

34. 全国妇女委员会 (2020 年) .埃及妇女：2014 年至 2020 年 5 月-6 年成就，努力赋予埃及妇女权力。

---

35. 联合国和联合国开发计划署 (2020 年) ，全球性别应对追踪报告：西亚北非国家。

---









