

## “一带一路”战略合作

“一带一路”框架下阿拉伯国家的粮食危机<sup>\*</sup>

肖洋

**摘要:**阿拉伯国家是“一带一路”战略的地缘枢纽,其社会稳定形势直接影响“一带一路”战略全局。粮价上涨导致的食物危机是推动阿拉伯国家社会动荡的重要因素。阿拉伯国家产业结构低度化与空心化是导致粮食危机的经济根源。阿拉伯国家的粮食安全形势非常严峻,对非产油国和海湾国家影响巨大。一方面经济不振削弱了阿拉伯国家的粮食进口能力,而人口爆炸、高贫困率导致巨大的粮食需求;另一方面发放巨额食品补贴进一步增大了阿拉伯国家的财政负担。本文分析了阿拉伯粮食危机的经济根源,以及农业危机和消费危机对阿拉伯国家粮食安全的影响,剖析了海湾国家粮食自给化的实践经验。

**关键词:**阿拉伯国家;粮食危机;产业结构低度化;海湾国家

**作者简介:**肖洋,博士,北京第二外国语学院国际问题研究中心副研究员(北京100024)。

**文章编号:**1673-5161(2015)04-0045-14      **中图分类号:**D815      **文献标识码:**A

<sup>\*</sup>本文系教育部区域与国别研究培育基地——北京第二外国语学院阿拉伯研究中心2015年项目(ASC2015YB03)的阶段性成果。

阿拉伯国家是“一带一路”的重点地区,同时也是国际地缘政治安全的“暴风眼”。“后阿拉伯之春”时代的中东安全局势呈现出很大的不确定性,因经济增长乏力导致的社会动荡成为阿拉伯国家政治稳定的巨大隐患,并有发展成为区域性安全核心问题的趋势,这些将对中国推进“一带一路”战略带来巨大的地缘政治安全风险。从2008年西亚北非地区动荡的外部致因来看,主要有两方面的因素值得关注:一是全球金融危机对经济外向型阿拉伯国家的负面冲击,包括对经济增势、外汇收入、劳动就业问题的影响;二是粮食危机与金融危机叠

加,食品价格的上扬增大中下层民众的生活压力,社会不满情绪也会潜滋暗长。因此,本文将研究视点移至阿拉伯国家产业结构,从粮食危机入手研究阿拉伯国家社会动荡的经济根源,从“一带一路”战略维度下探究阿拉伯国家经济发展的根本性问题。

## 一、“一带一路”战略与阿拉伯国家粮食危机

阿拉伯国家位于“一带一路”的西端的能源、交通枢纽地区,是中国能源进口、工程承包、商品外销的重要市场,该地区的稳定与发展不仅有利于“一带一路”战略的顺利推进,更有助于实现中阿务实合作关系的转型升级。然而,“一带一路”战略是一个洲际综合发展规划,沿线地区存在各种不稳定因素,因此需要保持高度的安全风险防范意识。阿拉伯国家处于动荡变化之中,地区热点与局部冲突此起彼伏,各类非传统安全威胁不断发生,维护社会稳定的任务异常艰巨,其中因粮食危机引发的社会动荡,无疑是破坏阿拉伯国家安全与经济稳定形势的重要因素。

阿拉伯国家的农业生产受到灌溉水资源稀缺、耕地荒漠化以及相关公共政策缺失等制约,导致粮食产量日趋下滑,与此同时,由于受剧增的人口和低效社会管理政策的影响,粮食短缺日益严峻。粮食危机的主要表现是食品价格飞涨。二十世纪七十年代之后,食品涨价和削减食品补贴在中东地区引发了一系列群体性暴力冲突,特别是 2008 年蔓延整个中东地区的“粮荒”,直接造成了美国次贷危机前夕的全球食品价格上涨。食品价格的飙升助长了该地区的动荡局面,粮食危机与高失业率、贫富差距过大、高通胀等经济痼疾加剧了阿拉伯国家的社会摩擦,在特定时期内会转化为社会危机。各个阿拉伯国家政府,包括埃及和利比亚的过渡政府都试图通过增加食品补贴来维持社会稳定,但这些传统的粮食政策难以改变阿拉伯国家社会动荡的经济根源。以下从粮食供需关系与阿拉伯国家食品政策两方面来审视中东乱局爆发的社会根源。

### (一) 粮价上涨引发社会不满

和世界其他地方一样,阿拉伯国家正处于食品价格随着全球消费水平的提高而不断上涨的态势,粮食价格也不再“随天而定”而是“随市而定”,即使是风调雨顺也会出现粮价暴涨。一些阿拉伯非产油国饱受食品涨价、贫困率过高、过度依赖粮食进口之苦。除此之外,由于缺乏较强的国际经济竞争力,使这些国家难以获得足够多的外汇收入来填补因进口粮食所造成的财政黑洞。

2007~2008 年全球食品价格提高了 77%,同期谷物价格则上涨了近两倍。

联合国粮农组织显示,全球食品价格在 2011 年的 2~8 月间下降了 2.8%<sup>①</sup>,然而,对于普通阿拉伯民众来说,食品价格仍然很高。例如,根据联合国粮食与农业组织的报道,2011 年 5 月,埃及的小麦价格增长了 16%,这意味着小麦粉及其制品的价格都会上涨。<sup>②</sup> 作为埃及经济问题恶化的一种必然结果,埃及镑的贬值增加了进口小麦和其他农产品的开支。

食品价格过高被普遍认为是引发阿拉伯国家社会治理危机的导火索。<sup>③</sup> 阿拉伯国家政府提供的食品补贴并没有覆盖到所有的食品种类,并且被官员腐败和黑市垄断等阻力削弱了其减压效果。<sup>④</sup> 值得一提的是,尽管历史上由粮食匮乏引起的大规模反政府骚乱较为少见,但阿拉伯各国政府仍坚持实行财政紧缩政策,埃及等国甚至在大规模社会动荡爆发前夕还在削减食品补贴。

不管食品涨价在中东乱局中扮演着何种角色,阿拉伯国家的民怨很快指向了政治不公现象。然而,各个阿拉伯国家都试图通过一些常规方法——如增加食品补贴、提高政府职员的薪金和退休金等方式来化解社会管理所面临的压力。这些措施表明执政者内心的矛盾——他们要么继续掩盖政治不公现象背后的经济问题,要么寄希望于这些小修小补的措施能够缓解社会矛盾。因此,这些改良措施在整个阿拉伯世界都得到了落实。

## (二) 经济不振使发放食品补贴难以为继

对于阿拉伯非产油国来说,食品补贴的花费很高,并且当全球食品价格飞涨时往往难以为继。然而,近年来这些国家为取消食品津贴所做出的努力由于遭到公众的强烈反对而宣告失败。例如,2008 年由于面包价格上涨了五倍而引起了骚乱,埃及政府花费 20 亿美元用于面包补贴,禁止水稻出口、命令军队给穷人制作并分发面包等行动来安抚骚动的人群。但是当政府和社会学家成功地逐步减少食品补贴时,他们又处于一个没有高速增长和充足的工作机会来减少贫困率的经济萧条时期。当政府以囊中羞涩为由减少食品补贴的时候,通常是伊斯兰宗教组织代替政府为民众提供食物、医疗和教育等服务。<sup>⑤</sup>

食品补贴政策无疑增大了阿拉伯国家的财政负担。2010 年,埃及花费了约 30 亿美元用于面包补贴,这些钱本可以更有效地用于农业投资,或是改善贫困人口医疗或教育条件。然而,补贴政策对于那些最需要帮助的人来说,是一

① FAO, *World Food Situation*, May 20, 2011.

② FAO, *GIEWS Country Brief for Egypt*, September 13, 2011.

③ Johnny McDevitt, "Jordanians Protest Against Soaring Food Prices," *The Guardian*, January 15, 2011.

④ Jeff Rubin, "Food: What's Really Behind the Unrest in Egypt," *Toronto Globe & Mail*, February 9, 2011.

⑤ Haim Malka and Jon B. Alterman, "Taking It to The Streets," *Middle East Notes and Comment*, October 2007.

种效率低下的援助方式。因为政府会对每个人提供帮助而无论其是否需要,这种大锅饭的社会福利政策助长了浪费和滋生腐败。但是相较于其他反饥饿措施,它更具可操作性,并且在公众中也很受欢迎。更重要的是,拉比·撒迪(Larbi Sadiki)把这一政策作为执政者与民众建立社会联系的核心,并借此来保证和平与社会稳定,认为它是“民主的面包”。<sup>①</sup>

对于一些阿拉伯非产油国来说,增加食品补贴意味着即使无法进行深层次的经济政治改革,政府也已经履行了应尽的义务。联合国粮食与农业组织预测,埃及、突尼斯等发生了政权更迭的中东国家,其 2012 年的粮食产量同比回升<sup>②</sup>,但所有阿拉伯国家仍然保持对国际粮食市场的高度依赖性,用于进口粮食的外汇储备缺口较大。埃及的情势尤其严重,2011 年埃及小麦进口量由于本土产量的增加而减少,但全球粮食价格的飙升和埃及镑的贬值使埃及用于粮食进口的费用不断攀升。<sup>③</sup>

如前所述,在政治上的稳定期,阿拉伯国家并没有做出很多努力去进行粮食改革。长时间的地区动荡使得阿拉伯国家很难在经济结构改革上有所作为,由于维护政权稳定成为头等大事,因此粮食问题难以走入政客们的视野。难以继任的财政改革和迫不得已的缩减开支,这都可能导致新一轮的食品危机,或是引发更大规模的反政府运动。总体来说,食品危机日益严峻的时候,也是阿拉伯国家社会管理能力最脆弱的时候。

## 二、“一带一路”战略与阿拉伯国家产业结构低度化

阿拉伯国家都是发展中国家,近年来都受到国内外经济低迷的拖累,经济下滑压力明显,特别是长期存在的产业结构低度化发展,影响阿拉伯国家对“一带一路”建设的可持续投入。产业结构低度化是指一国产业结构在升级转化的动态过程中处于较低的状态。其内涵有三:1. 三次产业比例构成与其他地区相比处于较低水平;2. 三次产业内部各产业的比例与其他地区相比处于较低水平,产业的技术创新能力与国际竞争力较低;3. 一国的中高端产品比重较小,工业结构在产业链下游的比重较大。<sup>④</sup>

阿拉伯国家的产业结构通常具有以下四个共同特征:第一,农业占产业结构的比例很低,经济作物种植占比远高于粮食作物,粮食产量较低且难以自给,

① Larbi Sadiki “Towards Arab Liberal Governance: From the Democracy of Bread to the Democracy of the Vote,” *Third World Quarterly*, Vol. 18, No. 1, March 1997, pp. 127-48.

② FAO, *World Food Situation*, September 8, 2011.

③ FAO, *GIEWS Country Briefs*, September 13, 2011.

④ 马晓河等:《中国产业结构调整与产业政策演变》,北京:中国计划出版社,2008 年版,第 67 页。

严重依赖进口,这无疑给阿拉伯国家经济稳定性埋下了重要隐患。第二,经济支柱过于依赖能源产业和旅游业,易受国际能源市场价格和旅游客源地经济景气形势的影响。例如海合会国家、利比亚、埃及对石油天然气产业依赖度较高,突尼斯对旅游业依赖度较高。第三,劳动密集型产业不发达,服务业发展落后,造成国内就业市场狭窄,特别是城市居民缺乏足够的就业机会。阿拉伯国家的工业体系大多基于油气产业链,产业集中度高、对其他产业的兼容性较低,此外制造业体系不完善,资本密集型与劳动密集型制造业都较为弱小,第四,由于政府主导型经济体制已经由裙带资本主义所替代,经济改革也没有带来新兴企业遍地开花。该地区的经济政策没有催生出具有全球竞争力的企业,也没有创造足够多的新型工种,更没有增加大多数人的收入。

阿拉伯国家属于开放经济条件下的中小型经济体,经济结构具有低度化发展的特征。单一出口导向型产业结构使得阿拉伯国家经济体系处于畸形状态,高度依赖国际市场使得宏观经济稳定性大为下降,制造业不发达导致长期的高失业率,贫富差距过大与输入型通货膨胀,激化了贫困人口的不满情绪,为社会动荡提供群众基础;再加上阿拉伯国家总体处于国际经济金融格局的边缘地位,经济体系抗风险能力很弱。由于粮食与工业制成品依赖进口,使得粮食危机成为该种经济条件下的必然经济现象,并往往演变为民生焦点与社会动荡的导火索。

阿拉伯国家产业结构低度化的必然结果是导致产业结构空洞化,即阿拉伯国家缺失了能够真正承载、体现产业高度化的核心部分。从国民经济整体来看,阿拉伯国家缺乏具有结构升级带动力和产业控制力的主导产业;即使在能源产业内部,也缺少核心技术和进行核心加工环节的能力。阿拉伯国家生产环节少,加工链条短,标志着技术进步和产业结构升级过程游离于工业增长之外。因此,导致阿拉伯国家社会动荡的诸多因素都源于经济结构的脆弱性。

由于阿拉伯国家存在长期且范围较广的食品贸易赤字,这使得民众对食品供给的不安全感与宏观经济形式紧密相关。正如上文所提到的那样,过度依赖进口导致的食物安全风险已经引起阿拉伯国家的高度重视,但在宏观经济层面,食品安全主要还是经济问题;阿拉伯国家经济结构的低度化,使之无法扩大出口来弥补进口粮食所带来的财政赤字。因此,在“后阿拉伯之春”时代,大部分阿拉伯国家不得不继续延续传统的经济政策,这埋下了新的食品危机隐患:第一,它加速落实了那些助长粮食浪费和食品消费的食品补贴政策,却没有解决贫困和就业问题<sup>①</sup>,进口粮食的开支早晚会让政府入不敷出。除非阿拉伯国

<sup>①</sup> Egypt planned to increase wheat imports in 2011, see Luzi Ann Javier, "Egypt to Boost Wheat Imports to Avert Unrest, El Attal Says," *Bloomberg News*, September 20, 2011.

家大量动用石油收入或外汇储备<sup>①</sup>,即便如此,这些举措又会对宏观经济造成很多负面影响。第二,尚没有任何一个阿拉伯国家政府愿意进行从根本上解决食品危机的宏观经济改革。尽管阿曼、沙特等海合会国家也纷纷施行了一系列改善民生的政策以化解日益尖锐的社会矛盾,但这些政策是为了满足短期“维稳”的政治需求而非实施根本性经济改革,更谈不上进行大规模基础设施建设了,这毕竟需要大量的资金投入和具有远见卓识的决策者。然而,无论是以依靠市场供需平衡还是政府的宏观指导,这些措施在动荡的社会局势中难以奏效。食品价格的全球性上涨已经成为现实,但整个中东地区却没有出台足够多的应对政策,使得大中东地区的粮食安全领域处于不设防的状态,因而使得该地区本已十分严重的食品安全形势雪上加霜。

### 三、“一带一路”战略与阿拉伯国家农业经济安全

阿拉伯国家作为“一带一路”战略的重要支点,不仅取决于能源经济的支撑,还依靠农业经济作为社会的稳定器。在大中东地区,大约45%的人为农民,他们有的直接进行农业生产,有的从事与农业密切相关的工作,因而绝大部分的人都易受农业生产状况和农产品价格的影响。在一些重要的阿拉伯国家,农业占GDP总额的比重更大,尤其是埃及(农业生产量占GDP总量的13.5%,农业人口占总人口的32%)和叙利亚(农业生产量占GDP总量的17.6%,农业人口占总人口的17%)。<sup>②</sup>此外,很多阿拉伯石油输出国也将农业作为吸纳就业人口的重要部门,尽管石油部门为这些国家带来巨额财富,却没有给人们创造足够多的就业岗位,因此,农业仍然是最重要的就业渠道。在伊拉克,农业对GDP总量的贡献率虽仅为9.7%,却容纳了全国21.6%的就业人口,阿尔及利亚的对应值分别为8.3%和14%。

在此需要说明的是,农业之所以在中东经济发展过程中占据如此重要的地位,是因为没有哪一种经济可以成功替代农业来吸纳如此之多的低素质就业人口,特别是青壮年。尽管阿拉伯国家从事农业的人口数量有所减少,但由于常年的高出生率,以青年为主的就业大军仍然会源源不断地涌现。因此限制农业经济的发展对于决策者来说是一个巨大的挑战。自二战结束到二十世纪末以来,海合会国家的农业生产主要由国家掌控,政府控制着耕地面积,负责购买和

① 2013年,西方国家和一些富有的海湾国家对遭受“阿拉伯之春”冲击的国家进行经济援助。然而,绝大多数此类援助都附加政治条款,即要求受援国进行经济体制改革。

② “Central Intelligence Agency (CIA)”, *The World Factbook*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>. (上网日期:2014年7月17日)

分配水、种子、肥料、机械等基本要素,并且作为农产品的最终购买者来限制农民对土地的占有量。尽管有大量的政府补贴和投资,广泛但低效的政府参与阻碍了农业生产力的提升,因此生产成本奇高的农业成为得不偿失的代名词。

二十世纪八十年代,全球油价的下滑限制了海湾国家经济的发展,这无疑增大了政府的财政压力,因此这个时期,包括海湾六国在内的阿拉伯国家都在进行农业政策改革,致力于推行自由市场贸易,总体而言,改革促进了农业生产力的提高,每公顷耕地年均产量增加了 2.76%,劳动生产率增加了 1.84%。与 1991~2001 年与 2007~2009 年的平均水平相比,17 个中东国家的谷物产量均增加了 17%,只有叙利亚的粮食产量有所减少。

然而,农业的劳动生产力与阿拉伯国家的经济水平并无多大关联。以 2011 年的数据为例,埃及的农业产业工人人均创造的 GDP 为 1,780 美元,土耳其为 3,107 美元,伊朗为 4,295 美元,而西方国家的数据是:澳大利亚为 33,485 美元,德国为 35,365 美元,美国为 76,695 美元。在埃及,每个农民创造的 GDP 占全国工人人均生产量的 27%,同样的数据在伊朗为 40.7%,在土耳其为 38%,而澳大利亚每个农产业工人创造的 GDP 值是全国工人人均产值的 80.5%,德国为 93%,美国为 150%。<sup>①</sup> 因此,一个常常被忽略的问题是绝大多数的中东农民具有较低的社会地位和文化程度。由于农业往往是低收入的代名词,因此农村地区的基础设施和社会服务较差,人们又易受其他高收入行业的吸引,即使在海合会国家也是如此。<sup>②</sup> 所以农业部门很难找到兼具专业技术和开拓精神的管理者,从管理、市场、组织和技术等方面去探寻农业生产的改善途径。

与 2008~2009 年相比,近年来阿拉伯国家的农业产量呈现出较为严重的滑坡,下降幅度约为 10%。尽管地位举足轻重的农业生产国——埃及仍维持着 7% 的农产量增长率<sup>③</sup>,但在 17 个阿拉伯国家中,包括海湾六国在内的 11 个国家的农产品都出现了产量下降。海湾地区不断扩大的农业规模对本就匮乏的土地和水资源形成了严峻的挑战,一是阿拉伯半岛国家利用地下水,大量种植谷物、豆类,二是沙漠边缘地区过度放牧使得草地资源损毁巨大。<sup>④</sup> 更为重要的是,阿拉伯国家人均水资源为 757 立方米,远低于世界人均 7,130 立方米的水平。按阿拉伯国家现有的人口增长趋势,世界食品政策研究机构(International

① V. Shahabinejad and A. Akbari, "Measuring Agricultural Productivity Growth in Developing Eight," *Journal of Development and Agricultural Economics*, Vol. 2, No. 9, September 2010, p. 327.

② FAO Global Food Security Review, December 13, 2010, p.1.

③ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAOSTAT 2014*, <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/download/FB/CC/E>. (上网日期:2014年7月17日)

④ Imed Drine, "The Food Crisis: Global Perspectives and Impact on MENA", *MPRA Paper*, No. 22245, April 21, 2010, p. 6.

Food Policy Research Institute) 预测阿拉伯国家的人均水资源将很快降到 400 立方米, 由于农业用水占水资源利用总量的 90%, 因此所受水资源短缺的影响也越大。

伊拉克的水资源利用率下降了 60%, 是中东地区下降最多的, 吉布提、约旦、苏丹、叙利亚等国也均下降 50%。埃及农业生产面临如下的不利因素: 尽管农业生产用地有所增加, 但这很大程度上是由于政府把尼罗河谷外的沙漠地区改为耕地。<sup>①</sup> 更加严峻的现状是, 埃及正在把最适合耕种的土地用于城市化建设, 把大量的海水转化为淡水, 并且实施落后的漫灌方式, 导致了严重的土地沙漠化和盐渍化问题, 而对埃及来说最基本的问题在于, 其境内的水资源也面临着与邻国分享的风险, 甚至受制于苏丹、埃塞俄比亚等上游国家。

一些海合会国家政府在农业问题上最具前瞻性, 尽管这些国家面临着极为严重的水资源短缺问题, 但仍通过增加出口补贴来弥补对进口食品的资金缺口。海合会国家特别是卡塔尔极其重视本国的食品安全, 其基本粮食安全理念已经在“全球食品危机——中东地区”的声明中得到了阐释, 并出台了《卡塔尔国家粮食安全计划》。<sup>②</sup>

2008 年农产品和食物价格的飙升已经引起了人们对食品安全和全球贫困率攀升等现象的广泛关注。然而, 由于 2008 年下半年全球经济的不景气和粮食生产国放松了出口管制, 这使得海湾国家长期遭受的高粮价威胁有所减轻, 但是导致食品价格大幅波动的主要因素仍然存在。

一是产粮国减少了粮食出口。近来由于粮食价格波动所带来的冲击, 使许多小麦和大米的出口国因害怕无法满足本国人的粮食需求, 而再次采取禁止粮食出口的政策, 这些禁令进一步助长了全球市场食品价格的飙升。尽管海湾国家并没有发生大规模的骚乱, 但是在中东一些相对贫困的国家, 食品问题仍然是引发社会动荡的导火索。

二是粮食自给计划搁浅。沙特阿拉伯是最早实施系统化农业自给策略的国家。尽管该国的农业生产禀赋条件不容乐观, 但还是采取农业补贴和土地分配等政策以实现粮食自给。这个雄心勃勃的规划使沙特变成了纯粹的小麦出口国, 但是该国投资力度和生产成本都很高, 特别是对本已极度稀缺的水资源的挥霍, 导致沙特阿拉伯为此付出了巨大的代价。除此之外, 沙特不得不大量进口化肥、农机甚至是所有的农业工人, 这无疑使自主生产粮食这一目标无法

① Adel Shalaby and R. R. Ali, “Agricultural Land Monitoring in Egypt”, *NOAA-AVHRR and SPOT Vegetation Data*, Vol. 8, No. 111, November 2010, pp. 275-276.

② Qatari National Food Security Program, “The Global Food Crisis: Middle Eastern Dimensions.” <http://www.qnfs.gov.qa/issue/global-food-crisis>. (上网日期: 2014 年 7 月 19 日)

实现。因此在重重压力下,沙特粮食自给计划于2008年正式结束。

#### 四、“一带一路”战略与阿拉伯国家粮食消费危机

阿拉伯国家的经济增长质量不高,一是未能大幅度减少贫困人数,以及提升食品的供给能力,二是未能利用能源出口收入来发展本国的非石油经济,从而支付进口食品的费用。民以食为天,有粮则稳,无粮则乱,这是阿拉伯国家极易爆发大规模社会冲突、继而引发“一带一路”战略中东地区安全风暴的重要原因。阿拉伯国家因为有相对较高的人口增速,所以很难大幅增加粮食产量。据联合国预测,中东地区人口增长速度将会继续攀升,到2030年增速为3.1%,人口将达到5.83亿,到2050年,增速为5.2%,人口将达到6.8亿。<sup>①</sup>此外,一些低收入国家在2030年前人口增速较快,如埃及(31%)、叙利亚(36%)、约旦(36%)、也门(72%),这使得人口问题继续恶化。对于阿拉伯穷国来说,解决温饱问题十分困难,这种严峻局面主要由高贫困率、高失业率和贫富差距过大等多方面因素造成的。

阿拉伯国家面临的最严峻问题是食物价格是否实惠于民。在一些人口众多或地缘位置十分重要的阿拉伯国家,日均收入低于2美元的贫困人口所占比例非常高,如也门(44.6%),摩洛哥(24.3%),埃及(18.5%)和叙利亚(16.9%)。<sup>②</sup>总而言之,整个阿拉伯世界的贫困率很高,53%的人口每天生活费只有4美元。<sup>③</sup>并且,贫困人口的绝对数量非但没有减少,反而由于“越穷越生”的恶性循环而导致贫困率的持续增大。

阿拉伯国家低收入者的大部分消费都用于购买食物,所以即使是食品价格的轻微增长,对他们来说也是不能承受之轻。在埃及,低收入群体花费50%以上的收入用来购买食物(其中的20%用于小麦,食用油和糖类等主食上)。在摩洛哥,食物所占收入的比值超过了60%(15%在主食上)。<sup>④</sup>所以,食品价格的增长或者食品补贴的减少,对贫困家庭的日常花销影响很大,这种影响会通过政治和社会两个方面被进一步放大。

首先,对于城市人口来说,食品价格过高会使城市人口感到与消费总支出不成比例,他们比农村的人们更享受高收入的快乐,但是也不愿意与那些受益

① These and subsequent population figures are based on data from the United Nations Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects*; 2010 Revision.

② WorldBank, 2011, DevelopmentIndicators, <http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.2DAY/countries>. (上网日期:2014年7月19日)

③ 世界银行:《世界银行2014年度报告》,第47页。

④ Drine, *The Food Crisis*, p. 8.

食品价格增长的人分享他们的收入。<sup>①</sup> 开罗和安曼等大城市有很多的贫困人口,他们极易形成大规模的抗议群体并涌进政府权力和媒体的中心。其次,大部分阿拉伯国家的中产阶级是一个很重要但又很脆弱的群体,从人均国民收入 3,330 美元的伊拉克到 7,810 美元的突尼斯,中等收入人群对于食品价格变动比高收入的同龄人更为敏感。<sup>②</sup> 广泛的补贴政策是阿拉伯国家社会福利的主要组成部分,这就意味着,如果没有这些补贴,中产阶级会和贫困人口一样受到粮价上涨的巨大影响。

需要指出的是,相对富裕的海湾国家也未能完全免受食品涨价所带来的影响,因为该地区虽然人均收入很高,但也伴随着贫富差距过大、通货膨胀、奢靡消费等问题。2008 年西亚北非动荡之后,海湾各国政府反应迅速,增加包括食品补贴在内的各项社会开支。科威特埃米尔谢赫萨巴赫·艾哈迈德·贾比尔·萨巴赫 (Sheikh Sabah Al-Ahmed Al-Jaber Al-Sabah) 在 2011 年 1 月责令内阁为市民提供 14 个月的免费食物,并且分发总计 35 亿美元的现金,共耗资约 40 亿美元。<sup>③</sup> 2011 年 5 月,阿拉伯联合酋长国经济部采取强制性措施责令食品零售商稳定 400 种商品价格,直到 2011 年末,一些零售商同意以批发价出售商品,也有一些零售商把商品价格降低了 50%。<sup>④</sup> 沙特阿拉伯和巴林虽然没有颁布针对食品的特定政策,但也增加了相应的食品补贴。由于处理得当,海合会国家并没有发生大规模社会动荡,但作为海湾阿拉伯国家中的特殊存在,宗派矛盾尖锐的巴林仍然坐在火药桶上。

尽管和国际失业指数相比,沙特阿拉伯的贫困率并不高,但是在 2009 年 4 月,社会福利部发布了该国贫困率为 22%,大约有 300 万人。<sup>⑤</sup> 沙特阿拉伯作为海湾阿拉伯地区最大也是最重要的经济体,其食品零售价格远超过其他任何一个阿拉伯国家,因此食品占据普通沙特家庭总支出的四分之一。在二十世纪五十年代,发放食品补贴成为中东地区经济生活的重要组成部分,并且作为政府

① Ruslan Yemtsov, *The Food Crisis: Global Perspectives and Impact on MENA: Fiscal & Poverty Impact*, <http://www.pptsearch.net/details-the-food-crisis-global-perspectives-and-impact-on-mena-108058.htm>. (上网日期:2014 年 7 月 19 日)

② World Bank, 2011 Development Indicators. 其他国家为:埃及为 \$5,680, 摩洛哥为 \$4,400, 叙利亚为 \$4,620.

③ "Food Reserve Planned, But Imports Leave UAE Vulnerable," *The National*, January 12, 2011; "Kuwaiti Emir Grants \$4bn, Free Food to Citizens," *Arab News*, January 17, 2011; Rory Jones and Tom Arnold, "UAE Pact on Price Controls Set to Last to End of the Year," *The National*, May 11, 2011.

④ Emirates News Agency (WAM), "UAE Freezes Prices of 400 Major Commodities," *Emirates* 24/7, May 27, 2011.

⑤ Abdul Rahman Shaheen, "Poverty Alleviation Becomes Priority for Saudi Arabia", *Gulf News*, September 22, 2009.

鼓励民众对国家保持忠诚的一种手段。食品补贴是包括免费教育、大量雇佣公共部门人员、没收私有财产等政治战略的重要组成部分。虽然海合会各国为了食品供应所采取的补贴政策常被描述为保障国家安全或宏观经济稳定所采取的措施,但阿拉伯国家领导人已经意识到能否负担得起食品补贴,是一个潜在的、且十分敏感的政治议题。

包括海湾各国在内的中东粮食危机反映出两个问题:一是该地区农业竞争力的缺失。贸易自由化给阿拉伯国家农业发展产生了巨大冲击。除了提升中东地区各国的农业生产率之外,贸易自由化也开启了从美国、欧洲进口小麦的先河,并且使得传统的小麦出口国如埃及、摩洛哥变成粮食净进口国。2010年,在世界前二十个谷物进口大国中,中东地区占了八个,并且埃及位居榜首。二是缺乏农业替代产业。通常而言,经济现代化的必然结果,是农业领域的缺陷会由其他经济部门所弥补,大多数为新兴产业。然而中东国家具有国际竞争力的部门乏善可陈,因此也没有解决粮食安全比率过高的问题。虽然海湾六国的粮食安全形势较好,但是就像近年来阿拉伯动荡反映出的那样,这些国家仍然受食品安全的较大影响,这主要是由于它们过分依赖石油和天然气出口,并且易受全球能源价格和需求的影响。

## 五、“一带一路”战略与阿拉伯国家粮食自给化

实现粮食自给化,是阿拉伯国家维持社会稳定的重要战略举措,也有助于消除“一带一路”战略中东地区的动荡风险。卡塔尔政府于2011年8月宣布要建立1,400个农场,在超过45,000公顷的土地上实现粮食的完全自给,而这仅是该国粮食安全战略的一部分。卡塔尔粮食计划的总负责人穆罕默德·本·法赫德阿提亚(Muhammad bin Fahd al Attiya)说:这些农场将会雇佣一些来自农业科技革新研发机构的农业技术人员<sup>①</sup>,甚至包括从伊朗进口土壤,卡塔尔的农业目标是到2023年能够实现70%的粮食自给,而2011年的对应数据仅为10%。<sup>②</sup>

阿布扎比酋长国作为阿联酋最大的组成部分,也启动了多个项目来保障它的食品安全。阿布扎比酋长国食品管理局成立于2007年,负责包括农业和食品安全问题。尽管阿联酋对许多农产品的补贴已经在2010年结束,但阿布扎比却积极介入农业生产领域。阿布扎比政府为该地区24,097个农场提供了免费灌溉用水。阿布扎比酋长国食品管理局服务中心每年给每个农民十万迪拉

<sup>①</sup> “Qatar Plans up to 1,400 Local Farms,” *The Peninsulas*, August 2, 2011.

<sup>②</sup> “Qatar Aims to Meet 70% of Its Food Needs in 12 Years,” *Gulf Times*, February 20, 2011.

姆的(大约 27,250 美元)现金补贴,并且这些农户可以获得灌溉技术、种子、栽培技术和一些培训项目。<sup>①</sup> 2010 年末阿布扎比政府建成一个商品交易的机构 (AbuDhabi Source),目的之一就是保证进口食品的供应,并在富查伊拉酋长国建粮仓。<sup>②</sup>

在废弃了国内农业发展的项目之后,沙特阿拉伯加速实施了“租地种粮”农业计划,该计划为了获取在海外的耕地(主要在非洲,也有一部分在亚洲和东欧)用于粮食种植。阿联酋、卡塔尔、巴林、科威特都制订了租种海外耕地的政策。有趣的是,这些国家很少在阿拉伯世界投资或是发展农业,这主要缘于中东动荡的地缘安全形势。<sup>③</sup> 其实这关系到从东道国的农民手中获得土地进行粮食出口而不是供当地人民解决温饱问题,也暗示了这些“租地种粮”的国家很难大幅度增加粮食产量。

这些“租地种粮”项目的规模大小、具体操作细节和租借东道国土地的相关条款很少公之于众。通常情况下,海湾国家会直接收购土地,也会试图通过农业投资、进行道路、灌溉、仓库等基础设施建设来确保食品的供应,在一些情况下,东道国会提供长期的土地租赁来获得打折石油和基础设施投资。<sup>④</sup> 这种交易方式的范例之一是在 2008 年 12 月,卡塔尔埃米尔谢赫·哈马德·本·哈利发·阿勒萨尼(Hamad bin Khalifa al-Thani)贷款 25 亿美元,用于建造肯尼亚第二大深水港,以换取在塔纳河三角洲 4 万公顷的耕地。<sup>⑤</sup>

这种交易大多数是政府间协议,如卡塔尔—科威特之间的协议,但由国家赞助的民营企业也热衷于这种交易。<sup>⑥</sup> 在这些民间的交易中,2008 年位于迪拜的中东最大收购公司通过与阿联酋政府合作,要求租用巴基斯坦 32.4 万公顷的土地<sup>⑦</sup>;2011 年的 3 月,以沙特政府为后盾的 Menafea 公司声称将投资 1.25 亿美元在赞比亚建造一个 5,000 公顷(12,400 英亩)的农场以及一个炼油厂。<sup>⑧</sup> 沙特阿拉伯鼓励私人租种国外耕地进行粮食生产,并且提供了共计 50 亿美元

① Vinita Bharawaj, "U.A.E. Strives to Promote Local Farm Goods at Home," *The New York Times*, January 19, 2011.

② Javier Blas, Jack Farchy, and Rōula Khalaf, "Abu Dhabi Moves to Secure Food Supply," *Financial Times*, November 16, 2010.

③ Nadim Kawach, "Arabs Mull \$ 65 Billion Food Security Plan," *Emirates* 24/7, July 28, 2010.

④ Joachim von Braun and Ruth Meinzen-Dick, "'Land Grabbing' by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and Opportunities," *IFPRI Policy Brief*, April 20, 2010.

⑤ Xan Rice, "Qatar Looks to Grow Food in Kenya," *The Guardian*, December 2, 2008.

⑥ Alpen Capital, "GCC Food Industry", June 28, 2011.

⑦ Simeon Kerr and Farhan Bokhari, "UAE Investors Buy Pakistan Farmland," *Financial Times*, May 11, 2008.

⑧ "Saudi Arabian Firm to Invest \$ 125m in Zambia Farmland," *Reuters*, January 29, 2011.

的软贷款。<sup>①</sup>

对于食品安全来说,控制国外的耕地是一个十分冒险的解决方式。<sup>②</sup> 这些举措已经引发一些东道国尤其是食物十分短缺的非洲国家的抗议。卡塔尔—肯尼亚的租地合同就遭到了社会活动家、当地政府部门和一些非政府组织的强烈反对。<sup>③</sup> 此外,东道国的政府更迭、战争和社会动荡等威胁因素仍然存在。还有一种可能性是,在全球食物短缺并且全球粮价不断上涨的背景下,主办国可能会没收或者限制外国租地者收获农作物,以削减全球粮价变化所带来的食品安全压力;而那些到海外“租地种粮”的私人投资方,尽管担负着保障本国食品供应的责任,但也可能会按照国际市场价格而不是国内市场优惠价格来出售他们的农产品。

综上所述,阿拉伯国家社会动荡的经济根源,是经济总量增长与产业结构失衡矛盾的集中爆发,粮食危机既是这一根本性矛盾激化的经济表现,也是引发社会动荡的导火索,有可能成为“一带一路”战略中东地区的安全隐患。但是,这同样也为中阿经贸关系的未来发展,提供了更广阔的发展空间,有利于维护和延长我国的战略机遇期。<sup>④</sup> 阿拉伯国家在世界舞台上扮演着重要角色,丰富的矿产资源给他们带来了丰厚的能源红利,但并不能真正解决这些国家的粮食安全问题。农业是国计民生的根本,要想实现粮食自给、彻底解决本地区的食品安全问题,就需要高度重视农业在国民经济中的作用,从这个视角来看,海合会国家加强内部互助合作,积极寻求与地区外国家的合作,实施海外“租地种粮”战略,保证粮食生产与供应,其思路较具借鉴价值,前景令人期待。

① John Vidal, "How Food and Water Are Driving a 21st-Century African Land Grab," *The Guardian*, March 7, 2010.

② John Sfakianakis, et al., "Saudi Arabia Economics: Pressure on Food Prices," *Banque Saudi Fransi*, August 21, 2010, p. 11.

③ Nick Wadhams, "Kenyan Activists Fight Land Deal With Qatar," *The National*, June 6, 2009.

④ 王建,《中东地缘政治格局变化与中阿经贸发展长远战略》,载《西亚非洲》,2014年第3期,第58页。

## The Food Crisis of Arab Countries in Perspective of “One Belt and One Road” Strategy

XIAO Yang

(Xiao Yang, Ph.D, Associate Researcher, International Affairs  
Study Centre, Beijing International Studies University)

**Abstract** Arab countries are the geopolitical junction of “One Belt and One Road” strategy, the situation of social stability will affect the “One Belt and One Road” Strategy. Food crisis caused by the rise of food price is one of the vital factors which aroused the Arab countries’ social unrest. Arab countries’ low-level industrial structure is the economic root of the food crisis. The Arab countries’ food security situation has a huge impact on the non-oil-producing countries and Gulf Countries. On one hand, the sluggish economies weaken its capability of food imports, while the population explosion and the high poverty rates need a lot of food. On the other hand, providing a large sum of subsidies increases Arab countries’ financial burden. This article analyses the economic roots of the Arabic food crisis, and the influence which the agricultural crisis and consumption crisis have on the Arab countries’ food security. It will summarize the successful experience of Gulf States’ food self-sufficiency.

**Key Words** Arab Countries; Food Crisis; Low-level Industrial Structure; Gulf Countries

(责任编辑: 钱学文)