

## “一带一路”战略合作

“一带一路”背景下沙特参与  
全球经济治理研究\*

邹志强

**摘 要:** 中东地区由于在全球经济治理中处于较为边缘的地位而长期受到忽视。作为阿拉伯国家中唯一的 G20 成员国和最大经济体,沙特在全球经济治理中的权力地位来源于其拥有的诸多独特优势,包括多重代表性、丰富油气资源、巨额金融资金、温和亲西方的外交政策等方面。沙特参与全球经济治理的主要领域体现在全球石油贸易、石油金融、石油美元、伊斯兰金融、主权财富基金、海湾区域经济合作与 G20 等全球经济治理机制等方面。在参与全球经济治理的进程中,沙特在认知与利益诉求、政策态度与方式、治理能力与效果等方面表现出自身的特点。沙特与全球经济治理的互动关系也为中东经济问题、全球经济治理研究以及中沙经济关系带来一些有益启示。

**关键词:** 中东大国;沙特;全球经济治理;中东经济

**作者简介:** 邹志强,博士,上海外国语大学中东研究所助理研究员(上海 200083)。

**文章编号:** 1673-5161(2015)04-0073-16      **中图分类号:** D815      **文献标识码:** A

\* 本文系教育部人文社科重点研究基地自选项目(2014JDZDSZX002)和上海外国语大学一般科研项目(KX171345)的研究成果,并受到国家社科基金一般项目(14BGJ008)和上海外国语大学青年教师科研创新团队的资助。

丰富石油与地缘政治的结合、错综复杂的矛盾冲突、外部大国争相涉足与地区热点不时爆发总是让中东地区成为举世瞩目的焦点,对全球政治、经济与安全产生着重要影响。石油改变了中东国家的社会经济面貌,国家财富、经济结构与民众生活都因而发生巨大变化,但也为地区国家带来了无休止的动荡冲突、缺陷性的经济结构与脆弱的收入增长模式。中东地区面临着转型与发展的

多重困境,近年来中东变局的发生与演变更加剧了问题的紧迫性与复杂性。中东地区经济在很大程度上一直未能有效融入全球贸易、投资与生产网络,同时地区国家之间与国家内部经济上的鲜明分化、矛盾与冲突是其突出特征之一。<sup>①</sup>当前国际体系经历着深刻复杂的变革,全球经济治理成为世界各国关注的热点议题,二十国集团(G20)地位的凸显成为各国特别是新兴发展中大国参与全球经济治理的重要契机。但学界对全球经济治理的研究多集中于发达国家与“金砖国家”等少数新兴大国,其他地区国家与全球经济治理关系的研究成果数量并不多,对于传统上处于全球经济体系边缘地带的中东国家与全球经济治理关系的研究更加薄弱,似乎全球经济治理与中东国家无关。中东地区的重要性毋庸置疑,但突出的地区政治安全问题往往掩盖了外界对不成功的地区经济问题的关注,或认为中东地区的经济影响力仅仅体现在能源领域。然而中东地区与能源、贸易、投资及金融等全球经济治理议题均存在密切联系,中东地区大国沙特与土耳其在 G20 中占有两个席位,不仅全球经济治理关系到中东国家的发展和未来,中东因素与中东大国在全球经济治理中的影响力也日益上升。在中国积极推动全球经济治理改革与推出“一带一路”对外经济战略的背景下,对作为阿拉伯国家最大经济体和全球能源巨无霸的中东大国沙特在全球经济治理进程中的角色定位和作用发挥进行研究具有新的重要意义。

## 一、沙特参与全球经济治理的权力基础

中东地区位于欧亚非三大洲结合处的枢纽位置,国家数量众多,拥有世界最为丰富的油气资源,是全球政治经济体系中的重要战略板块,具有自身的独特身份、资源优势与权力地位,事关全球经济治理的合法性、代表性与治理效力,是全球经济治理不能轻易忽视的地区之一。沙特能够在全球经济治理中占有一席之地并成为 G20 成员从根本上来说在于其诸多独特优势,主要表现在其拥有的多重代表性、丰富油气资源、巨额金融资金、温和亲西方的外交政策等方面。

第一、沙特拥有多重代表性。代表性事关全球经济治理的合法性、民主性问题,参与主体的身份特征是代表性的主要内容,沙特首先因其拥有的多重身份和代表性在全球经济治理中占有重要地位。沙特是中东地区大国之一,是海合会的领导核心,具有重要的地区代表性和影响力,在海湾与中东地区事务中没有沙特的参与往往很难有效解决任何问题。沙特是阿拉伯民族的摇篮和伊斯兰教的发祥地,在全球伊斯兰世界拥有无可比拟的重要地位和影响力。长期

<sup>①</sup> Agnieszka Paczynska, "The Economies of the Middle East", in Jillian Schwedler, ed., *Understanding the Contemporary Middle East*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2013, p.223.

以来沙特作为“两圣地的守护者”与地区重要大国,当考察其在 G20 中的突出地位时,伊斯兰国家组织和阿拉伯国家联盟通常是其区域领导力的最好例证。<sup>①</sup>而作为世界最为重要的产油国,沙特是欧佩克和世界能源输出国的代表,鉴于石油的巨大影响力和沙特在全球能源市场格局中的关键地位,全球经济的稳定与治理有赖于沙特的支持。此外,沙特国内市场潜力日益扩大,成为全球多类商品的重要市场和国际投资对象国,被认为是全球新兴国家群体中的重要一员。沙特在全球经济治理中的身份和地位虽然不如“金砖国家”瞩目,但也得到了尊重和体现。G20 内包括沙特在内的 11 个新兴成员国一般被国际上称为“新兴十一国”(E11)，“G20 中的发达成员与发展中成员的自然区分,为我们提供了一个简单且现成的界定‘新兴经济体’的标准。”<sup>②</sup>沙特在政治、经济、文化、地理、资源等方面都充实和扩大了全球经济治理的代表性与合法性,也增强了 G20 等全球经济治理机制的可信度和调控能力。

第二、沙特拥有丰富油气资源。极端丰富的油气资源无疑是沙特最为突出的独特优势与条件。“沙特在全球经济中的分量,来自该国丰富的石油储藏。”<sup>③</sup>沙特的能源生产对国际政治经济至为关键,油气产量与价格水平对全球经济的方方面面均有影响,而没有任何一个国家比沙特对油气生产与价格拥有更强大的影响。<sup>④</sup>沙特作为世界超级石油大国,在国际能源体系和全球经济体系中占有举足轻重的特殊地位,这也成为其参与全球经济治理的关键权力基础。沙特是世界上最大的石油生产国和输出国,已探明的石油储量世界第一,天然气储量居世界第四位,丰富的油气蕴藏量、产量和压倒性的剩余产能使其在世界能源市场上具有了天然的特殊地位。BP、OPEC 等多种渠道的数据显示,沙特的石油储量占全球的比例虽然一直呈现下降趋势,但长期高居世界首位,是唯一真正具有持久影响力和决定性影响的产油国。作为 OPEC、OIAPEC、GCC 的领导成员,沙特一国的石油产量约占到欧佩克总产量的三分之一,几十年来在世界石油生产、出口及市场定价等方面具有其他国家无可企及的巨大影响力,是牵动全球能源市场神经的石油巨无霸。沙特通过自身丰富的石油资源和在世界石油市场中举足轻重的地位影响着世界经济形势与格局,也使其在全球经济治理特别是能源问题与经济危机应对中具有了巨大而特殊的影响力,单单就此而言,全球经济治理也离不开沙特的积极参与。

第三、沙特拥有巨额石油美元。以沙特为首的海湾产油国依靠源源不断的

① Andrew F Cooper & Daniel Flesmes, “Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: An Introductory Review”, *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 6, 2013, p. 957.

② 张宇燕、田丰,《新兴经济体的界定及其在世界经济格局中的地位》,载《国际经济评论》,2010 年第 4 期,第 14 页。

③ 金中夏等,《中国与 G20——全球经济治理的高端博弈》,北京:中国经济出版社,2014 年版,第 81 页。

④ Tim Niblock, *Saudi Arabia: Power, Legitimacy and Survival*, London: Routledge, 2006, p. 1.

石油出口收入积累了巨额石油美元,石油美元的全球流动对世界经济具有巨大影响。沙特拥有全球最大的石油美元规模,是中东地区石油美元流向的领头羊与风向标,在维持石油霸主地位的同时也成为全球重要的资本输出大国,在全球投资和金融市场中占有重要地位。2008~2013 年沙特石油出口收入超过 16,500 亿美元,石油出口带来的贸易顺差总额超过 10,000 亿美元。<sup>①</sup> 沙特在全球石油美元机制中占有重要地位,深刻地影响着全球石油美元的格局与走向。以美国与沙特为核心的全球石油美元机制在极大影响着全球经济体系的同时,也使沙特获得了更高层次的全球经济地位,与美国在石油美元机制和安全领域的特殊关系进一步凸显了沙特的权力地位。IMF 估计 2012 年沙特外部资产占到 GDP 的 130%,而负债仅占到 GDP 的 34%。<sup>②</sup> 连年的国际收支盈余表明沙特拥有十分丰裕的资金储备和强大的国际清偿能力,从而对国际市场风险的抵御能力较强,也拥有了对国际资本与金融市场的影响力。根据 IMF 统计,沙特货币局的国外净资产从 2004 年末的 865 亿美元增长到 2013 年末的 7,617 亿美元。<sup>③</sup> 近年沙特公布的有关基础设施建设领域的投资项目往往高达上千亿美元,这充分说明沙特政府“不差钱”。“对世界其他地区来说,中东地区是一个重要的资金来源,而且越来越成为亚洲—东亚和欧洲—非洲之间的一个商业服务中心。”<sup>④</sup> 鉴于现代资本市场的复杂性,巨额石油美元的全球流动对金融市场产生着越来越大的影响,可能埋下金融危机的隐患。总之,石油美元已成为国际金融和资本市场上一支不可忽视的重要力量,其所带来的积极作用与破坏性风险都引起全球范围的关注,而拥有全球最大规模的石油美元成为沙特参与全球经济治理的重要基础。

第四、沙特秉持温和、合作、亲西方的外交政策。面对着战争频发、持续动荡的周边地区形势以及恐怖主义的多重威胁,沙特始终保持了国内政治稳定,没有出现大的社会动荡,并凭借自身的综合实力活跃在地区政治舞台上。即使面对中东变局,沙特依然保持了国内局势稳定。丰富的石油美元对国家发展的支撑加上与美国之间的特殊关系使沙特成为海湾地区甚至是整个中东地区最安全和最稳定的国家。同时,沙特在外交中注意借重多方力量维护自身国家安全,依靠自身资源、宗教和区位优势开展了卓有成效的外交,泛伊斯兰主义与大规模对外援助极大地提升了沙特的国际地位与感召力。在过去几十年温和、友好外交政策与国际形象的基础上,沙特近年来外交进取性不断提高,积极参

① OPEC, Annual Statistical Bulletin, 2008~2014.

② IMF, "Saudi Arabia: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation", IMF Country Report No. 14/292, June 25, 2014.

③ IMF, "IMF Executive Board Concludes Article IV Consultation with Saudi Arabia", 2008~2014.

④ Robert B. Zoellick, "The End of the Third World? Modernizing Multilateralism for a Multipolar World", *Law and Business Review of the Americas*, Winter 2010, vol.16, No.1, p. 373.

与地区和国际事务,赢得了来自发达国家与发展中国家等多方面的赞誉,进一步突显了其重要国际地位与影响力。同时,沙特对外政策上的温和与合作突出地表现出亲西方的特点,在对外交往中十分重视与西方国家的利益和政策协调,总是持合作而非对抗的态度。温和、合作与亲西方的外交政策特点为沙特参与地区和全球事务赢得了更大的活动空间。

IMF 等国际经济机构多次赞扬沙特在全球石油市场稳定与对外援助等方面的突出表现,2013 年 IMF 的报告通过其全球经济模型(GEM)模拟结合历史现实表现分析了沙特在全球经济体系中的重要地位,认为沙特在当前的全球经济体系中扮演着系统重要角色,是全球经济的一支重要稳定力量。<sup>①</sup>

## 二、沙特参与全球经济治理的主要领域

鉴于中东地区在全球经济体系中的身份地位、权力来源及其与全球经济之间的互动渠道,中东大国参与全球经济治理的主要领域在于与此密切相关的能源贸易、石油金融、石油美元、伊斯兰金融、主权财富基金、区域经济合作以及全球经济治理机制等方面。从沙特的权力条件与参与实践来看,其在全球经济治理进程中的作用和影响力更为突出地体现在上述领域。

第一,从全球贸易治理来看,沙特在全球石油贸易领域及其治理中占有至关重要的核心地位。对外贸易一直是沙特经济发展的主要动力,积极参与全球贸易治理符合沙特自身的利益。沙特是世界第 10 大商品出口国和 20 大商品进口国,对外贸易依存度较高,达到 85% 以上。2002~2012 年,沙特累积实现贸易顺差高达 14,899 亿美元,年平均顺差达到 1,354 亿美元,<sup>②</sup>已成为世界第三大经常项目顺差国。沙特在与全球贸易相关的经常项目失衡问题、贸易自由化与便利化、维护石油价格稳定、遏制金融危机对全球贸易的冲击等方面均发挥着重要作用。

沙特一直在国际石油市场上扮演着关键角色,在全球能源贸易治理中占有突出地位。首先,沙特通过在石油储量、产量与出口领域的龙头地位在全球石油贸易与权力格局中占据核心地位。巨大的石油蕴藏量和石油生产与出口能力使沙特成为世界上最为重要的产油国,对世界石油市场与贸易格局的影响力极为突出。其次,沙特依托庞大的储产量和剩余生产能力承担着全球石油供应机动国的角色,在全球石油市场上发挥着稳定器的作用。近年的 IMF 报告反复提及沙特在稳定全球石油市场中扮演的系统重要角色,有力地支持了全球经济复苏与发展。2014 年的报告说,沙特拥有 2,660 亿桶的石油储量与约每天 270

① IMF, Saudi Arabia: Selected Issues, IMF Country Report No. 13/230, July 2013.

② WTO International Trade Statistics, 2011~2013.

万桶的剩余产能,随着全球石油市场不确定性的持续存在与全球经济的复苏以及其他产油国供应的中断风险,沙特的这一系统重要性角色将长期持续下去。<sup>①</sup>出于经济、政治和地缘战略等多种原因,沙特经常利用自身的特殊地位影响石油价格走向,对全球能源市场和世界经济增长具有重大影响。再次,沙特稳健、温和、合作性的石油政策使其受到全球多方信任与支持。沙特一直在石油产量、价格和份额之间寻求一种平衡,以谋求自身石油供应的长期稳定并维持国际市场对石油的需求依赖,奉行一种稳健、温和与合作性的石油政策。最后,欧佩克与海合会领导成员的身份使沙特的影响力呈现出放大效应。欧佩克增强了沙特对全球石油市场的影响力,其温和、合作性的石油政策在不同时期与欧佩克中的激进派国家形成了鲜明对比,使其全球形象与地位更加突出。近年来沙特更加正式地通过 G20 实践本国稳定全球石油市场的承诺,继续利用在全球石油市场上的系统重要地位支持全球经济发展,<sup>②</sup>多次受到 IMF 等国际机构的赞扬。

第二,从全球金融治理来看,沙特金融资本实力较为雄厚,在石油金融、伊斯兰金融领域及其治理中占有关键的基础地位。沙特等中东产油国除严重依赖石油出口之外,通常与全球金融市场也联系十分紧密。<sup>③</sup>石油与美元的结合既让沙特获得了巨额的财富,依托石油美元财富的沙特也成为全球金融市场的一支重要力量。近年来沙特依靠雄厚的资本实力带领海湾国家积极涉足西方金融市场,购买国际金融资产,向西方金融机构注资,在全球金融危机后发挥了举世瞩目的“救市”作用,积极参与全球金融政策协调和全球货币金融机构的建设与改革,在全球经济与金融治理中获得了更大的话语权,成为国际社会金融治理主体之一。

沙特既运行现代西方金融模式,也实践伊斯兰金融模式,既在石油金融治理中发挥着重要的实体基础地位,也是左右伊斯兰金融发展前景的决定性力量。一方面,沙特从维护自身国家利益出发,高度关注全球石油金融市场,对石油金融的治理抱有积极态度。沙特在国际石油金融市场上的被动局面远不是可以让其满足的经济与权力现实,加强对石油金融市场的治理与对石油的控制权紧密相关,也是维护自身国际社会权力地位的必然要求与重要内容。作为世界石油霸主的沙特依托自己的实体基础地位与影响力可以在石油金融市场上有所作为,改变西方金融市场操纵的局面,使石油金融市场更多反映实体石油

① IMF, "Saudi Arabia: Staff Report for the 2014 Article IV Consultation", IMF Country Report No. 14/292, June 25, 2014.

② IMF Working Paper, "External Linkages and Policy Constraints in Saudi Arabia", March 2013.

③ Priyanka Debnath, "The Impacts of the Global Economic Crisis on Migration of the Arab World", *The Middle East Journal*, April 18, 2010.

市场供需状况,并努力将自身的石油实力与国际社会对全球金融市场的治理结合起来,共同应对石油金融市场的巨额投机行为与剧烈波动现象,减少全球金融市场的风险。另一方面,鉴于全球石油霸主、“伊斯兰盟主”、阿拉伯最大经济体的多重身份,沙特与伊斯兰金融之间保持着密切关系,在全球伊斯兰金融发展中占有重要地位。依托雄厚的经济实力与优势地位,沙特的伊斯兰金融资产规模日益扩大,在全球伊斯兰金融体系中地位日益上升,未来沙特有望成为全球伊斯兰金融发展的领头羊和主要拥有国。随着伊斯兰金融的优势发挥以及地位的不断提升,沙特也可以在伊斯兰金融与传统金融的融合借鉴上发挥重要作用,进而在伊斯兰经济与西方经济之间发挥某种桥梁与纽带作用。

第三,从全球投资治理来看,石油美元及主权财富基金使沙特在全球投资治理中也占有突出地位。随着石油收入的不断增加,沙特对外直接投资存量与对外投资总存量均不断上升,2012年分别达到343亿美元和2,974亿美元,<sup>①</sup>在石油大国的基础上也成为投资大国。同时沙特也日益成为国际投资的重要目的地,连续多年成为中东地区和阿拉伯国家吸引外国投资第一大国,2013年外国直接投资流量和存量分别达到93亿美元和2,083亿美元。<sup>②</sup>

石油美元是沙特对外投资的来源与基础,也是其参与全球经济治理的重要权力基础;而在巨额石油美元基础上组建的主权财富基金在沙特的内外投资中发挥着突出作用。沙特拥有全球最大的石油美元规模,也是全球特别是海湾地区石油美元的领头羊与风向标,依托巨额石油美元成为国际资本和投资市场上不可忽视的重要力量,其投资以及由此带动的海湾地区及全球石油美元的投资动向影响着全球投资市场及其格局。如上所述,近年来沙特石油出口收入和贸易顺差总额高达万亿美元,在全球所有产油国中石油收入比重最高。以沙特为代表的海湾国家是主权财富基金的集中地,石油美元与主权财富基金的结合让沙特在全球资本市场上具有了更为直接而显著的影响力。根据美国主权财富基金研究所(SWFI)2014年的统计,沙特主权财富基金总额为7,625亿美元,占全球的11.1%。<sup>③</sup>石油美元在全球贸易、投资、金融以及经济平衡中的重要地位与影响力使其成为全球经济治理关注的对象与焦点,与石油美元密切相关的主权财富基金也成为全球经济治理的重要对象。沙特一方面认为自身不是造成全球经济失衡或不稳定的主要原因,石油美元与主权财富基金不是原罪,反对西方国家对主权财富基金抱有的先入为主的成见;另一方面也表现出参与国际

① SAMA, Economic Reports and Bulletins. <http://www.sama.gov.sa/>. (上网日期:2014年6月10日)

② UNCTAD, Statistical Database, Foreign Direct Investment, <http://www.unctad.org/>. (上网日期:2014年9月15日)

③ USA, Sovereign Wealth Funds Institute, October 2014. <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings/>. (上网日期:2014年11月20日)

经济协调与国际经济规范制定的积极态度。此外,鉴于其长期的大规模对外援助的历史,也可以在全球发展援助型投资中发挥出重要的引领作用。

第四,从区域经济治理来看,海合会是沙特在地区治理中发挥作用的核心平台。沙特参与区域经济合作及治理的重点在海湾地区,海合会是沙特参与区域经济合作与治理的主要形式和平台,沙特的对外经济影响力和全球经济治理作用也在海合会的依托下呈现出放大效应。沙特凭借自身的丰富资源与经济实力等优越条件在中东区域经济合作中力争发挥引领作用,特别是在海合会中占据领导核心地位,是海合会经济一体化不断取得进展和保持活力的推动与保障力量。作为海合会中天然的“大块头”,沙特人口和国土面积分别占到海湾六国的 70% 和 80% 以上,经济总量、石油储产量、石油收入、对外贸易额、金融资产等指标均占到海湾六国的 40%~60%,无论是在合作议程的设定、组织机制的设计与变革还是发展前景方面都占有主导地位,发挥着领导核心作用。从自由贸易区到关税同盟再到共同市场、货币联盟,沙特都在其中着力推动,从海合会总部到新成立的海湾中央银行总部都设立在沙特,充分说明了沙特的领导核心地位。同时,沙特在海合会国家的石油美元规模中占据较大份额,其石油美元流动影响着海合会国家的整体流向情况,在以石油美元为基础的对外投资、海外资产、主权财富基金等方面的对外政策与行为中具有标杆性的引领性作用,其对外经济影响力在海合会的依托下呈现出放大效应。作为最大的阿拉伯经济体,沙特通过贸易、投资、援助、侨汇等多种途径对区域国家经济发展产生了积极而显著的外溢效应,在上述形式的区域传导机制中扮演着海合会领头羊的角色。据估计,沙特非石油部门 GDP 每增长 1% 可以拉动周边 8 个邻国经济增长 0.2%~0.4%。<sup>①</sup> 此外,沙特也长期通过直接对外援助的方式对区域国家经济发展发挥着积极影响,作为阿拉伯国家中最大的对外援助国,沙特的捐助规模大、持续时间长,且主要投向了本地区其他阿拉伯国家。

第五,在全球经济治理机制方面,沙特与 G20 的互动关系日益增强。首先,沙特拥有的多重身份和良好经济表现增强了 G20 作为全球经济治理首要平台的代表性、合法性与有效性。金融危机以来,沙特在 G20 国家中经济表现突出,各项经济指标均处于领先或上游水平。根据 IMF 的统计,2008~2012 年沙特经济增长率在 G20 成员中仅次于中国和印度排名第三位,经常账户盈余与财政盈余占 GDP 的比重均高居首位,而政府债务占 GDP 的比重却最低,是 G20 国家中近年经济表现最好的国家之一。<sup>②</sup> 持续优良的经济表现为沙特在 G20 与全球经济治理中发挥更大作用奠定了坚实基础。其次,沙特的积极参与提升了

① IMF, "Saudi Arabia: 2012 Article IV Consultation", IMF Country Report No. 12/271, September 2012. (此处的周边 8 个邻国是指约旦、黎巴嫩、叙利亚以及海合会其他五国。)

② IMF, "Saudi Arabia 2013 Article IV Consultation", IMF Country Report No.13/229, July 2013.

G20 作为全球经济治理主要机制的权力地位,推进了 G20 的机制化建设。金融危机之后,沙特推出了大规模的财政刺激计划,在 G20 所有国家中占 GDP 比例最高,为本国与世界市场发展注入了活力,受到了 G20 其他国家以及国际社会的高度赞扬。2009~2013 年,沙特财政支出分别约为 1,590 亿美元、1,744 亿美元、2,204 亿美元、2,329 亿美元和 2,602 亿美元,分别增长了 14.7%、9.6%、26.4%、5.6% 和 11.7%。<sup>①</sup> 同时在 G20 框架内积极践行其稳定全球经济的承诺,通过提高产量、调整闲置产能以确保充足的石油供应,稳定全球能源市场,在全球经济复苏与发展中扮演了重要角色,受到 G20 其他国家以及国际社会的高度赞扬。IMF 的报告说,作为世界最大的石油出口国和唯一拥有大规模剩余生产能力的产油国,沙特在全球石油市场上一直扮演着系统性稳定者的角色。<sup>②</sup> 最后,G20 成为沙特参与全球经济治理和发挥“世界经济大国”作用的主要平台。沙特将 G20 作为提高自身国际地位的重要载体,力求突出其在全球经济治理中的“世界经济大国”地位与影响力。也正是依托 G20 机制,沙特参与全球经济治理的地位得以制度化,其大国地位与影响力获得提升,近年来全球经济治理机制的相关改革提升了沙特的全球地位。

### 三、沙特在全球经济治理进程中的表现特点

中东地区缺乏全球性大国,本地区大国没有影响全球经济治理的突出能力和条件,能够发挥作用的议题领域和带动作用较为有限。同时国内经济结构与对外关系上的特殊性往往制约了中东国家在国际事务中的表现,与域外大国普遍存在复杂联系和不同程度的依赖使其发挥治理作用的独立性存在疑问,因此在全球经济治理进程中表现出不同于全球大国及其它地区国家的特征。

第一,在认知与利益诉求上,沙特希望通过参与全球经济治理维护本国的国际经济利益和提升国际经济地位,优先关注和能够发挥作用的议题具有特殊性。沙特高度重视和追求大国地位,注重维护本国在国际石油相关领域的权力地位,而积极参与全球经济治理是提升核心竞争力与追求大国地位的现实需要和重要途径。沙特在全球石油市场、国际发展援助等领域的积极参与和突出贡献受到国际社会的赞扬,提升了沙特的国际形象。而首次作为全球经济大国参与新的全球经济治理机制 G20 的创建为沙特提供了重要机遇,其视 G20 为参与全球经济治理和国际事务的重要平台,期待在全球经济治理与规则变迁中获得更大的发言权。通过积极参与全球经济治理借机提升在全球经济体系中的地位与影响力,也有利于减轻国际社会在油价波动、贸易失衡、气候变化等方面

<sup>①</sup> SAMA, Annual Statistics, <http://www.sama.gov.sa/>.(上网日期:2014 年 10 月 22 日)

<sup>②</sup> IMF, "Saudi Arabia 2013 Article IV Consultation", IMF Country Report No.13/229, July 2013.

对其的指责与压力。

从近年参与 G20 峰会的历史来看,沙特主要关注全球经济复苏与稳定、全球大宗商品稳定(油价稳定)、反对贸易与投资保护主义、改革国际金融机构等议题,相对比较单一和偏重实体经济领域,同时不希望议题过度扩大。“石油经济”的特征使沙特经济高度依赖全球市场,金融危机以后的全球经济复苏对于沙特经济社会稳定至关重要;石油等大宗商品市场稳定更是沙特优先关注的议题;国际金融监管与机构改革既事关国际经济环境对沙特的传导效应,也关系到沙特能否借此提升自身的国际金融地位。作为 IMF 的最大捐助国之一,沙特在国际金融体系中的发言权却十分有限,为此积极利用 G20 成员与 IMF 董事的身份呼吁改革国际金融架构。金融危机爆发后,对于沙特来为国际社会“买单”的传闻,沙特财政大臣阿萨夫称:“我们准备比别人付的更多,我们发挥了负责任的角色并将继续发挥作用,但我们不会仅仅因为我们拥有大额外汇储备而为国际金融机构融资。”<sup>①</sup>阿萨夫在 G20 伦敦峰会前也称,国际金融体系与国际货币基金组织应该改革,沙特希望能充分考虑到公平性,特别是份额与发言权的对等。在西方国家要求资金丰富的沙特为世界经济复苏拿出更多资金时,沙特开始表态有所保留就是希望借此表达对国际金融治理结构的不满。阿萨夫在 G20 首尔峰会后表示,沙特在世界经济中占有重要地位,对于发展中国家利益攸关的问题在 G20 中拥有确定立场及较大影响力,G20 峰会中多项决议与沙特国家事务有直接关系。上述关注包含了沙特的主要利益诉求,背后反映的是沙特与全球经济之间的紧密关系与主要互动渠道,体现了沙特在全球经济体系中的主要利益所在,也正是在上述领域的利益交叉融合使得沙特与其他大国推动了全球经济合作与协调。此外,沙特最为关注的还是中东地区与伊斯兰世界事务,限制了其全球利益诉求。如“阿拉伯之春”以来,沙特优先关注的是应对其独一无二的伊斯兰身份与维持在地区内的伊斯兰模式。<sup>②</sup>总体来说,对全球经济治理的参与基本上达到了沙特的认知与预期,全球经济大国地位的利益诉求得到了体现,是国际金融机构改革的受益国之一,在全球经济治理机制中获得了更大的发言权。

第二,在政策态度与方式上,沙特秉持全方位合作的政策积极配合国际社会开展全球经济治理,是现有全球经济治理机制与规则的参与者与改革者,同时表现出政策跟随者与较为超脱的身份特征。与其他新兴成员一样,沙特对参与全球经济治理持积极态度,希望通过参与对现有机制进行适当改革,扩大自

① Kristian Coates Ulrichsen, “Repositioning the GCC States in the Changing Global Order”, *Journal of Arabian Studies*, Vol.1, Iss.2, December 2011, p. 238.

② Madawi Al-Rasheed, “Saudi Arabia: Local and Regional Challenge”, *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 6, No.1, 2013, p.28.

身的话语权,但改革诉求较为温和,同时也还远远不是规则与制度的“制定者与塑造者”。

其中的原因之一在于沙特奉行的温和合作性与亲西方的对外政策,不轻易发表未经充分讨论的政策意见,希望通过国际组织或会议成果的渠道反映自身的政策;不追求急剧的全球经济治理机构改革,积极配合国际社会的共同需求,往往很少主动提出重大倡议但对取得国际共识的有关倡议给予支持和配合,从而表现出一个政策跟随者、配合者的角色。在促使全球经济复苏与维护全球经济增长上,沙特通过大规模财政刺激计划、保证全球石油供应等途径发挥了重要作用;为增强 IMF 的危机应对能力,沙特积极参与注资行动等,在外界普遍有期待时均站出来积极回应了国际社会的要求,即使与其他成员国出现目标与利益冲突也不采取对抗的态度与政策。沙特的这种政策参与方式也与其在能源、金融及石油美元体系方面与西方特别是美国的利益捆绑密切相关。沙特一向注意维护与世界各地国家之间的合作关系,既与西方国家维持特殊关系,也与发展中国家保持普遍友好关系,注意与新兴大国建立密切合作。虽然沙特在利益诉求上表现出与新兴国家群体一致的特征,但安全、经济与外交上与美欧国家之间的紧密关系使之注重与西方国家保持一致,在很大程度上沙特能够成为 G20 成员也得益于与美国的准同盟关系。但与西方大国的特殊关系既是沙特的优势,也限制了沙特作用的发挥。也正因为如此,沙特在全球经济治理机制变革中的地位相对较为超脱,G20 机制变革有利于沙特提升自身国际经济地位,符合其国家利益,但相对于其他新兴大国来说其变革诉求要温和的多。当然这并不代表其没有自身的政策主张与利益诉求,在贸易投资保护主义、国际金融监管等出现较大问题的领域,沙特通过双边与多边渠道表示了关注或表达了失望情绪。例如,沙特货币总局局长穆罕默德·贾希尔在 G20 伦敦峰会前强调,二十国集团成员必须继续坚持有效的金融监管政策,以避免未来再次出现信贷紧缩。

第三,在治理能力与效果上,沙特在全球石油市场等领域发挥了不可或缺的关键作用,推动了全球经济治理机制的变革,但总体上处于从属地位,扮演着治理辅助者的角色。沙特在全球经济治理的有关领域发挥了重要作用,对于维护全球石油市场稳定和支持全球经济复苏与增长发挥的作用有目共睹;在国际发展援助以及地区经济带动效应方面的表现也十分突出,受到国际社会的广泛赞誉;在国际投资、石油金融、伊斯兰金融、区域经济合作等方面的作用也可圈可点。因此,沙特加强了全球经济治理机制的治理效力,推动了 G20 的机制化建设及其变革转型。另一方面,对 G20 等全球经济治理机制的参与也显著提升了沙特的全球经济地位,使之从一个地区经济大国上升为全球经济大国,系统重要性更加凸显,拥有一定的治理话语权与规则制定权,全球经济治理变革符

合沙特的地位与利益。

受到全球经济治理的权力结构、自身经济实力差距、议程设置能力等因素的制约,沙特在 G20 机制和全球经济治理进程中并不占有突出地位,其参与治理的效果也不如其他新兴大国成员显著。首先,沙特自身存在明显的能力缺陷。沙特在贸易、金融、投资等领域对国际市场的高依赖性限制了其外部经济政策的主动性,G20 等机制中的权力对比结构也决定了沙特的总体边缘地位。在石油领域的权力地位既赋予了沙特在全球经济及其治理中的重要分量,但这也是沙特最为致命的弱点,使之易于受到外部经济波动的巨大影响。其次,沙特缺乏话语权与议程设置能力,很难按照自身偏好塑造 G20 议程进而影响全球经济治理及其变革。G20 成员有按照自身偏好塑造 G20 议程的积极性,但单个国家往往势单力薄,很难在议程设置上发挥实质性影响<sup>①</sup>,而处于网络化机制中的新兴大国或者“网络化大国”可以在国际体系变革中获得更大利益和发挥更大作用。<sup>②</sup>但沙特既不拥有发达国家在全球经济治理机制中的权力地位与话语权,也不像“金砖国家”那样拥有突出的经济表现与外部影响力,并不是全球经济治理变革和国际经济权力转移的焦点。同时,沙特没有明确加入任何全球性经济集团,缺乏全球经济治理规则与议程的设置能力,更没有开创和引领全球经济治理及其变革的动力与能力,其全球经济治理议程塑造的能力与影响较为有限。加之沙特一贯温和合作性的外交政策特点,且对外政策上具有一定的霸权依附性,限制了其作用发挥,在全球经济治理及其机制中更多处于辅助或从属地位。因此,沙特在全球经济治理机制中的地位并不突出,在全球经济治理进程中的作用与影响力也无法作过高评价。

#### 四、结语：沙特与全球经济治理互动关系的启示

本文主要从积极的角度考察了沙特在全球经济治理进程中的表现,从长期来看沙特等中东大国在全球经济治理中的地位与作用表现出不断上升的趋势;当然这并不意味着其超越了其他地区大国,受到内外诸多因素的制约,相对来说其作用与影响力仍较为有限。作为全球经济治理的重要参与和推动力量之一,沙特等中东大国的参与对于增强新兴国家群体的力量、推进全球经济治理的民主化与经济格局的多极化等具有重要的积极意义。仔细考察沙特及中东地区与全球经济治理的关系,可以从中得到一些有益启示与值得深入研究的

① 刘宏松:《新兴大国对 G20 议程的影响——兼论中国在议程塑造中的外交作为》,载《国际展望》,2014年第2期,第113页。

② Andrew F Cooper & Daniel Fflemes, “Foreign Policy Strategies of Emerging Powers in a Multipolar World: an introductory review”, *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 6, 2013, pp. 943-962.

问题。

第一,沙特在全球经济体系与全球经济治理中的重要地位不仅仅体现在石油领域,而已经超越了石油向多元化领域拓展。沙特在全球石油市场上的巨大影响力由来已久且根深蒂固,无疑其在全球经济中的系统重要性首先和主要体现在石油及其相关领域,这也构成沙特参与全球经济治理的核心基础。但沙特的经济影响力不仅体现在石油领域,也逐步向贸易、金融、投资、区域经济合作、全球发展援助等领域拓展,牵涉到全球经济平衡、物价稳定、金融流动、伊斯兰金融、侨汇、气候变化等诸多全球性问题,在上述问题上表现出不同程度的系统重要性。如沙特等海湾国家一直是全球发展援助最为积极的捐助国群体之一,1973~2008年其对外援助占GDP的比例达到1.5%以上,是联合国制定目标的2倍、经合组织国家平均水平的5倍。<sup>①</sup> IMF和世界银行在报告中多次赞扬沙特在全球发展援助中的突出作用。与G20中另一个中东大国土耳其相比,沙特显然更能代表中东与伊斯兰国家,其在全球经济事务中的政策与行为特点在很大程度上也反映了中东伊斯兰国家的特征。作为阿拉伯最大经济体的沙特在全球经济体系中的表现与作为也代表和决定了中东地区阿拉伯国家与全球经济的互动关系及其未来。而沙特在国际石油领域的影响力也表现出新的特点,政策决策更加复杂,国际视野更加宽广,影响也更为深远,近期伴随着国际油价持续下跌而出现的沙特角色之争就鲜明地体现了这一点。因此,有必要以超越石油的视角来认识沙特的经济重要性,更需要认真研究沙特经济与全球经济之间的互联渠道与传导效应。当前全球经济格局的变化特别是亚洲新兴国家群体的崛起深刻影响着沙特的经济表现与对外经济关系,沙特经济发展日益依赖于亚太地区。据统计,2001~2013年沙特对欧洲的石油出口从18.4%降至12.6%,对北美的出口也从25.4%降至19.3%,而对亚太地区的出口从48.9%上升至60.6%,其间金融危机后的2009年亚太地区曾达到创纪录的64.9%。<sup>②</sup> 由石油贸易所主导的海湾与亚洲国家的经济相互依赖日益加深,并产生了复杂的影响。<sup>③</sup> 这极大地改变了对欧美市场的传统依赖,却又与对欧美国家在金融、安全上的依赖相冲突,使沙特的内外政策陷入首尾不能兼顾的两难窘境。在此背景下,沙特也加大了“向东看”的政策力度,这与中国当前推出的“一带一路”战略相契合,沙特作为“一带一路”沿线的关键国家之一,在中国对外经济战略中的地位也更加凸显。

① Evren Tok, Rachael Calleja and Hanaa El-Ghaish, "Arab Development Aid and the New Dynamics of Multilateralism: towards Better Governance?", *European Scientific Journal*, Vol.1, June 2014, p.591.

② OPEC Annual Statistical Bulletin, 2005~2014.

③ John Calabrese, "The Consolidation of Gulf-Asia Relations: Washington Tuned In or Out of Touch?" *Middle East Institute Policy Brief*, No. 25, June 2009, pp. 1-4.

第二,中东国家的经济发展变革与外部经济发展的联动日益紧密,对全球经济变革与治理的研究无法撇开中东地区。一直以来,中东地区往往以局势动荡而安全热点频发、经济结构单一而发展水平不高的面貌呈现在世人面前,中东地区经济发展相对于亚太、拉美等新兴发展中地区来说一直表现出混乱失序的不成功形象,经济发展与转型的任务十分艰巨,在发展资金、发展规划、经济改革等方面也往往是外部大国与国际组织的重要援助对象。中东经济面临着许多艰难挑战,中东国家急需开展重大改革以提升经济增长质量,为快速增长的人口提供就业机会,减少失业、贫困和收入不平等。<sup>①</sup>虽然中东地区一直未能全面融入全球经济体系中,但中东地区经济及其与全球经济的关系在不断发展变化之中。新时期中东地区经济发展呈现出超越能源领域的多元化发展态势,在贸易、金融、投资等领域的重要性在不断上升,且与全球经济体系之间的关系出现多渠道、双向性的互动联系,当前的中东地区不再是全球经济体系中无关紧要的边缘地带。除保持能源领域的重要地位之外,中东地区在其他领域与层次上也表现出新的全球经济影响力,海湾国家金融力量的全球性崛起与金融中心建设及其在全球金融危机后的突出作用就是新的集中体现;迪拜、巴林等地以服务业为代表的非石油工业蓬勃发展;沙特与土耳其两个不同经济类型的中东大国在 G20 中的表现也引起了世界的关注;而“阿拉伯之春”以来部分中东国家的经济困境也正在产生着超出地区范围的更大经济影响。如同在政治安全领域无法忽视中东一样,在经济领域也日益无法撇开中东地区,世界大国正日益重视与中东地区的经济关系,加大对中东地区经济治理的参与力度。中东伊斯兰地区地位关键且处于大国中间地带,未来该地区经济治理在全球治理进程中的重要性将不断提升,并成为考验世界大国全球治理能力与大国关系走向的关键地区。这一地区更事关中国海外经济利益、周边外交与稳定、能源与通道安全、经济金融国际化、全球治理变革及和平崛起、大国关系等多重利益,地区国家与国际社会对中国的期待也不断上升,中国参与中东伊斯兰地区经济治理的紧迫性将日益显现,而“一带一路”战略将为中东伊斯兰地区经济治理带来新的机遇和面貌。

第三,沙特反映了中东国家、伊斯兰国家、产油国等多个群体在全球经济治理中的地位与特点,特别是中等规模新兴大国的重要代表之一,体现了不同国家群体的利益诉求与行为方式。当前全球经济中涌现出一批中等规模新兴大国,它们没有全球性大国的经济实力与国际影响力,利益诉求与行为方式也不同于全球性大国,但在不同地区、不同领域拥有自身的较大影响力,是具有系统重要性的行为体,在全球经济治理机制中也占有重要地位。G20“新兴十一国”

<sup>①</sup> Sedar Sayan, *Economic Performance in the Middle East and North Africa*, London and New York: Routledge, 2009, pp.175-182.

中的大多数国家(沙特、土耳其、印尼、墨西哥、阿根廷、南非、韩国等七国)均可列为中等规模新兴大国,它们“已经进入了 G20 这一全球治理转型的中心舞台”<sup>①</sup>,在全球经济治理中的政策、地位与作用表现出一些共同特征。它们在全球经济治理中的地位与作用很大程度上与其和其他大国特别是全球性大国的关系密切相关,越具有制度化联系渠道,越处于大国网络化关系中间的国家地位和能力也越为突出,但同时这些联系也制约了其作用的独立发挥。G20 本身就反映了全球经济体系中十分复杂的权力关系网络现实。<sup>②</sup> 中等新兴大国与其他新兴国家拥有共同利益,是全球经济治理变革的受益者和拥护者,肯定多边主义国际制度的作用,也有自己相对具体的利益诉求,但往往又表现得相对温和,改革的主动性不强,政策上的合作性特征更为突出,强调对既有机制的建设性参与,而不追求通过建立新的机制或集团来实现自身诉求。如土耳其、韩国、墨西哥三国均为 OECD 成员国,并在安全、经济等方面与西方建立了制度性的联系;在一定程度上沙特也是如此,但沙特与印尼、阿根廷的相似之处在于它们均依托了所在区域经济集团的力量。与原有西方体系的制度性联系限制了部分中等规模新兴大国的全球经济治理作为,表现出“依附型多边主义”<sup>③</sup>的特征。当然,由于国家实力、外交政策、治理能力、议程偏好等方面的差异,各个中等规模新兴大国在全球经济治理进程中也表现出不同的特征。当前不同地区的新兴大国特别是上述中等规模新兴大国日益进入全球经济治理舞台的中央,对其在全球经济体系与全球经济治理中的地位与作用的研究应进一步提上日程。

① Andrew Cooper, “Squeezed or Revitalised? Middle Powers, the G20 and the Evolution of Global Governance”, *Third World Quarterly*, Vol.34, No.6, 2013, p.963.

② Donald Nordberg, “Return of the State? The G20, the Financial Crisis and Power in the World Economy”, *Review of Political Economy*, Vol.24, No. 3, April 2012, p.289.

③ 赵晨:《国内政治文化与中等强国的全球治理》,载《世界经济与政治》,2012年第10期,第93页。

## A Study on Saudi Arabia in the Process of Global Economic Governance in Perspective of “One Belt and One Road” Strategy

Zou Zhiqiang

(Zou Zhiqiang, Ph.D, Assistant Professor of the Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University)

**Abstract** The Middle East region has been neglected in global economic governance studies for a long time because of its marginalized position. Saudi Arabia is the biggest economy in the Middle East and the only Arabian member of G20. The reasons why Saudi Arabia has a say in G20 and global economic governance is basically attributed to its unique advantages such as its multi-facet representation, rich oil resource, huge financial assets as well as moderate pro-western foreign policy. Saudi Arabia's engagement includes global oil trade, oil finance, petro-dollars, Islamic finance, Sovereign Wealth Fund, Gulf economic cooperation, G20 and so on. Saudi Arabia exhibits its unique characteristics in perception and interests, policy attitude and behavior, governance capacity and results. The interaction relationship between Saudi Arabia and global economic governance has brought beneficial enlightenment to studies on Middle East Economy, global economic governance and Sino-Saudi economic relationship.

**Key Words** Middle East Powers; Saudi Arabia; Global Economic Governance; Middle East Economy

(责任编辑:李 意)