

# “黑海粮食倡议”何以达成

文/钮松

2022年7月22日，土耳其、俄罗斯、乌克兰和联合国代表，在土耳其最大城市伊斯坦布尔就从黑海港口外运农产品问题举行签署协议仪式，该协议即“黑海粮食倡议”。协议内容包括在伊斯坦布尔建立联合协调中心并确保粮食运输安全，俄乌双方同意任何一方都不攻击运送船只，伊斯坦布尔联合协调中心将由各方指派代表对进出港口的船只进行联合管理，敖德萨、切尔诺莫斯克和尤日内这三个乌克兰港口将经由黑海“海上人道主义走廊”向外运出粮食和化肥等产品。该协议的初始有效期为120天。8月1日，首艘运粮商船“拉佐尼”号驶离敖德萨港。“黑海粮食倡议”的最终达成与初步落地，离不开有关四方的共同努力，其中土耳其扮演了重要角色，而联合国则起到了关键的“兜底”作用。

## 全球粮食不安全态势恶化

粮食安全问题不仅关乎一国民众的基本生存，而且还会对该国的政治、经济和社会生态造成系统性影响，甚至形成外溢效应并可能由此酿成地区冲突。俄罗斯与乌克兰都是全球最主要的粮食生产与出口国，此外俄罗斯



2022年8月1日，“黑海粮食倡议”达成后的首艘运粮商船“拉佐尼”号驶离乌克兰敖德萨港。

还是世界主要的化肥生产与出口国。2022年2月乌克兰危机的升级导致两国粮食与化肥出口均受巨大影响，这进一步加剧了近年因新冠疫情、地区冲突和运输通道受阻所导致的全球粮食不安全态势。

联合国对乌克兰危机升级以来全球粮食问题的恶化深感忧虑，这一态势尤其对严重依赖进口的许多中东和非洲国家数亿人口的粮食消费造成巨大冲击。眼看达成联合国设定的“2030年实现全球零饥饿目标”的希望日益渺茫，联合国秘书长古特雷斯力促俄乌开展有关粮食问题的谈判。今年4月，古特雷斯分别与俄罗斯总统普京和乌克兰总统泽连斯基进行会晤，并建立了两个工作组：一组由联合国人道主义事务负责人马丁·格里菲斯领导，处理乌克兰经黑海航道出口粮食

的事务；另一组由联合国贸易和发展会议秘书长丽贝卡·格林斯潘负责，专司俄罗斯粮食与化肥出口事务。此外，在“黑海粮食倡议”达成当日，联合国还与俄罗斯签署了推进俄粮食和化肥出口且有效期为三年的谅解备忘录。

同时，美西方国家出于对自身粮食与经济利益考量所采取的举措，客观上也有助于俄乌在粮食与化肥出口上实现妥协。尽管俄乌是世界主要的小麦和玉米产区，俄罗斯也是世界最大化肥出口国，但这两国的种子却高度依赖进口，尤其是自美西方国家的进口。乌克兰危机升级导致两国粮食和化肥滞销，这不仅使全球粮食贸易受到直接影响，也使全球种子市场的良性发展受到冲击。因此，尽管美西方国家对俄展开围攻并挥舞制裁大棒，但在

粮食和农资产品上却表现得相当精明。美国更是“身体力行”，在“黑海粮食倡议”达成前便自俄进口尿素硝酸铵溶液（UAN）液体化肥，美国的国际贸易委员会还驳回了美商务部对俄UAN液体化肥征收高额反倾销关税的提议。今年8月，美国驻联合国大使琳达·托马斯-格林菲尔德在访问非洲期间还表示，其他国家可购买俄罗斯的粮食和化肥，但不能进行除此之外的交易。

### 土耳其“另辟蹊径”的斡旋

近年来，土耳其外交不断在俄罗斯与美西方之间“走钢丝”，其所宣扬的“零问题”外交一度陷入“全问题”外交的尴尬局面。2021年以来，土耳其总统埃尔多安加快了与以色列、埃及、沙特阿拉伯等国修复关系的步伐，为自身大国外交的推进营造良好的周边环境。乌克兰危机升级后，土耳其利用其非西方北大西洋公约成员国的独特身份，使出浑身解数，为自身在受新冠疫情和乌克兰危机升级冲击下的全球秩序重构中谋得一席之地。在土耳其的极力推动下，俄乌虽在伊斯坦布尔展开了多轮和谈，但效果不甚明显。土耳其深知，试图在短期内“一揽子”解决乌克兰危机升级的相关问题几无可能。

因此，土耳其另辟蹊径，从危机升级对全球粮食安全的负面影响出发，试图促成联合国所关

心的俄乌粮食和化肥出口问题的解决。6月8日，俄外长访土，俄土两国外长就乌克兰粮食出口机制和开辟“黑海粮食走廊”等问题进行了讨论。7月13日，土耳其在伊斯坦布尔召开了俄罗斯、乌克兰、土耳其和联合国四方代表参与的会谈，讨论了乌克兰外运粮食的法律文件与框架等问题。普京与埃尔多安还于7月19日在伊朗进行会晤，双方讨论的议题之一便是乌克兰粮食出口问题。在土耳其密集的外交推进下，7月22日，有关四方最终在伊斯坦布尔达成了“黑海粮食倡议”，联合协调中心的所在地伊斯坦布尔扮演了该倡议的中枢角色。

土耳其通过“黑海粮食倡议”进一步巩固并拓展了自身在国际关系中的地位。首先，俄罗斯增加了对土耳其的信任感。土耳其着力促成的“黑海粮食倡议”也为俄罗斯的粮食和化肥出口带来良性效应。8月5日，埃尔多安在俄罗斯索契与普京再度会面，普京就黑海港口粮食出口问题向他表示感谢，称土耳其发挥了重要作用。其次，中东与非洲国家对土耳其的质疑态度也可能在一定程度上得到改善。长期以来，土耳其外交都具有浓厚的机会主义色彩，而此次埃尔多安在“黑海粮食倡议”上的系列外交举措则具有利他主义倾向，广大中东与非洲粮食消费国将受惠于此。最后，“黑海粮食倡议”的达成出乎美西方意料，美西方国家也


会更加看重土耳其在协调美西方与俄罗斯关系中的特殊地位。

### 推进风险仍未排除

尽管从全球粮食安全和世界粮食经济的战略高度来看，“黑海粮食倡议”对当代的国际冲突解决具有超越性和现实意义，但从具体落实来看，仍存诸多风险。

一是乌克兰因危机升级在粮食出口上的“违约”导致了出港粮食被拒收的情况。“黑海粮食倡议”达成后首航的载有2.6万吨玉米的“拉佐尼”号商船并未按计划抵达黎巴嫩，这是因为当地买家以乌方推迟五个月交货为由取消了订单，船运代理商不得不为该批粮食寻找新的买家。

二是乌克兰相关港口安全仍有被乌克兰危机波及的风险。“黑海粮食倡议”达成之际，敖德萨港遭到多枚导弹打击，一些乌军船只起火。面对乌方指责，俄方称其目标是打击该港的军事设施，并未涉及民用目标。

三是黑海海运相关保险并未普及。除受乌克兰危机波及的风险尚未排除外，黑海航道上还面临着移位的水雷所带来的威胁。这使一些保险业巨头在是否为黑海运粮船只提供保险上犹豫不决，而保险的缺失也会增加运粮船只的经济风险，甚至削弱商家前往黑海运粮的意愿。

（作者为上海外国语大学中东研究所研究员）