

2030 年可持续发展议程与阿拉伯国家发展转型^{*}

邹志强

摘 要：长期以来,很多阿拉伯国家积累了严重的“发展赤字”和“治理赤字”,陷入“有增长无发展”的困境,面临严重的经济转型、社会转型和可持续发展的压力以及地缘政治挑战。能源是对阿拉伯国家发展具有系统性影响的关键领域。联合国 2030 年可持续发展议程为阿拉伯国家实现发展转型提供了指导框架和新的机遇,有利于推动其进行超越能源依赖的经济结构转型、聚焦民生问题的社会秩序重建、探索以可持续发展为引领的国家治理道路。根据 2030 年可持续发展议程的目标体系,阿拉伯国家需要树立全面、协调、可持续的发展理念,构建有利于经济转型、社会包容和环境可持续的发展机制,提升可持续发展的治理能力,并根据自身发展条件在经济、社会与环境三大领域分别设定并推进优先发展议程。

关键词：联合国发展议程;2030 年可持续发展议程;阿拉伯国家;发展转型

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

文章编号：1673-5161(2020)03-0102-21

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系上海市社科规划一般项目“‘一带一路’背景下中国与伊斯兰大国参与全球经济治理及合作机制研究”(2016BGJ001)的阶段性成果,并受到中国博士后科学基金特别资助项目(2018T110328)的资助。

经济学家西蒙·库兹涅茨(Simon S. Kuznets)认为,一个国家的经济增长可以定义为向居民提供日益繁多的经济产品的能力长期上升,而这种不断增长的能力是建立在先进技术以及所需要的制度和思想意识相应调整的基础上的。^①如果经济增长无法带来经济结构优化升级、民众普遍受益和社会环境持续进步,贫穷、失业、不平等问题突出,表现出无就业增长、缺乏包容性的增长,即可能陷入“有增长无发展”(growth without development)。因此可以说,经济增长是经济发展的必要条件,但不一定会带来经济发展。^②“有增长无发展”的现象在很多发展中国家都广泛存在。

位于西亚北非地区的阿拉伯国家是一个特殊的发展中国家群体,能源资源丰富,战略地位重要,内部互动紧密,是全球格局中的重要战略板块。但长期以来,阿拉伯地区各种危机频发,矛盾与冲突不断,也积累了严重的社会与发展问题,“发展赤字”和“治理赤字”尤为突出。仅从经济增长率、人均国民收入、福利水平等经济指标来看,阿拉伯国家的发展表现并不差,甚至处于世界领先水平,但现实中爆发剧变并陷入严重动荡的,正是那些经济增长率不低的阿拉伯国家,如突尼斯、埃及等国。这表明很多阿拉伯国家陷入了“有增长无发展”的困境。阿拉伯国家普遍面临着国内经济转型、社会稳定、可持续发展的压力和地缘政治等多重挑战,经济、社会、环境三大发展领域的问题均十分突出。从根本上来说,当今阿拉伯国家发展的关键在于如何实现均衡、包容、可持续发展的综合发展,发展的内涵与治理要求已经远远超出了经济领域。经济增长必须与社会、环境等相关领域的发展相结合,才能走上可持续发展之路。阿拉伯国家亟待更新和提升发展理念、发展模式和发展能力,寻求破解发展和治理难题的有效路径。

阿拉伯国家对于发展理念的认知经历了一个缓慢演变的过程。在有利的资源基础以及政治制度、历史文化、经济结构与对外关系等因素的影响之下,阿拉伯国家长期以来满足于经济财富的增长,而没有将人口与社会、环境的全面发展列为国家优先议程。阿拉伯产油国对全球气候变化、可持续发展议程长期持谨慎态度,而阿拉伯非产油国的态度相对更为积极。^③一方面,阿拉伯国家国内经济结构畸形,政治和社会改革滞后,治理能力不足;另一方面,冷战后,以私有化、

^① [美]西蒙·库兹涅茨:《现代经济的增长:速度、结构与扩展》,戴睿、易诚译,北京:北京经济学院出版社 1989 年版,第 21 页。

^② 张培刚、张建华:《发展经济学》,北京:北京大学出版社 2009 年版,第 10 页。

^③ Esmat Zaidan, Mohammad Al-Saidi and Suzanne H. Hammad, “Sustainable Development in the Arab World-Is the Gulf Cooperation Council (GCC) Region Fit for the Challenge?,” *Development in Practice*, Vol. 29, No. 5, 2019, pp. 671-672.

自由化和宏观稳定为主要内容的西方新自由主义政策的推行,加剧了阿拉伯国家的发展困境,令其脆弱性更加突出。随着内部形势的快速变化和外部国际压力的增加,阿拉伯国家实现经济增长日益困难,而且仅靠经济增长已无法有效维护社会稳定,这在“阿拉伯之春”发生以来的国家转型进程中表现得尤为突出。

国内外关于可持续发展的研究成果很多,但很少将中东地区和阿拉伯国家作为研究对象,将社会与国家治理纳入可持续发展领域研究的成果更少。国内学者主要从资源与环境角度探讨阿拉伯国家可持续发展的挑战,^①或从人口、粮食、水资源等角度对中东国家发展面临的挑战进行分析,^②从能源角度研究阿拉伯国家发展转型所面临挑战的成果相对最为丰富。^③国外部分学者直接研究了阿拉伯国家落实联合国发展议程的主要挑战。^④在此背景下,系统科学的联合国 2030 年可持续发展议程可为破解阿拉伯国家的发展难题提供新的路径与方向,如何通过联合国发展议程推动阿拉伯国家纠正和平衡原有发展理念与实践上的偏颇,寻求更加契合阿拉伯国家发展实际的可持续发展模式,是具有重要价值的研究议题,也是本文的要义所在。

一、联合国发展议程与阿拉伯国家的发展现实

联合国发展议程是在联合国框架下提出和通过的一系列国际发展倡议、承诺、宣示、决议和行动计划,是得到世界各国一致认可的发展目标、发展愿景、发展共识的总称。联合国发展议程涉及经济增长、减贫、就业、教育、医疗、人口、男女平等以及发展援助、环境保护、能源、海洋、司法、人权等极为广泛的国际性发展议题,也致力于协调与发展问题高度相关的冲突、灾害、安全、移民、难民等关联性议题。其中,可持续发展处于一种统领全局、提纲挈领的关键地位,经济发

① 参见杨光:《中东可持续发展问题的挑战》,载《西亚非洲》2008 年第 1 期,第 10-17 页;徐婷、徐美丽:《阿拉伯国家环境治理和可持续发展的制度因素》,载《阿拉伯世界研究》2010 年第 5 期,第 41-48 页。

② 参见全菲:《中东水资源安全》,载杨光主编、唐志超副主编:《中东发展报告 No.16(2013~2014)》,北京:社会科学文献出版社,2014 年版,第 165-179 页;刘冬:《中东粮食进口安全问题》,载杨光主编、唐志超副主编:《中东发展报告 No.16(2013~2014)》,第 180-196 页。

③ 参见吴磊、杨泽榆:《阿拉伯国家社会转型中经济发展面临的挑战》,载《阿拉伯世界研究》2014 年第 5 期,第 12-14 页;田文林:《“资源诅咒”:论石油因素对中东的消极影响》,载《阿拉伯世界研究》2019 年第 6 期,第 75-87 页。

④ Esmat Zaidan, Mohammad Al-Saidi and Suzanne H. Hammad, “Sustainable Development in the Arab World-Is the Gulf Cooperation Council (GCC) Region Fit for the Challenge?,” p. 671.

展、社会进步、环境保护是可持续发展的三大支柱,需要确保三者之间的平衡,使其相互依存、相互促进。^①

联合国发展议程与全球发展治理密切相关。全球发展治理是国际社会为解决全球性发展问题与挑战而形成的各种理念、制度、政策和实践行动的总和。从 20 世纪 60 年代开始的四个“发展十年”、2000 年开始的“千年发展目标”和 2016 年开启的“2030 年可持续发展议程”,是联合国发展议程的三个主要阶段。在此期间,国际社会从主要关注经济增长到公正与人权,再到环境与发展,从以减贫为核心到经济、环境与社会可持续发展,联合国发展议程已经成为指导全球和各国发展的主要理念来源和目标框架,也推动了全球发展治理的转型升级。

2030 年可持续发展议程在 2015 年 9 月第 70 届联大和联合国发展峰会上被通过,并从 2016 年开始正式实施,其致力于实现 17 个可持续发展议程,并细分为 169 项具体目标,用以推动全球环境、社会及经济三大领域的可持续发展。^② 2030 年可持续发展议程大幅拓宽了发展的范畴,致力于以史无前例的发展指标体系推动世界各国取得更大发展成就,强调“不让一个人掉队”的可持续发展理念,更为突出公平、包容、协调,将经济、社会和环境可持续发展作为一个整体目标,也将全球发展治理推向了一个新的阶段。联合国秘书长指出,2030 年可持续发展议程等成果文件建立了全球发展治理的总体框架,充分体现了最高政治级别的共同承诺。^③

和其他发展中地区相比,多数阿拉伯国家相对较高的人均收入水平为其实现联合国发展议程设定的发展目标奠定了良好的经济基础,使之具有一定的先发优势,并取得了较为显著的发展成绩。但是,联合国发展议程的不断升级也凸显出阿拉伯国家在发展领域面临的挑战不断加剧。

从联合国发展议程的角度来看,阿拉伯国家在减贫、教育、卫生、医疗等领域的发展指标上表现较好,在性别平等、就业、环境保护、债务等领域表现相对落后。以 2015 年结束的联合国千年发展目标来衡量,阿拉伯国家整体上提前实现了极端贫困人口减半的目标;儿童存活率和孕产妇保健状况明显改善,几乎实现

^① 孙伊然:《联合国发展议程的现状和走向》,载《现代国际关系》2012 年第 9 期,第 42 页。

^② 参见 United Nations, “Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development,” UN, A/RES/ 70/1, September 25, 2015, <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>, 登录时间:2019 年 9 月 22 日。

^③ 参见 United Nations, “The United Nations in Global Economic Governance,” UN, A/71/378, September 14, 2016, https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/71/378, 登录时间:2019 年 10 月 19 日。

了 5 岁以下儿童死亡率降低三分之二的目标;在清洁饮用水和卫生设施方面也实现了预期目标;自然保护区面积增长了超过四倍;初等教育入学率从 2000 年的 86% 上升至 2015 年的 95%。^① 然而,虽然从平均水平来看阿拉伯国家收入水平和社会发展指标较高,但地区各国之间和国家内部差距很大,发展不平衡问题十分突出。以海湾阿拉伯国家为代表的产油国,经济发展水平和人均收入最高,在落实发展目标方面处于领先水平。但缺乏油气资源的阿拉伯国家发展的脆弱性十分突出,易于受到产油国经济波动和地区冲突的影响,在落实发展目标方面的表现也相对较差。很多阿拉伯国家的人口贫困率依然很高,例如在黎巴嫩和也门,低于国家贫困线的人口比重分别高达 27.4% 和 48.6%。^② 从互联网渗透率来看,2015 年中东大多数国家达到或超过了全球平均水平(约 42%),巴林和科威特更是超过了 90%,但仍有 8 个阿拉伯国家^③ 低于世界平均水平,最低的毛里塔尼亚只有不到 15%。^④ 从联合国开发计划署(UNDP)发布的人类发展指数(Human Development Index)报告^⑤ 来看,高收入国家的人类发展指数也相应较高,但各国之间存在巨大差距。

当前,世界各国都在积极落实联合国 2030 年可持续发展议程。阿拉伯国家对可持续发展也高度重视度,纷纷推出了本国可持续发展的愿景或战略,将 2030 年可持续发展议程作为本国发展的指导框架,并参加联合国可持续发展高级别政治论坛的自愿审议报告机制。^⑥ 例如,约旦、巴林等国推出了“可持续发展 2025

① 参见 United Nations, “The Millennium Development Goals Reports 2015,” UN, July 6, 2015, https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%2028July%201%29.pdf, 登录时间:2019 年 10 月 10 日。

② UNDP, “Arab Human Development Report Research Paper: Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries,” UNDP, July 30, 2019, p. 23, https://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/capacity%20building/52279%20UNDP%20Citizenship%20and%20SDGs-%20report_web.pdf, 登录时间:2019 年 11 月 12 日。

③ 这 8 个国家为阿尔及利亚、埃及、叙利亚、苏丹、也门、伊拉克、利比亚和毛里塔尼亚。

④ UNDP, “Arab Human Development Report Research Paper: Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries,” p. 22.

⑤ 在众多的发展指标体系中,联合国开发计划署于 1990 年开始采用和每年发布的人类发展指数(HDI)最为流行,其以预期寿命、教育水准和生活质量三项基础变量按照一定的计算方法换算而来,是衡量各国社会经济发展水平的关键指标,也成为指导各国政府制定发展战略的重要参考。参见 UNDP, “Human Development Report,” <http://hdr.undp.org/en/humandev>, 登录时间:2019 年 12 月 12 日。

⑥ United Nations, “2019 Voluntary National Reviews Synthesis Report,” UN, 2019, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/252302019_VNR_Synthesis_Report_DESA.pdf, 登录时间:2020 年 1 月 16 日。

规划”,阿联酋推出了“可持续发展 2021 规划”和“2030 愿景”,卡塔尔制定了“2030 可持续发展规划”,沙特等国颁布了“2030 愿景”等,这体现了联合国可持续发展议程在理念引领、政策设计等方面的独特影响力。但阿拉伯国家的发展理念、机制和能力还有待加强,可持续发展理念的转化与落实仍需要地区国家和国际社会内外各方的联合推动。正如联合国西亚经济社会理事会(UN-ESCWA)的报告所言,阿拉伯国家在实现 2030 年可持续发展议程方面仍面临诸多挑战,除经济、社会、环境和知识挑战之外,还包括安全、和平、善治以及政治变革等。^①

二、阿拉伯国家可持续发展面临的主要挑战

当前,难以解决的结构性问题和日益严峻的民生问题困扰着阿拉伯国家。“阿拉伯之春”的后续影响更加剧了阿拉伯国家发展问题的紧迫性与复杂性,使之在经济转型、社会稳定、可持续发展以及地缘政治方面面临严峻挑战。

第一,能源依赖型的发展模式及其对经济、社会与环境发展的系统性影响,使经济转型面临严峻的挑战。阿拉伯地区是世界上石油资源最为丰富的地区,长期以来形成了能源依赖型的“石油经济”发展模式。这导致很多阿拉伯国家经济结构单一、基础投入不足、经济波动性大、外部依赖度高、发展自主性和可持续性不强。阿拉伯国家的单一经济结构和有限的经济多元化长期面临严重的现实挑战。^② 油价的涨跌在很大程度上决定了阿拉伯产油国经济的表现,也深刻影响地区非产油国的经济发展。阿拉伯产油国通过贸易、投资、援助、侨汇等多种途径对地区国家经济发展产生了显著的影响,这使得阿拉伯非产油国经济也在一定程度上受到国际油价的间接影响。当前,以非常规油气资源与可再生能源开发为代表的第三次国际能源转型对中东国家的经济调整与社会转型造成巨大阻碍与挑战。^③ 因此,阿拉伯国家经济表现出发展失衡和依附性发展的鲜明特征,使经济结构转型面临的挑战十分突出。

阿拉伯国家经济对能源的高度依赖导致严重的社会和环境后果,正在成为威胁可持续发展的一个关键因素。由于能源资源异常丰富,大多数阿拉伯国家主要依靠石油和天然气消费来为其经济提供动力,随着人口的爆炸式增长和城

^① UN-ESCWA, “Implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development in the Arab States,” *UN-ESCWA*, E/ESCWA/29/11/WP.1, November 25, 2016, <https://www.unescwa.org/sub-site/2030-agenda-sustainable-development-arab-region>, 登录时间:2019年8月21日。

^② 吴磊、杨泽榆:《阿拉伯国家社会转型中经济发展面临的挑战》,第15页。

^③ 吴磊、杨泽榆:《国际能源转型与中东石油》,载《西亚非洲》2018年第5期,第142页。

市化的快速推进,地区国家自身的能源消耗也快速增长。据统计,在 1990 年至 2015 年期间,阿拉伯国家的一次能源供应总量翻了三番,石油和天然气等传统能源在总体能源消费中占 96% 的份额。^① 在近年来低油价的背景下,阿拉伯国家经济对能源的依赖更加难以改变,总体能源消耗依然居高不下。与此同时,阿拉伯国家对能源消费一直给予高比例的补贴,国内油气和电力价格很低,形成了难以摆脱的能源补贴包袱。作为社会福利制度的重要组成部分,能源补贴是阿拉伯各国政治社会的重要稳定剂。丰富和低廉的能源供给,加之民众缺乏节能意识,使得能源利用效率低下,能源消费快速增长,碳排放急剧增加,成为影响环境气候变化的新变量,也对可持续发展构成威胁。同时,这对于提升能源利用效率、可再生能源和新能源的开发利用均起到抑制作用。大量的能源补贴鼓励了能源消费,同时使节能技术的引进和开发,以及能源效率的改进失去动力,导致能源消费的过快增长以及日趋严重的污染问题。^②

第二,发展的高度不平衡与日益突出的民生压力,使社会转型面临严峻挑战。一方面,阿拉伯地区国家众多,能源资源和自然环境条件不同,经济发展呈现出巨大的差异性和高度的不平衡性。海湾产油国人均收入可以与发达国家比肩,也门、苏丹等国却在世界上最不发达国家行列,这导致地区国家在发展指标上存在突出的不平衡。受到单一资源依赖型和地租型经济发展模式的长期影响,阿拉伯国家工业化程度不高,制造业不发达,社会贫富差距大,分配不均、教育和就业不公平等问题长期积累,无论是产油国还是非产油国,失业特别是青年人失业问题突出,下层民众深受贫困和阶层固化的困扰。另一方面,阿拉伯国家治理能力普遍低下,现代化、制度化的转型远没有完成,法治和监管框架羸弱,金融和银行体系较为低效,透明度低,腐败严重,公共部门的绝对主导地位等也对经济增长造成消极影响。^③ 阿拉伯国家一般都未能建立服务经济可持续发展、满足民众不断增长需求的国家治理架构和有效机制。

阿拉伯国家人口增长速度很快,人口激增特别是青年人口的快速膨胀带来日益严重的就业压力,加之长期形成的社会分化,分配、就业、教育、卫生等领域

① UN-ESCWA, "Addressing Energy Sustainability Issues in the Buildings Sector in the Arab Region," *UN-ESCWA*, E/ESCWA/SDPD/2018/TP.5, August 6, 2018, <https://www.unescwa.org/publications/addressing-energy-sustainability-issues-buildings-sectori-arab-region>, 登录时间:2019 年 9 月 20 日。

② 杨光:《中东可持续发展问题的挑战》,第 16 页。

③ UN Department of Economic and Social Affairs, *Governance in the Middle East, North Africa and Western Balkans*, New York: United Nations, 2008, p. 2.

民生问题十分突出。阿拉伯国家总人口从 1970 年的 1.23 亿增长至 2000 年的 2.84 亿和 2015 年的 3.98 亿,占世界人口的比重从 3.3% 增长到 4.6%、5.4%。其人口增长率远超世界平均水平,1990 年~2000 年、2000 年~2010 年和 2010 年~2015 年三个时间段的人口增长率分别达到 2.37%、2.3% 和 2.34%;同期世界人口平均增长率分别为 1.43%、1.25% 和 1.19%。^①与此同时,阿拉伯国家的贫富分化一直十分严重,精英阶层普遍脱离底层民众。从贫困人口比重来看,虽然海湾阿拉伯产油国几乎完全消除了国内贫困人口,但其他国家的人口贫困率依然很高。长期以来阿拉伯国家失业率普遍较高,青年人失业正是“阿拉伯之春”的导火索,而近年来的失业问题更趋严重,显著影响到阿拉伯国家的发展、稳定与转型。2018 年阿拉伯国家的平均失业率依然达到 10%,其中巴勒斯坦失业率高达 26.8%;青年人平均失业率为 25.4%,其中利比亚高达 42.3%。^②教育水平与劳动力市场需求之间的错位是阿拉伯国家长期面临的重大挑战,并加剧了国家内部的社会紧张和治理难题。无就业增长致使贫困率居高不下,包容性增长更是无从谈起。

第三,自然生态环境脆弱,水资源匮乏,能源消耗快速上升,环境可持续发展面临严峻挑战。根据联合国环境规划署(UNEP)2016 年发布的《全球环境展望》,西亚地区存在的主要环境问题包括:地下水资源持续超负荷开发和水质恶化问题并存,不可持续的消费习惯威胁水、能源和食品安全,生物多样性逐渐消失,沙化和生态恶化进一步持续,空气污染持续影响人类健康及生存环境等。^③阿拉伯地区是世界上生态环境最为脆弱的地区之一,绝大部分为沙漠或荒漠地貌,降雨稀少,淡水资源十分稀缺。阿拉伯国家占世界陆地总面积的 9%,人口占世界总量的 5%,但水资源仅占世界总量的 0.74%,多数国家严重缺水,很多国家依靠海水淡化。例如,埃及、约旦、沙特、科威特和卡塔尔的人均年水资源拥有量仅分别为 936 立方米、318 立方米、249 立方米、95 立方米和 91 立方米。^④随着现代化和城市化不断发展、人口数量激增、生态环境破坏日益严重,阿拉伯地区可持续发展面临着严峻的挑战。除了少数国家依靠河水资源之外,大多数阿拉伯

^① UN-ESCWA, “Population Development Report, Issue No. 8: Prospects of Ageing with Dignity in the Arab Region,” UN-ESCWA, E/ESCWA/SDD/2017/3, 2018, <https://www.unescwa.org/publications/population-development-report-8>, 登录时间:2019 年 10 月 18 日。

^② Ibid.

^③ UNEP, “GEO-6 Global Environment Outlook: Regional Assessment for West Asia,” UNEP, September 16, 2017, <https://www.unenvironment.org/resources/report/geo-6-global-environment-outlook-regional-assessment-west-asia>, 登录时间:2019 年 12 月 17 日。

^④ 全菲:《中东水资源安全》,第 167 页。

国家生活和工业用水主要依赖地下水资源,因此对地下水资源的提取比率远远超过世界平均水平。西亚和北非两个地区的水资源提取率分别高达 54% 和 78%,远远超过 9% 的世界平均水平。^① 水资源缺乏引发的地下水过度开采,导致海水倒灌,地下水盐化,这进一步加剧了水资源危机,并引发粮食安全、难民危机、跨界水资源冲突等问题。

在生态环境脆弱的背景下,阿拉伯国家对自然环境的保护落后于世界平均水平,加之能源因素对环境带来系统性的负面影响,以及地区国家缺乏节能环保的必要意识和政策措施,未来阿拉伯国家生态保护任重道远。环境的严重退化和自然资源的管理不善,再加上水资源稀缺和对粮食进口的高度依赖,对地区欠发达国家和贫困人群造成的影响尤为严重。由于不可持续的发展政策,自然资源和生态系统越来越脆弱,耕地出现减少和萎缩。从 1990 年至 2015 年,超过一半的阿拉伯国家耕地面积下降了 45% 以上,其中伊拉克、也门、埃及、阿曼的人均耕地面积分别为 0.14 公顷、0.05 公顷、0.03 公顷、0.01 公顷,均低于 2015 年世界平均水平的 0.19 公顷。^②

第四,受到地区冲突频发的冲击,阿拉伯国家的发展多面临严峻的地缘政治挑战。从全球范围来看,战争与冲突是对联合国发展目标的重大威胁,而在冲突高发的中东地区,安全缺失对发展的阻碍与制约效应更加突出。持续不断的冲突和动荡长期阻碍着阿拉伯国家的经济社会发展,安全议题的长期显性化不仅掩盖了经济社会发展问题,也成为阻碍发展的关键性因素。巴以冲突、伊拉克战争、利比亚战争、叙利亚内战、也门战争等无一不对当地经济社会发展造成了巨大破坏,并产生了严重的难民危机,打断甚至逆转了地区国家的发展进程,造成发展指标的倒退。阿拉伯国家人口只占世界总人口的 5%,但在 2005 年到 2017 年间,因冲突导致的死亡人数占世界的比重从 24.7% 上升至 57.4%,占世界难民人数的比重从 47.3% 上升至 55%,占世界国内流离失所人口比重从 37% 上升至 41.3%。^③ 阿拉伯国家生活在冲突环境的人口从 1990 年的 4,700 万上升至 2018 年的 1.55 亿。如果冲突得不到解决,至 2030 年阿拉伯国家 40% 的人口将生活在危机和冲突中,总数将达到 2.07 亿人。^④ 各种因素叠加导致了严重的人道主义危机和发展治理挑战。

① 参见 United Nations, “The Millennium Development Goals Reports 2015”。

② UNDP, “Arab Human Development Report Research Paper: Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries,” p. 24.

③ Ibid., pp. 26–27.

④ Ibid., p. 3.

“阿拉伯之春”极大地打击了阿拉伯国家的社会稳定与经济发展,贫困率、初等教育普及率、儿童死亡率等发展指标受到巨大冲击。例如,西亚地区的贫困率本已在 2011 年降至 2%,2015 年却又上升至 3%。生活在贫民窟中的城市人口比重,全世界基本都在下降,而西亚地区却从 2000 年的 21% 上升至 2014 年的 25%,是全球范围内唯一出现上升的地区,其主要原因就在于该地区频繁爆发的战乱与冲突。^① 在 20 世纪 80 年代,伊拉克的小学入学率是 100%,但由于战乱不断,伊拉克的儿童入学率大幅下降。根据联合国儿童基金会(UNICEF)的估算,2015 年伊拉克有近 320 万适龄儿童辍学,并有 360 万儿童面临死亡、伤害、性暴力、招募入伍等暴力风险。^② 由于持续的武装冲突,叙利亚之前数十年取得的人类发展成就已经被逆转,男性预期寿命缩短了近 8 年,小学总入学率下降了 50 个百分点。在也门,2013 年至 2016 年间小学入学率从 97% 降至 92%。冲突也削弱了人们维持生计的能力,在利比亚,2017 年人均国民收入仅为 2010 年的 68%。自冲突爆发以来,也门工作人口的贫困比例增加了一倍以上;叙利亚工作人口的四分之一低于贫困线,是 2011 年的五倍。^③ 2012 年至 2017 年期间,因受到暴力冲突的直接影响,利比亚、叙利亚和也门的人类发展指数值及其排名大幅下降。五年间,叙利亚的人类发展指数排名从 2012 年的第 128 位下降到 2017 年的第 155 位,利比亚从第 82 位下降至第 108 位;也门从第 158 位下降至第 178 位,三国的排名均降低了超过 20 位。^④

近年来的地区局势动荡重创了阿拉伯国家的发展进程,经济增长速度大幅放慢,经济支柱产业均遭受严重打击,外来直接投资急剧减少,国内通货膨胀率和失业率大幅上升,民生问题更加突出,经济增长和社会稳定均遭遇重大挑战。叙利亚、利比亚、也门等国的战乱升级并外溢到周边国家,严重影响地区国家社会稳定,其所引发的难民潮更对周边国家和地区造成极大的压力。

第五,宗教和社会文化因素导致的性别不平等以及社会不公问题较为突出。伊斯兰教及传统文化对阿拉伯国家具有系统性的全方位影响。沙里亚法(伊斯

^① United Nations, “Taking Stock of the Global Partnership for Development, MDG Gap Task Force Report 2015,” p. 16.

^② UNICEF, “Iraq Crisis: 3.6 Million Children Now at Risk from Increasing Violence,” UNICEF, June 30, 2016, https://www.unicef.org/media/media_91777.html, 登录时间:2019 年 10 月 12 日。

^③ UNDP, “Arab Human Development Report Research Paper: Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries,” p. 27.

^④ UNDP, “Human Development Indices and Indicators,” UNDP, 2018, http://hdr.undp.org/sites/default/files/2018_human_development_statistical_update.pdf, 登录时间:2019 年 9 月 20 日。

兰教法)在阿拉伯国家政治与社会生活中影响甚大,往往是阿拉伯国家政治活动、社会发展和民众生活的基本规范,但过于重视教法一定程度上束缚了国家现代化和转型发展的进程,阻碍了社会与民生问题的改善。受历史和宗教因素的影响,阿拉伯国家存在较为突出的男女不平等问题,女性与男性在教育、就业、从政、社会活动等方面的不平等较为明显。在某些阿拉伯国家,女性遭遇出行和交通限制、对人身安全以及对骚扰的担忧、文化规范和传统的性别角色定位等仍然是阻碍妇女参与社会和经济发展的普遍问题。加之近年来教派冲突再次上升,宗教文化因素对地区国家经济社会发展的冲击更加凸显,阿拉伯国家实现全面发展依然面临来自思想文化领域的制约。

据联合国开发计划署统计,阿拉伯国家的女性人类发展指数只有男性的 85.5%,世界平均水平是 94.1%;其中女性受教育年限平均比男性少 0.6 年,而世界平均水平是女性比男性多 0.1 年;15~19 岁的女性千人生育人数,阿拉伯国家平均人数是 47,部分国家达到 60 甚至 80 以上,也高于世界平均水平的 45;15 岁以上女性有银行账户的机会比男性少 50%,世界平均水平是 10%;女性劳动参与率只有 21%,为全球最低的地区,女性工资水平只有男性的 21%,世界平均水平是 57%。^① 联合国西亚经济社会理事会 2017 年~2018 年对妇女劳动参与情况进行的一项调查发现,阿拉伯国家尽管在女性受教育程度方面取得了显著进步,但仍落后于世界其他地区。阿拉伯地区男女总劳动力参与率差距巨大,2017 年男性为 74%,女性只有 21%。^② 当然,传统文化因素也对部分发展指标具有促进意义,例如受到伊斯兰文化注重干净卫生传统的影响,阿拉伯地区在改善卫生设施指标上处于世界领先水平,这从“千年发展目标 7”的相关指标^③中可以看出这一点。

三、阿拉伯国家可持续发展的主要路径

自然环境、人口、文化传统、技术创新、制度变革等因素都影响着国家的发展成效,甚至看似有利的丰富资源也可能成为可持续发展的制约因素。近年来,阿

^① UNDP, “Arab Human Development Report Research Paper: Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries,” p. 16.

^② UN-ESCWA, “Survey of Economic and Social Developments in the Arab Region (2017–2018),” UN-ESCWA, ESCWA/EDID/2018/1, 2018, p. 31, <https://www.unescwa.org/publications/survey-economic-social-development-arab-region-2017-2018>, 登录时间:2019 年 9 月 29 日。

^③ “千年发展目标 7”为“确保环境的可持续”,其中第 3 项具体目标为“将无法持续获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半”,包括“使用改善引用水源的人口比例”和“使用改善卫生设施的人口比例”等指标。

拉伯国家的大变局与大动荡更突显出促进发展的重要性与紧迫性。未来阿拉伯国家需要进一步厘清增长和发展的关系,真正树立全面、协调、可持续发展理念,构建有利于经济转型、社会包容和环境可持续发展机制,提升可持续发展的能力。而联合国 2030 年可持续发展议程对阿拉伯国家发展的理念、技术、机制、能力上的导向意义十分重要,为阿拉伯国家实现超越能源依赖、惠及民生的可持续发展指明了方向。

第一,超越能源依赖,实现经济多元化。经济增长是可持续发展的基础,而可持续发展也要求经济结构不断优化升级。阿拉伯地区拥有世界上最丰富的油气资源,为地区国家带来巨额财富和经济繁荣的同时,也带来了依赖油气资源的单一经济结构,形成了难以摆脱的“石油经济”模式。油价起伏不定使阿拉伯产油国经济随之大起大落,而国际能源格局的转变和非传统油气资源的兴起,使阿拉伯产油国的经济稳定和市场地位面临前所未有的挑战。同时,“石油经济”模式缺乏推动本土工业发展和技术创新的内在动力。这些国家主要向国际市场出口石油实现财富增长,工业品和消费品都依赖从国外进口,不利于本国实现工业化。依赖油气资源的经济发展模式还带来严重的社会与环境问题,加剧了阿拉伯国家原本就存在的贫富分化状况和生态环境挑战。有报告称,目前中东已成为世界上最不平等的地区。1990 年~2016 年期间,中东最富有的 10% 人口占该地区总收入的 60%~66%,而最穷的 50% 人口只占地区总收入的 10%。其中,海湾国家人口仅占中东地区的 15%,但收入却占整个地区的 42%。^①

在此背景下,经济发展的可持续性在经济结构、社会和环境层面都面临日益严峻的挑战,“石油经济”越来越难以为继。阿拉伯各国也早已认识到这一问题,并在过去的十多年里做出了很多经济多元化的尝试,但效果并不理想。联合国发展议程的核心任务,是推动经济发展模式尤其是生产和消费模式的转变。^② 近年来,在联合国发展议程的引领下,阿拉伯国家更为积极地推进本国经济的可持续发展,而 2030 年可持续发展议程可以为阿拉伯国家的经济转型提供更为科学系统的发展理念和政策框架,为实现超越能源依赖的经济发展模式转型提供更大助力。正是在此背景下,以沙特为代表的阿拉伯国家开始了新一轮经济改革浪潮,2015 年以来纷纷推出本国版本的“2030 年愿景”,最终目的就是改变依赖石油的单一经济,推动经济多元化,提高非石油部门和私营经济对国内生产总值

^① Mark Habeeb, “The Middle East Leads the World in Income Inequality,” *The Arab Weekly*, January 14, 2018, <https://theArabweekly.com/middle-east-leads-world-income-inequality>, 登录时间: 2019 年 10 月 21 日。

^② 孙伊然:《联合国发展议程的现状和走向》,第 45 页。

的贡献,进而改变其经济与社会结构。

第二,聚焦民生问题,构建包容性社会秩序。收入分配不公、财富两极分化、底层民众无法分享经济发展的成果以及教育、就业等发展机会的缺失是“有增长无发展”的典型表现,最终将带来严重的经济和社会后果。阿马蒂亚·森(Amartya Sen)认为,贫困不仅体现为收入低下,更是对基本能力的剥夺,即“能力贫困”。^① 长期以来,受到单一经济结构和政治制度的影响,阿拉伯国家产业结构不健全、公共部门影响力巨大,而私营部门不发达,总体上吸纳劳动力的能力有限。人口的爆炸性增长使得就业和社会保障压力不断加大,长期积累的民生问题日益尖锐。以严重失业为代表的民生问题正是导致“阿拉伯之春”爆发的主要根源。从更深层次的根源来看,中东变局是阿拉伯世界社会转型和现代化进程中多年积累的政治、经济和社会矛盾运动的逻辑结果。^②

阿拉伯国家的阶层分化与社会不平等一直十分突出,原因包括性别或其他种类歧视、地理隔阂、社会经济地位差异、资源拥有不均、治理不善以及地区危机与冲突等。预计到 2030 年,超过 60% 的阿拉伯国家人口将居住在城市地区,但在各个国家中有比例不等(8% 至 90%) 的人口面临生活在贫民窟中的危险;伊拉克、也门和苏丹生活在非正式住房和贫民窟中的人口比重分别高达 47.2%、60.8% 和 91.6%;低质量的教育多有存在;暴力和流离失所现象加剧,居住在受冲突影响国家的人们遭受了更多的发展和权利剥夺,如也门多达 1,400 万人处于饥荒之中;84% 的人口可能受缺水影响或有缺水风险,耕地减少和对粮食进口的依赖使更多人口面临粮食不安全的风险。^③

从现代国家治理体系的视角来看,多数阿拉伯国家的治理存在明显缺陷,国家治理失败也是中东动乱和灾难的根源之一。^④ 阿拉伯国家政府多为威权体制,国家治理水平较低,往往缺乏清晰、连贯的可持续发展规划与路径,并以维持政权生存为首要任务。多年来,阿拉伯国家社会发展缓慢、政治改革停滞,“石油经济”模式弊端积重难返,人口膨胀导致民生压力日益严峻,严重的腐败问题又削弱了执政基础和社会稳定,为国家可持续发展带来重大挑战。“阿拉伯之春”是

① [印度]阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任曠、于真等译,北京:中国人民大学出版社 2012 年版,第 85 页。

② 余建华等:《中东变局综论》,载《国际关系研究》2018 年第 3 期,第 29-36 页。

③ UNDP, “Arab Human Development Report Research Paper: Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries,” pp. 14, 19.

④ Mina Al-Oraibi, “Is a Failure of Governance the Root of the Middle East’s Woes?,” *World Economic Forum*, May 21, 2015, <https://www.weforum.org/agenda/2015/05/is-a-failure-of-governance-the-root-of-the-middle-east-s-woes/>, 登录时间:2019 年 9 月 28 日。

阿拉伯国家治理失败的鲜明体现,也是阿拉伯社会系统性危机的一次总爆发。国家治理不善导致民众对政府的信任度不断降低,最终导致国家陷入动荡和危机。据调查,阿拉伯国家民众对政府在缩小贫富差距、创造就业、管理经济、基本卫生服务、满足教育需求、提供安全方面的满意度分别只有 16%、16%、35%、35%、47%和 76%;民众对政党、选举机构、领导人、法院、警察的信任度分别为 18%、36%、51%、56%和 69%。^①

未来,阿拉伯国家需要更加关注社会发展问题,尤其要在解决民生问题上下功夫。阿拉伯国家应在大力推动经济多元化改革的同时,发展工业化和本国的产业体系,为不断扩大的人口提供更多就业机会。它们还应不断降低失业率和贫困发生率,提升教育与社会需求的匹配度,同时进行国家政治、经济与社会体系的全面深入改革,以可持续发展引领国家治理模式的现代化。阿拉伯国家更应通过减少实际不平等、提升公共和社会服务以及促进平等与法制,实现和平稳定。^②在此背景下,2030 年可持续发展议程可以为阿拉伯国家解决民生问题、重建社会和谐稳定指明方向。

第三,以可持续发展为引领,治理生态环境。环境污染、生态脆弱已成为威胁可持续发展的重要因素,经济发展与社会、环境的发展相协调对于阿拉伯国家来说至关重要。在经济和社会的包容性发展之外,推动经济、社会与环境目标的协调发展,成功实现可持续发展转型是一项复杂而艰巨的任务。阿拉伯地区的环境问题有增无减,但环境治理却往往无法列入国家优先发展议程。阿拉伯国家生态环境普遍脆弱,水资源极度短缺,能源浪费严重,环境可持续性差,实现经济、社会 and 环境的协调可持续发展尤其具有重要意义,这也与阿拉伯国家经济结构转型密切相关。可持续发展问题是制约阿拉伯国家发展的重大因素,经济发展的不可持续性,也带来了严重的社会与环境问题,水资源问题和环境污染问题日益突出。阿拉伯国家需要树立发展的国家转型理念,通过可持续、包容性发展,平衡经济、社会与环境领域多元化的发展诉求,逐步探索适合本国的转型发展之路,才能避免遭遇转型失败。阿拉伯国家在这方面的重点应放在保护水资源、减少能源浪费、提升能源利用效率、保护生态环境和增加环保意识等方面的议程设置。

^① UNDP, “Arab Human Development Report Research Paper: Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries,” p. 21.

^② Lamia Moubayed Bissat and Carl Rihan, “Implementing Agenda 2030 in the Arab World: Contextualization, Action Areas and Policy Planning,” *Public Sector Economics*, Vol. 43, No. 4, 2019, p. 460.

对能源的全方位依赖和能源消耗的快速增长是威胁阿拉伯国家可持续发展的一个关键因素。能源消耗增长过快,对气候环境变化与全球可持续发展造成了重大挑战。能源生产率可提供一个国家经济、能源和环境绩效的指标,并有助于分配能源资源以优化经济增长。^① 阿拉伯国家依托丰富的油气资源,已经形成难以摆脱的能源补贴传统,要扭转长期形成的路径依赖并不容易。此外,由于地区民众缺乏节能意识,能源利用效率低下,发展不可持续的风险不断上升。2015年,阿拉伯地区的一次能源需求结构基本都是石油(50%)和天然气(46%),生物燃料和废物(2%)、水电(1%)等清洁和可再生能源利用规模十分有限。^② 能源的低廉价格对提升能源利用效率和新能源开发利用十分不利,不利于实现能源的可持续发展,并对环境带来巨大挑战。国际能源署的报告多次指出,阿拉伯国家是世界上最主要的能源补贴集中地,全球 10 个能源补贴率最高的国家中有 6 个来自阿拉伯地区。^③

四、阿拉伯国家可持续发展的优先议程

当前,阿拉伯国家面对发展的不确定性以及内部发展的不均衡,人口的急剧膨胀、民生问题的凸显、能源消费的迅猛增长和生态环境脆弱等威胁成为影响该地区可持续发展的主要变量,并使阿拉伯国家实现包容性和可持续发展的挑战不断增大。从阿拉伯国家经济社会发展的现实条件和联合国 2030 年可持续发展议程的目标体系来看,当前地区国家在应对自身发展挑战和治理过程中,应将重点放在经济、社会与环境三大领域的十二项紧迫议题上,这也是推进 2030 年可持续发展议程在阿拉伯地区落实的优先议程。

(一) 经济领域

第一,保障粮食安全。大多数阿拉伯国家受到自然条件限制,农业发展水平

① KAPSARC, “Global Shift: The Energy Productivity Transformation,” Energy Workshop Series, *The King Abdullah Petroleum Studies and Research Center*, Riyadh, 2015, <https://www.kapsarc.org/research/publications/global-shift-the-energy-productivity-transformation/>, 登录时间: 2019 年 10 月 17 日。

② UN-ESCWA, “Addressing Energy Sustainability Issues in the Buildings Sector in The Arab Region”.

③ 例如,2018 年全球能源补贴总额最大的 15 个国家中有沙特、埃及、阿尔及利亚、阿联酋、伊拉克和科威特 6 个阿拉伯国家;同年能源补贴率最高的 10 个国家中有利比亚、阿尔及利亚、科威特、沙特、埃及和伊拉克 6 个阿拉伯国家。参见 IEA, “Energy Subsidies: Tracking the Impact of Fossil-fuel Subsidies,” IEA, 2019, <https://www.iea.org/topics/energy-subsidies>, 登录时间: 2019 年 12 月 18 日。

较低,粮食对外依存度很高,民众日常生活用品诸如面粉、食用油、糖和茶叶等大多依靠进口,而各国政府为粮食进口长期提供补贴。例如,埃及伴随工业化和城市化的发展,粮食需求大、耕地不足、水源有限等问题逐渐暴露,长期陷入粮食危机,成为国家治理的难题。^① 2018年,有7个阿拉伯国家进入全球谷物进口额的前25名,沙特、埃及、阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯、约旦和利比亚分别排名全球第5、第8、第11、第15、第19、第24和第25位,仅沙特一国就占2018年全球谷物进口总量的6.4%。2018年世界粮食进口额占商品进口总额的平均比重为9%,而阿拉伯国家为13%。其中,黎巴嫩、埃及、阿尔及利亚、约旦和巴勒斯坦分别高达18%、19%、19%、22%和28%。^② 面对近年来的经济困难和难以削减的高额食品补贴,阿拉伯国家的进口支付压力和财政压力极大。阿拉伯国家的粮食进口支付能力很低,全球粮食价格上涨将直接推高阿拉伯国家国内食品价格和通货膨胀水平,而粮食危机易于引起民众不满和社会动荡。因此,通过多种途径保障粮食安全和食品供应是阿拉伯国家面临的紧迫挑战之一,也是联合国可以发挥重要作用的发展议题之一。

第二,推动工业化和实体经济发展。大多数阿拉伯国家独立至今仍未建立起比较完备的现代工业体系,经济结构单一。历史上产油国曾经尝试进行“购买工业化”,但最终失败告终,工业化进程的失败给地区国家带来多重负面效果。^③ 工业化是解决就业问题的有效途径。^④ 而工业化的失败和实体经济的不发达则导致阿拉伯国家的劳动生产率水平难以提高,并不可避免地带来两极分化和贫困化。地区国家单一畸形的经济结构和“石油经济”模式具有内在的脆弱性,大量消费品和工业产品依赖进口,实体经济薄弱,易于受到外部因素的冲击而波动,因此,推动经济结构的多元化是改革的必然方向。在低油价、高失业率等内外压力之下,通过推动工业化、加强实体经济发展和经济结构多元化是阿拉伯国家增强自身抵御风险能力和可持续发展能力的必然途径,也是落实2030年可持续发展议程的内在要求。

第三,加强公共基础设施建设。基础设施建设是实现经济增长、减少贫困和解决失业问题的有效途径,而基础设施建设和联通水平的落后也是阻碍阿拉伯国家经济可持续发展的重要因素。长期以来,很多阿拉伯国家因技术条件和投

① 张帅:《埃及粮食安全:困境与归因》,载《西亚非洲》2018年第3期,第113页。

② UNDP, “Arab Human Development Report Research Paper: Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries,” p. 24.

③ 田文林:《资源诅咒:论石油因素对中东的消极影响》,第86页。

④ 杨光:《埃及的人口、失业与工业化》,载《西亚非洲》2015年第6期,第125页。

资不足,基础设施建设相对滞后,部分国家因战乱冲突而基础设施遭到毁坏,这严重破坏了经济发展的条件。突破基础设施落后这一发展瓶颈是阿拉伯国家经济多元化的重要环节,有助于提升经济竞争力和活力,创造就业和减贫,并且具有广泛的经济和社会溢出效应。^① 基础设施项目的投资回报率高,就业创造效应明显,具有良好的经济和社会效益。在现实中,阿拉伯国家用于基础设施建设的支出比重低于世界平均水平,更加低于亚洲新兴国家。因此,未来阿拉伯国家应将加强公共基础设施建设作为推动经济发展的重要抓手。

第四,推动经济多元化转型,实现可持续、包容性的经济增长。阿拉伯国家面临着巨大的经济多元化和经济转型压力,经济社会发展对能源和公共部门的高度依赖使阿拉伯国家的发展模式不可持续,政府也日益不堪重负。近年来,阿拉伯国家都在大力促进经济转型,力图调整经济结构、摆脱经济对石油的过度依赖,推动私营经济发展,力争实现可持续和包容性的经济增长。沙特、科威特、阿联酋等国制定的未来 10 年或 15 年的经济转型计划均包含大力发展基建、石化、清洁能源、物流等领域的内容,期待实现经济的可持续发展。其中,在经济转型滞后、内外压力增大的背景下,沙特 2019 年宣布启动“国家工业发展和物流计划”,推动阿美公司上市,促进经济多元化,这标志着沙特“2030 愿景”的推进进入了新阶段。未来阿拉伯国家的经济转型进程需要持续提速,与 2030 年可持续发展议程的契合度也应提升。

(二) 社会领域

第一,促进社会公平,提升经济发展的包容性。阿拉伯国家长期形成的发展模式存在多重弊端,不仅经济发展存在结构性问题,更严重的是发展成果并没有惠及所有阶层的民众。贫富分化严重,腐败和裙带关系泛滥,普通民众的教育、就业和政治参与机会不足,促进了抗争政治的兴起和发展。边缘人群的持续贫穷化会进一步加强其被剥夺感,进而加深社会怨恨。在伊斯兰极端主义思想影响力扩大的背景下,底层民众特别是青年人的思想易于走向激进化,互联网时代的技术传播手段更放大了社会问题,从而为国家稳定带来严峻的挑战。提升经济发展的包容性,建立公平、普惠的社会秩序决定着阿拉伯国家的发展前途和未来,这也是联合国 2030 年可持续发展议程的基本要求。

第二,解决青年失业问题,缩小贫富差距。阿拉伯国家人口爆炸更突出地体现为青年人口的“膨胀”,所以普遍面临青年人口比例高、失业率高及其贫困化和

^① 姜英梅:《中东国家基础设施建设与“一带一路”合作前景》,载《阿拉伯世界研究》2019 年第 2 期,第 92-99 页。

边缘化等现实,与青年密切相关的就业问题、教育问题和发展问题十分突出。青年问题一直是阿拉伯国家社会发展进程中尖锐而复杂的挑战之一,地区人口的快速增长和年轻化势头不减,经济结构单一制约创新创业,政府也难以提供更多的就业机会,使青年人口就业压力越来越大。阿拉伯地区失业率一直很高,很多国家失业率高达 30% 以上,创造就业成为地区国家的紧迫任务。^① 由于阿拉伯国家教育质量堪忧,^②大学生受影响最为严重,大批青年面临着毕业即失业的窘境,甚至出现受教育人群的失业率超过文盲失业率的怪现象。而现代社交媒体网络在青年群体中的巨大影响推动了青年问题的发酵,极易演变为社会问题和抗议示威。

第三,促进性别平等,提高女性发展机会。性别平等是伊斯兰国家发展指标中最为显著的弱项和短板之一。在部分保守的阿拉伯国家,女性完全不能抛头露面,出行都需要男性家人或监护人的陪同,更谈不上就业、从政等其他社会参与活动。同时,妇女失业率比男性要高的多,生活压力更大,影响了阿拉伯国家的发展稳定。阿拉伯国家在提高性别平等方面任重而道远,未来需要进一步改善妇女和女童的权利;确保包容和公平的教育机会,通过教育、就业及其他平台为女性赋权创造条件。

第四,促进有利于发展的社会环境与机制建设。2030 年可持续发展议程的目标 16 要求“创建和平、包容的社会以促进可持续发展,让所有人都能诉诸司法,建立各级有效、负责和包容的机构”,在各级政府创建高效、透明的机构。^③ 可持续发展要求政府加强透明度、问责制度,构建全球可持续发展伙伴关系,特别是扩大国家机构、民间社会组织和私营部门之间的伙伴关系。在阿拉伯地区,一方面,受到历史文化传统和现实制度缺陷的影响,地区国家政府在开放透明和机构效率方面仍然较为滞后;另一方面,国有企业和公共部门在地区国家经济社会发展中的主导地位没有改变,限制了社会活力。缺乏有活力的私营部门和强大

^① WEF, “The Middle East Needs a Technological Revolution Start Ups Can Lead the Way,” *World Economic Forum*, April 1, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/04/the-middle-east-needs-a-technological-revolution-start-ups-can-lead-the-way>, 登录时间:2019 年 10 月 19 日。

^② “Education in the Arab World,” CARLAC, <https://carlac.net/education-in-the-arab-world.html>; UNESCO, “Higher Education in the Arab World: Government and Governance,” UNESCO, <https://en.unesco.org/news/higher-education-arab-world-government-and-governance>, 登录时间:2019 年 12 月 25 日。

^③ United Nations, “Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development”。

民间社会组织国家,在完成联合国发展目标和提升全球竞争力方面面临重大困难。^①

(三) 环境领域

第一,提升能效,减少能源消耗。阿拉伯地区能源丰富,但能源消耗增长更快,远超全球平均水平,且普遍长期实行高额能源补贴,能源利用效率低下,政策引导力度不够,民众节能意识淡薄,这些因素共同导致了阿拉伯国家能源浪费和污染严重等严峻挑战,在全球碳排放中的比重也日益上升。从 2009 年起沙特就已经成为世界第 5 大石油消费国,仅次于美国、中国、日本和印度四国,2018 年沙特日均石油消费量达到 372.4 万桶。^② 如果不加以限制,预计至 2030 年沙特国内能源日消费量将增至 820 万桶石油,届时其生产的大部分石油将不得不用于国内消费。^③ 在几乎所有经济领域,大部分阿拉伯国家的能源效率和先进技术的普及率都很低。这严重制约着可持续发展议程目标的实现。

第二,加强水资源保护。当前阿拉伯地区的水资源挑战已经超出了单纯的匮乏范畴,并带来一系列严重的社会经济后果。经济发展和人口激增,加上治理不善,许多阿拉伯国家的水资源开采早已超出了环境的承受能力,削弱了自然修复能力和灾害抵御能力。水资源开发利用的挑战更为严峻,水资源缺乏引发的地下水过度开采远超世界平均水平,加剧了水资源危机。这不仅涉及地区用水安全,也威胁到粮食安全,甚至引发严重的环境灾难和族群冲突。未来阿拉伯国家要实现可持续发展,在环境领域进一步加强水资源保护刻不容缓,联合国发展议程也将这一问题作为推动地区发展治理的核心议题之一。

第三,保护生态环境平衡。生态环境恶化带来的严重后果正在很多阿拉伯国家显现出来,环境恶化可能带来粮食产量下降、人口流离失所、资源争夺和社会冲突,甚至导致社会秩序的崩溃和战争。苏丹达尔富尔地区的生态恶化最终带来社会秩序崩溃和内战爆发就是鲜明的例证。^④ 鉴于脆弱并不断恶化的生态环境,阿拉伯国家需要确保经济和社会发展与环境保护之间的和谐一致,提升环

^① UN Department of Economic and Social Affairs, *Governance in the Middle East, North Africa and Western Balkans*, p. 2.

^② 《BP 世界能源统计年鉴》2019 版, BP, 2019 年 7 月 30 日, https://www.bp.com/zh_cn/china/home/news/reports/statistical-review-2019.html, 登录时间: 2019 年 12 月 22 日。

^③ 《中东北非地区可再生能源和新能源发展及其影响》, 中国驻埃及大使馆经商处网站, 2018 年 4 月 9 日, <http://eg.mofcom.gov.cn/article/r/201804/20180402729884.shtml>, 登录时间: 2019 年 9 月 20 日。

^④ UNDP, “Arab Human Development Report Research Paper: Leaving No One Behind: Towards Inclusive Citizenship in Arab Countries,” p. 25.

境保护的责任感,保持社会、经济和环境发展之间的平衡。卡塔尔、沙特、阿联酋、约旦、科威特等国在国家发展愿景中,都已提出将环境保护作为核心议题之一,提升自然保护区和水源保护的规模和水平。这些国家制定了提升资源、能源利用效率的政策措施,在保护生态平衡、可持续发展方面正在做出更大努力,契合了联合国 2030 年可持续发展议程的内在要求。

第四,促进清洁能源开发。与能源利用的快速增长和低效率相联系,阿拉伯国家也一直希望增加太阳能、风能、潮汐、核能等可再生清洁能源的开发利用,这既有利于降低对油气资源的高度依赖,增加对外能源出口或节省能源进口支出,开拓经济增长点,也可为减少碳排放和缓解环境挑战做出贡献。阿拉伯地区可再生能源资源丰富,具有发展以太阳能和风能为代表的可再生能源的良好条件,可再生能源的分布相对于传统化石能源更为均衡,各国都具有发展可再生能源的基础,这为平衡区域经济发展提供了重要基础。因此,发展清洁能源以应对环境污染和气候变化也成为阿拉伯国家的重要考量和目标。

当前阿拉伯地区发展治理的优先议程

领域	主要目标	优先议程
经济	超越能源依赖,实现经济多元化	保护粮食安全
		推动工业化和实体经济发展
		加强公共基础设施建设
		推动经济多元化
社会	聚焦民生问题,构建包容性社会秩序	促进社会公平,提升发展包容性
		促进性别平等,提高女性地位
		解决青年就业问题,缩小贫富差距
		加强促进社会发展的机制建设
环境	以可持续发展为引领,保护生态环境	水资源保护
		生态环境平衡
		提升能效,减少能源消耗
		可替代能源开发

来源:作者自制。

五、结语

当前,2030 年可持续发展议程为阿拉伯国家实现经济、社会和环境协调发展

提供了新的机遇,有利于推动各国实现超越能源依赖的经济结构转型、聚焦民生问题的社会秩序重建、探索以可持续发展为引领的国家治理道路,在经济、社会和环境三大领域都需据此设定一系列优先发展议程。在此背景下,阿拉伯国家也在致力于应对自身面临的挑战,制定了本国的可持续发展战略,纷纷表现出摆脱对单一石油经济依赖、实现经济转型的愿望,在国家发展规划中努力融入可持续发展目标。

然而,阿拉伯国家经济、社会和环境挑战十分严峻,地区冲突频仍、经济结构单一、宗教文化特殊、生态环境脆弱、政治意愿各异,各种困局都制约着可持续发展理念的贯彻和目标的实现。特别是在地区安全形势持续紧张背景下,阿拉伯国家相对来说更为关心安全议题,发展问题在很多情况下不得不为安全问题让路。在此背景下,仅仅关注于前述三大领域十二项议程也远远不够,阿拉伯国家和国际社会需要共同努力,合作推动地区和平和发展。联合国可持续发展议程在阿拉伯地区仍存在理念传播上的困难,缺乏足够的有效平台,发展成效并未彰显。加之联合国在阿拉伯国家发展转型中的作用主要体现在发展理念引领、发展规划制定、重大灾难或冲突后国家重建等方面,阿拉伯国家对于联合国的发展治理期待也比较有限。未来,有必要以联合国发展网络为基础,并结合其他国际组织与当地国家政府的相关数据,编制更为完善系统的阿拉伯地区发展数据库,构建有利于阿拉伯国家发展转型的合作机制,为指导阿拉伯国家制定发展转型规划并加以实践奠定良好基础。阿拉伯国家的发展转型也需要包括联合国、发达国家和新兴大国在内的国际社会的共同支持,需要各方建立更为紧密、有效的伙伴关系。

(责任编辑:章远 责任校对:李意)