

萨勒曼执政以来的沙特经济改革述评^{*}

陆怡玮

摘 要：沙特经济的特点是由国家主导、以石油收入分配为核心。非石油行业及私营经济的发展因依赖政府高额财政补贴而缺乏独立性,家族企业垄断私营经济,过度依靠外籍劳工等特质,构成了沙特经济的基本面貌。萨勒曼国王执政以来,沙特施行了推动私有化进程、吸引外资、扩大主权基金投资等一系列改革措施,但经济改革仍受到诸多内外因素的制约。一方面,家族政治和威权治理模式的掣肘、就业人口技能与劳动力市场需求脱节、食利经济模式的惯性和经济结构改革之间的矛盾、既得利益集团对改革进程的阻挠等国内因素,严重制约着改革措施的实施及其成效。另一方面,地缘政治紧张局势、地区国家间的同质化竞争、国际能源市场的动荡和突发事件对沙特的冲击,都是沙特在重塑本国经济、建立新社会契约过程中面临的外部挑战。

关键词：沙特;经济改革;萨勒曼国王;“2030 愿景”

作者简介：陆怡玮,博士,上海外国语大学东方语学院副教授(上海200083)。

文章编号：1673-5161(2020)04-0076-23

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系2015年度教育部人文社会科学研究青年基金项目(15YJC752021)的阶段性成果。感谢上海外国语大学2018级阿拉伯语专业硕士研究生马小东对本文资料收集提供的帮助。

自 20 世纪后半叶以来,沙特凭借巨额石油收入实现了经济的快速发展,成为名副其实的“石油王国”和中东地区经济大国。伴随国际能源供给多元化和供需结构的调整,长期以来形成的高度依赖石油收入的沙特经济,其脆弱性和不可持续性愈加凸显,制约经济发展的各类结构性矛盾日益突出。根据美银美林(Merrill Lynch)估算,按目前外汇储备消耗速度,沙特剩余的 6,000 多亿美元外汇储备或将在 5 年内耗尽。^① 严峻的经济现实和巨大的财政压力,迫使沙特自萨勒曼国王执政以来加快了整体改革的步伐。2016 年 4 月,沙特政府发布以“2030 愿景”为核心的国家转型计划,旨在通过结构性改革逐步摆脱对石油的依赖,以实现经济多元化和可持续发展。自“2030 愿景”发布以来,沙特经济改革取得了一些成效,但改革进程仍受到各种内外因素的掣肘。

一、沙特经济的特点及其结构性矛盾

随着二战后全球经济的复苏,世界主要国家对石油的需求大幅增加。石油储量丰富的沙特利用这一契机,使本国经济步入了发展的快车道。至 20 世纪 70 年代,沙特成为世界上人均国民收入较高的国家之一。然而,沙特在享受“石油恩典”的同时,也在遭受“资源诅咒”的困扰,经济的快速发展并未使沙特经济摆脱结构性矛盾。

(一) 沙特经济发展规划的重点领域

自 20 世纪 70 年代以来,依靠石油致富的沙特有计划地推进大规模经济建设,力图打造现代化、多样化的国民经济体系。1970 年,被誉为沙特“现代化之父”的费萨尔国王在联合国的帮助下主持制定了沙特经济社会首个“五年发展规划”(以下简称“五年规划”)。至 2019 年,沙特已实施了十个“五年规划”。首先,早年的“五年规划”强调硬件建设。从历次“五年规划”的目标设置来看,前三个“五年规划”中道路、码头、通信及住房等基础设施建设支出均超过总支出的四成,这一比例在第二个“五年规划”中更是接近一半(见表 1)。大规模基础设施建设为沙特经济的繁荣奠定了坚实基础。其次,以石油经济为支柱产业的经济

^① 陈沫:《沙特阿拉伯的经济调整与“一带一路”的推进》,载《西亚非洲》2016 年第 2 期,第 33 页。

结构初步形成。1973 年至 1982 年间,石油价格从 3.05 美元/桶上涨至 29.04 美元/桶^①,沙特政府在第二和第三个“五年规划”期间持续扩大石油生产,利用巨额石油收入兴建朱拜勒和延布两个大型现代化工业基地,构建以石油、炼油、石化行业为中心的石油工业体系,以此拉动农业、教育及医疗等领域的发展。沙特以石油工业带动了整个国民经济的发展,逐步实现了经济多元化,促进了本国经济的持续增长。^② 再次,注重解决劳动力短缺问题。石油工业的快速发展凸显了沙特本国人力资源的不足,在 1985 年至 2000 年即第四、第五和第六个“五年规划”实施期间,沙特政府放缓了对基础设施领域的投资,加大了对人力资源及社会保障、公共医疗领域的投入,希望通过培养训练有素、可就业的劳动力带动经济的多元化发展。20 世纪 80 年代以来,沙特开始大量引进外籍劳工,但自第七个“五年规划”以来,政府再次将劳动力沙特化的实施方案置于首要位置,即以沙特籍劳动力取代外籍劳动力。^③ 最后,将发展私营经济作为经济多元化的推手。1995 年至 1999 年第六个“五年规划”实施期间,沙特政府开始重视发展私营经济,启动多项私有化项目。阿卜杜拉国王时期正值第八和第九个“五年规划”实施期间,沙特政府在继续加大人力资源开发力度的同时,鼓励扩大私营企业规模,强调科技创新对经济的引领作用。2014 年以来石油价格的持续下跌,促使萨勒曼父子在第十个“五年规划”的基础上进一步制定了战略布局更为深远的“2030 愿景”。

表 1 沙特九个“五年规划”的政府支出(1970 年~2019 年)(单位:十亿沙特里亚尔)

五年规划	时间跨度	经济资源		人力资源		社会医疗		基础设施		政府支出合计
		政府支出	占总支出比例	政府支出	占总支出比例	政府支出	占总支出比例	政府支出	占总支出比例	
“一五”规划	1970~1974	9.5	27.86%	7	20.53%	3.5	10.26%	14.1	41.35%	34.1
“二五”规划	1975~1979	97.3	28.02%	51	14.69%	27.6	7.95%	171.3	49.34%	347.2
“三五”规划	1980~1984	192.2	30.74%	115	18.39%	61.2	9.79%	256.8	41.07%	625.2
“四五”规划	1985~1989	71.2	20.41%	115.1	32.99%	61.9	17.74%	100.7	28.86%	348.9

① 沙特阿拉伯货币局一般采用三种石油价格的计价方式:一是沙特阿拉伯 34 度轻质原油价格,二是北海原油价格,三是欧佩克市场监督原油一揽子平均价格。本文使用的是以欧佩克市场监督原油一揽子平均价格计算的石油名义价格数据。根据三种计价方式计算的石油价格虽有一定偏差,但其反映的石油价格整体趋势一致。

② 吴彦:《费萨尔改革与沙特阿拉伯王国现代化》,载《阿拉伯世界研究》2006 年第 1 期,第 26-30 页。

③ 陈沫:《列国志·沙特阿拉伯》,北京:社会科学文献出版社 2011 年版,第 143 页。

五年规划	时间跨度	经济资源		人力资源		社会医疗		基础设施		政府支出合计
		政府支出	总支出比例	政府支出	总支出比例	政府支出	总支出比例	政府支出	总支出比例	
“五五”规划	1990~1994	34.1	10.00%	164.6	48.28%	68	19.95%	74.2	21.77%	340.9
“六五”规划	1995~1999	48.2	11.47%	216.6	51.52%	87.5	20.81%	68.1	16.20%	420.4
“七五”规划	2000~2004	54.4	11.21%	276.9	57.06%	92.6	19.08%	61.4	12.65%	485.3
“八五”规划	2005~2009	105.8	12.25%	479.9	55.56%	155.7	18.03%	122.3	14.16%	863.7
“九五”规划	2010~2014	227.6	15.76%	731.5	50.64%	273.9	18.96%	211.6	14.65%	1,444.60

注：表中“一五”到“八五”为实际数据，“九五”为规划数据。

资料来源：Mohamed A. Ramady, *The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements, and Challenges*, 2nd edition, New York: Springer, 2010, p. 24。原表中基础设施支出占总支出比例计算有误,本表对错误数据进行了更正。

（二）沙特经济的特点及结构性矛盾

对石油经济高度依赖的沙特经济长期受到国际油价周期性波动的影响。沙特经济是由国家主导、以石油收入分配为核心的经济,农业等非石油行业及私营经济的发展因依赖政府高额财政补贴而缺乏独立性,是典型的食利型经济。

1. 石油经济的脆弱性

沙特以石油立国,国家财政收入严重依赖石油出口创收。根据沙特阿拉伯货币局(SAMA)发布的统计数据,2009年至2018年,沙特石油收入占政府财政收入的比例依次为85%(2009年)、90%(2010年)、93%(2011年)、92%(2012年)、90%(2013年)、88%(2014年)、73%(2015年)、64%(2016年)、63%(2017年)和67%(2018年)。^①其中,2014年前石油收入占国家财政收入的比例超过85%,此后这一数字因石油价格的低位运行而有所下降。尽管2018年的数字较2010年下降了23%,但石油收入仍占国内生产总值(GDP)的43%和贸易出口额的78%(见表2)。^②这表明,石油行业长期主导着沙特整个国家经济的发展。

^① “Yearly Statistics,” Saudi Arabian Monetary Agency, <http://www.sama.gov.sa/en-us/economicreports/pages/yearlystatistics.aspx>, 登录时间:2020年3月15日。

^② 2018年沙特各行业出口占比分别为:原油63.82%、石油炼制产品14.85%、石化产品14.02%、建材1.88%、农牧产品1.25%和其他4.18%。

表 2 2010 年~2018 年沙特各行业的 GDP 占比(单位:百万沙特里亚尔)

年份	石油部门		非石油部门				进口关税	GDP
	石油收入	GDP 占比	私营部门	GDP 占比	政府部门	GDP 占比		
2010	881,820	44.52%	750,766	37.90%	333,522	16.84%	14,669	1,980,776
2011	989,067	45.40%	811,580	37.25%	361,581	16.60%	16,565	2,178,792
2012	1,039,358	45.25%	857,188	37.32%	380,602	16.57%	19,549	2,296,697
2013	1,022,382	43.35%	917,163	38.88%	399,964	16.96%	19,181	2,358,690
2014	1,043,701	42.69%	966,534	39.53%	414,638	16.96%	19,968	2,444,841
2015	1,098,712	43.17%	999,488	39.27%	425,912	16.73%	21,125	2,545,236
2016	1,138,299	43.99%	1,000,227	38.65%	428,402	16.55%	20,830	2,587,758
2017	1,103,168	42.95%	1,015,211	39.52%	431,442	16.80%	18,749	2,568,570
2018	1,137,646	43.27%	1,034,636	39.32%	443,789	16.87%	15,021	2,631,091

注:2018 年数据为估计值。

资料来源:“Yearly Statistics”。

沙特的财政状况、经济增长受到国际石油价格的深刻影响。过去五十年间,沙特经济经历了两段因石油价格上涨而带来的繁荣期,但繁荣期过后即是随油价爆跌而来的经济下行。1982 年国际油价下跌导致沙特进入了一段长达 20 年的低油价期,油价长期徘徊在 30 美元以下。1983 年起沙特进入了长达 21 年的财政赤字期,^①1987 年财政赤字高达 810 亿里亚尔(约合 216 亿美元),其 GDP 占比达 25.3%。^② 2003 年伊拉克战争后,全球石油价格上升,沙特石油经济再次进入繁荣期。2005/2006 财年,沙特石油收入达到 1981 年以来的最高水平,此后至 2014 年(2009 年除外),沙特财政每年都有大量盈余。随着 2014 年以来石油价格的持续低位运行,至 2019 年沙特连续六年出现巨额财政赤字。

油价的周期性波动对沙特经济造成了严重冲击。过去沙特尚能利用高油价带来的大量财政盈余、海外资产储备及发行国债等方式弥补赤字,将油价波动对经济发展的影响降到最低。如今的沙特正在丧失“石油时代”的能源优势。沙特前石油大臣艾哈迈德·扎基·亚马尼曾做过这样的比喻:“石器时代并不是因石材短缺而终结,石油时代——沙特的特权地位当然是因石油而获得——也不会

^① 数据来源:“Yearly Statistics”。沙特阿拉伯货币局的统计数据未列出 1990 年和 1991 年的财政收支,这两年正值海湾战争,其间沙特支出大量军费,因此相较于正常年份,这两年理论上会出现较高的财政赤字。

^② 数据来源同上。

因石油短缺而终结,而是由其他因素造成的。”^①这段比喻充分表达了沙特对全球能源变革导致的石油或被其他能源替代的担忧,非常规能源特别是美国的页岩油的开发,使得沙特等能源生产大国的地位面临空前挑战。^②美国能源咨询公司皮拉(PIRA)的研究报告指出,美国已取代沙特成为全球最大的石油生产国,页岩油产量的大幅增长将会引发历史上第二波石油热潮。2016年沙特的石油日产量达1,050万桶^③,美国日产量达1,253万桶。^④美国总统特朗普不止一次公开表示,美国将成为石油净出口国,不再需要中东石油。与此同时,国际能源消费结构的变化削弱了传统油气生产国的影响力。太阳能、核能、风能等清洁能源技术的日臻成熟,对石油等传统能源的替代或成为一种不可逆的趋势,沙特无法再期望利用未来的石油盈余弥补今天的财政赤字,摆脱对石油的单一依赖是未来沙特实现经济可持续发展的关键。

2. 食利经济模式

沙特等海湾产油国是典型的“食利国家”^⑤,国家运转基本上只专注于石油财富的分配,并通过石油分配构建起为社会提供公共服务的福利体系。沙特社会由不同的食利阶层构成,国家或者政府则位于食利者金字塔的顶端。国家的食利经济模式促使社会内部形成“食利阶层”,甚至沙特普通民众都普遍具有一种“食利心态”。沙特王室成员、主要部落首领及宗教领袖等阶层一般都以“年金”的形式直接获得石油收益分配,许多王室成员和与王室关系密切的富商阶层依靠充当中间人赚取利益。沙特法律规定外籍劳工必须有一个沙特籍的担保人,这种担保人制度令很多沙特人无须劳动就能分享外籍劳工的劳动成果。

① David Cowan, *The Coming Economic Implosion of Saudi Arabia: A Behavioral Perspective*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018, p. 105.

② 林海虹:《沙特经济转型:愿景与挑战》,载《国际问题研究》2018年第2期,第108-126页。

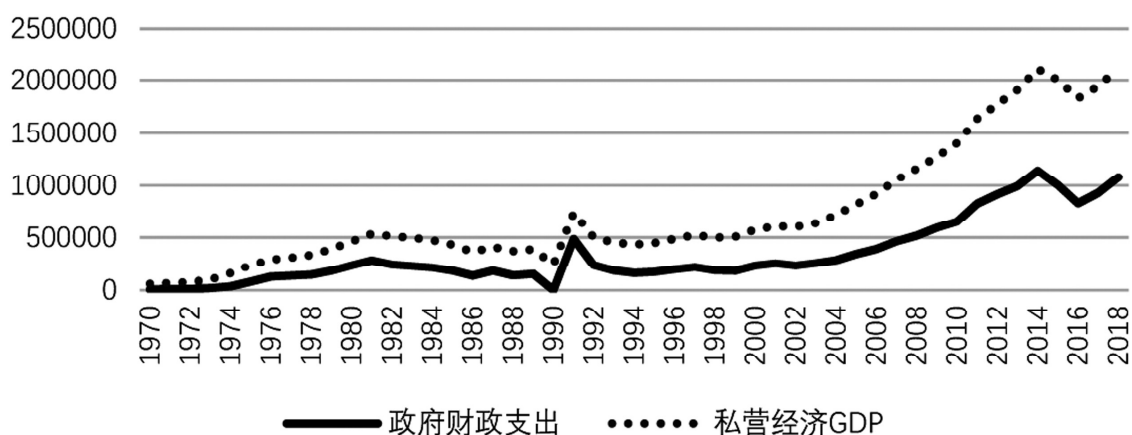
③ 《沙特基本经济数据》,中国驻沙特大使馆经商处,2019年6月2日, <http://sa.mofcom.gov.cn/article/ddgk/201906/20190602869088.shtml>, 登录时间:2020年2月21日。

④ “U.S. Surges Past Saudis to Become World’s Top Oil Supplier-PIRA,” *Reuters*, October 16, 2013, <https://www.reuters.com/article/us-oil-pira/u-s-surges-past-saudis-to-become-worlds-top-oil-supplier-pira-idUSL1N0I51IX20131015>, 登录时间:2019年10月3日。

⑤ “食利国家”理论最早由侯赛因·马赫达维(Hossein Mahdavy)提出,是指国家通过租金赚取收入,但这种租金并不一定与石油有关,如埃及对通过苏伊士运河的船只收费也是一种食利经济。此后,贝卜拉维和卢西亚尼在《食利国家》一书中进一步发展了该理论,将食利经济定义为“一种实质上由国家支出支撑的经济,而国家本身则由从国外积累的租金支撑”。有学者认为,食利国家两个最主要的特征是:收入主要源自于石油或其他外部资源(超过40%),国内生产总值的多数部分用于支出。关于沙特的食利经济模式,参见 Tim Niblock and Monica Malik, *The Political Economy of Saudi Arabia*, London and New York: Routledge, 2007, p. 14。

食利经济模式的后果之一,是国家各经济领域的发展表面上依赖中央财政各种直接或间接补贴,但本质上都来自石油收入。工业和农业部门的大量政府补贴成为公共支出的重头。沙特农业严重依赖政府的直接补贴。1973 年以来,沙特政府实行农产品价格补贴政策,低价供应包括种子、化肥、农业机械在内的农业生产资料,高价回购农产品。1973 年至 1986 年间,沙特政府共计发放了 191 亿里亚尔的农业补贴。^①

食利经济模式亦对私营经济造成冲击。沙特经济由国家主导,私营经济高度依赖国家投资。虽然私营经济的 GDP 占比超过 40%,但实际上严重依赖政府的投资和补贴(见下图)。政府投资的下降会对私营经济造成严重影响,如建筑业虽然没有政府的直接补贴,但国家因财政吃紧减缓投资或者向合同承包方延迟付款,都会对本行业造成不同程度的冲击。^② 依赖于政府投资的私营经济无法独立自主地创造财富和做大做强,缺乏国际竞争力,“荷兰病”^③特征凸显。



沙特私营经济增长与财政支出关系图(单位:百万里亚尔)

3. 家族企业垄断私营经济

家族企业对私营经济部门的垄断是沙特经济的另一显著特征。2009 年沙特百强企业中有 45 家是家族企业,这些企业在沙特境内投资额高达 2,500 亿沙特里亚尔,它们主导着沙特经济主要领域的发展。^④

① 哈全安:《中东国家的现代化历程》,北京:人民出版社 2006 年版,第 398 页。

② David Cowan, *The Coming Economic Implosion of Saudi Arabia: A Behavioral Perspective*, p. 37.

③ “荷兰病”(Dutch Disease)是指因出口自然资源出现货币汇率上升、工业出口减少、国内制造业衰退的现象。该术语 1977 年由《经济学人》创造,用以描述荷兰在 1959 年发现大格罗宁根天然气田后制造业衰落的现象。

④ Mohamed A. Ramady, *The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements, and Challenges*, p. 196.

沙特的家族企业主要分为四类。第一类是沙特建国前就存在的经商世家,如吉达的阿里·里达家族(Alirezas)和贾西德家族(Zahids)等。希贾兹(内志)和吉达自古以来就是阿拉伯半岛贸易重地,沙特政权自伊本·沙特时代起便依赖这些家族的财力支持。第二类是自20世纪四五十年代以来同沙特王室建立良好关系的大商人阶层,他们借助这种特殊关系获得关键行业的代理资格和大宗建筑合同,很多从事银行业和建筑业的家族企业如艾布·尼岩家族(Abu Nayyans)、本·拉登家族(Bin Ladens)等便属于这一类。第三类是沙特东部油田所在地的家族,这些家族通过与沙特阿美公司进行利益捆绑,为其提供上下游服务而积累财富,其中最著名的当属奥拉扬家族(Olayans)。第四类是历代国王身边的医生、顾问利用职务之便和与王室的特殊关系从商,如苏莱曼家族(al-Sulaimans)、卡舒吉家族(Khashoggis)等。^①

家族企业在沙特的关系网根深蒂固,它们通过各种手段获得合同,财务状况透明度低。这在一定程度上不利于国家监管,妨碍了市场的公平竞争和吸引外资。“王室构成了在国家和私营企业之间建立个人联系的关键因素。王子等王室成员利用他们的家族关系获得其持有股份的企业的合同。”^②这些家族企业实力雄厚,但监管环境不利、运营严重依赖政府,使得这些家族企业在沙特国家经济转型的进程中也面临巨大压力;而另外一些家族式中小企业融资渠道有限、经营管理混乱、与市场相对脱节,使得私营部门的发展受限。私营经济的繁荣是沙特经济多元化战略的重要一环,家族企业的转型对私营经济的良性发展至关重要。

4. 过度依靠外籍劳工和本国失业率高企并存

自2016年以来,沙特人口以每年高于2.3%的人口增长率快速增长。2019年沙特人口已达3,421万人,其中35岁以下青年的人口占比达67%。^③2017年至2018年,沙特各类高等院校毕业生数量约21.6万,沙特政府每年至少需要新增十余万个就业岗位才能满足不断增长的就业人口需求。石油行业作为沙特的支柱行业,创造了沙特绝大部分财富,其本身属于资本密集型行业。根据2017年数据,尽管石油行业岗位“沙特化”程度高达80%,但石油行业能吸纳的就业人数仅占沙特籍就业人口的4.2%^④,对提升沙特整体就业率影响有限。

自20世纪70年代以来,沙特经济严重依赖熟练和半熟练外籍劳动力,尤其在私营部门,外籍劳工几乎无法被取代,严重挤压沙特本土劳动力的就业空间。

^① Tim Niblock and Monica Malik, *The Political Economy of Saudi Arabia*, pp. 49–50.

^② Ibid., p. 22.

^③ 2016年至2018年沙特人口增长率分别为2.33%、2.35%和2.35%。数据来源:“Yearly Statistics”。

^④ 数据来源:“Yearly Statistics”。

据沙特统计局的数据显示,2019 年沙特境内就业人口达 1,292 万人,其中沙特籍劳工约 310 万,仅占总就业人口的 24%,约 102 万沙特人处于待业状态。^① 沙特近年来失业率居高不下,2018 年第四季度沙特官方公布的失业率达 12.7%,其中男性失业率达 6.6%,女性失业率达 32.5%^②,非官方统计数据显示沙特失业率可能高达 27%~29%^③。能否在私营部门落实“沙特化”就业政策,为本国人创造更多就业岗位,是沙特经济改革面临的重要挑战。外籍劳工还造成了国家外汇的大量流失,1970 年至 2008 年间,沙特私人汇款和转账总额达到了惊人的 1.229 万亿沙特里亚尔(约合 3,270 亿美元)。^④ 外汇的大量流失意味着沙特本土经济创造的社会财富的流失,进一步削弱了国家的经济竞争力。

二、萨勒曼执政以来沙特经济改革的措施及成效

萨勒曼执政以来,沙特经济改革的总体思路集中体现在“2030 愿景”及此后发布的一系列阶段性项目规划。2017 年 4 月,沙特经济与发展事务委员会(CEDA)启动了未来三年内的 12 个项目,其中包括财政平衡项目(FBP)、国家转型项目(NTP)、公共投资基金项目(PIFP)等 6 个专门的经济规划项目。住房项目、生活质量提升项目、正副朝觐项目、人力资源发展项目等其他项目虽不直接属于经济规划,但都与国家经济发展密切相关。^⑤

沙特“2030 愿景”的三大目标是打造“活力社会”“繁荣经济”和“雄心国家”,其分别对应社会变革、经济改革及国家公共部门的改革。尽管“2030 愿景”是一项经济改革计划,但经济改革与全局性改革关系密切,因此其他领域改革的成效很大程度上决定了经济改革能否顺利推进。

沙特政府希望通过对公共职能部门、私营部门、能源部门、金融和资本市场的改革,继续推进私有化、扩大私营经济、吸引外资、扩大主权基金投资和增加非石油部门收入,最终实现国家经济及政府财政来源的多元化,促进沙特国民就业,维持高福利社会的良性运转。

① 数据来源:General Authority Statistics of Saudi Arabia, <https://www.stats.gov.sa/ar/814>, 登录时间:2020 年 2 月 23 日。

② 数据来源:“Yearly Statistics”。

③ David Cowan, *The Coming Economic Implosion of Saudi Arabia: A Behavioral Perspective*, p. 33.

④ Mohamed A. Ramady, *The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements, and Challenges*, p. 31.

⑤ 参见 *Vision 2030*, <https://vision2030.gov.sa/en/media-center>, 登录时间:2020 年 2 月 24 日。

（一）私有化曲折推进

推动私有化改革、扩大私营经济规模是萨勒曼执政以来沙特经济改革的重点。私营经济被视为沙特在后石油时代经济增长的主要动力。私有化有利于吸引外资和国外的先进技术,提高企业生产效率,实现企业效益最大化,能够有力拉动 GDP 和就业率;私有化亦能促进营商环境的改善,商业法律法规和政法监管体系的健全,为沙特民众提供更好的服务。私有化所募得的资金部分可用于投资其他行业,如发展数字经济、繁荣零售业等。

目前,沙特私营经济的 GDP 占比约 40%左右。沙特私企多为家族企业,外资企业较少,私营经济的增长主要依靠国家投资,独立性较差。沙特推动国有企业私有化的改革始于 20 世纪 90 年代末,2002 年沙特正式确立了系统化的私有化方针。^① 20 世纪 80 年代沙特基础工业公司(SABIC)的私有化曾是沙特史上最大的国有公司私有化进程之一,该公司是除沙特阿美石油公司外首屈一指的大企业,也是世界顶级的石化企业之一,沙特政府持有其 70%的股份,^②剩余 30%股份由沙特及海合会其他成员国私人投资者所持有。进入 21 世纪以来,沙特电信公司(STC)于 2002 年 12 月首次公开募股(以下简称“IPO”),沙特公共投资基金(PIF)持有 70%的股份,其余 30%则为私人及私营企业所有。

“2030 愿景”将通过出售全部或部分国有资产、公开募股、PPP 公私合营、BOT 特许经营权及外包等方式,将部分国有资产让渡给私营企业,以及将部分选定的政府服务私有化。沙特阿美的 IPO 是此轮经济改革私有化最重要的组成部分,沙特政府还确立了其他 100 多项私有化计划,涉及医疗、能源、房地产、矿业等行业。沙特政府期望至 2030 年,私营经济对国内生产总值的贡献度从当前的 40%升至 65%,其中 2020 年的阶段性目标是私营经济为沙特国内生产总值贡献 130 亿~140 亿里亚尔,创造 1 万~1.2 万个私营部门岗位。^③

此轮沙特阿美的 IPO 经过多次延期后,最终于 2019 年 12 月在利雅得上市,共出售 30 亿普通股,占公司总资产的 1.5%,募得资金 256 亿美元,远低于沙特政府预期的 1,000 亿美元,其最终估值 1.7 万亿美元也低于此前预期的 2 万亿美元。由于海外投资者实际上并不看好此次公开募股,沙特被迫取消了在美国、亚洲和欧洲的 IPO 上市推介计划,最终选择在国内上市。投资者主要来自沙特等

^① Mohamed A. Ramady, *The Saudi Arabian Economy: Policies, Achievements, and Challenges*, p. 182.

^② 沙特基础工业公司 70%的股权之前为沙特公共投资基金所有,2019 年 3 月被转让给沙特阿美石油公司。

^③ 参见“Privatization Program,” *Saudi Vision 2030*, <https://vision2030.gov.sa/en/programs/Privatization>, 登录时间:2020 年 2 月 24 日。

海合会国家的个人及机构,未能达到吸引大量海外投资的既定目标。这种将国内民众和机构投资跟沙特阿美营收绑定的私有化方式,将迫使沙特专注于石油行业的发展以维持稳定的股票收益,最终能否服务于经济多元化目标尚待观察。相较于沙特阿美 IPO 的一波三折,其他行业私有化尚在稳步推进之中。据安永会计师事务所统计,2018 年沙特政府主导了 12 宗 IPO,总价值达 14.724 亿美元。^①

沙特政府对私营经济的投入成效初显。据沙特统计总局数据显示,2019 年沙特私营经济占主导的非石油部门的实际 GDP 增长率达 3.3%,其表现为 2014 年来最佳。有经济学家表示,非石油活动在高投资的支持下继续加强。^② 沙特的金融、保险、商业服务以及零售贸易、餐厅和酒店等业务的增长最为强劲,反映出政府对旅游和娱乐等领域的投资驱动取得了一定成效。

(二) 能源改革进展缓慢

能源行业是沙特的核心行业,能源部门改革是此轮经济改革的重中之重。2016 年 5 月,沙特将原石油部等部门合并为能源、工业及矿场资源部。该部承担着沙特近一半的经济产出,“2030 愿景”的实现主要取决于该部门改革的具体成效。沙特希望通过沙特阿美上市、发展清洁可再生能源、加强石化领域能源结构多样化,最终使沙特经济摆脱受国际油价周期波动影响的困境。

虽然沙特的石油储量、产量及出口量居世界前列,但沙特也是人均石油消费最多的国家之一。^③ 沙特国内的石油需求自 2006 年以来增长了近 150%,从 2006 年的 200 万桶/日增加至 2015 年的 320 万桶/日^④。沙特国内对其他能源的需求也呈稳步增长态势,自 2010 年以来能源消费增幅达 60%,2019 年的电力需求达 62.7 吉瓦(GW),预计到 2030 年该数字将增至 120 吉瓦。^⑤

国内能源消费需求的持续高企使得近十年来沙特每年的原油出口量占原油

^① “Economic Reforms Deliver Rapid Results for Saudi Arabia,” *Abdul Latif Jameel*, September 5, 2019, <https://www.alj.com/en/perspective/economic-reforms-deliver-rapid-results-for-saudi-arabia/2019>, 登录时间:2020 年 3 月 25 日。

^② 《2019 年沙特经济仅增长 0.3%》,中国驻沙特大使馆经商处,2020 年 3 月 2 日, <http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202003/20200302945391.shtml>, 登录时间:2020 年 3 月 20 日。

^③ Ibrahim Al-Muhanna, “Saudi Energy Reform and International Oil Markets,” *The Arab Gulf States Institute in Washington*, April 30, 2018, <https://agsiw.org/saudi-energy-reform-international-oil-markets/>, 登录时间:2020 年 2 月 21 日。

^④ Diane Munro, “Restructuring of Saudi Arabia’s Energy Industry Gathers Pace,” *The Arab Gulf States Institute in Washington*, March 2, 2017, <https://agsiw.org/restructuring-saudi-arabias-energy-industry-gathers-pace/>, 登录时间:2020 年 2 月 22 日。

^⑤ Caline Malek, “Saudi Arabia Joins Club of Middle East’s ‘Green Energy’ Leaders,” *Arab News*, February 25, 2020, <https://www.arabnews.com/node/1615406/saudi-arabia>, 登录时间:2020 年 2 月 21 日。

生产总量的比例呈总体下降趋势。2015年前,石油炼制加工产品近55%都用于国内消费,自2015年至2018年,沙特高达30%的原油用于国内石油炼制、加工生产、发电、海水淡化及民用。沙特期望通过能源改革减少国内石油消费,将更多的石油用于出口,增加财政收入。^①

为削减国内石油消费量,2011年沙特政府成立了沙特能源效率中心。该中心致力于研究并实施汽车、家用电器等领域的节能计划,提高能源设备质量和效能,增加安全标准,计划至2030年每天节约150万桶石油消费量。沙特政府还通过调高国内能源价格来推进节能,自2018年1月1日起电价上调3倍,汽油价格也大幅上涨,同时取消或削减相关补贴,希望通过调价来抑制消费。

减少国家对石油依赖的另一个抓手是发展风能、太阳能和核能等可再生能源产业。2018年沙特制定了国家可再生能源项目(NREP),计划至2030年在可再生能源项目上投资500亿美元,实现发电27.3吉瓦的5年目标(2018年~2023年)和58.7吉瓦的12年目标(2018年~2030年)。2017年以来沙特在各地推出太阳能建设项目,计划至2030年生产全球50%以上的太阳能,成为最大、最重要的清洁太阳能生产国和出口国之一,以满足沙特国内一半的电力消费供应量。核能也是沙特近年来重点发展的清洁能源之一。早在1988年沙特就设立了原子能研究所,近年来沙特提高了对核能的利用开发和利用率。沙特政府于2010年建立阿卜杜拉国王核能和可再生能源城,2011年公布民用核能计划,即在未来20年内投资800亿美元,建造16座核反应堆。至2032年(后调整为2040年)预计实现17吉瓦的核能发电量,提供全国15%的电力。^②

通过削减能源补贴、降低国内石油消费和发展新能源来推进能源领域的改革,都将是一个漫长的过程。2015年沙特开始实施削减补贴的燃油价格改革,取得了一定成效,石油补贴的GDP占比从2013年的8%降至2016年的4%。^③面对国内民众的反对声,2017年沙特政府将大幅削减能源补贴的实施时间推迟5年执行。未来,沙特政府只有平衡逐步削减能源补贴和平息民众对能源成本增

① 2009年至2018年,沙特原油出口占原油生产总量的比例分别为:77%(2009年)、81%(2010年)、78%(2011年)、78%(2012年)、79%(2013年)、74%(2014年)、70%(2015年)、71%(2016年)、70%(2017年)和71%(2018年);石油炼制产品出口占石油炼制产品生产总量比例分别为:53%(2009年)、50%(2010年)、49%(2011年)、45%(2012年)、43%(2013年)、45%(2014年)、47%(2015年)、53%(2016年)、63%(2017年)和70%(2018年)。数据来源:“Yearly Statistics”。

② 丁隆、黄兰:《沙特核问题即将浮出水面?》,载《世界知识》2019年第5期,第50-51页。

③ Staff of the International Monetary Fund, “If Not Now, When? Energy Price Reform in Arab Countries,” *International Monetary Fund*, April 2017, p. 19, <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/DP/2017/GCC-Energy-Pricing-Reforms.ashx>, 登录时间:2020年3月8日。

加的不满,才能顺利推进能源改革。

(三) 过度依赖主权基金

通过主权基金投资推动经济发展是沙特经济改革的重要支撑。“2030 愿景”明确了沙特公共投资基金^①的发展目标和定位。至 2030 年,沙特公共投资基金的资产将从 6,000 亿里亚尔增加至 7 万亿里亚尔,通过投资大型跨国企业和高科技企业,最大限度地提高沙特的投资能力,使其成为全球最大的主权财富基金之一。^② 沙特阿美 IPO 所募得的部分资金也将注入公共投资基金。沙特政府期望通过公共投资基金投资国内外大型项目和引进高科技,推动经济多元化和各行业的发展,提高就业率,增加外汇储备,弥补财政赤字。沙特主权基金寻求全球合作伙伴,有利于加强沙特与他国的伙伴关系,提升沙特的全球影响力。正在实施的红海开发计划、尼尤姆(NEOM)新城等大型项目均有赖于公共投资基金的推动。在海外,沙特政府与日本软银集团(SoftBank)开展合作,公共投资基金为软银愿景基金(SoftBank Vision Fund)连续注入巨额资金,成为后者最大的投资方。^③

在沙特政府的主导下,公共投资基金资产额已达 3,200 亿美元,员工数量从 2016 年的 40 人增至 2020 年的近 700 人,并计划在 2020 年底前增至 1,000 多人。^④ 近年来,公共投资基金进行了一系列重大投资,如 2017 年投资优步,2018 年与特斯拉合作,2019 年又推出旨在促进中小企业发展的规模达 10 亿美元的“贾达”(Jada)项目。^⑤ 相较于能源等领域的改革,沙特政府对发展主权基金的步伐更大,效果更加明显。公共投资基金投资由此成为沙特在推动中小企业发展、实现经济多元化方面倚重的重要工具。

沙特扩大公共投资基金职权范围,依靠国家主权基金投资推动国内各经济部门发展的思路,实质上仍然是强化国家主导经济发展的模式。在现阶段沙特国家财政收入来源多元化相对有限的情况下,其他各行业的发展仍严重依赖石

① 公共投资基金(PIF)是沙特主权财富基金(SWF)中最具影响力的基金。除公共投资基金外,沙特主权财富基金旗下还有沙特发展基金、公共投资基金和社会保障基金等多个基金。

② “Vision 2030: Kingdom of Saudi Arabia,” *Saudi Vision 2030*, p. 42, https://www.vision2030.gov.sa/sites/default/files/report/Saudi_Vision2030_EN_2017.pdf, 登录时间:2020 年 1 月 9 日。

③ 王琰:《从与日本的合作关系看沙特阿拉伯投资立国的经济改革》,载《外国问题研究》2018 年第 4 期,第 58 页。

④ Matthew Martin and Dinesh Nair, “Saudi Arabia’s Wealth Fund Parts Ways with Three Executives,” *Bloomberg*, March 5, 2020, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-03-03/saudi-arabia-s-wealth-fund-parts-ways-with-three-top-executives>, 登录时间:2020 年 3 月 25 日。

⑤ Zubair Naeem Paracha, “Saudi’s Public Investment Fund Launches Jada, a \$1.07 Billion Fund of Funds to Invest in Startups and SMEs,” *MENAbites*, December 18, 2019, <https://www.menabytes.com/pif-jada/>, 登录时间:2020 年 3 月 1 日。

油经济的发展,因此过度依赖主权基金投资是对石油的依赖而非摆脱。有分析人士认为,之前着眼于海外投资的公共投资基金主导国内大型项目投资会强化政府的主导地位,会相应地挤压国内私营企业的投资空间,弱化私营企业的作用。^①这显然不利于私营经济的发展,与“2030 愿景”的初衷背道而驰。因此,公共投资基金在沙特国内投资时如无法在对各类政府项目“大包大揽”和对私营企业“合理引导”之间取得平衡,私企投资空间将受到限制。

(四) 非石油行业蓄势待发

沙特在“2030 愿景”中提出重点发展矿业、旅游业及军工业等行业,将发展非石油行业视作沙特经济多元化的必由之路,这为私营企业参与新兴产业的发展提供了机遇。

首先,开发和利用矿业是“2030 愿景”规划的目标之一。据沙特政府估计,沙特矿业资源的总价值约 4.9 万亿里亚尔(约合 1.3 万亿美元),^②且尚未被大规模开发利用。沙特政府期望通过开发矿产资源,形成完整的上下游产业链,在国内建成生产成品和半成品的制造业,在此基础上形成相当规模的出口。2018 年沙特地质勘探局确定了 5,300 个矿藏,一旦开发利用,预计每年可获得 670 亿美元的收入。^③2020 年初沙特修订矿业法,为外国投资进入其矿业部门创造了条件。修订后的法律允许企业与沙特半国营的沙特阿拉伯矿业公司合作,或与当地企业成立合资公司,共同开发沙特矿业。沙特政府希望在矿业中增加私营经济的占比,鼓励中小私营企业投资该行业领域。2017 年至 2018 年,沙特阿拉伯矿业公司的净收入增长了两倍多,成为其经济新的增长点。

其次,大力开放和发展旅游业。沙特发展旅游业采取“两手抓”策略。一方面,沙特依托麦加和麦地那两大圣地加强“朝觐旅游”。2015 年赴两圣地副朝(*umrah*)的朝觐人数约 800 万,沙特希望至 2020 年每年吸引 1,500 万穆斯林赴沙特副朝。另一方面,沙特政府放开旅游签证。自 2019 年 9 月 27 日起,沙特正式对 49 个国家发放旅游签证,优化签证申请程序,大力挖掘旅游资源,依托红海开发计划、吉迪亚新城建设等项目开发风景旅游区和度假村。同时,沙特政府注重交通等旅游配套设施的维护和升级。2018 年吉达阿卜杜勒·阿齐兹国际机场新航站楼开始试运行,旨在为航空和旅游部门创造更多就业岗位的同时,为赴麦

^① Andrew England, Simeon Kerr and Anjli Ravaleforms, “What does the Aramco IPO Tell Us About Saudi Reforms?,” *Financial Times*, December 10, 2019, <https://www.ft.com/content/01d95538-1816-11ea-8d73-6303645ac406>, 登录时间:2020 年 3 月 20 日。

^② “National Transformation Program,” *Saudi Vision 2030*, <https://vision2030.gov.sa/en/programs/NTP>, 登录时间:2020 年 3 月 25 日。

^③ “Vision 2030: Kingdom of Saudi Arabia,” p. 49.

加进行正朝和副朝的朝觐旅客提供便利。旅游业的开放可带动酒店、餐饮以及销售等服务业的发展,有助于增加就业岗位。自沙特开放旅游签证以来,旅游业呈现良好发展势头,已占沙特国内生产总值的 10%。^①

最后,推进国防工业本土化。2018 年沙特军费开支位列世界第三,沙特是美国武器的最大购买方,自 2016 年以来每年军费开支占财政支出的 20% 以上。^②随着沙特地缘政治风险的增高,其对军工的需求将会有增无减。然而目前沙特国防工业部门只有 7 家公司和两个研究中心,几乎没有自己的国防工业体系。其军费总开支只有 2% 来自国内生产,整个国家绝大部分武器都依赖进口。沙特计划大力发展本土化国防工业,到 2030 年实现 50% 的军事装备制造和设备维修本地化,^③提高自给自足能力并能够出口;2017 年,沙特成立沙特阿拉伯军事工业公司(SAMI),其目标是着力将其打造成世界前 25 大国防公司之一,到 2030 年,预计将直接贡献约 140 亿里亚尔的国内生产总值,并创造超过 4 万个高技能工作岗位。^④考虑到沙特国内的人才供给和工业化水平,沙特国防工业本土化的目标能否实现值得存疑。此外,沙特的武器购买等于是向美国等国家缴纳的“保护费”,借此谋求更大的国家利益,维护自身的地区和国际地位,这也势必限制其国防工业的发展。

三、萨勒曼执政以来沙特经济改革的制约因素

自沙特政府发布“2030年愿景”以来,沙特的经济改革取得了一定成效,但与预期目标相比进展缓慢。从 GDP 增速来看,2016年至2019年,沙特在2018实现了2.2%的经济增速^⑤,2019年增速仅0.3%,低于0.9%的预期目标。^⑥沙特财政赤字逐年

① 《2019年沙特经济仅增长0.3%》,中国驻沙特大使馆经商处网站,2020年3月2日,<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202003/20200302945391.shtml>, 登录时间:2020年3月15日。

② 2015年至2018年,沙特的军费开支分别为871.9亿美元(2015年)、636.7亿美元(2016年)、704亿美元(2017年)、675.5亿美元(2018年);军费开支的GDP占比分别达13.33%(2015年)、9.87%(2016年)、10.25%(2017年)和8.77%(2018年)。数据来源: Saudi Arabia Military Spending/Defense Budget 1960-2020, *MacroTrends*, <https://www.macrotrends.net/countries/SAU/saudi-arabia/military-spending-defense-budget>, 登录时间:2020年4月7日。

③ “Vision 2030: Kingdom of Saudi Arabia,” p. 48.

④ *Ibid.*, p. 50.

⑤ 《2018年4季度沙特GDP增长3.59%》,中国驻沙特大使馆经商处网站,2019年4月3日,<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201904/20190402849412.shtml>, 登录时间:2020年4月10日。

⑥ 《沙特2019年实际GDP增长0.33%》,中国商务部网站,2020年3月2日,<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/202003/20200302941070.shtml>, 登录时间:2020年4月10日。

下降,其 GDP 占比从 2016 年的 12.9% 降至 2019 年 5%,但离“2030 愿景”提出的至 2020 年实现预算平衡的目标仍有较大差距。这些现实导致沙特不得不将实现预算平衡的年份推迟到 2025 年。非石油行业收入的 GDP 占比有所增加,经济收入来源多元化成效初显,但依然无法改变国内失业率高企的局面。2019 年沙特失业率 12.3%,与 2016 年 11.6% 的数据相比不降反升^①,离“2030 愿景”提出的至 2020 年失业率降至 9% 的目标仍有差距。当前,沙特的经济改革面临诸多内外因素的制约。

(一) 内部因素

从内部因素来看,家族政治和威权治理模式、就业人口技能与劳动力市场需求脱节、食利经济模式的惯性和经济结构改革之间的矛盾、既得利益集团对改革进程的阻挠等国内因素,严重制约着沙特经济改革措施的实施及其成效。

第一,家族政治和威权治理模式凸显沙特经济结构积弊。沙特经济的结构性弊端在很大程度上是家族威权治理模式的产物。沙特通常被视为“绝对君主制”国家,但君主政治只是家族政治的组成部分和表现形式,威权家族政治才是石油时代沙特“绝对君主制”的历史内涵和实质所在。^② 沙特通过“沙特家族委员会”和“效忠委员会”等机构,以协商和公议等原则维持各派系之间的权力制衡,避免一方垄断。在过去的经济发展过程中,沙特王室通过巨额石油收入以高福利的社会政策和广泛的社会补贴换取民众对王室的忠诚和顺从,确保政权稳定,因此削减或者取消补贴必将冲击政权稳定。而家族威权治理模式也会对商业活动产生影响。在传统的沙特商业社会中,能否得到政府的合同在很大程度上取决于与王室、政府官员的亲密度,很多与政府部门关系密切的王子、商人靠充当牵线搭桥的“中间人”角色为生。“掮客网络在这个国家(沙特)内部达到了前所未有的程度,这样或那样的中介机构的主要业务,都是以不同形式将国有资源介绍给各种利益集团。”^③ 当经济改革改变旧有商业模式时,必然会撬动传统既得利益集团的利益,引发后者阻挠改革进程。

萨勒曼国王自登基以来通过两轮立储和废储,将“兄终弟及”的王位继承制度变更为“父终子继”。穆罕默德·本·萨勒曼被立为王储后,进一步以“反腐”名义铲除王室内部的异己势力。2020 年 3 月 6 日,沙特以“叛国罪”逮捕并拘禁了现任国王萨勒曼的亲弟弟艾哈迈德亲王和前王储穆罕默德·本·纳伊夫等人,引发沙特政坛强震。穆罕默德王储铁腕镇压主张约束王室权力的异见人士

^① 数据来源:General Authority for Statistics, <https://www.stats.gov.sa/en/821-0>, 登录时间:2020 年 4 月 11 日。

^② 吴彦:《沙特阿拉伯家族政治的演变特征》,载《西亚非洲》2017 年第 2 期,第 49 页。

^③ Steffen Hertog, *Princes Brokers and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia*, Ithaca: Cornell University Press, 2010, p. 109.

的行为,也遭到了外界的批评。当前,沙特国内局势和经济状况一旦进一步恶化,王室政权只能通过激发民族主义来转移政局动荡和社会矛盾,通过调动民族主义夯实家族威权统治的合法性基础。被寄予厚望的沙特阿美 IPO 在海外受挫后,沙特政府鼓励沙特民众基于民族和国家自豪感接盘购入。这一权宜之计短期内或行之有效,但从长期来看,一旦民族主义被过度使用,威权统治的基础将进一步夯实,国家可能陷入独裁和专制的危险境地,从而引发人民的反抗,造成社会的不稳定,而经济发展必须依赖稳定和平的社会环境。“由于沙特迅速的国内政治变化和更具侵略性的外交政策使外国投资者感到震惊,沙特仍无法将外国直接投资恢复到十年前的水平,十年前的外国直接投资是今天的十倍左右。2017 年,沙特吸引的外国直接投资下降 80% 至 14 亿美元,跌至 2003 年以来最低水平,2019 年估计恢复至 46 亿美元。”^①

第二,就业人口与劳动力市场需求脱节凸显劳动力供需困境。能否妥善安置适龄劳动人口就业,关乎社会和国家的稳定。努力创造就业岗位、解决日益增长的沙特劳动力就业问题,是“2030 愿景”的规划目标之一。然而,沙特本国就业人口与劳动力市场需求严重脱节,国内失业人口破百万,但适合市场需求的劳动力缺口却在持续扩大,造成这些问题的原因主要有以下几点。

首先,沙特高等教育与市场需求脱节,沙特毕业生缺乏相应的专业知识和就业技能,呈现明显的重文轻理思想。2017~2018 学年沙特高等院校毕业生中,教育、人文艺术、社会科学、传媒、商业、行政管理和法律等文科专业的本科毕业生占比高达 75%,应届研究生占比更是高达 88%。^② 出国留学人员选择的专业也呈现出同样特点,有学者统计了 1935 年至 1986 年沙特在北美高校获得学位的留学生专业,其中文科类专业占比 70% 左右。^③ 沙特发展工业、金融业等所需的理工科人才极为匮乏,文理毕业生严重失衡。^④ 学生偏爱文科一是因为沙特传统教育

^① 《沙特进行内阁重组,推动经济多元化改革》,中国驻沙特大使馆经商处网站,2020 年 2 月 26 日,<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202003/20200302941360.shtml>, 登录时间:2020 年 3 月 21 日。

^② 《教育统计数据》(阿拉伯文),沙特教育部网站,<https://departments.moe.gov.sa/Statistics/Educationstatistics/Pages/GEStats.aspx>, 登录时间:2020 年 4 月 10 日。

^③ [沙特]穆罕默德·本·绥坦:《沙特国家与社会构成要素》(阿拉伯文),贝鲁特:阿拉伯研究出版网 2008 年版,第 76 页。

^④ 根据沙特教育部数据,2017~2018 学年,沙特本科毕业生的专业分布情况为:人文艺术(21%)、教育(13%)、社科和传媒(12%)、商业和法律行政(9%)、自然科学和数学(9%)、医学(7%)、通信(4%)、工程制造和建筑(4%)、其他(1%)以及农林渔兽(0%);沙特研究生毕业生的专业分布情况为:教育(50%)、商业和法律行政(26%)、人文艺术(8%)、医学(5%)、社科和传媒(4%)、自然科学和数学(3%)、通信(2%)、工程制造和建筑(2%)以及农林渔兽(0%)。数据来源: Saudi Ministry of Education, <https://www.moe.gov.sa/ar/Pages/default.aspx>, 登录时间:2020 年 3 月 20 日。

以宗教和语言学为主,家长偏向于鼓励孩子选择文科专业,即便是理工科专业,也会设置一定的宗教课程;二是沙特就业劳动力的三分之二是去政府等公共部门任职。此类工作技术门槛较低,通常只需一张文科文凭即可,政府的政策实际上在变相鼓励学生选择文科专业。^①

其次,长期以来形成的沙特籍雇员优厚的“国民”待遇,导致“沙特化”政策在私营部门难以推行。沙特公民在政府部门任职获得的薪酬一般是私营企业的数倍,且工作时间更短、工作条件更好。沙特人认为在公共部门工作才是体面的工作,因此很多年轻人宁可在家待业,也不愿意去私企工作。私企也不愿意雇佣沙特公民,沙特籍雇员的工资中位数是同等学历的非沙特籍雇员的两倍至三倍,且沙特雇员并不像外籍雇员那样顺从雇主,解雇成本更大。强行在私企规定沙特籍雇员的比例会打击私企的积极性,也部分阻碍了吸引外资。

最后,妇女就业率严重不足。沙特是世界上女性劳动力就业率最低的国家之一。在2017~2018学年沙特高等教育毕业生中,女生数量约14.2万人,男生数量约12.5万人。^②女性在学历方面并不逊色于男性,但实际就业率却只有男性的一半。社会对女性劳动力的束缚使得近一半的沙特劳动力无法直接参与经济建设和创造经济价值。进入职场工作的沙特女性会受到诸多传统观念的束缚,如妇女驾车问题、与异性接触的机会增加、男性监护人制度等,大量女性就业会冲击沙特社会传统中公共场所实行的“性别隔离”制度,强行推行女性就业势必会遭到保守宗教人士的反对。尽管2017年9月沙特解除了妇女驾车禁令,但时至今日,拿到驾照的沙特女性人数并不多。从雇佣方的角度来看,雇主并不太愿意雇佣女性,因为雇佣女性意味着雇主必须基于“性别隔离”制度为她们准备专门的女性工作场所,这无疑会增加经营成本。

沙特的国民教育体系、教育理念、国民心态绝非一朝一夕可以改变。教育无法为市场及私营企业提供合适的劳动力,将成为未来一段时间内困扰沙特经济发展的难题。通过优化课程设置、与发达国家高等院校合作等措施推进高等教育改革,促进本国培养更多工业发展所需的理工科人才,进一步缩小公务员与私企雇员的工资差距,鼓励沙特公民在更广阔的市场就业,向女性开放就业市场,提高女性参与社会生产劳动的积极性,都是沙特在解决劳动力供需困境和推进经济改革过程中亟待重视的问题。

第三,食利经济模式的惯性和经济结构改革之间的矛盾催生社会不稳定因

^① Madawi Al-Rasheed, *Salman's Legacy: The Dilemmas of a New Era in Saudi Arabia*, New York: Oxford University Press, 2018, p. 74.

^② 《教育统计数据》(阿拉伯文)。

素。萨勒曼执政后尤其是“2030 愿景”推出以来,沙特政府鼓励扩大私营经济,但经济发展由国家主导及其对石油行业高度依赖的局面短期内无法扭转。从短期来看,公共投资基金对海外的大规模投资并不能为沙特带来收益和大量现金流,沙特经济一定程度上甚至会加深对石油部门的依赖而非彻底摆脱这一依赖,这无疑将制约对沙特经济改革的成效。

沙特依靠食利经济构建立起高福利社会,石油财富及其分配完全掌握在国家手中,与民众形成一种以高福利换取政治稳定的契约。^① 由于国际油价长期低迷,沙特财政收入不断缩水。2020 年 3 月,国际油价暴跌 30%,触发美股期货、科威特股市熔断交易。^② 可以预计,沙特即便增加原油产量,也难以根本扭转财政收入巨幅缩水的局面。沙特长期实行“以福利换稳定”的社会契约模式,使其在收入大幅下降的情况下推行有效的财政“节流”变得更加困难。沙特的就业人口多供职于公共部门,王室不同势力对政府各部门的掌控和政府部门对沙特公民就业的过度接纳,导致沙特公共部门和政府机构臃肿不堪,行政成本过高,公务人员工资支出约占公共支出总额的 40%。这种境况使得任何削减预算支出的提案或政策都会面临强烈反对,削减福利或补贴更会动摇萨勒曼父子的统治根基,加剧政治动荡。因此,建立在食利经济之上的“社会契约”短期内仍难以改变。一旦政府削减补贴导致民众福利缩水,民意抵触引发的社会不稳定无疑将阻挠改革进程及成效。

第四,以宗教保守势力为代表的既得利益集团阻挠改革进程。经济多元化是一项长期性的改革任务,需要其他领域改革的配合。主导“2030 愿景”实施的沙特王储穆罕默德选择从改善妇女权益以及发展体育、娱乐和旅游产业等社会和文化领域的改革入手,这一方面可以拉动经济发展,另一方面也可开放国内的文化氛围。2018 年沙特娱乐总局(GEA)在 56 个城市组织了 5,000 多场现场活动,包括音乐剧、脱口秀和演唱会等。^③ 沙特是保守的伊斯兰国家,音乐等娱乐活动长期受到以瓦哈比派为代表的宗教保守势力的抵制。因此,社会文化领域的任何改革易引发宗教保守势力的不满和抵制。“2030 愿景”提出将每年朝觐人数提高至 3,000 万人,向朝觐者颁发电子旅游签证,反对者以此批评沙特政府正在

^① 陈小迁:《海湾君主制国家现代国家治理多维研究——以沙特阿拉伯、巴林为中心》,西北大学博士论文,2019 年,第 149 页。

^② 李岚君:《史诗级“惨烈崩盘后,原油“凛冬”已至》,载《国际金融报》2020 年 3 月 16 日,第 7 版。

^③ “2030 Vision Progress,” *Saudi Vision 2030*, <https://vision2030.gov.sa/en/vision-progress>, 登录时间:2020 年 2 月 30 日。

将朝觐“旅游化”^①。新冠肺炎疫情在中东地区扩散后,沙特政府关闭麦加禁寺、停止副朝活动等防疫措施,都遭到国内宗教保守势力派的批评。在重压之下,沙特政府只得有限恢复麦加禁寺的开放。纵观沙特历史,重要的社会变革若缺乏宗教人士的参与和宗教学者的协助,变革便难以真正推行。改革在不断深入的过程中,一旦触及宗教保守势力的底线和社会传统观念时,很有可能引发该群体的激烈反应。

(二) 外部因素

从外部因素看,地缘政治紧张局势、地区国家间的同质化竞争、国际能源市场的动荡和突发事件对沙特的冲击,都是沙特在重塑本国经济和建立新的社会契约的过程中面临的外部挑战。

第一,地缘政治动荡导致沙特周边和地区安全环境恶化。沙特是中东地区和伊斯兰世界大国,也是长期以来美国坚定的地区盟友。受地区国家政策和美国中东政策调整的影响,近年来中东尤其是海湾地区地缘政治紧张局势不断加剧。自特朗普上台以来,美国单方面退出伊核协议、升级对伊朗的制裁、斩杀“圣城旅”领导人苏莱曼尼、强化与地区盟友以色列和沙特结成反伊朗阵营,通过政治、外交、金融、经济等手段不断加大对伊朗的极限施压和战略围堵,导致海湾紧张局势持续升级。事实上,美国政府自奥巴马时期以来已开始在中东地区奉行“战略收缩”。在此背景下,沙特认为自身深陷伊朗主导的什叶派势力夹击和包围中,周边安全环境不断恶化,因此加强同伊朗的地缘政治博弈,成为萨勒曼国王执政后沙特进攻性地区政策的主要目标。在这一过程中,沙特在外交上渐趋强硬,日益抬头的沙特民族主义成为萨勒曼时期沙特外交的意识形态基础,其外交政策更加激进,倾向采取军事手段解决外交问题。^② 沙特为遏止伊朗的地区扩张,选择在周边国家扶植代理人并与伊朗进行代理人竞争。然而,沙特在地区的一系列军事行动并没有取得预期目标。自2015年以来,以沙特为首的多国联军在也门开展打击胡塞武装的军事行动,但这些行动非但未能降服胡塞武装,反而使沙特陷入了进退两难的尴尬境地。在也门的一系列军事行动不仅导致沙特常年维持较高的军费开支,也使沙特南部边境地区安全乃至首都利雅得都受到胡塞武装导弹袭击的威胁。军事行动引发的地区动荡有可能导致“阿拉伯半岛基地组织”等极端势力乘机坐大,威胁地区安全和稳定。

地区局势动荡也对沙特的国土安全和能源安全构成了威胁。过去数年间,

^① 丁隆:《三重风暴冲击沙特》,载《世界知识》2020年第7期,第48-49页。

^② 丁隆、黄兰:《萨勒曼继任以来沙特外交政策的调整及前景》,载《当代世界》2020年第2期,第11-19页。

沙特的石油设施数次遭到无人机或炮弹袭击。2019 年 9 月 14 日,沙特阿美石油公司属下的布盖格炼厂和胡赖斯油田两处石油设施遭到袭击并引发火灾,导致沙特阿美 570 万桶原油(约占沙特石油日产能的一半和日出口量的三分之二)和每日 6.1 亿立方米天然气产品(约占沙特天然气日产量一半)供应暂时中断。^①沙特阿美石油上市被迫推迟即与此事件有关。

第二,地区国家的同质化竞争加大沙特经济改革的难度。沙特及其周边的海合会成员国大多为资源型国家,油气资源是共同的经济命脉,各国经济基础与发展水平相近,经济结构和经济特征具有高度的相似性。^②从特点上看,海合会国家都存在以国家为中心的经济传统以及国民经济对油气出口收入高度依赖的特点,经济多元化程度整体较低。从政体上看,海合会国家大多采用“家长式”治理模式来确保政权稳定,将油气行业创造的丰厚利润以工资、补贴等形式以及现代化的公共基础设施服务和其他福利模式重新分配给本国公民,使得国家与民众之间形成一种社会契约。因地区国家相似的经济结构而产生的同质化竞争,也是阻碍沙特经济结构化改革重要的外部因素之一。沙特与邻国之间缺乏经济互补性、经济分工与合作,相互之间呈现出较强的竞争关系,各方不能从对方的发展中受益,只能各自为减少对油气资源的单一依赖、实现经济多元化而努力。石油经济带来的外汇储备将在可预见的未来枯竭,如不采取有效措施将“食利性”模式转变为“生产性”模式,资源型国家的发展目标或无法实现。2019 年海合会各国赤字居高不下,预计至 2021 年海合会国家中仅有科威特和阿联酋可能实现盈余。^③油价的低迷令海湾地区各国经济发展前景不容乐观,而地区国家的同质化竞争进一步加重沙特经济改革的难度。

第三,国际能源市场供需结构的变化和动荡冲击产油国经济。2019 年沙特以全年 26 亿桶的石油出口量继续蝉联世界上最大的石油出口国^④,但其优势地位正受到美国和俄罗斯的挑战。美国受益于页岩油开发技术突破和产能提升,

^① Yun Li, “Saudi Oil Production Cut by 50% After Drones Attack Crude Facilities,” *CNBC*, September 14, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/09/14/saudi-arabia-is-shutting-down-half-of-its-oil-production-after-drone-attack-wsj-says.html>, 登录时间:2020 年 3 月 1 日。

^② 邹志强:《全球与区域经济治理语境下的海合会》,载《亚非纵横》2013 年第 3 期,第 23 页。

^③ 《国际货币基金组织预计海合会国家今年增长缓慢》,中国驻迪拜总领馆经商处,2016 年 10 月 20 日, <http://dubai.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201610/20161001418171.shtml>, 登录时间:2020 年 3 月 25 日。

^④ 《沙特 2019 年蝉联全球第一大石油出口国》,中国驻沙特大使馆经商处,2020 年 3 月 12 日, <http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202003/20200302945404.shtml>, 登录时间:2020 年 3 月 25 日。

在国际能源市场中的地位已由石油进口国转变成第二大石油出口国;作为非欧佩克成员国的俄罗斯则继续保持其传统的石油大国出口地位,沙特等欧佩克成员国在国际能源市场主宰油价的时代或临近终结。实际上,“国际能源体系正在发生结构性演变,技术、产业和地缘政治变化推动全球能源市场进入了低油价时代”^①。加之近年来可再生能源产业的逐步成熟和市场份额的逐渐扩大,沙特在国际能源市场中的地位不断下降,石油价格下行对沙特的国家财政收入、经济发展的负面效应正在显现,这将制约“2030 愿景”目标的实现。“如果国际能源转型导致国际油价下跌时间持续过长,政府财政收入锐减,外汇储备耗尽,那么包括沙特在内的海合会国家维持国家和社会稳定的能力,也将面临更多的挑战和不确定性。”^②2020 年 3 月,因欧佩克与俄罗斯未就进一步减产报价达成一致,沙特发动石油价格战,增产降价抢占市场份额,国际油价应声暴跌。^③ 这种逼迫竞争对手就范的做法即使能获取短期收益,也会使自身利益蒙受损失,长期的低油价会将严重阻碍沙特“去石油化”经济改革进程。

第四,突发事件对沙特国内改革带来诸多不确定性。中东乱局中的突发性事件往往会溢出并演变为更大的危机事件。近年来,沙特国内改革受到各种突发事件的负面影响,尤以卡舒吉事件最具典型性。2018 年 10 月,沙特记者卡舒吉在沙特驻伊斯坦布尔总领馆离奇失踪。随着事件的发酵,沙特的国际形象严重受损,国际投资者对沙特市场稳定的信心受到动摇,使得沙特阿美 IPO 进程一再推后。2020 年新冠肺炎疫情的暴发,更是令包括沙特在内的海湾国家经济雪上加霜。一方面,疫情大流行导致人们日常出行和航空业对石油需求严重下降,沙特等石油出口大国收入锐减;另一方面,疫情使得旅游业这一沙特的新兴产业完全陷入停摆。沙特政府被迫短暂关闭麦加禁寺并暂停副朝,这在伊斯兰教历史上几乎没有先例。国际油价暴跌和新冠肺炎疫情的作用叠加,进一步动摇了沙特立国的三大支柱——家族统治、石油美元和宗教信仰,暗示着这个海湾大国正在经历“变革之痛”。^④ 2020 年 5 月 2 日,沙特财政大臣穆罕默德·贾丹表示,沙特将采取“痛苦且严厉”的措施来应对新冠肺炎和创纪录的低油价的双重冲击,自 2020 年 6 月起停止发放生活补贴,并将从 7 月 1 日起将增值税从 5%

^① 于宏源:《地缘安全中的体系均衡:新时期中国能源安全的挑战与应对》,载《西亚非洲》2019 年第 4 期,第 143-160 页。

^② 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 157 页。

^③ 丁隆:《三重风暴冲击沙特》,第 48-49 页。

^④ 同上。

上调至 15%^①。“2030 愿景”中被寄予厚望的尼尤姆新城、红海旅游开发等重大项目也因紧缩开支的需要而被迫暂停。沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼雄心勃勃的经济改革计划可能因多种突发性事件的影响而暂时停摆。

四、结语

在传统石化能源来源多元化、新能源产业不断成熟、国际能源市场逐步向买方市场倾斜、油价长期低位运行和国际能源市场结构性调整的背景下,沙特“2030 愿景”主导的经济改革在诸多因素的制约下艰难推进。沙特既想加快私有化进程,努力扩大私营经济规模以实现经济来源多元化、增加就业岗位,又想通过国家主权财富基金的投资主导国内大型项目建设、新兴行业开发和产业升级等改革进程。然而,这两种改革路径在一定程度上是相互矛盾的,因此短期内沙特政府仍不得不依赖石油收入来维持更广泛的经济活动。

沙特的经济改革受到内外因素的掣肘。对内威权治理模式下的君主制国家缺乏向现代化迈进需要的有效的、民主的政治体制,食利经济模式导致的经济结构性弊端积重难返,保守势力和既得利益集团妨碍了改革向纵深发展。而外部地缘政治的紧张、海湾国家间的同质化竞争、国际能源市场的加剧动荡制约着沙特重塑本国经济和建立新社会契约的进程。沙特要实现经济多元化和国家持续繁荣的目标,必须在稳定国内政局的同时,努力缓和周边地区的紧张形势并创造相对宽松的国际生存空间,在推进经济转型的同时配合社会和文化领域的改革,为实现经济结构性改革扫除障碍。

(责任编辑:包澄章 责任校对:赵 军)

^① “Saudi Arabia Triples VAT and Scraps Monthly £1,000 Payments to Citizens as Slumping Oil Prices and Coronavirus Pandemic Hits the Economy,” *Daily Mail*, May 11, 2020, <https://www.dailymail.co.uk/news/article-8307093/Saudi-Arabia-TRIPLES-VAT-scraps-monthly-1-000-payments-amid-Covid-19.html>, 登录时间:2020年5月15日。