

中国与中东关系

中东国家基础设施建设与“一带一路”合作前景*

姜英梅

摘要：第二次世界大战后，中东国家纷纷摆脱殖民统治获得独立，各国基础设施建设逐渐取得较大发展，为本国和地区经济增长发挥了重要作用。然而，中东国家基础设施发展很不均衡，有些国家建立了相对现代化的基础设施，有力地促进了经济增长；有些国家基础设施建设仍很滞后，成为经济增长的瓶颈；还有些国家的基础设施建设受到战乱和冲突破坏，亟需重建。由于中东地区很多国家正处在工业化、城市化的起步或加速阶段，加上年轻化的人口结构，对交通、通信、电力等基础设施的需求量巨大，这成为中国与中东国家共建“一带一路”、实现基础设施领域互联互通和互利共赢的重要契机。

关键词：基础设施；经济发展；中东；“一带一路”

作者简介：姜英梅，博士，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员（北京100006）。

文章编号：1673-5161(2019)02-0091-14

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文受中国社会科学院登峰战略优势学科资助。

基础设施是国民经济和社会发展的基础,与社会经济发展互相影响。这是因为基础设施的最终目的是为经济社会发展提供服务,但反过来又需要经济发展提供市场需求、资金保障和技术支持。国内外学者普遍认为,很多欠发达地区正因为基础设施匮乏才导致经济乏力,但随着未来基础设施的不断完善,必将大大激发这些地区的经济潜力。为促进经济发展,中东国家重视基础设施建设,并进行了大规模政府投资。时至今日,中东地区的海合会国家依靠巨额石油美元建立了现代化的基础设施;土耳其良好的基础设施是其成为新兴工业化国家的先决条件之一;以色列相对完善的基础设施对其创新经济同样功不可没。然而,不少中东国家却因为经济乏力和投资不足,导致基础设施建设相对滞后,例如埃及、伊朗和阿尔及利亚;还有的国家饱受战乱冲突,基础设施遭到破坏,严重阻碍经济发展,例如也门、伊拉克、利比亚和叙利亚。近年来,中东各国政府大都制定了大规模的基础设施发展规划,为中国与中东国家合作推进“一带一路”框架下的基础设施互联互通创造了良好机遇。

一、中东国家基础设施建设总体滞后

中东国家大都曾是欧洲国家的殖民地或半殖民地,欧洲殖民者留下的有用遗产之一是基础设施。然而,中东国家独立之初的基础设施仍然非常落后,交通运输手段极差,除大中城市和重要石油基地有比较像样的交通设施外,一般城镇和广大农村地区主要靠牲畜为交通工具,民用航空和电讯设施几乎为零。进入 20 世纪 70 年代后,中东国家经济实力逐步增强,尤其是产油国经济崛起,政府出资兴建能源、运输、通讯、水利、电力等基础设施,为经济起飞创造了条件。到八九十年代大多数国家已经拥有比较完整的地面交通运输系统,财力雄厚的产油国已经向陆、海、空立体化方向迈进。^①然而,也有的国家对基础设施建设重视不足,盲目上马许多大型项目,结果基础设施成了经济发展的薄弱环节,使国家为此付出了沉重的代价。^②进入 21 世纪以来,全球石油、天然气和矿产品的需求高涨,人口和经济的快速增长带动了投资的增加,政府和私营领域的大量石油美元都在寻求回报,而基础设施领域的投资机会为这些资金提供了绝好的出路。^③然而,无论从人均公路密度、人均铁路密度、人均电力消费还是网络基础设施等领域来看,中东国家很多指标都远低于发达国家,甚至低于其他发展中国家。

(一) 交通运输业

独立后,为促进经济发展,中东国家的基础设施(主要是交通运输业)获得了飞

① 钟卿:《前进中的阿拉伯交通运输业》,载《阿拉伯世界研究》1983 年第 4 期,第 27 页。

② 刘竞:《中东手册》,银川:宁夏人民出版社 1989 年版,第 611 页。

③ 于洪森:《海湾地区基础设施建设展望》,载《国际工程与劳务》2007 年第 9 期,第 20 页。

速发展。中东国家交通运输业包括公路、铁路、港口航运、机场航运等。

1. 大量投资公路网建设

中东地区沙漠广袤,山丘遍布,发展铁路困难较大,地面交通运输主要依靠公路。自20世纪70年代起,中东国家投入大量人力物力从事公路建设。目前,在中东国家公路网中,已铺路面比例达到80%以上。^①海合会国家陆路运输非常发达,尤其是公路运输比较完善。然而,与世界其他地区相比,中东国家公路建设仍存在很多问题。公路密度是指每百平方公里或每万人所拥有的公路总里程数,它是区域公路发展水平的重要标志,也是衡量公路作为社会经济发展中重要基础设施而满足交通需求的直观指标。中东国家公路密度总体较低,仅有黎巴嫩、土耳其和叙利亚公路密度超过中国,这说明中东公路发展仍未能满足经济社会发展的需要。^②

2. 铁路建设总体滞后

中东地区最早的铁路是19世纪末20世纪前半期西方殖民国家修建的,其中的大部分至今仍然是该地区的主干线路。中东地跨西亚和北非,面积辽阔,铁路运输具有成本低、节约能源和环境友好等优势,因此,在长途运输方面,铁路效率相比公路更高。这决定了铁路更适合于中东国家之间的贸易往来。^③中东国家尤其是海合会国家宣布了大规模的铁路建设计划。但是,中东国家铁路密度总体很低,土耳其和叙利亚虽然拥有较高的铁路密度,但铁路质量、火车舒适度、火车速度等方面却比较落后,维护和更新严重不足。^④

3. 航空领域方兴未艾

中东地区航空运输业兴起于石油大开发的20世纪五六十年代,许多中东国家相继成立国营航空公司。七八十年代,中东地区凭借丰富的石油资源,飞速发展的旅游业以及绝佳的地理位置,成为全球重要的枢纽机场地之一。同时,作为连接欧亚的中转站,中东地区已经成为全球货运的重要枢纽(见表1),阿联酋已经成为仅次于美国和中国的第三大航空货运国。无论是航空货运量还是乘客运送量增长率,中东都远高于同期世界平均水平,为其赢得“全球空中交通十字路口”的美誉,也成为全球航空市场的重要增长引擎。^⑤

^① 世界银行:《2011年世界发展报告:冲突、安全与发展》,胡光宇、赵冰译,北京:清华大学出版社2012年版,第302-304页。

^② World Bank, “World Development Indicators,” *World Bank*, <http://wdi.worldbank.org/table/5.10>, 登录时间:2018年5月2日

^③ 冯康、周潼潼:《铁路网上的“阿拉伯梦想”》,载《国际商报》2011年2月1日,第007版。

^④ World Bank, “World Development Indicator,” *World Bank*, <http://wdi.worldbank.org/table/5.10>, 登录时间:2019年1月28日。

^⑤ 根据世界银行数据计算而来 World Bank, “World Development Indicators,” *World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/IS.AIR.DPRT?view=chart>, 登录时间:2019年1月28日。

表 1 中东航空业指标

地区	航空货运量增长率	航空乘客增长率	国际航空乘客增长率
	2010/2017	2010/2017	2010/2017
中东	87.20%	66.30%	36.80%
世界	17.30%	51.40%	20.90%

数据来源:根据“世界银行发展指标”(World Bank World Development Indicators)的相关数据计算而成, <https://data.worldbank.org/indicator/IS.AIR.DPRT?view=chart>, 登录时间:2019年1月28日。

4. 港口建设获得长足发展

中东大多数国家是沿海国,海上运输条件十分优越。但是在独立初期,中东国家进出口商品的运输几乎全部由外国商船垄断。随着中东产油国新建炼厂、石油化工企业和冶金企业陆续投产,进出口商品货物日益增加,发展本国船队可以节省巨额运输费用。自 20 世纪 70 年代以来,中东国家远洋船队逐步崛起。沙特等产油国在发展本国远洋船队方面发挥了先锋作用,远洋运输船队与港口建设相伴而生。进入 21 世纪以来,经济快速发展、国际贸易和能源需求增长迅速,促使中东国家大兴港口建设。据世界航运协会统计,2007~2017 年中东港口集装箱吞吐量增长了 79.2%,此间全球港口的集装箱吞吐量增长 53.7%。^① 未来,中东地区港口集装箱吞吐量仍处于一个大幅上升的时期,其吞吐能力占世界集装箱吞吐能力的 8.6%,阿联酋高居地区榜首。^②

出口成本(美元/每港口集装箱)是衡量国际贸易中海洋运输成本的重要指标,中东地区国家出口成本低于世界平均水平,摩洛哥、以色列、埃及和阿联酋出口成本都比较低。

(二) 电力基础设施仍存在较大缺口

人口迅速增长、经济持续强劲增长、工业化和城市化进程,使整个阿拉伯地区的电力需求迅速增长,电力项目将逐渐成为该地区工程承包的热点。海合会国家人均消费量非常高(见图 1),巴林、卡塔尔、科威特分别高达 19,592、15,309 和 15,213 千瓦时。^③ 然而,中东国家电力供应仍存在较大缺口,尤其是在非产油国。2014 年中东人均电力消费 2,875 千瓦时,低于世界平均水平(3,126 千瓦时);根据世界银行数据,2020 年中东地区电力需求将增长 84%,年均需求增长 8% 以上,需要再增加 135GW 的发电量和 4,500 亿美元的投资。^④

^① 根据世界银行数据计算而来,World Bank,“World Development Indicators,”*World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/IS.SHP.GOOD.TU?view=chart>, 登录时间:2019 年 1 月 28 日。

^② 根据世界银行数据计算而来,World Bank,“World Development Indicators,”*World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/IS.SHP.GOOD.TU>, 登录时间:2019 年 1 月 28 日。

^③ World Bank,“World Development Indicators,”*World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.ELEC.KH.PC?view=chart>, 登录时间:2019 年 1 月 28 日。

^④ World Bank,“Tunisia and Italy Shine Light on How Regional Electricity Trade Can Help Stabilize the Region,”*World Bank*, April 21, 2016. <http://blogs.worldbank.org/arabvoices/tunisia-and-italy-shine-light>, 登录时间:2019 年 2 月 14 日。

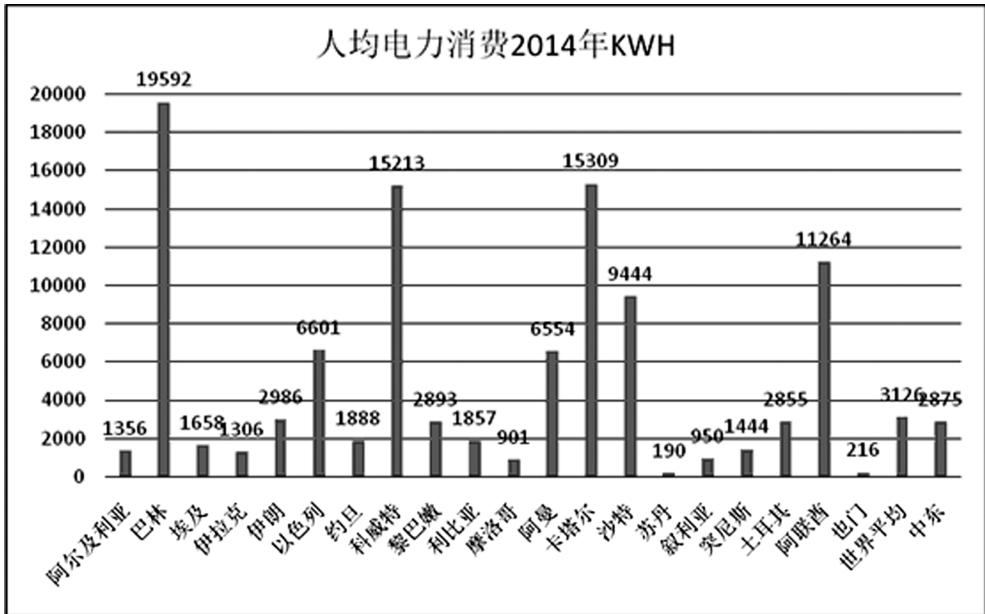


图 1 中东地区人均电力消费 (千瓦时, 2014)

资料来源: World Bank: “World Development Indicators,” *World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/EG.USE.ELEC.KH.PC?view=chart>, 登录时间: 2019年1月28日。

(三) 信息通讯业 (ICT 产业) 增长迅速

进入 21 世纪以来, 中东国家信息通讯技术发展迅猛 (见表 2), 一些国家甚至将发展信息产业视为国民经济现代化的重要举措。电信和通讯业还是中东国家结构改革最为成功、最为开放的部门, 建立了较为公平有效的竞争机制。

中东信息通讯业呈不均衡发展态势, 且竞争激烈。海合会国家居于前列, 伊朗、黎巴嫩、摩洛哥、突尼斯等国次之, 埃及、约旦、利比亚、阿尔及利亚、苏丹、也门、伊拉克等国发展水平最低。此外, 中东一些国家通过开放或计划开放电信市场, 引入竞争机制为电信和通讯行业提供新机遇。世界银行的报告指出, 对中东地区而言, 宽带互联网的普及是中东经济增长、创造就业和促进社会包容的关键因素, 公开竞争政策、监管改革将使中东地区成为全球高速互联网的领跑者。^①

表 2 中东地区 ICT 指标 (2017)

地区	安全的互联网服务器 (每 100 万人)	固定电话用户 (每百人)	移动手机用户 (每百人)	固定宽带用户 (每百人)
世界	6194	13	104	13

^① World Bank, *Broadband Networks in the Middle East and North Africa: Accelerating High-Speed Internet Access*, Washington DC: World Bank Publications, 2014, p. 10.

(续表)

地 区	安全的互联网 服务器 (每 100 万人)	固定电话 用户 (每百人)	移动手机 用户 (每百人)	固定宽带 用户 (每百人)
北美	62067	37	118	34
欧元区	30500	45	123	36
亚太	2001	15	118	21
拉美	1216	16	107	12
撒哈拉以南非洲	760	0.9	74	0.6
中东	420	15	112	8
南亚	172	1	86	1

资料来源: World Bank, “World Development Indicators,” *World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/IT.NET.BBND.P2?locations=YE&view=chart>, 登录时间:2019 年 1 月 28 日。

二、中东国家基础设施建设对经济发展的作用

“基础设施”的概念是在 20 世纪 50 年代初才被提出来的,但事实上,从最初的重商主义到新结构主义,几乎每个经济学派都曾关注过基础设施建设对经济发展的重大作用。从 20 世纪 80 年代末期开始,一些学者开始把基础设施投资作为一个单独变量来考察其对经济增长的影响。林毅夫认为,基础设施作为经济禀赋的一部分,影响每个企业的交易成本和投资的边际收益,只要基础设施同比较优势未来的演化方向一致,它就应该随着经济增长而升级。^① 由于基础设施对发展中国家来说是一个紧约束,因此政府必须在改善基础设施方面起到有效的引导作用。^②

(一) 突破“瓶颈”成为经济多元化重要一环

中东国家的基础设施已经从独立初期经济发展的“瓶颈”演变成经济多元化的重要一环,并成为阿拉伯国家经济一体化进程的关键领域。从第二次世界大战后到 20 世纪 80 年代末,随着当地石油生产的发展和石油收入的增加,海合会国家将交通运输设施列为优先发展部门,建立了现代化的公路体系、通讯体系,大力发展电力生产和海水淡化,电力实现自给自足,淡水供应满足了经济发展和人民生活的需要。中东地区其他石油出口国和进口国也实施了相应的基础设施项目,使基础设施不再成为当地经济发展的“瓶颈”。^③ 进入 90 年代,随着中东地区经济开始向多元化转

^① 林毅夫:《新结构经济学:反思经济发展与政策的理论框架》,苏剑译,北京:北京大学出版社 2014 年版,第 24、38 页。

^② 同上,第 24 页。

^③ 钱学文:《海湾国家经济贸易发展研究》,上海:上海外语教育出版社 2000 年版,第 113 页。

变,基础设施得到进一步完善,其经济效益已从一般意义上的便利交通、提高人民生活水平转变成当地经济发展的增长点之一。“海合会国家过去 30 年的工业发展主要归功于海湾国家在基础设施领域实现的巨大进步,未来基础设施建设还将对该地区经济和工业发展产生举足轻重的影响。”^①例如阿联酋建立了现代化的基础设施,为阿联酋成为地区金融中心、贸易中心、物流中心和旅游休闲中心打下了坚实的物质基础,其产值占 GDP 总值的 9.7%。^②基础设施建设还有力地促进了海合会国家和阿拉伯国家的经济一体化进程。2009 年阿拉伯经济、社会和发展峰会提出,为实现区域经济一体化,增强整体竞争力,就必须发展区域经济合作,为此,在整个地区建立铁路、海运、输电和通信等基础设施的联网被视作一体化的重中之重。2005 年开工的海湾统一电网工程将成为海合会与其他国家电力联网的平台,通过使用智能电网,到 2020 年海合会国家可节省高达 100 亿美元的基础设施投资。2011 年开工的海湾铁路网工程项目全长 2,117 公里,将连接海湾六国形成一个区域交通走廊,降低海合会成员国间贸易和物流成本,提高运输效率,加强各国间的经贸往来,进一步深化海合会国家的经济一体化。而在北非地区,以基础设施联网为主的经济一体化进程也在稳步推进。

(二) 基础设施竞争力与经济竞争力指数呈正相关

广泛有效的基础设施对确保经济运行至关重要,有效的运输方式,包括高品质的公路、铁路、港口和航空,能够让企业的商品和服务安全及时地达到市场,并促进劳动力流向最合适的部门和企业。经济发展同样依赖于电力供应,持续不间断的电力供应确保工厂可以正常运转。稳定广泛的电信网络能够促进信息自由快速流动,帮助企业作出正确决策,从而增加整体经济效益。根据世界经济论坛《全球竞争力指数 2018》,中东国家经济竞争力与基础设施竞争力基本呈正相关关系,基础设施竞争力排名越好的国家,经济竞争力指数越好。^③以色列和阿联酋是中东地区最具经济竞争力的国家,在 140 个经济体中排名第 20 位和 27 位,基础设施竞争力全球排名第 20 位和 15 位。也门无论是从基础设施竞争力排名还是经济竞争力排名,都是中东地区排名最靠后的国家。全球经济竞争力排名前 50 位的国家,基础设施竞争力排名也在前 50 位(见表 3)。根据《中东经济文摘》(Middle East Economic Digest/MEED)报告,2016 年中东企业 100 强中,电讯业占 17.2%,公共设施占 3.6%,交通物流占 3.3%。^④

① 于洪森:《海湾地区基础设施建设展望》,载《国际工程与劳务》2007 年第 9 期,第 20 页。

② MEED Business Review, *Transportation*, MEED Middle East Business Intelligence, Yearbook 2017, p. 135.

③ World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2018,” *World Economic Forum*, p. 35, <http://120.52.51.14/www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>, 登录时间:2019 年 1 月 2 日。

④ MEED Business Review, “Shrinking Valuations Dent the MEED 100,” *MEED Middle East Business Intelligence*, October 2016, p. 45.

表 3 中东国家经济和基础设施竞争力排名

国家	基础设施竞争力全球排名	经济竞争力全球排名
以色列	20	20
阿联酋	15	27
卡塔尔	26	30
沙特	40	39
阿曼	24	47
巴林	30	50
科威特	61	54
土耳其	50	61
约旦	73	73
摩洛哥	53	75
黎巴嫩	95	80
突尼斯	84	87
伊朗	76	89
阿尔及利亚	88	92
埃及	56	94
也门	138	139

资料来源: World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report 2018,” World Economic Forum, pp. 59 - 603, <http://120.52.51.14/www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>, 登录时间 2019 年 1 月 2 日。

(三) 基础设施投资有助于经济增长和就业

根据凯恩斯的理论,投资基础设施建设对经济增长的乘数效应所产生的需求会导致其他部门产出成倍增加。因此,世界上许多国家在经济欠景气的时候,通常把大型基础设施建设与维护所花费的公共支出作为刺激经济的政策工具,既可以大大缓和国内就业和生产过剩的压力,又能刺激国内投资需求,对私人投资下降起到缓冲作用。

在 1990 年到 2010 年 20 年间,中东地区公共部门投资(包括基础设施投资)在刺激经济增长、就业方面发挥了很大作用。中东基础设施部门包括建筑业和基础设施服务业,吸收的就业人员占地区劳动力的 20%(1,820 万人),大约 1,100 万供职于建筑业,剩下的 720 万人供职于基础设施服务业。在基础设施服务业中,交通和通信部门是就业主力部门,就业人员占总就业人员的 7%,电力和水利部门约占 1%。当然,中东国家基础设施就业人员也呈现差异化,例如,伊朗建筑业和基础设施部门雇佣了全国劳动力的 40%以上,埃及和也门则仅雇佣 11%。根据世界银行的报告,基建项目的投资回报率达 5%-25%,在海合会国家,每 10 亿美元的基建投资将创造 2.6 万个工作岗位,而在伊拉克等发展中的产油国与约旦等石油进口国,同样 10 亿美元

的基建投资带来的工作机会则将分别达到4万个和10万个。^①从短期来看,石油进口国基础设施每投资10亿美元就会产生11万个与基础设施相关的岗位,发展中石油出口国会产生4.9万个岗位,海合会国家则会产生2.6万个岗位。整个中东地区将产生200万个直接岗位以及250万个直接和间接岗位,即便如此,这些岗位吸纳就业人员占地区劳动力的比例仍不足2%。因此,基础设施投资能迅速创造就业,但是仅仅依靠基础设施无法解决中东就业问题。整个21世纪头十年,基础设施投资每年创造100万个就业岗位,就能提高1%的经济增长率。根据基础设施相关增长弹性,中东经济增长率提高一个百分点,就需要增加8.7%的基础设施投资。^②

(四) 基础设施建设的溢出效应:以阿联酋为例

基础设施建设具有区域溢出效应。由于资源禀赋与交通条件等方面的影响,经济发展过程中不可避免出现产业集聚和区域集聚,而基础设施具有网络特征,能将各区域的经济活动连成一个整体。基础设施建设的空间溢出效应对经济增长的影响在一定程度上并非仅仅依赖于自身的直接拉动作用。事实上,自身条件的改善而引发的区域知识、技术、资本、市场、劳动力、商品、物流等方面的便利交流,才是基础设施建设空间溢出效应对区域经济发展最为关键性的推动力量。^③它们不仅可以改善物流网络的质量、降低企业的交易成本、促进区域就业水平的提升、影响企业集聚进而影响产业布局,而且对城市和区域社会经济的可持续发展也具有重要意义。

阿联酋就是中东地区将基础设施空间溢出效应最大化的代表性国家。阿联酋自然资源丰富,政局长期稳定,地理位置优越,基础设施发达,商业环境宽松,社会治安良好,是海湾和中东地区最具投资吸引力的国家之一。其投资吸引力主要表现为:一是低税率;二是港口物流便利,配套设施完善;三是一站式服务,网络化管理,服务快捷高效。2008年国际金融危机以及2001年中东地区动荡以来,阿联酋已经成为地区资金流、物流的避风港,其地区性贸易、金融和物流枢纽的地位进一步加强。迪拜酋长国拥有世界第一大繁忙机场——迪拜国际机场和世界第九大集装箱港口——杰贝勒·阿里港,对迪拜成为中东乃至世界商务中心发挥了决定性作用。杰贝勒·阿里港在2017年全球前20名集装箱港口排名中名列第9位,吞吐量为1544万标箱(TEU)。该港位于能够快速连接公路和机场的优越地理位置,迪拜政府在港口周围建立了杰贝勒·阿里自由贸易区,是中东地区第一个自由贸易区,成为地区重要的物流中心,也使得迪拜成为国际贸易的转运中心,对促进迪拜经济发展发挥了重要作用。杰贝勒·阿里自由港与自由贸易区的发展充分说明了港口基础设施建设的网络效应,以及对地区经济发展和国际贸易的促进作用。

^① 中国驻阿拉伯联合酋长国大使馆经济商务参赞处:《世界经济论坛:中东地区应加大基础设施建设投入》,中国驻阿拉伯联合酋长国大使馆经济商务参赞处,2015年5月28日,<http://ae.mofcom.gov.cn/article/zdy/201505/20150500989856.shtml>,登录时间:2019年2月27日。

^② World Bank, "Job Creation through Infrastructure Investment in the Middle East and North Africa," *World Bank*, August 2012, pp. 5-14, <http://documents.shihang.org/curated/zh/974451468046133641/pdf/WPS6164.pdf>,登录时间:2017年8月18日。

^③ 蒋满元:《交通基础设施建设对区域经济增长的影响与贡献研究》,长沙:中南大学出版社2016年版,第78、99页。

（五）基础设施投资回报率低

在 21 世纪前十年,伴随国际油价持续上扬,中东石油出口国凭借源源不断的石油美元实施了大规模的基础设施项目,即便是在国际金融危机期间,中东石油出口国仍保持了较高的资本支出,这也成为政府抵御金融危机的举措之一。因此,这一时期的公共投资水平(公共投资占 GDP 比例),几乎是其他新兴市场(不包括中国)的两倍。世界银行的报告通过分析了 1971~2006 年中东地区电力、通讯、交通与水利基础设施投资对经济增长的影响,发现中东地区较高的基础设施增长率并没有带来相应较高的经济增长率,基础设施回报率低于整个发展中国家。^①

国际货币基金组织研究发现,中东国家公共投资效率比较低。例如中东平均地铁单位成本高出亚洲和拉丁美洲地区,与美国大致相同,但中东国家工资却要低得多。为了在公共投资项目上获得更大回报,中东国家需要节省基础设施成本,还需要强有力的机构严格评估项目成本效益、选择和执行基础设施项目。那么,在同等数量的投资基础上,中东国家可将基础设施质量提高 18%。^② 中东地区需要提高公共投资效率,一方面是因为中东仍存在大量基础设施需求,另一方面是因为在 2014 年以来国际石油价格持续低位的情况下,曾经财力雄厚的石油出口国也出现财政赤字,势必削减基础设施项目上的公共投资,导致一些基建项目出现搁置。

（六）基础设施发展不均衡

自二战后独立以来,中东国家的基础设施建设取得了长足发展,并对地区经济发展起到了一定作用,但是这种发展并不平衡。海湾产油国借助丰富的石油美元、稳定的政治局面,以色列凭借创新经济建立了四通八达的交通运输网络和现代化的通讯设施,成为经济发展和社会稳定的重要因素之一。伊朗、阿尔及利亚等中等石油出口国以及埃及等石油进口国由于资金不足、重视不够、政局不稳以及政策失误,导致基础设施老化,发展滞后,制约了经济发展。例如,埃及公路、铁路系统陈旧落后,亟需改造升级,特别是铁路货运能力不足,仅承担 5% 的货运。埃及发电能力在中东和非洲地区位居前列,电网已经基本覆盖全境,但工业用电依然无法足额供应,使水泥、钢铁和化肥等高耗能产业的正常生产受到影响。那些饱受战乱和冲突影响的国家,基础设施破坏严重。例如,伊拉克历经多年战乱、国际制裁、美伊战争以及针对“伊斯兰国”组织的战争,基础设施损毁严重,一些公路路况很差,轨道交通线路发展步履维艰,安全难以保障、沿线站点不全,延误问题非常普遍。航空业发展缓慢,港口设备老化,运力不足,通讯业发展滞后,设备落后,电力严重缺乏,电网陈旧,等等,都成为制约伊拉克战后重建及经济发展的瓶颈。中东地区的物流表现仅比南亚和撒哈拉以南非洲地区好,即便是在同一个国家内部,基础设施区域发展不均衡

^① World Bank, "Infrastructure and Economic Growth in the Middle East and North Africa," *World Bank*, October 2009, p. 2, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4296/WPS5105.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 登录时间:2016 年 6 月 21 日。

^② IMF, "Making the Most of Public Investment in MENA and CCA Oil-exporting Countries," *IMF*, November 2014, pp. 12-13, <http://www.imf.org/external/ns/search.aspx?NewQuery=Making+the+most+of+public+investment+in+MENA+and+CCA+oil-exporting+countries%2C&submit=>, 登录时间:2016 年 7 月 28 日。

现象也比较突出。例如,土耳其、伊朗、叙利亚和伊拉克的库尔德人居住区,基础设施建设和投资严重不足,经济发展落后。曾经是北非经济最具活力的突尼斯,地区发展也极不均衡,中西部地区发展由于投资不足和政策失衡,导致基础设施建设滞后,经济发展非常落后,“茉莉花革命”爆发地就在这一地区。

世界银行关于中东可持续发展的研究报告指出,融资困难、制度缺失和结构调整不力限制了基础设施发展对经济发展的促进作用。完善制度、提高效率、调整结构以及扩大融资渠道是未来基础设施建设和经济发展的主要议程。^①此外,政府和开发商必须减少短期行为,加强制度建设和结构改革,使基础设施建设更具效率。政府应鼓励私营部门和外资参与基础设施项目,长期来看,政府提供相关担保以降低私营企业的投资风险比直接出资更加重要。与此同时,跨国基础设施项目有利于促进国家间依存度、降低个体风险、缩小贫富差距并提高市场透明度,因此,中东国家应该充分重视地区间合作,重点发展水、电等直接关系民生的基础设施项目建设。

三、中东基础设施发展与“一带一路”合作前景

完善发达的基础设施是经济发展的先决条件之一。基础设施互联互通是中国“一带一路”倡议的重要组成部分,也是提高贸易便利化、推动产能合作、建设高标准自由贸易网络的重要依托。中东地区是中国重要的工程承包市场和中國基建企业“走出去”的重要目的地。随着“一带一路”倡议的推进和经贸合作不断深化,基础设施建设将成为中国与中东国家共建“一带一路”的重要内容。

(一) 中东国家基础设施建设需求强劲但资金匮乏

中东地区是世界公认的基础设施需求最大的市场之一。2011年中东变局以来,中东各国政府均制定了大规模的基础设施建设规划。即便是基础设施比较完善的海合会国家,也存在转型升级的需求。2020年前海合会国家基础设施建设投资规模将达到5,000亿美元^②,以改善居民生活并促进就业。卡塔尔、沙特和阿联酋公共基础设施建设的庞大规划,将继续促进该地区旅游、交通、建筑、零售业及批发业的大发展。除了人口增长等宏观因素外,卡塔尔2022年世界杯和2020年迪拜博览会,以及科威特《公私合作法》的颁布,沙特“2030愿景”、阿曼边远地区建设等等,都是海合会国家基建市场发展的驱动因素。具体到每一个国家,项目重点不尽相同。阿联酋和卡塔尔更关注建筑市场,沙特关注电力项目和新能源项目建设,科威特关注电力项目,阿曼关注水电及污水处理项目。此外,铁路轨道建设在所有海合会国家的需求日益增长。以色列的“高速以色列计划”,希望通过改善以色列边远地区的交通基础设施,提高当地居民生活水平,促进人口和经济活动分布更加均匀。土耳其、摩

^① The World Bank, “Infrastructure and Economic Growth in the Middle East and North Africa,” World Bank, October 2009, p. 23.

^② 中国驻卡塔尔经商参处:《油价不会阻碍海湾国家5000亿美元基础设施投资计划》,中华人民共和国商务部网站,<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201501/20150100875086.shtml>, 登录时间:2015年1月22日。

洛哥、突尼斯等基础设施相对完善的国家,也根据本国经济发展规划,制定了大规模的基础设施发展规划,力图通过提升本国基础设施水平促进经济增长。在伊拉克、利比亚和叙利亚的战后经济重建过程中,基础设施建设是一项重要内容。埃及正在成为北非地区最具吸引力的基建市场,塞西政府将大规模基础设施建设作为拉动经济增长的手段,力图通过推进新苏伊士运河项目以及在此基础上设立苏伊士运河经济区、大开罗物流中心打造连接地中海-红海的国际物流带,将埃及建成亚欧货物运输大通道,构建以 11 个走廊组成的全国交通运输网。此外,埃及还计划建设新首都项目缓解开罗压力,打造未来的政治和财政中心。当前,中东许多国家正大力发展港口工业区,希望复制迪拜杰贝勒·阿里港口工业区的成功模式。到 2020 年,中东国家需要新增 150.9GW 的电力,以促进能源多元化和新能源的发展。^① 中东航空业发展潜力巨大,2015~2040 年中东航空业年均增长率将达到 7.7%,此外,将成为继亚太航空业之后第二大航空业,对 GDP 的贡献率将达到 7.3%。^②

项目市场规模反映出中东地区基础设施建设如火如荼。2012~2016 年,海合会国家项目市场额为 7,600 亿美元,其中阿联酋和沙特规模最大,同期北非五国项目市场额为 1,540 亿美元。2017 年海合会和北非国家的项目市场额分别为 1,080 亿美元和 657 亿美元。截至 2017 年底,北非五国中计划中和正在进行的项目市场额为 7,390 亿美元,其中埃及占 62%,阿尔及利亚占 26%。从部门来看,电力市场份额最大,占 30%。未来随着北非国家人口快速增长和工业化需求,电力项目还将增加。此外,交通运输和建筑部门分别占项目市场总额的 21%和 25%。^③ 2017 年中东国家交通建设项目额为 189 亿美元。^④ 展望未来,中东仍将是全世界建筑业和基建业增长最快的地区,其中,阿联酋、沙特、埃及、伊朗、土耳其等国项目市场规模位居前列。

尽管中东国家基础设施建设的需求强劲,但却面临资金缺口大、融资困难的挑战。根据世界银行的报告,整个中东地区用于基础设施建设的支出仅占其 GDP 总量的 5%,而中国的这一比例已达 15%,全球的平均水平也有 10%。^⑤ 与此同时,基础设施具有自然垄断属性,具有高额固定资产投资以及相对较低的可变运营成本的特征。传统经济学理论认为基础设施建设作为一种公共产品,应该由政府来提供。但是随着技术进步和社会发展,很多基础设施建设已经不是纯粹的公共产品,不能完全依赖政府投资,这就需要选择合理的融资方式。北非国家有着较高的失业率和贫困率,政府又有大量公共债务,导致融资十分困难。这就要求政府破除阻碍商业发

① MEED Business Review, *Business Outlook*, MEED Middle East Business Intelligence, Vol. 2, No. 12, December 2017, p. 52.

② MEED Business Review, *Business Outlook*, MEED Middle East Business Intelligence, Vol. 3, No. 2, February 2018, p. 32.

③ MEED Business Review, *Business Outlook*, MEED Middle East Business Intelligence, Vol. 3, No. 1, January 2018, p. 78.

④ MEED Business Review, *Business Outlook Yearbook 2018*, MEED Middle East Business Intelligence, p. 57.

⑤ 中国驻阿拉伯联合酋长经商参赞处:《世界经济论坛:中东地区应加大基础设施建设投入》,中华人民共和国商务部网站,2015 年 5 月 28 日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/dxfw/gzzd/201505/20150500989856.shtml>, 登录时间:2018 年 6 月 2 日。

展的障碍,鼓励多边银行和私人投资者参与基础设施建设项目。中东地区基础设施建设的主要投资方是公共部门,但公共部门难以完成这一任务,而私营部门不愿介入周期较长的基础设施项目。因此,中东地区基础设施建设往往面临需求旺盛、资金匮乏和施工能力弱的局面。即便是富裕的海合会国家也因为油价持续低迷、财政吃紧而面临资金困难。2017年,中东地区项目市场额下降6%,海合会国家下降了9.2%。私营部门对周期较长的基础设施项目参与度仍很低,2011~2017年海合会国家PPP(Public-Private Partnership)^①项目仅占项目市场总量的5%,其中交通运输项目占比最高,达47%,其次是住房项目26%,水电项目16%,旅游项目4%。^②从中东国家PPP项目来看,沙特以453.4亿美元高居榜首,其次是利比亚、科威特、摩洛哥、阿联酋和伊朗。

此外,中东基础设施建设还面临结构性的制约因素。比如,除了电信部门,中东大多数政府仍主导基建领域投资和建设,政府垄断导致价格扭曲,限制了私营部门的投资热情。中东大多数国家的政府治理水平、管理模式、营商环境仍不理想。因此,构建良好的制度环境、改善营商环境和提升政府治理能力已经成为中东基础设施建设面临的重要问题。^③

(二) “一带一路”助推中东基础设施建设和经济发展

中东是中国最早进入重要工程承包市场之一。长期以来,中国与中东国家的基础设施合作方式以承接工程、分包项目为主,合作领域主要集中在建筑行业的土建工程项目。随着中国与中东国家共建“一带一路”的推进,双边经贸合作迈上了一个新台阶。以2016年为例,中国企业该年在阿拉伯国家新签承包工程合同额404亿美元,同比增长40.8%,完成营业额336亿美元,同比增长10.6%。2016年中国企业在土耳其新签承包工程合同额6.55亿美元,完成营业额21.45亿美元;在以色列新签承包工程合同额8.51亿美元,完成营业额2.32亿美元;在伊朗新签承包工程合同额为86.18亿美元,完成营业额22.47亿美元。中国在中东国家承建和投资大型基础设施项目日益增多,例如以色列阿什杜德南港口项目,中国进出口银行融资、中国企业承建的土耳其安卡拉—伊斯坦布尔高速铁路二期工程项目,中国水电建设集团国际工程有限公司承建的伊拉克鲁迈拉730MW联合循环电站项目,中国建筑工程总公司承建的埃及新首都建设项目,中国港湾工程有限责任公司承建的沙特吉赞城市商业港项目,中国机械进出口集团承建的伊朗德黑兰—马什哈德电气化高铁改造项目等,几乎涵盖所有基础设施领域。中国华为公司已经成为许多中东国家电信设备主流供应商。承建这些工程项目,既体现了中国企业卓越的建筑能力和良好形象,也极大地促进了东道国的经济社会发展,为当地人民的生活提供了便利,真正实现了互利共赢,共同发展。

^① PPP(Public-Private Partnership),政府和私人资本合作,是公共基础设施中的一种项目运作模式。

^② MEED Business Review, *Business Outlook*, MEED Middle East Business Intelligence, Vol. 3, No. 2, February 2018, p. 32.

^③ 魏敏:《“一带一路”框架下中国与中东基础设施互联互通问题研究》,载《国际经济合作》2017年第12期,第58页。

当前,中国基建企业海外布局正从拼市场向拼融资转变。中国与中东国家的基础设施合作多采用国际市场通行的交钥匙合同模式下的 BOT(建设-运营-转让)、BOOT(建设-拥有-经营-转让)、总承包(EPC)、PPP(公私合营)、PPI(Public-Private-Initiative)项目融资等多种合作方式。^①同时,中国基建企业也在转型升级,正从承包商向投资运营商等多种角色转变,实现价值链向高端转移。但是,投资风险也相应上升,加之中东一些国家现在不愿意通过主权贷款获得融资,这就要求中国基建企业选择可持续项目。因此,为解决中东国家资金匮乏问题,避免或减少中国的投融资风险,中国承包商应采取多元化的融资渠道。对于中长期项目以及资金需求巨大的项目,亚投行、丝路基金和其他金融机构(亚开行、世界银行以及伊斯兰开发银行)可以参与合作,以开发性金融、银团贷款、股权或者发行债券的方式,为这些项目提供融资支持。中东地区已有 10 国宣布加入亚投行,有助于解决中东地区基础设施落后以及融资难问题,有利于在低油价时代保持项目融资市场的发展和繁荣,促进中东地区的互联互通和一体化进程,进而促进地区经济发展。此外,中东国家拥有独特的伊斯兰金融体系,石油美元丰富,中东市场上还存在很多闲散资金和私人资本。基础设施建设非常适合伊斯兰债券融资模式,通过在当地发行伊斯兰债券,可以撬动更多的国际资本,减少对传统银行贷款(包括政策性银行和商业银行贷款)的过度依赖,从而拓宽融资渠道。阿联酋、沙特是中东伊斯兰债券发行大国,经验丰富。伊朗、埃及等国也在研究通过伊斯兰债券解决投资不足问题。

国际基础设施合作与国际产能合作紧密相连、互相促进,是推进“一带一路”合作的有效抓手。中国承包商正在广泛开展国际基础设施合作的同时,积极对接国际产能合作和装备制造合作需求,参与境外经贸合作区投资和建设,并注重与投资、设计、装备、运营等上下游产业链企业开展跨界合作,有利于实现优势互补,协同发展。中国对中东国家出口商品结构中,机电产品包括优势装备的比例越来越大。因此,参与中东国家基础设施建设不仅是中国企业“走出去”的重要方式,也有利于改善中东地区基础设施状况,有效增强地区各国自主发展能力,进而实现互利共赢。总之,中东基础设施建设既是本地区经济发展的关键点,也是国际资本和外国企业竞相投资的重要领域,市场潜力巨大。当然,中国与中东国家的基础设施互联互通也面临一些挑战,例如,中东基础设施建设保护主义抬头,市场准入差异大,技术标准和规范要求高;中国企业自身的劳动密集型项目为主的竞争优势正在丧失,国际化经验不足,经营管理水平还有待提高,同时还面临激烈的国际竞争,例如来自土耳其、日本、韩国、俄罗斯以及欧盟国家的竞争。与此同时,中国企业还面临中东地区教派纷争不断、恐怖活动频发、政局长期动荡、西方国家制裁以及国家政治干预等潜在阻碍因素。中国企业需要做好相应的准备工作,提升自身能力,因地制宜、有的放矢地创新投融资模式,争取更大的市场份额,并做好风险的预警与防范。

(责任编辑:章远 责任校对:赵军)

^① 魏敏:《“一带一路”框架下中国与中东基础设施互联互通问题研究》,第 58-59 页。