

2022年，埃及本哈小麦大丰收。图为本哈农民在田里劳作。

供图/ICphoto

埃及退出《联合国谷物贸易公约》有何隐情

文 / 赵军

2023年2月13日，埃及政府宣布将退出在1995年签署的《联合国谷物贸易公约》（UNGTC），并依据《公约》第29条规定通知理事会及其他成员国，于6月30日正式退出。近年来，尽管一些西方国家退出国际机制的行为屡见不鲜，但埃及作为发展中国家主动退出国际机制的行为尚属少见，不免受到国际社会的广泛关注。

全球谷物贸易管控机制失灵？

埃及长期面临粮食困境。作为全球第一大小麦和第四大玉米进口国，该国每年需从国际上购买1000~1100万吨的小麦和约600万吨的玉米。其中，约80%的小麦需从乌克兰和俄罗斯进口。

埃及在1995年6月签署《联合国谷物贸易公约》后一度对这项

控制国际谷物市场的机制充满信心，并在此后数年获得了稳定的粮食供应与部分援助。但埃及在2008年因国际市场小麦价格持续上涨而遭遇“面包危机”后，又在2011年发生政权更迭，同一时期国际粮价也在暴涨，三者的同频共振使埃及通过《公约》获得的制度性红利开始大打折扣，其对该机制实际作用的不信任感与日俱增。

2022年2月乌克兰危机升级后，国际油价和粮价飙升的联动效应将埃及本已疲软的经济推向了深度危机状态。埃及面临着主要粮食进口断供的风险与高粮价的现实。前者虽因2022年7月土耳其、俄罗斯、乌克兰与联合国代表签署黑海港口农产品外运协议得以暂时解除，但国际小麦价格从乌克兰危机升级前的230~250美元/吨暴涨至目前480~520美元/吨的

事实却难以改变。

由于《公约》是当前唯一涵盖全球谷物贸易的国际机制，也是公约签署国中的发展中国家获得稳定粮食供应的主要国际平台，因此，埃及政府一方面批评主要粮食出口国利用乌克兰危机推高粮价，另一方面不遗余力地呼吁《公约》成员国和理事会发挥应有作用帮助粮食进口国，特别是非洲地区国家。但埃及的呼吁遭到在机制内处于主导地位的主要粮食出口国的集体忽视，美国甚至还积极利用乌克兰危机将国际市场的小麦价格提高到前所未有的水平，同时设法制裁俄罗斯的粮食出口，这使粮食进口国遭到重大伤害。经过将近一年的呼吁和等待，埃及政府认为，《公约》机制及其成员国对主要粮食出口国控制全球谷物证券交易的投机行为缺少应有约束力，

只要国际粮食市场基于如此供求关系，继续作为《公约》机制成员国在实际上已无太大意义。

三大现实考量

综合来看，埃及在2023年2月作出退出该机制的决定主要基于三个现实因素。首先，埃及对该机制的依赖程度已降至历史最低点。黑海港口农产品外运协议的签订及续签（注：2023年7月17日，俄罗斯宣布停止执行该协议），及埃及与俄罗斯、乌克兰、法国、印度等国签署的双边购粮协议使其能获得相对稳定的粮食供应。此外，埃及对内还扩大了小麦、玉米等作物的种植面积。

其次，对埃及而言该机制已失去制度性红利。《公约》机制设定了四大功能性目标，即进一步稳定和扩大谷物市场、提高世界谷物供应链的安全性、扩大和改进对成员国的数据统计并为其提供市场信息服务、为成员国之间的磋商提供机会。长期以来，《公约》机制由粮食出口国主导，乌克兰危机升级后，该机制并未按照其设定目标，首先满足成员国中粮食进口国的需求，而是一边制裁俄罗斯，一边在国际粮食市场进行投机。换句话说，《公约》机制成为全球粮价上涨的背后推手之一，损害了埃及等粮食进口国的利益。因此，埃及外交部在2023年2月13日发布的拟退出《公约》声明中表示“埃及在该机制

的成员国资格没有附加值”。


最后，退出成本较低。自2022年3月以来，埃及国内经济增长失速问题严重，相关应对措施效果微乎其微，缩减非必要开支已成为当前埃及政府的重要经济政策。2023年3月，埃及供应与贸易部部长阿里·梅塞西在采访中表示，埃及政府退出《公约》有助于保护其稀缺的外汇资源。由于《公约》本身制定了退出条款，且不存在其他成员国对退出国实施惩罚性制裁的内容，埃及认为依据程序退出不仅直接经济损失有限，还能每年节省60万美元的会费。

埃及“退群”的双面影响

从正向角度看，埃及“退群”至少有三方面意义。一是埃及“退群”是对该机制不合理之处的回应，这或将推动其改革进程。《公约》机制理事会执行理事阿诺·佩蒂特在2023年3月的一次采访中表示，将会对该机制的实际功能进行讨论和反思。二是为埃及在现有合作形式之外创造新的合作形式提供了可能。埃及“退群”后，先后同俄罗斯、乌克兰、法国和印度签署了双边购粮协议。其中，埃及与印度签署的18万吨小麦购买合同价格为400美元/吨，而国际市场价格高达480~520美元/吨。三是可使埃及不受国际机制约束得到符合本国利益的便利。例如，埃及在退出

后可不再受该机制约束同主要粮食出口国直接谈判粮价。

但埃及“退群”也可能产生一定消极影响。一是作为《公约》机制成员国中最大的粮食进口国，埃及的退出可能使该机制框架下的粮食进口国同出口国讨价还价的能力被削弱。主导该机制的粮食出口国将更占优势，甚至会恶化全球粮食安全治理问题。二是可能使粮食进口国对该机制的信任感降低，不排除将有其他成员国效仿埃及的可能性，而这或将撼动该机制的共识根基。三是埃及退出后，可能被机制内的其他成员国视为“非合作型行为体”，这恐将对埃及的国际声誉产生负面影响。特别是埃及在拖欠会费的情况下宣布“退群”，这对其国际形象的折损在短期内可能难以消除。

无论如何，作为多个国际组织和国际机制的创始国与积极参与国，埃及退出《公约》机制只是众多国家“退群”的一个案例。但它的“退群”同英国退出欧盟、美国退出诸多国际组织之间也存在差异：英美等国“退群”是为彰显其自身的主导国地位，而埃及“退群”一方面折射出《公约》机制的功能性退化，而另一方面，则是相对弱势的国家对不公正国际机制的最后抗议。当前，埃及“退群”的影响仍未全面浮现，仍有待进一步观察。

（作者为上海外国语大学中东研究所副教授）