

## 沙特阿拉伯的经济调整与 “一带一路”的推进

陈沫

**内容提要** 2014年下半年开始的国际油价下跌对沙特阿拉伯的经济造成严重冲击，加上其他政治、经济和对外关系变化等因素的影响，该国开始调整经济发展政策。其主要内容包括：资源配置从依靠政府干预向依靠市场支配的方向转变；政府财政收入从依靠石油收入向扩大非石油收入的方向转变；产业结构从过度依赖石油经济向新能源和矿业等多样化领域拓展；企业所有制结构从国有化向加快私有化的方向转变；投资资金来源从基本依靠本国资本向重视吸引外资的方向转变；劳动就业从依靠外籍侨工向“沙特化”的方向转变。综观沙特经济发展重点与中国“一带一路”倡议的契合点，能源安全、产能合作、基础设施和金融是双方经济合作最有潜力的合作领域。

**关键词** “一带一路” 沙特阿拉伯 经济调整

**作者简介** 陈沫，中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员、中国社会科学院海湾研究中心秘书长（北京 100007）。

中国在落实“一带一路”战略倡议过程中，需要与丝路沿线国家探索新的经济合作模式，并为之形成“利益共同体”和“命运共同体”。位居海湾地区的能源大国——沙特阿拉伯（下文简称“沙特”）是“一带一路”的重要节点国家之一。值得注意的是，自2014年下半年以来，关乎该国经济发展的国际石油市场剧烈动荡，国际油价从每桶130美元左右下跌到2016年初的每桶30美元左右，给世界主要石油输出国沙特的经济造成了严重冲击。沙特由此采取措施，进行深层次的经济调整。在充分认知该国经济发展新动态的

基础上，将中国的“一带一路”战略倡议与沙特的经济发展重点进行对接与协调应成为深化两国经济合作的关键。

## 沙特经济调整的方向

2014年下半年开始的国际石油价格下跌对沙特的经济造成严重冲击，该国遂开始调整经济发展政策。尽管沙特在低油价形势下进行经济调整已经不是第一次，但这次调整却有着新的背景和更加深刻和丰富的内容。

### （一）沙特经济调整的背景

沙特的经济调整的背景有其独特性，经济、政治和对外关系等因素的变化对于这次经济调整的特点和方向具有重要影响。

第一，沙特的经济调整首先与该国经济对于石油过度依赖而产生的强烈负面效应有关。从20世纪70年代开始，该国政府在大力发展石油经济的同时，开启了国家经济现代化的进程，以应对国际油价剧烈波动对经济发展的影响。在20世纪80年代后期到90年代，沙特曾经遭遇过长期低油价的冲击。当时，由于沙特的经济规模还比较小，主要依靠抽回海外资产和少量举借债务，承受了低油价的冲击。但是，此轮低油价周期对沙特经济的冲击强于以往。2014年，沙特政府财政预算自2009年以来首次出现赤字，2015年财政预算赤字达1222亿美元，预计2016年预算赤字为733.4亿美元。<sup>①</sup>沙特的全部海外资产总共只有6000多亿美元，完全按照20世纪八九十年代那样的模式，依靠抽回海外资产已难以安然渡过危机。国际货币基金组织也对沙特发出警告，沙特如果继续强行保持产量，其外汇储备将在5年内耗尽。<sup>②</sup>因此，沙特必须郑重考虑体制方面的改革及进一步加快经济多样化的步伐。

第二，沙特新国王萨勒曼对王子和副首相的任命标志着沙特第三代亲王继承王位拉开了序幕，并开始对国家的经济和政治发展发挥决定性的影响。2015年是沙特政治历史上具有特殊意义的一年。自从沙特的创建者老沙特国王1953年去世以来，王位一直由他的儿子们，也就是王室的第二代亲王继承，兄终弟及，王储也是由第二代担任。及至2015年阿卜杜拉国王去世，79

<sup>①</sup> EIU, *Country Risk Service; Saudi Arabia*, December 2015, p. 12.

<sup>②</sup> Ken Miyajima, "An Empirical Investigation of Oil - Macro - Financial Linkages in Saudi Arabia", *IMF Working Paper*, February 2016.

岁的萨勒曼继承王位，已经先后有5位第二代亲王出任沙特国王。然而，随着时间推移，能够继承王位的第二代亲王虽然仍有人在，但普遍年事已高，健康堪忧，越来越难以胜任国王的重任，在担任王储期间未及继承王位就离世而去者，也不乏其人。因此，沙特的王位继承何时开始向第三代亲王转移，是人们关注已久的问题。萨勒曼国王即位后，终于在这方面迈出了决定性的步伐。2015年4月，他免去了已70岁的第二代亲王穆克林的王储职位，任命57岁的第三代亲王穆罕默德·本·纳伊夫接任王储，并任第一副首相和内政大臣。更为引人注目的是，他同时任命自己的亲生儿子、年仅35岁的穆罕默德·本·萨勒曼为副王储和第二副首相，并任国防大臣和经济与发展事务委员会主席，其继承王位的顺序排在王储之后。这些第三代亲王一般都接受过良好的现代教育。穆罕默德·本·纳伊夫曾获得美国刘易斯-克拉克学院政治经济学学位，穆罕默德·本·萨勒曼则在沙特的大学学过法律。因此，他们与老一代亲王相比，视野更加开阔，思想更加解放，在解决国家发展和安全问题方面，特别是解决因国际油价下跌导致的资金紧张问题的时候，也不可能因循老一辈的传统做法，而会有更新的思路和举措。

第三，沙特的这次经济调整也与该国近年对外关系格局的变化有关。沙特长期以来是美国在中东地区的战略盟友，不仅在军事上依靠美国的支持，而且在石油出口方面主要依赖美国市场。但是这一切从新世纪以来发生了急剧的变化。首先，2001年爆发的“九·一一”事件涉及14名沙特国籍的恐怖主义分子，使美国与沙特之间的政治互信大打折扣，美国在中东的军事基地也从沙特转移到卡塔尔。其次，美国在新世纪的第二个十年开始，加快实行战略重心东移，对中东地区实行战略收缩，开始重视寻求其中东问题的政治解决，不愿再在叙利亚和伊朗问题上卷入新的冲突，特别是在对待沙特在中东地区的两个宿敌伊朗和叙利亚的问题上，美国相对消极的干预态度也令沙特大失所望。2013年，美国决定与伊朗政治解决核问题，在叙利亚问题上不愿直接出兵推翻巴沙尔政权，这让沙特极为恼火，甚至在2013年10月18日宣布拒绝出任已经当选的联合国安理会非常任理事国，以表达对美国的严重不满。然而，美国在中东地区的战略收缩有其必然的原因，且已成为难以转变的趋势。沙特在经济上与美国也有所疏远，特别是在能源问题上，美国长期推行进口来源多样化政策，逐渐减少对中东地区的石油进口依赖；新世纪以来美国页岩油开发进展迅速，对沙特的石油进口需求进一步减少。与此

同时，中国在沙特经济中的地位不断上升，2015年已经成为其石油出口的第一大市场和第一大贸易伙伴。因此，从前国王阿卜杜拉执政时期开始，沙特出现明显的“向东看”的趋向，阿卜杜拉国王即位后将首次正式出访锁定中国，这次出访也是两国自1990年建交后沙特国王首次访问中国。<sup>①</sup>西方和东方在沙特经济关系中地位的此消彼长，以及沙特与美国关系正在发生的变化，必然会影响到沙特对外经济关系方向。沙特在新的条件下推动经济调整，必然要把目光更多地投向中国等新兴的东方经济贸易合作伙伴。

## （二）经济调整方向及其表现

关于沙特的经济调整，该国尚未发表系统的计划或方案。但根据部分沙特政要的言论，以及政府已经或计划采取的政策调整，大致可以归纳为以下6个主要方向。

第一，资源配置从依靠政府干预向依靠市场支配的方向转变。沙特长期以来虽然主张实行市场经济，但实际上政府对于经济的干预还是比较多的，特别是政府通过控制价格在资源配置中发挥着支配性作用。政府长期对水电和能源价格进行补贴，这对于在一定发展阶段内，发挥资金相对充裕的优势，加快经济建设和提高居民生活水平，具有相对的合理性。但是，在如今政府收入与开支的缺口急剧增大，补贴开支也随着人口增长和经济规模扩大而急剧膨胀的情况下，补贴越来越成为政府财政的巨大负担。更为重要的是，政府补贴扭曲了水电和能源的价格，使价格不能反映产品的真实成本，实际上既不利于提高资源使用的效率，也不利于激励私人企业和外资对水电和能源部门的投资。这种扭曲的价格对于经济发展来说，并不具有长期的可持续性。因此，逐渐理顺价格，特别是发挥市场在配置资源中的决定性作用，已经引起沙特政府决策者的重视，并且反映在这一轮的经济调整之中。沙特政府已经提出要提高国内水电价格，还敦促审议供水和电力领域的现行法律。沙特水电部提出从2015年12月起，将非居民用水价格上调50%，但居民用水价格不变；对使用给排水服务的用户，则每立方米水价上涨为9里亚尔；对仅使用给水服务的用户，每立方米水价6里亚尔。<sup>②</sup>沙特劳工部最近制定了“工

<sup>①</sup> 参见陈沫：《沙特阿拉伯“向东看”战略举措及影响》，载杨光：《中东非洲发展报告》（2010-2011），第94-95页。

<sup>②</sup> 《沙特下月起上调非居民用水价格50%》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201511/20151101153920.shtml>，2016-02-11。

资保护计划”。根据这个计划，企业所雇佣的劳工即便当前劳工合同尚未终结，仍有权在不征得现有雇主同意的情况下转入其他企业工作，<sup>①</sup> 这促进了劳动力在市场上的自由流动。

第二，政府财政收入从依靠石油收入向扩大非石油收入的方向转变。沙特的政府预算由于严重依赖石油收入，并且在一定程度上存在着资金剩余的情况，因此，政府的预算管理长期以来并不重视开辟石油以外的收入来源，而是仅仅满足于石油收入的开支分配。当国际石油价格下跌、财政收入不能满足开支的时候，政府往往采取抽回一部分海外资产的办法，暂时弥合预算开支的不足。沙特的海外资产主要由具有中央银行职能的沙特货币管理局控制，在2016年已经达到6 323亿美元。<sup>②</sup> 现在的情况与20世纪90年代中期沙特应对低油价的情势不同，政府预算的规模已经比当年庞大得多，而2015年政府财政赤字占国内生产总值（GDP）的比重已经高达17.5%。<sup>③</sup> 沙特政府已经意识到，抽回海外资产进行调节已经不能完全解决财政资金不足的问题，也不可能是解决预算问题的长效机制。沙特财政大臣阿萨夫公开表示，要渡过油价低迷时期，沙特不能单纯依赖财政储备，而应当多种手段并用，包括减少不必要的财政支出，以及发行更多债券。<sup>④</sup> 因此，在最近启动的经济调整中，沙特已经引人注目地采取那些非石油输出国常见的解决预算收入不足的办法，其中包括压缩开支、增加税收、发行国债，甚至计划通过出售国有企业增加政府收入。

沙特阿拉伯还采用了发行国债的办法为政府筹措资金。政府从2015年7月开始发行国债，这是自2007年沙特政府发行债券后的第一次，标志着沙特经济政策十年来的最大调整。2015年7月，沙特政府发行40亿美元债券，8月又向银行售出53亿美元债券。<sup>⑤</sup> 到2015年底，沙特政府4次向银行出售的

---

① 《沙特劳工部宣布“工资保护”计划最新措施》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201505/20150500963613.shtml>，2016-02-11。

② 参见沙特货币局网站：<http://www.swfinstitute.org/sovereign-wealth-fund-rankings>，2016-02-18。

③ EIU, *Country Report; Saudi Arabia*, February 2016, p. 8.

④ 《沙特将继续消减预算 增发千亿美元债券》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201509/20150901107367.shtml>，2016-02-17。

⑤ 《沙特7月外汇储备环比下降0.5%降幅趋缓》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201508/20150801095581.shtml>，2016-02-17。

债券总金额增至 307 亿美元。<sup>①</sup> 沙特财政大臣阿萨夫指出，为弥补财政赤字，沙特政府除了发行更多的传统政府债券之外，还将发行伊斯兰债券。<sup>②</sup> 作为增加非石油收入的措施，沙特政府在 2015 年下半年已批准对未开发土地征收 2.5% 的税收，以及对使用沙特机场的旅客征收 23 美元的机场费。政府还计划在 2016 年开征卷烟和软饮料税，以及 5% 的增值税等。沙特政府还计划在近年内通过出售国有资产筹集 4 000 亿美元收入，其中包括出售国有土地，用于商业性开发，出售其最大的石油企业沙特阿美石油公司的部分股权等。<sup>③</sup>

第三，产业结构从过度依赖石油经济向新能源和矿业等多样化领域拓展。沙特自 20 世纪 70 年代开始大规模推行经济多样化发展战略以来，战略重点主要放在发展能源密集和资本密集型工业方面。新一轮低油价周期的到来，使沙特再次深切地感受到减少对石油过度依赖的迫切性，经济多样化的战略方向也出现了一些新的亮点，该国对于加快发展新能源和矿业的兴趣尤其引人注目。

尽管沙特是世界主要石油生产国和出口国，但是仍然具有能源结构多样化的战略需要。首先，石油具有完备成熟的国际市场，是沙特阿拉伯稳定的出口产品，因此沙特希望把尽可能多的石油用于出口，而不是用于不断增加国内的石油消费。其次，沙特现有的电厂都是以天然气为燃料的燃气电厂，而沙特的天然气几乎全部是与石油伴生的，其产量随着石油产量而波动。发展非天然气发电燃料，不仅关系到全国电力供应的长期稳定，也关系到沙特能否通过灵活调节石油产量，保持对国际石油市场干预的主动性。再次，沙特具有发展石油和天然气替代能源的优越条件。该国是世界上太阳能资源最好的国家之一，风能资源丰富，相对充裕的资金适合发展以前期投资需求量大著称的核能发电产业。因此，早在 2013 年，沙特的阿卜杜拉国王核能与可再生能源中心就发布了沙特阿拉伯雄心勃勃的新能源发展计划，即通过发展太阳能、风能和核能，在 2032 年沙特建国 100 周年的时候，形成 54 吉瓦（5.4 万兆瓦）的新能源发电能力。2014 年，国际市场进入低油价周期以来，

① 《沙特年底前再发行 53 亿美元政府债券弥补赤字》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201512/20151201215423.shtml>，2016-02-17。

② 《沙特将继续消减预算 增发千亿美元债券》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201509/20150901107367.shtml>，2016-02-17。

③ EIU, *Country Report: Saudi Arabia*, February 2016, pp. 7-8.

尽管沙特缩减了一些项目的规模，并且在2016年宣布把实现新能源发电目标的时间推迟到2042年，<sup>①</sup>但新能源产业仍然是沙特经济多样化的一个长期重要方向。

沙特是海湾地区矿业资源相对丰富的国家，包括黄金、铁矿、铜矿、锌矿、铅矿、铝矾土、磷酸盐、石膏、苛性氧化镁、瓷土等，具有发展矿业和矿产品加工工业的条件。2015年10月，沙特石油矿业资源大臣纳伊米宣布，沙特要通过加快矿业开发，以及发展冶金、炼铝、化肥、建筑材料等产业，在2030年的时候实现矿业产值增加两倍，达到960亿美元投资规模，并创造10万的就业机会，把矿业打造成为仅次于石油和化工工业的国民经济“第三支柱”。<sup>②</sup>

第四，企业所有制结构从国有化向加快私有化的方向转变。由于石油收入控制在王族和政府的手中，所以沙特的经济发展也具有政府主导的特点，每年政府预算中的很大一部分资金用于经济建设的投资。例如，在2013年的政府预算中，交通运输和电讯、经济资源开发、基础设施发展等领域的项目，就占了全年预算开支的大约10%。<sup>③</sup>除此之外，该国主要经济产业基本上都控制在政府的手中，例如沙特工业发展的旗舰企业——沙特基础工业公司就是政府持股70%的国营企业，其现任的董事会主席就是现任副王储和经济发展委员会主席穆罕默德·本·萨勒曼亲王；沙特的航空、铁路、电力、海水淡化、通信等基础设施均控制在政府手中。随着政府石油收入的减少和投资能力的削弱，以及政府需要通过出售国有资产的方式弥合财政开支的不足，国有企业私有化的需要也显得越来越迫切，私有化进程正在加快。2016年第一季度，位于沙特首都利雅得的哈利德国王国际机场成为第一家私有化机场。空管和航信服务的私有化将分别于2017年的第二和第三季度启动。2020年前，沙特境内的国际、国内和区域机场的其他部门将逐渐实现私有化。<sup>④</sup>最为

<sup>①</sup> Philippa Wilkinson, "Saudi Arabia Scales Back on Renewables", *Middle East Economic Digest*, March 2015, p. 7.

<sup>②</sup> Mark Watts, "Cautious Optimism for Mining Prospects", *Middle East Economic Digest*, November 2015, p. 39.

<sup>③</sup> J. E. Peterson, "Saudi Arabia", in Christopher Matthews edited, *The Middle East and North Africa* 2014, 60<sup>th</sup> Edition, Routledge Taylor and Francis Group, London and New York, 2013, p. 964.

<sup>④</sup> 《沙特拟于明年启动机场私有化进程》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201511/20151101167182.shtml>, 2016-02-15。

引人注目的消息是，2016年1月8日，世界巨型石油企业沙特阿美石油公司宣布，政府正在考虑将该公司部分股权上市。这个消息一经发布，便被英国经济学家情报社称为“这一代人所经历的中东石油天然气领域最大的政策转变，可能翻开该地区石油生产国1973年石油国有化以来的新篇章”。<sup>①</sup> 2015年5月，该公司已经正式与沙特石油与矿产资源部分离，从而成为完全独立的市场主体。在铁路建设领域，沙特政府也表示欢迎私人投资参与建设。

第五，投资资金来源从基本依靠本国资本向重视吸引外资的方向转变。沙特因为长期拥有巨额的石油收入，单就发展的资金而言，对外国直接投资的需求并不大。但是，从引进外国先进技术、通过外国投资者获得国际市场等角度来看，沙特也对外国直接投资进行有选择的引进，特别是石油天然气的下游产业和工业制造业对外国直接投资的政策相对比较宽松。而在石油天然气的上游领域、金融服务等领域，沙特政府对于外国直接投资的限制就比较严格，有些领域甚至不对外国直接投资开放。因此，总体上沙特吸引外国直接投资的规模不大，根据联合国贸发会的统计，2013年外国直接投资仅占当年全国固定资产投资总额的5%。<sup>②</sup>

但是，随着石油价格的降低、政府投资能力下降，沙特更加需要依靠私人投资和外国投资，发展非石油产业，以推动经济的增长，对引进外国直接投资也表现出更加积极的姿态。首先，政府相关部门简化外国投资许可程序，对所有的外国投资许可使用统一的文件。投资总局也为投资许可设立了最多只需要5个工作日的“快速服务通道”发放旅游签证以及便利在沙特劳工亲属赴沙特探亲。<sup>③</sup> 其次，优化外国投资管理，沙特投资总局重新对外资企业进行了分级，对上市企业、跨国企业、行业领先企业、有计划在沙特建立地区中心的企业、有自主知识产权的中小企业，以及其他有利于沙特工业多元化并促进出口的企业给予较高的评级。<sup>④</sup> 投资总局还正在对所有外国投资项目进行评估，要求达到有利于增加沙特经济竞争力、增加沙特商品在国内外市场

① EIU, *Country Report: Saudi Arabia*, February 2016, p. 24.

② UNCTAD, *World Investment Report 2014*, Country Fact Sheet, <http://unctad.org/SearchCenter/>, 2016-01-29.

③ 《沙特投巨资促进交通发展并优化投资环境》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201505/20150500988262.shtml>, 2016-02-01。

④ 《沙特投资总局致力于优化在沙外国投资》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201507/20150701053927.shtml>, 2016-02-01。

竞争力、促进工业和知识产权本地化、增加出口、促进沙特收入多元化、发展沙特人力资源、促进沙特各行政区域发展平衡等指标<sup>①</sup>。再次，进一步放宽外资股比限制，允许外资在批发和零售项目中的投资比例从75%提高到100%。2015年6月，沙特开始向外国投资者开放股票市场。

第六，劳动就业从依靠外籍侨工向“沙特化”的方向转变。沙特存在着独具特点的就业问题：一方面，劳动力严重依赖外籍劳工；另一方面，本国人的失业率却居高不下。据沙特官方媒体《阿拉伯新闻报》2016年2月1日报道，2015年，沙特籍15岁以上有就业能力的劳动人口为1190万，失业率为11.5%，而在沙特就业的外籍劳工达到972万人。<sup>②</sup>根据这一组数字进行大概的估算，实际就业的沙特国民数量并不大。大量的沙特就业年龄人口满足于享受政府提供的良好福利，而不愿从事较艰苦的工作。沙特政府为了推动本国人就业，长期致力于推行劳动力“沙特化”，强制在沙特的企业和机构雇佣沙特本国国民，要求沙特籍雇员所占比例要提高到20%。与此同时，沙特劳工部还规定了一些仅限于沙特人担任的职业，其中包括政府和私营机构高级人力资源管理者等。在沙特当前推动的经济调整中，继续坚持推行沙特人就业优先的“沙特化”政策。

尽管上述经济调整现仍然处于起步阶段，但代表着沙特经济发展的长期方向，也是中国在“一带一路”框架下实现双方发展战略对接的重要关注点。

## 沙特经济调整对推进“一带一路”的影响

尽管沙特国内对中国的“一带一路”倡议充满期待，<sup>③</sup>但双方经济发展战略的对接仍面临地缘政治、国际经济环境等诸多内部与外部因素的挑战。从沙特经济调整的内容看，也存在一些需关注的问题。

第一，沙特的经济调整迈出了新的步伐，但与其他发展中国家一样，经济调整也会受到经济和社会成本的制约。其一是企业对经济调整的承受能力。

<sup>①</sup> 《沙特投资总局致力于优化在沙外国投资》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201507/20150701053927.shtml>，2016-02-01。

<sup>②</sup> 《2015年沙特外籍劳务市场活跃增长》，载商务部网站：<http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201602/20160201249732.shtml>，2016-02-05。

<sup>③</sup> 参见薛庆国：《“一带一路”倡议在阿拉伯世界的传播：舆情、实践与建议》，载《西亚非洲》2015年第6期，第36-52页。

水电和燃料价格的上涨将提高沙特工业企业的生产成本，许多能源密集型企业和以天然气为原料的企业也将在2016年面临利润幅度减少的前景，降低这些企业的竞争力。例如，上述涨价将使沙特的主要工业集团沙特基础工业公司的生产成本上升5%，其下属企业沙特化肥公司的生产成本将上升8%，延布水泥厂生产成本将上升6 000万里亚尔，沙特矿业公司利润将减少1.2亿里亚尔等。<sup>①</sup> 尽管这些都是经济调整和发展必须付出的代价，对于促进企业提高效率、更好地适应市场经济环境有长期的益处，但是也会给企业的发展带来当下的困难。其二是经济调整的社会承受能力。据媒体报道，沙特目前有5 000多名王子，其中有2 000人是核心成员。他们不仅每年可以从国家的石油收入中坐收数额不等的补贴，而且许多人都是各种经济实体的所有者。多种补贴的减少，特别是针对富有的国民实施减少补贴的政策，以及水电及汽油等基础产品价格的上涨，必然触及他们的经济利益。就普通的沙特国民而言，由于减少补贴和基础产品价格上涨，2016年起国内通货膨胀的整体水平预计将从2015年的2.2%上升到2016年的4.4%。这对于相对收入较低的国民，特别是东部地区收入相对较低的什叶派民众聚居地区的民众生活，可能造成更加明显的影响。

第二，沙特多元化经济结构调整是一个渐进的过程，沙特石油经济特性仍会长期存在。沙特作为一个发展中国家，虽然人均收入进入上中等收入国家行列，但是政府对经济高度干预的体制和严重依赖石油收入的单一经济结构的转变还远远没有完成。这主要表现在：其一，石油仍然是压倒一切的收入来源，特别是唯一重要的出口收入来源、政府财政收入来源和最重要的产业部门。2011年石油出口占出口总额的84.9%，2012年石油收入占政府财政收入的87.7%。<sup>②</sup> 其二，石油仍然是可以影响经济全局的产业基石。2012年石油天然气采掘业占国内生产总值的46.6%，<sup>③</sup> 遥遥领先于任何其他产业的占比。从沙特最近40年的经济发展历史来看，只要国际石油价格进入高涨周期，其经济增长就会加快；只要国际石油价格进入下降周期，其经济增长就会放慢，人均国内生产总值往往因此而形成负增长。其三，石油仍然是王权和社会稳定的基石。沙特在大量石油收入的基础上，推行国民免费教育和免

① EIU, *Country Report: Saudi Arabia*, February 2016, p. 23.

② J. E. Peterson, *op. cit.*, pp. 964-965.

③ *Ibid.*

费医疗等高福利政策。每个沙特公民在成年的时候，都可以获得政府提供的一块土地和13.3万美元补贴，以建造自己的住房。与此同时，政府对于水、电和能源的价格实行补贴，仅水费补贴一项，每年支出就达500亿美元。<sup>①</sup>2015年的燃料补贴则高达520亿美元。<sup>②</sup>当2011年沙特发生向王室提出实行宪政的请愿活动时，该国王室以增加360亿美元补贴的手段使事件迅速获得平息，进一步凸显了石油收入对于社会稳定和维护王室统治的重大意义。因此，国际油价的下跌对于沙特来说，是牵一发而动全身且足以全面影响经济和政治社会发展的重大事件。

国际石油市场进入低价格周期，对于沙特加快经济体制和结构的调整产生了又一次的促进作用。在石油收入减少、国家干预能力减弱的情况下，沙特通过采取或计划采取改革和开放的措施，加快发展现代化的税收和融资体系，让市场在资源配置中发挥更大的作用，调动民营资本和外国资本的投资积极性，发展更多的非石油产业，增加本国民众的就业机会，毫无疑问是在发展的道路上迈出了新的步伐，代表着沙特阿拉伯经济改革和发展的大趋势。但是，如同其他许许多多的发展中国家一样，由于受到经济和社会成本的制约，经济调整不可能一蹴而就。

第三，错综复杂的中东地区形势，也对沙特政府削减开支形成制约。受到国际油价持续下跌的影响，沙特政府财政自2014年起出现入不敷出现象（参见表1）。更为雪上加霜的是，沙特政府为应对周边国家动荡情势，政府增大了军费开支。2015年3月，沙特组建了包括海合会国家和埃及、约旦、摩洛哥、苏丹、巴基斯坦在内的国际联盟高调介入也门冲突，打击什叶派的也门胡塞武装。沙特与伊朗为地区大国地位的争斗不会停止。2013年，沙特的防务和安全开支就占预算开支的30.5%。<sup>③</sup>而沙特由于参与对也门反政府武装的打击和对抗“伊斯兰国”的国际联合行动，导致其2015年的军费和国防开支大增约53亿美元。<sup>④</sup>如果地区热点问题得不到政治解决，甚至演化为

① 《中东阿拉伯之春将再引爆？》，[http://www.bwchinese.com/articale/1052719\\_2.html](http://www.bwchinese.com/articale/1052719_2.html)，2016-02-07。

② 《沙特王室不顾油价下跌仍大发红包》，载中财网：<http://cfi.net.cn/p20151102000517.html>，2016-02-07。

③ J. E. Peterson, op. cit., p. 964.

④ 《沙特经济部长发言》，载和讯网：<http://gold.hexun.com/2015-12-29/181484028.html>，2016-02-16。

更加严重的危机和冲突，那么还会进一步加重沙特政府的财政负担。

表1 2011~2017年沙特政府财政收支状况及预测（单位：亿里亚尔）

	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
财政收入	11 1177.92	12 473.98	11 563.61	10 443.66	6 256.73	7 221.36	8 556.91
财政支出	8 267.0	8 733.05	9 760.14	11 099.03	10838.86	9 971.75	10 356.02
盈余/赤字	2 910.92	3 740.93	1 803.47	-655.37	-4 583.13	-275.039	-1 799.10

资料来源：EIU, *Country Risk Service; Saudi Arabia*, December 2015, p. 12.

因此，受到上述条件的制约，沙特的经济调整不可能一步到位，很可能要经历一个渐进的过程，除了已经出台的措施之外，计划中的措施怎样出台以及可以落实到什么程度，都要根据国际石油市场形势的变化，以及各方面承受能力来具体决定。沙特的经济调整对于中国在沙特阿拉伯落实“一带一路”倡议、深化与沙特阿拉伯的经贸合作，可能产生正面和负面的影响，但是总体来说，有利的因素远远多于不利的因素。

从总体上看，油价下跌对于石油进口国的影响比较积极，不仅可以使石油进口国降低石油的进口成本，也可以使石油进口国在开展石油合作方面处于更加主动的位置。中国可以抓住这样的机遇，大力推动与沙特的石油合作，通过签署条件更加有利的石油长期供应合同、吸引沙特的石油美元向中国的石油工业下游领域投资回流、获取更多的建筑工程项目、促进中海自由贸易区谈判等多种路径，做好石油大文章，为巩固中国的石油进口安全和扩大与沙特的全面经贸合作，开辟新的局面。此外，沙特的经济调整体现了经济市场化的基本方向，有利于降低和消除经贸合作中的一些壁垒。在沙特经济调整的6个主要方向中，除了劳动力市场“沙特化”多少带有一些保护主义色彩之外，其他的调整方向都将使沙特经济更加具有市场化和对外开放的特征。由于沙特的人口和劳动力规模有限，远远不能满足经济发展的需要，因此在可以预见的时间内，劳动力“沙特化”政策并不会根本上改变该国劳动力主要依靠外籍人员的局面。因此，经济调整总体上可以为中国投资者提供更加市场化的投资环境，有利于中国与沙特开展产能合作和金融合作。

沙特经济调整对经贸合作可能带来的负面影响，主要是沙特因资金紧张而减少对合作项目的资助力度，甚至按所需项目的时间和重要性重新核查，对一些项目实施缩小规模、停建甚至裁撤处理。由于沙特的大部分基础设施

建设项目的业主都是政府机构或国有企业，因此基础设施建设项目受到的影响可能更加明显。对此，中资企业应当采取适当措施，应对市场的新变化。首先，中企应当更加重视多种企业协同行动，发挥工程设计、设备采购、带资承包、施工建造和项目建成后的运营管理等方面的综合优势，提高承揽建设-运营-移交模式项目（BOT）的综合竞争实力。其次，中企应当更加注意项目的可行性研究，特别是选择那些对于沙特国计民生具有“刚需”性质且不易被裁撤的项目；更加严格和精准地制定项目合同，避免项目执行过程中发生额外成本和商务纠纷。

## “一带一路”在沙特的推进路径

沙特是“一带一路”倡议中的重要节点国家。该国具有富裕的能源资源，经济发展潜力巨大，国际油价的周期性变化对沙特阿拉伯的冲击只是阶段性的。低油价周期往往造成国际石油投资减少，剩余产出能逐渐耗尽，从而为新一轮的高油价周期准备条件。根据国际石油业界的判断，国际石油价格很可能在2020年左右重新迎来新的高油价周期，沙特也将重新迎来加快发展的机遇期。当前的低油价一方面给沙特造成一些经济困难，另一方面也促进该国进行以发展市场经济方向的经济调整，总体上来说为中国与之开展经贸合作创造了更加有利的市场环境。因此，我们不能把沙特当前面临的经济问题视为一成不变，而是应当从长计议，把握沙特经济政策调整的“脉搏”，为双方经济长期合作和落实“一带一路”倡议寻找更好的对接路径。

第一，构建“能源安全共同体”。中国与沙特在能源安全上相互依赖，具有巨大的能源安全合作空间。长期以来，沙特一直是中国石油进口的主要来源地与油气资料合作伙伴<sup>①</sup>，未来相当长的时间内依然会是如此。尤其是美国能源革命以来，随着页岩气的开发利用，以及美国能源多样化战略的实施，美国减少了对沙特及中东其他国家的石油进口；欧洲也将能源需求主要集中在中亚及北非地区；只有亚洲特别是中国仍然继续主要依赖从沙特进口石油。随着中国经济的快速发展，对石油需求的增加，中国对沙特的石油进口也将

---

<sup>①</sup> 陈洙：《从苏丹和沙特阿拉伯研究案例透析中国石油企业的国际化经营》，载《西亚非洲》2014年第5期，第126页。

继续增加。

对沙特来说，中国一直是巨大的石油出口市场。而且基于长远利益，为了在低油价周期仍能保住亚洲市场份额，沙特已调低销往亚洲的原油基准价格，特别是针对中国市场。然而，在全球低油价及石油供应过剩的背景下，沙特开始面临与俄罗斯争夺中国市场份额的竞争。俄罗斯在中国的市场份额增速已经超过沙特。2010~2015年，沙特阿拉伯对中国的原油出口增长约12万桶/日，同期，俄罗斯向中国原油进口增速达到55万桶/日。<sup>①</sup>从2010~2015年中国从沙特与俄罗斯石油进口量的变化也可反映市场份额增速的变化（参见图1）。因此，确保在中国市场的份额也是沙特石油出口安全的重要利益所在。实际上，双方的能源进口安全和能源出口安全是相互依存的。在国际石油价格下跌、国际石油市场份额竞争加剧的今天，这种石油安全利益对于沙特而言，显得更加重要。

因此，基于双方的利益契合，中国和沙特可以通过建立长期稳定的石油贸易关系、扩大在石油天然气工业上游产业和下游产业的相互投资等多种方式，进一步加强双方的能源合作。

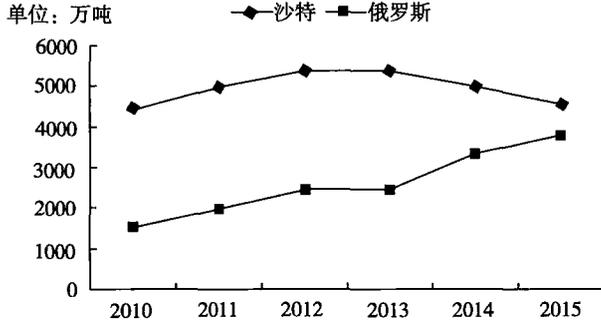


图1 2010~2015年中国从沙特和俄罗斯进口石油量

资料来源：笔者根据《中石油经研院能源数据统计》（2016年1月）绘制。

第二，建设“互补性优质产能转移合作伙伴”。产能转移是中国与沙特之间互利合作的一个富有潜力的领域。在石油工业领域，中国为了炼制数量日益增加的中东进口原油，以及建立战略石油储备设施，或石油的商业性储存

<sup>①</sup> 《沙特的大麻烦》，载和讯网：<http://futures.hexun.com/2016-02-09/182224113.html>，2016-02-15。

和分配设施,需要不断扩大石油工业的下游产业。沙特拥有雄厚的资金实力,以及石油工业下游领域的先进技术,其中许多技术是从西方国家引进的。因此,沙特具有对中国扩大石油工业下游领域投资的条件。这种投资的一个重要长效后果是确保中国对沙特石油进口的稳定需求。中国在石油和天然气的勘探和开发领域有成熟的技术,可以参与沙特的石油工业上游项目。

沙特在经济调整中大力推动的矿业及相关加工工业,以及新能源工业,都是中国拥有大量成熟技术和优质剩余产能的领域。新世纪以来,中国已经成为世界最大的太阳能发电设备生产国和出口国,以及世界主要风能发电设备的重要生产国和出口国,核能技术近年也已经走出国门。冶金、建材等产业产能过剩严重,有大量的技术可以通过直接投资向外转移。沙特在经济调整过程中对外国直接投资放宽限制,改善服务,投资环境的改善将为中国企业到沙特投资产生更大吸引力。尽管沙特采取增加税种和取消水电和能源补贴等政府财政增收节支措施可能成为常态,但就沙特的水电和能源价格以及税收水平而言,仍然比中国国内低得多,不会对产业转移产生根本性的负面影响。

第三,拓展基础设施建设合作市场。沙特是国际建筑工程承包的大市场,根据统计,仅2015年沙特最大的20家建筑工程项目业主的计划和在建项目总额就达到7440亿美元,<sup>①</sup>这些项目基本上都是基础设施项目,绝大多数都是由外国企业承包建设。国际油价下跌和石油收入减少会影响沙特基础设施建设的规模,也会影响项目的融资方式,例如更多地采用“公私合作”(PPP)或“建设-运营-移交”(BOT)模式融资,发挥承包商和私人投资的作用,但是不可能改变当下沙特对外国建筑工程公司的严重依赖状况。中国的建筑工程企业从20世纪70年代末开始走向包括中东地区在内的国际市场,在新世纪以来已经成为国际建筑工程市场的一支重要力量。在国际建筑工程承包权威刊物《美国工程新闻记录》对2014年全球最大的250家国际建筑承包商评选中,中国企业占62家。<sup>②</sup>中国建筑工程承包企业在国际市场上承包的基础设施种类多,履行合同守时保质,承揽的包括工程设计、设备采

<sup>①</sup> Dominic Dudley, "Saudi Arabia Faces Uncertain Future, Saudi Arabia Projects 2015", *Middle East Economic Digest Supplement*, Headley Brothers Ltd, UK, 2015, p. 4.

<sup>②</sup> 《美国发布2014年度全球最大承包商250强》,载中研网: <http://www.chinairm.com/news/20140924/142952728.shtml>, 2016-02-10。

购和施工建设（EPC）在内的总承包项目数量不断增加，在高铁等领域拥有独创的专利技术，曾经在沙特有过中铁建承建麦加轻轨、华为公司为麦加朝觐提供通讯保障、中交集团承建吉达防洪项目等一批成功的项目，赢得了沙特政府和人民对中国承包公司的信任，完全可以在沙特的建筑工程承包市场上有更大的作为。

第四，打造金融合作新“亮点”。随着中国和沙特经贸业务往来的增加，双方之间的银行业投资已经开始，并成为近年来快速发展的合作领域。2013年12月，沙特国家商业银行在上海开始代表处，成为阿拉伯国家在中国开始第一家银行代表机构，并且计划在以后发展为分行或与中资银行成立合资银行。2015年6月，中国工商银行利雅得分行正式开业，这是沙特境内第一家中资银行。随着双方经贸合作的进一步发展，银行和金融合作的机会将进一步增加。中国宣布发起成立亚洲基础设施投资银行（以下简称“亚投行”）以后，2015年1月，沙特就正式宣布成为中国发起创立的亚投行意向创始成员国，并最终确定在亚投行出资250亿美元，居各成员国第八位，也是成员国中出资仅次于土耳其（260亿美元）的中东国家。<sup>①</sup> 2015年，沙特开始以发行国际债券的方式融资，也给中国购买国际债券提供了新的机会。沙特虽然一时出现资金紧张，但有巨大石油资源为依托，有良好的偿债能力。国际评级机构近期对沙特的评级依然良好，惠誉评级为“AA”，穆迪评级为“Aa3”，标普评级为“AA<sup>-</sup>”。<sup>②</sup> 中国与沙特在金融领域的合作正方兴未艾，具有广阔的前景。

## 结 语

2014年下半年以来的国际油价下跌给沙特经济造成了明显的冲击，也导致该国为应对冲击而进入了经济调整的新阶段。这种经济调整是沙特从单一的石油资源出口经济向走向多样化经济发展的必由之路，也是我们在观察沙特经济发展和落实“一带一路”战略时需要把握的大趋势。无论这种经济调

---

<sup>①</sup> 《外媒：亚投行各国出资金额公布 前五大股东出炉》，载凤凰网财经网：[http://finance.ifeng.com/a/20150629/13804288\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20150629/13804288_0.shtml)，2016-02-15。

<sup>②</sup> Philippa Wilkinson, “Turning Back to Debt Markets”, *Middle East Economic Digest*, July 2015, p. 18.

整进展的快慢，以及是否能够全面推进，这种调整的大方向都对于中国在沙特落实“一带一路”倡议总体是有利的。中国企业应当抓住沙特经济调整所提供的长期机遇，积极应对当前面临的市场挑战，在发挥比较优势的基础上，积极开展与沙特的互利合作，特别是在能源安全、产能合作、基础设施和银行金融四大领域同沙特的经济调整与发展的对接，落实“一带一路”战略倡议。

## Economic Adjustment in Saudi Arabia and The Promotion of “The Belt and Road” Initiative

*Chen Mo*

**Abstract:** Since the second half of 2014, Saudi Arabia has been seriously affected by the decline of international oil prices. In addition, owing to changes in politics, economy and foreign relations, Saudi Arabia has started the policy adjustment of economic development. The main content of the adjustment is as follows; the resources allocation is moving from government regulations to the market forces; the government budget income is moving from the over-dependence on oil revenues to more non-oil income; the industrial structures are moving from over-dominance by oil industries to new energies and mining sectors etc; the business ownership structures are moving from nationalization to privatization; the sources of investment are moving from relying on national investment to attracting more foreign investment; and employment is moving from dependence on foreign labors to the “Saudilization”. From the point of view of connecting Saudi economic development and China’s Belt and Road Initiative, the most promising areas of bilateral economic cooperation are energy security, industrial cooperation, infrastructures and finance.

**Key Words:** “The Belt and Road”; Saudi Arabia; Economic Adjustment

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)