

沙特阿拉伯对外援助的特点、动因与效应

陈 沫

内容提要 20 世纪 70 年代以来, 沙特阿拉伯加入到世界主要援助国的行列。君主制、石油经济、阿拉伯民族和伊斯兰文化等多重政治、经济和文化属性, 及其面临的独特的地区安全环境, 无不在沙特阿拉伯对外援助中打下了深刻的烙印, 形成了以王室为主体的对外援助管理和执行体制。从沙特对外援助特点看, 该国对外援助资金力度大, 以双边渠道为主, 主要流向周边阿拉伯国家及其他地区的伊斯兰国家, 聚焦受援国经济与社会发展领域。沙特阿拉伯对外援助的动因主要包括三方面: 践行伊斯兰教的财产观和伦理观, 支持阿拉伯民族的共同事业, 以及防范应对外部的安全风险。沙特阿拉伯的对外援助为发展中国家的南南合作做出了重要贡献, 不仅给受援国带来了更多的资金支持, 而且体现出对受援国发展战略的尊重, 提高了资金支持的优惠程度, 并且在推动国际社会对发展中国家的援助中发挥了带头作用。与此同时, 沙特阿拉伯的对外援助也有力维护了其自身战略利益与安全利益。未来, 国际石油市场发生的结构性变化和油价的暗淡前景, 将制约沙特阿拉伯的援助能力。

关键词 发展援助 沙特阿拉伯 沙特发展基金会 萨勒曼国王人道主义援助和救济中心

作者简介 陈沫, 中国社会科学院海湾研究中心秘书长、中国社会科学院西亚非洲研究所(中国非洲研究院)副研究员(北京 100101)。

20 世纪 70 年代, 正当联合国大会制定的第一个十年发展的援助计划以令人沮丧的结果告终, 第二个十年发展的援助计划又因发达国家陷入经济滞胀而前景渺茫的时候, 沙特阿拉伯等中东石油输出国依靠巨额石油美元异军突起, 加入到世界主要援助国的行列。沙特阿拉伯作为非经合组织发展援助委员会(DAC)国家, 它的加入不仅重塑了国际发展援助体系, 促进了国际援

助方式的多样化,也为受援国提供了更多的机会和资源,并在一定程度上提高了国际援助的有效性。与中国、巴西、印度、南非、捷克、波兰等发展中经济体不同,沙特阿拉伯基于君主制、石油经济、阿拉伯民族和伊斯兰文化等政治、经济和文化方面的多重属性,及其面临的独特安全环境,无论对外援助体系,还是援助动机、规模、流向等方面,均代表发展中国家对外援助的一种类型。事实上,沙特阿拉伯的对外援助为发展中国家的南南合作做出了重要的贡献,也成为国际经济关系中一个值得深入系统研究的重要现象和问题。国内外学界对此问题已有一些研究^①,但迄今成果数量不多,内容也存在局限性。其中的原因在于:一方面,沙特阿拉伯在 2018 年以前没有公开对外援助的数据,因此研究工作困难较大,已有的研究主要集中在发展项目援助方面,远没有覆盖沙特阿拉伯对外援助的整体;另一方面,沙特阿拉伯的对外援助尽管起步较早,但直到最近几年才出现跃升式的发展,已有的相关研究成果因完成时间较早,故无法反映近年沙特阿拉伯对外援助发生的重大变化。由此,学界对沙特阿拉伯对外援助的研究还存在着很大的拓展和深化的空间。本文拟利用新数据,站在 21 世纪面向第三个十年的时间节点,对沙特阿拉伯的援助体系、援助特点、动机、成效及面临的问题和前景,进行一次新的全面分析与展望。

① 20 世纪七八十年代和 21 世纪第二个十年是沙特阿拉伯的对外援助的两次高潮期,国内外学者的相关研究也主要集中在这两个时期。国内学界对沙特阿拉伯对外援助的体制、结构、动机和效果等进行了分析,主要成果包括:侯维铸《阿拉伯产油国对发展中国家的援助及其金融机构》,载《天津金融研究》1984 年第 5 期;杨光《中东发展援助初探》,载《西亚非洲》1990 年第 2 期;雷雯《沙特阿拉伯的国际发展援助》,载李小龙、徐秀丽、王伊欢《国际发展援助——非发达国家的对外援助》,世界知识出版社,2013 年版,第 209~221 页;喻珍《国际援助中的海湾援助国》,载《国际援助》2015 年第 1 期;张帆《海湾君主国对中东国家对外援助动因的发展变化》,载《西亚非洲》2016 年第 1 期;李意《阿拉伯海湾国家的对外援助研究》,载《宁夏社会科学》2018 年第 2 期。国外比较有代表性的研究成果有:1988 年联合国贸发会发表了研究报告《团结资助求发展》,它对 20 世纪七八十年代中期沙特阿拉伯等中东国家对外援助进行了全面阐述;2007 年挪威的米歇尔森研究所发表了埃斯彭·维兰格(Espen Villanger)撰写的研究报告《阿拉伯对外援助:发放模式、援助政策与动机》,该报告分析了阿拉伯产油国对外援助的规模和政策,以伊斯兰国家和阿拉伯国家为主要方向的特征,及其作为对外政策工具的作用。2011 年迪拜政府学院的哈立德·叶海亚(Khalid Al Yahya)等研究人员发表了题为《人道主义援助国沙特阿拉伯:潜力大,体制小》的论文,该文重点分析了沙特阿拉伯对外援助的决策和执行机制。2012 年英国伯明翰大学的治理与社会发展资源中心发表了希维特·巴克拉尼亚(Shivit Bakrania)的文章——《沙特阿拉伯对外援助的政治经济学》,该文简要但全面地介绍了沙特阿拉伯对外援助的性质、体系、方法和结构。特别值得一提的是,2018 年沙特阿拉伯政府推出对外援助数据平台,按国际标准整合并公布了 1975 年以来的对外援助数据,为研究人员全面深入地研究沙特阿拉伯对外援助创造了新的条件。

一 沙特阿拉伯对外援助体系

早在 20 世纪 50 年代, 沙特阿拉伯就已开始提供少量的对外援助, 但其对外援助还是一些分散、偶然和小规模的行为。当时, 沙特阿拉伯的石油权益基本上控制在西方国家的石油财团手中。西方国家的石油财团采用租让制形式, 最大限度地攫取石油开采利润和维护西方石油消费国的利益, 即一方面全力扩大原油产量, 另一方面压低原油价格。沙特阿拉伯的王室和政府仅仅能够从原油出口中分得少量的油田使用费, 尚不具备大规模开展对外援助的财力基础, 因此对外援助的规模极其有限。随着沙特阿拉伯从西方国家石油财团手中收回石油权益, 该国逐渐实现了与西方财团平分销售利润的目的。经历 20 世纪 70 年代第四次中东战争期间与阿拉伯石油输出国组织成员国联合大幅度提高油价后, 沙特阿拉伯在 1980 年宣布完成石油工业的国有化。收回石油权益的节节胜利使沙特阿拉伯的石油收入大大提高, 对外援助规模逐渐扩大, 从 20 世纪 70 年代起进入了世界主要援助国的行列, 并逐渐建立起比较完整的对外援助体系。

(一) 比较系统的援助决策、执行和管理机构

沙特阿拉伯是一个君主制国家, 对外援助是涉及国家安全与发展的重大事项, 重大的对外援助决策都必须由王室做出或获得王室的批准。对外援助的决策过程, 主要由国王办公厅、财政部、内政部等部门配合王室和政府完成。其中, 外交部主要通过驻外使领馆获得受援国的必要信息, 财政部负责政府资金的调配, 内政部负责援助的监督执行。在此过程中, 王室办公厅发挥着沟通王室与政府部门以及援助总协调的作用。援助决策一经做出, 即通过相关的援助发放机构落实援助事宜。

从沙特阿拉伯对外援助项目执行机制看, 它主要通过官方的两大专业援助机构来完成。1975 年, 沙特发展基金会 (Saudi Fund for Development, SFD) 成立, 董事会为决策部门, 董事长由沙特财政大臣兼任, 副董事长兼总经理统领其他部门, 负责决策执行。该基金会主要负责以贷款资助形式执行该国的发展援助项目, 以及为沙特的非石油产品出口提供信贷与保障。根据沙特第 M/48 号王室许可第七条规定: 沙特发展基金的贷款资金的投放有明确的限制, 其中对于支持发展项目的软贷款而言, 有以下具体限制: 其一, 接受贷

款资助的项目必须为接受国带来经济或社会利益；其二，贷款以沙特里亚尔支付和偿还；其三，贷款额度不能超过基金会所有资本的 5% 或者超过项目总额的 50%；其四，为同一国家同一时间段提供的贷款总额度不得超过基金会资本的 10%。^① 2015 年，沙特成立了萨勒曼国王人道主义援助和救济中心 (King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre, KSrelief)，其职责侧重落实人道主义援助项目。1975 年以来，沙特阿拉伯对外援助总额的 60.5% 是通过沙特发展基金会渠道发放的，萨勒曼国王人道主义援助与救济中心则落实了该国对援助总额 13.9% 的项目。这两大专业机构的角色不仅局限于执行对外援助的发放，而且它们还设有独立的经济研究、法律咨询、审计监督、技术支持等部门，它们在王室和政府对外援助的咨询和管理等方面也发挥着非常重要的作用。

政府和军队的相关部门也是发放对外援助的执行机构，包括财政部、教育部和卫生部、红新月会、沙特也门发展与重建计划署、沙特波黑高级救济委员会、灌溉总局、沙特国民卫队健康事务部等政府部门。但与沙特发展基金会和萨勒曼国王人道主义援助和救济中心相比较，上述机构发放援助的范围比较有限，通常与其所司的职能相一致。教育部负责落实教育援助项目，卫生部负责卫生援助项目，财政部负责对国际机构的捐助以及对难民的援助等事宜。其中，财政部发放的援助数额较大，占 1975 年以来沙特阿拉伯对外援助总额的 21%。军队相关部门虽也涉及对外援助项目，但其负责实施的援助数额较少。

此外，一些私人机构也参与该国的对外援助事务。例如，沙特阿拉伯有一批从事慈善事业的“公共公司”，其职能是围绕民生问题募集私人资金并实施援助。这类公司的成立得到了政府的资助，但政府并不直接参与其管理，每个公司的管理由各公司的救济委员会负责。又如，沙特阿拉伯的一些王族成员成立了自己的私人慈善机构，瓦利德·本·塔拉勒基金会、苏尔坦·本·阿卜杜拉齐兹亲王基金会等都开展了不同形式的对外援助工作。但与官方的专业援助机构和政府及军队相关部门的援助相比，这些私人机构的援助规模和范围极为有限。

^① 李小云、陈秀丽、王伊欢编著 《国际发展援助——非发达国家的对外援助》，世界知识出版社，2013 年版，第 212 页。

表 1 沙特阿拉伯的对外援助机构及其双边援助情况 (1975~2020 年)

援助机构	累计援助项目 总数 (个)	累计援助 总额 (亿美元)
沙特发展基金会	786	187.4
财政部	194	65.0
萨勒曼国王人道主义援助和救济中心	1 294	43.2
沙特波黑高级救济委员会	61	5.6
教育部	1 176	4.4
沙特也门发展与重建计划署	61	2.6
沙特红新月会	29	0.58
其他机构	34	0.26
灌溉总局	1	0.07
卫生部	6	0.06
沙特国民卫队健康事务部	12	0.05

资料来源: 沙特援助数据平台 (Saudi Aid Platform), <https://data.ksrelief.org/Projects/FS>, 2020-05-26。

(二) 多层面的国际协调机制

为了协调援助战略, 提高援助效率和交流援助经验, 沙特阿拉伯陆续参加了多个层面与援助相关的国际协调机制。

第一个层面是峰会级别的战略性协调。沙特阿拉伯依据自身国家利益与外部需求, 确定了该国对外援助的基本方针。例如, 沙特阿拉伯在 20 世纪 70 年代加大对非洲国家的援助力度并参与创建阿拉伯非洲发展银行, 就是根据 1973 年阿拉伯国家峰会做出的决定, 促使非洲国家在第四次中东战争中站在阿拉伯国家一边, 与以色列断交。沙特阿拉伯 1976 年参加创建欧佩克基金, 也是根据欧佩克峰会做出的决定, 帮助不发达的石油进口国应对油价上涨困境。

第二个层面是以提高工作效率为目的的援助机构间协调。1975 年, 沙特阿拉伯与其他 9 家阿拉伯伊斯兰援助机构联合成立了阿拉伯全国性和区域性发展融资机构协调小组, 目的是推动援助的标准化、交流援助经验和发布统计数据等。^① 沙特阿拉伯同西方国家的主要援助协调组织即经济与合作发展组

^① 参加协调小组的共有 10 个机构, 其中包括: 4 家全国性援助机构, 即科威特经济发展基金会、沙特发展基金会、阿布扎比发展基金会、卡塔尔发展基金会; 6 家地区性援助机构, 即阿拉伯经济社会发展基金会、伊斯兰发展银行、欧佩克国际发展基金会、阿拉伯非洲经济发展银行、阿拉伯湾与联合国组织合作署、阿拉伯货币基金会。

织发展援助委员会的合作也取得了实质性进展。2017 年,沙特阿拉伯国王颁布“第 41555 号国王敕令”,要求萨勒曼国王人道主义援助和救济中心建立一个反映沙特阿拉伯所有对外援助的数据平台。根据这一国王敕令,沙特阿拉伯参照经合组织发展援助委员会、联合国财务跟踪系统和“国际援助透明度倡议”的标准,建立了沙特援助数据平台,整理公布了 1975 年以来的该国全部对外援助数据并实时更新。2018 年,沙特阿拉伯正式成为经合组织发展援助委员会的“发展援助委员会参与国”。

第三个层面是与受援国之间的协调。1992 年,阿拉伯全国性和区域性发展融资机构协调小组建立了与受援国定期交流的协调机制,该小组常以召开双方参加的咨询会议方式,了解受援国的需求,探讨如何提高援助的有效性,以期更好地与受援国的优先发展计划相对接。

二 沙特阿拉伯对外援助的特点

沙特对外援助属南南合作范畴,依据该国的对外援助战略、自身实力,呈现以下特点:

(一) 援助规模和力度大

沙特阿拉伯的对外援助体系经过 40 多年的建设和发展,如今该国已成为世界援助的重要来源方之一。尽管沙特阿拉伯是一个仅有 3 000 多万人口的发展中国家,但无论从援助规模还是援助力度来看,都超过了大多数发达国家。如图 1 所示,从 1975 年到 2020 年,沙特阿拉伯提供的发展援助累计额达到 309 亿美元,援助项目累计 3 636 个,^①特别是在 21 世纪的第二个十年,援助规模急剧扩大。2018 年,沙特阿拉伯提供的双边援助总额为 44.1 亿美元,^②根据经合组织发展援助委员会公布的数据,沙特阿拉伯的援助规模仅排在美国、日本、德国、法国、英国等发达国家之后,名列世界第六位。^③从援助的力度来看,沙特阿拉伯的排位也比较靠前。一个国家的援助力度,可以按照官方开发援助额占国民总收入 (GNI) 的比率来计算。2018 年,沙特阿拉伯

① 沙特援助数据平台: <https://data.ksrelief.org/Projects>, 2020-05-26。

② Ibid.

③ 经济合作与发展组织发展援助委员会网站: <https://data.oecd.org/oda/country-programmable-aid-cpa.htm#indicator-chart>, 2020-05-26。

的国民总收入为 7 900 亿美元,当年对外援助总额相当于国民总收入的 0.55%。这一比率仅低于瑞典、卢森堡、挪威、丹麦、英国、德国和荷兰,位居世界第八位。相比之下,2018 年由 29 个发达国家组成的经合组织发展援助委员会成员国的平均对外援助占比只有 0.31%,^① 由此彰显沙特阿拉伯较为强劲的对外援助力度。

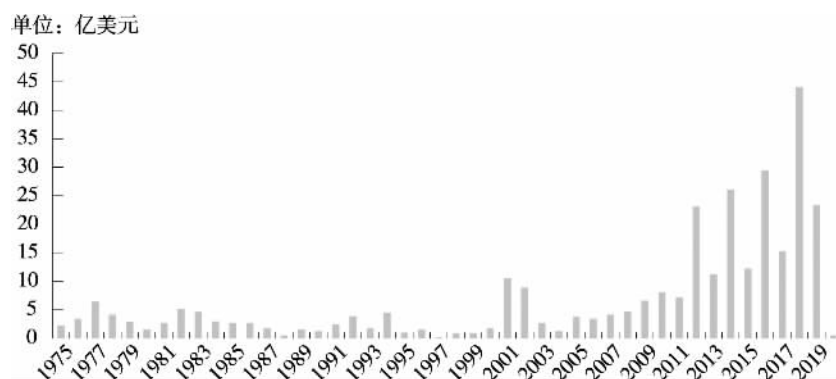


图 1 1975~2020 年沙特阿拉伯历年双边对外援助额

资料来源: 沙特援助数据平台 (Saudi Aid Platform), <https://data.ksrelief.org/Projects/FS>, 2020-05-26。

(二) 援助方式以双边为主

沙特阿拉伯的对外援助主要有两种渠道。一是实施双边援助。双边援助是指两个国家通过签订发展援助协议由援助国向受援国实施的援助。沙特阿拉伯提供的绝大部分对外援助都属于这类双边援助。图 1 反映了沙特阿拉伯历年双边对外援助情况。沙特阿拉伯的双边援助又可以细分为发展援助、人道主义援助和慈善援助三类。从 1975 年到 2020 年上半年,这三类援助在沙特阿拉伯提供的双边援助总额中的占比分别为 75.1%、24.6%和 0.3%。双边发展援助是沙特阿拉伯最主要的对外援助方式。^② 二是实施多边援助。多边援助是指沙特阿拉伯对多边援助机构提供的捐资。与双边援助相比,这类捐资的数量很少。根据沙特阿拉伯的官方统计,1994~2017 年,这类捐资的累计

^① 经济合作与发展组织发展援助委员会网站: <https://www2.compareyourcountry.org/oda>, 2020-05-26。

^② 沙特援助数据平台: <https://data.ksrelief.org/Projects/AC>, 2020-05-26。

总额为 21.6 亿美元, 2018 年仅有 5 314 万美元。^① 其中, 接受捐助总额在 1 亿美元至 3 亿美元的主要受援机构包括: 联合国、亚洲基础设施投资银行、阿拉伯经济社会发展基金会、海湾合作委员会秘书处、伊斯兰发展银行、阿拉伯国家联盟、阿拉伯非洲经济发展银行等。此外, 国际开发协会、联合国开发计划署、欧佩克国际发展基金会、阿拉伯货币基金组织、国际农业发展基金会、伊斯兰合作组织、伊斯兰私营部门发展公司、全球防治艾滋病肺结核和疟疾基金会、联合国儿童基金会、世界银行集团国际金融公司、世界卫生组织、联合国人口基金会、联合国难民署、国际红十字会、伊斯兰历史艺术和文化研究中心、亚洲开发银行集团、伊斯兰团结基金会、联合国难民高级专员、世界知识产权组织等国际组织机构, 也从沙特阿拉伯获得过不同数额的捐助。

(三) 援助大多流向伊斯兰国家

从援助的地区和国家流向来看, 沙特阿拉伯对外援助的流向比较广泛。1975 年至 2020 年, 该国总共向全世界 156 个国家提供过各类援助, 实施了 661 个援助项目, 其中以阿拉伯国家为代表的伊斯兰国家是沙特阿拉伯对外援助的重点。除阿拉伯国家以外, 受援最多的是非洲的伊斯兰国家和南亚的伊斯兰国家巴基斯坦。

从 1975 年到 2020 年初, 共有 57 个伊斯兰国家接受过沙特阿拉伯的援助, 受援总额为 271 亿美元, 在沙特阿拉伯的双边援助总额中占比高达 87.6%; 受援项目共 2 838 个, 在双边援助的全部 3 441 个项目中占比高达 78.1%。^② 同期, 有 21 个阿拉伯国家接受过沙特阿拉伯的双边援助, 受援总额为 203 亿美元, 在沙特阿拉伯的双边援助总额中占比为 65.6%; 受援项目共 1 763 个, 在沙特阿拉伯的双边援助项目总数中占比为 48.5%。沙特阿拉伯提供的金额在 1 亿美元以上的大型援助项目全部集中在阿拉伯国家。^③ 例如, 近年, 沙特阿拉伯实施了难民专项援助项目, 绝大部分援助用于也门和叙利亚两个阿拉伯国家的难民, 也门难民受援 86.2 亿美元, 叙利亚难民受援 50.6 亿美元; 另一个受援方是缅甸的罗兴亚人, 罗兴亚人是缅甸的穆斯林, 其受援额仅有

① 沙特援助数据平台: <https://data.ksrelief.org/Contributions>, 2020-05-26。

② 笔者根据沙特援助数据平台 (<https://data.ksrelief.org/Projects/BC>, 2020-05-26) 提供的数据计算所得。

③ 同上。

6 059万美元。^①

表 2 1975~2020 年沙特阿拉伯对外援助的流向

类别		地区	国家及援助额
伊斯兰国家	阿拉伯国家	中东	也门 (83. 13 亿美元)、埃及 (22. 67 亿美元)、巴勒斯坦 (20. 59 亿美元)、突尼斯 (11. 80 亿美元)、叙利亚 (11. 13 亿美元)、摩洛哥 (6. 74 亿美元)、约旦 (5. 56 亿美元)、伊拉克 (5. 35 亿美元)、阿尔及利亚 (4. 20 亿美元)、黎巴嫩 (2. 69 亿美元)、巴林 (1. 67 亿美元)
		撒哈拉以南非洲	苏丹 (14. 78 亿美元)、毛里塔尼亚 (5. 60 亿美元)、吉布提 (3. 11 亿美元)、索马里 (2. 62 亿美元)
	其他伊斯兰国家	亚洲	巴基斯坦 (9. 89 亿美元)、印度尼西亚 (5. 81 亿美元)、孟加拉国 (5. 03 亿美元)、土耳其 (4. 62 亿美元)、乌兹别克斯坦 (2. 92 亿美元)、阿富汗 (2. 78 亿美元)、马尔代夫 (2. 77 亿美元)、塔吉克斯坦 (2. 22 亿美元)、尼日尔 (1. 49 亿美元)、吉尔吉斯斯坦 (1. 48 亿美元)、阿塞拜疆 (1. 02 亿美元)
		非洲	塞内加尔 (3. 75 亿美元)、马里 (2. 99 亿美元)、几内亚 (2. 79 亿美元)、喀麦隆 (1. 65 亿美元)、冈比亚 (1. 55 亿美元)、乍得 (1. 37 亿美元)、布基纳法索 (1. 37 亿美元)、科特迪瓦 (1. 09 亿美元)
非伊斯兰国家		亚洲	中国 (7. 01 亿美元)、斯里兰卡 (4. 52 亿美元)、印度 (1. 77 亿美元)、尼泊尔 (1. 38 亿美元)
		非洲	埃塞俄比亚 (2. 60 亿美元)、毛里求斯 (1. 69 亿美元)、肯尼亚 (1. 46 亿美元)、卢旺达 (1. 42 亿美元)、加纳 (1. 29 亿美元)
		欧洲	波黑 (6. 94 亿美元)
		南美洲	古巴 (1. 49 亿美元)

说明：上述统计对象为 1975~2020 年间受援额累计超过 1 亿美元的国家。
资料来源：笔者根据沙特援助数据平台 (Saudi Aid Platform) 并经过重新编排整理，<https://data.ksrelief.org/Projects/BC>，2020-05-26。

(四) 聚焦经济与社会发展领域

从沙特阿拉伯对外援助的类别来看，发展援助启动的时间最早，占比也最多。从 1975 年到 2020 年初，沙特阿拉伯共签署发展援助项目 1 882 个，提

^① 笔者根据沙特援助数据平台 (<https://data.ksrelief.org/Visitors>，2020-05-26) 提供的数据计算所得。

供发展援助累计总额为 232.6 亿美元。这类援助的领域是受援国的社会与经济发展项目,其中流向交通运输业(含公路、铁路、海港、通讯)的援助额占该国对外援助总额的 21.5%,银行业和金融服务占 13.97%,农业占 11.35%,教育占 8.76%,能源占 7.71%,供水和卫生占 7.2%,电力生产和供应占 5.2%,基础设施开发(包括给排水、教育设施、医疗卫生设施、住房和城市开发)占 4.32%。

人道主义援助是沙特阿拉伯对外援助的第二大类别,包括紧急救济援助和慈善援助两方面内容。从 1992 年到 2020 年初,沙特阿拉伯共签署人道主义紧急救济援助项目 1 514 个,援助累计总额为 75.2 亿美元。在慈善援助方面,1992 年至 2020 年初,沙特阿拉伯共签署慈善援助项目 45 个,援助总额为 9 697 万美元,其中包括宗教方面的援助。^①

表 3 1975~2020 年沙特阿拉伯的发展援助领域(按援助额排序)

援助领域	援助额(亿美元)	占比(%)
交通运输	49.0	21.05
银行和金融服务	32.5	13.97
农业	26.4	11.35
教育	20.4	8.77
能源	17.9	7.71
用水和卫生	16.8	7.20
发电和供电	12.1	5.20
基础设施开发	10.1	4.32
其他领域	0.9	4.04
一般性计划援助	0.8	3.37

资料来源:沙特援助数据平台(Saudi Aid Platform), <https://data.ksrelief.org/Projects/AC>, 2020-05-26。(占比 86.98, 100%)

值得注意的是,自 2010 年底中东剧变发生以来,沙特阿拉伯在难民专项援助领域力度显著增加。2011 年到 2019 年期间,沙特阿拉伯提供的难民援助

① 沙特援助数据平台: <https://data.ksrelief.org/Projects/AC>, 2020-05-26。

总额多达 137.3 亿美元。这类援助比较集中地出现在 2014~2018 年, 高峰出现在 2015 年和 2016 年。在难民援助高峰期, 沙特阿拉伯提供的难民援助额分别达到 36 亿美元和 43 亿美元, 受援对象集中在也门、叙利亚和缅甸(罗兴亚人难民)三国, 受援难民累计为 471.7 万人。难民援助的具体形式分为三种: 一是沙特护照司免除难民的签证费和免除居住许可证收费等服务收费, 这类援助占援助总额的 48.6%; 二是提供难民医疗卫生援助, 这类援助占援助总额的 35.5%, 如为居住在沙特阿拉伯国内及境外医院的叙利亚难民、也门难民提供医疗服务、为缅甸难民提供基本免疫注射和破伤风疫苗等; 三是提供难民教育援助, 该项援助占难民专项援助总额的 15.9%。^①

三 沙特阿拉伯对外援助的动机

从援助动机看, 沙特阿拉伯实施的对外援助既有共性, 也有其特殊性。由于该国独特的民族和文化属性, 伊斯兰教行善理念和阿拉伯民族主义因素赋予其中, 而将对外援助当作发展对外关系和维护国家安全的一种手段则是沙特阿拉伯对外援助的核心动因。

(一) 践行伊斯兰教的财产观和伦理观

沙特阿拉伯是一个政教合一的伊斯兰国家, 也是伊斯兰教两大圣地麦加和麦地那的所在地, 每年都要接待数百万来自全世界的穆斯林到圣地朝觐。王室和绝大多数民众属于伊斯兰教中以保守著称的瓦哈比教派, 伊斯兰教对于沙特阿拉伯内政外交的决策发挥着较大作用。^② 宗教的认同在很大程度上推动了沙特阿拉伯的对外援助事业, 也决定了沙特阿拉伯的对外援助大部分流向了伊斯兰国家。

伊斯兰教的财产观强调, 世上一切财产仅属真主所有, 穆斯林可以占有财产, 但仅是受真主托付, 代替真主在世间掌管而已。《古兰经》一方面强调任何人不得侵犯他人财产(4:29), 个人只得享受自己的劳绩(53:39); 另一方面也强调穆斯林应当对穷人施舍、救济, 在保证富者继续富有的前提下, 让贫者也有维持生计的来源。对此, 《古兰经》明确指出: “他们的财产中有

^① 沙特援助数据平台: <https://data.ksrelief.org/Visitors>, 2020-05-26。

^② 王霆懿《沙特外交政策转向中的家族政治动因》, 载《阿拉伯世界研究》2020年第4期, 第103页。

一个定份是用于施济乞丐和贫民的”(70 24)。作为一种制度性安排,伊斯兰教还规定穆斯林需要交纳“天课”,也就是把每年 2.5% 的财富用于行善或施舍,并把缴纳这种税收规定为穆斯林必修的“五功”之一。因此,根据伊斯兰教的财产观,富人向穷人提供援助不仅是富人的义务,也是穷人应有的权利。这一思想是伊斯兰教有关公平正义等伦理观的重要体现,也是现代伊斯兰经济学者构建经济理论的经典根据。

各伊斯兰国家贫富差距很大。2019 年,在全世界 57 个伊斯兰国家中^①,只有包括沙特阿拉伯在内的极少数石油天然气出口国属于高收入国家(按联合国制定的标准,人均国民总收入超过 12 375 美元),沙特阿拉伯的人均国民收入超过 2 万美元;而大多数伊斯兰国家比较贫穷,有 33 个国家仍然排在低收入国家之列(按联合国制定的标准,人均国民总收入低于 3 995 美元),其中 23 个国家属于世界最不发达国家。^② 伊斯兰世界的穷国不仅严重缺乏社会经济资金,而且无力抵御天灾、瘟疫和战乱造成的人道主义灾难,政府财政支出对外部国际援助具有很大的依赖性。基于伊斯兰教的财产观和伦理原则,它们对沙特阿拉伯等富国不仅抱有获得援助的厚望,也可以理直气壮地提出获取富人财产中与救济穷人有关的“权利”和“定分”的诉求。而对于沙特阿拉伯这样一个富裕的伊斯兰教国家而言,能否通过提供援助来履行好救济贫穷国家的义务,对保持其正统伊斯兰国家的形象无疑具有至关重要的意义。

① 伊斯兰合作组织有 57 个成员,即阿富汗、阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、阿塞拜疆、巴林、孟加拉国、贝宁、文莱、布基纳法索、喀麦隆、乍得、科摩罗、科特迪瓦、吉布提、埃及、加蓬、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、圭亚那、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、约旦、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比亚、叙利亚、马来西亚、马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、摩洛哥、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚、阿曼、巴基斯坦、巴勒斯坦、卡塔尔、沙特阿拉伯、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、苏丹、苏里南、塔吉克斯坦、多哥、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、乌干达、阿联酋、乌兹别克斯坦、也门;此外还有 12 个观察员,即波黑、中非、泰国、俄罗斯、“北塞浦路斯土耳其共和国”、联合国、不结盟运动、阿盟、非盟、经合组织、摩洛哥民族解放阵线、伊斯兰合作组织国家议会联盟。

② 根据联合国发展政策委员会 2015 年 3 月制定的标准,最不发达国家的人均国民收入(三年平均数)低于 1 242 美元。2019 年,全世界经联合国批准的最不发达国家总共有 47 国。具体名单如下:非洲(共 33 国):安哥拉(处于毕业审查过渡期)、贝宁、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果(金)、多哥、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、卢旺达、吉布提、塞内加尔、塞拉利昂、索马里、南苏丹、苏丹、圣多美和普林西比、坦桑尼亚、乌干达、赞比亚。亚洲(共 9 国):缅甸、老挝、尼泊尔、东帝汶、阿富汗、孟加拉国、巴勒斯坦、也门、不丹。大洋洲(共 4 国):瓦努阿图(处于毕业审查过渡期)、基里巴斯、所罗门群岛、图瓦卢。北美洲:海地。

因此,根据伊斯兰教的财产观和经济伦理,沙特阿拉伯不仅承担着向贫穷的伊斯兰国家提供援助的义务,也具有施行这种援助的宗教文化动力。这种在伊斯兰文化特殊背景中产生的援助义务与援助诉求相对接,是沙特阿拉伯大力开展对伊斯兰国家援助的重要原因。

(二) 支持阿拉伯民族的共同事业

阿拉伯民族尽管在世界上多国生活,但这些国家在历史、语言、文化、宗教等方面的联系根深蒂固,是它们对阿拉伯民族身份认同的重要基础。在近代反对奥斯曼帝国统治和反对殖民主义统治的斗争中,阿拉伯人又形成了“泛阿拉伯民族主义”思想,为阿拉伯国家的团结合作奠定了共同的思想基础。这种思想在初期曾以建立统一的阿拉伯国家为最终诉求,但随着阿拉伯国家陆续取得独立,各国选择的发展道路出现了分歧,美、苏两大集团的外部插手也分化了阿拉伯国家的团结。因此,以追求实现阿拉伯统一为目标的“泛阿拉伯民族主义”逐渐淡化,并转化为阿拉伯主权国家之间加强政治与经济密切合作的主张。这种合作突出地表现在以下方面:

第一,支持巴勒斯坦人民恢复合法权利,是阿拉伯国家长久不变的共识。阿拉伯国家在解决巴勒斯坦问题上的态度,对于保持阿拉伯国家的信任和正面形象往往具有决定性的影响。对于沙特阿拉伯这样一个军事力量比较薄弱,但资金实力比较雄厚的阿拉伯国家,对外援助自然成为巩固在阿拉伯世界地位和支持阿拉伯国家共同事业的基本手段。沙特阿拉伯一方面对巴勒斯坦提供直接支持,特别是1992年中东和平进程启动以来对巴勒斯坦权力机构的直接支持;另一方面以援助凝聚支持巴勒斯坦的国际力量,西亚非洲的阿拉伯国家成为沙特阿拉伯的主要援助对象,在很大程度上与此因素有关。

巴勒斯坦是沙特阿拉伯的主要援助对象。早在20世纪60年代,沙特就已开始向巴勒斯坦解放组织及直接参加中东战争的埃及、约旦等阿拉伯国家提供援助,支持巴勒斯坦民族解放事业。20世纪90年代以来,沙特阿拉伯仍然一直把巴勒斯坦作为主要援助对象,并且把援助的重点转向支持巴勒斯坦自治区解决发展和民生问题。巴勒斯坦是沙特阿拉伯最主要的援助对象国之一,从1975年以来接受的沙特阿拉伯援助累计达20.6亿美元,仅次于也门和埃及,排在沙特阿拉伯援助对象国的第三位;同期,巴勒斯坦得到来自沙特阿拉伯的援助项目数量达211个,仅次于也门和叙利亚,也排在沙特阿拉伯援助对象的第三位。20世纪90年代以来,沙特阿拉伯对巴勒斯坦的援助被

广泛用于支持巴勒斯坦权力机构财政预算,发放巴勒斯坦红新月会员工的工资。此外,沙特阿拉伯的援助资金还流向以下领域:提供食品和燃料;建立学校、图书馆、计算机中心、资助巴勒斯坦大学的硕士和博士培养项目,为巴勒斯坦青年人出国学习提供奖学金,提供教学设备和书包文具,以及建立妇女职业培训中心;建立医院、诊所、肿瘤中心,并提供医疗设备、药品和救护车,资助儿童风疹项目,扶助伤残人士,为巴勒斯坦人赴沙特阿拉伯治病提供支持;建造住房、小型海水淡化厂、供水和供电设施、污水处理设施和通信网络等。

第二,与非洲国家争取建立支持巴勒斯坦解放事业的国际统一阵线。在以色列建国以后的很长一段时间,以色列得到了欧洲国家和美国的支持,阿拉伯国家在巴勒斯坦问题上处境比较被动。20 世纪 60 年代大批非洲国家独立后,成为国际政治中的新兴力量,也很快成为以色列争取的对象。从 1958 至 1966 年,以色列向非洲国家提供贷款 2.19 亿美元,派遣专家技术人员 2 485 人,签订经济合作项目 2 000 多个,在以色列接受培训的非洲学生和军政官员达 5 328 人次,^①且以色列与绝大多数撒哈拉以南非洲国家建立了外交关系。面对以色列咄咄逼人的对非洲援助战略,阿拉伯国家在 20 世纪 70 年代因收回石油权益壮大了自身的经济实力,开始通过加大对非洲国家援助的力度,与以色列展开对非洲国家的争夺战。沙特阿拉伯不仅增加了自身对非洲国家的双边援助,而且还动员其他阿拉伯国家与之形成合力。沙特阿拉伯在 1973 年底与阿拉伯国家联合成立了阿拉伯非洲经济发展银行,向非洲国家提供长期发展援助和技术援助。1974 年 1 月,沙特阿拉伯又与其他阿拉伯国家联合成立了阿拉伯援助非洲特别基金,帮助撒哈拉以南非洲国家应对油价上涨面临的困难。这些努力很快产生了效果,阿拉伯国家对非洲国家的援助规模超过了以色列,20 世纪 70 年代非洲国家与以色列大面积断交,1976 年仍与以色列保持外交关系的非洲国家只剩下三国(莱索托、斯威士兰和马拉维)。如今,虽然阿以冲突已经比 20 世纪 70 年代有所缓和,非洲国家得以在阿以之间采取更加平衡的立场,但仍支持巴勒斯坦民族解放事业。

第三,支持阿拉伯国家的发展与合作。1945 年阿拉伯国家联盟成立后,加强成员国之间的密切合作成为各成员国共同接受的宗旨。沙特阿拉伯是阿

① 温克 《战后黑非洲与阿拉伯的关系》,载《西亚非洲》1988 年第 4 期,第 33 页。

拉伯民族的重要一员，也是阿拉伯国家联盟 7 个创始成员国之一。^① 支持阿拉伯国家的经济合作，一直是沙特阿拉伯对外援助的一个重要方针。一方面，沙特阿拉伯对其他阿拉伯国家社会经济发展提供支持，反映在对阿拉伯国家联盟及其下属经济合作机构的捐助支持。例如，1990 年到 2020 年 5 月，沙特阿拉伯共向阿拉伯国家联盟提供 28 笔捐款，总额 1.4 亿美元；向以发放国际收支中短期贷款为主要业务的阿拉伯货币基金组织提供 3 笔捐款，总额为 5500 万美元；向总部设在科威特，但以阿拉伯国家为主要援助对象的阿拉伯经济社会发展基金会提供 3 笔捐款，总额 2.4 亿美元；向以非洲阿拉伯国家为主要受益者的阿拉伯非洲经济发展银行提供 3 笔捐款，总额 1 亿美元。另一方面，支持阿拉伯国家之间的区域和次区域合作。从支持阿拉伯次地区经济和安全合作的层面来看，1990 年到 2020 年 5 月，沙特阿拉伯向海湾合作委员会秘书处提供 23 笔捐款，总额 2.3 亿美元。在沙特阿拉伯的鼎力支持下，海湾合作委员会 2003 年建成关税同盟，目前正在探索建立统一货币，成为阿拉伯世界中经济一体化程度最高的区域合作组织。萨勒曼国王即位后，沙特阿拉伯对于在红海地区开展经济与安全合作的重视程度提高。出于落实《沙特 2030 愿景》重大发展项目和巩固埃及南翼安全等战略目的，埃及、吉布提、苏丹等红海周边国家近年来获得的沙特阿拉伯援助明显增加，苏丹、索马里和厄立特里亚等伊斯兰国家，也被拉入红海地区合作框架之内。沙特阿拉伯于 2020 年 1 月发起成立了红海和亚丁湾沿岸国家理事会。^② 红海地区正在成为沙特阿拉伯推动下的阿拉伯区域经济与安全合作的新重点。

（三）防范应对外部政治和安全风险

一般来说，从 20 世纪 70 年代以来，沙特阿拉伯的对外援助规模与国际油价的起伏以及由此对沙特阿拉伯石油收入的影响有关。但进入 21 世纪的第二个十年以来，沙特阿拉伯的对外援助规模急剧扩大则显得颇为反常。如果说沙特阿拉伯在 2014 年以前援助规模的扩大还可以用高油价来解释，那么 2014 年以后国际油价持续低迷情况下援助规模的加速扩大就不仅仅缘于油价

① 阿拉伯国家联盟成员国为 21 个：阿尔及利亚、阿联酋、阿曼、埃及、巴勒斯坦、巴林、吉布提、科威特、黎巴嫩、利比亚、毛里塔尼亚、摩洛哥、沙特阿拉伯、苏丹、索马里、突尼斯、叙利亚、也门、伊拉克、约旦、科摩罗。2011 年 11 月 16 日，阿盟正式中止叙利亚成员国资格，2013 年 3 月 26 日，阿盟决定将叙利亚在阿盟席位授予叙利亚反对派“全国联盟”，但迄未落实。

② 2020 年 1 月由沙特阿拉伯在利雅得发起成立，成员国有沙特阿拉伯、埃及、苏丹、也门、约旦、吉布提、索马里、厄立特里亚。

因素。2014~2020 年初,这短短的 6 年多时间里沙特阿拉伯的对外援助总额高达 133.8 亿美元,占 1975 年以来沙特阿拉伯 45 年对外援助总额的 45.8%。^①实际上,这一时期推动沙特阿拉伯大幅度增加对外援助的一个重要原因,是对国家安全环境的关注,尤其是需要防范阿拉伯剧变的蔓延与应对周边安全的挑战。

从防范政治动乱视角看,2010 年底开始爆发的阿拉伯剧变从突尼斯、埃及及蔓延到中东地区多个阿拉伯国家,之后又引发了一些国家爆发内战、“伊斯兰国”乘乱崛起,并造成人道主义灾难。沙特阿拉伯虽然没有爆发动乱,但在动乱的外部环境影响下,国内也出现了民众给国王写信,要求进行政治改革等事件,令沙特阿拉伯王室忧心忡忡。为了防止外部的动乱进一步蔓延,减少沙特阿拉伯可能面临的政治动荡风险,扩大对外援助成为沙特阿拉伯防范动乱的重要手段。由此,沙特阿拉伯向那些已经发生动乱的国家提供发展、民生和人道主义方面的援助,帮助它们缓解其经济与社会发展遇到的困难,避免出现人道主义灾难。此外,沙特阿拉伯还采取“抱团取暖”的办法,拉拢中东地区的其他君主制国家,共同防范政治动乱的冲击。2011 年 5 月,全部由君主制国家组成的海湾合作委员会宣布,欢迎摩洛哥和约旦两个君主国参加海湾合作委员会。沙特阿拉伯随后增加了对该地区君主国的援助。

从应对周边安全挑战来看,2003 年伊拉克战争以后,美国开始在中东进行“战略收缩”,地区大国势力崛起,逐渐形成了以沙特阿拉伯为首的伊斯兰教逊尼派国家为一方,以伊朗为首的伊斯兰教什叶派和非政府组织为另一方的两大阵营。进入 21 世纪第二个十年,两大阵营的博弈呈现出日益加剧的趋势,双方都需要为巩固自己的阵营而争取更多的支持力量。沙特阿拉伯在也门的冲突中支持也门政府,2015 年组成联军对伊朗支持的也门胡塞武装发动军事行动。^②2016 年,沙特阿拉伯收回位于红海亚喀巴湾入口处具有重要战略意义的蒂朗岛和塞纳菲尔岛。^③2017 年,沙特阿拉伯指责卡塔尔发展与伊

① 沙特援助数据平台: <https://data.ksrelief.org/Projects/FS>, 2020-05-26。

② 沙特联军的参加国是沙特阿拉伯、阿联酋、科威特、巴林、卡塔尔、约旦、摩洛哥、苏丹、巴基斯坦和埃及。

③ 位于红海亚喀巴湾入口处的蒂朗岛和塞纳菲尔岛两个岛屿,1905 年被英国和奥斯曼帝国划归埃及,1923 年又被英国划归给沙特阿拉伯,1950 年沙特阿拉伯把两岛交由埃及保护。2010 年沙特阿拉伯与埃及开始就两岛归还沙特阿拉伯及两国海洋划界举行谈判。2016 年 4 月两国达成协议,决定把两岛归还沙特阿拉伯。

朗的关系、支持穆斯林兄弟会，率领一批国家与卡塔尔断交。在这些重大事件中，沙特阿拉伯争取到一批阿拉伯国家的关键性支持。苏丹、埃及、摩洛哥等国参加沙特阿拉伯领导的联军，埃及、也门等国跟随沙特阿拉伯与卡塔尔断交，埃及同意把两个岛屿归还沙特阿拉伯等。正是为了回报这些国家的支持，与沙特阿拉伯开展政治安全合作的国家，如埃及、也门、苏丹、摩洛哥、突尼斯、吉布提等，成为沙特阿拉伯扩大对外援助的主要受益者。

沙特阿拉伯从 21 世纪第二个十年开始提供的金额在 1 亿美元以上的大型援助项目，大部分都流向这些国家。也门是沙特阿拉伯对外援助的第一大受援国，1975 年以来共接受来自沙特阿拉伯援助 83 亿美元，但沙特阿拉伯对也门大部分援助其实都发生在 2011 年也门受到阿拉伯剧变冲击以后。仅在 2012~2020 年的 9 年间，也门接受的沙特阿拉伯援助额就多达 46.4 亿美元，占 1975 年到 2020 年 5 月沙特阿拉伯对也门援助总额的 55.9%。由于这一时期也门一直处于内乱状态，沙特阿拉伯通过外交部、萨勒曼国王援助和救济中心向也门政府提供了包括人道主义援助在内的各类援助。埃及是沙特阿拉伯援助的第二大受援国，1975 年到 2020 年 5 月，共接受沙特阿拉伯援助 22.7 亿美元。2012 年，埃及就开始从沙特阿拉伯获得金额 1 亿美元以上的援助项目，其中包括埃及签署粮食仓库项目（1.3 亿美元）、灌溉和排水泵站项目（1.1 亿美元）。2016 年，埃及同意把位于红海亚喀巴湾的两个岛屿归还沙特阿拉伯，获得了沙特阿拉伯史无前例的大规模援助，援助额高达 16.2 亿美元，占 1975 年到 2020 年 5 月沙特阿拉伯对埃及援助总额的 71.4%。其中，大型援助项目包括扩建埃及西开罗电厂项目（1.4 亿美元）、援建卡斯尔艾尼医院（1.7 亿美元）项目、实施萨勒曼国王西奈半岛开发计划（2016 年和 2017 年此项目两笔贷款额总计为 2 亿美元）等。苏丹是沙特阿拉伯对外援助的第四大受援国，1975 年到 2020 年 5 月共获得援助 14.8 亿美元。2011 年，苏丹与南苏丹分离后，石油生产和出口出现中断，经济发展陷入困境。鉴此，沙特阿拉伯给予苏丹大规模援助，其中包括阿特巴拉河上游水坝和斯底特河水坝建设项目（2011 年援助额为 1.1 亿美元，2012 年又追加 1.4 亿美元）。苏丹参加沙特阿拉伯在也门的联军后，2016 年又获得乡村雨水收集和饮水援助项目资助（1.7 亿美元），2019 年获得来自沙特阿拉伯多达 2.5 亿美元的援助。突尼斯是沙特阿拉伯对外援助的第五大受援国，1975 年到 2020 年 5 月一共接受援助 11.8 亿美元，其中 70% 的援助额都是在阿拉伯剧变爆发后得到

的。突尼斯获得源自沙特阿拉伯的大型援助项目包括：2011 年获得的住房建设项目（2.1 亿美元）、2012 年获得的苏斯电站项目（1.7 亿美元）和天然气管道网项目（1.2 亿美元）、2016 年获得的莫纳基亚电站项目（1.8 亿美元），以及 2017 年获得的社会住房及两座医院建设项目（1.7 亿美元）等。摩洛哥是沙特阿拉伯对外援助的第十大受援国，1975 年到 2020 年 5 月接受援助总额为 6.7 亿美元，其中两个大型项目——2012 年的高铁项目（2.8 亿美元）和 2018 年的饮水供应项目（1.4 亿美元）都是在 21 世纪第二个十年获得的。约旦长期接受沙特阿拉伯的援助，阿拉伯剧变爆发以前每年的受援额不超过 3 000 万美元，但 2010 年、2015 年、2017 年和 2019 年接受的援助都超过了 5 000 万美元，2017 年曾达到 1.4 亿美元的高峰。吉布提长期以来得到沙特阿拉伯援助很少，但 21 世纪第二个十年沙特阿拉伯对红海地区重视程度提高以后，开始成为沙特阿拉伯在撒哈拉以南非洲的重要援助对象。2012~2019 年，吉布提共获得沙特阿拉伯的援助资金 2.45 亿美元，占 1975 年到 2020 年 5 月接受沙特阿拉伯援助总额的 79%。2018 年，沙特阿拉伯资助吉布提 1.7 亿美元，用于首都吉布提市至贾拉费的道路修缮大型项目。如此资金巨大的援助项目在沙特阿拉伯援助撒哈拉以南非洲国家中极为罕见。^①

“银行和金融服务”援助（参见表 3）也大多流向与该国开展安全合作的国家。这类援助数额很大，超过了沙特阿拉伯 40 多年对外援助总额的 1/10。但实际上，这类援助总共只发生过 3 次，而且全部用于阿拉伯剧变背景下对也门政府和苏丹政府这两个关键性的安全盟友的支持。具体援助的方式是：沙特阿拉伯财政部直接向受援国中央银行提供巨额美元存款，以支持受援国的财政和货币稳定。2012 年，也门政府在阿拉伯剧变冲击下风雨飘摇，沙特阿拉伯为了支持也门政府，在当年召开的“也门之友”国际会议上承诺向也门政府提供 32.5 亿美元的援助，随后即向也门中央银行提供美元存款 10 亿美元。2018 年，沙特阿拉伯领导的联军和也门政府军已经展开对胡塞武装的军事行动。为了支持战争中的也门政府，沙特阿拉伯再次向也门中央银行提供了多达 20 亿美元的援款。苏丹是沙特阿拉伯在也门战争和红海地区安全合作的关键性伙伴，在也门派遣了大量部队和指挥官，参加打击胡塞武装的作战

^① 笔者根据沙特援助数据平台（<https://data.ksrelief.org/Projects/Search>）提供的数据计算得出。

行动。2019年苏丹发生推翻巴希尔总统的军事政变后,沙特阿拉伯为与苏丹新政权继续保持安全合作关系,向苏丹中央银行提供了2.5亿美元援款支持。^①

四 沙特阿拉伯对外援助的成效

从促进受援国家经济发展的角度看,沙特阿拉伯援助的效果是积极的,特别是为受援国家实现自主发展、获取优贷资金,以及带动国际社会援助贫穷国家方面,产生了比较明显的作用。与此同时,沙特阿拉伯也通过援助维护了自身国家利益。

(一) 服务于受援国的发展需要

第一,沙特阿拉伯在提供援助时,强调与受援国的发展战略对接,这一点与西方国家把援助作为推行自身经济政治发展模式有很大区别。沙特发展基金会的宗旨就是,“直接与发展中国家的政府打交道,以便基金会参与优先发展项目的融资”。^②接受沙特阿拉伯援助的大多数国家,特别是西亚非洲比较贫穷的国家,当前面临的普遍性挑战是基础设施严重不足和脱贫道路艰难。这些国家的政府和私人既没有足够的经济实力大规模地投资建设经济与社会基础设施,无法打破经济发展的瓶颈,也没有能力开展大规模的扶贫行动,还要面对自然灾害对贫困人口的生存威胁。因此,基础设施和扶贫赈灾是这些国家迫切需要外部援助的优先领域。沙特阿拉伯的对外援助高度契合了受援国的这种优先需要。因此,沙特阿拉伯流向运输交通、能源、医疗卫生、教育、水利建设等重点领域的援助,以及以赈灾扶贫为目的的人道主义援助,对于打破受援国的基础设施瓶颈和摆脱贫困具有很强的针对性和积极意义。但由于沙特阿拉伯的对外援助以伊斯兰国家为主,因此其影响程度有一定局限性。

第二,提供优惠且宽松的融资条件,使受援国充分受益。在沙特阿拉伯的援助中,人道主义援助基本上都是无偿援助。就发展项目援助而言,大部分援助以优惠贷款的形式发放。这种优惠贷款是否具有援助的性质,取决于贷款的赠予水平高低,也就是贷款到期偿还时,按照现实贴现值计算赠予成

① 笔者根据沙特援助数据平台 (<https://data.ksrelief.org/Projects/Search>) 提供的数据计算得出。

② 沙特发展基金会网站: <http://www.sfd.gov.sa/en/web/guest/home>, 2020-05-26。

分或无偿部分所占的比例。按照经济合作与发展组织发展援助委员会的界定,赠予水平达到 25%才能被视为具有援助的性质。赠予水平的高低主要取决于两个因素:一是偿还期(包括宽限期)的长度,二是贷款的利率。^①按照上述标准,沙特发展基金会优惠贷款的赠予水平相当高,或者说贷款的优惠程度相当高。沙特发展基金会的贷款条件是,偿还期可长达 50 年,并加 10 年宽限期,手续费(利息)收取 1%,赠予水平高达 60%。^②因此,沙特阿拉伯的优惠贷款被视作提供了“慷慨的偿还条件”,沙特阿拉伯也因此获得了“极其慷慨的援助国”美誉。^③沙特阿拉伯对外援助的优惠条件,除了可以从赠予水平这样的经济效益指标来评价以外,还体现在其他重要方面。例如,从沙特阿拉伯的发展援助和人道主义援助的动机看,虽然有维护本国的安全利益的考虑,但一般都尊重受援国的国家主权,不附加受援国人权状况、良政、民主化进程等干涉受援国的政治条件。又如,沙特阿拉伯提供有关社会经济发展方面的发展援助项目援助,一般不附加采购援助国商品的规定。因此,对于受援国来说,沙特阿拉伯提供了比西方国家更加优惠的资金来源。

(二) 发挥了国际援助的引领作用

评价沙特阿拉伯对外援助的贡献,不应只限于沙特阿拉伯直接提供的援助,还应看到它对国际社会援助发展中国家所发挥的带动作用。沙特阿拉伯开展对外援助的一种重要方式,是与地区或国际援助机构合作,或与其他国家的援助机构合作,对同一个项目进行联合援助。这种联合援助尤其常见于沙特阿拉伯提供的发展援助项目,此举既是为了分散项目援助的风险,也是为了弥补沙特阿拉伯在援助过程中技术方面的不足。这种做法产生了积极的客观效果,带动了更多的国际援助方参与具体的援助项目。迄今为止,沙特发展基金会已经与一大批地区性和国际组织性质的援助机构开展过联合援助,包括阿拉伯经济社会发展基金会、阿布扎比发展基金会、科威特阿拉伯经济

① 关于赠予水平的计算方法,参见杨光 《中东发展援助初探》,载《西亚非洲》1990 年第 6 期,第 49 页。

② “Devex”, <https://www.devex.com/organizations/saudi-fund-for-development-sfd-44289>, 2020-05-26.

③ Shivit Bakrania “Political Economy of Saudi Arabia’s Overseas Aid Assistance, Governance and Social Development Resource Centre (GSDRC)”, https://gsdrc.org/?sfid=47074&sf_s=Political%20Economy%20of%20Saudi%20Arabia%27s%20overseas%20Aid%20Assistance&_sft_country_focus=saudi-arabia, 2020-05-26.

发展基金会、日本国际合作银行、法国援助与合作基金会、丹麦发展中国家工业化基金会、非洲发展基金会、西非国家经济联盟区域发展基金会、欧佩克国际发展基金会、欧洲投资基金会、国际货币基金组织、国际农业发展基金会、英国海外发展局、加拿大国际开发署、瑞典国际开发署、美国国际开发署、加拿大出口拓展协会、国际发展协会、法国经济合作总行、德国复兴信贷银行、意大利信贷银行、南斯拉夫国际经济合作银行、非洲开发银行、亚洲开发银行、西非开发银行、中部非洲国家发展银行、东南非贸易与发展银行、欧洲发展基金会、世界银行、阿拉伯非洲经济发展银行、英联邦发展公司、千年挑战公司、瑞典发展公司、联合国开发计划署、世界粮食计划署、中国进出口银行等。其中，诸多援助项目由3个以上机构联合实施。在这种合作形式下，沙特阿拉伯往往是援助项目的主要出资方。1975至2018年，沙特发展基金会总共参加了274个联合资助项目，总共出资70.7亿美元，占这些项目融资总额的45.5%。^① 沙特阿拉伯在联合援助项目中援助额所占比重之大，彰显该国在这些援助项目出资方面的引领作用。

（三）有力配合了沙特阿拉伯的内政外交

外交是内政的延伸。沙特阿拉伯王室向来具有在内政遇到压力时“通过发动对外攻势转移内部压力和凝聚权力”的政治传统。2015年萨勒曼国王继承王位后，开启把沙特王权向自己的儿子穆罕默德亲王转移和经济多样化等重大政治经济改革议程，在国内面临很大压力。在这种情况下，增大对外援助规模以支持一系列重大对外关系行动，正是沙特阿拉伯政治传统的又一次体现。^② 从营造国家安全与发展的外部环境来看，沙特阿拉伯能够在矛盾重重的伊斯兰世界中保持核心地位，甚至成为伊斯兰教逊尼派的领军国家；在巴勒斯坦问题上成为中东和平的倡导者，并在维护国际统一阵线中发挥重大作用；在周边安全问题上，与中东的君主制国家“抱团取暖”，以及组织阿拉伯联军打击伊斯兰教什叶派的也门胡塞武装；在收回埃及管理的红海岛屿，以及推动红海区域合作等一系列关系国家安全与发展的重大对外关系问题上，对外援助都发挥了必不可少的催化剂作用。因此，沙特阿拉伯提供大量对外援助，有力维护了自身长期的战略和安全利益。

^① 沙特发展基金会网站：<http://www.sfd.gov.sa/en/web/guest/home>，2020-05-26。

^② 参见王霆懿、陈琪《沙特王室政治与对外政策》，载《现代国际关系》2019年第9期，第44页。

五 余论

经过 40 多年的建设和发展,沙特阿拉伯已经打造出一个以王室为决策核心、以官方为主导的对外援助体系,并进入了世界主要援助国的行列,在一定程度上重塑着国际发展援助体系,促进了国际援助的多样化。庞大的石油收入、伊斯兰文化的理念、阿拉伯民族共同事业的需要,以及沙特阿拉伯的发展和利益,构成了沙特阿拉伯对外援助的发展动力。沙特阿拉伯的对外援助以发展项目援助为主,也包括数量可观的人道主义援助,为促进发展中国家特别是伊斯兰国家的发展提供了外部支持,并有利于维系沙特阿拉伯良好的国际形象与营造安全稳定的国家发展环境。

不容忽视的是,沙特阿拉伯是一个严重依赖石油收入的国家。石油收入占国内生产总值的 40% 以上,在出口和政府财政收入中都占 80% 左右,对外援助的能力也是建立在石油收入的基础之上。因此,沙特阿拉伯援助金额的变化与石油收入的变化有比较密切的正向关联。自 20 世纪 70 年代中期以来,每一次国际油价的上涨或下跌,通常都会导致此后 2~3 年期间沙特阿拉伯对外援助额出现相应的波动。2012 年以来,国际油价(布伦特原油期货的年平均价格)从 111.7 美元/桶直线暴跌至 2020 年 5 月的不到 30 美元/桶,沙特阿拉伯的对外援助额却一直保持急剧增长的势头,从 2004 年的 1.2 亿美元增加到 2018 年的 23.4 亿美元,似乎是出现了援助能力与油价变动相悖的现象。这种现象可以解释为,从 21 世纪初直到 2014 年的这一轮高油价周期较长,沙特阿拉伯获得了较多的石油收入,为它在一定时间内连续扩大援助规模蓄积了一定的能力。但是,沙特阿拉伯对外援助的能力最终不可能摆脱石油收入的长期制约。随着 2014 年以来国际油价的下跌,沙特阿拉伯的国内生产总值在当年达到 7 600 亿美元峰值以来,除 2018 年以外都未能再恢复到这一水平。2020 年,受到新冠疫情等多重因素影响,国际油价暴跌,沙特阿拉伯出口收入锐减,经济增长率约为 -3%。同年,沙特阿拉伯政府经常项目金额从顺差转为逆差,逆差额可达 435 亿美元;政府财政收支从 2015 年以来连年赤字,赤字额占国内生产总值的比例从 2019 年的 4.4% 扩大到 12%。^① 这对于严重依赖石油

^① EIU, *Country Report Saudi Arabia*, May 14, 2020.

收入的沙特阿拉伯政府而言，无疑会严重影响其对外援助力度。

从国际油价的未来走势看，2014 年以来的国际油价低迷很可能是国际石油价格的一个标志性的拐点。诸多以往可以促使国际油价回升的因素，在 2014 年以来都不再灵验。2015 年以来，中东产油区发生了一系列威胁石油供应安全的事件，特别是沙特阿拉伯、阿联酋和伊朗等主要石油输出国卷入也门内战、伊朗油轮和沙特石油设施遭遇袭击、美国对伊朗实施石油出口归零的极限施压制裁等，但是这些重大事件对于刺激油价回升并没有产生明显的影响。欧佩克和非欧佩克产油国自 2017 年始实行联合限产促价，尽管各限产国普遍严格履行了限产承诺，但限产的成果几乎全部被美国页岩油的增产所冲销，一直无法实现预期的促价目标。2020 年新冠疫情的全球大流行给本来已经低迷的国际油价雪上加霜。3 月初，欧佩克与非欧佩克国家的限产促价联盟宣告崩溃，石油价格大战再次爆发。美国西得克萨斯中质油（WTI）在纽约商品交易所 5 月份交割的期货合约报价竟然下跌到不可思议的 -37.63 美元/桶。尽管欧佩克与俄罗斯、美国等非欧佩克石油输出国在 4 月 13 日终于达成从 5 月份起减产 970 万桶石油的协议，但在新冠疫情蔓延和世界经济衰退的大背景之下，协议究竟能够在多大程度上得到执行，还是未知之数。

影响国际油价的关键问题还在于国际石油市场供求关系的基本面已经发生了根本性的转变。从需求方面来看，自 20 世纪 70 年代以来，全球能源低碳化的进展、石油替代能源的发展，以及能源使用效率的提高，导致世界对石油消费的需求趋于减弱，特别是石油作为运输燃料的角色逐渐弱化。包括欧佩克在内的一些权威机构纷纷预测，世界石油需求有可能在 2025~2040 年期间开始“封顶”。^①相反，世界石油的供给却保持着巨大的潜力。美国页岩油产量增高，成本下降；俄罗斯石油产能增长；非洲的石油供应潜能也开始显现。伊朗和委内瑞拉等主要石油资源国由于地缘政治原因暂时不能正常出口石油，但其巨大的石油产能蓄势待发。这些产能一旦进入市场，已经供过于求的市场和萎靡不振的油价将雪上加霜。世界石油市场这种历史性和根本性的结构性变化预示着，国际石油市场已经锁定在长期供过于求的状态，高油

① 《欧佩克：石油需求 2040 年或见顶》，载《经济参考报》2016 年 11 月 10 日；Nick Cunningham, “BP Sees Peak Oil Demand in 2030s”, <https://oilprice.com/Energy/Crude-Oil/BP-Sees-Peak-Oil-Demand-In-2030s.html>, 2020-05-26; 姜学峰 《全球油气格局与中国油气供需形势》，载天然气工业网站：<http://www.engascn.com/homeNews/201812/34331.html>, 2020-05-26。

价的时代很可能已经一去不返了。作为完全以石油收入作为援助能力基础的沙特阿拉伯来说，国际石油市场大趋势的发展，将从根本上严重侵蚀其扩大对外援助的能力，为沙特阿拉伯未来援助的能力画上一个巨大的问号。

Saudi Arabia's Foreign Assistance: Features, Motives and Effects

Chen Mo

Abstract: Saudi Arabia's joining the rank of major donors since the 1970s is a phenomenon worthy of systematic and in-depth studies. Monarchy state system, oil economy, the cultural attributes of Arab and Islamic state, and the special regional security environment, all these factors have branded its aid system and determine the motives, size, structures and prospect of its assistance. Saudi Arabia's aid mainly goes to Islamic countries and focuses on economic and social development of recipient countries. The motivations of the foreign aid include three aspects: practicing Islamic view of property and ethics; supporting the common course of Arab nation, and preventing external security risks. Saudi Arabia's foreign aid has made remarkable contributions in the framework of South-South cooperation of the developing world. This is not only because it has brought additional financial support, but also because it shows respect to the development strategies of the recipient countries, improves the financial preference and plays the role in promoting international assistance to developing countries. Saudi Arabia has also earned considerable political rewards. However, the ongoing structural changes in the international oil market and the bleak prospects of oil prices are likely to constrain the aid capacity of Saudi Arabia in the future.

Key words: development assistance; Saudi Arabia; the Saudi Fund for Development Fund; King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)