

## 中东城市化与粮食安全\*

车效梅 李晶

**摘要:** 随着中东城市化的快速发展,其粮食安全现状令人堪忧:一方面,城市化造成耕地资源流失,农业用水偏紧,粮食需求剧增和城市贫困居民粮食获取能力下降;另一方面,粮食安全威胁城市经济稳定,破坏城市政治稳定,助长社会“不公”心理。面对这一问题,中东国家通过加强耕地保护,稳定城乡粮食价格,缩小城乡差距来缓解城市化与粮食安全的矛盾。

**关键词:** 中东;城市化;粮食安全;非传统安全;城市发展

**作者简介:** 车效梅,博士,山西师范大学历史与旅游文化学院教授(山西临汾 041000);

李晶,山西师范大学历史与旅游文化学院2009级硕士研究生(山西临汾 041000)。

**文章编号:** 1673-5161(2011)05-0062-10

**中图分类号:** D815.5

**文献标识码:** A

\* 本文属2007年国家社科基金项目(07BSS010)、2009年新世纪优秀人才支持计划(NCET-10-0871)和2010年山西省软科学项目(2011041024-01)的阶段性成果。

2008年爆发的世界粮食危机席卷全球,由此引发的粮食价格大幅上涨对世界经济和社会产生广泛、深刻的影响。据联合国粮农组织统计,2011年2月全球粮食价格指数攀升至237点。<sup>[1]</sup>世界银行预测,2011年全球将有4400万人口由于粮价高昂而被推向贫困。<sup>[2]</sup>在中东地区,粮食危机所造成的影响更为剧烈且深远。2010年末发生在突尼斯的抗议浪潮蔓延整个中东。世界银行行长罗伯特·佐利克断言,“持续飙升的粮食价格是近来中东地区街头抗议不断发生的主要刺激性因素之一。”<sup>[3]</sup>粮食安全再次成为各国政府、学者关注和讨论的热点。城市化与粮食安全密不可分:一方面,城市化本身是人口从农村向城市聚集的过程,城市粮食消费急剧膨胀的过程;另一方面,粮食作为维持人类生存与发展的战略必需品,对城市重要性不言而喻,特别是对农业资源相对匮乏的中东国家而言尤为重要。粮食安全保障与否直接关系到中东城市化健康、有序的推进。本文拟从中东城市化与粮食安全现状出发,分析城市化对粮食安全的影响,探讨粮食安全对中东城市化进程的制约,并对城市化背景下中东国家处理粮食安全问题采取的路径展开评析,以期深化相关问题的研究。

### 一、中东城市化与粮食安全

目前,就城市化的“量”而言,中东大部分国家已处于或即将处于高级城市化阶段。据2010年联合国公布的《2009年世界城市化展望》显示,除摩洛哥(57.6%)、叙利亚(55.3%)、埃及(43.3%)、

毛里塔尼亚 (41.2%)、苏丹 (39.4%)、也门 (31.2%)、阿富汗 (22.3%) 外, 其余 17 个中东国家城市化水平平均已超过 60%<sup>[4]24-28</sup>, 处于高级城市化阶段。摩洛哥、叙利亚处于基本实现城市化阶段, 埃及、毛里塔尼亚、苏丹、也门、阿富汗处于加速城市化阶段。<sup>①[5]7-9</sup>就城市化的“质”即城市现代化水平而言, 中东城市现代化整体水平仍相对滞后。据统计, 自 2005 年起西亚城市贫民窟人口比例持续走高, 2010 年已达到 24.6%, 高于拉美及加勒比地区 (23.5%)。其中, 伊拉克城市贫民窟人数比重由 2000 年的 16.9% 上升为 2005 年的 52.8%, 2007 年城市贫民窟人口高达 1019.9 万。<sup>[6]7-9</sup>中东国家城市化量与质之间的错位, 深刻影响着当前中东城市粮食安全。中东城市化对粮食安全的影响具体体现在以下几个方面:

首先, 中东城市化蚕食耕地数量, 降低土地质量。耕地资源的数量和质量直接影响着粮食安全形式。从中东耕地资源数量来看, 一些国家为追求更高利润和效益, 把耕地用于工业扩张和城市建设。以海湾国家为例, 2008 年科威特可耕地占国土面积比例仅为 0.64%, 巴林为 1.8%, 沙特为 1.6%, 阿联酋为 0.8%, 卡塔尔为 1.1%, 阿曼仅为 0.1%。<sup>[7]</sup>20 世纪后半期, 随着中东城市化进程的加快, 该区原本稀少的耕地资源遭遇更为严峻的非农化挑战, 可以说, 中东城市化是在牺牲最肥沃的土地资源基础上实现的。<sup>[8]331</sup>在埃及, 城市大都建在尼罗河峡谷及其三角洲地带。<sup>[9]129</sup>伴随着开罗人口爆炸式增长, 到 20 世纪八十年代, 开罗已经扩张成三个行政区 (开罗、吉萨和盖勒尤卜), 其扩张是以蚕食城市周边的农业土地为代价的。据统计, 大开罗地区占用周围农业用地的数量, 从 1968~1977 年每年平均 328 公顷, 增加为 1977~1982 年每年平均 593 公顷<sup>[9]123</sup> (见表一)。另据统计, 从 1952~1980 年, 大约有 50.9 万英亩的农业土地被用来建造房屋以及其他非农用途。许多三角洲地区的土地也失去了原来的农业价值, 高层住宅已经成为尼罗河三角洲地区很多村庄的地标。<sup>[8]331</sup>在约旦, “伴随着首都安曼的扩张以及土地规划的缺失, 很多原来还是庄稼的地方现在都成了杂草丛生或用来堆放建筑材料和生活垃圾。”<sup>[8]55</sup>1973 年安曼周围种植越冬作物土地达 1040 公顷, 而 1976 年骤降为 300 公顷, 1984 年仅剩 15 公顷。<sup>[10]</sup>2008 年该国可耕地仅占国土总面积的 1.7%。<sup>[7]</sup>

表一: 1968~1982 年大开罗新区发展所占农业土地<sup>②[9]123</sup>

		城市		农村		总数		平均每年 (公顷)
时期 (年)	省	公顷	比例%	公顷	比例%	公顷	比例%	
1968~1977	开罗	850	50	—	—	850	29	327.8
	吉萨 (Giza)	640	38	560	44	1200	41	
	盖勒尤卜 (Qalyubia)	200	12	700	56	900	30	
	总数	1690	100	1260	100	2950	100	
1977~1982	开罗	500	30	—	—	500	17	593.0
	吉萨	775	46	640	50	1415	48	
	盖勒尤卜	410	24	640	50	1050	35	
	总数	1685	100	1280	100	2965	100	

伴随可耕地锐减的同时, 城市污染对耕地质量的影响也尤为严重。耕地质量是耕地单位产量

① 高佩义先生将 18 世纪六十年代以来的城市化进程划分为以下几个阶段: 城市人口占 10% 以前为城市化的史前阶段; 占 10% 以后为城市化起步阶段; 超过 20% 为加速城市化阶段; 超过 50% 以后为基本实现城市化阶段; 超过 60% 以后为发达城市化阶段; 在 80% 以后为城市化的自我完善阶段。详见高佩义: 《中外城市化比较研究》, 天津: 南开大学出版社 2004 年版, 第 7~9 页。

② 表格数据来源: Carole Rakodi. *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management Of Its Large Cities*, Tokyo: United Nations University Press, 1997.

提高的前提。“研究表明，蔬菜能将土壤中的污染残留积存，并将其传递到食物链中。在受到污染的土壤中生长的蔬菜，严重损害了食品安全。开罗每日把 2875 吨有毒灰尘喷向天空，汽车排放物日均每平方公里达 1.7 吨。”<sup>[11]182-183</sup>根据最近一项由埃及空气污染实验室指导的研究显示，“开罗空气中的污染物在 20 世纪九十年代早期增加了 15%~25%。空气中工业和自然污染物的含量已经超过了安全界限的 10 倍，其中铅含量是人体可以接受数量的 2 倍多。结果在该地区生长的苜蓿、胡萝卜以及其他蔬菜中，都发现含有铅的成分。当地种植的锦葵属植物莴苣的表面上，可以看到受污染的明显特征——叶子枯萎并有红斑状的色素沉着。而这些症状与城市散射的污染物有直接关系”<sup>[12]</sup>。可见，城市化的快速推进——造成农业用地短缺——引发粮食产量下降，粮食库存减少。这是目前中东国家无法回避的课题。

其次，城市化造成农业用水偏紧。中东是世界上人口增长速度最快的地区之一。2005 年，中东地区总生育率为 3.4，高于拉美 2.5，东亚 2.0，世界平均水平的 2.7。<sup>[13]</sup>而中东城市化发展，使城市人口增长速度高于农村。以西亚国家为例，2005~2010 年城市人口增长率为 2.35%，高于农村人口的 1.18%。<sup>[14]</sup>城市人口的急剧增加已造成城市用水激增。截至 2008 年，中东城市人均用水量已从每年 74 立方米，增加为每年 89 立方米。其中阿拉伯国家城市人均用水量从每年 67 立方米增为 69 立方米，而中东地区城市人均用水量已从每年 71 立方米增为 96 立方米。卡塔尔和伊拉克人均城市用水增长幅度最大，分别从每年 120 立方米增为 214 立方米，从每年 63 立方米增为 149 立方米。1997~2007 年，农业用水下降达 2%，城市部门用水增加了 1%（见表二），工业部门用水从 13.0 立方千米猛增至 19.6 立方千米，用水量比例增幅达 1%。<sup>[15]</sup>最新研究表明，包括阿联酋和卡塔尔在内的海湾产油国，由于快速的经济增长，特别是城市内建筑业的繁荣，已经严重的恶化了水资源短缺的形势，并且极大地增加了人口增长带来的用水需求。<sup>[16]</sup>随着中东城市化进程的进一步推进，城市用水量将持续攀升。从表二看，农业用水量从 1997 年的 86% 下降为 2007 年的 84%，“按照淡水到食物的转化率计算，就目前农业水资源利用水平，每生产 1 千克小麦需要 1~2 吨水，而生产肉类则需要更多水。美国研究者发现，生产 1 吨奶酪需要 5 吨多水，生产 1 吨牛肉需要 16 吨水。”<sup>[17]40</sup>这些数据充分说明了农业用水与粮食安全间存在的密切关联。而中东国家长期淡水资源紧缺，有研究表明，埃及 2010 年为节约水资源不得不削减稻米种植，稻米产量下降达 18%。<sup>[18]</sup>以色列由于降水稀少，自 20 世纪八十年代以来，淡水资源补给量连续多年小于取水量，致使加利利湖和两个地下含水层水位明显下降，一些农用井被迫废弃。城市人口和城市工业化对用水需求的不断增加，无疑将使中东本来就十分有限的淡水资源更加短缺。

再次，城市化促使粮食消费需求剧增。城市化推进的过程是城市对农产品需求急剧增加的过程，特别是大城市，对农产品需求的增长构成了整个中东社会对农产品需求增长的主体。农民进城务工意味着他们由农产品生产者转变为消费者，对粮食和其他农产品生产造成重要影响。如 1980 年伊斯坦布尔移民人口占到总人口数的 61.2%。<sup>[19]</sup>由于埃及政府把开罗作为埃及面向外部世界的一扇窗户，加大了对开罗的开发力度，公共投资都集中在大开罗地区<sup>[9]126</sup>，繁荣的首都与贫穷的农村形成鲜明对比。城乡差距扩大和经济发展的不平衡导致开罗移民增多，农村劳动力减少，农村作为人口食物和其他供给的来源地，作为城市劳动力需求和资本重要来源以及城市商品消费的重要市场，其内在自我供给能力明显降低。<sup>[20]244</sup>粮食不得不依靠进口，粮食安全受到严重威胁。1977 年粮食进口占埃及进口总额的 23%，此后该比例继续呈现上升趋势。<sup>[9]122-123</sup>其中，开罗粮食消耗占埃及进口粮食总数的 1/2，这在全球其他城市都绝无仅有。

最后，城市贫困引发粮食危机。“某种程度上，中东的粮食危机实质上是一种公平危机，即粮食危机并非是由粮食供给不足产生的，很大程度上是由于分配不均而引起的。”<sup>[21]15</sup>中东社会中日益凸显的贫困问题无疑对各国粮食安全构成着巨大威胁。近来一项针对 200 多个国家自 1981~2004 年发展状况的研究表明，发展中国家失控的城市化以及城市有限的承载能力已对贫困的发生

产生重大影响。与农村相比，城市贫困发生率更高。<sup>[22]</sup>德黑兰的贫困率在 20 世纪四十年代至七十年代增长了两倍多。<sup>[23]</sup><sup>21-95</sup>1980 年德黑兰的失业率为 16.2%，1986 年为 14.3%，1991 年为 11.1%，1994 年为 9.8%。2004 年人均国民收入已超过 2000 美元，但仍有 40% 的人口生活在贫困线以下，10% 的人口处于赤贫状态，4.5% 的家庭只有一人就业，3.7% 的家庭没有任何成员就业，完全依靠社会救济。失业率和通货膨胀率都在 15% 以上。<sup>[24]</sup>2002 年，阿拉伯国家每天收入不足 1 美元的贫困人口总数已达 9000 万，每天收入不足 2 美元的贫困人口占总人口的 50%<sup>[25]</sup>。城市贫困问题导致营养不良在中东国家依然严重。2000~2002 年也门营养不良人口的粮食缺口为每人每天 250 卡，2006~2007 年恶化为 270 卡；埃及同期数字也分别高达 190 卡、200 卡。而城市贫困问题相对较轻的以色列，2005~2007 年营养不良人口的粮食缺口仅为 90 卡。<sup>[26]</sup>正如经济学家对饥荒做过的统计分析表明，历史上多数大饥荒几乎都不是因为粮食总量不足而引发的，最主要问题是贫困而导致的分配不均。<sup>[27]</sup>

表二：1997~2007 年中东地区各部门用水趋势<sup>①</sup>

地区	年份	农业部门		城市部门		工业部门		各部门总和		
		立方千米	占各部门用水量 (%)	立方千米	占各部门用水量 (%)	立方千米	占各部门用水量 (%)	立方千米	占地区用水量 (%)	人均用水 (立方米)
阿拉伯半岛	1997	21.2	87	2.6	11	0.5	2	24.3	12	622
	2007	29.3	86	3.9	11	0.9	3	34.1	13	600
伊朗	1997	64.2	92	4.4	6	1.5	2	70.0	33	1041
	2007	86.0	92	6.2	7	1.1	1	93.3	34	1342
近东	1997	78.7	85	8.1	9	6.1	7	92.9	44	818
	2007	99.0	78	13.5	11	14.9	12	127.4	47	905
中东地区	1997	179.7	86	17.5	8	13.0	6	210.2	100	891
	2007	226.5	84	25.3	9	19.6	7	271.5	100	963

## 二、粮食安全与城市化

当城市化进程从生产、分配和消费等层面对中东各国粮食安全产生影响时，中东城市化进程也不同程度地受到粮食安全问题的制约。由于粮食生产具有不可替代的特殊性，使粮食安全问题成为城市化能否顺利推进的基础与保障。

首先，粮食安全与城市经济稳定。中东城市化发展环境的稳定与否从根本上取决于中东社会经济的稳定发展。现阶段，中东社会经济稳定主要体现为实体经济的物价稳定，物价不稳极易诱发通货膨胀或通货紧缩，打乱社会正常经济秩序，造成失业增加、贫困激增，最终影响整个社会系统的稳定。中东粮食安全对社会经济稳定的影响集中表现为以下两个方面：

一方面，粮食价格上扬，引发经济波动。自 2008 年世界粮食危机爆发以来，粮食价格不断飙升。2010 年 12 月世界粮食价格指数已达 215 点，达到 2008 年 9 月以来最高位。其中谷物价格指数

① 表格数据来源：Karen Frenken, "Irrigation in the Middle East Region in Figures", [ftp://ftp.fao.org/agl/aglw/docs/wr34\\_eng.pdf](ftp://ftp.fao.org/agl/aglw/docs/wr34_eng.pdf)。本表格中东地区包括阿拉伯半岛国家：巴林、科威特、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿联酋和也门；高加索三国：亚美尼亚、格鲁吉亚和阿塞拜疆；伊朗。近东地区包括伊拉克、以色列、约旦、黎巴嫩、巴勒斯坦、叙利亚和土耳其。

数为 238 点，与 2009 年 12 月同比上涨 39%。<sup>[28]</sup>受此影响，中东地区无论是粮食出口国还是粮食进口国普遍遭遇粮食价格高涨的冲击。在埃及，截至 2010 年 12 月，埃及小麦价格上涨 32%。阿尔及利亚 2010 年 11 月食糖价格上涨 23.5%，食用油上涨 13.5%。阿富汗由于面粉主要依赖进口，在国际粮价上扬的背景下，与季节趋势相反，贾拉拉巴德等市场面粉价格攀升了 46%。<sup>[18]</sup>中东国家基本食品价格的飙升，对当地居民，尤其是贫困居民的经济生活造成严重影响，并间接导致突尼斯、埃及等中东国家动荡的相继发生。

另一面，粮食危机加重中东政府财政负担，影响正常经济建设。中东国家严重依赖国际粮食市场。例如作为世界最大小麦进口国的埃及，2009~2010 年度小麦进口量约为 1000 万吨。阿尔及利亚、摩洛哥的小麦进口量也高达 520 万吨和 230 万吨。<sup>[28]</sup>另据统计，由于受天气因素和病虫害影响，2010~2011 年度粮食出现减产的突尼斯、阿尔及利亚、摩洛哥、叙利亚、土耳其和黎巴嫩等中东国家其粮食进口水平将大为提高。然而，随着 2010~2011 销售年度以来小麦、稻米和玉米等主要谷物贸易国际价格的大幅上涨，上述中东国家谷物的进口费用必将受到严重影响。据联合国粮农组织预测，2010~2011 年度包括埃及、阿富汗、伊拉克、叙利亚和也门等中东国家在内的低收入产粮国进口费用将增长约 20%，其中粗粮进口费用将高达 20%。<sup>[28]</sup>除因国际粮价上涨而带来的进口费用增加外，各种粮食补贴政策也使中东各国政府财政负担雪上加霜。例如，在阿尔及利亚，受粮食危机影响，政府将硬粒小麦收购价格从每公斤 2100 第纳尔提高到 4500 第纳尔，而向制粉厂出售的价格仅为每百斤 2280 第纳尔，其中差价全部由政府补贴。阿政府的面包补贴每月需耗资约 5000 万美元。<sup>[18]</sup>高昂的粮食进口费用和粮食补贴政策极大地恶化了中东国家，尤其是低收入国家的财政状况。而财政本身作为各国维护经济稳定和发展的宏观调控手段，其在城市化进程中的重要意义不言而喻，各国财政负担的加重无疑将为中东城市化在经济领域的发展增加更多的不确定性。

其次，粮食安全与城市政治稳定有关。“现代管理理论认为，政府是作为国家主体的民众的代理人。”<sup>[29]</sup><sup>[16]</sup>政府代理民众制定国家各项基本制度，领导国家政权。无论社会哪个层面出现问题时，政府都被认为负有第一责任。民众会将不满的矛头直接指向政府当局。因而，中东城市化进程中，事关民生的粮食安全问题所产生的一切不安定因素，在某种程度上都会对政治稳定产生影响。具体而言，粮食安全问题对城市政治稳定的影响机制主要表现为：由于饥荒的受害者多是生活在社会底层的边缘群体，因而饥荒常常会引起下层群众的激烈反应，甚至促发暴动。美国著名的综合性战略研究机构兰德公司的两位城市安全专家鲍曼（Kirk S.Bowman）和格林（Jerrold D.Green）对中东地区城市化与政治动荡间关系问题展开的实证研究显示，粮食短缺，粮价上涨与水资源短缺、经济指标的突然下滑、对外贸易下降等“突发性”因素，共同构成了促发中东社会动荡的刺激性因素。<sup>[8]</sup><sup>[237-253]</sup>

纵观中东国家历史，由粮食安全问题引发政局动荡屡见不鲜。1903~1904 年伊朗发生饥荒，而利欲熏心的商人毁坏粮食，囤积居奇，导致市场上粮食减少、粮价飞涨。伊朗各大城市人民群众激奋，他们哄抢投机商人的粮店及仓库。这次在德黑兰等大城市发生的“饥饿暴动”直接成为伊朗历史上规模空前的政治运动——宪政革命的导火索，开辟了伊朗现代政治革命的先河。1942 年 12 月 8~9 日由于粮食短缺、不法商贩囤积粮食以及谷物歉收等原因，伊朗首都德黑兰再次爆发大规模粮食骚乱，并导致 20 人死亡，700 人受伤，近 150 人被捕。<sup>[30]</sup><sup>[51]</sup>在中东城市化过度发展的刺激下，粮食危机更是频频出现。正如怀特（White）和惠特尼（Whitney）曾指出的那样：“每一个移民到城市或者是在城市出生的人都对农村地区或者是世界上其他地区生产的粮食产生需要。”<sup>[8]</sup><sup>[331]</sup>然而，与中东粮食需求不断膨胀相对的却是各国有限的粮食生产能力和不断飙升的粮食价格。于是 1980 年 7 月摩洛哥卡萨布兰卡街头骚乱、1984 年、1996 年约旦城市骚乱、1984 年 1 月突尼斯骚乱、1988 年阿尔及利亚首都城市暴动直至 2010 年岁末，突尼斯、埃及、利比亚、也

门以及叙利亚等中东国家爆发强烈政治地震，在这些动荡与冲突中，粮食价格的突然上涨和政府决策的失当无一不是促发城市发生骚乱的重要因素之一。尽管针对目前这场阿拉伯世界政治地震发生原因的探讨仍在继续，这场社会变革固然存在着复杂的社会背景，如社会经济发展缓慢、政治民主化进程迟缓、民生问题亟需解决等问题，但可以明确的是，2010年中东各国普遍遭遇的通货膨胀以及粮价上涨无疑是此次政治危机的重要催化剂。“粮食价格的飞涨成为驱使人们走上街头的真正原因”<sup>[31]</sup>。截至2011年4月，这场政治危机已经导致执政近30年的埃及穆巴拉克政府，执政23年的突尼斯本·阿里政府倒台，利比亚、叙利亚、也门等国政治局势至今仍扑朔迷离。可见，保障中东国家粮食安全对于维护国家政治稳定，主权独立意义重大。一个国家只有拥有稳定的政治局面，才能确保政权、政府的合法性和权威性，才能为城市化顺利推进保驾护航。

最后，粮食安全与城市社会心理稳定有关。社会心理稳定是社会稳定的综合反映和重要内容。广泛的社会不满和社会心理失衡往往是构成社会动荡的心理基础。粮食作为人类生存与发展的必需品常常成为影响社会心理稳定的关键。就目前而言，中东粮食安全在社会心理层面的影响主要体现在助长社会“不公”心理产生，进而引发社会动乱。

在中东粮食危机发生的过程中，处于社会底层的低收入阶层常常是受冲击最严重的群体，于是一种由于贫富差距而产生的不公正感迅速萌生。据埃及中央统计局调查，纳赛尔时期城乡低收入阶层的饮食开支分别占各自开支的59.5%和61.1%。<sup>[32]</sup>此后，过度的城市化发展使中东城市主要食品价格不断上涨。1985~1989年，大开罗区消费品价格飞快上涨，价格指数提高1倍，平均每年提高19.7%；1980~1985年，土耳其的主要食品价格也上涨了5~9倍，而工人平均工资只增加了3~5倍，人民生活水平普遍下降，贫困问题更加突出。而与之相对的却是少数精英阶层的富有，据报道，埃及社会中大约2%的人口，其收入占GDP的比例高达40%。<sup>[33]</sup><sup>155</sup>粮食价格的上涨使更多的人陷入贫困，社会贫富差距进一步被拉大，社会心理失衡严重。

粮价上涨所诱发的通货膨胀进一步助长“不公正”感的形成：一方面，在金融借贷领域，由于多数债务契约签订之时都无法预期未来的通货膨胀率，而往往以签约时的通胀率确定名义利息率，这样当通货膨胀发生时，就造成了实际利息率下降，并出现债务人受益，债权人受损的局面。中东各国居于城市社会底层的低收入群体，由于不具备借贷资格，通常不会有债务或者只有少量债务，这就使得通货膨胀发生时，其储蓄存款大量贬值，而那些掌握大量贷款的社会精英却从中渔利，“通货膨胀基本上是抢穷人的钱，补贴给富人”<sup>[34]</sup>；另一方面，在雇佣关系领域，由于多数通货膨胀的不可预期性，使工资的上涨难以与通货膨胀率的涨幅相同步，因而当通货膨胀发生时，工人的实际工资大大缩水。随着购买力的下降，底层民众的生活水平急剧下降，贫富悬殊加剧。显然，这一切又为社会“不公”心理的产生埋下了隐患。

中东粮食危机发生时，当低收入群体发觉自己已经穷到要为吃饭问题而奔波的时候，上述客观的分配不均必然会在他们心中产生巨大“不公平”感。特别是当他们将自己的境遇与富裕阶层进行对比时，就会产生强烈的相对剥夺感，进而扭曲他们对公平正义的看法，认为自己没有得到本应该得到的东西，“仇富”心理也会随之产生，从而激化社会矛盾。正如英国历史学家汤普森对自身所处时代爆发的大规模粮食骚乱展开研究时指出的那样，骚乱的人群所愤怒的焦点并不仅仅在于较高的粮食价格，更多的在于由于富人谋求经济暴力而反映出的道德沦丧。<sup>[35]</sup>而当这种不满积累到一定程度时，一些偶发性事件便会成为“压倒骆驼的最后一根稻草”，点燃骚乱的导火索。

综上所述，粮食安全在经济、政治、社会心理等层面影响着中东城市化的发展进程。中东有限的农业基础、薄弱的粮食生产和供给能力，已经成为当前制约中东城市化健康、有序发展的瓶颈。因而，推进中东城市化必须高度重视粮食安全，在城市化迅猛发展的背景下，采取科学有效的粮食对策，确保国家粮食安全。

### 三、城市化背景下中东处理粮食安全问题的路径

随着粮食安全问题的日益突出，中东各国政府继续从长期和短期两个层面利用传统方式，解决粮食危机，涉及此方面的研究众多，不再赘述。不过，中东国家面对影响剧烈、深远的世界粮食危机，特别是针对城市化加速对粮食安全形成严峻挑战而采取的一些路径措施，则亟需探讨。

首先，保障粮食生产的政策——强化耕地保护。目前，中东各国所经历的城市化是一种工业化与城市化相脱节、城乡差距明显的过度城市化或虚假城市化。城市化发展的无序与失控是其重要特征。因而在中东快速发展的城市化进程中，受城市蔓延影响，一些地方、尤其是城市周围耕地用途非农化的现象开始大量出现。为此，中东国家在完善耕地保护立法，严格土地审批的同时，将新建卫星城、新城镇作为缓解中心城市扩张对农业用地侵占的主要措施。埃及是联合国确认的中东低收入缺粮国家之一，全国农业土地占3.4%，耕地仅为2.9%。<sup>[36]</sup><sup>[32]</sup>其首都开罗是中东地区最大的城市，截至2009年，开罗市区人口已高达1090万<sup>[37]</sup>。随着城市化进程的不断加快，开罗城市不断扩张，尽管法律对农业用地施以保护，但自1982年以来仅非法棚户区的扩建就已经导致40万英亩农业土地流失。<sup>[38]</sup><sup>[50]</sup>为了保护大开罗周围农业用地，抑制城市恶性膨胀，埃及政府实施了新城镇项目，通过在沙漠上建造新城镇和新定居点从而使城市的扩张远离农业用地。目前，在开罗附近已经建成三座卫星城——十月六日城（6 October）、阿尔巴城（Al-Obour）和5月15日城（15th May）。此外，还在开罗、亚历山大以及塞得港间建立新城——萨达特城（Sadat City）、新阿米里亚城（New Ameriya City）、斋月十日城（10 Ramadan）和巴德尔新城（Badr New City）。这些城市大多环绕大开罗地区或在该区内分布，有效分担着大开罗的人口压力和各项城市职能，更为重要的是这些城市都建立在原本是荒漠的土地上，为缓解开罗城市化对周围农业用地的侵蚀起到积极作用。当然，通过建立卫星城和新城的措施来缓解城市化加速过程中出现的农业用地非农化现象，必须与本国国情相联系，不能盲目效仿，而且新建城市必须建立在土地科学、合理规划的基础上，如果将新城建在农业土地之上，便会造成本末倒置的后果。如1981年约旦通过高空测绘方法显示，安曼城郊尤贝哈市北部新建卫星城阿布努赛尔，侵占农业用地达250公顷。该市东部广大干旱区城市发展却缓慢得多，全区面积仅有8.5平方公里。<sup>[10]</sup>可见，要摒弃城市化发展中的错误观念，将土地合理使用摆在重要位置，坚决防止城市蔓延对耕地造成侵害，以保障粮食综合生产能力有效提高。同时要大力挖掘城市及城市周边荒漠土地的潜力，充分利用土地空间，兴建卫星城或新城镇，走出一条发展中国家的健康城市化道路。

其次，稳定城乡粮食价格的政策——实施粮食补贴。当中东各国遭受粮食危机之时，国内受冲击最严重的永远是那些生活在社会底层的“边缘群体”，这其中既包括长期遭受中东政府“城市偏向”政策之苦，构成粮食生产主体的贫苦农民，也包括作为粮食消费主体的城市中下层居民。于是，众多中东国家开始实施粮食补贴政策，以此来实现既保障农民等生产者的生活水平和积极性，又保证城市居民等消费群体的生活费用不至大幅上涨。一时间，粮食补贴成为中东国家维护城乡社会稳定、统筹城市化中农村与城市关系以及实现社会公正的主要手段。2008年世界粮食危机席卷中东，中东各国采取的一系列旨在抵消国际价格大幅上涨的措施中，粮食补贴是多数中东国家针对本国边缘群体所采取的主要措施与此同时，埃及也加大了对粮食补贴的投入，2008年6月30日前开放了定量卡系统，并把持卡人的稻米定量提高了一倍。在埃及政府的补贴政策下，该系统覆盖了埃及7500万总人口中的5500万人。持卡人每人每月可以用15埃镑购买2公斤大米（比先前定量提高了一倍）及2公斤食糖、1.5公斤油和50克茶叶。<sup>[18]</sup>中东国家针对城乡居民采取的粮食补贴政策，从短期来看能够对国内粮食价格波动起到抑制作用，为维护城市化进程中城乡社会稳定发展起到积极作用；但从长期看，在粮价持续走高的国际市场影响下，实施大规模的粮食补贴政策，无疑将会增加政府的公共财政压力。埃及将提供面包补贴一直视作国家粮食政策的关

键措施,随着世界粮食价格的上涨,埃及财政 2007~2008 年用于粮食补贴的总开支(包括食品和能源补贴)比 2006~2007 年的增加比例高达 56%。<sup>[18]</sup>另据联合国粮农组织预测,随着世界小麦价格的持续上涨,将大大增加 2010~2011 年度埃及小麦进口费用和政府面包补贴计划的开支。<sup>[18]</sup>粮食补贴本身作为一项弹性系数较小的粮食措施,一旦减少补贴便有可能引发社会不满。1977 年元月,由于埃及政府突然取消对部分食物的补贴,致使粮食价格迅速高涨,首都开罗紧接着发生自 1952 年七月革命以来最大规模的反政府骚动,史称“大饼起义”。随后发生在首都的骚乱席卷全国 9 个省份,此次暴动导致总统萨达特出走阿斯旺,死亡 80 人,数百人受伤,1500 人被捕。<sup>[39]224</sup>骚乱使埃及政府认识到基本食品价格与政治稳定的密切关联性,“不仅将取消食物补贴的决定在 36 小时内撤消,连刚组阁才三个月的政府也被迫解散。骚乱使政府深刻认识到物价补贴政策对稳定社会的巨大作用,从此不再提改革之事,反而加大对它的财政投入,补贴规模越来越大,种类增加,黄豆、小扁豆、冻肉、鸡肉等食物也包括进去,使补贴总量剧增。”<sup>[40]</sup>尽管粮食补贴政策在中东城市化进程中对维护城乡社会稳定起到积极作用,但是从长远考虑,粮食补贴并非是中东国家解决粮食安全问题的根本途径,粮食补贴政策的实施必须建立在各国国情基础之上,以此来确定补贴的范围和数量多少。

最后,调节粮食需求的政策——缩小城乡差距。城乡二元社会结构是中东城市化的特征之一。此种背景下,落后的农业基础难以为健康、有序的城市化发展提供必需的粮食保障。城乡发展程度的悬殊使大量农村人口盲目涌入城市,在造成农业劳动力减少的同时,也急剧增加了城市的消费需求。中东国家已意识到只有积极发展农业生产力、缩小城乡差距、将城市化推上稳步前行的轨道,才是稳定国家粮食需求、保障粮食安全的根本出路。伊朗作为中东传统的农业大国和新兴工业化国家,其在推进农业现代化、缩小城乡差距,调节国家粮食需求方面已经取得了一定成绩。1976~1984 年间,国家农业产值增加了 31%,增长速度达到非石油经济的两倍。<sup>[41]63</sup>从 1990~2010 年,伊朗在农业领域连续实施四个“五年计划”,逐步走向以市场经济为主导的发展方向,并积极推进农业在私有化领域的发展。其中在 1990~1995 年的第一个农业五年计划期间,伊朗政府积极推进农业生产和农业私有化,使这一时期农业增长率达到每年 8.8%。除长期计划外,伊朗还针对一些农业专门领域实施专门性计划。农业生产合作者计划、“关键性小麦”方案计划等。<sup>①</sup>农业方面取得的成就,直接促成了伊朗城乡差距的缩小:一方面,城乡居民在家庭收入方面的差距大幅缩小。1976 年,伊朗革命前夕,农村地区人均家庭收入仅为城市地区的 44%,然而截至 2005 年,这一比例已经提升为 63%;另一方面,城市与乡村的人类发展指标也有所提高。1976~1996 年间,全国女性接受教育比例已从 17%提升为 62%,其中城市这一比例从 56%提升为 82%。1994~2000 年间,在一些最为贫困的省份,婴儿及 5 岁以下幼儿死亡率也急剧下降。<sup>[41]63</sup>随着城乡差距的日益缩小,伊朗过度城市化的负面影响必然大为减弱,届时粮食需求的增长速度也将得到有效缓解。需要指出的是,尽管城市化进程是各国经济发展的客观规律,是不以人的意志为转移的。但必须认识到中东地区二元社会结构主导下的过度城市化,城乡差距明显,城市人口急剧膨胀,从而加剧了中东粮食需求的增长速度,并对粮食安全产生不利影响。因此,只有缩小城乡差距,将中东城市化纳入稳步发展的轨道,才能对迅速提升的粮食需求增长速度加以遏制。中东国家在积极推进城市化的同时,必须重视提升农业的综合生产能力,摒弃自殖民统治以来长期形成的“城市偏向”政策,为城市化的健康发展奠定坚实的物质基础。

随着中东城市化进程的深入,原本稀缺的耕地、淡水资源受到严重威胁,过度城市化发展制约着中东国家粮食的生产和消费。中东传统的粮食安全问题开始面临新挑战,中东地区严峻的粮食安全形势制约着各国城市化的健康、有序发展。为此,中东各国政府已开始关注快速城市化进

<sup>①</sup> 有关伊朗农业计划方面的内容详见顾尧臣:《伊朗有关粮食生产、贸易、加工、综合利用和消费情况》,载《粮食与饲料工业》2006 年第 8 期。



程与国家粮食安全间的密切关系，并在推进城市化发展的过程中注重加强耕地保护、稳定粮食价格、缩小城乡差距等方面做出积极努力。因此，对中东国家而言，由于粮食安全事关治国安邦大业，如何协调好城市化与粮食安全的关系以降低粮食危机风险，则任重而道远。

### [ 参考文献 ]

- [1] 联合国粮农组织网站.粮农组织食品价格指数(英文版)[EB/OL].[2011-05-05].  
<http://www.fao.org/worldfoodsituation/wfs-home/foodpricesindex/en/>
- [2] 世界银行网站.食品价格居高不下且波动继续威胁世界贫困人口(英文版)[EB/OL].[2011-04-14].  
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:22888645~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:4607,00.html>.
- [3] Tom Gjeltten.The Impact of Rising Food Prices on Arab Unrest[EB/OL].[2011-05-10].  
<http://www.npr.org/2011/02/18/133852810/the-impact-of-rising-food-prices-on-arab-unrest>.
- [4] United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division[EB/OL].[2010-03-20].  
[http://esa.un.org/unpd/wup/Documents/WUP2009\\_Highlights\\_Final.pdf](http://esa.un.org/unpd/wup/Documents/WUP2009_Highlights_Final.pdf).
- [5] 高佩义.中外城市化比较研究[M].天津:南开大学出版社,2004.
- [6] 联合国人居署网站.贫民窟的现状与趋势 1990-2005 (英文版) [EB/OL].[2009-09-20].  
[http://www.unhabitat.org/downloads/docs/9179\\_33168\\_Slum\\_of\\_the\\_World\\_levels\\_and\\_trends.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/9179_33168_Slum_of_the_World_levels_and_trends.pdf).
- [7] 粮农组织数据库网站[EB/OL].[2011-05-09].<http://faostat.fao.org/site/377/Desktop.aspx?PageID=377#anchor>.
- [8] Michael E.Bonine.Population ,Poverty,and Politics in Middle East Cities[M].Florida University,1997.
- [9] Carole Rakodi. The Urban Challenge in Africa:Growth and Management Of Its Large Cities[M]. Tokyo: United Nations University Press, 1997.
- [10] Nasim Barham, Horst G.Mensching.约旦首都安曼城市化的农业地理效应[J]. 赵鹤平,译.地理科学进展 1992(2).
- [11] 万光, 陈佩明.变动中的埃及——来自金字塔下的报告[M].北京:世界知识出版社,1985.
- [12] 马志学.中东地区的环境污染问题[J].西亚非洲,1999(6).
- [13] 联合国数据库网站.人口与社会数据[EB/OL].[2009-07-09].<http://unstats.un.org/unsd/demographic/default.htm>.
- [14] 联合国网站.2009年世界城市化展望数据库[EB/OL].[2011-05-09].<http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.
- [15] 联合国粮农组织网站.中东地区的灌溉数据[EB/OL].[2011-02-09].[ftp://ftp.fao.org/agl/docs/wr34\\_eng.pdf](ftp://ftp.fao.org/agl/docs/wr34_eng.pdf).
- [16] 中东、非洲和中国将面临缺水困境[EB/OL].[2011-05-24].  
<http://ca.news.yahoo.com/study-finds-water-shortages-worst-middle-east-africa-000648297.html>.2011-5-24.
- [17] 尹成杰.粮安天下——全球粮食危机与中国粮食安全[M].北京:中国经济出版社,2009.
- [18] 联合国粮农组织网站.作物前景与粮食形势[EB/OL].[2011-05-08].  
<http://www.fao.org/giews/chinese/cpfs/index.htm>.
- [19] Metin Heper.Local Government in Turkey-Governing Greater Istanbul[M].London: Routledge,1989.
- [20] Abdulaziz Y. Saqqaf.The Middle East City: Ancient Tradition Confront a Modern World[M].Minnesoda: Paragon House Publishers,1987.
- [21] Martha Wenger, Joe Stork .The Food Gap in the Middle East[J].Middle East Report, 1990(166).
- [22] Shaohua Che, Martin Ravallion. Absolute Poverty Measures for the Developing World(1981-2004)[EB/OL].  
[2011-05-11]. <http://www.pnas.org/content/104/43/16757.full.pdf+html>.
- [23] Madanipour Ali.Tehran: the Making of a Metropolis[M].Academy Press,1998.
- [24] 车效梅. 德黑兰都市困境探析[J].世界历史,2007(4).
- [25] 丁隆.中东民主化进程: 一个政治经济学的视角[J].阿拉伯世界研究,2008(1).
- [26] 联合国粮农组织网站[EB/OL].[2011-05-11].

- [http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food\\_security\\_statistics/country/eng/Lebanon\\_E.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/ess/documents/food_security_statistics/country/eng/Lebanon_E.pdf).
- [27] 刘玮.粮食危机与分配不公[J].数据, 2008(6).
- [28] 联合国粮农组织网站.全球粮食监测[EB/OL].[2011-05-15].  
[http://www.fao.org/giews/english/gfpm/GFPM\\_01\\_2011.pdf](http://www.fao.org/giews/english/gfpm/GFPM_01_2011.pdf).
- [29] 胡联合, 胡鞍钢.中国当代社会稳定问题报告[M].北京: 红旗出版社,2009.
- [30] Stephen L.Mcfarland. Anatomy of an Iranian Political Crowd: The Tehran Bread Riot of December 1942 [J].International Journal of Middle East Studies,1985(1).
- [31] George Frederick. Are Middle East “Democracy” Protests Really Food Riots? [EB/OL]. [2011-03-25].  
<http://www.unifiedpatriots.com/2011/03/25/are-middle-east-democracy-protests-really-food-riots/>.
- [32] 戴晓琦.埃及社会保障制度的出现及特征（上）[J].阿拉伯世界, 2003(1).
- [33] Yasser Elsheshtawy. Planning Middle Eastern City, An Urban Kaleidoscope in A Globalizing World[M]. London: Routledge,2004.
- [34] 谢国忠.通货膨胀是中东骚乱导火索[EB/OL]. [2011-02-28].  
<http://finance.sina.com.cn/review/hgds/20110228/9440192.shtml>.
- [35] Evan Fraser, Andrew Rimas.The Psychology of Food Riots[EB/OL]. [2011-01-30].  
<http://www.foreignaffairs.com/articles/67338/evan-fraser-and-andrew-rimas/the-psychology-of-food-riots?>
- [36] The Economist Intelligence Unit, Country Profile 2007(Egypt) [M].London,2007.
- [37] 联合国网站.2009 年世界城市化展望数据库[EB/OL].[2011-05-09].<http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>.
- [38] United Nations.The State of 2008 African Cities: A Framework for Addressing Urban Challenges in Africa [M].United Nations Human Settlements Programme,2008.
- [39] 毕健康.埃及现代化与政治稳定[M].北京: 社会科学文献出版社,2005.
- [40] 戴晓琦.埃及社会保障制度的出现及特征（下）[J].阿拉伯世界,2003(3).
- [41] 世界银行网站.2009 年世界发展报告(英文版)[EB/OL]. [2011-04-21].  
[http://siteresources.worldbank.org/Resources/4231006-1225840759068/WDR09\\_01\\_Overviewweb.pdf](http://siteresources.worldbank.org/Resources/4231006-1225840759068/WDR09_01_Overviewweb.pdf).

## Urbanization and Food Security in the Middle East

CHE Xiaomei & LI Jing

**Abstract** With the rapid urbanization in the Middle East, the situation of food security is impending. On one hand, overurbanization has caused the decrease of arable land and agricultural water, the increase of food demands, and the decline of ability in food access for the urban poors. On the other hand, food security threatens the economic and political stability in urban and help the development of the feeling of social inequality. Many Middle East countries strengthen arable land protection, squeeze the price of food, and shorten the gap between urban and rural areas to relieve the contradictions between urbanization and food security.

**Key Words** The Middle East; Urbanization; Food Security; Non-traditional Security; Urban Development

（责任编辑：杨 阳）