

埃及粮食安全：困境与归因*

张 帅

内容提要 粮食攸关国家的生存和发展，对一国长治久安起重要作用；粮食安全是非传统安全的重要范畴，也是发展中国家推动国家治理的重要领域。以粮食安全问题为特征的“民生赤字”是非洲政治和社会动荡的根源之一。在埃及，粮食安全问题是资源型贫困和制度型贫困叠加的结果。作为阿拉伯世界政治大国，其人口数量始终位居阿拉伯世界榜首，给埃及粮食供应带来巨大压力。埃及国内经济发展失衡，农业发展相对滞后，粮食产量无法赶上人口增长的步伐，长期陷入粮食危机，成为国家治理的严峻难题。作为一个从粮食自给自足转变成高度依赖粮食进口的国家，埃及的粮食安全问题在自然因素、国家政策和科技水平等诸多因素的影响下，则体现为供需矛盾尖锐、过度依赖进口和高粮价三大突出问题。伴随埃及工业化和城市化的发展，粮食高需求、耕地不足、水源有限等问题逐渐暴露，加剧了粮食供应的负担。粮食安全恐将继续成为影响埃及政治走向和对外政策演变的潜在因素。为此，埃及需要适度控制人口规模、大力发展农业及提高农民生活水平，以期从根本上解决缺粮问题。

关键词 粮食安全 埃及 城市化 国家治理

作者简介 张帅，上海外国语大学中东研究所博士生（上海200083）。

* 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论与案例研究”（16JJDGJW011）、上海市“浦江人才计划”（14PJC092）、上海市教委“曙光计划”（15SG29）和上海外国语大学创新团队联合资助研究项目。感谢《西亚非洲》匿名审稿专家和孙德刚教授对本文提出的宝贵修改意见。

对于广大发展中国家来说,推动国家治理比参与全球治理更具紧迫性。在国际治理诸多层面中,粮食安全问题始终是困扰发展中国家领导人的重要难题,甚至成为影响一国内政与外交走向的重要原因。事实上,2010年年底开始席卷中东地区的阿拉伯变局与2008~2009年国际大宗食品价格尤其是小麦价格大幅上扬存在重要关联。因此,以粮食安全问题为特征的“民生赤字”是该地区政治和社会动荡的根源之一,维护粮食安全则是发展中国家的最大民生问题。

长期以来,埃及作为中东和非洲地区的重要发展中国家,其粮食安全问题从20世纪70年代起一直延续至今。曾经的“尼罗河粮仓”现已变成了粮食净进口国,粮食安全问题变得愈发严峻,甚至成为21世纪以来埃及政权动荡的重要诱因。

“安全”与“粮食安全”的内涵解析

“安全”范畴被广泛运用于非传统安全领域,如经济安全、生态安全、卫生安全、社会安全等,在此语境下,安全通常意味着“受到保护而免于威胁”。而在中国古代,安全多用于特殊语境,既指王朝兴衰、太平盛世,也指对执政者治国理念的劝诫,如《左传·襄公十一年》告诫后人:“居安思危,思则有备,有备无患”,《汉书·贾谊传》指出:“建久安之势,成长治之业”等。而就“安全”一词的本意而言,汉语词典和英语词典都做了具体诠释。《现代汉语词典》将安全解释为“没有危险、不受威胁、不出事故”。^①英语中由于词性不同,安全则有多种表达:形容词“safe”或副词“safely”是指“受到保护没有受伤”;名词“safety”是指“安全的状态及免受危险和伤害”;^②名词“security”是指安全的条件即“为免受威胁或伤害而采取的措施”。^③

上述有关“安全”的解释仅是从语义层面加以理解,而随着国际秩序的

① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典(修订版)》,商务印书馆,2001年版,第7页。

② [英国]霍恩比:《牛津高阶英汉双解词典》,王玉章、赵翠莲、邹晓玲等译,商务印书馆,2009年版,第1758~1759页。

③ 同上书,第1802页。

发展和国际关系的演变，安全被赋予了更深层的含义和更丰富的内涵。国际关系英国学派领军人物巴里·布赞（Barry Buzan）用了3组概念探究“安全”：“第一，通过一组补充性概念，如战略、威慑、遏制和人道主义等，揭示安全的具体含义；第二，通过一组平行性概念，如权力、主权和认同等，揭示广义的、政治层面上的安全含义；第三，通过一组竞争性概念，如源于冷战时期和平研究的“和平”，或21世纪广泛争论的“风险”或“意外”等，替代安全概念。^①若按巴里·布赞的上述3组概念来分析，本文所论述的粮食安全则属于“补充性概念”，反映安全问题的具体含义。而巴里·布赞也只是给出了与安全相关的3个分析框架，并未给出安全的具体概念，甚至在国际关系学界中，关于安全能否定义也颇受争议。在浙江大学余潇枫教授主编的《非传统安全概论》一书中，明确了认知安全的3个层面：客观、主观、“主体间”的社会认同（主体间性），确立了安全问题互动结构的3个维度：“安全”、“安全感”、“安全化”，以此将安全描述为：客观上不存在威胁，主观上不存在恐惧，主体间不存在冲突。^②实际上，不管是基于“安全性”的客观威胁，还是基于“安全感”的主观恐惧，都与基于“安全化”的安全行为体之间的互动有关，只有当行为体之间确保对方安全时，安全才得以真正成立。^③

粮食安全作为安全的一个范畴，关乎国家经济发展和民生稳定。当前学界对粮食安全的研究已取得一定进展，其中英国学者戈登·康韦（Gordon Conway）和凯蒂·威尔逊（Katy Wilson）合著的《粮食战争：我们拿什么来养活世界》以“饥饿”为切入点，结合数据与案例分析，重点论述了解决粮食安全的措施；^④美国学者威廉·恩道尔（William Engdahl）所著的《粮食危机》以地缘政治的独特视角，用翔实的史料揭示了粮食对世界霸权和国家安全的重要性。^⑤其他外国学者对粮食安全的研究则多以理论和实践为主。中国学者主要以中国的粮食安全为研究对象，分析中国粮食安全的现状、解决

① [英国]巴里·布赞、[丹麦]琳娜·汉森：《国际安全研究的演化》，余潇枫译，浙江大学出版社，2011年版，第15页。

② 余潇枫：《非传统安全概论》，北京大学出版社，2015年版，第32~33页。

③ 同上书，第33页。

④ [英国]戈登·康韦、凯蒂·威尔逊：《粮食战争：我们拿什么来养活世界》，胡新萍、董亚峰、刘声峰译，电子工业出版社，2014年版。

⑤ [美国]威廉·恩道尔：《粮食危机》，赵刚、胡钰、旷野、刘淳译，知识产权出版社，2008年版。

措施、发展战略等^①，但对国外粮食安全的研究相对较少，其中车效梅教授将中东粮食安全作为城市治理的一个方面进行研究；^② 黄贤金教授主要以非洲土地利用与粮食安全为重点研究对象；^③ 安春英研究员以非洲粮食安全为基础，研究中国在中非粮食安全合作过程中所起的作用。^④ 总体来看，国内学者对粮食安全的研究呈现出“重宏观轻微观、重地区轻国别、重描述轻论述”的特点。因此，加强粮食安全问题的深度案例研究显得尤为必要。

粮食安全经历了从传统安全向非传统安全的演变。在国家安全领域，政治安全和军事安全一直是国家安全的重要领域，即通常所说的传统安全，其关系到近代民族国家的产生和国际关系体系形成的基础。传统的国家安全观所关注的重点是如何抵御外敌入侵以维护国家统一、主权和领土完整。伴随第一次世界大战、第二次世界大战和冷战的爆发，传统大国和地区性强国都越来越重视国家的军事实力，军事安全在国家安全中的重要性日益凸显。而粮食与军事安全息息相关，粮食在战争中的作用自古以来就凸显。“兵马未动，粮草先行”，确保军队粮食的充足供给始终是打胜仗的前提。从这一层面来看，粮食安全亦是军事安全的一部分，属于传统安全范畴。但随着冷战的结束，国际政治格局发生了巨大变化，传统安全受到冲击，世界出现了一些新的挑战 and 威胁，粮食安全也逐渐从军事安全中分离，从传统安全范畴逐渐演化成非传统安全范畴。非传统安全通常指“非国家行为体对国家的主权和利益以及个人、群体和全人类的生存和发展所造成的非军事威胁和侵害”^⑤，跨国性和全球性是其突出的特点。从粮食安全来看，一方面，粮食中所存在的细菌会被带到粮食进口国，对进口国人民的身体健康构成威胁，体现了国外问题对国内问题产生的影响，与卫生安全息息相关，具有跨国特征；另一方面，粮食安全是国家治理面临的共同问题，彻底解决需要各国相互合作、

① 相关主要著作参见罗丹、陈洁：《新常态时期的粮食安全战略》，上海远东出版社，2016年版；吴海鹏：《粮食安全的背后》，中国社会科学出版社，2016年版；马述忠：《中国粮食安全与全球粮食定价权：基于全球产业链视角分析》，浙江大学出版社，2015年版；韩俊：《中国粮食安全与农业走出去战略研究》，中国发展出版社，2014年版；卢良恕、王健：《粮食安全》，浙江大学出版社，2007年版等。

② 参见车效梅、李晶：《中东城市化与粮食安全》，载《阿拉伯世界研究》2011年第5期，第62~71页。

③ 参见黄贤金：《非洲土地资源与粮食安全》，南京大学出版社，2014年版。

④ 安春英：《“一带一路”背景下的中非粮食安全合作：战略对接与路径选择》，载《亚太安全与海洋研究》2017年第2期，第93~105页。

⑤ 余建华等：《上海合作组织非传统安全研究》，上海社会科学院出版社，2009年版，第39页。

共同应对。因此，从安全类型来看，粮食安全在当今世界已归属非传统安全。

“粮食安全”的概念早在20世纪70年代就由联合国粮农组织（FAO）进行了界定：“保证任何人在任何时候都能得到为生存和健康所需要的足够的食品。”1981年，联合国粮农组织又将粮食安全分为广义和狭义两个层面，即广义的粮食安全是指现在和将来能够得到足够的粮食供给；狭义的粮食安全意味着粮食储备及管理体系能够在粮食减产及粮食进口减少时起到保护作用。^①而在1986年，受诺贝尔经济奖获得者阿马蒂亚·森（Amartya Sen）的影响，世界银行采纳了以下粮食安全的定义：“粮食安全是任何人在任何时候都能获得保证其积极、健康的生活的足够食物。”^②这一定义很快在2001年被联合国粮农组织进行了详细阐述：“粮食安全是所有的人，在任何时刻，都能通过物质、社会和经济的途径得到充足、安全和富有营养的食物来满足其积极、健康的生活的情况。”^③据此，本文择其要义，将粮食安全视为既要保证粮食供应充足，又要确保每个人都有能力得到足够的粮食。

粮食安全与否，以及粮食安全程度的高低需要一定的指标来衡量。它又可分为国家或地区层面的宏观粮食安全和家庭或个人层面的微观粮食安全。本文拟从粮食安全的国家宏观层面来考察。美国康奈尔大学经济学家克里斯托弗·巴雷特（Christopher Barrett）总结出了粮食安全的三大支柱：供应充足、可获得性、有效利用；由于粮食价格的波动对粮食安全同样构成很大威胁，学界遂将市场稳定作为粮食安全的第四大支柱，^④由此也构成本文衡量埃及粮食安全问题的分析框架。

埃及粮食安全问题的现状

埃及自古以来就是一个以农业为主的国家，其粮食作物包括小麦、玉米、

^① FAO, *Report of the World Food Conference*, Rome, 1974. 转引自公茂刚：《发展中国家粮食安全问题研究》，中国经济出版社，2013年版，第3页。

^② World Bank, *Poverty and Hunger: Issues and Options for Food Security in Developing Countries*, Washington, DC, 1986, p. 1. 转引自 [英国] 戈登·康韦、凯蒂·威尔逊：前引书，第73页。

^③ “The State of Food Insecurity in the World 2001”，参见联合国粮农组织网站：<http://www.fao.org/docrep/003/y1500e/y1500e06.htm#P0-2>，转引自 [英国] 戈登·康韦、凯蒂·威尔逊：前引书，第73页。

^④ [英国] 戈登·康韦、凯蒂·威尔逊：前引书，第39页。

水稻、大麦和高粱，其中前三种是埃及人饮食结构中的主要部分。在三种主要粮食中，小麦占其粮食种植面积的 32% ~ 48%，玉米占 22% ~ 27%，水稻占 16% ~ 29%。^① 由于 19 世纪以前灌溉技术落后，埃及每年利用尼罗河泛滥所提供的水源补给对秋冬农作物进行灌溉。当代，随着埃及工业化步履维艰和人口的激增，埃及的粮食安全问题的主要体现在以下三方面。

（一）粮食供需存在较大缺口

自 19 世纪初欧洲农业先进技术传入以来，埃及农业逐步建立起了两年三熟的轮作体系，粮食实现自给自足，一度被誉为“尼罗河的粮仓”。但英国工业的迅速发展造成国内棉花供不应求，纺织工业发展受限。英国认为埃及拥有种植棉花的优越自然条件，遂在埃及大力推行农业经济专业化政策，使得埃及在一战前夕棉花种植面积逐渐扩大，由 1883 年占耕地总面积的 11.5% 增至 1913 年的 22.5%，同期棉花产量从 2 700 万坎塔尔^②增至 7 700 万坎塔尔，增长近 2 倍。^③ 此举虽满足了英国殖民者的利益需求，却削减了埃及粮食种植面积。20 世纪初，曾经的“粮仓”开始依靠国外粮食进口。20 世纪 30 年代世界经济危机爆发后，埃及农民因棉价下跌而生活苦不堪言，埃及经济也因棉花出口受阻遭受沉重打击。埃及当局遂采取措施扩大粮食种植面积，粮食产量逐年增加，埃及对粮食进口的依赖度也有所减缓。到 1938 年，埃及粮食重新实现自给自足。整个 20 世纪 50 年代，埃及的农业发展成效明显，粮食自给率均保持在 80% 左右，基本实现自给。

但伴随埃及城市人口的增加，粮食需求也不断增长。同时，大量农村人口迁往城市，他们在城市非但不能产粮，反而扩大了粮食需求量，进一步加重埃及粮食的供给压力，加之政府推行的农业发展政策存在缺陷，造成自 20 世纪 70 年代起埃及粮食危机不断加深。依照埃及本国的粮食安全衡量指标，粮食自给率低便存在粮食安全问题。从 1970 年至 1973 年，埃及粮食自给率均达 80%，尚能自给。但在 1974 年，粮食自给率跌至 72.8%，并从此持续下降。进入 80 年代，粮食安全问题愈发严峻。1980 年，埃及粮食自给率降至

^① Jian Deng, Youzhen Xiang, Wenhui Hao, “Research on the Food Security Condition and Food Supply Capacity of Egypt”, *The Scientific World Journal*, 2014, p. 3, <http://dx.doi.org/10.1155/2014/405924>, 2017-04-20.

^② 埃及棉花重量单位，1 坎塔尔 = 150 公斤（含籽），1 坎塔尔 = 45 公斤（不含籽）。

^③ 雷钰、苏瑞林：《中东国家通史·埃及卷》，商务印书馆，2003 年版，第 223 页。

57.8%，到1986年，已不足50%，截止1987年，埃及人均粮食占有指数从1978至1980年的100下降至99，低于世界的平均值103。^①2006年，埃及人均粮食占有量为290公斤；2011年人均粮食占有量下降到260公斤；而从2012年到2014年，人均粮食占有量的增幅也仅有10公斤。^②

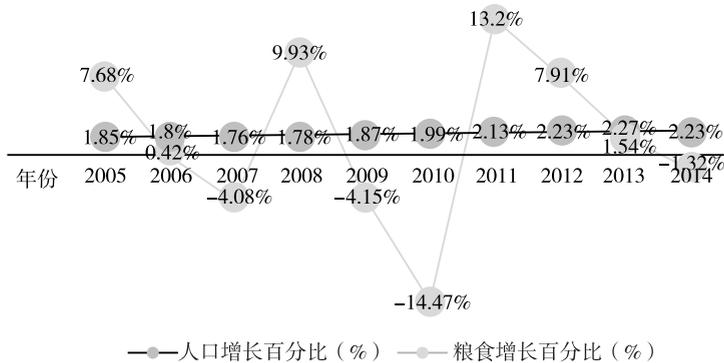


图1 2005~2014年埃及人口和粮食增长百分比

资料来源：笔者根据世界银行网上数据库（<http://data.worldbank.org.cn>，2017-02-20）和联合国粮农组织网站资料（<http://www.fao.org/faostat/zh/#country/59>，2017-02-20）绘制。

面对日益严重的粮食安全形势，尽管埃及政府采取了相应措施，以期促进粮食产量的提升，但在庞大的人口压力面前，国内增加的粮食产量也显得杯水车薪。从表1可以看出，2005~2014年，埃及粮食作物小麦、玉米和稻谷的单产量徘徊不前，其粮食产量的增幅主要靠种植面积的扩大。具体而言，2005~2014年，埃及主要的粮食作物的总产量虽略有增加，但仅在2005年、2008年、2011年和2012年超过了人口增幅，其余年份均未超过人口增长百分比（参见图1）。稻谷产量基本上可以满足国内需求，而小麦和玉米均供小于求。小麦一直被埃及视作维护国家粮食安全的重要战略物资，但其产量也常出现负增长，2007年、2010年和2013年总产量分别下降89.52万吨、134.56万吨、133.53万吨；2013年和2014年，埃及小麦总

^① 朱丕荣：《埃及的经济调整与农业政策改革》，载《国际社会与经济》1996年第6期，第16页。

^② 《埃及粮食总产量》，载联合国粮农组织网：<http://www.fao.org/faostat/zh/#country/59>，2017-02-20；《埃及人口数量》，载世界银行网站：<http://data.worldbank.org.cn>，2017-02-20。

产量分别为 746.02 万吨和 927.98 万吨,^① 消费量则达到 1 850 万吨和 1 910 万吨, 存在严重的“赤字”,^② 这意味着埃及每年仅小麦的进口量就有 1 000 万吨左右。而玉米需求量在 2013 年至 2015 年间分别比国内供给量高 740 万吨、794 万吨和 850 万吨。^③ 由此看, 埃及粮食供需矛盾问题依旧没有得到解决。

表 1 2005 ~ 2014 年埃及主要粮食种植面积、单产和总产量

年份	种植面积 (万公顷)			单产 (吨/公顷)			总产量 (万吨)		
	小麦	玉米	稻谷	小麦	玉米	稻谷	小麦	玉米	稻谷
2005	125.38	86.82	61.33	6.49	8.16	9.99	814.10	708.52	612.53
2006	128.68	76.15	67.05	6.43	8.37	10.08	827.42	637.43	675.50
2007	114.10	77.59	70.41	6.47	8.05	9.77	737.90	624.32	687.68
2008	122.67	93.63	74.51	6.50	7.91	9.73	797.71	740.14	725.34
2009	133.53	98.31	57.55	6.38	7.82	9.59	852.30	768.61	552.05
2010	128.76	96.85	45.95	5.57	7.27	9.42	717.74	704.11	432.95
2011	128.49	88.83	59.32	6.54	7.74	9.57	840.71	687.65	567.50
2012	133.62	104.13	62.03	6.58	7.77	9.53	879.55	809.36	591.11
2013	141.87	103.03	59.71	6.67	7.72	9.59	746.02	795.66	572.41
2014	142.51	103.92	57.37	6.51	7.76	9.53	927.98	805.99	546.74

数据来源: 联合国粮农组织网上数据库: <http://www.fao.org/faostat/zh/#data/QC>, 2017-11-23。

通过以上分析可以看出, 人口的迅速膨胀已经使埃及的粮食产量无法满足人们日益增长的需求。供需矛盾若不能有效应对, 不仅会影响人们每日所需的卡路里摄入量, 而且会造成民众对粮食短缺的恐慌, 极易诱发社会骚乱。为解决国内粮食供不应求的问题, 埃及政府只能转向国际市场寻求粮食进口。

(二) 粮食进口依存度高

20 世纪 70 年代, 埃及粮食安全形势不断恶化。粮食进口量从 1961 ~ 1965 年的平均 201.3 万吨增至 1971 年的 244.8 万吨, 此后粮食进口量虽在 1973 年

① 联合国粮农组织网上数据库: <http://www.fao.org/faostat/zh/#data/QC>, 2017-11-23。

② United States Department of Agriculture, “Grain: World Markets and Trade”, *USDA Office of Global Analysis*, 2015, p. 7, <http://apps.fas.usda.gov/psdonline/circulars/grain.pdf>, 2016-12-20。

③ Ibid.

降至 187.2 万吨，但并未持续下降。^① 自 1974 年起，粮食进口量一直保持增长趋势，从 299.7 万吨直线上涨，埃及也在 20 世纪 70 年代成为粮食净进口国，只有靠大量进口才能弥补国内无法满足的粮食差额。

来自美国农业部的数据显示，2014 年美国向埃及出口了包括玉米、大豆等在内的近 19 亿美元的食品和农产品，平均每天达 149 万美元，创下了美国近年向埃及出口粮食的新纪录。^② 俄罗斯总统普京也对外宣布，将持续加大对埃及的粮食出口。随着粮食需求量的日益增加，埃及也开始向更多的国家寻求进口，其粮食进口主要来源集中在北美、南美和欧洲等地区，其中以美国、阿根廷、巴西、乌克兰和俄罗斯为主。

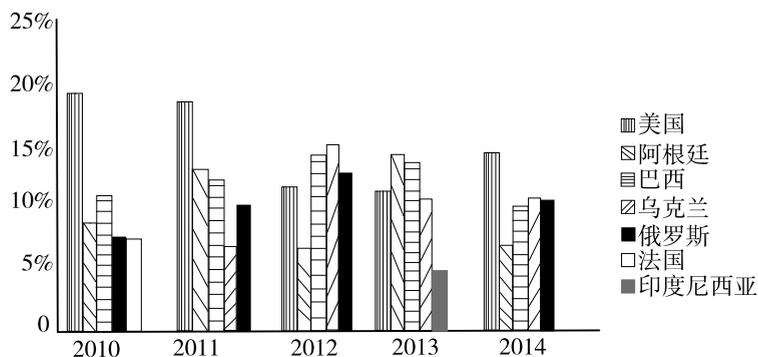


图 2 2010 ~ 2014 年埃及粮食进口的主要来源国及其所占比例 (%)

资料来源：World Integrated Trade Solution, “The Top Food Import Countries of Egypt”, <http://www.wits.worldbank.org>, 2017 - 03 - 31.

粮食进口尽管可以缓解埃及国内粮食供应压力，但从长远来看，依赖粮食进口意味着将解决本国人民温饱问题的主动权交由别国，这并不是行之有效的办法，不仅会在一定程度上影响国家在政治、经济和外交等领域的自主权，而且会给埃及粮食安全带来不利影响。首先，政府财政负担加重。随着埃及国内人口持续膨胀，政府购粮总量也在攀升，财政压力增大。从 2005 年到 2011 年，埃及用于购买谷物的财政支出增加了 33.8 亿美元，其中用于购

^① 武薄行：《论埃及 70 年代末期以来的粮食危机》，西北大学世界历史系硕士学位论文，1991 年，第 8 页。

^② 《埃及粮食进出口数据统计》，参见美国农业部网站：<http://www.fas.usda.gov/regious/egypt>, 2017 - 01 - 25。

买大米的支出增加了 422.3 万美元, 购买小麦和小麦粉的支出增加了 19.2 亿美元。^① 到 2014 年, 埃及用于进口粮食的支出已达到 148.7 亿美元, 约占当年国内生产总值的 5%。^② 埃及自 2011 年爆发“一·二五”革命以来, 经济发展一直在低位徘徊, 经济的有限增长已无法满足社会的巨大需求, 伴随人口增长所带来的购粮压力无疑使政府的财政支出更加吃紧, 阻碍了埃及经济的复苏。

其次, 国际粮食市场的波动会影响埃及国内粮价。国际粮食市场的发展现状和全球经济形势的变化会导致粮食价格的波动, 对埃及而言, 将会面临不可预知的挑战。2008 年上半年, 粮食危机爆发并席卷全球, 国际谷物价格达到了 30 年来的最高水平, 国际小麦和玉米价格较 2005 年分别上涨了 85.3% 和 118.2%。埃及作为粮食进口国, 此次世界粮食危机对其影响尤甚。埃及 2008 年小麦的批发价相比 2005 年上涨 98.3%, 国内小麦的消费价格上涨 105.6%, 玉米的批发价和消费价格相较 2005 年增涨 35.7% 和 76.5%。^③ 2008 年的粮食危机给埃及带来了巨大打击, 尽管危机已经过去, 但国际市场的发展依旧存在着多变性和难以预测性, 过度依赖粮食进口也就预示着埃及仍将承受因国际粮食市场的变动给粮食安全所带来的威胁。

再次, 粮食出口国政策的改变攸关埃及粮食进口数量。由于埃及对国外粮食的依赖性逐渐加强, 出口国每年向埃及供给粮食的数量与埃及民众的生存息息相关。但粮食产量难免会受自然环境等不可抗力的影响, 即便是粮食大国也不能确保年年丰收, 一旦减产, 各国势必会依国情制定相应的出口政策, 给埃及的进口造成影响。2010 年, 埃及原计划以每吨 216 美元的价格从俄罗斯进口 18 万吨小麦, 但持续干旱导致俄罗斯小麦歉收, 致使俄罗斯做出暂停出口小麦的决定, 造成双方的合同被搁置。尽管俄罗斯宣布开放出口后会优先考虑埃及的需求, 但仍给埃及当年的小麦进口市场供需造成了沉重的打击。

最后, 过度依赖进口会导致国家在政治和外交等方面受制于别国。亨

① Egypt Index Mundi, <http://www.indexmundi.com/trade/imports/?country=eg&chapter=10>, 2017-01-25.

② “World Integrated Trade Solution”, <http://www.wits.worldbank.org>, 2017-03-30.

③ Samah Sayed Ahmed, “The Impact of Food and Global Economic Crises (2008) on Food Security in Egypt”, *African and Asian Studies*, Vol. 13, No. 1-2, 2014, p. 223-224.

利·基辛格曾说过：“谁控制了石油，谁就控制了所有国家；谁控制了粮食，谁就控制了所有人。”^① 随着国家间竞争的加剧，粮食的作用早已不局限于解决人民的饥饿问题，其更多地表现为国家博弈的重要筹码。对粮食大国而言，粮食已经演变成对进口国家施加压力的战略武器，已作为一种政治工具存在于当今世界，将对粮食进口国的政策制定起到限制作用。^② 埃及当前正处于经济复苏时期，塞西总统希望带领埃及重塑地区大国的地位。但如今粮食成为埃及崛起的阻力，若埃及的“饭碗”一直掌握在别国手中，进口量始终保持当前规模抑或是继续提升，那么今后不论是面对地区事务还是国际危机，粮食都会成为制约埃及发展的一个瓶颈，国家的政策措施和利益诉求势必会受到束缚。

（三）国内粮价高涨

如图3所示，受供需矛盾尖锐和粮食进口依赖性强两方面的影响，埃及国内粮食价格持续上升，这对埃及而言，无疑是雪上加霜。尽管政府采取措施，向民众提供廉价的补贴面包，一个100克补贴面包的售价低于1美分，而非补贴面包的价格则是前者的10到12倍。即便如此，埃及国内粮食价格上涨的趋势并未得到遏制，供粮压力也没有得到缓解。

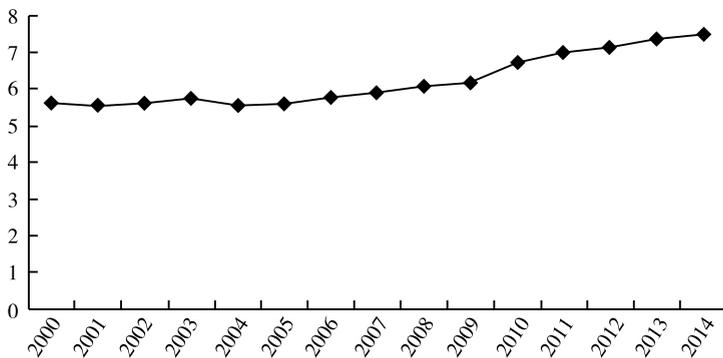


图3 2004~2014年埃及国内粮食价格指数^③

资料来源：Food and Agriculture Organization of the United Nations, “Domestic Food Price Level Index”, <http://faostat3.fao.org/browse/D/FS/E>, 2017-01-15。

① [美国] 威廉·恩道尔：前引书，第4页。

② Eman Abd - Elghafour Ahmed, Gamal Mohamed, Hussein Ahmed Ghoneim, Samir Anwar Metwally, “Effect of Price Policies on the Most Important Egyptian Cereal Crops”, *Nature and Science*, Vol. 10, No. 3, 2012, p. 49.

③ 粮食价格指数是反映不同时期粮食价格水平的变化方向、趋势和程度的经济指标。

埃及粮食价格除受供求关系影响外，其他非常规性因素也成为推动粮价上涨的因素。一方面，商人哄抬粮价。2011年，受埃及国内大米供小于求的影响，埃及发布出口禁令，但仍不能遏制不法商贩走私大米的行为，造成国内大米供应缺口加大；2015年，埃及国内的部分商人囤积大米，拒不向政府出售，加速了国内粮价的上涨。^①另一方面，埃及对麦角菌^②零容忍的规定推高了粮价。2015年12月，因在法国装船的6.3万吨小麦存在麦角菌，导致埃及中央检疫机构拒绝进口，即便真菌含量低于国际所规定0.05%的临界值，这是埃及中央检疫机构第一次以对麦角菌零容忍为由拒绝小麦进口。这一决定给埃及国内粮食市场所造成的后果始料未及。为防止因埃及中央检疫机构的新政策所造成的损失，商人要向政府交纳保险费，致使埃及粮食价格从40美元/吨上涨到80~110美元/吨。而在2016年7月埃及以同样的理由拒绝了来自美国的3.3万吨小麦，再次给国内粮食价格带来波动。高粮价虽一直备受埃及政府的关注，但仍未得到有效解决。

高粮价在以下三方面影响着埃及的发展：首先，粮食价格关乎社会稳定。粮食价格的涨落直接关乎人民的购买能力，粮价不断攀升削弱了埃及人民购买粮食的能力，特别是弱势群体。占埃及人数一小部分的富人拥有国内大部分的经济利益，有能力掌控大部分的可得食物。^③而低收入者在粮价上升的压力下，获取食物的能力愈来愈弱。此外，高粮价是影响埃及政局稳定、导致国内动乱的一根导火索。当贫困者因买不起粮食而饱受饥饿时，他们便会走上街头参加示威游行，潜在的社会问题便逐渐升级为政治暴动。2011年，西亚北非大动荡爆发，埃及亦难幸免，执政埃及近30年的穆巴拉克政府被推翻，由于粮食价格的持续上涨导致的人民不满也是引发埃及此次革命的一个重要原因。正如莱斯特·布朗（Lester R. Brown）所言：“即使粮食生产在世界经济发展中所占比重并不大，但因农业作为基础产业，凡是有可能阻碍其正常发展的要素都易造成经济混乱和社会动荡。”^④有粮则稳，无粮则慌，确保人民能够买得起粮，才是埃及社会的稳定剂。

① 焦翔：《多重因素推高埃及粮价》，载《人民日报》2011年5月4日。

② 麦角菌属于一种子囊菌，最喜寄生在黑麦、大麦等禾本科植物的子房内，发育形成坚硬、褐至黑色的角状菌核，人们称它为麦角菌，过多食用后会造死亡。

③ 徐振伟：《世界粮食危机与中东北非动荡——以埃及为例》，载《中山大学学报（社会科学版）》2014年第6期，第173页。

④ Lester R. Brown, *Who Will Feed China?* New York: W. W. Norton & Company, Inc., 1995, p. 70.

其次，粮食价格上涨易造成民众心理失衡。社会心理平衡是社会稳定的一个重要组成部分，民众对社会长期的不满和心理上的失衡往往是造成社会动荡的心理基础。^① 粮食作为人民生活的必需品是造成社会心理失衡的一个重要因素。高粮价不但使埃及的低收入者遭到严重的冲击，而且加剧了埃及原本就存在的贫富差距，加重了民众心理的不平衡。当穷人还在为解决饥饿问题发愁时，那些富人却过着富裕的生活，因为粮价对他们的影响微乎其微。这种鲜明的对比更凸显了埃及社会的极度不平衡，不仅会诱发民众的社会不公和仇富心理，更会歪曲民众对社会公平的看法，进而加深对政府的仇恨，给国家稳定留下遗患。

最后，高粮价抬高通货膨胀。据埃及中央统计局的报告显示，2016年5月，埃及的消费物价指数（CPI）上浮3.05%，是自2014年7月以来增幅最大的一个月，而在2016年6月增幅放缓，消费物价指数上涨了0.78%。^② 埃及粮价上涨推动物价水平的上升，最终导致通货膨胀率的提升。尽管埃及政府已极力抑制通货膨胀，但收效甚微，通货膨胀率在2017年4月达到了32.9%。^③ 埃及通货膨胀率的上升远快于居民工资的增幅，增加了他们的购粮压力。

综上，无论从埃及粮食总供求情况，还是粮食自给率指标，抑或粮食市场外贸依存度，以及粮价的居高不下种种因素来看，埃及的粮食安全存在较大的威胁，尤其反映在粮食获取能力和粮食供应能力满足不了粮食消费的需求。

埃及粮食安全问题的成因

影响埃及粮食安全的既有客观因素，又有主观因素；既有政策因素，又有技术因素。归纳起来，埃及的自然环境条件、政府经济政策的偏差、城市化进程和农业科技水平四大因素造成目前埃及的粮食安全问题。

^① 车效梅、李晶：前引文，第67页。

^② United States Department of Agriculture, “Egypt’s Increasing Food Prices Driving Higher Inflation”, USDA Staff and Not Necessarily of Official U. S. Government Policy, p. 2, <http://gain.fas.usda.gov>, 2016-08-15.

^③ 《2017年4月埃及通货膨胀率达32.9%》，载中华人民共和国驻阿拉伯埃及共和国大使馆经济商务参赞处网站：<http://eg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201705/20170502577111.shtml>, 2017-07-05。

（一）国内自然条件束缚粮食产量提高

自然环境既是一国所具有的先天因素，也是农业发展的基础。埃及地处非洲东北部，地跨亚、非两大洲，濒临红海和地中海。埃及境内沙漠广布，大部分地区为干旱的热带沙漠气候，终年炎热干燥，仅地中海沿岸为温和的地中海气候。整体而言，埃及的自然条件对粮食生产弊大于利。

第一，耕地面积不足。埃及的土地具有人均占有量少、可开发土地资源有限和土地类型单一、耕地比重小两方面特性。埃及国土总面积为 100.2 万平方公里，其中 96% 的土地为荒漠，只有占国土总面积 4% 的土地为耕地。埃及政府多年来一直很重视对沙漠的治理，虽产生了一些成效，但人口增速远快于土地开垦的速度，总人口从 20 世纪 60 年代 3 000 多万人增加到 90 年代 6 000 多万人，人均耕地面积从 20 世纪 50 年代的 0.16 公顷减少到 90 年代的 0.12 公顷，远低于国际平均水平 0.37 公顷。^① 到 2013 年，该国人均耕地面积仅有 0.03 公顷，大部分农民根本无法通过土地来维持生计。因受耕地稀缺的影响，部分农民选择放弃种植粮食作物，而选种能够带来更多经济效益的经济作物，更加恶化了埃及的粮食安全形势。

第二，水资源短缺。埃及境内绝大部分地区属于热带沙漠气候，降水量稀少，只有北部地中海沿岸的狭长地带属于亚热带地中海气候，但年均降水量最多也只有 200 毫米。此外，高温造成开罗地面的蒸发量高达 1 020 毫米。受此影响，降水可利用量占总降水量的比例不到 50%，使得原本稀缺的降水变得弥足珍贵。

根据联合国的规定，一国从可供使用的淡水中回收再利用的水量如果低于 10%，即被视为低度缺水；如果在 10% 至 20% 之间，就被视为中度缺水；如果处于 20% 至 40% 之间，则被视为中高度缺水；如果超过了 40%，则被认为是高度缺水。^② 按照这个标准，埃及属于高度缺水的国家，每年来自于尼罗河的 85% 的水资源都要被回收再利用。

第三，土壤肥力退化。尼罗河每年长达 4 个月的泛滥期会携带大量有机

^① 武薄行：前引文，第 20 页。

^② W. Hamza and S. Mason, "Water Availability and Food Security Challenges in Egypt", in A. Hamdy and R. Monti eds., *Food Security under Water Scarcity in the Middle East: Problems and Solutions*, CIHEAM Press, 2005, p. 251.

质和矿物质的泥沙顺流而下，沉积在尼罗河两岸，形成肥沃的河谷盆地和尼罗河三角洲。由于黑色淤泥是沉积在先前的砾石层上，部分积水会渗入地下，排进大海，进而避免形成沼泽或盐碱地，古埃及人把这种有利于农作物生长的黑色土地称为“凯麦特”。^① 尽管尼罗河河谷和三角洲的土壤具有较好的自然养分，自古埃及时期起，农作物生长就受益于黑土地肥沃的养分，但土壤的养分并不是一成不变，受后天因素的影响，土壤肥力正逐渐退化。

埃及阿斯旺大坝建成之后，泥沙被拦在库区上游，导致下游农业产区的土壤得不到充足的营养。此外，因河水泛滥受到抑制，季节性雨水无法带走土壤中所蕴含的盐分，而大坝对农业用地的持续灌溉促使地下水位上升，深层土壤的盐分随之被带到泥土表层，加上灌溉水中自带的盐分，导致土壤次生盐碱化的形成，加速了土壤肥力的衰退。

（二）长期不合理的农业政策限制了农业发展

农业作为国民经济的基础，其发展自然离不开国家政策的扶持。但自埃及共和国成立以来，国家制定的农业政策并不合理，为埃及农业发展增添障碍。

第一，土地改革留下遗患。1952年，纳赛尔在埃及推行土地改革，将大多数被政府控制的土地分给了少地或无地的农民，但个人所得到的土地很少，通常小于2.1公顷。从1952年起，占有面积小于2.1公顷的农场数便开始增加，同时大型农场数量及其所占有的土地面积在急剧下降（如表2所示）。

从表2数据可以看出，土地改革促使拥有土地的人数在不断增加，从当时社会的实际角度出发这种做法是可取的，符合埃及当时社会生产力发展的需要。但从发展角度来看则不利于农业生产。随着国家经济的不断发展，这种分配方式的弊端愈发显现。其一，土地改革的不彻底无法提高农民的生活水平。随着人口的不断增加，小土地耕种已不能满足国家经济发展的需要和人民对生活水平的高追求。埃及碎片化的土地给农民所带来的收益也在逐渐下降，小农场主不再能通过土地养活自己，导致一些人选择放弃农业生产，农业发展陷入困境。

^① 雷钰、苏瑞林：前引书，第19页。

表2 埃及土地所有权分配表

具体项目	拥有土地的人数 (万人)			农场占地总面积 (万公顷)		
	1952年 土改前	1952至 1961	1961年 土改后	1952年 土改前	1952至 1961	1961年 土改后
土地面积 (公顷)						
小于2.1	264.2	284.1	291.9	89.1	116.8	133.2
2.1~4.2	7.9	7.9	8	22.1	22.1	22.1
4.2~8.4	4.7	4.7	6.5	26.8	26.8	26.8
8.4~21	2.2	3	2.6	27.5	34.4	34.4
21~42	0.6	0.6	0.6	20.2	18.1	18.1
42~84	0.3	0.3	0.5	18.4	18.4	21
大于84	0.2	0.2	0	49.4	14.9	0
具体项目	占拥有土地人数的比例(%)			占有所有农场占地面积的比例(%)		
土地面积 (公顷)						
小于2.1	94.3	94.4	94.1	35.4	46.5	52.1
2.1~4.2	2.8	2.6	2.6	8.8	8.8	8.6
4.2~8.4	1.7	1.6	2.1	10.7	10.7	10.5
8.4~21	0.8	1.0	0.8	10.9	13.7	13.5
21~42	0.2	0.2	0.2	7.2	7.2	7.1
42~84	0.1	0.1	0.2	7.3	7.2	8.2
大于84	0.1	0.1	0	19.7	5.9	0

资料来源: John B. Parker and James. R. Coyle, *Urbanization and Agricultural Policy in Egypt*, Washington D. C. : U. S. Dept. of Agriculture, 1981, p. 12。

其二, 封闭的耕种状态不利于农业基础设施的建设。埃及农民长期处于孤军奋战状态, 土改所造成的土地碎片化将农民束缚在自己的土地上, 导致他们只关注自己的切身需求, 不愿参与到农业公用基础设施的建设和维修之中, 最终不仅危及农业发展, 也有损农民自身的利益。

其三, 土地碎片化不利于农业机械化水平的提高。在小面积土地上从事耕种的农民, 依靠个人劳动就可以完成农业活动, 根本不需要机械化的农业装备, 但仅依靠劳动力根本无法提高粮食生产率。尽管土改表明埃及政府对土地问题的关切, 但改革并未彻底解决土地分配不均的问题, 土地依然具有

私有制的性质，多数农民在拥有极少土地的前提下很难在提高粮食产量方面有所作为。

第二，农业发展资金不足。在埃及共和国建立之初，和其他刚刚获得政治独立的第三世界国家一样，国内百废待兴，政府极其渴望振兴国家经济，稳定新生政权。通过工业化实现现代化是埃及新政权的愿望。纳赛尔政府首先确定了优先发展工业的经济发展战略，在这种战略的指导下，埃及工业取得了一定成就，民族工业有所发展。但由于对工业的高度重视，导致农业发展滞缓，政府对农业的投资逐渐下降，农业发展缺少动力，影响粮食产量的增加。

诚然，工业化能够加速推动国家经济的发展，但重工轻农的发展战略实质上本末倒置。农业是国民经济的基础，其发展的好坏与整个国家经济的发展和工业化进程有着密不可分的关系。其实，埃及具备推动农业发展、提高粮食产量的优势。1952年，埃及国内生产总值约10亿埃镑（约合1.277亿美元）^①，其中仅农业就创造了总产值的33.3%，且埃及当时从事农业的人数占总劳动人数的60%以上。^②这种优势在埃及共和国成立之后依然存在，但国家优先发展工业的政策使得这种优势并未凸显，且逐渐消失。

纳赛尔执政时期（1952~1971年），为谋求工业发展所需的资金，政府公开对农业进行挤压，制造农业生产资料和农产品价格之间的剪刀差并以此获利。在20世纪50年代中期，埃及农业仅占国家投资比例的9%，尽管这一比例在20世纪60年代中期由于阿斯旺大坝的修建而超过了25%，但好景不长，1975年农业投资所占比例就跌至7%，^③1977至1979年三年间，这种下降的趋势仍未停止，农业投资分别仅占经济总投资额的4.8%、5.1%和6.8%。^④在埃及第一个五年计划（1960~1965年）中，政府对工业的投资额是农业的1.45倍，农业占国民生产总值的比重从1952年的33.3%下降到1965年的29%。而在第二个五年计划（1978~1982年）中，政府对工业的投

① 1952年，1埃镑等于0.1277美元。

② 武薄行：前引文，第28页。

③ Khalid Ikram, *Egypt: Economic Management in a Period of Transition*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1980, p. 171.

④ Simon Commander, *The State and Agricultural Development in Egypt since 1973*, London: Ithaca Press, 1987, p. 22.

资额已经升至农业的3.46倍。^①国民经济结构的严重不均衡造成了国家经济的畸形发展。

整体来看,在20世纪50至70年代,政府投资的倾向性导致农业受到忽视,造成投资短缺——利润回报率低——减少投资的恶性循环。^②这对粮食生产乃至整个农业部门的发展都带来了不利的影响。同时,工业发展不仅加重了对水源的污染,损害了埃及的灌溉农业,而且工业所排放的铁、铜、锌等金属颗粒也通过河流和空气被传播到了土壤中,影响粮食收成。

第三,实行农产品低价格政策。20世纪50至70年代,埃及政府干预农业生产,要求农民生产指定的农产品,并以低于市场的价格购买这些农产品,严重扰乱了农业市场秩序和粮食价格体系。在埃及,国内市场主要包括自由市场和国家垄断市场。前者主要通过供求关系的变动影响价格,后者主要通过国家定价,而埃及的农产品市场更倾向于后者。纳赛尔政府进行土改时期,在农村开展了合作社运动。因合作社在农村发展中享有独断的权力,农民必须要从合作社购置耕作所需的种子、化肥和杀虫剂等,但合作社卖给农民的价格往往要高于农民自己购买的价格。此外,合作社在国家授权下还可以直接决定农作物的耕种面积,并有权以低于世界市场的价格向农民购买农产品。1978年,埃及政府以每吨160美元的价格购买农村所生产的大米,却以每吨450美元的价格向外出口,^③农民无法获得中间差价带来的利润。

农村合作社之所以能够低价购买粮食,主要和政府对于粮食价格类型的划分紧密相关。埃及的农作物售价大致可以分为3种类型。第一种是完全固定价格,如棉花,其价格全由政府规定,且要全部售给国家;第二种是自由价格,受市场供需所影响,如水果、蔬菜等农产品;第三种是介于两者之间的一些主要农作物,如玉米、小麦、大米等,它们要按国家规定的份额和价格出售给国家,剩下的余粮才允许农民自行出售。^④如在1965~1970年间,根据埃及政府规定,农民所产小麦的27%、大米的66%都要以国家规定的价格

① 王京烈:《埃及的小土地所有制及其对农业发展的影响》,载《西亚非洲》1989年第4期,第18页。

② 刘志华:《1952—2011年埃及粮食问题研究》,载《世界农业》2014年第2期,第57页。

③ John B. Parker and James R. Coyle, *Urbanization and Agricultural Policy in Egypt*, Washington D. C.: U. S. Dept. of Agriculture, 1981, p. 14.

④ 武薄行:前引文,第35页。

出售给国家。^① 20世纪60年代，合作社所垄断的购粮价格比自由市场的价格要低20%至50%，尽管自由市场的粮食价格一直在攀升，但对政府购粮没有任何影响。与此同时，农业生产成本从20世纪60年代起却不断提高，尽管政府的收购价格有所提升，但和农业生产成本相比，根本不值一提。如大米和玉米在1965~1970年间的生产价格指数分别为7.1和6.3，而收购价格指数却只有5.4和6.0，农产品价格仍处在低位。^②

20世纪50年代至70年代，国家采取的低价格政策使得价格丧失了资源配置中的作用，农民被孤立于粮食市场之外。政府直接干预取代了价格的调节作用，导致政府不能及时适应市场的变化，从而不能将准确的市场信息传递给农民，给粮食生产带来了消极影响。一方面，低粮价加重了农民的生产负担，使农民无利可图。另一方面，不合理的价格体系改变了原有的农作物生产结构。高利润农作物的种植面积在不断扩大，相对效益低的农作物耕种面积却逐渐被削减。从20世纪50年代初期到70年代初期，埃及小麦的种植面积从66万公顷下降到54.5万公顷，其占总耕种面积的比例也从1950年的16%下降至1975年的12%。^③ 与之相比，苜蓿和蔗糖两种作物的种植面积却在逐渐增加。苜蓿在1975年种植面积达117.6万公顷，占总耕种面积的26%；蔗糖种植面积则从50年代初的4万公顷增至1975年的9.2万公顷。^④ 在价格杠杆的作用下，耕地的分配越来越杂乱无章，主要粮食作物的面积不增反降，束缚了粮食产量的增加。

由此，在纳赛尔和萨达特（1971~1981年）两届政府时期，受国家重工轻农政策的影响，埃及农业整体发展水平并不高，致使该国在20世纪70年代末期出现粮食危机。整体来看，自1952年埃及共和国建立至整个60年代，埃及的粮食安全问题并不突出，但并不意味着自70年代产生的粮食危机与此前毫无关联。除了自然因素对粮食生产的限制之外，纳赛尔时期所制定的经济政策依然影响着萨达特时期和穆巴拉克时期（1981~2011年）的农业发展。因此，埃及粮食危机的根源出现在纳赛尔时期，而危机的进一步发展和恶化是在萨达特和穆巴拉克当政时期。

① Khalid Ikram, *op. cit.*, p. 205.

② 武薄行：前引文，第32页。

③ *Ibid.*

④ *Ibid.*, pp. 191, 192.

（三）过度城市化加重粮食供应负担

1981 年穆巴拉克成为埃及第三任总统，他采取自由放任的经济政策，坚持对外开放，用“生产性开放”代替萨达特时期的“消费性开放”。穆巴拉克的经济政策虽加速了城市的扩张，促使埃及进入城市化快速发展阶段，但同时也产生了诸多问题，其中最不容忽视的是 20 世纪 80 年代以来埃及的过度城市化给农业发展带来的不利影响。

第一，农村用地逐渐被城市用地蚕食。对于任何国家而言，城市的发展与繁荣远比农业兴盛更具吸引力。为加速城市化进程，提高经济效益，埃及把大量的耕地用于城市发展与建设。而城市化造成城市人口迅速增加，使得政府将大量用地建成楼房以容纳更多的人。此外，一些从海外归国的富人，为追求更大的住房面积和优雅的生活环境，选择在村庄周边的农用土地而不是拥挤的老城中心建大型住宅区、足球场和棒球场等。据统计，早在 1952 至 1980 年，就有约 20.3 万公顷的农业用地被用作建筑房屋和其他公共设施，^①导致尼罗河三角洲地区的大量土地丧失了其原本的农业价值，高层住宅已经成为该地区很多村庄的地标。^②

更为严重的是，城市化所占用的多数土地都是肥沃且非常有限的农田。这些农田所生产的农产品在国内外市场都能创造很好的收益，但这些农田却逐渐流失。早在 1968 至 1977 年，由开罗、吉萨和盖勒尤卜 3 个行政区所组成的大开罗区平均每年占用周围农业用地的数量就达 328 公顷，到 1977 至 1982 年，每年增加到了 593 公顷。^③

第二，城市对农民的吸引力增强。农民耕地的日益减少使其逐渐丧失了经济来源，伴随城市的快速发展，城乡差距加大，城市的繁荣与农村的落后和农民的贫困形成了鲜明对比，促使大量农民前往城市谋生。一方面，城市发展过程中所创造的就业机会成为吸引农民的主要动力。城市化进程的加快带动第三产业的发展，吸纳了更多的侨汇和外商投资，创造了更多的新就业机会。相较在农村日夜耕种却未获等价回报的生活而言，城市的工作更具诱

① 车效梅、李晶：前引文，第 63 页。

② Michael E. Bonine, *Population, Poverty and Politics in Middle East Cities*, Gainesville: Florida University Press, 1997, p. 331.

③ Carole Rakodi, *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of Its Large Cities*, New York: United Nations University Press, 1997, p. 123.

惑。在城市日益兴盛农村日渐落后的社会环境下，务工人员增多、务农人数减少这一趋势将会持续保持。另一方面，城市优越的生活环境吸引农民前往。在农民眼中，城市就是美好生活的象征，它可以提供更好的医疗设施、安全的饮用水和更好的食物。对于埃及大多数农民而言，生活在城市意味着可以获得更多的尊重。因为城市居民通常被认为是现代化和高素质的代表，他们不仅拥有好的前景，更重要的是还可以给子女提供一个更好的未来。但这些需求在农村无法得到满足，对比后形成的极大心理落差致使更多农民选择留在城市，尤其是留在国家重点开发、大力投资的一些大城市，如开罗、亚历山大等。

从农民自身角度出发，选择留在城市从事非农职业以获得相对较好的生活，这种做法无可非议。但从农业发展层面来看，由于劳动力对农业生产至关重要，农民迁往城市造成了农业劳动力的流失，农业发展缺少动力。2000~2011年，埃及从事农业的人口比例一直在30%左右浮动，相较1989年的42.4%，下降了大约10%。对农业发展来说，不仅粮食增产的前景更加暗淡，同时也加重了城市供粮负担。

第三，城市人口膨胀加大粮食需求量。随着生活水平的提高和医疗条件的改善，埃及新生儿的数量不断增长，人口出生率从2005年的25%升至2015年的27%，^①而人口死亡率从2005年的6.5%降至2015年的6%，^②埃及人的预期寿命逐渐延长，高出生率和低死亡率使得埃及人口的自然增长率一直保持在较高的水平，城市人口数量不断增加。以埃及两个主要大城市的人口为例，开罗1950年人口仅235万，1985年达1000万，1993年底为1300万，^③到了2015年则达到了1877.2万；^④亚历山大人口在70年代为230万，到2015年增至477.8万。^⑤

伴随城市人口的膨胀，居民对粮食的需求量也在不断地增长，尤其是对

① 《埃及人口出生率》，载世界银行网上数据库：<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CBRT.IN>，2017-03-30。

② 《埃及人口死亡率》，载世界银行网上数据库：<http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.CDRT.IN>，2017-04-30。

③ 毕健康：《埃及现代化与政治稳定》，社会科学文献出版社，2005年版，第210页。

④ Central Intelligence Agency, "Major Urban Areas - Population", <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2219.html#eg>, 2016-10-29。

⑤ Ibid.

小麦、玉米等主要粮食。但城市人口是第二产业和第三产业发展的主力军，并不能推动农业发展，提高粮食产量。农村作为人们所需食物和其他供给的来源地，是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，而人口外迁削弱了其内在的自我供给能力。^①事实上，真正的城市化应该建立在确保农业发展、保障农民生活水平的基础之上，能够使农村真正成为城市发展的补给地，保证城市享有充足的粮食供给，推动城市平稳健康的发展。但是，埃及的城市化则呈现出一种畸形发展，过度关注城市在国家发展中的作用，忽略了农村的重要性，用城市的繁荣掩盖农村的落后，无异于“掩耳盗铃”。

第四，农业用水数量和质量下降。在埃及所有部门中，农业是用水量最大的经济部门，国家80%以上的水资源都被用作农业灌溉。但当农业用水和城市用水不能协调时，埃及政府更偏向于后者。在埃及所有的大城市，饮用水的覆盖率达100%，而农业灌溉用水的一部分却被削减，据埃及中央公共动员与统计局（Central Agency for Public Mobilization and Statistics, CAPMAS）数据显示，2015年埃及农业灌溉用水量为367.5亿立方米，比2014年减少了3.9%。^②

而从埃及水质来看，城市用水的增加导致排出的生活废水也随之逐渐增多，但生活废水往往未经处理就直接流到排水通道，并将废水中的病菌带入尼罗河地表水。由于尼罗河蓄水层自我清洁能力较弱，这就造成埃及地下水的水质也受到污染，降低了流入农田的水源质量，极大地影响了该国灌溉农业的发展。

同时，农业用水量的降低会造成粮食作物产量的下降。水稻生长所需的水量在埃及所有农作物当中最多，占整个农业用水的15%。一些研究表明，受水资源短缺的影响，2010年埃及为节约用水不得不减少水稻种植，导致水稻产量下降18%。^③由此可见，农作物的耕种面积受补给水源多少的影响，但由于经济作物所产生的利润普遍要高于粮食作物，其往往更受埃及政府的

① Abdulaziz Y. Saqqaf, *The Middle East City: Ancient Tradition Confront a Modern World*, New York: Paragon House Publisher, 1987, p. 244.

② 《2015年埃及农业用水量减少3.9%》，中华人民共和国驻阿拉伯埃及共和国大使馆经济商务参赞处：<http://eg.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201703/20170302525276.shtml>, 2017-04-20。

③ 《作物前景与粮食形势》，载联合国粮农组织网：<http://www.fao.org/giews/chinese/cpfs/index.htm>, 2011-05-08。转引自车效梅、李晶：前引文，第64页。

青睐。早在 2009 年埃及农业部就对水稻耕种进行了法律规定，将水稻的耕种面积从 58.8 万公顷缩减到 46.2 万公顷，水稻产量每年减少 15% 至 20%。^① 这种规定旨在将更多的农业用水分配给已面临用水短缺的棉花。因城市化而造成农业用水减少的问题在埃及已然凸显，但城市人口的增速并未停歇，城市用水量仍在不断激增。据埃及水利灌溉部门的估计，2000 年到 2017 年间，埃及城市用水量会增加 1.4 倍^②，这使得埃及政府面临如何解决城市用水问题的重大挑战，也给粮食生产埋下了隐患。

第五，农民贫穷加重粮食生产投入的压力。农民贫困也是困扰埃及农业发展不可忽视的一个重要因素。在农村，农业是最重要的收入来源，其占农村贫困家庭收入的 44.41%，占农村非贫困家庭收入的 49.79%。^③ 埃及的城市化造成了城乡之间的非协调发展，农民通过农业获得的收入也在不断降低。2010~2011 年度生活在贫困线以下的人口比率为 25.2%，2012~2013 年度增至 26.3%，其中多数人生活在农村。^④

埃及不断发展的城市化规模与贫富分化产生了连锁效应。不管粮食供应是否紧张，富人都可以得到日常生活所需的食物，但农民作为粮食的生产者，获得粮食的能力则相对薄弱，尤其是贫农。此外，随着粮价的上涨，农民将大部分收入用于购买粮食，相应减少了对农业生产的投入，化肥、农药等农业生产资料的购买都受到影响。同时，受城市快速发展的影响，大多数位于开罗、亚历山大等大城市的银行更愿意给公司提供贷款支持，而不愿意为经济力量薄弱且缺乏贷款担保的小农发放贷款，使农业通过银行所获取的贷款数长期位于各行业之末。

埃及城市的繁荣是一种“虚假的繁荣”，其背后是农村和农民的贫困。因此，过度的城市化对埃及而言其实是“饮鸩止渴”，一味迎合外商需求的发展方式所导致的短暂繁荣对埃及这样经济实力薄弱的粮食进口国来说，很难长

① Sunae Kim, Shihab Al Shami and Food Security Information Centre, “Near East and North Africa Regional Network for Agricultural Policies”, 2011, p. 2, http://www.fao.org/fileadmin/templates/fapda/docs/Policy_Brief_Egypt_FAPDA_Final.pdf, 2016-11-09.

② The Ministry of Water Resources and Irrigation, “Arab Republic of Egypt: Integrated Water Resources Management Plan”, the World Bank, 2005, p. 11, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8320>, 2016-12-11.

③ 毕健康：前引书，第 364 页。

④ 《埃及中央公共动员与统计局发布农村生活状况和基础设施状况的报告》，中华人民共和国驻阿拉伯埃及共和国大使馆经济商务参赞处，<http://eg.mofcom.gov.cn>, 2017-03-10.

久维持，还会加剧粮食危机。^①

（四）低农业科技水平制约粮食生产率的提高

科学技术是第一生产力。对农业而言，科技水平的高低关乎粮食产量的多少和粮食生产效率的高低。但埃及科技水平有限，技术创新能力有待提高。

第一，农业机械化水平整体偏低。埃及的农业机械化尽管自 20 世纪 80 年代以来已有一定发展，但仍存在很多限制。其原因主要有四方面：其一，本国农业机械研发能力较弱，对国外现代化农业机器的依存度较高。这主要是因为国家对农业投入的资金较少，农业研发缺少物质保障，导致国内生产机械成本低廉，影响机械的质量。其二，缺少专业的农业机械人员。埃及从事农业机械人员的职业技能偏低，对机器的维修能力较弱。特别是在国外进口的机器出现故障时，因维修人员技术有限且缺少维修零配件的供应，机器无法及时得到维修。其三，农民购买农业机械的积极性不高。按政府规定，农民购买农业机械一般贷款 90%，年利息为 6%，分 5 到 10 年还清。即便如此，农民依然无力偿还，农业机械化销售缺少市场支撑。其四，农业机械化管理制度不完善。各农机站之间缺乏协调与合作，只顾自己的机械维护，没有跨区服务的观念。

第二，基因和生物技术发展受阻。基因和生物技术研究对于培育新品种、提高粮食产量和帮助农民减少农药和杀虫剂的使用显得尤为重要。一旦基因和生物技术在埃及得到完善，其所培育出的种子将能够更好地面对不利的自然环境以及病虫害所造成的威胁。但其研究成本昂贵，缺少国家的资金支持，并且研发品种的安全性和有效性也受到了国内一些组织的质疑，包括对基因和生物技术误解甚至排斥。

第三，除虫技术水平有限。杀虫剂是埃及除虫的主要方法，但并非所有的害虫都能被消灭，如造成埃及农作物持续减产的线虫。线虫在埃及农作物中广泛分布，几乎所有的农业土壤中至少有 20 种寄生的线虫，它们甚至能够在一些疾病中影响其他微生物。尽管从国家层面很难估计这些线虫给农作物所带来的损害，但据估计，在个人的田地或实验田中会造成作物减产 25%，而当这种虫在土壤中大量存在，尤其是在夏季作物和沙质土壤中，会造成一些作物全部覆灭。^② 尽管政府相关部门已经将生物制剂和太阳能消毒作为消灭

^① 徐振伟：前引文，第 173 页。

^② FAO Corporate Document Repository, "Plant Nematode Problems and Their Control in the Near East Region", <http://www.fao.org/docrep/v9978e0e.htm>, 2017-03-11.

线虫的可能性措施，但在具体实践当中仍存在问题。如一些研究机构缺乏实验设备，无法给从事此项研究的人员提供实验机会等，并且技术的实际应用性也仍需要改善。

毋庸置疑，先进的科学技术是一国摆脱自然约束、满足人民粮食需求的重要保证，这在农业强国以色列的发展中得到证实。但这对埃及来说，依旧任重而道远。

综合来看，埃及粮食安全问题是自然因素和人为因素共同所致，人为因素包括国家重工轻农的经济政策、城市人口的日益膨胀和科技水平的局限，其中前两个方面是埃及粮食安全问题面临的主要困境。埃及自独立以来，就确立了重工轻农的发展方针，时至今日，国家财政支出的天平依旧倾向工业，导致农民种粮积极性不高，农业科技创新缺乏物质保障。科技水平的局限使得埃及粮食单产量的提高依然受自然条件的束缚。同样，相比农村的进步，城市的繁荣更受埃及政府的重视。伴随埃及城市化的发展，城市人口日益增多，城市供粮负担日渐加重。农村作为粮食的供给地，其内在供给能力却受制于国家重工轻农的发展方针，导致粮食生产不能和人口增长协调发展。

结 语

如今，全球“粮食战争”已经打响，粮食安全问题也已经演变成了与国家政治密切相关的问题，在粮食危机的背后隐藏的是大国综合实力的博弈。埃及作为一个粮食净进口国，必须对此予以高度重视，否则不仅国家有效治理难以实现，经济、社会发展和民生治理也都将面临严峻难题。当然，埃及政府在解决粮食安全问题时，首先需要找准该问题的症结所在，然后据此有针对性地施策。

第一，控制人口增长，从源头上减少粮食需求。人口问题不仅是社会发展议题，更是全球治理的主要课题。对于一些发展中国家而言，受国家承载力和经济发展的限制，“人口红利”已转变成“人口过剩”。埃及作为中东和非洲的重要发展中国家，人口问题的治理已刻不容缓。埃及政府已推行了计划生育政策，提出“一对夫妇只生两个孩子”的口号，但政策的贯彻仍面临着来自宗教和社会的双重压力。一方面，政府应加强对伊斯兰教义和控制人口之间的关系研究，普及相关知识，积极教导人民正确理解伊斯兰教义，摆

脱传统习俗的束缚，使之与社会发展相适应；另一方面，计划生育政策的落实应以法律制度为依托，建立完善的监管体系，赏罚分明，落实到户。如若人口增长的势头得到控制，人口与粮食生产能够协调发展，埃及国内粮食供应所面临的压力才能有所缓解。

第二，注重农业发展与粮食安全问题。农业是国民经济的基础，粮食是关乎国家稳定与发展的重要物资。推动农业进步，确保粮食安全，是埃及民生治理的关键。埃及农业发展和粮食安全的困境主要源于国家政策的束缚，农业长期处在社会发展的边缘，导致粮食产量增幅缓慢。其一，调整国家经济政策，逐渐从“重工轻农”向“工农并进”转变。一方面，埃及政府的财政支出应当偏向农业，尤其是对农业科技的投入，因为科技水平的提高有助于埃及在自然资源有限的情况下增加粮食产量。同时，政府相关部门需要适当调整银行贷款业务，给予农业发展更多的优惠。另一方面，埃及可借助作为地区政治大国的优势，加强并深化与农业大国、强国的合作，并可依托中国的“一带一路”倡议，学习以色列先进的农业科技，开展埃-中-以三方农业外交，搭建农业合作平台，构建农业合作机制。其二，埃及城市发展应做好统筹规划，重全局、看长远、讲战略，强化城镇用地的规划与管理，规定农田基本保护区，减少城市化对农业用地的侵占。

第三，坚持以人为本的发展观，给予农民更好的生产与生活条件。从历史唯物主义观来看，人民群众是实践的主体，是历史的创造者，国家发展归根结底是人的发展。农民作为国家基础产业的劳动力和城市生产资料的生产者，是埃及解决粮食安全问题的力量。埃及作为一个发展中国家，不应将农民边缘化，要加大对农民生产和生活的补贴，而不应一味地增加对城市居民的高额补助。此外，粮食收成的好坏和价格的高低决定了农民种粮积极性的高低。政府相关部门应制定科学的农产品价格政策，合理分配农作物种植面积，确保农民通过农业生产可获得良好的经济利益。同时，政府要改善农民的生活环境，让农民享有同城市居民同等的生活水平，促使农民愿意留在农村。上述举措既缓解了从农村到城市的迁移趋势，又减轻了城市供粮负担。

从埃及当前国内的实际情况来看，人口、贫困等问题依旧严峻，这也是对塞西总统治理国家的一个极大考验。若国家治理不能以人为本并放任人口大幅增长，且贫困等问题仍未缓解，那么任何解决粮食问题的措施都将无济于事，粮食安全问题也无法从根本上得以解决。

Food Security of Egypt: Dilemmas and Attributions

Zhang Shuai

Abstract: Food is closely related to the survival and development of every country and plays a vital role in a country's regime security and stability. As an important part of non-traditional security, food issue is also an essential component of developing countries' governance. The "livelihood deficit" characterized by food security is one of the root causes of political and social instability in the Middle East. In Egypt, resource-based poverty and regime-based poverty lead to Egyptian food security. As a political power in Arab countries, Egypt always boasts the largest population, which makes Egypt face a great pressure from food supply. As a result of the imbalance of economic development, the agricultural development lags far behind and food outputs can't catch up with the population growth, exasperating Egyptian food crisis in the long run. What's more, it's also a serious problem of national governance. Egypt has experienced a transformation from food self-sufficiency to food imports. The natural factors, national policies and technological levels have a great influence on Egypt's food security, which lead to a contradiction between food supply and demand, as well as the issue of food imports and high food prices. With the development of industrialization and urbanization, the problems of population expansion, high food demand, shortage of arable land and water resource shortage are gradually emerging in Egypt, which add the burden of food supply. Therefore, Egypt needs to control the scale of the population moderately, makes the effort to develop the agriculture and raises farmers' living standards so as to solve the issue of food shortages radically.

Key Words: Food Security; Egypt; Urbanization; National Governance

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)