

# 中東三城的興衰對香港的啟示

作者：方舟 一國兩制研究中心研究總監

文章刊載於《信報》2023年12月6日

作為再出發大聯盟的共同發起人之一，筆者最近參加了再出發大聯盟到中東的訪問團，深度了解了杜拜的發展歷程，並和當地的各界人士代表進行了交流。考察交流中談及貝魯特、巴林和杜拜三個城市的變遷興衰，令筆者很有感觸，其中的一些經驗和教訓也值得今天的香港借鑑。

無論是貝魯特、巴林還是杜拜，它們定位上都與香港十分相似，希望成為整個區域中聯通區域內部和外部的門戶城市，尤其是想扮演中東地區對接西方世界的一個窗口角色。但是隨着時間的推移，這三個城市的發展軌跡經歷了很大的起落，今天的影響力也有很大的差別。

貝魯特位於地中海東岸，是人類歷史上最古老的定居地之一，在1943年黎巴嫩獨立後就成為其首都至今。由於一戰後黎巴嫩曾被法國殖民，作為當地最大城市的貝魯特西化程度也非常高。在自由開放的社會風氣下，貝魯特與歐洲國家展開了頻繁的經貿投資往來，也吸引了大量遊客參觀，一度成為阿拉伯世界的金融和旅遊中心。上世紀六十年代，貝魯特還曾被稱為「中東小巴黎」和「西方民主櫥窗」。

## 黎巴嫩中東明珠淪廢墟

然而好景不長，隨着周圍地緣政治的變化和黎巴嫩內部的宗教矛盾逐漸激化，貝魯特的繁榮被打斷了。歷史上，由於特殊地理位置和法國殖民的影響，黎巴嫩雖地處中東，但它的基督徒比例曾大幅多於穆斯林。二戰後，黎巴嫩根據教派比例分配權力，由基督教及伊斯蘭教劃分議會議席。有不成文的協議是黎巴嫩總統必須為馬龍派基督徒，總理必須是遜尼派穆斯林，議會議長則必須為什葉派穆斯林。

實際上，這種基於教徒比例進行權力分配的機制並不穩固，它會隨着人口變動而引發權力動盪。巴以衝突發生後，許多穆斯林難民逃到了黎巴嫩。由於穆斯林人口驟增，伊斯蘭教要求調整權力分配的呼聲愈來愈強，但基督教派並不讓步，雙方矛盾日漸激化。

七十年代中期，巴勒斯坦解放組織（巴解組織）被約旦驅逐後到了黎巴嫩，挑起了長達15年的黎巴嫩內戰，宗教爭鬥衝突愈演愈烈。此後，以色列和敘利亞相繼出兵黎巴嫩，曾經的「中東明珠」長期在戰火摧殘中淪為「戰爭廢墟」，致使當時的中東金融中心由貝魯特向海灣地區的島國巴林轉移，貝魯特從此失去作為中東經濟首都的

功能。

從現代歷史看，巴林是海灣地區第一個發現石油的國家，她地處波斯灣西南部，臨近沙特，四面環海，國小人少。自十六世紀開始，巴林先後被葡萄牙、波斯帝國、英國佔領和統治，直到 1971 年才獨立建國。

在建國後的對外關係上，巴林一方面緊跟沙特，另一方面努力抱着英美的大腿。當初英國把巴林當做海灣地區的殖民地首府來建設，大量的英軍、石油企業家、國際金融家都往來於此。之後，美國的第五艦隊也將其司令部設在巴林。殖民歷史加上現代英美元素的滲入，使得巴林一度成為海灣開放程度最高的地方，甚至建立了「紅燈區」發展其他阿拉伯國家不可能發展的色情產業。

### 巴林太倚賴石油陷泥潭

憑藉天然的石油財富和高度西化的社會環境，巴林在上世紀八十年代成為中東的一個金融明星。1981 年底，超過 100 家歐美和亞洲銀行在巴林設立了分行，她也成為海灣地區連接東西方世界的門戶城市。七十年代的時候，許多香港學子遠赴英國求學，由於當時沒有大型直航機，不少港人都是經巴林轉機再飛往倫敦等地。

然而巴林國內的政局並不穩定，由於歷史上曾經被波斯帝國統治過，因此巴林信仰什葉派的穆斯林佔據人口大多數，而執政的則是遜尼派的阿勒哈利法家族，上層和下層的宗教矛盾難以徹底解決，這種少數遜尼派統治多數什葉派的政治局面也讓巴林後續的發展存留了隱患。

為了維護統治地位，遜尼派執政者常以福利形式派發石油財富來安撫國民，穩定社會情緒，這令他們在消耗石油財富的同時未能有效培育新的增長點，經濟結構上過度依賴石油，政府超過 75% 的財政收入都來源於油氣產業。但石油不是無窮無盡的，當油田逐漸被開發完畢，缺乏新的經濟增長點的巴林也陷入困境，經濟放緩疊加貧富分化和宗教矛盾，佔人口大多數的什葉派的怨氣終於爆發。2010 年後阿拉伯之春的幾年間，巴林內部民眾的遊行示威不斷，社會落入泥潭。

2022 年，彭博對主權債務信用違約風險最高的國家進行排名，巴林高居第九位。標準普爾（S&P）給巴林的主權債務信用評級也只有 B+，與塞內加爾、洪都拉斯、牙買加等同級，遠差於其他海灣國家，曾經的門戶城市光芒不再。

杜拜是三個城市中現在發展情況和勢頭最好的。其實在上世紀五十年代，杜拜只是杜拜河旁邊的一個小漁村，經濟還十分落後。雖然那時杜拜的貿易已經開始起步，其本地經濟依然極大地依賴珍珠採集。

但隨着日本人研發的珍珠養殖技術不斷推廣，杜拜經濟結構的脆弱性開始顯現，以人工採珠業和珍珠貿易為主的經濟模式受到嚴重衝擊。在這種情況下，杜拜酋長決定對伊朗開放港口，實行關稅優惠政策，同時鼓勵印度經杜拜延伸貿易航線。八十年代中期，杜拜建立了當時海灣第一個，也是最大的（面積約 100 平方公里）自由貿易區傑貝阿里（Jebel Ali Free Zone），區內全面實行零關稅的轉口貿易政策。如今，航運及轉口貿易已經和旅遊業、金融服務業一道成為杜拜的支柱性產業。

與巴林和阿聯酋內的阿布扎比酋長國相比，杜拜雖然也有石油資源，但卻不如它們那樣充裕。最初杜拜也利用油田積累了初始資金，但上世紀七十年代末時任杜拜酋長謝赫（Sheikh Rashid bin Saeed al Maktoum）就已經認識到，石油資源遲早會被開採殆盡，應當大力發展可持續性產業，這為杜拜今後的發展定下了重要的基調。此後，杜拜把從石油獲得的財富大力投入各類產業發展建設中，從八十年代開始陸續建成中東最大的轉口貿易中心、航運中心、國際航空樞紐和世界知名的旅遊目的地。

杜拜政府亦非常善於市場營銷，提升城市的知名度，通過舉辦賽馬世界盃和購物節，打造所謂的「七星級酒店」和世界最高的大樓，一步步轉型為商貿旅遊和金融之都。現在石油產業只佔杜拜 GDP 不到 1%。

#### 杜拜靠中轉做金融樞紐

杜拜依託貿易發展的同時，積極規劃推進中東轉運門戶樞紐的建設，將航空港和海港結合在一起，配合自貿區建設了海空聯運貿易轉運港。2022 年，杜拜港貨櫃處理量世界排名第 11（預計很快就會超過香港），機場國際客運量全球第 1，貨運量第 18。與香港有珠三角強大的製造業腹地支撐不同，杜拜幾乎完全靠着中轉做到世界領先位置，實屬不易。

為了培育新的經濟增長點，杜拜還大膽實施制度創新，打造了實行獨立法律體系的國際金融中心（DIFC），做到了「一城兩制」，在區內實施普通法制度，為杜拜金融業快速發展提供了保障。2023 年上半年，金融和保險活動對杜拜 GDP 的貢獻率接近 12%。

與紐約、倫敦乃至香港、新加坡等國際大都市相比，杜拜起步晚、規模小、基礎弱，但短短幾十年卻發展成為經濟結構多元的國際城市，確有其獨到之處。這背後得益於幾代酋長的規劃遠見和魄力，能夠因地制宜和審時度勢地制定和調整經濟發展的策略。

同樣作為區域門戶城市的香港，應該可以從中東這三個城市的興衰中得到借鑑。

第一是政治上的穩定十分重要，政治上的分裂和極化會拖垮社會經濟的發展，貝魯特和巴林即是如此。其實香港過去有一段時間發展比較慢，也是與政治上的紛爭有關，甚至出現了大規模的社會運動。這些紛爭牽扯了社會各界的很多精力，影響了經濟的發展。現在確立了愛國者治港的原則，香港政治穩定下來，希望經濟今後能夠有更好的發展。

第二是政府要能夠制定有遠見的規劃，並根據時勢變化不斷培育經濟新動能。在經濟結構上，杜拜能夠擺脫單一的經濟支柱，創造出多個新的經濟增長點，實屬不易。對香港而言，不能依靠幾個傳統的優勢產業「食老本」，要在創新科技和文化創意等產業上有更多的謀劃策略。

在空間規劃上，要不斷提升城市容量，建設城市新中心。杜拜原先城市並不大，只是沿河流兩岸而建，後來在舊城的基礎上不斷規劃拓展新區域，陸續建設了 28 個自貿區。現在杜拜又發布了「2040 城市總體規劃」，提出開發五個主要城市中心（三個已有中心和兩個新中心）。未來香港如何規劃打造好新界北部的新中心也值得期待。

在人口結構上，要積極吸引外來人才和中產。杜拜不僅吸收外勞，而且更關注吸引中產和人才，特別是 4 年前出台了金卡級永久居留計劃，提供特別的居留資格給特定的投資者以及擁有特別技能者，如企業家和醫學、工程及藝術領域的專家。香港未來也有必要吸引更多的各層級人才，豐富香港的人才構成。

香港地處東北亞和東南亞結合點的位置，這個區域的人口規模、經濟總量和產業的豐富程度遠不是主要依靠石油財富的中東地區可以比擬的。香港雖然具備如此的先天優勢條件，但要認真研究一下杜拜居安思危的精神和不斷推陳出新的策略，才能繼續保持和光大作為區域門戶樞紐的地位。