

# 中东变局后沙特外交理念与范式的新变化<sup>\*</sup>

赵建明

**内容提要** 中东变局使沙特内稳外联的外交战略遭受前所未有的挑战。中东政治动荡、恐怖主义及来自伊朗的威胁，被沙特视为对国家安全和地区稳定构成威胁。传统与非传统安全因素的叠加迫使沙特必须改弦更张，以新的外交姿态和行动加以应对，以恢复地区稳定，维持沙特的伊斯兰领袖地位。但由于在海合会整合、阻击伊朗、叙利亚干涉等问题上未能取得预期成果，沙特的新外交和对地区事务的参与受到极大的限制。

**关键词** 沙特外交 集体安全 多元外交 金元外交 美沙联盟

**作者简介** 赵建明，上海社会科学院国际关系研究所副研究员（上海 200020）。

源自 2010 年底的中东变局打破了阿拉伯世界以威权国家为主的旧秩序，沙特长期坚持的以美沙联盟和地区维稳为核心的外联内稳政策面临严峻挑战。紧迫的形势和临近的威胁迫使沙特推出新的外交理念，通过积极参与地区事务维护国家安全和地区稳定。

## 中东地区安全形势新变化

中东变局使沙特周边形势异常严峻。沙特东部的君主国巴林什叶派示威

---

<sup>\*</sup> 本文是作者主持的国家社科基金一般项目“伊斯兰使命、撒旦话语与革命后伊朗的外交安全战略研究”（14BGJ037）和上海哲学社会科学规划课题“中东地缘政治变化新趋势及中国的中东战略研究”（2012ZED001）的阶段性成果。

游行，东北部的伊拉克深受伊斯兰国的困扰，西北部的叙利亚内战持续已逾3年；西南部的也门政局动荡，恐怖主义肆虐。在这些表象之外，中东变局对该地区政权结构和权力版图的变化给沙特带来前所未有的冲击。

第一，民主化和政治伊斯兰对沙特的王权稳定构成挑战。长期以来，沙特王国维持稳定统治的秘诀对内来自王权与瓦哈比主义的结合，对外源于输出泛伊斯兰主义。沙特因为拥有麦加、麦地那两大伊斯兰圣城，以圣城护持国和伊斯兰领袖自居。沙特主要通过组织年度朝觐、在伊斯兰国际组织中谋取主导权、在海外援建清真寺、提供留学资助等方式，对外推广泛伊斯兰主义和扩大沙特的国际及地区影响力。但是，中东变局所展现的反对威权政府和强调权力分享的特性直接挑战沙特保守的君主体制。<sup>①</sup>而宗教势力作为重要的参与力量，也在政治动员和推翻集权体制上发挥了重要作用。宗教势力以这种方式崛起和复兴大大出乎沙特的预料，并直接挑战沙特瓦哈比主义所倡导的宗教认可君主统治、教诲民众服从的说教。<sup>②</sup>

此外，中东变局和民主化颠覆了中东的威权秩序。在埃及、利比亚、也门、突尼斯的威权政体倒台后，海湾地区成为威权体制的孤岛。尽管海湾君主国家在此轮变局中暂时幸免，但变局的冲击力和溢出性仍让海湾国家惊心。中东变局有待沙特回答的命题是：形式上已是民主体制的埃及、突尼斯尚且会发生革命，那么什么才是更保守的君主体制的政权合法性，沙特依靠什么来保障政权安全。<sup>③</sup>

第二，中东变局改变了中东既有的地区权力结构。传统上，中东地区六强争霸，埃及、沙特、以色列、伊朗、土耳其、伊拉克六国塑造着中东的权力格局。伊拉克在伊拉克战争后沦为二流国家，埃及也因革命混乱和举步维艰的国家转型退出一流地区大国的行列，六强格局由此演变为四强格局，伊拉克和埃及的退出让沙特成为中东四强中硕果仅存的阿拉伯大国。沙特在阿拉伯同非阿拉伯阵营的实力较量中更显孤单。

---

① Madawi Al-Rasheed, "Egypt's Coup and The Saudi Opposition", *Foreign Policy*, August 19, 2013, [http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2013/08/19/egypts\\_coup\\_and\\_the\\_saudi\\_opposition](http://mideastafrica.foreignpolicy.com/posts/2013/08/19/egypts_coup_and_the_saudi_opposition), 2014-12-28.

② Mohammed Ayoob and Hasan Kosebalaban ed., *Religion and politics in Saudi Arabia: Wahhabism and The State*, Boulder & London: Lynne Rienner Publishers, 2009, pp. 23-38.

③ "Regime Change in Yemen", *RUSI Analysis*, April 19, 2011, <https://www.rusi.org/analysis/commentary/ref:C4DAD6729BFDBF/#.U00qLv0lszY>, 2014-12-29.

第三,中东变局造成的国家失序和局势混乱为恐怖主义复兴提供了机会。亚太再平衡政策让美国的战略重心从反恐和中东转向大国和亚太,降低了全球层面对恐怖主义的压制。而中东变局带来的国家失序和局势动荡进一步放松了各国对恐怖主义的压制力度,恐怖主义由此迎来空前的发展机会。以也门为大本营的“阿拉伯基地组织”(Al Qaeda in the Arabian Peninsula, AQAP)、“伊斯兰国”(the Islamic State, IS)等得以迅速发展。“阿拉伯基地组织”对沙特威胁跨过沙、也边界在沙特制造恐怖和暗杀,策划行刺沙特王子穆罕默德·纳伊夫(Prince Mohammed bin Nayef)的行动。<sup>①</sup>“阿拉伯基地组织”还挑战沙特在伊斯兰意识形态上的领袖地位,他们谴责沙特王室同伊斯兰的头号敌人美国勾结,是背叛伊斯兰的叛徒,沙特没资格担任两大圣城麦加和麦地那的护持国。<sup>②</sup>近期,在伊拉克和叙利亚肆虐的“伊斯兰国”也对沙特构成挑战。“伊斯兰国”表示沙特是伊斯兰的背叛者,将通过武力和“圣战”消灭沙特王国。<sup>③</sup>“伊斯兰国”更是直接表示沙特和约旦将是他们打击的下一个目标,并将在朝觐时对沙特发动袭击。<sup>④</sup>

第四,沙特将伊朗视为中东变局的搅局者。在沙特看来,消灭动荡的源头固然重要,而打击趁乱谋利的伊朗同等重要。因为伊朗将中东变局称作伊斯兰觉醒,鼓励民众推翻威权统治,这在实行君主体制的沙特看来具有明显针对自己之意。而且,伊朗凭借自己在中东什叶派中的影响力煽动巴林骚乱,又因战略利益支持沙特反对的叙利亚巴沙尔政权。<sup>⑤</sup>伊朗在沙特眼中就是“长

---

① 阿拉伯基地组织首领是曾在本·拉登的阿富汗训练营受训的纳赛尔·吴哈耶什(Nasser al-Wuhayshi),该组织在美国和沙特的强力清剿下曾陷入低谷。2006年后该组织死灰复燃。See Jonathan Masters and Zachary Laub, “Al-Qaeda in the Arabian Peninsula, AQAP”, *CFR Backgrounder*, August 22, 2013, <http://www.cfr.org/yemen/al-qaeda-arabian-peninsula-aqap/p9369?cid=rss-terrorism-al-qaeda-in-the-arabian-penins-110711#>, 2014-11-02.

② Claire Miller, “Saudi Arabia: In al-Qaeda’s Sights”, *Council on Foreign Relations Backgrounder*, November 11, 2003, <http://www.cfr.org/saudi-arabia/saudi-arabia-al-qaedas-sights/p7740>, 2014-12-02.

③ “We Will Annihilate Saudi Arabia: LUBP’s Interview With ISIS Aka Da’ish”, July 3, 2014, <http://www.informationclearinghouse.info/article39058.htm>, 2014-12-07.

④ “ISIL: We will attack Saudi Arabia during Eid al-Adha”, August 26, 2014, <http://www.presstv.ir/detail/376663.html>, 2014-12-08.

⑤ Shashank Joshi and Michael Stephens, “Un Uncertain Future: Regional Responses to Iran’s Nuclear Programme”, RUSI Website, <https://www.rusi.org/downloads/assets/WHR-4-13.pdf>, 2014-12-12.

有铁爪的纸老虎” (Paper Tiger with Iron Claws)。<sup>①</sup> 一旦伊朗摆脱现在核问题的困扰, 将更积极地参与地区事务。<sup>②</sup>

地区事态严峻, 使得奉行内稳外联战略的沙特在应对威胁时明显力不从心。其一, 沙特长期坚持的以海湾为内环、以阿拉伯国家为中环、以伊斯兰世界为外环的三环稳定政策受到挑战。<sup>③</sup> 首先, 内环的海湾局势动荡复杂。巴林、伊拉克、也门三国动荡, 伊朗更是让沙特如鲠在喉。<sup>④</sup> 其次, 中环的阿拉伯国家四分五裂。埃及、利比亚局势混乱, 叙利亚同伊朗而非沙特之友。这都危及沙特坚持的阿拉伯稳定的原则。再次, 在伊斯兰世界, 沙特的宗教正统地位和伊斯兰话语权受到“基地”组织、“伊斯兰国”、政治伊斯兰思潮和伊朗的挑战。它们的共同特点是否认沙特王权统治的合法性和对两大圣城的护持资格。<sup>⑤</sup>

其二, 美国的外交转向和地区不作为打击了沙特的借力外交。美国是中东格局的主导者和沙特安全的保障者。长期以来, 沙特一直依靠美国打击自己在本地对手。打击共同的敌人成为美国与沙特在中东地区的共同利益。这也让沙特形成倚重美国打击地区敌手的思维定式。<sup>⑥</sup> 但是, 美国奥巴马政府的战略重心转移和不愿承担更多中东义务的行为改变了美国与沙特在打击地区敌人上的一致立场。<sup>⑦</sup> 美国不愿充当打击敌人的锤子, 不愿为盟友“火中取

---

① HRH Prince Turki Al Faisal, “A Saudi National Security Doctrine for the Next Decade”, Speech at U. K. Royal Air Force Molesworth, June 8, 2011, <http://susris.com/2011/07/11/a-saudi-national-security-doctrine-for-the-next-decade-prince-turki-al-faisal/>, 2014-12-08.

② Michael Busch, “WikiLeaks II: Saudi Arabia on Iran, Cut off the Head of the Snake”, November 29, 2010, [http://fpif.org/wikileaks\\_ii\\_saudi\\_arabia\\_on\\_iran\\_-\\_cut\\_off\\_the\\_head\\_of\\_the\\_snake](http://fpif.org/wikileaks_ii_saudi_arabia_on_iran_-_cut_off_the_head_of_the_snake), 2014-11-28.

③ 关于沙特外交的具体表述, 参见沙特外交部网站: <http://www.mofa.gov.sa/sites/mofaen/aboutKingDom/KingdomForeignPolicy/Pages/KingdomPolicy34645.aspx>, 2014-11-03.

④ Abdulaziz Sager, “Challenging Times for Saudi Foreign Policy”, *Arab News*, January 23, 2014, <http://www.arabnews.com/news/513691>, 2014-12-28.

⑤ Imam Khomeini, *Governance of the Jurist (Velayat-e Faqeeh): Islamic Government*, Tehran: The Institute for Compilation and Publication of Imam Khomeini's Works, 1982.

⑥ 1945年美国罗斯福与沙特国王阿卜杜拉兹会面开启了美沙联盟, See John P. Miglietta, *American Alliance Policy in the Middle East, 1945-1992: Iran, Israel, and Saudi Arabia*, Oxford: Lexington Books, 2002.

⑦ NawafObaid, “Saudi Arabia Shifts to More Activist Foreign Policy Doctrine”, *Al-Monitor*, 17 October 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/10/saudi-shifts-foreign-policy-doctrine.html>, 2014-12-10.

栗”增加了沙特的地区责任。<sup>①</sup>更让沙特大为不快的是，在沙特将伊朗列为宿敌和安全威胁的情况下，美国非但不帮助沙特，反而同伊朗签署《日内瓦核协议》。根据该协议，伊朗将不再提炼纯度高于 5% 的浓缩铀，与此同时，国际社会将取消对伊朗的部分制裁，<sup>②</sup>这表明美国与伊朗出现了探讨解冻双边关系的迹象。美伊和谈完全搅乱了沙特以伊朗为敌的外交布局，也让沙特彻底丧失因为美国和伊朗敌对而在美国、伊朗、沙特三边关系中享有的优势地位。美国的政策变化迫使沙特在外交上改弦更张，以应对复杂多变的局势。<sup>③</sup>

## 沙特地区外交的新常态

在危机四伏且难以指望美国的情况下，沙特一改以往温和稳健的外交常态，做出一系列令世界吃惊的举措。2013 年 3 月，沙特火速出兵，平息巴林什叶派叛乱。2013 年 7 月，沙特在美国对埃及军事政变不满并暂停对埃及提供军事援助之际，反其道而行之，增加了对埃及的经济援助。2013 年 11 月，沙特为抗议联合国在叙利亚问题上的消极态度，拒绝就任安理会轮值主席国主席职务。同月，沙特强烈谴责《日内瓦核协议》，并表示如果国际社会不能阻止伊朗拥核的话，沙特将从巴基斯坦购买核武器。2014 年 9 月，沙特参与打击“伊斯兰国”的空袭行动。与沙特的外交行为相映衬，沙特新外交理念逐渐浮出水面。班达王子（Prince Bandar Bin Sultan）、纳瓦夫王子、土耳其王子（Prince Turki Al - Faisal）等政要在哈佛大学、战略与国际研究中心、《纽约时报》多次发表有关沙特新外交的言论。其核心内容是：沙特将奉行更

---

<sup>①</sup> 奥巴马在西点军校的演讲中指出，尽管美国的武力全世界最强大，但这并不意味着所有问题都要依靠武力解决。奥巴马的好锤子言论被媒体称为是“奥巴马主义”（Obama Doctrine），这也可以引申为尽管美国是强大的国家，并不意味着盟国的所有问题都由美国解决。See Andrew Johnson, “Remarks by the President at the United States Military Academy Commencement Ceremony”, The White House Website, May 28, 2014, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/05/28/remarks-president-united-states-military-academy-commencement-ceremony>, 2014 - 12 - 20.

<sup>②</sup> [Http://gb.cri.cn/42071/2013/11/25/7291s433327.htm](http://gb.cri.cn/42071/2013/11/25/7291s433327.htm), 2015 - 01 - 28.

<sup>③</sup> Paul Arrts and JorisVDuijne, “Saudi Arabia After U. S. - Iranian Détente: Left in the Lurch”, in Barry Rubin ed., *Security and Stability in the Middle East*, London & New York: Routledge, 2012, pp. 299 - 316.

积极、更坚定的地区政策，以恢复周边地区的稳定。<sup>①</sup> 这些沙特外交的新变化被外界解读为战略新范式（New Strategic Paradigm）和理念性变化（Doctrinal Shift）。<sup>②</sup>

综合来看，沙特的新外交可从外交目标、外交原则、外交手段予以解释。在地区局势急剧动荡的背景下，沙特地区维稳和争当领袖的外交目标没有变化，但外交原则和手段都发生了新变化。

沙特的新外交原则可归结为两点：第一，以主动外交（Proactive and affirmative）替代被动反应，通过主动外交化危为机。沙特的机遇来自三方面：一是2011年4月的巴林危机为海湾整合提供机遇。巴林历来是沙特和伊朗争夺的对象，沙特通过出兵将巴林拉入自己的阵营；动荡和伊朗威胁也促使海合会国家抱团取暖，为沙特整合海合会提供机遇。二是海合会国家特别是沙特在阿盟中日趋占据主导地位。当前阿盟22国中，埃及衰落，苏丹、利比亚、叙利亚、伊拉克、黎巴嫩、索马里、也门局势动荡，相对而言，海合会六国经济发达政局稳定，在阿盟中的地位显著上升。而沙特在海合会国家中地位举足轻重，沙特取代埃及成为阿盟和阿拉伯世界新领袖的趋势明显。三是变局为沙特打击宿敌伊朗提供契机。尽管伊朗没有受到中东变局的冲击，但伊朗盟友叙利亚受到了沉重打击。如果沙特能推翻巴沙尔政权，伊叙联盟将不复存在。与此同时，如果伊朗不能从伊核问题中摆脱出来，将自顾不暇无力干预地区事务。

第二，两边下注，避免事态的极端变化，使沙特陷于被动。从埃及变局到叙利亚局势，从伊朗核问题到美伊关系，这些热点问题存在很大的不确定性。不同的发展结果和解决方式将给沙特带来不同的影响。这客观上要求沙特未雨绸缪，以不同政策预案应对不同的结果。在推动事态朝着有利方向发

---

① 关于沙特政要发表的有关新外交的言论和文章，See “A Saudi Arabia National Security Doctrine for the NextDecade”，<http://susris.com/2011/07/11/a-saudi-national-security-doctrine-for-the-next-decade-prince-turki-al-faisal/>；HRH Prince Turki Al Faisal，“Saudi Arabia’s New Foreign Policy Doctrine in the Aftermath of the Arab Awakening”，April 25, 2013，<http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/PrinceTHKSPublicLecture.pdf>。“Saudi Arabia Will Go It Alone”，*New York Times*，December 18, 2013；Nawaf Obaid，“Saudi Surge? A New Defense Doctrine for the Kingdom”，CSIS Presentation，May 28, 2014；NawafObaidNawafObaid，“Saudia Arabia Gets Tough on Foreign Policy”，*Washington Post*，October 24, 2013；NawafObaid，“Saudi Arabia Shifts to More Activist Foreign Policy Doctrine”，*Al Monitor*，October 17, 2013，<http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/10/saudi-shifts-foreign-policy-doctrine.html>，2014-12-28。

② “Saudi Arabia’s New Strategic Paradigm”，STRAFOR，October 21, 2013，<http://www.stratfor.com/sample/analysis/saudi-arabias-new-strategic-paradigm>，2014-12-20。

展的同时,亦需防止事态逆转带来的被动,因此沙特需要两边下注。以伊核问题为例,沙特既担心伊核谈判中途崩溃让核问题继续推延,也担心伊核谈判过于成功引发美伊和解。因此,沙特在外交上需要保持足够的灵活性,以应对极端的事态变化。

在新的外交原则指导下,集体安全、地区事务参与、第三方外交、金元外交成为沙特应对复杂局势变化的外交新手段。第一,沙特倡导集体安全,整合海合会。集体安全已被沙特提升到被保护沙特盟友的战略高度。<sup>①</sup>沙特的集体安全分为海湾和阿拉伯两个层面:一是在海湾层面,沙特坚持经济一体化和防务一体化,谋求改变海湾合作委员会(简称“海合会”)的职能。因此,沙特在经济上倡议筹建以利雅得为总部的海湾央行,推行共同货币卡里吉(Khaleeji),在政治上倡议将海合会整合为海湾邦联(Gulf Federation)或海湾联盟(Gulf Union),并谋求扩员吸收约旦和摩洛哥。<sup>②</sup>二是在阿拉伯层面,沙特倡议改革阿盟,建立由沙特、埃及、约旦、摩洛哥、海合会成员的地区集体安全组织,提高中东国家集体防范威胁和应对地区问题的能力。<sup>③</sup>

第二,沙特以干预求稳定,充当地区问题解决者(Regional Problem Resolver)。这也是沙特对世界大国垄断中东事务但不作为做法的回应,试图以己之力消除地区威胁。首先,沙特以多种手段应对巴林、也门和叙利亚面临的危机。2011年3月,沙特出动3000名士兵前往巴林平息什叶派抗议,沙特还提出培养巴林军警人员,以提高巴林安全与治安能力。在也门发生革命后,沙特起初力保萨利赫权位,但当也门反对派占据上风后,沙特同意萨利赫退位后流亡沙特。在叙利亚问题上,沙特倡议叙利亚全国联盟(Syrian National Coalition)接替巴沙尔在阿盟的会员资格,倡议制裁叙利亚。其次,沙特主张严打恐怖主义。2014年3月,沙特将“阿拉伯基地组织”、“伊斯兰国”、穆斯林兄弟会(简称“穆兄会”)、也门胡塞组织(Houthi Group)、努萨拉阵线(Al-Nusra Front, The Support Front for the People of Levant)列为重点打击的恐怖组织。为此,沙特加强同美国、英国、巴林、也门的反恐训练

① NawafObaid, “Saudia Arabia Gets Tough on Foreign Policy”, *Washington Post*, October 24, 2013.

② Caroline Crouch, “Gulf Considers Political Union to Handle Iran and Arab Spring”, *Iran Primer*, May 1, 2012, <http://iranprimer.usip.org/blog/2012/may/01/gulf-considers-political-union-handle-iran-and-arab-spring>, 2014-12-20.

③ “Saudi Arabia: From A Reactive to A Proactive Foreign Policy”, *Masarat*, No. 10, November, 2013, <http://susris.com/wp-content/uploads/2013/12/Masarat-November-2013.pdf>, 2014-12-20.

和情报共享，参加美国主导的对“伊斯兰国”空袭行动，并向联合国捐助5亿美元反恐资金。再次，在伊朗核问题上，沙特强调伊朗挑战核不扩散机制和中东无核化倡议，伊朗的核计划就是要发展核武器，寻求地区霸权。<sup>①</sup> 沙特敦促美国制裁和军事威慑并用促使伊朗弃核，并表示沙特拥有足够的剩余产能弥补伊朗因制裁减产造成的石油短缺。<sup>②</sup> 沙特是世界上的能源超级大国，石油蕴藏量占据世界的1/5。沙特是欧佩克最大的原油生产国、净输出国和世界上最大的剩余产能国，石油剩余日产能在150万~400万桶之间。这相当于世界剩余产能的75%。剩余产能也是沙特通过以产量调控国际油价的重要工具。<sup>③</sup> 国际石油价格从2014年6月的113美元暴跌到当前不足50美元，6个月时间暴跌近60%。油价暴跌不可避免地对伊朗构成严重的经济伤害，尽管难以知晓沙特是否借助能源价格来迫使伊朗在核问题上做出重大让步，但是沙特作为欧佩克的主导生产国对于当下的国际油价剧烈波动具有相当的影响力。

第三，沙特倡导多元外交，拓展同地区和世界大国的关系。这也是沙特应对美国战略转移主动谋求的新变化。<sup>④</sup> 军购和外交是沙特拓展多元外交的两个维度。首先，沙特倡导军购多元化，加强同德国、法国、俄罗斯的军事合作。2011年10月，沙特同德国签署价值69亿美元的军购协定。2013年7月，沙特同俄罗斯洽购150亿美元俄制武器。2013年12月，沙特同法国签署15亿美元军事合同。其次，沙特图谋构建地区和世界大国组成的外交版图，俄罗斯、中国、日本、印度、巴基斯坦是其重点联系国。2011年和2014年，沙特班达王子和王储萨赫曼先后访问中国。2013年7月，沙特班达王子出访俄罗斯。日本、印度、巴基斯坦等地区大国也成为沙特颇为重视的国家。2014

---

① Mustafa Alani, "How Iran Nuclear Standoff Looks From Saudi Arabia", <http://www.bloomberg.com/news/2012-02-16/how-iran-nuclear-standoff-looks-from-saudi-arabia-mustafa-alani.html>, 2014-12-18.

② Michael Busch, "WikiLeaks II: Saudi Arabia on Iran, Cut off the Head of the Snake", November 29, 2010, [http://fpif.org/wikileaks\\_ii\\_saudi\\_arabia\\_on\\_iran\\_-\\_cut\\_off\\_the\\_head\\_of\\_the\\_snake](http://fpif.org/wikileaks_ii_saudi_arabia_on_iran_-_cut_off_the_head_of_the_snake), 2014-12-08.

③ Matthew R. Simmons, *Twilight in the Desert: The Coming Saudi Oil Shock and the World Economy*, New Jersey: Wileyand Sons Inc., 2005, pp.90-105.

④ Clement BehrendtKjersgaard, "Why is Saudi Arabia Changing its Foreign Policy? Interview with Toby C. Jones", October 30, 2013, <http://thequestiontoday.com/2013/why-is-saudi-arabia-changing-its-foreign-policyinterview-with-toby-craig-jones/>, 2014-12-18.



年2月,沙特王储萨勒曼、外交部长费萨尔亲王先后访问巴基斯坦、日本、印度,探讨建立战略关系的可能性。在美国政策转向让美沙同盟黯然失色的情况下,沙特的第三方外交是在微妙提醒美国:美沙联盟并非是沙特的唯一选择,既然美国为自己可以不顾沙特,那么沙特只能自行其是。<sup>①</sup>

第四,沙特开展金元外交,援助阿拉伯国家。财大气粗是沙特的标签。沙特以援助、贷款、存款等形式无条件授权给埃及40亿美元,尽管伊拉克欠沙特250亿美元,沙特表示如果伊拉克摆脱伊朗控制,沙特将豁免伊拉克的大部分债务。<sup>②</sup>沙特还制定对也门十年经济和金融支持计划和百亿美元援助巴林的计划。从沙特金元外交的范围、目的、条件来看,沙特是想通过援助将他们培养成亲沙特远离伊朗的友好国家。

安全形势的紧迫性和借机打击伊朗的愿景是促使沙特采取主动外交的重要动力。维持稳定和争当领袖仍是沙特外交的根本目标。而有限使用武力、两边下注、多元外交成为沙特新外交的重要亮点。沙特新外交是否能有效应对中东变局,还有待现实检验。

## 沙特践行新外交的成效与影响

沙特新外交让世界联想起1974年沙特领导的能源禁运。沙特对巴林、伊朗、叙利亚、埃及的外交看似四处出击,实际上形散神聚,都服务于沙特的地区维稳和争当领袖的外交目标。但是,新外交产生的复杂影响却超出沙特的政策预期。

第一,沙特的海合会整合和一体化构想遭遇挫折。海湾是沙特外交与安全的内核,沙特竭力推进海合会一体化,目的就是整合求主导。在这方面,沙特收获了有限的成果,但面临更多的问题。有限成果仅体现在给所有成员带来共同利益的方面,比如成立海合会防务智库和谴责伊朗干涉海合会内政声明。但在涉及主权让步和政策协调上,沙特所有的海合会整合努力都遭遇

---

<sup>①</sup> Bruce Riedel, "The Saudi Pivot to Asia", *Al Monitor*, March 13, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/saudi-pivot-asia-prince-salman.html>, 2014-12-18.

<sup>②</sup> HRH Prince Turki Al Faisal, "Saudi Arabia's New Foreign Policy Doctrine in the Aftermath of the Arab Awakening", April 25, 2013, <http://belfercenter.ksg.harvard.edu/files/PrinceTHKSPublicLecture.pdf>, 2014-12-08.

失败：阿联酋反对实行共同的货币政策，阿曼公开反对海合会被整合为政治联盟并威胁退出，科威特反对海合会扩员。海合会内部的四分五裂让沙特整合海合会的努力面临挑战，海湾联盟仍然遥不可及。

其一，海合会内部弱小成员担心海合会因内部权力失衡而被沙特所主导。沙特是海合会中唯一的地区大国，其他成员疆域、人口等指标都逊于沙特。巴林表示，我们这些小国在沙特、伊朗、伊拉克之间就像是大象中求生的老鼠，老鼠的生存之道就是避免被大象践踏。我们既担心伊朗的颠覆和威胁，也担心沙特通过整合主导海合会，剥夺小国的独立性。因此我们最稳妥的办法是在沙特、伊朗和外部大国之间进行平衡。<sup>①</sup>其二，卡塔尔和沙特的矛盾制约海合会整合。1995年卡塔尔政变后，卡塔尔一直指责沙特支持流亡政权来打击卡塔尔。<sup>②</sup>2008年卡沙关系呈现缓和，但对中东变局、穆兄会、伊朗的政策分歧又使两国关系产生摩擦。其三，穆兄会成为分裂海合会的重要因素。2013年埃及穆兄会遭到镇压后，沙特立即表示将穆兄会列为恐怖组织，并期望其他海合会成员协调同自己的立场，但卡塔尔和科威特表示拒绝。卡塔尔声称支持穆兄会是自己的责任并将继续支持埃及革命。<sup>③</sup>为此，沙特、阿联酋、巴林三国在2014年3月宣布召回本国驻卡塔尔大使，并禁止卡塔尔半岛电视台在本国播放此节目。

第二，阻击伊朗成效甚微，沙特转而修复同伊朗关系，以保持政策灵活性。由于沙特认为伊朗是地区的动荡之源，沙特从巴林、叙利亚、核问题3个阵线阻击伊朗。在巴林问题上，沙特强烈谴责伊朗利用什叶派干预巴林内政，并会同其他海合会国家出兵，先发制人地镇压什叶派骚乱，这也是沙特唯一成功的阻击。在叙利亚问题上，沙特以代理人战争形式介入内战。但随着伊朗派驻军事顾问和借助真主党辅助巴沙尔，沙特借助干预叙利亚阻击伊朗的战略意图基本失败。在伊核问题上，沙特并非伊核谈判的参与者，对伊核谈判影响相当有限。沙特认为《日内瓦协定》是绥靖谈判，国际社会不应

---

<sup>①</sup> Shashank Joshi and Michael Stephens, "Un Uncertain Future: Regional Responses to Iran's Nuclear Programme", RUSI Website, <https://www.rusi.org/downloads/assets/WHR-4-13.pdf>, p. 29, 2014-12-11.

<sup>②</sup> 关于沙特同卡塔尔两国的关系纠葛，See Giorgio Cafiero, "Saudi Arabia and Qatar: Dueling Monarchies", *Foreign Policy In Focus*, September 26, 2012, [http://fpif.org/saudi\\_arabia\\_and\\_qatar\\_dueling\\_monarchies/](http://fpif.org/saudi_arabia_and_qatar_dueling_monarchies/), 2014-12-15.

<sup>③</sup> "Qatar Emir Support for Muslim Brotherhood Is A 'Duty'", *Middle East Monitor*, 31 December 2013, 2014-12-18.

放松对伊朗的制裁和变相承认伊朗的核权利。<sup>①</sup>

鉴于沙特对伊核进程和美伊关系解冻缺乏足够的影响力，沙特被迫转而采取两边下注。其一，沙特表示如果国际社会不能阻止伊朗拥有核武器，它将不会坐视威胁，保留其所有选择。其二，沙特向伊朗表达善意，防范陷入外交被动。沙特继 2013 年邀请拉夫桑贾尼赴麦加朝觐后，又密集邀请伊朗总统鲁哈尼和外交部长扎里夫访问沙特。2014 年 8 月，伊朗副外长访问沙特。2014 年 9 月，伊朗外交部长扎立夫同沙特外交大臣费萨尔亲王在联大会议时会晤，这也被媒体解读为沙伊外交的新篇章。<sup>②</sup> 密集接触伊朗体现了沙特两边下注的意图，以防范伊朗签署《核问题最终协定》和美国与伊朗关系改善给沙特带来被动。

第三，对叙利亚的干预逐渐脱离了沙特的掌控。叙利亚内战不仅是巴沙尔政权同政府反对派的较量，也成为外部势力借助叙利亚国内各方势力展开的代理人战争。伊朗、沙特、卡塔尔、土耳其、法国、美国等国都深度介入叙利亚内战之中。沙特对叙利亚内战的政策可归结为 4 点：一是沙特对叙利亚内战的介入属于代理人性质。沙特并未向叙利亚派驻作战部队，后来也禁止本国公民赴叙利亚参战，而是通过提供钱物支持反对派打击巴沙尔。因此，沙特的干预成效不是取决于它提供了多少资金，而是取决于代理人的战斗力及其同其他反对派系的协调。<sup>③</sup> 二是沙特将主要精力放在同卡塔尔争夺反对派主导权，而非整合反对派力量。沙特通过委员会扩员、挤走亲卡塔尔总理哈桑·海图（Ghassan Hitto）、扶植亲沙特的艾哈迈德·扎巴（Ahmad Asi Al-Jarba），以期掌握叙利亚全国联盟的主导权。<sup>④</sup> 但是，全国联盟却遭到叙利亚自由军、努萨拉阵线等组织的反对，沙特难以改变叙利亚反对派四分五裂各自为战的状况。一盘散沙、自行其是、缺乏统一领导和战争协调状况让叙利亚反对派成为乌合之众。随着霍姆斯等战略要地重被政府军夺回，叙利

---

① Holly Yang and Josh Levs, "Iran Nuclear Deal: One Agreement, Wildly Different Reactions", CNN News, November 24, 2013, <http://www.cnn.com/2013/11/24/world/iran-deal-reaction/>, 2014-12-28.

② "Zarif Meets Saudi Counterpart, Arab League Chief", *Iran Daily*, September 22, 2014.

③ Courtney Trenwith, "Saudi Grand Mufti Warns against Fake Jihadi Calls", *Arabian Business*, February 5, 2014, <http://www.arabianbusiness.com/saudi-grand-mufti-warns-against-fake-jihadi-calls-537460.html>, 2015-01-03.

④ Jonathan Schanzer and David A. Weinberg, "How Saudi Arabia and Qatar are the Tortoise and the Hare of the Middle East", *The Atlantic*, August 27, 2013.

亚局势重新回到巴沙尔的掌控之中。<sup>①</sup> 三是沙特坚持推翻巴沙尔政权和排斥伊朗参加和谈的做法阻碍叙利亚问题的根本解决。在叙利亚问题上，沙特一直坚持的原则是：叙利亚的政治和解必须以巴沙尔下台为前提，巴沙尔的支持者——伊朗不得参加任何形式的和谈。但是，在战局决定谈判的情况下，沙特上述立场除了显得僵硬之外根本于事无补。四是“伊斯兰国”的崛起凸显了沙特的干预困境。当前，沙特若坚持以推翻巴沙尔为目标，那么它就必须支持反对巴沙尔政权的各方势力。但是，有些激进组织即便接受沙特的资助，沙特实际上对它们也难以掌控，不排除它们在打巴沙尔的同时或之后将枪口对准沙特的可能性。“伊斯兰国”崛起对沙特而言，敌人的敌人是朋友的政治逻辑并不正确。具有讽刺意义的是，在“伊斯兰国”日益成为地区新威胁的情况下，沙特在打击“伊斯兰国”问题上反而同巴沙尔政权存在着共同立场。

第四，沙特押注埃及军政府的做法有一定风险。短短3年时间令沙特见证了穆巴拉克、穆兄会、塞西几个不同类型的政府。穆巴拉克使沙特与埃及两国关系处于历史上的最好水平，两国都是美国在地区的坚定盟友。这也是沙特对美国抛弃穆巴拉克大为光火的重要原因。穆尔西总统上台后，沙特出于实用主义被迫同穆兄会政府发展关系，但是穆尔西总统访问伊朗并将伊朗视为埃及外交的重要基轴，使沙埃关系总体上处于冷淡。当穆尔西推行伊斯兰宪法遭受国内反对之时，沙特开始公然支持埃及反对派。塞西将军发动政变让沙埃关系发展进入了新阶段。金元外交和政治支持成为沙特的主要外交手段。沙特支持塞西将军发动的倒穆运动并祝贺塞西在埃及总统大选中获胜。与埃及反对穆兄会遥相呼应，沙特将穆兄会列为恐怖组织。沙特先后同科威特、阿联酋向埃及军政府提供160亿美元的援助。也许沙特对埃及的援助不能培养埃及对沙特的政治依赖，但相对于穆尔西政府以伊朗为导向的外交而言，沙特的经济援助至少能够保证埃及成为有求于沙特的友好国家。

尽管如此，沙特对埃及的政策仍有待推敲。其一，沙特反对埃及穆尔西政府的政策引发沙特同美国之间的矛盾。在美国对埃及军事政变表示严重关切并暂停对埃及提供军事援助的情况下，沙特支持军政府并许以重金的做法明显是在同美国唱对台戏，具有对抗美国的意味。其二，塞西在选举中胜出

---

<sup>①</sup> BassemMroue and ZeinaKaram, "Syrian Rebels Withdraw From Homs Marking Key Victory for Assad", *The Christian Science Monitor*, December 28, 2014.

是以镇压穆兄会和剥夺反对派选举权为代价的，而且就任埃及总统的塞西同样面临前任所面临的经济困顿、社会维稳等问题。一旦失控，那么沙特将所有赌注压给塞西政府的做法有失稳妥。

第五，多元外交难以帮助实现沙特的外交独立。尽管沙特积极开展多元外交，但成效乏善可陈。其一，地区和世界大国有限的能与意愿制约着沙特的战略选择。沙特同俄罗斯、中国、日本和印度等国开展的合作停留在高层互访、军火购销、能源联系等表层，日本和印度对沙特而言更像是贸易伙伴而非安全盟友，双边有限探讨的安全问题也仅限于反恐合作等非传统安全领域。而且这些国家的综合实力难以同美国匹敌，不会为沙特利益而选择对抗美国。其二，伊斯兰和地区大国属性让沙特对俄罗斯等域外大国持双重立场。沙特既期望外部大国帮助自己解决地区问题，又担心外部大国的介入稀释自己在地区的影响力。俄罗斯与伊朗友好的现实也让沙特对俄罗斯的中东政策表示怀疑。这种既想又怕的心理和立场让沙特同外部大国的合作具有选择性和临时性。其三，沙特的外交和安全离不开美国。延续70年的美沙同盟经历了时间和战火的考验，美沙同盟仍然是沙特外交与安全的基石。尽管美沙关系当前存在嫌隙，但远未到分崩离析的地步，当前美沙之间的矛盾和问题基本都能通过协调立场和同盟的再定义加以解决。

## 结 语

中东变化的敌友关系、变动的联盟关系和多重的安全威胁影响了沙特的内稳外联政策，沙特以新的外交理念和政策应对各方挑战，维持地区稳定和沙特的领袖地位。但受制于自身实力、国内安全、海合会难以整合等多重原因，沙特在地区外交与安全上越发显得尴尬和失力。

第一，沙特的新外交理念在预期理念与实际效果之间的背离愈发明显。尽管沙特的新外交主要是为应对纷繁复杂的中东变局，但受制于海合会的内部矛盾、干预手段的有限性、美国的战略转向的制约，沙特的新外交缺乏突破性进展，凸显出沙特在能力与意愿的张力和矛盾。其一，在层级鲜明的国际格局中，沙特是地区大国中的第二序列，实力远逊于德国、日本、印度、巴西。二等地区大国的能力限度让沙特难以在外交和安全上自在自为地行事。中东的地区事务仍被外部大国所主导。尽管大国可能并未作为，但是沙特终

究难取代外部大国在中东地区格局和事务中发挥作用。其二，沙特的政策手段相对乏力。由于缺乏足够的常备军和对外动武的意愿，沙特难以像以色列那样将军事手段作为解决安全威胁的最后选择。缺乏军事选择的沙特只能退而求其次，借助于国际游说、金元外交、代理人战争实现自己的政策目标。这也注定沙特将受制于大国及其之间的外交推诿和利益交换中。其三，在解决地区问题上，沙特是诸多外部力量中的一支，在局势发展上发挥相对有限而非决定性的作用，多方角力的结果极有可能偏离甚至背离沙特的政策预期。

第二，侧重外交以缓解内部压力的策略难以解决沙特面临的双重安全威胁。当前，沙特面临的是政权稳定和国家安全的双重威胁，特别是中东变局对威权政权的颠覆更是使沙特将政权安全提上最重要的安全议程。这也是沙特将中东变局视为洪水猛兽的主要原因。其一，与中东国家正在经历的政治与社会转型相呼应，沙特国内政治不再是铁板一块。社会碎片化、高失业率、民众贫困、底层伊斯兰觉醒等潜在危机都可能成为安全问题挑战沙特的政教合一的政体和王位传承。<sup>①</sup> 美国布鲁金斯学会的知名学者布鲁斯·瑞德尔 (Bruce Riedel) 就将沙特发生革命的情况比作黑天鹅事件，认为沙特安全的真正威胁在国内。只有力行政治经济和社会改革，沙特才不会发生政权改变。<sup>②</sup> 其二，鼓励圣战可能对沙特的国内安全产生回火效应。圣战本身也是双刃剑。当前，被叙利亚内战激发的圣战对准的是巴沙尔，但沙特的圣战战士回国后也可能将枪口对准沙特王室。在这方面，本·拉登是最好的证明。其三，联盟解决不了沙特的国内安全问题。联盟在属性上是应对外部的安全威胁。这一论断已得到伊朗的巴列维、埃及的穆巴拉克等实例的验证，因此在运用外交解决外部安全问题时，沙特也应当同样通过改革注重消除国内的安全隐患。只有这样，沙特的政权安全才会更有保障，双重安全问题才能得到真正的解决。

第三，试图维稳的沙特在中东发挥的稳定作用值得商榷。尽管沙特反复强调地区维稳是自己外交政策的基准，但沙特政策对地区的稳定作用值得商榷。其一，沙特将中东变局视为洪水猛兽，抛开中东民主化且单纯从中东当

---

<sup>①</sup> Karen E. House, *On Saudi Arabia: Its People, Past, Religion, Fault Lines and Future*, New York: Alfred A. Knopf, 2012.

<sup>②</sup> Bruce O Riedel, "Saudi Arabia: The Elephant in the Living Room", in Kenneth M. Pollack and Daniel L. Byman ed., *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Washington: Brookings Institution Press, 2011, pp. 159 - 167.

前经历的深刻政治社会转型来看,沙特的做法都有失偏颇。瑞德尔将沙特出兵巴林比作1848年沙俄干涉欧洲革命和1968年苏联出兵捷克斯洛伐克,出兵就是不容许在自己的势力范围内发生革命。<sup>①</sup>其二,沙特的地区安全观中同样包含利己动机。沙特出兵巴林、介入叙利亚内战、与塞西政府结好都有围堵和打击伊朗的意味。沙特在叙利亚更是出钱拉一派打一派,直接介入主权国家的内政。其行为不是为扬汤止沸,缓解紧张的局势,而是火上浇油增加民众的痛苦,让局势更趋复杂。其三,沙特的伊核立场让世界忧虑。沙特反复强调,国际社会如果不能阻止伊朗拥核,国际核不扩散机制的法律责任和道义将对沙特不具约束力,沙特将自行寻求发展核武器。沙特同巴基斯坦的核合作是沙特发表上述言论的现实基础。倘若如此,沙特将成为危及而非稳定国际核不扩散机制的因素。其四,沙特同以色列联手可能成为危及地区安全的重大隐患。当前,伊核问题正处在关键期,而沙特和以色列都视伊朗核计划为心腹大患,沙、以两国存在战略接近共同应对伊朗的可能性,在打击伊朗核设施上进行战略协调与配合。<sup>②</sup>显然,这只会让中东的局势更为恶化。

第四,难以稳固的三环外交将促使沙特更加依赖美沙同盟。尽管沙特期望以一体化整合海合会,但海合会的碎片化让沙特难以应对。<sup>③</sup>阿拉伯国家作为整体已经不复当年反以战争时代的民族团结。尽管许以重金,但是沙特无法根本改变伊拉克和叙利亚抛弃民族认同、同伊朗亲近的现实。麦加和麦地那是吸引亿万穆斯林年度朝觐的圣地,但是沙特凭借宗教解决现实问题的效用极其有限。以个人信仰为基础的宗教向心力难以转化为国家行为,沙特并未因圣城护持国而顺理成章地成为世界伊斯兰国家的敬仰对象和天然领袖。受此制约,沙特只能稳固对外联盟这条线。尽管沙特企图通过开展第三方外交拉其他外部大国来纠正过度依赖美国的倾向,但这些外部大国无论在能力还是意图上都难以让沙特放心,不能帮助沙特保障安全和维护地区领袖的目标。沙特自身的能力缺失

<sup>①</sup> Bruce O Riedel, "Saudi Arabia: The Elephant in the Living Room", in Kenneth M. Pollack and Daniel L. Byman ed., *The Arab Awakening: America and the Transformation of the Middle East*, Washington: Brookings Institution Press, 2011, p. 161.

<sup>②</sup> 媒体披露,沙特与以色列对打击伊朗核设施问题曾进行磋商,沙特将为以色列军事打击伊朗核设施提供使用领空、空中加油等后勤保障服务。See Uzi Mahnaimi, "Two Old Foes Unite against Tehran", *The Sunday Times*, November 17, 2013; "Israel, Saudi Arabia Cooperating to Plan Possible Iran Attack", *Haaretz*, November 17, 2013.

<sup>③</sup> Madawi Al-Rasheed, "Saudi - Qatar Tensions Divide GCC", *Al Monitor*, March 6, 2014, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2014/03/saudi-qatar-gcc-tensions-islamist.html>, 2015-01-02.

和难寻找替代选择的结果让沙特别无选择。美沙同盟仍将是沙特外交与安全的最后和最好保障。因此，沙特开展第三方外交、抨击美国对埃及、叙利亚和伊朗的软弱政策、发表购买核武器的言论更像是拉美国回头并提醒美国关切沙特利益的“叫早电话”（Wake - Up Telephone）。<sup>①</sup> 尽管多元外交没有帮助沙特实现外交独立，但换回了美国高官密集访问和不会抛弃盟友的安全承诺。

我们有理由相信，更依赖美沙同盟和外交协调将成为未来沙特外交的重要趋势。沙特外交的协调属性将大大调高。沙特不仅在打击共同敌人“伊斯兰国”上需要协调同美国、卡塔尔等国的立场，也需要协调同伊朗和伊拉克的立场。而且在伊朗核问题、美伊关系、叙利亚问题上，沙特也需要同美国加强协调。

## **New Shifts in the Doctrine and Paradigm of Saudi Arabia's Foreign Policy after Mideast Disturbance**

*Zhao Jianming*

**Abstract:** The foreign strategy of maintaining stability in the Gulf region and alliance with the United States, which Saudi Arabia has long adhered to, was challenged after Arab Spring. Revolution, terrorism, Iranian threat were all perceived by Saudi as the pressing threats to its national security and regional stability. The adjacent threat, contagious revolution, overlapping of traditional and untraditional threats forced Saudi to take new foreign policy measures, which were expected to restore stability in the Gulf region and fortify Saudi's leadership. Due to unsuccessful attempts in integrating GCC, forestalling Iran and intervention in Syria, Saudi Arabia's new foreign policy was greatly hampered.

**Key Words:** Saudi Diplomacy; Collective Security; Multilateral Diplomacy; Dollar Diplomacy; U. S. - Saudi Alliance

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)

---

<sup>①</sup> “Egypt Crisis Strains US - Saudi Ties”, Aljazeera English, August 23, 2013, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2013/08/20138239550322998.html>, 2014 - 12 - 31.