

沙特研究

沙特政权危机的历史根源及当代演变*

张卫婷

摘 要：沙特家族在建国进程中先后与瓦哈比派和美国结盟，分别构成沙特政权国内和国际合法性的主要支撑。但两个合法性之间的极化对立限制了沙特的国家建构，成为其政权危机的历史根源。沙特政府曾经尝试推进社会自由化和宗教保守化改革，均未能有效解决这一结构性矛盾。长期以来，单一石油经济成为维系既有上层建筑和调节政权与社会关系的唯一有效工具。但随着人口持续膨胀和政治参与预期增长，以及石油收入稳定性下降，沙特社会危机日益累积。“阿拉伯之春”以来，美国主导的地区体系趋于崩溃，瓦哈比派意识形态受到直接挑战，加之油价大幅下跌，沙特政权危机集中爆发。王储穆罕默德·本·萨勒曼对沙特内政外交的剧烈调整，其目的在于从根源上应对政权危机，为推动国家全面改革准备条件。

关键词：沙特；政权危机；石油经济；穆罕默德·本·萨勒曼

作者简介：张卫婷，上海国际问题研究院在站博士后（上海 200233）。

文章编号：1673-5161(2018)04-0090-15

中图分类号：D815

文献标识码：A

* 本文系上海市哲学社会科学规划一般项目“‘一带一路’背景下中国与伊斯兰大国参与全球经济治理及合作机制研究”（2016BGJ001）的阶段性成果。

沙特建国是内部传统帝国式军事征服与外部现代民族国家边界安排相结合的结果。瓦哈比派为沙特王室提供了军事征服和政权巩固所需的动员和治理工具,美国则为沙特王室提供了融入现代国际体系所需的安全保障。两个政治盟友分别为沙特王室提供了国内和国际政治合法性,它们之间的相互对立排斥关系构成了沙特政权危机的历史根源。建国后,新增石油收入为沙特在维护既有上层建筑基础上促进社会发展,参与国际事务提供了可能;管理石油收入及其分配成为沙特调节政权内部以及政权与社会关系,应对政权危机的主要治理工具。

1979年前,沙特对外诉诸民族主义运动,以美沙安全合作为杠杆,积极收回石油权益、扩大石油收入;对内引入自由化改革,拓展政府职能,培育社会多元性。然而,自由化倾向的社会改革打破了政权内部平衡,引发国家分裂风险。1979年麦加大清真寺劫持事件凸显王室政权合法性危机,自由化导向的改革进程被逆转。此后,瓦哈比意识形态从社会治理工具上升为民族国家建构的替代品,沙特政府的社会政策全面趋于保守。沙特政府试图通过对外输出瓦哈比主义意识形态以提升软实力和国际合法性。但其保守的社会政策抑制了经济多元化发展,巩固了国家对单一石油收入的高度依赖,加剧了沙特社会危机。“阿拉伯之春”同时挑战了沙特政权的内外合法性,油价下跌进一步削弱了沙特王室应对危机的能力。在此背景下,沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼通过激进式个人集权和社会改革,尝试重建政权与社会关系,其目的是从根源上解决政权危机,为实现政权合法性支持基础的转移准备条件。

一、政权危机的起源

瓦哈比派和美国在沙特建国中的关键作用被机制化,构成了沙特政权国内和国际合法性的主要来源。然而,这种政权安排也阻碍了沙特国家建构的继续发展,埋下了政权合法性危机的隐患。

(一) 建国进程与两个盟友

瓦哈比派首先帮助沙特家族在内志(Najd)地区实现了崛起。18世纪早期,西方侵略削弱了奥斯曼帝国对东方的控制,催生了阿拉伯半岛新一轮部落战争和宗教改革,为沙特家族的建国和扩张创造了条件。当时沙特家族既没有显赫的家族历史,也不掌握大量土地和财富,仅控制着内志地区一个不足70户人家的绿洲定居点,依靠为过往商旅提供安全保护和商业仲裁积累社会威望。^①因倡导宗教改革运动而遭本部族流放的穆罕默德·本·阿卜杜·瓦哈卜被穆罕默德·本·沙特

^① Madawi al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 15.

接纳,开启了沙特家族与瓦哈比派结盟的历史。瓦哈比派关于宗教课税、集体礼拜、社会两分^①和“圣战”等方面的规范与原则,为沙特家族的军事征服提供了宗教合法化解释以及军事动员和管理所必需的治理工具。^② 尽管瓦哈比教义在当时被其他逊尼派乌莱玛认为是离经叛道,但是很快得到大量青年宗教学生的追随和支持。^③

一战后,伊本·沙特从两个方面推进改革以加强集权,最终完成了对阿拉伯半岛的军事征服。首先,消除多神崇拜,以政教合一促进新的族群认同和政治动员,继续巩固沙特政权。其次,引进西方的交通、通讯设施,鼓励游牧部落定居,克服地理障碍,强化政权控制。当军事征服遭遇驻扎在沿海地区的西方殖民势力时,沙特承诺放弃进攻伊拉克、科威特以及外约旦,换取英国允许沙特向海湾沿岸地区扩张,确定了现代沙特的边界安排。从某种意义上说,沙特的边界是自然疆界与《赛克斯—皮科协定》边界安排的结合。1916年,英法按照该协定秘密瓜分奥斯曼帝国的同时,也预先划定了沙特的边界。

20世纪30年代,沙特家族与美国结盟,为沙特融入现代民族国家体系提供了必要的安全保障和国际支持。一战结束后,民族主义、共产主义等意识形态进入中东地区,石油开采引发了大国地缘竞争,地区格局加速重组。1932年建国时,沙特面对周边新兴阿拉伯国家和域外大国的觊觎,其国际地位亟需获得认可。美国作为在中东没有殖民史的域外大国,成为沙特争取的对象。因此,沙特接受美国石油公司在境内勘探石油,继而将双边关系提升至政府层面,并于1933年同美国建交。1941年,沙特境内发现特大油田。1943年,为阻止意大利进攻沙特炼油设施,美国主动提升与沙特外交关系,在利雅得设立大使馆,向沙特提供军事保护,为两国确立“石油换安全”的特殊盟友关系奠定了基础。

(二) 政权结构性矛盾

沙特的民族国家建构进程中充满政治妥协。瓦哈比派中的不妥协者退出联盟,而对两个盟友的机制化安排,以不同方式影响着沙特政治发展。

沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼曾称,保守、极端趋势在沙特是近三十年才有

① 学界多认为,伊斯兰教将世界分为“伊斯兰地区”(Dar al-Islam)和“战争地区”(Dar al-Harb)。瓦哈比派据此提出,穆斯林不得在“异教徒”所在的“战争地区”长期居留,除非是为了推广伊斯兰信仰,或者将“异教徒”的先进技术带回“伊斯兰地区”。参见 Pew Research Center, “The Global Spread of Wahhabi Islam: How Great a Threat?,” May 3, 2005, <http://www.pewforum.org/2005/05/03/the-global-spread-of-wahhabi-islam-how-great-a-threat/>, 登录时间:2018年3月21日。

② Madawi al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia*, p. 15.

③ Basheer Nafi, “Is Mohammed Bin Salman Rewriting Saudi Arabia’s History?,” *Middle East Eye*, November 7, 2017, <http://www.middleeasteye.net/columns/mohammed-bin-salman-rewriting-history-saudi-arabia-633696870>, 登录时间:2018年6月3日。

的现象,是对伊朗伊斯兰革命的反应。^①但是,沙特王室与瓦哈比派的联盟是刀剑征服和宗教激进的结合,从一开始就具有极端主义特点。从1818年第一沙特王国被埃及及阿里镇压到1891年第二沙特王国被拉希德(Al Rashid)灭亡,瓦哈比派在长期斗争和牺牲中变得更加极端。^②伊本·沙特为确保军事胜利,引进西方技术,对边界划分予以妥协,允许新征服地保留原有宗教。部分瓦哈比派学者不满沙特放弃严格教义要求,率军叛乱。叛乱被镇压后,为维系与瓦哈比派的联盟关系,伊本·沙特将对叛军的处置交由乌莱玛裁决。后者颁布教令,承认只有国王可以宣布圣战,同时也支持对非逊尼派实施更严格的管理办法。^③尽管瓦哈比派放弃了军事领导权,但是新妥协是以教令形式完成的,伊本·沙特还暂时放弃了电报等西方技术,因而留下了宗教和国家的主次地位之争。部分瓦哈比派学者不接受裁决,坚持抵制与西方的任何合作,指责沙特政权叛教,蜕变为极端主义异见者。他们的存在使沙特的政教关系更加复杂,增加了沙特政权推进国家现代化的阻碍。

建国后,瓦哈比派为沙特王室国内统治背书;美国则确保沙特享有适当的国际地位。在沙特国家建构中,瓦哈比派和美国分别代表传统和现代两极,内嵌了多种冲突性因素,限制了沙特国家政治进化空间。首先,国家建构进程被搁置,王室失去弥补合法性不足的工具。一方面,瓦哈比派主导社会生活,限制了沙特现代性的培育;另一方面,沙特高度参与美国主导的国际秩序,限制了政策自主性发展。其次,盟友之间意识形态相互冲突,对沙特政权合法性提出新挑战。就国家建构外壳而言,瓦哈比派追求实现“乌玛”(穆斯林共同体)秩序,否认西方强加的民族国家边界安排。就国家建构内涵而言,两个盟友间缺乏意识形态认同。瓦哈比派要为政府与西方合作背书,美国要对沙特保守社会政策保持缄默,沙特政府宽容美国扶植以色列的政策,都要以各自意识形态的妥协为代价。2016年9月,美国国会强行通过“911法案”,证明美沙两国互不信任已经达到新高度。

二、自由化改革尝试

石油经济开发为沙特建国后继续推进国家建构提供了新动力。新增石油收入为政府引进自由化改革,发展政府职能和培育社会多元化提供了物质基础。但是自由化改革也引发了教派冲突,激活了政权内部矛盾。

^① Martin Chulov, "I Will Return Saudi Arabia to Moderate Islam, Says Crown Prince," *The Guardian*, October 24, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/oct/24/i-will-return-saudi-arabia-moderate-islam-crown-prince>, 登录时间:2018年3月7日。

^② Basheer Nafi, "Is Mohammed Bin Salman Rewriting Saudi Arabia's History?"

^③ David Commins, *The Wahhabi Mission and Saudi Arabia*, London: I. B. Tauris, 2006, p. 88.

（一）石油经济新动力

石油经济彻底改变了沙特的国家发展路径。建国初期,沙特经济几乎是自给自足的传统农业经济,财政收入主要来自每年全球穆斯林赴麦加朝觐产生的过境费。1929 年至 1933 年的经济大萧条使得朝觐者数量减半。为改善财政状况,沙特王室效仿海湾邻国邀请西方公司合作勘探石油资源。自 1938 年达曼首次发现可商业开发的原油资源后,沙特的石油资源禀赋和生产条件逐渐被证明。沙特石油储量大、埋藏浅、品相好,70%为轻质原油,开采和提炼成本较低;沙特人口少,工业化水平低,石油可供出口比例高。此后数年间,沙特多次向美国扩大出让石油勘探权和特许经营权,以换取更多免费汽柴油和特许权出租收入。通过开发石油经济,沙特政府摆脱了对朝觐者过境收费的依赖,强化了国家认同。

石油开发促使美国加大了对沙特的安全投入。二战时期,美国决定将沙特纳入保护范围。1943 年,除在利雅得开设大使馆外,美国还将负责沙特石油业务的加州阿拉伯标准石油公司升级为阿拉伯美国石油公司(ARAMCO,简称阿美石油公司)。二战末期,为说服国内加强在沙特的军事存在,美国总统罗斯福向沙特提出将石油租借转为完全收购的建议,但遭到沙特拒绝。冷战初期,杜鲁门政府为遏制苏联对美国中东利益造成的威胁,将沙特国家安全确定为美国地区战略的优先目标。1950 年美沙两国修改合作协议,允许沙特平分石油销售利润,沙特政府还可以从合作石油生产中征收所得税。^①次年,两国政府签署双边安全合作协议,美国开始在沙特修建军事基地,为沙特培训安全部队。

（二）自由化改革实践

在对外层面,沙特调整沙美安全合作领域,逐步收回了国家石油权益,美沙修约成为海湾国家石油国有化运动的起点和样板。此外,中东地区民族主义运动逐渐高涨,促使沙特开始借助民族主义运动实现国家利益。1960 年,沙特与伊朗等国发起组建石油输出国组织(欧佩克),共同对抗西方石油公司主导的不平等贸易格局。1968 年英国宣布将撤出海湾,该地区再次面临安全秩序重构,沙特进一步上升为美国地区战略“双支柱”^②之一。为强化美沙安全合作,美国允许沙特赎回阿美石油公司 20%的股权。1973 年第四次中东战争期间,沙特主导地区产油国实施石油禁运和提价,将国际油价拉高了 4 倍,沙特成为有能力调控国际油价的关键产油国。为继续笼络沙特留在西方阵营,美国支持沙特在欧佩克中的定价主导权,允许沙特逐步回

^① Adel Abdel Ghafar, "A New Kingdom of Saud?," *The Cairo Review of Global Affairs*, Winter 2018, <https://www.thecaireview.com/essays/a-new-kingdom-of-saud/>, 登录时间:2018 年 4 月 10 日。

^② 1971 年,尼克松在关岛发表演说,提出应由亚洲国家自己处理安全事务,以此减少美国在亚洲的安全义务,应对美国霸权相对衰落。“双支柱”政策是尼克松主义在中东地区的具体实践,即美国加大武装扶植伊朗和沙特,使伊朗成为海湾警察,沙特成为石油供应稳定器,从而帮助美国间接控制海湾地区。

购阿美石油公司股权。至 1980 年,沙特赎回了阿美石油公司的全部权益。

随着石油权益收回,沙特安全和外交政策的自主性有所增强。在石油危机前,美国对沙特的军事援助额从 1970 年不足 1,600 万美元涨至 1972 年的 3 亿多美元。^①石油危机重创了美国经济,削弱了美国的军事援助能力。但美沙两国依然达成一项价值 20 亿美元的军火交易协议以及一系列政治交易。与此同时,美国施压以色列与叙利亚谈判戈兰高地归属,施压伊朗巴列维王朝承认巴林主权独立。作为交换,沙特解除石油禁运,支持美元结算体系,承诺稳定国际油价,以缓解西方经济危机。^②随着石油权益的拓展,沙特的安全责任也从本土生产扩展到石油输出管道的维护,其具体表现是,沙特和伊朗联合对抗苏联支持埃及、伊拉克等国控制石油输出路线的企图。1974 年,为对抗苏联支持下的埃及,沙特和伊朗联合出兵阿曼,帮助阿曼政府镇压由埃及和南也门支持的佐法尔地方叛乱。

在国内层面,沙特王室继续利用瓦哈比派的社会治理功能,推进社会自由化变革。建国后的沙特以沙里亚法治国,瓦哈比派宗教学者独立负责司法解释权,但必须确保“宗教的政治影响不能介入行政、治理、国防、经济和外交等世俗事务”^③。瓦哈比主义是维系国家统一的主要纽带和王室统治合法性的主要来源,发挥着平衡对外关系和稳定社会的作用。1953 年伊本·沙特去世后,继任国王沙特·本·阿卜杜·阿齐兹因不满美国将伊拉克拉入其地区安全联盟,沙特于 1955 年转而加入埃及主导的亲苏联盟,驱逐美国驻军并引进埃及部队。此举严重损害了美沙双边关系,动摇了沙特政权的国际合法性根基。国王阿齐兹不仅行事鲁莽,还挥霍无度,酿成财政危机。最终王室家族与瓦哈比派领袖共同决定,迫使国王阿齐兹逊位给费萨尔。

费萨尔国王主政时期被广泛认为是沙特“高速发展、自由化试验和向西方开放”^④的时代。沙特在大量引进西方科技,增强政府主体性的同时,推动了社会的世俗化发展。瓦哈比派认为,沙特王室是其在日益世俗化世界的最后堡垒,但现代化改革是“维持王室在阿拉伯半岛统治之必需”,因此仍然颁布“法特瓦”(宗教法令)为改革背书。^⑤

为推进国家的现代化,沙特政府不断向石油部门追加投资,扩建升级采掘、提炼

^① Gause F. Gregory III, *The International Relations of the Persian Gulf*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 22.

^② Ibid., p. 31.

^③ Beverley Milton-Edwards, *Islamic Fundamentalism Since 1945*, London: Routledge, 2005, pp. 42-43.

^④ “Islamism in Saudi Arabia,” in Helen Chapin Metz, ed., *Saudi Arabia: A Country Study*, Washington: GPO for the Library of Congress, 1992, <http://countrystudies.us/saudi-arabia/29.htm>, 登录时间:2018 年 3 月 10 日。

^⑤ Joseph Nevo, “Religion and National Identity in Saudi Arabia,” *Middle Eastern Studies*, Vol. 35, No. 3, 1998, p. 38.

和运输设施,投资兴建通讯、交通、电力和电视网络,实行社会福利,废除奴隶制,允许女性接受教育等,以此扩大政府对社会的控制。沙特从 1970 年开始执行国民经济发展五年计划,1971 年设立公共投资基金,通过对关键领域的投资增强政府的社会管理能力。与此同时,政府部门成为沙特国内最大的就业提供方,沙特王室由此促进了政权与社会的广泛联系。随着进口食品和现代医疗的引入,沙特民众的生活质量和人均寿命大幅提高,加上伊斯兰教鼓励家庭多子化,沙特人口实现快速增长,从 1950 年的 310 万增加至 2011 年的 2,800 万,几乎每 20 年翻一番。^① 此外,财政补贴和便利生活吸引更多人口定居城市,短短几十年,沙特城镇化率提高到 85%。^② 与此同时,石油开发和免税经营则吸引了大量外国技术人员和劳工涌入沙特。

(三) 自由化改革受挫

社会自由化改革促进了沙特国内伊斯兰政治力量的崛起,加剧了国家的政治危机。在沙特,作为宗教保守势力的瓦哈比派占沙特人口的 23%,主要集中在内志地区。^③ 人口高速流动和急剧扩张在冲击社会保守习俗的同时,也稀释了瓦哈比派对宗教的主导地位。瓦哈比派自身合法性几乎完全来自于对《古兰经》和“圣训”的遵从,该派将伊斯兰初创时期和三代“圣门弟子”的言行作为理想的伊斯兰社会的模版。^④ 然而沙特君主制和王室内部“兄终弟及”的继承制度,都与先知时代相去甚远。瓦哈比派被迫支持沙特王室推进西方化、世俗化的社会改革,导致自身合法性进一步流失,成为意识形态上更保守派别的攻击目标。此外,自由化改革提升了社会普遍预期,也鼓励了少数派的平权运动。社会自由化还对沙特国家安全构成了潜在威胁,使之完全暴露于地区伊斯兰革命运动的冲击之下。作为少数派的什叶派在沙特人口中约占 10%,其中四分之三聚居在沙特东部沿海地区。^⑤ 该地区不仅分布着沙特绝大多数的原油储量,也是沙特最大炼油设施和最大石油出口港所在地。1979 年伊朗伊斯兰革命提升了地区什叶派的政治抗争意识,导致沙特什叶派与政府之间摩擦日益增多。

1979 年,沙特自由化改革遭遇重大挫折。当年 11 月,沙特东部省盖提夫的什叶派因抗议美国驻军举行大规模示威游行。政府实施宵禁并取消当地宗教节日集会,

^① “Saudi Arabia Population (Live),” *Worldometers*, <http://www.worldometers.info/world-population/saudi-arabia-population/>, 登录时间:2018 年 1 月 5 日。

^② Ibid.

^③ Mehrdad Izady, “Religious Composition of Persian Gulf States,” *The Gulf/2000 Project*, http://gulf2000.columbia.edu/images/maps/GulfReligionGeneral_lg.png, 登录时间:2018 年 3 月 21 日。

^④ Robert Lacey, *Inside the Kingdom, Kings, Clerics, Modernists, Terrorists, and the Struggle for Saudi Arabia*, New York: Viking Penguin, 2009, p. 9.

^⑤ Lionel Beehner, “Shia Muslims in the Mideast,” *Council on Foreign Relations*, June 16, 2006, <https://www.cfr.org/backgrounder/shia-muslims-mideast>, 登录时间:2018 年 1 月 2 日。

什叶派将斗争矛头指向沙特王室,最终酿成流血冲突。同年12月,一批武装分子占领麦加大清真寺,要求推翻王室统治,清除西方化影响。为避免发生类似伊朗巴列维政权被国内伊斯兰革命推翻的结果,国王哈立德承诺切实履行宗教义务,修正费萨尔国王时期的西方化和自由化政策,以换取瓦哈比派宗教学者支持政府在大清真寺内使用武力化解政治危机。^①在此背景下,沙特王室重新巩固与瓦哈比派的政教联盟,换取瓦哈比派支持王室政权以宗教名义打击异己。此后,沙特政府加强了宗教警察制度,严格执行禁酒、媒体审核、性别隔离等政策,对什叶派的压制也成为一项长期政策。瓦哈比派的政治影响力还逐渐渗透至沙特外交领域,对外传播瓦哈比派教义、巩固沙特的伊斯兰世界盟主地位成为沙特外交政策新的出发点。

三、瓦哈比主义转向

瓦哈比派关于沙特国内和国际秩序的设计,符合沙特软实力扩张和提升国内政权合法性的话语建构需求。但瓦哈比意识形态强调分配,抑制生产,强化了沙特对单一石油经济的高度依赖,加剧了社会危机。

(一) 地区安全危机驱使沙特转向瓦哈比主义

沙特官方意识形态转向瓦哈比主义,是对当时政权和国家安全危机的反应。1978年埃及与以色列签署《戴维营协议》^②以及1979年伊朗伊斯兰革命爆发,标志着伊斯兰主义超越民族主义成为主导地区形势发展的新动力。伊斯兰主义兴起和伊朗输出革命,挑战了沙特少数精英统治的民族国家建构模式。伊朗革命期间,美国奉行人权外交,不允许巴列维国王以武力镇压国内抗议运动,坐视国王政权被推翻,引起了沙特王室的不安。之后,美国外交政策转向“卡特主义”^③,拒绝其他大国和域外势力干涉海湾事务,客观上为伊朗输出革命和两伊战争爆发创造了条件。伴随地区安全局势逐渐恶化,沙特领土完整和石油出口都受到直接威胁。

在上述背景下,沙特开始转向瓦哈比主义,并希望借此达成三重目的:其一,将政治问题宗教化,以宗教义务约束国内政治异见派;其二,提升沙特软实力,增强国

^① Yaroslav Trofimov, *The Siege of Mecca: The Forgotten Uprising in Islam's Holiest Shrine*, London: Penguin, 2007, p. 100.

^② 1978年,美国、埃及、以色列三方在美国戴维营举行最高级会议。会议期间,埃以双方签署了在中东和平进程中具有历史意义的《关于实现中东和平的纲要》和《关于签订一项埃及同以色列之间的和平条约的纲要》。这两份文件也被称为《戴维营协议》。

^③ 卡特在1980年1月的国情咨文中提出,苏联1979年入侵阿富汗对地区石油输出安全构成威胁,号召盟友共同应对;称任何企图控制海湾地区的外来势力都会被视作对美国国家利益的严重威胁,美国将诉诸包括军事等任何必要手段予以排除。卡特政府据此在海湾建立快速反应部队,后来成为美国中央司令部。里根总统1981年继承并发展了卡特主义,主张在沙特安全受到威胁时美国直接军事介入海湾地区。这为后来的沙漠风暴行动准备了政策基础。

际合法性;其三,增强政策自主性,平衡美国的影响。^① 20 世纪 70 年代油价攀升,沙特每年石油收入从以前的几十亿美元猛增至 200 亿美元,^②为输出瓦哈比主义、修正民族国家建构提供了物质支持。

第一,对外输出瓦哈比主义。自 20 世纪 70 年代中期至 2005 年,沙特通过各种政府和民间基金会向伊斯兰世界贫困地区提供约 850~900 亿美元的援助,其中部分资金用于在当地兴办清真寺和宗教学校。^③ 2016 年沙特驻埃及大使艾哈迈德·盖坦称,沙特每年对外援助额占国民总收入(GNI)的 1.9%,位列世界第一;截至 2016 年,沙特援助总额达 1,390 亿美元,居全球第四。^④ 在对外交往中,沙特不断强调本国与两圣地和伊斯兰教诞生地的联系,强化瓦哈比派教义在伊斯兰世界的正统地位。来自伊朗和国内激进派的意识形态竞争,也迫使沙特通过输出瓦哈比主义抗衡伊朗输出伊斯兰革命,增强沙特在伊斯兰世界的影响力和话语权。沙特驻美大使馆文化处在其分发的阿拉伯语宣传材料中告诫穆斯林“不要与异教徒交往,要仇恨他们的信仰,离开他们……要以伊斯兰教规定的各种方式反对他们。任何帮助异教徒反对穆斯林的,都是叛教者。”^⑤ 沙特输出意识形态客观上加速了伊斯兰世界整体保守化转向,尤其是沙特利用阿富汗战争输出瓦哈比主义、对中亚和南亚地区极端组织的发展产生了重要影响。

第二,对内修正民族国家建构。首先,国内宗教保守势力挑战美沙同盟关系。自 20 世纪 80 年代以来,海湾地区危机不断,促使美沙之间加大了安全合作。1986 年,在两伊战争正酣之际,海合会邀请美国为海湾国家护航。1990 年,沙特政府向多国部队开放军事基地,支持美国发起海湾战争和构建美国主导的海湾安全秩序。美国在沙特驻军和亲以色列的立场,引起沙特国内强烈反弹。2001 年 8 月,时任沙特王储阿卜杜拉致信美国总统小布什,抱怨美国对巴以冲突无动于衷。在沙特政权与社会的关系日趋紧张的背景下,沙特政府将不得不照顾国内社会情绪,以免重蹈巴列维国王覆辙。^⑥ “9·11”事件后,迫于国内压力,沙特政府要求美军从境内撤出。

其次,抑制社会多元发展。瓦哈比派优先将石油收入用于消费补贴和对外援助,以换取社会忠诚和国际合法性。但自我约束的社会政策进一步放大了政府垄断

^① Andrea Teti and Andrea Mura, “Islam and Islamism,” in Jeffrey Haynes, ed., *Routledge Handbook of Religion and Politics*, London: Routledge, 2010, p. 98.

^② Pew Research Center, “The Global Spread of Wahhabi Islam: How Great a Threat?”.

^③ Ibid.

^④ 《沙特人道主义援助事业发展迅速》,中国驻沙特阿拉伯使馆经商处,2016 年 12 月 12 日, <http://sa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201612/20161202158397.shtml>, 登录时间:2018 年 4 月 9 日。

^⑤ Pew Research Center, “The Global Spread of Wahhabi Islam: How Great a Threat?”.

^⑥ “Saudi Arabia: A Chronology of the Country’s History and Key Events in the U.S.-Saudi Relationship,” PBS, <https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/saudi/etc/cron.html>, 登录时间:2018 年 2 月 4 日。

型经济失衡的缺陷:一方面鼓励人口生产,增加消费人口和财政负担;另一方面又在社会生产端自我设限,如在公共场所实行男女隔离制度,限制妇女就业。这种产业结构和宗教社会管理政策相结合,产生了高失业率、低效外汇使用和对石油经济过度依赖等负面效应。2012年沙特适龄人口中仅有约30~40%处于完全就业状态,其中绝大多数在政府部门就业。^①对经济社会多元化发展的抵制以及劳动力技能匮乏是沙特就业本地化失败的最大原因。在此背景下,公务员薪资、居民消费补贴以及城市基建工程造成政府财政负担日趋沉重。此外,沙特公民每年消耗大量外汇,赴国外度假、娱乐、接受教育和医疗,则导致大量资金外流。

(二) 瓦哈比替代方案的破产

随着国际市场竞争加剧和沙特国内人口增长,以财政补贴消费促进社会稳定的治理模式越来越难以持续。首先,国际竞争日益激烈,沙特石油收入波动性增大。在20世纪70年代两次石油危机中,沙特通过与美国达成协议扩产抑价,坐享超额利润,填补伊朗份额。1980年,沙特原油日产量峰值接近1,000万桶^②。高油价吸引更多非欧佩克国家加入了石油出口的行列,但西方经济危机和新能源开发抑制了消费需求,导致国际原油市场进入1983~2003年的油价稳定期,油价基本维持在30美元以下。^③沙特一度出现财政赤字,开始设立石油储备基金,发展下游产业,对冲油价波动风险。从2003年开始,国际市场经历了为期10年的油价上涨周期。但随着页岩油等新能源技术突破以及新兴市场需求增速放缓,全球能源供求关系再次逆转。2014年以来的油价暴跌使沙特石油收入大幅萎缩,政府投资能力下降,财政压力巨大。

其次,国内消费不断扩大,青年问题酝酿新的社会危机。高人口增长率加上国外适龄劳工输入,共同构成了沙特人口的年轻化现象。据预测,至2030年25岁以下人口将占据沙特人口的一半。^④人口膨胀加上广泛的消费补贴,造成内需过快增长。1971~2010年,沙特国内原油消费增长9倍,年增速5.7%,在此期间,沙特人口和国民收入各增长了约5倍和6倍。2010年沙特国内原油消费约300万桶/天,占全部产量的1/4左右,严重抑制了出口能力。^⑤花旗银行2012年的一份报告警告称,如

^① Elizabeth Dickinson, "Where Does the Iran Deal Leave Saudi Arabia?," *Politico Magazine*, July 14, 2015, <https://www.politico.com/magazine/story/2015/07/where-does-the-iran-deal-leave-saudi-arabia-120099>, 登录时间:2018年2月26日。

^② John Kemp, "The Saudi Oil Enigma; Kemp," *Reuters*, October 15, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-saudi-oil-kemp/the-saudi-oil-enigma-kemp-idUSKCN0I403120141015>, 登录时间:2018年2月4日。

^③ 《国际原油价格走势与大事记》,载《国际商报》2013年8月2日,第A4版。

^④ Adel Abdel Ghafar, "A New Kingdom of Saud?."

^⑤ Dermot Gately *et al.*, "The Rapid Growth of Domestic Oil Consumption in Saudi Arabia and the Opportunity Cost of Oil Exports Foregone", *Energy Policy*, Vol. 47, No.4, 2012, pp. 57-58.

果维持当前的消耗速度,到 2030 年沙特将成为一个石油净进口国。^① 在石油部门增长趋缓、个人就业渠道受限的情况下,沙特对地产、电力和通讯等基础性行业的投资,往往带动消费需求进一步扩大,进而要求政府投入更多财政资源。自 2003 年开始,沙特政府利用互联网基础设施,通过阿卜杜拉国王中心下设的“全国对话委员会”,引导青年和妇女虚拟参与社会和政治事务。每年还举办各类国际青年文化交流项目,选派约 10 万名沙特青年留学欧美高校。对外交流和虚拟社会参与更多是出于社会维稳的考虑,对于缓解失业问题帮助不大,却客观上提升了沙特青年和妇女对国家政治改革的预期。

四、系统性危机与新的应对

“阿拉伯之春”的爆发对沙特政权的合法性产生了巨大的冲击,但美国和瓦哈比派均未能对沙特政权危机作出有效反应。2015 年萨勒曼就任国王后,通过两次易储巩固权力根基,赋权王储穆罕默德·本·萨勒曼推进全面改革,尝试重建政权与社会关系,以重构政权合法性。

(一) 系统性危机

首先,美国主导的既有地区秩序崩溃。美国发动伊拉克战争和推行中东“民主化”改造,刺激了地区反美主义和政治伊斯兰的快速发展。2008 年金融危机后,美国收缩国际义务,战略重心转移,同时通过量化宽松输出通胀,加剧了地区社会危机,促进了“阿拉伯之春”的爆发。2011 年 2 月,美国施压穆巴拉克下台,几乎是 1979 年巴列维国王悲剧的重演。中东地区国家政权与社会关系以及国家间的力量平衡被打破,促进穆斯林兄弟会等非国家行为体崛起,同时刺激了地区大国间的地缘竞争,加剧了地区无序和动荡。穆斯林兄弟会的崛起加剧了伊斯兰内部意识形态竞争,挑战了沙特既有治理模式的合法性。同时,地区形势的变化也恶化了沙特的地缘安全环境。

阿卜杜拉国王时期,为遏制穆斯林兄弟会势力,沙特支持埃及塞西政变推翻穆尔西政府,联合阿联酋对卡塔尔进行外交制裁,要求其约束对穆斯林兄弟会的支持。为延缓美军撤出中东,沙特连年扩大军费开支,仅 2010 年就向美国采购 600 亿美元军火。^②

^① Emily Gosden, “Saudi May Run Out of Oil to Export by 2030,” *The Telegraph*, September 5, 2012, <https://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/energy/oilandgas/9523903/Saudis-may-run-out-of-oil-to-export-by-2030.html>, 登录时间:2018 年 2 月 4 日。

^② 2006~2010 年,美国对沙特军售增长了 275%。2011~2015 年,沙特成为美国最大军火出口国,占美国军火出口总额的 9.7%。参见 CFR Staff, “U.S.-Saudi Relations,” *Council on Foreign Relations*, May 12, 2017, <https://www.cfr.org/background/usa-saudi-relations>, 登录时间:2018 年 3 月 20 日。

为遏制什叶派势力,沙特积极资助周边逊尼派国家^①和地区冲突中的逊尼派组织,客观上助长了极端组织的壮大。由于地区盟友对反恐支持不足,美国加快与伊朗的核协议谈判,默许伊朗扩张地区影响力,加剧了沙特的国际孤立局面。

其次,沙特在能源市场的优势地位不再。庞大石油产能曾赋予沙特对能源市场的巨大影响力,而保护沙特等海湾产油国也长期是美国外交政策的基石。^②然而,2005年以来的事态发展却改变了国际能源市场格局。其一,传统石油生产在2005年达到瓶颈后产量下降,单位生产成本上升进一步抑制了产能。^③其二,由于国内消费扩张,2006~2015年沙特原油出口以1.4%的速率逐年递减。^④伴随着新技术的发展,成本更高的非传统能源也获得了发展空间。^⑤对沙特来说,美国页岩油技术突破可能是影响能源市场的最大事件。这意味着美国实现能源独立,海湾稳定可能不再是美国的优先政策目标,相反,地区动荡可能更符合美国的军火和石油利益。

起初,美沙两国对于打击伊朗和俄罗斯能源经济有共同利益,而且沙特也想挤出其它竞争者以巩固本国主导地位。因此,阿卜杜拉国王与美国前国务卿克里达成协议,美国抛售储备油,沙特也将以低于市场价卖出石油。^⑥美沙低价抛售加上伊拉克和伊朗恢复产量,结合中国等国需求下降等因素,国际油价从2014年6月的110美元快速下跌至2016年初的不足27美元。^⑦低价竞争使沙特损失了大量外汇储备。但是,美国页岩油企业并未被挤垮,还开发出更具价格竞争力的生产技术。因此,沙特不得不与俄罗斯和其它欧佩克成员达成限产协议。^⑧但是美国并未加入限产,而特朗普政府退出巴黎气候协定则进一步增强了美国页岩油增产预期^⑨。这将

① 2011年至2014年春,沙特承诺对埃及、约旦、巴林和阿曼等周边国家提供总额达227亿美元的援助,实际执行109亿美元。参见 Frederic Wehrey, “The Authoritarian Resurgence: Saudi Arabia’s Anxious Autocrats,” *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 2, 2015, p. 73.

② CFR Staff, “U.S.-Saudi Relations”.

③ 2000~2015年,全球传统石油生产投资增加了180%,但产量却只提升了14%。参见 Nafeez Ahmed, “The US-Saudi War with OPEC to Prolong Oil’s Dying Empire,” *Middle East Eye*, May 8, 2015, <http://www.middleeasteye.net/columns/us-saudi-war-opec-prolong-oil-s-dying-empire-222413845>, 登录时间:2018年3月7日。

④ Nafeez Ahmed, “The Collapse of Saudi Arabia Is Inevitable”, *Middle East Eye*, September 28, 2015, <http://www.middleeasteye.net/columns/collapse-saudi-arabia-inevitable-1895380679>, 登录时间:2018年3月7日。

⑤ Nafeez Ahmed, “The US-Saudi War with OPEC to Prolong Oil’s Dying Empire”.

⑥ Ibid.

⑦ CFR Staff, “U.S.-Saudi Relations”.

⑧ 该协议于2017年1月生效,5月提前延期,取得良好效果,国际油价自当年7月下旬起长期维持在50美元上方。“Brent Oil Future Overview,” *Investing.com*, <https://www.investing.com/commodities/brent-oil>, 登录时间:2018年4月10日。

⑨ 据预测,美国石油产量很可能继2005年超过俄罗斯之后在2018年超越沙特。参见 Natasha Bach, “This Country Could Pass Saudi Arabia to Become the World’s Largest Oil Producer in 2018,” *Fortune*, January 19, 2018, <http://fortune.com/2018/01/19/us-saudi-arabia-russia-largest-oil-producer-2018/>, 登录时间:2018年2月22日。

对油价继续上行和沙特阿美石油公司的上市产生负面影响。

最后,瓦哈比派补贴维稳的社会调控机制失灵。在“阿拉伯之春”中,沙特政府很难用补贴与政治反对派达成妥协,沙特版的穆斯林兄弟会组织——“伊斯兰觉醒”(Sahwa Movement)质疑沙特治理模式,要求抵制西方影响,实现伊斯兰民主政治。沙特东部什叶派的分离主义主张也有所抬头。而油价下降,沙特财政紧张,很难再负担扩张性补贴政策。穆巴拉克下台后,阿卜杜拉国王为安抚国内民众,曾宣布 1,300 亿美元的社会补贴和 4,500 亿美元的民生改善计划。但石油收入下降和财政开支扩张使得沙特在 2015 年之后出现了严重财政赤字,外汇储备大幅缩水。而青年失业问题恶化则要求加大对私营部门投资。截至 2015 年,沙特 30 岁以下人口约为 1,300 万,其中 16~29 岁的年轻人中约 1/3 处于失业状态,而未来 10 年还将有超过 190 万大学毕业生和留学归国人员加入求职队伍。^① 年轻人工作无着和基本公共服务长期缺失将带来严重的社会问题,也可能促使人们进一步要求政治改革。有鉴于此,萨勒曼国王上台后,沙特政府积极引导私营部门投资,希望在未来 5 年新增 120 万个就业岗位。^②

(二) 新的应对

“阿拉伯之春”带来的危机具有全局性和开放性,一味被动应对将产生无限经济成本,而且美国和瓦哈比派对沙特面临的危机均难以有效应对,甚至还成为危机的一部分。阿卜杜拉国王同时加码对美军购、对外援助、对内补贴的政策,导致财政危机日益深重。2015 年 1 月萨勒曼国王继位时,正值国际油价加速下跌之际,沙特外汇储备从 2014 年 8 月的峰值以每月 120 亿美元速度缩水——按此速度,到 2018 年年中,沙特外汇储备将跌破 2,000 亿美元关口,^③极易触发资本外逃和社会动乱。

王室集权尤其是继承办法改革成为沙特突破长期结构性问题的关键。化解财政危机,需要削减补贴,增加非石油收入。然而,权力条块分割从上而下固化了沙特消费优先的利益分配格局,阻碍了国内社会经济改革。在政府资源持续流失、社会不满日益累积的情况下,增强王室领导力、将社会不满改造为改革动力,成为沙特重塑政权合法性的主要手段。因此,沙特首先要改革“兄终弟及”的继承办法,打破既有建制。

2015 年 1 月,萨勒曼国王任命穆克林和纳伊夫为正副王储,随后萨勒曼国王又通过两次易储使其最喜爱的儿子穆罕默德成为王储。穆罕默德继承了父亲的政治理念和治理经验,但是比其父辈更能理解年轻人的思维和语言,而其“生活保守,不

^① Elizabeth Dickinson, “Where Does the Iran Deal Leave Saudi Arabia?”.

^② Ibid.

^③ Nafeez Ahmed, “The Collapse of Saudi Arabia Is Inevitable”.

抽烟、不喝酒、不去国外休假,愿意听取各方意见,注重执行效果”的工作狂形象,^①也有助于赢得青年对新政府和改革计划的支持,成为推进王室集权的最佳人选。上台之初,萨勒曼国王任命穆罕默德负责一般由国王和王储分别领衔的皇家法院和国防部。之后又在2015年4月和2017年7月两次废储,使穆罕默德·本·萨勒曼最终成为王储。在此期间,沙特发布“2030愿景”规划,穆罕默德成为新设立的经济与发展事务委员会主席,统摄政府全部31个部门中的22个,包括沙特石油部^②和沙特阿美石油公司。2017年11月,沙特成立反腐最高委员会,整肃王室成员和政商高层,由此确立了推进全面改革的权威。

在推进集权的同时,沙特还频繁调整内政外交,不断推出改革计划,表现出与以往截然不同的危机应对策略。第一,通过主动出击,推行强势外交。2015年担任国防大臣后,穆罕默德推动组建阿拉伯联军,介入也门内战。伊核协议达成前夕,穆罕默德又公开宣称沙特也将追求发展核技术。^③第二,对内镇压什叶派,对外遏制伊朗。2016年1月,沙特处决什叶派阿亚图拉尼米姆和其他极端分子,表现出对反对派的不妥协态度,并导致与伊朗的断交风波,为沙特对内继续集权、对外遏制伊朗提供了合法化借口。第三,增强国际话语权,塑造沙特国际新形象和软实力。与以往倾向秘密外交不同,在2017年6月卡塔尔断交危机和11月黎巴嫩总理辞职事件中,沙特都主动挑起和升级危机,并首先诉诸媒体战。此外,沙特在2015年12月组织逊尼派反恐联盟,2017年4月又举办“美国—阿拉伯—伊斯兰峰会”,利用特朗普首访沙特与美沙签订价值3,000亿美元军火订单为沙特新政权政策调整提供合法性背书。

在国内突出的就业、住房和物价等民生问题上,穆罕默德也毫不回避。但是与以往用现金收买忠诚的方式不同,新王储一边以透明政策和计划加强社会预期引导,吸引民众支持;一边削减补贴和公共支出,推动政府机构重组。此外,王储还以广泛的社会改革来强化民众对改革计划真实性的认知。2017年10月,穆罕默德对英国卫报表示,他决心将沙特带回过去温和伊斯兰的时代。^④削弱宗教警察职权,取消妇女驾车禁令,引进娱乐、旅游项目等措施切实增加了公民社会自由空间,使改革赢得了国内外的支持。

沙特历史上曾多次推动经济私有化和多元化改革,但都以失败而告终。其原因

① Nafeez Ahmed, “The Collapse of Saudi Arabia Is Inevitable”.

② 2016年5月7日,沙特国王下令进行大规模政府部门调整和人事任命。沙特石油和矿产资源部被改组为能源、工业和矿产资源部,执掌该部逾20年的石油和矿产资源大臣阿里·纳伊米被免职,由原沙特阿美石油公司董事长哈立德·法利赫接替。

③ Elizabeth Dickinson, “Where Does the Iran Deal Leave Saudi Arabia?”.

④ Martin Chulov, “I Will Return Saudi Arabia to Moderate Islam, Says Crown Prince”.

在于沙特经济对石油收入的高度依赖抑制了推进大规模改革的动力,更深层的原因是沙特王室难以摆脱对瓦哈比派和美国这两大盟友支柱的依赖。穆罕默德王储主导的集权措施有助于强化沙特政府的自主性,其目的是从根源上解决社会危机。在解决社会危机的过程中,穆罕默德王储的改革措施与社会变革的要求相互呼应、良性互动,进一步推进了国家建构。尽管沙特政府短时间内仍无法提供完备的公共产品,但当穆罕默德王储的改革计划成为年轻人自觉追随的目标时,沙特的改革就有望获得成功。

五、结 语

不完全的国家建构是沙特政权危机的历史根源,重启国家建构进程是沙特应对政权危机的必然手段。沙特王室与瓦哈比派和美国结盟,中断了其国家建构进程。石油经济的发展使得沙特政权脱离于社会而自主运行,巩固了不完全国家建构基础上的秩序格局。“阿拉伯之春”以来,高涨的社会预期与有限的财政能力之间的矛盾日益突出,迫使沙特放弃原有的国家发展模式。穆罕默德王储主导的大规模改革表现为广泛的社会改革和激进的个人集权。社会改革适应了年轻人的发展诉求,为个人集权提供了合法性支持;个人集权通过大规模调整内政外交政策的形式,吸引年轻人支持,引导和调节社会预期。在应对危机的过程中,政权与社会实现直接、广泛的互动,由此推进了政权支持基础的转移。

激进变革是因应政权危机的需要,不代表沙特内政外交的根本性变化。政策调整为重塑政权与社会关系准备了条件,但是沙特政权危机的根本解决仍有赖于政府公共产品供给和社会自主发展能力的提升。从短期来看,沙特仍难以摆脱对石油经济的依赖,也很难将过于宏大的改革计划全部付诸实施。由于财政紧张,穆罕默德王储在社会经济领域的改革只能采取审慎、渐进的方式,集中管理资源和风险,以期在维持社会高预期的同时,避免冲击社会保守势力。出于同样的原因,沙特很可能在政局稳定后退出地区冒进政策,国家利益将在沙特外交政策中占据主导性地位。

(责任编辑:邹志强)