

# 现实主义视阈下阿联酋外交转型探析<sup>\*</sup>

丁 隆 李 楠

**[内容摘要]** 2011年中东剧变后,阿联酋外交显著转型。外交策略从“扈从主义”转向“推卸责任”,外交风格先由温和稳健转向激进活跃。阿联酋频繁介入地区冲突,运用军事和援助等手段拓展影响力投射范围,遏制政治伊斯兰、伊朗等势力。阿联酋外交转型的内因是新领导层的地缘政治雄心,外因是伊朗与政治伊斯兰的崛起。阿联酋外交转型对其自身和中东地缘政治格局带来深远影响。囿于实力不济等因素,阿联酋外交转型遭受挫折,已开始向温和外交回调,预示着阿联酋外交转型目标难以实现。本文从现实主义视角出发,在“推卸责任”理论视角下,梳理阿联酋建国以来的外交政策,运用层次分析法考察阿联酋外交转型动因,探讨其影响与趋势。

**[关键词]** 阿联酋外交转型 “扈从主义” “推卸责任”

**[作者简介]** 丁隆,上海外国语大学中东研究所教授;李楠,对外经济贸易大学外语学院博士研究生

2011年中东剧变后,以埃及穆斯林兄弟会为代表的政治伊斯兰力量趁势崛起,一度在多个阿拉伯国家上台执政。受政局动荡影响,阿拉伯国家实力地位相对于伊朗下降,双方之间的安全困境加剧。阿联酋等海湾国家开始将政治伊斯兰视为政权安全的主要威胁,而伊朗则成为海湾国家最强劲的地区敌手。面对地区政治剧变,阿联酋外交发生重大转型,由维护国内安全转向扩展地区影响力,外交政策由“扈从主义”转为“推卸责任”,外交风格由低调稳健转变为激进活跃,试图重塑地区格局。在现任总统、时任阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德

---

\* 本文系国家社会科学基金项目“伊斯兰激进主义与去极端化研究”(项目编号:20BZJ035)的阶段性成果。

领导下,阿联酋为维护王室统治和国内政局稳定,将遏制政治伊斯兰与制衡伊朗作为外交与安全战略的优先事项。阿联酋主动介入多个阿拉伯国家政局,在叙利亚内战、卡塔尔断交危机、利比亚内战、反伊朗联盟组建、阿拉伯国家与以色列关系正常化等中东政治重大事件中发挥重要作用,引发海湾及中东地区地缘政治格局显著变动。2019年后,阿联酋外交政策逐渐回归稳健,外交策略由进攻型向防御型回调。作为小国外交的典型案列,探讨阿联酋外交转型的动因与影响具有重要的理论价值和现实意义。

关于阿联酋外交转型相关议题,学界的研究较少。既有研究主要集中于梳理阿联酋外交政策的演变,归纳中东剧变后其外交政策特点等。比如,意大利学者埃莉奥诺拉·阿德马尼、美国学者玛丽娅·卡纳等人将阿联酋外交政策的主要实施手段归纳为军事手段和经济援助。<sup>①</sup>刘彬等中国学者认为,阿联酋外交政策由低调稳健转为激进活跃。阿联酋前任总统哈利法·本·扎耶德时期,阿联酋专注于经济发展,一直奉行低调稳健的路线,逐渐形成了政治上跟随阿拉伯世界、安全上依赖美国、经济上依靠亚洲的格局。现任总统穆罕默德实际掌权后,阿联酋的外交风格逐渐激进。<sup>②</sup>对于阿联酋外交转型,学界主要有三种观点。第一种观点认为,阿联酋奉行激进的外交政策主要与统治精英的个人风格有关。<sup>③</sup>如美国学者彼得·萨利斯伯里认为,穆罕默德掌握实权后,主张阿联酋外交应积极有为,在中东地缘政治中发挥领导作用,阿联酋外交逐渐激进化。<sup>④</sup>美国学者艾曼·杜苏基指出,穆罕默德被视为中东地区最具影响力的领导人,在其领导下阿联酋外交趋于激进的原因,一是穆罕默德与美国前总统特朗普关系密切,使其

---

① Eleonora Ardemagni, "UAE's Military Priorities in Yemen: Counterterrorism and the South," pp. 1 ~ 3, <https://www.ispionline.it/en/publication/uaes-military-priorities-yemen-counterterrorism-and-south-15573>; Maryam I. Kanna, "Emirati Foreign Aid: Overview and Foreign Policy Implications," <https://scholarworks.wm.edu/honorstheses/35/>.

② 刘彬:《阿布扎比王储:阿联酋的实际掌舵人》,《世界知识》2020年第20期,第49页;丁隆:《阿联酋:搅动海湾的“小斯巴达”》,《世界知识》2017年第16期,第62页。

③ Ahmad Maulan, "Judhur wa afaq al-Quwah al-Askariyyah al-Imaratiyyah," p. 11, [https://www.researchgate.net/publication/349297934\\_jdhwr\\_wafaq\\_alqwt\\_alskryt\\_alaratyt](https://www.researchgate.net/publication/349297934_jdhwr_wafaq_alqwt_alskryt_alaratyt).

④ Peter Salisbury, "Risk Perception and Appetite in UAE Foreign and National Security Policy," pp. 1 ~ 2, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-07-01-risk-in-uae-salisbury.pdf>.

在中东地区影响力投射范围扩大;二是穆罕默德个人对穆斯林兄弟会和伊朗的忌惮。<sup>①</sup>然而,这类观点仅从领导人个人层面探讨阿联酋外交转型动因,失之片面。第二种观点认为,阿联酋外交转型由外部环境决定。中东剧变后,阿联酋为应对外部威胁,外交政策随地缘政治变化而走向激进。比如,阿联酋学者伊布提萨姆·卡特比认为,政治伊斯兰和伊朗崛起、美国中东政策调整促使阿联酋外交转型。<sup>②</sup>这种观点过于强调外部环境因素,忽略了阿联酋自身的战略雄心。第三种观点将阿联酋外交政策归纳为对冲战略,并分析其原因和影响。孙德刚和喻珍认为,阿联酋外交从威胁平衡向多元平衡转型,在大国间实施对冲战略。<sup>③</sup>然而,此类研究仅考察阿联酋特定时期的外交政策,未对阿联酋建国以来的外交政策演变作系统梳理。

综上所述,有关阿联酋外交政策的既有研究较少运用国际关系理论,也较少剖析其外交转型的影响及其局限性,且上述研究成果仅涉及阿联酋外交政策的某些层面,未涉及近年来阿联酋外交回归温和的新动态。本文的创新之处在于采用层次分析法,将影响阿联酋外交转型的变量分为四个因素,并运用“扈从主义”和“推卸责任”理论将其建国以来的外交政策演变进行归纳与总结,剖析其外交转型的影响。

## 一、“扈从主义”与“推卸责任”:解释阿联酋外交转型

### (一) 理论选择与适用性

本文以“扈从主义”与“推卸责任”理论为视角,在梳理阿联酋外交政策演变基础上,分析影响其外交转型的变量。“扈从主义”属于防御性现实主义理论的范畴,而“推卸责任”策略则兼具进攻性和防御性特点。在国际关系领域,“扈从”

---

① Ayman El-Dessouki and Ola Rafik Mansour, “Small States and Strategic Hedging: the United Arab Emirates’ Policy Towards Iran,” *Review of Economics and Political Science*, Vol. 8, No. 5, 2023, pp. 394 ~ 407.

② Ebtesam Al-Ketbi, “Contemporary Shifts in UAE Foreign Policy: From the Liberation of Kuwait to the Abraham Accords,” *Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 14, No. 3, 2020, p. 6.

③ 孙德刚、喻珍:《从威胁平衡到多元平衡:“新中东”视野下的阿联酋对冲战略》,《西亚非洲》2021年第2期,第74~78页。

一词最早出自美国学者肯尼思·沃尔兹的《国际政治理论》一书,他将“扈从”视为平衡的反义词,平衡指与较弱的国家联盟,“扈从”指与强国结盟。<sup>①</sup>在“扈从”的传统定义基础上,沃尔特在阐述威胁制衡理论时,重新定义了“扈从”。“扈从”指屈服于威胁,即与危险来源结盟。<sup>②</sup>“推卸责任”一词源于美国学者巴里·波森的著作《军事学说的来源:两次世界大战之间的法国、英国和德国》。波森认为,“推卸责任”可以作为一个概念来描述国家间相互制衡的行为以及如何在联盟内部做出选择。<sup>③</sup>美国学者约翰·米尔斯海默认为,“推卸责任”策略指一国试图让另一国承担和应对来自威胁国家的威慑,自己置身事外。<sup>④</sup>

阿联酋外交策略的转变源于其国家利益的变化,具有深层次的战略考量。中东剧变前,阿联酋主要以生存利益为主,较为关注国内经济发展,外交层面采取跟随大国的策略。随着综合实力的增长,阿联酋开始注重自身在地区和国际的影响力,对待周边国家的政策与态度也更为灵活与理性,试图搭盟友便车,将风险转移至盟友,以获取利益最大化。阿联酋的外交举措正符合“扈从主义”与“推卸责任”这两个国家行为策略与理论框架。鉴于此,在现实主义视角下,阿联酋与地区国家的关系可以成为探究阿联酋地区外交政策演变的切入点。本文在“扈从主义”和“推卸责任”理论上,进一步探究阿联酋外交转型的动因及其影响,以期丰富小国外交研究。

## (二)对“扈从主义”和“推卸责任”理论的既有研究

学术界对“扈从主义”的既有研究主要有三种观点,第一种观点认为“扈从主义”策略指弱国追随强国以避险。<sup>⑤</sup>弱国扈从强国,与其联盟有助于弱国以各种形式参与国际事务。<sup>⑥</sup>第二种观点从“扈从”的动机出发,认为“扈从”行为包含两

① Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove: Waveland Press, 1979, p. 126.

② Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, New York: Cornell University Press, 1987, p. 17; Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, Vol. 9, No. 4, 1985, p. 4.

③ Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*, New York: Cornell University Press, 1986, pp. 61 ~ 62.

④ [美]约翰·米尔斯海默著,王义桅等译:《大国政治的悲剧》,上海人民出版社2021年版,第170页。

⑤ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove: Waveland Press, 1979, p. 126.

⑥ Sandya Nishanthi Gunasekara, "Bandwagoning, Balancing, and Small States: A Case of Sri Lanka," *Asian Social Science*, Vol. 11, No. 28, 2015, p. 216.

个动机,即与更强大的力量结盟以避免攻击以及分享胜利的战利品。<sup>①</sup> 扈从既出于对被掠夺的恐惧,也出于掠夺他人的愿望。美国学者斯蒂芬·沃尔特指出,小国更倾向于“扈从”,而非制衡大国。<sup>②</sup> “扈从”为小国提供一种新的生存手段。<sup>③</sup> 第三种观点则认为,除了维护自身安全,小国还可通过扈从扩展利益,即获得提升自身价值、获取其他收益的机会。美国学者兰德尔·施韦勒指出,扈从不仅是对威胁力量的畏缩反应,也是不满足现状的国家在国际体系中的常见选项。<sup>④</sup>

学界对“推卸责任”理论的研究大致分为两类视角。第一类视角主要将“推卸责任”理论运用于大国或强国战略研究。这类学者认为,国家的脆弱性越小,“推卸责任”的倾向就越大。<sup>⑤</sup> 大多学者将美国作为“推卸责任”理论的研究对象。部分学者也将该理论应用至日本、澳大利亚等国的战略研究。美国学者杰尼弗·林德认为“推卸责任”理论最能解释日本在冷战期间的安全政策。<sup>⑥</sup> 第二类视角则认为小国或弱国也可运用“推卸责任”策略。<sup>⑦</sup> 美国学者格伦·斯奈德强调权力和安全最大化在激励国家行为中的作用。<sup>⑧</sup> 为将利益最大化,小国倾向于采取激进的外交政策,积极干预地区冲突,并在必要时采取政治上的“推卸责任”。<sup>⑨</sup> 美国学者汉纳·萨米尔·卡萨卜认为弱国为应对生存威胁,将更倾向于使用“推

---

① Benjamin Pohl, “Neither Bandwagoning nor Balancing: Explaining Europe’s Security Policy,” *Contemporary Security Policy*, Vol. 34, No. 2, 2013, p. 357.

② Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, New York: Cornell University Press, 1987, p. 25.

③ Spyridon N. Litsas, “Bandwagoning for profit and Turkey: Alliance Formations and Volatility in the Middle East,” *Israel Affairs*, Vol. 20, No. 1, 2014, p. 129.

④ Randall L. Schweller, “Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In,” *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, p. 74.

⑤ Thomas J. Christensen and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity,” *International Organization*, Vol. 44, No. 2, 1990, p. 145.

⑥ Jennifer M. Lind, “Pacifism or Passing the Buck? Testing Theories of Japanese Security Policy,” *International Security*, Vol. 29, No. 1, 2004, pp. 110 ~ 116.

⑦ Betül Dogan-Akkas, “The UAE’s Foreign Policymaking in Yemen: From Bandwagoning to Buck-passing,” *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 4, 2021, p. 720.

⑧ Glenn H. Snyder, “Mearsheimer’s World – Offensive Realism and the Struggle for Security: A Review Essay,” *International Security*, Vol. 27, No. 1, 2002, p. 151.

⑨ Betül Dogan-Akkas, “The UAE’s Foreign Policymaking in Yemen: from Bandwagoning to Buck-passing,” *Third World Quarterly*, Vol. 27, No. 1, 2003, p. 720.

卸责任”策略以解决传统和非传统安全问题。<sup>①</sup> 在国际体系变迁,世界格局由两极结构向多极化发展的背景下,小国的外交选择空间也随之扩大。小国的外交政策会随着外部环境的变化而作出相应的调整。鉴于此,本文更倾向于第二种视角,即小国或弱国也可运用“推卸责任”策略。基于该理论视角的研究能够为我们理解阿联酋外交政策提供一种更加简洁的方式,有助于更好地理解阿联酋外交转型的内涵与逻辑。

表 1 中东剧变前后阿联酋外交特征对比

领域\时间	2011 年以前	2011 ~ 2019 年	2019 年后
决策动机	规避风险	冒险主义	规避风险
外交政策特点	以阿拉伯民族主义为主	以国族主义和务实主义为主	以国族主义和务实主义为主
外交手段	“扈从”	进攻型“推卸责任”	防御型“推卸责任”
利益偏好	生存利益	发展利益	发展利益
联盟机制	低数量盟友联盟	多边联盟	多边联盟
域内威胁水平预期	低	高	高
风险概率	小	大	小
伊朗政策	软平衡	威胁制衡	软平衡
对政治伊斯兰政策	共存	遏制与打击	非强硬状态

图表来源:作者自制。

## 二、阿联酋外交转型路径:从“扈从主义”到“推卸责任”

中东剧变前,阿联酋长期集中精力发展经济,外交上与美国、沙特等全球和地区大国结盟,主要采取“扈从”战略,以获得安全保护。阿联酋前总统哈利法·本·扎耶德继位后,延续了其父扎耶德总统开启的治国方略,聚焦经济发展,在外交上着力不多,外交风格低调稳健。科威特学者哈立德·米兹亚尼将早期阿

<sup>①</sup> Hanna Samir Kassab, *Weak States in International Relations Theory: The Cases of Armenia, St. Kitts and Nevis, Lebanon, and Cambodia*, New York: Palgrave Macmillan US, 2015, p. 23.

阿联酋外交称为“寂静外交”,即主要通过谈判、妥协等方式达成外交目标。<sup>①</sup>

自建国之初,阿联酋便与沙特存在领土争端。1974年,沙阿两国建立外交关系,并签署《吉达条约》,就两国边界达成协议。为确保自身生存安全,阿联酋根据该条约将部分领土割让于沙特。但在本国地图上,这片土地仍属于阿联酋领土。作为难以抵御安全威胁的小国,阿联酋“扈从”地区大国沙特,即与威胁来源结盟,以免受其攻击,为自身赢得发展空间。当面临与伊朗的领土争端以及伊拉克的潜在威胁时,阿联酋采取了防御性策略。在全球层面,阿联酋“扈从”美国,与其建立盟友关系,积极配合美国中东政策。阿联酋的“扈从”政策旨在获得大国安全保护,免受安全威胁,是其建国初期的理性选择。

受伊拉克战争、中东剧变等地区重大事件影响,埃及、叙利亚、伊拉克等中东传统强国衰落,阿拉伯世界的力量中心转移至海湾地区,使阿联酋看到实力地位跃升的机会,激发其成为地区强国的雄心,“扈从主义”已无法匹配阿联酋谋求地区霸权的雄心。中东剧变后,阿联酋地区外交政策从“扈从主义”转向“推卸责任”策略。美国加快从中东战略收缩步伐,弱化对其中东盟友的安全承诺,使阿联酋认识到自主维护安全的紧迫性。随着国际和地区格局多极化纵深发展,阿联酋“推卸责任”策略的表现形式也随之变化。中东剧变后,阿联酋采取进攻型“推卸责任”策略,实施干预主义外交,主动出击,遏制以伊朗和政治伊斯兰为代表的地区秩序挑战者。随着实力地位的上升,阿联酋试图重塑地区格局,采取军事干涉与金元外交相结合的方式,积极拓展势力范围。然而,随着也门军事行动受挫,新冠疫情和国际油价下跌等诸多因素影响下,阿联酋逐渐回归防御型外交策略,主动缓和与伊朗、土耳其等地区大国的关系。

#### (一)“推卸责任”策略的第一阶段:以进攻型策略为主

米尔斯海默认为,“推卸责任”具有攻击性的一面,当入侵者和“责任承担者”卷入一场长期而代价昂贵的战争时,均势有可能朝有利于“推卸责任者”的方向

---

<sup>①</sup> Eman Ragab, “Beyond Money and Diplomacy: Regional Policies of Saudi Arabia and UAE after the Arab Spring,” *The International Spectator*, Vol. 52, No. 2, 2017, p. 38.

转移,然后,它处于支配战后世界的有利位置。<sup>①</sup>阿联酋“推卸责任”策略具有搭政治便车和获取经济利益的双重目标。它既想遏制潜在威胁,又不愿承担风险,便寻找“责任承担者”,试图同时消耗“责任承担者”与威胁力量的实力,从而为自身赢得发展空间,拓展政治经济利益。

2011~2019年,在“推卸责任”策略的第一阶段中,阿联酋的地区政策为进攻型“推卸责任”策略,即加入其他国家领导的进攻性军事行动,与他国共同分享胜利的成果,但不承担失败的风险,而是将其转嫁于盟友,从而维护自身安全,拓展地缘影响力。这一时期,阿联酋不再完全扈从沙特,外交政策奉行“军事优先”,更倾向于使用武力和干预他国事务的方式维护自身利益。为获取地缘政治经济利益,躲避政治风险,阿联酋充分运用了“推卸责任”策略。

### 1. 参与也门战事

2015年,阿联酋加入沙特领导的阿拉伯联军,发动对也门的军事行动,旨在打击胡塞武装,遏制伊朗在也门的势力扩张,也门战争转变为地区大国间的代理人战争。随着也门战事发展,阿联酋的战略目标与沙特出现差异。军事介入也门内战的阿拉伯联军分裂为两大阵营,一方为沙特及也门政府军,另一方为阿联酋以及其支持的也门南方分离主义运动。2017年,在阿联酋支持下,南方分离主义运动成立反对哈迪政府的南方过渡委员会。阿联酋通过支持南方分离主义运动,遏制具有政治伊斯兰属性的也门改革集团党,反对沙特和也门政府军与该党合作。阿联酋在也门的行为凸显出其进攻型“推卸责任”策略特性。也门战争中,沙特为消耗胡塞武装力量的主力,即“责任承担者”,阿联酋则趁机发展其在也门南部的势力,将也门战争为其带来的损失降到最低,从而获取在也门的利益。

阿联酋通过扶持也门南方分离主义运动,事实上取得了对也门索科特拉岛的控制权。该岛位于阿联酋海外港口链计划的重要位置,对其海运安全与海上实力建设具有重要意义。控制索科特拉群岛有助于阿联酋拓展在红海和亚丁湾的商业和能源利益,可开辟海运新航线,以避开霍尔木兹海峡,摆脱伊朗威胁,并

<sup>①</sup> [美] 约翰·米尔斯海默著,王义桅等译:《大国政治的悲剧》,上海人民出版社2021年版,第172页。

以此岛为中心,打造连接“非洲之角”的海运通道和岛链。阿联酋计划修建连接也门南部港口与索科特拉群岛的输油管道,经红海向东非和北非地区输送油气。阿联酋还在索科特拉岛大量征兵,为海外军事行动提供兵源。也门学者阿里·达哈布认为,索科特拉可能成为阿联酋的“迪戈加西亚岛”,为阿联酋海外军事基地提供整合式服务。<sup>①</sup>即使在也门的军事行动失败,阿联酋仍可获得军事以及经济上的利益,并将失败的责任推卸给沙特和卡塔尔。从现实主义视角出发,阿联酋干预也门的目的并非获取对也门政局的主导权,而是在沙特主导的军事行动中,建立军事基地,提高军事能力,维护和扩展地缘经济利益,塑造对自身有利的地区格局。

以也门为跳板,阿联酋将其地缘政治、经济利益延伸至“非洲之角”。在过去10年中,阿联酋为建立海外军事网络,增强地缘政治影响力,与“非洲之角”多国开展军事合作,设立军事基地,联合开展军事训练。阿联酋在厄立特里亚的阿萨布港口建立空军基地,这是阿联酋在海外建设的第一个永久军事基地和海外补给站。此后,阿联酋在埃塞俄比亚、索马里、吉布提等国陆续建立军事基地,不再依赖沙特海军基地。

## 2. 遏制政治伊斯兰

2011年3月,阿联酋国内的伊斯兰主义者提交请愿书,呼吁王室进行政治改革。阿联酋领导层认为政治伊斯兰对阿联酋,乃至中东安全构成威胁,遂将遏制穆斯林兄弟会等政治伊斯兰势力作为应对中东剧变的主要措施,并于2014年将穆兄会列为“恐怖组织”<sup>②</sup>。阿联酋遏制政治伊斯兰的动机有两方面:其一,维护政权安全。随着政治伊斯兰在埃及、突尼斯等多个阿拉伯国家上台执政,阿联酋认识到政治伊斯兰是唯一能够对王室统治构成威胁的政治力量;其二,发展模式竞争。阿联酋认为自身世俗民族主义的意识形态、以现代化与经济发展为导向的治国理念符合历史潮流,能够引领阿拉伯世界实现复兴。而政治伊斯兰倡导

---

<sup>①</sup> Ali al-Dhahab, “Al-Tad‘iyat al-‘askariyyah wa al-Istiratijiyyah li-saytarah al-Imarat ‘ala Arkhabil Saqtar al-yemaniyah,” p. 4, <https://studies.aljazeera.net/ar/article/4751>.

<sup>②</sup> “UAE Lists Muslim Brotherhood as Terrorist Group,” <https://www.arabnews.com/node/660491/amp>.

政教合一的统治模式,无法提出治国良策,将把阿拉伯世界带入歧途,最终对阿联酋安全与发展构成威胁。

阿联酋遏制政治伊斯兰的行动始于国内,后扩展至整个中东地区,利用经济援助支持他国世俗政权,介入埃及、叙利亚、利比亚等国政局,以遏制政治伊斯兰和伊朗、土耳其、卡塔尔等亲政治伊斯兰势力。阿联酋借助经济援助的手段支持阿拉伯国家世俗政治力量,鼓动它们与政治伊斯兰正面对抗,消耗双方力量,并将失败风险转嫁于“责任承担者”,最终达到借他人之手遏制威胁、获取利益的目的。在政治伊斯兰势力扩张背景下,作为“推卸责任者”,阿联酋允许作为“责任承担者”的他国政权获得权力,以增加“责任承担者”单独遏制威胁的筹码。这在其干预埃及政治转型、影响苏丹政局变化和卷入利比亚内战等案例中充分体现。2012年,埃及穆兄会领导人穆尔西当选总统后,阿联酋联手沙特中止对埃及的援助,海湾国家的制裁加速了穆尔西政权的倒台。2013年埃及新政府成立后,阿联酋立即给予大笔援助。2013~2019年,阿联酋共向埃及提供200多亿美元的援助。<sup>①</sup>苏丹前总统巴希尔执政期间,阿联酋以削弱苏丹政权内部伊斯兰主义势力为条件,向其提供财政支持。2018年12月,阿联酋扶植苏丹快速支援部队总司令穆罕默德·达加洛,以换取其派兵参加也门战争,并掌控苏丹政治走向。2019年4月,巴希尔下台后,达加洛被任命为主权委员会副主席。在阿联酋支持下,快速支援部队兵力大幅增长,达加洛也成为苏丹新政权的实权派人物。在利比亚内战中,阿联酋支持与其意识形态取向一致的哈利法·哈夫塔尔领导的利比亚国民军,向其军事行动提供空中支持,并提供大批武器,助其抗衡伊斯兰主义倾向的利比亚民族团结政府。<sup>②</sup>

与卡塔尔断交也是阿联酋“推卸责任”策略的重要举措。中东剧变后,阿联酋试图以沙特—阿联酋轴心取代海湾合作委员会,构建两国主导的海湾新秩序。2017年6月,阿联酋联合沙特、巴林、埃及等国,以卡塔尔支持恐怖主义、干涉其

---

<sup>①</sup> Kenneth Katzman, “The United Arab Emirates (UAE): Issues for U. S. Policy,” p. 15, <https://sgp.fas.org/crs/mideast/RS21852.pdf>.

<sup>②</sup> Emadeddin Badi, “Russia Isn’t the Only One Getting Its Hands Dirty in Libya,” <https://foreignpolicy.com/2020/04/21/libyan-civil-war-france-uae-khalifa-haftar/>.

他阿拉伯国家内政为由,与卡塔尔断交并对其实施制裁,实际原因是卡塔尔采取亲伊朗和亲政治伊斯兰的政策。阿联酋鼓动沙特等国共同制裁卡塔尔,意在让沙特承担制裁卡塔尔的政治风险与后果。阿联酋还将阿拉伯联军在也门军事行动失败的原因推给卡塔尔,指责其与伊朗分享情报。阿联酋“推卸责任”策略的实质是搭沙特的便车追求权力。在自身实力欠缺的情况下,阿联酋借沙特之力遏制政治伊斯兰、伊朗和土耳其,以实现自己的战略目标,塑造有利于自身利益的地区格局。<sup>①</sup>

## (二)“推卸责任”策略第二阶段:以防御型策略为主

防御型“推卸责任”策略在于其对外行为以防御为主,与威胁者保持良好外交关系,或至少不要刺激它。<sup>②</sup>目的包括:其一,将威胁者的注意力和矛头转移至预先设计好的“责任承担者”身上,以避免因“责任承担者”威慑失败而将其拖入战争,并有助于减少其防御支出。其二,减少威胁数量。<sup>③</sup>阿联酋陷入也门战争泥潭,军事开支陡增,严重损耗国力。2019年7月,阿联酋宣布从也门撤军,标志着阿联酋外交进入防御型“推卸责任”阶段。阿联酋不顾沙特反对,执意从也门撤军,说明其已意识到激进的外交政策将损害国家利益。黎巴嫩学者埃米勒·霍卡耶姆认为,阿联酋已经认识到在地区冲突中没有赢家。<sup>④</sup>阿联酋意识到过度使用军事手段收效不佳,开始缓和与域内竞争对手的关系。

### 1. 缓和与伊朗和土耳其的关系

阿联酋开始与伊朗、土耳其等地区大国改善关系,该阶段阿联酋外交政策体现了灵活务实的特点。2021年12月,阿联酋国家安全顾问塔赫农访问伊朗。此访是2016年阿联酋降低与伊朗外交关系以来,阿联酋高官首次访伊,被视为阿伊

---

<sup>①</sup> Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In," *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, p. 103.

<sup>②</sup> Betül Dogan-Akkas, "The UAE's Foreign Policymaking in Yemen: From Bandwagoning to Buck-passing," *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 4, 2021, p. 723

<sup>③</sup> [美]约翰·米尔斯海默著,王义桅等译:《大国政治的悲剧》,上海人民出版社2021年版,第172页。

<sup>④</sup> Simeon Kerr, "UAE Resets a Decade of Muscular Foreign Policy," <https://www.ft.com/content/c9c4bc12-696f-42f0-b0a9-00b2affd666b>.

关系的转折点。阿伊双方计划将 2025 年贸易总额提高至 300 亿美元。<sup>①</sup>2022 年 9 月,阿联酋驻伊朗大使重返德黑兰履职。2023 年 3 月继沙特与伊朗和解后,伊朗前最高安全委员会秘书阿里·沙姆哈尼访问阿联酋,旨在改善两国关系,结束也门冲突。2021 年 11 月,阿布扎比王储穆罕默德访问土耳其,签署一系列双边合作协议,并承诺将在土设立 100 亿美元的战略投资基金。<sup>②</sup>2022 年 2 月,土耳其总统埃尔多安对阿联酋进行正式访问,并签署 13 项双边协议。这是埃尔多安九年来首次访问阿联酋,标志着两国关系转暖。缓和与伊朗、土耳其的关系有利于阿联酋拓展经济利益,也符合其“推卸责任”策略的战略逻辑,以达到减少威胁数量,转移矛盾的目的。

## 2. 修复与亲伊朗阿拉伯国家关系

2021 年 1 月,阿联酋宣布结束对卡塔尔三年多的全面封锁,恢复与卡塔尔的外交关系。2021 年 8 月,阿联酋国家安全顾问塔赫农访问卡塔尔,这是 2017 年两国断交以来阿联酋高级官员首次访问卡塔尔。2021 年 10 月,卡塔尔外交大臣穆罕默德·本·阿卜杜勒拉赫曼访问阿联酋并会见时任王储穆罕默德。2023 年 6 月,阿联酋与卡塔尔重新互相开放大使馆。2022 年 3 月 18 日,叙利亚总统巴沙尔·阿萨德访问阿联酋。这是叙利亚内战爆发以来,巴沙尔首次访问阿拉伯国家。叙利亚内战爆发后,阿联酋与伊朗各自支持叙利亚反对派和阿萨德政府,通过代理人战争在叙展开竞争。阿联酋相继缓和与卡塔尔、叙利亚等亲伊朗阿拉伯国家关系,反映其试图通过“推卸责任”策略,引领海湾地区外交风向。在此过程中,阿联酋与竞争者或威胁方缓和关系,以使后者将矛头指向“责任承担者”——沙特。此外,阿联酋恢复与叙利亚的外交关系,是为在叙战后重建中获取商业利益做铺垫。

## 3. 与以色列建交

---

① Syed Zafar Mehdi, “Iran, UAE Cozying up to Revitalize Ties despite Wariness,” <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/iran-uae-cozying-up-to-revitalize-ties-despite-wariness/2521225>.

② Galip Dalay, “Turkey-UAE Relations: Economic Cooperation against the Backdrop of Geopolitical Incompatibility,” p. 2, <https://www.swp-berlin.org/en/publication/turkey-uae-relations-economic-cooperation-against-the-backdrop-of-geopolitical-incompatibility>.

与以色列建交也是阿联酋“推卸责任”策略的典型案例。阿以两国视伊朗为共同的战略敌手,应对伊朗威胁是推动双方关系正常化的重要因素。以色列军事力量强大,且对伊朗的态度强硬,改善与以色列的关系,阿联酋可将直面伊朗威胁的责任推卸给以色列。阿联酋则因紧邻伊朗、双方历史渊源较深、经贸往来密切,对伊朗采取较为灵活务实的外交政策。

阿联酋和以色列之所以能够结束长期敌对关系,既有外部因素作用,也源于内生动力。外部因素在于美国在中东地区实行战略收缩政策。美国从阿富汗、伊拉克等战场撤军,将战略重心转向“印太”地区。但美国不甘于放弃对中东局势的掌控,便积极推动其中东盟友联手制衡伊朗,推动阿以建交便是美国遏制伊朗的重要举措。内生动力主要来自安全 and 经济两个方面。在安全方面,为弥补军事实力不足,阿联酋加强与以色列军事合作机制化,防止以色列放弃责任承担者角色。2021 年 10 月,美国牵头组建包括美国、以色列、阿联酋和印度在内的“中东版”四方机制。2021 年 11 月,阿联酋与以色列宣布将共同设计和研发具有反潜作战能力的军用无人艇,标志着两国军工合作迈入新阶段。<sup>①</sup> 2022 年 6 月,以色列宣布将在美国领导下,与阿联酋等阿拉伯国家组建“中东防空联盟”,共同应对“伊朗威胁”。在经贸方面,阿联酋希望摆脱对石油的依赖,实现经济多元化,发展高科技产业是其经济转型方向。以色列拥有科技和人才优势,成为阿联酋理想的合作伙伴。建交后,两国已签署 70 多项合作文件,涉及金融、能源、体育、农业、航运、太空、医疗等众多领域。阿联酋宣布设立 100 亿美元的投资基金,在能源、制造、水、医疗保健和农业技术等领域与以色列展开合作。<sup>②</sup> 2022 年 4 月 1 日,以色列和阿联酋签署自由贸易协定,这是以色列同阿拉伯国家达成的首个自贸协定。阿联酋通过发展与以色列在政治、经济、军事等领域的合作,将制衡伊朗的代价转嫁给以色列。

阿联酋“推卸责任”策略的主要动机,一是维护自身安全,以盟友的力量制衡

---

① 《阿联酋和以色列将共同开发军用无人艇》, <https://www.cnnnews.com.cn/2021/1119/335546.shtml>。

② “UAE Announces \$ 10 Billion Fund for Investments in Israel,” <https://gulfnews.com/uae/government/uae-announces-10-billion-fund-for-investments-in-israel-1.1615487088514>。

威胁;二是谋求经济利益。虽然,阿联酋在实施“推卸责任”策略的不同阶段中,分别采取进攻和防御手段,但其战略目标并未改变,即维护自身安全的同时,提升地区影响力,拓展经济利益。

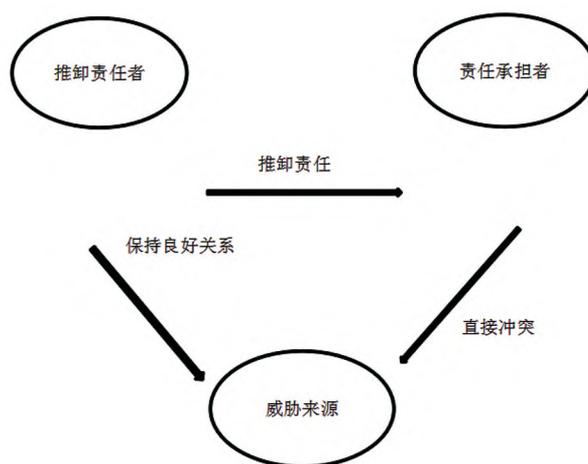


图1 “推卸责任”互动过程

图表来源:作者自制。

### 三、阿联酋外交转型的动因

阿联酋被视为国际体系中的“微型国家”,综合实力与外交资源有限,需要外部力量提供安全保护。为维护自身安全,阿联酋一方面扈从美国和沙特,另一方面聚焦国内发展。1990~2021年,阿联酋国内生产总值从500亿美元增长到4100亿美元,已成为仅次于沙特和埃及的阿拉伯世界第三大经济体。<sup>①</sup>同期,阿联酋常住人口从184万增至960万。<sup>②</sup>随着自身地位提升和地区形势变化,阿联酋试图凭借雄厚的经济实力,将自身打造成地区外交和军事大国,由“安全接受者”转变为“安全提供者”。阿联酋外交政策由“扈从主义”到“推卸责任”的转变,是

<sup>①</sup> International Monetary Fund, “Country Data,” <https://www.imf.org/en/Countries/ARE>.

<sup>②</sup> Ibid.

内部决策机制变化和外部环境变动共同作用的结果。

在穆罕默德领导下,阿联酋对自身地位、安全与外交政策进行全面重构,萌生地缘政治雄心,欲成为具有重要影响力的地区领导力量。在政局动荡和发展不振的阿拉伯世界,阿联酋创造了发展奇迹,打造了以“经济繁荣、强势政府、世俗主义”为特征的“阿联酋模式”,试图以此引领阿拉伯国家转型进程。<sup>①</sup>在伊朗、政治伊斯兰等地区安全威胁上升背景下,阿联酋通过结盟、“推卸责任”等方式,制衡外部安全威胁。国际体系多极化和美国中东战略的收缩,也促使阿联酋实施“推卸责任”策略,为自身赢得发展空间。因此,可从个人、国家、地区和国际层面等多个维度分析阿联酋外交转型的背景。

### (一) 个人层面:领导层军事主义取向日益显著

国际体系和国家层次因素均须通过作为决策者的个人行为,才能形成国家的外交政策。决策者个人认知对于研究国际事务以及理解诸如权力、利益这样的核心概念至关重要,因为它们本质上是被认知的,权力和利益都是从个人对于这些概念的信仰中产生的。<sup>②</sup>从个人层面分析,阿联酋外交转型与决策者个人以及决策团队风格与偏好密切相关。

第一,穆罕默德总统具有军事主义和世俗民族主义意识形态取向。民族主义、世俗主义和现实主义构成穆罕默德治国理念的核心,他以“阿联酋第一”为纲领的国族主义引领国家开启内政外交全面转型。<sup>③</sup>穆罕默德曾就读于英国桑赫斯特军事学院,后担任阿联酋武装部队参谋长。穆罕默德的军人背景使其重视发展军事力量,倾向于使用军事手段解决外交问题。2014年,穆罕默德掌握实权后,阿联酋国防预算大幅上升。斯德哥尔摩国际和平研究所数据显示,2016~2020年,阿联酋在全球武器进口国中排名第9位。2020年,阿联酋的国防支出为198亿美元,占其国内生产总值的5.6%。<sup>④</sup>截至2018年11月,阿联酋军队已征募

① 丁隆:《阿以建交开启中东地缘政治新变局》,《人民论坛》2020年第29期,第117页。

② Michael D. Young, “Is There Method in Our Madness? Ways of Assessing Cognition in International Relations,” *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, No. 1, 1998, pp. 63~64.

③ 丁隆、李楠:《阿联酋正式进入“穆罕默德时代”》,《世界知识》2022年第13期,第50页。

④ Haena Jo, “Can the UAE Emerge as a Leading Global Defense Supplier?” <https://www.defensenews.com/digital-show-dailies/index/2021/02/15/can-the-uae-emerge-as-a-leading-global-defense-supplier/>.

6%的成年男性公民。<sup>①</sup>为避免“推卸责任”策略失败,“推卸责任者”往往会建立庞大的军事力量。米尔斯海默认为,在具有两个或更多国家试图“推卸责任”的世界里,任何国家都不能肯定它不会承担责任并独自抗击侵略者。<sup>②</sup>即使阿联酋成功地推卸了责任,也不能排除责任承担者被迅速击败,并连累其受到攻击的可能性。同时,领导人对威胁的感知对“推卸责任”策略的实施具有较大推动作用。

第二,穆罕默德的大国梦是阿联酋外交转型的重要动力。进攻性现实主义者认为,一个国家追求最大限度地占有世界权力,其首要目标是追求地区霸权。<sup>③</sup>穆罕默德决心带领阿联酋跃升为地区大国,扩大阿联酋区域影响力。他认为,阿联酋应发挥与其经济地位相称的地区与全球作用。<sup>④</sup>在内政方面,穆罕默德试图打造强有力的联邦政府,凝聚国家内部认同感,并倡导世俗主义,遏制以政治伊斯兰为代表的政治反对派势力,维护王室统治。在经济领域,穆罕默德主张通过发展高新技术,使阿联酋摆脱对石油的依赖,成为创新型国家。2014年,阿联酋政府推出《国家创新战略》,致力于打造科技强国,并投入巨资发展新能源、航空航天、大数据与人工智能等高科技产业。2020年7月,阿联酋成功发射“希望号”火箭探测器。<sup>⑤</sup>同年8月,阿联酋巴拉卡核电站第一座反应堆投入运营,成为阿拉伯世界首座核电站。<sup>⑥</sup>外交领域,阿联酋不再仅扈从大国,开始实施盟友多元化策略,以成为地区强国为战略目标,根据外部环境不断调整外交策略。当领导者认为本国实力上升,有防卫优势时,便会选择“推卸责任”策略。只要有选择的余地,各国都会做出这样的选择,而让其他国家承受实现均势的代价。<sup>⑦</sup>

---

① Michel Duclos, “Portraits of Mohammed bin Salman (MBS) and Mohammed bin Zayed (MBZ) - Crown Prince of Saudi Arabia and Chairman of the Executive Council of Abu Dhabi,” <https://www.institutmontaigne.org/en/blog/portraits-mohammed-bin-salman-mbs-and-mohammed-bin-zayed-mbz-crown-prince-saudi-arabia-and-chairman>.

② [美] 约翰·米尔斯海默著,王义桅等译:《大国政治的悲剧》,上海人民出版社2021年版,第171页。

③ 同上,第157页。

④ Vania Carvalho Pinto, “From ‘Follower’ to ‘Role Model’: The Transformation to the UAE’s International Self-Image,” *Journal of Arabian Studies*, Vol. 4, No. 2, 2014, pp. 231 ~ 243.

⑤ “UAE Mars Mission: Hope Probe Successfully Launches from Japan,” [https://www.arabnews.jp/en/middle-east/article\\_22163/](https://www.arabnews.jp/en/middle-east/article_22163/).

⑥ “Barakah: UAE Starts up Arab World’s First Nuclear Plant,” <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-53619916>.

⑦ Thomas J. Christensen and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity,” *International Organization*, Vol. 44, No. 2, 1990, pp. 140 ~ 141.

第三,穆罕默德外交核心决策团队的政策取向对阿联酋外交转型发挥重要作用。该团队主要由12人构成,包括同属“法蒂玛诸子”的王储四位亲兄弟,以及被称作“穆扎之子”的艾哈迈德·本·扎耶德和赛义夫·本·扎耶德,这六位亲兄弟组成的小集团占据阿联酋强力部门领导职位。他们大多强调军事力量的作用,在支持利比亚国民军、也门南方分离主义等问题上,对穆罕默德的决策施加影响。其余6人为非王室成员,但他们对阿联酋外交也具有较大影响力。美国学者托马斯·克里斯滕森和杰克·斯奈德认为,在多极条件下,如果领导人认为进攻性的军事战略更为有效,那么国家间结成紧密性联盟和冲突迅速升级的可能性就大。反之,如果领导人认为防御更为有效,他们便会试图把早期对抗挑战者的代价转嫁到其他国家身上。<sup>①</sup>阿联酋领导层在中东剧变后的前期阶段把军事手段作为获取地缘经济利益的有效手段,从而使其外交行为具有进攻性。该团队的大部分成员具有西方教育背景,并长期与美国保持良好关系,其中最具代表性的是驻美大使奥泰巴。在其牵线下,穆罕默德与特朗普及其女婿库什纳建立良好的私人关系。在奥泰巴的运作下,阿联酋成为首个装备“萨德”反导弹系统的中东国家。然而,阿联酋与美国关系的疏离,阿联酋领导层意识到与美国盟友的关系不再牢靠,防御型外交策略对维护阿联酋国家利益更为有效,使其外交政策再次回归温和。

## (二) 国家层面:维护国家战略与经济利益

阿联酋外交政策从“扈从主义”到“推卸责任”,其背后的动机不仅限于决策者的个人风格,维护和追求国家战略与经济利益是阿联酋外交政策的主要目标。1999年美国政府发布的报告《新世纪的国家安全战略》将国家利益作了简约的分层,即生死有关的利益、重要的国家利益、人道主义及其他利益。<sup>②</sup>从国家利益角度看,阿联酋不再满足于生存需求,开始谋求发展利益。2010年,阿联酋颁布《2021年经济愿景》,这份文件旨在打造竞争型知识经济体系。为实现其经济战

---

<sup>①</sup> Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity," *International Organization*, Vol. 44, No. 2, 1990, pp. 140 ~ 141.

<sup>②</sup> 李少军主编:《国际战略报告》,中国社会科学出版社2005年版,第44~50页。

略,阿联酋以维护国家安全为由,干预埃及、利比亚、也门等国家事务,并将政治风险推卸给地区盟友,实则巩固其内部权力,谋取地缘经济利益,扩展区域影响力。从长远来看,经济实力是一个国家提升军事实力的重要因素。现实主义者认为,利益最大化不仅有益于增强国家利益的某一维度,它将有利于国家综合实力的提升。<sup>①</sup>阿联酋的扩张主义并非因为受到也门直接军事威胁,而是巩固内部权力和实现地区经济目标相结合的外部结果。<sup>②</sup>在东非和红海海域扩展势力是阿联酋对外战略的重要目标。阿联酋获得穆卡拉、亚丁、摩卡、伯贝拉、阿萨布等亚丁湾和红海沿岸重要港口的运营权,并将其中一些港口用于军事用途。控制亚丁湾至红海一带的制海权,有助于阿联酋谋求地区霸权,遏制伊朗和土耳其势力扩张。

现实主义者认为,国家实力是包括军事和经济能力在内的综合国力。<sup>③</sup>英国学者爱德华·卡尔认为,经济力量在国际关系中的地位在上升,但这是与其对于军事力量的基础性作用分不开的。<sup>④</sup>米尔斯海默指出,大国的第二个目标是最大限度地占有世界财富。国家关注相对财富,因为经济实力是军事实力的基础。就实际而言,这意味着大国把很大的赌注押在强大的经济发展之上。因为它不但会增加整个财富,而且它是一个获得超过对手军事优势的可靠途径。<sup>⑤</sup>对于阿联酋而言,追逐经济利益亦是其外交策略的重点目标,也是其弥补军事缺陷的途径。此外,阿联酋经济实力的不断增长也导致其对权力追求的螺旋上升。为分享埃塞俄比亚经济发展红利,排挤伊朗、土耳其和卡塔尔等战略竞争对手,阿联酋一直与埃塞俄比亚和厄立特里亚保持密切关系,并向厄立特里亚提供经济援助,建立军事基地。为遏制土耳其在东非和红海地区扩张,阿联酋致力于控制曼德海峡航线,将也门的亚丁、荷台达、索科特拉群岛以及“非洲之角”作为战略支点,打造连接红海沿岸及环阿拉伯半岛的战略链条,控制该地区的资源和重要港口,主导西印度洋以及红海的海上运输路线,试图在此区域建立一个小型“海洋

---

① Betül Dogan-Akkas, “The UAE’s Foreign Policymaking in Yemen: From Bandwagoning to Buck-passing,” *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 4, 2021, p. 726.

② Ibid, p. 720.

③ 宋伟:《国际关系理论——从政治思想到社会科学》,上海教育出版社2011年版,第72页。

④ 同上,第72页。

⑤ [美]约翰·米尔斯海默著,王义桅等译:《大国政治的悲剧》,上海人民出版社2021年版,第159页。

帝国”,提高阿联酋在地中海东岸、阿拉伯海、东非海岸的经济影响力。

### (三) 地区层面:规避地缘政治风险

地区层面上,以海湾地区为核心,扩展影响力辐射范围,同时将风险最小化是阿联酋外交的首要关切。在现实主义视角下,促使阿联酋采取“推卸责任”策略的主要原因在于维护自身安全,避免陷入地缘政治风险,并拓展其在中东地区的影响力。与沙特不同,阿联酋对伊朗的外交政策较为灵活和理性,并与其保持密切的经济合作,但阿联酋对伊朗的威胁认知依然存在。引发阿联酋对伊朗产生不安全感的主要因素在于阿联酋与伊朗综合实力差距、地理位置以及其对伊朗的传统认知。

第一,阿联酋的不安全感源于其与伊朗的综合实力差距。一个国家的总体资源越强,给别国造成的潜在威胁就越严重。<sup>①</sup>伊朗人口总数为阿联酋的 8 倍。<sup>②</sup>伊朗是全球能源大国,石油和天然气储量占世界总储量 27%,其中石油和天然气储量分别占世界总储量的 9% 和 18%。<sup>③</sup>伊朗矿产资源储量排名世界第 15 位,锌储量居世界第一,铜储量为世界第二,铁矿石储量排名世界第十二,铀储量排名第十。<sup>④</sup>伊朗综合国力远超阿联酋,这导致阿联酋对伊朗保持高度警惕。伊朗的军事实力加深阿联酋的恐惧。在其他情况相同的背景下,由于地缘、军事态势或其他因素,拥有强大进攻能力的国家比那些没有能力发起进攻的国家更有可能催生联盟的建立。伊朗拥有中东地区规模最大的常备军,现役部队达 52 万人,预备役部队达 35 万人。<sup>⑤</sup>英国国际战略研究所数据显示,伊朗拥有 50 枚中程弹道导弹发射器和 100 枚短程弹道导弹发射器。<sup>⑥</sup>2018 年,美国退出伊核协议后,伊朗停

---

① [美] 斯蒂芬·沃尔特著,周丕启译:《联盟的起源》,北京大学出版社 2007 年版,第 21 页。

② World Bank, “Population, total - United Arab Emirates, Iran, Islamic Rep,” <https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.POP.TOTL?locations=AE-IR>.

③ 吴成:《伊朗核问题与世界格局转型》,时事出版社 2014 年版,第 7 页。

④ “Mining to Iran Trends and Opportunities,” <https://www.austrade.gov.au/australian/export/export-markets/countries/iran/industries>.

⑤ Dragan Stavljanin, “Persian Might: How Strong Is Iran’s Military?” <https://www.rferl.org/a/persian-might-a-look-at-tehran-s-military-capability-amid-the-u-s--iranian-conflict/30368967.html>.

⑥ Ibid.

止履行伊核协议内容,将浓缩铀丰度恢复至核协议达成前的 20%。<sup>①</sup>伊朗强大的军事实力加深了阿联酋的恐惧。

第二,地理位置毗邻是促使阿联酋产生不安全感的重要因素。国家投送实力的能力随着距离的远近而变化。临近的国家比距离远的国家构成的威胁更严重。<sup>②</sup>权力的投送需要成本,距离越大,成本越高,而权力的效能也就越低;相反,距离越近,权力投送的成本越低,权力的效能也就越高。<sup>③</sup>伊朗与阿联酋隔海相望,两国利益交集较多,增加了冲突的概率。伊朗常以封锁霍尔木兹海峡或曼德海峡相威胁,阿联酋石油出口和航运路线面临被破坏和阻断的风险,这使阿联酋对伊朗的威胁认知升高。

第三,阿联酋与伊朗围绕“三岛”归属存在争端。历史上,大通布岛、小通布和阿布穆萨岛曾先后隶属于波斯帝国、阿拉伯帝国、奥斯曼帝国。阿伊两国均称三岛为其领土。目前,“三岛”处于伊朗实际控制下,但阿联酋坚持对其拥有主权。伊斯兰革命后,伊朗对外输出其革命思想,否认海湾阿拉伯国家王室统治的合法性,这使阿联酋感到不安。伊拉克战争后,中东地缘政治环境发生重大变化,伊朗通过黎巴嫩真主党、伊拉克民兵武装和也门胡塞派等什叶派代理人向阿拉伯国家渗透,加剧了阿联酋等海湾国家的危机感。此外,在中东地缘政治格局变动、新冠疫情暴发等因素背景下,有关政治伊斯兰的议题不再是阿联酋地区外交政策的主要内容,这也促使其与卡塔尔、土耳其等国家关系回暖。威胁水平高低直接影响国家外交行为的风险倾向和决策行为,外来威胁是促使国家使用“推卸责任”手段的最重要原因。阿联酋放弃原本的“扈从主义”,采取“推卸责任”的策略以规避陷入地缘政治风险。

#### (四) 国际层面:中东区域格局多极化和美国中东战略收缩

“推卸责任”策略的选择主要是国际体系结构作用的结果。米尔斯海默认

---

① “Al-Barnamaj al-Nawawiy al-Iraniy: tahrin Bada’ at bil-Fa’l Takhsib al-Yuraniy Binisbah 20 fi al-Mi’ h wa al-Itihad al-urubiy Yuhadhiruh,” <https://www.bbc.com/arabic/middleeast-55501287>.

② Harvey Starr, “The Substance and Study of Borders in International Relations Research,” *International Studies Quarterly*, Vol. 20, No. 4, 1976, p. 584.

③ 韦宗友:《霸权阴影下的对外战略》,上海人民出版社 2010 年版,第 71 页。

为,两极体系中不会出现“推卸责任”行为,因为没有第三方来承担这一责任。<sup>①</sup>受威胁的国家只能去抗衡对手。只有在多级体系下,“推卸责任”策略才有被实施的可能。被威胁国家不愿组建军事联盟来反对潜在霸主,因为遏制的代价太大;如果有可能让另外一个国家去承担这种代价的话,被威胁国家将为此竭尽所能。<sup>②</sup>美国学者罗瑞·米勒认为,只有国际体系发生变迁,世界格局从两极结构向多极化演进时,阿联酋等小国才有外交政策选择余地。<sup>③</sup>从地区层面看,中东多个地区强国争雄为阿联酋采取“推卸责任”策略创造了条件。伊朗、土耳其、沙特等国均为地区强国,但尚不足以迫使所有对手联合阻止其称霸。这也就意味着在中东区域体系中,受到潜在霸主直接威胁的阿联酋会试图与另一受威胁的国家共同应对这一局面,从而使自身免于受到伤害,让“责任承担者”去制衡威胁。

美国中东战略调整也是阿联酋外交转型的重要外部因素。奥巴马政府时期,美国开始在中东实施战略收缩,减少军事存在,避免直接卷入中东冲突。特朗普上台后,延续了从中东战略收缩的政策,试图通过组建联盟、离岸平衡等手段,维持在中东的影响力。拜登上台后,美国试图恢复伊核协议,并在也门、人权等议题上对沙特、阿联酋施压。美国重新审查特朗普政府批准的对阿200多亿美元的军售案,其中包括50架F-35战斗机。<sup>④</sup>这些变化虽未动摇阿美盟友关系的根基,但削弱了两国的政治互信,破坏盟友关系的稳定性。美国弱化对中东盟友的安全承诺,导致阿联酋对阿美盟友关系产生疑虑,认为在安全方面搭美国的便车变得不牢靠,两国已陷入联盟困境。美国学者格伦·斯奈德认为,联盟成员国不可避免地在被盟国“抛弃”和“牵连”中权衡,由于盟友可能会解除盟约,或与敌国结盟,每个结盟国对被其他盟国抛弃的担心总是存在,为了维持联盟关系,必然要多多益善地追求实力或权势,以表明自己有足够的理由、意愿和能力继续留在

---

① [美] 约翰·米尔斯海默著,王义桅等译:《大国政治的悲剧》,上海人民出版社2021年版,第300页。

② 同上,第300~301页。

③ Rory Miller and Harry Verhoeven, “Overcoming Smallness: Qatar, the United Arab Emirates and Strategic Realignment in the Gulf,” *International Politics*, Vol. 57, No. 1, 2020, p. 4.

④ 《特朗普离任前与阿联酋达成的F-35军售协议,被拜登政府叫停》, [http://www.xinhuanet.com/mil/2021-01/29/c\\_1211001842.htm](http://www.xinhuanet.com/mil/2021-01/29/c_1211001842.htm)。

联盟中。<sup>①</sup>尽管阿联酋在安全领域对美国的需求不可替代,但美国中东政策调整给阿美关系带来较多不确定性。美国的疏离让其产生“被抛弃”的危机感,从而促使阿联酋改变地区外交策略,积极在中东地区寻找可靠支点,实施地区盟友多元化战略,采取将责任推卸给地区盟友的策略。

#### 四、阿联酋外交由“扈从主义”向“推卸责任”转变的影响

阿联酋外交转型是“阿拉伯之春”引发的中东地缘政治剧变的产物,阿联酋“推卸责任”策略给自身和中东地缘政治格局均带来重要影响。

##### (一) 对阿联酋自身影响

第一,“推卸责任”策略有助于提升阿联酋中东地区影响力。“阿拉伯之春”后,阿联酋不再完全扈从沙特,采取进攻型“推卸责任”策略,即采取积极进取的外交政策,通过军事干涉、组建联盟等手段,以遏制政治伊斯兰为抓手,在利比亚、也门等国家扩展势力,控制也门索科特拉群岛等战略要冲和港口,影响了多个地区国家的政局走向,凸显其在海湾及中东地区实力地位的显著提升。<sup>②</sup>在“推卸责任”策略下,阿联酋引领了阿拉伯国家的外交风向,例如与以色列的“建交潮”、地区敌对国家之间的“缓和潮”等。许多阿拉伯国家以阿联酋外交为风向标,改善与以色列、伊朗等国的关系。

第二,阿联酋“推卸责任”策略使国内安全和软实力遭到损害。因卷入也门战争、制裁卡塔尔、与以色列建交等事件,阿联酋国内安全和软实力遭到损害。阿联酋在地区范围内的激进行为使其本土安全受到威胁。2022年1月,阿布扎比多地遭到胡塞武装发动的无人机和导弹袭击,导致油罐车爆炸和阿布扎比国际机场起火。这是建国以来阿联酋本土首次遭到袭击。在对待以色列的态度上,伊斯兰世界普遍存在官方立场和民众情绪的分裂。在阿拉伯人和穆斯林民

<sup>①</sup> 肖斌:《制衡威胁—大国联盟战略的决策行为》,世界图书出版公司2012年版,第92页。

<sup>②</sup> Kristian Coates Ulrichsen, “Reflections on Mohammed bin Zayed’s Preferences Regarding UAE Foreign Policy,” [http://arabcenterdc.org/policy\\_analyses/reflections-on-mohammed-bin-zayeds-preferences-regarding-uae-foreign-policy/](http://arabcenterdc.org/policy_analyses/reflections-on-mohammed-bin-zayeds-preferences-regarding-uae-foreign-policy/).

众看来,阿联酋与以色列建交属背叛民族大义和宗教使命的“变节”行为,对其在阿拉伯和伊斯兰世界的形象造成损害。

第三,阿联酋进攻型“推卸责任”策略对其经济发展产生负面影响。阿联酋深度卷入地区冲突,军事行动和金元外交严重消耗财力,对其经济发展带来较大负面影响。2016~2020年,阿联酋年均军费开支约为260亿美元。预计到2025年,其年军费开支将升至378亿美元。<sup>①</sup>国际货币基金组织数据显示,2015~2019年,阿联酋债务总额在其国内生产总值的占比总体呈上升趋势。2015年,阿联酋债务总额占比为16.1%,与2014年相比,增长了2.3%,2019年为26.8%。<sup>②</sup>阿联酋经济发展高度依赖外国投资,激进的外交政策与阿联酋经济发展模式相互抵牾,不利于营商环境改善。在中东地区持续动荡的背景下,阿联酋一直保持安全与稳定的投资环境是其成为中东贸易、金融和航运中心,实现经济腾飞的重要因素。但阿联酋的激进外交政策使自身安全受到威胁,动摇投资者信心,为经济发展前景带来不确定性。

## (二) 对中东地缘政治格局的影响

第一,阿联酋“推卸责任”策略有利于阿拉伯国家民族构建。阿联酋“推卸责任”策略对阿拉伯国家民族构建具有一定的积极意义。阿联酋与以色列关系正常化掀起阿拉伯国家与以色列建交潮,巴林、苏丹和摩洛哥相继与以色列建交,阿联酋外交政策奉行实用主义和国家利益至上,使国族主义超越阿拉伯民族主义和泛伊斯兰主义,成为阿拉伯世界主流意识形态,有利于阿拉伯国家在更高的起点上开启民族构建进程。阿联酋掀起阿拉伯世界反对政治伊斯兰,推崇世俗主义的潮流,对阿拉伯国家政治现代化具有重要的积极意义。以发展优先、世俗主义和强势政府为特征的“阿联酋模式”对阿拉伯国家探寻民族复兴道路起到引领作用。“阿拉伯之春”后的十年中,埃及穆兄会、突尼斯复兴党等伊斯兰主义党派经历短暂崛起后,已悉数下台,政治伊斯兰陷入低潮,除自身因素外,以阿联酋

---

<sup>①</sup> Usman Butt, “UAE: The Scramble for the Horn of Africa,” <https://www.middleeastmonitor.com/20210131-uae-the-scramble-for-the-horn-of-africa/>.

<sup>②</sup> International Monetary Fund, “Country Data,” <https://www.imf.org/en/Countries/ARE>.

为首的地区反政治伊斯兰力量的强力打压,也是其失败的重要原因。从这个意义上讲,阿联酋在遏制政治伊斯兰方面取得了成功。“阿联酋模式”成为阿拉伯世界的效仿对象,引领沙特等阿拉伯国家的全面改革,聚焦经济发展与多元化,世俗化、女性赋权等社会文化领域的改革。

第二,阿联酋进攻型“推卸责任”策略加剧地区动荡与竞争。美国学者约翰·赫兹认为,在无政府状态下,一个国家的最佳生存之道是利用其他国家,牺牲他国之利,为自己获取权力。<sup>①</sup>阿联酋对利比亚、也门和叙利亚等国的军事干预印证了其获取权力而牺牲他国利益。阿联酋的激进外交使地区局势更加复杂,引发一系列政治和安全后果,酿成严重人道主义灾难。阿联酋支持也门南方分离主义运动使也门南部局势复杂化。截至2019年底,也门近80%的人口需要人道主义援助,740万人面临饥荒威胁。<sup>②</sup>

第三,阿联酋进攻型“推卸责任”策略影响海湾区域合作。阿联酋进攻型“推卸责任”策略导致海合会区域合作机制正在被沙特—阿联酋轴心取代。2019年以前,海合会国家对伊朗态度差异较大,沙特、阿联酋和巴林采取激进的反伊朗政策,但其他成员国并不同意,这导致海合会发生分裂。它们对卡塔尔的制裁破坏海合会合作机制,导致政治互信和经济合作水平出现倒退。

第四,阿联酋陷入“推卸责任”困境。阿联酋在外交和安全战略上出现角色错位。阿联酋在外交上仍对美国有较强依附性,外交政策随着美国中东政策调整而变化,难以独立达成外交目标。作为军事弱国,阿联酋需要外部安全保护,实为安全接受者,而非安全提供者。然而,阿联酋外交转型的目标是成为安全提供者,这是其国力和军力无法支撑的。阿联酋在叙利亚,伊朗、也门和利比亚外交和军事行动均遭受挫折,未达成预期目标。阿拉伯联军在也门的军事行动未击败胡塞武装,还导致严重的人道主义危机,遭到国际社会广泛批评。阿联酋与沙特在也门问题上产生分歧,两国盟友关系出现裂痕。阿联酋与卡塔尔的争端

---

<sup>①</sup> John H. Herz, “Idealist Internationalism and the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 2, No. 2, 1950, pp. 20 ~ 88.

<sup>②</sup> “Yemen: 2019 Humanitarian Needs Overview,” <https://yemen.un.org/en/11690-yemen-2019-humanitarian-needs-overview>.

最终不了了之,卡塔尔虽遭受严重经济损失,但赢得国际社会的同情。卡塔尔国内民族主义情绪高涨,反而巩固了王室统治。阿联酋与以色列建交并未获得本国民众的广泛支持,阿拉伯世界和伊斯兰世界主流民意对此不持积极态度,将有损其软实力。作为小国的阿联酋,国力、军力和外交资源均难以支撑成为地区大国的雄心,“推卸责任”策略不会消除阿联酋的安全风险,反而使其陷入外交困境。

## 五、结 论

2011年中东剧变后,中东局势持续动荡,阿拉伯世界内部力量重新洗牌,阿联酋等海湾国家因未受动乱波及,实力地位相对上升。为应对伊朗、政治伊斯兰威胁,阿联酋外交政策由“扈从主义”转为“推卸责任”策略。在威胁面前,阿联酋试图寻找“责任承担者”,将政治风险推卸给对方,以图搭便车,以达到维护自身安全和谋求经济利益的双重目标。“推卸责任”策略第一阶段中,阿联酋激进的外交行为导致也门等国的人道主义灾难,加剧阿拉伯世界的分裂,并引发中东地缘政治格局变动。由于阿联酋国力难以支撑战略雄心,激进外交反噬自身。“推卸责任”策略进入第二阶段后,阿联酋开始主动改善与域内国家关系,外交政策回归温和路线。阿联酋“推卸责任”策略的调整展现了从“权力投射”到“权力保护”的转型过程。

阿联酋外交转型提高了其在中东地区的实力地位,其外交实践一定程度上改变了国际社会对小国外交的传统认知,为小国外交带来启示。小国既要维护自身安全,又要谋求发展,在无力独自抗衡外部威胁时,“推卸责任”不失为一种可行的策略。即寻找“责任承担者”,将威胁者的注意力转移至“责任承担者”,以躲避制衡威胁带来的风险,从而通过“推卸责任”搭便车,达到制衡威胁和获取地缘经济利益的目的。小国采取“推卸责任”策略,可利用体量小赋予的灵活性,规避实力弱小的短板,借力大国达到战略目标。然而,作为一种外交策略,“推卸责任”有其限度,无法从根本上改变小国实力不足的状况,还可能为其自身安全与发展带来风险与挑战。

and accelerate industrial transformation and upgrading to enhance industrial competitiveness, and at the same time further deepen industrial cooperation with ASEAN countries.

**Keywords:** ASEAN, industrial transformation and upgrading, China-ASEAN relationship, industrial cooperation

**Authors:** He Dongni, Senior Research Fellow, The Guangzhou Institute of GBA; Shi Yongli, Associate Research Fellow, The Guangzhou Institute of GBA

**He Dongni and Shi Yongli**

### 130 From “Bandwagoning” to “Buck-passing”: the Transformation of UAE Foreign Policy in the Perspective of Realism

**Abstract:** After the Middle East Upheaval, the UAE’s diplomacy has undergone a significant transformation, which is from strategy of “Bandwagoning” to “Buck-passing”. From the perspective of realism, this paper attempts to sort out the UAE’s foreign policy since its founding under the theoretical framework of “Buck-passing”, and uses the analytic hierarchy process to investigate the motivations of the UAE’s diplomatic transformation, and discuss the influence and trend of the UAE’s diplomatic transformation. Through the study, it can be found that the shift from the strategy of UAE reflects the change of the UAE’s diplomatic style from unobtrusive and steady to aggressive and active, and then back to moderate, and the new foreign policy being provided with the characteristics of nationalism and pragmatism. After 2011, the UAE has frequently intervened in regional conflicts and used the way of military and aid to expand its sphere of influence and reshape the regional pattern. The internal reasons for the transformation of the UAE’s diplomacy stem from its ambition to become a regional leader and the adjustment of its domestic policies; The external factors result from its increased awareness of political Islam and Iranian threats and changes of the international environment. In order to safeguard its own security and national interests, the UAE adopts a strategy of “Buck-passing”, uniting its allies and other regional regimes to hold back the expansion of political Islam, Iran and other forces. Besides, the transformation has a profound impact on itself and the geopolitical pattern of the Middle East. However, due to factors such as state power, the UAE’s diplomatic transition has suffered setbacks and has begun to change back to moderate diplomacy, which indicates the goal of the UAE’s diplomatic transformation is difficult to achieve.

**Keywords:** UAE diplomacy transformation, bandwagoning, buck-passing

**Authors:** Ding Long, Professor, Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University; Li Nan, Ph. D Candidate, School of Foreign Studies, University of International Business and Economics

**Ding Long and Li Nan**