

## 海湾政治与社会

## 政权不安全感与海湾地区冲突的根源析论

[英]蒂姆·尼布洛克

**摘要：**理解海湾国家的安全关切是解决地区冲突的关键。海湾地区冲突的原因既不是逊尼派与什叶派之间的相互敌对,也不是石油市场中的意识形态竞争,而在于相关国家的政权不安全感。“阿拉伯之春”发生后,海湾君主制国家的合法性话语发生了根本性变化,安全因素转变为政权转型的重要推动力量,并成为获取民众支持及构建国家新的政治基础和框架的重要工具。出于安全需求,卡塔尔、沙特和阿联酋三国领导人都采取了保卫国家、巩固政权、强化自身领导地位等一系列措施。有意与该地区保持有效接触的外部大国需要认识到海湾地区国家政权不安全感的重要影响,并推动建立泛海湾合作的地区框架,提供有助于管理安全问题的地区机制以减少地区国家的不安全感。

**关键词：**海湾冲突;政权不安全感;卡塔尔;沙特阿拉伯;阿联酋

**作者简介：**蒂姆·尼布洛克(Tim Niblock),博士,英国埃克塞特大学教授、上海外国语大学中东研究所国际荣誉顾问(埃克塞特 EX4 4ND)。

**译者简介：**舒梦,博士,上海外国语大学中东研究所助理研究员(上海200083)。

**文章编号：**1673-5161(2019)01-0003-13

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

海湾地区的安全问题存在一个悖论:世界上任何其他国家和地区都不像海湾地区一样更有理由确保和平与和谐,但过去五十年间海湾地区的冲突与对抗却好像比世界上任何地方都要多。

海湾国家对和平与和谐的追求在很大程度上源自其得天独厚的资源禀赋,包括海湾阿拉伯国家合作委员会(以下简称“海合会”)6个成员国、伊朗和伊拉克在内的8个地区国家的经济都严重依赖石油和天然气的生产与出口。对于这8个国家来说,一旦油气生产与出口中断,其后果将是灾难性的。地区国家经济面临的威胁不仅局限于其领土或邻近海域,跨洋海上航道的安全同样至关重要。油气出口的长期中断将严重影响这些国家的经济、民生和国家政权。甚至可以说,如果不能确保油气出口的收入,这些国家将丧失进口必需消费品的能力。海湾地区恶劣的气候环境导致集约化农业很难在除伊拉克和伊朗之外的地区国家发展起来,因此该地区的人口只能依赖大量进口来维系生存。海湾地区的整体生存环境非常脆弱,民众的生存空间极易受到不可挽回的永久性影响。同样,该地区的治理体系也存在共性问题:政权极易受到地区国家不安全感、民众不满情绪或激进叛乱活动等因素的影响而陷入动荡。

显然,海湾地区亟需能够推动跨国合作与冲突解决的地区架构和相互谅解,但目前该地区尚未进行过类似的尝试。自20世纪60年代起,冲突与对抗就一直是海湾国家间关系的常态。在60年代和70年代,海湾君主制国家或当时尚未独立的酋长国(沙特阿拉伯、科威特、巴林、卡塔尔、阿曼和阿联酋)都将伊拉克视作威胁,其部分原因在于当时的伊拉克认为自己是地区革命的先驱,将不可避免地与奉行传统主义的亲西方君主制国家产生冲突。因此,尽管双方之间没有爆发战争(反对阿曼苏丹的起义除外),私下里却一直是暗流涌动。1979年伊朗伊斯兰革命的爆发对亲西方的海湾君主制国家和伊拉克复兴党政权构成了新的威胁。在此背景下,伊拉克与海湾君主制国家结成了非正式联盟,1980年至1988年的两伊战争期间,海湾君主制国家为伊拉克提供了大量支持。20世纪90年代初,伊拉克入侵科威特引发的海湾战争,为之后十余年地区国际关系的形成奠定了基础。如今,海湾君主制国家将伊朗与伊拉克视为“双重威胁”。不断增长的外部军事存在使得地区冲突呈现出新的维度,在外部军事存在的影响下,地区冲突开始与民族解放和伊斯兰抵抗运动交织在一起。“9·11”事件与伊拉克战争进一步加深了地区国家对威胁的认知,不同级别的冲突和对抗相继出现。在持续加剧的紧张局势中,恐怖主义所扮演的角色愈加重要。始于2011年的“阿拉伯之春”使整个地区陷入了大范围动荡,部分国家甚至爆发了内战,这种状况一直持续至今。

## 一、政权不安全感与中东地区冲突的根源

基于上述分析,无怪乎国际社会都用绝望的眼光来看待海湾地区,认为冲突将不可避免地长期存在于地区国家间的关系中。但仅仅得出这样的结论于该地区并无益处,这种结论既没有提供解决冲突的基础,也没有指出建立和平的海湾地区秩序的必备条件。当前,学界对于海湾或中东地区冲突主要有以下两种观点。

第一种观点认为,中东地区冲突的根源在于地区宗教和文化群体间固有的、长期存在的对抗和冲突的历史。这种观点既强调基于宗教原因的对抗,突出表现为什叶派和逊尼派之间,或穆斯林和基督徒之间的对抗,也强调阿拉伯人、波斯人、土耳其人和库尔德人之间的文化差异。无疑,这种对抗在历史上曾经出现过,当前也表现得比较突出,但它们并非中东地区所固有的,也不是地区历史和地区政治中的持久性分裂因素。在20世纪60年代和70年代,宗教差异在中东主流政治或社会话语中的重要性并不突出。当时的地区社会话语体系中充斥着民族主义和社会主义,激进意识形态在政治动员和政治辩论中占据着中心地位,而过度关注宗教差异会危害国家事业和人民福祉。诚然,文化差异确实会对冲突产生影响,毕竟民族主义是围绕特定的文化—民族而形成的,但其对地区国家间冲突的影响并不那么明显。自20世纪80年代以来,基于政治原因的对抗不断出现,宗教和文化认同随着政治运动得到强化。简而言之,当代宗教和文化对抗更多的是冲突的结果,而非原因。

第二种观点在西方媒体中尤为流行。这种观点认为,中东冲突频发主要原因是该地区缺乏西式民主制度、人权保护框架等西方看重的价值理念或实践。这种观点有一定道理,因为它至少对不尊重人权和人民利益的地区国家政府提出了批评。但“阿拉伯之春”及其后续发展表明,强加给其他文化的西式价值观和制度并不一定适用,这点具有警示意义。

上述两种解释都存在不足。本文认为,政权不安全感才是形成和影响海湾冲突最重要的因素,即统治者认为他们的政权基础不稳,容易受到内部篡权、外部攻击、分裂活动和国内起义等因素的影响。如前所述,海湾国家比较脆弱,但这种脆弱性并没有促使地区国家间相互支持,反而导致这些国家为稳固政权而相互对抗。一些国家向外部力量寻求支持,使得地区冲突与全球大国竞争交织在一起,导致地区形势更趋复杂。

卡塔尔与邻国沙特和阿联酋之间持续不断的冲突就是如此。这三个国家都受阿拉伯文化的熏陶,具有共同的宗教基础(逊尼派伊斯兰教),政治上都比较亲近西方,它们的治理体系都比较传统。在经济方面,它们都依靠石油或天然气的开采与

出口牟利。在社会方面,这些国家作为资源禀赋丰富的食利国,国内人口可以获得充足的福利供给。自 1981 年以来,这三国都是海合会的成员国,致力于“在各领域内促进成员间的协调、合作与融合”,使各成员国“融为一体”。<sup>①</sup>然而,2017 年 6 月以来三国之间的冲突愈演愈烈。沙特和阿联酋对卡塔尔实施封锁和制裁,试图孤立卡塔尔的对外贸易和对外交往。沙特方面甚至暗示将在沙卡边界建造一条长 60 千米、宽 200 米的运河,使卡塔尔成为与邻国没有任何土地连接的孤岛。<sup>②</sup>沙特和阿联酋在 2017 年 6 月 21 日向卡塔尔政府提出“复交清单”,要求卡塔尔在十天内履行条款,清单上的 13 项条款显然会对卡塔尔的国家主权和独立决策产生制约。<sup>③</sup>2018 年 12 月 9 日举行的海合会峰会曾被寄予厚望,但短时间内该冲突似乎还没有解决的迹象。卡塔尔埃米尔并未出席此次峰会,仅派出一个级别较低的代表团参会。峰会公报表明,冲突各方依然分歧巨大,均不愿做出让步。<sup>④</sup>

显然,宗教、文化或意识形态差异无法解释断交事件引发的冲突,冲突与政治制度或人权也没有必然联系,因为三国对人权问题的态度都极为相似。因此,冲突的出现显然另有原因,事实上它源于政权不安全感的影响。

在研究卡塔尔、沙特和阿联酋三国的政权不安全感问题前,有必要将该问题置于更广泛的阿拉伯世界的背景下加以审视,因为这三国的经历与其他阿拉伯国家相比,既有共性,也有其特殊性。

毋庸置疑,对于地区所有国家来说,安全都是至关重要的,但“阿拉伯之春”发生后,安全问题在政权转型与政权生存方面的作用发生了变化。

对于马什里克地区<sup>⑤</sup>北部的共和制国家——尤其是伊拉克与叙利亚,某种程度上还包括北非的埃及——而言,安全从一开始或至少是 20 世纪 50 年代以后便构成了这些国家政权合法性的基础,影响着国家结构和国家政策制定。为了满足安全需

<sup>①</sup> Gulf Cooperation Council, “Charter of the Co-operation Council for the Arab States of the Gulf,” *United Nations Treaty Collection*, <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201288/volume-1288-i-21244-english.pdf>, 登录时间:2018 年 12 月 28 日。

<sup>②</sup> “Saudi Arabia May Dig Canal to Turn Qatar into an Island,” *The Guardian*, September 1, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/sep/01/saudi-arabia-may-dig-canal-to-turn-qatar-into-an-island>, 登录时间:2018 年 12 月 27 日。

<sup>③</sup> “What Are the 13 Demands Given to Qatar?,” *Gulf News*, June 23, 2017, <https://gulfnews.com/world/gulf/qatar/what-are-the-13-demands-given-to-qatar-1.2048118>, 登录时间:2019 年 1 月 7 日。

<sup>④</sup> “Gulf Divisions Widen as Qatar Accused of Snubbing Meeting,” *The Guardian*, December 9, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/09/gulf-divisions-widen-as-qatar-accused-of-snubbing-meeting>, 登录时间:2018 年 12 月 11 日。

<sup>⑤</sup> “马什里克”(Mashreq)在阿拉伯文中意为“日出之地”即“东方”,引申为“阿拉伯世界的东部”,主要包括西亚阿拉伯国家,埃及因文化属性更接近西亚阿拉伯国家,一般被视为“马什里克国家”。与此相对的是“马格里布”(Maghreb),意为“日落之地”即“西方”,引申为“阿拉伯世界的西部”,主要包括北非阿拉伯国家。——译者注

求,国家结构需要变得强大、集中且专制。对于这些国家来说,威胁主要来自外部:一旦战略上比较重要或民族主义倾向比较明显的地区国家有了弱点或出现分裂活动,西方新殖民主义大国便会加以利用。在此过程中,野心勃勃且装备精良的以色列为西方大国提供了帮助。这是地区国家一直面临的安全威胁。当然,发展问题也是至关重要的,但在地区国家没有能力保护自身利益、防范外部干涉的情况下,发展难以实现。1948年后流离失所的巴勒斯坦人便是如此,在没有更多战略实力支撑的背景下,巴勒斯坦人步履维艰。对于马什里克地区北部国家来说,安全是维系政权合法性和获取民众支持的基础。

肇始于2011年的“阿拉伯之春”并没有像观察家尤其是西方观察家最初预测的那样,实现阿拉伯世界的政权转型。很多人预期,东欧政权转型的先例会在阿拉伯地区重演,民众示威和表达不满的活动将导致现有政权的垮台和新的自由民主政体的建立。事实却并非如此,当前的阿拉伯国家主要分为两类:一类是在2011年后没有发生政权更迭的国家,如阿尔及利亚、约旦、苏丹和大部分海湾君主制国家;另一类是民众示威抗议导致国家陷入内乱且尚未恢复稳定的国家,如叙利亚、利比亚和也门。埃及最初发生了政权更迭,但其目前的治理方式与2011年之前并没有多大不同。只有突尼斯似乎是唯一符合预测、实现政权转型的国家。

“阿拉伯之春”发生后,这些国家所面临的安全威胁尤其是国内安全威胁更加突出。叙利亚和伊拉克的统治当局已无力控制本国领土,伊拉克在2003年战争后就一直如此,2014年“伊斯兰国”组织在该国西北部建立势力范围后,这种状况进一步恶化。一国政权获取民众支持的主要原因之一是其有能力在国家统一的框架内提供安全,虽然这个观点有时并不令人信服。政治反对派往往声称他们能够在国内和国际层面提供安全,这构成了他们的合法性基础。

## 二、“阿拉伯之春”对沙特、卡塔尔与阿联酋政权安全的影响

政权转型并不一定表现为重大的制度变革。自2011年以来,马什里克北部地区国家的政权转型表现得比较明显,而海湾阿拉伯君主制国家经历的是表现不明显但却是根本性的政权转型。海湾阿拉伯君主制国家虽然延续了之前的政治制度,但国家内部的运作方式已完全不同。转型可以自上而下,也可以自下而上,海湾君主制国家也不例外。

过去,海湾君主制国家的合法性来源主要是其历史成就或遗产、宗教权威、民众所需的服务和福利供给,以及富有魅力的领导层。为维持统治,统治者在部落领袖、宗教领袖、商业大亨或商业利益方、政府管理和服务部门关键人士等不同的利益集

团之间进行平衡和操控,以此实现有效的治理。王室内部的竞争派系和位高权重人士之间的关系同样需要协调。统治者最大限度地控制着国家资源(主要来自油气生产),同时也需要一群“同伙”帮助其维系和运行政权。在此过程中,统治者需要谨慎地维持治理有效性和政权稳定性之间的平衡。为获得大部分民众的支持,统治者需要向所有民众提供足够的基本福利,并在此基础上使其中的特定群体获利,以此来应对有组织的反政府浪潮。

的确,所有国家都依靠警察、军队和情报部门等安全力量来使国家免受外部袭击或内部动乱的影响。但在过去,安全其实还不是政权合法性话语体系的一部分,当时安全并非维护政权合法性的关键性基础,也不是民众追随政权的主要原因。然而,“阿拉伯之春”后,这些问题发生了根本性变化。民众起义使国家的不安全感迅速加剧,迫使政权通过自主转型来应对新的威胁。尽管国家制度依然维持原样,政权的核心特征也基本相同,但事实上政权已经出现了变化。出于安全需求,卡塔尔、沙特和阿联酋的领导人都实施了保卫国家、巩固政权、强化统治阶层中的领导人地位等一系列措施,着手处理影响国家团结的深层次问题。三国领导人的新措施试图使政权在国家面临威胁或需要应对威胁时能够做出强有力的反应,这也是他们获取和动员民众支持的主要方式。

对于海湾君主制国家来说,政权的合法性话语发生了根本性变化。“阿拉伯之春”发生前,安全并不是这一话语中的重要组成部分。如今,统治者为继续当权,高度重视安全,甚至为此调整了国家结构和国家政策。国家的运作方式与 2011 年之前已截然不同,统治者对安全的迫切需求导致政权开始自主转型。这也是卡塔尔和两个邻国之间危机长期化的原因所在。

如果我们从卡塔尔、阿联酋和沙特三个国家内部来观察这种不安全感所导致的政权转型,可以发现其进程是统治者所推动的“计划”<sup>①</sup>。为实现这一计划,统治者重重布局,使权力进一步集中,导致政权出现转型。在此过程中,安全是最重要的推动因素,也是获取民众支持及构建国家新的政治基础和框架的重要工具。在这三个国家内部,推动该进程的核心领导人分别为卡塔尔埃米尔塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼(Tamim bin Hamad Al Thani)、阿布扎比王储兼阿联酋武装部队副总司令穆罕默德·本·扎耶德·阿勒纳哈扬(Mohammed bin Zayed Al Nahyan)和沙特王储兼副首相穆罕默德·本·萨勒曼·阿勒沙特(Mohammad bin Salman Al Saud)。这三人之中,塔米姆是国家统治者,其余两人都不是,但三人都是推动这场变革的核心人

<sup>①</sup> 笔者与科威特大学政治科学系的加尼姆·纳加尔(Ghanim al-Najjar)教授交流时受到他的启发,遂使用“计划”一词,谨对纳加尔教授表示衷心感谢。

物。笔者将在下文中对三个国家的“计划”逐一分析,分析的目的并不是为了将地区危机的责任归咎于某一方,而是试图理解危机发生的内在原因。

### 三、卡塔尔、沙特和阿联酋领导人的计划与地区危机的演进

#### (一) 卡塔尔埃米尔塔米姆的计划

卡塔尔埃米尔塔米姆制定的计划发生在“阿拉伯之春”后,并与海湾君主制邻国之间产生了冲突。这场冲突其实可以追溯至卡塔尔前埃米尔、塔米姆的父亲哈马德统治时期。由于沙特在地区内相对强大且占据主导地位,哈马德在1995年成为卡塔尔埃米尔后一直试图通过与沙特唱反调来彰显卡塔尔的主权。因此在哈马德执政时期,卡塔尔采取了多项措施,包括与以色列建立非正式关系,支持哈马斯和鼓励穆斯林兄弟会(以下简称“穆兄会”)在地区的发展,开通半岛卫星电视台并允许批评除卡塔尔以外的其他阿拉伯政权,甚至在伊朗与沙特对抗期间依然与伊朗保持稳定关系。毋庸置疑,卡塔尔的这些举动不仅为了证明该国实现独立自主的决心,还反映了该国的意识形态。卡塔尔对穆兄会的支持表明该国认为,阿拉伯世界的问题最好通过民众支持的、有强有力领导的、符合保守伊斯兰价值观的运动来解决。

在“阿拉伯之春”发生前,沙特在政策上一直避免与卡塔尔出现公开对抗。当时沙特的外交政策相对低调,它依靠美国来保障自身安全,对海合会成员国主要采取劝服而非威胁的方式。但“阿拉伯之春”后情况出现了变化,在沙特看来,卡塔尔的举措不再是微不足道的邻国的故作姿态,卡塔尔对不断发展的政治运动的支持使沙特感受到了安全威胁。在埃及和利比亚——从某种程度上来说还包括叙利亚,当世俗的自由主义受挫后,穆兄会的代理人开始提出政治倡议甚至夺取政权,而沙特领导层认为这些运动对沙特政权的生存及稳定构成了直接威胁。穆兄会的激进分子的确对沙特政权提出过诸多批评,认为沙特与美国的关系太过亲密,对沙特的宗教权威也表示不屑。在此背景下,卡塔尔政府对穆兄会的支持帮助穆兄会实现了扩张,自然会被沙特视作敌对行为。另一个重要原因是,卡塔尔的这种行为还对沙特的地区领导权形成了挑战,严重削弱了沙特对于地区环境的影响力。即便在海合会内部,沙特的领导力也难以得到保证,这意味着沙特应对安全威胁的能力被大幅度削弱了。

对阿联酋政府来说,卡塔尔支持穆兄会所带来的安全威胁更加严峻。2011年之前沙特政府对穆兄会的态度相对友好,有时甚至在地区争端中向穆兄会提供直接或间接支持,但阿联酋对穆兄会的态度截然相反。2004年阿联酋总统扎耶德(Zayed bin Sultan Al Nahyan)去世后,穆兄会被视为阿联酋的主要安全威胁。对于阿联酋来



说,迫使卡塔尔停止这种“破坏地区稳定”的行为势在必行。

笔者之所以将卡塔尔的一系列措施称作“塔米姆计划”,是因为 2011 年后卡塔尔与沙特和阿联酋的对抗已经——可能必然会——被塑造成超越彰显主权的行动。自 2013 年 6 月塔米姆接任卡塔尔国埃米尔以来,受到卡塔尔支持的民众运动在“阿拉伯之春”后影响力迅速扩大,卡塔尔的地区地位因此有所提升。卡塔尔不断扩大的地区和国际影响力使该国国内涌现出一种自豪感,认为卡塔尔已经拥有了改变地区的实力。可以说,民众支持、地区认可和不断增强的国际角色是卡塔尔独立和安全的主要支柱。

2017 年 6 月,沙特、阿联酋、埃及等国对卡塔尔的封锁使得“塔米姆计划”的影响进一步凸显。然而,封锁的效果似乎适得其反,不仅没有迫使卡塔尔政府改变政策,反而在卡塔尔民众中形成了一种动员效应,实际上制裁和封锁经常会起到这样的效果。在卡塔尔受到封锁后,大部分卡塔尔人和在卡的外国侨民都团结在政权周围。封锁还对卡塔尔的外交政策产生了直接影响。2017 年 8 月,卡塔尔与伊朗恢复了外交关系,此前在 2016 年 1 月伊朗示威者冲击沙特驻德黑兰大使馆时,卡塔尔曾与沙特站在一起。特朗普政府最初强力支持沙特一方<sup>①</sup>,但在 2018 年 1 月,卡塔尔与美国举行了“新战略对话”的第一次会议,会议称卡美双边伙伴关系涵盖国防、反恐、打击极端主义、贸易和投资等具体领域。<sup>②</sup>两国政府还在会后发表了《安全合作共同声明》。有意或无意之间,卡塔尔的政权安全在此过程中得到了巩固。卡塔尔已经不太可能对沙特和阿联酋提出的要求作出妥协。

## (二) 沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼的计划

2015 年前的沙特政治体制主要包括以下几大支柱。其一,国王的中央权威,国王的执政能力源自他能够平衡统治家族内部的不同派系和分支;其二,沙特王室传统权力赋予的合法性政治哲学;其三,瓦哈比派宗教领袖的调解;其四,宣扬保守的社会行为准则,并使国内民众的价值观与其相契合;其五,利用石油美元来平息民众的不满情绪;其六,独特且富有竞争力的武装和安全部队;其七,寻求维系政权安全、避免冲突公开化的低调外交政策。<sup>③</sup>王室家族、乌里玛领袖、部落首领、商业大亨或

<sup>①</sup> 在沙特等国宣布封锁卡塔尔后,美国总统特朗普在社交网站上的一系列言论表明其“似乎对外交和经济封锁表示认可”。特朗普曾在推特上写道:“在我最近的中东之行中曾说过,不能再为激进意识形态提供资金支持。看,领导人指向了卡塔尔!”美国政府其他部门的表态则比较谨慎,因为他们意识到美国还有 1 万名军人驻扎在卡塔尔的乌代德(*al-Udaid*)空军基地。参见 Patrick Wintour, “Donald Trump Tweets Support for Blockade Imposed on Qatar,” *The Guardian*, June 6, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/jun/06/qatar-panic-buying-as-shoppers-stockpile-food-due-to-saudi-blockade>, 登录时间:2018 年 9 月 10 日。

<sup>②</sup> 参见“Joint Statement of the Inaugural United States-Qatar Strategic Order,” *U. S. Department of State*, January 30, 2018, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2018/01/277776.htm>, 登录时间:2018 年 11 月 17 日。

<sup>③</sup> 参见 Tim Niblock, *Saudi Arabia: Power, Legitimacy and Survival*, London: Routledge, 2006, pp. 1-20.



商业家族、国家高官(包括文官与武官)支撑着整个国家的治理体系。如今,这种政治体制支柱中唯一保存下来的只有中央权威,掌握在沙特王储手中的中央权威较之前更加强大。在沙特,被现行政策所吸引的社会阶层、政权宣扬的民族精神以及深层次的合法性理念均已发生了重大转变。

2011年至2012年的“阿拉伯之春”在此次转型中扮演了关键角色,但这种角色在主要阿拉伯国家中表现得既不直接,也不明显。最初,沙特在应对危机时并没有遇到太大的困难,也没有经历彻底的转变,仍采用提高工资、改善福利和在关键领域推进改革等相对传统的手段来平息民意。此时,政权的社会支持尚比较稳固,沙特国内没有出现大规模的动乱,但社交媒体、部分沙特国内媒体和国际媒体上批评国家运作方式的声音不断增强。很多民众指责沙特的教育系统无法满足全球经济竞争力的需要,部分是由宗教领袖影响国家政策而造成的;持续高企的青年失业率令人难以接受;宗教警察的活动令人厌烦,导致社会生活尤其是妇女生活受到限制;腐败现象严重,在为高层人士带来利益的同时,对决策规划和其他阶层的经济发展造成损害;极其昂贵的高端武器进口浪费了国家资源,国家却不一定能在缺乏外部支持的情况下保卫其领土;尽管在政策上试图减少移民数量,但国家经济却越来越依赖外国劳动力。

上述现实表明,沙特社会中的一部分人——世俗自由派或伊斯兰改革派<sup>①</sup>正在通过不同的方式聚集在一起,成为沙特政权的新兴社会阶层。这些人一方面批判沙特的现状,另一方面支持对国家体系进行重大变革。随着叙利亚冲突和伊拉克冲突的发展,沙特民众的不安情绪受到煽动。伊朗的越境活动愈加频繁,尤其活跃在沙特存在明确安全利益的国家,如伊拉克、叙利亚以及之后的也门。沙特国民的这种担心主要是出于对国家安全的担忧,而非仅仅是“传统的逊尼派和什叶派的相互反感”(traditional Sunni-Shiite antipathy)。伊朗人口数量高于海湾阿拉伯国家的总人口,又有实质性的战略深度与战略力量,具备了追求地区霸权和领导能力的基础。在沙特看来,伊朗有可能利用海湾阿拉伯国家内部作为少数群体的什叶派来削弱它在阿拉伯地区的敌对力量,且2015年7月伊朗与“P5+1”(联合国五个常任理事国和德国)签订的《联合全面行动计划》能使伊朗在国际舞台上发挥更大作用。

新兴的社会阶层本身并不具有政治意义。由于沙特政权使用“传统工具”来应对危机,且新兴阶层的基础薄弱,沙特各阶层的不满逐渐被淡化。但近年来沙特王室中心的政治变动令事态出现了转折:权力顶端出现了一股旨在巩固权力、削弱王室内

<sup>①</sup> 沙特国内部分伊斯兰激进分子不仅反对沙特政府的政策,还反对整个沙特政权。由于这些激进分子并不愿加入沙特的政治体系,本文没有将他们归为新兴社会阶层的一部分。

外挑战力量的派系,该派系试图利用现代化和社会转型建立政权合法性的新基础。沙特国王萨勒曼无疑支持其子穆罕默德·本·萨勒曼推进的这项战略。穆罕默德·本·萨勒曼在2015年1月萨勒曼国王登基时就被任命为国防大臣和新成立的经济与发展事务委员会主席,同年4月被任命为副王储兼第二副首相,并于2017年6月被正式指定为王储。自2015年以来,穆罕默德·本·萨勒曼成功实现了“多级跳”,变得大权在握,虽然有时权力仍受到父亲的制约。

2016年4月,沙特经济与发展事务委员会在穆罕默德王储的领导下提出了“2030愿景”转型计划,试图将沙特打造成一个更加多样化且以私营部门为导向的经济体,强调电子政务和可持续发展等理念。沙特在该国西北部地区打造的“尼尤姆新城”(Neom City)计划同样意义深远,该计划旨在吸引可再生能源、生物科技、机器人技术、先进制造业和旅游业方面的重要投资。本文并不关注这些措施能否取得成功,重要的是该计划吸引了沙特国内一部分新的社会阶层。然而,这项战略并不包含政治自由主义的元素。相反,国家层面的安全得到加强,沙特的安全政策开始变得更具主动性与侵略性,政府不仅以反腐为由逮捕王室高级成员和商界巨鳄,还逮捕推动诸如妇女权利改革的社会自由派人士。

政治领导层与政权结构的变化严重影响了沙特的外交政策。对沙特政府而言,应对国家安全威胁不仅要消除威胁国内稳定的隐患,还必须制定相关政策使国家免受外部干涉并将沙特打造成地区大国。在海合会内部,沙特若要取得该组织的领导权,便需要得到至少一个海合会成员国的支持。阿联酋的穆罕默德·本·扎耶德渴望扮演这种支持者的角色。与此同时,沙特还要确保没有其他海合会成员国损害沙特的战略,因此在穆罕默德·本·萨勒曼被指定为王储后,沙特很快就开始抵制卡塔尔。<sup>①</sup>在泛海湾地区层面,同样追求地区领导权的伊朗与沙特形成了敌对关系,尤其是当伊朗的战略活动对沙特安全构成威胁时,双方的敌对关系便进一步凸显,这在也门危机中体现得十分明显。在2015年的“决断风暴”行动和此后的“恢复希望”行动中,伊朗都是沙特针对的重点目标。基于这样的逻辑,沙特还计划加强皇家海军的力量并在吉布提建立基地,旨在阻止武器与其他物资流入也门胡塞武装的手中。

### (三) 阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德的计划

阿联酋的安全关切涉及范围广、领域多,但其安全漏洞属于结构性问题,很难通过政治技巧或外交平衡手段来加以解决。阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德的计划在最近十年,尤其是“阿拉伯之春”后才被纳入阿联酋决策的主要组成部分。

<sup>①</sup> 沙特政权需要证明自身实力及政策独立性,但沙美关系依然非常重要。2017年美国特朗普访问利雅得期间呼吁对地区内支持恐怖主义的势力采取行动,两周后沙特宣布对卡塔尔实行封锁。特朗普在社交网站发布的消息中将这两件事联系在一起。

第一,从阿联酋的常住人口来看,本地人少于外国人。自2005年后阿联酋就一直未开展过法定的人口普查,该国的人口估算和国内实际人口数量构成并不一致。尽管如此,关于该国人口的一些数据还是比较明晰的:阿联酋本国国民占常住人口总数的13%,达100余万,剩下的87%均为外国国民。<sup>①</sup>2018年,阿联酋的人口总数达950万。其中,南亚人口占一半多,印度人和巴基斯坦人各占27%和16%,是阿联酋最大的两个人口群体。阿联酋人口不寻常之处在于,该国92%的人口居住在城市,男女比例为72:28。阿联酋和其他海湾国家具有一些共性特征,如卡塔尔国内本国人口占比也很低,但每个国家都需要找到各自的方法来应对人口结构失衡带来的安全、社会和政治问题。

第二,传统上阿联酋分散的决策结构降低了行政效率。有时联邦政府很难将国家政策推行下去,即便在组织安全部队等重大问题上亦是如此。联邦政府的发展政策需要为七个酋长国留有空间,使各酋长国都可以维护和追求自身的经济、政治利益。在推行政策的过程中,联邦政府需要同各酋长国谈判,而不能直接将政策强加给酋长国政府。在国家运作过程中,人口几乎是阿布扎比两倍的迪拜拥有较大优势,几乎就是联邦的商业首都,这使国家的对外关系和对内经济一致性问题都受到影响,并由此衍生出了安全问题。

第三,阿联酋在陆地或海洋上与沙特和伊朗两个重要且经常敌对的地区大国接壤,阿联酋和沙伊两国都共享边界或存在领土争端。沙特和伊朗都将“触角”伸向了阿联酋,阿联酋国内部分人口认同沙特或伊朗的文化、宗教、历史或部落。阿联酋在历史和文化方面同阿曼具有共性,阿联酋的军队曾招募过阿曼人,阿曼人在阿联酋军队中曾一度占据相当大的比重。

第四,阿联酋经济严重依赖石油出口,因此需要确保出口石油的海洋通道自由且安全。域内外都存在可能威胁这条海洋通道安全的因素。对阿联酋来说,凭一己之力来维护这条通道的安全似乎不太可能,它需要获得更强大的国家的支持。

为使安全威胁得到控制,阿联酋在国家成立后的前四十年间,在国内和国际两个层面实施“全面平衡”(omnibalancing)战略。<sup>②</sup>在国内层面,各酋长国之间的利益

<sup>①</sup> 本段中的数据有不同的来源,但总体趋势与“世界人口评论”网站数据保持一致。参见“United Arab Emirates Population 2018,” *World Population Review*, <http://worldpopulationreview.com/countries/united-arab-emirates-population>, 登录时间:2018年8月15日。

<sup>②</sup> 格尔德·诺尼曼(Gerd Nonneman)首次将“全面平衡”战略的概念用于解释海湾地区,详见Gerd Nonneman, *Analyzing Middle Eastern Foreign Policies, and the Relationship with Europe*, London and New York: Routledge, 2005, pp. 6-18。“全面平衡”一词通常只用于解释外交政策,笔者在本文中使用该词来分析国内政治进程。不管用于国内政策还是对外政策,“全面平衡”主要是指一国通过与不同国家、力量、利益团体保持合作或对其提供支持(或满足其部分利益需求)来维护国家安全与稳定的战略。

维持着精妙的平衡；酋长国向私人投资和私人企业提供合理的空间，国家可以保证就业率和民众的社会福利；通过商业合作，统治家族和商业巨鳄的利益得到融合；教育投入稳步提高，但是民众期待的政治开放并没有实现。在国际层面，阿联酋坚持阿拉伯民族主义倾向并采取不结盟的立场，同时又保持与西方相联系的国防和外交政策。通过援助和投资，阿联酋与世界上很多国家结成了共同利益的纽带。在两伊战争期间和随后关于伊朗核问题的对抗中，阿联酋与其他国家一道反对伊朗。但实际上，阿联酋尤其是迪拜的商业人士却和伊朗商人保持联系，客观上促进了伊朗的经济发展。自 20 世纪 80 年代后期起，新兴大国尤其是亚洲大国崛起后，阿联酋很快与它们建立了联系。<sup>①</sup>“全面平衡”战略主要推行于扎耶德总统时期，即从 1971 年阿联酋独立至 2004 年扎耶德去世前的这段时期，这需要极富技巧的外交手段。

然而，“阿拉伯之春”破坏了阿联酋“全面平衡”战略的基础。在阿联酋看来，穆兄会在阿拉伯世界中的兴起对该国政治秩序的稳定与生存构成威胁。基于保守伊斯兰价值观的民众动员势必影响政权的合法性、一致性和政策回旋余地。穆兄会在整个地区都具有影响力，它所奉行的政治和社会准则——如建立一个更加伊斯兰的政体或社会——对一部分阿联酋民众具有吸引力，该组织的兴起还受到了邻国卡塔尔的有力支持。对阿联酋而言，呼吁阿拉伯民族主义已经不再是可行的危机处理方式，尤其是大部分关于阿拉伯民族主义的言论都是由穆兄会提出的。<sup>②</sup>此外，外部平衡也无法再保障政权安全：西方大国寻求调解阿拉伯世界不断涌现的民众运动的方法，但不见得会支持这些国家的现有政权。2003 年美国入侵伊拉克导致的政治失序，使得伊朗在伊拉克的影响力大幅上升，如今伊朗又有机会在叙利亚和黎巴嫩等地区其他国家继续扩张。阿联酋担心强大且可能拥核的伊朗会成为西亚地区的新霸主，到那时候就不再有“全面平衡”的余地了。

出于新形势下的安全需求，那些渴望改革并支持政治集权的群体的地位得到了提升，能够应对潜在对手的安全机构和国内安全措施得到了强化，阿联酋的军队被派驻至更远的地区，阿联酋的国际形象也转变为地区稳定和安全的守护者。在这个过程中，阿联酋公民感受到了新的认同感和责任感，这成为政权合法性的新基础。阿布扎比王储兼阿联酋武装部队副总司令穆罕默德·本·扎耶德就是这个计划的

---

<sup>①</sup> 关于阿联酋的外交政策，参见 Khalid S. Almezaini, *The UAE and Foreign Policy: Foreign Aid, Identities and Interests*, London: Routledge, 2012; Hassan Hamdan Al-Alkim, *The Dynamics of Arab Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century*, London: Saqi Press, 2014。

<sup>②</sup> 半岛电视台对地区事件的报道提供了一个公开的论坛，阿拉伯民族主义者和穆兄会在电视节目中的言论颇为相似。



核心推动者。<sup>①</sup>2009年和2010年的财政危机削弱了迪拜的商业和经济地位,经济控制的杠杆掌握在了阿布扎比政府的手中,使得该计划的推行更加顺利。然而,阿联酋自身并不具备承担地区重大责任的实力,它需要与重要的地区大国开展合作,也只有沙特可以有效扮演这个角色。阿联酋同沙特两国合作,可以在更广泛地区的安全问题上发挥重要作用。

新战略对卡塔尔和伊朗都产生了影响。现在看来,沙特和阿联酋的安全利益是相互依赖的。阿联酋不愿让卡塔尔继续追求政策独立性,认为卡塔尔这样做会威胁阿联酋的安全。尽管传统上阿联酋一直主张对伊朗政权采取怀柔政策,但在新战略的指导下,阿联酋和伊朗的关系正变得更加敌对。阿联酋和沙特认为,伊朗是地区安全的重要威胁,且伊朗的影响力已被证实覆盖到了海湾和印度洋地区。沙特和阿联酋政权需要保障自己的国内安全并维护两国在更广泛地区的安全利益。因此,阿联酋和沙特在非洲之角建立的基地和两国在也门的军事行为都是这项新战略的产物。

#### 四、结 语

本文分析了“阿拉伯之春”对海湾国家的影响以及对这些国家所造成的安全问题,并在此基础上对海湾地区持续不断的冲突进行了解释。本文认为,海湾冲突的原因既不是逊尼派与什叶派之间的相互敌对,也不是石油市场中的意识形态竞争,而在于相关国家的安全关切。

解决海湾地区的冲突,首先需要理解地区每个国家的安全关切。地区国家的一些政策看似野心勃勃或怀有恶意,其实可能只是对其他国家在全球或当地层面主动行为的一种回应。有意与该地区保持有效接触的外部大国需要认识到海湾国家政权不安全感的重要影响,并推动建立泛海湾合作的地区框架,以此向地区国家政权提供安全保证并减少这种不安全感。在争端之中选边站或提供武器支持一方和反对另一方的做法无法促使这一目标的实现,反而会使问题趋于恶化,使那些被视为敌对国家的不安全感进一步上升,激起这些国家对邻国采取破坏性行动。因此,外部力量向海湾地区提供的支持应当是有助于管理安全问题的地区机制。

(责任编辑:包澄章 责任校对:赵 军)

<sup>①</sup> 穆罕默德·本·扎耶德的职权范围涵盖政治、经济和军事等诸多方面。他是阿布扎比行政委员会主席、阿联酋最高石油委员会委员、阿布扎比经济发展委员会主席、穆巴达拉发展公司(Mubadala Development Company)董事长和阿布扎比投资局局长。在阿联酋军队中,穆罕默德王储拥有上将军衔。