

中东热点

王室权力机制与沙特政权之稳定

雷 昌 伟

摘 要: 进入石油时代以来,沙特王室本身在沙特政权稳定中的作用显著增加。这一方面是由于在国家—社会关系、王室与其他精英群体的联盟中,权力平衡极大地倾向于前者,另一方面也是由于沙特王室垄断国家核心权力,且通过其内部权力机制很大程度上解决了王室的集体行动困境。未来沙特政权的稳定很大程度上取决于王室内部的联盟、分权、制衡同决策能力和领导能力之间的平衡,王室内部的冲突将围绕国王集权和各大亲王权力圈子展开,但最有助于沙特政权稳定的仍是各大亲王适度分权的家族统治。

关 键 词: 沙特王室; 权力机制; 权力制衡

作者简介: 雷昌伟,中国社会科学院研究生院世界历史系 2013 级博士生(北京 102488)。

文章编号: 1673-5161(2015)06-0072-16 中图分类号: D815 文献标识码: A

沙特作为君主亲政政体在当今世界的存在和相对稳定给研究政治发展问题的学者提出了饶有兴趣的问题。二十世纪五六十年代,现代化理论学者认为君主政体是历史的错误,时日无多。^① 经受住这波现代化理论的冲击之后,从二十世纪七十年代开始,学者们对中东君主政体的关注点逐渐从解释其覆灭转变为解释其持久性和政权稳定。有三个因素被认为是最为重要的: 社会—文化特殊性(部落主义、伊斯兰、传统)、石油财富以及美国的支持和保护。^② 这些传统

① Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*, Glencoe, Ill.: Free Press, 1958; Manfred Halpern, *The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa*, Princeton: Princeton University Press, 1963, pp. 41-43. [美]塞缪尔·P. 亨廷顿《变化社会中的政治秩序》王冠华等译,上海人民出版社 2008 年版,第 145~156 页。

② F. Gregory Gause III, "The Persistence of Monarchy in the Arabian Peninsula: A Comparative Analysis," in Joseph Kostiner (ed.), *Middle East Monarchies: The Challenge of Modernity*, (转下页)

解释的缺陷是忽视了石油时代带给阿拉伯君主国在统治方式、国家结构和政治经济等方面的重大转变,用政治人类学的术语来讲,它让这些国家从“松散国家”(segmentary state)变成了“集权国家”(unitary state)^①、分配型国家(distributive state)或食利国家(rentier state)。体现在国家—社会关系上,就是权力平衡彻底倾向于前者。王室成了国家无可争议的权力核心,而传统政治反对的源头部落、宗教界、商业家族和新兴的中产阶级却沦落到了国家和王室依附者的地位,在国家层面不具政治影响力。^②同样需要指出的是,石油财富本身并不一定保证政治稳定,其被如何使用才是关键,^③而掌握这一财富分配和使用权的是王室。因此,可以说,进入石油时代以后,沙特政权的稳定日益取决于沙特王室自身的团结及其政权战略,而传统的解释却没有考虑王室政治这一至关重要的因素。赫伯(Michael Herb)和斯登斯列(Stig Stenslie)两位学者在这方面做了很有启发性的研究,前者认为是王室垄断国家核心职位这一政权性质导致了中东君主国的生存和相对稳定。^④后者从精英一体化的角度出发,认为沙特政权长期保持相对稳定的原因是沙特家族比通常想象的要更加团结。^⑤那么,关键问题就在于沙特王室怎么解决其自身的集体行动问题以确保王室的团结和权威,避免威胁政权生存和稳定的内部冲突产生?这种内部团结机制的影响又是什么?

(接上页注②) Boulder and London: Lynne Rienner, 2000, p. 167 - 86; Joseph Kostiner & Joshua Teitelbaum, "State-Formation and the Saudi Monarchy," in Joseph Kostiner, ed., *Middle East Monarchies: The Challenge of Modernity*, Boulder and London: Lynne Rienner, 2000, pp. 131 - 149; Lisa Anderson, "Absolutism and the Resilience of Monarchy in the Middle East," *Political Science Quarterly*, Vol. 106, No. 1, Spring 1991, pp. 1 - 15; Stig Stenslie, *Regime Stability in Saudi Arabia: The Challenge of Succession*, London and New York: Routledge, 2012, pp. 7 - 15. 丁隆《阿拉伯君主政权相对稳定的原因探析》,载《现代国际关系》,2013年第5期;王彤《沙特君主政权相对稳定的原因》,载《阿拉伯世界》,2003年第1期;王彤《当代中东政治制度》,北京:中国社会科学出版社,2005年版,第133~149页;刘竞、安维华《现代海湾国家政治体制研究》,中国社会科学出版社,1994年版,第38~75,183~187页。

- ① Michael Herb, *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle East Monarchies*, Albany: State University of New York, 1999, p. 23.
- ② Stig Stenslie, *Regime Stability in Saudi Arabia: The Challenge of Succession*, London and New York: Routledge, 2012, pp. 42 - 71; F. Gregory Gause III, *Oil Monarchies: Domestic and Security Challenges in the Arab Gulf States*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1994, pp. 11 - 76; Michael Herb, *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle East Monarchies*, Albany: State University of New York, 1999, pp. 51 - 65.
- ③ F. Gregory Gause III, *Oil Monarchies: Domestic and Security Challenges in the Arab Gulf States*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1994, p. 4.
- ④ Michael Herb, *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle East Monarchies*, Albany: State University of New York, 1999.
- ⑤ Stig Stenslie, *Regime Stability in Saudi Arabia: The Challenge of Succession*, London and New York: Routledge, 2012, p. 2.

一、联盟、权力分配和制衡机制

石油时代的到来也改变了沙特王室的权力机制。在此之前,王室在政治中的重要性主要体现在两个方面:一是作为选择国王的备用人员,二是作为在位统治者潜在反对的主要来源。^①因此,王国缔造者阿卜杜勒阿齐兹^②国王很少在王室内部分享权力,而是更多地依靠常伴他左右的顾问(其中大多数是外国人)和地方贵族来统治^③,只有最年长的两个儿子沙特·本·阿卜杜勒阿齐兹(Saud,次子)和费萨尔·本·阿卜杜勒阿齐兹^④(Faisal,三子)例外。阿卜杜勒阿齐兹国王去世后,其儿子们展开了一场险些导致王国覆灭的权力争夺。这场王室内讧的结果是各大亲王垄断了王国的核心权力,同时也奠定了维持王室团结和政权稳定的基石——“费萨尔秩序”(King Faisal's Order)。

1954年,继位后的国王沙特仍想以他父亲的方式进行统治。于是围绕权力争夺,王室内部形成了三个集团:一是国王沙特及其儿子们,二是王储费萨尔及其众兄弟,三是以塔拉勒(Talal)为首的“自由亲王”(Free Princes)。斗争第一回合,国王沙特限制了大臣会议的权力,任命自己的儿子们取代自己的众兄弟,王储费萨尔出于无奈只得于1957年4月到国外治病。第二回合发生于1958年3月,国王的内政失误(让国家陷入了破产的边缘)和外交冒险(刺杀当时势头正盛的埃及总统纳赛尔)使王国和王室都陷入了非常不利的境地,国王的众兄弟们以此为契机迫使国王将权力移交给王储费萨尔。第三回合出现于1960年12月,国王沙特与“自由亲王”集团组成广泛的王室联盟,重新夺回了内阁控制权并自领首相,但他只是想利用塔拉勒集团击败王储费萨尔,而并不想实施其宣扬的君主立宪制,其后塔拉勒等“自由亲王”被迫流亡埃及。决定性的斗争出现在第四回合,1962年10月王储费萨尔利用国王沙特出国治病的机会巩固了自己的联盟:苏尔坦(Sultan)亲王取代国王沙特之子任国防大臣,法赫德(Fahd)亲王接管内政部,哈立德(Khalid)任副首相。1963年初,阿卜杜拉(Abdullah)亲王取代国王沙特之子担任国民卫队司令,萨勒曼(Salman)亲王任利雅得省省长。到1963年年中,除了王室卫队,费萨尔及其兄弟们已将国王沙特的

① F. Gregory Gause III, *Oil Monarchies: Domestic and Security Challenges in the Arab Gulf States*, New York: Council on Foreign Relations Press, 1994, p. 72.

② 阿卜杜勒阿齐兹(Abdulaziz)国王,1932~1953年在位,又译“阿卜杜-阿齐兹”(Abdul-aziz),本文采用目前外交网站的译法。

③ Madawi Al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia* (2nd edition), NY: Cambridge University Press, 2010, pp. 82-83.

④ 本·阿卜杜勒阿齐兹在阿拉伯语中意为阿卜杜勒阿齐兹之子。在本文中,此后凡是阿卜杜勒阿齐兹的儿子,名字中的“本·阿卜杜勒阿齐兹”均省略。

所有儿子们都开除了官职。^① 费萨尔在 1962 ~ 1963 年间建立的这一联盟,不仅在同国王沙特的斗争中取得了决定性的胜利,还由此建立了沙特王室内部的权力格局和权力机制,巩固了沙特王室的团结和沙特政权的稳定,被称为“费萨尔秩序”。

“费萨尔秩序”的一个特点是,国家核心职位由国王的兄弟们分享并长期任职,无特殊情况几乎不变。直到今日,王国的核心权力仍保持在二十世纪五十年代末和六十年代初的那场王室内部冲突的关键参与者及其后裔手中。法赫德于 1962 年被任命为内政大臣,1975 年任王储之后这一职位由同为“苏达里七兄弟”(Sudairi seven)^②之一的纳伊夫(Nayef)担任,直到其 2012 年去世 5 个月,由其子穆罕默德(Muhammad bin Nayef)接任。前国王阿卜杜拉从 1963 年开始担任国民卫队司令一职,2010 年由其子米塔布·本·阿卜杜拉(Mutaib bin Abdullah)接任。苏尔坦从 1962 年开始担任国防大臣直到 2011 年去世,不过其子哈立德·本·苏尔坦(Khalid bin Sultan)因 2009 年打击胡塞武装失利等原因^③非但没能接任,还于 2013 年 4 月被解除了国防部副大臣之职。现任国王萨勒曼担任了 48 年的利雅得省省长(1963 ~ 2011),2011 年接任苏尔坦留下的国防大臣一职,并在 2015 年 1 月将此职位传给了自己的儿子穆罕默德(Mohammed)。形式上,国王有权任命或解除任何职位,但实际上,国王在这四五个关键职位上的决定权非常有限。^④ 目前来看,只有少数几种情况才能导致内阁重组中这些关键职位的变动:任职者死亡,任职者传位给儿子,王室内部的争端导致任职者被解职等。

“费萨尔秩序”的另一个特点就是在当时王室内部的两个主要支系——以法赫德为首的“苏达里七兄弟”和其他亲王之间建立平衡,以此避免权力完全集中在一个支系手中,就像国王沙特试图做的那样。这种分权和制衡不仅体现在核心行政官僚机构(内阁、省长)中,而且体现在武装力量之中:军队处在法赫德的亲兄弟、国防和航空大臣苏尔坦的控制之下,而负责内部安全的国民卫队则

① Michael Herb, *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle East Monarchies*, Albany: State University of New York, 1999, p. 97.

② 阿卜杜勒阿齐兹国王的众儿子中,法赫德、苏尔坦、阿卜杜·拉赫曼、纳伊夫、图尔基、萨勒曼和艾哈迈德七人为一母所生,母亲名叫哈萨·宾特·艾哈迈德·苏达里(Hassa bint Ahmed Al Sudairi, 1900 - 1969),来自苏达里家族(Al Sudairi Clan),故有“苏达里七兄弟”之称。

③ Joseph A. Kéchichian, “No Possible change seen in Saudi succession line,” April 20, 2013, <http://gulfnews.com/news/gulf/saudi-arabia/no-possible-change-seen-in-saudi-succession-line-1.1172985>, 2015-06-02.

④ Michael Herb, *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle East Monarchies*, Albany: State University of New York, 1999, p. 34.

处在阿卜杜拉的控制之下。^①有意思的是,作为石油王国,沙特建于 1960 年的石油和矿产资源部,却一直由非王室成员担任大臣职务,其中主要的原因就是为了防止某王室成员或某支系控制石油收入。^②

哈利德国王(1975~1982 年在位)继承了“费萨尔秩序”,王室内部由于前国王费萨尔在各大亲王之间制度化地分配了内阁职位和权力,基本上以稳定为主要特点。这一时期的另一特点是“苏达里七兄弟”作为一个权力集团的地位更加巩固。他们垄断了国家的两个关键部门国防部和内政部。此外,由于国王哈利德不关心政事且健康欠佳,很快就成为礼仪性国王,王储法赫德获得了更多的权力。

法赫德国王末期(1995~2005)对“费萨尔秩序”的改变较大。由于健康状况恶化,他长达 10 年无法理政,各大亲王争相以各自控制的国家重要部门为基础,巩固权力和积累财富,形成了独立的当权者,让费萨尔在二十世纪六七十年代建立的集权国家日益分化。从现实看,二十世纪六十年代沙特王室政治的联盟、分权和制衡的二元模式(以“苏达里七兄弟”为一方,以阿卜杜拉为首的其他大亲王为另一方)已不再适应现实。“今日的统治集团缺乏一个最高的领导人,越来越像一个没有首领的部落,由几名大亲王代表几个权力圈子,既竞争又合作以保持这一集团的统治。王室本身最易被看作是一个没有首领的部落,其中几个集团对领导权有竞争性要求。”^③从二十世纪九十年代中期开始,沙特被五个权力圈子统治着,每一个圈子由一名核心亲王和若干行为体组成。这五个权力圈子是国王法赫德(通过其儿子们)、王储阿卜杜拉、内政大臣纳伊夫、国防大臣苏尔坦和利雅得省省长萨勒曼。除了这些权力圈子以外,还有其他一些被认为是有志于参与统治的政治力量,如费萨尔国王的儿子们。法赫德国王也把很多权力都授予了其儿子们,他们扮演着国王发言人的角色。尽管是摄政王,王储阿卜杜拉实际上仅仅是许多政治行为体中的一个,努力地在相互竞争的大亲王中保持自己的地位,同时也努力引入新政策,他的地位只有等到法赫德国王去世后才能被确认。^④纳伊夫的内政部像一个准独立的小集团一样运行着,可

① Joseph Kostiner & Joshua Teitelbaum, “State-Formation and the Saudi Monarchy,” in Joseph Kostiner, ed., *Middle East Monarchies: The Challenge of Modernity*, Boulder and London: Lynne Rienner, 2000, p. 136.

② Iris Glosemeyer, “Saudi Arabia: Dynamism Uncovered,” in Volker Perthes, ed., *Arab Elites: Negotiating the Politics of Change*, Boulder, CO. and London: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 166.

③ Madawi Al-Rasheed, “Circles of power: royals and society in Saudi Arabia,” in Paul Aarts and Gerd Nonneman, ed., *Saudi Arabia in Balance: Political Economy, Society and Foreign Affairs*, London: Hurst & Co., 2005, p. 188.

④ Madawi Al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia* (2nd edition), NY: Cambridge University Press, 2010, p. 212.

以抵制削弱法赫德国王对内政问题的控制或决策。^① 王储阿卜杜拉无法阻止大亲王们的权力在国家机构中增生。法赫德国王末期,王国实际上已成为一个“大人物”政府,各权力圈子都不想让一个更加年轻和精力旺盛的国王取代法赫德国王,都倾向于尽可能地让法赫德在位,以使他们能够逐渐建立自己的势力范围。

阿卜杜拉国王(2005~2015年在位)时期,“苏达里人组成一个统一的家族派系被认为是相当不恰当的”。^② 苏达里人的权力圈受到了挑战,众亲王都牢牢把握住各自的权力,并力图传给自己的儿子。尽管如此,单个的苏达里亲王权力依然非常大,尤其是控制国防部的苏尔坦和控制内政部的纳伊夫,后者通过近10年的“反恐战争”进一步巩固了自己的地位。唯一的变化是法赫德国王的儿子们地位下降,担任东方省省长和情报总局副局长的两个儿子先后被免职,而费萨尔国王的儿子们在外交部的权力有所增大。法赫德国王通常让各大亲王分别负责对外关系:如阿卜杜拉负责叙利亚和黎巴嫩,苏尔坦负责也门,纳伊夫负责海湾事务,情报总局局长图尔基(Turki,费萨尔之子)处理同巴基斯坦三军情报局(ISI)、美国中央情报局(CIA)以及阿富汗圣战者之间的关系,最重要的驻美大使一职由苏尔坦之子班达尔(Bandar)担任,他被认为是“国王的人”。阿卜杜拉国王时期这种半独立的“外交封地”少了,他虽然仍严重依赖苏尔坦亲王处理也门问题,但对外交大臣沙特(Saud,费萨尔之子)的依靠比前任国王大得多,外交大臣沙特被看作是阿卜杜拉国王长期信任的朋友和盟友。^③ 总的来讲,这些大亲王以他们控制的国家机构为基础,拥有很大的权力。阿卜杜拉国王虽然仍控制国民卫队,但他只能平衡其他亲王而不能决定王国政治事务的总体演变。他只能接受王室内部分化和决策中心增多的现实。^④

王室内部多个权力中心的出现以及它们之间的分权和制衡,对王室存在有利的一面,有助于王室团结,以免国王独裁;其次,各亲王及其派系之间经常性的争权夺利也导致更多的亲王被安插在国家职位上,从而进一步增强王室对国家的控制。不利的方面是,这会使各派系陷入僵持局面,阻碍王室的决策能力和领导能力。

① Madawi Al-Rasheed, "Circles of power: royals and society in Saudi Arabia," in Paul Aarts and Gerd Nonneman, ed., *Saudi Arabia in Balance: Political Economy, Society and Foreign Affairs*, London: Hurst & Co., 2005, p. 202.

② Stig Stenslie, *Regime Stability in Saudi Arabia: The Challenge of Succession*, London and New York: Routledge, 2012, p. 123.

③ Stig Stenslie, *Regime Stability in Saudi Arabia: The Challenge of Succession*, London and New York: Routledge, 2012, p. 34.

④ Madawi Al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia* (2nd edition), NY: Cambridge University Press, 2010, p. 257.

二、共识决策、冲突管理和争端解决机制

阿卜杜勒阿齐兹国王时期,王国是个“松散国家”,仅设置了少数几个政府部门,国王以专制的方式进行统治。费萨尔国王时期,由于国家结构的官僚化和集权化,加上他在王室内讧中成功应对各种危机中积累起来的权威,“所有的大臣都直接从属于他,他的权力实际上和他的父王一样大”。^①但从二十世纪七十年代哈立德继位开始,王室内部建立起了集体领导权。这种集体领导权在法赫德国王患病以后更加明显。王室内部的非正式制衡在二十世纪九十年代末期几乎达到极限,各王室派系之间的僵持局面阻碍了王国决策,导致接下来的 10 年中王国的政治发展和经济改革几乎毫无进步。^②阿卜杜拉的继位并未从根本上改变这一“王权缺失”的现象,他最多只能算“同等者之首”(Primus inter pares),王国政权不再是一个人说了算。所有重要的决策都掌握在国王和各大亲王手中,由他们通过非正式、秘密地“建立共识”的方式做出。以石油政策决策为例,“因为石油政策对王国的兴旺非常重要,所以它不允许由任何人凭一时念头做出决定,而是由王室重要成员经过与沙特专家广泛讨论和协商后,通过共识来决定”。^③2000 年,王国建立了石油和矿产事务最高委员会(SCPM),该委员会除了技术官员,王室成员主要有:国王阿卜杜拉(主席)、王储苏尔坦(副主席)、内政大臣纳伊夫(第二副主席)和外交大臣沙特(费萨尔之子)。^④石油政策的最终拍板基本上都由这四位最重要的王室成员通过建立共识的方式来决定。现在,“共识已是沙特决策的核心”,^⑤“共识构建在决策的各个层面都是约定俗成的。沙特的政治文化是以共识为导向的。国王在做出决策前总会在精英内部建立共识。如果无法达成共识,国王经常会避免做出决策或延迟决策以避免冲突”,“当王室成员面临分歧时,他们就去度假,忘记这一问题”。^⑥从表面看,对王室内部和谐的强烈关注有利于防止分歧演变为严重冲突,但是问题不可能永远被回避,尤其当国家面临重大挑战的时候。考虑到各大亲王在

① Alexei Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, London: Saqi Books, 1998, p. 368.

② Iris Glosemeyer, “Checks, balances and transformation in Saudi political system,” in Paul Aarts and Gerd Nonneman, ed., *Saudi Arabia in Balance: Political Economy, Society and Foreign Affairs*, London: Hurst & Co., 2005, pp. 219–220.

③ Nawaf E. Obaid, *The Oil Kingdom at 100: Petroleum Policymaking in Saudi Arabia*, Policy Papers, No. 55, The Washington Institute for Near East Policy, 2000, p. 18.

④ Stig Stenslie, *Regime Stability in Saudi Arabia: The Challenge of Succession*, London and New York: Routledge, 2012, p. 68.

⑤ Simon Henderson, *After Abdullah: Succession in Saudi Arabia*, Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 2009, p. 12.

⑥ Stig Stenslie, *Regime Stability in Saudi Arabia: The Challenge of Succession*, London and New York: Routledge, 2012, p. 100, 94.

各自控制的国家核心机构中的独立性和自主性,未来的合作和协调可能会越来越艰难。如果这些权力核心无法达成共识,王室的决策机制就会因此瘫痪,就像二十世纪九十年代中期以后那样。因此,王室内部的冲突管理和争端解决机制就成为解决王室内部出现“集体行动困境”的关键。

冲突管理和争端解决的核心是调停和和解。当两个或更多的大亲王产生冲突以后,一般都由各自的亲兄弟或儿子们支持,相关各方就会向王室其他成员寻求支持(目前各大亲王首要的支持基础来自王室内部而不是其他社会群体)。为了避免内部分裂,各方都寻求和解,一般会有一名不是利益相关者的大亲王充当调停者。现任国王萨勒曼就曾是王室内部非常有影响力的调停者。他曾多次介入调解前国王阿卜杜拉和他胞兄纳伊夫之间的紧张关系。其他没有正式职位的大亲王也会介入王室冲突,最突出的例子就是穆罕默德·本·阿卜杜勒阿齐兹亲王。他虽然在王位继承上被跳过(费萨尔国王之后最年长的是他而不是哈立德国王),但他依然是王室内部最有影响的人物之一,长期介入王位继承问题,从国王沙特被废一直到法赫德国王继位,他为确保阿卜杜拉的王储地位(法赫德集团一直想用苏尔坦代替阿卜杜拉)发挥了重要作用,被称为“国王制造者”。通常,王室内部冲突都通过这种私下调停和妥协解决,以分享权力和财富,但也有调停失败的时候(如1958~1964年的王室冲突)。

在王室政治中,权力靠组建联盟获得,而不是动员多数“选举人”。在少数大亲王及其派系之间的争端变得激烈时,不直接参与竞争的大多数中下层亲王则采取“见风使舵”的策略,而不是去制衡。^①例如,在1964年国王沙特和王储费萨尔斗争的最后阶段,不少王室成员见风使舵,站在了占优势的费萨尔一方,最后共有68位亲王在废黜国王沙特的协议上签了字。^②中下层亲王采取这种策略对沙特政权的稳定至关重要,因为它能防止王室内部的全面分裂和全面战争,从而削弱沙特家族对国家的控制。没有这一策略,王室内部斗争的最后阶段将是一场血战而不是流放几名王室成员。前者威胁家族统治,而后者不会。促使王室成员选择这一策略的诱因是:第一,不直接参与权力争夺的王室成员的命运不取决于权力争夺者中一方的胜利,不管哪方胜利都不会影响他们的地位和权力。家族统治使得王室内部政治博弈的性质有助于弥合分裂,而不是强化派系。第二,石油财富使得今日巩固王室团结靠的是经济利益而不是抽象的谱系和血亲关系,个人财富最大化才是王室团结的动力,因此,冒险参与到一场

① Michael Herb, *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle East Monarchies*, Albany: State University of New York, 1999, p. 47-48, 236.

② Alexei Vassiliev, *The History of Saudi Arabia*, London: Saqi Books, 1998, p. 367.

削弱整个王室的政治斗争中越来越不具吸引力。^① 第三,王室内部规范为协商解决内部冲突提供了指导原则和模式,破坏者将受到其他成员的“共伐”。1964年国王沙特就因威胁费萨尔而让穆罕默德·本·阿卜杜勒阿齐兹这位很有影响的亲王决定站在费萨尔一边。^② 前王储兼国防大臣苏尔坦之子、海湾战争时的阿拉伯盟军总司令哈立德在其书中列出了一些指导王室成员行为的准则,其中包括“在家族框架内部解决争端的决心,以及以家族利益比任何成员的利益都重要为条件培养家族成员之间的关系”。^③

2000年,由王储阿卜杜拉担任主席的王室家族委员会(Royal Family Council)建立,其18名成员代表了沙特家族所有的重要支系。当时被认为是为了讨论“家族和继承问题”^④,“有点像议会上院”^⑤,但这不是一个政治机构,主要负责处理沙特家族内部事务,如家族津贴分配、商业利益纠纷、王室婚姻等。2007年建立的效忠委员会(Allegiance Council)才是专门处理王位继承问题的机构。可以说,王位继承是沙特王室亟需走出的“集体行动困境”之一。

三、王位继承机制

阿卜杜勒阿齐兹国王没有建立任何有序继承的机制,也没有在王室内部建立有关权力移交的标准和程序。他仅做了两件事:一是将自己的兄弟及其后裔边缘化,二是加强自己的支系,1933年任命其最年长的儿子沙特为王储,同时规定沙特之后由其最年长的弟弟费萨尔继承王位。此后,王位一直以“兄终弟及”的方式在他的儿子们中传承(有些儿子在继承顺序中会被越过)。到了费萨尔国王时期,他的“费萨尔秩序”为有序的王位继承方式奠定了基础,这一秩序直到今天仍然受到尊重:第一,权力应该在阿卜杜勒阿齐兹的子孙中传承,这意味着其他所有支系的王位继承权都被排除了。第二,权力应该水平传递,国王应该选自阿卜杜勒阿齐兹的儿子们中间。一个国王最大的过错就是牺牲其兄弟的利益而扶植其儿子,就像国王沙特。第三,由阿卜杜勒阿齐兹的儿子中最年长和最有能力的人当国王,这意味着一些虽年长但能力欠缺的亲王将在王位继

① Madawi Al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia* (2nd edition), NY: Cambridge University Press, 2010, p. 257.

② Michael Herb, *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle East Monarchies*, Albany: State University of New York, 1999, p. 99.

③ Khalid bin Sultan and Patrick Seale, *Desert Warrior*, New York: Harper Collins, 1995, p. 48.

④ Madawi Al-Rasheed, *A History of Saudi Arabia* (2nd edition), NY: Cambridge University Press, 2010, p. 181.

⑤ Iris Glosemeyer, “Saudi Arabia: Dynamism Uncovered”, in Volker Perthes, ed., *Arab Elites: Negotiating the Politics of Change*, Boulder, CO. and London: Lynne Rienner Publishers, 2004, p. 151.

承中被越过。1965年费萨尔国王任命哈立德为王储,这越过了哈立德的胞兄穆罕默德亲王。1967年,他又任命法赫德为大臣会议第二副主席(准第二王储),又有两名比法赫德年长的亲王被越过。此后几任国王和王储大都越过了几名比他们年长的亲王。第四,权力应该在阿卜杜勒阿齐兹的子支系中实现平衡以防苏达里支系权力太大。^①年资、母亲血统、亲兄弟的多少、个人资历和能力等都被认为是决定单个亲王在继承顺序中的地位的重要因素。^②

沙特王位继承机制正式化第一步是由法赫德国王走出的。1992年3月1日,他颁布了《治国基本法》(Basic Law of Governance),其第五条规定“国家的统治者来自国家的缔造者阿卜杜勒阿齐兹国王的儿子们及其子孙;他们中最正直的人将根据神圣的《古兰经》和使者的逊奈接受效忠;国王通过王室法令选择王储和解除其职务;国王去世以后,由王储接管国王的权力,直到效忠宣誓完成。”^③这一法令的重要性在于:一是200名左右的第三代亲王(阿卜杜勒阿齐兹的孙子们)从此有了继承权。二是国王拥有任命和废黜王储的权力。尽管这一条款因为王室内部的分权和制衡而无法实现,但毕竟是一个重要改变。考虑到这一条款必然会遭到王储阿卜杜拉的反对,法赫德国王同时发布了另一条法令,保证阿卜杜拉的王储地位和他对国民卫队的控制。三是国王去世后,王储不能自动成为国王,只有接受了效忠宣誓才行。尽管这一法令朝着王位制度化继承走出了第一步,但对谁是“最正直的人”的标准是模糊的,也没有为王位继承规定任何制度性的安排。

这一使命落到了阿卜杜拉国王的身上。2006年10月20日,他颁布了《效忠委员会法》(Allegiance Council Law)。此法规定,国王在继位后30天内必须任命王储,其程序:一是国王在与效忠委员会成员协商以后,选择一名、两名或三名王储候选人,提交给效忠委员会,由后者任命其中之一为王储。假如效忠委员会拒绝了国王提交的所有候选人,效忠委员会可任命一名自认为合适的人选为王储。二是国王在任何时候都可以请效忠委员会任命一名合适的王储,假如国王也拒绝效忠委员会的候选人,效忠委员会须就国王的候选人和其自己的候选人之间进行投票选举,获得多数选票者将被任命为王储。^④鉴于阿卜杜勒阿齐兹的儿子们都已七八十岁,此法规定,如果国王由于健康原因无法履职,效忠委员会在接到医学委员会的确认报告后可将权力移交给王储,国王恢复健康

① Stig Stenslie, *Regime Stability in Saudi Arabia: The Challenge of Succession*, London and New York: Routledge, 2012, p. 114.

② Joseph A. Kechichian, *Power and Succession in Arab Monarchies: A Reference Guide*, Boulder, Colorado and London: Lynne Rienner, 2008, p. 246-249.

③ Joseph A. Kechichian, *Succession in Saudi Arabia*, New York: Palgrave, 2001, p. 210.

④ Joseph A. Kechichian, *Legal and Political Reforms in Saudi Arabia*, London and New York: Routledge, 2013, p. 232.

之后可以重新履职,但如果无法恢复健康,效忠委员会可让王储继位。此法还规定,效忠委员会可建立一个由 5 人组成的“过渡治国委员会”(Transitory Ruling Council)来短暂接手国家权力以应对可能出现的特殊情况:如果国王和王储同时由于健康状况无法履职,效忠委员会可授权“过渡统治委员会”接手国家权力,直到国王或王储恢复健康,但如果国王和王储都无法恢复,“过渡统治委员会”接手国家权力的时间不得超过 7 天,在此期间,效忠委员会可在阿卜杜勒阿齐兹的儿子和孙子中选出合适的人员接受国家权力;如果国王和王储同时死亡,效忠委员会同样要在 7 天内选出新国王,在此期间,由过渡统治委员会接手国家权力直到新国王继位。效忠委员会由阿卜杜勒阿齐兹最年长的儿子担任主席,第二年长的儿子担任副主席,假如两者皆无法到场,由其最年长的孙子主持会议。会议出席人数达成员的三分之二方为有效,通过决议须获多数赞成票。如果出现平局,主席所在的一方胜出。如果出现紧急情况,达不到合法人数,会议可在二分之一成员出席的情况下举行,决议须获出席者三分之二的赞成票才能通过。这一法律的颁布意味着未来王储的选择不再处于国王一人的控制之下,而由集体选出。值得指出的是,这一法令虽限制了国王任命王储的权力,却没有任何关于国王解除王储职务方面的规定,国王仍享有 1992 年《治国基本法》规定的解除王储职务的权力。

效忠委员会由阿卜杜勒阿齐兹的儿子和孙子们构成。2007 年 12 月任命的第一届效忠委员会成员由 35 人构成,其中儿子 16 人,孙子 19 人。^①国王和王储不在此委员会当中,由他们最年长的儿子代表他们。作为沙特历史上第一个制度化的继承机制,这一委员会的成立无疑是对沙特传统继承机制的一个重大改变和发展,对确保权力的平稳移交,尤其是实现王位从第二代亲王向第三代亲王的代际更替具有重要作用。但其效果还需要继续观察。

效忠委员会成立后的第一个任务就是选举苏尔坦王储之后的王储,在这之前,阿卜杜拉国王已经让第二副首相(准副王储)这一职位空了 5 年。2009 年 3 月,内政大臣纳伊夫亲王被任命为第二副首相,但遭到了塔拉勒亲王的公开质疑。他要求国王阿卜杜拉解释这一任命的意义并阐明这一任命仅仅具有“行政目的”而并不意味着纳伊夫将成为王储。塔拉勒亲王强调了一种担忧,即挑选下一任王储可能会越过效忠委员会,“绕过效忠(委员会)制度意味着我们不尊重我们自己的规则,不支持我们自己的制度”。^②2011 年 10 月,王储苏尔坦去世,纳伊夫被任命为王储,这事是否经过效忠委员会选举被认为“是不清楚

^① Joseph A. Kechichian, *Legal and Political Reforms in Saudi Arabia*, London and New York: Routledge, 2013, p. 139.

^② Ibid, p. 151.

的”^①。2012年6月萨勒曼被任命为王储时也没有召集效忠委员会,塔拉勒亲王在接受采访时表示,国王没有就萨勒曼继承问题同效忠委员会协商。^②2014年3月27日,穆克林·本·阿卜杜勒阿齐兹(Muqrin)被任命为副王储,这事也只是由国王在公布任命前单独同效忠委员会成员协商了一下。^③由于萨勒曼继承王位后,在这方面采取了一系列重要举措,做出了不少重要改变,因此效忠委员会的未来地位和作用具有很大的不确定性。

四、沙特王室内部的权力变动及其影响

2015年1月23日,国王阿卜杜拉去世。萨勒曼即位后,在3个月内对内阁和王室内部分进行了三次重大变动,一是国王大力集权,二是对王位继承顺序进行更改。

(一) 国王大力集权。

二十世纪九十年代中期以来,沙特的国家权力分散分布在控制国家核心部门的各大亲王手中,沙特政治领导层出现了“王权缺失”现象。萨勒曼国王上任以来的第一件事就是大力集权。继位当天,在任命副王储穆克林为王储兼副首相,内政大臣穆罕默德·本·纳伊夫为副王储兼第二副首相的同时,萨勒曼国王还任命自己最小的儿子穆罕默德·本·萨勒曼为国防大臣,其他内阁职位不变。此举显然旨在为其子穆罕默德建立机构性权力基础,因为没有国家核心机构作为权力基础的国王子嗣会很容易地在王室政治中被边缘化。沙特王室的大亲王们争夺最激烈的就是国防部、内政部、国民卫队、情报总局、外交部等几个国家核心权力部门。在二十世纪七八十年代阿卜杜拉的王储地位处于争议中的时候,法赫德国王及其胞兄弟们就以任命阿卜杜拉为王储为条件要他放弃对国民卫队的控制权,遭到了阿卜杜拉的坚决拒绝,这也是阿卜杜拉后来能够继承王位的主要原因。^④

2015年1月29日,萨勒曼国王为了进一步巩固自己的权力,在一天内发布了30多道王室法令,其中包括:免除班达尔·本·苏尔坦亲王的国家安全委员会秘书长之职;免除哈立德·本·班达尔(Khalid bin Bandar)亲王的情报总局局长一职,由非王室成员胡麦丹(Al-Humaidan)将军接任;免除前国王阿卜杜拉

① “How Saudi Arabia picks its kings,” *Gulf News*, June 17, 2012.

② “Saudi Allegiance Council ineffective: prince Talal,” *Islam Times*, June 21, 2012.

③ Pulitzer Center on Crisis Reporting, “The Saudi succession question,” April 14, 2014, <http://pulitzer-center.org/reporting/middle-east-saudi-arabia-king-succession-prince-muqrin>.

④ Simon Henderson, *After Abdullah: Succession in Saudi Arabia*, Washington, DC: Washington Institute for Near East Policy, 2009, pp. 6-7.

的两个儿子麦加省和利雅得省省长的职务。此外,阿卜杜拉国王建立的,包括拥有重权的国家安全委员会、最高石油和矿产资源委员会、最高经济委员会等在内的 12 个委员会全部被废除,新建政治和安全事务委员会、经济和发展事务委员会,分别由内政大臣穆罕默德·本·纳伊夫和国防大臣穆罕默德(萨勒曼国王之子)担任主席。国王的另一个儿子阿卜杜勒阿齐兹(Abdulaziz, 与祖父阿卜杜勒阿齐兹国王同名)被升职为石油和矿产资源部副大臣。^① 在 4 月 29 日的内阁重组中,担任了 40 年外交大臣的沙特·本·费萨尔亲王“由于健康原因”被解除了职务,由沙特王国驻美大使阿迪勒·朱贝尔(Adel Al Jubeir) 接任,他是自 1960 年以来担任这一重要职务的第一位非王室成员。总之,萨勒曼继位以来一方面把权力集中在两个穆罕默德(一是纳伊夫之子,另一是萨勒曼之子)手中,排挤前国王阿卜杜拉的儿子们及其盟友,另一方面任用平民(他们比王室成员更容易控制或统治,不具有王室成员的影响力或自主性)担任那些传统上专属王室的重要部门领导人,集权的速度和程度比以往任何时期都强。^②

(二) 王位继承顺序的重大变动

更大的权力变动出现在 4 月 29 日,萨勒曼国王在同一天内颁布了 20 多道王室法令,再次进行重大内阁改组和王室内部分人事变动:王储兼副首相穆克林被解除了职位,由穆罕默德·本·纳伊夫接任,保留其内政大臣、政治和安全委员会主席的职务;国王萨勒曼之子穆罕默德被任命为副王储兼第二副首相,保留其国防大臣、经济和发展事务委员会主席的职务。^③ 从以上变化大致可以看出以下沙特王权传承的动向:第一,国王有权废黜王储。1992 年的《基本法》赋予了国王这一权力。^④ 但是,为了王室内部的权力平衡和王室团结,国王不会轻易使用这一权力。前国王阿卜杜拉就已经拥有这一权力,可以对王位继承顺序做出重大变动,但他还是先后任命王室内部自己的政治对手苏尔坦、纳伊夫和现任国王萨勒曼为王储。第二,任命穆罕默德·本·纳伊夫为王储不仅是一次权力交接,而且是从第二代亲王(阿卜杜勒阿齐兹的儿子)到第三代亲王(阿卜杜勒·阿齐兹的孙子)的代际更替(不出意外的话,现任王储穆罕默德·本·纳伊夫将是三代亲王中第一个继承王位的人),这被认为是沙特王位继承面临的

① “Royal orders issued,” *Ariyadh*, January 31, 2015, <http://www.alriyadh.com/en/article/1017755/Royal-Orders-Issued>, 2015-06-08.

② F. Gregory Gause III, “Saudi Arabia’s game of thrones: King Salman amasses power,” February 2, 2015, <https://www.foreignaffairs.com/articles/saudi-arabia/2015-02-02/saudi-arabias-game-thrones>, 2015-06-08.

③ Royal Embassy of Saudi Arabia, “King appoints new crown prince, deputy crown prince and foreign minister,” April 29, 2015, http://www.saudiembassy.net/latest_news/news04291501.aspx, 2015-06-12.

④ Joseph A. Kechichian, *Succession in Saudi Arabia*, New York: Palgrave, 2001, p. 210.

最大的挑战。因为第三代亲王人数众多,年龄差距达60岁之多,普遍接受过西方教育,对沙特社会和“正确的行为规范”不如他们的父辈熟悉,而且没有他们的父辈“同舟共济”的强烈观念,在他们中间建立共识和进行集体行动要更加艰难。^①但是现年55岁的穆罕默德·本·纳伊夫是三代亲王中最有竞争力的王位继承人,被任命为王储可谓是众望所归。第三,任命穆罕默德·本·萨勒曼为副王储违背了沙特王室内部的传统和规范。剥夺兄弟的权力,将王位传给自己的儿子被认为是国王最大的错误和“罪恶”,前国王沙特就是这样被废黜的。而且穆罕默德·本·萨勒曼是萨勒曼国王最小的儿子,年仅30岁左右,在其父亲继承王位之前几乎不为人所知,在任命为国防大臣前没有任何军事经历,其上还有众多比他年长、更有资历的胞兄弟和堂兄弟。萨勒曼国王深知此举不妥,因而在任命副王储的王室法令中,先讲穆罕默德·本·萨勒曼能力出众,然后又称由王储穆罕默德·本·纳伊夫提名穆罕默德·本·萨勒曼为副王储。^②“王储提名副王储”恐怕也是史无前例的。第四,效忠委员会的地位和作用。王室法令说,在任命前“审核了效忠委员会绝对多数成员支持选择他(穆罕默德·本·萨勒曼)为副王储的程序,为真实有效”,^③但是这样一个敏感问题,国王的儿子,30岁左右,没有任何行政经历的亲王被“将年资作为王室机制的核心原则”^④的王室成员以“绝对多数”选择为副王储,只能说明效忠委员会在王储任命上发挥不了什么作用。

王室内部的权力新动向对沙特政权稳定的影响主要体现在两方面:王室内部联盟与权力平衡,政治和政策的互动。首先,萨勒曼国王继位以来大力集权于自己所在的苏达里支系,尤其是火箭式提拔其最小的儿子穆罕默德的行为,以及将王位锁定在苏达里支系或自己支系的倾向,必引起王室内部其他支系的强烈反应。王储穆克林被废意味着前国王阿卜杜拉的盟友和儿子基本上全被排除在国家核心权力部门(除了国民卫队司令米塔布·本·阿卜杜拉)之外,这一先例也为今后沙特的王位继承制度增添了不确定因素,国王可以频繁废立王储,而王储在接受效忠宣誓前都不能保证自己的地位。但如果萨勒曼确立的王位继承顺序能够得以保持下去,那么今后几十年,甚至半个世纪,王室都有可能被苏达里集团主导(因为副王储穆罕默德·本·萨勒曼才30岁左右)。萨勒曼

① Stig Stenslie, *Regime Stability in Saudi Arabia: The Challenge of Succession*, London and New York: Routledge, 2012, p. 127.

② Saudi Press Agency, “Royal Orders 2”, April 29, <http://www.spa.gov.sa/english/awamer.php>, 2015-06-12.

③ Ibid.

④ Khalid bin Sultan and Patrick Seale, *Desert Warrior*, New York: Harper Collins, 1995, p. 47; Michael Herb, *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in the Middle East Monarchies*, Albany: State University of New York, 1999, p. 32.

国王众多“史无前例”的行为，“几十年来第一次，为王室内一场真正的政治斗争铺平了道路”，也许可以说“利雅得正在上演一场权力斗争”。^① 不过，这场斗争可能要持续好几年才有定论。其次，随着权力的集中，萨勒曼国王在内政外交上表现得“非常自信”，这与阿卜杜拉时期的“小心谨慎”形成了明显的对比。内政上，更倾向于从安全角度看问题，而忽视民众要求改革的呼声，例如新任命的司法部和宗教警察的领导人就比他们的前任更少改革倾向。^② 外交上也更加积极主动，集中体现在打击也门胡塞武装的行动上。不过，这一行动很大程度上也是在向王室成员展示年轻、没有任何军事经历的国防大臣穆罕默德·本·萨勒曼的领导能力。未来，沙特与伊朗在海湾和中东地区层面的争锋很可能会升级，而与美国中东政策的协调可能会进一步加强。

五、结语

沙特政权能够保持长期稳定的原因是，石油时代的到来改变了沙特的政治结构和社会关系，让王室成了国家无可争议的权力中心。同时，王室内部通过联盟、权力分享和制衡，一方面垄断了国家核心权力，另一方面维持了内部团结，避免了“集体行动困境”。但这种非正式的联盟、分权和制衡也会导致各个派系陷入僵持局面，进而阻碍决策，尤其是二十世纪九十年代王室内部形成多个权力板块以后。国王虽然作为“同等者之首”，但决策权力仍由他和其他大亲王共享。在面临代际更替的今天，萨勒曼国王继位伊始就开始大力集权，他显然不打算在第三代亲王中重建“费萨尔秩序”确立的集体决策制度，而是试图改组沙特的决策程序，但这可能导致王室内部产生一场激烈的政治斗争。未来沙特政权的稳定很大程度上取决于王室内部的权力分享和制衡同决策能力和领导能力之间，能否实现较好的结合。王室内部的冲突将围绕国王集权和各大亲王权力圈子展开，但最有助于沙特政权稳定的仍是各大亲王适度分权的家族统治。

① Laura King and Paul Richter, “Saudi Leadership Shake-up Signals Border Foreign Policy,” <http://www.latimes.com/world/middleeast/la-fg-saudi-arabia-crown-prince-20150428-story.html>, 2015 - 06 - 12.

② Simon Henderson, “Princely Personalities Sidelined in Saudi Arabia,” <http://www.Washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/princely-personalities-sidelined-in-saudi-arabia>, 2015 - 06 - 12.

Mechanisms of Power inside the Saudi Royal Family and the Saudi Regime Stability

LEI Changwei

(Lei Changwei , Ph. D. candidate , World History Department ,
Graduate School of CASS , Beijing 102488)

Abstract The role of Saudi royal family itself has been increasing incredibly since entering oil age. This on the one hand is because that the power balance has leaned dramatically to the former in Saudi state-society relations and the alliances between Saudi royal family and other elite groups , on the other hand the monopoly of state's core power by Saudi royal family and the inner power mechanisms of the royal family that largely avoids its collective action problems. The stability of future Saudi regime depends largely on the balance between Saudi royal family's inner alliances , power-sharing and checks on one side and the ability of decision-making and leading on the other , while the future struggle within Saudi royal family will center on autocratic rule by the king and oligarchy by senior princes , but the polity that benefits the stability of Saudi regime most is the polity of family rule with power modestly-shared among senior princes.

Key Words The Saudi Royal Family; the Mechanisms of Power; the Balance of Powers

(责任编辑: 钱学文)