

## “全方位平衡”与“选择性平衡” ——萨勒曼继任国王以来沙特外交政策评析\*

杨冰冰

**摘 要：**长期以来，沙特在对外关系中以审慎外交为主，具有政策稳定、不过度介入且隐秘与低调的特点。自2015年萨勒曼继位以来，沙特的外交政策变得更加多面、更为复杂，呈现出“全方位平衡”与“选择性平衡”相结合的特点。在“全方位平衡”外交政策中，沙特通过能源、经济和军事等手段与重要大国及地区维持着不同程度的稳定合作关系。当面临国际突发事件时，沙特则通过“选择性平衡”外交政策运用疏远、断交、斡旋、增进合作和制衡等手段调整国家间合作关系。“全方位平衡”外交政策和“选择性平衡”外交政策皆服务于沙特国家同步推行的现代化改革。在国际突发事件期间，维持现代化改革进程、稳定持续发展环境是促使沙特“全方位平衡”外交政策向“选择性平衡”外交政策转变的关键动因。未来，通过灵活运用两种外交政策，沙特的外交空间将会继续扩大，并为稳步推进现代化改革，巩固家族政权提供巨大动力。

**关键词：**沙特；萨勒曼国王；全方位平衡；选择性平衡；现代化改革

**作者简介：**杨冰冰，浙江大学世界历史研究所2023级博士研究生（杭州310028）。

**文章编号：**1673-5161(2025)02-0070-27

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

---

\* 本文系2024年度浙江大学“重要国家和地区研究”专项项目“海湾君主国的现代化道路与外交战略研究”(505202\*17222022402)的阶段性成果。本文得到浙江大学世界历史研究所吴彦老师的指导和帮助，谨表谢忱！感谢《阿拉伯世界研究》匿名审稿人的意见与建议，文中错漏由笔者负责。

作为中东的新兴地区大国,沙特在能源经济、地区安全和地缘政治等方面扮演了重要角色。长期以来,沙特的外交政策都以“审慎外交”<sup>①</sup>为主。萨勒曼·本·阿卜杜勒阿齐兹(Salman bin Abdulaziz,以下简称萨勒曼)2015年继任王位以后,沙特的外交政策已经变得更加多面、更加主动和更为复杂。目前,国内外学界对萨勒曼时代外交政策的研究主要存在两点不足。第一,虽然学者们大多关注到萨勒曼时代外交政策的转变并对其原因作出了不同的解释,<sup>②</sup>但缺乏宏观地把握沙特外交政策转变与回调的联系,而且学者们大多将沙特外交政策的转变与回调归因于实施过程中的挫折,缺乏对根本原因的解释。<sup>③</sup>第二,学者们虽然关注到萨勒曼继位以来沙特对不同国别和地区的具体外交政策,<sup>④</sup>但缺乏从整体的视角审视沙特对不同国别和地区外交政策的差别,亦缺乏从宏观视角总结沙特对不同国别与地区的有差别的外交政策的背后逻辑。从萨勒曼继位以来的诸多外交行为来看,沙特外交政策有其自成一体逻辑。在百年未有之大变局、世界多中心主义格局逐渐形成和中东剧变后地缘政治格局加速演变的背景下,沙特稳步推进其外交政策将对中东局势与世界政治经济格局产生深远影响。

---

① 沙特的“审慎外交”具有特殊内涵。概而言之,沙特的“审慎外交”指的是沙特作为大国其外交政策具有区别于小国的稳定性。此外,针对中东地区冲突,沙特不会过度介入,而是采取较为隐秘与低调的手段达成自己的外交目的。参见 Stella Athanasoulia, “From ‘Soft’ to ‘Hard’ to ‘Moderate’: Islam in the Dilemmas of Post-2011 Saudi Foreign Policy,” *Religions*, Vol. 11, No. 4, 2020, p. 1; Ben Rich and Kylie Moore-Gilbert, “From Defense to Offense: Realist Shifts in Saudi Foreign Policy,” *Middle East Policy*, Vol. 26, No. 3, 2019, p. 65。

② 如托马斯·德梅尔胡伯认为,萨勒曼继位以来沙特的外交政策逐渐转向强硬,寻求国际伙伴的多元化与更加独立。参见 Thomas Demmelhuber, “Playing the Diversity Card: Saudi Arabia’s Foreign Policy under the Salmans,” *The International Spectator*, Vol. 54, No. 4, 2019, pp. 109–124; 王霆懿、陈琪认为,沙特外交政策向强硬转变主要是基于转移沙特王室家族内部矛盾的需要。参见王霆懿、陈琪:《沙特王室政治与对外政策》,载《现代国际关系》2019年第9期,第44–49页。

③ 马晓霖:《“萨勒曼新政”与沙特内政外交走向》,载《西亚非洲》2018年第2期,第3–30页;赵建明:《中东变局后沙特外交理念与范式的新变化》,载《西亚非洲》,2015年第2期,第4–19页。

④ 如西内姆·坚吉兹认为,萨勒曼继位以来沙特广泛促进了与亚洲大国尤其是中国的合作。参见 Sinem Cengiz, “Saudi Foreign Policy Towards China in the Post Arab Uprisings Era: A Neo-classical Realist Approach,” *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 14, No. 1, 2020, pp. 51–67; 马达维·拉希德认为,萨勒曼继位以来欧洲已经退居沙特外交战略中的次要地位。参见 Madawi Al-Rasheed, *King Salman and His Son: Winning the US, Losing the Rest*, London: LSE Middle East Centre, 2017, pp. 5–17。

“全方位平衡(Omni-Balancing)”最早由史蒂文·大卫(Steven David)提出,源自于其对冷战时期第三世界国家外交政策特征的总结。他认为,要理解第三世界国家的外交政策,不仅要考虑国家面临的外部威胁,还要考虑政权面临的内部挑战。<sup>①</sup>格德·诺尼曼(Gerd Nonneman)将史蒂文·大卫的观点进一步应用于沙特。格德·诺尼曼认为,沙特的统治者对国内安全的追求在很大程度上决定了其外交政策的实施,而影响国内安全的诸多因素包括领导人的个人魅力、王室派系的权力争夺、多数逊尼派乌莱玛的支持和石油利益集团的财富分配等等。<sup>②</sup>随后,许多学者沿用了格德·诺尼曼的观点对沙特的“全方位平衡”外交政策进行具体分析。大多数观点认为,沙特“全方位平衡”外交是为了尽可能地缓解政权面临的内部挑战,因此平衡的对象是统治阶层内部不同利益集团抑或是潜在的政治反对势力。<sup>③</sup>但近年来,沙特国族主义在沙特国内兴起,已经逐渐成为该国的主流意识形态。<sup>④</sup>因此,有关沙特国内政治反对势力的问题不再是当前沙特家族政权所面临的最为紧迫的问题,早前学者们对沙特“全方位平衡”外交政策的分析已经不太符合当下沙特的真实情况。

鉴于此,本文试图结合沙特极为看重的现代化改革,从萨勒曼继位以来沙特外交案例的基本事实出发,对其“全方位平衡”外交政策的内涵进行补充与再阐释。本文认为,沙特的“全方位平衡”外交政策是指在世界多中心崛起的变动性国际政治秩序下,沙特为了实现长时段的现代化改革目标而运用能源、经济和军事等手段与重要大国及地区维持着不同程度的稳定合作关系的外交现象。此

<sup>①</sup> Steven David, “Explaining Third World Alignment,” *World Politics*, Vol. 43, No. 2, 1991, pp. 233–256.

<sup>②</sup> Gerd Nonneman, “Determinants and Patterns of Saudi Foreign Policy: ‘Omnibalancing’ and ‘Relative Autonomy’ in Multiple Environments,” In Paul Aarts and Gerd Nonneman, eds., *Saudi Arabia in the Balance: Political Economy, Society, Foreign Affairs*, London: Hurst & Company, 2005, pp. 315–351.

<sup>③</sup> Sibel Bülbül Pehlivan, “Security Strategy of Saudi Arabia as a Regional Power in the Unipolar System (2010–2020),” *Uluslararası Bilimsel Dergi*, No. 60, 2023, pp. 140–156; Sibel Bülbül Pehlivan, “Factors Determining the State Behavior of Saudi Arabia as a Regional Power,” *Akademik Tarih ve Düşünce Dergisi*, Vol. 10, No. 6, 2023, pp. 2329–2356.

<sup>④</sup> 参见邓伟琳:《沙特国族主义的兴起:内涵、表现与动因》,载《阿拉伯世界研究》2024 年第 4 期,第 31 页;Eman Alhussein, *Saudi Arabia Champions “Moderate Islam,” Underpinning Reform Efforts*, Washington: Arab Gulf States Institute in Washington, 2020, pp. 5–6.

外,本文首次使用“选择性平衡(Optional Balancing)”的术语对沙特应对国际突发事件<sup>①</sup>的外交行为进行高度概括。沙特“选择性平衡”外交政策是在“全方位平衡”外交政策的基础上,面对不同国家与地区的国际突发事件,沙特基于维持现代化改革稳定发展的需求,适时运用疏远、断交、斡旋、增进合作和制衡等手段以调整国家间合作关系的外交现象。本文认为,沙特的“全方位平衡”外交政策与“选择性平衡”外交政策之间的转变存在紧密的逻辑联系,与沙特目前正在同步推行的现代化改革息息相关。通过对沙特“全方位平衡”外交政策与“选择性平衡”外交政策的事实梳理,本文试图从宏观视角解释萨勒曼时代沙特外交政策的根本考量,亦进一步探讨沙特外交政策的未来走向。

## 一、沙特“全方位平衡”外交政策的内容及表现

百年未有之大变局下,全球正经历着世界之变、时代之变与历史之变。沙特作为崛起中的新兴经济体,为了融入世界变局,同时又维持自身经济增长,“全方位平衡”外交政策应运而生。正如学者托马斯·德梅尔胡伯(Thomas Demmelhuber)所说,沙特努力实现国际伙伴多元化,并制定稳健和积极的外交政策是为了应对国际政治舞台上的不确定性。<sup>②</sup> 在“全方位平衡”外交政策的具体实践中,沙特运用能源、经济和军事等手段与重要大国与地区维持长期且稳定的合作关系。

### (一) 巩固和夯实与海合会国家的牢固合作关系

海合会是基于共同的宗教背景、石油经济特点和家族政治制度而建立的多边国际组织。海合会国家之间的政治、经济利益高度一致,外交关系牢固性强。

---

<sup>①</sup> 国际突发事件是指突然发生并引起广泛国际关注,牵涉国际关系和外交并使本国成为利益相关主体的事件。参见孙佩:《抗日战争时期中国共产党应对国际突发事件的历史与经验》,载《中国矿业大学学报》(社会科学版)2023年第6期,第23页。基于此,不同学者对影响沙特发展的国际突发事件的看法有所不同。本文拟选择在沙特外交研究中引起较高讨论度且沙特其中有明显外交政策立场的几个外交事件进行阐述,包括2015年伊核协议事件、2020年沙特与美国拜登政府外交关系降温、2023年10月新一轮的巴以冲突、中伊25年全面合作协议事件、2022年沙特与美国拜登政府关系缓和、沙卡关系和沙阿关系的演变。

<sup>②</sup> Thomas Demmelhuber, “Playing the Diversity Card: Saudi Arabia’s Foreign Policy Under the Salmans,” p. 119.

萨勒曼继位以来,沙特致力于深化与其他海合会国家的多领域合作。海合会经济一体化程度取得新进展。2010~2021 年,海合会成员国之间的贸易额从 580 亿美元增长到 1,430 亿美元。<sup>①</sup> 除此之外,海合会之间还推动了泛区域支付系统、区域线路联通和联合军事打击等多个方面的合作。2016 年,海合会最高理事会决定建立泛区域支付系统。2021 年 12 月,海合会第四十二届首脑会议批准成立海合会铁路管理局。2022 年,经过多次商讨,海合会国家在成立联合警察部队方面取得进展。海合会国家之间的旅游消费也在持续增长。海合会国家是沙特入境游客的最大来源国,2023 年的入境游客数为 860 万,占入境总人数的 31%。<sup>②</sup>

### (二) 推进和扩大与以色列的非公开合作关系

以色列在地理位置上与沙特相邻,是中东的地区性大国。沙特和以色列的合作潜力较高,但鉴于巴以冲突和伊以地缘政治竞争等因素的影响,两国之间的合作主要以隐秘的方式存在。中东剧变以后,随着伊朗扶植的什叶派地区势力的扩张,对伊朗的遏制构成沙特与以色列进一步扩大非公开合作的重要基础。自萨勒曼继位以来,两国的非公开合作呈现扩大的趋势,主要涉及经济领域。2016 年,以色列对海合会国家的间接出口总额约为 10 亿美元,这使得海合会国家成为以色列在中东地区的第三大出口市场。<sup>③</sup> 2022 年 5 月,沙特通过美国前总统特朗普的女婿贾里德·库什纳(Jared Kushner)的“亲和伙伴计划(Affinity Partners)”间接地向以色列经济投资 20 亿美元。<sup>④</sup>

### (三) 推进和发展与伊朗外交关系的正常化

伊朗同为沙特的邻国,在海湾地区拥有较大的政治影响力。沙特与伊朗具有较大的合作空间,也有较好的合作基础,但是两国的地缘政治竞争对合作关系的影响亦较大。萨勒曼继位以前,沙特与伊朗的合作关系在政治、教育、经济和

---

① Glnar Eskandar, *Growing but Nonmutual: Unequal Trade Dependencies and the Future of the GCC's Economic Integration*, Doha: Gulf Studies Center, 2023, p. 2.

② 参见《沙特 2023 年年度旅游数据报告》(阿拉伯文),沙特旅游局,2024 年 2 月, <https://www.sta.gov.sa/ar/home>, 第 14 页。

③ Elie Podeh, "Saudi Arabia and Israel: From Secret to Public Engagement, 1948-2018," *Middle East Journal*, Vol. 72, No. 4, 2018, pp. 582-583.

④ Erez Cohen and Alexander Bligh, "A Comparative Analysis of Israeli and Saudi Economies and an Argument for Bilateral Cooperation," *Asian Affairs*, Vol. 54, No. 1, 2023, p. 68.

军事等多个领域蓬勃发展。2016年,自沙特和伊朗断绝外交关系以来,两国的合作也随之消失。2023年3月10日,在中国的调解下,沙特和伊朗恢复了外交关系。随后,两国的高层频繁互访。两个国家的外交和财政官员也举行了多次会议商讨能源和核能等领域的合作事宜。总体而言,沙伊复交后两国外交关系进入了缓慢发展阶段。双方仍存在许多分歧点,未能达成全面的妥协。尽管如此,沙特仍致力于在分歧中寻求合作。

#### (四) 促进和维持与美国的深度合作关系

美国作为世界上的头号强国,长期以来沙特都将其视为最密切的合作者。多年来,沙特与美国在能源和军事等领域合作密切,双方各取所需。萨勒曼继位以来,沙特试图进一步促进与美国的军事、经济和科技等领域的深度合作。在军事领域,美国依旧是沙特最大的武器进口国。2017年,美沙签订了价值总额高达1,100亿美元的武器出售协议。2019年至2023年,美国占沙特武器进口总额的75%。<sup>①</sup>在经济领域,2017年,特朗普与沙特签署了将近4,000亿美元的协议。<sup>②</sup>近年来,随着沙特与中国贸易总额的增加,沙特和美国的贸易总额稍有降低,但仍比中国高出许多。在科技方面,沙特与美国在航空航天和核能等前沿技术领域也存在密切合作。

#### (五) 推进和深化与中国的全面合作关系

自沙特与中国1990年建交以来,沙特不断发展与中国的双边伙伴关系。萨勒曼继位以来,两国已经逐渐从局部合作关系发展成为全面合作关系。两国的合作涉及能源、经济、科技、军事和文化等多个领域。在能源领域,沙特长期是中国最大的能源供应国。在经济领域,中沙两国的贸易额在逐渐增加。2023年,中沙双边贸易额为1,072.3亿美元。2024年1月至8月,中沙双边贸易额为708.7亿美元。<sup>③</sup>在科技领域,沙特与中国的核能技术、太空技术以及数字技术等多个

<sup>①</sup> Pieter Wezeman, Katarina Djokic, Mathew George, Zain Hussain and Siemon Wezeman, *Trend in International Arms Transfers*, Solna: SIPRI, March 2024, p. 3, p. 11.

<sup>②</sup> Madawi Al-Rasheed, *King Salman and His Son: Winning the US, Losing the Rest*, pp. 8-9.

<sup>③</sup> 《中国同沙特阿拉伯的关系》,中国外交部网站,2024年10月,[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676860/sbgx\\_676864/](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676860/sbgx_676864/),上网时间:12月19日。

方面展开了合作。在军事领域,2016~2020 年,中国向沙特的武器出口总额增加了近 400%。<sup>①</sup> 2024 年 6 月,中国国防部长董军与来华访问的沙特国防大臣哈立德·本·萨勒曼(Khalid bin Salman)举行会谈,强调继续深化两军战略互信与合作。<sup>②</sup> 在文化领域,随着沙特旅游业的开放,沙特与中国逐渐开展了旅游和考古等方面的合作。2024 年 10 月 17 日,沙特与北京文化旅游部及多家中国文化机构签署了四项执行计划,致力于推进双方旅游业的发展和文化交流。<sup>③</sup>

#### (六) 开拓和发展与俄罗斯局部合作关系

萨勒曼继位以来,沙特与俄罗斯之间的外交关系逐渐升温,双方的合作成果增多,涉及经济、能源、军事和核能等领域。在经济领域,2015~2019 年,双方之间的贸易额约为 10 亿美元。2023 年,沙特与俄罗斯的贸易额已经超过 33 亿美元。<sup>④</sup> 在能源领域,沙特与俄罗斯之间的能源合作趋于密切。2018 年,两国共同推进了“欧佩克+”机制的建立。在军事领域,两国也逐渐开展少量合作。2017 年 10 月,双方达成了防空系统的合作。2021 年 8 月,时任沙特国防副大臣的哈立德·本·萨勒曼在推特上表示,沙特与俄罗斯签署了军事合作协议,但并未公开具体内容。<sup>⑤</sup> 在核能技术领域,2015 年 6 月,沙特与俄罗斯签署了核电合作协议。2017 年 10 月,两国继续讨论了核电合作项目的落实。<sup>⑥</sup>

---

① Layla Ali, *Saudi Arabia Developing a Partnership with China*, Jeddah: Gulf Research Center, 2022, p. 4.

② 《张又侠董军分别与沙特国防大臣会见会谈》,中华人民共和国国防部网站,2024 年 6 月 25 日,<http://www.mod.gov.cn/gfbw/jswj/16318439.html>,上网时间:2024 年 12 月 19 日。

③ 《文化和旅游部部长会见沙特文化大臣》,中华人民共和国文化和旅游部,2024 年 10 月 17 日,[https://www.mct.gov.cn/wlbphone/wlbydd/xxfb/jiaodianxinwen/202410/t20241017\\_9557-65.html](https://www.mct.gov.cn/wlbphone/wlbydd/xxfb/jiaodianxinwen/202410/t20241017_9557-65.html),上网时间:2024 年 11 月 11 日。

④ Layla Ali, *Russia-Saudi Relations: Two Years Post Ukraine Crisis*, Jeddah: Gulf Research Center, 2024, p. 3.

⑤ 虽然沙特已经派遣学员在俄罗斯的军校进行培训学习,但截至 2024 年,沙特与俄罗斯之间的军事合作协议的大多数后续内容都未公开,落实进程缓慢且前景尚不明朗,且沙特并未与俄罗斯落实防空系统的购买合同。参见 John Parker and Thomas Lynch III, *Russia and Saudi Arabia: Old Disenchantments, New Challenges*, Washington, D. C.: National Defense University Press, 2021, pp. 19-20.

⑥ 王琼、李坤泽:《“磁性协调”:“阿拉伯之春”后的俄罗斯与沙特的新型关系模式》,载《学术探索》2021 年第 11 期,第 58 页。

### (七) 维持与发展与欧洲大国的稳定合作关系

欧洲作为老牌强国云集的地区,在军事安全和国际话语权等领域扮演着重要角色。作为 G20 的成员国,沙特一直以来都维持着与欧洲大国的多领域合作关系,萨勒曼继位以来,沙特致力于推进和深化与欧洲的稳定合作关系。在军事领域,2018 年 3 月,沙特与英国签订了价值 100 亿英镑的武器出售协议。<sup>①</sup> 2023 年 3 月,沙特和英国签署了关于沙特参与欧洲“未来空战系统(Future Combat Air System, FCAS)的意向声明。在经济领域,欧盟长期以来是沙特的第二大贸易伙伴。2019~2023 年,欧盟对沙特货物进口的平均增长率提升了 8.4%,货物出口的平均增长率提升了 6.8%。<sup>②</sup> 2024 年上半年,沙特与欧盟的贸易额达到了 520 亿美元。<sup>③</sup> 除此之外,沙特与欧洲大国的合作还涉及能源输送和文化旅游等领域。

总体而言,从萨勒曼继位以来沙特与重要大国和地区的诸多联系来看,沙特“全方位平衡”外交政策的特点可以归纳为,继续巩固和夯实与毗邻国家如海合会国家的牢固合作,拓展和深化与传统大国诸如美国、中国及欧洲大国的合作,积极开拓新型合作伙伴俄罗斯的局部合作,继续扩大与以色列的非公开合作,尝试恢复与发展地缘政治对手伊朗的正式合作。可以说,沙特尽其所能地与周边地区及重要大国维持着稳定与友好的外交关系正是其“全方位平衡”外交政策最明显的特点。

## 二、沙特“选择性平衡”外交政策的内容及表现

“全方位平衡”外交政策反映了沙特对国际政治秩序长期变动的深刻认知,

<sup>①</sup> Armida van Rij and Benedict Wilkinson, *Security Cooperation with Saudi Arabia: Is It Worth It for the UK?*, London: King's College London, 2018, p. 13.

<sup>②</sup> Directorate-General for Trade, *European Union, Trade with Saudi Arabia*, European Commission, May 2024, [https://commission.europa.eu/index\\_en](https://commission.europa.eu/index_en), p. 2, 上网时间:2024 年 12 月 20 日。

<sup>③</sup> “Saudi Arabia, EU Affirm Commitment to Bolstering Deep Ties in All Fields,” *Saudi Press Agency*, December 10, 2024, <https://www.spa.gov.sa/en/N2222895>, 上网时间:2024 年 12 月 20 日。

并致力于在变动的国际政治秩序中实现沙特现代化改革的总目标。通过对比发现,沙特与不同国家及地区的合作关系也表现出多样化的特点:首先,沙特与美国的经济成交量最高,防务合作最为紧密。其次,虽然沙特与中国的贸易总额在逐年攀升,但是对比沙特与美国的贸易总额仍然落后。此外,波斯湾地区一直是沙特的核心地区,沙特实现自己的外交目标离不开海合会的支持。再者,沙特与俄罗斯的贸易总额相对较少,而且军事合作的后续落实尚不明朗。沙特与欧洲大国的贸易总额虽然低于中美两国,但是总体稳定性较高。最后,尽管沙特扩大了与以色列的合作,但这种合作依旧不太可能公开。并且,虽然沙特对伊朗恢复了外交关系,但与沙卡复交后的发展进程相比,沙伊两国外交关系的发展进程较为缓慢(见表 1)。<sup>①</sup>

表 1 “全方位平衡”视角下沙特与重要大国或地区的合作关系层级对比示例图

国别或地区	合作关系层级	影响因素	具体表现
海合会国家	牢固性很高	地理位置>综合国力	政治与经济利益高度一致,在稳定世界石油价格、军事防务合作、经济产品交换和文化旅游方面存在牢固合作
以色列	合作潜力高	巴以冲突、伊以地缘政治竞争>综合国力	私底下已经在经济领域展开了少量合作
伊朗	竞争性较强	地缘政治竞争>综合国力	虽然在许多方面仍存在分歧,未达成全面的妥协,但是沙特仍致力于在分歧中推进合作
美国	牢固性很高	综合国力>地理位置	经济成交量最高、防务合作最紧密
中国	牢固性很高	综合国力>地理位置	经济成交量仅次于美国、积极发展能源、文化、科技和军事等多领域合作
俄罗斯	稳定性较弱	综合国力>地理位置	积极发展能源、军事和经济等领域的局部合作,但军事合作落实尚不明朗
欧洲	稳定性高	综合国力>地理位置	继续推进军事和经济等多领域合作

资料来源:作者自制。

沙特与不同国家及地区的多样化合作关系为“选择性平衡”外交政策的开展

<sup>①</sup> 2021 年沙特和卡塔尔复交之后,两国很快推进了军事和数字技术等诸多领域的合作。而沙伊复交以后,诸多领域的合作尚未解限。

奠定了基础。从“全方位平衡”外交政策向“选择性平衡”外交政策转变的关键在于沙特对国际社会发生的足以威胁其现代化改革的国际突发事件的认知。鉴于国际突发事件具有突发性和不可预料性,沙特的应对措施往往也具有临时性与多变性,虽然沙特对不同国家及地区的“选择性平衡”外交政策的具体内容和表现各不相同,但皆服务于其现代化改革的总目标。

### (一) 对 2015 年伊核协议的回应: 与美国疏远, 与伊朗断交

鉴于伊朗与沙特之间的地缘政治竞争,遏制伊朗向来是沙特与美国保持紧密合作的重要基础。然而,前美国总统奥巴马积极推动 2015 年伊核协议的签订,旨在通过这一外交成果来促进中东的地区平衡,进而为美国在中东的政策性收缩创造有利条件。2015 年伊核协议事件损害了沙特的利益。在沙特看来,解除制裁后的伊朗将重新回归中东能源市场,并且此举很可能威胁美国与沙特深度合作关系。尽管奥巴马几番安抚沙特,但是沙特还是多次表达了对 2015 年伊核协议事件的不满。沙特前驻美国大使班达尔·本·苏丹王子(Bandar bin Sultan Al Saud)认为,该协议将给中东地区带来严重破坏。<sup>①</sup>

在也门内战中,用沙特与俄罗斯和欧洲的军事合作关系暂时地替代其与美国的军事合作关系是 2015 年伊核协议事件背景下沙特对美国实行“选择性平衡”外交政策的主要内容。与美国疏远是沙特对 2015 年伊核协议事件的回应。2015 年 3 月,沙特联合部分阿拉伯国家介入也门内战,进行了军事行动。随后,奥巴马决定对沙特暂停出售武器。为了弥补武器的空缺,沙特增加了对俄罗斯和欧洲大国的武器进口。2015 年 6 月,沙特与俄罗斯签署了武器采购协议。<sup>②</sup> 2016 年沙特与英国签署了新的军事合作协议。<sup>③</sup> 除此之外,2016 年奥巴马访问沙特时受到冷落,萨勒曼国王并没有出现而是派了利雅得省省长来迎接。

除了与美国疏远,随着 2015 年伊核协议事件的最终敲定,沙特与伊朗的矛盾也逐渐激化。沙特与伊朗断交是 2015 年伊核协议事件刺激下沙特对伊朗实行

<sup>①</sup> Aftab Kamal Pasha, “Saudi Arabia and the Iranian Nuclear Deal,” *Contemporary Review of the Middle East*, Vol. 3, No. 4, 2016, pp. 6-7.

<sup>②</sup> Ibid. p. 9.

<sup>③</sup> Armida van Rij and Benedict Wilkinson, *Security Cooperation with Saudi Arabia: Is It Worth It for the UK?*, p. 12.

“选择性平衡”外交政策的结果。2016 年 1 月 2 日,什叶派乌莱玛尼姆尔·巴基尔·尼姆尔(Nimr Baqir al-Nimr)因支持恐怖分子的罪名在沙特被处以斩首。尼姆尔被斩首后引起伊朗的抗议。随后,伊朗人袭击了沙特驻德黑兰和马什哈德领事馆。1 月 3 日,沙特宣布与伊朗断绝外交关系。以往,大多数研究者将 2016 年沙伊断交归咎于宗教冲突,认为沙特与伊朗断交是基于宗教矛盾。<sup>①</sup>然而,从 2015 年至 2016 年沙特外交行为的前因后果来看,宗教矛盾仅仅只是外在表现,其根本原因在于 2015 年伊核协议以及由此引发的沙伊对抗。

总体而言,从表面上看,沙特与美国疏远,与伊朗断交,向国际社会展示的是强硬的外交姿态,但是其背后实则是沙特对 2015 年伊核协议事件可能引发的地区秩序变动的一种自保策略。沙特并非真的意图与美国疏远,与伊朗的断交也更多是一种国际政治的舞台表演,其象征意义远大于实际利益所得,沙特的两种外交行为都是为了促使美国恢复对伊朗的遏制以维护自身在中东地区的总体利益。

## (二) 对与拜登政府关系降温的回应: 与美国疏远,与俄国及中国推进合作

2015 年伊核协议损害了沙特的利益,特朗普上台以后,集中力量孤立与遏制伊朗,尤其是 2018 年特朗普宣布退出伊核协议并对伊朗进行极限施压的制裁,此举受到了沙特的欢迎。然而,2020 年拜登就任美国总统后,沙特与美国的关系再次降温。在伊核问题上,虽然拜登政府总体上维持对伊朗的制裁政策,但是其将沙特裔记者卡舒吉遇害一案的调查结果公然指向沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼(Mohammed bin Salman),损害了沙特家族政权的国际形象。<sup>②</sup>除此之外,拜登上台后同样中断了对沙特的军事支持,并取消对也门胡塞武装的“外国恐怖组织”认定,此举相当于否认了沙特介入也门内战的国际合法性。

2022 年俄乌冲突背景下坚持石油减产及重启与中国的石油出口以人民币结算的协商是沙特对美国实行“选择性平衡”外交政策的主要内容。拜登政府对沙

---

<sup>①</sup> Meir Litvak, “Iran and Saudi Arabia: Religious and Strategic Rivalry,” In Joshua Teitelbaum, ed., *Saudi Arabia, the Gulf, and the New Regional Landscape*, Ramat Gan: Begin-Sadat Center for Strategic Studies, 2017, p. 54.

<sup>②</sup> Steven Cook and Martin Indyk, *The Case for a New U.S. -Saudi Strategic Compact*, New York: Council on Foreign Relations, 2022, p. 13.

特的政治指责与撤离军事支持导致了两国的再次疏远。俄乌冲突爆发以后,为了控制油价稳定经济形势,拜登要求沙特增加石油产量以遏制俄罗斯。然而,沙特不仅拒绝了拜登的要求,还通过继续减产石油来抬高油价。2022年10月,以沙特和俄罗斯为首的“欧佩克+”宣布将石油产量削减200万桶/日。<sup>①</sup>除此之外,沙特也重启与中国的石油出口以人民币结算的协商。<sup>②</sup>

总的来说,在沙特对美国“选择性平衡”外交政策的实践中,沙特擅于将其与其他国家的外交关系作为筹码与美国进行谈判。作为中东的地区大国,沙特的外交政策向来以谨慎为主,致力于维持以自身为主导的地区政治秩序的稳定。在面向大国时,基于该目标,沙特向来谨慎的外交政策又会同时呈现出极大的灵活性。沙特对美国的“选择性平衡”外交政策中的灵活性服务于其自身的总体利益。

### (三) 对2023年新一轮巴以冲突的回应:在以色列和阿拉伯国家之间斡旋

2023年10月7日,自新一轮巴以冲突爆发以来,自居“阿拉伯世界新盟主”的沙特便主动带头谴责以色列对巴勒斯坦的袭击。从表面上看,沙特对以色列的谴责和反对立场不仅符合其对自身“阿拉伯世界新盟主”的国际身份的定义,而且有助于利用冲突以扩大国际影响力。因此,沙特在新一轮巴以冲突中对以色列袭击巴勒斯坦的强烈反对态度是顺从中东地缘政治逻辑的自然结果,也体现了沙特作为地区重要大国和两座圣城守护者的国际责任。但与此同时,在一些场合比如国际会议和媒体宣传中,沙特又表现出颇为不同的态度。如沙特允许以色列官员更多地出现在沙特官方媒体之中。以色列军方发言人阿维凯·阿德拉伊(Avichay Adraee)是沙特的媒体版面中最常出现的人物之一。2024年3月11日,以色列议员丹尼·达农(Danny Danon)接受了沙特官方控制的阿拉伯卫星电视台(Al Arabiya)的采访,他表示,谈判陷入僵局的问题不在于以色列而

<sup>①</sup> Emile Hokayem, “Fraught Relations: Saudi Ambitions and American Anger,” *IJSS*, December 6, 2022, <https://www.ijss.org/online-analysis/survival-online/2022/12/fraught-relations-saudi-ambitions-and-american-anger/>, 上网时间:2024年9月26日。

<sup>②</sup> Nimisha Soni and Pranav Jain, “Challenges to the US Dollar Hegemony and Emergence of Yuan in the Current Multipolar World,” *Korea Review of International Studies*, Vol. 16, No. 1, p. 66.

在于哈马斯。<sup>①</sup> 此外,沙特与以色列建立正式外交关系的谈判并未因新一轮巴以冲突而停止。沙特不断地接受美国国务卿安东尼·布林肯 (Antony Blinken) 以推进沙以关系正常化为目的的外交出访。

总的来说,沙特对新一轮巴以冲突的两种行为要结合历史因素与当下的政治局势来审视。从沙特的角度而言,巴勒斯坦和平建国始终是沙特对以色列开展正式外交关系的前提条件,对巴勒斯坦人的支持在一定程度上事关沙特“阿拉伯世界新盟主”的国际身份的合法性。以此为出发点,沙特在新一轮巴以冲突中与大多数阿拉伯国家站在同一立场去谴责以色列对巴勒斯坦的袭击。此外,美国总统拜登面临大选之际加快推进缓和新一轮巴以冲突的需要以及用签署新防务条约作为条件又促使沙特表现出与以色列建立正式外交关系的“诚意”,在一些场合中有意表现出与以色列继续接触的意愿以及与其建立正式外交关系的积极态度。沙特在新一轮巴以冲突中两种行为构成其在阿拉伯国家和以色列之间实行“选择性平衡”外交政策的主要内容。在巴勒斯坦和平建国的问题上坚持立场不妥协,同时在与以色列的建交谈判中又不明确表现出决裂的意图,而是采取了一种相对模糊的双重策略,以此来维持总体政治局势的稳定,从而实现沙特自身总体利益的最大化。

#### (四) 对《中伊 25 年全面合作协议》的回应: 与中国增进合作

中国是沙特继美国之外经济成交量最大的国家。对于沙特而言,中国是沙特实现“2030 年愿景”过程中不可或缺的合作伙伴。然而,沙特也认为,中国一贯的地区协调立场使其在处理与海湾国家的外交关系时往往展现出一种谨慎的态度,并且努力维护其与沙伊两国的友好合作。<sup>②</sup> 因此,在沙伊断交的背景下中伊关系的进展受到沙特的极度重视亦同时影响着沙特对中国的外交政策。

2021 年 3 月 27 日,中国与伊朗签订了为期 25 年的全面合作协议,通过向伊

---

<sup>①</sup> Beatrice Farhat, “Saudi Media Hosting More Israeli Figures Since Gaza War,” *Al Monitor*, March 14, 2024, <https://www.al-monitor.com/originals/2024/03/saudi-media-hosting-more-israeli-figures-gaza-war>, 上网时间:2024 年 10 月 4 日。

<sup>②</sup> Benjamin Houghton, “China’s Balancing Strategy Between Saudi Arabia and Iran: The View from Riyadh,” *Asian Affairs*, Vol. 53, No. 1, 2022, p. 132.

朗经济投资 4,000 亿美元以发展两国的全面战略伙伴关系。<sup>①</sup> 此前,中国国家主席习近平曾在 2016 年访问沙特与伊朗,与两国都发表过未来建立全面战略伙伴关系的规划声明。全面战略伙伴关系是两国外交关系中的最高级别。在沙特看来,中伊率先达成全面战略合作关系可能预示着中国一贯的地区协调立场发生改变,从而导致伊朗重新参与地区主导权的争夺,威胁到自身的国际地位。

《沙特公报》(*Saudi Gazette*)记者海拉·穆沙瓦(Hailah Al-Mushawah)认为,该协议会鼓励伊朗在中东加倍采取敌对行动。阿拉伯卫星电视台前负责人阿卜杜勒·拉赫曼·拉希德(Abd al-Rahman al-Rashid)则称,《中伊 25 年全面合作协议》可能会颠覆二战以来的中东地区秩序。<sup>②</sup>

进一步增进与中国的合作并争取获得同样的外交进展而非疏远是沙特对中国区别于美国在相似性质的国际突发事件上的不同态度,<sup>③</sup>它构成沙伊断交背景下沙特对中国实行“选择性平衡”外交政策的主要内容。与中国继续扩大深度合作是沙特对《中伊 25 年全面合作协议》的回应。沙特希望尽快与中国建立全面战略合作伙伴关系以平衡其与伊朗的地缘政治竞争。2022 年 2 月 4 日,沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼不顾美西方的反对出席了北京冬奥会的开幕式。据中国驻利雅得大使馆称,穆罕默德·本·萨勒曼的此次访问旨在促进中沙全面战略合作伙伴关系的发展。同年 12 月 9 日,沙特与中国正式建立起全面战略伙伴关系。

总体而言,沙伊断交背景下,尽管沙伊之间的地缘政治竞争相对突出,但沙特不会为了反对伊朗而放弃与中国的外交利益。

#### (五) 对沙美关系缓和的回应:与美国推进合作,也推进与中国的合作

拜登政府与沙特的疏远持续了两年多的时间。2022 年 7 月 15 日,拜登对沙特的访问是沙美两国关系走向缓和的标志,双方试图通过缔结新的合作条约使两国的关系“重修旧好”。

---

① Jonathan Fulton, “China Between Iran and the Gulf Monarchies,” *Middle East Policy*, Vol. 28, No. 3-4, p. 203.

② Benjamin Houghton, “China’s Balancing Strategy Between Saudi Arabia and Iran: The View from Riyadh,” pp. 138-139.

③ 相似性质的国际突发事件是指,2015 年伊核协议与中伊签订 25 年全面合作协议都是有助于伊朗克服国际制裁进而与沙特争夺地区主导权的事件,这两个事件对于沙特的总体利益而言都是不利的。

与美国“重修旧好”的同时继续推进与中国的深度合作是沙特对沙美关系缓和的回应。沙特与美国的合作关系取得了进展,沙特与中国的合作关系进展也紧随其后,两者之间的相对同步性构成沙特在美国和中国之间实行“选择性平衡”外交政策的主要内容。如继 2022 年 7 月拜登出访沙特后,2022 年 12 月 7 日,中国国家主席习近平出席了首届中国—阿拉伯国家峰会和中国—海湾合作委员会峰会。随后,中沙两国签署了《中华人民共和国和沙特阿拉伯王国全面战略伙伴关系协议》(以下简称《中沙全面战略伙伴关系协议》)。<sup>①</sup> 沙特是继伊朗和阿联酋之后与中国第三个签订全面战略伙伴协议的海湾国家。

2023 年 10 月,新一轮巴以冲突爆发以后,拜登不断以美沙新防务协议为诱导,试图推进沙特与以色列建立正式的外交关系。2024 年 4 月 29 日,美国国务卿布林肯表示,美国与沙特的新防务协议非常接近达成。然而,正当外界猜测沙特与以色列之间的关系是否取得新进展之际,沙特转而派遣代表前去北京表达了支持巴勒斯坦的政治立场。5 月 30 日,中国—阿拉伯国家合作论坛第十届部长级会议在北京召开。会议结束后,中国与阿拉伯国家发布了关于巴勒斯坦问题的联合声明。该声明的主要内容包括以色列应同意建立以沙特提出的《阿拉伯和平倡议》(Arab Peace Initiative, API)为条件的地区和平等等。<sup>②</sup>

总体而言,美国依旧是沙特最看重的合作者,美国的政治影响力与其庞大的军事实力在很大程度上为沙特提供了重要的安全保障。但近年来,随着美国在中东的政策性收缩,沙特不得不开始规划一个新的中东秩序。沙特愈加愿意展示其寻求独立自主外交道路的姿态。在该时期,中国在很多领域都被沙特视为美国的替代角色。沙特对中国的“选择性平衡”外交政策正是围绕此种认知展开,也由此表现出与美国相区别的特征。沙特对中国的“选择性平衡”外交政策主要以增进合作为主,沙特不太会为了美国的要求而放弃与中国的合作。相反,

---

① 《中华人民共和国和沙特阿拉伯王国联合声明》,中华人民共和国外交部,2022 年 12 月 9 日,[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202212/t20221209\\_10988250.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202212/t20221209_10988250.shtml),上网时间:2024 年 11 月 10 日。

② 《中国和阿拉伯国家关于巴勒斯坦问题的联合声明》,中华人民共和国外交部,2024 年 5 月 31 日,[https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao\\_674904/1179\\_674909/202405/t20240531\\_11366712.shtml](https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202405/t20240531_11366712.shtml),上网时间:2024 年 11 月 10 日。

中国日益增长的国际影响力会成为沙特应对美国的重要筹码,与中国保持深度合作关系会更有利于沙特在中美两个国家之间取得总体利益最大化。

#### (六) 对沙卡关系与沙阿关系演变的回应:与卡塔尔断交,限制阿联酋的发展

卡塔尔与阿联酋都曾经是海合会中的顺从于沙特主导权的国家。中东剧变以后,卡塔尔与阿联酋逐渐开始挑战沙特的地区主导权,积极开拓“小国大外交”的国际影响力。沙卡关系和沙阿关系的演变缘起于海合会内部政治秩序的新变动与沙特仍试图继续维持以自身为主导的旧秩序之间的矛盾。沙特在海合会国家之间实行“选择性平衡”外交政策的重要手段是制衡。2017年6月5日,沙特联合阿联酋对卡塔尔进行集体断交,试图通过孤立卡塔尔逼其在支持地区恐怖主义和亲近伊朗的核心问题上妥协。沙特切断了与卡塔尔的所有双边关系,同时终止了卡塔尔对也门行动的参与。<sup>①</sup>此次断交危机是自海合会成立以来内部矛盾最严重影响最大的外交事件。

沙特对卡塔尔的孤立维持了四年。随着阿联酋经济影响力的上升,沙特与阿联酋之间的经济竞争加剧促使沙特重新调整对卡塔尔的孤立政策,转而限制阿联酋的发展。为了与阿联酋争夺海湾地区主要转口港的地位,沙特投资1,470亿美元试图将自身打造为中东主要的商业和交通中心。<sup>②</sup>沙特也修改了从其他海合会国家进口商品的规定,将在阿联酋自由区生产或使用以色列商品投入生产线的产品排除在优惠关税减让政策之外,此举对阿联酋作为地区贸易与商业中心的角色带来一定的冲击。<sup>③</sup>从2021年开始,穆罕默德·本·萨勒曼开始要求在沙特的外国公司至2024年前必须将其总部移至利雅得,否则将不再有资格获得政府合同。通过这一举措,沙特试图削弱阿联酋在吸引跨国公司设立总部

---

<sup>①</sup> Hani Albasoos and Sara Al-Zadjali, “The Qatar Crisis: Challenges and Opportunities,” *International Journal of Research in Business and Social Science*, Vol. 10, No. 1, 2021, p. 159.

<sup>②</sup> Yoel Guzansky, Tomer Fadlon, and Daniel Rakov, “Oil, Economics, and Geopolitics: Relations Between Saudi Arabia and UAE,” *Institute for National Security Studies*, No. 1499, 2022, p. 3.

<sup>③</sup> Aziz El Yaakoubi, Marwa Rashad and Davide Barbuscia, “Saudi Arabia Amends Import Rules from Gulf in Challenge to UAE,” *Reuters*, July 5, 2021, <https://www.reuters.com/article/business/saudi-arabia-amends-import-rules-from-gulf-in-challenge-to-uae-idUSKCN2EB0PK/>, 上网时间:2024年10月16日。

方面的优势地位,提升自身的竞争力。<sup>①</sup> 除此之外,沙特选择与卡塔尔恢复外交关系。2021 年 1 月 5 日,沙特与卡塔尔在乌拉签订协议,宣布恢复外交关系。随后,两国重新开放领空、领海通道和陆地边境。<sup>②</sup>

从近年来沙卡和沙阿关系的演变来看,两者的变化都呈现出阶段性的特征。在中东地区政治秩序加速变动的背景下,“小国大外交”的政治优势促使海合会小国对沙特的挑战已经成为常态。站在沙特的角度,维持在海湾地区的政治、经济和文化等领域的主导地位无疑是其外交政策中的核心需求。鉴于地缘政治、政权安全与意识形态等多重因素的影响,沙特不太可能完全放弃与海合会国家的进一步紧密合作。然而,在数次的国际突发事件中,沙特意识到海湾阿拉伯国家尤其是卡塔尔和阿联酋追求独立自强的外交意愿在一定程度上间接地损害了其自身利益。无论是卡塔尔扩大与伊朗的合作,抑或是阿联酋优先与以色列恢复外交关系,都令沙特不得不重视卡塔尔与阿联酋的挑战。沙特在海合会国家之间的“选择性平衡”外交政策将帮助其制衡海合会内部的异动以维持自身的总体利益。

表 2 “选择性平衡”视角下沙特对国际突发事件的外交政策及结果示例图

国别或地区	国际突发事件	沙特外交政策的内容	外交事件结果
美国	2015 年伊核协议签署	2015 年的也门内战期间,与俄罗斯和欧洲大国签署武器采购协议,奥巴马出访沙特受到萨勒曼国王的冷落	与美国奥巴马政府疏远
	2020 年沙特与美国拜登政府关系降温	2022 年俄乌冲突背景下坚持石油减产导致油价飙升,重启与中国就出口石油以人民币结算的协商	与美国拜登政府疏远
伊朗	2015 年伊核协议签署	介入也门内战,斩首什叶派乌莱玛尼姆尔	与伊朗断交

<sup>①</sup> Yoel Guzansky, Tomer Fadlon and Daniel Rakov, “Oil, Economics, and Geopolitics: Relations Between Saudi Arabia and UAE,” p. 3.

<sup>②</sup> 此时,阿联酋并没有追随沙特与卡塔尔恢复外交关系,而是到了 2023 年才与卡塔尔恢复外交关系。

(续表)

国别或地区	国际突发事件	沙特外交政策的内容	外交事件结果
以色列/ 阿拉伯国家	2023年新一轮巴以冲突爆发	一方面强烈谴责以色列对巴勒斯坦的袭击,另一方面又有意表现出与以色列继续接触并且建立正式关系的意愿	维持新一轮巴以冲突升级后总体政治局势的稳定
中国	2021年《中伊25年全面合作协议》签署	2022年2月沙特王储不顾美西方反对出席北京冬奥会开幕式,2022年12月签署《中沙全面战略伙伴关系协议》	沙伊断交背景下与中国继续增进合作
美国/ 中国	2022年7月沙特与美国拜登政府关系缓和	沙特与美国的合作关系取得进展,沙特与中国的合作关系进展也紧随其后	与美国“重修旧好”的同时继续推进与中国的合作关系
卡塔尔	卡塔尔政治影响力的上升	联合阿联酋孤立卡塔尔,切断了与卡塔尔的所有双边关系,同时终止了卡塔尔对也门行动的参与	与卡塔尔断交
阿联酋	阿联酋经济影响力的上升	将阿联酋的部分商品排除在优惠关税减让政策之外,削弱阿联酋在吸引跨国公司设立总部方面的优势地位以及与卡塔尔复交	限制阿联酋的发展

资料来源:作者自制。

总体而言,在沙特“选择性平衡”的外交政策实践中,其做法不尽相同(见表2)。首先,对待2015年伊核协议事件与拜登政府的关系降温,沙特选择疏远美国,增进了与俄罗斯、欧洲大国和中国的合作。而对待《中伊25年全面合作协议》,沙特并没有选择疏远而是继续增进与中国的合作,进一步深化双方的合作关系。其次,对待2023年新一轮巴以冲突,沙特尽可能地在阿拉伯国家与以色列之间进行斡旋,试图维持总体政治局势的相对稳定。再者,在2015年伊核协议事件影响下沙特选择与伊朗断交长达7年有余。随着卡塔尔政治影响力上升,沙特选择联合阿联酋与卡塔尔断交,而当阿联酋的经济影响力上升,又选择与卡塔尔复交以限制阿联酋的发展。从以上事件可以看出,沙特“选择性平衡”外交政策的核心在于临时性的政策调整,无论是相对温和的增进合作,抑或是相对强硬

的断交只是服务于沙特实现自身目的的手段而已。

### 三、沙特外交政策的根本考量及其未来走向

从沙特的“全方位平衡”与“选择性平衡”两种外交政策实施的时间背景来看,沙特正全力推进国家的全面现代化改革。沙特此次的“现代化改革”涉及多层次、宽领域和全方位的社会转型,它要求国内外诸多改革因素的有效联动,亦包括外交政策的相互统一。沙特推进国家的全面现代化改革与“全方位平衡”和“选择性平衡”两种外交政策的相对同步性构成两者紧密关联的逻辑基础。此外,沙特外交政策的手段具有多样性,在此基础上形成的国际关系表现也具有多元性,因此,沙特外交政策的根本考量并不是基于某个个别的因素,而是基于现代化改革总目标的一致性而展开的。

2016 年,沙特政府推出以“2030 年愿景”为名的一揽子改革计划。沙特“2030 年愿景”的总目标可以概括为,充分利用自身的地缘政治和自然资源优势,通过军事实力的提升和国家经济总量的极大增长拉动社会转型,最终实现沙特向现代化强国甚至全球强国转变的目标。在“2030 年愿景”实施过程中,与其同步出现的是沙特国族主义的兴起。“沙特国族主义”是指以沙特家族所统治的沙特国家认同为核心的新兴意识形态。<sup>①</sup>物质基础和意识形态的双重变化构成萨勒曼继位以来沙特国家全面现代化改革的主要内容。因此,“2030 年愿景”的顺利实现和沙特国族主义的成功构建便成为了沙特外交政策中的主要目标。

从沙特的“全方位平衡”和“选择性平衡”两种外交政策的实践过程可以看出,为促进“2030 年愿景”的顺利实施而采取的措施可以归纳为发展军事力量、引进前沿技术、引资带动发展以及推动能源经济转型四个方面。

第一,在发展军事力量方面,“2030 年愿景”中提到,至 2030 年,沙特将全面

---

<sup>①</sup> “沙特国族主义”不再是以单一的意识形态认同如瓦哈比派宗教认同为标准,而是糅合了沙特的宗教少数派等社会各阶层、各领域的国民对沙特家族所统治的沙特国家的认同。参见邓纬琳:《沙特国族主义的兴起:内涵、表现与动因》,第 33 页;Sumanto Al Qurtuby, “The Development and Innovation of Religious, Secular, and Archaeological Tourism in Saudi Arabia,” *The Journal for Interdisciplinary Middle Eastern Studies*, Vol. 10, No. 1, 2024, p. 36.

提升军事实力,实现半数军队装备的本地化生产。<sup>①</sup> 在萨勒曼时代外交政策的实践中,沙特与海合会国家、美国、中国、欧洲大国和俄罗斯等多个国家都存在军事合作,这些军事合作国与沙特举行联合军演,为沙特军人提供培训以及向沙特出售武器等等。除此之外,美国停止对沙特的军事支持成为其与美国疏远的重要原因,而与美国的军事合作暂时中断之后,沙特便增加了与俄罗斯与欧洲大国的军事合作。美沙关系缓和后,双方也优先考虑签署新防务条约以推进两国“重修旧好”。

第二,在引进前沿技术方面,“2030年愿景”中提到,沙特通过与全球新型科技公司的合作,以增强沙特经济的核心竞争力。<sup>②</sup> 在萨勒曼时代外交政策的实践中,沙特与许多国家就前沿技术方面展开了合作。在核能技术方面,沙特与中国、美国和俄罗斯等大国都展开了核能技术合作的讨论并签署了相关协议。在太空技术方面,2018年,沙特与中国达成了探月合作<sup>③</sup>,与美国也存在密切的航空航天技术合作。在数字技术方面,沙特与中国公司签署了多个项目,与海合会国家之间也逐步建立了泛区域支付系统。

第三,在引资带动发展方面,“2030年愿景”中提到,沙特将不断吸引外资,改善国内营商环境,以增加就业和实现经济繁荣。<sup>④</sup> 在萨勒曼时代外交政策的实践中,沙特与海合会国家、中国、美国、俄罗斯和欧洲大国等多个国家都建立了经济投资关系,与以色列也建立了间接的非公开投资关系。沙特还通过扩大与其他国家的文化与旅游交流,以促进沙特旅游业发展的方式带动沙特人的就业。而且,争夺海外投资也是导致沙特与阿联酋两国经济竞争的重要原因。

第四,在推动能源经济转型方面,“2030年愿景”中提到,“在推进经济多元化的同时,沙特将一如既往地致力于油气行业的本地化,并且利用石油和石化领域的优势地位投资与发展相关产业”。<sup>⑤</sup> 在萨勒曼时代外交政策的实践中,沙特

① 参见沙特《2030年愿景》(阿拉伯文),<https://www.vision2030.gov.sa/>,第1-81页。

② 同上。

③ 《中沙联合发布搭载相机对月成像图》,中国探月与深空探测网,2018年6月14日,<http://www.clep.org.cn/n5982064/c6801942/content.html>,上网时间:2024年8月15日。

④ 参见沙特《2030年愿景》(阿拉伯文)。

⑤ 同上。

以实现经济多元化为导向,在减少石油产量的同时亦希望稳定石油市场,以推动能源经济向多元化经济的平稳过渡。萨勒曼继位以来,沙特与俄罗斯建立了密切的能源合作,双方共同促进了“欧佩克+”机制的建立。沙伊复交后,双方也逐步开展了能源合作的讨论。此外,2022 年俄乌冲突期间,沙特拒绝美国石油增产的要求也存在维护与俄罗斯能源合作的考虑。

萨勒曼时代的外交政策除了服务于“2030 年愿景”的顺利推行,也服务于沙特国族主义的成功构建。沙特国族主义的构建不仅需要培养国民对沙特家族统治的认同,而且对外维护沙特家族政权的良好形象也是其中的重要内容。沙特家族政权的良好形象是激发国民的政治自信心与凝聚力,建立对其政治认同的重要基础。<sup>①</sup> 因此,倘若沙特家族政权的形象遭到诋毁,便有可能构成沙特采取“选择性平衡”外交政策的推动性事件。除此之外,断交作为外交手段也是增加国族认同的重要方式,通过对国家“紧急状态”的塑造,进而培养了国民对国家命运的关注,提升了国族认同。

拜登政府对沙特王室残酷杀害政治异见人士的指责损害了其所构建的宽容、温和与改革引领者的外在形象,构成了沙特与拜登政府疏远的重要原因。拜登曾因卡舒吉事件在总统竞选时宣称要让沙特在国际政治舞台中沦为“贱民国家”。2021 年美国中情局发布的调查报告又称,刺杀卡舒吉获得了沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼的授权。拜登不顾美沙合作关系在人道主义上的指责令沙特的政权形象受到损害。在沙特看来,美国所提供的报告表明了沙特对政治异见人士的不宽容,甚至对沙特统治者独裁专制的舆论亦逐渐发酵,<sup>②</sup>所有这些都是沙特不愿意看到的。

在 2023 年爆发的新一轮巴以冲突中,沙特在阿拉伯国家与以色列之间进行斡旋,此举也是为了维持与提升其国际形象,增强国民认同感。通过明确谴责以色列对巴勒斯坦的袭击,沙特彰显了其作为阿拉伯国家领袖的政治身份和责任,塑造了良好的国际形象。此外,沙特作为两座圣城与伊斯兰教的守护者,

---

① 邓纬琳:《沙特国族主义的兴起:内涵、表现与动因》,第 51 页。

② Madawi Al-Rasheed, *The Son King: Reform and Repression in Saudi Arabia*, New York: Oxford University Press, 2021, pp. 1-2.

保护阿拉伯世界的穆斯林不受侵害是其不可推卸的责任。在巴以冲突问题上反对以色列对巴勒斯坦的袭击是出于保护穆斯林的目的,彰显了沙特作为两座圣城与伊斯兰教守护者的政治责任与关怀,进一步增强了沙特国民的政治认同感。<sup>①</sup>

除此之外,沙特对卡塔尔发起的断交事件也反映了其加强国族认同的考量。沙特使用强硬的孤立手段,通过曝露卡塔尔支持伊斯兰“极端分子”,将自身塑造成为地区安全的受害者。沙特指责卡塔尔对基地组织、穆斯林兄弟会和伊斯兰国的支持危及海合会国家的集体安全,破坏了海合会国家早前共同达成的安全协议。此外,沙特还通过对卡塔尔进行全面封锁,命令卡塔尔人于两周内全部离开沙特等诸多强硬措施,给沙特民众塑造了国家进入“紧急状态”的印象。总的来说,将卡塔尔扶植伊斯兰“极端分子”的政治事件巧妙地转化为卡塔尔威胁沙特国家安全的重大事件,沙特对防御地区安全与国家生存危机的舆论渲染以及由此诞生的断交政策便构成了加强沙特国族主义的另类工具。<sup>②</sup>

通过“全方位平衡”外交政策与“选择性平衡”外交政策,沙特的现代化改革取得了一定的成果。从“2030年愿景”取得的成果而言,在发展军事力量方面,沙特国有军事工业公司(Saudi Arabian Military Industries Company, SAMI)表示,至2024年底,沙特国防生产本土化程度已经从2018年的4%增长至19.35%。<sup>③</sup>在引进前沿技术方面,2023年,沙特的首位女性宇航员成功进入国际空间站。虽然沙特仍未有核电站,但是沙特于2022年成立了沙特核能控股公司(Saudi Nuclear Energy Holding Company, SNEHC),并开始颁发建造商业核电站的特许证。至2023年,沙特的信息和通信技术行业是中东和北非地区规模最大和增长最快的行业,占其GDP的4.1%。沙特也是中东和北非地区首批推出5G网络的国家之

<sup>①</sup> Zofia Sawicka and Aldona Piwko, “Contemporary Saudi Identity from Religious Identity to National Identity,” *European Journal of Science and Theology*, Vol. 19, No. 6, 2023, p. 20.

<sup>②</sup> Fatiha Dazi-Héni, *How MBS Is Rethinking Saudi Nationalism*, Milan: ISPI, 2019, p. 159.

<sup>③</sup> “GAMI Governor: Localization of Military Expenditure Reaches 19.35%, Compared to 4% in 2018,” *General Authority for Military Industries*, November 21, 2024, <https://www.gami.gov.sa/en/news/gami-governor-localization-military-expenditure-reaches-1935-compared-4-2018>, 上网时间: 2024年12月10日。

一,目前覆盖率已达到全国 77%,远高于全球平均水平。<sup>①</sup> 在引资带动发展方面,沙特的经济总量取得了增长,总就业率也在降低。2022 年,沙特国内生产总值增长率为 8.7%,经济体量超过 1 万亿美元,是该年增长得最快的 G20 经济体。<sup>②</sup> 2024 年,沙特的总失业率处于历史最低水平,相对稳定在 3.5%左右。<sup>③</sup> 而且,通过开放旅游与拓展文化遗产知名度,沙特的文化逐渐受到欧美主流社会的认可。2024 年,沙特电影委员会赞助下的女性主义电影《诺拉》(Norah)入选了戛纳电影节,这是戛纳电影节 77 年历史上沙特电影的首次亮相。在推动能源经济转型方面,沙特国家工业发展和物流计划发布的 2023 年度报告中显示,沙特非石油生产行业的经济增长率创历史性新高地达到了 74%,首次达到了国内生产总值的 50%。<sup>④</sup> 除了“2030 年愿景”的相关成果,从沙特国族主义构建取得的成果而言,沙特家族统治下的沙特国家认同也取得了较好的进展。2023 年,一项对萨塔姆·本·阿卜杜勒阿齐兹王子大学学生的国族认同的调查显示,这些学生的沙特国族认同达到了较高的程度。<sup>⑤</sup>

然而,沙特现代化改革也面临着不小的挑战。首先,“2030 年愿景”的推进并非顺利无阻。比如,由于融资过程陷入了困境,曾预计耗资 5,000 亿美元的沙特未来城(NEOM)的建造并不顺利,新城的规模有可能将大大缩小。2024 年 4 月 28 日,沙特财政大臣穆罕默德·贾丹(Mohammed Al Jadaan)表示,沙特将通过缩

---

① “Saudi Arabia — Country Commercial Guide,” *International Trade Administration*, September 19, 2024, <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/saudi-arabia-digital-economy-0>, 上网时间:2024 年 12 月 10 日。

② Ministry of Economy & Planning, *State of the Saudi Economy Annual Report*, 2022, p. 3, p. 7.

③ 《2024 年第一季度沙特总人口失业率相对稳定在 3.5%》(阿拉伯文),沙特通讯社,2024 年 7 月 1 日,<https://www.spa.gov.sa/N2130888>, 上网时间:2024 年 11 月 11 日。

④ 《2023 年年度报告:新视野》(阿拉伯文),沙特国家工业发展和物流计划,2024 年 6 月,<https://www.vision2030.gov.sa/ar/explore/programs/national-industrial-development-and-logistics-program>, 第 27 页,第 29 页,上网时间:2024 年 12 月 10 日。

⑤ Mohamed Sayed Abdellatif, “The Role of the National Day Activities in Promoting the National Identity of University Youth (A Field Study on Prince Sattam Bin Abdulaziz University Students),” *Journal for Educators, Teachers and Trainers*, Vol. 14, No. 3, 2023, p. 522.

减或加速“2030年愿景”计划下的某些项目来适应当前的经济和地缘政治压力。<sup>①</sup>其次,沙特国族主义的兴起并未完全压倒其他意识形态成为沙特社会的稳定之锚。在沙特国内,对社会文化的相对宽容与对特定意识形态批评的严厉镇压并存,这一现象构成了沙特国族主义兴起背后的逻辑延伸。在此背景下,卡舒吉因公开批评沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼而遇难,这一事件凸显了沙特国族主义在实践中的局限性。有学者认为,沙特国族主义的本质是威权主义推动下的“极端民族主义”。<sup>②</sup>

总的来说,通过“全方位平衡”与“选择性平衡”的两种外交政策,沙特的全面现代化改革取得了一定的成果。但仍面临着不小的挑战。与此同时,需要明确的是,沙特的全面现代化改革已经与其外交政策紧密地联系在一起。沙特外交政策的推行不仅事关全面现代化改革的是否顺利与最终目标的是否达成,亦事关沙特家族在国家构建的新阶段能否成功维护和保障政权安全。更重要的是,外交政策推动下国家全面现代化改革已经成为了沙特政治形象、政治信誉与王储穆罕默德·本·萨勒曼未来领导能力的重要评价标准。正是基于国内外诸多因素的综合考量,不论如何,沙特都势必继续运用更灵活和更有效的外交政策全力推进国家的全面现代化改革,以促进经济、社会和文化等多方面的共同提升。未来,为了实现该目标,沙特外交政策的走向包括:

#### (一) 特朗普上台后对美外交将从“选择性平衡”向“全方位平衡”回调

沙特和美国之间存在深厚的合作利益,两国牢固的合作关系使沙特不会对美国保持长时间的疏远。在沙特与美国关系走向缓和的趋势下,2024年11月美国总统竞选后特朗普的重新上台将是沙特对美国的外交政策从“选择性平衡”向“全方位平衡”回调的重要信号。未来,在特朗普的总统任期内,沙特有望与美国

---

<sup>①</sup> John Benny and Salim Essaid, “Saudi Arabia May ‘Scale Back Some Vision 2030 Projects and Speed up Others’,” *The National News*, April 28, 2024, <https://www.thenationalnews.com/business/economy/2024/04/28/saudi-arabia-considers-scaling-down-vision-2030-projects-amid-economic-challenges/>, 上网时间:2024年11月11日。

<sup>②</sup> Eman Alhusein, *Saudi Arabia Champions “Moderate Islam,” Underpinning Reform Efforts*, p. 6.

达成一系列重要的经济与军事协议。与此同时,鉴于近期中东局势的变动与地缘政治的掣肘,双方也可能会先达成缩减版的防务协议或者先后多次达成小数额的防务协议以推进沙特与美国关系的进一步恢复与发展。

### (二) 巴以冲突缓和后对以色列外交将从“选择性平衡”向“全方位平衡”回调

沙特与以色列之间的合作潜力较高,从整体而言,沙特选择与以色列合作更有利于其现代化改革目标的实现。在沙伊和解的背景趋势下,2023 年新一轮巴以冲突期间沙特将继续采取“选择性平衡”外交政策在以色列和阿拉伯国家之间进行斡旋。但是,沙特与以色列的非公开合作亦不会轻易受新一轮地区对抗的影响。未来,2023 年新一轮巴以冲突的缓和将是沙特对以色列的外交政策从“选择性平衡”向“全方位平衡”回调的重要信号,不过,离沙特与以色列建立起正式的外交关系也还为时尚早。

### (三) 沙伊复交后的长时间内,对伊朗外交将以“全方位平衡”为主

沙伊复交是沙特对伊朗调整外交政策的重要信号,尤其在沙特全面现代化改革计划遭遇挫折之际与伊朗恢复合作有利于维持整体计划的稳定发展。不过,两国之间的地缘政治竞争也不会轻易消失。<sup>①</sup> 在美国对伊朗持续制裁的前提下,沙特对伊朗的“全方位平衡”外交政策具有较强的稳定性。未来,沙特与伊朗合作关系的发展预计将经历阶段性僵持与持续性缓慢推进的交替过程,双方有望在不涉及核心政治原则的领域先达成合作。总之,尽管沙伊复交后两国的合作关系推进缓慢,但沙特对伊朗的和解态度也不会轻易破裂。

### (四) 美沙关系缓和后将继续在中美之间实行“选择性平衡”外交

美沙关系的缓和虽然促使沙特对美国的外交政策从“选择性平衡”向“全方位平衡”回调,但是基本上不太会影响沙特与中国的合作。不过,有时迫于美国的压力,沙特可能更多地选择在两国之间周旋。从以往沙特在中美两国之间的“选择性平衡”外交政策的实践来看,未来继续主动且谨慎地同时从两国获取利益更符合沙特的选择。因此,哪怕是面对来自美国的政治压力,沙特亦不会轻易放弃与中国的合作,与中国继续拓展多领域全方位的合作已经成为沙中关系可

---

<sup>①</sup> David Wood, “False Dawn: Lebanon’s Economic Crisis Amidst Improved Saudi-Iranian Relation,” *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 30, No. 2, 2024, p. 7.

持续发展的主要趋势。

#### （五）沙阿竞争趋势下将继续在海合会内部实行“选择性平衡”外交

沙特向来与海合会国家保持着紧密的合作关系,这有利于沙特现代化改革目标的实现。然而,在沙特和阿联酋的经济竞争逐渐加剧的形势下,沙特有望与其他海合会国家保持更紧密的合作以限制阿联酋的发展。尽管如此,类似于沙卡之间的断交危机也不太会重演,其原因在于随着国际秩序变动的加快,沙特对海合会国家的“选择性平衡”外交政策也受到海合会一体化发展的影响。<sup>①</sup>未来,在沙特推进全面现代化改革的发展态势下,沙特将长期与海合会国家维持合作为主,竞争为辅的关系。沙特对海合会国家的“选择性平衡”外交政策亦不会发展成为外交的常态。

总的来说,沙特的外交政策服务于国家全面现代化改革的推行。其中,促进“2030年愿景”的顺利实现与沙特国族主义的成功构建皆是沙特外交政策的主要目标。在外交政策的推动下,沙特的全面现代化改革取得了一些成果,但是也存在不小的挑战。未来,随着沙特国家全面现代化改革的深化,沙特势必会更加灵活地使用“全方位平衡”与“选择性平衡”两种外交政策。具体地,随着地区局势的演变,针对一些国家如美国和以色列的“选择性平衡”外交政策将会向“全方位平衡”外交政策回调,沙伊复交后的长时间内沙特对伊朗的外交政策也会以“全方位平衡”为主,而面对中美的大国竞争和海合会国家的经济竞争,沙特也将继续采取“选择性平衡”外交政策。

## 四、结语

“全方位平衡”与“选择性平衡”解释了萨勒曼继位以来沙特外交政策中展现出多样外交立场和形成了多元合作关系的诸多现象,这两种外交政策共同塑造了沙特在国际舞台上的复杂面貌,反映了其在维护国家利益、促进地区局势稳定及平衡国际力量方面的灵活应变。“全方位平衡”外交政策诞生于百年未有之大

---

<sup>①</sup> Poornima Balasubramanian, “Shared Goals, Diverging Paths: Saudi-Emirati Alliance in Yemen Conflict (2015–2023),” *Strategic Analysis*, Vol. 48, No. 1, 2024, p. 45.

变局以来世界多中心崛起、国际秩序加速变动与沙特积极融入世界变局的综合背景之下。基于对世界变局长时段的认知,通过“全方位平衡”的外交实践,沙特运用能源、经济和军事等手段与重要大国和地区维持着多样化的稳定合作关系。“选择性平衡”外交政策则是在“全方位平衡”外交政策形成的多样化合作关系的基础上,为了应对短时段的国际突发事件,沙特适时作出的临时性外交调整。疏远、断交、斡旋、增进合作和制衡是沙特“选择性平衡”外交政策的重要手段。

“全方位平衡”外交政策和“选择性平衡”外交政策与沙特国家的全面现代化改革具有同步性,外交政策旨在服务于并促进全面现代化改革的推行。“选择性平衡”外交政策是沙特“全方位平衡”外交政策在国家全面现代化改革过程中基于发展利益最大化原则的逻辑延伸,维持现代化改革的稳定发展构成沙特外交政策发生转变与调整的逻辑基础。在沙特国家全面现代化改革的推动下,沙特的政权安全和家族统治已经与其外交政策紧紧捆绑在一起。目前,沙特全面现代化改革的顺利实现仍面临不小的挑战,为了维护其政治形象、赢得政治信誉并树立沙特民众对未来国王穆罕默德·本·萨勒曼继位后领导能力的信心,沙特势必会继续运用更加灵活的外交手段去达成自己的目的。而通过灵活运用两种外交政策,沙特的外交空间也会继续扩大,并带来持续的外交利益,进而为其稳步推进现代化改革与巩固家族政权提供巨大动力。

(责任编辑:李 意 责任校对:赵 军)