

## 沙特阿拉伯的特殊联盟政策： 实践、动因和限度<sup>\*</sup>

赵跃晨

**摘要：**中东变局前，沙特主要借助“沙美特殊关系”和依托“集体安全机制”来维护国家安全和拓展地区利益。中东变局使得沙特传统的地区安全政策遭受前所未有的挑战。综合考量国际和地区局势，沙特对地区安全政策进行了调整，即从依赖传统机制向创建主导框架转变。为了应对特定安全威胁、重获大国地位认可和弥补传统机制失灵，沙特在最低限度的共性上组建了“四国联盟”、阿拉伯军事联盟和伊斯兰反恐联盟等特殊联盟。这些联盟具有目标指向模糊性、合作规范宽松性和合作手段灵活性等特点，为沙特维护国家主权利益和参与地区安全协调提供了一个攻守兼备的合作框架。目前，特殊联盟确实让沙特拥有了巩固王室政权稳定、重振关键伙伴关系和扩大战略投射范围的优势，但受限于联盟的教派属性、机制缺陷和实际能力，沙特领导的特殊联盟面临诸多问题和挑战。

**关键词：**沙特；特殊联盟；地区安全政策；外交转向

**作者简介：**赵跃晨，博士，云南大学“一带一路”研究院、国际关系研究院助理研究员，云南大学政治学博士后流动站在站博士后（昆明650091）。

**文章编号：**1673-5161(2023)02-0047-24

**中图分类号：**D815

**文献标识码：**A

---

<sup>\*</sup> 本文系2022年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“百年变局下国际体系与中东地区互动关系研究”（22JD810023）、云南省2022年博士后基金资助项目的阶段性成果。感谢《阿拉伯世界研究》匿名评审专家、刘中民教授和孙德刚研究员提出的修改意见，文中出现的任何观点性问题与疏漏由笔者负责。

从国际政治的角度来看,国家对地区安全的塑造与维护逐渐成为国际政治的核心问题。沙特阿拉伯(以下简称“沙特”)长期秉持以海湾为内环、以阿拉伯国家为中环、以伊斯兰世界为外环的“三环稳定政策”。<sup>①</sup>其中,沙美联盟和集体安全为沙特地区安全政策的实施提供了顶层保障。但是,始自 2010 年底的中东变局对沙特外联内稳的地区安全政策带来前所未有的冲击。“阿拉伯之春”的爆发拉开了新旧中东交替的序幕,处于过渡时期的中东地区关系呈现出冲突多极化的格局,主要表现为什叶派与逊尼派阵营的对抗、亲穆兄会与反穆兄会阵营的博弈和中小强国对传统地区大国的挑战。与此同时,奥巴马入主白宫后,为了摆脱阿富汗、伊拉克的战争泥潭和推行“亚太再平衡”战略,美国将中东地区的安全管理责任外包给地区合作伙伴。在危机四伏且难以指望美国的情况下,沙特对其地区安全政策进行了调整,具体表现为强化对“沙美特殊关系”和“集体安全机制”依赖的同时,通过创建特殊联盟来参与地区安全治理和维护国家安全利益。

学界对沙特地区安全政策在观念上的转变已形成基本共识,即从“谨慎、静默性、被动反应”向“激进、进攻性、主动谋划”转向。关于具体转变实践的研究主要集中于转向根因和转向形式的探讨。就转向根因而言,学界分别从政权稳定论<sup>②</sup>、地位护持论<sup>③</sup>和领导风格论<sup>④</sup>进行解释;就转向形式而言,学界主要从沙特军事干预<sup>⑤</sup>和军事联盟<sup>⑥</sup>两个方面进行描述性分析。以上研究从不同角度对沙

① 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 7 页。

② 王霆懿:《沙特外交政策转向中的家族政治动因》,载《阿拉伯世界研究》2020 年第 4 期,第 99-117 页;[英]蒂姆·尼布洛克:《政权不安全感与海湾地区冲突的根源析论》,舒梦译,载《阿拉伯世界研究》2019 年第 1 期,第 3-15 页;Caroline F. Tynan, *Saudi Interventions in Yemen: A Historical Comparison of Ontological Insecurity*, London: Routledge, 2020.

③ 陈杰:《萨勒曼执政以来沙特的外交转型:志向、政策与手段》,载《阿拉伯世界研究》2020 年第 1 期,第 62-82 页;May Darwich, “The Saudi Intervention in Yemen: Struggling for Status,” *Turkey Insight*, Vol. 20, No. 2, pp. 125-141; May Darwich, “Escalation in Failed Military Interventions: Saudi and Emirati Quagmires in Yemen,” *Global Policy*, Vol. 11, Issue 1, 2020, pp. 103-112.

④ 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;Paloma González del Miño and David Hernández Martínez, “The Salman Doctrine in Saudi Arabia’s Foreign Policy: Objectives and the Use of Military Forces,” *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Vol. 8, No. 16, 2019, pp. 106-128.

⑤ Maria-Louise Clausen, “Saudi Arabian Military Activism in Yemen: Interactions Between the Domestic and the Systemic Level,” *POMEPS (The Project on Middle East Political Science) Studies 34: Shifting Global Politics and the Middle East*, 2019, pp. 76-80.

⑥ 王霆懿:《沙特:“新盟主”的军事外交》,载《世界知识》2016 年第 6 期,第 54-56 页;Rory Miller and Sarah Cardaun, “Multinational Security Coalitions and the Limits of Middle Power Activism in the Middle East: The Saudi Case,” *International Affairs*, Vol. 96, No. 6, 2020, (转下页)

特地区安全政策进行了解释并得出相应结论,但基本忽视了对沙特地区安全政策总体布局的考量,难以有效审视沙特特殊联盟的具体运行机制。本文认为,要理解沙特地区安全政策转变的根源,任何单一层次的分析都不充分。只有对各个层次的原因进行整体把握,才能理解沙特创建特殊联盟背后的个中原委。鉴于此,本文尝试从沙特地区安全政策的发展与演变入手,以区域层次为坐标,探讨沙特创建特殊联盟的具体实践,剖析沙特组建特殊联盟的多维动因,并评估这一地区安全政策的成效和限度。

## 一、从依赖到形塑：沙特地区安全政策的转向

地区安全政策作为沙特整体外交布局的重中之重,是其维护国家核心利益和参与地区安全治理的重要前沿。在全球安全体系中,中东地区是最为突出的“短板”。纵观历史,外来干涉、历史积怨、地缘纠葛、教派冲突、族群纷争等内外因素相互关联、相互作用,导致中东地区安全失范,主要表现为国家转型催生的内部安全难题、国家博弈导致的地区安全困境和大国干涉制造的整体安全缺陷。<sup>①</sup> 面对波诡云谲、涟漪不断的地缘安全环境,沙特一直将外交重心置于中东地区,形成“三环稳定政策”。<sup>②</sup> 建国初期,鉴于国家力量的有限和内外环境的脆弱,沙特在地区对外政策方面始终奉行以维护国家利益为宗旨的中立外交路线。为了有效应对内忧和外患,沙特不得不借助外部力量和地区机制来拓展国家生存空间和防止地区力量失衡。自建国至中东变局,沙特的地区安全政策形成了对“域外大国”和“地区组织”的双依赖,曾不同程度地调动和运用上述两大战略资源来确立地区大国地位和维护周边地区稳定。

第一,借助沙美特殊关系。1945年美国和沙特建立的以“石油换安全”为基础的合作关系是沙特强化地区大国地位、谋求地区战略平衡的重要支柱。在费萨尔执政时期,沙美关系出现了质的飞跃。为了巩固沙特的王室统治,费萨尔对

---

(接上页注⑥) pp. 1509-1525; Brian Michael Jenkins, *A Saudi-Led Military Alliance to Fight Terrorism*, Santa Monica: RAND Corporation, 2016; Syed Adnan and Athar Bukhari, “The Islamic Military Alliance Against Terrorism: Efficacy and Challenges,” *Pakistan Journal of Peace and Conflict Studies*, Vol. 2, Issue 1, 2017, pp. 59-69; Ali Al-ghafli, “The Islamic Military Alliance to Fight Terrorism: Structure, Mission, and Politics,” *Journal of Regional Security*, Vol. 12, No. 2, 2017, pp. 157-186.

① 王林聪:《中东安全问题及其治理》,载《世界经济与政治》2017年第12期,第14-16页。

② 赵建明:《中东变局后沙特外交理念与范式的新变化》,第7页。

内积极推行改革,对外奉行“追随一个大国”的政策。在此背景下,沙特成为美国在中东地区最为倚重的战略盟友。与两国关系增进相映衬,仰赖美国扩大地区影响、平衡地区敌手成为沙特推行地区安全政策的思维定式。20 世纪 60 年代初,鉴于美苏冷战的不可调和性和阿拉伯国家之间矛盾的对抗性,中东从红海到阿拉伯海之间形成了以美国、以色列和沙特为代表的亲西方政治集团和以苏联、埃及和也门为代表的反西方政治集团两大阵营。<sup>①</sup> 沙特凭借沙美“准联盟”在这一关系链中的强势地位,在国际层面有效抵制苏联插手、干预中东事务,在地区层面遏制以纳赛尔为首的激进阿拉伯民族主义的扩张。两伊战争期间,沙特听从美国的指挥,维持“不战不和”的战略选择,扮演着地区霸权角逐者的“制衡者”角色,以避免任何一方趁机坐大势力。海湾战争爆发后,沙特在多国部队采取军事行动过程中发挥着中流砥柱的作用。美国与沙特在海湾战争中的相互配合,使得两国在地区安全利益和政策协调方面的合作达到前所未有的高度。在海湾战争后新的历史条件下,沙特根据美国在中东地区的战略需求,不断校正其地区安全政策,以适应国际和中东局势的发展与变化,进而在中东热点问题的解决上掌握话语权和主导权。进入 21 世纪,尽管沙美关系因恐怖主义和伊核协议等问题而遭受冲击,但两国建立在石油和安全上的准盟友关系依然是沙特地区安全政策的基石。

第二,依托集体安全机制。伊斯兰国际组织、阿拉伯国家联盟(以下简称“阿盟”)和海湾阿拉伯国家合作委员会(以下简称“海合会”)是沙特地区安全政策实施的三大阵地。作为伊斯兰教的发源地和两圣地(麦加和麦地那)的监护人,沙特借助这一身份在各大伊斯兰国际组织间穿梭运作,以塑造其在伊斯兰世界的“盟主”地位,其中包括 1926 年成立的世界穆斯林大会、1962 年成立的伊斯兰世界联盟和 1971 年成立的伊斯兰会议组织(2011 年更名为伊斯兰合作组织)。<sup>②</sup> 由于这些组织缺乏安全协调机制和安全保障力量,沙特对伊斯兰世界内部动乱与冲突的调解作用主要停留在经济援助和政治声援层面。从 1975 年到 2020 年初,共有 57 个伊斯兰国家接受过沙特的援助,受援总额达 271 亿美元,在沙特双边援助总额中的占比高达 87.6%。<sup>③</sup> 作为阿盟的创始国,沙特一直通过该机制在地区热点问题上发声和斡旋。在 2002 年阿盟贝鲁特峰会上,沙特发起“阿拉伯

---

① 孙德刚:《准联盟外交的理论与实践》,北京:世界知识出版社,2012 年版,第 213 页。

② 刘中民:《伊斯兰教与当代沙特外交》,载《宗教与美国社会》2014 年第 1 期,第 42 页。

③ 陈沫:《沙特阿拉伯对外援助的特点、动因与效应》,载《西亚非洲》2021 年第 3 期,第 113-136 页。

和平倡议”，以推动阿拉伯国家与以色列关系的正常化，但前提是以色列撤回到1967年前边界。作为沙特提议建立的次区域集体安全组织，海合会是沙特地区安全政策的内核。沙特作为海合会六国的领头羊，不仅在经济、军事等硬实力方面对其他海合会成员国保有绝对优势，而且在宗教、文化等软实力方面同样具有强大的号召力。<sup>①</sup>因此，海合会在协调地区冲突和矛盾时离不开沙特的身影。如沙特在1986年以海合会的名义干预巴林与卡塔尔的边界争端，阻止两国紧张局势进一步升级。显然，沙特早已将集体安全机制提升至保护国家安全的战略高度。

以2011年中东变局为界，沙特的地区安全政策上演了质的转变，即由先前的依赖者变为塑造者，以主动外交替代被动反应。伴随着“阿拉伯之春”的爆发，中东地区进入新旧秩序交替的过渡时期，这一时期的地区国际关系主要呈现三个特征。在体系层面，美国持续在中东实施战略收缩，致使中东地区出现权力真空，这为域外大国和地区强国填补地区权力空缺打开了大门。<sup>②</sup>在地区层面，随着阿拉伯世界陷入群体性动荡，地区格局逐渐呈现出多极化竞争关系，主要表现为什叶派与逊尼派阵营的对抗、亲穆兄会与反穆兄会阵营的博弈以及中小强国对传统强国的挑战。<sup>③</sup>在国家层面，处于政治转型中的阿拉伯国家所面临的安全威胁日益多元，其不仅要面对外部力量的干涉，还要应对多种非国家势力（如伊斯兰极端主义、伊斯兰主义和民粹主义）对国家安全的侵蚀。中东变局后，地区安全问题相互交织及共振的局面，迫使地区大国推出新的地区安全政策，以谋求成为影响地区局势的关键大国。正如马克·林奇（Marc Lynch）所言，“当前，几乎每一个阿拉伯国家的外交政策都是由其所感受到的威胁和机遇综合作用所致”<sup>④</sup>。面对地区安全形势日趋严峻，沙特传统地区安全政策在应对威胁时显然力不从心。综合考量国际和地区局势，沙特一改此前长期奉行的温和、低调、平衡的地区安全政策，不再一味依赖“沙美特殊关系”和“集体安全机制”的安全思维及实践惯性，而是以自身主导的特殊联盟来参与地区安全治理，以弥补上述机制的“失灵”。

① 余泳：《海合会对外关系的政策逻辑考察》，载《阿拉伯世界研究》2013年第1期，第58-68页。

② 刘中民：《中东变局与世界主要大国中东战略的调整——兼论中国的中东外交》，载《西亚非洲》2012年第2期，第6页。

③ 吴冰冰：《中东地区的大国博弈、地缘战略竞争与战略格局》，载《外交评论》2018年第5期，第54页。

④ Marc Lynch, “The New Arab Order: Power and Violence in Today’s Middle East,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 5, 2018, p. 116.

特殊联盟系指主权国家和利益相关方通过政治声援、经济援助和安全承诺等非正式方式,就某一特定安全问题结成松散的暂时性联盟关系。<sup>①</sup>从联盟演进史来看,特殊联盟的兴起为众多国家规避传统制度化联盟的弊端提供了替代选项。如果说制度化联盟是一种长期性的、以制度为规范的全方位联盟,那么特殊联盟则是一种暂时性的、以任务为基础的自愿联盟。由于特殊联盟只是为了采取集体行动而临时组建的结伴关系,一旦特定的目的达到,其成员便会分道扬镳,联盟的约束力很小。<sup>②</sup>就沙特而言,尽管近年来的整体军事实力有所提升,但在没有盟友协助的情况下,其仍然无法单方面应对复杂多变的地区威胁。特殊联盟则为沙特维护国家安全利益和参与地区安全协调提供了一个攻守兼备的合作框架,其合作指向的模糊性、合作规范的宽松性和合作手段的灵活性给予沙特更大的政治选择和行动自由,为沙特以非正式安全承诺的形式来实现国家利益最大化的目标打开了方便之门。

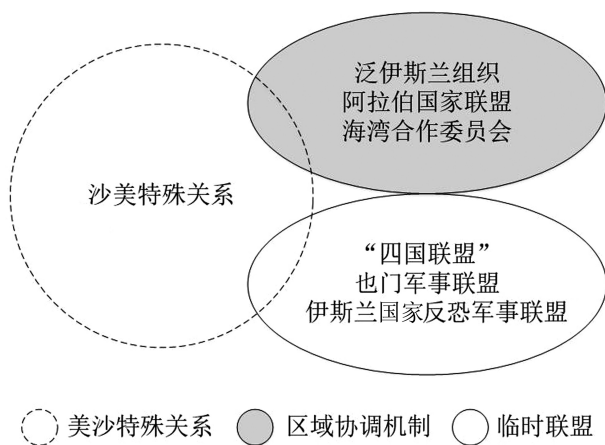


图1 沙特地区安全政策关系图

资料来源：笔者根据相关资料自制。

## 二、沙特组建特殊联盟的实践探索

在新旧中东秩序交替的过渡时期,沙特针对具体安全问题,在海湾地区、阿拉伯世界和伊斯兰世界组建了“四国联盟”、阿拉伯军事联盟和伊斯兰国家反恐

<sup>①</sup> John Karlsrud and Yf Reykers, “Ad hoc Coalitions and Institutional Exploitation in International Security: Towards a Typology,” *Third World Quarterly*, Vol. 41, No. 9, 2020, p. 1519.

<sup>②</sup> 崔磊:《自愿联盟与美国外交》,载《世界经济与政治论坛》2005年第2期,第71-74页。

军事联盟。在不断的探索和调整中,特殊联盟成为沙特制衡地区霸权角逐者和维护国家安全的重要手段。

### (一) 次区域层面:“四国联盟”

沙特构筑“四国联盟”确有打压卡塔尔之意,但更为重要的是防止伊斯兰主义力量对民主的探索冲击海湾君主制国家的集权体制。中东变局为伊斯兰主义力量借势而起提供了历史机遇,以穆兄会为代表的伊斯兰主义力量在逊尼派伊斯兰世界中打下多个“楔子”,成为影响中东地区格局调整重组的重要力量。鉴于穆兄会在中东地区具有广泛的民主动员力,各方围绕穆兄会展开激烈博弈。卡塔尔和土耳其在穆兄会问题上一拍即合,与 Hamas 组成了“亲穆兄会联盟”。<sup>①</sup> 对于沙特而言,穆兄会利用地区局势之变通过政治选举掌握权柄,其反对威权政府和多方渗透连横的特质让沙特如鲠在喉,严重阻碍了沙特外交战略的实施。<sup>②</sup> 作为一个联邦君主制国家,阿联酋同样对伊斯兰主义力量的崛起十分警惕,担心穆兄会强调的权力分享会造成国家分裂。<sup>③</sup> 巴林本就因领土争端问题与卡塔尔有过结,尤其是卡塔尔对巴林国内什叶派及其反政府抗议活动的支持,加剧了巴林的安全焦虑。<sup>④</sup> 与此同时,塞西政府因卡塔尔为以穆兄会为代表的前政府提供经济支持和政治声援而指责卡塔尔干涉埃及内政。<sup>⑤</sup> 2017年5月,卡塔尔国家通讯社播出埃米尔塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼赞扬伊朗、Hamas 和真主党的声明,此举彻底激怒沙特。沙特利用阿联酋、巴林和埃及对卡塔尔地区政策的不满,将它们拉入反卡塔尔阵营,并以卡塔尔资助恐怖组织、利用半岛电视台干涉他国内政、与伊朗发展关系等行为违背了2014年签订的《利雅得补充协议》为由,切断与卡塔尔的外交关系。自此,“亲穆兄会联盟”与“反穆兄会联盟”以卡塔尔为擂台展开激烈博弈。

<sup>①</sup> 李典典、孙德刚:《论埃及塞西政府的“议题联盟”战略》,载《世界经济与政治论坛》2022年第1期,第80页。

<sup>②</sup> 陈丽蓉:《穆斯林兄弟会与沙特关系的演变及影响》,载《阿拉伯世界研究》2021年第1期,第42页。

<sup>③</sup> David B. Roberts, “Qatar and the UAE: Exploring Divergent Responses to the Arab Spring,” *Middle East Journal*, Vol. 71, No. 4, 2017, p. 544.

<sup>④</sup> Adrianna Łukaszewicz and Wojciech Grabowski, “Modus Operandi of Qatar Resistance Policy Against ‘Anti-Terror Quartet’: Why Sanctions Have Failed?,” *Politeja*, Vol. 17, No. 1, 2020, p. 319.

<sup>⑤</sup> Kristian Coates Ulrichsen, “Qatar and the Arab Spring: Policy Drivers and Regional Implications,” *Carnegie Endowment for International Peace*, September 24, 2014, <https://carnegieendowment.org/2014/09/24/qatar-and-arab-spring-policy-drivers-and-regional-implications-pub-56723>, 上网时间:2022年4月14日。

沙特凭借其在“四国联盟”的影响力,对卡塔尔实施经济封锁、政治孤立和外交打压。2017 年 6 月 5 日,沙特以卡塔尔支持穆兄会和伊朗为由,会同巴林、阿联酋和埃及与卡塔尔断交。随后,毛里塔尼亚、科摩罗、也门、利比亚、乍得、马尔代夫、毛里求斯 7 个国家宣布与卡塔尔断交。<sup>①</sup>与此同时,“四国联盟”命令本国公民离开卡塔尔,并宣布禁止一切来往卡塔尔的旅行,同时要求卡塔尔居民和游客在 14 天内离开本国领土。此外,沙特、阿联酋和巴林关闭与卡塔尔的海、陆边界,并对卡塔尔实施空中封锁,禁止卡塔尔注册的航空公司进入领空。这些制裁和封锁举措从实质上切断了“四国联盟”与卡塔尔之间的所有商业活动,目的在于倒逼卡塔尔放弃激进的地区外交政策。“四国联盟”提出解除对卡塔尔制裁的 13 项条件<sup>②</sup>,其中最为重要的就是要求其停止对伊斯兰主义力量的支持,包括叙利亚北部的沙姆自由运动、埃及的穆兄会、利比亚的宗教叛乱分子。作为回应,土耳其在“四国联盟”对卡塔尔实施制裁和封锁后,立即为卡塔尔提供重要的生活物资,以缓解封锁对卡塔尔造成的冲击,还向卡塔尔派遣驻军,与“四国联盟”相抗衡。

## (二) 阿拉伯地区:阿拉伯军事联盟

阿拉伯军事联盟是沙特担忧也门危机外溢的产物。为了动员其他国家共同防止也门内战危及地区安全,沙特通过话语塑造夸大也门内战的危险性。在地区层面,沙特在海合会的各级别会议上渲染也门危机,认为也门稳定和统一是海合会国家安全的重要组成部分。在国际层面,沙特强调也门危机外溢将对国际和平和整个世界安全构成威胁。在沙特话语塑造下,地区国家和国际社会开始聚焦也门危机。海合会在第 41 届特别部长会议后发表声明,共同谴责胡塞武装对也门的恐怖袭击,并重申将采取一切必要措施保护成员在也门的切身利益。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> 刘中民、赵跃晨:《教派问题安全化形塑中东地区格局——以沙特阿拉伯外交为例》,载《国际展望》2020 年第 5 期,第 78 页。

<sup>②</sup> “四国联盟”提出的复交条件主要包括:卡塔尔停止归化并遣返遭其归化的海湾四国公民;停止资助包括穆斯林兄弟会、“基地”组织和“伊斯兰国”在内的恐怖组织,提交以前的资助清单,并将在其境内避难的被通缉分子遣返给沙特、阿联酋、巴林、埃及四国;与伊朗断交,全面接受美国对伊朗的制裁,在制裁框架内与伊朗进行经济交往;彻底关闭半岛电视台,关闭土耳其在卡塔尔的军事基地,结束与北约国家的军事合作等。

<sup>③</sup> The Royal Embassy of Saudi Arabia in Washington, D. C., “GCC Condemns Houthi ‘Coup’ in Yemen,” *The Royal Embassy of Saudi Arabia*, January 21, 2015, <https://www.saudie-embassy.net/press-release/gcc-condemns-houthi-%E2%80%9Ccoup%E2%80%9D-yemen>, 上网时间:2022 年 4 月 14 日。



作为沙特盟友的美国,愿意为沙特主导的军事行动提供后勤保障和情报支持。<sup>①</sup>同时,英国、法国和加拿大等西方国家对沙特组建联军干预也门危机表示欢迎。<sup>②</sup>2015年4月14日,联合国安理会通过第2216(2015)号决议,决定对胡塞武装实施武器禁运。以上各方力量的支持和声援赋予沙特组建阿拉伯军事联盟的底气。<sup>③</sup>

一方面,沙特以政治施压联合盟友。考虑到沙特在海湾地区的权势地位和领袖作用,海合会成员国(除阿曼外)主动选择加入沙特领导的阿拉伯军事联盟。因穆兄会问题与沙特结怨的卡塔尔为了缓和彼此关系,同样决定加入其中。作为唯一拒绝加入的海合会成员国,阿曼认为沙特协同区域国家对也门内政进行军事干涉无益于地区安全与稳定,并呼吁谈判才是解决也门危机的通途。<sup>④</sup>另一方面,沙特以经济援助拉拢盟友。自塞西执掌埃及政权后,以沙特为首的海湾国家向埃及提供了230亿美元的援助资金。作为回应,塞西政府承诺为海湾国家提供安全保护。<sup>⑤</sup>随着埃及宣布加入阿拉伯军事联盟,沙特再次承诺向埃及提供80亿美元的经济援助。与此同时,沙特通过“金钱换取盟友”的合作模式相继取得苏丹、厄立特里亚、吉布提、塞内加尔等国的支持。<sup>⑥</sup>以苏丹为例,在苏丹宣布加入阿拉伯军事联盟后,沙特先后向苏丹中央银行提供了10亿美元的援助。<sup>⑦</sup>

---

① The White House Office of the Press, “Statement by NSC Spokesperson Bernadette Meehan on the Situation in Yemen,” *The White House President Barack Obama*, March 25, 2015, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/25/statement-nsc-spokesperson-bernadette-meehan-situation-yemen>, 上网时间:2022年4月14日。

② Prime Minister's Office, “PM Call with King Salman of Saudi Arabia,” *GOV. UK*, March 27, 2015, <https://www.gov.uk/government/news/pm-call-with-king-salman-of-saudi-arabia-27-march-2015>, 上网时间:2022年5月2日。

③ Jude Kadri, “Prospective for Yemen's Violent Contradictions,” *Digest of Middle East Studies*, Vol. 30, Issue 3, 2021, p. 204.

④ Giorgio Cafiero, “Oman Breaks from GCC on Yemen Conflict,” *Al-Monitor*, May 7, 2015, <https://www.al-monitor.com/originals/2015/05/oman-response-yemen-conflict.html>, 上网时间:2022年5月2日。

⑤ Eric Trager, “Egypt's Yemen Campaign,” *The Washington Institute*, March 27, 2015, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/egypts-yemen-campaign>, 上网时间:2022年5月3日。

⑥ Asteris Huliaras and Sophia Kalantzakos, “The Gulf States and the Horn of Africa: A New Hinterland?,” *Middle East Policy*, Vol. 24, Issue 4, 2017, p. 66.

⑦ “Sudan Says Received \$1 Bn in Deposits from Saudi Arabia over Past Two Months,” *Reuters*, August 12, 2015, <https://www.reuters.com/article/sudan-saudi-deposits-idAFL5N10N2SH-20150812>, 上网时间:2022年5月3日。

2015 年 11 月,沙特再次承诺向苏丹注资 17 亿美元,用于修建苏丹北部的三座大坝。<sup>①</sup> 塞内加尔作为阿拉伯军事联盟中唯一的非阿拉伯国家,其加入的目的同样是为了获得来自沙特的经济投资。<sup>②</sup>

就具体实践而言,阿拉伯军事联盟的行动主要以军事打击和海陆封锁为主。在海陆封锁方面,为应对胡塞武装对沙特王权稳固和边境安全造成的威胁,沙特联合埃及、摩洛哥、约旦、苏丹、科威特、阿联酋、卡塔尔和巴林等国对也门实施军事干涉。为了有效限制胡塞武装从境外获取武器装备,阿拉伯军事联盟以安理会第 2216(2015)号决议的武器禁运条款为由,对也门实施严格的海陆限制和封锁。在军事打击方面,阿拉伯军事联盟并未派遣过多参战人员,参战部队主要由阿联酋的陆军和受沙特资助的塞内加尔、苏丹和厄立特里亚等国的军事人员构成。此外,阿联酋除了向也门派驻特种作战部队外,还向也门派遣了 400 多名在阿联酋接受训练的拉美雇佣军。<sup>③</sup> 其中,空袭是阿拉伯军事联盟干涉也门危机的

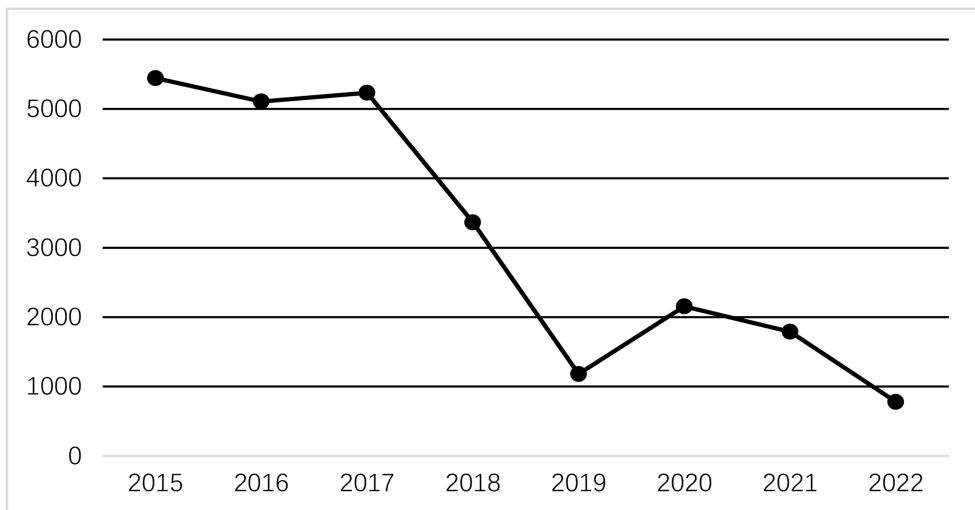


图 2 2015 年至 2022 年阿拉伯军事联盟对胡塞武装控制地区的空袭数量

资料来源:“Yemen Data Project,” <https://yemendataproject.org/>, 上网时间:2022 年 5 月 5 日。

① Eleonora Ardemagni, “The Yemeni Factor in the Saudi Arabia-Sudan Realignment,” *The Arab Gulf States Institute in Washington*, April 12, 2016, <https://agsiw.org/the-yemeni-factor-in-the-saudi-arabia-sudan-realignment/>, 上网时间:2022 年 5 月 4 日。

② Emile Hokayem and David B. Roberts, “The War in Yemen,” *Survival*, Vol. 58, Issue 6, 2016, p. 171.

③ Emily B. Hager and Mark Mazzetti, “Emirates Secretly Sends Colombian Mercenaries to Yemen Fight,” *The New York Times*, November 25, 2015, <https://www.nytimes.com/2015/11/26/world/middleeast/emirates-secretly-sends-colombian-mercenaries-to-fight-in-yemen.html>, 上网时间:2022 年 5 月 5 日。

主要手段。根据“也门数据项目”(Yemen Data Project)的统计,自2015年3月至2022年3月,联军共向胡塞武装控制区域发动空袭25,054次,平均每月空袭298次,最密集的一个月袭击了921次。总体而言,阿拉伯军事联盟对胡塞武装的空袭数量从2017年后开始逐渐减少,但2020年有所回升(见图2)。

### (三) 伊斯兰世界：伊斯兰反恐联盟

应对恐怖主义威胁是沙特组建伊斯兰反恐联盟的初衷。中东变局造成的国家失序和局势混乱为恐怖主义复兴提供了沃土。其中,极端组织“伊斯兰国”的迅速崛起使得整个伊斯兰世界笼罩在恐怖主义的阴影中,安全对于大多数伊斯兰国家来说成为“稀缺品”。在此背景下,沙特通过威胁塑造和安全承诺的方式笼络盟友。首先,沙特渲染伊斯兰世界正在面临恐怖主义渗透威胁。沙特王室和宗教领袖先后发声,谴责恐怖主义对伊斯兰教的玷污,并积极号召各方形成打击恐怖主义的合力。2014年8月,沙特国王阿卜杜拉呼吁“伊斯兰国家领袖和学者在面对那些企图劫持伊斯兰教的恐怖主义时,应该履行他们的宗教义务,合力打击企图通过曲解和歪曲伊斯兰教以实现国家分裂的敌人”。<sup>①</sup> 沙特大穆夫提阿卜杜·阿齐兹·阿勒谢赫同样表示,“极端主义、激进主义和恐怖主义的思想不属于伊斯兰教,而是伊斯兰教的首要敌人,穆斯林是它们最大受害者。”<sup>②</sup>随着沙特在伊斯兰世界营造出恐怖主义对国家本体安全造成威胁的话语共识,利益相关国对恐怖主义威胁做出相似的消极判断,这成为各方积极响应沙特号召的重要前提。其次,沙特通过履行安全承诺强化盟友信心。相关国家之所以在打击恐怖主义领域选择与沙特增强合作,一个重要的原因是沙特能够为它们提供延伸性安全保障。自伊斯兰反恐联盟宣布成立以来,沙特通过参与反恐行动和兑现安全承诺的方式向盟友彰显其打击恐怖主义的决心。作为打击极端组织“伊斯兰国”国际联盟的重要成员,沙特在叙利亚执行空中打击行动的数量仅次于美国。<sup>③</sup> 2017年12月,沙特承诺向萨赫勒五国集团提供1.18亿美元,以支持它们

<sup>①</sup> The Royal Embassy of Saudi Arabia in Washington, D. C., “Condemning Extremism and Combating Terrorism,” *The Embassy of Kingdom of Saudi Arabia*, September 18, 2014, <https://www.saudiembassy.net/press-release/condemning-extremism-and-combating-terrorism>, 上网时间:2022年5月7日。

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Angus McDowall and Amena Bakr, “Saudi Arabia Confirms Role in Strikes Against Islamic State in Syria,” *Reuters*, September 24, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-syria-crisis-saudi-idUSKCN0HI1Y120140923>, 上网时间:2022年5月7日。

在西非地区打击恐怖主义。<sup>①</sup> 不难看出,沙特前期主动兑现安全承诺的行为给予成员国足够的安全感。

就具体实践而言,伊斯兰反恐联盟的行动主要以定期会晤和军事演习为主。一是通过定期会晤凝聚盟友共识。2016 年 3 月 27 日,在伊斯兰反恐联盟首次大会上,沙特阐明了联盟的目标不仅仅局限于打击极端组织“伊斯兰国”,而是要彻底根除恐怖主义威胁。同时,联盟任命巴基斯坦陆军参谋长拉希尔·谢里夫(Raheel Sharif)将军为总司令。2017 年 11 月,沙特国王萨勒曼以“联合反恐”的名义接待各成员国的国防部长。此次会晤实现了联盟成员的扩充,还明确联盟的运行原则。会议公报明确指出,伊斯兰反恐联盟是一个由 41 国组成的自愿军事联盟,该联盟具有合法性、敏捷性、互助性等特点,并致力于通过反恐手段本土化和反恐合作国际化的方式来根除恐怖主义。<sup>②</sup> 此后,联盟成员通过 2019 年 3 月的会晤在文化、通信、融资和军事四大关键领域加大打击恐怖主义的合作力度达成一致。二是通过军事演习凸显联盟安全保障能力。2016 年 2 月 14 日至 3 月 10 日,沙特联合其他 19 个伊斯兰反恐联盟成员国在沙特与伊拉克、科威特接壤的哈法尔·巴廷(Hafar Al-Batin)地区举行名为“北方雷霆”(Operation Northern Thunder)的军事演习。此次演习共有 35 万名士兵、2 万辆坦克、2,540 架战斗机和 500 架直升机参与,堪称该地区有史以来规模最大的军事演习。<sup>③</sup>

### 三、沙特组建特殊联盟的主要动因

沙特创建特殊联盟既是王室政权应对特定安全威胁的需要,也是沙特对地区大国地位护持的结果,更与沙特所倚仗的传统地区安全机制走向“失灵”密切相关。紧迫的形势和临近的威胁从客观上要求沙特未雨绸缪,以更加灵活多变、行之有效的地区安全政策应对安全威胁。

---

① The Royal Embassy of Saudi Arabia in Washington, D. C., “Saudi Arabia and Counterterrorism,” *The Embassy of Kingdom of Saudi Arabia*, March 4, 2019, <https://www.saudiembassy.net/fact-sheets/saudi-arabia-and-counterterrorism>, 上网时间:2022 年 5 月 7 日。

② Will Todman, “The Gulf Scramble for Africa GCC States’ Foreign Policy Laboratory,” *CSIS Briefs*, November 20, 2018, p. 4, <https://www.csis.org/analysis/gulf-scramble-africa-gcc-states-foreign-policy-laboratory>, 上网时间:2022 年 5 月 10 日。

③ Sultan Al-Sughair, “‘North Thunder’ Sends a Message of Unity, Power,” *Arab News*, February 17, 2016, <http://www.arabnews.com/featured/news/881886>, 上网时间:2022 年 5 月 10 日。

### （一）沙特面临杂混多元的安全威胁

联盟是对现有安全挑战的反应和潜在威胁的防范。当内外部安全威胁足以颠覆政权、制度和国家生存且国家无力应对时,国家就有可能将联盟视为外交政策的首选。中东变局后,沙特周边形势异常严峻,多重地区安全挑战与威胁混杂给沙特王室的统治合法性带来前所未有的挑战。

第一,伊斯兰主义力量的壮大冲击沙特王权稳定。以穆兄会为代表的伊斯兰主义力量借中东变局之机重获发展空间,并通过建立政党参与国家政治。随后,政治伊斯兰的崛起和蔓延速度大大出乎沙特的预料,其意识形态和发展模式直接挑战沙特保守的君主体制。在沙特看来,一方面,穆兄会力量对伊斯兰民主的探索已获得初步成功,倘若任其推广,将撼动以世袭制、家族制、政教合一为特征的王室政权。另一方面,穆兄会力量与土耳其、卡塔尔和伊朗的走近对沙特形成战略合围,严重阻碍沙特地区外交战略的实施,进而激发沙特联合地区国家打压伊斯兰主义力量的意愿。<sup>①</sup>

第二,胡塞武装力量的扩张威胁沙特边界安全。胡塞武装作为一支以什叶派复兴主义为理念的武装力量,于20世纪90年代在也门北部兴起壮大。胡塞武装的三代领导人先后前往伊朗库姆神学院学习,建立一个以伊玛目为首的伊斯兰国家是他们追求的首要目标,反对瓦哈比主义和萨拉菲主义是他们号召武装斗争的理论基础。<sup>②</sup>胡塞武装表现出的革命性、反沙特意识给沙特国家安全带来新的挑战。从历史恩怨来看,尽管《吉达边界协议》基本上解决了沙特与也门的边界纷争,但包括胡塞武装在内的也门地方武装力量对两国划界问题一直耿耿于怀,认为沙特从也门偷走了吉赞(Jizan)、奈季兰(Najran)和阿西尔(Asir)。<sup>③</sup>从现实纠葛来看,由于胡塞武装与伊朗之间存在暧昧关系,沙特对胡塞武装夺取也门政权深感担忧。在沙特看来,如果胡塞武装掌控也门局势,相当于伊朗在阿拉伯半岛南部获得立足点,进而对沙特形成战略钳制。<sup>④</sup>

第三,伊斯兰极端主义的崛起挑战沙特宗教合法性。就意识形态而言,极端

① 刘中民、赵跃晨:《“博弈”穆兄会与中东地区的国际关系走势》,载《外交评论》2018年第5期,第78-81页。

② Stig Stenslie, *Not Too Strong, Not Too Weak: Saudi Arabia's Policy Towards Yemen*, Norwegian Peacebuilding Resource Center Policy Brief, 2013, p. 1.

③ Gerald M. Feierstein, *Yemen: The 60-Year War*, Washington, D. C.: The Middle East Institute, 2019, p. 20.

④ Christian Koch, "Saudi Arabia, the UAE and the Conflict in Yemen," in Fabian Blumberg eds., *Yemen's War*, Berlin: Konrad Adenauer Stiftung, 2019, p. 2.

组织“伊斯兰国”将取代沙特“圣地监护人”的身份视为其合法性的重要来源。为了重建所谓的“哈里发国家”，“伊斯兰国”自称是伊斯兰瓦哈比主义的真正继承者。在“伊斯兰国”看来，其才是 18 世纪中期瓦哈比主义扩张精神的延续者，而沙特王室则因选择建立民族国家和推动现代化进程背离了瓦哈比主义的初衷。因此，“伊斯兰国”从宗教层面否认沙特王权的合法性和对两大圣城的监护资格。<sup>①</sup> 此外，“伊斯兰国”将占领沙特视为复兴“哈里发国”的重要组成部分。巴格达迪号召沙特极端分子在沙特当地建立附属组织，以颠覆沙特王室政权。根据沙特内政部的数据统计，2011 年至 2015 年间，共有 3,030 名沙特民众前往叙利亚参加“圣战”行动，并有 725 人返回沙特。<sup>②</sup> 为了应对极端主义威胁，沙特政府于 2011 年向联合国反恐中心捐款 1,000 万美元，2014 年又捐助 1 亿美元，但收效甚微。<sup>③</sup> 这也就不难理解沙特为何执意要建立一个具有自主话语权的反恐联盟了。

## （二）沙特应有的传统地位受到冲击

宗教传统和地缘政治赋予沙特成为阿拉伯世界和伊斯兰世界领袖的资质。但中东变局改变了中东既有的地区权力结构，具有雄心的地区国家趁变局之机拓展各自地区影响力，这无疑对沙特传统领袖地位构成威胁。面对国际社会赋予地位（应有的地位）和实际应得地位（获得的地位）之间的差距，沙特决心组建特殊联盟以护持其在阿拉伯世界和伊斯兰世界的权势地位。

第一，海湾小国自助能力的增强挑战沙特海湾霸主地位。长期以来，由于与海合会成员就国内安全问题和地区威胁问题存在认知差别，卡塔尔建构起一套独立于地区共识的“小国外交”。无论是卡塔尔和阿联酋在利比亚冲突中的博弈，还是卡塔尔和沙特在叙利亚内战中的竞争，均表明海合会内部秩序已偏离沙特主导的单极体系。对沙特而言，从战略层面把卡塔尔视为目标或许并不重要，但从维护领袖地位的需求来看，将卡塔尔视为对海合会共有身份、价值和规范的威胁，有助于巩固沙特的海湾霸主地位。<sup>④</sup> 沙特凭借其地区影响力不断向卡塔尔施压，要求其改变在地区权力角逐中干涉邻国事务的激进行为，又通过话语叙事

<sup>①</sup> Cole Bunzel, *The Kingdom and the Caliphate: Duel of the Islamic States*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2016, p. 3.

<sup>②</sup> Brian Michael Jenkins, *A Saudi-Led Military Alliance to Fight Terrorism*, p. 7.

<sup>③</sup> The Royal Embassy of Saudi Arabia in Washington, D. C., “Saudi Arabia and Counterterrorism.”

<sup>④</sup> 赵跃晨：《海合会的发展困境及未来走势》，载《云大地区研究》2021 年第 1 期，第 61-62 页。

和威胁构建将卡塔尔描述成为对邻国造成威胁的邪恶象征,以此塑造追随者的身份认同,进而维持和巩固其在海合会的核心地位。<sup>①</sup>

第二,传统阿拉伯大国的复兴冲击沙特地区强国地位。经历革命混乱和政权更迭的埃及虽淡出阿拉伯世界的政治中心,但随着塞西政府“复兴计划”(The Revitalization Plan)的推出,埃及力图通过平衡外交恢复其在阿拉伯世界的领头羊地位。<sup>②</sup>埃及在2015年3月的阿盟峰会上提议建立制度化的长效军事合作机制,以保障成员国的国家主权安全。但在沙特看来,埃及的目的是增强自身地区影响力,因而其只愿建立临时军事联盟。<sup>③</sup>寻求长效合作机制失败的埃及开始从与政治伊斯兰结盟转向以安全议题为导向的多向联盟,以此建立安全合作网络,改善埃及的安全环境。<sup>④</sup>埃及游刃有余、攻守兼备的“议题联盟”战略大有威胁沙特在阿盟和阿拉伯世界新领袖地位的意味,并稀释沙特在阿拉伯地区热点问题上的影响力和协调力。

第三,伊斯兰大国的挤兑危及沙特宗教领袖地位。随着中东民主浪潮的蔓延,“谁是真正穆斯林”的争论再次在伊斯兰世界内部激起涟漪,与之相伴的是潜在地区大国借机利用宗教身份扩张自身势力和推动地区格局重组,如土耳其和伊朗。土耳其利用宗教身份争夺地区领导权的雄心可谓毫无掩饰。为了追求成为多极世界中的一极,土耳其总统埃尔多安多次在外交场合公开表达土耳其对伊斯兰世界的领导作用,甚至声称土耳其是“唯一能够领导伊斯兰世界的国家”。<sup>⑤</sup>尤其是土耳其在伊斯兰合作组织中打破沙特对相关议程设置的垄断,不可避免地引发沙特不安和焦虑。<sup>⑥</sup>伊朗凭借自己在中东什叶派中的影响力,不断插手阿拉伯国家事务,干预伊拉克、叙利亚、黎巴嫩和海湾地区的教派政治运动。伊朗深度介入阿拉伯国家政治转型的行为,使得以伊斯兰盟主自居的沙特如坐

① Mohammed Hashem Al-Hashemi, “Bitter Brethren: Freud’s Narcissism of Minor Differences and the Gulf Divide,” in Andreas Krieg, ed., *Divided Gulf: The Anatomy of Crisis*, London: Palgrave Macmillan, 2019, p. 65.

② 李意:《埃及塞西政府的平衡外交政策述评》,载《西亚非洲》2019年5月,第93页。

③ Jessica Noll and Stephan Roll, “From Yemen War to Joint Army? Egyptian-Saudi Differences over Arab Military Cooperation,” *SWP Comments* 31, 2015, p. 1.

④ 李典典、孙德刚:《论埃及塞西政府的“议题联盟”战略》,第148页。

⑤ Colin P. Clarke and Ariane M. Tabatabai, “Is Major Realignment Taking Place in the Middle East?,” *Foreign Affairs*, October 31, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2018-10-31/major-realignment-taking-place-middle-east>, 上网时间:2022年5月28日。

⑥ 刘中民、赵跃晨:《从相对疏离到权力角逐——土耳其与沙特阿拉伯争夺地区领导权的逻辑》,载《世界经济与政治》2019年第8期,第58页。

针毡。对此,沙特时任外交大臣阿德尔·朱拜尔(Adel Al Jubeir)强调,“伊朗的搅局举措旨在干涉阿拉伯国家内政和争夺伊斯兰世界领导权。”<sup>①</sup>在此背景下,多方围绕地区宗教领导权博弈的结果极有可能背离沙特地位护持政策的预期。

### (三) 沙特倚赖的地区安全机制式微

在自主安全能力不足的情况下,“沙美特殊关系”和“集体安全机制”是沙特地区安全的重要保障。中东变局后,美国外交的转向和地区机制的僵化导致沙特难以通过借力外交来捍卫地区安全利益和参与地区安全治理。对灵活外交和安全保障的诉求促使沙特亟需探寻一套相对独立且灵活的地区安全政策,以弥补传统安全保障机制式微所带来的安全风险。

第一,沙特对美国安全保护的可靠性充满质疑。随着奥巴马入主白宫,美国与沙特就地区发展模式 and 地区权力格局产生重大分歧。在埃及政治转型问题上,沙特曾多次要求奥巴马政府公开支持穆巴拉克政权,但奥巴马政府却坐视传统盟友的倒台,而选择与埃及穆兄会进行“接触”。<sup>②</sup>美国在埃及政治转型过程中的不作为引发沙特对美国安全保护信誉的担忧。在叙利亚危机的处理上,奥巴马政府最初同意与沙特一道推翻巴沙尔政权,但美国在“红线事件”<sup>③</sup>上的出尔反尔加剧沙特对美国安全保障价值的怀疑。<sup>④</sup>在伊核问题的谈判上,美国的暗箱操作让沙特大为不快。在沙特看来,从 2013 年的阿曼会谈至 2015 年的伊核协议签订,美国始终没有将沙特的国家利益考虑在内。<sup>⑤</sup>伊核协议的签订让沙特彻底丧失其在美国、伊朗、沙特三边关系中享有的优势地位。鉴于对美国“牵连与抛弃”

---

① Amir Vadhat and Jon Gambrell, “Saudis Cut Ties with Iran Following Shiite Cleric Execution,” *AP News*, January 4, 2016, <https://apnews.com/article/9ed38271797a40028f2f21620-028fa3a>, 上网时间:2022 年 6 月 1 日。

② Christopher M. Blanchard, “Saudi Arabia: Background and US Relations,” *Congressional Research Service*, November 22, 2017, p. 34, [https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc-1043189/m2/1/high\\_res\\_d/RL33533\\_2017Nov22.pdf](https://digital.library.unt.edu/ark:/67531/metadc-1043189/m2/1/high_res_d/RL33533_2017Nov22.pdf), 上网时间:2022 年 6 月 2 日。

③ 2012 年 8 月 20 日,奥巴马曾警告说,叙利亚政府只要使用化学武器,甚至只是“移动”它们,就将触及美国的“红线”,美国不排除采取军事行动的可能性。此后,奥巴马对当初高调给叙利亚设置“红线”感到懊悔,并感慨道:“你有时会犯错,在那些时候,你希望时间可以倒流。”这一事件使得奥巴马政府的中东政策进退维谷。

④ Robert J. Lieber, “Saudi Arabia and US Middle East Policy: The Consequences of Retrenchment,” in Joshua Teitelbaum, ed, *Saudi Arabia, the Gulf, and the New Regional Landscape*, Ramat Gan: The Begin-Sadat Center for Strategic Studies, 2017, p. 45.

⑤ Richard J. Schmierer, James F. Jeffrey, Alireza Nader and Fahad Nazer, “The Saudi-Iranian Rivalry and The Obama Doctrine,” *Middle East Policy*, Vol. 23, No. 2, 2016, p. 5.



(Entrapment and Abandonment)的恐惧和担忧,沙特开始在地区外交中寻求新的主体性,以缓减由美国从中东抽身而引起的安全焦虑。

第二,沙特对地区安全协调机制的僵化深感不安。就阿盟而言,由于成员国之间无法克服主权意识和地缘纷争,其在区域协调和集体安全方面的表现十分黯然,调停地区冲突的授权大多停留在纸面上。有学者曾对1945~2008年间中东地区冲突的研究发现,阿盟唯一发挥主导作用的在黎巴嫩内乱期间(2007~2008年)。<sup>①</sup>就海合会而言,虽然海合会被认为在处理成员国边界争端问题上发挥着关键作用,但没有任何证据表明海合会自成立以来成功调解过海湾以外地区的国家间冲突和内战。与此同时,沙特在海湾地区谋求组建联军的两次努力先后受阻。第一次尝试在2013年,沙特计划在海湾地区组建一支约10万人的联军,试图将海合会打造成“海湾版北约”。第二次尝试在2014年,沙特提议海合会应该成立一支联合警察与海军,以应对区域内的恐怖主义威胁。<sup>②</sup>不难看出,地区安全协调机制难以为沙特参与地区安全治理提供有效平台。

#### 四、沙特组建特殊联盟的成效与限度

特殊联盟的建立确实有助于沙特巩固王室政权的稳定和重振与关键伙伴的关系,以及扩大沙特的战略投射范围。但受制于教派划分、机制缺陷和实力不足等多重因素的影响,沙特以现实利益为诱饵组建的特殊联盟深陷泥潭,在协调地区关系和解决安全问题上显得尴尬和失力。

##### (一) 沙特特殊联盟取得的成效

第一,巩固沙特王室政权的稳定。根据危机转移理论,当国家内部面临政治动荡、经济崩溃、社会失序等生存危机时,政治精英会通过塑造外部威胁和发动对外战争等方式来缓解或压抑内源性矛盾,重新赢得民众支持,进而增强政权合法性。<sup>③</sup>基于这一理论,沙特将伊斯兰主义、胡塞武装和恐怖主义框定为国家安全和政权稳定的首要威胁,在国内营造一种支持沙特王室的统一战线和民族情

<sup>①</sup> Marco Pinfari, “Nothing but Failure? The Arab League and the Gulf Cooperation Council as Mediators in Middle Eastern Conflicts,” *Crisis States Research Centre*, 2009, p. 10.

<sup>②</sup> Syed Adnan and Athar Bukhari, “The Islamic Military Alliance against Terrorism: Efficacy and Challenges,” p. 61.

<sup>③</sup> M. Taylor Fravel, “The Limits of Diversion: Rethinking Internal and External Conflict,” *Security Studies*, Vol. 19, Issue 2, 2010, p. 311.

绪。特别是 2015 年沙特联合多国对也门胡塞武装进行军事打击,此举在一定程度上弥合了国内自由派与传统派伊斯兰力量的分歧。因为二者均认为也门内战是伊朗贪婪扩张的产物,并表达了对王室政权的效忠。<sup>①</sup> 另外,针对卡塔尔的联盟封锁为初出茅庐的萨勒曼展示其果敢、睿智的领导人形象提供了舞台。打压阿拉伯逊尼派阵营异己力量和正面对抗什叶派势力作为“萨勒曼主义”的内核,体现了萨勒曼不惜动用一切资源维护沙特国家利益的意志。在“萨勒曼主义”确立的过程中,沙特培养了一种新的“国家民族主义”,以巩固王室统治根基和弥合国内政治分歧。显然,特殊联盟的实践为经历家族内部政治斗争的沙特王室提供了新政权合法性。

第二,重振沙特与关键伙伴的关系。近年来,沙特一直竭力通过地区安全机制推动阿拉伯国家实现军事力量整合,目的在于以整合求主导,但均因主权让渡和政策协调问题而失败。特殊联盟为沙特形塑地区安全合作机制和恢复周边地区稳定提供了新框架。尽管“四国联盟”对卡塔尔的封锁收效甚微,但强化了沙特与阿联酋的权力轴心。2017 年 12 月 5 日,沙特与阿联酋宣布成立联合合作委员会,并致力于将两国关系打造成为海湾地区乃至整个阿拉伯地区稳定与发展的支柱。<sup>②</sup> 从沙特以维护地区稳定为名主动牵头干涉也门危机的军事实践来看,沙特希望拉拢阿拉伯逊尼派力量,以遏制伊朗组建的“什叶派之弧”,进而扭转其与伊朗攻守失衡的态势。正如格雷戈里·高斯(Gregory Gause)所言,阿拉伯军事联盟是阿拉伯逊尼派团结的一个显著体现,这在 2015 年之前是“难以想象的”。<sup>③</sup> 随着伊斯兰反恐联盟成员国从 34 个增至 41 个,该组织几乎囊括什叶派以外的所有伊斯兰会议组织成员国,其定期举行的国防部长和外交代表峰会为沙特寻求合作伙伴和拓宽合作领域提供了多边舞台。<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Madawi Al-Rasheed, “Saudi Regime Resilience After the 2011 Arab Popular Uprisings,” *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 9, No. 1, 2016, p. 23.

<sup>②</sup> Esraa Ismail and Rasha Abubaker, “Ties Between UAE, Saudi Arabia Represent Exceptional Model of Bilateral Relations: Ministers,” *Emirates News Agency*, September 23, 2020, <https://wam.ae/en/details/1395302871886>, 上网时间:2022 年 6 月 5 日。

<sup>③</sup> F. Gregory Gause III, “Ideologies, Alliances and Underbalancing in the New Middle East Cold War,” *POMEPS (The Project on Middle East Political Science) Studies 16: International Relations Theory and a Changing Middle East*, September, 2015, p. 17.

<sup>④</sup> “Bahrain to Host MEMAC Alongside BIDEDEC 2017,” *The Daily Tribune News of Brhrain*, September 19, 2017, <https://www.newsofbahrain.com/bahrain/37825.html>, 上网时间:2022 年 6 月 8 日。

第三,扩大沙特的战略辐射范围。特殊联盟既强化了沙特与盟友关系,又将这种临时联系转化为双方长期的政治和战略纽带。从地理范围来看,沙特主导的伊斯兰反恐联盟成员不仅局限于中东地区,还分布于非洲、南亚和东南亚地区。不难看出,沙特借助伊斯兰反恐联盟构筑起一个囊括亚非两大洲的战略投射弧,将自己的战略影响力从非洲西海岸(加蓬)拓展至东南亚地区(马来西亚)。从成员分布来看,伊斯兰反恐联盟的成员有一半的国家来自撒哈拉以南非洲地区。伊斯兰反恐联盟成立后不久,沙特迅速为尼日利亚和索马里的军队提供培训和支持,以提高其打击极端主义的能力。<sup>①</sup>在2017年11月的伊斯兰反恐联盟大会上,沙特与吉布提签订军事合作协议,允许沙特在吉布提建立军事基地。<sup>②</sup>显然,特殊联盟在强化沙特与撒哈拉以南非洲国家之间的军事合作和情报共享能力的同时,也使得沙特的战略选择更富弹性。

## (二) 沙特特殊联盟的发展窘境

第一,教派属性限制沙特特殊联盟拓展合作外延。沙特领导的特殊联盟具有极强的宗教针对性和排他性。具体而言,“四国联盟”表面上将矛头直指卡塔尔,实则为了遏制穆兄会力量的壮大及其与什叶派力量的联合;阿拉伯军事联盟围剿胡塞武装的一大原因是阻止什叶派力量在阿拉伯半岛地区的渗透;伊斯兰反恐联盟的教派属性最为明显,它直接将伊朗、伊拉克和叙利亚等国排除在外。浓重的教派主义色彩不仅使得关键盟友陷入左右为难的窘境,而且无益于沙特对地区安全机制的整体塑造。毫无疑问,教派属性激发盟友对国家利益受到牵连的担忧。在选择加入联盟以实现某种预期目标前,每个国家都会认真考虑单独行动与维持团结所获得边际效益的差异。巴基斯坦一直被沙特视为关键盟友,但在没有任何商议的情况下被沙特纳入到伊斯兰反恐联盟中。鉴于地区教派阵营化的趋势,巴基斯坦为了避免沦为沙特与伊朗博弈的代理人,一边对伊朗的顾虑进行解释说明,另一边对沙特的激进政策进行软平衡。<sup>③</sup>此外,阿联酋曾与沙特一道封锁卡塔尔和打击胡塞武装,并将共同行动延伸至对什叶派阵营

<sup>①</sup> Kamal Alam and Wajahat S. Khan, “Saudi Arabia’s Islamic Anti-Terrorism Effort: A Coalition of the Willing of an Anti-Iran Front?,” *Royal United Services Institute*, December 6, 2017, <https://rusi.org/commentary/saudi-arabia%E2%80%99s-islamic-anti-terrorism-effort-coalition-willing-or-anti-iran-front>, 上网时间:2022年6月11日。

<sup>②</sup> Meron Okbandrias, “Geopolitical Influence of the Gulf States in East Africa: The Case of Djibouti and Eritrea,” *Journal of African Union Studies*, Vol. 6, Nos. 2/3, 2017, pp. 117-133.

<sup>③</sup> Ghulam Qumber, Waseem Ishaque and Saqib Riaz, “Islamic Military Alliance (IMA) — and Pakistan,” *Global Regional Review*, Vol. 2, No. 1, 2017, p. 147.

的遏制之上。但随着也门局势的僵化,阿联酋无法负担教派对立所带来的参与成本,于是公开表示欢迎通过政治手段解决也门危机,同时向胡塞武装和伊朗均发出改善关系的信号。<sup>①</sup>不难看出,沙特无法“模糊”和“掩盖”盟友对特殊联盟教派化的担忧。在盟友看来,沙特对教派利益的坚持降低了它们的相对收益,且会将它们拖入一场与自身利益相悖的冲突之中。可见,沙特基于教派主义意识形态的安全认知和安全实践有失稳妥。

教派属性无助于沙特实现地区安全机制的整体塑造。为了最大限度减少伊斯兰反恐联盟内部出现不和谐的声音,沙特从一开始就把伊朗、伊拉克和叙利亚排除在联盟之外。尽管沙特通过“乌玛”团结的叙事将伊斯兰反恐联盟塑造为一个维护广大穆斯林安全的军事联盟,但一些伊斯兰国家对沙特排挤什叶派国家的做法表示质疑,担心该联盟会演变成一个反什叶派的“逊尼派军事集团”。伊拉克安全与国防委员会主席哈基姆·扎米利(Hakim al-Zameli)认为,“沙特组建的联盟具有强烈的教派色彩”,并声称这些联盟“不能代表整个伊斯兰世界”。而伊拉克总理海德尔·阿巴迪(Haider al-Abadi)则表示,“这只是纸上和媒体上的联盟,并不能为地区安全提供军事保障。”<sup>②</sup>迄今为止,在伊斯兰世界具有影响力的印尼和阿尔及利亚均拒绝加入伊斯兰反恐联盟,因为二者不愿成为沙特进行代理人战争的“棋子”。沙特借断交之机将卡塔尔逐出阿拉伯军事联盟,原因在于其与“邪恶三角”(土耳其、伊朗、穆兄会)存在暧昧关系。海合会、东盟等地区组织因沙、卡断交而陷入分裂,这无疑为沙特引领的地区安全合作框架蒙上一层阴影,并对地区国际关系产生消极影响。

第二,非正式性阻碍沙特地区外交战略向纵深推进。特殊联盟难以对成员国的实际行动形成有效约束,无法成为沙特长期倚赖的安全保障。特殊联盟合作指向的模糊性使沙特难以统一联盟目标。对于伊斯兰反恐联盟而言,沙特无法说服盟友深入合作的原因在于联盟目标界定的模糊和行动纲领的笼统。伊斯兰反恐联盟在成立之初使用概念模糊的“恐怖主义”来识别当前威胁,且未对今

---

<sup>①</sup> 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》,载《西亚非洲》2021年第2期,第71页。

<sup>②</sup> Ramy Aziz, “The Purpose of Saudi Arabia’s Islamic Military Coalition,” *Fikra Forum Website*, February 4, 2016, <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/the-purpose-of-saudi-arabias-islamic-military-coalition>, 上网时间:2022年6月14日。

后的行动章程达成共识。<sup>①</sup> 在 2017 年的伊斯兰反恐联盟国防部长会议上,成员国围绕反恐目标纷争不断,进一步稀释各方打击恐怖主义的意愿。在讨论当前联盟的主要目标时,也门亲沙特的武装力量代表将枪口对准伊朗,土耳其则希望将库尔德分离主义问题列入议程,其国家和组织代表则认为“基地”组织和“伊斯兰国”等极端组织仍是联盟首要威胁。<sup>②</sup> 对于阿拉伯军事联盟而言,沙特与阿联酋就也门危机的解决方案难以达成共识,弱化联盟防止胡塞武装接管也门政权的战略初衷。鉴于对哈迪政府执政能力的怀疑,阿联酋选择支持“南方过渡委员会”,以推动在也门建立世俗政府的愿景。而沙特则坚持哈迪执掌也门政权的解决方案,同时其首要目标仍是武力摧毁胡塞武装。<sup>③</sup>

特殊联盟合作规范的宽松性使得沙特难以约束盟友行为。特殊联盟运行机制的散乱使得成员国不愿过度履行义务,这为成员国随意退出提供了借口。随着阿拉伯军事联盟干涉的重点从“军事行动”转向“政治进程”,成员国逐渐减少在也门的军事参与力度。在沙特电视台播出一部关于西撒哈拉地区争端的纪录片后,摩洛哥对沙特的态度急转直下。摩洛哥立即召回驻沙特大使,并于 2019 年 2 月 7 日宣布退出阿拉伯军事联盟。<sup>④</sup> 同年 12 月,苏丹决定将参与阿拉伯军事联盟的部队人数从 15,000 人缩减至 5,000 人。<sup>⑤</sup> 尽管许以重金和援助,但沙特仍然无法说服盟友持续参与也门军事行动。马来西亚作为伊斯兰反恐联盟重要成员,在加入之初就表明不会参与任何军事行动。<sup>⑥</sup> 在马哈蒂尔执政后,马来西亚

① Brian Michael Jenkins, *A Saudi-Led Military Alliance to Fight Terrorism*, p. 1.

② Stephen Kalin, “Egypt Attack to Spur on Saudi-backed Muslim Military Alliance: Crown Prince,” *Reuters*, November 26, 2017, <https://www.reuters.com/article/us-saudi-security-alliance/egypt-attack-to-spur-on-saudibacked-muslim-military-alliance-crown-prince-idUSKBN1DQ0RQ>, 上网时间:2022 年 6 月 18 日。

③ 朱泉钢:《也门多重武装力量的崛起及其治理困境》,载《阿拉伯世界研究》2019 年第 4 期,第 36-53 页。

④ “Morocco Suspends Participation in Saudi-led War in Yemen,” *Al-Jazeera*, February 8, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/2/8/morocco-suspends-participation-in-saudi-led-war-in-yemen>, 上网时间:2022 年 6 月 18 日。

⑤ “Sudan Says It has Reduced Troops in Yemen to 5,000,” *Reuters*, December 8, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-sudan-politics-idUSKBN1YC0H4>, 上网时间:2022 年 6 月 23 日。

⑥ Vinodh Pillai, “Don’t Expect Us to Take Sides in Any War, Including in Yemen, Says PM,” *FMT News*, February 23, 2019, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2019/02/23/dont-expect-us-to-take-sides-in-anywar-including-in-yemen-says-pm/>, 上网时间:2022 年 6 月 23 日。

果断关闭了与沙特成立的联合反恐中心,并从沙特撤出驻扎部队。2019 年 12 月,马来西亚政府在吉隆坡召开了伊斯兰国家峰会,似乎有接盘伊斯兰反恐联盟之意。重要成员的相继退出和安全承诺难以为继,削弱沙特对特殊联盟的领导权,同时降低盟友对该安全合作模式的信任度。

第三,实力不足削弱沙特特殊联盟地区安全治理的效能。特殊联盟成员的军事实力十分有限,无法为联盟行动提供有力支撑。在任何情况下,弱国对联盟力量变化不会产生影响。<sup>①</sup> 在沙特领导的特殊联盟体系中,无论是主导大国还是成员国,既无力维持强大的国防力量,也缺乏整合军事技术的能力。理论上,为实现自身地区志向,沙特应该最大限度为盟友提供安全保障。但在现实中,尽管沙特在石油财富的支撑下建立起规模庞大、武器先进的军事力量,却无意将其先进武器和技术整合至联盟中去。此外,沙特王室为了防止国家重蹈埃及、土耳其军事政变的覆辙,有意限制沙特国防力量的发展,进而无法将大规模军事行动作为解决安全威胁的最后选择。<sup>②</sup> 就联盟成员而言,沙特的结盟对象大多是实力不及沙特的国家,无法为沙特的地区安全政策提供有效支持。正如基辛格所言,联盟的范围越大,国家越多,承诺能够被付诸实践的难度就越大。沙特创建特殊联盟的目的是通过力量整合谋求地区主导权,但盟友的形散神聚和实力不济却让其心有余而力不足。

外部依赖性弱化沙特特殊联盟的自主决断能力。在层次鲜明的国际格局中,沙特及其部分盟友在安全领域严重依赖于西方大国,这使得西方国家的态度直接影响沙特特殊盟的效度和走向。2015 年至 2020 年,沙特分别从美国(74%)、英国(12%)、法国(4%)、加拿大(2%)等西方国家进口武器。<sup>③</sup> 随着也门人道主义危机的加剧,西方国家纷纷减少和停止对沙特的武器供应。在人权组织持续施压的背景下,奥巴马政府于 2016 年停止了对沙特的部分军售。虽然特朗普总统上台后恢复了对沙特的军售,但国会不断要求政府减少对沙特联军的支持。与此同时,尽管特朗普力挺“四国联盟”,但美国不愿看到一个分崩离析的

---

① [美]詹姆斯·多尔蒂、[美]小罗伯特·普法尔茨格拉夫:《争论中的国际关系理论(第五版)》,阎学通、陈寒溪译,北京:世界知识出版社,2002 年版,第 578 页。

② Mohammed Nuruzzaman, “Chasing the Dream: The Salman Doctrine and Saudi Arabia’s Bid for Regional Dominance,” *Insight Turkey*, Vol. 21, No. 3, 2019, p. 48.

③ 作者依据斯德哥尔摩国际和平研究所武器转让数据库整理计算结果, Stockholm International Peace Research Institute, <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>, 上网时间:2023 年 2 月 17 日。

海合会,因而国务卿蓬佩奥在海湾地区进行多轮外交斡旋。拜登上台后开始对沙美关系进行“重新校准”,降低了沙特在特殊联盟中的领导效力。美国不仅停止对沙特在也门军事行动的一切支持,同时暂缓对沙特和阿联酋价值 288 亿美元的军售。随着美国中东政策的回调和《欧拉宣言》(Al-Ula Declaration)的签订,“四国联盟”瓦解使得沙特特殊联盟的实践大打折扣。

## 五、结语

回顾沙特地区安全政策发展演变,“沙美特殊关系”和“集体安全机制”一直是其维护国家安全和谋求地区利益的重要阵地。随着中东进入新旧秩序交替的过渡时期,以上机制难以为沙特更大的利益诉求提供保障。鉴于此,沙特开始在地区层面组建多个维度的特殊联盟,以弥补以上机制的式微和僵化。沙特地区安全政策从依赖传统机制向创建主导框架转变已经是不争的事实,“四国联盟”、阿拉伯国家军事联盟和伊斯兰反恐联盟的创建是最好的证明。沙特领导的特殊联盟虽然建立在最低限度的共性之上,但为沙特应对特定安全威胁、重获大国地位认可和弥补传统机制失灵提供了先发优势。实践证明,特殊联盟作为沙特维护国家主权利益和参与地区安全协调的补充手段,相较单纯追随域外大国风险更小,比起押注地区协调机制效果更佳。沙特特殊联盟以维护国家安全和拓展地区利益为出发点,为沙特巩固王室政权稳定、重振关键伙伴关系和扩大战略投射范围创造了有利条件。

沙特特殊联盟也有其限度和消极的一面。在海湾地区,虽然《欧拉宣言》的签署标志着“四国联盟”使命的终结,但反卡塔尔联盟的出现对地区原有协调机制的信誉造成冲击,导致海合会成员国不再将集体安全防卫体系视为维护自身安全的首要选项,成员国看到了可以根据自身实际需求选择安全联盟的可能。在海湾小国纷纷奉行“对冲战略”的背景下,这种从原有机制抽离的特殊联盟政策直接动摇了海合会的合作根基,进一步凸显了海合会内部的分裂。随着也门局势的持续恶化,参与阿拉伯军事联盟的国家逐渐发现自我牺牲所导致的政治风险远远大于维持联盟团结所带来的好处,因而纷纷选择退出联盟和降低安全承诺,这使得沙特陷入进退失据的尴尬处境。伊斯兰国家反恐联盟仍然处于摸索阶段,合作指向的模糊性和合作规范的宽松性解决了联盟建构过程中“主权侵蚀问题”,但同时也带来了联盟运行过程中的“行动松散问题”。成员国围绕如何

识别恐怖组织纷争不下,稀释了各国一致应对恐怖主义的共识。无论在以上哪种特殊联盟实践中,浓重的教派主义色彩不仅使得关键盟友陷入左右为难的窘境,而且无益于沙特对地区安全机制的整体塑造。以上种种制约因素的相互叠加使得沙特主导的特殊联盟缺乏突破性进展。

展望未来,沙特主导的特殊联盟要想实现生命力的转化,应该注重以下几点:一是创造新的契合。随着国家利益的内涵与外延不断丰富和扩展,联盟各方对最初的威胁共识产生分歧是在所难免的。对此,沙特应该因势利导,根据形势的变化找到多方安全合作的最大公约数,以丰富原有威胁的内涵和创造新的安全共识;二是完善制度规范。沙特领导的特殊联盟能否取得优化,主要取决于沙特能否探索出一套有效的管理模式。由于沙特领导的特殊联盟缺乏有效的运行管理机制,参与联盟的国家均抱着趋利避害的心态。为了打消盟友疑虑,沙特可以通过强化集体身份规范、完善承诺兑现机制和增加定期磋商频率,展现特殊联盟应对新形势的自我改造能力,以影响盟友对沙特国家意图的积极判断,从而将目前这种利己的地区安全政策扩张至缓解地区安全困境的地区合作框架中;三是平衡各方利益。沙特特殊联盟的成员众多且实力有限,各国权力观上的差异必然会导致强国与弱国在应对地区安全威胁的手段上出现分歧。鉴于此,沙特在根据形势变化对公共产品分配机制进行调整的同时,需要对盟友的安全关切和利益诉求做出积极回应,尤其协调好盟友之间的领土争端和利益冲突,就各方关切保持定期磋商。否则,沙特领导的特殊联盟会逐渐变得无足轻重,最终沦为象征性实体。

(责任编辑:赵 军 责任校对:李 意)