

萨勒曼执政以来沙特的国家转型及其困境*

刘中民 刘雪洁

内容提要 2015年萨勒曼执政以来，沙特进入了规模宏大、变革急遽的国家转型时期，突出表现为“2030愿景”框架下经济多元化、政治集权化、社会世俗化、宗教温和化等全方位、多领域的转型。在此背景下，沙特外交也进入了转型期，突出表现为在全球层面推行平衡外交，在地区层面推行激进外交。整体看来，沙特国家转型的目标和方向顺应了时代发展的潮流和趋势，促进了沙特社会从传统到现代、从落后到进步、从单一到多元、从封闭到开放的转变。但是，沙特的国家转型也蕴藏着巨大的风险：君主制和政教合一体制下形成的制度惰性，王室内部剧烈的权力斗争，转型时期政教关系的巨大张力，激进外交导致的周边环境严重恶化，都使沙特的国家转型充满了不确定性。其根本原因在于沙特国家转型的内在矛盾，即目标宏大与能力不足的矛盾，政治、外交转型与经济、社会转型的不匹配乃至脱节，尤其是政治集权化和外交激进化，无法满足经济与社会发展多元化、世俗化、温和化的需要，甚至有可能导致沙特陷入内外交困的局面。

关键词 国家转型 沙特阿拉伯 萨勒曼 “2030愿景” 激进外交

作者简介 刘中民，上海外国语大学中东研究所教授（上海 200083）；刘雪洁，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生（上海 200083）。

国家转型是指从传统国家向现代国家的转变和过渡，它不仅指政治结构的转变过程，还包括相应的社会结构的变迁，是国家在政治、经济、社会文化领域从落后到进步、从单一到多元、从封闭到开放等方面的变化，转型的

* 本文系2016年国家社科基金重大项目（16ZDA096）的阶段性成果。

最终目的是推动发展。因此,国家转型是一个全方位变迁的动态过程,政治制度、经济体系和社会文化的变迁是国家转型的核心内容。对于现代国家而言,由于国家与外部世界的高度依存关系,国家转型还包括外交转型。

根据国家转型的概念,可以发现自2015年萨勒曼执政以来的沙特进入了剧烈的国家转型时期。2016年4月25日,沙特政府发布“2030愿景”,提出了沙特实现美好愿景的三大支柱——阿拉伯与伊斯兰世界的核心国家、全球投资强国、连接亚欧非三大洲的世界枢纽。^①这三大支柱从政治、经济和外交(含宗教文化)方面确立了沙特国家转型的目标:在政治上成为主导地区秩序的政治大国、在经济上打造具有经济活力和吸引国际投资的经济强国、在外交和宗教上巩固伊斯兰世界的盟主地位。2016年6月,沙特政府批准了《国家转型计划2020》,正式使用了“国家转型”的概念。该计划是“2030愿景”的有机组成部分,包含8个主题,涉及24个政府机构,旨在实现“2030年愿景”的宏伟目标和要求。^②上述两份文件勾勒出的宏伟蓝图涉及沙特政治、经济、宗教、社会文化等方面,至此,沙特开启了国家转型的全面变革。在经济领域,以经济多元化、私有化、对外开放和增加就业为突破口进行全方位改革;在社会文化领域,在增强伊斯兰和民族认同的同时,积极推动社会文化世俗化和伊斯兰教的温和化;在政治领域,既要加强政府工作效率,又要积极推动非政府部门和个人履行社会责任,增强公民的政治参与度。

从沙特历史的角度看,当前国家转型的深度和广度可谓史无前例。沙特作为基于政教结盟、家族统治和石油美元的特殊君主制国家,具有超稳定的政治、经济和社会结构,无论是20世纪五六十年代的阿拉伯民族主义运动,还是七八十年代的伊斯兰复兴运动,虽都促使沙特内政外交进行了局部调整,但从未发生过较为彻底的国家转型。当前,沙特国家转型最深刻的动力来自中东剧变冲击下沙特政权日趋严重的不安全感。在历史上,“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。”但是,“在中东剧变后,这些问题发生了根本性变化。民众起义使国家的不安全感油然而生,迫使政权通过自主转型来

^① “Kingdom of Saudi Arabia: Vision 2030”, *Saudi Vision 2030*, 2016, <http://vision2030.gov.sa/download/file/fid/417>, 2018-12-01.

^② “Nation Transformation Program Delivery Plan 2018-2020”, *Saudi Vision 2030*, 2016, <https://vision2030.gov.sa/en/programs/NTP>, 2019-01-11.

应对威胁。”^① 而奥巴马执政时期美沙同盟关系的危机、近年来伊朗和土耳其等地区大国崛起对沙特的压力，则构成了推动沙特国家转型的外部压力。

当前国内外对沙特国家转型和“萨勒曼新政”已有一定研究，主要集中在两方面：第一，对沙特国家转型主要目标和具体举措的研究，重点阐述和分析中东剧变以来沙特国内政治、经济等领域的改革；^② 第二，讨论影响沙特国家转型的内外因素和现实挑战。^③ 已有的研究对于认识沙特的发展变化大有裨益，也为本文的研究提供了丰富的素材。但现有的研究仍存在明显的不足，主要表现为研究的系统性不够，对沙特国家转型困境的研究不够重视。很多研究主要对转型的领域和状态进行描述和总结，缺乏对沙特国家转型的全面评价和剖析，尤其是对沙特国家转型困境的深入研究较为不足。基于此，本文力图从经济、社会、政治、外交领域全面分析沙特国家转型内容及其困境，同时把沙特作为中东君主制国家的典型代表，思考其未来发展趋势。

沙特的经济、社会和政治转型及其困境

从“2030 愿景”确定的目标看，沙特的国家转型是经济、政治和社会文化等领域内容丰富、规模可观的全面改革。但与此同时，沙特的国家转型具有其特殊性和局限性，甚至在某些方面存在矛盾和悖论。沙特作为一个绝对君主制国家，君主和王室是决定国家内外政策的中枢，因此转型既要推动国

① [英国] 蒂姆·尼布洛克：《政权不安全感与海湾地区冲突析论》，舒梦译，载《阿拉伯世界研究》2019年第1期，第7~8页。

② 参见赵建明：《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；崔守军、杜普：《沙特阿拉伯国家转型探析》，载《世界政治研究》2018年第2期，第104~121页；金良祥：《沙特国内变革全面推进》，载《现代国际关系》2018年第3期，第35~40页；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；Amelie Le Renard, *A Society of Young Women: Opportunities of Place, Power, and Reform in Saudi Arabia*, California: Stanford University Press, 2014; Robert Mason, *Foreign Policy in Iran and Saudi Arabia: Economics and Diplomacy in the Middle East*, London: I. B. Tauris, 2015; Yoel Guzansky, *The Arab Gulf States and Reform in the Middle East: Between Iran and the “Arab Spring”*, London: Palgrave Macmillan, 2015.

③ 参见周意岷：《影响中东国家转型的内在因素》，载《亚非纵横》2012年第4期，第50~56页；F. Gregory Gause III, *Saudi Arabia in the New Middle East*, New York: Council on Foreign Relations, Center for Preventive Action, 2011; Abdulaziz M. Aldukheil, *Saudi Government Revenues and Expenditures: A Financial Crisis in the Making*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

家发展，同时也要满足巩固王室政权的需要。沙特政治改革的最终目标是加强政治集权，但并不会触及沙特现存的家族政治体制和社会秩序。因此，在“2030愿景”框架下的政治转型主要集中在提高政府运作效率和推动公民、企业、非营利部门履行社会责任两个方面，未涉及政治体制和决策机构的改革。相对而言，经济和社会领域的改革力度更大，内容更丰富。因此，沙特的国家转型在制度设计上就具有偏重经济与社会的非均衡性和不彻底性的特点。而政治领域的转型更多是为了满足沙特王室统治和经济社会转型的双重需要而进行的权力集中。总之，沙特经济与社会层面的转型相对成熟，且具有制度化转型的特征；政治转型则存在巨大的局限性，具有典型的非制度化特征。同时，沙特国内的经济、社会和政治转型也面临着深刻的困境。

表1 沙特“2030愿景”转型目标

总目标	充满活力的社会	繁荣的经济	雄心壮志的国家
第二级分目标	加强伊斯兰和民族认同	发展经济多样性	增强政府工作效力
	提供富裕健康的生活	增加就业	履行社会责任
第三级分目标	培养伊斯兰价值观；更好地为更多的朝觐游客服务；加强民族认同	加强私营部门对经济增长的贡献；最大化能源部门的价值；释放非石油部门的潜力；扩大公共投资基金的资产和作为增长引擎的作用；将沙特定位为成为全球物流中心；在区域和全球范围内进一步整合沙特经济；增加非石油出口	平衡公共预算；改善政府机构的绩效；与公民有效互动；保护国家的重要资源
	改善医疗服务；促进健康的生活方式；改善沙特城市的宜居性；确保环境可持续性；促进文化娱乐；为沙特人创造赋权环境	根据劳动力市场需求发展人力资本；确保平等获得工作机会；通过中小型企业、微型企业创造就业机会；为发展经济吸引相关的外国人才	履行公民责任；促进企业的社会贡献；提升非营利部门的社会影响

说明：第二级和第三级分目标两方面内容依次对应。

资料来源：“Strategic Objectives and Vision Realization Programs”，*Saudi Vision 2030*，<https://vision2030.gov.sa/en/vision/roadmap>，2020-01-15。

（一）沙特的经济、社会和政治转型

第一，谋求多元化的经济转型。石油经济为沙特带来了巨额财富，但

长期以来沙特对石油的高度依赖是其经济结构单一的深刻根源。2014年下半年以来，国际油价的大幅下跌导致沙特石油收入锐减，该国被迫实施减产政策，使得国内生产总值增长大幅放缓，萨勒曼国王也正是在这种背景下于2015年继任王位的。因此，摆脱单一石油经济、推动经济多元化也成为“萨勒曼新政”的核心内容，力图实现沙特从石油依赖型经济向多元化经济的转型。

其一，大力推动矿产资源和新能源的开发利用。沙特拥有丰富的自然资源，除石油储量丰富外，沙特还蕴藏着黄金、磷酸盐、铀等珍贵的矿产资源，且在风能和太阳能等新能源领域有独特优势。2016年11月，沙特工矿大臣哈利德·法利赫在第14届阿拉伯国际矿产资源大会上宣布，为推动该国矿业发展，沙特政府拟斥资1660亿里亚尔（约合440亿美元）打造拉斯赫伊尔（又称“海尔角”）和瓦德希麦勒两座工业城。^①2019年，沙特推出了12个总容量达3000兆瓦的新能源项目，政府将项目按照体量分为两类：A类是产能不高于100兆瓦的项目；B类是产能高于100兆瓦的项目，主要为太阳能光伏项目。^②

其二，加快对外开放，增强地缘经济优势。“2030愿景”强调，沙特将充分利用地理优势，通过签订新的战略合作协议发展经济，帮助沙特企业扩大产品出口，利用密集的能源分布与卓越的物流服务，掀起新一轮工业化浪潮，促进出口与再出口。^③2017年10月，沙特王储穆罕默德在沙特“未来投资倡议”^④大会上首次提出了“尼尤姆（NEOM）新城计划”^⑤。该计划将充分利用沙特的地缘优势，加强与地区各国的经贸交流，通过培育国际创新和

① 《沙特多措并举力促本国矿业发展》，载中华人民共和国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201611/20161101905383.shtml>，2019-11-19。

② 《沙特2019年推出12个新能源项目》，载中华人民共和国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jshz/rlykf/201907/20190702885568.shtml>，2019-11-10。

③ “Kingdom of Saudi Arabia: Vision 2030”，p. 48。

④ 2017年10月24日至26日，沙特“未来投资倡议”（Future Investment Initiative）大会在首都利雅得举行。此次大会被外界形容为沙特版的“达沃斯经济论坛”，国际货币基金组织、多国政府、国际知名企业、大型财团、投行以及信用评级机构的2500多名代表出席论坛，围绕全球和沙特经济的未来发展和挑战等议题进行交流。

⑤ “尼尤姆新城计划”是在沙特西北部建立一个名为“尼尤姆”的工商业新城。该新城预计占地2.65万平方公里，毗邻红海和亚喀巴湾，靠近经由苏伊士运河的海上贸易航线。新城将聚焦能源与水、生物科技、食品、先进制造业和娱乐业等九大行业，未来完全依靠新型能源供电。详情请参见“尼尤姆新城计划”官方网站（<http://www.neom.com>）。

制造业来推动经济多元化,加快本地工业发展,创造就业和经济增长。^①此外,沙特还积极推动阿美石油公司上市,把阿美石油公司从一家单纯的石油开采企业转型为一家国际工业生产企业集团,把公共投资基金发展成为全球最大的主权财富基金。^②“朝觐经济”也成为带动沙特开放型经济的增长点,沙特三度扩建麦加、麦地那两圣寺,对机场进行现代化改造,并启动麦加地铁项目,计划把本国接待朝觐者的年客容量从2015年的800万人增长至3000万人,并修建规模宏大的伊斯兰博物馆供本国人民和外国游客参观。^③

其三,进行私有化改革,实现公共服务私营化,增加就业机会。通过私有化重组大部分国有部门,是沙特减轻经济压力的重要手段。^④“2030愿景”提出,私营部门是沙特经济的重要组成部分,但当前私营部门对国内生产总值的贡献率不足40%。为提高私营部门对经济的贡献率,沙特将创造新的投资机会,推进投资便利化,鼓励创新和竞争,为私营部门的发展扫清一切障碍,使其为经济发展做出更大贡献。^⑤“2030愿景”发布后一个多月,沙特内阁会议于2016年6月7日通过“2020年国家转型计划”(National Transformation Program 2020),该计划提出加速沙特私有化改革,至2020年实现非石油经济收入增加3倍。^⑥

其四,大力吸引国外投资,实现投资能力最大化。随着国际能源供需结构的变化以及全球可替代能源开发利用水平不断提高,沙特左右国际能源市场的能力大幅下降,油价的持续走低使得沙特等中东产油国入不敷出,经济实力受到削弱。尽管沙特是全球20大经济体之一,但沙特政府希望在2030年前进一步提升在全球主要经济体中的排名。^⑦这一目标的实现要求沙特对各类资源进行投资,实现经济的多元化。根据“2030愿景”,沙特政府将努力通过投资全球各地的大型国际企业与新兴技术,充分发挥本国的投资实力,从而使沙特成为某些“特定领域的市场缔造者”,成为财富、基金与投资有效

^① Alicia Buller, “Saudi Arabia Announces \$500 Billion City of Robots and Renewables”, *Arab News*, October 25, 2017, <http://www.arabnews.com/node/1182501/saudi-arabia>, 2018-05-30.

^② “Kingdom of Saudi Arabia: Vision 2030”.

^③ Ibid.

^④ 林海虹:《沙特经济转型:愿景与挑战》,载《国际问题研究》2018年第3期,第114页。

^⑤ “Kingdom of Saudi Arabia: Vision 2030”.

^⑥ “Main aims of NTP”, *Saudi Gazette*, June 8, 2016, <http://saudigazette.com.sa/article/156729/Main-aims-of-NTP>, 2018-05-28.

^⑦ “Kingdom of Saudi Arabia: Vision 2030”.

管理的引领者。沙特的中长期目标是建立一个面向全球、先进开放的金融与资本市场，为创造更多融资机遇提供沃土，为证券市场投资与交易提供畅通的渠道，为沙特企业尤其是阿美石油公司上市提供便利。2018年，沙特为吸引外资简化了港口和海关工作流程，货物的进口停留时间从14天减少到6.4天，清关时间从4.8天减少到1.9天，进出口所需的文件大大减少。^①

总之，沙特经济转型的核心是推动经济多元化，对内为应对油价低迷、就业困难的困局，努力开发新能源，推动私有化改革；对外利用自身地缘优势，扩大对外开放，积极吸引外资。这是沙特为摆脱单一石油经济进行的结构性调整，对促进沙特经济结构调整和转型发挥了积极的推动作用。但经济的转型发展无法一蹴而就，它受到社会、政治和外部环境等多方面因素的影响。由于石油经济的特殊地位和传统体制机制积重难返，沙特经济转型能否成功仍需拭目以待。

第二，推动宗教温和化的社会转型。在现代沙特王国建立的过程中，沙特家族同瓦哈比派的谢赫家族结成政治同盟，将瓦哈比主义作为官方意识形态，旨在削弱和瓦解部落力量对沙特政权的挑战。沙特王室借助瓦哈比派的宗教运动——“伊赫万（兄弟会）运动”拉拢游牧部落，团结民众，为沙特家族的统治提供广泛的群众基础。由此，宗教学者乌里玛阶层在沙特的影响无处不在。在沙特历史上，乌里玛一直是由谢赫家族领导，并服务于沙特王室政权的统治，而谢赫家族则拥有对宗教的领导权和巨大的利益回报。

20世纪70年代，伴随着石油经济的发展，费萨尔国王开始进行现代化和世俗化改革，通过设立“乌里玛长老会议”将宗教机构并入行政体制，削弱了宗教势力的影响力，沙特逐渐形成神职人员普遍依附于王权的官方宗教政治，官方宗教也成为沙特王室实施集权统治的工具。但随着现代化进程的不断推进，沙特民众分享政治经济权利、进行民主改革的意愿逐渐强烈，加之受1979年伊朗伊斯兰革命的影响，沙特国内出现了以反抗沙特王室和官方宗教为表现形式的民间伊斯兰运动和民间宗教团体，并逐渐发展为国内宗教反对派。^②民间宗教反对派的兴起引发沙特王室和官方宗教权力集团的恐慌，为压制反对派和维护王权统治，官方宗教日趋传统和保守，社会生活也趋于保

^① “Vision Progress”, *Saudi Vision 2030*, <https://vision2030.gov.sa/en/vision-progress>, 2019-12-11.

^② 吴彦：《沙特阿拉伯宗教政治初探》，载《西亚非洲》2008年第6期，第32页。

守化。同时，为对抗伊朗输出伊斯兰革命，争夺“伊斯兰世界盟主”地位，沙特通过对外援助输出瓦哈比主义意识形态，扩大自身影响力，但其对外输出的瓦哈比主义成为极端主义重要的思想来源，导致“九一一”事件后国际社会将沙特与“恐怖主义”“极端主义”联系在一起，也使沙特的国家形象一落千丈。

中东剧变以来，伊斯兰教的温和化、现代化成为中东变革的发展趋势之一。在此背景下，沙特的社会转型也主要围绕伊斯兰教与社会的关系展开，主要表现为沙特政府致力于推动社会的世俗化和伊斯兰教的温和化。

其一，为摆脱僵化保守的负面国家形象，萨勒曼政权积极推动以宗教温和化、社会世俗化为主要内容的社会转型。2016年4月，沙特颁布法令，决定限制宗教警察的部分权力，禁止宗教警察进行询问、逮捕、拘留等属于警方的行为。^①在2017年利雅得召开的“未来投资倡议”论坛上，沙特王储穆罕默德表示，沙特要摧毁极端主义，恢复“温和”“开放”的伊斯兰教，使王国成为“对所有宗教持开放态度的温和伊斯兰国家”。^②

其二，改善妇女权利、推动女性平权，是沙特推进宗教温和化的重要体现。性别隔离制度和男性监护人制度始终是沙特女性权利受到严重限制的根源性问题。萨勒曼国王上台以来，采取了一系列措施改善女性权利。例如，2016年12月6日，黎巴嫩女歌手西巴·塔瓦吉在利雅得举办个人演唱会，成为首位在沙特公开举办演唱会的女歌手。^③2018年1月，吉达和利雅得体育场首次允许沙特妇女进入体育场观看足球比赛。^④2017年9月26日，沙特国王萨勒曼颁布国王令，宣布从2018年6月起允许沙特女性持本国驾照单独驾车。2018年6月24日，沙特结束了作为全球唯一禁止女性驾车国家的历史。

其三，为推动社会世俗化，沙特提倡多元文化，并采取一系列措施推动

① “Haia Can’t Chase, Arrest Suspects”, *Arab News*, April 14, 2016, <http://www.arabnews.com/featured/news/910016>, 2018-08-29.

② “Kingdom a Country of Moderate Islam”, *Saudi Gazette*, October 24, 2017, <http://saudigazette.com.sa/article/520191/SAUDI-ARABIA/Kingdom-a-country-of-moderate-Islam>, 2018-08-20.

③ Cristina Maza, “Saudi Arabia Allows First Public Concert by a Female Performer, and Saudi Women Go Crazy”, *Newsweek*, December 8, 2017, <https://www.newsweek.com/saudi-arabia-first-public-concert-female-742244>, 2018-07-30.

④ “Saudi Arabia to Allow Women to Enter Stadiums to Watch Soccer”, *New York Post*, January 12, 2018, <https://nypost.com/2018/01/12/saudi-arabia-to-allow-women-to-enter-stadiums-to-watch-soccer>, 2018-07-27.

国内娱乐产业的发展，改善民众的文化生活。为将沙特从文化保守、社会落后的国家转变成成为文化开放、具有活力的国家，打造尊重多元文化的宽松环境，同时回应沙特青年对发展国内娱乐产业的诉求，沙特政府采取了一系列具体举措。2016年5月，沙特国王颁布国王令，宣布新设娱乐总局和文化总局，允许电影院、剧场和音乐厅营业并对公众开放。2017年，时任沙特副王储穆罕默德·本·萨勒曼宣布，沙特政府将在利雅得西南部的齐迪亚地区建造一个世界上最大的集文化、体育和娱乐于一体的城市，并表示这座城市将成为沙特重要的文化地标，以及满足下一代娱乐、文化和社会需求的重要中心。^① 2018年4月，公共电影院在被禁止营业35年后在沙特重新开业，沙特政府计划在2030年之前建造350家电影院，使全国范围内的电影屏幕数量超过2500个。^② 总之，积极拓展娱乐产业已成为沙特政府打造活力、开放、包容的社会，推动社会生活世俗化重要手段之一。

其四，在推动宗教温和化、社会世俗化的同时，沙特政府也积极调整社会福利政策，改变“食利国家”的社会发展模式。“2030愿景”强调建设“朝气蓬勃的社会”，推行社会福利制度的现代化改革，重新定位目标群体，为弱势群体提供必要的补贴和帮助，制定更具针对性的补贴政策；政府将与私营部门和非政府组织合作，为缺少就业技能的群体提供培训。^③ 2018年，沙特为60万名学生和11000名男女教师提供了编程培训；为8400多名男女毕业生提供了数字技能培训，使他们有资格在2018年进入劳动力市场。^④

第三，致力于集权化的政治转型。强大的政治制度是经济增长和社会发展的保障，而正是因为制度的不完善，才让脆弱国家陷入冲突、贫困和暴力之中。^⑤ 要推动国家的发展，必须推动政治转型。从政治学角度看，政治转型的内容主要包括官僚机构的高度差异化和功能专门化、政治决策的理性和和

^① “Prince Mohammed bin Salman Announces Saudi Plans for Largest Entertainment City”, *Al Arabiya*, April 8, 2017, <https://english.alarabiya.net/en/life-style/travel-and-tourism/2017/04/08/Saudi-Arabia-plans-on-building-its-largest-cultural-sports-and-recreation-city.html>, 2018-07-29.

^② Holly Ellyatt, “Saudi Arabia Reopens Movie Theaters with Black Panther”, *CNBC*, April 19, 2018, <https://www.cnbc.com/2018/04/18/saudi-arabia-reopens-movie-theaters-with-black-panther.html>, 2018-07-30.

^③ “Kingdom of Saudi Arabia: Vision 2030”.

^④ “Vision Progress”.

^⑤ [美国] 弗朗西斯·福山：《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2015年版，第44页。

世俗化、政治参与的民主化，以及国家治理的法制化等。但在沙特，国家是部落和家族的联盟，宗教是国家政治权威的重要来源，沙特家族的政治权力和谢赫家族的宗教权力构成国家权力的中心。沙特政治体系的特殊性使其政治转型困难重重，使沙特在短期内难以完成真正意义上的政治转型。萨勒曼执政以来沙特政治转型的突出表现是改革王位继承制度和内阁会议制度，以及行政体制改革，但并未对沙特的政治制度和政治体制进行彻底的改革。

其一，改革王位继承制度，并通过两次易储强化萨勒曼家族的权力。2015年4月，沙特国王萨勒曼登基后仅3个月便免去了其同父异母的弟弟穆克林的王储职务，将时任沙特副首相的侄子穆罕默德·本·纳伊夫提为王储，任命其子、时任国防大臣穆罕默德·本·萨勒曼为副王储、第二副首相兼国家经济和发展委员会主席；2017年6月21日，萨勒曼国王宣布废黜穆罕默德·本·纳伊夫的王储身份，立其子穆罕默德·本·萨勒曼为新王储。短短两年间，萨勒曼国王先后两次“易储”的行为，彻底改变了沙特自建国以来“兄终弟及”的王位继承模式，并开辟了“父权子继”的新时代，王权开始向第三代亲王转移。这种变革是沙特王室权力结构的重大转型，有助于化解老人政治危机，实现沙特领导人的年轻化，也有助于通过集权推进沙特的国家转型。但是，王室继承制度的改革也是沙特国家权力向萨勒曼家族集中的过程，同时也伴随着王室内部的派系斗争。为防止权力旁落，萨勒曼国王进行了密集的人事调动。^①2017年11月4日，沙特王储穆罕默德·萨勒曼领导成立反腐委员会，并立即逮捕了数十名王子和富商、4名现任大臣以及11名前任大臣。这场反腐运动固然符合民意和沙特改革的需要，但其真实动机受到外界普遍质疑，西方多认为这是一场打着反腐旗号的集权和政治整肃运动。2019年3月初，沙特又逮捕了一批王室成员，其中包括地位十分重要的三位王子。萨勒曼父子通过大规模人事调动和反腐运动整肃异己，实现了统治阶级内部权力机构的重大变革，使权力核心逐渐集中到萨勒曼王室手中。萨勒曼父子对核心权力机构的重大人事调整，无疑有通过集权为推行经济与社会改革创造条件的积极意义，但也使沙特王室内部斗争加剧，并蕴藏着巨大的政治风险。“萨勒曼王朝”不断集权化的目的在于推进改革，但在易储和反腐过程中不断剪除其他政治势力，既是其权力根基不稳的表现，也极易加剧王

^① 马晓霖：前引文，第6页。

室权力争斗，毕竟在沙特的历史上就出现过国王遭刺杀等恶性事件。^①

其二，调整大臣会议制度，进行机构改革。大臣会议制度是沙特的核心政治制度，是集立法权、行政权和司法权为一体的政治制度。萨勒曼国王执政以来，对大臣会议制度进行了大幅调整。2015年1月，萨勒曼国王下令将前任国王阿卜杜拉时期设立的12个委员会全部废除，并重组两个部门：一个是政治和安全事务委员会，由时任副王储纳伊夫担任主席；另一个是经济和发展委员会，由其子穆罕默德·萨勒曼担任主席。萨勒曼精简政府机构的措施进一步集中了国家权力。2016年5月，萨勒曼国王对大臣会议进行大规模改组，其中包括取消水电部、新设娱乐总局和文化总局，以及对商工部等九个部门的更名和八项人事任命。^②此外，萨勒曼还进一步加强了大臣会议的经济职能，大臣会议以经济和发展委员会为中心，制定“2030愿景”的实施框架，将推动经济多元化作为施政重点。这两项措施都将为未来推动经济和社会改革提供有效的保障。萨勒曼执政以来还高度重视反腐工作，2017年成立了由王储穆罕默德·萨勒曼领导的反腐高级别委员会，标志着沙特进入反腐新时代，2018年萨勒曼国王建立专门的反腐部门，该部门隶属于总检察官办公室，^③专门处理各类反腐案件，这也标志着沙特在反腐制度化的道路上更进一步。

其三，推动行政机构的专门化和一体化建设，健全行政体制。例如，为提高政府工作效率，沙特通过建立“梅拉斯平台”（Meras）为商业部门和企业提供在线和实体的一站式集成政务服务。至2018年，该平台已将18个政府和私营部门联成一体，并在利雅得、达曼、吉达开设了分支机构。又如，沙特政府在平衡公共预算、节省政府开支方面也付出了很大的努力，使预算赤字在2018年第二季度下降了84%，降至74亿里亚尔（1美元约为3.75沙特里亚尔），非石油收入与上一年同期相比增长了42%，2018年第一季度的支出节省总计120亿里亚尔。^④

（二）沙特国家转型的制约因素和风险

第一，沙特的制度惰性使得国内存在抗拒改革的力量，并使沙特的国家

① 刘中民：《沙特或处在历史的十字路口》，载《文汇报》2017年11月8日。

② 《国王颁布皇令，沙特内阁大规模重组》，载中华人民共和国商务部网站：<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/k/201605/20160501313448.shtml>，2019-12-27。

③ 《沙特开启反腐斗争新时代》，载中华人民共和国驻吉达总领事馆经商处网站：<http://jedda.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201711/20171102666904.shtml>，2019-12-30。

④ “Vision Progress”。

转型受到严重掣肘。政治制度惰性是指虽然人们已经认识到了一种低劣的或次优的制度安排的缺陷，但是难以对其进行改变。^① 沙特奉行君主制政体，国王既是国家元首，又是政府首脑。沙特家族主导沙特政府的运行，牢牢控制着政府部门，非王室成员对核心政治决策的参与度相对有限。高度集权的政治制度在沙特长期存在，政治制度本身的缺陷和利益集团的固化导致沙特的政治体制短期内难以实现根本性变革，国内既得利益集团长期占据着国家的大量资源。这种制度缺陷导致腐败现象在沙特十分普遍，突出表现为政府和商业部门存在裙带关系，导致沙特政府和王室多年来一直被指控为腐败政权。^② 沙特王室对沙特国家政治生活和权力分配的主导，不仅表现为王室成员占据政治、经济、军事、外交等关键部门的要职，还表现为沙特王室充分利用石油美元来维持和巩固其统治合法性。由于王室权力的过度集中和官僚机构缺乏问责机制，王室内部的腐败现象较为严重。

为应对沙特的政治危机，萨勒曼国王上台后改革王位继承制度，对外释放政治改革的信号。与此同时，萨勒曼通过两次换储，确立其子穆罕默德·萨勒曼为王储，后者通过大规模反腐运动，削弱王室内部其他家族势力的影响力，力图为推行改革方案扫清障碍。然而，所谓的政治改革并未真正触及沙特权力的核心即王权制度，其实质是萨勒曼父子通过改革服务于集权统治。作为沙特制度改革主要推动者的萨勒曼国王，并没有真正认识到沙特国内民众对制度改革的实际诉求，也难以回应民众扩大政治参与的要求。在沙特，占人口少数的既得利益集团长期控制国家资源和大量财富，他们为维护既得利益而抗拒变革，导致沙特体制变革和制度革新进程缓慢且困难重重。

此外，沙特的政治变革也加剧了保守力量与改革力量之间的博弈。一方面，沙特的改革与改革派的要求仍相去甚远；另一方面，保守和极端的力量又攻击沙特的改革是“离经叛道”。沙特在社会和宗教领域改革面临的困境尤其如此，这是沙特王室必须正视的挑战。^③

第二，沙特进行的大规模政治整肃运动和经济私有化打破了沙特长期以来形成的“王室—宗教—石油”权力结构，导致王室力量、石油利益集团、宗教精英与现政权的矛盾不断加剧。沙特王国是沙特家族与谢赫家族代表的

① 涂晓春：《制度惰性与我国的体制改革》，载《改革与开放》2007年第4期，第7页。

② Jennifer Bond Reed, *The Saudi Royal Family*, New York: Chelsea House, 2007, p. 14.

③ 刘中民：《沙特或处在历史的十字路口》，载《文汇报》2017年11月8日。

瓦哈比教派结盟建立的政教合一的君主制国家，王室统治与瓦哈比派是共生、共谋、共存的关系，王室通过支持瓦哈比派维护自身统治的合法性，作为国家发展命脉的石油则是王室统治的经济基础，也由此形成了沙特王室集团、宗教精英集团和石油利益集团三大精英力量的共谋关系，但沙特的国家转型导致三大力量与国家政权之间的矛盾不断加剧。

其一，从王室内部看，萨勒曼上任以来两次易储和政治肃反导致王室内部的斗争不断加剧。据中东观察网报道，流亡德国的沙特王室支系成员哈立德·本·法尔汉在媒体上公开发声，呼吁老一辈亲王艾哈迈德·本·阿卜杜·阿齐兹和穆克林·本·阿卜杜·阿齐兹出面主持大局，罢黜现任国王萨勒曼，表示“萨勒曼的愚蠢政策已导致众叛亲离”。法尔汉表示，许多王室成员均对当前沙特的世俗化改革举措严重不满，要求坚决捍卫瓦哈比主义的价值观。^① 这表明沙特王室内部确实存在着反对萨勒曼父子改革的巨大阻碍力量。2019年3月，沙特再次逮捕多位王室成员也是沙特王室内部斗争加剧的信号。

其二，宗教精英集团对萨勒曼父子进行的改革尤其是宗教改革严重不满。宗教精英是沙特瓦哈比教义的解释者和执行者。瓦哈比派作为沙特王室的政治盟友，长期向沙特年轻一代灌输作为沙特主流意识形态的瓦哈比主义，以此巩固沙特王室权威和自身的政治地位，在涉及伊斯兰教传统的问题上拥有巨大的影响力和话语权。当前，沙特推动妇女平权，发展娱乐产业，倡导伊斯兰教温和化，限制宗教警察的权力等改革举措，引起了保守瓦哈比派力量的不满，并在一定程度上冲击了瓦哈比派和沙特王室的政治联盟。

其三，石油利益集团对经济多元化和私有化改革也多有不满。沙特私有化最重要的举措是将市场预估值超过200亿美元的沙特阿美石油公司上市。长期以来，沙特王室主导着沙特阿美石油公司等国有石油公司的运行管理和经营，大量沙特王室成员成为本国石油利益集团的重要成员，对石油产业握有绝对控制权，占据大量财富。近年来，沙特的私有化改革尤其是以公开募股的形式进行股权转让，给非王室成员的商业大亨和新兴阶级带来了发展机遇，一定程度上削弱了沙特石油利益集团对沙特石油产业的绝对控制，进而引起石油利益集团的严重不满。

^① “Exiled Prince Calls for Coup in Saudi Arabia”, *Middle East Monitor*, May 23, 2018, <https://www.middleeastmonitor.com/20180523-exiled-prince-calls-for-coup-in-saudi-arabia>, 2018-10-29.

沙特的外交转型及其困境

萨勒曼执政以来,沙特不再满足于普通的地区大国身份,谋求成为国际社会“中坚国家”的愿望进一步增强。^①为配合国内的经济、社会、政治转型,沙特外交也进入了转型时期,并主要表现为其全球外交和地区外交政策的变化。但是,沙特的外交转型有其内在矛盾,其全球平衡外交基本上是一种积极变化,一定程度上具有转型的进步性和积极性特点,而其地区外交则是一种对抗性的激进外交,具有消极性和破坏性的特点。此外,沙特的激进地区外交与国内的经济和社会转型也存在着较大的张力,不能为沙特经济多元化和社会温和化创造良好的外部环境。

(一) 沙特外交转型的表现

第一,在全球层面采取平衡协调模式。沙特在继续维持与美国的盟友关系的前提下,积极发展同中国、俄罗斯的双边关系,拓展与亚、非等地区发展中国家的关系,不断扩大外交空间,并为国内发展寻求合作伙伴和拓宽合作领域。

其一,巩固“九一一”事件以来尤其是在奥巴马时期遭到严重削弱的沙美盟友关系。美国是沙特最重要的盟友,沙特在政治和安全上长期依赖美国。1990年海湾战争爆发,美国驻军沙特,两国的军事合作达到前所未有的高度。但是,2001年“九一一”事件发生后,美沙关系受到严重冲击,特别是奥巴马政府与伊朗签署伊核问题全面协议,导致沙美联盟关系跌至谷底,两国关系进入调整期,但两国建立在石油和安全上的盟友关系依然是沙特大国外交的基石。自萨勒曼执政以来,沙特开始把巩固在奥巴马时期遭到严重削弱的沙美盟友关系作为重中之重。

美国特朗普总统上台后,沙特利用特朗普政府的反伊朗立场,积极修复同美国盟友的关系。2017年4月,沙特国王萨勒曼任命其子哈利德·本·萨勒曼出任驻美大使,欲通过与特朗普家人和美国政府建立密切关系,寻求改善遭到削弱的盟友关系。^②为实现这一目标,沙特斥巨资在美国开展政治游

^① 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63页。

^② “Prince Khalid bin Salman Officially Begins Assignment as Saudi Ambassador to the U.S”, *The Embassy of the Kingdom of Saudi Arabia*, July 21, 2017, <https://www.saudiembassy.net/news/prince-khalid-bin-salman-officially-begins-assignment-saudi-ambassador-us>, 2018-08-28.

说，最终促成了特朗普于2017年5月将沙特作为其上任后首次正式访问的国家。特朗普访沙期间，沙特与美国签署了总额高达1100亿美元的军售协议；^① 特朗普还出席了美沙双边会议、美国与海合会成员国领导人会议以及美国与伊斯兰国家领导人峰会。^② 特朗普此访不仅标志着美沙同盟关系回暖，也重新表明了沙特在美国中东外交中的重要地位。沙特还利用美国特朗普政府和以色列遏制伊朗地区扩张的共同诉求，谋求建立地区反伊朗阵营，以期在美国支持下巩固沙特的地区大国地位，削弱和遏制伊朗的地区扩张。此外，尽管沙特与以色列尚未正式建立任何外交关系，但伊核危机爆发后两国就已开始秘密接触，寻求联合对抗共同的敌人——伊朗。2016年8月，沙特部分媒体开始批评阿拉伯国家的反犹太主义，试图重塑犹太人和以色列在中东的形象，以色列媒体认为这是沙特为改善以沙关系塑造积极的舆论环境。^③ 2017年11月19日，以色列能源部长尤瓦尔·施泰尼茨表示，“由于对伊朗的共同担忧，以色列与沙特有过秘密接触”，这是以色列高级官员首次公开承认两国之间的接触。^④ 同月，以色列国防军总参谋长加迪·艾森科特在接受沙特媒体专访时表示，以色列愿意与“温和的阿拉伯国家”交流经验、交换情报以对抗伊朗。^⑤

其二，积极加强同俄罗斯、中国等亚太国家的合作。2011年叙利亚危机发生后，俄罗斯对巴沙尔政权的支持一度使得支持叙利亚反对派的沙特与俄罗斯矛盾加剧。但是，伴随美国奥巴马政府在中东实行战略收缩，沙特迅速调整了对俄罗斯政策。2017年10月4日，沙特国王萨勒曼首次正式访问俄罗

① “The Truth about President Trump’s \$110 Billion Saudi Arms Deal”, *ABC News*, June 6, 2017, <https://abcnews.go.com/International/truth-president-trumps-110-billion-saudi-arms-deal/story?id=47874726>, 2018-08-20.

② “Riyadh Summit Discusses Ways of Rooting out Terrorism”, *Al Jazeera*, May 22, 2017, <https://www.aljazeera.com/news/2017/05/riyadh-summit-discusses-ways-rooting-terrorism-170521132843998.html>, 2018-09-20.

③ “Some in Saudi Media Criticize Anti-Semitism, Warm up to Israel”, *The Times of Israel*, August 12, 2016, <http://www.timesofisrael.com/saudi-media-battles-anti-semitism-warms-up-to-israel>, 2018-09-25.

④ “Meet the New Friend of Israel: Saudi Arabia”, *The Independent*, November 20, 2017, <http://theindependent.in/meet-the-new-friend-of-israel-saudi-arabia>, 2018-09-26.

⑤ Moshe Yaalon and Leeche Friedman, “Israel and the Arab States: A Historic Opportunity to Normalize Relations?”, *Foreign Affairs*, January 26, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/israel/2018-01-26/israel-and-arab-states>, 2018-09-30.

斯,被媒体誉为“历史性和解”。^①访问期间,沙特与俄罗斯达成购买俄制“S-400”导弹防御系统合同,次日美国宣布批准因卡塔尔断交危机而中止的对沙特出口价值150亿美元的“萨德”系统的合同,可见运用对俄罗斯友好来刺激沙美关系显然是沙特国王访问莫斯科的重要策略。^②与此同时,近年来美国对页岩油气的开发使其从沙特进口石油的需求下降。在此背景下,沙特对外政策的“向东看”趋势日益显著,开始重视同中国、日本、韩国等东亚国家的合作,沙特的核心诉求是确保和扩大沙特的石油出口,维持国家发展和稳定所需的财政收入。^③中国实力的日益强大和对石油的大量需求对于低油价压力下的沙特至关重要。2017年3月,萨勒曼首次访问中国期间表示,沙特愿进一步深化沙中两国在经贸、投资、金融、能源领域合作,提升两国全面战略伙伴关系。由此可见,在夯实与美国盟友关系的同时,积极发展与世界其他大国的合作正成为沙特的战略选择。

“向东看”政策是阿卜杜拉国王时期制定的政策。萨勒曼国王执政后全力开拓亚洲外交。2017年2月,沙特国王萨勒曼及其团队展开了为期一个月的亚洲之行,对中国、马来西亚、印度尼西亚、日本、文莱等国进行访问。沙特与马来西亚签署了价值70亿美元合作协议,与印尼签署了涉及能源、贸易等领域的11项合作协议。在访问日本期间,两国领导人联合发布了《日本与沙特2030愿景》,积极推动两国发展战略的对接。萨勒曼国王的亚洲行是沙特在复杂国际及地区新形势下开展对外关系的战略性外交举措,反映出沙特内政外交中的多重考量和重大现实关切。^④

第二,实施以遏制伊朗为中心的对抗性地区外交。2003年伊拉克战争后,尤其是近几年来,伊朗积极介入地区动荡国家和沙特周边国家的局势。在沙特看来,伊朗试图通过巩固“什叶派新月带”,打造德黑兰通向地中海的“战略走廊”,这使得以地区领导者自居的沙特的不安全感日益上升。但在前国王

^① “Riyadh Envoy Sheds Light on First ‘Historic’ Visit of Saudi King to Russia”, *Sputnik International*, June 27, 2017, <https://sputniknews.com/politics/20170726105588873-saudi-king-russia-first-visit-2018-09-27>.

^② 吴大辉、阿扎马特:《非敌非友:俄罗斯与沙特的“非常伙伴”关系》,载《世界知识》2017年第22期,第45页。

^③ 马晓霖:前引文,第18页。

^④ 丁俊:《2017年沙特阿拉伯的政治、经济与对外关系》,载刘中民、孙德刚主编:《中东地区发展报告(2017-2018)》,世界知识出版社,2018年版,第253页。

阿卜杜拉执政期间，沙特一直强调通过缓和地区紧张局势来确保自身安全，^①并在总体上奉行温和低调的外交政策。而2015年萨勒曼执政以来，沙特的地区外交发生了从低调、温和向进攻、激进的转变，开始以进攻性外交主动介入地区热点问题，其核心则是对抗和遏制伊朗。

一方面，为争夺地区领导权与伊朗展开全面对抗，构建反伊朗阵营。在沙特与伊朗的地区博弈中，沙特一直致力于打破伊朗主导的从波斯湾延伸至地中海的“什叶派新月带”，瓦解伊朗领导的什叶派联盟。叙利亚危机爆发后，沙特高调支持叙利亚反对派武装，对抗伊朗支持的巴沙尔政权及伊朗伊斯兰革命卫队，同伊朗在叙利亚开展代理人战争。2015年7月，《伊核全面协议》达成，沙特对伊朗地区扩张的担忧进一步加深，导致沙特与伊朗的地区对抗持续加剧。2016年1月2日，沙特以涉嫌支持恐怖主义为由处决了什叶派教士尼米尔等人，引发了伊朗民众冲击沙特驻德黑兰使馆。1月3日，沙特宣布与伊朗断绝外交关系，双边关系进一步恶化。为对抗伊朗领导的什叶派力量，沙特积极构建对抗伊朗的阵营，同时打压阿拉伯国家内部亲伊朗力量和立场摇摆的政权。2017年6月，沙特以卡塔尔元首发表亲伊朗言论为由，联合阿联酋、埃及、巴林等国家与卡塔尔断绝外交关系，指责卡塔尔支持恐怖主义，并对卡塔尔实行领空和海上封锁。^②同年11月4日，黎巴嫩总理萨阿德·哈里里（Saad Hariri）在利雅得访问期间指责伊朗干涉黎巴嫩内政并宣布辞职。分析人士指出，沙特批评哈里里既没有压制真主党对黎巴嫩政府的主导权，也没有阻止真主党到邻国叙利亚参战，导致巴沙尔保住了政权，哈里里明显是受到了沙特方面的压力而被迫辞职。^③上述事件反映出沙特已放弃了过去温和务实的外交风格，而是以强硬的进攻性外交来对抗伊朗崛起。

另一方面，频繁使用军事手段介入地区冲突和阿拉伯国家内政。近年来，沙特对巴林危机、叙利亚战乱、也门乱局进行了不同程度的军事干预。2011年年初，巴林国内爆发大规模民众抗议浪潮，抗议群体打出了推翻巴林王室政权的口号，抗议活动经发酵逐渐演变成为国内什叶派与逊尼派的教派冲突。

① 陈沫：《列国志·沙特阿拉伯》，社会科学文献出版，2011年版，第365页。

② Jon Gambrell, "Arab Nations Cut Ties with Qatar in New Mideast Crisis", *Apnews*, June 5, 2017, <https://apnews.com/8257ce650e224188a1884e34eabb5e90/4-Arab-nations-cut-diplomatic-ties-to-Qatar-as-rift-deepens>, 2018-08-27.

③ 龚正：《黎巴嫩总理的“辞职”留下的问号》，载《世界知识》2017年第23期，第52页。

沙特为防止其支持的巴林逊尼派王室被推翻,以维护巴林“政治稳定、国家安全和社会秩序”为名,集结海合会“半岛之盾”联合部队进驻巴林平息动乱,成为中东剧变以来地区国家以军事手段干预他国局势的首例。在叙利亚问题上,沙特通过向叙利亚反对派提供武器和资金支持扶植代理人。在也门危机问题上,2015年3月沙特支持的也门总统哈迪因遭到国内胡塞武装袭击逃亡利雅得避难,沙特迅速集结阿拉伯和伊斯兰国家组建军事联盟发起行动,对也门胡塞武装发动军事打击。面对空袭无济于事的局面,沙特又敦促参战国出动地面部队打击胡塞武装。^①这一切都表明,沙特外交政策呈现出明显的干涉主义和进攻姿态。

在地区外交中,除了与伊朗的博弈日益呈现难以调和的结构性对抗外,沙特与另一地区大国土耳其的关系也日趋紧张。进入21世纪以来,土耳其和沙特的国力迅速增长,作为地区大国,双方都把追求地区领导权作为各自的对外战略,进而引发双方围绕地区热点问题话语权、宗教领导权和发展模式主导权的竞争不断加剧。土耳其和沙特围绕地区领导权的争夺是一种权力竞争关系,而不是全面对抗的关系,这不同于沙特与伊朗的结构性对抗,但会导致中东地区格局更加复杂,同时也会对沙特的地区外交构成制约。^②

(二) 沙特外交转型的困境

中东剧变以来,沙特对伊朗崛起的担忧进一步加深,而2015年7月《伊核全面协议》达成后,伊朗的国际和地区地位显著上升,沙特的不安全感进一步上升,并把遏制伊朗、在地区热点问题上与伊朗进行代理人竞争,作为其地区外交政策的核心。介入叙利亚内战和也门危机以及同卡塔尔断交等一系列进攻性外交行动,很大程度上是沙特为对抗伊朗而作出的反应,这种激进外交行为对沙特的国家转型进程造成了严重负面影响,不仅导致大量国家资源的消耗,也使其国家转型缺少和平稳定的良好外部环境。

第一,海合会是海湾六国加强相互信任与合作的重要平台,但成员国与伊朗关系的亲疏却使海合会面临着严重的危机。一些学者根据对伊朗的态度

^① Alexandre Mello and Michael Knights, “Gulf Coalition Operations in Yemen (Part 1): The Ground War”, The Washington Institute, March 25, 2016, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/gulf-coalition-operations-in-yemen-part-1-the-ground-war>, 2018-08-31.

^② 鉴于沙特与土耳其的矛盾并非结构性对抗,同时已有较深入研究,这里不再展开论述,参见刘中民、赵跃晨:《从相对疏离到权力竞逐——土耳其与沙特争夺地区领导权的逻辑》,载《世界经济与政治》2019年第8期,第39~61页。

把海合会成员国划分为三类：一是坚持把伊朗视为主要外部威胁，如沙特、巴林、阿联酋；二是将伊朗视为合作伙伴，如科威特和阿曼；三是不以单纯的威胁或伙伴定义伊朗，如卡塔尔。^①但是，海合会的主导者沙特为加强自身对抗伊朗的优势，要求海合会其他成员采取一致的外交政策。^②实际上，部分成员国并不愿按照沙特的意愿处理与伊朗的关系。2016年沙特同伊朗断交，只有巴林紧随其后同伊朗断交，其他国家只是宣布降低外交级别，凸显了海合会内部分歧严重。2017年，因卡塔尔不愿减少同伊朗的外交往来，沙特率阿联酋、巴林等国宣布同卡塔尔断绝外交关系，随后卡塔尔宣布与伊朗恢复全面外交关系，导致海合会发生严重分裂。海合会作为沙特地区外交的核心平台，其分裂会严重削弱其地区领导力和影响力。

第二，沙特以遏制伊朗为中心的地区外交，尤其是其在也门、叙利亚等热点问题上的冒进政策，以及与卡塔尔断交等进攻性对外政策，或者使沙特深陷地区危机而难以抽身，或者使其陷入进退失据的尴尬处境。沙特武力干涉也门的“决断风暴”军事行动对胡塞武装久攻不下，不仅使沙特军事开支猛增进而出现巨额财政赤字，也使自身遭受“也门人道主义危机的主要责任国”的指控，令沙特在伊斯兰世界和国际社会的形象持续恶化。沙特介入叙利亚战争，为叙利亚反政府武装和极端组织提供资金支持，与伊朗在地区开展代理人战争，反而促使俄罗斯与伊朗在支持巴沙尔政权和地区反恐上开展合作。其后果是，俄罗斯强势介入叙利亚战争，导致沙特在叙利亚问题上的作用逐渐被边缘化。沙特带头与卡塔尔断交，迫使卡塔尔不断接近伊朗阵营，加剧了海合会内部的分裂，使沙特的另一地区对手土耳其不断加深对海湾安全事务的介入程度，突出表现为断交事件发生后土耳其向卡塔尔派驻军队进行军演和提供物资援助。^③卡土关系的走近，一定程度上使沙特陷入了外交被动的局面，尤其是“卡舒吉事件”发生后，卡、土两国对沙特发动舆论战，导致沙特政府和王储穆罕默德的公信力遭受质疑。因此，沙特强势介入地区

^① 王琼：《从对外部威胁认知的角度探析海合会国家间分歧》，载《当代世界》2018年第9期，第58页。

^② Theodore Karasik, “Saudi – Iran Tensions Place Pressure on Smaller GCC States”, *Middle East Institute*, January 11, 2016, <http://www.mei.edu/content/article/saudi-iran-tensions-place-pressure-smaller-gcc-states>, 2018-10-31.

^③ 王涛：《从高调介入卡塔尔“断交危机”看土耳其的中东战略》，载《现代军事》2017年第8期，第36页。

事务的进攻性外交,不仅未能提升和巩固其对阿拉伯地区和伊斯兰世界的领导权,反而使自身进一步深陷地区危机,落入四面树敌的境地。这种局面的出现很大程度上是近年来沙特对地区局势发生战略误判和高估自身主导地区事务能力的结果。在沙特与伊朗在叙利亚、也门、黎巴嫩等国家角力的过程中,沙特不但没有实现既定目标,反而陷入了外交困局,对美国在军事和安全上的依赖进一步加重,但自身主导地区事务的能力则在不断下降。

第三,从更深层次上说,沙特同伊朗的对抗尤其是教派矛盾的激化,与国内宗教温和化改革存在巨大的矛盾张力。王储穆罕默德·萨勒曼倡导“温和伊斯兰”的目的是推进沙特社会文化转型,为推进去极端化工作、打击恐怖主义和极端主义创造条件。然而,王储在积极倡导伊斯兰教温和化的同时,对外却又使用基于教派主义的政治话语同伊朗进行地缘政治博弈。沙特同伊朗的对抗,本质上是两国争夺地区事务主导权的地缘政治博弈,但沙特利用逊尼派与什叶派的教派矛盾,不断煽动教派仇恨,拉拢中东逊尼派国家共同对抗伊朗等什叶派政权,甚至在阿拉伯世界内部要求相关国家选边站队,试图以阵营化的对抗态势削弱伊朗的势力范围。^①这种基于教派政治同伊朗进行地缘博弈的政策取向,与王储所谓“对所有宗教持开放态度”的说法自相矛盾。对沙特而言,对内塑造伊斯兰教温和化话语与对外激进的外交行为之间的矛盾,尤其是以教派画线拉拢逊尼派国家加入反伊朗阵营,这种自相矛盾的话语体系构成了沙特国家转型的阻碍,最终势必导致国内的意识形态混乱和教派矛盾加剧。

第四,沙特对以色列的功利性外交会引发阿拉伯伊斯兰世界的不满,并有可能使其陷入更加被动的局面。长期以来,沙特对阿以问题的立场始终是服从国家利益,避免直接介入阿以冲突,选择在道义上支持巴勒斯坦和阿拉伯国家的反以斗争。^②近年来,为遏制伊朗在地区的扩张和争夺地区领导权,沙特与以色列公开接触,与以色列建立反伊朗战线,可能导致阿拉伯伊斯兰世界对其不满与质疑。中东剧变以来,在阿拉伯伊斯兰世界树立领导地位是沙特外交转型的重要目标,与以色列的进一步接触有可能使沙特陷入以色列分化阿拉伯国家团结的陷阱中,从而使沙特在阿拉伯世界陷入孤立。

^① 参见刘中民:《中东地区格局的冷战化趋势及其影响》,载《当代世界》2018年第2期,第16~17页。

^② 刘中民:《中东政治专题研究》,时事出版社,2013年版,第466页。

由此来看，沙特以遏制伊朗为核心的地区政策以及由此引发的海合会内部分裂，使沙特的国家转型缺少和平稳定的良好外部环境，而贸然选择与以色列走近也存在巨大的风险。

余论：对沙特国家转型的若干思考

通过前文的分析和探讨可以发现，萨勒曼执政以来，为全面推进国家转型，沙特在政治、经济、社会、外交等领域进行了全面改革和调整。整体看来，沙特国家转型的目标和方向是正确的，顺应了时代发展的潮流和趋势。首先，经济多元化、私有化改革、对外开放有利于提升沙特的经济活力和竞争力；其次，在社会文化上推动宗教温和化、改善女性权利、开放文娱活动，推动沙特国内社会风气向着包容开放的方向转变，有利于改善沙特的国家形象；再次，政治上改革王位继承制度、调整大臣会议的机构设置、开展反腐运动、提高政府效率、精简机构等，有助于提高沙特政府的权威和公信力，但也存在权力斗争加剧的严重风险；最后，在全球层面推行的平衡外交有利于沙特拓展对外交往，但以遏制伊朗为核心的激进地区外交导致沙特国家转型的地区环境十分恶劣，且代价沉重。

（一）沙特国家转型的主要特征

第一，沙特的国家转型在不同的领域采取了不同的转型模式，主要包括经济与社会领域的制度化模式和政治领域的非制度化模式。在经济领域，沙特推行经济结构去石油化，改善投资环境，促进经济多元化转型；在社会文化领域，沙特提升妇女权益，推行宗教温和化，推动社会开放和世俗化进程。与此同时，沙特在政治和行政领域也进行了大幅政策调整。在政治上主要采取非制度化方式，主要通过换储、反腐确立以萨勒曼父子为核心的权力结构。

第二，沙特的外交转型可以概括为全球外交的协调性模式和地区外交的对抗性模式。在全球层面和大国关系方面，沙特采取协调性模式，推行平衡外交和外交关系多元化；在地区外交上，沙特采取以遏制伊朗为核心的对抗性外交，导致周边环境不断恶化，同时也为国内转型带来风险。因此，沙特外交转型充满内在矛盾，其具有协调性特点的大国平衡外交具有进步性，而具有对抗性特征的地区外交则具有破坏性，也不利于沙特国家

转型的整体推进。

第三,从沙特国家转型的效果来看,国家转型在经济和社会领域进展相对明显,而在政治和外交领域的进展相对有限;沙特国家转型有其历史进步性,同时也面临着严峻的挑战和深刻的困境。一方面,沙特国家转型顺应了时代发展的潮流和趋势,促进了沙特社会从传统到现代、从落后到进步、从单一到多元、从封闭到开放的转变。但是,沙特的国家转型也存在着严重的历史局限性,君主制和政教合一体制下形成的制度惰性,王室内部剧烈的权力斗争,转型时期政教关系的巨大张力,激进外交导致的周边环境严重恶化,都使沙特的国家转型充满了不确定性。其根本原因在于沙特国家转型的内在矛盾,即政治、外交转型与经济、社会转型的不匹配乃至脱节,尤其是政治集权化和外交激进化无法满足经济与社会发展多元化、世俗化、温和化的需要,进而推高了沙特国家转型的风险,甚至可能导致沙特陷入内外交困的局面。

(二) 沙特国家转型存在的突出矛盾

第一是目标与能力不符的内在矛盾。“2030 愿景”是沙特国家转型的总体纲领,它在阿拉伯伊斯兰世界核心、全球投资全国、地跨亚欧非的全球枢纽这三大支柱下提出了 300 多个具体转型目标,覆盖经济、社会、政治各个方面,具有一定的前瞻性。但沙特尚没有国力和配套的制度支撑这一庞大的转型计划,如政治制度的惰性、政府效率低下、人才严重不足、教育水平不高、社会观念保守、地区外交激进等因素,都限制了沙特国家转型宏伟目标的实现,使沙特的国家转型步履维艰。

第二是政治、外交与经济、社会转型不匹配的矛盾。从目标和措施来看,沙特国家转型的重点在经济和社会领域,政治领域进行了继承制、大臣会议制度和行政机构等方面的改革,但没有对国内僵化的政治制度和体制进行彻底改革,而政治上的集权化也加剧了权力斗争,威胁国内政治稳定;外交上的冒进政策使沙特陷入中东乱局难以抽身,对外干预的高额军费开支最终会反噬国内经济转型,而挑起教派对抗的做法也不利于国内推进伊斯兰教温和化。总之,政治、外交转型的相对滞后与经济、社会转型的内在需求存在严重的不匹配,对沙特国家转型的平衡推进产生了严重的掣肘。

综上,当前沙特正处在国家转型的关键时期,未来发展还需要掌舵者拿捏好转型的节奏,处理好转型过程中的内在矛盾,推动国家转型稳步发展。

Saudi Arabia's National Transformation and Its Dilemma Since King Salman's Taking Office

Liu Zhongmin & Liu Xuejie

Abstract: Since King Salman ascended the throne in 2015, Saudi Arabia has entered a period of large – scale and rapid national transformation, which is prominently manifested as a comprehensive transformation of economic diversification, political centralization, social secularization, and religious moderation under the framework of Vision 2030. In this context, Saudi Arabia has also made some adjustments to its diplomacy, such as promoting balanced diplomacy at the global level and radical diplomacy at the regional level. On the whole, the goals and direction of the Saudi national transformation conform to the trend of the development of the times, and also promote the transformation of Saudi society from traditional to modern, from backward to progressive, from single to plural, and from closed to open. However, Saudi Arabia's national transformation also contains huge risks, such as the institutional inertia formed under the monarchy and the state – religion integration system, the fierce power struggle inside the royal family, the huge tension of relationship between the state and religion during the transition period, and the severe deterioration of the surrounding environment caused by radical diplomacy. All these risks make the national transformation of Saudi Arabia full of uncertainties. The root cause is the inherent contradictions of Saudi national transformation, that is the contradiction between ambitious goals and insufficient capacity, the mismatch and even disconnection of political and diplomatic transformation with economic and social transformation, especially political centralization and diplomatic radicalization, which cannot meet the need of economic and social development, and could even lead Saudi Arabia into internal and external difficulties.

Key Words: National Transformation; Saudi Arabia; King Salman; “Saudi Vision 2030”; Diplomatic Radicalization

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)