

“萨勒曼新政”与沙特内政外交走向

马晓霖

内容提要 自2015年1月起沙特阿拉伯进入“萨勒曼新政”时期。在此期间，萨勒曼建立了父子联合的超级权力体系，同时开始进行大刀阔斧的内政外交政策调整，展示振兴国家的勃勃雄心。在“萨勒曼新政”框架下，沙特对内尝试进行全面的政治、经济、社会、文化、宗教和女权改革，旨在给传统而保守的王国带来全新变化，以便更好地适应国家现代化和可持续发展目标；对外强化现实主义指导下的攻势外交，全方位强势介入地区热点问题并调适、平衡与大国关系，展示确立地区大国地位并维护国家核心利益的鲜明意图。“萨勒曼新政”势大力沉且呈现强烈的张力和变革性，颇为引人注目；而且由于内外并举、多管齐下，体现一定程度的探索性和实验性；还因多种现实因素的困扰，而充满不确定性和风险性。“萨勒曼新政”承接前王政策框架，因此也体现出一定程度的连续性，代表了21世纪以来沙特王室的集体意志和共识。“萨勒曼新政”不是一场颠覆国家政权根本性的革命，而仅仅是确保绝对君主制和威权主义治下的全面改良，面临的问题和挑战诸多，前景艰难。

关键词 中东政治 沙特阿拉伯 “萨勒曼新政” 穆罕默德王储

作者简介 马晓霖，北京外国语大学阿拉伯学院教授、博联社总裁（北京 100089）。

沙特虽为政教合一的君主制国家，国王一直是教俗领袖、政府首脑和武装力量统帅，但是，国家核心权力传统上呈现为国王为统帅、庞大王室为基础、众多权贵和部落首领为依托而形成庞大利益集团分享权力的统治共同体，特别是开国君主沙特及庞大二代子嗣构成集体分权制衡的稳定模式。萨勒曼

执政后，一改家族内部分权传统，快速集权于父子二人之手，形成超越传统君权的绝对威权体系。萨勒曼不仅打破传统的王权“横向传承”模式，通过“废弟立侄”和“废侄立子”两大步骤完成“纵向传承”，还将行政大权充分交于儿子掌摄，自己退居幕后保驾护航，呈现父子联合执政的过渡性二元权力结构，并全力推行内政外交变革。

2018 年，沙特阿拉伯国王萨勒曼执政进入第四个年头，内政外交措施正在按计划向前推进。笔者将萨勒曼及儿子穆罕默德王储共同实施的内政外交方略定义为“萨勒曼新政”，基于两个考虑：其一，父子二人在政治、经济、社会和外交等领域采取了较为显著的改革或引人注目的做法，其二，这些改革和做法处于其施政的初级阶段。关于萨勒曼父子执政以来对国家治理的表现，学界不乏各种梳理与评价，但均局限于某个方面，尚无全面、系统和综合考察和评析的学术文章。鉴此，本文以萨勒曼父子执政三年为时间框架，尝试分析“萨勒曼新政”的内政外交变化，并对其总体特点、效果和前景略作评估，以期弥补学界对沙特当下内政外交研究系统性和全面性不足的缺憾。

“萨勒曼新政”的主要内容

从 2015 年 1 月萨勒曼出任沙特国王起短短三年，萨勒曼父子开启力度超前的改革开放和更为强劲的外交攻势，在外界引起较大反响，表明这个立国近 70 年的封闭王国正在酝酿着较为深刻的全面变革。

（一）实施绝对威权保障的改革开放

萨勒曼父子当政期间，全面发力，推动对内改革和对外开放，除弊立新，主要体现在以下几个方面。

1. 实现“父权子承”，高度集中权力。

“萨勒曼新政”的内部改革最突出表现在调整王权继承制度，其意义在于：其一，它不仅终结了自开国国王沙特之后长期延续的“兄终弟及”模式而开启“父权子承”新时代，还为国王年轻化、执政长期化奠定基础。其二，父子通过一系列行政和法律手段，将军权、财权和重要人事权纳入囊中，打破家族分权制衡成规，为确保政令畅通和政策的稳定性、连续性提供了顶层保障。

快速将王权向第三代转移，是“萨勒曼新政”深刻变革的特点所在，整

个过程精心设计，迅速有序，步步为营，旨在解决王权长期在高龄二代间“击鼓传花”式轮转，破解该国频繁面临的继承危机，启用第三代领导人并实现长期执政，使君主制和世袭制与时俱进并保持富有创造和开拓性的执政能力，确保沙特家族牢牢掌控国家并主导国家持续发展。

2015年1月23日，开国之君沙特第15子、91岁的第七任国王阿卜杜拉寿终正寝，79岁的王储萨勒曼·本·阿卜杜勒·阿齐兹继承大统登基。萨勒曼君临沙特之日，将弟弟、副王储穆克林册封为储，立侄子纳伊夫为副王储，任命自己29岁、三房所生第六子穆罕默德为国防大臣，使之成为全球最年轻国防阁员，为其上位铺垫第一步。^①两个月后，萨勒曼罢黜年龄偏大且血统不纯（其母为也门人）的穆克林，擢升57岁的侄子纳伊夫为王储，让穆罕默德替补副王储并保留国防大臣职位。^②穆罕默德还被委任为宫廷大臣并担纲新成立的经济与发展委员会主席，经发委由22名主要大臣组成，堪称大半个内阁。至此，萨勒曼将王权向第三代传递已成定局，而穆罕默德也向国家最高权力进一步迈进，王权改革第二步得以完成。2017年6月，萨勒曼再次出人意料地罢黜老成持重、经验丰富且年富力强的纳伊夫，扶正穆罕默德为王储并担任大臣会议副主席（副首相）兼国防大臣，迫使纳伊夫依规当面向穆罕默德宣誓效忠，“父权子继”的革命性变革基本到位。^③

尽管外界舆论惊呼沙特“政变”，但萨勒曼“废侄立子”合理合法，也未引起国内舆论太大波澜。萨勒曼颁布的敕令显示，根据2006年出台的《王位继承效忠法》，决定君主和王储命运的王室效忠委员会34位家族成员中有31人投票赞成穆罕默德担任储君，并集体对穆罕默德履行了效忠仪式。^④过去87年中，除沙特国王执政19年，其他六任国王均由其儿子继任，由于他们都年事已高，平均在位不过10年，继承危机频现。经过这番调整，萨勒曼一旦提前退位或歿于其职，穆罕默德不仅将成为沙特史上最年轻国王，还有

^① 《穆罕默德为国防大臣》，<http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2015/01/23/Saudi-Prince-Mohammad-bin-Salman-appointed-defense-minister-head-of-Royal-Court.html>, 2017-12-02。

^② 《穆罕默德被立为副王储》，<https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/saudi-arabia-king-salman-the-man-behind-the-most-dangerous-man-in-the-world-a6827716.html>, 2017-10-10。

^③ 《萨勒曼立穆罕默德为王储》，<http://www.aljazeera.net/news/arabic>, 2017-09-16。

^④ 马晓霖：《沙特换储，保守王国呈现双重改革势头》，载《华夏时报》2017年6月24日。

望执政超过50年，足以确保其执政的长期性和稳定性。而且，萨勒曼没有为已育有二子二女的穆罕默德指定王储，这就为其以后谁来接班预留巨大想象空间，甚至有学者认为，这无异于已开辟“萨勒曼王朝”。^①理论上，穆罕默德可以将权力传递给儿子，沙特“兄终弟及”的百年传统基本成为历史。

然而，“萨勒曼新政”权力改革并未止步于开辟新的代际转换，打破家族分权规制，通过调整职务和发动反贪风暴等措施削藩平山头，将重要权力集中形成具有超级威权色彩的君权统治，也是一大特点。这轮洗牌后，沙特已形成萨勒曼父子为中心的权力架构，他们不仅掌控国防军大权，还把阿卜杜拉创建并控制近半个世纪的国民卫队降格纳归国防部辖制，要求其任何调度请求必须通过宫廷大臣逐级向穆罕默德请示。国民卫队满编10万人，与国防军同等规模，由沙特王室最忠实的四大部落成员组成，负责保卫圣地麦加、麦地那和主要的石油设施。^②萨勒曼还安排穆罕默德的同父异母胞弟哈立德担任驻美大使，调任穆罕默德堂弟艾哈迈德担任盛产石油的东方省副省长，制约纳伊夫派系的财权。尽管萨勒曼也对王室其他派系做了一些安抚性职务调整，但总体上已将核心权力悉数掌控。

2017年11月4日，沙特宣布成立由穆罕默德挂帅的反腐委员会，并一夜查封1700个银行账户，拘留包括世界级富豪瓦利德亲王在内的208名权贵，计有11名王子、24名现任和前任大臣。^③沙特政府称，这次行动是经过两年多秘密调查并掌握充分证据后发起的反贪反腐风暴，旨在清理不法不义之财，杜绝传统权钱交易方式并还财于民。相关报道表明，落网皇亲国戚或达官贵人必须交出70%的财产才能赎回自由。非正式估计称，通过此举萨勒曼父子将收缴高达数千亿美元资金以充国库。这些反腐对象中，除瓦利德这样颇有舆论号召力的资深亲王，也有前王阿卜杜拉的两个实力派儿子——刚被解职的国民卫队司令米特阿卜和利雅得省长图尔基。瓦利德和米特阿卜等被视为萨勒曼之后沙特国王的有力竞争者，萨勒曼父子此举意在进一步剪除潜在最高权力觊觎者，树立绝对权威，并赢得草根阶层支持，为后续推进内外新政铺平道路。

① 丁隆：《接连换储后沙特迎来“萨勒曼王朝”》，载《世界知识》2017年第14期，第43-45页。

② Stig Stengle, “Salman’s Succession: Challenges to Stability in Saudi Arabia”, *The Washington Quarterly*, Summer 2016, <http://vision2030.gov.sa/ar/media-center>, 2017-11-03.

③ [Http://www.arabnews.com/node/1204266/saudi-arabia](http://www.arabnews.com/node/1204266/saudi-arabia), 2017-12-10.

2. 出台“沙特 2030 愿景”，力推经济多元化改革。

“萨勒曼新政”另一个大亮点是进行大刀阔斧式的经济改革，尤其是推动以“沙特 2030 愿景”为主轴的经济多元化，以维护国家长治久安。经济与发展委员会主席穆罕默德王储既是这项宏大工程的总设计师，也是实施进程的总推动者。

沙特自然环境恶劣，自然资源相对贫乏，但石油储量巨大。这种资源禀赋导致石油时代的沙特长期严重依赖石油工业，国内生产总值的 50%、财政收入的 70% 和 90% 的外贸收入都源于石油^①，产业结构明显畸形，经济发展过于依赖外部市场和高油价，长期孕育着巨大风险。近年来，随着新能源革命蓬勃发展和碳氢能源减排呼声日高，“石油诅咒”及“荷兰病”缠身的沙特危机感日益加剧，依靠高油价、高收入和高福利维持的食利经济难以为继，而福利主义时代一旦终结，必然引发巨大社会问题并最终演化为政治危机和政权危机，严重威胁沙特家族君权统治。

摆脱长期单纯依赖石油及相关产业，实现经济和产业结构根本性调整，聚焦于“后石油时代”的可持续发展，为国计民生打下长远和扎实的经济基础，是沙特数任国王的共识，但经济多元化进程始终推进乏力。自 2015 年穆罕默德担任副王储并实际掌管行政大权后，他和智囊班子很快就制定未来 15 年发展的“2030 愿景——国家转型计划”，并作为国家经济改革和社会发展的总路线于当年 4 月正式公布。根据这个方案，沙特将通过推行一整套改革和复苏中期计划，实现“经济多元繁荣、社会充满活力、国家充满希望”三大目标，并量化为以下数字指标：政府效率指数排名由世界排名第 80 位提升至前第 20 位；电子政务排名由第 36 名上升到第 5 名；全球竞争力指数排名由 25 位提升至 10 位；经济总量全球排名由第 19 位提升至 15 位；油气行业本地化水平由 40% 提升至 75%；公共投资水平由 1 600 亿美元提升至 1 866 亿美元；国外直接投资在国内生产总值中占比由 3.8% 提升至 5.7%；私营经济国内生产总值贡献率由 40% 提升至 65%；中小企业对国内生产总值的贡献率由 20% 增加到 35%；非石油外贸出口占比从 16% 提升至 50%；非石油财政收入由不足 500 亿美元提升至近 3 000 亿美元；出售沙美石油公司 5% 的股权，将主权

^① 参见《对外投资合作国别（区域）指南：沙特阿拉伯》，载中国商务部网站：<http://fec.mofcom.gov.cn/article/gbdqzn/index.shtml>，2018-02-10。

财富基金由 6 000 亿美元扩充为 7 万亿美元；创造 550 万本国人就业新岗位，将失业率从 11.7% 减少到 6%；女性劳动力占比由 22% 增加到 30%；国民人均寿命由 74 岁增加到 80 岁，体育锻炼者比例由总人口的 13% 增加到 40%；家庭国内文化和娱乐消费在国内生产总值占比由 2.9% 增加到 6%；接纳朝觐人数由 800 万增加到 3 000 万；建立各种特园区，包括物流、旅游、工业、金融、女性就业特区，完善数字化基础等等。^①

萨勒曼对“沙特 2030 愿景”的寄语是，“我的首要目标是使国家在各方面成为世界的成功典范和先驱，我将与大家共襄盛举。”穆罕默德本人则在“沙特 2030 愿景”开篇中强调，这是一幅“为明天而奋斗且有待实现的蓝图，表达了全体国民的理想，反映全体国人的能力。”他充满诗意和哲理地宣称，“任何成功故事都始于愿景，最成功的愿景却基于实力”，并指出“沙特 2030 愿景”能梦想成真的三大保障：在阿拉伯伊斯兰文明和数十亿世界穆斯林心目中的独特地位，强大并堪称经济发动机的投资能力，作为阿拉伯世界门户并连接三大洲的战略和海陆枢纽优势。^②

“沙特 2030 愿景”由三大支柱构成，一是通过发扬阿拉伯民族和伊斯兰宗教认同，保护与传承阿拉伯和伊斯兰文化遗产，提升朝觐和伊斯兰文化研究相关服务产业，确立沙特在阿拉伯和伊斯兰世界的中心地位；二是使公共投资基金成为世界最大的主权财富基金，鼓励大型企业向海外扩张，使王国发展为全球投资强国；三是通过大规模基础设施建设和升级，重点发展现代贸易和电子商务，成为区域性甚至全球性的物流枢纽和金融枢纽，进而成为连接亚洲、欧洲和非洲的国际枢纽、贸易中心和世界门户。^③

3. 突破禁锢传统，倡导宗教温和化改革。

沙特是伊斯兰文明发祥地，是伊斯兰先知穆罕默德的故乡，且拥有麦加和麦地那两大宗教圣地，历来是伊斯兰世界的宗教中心，沙特国王也以“两圣地仆人”自居，在伊斯兰世界拥有独一无二的特殊地位和巨大影响力。但是，由于奉行保守的罕百里教法学派，特别是成为现代沙特建国立国和固国之本的瓦哈比思想（或称瓦哈比主义、瓦哈比教派），沙特长期被外界视为封闭、保守和拒绝现代化的大本营。沙特裔富商奥萨马·本·拉登建立“基地”

① [Http: //vision2030. gov. sa/ar/media - center](http://vision2030.gov.sa/ar/media-center), 2017 - 11 - 03.

② 同上文。

③ 吴彦：《沙特改革进入攻坚期》，载《21 世纪经济报道》2017 年 1 月 8 日。

组织并成为当代伊斯兰极端思潮与恐怖主义旗帜性人物后，沙特不仅自身沦为恐怖袭击重灾区，其君主制成为极端主义煽动颠覆的主要目标，沙特政教合一特别是教法治国的传统也进一步遭受世界舆论特别是西方舆论的诟病和抨击。

萨勒曼父子充分认识到瓦哈比主义的保守性和封闭性，及其被极端和恐怖势力工具化后畸变的对内、对外颠覆性威胁，试图借助新政重构宗教话语、重塑意识形态来促使国家获得更强的现代性，并引领伊斯兰文明复兴。过去三年即穆罕默德担任王储以来，沙特采取一系列措施，在宗教领域进行“外科手术”，改良宗教土壤和氛围，限制宗教机构和力量发展，约束宗教对世俗生活的干预，强化打击极端和恐怖主义。具体措施包括：控制新建圣训解读中心的数量；设立权威机构审查并清除伪造极端内容，筛选圣训为伊斯兰正名；限制宗教警察职能，压缩其活动空间，取消其直接执法权力；限期要求参加境外极端组织的公民脱离关系回国“从良”；强化反恐机制，扩大反恐联盟。2017年10月24日，穆罕默德在利雅得“未来投资倡议（FII）”论坛上致辞，宣布立即对“毁灭性”的极端主义开战，誓言很快“终结极端主义思想”，推动王国“回归对所有宗教持开放态度的温和伊斯兰道路”。这番豪言壮语被外界视为“萨勒曼新政”吹响的宗教改革号角。^①

4. 提倡多元文化，推动社会世俗化。

严格地说，沙特并非一切以宗教为行为指南的教会式国家，但政教合一的政体及瓦哈比教义的压倒性地位，使整个国家世俗化和包容性程度远低于周边君主制国家，宗教管束力量无处不在，教法高于世俗法甚至以教代法情势普遍存在，从而在一定程度上约束着社会、经济和文化生活及公民个人自由，构成国家保守与落后的内在因素之一，也恶化了沙特的国际形象。

“萨勒曼新政”致力于打造符合现代通行标准的活力型、创新型和开放型社会，对内促进宽松、和谐和多元生活方式并存的新氛围，对外改善国家刻板、枯燥和死气沉沉的固化印象，吸引更多人才和资金进入，推动社会与经济繁荣发展。首先，沙特正视现实并尊重历史，将前伊斯兰时期历史遗存和出土文物视为共同财富，举办沙特出土文物展，展现对多元文化的尊重。其

^① [Http://saudigazette.com.sa/article/520191/SAUDI-ARABIA/Kingdom-a-country-of-moderate-Islam](http://saudigazette.com.sa/article/520191/SAUDI-ARABIA/Kingdom-a-country-of-moderate-Islam), 2017-12-28.

次，沙特正视社会缺乏娱乐，民众特别是青年人文化生活单调枯燥的缺陷，设立国家娱乐总局，允许电影院、剧场和音乐厅营业并对公众开放，在咖啡厅、音乐厅引入大屏播放娱乐内容，并决定将国家三大体育场于 2018 年对家庭开放，结束过去只有男性享受和参与文化、体育等娱乐活动的历史，推动社会告别清教徒式和板结式时代。再次，沙特尝试设立经济特区，提供全新的法律、制度和人文环境，引进现代管理模式；开放旅游、商务、朝觐和探亲签证，接纳外国游客及其渐入文化和生活方式，以期把沙特最终打成一个旅游大国。2017 年 12 月，被尘封 35 年之久的电影院重获新生，沙特政府宣布 2018 年起允许沙特人开办电影院，播放影片接受审查，内容只要不违反沙特的宗教和传统伦理即可。^①

穆罕默德曾公开抨击保守主义大行其道，称过去 30 年的极端保守状态既不正常也不可持续，倡导建设开放和包容式新国家。^②

5. 消除性别歧视与隔阂，推动女权正常化。

“萨勒曼新政”引人注目的一个方面是女性平权、赋权改革。沙特被公认为女性权利缺乏保障最严重的国家，经过前几任国王的有限改革，女性虽然已获得地方议会的选举权和被选举权，但是，女性人身自由依然乏善可陈，性别隔离与歧视相当严重：女性不能单独出门，不能单独驾驶汽车，不能与男性在同一空间工作和娱乐……这些严重滞后于时代进步的性别限制和隔离，不仅造成女性社会角色的整体缺位和下沉，而且成为沙特社会保守封闭的国家标签。从经济发展角度看，压制女性平等、自由地走向现代社会，既严重抑制消费经济的发展，还闲置大量青壮年劳力和智力资源，靠引入数百万计外籍人口弥补劳动力不足，浪费大量国家资金，也摊薄了国民的社会福利。加快女权改革，补上女权不足短板，解放女性被禁锢的消费力和生产力，为经济注入新活力，是沙特经济供给侧改革的重要突破口，也是“萨勒曼新政”实现“沙特 2030 愿景”的重要发力点。

穆罕默德掌握实权后，陆续破除对女权的压抑和限制。2016 年 12 月 6 日，在利雅得法赫德国王文化中心，黎巴嫩歌手希巴·塔娃吉穿着时尚、长

① 王波：《沙特 35 年来首次解禁电影院》，载新华网：http://www.xinhuanet.com/2017-12/11/c_1122093971.htm，2018-02-10。

② [Http://saudigazette.com.sa/article/520191/SAUDI-ARABIA/Kingdom-a-country-of-moderate-Islam](http://saudigazette.com.sa/article/520191/SAUDI-ARABIA/Kingdom-a-country-of-moderate-Islam)，2012-12-28。

发披肩，举办了沙特建国后首场“女性演唱会”；2017年1月，分别在利雅得、吉达和曼达举行的3场足球赛，首次允许妇女进入体育场观看。当年10月，沙特政府宣布，从2018年6月起将允许沙特女性单独驾车；允许女性参与公众活动（2017年沙特已首次允许女性观看体育比赛、听音乐会）。此外，萨勒曼在“沙特2030愿景”里为女性规划特别工作园区，并宣布正在筹建的红海“未来城”不做性别隔离制度安排。^①毫无疑问，“萨勒曼新政”正在开启女性解放的早春。

（二）推行现实主义驱动下的强势外交

沙特长期奉行低调、温和的外交政策，具有闷声发大财的总体特点。2011年阿拉伯剧变街头运动导致多个阿拉伯国家政局失稳和政权解体，并引发中东力量大分化、大洗牌和大重组，沙特也面临地缘环境空前恶化的现实：美国战略收缩和新能源革命导致沙特战略价值贬值地位下降，伊朗影响力不断扩大并通过伊核协议签署而获得更大国际空间，“什叶派新月地带”快速隆起并对沙特形成战略合围，恐怖主义和极端主义对王国和君主制政体构成国土安全和制度安全的双重挑战。为了摆脱困境，“萨勒曼新政”强化进攻性现实主义理念，展开地区与大国外交新攻势。

1. 在地区外交层面，重塑力量格局，确保地区大国地位。

“萨勒曼新政”三年来，地区外交是沙特对外关系的重中之重，也是强势外交集中发力方向，沙特主动出击，全面开花，四处树敌，表达了强烈的重塑地区格局并担当领导角色的急迫与渴望。沙特地区外交主要矛头和优先斗争方向指向伊朗及其地区盟友，并呈现鲜明的教派斗争色彩，也可以视为沙特对伊朗伊斯兰革命以来空前扩张西进的战略反击，沙伊矛盾与争夺由此也成为阿拉伯剧变以来最主要的地区阵营博弈。

过去三年，沙特在地区事务中合纵连横，文武并重，又拉又打，多种手段并用，多个方向并进。但总体体现为过分倚重硬实力外交，即威胁、制裁、断交、封锁和军事手段，忽视软实力外交，即金融杠杆、宗教输出、能源供应和外交斡旋等，呈现明显的“外交军事化”特征，并被称为“萨勒曼主义”。^②

第一，频繁使用武力，开展军事外交。沙特军事外交尤其体现在对也门

^① 马晓霖：《沙特逐步纠偏回归温和道路》，载《北京青年报》2017年10月28日。

^② Mohammed Nuruzzaman, “The Myth of Saudi Power”, *The National Interest*, April 11, 2016.

内战的武装干涉。2015 年 3 月 25 日，沙特扶植的也门总统哈迪遭到胡塞武装及反叛安全部队追剿，从南部城市亚丁逃往利雅得避难并呼吁阿拉伯国家紧急干预。次日，由沙特组织的 8 个阿拉伯及伊斯兰国家宣布发起“果断风暴”行动，派出空军轰炸胡塞武装目标，正式拉开军事干涉也门内战序幕，这是萨勒曼执政后第一个重大外交行动，总指挥就是毫无军旅经验的穆罕默德。一年后，由于单纯空袭无济于事，沙特又敦促部分参战国出动地面部队进入也门，形成陆、空联合作战态势。也门战争是沙特自海湾战争结束后首次大规模参与局部冲突，也是沙特首次组建和领导军事联盟对外发动战争，引起国际舆论广泛重视。

当然，2011 年巴林出现大规模骚乱局势接近失控后，沙特就牵头以“半岛之盾”名义出兵巴林帮助维稳并驻扎至今。利比亚危机爆发后，沙特通过阿拉伯国家联盟策动安理会授权对卡扎菲政权动武，随后派空军参加北约主导的武装干涉，直至推翻卡扎菲政权，后续还与埃及、阿联酋联合空袭利比亚目标，延续到“萨勒曼新政”阶段。在叙利亚和伊拉克，沙特除派空军参与美国主导反恐联盟外，更多通过提供军费和装备，扶植自己的代理人，尤其是多股力量组成“伊斯兰军”、“叙利亚自由军”和“沙姆自由者”等武装。2015 年 12 月，沙特宣布组建以利雅得为协调中心的 34 个伊斯兰国家反恐联盟，协调在西亚和中亚的反恐行动，打击“伊斯兰国”武装及“任何恐怖组织”，尽管这是一个排斥伊朗等什叶派政权的多边组织，也没有实际发挥任何作用，但沙特充当伊斯兰世界军事盟主的意图已不言而喻。2017 年 11 月 26 日，该组织在利雅得举行国防部长和外交代表峰会，成员国也扩大到 41 个，几乎囊括什叶派国家以外的所有伊斯兰会议组织成员国。

综上所述，“萨勒曼新政”外交明显呈现军事化和集团化特点，实现了强悍的进攻性现实主义理念。

第二，聚焦宗派外交，与宿敌伊朗全面交恶，并将派系博弈扩大到阿拉伯阵营。沙特是伊斯兰大国，尊奉“认主独一”为核心的瓦哈比主义，实行君主制，长期推行亲美亲西方政策，并在中东和平进程中坚持温和的“以土地换和平”主张，因此与“霍梅尼主义”指导的伊朗存在诸多根源性分歧与对立。萨勒曼执政后，沙特与伊朗国家利益之争和山头博弈空前加剧和扩大，且前所未有地凸显宗派主义色彩。沙特与伊朗博弈既是后者长期进行战略施压和结构性矛盾等传统因素的延续发酵，也有围绕伊核危机、争夺西亚腹地

和也门内战等全新矛盾的直接刺激，更有“萨勒曼新政”强势风格的直接作用。沙特十分迫切试图打破伊朗组建的海湾-地中海“什叶派走廊”，摧毁德黑兰-巴格达-大马士革-贝鲁特-萨那（胡塞武装）什叶派权力轴心，破解伊朗近年构建的北南夹击战线。^①

叙利亚危机爆发后，沙特笼络和斡旋大马士革政府未果，迅疾改变立场并充当成政权变更主推手，旨在通过终结叙利亚阿拉维派执政历史并扶持逊尼派穆斯林上台，进而向西改变黎巴嫩内政外交走向，向东寻求逊尼派穆斯林重新控制伊拉克，瓦解伊朗组建的“什叶派之弧”，将伊朗势力推回至海湾东岸。但是，2013年9月，奥巴马拒绝军事干涉叙利亚危机，随后又邀请伊朗加入叙利亚危机谈判，无异于承认上述地区为伊朗势力范围，这让沙特极其失望并深感背叛，激发了单独或联合地区国家对付伊朗的愿望。时任国王阿卜杜拉重病在身，萨勒曼成为实际掌权者，也自然是强硬对伊朗外交的设计师和主导者。

萨勒曼执政后，公开不满美国等六国与伊朗于2015年7月签署的伊核全面协议^②，发誓将采取单独的对伊朗政策，并采取一系列激化双边关系的措施。2016年1月，沙特不顾美国公开劝解和私下警告，执意处决什叶派教士奈米尔，引发伊朗官方和民间反弹。沙特随后以其驻伊朗马什哈德领馆受到冲击为由宣布与伊朗断交，切断两国交通和商贸联系，还威胁利诱部分阿拉伯国家跟进，并指责伊朗入侵阿拉伯国家，干涉阿拉伯国家内政。也门内战爆发后，沙特频繁抨击伊朗及真主党支持胡塞武装，而伊朗也在道义上对胡塞武装表示支持，谴责沙特后来发动的武装干涉，沙特与伊朗的派系冲突扩大到阿拉伯世界的南方。

第三，实施清理门户外交，打压阿拉伯内部异己力量或摇摆政权，削弱伊朗地区统一战线。众所周知，黎巴嫩真主党是伊朗伊斯兰革命卫队组建和长期支持的民兵组织，巴勒斯坦的哈马斯虽曾长期获得沙特资助，但日益尾大不掉且与伊朗保持密切联系。萨勒曼执政后很快宣布这两个组织为“恐怖组织”，并推动阿拉伯海湾合作委员会（以下简称“海合会”）和阿盟形成相

^① 德黑兰-巴格达-大马士革-贝鲁特-萨那轴心，系笔者所提，因为也门首都萨那近三年来已在胡塞什叶派武装控制之下，形成事实上的掌控。

^② 具体内容参见李绍先：《伊核全面协议的影响评估》，载《西亚非洲》2015年第5期，第4~18页。

关决议。观察家一致认为，这是沙特打压伊朗外围盟友的连环举措，旨在斩断伊朗介入阿拉伯事务的代理人之手。

更为严峻的是，2017年6月，沙特以卡塔尔元首发表亲伊朗言论为由，联合埃及、巴林和阿联酋与卡塔尔断交并对其实施海、陆、空全面封锁，引发震荡各方的第二场“断交风波”，对卡塔尔提出危害其国家主权和独立的所谓“复交十三条”，并要求卡塔尔在沙特与伊朗的博弈中明确选边站队。^①2017年11月4日，刚刚在黎巴嫩贝鲁特会见伊朗高级代表并发表黎伊友好关系讲话的黎巴嫩总理哈里里，突然在利雅得指责伊朗干涉内政并宣布辞职，随后又滞留沙特数周，直到辗转归国后才收回辞呈。诸多迹象表明，哈里里因为无力牵制真主党而承受沙特重压才被迫辞职。这两个事件在当代阿拉伯关系史上颇为罕见，体现了“萨勒曼新政”在外交领域的强势风格，并被个别学者攻评为“霸权外交”，甚至称为“萨勒曼主义”。

第四，借助金元外交，确立在阿拉伯世界的领导权。沙特并非阿拉伯世界传统“领头羊”。但是，随着埃及因内乱且国力迅速下降而无暇无力充当阿拉伯世界领导者，沙特依托丰厚石油美元，借助赎买政策获取在阿拉伯世界的阶段性领导地位和影响。萨勒曼以持续资金输血和支持塞西政府执政等手段，使埃及屈服并追随沙特的地区政策，包括出兵也门，打压哈马斯和真主党，孤立和围剿卡塔尔，疏远伊朗。沙特通过资金利诱，不仅组建干涉也门的伊斯兰联盟、孤立伊朗及其他什叶派政权的41国伊斯兰反恐联盟，还迫使也门、苏丹、毛里塔尼亚、约旦等国与伊朗断交或降级外交关系，而且左右阿盟决策并事实上瘫痪这一区域组织，金元外交在这个过程中发挥了关键作用。

第五，涉险功利主义外交，与以色列“不结而盟”。沙特与以色列长期无任何级别的外交关系，双方自伊核危机爆发后开始秘密接近，以图联合对付共敌伊朗。伊核全面协议签署后，沙、以公开彼此呼应，反对美国和国际社会放松对伊朗制裁。萨勒曼执政后，随着“什叶派轴心”势力不断扩大，沙以关系日益密切，美国总统特朗普的犹太裔女婿库什纳在萨勒曼父子与以色列总理内塔尼亚胡之间穿针引线，推动沙特和以色列越走越近。

2016年7月22日，沙特高级将领安瓦尔·以斯奇将军公开访问以色列，

^① 马晓霖：《卡塔尔困境：屈就城下之盟还是选择分道扬镳？》，载《华夏时报》2017年6月7月1日。

并与以色列议会和外交部高级官员举行会谈，他向以方表示，沙特愿与以色列建立多领域合作，甚至包括重要情报交换和技术交流。此后，沙特媒体开始减少和弱化反犹报道，试图重塑犹太人和以色列在中东及其他地区的角色和影响。^① 8月6日，以色列以“传播恐怖主义新闻”为由，宣布关闭长期运行的半岛电视台驻耶路撒冷记者站，标志着以色列开始配合沙特对卡塔尔的围猎行动。^② 11月16日，以色列参谋长埃森科特首次接受沙特官方媒体的专访，大谈以、沙交换情报并筹建新联盟对抗伊朗的可能性与可行性。^③ 12月6日，特朗普宣布接受东耶路撒冷为以色列首都，在世界引起轩然大波，虽然沙特公开表示谴责，但美国、以色列和阿拉伯媒体均认为，这一明显亲以政策的出台，事先得到了沙特的认可和支持。《以色列时报》曾报道，巴勒斯坦领导人阿巴斯访沙期间，穆罕默德交其一份“沙特版”巴以和平倡议书草案，敦促其必须接受特朗普提出的和平计划，否则就下台走人。^④ 路透社称，穆罕默德、库什纳参与讨论的这个和平计划拟于2018年上半年公布。卡塔尔《新阿拉伯人》报道，沙特王室要求媒体减少对特朗普耶路撒冷新政策的宣传，并要求在约旦和巴林的沙特人不得参加当地相关示威活动。^⑤ 由此可见，沙特为了对付伊朗采取务实而功利的地区外交，公开接近以色列，以敌制敌，形成超越民族冲突的准联盟，突破传统的“泛阿拉伯主义”和“泛伊斯兰主义”双重红线。

第六，加强代理人外交，争夺对叙利亚重建主导权。叙利亚危机成为沙特战略反击伊朗并扩大本国影响力的重要平台，虽然总体已遭遇败绩处于下风，但萨勒曼父子继续施加影响，通过代理人左右叙利亚重建进程和走向。围绕叙利亚政治和安全重建，一直存在联合国主导的日内瓦（维也纳）和谈机制以及俄罗斯主导的阿斯塔纳机制，沙特更多倚重前者而抵制后者。但是，无论哪个平台，实力有限的沙特都不甘心败绩，除继续向反对派提供武器装

① 魏凯丽：《以色列与沙特关系的转变对中以关系的影响》，<http://cnblogs.timesofisrael.com>, 2017-09-13。

② <https://www.timesofisrael.com/netanyahu-demands-al-jazeera-offices-in-israel-be-shut-down>, 2017-08-01。

③ <http://www.aljazeera.net/news/arabic>, 2017-12-03。

④ <https://www.timesofisrael.com/saudis-told-abbas-to-accept-trump-peace-plan-or-resign-report>, 2017-12-16。

⑤ <http://mil.news.sina.com.cn/2017-12-18/doc-ifyptfcn1627546.shtml>, 2017-11-21。

备，还努力撮合反对派形成合力，并坚持巴沙尔必须下台为和解前提条件。2013 年 10 月，沙特曾因不满奥巴马放弃对叙利亚政府军目标的打击，以及安理会对叙利亚的所谓消极立场，拒绝接受首次当选非常任理事国的殊荣。但是，这并不意味着沙特轻易退出叙利亚棋局博弈。2015 年 12 月，沙特举行叙利亚反对派大会，这是叙利亚危机爆发以来，各反对派首次共济一堂，100 多名各路代表参加了秘密会议。^①2017 年 11 月 22 日，沙特外交大臣朱拜尔和联合国秘书长特使德米斯图拉共同在叙利亚主持叙利亚反对派大会，推动其形成统一立场。2018 年 1 月 30 日，索契叙利亚对话大会顺利举行，但沙特支持的反对派公开予以抵制。

2. 在大国外交层面，维持大国平衡，确保国家战略安全。

沙特虽为中东地区大国，但是在大国和地区强国交叉竞技的多重舞台上，它又是军事实力和综合国力明显不足的“肌无力”玩家，因此，强化大国外交并获得大国支持和配合就成为其现实选择。阿卜杜拉执政期间，受一系列地区问题影响，沙特与美国、俄罗斯和中国的关系都出现不同程度的麻烦和困难，使得沙特陷入孤立与被动。萨勒曼上台后，迅速调整策略和方向，重拾大国外交策略，并调整“唯美主义”和多边平衡，并寄望亚洲主要国家，既维持石油输出大国市场份额，也以借力打力的方式来实现战略目标，减缓自身外交压力。

第一，加固沙美同盟关系，修复创伤和漏洞。萨勒曼执政后，不仅任命儿子哈立德出任驻美大使，迅速建立与密切特朗普家人与政府的关系，而且派王储穆罕默德访美，修补奥巴马时期严重受损的沙特战略互信和同盟。萨勒曼充分利用特朗普重商主义和“美国优先”的主张，成功说服美国抛弃纳伊夫而支持立穆罕默德为储，还推动特朗普将首次出访放在沙特。特朗普访问沙特受到超高规格接待，萨勒曼本人亲自到机场迎接，沙特与美国签署总计 4 000 多亿美元的军火大单，还承诺将对美国投资 400 多亿美元，为美国创造 6 万个就业机会，帮助特朗普兑现竞选诺言。^②特朗普访沙期间，双方成功地举行了美国 - 阿拉伯 - 伊斯兰峰会，凸显美沙盟交和沙特的特殊地位，进一步孤立伊朗，而且密谋了孤立和围剿卡塔尔的外交攻势。至此，沙特作为美国

^① 王波：《首次叙利亚反对派会议在沙特举行》，载新华网：http://www.xinhuanet.com/2015-12/09/c_1117410775.htm，2018-02-10。

^② 马晓霖：《特朗普中东外交“向钱看”》，载《北京青年报》2017年6月17日。

中东政策基石国家的角色得到确认，度过了此前困扰双边关系的一系列危机。

第二，加强对俄外交，寻求更多合作。沙特与俄罗斯的关系因叙利亚危机受到强烈冲击，双方陷入代理人战争并处于斗而不破的“非敌非友”状态。随着俄罗斯军事强势介入并扭转叙利亚战局，也基于中东“美退俄进”这一大格局变化，萨勒曼执政后迅速调整策略，于2017年10月访问莫斯科，成为沙特建国后首位做客克里姆林宫的国王。期间，双方签署能源、交通、通信、投资和农业等15份合作文件，被俄罗斯总统普京称为“标志性事件”，开启了“非常伙伴关系”。^①通过购买俄罗斯“S400”防空导弹这一突破性的杠杆，沙特还迫使美国立即同意出售此前不愿提供的“萨德”反导系统及其配件，整体提升本国防空能力。尽管有人将沙特接近俄罗斯的行为称为“摇摆外交”，但事实上它彰显了“萨勒曼新政”外交现实主义原则指导下的大国平衡战略。

第三，加温沙中战略关系，扩大“向东看”阵营，确保石油出口。沙特与中国建交后关系快速稳定发展，沙特长期扮演中国最大石油出口国角色，沙中贸易几乎占阿拉伯国家对华贸易总额的1/3（参见图1）。

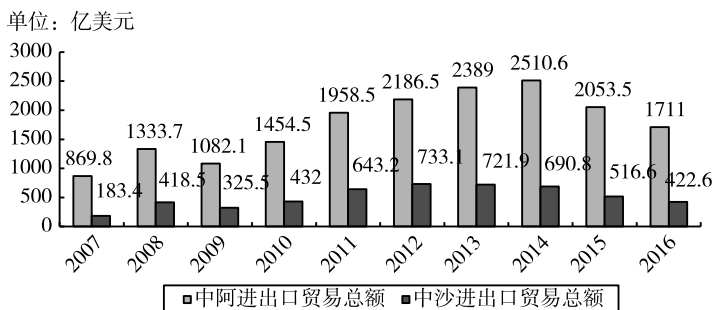


图1 2007~2016年中阿及中沙进出口贸易总额

资料来源：笔者根据中国商务部网上数据（<http://www.mofcom.gov.cn>）

制作。

但是，由于中国在安理会多次否决涉及叙利亚问题的决议草案而引发沙特不满，阿卜杜拉曾罕见地公开批评中国的政策“不值得恭维”，沙特舆论也对中国中东政策啧有烦言。2014年，已实际掌权的萨勒曼作为王储在其亚洲

^① 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43~45页。

之行临时增加中国之行，预示沙特重新为沙中关系升温。推动沙特对华政策回暖的因素在于，中国实力日益强大而不容忽视，中国涉叙政策得到越来越多阿拉伯国家认可，中国大量进口石油对于低油价压力下的沙特而言形成“甲方地位”和话语主动权。2017 年 3 月，萨勒曼作为国王首次访问中国并签署 650 亿美元的合作备忘录和意向书。这次访问既是对 2016 年习近平主席访问沙特的回访，更是沙中全面战略伙伴关系的体现，萨勒曼高度赞赏中国的外交政策和维护国际和平与安全的重要作用，希望中国在中东事务中发挥更大作用。^①从沙特外交角度看，“萨勒曼新政”不仅寄望于将“2030 愿景”与中国的一带一路倡议全面对接，更是着眼于在美、俄、中“大三角”之间需求平衡的战略选择。

萨勒曼执政前后一直延续“向东看”政策，重视中国、日本、印度和韩国等东方大国，核心诉求是保持和扩大沙特石油出口，维持国家发展与稳定的基本财政收入。2014 年，中、日、印三国国内生产总值总量达到 17.04 万亿美元，几乎追平美国的 17.41 万亿。^②作为主要石油消费和进口国，中、日、印三国 2013 年吸纳沙特近 39% 的石油产量，大约是美国进口沙特石油的两倍（19%），而整个亚洲对于沙特石油安全战略更是意义非凡，以 2013 年为例，沙特日产 770 万桶石油中的 68% 销往亚洲，欧洲的份额却下降到只有 10% 左右。^③此外，沙特也有远交近攻，在大国间采取多元平衡的战略考量，特别是在美国从中东战略收缩而中、日、印等东方大国日益重视中东的变局背景下，“移轴亚洲”成为“萨勒曼新政”的重要特色之一，聚焦于能源合作、新能源开发、沙特经济多元化以及防务合作等四大领域。

综上所述，“萨勒曼新政”对内努力在 5 个方向进行改革探索：权力集中化、经济多元化，宗教温和化，社会世俗化和女权正常化。沙特对外则多方介入和干涉阿拉伯国家内政，展现强势的“肌肉外交”与零和思维，沙特外交更具扩张性、进攻性和冒险性，并突出地体现在地区外交事务中，尤其是武装干涉也门内战，强力反制伊朗扩张并建立逊尼派伊斯兰联盟，严厉打压

^① 李忠发、郝亚琳：《习近平同沙特国王萨勒曼会谈》，载新华网：http://www.xinhuanet.com/photo/2017-03/16/c_129511237.htm，2018-02-10。

^② IMF, “World Economic Outlook Database”, April 2015, <http://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2016/12/31/Uneven-Growth-Short-and-Long-Term-Factors>, 2017-10-11.

^③ U. S. Energy Information Administration, “Country Analysis Brief: Saudi Arabia”, September 10, 2014.

黎巴嫩真主党和巴勒斯坦哈马斯，刻意遏制和孤立卡塔尔，公开介入黎巴嫩内政，尝试与以色列结成“不结而盟”特殊关系。在大国关系方面，沙特外交则有较大调整，既努力修复被奥巴马政府伤害的沙美同盟关系，也大力加强与俄罗斯、中国交往，突出“向东看”战略，呈现以美国为中心、平衡大国关系、维持石油大国地位的战略诉求。

“萨勒曼新政”的总体特点与初步效果

至2018年初，“萨勒曼新政”实施已有三年多时间，其特点初露端倪，并取得初步效果。

（一）内政与外交改革目标明确，路径清晰

“萨勒曼新政”改革开放有清晰的诉求和实现路径，具体表现为：王权体制改革削兵权，抓财权，确君权，目标是高度集权；经济改革推出宏大规划，确定15年中期任务，目标是实现经济多元化；宗教改革“放气球”，造舆论，限教权，尊人权，目标是遏制激进思潮，营造包容宽松环境；社会改革破封闭，促开放，激活力，促创造，目标是建设开放、创新和生产型并世俗化的新社会；女权改革逐步放权、平权、赋权，从女性和外界普遍责难较多的方面开始，最终要实现符合伊斯兰教义的男女平等。

“萨勒曼新政”作为自上而下的改革尝试，也体现出鲜明的策略和特点，以求避免国家因变动太大、太剧烈而出现不可收拾的局面：王权体制改革短平快且手段强硬；经济改革高举高打，定位清晰，不同领域有具体的任务和目标分解；宗教改革雷声大、雨点小，“外科手术”有所启动而“内科手术”未见系统方案；社会改革仅有空泛主张，具体举措有限；女权改革小步慢行，摸着石头过河。

与此同时，维护沙特利益是“萨勒曼新政”外交的核心动因与战略诉求。“萨勒曼新政”指导的外交是典型的“地区大国外交”，从体量和综合实力看，沙特是不折不扣的地区大国，但是，其外交风格与投入却超越地区大国，具有“地区超级大国”的做派。其动机和诉求主要包括几个方面：

第一，捍卫伊斯兰大国特别是中东地区逊尼派“领头羊”地位，用单边主义方式追求“超级霸权”，使自己成为阿拉伯事务的唯一仲裁者和世界大国

进入中东地区的主要通道^①，并确保在伊斯兰世界独一无二的影响力。

第二，确保地区格局变化和力量对比有利于本国核心利益维护。进入 21 世纪以来，随着阿富汗战争、伊拉克战争、阿拉伯剧变以及美国战略收缩和军事重心东移亚太，面对中东出现大国力量失衡，地区力量重组、安全真空扩大等新挑战，沙特希望确保在新一轮的地缘政治变化中立于不败之地，甚至确立其在阿拉伯世界的中流砥柱作用。

第三，遏制伊朗输出伊斯兰革命且针对沙特的战略围堵，防止伊朗拥有核武器。沙特长期承受着伊朗“霍梅尼主义”的直接或间接威胁，不得不依托美国提供安全保障，并借助建立海合会联合同质化阿拉伯君主国抱团取暖，同时利用伊拉克等国奉行的阿拉伯民族主义遏制伊朗的扩张。阿拉伯剧变发生后，沙特长期面临的东部压力在其北方沙姆地区等阿拉伯传统腹地扩散，同时，亲伊朗的胡塞什叶派武装在沙特南方后院也门逐步做强、做大并构成战略威胁，沙特试图通过一系列带有战略反攻性质的外交努力，确保国家与家族政权的长治久安。

第四，维持对美国战略价值的保鲜保值。沙特是石油时代美国长期战略盟友，随着伊斯兰激进思潮的泛滥和新能源革命崛起，沙特对于美国的战略资产价值出现不断贬值风险，“萨勒曼新政”试图利用地区力量洗牌的时机，抓住美国、以色列与伊朗战略对峙加剧的有利条件，配合以主动发起的油价战，维持传统能源出口国独特地位，确保美国继续重视沙特的战略作用，进而遏制和削弱伊朗，维持国家安全、社会稳定和王权统治的永固。

第五，传播沙特主导的伊斯兰教义、教法和生活方式。沙特是典型的依靠宗教意识形态建立和完成国家建构的社会，但是，作为“国教”的“瓦哈比主义”本身具有双刃剑效应，反王权体制的穆斯林兄弟会思潮在中东的扩散以及“霍梅尼主义”的长期渗透，都对沙特所推行的教义、教法和生活方式构成多重威胁，迫使其四面出击，趋利避害，巩固瓦哈比教义的地区影响力，维持其指导下的社会制度、文化形态和生活方式免于被其他同教“异端”所侵蚀。

第六，推动中东和平进程尽快和持久解决。沙特并不反对以色列作为国

^① Madawi Al-Rasheed, "King Salman and His Son, Winning the US Losing the Rest", *LSE Middle East Centre Report*, September 2017, p. 5.

家存在，也长期体现为阿以冲突中的温和力量，还扮演着巴勒斯坦独立事业的最大地区金主。但是，由于伊朗泛伊斯兰主义的催化作用，导致泛阿拉伯民族主义退潮后巴勒斯坦激进力量依然拒绝调整立场，迟迟不能与以色列取得和解，进而阻碍沙特等大多数阿拉伯国家与以色列关系的正常化，也使沙特亲美外交及温和的对以立场承受巨大舆论压力和道义逼迫。“萨勒曼新政”试图借助大范围外交行动削弱伊朗影响，打掉其手中的巴勒斯坦牌和黎巴嫩牌，为推动巴以和平进程创造条件，进而使自身摆脱深陷其中、深受其苦的道德困境。

基于此，萨勒曼执政以来的沙特对外关系特点，堪称大国外交是长期重点，对美外交明显优先，辅助以对华对俄对欧平衡外交，力避公开摩擦。地区外交是沙特阶段性着力点，海合会、阿盟和反恐联盟成为其多边外交主要抓手和平台。而也门内战、叙利亚内战、巴以冲突和部分国家转型又是沙特外交的切入点。“萨勒曼新政”外交当务之急和阶段性诉求是破解伊朗主导的什叶派联盟，遏制新能源革命并维持碳氢能源出口这条基本生命线。

（二）内政与外交改革具有较强的互动性

内政与外交是国家政治运行的有机组成部分，是彼此呼应、联系密切且不可分割的两个板块。“萨勒曼新政”由于王权继承、代际更替、经济改革迫切、地缘环境恶化和域外大国力量升降等多重因素同时叠加，进而使得过去三年成为王国建立百年来罕见的内部改革和外部应对交叉出现的复杂时期，也使这个阶段的内政外交呈现更加鲜明的进取性和积极性，具体体现为强烈的互动性和共振性、具有试验性质的探索性和冒险性、单打独斗的脆弱性和风险性、虎头蛇尾的阶段性和局限性，以及一定程度的代际延续性和继承性。

第一，在互动性和共振性方面，“萨勒曼新政”的国内改革旨在打造沙特的地区超级强国地位，巩固和延续以王权统治为核心的政权合法性和制度优势，并顺应外部现代化、全球化和民主化发展大潮。而其咄咄逼人的攻势外交依托于其丰厚的石油财富储备和强大金元话语权，既用来维护国家利益，更要应对来自泛阿拉伯民族主义、泛伊斯兰主义乃至草根街头革命的多重挑战。攻势色彩明显的外交体现了强人时代铁腕治国、铁腕护国的决心和勇气，进而有助于对内巩固执政权威和家族统治合法性。强势外交也被萨勒曼用以历练毫无资历的王储，提供建功立业、树立权威并借机清除异己消除内部威胁的平台。据悉，纳伊夫被很快罢免即与其反对过于扩张和强势地区外交立

场有关。此外，利用国际舆论强大压力打击宗教势力，进一步削弱代表瓦哈比正统地位的谢赫家族及乌莱玛集团，强化王权对教权的绝对控制。

第二，在探索性和冒险性方面，“萨勒曼新政”内政外交都具有试验性质的阶段特征，是通过各种尝试寻求国家发展方向和国际、地区格局的国家定位和国家利益，必然缺乏系统性和周密性，因而具有明显的探索性和冒险性。内政外交同时发力，超越自身综合实力，必然造成眼前利益和长远利益顾此失彼，短期目标和长期目标混乱冲突的后果，进而缺乏稳定性和可持续性并具有明确的不确定性和脆弱性。

萨勒曼三年的权力运行实践被诸多观察家形容为“百年未见之变局”，涉及王权结构、经济、宗教、社会与文化等多个领域，无论力度和广度前所未见。外交博弈不仅全方位发力，多种手段交替，而且活动半径覆盖整个中东地区，涉及传统与当下矛盾多个层面，沙特高调的身影无处不在，过去曾经低调含蓄的沙特不仅十分活跃，而且咄咄逼人，成为数一数二的区域地缘角色。内政外交同时发力和多场景表演，充分体现“萨勒曼新政”为国家谋取永续安全与发展的探索，也因为准备不足或客观条件所限而充满了冒险性，而其外交领域的收益率显示，超越国力的全方位投入已带来四面树敌、有心无力的恶果，并严重损害沙特国际形象，而且反过来有可能危及“萨勒曼新政”的合理性乃至“萨勒曼王朝”统治的合法性，进而给这场改革埋下危险的种子。

第三，在脆弱性和风险性方面，“萨勒曼新政”体现这对父子引领王国发展繁荣和强大而不惜壮士断腕，但是，无论内政还是外交，新政都体现了单打独斗的尴尬处境，因此不免隐藏着相当的脆弱性和风险性。从改革的引导主体而言，萨勒曼父子连续变更权力延续传统并将属于大家族的权力集中掌握，“萨勒曼王朝”轮廓清晰可见，这无疑将使自己站在众多王权合法继承人对立面；实施宽松和温和的社会、宗教和女权改革，无疑将使自己面对力量强大、观念僵化且以正统自居的宗教利益集团和保守势力对立面；大规模经济改革方案以及以反腐之名进行的浮财剥夺行动，不仅让世代习惯于福利主义和消费主义的国民承受痛苦，也使大量作为利益共同体长期通过权力与王室瓜分石油收入的权贵们噤若寒蝉。这些力量一旦形成反对改革的命运和利益共同体，国内改革前途堪忧。“萨勒曼新政”国内改革如果取得成功，将对广大的伊斯兰世界形成正面引领作用。反之，将导致伊斯兰世界特别是阿拉伯海湾

君主国改革势头受挫，甚至危及政权延续，形成可怕的多米诺骨牌效应。

“萨勒曼新政”奉行的攻势外交超越传统的幕后操盘风格，进而使沙特前突为博弈主角，在阿拉伯世界的风头已远远盖过埃及等传统领袖，成为中东博弈的关键一极。而实际上，沙特自身地缘撬动能力有限，靠收买政策凑齐的联盟往往徒有其名，导致整体外交收获寥寥，陷入各种泥潭，并成为透支国力的危险伤口。

第四，在阶段性和局限性方面，“萨勒曼新政”之所以引人注目，在于它国内改革的大动干戈和对外交往的四面出击。然而，受制于多种复杂因素，这一新政无论对内还是对外都难以摆脱虎头蛇尾的命运，进而呈现阶段性和局限性特征。从内部改革而言，“萨勒曼新政”并没有从根本上改变国家政教合一、王权专制的政体本质。即便是建立宪政指导下的君主立宪制，而国家依然是绝对垄断的超级威权君主体制，权力不仅没有向社会各阶层下放、分解进而形成分享、共有和制衡，反而从庞大家族手中进一步集中于萨勒曼派系，为建立“萨勒曼王朝”奠基。经济改革规模宏大但实施难度极大，社会、宗教、女权改革也只是舆论先行，局部有所触动，并没有通过立法形式全面展开和深刻变革。从外交实践看，三年强势外交已在不同方向做成“夹生饭”，资源调度接近枯竭，影响力扩张基本见底，势力外扩达到极限，已被迫由战略进攻转入战略僵持或战略防守，充分暴露沙特综合国力局限，无力充当地区霸主的诸多先天不足。

第五，在代际延续性和继承性方面，尽管“萨勒曼新政”个人色彩鲜明，尤其是穆罕默德的形象被舆论过分放大，但是，这一新政并不完全是萨勒曼父子二人的创举，而是体现沙特家族特别阿卜杜拉国王执政后的家族和国家意志，因此，“萨勒曼新政”具有一定的继承性和延续性，只是萨勒曼父子“新官上任三把火”，外化为更鲜明、更强猛的阶段性深化和拓展。阿卜杜拉生前已安排权力移交的顺序和人选，但据悉，阿卜杜拉对仅有大学本科学历且无海外留学经历的穆罕默德格外欣赏，尚在位时就叮嘱他专心思考和规划国家百年发展大计，这也是穆罕默德能在父亲继位后快速推出“沙特2030愿景”的原因。阿卜杜拉将王权移交给萨勒曼，本身就考虑到穆罕默德最终走上权力塔尖的可能性，因此，我们不妨判断，萨勒曼开启“父权子继”并实现王权向第三代转移，有阿卜杜拉国王的铺垫和默许。经济多元化改革，不仅为历代国王所重视，而且被认为倒逼经济改革的2014年油价战，也是阿卜

杜拉在位时正式打响。社会、宗教和女权改革方面，阿卜杜拉掌握权力后已有所尝试或加以鼓励，比如他本人带头穿 T 恤打球并允许媒体报道，打破禁忌与青年女性集体合影登报，开启宗教课堂教材审查，并要求伊玛目在清真寺依据政府审定的文本讲解宗教。

“萨勒曼新政”的强势外交和多面出击则始于阿卜杜拉国王时期：2011 年出兵干涉巴林街头运动，推动阿盟要求安理会出兵利比亚，威胁利诱也门前总统萨利赫和平交出权力，布局变更叙利亚政权进而拉开与伊朗等什叶派力量进行历史对决，主张尽快实现巴以和平并借助以色列力量遏制伊朗获得核武器，乃至采取大国平衡政策，率先于 2005 年提出“向东看”战略等等。因此，“萨勒曼新政”是阿卜杜拉国王内政外交的延续和升级版，沙特王室核心层的主流意志和集体利益诉求。

（三）内政与外交改革初步成果多寡不一

“萨勒曼新政”三年实践，由于优先排序和难易程度不等，改革开放成果多寡不一：王权制度结构改革显著，核心权力“垂直移交”架构初成，王储掌舵已成事实，并为长期执政打下基础；经济改革刚刚起步，诸多项目有待落实，目前只细化为红海“未来城市”等大型项目，其他规划仍停留于纸面；宗教改革决心已定，忌惮较多，后续乏力；社会改革小试牛刀，言多行少；女权改革稳步推进，有待全面铺开和深化。

这是一场大幕乍启的百年变局尝试，是萨勒曼父子发动的改良运动，也是沙特家族内生性的求变图存努力，有着非常强烈的顶层设计和精英主义特点，因此，也必然是头重脚轻式的变革。萨勒曼父子作为改革发起者、组织者和领导者登高一呼，并在权力中心大力洗牌，集权立威割除羁绊，同时推出庞大经济发展计划，但是，宫廷之外的经济、宗教、社会改革乃至具有风向标意义的女权改革，显得步履艰难，呼应不足，尤其是沙特限制政党存在与发展，非政府组织也明显力量不足，改革缺乏强大统一的中间力量进行呼应和支撑，新政寄望并赖以支持的庞大中青年人群实际上处于一盘散沙状态。

“萨勒曼新政”推动的沙特外交多元化效果也不一而足，各有特点。大国外交效果明显而突出，巩固了基本盘，维持了与美、俄“大三角”的总体平衡。地区外交则总体失败，大都流于“烂尾工程”，大量投入但得不偿失，导致军费开支激增，开支水平与其国际地位和综合实力极不匹配（参见表 1）。

表 1 2015 年和 2016 年世界军费支出前十位国家 (单位: 百万美元)

国家	2015 年	2016 年	国家	2015 年	2016 年
美国	596 010	606 233	印度	51 295	55 631
中国	214 093	225 713	英国	53 682	54 217
俄罗斯	66 419	70345	日本	41 103	41 569
沙特阿拉伯	87 186	61 358	德国	39 813	40 985
法国	55 342	55 681	韩国	36 433	37 265

资料来源: 斯德哥尔摩国际和平研究所网站: <https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex-constant-2015-USD.pdf>, 2018-02-10。

无论是发动战争, 武装敌对政权反对派, 还是用资金笼络地区盟友, 都使沙特实力严重透支, 导致财政赤字严重。从图 2 可以看出, 2015 至 2017 年间, 除 2017 年沙特政府实现了经常项目的紧张性平衡以外, 2015 年和 2016 年该国经常项目赤字分别高达 567.24 亿美元和 275.51 亿美元, 沙特的国际形象受到折损, 原有的地区影响力也面临挑战。

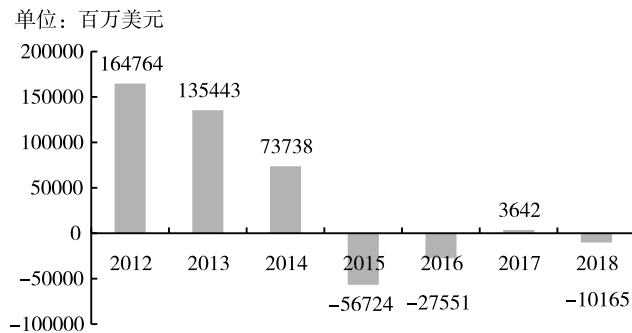


图 2 2012 ~ 2018 年沙特经常项目收支平衡

资料来源: EIU, *Country Report: Saudi Arabia*, October 18th 2017, p. 9.

“萨勒曼新政”的地区外交特点概括起来大致表现为: 恐惧情绪推动的愤怒外交、唯我独尊的地区强权外交、不计后果的冒险外交、四面树敌的麻烦外交, 以及石油美元支撑的实力外交, 其结果是沙特几乎与所有地区大国交恶, 实际影响力大幅度下降。

一位西方学者就此评论说, “沙特得到了美国, 但失去了其他”。^① 具体

① Madawai al Rasheed, op. cit.

而言，沙特多边外交虚实相间，虚多实少，特别是宗派外交一败涂地，得不偿失；武装干涉也门久攻不克，不仅使之处于骑虎难下的尴尬处境，而且耗费了该国大量的军事开支，仅 2015 年就付出 53 亿美元的战争开支^①；积极推动叙利亚政权变更，反而成就了俄罗斯和伊朗，沙特自己则被边缘化；与伊朗断交并围殴卡塔尔，不仅使卡塔尔渐行渐远并倚重伊朗和土耳其等战略对手，还促使科威特和阿曼保持中立，加剧海合会解体的风险，而且给土耳其在叙利亚倒向俄罗斯—伊朗联盟后，又派兵进驻卡塔尔，凸显了沙特的地区孤立态势和战略威胁。由于沙特某种程度上已成为近年中东地区动乱乃至战争的策源地之一，特别是在也门的持续军事行动造成大量伤亡，引发人道主义灾难，不仅受到国际人权组织的谴责，也恶化了沙特在阿拉伯和伊斯兰民众心目中的温和形象。不仅如此，沙特与胡塞武装交恶还导致后者多次发动反攻，给沙特边境地区造成罕见的人员伤亡和经济损失。沙特民防部队发言人称，仅胡塞武装的跨境火箭袭击就摧毁或损坏房屋 1 074 幢和 108 处商店，420 辆民用汽车被烧毁。^②此外，胡塞武装 3 次向首都利雅得等大城市或机场目标发射弹道导弹袭击，引发沙特民众罕见的安全恐慌。至于沙特对以色列的功利外交，堪称“饮鸩止渴”，因为脱离实际而势必引发本国和阿拉伯、伊斯兰世界舆论普遍不满，属于典型的顾及眼前利益而忽视长远利益，计较一域所得而忽略整体考量的短视外交。

“萨勒曼新政”的施政前景

“萨勒曼新政”刚刚起步，尽管它远不是一场颠覆国家政权根本的革命，而仅仅是确保绝对君主制和威权主义治下的全面改良，但面临的问题和挑战依然多如牛毛，前景艰难，不可乐观以待。

第一，在王权改革层面，“横向继承”改为“垂直继承”的权力移交只是完成了基本架构，历练明显不足且势单力孤的穆罕默德继位后，能否摆平家族两代近 5 000 多位王子构成的权力挑战一直令人狐疑，特别是依据继承法

^① [Http://foreignpolicynews.org/2016/12/11/saudi-intervention-yemen-impact-saudi-economy](http://foreignpolicynews.org/2016/12/11/saudi-intervention-yemen-impact-saudi-economy), 2017-12-11.

^② Eman Ragab, “Beond Money and Diplomacy: Regional Policies of Saudi Arabia and UAE after the Arab Spring”, *The International Spectator*, Vol. 52, No. 2, 2017, pp. 37-53.

有合法继承资格的二代和三代竞争者——“二代 13 子”和“三代 200 子”。^① 萨勒曼依靠自身权威确立的权力体系和力量重组能否在穆罕默德羽翼丰满前得以彻底消化？这些都是有待时间检验的关键问题，一旦“萨勒曼王朝”不能名正言顺地形成并延续，“萨勒曼新政”就很可能夭折。

第二，在经济改革层面，尽管有评论家认为，“2030 愿景”若能实现七成目标，沙特都将面貌一新。但是，这个目标依然过于理想主义而显得脱离实际。沙特政治生活不确定性很强，多元化努力长期低效，经济发展的“油瘾”短时间恐难戒除，本国就业惯性积重难返，新增劳动力过快而吸收消化机会有限，社会福利能否大规模削减等问题一直被外界质疑。长期形成的消费型、福利型、依赖型国民观念恐怕也难以短时间内向生产型、劳动型和自主型新观念转变。2017 年 11 月 6 日，11 名王室成员聚集在利雅得省政府门前，要求萨勒曼国王取消停止为王室成员支付水电费的命令而被捕，这表明既得利益者不一定接受削减习以为常的福利补贴。^② 此外，沙特本国劳动力素质和技能未必能匹配“自力更生”的较高要求，外资进入环境的门槛依然很高，官僚、低效、腐败等痼疾和法制诸多弊端也非很快就能得到明显改观。

第三，在社会改革层面，沙特存在着根深蒂固的部落主义、保守主义和复古主义传统，甚至渗透在社会的各个阶层和角落，当前的民族国家认同和凝聚力主要仰仗于石油暴利带来的安居乐业和相对富裕。“萨勒曼新政”利用巨额国家资本驱动经济改革也许相对容易，但是，推动定型已久且保守意识已成为文化基因的社会革新开放绝非易事，世俗主义取代保守意识和观念而成为社会思潮主流，其阻挠力量不止来自宗教阶层和部落势力，社会底层特别是受教育程度不高的草根民众也恐怕难以认同国家的大幅度开放，以免纲常崩溃，秩序紊乱。

第四，在宗教改革层面，前景更加不能乐观，特别是已长期固化为“国教”的瓦哈比意识形态，一直为沙特王室的合法性和内政外交政策推行提供合法性外衣，与沙特王朝制度形成互为表里和唇齿相依的密切关系。“萨勒曼

^① Stig Stengle, “Salman’s Succession: Challenges to Stability in Saudi Arabia”, *The Washington Quarterly*, Summer 2016, pp. 117 – 138.

^② https://www.washingtonpost.com/world/saudi-arabia-arrests-11-princes-who-proteted-suspension-of-government-payments/2018/01/06/5ddca558-f327-11e7-b390-a36dc3fa2842_story.html, 2018-01-10.

新政”不可能放弃甚至边缘化这个作为“沙特之魂”的精神力量及国家软实力输出主要内容的立国和执政工具，萨勒曼父子不仅对内要直面以瓦哈比家族（谢赫家族）为核心的庞大宗教既得利益集团，还要依托瓦哈比思想对外确立逊尼派伊斯兰大国地位，并制衡伊朗“霍梅尼主义”为代表的什叶派意识形态挑战，对冲主张伊斯兰共和制并反对君主立宪制度的穆兄会思想。因此，可以想象，“萨勒曼新政”的宗教改革难以触及灵魂而走得更远、更深。

第五，在世俗化改革层面，问题同样严重。世俗化社会的核心标准是政教分离，教俗分离，宗教全面退出社会生活居于相对独立并受政权与法律制约的精神领域，宗教信仰完全属于个人自由选择的范畴。沙特作为政教合一、教俗合一的国家，如果宗教改革没有实质性变化，世俗化改革就无从谈起，从某种角度看，世俗化改革是检验“萨勒曼新政”宗教改革的试金石。

第六，在女权改革层面，沙特作为伊斯兰世界最保守、最封闭的国家之一，不仅有丰厚的封建主义、部落主义和保守主义土壤，还有着强大的男权、夫权和教权思想环境，歧视女性并排斥其平等、全面参与社会各领域生活，有着深厚的民众基础。因此，沙特女性的选举权和被选举权迟滞于世界大多数国家，女性婚姻自主权，男女同工同酬权，男女相处免于隔离和歧视的权利，和大多数国家相比也都叨陪末座。因此，女性的平权、赋权和确权未必已形成沙特社会上下集体共识，这也决定了“萨勒曼新政”必须小步慢行地推进这个领域的改革。

第七，在外交层面，目前尚看不出“萨勒曼新政”在外交方向重大调整的迹象，阶段性重点依然在 5 个方向：致力于破解什叶派联盟围堵，遏制伊朗势力西进；尽快从也门战争抽身止损；介入叙利亚和平进程维持长久影响力；致力于获得国际广泛支持，服务国内改革开放；努力抬升油价，缓解资金紧张。

国际舆论普遍乐见“萨勒曼新政”取得成功，尤其是西方媒体不乏溢美之词，以色列反对党工党前主席赫尔佐克甚至对沙特媒体称赞穆罕默德王储是“中东地区最伟大的革命家之一”。^①但是，国际舆论同时产生的疑问似乎

^① [Http: //chinese. aljazeera. net/news/2018/1/10/israels - opposition - leader - ben - salman - is - a - great - revolutionary](http://chinese.aljazeera.net/news/2018/1/10/israels-opposition-leader-ben-salman-is-a-great-revolutionary), 2018 -02 -03.

更多，预示着萨勒曼父子的改革开放注定困难重重，尤其是穆罕默德接替王位并失去父亲支持和庇护后，这种自上而下、一柱擎天式的改革，究竟能走多远，都给世人留下巨大疑问。

进入2018年，“萨勒曼新政”正在继续推进，国内改革不断传来好消息，比如政府如期宣布燃油和水电价格上涨并开征增值税，而且似乎被国民平静地接受。此举被称为沙特迈向“后石油经济时代”的重大意义。^①同时，穿着现代而时尚的沙特女性出现在1月17日的汽车展并竞相试驾，为6月起单独驾车上路做准备。同时，由利雅得省长之妻努拉牵头的女性赋权试验项目之一——16家餐厅首次对女性就业开放。1月27日，因反腐风暴而失去自由的亿万富翁瓦利德亲王接受路透社专访，澄清此前媒体散播的种种“谣言”，并表示坚决支持国王和王储为“打造一个全新沙特而所做的一切”，表明“萨勒曼新政”得到家族的理解与配合。^②此外，作为收缴大量赃款成果分享及弥补油价上涨和征税的反哺，沙特政府为占该国人口半数以上的370万家庭开通“公民账户”，每月向账户内发放现金补贴开销。“萨勒曼新政”国内改革正在推进，但是，多数外交难题没有得到解决或出现缓解迹象，而且围绕也门内战，沙特与长期配合密切的阿联酋也产生龃龉和摩擦，并出现公开指责。

特别要指出的是，石油价格几经波动后依然没有大幅度回升^③，这意味着未来沙特还将为此承担巨大的财政压力。告别食利主义和戒除“油瘾”的经济多元化改革势必伤筋动骨，王权、宗教、社会和女权改革也多管齐下，国内改革可谓头绪繁多，充满各种风险和阻碍，而全面开花的地区强势外交势必分心又破财，而且暂时看不到大幅度 and 全面回卷的迹象。因此，“萨勒曼新政”的内外交困是显而易见的，究竟能走多远，相当难以令人乐观。中东力量不乏各种改革运动，更不乏强人政治，终究败多功少，而“萨勒曼新政”尤其复杂艰难，最终能否摆脱前人的挫折与厄运，只有等待时间的检验。

① 钮松：《新年新政，沙特迈向“后石油经济时代”》，载《新民晚报》2018年1月25日。

② <https://www.reuters.com/article/us-saudi-arrests-princealwaleed/saudi-billionaire-prince-alwaleed-bin-talal-released-family-sources-idUSKBN1FGODT>, 2018-02-03.

③ 据英国石油公司首席执行官估计，2018年国际原油价格徘徊于每桶45美元~55美元，参见交易时间网：<http://www.imfointime.net>, 2018-03-10。

“Salman’s New Deal”: An Analysis and Evaluation of Saudi Arabia’s Domestic and Diplomatic Policies

Ma Xiaolin

Abstract: The Kingdom of Saudi Arabia had entered a new term which could be called “Salman’s New Deal” since January 2015. In these three years, King Salman had built a super power system dominated by the father – and – son alliance, and decisively adjusted domestic and diplomatic strategies with his resolution to revive the kingdom. To unpack “Salman’s New Deal”, Saudi Arabia has been domestically experimenting with reforming politics, economy, society, culture, religion and feminism with the hope of modernizing and sustainably developing the traditionally conservative kingdom; in terms of diplomacy, Saudi Arabia has been upholding a hawkish stance while bearing realism in mind, intervening geopolitical hotspots on all fronts and balancing relationships with superpowers, overtly showing its agenda of strengthening the kingdom’s status as a regional superpower and defending its national interests. While “Salman’s New Deal” is appreciated for its momentum, possibilities and reformation, it’s also fraught with uncertainties and risks since new policies, domestic and diplomatic, are being instituted simultaneously, some of which are still in experimenting stage. “Salman’s New Deal” is also showing some continuity since it inherited some politic legacies of late King Abdullah, representing the collective will and consensus of the current royal family, to some degrees even revealing the future path the kingdom is going to embark on. Anyway, “Salman’s New Deal” is not a kind of deep reform that could change the political structure or power system, but a wide – scale improvement to ensure the current absolute monarchy and super authoritarianism. Undoubtedly, “Salman’s New Deal” is facing some challenges and uncertainties.

Key Words: Politics in the Middle East; Saudi Arabia; “Salman’s New Deal”; Crown Prince Mohammed Bin Salman

(责任编辑:詹世明 责任校对:樊小红)