

海湾君主国对中东国家对外援助 动因的发展变化

张 帆

内容提要 海湾君主国的对外援助活动始于20世纪六七十年代，其援助动因源于加强“南南合作”、增进阿拉伯国家和伊斯兰世界团结等对外政策目标。但在中东地区，随着地区形势的发展变化，海湾君主国对外援助更多旨在应对两类地缘政治挑战：频繁爆发的危机和地区影响力竞争。中东变局在西亚北非地区引发激烈的地缘政治冲突，海湾君主国以对外援助为手段，结合外交、军事干预等方式，维持自身政权稳定、扩展地区影响力。在此进程中，海湾君主国在中东地区的对外援助呈现某些新的特点和发展趋势，除更多服务于争夺地区影响力的战略目标外，其援助对象也逐步扩展到包括如叙利亚反对派等非国家行为体。

关键词 对外援助 海湾君主国 中东变局 地缘政治冲突

作者简介 张帆，中国社会科学院美国研究所战略研究室副主任、副研究员（北京 100720）。

2010年底2011年初，被称为“阿拉伯之春”的大规模民众抗议活动开始席卷中东地区，突尼斯、埃及、利比亚和也门先后发生政权更替，步入国内政治和地区格局转型阶段。在此背景下，美国和欧盟着手以对外援助为手段，试图使有关国家的转型与西方在该地区促进民主的战略目标相一致。与此同时，沙特、科威特、阿联酋和卡塔尔4个海湾君主国也积极在该地区展开对外援助行动，其援助对象不仅包括转型国家（突尼斯、埃及和也门等国），也包括非转型国家（摩洛哥、约旦、阿曼和巴林），甚至包括叙利亚内战中的反

对派。^①海湾君主国是国际援助体系中的新兴力量,近年来,它们在中东地区的援助活动及其他对外行为(如外交、军事等)的发展变化日益引人注目。考察海湾君主国在中东地区的对外援助活动的动机、特点及近期发展趋势,可以使我們更加深刻和全面地认识沙特等海湾君主国近来在中东的对外战略态势。

对外援助:服务于海湾君主国国家利益的政策性工具

沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国、科威特和卡塔尔4个海湾阿拉伯君主国,凭借其能源出口获得的巨大财富,从20世纪六七十年代开始参与国际发展援助,现已成为国际援助体系中的重要力量。其中,沙特、阿联酋和科威特三国与经合组织发展援助委员会(Development Assistance Committee, DAC)保持密切联系,在经合组织发援会文件中被称为“阿拉伯捐献国”(Arab Donors)。

作为外交关系的重要组成部分,与其他援助国类似,海湾君主国的对外援助也是实现其对外政策目标的重要工具,其对外政策与对外援助存在一致性,这是我们解释、理解海湾君主国对外援助动因的基本出发点。具体而言,海湾君主国的外援动因主要基于以下两种因素考量:

(一)“南南合作”论

海湾君主国凭借能源出口收入积累巨额财富,但其自我认同仍然是“南方”国家,“南南合作”是海湾君主国对外政策重要目标;实施对外发展援助,对南方贫穷国家慷慨解囊,是它们对外政策目标的直接体现。海湾君主国领导人不断提及,在依靠能源收入积累大量财富前,他们的国家与其他南方国家一样处于贫困和欠发达状态,援助“南方”国家与增进“南南合作”是海湾君主国持续不断的义务。阿拉伯国家及地区发展机构协调组(the Coordination Group of Arab National and Regional Development Institutions)负责人阿卜杜拉提夫·艾尔-哈默德(Abudullatif Al-Hamad)在2003年曾指出,海湾君主国历史上与“南方”国家有着类似的发展经历,对“南方”国家面

^①“海湾君主国”一般是指海湾合作委员会成员国:沙特、科威特、阿联酋、卡塔尔、巴林和阿曼。本文所谓的“海湾君主国”指在经合组织发展援助委员会文件中被称为“阿拉伯捐献国”的沙特、科威特和阿联酋,以及积极参与对外援助活动的卡塔尔,而不包括巴林和阿曼。

临的发展问题和需求有着深刻和独特的理解，这种类似经历使海湾君主国在承担援助义务的同时，能更有效地帮助其他“南方”国家。^① 海湾君主国的上述援助动机使其对外援助带有强烈的利他主义色彩，这与其对外政策中的理想主义成分密不可分。但海湾君主国促进“南南合作”的对外政策也带有现实主义因素，以此为动机的对外发展援助难免带有某种利己主义色彩，即：提升海湾君主国在发展中国家的威望和影响。^②

（二）“阿拉伯国家和伊斯兰世界团结”论

在认同自己是发展中国家的同时，海湾君主国从宗教文化传统出发，强调其阿拉伯和伊斯兰认同。伊斯兰教认为，人道主义行为和责任是所有穆斯林的宗教义务，《古兰经》鼓励社会团结和赠与行为。人道主义是穆斯林宗教实践的基本要素，非穆斯林也可以是援助受益者；泛阿拉伯主义是某种强调阿拉伯社会统一的意识形态和政治运动，就对外援助而言，其影响突出地表现为始于 20 世纪初的阿拉伯国家间相互援助，以及海湾君主国首要的援助对象就是其他阿拉伯国家。增进阿拉伯国家和伊斯兰世界团结、提升其在伊斯兰世界影响力，也是海湾君主国重要的对外政策目标。在这一目标驱动下，海湾君主国对外援助受援国主要是中东地区阿拉伯国家以及穆斯林在其国内人口占较大比例的其他亚非国家。此外，沙特、阿联酋和科威特 3 个“阿拉伯捐献国”还为穆斯林曾在其国内人口中占重要比例的欧洲国家，如阿尔巴尼亚和波斯尼亚—黑塞哥维那提供援助，支持其战后重建。^③

上述两种见解分别从海湾君主国的“南方”认同和宗教文化传统理解其外交政策的两个层面。单从海湾君主国“南方”认同及其推进“南南合作”的对外政策目标考察，其对外援助无疑具有强烈利他主义成分；进一步从宗教文化传统和促进阿拉伯国家和伊斯兰世界团结的对外政策目标考察，海湾君主国对外援助的理想主义成分减少，利己主义色彩渐浓：以宗教文化传统为出发点的对外政策目标驱使海湾君主国将其对外援助更多地向阿拉伯国家和伊斯兰世界倾斜。

^① Bessma Momani and Crystal A. Ennis, “Between Caution and Controversy: Lessons from the Gulf Arab States as (Re-) Emerging Donors”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, December 2012, p. 612.

^② Bessma Momani and Crystal A. Ennis, *op. cit.*, pp. 612 - 613.

^③ 喻珍：《国际援助中的海湾援助国》，载《国际援助》2015 年第 1 期，第 58 页；Bessma Momani and Crystal A. Ennis, *op. cit.*, pp. 613 - 614.

正是在此动因的驱动之下,经过近半个世纪的实践,海湾君主国已成为国际援助体系的重要力量,除援助规模巨大外,其援助方式和流向也有其自身特点。其一,援助规模以“慷慨”著称。其官方发展援助(Official Development Assistance, ODA)一直高于联合国大会于1970年对发达国家提出的援助额占国民总收入(General National Income, GNI)0.7%的目标。^①1973年至2008年,“阿拉伯捐献国”的官方发展援助共计达2720亿美元,占同期发展援助委员会官方发展援助总额的13%。^②受油价波动影响,“阿拉伯捐献国”对外援助规模在这期间呈现一定起伏:其官方发展援助从1973年的93亿美元增加到1981年的220亿美元,但在20世纪80和90年代,“阿拉伯捐献国”对外援助规模呈下降趋势,到1989年时下降到不足30亿美元,而到1999年则下降到5亿美元。从21世纪初期开始。这一下降趋势得以逆转,到2007年时回升到近30亿美元,2008年增加到60多亿美元。^③

其二,援助路径倾向于双边而非多边渠道。1995年至2007年期间,“阿拉伯捐献国”89%的对外援助通过双边渠道提供,其余的11%通过下列类多边机构提供:各种阿拉伯金融机构(4%)、世界银行(4%)、联合国相关机构(2%),以及非洲开发银行(African Development Bank, AfDB)(1%)。^④

其三,援助形式以赠款为主,但贷款在海湾君主国官方发展援助中所占比例近年来所有增加。1970年至2008年期间,在“阿拉伯捐献国”对外援助中,赠款和贷款占援助总额的比例分别为60%和40%,其中1970年至1979年期间的比例分别为67%和33%,1980年至1989年期间的比例分别为64%和36%,1990年至1999年的比例分别为70%和30%,而在2000年至2008年期间则分别为36%和64%。^⑤

① Bessma Momani and Crystal A. Ennis, op. cit., p. 610.

② “Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation” Document of the World Bank, June 2010, p. xiii, <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/ADAPub82410web.pdf>, 2015-09-09.

③ *Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation* (Document of the World Bank, June 2010), pp. 5-6, <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/ADAPub82410web.pdf>, 2015-09-09.

④ *Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation* (Document of the World Bank, June 2010), p. 10, <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/ADAPub82410web.pdf>, 2015-09-09.

⑤ *Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation* (Document of the World Bank, June 2010), p. 11, <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/ADAPub82410web.pdf>, 2015-09-09.

其四，援助主要流向阿拉伯国家和伊斯兰世界。^① 20 世纪 90 年代以来，海湾君主国对撒哈拉以南非洲地区、亚洲和拉美的援助比例有所提升。^② 在 1973 ~ 2008 年间，接受海湾君主国援助最多的 10 个国家依次是：叙利亚、埃及、约旦、摩洛哥、也门、苏丹、巴基斯坦、巴林、黎巴嫩和阿曼，海湾君主国向这 10 个国家提供的援助占其同期对外援助总额的 82%。^③

其五，援助领域逐渐拓宽。20 世纪 70 和 80 年代，海湾君主国对外援助主要用于受援国基础设施建设和抵消受援国成品油进口成本。90 年代后，海湾君主国援助领域逐步扩大，涉及农业发展、自然资源开发、社会发展、债务减免、人道主义援助、安全援助以及教育等。尽管缺乏具体数据，但总的趋势是援助领域日益多样化。^④

综上，“南南合作”论以及“阿拉伯国家和伊斯兰世界团结”论影响下的海湾君主国对外援助态势，在一定程度上可以解释其对中东国家实施援助的动因，尤其可以解释海湾君主国为何以中东国家为主要援助对象。但这两种见解无法解释海湾君主国在该地区对具体受援国的偏好，更不能解释海湾君主国对该地区某些国家对外援助的突然增加或减少，甚至中止。这实际与海湾君主国面临的国内政治发展议程和国际环境的变化密切相关。

长期战略：海湾君主国的地缘政治考量

过去 5 年来，中东地区诸国爆发高烈度的民众抗议活动，继而引发激烈地缘政治冲突：海湾君主国统治者着力应对突如其来的“革命”对其统治地位的威胁，“遏制”民众抗议浪潮在中东地区扩散一度成为其对外政策重要目标；中东变局促发该地区新一轮地缘政治竞争，海湾君主国在其中扮演重要

① 喻珍：前引文，第 55 ~ 57 页。

② Bessma Momani and Crystal A. Ennis, op. cit., p. 613.

③ *Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation* (Document of the World Bank, June 2010), p. 12, <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/ADAPub82410web.pdf>, 2015 - 09 - 09.

④ *Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation* (Document of the World Bank, June 2010), p. 14, <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/ADAPub82410web.pdf>, 2015 - 09 - 09.

角色。^① 中东变局爆发以来,在维护政权稳定、阻挡“革命”扩散,以及争夺地区影响力的地缘政治冲突中,对外援助是海湾君主国频繁使用的工具。由此,我们可以从地缘政治冲突角度进一步理解海湾君主国在中东地区的具体援助行为。海湾君主国将其大多数对外援助投向中东国家,不仅源于其“南方”认同和宗教文化传统,更源于该地区复杂、动荡的地缘政治环境。对身处其中的海湾君主国而言,应对该地区错综复杂的挑战或机遇,是其最重要的对外政策目标。海湾君主国财力雄厚但军事实力存在缺陷,对外援助成为其维护国家主权和安全,塑造地区影响力的重要工具。^② 无论从历史经历还是从近年中东变局的现实情况看,对海湾君主国在中东地区对外援助动机产生影响的地缘政治冲突主要有以下两大类:

(一) 应对危机或冲突的“生存性对外援助”

当国家遭遇威胁其生存(如政权稳定、主权和领土完整等)和其他重大国家利益的危机或突发事件时,应对此类危机或突发事件是这些国家对外政策最重要的目标,向他国提供援助则是其中一些国家应对此类危机的重要手段之一。它主要分为两种情形:一是当国家主权和领土完整遭受侵犯或威胁时,该国以对外援助换取其他国家支持;二是当某国所在地区的其他国家发生革命或动荡,且有可能波及该国、威胁其政权稳定时,该国以对外援助支持革命或动荡发生国或潜在发生国政府,以期将革命或动荡抵御于境外,其根本动机在于“维持现状,即防止受援国政权的解体和国内秩序的崩溃,以期保持国际力量对比的现状。”^③ 为应对这两种情形的危机或冲突而提供的对外援助相当于摩根索论及的“生存性对外援助”(subsistence foreign aid),其最终目的在于维持或恢复“现状”。^④

从历史经验看,在遭遇威胁其生存或重大利益的危机或突发事件时,对外援助往往成为海湾君主国应对此类冲突或危机的重要工具。海湾君主国在中东地区以此为动机的对外援助在具体实践中表现为,对支持其立场的国家,

^① Bassel F. Salloukh, “The Arab Uprising and the Geopolitics of the Middle East”, *The International Spectator*, Vol. 48, No. 2, June 2013, pp. 32 - 46.

^② Espen Villanger, “Arab Foreign Aid: Disbursement Patterns, Aid Policies and Motives”, *Forum for Development Studies*, Vol. 34, No. 2, 2007, pp. 245 - 249.

^③ Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid”, *American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, June 1962, pp. 301 - 302.

^④ *Ibid.*, p. 302.

增加对外援助，以示奖励；对违反其立场的国家，减少甚至取消外援，以示惩戒。以沙特为代表的海湾君主国在相当一段时期里拒绝承认以色列在该地区的合法生存权，向对抗以色列的“前线国家”（埃及、叙利亚、约旦和黎巴嫩）提供大量援助。1975年至1979年，“阿拉伯捐献国”向埃及提供的援助高达20亿美元。^①在埃及总统萨达特突然改变对以政策，并于1979年与以色列签署和平条约后，“阿拉伯捐献国”随即宣布对埃及实施“抵抗”政策，取消对埃及的援助，以“惩罚”其对阿拉伯事业的“背叛”。两伊战争期间，海湾君主国视伊拉克为抵制伊朗“输出伊斯兰革命”的屏障，向伊拉克提供援助。1990年8月，伊拉克占领并吞并科威特，威胁沙特安全，中东地缘政治现实再次突变。为赢得更多阿拉伯国家支持，恢复科威特主权和独立，科威特和沙特联合其他海湾君主国，以对外援助寻求他国支持，1990~1991年期间，海湾君主国在西亚北非地区的援助增加了4倍。^②但在海湾战争期间，少数阿拉伯国家（如约旦）和巴解仍然对萨达姆政权持同情或支持态度，而另一些原来与海湾君主国存有矛盾的国家（如埃及、叙利亚等）则出人意料地积极支持科威特恢复主权。作为对前者的“惩罚”，科威特国民会议于1992年决定取消对这类国家和巴解的援助，沙特也做出同样决定；另一方面，作为“奖励”，埃及重新成为海湾君主国对外援助的重点国家，摩洛哥、叙利亚也由于在此次冲突中的立场而从海湾君主国得到更多援助。

2010年底，始于突尼斯的民众抗议浪潮迅速蔓延，波及海湾地区。沙特、科威特和阿联酋三国统治者不同程度地感受到国内民众要求实施政治、经济改革的压力。小规模或酝酿中的民众抗议活动使海湾君主国统治者日渐不安，突尼斯本·阿里政权和埃及穆巴拉克政权相继倒台，地区抗议浪潮愈演愈烈，加重了这3个海湾君主国统治者的危机感。沙特、科威特和阿联酋政府迅速采取措施，增加公共开支和福利支出，缓解就业压力，以期缓和国内政治、经济和社会矛盾。^③更为重要的是，为应对危机、维护政权稳定，以沙特为首

^① Espen Villanger, op. cit., p. 247.

^② Ibid., p. 246; “Arab Development Assistance: Four Decades of Cooperation”, Document of the World Bank, June 2010, p. 5, <http://siteresources.worldbank.org/INTMENA/Resources/ADAPub82410web.pdf>, 2015-09-09.

^③ Wynand Greffrath and Andre Duvenhage, “The Arab Spring: Theoretical Perspectives on the Regimes of North Africa and the Middle East”, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 21, No. 1, 2014, pp. 38-40.

的 3 个海湾君主国采取现实主义对外政策，旨在支持该地区与己友好的政权的生存，防止中东变局引发的大规模民众抗议活动扩散到国内。^① 为实现上述地缘政治目标，沙特、科威特和阿联酋分别或联合采取多种手段，而对外援助是其中的重要手段之一。

突尼斯和埃及相继发生大规模民众抗议活动后，沙特、科威特和阿联酋公开支持本·阿里政权和穆巴拉克政权。在中东变局蔓延到摩洛哥和约旦后，海湾君主国统治者担心，本地区任何一个君主制度的崩溃都会引发连锁反应，危及海湾君主国统治的合法性。为维护阿拉伯君主制度的合法性，以沙特为首的 3 个海湾君主国力保摩洛哥和约旦君主政权的稳定。2011 年 5 月，沙特提议将摩洛哥和约旦吸收为海湾合作委员会成员国，使海合会成为西亚北非地区的“君主国俱乐部”，以团结本地区君主国力量。在该提议未得到实施的情况下，海合会秘书长阿卜杜拉提夫·本·拉希德·艾尔—扎亚尼（Abudullatif bin Rashid Al-Zayani）于 2011 年 12 月宣布成立为摩洛哥和约旦提供援助的基金。根据海合会决定，用于援助约旦的基金总金额为 50 亿美元，沙特、科威特、阿联酋和卡塔尔各出资 12.5 亿美元，在 5 年（2012~2017 年）时间里为约旦发展项目提供资金；与此相同，用于援助摩洛哥的基金总金额为 50 亿美元，沙特、科威特、阿联酋和卡塔尔各出资 12.5 亿美元，在 5 年（2012~2017 年）时间里为摩洛哥基础设施建设和旅游业发展提供资金。^②

更令上述海湾君主国担忧的是蔓延到阿拉伯半岛的民众抗议活动。阿曼、巴林和也门的国内局势日益动荡。阿曼和巴林也是海合会成员国，而巴林和也门长期被沙特视为自己的势力范围。为抵御发生在家门口的“革命”，海湾君主国采取外交、对外援助、甚至武力干预等多种手段，其中对外援助则是应对阿曼、巴林和也门局势普遍应用的手段。巴林政府从 2011 年 2 月开始也为国内民众抗议活动所困扰，鉴于巴林在政治、经济和战略地位上对沙特的重要意义，沙特以海合会名义，联合阿联酋，于 3 月出兵巴林，镇压巴林的民众抗议活动，科威特则派出海军到巴林海域，配合沙特和阿联酋的行动。

^① Crystal A. Ennis and Bessma Momani, “Shaping the Middle East in the Midst of the Arab Uprisings: Turkey and Saudi Foreign Strategies”, *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 6, 2013, pp. 1134-1135.

^② Sally Khalifa Isaac, “Explaining the Patterns of the Gulf Monarchies’ Assistance after the Arab Uprisings”, Table 1 (Gulf Assistance Funds to Selected Arab Countries, February 2011 - January 2014), *Mediterranean Politics*, Vol. 19, No. 3, 2014, pp. 417-418.

与此同时，海合会在2011年3月决定，由沙特、科威特、阿联酋和卡塔尔向巴林提供总额100亿美元、为期10年的发展援助，以帮助巴林政府缓解国内矛盾。^①在也门国内局势因反对派与总统萨利赫僵持不下而持续恶化的情况下，2011年底，沙特为首的海湾君主国以海合会名义，通过外交倡议和斡旋，说服萨利赫下台。随后，海合会于2012年决定向也门提供79亿美元的发展援助。^②

综上所述可以看出，中东变局不仅迅速导致本·阿里政权和穆巴拉克政权倒台，也使中东地区的君主政权面临不同程度的压力。海湾君主国对中东变局的反应首先是着眼于维持政权稳定，在其对外政策上表现为防止友好国家政权解体和国内秩序崩溃，御“革命”于境外，对外援助成为旨在实现此目标的重要工具。海湾君主国在此背景下向中东地区有关国家提供的援助，以维持政权生存为动机。但海湾君主国的此类援助是否或在多大程度上有助于维持中东地区有关国家的政权稳定尚不明朗。除也门目前陷入内战外，上面提到的受援国均在中东变局后保持相对稳定的国内政局，但此局面是多种因素综合作用的结果。摩洛哥、约旦和阿曼政府为维持国内稳定采取了一系列改革措施，海湾君主国对巴林局势的干预采用外交、武力与外援相结合的方式，更重要的是，上面提到的援助多为5至10年的发展援助，其有效性有待进一步观察。较为肯定的是，在中东变局导致突尼斯和埃及政权更替、大规模民众抗议运动席卷整个地区的情况下，海湾君主国公开宣称向有关国家提供大规模援助，以此表明对这些国家政权的支持，向外界彰显抵御“革命”的保守势力的存在和力量，对遭遇民众抗议活动威胁的政权形成某种鼓励和支持。

（二）追求地区影响力的战略性对外援助

对怀有地区抱负的国家而言，扩展地区影响力是某种长期对外战略目标；而遭遇他国抵制、与他国竞争，是追求此类目标进程中常见的现象。在追求地区影响力引发的地缘政治冲突中，竞争者时常以对外援助为工具，树立和扩大自己的威望，影响受援方对外政策倾向，从而增进自己的影响力。此类外援具有战略对外援助的特性，服务于援助国具有战略意义的政治、经济、军事和安全等目标，是援助国实现其长远对外战略目标的重要手段。^③

^① Sally Khalifa Isaac, op. cit., p. 417-418.

^② Ibid.

^③ 舒建中：《美国的战略性对外援助：一种现实主义的视角》，载《外交评论》2009年第3期，第85页。

历史上看,对外援助也是海湾君主国争夺地区影响力的重要工具,沙特在这方面表现得尤为明显。中东国家间争夺地区影响力的竞争由来已久。伊拉克战争后,中东地区形成两大相互竞争的集团:一个是由约旦、埃及和海湾君主国组成的“温和阵营”,另一个则是由伊朗、叙利亚、黎巴嫩真主党、巴勒斯坦激进组织所代表的“抵抗阵营”。地缘政治竞争和逊尼-什叶教派冲突是推动两大集团在该地区争夺影响力的重要动力。2006 年黎巴嫩战争使两大集团间的竞争更趋激烈。这两大集团间的竞争很大程度上是沙特与伊朗间的竞争。作为伊斯兰教“圣地”看护者的沙特王国,历来抱有在中东扩展其影响的雄心。为树立在阿拉伯世界的威望和影响,沙特以对外援助支持与以色列对抗的阿拉伯国家和巴解组织(或后来的巴勒斯坦自治政府);沙特很大程度上也将也门视为其势力范围,对也门的援助在沙特对外战略中占有特殊地位。^① 沙特王储苏尔坦·本·阿卜杜勒-阿齐兹(Sultan bin Abdul-al-Aziz)和王储纳伊夫·本·阿卜杜勒-阿齐兹(Nayif bin Abdul-al-Aziz)先后主持“也门事务特别办事处”(the Special Office for Yemeni Affairs),专门处理对也门的政策及援助事宜,其年度预算高达 35 亿美元。^②

进入 21 世纪后,卡塔尔在塑造其地区影响力方面异军突起,对外援助是其重要手段。除提供人道主义援助外,卡塔尔积极从事外交斡旋和调停,在黎巴嫩和巴勒斯坦等地促成一系列危机的和平解决,以树立其威望。卡塔尔此类外交活动的成功很大程度上得益于向冲突双方或其中一方承诺和(或)实际提供援助。^③

基于此,中东地区成为海湾君主国提供对外援助最多的地区。该地区充斥着错综复杂的民族矛盾、教派冲突和国家间竞争。在此地缘政治背景下,就海湾君主国对外援助而言,每当危机或冲突来临,争夺地区影响力的竞争加剧时,“加强南南合作”、“促进阿拉伯国家和伊斯兰世界团结”的理想主义时常让位于维护国家生存、争夺地区影响力的现实需求,应对危机或冲突,争夺地区影响力往往成为海湾君主国在该地区最重要的对外政策目标和对外

① Giovanni Donini, “Saudi Arabia’s Hegemonic Policy and Economic Development in the Yemen Arab Republic”, *Arab Studies Quarterly*, Vol. 1, No. 4, Fall 1979, pp. 299 – 308.

② Bessma Momani and Crystal A. Ennis, *op. cit.*, p. 619.

③ Andrew F. Cooper and Bessma Momani, “Qatar and Expanded Contours of Small State Diplomacy”, *The International Spectator*, Vol. 46, No. 3, September 2011, pp. 113 – 128.

援助动因。

在中东变局背景下，中东地缘政治竞争更趋激烈。尤其是美国的中东政策调整加剧了中东国家争夺地区领导权的竞争。在该地区有关国家看来，奥巴马政府相对低调的中东政策及美国政府有关“亚太再平衡”和“能源独立”的言论，意味着美国将逐步减少其在中东的义务。此类认识促使中东国家，尤其是沙特在批评美国政策的同时，加紧按自己的意愿塑造中东的地缘政治环境，从而使中东国家争夺地区影响力的竞争更加激烈。^① 这主要表现在：

其一，海湾君主国对突尼斯的援助，旨在扩展影响。突尼斯是中东变局的始发地，但由于其战略地位相对较低，该国并非是中东地缘政治竞争的重要场所，因此，在本·阿里下台后近一年多时间里，海湾君主国并未对转型中的突尼斯及时提供援助。随着中东国家间在该地区其他国家（尤其是埃及和叙利亚）的竞争日渐升温，在其主要竞争对手——以伊朗为首的“抵抗阵营”——尚未染指突尼斯国内转型的情况下，海湾君主国从2012年2月开始向突尼斯提供援助，希望借此对这个北非小国相对平稳的国内转型产生影响，扩大自身的势力范围。2012年2月，沙特率先向突尼斯提供530吨人道主义救援物质；2012年4月，卡塔尔宣布将向突尼斯中央银行提供10亿美元贷款，其中5亿美元于当月到账；2012年5月，阿联酋提议向突尼斯提供2亿美元援助，用以复苏该国医疗卫生系统，两国还就阿联酋援助突尼斯农村发展、公路建设和债务减免等签署一系列协议；2013年3月，卡塔尔向突尼斯提供2900万美元赠款，以资助后者的住房建设计划；2013年5月，沙特、科威特、阿联酋和卡塔尔4个海湾君主国为“中东北非地区转型基金”提供385万美元。^②

海湾君主国旨在通过对外援助将影响力扩展到转型中的突尼斯，在这一进程中，海湾君主国之间（尤其是沙特和卡塔尔之间）的竞争也初见端倪，这主要体现在对非国家行为体的援助上。卡塔尔向突尼斯伊斯兰复兴运动党（the Tunisian Ennahda Party）提供援助，以期影响突尼斯国内政治进程，而沙特则出于类似动机向更为激进的原教旨主义团体提供援助。海湾君主国的此

^① 张帆：《阿拉伯之春后中东国家争夺地区影响力的竞争》，载《当代世界》2014年第10期，第61~62页。

^② Sally Khalifa Isaac, op. cit., p. 417-418. 这里提及的“中东北非地区转型基金”由八国集团于2011年5月成立，旨在帮助包括突尼斯在内的中东地区转型国家顺利实现政治、经济和社会转型。

类分歧在其以援助影响埃及国内转型的活动中得以更充分体现。^①

其二，海湾国家对埃及的援助，是中东国家间竞争的缩影。穆巴拉克政权倒台后，埃及国内政局充满不确定性，加上埃及在地缘和政治文化上占有极其重要地位，海湾君主国迅速向埃及扩展影响力。针对伊朗军舰借道苏伊士运河、伊朗与埃及总统互访等外交攻势，海湾君主国毫不示弱，将援助作为与伊朗在埃及争夺影响力的工具。穆巴拉克下台后，沙特立即承诺向埃及提供 40 亿美元援助，其中 10 亿美元于 2011 年底存入埃及中央银行，另有 5 亿美元于 2012 年 5 月支付；阿联酋于 2011 年 10 月承诺向埃及提供 30 亿美元援助，用以支持埃及中、小企业和住房建设计划；卡塔尔在 2011 年承诺向埃及提供 100 亿美元援助，其中 5 亿于当年存入埃及中央银行。^② 而 2012 年 6 月，穆斯林兄弟会候选人穆尔西赢得埃及大选并上台执政，海湾君主国之间对埃及的政策产生分歧。卡塔尔积极支持穆尔西政权，于 2013 年 1 月宣布向埃及提供 20 亿美元贷款和 5 亿美元赠款，并计划购买 25 亿美元埃及政府债券；2013 年 5 月，卡塔尔向埃及提供 25 亿美元低息贷款。^③ 而沙特、科威特和阿联酋则对穆尔西政权持反对态度，其中科威特和阿联酋将穆兄会在埃及的崛起视为对其内部稳定的威胁，阿联酋和沙特也停止兑现其在 2011 年的援助承诺。

2013 年 7 月，在埃及军方镇压穆兄会并迫使穆尔西政权下台后，沙特、阿联酋和科威特立即对埃及军方的行动表示支持，并宣布分别向埃及提供 50 亿美元、40 亿美元和 30 亿美元援助。2013 年 10 月，埃及与阿联酋签署一项发展援助协议，即阿联酋向埃及提供 29 亿美元援助，用于 25 座小麦筒仓、100 所学校和 79 处医疗保健中心。2014 年初，沙特和阿联酋承诺再向埃及提供 40 亿美元赠款和贷款。^④ 除逐步兑现援助承诺外，沙特与埃及开始强化反恐合作，阿联酋则在 2014 年 3 月与埃及举行联合军演。与此同时，卡塔尔与埃及新政府的关系迅速恶化，半岛电视台驻开罗办事处被勒令关闭，2013 年 9 月，埃及新政府将卡塔尔在埃及穆尔西政府时期存入埃及中央银行的 20 亿美元赠款，退还给卡塔尔。^⑤

① Mohammad Nuruzzaman, "Qatar and the Arab Spring: Down the Foreign Policy Slope", *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 8, No. 2, 2015, pp. 234 - 235.

② Sally Khalifa Isaac, *op. cit.*, p. 417 - 418.

③ *Ibid.*

④ *Ibid.*

⑤ *Ibid.*

海湾君主国对埃及的穿梭援助，可见它们在埃及影响力此消彼长的变化。利用对外援助和半岛电视台的宣传活动，卡塔尔在穆尔西时期的埃及建立起较大影响力。穆尔西政府于2013年7月被废黜后，沙特联合科威特和阿联酋，趁机扩展其在埃及的影响力，它们为此提供的援助具有“一箭双雕”的作用：抵制伊朗影响；逆转与卡塔尔竞争的不利局面。在美国国内因埃及军事政变着手中断对埃及的援助时，沙特外交大臣沙特·艾尔-费萨尔（Saud al-Faisal）坚称，如果美国停止对埃及援助，沙特和其他海湾君主国（科威特、阿联酋）会以对外援助及时填补因此产生的空缺，表达三国联合以对外援助支持埃及军方举动的决心，^①而此类援助更多地具有分别抵制、削弱伊朗和卡塔尔在埃及影响力，从而扩展自己在埃及影响的战略动因。

其三，海湾君主国对叙利亚反对派的援助，缘于与伊朗的竞争。沙特、科威特和阿联酋与卡塔尔在中东地区影响力的争夺中虽存在竞争关系，但这4个海湾君主国对叙利亚内战的干预有着相同的目标，即推翻叙利亚巴沙尔政权，遏制伊朗的地区影响力。海湾君主国在叙利亚面临的主要竞争对手是伊朗。伊朗-叙利亚-黎巴嫩真主党轴心是伊朗在中东阿拉伯世界发挥其影响力的重要支柱，如果巴沙尔政权垮台，伊朗不但将失去叙利亚这一重要盟友，其对黎巴嫩真主党的援助也难以有效实施，这也将意味着伊朗-叙利亚-黎巴嫩真主党轴心崩溃。因此，海湾国家致力于以资金和武器支持与叙政府军作战的各色武装团体。

与伊朗主要通过革命卫队下属的“圣城军”为叙利亚政府军提供指导甚至直接参与作战方式不同，以沙特为首的海湾君主国除向叙利亚难民提供人道主义援助外（海湾君主国在2013年承诺提供15亿美元，卡塔尔和沙特于2014年分别承诺提供6亿美元）^②，积极干预叙利亚内战，通过提供资金，在美、英等西方国家协调下采购武器，再经叙利亚邻国土耳其和约旦输送到叙利亚反对派手中，以抵消伊朗直接派遣海外干预部队所具有的优势。2011年2月，卡塔尔首相哈默德·本·贾西米·艾尔-塔尼（Hamad bin Jassim al-Thani）声称：卡塔尔和其他海湾君主国将竭尽所能，帮助叙利亚反对派，包括向他们提供武器；沙特外交大臣沙特·艾尔-费萨尔随后指出，“武装叙利

^① Colin Kahl, Michael Gfoeller, Mark N. Katz and Mark T. Kimmitt, “U. S. Commitments to the Gulf Arab States: Are They Adequate?”, *Middle East Policy*, Vol. XXI, No. 2, Summer 2014, p. 8.

^② Sally Khalifa Isaac, op. cit., p. 417-418.

亚反对派是（海湾君主国）的责任”。^① 沙特等海湾君主国期望通过对叙利亚反对派的援助，抵制伊朗在叙利亚的影响，以扩展本国在叙利亚的影响，服务于其扩展地区影响力的战略目标。

由此可见，中东变局引发该地区新一轮地缘政治竞争，对外援助成为海湾君主国参与这场竞争的重要工具。但此类战略性对外援助是否或在多大程度上有助于扩展海湾君主国在突尼斯、埃及和叙利亚的影响力尚值得观察。影响力的建立、扩展和深化是一种长期演进的过程，而海湾君主国对突尼斯和埃及提供的援助也需要经过一定时期才能兑现或产生作用。更为重要的是，突尼斯和埃及在接受海湾君主国援助的同时，也接受美国、欧盟和其他国际多边机构援助，换言之，海湾君主国以援助在突尼斯和埃及赢得影响力的战略面临美国等西方国家类似战略的竞争，其结果目前难以预料，比较肯定的是，海湾君主国公开宣布向突尼斯和埃及对外援助，至少在短时期内有助于加强中东地区内部海湾君主国与地中海沿岸国家突尼斯和埃及的政治、经济联系。在叙利亚，海湾国家“战略性对外援助”的有效性首先取决于此类援助能否帮助叙利亚反对派在叙利亚内战中占得先机，叙利亚内战的胶着状态为评判海湾君主国对叙利亚反对派援助的有效性增加了难度，但有一点可以肯定，海湾君主国为叙利亚反对派提供援助，其短期效果则是促成叙利亚内战白热化。

结 语

中东变局业已引发该地区新一轮的地缘政治冲突。在海湾君主国看来，中东变局爆发之初的民众抗议活动对其政权稳定构成威胁，其对外政策以应对危机、防止“革命”蔓延到本国为目标。它们通过对外援助，支持友好国家或君主制国家政权，这种“生存性援助”的动因在于应对危机、维持政权稳定。随着中东变局给该地区带来深刻的政治、经济和社会变化，海湾君主国从转型或内战国家的乱局中看到扩展其地区影响的机会，除在突尼斯外，海湾君主国在埃及和叙利亚扩展影响的努力均遭遇伊朗竞争，而且在埃及，海湾君主国之间——沙特、科威特和阿联酋与卡塔尔之间——也为争夺影响

^① Emile Hokayem, "Iran, the Gulf States and the Syrian Civil War", *Survival*, Vol. 56, No. 6, Decembre 2014 - January 2015, pp. 66 - 67.

力而展开竞争，在这场争夺地区影响力的竞争中，对外援助成为海湾君主国的重要工具，此类着眼于长期对外战略目标的“战略性对外援助”，其动因在于扩展或竞争地区影响力。在中东变局引发的地缘政治冲突背景下，海湾君主国在中东地区的对外援助动因有其鲜明的利己主义或现实主义色彩，呈现出一些新的特点，这些特点对于考察未来一段时期海湾君主国在西亚北非地区的对外援助，具有一定启迪意义。

首先，无论提供“生存性援助”或“战略性援助”，海湾君主国尤其是沙特、科威特和阿联酋，更多地持相同立场或以“同一声音”说话。除面对共同的“生存”威胁外，这很大程度上反映了中东变局后该地区的地缘政治现实，即：沙特－伊朗竞争日益成为该地区国际关系的主线，为对抗以伊朗为核心的伊朗－叙利亚－黎巴嫩真主党轴心，沙特、科威特和阿联酋日益加强合作。尽管卡塔尔与沙特、科威特和阿联酋在对待埃及穆兄会问题上存在分歧，并因此一度在埃及存在竞争关系，但就抵制伊朗在中东地区的影响而言，卡塔尔的立场与沙特、科威特和阿联酋并无差异。随着沙特－伊朗竞争日益加剧，海湾4个君主国会抵制伊朗的地区影响力方面采取更加合作的立场。2016年1月，由沙特与伊朗断交引发的科威特、巴林、阿联酋等国的连锁反应也印证了这一点。

其次，在美国逐步减少对中东事务进行直接干预的情况下，海湾君主国会更多地依靠自身力量参与地区竞争，而对外援助则是这些国家可资借用的重要竞争手段。因此，从发展趋势上看，海湾君主国会更多地借用战略性对外援助，但援助规模取决于诸多因素。除受油价因素影响外，叙利亚和也门内战前景也会在很大程度上影响海湾君主国的对外援助规模。叙利亚和也门内战久拖不决会逐步加重海湾君主国财政负担，使其对外援助尤其是在中东地区的战略性对外援助难以大规模维持。

再次，无论是应对危机、维持政权稳定的“生存性援助”，还是旨在扩展或争夺地区影响力的“战略性援助”，在应对中东变局引发的地缘政治冲突时，对外援助只是海湾君主国借助的手段之一，外交、文化甚至军事手段与对外援助的并用，成为海湾君主国近期积极参与地区事务的重要特征。随着海湾君主国与伊朗－叙利亚－黎巴嫩真主党战略竞争的加剧，海湾君主国会更加重视其他手段的作用，且会进一步强调其他手段与外援的配合。沙特近期在也门的军事行动表明，以沙特为首的海湾君主国不会满足于单纯靠对外援助参与地区竞争。

最后，为应对中东变局引发的地缘政治竞争，海湾君主国除向有关国家政府提供援助外，还向非国家行为体提供援助，如卡塔尔对突尼斯伊斯兰复兴运动党的资助、沙特向突尼斯某些原教旨主义团体的资助，以及海湾君主国——尤其是沙特和卡塔尔——对叙利亚反对派的资助和武器供应，此类援助就援助对象和援助内容而言，超出一般意义上的发展援助的范畴。随着海湾君主国与伊朗 - 叙利亚 - 黎巴嫩真主党竞争的加剧，这种以非国家行为体为援助对象、以武器供应或政党资助为内容的援助在海湾君主国对外援助中的比例会进一步上升。

The Evolution of the Intentions of the Gulf Monarchies’ Foreign Aid to the Middle East Countries

Zhang Fan

Abstract: The Gulf Monarchies have been carrying out foreign aid activities since the 1960s, and the motives behind such activities have been for the foreign policy goals of strengthening “South - South Cooperation” and enhancing the solidarity of the Arab and Muslim world. However, in the Middle East, the Gulf Monarchies have provided foreign aid mainly for dealing with two kinds of geopolitical challenges: incessant crises and constant competitions for regional influence. The Middle East turmoil has caused intense geopolitical conflicts in the region, and the Gulf Monarchies have used foreign aid, combined with diplomacy and military interventions, for their regimes’ survival and influence expansion. In this process, there has emerged some new characteristics and tendencies in the Gulf Monarchies’ foreign aid activities in the Middle East, aid funds will be more used for competitions for regional influence, and more aid funds will flow to non - state actors, like some opposition factions in the Syria civil war.

Key Words: Foreign Aid; Gulf Monarchies; The Middle East Turmoil; Geopolitical Conflicts

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)