

# 沙特阿拉伯“新政”与中沙合作前景

陈沫

**【内容提要】**近年来，沙特阿拉伯国王萨勒曼和王储穆罕默德大力推行“新政”，已经取得初效。穆罕默德的王储地位逐渐巩固，经济改革和发展计划开始实施，社会改革取得初步进展，外交调整使对外关系格局更加平衡。“新政”是沙特为应对国内外重大挑战作出的反应，不可能一蹴而就，特别是经济和社会改革受到传统观念和体制的约束，周边关系的稳定受到错综复杂的地缘政治因素影响。“新政”代表了沙特未来发展的方向，为中沙在“一带一路”框架下的政策对接和务实合作提供了依据，也为双方巩固能源安全共同体、进一步扩大经贸合作和探索地区和平的路径提供了机遇。

**【关键词】**沙特；“新政”；王位继承；改革；中沙合作

**【DOI】** 10.19422/j.cnki.ddsj.2019.08.009

2015年沙特国王萨勒曼·本·阿卜杜勒-阿齐兹·阿勒沙特（下称“萨勒曼”）即位以来，特别是2017年他任命儿子穆罕默德·本·萨勒曼（下称“穆罕默德”）为王储兼第一副首相以来，国王父子密切配合，推出了一系列改革举措，这些改革措施被统称为沙特“新政”。“新政”的推出并非偶然，而是沙特对一系列重大挑战作出的必然反应。“新政”涉及观念和体制层面的根本性变革，因而并非短期内可以完成，将是一个长期渐进的探索过程。“新政”规划了沙特未来发展的方向，为在“一带一路”框架下开展中沙合作提供了良好机遇。

## “新政”的主要内容

由萨勒曼和穆罕默德主导的沙特“新政”主要包括王位继承制度改革、经济改革、社会改革和对外关系调整四个方面的主要内容。

“新政”的第一项内容是启动王位继承制度改革。沙特自开国君主阿齐兹·沙特国王于1953年去世以后，王位一直遵照其遗嘱，在他的儿子（即第二代亲王）当中按兄终弟及的方式继承。但同样属于第二代亲王的萨勒曼即位后，突破这一传统的继承方式，将自己的儿子穆罕默德立为王储，开启了让第三代亲王继承王位的进程。为巩固穆罕默德的政治地位并确保其顺利接班，萨勒曼还打破沙特王室内部分权制衡的传统，将国家的军事、经济以及人事任免权统归王储直接掌管，并支持王储对军队的主要将领和一些省长进行调整，把一批忠于王储的青年精英推上军政要职。2017年，穆罕默德亲自领导了一场反腐败运动，拘捕了一批涉嫌腐败的亲王和权贵，并对他们处以巨额罚款。此外，一些对穆罕默德持有异见的亲王和权贵也在运动中受到震慑。据媒体评论，“及至2017年11—12月的反

腐行动结束时，穆罕默德已清除了王室之内所有的潜在威胁。”<sup>[1]</sup> 2018年10月沙特籍记者卡舒吉在沙特驻土耳其使馆被害事件发生后，尽管穆罕默德受到一些来自国际舆论的指责，但此事件在沙特国内反应平静。2019年1月，沙特法院已开始审判涉嫌谋杀卡舒吉的11名嫌疑人。总体上看，穆罕默德的执政地位逐渐巩固。

“新政”第二项内容是推动经济改革和多样化发展。2016年4月，在时任沙特第二副首相、经济与发展事务委员会主席穆罕默德·本·萨勒曼的主导下，沙特政府发布了《沙特2030愿景》和《国家转型计划》两个纲领性文件，标志着其经济改革和多样化发展掀起新高潮。其中的重大举措可以归

纳为三个方面。一是开展经济体制改革，减少政府对经济的过度干预，最终把政府对各行业的补贴归零，让市场在资源配置中发挥更大作用。具体措施包括减少政府对汽油、用水和用电的价格补贴，征收增值税；在2019年对20家海水淡化、能源、农业、体育企业实行私有化；在2021年出售沙特阿美石油公司5%的股权。二是推出一批非石油经济发展项目，吸引外国直接投资。其中最引人注目的项目有两个。一个是穆罕默德在2017年10月宣布的“新未来”项目，该项目计划投资5000亿美元，2025年以前在靠近红海的亚喀巴湾东部地区建设由12座小城镇和大型工业区组成的高科技城市群；另一个是沙特与日本软银合作建设世界最大的太阳



2019年2月，穆罕默德在访问巴基斯坦之际宣布，沙特将在瓜达尔港投资100亿美元，建设大型炼油和石化项目，实现了中沙两国在“一带一路”框架下的第三方合作。图为2019年2月18日，在巴基斯坦伊斯兰堡，沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼（前右）和巴基斯坦总理伊姆兰·汗（前左）一起前往总统府。

能发电项目，该项目计划到2030年实现200吉瓦发电量目标，累计投资2000亿美元。三是鼓励大型企业向海外扩张，利用国外的资源和市场，实现经济多样化发展。2019年3月，沙特阿美石油公司已并购沙特最大石化企业沙特基础工业公司70%的股权，一举成为世界上最大的石化企业，为其大力拓展对海外石化产业投资做好了准备。在此之前，2018年1月25日，沙特基础工业公司购入全球领先的特种化学品制造商科莱恩公司24.99%的股份，并成为其最大的股东。2019年1月，沙特阿美以大约12.5亿美元收购韩国炼油公司现代石油17%的股份。

“新政”的第三项内容是逐步推动社会改革。2017年以来，在穆罕默德主导下，沙特开始采取一些放松宗教禁锢的社会改革举措，特别是将一些宗教活动场所以及伊斯兰教以前的历史遗迹开发为旅游景点，允许商业性电影院重新营业，允许举办时装周，开办女性内衣门店，允许女性单独驾车，要求男方想在法庭提出离婚时必须通知女方等。沙特的什叶派穆斯林也开始被允许担任内阁官员，参加国家足球队。2018年以来，沙特还任命女性担任了教育部副大臣和驻美国大使等职务。尽管这些社会改革举措是非常初步和有限的，但对于长期封闭保守的沙特社会来说，却称得上是突破性的变化。穆罕默德在2018年对沙特社会改革给出的评价是：“过去一年的成就超过了此前的30年。”<sup>[2]</sup>

“新政”的第四项内容是调整对外关系格局。萨勒曼登基以来，对沙特的对外关系采取了一系列战略调整。首先是加强与美国的盟友关系。萨勒曼2015年9月出访美国，此后穆罕默德也于2018年3月访美，沙美签署巨额军售大单。与此同时，沙特积极支持美国恢复对伊朗的制裁、参加美国组织

的地区军演等。这些外交行动改善了沙美之间因在伊朗核问题上出现的分歧而一度变冷的盟友关系。其次是进一步强化了前国王阿卜杜拉开创的“向东看”战略。在2016年习近平主席访问沙特期间，沙特与中国建立了全面战略伙伴关系。2017年3月和2019年2月萨勒曼国王和穆罕默德王储又分别访华，通过签署一系列合作文件，进一步丰富了沙中全面战略伙伴关系的内涵。除此之外，萨勒曼还于2017年访问印尼和日本，2019年访问巴基斯坦和印度，并与这些亚洲国家签署了一系列经济合作协议，其“向东看”的广度和深度远远超过了前任国王。最后是实现沙特与俄罗斯关系的历史性突破。2017年10月，萨勒曼国王出访俄罗斯，开创了沙特国王访问俄罗斯的先河，并签署购买俄制武器大单。此访标志着沙特对俄罗斯定位的调整和沙俄关系的升温，是沙特对外关系史上的重大突破。总之，萨勒曼和穆罕默德采取的重大外交行动表明，沙特的对外战略从单纯重视与美国的结盟关系转向了以多极化为导向的平衡外交，从而使其对外关系格局得到全面改善。

### 推行“新政”的原因

萨勒曼和穆罕默德的“新政”并不是心血来潮的即兴之作，而是为应对时代的发展、地区格局的变化以及沙特所面临的一系列重大挑战做出的反应。

第一，王位继承制度改革迫在眉睫。沙特是政教合一的君主制国家。在第二代亲王兄终弟及的王位继承制度延续了60多年后，依然在世的第二代亲王均已年迈体衰，越来越难以承担治国理政的重任，这一制度已难以为继。先王阿卜杜拉在位时期（2005年8月至2015年1月）一共策立过3位第

二代亲王为王储，其中两位王储都是因年迈多病，甚至未能等到登基坐殿便先后去世。萨勒曼登基时也已年近八旬。因此，改革王位继承制度，把王位传给第三代亲王，已经不容回避和拖延。萨勒曼即位后顺时而动，对王位继承制度进行重大改革，这也是沙特政治发展的必然要求。萨勒曼策立穆罕默德为王储的决定，获得王室效忠委员会 34 名委员中 31 人的支持，<sup>[3]</sup> 这反映出王室对改革王位继承制度并把王位传给第三代亲王，已经达成了基本共识。

第二，经济改革压力的紧迫性超越以往。沙特至今仍然是一个严重依赖石油收入的国家，国内生产总值的 40% 以上、财政收入的 70% 和出口收入的 90% 都来自于石油。2014 年油价大幅下跌对沙特经济带来了前所未有的挑战。令沙特感到严重不安的，并不仅仅是油价下跌对石油收入的短期冲击，而是世界石油的供求结构变化给未来的石油收入带来的阴影。随着世界能源低碳化趋势的发展，近年来石油“消费到顶论”声浪渐高，包括欧佩克在内的国际能源机构和能源专家纷纷预测，世界石油需求可能在 2040 年甚至更早停止增长，国际石油供给的竞争会变得更加激烈。<sup>[4]</sup> 这意味着高油价时代将一去不返，沙特石油经济的增长也将因此而丧失动力。所以，沙特唯有一方面努力应对更加激烈的国际石油市场竞争，另一方面加速实现经济多样化转型，减少对石油经济的依赖，才有可能为经济发展开辟新的出路。

第三，社会改革的必要性日趋明显。沙特长期采取政教合一的政治制度，实行伊斯兰教法，是世界上社会风气最保守的国家之一。但随着社会的发展，过于严格的宗教限制已不再适应时代发展的要求。尽管公共场合的社交和娱乐活动受到严格限制，

但沙特的互联网用户数占人口的比例却超过 80%，居世界前列；即时通讯软件“推特”和影音平台 YouTube 使用者在全国网络使用者中的占比也名列世界前茅，这反映出占全国人口三分之二的青年一代对更加开放的社会交往的强烈追求与渴望。社会改革也关系到提高对外国资本和人才的吸引力。由于本地社会风气保守，在沙特的外国人至少要到邻近的巴林或迪拜才能享受到比较开放的社会生活。外国专业技术人才因社会环境枯燥和单调望而却步或转移他国的情况时有发生。因此穆罕默德深刻意识到，要实现经济改革和转型，就必须进行社会改革，“让沙特的生活质量和生活风气对外国人更加具有吸引力”。<sup>[5]</sup> 因此，社会改革尽管阻力较大，但也到了必须加以重视的时候。

第四，对外关系需要适应地区和利益格局的变化。从冷战时期到 21 世纪初，中东地区格局经历了从美苏两霸争夺到美国“一超独霸”两个阶段，而沙特则一直是美国在中东地区的盟友，不仅依赖美国提供的安全保障，还主要依赖向美国出口石油。然而，21 世纪初以来，中东格局出现多极化趋势，对沙特单纯依赖美国的对外关系格局提出了挑战。首先，美国减少了对中东能源的依赖，将战略重心向亚太地区转移，从奥巴马总统任期内已开始在中东实行战略收缩。美国在 2010 年爆发的所谓“阿拉伯之春”运动期间，对一批中东盟友的倒台漠然视之，这令沙特不寒而栗。2015 年美国不顾沙特等国的反对，签署了伊朗核问题全面协议，进一步削弱了沙特对美国的信任。特朗普担任美国总统后，尽管美国与沙特的关系得到改善，但美国国内反对沙特的声音仍不绝于耳。2018 年 10 月“卡舒吉事件”发生后，美国国会中要求对沙特进行制裁的呼声不断。2019 年 3 月美国国会参议院又通

过决议，要求美国停止在也门冲突中对沙特领导的联军提供支持。在美国中东战略收缩的背景下，沙美盟友关系的稳固性已经大不如前。其次，在美国战略收缩的同时，俄罗斯强势重返中东，在沙特视为安全攸关的伊朗核问题、叙利亚问题和也门冲突等重大地区性问题上，都发挥了不同程度的影响力，成为沙特谋求地区安全时不容忽视的新因素。再次，中国、印度、日本等亚洲国家取代美国和欧洲，成为沙特的主要石油出口市场和主要经贸合作伙伴。2017年沙特出口的石油68%都流向了美国等亚洲国家。<sup>[6]</sup>这些国家对于沙特经济多样化发展的意义逐渐超过了美国和欧洲。面对地区格局和利益格局的巨大变化，沙特感到国家安全和发展的不能仅限于依靠与美国的盟友关系，只有构建更加多元化的对外关系格局，才能为国家的国家安全和发展的提供更加可靠的外部保障。萨勒曼和穆罕默德所采取的一系列对外关系的调整，正是对这种格局变化所作出的反应。

### “新政”面临的挑战与前景

从2015年萨勒曼登基开始，沙特“新政”已历时四年。王位继承制度改革取得明显进展，全方位外交格局初步确定，但“新政”还面临诸如经济和社会改革仍受到传统观念和体制的约束、周边关系的稳定受到复杂的地缘政治因素影响等重大挑战。因此，“新政”不可能一蹴而就，其探索将是一个长期渐进的过程。

第一，经济改革暗藏深层风险。沙特自从20世纪70年代进入高收入国家行列以来，王室和政府作为巨额石油收入的掌控者和分配者，对经济和社会发展的干预广泛而深入。形形色色的价格补贴和国民的高福利待遇，不仅成为支持沙特企业发展

的重要工具，也是维护社会和政治稳定的基本手段。在政府的大力支持和高度保护下，沙特企业的市场竞争意识往往比较薄弱，在开放的市场经济条件下缺乏竞争能力；沙特国民也养成了依赖石油收入和享受高福利待遇的心态，缺乏艰苦创业和从事生产工作的技能和动力。这些在长期高收入条件下形成的体制和观念，在经济改革和转型时就构成了深层的障碍。因为，在石油收入前景黯淡背景下启动的经济改革，必然是一个减少政府干预、强化市场竞争的过程。从《沙特2030愿景》的文件精神来看，经济改革将意味着逐步取消现有的各种价格补贴，把增加税收作为政府收入新的来源，让外国企业享受沙特企业的同等待遇，甚至让享受高福利的沙特劳动力与廉价的外国劳动力相互竞争。这样的改革无疑会深刻地触动沙特企业和国民的既得利益，遭到相关各方的强烈反对，甚至影响社会和政治稳定。2017年11月6日，沙特曾发生11名王室成员聚集在利雅得省政府门前，要求萨勒曼取消停止为王室成员支付水电费命令的事件，经济调整的阻力由此可见一斑。因此，经济改革是一个暗含政治社会风险的过程，在这一过程中如何保持社会稳定，将是“新政”必须面对的挑战。经济改革和转型不会一帆风顺，只能缓慢推进。关于能否顺利实现经济改革的目标，穆罕默德也曾说，“如果实现50%，也是好事”。<sup>[7]</sup>

第二，社会改革不能违反伊斯兰教。沙特实行政教合一的政治制度，王室的统治从一开始就是建立在与以保守著称的瓦哈比教派结盟基础之上的，历代国王既是国家的政治领袖，也是瓦哈比教派的教长。伊斯兰教与国家政治体制深度融合，全国专门从事宗教事务的神职人员有上万人之多，宗教在维护沙特王权统治的合法性、规范社会经济生活方

面都发挥着基础作用。从体制上看,沙特在国家层面设有“高级乌里玛会议”等机构,专门就宗教事务向政府提供咨询;在基层设有“劝善惩恶协会”,全国共有2000多个大小分会,这些机构指挥着被称作“穆陶威”的宗教警察,监督全国穆斯林遵守伊斯兰教的行为方式。<sup>[8]</sup>由于王室与宗教的特殊关系,沙特社会改革不可能从根本上触动政教合一的政治制度,因而“新政”所采取的一些放松宗教禁锢的措施,只不过触动了严密而庞大的政教合一体系的一点皮毛。穆罕默德对社会改革的基本观点是:要消除极端主义和恐怖主义,但不能违反伊斯兰教,而且只能以较小的代价进行。<sup>[9]</sup>因此,不能把沙特的社会改革等同于大规模的世俗化改革,它既包含着寻求伊斯兰教温和化的内容,也受到伊斯兰教的制约,只能是一个缓慢而适度的进程。

第三,周边安全的路径还需要新的探索。中东地区正处在新旧格局的转换之中。尽管多极化的趋势明显,但目前还没有实现力量对比的新平衡、形成相对稳定的新格局。相反,教派和民族矛盾相互交织,域外和地区大国相互博弈,使地区局势处在动荡不安之中。沙特尽管比较成功地调整了与大国的关系,但在周边地区仍然面临着一系列的安全挑战,其中既包括也门内战和叙利亚问题等激烈的地区冲突,也包括沙特与卡塔尔断交和美国退出伊朗核问题全面协议并恢复对伊朗制裁等外交危机。这些冲突和危机的发生与发展,无一不是错综复杂的地区矛盾和格局转换的突出体现。如何在地区不稳定因素增多的情况下妥善解决周边安全问题,仍然是沙特面临的重要挑战,需要进行积极探索和应对。

### “新政”与中沙合作

“新政”规划了沙特未来发展的方向,也为中

国和沙特在“一带一路”框架下进行政策对接和开展务实合作提供了重要依据和更多机遇。从沙特“新政”带来的新机遇来看,中沙之间至少可以从以下三个方面进一步加强合作。

第一,进一步巩固中沙能源安全共同体。沙特是中国主要石油进口来源国,中国则是沙特最大的石油出口市场,中国的石油进口安全和沙特的石油出口安全相互依托、互为保障,双方处在一个能源安全的共同体之中。巩固和提升能源合作水平,符合双方的战略利益。目前中沙能源合作主要局限于贸易层面。沙特“新政”为促进中沙在能源领域的相互投资,进而提升能源合作的水平提供了新的机遇。一方面,沙特在“新政”下提出的出售沙特阿美石油公司部分股权的重大举措,标志着沙特自20世纪70年代石油国有化以来首次对外资开放石油工业上游领域。中资企业无论以私募方式购买沙特阿美石油公司股权,还是以公募方式参加购买其股权,均可进入沙特石油工业上游领域,获得世界级的优质油田和石油资源。另一方面,沙特在“新政”下已经开始对海外石油工业下游领域和石化产业进行大规模投资,以便在日趋激烈的石油供给竞争中巩固其原油出口市场,这为中国大规模吸引沙特投资,加快发展石油储存、运输、炼制和石化产业开辟了更加广阔的前景。2019年2月穆罕默德访华期间,中沙签署的辽宁盘锦石化项目已经朝这个方向迈出了新的步伐。在相互投资的推动下,中沙能源合作将迈上新台阶,双方的能源安全共同体也会更加巩固。

第二,进一步扩大双方经贸合作。沙特“新政”对于推动中沙经贸合作具有重大意义。首先,无论是“新政”发布的《沙特2030愿景》还是“新未来”项目,都包含了拟在沙特境内实施的大量新的

产业规划和具体的非石油发展项目,其中许多产业和项目中国具有技术优势,这为中沙双方开展和扩大在非油气矿业生产加工、光伏发电、核能等新能源领域,以及在农业水产、基础设施、运输物流、信息通讯、卫星和航天、智慧城市建设等领域的务实合作提供了新机遇。其次,沙特在“新政”下所采取的一系列经济社会改革措施,其基本方向都是减少政府对经济的过度干预和放宽过于严厉的宗教禁锢,从而为市场经济的发展和吸引外国投资创造更加有利的环境,这对于中资企业扩大在沙特的经营也是有利的。最后,沙特“新政”的视野并不局限于本国,而是谋求把自身打造成连接亚洲、欧洲和非洲的国际枢纽、贸易中心和世界门户,同时把扩大海外投资作为经济发展的一项重要方针。近年来,沙特特别重视在红海和南亚地区的投资和援助。这就为中沙开展第三方合作,特别是建设“中巴经济走廊”以及推动“一带一路”建设向东非地区拓展提供了机遇。2019年2月,穆罕默德在访问巴基斯坦之际宣布,沙特将在瓜达尔港投资100亿美元,建设大型炼油和石化项目,实现了中沙两国在“一带一路”框架下的第三方合作。因此,沙特“新政”与“一带一路”倡议进行对接,将使中沙经济合作的前景更加广阔。

第三,共同探索实现地区和平的新路径。实现中东地区的和平与安全,仍然是沙特“新政”面临的挑战,同时也是在中东共建“一带一路”面临的挑战。探索实现地区和平的路径,符合中沙双方的利益,也是双方共同的愿望。中国一向是中东和平的推动者,习近平主席2014年5月在亚信峰会上提出共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观;<sup>[10]</sup>2016年1月在阿盟总部提出要把对话当作“黄金法则”的主张;<sup>[11]</sup>2017年3月又在与萨勒曼国王的会谈

中指出,中东很多问题,根子在发展,出路最终也要靠发展,<sup>[12]</sup>等等,这些主张代表了中国为促进中东和平贡献的新理念和新智慧。萨勒曼国王在2017年访华时也表示,希望中方在中东事务中发挥更大作用,愿同中方共同努力,促进世界和地区的和平、安全与繁荣。因此,探索中东和平的路径,也将成为中沙合作的一项重要内容。■

(作者系中国社会科学院西亚非洲研究所副研究员,  
中国社会科学院海湾研究中心秘书长)  
(责任编辑:甘冲)

[1] Sissi Cao, "How Saudi Arabia's 33-Year Prince MBS Rose to Power: A Visual Explainer", <https://observer.com/2019/01/how-saudi-arabia-crown-prince-mbs-rose-to-power>.

[2] Stephanie Flenders, "Saudi Crown Prince Mohammad Bin Salman Discusses Trump, Aramco and Other Topics", <https://gulfnews.com/world/gulf/saudi/saudi-crown-prince-mohammad-bin-salman-discusses-trump-aramco-and-other-topics-1.2286705>.

[3] 马晓霖:《沙特改革的原因与前景》, [http://www.sohu.com/a/224826437\\_618422](http://www.sohu.com/a/224826437_618422).

[4] 《欧佩克:石油需求2040年或见顶》,载《经济参考报》,2016年11月10日, [http://www.jjckb.cn/2016-11/10/c\\_135818505.htm](http://www.jjckb.cn/2016-11/10/c_135818505.htm).

[5] 同[2]。

[6] Bob Dudley, *BP Statistical Review of World Energy*, BP, June 2018, p.24.

[7] 同[2]。

[8] “高级乌里玛会议”成立于1971年,由沙特国内最杰出的宗教学者组成,行使最高宗教权利。其主要职能是充当沙特政府的顾问。“乌里玛”意为伊斯兰宗教学者。“劝善惩恶委员会”创建于20世纪20年代,又称“公共道德委员会”,是沙特的宗教机构,协会执事人对国王负责。协会职责是监督穆斯林履行宗教义务,遵守伊斯兰教的各项要求,服从瓦哈比教派的训诫。“穆陶威”是行使协会职责的专职宗教人员,也被称为宗教警察。

[9] 同[2]。

[10] 习近平:《深化合作伙伴关系 共建亚洲美好家园:在新加坡国立大学的演讲》,北京:人民出版社,2015年版,第5页。

[11] 《习近平谈治国理政》第二卷,北京:外文出版社,2017年版,第461页。

[12] 《外交习语 | 两会后习近平首场外事活动三大关键词》, [http://www.xinhuanet.com/world/2017-03/17/c\\_129512162.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-03/17/c_129512162.htm).