

试析沙特外交资源与外交理念

姜 英 梅

摘 要: 国家利益是任何国家决定其在国际关系行为中的最根本因素。沙特外交政策依赖的是其海湾大国地位、丰富的石油资源、宗教地缘政治三大外交资源。其外交指导思想秉承的是国家利益至上、伊斯兰宗教情结和国际环境影响三大外交理念。

关键词: 外交资源; 外交理念; 国家利益

外交是国内政治的延伸, 每个国家都必须制定与本国国内政策相适应的外交政策。沙特是海湾和中东地区的大国, 拥有伊斯兰教两大圣地麦加和麦地那——全球 13 亿穆斯林的精神故乡; 沙特已探明的石油储量占全球的 25%, 这使沙特极为富有和极具影响力。沙特军队装备精良, 但人数少, 军力相对薄弱, 难以有效地保卫本国及海湾其他 5 国, 国富兵弱是沙特综合国力的特点之一。

一、外交资源

1. 海湾大国地位是沙特外交资源之一。伊拉克在海湾战争后一蹶不振, 萨达姆政权倒台后的新政权, 又明显处于美国的主导之下, 沙特的一个地区威胁源已经缓解。而伊朗一直在 20 多年来经历了战争和美国的制裁, 实力大打折扣, 努力改善与沙特等海湾国家的关系。随着两伊实力的衰退, 沙特在该地区的地位日渐突出, 在海湾地区事务中的作用增强, 无论是地区强国还是世界大国, 要想涉足海湾, 就须与沙特合作。

2. 丰富的石油资源是沙特重要的外交筹码。石油是现代战争的重要动力, 牵动着世界政治、经济和外交格局的变化。美国能源部和国际能源机构预测, 在美国和南亚及东亚新兴市场的驱动下, 欧佩克的原油日产量将从 1998 年的 2800 万桶上升到 2020 年的 6000 万桶。市场所需的大部分原油将产自欧佩克成员国, 增产的部分几乎全在中东, 尤其是在沙特。沙特石油蕴藏丰富, 且石油开发和生产成本较低, 因而有能力维持强大的石油后备生产能力。如果石油供应中断或某个产油国试图通过减产的方式来提高油价, 沙特的后备生产能力足以补上。这种后备生产能力不仅有助于沙特保持油价稳定, 也有助于把沙特同美国和其他重要的石油进口

国紧密联系在一起。石油成为沙特外交政策的重要工具, 使其他国家的决策者在能源安全问题上必须依赖沙特。沙特的后备生产能力相当于能源领域的核武器, 也是美沙盟国关系的核心, 是美制定其石油政策的基石。沙特阿美石油公司卖给美国的石油比卖给欧洲和东亚的石油每桶少赚约 1 美元, 这一优惠意味着每年给美国消费者 6.2 亿美元的补贴。美给予的回报是在海湾地区部署军事力量, 其代价当然也很高。这是沙特以资源换安全的外交手段。沙特还利用其丰富的石油美元, 向伊斯兰世界、阿拉伯国家及其他友好国家提供资金援助, 逐步确立起了其伊斯兰盟主的地位。

3. 沙特固有的宗教地域特征是影响沙特外交政策的另一重要资源。沙特是伊斯兰教的发源地, 伊斯兰教对沙特的影响根深蒂固, 作为穆斯林的“精神祖国”, 沙特在伊斯兰世界有着不容置疑的权威性。伊斯兰教赋予沙特家族统治的合法性, 确保王室的长治久安; 对外, 伊斯兰教通过其对外的传播和弘扬伊斯兰精神, 在整个伊斯兰世界发挥作用。实施泛伊斯兰主义的外交政策, 是沙特充分利用伊斯兰教圣地地位的佐证, 这不仅巩固了沙特王室统治, 也表明沙特在宗教上的影响力和召唤力。

二、外交理念

沙特建国后, 其外交政策始终围绕着巩固王权、维护王族利益、确立王国在阿拉伯和伊斯兰世界的盟主地位这一总体目标。国家利益至高无上、伊斯兰情结根深蒂固和对国际环境审时度势是决定沙特外交总目标的最基本理念。

1. 国家利益至高无上。“国际关系的实质是各种国际行为体(主要是国家)之间的利益关系。”^[1] 受国家利益的推动, 西方国家和伊斯兰国家之间不

再势不两立,资本主义制度和伊斯兰制度也并非水火不容。沙特深厚的宗教底蕴、丰富的石油资源、有限的防卫能力迫使政府将维护国家安全与稳定作为外交政策的主要目标。此外,维护与友好国家、阿拉伯国家、海湾和邻国的关系,保持周边的安全与稳定,以及沙特本国的经济安全,特别是攸关经济命脉的石油安全,也是其目标。

国家安全利益是一国的根本利益。中东地区历来是兵家必争之地,资源争夺、民族矛盾、宗教纠纷和领土争端使中东地区处于持续动乱之中,地区冲突和大规模局部战争的频繁爆发,大国力量的干涉,更加剧了中东地区的不稳定。冷战后,和平与发展成为世界的两大主题,而在中东特别是海湾地区,战争与和平则是海湾各国外交决策的首要因素。海湾地区存的威胁源:一是霸权主义的威胁,二是地区争雄的倾向。在沙特决策者看来,其外部威胁主要来自以下三个方面:最急迫的是在阿拉伯半岛和海湾地区出现的敌对势力和颠覆性的政治活动;在上述地区的敌对联盟和组织;较远的外国,如前苏联和共产主义意识形态对该地区的渗透。^[2]沙特设想的安全结构是一个彼此影响、相互加强的环状结构,中心是沙特国家本身,第二环为阿拉伯半岛和海湾邻国,第三环则是中东和南亚的友好国家。海湾战争前,沙特和其他海湾国家一样,奉行中立、不结盟、独立自主、睦邻友好、互不干涉内政的外交政策。两伊战争尤其是海湾战争,证明沙特设想的安全防御架构效果并不理想,既不能抵御伊朗的威胁,又无力抵抗伊拉克的侵略,从而激发了沙特的结盟需求。法赫德国王作出了一个大胆决定,邀请数十万美军来保护沙特安全。这一外交决策违背了地区安全的一般规则,即海湾国家一贯奉行的反对世界霸权干涉地区事务的原则。在许多阿拉伯人看来,美国是中东战乱频仍、动荡不止的主要根源,其偏袒以色列的政策使许多极端伊斯兰组织将矛头对准美、以和亲西方的当权者,沙特选择与美结盟,需要极大胆识和勇气。尽管美国驻军沙特有损沙特形象,过度依赖美也不符合沙特的长远利益,在缺乏地区安全保护机制和地区霸权威胁存在的情况下,与美结盟实属无奈之举,但这一决策是以国家最根本利益为出发点,是国家安全利益的迫切需要,因此得到沙特宗教权威乌里玛的首肯和本国人民的支持。

国家政治利益通常是一国统治阶级利益特别是经济利益的体现。国家政治利益的重点是国家主权。一般来说,在主权问题上绝没有讨价还价之余地,但“当主权原则与国家最高利益相抵触时,需要权衡利弊,不排除在国家主权的具体问题上做出暂时让步,服从于国家最高利益”^[3]。海湾危机使海湾6国认识到,靠它们自身力量不能自卫,必须寻找外力,而美国则是最合适的外力。海湾6国传统的国际关系理念向务实主义理念转变,改变的理由和惟一的标准是维护国家安全。因此,海湾战争后,6国不约而同地将自身安全与美国军事保护紧密相连,形成一种自力与外力相结合的“借力外交”。沙特是海湾6国中的石油大国,国富兵弱,相对于地区大国两伊,其综合国力处于弱势,无力与两伊抗衡。无疑,为维护沙特的稳定,维护国家主权和领土完整,其国际关系主体内容必须以国家安全为重心,这是沙特国家根本利益的集中体现。因此,沙特作为伊斯兰两圣地的守护者,与异教徒美国结为盟友,甚至允许异教徒军队驻扎在圣地,以美国的军事保护换取国家主权安全和领土完整。沙特在不同时期外交重点不完全相同,政治利益发生变化,外交政策便随之改变。当伊朗输出伊斯兰革命威胁到沙特王室统治和宗教合法性时,沙特等海湾国家在两伊战争中曾支持伊拉克;面对伊拉克咄咄逼人的侵略之势,沙特加入了美国反对伊拉克入侵科威特的海湾战争。总的说,沙特从维护王室利益出发,谋求巩固、完善和发展有利于自身的社会政治制度和意识形态,并力求保持它在伊斯兰和阿拉伯世界的地位。

国家的经济发展状况在很大程度上决定了该国的综合国力水平,直接或间接地制约着该国在国际社会中的地位和作用。海湾作为世界能源中心,许多冲突和战争都与石油资源及由此产生的种种经济问题直接相关。国家经济利益是当今世界政治的主要动力源,是一国最基本的生存权和发展权的体现。经济实力的变化会导致国际关系格局的相应变动,也是影响一国外交政策的决定性因素。海湾危机最终无法化解的重要原因即是经济因素,包括石油价格政策和债务问题上的分歧等。海湾战争在某种程度上是美国与伊拉克争夺石油控制权的战争。作为拥有石油最多的国家,沙特深知石油的巨大作用。换言之,维护沙特经济安全,最根本的是

保证其石油安全,亦即最大限度地利用其巨大的石油储量带来的好处,尽可能长久地保持石油在国际经济中的作用。因此,沙特外交政策的平衡点是把石油价格保持在合理的范围内。为防止油价下跌到最低水平,需要得到其他欧佩克成员国甚至非成员国的合作;要防止油价上升得过高,又需要保持足够的生产能力空间,以便在紧急情况下使用。这是沙特在欧佩克成员国中持比较温和政策的根本原因。美国一直是世界最大的石油消费国,沙特及欧佩克依赖美国提供的市场。因此,沙特对美的依赖不仅是出于安全方面的原因,也有保护沙特经济基础的考虑,因为其收入几乎完全依赖石油出口。同时,为维护石油带来的巨额财富,沙特等海湾国家都不约而同地加大了国家安全的投入,提高防御能力,更加重视联合西方,借以提高本国的军事实力和综合国力。

2. 伊斯兰情结根深蒂固

海湾国家都是伊斯兰国家,都将伊斯兰教定为国教。虽说伊斯兰意识形态不是主宰国际关系发展的决定因素,作为民族国家的国家利益也已大大超越了伊斯兰宗教意识,然而,伊斯兰教的涉世性和政治性决定了其对国际关系的影响力是不会消失的。沙特是伊斯兰教发源地,自1744年伊本·沙特与瓦哈比派创始人阿布·瓦哈比结盟以来,沙特王室与瓦哈比派已形成一种共生关系,瓦哈比派便成了沙特的国教。沙特是政教合一的君主制国家,大权掌握在以国王为首的沙特王室手中,国王是最高统治者,是全国的宗教领袖,但国王的权力并非无限,有些国家事务还须经过王族会议讨论并征求宗教权威乌里玛的意见。教会赋予王室统治的合法性,并定期发布“法塔瓦”(宗教司法建议),用伊斯兰教的教义阐释王室政策的合法性,鼓励和支持该教派在国外的传播。

宗教地缘和政教合一的政体特点是沙特泛伊斯兰主义外交政策的重要因素。20世纪50~60年代,沙特王室被不断上升的民族民主力量包围,前苏联意识形态的影响和以色列的侵略扩张,都是沙特面临的直接威胁,为摆脱困境和防范各种激进势力,沙特进行了反击,试图将伊斯兰教作为抵御各种激进思想的屏障,由此形成了泛伊斯兰主义外交政策的基本原则。沙特用其庞大的石油美元作后盾,保持其在伊斯兰和阿拉伯世界的领袖地位。20

年来,法赫德国王资助印刷了数以亿计的各种文字的《古兰经》分发给全球穆斯林,在世界各地出资修建了上千座清真寺、学校和医院,同时还为阿拉伯和伊斯兰国家提供了数百亿美元的无偿援助,沙特是巴勒斯坦民族权力机构的最主要资金提供者,曾是阿富汗塔利班政权的重要支持者。泛伊斯兰主义原则下的沙特外交,促进了伊斯兰事业的发展,维护了伊斯兰国家的团结和共同利益,遏制了苏联在中东地区的渗透,不断扩大沙特的影响,稳住了其在伊斯兰世界的盟主地位。

在中东问题上强调穆斯林的团结。巴勒斯坦问题和阿以冲突是二战后中东地区的基本矛盾,涉及到阿拉伯人的民族尊严和宗教感情,也是阿拉伯各国政府在中东政治舞台上发挥影响的重要途径。六五战争爆发前,沙特权衡利弊,尽可能避免直接介入阿以冲突。战后,沙特审时度势,开始直接介入阿以冲突,将泛伊斯兰主义的大旗插在阿以冲突前线,号召团结所有穆斯林抗击以色列的侵略扩张。沙特不断在财力上支持阿拉伯国家和巴解组织,向其施加影响,敦促其和谈。总之,沙特在承认以色列的生存权,支持中东和平路线图计划,谴责自杀性爆炸行为的同时,也反对以色列的“定点清除”行动。鉴于同以色列公开和解的时机尚不成熟,沙特不打算同以色列走得太近,而是采取尽可能扩大自己在中东地区的影响策略,从而掌握阿以冲突的发言权,巩固它伊斯兰盟主地位的外交政策。

捍卫瓦哈比教义。阿拉伯和伊斯兰世界长期充满反美情绪,以反美为目标的伊斯兰组织不断出现,它们也将矛头指向亲西方的阿拉伯政权。对沙特这个盛行保守的瓦哈比教义并在伊斯兰世界具有特殊地位的国家来说,与美国保持什么样的关系,是一个敏感问题,处理不好,会引发穆斯林民众的不满情绪甚至动乱。沙特政府希望将沙特建成一个以伊斯兰精神为准则,既不同于东方共产主义社会,又有别于西方民主制度的高福利的现代化国家,应该说,过度依赖美国,不符合沙特国家利益,也有损沙特在伊斯兰世界的形象。因此,作为美国在中东地区的盟友,沙、美间也存在不可调和的矛盾,只不过双向利益机制下的共同利益需求大于双方分歧,从而掩盖了两国关系中的脆弱一面。沙特批评美国长期偏袒以色列的政策,敦促其在中东和平进程中采取公正立场,推动中东和平进程直至最

终解决巴以冲突。9·11事件之后,面对美方对沙特意识形态(瓦哈比教义)的谴责和非议,沙特王室奋起反击以捍卫其宗教信仰。在关乎政权命运、统治基础乃至伊斯兰世界的前途问题上,沙特勇敢地捍卫自身利益,决不容许动摇赋予其政权合法性的伊斯兰瓦哈比教义,更不愿失去其通过艰辛努力取得的伊斯兰盟主地位。这就决定了沙特外交政策中伊斯兰情结的必然性和合理性。

3. 国际环境与审时度势

中东处于特殊的地缘政治关系中,是世界政治、经济、军事的敏感地带。目前,中东国家均处于社会转型期,大国对该地区的渗透和争夺并没有随着冷战的消失而结束。因此,中东各国在制定外交政策时,不得不考虑国际(外部)环境的影响。对沙特来说,巩固王权、确立王国在阿拉伯和伊斯兰世界盟主地位的外交总目标具有历史延续性,受诸多因素影响,具体某一时期的外交方针和措施又有不同,很大程度上是在审时度势外交理念影响下的灵活务实的外交策略。

自上世纪20年代建国至二战初期,沙特奉行和平中立的外交政策,尽可能发展同其他阿拉伯国家的睦邻友好关系,这一外交政策是当时内外环境所决定的。五六十年代,外部环境剧变,沙特面临苏联共产主义和纳赛尔激进阿拉伯民族主义的威胁,为巩固王权,沙特起而反击,以伊斯兰教同各种激进思想相抗衡,由此,沙特的对外政策向泛伊斯兰主义转化。在阿以冲突问题上,沙特从避免直接介入(六五战争爆发前,道义上支持反以斗争)到直接介入(立场强硬,竭力支持对以“三不政策”,号召消灭以色列),再到倡导和平解决阿以冲突,支持中东和平进程并积极推动该进程(承认以的生存权,但又同以保持一定距离)。相同问题,不同的外交政策,是沙特审时度势外交理念的具体体现。在两伊问题上,沙特则根据时局变幻不断调整其对外政策。伊朗伊斯兰革命成功后,向外输出伊斯兰革命,沙特大力支持伊拉克对抗伊朗,遏制了伊朗的宗教扩张,两国于1988年断交。海湾危机期间,面对伊拉克的侵略,沙特等海湾国家转而加入美国打击伊拉克的多国部队,此后对伊一直采取较为强硬的立场,避免伊东山再起,威胁本国及海湾地区的安全与稳定。沙特与伊朗的关系在海湾战

争后则有所发展,经历了解冻、紧张、转暖三步曲。沙特与两伊关系的戏剧性变化,看似复杂多变,实质是不同历史时期双方利益需求的结果,常因要对付共同的敌人或潜在的对手而站在一起,又因不可调和的国家利益冲突而反目。这说明了海湾地区各国关系的复杂性、脆弱性,也表明了沙特灵活务实的外交策略。

国际社会矛盾重重,矛盾的主次会随着时局的变化而转化。海湾地区主要有阿拉伯国家之间的矛盾和冲突,阿拉伯民族与波斯民族之间的矛盾和冲突,阿拉伯民族与以色列之间的矛盾和冲突,地区强国与美国之间的矛盾和冲突……伴随着这些矛盾和冲突,中东地区在海湾战争前的国际关系理念主要体现在:阿拉伯国家兄弟原则,两种意识形态(伊斯兰意识形态和资本主义意识形态)之间的对立,两种政治体制(君主制和共和制)之间的差异和敌视,敌友关系的概念,结盟与不结盟原则等。冷战结束和海湾战争爆发,给海湾地区政治、经济、社会、军事、文化、意识形态等诸多领域造成巨大影响。海湾战争冲击了传统的国际关系理念,代之以更为现实、合理的现代国际关系理念,如双向利益机制、过渡理论、依附理论等^[4]。面对国内外时局的风云变幻,沙特政府审时度势,及时调整了对美关系,成为美国与伊拉克对抗的受益者之一。在坚持伊斯兰教原则,维护国家利益和王族权益的前提下,沙、美结成实质性的同盟关系,形成更为灵活务实的国际关系理念。

作为海湾地区的次强国,在缺乏地区安全机制的情况下,沙特借重三大外交资源,其对外政策体现了国家利益至高无上、伊斯兰情结根深蒂固和对国际环境审时度势这三个最基本的外交理念,努力与现代国际关系理论相辅相成,服务于巩固王权、确立王国在阿拉伯和伊斯兰世界的盟主地位这一总体目标。(作者单位:中国社会科学院)

注 释:

- [1]周季良:《国际关系学概论》,世界知识出版社1990年版,第7页。
- [2]R. D. McLaurin, Don Peretz, Lewis W. Snider, Middle East Foreign Policy: Issues and Processes, Praeger Publishers, N. Y., 1982, p222.
- [3]周纪荣:“冷战后维护国家主权斗争的新格局”,载《世界经济与政治》,1994年第1期。
- [4]刘月琴:《冷战后海湾地区国际关系》,社会科学文献出版社2002年版。