

沙特倡议组建“海湾联合体”

程星原*

今年5月14日,海湾阿拉伯国家合作委员会(简称海合会)首脑会议在沙特首都利雅得召开,除中东地区热点问题外,如何加强自身建设,将成员国关系由“合作”变成“联合”成为会议讨论的重要议题。会上,除阿曼外的海合会其他五个成员国(沙特、阿联酋、科威特、卡塔尔和巴林)就在年内组建“海湾联合体”达成共识。目前,由于沙特提出的有关“海湾联合体”建议的内容和细节不够完备,尚待各方的进一步磋商,加上部分国家对“海湾联合体”性质等问题存疑,该建议能否在年内付诸实施尚存变数。

一

沙特在峰会上建议,由海合会成员国组建成政治、经济、安全共同体,在确保成员国拥有国家独立与主权前提下,拟通过对六国军队的统一编制、指挥和培训等步骤,实现海合会国家的军力整合及防御一体化,并在安全、国防、经济和外交上采取统一立场和行动。与会各国首脑在此次峰会上共同审议了多项重要文件,其中率先在数个成员国间实现“联合”的提案成为重中之重。据悉,“海湾联合体”将分阶段实施,沙特和巴林将率先建立安全、政治、经济和军事等多领域的“联合体”,卡塔尔和科威特随后加入,而其余两个成员国阿联酋和阿曼将在未来“合适的时候”加入。^①峰会期间,沙特、阿联酋、科威特、卡塔尔和巴林五国还就在年内组建“海湾联合体”达成共识。^②为了构建海湾新安全秩序,预计在建立海湾联盟后,六个海合会国家将组建一支36万人的军队,并重新整合海湾安全机构,以实现防御一体化。^③与会各国决定建立一个海湾联盟机制,成为协调对外政策决议的最高机构。在海湾联

合体建立之后,海湾联盟机制还将负责重新确定海湾国家安全、防务、经济和外交问题的轻重缓急。峰会还决定拟成立“海湾联合体”外交部及海外使馆,共同应对地区和国际问题,并考虑建立共同的货币和市场体系。六国首脑同意成立一个专门委员会,负责向下届海合会首脑会议提交具体实施方案。^④

1981年,为防范地区大国伊朗、伊拉克的地区威胁,沙特、阿联酋、阿曼、科威特、卡塔尔和巴林组成海合会。早在2011年12月海合会峰会上,沙特国王阿卜杜拉即建议将海合会由目前较松散的地区组织提升为在政治、安全和国防等领域关系更加紧密的“联合体”。此次海合会峰会前两周的海合会国家外长会议上,沙特外交大臣费萨尔亲王再次指出:“目前的海合会成员合作‘已显不足’,应建立一个可被广泛接受的、类似于阿联酋模式的联合体。”此次海合会峰会后,他强调,海湾国家向建立一个包括共同外交和防御政策的政治联盟迈出了重要一步。

二

此次利雅得峰会主要目的是推动“建立一个海合会成员国统一安防体系”,以应对该地区面临的政治、经济和安全等威胁与挑战。沙特外交研究机构发表的一份报告说,在国内外局势发生前所未有的

* 作者单位:中国现代国际关系研究院(副研究员)。

① 黄培昭、刘睿:“中东‘海湾联合体’呼之欲出”,<http://world.people.com.cn/GB/1029/42361/17886367.html>

② “海合会将于年内成立五国联合体”,http://news.xinhuanet.com/video/2012-05/16/c_123139745.htm

③ “预计在建立‘联盟’后将建一支36万人的海湾军队”,[沙特阿拉伯《中东报》,2012年5月15日。

④ “海合会成员国寻求建立联合体对抗伊朗”,http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/15/c_123128266.htm

变化的情况下,建立海湾联盟替代“合作”不仅仅是一种选择,而且是一个命运攸关的生存问题。

第一,强化海湾君主统治,维护地区安全与稳定。受“中东波”冲击,2011年2—3月间,沙特、阿曼和巴林相继爆发反政府示威抗议活动,其中巴林反政府示威活动声势和规模最为浩大。沙特曾派兵帮助巴林政府镇压其国内什叶派反政府叛乱,但此后巴林政府政治、经济改革迟缓,占人口绝大多数的巴林什叶派民众要求政治参与和改善经济待遇的诉求并未得到政府回应。今年巴林失业人口数量跃升至15%,创近年失业率的新高,其政治、社会矛盾进一步激化。自2011年3月以来,巴林国内什叶派动乱一直持续不断。沙特与巴林仅一桥之隔,同巴林一样,沙特也面临国内什叶派的反政府浪潮威胁。因此,沙特力主海合会国家结盟,特别是急于勒紧控制巴林的“缰绳”,以免这个海湾小国的骚动持续下去,殃及自身,或在其他海合会国家引发连锁效应。此外,“中东波”后,“基地”组织在阿拉伯半岛再度活跃,沙特和巴林等海湾国家十分担心自身君主统治遭受“基地”组织等宗教极端势力的威胁。鉴于建立统一的海湾军队会给海合会国家间的合作以超级威力,进而避免今后为帮助某个海合会成员国而采取行动时受到指责,加强联合成为目前唯一的选择。

第二,应对什叶派伊朗的威胁。海合会国家均为逊尼派掌权,而伊朗则是什叶派居统治地位。自1979年至今,什叶派的伊朗与逊尼派的沙特等海湾国家争夺海湾影响力的角逐日趋激烈。伊朗试图加强对海湾地区的控制,力图占有该地区经济资源和一些伊斯兰圣地,并对外输出伊斯兰革命,其企图改变海湾地区力量对比和海合会国家君主制统治的努力从未停止过。2011年3月,沙特出兵平息巴林什叶派动乱,使伊朗与沙特等海湾国家关系更趋恶化。近期,海合会多个国家感受到来自伊朗的威胁。如对于巴林国内发生的什叶派暴动,沙特政府即公开表示是出自伊朗总统内贾德之手。另外,阿联酋和伊朗有关阿布穆萨等岛屿的主权之争再起。今年4月下旬,伊朗总统内贾德视察霍尔木兹海峡的阿布穆萨岛。内贾德的访岛之行引起了沙特等国的关注和警觉,使海湾国家危机感上升。沙特建议

阿联酋支持成立并加入“海湾联合体”,在解决阿布穆萨岛问题上共同与伊朗周旋。^①同时,伊朗试图填补美国在伊拉克留下的力量真空,进一步改变海湾地区政治力量对比,加重了沙特等海合会国家对其的戒心。^②此外,目前,伊朗军队有54.5万现役军人,而海湾国家现役部队人数总共才36万人。伊朗还在努力加强军事装备、发展导弹系统,并力图拥有核武器。对此,沙特曾表示,考虑到中东特别是海湾地区发生了巨大变化,阿拉伯国家面临巨大的外部威胁,为加快经济建设和国家安全,将海合会变成一个联合体尤为必要。沙特外交大臣费萨尔还特别表示,“伊朗威胁不可接受”。本次峰会提出的“海湾联合体”方案,一方面将进一步加强海湾阿拉伯国家对外统一的政治立场,避免阿拉伯半岛被伊朗什叶派势力渗透而导致政权更迭。另一方面,建立海湾联盟亦可发展“阿拉伯半岛军事威慑”力量,成为防御伊朗军事威胁、维护海湾国家安全的重要保证。^③

第三,应对其他地区威胁,提升海合会国家影响力。一是伊拉克乱局。2011年底,美军全部撤出伊拉克。美国撤军后的部分迹象表明,因美军撤出伊拉克而导致的其内部政治纷争与矛盾,以及由此引发的地区形势的变化与发展,已使伊拉克成为海湾合作委员会国家安全的最大威胁之一。二是也门危局。2011年4—5月,沙特等国家三次提出调解也门政治危机方案。2011年11月,也门总统萨利赫签署海合会提出的调解协议,同意将权力和平移交给副总统哈迪。今年2月,也门举行选举,哈迪当选新总统,但这并未彻底结束也门政治危机,也门内战的阴影一直存在。也门是海湾合作委员会国家地缘战略的延伸,也门安全局势恶化或分裂,将为极端主义思潮和恐怖组织提供生存土壤,对海湾地区的安全构成严峻挑战。三是“中东波”的冲击。2011年的“中

① “Growing Tensions between Iran and Saudi Arabia over Bahrain”, <http://www.albawaba.com/news/growing-tensions-between-iran-and-saudi-arabia-over-bahrain-425506>

② “海合会成员国寻求建立联合体对抗伊朗” http://news.xinhuanet.com/world/2011-12/21/c_122455428.htm?prolongation=1

③ “GCC Discuss Iranian Provocations at ‘Constructive’ Summit”, <http://www.asharq-e.com/search.asp>

东波”后,突尼斯、摩洛哥等阿拉伯国家的一些伊斯兰势力明显上升,并通过政治选举进入政府核心决策圈,获得合法执政地位,这将对海湾国家产生直接的冲击和影响。此外,在2011年的“中东波”中,海合会国家在利比亚战争、叙利亚危机,以及斡旋也门政治危机中表现积极,地区大国作用凸显,成为中东崛起的新力量。从地理方面来说,“海湾联合体”建立后,其面积约达280万平方公里,可控制海湾地区的部分海陆空战略通道,这将^①进一步增强沙特等海合会国家在地区和国际上的影响力。^②

三

目前,海合会成员国对建立“海湾联合体”各有考虑。无论从政治、经济还是军事实力来看,沙特与巴林、卡塔尔和科威特相比都有明显优势。因此,沙特同这三国的“联合”不仅是为了经济利益,主要还是希望借此进一步增加在海湾地区乃至整个中东地区的影响力。

巴林政府对沙特建议反应积极,希望借“联合”打压国内多数什叶派。巴林首相哈里发·本·苏莱曼明确表示,组建“联合体”十分迫切。巴林新闻事务部长萨米拉·杰拉卜在多个场合表示,支持沙特提出的“联合”计划,愿意同沙特建立“联合体”。她表示,目前海湾地区处于特殊形势,变化了的外部局势使小国难以继续发展和存在,建立一个共同安防体系迫在眉睫。她提议先建立由两个或三个成员国组成的“联合体”作为尝试,以此为基础再逐渐推广至全部六个成员国。萨米拉还强调,尽管目前存在许多困难,但是她仍对海合会成员国最终建立一个类似欧盟的“联合体”充满信心。^③而巴林什叶派反对派组织——“瓦法克”领导人阿里·苏莱曼则称,是否加入“海湾联合体”应由海合会国家人民通过全民公决决定,巴林政府无权对此或与他国结盟独断专行。^④

阿曼与伊朗隔霍尔姆兹海峡相望,两国关系常年保持和睦。今年5月15日,伊朗、阿曼联合军事会议在德黑兰举行,旨在维持地区安全,促进海岸防卫合作。两国定于今年底举行联合“救灾”演习,并互派代表团观察彼此的军演和互换军事人员等。分析认为,阿曼可能顾及于此才暂未决定加入

“海湾联合体”。其他海合会国家虽不反对沙特建议,但对“海湾联合体”为联邦还是邦联性质存疑,认为沙特建议内容仍不甚明确。^⑤

另外,由于担心“沙特可能将主导海湾国家联合体”,包括科威特、卡塔尔在内的海湾国家则对构建这个类似欧盟的“紧密联盟”缺少热情。总部位于巴林首都麦纳麦的国际战略研究所中东问题研究员埃米里·霍卡伊姆说:“这些国家各有各的理由。中东特别是海湾地区的动荡局势其实一直都存在,但问题是,这些国家并不觉得自己需要沙特这个‘安全保护伞’。它们都奉行独立自主政策,知道如何利用自己的财富。对它们而言,现在将自己的部分权利让渡给沙特毫无意义。”^⑥位于卡塔尔多哈的布鲁金斯政治研究中心研究员萨拉曼·谢赫认为,鉴于“海湾联合体”势必导致部分国家利益受损,小国往往以自身利益为考量,对“联合”持有某些抵触情绪。^⑦

伊朗政府则强烈反对沙特建议。5月13日,伊朗伊斯兰议会190名议员即联名发表公开信,谴责海湾国家成立“联合体”的决定。伊朗政府指责沙特企图将原巴林变为自己的附庸国,号召伊朗民众集会抗议。伊朗保守派如“伊斯兰号召合作委员会”甚至提出巴林应是伊朗的一部分。^⑧沙特、巴林则谴责伊朗干涉海合会国家内部事务,认为其威胁是不可接受的。5月16日,巴林外交大臣称,伊朗的指责侵犯其独立与主权。伊朗媒体对海合会国家建立“海湾联合体”的前景也并不看好。5月14日,

(转第18页)

① “预计在建立‘联盟’后将建一支36万人的海湾军队”,[沙特阿拉伯]《中东报》,2012年5月15日。

② “沙特提出建立‘海湾联合体’强化在中东影响力”,http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/15/c_123130575.htm?prolongation=1

③ “Bahrain PM for Gulf Union, Opposition Wants Referendum”,
<http://english.alarabiya.net/articles/2012/05/14/214092.html>

④ “A Question of GCC Unity”,<http://www.asharq-e.com/search.asp>

⑤ “Gulf Countries Agree to Continue Looking at Possible Union”,
<http://english.ahram.org.eg/NewsContent/2/0/41576/World/0/Bahrain-PM-for-Gulf-union,-opposition-wants-refere.aspx>

⑥ “A Question of GCC Unity”,<http://www.asharq-e.com/search.asp>

⑦ 黄培昭、刘睿:“中东‘海湾联合体’呼之欲出”,<http://world.people.com.cn/GB/1029/42361/17886367.html>

⑧ “伊朗反对沙特提出的海合会成员国组建联合体计划”,http://news.xinhuanet.com/world/2012-05/17/c_123141745.htm?prolongation=1

具有竞争性。一般的统计都没有包括处理放射性废料的费用和再处理的费用。如果将这些费用都包括进去,核电的费用将会增加1%,其价格要比煤电高出许多。^①因此,对印度而言,其不仅要大幅度提高核电在整个电力中的比重,更重要地是要降低核电的成本,才能使核电在市场上具有竞争力。

第四,效率问题。印度政府的办事效率非常低。印度实行的是民主制,这种制度尽管已稳定运转了几十年,但也有其固有的缺点,其中比较突出的就是办事效率低下。曾经担任克林顿政府国家安全委员会亚洲事务助理的李侃如,通过分析印度政府的“制度成本”认为:“印度政府从来都有一个雄心勃勃的计划,但只是‘Paper Plan’(纸面上的计划),从来没有变成‘Real Plan’(真实的计划)。一项基础设施必须要与不同的利益集团讨价还价,谈项目要好几年,干项目又要好几年。”^②办事效率低下在核电发展上表现得非常明显。印度制订的核电发展计划一直都比较宏伟,但很少能如期实现。20世纪50年代,印度计划到1980年将核电的装机容量提高到8000兆瓦,1962年又修订了核电的装机容量,计划到1987年将装机容量提高到2—2.5万兆瓦,1969年则计划到2000年将装机容量提高到4.35万兆瓦,并将核电在总电力中的比重提高到10%。然而,到了1979—1980年,印度的核电装机容量实际上只有600兆瓦,1987年只有950兆瓦,2000年只有2720兆瓦。^③2002年,核电仅占印度总发电量的2%。^④即使到了2010年,核电在印度整个电力中所占的比重也只有2.74%,^⑤离10%的比重相差甚远。

结 论

有鉴于国内能源和电力十分短缺、核电比较清

洁不会导致气候变暖以及铀储量比较丰富,印度会继续大力发展核电。然而,由于技术滞后短期内无法完成后两个阶段的实验、政府办事效率低下以及目前的核电装机容量太小,印度要实现其发展目标的困难仍然不小。根据印度计划委员会的估算,到2031—2032年度,即使印度的核电装机容量能够增长20倍,核电在印度整个能源消费结构中所占的比重充其量也只有4.0%—6.4%。即使可再生能源能够增长40倍,其在能源消费结构中所占的比例也不会超过5%—6%。届时,在印度整个一次能源消费结构中,占最主导地位的还是煤炭、石油和天然气,其所占比例分别为50.58%、29.43%和11.94%。^⑥因此可以判断,尽管印度已制订了雄心勃勃的核电发展计划,但至少在2032年之前,核电仍不可能成为印度主要的电力来源,印度的能源安全也不可能靠核电来保障。◎

(责任编辑:吴绩)

① John Stephenson and Peter Tynan, “Will the US-India Civil Nuclear Cooperation Initiative Light India?” in Henry Sokolski Eds, *Gauging US-Indian Strategic Cooperation*, Carlisle (America): Strategic Studies Institute of the US Army War College, 2007, pp.37-38.

② 权衡:“印度式经济增长:基于‘印度式民主’视角的分析”,《社会科学》,2007年第7期,第94页。

③ M. V. Ramana, “Nuclear Power in India: Failed Past, Dubious Future”, in Henry Sokolski Eds, *Gauging US-Indian Strategic Cooperation*, Carlisle (America): Strategic Studies Institute of the US Army War College, 2007, p.81.

④ Manohar Thyagaraj and Raju G.C. Thomas, “The U.S.-Indian Nuclear Agreement: Balancing Energy Needs and Nonproliferation Goals”, *Orbis*, Spring 2006, p.356.

⑤ 印度电力部网站: http://powermin.nic.in/JSP_SERVLETS/internal.jsp

⑥ Planning Commission of India, *Integrated Energy Policy: Report of the Expert Committee*, August 2006, p.29.

(接第43页)伊朗世界新闻网撰文称,海合会国家指责伊朗煽动什叶派在阿拉伯半岛暴动没有任何根据,它们这么做是害怕西亚北非动荡危及自身,嫁祸给伊朗;卡塔尔、科威特和阿联酋等国历来奉行独立自主的外交政策,加入“海湾联合体”后,自身利益必将受到不同程度的损害。因此,类似“海湾联合体”这样的组织将很难有实质性突破,只是沙

特为了扩大地区影响力而采取的一种手段而已。

目前,有关组建“海湾联合体”问题仍停留在海合会国家政治意愿层面。由于缺乏操作性细节,加之各国经济、军事和安全等利益差距较大,组建“海湾联合体”计划能否在今年内落实存在诸多难题,能否真正实现这一目标仍是未知数。◎

(责任编辑:吕新国)