

# “9·11”事件后沙特政府的政策调整

中国现代国际关系研究院亚非所 李 荣 程星原

长期以来,沙特与美国的关系可归结为“石油换武器”或“能源换安全”。但“9·11”事件使沙美关系出现逆转。目前,美国在中东大力推行“民主化”战略,沙特国内政治反对派要求全面改革的呼声高涨。为化解冲击,纾缓压力,沙特在加大反恐力度的同时,调整内外政策,采取渐进式改革的“中间道路”,其外交多元化势头和“东向”趋势十分明显。

“9·11”事件使沙美关系急转直下。2003 年 3 月伊拉克战争后,美在中东推行“民主化”改造战略,向沙特政府施压。沙特国内上下普遍要求在更大的范围内参政、选举和言论自由。在各方压力下,沙特政府迈出谨慎的改革步伐。但保守的宗教统治阶层,以及伊斯兰极端势力抵制任何变革,2003 年以来后者制造了数起举世震惊的连环恐怖爆炸案,旨在阻挠改革进程,推翻沙特王室统治。沙特政府在全力围剿极端势力的同时,继续推进渐进式改革,并拓展全方位外交,迎接挑战。

对内:为缓解美国“改造中东民主计划”带来的压力,回应国内要求改革的呼声,2003 年 3 月,阿卜杜拉王储即提出自我改革计划。同年 10 月,法赫德国王发表讲话,称要扩大民众的政治参与,推动政治和行政体制改革。

近来,沙特王室采取的主要改革步骤有:

1. 启动政治改革步伐,内聚实力,外修形象。首先,推动实质性政治民主,换取民众对王室的支持。根据阿卜杜拉王储的计划,2003 年 10 月 13 日,沙特政府宣布,将在一年内举行首次县市级议会民主选举,产生一半的县市级议员;2 年内在全国 13 个行政区成立省级民选协商会议,一半的省议会议员经选举产生;3 年内通过选举产生共有 120 个议席的全国协商委员会中 1/3 的委员<sup>①</sup>。通过上述步骤,启动沙特政治改革进程,最终逐步形成一个合乎民主体制与伊斯兰教精神的民主议会制度,让更多的公民参与国家政策的制定。此外,妇女的投票权问题也在改革的考虑之中。沙特政府此举的重要意义在于,在其政治生活中,除王室和宗教阶层外,将出现“第三种”声音。其次,改组内阁,推动改革。2003 年 4 月 30 日,沙特王室颁布国王令,宣布组成由法赫德国王领导的新一届内阁。新内阁由 27 名大臣组成,包括力主革新的大臣费萨尔亲王、文化新闻大臣福阿德·阿卜杜·萨拉姆·穆罕默德等。同时吸纳了多名年轻的技术官僚入阁(年龄平均在 40~50 岁)<sup>②</sup>,他们均留学美英,获博士、硕士学位,长期受西方思想熏陶,渴望以

① 赫伯·萨拉赫(英国广播公司驻开罗记者):《揭开沙特改革计划的面纱》,2003 年 1 月 3 日。

② 英国经济情报部《2003 年国家报告》,伦敦街 15 区,11 页。

革新求发展,成为国内改革的主要推动者。本届内阁新设立了文化新闻部、经济计划部、工商部,并适当调整了一些政府部门的功能和职责,以适应改革之需。同时,阿卜杜拉王储还得到王室中力主改革的年轻一代亲王(年龄50~60岁)以及企业界、军方与部族领袖对改革的支持。再次,对政治反对派由严防改为拉拢。沙特政治反对派主要是受西方民主思想影响的伊斯兰学者、教法官员、大学教师,以及温和的瓦哈比派教徒。他们曾成立“合法权利保卫委员会”,以捍卫“伊斯兰人权”。而沙特政府对政治反对派一向采取打压态度。近来,沙特反对派再次发出改革呼声。2003年9月,300多名知识界人士(包括妇女)向政府递交请愿书,指责瓦哈比教义培植恐怖主义和暴力,吁请更大范围的政治改革。反对派通过英特网、卫星电视、移动电话等传播人权、民主主张,抨击腐败、缺乏言论自由和失业等社会弊端<sup>①</sup>。2003年5月12日利雅得爆炸案后,沙特政府为防止政治反对派倒向伊斯兰极端势力,对其态度出现松动。阿卜杜拉王储允诺在2004年的市议会选举中允许反对派参选,未来将给予反对派更多的参政机会,从而打破了沙特协商会议不吸纳政治反对派和自由化倾向人士的先例<sup>②</sup>。最后,开展全国对话,提倡民族和解。6月15~18日,沙特政府首次邀请30名全国不同宗教与政治派别的代表召开全国对话会议,与会者促请政府加快政经改革,赋予妇女公民权,允许言论自由与文化多样性,注重地区平衡发展等<sup>③</sup>。会议寻求以政治对话而不是对抗解决矛盾与分歧,表明沙特政治上的进步。

2. 人权问题上凸显开明姿态。2002年10月,联合国人权观察员访沙。2003年1月,沙特首次允许独立的国际人权组织——

人权观察代表团来访,讨论司法体系和妇女权力<sup>④</sup>。同年10月13日,以“和平与战争中的人权”为标题的国际人权会议首次在利雅得召开,妇女、儿童权利为重点讨论议题<sup>⑤</sup>。世界许多国家的人权问题专家和学者出席了会议,沙特政府在全国范围内对会议进行了报道。

3. 提倡宗教改革,反对宗教狂热。沙特家族与谢赫家族有着紧密的联盟关系。前者借助后者的宗教影响,以瓦哈比派教义统一沙特人的思想;后者借助前者的军事力量,确立了其在沙特的宗教地位。沙特建国后,瓦哈比派教义成为国教,王权与教权的关系比较融洽,沙特政局较稳。但传统的瓦哈比宗教阶层反对沙特社会的世俗化,提倡纯粹的伊斯兰法和沙特全面伊斯兰化。而受严格的瓦哈比宗教思想宣传鼓动的伊斯兰狂热分子,对当局构成直接威胁。为此,2003年5月以来,沙特政府以公开对恐怖分子提供情报等支持为名拘捕了数百名宗教人士,宣布禁止清真寺使用偏激的宗教言词,取消宗教学校课本中有关“圣战”和有冒犯基督教和犹太教之嫌的内容。6月伊斯兰事务部解聘了350名清真寺中“不称职”的伊玛姆(《古兰经》领诵者),暂停了1357名伊玛姆宣教资格,对其重新洗脑,即鼓励其传播温和宗教教义,认为宣传自杀性袭击违反伊斯兰精神<sup>⑥</sup>。7月14日,沙特协商会议通过一项法案,即成立沙特最高救济与慈善基金,专门监

① 英国经济情报部《2004年国家报告》,伦敦街15区,13页。

② 英国经济情报部《2004年国家报告》,伦敦街15区,17页。

③ 英国经济情报部《2003年国家报告》,伦敦街15区。

④ 赫伯·萨拉赫(英国广播公司驻开罗记者):《沙特对外打开人权大门》2003年1月27日。

⑤ 赫伯·萨拉赫:《沙特宣布第一次大选》英国广播公司新闻在线2003年10月13日。

⑥ 德纳·阿卜杜·纳赛尔(美联社记者):《沙特谴责基地组织制造利雅得爆炸》,2003年11月10日。

督境内宗教慈善机构及其运作情况,确保天课(宗教捐款)不用于资助恐怖活动。

4. 文化、媒体、教育和社会改革悄然兴起。为改善沙特的国际形象,2002 年沙特政府决定拿出 500 万美元用于形象工程<sup>①</sup>。2003 年 10 月,沙特媒体对穆斯林斋月期间的每日祈祷进行英语电视报道(按穆斯林宗教惯例,祈祷活动应尽量避免翻译)。10 月 30 日,沙特伊斯兰事务部的一份声明称:“此举是打开一个加深国际电视观众对伊斯兰理解的重要机会。”国家控制的媒体较前自由了。沙特开通了卫星电视、英特网,电视台开辟了“国家走向何处”的论坛,允许上演如批评政府效率低下、禁止出版自由和限制妇女权利等针砭社会时弊的电视节目。记者允许较客观地报道过去忽视或禁忌的如犯罪、毒品、艾滋病等问题。在教育方面,设立了女子学校,教课书中甚至出现男女生同堂上计算机课的画面。

对外:近来,亲政府的沙媒体呼吁重新检讨与美国的战略关系,主张因应国际形势变化进行内外政策调整,开展多元化外交,借重其他大国,制衡美国霸权。为此,沙特政府制定并实施了新的外交战略。

1. 开放能源市场,以“石油外交”带动大国关系。伊拉克战争后,美军控制了伊拉克油田,伊拉克油气成本远低于沙特,美国将能源开发重点转向伊拉克。2003 年 6 月,美国埃克森-美孚公司为首的石油集团中止与沙特已达成意向性协议的价值 150 亿美元的两个天然气投资项目。沙美“石油换安全”的传统纽带面临挑战。为此沙特决定向外资开放天然气以及除勘探和开采以外的石油下游业务,以引入多元利益来抗衡美国等西方石油资本的势力。2003 年 7 月 16 日,沙特与荷兰皇家壳牌石油公司和法国埃尔夫石油公

司达成初步协议,准许上述两家公司入股沙特国营石油公司,联合开发沙特东南部价值数百亿欧元的天然气资源<sup>②</sup>。7 月 22 日,沙特石油部长纳伊米表示将沙特东部共 12 万平方公里的三个大型天然气项目对外资开放,其投资总额高达 200 亿美元,并邀请中国、俄罗斯、日本、印度及欧洲等 50 家国际石油公司参与开发<sup>③</sup>。9 月 2 日,阿卜杜拉王储访问俄罗斯,两国签署了石油天然气合作协议等一系列双边合作文件<sup>④</sup>。沙特非常看好中国经济发展前景和巨大市场潜力,希望与我开展能源合作。2002 年 8 月,沙特最大的工程贸易集团——奥斯维特贸易与合同承包公司总裁谢赫·穆巴拉克专程来华洽商我在沙特的石油工业合作项目。2003 年 4 月,沙特工商会秘书长法赫德·苏尔坦表示欢迎我到沙特石油、石化工业、采矿业、服务业和旅游业及一些高科技项目的投资。沙特还提出愿在华建立石油储备设施。2003 年 12 月,中沙企业家委员会决定成立中沙联合投资公司,资产约 1 亿美元,主要投资于工业和不动产,并为双方企业的双向投资活动服务。沙特主动邀请中国加入沙特天然气开发,希望建立双方长期合作机制。2004 年 1 月,沙特 25 年来第一次对外签订三份天然气合同,其中的 A 区块给予俄罗斯,B 区块给予中国<sup>⑤</sup>。此外,沙特政府还积极推动海湾合作委员会与欧盟和中国建立自由贸易区、建立“中阿

① 英国经济情报部《2003 年 8 月国家报告》,伦敦街 15 区,15 页。

② 《沙特与壳牌-托塔尔达成天然气合作协议》,中国驻沙特阿拉伯大使馆经济商务参赞处子站,2003 年 7 月 18 日。

③ 《沙特向国际公司开放 3 个天然气区块》,中国驻沙特阿拉伯经济商务参赞处子站,2004 年 1 月 25 日。

④ 《沙特王储 9 月访问俄罗斯 两国全面加强合作》,美国合众国际社,2003 年 7 月 13 日。

⑤ 《沙特政府批准三家国际大石油公司签署的天然气勘探开采协议》,中国驻吉达总领事馆经济商务室子站,2003 年 11 月 17 日。

合作论坛”以及海合会财长集体访华等,促进外交多元化局面的形成。

2. 积极开展与欧盟、中国等大国贸易合作。沙特继与日本、澳大利亚、加拿大、巴西、阿根廷等 14 个国家签订了与贸易有关的双边协定后,2003 年 1 月,与欧盟签署同意沙特加入世界贸易组织协定。沙特等海湾国家决定于 2004 年年底以前与欧盟签署自由贸易协定<sup>①</sup>。在过去几年里,中沙贸易发展迅速;2002 年沙中进出口贸易额 51.03 亿美元;2003 年双边贸易额达 73.42 亿美元,比上年增长 43.8%。沙特已成为中国在中东第一大贸易伙伴,中国亦成为沙特的主要贸易伙伴之一<sup>②</sup>。此外,伊拉克战争以来,沙特外交大臣费萨尔亲王、财政大臣阿萨夫博士、工商会主席杰瑞西先后出访法国、俄罗斯、德国、哈萨克斯坦等国,旨在增强双方投资和贸易往来、增加沙特产品的出口机会。沙特还承诺愿帮助俄罗斯解决车臣难题,从而开启了双方全面合作的新时期。沙特上述一系列举措不仅拓展了经贸领域空间,而且向美国展示了其在中东地区,乃至国际社会的活动能量。

3. 加强与阿拉伯和伊斯兰国家的传统联系。在宗教上,沙特借助占有两大伊斯兰圣地的优势吸引和影响世界各地的穆斯林,暗中支持“伊斯兰世界联盟”的宗教扩张活动,大力推行宗教外交,企图将沙特建成世界穆斯林的政治“中心”。在地区事务上,沙特内阁每周均讨论中东和平进程,声援巴勒斯坦和叙利亚,对伊拉克战后美国将反恐矛头对准叙利亚问题,沙特外交大臣费萨尔称,在伊拉克发生的一切决不能在叙利亚重演,成为阿拉伯利益的代言人。2004 年 7 月,沙特政府还倡议阿拉伯国家以联合国的名义出兵伊拉克,以补充驻伊联军的不足,保护联合国

官员,并帮助伊拉克安全人员维持伊安全与稳定。在睦邻友好方面,沙特开始注重通过对话改善双边关系,解决领土争端。它分别同卡塔尔、也门、阿曼、科威特结束了边界争端,与约旦、巴解实现关系正常化。沙特与伊朗在安全和经济合作方面迈出了谨慎的步伐。2002 年 8 月,沙特外交大臣费萨尔前往被美国称为“邪恶轴心”的伊朗访问,并和伊朗外长共同谴责美国对伊拉克的政策。两国在打击毒品走私、消除地区安全威胁上已签订合作协议,并就拓展文化及议会间关系、加强地区性磋商、发展经济与旅游关系等方面达成协议<sup>③</sup>。2003 年,两国恢复了中断 18 年的航班。近来,针对美指控伊朗发展核武,沙王储阿卜杜拉公开为伊朗辩护,批评美在该问题上采取双重标准,支持以色列发展核武。

## 二

第一,改革是大势所趋,其势头不可逆转。伊拉克战争后,美国即着力将伊拉克打造成“民主”的样板,向整个中东推广。2003 年 11 月 6 日,布什总统发表推行中东民主政策的演讲,再度表明美促进中东民主自由的决心。沙特政府面临外部改革的压力增大。在沙特国内,国王临朝、王储秉政、第三代亲王参政的领导格局业已形成,支持改革的年轻领导人日增。同时,沙特政治改革派认为沙特有限的改革还远远不够,沙特暴力频仍与社会动荡的根源在于其推崇仇视犹太教和基督教的瓦哈比派教义,他们甚至将部分乌里玛人士等同于恐怖分子。2003 年 5 至 6 月,

① 《沙特继续入世谈判》,中国驻沙特阿拉伯经济商务参赞处子站,2003 年 12 月 24 日。

② 《中沙双边贸易突破 70 亿美元》,中国驻沙特阿拉伯经济商务参赞处子站,2004 年 2 月 11 日。

③ 《伊拉克危机促进沙特伊朗关系》,[英]BBC 中文网,2002 年 8 月 4 日。

他们先后提出反对宗教干涉政治,要求结束乌里玛阶层在政治生活中的作用,赋予公民投票权,通过全国大选产生“协商会议”,经济自由开放等,这股前所未有的清新政治之风被誉为“利雅得之春”。

此外,近半年沙特首都利雅得发生的两起伤及无辜的重大恐怖爆炸案引起沙特人的公愤,部分人由以往同情、支持反美的极端势力转向支持政府的改革。2003 年 10 月 14 日,500 余名沙特人参加了由反对派组织“阿拉伯伊斯兰改革运动”(MIRA)在利雅得组织的首次示威活动,他们要求政治改革和释放政治犯,反映了大多数沙特人的改革心声。此后数周其他城市相继爆发了类似的抗议活动。沙特年轻一代领导人、政治改革派及民众三股力量成为推动沙特王室改革的中坚,也使沙特王室认识到改革的必要性与迫切性。近来,沙特政府成立了由有影响的改革派人士组成的“改革咨询会议”,负责研究和制定改革建议与方案,以继续深化改革进程。

第二,受诸多因素制约,沙特未来改革仍将走稳健的“中间道路”。长期以来,沙特保守的乌里玛阶层坚持沙特的伊斯兰传统,要求民众信仰纯正的伊斯兰教法,厌恶西方影响的渗透;由于担心改革被“边缘化”,失去“世袭”的宗教地位与影响,反对任何改革与现代化进程。2002 年初,瓦哈比派教长哈穆德和其他 6 名宗教长老共同发出“宗教令”,警告政府不要同非伊斯兰强权站在一起,反对另一个伊斯兰国家。宗教令强烈抨击沙特家族和王室的亲美政策。而伊斯兰极端势力认为沙特的改革已走得太远,并带来腐败、利益分配不公、经济不景气以及失业等社会问题,因而频频袭击政府目标,意在推翻沙特王室统治,夺取政权。鉴于政教合一的沙特王权与教权间的特殊关系,即国家的一切政策

法规都必须以瓦哈比派阐释的经训教法为其合法性的依据,甚至国家最高政治权力的移交也必须有乌里玛委员会的认同和大穆夫提的教令。加之担心激进的改革会引发伊斯兰极端势力强劲的反弹,阿卜杜拉王储未来的改革将不得不艰难地“走钢丝”。即将其控制在一定限度内,以免从根本上触及伊斯兰传统和宗教阶层的利益,危及沙特家族统治。近日,法赫德国王提出沙要搞“有限而谨慎的改革”,阿卜杜拉王储也称“结束宗教阶层的政治地位是不能接受的”。

第三,外交自主性增强,对大国的需求将上升。沙特一直将与美国盟友关系视做外交基石。“9·11”事件使沙美关系急剧降温。伊拉克战争后,美军进驻伊拉克撤出沙特,沙特在美国中东能源安全战略地位下降。沙美矛盾与摩擦逐渐暴露。美国智库和媒体指责沙特政府是支持与庇护恐怖分子的“中东邪恶的核心”。美国鹰派要求冻结沙特在美国的资产,在沙特等海湾国家推动全面革命,推翻沙特“专制政权”。沙美关系的新变数使外交上奉行“一边倒”亲美政策的沙特不得不调整外交战略。近来,沙特媒体呼吁重新检讨与美国的战略关系,主张因应国际形势变化进行内外政策调整,开展多元化外交,借重地区国家及其他大国,制衡美国霸权。为此,沙特开始奉行全方位外交,即在谨慎处理对美关系,力求消除误解,避免美沙关系出现大的曲折的同时,减少对美国的依赖,积极改善与地区及其他大国的关系。今后,沙特对大国的需求与借重将上升,在国际、地区事务中,将注重与其他大国的协调与配合,以借助欧盟、俄罗斯和中国等大国的影响,扩大自身的回旋余地,并争取寻求新的外交盟友与支柱,维护沙特的国家安全与利益。

(责任编辑 孙颢)