

21 世纪初阿联酋对非洲政策的特点及影响因素^{*}

喻 珍 肖 奔

内容提要 21 世纪初期，作为新兴国家的阿联酋积极参与非洲事务。它不仅是多个非洲国家重要的投资与贸易伙伴，而且加大了在非洲之角的军事存在。本文在回顾 20 世纪 70 年代至今阿联酋对非洲政策的基础上，分析了 21 世纪初阿联酋对非洲政策的特点和影响因素，并比较了阿联酋与沙特、卡塔尔对非洲政策的异同。从 20 世纪 70 年代到 90 年代末，阿联酋的非洲政策以对外援助为主，并逐步发展经贸合作。21 世纪初，阿联酋与非洲支点国家的政治、经贸关系迅速提升，并加大了军事存在。21 世纪初阿联酋对非洲政策呈现出重视非洲支点国家、政策灵活性较高、“小国大抱负”，但影响力相对有限的特点。复杂的地区安全形势和有限的军事实力，保护海外经济利益的迫切需求，以及领导人的执政风格等，是影响 21 世纪初阿联酋对非洲政策的重要因素。在可预见的未来，阿联酋对非洲政策将保持连续性，非洲也仍是阿联酋拓展政治、经济和军事影响力，施展其“大国抱负”的目标地区。

关键词 阿联酋 外交政策 非洲政策 对外援助 非洲之角

作者简介 喻珍，湘潭大学马克思主义学院副教授（湘潭 411105）；肖奔，暨南大学国际关系学院 2021 级博士生（广州 510632）。

21 世纪初期，阿联酋外交的重点方向从中东拓展到巴尔干半岛和非洲地区，并成为非洲大陆引人瞩目的域外新兴国家。阿联酋不仅是非洲国家重要的投资和贸易伙伴，还在非洲之角修建军事基地，进一步引发外界对阿联酋非洲政策的关注。学界对阿联酋非洲政策的研究大致有三种视角：其一，节点国家论，即阿联

^{*} 本文为国家社科基金重要国家和区域重大研究专项（21VQG009）的阶段性成果。感谢《中国非洲学刊》编辑部和匿名评审专家对本文提出的修改意见，文中错漏概由笔者负责。

酋国有企业对非洲港口基础设施和电信投资，支持了非洲内部及其与世界的连接，提升了阿联酋的战略地位，发挥了阿联酋对非贸易的地区枢纽和门户作用。^① 其二，海湾国家战略对抗外溢论，即阿联酋拓展在非影响力是沙特—伊朗战略对抗，以及卡塔尔外交危机外溢到非洲的产物。^② 其三，外交政策中的对外援助支柱论，即阿联酋通过向非洲提供双边或多边援助来拓展在非洲的影响力。^③ 既有研究分别从经济、外交和军事等领域分析了阿联酋的非洲政策，但忽略了其外交政策的整体性，更没能解释阿联酋对非洲政策的主轴和重心。本文以阿联酋对非洲政策的演变历程为基础，探究 21 世纪初阿联酋对非洲政策的特点和影响因素，并比较阿联酋和沙特、卡塔尔对非洲政策的异同，以期更好地理解当前阿联酋积极的非洲政策。

阿联酋对非洲政策的演变历程

阿联酋位于阿拉伯半岛东南端，与非洲的海上贸易历史悠久。公元 4 世纪，在中国、印度通往东非的海上商业贸易中，海湾酋长国的水手们发挥着重要作用。^④ 来自非洲之角的移民在阿联酋也有着长期定居的历史，说阿拉伯语的苏丹移民公务员在建国初期的阿联酋政府部门中发挥了重要作用。^⑤ 从 20 世纪 70 年代到 90 年代末，阿联酋对非洲政策的重点是非洲阿拉伯国家。进入 21 世纪后，阿联酋才逐步扩大与非洲国家的交往范围。因此，本文以 21 世纪为时间节点，将阿联酋对非洲政策分为两个阶段。

-
- ① Afshin Molavi, "The United Arab Emirates and Africa: A Pivotal Partnership Amid a 'South - South' Commercial Revolution," 2014, https://ac594fe2 - a8ef - 4a25 - a40c - 8acd006e a1a4. filesusr. com/ugd/b976eb_cf2d29d4a6a34427814509bee1a38152. pdf [2022 - 02 - 19].
 - ② Asteris Huliaras and Sophia Kalantzakos, "The Gulf States and the Horn of Africa: A New Hinterland?" *Middle East Policy*, Vol. 12, No. 4, 2017, pp. 63 - 73; Rafeef Ziadah, "The Importance of the Saudi - UAE Alliance: Notes on Military Intervention, Aid and Investment," *Conflict, Security & Development*, Vol. 19, No. 3, 2019, pp. 295 - 300; Shady Ahmed Mansour and Yara Yehia Ahmed, "Saudi Arabia and UAE in the Horn of Africa: Containing Security Threats from Regional Rivals," *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 12, No. 3, 2019, pp. 99 - 118.
 - ③ Robert Mason and Simon Mabon (eds.), *The Gulf States and the Horn of Africa: Interests, Influences and Instability*, Manchester: Manchester University Press, 2022.
 - ④ 黄振：《列国志：阿拉伯联合酋长国》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 27—28 页。
 - ⑤ International Crisis Group, "The United Arab Emirates in the Horn of Africa," November 6, 2018, p. 3, <https://d2071andvip0wj. cloudfront. net/b065 - the - united - arab - emirates - in - the - horn - of - africa. pdf> [2022 - 02 - 25].

（一）20 世纪 70 年代到 90 年代末：对外援助为主，逐步发展经贸合作

建国初期，与阿联酋建交的非洲国家主要是北非国家、其他非洲阿拉伯国家和伊斯兰国家。^① 20 世纪 70 年代，在阿联酋的非洲建交国中，只有坦桑尼亚既不是阿拉伯国家也不是伊斯兰国家。^② 随着经济发展，阿联酋与非洲国家的关系逐渐超出阿拉伯国家和伊斯兰国家的范围。这一时期阿联酋的非洲政策以对外援助为主要手段，并同北非国家在自由贸易区、移民等方面展开合作。

阿联酋首任总统扎耶德·本·苏丹·阿勒纳哈扬（Zayed bin Sultan Al Nahyan）将对外援助视为外交政策的基本支柱。从 1971 年建国开始，阿联酋就成立了一系列援助机构，以发展援助、无偿捐赠和低息贷款等形式，帮助包括非洲国家在内的发展中国家。1971 年 7 月，阿布扎比发展基金成立，其主要业务是向其他国家提供双边发展援助。1976 年，阿布扎比发展基金将援助对象拓宽至非阿拉伯国家，还向未建交的非洲国家提供援助。例如，阿联酋与马里于 1981 年建交，但阿布扎比发展基金早在 1976 年就向马里提供了一笔总计 160 万迪拉姆的贷款，帮助马里建设一座位于尼日尔河支流的大坝。^③ 1992 年成立的扎耶德·本·苏丹·阿勒纳哈扬慈善与人道主义基金会在 1993—1999 年间向非洲国家提供了约 6000 万迪拉姆的经济援助。^④ 在此阶段，受文化和泛阿拉伯主义运动影响，阿联酋高度重视同其他阿拉伯国家的关系，维护邻国稳定与发展，^⑤ 所以其双边援助对象也主要是阿拉伯国家。1971—2000 年，阿布扎比发展基金向阿拉伯国家提供的援助资金达到约 133 亿迪拉姆，占同期对外援助总额的 85.47%；向非洲国家提供的援助资金共计约 11.98 亿迪拉姆，仅占同期对外援助总额的 7.64%。^⑥

与地区性金融机构合作也是阿联酋援助非洲国家的重要方式。1974 年，阿

① 本文中的阿拉伯国家是指阿拉伯国家联盟（下文简称“阿盟”）成员国，伊斯兰国家是指伊斯兰合作组织（2011 年改名为伊斯兰会议组织）成员国。

② 坦桑尼亚虽然不是伊斯兰合作组织成员国，但是其境内的桑给巴尔有 98% 的居民信奉伊斯兰教，在 18 世纪初到 19 世纪末曾属于阿曼苏丹国，并成为该国首都。桑给巴尔也是阿拉伯和东非长期交往的典型案列。参见《桑给巴尔简史》，中华人民共和国驻桑给巴尔总领事馆，http://zanzibar.china-consulate.gov.cn/sjbegk/201801/t20180119_5755176.htm [2022-02-18]。

③ Abu Dhabi Fund for Development, “Annual Report 1976,” p. 31, <https://www.adfd.ae/Lists/PublicationsDocuments/Annual-Report-1976.pdf> [2022-03-02]。

④ Khalid S. Almezaini, *The UAE and Foreign Policy: Foreign Aid, Identities and Interests*, New York: Routledge, 2012, p. 69.

⑤ 李意：《阿拉伯海湾国家对外援助的战略、特点与影响》，《国际展望》2022 年第 1 期，第 139 页。

⑥ Khalid S. Almezaini, *The UAE and Foreign Policy: Foreign Aid, Identities and Interests*, p. 58.

阿联酋参与成立了阿拉伯非洲经济发展银行，旨在向非阿盟成员国的非洲国家提供发展融资。1974—2000 年，阿拉伯非洲经济发展银行认缴和实收资本为 15 亿美元，阿联酋是第五大认购国，认购额约占总额的 12.2%。1975—2000 年，该银行向 43 个非洲国家提供的援助金额约为 16.39 亿美元，其中前 5 位受援国分别是：几内亚（1.15 亿美元）、布基纳法索（1.13 亿美元）、塞内加尔（1.1 亿美元）、加纳（1.06 亿美元）和马里（8445 万美元）。^①

此外，阿联酋也和非洲国家开展经贸合作。1975 年，阿布扎比国家银行在埃及开设了第一家海外分支机构，成为阿联酋首家在海外开设分行的银行；阿联酋还在埃及投资石油、天然气和可再生能源等。^② 1997 年，阿联酋与埃及、利比亚、摩洛哥、突尼斯、苏丹等 13 个阿拉伯国家签署协议，拟最迟于 2007 年 1 月 1 日前建成大阿拉伯自由贸易区，主要条款是逐步取消自贸区内制造业贸易的关税和非关税壁垒，并在农产品贸易方面予以优惠。^③ 这一时期，南非是阿联酋主要的贸易伙伴国，两国商品贸易额从 1995 年的 14.74 亿美元上升至 1999 年的 23.91 亿美元。^④ 阿联酋与西非国家的贸易额相对较小，1999 年西非国家经济共同体成员国向阿联酋出口商品贸易额仅为 484 万美元。^⑤ 但是随着阿联酋开通到加纳等国的直飞航班，其逐渐成为西非国家重要的投资和贸易伙伴国。1994—2009 年，阿联酋在加纳的直接投资额达到 20.6 亿美元，同期仅次于英国和美国在加纳的投资。^⑥

（二）21 世纪初期：政治、经贸关系迅速提升，军事存在逐步加大

21 世纪初期，阿联酋与非洲国家的政治、外交关系进一步加强。一方面，阿联酋加快建设非洲使领馆，阿联酋驻塞内加尔大使馆、驻埃塞俄比亚大使馆、

- ① The Arab Bank for Economic Development in Africa, "Annual Report 2000," p. 20, 70, 80, https://www.badea.org/Portal/Document_Repository/313/1_2000en.pdf [2022-03-12].
- ② Karen E. Young, "A New Politics of GCC Economic Statecraft: The Case of UAE Aid and Financial Intervention in Egypt," *Journal of Arabian Studies*, Vol. 7, No. 1, 2017, p. 126.
- ③ 2005 年，大阿拉伯自由贸易区成员国间已全部取消关税。约旦、也门、巴勒斯坦和阿尔及利亚也先后加入自由贸易区。Javad Abedini and Nicolas Péridy, "The Greater Arab Free Trade Area (GAFTA): An Estimation of Its Trade Effects," *Journal of Economic Integration*, Vol. 23, No. 4, 2008, p. 849.
- ④ The Observatory of Economic Complexity, "South Africa (ZAF) and United Arab Emirates (ARE) Trade," <https://oec.world/en/profile/bilateral-country/are/partner/zaf?dynamicBilateralTradeSelector=year1999> [2022-03-13].
- ⑤ The Observatory of Economic Complexity, "ECOWAS," <https://oec.world/en/profile/international-organization/ecowas?yearSelector5=1999&yearSelector1=1999> [2022-03-13].
- ⑥ Emmanuel Akyeampong, "Africa, the Arabian Gulf and Asia: Changing Dynamics in Contemporary West Africa's Political Economy," *Journal of African Development*, Vol. 13, No. 1-2, 2011, pp. 2-17.

驻加纳大使馆、驻津巴布韦大使馆先后开馆。截至 2021 年 6 月，阿联酋已在 24 个非洲国家设立大使馆，^① 另外还与 6 个非洲国家建立了外交关系但尚未开设使领馆。^② 另一方面，阿联酋积极参与解决厄立特里亚与埃塞俄比亚冲突、复兴大坝争端等非洲热点问题。

阿联酋将自身定位为连接中东与非洲的交通物流枢纽，与非洲的经贸合作迅速增强。根据联合国贸易和发展会议（下文简称“联合国贸发会议”）统计数据，2000—2020 年，阿联酋共签署 83 份双边贸易协定，其中 33 份是与非洲国家签署的，并有 7 项已经生效，分别是阿联酋与阿尔及利亚、几内亚、肯尼亚、毛里塔尼亚、科摩罗、毛里求斯、赞比亚签署的协议。^③ 联合国贸发会议还指出，截至 2019 年，全球有 480 项国际投资协定已签署超过十多年，但尚未生效，这可能表明缔约方已经放弃批准相关文书的努力。^④ 但在阿联酋与非洲国家签署的双边投资协定中，有 30 份是 2010 年后签署的，相关合作还在推进过程中。^⑤ 2020 年，阿联酋与安哥拉、肯尼亚、尼日利亚、埃塞俄比亚、南非和坦桑尼亚之间的贸易总额超过 80 亿美元。^⑥

非洲逐渐成为阿联酋拓展海外投资的主要地区。阿联酋对非直接投资从 2017 年的 18.16 亿美元增至 2018 年的 39.31 亿美元，其中农业更是阿联酋拓展对非合作的重要领域。受地理和气候影响，阿联酋 90% 的粮食依赖进口，因此增加本地粮食库存和确保外国供应是其保障粮食安全的首要任务。2007—2008 年粮食危机促使阿联酋改变粮食安全政策，从粮食净进口国转向通过构建伙伴关系来保障粮食安全。东非是阿联酋海外农业投资最多的地区，阿联酋通过购买或租赁土地的方式，保证稳定的粮食生产。^⑦ 2018 年 10 月，阿联酋与乌干达签署

① Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, United Arab Emirates, “UAE Missions in Africa,” <https://www.mofaic.gov.ae/en/missions/uae-missions-abroad> [2022-03-10].

② 6 个国家分别是：马里、塞拉利昂、科特迪瓦、中非共和国、厄立特里亚、利比里亚。

③ UNCTAD, “IIAS by Economy: United Arab Emirates,” <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/countries/220/united-arab-emirates> [2022-03-10].

④ 《国际投资制度近来的事态发展：总结第二阶段改革行动》，联合国贸易和发展会议，TD/B/C. II/42，2019 年 9 月 2 日，https://unctad.org/system/files/official-document/ciid42_ch.pdf [2022-03-15].

⑤ United Nations Conference on Trade and Development, “World Investment Report 2019: Special Economic Zone,” June 2019, p. 35, https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf [2022-03-19].

⑥ African Business Paces, “UAE - Africa Trade on the Rise,” <https://www.africa-business.com/features/uae-africa-trade.html> [2022-03-19].

⑦ World Trade Organization, “Trade Policy Review: United Arab Emirates,” WT/TPR/S/423, February 15, 2022, <https://docsonline.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/TPR/S262-03.pdf&Open=True> [2022-03-06].

加强农业合作的谅解备忘录，内容涉及乌干达增加对阿联酋的水果与食品出口；在乌干达建立至少 2500 公顷的粮食安全和农业经济区，该经济区将成为外国企业尤其是阿联酋公司投资和开展大规模农业生产的专属区域，也是世界上第一个农业自由经济区，两国计划成立阿联酋—乌干达农业联合委员会。^①

阿联酋继续加大对非洲国家的援助力度。2007—2016 年，阿联酋对非援助总额约 220 亿美元，约占其对外援助总额的 62%。^② 2013 年，阿联酋对外援助金额超过 216 亿迪拉姆，其中对非援助金额超过 181 亿迪拉姆，占比达到约 83.7%。^③ 2015 年，阿联酋向非洲国家提供援助共计 104 亿迪拉姆，占当年阿联酋总援助额的 65%，其中对撒哈拉以南非洲国家的发展援助增加了一倍。^④ 根据阿布扎比发展基金的数据，截至 2020 年，已有 30 个非洲国家和地区得到阿联酋的资金援助。^⑤ 2020 年新冠肺炎疫情暴发后，阿联酋还向 20 多个非洲国家及国际组织捐赠了抗疫物资，其中包括通过包机向布基纳法索运送了约 100 吨物资。^⑥

进入 21 世纪初期，阿联酋开始加大在非洲的军事存在。2011 年 3 月，阿联酋加入北约发起的利比亚“统一保护者行动”，成为北约空袭卡扎菲政权的合作伙伴，^⑦ 之后阿联酋也在非洲之角新建军事基地。2015 年 9 月，阿联酋在厄立特里亚阿萨布基地部署军队，用于打击也门反对派武装，并于次年扩建该基地，包

① The National UAE, “UAE and Uganda to Establish one of the World’s First Agricultural Free Zones,” October 30, 2018, <https://www.thenationalnews.com/uae/uae-and-uganda-to-establish-one-of-the-world-s-first-agricultural-free-zones-1.785734> [2022-03-10]; Parliament of the Republic of Uganda, “Uganda, UAE Sign Memorandum on Food Exports,” November 1, 2018, <https://www.parliament.go.ug/news/2871/uganda-uae-sign-memorandum-food-exports> [2022-03-10].

② 张滔、范鹏辉：《中国与阿联酋经贸合作的空间、挑战和应对建议》，《中国经贸导刊》2020 年第 10 期，第 56 页。

③ United Arab Emirate Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, “Map – UAE Foreign Aid Disbursements in 2013,” <https://www.mofaic.gov.ae/en/the-ministry/uae-international-development-cooperation/annual-foreign-aid-report> [2022-03-11].

④ Emirates News Agency, “UAE Ranked World’s 2nd Largest ODA Donor,” April 14, 2016, <https://www.wam.ae/en/details/1395294106778> [2022-03-13].

⑤ Abu Dhabi Fund for Development, “ADFD Annual Report 2020,” p. 71. <https://www.adfd.ae/Lists/PublicationsDocuments/ADFD-Annual-Report-2020-EN.pdf> [2022-03-17].

⑥ United Arab Emirate Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, “UAE Humanitarian Aid and Efforts to Combat COVID-19,” February 1, 2021, pp. 1-14, <https://www.mofaic.gov.ae/en/mediahub/news/2020/5/12/12-05-2020-uae-aid> [2022-03-20].

⑦ Matthew Hedges, “Small State Security Engagement in Post-Arab Spring MENA: The Case of the United Arab Emirates,” *Asian Affairs*, Vol. 52, No. 2, 2021, p. 419.

括继续修建机场附近的永久性港口设施。^① 此外,阿联酋在索马里的柏培拉军事基地引发外界高度关注。2019 年 7 月,在提出也门撤军计划后,阿联酋暂停甚至撤销了部分东非军事基地的部署。同年 9 月,索马里兰地区领导人宣布阿联酋将停止建设柏培拉基地,并将已完成建设的基础设施转为民用。^② 随后阿联酋宣布从也门南部的亚丁撤军,将相关安全责任移交给沙特。^③ 2021 年 2 月,阿联酋军队从阿萨布基地撤离,并拆除该基地部分建筑物。^④

21 世纪初阿联酋对非洲政策的特点

21 世纪初,阿联酋加大对非投入且取得一定成效。阿联酋一直寻求与更多的非洲国家建立或深化经贸合作,同时又不同程度地参与非洲政治与安全事务,拓展地区影响力,并已形成具有自身特点的非洲政策。

(一) 重视非洲支点国家

不同于中国、美国等在非洲拥有丰富外交资源的国家,阿联酋迄今为止还未出台关于非洲政策的具体文件,甚至没有完成和所有非洲国家建交。但是依靠非洲支点国家,阿联酋拓展了地区影响力。非洲支点国家大致可以分为两类:第一类是北非和东非阿拉伯国家,它们与阿联酋地缘相近,民族、宗教、文化关系深厚,是保障阿联酋非洲政策实施的关键合作者;第二类是以经贸合作为纽带的非洲贸易伙伴国,如南非、安哥拉、肯尼亚、尼日利亚、埃塞俄比亚、坦桑尼亚等国。

阿联酋和非洲阿拉伯国家展开全方位合作,并在北非、东非的地区治理中扮演越来越重要的角色。在北非地区,埃及是阿联酋最重要的伙伴国。随着阿联酋

① 联合国安全理事会:《2017 年 11 月 2 日安全理事会关于索马里局势和厄立特里亚的第 751 (1992) 号和第 1907 (2009) 号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信》,S/2017/925,2017 年 11 月 6 日,<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N17/302/01/PDF/N1730201.pdf?OpenElement> [2022-03-25]。

② Reuters, "Somaliland UAE Military Base to be Turned into Civilian Airport," September 15, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-somalia-emirates-idUSKBN1W00FI> [2022-03-25]。

③ Janes, "UAE Announces Withdrawal from Aden," October 31, 2019, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/uae-announces-withdrawal-from-aden> [2022-02-24]。

④ Al Monitor, "UAE Dismantling Base in Eritrea Following Drawdown in Yemen," February 18, 2021, <https://www.al-monitor.com/originals/2021/02/uae-emirates-dismantling-base-military-eritrea-assab-africa.html> [2022-02-24]; Janes, "UAE Withdraws Forces from Eritrea Base," February 18, 2021, <https://www.janes.com/defence-news/news-detail/uae-withdraws-forces-from-eritrea-base> [2022-02-24]。

不断加大对埃及的投资和援助，两国政治高层及商界精英的联系也逐步深化，进而巩固了两国的共同利益。2008 年 7 月，阿联酋与埃及签署外交部政治磋商谅解备忘录，两国同意定期举行双边会谈，讨论双边关系，并就共同关心的地区和国际问题交换意见。^① 阿卜杜勒·法塔赫·塞西（Abdel Fattah Al - Sisi）执政后，阿联酋与埃及关系进一步提升。2016 年，阿联酋向埃及提供援助达到 20.69 亿美元，占当年阿联酋对非援助总额的 60%。^② 2017 年 2 月，两国又建立新的双边政治磋商机制，每 6 个月举行一次外长和高级官员会晤。^③ 在东非地区，阿联酋和索马里的合作有所加深。两国合作最初以安全关切为主，但逐渐发展出独特模式，即将经济目标和政治、军事目标融合推动。通过经济援助和军事合作，阿联酋和索马里共同打击海盗，保障石油贸易的重要通道——曼德海峡的航运安全。同时，阿联酋也寻求拓展在索马里海域的港口运营管理权，并已经取得柏培拉、卡西姆、基斯玛尤、巴拉维等港口的运营管理权，为其国际海运网络增加了 70 多个码头，进一步巩固了其作为中东和周边地区转运中心的地位。^④

除阿拉伯国家外，阿联酋还着力拓展与其他非洲国家的经贸合作。从 20 世纪 90 年代开始，南非成为阿联酋主要的贸易伙伴国，双方在经济、社会等领域展开密切合作，南非也成为阿联酋在非洲最大的贸易伙伴和最重要的投资目的地。^⑤ 此外，阿联酋还努力将自身打造为东南部非洲的贸易枢纽，并在 2021 年与东南非贸易与开发银行（Eastern and Southern African Trade and Development Bank）签署了大额信贷额度协议。^⑥ 整体而言，阿联酋对非洲政策将经济目标和

① United Arab Emirate Ministry of Foreign Affairs & International Cooperation, “The Arab Republic of Egypt - UAE Relationships: Bilateral Relationship,” <https://www.mofaic.gov.ae/en/missions/cairo/uae-relationships/bilateral-relationship> [2022 - 03 - 07].

② 姚帅：《阿联酋的对外援助：现状、特点与趋势》，《国际经济合作》2018 年第 7 期，第 59—60 页。

③ Nawal Sayed, “Egypt - UAE Relations... Strategic Partnership, Common Interests,” April 16, 2021, <https://see.news/egypt-uae-relations-strategic-partnership/> [2022 - 04 - 06].

④ Karam Shahrour, “The Evolution of Emirati Foreign Policy (1971 - 2020): The Unexpected Rise of a Small State with Boundless Ambitions,” 2020, pp. 9 - 10, <https://www.sciencespo.fr/kuwait-program/wp-content/uploads/2021/02/Shahrour-Karam-The-evolution-of-Emirati-foreign-policy-1971-2020.pdf> [2022 - 04 - 06].

⑤ International Labor Organization, “Watch: South Africa and the UAE Celebrate 25 Years of Diplomatic Relations,” November 20, 2019, <https://www.iol.co.za/capetimes/business/watch-south-africa-and-the-uae-celebrate-25-years-of-diplomatic-relations-37627672> [2022 - 04 - 08].

⑥ African Law & Business, “UAE - Africa Relations Prosper,” June 11, 2021, <https://iclg.com/alb/16508-uae-africa-relations-prosper> [2022 - 04 - 09].

政治、军事目标相结合,进一步塑造了自身“关键地区大国”的角色。阿联酋对非洲政策还具有灵活性,当它在吉布提和索马里战略受挫时,会适时调整与埃塞俄比亚、厄立特里亚等国的合作关系,尽量避免减弱其在非洲之角的政治影响力,从而形成一个较为平衡的战略框架。^①

(二) 通过“聪明政策”管控北非、东非地区“邻国”的安全风险

阿联酋在国家安全战略和拓展影响力方面采取了被称为双管齐下的“聪明政策”(Smart Policy),即利用政治和外交手段弥补军事实力有限的弱点,从而降低安全风险。有分析家把阿联酋的“邻国”定义为包括北非在内的中东和西印度洋地区,尤其是苏伊士运河、红海、曼德海峡、亚丁湾、霍尔木兹海峡及更广泛的阿拉伯海地区。^②北非、东非地区属于“邻国”范畴,也是阿联酋管控“邻国”安全风险的主要地区。例如,对埃及和利比亚这两个阿拉伯“邻国”,阿联酋主要通过捆绑对外援助和政治倾向的方式来拓展影响力。穆尔西执政埃及时期,阿联酋暂停对埃及的援助;塞西执政埃及后,阿联酋向埃及提供约 60 亿美元的贷款,此外还向埃及提供约 86 亿美元的石油产品采购专项贷款。^③与此同时,阿联酋加大在非洲之角的军事存在,被解读为寻找介入也门冲突的军事发射地点,以及通过和沙特结盟削弱伊朗和土耳其在非洲之角的影响力。^④

利比亚问题不仅是大国介入的代理人战争,也是阿盟、非盟重点关注的议题。在利比亚问题上,阿联酋综合运用包括外交斡旋、对外援助和军事参与在内的多种手段,积极争取战略回旋空间。2017—2019 年,阿联酋定期主办利比亚东部武装领导人哈利法·哈夫塔尔(Khalifa Haftar)和政府总理法耶兹·塞拉吉(Fayez al-Serraj)之间的会谈,双方最终于 2019 年 2 月达成举行利比亚选举的

① International Crisis Group, “The United Arab Emirates in the Horn of Africa,” 6 November 2018, p. 7, <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/b065-the-united-arab-emirates-in-the-horn-of-africa.pdf> [2022-04-09].

② Peter Salisbury, “Risk Perception and Appetite in UAE Foreign and National Security Policy,” Chatham House Research Paper, July 2020, p. 19.

③ Middle East Monitor, “Gulf Countries Supported Egypt with \$92bn Since 2011,” March 19, 2019, <https://www.middleeastmonitor.com/20190319-gulf-countries-supported-egypt-with-92bn-since-2011/> [2022-04-12].

④ Shady Ahmed Mansour and Yara Yehia Ahmed, “Saudi Arabia and UAE in the Horn of Africa: Containing Security Threats from Regional Rivals,” pp. 108-111.

协议。^① 但阿联酋被公认为哈夫塔尔附属部队的主要支持者，联合国利比亚问题专家小组曾多次向安理会报告阿联酋违反武器禁运的情况。例如，专家组认定阿联酋于 2019 年向哈夫塔尔附属部队提供了 1 套铠甲 S-1 防空系统；2019 年 10 月至 2020 年 7 月，阿联酋 8 次向哈夫塔尔附属部队转让包括装甲运兵车、军用无人机、第三代战斗机在内的武器。^② 随着哈夫塔尔附属部队军事上失利，阿联酋改善了与利比亚民族团结政府的关系，并支持利比亚于 2021 年 12 月举行选举。这一政策转变被解读为阿联酋利比亚政策的“多面下注”，以避免在利比亚问题上被边缘化。

（三）“小国大抱负”，但影响力仍然相对有限

建国初期的阿联酋处于海湾强国的包围中，国土面积狭小且联邦政府权威不足，所以阿联酋的国内外政策都符合小国特点，即温和、追随大国、关注国内经济与社会发展。随着经济实力提升及联邦政府加强权威，其对外政策也呈现出自主性增强，追求拓展影响力的变化。进入 21 世纪第二个十年，阿联酋非洲政策的目标大致可以概括为通过发挥斡旋者角色成为非洲事务的关键参与者。^③

阿联酋试图通过调解埃塞俄比亚与厄立特里亚冲突、参与利比亚和解进程等方式，将自己塑造成非洲地区安全治理的重要参与方。2018 年 7 月，埃塞俄利亚总理阿比·艾哈迈德（Abiy Ahmed）和厄立特里亚总统伊萨亚斯·阿费沃基（Isaias Afwerki）在阿联酋阿布扎比共同签署了《和平友好联合宣言》，随后又签署和平协议。^④ 其他国家也曾斡旋该冲突，但对于此次和平协议的签署，阿联酋

① Anadolu Agency, “9 Peace Initiatives Rebuffed by Libya’s Haftar: Timeline,” June 13, 2020, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/9-peace-initiatives-rebuffed-by-libyas-haftar-timeline/1875548#> [2022-04-19].

② 联合国安理会：《2021 年 3 月 8 日第 1973（2011）号决议所设利比亚问题专家小组给安全理事会主席的信》，S/2021/229, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N21/037/71/PDF/N2103771.pdf?OpenElement> [2022-04-19].

③ French Institute of International Relations, “The United Arab Emirates in Africa: The Partly Thwarted Ambitions of a New Regional Player,” September 2021, <https://www.ifri.org/en/publications/notes-de-lifri/united-arab-emirates-africa-partly-thwarted-ambitions-new-regional> [2022-04-27].

④ 《安理会欢迎厄立特里亚和埃塞俄比亚恢复外交关系 开启合作与睦邻新篇章》，联合国新闻，2018 年 7 月 10 日，<https://news.un.org/zh/story/2018/07/1013141> [2022-05-09]；《埃塞俄比亚与厄立特里亚签署历史性和平协议 非洲之角吹来“希望之风”》，联合国新闻，2018 年 9 月 16 日，<https://news.un.org/zh/story/2018/09/1017842> [2022-05-09]。

和沙特被广泛认为是“出乎意料”的新斡旋方。^① 在复兴大坝争端中，阿联酋没有像沙特、巴林、科威特和阿曼一样明确支持埃及和苏丹这两个阿拉伯国家，而是以相对中立的态度参与争端调停。2021 年 3 月，苏丹表示接受阿联酋提出的相关倡议，阿联酋政府正式邀请争端方外交部长在阿布扎比进行会谈。^②

阿联酋尝试通过推广“阿联酋模式”来提升对非影响力。阿联酋能在局势相对不稳定的中东地区保持政治稳定和经济增长，其发展模式，即在稳固国家安全的基础上，融合经济开放、强有力治理和服务交付、相对自由和稳定的社会环境，被认为对其他中东国家和周边国家具有一定吸引力。^③ 阿联酋新任总统穆罕默德·本·扎耶德·阿勒纳哈扬（Mohammed bin Zayed Al Nahyan）被认为是推广阿联酋模式的重要实践者。阿联酋也被认为在当前埃及、突尼斯等非洲阿拉伯国家转型过程中扮演了“指导者”角色。^④

虽然阿联酋逐渐成为参与非洲事务的新兴行为体，但其影响力不仅落后于西方大国和新兴大国，同时面临韩国、伊朗等国家的竞争。例如，在东非地区，美国等多个国家都建有军事基地，俄罗斯、土耳其、以色列和伊朗等国也维持着军事存在。^⑤ 即便是经济援助，阿联酋的援助规模也远小于经合组织成员国。2015 年，阿联酋共向非洲国家提供了 104 亿迪拉姆（约 28.3 亿美元）的援助，但当年经合组织成员国对非双边发展援助额达到 268.77 亿美元。^⑥ 在经贸领域，从 2016 年开始，阿联酋取代沙特成为非洲国家在中东地区最大的进口来源国，也是非洲国家在中东地区第一大贸易伙伴。如图 1 所示，阿联酋和非洲国家贸易额从 2014 年的 222 亿美元上升至 2019 年的 309 亿美元，受新冠肺炎疫情冲击，

① Brendon J. Cannon and Federico Donelli, “Asymmetric Alliances and High Polarity: Evaluating Regional Security Complexes in the Middle East and Horn of Africa,” *Third World Quarterly*, Vol. 41, No. 3, 2020, pp. 5 – 6; “In Peace Between Ethiopia and Eritrea, UAE Lends a Helping Hand”, Reuters, August 8, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-ethiopia-eritrea-emirates-insight-idUSKBN1KT1QX> [2022 – 03 – 09].

② “Sudan’s Cabinet Backs UAE Mediation in Border, Dam Disputes with Ethiopia,” Reuters, April 24, 2021, <https://www.reuters.com/article/uk-sudan-ethiopia-idUSKBN2BG0VO> [2022 – 03 – 09].

③ Peter Salisbury, “Risk Perception and Appetite in UAE Foreign and National Security Policy,” Chatham House Research Paper, July 2020, p. 3, <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/2020-07-01-risk-in-uae-salisbury.pdf> [2022 – 03 – 12].

④ The New Arab, “The UAE’s Hidden Hand in Tunisia’s Political Crisis,” July 28, 2020, <https://english.alaraby.co.uk/analysis/uaes-hidden-hand-tunisia-political-crisis> [2022 – 03 – 15].

⑤ Neil Melvin, “The Foreign Military Presence in the Horn of Africa Region,” SIPRI Background Paper, April 2019, p. 2, pp. 28 – 31.

⑥ OECD, “Development Aid at A Glance, Statistics by Region, 2. Africa,” 2019 Edition, p. 4, <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/Africa-Development-Aid-at-a-Glance-2019.pdf> [2022 – 04 – 07].

2020 年又降至 273 亿美元，但其占非洲同期与世界贸易总额的比例上升至 3.5%，不过仍低于欧元区、中国、印度和美国。

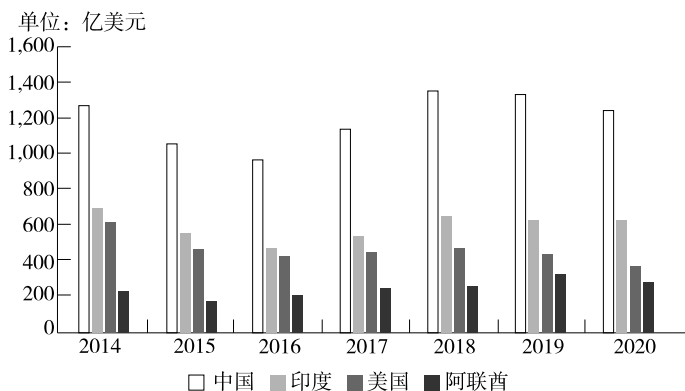


图 1 非洲地区与有关国家的贸易额（2014—2020 年）

资料来源：笔者根据国际货币基金组织“贸易方向统计”（Direction of Trade Statistics）数据库整理。

21 世纪初阿联酋对非洲政策的影响因素

阿联酋外交政策的基本目标可以概括为：通过与外国政府、个人和组织打交道，促进国家及其公民的繁荣、稳定、权力和独立。^①同时，复杂的地区安全形势和有限的军事实力、保护在非洲经济利益的迫切需求、领导人的执政风格等因素，导致 21 世纪初阿联酋外交政策在构想和执行上形成自身特点。

（一）复杂的地区安全形势和有限的军事实力

海湾战争结束后，阿联酋和其他海合会国家都处于美国安全保护伞下，在海湾战争期间，海合会立足于三个基点的安全防卫体系初步建成。这三个基点分别是：依靠自身力量的海湾防卫轴心，依靠阿拉伯友好国家的阿拉伯防卫轴心和依靠地区外大国力量的国际防卫轴心。^②海合会国家的外交政策整体相对温和，与主要大国保持了相对有序的合作关系。随着美国战略重心逐渐转向亚太地区，阿联酋更加重视自主捍卫本国安全利益，这也是阿联酋对外政策更趋积极主动，与相关国家合作更趋系统化、多样化的重要因素。“阿拉伯之春”不仅直接影响了

① Peter Hellyer, “The Evolution of UAE Foreign Policy,” in Edmund Ghareeb and Ibrahim Al Abed (eds.), *United Arab Emirates: A New Perspective*, London: Trident Press, 2001, p. 161.

② 钱学文：《论海湾六国安全防卫三轴心》，《阿拉伯世界》1998 年第 2 期，第 9—12 页。

中东局势，也为阿联酋施展“大国抱负”提供了机遇。2011—2018 年第一波中东剧变期间，阿联酋在叙利亚问题、也门内战、伊朗核问题、卡塔尔外交危机、利比亚问题等地区事务中采取了较为强硬的外交政策。

虽然阿联酋有“大国抱负”，但受有限的军事实力制约。一方面，阿联酋不属于传统军事强国。在“环球火力”（Global Firepower）公布的 2022 年全球（常规）军力排名中，阿联酋排在全球第 36 位，落后于埃及、土耳其、伊朗、以色列、沙特等地区军事强国。^①截至 2021 年，阿联酋共有 6.3 万名现役军人，包括 4.4 万名陆军，4500 名空军，2500 名海军，另有总统卫队 1.2 万人。阿联酋军人被认为在海合会国家中训练最好、能力最强，但其军人的活跃程度在中东只排在第十位，^②制约了阿联酋在中东和周边地区的军事影响力。为此，阿联酋持续进行巨额武器采购，增强国防能力建设，并参与包括利比亚在内的多项海外军事行动，也以提供武器的方式介入利比亚冲突。阿联酋还高度重视提升军事软实力，尤其重视向非洲国家进行军事知识转让和军事能力建设，并计划把阿布扎比变成跨地区国防训练和教育中心。例如，2016 年阿联酋资助毛里塔尼亚建成一所军事学院穆罕默德·本·扎耶德国防学院（Mohammed bin Zayed Defense College），用于培训萨赫勒五国部队的高级军官。此外，阿联酋向马里提供了 30 辆“台风”装甲车和 15 辆阿联酋制造的“美洲狮”轻型装甲车，并提供配套训练。^③

总体而言，复杂的地区安全形势和有限的军事实力使阿联酋无法与合作伙伴建立大规模军事合作组织，只能转向通过军事训练合作的渐进步骤塑造稳定的周边环境，提升自身国际地位。阿联酋履行支持地区稳定的承诺，并试图通过军事训练合作获得超越其实力的地区影响力。

（二）保护在非洲经济利益的迫切需求

保护本国海外经济利益一直是阿联酋对外政策的关键目标之一。21 世纪初，阿联酋逐渐成为全球航空和货物运输的枢纽，这一枢纽地位也成为其地区影

① 领先阿联酋的中东国家及其世界排名分别是：埃及（第 12 位）、土耳其（第 13 位）、伊朗（第 14 位）、以色列（第 18 位）、沙特（第 20 位）、阿尔及利亚（第 31 位）和伊拉克（第 34 位）。Global Firepower, “2022 Military Strength Ranking,” <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php> [2022 - 05 - 19].

② The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2022*, Förlag: Routledge, 2022, pp. 319, 374.

③ Carnegie Endowment for International Peace, “The UAE’s Military Training – Focused Foreign Policy,” October 22, 2020, <https://carnegieendowment.org/sada/83033> [2022 - 04 - 26].

响力的重要来源。^① 阿联酋对非洲政策的目标就包括保障在北非和东非地区的运输安全,维护自身亚非欧交界处商贸中心的地位。2006 年以来,索马里海盗袭击商船事件不断升级,阿联酋航运成本增加了 8%—13%,严重影响了其海外贸易发展。因此,阿联酋加强了与亚丁湾沿岸国家的合作,加大在该地区的军事存在,形成了一个以安全为重点、以经济为目标的系统性外交策略,^② 试图全方位地参与红海沿岸地区的安全事务。

阿联酋在非洲的政治、军事活动也与经济利益高度相关,迪拜环球港务集团是最典型的案例。迪拜环球港务集团是阿联酋的国有企业,其非洲扩展战略也是阿联酋对非政策的重要组成部分。2000 年,迪拜环球港务集团和吉布提政府设立了合资企业,以经营吉布提港。2004—2008 年,迪拜环球港务集团为吉布提创造了 2000 个工作岗位。但在 2014 年,吉布提以“贿赂政府官员”为由,宣布撤销与迪拜环球港务集团的合同。阿联酋政府对此作出激烈回应,关闭了驻吉布提大使馆,并宣布把泛海合会部队军事基地设在吉布提港的竞争对手厄立特里亚境内。阿联酋还加大投资索马里柏培拉港,该港位于吉布提港东南部 135 海里,被认为是后者主要竞争者。^③ 2008 年,迪拜环球港务集团又获得埃及索克纳港口的运营、开发和管理权,该港位于全世界最繁忙的海上贸易路线之一。2010 年,迪拜环球港务集团和埃及政府签署协议,把索克纳港货舱面积在 92.5 万平方米的基础上再增加 64 万平方米,将码头总长度增加到 2800 米。2009 年 3 月,迪拜环球港务集团和阿尔及尔港务局一起拿到阿尔及尔港的管理权,并和阿尔及利亚政府共同开发杰恩杰恩港的业务。

迪拜环球港务集团的港口业务也拓展到非洲东南部。2008 年,莫桑比克马普托集装箱码头公司更名为迪拜环球港务集团马普托公司,该公司拥有管理、开发和运营马普托集装箱码头的特许经营权。马普托集装箱码头位于南部非洲工业区,具有重要的地缘战略价值。在中部非洲,迪拜环球港务集团于 2016 年获得在卢旺达首都基加利开发和运营新物流中心的特许经营权。在西部非洲,迪拜环球港务集团不仅被正式授权运营和开发塞内加尔首都达喀尔最繁忙的集装箱码头,又在 2020 年和塞内加尔政府签署恩达亚内深水港的开发协议,新港口距离现有港口约 50 公里,位于布莱兹·迪亚涅国际机场附近。迪拜环球港务集团试图将塞内加尔打造成为通往西非的海上门户。2021 年 1 月,迪拜环球港务集团

① Christian Henderson, “The UAE as a Nexus State,” *Journal of Arabian Studies*, Vol. 7, No. 1, 2017, p. 91.

② Matthew Hedges, “Small State Security Engagement in Post – Arab Spring MENA: The Case of the United Arab Emirates,” p. 420.

③ Christian Henderson, “The UAE as a Nexus State,” pp. 90 – 91.

又获得安哥拉罗安达港 20 年运营特许权，并投资 1.9 亿美元改善码头，计划将其打造成南部非洲西海岸的贸易中心。^①

（三）领导人的执政风格

阿联酋的外交决策权高度集中于联邦政府，并在很大程度上由总统决定。阿联酋外交大致分为三个时期：2004 年前的扎耶德总统时期，2004—2014 年的哈利法总统时期，以及 2014 年后的穆罕默德时期。^② 阿联酋宪法第 12 条明确规定联邦外交政策旨在支持阿拉伯和伊斯兰的事业和利益，并在遵守《联合国宪章》原则和国际道德标准的基础上，巩固与所有国家和人民的友谊与合作关系。^③ 扎耶德总统时期，阿联酋的外交政策原则是和平解决争端，与战略伙伴公开对话，认为共同经济利益高于政治分歧。扎耶德总统也凭借自身在阿拉伯世界的威望和对外援助的“软实力”，在国际事务上奉行中立政策，把调解地区争端放在外交政策的核心位置。^④ 从 2004 年开始，阿布扎比和迪拜成为新兴的全球枢纽，这标志着阿联酋进入国家发展总体愿景和角色转变新阶段。哈利法总统时期，阿联酋主动介入外部事务的能力和意愿下降，而穆罕默德总统从担任王储时就推动阿联酋执行积极主动的非洲政策。^⑤

穆罕默德总统曾在 1993—2004 年间担任阿联酋武装部队总参谋长，阿联酋军队也是在其担任王储期间完成了建国以来最重大的扩张，他计划把阿联酋打造成具有国际影响力的地区强国。在此战略框架下，阿联酋加强了地区经贸影响力，致力于重塑中东和周边地区的政治安全秩序。阿布扎比和迪拜是阿联酋最具影响力的酋长国，它们都致力于拓展阿联酋的地区影响力和国际地位，但也在伊朗等关键问题上存在分歧，时任阿布扎比王储的穆罕默德在迪拜金融危机期间进一步加强了对外交政策的掌控。2009 年迪拜金融危机期间，阿布扎比向迪拜提供了 100 亿美元的紧急资金。2014 年，阿布扎比和阿联酋中央银行同意就迪拜

① 资料来源：迪拜环球港务集团官网，<https://www.dpworld.com> [2022-04-21]。

② 孙德刚、喻珍：《从威胁平衡到多元平衡：“新中东”视野下的阿联酋对冲战略》，《西亚非洲》2021 年第 2 期，第 76 页。

③ 阿联酋宪法的权威英语翻译版本参见：Refworld, “Constitution on the United Arab Emirates,” p. 9, <https://www.refworld.org/pdfid/48eca8132.pdf> [2022-05-07]。

④ Bahgat Korany and Ali E. Hillal Dessouki (eds.), *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization*, Cairo and New York: The American University in Cairo Press, 2008, p. 464.

⑤ Bahgat Korany and Ali E. Hillal Dessouki (eds.), *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization*, p. 459.

当年到期的 200 亿美元债务进行再融资，以缓解迪拜的还债压力。^① 对此，迪拜予以相应的政治让步，为阿布扎比加强权力提供了契机，为阿联酋推行更加积极的外交政策提供了基础。同时，阿布扎比更加重视迪拜的外交诉求，尤其是巩固和扩大迪拜作为地区交通枢纽的影响力。2011 年至今，阿联酋对外政策从“威胁平衡”转变为“多元平衡”。但是较前两个时期，穆罕默德的外交政策已经从除了对影响国家安全的事件或危机作出应对外，避免参与任何外部军事行动，发展到根据地区形势和自身实力使用公开的军事与外交手段，软硬兼施。穆罕默德王储也凭借和沙特王储间的密切联系加强了阿联酋—沙特联盟在中东和非洲事务上的政策协同。^②

阿联酋、沙特和卡塔尔对非洲政策比较

在海合会成员国中，阿联酋、沙特和卡塔尔都积极拓展在非洲的影响力。但三个国家之间的关系较为复杂，甚至一度发展成卡塔尔外交危机。尽管三个国家展现出介入非洲事务的雄心，但它们的非洲政策不能简单等同于沙特—阿联酋联盟拓展至非洲或卡塔尔外交危机外溢到非洲的产物。

（一）沙特和阿联酋非洲政策的异同

沙特通过积极的外交活动和对外援助推行其非洲政策。目前，沙特已和 30 个非洲国家建交，是海合会国家中最多的。2018 年，沙特国王任命前驻埃及大使艾哈迈德·阿卜杜勒·阿齐兹·卡坦（Ahmed Abdul Aziz Kattan）担任非洲事务国务秘书，负责沙特在非洲的外交工作。自上任以来，卡坦在利雅得接待了大量来访的非洲官员，并定期访问非洲。从其工作联系人及内容来看，沙特较为重视萨赫勒地区和东非地区。

在对非援助方面，沙特和阿联酋的政策较为相似。例如，与阿布扎比发展基金类似，沙特发展基金自 1975 年成立起就向非洲国家提供大量援助，并把非洲阿拉伯国家作为主要援助对象国。根据萨勒曼国王人道主义援助和救济中心（King Salman Humanitarian Aid and Relief Centre）公布的数据，沙特为撒哈拉以南非洲 1342 个项目提供了援助，金额超过 76.97 亿美元，仅次于沙特对西亚、北非和南亚地区的援助额。接受沙特援助最多的前 10 位非洲国家分别是：埃及、

① “UAE, Abu Dhabi Roll over \$20 Billion of Dubai’s Debt,” Reuters, March 16, 2014, <https://www.reuters.com/article/us-emirates-dubai-debt-idUSBREA2F0EQ20140316> [2022-04-05].

② Mehran Kamrava (ed.), *Routledge Handbook of Persian Gulf Politics*, Routledge, 2020, p. 104.

突尼斯、苏丹、摩洛哥、毛里塔尼亚、埃塞俄比亚、阿尔及利亚、塞内加尔、吉布提和马里。^① 从援助对象的分布来看，非洲阿拉伯国家（尤其是北非国家）和埃塞俄比亚等合作伙伴仍是其最主要的援助对象。

迄今为止，沙特和阿联酋在东非地区的政策目标趋于一致，即促进地区和平稳定，成为地区秩序主导者。阿联酋在东非地区虽有自身的政策规划，但仍需借助沙特资金和影响力来实现战略目标。例如在索马里，当土耳其和卡塔尔支持索马里中央政府时，沙特和阿联酋则选择支持索马里兰地区的半自治政府。在埃塞俄比亚和厄立特里亚问题上，沙特和阿联酋的利益高度一致，它们通过协同合作在和解过程中发挥了重要作用。^② 此外，沙特和阿联酋也联合挤压伊朗在非洲的战略空间。例如，阿联酋和沙特成功说服苏丹放弃了与伊朗长达 20 年的同盟关系，还在 2019 年 4 月苏丹国内局势发生新一轮动荡后，共同承诺向苏丹政府提供 30 亿美元援助。^③

沙特和阿联酋非洲政策的最大区别在于：前者军事实力更强，但在军事介入非洲的问题上更谨慎。在 2022 年全球（常规）军力排名中，沙特排在全球第 20 位，领先阿联酋 14 位；^④ 沙特是一个军事化程度高的国家，2014—2018 年一直是中东地区军费负担排名第一或第二的国家，也是世界排名第五的军火进口国。^⑤ 此外，沙特现役军人达到 22.7 万人，另有战略导弹部队 2500 人，国民警卫队 10 万人，其军人数量是阿联酋的 5 倍多。^⑥ 但是沙特没有在非洲建立军事基地，即使是在利比亚问题上，沙特也仅限于在政治上支持哈夫塔尔，并没有像阿联酋一样在军事上援助哈夫塔尔附属部队。^⑦

（二）卡塔尔与阿联酋非洲政策的异同

相较于沙特和阿联酋，卡塔尔是介入非洲事务的后来者。从 20 世纪 70 年代

-
- ① Saudi Aid Flatfom, “Beneficiary Countries,” <https://data.ksrelief.org/Projects/BC> [2022-04-25].
- ② Carnegie Endowment for International Peace, “Saudi Arabia and the UAE Look to Africa,” October 23, 2018, <https://carnegieendowment.org/sada/77561> [2022-05-12].
- ③ Kenneth Katzman, “The United Arab Emirates (UAE): Issues for U. S. Policy,” Congressional Research Service, October 28, 2021, p. 12.
- ④ Global Firepower, “2022 Military Strength Ranking,” <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php> [2022-05-19].
- ⑤ 斯德哥尔摩国际和平研究所：《SIPRI 年鉴 2019：军备、裁军和国际安全》，牛津大学出版社 2020 年版，第 204—209 页，<https://www.sipri.org/sites/default/files/YB%202019%20Chinese.pdf> [2022-05-19].
- ⑥ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2022*, p. 319.
- ⑦ Benjamin Augé, “Saudi Arabia’s Policy in Africa: Vectors and Objectives,” *Institut Français Des Relations Internationales*, February 6, 2020, <https://www.ifri.org/en/publications/editoriaux-de-lifri/lafrique-questions/saudi-arabias-policy-africa-vectors-and-0> [2022-05-22].

开始, 卡塔尔就同非洲国家建交, 但其主要建交国仍是存在民族、宗教与文化纽带的非洲阿拉伯国家。进入 21 世纪后, 卡塔尔才和撒哈拉以南非洲国家建交。^① 即使与非阿盟成员国建交, 部分卡塔尔驻非洲外交官也是留在国内, 非洲国家驻卡塔尔的外交官员较难接触到卡塔尔政要, 导致卡塔尔和非洲国家的交流有限。^② 同时, 经贸合作水平较低也是制约卡塔尔和大部分非洲国家开展合作的主要因素。例如, 2019 年日本、韩国、中国、印度和新加坡等亚洲能源进口国是卡塔尔主要的出口贸易伙伴国, 美国、中国、德国、英国和印度是卡塔尔主要的进口贸易伙伴国, 而撒哈拉以南非洲国家占卡塔尔进口和出口贸易额的比重仅为 0.46% 和 0.73%。^③ 除经济合作水平不高以外, 卡塔尔和非洲国家的政治、安全合作也较少, 这是因为卡塔尔在相关问题上或倾向于同西方大国协商, 或选择独立应对, 较少和非洲国家进行直接的政策协调。^④ 值得注意的是, 卡塔尔既往的非洲政策压倒性地重视非洲阿拉伯国家, 并依靠西方国家, 这使其在外交危机期间遭遇严峻挑战。2017 年, 卡塔尔被阿联酋、埃及等国联合封锁, 虽然试图在非洲展开外交斡旋以打破外交封锁, 但是相关努力受到沙特、埃及等国掣肘, 利比亚、毛里求斯、科摩罗等非洲国家也宣布和卡塔尔断交。^⑤ 直到 2021 年 1 月第 41 届海合会首脑峰会, 沙特、阿联酋、巴林和埃及宣布全面恢复和卡塔尔的外交、贸易、交通联系后, 卡塔尔外交危机才宣告结束。

外交危机后, 卡塔尔也利用自身经济实力拓展在非洲的影响力, 并与阿联酋形成竞争关系。例如, 2021 年 6 月卡塔尔主办了阿盟峰会, 并在埃及和苏丹要求下讨论了复兴大坝危机的解决方案, 这为卡塔尔提供了“抵消”阿联酋非洲影响力的契机。一方面, 埃及对阿联酋的中立立场感到失望, 转而寻求卡塔尔支持; 另一方面, 埃塞俄比亚政府曾在 2008 年宣布和卡塔尔断交, 但 2012 年恢复外交关系后双边关系不断提升, 所以埃及希望卡塔尔对埃塞俄比亚施加影响, 使

① Benjamin Augé, “Diplomatic Relations between Qatar and Sub – Saharan Africa: An Evolving Affair,” *Institut Français Des Relations Internationales*, August 2016, p. 6, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/notes_qatar_afrique_en_oksl.pdf [2022 – 05 – 26].

② Benjamin Augé, “Diplomatic Relations between Qatar and Sub – Saharan Africa: An Evolving Affair,” pp. 8 – 11.

③ World Integrated Trade Solution, “Qatar Trade Balance, Exports and Imports by Country 2019,” <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/QAT/Year/2019/TradeFlow/EXPIMP/Partner/by-country> [2022 – 05 – 28].

④ Benjamin Augé, “Diplomatic Relations between Qatar and Sub – Saharan Africa: An Evolving Affair,” p. 25.

⑤ Benjamin Augé, “Saudi Arabia’s Policy in Africa: Vectors and Objectives,” pp. 1 – 2.

危机解决方案朝有利于埃及的方向发展。^① 相较于沙特、阿联酋，卡塔尔在非洲的参与度和影响力都较低，但“重新重视非洲”的卡塔尔将有望成为非洲国家寻求外国直接投资和援助的对象国。

结 语

21 世纪初期，非洲成为阿联酋拓展国际市场，提升外交与军事影响力的前沿地带，非洲政策也大致形成了经济全面合作、政治多方开拓、军事突出要点的特色。阿联酋在发展和更多非洲国家关系的同时，采取了差异化合作方式：和北非、东非国家进行政治、经济、军事三位一体的多层次系统合作；和其他非洲国家则更多通过援助来建立、加强政治合作，拓展经济合作。通过这种差异化合作方式，阿联酋大致实现了在非洲的经济利益与政治诉求，既拓展了经济合作，也参与塑造了北非和非洲之角的地区秩序，并维护和巩固了地区枢纽国的地位。但在大国博弈日趋激烈的背景下，阿联酋不仅面临和西方大国、新兴大国相比影响力相对有限的问题，同时也面临和土耳其、伊朗、卡塔尔等其他中东国家竞争非洲影响力的挑战，尤其后者可能加剧非洲已有的地区矛盾。

2021 年 12 月，阿联酋总统发表讲话称，追求地区和全球和平以及维护睦邻原则继续成为阿联酋外交政策的支柱，促进与主要国家、新兴国家和发展中国家的伙伴关系，以实现促进宽容文化、控制冲突等目标，并提供人道主义和发展援助，是阿联酋“光荣历程和道德义务的组成部分”。^② 考虑到新当选的穆罕默德总统从 2014 年起就是阿联酋外交和安全政策的实际制定者，未来阿联酋的非洲政策将保持连续性，非洲也仍是阿联酋拓展政治、经济和军事影响力，展现“大国抱负”的重要目标地区之一。

（责任编辑：贺杨 责任校对：李若杨）

① Yoel Guzansky and Ofir Winter, “Does Qatar’s Return to the Arab World Run through Egypt?” *INSS Insight*, No. 1493, June 30, 2021. pp. 2–3.

② “We’re Ushering in Next 50 Years with A Comprehensive, Well – Thought – Out Strategic Vision: UAE President,” *Gulf News*, December 1, 2021, <https://gulfnews.com/uae/we-are-ushering-in-next-50-years-with-a-comprehensive-well-thought-out-strategic-vision-uae-president-1.84090019> [2022 – 05 – 14].

The Security Cooperation between the African Union and African Sub – Regional Organizations

Hu Erjie

Abstract: Since the beginning of the 21st century, the African Union (AU) and African sub – regional organizations have been playing an increasingly significant role in maintaining peace and security, and the two sides have worked in close partnership. The security cooperation between the AU and African sub – regional organizations has undergone a gradual process of development, and the cooperation mechanism has been continuously improved. Currently, the AU and African sub – regional organizations have formed the principle of “giving play to supplementary, complementary, and comparative advantages” in security cooperation, which is reflected in the practice of Africa’s independent peace action. Although the security cooperation between the AU and African sub – regional organizations has produced initial results, the efforts to deepen cooperation are still constrained by many factors, mainly manifested as divergences in the concept of regionalism, vague legal frameworks, weak financial and logistical support, as well as member overlaps, divides, and unrest in African sub – regional organizations.

Keywords: The African Union (AU), African sub – regional organizations, African security, peace action

Author: Hu Erjie, Associate Professor at School of International Relations, National University of Defense Technology (Nanjing 210039).

The Characteristics and Influencing Factors of the UAE’s Africa Policy at the Beginning of the 21st Century

Yu Zhen and Xiao Beng

Abstract: At the beginning of the 21st century, the UAE became an important emerging external player in the African region. It has not only become a major investment and trading partner of many African countries, but also strengthened its military presence in the Horn of Africa. On the basis of reviewing the development of the UAE’s policy toward Africa from the 1970s to the present, this paper analyzes the characteristics and influencing factors of the UAE’s Africa policy at the beginning of the 21st century, and compares the similarities and differences between the UAE’s Africa policy and that of Saudi Arabia and Qatar. From the 1970s to the end of the 1990s, the UAE mainly provided foreign aid to Africa and

the two sides gradually conducted economic and trade cooperation; at the beginning of the 21st century, the political, economic and trade relations between the UAE and African countries increased rapidly, and the UAE increased its military presence in Africa. The UAE has attached more importance to the strategic pivot countries in Africa, and has adopted flexible policies toward other African countries, reflecting the diplomatic ambitions of a small country, but these policies have had relatively limited impact on Africa. The complex regional security situation and the relatively weak military strength, the urgent need to protect its overseas economic interests, and the leadership's governing style are the most important factors influencing the UAE's Africa policy in the early 21st century. In the foreseeable future, the UAE's African policy will maintain its continuity, and Africa will still be one of the important target regions for the UAE to enhance its political, economic and military influence and demonstrate its "great power ambition".

Keywords: The UAE, diplomatic policy, Africa policy, foreign aid, the Horn of Africa

Authors: Yu Zhen, Associate Professor at School of Marxism, Xiangtan University (Xiangtan 411105); Xiao Ben, PhD Candidate at School of International Studies, Jinan University (Guangzhou 510632).

China – Africa Green Cooperation from the Perspective of Building a Global Ecological Civilization

Wang Wanfa and Zhang Yanzhu

Abstract: Green cooperation is not only an important part of China – Africa cooperation, but is also promoting the building of a China – Africa community with a shared future in the new era. China – Africa green cooperation and building a global ecological civilization are highly consistent, interactive and integrated. China – Africa green cooperation is an important part and demonstration project of jointly building a global ecological civilization. As the theory and practice of building a global ecological civilization continues to develop and enrich, its impact on China – Africa green cooperation is becoming more and more profound. China – Africa green cooperation has made important progress and achievements in combating climate change, ecological and environmental protection, green development and global green governance, mainly through mechanisms of the Forum on China – Africa Cooperation (FOCAC), the "Belt and Road" Initiative, as well as via multilateral platforms such as the United Nations (UN). Building a