

沙特阿拉伯的非洲之角政策： 历史演变与效果评估

马 晓 霖 梁 国 璇

内容提要 “阿拉伯之春”爆发后，地区局势发生剧烈变化，迫使沙特调整对外战略。考虑到地理位置、历史联系以及宗教与文化认同等因素，非洲之角在沙特外交战略中的地位愈发突出。2015年萨勒曼上台后，沙特外交进入新阶段，其非洲之角政策主要涉及安全建设、经济援助和反恐合作三个方面，并体现出以国际组织为依托、以军事部署为重要手段和通过经济援助不断渗透等特点。沙特在非洲之角的战略目标是维持地区影响力，进一步与伊朗争夺话语权。目前，沙特的非洲之角政策已经发挥出一定作用，但由于受诸多因素影响，这些政策能够在多大程度上达到预期目标仍是未知数。

关 键 词 沙特阿拉伯 非洲之角 战略意义 外交政策

作者简介 马晓霖，浙江外国语学院教授（杭州 310023）；梁国璇，上海大学文学院博士研究生（上海 201900）。

沙特阿拉伯（以下简称“沙特”）位于亚洲西部的阿拉伯半岛，濒临红海和波斯湾，是世界主要的石油生产国和出口国。对沙特来说，无论南下北上，其对外贸易均受非洲之角安全态势的直接影响，因此沙特十分看重非洲之角在全球贸易网络中重要的战略地位。同时，非洲之角还生活着数千万穆斯林，与沙特在宗教上有着天然的纽带关系。自费萨尔时期开始，通过经济和文化援助等方式，沙特建立了一个庞大的非洲盟友关系网。其中，隔海相望且矿产资源丰富的非洲之角一直是沙特对非洲政策的重中之重。“阿拉伯之春”爆发后，中东安全形势不断恶化，地区大国间博弈持续加剧，传统势力范围面临解构和重组。随着沙特、伊朗、以色列和土耳其等地区大国的权力斗争逐步升级，非洲成为中东地区大国竞相争夺的新焦点。沙特的非洲之角政策以“2030愿景”和伊斯兰军事反恐联盟（IMCTC）为载体，力图遏制伊朗向非洲之角地区渗透和扩张，维护自身

传统利益。通过强化安全建设、加大经济援助，以及开展反恐合作等一系列具体措施，沙特在非洲之角的影响力不断扩大。

沙特外交政策的历史演进

自 1932 年建国以来，沙特外交政策大致经历了三个发展阶段：从建国到“阿拉伯之春”爆发前，沙特外交强调独立自主，以温和稳健的多元外交为基调，奉行睦邻政策，不干涉他国内政，力求巩固在阿拉伯和伊斯兰世界的地位。“阿拉伯之春”爆发后，沙特一改往日温和与低调的姿态，积极介入地区事务，专注于地区外交，不断扩大地区和国际影响力。2015 年萨勒曼执政后，沙特外交进入新阶段，在“2030 愿景”指导下，展现出积极主动的进取态势，展开具有鲜明现实主义色彩的攻势外交。随着地区大国的权力斗争持续升级，沙特外交政策的演变和调整也受到影响。在全球层面，沙特推行平衡外交，促进对外关系多元化。沙特既加强与传统盟友的关系，升级与中国、俄罗斯等新兴大国的双边关系，避免在域外大国博弈中选边站队；还逐步同亚非拉国家建立友好关系，塑造与强化新型中等强国的国际角色。

（一）“阿拉伯之春”爆发前的沙特外交

1932 年沙特王国正式成立，首任国王伊本·沙特（Ibn Saud）的治国理念较为开明，积极推动现代化改革。一方面，坚持伊斯兰教至高无上的地位，强调伊斯兰教的绝对权威，用伊斯兰教特别是瓦哈比教义规范社会生活；另一方面，任何新技术只要不与伊斯兰教精神相抵触，即使《古兰经》没有明文规定，也可以接受。^①在瓦哈比教义的指导下，伊本·沙特确立了本国外交政策的基调，即以伊斯兰教和石油为基础，以巩固王权和维护国家利益为宗旨，奉行中立的外交路线，力求改善与阿拉伯国家的关系，同时走出阿拉伯世界，以扩大自身影响力。在国际层面，沙特积极开展大国外交，例如与美国合作开发石油资源，在二战中支持协约国，允许美国在沙特修建军事基地，并在冷战时加入美国阵营。在地区层面，强调沙特作为伊斯兰文明的发祥地、先知穆罕默德的故乡和“圣城守护者”等独有优势，意图维护自身在阿拉伯世界的大国地位，争夺在伊斯兰世界的领导权。

20 世纪 50—60 年代，埃及领导人贾迈勒·阿卜杜尔·纳赛尔（Gamal Abdel

^① 彭树智《中东史》，人民出版社 2010 年版，第 318 页。

Nasser) 引领的阿拉伯民族主义高歌猛进，对传统的封建主义和泛伊斯兰主义形成巨大冲击，阿拉伯世界内部的政治倾向和意识形态差异日渐凸显，保守的君主制国家与激进的共和制国家矛盾丛生，以沙特为首的君主国和保守政权成为激进阿拉伯民族主义者的“革命对象”。^① 在此背景下，沙特高举泛伊斯兰主义旗帜，强调全世界穆斯林的团结协作。同时，沙特利用激增的石油红利，实现了经济爆炸式发展，对外援助逐渐成为沙特最重要的外交工具之一。1979年，伊朗爆发伊斯兰革命，打破了海湾地区原有的政治生态，沙特政权的合法性遭到伊朗霍梅尼主义的挑战。两伊战争爆发后，沙特及其他海湾阿拉伯国家全力支持伊拉克，以遏制伊朗向西渗透，沙特与伊朗新政权的关系日益恶化，并在1987年因朝觐流血冲突而彻底决裂。沙伊关系破裂为此后中东权力斗争，特别是身份政治博弈，奠定了基调。2011年“阿拉伯之春”爆发后，作为彼此最大的竞争对手，两国在也门战争、叙利亚内战等一系列地区问题上激烈对抗。

（二）“阿拉伯之春”爆发后沙特外交政策的调整

2011年“阿拉伯之春”爆发后，西亚与非洲多国皆牵涉其中。此次事件造成中东地缘政治的复杂演变，伊斯兰主义再次崛起，教俗纷争与教派矛盾重新发酵。虽然沙特受影响相对较小，但是“阿拉伯之春”极大地改变了其战略环境，阿拉伯世界的主导权也在一夕之间发生变更，由传统阿拉伯国家领头羊埃及暂时“让渡”给富裕、稳定且强势的沙特。由此，为维护本国在中东地区的大国地位，并在地区政治格局重构过程中抢占先机，沙特以强势手段积极展开地区外交，甚至以武力介入地区事务。

面对新格局和新形势，沙特一改往日温和与低调的姿态，以扩展地区影响力、谋求地区领导权为首要目标，外交重心进一步向西亚北非地区靠拢，高举宗教旗帜并武力介入地区事务。由“阿拉伯之春”引发的地区热战主要有：利比亚战争、叙利亚战争和也门战争，沙特皆以不同程度和方式介入其中。教派不仅成为影响战争爆发的重要因素，还充当着各派力量争夺地区领导权的工具。^② 一方面，代表逊尼派的沙特和代表什叶派的伊朗以宗教为旗帜展开了一系列代理人战争。例如，在叙利亚战争中，由于阿萨德政府长期与伊朗保持密切联系，沙特积极支持逊尼派势力推翻现政府；沙特还主动介入巴林叛乱，支持巴林政府镇压什叶派教徒的街头运动，并助力约旦等国派遣士兵协助维稳，巴林内部矛盾最终

① 姜英梅 《沙特王国外交政策及发展态势》，《国际政治研究》2005年第2期，第83页。

② 刘中民 《试析中东变局中的教派矛盾——以巴林问题为案例的分析》，《当代世界与社会主义》2016年第2期，第139页。

演变为沙特和伊朗的代理人战争。另一方面,在逊尼派内部,沙特与土耳其、埃及等地区大国争夺伊斯兰世界领导权。例如,在埃及政治转型过程中,沙特反对土耳其支持的穆兄会,配合塞西政府将穆兄会定性为恐怖组织。然而,沙特的强势介入收效甚微,有时甚至会加剧地区紧张局势,反而使沙特国家安全遭受更大威胁。

2015 年萨勒曼继承王位后,沙特外交进入新的转型期,外交主动性显著增强。2016 年沙特制定的“2030 愿景”,为其外交转型提供了方向与指导。该愿景提出,沙特的自我定位是阿拉伯世界与伊斯兰世界的核心国家、全球投资强国、连接亚欧非三大洲的世界枢纽。^①在此基础上,沙特积极调整外交布局,将重心从地区转向地区与全球并重。在全球层面,沙特开展对大国的平衡外交,塑造新型中等强国的角色。随着美国开始战略收缩,沙特不断淡化对美国的“追随”,拓展外交空间,强化外交自主性。但不可否认的是,美国依然是沙特最重要的盟友。沙特平衡外交存在明显的侧重,与美国及西方国家主要是在“高政治”领域合作,而与新兴国家的合作则集中于“低政治”领域。在地区层面,以遏制伊朗为目标,沙特重视发展与埃及等地区大国的关系,致力于拓展周边外交空间。首先,伊朗及什叶派成为沙特评估地缘政治最重要的指标;^②其次,注重构建区域关系,深化在伊斯兰世界、阿拉伯世界以及中东地区的复杂联系;最后,显著提升非洲在外交布局中的地位。萨勒曼执政后,非洲特别是“非洲之角”成为沙特外交布局的重点地区。无论从地理、经济抑或是地缘政治上看,非洲之角对沙特都具有重要的战略意义。

(三) 沙特与非洲之角的交往历史

“阿拉伯之春”爆发后,非洲在沙特外交部署中的战略意义显著提升。早在 20 世纪 50—60 年代,非洲大陆丰富的矿产、农业资源以及广阔的市场便已受到沙特关注。同时,非洲大陆还生活着数量庞大的穆斯林,这对沙特团结穆斯林、强化伊斯兰外交具有重要意义。最初,沙特在非洲的外交投入集中于“低政治”领域,经济援助是其主要工具。自 20 世纪 70 年代以来,非洲国家一直是沙特对外援助的主要对象,而非洲发展计划则是沙特对外援助的主要受益者。值得一提的是,沙特向阿拉伯发展银行、石油输出国组织等多边机构提供的财政援助也大部分流向非洲。“阿拉伯之春”发生以来,特别是萨勒曼执政后,通过首脑外

① “Kingdom of Saudi Arabia: Vision 2030,” *Saudi Vision 2030*, 2016, <http://vision2030.gov.sa/download/file/fid/417>, accessed September 20, 2022.

② 陈杰 《萨勒曼执政以来沙特的外交转型: 志向、政策与手段》,《阿拉伯世界研究》2020 年第 1 期,第 69 页。

交、经济外交、援助外交、宗教外交和斡旋外交等方式，沙特积极发展同非洲国家的关系。

非洲之角是沙特拓展周边外交空间的重要着力点，也是沙特对非外交最关注的区域。早在 20 世纪 60 年代，费萨尔国王就曾访问索马里、苏丹等非洲之角国家，并向多个非洲之角国家提供经济援助，非洲之角国家也是沙特参与南南合作的重要伙伴。20 世纪 70 年代，在石油经济的推动下，沙特的对外援助能力大幅上升，并逐步建立起一个相对完善的对外援助体系。非洲之角国家一直是沙特对外援助的主要对象，而索马里则是沙特人道主义援助的主要受援国。截至 2022 年，沙特对非洲之角国家的总援助额高达约 40 亿美元，援助项目上千项。^① 其中，由于国内缺少耕地、粮食供应不足，沙特试图在非洲之角建造一个粮食基地，农业成为沙特援助非洲之角国家的重点领域。例如，21 世纪初，沙特在苏丹、埃塞俄比亚等国启动了“农业发展计划”，以补充国内粮食需求。“阿拉伯之春”爆发后，随着沙特与伊朗的竞争不断升级，非洲之角对沙特的战略意义显著提升。

沙特的非洲之角政策

“阿拉伯之春”爆发后，中东地区的新态势刺激沙特重新关注非洲，并向非洲纵深拓展。2015—2018 年，时任沙特外交大臣阿德尔·朱拜尔（Adel al-Jubeir）就曾多次访问非洲，另外沙特还宣布设立非洲事务外交国务大臣。^② 沙特对非洲之角的关注度明显上升，主要鉴于以下几个原因：首先，伊朗成为“阿拉伯之春”的“赢家”，成功打通从波斯湾到地中海的“什叶派之弧”；^③ 沙特则试图寻找新战场，展开对伊朗的战略反击，而无论是安全抑或是文化，非洲之角都是沙特遏制伊朗的重中之重。其次，在“2030 愿景”指导下，沙特力求实现战略转型，而非洲之角既是理想的战略突破口，也是最具条件的战略跳板。由此，沙特在非洲之角的外交政策以安全建设为首要任务，以直接强化军事存在、巩固经济地位以及构造逊尼派世界领导者角色为手段，力图将非洲之角划入沙特势力范围。

① Saudi Aid Platform, <https://data.ksrelief.org>, accessed August 15, 2022.

② (دراسة) والممارسات المصالح.. أفريقيا في السعودية السياسة, <https://pharostudies.com/?p=4581>, 访问日期: 2022 年 8 月 15 日。

③ 马晓霖《伊朗：西扩见底危机初现的 2017 年》，载冀开运主编《伊朗发展报告（2017—2018）》，社科文献出版社 2019 年版，第 5 页。

（一）安全建设

沙特在非洲之角的战略重点之一即是安全建设，主要体现在三个方面：直接强化军事存在、提供军事援助以及协调地区冲突。

第一，强化沙特在非洲之角的军事存在，修建军事基地。通过在非洲之角国家设立军事基地，沙特试图强化在非洲大陆的军事力量，从而将相关国家纳入沙特军事联盟的版图之中，增强与伊朗对抗的实力。2014 年也门爆发内战，这场战争促成沙特与非洲之角国家军事合作关系的形成。战争爆发后，沙特相继在索马里、吉布提以及苏丹等逊尼派伊斯兰国家建立军事基地，并在共同打击什叶派胡塞武装的目标下逐步建立起盟友关系。例如在 2017 年 1 月，沙特与吉布提签署了一项关于建立新军事基地的协议。^① 一方面，吉布提与也门隔红海相望，沙特试图通过建立军事基地巩固对也门南部的控制；另一方面，该基地有利于维护曼德海峡的安全，确保红海和亚丁湾的贸易畅通。

第二，展开军事援助。自“阿拉伯之春”发生以来，对外援助尤其是军事援助一直是沙特推动地区外交最重要的工具。在 21 世纪初石油经济繁荣的背景下，沙特强大的经济实力能够支撑其开展援助外交，提供援助成为沙特拉拢地区盟友最主要的手段之一。在非洲之角，沙特已向苏丹、索马里以及厄立特里亚等国提供了长期大量的军事援助。例如，2015 年苏丹以承诺万名步兵在也门战争中支持沙特联军为条件，换取沙特及其盟友阿联酋约 70 亿美元的军事援助，用于发放士兵工资和社会补贴等。2019 年，沙特与苏丹签署协议，承诺向苏丹军方提供 30 亿美元的经济援助。^② 此外，沙特也积极组织各项军事演习，与非洲之角国家交流军事技术。例如，2016 年沙特邀请苏丹参加其主办的“北方雷霆”军事演习。^③

最后，沙特积极参与非洲之角的冲突解决，充当地区安全建设者。例如，2007 年沙特在吉达主办了关于索马里问题的和解会议。此外，沙特还与阿联酋、埃及加强合作，参与解决埃塞俄比亚与厄立特里亚冲突。在沙特的积极调停下，2018 年 9 月埃塞俄比亚总理与厄立特里亚总统在吉达签署和平协议，为化解冲突铺平了道路。在苏丹，2019 年 4 月旧政权垮台后，沙特介入苏丹政治过渡，宣

① Gerald Feierstein and Craig Greathead, “The Fight for Africa: The New Focus of the Saudi-Iranian Rivalry,” Middle East Institute September 2017 p. 3.

② International Crisis Group, “Intra-Gulf Competition in Africa’s Horn: Lessening the Impact,” September 19 2019 p. 9.

③ Shaul Shay, “The Growing Military Ties between Sudan and Saudi Arabia,” Israel Defense April 23 2017 <https://www.israeldefense.co.il/en/node/29324> accessed August 18 2022.

布向苏丹提供 30 亿美元的经济援助。^① 为了巩固沙美关系、推进沙特默许的中东和平进程，苏丹加盟了阿联酋、巴林和摩洛哥与以色列关系正常化的《亚伯拉罕协议》。

（二）经济合作

非洲大陆拥有丰富的自然资源和人口数量。一方面，非洲拥有全球约 30% 的矿产储量，是世界上重要的钻石、黄金、铀、木材等资源生产地；另一方面，非洲人口数量庞大，市场规模在全球范围内也具有一定影响力。非洲之角与沙特临近，双方经济往来较为便利，合作内容包括能源、农业、矿业、电信以及基础设施等多个领域。

首先，经济援助是沙特对非外交的传统手段。随着石油经济的发展，沙特利用石油美元积极开展经济外交，尤其是通过增加援助金额和扩大援助对象的方式实现外交目标。在非洲，沙特是提供经济援助最多的阿拉伯国家，对非洲的经济发展起到了重要作用。自 20 世纪 60 年代以来，沙特已向 40 多个非洲国家提供了 600 余笔贷款，价值超过 500 亿沙特里亚尔。其中，由于重要的战略位置、相同的文化与宗教，非洲之角国家在沙特对非援助中占据重要地位。特别是在中东剧变后，沙特进一步加强了对外经济援助的力度，以维护其传统势力。在此背景下，十余年间沙特对非洲之角国家的经济援助显著增长。例如，2015 年沙特向苏丹中央银行贷款 10 亿美元，并承诺投资 22 亿美元用于苏丹水电项目建设。^② 2021 年 5 月，沙特通过援助苏丹 2000 万美元的议案，用以帮助苏丹偿还国际货币基金组织的债务。^③ 2022 年 3 月，苏丹军方访问沙特，沙特领导人表示愿同苏丹进一步加强双边关系，并为苏丹提供经济援助。^④ 索马里的情况也不例外，2017 年 10 月，在索马里与伊朗断绝外交关系后，沙特承诺向其提供 5000 万美元的援助。^⑤

① 阿拉伯半岛的石油政策，<https://pharostudies.com/?p=4581>。

② Eleonora Ardemagni, "The Yemeni Factor in the Saudi Arabia-Sudan Realignment," The Arab Gulf States Institute, April 12, 2016, <https://agsi.org/the-yemeni-factor-in-the-saudi-arabia-sudan-realignment/>, accessed August 15, 2022.

③ "Saudi Arabia Announces \$ 20m Grant to Help Cover Sudan's Debt with IMF," Arab News, May 17, 2021, <https://arab.news/52vcz%7Caccess-date>, accessed August 15, 2022.

④ Baher al-Kady, "Sudan's Military Leader Seeks Saudi," UAE support, March 29, 2022, <https://www.al-monitor.com/originals/2022/03/sudans-military-leader-seeks-saudi-uae-support>, accessed August 20, 2022.

⑤ Abdi Sheikh, "Somalia Gets New Saudi Aid but Stays Neutral in Gulf Crisis," Business News, October 3, 2017, <https://www.horndiplomat.com/2017/10/04/somalia-gets-new-saudi-aid-but-stays-neutral-in-gulf-crisis/>, accessed August 20, 2022.

其次，非洲农业对沙特投资者最具吸引力。据统计，非洲大陆拥有世界上 60% 的未开垦土地，这对于可耕地紧张的沙特具有强大的投资吸引力。研究表明，如果非洲地区的农业和可再生水资源能够得到合理开发，那么到 2030 年左右，该地区在这一行业可以创造一个价值万亿美元的庞大市场。非洲之角与沙特地理位置临近，其经济合作具备货物运输方便、贸易利润空间大等天然优势。沙特积极拓展与非洲之角国家的农业合作，并企图在非洲之角国家建立一个强大的粮食供应基地。近年来，沙特在埃塞俄比亚、吉布提、索马里等非洲之角国家的农业投资实现高速增长。目前，沙特在非洲投资租赁约 200 万公顷土地，其中绝大部分位于非洲之角。例如，吉布提已成为沙特与非洲之角国家间的农业物流中心，双方还签署了一项关于“沙特—非洲钻井和农村发展计划”。^①另外，自 20 世纪 80 年代以来，沙特成为与苏丹经贸往来最密切的阿拉伯国家。据相关报道，2021 年 6 月，沙特与苏丹签署了价值 150 亿美元的土地联合开发项目；沙特还在索马里投资 2000 万美元修建牲畜养殖基地，为两国农牧业进出口贸易服务。

（三）反恐合作

打击恐怖主义是沙特在非洲之角最重要的目标之一。进入 21 世纪以来，随着“9·11”事件、印尼巴厘岛爆炸案以及英国伦敦地铁爆炸案等重大恐怖事件接连发生，国际恐怖主义成为全人类面临的共同威胁。^②“阿拉伯之春”爆发后，相关国家大多成为恐怖主义蔓延的重灾区，沙特尖锐的国内矛盾和长期奉行的瓦哈比保守意识形态也为极端主义滋生提供了土壤，继而威胁到王国的改革开放和长治久安。2017 年，小萨勒曼擢升王储后，领导沙特打造温和伊斯兰、反对宗教极端主义，并呼吁广大盟友以及遭受恐怖袭击的国家共同打击恐怖主义。与此同时，随着“伊斯兰国”逐渐壮大，恐怖主义在非洲大陆呈蔓延之势，颇多非洲国家饱受恐怖主义袭扰，如尼日利亚、索马里和马里等国。在此背景下，打击恐怖主义和宗教极端主义成为沙非关系中最受关注的问题之一，也是沙特对非洲政策最重要的任务之一。非洲之角国家深受恐怖主义影响，其中最严重的当数索马里。自 20 世纪 90 年代以来，索马里缺乏一个有效运作的中央政府，国内局势持续动荡，恐怖组织得以快速生长。“青年党”成立后趁乱起势，成为索马里境内最主要的恐怖组织，该组织还与乌干达和肯尼亚境内的极端组织勾结，策划实施恐怖活动。例如，2012 年“青年党”支持者在肯尼亚发动了近 60 起手榴弹袭

① Abdi Sheikh, “Somalia Gets New Saudi Aid but Stays Neutral in Gulf Crisis,” *Business News*, October 3, 2017, <https://www.horndiplomat.com/2017/10/04/somalia-gets-new-saudi-aid-but-stays-neutral-in-gulf-crisis/>, accessed August 17, 2022.

② 李意 《沙特阿拉伯“去极端化改造”战略》，《国际研究参考》2020 年第 9 期，第 17 页。

击，造成 300 多人死伤。^①

恐怖主义在非洲之角蔓延对沙特国家安全构成严重威胁。目前，沙特与非洲之角国家积极展开反恐合作，其主要内容包括集结反恐联盟和提供反恐援助。首先，作为地区大国，沙特发起组建了地区反恐联盟。2015 年 12 月，由沙特牵头 34 个逊尼派国家共同成立了“伊斯兰国家反恐联盟”，沙特宣称组建反恐联盟旨在扩大国际反恐阵营，加大对极端势力的威慑，共同对抗“伊斯兰国家的恐怖主义”。^② 其中，索马里、乌干达和吉布提等非洲之角国家也纷纷加入联盟。2016 年 2 月，沙特集结 20 多个联盟成员国举行了代号为“北方雷霆”的大规模军事演习。2020 年 1 月，沙特主办的阿拉伯—非洲国家委员会举行了成立仪式。委员会包括 8 个国家，分别是沙特、埃及、约旦、苏丹、也门、厄立特里亚、索马里和吉布提，致力于打击恐怖主义、海盗、非法移民、武器走私和海洋污染。其次，沙特还通过军事援助的方式支持非洲反恐事业，其中索马里、苏丹、吉布提和厄立特里亚获得的援助最多。2017 年，沙特还为非洲沿海地区的反恐部队提供了超过 1 亿欧元的援助。

非洲之角对沙特的战略意义

非洲之角是沙特外交重点关注的区域，具有较高的战略意义。一方面，通过将非洲之角国家纳入区域盟友版图，沙特可以打开在非洲的外交局面，巩固以伊斯兰国家为核心的外交网络；另一方面，沙特希望通过在非洲之角拓展外交部署，对抗及削弱伊朗的地区影响力，恢复其地区领导者的地位。

（一）区域盟友地图多样化

2016 年沙特出台“2030 愿景”，力图将沙特打造为“世界的成功典范和先驱”。在此背景下，沙特一改往日低调与温和的外交风格，强化进攻性现实主义的外交理念，展开外交新攻势。其中，地区外交是沙特对外关系的重点，也是强势外交的集中发力方向。^③ 沙特主动出击，以对抗伊朗及其势力为主要目标，以积极强势的姿态与手段，不断扩大地区影响力。近年来，随着非洲国家的国际影响力不断上升，沙特增强了对非洲国家的重视程度，而非洲之角自然是沙特打开

① 严帅 《非洲恐怖主义发展趋势及其影响》，《当代世界》2013 年第 6 期，第 53 页。

② 《沙特组建反恐联盟 含众多伊斯兰国家》，人民网，2015 年 12 月 16 日，<http://world.people.com.cn/n1/2015/1216/c157278-27937281.html>，访问日期：2022 年 8 月 23 日。

③ 马晓霖 《“萨勒曼新政”与沙特内政外交走向》，《西亚非洲》2018 年第 2 期，第 11 页。

非洲外交局面的跳板和关键节点。因此，无论是地理还是战略意义，非洲之角在沙特外交布局中都占据着举足轻重的地位。具体而言，将非洲之角国家纳入沙特的区域盟友版图，主要有以下两点重要意义。

第一，打开沙特在非洲的外交局面。非洲之角是沙特通往非洲大陆的门户，早在 20 世纪 60 年代，沙特便与多个非洲之角国家建立了外交关系。当时，作为美国的坚实盟友，凭借强大的石油经济，沙特向多个反对苏联的非洲之角国家提供了大量经济援助和武器支持，包括苏丹、索马里以及厄立特里亚等国。^① 除此之外，沙特民间慈善机构积极推动伊斯兰教在非洲之角的传播与发展，资助相关国家修建清真寺和宗教学校。进入 70 年代后，沙特经济飞速发展，导致国内劳动力缺口较大，由此吸引了众多非洲移民。其中，来自苏丹和埃塞俄比亚的移民甚至形成了移民社群。同时，沙特政府以及部分私人投资者还在苏丹和埃塞俄比亚租赁了大片土地用于农业生产，以解决国内粮食供应不足的问题。^② 直到现在，沙特每年仍向苏丹、索马里以及埃塞俄比亚等国提供大量经济援助。虽然宗教对沙特的援助决策起到了一定作用，但主导沙特决策的主要因素显然还是经济实惠和战略考虑。^③ 正因如此，如今沙特依然在非洲之角保持着一定影响力，为沙特进一步打开在非洲的外交局面奠定基础。

第二，巩固以伊斯兰国家为核心的外交网络。沙特外交围绕四个基本圈展开：阿拉伯湾、阿拉伯国家、伊斯兰世界和国际社会。其中，非洲之角同时属于阿拉伯国家、伊斯兰世界和国际社会。^④ 一直以来，沙特以正统伊斯兰国家自居，并自诩为逊尼派世界的领导者和捍卫者。在此背景下，非洲之角对沙特进一步巩固并拓展外交网络必不可少。如果能够与非洲之角国家建立更紧密的联系，尤其是以宗教为纽带的联系，也能强化沙特在逊尼派世界，甚至是伊斯兰世界的领导地位。从非洲之角国家来看，埃塞俄比亚和厄立特里亚刚从战争的阴霾中走出，迫切需要一个能够给予援助的国家；索马里陷入长期的动乱，甚至是无政府状态，也迫切需要外界援助；南北苏丹分裂后，两方也都需要由外界来指导国家重建。对以上各方而言，援助与政治指导还是次要的，如何通过一个纽带来重建

① International Crisis Group, "Intra-Gulf Competition in Africa's Horn: Lessening the Impact," p. 6.

② Peter Schwartzstein, "One of Africa's Most Fertile Lands Is Struggling to Feed Its Own People," *Bloomberg Businessweek*, 2 April 2019, <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/content/462699/one-of-africas-most-fertile-lands-is-struggling-to-feed-its-own-people/>, accessed August 25 2022.

③ [美] 威廉·匡特 《石油巨人——八十年代的沙特阿拉伯》，李国富、伍永光译，世界知识出版社 1986 年版，第 53—54 页。

④ (دراسة) والممارسات المصالح .. أفريقيا في السعودية السياسية <https://pharostudies.com/?p=4581>.

国族认同和凝聚人心，才是当前最重大的问题。如此一来，宗教不失为一种考量。但在长期动乱中，非洲之角已不是一片清静的土地，而是各种势力的角斗场。由于各方争相抢夺地盘，这一地区很难在没有外部势力的干预下形成统一的国族认同。因此，沙特若能强势进入非洲之角，扩大各方面影响力，特别是强化与当地逊尼派政府的密切联系，那么今后在非洲之角的影响力势必不可小觑。

（二）对抗宿敌伊朗的影响力

沙特在非洲之角拓展外交部署的一个重要目标，即削弱伊朗影响力，恢复沙特地区领导者的“天然”地位。“阿拉伯之春”爆发后，西亚与非洲的政治格局发生巨大变化。世界大国正不断退出，而沙特、以色列、土耳其和伊朗等地区大国的影响力则迅速上升，地缘政治竞争日趋激烈。特别是3个伊斯兰大国在传统势力范围内基本形成3派：即由沙特领导的逊尼派集团、伊朗领导的什叶派集团，以及卡塔尔—土耳其联盟。^①近年来，沙特、土耳其和伊朗三方势力在非洲大陆展开了激烈的外交争夺。在非洲之角，沙特和伊朗的竞争最为激烈，双方都试图通过军事、经济和文化渗透等方式强化政治影响力，特别是在厄立特里亚、苏丹和索马里等国，从而维持海湾地区的权力平衡，确保自身国家利益。在此背景下，域外大国在非洲之角的地缘政治竞争加剧了区域紧张局势，地区分裂和政治风险陡然增加，但非洲之角的混乱局势也为地区大国向外渗透提供了重新洗牌的机会。

也门战争改变了沙特和伊朗在非洲之角的力量对比。战争爆发前，非洲之角部分国家一直在军事、经济以及核问题上与伊朗保持合作关系。其中，厄立特里亚是伊朗在非洲之角的关键盟友，伊朗军队长期驻扎在该国港口。2015年也门内战爆发后，伊朗通过索马里向胡塞武装分子走私武器和物资，并联合胡塞武装、厄立特里亚和索马里，控制红海海岸，为伊朗抵御外部压力提供了重要的威慑力量。在此背景下，沙特进一步提升了非洲之角的战略地位，并力图强化自身在该地区的军事力量，建立针对伊朗的逊尼派军事阵线，从而改变与伊朗的力量对比。具体而言，沙特采取了一系列举措。一方面，扩大经济援助，拉拢非洲之角国家。在也门战争中，为获取非洲之角国家的军事支持，沙特向这些国家提供了大量经济援助。例如，2016年4月，沙特向苏丹提供了50亿美元的军事援助，

^① Federico Donelli and Giuseppe Dentice, “Fluctuating Saudi and Emirati Alignment Behaviours in the Horn of Africa,” *The International Spectator*, Vol. 55, No. 1, 2020, pp. 126–142.

换取苏丹在也门战争中的军事支持。^① 另一方面，建立军事基地。2015 年 4 月，为支持也门战争中的沙特联军，沙特与厄立特里亚达成一项关于建设海湾合作委员会（GCC）军事基地的协议。^② 2017 年沙特又与吉布提签署了首个海外基地建设协议。^③ 军事协议的签署和数额庞大的军事投入意味着沙特在某种程度上掌握了非洲之角的安全仲裁权，削弱了伊朗的地区影响力，也在一定程度上扭转了沙特与伊朗在非洲之角的力量对比。

沙特非洲之角政策的效果评估

“阿拉伯之春”发生以来，沙特与非洲之角国家的关系实现了质的发展。当今世界正处于百年未有之大变局，复杂多变的国际局势要求各国抓住机遇、迎接挑战。沙特努力适应国际环境、调整自身战略定位，做出与自身能力和需求相匹配的战略选择，尤其是作为“国际和地区大国崛起”的战略目标，主导着这一时期沙特外交的基本方向。从国际层面来看，沙特将自身定位为新型中等大国，进一步拓展外交空间，并积极在国际事务中发声；从地区层面来看，沙特外交的重点几乎全部倾注于与伊朗的竞争之中。在此背景下，沙特审时度势，迅速提升非洲尤其是非洲之角的战略地位，紧防伊朗及其代表的什叶派势力向南扩张。

首先，从合作领域来看，沙特的非洲之角政策超越了既有传统，即从以促进经济社会福祉为宗旨的“低政治”领域，转向以关注国家安全和国际和平为宗旨的“高政治”领域。除延续惯用的经济援助手段以外，沙特在非洲之角直接开展安全建设，采取了一系列措施，包括修建军事基地、武力介入地区事务、组建伊斯兰军事联盟以及加强反恐合作等，从而在国际和地区大国的权力之争中，确保自身在非洲之角甚至整个非洲大陆的利益最大化。沙特在非洲之角的一系列军事措施有助于加强曼德海峡的安全，减轻海盗和恐怖组织的威胁。

其次，从地区权力斗争的角度来看，沙特较为成功地打击了伊朗在非洲的发展势头，并且为在也门战争中与伊朗较量赢得助力。沙特对非洲之角国家采取了一系列积极政策，拉近了双方关系，弱化了伊朗的地区影响力。尤其是自也门战

- ① Baher al-Kady, "Sudan's Military Leader Seeks Saudi," <https://www.al-monitor.com/originals/2022/03/sudans-military-leader-seeks-saudi-uae-support>, accessed September 9, 2022.
- ② International Crisis Group, "Intra-Gulf Competition in Africa's Horn: Lessening the Impact," p. 7.
- ③ John Aglionby and Simeon Kerr, "Djibouti Finalizing Deal for Saudi Arabian Military Base," *Financial Times*, January 17, 2017, <https://www.ft.com/content/c8f63492-dc14-11e6-9d7c-be108f1c1dce>, accessed September 9, 2022.

争爆发以来，沙特及其海湾盟友国积极拉拢非洲之角国家加入逊尼派穆斯林阵营，阻断伊朗通过红海的航运线路，弱化伊朗在也门战争中的对抗程度，排挤伊朗在红海沿岸的势力，从而有效遏制伊朗在非洲大陆进一步扩张。

在非洲之角，沙特对苏丹政策是遏制伊朗的核心。1989年，奥马尔·巴希尔（Omar Bashir）通过发动军事政变上台后，与哈桑·图拉比（Hassan al-Turabi）领导的宗教势力结盟，主张泛伊斯兰主义，推行社会伊斯兰化，并在外交上亲近伊朗。在此背景下，沙特与苏丹的关系急剧恶化，沙特指责苏丹是伊朗的附庸，参与美国领导的对苏制裁，并支持苏丹的反政府武装。然而，沙特对苏政策的实施效果并不理想，反而进一步将苏丹推向伊朗。2013年，沙特与海合会共同制定了一项政策，意在将苏丹重新拉回本阵营，共建针对伊朗的逊尼派伊斯兰阵线。2014年也门战争爆发后，沙特急切拉拢其他阿拉伯国家共建反胡塞联盟。在非洲之角，苏丹海岸线对伊朗向胡塞武装走私武器和运送物资具有战略意义，因此苏丹与伊朗的合作不利于沙特在也门的处境。同时，由于长期遭受国际制裁，苏丹经济和社会早已一片狼藉，与伊朗抱团取暖似乎无益于苏丹解决问题，苏丹政府急需各类援助、解除制裁以及与西方关系正常化的途径。在此背景下，苏丹紧握沙特抛来的橄榄枝，加入沙特阵营。2014年9月，苏丹政府决定关闭伊朗开设的文化中心，并以传播什叶派思想为由，要求伊朗文化参赞和文化中心工作人员在72小时内离境。^①2015年10月，苏丹第一副总统巴克利·哈桑·萨利赫（Bakri Hassan Salih）宣布，苏丹政府准备派出一支6000人规模的地面部队，参与打击胡塞武装和支持也门前总统阿里·萨利赫（Ali Saleh）的军事行动。^②2016年，苏丹、索马里和吉布提宣布与伊朗断交，可见沙特外交在非洲之角取得了一定的成功。

最后，非洲之角面临的复杂问题也对沙特提出了严峻挑战。第一，非洲之角的动荡局势威胁着沙特国家安全。近两年来，受军事冲突、外部干涉、极端天气、疫情肆虐等多重因素影响，该地区不时爆发冲突，给地区和平与发展带来挑战。当前，沙特在非洲之角已取得一定成果，但扩大势力范围必然是把双刃剑。第二，非洲之角的经济和社会问题较为严重，极大地限制了沙特外交活动的开展。尤其是受新冠肺炎疫情影响，全球经济持续低迷，对沙特和非洲之角的经济造成冲击，也对以经济援助为重要手段的沙特外交造成一定冲击。因连续四年缺

① 《苏丹关闭伊朗文化中心并驱逐伊朗文化参赞》，中国新闻网，2014年9月3日，<https://www.chinanews.com.cn/gj/2014/09-03/6559035.shtml>，访问日期：2022年9月12日。

② Eleonora Ardemagni, "The Yemeni Factor in the Saudi Arabia-Sudan Realignment," <https://agsiw.org/the-yemeni-factor-in-the-saudi-arabia-sudan-realignment/>, accessed September 15 2022.

少降水，非洲之角还遭遇了数十年来最严重的旱灾，索马里、肯尼亚和埃塞俄比亚等国共有上千万人处于严重饥饿状态。时至今日，非洲之角的粮食供应很大程度上依赖国际援助。粮食短缺加剧了贫困问题，大量没有生存保障的贫民灾民容易受到诱导和蛊惑，并加入反叛武装或极端组织。非洲之角积弊深重的经济和社会问题使沙特开展外交活动困难重重，动荡的政府难以保证政策连续性，混乱的社会无法为经济发展营造一个健康的生存环境，天灾人祸下的非洲之角内外交困。由此可见，未来沙特在该地区的外交环境仍然十分恶劣，如何能够在有限的投入下尽可能实现外交目标，仍然是沙特在非洲之角必须面临的挑战。

结 语

总之，沙特的非洲之角政策是遏制伊朗战略的一部分，这将迫使非洲之角国家做出各自的战略选择，也将影响非洲和中东局势。值得注意的是，沙特灵活运用国际组织参与非洲事务，这种方式既能提升地区领导力，也能不断加强国际影响力，强化自身的战略竞争力。苏丹等非洲之角国家是许多重要国际组织的成员，在国际事务中具有一定话语权。沙特利用国际组织展开对非洲之角国家的多边外交，将双边关系扩大至多边关系，强化了沙特的“领导者”身份。例如，沙特受邀以观察员身份参加非洲联盟首脑会议以及东南非共同市场等次区域组织。目前来看，沙特新的非洲之角战略已经发挥了一定作用，苏丹倒戈即为最明显的事实。当然，沙特能否或者能在多大程度上达到其预设目标还是未知数，这取决于后续的经济支持力度以及非洲之角国家对沙伊竞争的反应。应当指出的是，沙特作为一个中等国家，对外扩展势力范围终究有限，能否持续取决于经济实力特别是石油美元，也会因地缘环境的变化而调整。沙特与伊朗过去十年紧张博弈，双方都出现不同程度的透支和疲倦，并于 2021 年开始寻求对话、和解与和谐，一旦关系实现正常化，双方围绕红海及非洲之角的博弈也会相对放缓。但是，由于两国存在结构性差异，双方都不会放弃伊斯兰大国梦、中东大国梦，因此这种争夺必然伴随着双方间歇性、周期性的紧张而一直延续。

（责任编辑：贺杨）

adjust its policies and guidelines for participating in international peacekeeping operations ,seeking to transform its peacekeeping identity from a mere participant and follower of major powers to a supplier of peacekeeping products and a leader in actions. However ,it can be anticipated that the transformation of Egypt' s peacekeeping identity will undoubtedly be a difficult and lengthy process ,especially against the backdrop of increasing global risks.

Keywords: Egypt ,the UN peacekeeping operations ,peacekeeping oprations in Africa ,Cairo Roadmap

Authors: Liu Zhongmin ,Professor at Institute of Middle East Studies ,Shanghai International Studies University (Shanghai 200083) ; Lin Tao ,Master' s Candidate at Institute of Middle East Studies ,Shanghai International Studies University (Shanghai 200083) .

Saudi Arabia' s Policy towards the Horn of Africa:

Historical Evolution and Effect Evaluation

Ma Xiaolin and Liang Guoxuan

Abstract: After the outbreak of the Arab Spring in 2011 ,drastic changes have taken place in the regional situation. Due to factors of geographic location ,historical connections ,religious and cultural recognition ,the Horn of Africa has played an increasingly prominent role in Saudi Arabia' s diplomatic strategy. After Salman came to power in 2015 ,Saudi Arabia entered a new phase in its diplomacy. Its policy towards the horn of Africa mainly involves three aspects: security building ,economic aid and anti-terrorism cooperation ,which are characterized by relying on international organizations ,taking military deployment as an important means and constantly penetrating the region through economic aid. The goal of Saudi Arabia' s strategic deployment in the Horn of Africa is to maintain its influence in the region and to counter Iranian influence. Currently ,Saudi Arabia' s policy towards the Horn of Africa has had some

impact but due to various factors it remains uncertain to what extent these policies will achieve their intended goals.

Keywords: Saudi Arabia ,the Horn of Africa ,international strategy ,diplomatic policy

Authors: Ma Xiaolin , Professor at Zhejiang International Studies University (Hangzhou 310023) ; Liang Guoxuan , PhD Candidate at College of Liberal Arts , Shanghai University (Shanghai 201900) .

A Study on Terrorism in Mozambique

Xie Shuye

Abstract: Terrorism in Cabo Delgado Province ,Mozambique is a hotspot issue in international security. Discrepancies between its underdeveloped social economy and rich natural resources ,as well as the religious confrontation between traditional and new Islamic branches ,have been fueling a series of social problems. External religious extremists and internal opportunist rebels have given impetus to the long-simmering social grievances ,creating a powerful social force to overturn its secular government and to establish Islamic order. Cabo Delgado therefore has become the new front line of Global Jihadist Movement. With notorious terrorist attacks against civilians ,the five-year-long insurgency has revealed the vulnerability of Mozambique security capacity ,severely damaged its attractiveness to foreign investment ,and hindered its economic growth and people's livelihood. The intervention from neighbouring countries and other stakeholders demonstrates their concerns about the spread of jihadism and spill-over effects of terrorism. In the long run ,it is difficult to eradicate terrorism in Mozambique and low-intensity armed conflicts will likely to remain.

Keywords: Mozambique ,armed conflicts ,terrorism ,regional security

Author: Xie Shuye ,Lecturer at Zhejiang Police College (Hangzhou 310053) .