

# 从相对疏离到权力竞逐<sup>\*</sup>

——土耳其与沙特阿拉伯争夺地区领导权的逻辑

刘中民 赵跃晨

**【内容提要】** 中东变局以来,土耳其与沙特阿拉伯的关系从过去的长期相安无事转向持续的矛盾对抗,两国关系变化的根源耐人寻味。总的来说,中东变局后土耳其与沙特关系持续恶化的根本原因可以从双方关系的历史演变和彼此的力量变化、战略调整来观察。首先,从历史的角度看,21世纪以来土耳其外交向中东的回归以及中东变局以来中东地区环境的变化导致土耳其与沙特的关系日趋紧张。从第一次世界大战到冷战结束,融入西方是土耳其外交的重点,土耳其与沙特的交集很少。但从2002年土耳其正义与发展党执政以来,土耳其外交向中东地区回归导致双方的关系日趋紧张。其次,进入21世纪以来,土耳其和沙特的国力迅速增长,作为地区大国,双方都把追求地区领导权作为各自的对外战略,进而引发双方围绕地区热点问题话语权、宗教领导权和发展模式主导权的竞争不断加剧。土耳其和沙特围绕地区领导权的争夺是一种权力竞争关系,而不是全面对抗的关系,这不同于沙特与伊朗的结构性对抗,但会导致中东地区格局更加复杂。

**【关键词】** 土耳其; 沙特阿拉伯; 中东变局; 地区领导权; 中等强国

**【作者简介】** 刘中民,博士,上海外国语大学中东研究所教授; 赵跃晨,上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生。(上海 邮编:200083)

**【中图分类号】** D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2019)08-0039-23

<sup>\*</sup> 本文为2016年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中东伊斯兰极端主义的新发展与中国的战略应对”(项目编号:16JJDGJW010)以及2019年上海外国语大学导师引领计划项目“安全化视角下的中东教派问题研究”的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》杂志匿名审稿人提出的修改意见,文责由笔者自负。

## 一 引言

2018年10月2日,沙特阿拉伯(下文简称“沙特”)记者贾迈勒·卡舒吉(Jamal Khashoggi)在沙特驻土耳其伊斯坦布尔领事馆“失踪”,该事件引起国际社会广泛关注,并使土耳其和沙特关系陷入矛盾对抗的僵局。事实上,土耳其和沙特围绕“卡舒吉事件”的博弈只是中东变局以来两国关系持续恶化的一个插曲,双方围绕埃及穆斯林兄弟会(下文简称“穆兄会”)的复杂博弈和卡塔尔断交危机的尖锐斗争<sup>①</sup>均表明矛盾对抗已成为双方关系的主要特征。沙特与土耳其同为美国的地区盟友,长期以来虽然双方关系并不亲密,但也基本保持相安无事,而近年来双方关系却日趋紧张,其背后的原因究竟何在?这正是本文试图回答的问题。

国家实力的变迁与国际环境的改变是国家制定和调整外交战略和政策的主要依据。冷战结束后,中东地区以意识形态为分野的地区格局逐渐瓦解,以国家利益为导向的实用主义迅速上升,追求自身利益和地区主导权成为地区大国的长远战略目标。尤其是进入21世纪以来,土耳其与沙特的外交战略定位均发生了重大变化,各自追求地区大国的国家定位使双方战略竞争的交集日益增多。

2002年土耳其正义与发展党上台执政后,土耳其致力于成为地区强国,力图将其影响力投射到邻近地区乃至全球,进而成为世界政治的一极。为此,雷杰普·塔伊普·埃尔多安(Recep Tayyip Erdogan)领导下的土耳其政府改变了以往单维度(融入西方)、不平衡的外交政策,开始向多维度、多方向(西方、中东、中亚等)的战略运筹转变,努力在“东方”和“西方”之间进行平衡,力图成为世界政治中承载地缘和历史责任的积极贡献者和中心国家,其外交政策更加强调土耳其的自主性和主体性。土耳其的“战略深度(strategy depth)”具有丰富内涵,包括多边主义战略、积极行动主义(activism)和有节奏外交(rhythmic diplomacy)等,其中对邻国的“零问题政策”(zero problem policy,即不与任何邻国发生冲突)被视为实现土耳其地区战略的重点。<sup>②</sup>埃尔多安的原外交顾问、土耳其前总理艾哈迈德·达乌特奥卢(Ahmet Davutoglu)曾指出:

---

<sup>①</sup> 在埃及穆斯林兄弟会问题上,土耳其和沙特分别成为穆斯林兄弟会的支持者和反对者;在卡塔尔断交危机问题上,土耳其支持沙特的对立面卡塔尔。详尽论述参见刘中民、赵跃晨《“博弈”穆兄会与中东地区的国际关系走势》,载《外交评论》2018年第5期,第71—97页。

<sup>②</sup> Ahmet Davutoğlu, “Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring,” *SAM Vision Papers*, No.3, 2012, pp.1—11; Ahmet Davutoglu, “Turkey’s Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007,” *In-sight Turkey*, Vol.10, No.1, 2008, pp.77—96; Valerij Špak, “The Model of Turkish Foreign Policy: Opening New Horizons,” *Lithuanian Annual Strategic Review*, Vol.12, Issue 1, 2014, p.92.

“只有利用相邻的战略深度,与伊斯兰邻国发展更好的关系,土耳其才能再次成为政治强国。”<sup>①</sup>因此,在中东地区事务中,土耳其以积极参与取代消极中立,从旁观者变为调停者,通过政治、经济和文化等软实力手段从整体上改善了与区域国家的关系,为土耳其创造了一个稳定与和平的周边环境。

2011年以来,由于把中东变局视为谋取地区领导权的历史机遇,土耳其逐步超越“零问题”外交政策,开始推行激进的外交政策,逐渐凸显争当地区领袖的政治雄心。<sup>②</sup>在外交实践中,土耳其的中东外交突出表现为在地区热点问题上谋求话语权和影响力,在发展模式上输出正义与发展党的“新版土耳其”模式,在宗教领域追求对伊斯兰世界的领导权,不仅表现出政策态度强硬的特征,而且多次采取积极主动甚至冒险性的行动,如土耳其对叙利亚危机的深度介入乃至军事干预、强力支持埃及穆斯林兄弟会、在卡塔尔断交危机中坚定支持卡塔尔、强烈反对美国和以色列的巴以政策、坚定反对美国制裁伊朗以及执意购买俄罗斯S-400防空系统等,都极具激进性和进取性,并在此过程中与同样推行进取性、冒进性外交的地区大国沙特纷争迭起、龃龉不断。

作为除美国之外受九一一事件影响最大的国家,沙特为了重塑伊斯兰教的和平形象和维护王室家族统治的长期稳定,对其外交理念、战略和行动均进行了较大调整。在全球层面,沙特在巩固与美国战略联盟的同时,积极拓展同其他世界大国的关系;在伊斯兰世界层面,沙特继续高举捍卫伊斯兰教合法性的旗帜,通过公共外交重塑伊斯兰教的和平形象,以巩固其在伊斯兰世界的“盟主”地位,实现宗教理念与国家利益的有效平衡;在次地区层面,沙特强调阿拉伯国家的团结,承担地区问题协调者的角色,力保地区均势与稳定,实现地区安全与国内稳定的有机统一。<sup>③</sup>这些变化显示了沙特外交战略的灵活性和适应性,使其能够抵御国际和区域环境变化所带来的消极后果,换取稳定和平的发展环境。但中东变局的发生、伊朗和土耳其等地区大国的崛起、美国在中东的战略收缩尤其是美沙盟友关系的紧张,都加剧了沙特国家政权的不安全感。因此,沙特一改以往维持稳定与平衡协调的外交策略,转而采取了更为主动甚至激进的措施,比如主动处理巴林问题、高调介入叙利亚危机、武力打击也门

<sup>①</sup> Soner Cagaptay, *The Rise of Turkey: The Twenty-First Century's First Muslim Power*, Lincoln: University of Nebraska Press, 2014, p.8.

<sup>②</sup> 详尽论述可参见 Graham E. Fuller, *The New Turkish Republic: Turkey as a Pivotal State in the Muslim World*, Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 2008; Ömer Taspinar, *Turkey's Middle East Policies: Between Neo-Ottomanism and Kemalism*, Washington, D.C.: Carnegie Middle East Center, 2008.

<sup>③</sup> Bahgat Korany and Ali E. Hillal Dessouki, *The Foreign Policies of Arab States: The Challenge of Globalization*, Cairo: The American University in Cairo Press, 2008, pp.343-391.

胡塞武装、积极构建反恐联盟等。沙特强势的地区政策发出了一个明确的信号,即沙特决心对在整个阿拉伯世界尤其是海湾地区面临的安全威胁果断采取行动。尤其在进入“萨勒曼时代”后,沙特不断强化现实主义指导下的攻势外交,全方位强势介入地区热点问题,试图努力将自身打造成能够与土耳其、伊朗和以色列抗衡的地区强国。<sup>①</sup>

总之,土耳其和沙特作为中东变局后该地区国际关系重组和地区秩序重构的重要参与者,均对本地区其他参与者实力的增长和地区影响力的扩展十分敏感。因此,土耳其与沙特在持续增强自身国家实力的同时,不断加大对地区事务的战略投入,双方的现实利益冲突和战略角逐不断激化,使战略竞争成为两国关系的基本格局。

当前,学界对于中东变局以来土耳其与沙特关系摩擦不断的根源已有了初步研究,并基本上形成了以下两种不同的解读:一是认为土耳其与沙特围绕地区热点问题多有不睦,主要原因在于双方历史上长期存在宗教和民族矛盾;<sup>②</sup>二是认为土耳其与沙特利益纷争不断,根本原因在于中东变局后两国围绕转型阿拉伯国家的走向存在竞争关系。<sup>③</sup>上述研究各有侧重,但都很难令人信服地说明两国矛盾激化的根本原因。前者无法解释土耳其与沙特的矛盾为何在中东变局以来不断激化,因为双方的民族和宗教矛盾一直存在,但过去相当长的历史时期内却能够保持相安无事。后者的观点有其合理性,但不够全面,它仅仅发现了双方在地区事务上的矛盾分歧,但未能很好地回答双方矛盾加剧的根源。在笔者看来,土耳其与沙特矛盾加剧的根本原因有两点:第一,过去对中东地区事务缺乏兴趣的土耳其在正义与发展党执政后向中东地区回归,并高调介入地区事务尤其是热点问题,对谋求地区主导权的沙特构成威胁,而双方在价值理念和意识形态上的差异进一步加剧了双方的紧张关系。第二,双方作为中等强国,都把追求地区领导权作为各自的对外战略,进而引发双方围绕地区热点问题话语权、宗教领导权和发展模式主导权的激烈竞争。

<sup>①</sup> Madawi Al-Rasheed, *Salman's Legacy: The Dilemmas of a New Era in Saudi Arabia*, New York: Oxford University Press, 2018, p.246.

<sup>②</sup> Evangelos Venetis, *The Struggle Between Turkey and Saudi Arabia for the Leadership of Sunni Islam*, Athens: Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, 2014; Nuri Yeşilyurt, "Whither Inter-Sunni Relations in the Middle East? Turkey and the Gulf Cooperation Council," *Mediterranean Quarterly*, Vol.29, No.1, 2018, pp.19-35.

<sup>③</sup> 参见李亚男《卡舒吉案成了土耳其博弈新棋盘》,载《世界知识》2018年第23期,第44—46页; Crystal Ennis and Bessma Momani, "Shaping the Middle East in the Midst of the Arab Uprisings: Turkish and Saudi Foreign Policy Strategies," *Third World Quarterly*, Vol.34, No.6, 2013, pp.1127-1144; Muhittin Ataman, "Turkish-Saudi Arabian Relations During the Arab Uprisings: Towards a Strategic Partnership?" *Insight Turkey*, Vol.14, No.4, 2012, pp.121-135.

因此,土耳其与沙特矛盾的根源在于过去相对疏离的两个地区大国因土耳其回归中东而竞争加剧,而双方各自拥有中等强国的力量基础和竞逐地区领导权的意愿相结合,导致双方从过去的相安无事走向矛盾对抗。近年来,学界多把沙特与伊朗的矛盾视为影响中东地区格局的结构性矛盾,但对沙特与土耳其之间隐性的权力竞争却重视不够,进而对双方日趋紧张的矛盾对抗缺乏足够的重视和研究。因此,深入剖析土耳其与沙特两大地区大国竞逐地区领导权导致两国关系恶化的内在逻辑,不仅有助于认识沙特与土耳其双边关系变化的深刻根源,而且有助于认识中东地区权力结构的复杂性。

## 二 沙特与土耳其争夺中东地区领导权的历史逻辑

### (一) 第一次世界大战后中东地区领导权的怪圈: 不乏追求者但却从未有成功者

国际关系中的领导权是指存在于国家互动关系中的领导能力,具有权力关系的属性,即领导国通过强制、议程设置、观念塑造等方式发挥领导作用。<sup>①</sup>地区领导权是指具有一定实力的国家或国家集团,从自己的价值观和利益诉求出发,通过提供公共产品、制度设计和观念塑造等方式谋求在地区事务中的影响力和话语权。<sup>②</sup>换言之,地区领导权是地区大国提升国际地位、获取国际资源的重要途径。

历史地看,自第一次世界大战后中东的帝国体系瓦解后,中东地区从来不乏谋求地区领导权的国家,但却从未有过成功获得地区领导权的国家,这是一个耐人寻味的独特现象。奥斯曼帝国解体后,中东地区的民族国家体系在西方的强力干预和民族独立运动的交互影响下逐步形成。今天的中东基本上是一个由众多阿拉伯国家、伊朗、土耳其和以色列组成的地区。根据德特勒夫·诺尔特(Detlef Nolte)提出的界定地区大国的标准,伊朗(特别是自1979年以来)、土耳其、沙特、埃及(特别是1952年至1967年之间)、以色列和伊拉克(特别是20世纪80年代)可以被视为潜在的地区大国。<sup>③</sup>在当代中东历史上,中东地区秩序一直未能成形,地区大国的命运在不同时期有起有落,但始终没有一个国家能够主导中东地区秩序。从20世纪50年代中期埃及通过泛阿拉伯民族主义构建“阿拉伯体系”的尝试,到1979年伊斯兰革命后伊朗通过

① 陈琪、管传靖《国际制度设计的领导权分析》,载《世界经济与政治》2015年第8期,第6页。

② Emel Parlar Dal, "Conceptualising and Testing the 'Emerging Regional Power' of Turkey in the Shifting International Order," *Third World Quarterly*, Vol.37, Issue 8, 2016, p.4.

③ Detlef Nolte, "How to Compare Regional Powers: Analytical Concepts and Research Topics," *Review of International Studies*, Vol.36, Issue 4, 2010, pp.889-898.

“输出革命”谋求地区领导权,再到20世纪80年代至90年代初伊拉克地区霸权野心的膨胀,这些国家对地区领导权的追逐最终均以失败告终,致使中东地区大国一直很难掌握地区领导权。<sup>①</sup>

西方霸权的干预是造成中东地区大国无法获得地区领导权的重要原因之一,因为防止地区大国主宰地区事务符合西方的根本利益。<sup>②</sup>第二次世界大战后,中东地区事务的主导权长期被美苏两个超级大国垄断,地区大国很难有所作为。鉴于外部大国对中东事务的深度干预和强制性主导,潜在的地区大国不得不选择追随外部大国,而不是与其他地区大国合作建立一种区域协调机制。事实上,地区力量对地区领导权的竞逐是中东未能形成有效协调机制的另一根源。在地区关系处于无政府状态的背景下,中东地区大国追求地区领导权的努力会直接刺激其他潜在地区大国采取制衡措施。<sup>③</sup>

在中东地区,尽管第一次世界大战后潜在的地区大国追求领导权的诉求均归于失败,但每当地区格局出现重大变化,如历史上民族主义运动和伊斯兰复兴运动高涨时期,都不乏追求地区领导权的国家,如上文所述的埃及、伊朗和伊拉克。沙特在此过程中扮演的角色十分微妙,它长期奉行低调的外交政策并通过推行泛伊斯兰主义而增强自己在阿拉伯世界和伊斯兰世界的影响力,尽管并不像埃及、伊朗、伊拉克那样以激进的方式追求地区领导权,但却长期成功扮演了地区霸权竞逐者的“制衡者”角色,充当了埃及、伊朗、伊拉克等地区领导权竞逐者的绊脚石。土耳其虽属中东地区大国,由于它长期把融入欧洲和西方作为其对外战略,因而对中东地区事务缺乏兴趣。但自土耳其正义与发展党于2002年执政以来,土耳其外交向中东强势回归,并在中东变局爆发后变得更加突出,进而使长期处于疏离状态的土耳其和沙特两个地区大国在中东事务中的交集日益增多,并围绕地区领导权展开日趋激烈的争夺。

### (二) 从相对疏离到日益迫近: 中东地区权力结构变迁中的土耳其和沙特

土耳其在中东地区事务中的角色经历了从排斥到回归的变化。在奥斯曼帝国近六百年的统治中,中东是帝国版图的核心组成部分。但在1923年现代土耳其共和国

---

<sup>①</sup> Henner Fürtig, *Regional Powers in the Middle East: New Constellations After the Arab Revolts*, New York: Palgrave Macmillan, 2014, p.4.

<sup>②</sup> Leon Carl Brown, *International Politics and the Middle East: Old Rules, Dangerous Game*, Princeton: Princeton University Press, 1984, p.8.

<sup>③</sup> Raymond Hinnebusch, "Failed Regional Hegemons: The Case of the Middle East's Regional Powers," *Seton Hall Journal of Diplomacy and International Relations*, Vol.14, Issue 2, 2013, p.82.

建立后,土耳其曾长期无意竞逐中东地区的领导权,甚至将中东事务视为土耳其国家发展的羁绊。在追求世俗化和西方化的土耳其看来,中东是一个迷信盛行、效率低下和道德败坏的地区,而且还被土耳其民众视为压垮奥斯曼帝国的“最后一根稻草”。因此,土耳其的政治精英认为土耳其应尽力避免卷入中东地区事务。<sup>①</sup>在一党制时期(1923年至1946年),土耳其对中东地区采取了不接触、保持中立的外交政策。<sup>②</sup>随着冷战的爆发,土耳其成为唯一加入北约的中东国家。此时土耳其对中东的中立政策已经难以保障土耳其的国家安全,因此土耳其开始以西方盟友的身份介入中东事务,但只能扮演西方的追随者角色而无法发挥其外交自主性。在阿德南·曼德列斯(Adnan Menderes)统治时期,凯末尔主义倡导在中东保持中立的原则基本被废除,土耳其的中东外交政策基本服务于西方利益。与此同时,土耳其融入西方的政策进一步疏远了与中东国家的交往。在阿拉伯人眼里,土耳其的国家形象已经从“暴政的奥斯曼帝国”演变为“帝国主义在中东地区的工具”。<sup>③</sup>

冷战结束后,土耳其开始推行多元外交,转而寻求地区利益。但囿于国内权力斗争激化和经济形势恶化,土耳其对地区领导权的追求仅限于巴尔干半岛和中亚地区,对中东地区领导权仍无所企图。<sup>④</sup>随着正义与发展党于2002年上台执政,土耳其重新定位其外交政策,并加快向中东地区回归,积极参与中东事务,甚至含蓄地表达其对中东地区具有天然的领导地位。作为总理埃尔多安外交顾问的艾哈迈德·达武特奥卢曾表示,土耳其应该积极参与地区谈判,务实地寻找解决地区冲突、参与地区合作的机会,而不是对中东地区采取一种谨慎、被动、怀疑的态度。<sup>⑤</sup>因为中东不仅能够为土耳其提供广阔的贸易市场,而且能为土耳其实现大国愿望提供宗教意识形态的支撑。<sup>⑥</sup>在此背景下,正义与发展党的中东外交以拾级而上的方式实现转型,发生了从最初的谨慎回归到积极外交再到大胆介入的深刻变化。<sup>⑦</sup>土耳其回归中东不可避免地对沙特的中东战略构成了严重冲击,而双方价值观、发展模式和利益诉求的迥异使双方围绕地区领导权的竞争成为可能。

① 李秉忠、涂斌《埃尔多安时代土耳其外交的转型及其限度》,载《西亚非洲》,2018年第2期,第88页。

② Dietrich Jung, "Turkey and the Arab World: Historical Narratives and New Political Realities," *Mediterranean Politics*, Vol.10, No.1, 2005, p.7.

③ Dietrich Jung, "Turkey and the Arab World: Historical Narratives and New Political Realities," p.9.

④ Henner Fürtig, *Regional Powers in the Middle East: New Constellations After the Arab Revolts*, p.125.

⑤ Henner Fürtig, *Regional Powers in the Middle East: New Constellations After the Arab Revolts*, p.108.

⑥ Meliha Benli Altunışık, "The Possibilities and Limits of Turkey's Soft Power in the Middle East," *In-sight Turkey*, Vol.10, No.2, 2008, pp.41-54.

⑦ 李秉忠、涂斌《埃尔多安时代土耳其外交的转型及其限度》,载《西亚非洲》,2018年第2期,第87—89页。

作为伊斯兰教的发源地和两圣地(麦加和麦地那)的“护主”,沙特长期致力于塑造其在阿拉伯世界和伊斯兰世界的领袖地位,但并不以激进的方式谋求地区领导权。1926年7月,在伊本·沙特(Abdullah Bin Abdul-Aziz)的倡议下,来自伊斯兰世界的35个代表团在麦加召开世界穆斯林大会。虽然沙特未能重建被土耳其革命废除的哈里发制度,但却在一定程度上确立了其在阿拉伯伊斯兰世界的精神领袖地位。<sup>①</sup> 鉴于有限的国家力量和内外环境的脆弱性,伊本·沙特在立国初期的很长时期内在对外政策方面始终奉行以维护国家利益为宗旨的中立外交路线。<sup>②</sup> 20世纪50年代中期,埃及总统迦马尔·阿卜杜尔·纳赛尔(Gamal Abdel Nasser)通过阿拉伯民族革命建立起与西方“中东体系”抗衡的“阿拉伯体系”,以此确立了埃及在阿拉伯国家联盟以及阿以冲突问题上的领导权。<sup>③</sup> 面对纳赛尔倡导的阿拉伯民族主义的挑战,沙特开始奉行泛伊斯兰主义的对外政策,试图与埃及争夺阿拉伯和伊斯兰世界的领导权。<sup>④</sup> 从实践方面来看,沙特主要借助宗教资源牵头成立国际伊斯兰组织,依托石油财富实施对阿拉伯伊斯兰国家进行援助的“里亚尔外交”(“里亚尔”为沙特货币名称),并在泛伊斯兰主义的指导下积极介入阿以冲突,这些外交行为在巩固沙特在伊斯兰世界“盟主”地位的同时,也确立了沙特在中东地区的大国地位。

此后,为了进一步捍卫自身在中东地区的大国地位,沙特的地区外交转向依赖美国打击自己在本地区的竞争对手,防止其他潜在大国谋求地区领导权。1979年伊朗伊斯兰革命爆发后,伊朗将“输出伊斯兰革命”作为其寻求地区领导权的重要组成部分,并把包括沙特在内的海湾国家作为首要的输出对象,此举无疑对沙特的国家安全和地区领导权构成了双重威胁。为了摆脱这一威胁,沙特通过在两伊战争中支持伊拉克、成立海湾合作委员会等手段抵制伊朗“输出革命”。但是沙特对伊拉克的支持和援助又是有节制的,或者说是有保留的,其目的在于“避免任何一方成为地区霸权”。<sup>⑤</sup> 1990年8月,伊拉克入侵科威特导致海湾危机。伊拉克萨达姆(Saddam Hussein)政权的地区霸权主义再次对沙特产生直接安全威胁,也使沙特领导的海合会面临严峻挑战。在此背景下,沙特正式请求美国提供军事援助和保护,以挫败萨达姆政权的扩张阴谋。

① 刘中民《沙特的国家叙事:宗教、外交和大国地位》,载《世界知识》2012年第12期,第47—49页。

② Anoushiravan Ehteshami, “Saudi Arabia as a Resurgent Regional Power,” *The International Spectator*, Vol.53, Issue 4, 2018, pp.75-94.

③ 刘中民、薄国旗《纳赛尔的阿拉伯民族主义与伊斯兰教》,载《宁夏社会科学》,2006年第2期,第74—79页。

④ Anoushiravan Ehteshami, “Saudi Arabia as a Resurgent Regional Power,” p.82.

⑤ 王铁铮、林松业《中东国家通史:沙特阿拉伯卷》,北京:商务印书馆2000年版,第250页。



在海湾战争后新的历史条件下,沙特政府一直在校正其对外政策的坐标,但是谋求地区领导权的对外政策从未改变。美国学者彼得·威尔逊(Peter W. Wilson)和道格拉斯·格雷厄姆(Douglas F. Graham)指出,充当阿拉伯世界和伊斯兰世界的领导者已成为后冷战时代沙特对外政策的目标之一。<sup>①</sup>由此可见,沙特对阿拉伯世界和伊斯兰世界的领导地位十分看重,尤其是在它经营了多年的海湾地区,更是不能容许他国染指。

但是,自土耳其正义与发展党2002年执政尤其是中东变局以来,土耳其外交向中东的强势回归及其追求地区领导权的强劲表现,自然对试图借中东变局塑造和强化自身地区领导地位的沙特构成了严峻的挑战,进而使双方关系发生了从过去的相对疏离到日益迫近再到竞争加剧的重大变化,这使土耳其与沙特围绕中东地区领导权的争夺成为可能。

### (三) 中东变局与土耳其和沙特竞逐地区领导权意识的强化

中东变局导致地区力量对比发生重要变化,地区无序状态进一步加剧,这使土耳其与沙特争夺地区领导权成为可能。在席卷阿拉伯世界的地区性政治与社会运动中,作为传统阿拉伯强国的埃及、叙利亚等国家或发生政权更迭,或陷入久拖不决的内部冲突,而传统强国伊拉克则自2003年以来便陷入族群和教派冲突不断、极端势力猖獗等多种困境之中。在此背景下,阿拉伯世界的力量格局呈现出“西降东升”的态势,即埃及等共和制国家遭到严重削弱,而沙特及其领导的海合会的力量和影响不断上升。

从域外大国的影响来看,中东变局爆发之际恰逢美国在中东进行战略收缩,这进一步促进了地区格局向多极化方向发展。奥巴马政府深刻认识到了美国力量的局限性,并实施“亚太再平衡”进行“战略东移”。<sup>②</sup>以2011年美国从伊拉克全面撤军为标志,美国持续在中东实行战略收缩,致使中东地区出现权力真空。<sup>③</sup>美国在中东的战略收缩不仅使中东既有力量平衡被打破,而且使地区国家尤其是地区大国的不安全感迅速上升,同时也为地区国家在地区事务中发挥更大作用打开了大门,土耳其、伊朗、沙特和卡塔尔等国跃跃欲试,企图更多地担当地区领导角色,积极推广各自的发展模

<sup>①</sup> Peter W. Wilson and Douglas F. Graham, *Saudi Arabia: The Coming Storm*, New York: Routledge, 1994, p.85.

<sup>②</sup> Rodger Shanahan, *Looking for Leadership in the Arab Middle East*, Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2015, pp.2-3.

<sup>③</sup> 刘中民《中东变局与世界主要大国中东战略的调整——兼论中国的中东外交》,载《西亚非洲》,2012年第2期,第6页。

式,以图扩大影响,从而导致该地区大国竞争升级。<sup>①</sup>

总之,受中东变局和美国战略收缩的双重影响,地区力量失衡一方面使拥有大国梦想的潜在地区大国蠢蠢欲动,并借机扩张自身势力和推动地区战略格局重组,如土耳其和伊朗;<sup>②</sup>另一方面,部分国家因安全焦虑加剧开始加大对地区事务的介入,如沙特。“对沙特政府而言,应对国家安全威胁不仅要消除威胁国内稳定的隐患,还要出台政策使国家免受外部干涉并将沙特打造为地区大国。”<sup>③</sup>

在争夺中东地区领导权的雄心方面,土耳其可谓毫无掩饰。“战略深度”作为新时期土耳其的外交指导思想,主张土耳其不应将自己定位为安于一隅的国家,而是要在所在地区以及邻近地区扩大影响力,追求成为多极世界中的一极。<sup>④</sup>中东变局的爆发恰好为土耳其表达领导意愿和展示领导能力提供了条件。埃尔多安曾经坦言“一旦你成功地提高和实现了自己的标准,其他国家就会开始效仿你;你将成为它们的灵感来源……重要的是把你的硬实力和软实力结合起来,并将其转化为对所在地区乃至整个世界的榜样力量。”<sup>⑤</sup>由此不难看出,土耳其已不愿充当中东地区变革的旁观者,而是要试图通过引导中东变局的整体走向谋求地区领导权。正义与发展党在赢得2012年的议会选举后,再次强调了土耳其中东外交政策的重点,即通过发挥土耳其的“灯塔”作用,引领阿拉伯世界的转型。<sup>⑥</sup>在实践方面,土耳其的中东地区外交高调而积极,其频繁介入地区热点问题、设立海外军事基地和扩大安全合作等做法,都足以表明土耳其希望提升其在中东事务中的发言权和影响力、积极争夺中东地区和伊斯兰世界领导权的意愿。<sup>⑦</sup>

在中东变局之初,埃及等阿拉伯强国的衰落使沙特曾一度拥有自身地区影响力上升的优势。但美国的战略收缩以及奥巴马执政时期沙美同盟关系的弱化、伊朗在“什叶派新月地带”(从波斯湾经伊拉克、黎巴嫩和叙利亚到地中海的弧形地带)的不断扩张,都使长期奉行低调、温和外交政策的沙特产生了严重的不安和焦虑。一方面,沙特

① 唐志超《美中东战略收缩及其地缘政治影响》,载《现代国际关系》2013年第11期,第6页。

② 邹志强《土耳其的中东地缘三角战略:内涵、动力及影响》,载《国际论坛》2018年第6期,第17页。

③ 蒂姆·尼布洛克《政权不安全感与海湾地区冲突的根源析论》,载《阿拉伯世界研究》2019年第1期,第12页。

④ 详尽论述参见郑东超《论土耳其埃尔多安政府的外交政策》,载《阿拉伯世界研究》2012年第5期,第71—83页。

⑤ Jonathan Tepperman, “Turkey’s Moment: A Conversation with Abdullah Gul,” *Foreign Affairs*, Vol.92, No.1, 2013, p.7.

⑥ M. Cevikalp, “Active Depth: Diplomacy in the Field and the New Turkish Diplomat,” *Turkish Review*, Vol.2, No.3, 2012, p.46.

⑦ 邹志强《土耳其的中东地缘三角战略:内涵、动力及影响》,载《国际论坛》2018年第6期,第17页。

与伊朗的结构性矛盾不断上升,双方在巴林、叙利亚、也门的争夺日趋激烈;另一方面,沙特还面临着土耳其在中东地区、逊尼派内部乃至整个伊斯兰世界强势扩张的挑战。在此背景下,沙特希望确保在中东地区新一轮的地缘政治竞争中立于不败之地,继续确保其在阿拉伯世界的核心地位。<sup>①</sup>为了确保地区大国和阿拉伯伊斯兰世界的“领头羊”地位,沙特不断强化进攻性现实主义理念,力图使自己成为阿拉伯事务的唯一仲裁者和世界大国进入中东倚重的主要对象。在危机四伏且难以指望美国的情况下,沙特形成了新的外交理念,维持国内稳定和争当地区领袖仍然是沙特的根本外交目标,但其外交政策以主动出击代替了被动反应,外交手段由平衡协调转变为多方介入,即展现强势的“肌肉外交”与零和思维并举的冒险政策。<sup>②</sup>

从土耳其和沙特两个地区大国的互动关系来看,土耳其谋求地区领导权的抱负及其实践加剧了沙特的不安全感,其在埃及穆兄会、卡塔尔断交危机等问题上采取的与沙特相左的政策,则使双方的潜在矛盾变成了针锋相对的现实。

### 三 土耳其与沙特争夺地区领导权的权力逻辑

如前文所述,土耳其与沙特在中东国际关系中从相对疏离到日益迫近的转变以及双方谋求地区领导权意愿的强化使双方围绕中东地区领导权的争夺日益凸显。但任何地区大国对地区领导权的争夺不仅需要强烈的意愿,而且需要国家实力作为其争夺地区领导权的物质性要素以及争夺地区领导权的对外战略。从这个角度来说,土耳其和沙特两个地区大国国家力量的上升恰恰为双方展开角逐提供了支撑,双方都具备了国际政治中“中等强国”的条件,而中东地区中等强国的竞争性逻辑和双方都推行争夺地区领导权的对外战略相结合,使双方围绕地区热点问题话语权、地区宗教领导权、地区发展模式主导权的争夺既构成了双方争夺地区领导权的内容,反过来又成为双方国力竞争的重要领域。

中等强国是指拥有较强的综合国力、国际影响力和国家治理能力的一种国家类型,它在国际社会发挥着不同于大国又迥异于小国的作用。进入21世纪以来,中东地区的土耳其、埃及、伊朗和沙特都具备中等强国的现实基础。<sup>③</sup>从一般意义上说,中等强国在参与国际事务的过程中倾向于加强与志同道合国家的关系,寻求对各自都有利

① 马晓霖《“萨勒曼新政”与沙特内政外交走向》,载《西亚非洲》2018年第2期,第20页。

② Madawi Al-Rasheed, *King Salman and His Son, Winning the US Losing the Rest*, London: LSE Middle East Centre Report, 2017, p.5.

③ 丁工《中等强国与中国周边外交》,载《世界经济与政治》2014年第7期,第25页。

的总体利益,在独立自主的基础上联合自强是中等强国提升国际地位、增强国际话语权和影响力的有效途径。<sup>①</sup>但是,在中等强国密集的中东地区,中东国际关系并未出现中等强国在地区事务中因奉行多边主义而走向相互协调、共同治理的模式,而是表现为传统强国与新兴强国围绕地区领导权进行全面竞争,这是中东地区主义(region-alism)远远落后于其他地区、地区合作机制匮乏的重要原因,中东变局后土耳其与沙特围绕地区领导权的竞争仍是这种逻辑的延续。

中东变局发生之际,也恰逢土耳其与沙特国家实力增长的关键时刻,双方成为2008年金融危机后二十国集团(G20)成员中仅有的两个中东国家,便是其在地区权力结构中拥有超过其他国家实力的体现。

表1 2011年和2017年中东潜在地区大国关键性物质资源的对比

	土耳其	沙特	伊朗	埃及	以色列
人口/地理					
2011年人口(万)	7341	2823	7549	8589	777
2017年人口(万)	8075	3294	8116	9755	871
领土(万平方公里)	78.36	225	164.5	100.1	2.5
经济					
2011年GDP(亿美元)	8577	5810	5000	2228	2453
2017年GDP(亿美元)	12060	6842	5609	2717	2992
2011年人均GDP(美元)	11684	20575	6623	2593	31592
2017年人均GDP(美元)	14936	20770	6911	2785	34333
军事					
2011年现役军人数量	612800	249000	563000	438500	184500
2017年现役军人数量	512000	252000	563000	438500	178000
2011年军费支出(亿美元)	173	485	143	44	163
2017年军费支出(亿美元)	182	694	145	27	164

资料来源:经济方面的数据以2010年不变价美元计算,数据来自United Nations Statistics Division, <https://unstats.un.org/unsd/snaama/CountryList>,访问时间:2019年7月23日。

<sup>①</sup> 戴维来《中等强国崛起与国际关系的新变局》,北京:中央编译出版社2017年版,第141页。

在中东变局发生之际,土耳其和沙特是经济实力快速增长的两大地区经济强国。2011年两国的国内生产总值(GDP)分别达到8577亿美元和5810亿美元(参见表1),在地区国家中名列前茅。自正义与发展党执政以来,土耳其的人均国民生产总值从2003年的5000美元上升到2013年的12500美元,创造了持续十余年快速增长的“经济奇迹”,使土耳其成为世界第十七大经济体。<sup>①</sup>在2008年国际金融危机后,土耳其成为少数几个率先走出危机影响的国家,2010年至2011年土耳其国内生产总值增长率高达9%。同一时期的沙特连续多年实现大额贸易顺差,同时拥有巨额的外汇储备和主权财富基金,增强了沙特抵御外部经济风险的能力。根据美联储统计数据,截至2012年3月,沙特外汇储备达到了5460亿美元,仅次于中国和日本排名世界第三。<sup>②</sup>2012年沙特的国内生产总值达7250亿美元,约占整个阿拉伯世界经济总量的28.5%,成为该地区最具影响力的经济引擎。<sup>③</sup>相对于其他深陷金融危机和中东剧变双重打击下的转型阿拉伯国家,土耳其和沙特在地区经济发展中的活力和引领作用十分引人注目。2012年一项关于中东最强经济体的民众调查显示,26%的阿拉伯民众认为沙特为中东地区最强大的经济体,名列第一;土耳其以17%的支持率紧随其后,但人们多认为土耳其将很快超越沙特成为中东地区经济的引领者。<sup>④</sup>

在地区经济交往方面,土耳其和沙特也十分活跃,并积极塑造各自的软实力。土耳其主要通过中东邻国签订自由贸易协定,加强贸易投资合作,发展旅游业等方式深度融入中东地区经济。2001—2010年,土耳其与中东国家的贸易额从57亿美元增至359亿美元,同期到土耳其旅游的中东国家公民也从85万增加到350万人。2011年土耳其向中东和北非地区的出口商品额占出口商品总额的16.2%,2012年这一比例增长至21.6%。沙特则更多通过经济援助展现其软实力。据不完全统计,沙特每年的对外援助额占其国民总收入的1.9%,远高于联合国开发计划署(UNDP)建议的

① Shelly Culbertson, *The Fires of Spring: A Post-Arab Spring Journey Through the Turbulent New Middle East*, New York: St. Martin's Press, 2016, p.63.

② 邹志强《石油美元视野下的沙特阿拉伯与全球经济治理》,载《世界经济与政治论坛》2013年第3期,第67页。

③ HRH Prince Turkish Al Faisal, "Saudi Arabia's New Foreign Policy Doctrine in the Aftermath of the Arab Awakening," April 25, 2013, <https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/PrinceTHKSPublicLecture.pdf>, 访问时间:2019年7月25日。

④ Mensur Akgün and Sabiha Senyücel Gündoğar, *The Perception of Turkey in the Middle East 2012*, Istanbul: TESEV Foreign Policy Programme, 2013, p.23.

0.7% ,其中大部分援助都流向了伊斯兰国家。<sup>①</sup> 根据土耳其经济和社会研究基金会 (Turkish Economic and Social Studies Foundation) 的报告 ,在 2013 年中东国家(土耳其、伊朗、沙特、埃及、以色列和阿联酋)地区影响力的排名中 ,土耳其和沙特的地区文化影响力分别以 12%和 11%的支持率位列第一和第二。<sup>②</sup>

在军事实力方面 ,土耳其和沙特均属于中东地区的军事大国。2010 年至 2013 年 ,中东地区的国防开支增长达 39.8% ,约占全球国防开支的 11% ,<sup>③</sup>其中沙特和土耳其成为中东地区军费支出最高的两个国家。根据斯德哥尔摩国际和平研究所 (SIPRI) 统计 ,2011 年土耳其与沙特的军费支出分别为 173 亿美元和 485 亿美元 ,均跻身世界前 15 名。从军事人员数量和武器现代化程度上看 ,土耳其是首屈一指的地区大国 ,但是沙特的军购投入远超土耳其。国际军控组织研究表明 ,2011 年至 2015 年期间 ,沙特进口美国武器增长和前 5 年相比增加了 275%。沙特还是世界第二大武器贸易市场 ,仅次于印度 ,其进口武器占世界武器贸易的 7%。<sup>④</sup>

以上情况表明 ,在中东变局爆发之际 ,土耳其和沙特在经济、军事等硬实力指标和地区影响力等软实力指标方面都日趋接近 ,这既是双方竞争地区领导权的物质基础 ,同时这种难分伯仲的国家实力对比本身也是刺激双方进行国力竞争的重要因素。这种力量对比结构与前文所述的双方竞逐地区领导权的意愿相结合 ,导致土耳其与沙特围绕地区领导权的竞争和博弈由此展开并不断加剧。

地区大国能否将物质能力转换为领导能力 ,主要取决于其他地区力量能否接受其政治理念、议程设置和制度安排 ,因此 ,地区力量通常会通过塑造理念、政策和制度优势来塑造地区领导力。<sup>⑤</sup> 具体来说 ,土耳其与沙特地区领导权之争主要体现在双方围绕地区热点问题话语权、地区宗教领导权和发展模式主导权的竞争。

### (一) 围绕地区热点问题话语权的竞争

自土耳其外交向中东回归以来 ,争夺地区热点问题的话语权便成为土耳其与沙特博弈的重点之一。巴勒斯坦问题是中东的核心问题 ,在该问题上的发言权也是中东大

<sup>①</sup> Li Yi, "Saudi Arabia's Economic Diplomacy Through Foreign Aid: Dynamics, Objectives and Mode," *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol.13, Issue 1, 2019, p.111.

<sup>②</sup> Mensur Akgün and Sabiha Senyücel Gündoğar, *The Perception of Turkey in the Middle East 2013*, Istanbul: Turkish Economic and Social Studies Foundation, 2014, p.12.

<sup>③</sup> International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, New York: Routledge, 2014, p.24.

<sup>④</sup> Aude Fleurant, et al., *Trends in International Arms Transfer*, Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2015, pp.2-8.

<sup>⑤</sup> Dirk Nabers, "Power, Leadership, and Hegemony in International Politics: The Case of East Asia," *Review of International Studies*, Vol.36, Issue 4, 2010, p.938.

国是否拥有地区领导权的试金石。在阿拉伯世界,埃及曾在20世纪五六十年代以阿拉伯民族主义为武器掌握了在阿以冲突中对阿拉伯世界的领导权,而沙特则在60年代末借阿拉伯民族主义衰落之机,以泛伊斯兰主义和经济援助为手段,提升了对巴勒斯坦问题的影响力。埃及和沙特也是长期协调巴勒斯坦内部矛盾、斡旋巴以和平进程的重要调停者以及美国推动中东和平进程的重要伙伴。

对于外交向中东回归并意在获得地区主导权的土耳其而言,其自然高度重视通过介入巴勒斯坦问题获得地区事务的话语权。埃尔多安政府不仅多次公开指责以色列是“恐怖主义占领国”,呼吁承认东耶路撒冷为巴勒斯坦首都,不断展示对以色列的强硬,而且多次为巴内部的激进反以力量哈马斯提供经济支持和活动基地,以此塑造其在中东地区的领导地位。<sup>①</sup>土耳其重返中东并高调介入巴勒斯坦问题,恰逢沙特提出“阿拉伯和平倡议”(2002年),致力于塑造中东和平进程推动者的国际形象之际。事实上,伴随埃及对巴以问题影响力的下降,沙特在巴以问题上的话语权不断上升,其重要方式是通过向巴勒斯坦提供经济援助和提出巴以和平倡议展示其影响力。进入21世纪以来,沙特向巴勒斯坦提供了超过60亿美元(2000年至2018年)的援助,<sup>②</sup>它所提出的“阿拉伯和平倡议”以及多次对巴内部(巴民族权力机构和哈马斯)冲突进行调停,都是其在巴以问题上巨大影响力的体现。

21世纪以来,中东地区大国在巴以问题上的话语权竞争日趋激烈,尤其是伊朗、土耳其两个地区大国先后在巴以问题上推行激进的反对以色列的政策,都对沙特构成了严峻的挑战。例如,在马哈茂德·艾哈迈迪—内贾德(Mahmoud Ahmadi-Nejad)任伊朗总统时期,伊朗在巴以关系上的立场十分激进,内贾德曾多次公开否认以色列存在的合法性,宣称“以色列应该从地图上抹掉”,犹太人大屠杀历史是“神话”等。<sup>③</sup>在2007年哈马斯赢得巴勒斯坦选举胜利并取得对加沙的控制权后,伊朗向哈马斯提供了2.5亿美元的援助。<sup>④</sup>无独有偶,土耳其也与伊朗采取了类似的做法。2007年,哈马斯接管加沙地带以后,土耳其曾邀请哈马斯领导人访问安卡拉;在2009年的达沃斯

<sup>①</sup> Sami Kohen, “Is Turkish Foreign Policy Too Ambitious?” Al-Monitor, September 13, 2013, <https://www.al-monitor.com/pulse/politics/2012/04/overly-ambitious.html>, 访问时间:2019年7月23日。

<sup>②</sup> “Saudi Arabia Provided \$6bn in Aid to Palestinians Since 2000,” Saudi Gazette, May 28, 2018, <http://saudigazette.com.sa/article/535741/World/Mena/Saudi-Arabia-provided-%246bn-in-aid-to-Palestinians-since-2000>, 访问时间:2019年7月23日。

<sup>③</sup> 转引自田文林《伊朗革命主义外交》,载《现代国际关系》2006年第11期,第8页。

<sup>④</sup> 赵建明《伊朗国家安全战略的动力分析》,北京:新华出版社2010年版,第244页。

经济论坛上,埃尔多安公开指责以色列犯有反人类罪并在众目睽睽之下愤然离场;<sup>①</sup>2010年,因以色列袭击土耳其援助加沙地带的救援船“马尔马拉”号,<sup>②</sup>土以关系急剧恶化并在此后长期龃龉不断。

土耳其继伊朗之后在巴以问题上推行激进的反以政策,对沙特在巴以问题上的话语权和影响力构成了严峻的冲击和挑战。在近年来美国、沙特与伊朗对抗加剧,美国特朗普政府推动沙特与以色列走近的背景下尤其如此,其具体主要体现在两个方面:第一,土耳其和伊朗作为中东两个重要的非阿拉伯国家,通过推行激进的反以政策在巴以问题上抢占道义和舆论话语权,不仅使沙特承受着巨大的道义压力,同时也会削弱其在巴以问题上的议程设置能力和影响力。第二,土耳其的强硬反以政策使沙特在美国压力下与以色列不断走近的做法陷入尴尬境地。特朗普执政以来,美国政府不断推动沙特与以色列走近,构建“以色列—务实逊尼派轴心”对抗伊朗,并施压沙特配合美国在巴以问题上的所谓“世纪协议”,<sup>③</sup>促使沙特、约旦等阿拉伯国家在巴以问题上让步。<sup>④</sup>沙特主要是从美国地区盟友身份以及其自身遏制伊朗的需要出发选择与以色列走近。例如,2018年沙特王储在接受采访时表示,巴勒斯坦人和以色列人都拥有自己的家园。<sup>⑤</sup>但土耳其的反以政策使沙特在巴以问题上陷于不利的道德境地,同时也会直接干扰沙特与美国在巴以问题上的安排。由此可见,土耳其与沙特围绕巴勒斯坦问题不仅有着各自的认识和定位,而且是双方地区领导权竞争的重点。

中东变局爆发以来,土耳其与沙特在阿拉伯国家转型问题上的矛盾分歧成为双方争夺地区热点问题话语权的又一重点领域,土耳其在阿拉伯国家转型问题上的大胆介

---

① Hasan Kösebalaban, *Turkish Foreign Policy: Islam, Nationalism, and Globalization*, London: Palgrave Macmillan, 2011, p.175.

② Hasan Kösebalaban, *Turkish Foreign Policy: Islam, Nationalism, and Globalization*, p.176.

③ 据报道,“世纪协议”可能包括以下内容:承认仅占约旦河西岸近一半的巴勒斯坦临时边界,巴以双方就以色列在西岸和东耶路撒冷的非法定居点进行谈判;削弱加沙地带与埃及的边界,建立一个工业带,允许更多的巴勒斯坦人去西奈半岛北部工作和生活;承认以色列对戈兰高地的主权;将耶路撒冷以东4千米的阿布迪斯镇作为未来巴勒斯坦国的“首都”;为方便巴勒斯坦人祈祷,建立一条从阿布迪斯到阿克萨清真寺的走廊。参见“*What's in Trump's 'Deal of the Century'? The Answers Are in Plain Sight*,” <http://www.middleeasteye.net/news/us-donald-trump-deal-of-century-middle-east-peace-plan-already-happening-israel-palestine-1066744202>, 访问时间:2019年7月23日。该协议不仅严重侵害巴勒斯坦和叙利亚的领土主权,甚至会对埃及对西奈半岛的主权构成侵蚀。

④ 王锦《特朗普的中东政策及其前景》,载《现代国际关系》,2018年第8期,第43页。

⑤ Josie Ensor, “Saudi Crown Prince Says Israel Has ‘Right to Homeland’ in Sign of Normalizing Ties,” *The Telegraph*, April 3, 2018, <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/04/03/saudi-crown-prince-says-israel-has-right-homeland-sign-normalising/>, 访问时间:2019年7月24日。



入引发了沙特的深刻忧虑。例如,2011年海湾合作委员会国家巴林发生民众抗议浪潮,土耳其试图对巴林国内的逊尼派王室和什叶派反对派进行调解,敦促巴林统治者回应民众对改革的合理期待和要求,并警告海湾合作委员会不要介入巴林危机。<sup>①</sup>显然,埃尔多安政府的调停政策并未起到预期效果,反而被沙特视为对其传统势力范围的进犯。<sup>②</sup>因为沙特是从伊朗什叶派渗透威胁海湾君主制国家主权安全和海湾合作委员会集体安全的角度看待巴林问题的。随后,以沙特为首的海湾合作委员会出兵巴林,帮助巴林政府镇压了民众抗议浪潮。在埃及的转型问题上,2012年埃及穆兄会下属的自由与正义党通过民选上台执政,土耳其试图将穆兄会治下的埃及塑造成它在中东地区的“关键盟友”,而沙特则视穆兄会为主要威胁,并向推翻穆兄会政权的军队及随后建立的塞西政权提供援助,同时在沙特国内配合塞西政权打压穆兄会。土耳其与沙特“围绕穆兄会的博弈是现代伊斯兰主义力量与传统保守伊斯兰力量之间矛盾的集中体现”,双方“围绕伊斯兰意识形态和发展模式的分歧是双方对穆兄会采取截然对立立场的根源所在”。<sup>③</sup>即使是在叙利亚问题上,尽管双方在推翻巴沙尔政权的问题上有一定的利益契合,但双方对叙利亚问题的认知仍然存在明显的差异,并在叙利亚危机中选择支持不同的叙利亚反对派。<sup>④</sup>

土耳其对卡塔尔断交危机的政策更是引起了沙特的强烈反对,导致双方的矛盾更趋公开化。2017年6月5日,沙特、巴林、阿联酋和埃及宣布与卡塔尔断交,随后也门、利比亚、马尔代夫、毛里求斯也宣布断绝与卡塔尔的外交关系。土耳其强烈反对以沙特为首的阿拉伯国家和伊斯兰国家对卡塔尔实施制裁,并为卡塔尔提供重要的生活物资,以缓解封锁对卡塔尔造成的冲击。更重要的是,在卡塔尔遭到封锁后,土耳其国民大会立即批准了土耳其在卡塔尔建设军事基地的协议,并在数周后向卡塔尔派遣驻军,双方还举行了联合军事演习。<sup>⑤</sup>沙特对土耳其干涉海湾国家内部事

① Birol Başkan, “Islamism and Turkey’s Foreign Policy During the Arab Spring,” *Turkish Studies*, Vol.19, No.2, 2018, p.267.

② Ömer Taşpınar, “Turkey’s Strategic Vision and Syria,” *The Washington Quarterly*, Vol.35, No.3, 2012, p.136.

③ 详尽论述参见刘中民、赵跃晨《“博弈”穆兄会与中东地区的国际关系走势》,载《外交评论》2018年第5期第95页。

④ Saud Mousaed Al Tamamy, “Saudi Arabia and the Arab Spring: Opportunities and Challenges of Security,” *Journal of Arabian Studies*, Vol.2, No.2, 2012, pp.143-156; Shahram Akbarzadeh and James Barry, “Iran and Turkey: Not Quite Enemies but Less than Friends,” *Third World Quarterly*, Vol.38, Issue 4, 2017, pp.980-995.

⑤ Nuri Yeşilyurt, “Whither Inter-Sunni Relations in the Middle East? Turkey and the Gulf Cooperation Council,” *Mediterranean Quarterly*, Vol.29, No.1, 2018, p.33.

务表示强烈不满。针对土耳其在卡塔尔危机中的“搅局”，沙特王储穆罕默德·萨勒曼(Mohammed bin Salman)于2018年3月访问埃及时发表了关于“邪恶三角”的谈话，谴责土耳其与伊朗和地区恐怖势力构成了“邪恶三角”，严重破坏了地区和平与稳定。<sup>①</sup>

### (二) 围绕宗教领导权的竞争

土耳其与沙特尽管同属逊尼派，但奥斯曼帝国时期土耳其对沙特的多次征服和长期统治、现代土耳其共和国建国后采取的废除哈里发制度等激进的世俗化政策，都使沙特自建国之日起就对土耳其充满敌意，推行世俗化改革的土耳其国父穆斯塔法·凯末尔(Mustafa Kemal)也被沙特视为“穆斯林的迫害者”。<sup>②</sup>但是，由于土耳其在当代外交中一直把泛伊斯兰主义和泛突厥主义作为其外交资源加以利用，而泛伊斯兰主义也是沙特塑造其在伊斯兰世界领导地位的重要合法性来源，进而使双方围绕泛伊斯兰主义的正统地位存在着竞争关系。因此，土耳其和沙特“双方始终都强调自己在伊斯兰世界领导地位，视自己的伊斯兰教为合法的伊斯兰教，并强调自身在伊斯兰历史上以及当前发挥的作用”。<sup>③</sup>

由于过去双方的关系相对疏离，双方对伊斯兰世界领导权的争夺更多是一种并不激烈的潜在竞争。但伴随中东变局以来双方对中东地区领导权争夺的加剧，“土耳其和沙特围绕逊尼派伊斯兰世界领导权的斗争正在伊斯兰世界全面展开”，双方“在逊尼派国家展开争夺的原因主要在于意识形态和地缘政治利益”。<sup>④</sup>在意识形态方面突出表现为沙特瓦哈比派代表的传统伊斯兰与土耳其代表的现代伊斯兰的竞争，并与两种民族主义的竞争相互交织，即沙特的泛阿拉伯主义与土耳其的泛突厥主义之间的竞争。

土耳其坚持它所代表的伊斯兰教是温和的、宽容的、更具“普世性”的伊斯兰教；土耳其人作为奥斯曼帝国的后代，是逊尼派伊斯兰世界的合法领导者，“重建奥斯曼的辉煌和重新领导伊斯兰世界是他们的合法权力”。<sup>⑤</sup>埃尔多安多次在外交场合公开表达土耳其对伊斯兰世界的领导权，极力把自己塑造为世界穆斯林领袖的合法继承

<sup>①</sup> Dominic Evans, "Saudi Prince Says Turkey Part of 'Triangle of Evil'—Egyptian Media," *The Star Online*, March 7, 2018, <https://www.thestar.com.my/news/world/2018/03/07/saudi-prince-says-turkey-part-of-triangle-of-evil-egyptian-media/>, 访问时间: 2019年7月23日。

<sup>②</sup> H. Philby, *Saudi Arabia*, London: Ernest Benn Limited, 1955, pp.335-336.

<sup>③</sup> Evangelos Venetis, *The Struggle Between Turkey and Saudi Arabia for the Leadership of Sunni Islam*, p.6.

<sup>④</sup> Evangelos Venetis, *The Struggle Between Turkey and Saudi Arabia for the Leadership of Sunni Islam*, pp.4-5.

<sup>⑤</sup> Evangelos Venetis, *The Struggle Between Turkey and Saudi Arabia for the Leadership of Sunni Islam*, p.7.

人,甚至声称土耳其是“唯一能够领导伊斯兰世界的国家”。<sup>①</sup>而沙特则“把土耳其视为文化上的异己力量”。沙特不仅将自己视为正统伊斯兰教的传播者,还将自己视为伊斯兰教麦加和麦地那圣地的监护人。沙特认为,自从奥斯曼苏丹被废黜后,伊斯兰教的旗帜就从土耳其转到了沙特,他们肩负着传播瓦哈比派伊斯兰教的使命。总之,在沙特看来,“土耳其在地缘政治和经济上实力的增强及其辉煌的奥斯曼历史和丰富的伊斯兰传统,都对沙特建立地区主导权的计划构成了挑战”。<sup>②</sup>

长期以来,土耳其和沙特在地缘政治方面的争夺突出表现为双方利用伊斯兰教在中东、中亚、南亚、高加索和巴尔干地区进行地缘政治竞争。沙特已经在巴基斯坦、阿富汗、巴尔干和高加索地区建立了强大而有效的网络,并且寻求确立瓦哈比派在这些地区的主导地位。土耳其则更多通过文化和教育在伊斯兰世界尤其是巴尔干和高加索地区进行和平渗透。<sup>③</sup>

土耳其与沙特围绕伊斯兰合作组织(OIC)<sup>④</sup>的争夺也是双方争夺伊斯兰世界领导权的重要领域。伊斯兰合作组织作为一个政府间综合性国际组织,其众多的成员国除了具有不同程度的伊斯兰文化属性这一共同特点外,很难再找出其他共性。<sup>⑤</sup>在该组织内,较大的伊斯兰国家尤其是沙特、埃及、土耳其、伊朗等中东地区大国都致力于使该组织的议程设置符合自身的利益。自伊斯兰合作组织成立以来,沙特就高度重视从制度设计和议程安排方面体现其对该组织的领导权。

中东变局后,沙特更是牢牢控制着伊斯兰合作组织的话语权。沙特先后将巴林、也门、叙利亚和索马里的内政问题纳入伊斯兰合作组织的议程,并就此多次召开特别会议。<sup>⑥</sup>由于沙特对伊斯兰合作组织议程设置的主导无法体现土耳其的利益诉求,甚至还与土耳其现行的地区政策背道而驰,所以,为了能够在伊斯兰合作组织获得话语

---

① Colin P. Clarke and Ariane M. Tabatabai, “Is Major Realignment Taking Place in the Middle East?” *Foreign Affairs*, October 31, 2018, <https://www.foreignaffairs.com/articles/turkey/2018-10-31/major-realignment-taking-place-middle-east>, 访问时间:2019年7月23日。

② Evangelos Venetis, *The Struggle Between Turkey and Saudi Arabia for the Leadership of Sunni Islam*, p.8.

③ Evangelos Venetis, *The Struggle Between Turkey and Saudi Arabia for the Leadership of Sunni Islam*, p.9.

④ 伊斯兰合作组织(Organization of Islamic Cooperation)的前身为1971年成立的伊斯兰会议组织(Organization of Islamic Conference) 2011年更名为伊斯兰合作组织。

⑤ Shahram Akbarzadeh and Zahid Shahab Ahmed, “Impacts of Saudi Hegemony on the Organization of Islamic Cooperation (OIC),” *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol.31, Issue 3, 2018, pp.297-311.

⑥ Giulio M. Gallarotti and Isam Yahia Al Filali, “The Soft Power of Saudi Arabia,” *International Studies*, Vol.49, Issue 3/4, 2012, p.11.

权,土耳其多次向伊斯兰合作组织成员国派出游说团,<sup>①</sup>以争取这些国家在伊斯兰合作组织框架内支持土耳其的立场。土耳其还一改此前只提倡在政治敏感度较低的功能性领域展开合作的政策,开始为维护自身的利益努力争取议程设置的主动性,试图打破沙特对议程设置的控制和垄断。在担任伊斯兰合作组织轮值主席国期间,土耳其不仅极力展示自身巴勒斯坦利益代言人形象,而且将难民议题、打击恐怖主义和控制核扩散等议题纳入了组织议程。在2016年4月举行的伊斯兰合作组织首脑会议上,埃尔多安还呼吁在伊斯坦布尔建立一个伊斯兰仲裁组织和一个“伊斯兰版国际刑警组织”,<sup>②</sup>其目的都在于体现土耳其在伊斯兰合作组织中的领导地位。

土耳其通过伊斯兰合作组织塑造自身在伊斯兰世界领导权的做法不可避免地对该组织的领导地位构成了威胁,双方在该组织内部的矛盾也渐趋公开化。例如,美国总统特朗普于2017年12月6日宣称承认耶路撒冷为以色列的首都,土耳其立即召集伊斯兰合作组织成员国召开特别峰会,但沙特并未派代表出席此次峰会,伊斯兰合作组织的57个成员国也仅有12位政府首脑参与此次峰会,这显然与沙特作为该组织主导者的抵制有密切关系。

### (三) 围绕发展模式主导权的竞争

土耳其共和国建立以来就确立了截然不同的于沙特等国家的世俗化和民主化的发展模式。自正义与发展党执政以来,土耳其又形成了所谓的“新版土耳其模式”,其突出特点是在维持国家政权世俗主义原则的基础上强调传统伊斯兰价值观,把宗教自由作为民主化的重要内容。<sup>③</sup>与此同时,土耳其在经济上奉行自由主义和积极参与全球化所创造的“经济奇迹”同样引人注目。伴随中东变局的爆发,转型阿拉伯国家纷纷在探索发展道路,土耳其的发展道路对阿拉伯国家产生了很大的吸引力,而土耳其自身也试图通过推广其发展模式引领转型阿拉伯国家的发展方向。

土耳其经济和社会研究基金会对16个中东国家的一项民意调查显示,61%的受访者认为土耳其能够成为中东国家发展的“榜样”。<sup>④</sup>在埃及、突尼斯等发生政权更

<sup>①</sup> Soner Cagaptay, "Defining Turkish Power: Turkey as a Rising Power Embedded in the Western International System," *Turkish Studies*, Vol.14, No.4, 2013, p.802.

<sup>②</sup> Semih Idiz, "Will Islamic World Accept Turkey's Leadership?" *Al-Monitor*, April 19, 2016, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2016/04/turkey-erdogan-oic-summit-pitch-for-islamic-leadership.html>, 访问时间:2019年7月23日。

<sup>③</sup> 王林聪《“土耳其模式”的新变化及其影响》载《西亚非洲》2012年第2期,第90—93页。

<sup>④</sup> Burcu Kaya Erdem, "Adjustment of the Secular Islamist Role Model (Turkey) to the 'Arab Spring': The Relationship Between the Arab Uprisings and Turkey in the Turkish and World Press," *Islam and Christian-Muslim Relations*, Vol.23, No.4, 2012, p.448.

迭的阿拉伯国家,与土耳其正义与发展党在意识形态上具有相似性的伊斯兰力量,如埃及的穆兄会、突尼斯的复兴运动党曾一度处于上升势头,并表现出学习土耳其模式的愿望。在对伊斯兰教的理解上,它们更强调伊斯兰教的理性精神,如突尼斯伊斯兰复兴党早就明确指出,伊斯兰应该是“活生生的伊斯兰”,而不是“博物馆中的伊斯兰”。<sup>①</sup>在政治目标上,它们已逐渐淡化实行伊斯兰教法、推行全面伊斯兰化的立场,其主要关注点已转向民主、民生等问题。突尼斯的伊斯兰复兴运动党和摩洛哥的公正与发展党都强调学习土耳其的“世俗伊斯兰”模式,力争成为展现伊斯兰教与民主相容的典范。<sup>②</sup>在此背景下,土耳其十分重视通过推销发展模式来吸引中东民众支持,提升地区影响力。<sup>③</sup>土耳其甚至希望包括沙特在内的海湾君主国家启动全面的民主改革计划,对民众的诉求做出积极回应。<sup>④</sup>但在沙特看来,一旦土耳其模式在阿拉伯国家获得成功和推广,无疑会对以世袭制、家族制、政教合一为特征的沙特构成挑战。因为海湾君主制国家的合法性来源主要是其历史成就或遗产、宗教权威、民众所需的服务和福利供给以及富有魅力的领导层。但是,“在‘阿拉伯之春’后,这些问题发生了根本性变化。民众起义使国家的不安全感油然而生,迫使政权通过自主转型来应对威胁”。<sup>⑤</sup>因此,从本质上而言,土耳其对外推广其发展模式并致力于支持埃及穆兄会等现代伊斯兰力量的做法,对沙特的君主制和政教合一的传统发展模式乃至政权安全都构成了威胁,这也是双方围绕埃及穆兄会持截然相反立场的根源所在。

中东变局发生以来,伊斯兰主义力量一度释放出前所未有的巨大能量和活力,以埃及穆斯林兄弟会为代表的伊斯兰主义政党不仅成为影响阿拉伯国家转型的重要因素,而且成为中东地区各方力量争夺地区领导权的工具。从国家发展模式的角度看,避免现代伊斯兰主义力量成为中东地区的主导力量并危及沙特的君主制政权,是沙特支持埃及军方废黜穆尔西政权并打压穆兄会的重要考虑。土耳其则力图通过穆兄会

① Ray Takeyh and Nikolas K. Gvosdev, *The Receding Shadow of the Prophet: The Rise and Fall of Radical Political Islam*, Westport: Praeger, 2004, p.6.

② 参见王林聪《“土耳其模式”的新变化及其影响》,载《西亚非洲》2012年第2期,第85—86页。

③ Bulent Aras and Emirhan Yorulmazlar, “Turkey and Iran After the Arab Spring: Finding a Middle Ground,” *Middle East Policy*, Vol.21, No.4, 2014, p.112.

④ Muhittin Ataman, “Turkish-Saudi Arabian Relations During the Arab Uprisings: Towards a Strategic Partnership?” *Insight Turkey*, Vol.14, No.4, 2012, p.131.

⑤ 蒂姆·尼布洛克《政权不安全感与海湾地区冲突的根源析论》,载《阿拉伯世界研究》2019年第1期,第7—8页。

将埃及打造成推广新版“土耳其模式”的样板,以此引领中东国家转型新方向。<sup>①</sup>为此,在穆兄会领导的自由与正义党从竞选到上台执政期间,土耳其不仅专门派遣竞选专家及选举顾问前往埃及协助穆尔西竞选,而且在穆尔西当选总统后立即向埃及提供约合20亿美元的经济贷款。<sup>②</sup>但是,沙特却担心埃及穆兄会的崛起会对阿拉伯国家中现代伊斯兰主义力量的壮大起到示范效应,进而威胁到海湾君主制国家的稳定。此外,穆尔西政权与伊朗的暧昧关系则对沙特的地缘政治安全构成严峻挑战。<sup>③</sup>2013年7月,在埃及军队推翻穆尔西政权后,土耳其通过多种途径向埃及军政府施压,以此声援埃及穆兄会。沙特则向埃及军政府提供了50亿美元的经济援助以协助军政府巩固政权,同时不断对境内穆兄会的支持者和同情者进行镇压。总之,沙特积极支持埃及军方颠覆穆兄会政权,其原因在于穆兄会政权日益向土耳其靠近的政策令沙特感到紧张和不安,担心土耳其与穆尔西政权不断走近,“力图建立土耳其和埃及穆斯林兄弟会之间的联盟”。<sup>④</sup>

## 四 结论

综上所述,土耳其与沙特的关系在中东变局后日趋紧张有其复杂的历史逻辑和权力逻辑。从历史逻辑而言,土耳其外交向中东的强势回归加剧了沙特的不安全感,进而强化了双方竞逐地区领导权的意愿。从权力逻辑而言,国家实力的增长为两国争夺地区领导权提供了现实基础,进而使双方围绕地区热点问题话语权、地区宗教领导权和发展模式主导权展开了激烈竞争。但同时也要看到,这种较量无论是从烈度、广度还是从影响而言都是有限的,它更多是双方围绕中东地区领导权的竞争,而非你死我活的全面冲突。就双方关系的发展趋势而言,非冲突性的权力竞争关系将成为未来一段时期内土耳其与沙特关系的常态。

由于历史认知、宗教观念和发展模式的分歧,土耳其与沙特之间的竞争关系难有改善。在历史认知方面,沙特将奥斯曼帝国视为征服和统治阿拉伯民族的“殖民主

---

① 刘中民、赵跃晨《“博弈”穆兄会与中东地区的国际关系走势》,载《外交评论》,2018年第5期,第71—97页。

② Meliha Benli Altunışık, “Turkey as an ‘Emerging Donor’ and the Arab Uprisings,” *Mediterranean Politics*, Vol.19, No.3, 2014, pp.341-342.

③ Toby Matthiesen, *The Domestic Sources of Saudi Foreign Policy: Islamists and the State in the Wake of the Arab Uprisings*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2015, p.4.

④ Evangelos Venetis, *The Struggle Between Turkey and Saudi Arabia for the Leadership of Sunni Islam*, p.9.

义”国家,而土耳其则将奥斯曼帝国的迅速瓦解归因于“阿拉伯起义”,两国政治精英对历史的片面解读固化了两国民众彼此之间的敌对意识。在宗教观念方面,土耳其和沙特双方都认为自身在伊斯兰世界的领导权具有天然的合法性。沙特认为经历“凯末尔革命”洗礼后的土耳其已经不具备与阿拉伯国家进行宗教对话的“资质”;土耳其则认为沙特虽然控制麦加和麦地那两座圣城,但仅能说明它是圣地保护者而非伊斯兰世界的领导者。在政治制度方面,土耳其立国的基础是世俗民主体制,正义与发展党寻求伊斯兰教与民主相结合,以温和伊斯兰的现代发展模式而自居。沙特作为政教合一的君主制国家,被视为中东传统伊斯兰发展模式的代表。<sup>①</sup>而土耳其在中东变局中通过支持穆兄会等伊斯兰力量输出发展模式的做法被沙特视为对其自身和海湾合作委员会国家政体安全的威胁。

尽管土耳其和沙特围绕地区热点问题的话语权、宗教领导权和发展模式主导权展开了激烈的竞争,但双方围绕地区领导权的争夺更多是一种权力竞争关系,而不是全面对抗的关系,双方的竞争更多是在第三方(如埃及、卡塔尔、叙利亚)的代理人竞争以及围绕发展模式、宗教领导权的软实力竞争。这种权力竞争关系与沙特和伊朗的结构性和全面性对抗截然不同,而双方又同为美国盟友,美国的管控和限制也会使双方的矛盾受到一定的抑制。但值得注意的是,沙特与土耳其的地区领导权竞争、沙特与伊朗的结构性和全面性对抗将对塑造中东地区格局产生重要影响,而这两种权力关系又会在众多的中东热点问题上产生合作、竞争或对抗关系等多种复杂形式,<sup>②</sup>这也是中东地区格局在权力层面难以实现平衡、在制度层面难以产生秩序,并导致地区形势持续紧张和动荡的根源之一。

(截稿:2019年7月 责任编辑:主父笑飞)

<sup>①</sup> “Why Turkey Isn’t Burning Bridges With Saudi Arabia over Khashoggi,” *Stratfor*, October 29, 2018, <https://worldview.stratfor.com/article/why-turkey-isnt-burning-bridges-saudi-arabia-over-khashoggi>, 访问时间:2019年7月24日。

<sup>②</sup> 事实上,土耳其与伊朗、沙特与埃及之间也存在着类似于沙特与土耳其关系的复杂权力竞争关系,进而形成中东地区大国之间复杂的权力互动关系。囿于主题和篇幅,这些问题只能留待他文另做探讨。

**From Distant Coexisting to Dominance Competition: A Logic Analysis of Turkey and Saudi Arabia's Competition for Regional Leadership Since the Middle East Turbulence**

**Liu Zhongmin Zhao Yuechen (39)**

**【Abstract】**Since the turbulence in the Middle East , the relationship between Turkey and Saudi Arabia has changed from distant co-existing to persistent confrontation , which can't be fully explained by current studies. In general , the continuing aggravation of Turkey-Saudi relations can be observed from the historical evolution of their relationship and the changes of two countries' power and strategies. Firstly , from the historical perspective , Turkish diplomacy returning to the Middle East , and the regional changes since the Middle East turbulence , led to strategic tension between two sides. From the First World War to the end of the Cold War , entering into the west was the focus of Turkish diplomacy , and there were little communications between Turkey and Saudi Arabia. But since the Justice and Development Party took power in 2002 , Turkey's pivot to the Middle East region led to strategic tension between two sides with great speed. Second , as middle powers , both countries regard the pursuit of regional leadership as their foreign policies , which in turn triggers fierce competition between the two on the discursive making of regional hot issues , religious leadership and dominance on development modes. The competition for the dominance between Turkey and Saudi Arabia is a kind of power competition rather than comprehensive conflict , which is different from Saudi-Iran structural rivalry , but this contradiction will lead to the complication of the regional pattern in the Middle East.

**【Key Words】**Turkey , Saudi Arabia , the Middle East upheavals , regional leadership , middle power



【Authors】Liu Zhongmin , Doctor , Professor , the Middle East Studies Institute , Shanghai International Studies University; Zhao Yuechen , Ph.D. Candidate at School of International Relations and Management of Public Affairs , and the Middle East Studies Institute , Shanghai International Studies University.

### **Greater than the Sum of Its Parts? An Analysis on the Applications of “Whole-of-Government” to the U.S. National Security System**

**Zhang Fan** ( 62)

【Abstract】“Whole-of-Government” is an organizing principle originating from organizational theory and public administration practices , which embraces pooling resources of concerned functional organizations and dealing with complex problems in the public policy domain through cooperation , collaboration , and united action. “Whole-of-Government” has been applied in the public administration in the form of inter-agency organizations or cross-functional teams , and independent financial resources and team spirit are the necessary factors for guaranteeing the performance of these organizations and teams. Since 9/11 terrorist attacks , in order to deal with more and more complex national security challenges , the U.S. national security community has been applying “Whole-of-Government” to the U.S. national security system , tackling concrete challenges through inter-agency organizations at both the operational planning level and the tactic-field level in the operating mechanism of the U.S. national security system. During the Obama presidency , based on the experiences accumulated in the George W. Bush presidency , the U.S. national security community has promoted the applications “Whole-of-Government” in the national security system. Washington , D.C. , overseas combat commands , and homeland “fusion centers” have become significant “Whole-of-Government” network nodes at the operational planning level , laying solid foundations