

# 专题报告

Special Reports

## Y.11

### 穆罕默德·本·扎耶德时期阿联酋 国家安全战略的实践\*

包澄章 李志豪\*\*

**摘要：**“阿拉伯之春”发生后，为应对地区秩序变动和地区格局变动带来的内外威胁，阿联酋转变地区角色，从地缘政治的参与者转变为地区秩序的塑造者，从安全公共产品的消费者转变为安全公共产品的提供者。在国内层面，穆罕默德·本·扎耶德铁腕打压政治异见势力和政治伊斯兰力量；积极推进宗教国家化进程，强化国家对宗教事务的主导权，传播温和教义和倡导宽容精神；强化国家认同塑造和提升网络安全能力。在地区层面，穆罕默德·本·扎耶德配合美国等盟友的

---

\* 本文受到2019年上海市“浦江人才计划”（2019PJC088）和“上海外国语大学青年教师科研创新团队”资助。

\*\* 包澄章，博士，上海外国语大学中东研究所副研究员，研究领域包括伊斯兰教与中东政治、中东国际关系；李志豪，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所硕士研究生，研究领域为海湾安全、阿联酋政治。



地区反恐行动；倚重沙特和埃及等安全伙伴在地区行动中协调立场；提升军事能力建设，积极开展海外军事行动。总体来看，阿联酋国家安全战略和地区政策的调整，深受阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德的决策偏好的影响，具有浓重的个人色彩。

关键词： 阿联酋 国家安全战略 穆罕默德·本·扎耶德

“阿拉伯之春”爆发后，中东地区格局和力量对比发生重大变化。2014年，阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德（Mohammed bin Zayed）成为阿联酋的实际统治者，主导了阿联酋国家安全战略的转型和地区政策的调整。

## 一 穆罕默德·本·扎耶德的崛起及其决策偏好

阿联酋国家安全战略的制定和执行受到阿联酋国内权力变动及阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德的决策偏好影响。为应对“阿拉伯之春”爆发后中东地区秩序的变化和美国中东战略调整引发的地区格局变动，阿联酋从地缘政治的参与者转变为地区秩序的塑造者，从安全公共产品的消费者转变为安全公共产品的提供者。在联盟关系上，阿联酋一方面引入新的外部变量重构地区秩序，平衡美国在地区的影响力，另一方面与沙特结成战术性盟友，在对外行动中既相互合作，又保留自主行动的空间。

### （一）国内权力变动

2004年11月，谢赫·扎耶德总统去世后，哈利法继任阿联酋总统，国家外交和安全决策权力落到阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德和迪



拜酋长穆罕默德·本·拉希德手中。自此，阿联酋国内进入了一轮权力变动期。

首先，谢赫·扎耶德的离世开启了阿联酋国内权力转移的进程。2004年11月，总统谢赫·扎耶德去世后，哈利法继任阿布扎比酋长和阿联酋总统。与其父扎耶德不同，作为国家决策者的哈利法行事极为低调，被外界形容为“难以亲近且缺乏魅力”。<sup>①</sup> 在国内层面，阿联酋外交和国家安全政策的决策权由哈利法同父异母的兄弟阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德以及迪拜酋长穆罕默德·本·拉希德所掌控。在地区层面，由于哈利法缺乏父亲那样的个人政治魅力，阿联酋之前作为中东地区事务重要参与者和调解者的角色逐渐被日益崛起的卡塔尔所取代，阿联酋在地区事务中逐渐被边缘化。

其次，迪拜金融危机打破了阿联酋在联邦层面的均势，成为阿联酋内政外交重要的转折点。在联邦层面，迪拜酋长国长期被视为阿布扎比酋长国的制约力量。自2006年以来，在迪拜酋长穆罕默德·本·拉希德的领导下，迪拜奉行更加独立的外交政策。然而，2008年全球金融危机的爆发严重冲击了将金融业作为核心竞争力的迪拜，2009~2010年迪拜大批金融机构破产。为应对此次危机，迪拜被迫向阿布扎比请求资金援助，最终获得阿布扎比和联邦政府约200亿美元的救助金。<sup>②</sup> 作为代价，迪拜被迫向阿布扎比交出外交、安全等领域的权力，阿布扎比在联邦政府中的决策权力由此进一步集中。在联合国安理会关于制裁伊朗施加的第1929号决议的态度上，迪拜最终屈服于阿布扎比，首次同意完全执行针对伊朗的制

① Margaret Coker, "Leaked Papers Show Arab Leaders Critical of Iran, Neighbors," *The Wall Street Journal*, November 29, 2010, <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703945904575644481438370738>, accessed: 2020-10-10.

② 其中包括阿布扎比政府通过两家阿布扎比国有银行向迪拜提供的100亿美元贷款，以及迪拜向阿联酋中央银行发行的100亿美元债券。参见 "UAE, Abu Dhabi Roll over \$20 Billion of Dubai's Debt," Reuters, March 16, 2014, <https://www.reuters.com/article/uk-emirates-dubai-debt/uae-abu-dhabi-roll-over-20-billion-of-dubais-debt-idUKBREA2F0BZ20140316?edition-redirect=uk>, accessed: 2020-10-11.



裁。2011年，阿联酋联邦政府实行改组后，迪拜的权力被进一步削弱，法蒂玛诸子<sup>①</sup>的权力根基很大程度上得以巩固，这使得阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德及其核心决策圈进一步夯实了对阿联酋安全和外交事务的绝对主导地位。

最后，哈伊马角酋长去世和哈利法总统中风瘫痪，为阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德的集权扫清了障碍。长期以来，哈伊马角酋长谢赫·萨格尔·卡西米 (Sheikh Saqr al-Qasemi) 抵制阿布扎比在联邦政府中的集权行为，对穆斯林兄弟会阿联酋分支“改革党” (Al-Islah) 持同情态度。2010年10月，在位60多年的哈伊马角酋长卡西米去世后，其子沙特 (Saud) 继承酋长之位，转而对阿布扎比持亲近态度，公开批评穆兄会。<sup>②</sup> 2014年1月，阿联酋总统哈利法突发中风后，身体每况愈下，无力行使总统职权。在此情况下，阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德成为阿布扎比酋长国的实际统治者和阿联酋国家事务的真正决策者。

- 
- ① 阿联酋开国总统谢赫·扎耶德与其第三个妻子法蒂玛·宾特·穆巴拉克·科特比 (Fatima bint Mubarak al-Ketbi) 所生的六个儿子统称为“法蒂玛诸子”。除排行第二的哈姆丹 (Hamdan) 被边缘化外，其他五人均在阿联酋国家安全战略的决策中占据重要位置。长子穆罕默德·本·扎耶德即阿布扎比王储和国家武装部队的副总司令是法蒂玛诸子团体的领袖。“阿拉伯之春”发生后，穆罕默德·本·扎耶德成为阿联酋的实际掌权者，是事实上的国家安全战略最终决策者。排行第三的哈扎 (Hazza) 于1992~2006年担任国家情报总局 (National Security Service) 局长，此后出任国家安全顾问至今，主管整个联邦酋长国的情报与安全工作。排行第四的曼苏尔 (Mansour) 是国家副总理和总统事务部长。排行第五的塔赫农 (Tahnoun) 长期主管安全与情报工作，2013年被任命为国家安全副顾问，2016年升任国家安全顾问。排行第六的阿卜杜拉 (Abdullah) 是阿联酋外交与国际合作部部长。阿卜杜拉名义上是阿联酋外交机构的掌门人，但实际上更像是阿布扎比王储穆罕默德意志的贯彻者。在国家安全最高委员会的领导集体中，法蒂玛诸子占据绝对优势地位。除担任总理兼国防部部长迪拜酋长穆罕默德·本·拉希德外，其余重要职位均被法蒂玛诸子占据。参见 Peter Salisbury, “Risk Perception and Appetite in UAE Foreign and National Security Policy,” Chatham House, p. 21, <https://www.chathamhouse.org/2020/07/risk-perception-and-appetite-uae-foreign-and-national-security-policy-0/1-introduction>, accessed: 2021-1-2.
- ② Courtney Freer, “The Muslim Brotherhood in the Emirates: Anatomy of a Crackdown,” Middle East Eye, <https://www.middleeasteye.net/big-story/muslim-brotherhood-emiratesanatomy-crackdown>, accessed: 2020-10-10。



## （二）穆罕默德·本·扎耶德的决策偏好

阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德成为阿联酋的实际统治者后，其个人政治野心和决策偏好日益反映在阿联酋外交和安全事务的决策上。

第一，铁腕打压政治异见势力和政治伊斯兰力量。穆罕默德·本·扎耶德对政治异见势力和政治伊斯兰力量持零容忍态度，以危害国家安全为由，将国内持不同政见人士投入监狱。穆罕默德·本·扎耶德及其核心决策圈认为，伊朗和穆兄会及其支持者输出的跨国政治伊斯兰意识形态催生了地区激进主义，对地区稳定和阿联酋国家安全构成了严重威胁。

第二，阿联酋的地区政策路径从对机构和国家行为体的依赖，转向通过私人人脉关系的处理地区事务。过去几年间，阿联酋外交政策最显著的变化之一是阿布扎比与利雅得的关系从此前的不信任转变为亲密的合作关系，突出体现在近年来阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德与沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼之间的个人互动上。阿联酋与沙特关系的转变始于两国应对“阿拉伯之春”的共同诉求，并在近年来因阿布扎比穆罕默德·本·扎耶德王储与沙特穆罕默德·本·萨勒曼王储的私交得到进一步的发展。阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德被外界视为缺乏经验的沙特王储的导师，对年轻的沙特王储发挥着重要的指导作用。《阿拉伯文摘》（*Arab Digest*）编辑威廉·劳（Willam Law）认为，在阿拉伯半岛的主要对抗中，阿布扎比穆罕默德·本·扎耶德王储处于主导地位。阿布扎比王储利用沙特王储的不成熟、自大与野心实现自己的目标。穆罕默德·本·扎耶德“乐见沙特王储处于舞台中心，自己则躲在侧翼观察与操纵”<sup>①</sup>。

在国家安全战略和政策的具体执行方式上，阿联酋更倾向于使用受阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德及其决策圈子信任的、精明能干的人士收集

---

<sup>①</sup> Arwa Ibrahim, “MBS-MBZ: A Special Bond between Two Gulf Princes,” Al Jazeera, March 17, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/3/17/mbs-mbz-a-special-bond-between-two-gulf-princes>, accessed: 2020-10-13.

和传递信息。阿联酋驻美国大使优素福·奥泰巴<sup>①</sup>是其中的典型代表。奥泰巴在华盛顿扮演阿布扎比王储说客的角色。在奥泰巴的牵线搭桥下，阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德与美国总统特朗普及其女婿库什纳建立起良好的私人关系，此后又将沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼拉进这一私人圈子。奥泰巴大使通过资助智库以及有利于推广阿联酋国家价值观的事件和活动，向华盛顿决策圈灌输和煽动反卡塔尔的立场，这为阿联酋与沙特获得特朗普政府在卡塔尔断交事件中对两国的支持、默许两国封锁卡塔尔发挥了重要作用。尽管备受谴责，奥泰巴在2017年卡塔尔断交危机后仍在华盛顿担任大使一职。<sup>②</sup>

第三，领导阿联酋成为地区军事强国的个人野心，促使穆罕默德·本·扎耶德重视军事能力建设，积极开展海外军事行动。穆罕默德·本·扎耶德早年在英国桑赫斯特皇家军事学院接受教育，后被任命为阿联酋武装部队参谋长。伊朗伊斯兰革命、两伊战争以及伊拉克入侵科威特等一系列事件使穆罕默德·本·扎耶德意识到建立强大的国家军事力量的紧迫性，因此他大力开展军队现代化建设。

在军事能力建设方面，阿联酋注重提升武器装备质量、扩充本国军力和发展国防工业。首先，穆罕默德·本·扎耶德亲自推动阿联酋向欧美国及俄罗斯大规模采购武器装备，签署防卫协定。美国占据阿联酋武器进口总额的六成以上。阿联酋在阿布扎比达夫拉空军基地设立了海湾空战中心（Gulf Air Warfare Center），由阿联酋空军和美国中央司令部联合指挥。该基地有3800名美军和60架各类军用飞机，执行在叙利亚、阿富汗等地的军事任务。<sup>③</sup>

---

① 优素福·奥泰巴（Yousef al-Otaiba）自2008年7月28日担任阿联酋驻美国大使至今。参见“Yousef Al Otaiba,” Embassy of the United Arab Emirates in Washington D. C., <https://www.uae-embassy.org/services-resources/uae-embassy-consulates/ambassador-yousef-al-otaiba>, accessed: 2020-12-3。

② Peter Salisbury, “Risk Perception and Appetite in UAE Foreign and National Security Policy,” p. 29, <https://www.chathamhouse.org/2020/07/risk-perception-and-appetite-uae-foreign-and-national-security-policy-0/1-introduction>, accessed: 2021-1-2。

③ Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 18, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1。



法国、俄罗斯等也是阿联酋的重要武器来源国。阿联酋至少拥有 545 辆坦克，其中超过 380 辆来自法国，还有 390 辆俄制装甲车。<sup>①</sup> 2018 年，阿联酋的国防总支出达到 139 亿美元，军费开支在中东仅次于沙特。<sup>②</sup> 其次，阿联酋政府积极扩充军队力量、提升军人素质。当前，阿联酋海陆空三军共有 6 万多名士兵，其人均服役率高于美国。<sup>③</sup> 阿联酋大部分军官都毕业于世界知名军事学院，每年有约 800 名军官赴美国深造。再次，阿联酋利用私人保安公司和雇佣军来解决本国军力不足的问题。阿联酋委托美国一些私人安保护公司提供军事训练和支持服务<sup>④</sup>，组建雇佣兵用以镇压政治异见人士。<sup>⑤</sup> 最后，阿联酋积极发展本国国防工业。阿联酋从 20 世纪 90 年代就开始发展国防工业。政府设国防发展基金、对当地企业的奖励和投资以及设立与军事有关的学术进步奖，都是提高国防工业能力计划的一部分。2014 年 12 月，阿联酋将大多数军事工业整合到阿联酋防务工业公司（Emirates Defence Industries Company）名下，集中体现了阿联酋对国防技术工业基地的重视。<sup>⑥</sup> 两年一届的阿布扎比国际防务展览会（International Defence Exhibition & Conference）是中东地区同类别规模最大的展会。阿联酋已经成

- 
- ① Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 20, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.
  - ② Adam Taylor, “UAE’s Military Role in the Region Built with U. S. Weapons,” Security Assistance Monitor, March 18, 2015, <https://securityassistance.org/blog/uae%E2%80%99s-military-role-region-built-us-weapons>, accessed: 2020-4-19.
  - ③ Christian H. Heller, “Little Sparta’s Big Ambitions: The Emirati Military Comes of Age,” The Strategy Bridge, September 17, 2019, <https://thestategybridge.org/the-bridge/2019/9/17/little-spartas-big-ambitions-the-emirati-military-comes-of-age>, accessed: 2020-4-21.
  - ④ Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 20, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.
  - ⑤ David D. Kirkpatrick, “The Most Powerful Arab Ruler Isn’t M. B. S. It’s M. B. Z.,” *The New York Times*, June 2, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/06/02/world/middleeast/crown-prince-mohammed-bin-zayed.html>, accessed: 2020-2-23.
  - ⑥ Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 22, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.

为全球前 30 的武器出口商，可与印度、丹麦相提并论。<sup>①</sup>

在海外军事行动方面，1990 年伊拉克入侵科威特后，穆罕默德·本·扎耶德领导的阿联酋武装部队积极参与美国的全球军事行动，打击恐怖主义、遏制伊朗和政治伊斯兰势力的扩张，为阿联酋开展海外军事行动提供了充足动力。阿联酋近年的海外军事行动包括对北约驻阿富汗部队超过十年的支持、2011 年与沙特联手对巴林乱局进行干预以及参与利比亚和也门的军事行动等。在利比亚，穆罕默德·本·扎耶德不顾联合国的禁运，支持军事强人哈夫塔尔，并在利比亚东部建立空军基地。在非洲之角，穆罕默德·本·扎耶德派遣部队打击海盗和极端分子，在索马里兰、阿萨布港口等地建立海军基地。除直接军事行动，穆罕默德·本·扎耶德还积极培植阿联酋在海外的代理人。阿联酋在苏丹奥马尔·巴希尔（Omar al-Bashir）上台的过程中发挥了重要作用，帮助巴希尔建立了苏丹过渡政府，培训了 14000 名苏丹士兵，这些士兵此后参加了沙特主导的也门战事。阿联酋还在也门南部通过军事援助等手段，支持南方过渡委员会。<sup>②</sup>

## 二 地区秩序变动与阿联酋的角色转变

“阿拉伯之春”的爆发不仅打破了多个阿拉伯国家的内部政治结构，埃及、利比亚、也门等国家先后发生政权更迭，黎巴嫩、伊拉克、约旦、摩洛哥等国被迫进行政治改革，而且使原本脆弱的地区秩序加速转型。为应对地区秩序和地区格局变动对阿联酋国家安全带来的威胁，阿联酋开始转变角色，从地缘政治的参与者转变为地区秩序的塑造者，从安全公共产品的消费者转变为安全公共产品的提供者。

---

① “Under the Radar: The United Arab Emirates, Arms Transfers and Regional Conflict,” Pax For Peace, September 2017, p. 23, <https://paxforpeace.nl/media/download/pax-report-under-the-radar--arms-trade.pdf>, accessed: 2020-4-20.

② “Under the Radar: The United Arab Emirates, Arms Transfers and Regional Conflict,” Pax For Peace, September 2017, p. 23, <https://paxforpeace.nl/media/download/pax-report-under-the-radar--arms-trade.pdf>, accessed: 2020-4-20.





## （一）地区秩序的变动

从地区层面来看，阿拉伯地区传统大国尤其是共和制国家的衰弱，为非阿拉伯力量的崛起和阿拉伯君主制国家介入地区安全事务提供了机遇，地区秩序经历重大变动。

首先，阿拉伯地区秩序因传统大国的力量消长而进行深入调整。“阿拉伯之春”发生后，埃及政权更迭导致其地区领导权和对阿盟事务的控制权受到削弱，海湾国家乘势介入，试图以海合会决议来削弱阿联在地区事务上的话语权，以此进一步削弱埃及对阿盟的控制力。

其次，“阿拉伯之春”为伊朗、土耳其和以色列的崛起提供了机遇。“阿拉伯之春”后，地区力量加速分化重组。伊朗利用叙利亚、也门乱局强化地区“抵抗轴心”的构建，与沙特争夺中东事务的主导权。土耳其为谋求大国地位，将战略重心从欧美向中东和伊斯兰世界加速转移，具体表现为从最初向中东地区输出“土耳其模式”，逐渐转向后期在大国之间闪转腾挪，将本国安全与地区冲突和热点问题密切联系，力争成为转型中的地区格局中的重要一极或领导角色。<sup>①</sup> 传统上作为中东问题核心的巴勒斯坦问题受到的关注度大幅减弱，以色列的地区安全环境日益改善，一方面在巴以、叙以等传统问题上扩大优势，另一方面积极打击叙利亚、伊拉克境内的伊朗军事目标，削弱伊朗主导的“抵抗轴心”的实力。

最后，美国维护中东秩序和地区安全的意愿和能力持续减弱。“阿拉伯之春”严重冲击了美国数十年来在地区构筑的联盟体系，由于介入中东事务意愿和能力的局限，美国总统奥巴马推出“亚太再平衡”战略，将美国在中东的战略资源转移至亚太地区，逐渐放弃了此前直接参与中东大规模地面作战和对地区国家进行“民主改造”的既定政策。特朗普上台后总体上延续了奥巴马政府在中东实行战略收缩的态势，美国介入地区大规模冲突的能力和意愿严重受限。

<sup>①</sup> 邹志强：《土耳其的中东地缘三角战略：内涵、动力及影响》，《国际论坛》2018年第6期。

从次区域层面来看，2010 年底肇始于北非地区的“阿拉伯之春”经持续发酵后蔓延至海湾地区，巴林、沙特等海湾国家先后爆发了规模不一的抗议活动。尽管这些抗议活动最终被平息下来，但对海湾地区秩序产生了深远影响。

首先，“阿拉伯之春”后沙特对海合会扩员和区域军事安全一体化诉求的增加，引发了其他成员国家的担忧。除向地区国家提供财政和政治层面支持外，2011 年 5 月，海合会对约旦和摩洛哥申请加入海合会表示欢迎；同年 12 月，沙特国王阿卜杜拉在海合会峰会上宣布建立一体化程度更高的“海湾联盟”（Gulf Union）。2012 年 5 月在利雅得举行海合会年中协商会议，因阿曼和阿联酋两国代表的缺席，会议未能就军事和地区安全政策一体化达成共识。2013 年 12 月，沙特再次在海合会峰会上提出建立更加紧密的联盟的倡议但未能实现。阿曼时任外交事务主管大臣（Minister Responsible for Foreign Affairs）优素福·本·阿拉维（Yusuf bin Alawi）<sup>①</sup> 对外宣称：“我们不反对建立联盟，但是这一联盟一旦建立，我们不会是其中一员。”<sup>②</sup> 阿曼的这一表态反映出海合会面临的两难境地：一方面成员国希望通过加强合作应对“阿拉伯之春”对海湾地区的冲击；另一方面，任何正式的海湾联盟将不可避免地由实力最强的沙特主导，这将增加其他 5 个规模较小的海合会成员国内政外交受沙特干涉的风险。

其次，海合会成员国对待穆兄会问题的立场分歧加剧海合会内部分裂。“阿拉伯之春”导致地区多国政权倒台，以穆兄会为代表的政治伊斯兰力量乘势兴起，这一趋势进一步蔓延至海湾地区。伊斯兰势力在 2012 年科威特国民议会选举中的强势表现，使得海合会国家开始将穆兄会等政治伊斯兰力量视为对奉行保守意识形态的海合会国家政权的巨大威胁。阿联酋迪拜警察

---

① 优素福·本·阿拉维（Yusuf bin Alawi），1982 年被任命为阿曼外交国务大臣，1997 年至 2020 年 8 月 18 日任阿曼外交事务主管大臣。Shaddad Al Musalmy, “Thank You, Yusuf bin Alawi,” Muscat Daily, August 19, 2020, <https://muscatdaily.com/Oman/387693/Thank-you,-Yusuf-bin-Alawi>, accessed: 2020-11-5.

② Kristian Coates Ulrichsen, *Insecure Gulf: The End of Certainty and the Transition to the Post-Oil Era*, New York: Oxford University Press, 2015, p. 186.



局局长称，“穆兄会计划在2013年从科威特开始逐个接管海合会国家”。而几乎未受到“阿拉伯之春”冲击的卡塔尔，则将支持穆兄会视为扩大本地区影响力的重要手段。海合会内部尤其是阿联酋与卡塔尔对待穆斯林的立场分歧，进一步反映在各自对地区冲突和热点问题上。2012年春，阿联酋取消境内一些叙利亚人的签证并将其遣返回国，引发了大批民众在叙利亚驻迪拜总领事馆前的示威抗议活动，遭到阿联酋当局的压制。穆兄会领袖优素福·格尔多维（Yusuf al-Qaradawi）在卡塔尔半岛电视台节目中公开批评阿联酋镇压抗议的行径。虽然该事件在海合会与阿盟的调解下得以平息，但阿联酋与卡塔尔之间的嫌隙为之后两国关系的恶化埋下了隐患。《海湾国家通讯》（*The Gulf States Newsletter*）曾暗示阿联酋间谍企图在卡塔尔谋划政变，互相扣留对方国家民众。<sup>①</sup> 2013年7月埃及通过民选上台的穆兄会领导人穆尔西被军方罢黜后，沙特和阿联酋迅速采取行动，在次区域层面联手对卡塔尔进行打压，以此夺回地区事务主导权。2014年，沙特、阿联酋和巴林以卡塔尔违背2013年签署的海合会安全协议、干涉海合会成员国内政和以维护地区安全和稳定为由，宣布从多哈召回三国驻卡塔尔大使。<sup>②</sup> 卡塔尔与海合会其他成员国间的矛盾进一步加剧，最终酿成了2017年6月沙特、阿联酋、巴林和埃及宣布与卡塔尔断交的外交事件。

## （二）阿联酋的角色转变

“阿拉伯之春”爆发后，政治不安全感迫使海湾君主国通过推行国内改革与转型和外交上的主动出击，应对地区秩序变动和地区格局变动带来的内外威胁。中东地区秩序尤其是安全秩序的变化，使得阿联酋在新的安全需求的驱动下，其角色定位发生重大转变，具体体现在以下两个方面。

首先，阿联酋从地缘政治的参与者转变为地区秩序的塑造者。这一目标

---

<sup>①</sup> Kristian Coates Ulrichsen, *Insecure Gulf: The End of Certainty and the Transition to the Post-Oil Era*, New York: Oxford University Press, 2015, p. 188.

<sup>②</sup> Kristian Coates Ulrichsen, *Insecure Gulf: The End of Certainty and the Transition to the Post-Oil Era*, New York: Oxford University Press, 2015, p. 189.

的确立，源于阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德与沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼结成的地区联盟。两位王储均在主导地区事务和重塑地区秩序方面具有野心，但各自缺乏自主主导地区事务的能力，因此采取了结盟策略，在涉及共同利益的地区事务上保持立场一致和协调行动。阿联酋与沙特共同扶植反对穆兄会的埃及塞西政权、出兵也门打击胡塞武装、支持利比亚强人哈夫塔尔组建政府、封锁卡塔尔和协调遏制伊朗地区扩张等一系列影响地区转型的关键事件。2017年，两国成立“沙特-阿联酋协调委员会”，标志着“利雅得-阿布扎比轴心”正式启动，对海合会内部权力结构和海湾地缘政治格局产生了重要影响。2020年8月，阿联酋与以色列发表联合声明，宣布两国实现关系全面正常化，成为首个与以色列实现关系正常化的海湾国家。阿联酋与以色列历史性实现关系正常化，配合了美国“离岸平衡”战略的实施，也是阿联酋在构建中东地缘新格局和重塑地区秩序的过程中发挥关键性的主导角色的大胆尝试。

其次，阿联酋从安全公共产品的消费者转变为安全公共产品的提供者。安全公共产品指的是能够在全球范围内或地区层面上提供一种和平稳定状态或国家间安全状态的产品，这种产品以机制、条约和协议等各种形式呈现，应具有非排他性、非竞争性和公共性等特征。新冠肺炎疫情发生后，阿联酋率先与中国展开疫苗研发合作。阿联酋方面的考量是，从中国制药公司获得疫苗生产许可，将使阿联酋可能成为中东地区首个实现疫苗生产的国家，届时阿联酋生产的疫苗不仅可以满足本国需求，还可以供应全球。2020年11月26日，阿联酋启动了以阿布扎比为核心的全球物流中心，计划在2021年底向世界各国运输交付数十亿剂新冠病毒疫苗。此外，阿联酋还发起了名为“希望联盟”的机制，计划至2022年底将在超低温环境下分发和存储超过120亿个疫苗瓶。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 海沙木、青木：《借力中国，阿联酋打造“中东疫苗中心”》，环球网百家号，2021年1月27日，<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1690001589624365219&for=pc>。



### 三 阿联酋国家安全战略的实践

阿联酋在地区反恐、宗教安全、国家认同、网络安全方面开展安全实践。在反恐等安全领域，阿联酋积极与域内外国家结成安全伙伴，通过开展合作，应对地区安全威胁。在宗教安全方面，阿联酋政府通过宗教国家化的手段不断强化国家对宗教事务的主导权。外籍人士为主的人口结构与国家内部认同的多样性给阿联酋的人口安全带来了潜在的挑战。为此，阿联酋发展文化认同，强调国家认同的主导地位。通过发展教育，推动女性就业等措施解决劳动力不足的问题。互联网技术的普及带来了阿联酋的网络安全问题。国防部、政府行政部门、关键行业乃至个人用户都面临着网络安全威胁。阿联酋致力于加强网络安全框架的有效性和灵活性，发展网络安全教育，完善网络安全相关法律法规，推动政府办公数字化转型。

#### （一）地区反恐与安全事务

阿联酋谴责一切形式的恐怖主义，打击“基地”组织、“伊斯兰国”等极端组织主张的极端意识形态，将恐怖主义视为一种跨越边界、文化与宗教的全球性现象，倡导在反恐和打击极端主义上开展国际合作。<sup>①</sup> 在反恐理念上，阿联酋不仅重视军事反恐，还注重打击恐怖主义的非法融资、极端主义的网络宣传和恐怖分子的跨境流动等。<sup>②</sup> 在反恐对象上，阿联酋既打击“基地”组织和“伊斯兰国”等被联合国安理会认定的恐怖组织，又打击被其官方界定为“恐怖组织”包括存在争议性的、奉行政治伊斯兰意识形态的

---

① “Combating Terrorism and Extremism,” Ministry of Foreign Affairs and International Cooperation, <https://www.mofaic.gov.ae/en/The-Ministry/The-Foreign-Policy/Combating-Terrorism-and-Extremism>, accessed: 2020-11-24.

② “UAE Counterterrorism,” Embassy of the United Arab Emirates in Washington DC, <https://www.uae-embassy.org/about-uae/foreign-policy/uae-counterterrorism>, accessed: 2020-11-25.

穆斯林兄弟会及其分支。<sup>①</sup> 在合作对象上，阿联酋注重同美国等西方盟友以及沙特、埃及等地区大国协调地区反恐行动。

首先，阿联酋积极配合西方盟友的地区反恐行动。“9·11”事件发生后，反恐成为美国国家安全战略和对外战略的核心。美国认定“基地”组织头目本·拉登为幕后主使。制造这起恐袭事件的嫌疑人中有两个人是阿联酋籍贯，另有一人长期在阿联酋定居。<sup>②</sup> 为稳固与美国的同盟关系，阿联酋官方迅速将“基地”组织视为国家安全的威胁，积极配合美国在中东地区的反恐行动。2011年9月22日，在塔利班政府拒绝引渡本·拉登进行国际审判后，阿联酋宣布与阿富汗断交，成为首个与阿富汗塔利班政权断交的国家。<sup>③</sup> 美国对阿富汗发动战争后，阿联酋又成为首个参与美国对阿富汗军事行动的阿拉伯国家。在阿富汗战争中，阿联酋从最初向阿富汗平民提供人道主义援助，逐渐转向配合美国打击塔利班的军事行动，尤其是进入2003年后，阿联酋开始向阿富汗投入大量兵力和武器装备。阿联酋地面精英部队在阿富汗驻扎了11年，与当地的美军特种部队合作开展突袭行动和训练阿富汗军事人员。<sup>④</sup> 进入2014年后，极端组织“伊斯兰国”兴起，在地区冲突不断的国家中攻城略地、肆虐扩散。阿联酋与美国在地区反恐中保持密切合作，阿联酋加入美国主导的打击“伊斯兰国”国际联盟，领导了对叙利亚境内“伊斯兰国”组织的空袭行动，是唯一获得美国授予行动指挥权的阿

---

① “List of Groups Designated Terrorist Organisations by the UAE,” *The National News*, November 16, 2014, <https://www.thenationalnews.com/uae/government/list-of-groups-designated-terrorist-organisations-by-the-uae-1.270037>, accessed: 2020-11-25.

② Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” *The Arab Gulf States Institute in Washington*, April 6, 2017, p. 14, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.

③ “UAE Breaks Ties with Taliban,” *Gulf News*, September 23, 2001, <https://gulfnews.com/uae/uae-breaks-ties-with-taliban-1.425443>, accessed: 2020-11-24.

④ Rajiv Chand Rasekaran, “In the UAE, the United States Has a Quiet, Potent Ally Nicknamed ‘Little Sparta’,” *The Washington Post*, November 9, 2014, [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/in-the-uae-the-united-states-has-a-quiet-potent-ally-nicknamed-little-sparta/2014/11/08/3fc6a50c-643a-11e4-836c-83bc426eb67\\_story.html?utm\\_term=.b25cd0ee5d1e](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/in-the-uae-the-united-states-has-a-quiet-potent-ally-nicknamed-little-sparta/2014/11/08/3fc6a50c-643a-11e4-836c-83bc426eb67_story.html?utm_term=.b25cd0ee5d1e), accessed: 2020-11-24.



拉伯国家。<sup>①</sup>

除军事层面的反恐合作外，阿联酋还在打击非法融资、遏制极端主义宣传、限制恐怖分子跨境流动等领域，同美国开展合作。2014年10月，阿联酋与美国成立“阿联酋-美国联合金融反恐专案组”，旨在通过加强合作、协调与信息共享，关闭恐怖主义融资网络，切断恐怖分子的融资渠道。<sup>②</sup> 2015年7月，阿联酋与美国共同成立了“萨瓦布中心”。该中心总部设在阿布扎比，目标是打击网络恐怖主义，通过即时回应消息和打击“伊斯兰国”组织的宣传、揭露和批驳极端主义，传播温和与理性的声音，强调伊斯兰教的真正价值和多样性。阿联酋在阿布扎比国际机场设有美国在中东第一家海关和边境预检设施，与美国密切协调与合作，阻止极端组织外籍武装分子从阿联酋中转入叙利亚和伊拉克。

其次，阿联酋倚重沙特和埃及等安全伙伴在地区行动中协调立场。“阿拉伯之春”发生后，席卷整个阿拉伯地区的大规模民众示威抗议浪潮对地区国家的政权与社会造成了不同程度的冲击，伊朗乘势崛起并在地区加速扩张势力范围。一方面，阿联酋和沙特结成“利雅得-阿布扎比轴心”，在地区安全事务中加强立场协调和联合行动，共同应对伊朗的地区扩张。2015年1月，穆罕默德·本·萨勒曼被任命为沙特国防大臣后，沙特与阿联酋的关系进一步深化。沙特和阿联酋对也门开展联合军事行动，先后对也门境内哈达拉毛（Hadhramaut）、阿比扬（Abyan）和亚丁等地的极端分子的基地

---

① Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 30, <https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security-ONLINE.pdf>, accessed: 2020-9-1.

② Celina B. Realuyo, “Combating Terrorist Financing in the Gulf: Significant Progress but Risks Remain,” The Arab Gulf States Institute in Washington, January 26, 2015, p. 10, <https://agsiw.org/wp-content/uploads/2015/01/AGSIW-Combating-Terrorist-Financing-in-the-Gulf.pdf>, accessed: 2021-1-24.

和训练营发动空袭。<sup>①</sup> 另一方面，阿联酋和埃及塞西政权基于反对政治伊斯兰意识形态的共同利益，在打击穆兄会及其分支方面协调立场与行动。在2013年7月塞西罢黜时任埃及总统穆尔西的过程中，阿联酋提供了重要支持，事件最终导致民选的穆兄会政府被军方推翻。<sup>②</sup> 2014年8月，阿联酋与埃及对利比亚境内伊斯兰武装力量发动联合军事行动。两国支持利比亚东部最具影响力的军事将领哈夫塔尔的一个重要原因是，哈夫塔尔反对组建包含伊斯兰组织的联合政府，其领导的军事行动是对抗利比亚极端势力的关键力量。<sup>③</sup> 2017年6月，沙特、阿联酋、巴林和埃及4国以卡塔尔支持恐怖主义、干涉海湾国家内政和破坏地区安全为由，宣布与卡塔尔断交。4国向卡塔尔提出的13点要求中，就包括敦促卡塔尔停止与穆兄会联系。

## （二）宗教国家化与宗教安全

“9·11”事件发生后，美国以反恐为由入侵伊拉克，并在地区强推“大中东民主计划”。伊拉克战争成为美国与伊斯兰国家关系调整的转折点，美国在中东的军事行动招致中东伊斯兰国家民众的普遍不满，导致地区反美激进势力的增强，美国在中东的霸权基础受到动摇。美国在中东地区的行动不断受到来自地区国家底层反美情绪的制约，这种反美情绪被伊斯兰激进势力利用以动员民众暴力反抗美国及地区亲美政权。在阿联酋，部分民众一方面强烈反对美国对地区事务的粗暴干涉，另一方面对伊斯兰激进势力打着反美旗帜的暴力行径表示同情。阿联酋政府担心国内激进势力影响阿美同盟关

- 
- ① Eleonora Ardemagni, “UAE’s Military Priorities in Yemen: Counterterrorism and the South,” Italian Institute for International Political Studies, July 28, 2016, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/uaes-military-priorities-yemen-counterterrorism-and-south-15573>, accessed: 2020-11-28.
- ② David D. Kirkpatrick, “The Most Powerful Arab Ruler Isn’t M. B. S. It’s M. B. Z.,” *The New York Times*, June 2, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/06/02/world/middleeast/crown-prince-mohammed-bin-zayed.html>, accessed: 2020-2-23.
- ③ Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, pp. 29-30, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.





系，采取了一系列措施以限制国内激进势力的活动，最大限度地维护国家安全。<sup>①</sup> 阿联酋政府通过设立专门的宗教管理机构、加强宗教活动管理和推进宗教教育改革等一系列宗教国家化的手段，不断强化国家对宗教事务的主导权。

第一，设立国家主导的宗教管理机构，是阿联酋宗教国家化在制度层面的体现，目的是推进国家认同的塑造、培育宗教宽容价值观和引导宗教活动。宗教管理机构对宗教场所和宗教事务履行监管职责，通过打击宗教极端主义营造宽容温和的国内宗教信仰环境，塑造国家认同和忠君意识，使倡导温和和价值理念的伊斯兰文化服务国家安全和社会稳定。

2006年10月9日，阿联酋成立伊斯兰事务与宗教基金管理总局（General Authority of Islamic Affairs and Endowments）。该机构全面负责监督、管理阿联酋的宗教事务，涉及宣教、朝觐、清真寺、《古兰经》、宗教法令（法特瓦）、宗教出版物和宗教基金等事务。首先，该机构将塑造国家归属感和忠君意识作为其首要任务，树立以国家认同为核心的国家安全观。其次，该机构将向全社会传播宽容的宗教价值观作为其战略目标，营造不同宗教和平共处、相互包容的社会环境。再次，阿联酋政府赋予该机构对宗教事务领域的管理审查权，要求该机构对阿联酋国内宗教教育的课程和教材、媒体传播的宗教内容进行事前审核，引导宣教人员以科学、合理和温和的方式开展宣教活动，禁止宣教人员散布挑起宗教分歧和冲突的内容。最后，该机构还规定宗教研究及出版物不得传播极端主义，倡导和推广温和的伊斯兰文化，服务国家安全和社会稳定大局。<sup>②</sup>

2016年2月，阿联酋成立宽容部（Ministry of Tolerance）<sup>③</sup>，其宗旨是培

① Fatma Al Sayegh, "Post-9/11 Changes in the Gulf: The Case of the UAE," The Free Library, <https://www.thefreelibrary.com/Post-9%252F11+changes+in+the+Gulf%253A+the+case+of+the+UAE.-a0118417354>, accessed: 2020-11-30.

② "Goals, Principles & Responsibilities," General Authority of Islamic Affairs and Endowments, <https://www.awqaf.gov.ae/en/Establishment>, accessed: 2020-11-30.

③ 2020年7月，阿联酋内阁改组，宽容部调整为宽容共存部（Ministry of Tolerance and Coexistence）。



育阿联酋公民相互尊重与和平共处的精神。宽容部建立沟通渠道、搭建对话平台和营造理解氛围，倡导整个社会摒弃暴力、歧视和仇恨，鼓励开展宗教间对话，通过实施地方、区域和全球计划展现伊斯兰的真实形象。其中，提升青年群体的宽容精神，使其远离宗教狂热与极端主义，是阿联酋“国家宽容计划”（National Tolerance Programme）<sup>①</sup>的主题之一。从价值观角度看，阿联酋政府致力将反对宗教狂热、极端主义和激进主义的伊斯兰教宽容精神，打造成倡导宽容的国家价值观的重要内容。

第二，加强宗教界对宗教事务和宗教活动的引导，是阿联酋宗教国家化在实践层面的体现。阿联酋政府积极推动建立由国家主导，宗教界引导的宗教事务和宗教活动管理格局，以官方宗教话语对冲宗教激进主义的观点在宗教场所和社会层面的传播。

首先，强化国家对宗教法令的管控。宗教法令（法特瓦）是由伊斯兰学者基于伊斯兰教法，对相关议题做出的具有合法性的宗教性诠释和法律意见。2008年5月，阿联酋成立法特瓦呼叫中心（Fatwa Call Center）<sup>②</sup>，旨在通过对宗教学者签发的宗教法令提供权威的官方解释，避免一些过于宽泛的宗教法令引起穆斯林的误解。该中心提供阿拉伯语、英语和乌尔都语三种语言的服务，每天接到约1000通咨询电话。阿联酋政府引导宗教学者通过颁布宗教法令，与时俱进地解释社会发展过程中出现的新问题、新现象。例如，过去由于交通不便导致旅途漫长且危险，伊斯兰教法限制女性穆斯林单独出行，如今旅途时长和危险随着交通工具的发展而减少，宗教法律对女性穆斯林出行的限制相应放松。

① 阿联酋“国家宽容计划”于2016年6月发布，涵盖五大主题：加强政府作为宽容孵化器的角色；强化国家建设中的家庭角色；促进年轻人之间的宽容，防止他们陷入狂热和极端主义；丰富科学文化内容；整合促进宽容的国际努力，突出阿联酋在这一领域的领导作用。阿联酋倡导的国家宽容价值观的七大支柱是：伊斯兰教、阿联酋宪法、谢赫·扎耶德的（精神）遗产和阿联酋的道德规范、国际惯例、考古与历史、人性化以及共同的价值观。参见“The National Programme for Tolerance,” Ministry of Tolerance, <http://www.tolerance.gov.ae/en/uae-national-program-of-tolerance.aspx>, 最后访问时间：2020年11月30日。

② “Official Fatwa Center,” General Authority of Islamic Affairs & Endowments, <https://www.awqaf.gov.ae/en/officialfatwacenter>, accessed: 2020-11-29.



其次，加强官方对清真寺演讲议题的主导与审核。阿联酋官方组建了由权威伊斯兰学者组成的委员会，负责审定周五聚礼日清真寺演讲的议题，配合官方对清真寺事务和宗教活动的管理。阿联酋政府规定，清真寺演讲议题由宗教学者挑选，伊玛目未经允许不得单独上讲坛发表演讲。此举旨在通过加强官方对清真寺演讲内容的主导，缩小含有激进主义内容的演讲的传播范围。同时，政府将世俗议题纳入聚礼日演讲，突出演讲的公共性。在具体操作层面，阿联酋政府主要采取四种手段：一是将周五聚礼日演讲议题和逊尼派清真寺演讲议题进行合并；二是通过电台直播将阿布扎比的演讲内容传送到其他酋长国的清真寺；三是在清真寺安装电子屏幕，传递儿童乘车的安全提示、预防糖尿病等世俗公共信息；四是取消此前礼拜开始时间的最后通知。

最后，推进由国家主导的本国伊玛目培养计划。阿联酋境内伊玛目中只有5%是阿联酋本国公民，且大多数阿联酋籍伊玛目将在清真寺领拜视为第二职业即兼职工种。为提升本国伊玛目的比例，阿联酋伊斯兰事务与宗教基金管理总局设立旨在吸引更多本国公民担任伊玛目的招聘计划。阿联酋籍公民经相关审核后被招募为兼职伊玛目，月薪与他们的学历相挂钩。为强化国家对伊玛目群体的管理和控制，伊斯兰事务与宗教基金管理总局规定伊玛目不得由志愿者担任。<sup>①</sup>

第三，推进教育改革、完善教育体系，传播温和教义和宽容精神。早在20世纪90年代中期，阿联酋便启动了推进本国教育改革的“2020计划”。但该计划的实施受到阿联酋国内伊斯兰保守势力的反对和阻碍，后者还提出所谓的“伊斯兰计划”取而代之。“9·11”事件后，防止教育系统内部传播激进主义和宗教狂热内容，成为阿联酋政府反恐和去极端化的重要任务。阿联酋政府加强了对公立学校教师的管理，推出“阿联酋化”计划。作为阿联酋国家安全和反恐议程的重要组成部分，该计划的总体目标是确保学生不被灌输极端主义的观点，加公立学校中阿联酋籍教师的比例，

---

<sup>①</sup> “Muslim but Modern-The UAE’s Very Controlled Islamic Identity,” WikiLeaks, March 5, 2009, [https://wikileaks.org/plusd/cables/09ABUDHABI225\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/09ABUDHABI225_a.html), accessed: 2020-11-30.

同时加大对外籍教工的背景审查力度。<sup>①</sup> 阿联酋教育部还于 2002 年公布组建监督教育改革的地方委员会的计划，对学校教科书中宣扬极端主义、散布冒犯性和歧视性语言的内容进行审查。<sup>②</sup> 2003 年，阿联酋政府将 170 名穆兄会成员调离原岗位，其中包括 83 名在阿教育部工作的员工。2006 年，数百名教师、学者及教育部员工因与极端势力存在关联，或参与地下宗教运动和散布激进主义而遭到解雇。2016 年 6 月，阿联酋教育部表示，阿联酋学校将引入经过修订的伊斯兰教育课程，侧重教授宽容精神和温和的宗教教义。<sup>③</sup>

### （三）强化国家认同塑造

阿联酋国民的国家认同是联邦政府动员以国民为基础的军队为国家战斗甚至奉献生命以及维护国家稳定和安全的心理基础，但统治家族和政治精英权力结构的复杂性导致国家内部认同呈现多样性，地区、民族和宗教等构成次国家认同的力量，以及伊斯兰主义和泛阿拉伯主义等超国家的意识形态，均对阿联酋的国家认同构成了不同程度的挑战。阿联酋实行联邦制度，国家权力掌握在阿布扎比酋长国的统治家族手里。家族利益使国家权力呈现同心圆结构，其核心是阿布扎比阿勒纳哈扬家族，内环为阿布扎比统治集团政治精英和其他利益集团，中环是以迪拜统治家族为首的其他酋长国政治利益集团，外环为涵盖阿联酋国民主要关切的联邦国家整体利益。国家认同的塑造时常受到家族利益、伊斯兰主义或泛阿拉伯主义的挑战。因此，阿联酋领导人重视塑造公民的联邦国家

- 
- ① Hussein Ibish, "The UAE's Evolving National Security Strategy," The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 15, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.
- ② Fatma Al Sayegh, "Post-9/11 Changes in the Gulf: The Case of the UAE," The Free Library, <https://www.thefreelibrary.com/Post-9%252F11+changes+in+the+Gulf%253A+the+case+of+the+UAE.-a0118417354>, accessed: 2020-11-30.
- ③ "New Islamic Education Curriculum," Emirates 24/7 News, June 22, 2016, <https://www.emirates247.com/news/emirates/new-islamic-education-curriculum-2016-06-22-1.633758>, accessed: 2020-11-30.



认同和爱国主义精神。<sup>①</sup>

首先，以文化认同增强阿联酋青年群体的国家认同。阿联酋总统哈利法强调，“没有认同感的人不存在于当下，在未来也没有地位”<sup>②</sup>。阿联酋国内 15 岁至 25 岁青年群体的人口占比过半，因此塑造青年群体的国家认同和社会领导力至关重要。阿联酋设立文化与青年部<sup>③</sup>的目的，是通过设立项目、庆祝节日和举办文化活动，增强阿联酋国民尤其是青年群体的国家认同。<sup>④</sup> 阿联酋重视发挥语言这一民族和文化重要组成部分在强化国家认同方面的功能。为防止英语对阿拉伯语等阿联酋传统文化的侵蚀，阿联酋官方推出了多项语言保护计划，倡导阿联酋家庭降低对外籍劳工的依赖，鼓励阿联酋籍父母亲自抚养孩子，减少观看英语电视节目的数量等。<sup>⑤</sup> 为提升阿联酋国民的归属感和国家认同感<sup>⑥</sup>，2014 年 1 月，阿联酋副总统兼总理、迪拜酋长穆罕默德·本·拉希德·阿勒马克图姆发布《国家议程》（*National Agenda*），“有凝聚力的社会和完好的认同”位列议程中国家六大优先事项<sup>⑦</sup>之首。<sup>⑧</sup>

其次，强调阿联酋国家认同的绝对主导地位。强调国家认同之于次国

- 
- ① Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 10, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.
  - ② Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 10, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.
  - ③ 2020 年 7 月，阿联酋国家媒体委员会（National Media Council）、联邦青年管理局（Federal Youth Authority）和文化部（Ministry of Culture）合并为“文化与青年部”。
  - ④ Noor Nazzal, “Ministry Focuses on Preserving UAE National Identity,” Gulf News, November 17, 2012, <https://gulfnews.com/uae/government/ministry-focuses-on-preserving-uae-national-identity-1.1106214>, accessed: 2020-11-16.
  - ⑤ Abbas Al Lawati, “Bid to Promote National Identity,” Gulf News, May 27, 2008, <https://gulfnews.com/uae/bid-to-promote-national-identity-1.107007>, accessed: 2020-11-18.
  - ⑥ “Vision Timeline,” <https://www.vision2021.ae/en/timeline>, accessed: 2021-1-6.
  - ⑦ 其他优先事项包括：安全、公开、公正的司法，有竞争力的知识经济，一流的教育体系，世界级的医疗保健，可持续的环境和基础设施。
  - ⑧ “National Identity Index,” <https://www.vision2021.ae/en/national-agenda-2021/list/card/national-identity-index>, accessed: 2020-1-6.

家和超国家认同的绝对主导地位，是阿联酋国家安全战略的一个重要特征。“国家认同不仅使公民具备为国家服务和牺牲的意愿，还能抵御强大的、在某些情况下具有潜在威胁的竞争性认同。”<sup>①</sup> 2015年9月，52名阿联酋官兵在也门马里卜（Marib）与胡塞武装的交火中丧生，成为阿联酋建国以来最严重的士兵殉职事件。阿联酋官方顺势将集体伤亡事件引发的悲伤情绪转化成基于国家认同的团结精神，伤亡事件最终并未引起阿联酋国内对该国军事干预也门乱局的抵制。从手段来看，阿联酋政府将“殉难”（martyrdom）话语植入媒体对此次事件的报道中，提升阿联酋士兵为打击也门胡塞武装而牺牲的道义高度，强调军事行动的正义性。“从政治上看，殉难在（阿联酋）塑造国家认同方面扮演了重要角色。”<sup>②</sup> 这使得阿联酋民众关注的焦点从政治决策视角评估本国对也门军事行动的合法性，转向支持国家介入也门乱局。

#### （四）网络安全与数字化转型

中东国家对互联网等高新技术使用率的提高，使得该地区日益成为网络犯罪的沃土，网络安全逐渐成为地区国家日益重视的安全议题。2015年，俄罗斯网络安全公司卡巴斯基发布的一份网络安全报告列出了全球在线感染风险最高的国家，其中阿联酋位列第19，是网络犯罪分子攻击的五大目标国之一。阿联酋网络安全领域面临的挑战主要如下。一是外部针对阿联酋高度网络化的国防部门基础设施的安全威胁不断上升。频繁遭受网络攻击使得阿联酋政府不断提升应对网络安全威胁的能力，但关键设施针对网络安全威胁防护能力的提升，反过来会产生新的高价值目标，进而成为网络攻击的新

---

① Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 11, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.

② Sultan Sooud Al Qassemi, “What Intervention in Yemen Means for UAE’s National Identity,” Time, September 22, 2015, <https://time.com/4040220/uae-intervention-in-yemen/>, accessed: 2020-11-19.



目标。<sup>①</sup>二是政府部门和关键行业对网络技术的广泛运用和高度依赖性，增加了国家应对网络安全威胁的压力。阿联酋能源、金融、航空和旅游等关键行业以及政府服务部门在日常运转中高度依赖网络技术，关键行业和政府部门网站极易遭受网络攻击。三是阿联酋网络用户对网络安全的认识严重不足。安移通（Aruba）公司针对阿联酋网络安全的一项研究发现，62%的阿联酋受访用户定期与他人共享自己的工作和个人设备，其中14%的用户未对电子设备设置密码，11%的用户未采取适当的安全措施，增加了个人信息与数据被盗用的概率。

阿联酋将提升网络安全能力列为国家安全战略的重要内容，注重将本国网络安全战略的实施置于更广泛的海湾地区网络安全的背景之下。在海湾地区，网络空间是地区国家开展博弈的重要领域。政府使用网络技术与其他国家进行秘密接触的程度和范围仅次于朝鲜半岛。<sup>②</sup>海湾大国的网络攻击威胁促使海湾国家通过合作增强集体网络防御的能力。阿联酋正是在此背景下制定了国家网络安全战略，其目标主要体现在以下几个方面。

首先，制定网络安全标准，提升网络基础设施的安全性。负责阿联酋联邦层面网络空间管理的机构国家电子安全局（National Electronic Security Authority）于2014年6月发布了阿联酋国家网络安全战略及相关政策和标准<sup>③</sup>，《国家网络安全战略》（*National Cyber Security Strategy*）、《关键信息基础设施保护政策》（*Critical Information Infrastructure Protection Policy*）和《信息保障标准》（*Information Assurance Standards*）等文件为阿联酋国家网络安全和信息通信技术基础设施建设提供了政策支持。2020年11月，阿联酋内阁成立网络安全委员会，负责制定整体网络安全战略，以在阿联酋创建安全

---

① “UAE Security Forum 2016: Bridging the Cybersecurity Talent Gap,” The Arab Gulf States Institute in Washington, February 11, 2016, p. 2, <https://agsiw.org/uae-security-forum-bridging-the-cybersecurity-talent-gap/>, accessed: 2020-12-9.

② James Andrew Lewis, “Cybersecurity and Stability in the Gulf,” Center for Strategic and International Studies, January 2014, p. 1, [https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy\\_files/files/publication/140106\\_Lewis\\_GulfCybersecurity\\_Web.pdf](https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/140106_Lewis_GulfCybersecurity_Web.pdf), accessed: 2020-12-9.

③ Stephen McBride, “UAE Cyber-Security Authority Unveils Policies, Standards” .

且强大的网络基础设施。该委员会负责创建一个法律监管框架，涵盖各类网络犯罪，保护既有和即将出现的技术，建立强大的“国家网络事件应对计划”，以提升快速协调应对国内网络突发事件的能力。<sup>①</sup>

其次，制定和完善网络安全相关法律法规。阿联酋《新网络犯罪法》对互联网使用及相关领域做出了具体规定，如保护信息隐私、限制访问网站以及禁止在网上使用具有“蔑视”含义的宗教思想和符号等。<sup>②</sup> 根据《2012年第5号联邦打击网络犯罪法》和2016年修订版，阿联酋将使用互联网侵犯他人隐私、录制音频或视频对话或通信、拍摄他人照片或复制相同内容并发布新闻以及声明或信息的行为定性为犯罪行为，违反者将被处以监禁和罚款。<sup>③</sup> 该法还包括域外适用条款，针对他国公民在阿联酋的违法犯罪行为进行处罚。其中，第28条规定对“煽动危害国家安全或破坏公共秩序的行为”的人处以刑事处罚；第30条规定可对通过网络活动支持推翻政府者判处无期徒刑。<sup>④</sup> 阿联酋电信管理局（Telecommunications Regulatory Authority）规定，禁止在互联网上有任何冒犯、反对或违反公共利益、公共道德、公共秩序、公共安全和国家安全以及伊斯兰道德的行为，并对通过互联网颠覆国家政权、危害政府机构及领导人以及泄露国家机密等危害国家安全的违法行为进行了界定。<sup>⑤</sup> 阿联酋还通过一系列法律法规，对互联网网站运营、互联

---

① “Cyber Safety and Digital Security,” The Official Portal of the UAE Government, <https://u.ae/en/information-and-services/justice-safety-and-the-law/cyber-safety-and-digital-security>, accessed: 2020-12-12.

② Sana Saleem, “New Law Combating Information Technology Crimes,” Al Tamimi & Co., January 2013, <https://www.tamimi.com/law-update/articles/new-law-combating-information-technology-crimes/>, accessed: 2020-12-10.

③ “Cyber Safety and Digital Security,” The Official Portal of the UAE Government, <https://u.ae/en/information-and-services/justice-safety-and-the-law/cyber-safety-and-digital-security>, accessed: 2020-12-12.

④ Hussein Ibish, “The UAE’s Evolving National Security Strategy,” The Arab Gulf States Institute in Washington, April 6, 2017, p. 43, [https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security\\_ONLINE.pdf](https://agsiw.org/wp-content/uploads/2017/04/UAE-Security_ONLINE.pdf), accessed: 2020-9-1.

⑤ “Internet Guidelines,” TRA, <https://www.tra.gov.ae/en/about-tra/information-and-government-sector/internet-guidelines/details.aspx#pages-67183>, accessed: 2020-12-8.





网访问、信息传播以及电子商务等活动的管理进行规范。<sup>①</sup>《2012年第3号联邦法》明确了网络威胁对国家安全的影响<sup>②</sup>，决定成立国家电子安全局。部分酋长国还设立了独立的网络安全计划，如迪拜电子安全中心（Center for E-Security）旨在遏制迪拜的网络犯罪，保护金融服务业等关键领域。<sup>③</sup>

再次，普及网络安全教育。阿联酋政府制定了分层次的网络安全教育推广计划。在儿童安全教育方面，阿联酋内政部属下的儿童保护中心推出了“儿童在线安全教育倡议”。该倡议面向儿童、青少年、家长、教师和图书馆工作人员介绍网络安全问题，向公众提供网络安全的信息、资源和实用建议。在青年安全教育方面，“迪拜黑客马拉松比赛”旨在促进和共享有关网络安全最新发展的信息，包括信息安全风险、威胁、漏洞和防护措施等。<sup>④</sup>参赛者被要求在规定时间内破解各种关键基础设施的系统，获胜者可获得丰厚的奖励。在网络安全研究和培训方面，阿联酋教育部在哈利法大学成立的信息安全研究中心（Information Security Research Center）成为阿联酋国内唯一的网络安全硕士和博士学位授予机构。该中心专注于创新技术、协议和系统，开发用于识别网络安全威胁、评估风险、保护信息和通信基础设施，以及提高信息的机密性、完整性、可用性、认证、问责和取证能力。为使阿联酋国民获得足够的网络安全领域的培训，该中心

- 
- ① “Cyber Laws,” The Official Portal of the UAE Government, <https://u.ae/en/resources/laws>, accessde: 2020-12-8.
- ② “The UAE National Electronic Security Authority Introduces New Strategies, Policies, and Standards to Enhance the Security Resilience of UAE ICT Infrastructure,” Zawya, June 25, 2014, [https://www.zawya.com/uae/en/press-releases/story/The\\_UAE\\_National\\_Electronic\\_Security\\_Authority\\_Introduces\\_New\\_Strategies\\_Policies\\_and\\_Standards\\_to\\_Enhance\\_the\\_Security\\_and\\_Resilience\\_of\\_UAE\\_ICT\\_Infrastructure-ZAWYA20140625101324/](https://www.zawya.com/uae/en/press-releases/story/The_UAE_National_Electronic_Security_Authority_Introduces_New_Strategies_Policies_and_Standards_to_Enhance_the_Security_and_Resilience_of_UAE_ICT_Infrastructure-ZAWYA20140625101324/), accessde: 2020-12-9.
- ③ Andy Sambidge, “Dubai Sets up E-Security Centre to Fight Cyber Criminals,” Arabian Business, June 13, 2014, <https://www.arabianbusiness.com/dubai-sets-up-e-security-centre-fight-cyber-criminals-553771.html>, accessde: 2020-12-9.
- ④ “Ethical Hackers Invited to Join Inaugural du Hackathon at du Cyber Security Conference to Win AED 20000,” DU, August 2014, <https://www.du.ae/about/media-centre/newsdetail/ethical-hackers-invited-to-join-inaugural-du-hack>, accessde: 2020-3-5.



推出 C3<sup>①</sup> 网络课程以支持本地网络专业技术的开发，确保关键国家基础设施（Critical National Infrastructure）、工业控制系统（Industrial Control Systems）和关键信息基础设施（Critical Information Infrastructure）的安全。<sup>②</sup>

最后，政府积极推动数字化转型，提高办公效率、维护信息安全。阿联酋政府推出“联邦网络”（FedNet）项目，为联邦政府提供便捷、按需和安全的网络资源共享。项目小组随时监控“联邦网络”的活动，以确保在出现错误或违规时采取必要的行动。<sup>③</sup> 阿联酋还设立了网络犯罪举报机制和数字健康援助热线。阿联酋民众可在网上直接举报网络犯罪行为，遇到互联网的任何问题也可拨打热线寻求专业建议。阿联酋还通过开发和推广电子身份证、电子签名和应用程序 UAE Pass 等项目，实现政务工作的数字化转型，维护公民的个人信息安全。

## 结 语

“阿拉伯之春”爆发后，为应对地区秩序和地区格局变动带来的内外威胁，阿联酋的地区角色发生重大变化，从地缘政治的参与者转变为地区秩序的塑造者，从安全公共产品的消费者转变为安全公共产品的提供者。阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德成为阿联酋的实际统治者后，其主导了阿联酋国家安全战略的转型和地区政策的调整。阿联酋国家安全战略和地区政策的制定深受阿布扎比王储穆罕默德·本·扎耶德决策偏好的影响，呈现浓重的个人色彩。

- 
- ① C3 是指“网络通信、文化和认证”（cyber communication, culture, and certification）英文单词首字母的缩写。
- ② “UAE Security Forum 2016: Bridging the Cybersecurity Talent Gap,” The Arab Gulf States Institute in Washington, February 11, 2016, p. 4, <https://agsiw.org/uae-security-forum-bridging-the-cybersecurity-talent-gap/>, accessed: 2020-12-9.
- ③ “Cyber Safety and Digital Security,” The Official Portal of the UAE Government, <https://u.ae/en/information-and-services/justice-safety-and-the-law/cyber-safety-and-digital-security>, accessed: 2020-12-12.



在国内层面，穆罕默德·本·扎耶德以危害国家安全为由，铁腕打压政治异见势力和政治伊斯兰力量，强化国家认同和塑造忠君意识；积极推进宗教国家化进程，通过设立宗教管理机构、管控宗教法令和审议清真寺演讲议题等手段，强化国家对宗教事务的主导权，营造传播温和教义和倡导宽容精神的国内环境；通过制定网络安全标准、完善网络安全相关法律法规、普及网络安全教育、推动数字化转型等手段，提升网络安全能力。

在地区层面，穆罕默德·本·扎耶德积极配合美国等盟友的地区反恐行动；倚重沙特和埃及等安全伙伴在地区行动中协调立场；“利雅得-阿布扎比轴心”的建立标志着阿联酋的地区政策路径从对机构和国家行为体的依赖，转向通过私人人脉关系处理地区事务；为遏制伊朗的地区扩张和打压政治伊斯兰势力，加大海外军事行动和介入地区冲突的力度。