

20 世纪 90 年代中期以来卡塔尔 政治治理改革评析*

吴 彦 傅以恒

内容提要 卡塔尔自独立以来，一直在努力探索国家政治治理的发展路向。1995 年以来卡塔尔面对政治治理积弊、食利主义经济制度运行的风险、社会结构的新变化，以及国际社会的压力，埃米尔哈马德及其继任者塔米姆展开了一系列政治治理改革，包括完善法治建设、启动家族政治改革、落实民众权利等重要内容。政治治理改革的稳步推进促进了卡塔尔治理体系和治理能力现代化，为卡塔尔应对内外危机提供了有效支持。政治治理改革的方案和进程基于卡塔尔国情，体现了卡塔尔特色的民主政治发展道路，既有全面参与的特点，又注重治理的过程性，同时改革成效也具有有限性。在国情和国际环境相似的情况下，卡塔尔的政治治理改革在诸多方面显示出海湾君主国政治现代化道路的共性，体现着海湾君主国政治治理模式的未来发展趋势。

关键词 政治治理 卡塔尔 哈马德 塔米姆 家族政治 协商式民主

作者简介 吴彦，浙江大学世界历史研究所副教授、博士生导师；傅以恒，浙江大学世界历史研究所博士研究生。

自 1971 年独立以来，在巨额能源财富支持下，卡塔尔政府努力探索政治现代化道路。到 20 世纪 90 年代，卡塔尔的政治现代化虽取得了长足进步，但也面临诸多问题。国内层面存在的体制弊端导致诸多潜在政治风险。一方

* 本文系 2020 年国家社科基金重大项目“中东现代民族和国家构建的多维比较研究”（20&ZD240）的阶段性成果。

面，石油财富“四分法”^①是统治家族长期垄断国家政治权力的经济基础，然而，20世纪90年代国际金融市场的景气度和能源市场的行情波动导致卡塔尔面临暂时性的经济危机^②，油价下跌和开发北方气田所需的巨额投资造成卡塔尔金融紧缩和福利体系困难。食利经济在可持续性和抗风险能力方面凸显不足，经济多元化成为卡塔尔的既定国策将必然推动卡塔尔政治权力重新分配。然而，随着经济多元化的发展，统治家族垄断国家财富的情况将不可避免地发生变化。通过分享政治权力以笼络新的精英阶层，是卡塔尔推行政治治理改革的重要原因。另一方面，殖民主义时代的遗留问题和卡塔尔独立初期政治改革的欠缺之处日趋明显。殖民主义时代卡塔尔的政治治理模式表现为明显的埃米尔独裁和殖民政府干预并行的“双头”政治^③。卡塔尔独立后，伴随着英国殖民政府的离开，“双头”政治消失，埃米尔政治虽历经独立之初的改革，却仍然存在包括临时基本法影响有限、政治机构职权不明、家族内部斗争激烈、民众合法权利缺乏保障、政治阴谋和政变频发等问题。此外，主权国家建立以后，政治治理模式需与新的社会结构和社会关系相适应，以顺应传统社会机械团结向现代社会有机团结的发展，并逐步提升民众对国家的认同和归属感。因此，深化政治改革和构建新的政治治理模式成为卡塔尔政治发展的迫切任务。20世纪90年代，卡塔尔人口的快速增长以及文化教育事业的蓬勃发展，提供了政治治理改革的潜力和驱动力。哈马德时期（1995～2013年），政治改革路线确定并正式启动；其子塔米姆继位（2013年以来）后，政治治理改革得以继续深化。

内部潜藏危机的卡塔尔同时还面临外部多重危机。2011年的阿拉伯剧变浪潮波及海湾诸君主国，各国内部均出现了规模不等的政治示威和游行，卡塔

① 艾哈迈德统治时期（1960～1972年）确立的石油财富的“四分法”，即石油收入的1/4归属于统治家族的领袖和国家首脑埃米尔，1/4属于统治家族的核心成员，1/4属于统治家族的其余成员，1/4属于卡塔尔的国家和民众。See Joseph A. Kechichian, *Power and Succession in Arab Monarchies*, Lynne Rienner Press, 2008, p. 192.

② Kristian Coates Ulrichsen, *Qatar And The Arab Spring*, Oxford University Press, 2014, p. 26.

③ 殖民主义时期，在管辖卡塔尔民众、统治家族、其他定居或游牧部落方面，埃米尔行使独断的统治权力。而一切与外部相关的问题，如英印商人事务、石油工业建设、海上航路维护、武器运输管制、贸易税收协定等，卡塔尔埃米尔必须与驻巴林（之后与驻多哈）的英国政治代理以及上一级的英国政治驻扎官协商决定。20世纪中叶，卡塔尔最初的现代官僚机构，如财政部门、警察部门以及其他社会民生部门包括医疗、教育、工程等，几乎都是在英殖民政府的顾问指导下建立的。See FO1016/63, *Administration Report of the British Agency, Doha, for the Year 1950*, 21 April–20 May, 1950.

尔国内要求政治治理改革的呼声日益增加。此后，卡塔尔在 2014 年和 2017 年两度经历断交危机。2014 年 3 月 5 日，沙特阿拉伯、阿联酋和巴林发表联合声明，以卡塔尔干涉海合会其他成员国内政为借口，宣布召回各国驻卡塔尔大使。^① 2017 年 6 月 5 日，沙特阿拉伯、埃及、阿联酋和巴林又再次宣布断绝与卡塔尔的外交关系，关闭与卡塔尔的运输通道，并将卡塔尔开除出在也门作战的多国联盟。^② 尽管两次断交危机属于外交事件，却也考验了卡塔尔国内政治的稳定性。在预感地区政治局势不稳的情况下，为避免外交危机演变成威胁国家统治的政变，卡塔尔政府急于通过政治治理改革以获取国内各阶层的支持。域外大国的干预同样构成促使卡塔尔推行政治治理改革的因素。卡塔尔独立以后，美国取代英国成为卡塔尔最重要的西方盟友。美国以排除恐怖主义滋生危险、维持卡塔尔政权稳定为名，着力推动卡塔尔进行政治治理改革，以扩大美国在中东地区的影响力和控制力。美国的要求构成卡塔尔推行政治治理改革的显著压力。此外，随着 20 世纪 90 年代全球化的快速发展，为了接轨国际社会，卡塔尔推行政治治理改革势在必行。

卡塔尔传统的政治治理模式表现为自上而下的“统治”方式，即埃米尔作为权力核心，聚拢掌握国家权力的统治家族成员，建立部长会议，通过直接下达行政命令，制定和实施政策，对社会公共事务实行单一向度的管理。这种传统政治治理模式的弊端显而易见，社会力量无法有效参与国家治理议程，作为政府领导机构的部长会议饱受诟病，民众对滥用职权的部长和官员强烈不满，社会稳定存在危机。哈马德与塔米姆时期，卡塔尔政治治理改革旨在改革传统的“统治”模式，发展符合政治现代化趋势的现代“治理”模式。起源于西方的“善治”治理理论一度备受关注。1992 年，世界银行发表题为《治理和发展》的研究报告，阐释“善治”概念，认为“善治”即完善的发展管理，指一个国家在用于发展的经济和社会资源管理中良好的权力行使方式。^③ 莱夫特维奇将“善治”分为 3 个部分：系统的治理包括内部和外部的政治经济权力的分配；政治的治理指从民主授权中获得合法性和权威的国

① “UAE, Saudi Arabia and Bahrain Recall Their Ambassadors From Qatar”, *Gulfnews*, March 5, 2014, <https://gulfnews.com/uae/government/uae-saudi-arabia-and-bahrain-recall-their-ambassadors-from-qatar-1.1299586>, 2020-03-21.

② “Timeline of GCC, Egyptian Discord with Qatar”, *Aljazeera*, June 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/06/timeline-gcc-egyptian-discord-qatar-170605063154230.html>, 2020-03-21.

③ The World Bank, *Governance and Development*, Washington, D. C., 1992, p. 1.

家；行政的治理则是一个高效的、公开的、负责的、经审计的公共服务机构。^① 托马斯·G. 韦斯将“善治”概括为改善政府的无代表性和非市场的低效性。^② 西方的“善治”理论未能充分考虑文化差异，因而无法作为不同文明和社会的普适标准。卡塔尔的政治治理改革致力于建立一种以“舒拉”传统为基础的“善治”，表现为尽可能全面地覆盖参与的主体和内容、注重过程性的政治治理模式。

国外学界有关卡塔尔政治治理的研究成果十分有限，在很长一段时期，对卡塔尔政治治理的分析仅是将中东或海湾国家作为整体进行研究之成果的一部分。近年来，一些专著从多种视角研究卡塔尔的政治历程，获得了一定进展，但相较于对中东其他国家的研究仍相对欠缺。对卡塔尔阿勒萨尼家族这一类海湾家族统治的评价及其政治命运的分析，国外学界由于研究角度和评价标准的不同，形成了两种截然相反的看法。一种观点基于海湾君主国高速发展的经济和广泛实施的社会福利措施，以及相对稳定的政治氛围和与国际社会的广泛交往，肯定海湾君主国在政治治理上的措施和成就，称赞包括阿勒萨尼家族政权在内的王朝君主制具有顺应时势的能力。^③ 另一种观点是在评估海湾君主国政权现有的反对派力量和潜在威胁的基础上，对这些统治家族及其君主政体的命运持悲观态度，认为其必然陷入停滞不前的状态甚至倒台。^④ 不过，大多数研究者保持相对中立的立场，避免直接评判卡塔尔的政治状况，而是以多种视角论及卡塔尔的政治治理。例如，一些著述以食利经济模式为理论基础，综合分析卡塔尔的政治和社会治理，认为石油经济模式既关乎卡塔尔的国家命脉，又是其政治治理的基础；^⑤ 另有一些学者基于外交视角，

① Leftwich, “Governance, the State and the Politics of Development”, *Development and Change*, Vol. 25, No. 2, 1994, p. 611.

② Thomas G. Weiss, “Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges”, *Third World Quarterly*, Vol. 21, No. 5, 2000, p. 801.

③ Michael Herb, *All in the Family: Absolutism, Revolution, and Democracy in Middle Eastern Monarchies*, State University of New York Press, 1999; Khalaf Abdulhadi and Luciani Giacomo, *Constitutional Reform and Political Participation in the Gulf*, Gulf Research Center, 2006.

④ Christopher M. Davidson, *After the Sheikhs: The Coming Collapse of the Gulf Monarchies*, London: Hurst, 2012; Battaloglu Cihat, *Political Reforms in Qatar, from Authoritarianism to Political Grey Zone*, Gerlach Press, 2018.

⑤ Matthew Gray, *Qatar: Politics and the Challenges of Development*, Lynne Rienner Publishers, 2013; Ahmed Zuhair Nafi, *Economic and Social Development in Qatar*, London: F. Pinter, 1983.

认为卡塔尔的政治治理改革是应对外部危机的结果。^① 然而，无论以何种视角进行研究，大多数西方学者往往站在西方的立场上批评卡塔尔的民主，采用一种明显的、先入为主的西式民主化评估标准，诸多研究卡塔尔的经典著作亦不可避免地隐含这种立场与判断。^② 此外，国外学界还普遍强调卡塔尔政治治理的家族性和传统性，对近年来卡塔尔政治治理改革演变趋势的认识相对不足。当前，国内学界对卡塔尔的研究大多集中于对能源经济和外交政策的评述。^③ 鉴此，本文力求摒弃西方惯有的思维和评判标准，基于中国学者客观、中立的视角和立场，探究卡塔尔政治治理改革应对的问题，整理法治建设、家族政治改革和民众权利落实三方面的具体改革措施，分析改革取得的成果和不足，进而评析卡塔尔的政治治理能力及其发展趋势，以期在中东政治研究领域构建中国特色哲学社会科学话语体系和中国话语权。

一 政治治理改革的核心：加强法治建设

法治建设存在明显缺陷是卡塔尔进行法治改革的直接原因，该领域亦是其政治治理改革的核心。在独立前后，为了转变传统的政治治理模式，卡塔尔政府开始尝试制定宪法并建立以宪法为基础的法治体系。然而，由于时代的局限性，20 世纪 70 年代的法治建设存在诸多问题。一是临时基本法及其应用存在明显缺陷。卡塔尔曾于 1970 年 4 月颁布《临时基本法》，1972 年 4 月又颁布了修订后的《1972 年临时基本法修订案》（以下简称《临时基本法》^④）。《临时基本法》适应卡塔尔国家初建的过渡性质，条款不够详细且文本解释相对随意。加之，卡塔尔过去的政治实践缺乏依据宪法的经验且在较

^① Kristian Coates Ulrichsen, *Qatar And The Arab Spring*, Oxford University Press, 2014; David B. Roberts, *Qatar: Securing the Global Ambitions of a City-state*, C Hurst & Co Publishers Ltd, 2015.

^② Allen James Fromherz, *Qatar: A Modern History*, London: I. B. Tauris & Co Ltd, 2012; Jill Crystal, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, Cambridge University Press, 1990.

^③ 参见孙德刚、安然：《“同质化联盟”与沙特-卡塔尔交恶的结构性根源》，载《西亚非洲》2018 年第 1 期，第 68~87 页；丁隆、赵元昊：《卡塔尔的外交政策及其实践》，载《阿拉伯世界研究》2010 年第 1 期，第 8~14 页；杨泽榆：《卡塔尔天然气出口战略转向分析》，载《阿拉伯世界研究》2013 年第 9 期，第 99~108 页。

^④ 文中引用的《临时基本法》（阿拉伯文）的相关内容，均参见卡塔尔法律官网：<https://www.lameezan.qa/LawPage.aspx?id=4360&language=ar>, 2022-06-10。

大程度上受到部落家族关系的制约,《临时基本法》在卡塔尔政治治理中的实际作用较为有限,其宪法地位也没有得到足够的尊重。二是关于政治治理机构的法律规定不甚明晰。尽管《临时基本法》的相应条款涉及政治治理机构的法定地位,但较为简略,实际上只规定了政治治理机构的基本内容,由此导致政治治理机构履行职能困难,也无法为立法权和司法权从行政权中分离提供足够的法律保障。代表立法权的舒拉议会长期处于卡塔尔政治体系的边缘,议会的职能长期由部长会议代行,而法院也难以在法律体系初创的情况下发挥应有的功能。三是外来劳工缺乏法律保护。旧的“卡法拉法”^①非常严苛,大量来自国外的劳工无法获得国家的公民权,完全被排除在法律保障和福利体系之外。外来劳工必须获得卡塔尔本地雇主出具的无异议证明,才能够获得工作。雇主还会扣押劳工的护照等身份证明,以确保对劳工的控制。^②外来劳工对这一制度强烈不满,已形成对卡塔尔政治稳定的潜在威胁。鉴此,卡塔尔政府实施了以下三方面的法治改革。

(一) 颁布《卡塔尔国永久宪法》

1999年7月,埃米尔哈马德·本·哈利法·阿勒萨尼建立制宪委员会,负责制定《卡塔尔国永久宪法》(以下简称《卡塔尔宪法》^③)。2001年9月形成“最后方案”,然后交由专门从约旦聘请的阿拉伯专家审查。^④2002年7月2日,制宪委员会将宪法草案最终稿呈交给埃米尔哈马德。2003年4月29日,卡塔尔举行宪法草案的全民公投,登记选民数量为8.5万人,共有71665人参加投票,投票率为84%,其中赞成票占比为98.39%^⑤,宪法草案以压倒性优势获得通过。2004年4月9日,《卡塔尔宪法》正式生效,2005年开始实施。《临时基本法》规定其生效时期至正式宪法颁布为止,且规定了国家要制定一部正式宪法来取代《临时基本法》;《卡塔尔宪法》则明确规定宪法条款在十年内不得更改,从而成为一部具有正式意义的国家根本大法。

① “卡法拉”一词阿拉伯语意为保障、保证、担保。由于外来劳工需要本地雇主担保,因此“卡法拉”是管辖外来劳工事务法律的通称。

② Human Rights Watch, “Qatar: Significant Labor and Kafala Reforms”, <https://www.hrw.org/news/2020/09/24/qatar-significant-labor-and-kafala-reforms#>, 2021-05-29.

③ 文中引用的《卡塔尔宪法》(阿拉伯文)的相关内容,均参见卡塔尔法律官网:<https://www.almeezan.qa/LawPage.aspx?id=2284&language=ar>, 2022-06-10。

④ Khalaf Abdulhadi and Luciani Giacomo, *Constitutional Reform and Political Participation in the Gulf*, p. 70.

⑤ “Elections: Qatar Referendum”, *Election Guide*, April 29, 2003, <http://www.electionguide.org/results.php?ID=341>, 2019-06-05.

《卡塔尔宪法》共 150 条，而《临时基本法》仅有 71 条，具体条款的叙述也更为详细。《卡塔尔宪法》还突出了保护公民的基本政治权利，以及公投的合法性。《卡塔尔宪法》的相应条款规定，公民依法享有人身自由权、隐私权、法律辩护权、选举权、集会结社权、言论自由权、新闻媒体自由权、教育权、财产权等权利。^① 该部宪法还规定，埃米尔应就与国家利益有关的重要问题，以公民投票的方式征求公众的意见；由公民投票决定的问题，如果获多数选民投票通过，就应视为成立；公投结果应在官方公报上公布，且自公告之日起即具有约束力和法律效力。^② 这些新增加的法律条文内容都体现了《卡塔尔宪法》的进步和政府依法推行政治治理改革的决心。

（二）立法明确政府机关的职能

《卡塔尔宪法》的相应条款规定按分立与互济原则，形成依法执政的政府，立法权由舒拉议会行使，行政权属于埃米尔并由部长会议协助执行，司法权属于法院。^③ 《卡塔尔宪法》通过具体规定，明确了埃米尔、部长会议与舒拉议会和最高法院的职权。

第一，《卡塔尔宪法》详细规定了埃米尔的 10 项具体政治权力：包括拟定政策、颁布法令和行政任免等等；规定了部长会议的职能：包括制订法案、核准规章、组织政府部门、任免公务人员等等；规定了舒拉议会的职能：包括立法权、预算审查权、监督权等等；规定了最高法院的职能：主要是行使最高司法权力。^④

第二，《卡塔尔宪法》具体规定了各机关使用政治权力的法律框架与路径，以及各机关间的互济合作方式。例如，舒拉议会通过的每一项法案都需提交埃米尔批准；如果埃米尔没有批准该法案，他应在法案提交后 3 个月内将其退还舒拉议会，并附上不批准的理由；如果法案在规定的期限内被退回，并经舒拉会议 2/3 的成员批准再次通过，则埃米尔必须批准该法案；^⑤ 在国家

① 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第 36 条、第 37 条、第 39 条、第 42 条、第 44 条、第 47 条、第 48 条、第 49 条和第 52 条。

② 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第 75 条。

③ 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第 60 条、第 61 条、第 62 条和第 63 条。

④ 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第 67 条、第 105 条、第 107 条、第 110 条、第 111 条、第 121 条和第 130 条。

⑤ 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第 106 条。

进入紧急状态的情况下，埃米尔可以推迟该法律的执行。^① 部长会议的所有部长则都要对舒拉议会负责，舒拉议会的每一名议员可以就某位部长管辖范围内的事项向该部长提出质询，且可以 2/3 的多数通过对部长的不信任投票，如果弹劾通过，部长就将被免职。^②

第三，《卡塔尔宪法》包括保障舒拉议会和法院的独立权力不被随意侵犯的条款。《卡塔尔宪法》规定舒拉议会议员只有在死亡、严重残疾、辞职、任期届满或议会解散的情况下才会失去议员资格，且规定任何议员不得被随意开除，除非该议员失去了议会的信任，或不能满足宪法规定的继续担任议员的条件，或违反了议员的法定职责；罢免议会成员的决议须由议员中 2/3 多数通过。《卡塔尔宪法》对议员人身权的保障也是立法权独立的重要一步，明确规定除非议员作为现行犯被逮捕，否则搜查、逮捕、监禁、审讯议会成员必须经由舒拉议会批准，且议员因违法被逮捕也必须告知舒拉议会。^③

此外，《卡塔尔宪法》也包含司法权独立的明确规定：司法机构享有独立地位；法律诉讼和司法程序不受干涉；除法律规定的情形外，法官不得被免职等等。^④

（三）推行新“卡法拉法”

根据上文提及的外来劳工在卡塔尔的境况，卡塔尔的本土雇主和外来劳工之间实际上形成了一种特殊的人身依附关系，而非建立在现代契约上的法律关系。因而，改变这种落后的人身依附关系，是这一时期卡塔尔法治建设的重要内容。2005 年，政府开始起草立法草案，以扩大和保护外籍人士和外来劳工的权利，之后通过了关于外籍人士入境、离境、居留和担保的新条例（包括 2009 年第四号法律）。2015 年，该条例被更新为第 21 号法律，也称为新“卡法拉法”^⑤。新“卡法拉法”规定，允许外来劳工在试用期内或试用期结束后，只要在法律规定的通知期内以书面形式通知雇主，即可随时终止雇佣合同；如果雇主或劳工在未遵守通知期告知义务的情况下终止合同，则要求雇主或劳工在通知期剩余时间向另一方支付相当于工人基本工资的赔

① Khalaf Abdulhadi and Luciani Giacomo, *Constitutional Reform and Political Participation in the Gulf*, p. 71.

② 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第 110 条和第 111 条。

③ 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第 101 条、第 103 条和第 113 条。

④ 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第 130 条、第 131 条和 134 条。

⑤ Battaloglu Cihat, *Political Reforms in Qatar, From Authoritarianism to Political Grey Zone*, p. 52.

偿金。此外，过去的一些外来劳工，包括家庭佣工等，不受劳工法的管辖；而来自劳工部的新文件明确指出，终止雇佣合同的新规则对所有工人都是一致的。2017 年，卡塔尔与国际劳工组织签订了一项为期三年的合作方案，卡塔尔承诺执行一项合同制度，允许外来劳工直接与政府续签居留签证，将劳工的“潜逃”行为非刑事化，并保障外来劳工的罢工权和组建工会的权利。

卡塔尔还提高了劳工的最低工资，规定了 1 000 卡塔尔里亚尔^①的最低基本工资，取代了 750 卡塔尔里亚尔的临时最低基本工资标准。该标准适用于所有工人，无论其国籍或从业行业。根据新法规，如果雇主不提供食宿，则必须为劳工提供 300 卡塔尔里亚尔的伙食补贴和 500 卡塔尔里亚尔的住宿补贴。此后，2020 年 9 月 8 日，卡塔尔政府再次修订法律，允许所有外来劳工自愿变更工作岗位，删除了要求劳工获得雇主无异议证明的法律。另外，政府还修改了劳工法的某些条款，取消了劳工更换工作须劳工部和内政部批准的要求。劳工部关于更换工作的新规定明确指出，劳工可以根据自己的意愿进行工作调动，政府相关部门不得收取任何相关费用。^② 这一系列的劳工法改革虽不能彻底改变卡塔尔外来劳工的现状，却是卡塔尔关于外来劳工法治建设的重要进展，是一种立法层面上从无到有的重大突破。

通过颁布《卡塔尔宪法》及对政府机关和旧“卡法拉法”进行改革，21 世纪以来卡塔尔的法治建设取得了较为明显的进步。相较《临时基本法》，《卡塔尔宪法》条款更加完备，规定更加细致，作为国家根本大法，可为卡塔尔推行依法治国奠定基础。《卡塔尔宪法》所具有的长期性、稳定性显著加强了宪法的独立地位。卡塔尔政府推行的政治治理改革建立在宪法的基础之上，尽管这些改革是政府自上而下的行为，但也具有了强有力的法律保障。例如，权责明确的立法、司法机构的完善，有助于制衡埃米尔的权力，在政治治理中逐渐发挥更为重要的作用。更为成熟的立法、司法机构成为卡塔尔国内重要的政治“减压阀”，民众寄希望于舒拉议会或法院维护自己的政治权利，而不是图谋推翻国家政权。此外，这些机构还容纳了卡塔尔的精英阶层，成为精英阶层参与国家政治治理的重要途径。新“卡法拉法”的改革也产生了明显的积极意义。新“卡法拉法”是对《卡塔尔宪法》的有益补充，是将卡塔尔

^① 1 美元约合 3.64 卡塔尔里亚尔。

^② Human Rights Watch, “Qatar: Significant Labor and Kafala Reforms”, <https://www.hrw.org/news/2020/09/24/qatar-significant-labor-and-kafala-reforms#>, 2021-05-29.

的政治治理改革和国家发展成果惠及广大外来劳工的直接且有效手段。将外来劳工纳入卡塔尔法律保障范围的措施，维护了外来劳工最基本的权利，使外来劳工对卡塔尔产生了基本的归属感和认同感。与此同时，卡塔尔的法治建设也存在一些未能解决的问题。一是宪法和新“卡法拉法”在立法层面虽具有突破性的进步意义，但在具体落实中还存在诸多问题。距离将卡塔尔的传统政治治理模式转变为依法治理模式还需要一个长期的过程。二是《卡塔尔宪法》仍赋予了埃米尔和部长会议相当大的权力，埃米尔集权的政治体制尚未发生根本性变化。在可预见的将来，埃米尔的集权统治仍将是卡塔尔政治权力运行的本质特征，现代化的政治治理模式的形成还需改革的持续深入推进。三是新“卡法拉法”虽保障了外来劳工的基础权益，但这些人仍被排除在卡塔尔公民之外，构成了社会最底层群体。这种现状不可避免地还将导致外来劳工和卡塔尔本土公民的摩擦，隐患并未消除。

二 政治治理改革的难点：调整家族政治模式

家族政治是包括卡塔尔在内的海湾君主国的政治特色。卡塔尔的统治家族阿勒萨尼家族是海湾地区仅次于沙特家族的第二大家族，按国家人口比例计算，则是海湾地区最大的家族。每 15 名卡塔尔公民中就有一人来自阿勒萨尼家族，且卡塔尔所有其他主要家族几乎都与阿勒萨尼家族有一定联系。如果将所有的姻亲以及其他关系包括在内，阿勒萨尼家族成员大约相当于卡塔尔本土人口的一半。^① 庞大的统治家族内部难免存在诸多矛盾和争端，家族内部的复杂关系成为阿勒萨尼家族内部斗争频繁的主要因素。独立初期，卡塔尔推行的政治治理改革涉及家族政治层面的内容相当有限，到 20 世纪 90 年代，卡塔尔的家族内部矛盾仍十分明显，最终酝酿成 1995 年的政变。哈马德通过政变上台后，意识到为维持国家稳定，家族政治亟需改革。这一时期，卡塔尔政府面对的家族政治问题主要包括以下几个方面：一是自阿勒萨尼家族统治卡塔尔以来，埃米尔权位的父子相承虽为一种潜在的惯例，却始终缺乏法律依据，由此导致争夺埃米尔权位的政变和阴谋频仍，严重影响了政治稳定；二是埃米尔和王储的权力分割长期不明，两者相互倾轧掣肘，甚至公

^① Matthew Gray, *Qatar: Politics and the Challenges of Development*, p. 35.

开对立，造成了明显的政治隐患。三是统治家族内部缺乏合法的协调机制，家族内部利益也未妥善分配，这一问题若不能得到有效解决，易诱发政治危机。上述弊病和20世纪90年代埃米尔权位的争夺使卡塔尔统治者下定了改革家族政治的决心。

（一）改革王位继承制度及埃米尔和王储权责

《卡塔尔宪法》首次详细规定了卡塔尔埃米尔权位继承的制度：埃米尔须在阿勒萨尼家族和哈马德的后代中继承；埃米尔须任命自己的一名子嗣担任王储，王储拥有王位继承权。如果埃米尔没有符合要求的子嗣，则可以在阿勒萨尼家族的其他成员中指定一位王储，而后王位则归属于该王储的后代；埃米尔应与王室成员协商后，通过埃米尔法令任命法定继承人。此外，《卡塔尔宪法》还明确了王储行使权力的方式和范围，即埃米尔在国外或临时无法行使权力时，王储应代表埃米尔行使统治权力。埃米尔还可以依宪法规定，与王储分享一定的权力，例如代表自己主持部长会议等。^①

通过立法确立王位继承制度与规范埃米尔及王储的权责范围，带来五方面重大改变：一是继承权归属群体的改变，即享有继承权的群体限制在哈马德的男性后代中。这一规定意味着继承权归属群体缩小，阿勒萨尼家族其他支系被排除在王位继承权之外，这将有助于降低王位斗争发生的可能和保障王位继承的稳定。二是父子相继的制度代替了过去兄弟相承和父子相继并存的混乱状况，继承制度的不明确在过去往往导致围绕王位继承权的激烈争夺。三是王储由协商决定，而非过去通过政治或暴力手段争夺王位继承权。过去埃米尔虽有权决定王储人选，但在决定王储之后，又经常引起家族内部不同势力对王储人选的异议。新的继承制度以民主集中的方式决定王储人选，避免家族内部的重大纷争，这是王位继承制度的显著进步。四是王储行使权力的方式和范围更加明确，缓和了过去王储与埃米尔之间因权力分割不清而导致的矛盾。五是通过家族协商的方式决定王位的继承，能够最大程度地取得统治家族内部的一致，从而避免外国势力的介入，减少因统治家族内部斗争导致卡塔尔政治危机的概率。

（二）成立家族委员会且将权力集中于忠于埃米尔的统治阶级成员

2000年7月，王室家族委员会成立，由埃米尔担任主席并任命家族委员

^① 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第9条、第11条和第12条。

会成员。随后,《卡塔尔宪法》明确赋予王室家族委员会合法地位。王室家族委员会除商定王室成员的收入分配外,最主要职能是在埃米尔意外去世或完全丧失执政能力时任命埃米尔的继任者。^①王室家族委员会并不是没有实权的虚置机构,埃米尔在王位继承问题上需要和王室家族委员会共同协商决定。王室家族委员会由此成为卡塔尔国家政治体制中的重要机构,为统治家族内部协商和解决矛盾提供了一个有效的平台,一定程度上成为统治家族内部关系的“安全阀”和“调解器”,进而对卡塔尔政治精英的团结一致和行政效率的提高发挥积极作用。

在设立家族委员会的同时,埃米尔还开始以职位调整的方式,逐渐集中统治权力。一方面,埃米尔更多地将政治权力赋予统治家族的核心成员,进而削弱与埃米尔关系疏远的王室家族成员以及其他名门望族成员对卡塔尔国家权力的影响。例如,埃米尔哈马德上台以后,任命其子法哈德·本·哈马德·阿勒萨尼为市政和农业部长;任命侄子哈马德·本·阿卜杜拉·本·哈利法·阿勒萨尼担任国防部长及武装部队副总指挥^②;任命其女杏德·宾特·哈马德·阿勒萨尼为埃米尔办公室主任等^③。新埃米尔塔米姆上台之后,也于2014年任命自己的弟弟阿卜杜拉·本·哈马德·阿勒萨尼担任国家副埃米尔以及卡塔尔投资局副主席。^④另一方面,埃米尔也将政治权力分配给支持自己、与自己关系亲密的其他王室重要成员,以及其他重要家族的成员,以换取他们的忠诚。例如,哈马德曾任命其亲密盟友哈马德·本·嘎西姆·本·贾比尔·阿勒萨尼担任总理并掌管外交事务,并任命与自己关系密切的卡塔尔另一重要家族阿提亚家族成员阿卜杜拉·本·哈马德·阿勒阿提亚担任政府副总理和埃米尔办公室主任等等。^⑤塔米姆也在2020年初任命其亲信哈立德·本·哈利法·本·阿卜杜勒阿齐兹·阿勒萨尼担任总理和内政部长。^⑥此

① Kamrava Mehran, “Royal Factionalism and Political Liberalization in Qatar”, *The Middle East Journal*, Vol. 63, No. 3, 2009, p. 414.

② Joseph A. Kechichian, *Power and Succession in Arab Monarchies*, p. 210.

③ Kamrava Mehran, “Royal Factionalism and Political Liberalization in Qatar”, p. 414.

④ “Qatar’s Ruling Amir Appointed New Deputy Amir”, *Diplomatmagazine*, November 17, 2014, <http://www.diplomatmagazine.nl/2014/11/17/qatars-ruling-amir-appointed-new-deputy-amir>, 2020-03-27.

⑤ Matthew Gray, *Qatar: Politics and the Challenges of Development*, pp. 62-63, 71.

⑥ “Former Qatari Prime Minister Resigned after Clashing with Emir”, *Thearabweekly*, February 2, 2020, <https://thearabweekly.com/former-qatari-prime-minister-resigned-after-clashing-emir>, 2020-03-27.

后，统治权力愈加向以埃米尔为首的统治家族核心成员集中，而过去影响较大的王室其他分支和其他名门望族的成员，如果不能获得埃米尔的信任，就难以再进入国家的核心权力圈。

（三）任命专业技术人才进入内阁并分流统治家族成员

随着卡塔尔国家现代化的发展，新的部门不断建立起来，这些部门需要有专业素养的人才进行管理，而引入专业技术人才则需要将过去垄断部长职位的统治家族成员分流到社会其他领域。因此，卡塔尔政府采取双管齐下的策略，一方面任命专业技术人才进入政府机构高层，另一方面鼓励统治家族的成员参与社会的其他部门。现今卡塔尔部长会议的 19 名部长中，有 5 人拥有博士学位^①，这个比重还将继续增加。技术官僚人数的增多有利于国家重要政权机构的现代化和逐步开放。部长人选不只考虑其血缘关系和家族地位，更关注其能力和知识水平。如今，在卡塔尔部长会议中任职的人并非都是统治家族的核心成员，甚至也不是卡塔尔几个重要家族的核心成员，新鲜血液的加入为卡塔尔政治增加了新的活力。由于这些新政治精英的政治权力来源于埃米尔的委任，且不涉及家族政治的纠纷，因而卡塔尔主要政治机构中的掌权者从过去效忠于各自的血缘家族转变为效忠于国家和埃米尔个人，这也将有助于埃米尔的权力更加稳固，有利于国家政治治理能力的提高和政治治理的现代化。

与此同时，一些统治家族的成员虽然退出中央政治权力机构，但他们开始在经济、科技、教育和文化等社会部门中占据重要地位。统治家族核心成员依然是卡塔尔政治权力的掌控者，而其他成员可能成为企业家、科学家或教育行业的领军人物。统治家族成员退出政府部门为更有专业能力的管理者腾出了位置，并营造了一种统治权力向卡塔尔社会开放的氛围。此外，这种发展趋势也将有助于统治家族中的埃米尔派系能集中掌握政治权力，而家族其他支系成员除享有丰厚的石油补贴之外，还能在其他社会部门中得到补偿。

家族政治改革产生了明显的成效，其中最为显著的是 2013 年埃米尔权位的平稳交接。2003 年，埃米尔哈马德按照新的王位继承制度，任命其子塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼为王储，并于 2013 年传位于塔米姆。这是卡塔尔

^① 参见卡塔尔政府通信办公室网站：<https://www.gco.gov.qa/ar/about-the-gco/council-of-ministers>, 2023-06-12。

历史上埃米尔权位首次无争议地继承。塔米姆和平继承王位以后，统治家族成员纷纷表示支持，沙特阿拉伯和阿联酋也迅速向塔米姆表示祝贺，没有发生过去常与王位继承相伴随的宫廷政变和外国势力的干涉。可见，王位继承制度的改革并非落于纸面，而是在实践中产生了实际效果。获得合法地位的家族委员会也开始在协调家族内部矛盾中发挥更为重要的作用，家族协商制度的改革缓和了家族内部的派系斗争，内部冲突的频率有较明显的下降。在构建起统治家族内部协商讨论分配既得利益的机制后，埃米尔得以进行人事的调整，一方面任命自己的亲信掌管政府中最为重要的权力部门，并引入高学历的专业技术人才管理其余的政府部门；另一方面鼓励统治家族的成员离开政治领域而投身社会其他部门。对统治家族成员的新安排以及引入新的技术官僚更合理地优化了政治治理实施者的配置，提升了政治治理的能力，符合政治治理现代化的发展要求。

与此同时，这一时期家族政治改革仍存在一些缺陷。一是埃米尔和王储分权的制度没有从根本上发生变化，最高统治权仍存在着被分割而导致矛盾冲突的危险。可以看到，尽管《卡塔尔宪法》比较明确地规定了埃米尔和王储的职权范围，但仍存在较多的重叠部分，并且传统和惯例在这一问题上依旧有明显影响，因而这一政治机制尚有较大的改革空间。事实上，埃米尔在执政初期一般不会立即任命王储，在某种程度上也是出于担忧权力被削弱的考虑。二是在统治家族成员开始逐渐退出政治领域后，卡塔尔社会缺乏足够的政治精英填补这一空缺，因此政治统治权暂时仍由统治家族掌控，改革还需进一步深化。三是家族内部矛盾由于血缘合法性和食利经济体制，不可能真正得到解决，仍存在矛盾激化的风险。在卡塔尔统治阶级内部，血缘关系和油气财富的分配是密切相关的，这就导致统治家族成员获得的切实经济利益并不基于政治地位或其对国家和社会做出的贡献。因而，尽管统治家族成员或许愿意退出政治领域，但任何试图削减其福利补贴的措施都将遭到强烈反对，食利主义经济的不可持续性将始终导致这一潜在威胁存在。

三 政治治理改革的方向：落实民众权利

民众权利的落实是卡塔尔政治治理改革的重要方面，取得了最直观且明显的效果。20世纪90年代，卡塔尔民众的国家政治和社会事务参与十分有

限，积极性不足，与当时经济和社会现代化快速发展形势不符，由此带来了诸多困境。一是由于缺乏民众政治参与的路径，国家无法实行政府与民众的协同治理，因而无法实现善治。民众缺乏宣泄不满情绪的渠道，社会矛盾易被激化，从而威胁政治稳定。二是政治治理的不完善导致政府在基层治理层面十分薄弱。为缓解新行业、新部门的管理压力，民众需要获得一定的自治权力。三是部落血缘合法性逐渐发生变化，但仍占据主要地位。统治阶级须夯实其治理合法性基础，以适应现代化趋势。为获取民众的支持，保障民众的合法政治权利是必不可少的。四是现代化和科学技术的发展凸显传统宣传手段落后的弊端。为了将卡塔尔经济发展的成果转化为政治影响力，建设新的民众发声渠道势在必行。总体看，为了加强社会团结，缓和社会矛盾，卡塔尔采取以下举措，以期保障公民的政治权利，并推进公众参与国家政治和社会事务管理的逐步扩大。

（一）践行选举权

在落实选举权方面，卡塔尔政府采取的主要措施是开展立法机构——包括舒拉会议和中央市政委员会的选举。该国通过建立普选制度，鼓励民众参与中央和地方立法机构的选举，践行选举权和被选举权，参与政治治理。鉴于舒拉议会作为国家的最高立法机构关系重大，因而卡塔尔政府先一步召开中央市政委员会的选举，以检验改革结果。1998 年 11 月，埃米尔哈马德宣布举行中央市政委员会的选举，18 岁以上的卡塔尔公民不论性别均拥有中央市政委员会的选举权和被选举权。^① 该国 242 个地区共组成 29 个选区，每个选区选举 1 名中央市政委员会委员。1999 年 3 月 8 日，中央市政委员会举行首次选举，顺利选出 29 位委员。中央市政委员会的主要职责包括监管有关建筑、土地、道路、商业、工业和公共场所事务的法律法规及其他相关法规的执行情况，以及监管市政和农业事务的规划，研究经济、社会、财政和行政事务的实施方案。^② 中央市政委员会选举每四年召开一次，截至 2020 年共召开了 6 次。在选举过程中，候选人进行密集的竞选活动，包括在社交媒体上向选民解释议程，以及就任后能够提供的服务。此外，参选的候选人还举行定期会议，讨论未来的方案以及能够为该地区做出何种贡献。各个选区均能

^① Najem T. P. and Hetherington M. , *Good Governance in the Middle East Oil Monarchies*, Routledge Curzon, 2003, p. 50.

^② 参见卡塔尔政府网站：<https://hukoomi.gov.qa/ar/about-qatar/municipal-council>, 2021-06-26。

看到候选人的广告牌，彰显了选举的正式性。^① 成功当选的委员大都是年轻的技术专家和专业人士。虽然参与选举的人数有限，但作为公开的选举，无疑是卡塔尔公众政治参与的巨大进步。中央市政委员会是一个较为独立的实体，在履行其职责方面不受干预。^② 中央市政委员会通过监督司法和行政活动，制定法律和实施方案，能够对地方政治的发展施加影响。总体而言，中央市政委员会是现代性质的政治机构，在选举进程或实际职能方面拥有一定的政治影响力。

随着中央市政委员会的选举逐渐积累了开展选举活动的经验，以及外交危机的逐渐解除，卡塔尔终于举行了舒拉议会的选举。2020年11月，埃米尔下令成立一个委员会来组织舒拉议会的选举。2021年5月，卡塔尔内阁批准通过了举行舒拉议会选举的法律草案。^③ 2021年7月，埃米尔批准了新的选举法，完成了首次舒拉议会选举的法律准备。^④ 10月，舒拉议会选举最终举行，284名候选人角逐30个席位，其中有29名女性参选^⑤。全国分为30个选区，每个选区选出一名候选人。^⑥ 选举最终的投票率为63.5%，选出了占舒拉议会席位2/3的成员，随后埃米尔任命了剩余的15名议会成员。^⑦ 尽管参与投票的人数比例不高，且1930年^⑧之后移入卡塔尔的公民没有资格参与选

① “Qatar – Central Municipal Council Election: Voting on Tuesday”, *Menafn*, <https://menafn.com/1098382613/Qatar-Central-Municipal-Council-election-Voting-on-Tuesday>, 2021-06-26.

② 参见卡塔尔政府通信办公室网站: <https://www.gco.gov.qa/ar/about-qatar/municipal-council>, 2021-06-26.

③ “Qatar Cabinet Approves Draft Law on Shura Council Elections”, *Aljazeera*, May 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/5/20/qatar-cabinet-approves-draft-law-on-shura-council-elections>, 2022-03-16.

④ “Qatar’s Emir Approves Electoral Law for First Legislative Vote”, *Aljazeera*, July 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/7/29/qatars-emir-approves-electoral-law-for-first-legislative-polls>, 2022-03-16.

⑤ “Qatari Voters Weigh in on First Legislative Elections”, *Aljazeera*, July 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/2/vox-pops-qatari-voters-weigh-in-on-first-legislative-elections>, 2022-03-16.

⑥ “Qatar’s Emir Approves Electoral Law for First Legislative Vote”, *Aljazeera*, July 2021.

⑦ “Qatar Wraps up Legislative Polls, No Women Candidates Elected”, *Aljazeera*, October 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/10/3/qatar-first-legislative-polls-no-women>, 2022-03-16.

⑧ 1930年前后，因海外珍珠养殖业快速发展导致海湾地区珍珠业萧条，进而造成了卡塔尔经济严重崩溃和民生危机，大量卡塔尔民众尤其是精英商人离开卡塔尔，前往其他地区。直到20世纪40年代末，卡塔尔因石油大规模开发，才逆转这一持久的经济危机，并使得卡塔尔经济腾飞。在石油时代之后移入或重新迁回卡塔尔的人被认为无权分享石油经济发展的成果和国家权力。See Jill Crystal, *Oil and Politics in the Gulf: Rulers and Merchants in Kuwait and Qatar*, p. 5.

举^①，但此次选举无疑是卡塔尔政治治理改革的关键步骤，中央立法机构终于能够真正独立地发挥作用，而不再完全由埃米尔操纵。这次选举开启的卡塔尔政治民主化风潮，还将继续对卡塔尔的政治治理改革产生持续性作用。

（二）落实集会结社权

集会结社权的落实包括制订法律规范和发展民间私人基金会。《卡塔尔宪法》建立了民众政治参与的法制基础，一系列新的法律进一步完善了民众政治参与的法律体系，集会结社权的落实是其中较为突出的改革成果。卡塔尔政府虽然禁止政治反对派和政党的存在，但允许公民建立基金会及职业协会管理行业内部事务。《卡塔尔宪法》保障公民的结社自由，2004 年第 12 号法令详细规定了民众组织、民间协会和基金会的法律规范。^② 尽管从法律条文以及建立基金会的具体实践上看，卡塔尔民众的结社权力仍有众多限制，但与过去相比，其国内的私人基金会已有很大发展。以卡塔尔基金会为代表的私人基金会显示了民间力量在政治社会治理中的影响。这些基金会在政府较少顾及或力所不能及的领域茁壮成长，一定程度上弥补了政府治理不足的缺憾。虽然卡塔尔的私人基金会并不具备直接干预政府行政的能力，但民众可以通过基金会自行协调、管理内部事务，行使一定的自治权力。在中央政府没有直接管辖的领域，民众能够通过这些基金会参与社会事务管理和基层政治治理，一定程度上缓解了因政府治理缺失而导致的混乱和不稳定。

（三）保障女性政治参与权利

保障女性的政治参与权利对缓和社会矛盾、扩大政治治理基础能够发挥重要作用。鉴此，卡塔尔政府鼓励女性参与选举，任命女性担任国家重要政治机构成员，这是政府保障女性政治参与权利的重要表现。1997 年 11 月 29 日，卡塔尔政府宣布女性也拥有选举权和被选举权：“通过直接选举成立中央市政委员会，赋予妇女选举权和被选举权，是推动人民参与行政和立法活动，逐步奠定民主实践基础的重要一步，直至最终实现充分的民主”^③。1998 年 10 月，8 名女性候选人参加第一次中央市政委员会的选举，约有 459 名女性公民

^① “Qatar Sets October 2 for First Legislative Elections”, *Aljazeera*, August 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/22/qatar-sets-october-2-for-first-legislative-elections>, 2022-03-16.

^② 《2004 年第 12 号关于私人协会和基金会法令》（阿拉伯文），载卡塔尔法律官网：<https://www.almezean.qa/LawPage.aspx?id=3956&language=ar>, 2021-06-26.

^③ Battalolu Cihat, *Political Reforms in Qatar, from Authoritarianism to Political Grey Zone*, p. 45.

进行了投票登记；^① 2003 年的第二次中央市政委员会选举诞生了卡塔尔的首位由选举产生的女性官员，女性在卡塔尔的政治角色无疑因为中央市政委员会选举而得到很大提升。^② 2003 年，卡塔尔政府任命了一名女性教育部长，这是所有海湾国家中第一位女性部长。^③ 在 2021 年的舒拉议会选举中，虽然 29 名女性候选人未能通过选举的方式当选舒拉议会议员，但由埃米尔任命的 15 名舒拉议会议员中有两名女性，实现了女性对国家最高立法机构的参与。^④ 女性政治参与的保障既满足了女性作为社会重要群体的政治需要，又大大提升了卡塔尔国家的政治形象。在维护国家政治稳定上，国家能够获得绝大部分卡塔尔民众的支持，而不是将某一类群体排除在外，对于实现国家内部的团结具有重要意义。

（四）推进新闻媒体行业建设

卡塔尔政府最先在法律和国家机构层面做出重要改革，以国家力量支持新闻媒体发展。1995 年，卡塔尔政府废除审查制度，宣布建立“新闻自由”，而在此之前，卡塔尔媒体甚至不能报道火灾、车祸等事故。1996 年，政府进一步减少对新闻界的限制，撤销了信息部，包括下属的审查办公室。^⑤ 《卡塔尔宪法》颁布后，保障新闻媒体自由有了法律依据，对新闻媒体行业的改革有一定的促进作用。^⑥ 法律和国家层面的改革推动了卡塔尔新闻媒体的繁荣，国家借此机会支持一些具有重大影响力的媒体建设，其中最引人瞩目的是卡塔尔半岛电视台的建立。1996 年卡塔尔成立半岛电视台，卡塔尔埃米尔哈马德出资 1.4 亿美元聘请英国广播公司阿拉伯电视台的老员工为半岛电视台的核心人员。卡塔尔将半岛电视台作为政府致力于改革的证据，宣传卡塔尔是一个欢迎西方投资的进步的伊斯兰国家。^⑦ 半岛电视台获得广泛的国际关注主要是在“九一一”事件之后，报道“九一一”事件及之后中东地区战争时的

① Battaloglu Cihat, *Political Reforms in Qatar, From Authoritarianism to Political Grey Zone*, p. 45.

② Khalaf Abdulhadi and Luciani Giacomo, *Constitutional Reform and Political Participation in the Gulf*, p. 117.

③ Ibid., p. 117.

④ 参见卡塔尔政府通信办公室网站：<https://www.gco.gov.qa/ar/about-qatar/shura-council>, 2022-03-16。

⑤ William A. Rugh, *Arab Mass Media*, Praeger, 2004, p. 72.

⑥ 《卡塔尔宪法》（阿拉伯文）第 48 条。

⑦ Philip Seib, *Hegemonie No More: Western Media, the Rise of Al-Jazeera, and the Influence of Diverse Voices*, 2005, p. 601.

相对独立公正立场使半岛电视台获得了阿拉伯世界的广泛支持。^① 2002 年，半岛电视台上线英文网站，之后于 2006 年成立半岛国际电视台，后更名为半岛电视台英语频道。国际频道的建设进一步扩展了半岛电视台的国际影响力，其观众遍布全球 140 多个国家的 3 亿多个家庭^②，成为阿拉伯地区引人注目的新闻媒体。现代通信技术的发展使公众能够通过新闻媒体表达政治诉求和交流政治意见，过去曾被官方垄断的传媒业出现了公众广泛参与的趋势。除半岛电视台之外，卡塔尔还成立了一些其他的全球性新闻媒体。“伊斯兰在线”是阿拉伯世界知名的伊斯兰宗教网站，由埃及著名的宗教学家优素福·卡拉达维负责^③。“伊斯兰在线”主要是宣传和交流伊斯兰宗教、文化的网站，与半岛电视台相得益彰，共同构成卡塔尔在阿拉伯世界乃至国际社会获得话语权的工具。此外，卡塔尔还成立了新闻网站《今日卡塔尔》，创办了《祖国报》《旗帜报》《东方报》等报纸。这些媒体都由卡塔尔政府运营，在国际上为卡塔尔国家发声。

21 世纪以来，卡塔尔民众政治权利的落实有了较大的发展。选举权的实践为统治者提供了法理型合法性来源，并迎合了地区民主改革的潮流，是政府应对政治危机、满足大国要求的有效改革手段。私人基金会的发展填补了政府在新行业如金融、教育、科技、环保等领域的管理不足，发挥了民众参与治理的主观能动性；政治治理参与群体的扩大加强了统治基础，同时营造了政治自由化、现代化的氛围，减轻了民众的政治要求带给政权的压力。新闻媒体建设则产生两方面效果，对内用于宣传统治者的政治治理改革命令，对外用于争夺话语权，宣传卡塔尔的外交主张。总的来说，民众政治权利的落实最直接地影响了卡塔尔国内政治的稳定。民众的基本政治需要得到满足以后，对政府的各项措施满意程度相应提高，卡塔尔统治者因此达到维护政权稳定的目的。此外，公众政治建设的发展使得民众在享有高额的财政补贴之外，还获得了参与国家政治的机会，由此激发卡塔尔公民的民族认同感和国家归属感。

在政治参与程度有较为明显提高的同时，这一时期卡塔尔民众政治权利的落实仍存在一些问题。一是血缘合法性仍占据核心地位，埃米尔的权力依旧主要来自统治家族的支持。民众在舒拉议会选举中的投票率较低也反映了

① “About Us”, *Aljazeera*, <https://www.aljazeera.com/aboutus>, 2020-04-02.

② *Ibid.*

③ <https://islamonline.net>, 2020-04-02.

提高民众政治参与的积极性还需假以时日；二是外来人口被完全排除在政治参与之外，一些 20 世纪 30 年代离开卡塔尔的游牧部落尽管现在已重新定居在卡塔尔，但仍未获基本政治权利，继而引发冲突；三是新闻媒体的建设不够均衡，半岛电视台虽有极大的影响力，但运用现代传媒技术的新媒体发展仍相对滞后，有待进一步提高。

四 结语

长期以来，西方学界对卡塔尔政治治理的评价失之偏颇，将主张不同政治团体对抗的西方式民主强加于卡塔尔，忽视了卡塔尔的实际情况。实际上，哈马德以来的卡塔尔政治治理改革体现出符合卡塔尔国情的政治治理发展模式和政治民主化道路。一方面，卡塔尔的政治治理改革强调政治参与的扩大，在参与的主体和内容、覆盖的范围和民主的流程等方面均体现出广泛和全面的特点。政治参与的主体包含全体卡塔尔公民，尽管外来劳工无法直接参与政治治理，但也能够在新“卡法拉法”的保护下，依法主张自身权利。政治参与的内容包括社会的方方面面，民众既能够通过舒拉议会和市政委员会的选举参与中央和地方的立法程序，也能够通过商业协会和学生委员会的选举参与管理商业、教育等社会事务。改革覆盖的范围从《卡塔尔宪法》、新“卡法拉法”等立法措施，到政治机构的规范化等行政措施，再到民众权利落实的社会治理措施，囊括了国家政治治理从上到下的整个环节。民主的流程将选举与治理相结合，在选举产生舒拉议会和中央市政委员会的成员后，由埃米尔集中领导，协商决定政治治理改革的方针政策，统筹推进政治民主化和现代化的发展。另一方面，卡塔尔的政治治理改革也表现出注重民主过程的特点，体现在强调合作治理，反对不同政治团体对抗的零和博弈，以达成社会各阶层的共识，寻求社会的最大公约数。卡塔尔政治治理注重民主过程的特点集中体现在民主协商的实践。“舒拉”意为“协商”，是伊斯兰传统政治文化的重要概念和历史实践，卡塔尔政治治理也遵循舒拉原则，无论是舒拉议会的选举还是家族委员会的建设均是卡塔尔政府结合传统“舒拉”原则和现代政治制度、推行民主协商政治发展道路的重要举措。

卡塔尔的政治治理改革体现了开放、参与、公平的发展理念：原来由统治家族垄断的政治治理权力逐渐向卡塔尔社会开放；卡塔尔民众能够通过多

种方式参与管理国家事务以及与自身利益密切相关的社会事务；卡塔尔经济和社会现代化的发展成果也能够通过政治治理改革的方式，更公平地分配给卡塔尔民众。卡塔尔的政治治理改革仍在持续探索，也存在诸多问题，但改革遵循卡塔尔的基本国情，符合卡塔尔政治现代化的要求，对卡塔尔的政治发展有积极意义。

基于相似的国情和外部环境，卡塔尔的政治治理改革在三方面代表着海湾君主国政治现代化道路的共性。一是政治治理现代化与立宪君主制的协调发展。2005 年《卡塔尔宪法》实施和 2021 年底的舒拉议会选举揭开了卡塔尔政治治理改革的新篇章；科威特早在 20 世纪 60 年代便设立了议会并举行了选举；^① 巴林在 1973 年实行议会君主制并举行了首次议会选举；^② 阿曼在 1996 年颁布了《基本法》，并于 2000 年举行了首次协商会议选举；^③ 阿联酋在 1996 年颁布宪法，并于 2006 年底举行了联邦议会的首次选举；^④ 即使是较为保守的沙特阿拉伯，也于 1992 年颁布了《政府基本法》《协商会议法》和《地区法》^⑤。宪法或基本法的颁布和议会的选举彰显了海湾王室家族分享权力，以及鼓励普通民众更多参与中央权力机构治理的意愿和实践，能够进一步削弱现有政治治理模式的传统性、部落性和家族性，进而推进政治治理现代化，并最终导向立宪君主制。

二是政治自由化构成政治民主化发展的重要途径和基本模式。包括卡塔尔在内的海湾国家普遍通过颁布宪法、设立议会并召开选举、发展新闻媒体行业等措施，营造了一种政治自由化的氛围，为本国公民提供了更多政治参与的途径。政治自由化一方面有助于缓解国内政治压力，另一方面又能保证统治家族的核心权力不会受到威胁。这种政治民主化模式一般建立在食利主义的能源经济之上，是食利国家之特殊社会契约即公共福利作为政治无为主义之补偿的有益补充。国家统治者通过油气产业所得为公民提供优厚的国家

① Assiri, A. R., *The Government and Politics of Kuwait: Principles and Practices*, Kuwait: al-Watan Printing Press, 1996, p. 97.

② “Constitution of the State of Bahrain”, <https://www.constitutionnet.org/vl/item/bahrain-constitution-1973>, 2022-05-17.

③ Freedom House, “Oman”, <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/oman>, 2022-05-17.

④ “The Federal National Council”, The UAE Government, <https://www.government.ae/en/about-the-uae/the-uae-government/the-federal-national-council-#the-head-of-the-fnc>, 2022-05-17.

⑤ Joseph A. Kechichian, *Succession in Saudi Arabia*, New York: Palgrave, 2001, pp. 203-206.

福利补贴，再通过赋予公民一定的政治参与渠道，就能在更大程度上满足公民的要求，更有利于政权稳定。尽管各海湾君主国的能源收入水平有所差别，但普遍推行这一政治自由化的模式，从能源及其他经济部门支付高额的社会福利以笼络民众，保障民众享有不会影响王权稳定的一定程度的政治自由。由此可见，政治自由化的模式与海湾君主国的政治体制有较好的契合度。政治自由化植根于国家的部落传统和社会经济环境，在未来较长的时间内将作为政治治理建设的重要内容，构成海湾君主国政治现代化的特定模式。

三是政治治理的发展受到外部环境的显著影响，而政治治理成果也反过来影响国家的外交政策。包括卡塔尔在内的海湾君主国地处地缘政治复杂而政治局势动荡的中东地区，大国博弈在幕后操纵该地区的政治生态，国家的内政受外部环境的影响较为明显。20世纪90年代，海湾君主国步入了一个快速的政治自由化改革时期，其背后无疑有西方大国的推动。欧盟在20世纪90年代便与地中海国家达成《巴塞罗那倡议》，以暂停外部援助和贸易胁迫阿拉伯国家实行西式的民主化改革。美国更是于2002年和2004年启动“中东伙伴关系倡议”（MEPI）以及“西亚和北非伙伴关系倡议”（BMENA），以推行其在中东的“民主”政策。^①

由此可见，海湾君主国的政治治理改革，既是为了解决国内的政治问题，也在一定程度上为了迎合外部环境的需要。与此同时，作为国内自由化改革的延伸，海湾君主国的外交政策也体现了政治治理改革的成果。例如，卡塔尔的多元独立外交战略服务于卡塔尔国家核心利益的需要，包含卡塔尔突破海合会框架而走向中东的地域策略、经济领域的能源外交、政治领域平衡与地区大国的关系、意识形态领域接轨世界，以及军事领域加强与世界大国合作的内容。这一外交政策的转型显然受到卡塔尔国内政治治理变革的影响，而多元独立外交战略的逐步实践反过来又促进卡塔尔在面对断交危机时临危不乱且步伐从容，外交危机的成功应对则进一步增强卡塔尔政治治理改革和外交政策转型的现实合法性，并促使其在未来沿着既定的改革方向继续前进。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

^① Battaloglu Cihat, *Political Reforms in Qatar, From Authoritarianism to Political Grey Zone*, pp. 39-40.