

## 中东变局以来阿曼国家治理转型述评\*

陈小迁 韩志斌

**内容提要** 中东变局以来，阿曼开启国家治理转型进程。在政治方面，政府扩大社会参与，加强政治精英治理能力，注重法治内涵建设，并取得公民参与效能提升、行政权力制衡能力增强、司法与行政分离等成效，但存在参与机制缺陷、治理权力极化、转型道路波折等问题。在经济方面，阿曼政府调整就业和薪资政策，规范市场法律准则，推进经济机构改革，谋划中长期经济目标，努力降低失业率、提高市场自由度、增强经济驱动力。然而，阿曼经济治理的绩效总体不良，且受到外部国际市场影响较大。在社会发展方面，政府完善治理体系，强化宗教文化的宽容、中正原则，将生态保护作为生态治理的政策基石，但其效能未获充分体现，尤其是应对青年群体崛起的问题凸显。整体而言，阿曼国家治理仍需主动谋变，提升政府、社会组织和公民个人等社会主体的治理能力。

**关键词** 国家治理 阿曼 治理转型 渐进模式

**作者简介** 陈小迁，西北大学中东研究所2016级博士生（西安710069）；韩志斌，西北大学中东研究所副所长、教授、博士生导师、教育部青年长江学者（西安710069）。

在2010年底2011年初突尼斯、埃及相继揭开阿拉伯剧变大幕之后，阿曼国内也出现了少量抗议示威活动。抗议者的诉求主要集中在三方面：一是在政治方面，反对政府腐败，反对官员经商；要求建立反腐监察机构，并给

---

\* 本文是国家社科基金重大项目“中东部落社会通史研究”（15ZDB062）阶段性成果，并得到教育部“长江学者奖励计划”专项资助。

予该机构以实际权力；扩大协商会议权力；建立独立的司法体系，将法律制订权转移到协商会议；限制安全部门的权力。二是在经济方面，要求解决失业和提高工资及各项补贴。三是在社会方面，要求增加民众受教育机会，加大成人技能培训力度；削减外来劳工比例；增设伊斯兰相关服务等问题。<sup>①</sup> 相比于中东变局中的其他国家，阿曼抗议者的政治要求自始至终围绕改革，而非推翻现政权，更不以颠覆卡布斯苏丹王位为目的。在突尼斯城和开罗街头流行的抗议歌曲“人民想要推翻政权”传唱到阿曼后，变成了“人民想要政权改革”和“人民想要根除腐败”。<sup>②</sup> 正如一名抗议民众所言：“我们只希望卡布斯苏丹能够倾听我们的呼吁，并做出改变。”<sup>③</sup>

针对上述情况，阿曼当政者正视国内民众在局势动荡中提出的诉求，阿曼也由此开启了国家治理的转型历程。论及“治理”一词，它主要包括政治治理、经济治理、文化治理、社会治理、生态治理五大体系，西方学术界主要运用于经济学、政治学和管理学领域。<sup>④</sup> 如果深究其源，以新古典经济学和制度分析方法相结合的新制度经济学派，聚焦于长期经济绩效中的制度因素；政治和治理成为阐释经济增长模式的要点。<sup>⑤</sup> 经济合作与发展组织研究专家认为，好的治理对强化民主与人权，促进经济繁荣和社会凝聚，减少贫困，增强政府公共管理的信心具有益处。<sup>⑥</sup> 有些西方学者还认为，治理涉及政府的产生与政策执行能力等。<sup>⑦</sup> 基于此，学界展开了对于阿曼在阿拉伯剧变后自上而下政府政策变化的研究，主要聚焦3种研究路径：一是实事分析型，如詹姆斯·沃拉尔（James Worrall）详细剖析了阿曼动荡的原因、过程、抗议者诉求

---

① James Worrall, “Oman: The ‘Forgotten’ Corner of the Arab Spring”, *Middle East Policy*, Volume XIX, Number 3, Fall 2012, pp. 104 – 105.

② Marc Valeri, “Simmering Unrest and Succession Challenges in Oman”, [CarnegieEndowment.org/pubs](http://CarnegieEndowment.org/pubs), Carnegie Endowment for International Peace Publication Department, January 2015, p. 9.

③ Brian Murphy, “Oman Clashes Widen Protest Rumbblings in Gulf”, *The Associated Press*, February 28, 2011, <https://www.yahoo.com/news/oman-clashes-widen-protest-rumbblings-gulf-20110227-101712-032.html>, 2017-02-06.

④ 俞可平：《论国家治理现代化》，社会科学文献出版社，2015年版，第18页。

⑤ Rbert E. Looney, “Governance – constrained Growth in the MENA Region”, in Abbas Kadhim ed., *Governance in the Middle East and North Africa*, New York: Routledge, 2013, p. 7.

⑥ Ibid., p. 8.

⑦ Kaufmann D. Kraay and Mastruzzi, “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 3, No. 2, 2011, 转引自田凯、黄金：《国外治理理论研究：进程与争鸣》，载《政治学研究》2015年第6期，第49页。

及结果,认为短暂的动荡并没有威胁政权统治,但阿曼处于变革的十字路口,需要加速改革进程。<sup>①</sup>二是理论探究型,运用社会学、政治学等理论,从社会构成、政治发展模式、青年人崛起等角度探讨阿曼政治发展前景与方向,如苏莱曼·H·法尔西(Sulaiman H. Al-Farsi)聚焦于部落、宗教、青年人与“食利国家”模式在阿曼政治发展中的联系,指出实践“舒拉”原则在阿曼政治民主化进程中发挥了重要作用。<sup>②</sup>三是前景展望型,如乔吉奥·卡菲罗(Giorgio Cafiero)等以王位继承问题为切入点,对王位悬虚后的阿曼所面临的经济、政治、国际局势等多方面挑战进行分析,认为阿曼应对未来国家发展中所面临的困境做好准备。<sup>③</sup>

值得注意的是,学界虽然对阿拉伯剧变后阿曼政治、经济等问题的研究成果不少,但到目前为止,鲜有从治理体系角度系统研究阿拉伯变局以来的阿曼国家治理问题,<sup>④</sup>本文尝试从政治、经济、社会发展3个层面,述评阿曼国家治理采取的举措、成效及困境。

## 政治治理:从妨碍型管制转向介入型管制

政治治理(Political Governance)是政府制定以及应用规则和公共服务的行为。<sup>⑤</sup>克里斯托夫·尼尔(Christoph Knill)等人依据公共部门(政府)和私人部门(市场和社会)的治理能力,认为私人部门治理能力较低时,公共部门治理能力的低与高构成了妨碍型管制(Interfering Regulation)和介入型管

---

① James Worrall, op. cit.

② Sulaiman H. Al-Farsi, *Democracy and Youth in the Middle East: Islam, Tribalism and the Rentier State in Oman*, London: I. B. Tauris, 2013; See Khalid M. Al-Azri, *Social and Gender Inequality in Oman: The Power of Religious and Political Tradition*, New York: Routledge, 2012.

③ Giorgio Cafiero & Theodore Karasik, “Can Oman’s Stability Outlive Sultan Qaboos?”, Middle East Institute, April 2016.

④ 阿拉伯半岛和海湾问题专家、美国学者约翰·彼得森(John E. Peterson)结合治理理论,通过对2011年以前的阿曼治理模式、治理构成要素、治理缺陷等问题的研究,指出卡布斯苏丹取得了卓越的治理成绩,但政治体制所显露出的问题将会越发明显。See John E. Peterson, “The solitary sultan and the construction of the New Oman”, in Abbas Kadhimi ed., *Governance in the Middle East and North Africa*, New York: Routledge, 2013.

⑤ Francis Fukuyama, “What is Governance?”, *Governance*, Volume 26, Issue 3, July 2013, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gove.12035/full>, 2017-02-11.

制 (Interventionist Regulation) 两种治理类型。<sup>①</sup> 阿曼国内无政党组织<sup>②</sup>, 公民社会和私营部门的力量较弱, 且阿拉伯剧变发生前政府治理能力较低、治理体系不完善, 近似于妨碍型管制的治理类型。阿拉伯变局以来, 卡布斯苏丹及政界精英意识到之前的规则制定和公共服务能力无法适应全球化时代民众互动性治理的发展要求, 遂将治理政策转变为开放公民参与进程、拓宽各方参与政治渠道, 谋求提升政府治理能力, 增强公共部门与私人部门的互动, 政治治理模式由妨碍型管制向介入型管制转型。阿曼政府采取的举措主要有以下三点:

第一, 逐步扩大社会各界的参与作用, 由内部治理转向民主化的“工具理性”。<sup>③</sup> 阿拉伯剧变前阿曼的政治治理是一种不完善的“参与型政治”模式<sup>④</sup>, 民众参与渠道较少, 协商会议的权责及民众代表性有限。阿拉伯变局发生后, 卡布斯苏丹扩大了协商会议 (Majlis al Shura) 的职责权限。<sup>⑤</sup> 根据 2011 年第 99/2011 号皇家谕令所公布的《国家基本法》修订版, 以及 2013 年颁布的《协商会议成员选举法》规定, 协商会议成员及主席须经选举产生, 新时期的协商会议选举要在独立、公平的氛围下进行, 并对选举过程是否公正透明进行监督。<sup>⑥</sup> 当前, 阿曼协商会议的权力与职责包括以下方面: 一是研讨五

---

① 妨碍型管制, 即在政治治理能力低下、治理结构僵化的情况下, 私人部门无法融入到治理体系中, 公共部门则缺乏提供公共服务的能力, 甚至横加干涉、妨碍私人部门的行为, 对其产生负面影响。介入型管制 (另有研究者译为“干预型的规制”, “interventionist”具有干涉主义的含义, 是西方出于自由市场过度崇拜心态, 对国家主义治理的一种非公正话语; 因此, 依据具体概念, 笔者将其译为“介入型管制”), 指政府具有强大的治理能力, 成为治理的主体。See Christoph Knill, Dirk Lehmkuhl, “Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance”, *Governance*, Vol. 15, No. 1, 2002, p. 49.

② Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, “Oman Country Report 2016”, <http://www.bti-project.org>, 2017-01-11.

③ “工具理性”一词由法兰克福学派学者霍克海默在《理性的黯然失色》中提出, 即一种限于工具而非目的之理性、追求工具的效率和各种行动方案的“正确”抉择。就阿曼而言, 扩大民众参与的措施是国家治理的一种有效工具, 虽然具有伊斯兰“舒拉”意义的最终目的, 但有别于西方所谓的全民普选等民主形式, 故在此暂定为一种“工具理性”。其他分析详见韩志斌、李铁:《“阿拉伯社会主义”国家治理模式探究》, 载《西亚非洲》2015年第4期, 第29页。

④ 阿曼“参与型政治”主要表现在苏丹的“亲民之旅”和政治宽容, 以及其他机构和制度的构建, 如国家咨议会的建立、《国家基本法》的颁布、协商委员会和国家委员会的成立、行政系统的阿曼化、重视妇女对国家发展的作用, 以及公共服务系统的完善。参见韩志斌:《阿曼“参与型政治”的发展》, 载《西亚非洲》2008年第8期, 第48页。

⑤ Gulf News, “Oman Get Ready for Shura Council Elections”, October 23, 2015, <http://gulfnews.com/news/gulf/oman/oman-gets-ready-for-shura-council-elections-1.1605750>, 2017-02-14.

⑥ Basic Law of the Sultanate of Oman (as last amended by Royal Decree No. 99/2011), [http://www.wipo.int/wipolex/zh/text.jsp?file\\_id=269893](http://www.wipo.int/wipolex/zh/text.jsp?file_id=269893), 2017-02-14.

年发展计划和民众福利问题，与有关部长一起讨论一般性国家预算；二是审议的议题供卡布斯苏丹或内阁部长们参考；三是协商会议主席每年向苏丹提交活动报告；四是研讨法律草案和发展计划，以及政府准备批准的与经济和社会事务相关的协议草案，对于以上草案议定后再提交内阁会议讨论；五是国家财政和行政审计署必须向协商会议提供年度报告；六是协商会议有权要求各政府机构向其提供年度报告，有权约谈某些部门的部长并讨论他们职权范围内的任何问题；七是质询政府机构是否越权及违背法律；八是协商会议主席同时是五年发展计划最高委员会的成员，负责陈述发展计划并监督实施进程。2011年，阿曼成立市政委员会，旨在拓展民众的政治参与范围，将市民社会和政府整合为更加紧密的治理伙伴关系。根据市政委员会法案和2012年第15号政府行政令所制定的实施准则，市政委员会有192名代表由市民选出，分布于阿曼11个省份。除由市民选出的代表外，市政委员会还由各部门部长或与部长级别相当的政府代表组成。该委员会主要职责涉及建设、改善公共基础设施等。地区市政和水资源部门、教育部、住房部、卫生部、社会发展部、旅游部、环境和气候事务部、皇家警察局等均与市政委员会联系密切。<sup>①</sup>

第二，完善国家治理体系建设，提升政治精英治理能力，加强治理者自身的治理。从对治理对象的治理转向对治理者自身的治理，即有效提升政府治理与自身监管的能力，是当代国家治理转型的趋势之一。<sup>②</sup> 2011年后，卡布斯苏丹着力治理贪腐，强化政治监督机构，成立国家经济和行政审计署(SFAAI)。<sup>③</sup> 该署负责监控国内审计体系，以期顺畅地发挥效力；保证政府机构财政和行政事务的透明度；确保政府机构职权限定在法律和相关规章制度框架内；审查财政和行政机关的不法行为，消弭二者之间的利益冲突；评估现有政府规划的进展情况；保证国家经济发展和资源的有效利用；调查政府行政能力或国家经济产能不足的原因，以适当方式指定责任方。<sup>④</sup> 为保持国家

<sup>①</sup> Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, pp.122 - 128, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017-02-13.

<sup>②</sup> 刘智峰：《国家治理论》，中国社会科学出版社，2014年版，第165页。

<sup>③</sup> Richard Schmierer, "Review Essay: Oman Today", *Middle East Policy*, Volume XXIII, Number 1, Spring 2016, p. 161.

<sup>④</sup> Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2015, p. 77, <https://www.omaninfo.om/english/index.php>, 2017-01-03.

经济和行政审计署有效行使职权，阿曼分别颁布了《国家经济和行政审计法》和《公共基金保护和避免利益冲突法》（即“反贪污法”）。2016年1月，卡布斯苏丹宣布将马斯喀特市政当局、内阁秘书处、行政审判法院和手工业总局纳入国家经济和行政审计署的监管范围之内，进一步扩大了该署的职权范围。<sup>①</sup>在治理能力方面，阿曼推进服务型行政体系建设，要求行政机构肩负起提供社会公共产品的职责，“为国家转型计划助力。”<sup>②</sup>卡布斯苏丹认为，新时期的公务人员需要用科学和知识武装自己，在负责高效的服务理念指导下参与到社会发展的进程中来。

阿曼服务型行政体系建设，概括起来涵盖5个方面的举措：一是颁布修订版的《公务员法》，明确公务人员的职位级别和工资标准，提高他们的工作积极性；二是严控招聘入职流程，着力建设中央招聘系统，增加公务人员选聘环节的公开性和透明性；<sup>③</sup>三是开展公职人员行政能力测试工作，增加公务员培训项目；四是建设以“马瑞德”（Mawrid）为代表的电子政务系统，将政府各部门信息进行整合，推进政府服务的高效化发展；<sup>④</sup>五是政府与私人部门合作开展政府机构声誉评估、高标准的审计人员培训、政府短期审计规划、领导及机构创新等项目，并发布有关行政机构情况的研究报告。

第三，加强国家治理中的法治内涵建设，完善国内法律体系和司法机构职能。法治是治理的基本要素和公共政治管理的最高准则，“没有健全的法制，没有对法律的充分尊重，没有建立在法律之上的社会秩序，就没有善治。”<sup>⑤</sup>基于此，为弥补政治治理中的法律缺陷，或针对新的政治治理形势，阿曼修订和颁布了多项法律。2011年10月19日，阿曼对具有宪法功能的《国家基本法》进行了修改。修改后的《国家基本法》共分为七部分、81个

---

<sup>①</sup> Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, p. 78, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017-02-13.

<sup>②</sup> Thomson Reuters ZAWYA, “Government Introduce Reforms to Civil Service”, October 4, 2016, [http://www.zawya.com/mena/en/story/Saudi\\_government\\_introduces\\_reforms\\_to\\_civil\\_service-ZAWYA20161004032319](http://www.zawya.com/mena/en/story/Saudi_government_introduces_reforms_to_civil_service-ZAWYA20161004032319), 2017-02-17.

<sup>③</sup> Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2015, pp. 207-209, <https://www.omaninfo.om/english/index.php>, 2017-01-03.

<sup>④</sup> Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, p. 219, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017-02-13.

<sup>⑤</sup> 俞可平：引前书，第29~30页。

条款,<sup>①</sup>最突出的变化是提升了协商会议和国家委员会两个机构的权力,体现了具有阿曼特色的民主参与和协商原则,强化了国家治理中协商原则的实践效用。在司法机构建设方面,2011年2月28日,阿曼公诉部被确定为独立机构,负责调查和处理相关法律事务。截止到2016年6月,公诉部有158名法务人员(含26名女性),36个附属机构分布于阿曼各地。<sup>②</sup>2012年2月29日,阿曼政府对最高司法委员会进行了改组,成为脱离司法部的独立机构,由苏丹担任委员会主席。<sup>③</sup>阿曼最高司法委员会职权涉及制定一般司法政策;改革司法机构以保证法院及公诉部门顺利行使职能;提高司法部、行政法院和公诉部门的办事效率,保证法律章程符合皇家谕令要求;提出法律草案并对其进行解读;对阿曼与其他国家签署的司法合作协议在苏丹批准之前进行审核。2012年,司法行政事务委员会成立,规定该委员会拥有司法权,可以对相关法律提出修改建议,其意见必须受到尊重。<sup>④</sup>

阿曼政治治理转型取得了一定的成效。一是公民参与治理的意愿、效能均得以提升。协商会议主席由会议代表选举产生,标志着阿曼历史上新的政治参与和治理决策原则。针对协商会议的转型和市政委员会的建立,一些学者认为“这是从伊斯兰教‘舒拉’原则中汲取传统治理养分”<sup>⑤</sup>,增强了“舒拉”精神在民主和透明治理中的作用。二是政治治理中的行政权力制衡能力得以提升。阿曼国家经济和行政审计署等机构的成立和相关法律的颁布,为现阶段政治治理中政令不通、吏治腐败、公权力滥用等民众反映最强烈的问题,提供了体系性的监督和制衡框架。三是将私人部门引入行政体系建设中,强调公私部门整合,即建立公共部门与私人部门间合作的整体性治理路径。<sup>⑥</sup>在提升政府治理能力的同时,构建了一种区别于以往统治的公私合作关系。四是以法律形式确定了阿曼政治治理的基本政策取向,即以政府为治理主体,

---

① Basic Law of the Sultanate of Oman (as last amended by Royal Decree No.99/2011), [http://www.wipo.int/wipolex/zh/text.jsp?file\\_id=269893](http://www.wipo.int/wipolex/zh/text.jsp?file_id=269893), 2017-01-16.

② Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman 2016*, pp.69, 102-103, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017-02-13.

③ Marc Valeri, *op. cit.*, p. 16.

④ Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman 2016*, pp.78/95, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017-02-13.

⑤ Sulaiman H. Al-Farsi, *op. cit.*, p. 71.

⑥ Perri 6, Leat, D., Seltzer, K. And Stoker, G., *Towards Holistic Governance: the New Reform Agenda*, London: Palgrave, 2002, p. 29.

增强公民的治理能力，确保国家政治稳定和发展。五是多个司法机构成为脱离司法部的独立部门，开启了阿曼政治治理中司法与行政体系分离进程，尤其是公诉检察权力与司法行政管理权力的剥离，有利于政治治理框架立体化发展。<sup>①</sup>

尽管阿曼政治治理取得的成效有目共睹，但存在的问题仍显而易见。一是社会参与机制仍需完善，凸显阿曼当前政府主体职能转型不足。正如阿曼分析人士艾哈迈德·阿里·穆克哈尼（AhmadAliAlMukhaini）所言，“阿曼协商会议无法进一步获得新的职权，因为政府在政治生活中处于领导地位”<sup>②</sup>。此外，协商会议职权经过一定弱化，不能质询国家重要部门的领导（包括外交、国防、财政、内政和石油部门），且苏丹有权在任何时间、没有具体理由的情况下解散协商会议。<sup>③</sup>就市政委员会而言，其主席和副主席由政府任命，不从市民代表中选择<sup>④</sup>，职责以协调各部门为主，不具有执法权力，且委员们分散于全国各省，缺乏统一的管理机制，没有独立的财政权。<sup>⑤</sup>

二是顶层治理权力极化，阿曼《国家基本法》第41条明确规定，苏丹是国家元首和武装力量最高司令，其人身神圣不可侵犯，尊敬他是公民的责任与义务，苏丹的命令必须服从<sup>⑥</sup>；根据1975年第26/75号皇家谕令，苏丹谕令是“一切法律之来源”（masdaral-qawanin）<sup>⑦</sup>。这些都凸显当前阿曼政治治理由统治向治理核心要素的转型力度不够。

三是继承制度不明确，对国家政治治理的稳定不利。《国家基本法》第六

---

① 根据西方民主制度和司法理论，立法、行政、司法三权制衡，但三权属于平面化治理格局，且新生的如检察权等权力只能划入三权之中，不可与三权并列，限制了治理的立体结构发展。从诉讼主体角度看，公诉检察权与审判权的分离，既是社会分工发展的结果，也是制衡审判权的必要举措。

② Gulf News, “Oman Get Ready for Shura Council Elections”, October 23, 2015, <http://gulfnews.com/news/gulf/oman/oman-gets-ready-for-shura-council-elections-1.1605750>, 2017-02-16.

③ Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, “Oman Country Report 2016”, <http://www.bti-project.org>, 2017-01-11.

④ “Omanis Vote in Municipal Elections”, *The National*, December 25, 2016, <http://www.thenational.ae/world/middle-east/omanis-vote-in-municipal-elections>, 2017-02-16.

⑤ Thomson Reuters ZAWYA, “Municipal Council Members Demand More Powers, Financial Independence”, December 8, 2014, [http://www.zawya.com/story/Oman\\_Municipal\\_Council\\_members\\_ask\\_for\\_more\\_financial\\_independence-ZAWYA20141208051310](http://www.zawya.com/story/Oman_Municipal_Council_members_ask_for_more_financial_independence-ZAWYA20141208051310), 2017-02-16.

⑥ Basic Law of The Sultanate of Oman (as last amended by Royal Decree No. 99/2011), [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=269893](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=269893), 2017-02-18.

⑦ Marc Valeri, op. cit., p. 5.



条规定,阿曼王位悬虚三日内由皇室委员会决定下一任苏丹人选;如不能统一意见,阿曼国防委员会连同国家委员会(MajlisAlDawla)主席、协商会议主席、最高法院院长和两位最资深的副院长,依据苏丹给皇室委员会遗信中的名字任命继任者。<sup>①</sup>但卡布斯苏丹于1997年接受采访时表示已将写有两个名字的两封信件放在国内的不同地方。现在仍不知信中的两个名字是否为同一人,如两个候任者的情况出现,将增加阿曼苏丹继承权的暗斗风险。<sup>②</sup>此外,当前阿曼继承情况过于特殊;<sup>③</sup>在未来候任者人数增加的情况下,必然面临着制度变革,届时仍有权力博弈的可能。

四是治理转型道路波折漫长。一些学者提出,阿曼政治治理转型存在三条道路:一是由宗教人士所领导的传统模式;二是由政府领导的“自上而下”的改革进程;三是以青年人为主体的,发起“自下而上”的变革之路。<sup>④</sup>就阿曼具体国情而言,伊巴德教派政治领导力不够,也无太多涉世倾向。从目前来看,政府所领导的改革与民众所提倡的变革诉求仍有一定差距,放权与争权、如何放权与怎样争权将成为两条道路之争的核心矛盾。

## 经济治理:从危机应对向长效治理机制转型

经济治理是指政府、社会组织等社会主体通过一定形式的组织和制度安排,平等、共同地处理公共经济事务的过程。阿曼经济治理类似于发展型国家主义(Development Statism)模式,强调政府宏观调控与市场经济相结合。在2011年阿拉伯变局发生之时,阿曼存在较为突出的失业问题。2011年1月,阿曼国内失业率徘徊在20%左右,18至24岁青年人的失业率达到了25%,阿曼乡村地区的失业率则更高。<sup>⑤</sup>不仅如此,该国在私营部门工作的人员约有70%所得工资低于国家规定的最低工资标准。<sup>⑥</sup>也就是说,这部分人实际上处于隐性失业状态。加之,外来劳工分流了阿曼私营部门工作岗位,

---

<sup>①</sup> Basic Law of The Sultanate of Oman (as last amended by Royal Decree No.99/2011), [http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=269893](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=269893), 2017-02-21.

<sup>②</sup> Giorgio Cafiero & Theodore Karasik, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>③</sup> 卡布斯苏丹是独子,其本人也膝下无子, See Neil Quilliam, *op. cit.*, p. 46.

<sup>④</sup> See Sulaiman H. Al-Farsi, *op. cit.*, 2013.

<sup>⑤</sup> Marc Valeri, *op. cit.*, pp. 6-7.

<sup>⑥</sup> James Worrall, *op. cit.*, p. 104.

因此民众在阿拉伯变局中抗议失业和较低的生活水平。抗议发生之后，阿曼政府立即采取措施，调整经济治理政策，优先满足民众的经济诉求；培育私营部门，特别是中小企业的发展；注重经济开放和长远发展，加强经济治理机构和市场的透明度，其举措体现在以下方面：

第一，以民众的经济治理需求为基础，调整劳动力就业政策和薪资标准。2011年2月中旬，卡布斯苏丹宣布将私营部门中的国民最低工资水平增长43%，达到200里亚尔（520美元）；为求职者提供每月150里亚尔（390美元）的补贴。2013年2月，阿曼政府宣布自当年7月1日起，再次提高私营部门中的国民最低工资标准，使之达到325里亚尔（845美元）。<sup>①</sup>除此之外，针对民众关心的就业问题，卡布斯苏丹承诺立即增加50 000个新的工作岗位（主要集中在国防和安全部门）。<sup>②</sup>为解决劳动力市场阿曼化问题，2013年阿曼劳工部发布公告，从当年11月1日起，停止发放私营部门建筑劳务和保洁工人的入境签证6个月；2014年，阿曼政府实施限制外籍劳工人口比例的措施，将外籍劳工比例限制在总人口的33%左右。<sup>③</sup>

第二，建立公正、透明的市场法律规范。2011年后，针对市场规则不完善和公民经济权益维护等问题，阿曼颁布了《商业机构法》、《保护竞争和反垄断法》和《消费者保护法》。2014年7月修订的《商业机构法》旨在管理外国公司与本地代理商之间的关系，特别是禁止外国公司的商品及服务通过非注册的中间商销售和推广；代理商有权对外国资本无正当理由取消或不续约所造成的损失进行索赔。2014年11月，阿曼首部《保护竞争和反垄断法》颁布，规定个人或集体所控制的市场份额不得超过35%，但该条款不适用于国有公司；公有或私营研究和发​​展型公司以及受政府补贴的公司可以向阿曼消费者保护总局提出申请，将市场最大占有份额限制提升至50%。新修订的《消费者保护法》则力图加强对供货商、广告商及代理商市场活动的管理，赋

---

<sup>①</sup> See Claire Ferris - Lay, "Oman Hikes Minimum Wage to \$520 for Nationals", February 17, 2011, <http://www.arabianbusiness.com/oman-hikes-minimum-wage--520-for-nationals-381382.html>, 2017-02-11; James Worrall, op. cit., pp. 106-107; Sunil K. Vaidya, Bureau Chief, "Minimum Wage in Private Sector for Omanis Raised", February 4, 2013, <http://gulfnews.com/news/gulf/oman/minimum-wage-in-private-sector-for-omanis-raised-1.1141735>, 2017-02-13.

<sup>②</sup> Marc Valeri, op. cit., p. 11.

<sup>③</sup> Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman 2016*, p. 220, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017-02-13; Sultanate of Oman Ministry of Manpower, <http://www.manpower.gov.om/Portal/ServicesDirectory.aspx>, 2017-01-16.

予消费者保护总局以调查和处罚违反法律的公司及个人的权力。<sup>①</sup>

第三,推进经济治理机构的统筹化、职能化改革。在统筹化方面,阿曼改组或成立了财政事务和能源资源委员会、最高规划委员会和《阿曼2040愿景》委员会等。改组后的财政事务和能源资源委员会由卡布斯苏丹担任主席,负责处理与金融和货币体系有关的一切事物,并承担着制订国家年度预算和研究各项财政分配的职能。最高规划委员会负责谋划可持续国家发展的战略和政策,担负着起草《阿曼2040愿景》的重任。<sup>②</sup>《阿曼2040愿景》委员会职责为研究当前国家经济及社会现状,谋划未来20年的国家战略与社会经济发展计划。<sup>③</sup>在职能化方面,改革重点放在培育私营部门和开放经济特区两方面。2011年以来,阿曼相继成立了投资促进和出口发展总局(PAIPED)、杜库姆特别经济区管理局(SEZAD)、中小企业总局(SMEs)、民航总局、国家矿业总局和阿曼合作发展局(OAPD)。投资促进和出口发展总局的职责是促进非石化产业部门的出口,吸引外国资本对私营部门投资,驱动阿曼经济多元化的发展进程。<sup>④</sup>杜库姆特别经济区管理局则负责监管特别经济区中公司和投资者的行为,提升技术、行政、金融及人力资源等服务水平。<sup>⑤</sup>中小企业总局负责扶持阿曼中小企业的发展,强化私人部门在为阿曼青年人提供可持续就业岗位中的作用。阿曼合作发展局隶属于商业和工业部,负责为拥有专业技能的国民提供培训机会,支持中小企业的发展,促进公有和私营部门中的技术应用。<sup>⑥</sup>

第四,谋划中长期经济治理目标,制订《第九个五年发展规划(2016~2020年)》和《阿曼2040愿景》。2016年1月1日,卡布斯苏丹批准并正式实施《第九个五年发展规划》。该规划聚焦于经济多元化战略,提升农业、工

① Marc Valeri, op. cit., pp. 18 - 19.

② Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, pp. 73 - 76, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017 - 02 - 13.

③ Beatrice Thomas, "Oman Ruler Pushes Ahead with Blueprint for Future", December 30, 2013, <http://www.arabianbusiness.com/oman-ruler-pushes-ahead-with-blueprint-for-future-532876.html>, 2017 - 02 - 14.

④ Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, p. 84, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017 - 02 - 13.

⑤ Trade Arabia Business News Information, "Oman Floats Tenders for Giant Harbour Project", January 11, 2016, [http://www.tradearabia.com/news/IND\\_298398.html](http://www.tradearabia.com/news/IND_298398.html), 2017 - 02 - 14.

⑥ Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, pp. 88 - 89, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017 - 02 - 13.

业、旅游业、渔业和矿业等部门对国内生产总值的贡献，在创造更多新就业机会的基础上拓展国家经济产能。<sup>①</sup> 阿曼最高规划委员会秘书长苏尔坦·本·萨利姆·哈伯斯向阿曼官方报纸《阿曼报》表示，规划总体目标是未来5年实现国内生产总值达到3%的年均增长率，规划核心目标是实现真正意义上的经济多元化，同时，努力保持通货膨胀率的稳定，促进私有业发挥效用，使投资在国内生产总值中所占比重达到28%。《阿曼2040愿景》旨在保证民众在国家经济发展中获得益处，促进经济结构多元化转型。新的愿景计划寻求扩大民众就业机会，巩固经济部门的发展基础，推进机场、海港、工业园区的建设和可利用资源的开发。《阿曼2040愿景》以不同社会群体间的互动为基础，建立各政府部门之间的合作机制，以期实现国家财政收入多元化并创造更多的“自主创业项目”。

阿曼政府采取的上述经济调整措施，取得了初步成效：一是国内失业率明显下降，由2011年的20%迅速下降至2014年的7.2%。<sup>②</sup> 二是市场自由度获得显著提高。在美国传统基金会与《华尔街日报》共同编制的“2014经济自由度指数”排名中，阿曼全球排名列第48位，在中东地区排名第六，在海湾六国中位居第四。<sup>③</sup> 三是经济治理机构改革获得国际认可。在世界银行2017年全球商业环境报告的创业手续简便度排名中，阿曼从2015年的第159位上升到2017年的第32位，在海湾地区排名第一；同期，在营商便利度排名中，阿曼从第69位上升到第66位。阿曼这两项排名的提升，很大程度上归因于推出便利投资一站式在线服务窗口、取消企业合并三个月内必须支付一定费用的要求、提高企业员工注册手续效率等措施。<sup>④</sup> 四是以杜古姆经济特区为代表的经济开放窗口成为阿曼经济发展的推动器。杜古姆经济特区计划于2020年在工业园区中吸纳众多工业企业入驻，建成旅游度假区、中心商务区、居民生活区、休闲娱乐区、主要道路等项目，并吸引约150亿美元投资，

---

<sup>①</sup> Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman 2015*, pp. 257 - 258, <https://www.omaninfo.om/english/index.php>, 2017 - 01 - 03.

<sup>②</sup> The World Bank, "World Development Indicators", <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.ZS?locations=OM>, 2017 - 02 - 16.

<sup>③</sup> The Wallstreet Journal, <http://wall-street.com>, 2017 - 01 - 29.

<sup>④</sup> Oman Observer, <http://omanobserver.om>, 2017 - 02 - 26.

创造 20 000 个直接或间接就业岗位。<sup>①</sup> 2017 年 3 月, 据杜库姆经济特区管理委员会项目建设部主任侯赛因·宰德贾尼称, 该经济特区相关的基础设施项目建设进展顺利, 其中 16% 的项目已完工, 48% 的项目处于在建阶段, 另有 16% 的项目正在进行招标, 7% 的项目处于运营维护阶段, 仅有 13% 的项目尚处于筹备阶段。<sup>②</sup>

然而, 阿曼经济治理还存在较大问题, 主要集中于两点: 一是中央经济新政没有在苏哈尔等北部城市起到良好的治理绩效。从 20 世纪 70 年代后期开始, 苏哈尔因为没有中央政策的扶持, 同其他地区中心城市一样, 逐渐沦为“省级村镇”。21 世纪初, 阿曼政府决定建设苏哈尔工业区和自由经济区, 总计投资 150 亿美元, 创造数万个直接或间接就业岗位。然而, 苏哈尔从沉睡的村镇跨越到国家工业中心的过程中出现的许多难题并没有受到中央政府的足够重视, 如社会组织瓦解、污染问题涌现、贫富差距扩大等; 大批外企高管的到来拉升了地区物价水平, 没有获得政策福利的民众生活水平反而出现下降趋势。<sup>③</sup>

二是阿曼现阶段仍属于“食利国家”<sup>④</sup>, 经济结构以石油、天然气等产业为主, 转型过程较为缓慢, 油价受国际市场波动影响较大。2015 年, 阿曼石油业占国内生产总值中的比例为 33.9%<sup>⑤</sup>, 是国家财政的主要来源。从 2014 年 6 月至 2016 年底, 国际油价重挫 60 个百分点<sup>⑥</sup>, 阿曼国内生产总值也从

---

① Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2015, p. 279, <https://www.omaninfo.om/english/index.php>, 2017-01-03.

② 中国驻阿曼经商处网站: <http://om.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201703/20170302543729.shtml>, 2017-04-15.

③ Marc Valeri, op. cit., p. 9.

④ “食利国家”即绝大部分国家经济来源于石油或其他资源, 而非依靠市场税收, See Lisa Anderson, “Policy-making and Theory and Theory Building: American Political Science and the Islamic Middle East”, in Hisham Sharabi (ed.), *Theory, Politics and the Arab World: Critical Responses*, New York: Routledge, 1990; Hazem Beblawi, “The Rentier State in the Arab World”, in Giacomo Luciani ed., *The Arab State*, London: Routledge, 1990; Hazem Beblawi, Giacomo Luciani, *The Rentier State*, London: Routledge, 2015.

⑤ Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, pp. 269-271.

⑥ All Africa, “Tanzania: Why World Oil Price Has Fallen in the Recent Past”, <http://allafrica.com/stories/201502160053.html>, 2017-02-22; “World Bank Raises 2017 Oil Price Forecast”, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2016/10/20/world-bank-raises-2017-oil-price-forecast>, 2017-02-22.

2014年的314亿里亚尔下降到2015年的270亿里亚尔，跌幅达到14%。<sup>①</sup>迫于严峻的经济形势和政府赤字压力，阿曼政府开始削减公民福利。2015年，阿曼政府提供财政补贴11亿里亚尔，2016年则降低到4亿里亚尔，降幅达63.6%。<sup>②</sup>一些学者由此认为，阿曼作为“福利国家”，财政支出削减力度相当大，其更应该通过改革机构等其他措施平衡财政收支。<sup>③</sup>也许考虑到了社会的不满情绪，2017年阿曼财政预算并没有采取削减工资的措施，而是以借款的方式弥补财政缺口，致使预计财政赤字达到30亿里亚尔，约占国民生产总值的12%。<sup>④</sup>在经济形势没有根本好转的情况下，以借款方式弥补赤字有可能使阿曼经济治理陷入恶性循环。

## 社会发展治理：提升政府对民众诉求的回应能力

社会发展包括教育、医疗、文化、生态等方面。它是一项具有复杂性、系统性、整体性和协同性特点的系统工程<sup>⑤</sup>，本质是打破政府的一元治理状况，发挥社会的治理力量。因此，社会发展治理的核心，便是公共部门与私人部门合力提升民众物质和精神水平，重点发挥社会之力量。然而，阿曼具有强政府、弱社会的特点，社会缺乏自治能力，其社会发展治理遵循的是政府对社会的回应互动型治理路径。

阿拉伯变局以来，阿曼社会发展治理面临诸多问题，主要在于三点：一是包括教育、民生等社会发展治理体系不完善；二是在伊斯兰极端主义滥觞之时，对于宗教及文化领域的公正性原则有待重新伸张确认；三是唯增长优

---

<sup>①</sup> Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman 2016*, p.271, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017-02-13.

<sup>②</sup> 中国国际贸易促进委员会驻海湾代表处：《世界银行报告预估阿曼财政补贴支出下降64%》，[http://www.ccpit.org/Contents/Channel\\_3920/2016/0807/680565/content\\_680565.htm](http://www.ccpit.org/Contents/Channel_3920/2016/0807/680565/content_680565.htm), 2017-02-22。

<sup>③</sup> Aasim M. Husain, Ford M. Fraker, Edward Burton, Karen E. Young, Ausamah Abdulla Al Absi, “Economic Reform and Political Risk in the GCC: Implications for U. S. Government and Business”, *Middle East Policy*, Volume XXIII, Number 3, 2016, p. 27.

<sup>④</sup> Fahad Al Mukrashi, “Oman’s 2017 State Budget Focuses on Austerity, Spend Cuts”, January 1, 2017, <http://gulfnews.com/business/economy/oman-s-2017-state-budget-focuses-on-austerity-spending-cuts-1.1954912>, 2017-02-23.

<sup>⑤</sup> 范如国：《复杂网络结构范型下的社会治理协同创新》，载《中国社会科学》2014年第4期，第99页。

先的经济学理论给社会和环境带来了持久的危机<sup>①</sup>，也给阿曼的社会发展治理提出了一个基本命题，即不能重复走西方国家“先发展再治理”的老路，要将生态保护作为国家治理成功与否的重要标准。阿拉伯变局发生后，阿曼社会发展治理政策以完善现有治理体系、提升治理能力为主，优先强调公民的生活与发展权力，强化宗教文化的中正原则，加大力度保护生态环境。

第一，回应民众治理诉求，完善与提升社会发展治理体系及能力。就解决社会发展的民众诉求而言，阿曼政府努力提高民众福利水平，改革教育体制，提高教学水平，增加民众的培训机会。阿拉伯变局以来，阿曼政府对贫困家庭的每月社会补助加倍；提高学校学生的奖学金水平。2011年4月，阿曼军事和安全部门职员的社会养老保险金增长100%，退休金增加50%。<sup>②</sup>2011年5月15日，阿曼学术认证局（Oman Academic Accreditation Authority）宣布实施制度标准审查和修订项目，旨在提升和完善阿曼高等教育的培养规范。<sup>③</sup>阿曼教育委员会则推出卡布斯苏丹大学新的教育资格计划；为某些专业学校毕业的学生发放普通教育毕业证书等。<sup>④</sup>2015年，教育委员会将鲁斯塔格应用技术学院改建为教育学院，负责培训和提高阿曼教师质量；开展私立大学教师水平提升计划等项目。<sup>⑤</sup>针对成人技能培训不足的问题，阿曼人力资源部开展了多个成人培训项目，并取得了较为显著的成果。在阿曼《第八个五年发展计划（2011~2015年）》中，政府花费7060万美元用于落实现有培训计划，同时投资6990万美元用于建设新的技术学院和培训中心。<sup>⑥</sup>就完善社会发展治理体系而言，自2011年开始，阿曼成立了国家青年委员会、民防和救护总局，建立人力资源数据库。国家青年委员会寻求建设性地拓宽国家与青年人交流与对话的渠道，增进青年人对国家及领导人的认同。设立民防和救护总局是阿曼提升社会治理能力的重要措施，旨在维护民众生命财产安全

---

① [美国] 丹尼尔·A·科尔曼：《生态政治：建设一个绿色社会》，梅俊杰译，上海译文出版社，2006年版，第85页。

② James Worrall, op. cit., pp. 106 - 107.

③ Globserver, "Oman: Taking Education Higher", <http://globserver.cn/node/10438>, 2017-02-13.

④ Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2015, p. 78, <https://www.omaninfo.om/english/index.php>, 2017-01-03.

⑤ Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, p. 79, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017-02-13.

⑥ Thomson Reuters ZAWYA, "Oman Targets Sustainable Education", September 29, 2015, [http://www.zawya.com/story/Oman\\_targets\\_sustainable\\_education-ZAWYA20151005094716](http://www.zawya.com/story/Oman_targets_sustainable_education-ZAWYA20151005094716), 2017-02-13.

全。该局负责在火灾或营救（陆地和水上）中使用所属设备和机械履行救护责任；在重大突发事件中搜寻和营救受伤者；处理危险物品等。人力资源数据库包含政府各部门（市政、军事、安全）及私营部门在内的人力资源信息，可将求职者信息传送到就业市场。该数据库不仅成为求职者和劳动力市场之间信息连接互通的桥梁，还为国家就业决策提供重要依据。<sup>①</sup>

第二，强化宗教及文化领域的宽容和中正原则。目前，阿曼国内约有75%的民众信奉伊巴德教派伊斯兰教，有些学者将该教派称为一种“国家叙事”<sup>②</sup>。长久以来，宽容都是阿曼人的性格特征。阿曼社会尊重多元化的信仰和传统，这一原则成为阿曼与其他国家及社会各群体间良性互动的关键基础。政府及民众对非穆斯林群体及伊斯兰教内部的不同派别采取宗教和文化宽容、对话和非暴力的态度。<sup>③</sup>卡布斯苏丹曾在很多场合公开表达其尊重信仰自由的温和立场，其在2011年10月31日阿曼委员会开幕的演说中说道：“这里的要旨是表达开放及多元的观点，它们不会被褊狭所侵染。我们要稳步且适当地沿着世世代代所走过的路，促进国家和社会的前进。”<sup>④</sup>阿曼政府以法律的形式保证民众的文化和信仰自由，根据《国家基本法》第28条的规定“依照宗教习俗所举行的仪式，只要不危害公共秩序或与道德相抵触，是自由且受到法律保护的。”<sup>⑤</sup>阿曼《个人事务与家庭法》第282条规定，保证在不与阿曼传统相抵触的情况下，阿曼的非穆斯林有权建立自己的宗教场地。<sup>⑥</sup>阿曼宗教基金和宗教事务部努力拓展对伊斯兰教开明旨意的认识，支持能够理解现代精神、对国家丰富历史遗产怀有敬意的伊斯兰机构及宗教学者。2011年4月至2015年7月，阿曼在世界20个国家进行了宗教主题的巡回展览，总主题为“宽容、理解和共生：阿曼苏丹国的伊斯兰讯息”。这些展览加强了各群体

---

① Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, pp. 87 - 90, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017 - 02 - 13.

② Justin Gengler, “The Political Economy of Sectarianism in Gulf”, August 29, 2016, <http://carnegieendowment.org/2016/08/29/political-economy-of-sectarianism-in-gulf-pub-64410>, 2017 - 02 - 20.

③ Giorgio Cafiero & Theodore Karasik, *op. cit.*, p. 2.

④ Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2015, p. 101, <https://www.omaninfo.om/english/index.php>, 2017 - 01 - 03.

⑤ Basic Law of The Sultanate of Oman (as last amended by Royal Decree No. 99/2011), <http://www.wipo.int>, 2017 - 02 - 17.

⑥ Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, p. 107, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017 - 02 - 13.



之间的相互理解与尊重。宗教基金和宗教事务部还采用8种国际语言,设立了名为“阿曼的伊斯兰教”的网站([www.islam-in-oman.com](http://www.islam-in-oman.com));2014年,该网站发布了3部纪录片,突出体现了阿曼在呼吁宽容、共存、伊斯兰艺术和宗教论述方面所做的努力。<sup>①</sup>为了贯彻宗教宽容与对话的原则,2015年4月5日至8日,宗教基金和宗教事务部举办了第14届伊斯兰教法学研讨会,其主题为“我们时代的法律体系:宗教和教义的方法革新”,来自阿拉伯及伊斯兰国家的众多学者、知识分子、专业研究者参加了此次研讨会。<sup>②</sup>2016年2月14至17日,卡布斯苏丹高等文化和科学中心还举办了“人类和谐与和解周”活动。<sup>③</sup>

第三,将生态保护作为社会发展治理的政策基石,提升和增加生态保护的能力与手段。阿曼政府1996年起将每年1月8日定为环境日,为鼓励对生态体系进行研究保护的相关人员,卡布斯苏丹在全球范围内设立环境保护奖,授予对环境保护及管理做出突出贡献的个人、团队及社会组织。阿曼政府尤为重视气候变化问题,认为气候变化造成了气温升高和臭氧层受损,并对今日世界之经济和社会造成了极大的负面影响。因此,政府有必要快速采取解决方案应对气候变化所带来的挑战,这些措施宜早不宜迟。在国际合作领域,阿曼对《京都议定书》、《巴黎气候协定》都持积极支持的态度。阿曼环境与气候事务部签署了一系列有关环境、自然资源保护和生物多样性协议,并与联合国工业发展组织签署气候变化框架协议,实施环境变化研究和改善战略,保护阿曼整体生态系统。此外,政府为保护环境和生物资源,建设了6个环境数据库:海洋污染、环境规划、空气和噪音污染、化工、水土污染和危险浪费及控制等。地方城镇、环境和水资源部是阿曼负责环保和维护自然环境的主要权力机构。隶属皇家法院的“迪万”设有环境保护顾问办公室,主要负责环保工作。阿曼环境与气候事务部基于国际通用的研究规范,评估气候变化的严重性,对臭氧消耗所造成的长期经济和社会发展问题进行评估。针对以上这些评估结果,阿曼环境和气候事务部将采取措施降低地方的温室气

---

① “Oman’s Message of Islam”, <http://www.islam-in-oman.com/interfaith-dialogue.html>, 2017-02-18.

② Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2015, pp.101-102, <https://www.omaninfo.om/english/index.php>, 2017-01-03.

③ Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman* 2016, p.108, [https://www.omaninfo.om/english/files/oman\\_english/files/OmanBook%20Eng.pdf](https://www.omaninfo.om/english/files/oman_english/files/OmanBook%20Eng.pdf), 2017-02-13.

体排放量，并确定与自身发展战略相协调的减排计划。<sup>①</sup>

阿拉伯变局发生后，阿曼政府致力于推行社会发展治理方面的新举措，但是社会的治理效能并没有得到充分体现。虽然当前阿曼社会转型处于初级发展阶段，但对社会领域中私营部门的培育仍应是治理转型的核心要务。此外，阿曼社会发展治理还面临着青年群体崛起的问题。截止到2016年，阿曼24岁以下的人口数量为165.25万人，约占人口总数的49.25%，其中14岁以下的少年占人口总数的30.14%。<sup>②</sup>单从人口结构看，当前的阿曼属于年轻型社会，在育龄妇女生育率水平不变的情况下仍将在未来的一段时间内维持较快的人口增长速度，青年化比例还将升高。如果从社会经济的角度看，阿曼国民的福利水平较高，教育水平有限，劳动力水平较低，庞大的青年人口数量没有产生更多的“人口红利”，而是加重了政府的财政负担。面对儿童抚养、少年教育、青年就业、成人住房等一系列社会问题，在经济形势波动的情况下，社会发展治理的压力增大。再者，处于全球化和信息化时代中的阿曼青年人，对政治改革的诉求明显提升，“与安贫乐道、观念保守的老一代不同，新生代视野宽、束缚少，易被煽动和组织，加上谋生无路，因此不满现状，谋变的愿望最为强烈。”<sup>③</sup>阿曼青年人认为，他们迫切需要在国家治理决策进程中发声。网络的普及为阿曼青年人提供了政治参与的平台，2011年至2015年，阿曼互联网和“脸谱”（Facebook）用户分别增加72.62万人和83.77万人，增幅分别达到44.8%和231.2%。<sup>④</sup>不仅2011年阿曼政局动荡之时很多抗议示威活动是通过新兴网络工具组织的，而且目前许多青年人在网络论坛上用自己的真实名字，公开讨论国家所面临的社会和政治治理问题。<sup>⑤</sup>然而，我们从阿拉伯变局中可以发现，青年人本身的政治意识并不成熟，从诉求手段上看，更多地体现为无序参与，对总体政治局势和转型过程缺乏恰当的把握。

---

<sup>①</sup> Sultanate of Oman Ministry of Information, *Oman 2015*, pp. 298 - 299, <https://www.omaninfo.om/english/index.php>, 2017-01-03.

<sup>②</sup> CIA, "The World Factbook: Oman", <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/om.html>, 2017-02-23.

<sup>③</sup> 田文林：《对当前阿拉伯国家变局的深刻解读》，载《现代国际关系》2011年第3期，第33页。

<sup>④</sup> James Worrall, op. cit., p. 99; Economic Watch, "Economic Statistics Database: Oman", [http://www.economywatch.com/economic-statistics/oman/Facebook\\_Penetration\\_Rate/](http://www.economywatch.com/economic-statistics/oman/Facebook_Penetration_Rate/), 2017-02-23.

<sup>⑤</sup> Marc Valeri, op. cit., p. 8.

当前,阿曼国家治理所面临的最棘手问题是,青年人与失业者惊人的群体性重合,2014年阿曼15至24岁青年人的失业率则为18.8%(其中男性与女性青年失业率分别为16.4%和30.1%)<sup>①</sup>,远高于国家7.2%的整体失业率水平,这给社会稳定带来很大压力。正如亨廷顿所言:“游民无产阶级和青年学生是革命性最强的群体”<sup>②</sup>。在此情势下,阿曼还面临经济增长乏力的状况。据英国经济学家情报社(EIU)估计,2016年和2017年阿曼经济增长率分别为2.0%和0.6%,远远低于同时期的人口增速(6.1%和5.0%)<sup>③</sup>。这就意味着阿曼政府面临着更为严峻的国内失业人口增加的不利局面,社会治理难度加大。

## 结 语

综上所述,中东变局以来,阿曼国家治理在政治、经济、社会维度开启了转型进程,取得了一些成绩,同时仍存在问题。我们可以从以下四方面对阿曼国家治理转型加以理解:

第一,阿曼国家治理转型是阿拉伯剧变以来中东国家治理转型的4种模式之一,即以埃及为代表的“转圜模式”,历经政治伊斯兰后重回强人政治,其中军方在埃及国家治理转型过程中扮演了重要角色;以突尼斯为代表的“破立模式”,在新旧政治“大破大立”的政治过渡和国家治理转型过程中,走出世俗与政治伊斯兰势力和解的“共识民主”道路;以也门、利比亚为代表的“衰败模式”,强大的地方政治力量及割据军阀迟滞了转型进程,国家权威失效,民众生活水平倒退,转型前景不甚明朗;以阿曼等君主制国家为代表的“渐进模式”,这些国家在变局中保持政权稳固,提速改革议程,进而开启国家治理转型。

第二,阿曼国家治理转型具有渐进性、延续性、修补性的特点,在以往

---

① The World Bank Indicator, “Date: Oman Unemployment”, <http://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.NE.ZS?locations=OM>, 2017-02-23.

② [美国]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,上海人民出版社,2008年版,第254页。

③ EIU, *Country Risk Service: Oman*, April 2017, see: <https://eiu.bvdep.com/version-2017510/cgi/newriskmodel.dll?context=4PTHFK&tpl=im/RiskServices.tpl&CtryKey=OM&PeriodKey=2017M04#next12>, 2017-07-05.

治理体系的基础上改进和完善，转型效果较为显著。客观上说，阿曼国家治理转型避免了两个极端：一是避免了国家大规模动荡、政权重建的极端。2010年底以来，中东地区有些国家政权消弭，有些国家民生困苦，有些国家仍旧烽火连天、归途无路；“实现‘良治’比追求民主更紧迫，告别贫困比告别威权更重要。”<sup>①</sup>二是避免了过度倡导西式民主改革的极端。在数十年的发展进程中，阿曼没有将“现代化”变为“西方化”<sup>②</sup>，而是从民族、宗教、文化及历史的深处寻找国家进步的给养，始终坚持自身发展道路。事实证明，这是较为稳妥、高效并具有持续内生力的治理模式。

第三，阿曼国家治理转型并非“应激性”结果，更应该理解为一种治理模式转换的历史趋势。长期以来，阿曼国家治理属于强政府、弱社会的格局，政府的治理能力虽有缺陷，但扮演了治理主体的角色。随着市场经济深入发展，国家治理中的新老问题交织显现，阿曼政府治理能力尽管有很大提升，但仍不能“面面俱到”。与此同时，社会组织、民众参与治理的需求急剧上升，却受到政府限制无法提升社会主体的治理能力。从长远看，国家向社会让渡部分权力，建立紧密地公私伙伴关系（public - private partnerships）<sup>③</sup>，以达到优化合作治理的目标是阿曼国家治理转型的大势所趋。

第四，阿曼国家治理应顺势而为，主动谋变。在当前新的政治和经济背景下，如果阿曼政府不采取“壮士断腕”的决心加速转型，不解决多年国家治理中所累积的问题，抑或掌握不好改革与政治稳定之间的平衡，其未来发展之路将会面临诸多困境。因此，阿曼政府应更加积极谋变，在政治方面加快公共部门权力让渡进程，为民众参与治理提供更多的空间和渠道；在经济方面继续推行“多元化”战略，提升民众生活水平，为培育和发展社会力量打下坚实的基础；在社会方面提高政府的治理能力，注重政府、社会组织与公民之间合作治理效能的发挥，最终完成社会自治理的转型。

---

① 王泰、陈小迁：《追寻政治可持续发展之路——中东现代威权政治与民主化问题研究》，社会科学文献出版社，2016年版，结束语。

② Richard Schmierer, op. cit., p. 160.

③ 詹姆斯·N·罗西瑙在《没有政府的治理：世界政治中的秩序与变革》（江西人民出版社，2001年版）中指出，作为一种新的理论范式，治理理论的重要贡献便是对政府、市场和社会之间的协作关系进行探讨。基于此，有学者认为“公私伙伴关系”是治理的核心要素，也是区别于统治的重要特征。参见田凯、黄金：引前文，第49页。

## An Assessment of Transition of State Governance in Oman since the Middle East Upheaval

*Chen Xiaoqian & Han Zhibin*

**Abstract:** Oman started the transformation process of state governance in the beginning of the Middle East upheaval. Politically, it expanded social participation, strengthened the governance of the regulators themselves and paid attention to rule of law, which has achieved the effectiveness of citizen participation, check and balance of the administrative power, and the separation of justice and administration. Yet, there are some problems in defects of participation mechanism, polarization of governance power, and setbacks of transformation process. Economically, in order to reduce the unemployment rate, increase markets freedom and enhance the driving force of economy, Oman adjusted the policies of employment and salary, standardized the legal norms of market, reformed the economic institutions and released long-term economic goals. However, the result of economic governance at the local level seems unsatisfactory, and the vulnerability of its economy to the impact of international markets remains unchanged. In social aspect, Oman improved the governance system, highlighted the tolerant principle among religions and cultures, and made ecological protection as the cornerstone of policy for ecological governance. However, the effectiveness of these measures has not been fully reflected, especially in dealing with the rise of youth groups. In general, in state governance, Oman still should take the initiative to adjust and boost the governance capacities of government, social organizations, individual citizens and other social subjects.

**Key Words:** State Governance; Oman; Governance Transition; Gradual Model

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)