

从阿富汗变局解析卡塔尔的调停外交^{*}

丁 隆 李 楠

摘 要: 卡塔尔调停外交在阿富汗变局中发挥了重要作用。卡塔尔对阿富汗局势的影响始于允许阿富汗塔利班在多哈设立外交机构,随后卡塔尔又促成美国与阿富汗塔利班达成和平协议。阿富汗变局发生后,卡塔尔协助美方人员从阿撤离,展开密集外交调停,成为阿富汗临时政府与外部沟通的桥梁。卡塔尔投身阿富汗调停外交的动机包括:将油气财富转化为国际影响力;实施扈从战略,加强与美国的盟友关系;推行伊斯兰主义的价值观外交;实施国家品牌战略,增强软实力,提高国际影响力。卡塔尔的调停外交实践为小国外交的理论与实践带来了启示,然而缺乏巩固调停成果的长效机制、内外政策相悖、调停外交反噬自身等制约因素,使卡塔尔调停外交存在明显局限。

关 键 词: 卡塔尔;阿富汗变局;阿富汗塔利班;调停外交

作者简介: 丁隆,博士,上海外国语大学中东研究所教授(上海200083);李楠,对外经济贸易大学外语学院2019级博士研究生(北京100029)

文章编号: 1673-5161(2022)06-0038-19

中图分类号: D815

文献标识码: A

^{*} 本文系2020年度国家社科基金项目“伊斯兰激进主义与去极端化研究”(20BZJ035)的阶段性成果。

2021年8月15日,阿富汗塔利班占领喀布尔并再次上台执政。在阿富汗政治变局中,卡塔尔扮演了重要的中间人和推动者角色。卡塔尔在阿富汗事务上发挥作用,始于其允许阿富汗塔利班在多哈设立政治办事处,此后成功促成美国与阿富汗塔利班之间达成和平协议,从而为美国从阿富汗撤军、阿富汗塔利班重新上台创造了条件。阿富汗政局变动以来,卡塔尔积极调动外交资源,协助美国等西方国家人员撤离阿富汗,多哈成为撤离行动的中转枢纽。通过阿富汗变局前后的调停外交,卡塔尔巩固了与美国的盟友关系,赢得了国际舆论好评,国家软实力得到提升,使其成为“小国大外交”的典范,引起国际社会广泛关注。本文拟运用扈从理论和软实力等理论研究卡塔尔在阿富汗变局中的作用及其影响,分析卡塔尔调停外交的动因,并探讨其对小国外交的启示。

在国际政治领域,“扈从”(bandwagoning)一词最早出现于美国学者肯尼思·沃尔兹(Kenneth N. Waltz)的著作《国际政治理论》中。沃尔兹在均势理论结构模型中将扈从视为平衡的反义词,认为平衡是指与较弱的国家联盟,扈从则指加入更强大的联盟。^①美国学者斯蒂芬·沃尔特(Stephen M. Walt)在阐述威胁制衡理论时,基于“扈从”的传统定义对其进行了重新定义。沃尔特认为,扈从指屈服于威胁,即与危险来源结盟。^②扈从是弱国向联盟中的主导力量作出不对称让步,接受自身从属角色,并愿意支持或容忍占主导地位盟友的非法行为。^③学术界对扈从战略的研究主要有三种视角:第一种视角接受了沃尔兹的观点,认为扈从从战略指弱国追随强国以避险。^④弱国扈从强国,与其联盟有助于弱国以各种形式参与国际事务。^⑤第二种视角从扈从的动机出发,认为扈从行为包含两个动机,即与更强大的力量结盟以避免受到外部攻击,并可分享胜利果实。^⑥扈从

① Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove: Waveland Press, 1979, p. 126.

② Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, New York: Cornell University Press, 1987, p. 17; Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of World Power," *International Security*, Vol. 9, No. 4, 1985, p. 4.

③ Stephen M. Walt, "Alliance Formation in Southwest Asia: Balancing and Bandwagoning in Cold War Competition," in Robert Jervis and Jack Snyder, eds., *Dominoes and Bandwagons: Strategic Beliefs and Great Power Competition in the Eurasian Rimland*, New York and Oxford: Columbia University Press, 1991, p. 55.

④ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, p. 126.

⑤ Sandya Nishanthi Gunasekara, "Bandwagoning, Balancing, and Small States: A Case of Sri Lanka," *Asian Social Science*, Vol. 11, No. 28, 2015, p. 216.

⑥ Benjamin Pohl, "Neither Bandwagoning Nor Balancing: Explaining Europe's Security Policy," *Contemporary Security Policy*, Vol. 34, No. 2, 2013, p. 357.

既是出于对被掠夺的恐惧,也出于掠夺他人的愿望。此类观点还指出,小国更倾向于扈从,而非制衡大国。^① 扈从为小国提供了一种新的生存手段。^② 第三种视角认为,除维护自身安全外,小国还可通过扈从扩展利益,即获得提升自身价值,获得实现其他收益的机会。^③ 扈从不仅是对威胁力量的畏惧反应,更是不满足现状的国家在国际体系中的常见选项。本文认为,卡塔尔等小国采取扈从从美国等大国的战略,既为了寻求庇护、维护自身安全,又可借此获得国际声望等额外红利。

软实力概念最早由美国学者约瑟夫·奈(Joseph S. Nye Jr.)提出。奈认为,一国综合国力分为硬实力和软实力两种形态。^④ 软实力主要来自三种资源:在能对他国产生吸引力的地方起作用的文化,当它在海内外都能真正实践这些价值时的政治价值观,以及当被视为具有合法性及道德威信时的外交政策。^⑤ 奈还指出,当一国想要影响和塑造他国信念和偏好时,软实力比硬实力更具优势。^⑥ 软实力对社会具有更持久的渗透力,并成为国家间竞争的利器。对于卡塔尔这类硬实力不足的国家,软实力是其外交的手段和目标。

在外交实践中,调停、斡旋和调解具有相似含义,均可表示第三方推动争端当事方之间接触、谈判以解决争端的外交手段,但亦存在一定区别。调停(mediation)是由中立的第三方提出实质性建议作为当事方谈判的基础,并实际参与谈判过程。^⑦ 斡旋(good offices)指第三方主动通过外交手段介入,当斡旋方促成当事方接受斡旋并开始谈判时,斡旋行为即终止,斡旋方不参与当事国的具体谈判过程。^⑧ 调解(conciliation)是指将争端提交给独立委员会,由委员会查明

① Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, p. 25.

② Spyridon N. Litsas, "Bandwagoning for Profit and Turkey: Alliance Formations and Volatility in the Middle East," *Israel Affairs*, Vol. 20, No. 1, 2014, p. 129.

③ Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back in," *International Security*, Vol. 19, No. 1, 1994, p. 74.

④ Robert O. Keohane and Joseph S. Nye Jr., "Power and Independence in the Information Age," *Foreign Affairs*, Vol. 77, No. 5, 1998, p. 86.

⑤ [美]约瑟夫·奈《软力量—世界政坛成功之道》,吴晓辉、钱程译,北京:东方出版社2005年版,第11页。

⑥ Joseph S. Nye Jr., "Soft Power," *Foreign Policy*, No. 80, Autumn 1990, pp. 166-168.

⑦ Sompong Sucharitkul, *Good Offices as a Peaceful Means of Settling Regional Differences*, California: Golden Gate University Press, 1968, p. 541.

⑧ Ibid.; 叶兴平:《国际争端解决中的斡旋与调停剖析》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》1997年第2期,第18-19页。

事实后提出报告和建议,并促成当事方达成协议以解决争端。^①综合考察卡塔尔在国际冲突中的行为,本文将卡塔尔的相关外交活动归类为调停外交。

学术界对于卡塔尔调停外交的动机与成效主要形成了三种观点。第一种观点认为,卡塔尔从事调停外交的动机源于小国的生存需求,以及追求国际声望两大因素。^②调停外交增强了卡塔尔的软实力,有助于维护周边环境稳定,为自身发展创造有利环境,成为其扩展国际影响力的有效工具。^③第二种观点认为,领导人个人性格和教育背景、国内改革需求以及西方国家的压力等因素,促使卡塔尔投身调停外交。^④卡塔尔调停外交之所以取得成功,与其政治制度密切相关。^⑤在绝对君主制下,卡塔尔外交政策由王室内部少数人制定,较少受到其他政治力量制约。因此,君主制是卡塔尔调停外交的制度保障。第三种观点认为,软实力并非卡塔尔调停外交的决定性因素,其调停外交获得成功的核心因素是雄厚的经济实力即硬实力,而非软实力。^⑥这些研究各有侧重,从不同角度分析并评价了卡塔尔调停外交的动机与影响,但较少涉及卡塔尔在阿富汗问题上的调停外交及其对小国外交的启示。本文拟以卡塔尔在阿富汗变局中的调停外交为案例,分析其调停外交的动因与影响,进而探讨其对小国外交的启示。

一、卡塔尔调停外交在阿富汗变局中的作用与影响

以2021年8月发生的阿富汗变局为界,卡塔尔在阿富汗问题上的调停外交可分为两个阶段。在第一阶段,卡塔尔允许阿富汗塔利班在多哈设立政治办事处,为其国际交往搭建平台。在卡塔尔主持下,美国与阿富汗塔利班举行和平谈

① Sompong Sucharitkul, *Mediation and Conciliation as Alternative Means of Settling International Disputes*, California: Golden Gate University Press, 2001, p. 18; Isaak Meier, *Mediation and Conciliation in Switzerland*, Oxford: Oxford University Press, 1999, p. 5.

② Mehran Kamrava, "Mediation and Qatari Foreign Policy," *The Middle East Journal*, Vol. 65, No. 4, 2011, p. 540; Mehran Kamrava, "Qatari Foreign Policy and the Exercise of Subtle Power," *International Studies Journal*, Vol. 14, No. 2, Fall 2017, p. 123.

③ Taha Naier, "Qatar Soft Power: From Rising to the Crisis," *International Journal of Business and Applied Social Science*, Vol. 7, No. 8, 2021, p. 50.

④ 陈杰《卡塔尔国家形象的构塑》,载《阿拉伯世界研究》2008年第4期,第20-22页; Sultan Barakat, *Qatari Mediation: Between Ambition and Achievement*, Doha: Brookings Doha Center, No. 12, November 2014, pp. 26-30.

⑤ Maximilian Felsch, "Qatar's Rising International Influence: A Case of Soft Power?," *Conjuntura Internacional*, Vol.13, No.1, 2016, p. 32.

⑥ Ibid.

判,直至 2020 年初达成和平协议,为美国撤军和阿富汗塔利班再次上台奠定了基础。在第二阶段,卡塔尔协助美国等西方国家人员撤离阿富汗,为阿富汗提供人道主义援助和机场运营等后勤服务。卡塔尔凭借与阿富汗塔利班的特殊关系,成为阿富汗塔利班与国际社会沟通的桥梁,以及阿富汗临时政府外交活动的主要平台。

(一) 主持美国与阿富汗塔利班和平谈判

2010 年起,卡塔尔开始主持美国与阿富汗塔利班,以及阿富汗国内政治派别之间的和谈。2013 年阿富汗塔利班在多哈设立政治办事处,该机构成为阿富汗塔利班与国际社会,特别是与美国等西方国家沟通的重要渠道。在卡塔尔看来,允许阿富汗塔利班在多哈设立政治办事处,将赋予阿富汗塔利班合法性,为卡塔尔提供了干预阿富汗事务的机会与空间,有助于扩大其地区及国际影响力。卡塔尔通过协助美国与阿富汗塔利班展开和谈并达成和平协议,既可帮助美国从阿富汗抽身,又能巩固与美国的盟友关系。

阿富汗塔利班则将美国撤军视为其再度崛起的历史性机遇,对与美方和谈持积极态度,愿意接受卡塔尔居中调停。阿富汗塔利班决定将政治办事处设在卡塔尔主要出于以下考量:其一,卡塔尔在外交上保持中立,积极调停国际冲突,经验丰富,受到信赖。其二,卡塔尔未对阿富汗塔利班设定条件。沙特与阿联酋等国曾向阿富汗塔利班表达过类似愿望,但向后者提出前置条件,如放弃恐怖活动、公开谴责“基地”组织等。卡塔尔未设置类似条件,阿富汗塔利班驻多哈政治办事处享受“准使馆”待遇。其三,卡塔尔采取亲政治伊斯兰政策,赢得了意识形态属伊斯兰主义的阿富汗塔利班的信任,后者因参加与美国的和谈获得卡方提供的经济援助。

卡塔尔的调停外交迎合了美国寻求与阿富汗塔利班和解的愿望。美国深陷阿富汗战争泥潭已久,自奥巴马政府上台以来便开始实施“退出阿富汗战略”^①,设法从阿富汗撤军。然而,美国担心撤军后阿富汗塔利班将威胁其安全,使阿富汗再次沦为恐怖主义策源地。为此,美国决定越过阿富汗政府,就撤军后的安排与阿富汗塔利班展开直接谈判,以期在撤军后继续保持在阿富汗的影响力,约束阿富汗塔利班的行为。美国亟需中间人在美方与阿塔之间调停,欢迎卡塔尔扮演美方与阿塔和谈中间人的角色,默许阿塔在多哈设立代表机构。

^① “Remarks by President Biden on the Drawdown of U.S. Forces in Afghanistan,” *The White House*, July 8, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/08/remarks-by-president-biden-on-the-draw-down-of-u-s-forces-in-afghanistan/>, 上网时间: 2022 年 10 月 22 日。

因此,卡塔尔的调停行动恰逢其时,符合美国与阿塔双方意愿,最终成功促成双方达成协议。在卡塔尔的调停下,美国与阿富汗塔利班达成和平协议,这成为阿富汗政局发展的关键转折点,美军根据协议撤军,直接导致阿富汗塔利班再度上台。

(二) 协助美国等西方国家人员撤离阿富汗

阿富汗塔利班再度控制喀布尔后的两周内,卡塔尔驻阿富汗使馆协助美国等国从阿撤离超过 11.3 万人,其中约 4.3 万人经卡塔尔中转。^① 阿富汗变局发生后,卡塔尔利用其与阿富汗塔利班的良好关系,获得后者提供的在喀布尔市内的通行许可和安全保障。卡塔尔驻阿富汗大使亲自带领车队,护送撤离人员前往机场,协助撤出 1,500 余名外籍人士,其中包括外交官、记者、联合国有关机构和非政府组织工作人员等。^② 卡塔尔航空公司派出 10 架飞机用于将中转者送往目的地。^③ 卡塔尔在此次撤离行动中的举动得到西方国家的认可与赞赏。法国总统马克龙对卡塔尔协助撤离驻阿法国侨民表示感谢,赞赏其在阿富汗变局中发挥的重要作用。^④ 德国外交部长海科·马斯(Heiko Maas)表示,卡塔尔在阿富汗撤离行动中发挥了领导作用。^⑤

卡塔尔政府为在多哈中转的人员提供良好服务,临时征用新近竣工的 2022 年世界杯足球赛运动员公寓以安置撤离人员,并建造方舱医院、避难所和生活设施,为中转人员提供免费食宿、医疗和新冠病毒核酸检测等全方位服务。^⑥ 高峰时期,卡塔尔军队每天向撤离人员发放 5 万多份餐食。^⑦ 除中转服务外,卡塔尔政府还向撤离的阿富汗学生提供奖学金,帮助他们在多哈完成学业。阿富汗唯

① Aya Batrawy, "Qatar Emerges as Key Player in Afghanistan After US Pullout," *AP News*, August 30, 2021, <https://apnews.com/article/middle-east-afghanistan-qatar-6c1e9e4ef1a9f0c3d19eac-20b9321339>, 上网时间: 2022 年 5 月 16 日。

② Ibid.

③ Ibid.

④ "Qatar-France Ties Seeing Continuous Progress in All Fields," *The Peninsula*, December 5, 2021, <https://thepeninsulaqatar.com/article/05/12/2021/qatar-france-ties-seeing-continuous-progress-in-all-fields>, 上网时间: 2022 年 5 月 5 日。

⑤ "How Qatar Emerged as Key Transit Point for Evacuating People from Afghanistan," *The Indian Express*, August 24, 2021, <https://indianexpress.com/article/world/qatar-doha-transit-point-afghanistan-refugees-evacuation-taliban-7468802/>, 上网时间: 2022 年 4 月 25 日。

⑥ "Qatar Lauded for Its Role in Afghanistan Evacuations," *Al Jazeera*, August 30, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/30/qatar-emerges-as-key-player-in-afghanistan-after-us-pullout>, 上网时间: 2022 年 5 月 17 日。

⑦ Aya Batrawy, "Qatar Emerges as Key Player in Afghanistan After US Pullout".

一的女子机器人竞赛团队在卡方资助下继续在多哈训练。^①

卡塔尔在此次撤离行动中的突出表现,凸显了小国外交在国际冲突解决中的重要作用。卡塔尔在协助美国等西方国家人员撤离时反应迅速、措施有力,提高了其对于美国等西方国家的重要性,增强了国家软实力,为卡塔尔在地区竞争中增添了优势,改善了地缘政治环境。

(三) 推动阿富汗政治过渡进程

卡塔尔积极参与变局后阿富汗政治过渡进程。卡塔尔向阿富汗提供援助,帮助阿富汗临时政府恢复社会秩序,为其国际交往提供平台。卡塔尔与土耳其一道,仅用数天便使喀布尔国际机场恢复运营。美军撤离后,首个降落在喀布尔机场的国际航班来自卡塔尔,首个从喀布尔机场起飞的国际航班也由卡塔尔航空公司执飞。卡塔尔是首个向阿富汗提供紧急人道主义援助的国家,变局发生后的一个月内,卡塔尔向阿富汗提供了约 138 吨医疗和食品援助。^② 卡塔尔对阿富汗的援助已从人道主义援助向重建援助过渡,卡方已计划投资阿富汗太阳能发电站等基础设施项目。

卡塔尔在阿富汗政治过渡进程中发挥着重要作用,多哈成为国际社会通往喀布尔的“必经之路”和阿富汗事务国际协调中心。阿富汗变局发生后的两周内,美、英、德等 14 个国家的高官,以及联合国难民事务高级专员、联合国粮食计划署执行主任相继到访卡塔尔,商讨阿富汗相关议题。^③ 2021 年 10 月,中国国务委员兼外交部长王毅应邀访问卡塔尔,会见阿富汗临时政府代理外交部长阿米尔·汗·穆塔基(Amir Khan Muttaqi)。^④ 阿富汗塔利班继续将驻多哈政治办事处作为其主要海外窗口,美国、英国、荷兰、意大利、日本等西方国家将驻阿使馆迁至多哈,多哈成为西方国家与阿富汗外交联系的“离岸枢纽”。

卡塔尔就阿富汗政治过渡开展密集调停外交。阿富汗变局后,卡塔尔副首相兼外交大臣穆罕默德·本·阿卜杜·拉赫曼(Mohammed bin Abdulrahman)先后访问俄罗斯、土耳其、巴基斯坦、伊朗等国。2021 年 9 月,穆罕默德外长到访阿

① “Qatar Lauded for its Role in Afghanistan Evacuations”.

② Ahmed Youssef, “Qatar Dispatches Humanitarian Aid to Afghanistan,” *Anadolu Agency*, September 18, 2021, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/qatar-dispatches-humanitarian-aid-to-afghanistan/2368127>, 上网时间: 2021 年 12 月 30 日。

③ “Qatar Emerges as Bridge Between Taliban and the West,” *Financial Times*, September 4, 2021, <https://www.ft.com/content/5d95c09f-da93-421e-ac6e-02d250738a5f>, 上网时间: 2022 年 4 月 20 日。

④ 《王毅会见阿富汗塔利班临时政府代理外长穆塔基》,新华网,2021 年 10 月 27 日, http://www.news.cn/world/2021-10/27/c_1127998927.htm, 上网时间: 2022 年 5 月 17 日。

富汗,与阿富汗临时政府代理总理穆罕默德·哈桑·阿洪德(Mohammed Hassan Akhund)会面,成为阿富汗变局后首位访问该国的外国高官。^①2022年初,卡塔尔埃米尔塔米姆·本·哈马德(Tamim bin Hamad Al Thani)先后访问美国和中国,阿富汗问题是此访主要议题之一。^②

卡塔尔在阿富汗政治过渡进程中积极引导阿富汗塔利班转型,如建议阿富汗塔利班建立包容性政府、保障女性权利、赋予女性工作与受教育机会等。阿富汗塔利班上台后,在保障妇女权利的问题上政策不明。对此,卡塔尔外交大臣穆罕默德公开表示,阿富汗塔利班的相关政策令人失望,并呼吁阿塔领导层借鉴其他伊斯兰国家治理方式。穆罕默德外长称,卡塔尔将继续与阿富汗塔利班接触,引导其采取温和、包容的政策。^③他还呼吁国际社会不要孤立阿富汗塔利班,而应以包容态度引导阿塔实现转型。

阿富汗变局发生以来,卡塔尔在阿富汗事务上扮演的角色发生变化,从调停人转变为阿富汗事务参与者,试图向阿富汗渗透影响力。卡塔尔以其在阿富汗问题上的调停外交,不仅扩大了对阿富汗政局的影响力,而且提升了本国的地区地位。土耳其学者厄梅尔·杜兰(Omer Duran)指出,卡塔尔在阿富汗事务上的调停外交为卡国在中东确立了重要的地区地位。^④

二、卡塔尔从事调停外交的动因

卡塔尔国土面积仅1.15万平方公里,人口仅262万。^⑤然而,这样一个小国

① [阿富汗]法里德·贝赫巴德《阿富汗塔利班临时政府领导人会见卡塔尔外交大臣》,新华网,2021年9月13日,http://www.news.cn/2021-09/13/c_1127854561.htm,上网时间:2022年5月19日。

② 《习近平会见卡塔尔埃米尔塔米姆》,新华网,2022年2月5日,http://www.news.cn/2022-02/05/c_1128334185.htm 《与海湾领导人的首次峰会 拜登与谢赫塔米姆讨论地区和国际问题并宣布卡塔尔为主要盟友》,半岛电视台网站,2022年2月1日,<https://chinese.aljazeera.net/news/2022/2/1/与海湾领导人的首次峰会拜登与谢赫塔米姆讨论地>,上网时间:2022年5月19日。

③ “Qatar Calls Taliban Moves on Girls Education ‘Very Disappointing’,” *Al Jazeera*, September 30, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/9/30/qatar-taliban-afghanistan-eu-borrell>, 上网时间:2022年5月6日。

④ Murat Sofuoglu, “What Role Will Qatar Play in Taliban-Ruled Afghanistan?,” *TRT World*, September 16, 2021, <https://www.trtworld.com/magazine/what-role-will-qatar-play-in-taliban-ruled-afghanistan-50002>, 上网时间:2022年4月28日。

⑤ “Qatar: Country Data,” *International Monetary Fund*, <https://www.imf.org/en/Countries/QAT#countrydata>, 上网时间:2022年4月23日。

却在阿富汗变局等重大国际事件中发挥了数倍于自身体量的作用,成为“小国大外交”的典范。1995 年,哈马德·本·哈利法(Hamad bin Khalifa Al Thani)任埃米尔后,卡塔尔外交政策发生重大转变。卡塔尔积极调停地区和国际冲突,扮演调停人的角色,并将调停摆在外交政策的重要位置。“阿拉伯之春”后,中东地缘政治急剧变化,卡塔尔外交由温和转向激进,但调停仍是其重要的外交工具。丰富的油气资源带来的巨额财富为卡塔尔展开调停外交奠定了经济基础,扈从美国寻求安全保护和拓展国家软实力,成为卡塔尔积极投身调停外交的动因。

(一) 通过调停外交将财富转化为国际声望

卡塔尔雄厚的经济实力使其具备调停外交的条件与基础。卡塔尔经济依赖丰富的油气资源。虽然卡塔尔石油储量仅有 252 亿桶,居世界第十三位,^①但它拥有丰富的天然气资源。截至 2020 年底,卡塔尔已探明天然气储量高达 24.7 万亿立方米,位居俄罗斯和伊朗之后,位列世界第三。^② 2020 年卡塔尔液化天然气产量达 7,710 万吨,占全球天然气总产量的 22%,是仅次于澳大利亚的世界第二大液化天然气出口国。^③ 油气出口为卡塔尔带来巨额财富,2014 年卡塔尔国内生产总值一度达到 2,062 亿美元的峰值。^④ 2021 年卡塔尔国内生产总值约 1,796 亿美元,人均国内生产总值达 7 万美元,位列世界第五。^⑤ 2020 年以来,欧洲和亚洲液化天然气价格经历一轮大幅上涨。2021 年第四季度欧洲天然气价格平均达 31.5 美元/百万英热,同比上涨约 6 倍;同年第四季度亚洲天然气平均价格为 35 美元/百万英热,同比上涨约 5 倍。^⑥ 2021 年 12 月 21 日,欧洲天然气价格飙升至 60 美元/百万英热,亚洲天然气价格涨至 84 美元/百万英热。

俄乌冲突爆发后,西方国家对俄罗斯实施制裁,欧洲天然气价格因此再度飙

① BP, *Statistical Review of World Energy 2021*, London: British Petroleum, p. 16.

② “Proved Natural Gas Reserves in Qatar from 1992 to 2020,” *Statista*, <https://www.statista.com/statistics/265326/natural-gas-reserves-in-qatar/>, 上网时间: 2022 年 3 月 23 日。

③ 《2026 年卡塔尔将再次成为世界最大液化天然气出口国》,中国商务部网站,2022 年 1 月 19 日, <http://qa.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202201/20220103238224.shtml>, 上网时间: 2022 年 3 月 22 日。

④ “GDP (Current US \$) — Qatar,” *World Bank*, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=QA>, 上网时间: 2022 年 3 月 23 日。

⑤ “Country Data,” *International Monetary Fund*.

⑥ International Energy Agency, *Gas Market Report, Q1-2022*, Paris: International Energy Agency, January 2022, p. 50.

升。2022年3月7日,欧洲天然气价格冲高至110美元/百万英热,同比上涨5倍。^① 天然气占欧洲能源消费总量的25%,2021年从俄罗斯进口的天然气约占欧盟国家天然气进口总量的45%。^② 俄乌冲突导致俄罗斯对欧洲天然气出口面临中断风险,欧洲国家开始加紧寻找天然气进口替代来源。

卡塔尔是本轮天然气涨价的最大受益者之一,2021年卡塔尔天然气出口总值达524亿美元,同比增长188%。^③ 2022年2月,天然气出口国论坛第六届峰会在多哈举行。此次峰会议题包括加强全球能源安全,维护国际能源市场稳定,重点探讨俄乌冲突引发的欧洲能源危机。^④ 俄乌冲突凸显了卡塔尔在国际天然气市场的重要作用,赋予了卡塔尔利用天然气资源提高国际地位的空间和机遇。3月以来,意大利、美国、英国、德国等欧洲国家高官相继访问卡塔尔,寻求与卡塔尔扩大在天然气领域的合作。其中,德国对卡塔尔天然气需求最大。3月20日,卡塔尔埃米尔塔米姆会见了来访的德国副总理罗伯特·哈贝克(Robert Habeck),双方同意建立长期能源伙伴关系,德国将建设首个专门用来接收卡塔尔液化天然气的接收站。^⑤

“财富换声望”构成了卡塔尔调停外交的底层逻辑。丰厚的油气收入使卡塔尔国家财政充盈,为开展调停外交提供了保障,将财富转化为政治影响力和国际声望成为卡塔尔的国家战略。此次阿富汗变局后,卡塔尔向阿富汗提供人道主义物资和技术支持,得到阿富汗和国际社会的肯定与赞誉,为自身赢得了良好口碑与声望。卡塔尔通过在阿富汗的调停外交向阿富汗民众展示人道主义精神,以塑造民众心理,增进与当地民众的积极情感,增加好感度。

除承担承办谈判和会议等方面的开支外,卡塔尔还向冲突方承诺提供经济

① International Energy Agency, *Gas Market Report, Q2-2022*, Paris: International Energy Agency, April 2022, p. 56.

② International Energy Agency, *A 10-Point Plan to Reduce the European Union's Reliance on Russian Natural Gas*, Paris: International Energy Agency, March 2022, p. 4.

③ “Qatar Exports,” *Trading Economics*, <https://tradingeconomics.com/qatar/exports>; “Natural Gas, Liquefied in Qatar,” *The Observatory of Economic Complexity*, <https://oec.world/en/profile/bilateral-product/natural-gas-liquefied/reporter/qat?redirect=true>, 上网时间:2022年4月23日。

④ “Ukraine Showdown Casts Shadow over Qatar Gas Summit,” *EURACTIV*, February 21, 2022, <https://www.euractiv.com/section/energy/news/ukraine-showdown-casts-shadow-over-qatar-gas-summit/>, 上网时间:2022年5月3日。

⑤ Jaime Concha, “Germany in Talks with Qatar for LNG Supplies,” *Energy Intelligence*, March 21, 2022, <https://www.energyintel.com/0000017f-ad7e-dc0d-a17f-fffbeaf0000>, 上网时间:2022年5月17日。

援助,以激励它们达成和解,这是冲突方愿意接受卡塔尔调停的重要原因。卡塔尔以援助作为激励的调停外交屡屡奏效,其参与调停的地区和国际冲突成功率较高,与冲突方因达成和解而获得卡方经济回馈有密切关系。2007年起,卡塔尔开始调停也门政府与胡塞武装的冲突。2008年2月,卡塔尔促成双方在多哈签署和平协议,协议条款包括卡塔尔承诺向也门政府提供3亿~5亿美元的援助。^①2003年,苏丹达尔富尔地区爆发冲突。2008年9月,在阿拉伯国家联盟和非洲联盟支持下,卡塔尔开始参与调停苏丹政府与各叛乱派别之间的冲突,承诺若谈判成功将投资20亿美元帮助解决达尔富尔民生等问题。^②2010年2月,在卡方调停下,苏丹政府与“正义与公平运动”组织签署停火协议。在2008年黎巴嫩政治危机中,卡塔尔同样使用经济援助和投资等激励措施,促成黎巴嫩各政治派别之间达成和解。其间,时任卡塔尔埃米尔哈马德访问黎巴嫩,承诺投资3亿美元帮助黎方重建。^③2004年至2016年间,卡塔尔向阿富汗提供了约5,650万美元援助,以促进该国民族和解。^④

(二) 通过调停外交巩固与大国关系

卡塔尔国土面积小,人口少,综合国力弱,小国的脆弱性决定维护国家安全与王室统治是卡塔尔国家战略的重中之重。因此,卡塔尔在安全上采取扈从大国的战略,通过巩固与大国的盟友关系,寻求大国的安全保护。

在国际层面,卡塔尔采取扈从美国的战略。在美国不再需要卡塔尔油气、“油气换安全”的联盟基础不复存在的情况下,卡塔尔加强与美国盟友关系的重要途径一是深化军事合作,即继续欢迎美国在其境内设立军事基地,从美国购买大量先进军事装备;二是通过调停外交,协助美国实现地区和全球战略目标。

在军事领域,1992年,美卡签署防务合作协定,卡塔尔允许美军在其境内设立军事基地。根据协议,美国在卡塔尔设立了其在中东最大的空军基地——乌代德空军基地,并将美军中央司令部前线指挥中心设在卡塔尔。2018年,卡塔尔出资18亿美元扩建乌代德基地,为驻扎在此的1万余名美军士兵提供更好的生

① Maximilian Felsch, “Qatar’s Rising International Influence: A Case of Soft Power?,” p. 31.

② Sultan Barakat, *Qatari Mediation: Between Ambition and Achievement*, p. 11.

③ Ibid., p. 17.

④ “Al Muraikhi: Qatar Keen on Advancing Security and Stability in Afghanistan,” *Qatar Embassy in Brussels, Kingdom of Belgium*, October 5, 2016, <https://brussels.embassy.qa/en/media/news/detail/2016/10/06/al-muraikhi-qatar-keen-on-advancing-security-and-stability-in-afghanistan>, 上网时间: 2022年4月20日。

活设施。^① 此外,美国是卡塔尔武器装备的主要供应方,2001年至2017年,卡塔尔向美国购买的武器价格超过90亿美元,其中包括阿帕奇攻击直升机、标枪导弹和导弹防御系统等。^② 2014年7月,美卡签署一项金额达110亿美元的军售合同。^③ 2017年,卡塔尔从美国购买超过210亿美元的军事装备,其中包括购买36架总价值约120亿美元的F-15QA战斗机。^④ 2021年11月,卡塔尔宣布拟从美国购买约260亿美元的军事装备。^⑤

在外交领域,卡塔尔积极寻求巩固与美国的盟友关系,利用与阿富汗塔利班的特殊关系,帮助美国在阿富汗实施“退出战略”。为实现从阿富汗撤军的目标,美国需要一个中间人帮助其与阿富汗塔利班达成安全协议。在撤军后,美国需要一个阿富汗事务上的代理人,通过后者保持对阿富汗政局的影响力。卡塔尔适时满足了美国在阿富汗事务上的需求,扮演了美国与阿富汗塔利班的中间人、阿富汗事务上代理人的角色。

卡塔尔通过调停外交扈从美国的战略获得了成功。通过促成美国与阿富汗塔利班达成和平协议,并在阿富汗变局后协助美方撤离人员,继续担任美国与阿富汗临时政府的中间人,卡塔尔巩固并提升了与美国的盟友关系。美方从阿富汗撤离人员完成后,拜登致电卡塔尔埃米尔塔米姆表达谢忱。2021年9月,美国国务卿布林肯和国防部长奥斯汀联袂访问卡塔尔,专程向后者致谢,并就阿富汗事务寻求卡方协助。布林肯表示“卡塔尔是此次撤离行动中帮助我们最多的国

① Karen DeYoung, “Qatar to Upgrade Air Base Used by U.S. to Fight Terrorism,” *The Washington Post*, July 24, 2018, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/qatar-to-upgrade-air-base-used-by-us-to-fight-terrorism/2018/07/23/19e04c84-8eb7-11e8-b769-e3fff17f0689_story.html, 上网时间:2022年5月17日。

② “Examining US Arms Sales to Qatar,” *Stimson Center*, July 20, 2017, <https://www.stimson.org/2017/examining-us-arms-sales-qatar/>, 上网时间:2022年4月21日。

③ Elisabeth Gosselin Malo, “The Future of Qatar as Major Non-NATO Ally to the US,” *ISPI*, February 3, 2022, <https://www.ispionline.it/en/publicazione/future-qatar-major-non-nato-ally-us-33071>, 上网时间:2022年4月21日。

④ Margaret Brennan, “Trump Sells Qatar \$12 Billion of U.S. Weapons Days After Accusing It of Funding Terrorism,” *CBS News*, June 15, 2017, <https://www.cbsnews.com/news/trump-sells-qatar-12-billion-arms-days-after-accusing-it-of-funding-terrorism/>, 上网时间:2022年4月25日。

⑤ “US ‘Looking Closely’ into Qatar’s F-35 Request, Official Says,” *Middle East Eye*, November 17, 2021, <https://www.middleeasteye.net/news/us-looking-closely-qatars-f-35-request-official-says>, 上网时间:2022年4月21日。

家。它为美国人、阿富汗人和许多其他国家侨民提供的帮助,将被永远铭记。”^① 美国将驻阿富汗使馆迁至多哈后,卡塔尔继续担任美国与阿富汗临时政府的中间人,为双方沟通提供平台。2021 年 10 月,美国与阿富汗临时政府的首次直接谈判在多哈举行。11 月,美国宣布卡塔尔将成为其在阿富汗的“利益代表国”。^② 卡塔尔在其驻阿富汗使馆内设立一个部门,负责提供美国领事服务,并监督美在阿外交设施安全。^③ 2022 年 3 月 10 日,美国宣布卡塔尔为其“重要非北约盟友”,即美国在北约盟国之外的最高等级盟国。美国国务院表示,这一称号是“美国与有关国家之间密切关系的重要象征”。^④ 卡塔尔成为继科威特和巴林后,第三个获此地位的海湾国家。这意味着两国盟友关系得到大幅提升,卡塔尔将获得美国北约盟国级别的军事和财政待遇,购买相应水平的武器和军事装备。

在寻求美国安全庇护的同时,卡塔尔与伊朗和土耳其中东地区强国结盟。卡塔尔与美国的敌手伊朗保持密切关系。2021 年,美伊关于恢复伊核协议的谈判启动后,卡塔尔开始充当美伊矛盾的调停人,试图推动美伊谈判。卡塔尔与土耳其的战略合作进展迅速,两国分别于 2007 年和 2012 年签署了 3 项军事协议,内容涵盖军事演习和武器装备生产等方面的合作。^⑤ 2015 年,土耳其在卡塔尔设立军事基地。^⑥ 以沙特为首的四国与卡塔尔断交期间,土耳其通过该军事基地向卡塔尔提供安全保护,并与伊朗一道向卡方提供民生物资,帮助卡塔尔渡过难关。通过扈从中东军事强国,卡塔尔一方面消解了来自伊朗和土耳其的威胁,另一方面有效制衡了沙特和阿联酋等邻国的威胁,从而保障了自身安全,且并未因此损害与美国的盟友关系。

① Umar A Farooq, “Qatar Emerges as Crucial Player in West’s Relationship with Afghanistan,” *Middle East Eye*, September 7, 2021, <https://www.middleeasteye.net/news/afghanistan-qatar-rising-regional-role>, 上网时间: 2022 年 4 月 22 日。

② “Qatar to Act as US Diplomatic Representative in Afghanistan,” *Al Jazeera*, November 12, 2021, <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/12/qatar-to-act-as-us-diplomatic-representative-in-afghanistan>, 上网时间: 2022 年 4 月 22 日。

③ Ibid.

④ “US Officially Designates Qatar as a Major Non-NATO Ally,” *Al Jazeera*, March 10, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/3/10/us-officially-designates-qatar-as-a-major-non-na-to-ally>, 上网时间: 2022 年 5 月 17 日。

⑤ Feyza Gumusluoglu, “Why Qatar Is Hosting a Turkish Military Base,” *The Arab Gulf States Institute in Washington*, April 15, 2016, <https://agsiw.org/why-qatar-is-hosting-a-turkish-military-base/>, 上网时间: 2022 年 5 月 18 日。

⑥ Ibid.

(三) 提升国家软实力

与大国重视发展硬实力不同,卡塔尔硬实力提升空间有限,通过调停外交扩大国际影响力、提升软实力,便成为其核心战略目标之一。卡塔尔软实力外交的基本方式包括三种:一是通过调停外交扩大地区和国际影响力;二是支持政治伊斯兰力量,提升本国在伊斯兰世界的影响力;三是实施国家品牌(National Branding)战略,塑造国家形象。

卡塔尔参与调停了中东地区大多数冲突,取得了较好的调停成效。在苏丹达尔富尔冲突、黎巴嫩国内政治危机、巴以冲突和巴勒斯坦内部冲突等地区危机中,卡塔尔调停外交均发挥了重要作用。卡塔尔主要采取两种类型的调停外交:第一种是在主权国家内部不同派系之间开展调停外交,如苏丹达尔富尔问题、也门危机、黎巴嫩政治危机、巴勒斯坦内部冲突等。第二种类型是在不同国家之间开展调停外交,解决其彼此间领土、资源等争端,如巴以冲突、美国与阿富汗塔利班矛盾等。在阿富汗问题上的调停是近年来卡塔尔调停外交的重中之重,阿富汗和谈的一方是卡塔尔最重要的盟友,另一方则是意识形态属伊斯兰主义的阿富汗塔利班。这使卡塔尔在阿富汗的调停外交兼具强化卡美盟友关系和扶持伊斯兰主义力量的双重目标。

卡塔尔将对伊斯兰国家施加意识形态影响作为提升软实力的重要手段。卡塔尔长期支持政治伊斯兰力量,通过扶持伊斯兰主义党派上台执政,获得在伊斯兰世界的影响力。在阿富汗事务上,卡塔尔一方面将意识形态属传统伊斯兰主义的阿富汗塔利班作为影响阿富汗政局的资产,容留和扶持阿富汗塔利班领导层。另一方面,卡塔尔试图用现代伊斯兰主义意识形态吸引和同化阿富汗塔利班。奈认为,同化式实力的获得靠的是一个国家的吸引力或者确立某种程度上能体现别国意愿的政治导向力,这种左右他人意愿的能力和、文化、意识形态以及社会制度等无形力量资源,可认为是实力,它与军事和经济实力这类资源力量相关的硬命令式力量形成鲜明对照。^① 卡塔尔引导阿富汗塔利班向温和伊斯兰主义组织转型,为其搭建国际交往的平台,鼓励其建立包容和多元的政府,实施妇女赋权、摒弃教派主义等治理政策。美国学者亚历山大·温特(Alexander Wendt)认为,政治安全利益的内容在很大程度上是由观念建构的。^② 卡塔尔通过推动重塑阿富汗塔利班意识形态,在阿富汗建立符合其意识形态和价值观的

^① Joseph S. Nye Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York: Basic Books, 1990, p. 28.

^② [美]亚历山大·温特《国际政治的社会理论》,秦亚青译,上海:上海人民出版社2000年版,第167页。

政治制度,将使其对阿富汗内政外交保持重要影响力。

卡塔尔视国家形象塑造为扩大吸引力、影响力的重要途径,因此实施国家品牌战略,国家品牌是一个国家在国民(尤其是外国国民)心目中的总体形象。“国家品牌化”就是把国家作为品牌来运作,为国家赢得名誉、获得外界信任。美国学者汉斯·摩根索(Hans J. Morgenthau)从国际关系角度强调国家形象的重要性,指出“在为生存和权力这种其本身只是社会生活中单纯的物质因素而进行的斗争中,别人对我们的看法与我们的实际情况同样重要。作为社会的一分子,决定我们是什么的,乃是在自己同胞的心灵之镜中的形象(即我们的威望)而不是我们的本来面目,尽管镜中的形象可能只不过是本来面目的歪曲反映”。^①除油气资源外,卡塔尔缺乏其他资源和产业,与其他海湾国家具有高度同质性。因此,卡塔尔需要打造差异化的国家品牌,为其增加显示度和区分度,构建鲜明的国家形象。卡塔尔国家品牌建设涉及外交、经济和文化等领域,旨在打造媒体、体育、金融和会展中心。其中,担任负责的地区事务参与者、地区争端的调停人是卡塔尔国家品牌的重要组成部分,调停外交便成为卡塔尔实施国家品牌战略的抓手之一,被提升到国策高度。

表 1 卡塔尔主要调停外交行动分类

地区冲突	调停程度	运用范围 ^②	利益偏好	衍生手段
也门危机	有限参与	外部软实力	发展利益	经济援助
苏丹达尔富尔问题	有限参与	外部软实力	发展利益	
黎巴嫩政治危机	有限参与	外部软实力	发展利益	
巴以冲突	有限参与	内部软实力	发展利益	
巴勒斯坦内部冲突	有限参与	内部软实力	发展利益	
阿富汗变局	深度介入	内部软实力	生存利益与发展利益	

资料来源: 作者自制。

三、卡塔尔调停外交对小国外交的启示

以不同标准衡量,小国可被划分为不同类型,呈现显著的多样性与差异性。

^① [美]汉斯·摩根索《国家间政治: 权力斗争与和平》,徐昕、郝望、李保平译,北京: 北京大学出版社 2006 年版,第 110 页。

^② 根据软实力的运用范围,软实力可分为内部软实力和外部软实力。前者包括制度创新、文化辐射、凝聚力与亲和力; 后者包括国际制度的控制力和国际义务的承担能力等。参见赵刚、肖欢《国家软实力: 超越经济和军事的第三种力量》,北京: 新世界出版社 2010 年版,第 11 页。

但受面积、人口、资源等因素制约,小国外交也具有诸多共性。与一般小国相同,卡塔尔采取在大国之间对冲、制衡、扈从和结盟的小国外交战略,将增强软实力作为主要外交目标之一。然而,卡塔尔外交也具有鲜明的特色,其活跃的调停外交成为举世瞩目的“小国大外交”现象,被视为小国外交的典范,为小国外交的理论与实践带来启示。

(一) 调停外交可成为小国外交的重要手段

传统观点认为,小国是大国主导下国际体系中的弱势方,难以在国际事务中发挥作用。然而,从阿富汗变局等事件看,卡塔尔调停外交达到了加强与大国的盟友关系、获得地缘政治影响力的目标,表明调停外交可成为小国外交的重要手段。卡塔尔外交表现出异于一般小国的特点。比如,渴望在国际事务中发挥作用、偏好冲突调停等高级政治议题,使国家具有更高的风险承受度。卡塔尔外交目标高于一般小国,由单纯扈从大国维护生存安全,转向利用调停外交谋求地区影响力。

从卡塔尔调停外交可看出,在大国主导的国际体系下,小国能够获得国际体系赋予的外交机会。小国可通过调停冲突的方式使自身处于国际互动进程的中心位置,发挥大国难以发挥的国际作用。卡塔尔力图通过以经济援助为基础的调停外交,加大参与阿富汗地区事务的程度,影响国际规则的制定。利用阿富汗各方之间的矛盾,调整各方势力间的力量平衡,维持相对稳定的地区环境,以赢得扩大自身影响力的空间。小国硬实力不足在调停外交中还可成为优势,大国不担心国际地位会因小国调停行动受到削弱,冲突方也不会警惕小国调停行动损害其利益。中国学者韦民认为,大国相争就是小国的外交契机。在这种情况下,相关小国可以提高自身在大国战略布局中的价值,通过平衡、模糊等行为策略吸引大国关注,实现政治经济利益最大化。^①

在复杂的国际安全环境中,小国不仅是被动的扈从者,为保障自身安全,小国应实行独立自主的外交政策。丧失独立性将压缩小国的政策空间,使其面临风险。因此,调停外交有助于小国保持独立性与依附性之间的平衡,适当展开调停外交可增进与其他中等国家或小国外交关系,以实行“联合外交”,即在不同国际领域和外交议题上的联合与合作。^② 小国凭借盟友和伙伴的数量优势,增加与大国交往的筹码,抵御来自大国的压力。调停外交是小国维护国家利益的工具,可使小国发挥主观能动性,提高对国际事务的参与度。

^① 韦民《小国与国际关系》,北京:北京大学出版社2014年版,第231页。

^② 同上,第251页。

(二) 调停外交可提升小国软实力

卡塔尔调停外交的实践表明,意识形态影响与同化可成为小国外交的有效手段。意识形态被界定为一种建立在明确的世界观之上的自我规定和自我辩护的信念体系,它由一整套通观世界的观念、看法、思想构成,被认为是提供了解释全部现实的基础,它包含了有关目的和手段的价值偏好,它也说明了达到目标的行动纲领。^① 美国学者吉姆·麦克莱(Jim McLay)认为,缺乏军事与经济实力的小国要参与各种全球性事务,就必须更依赖与其他具有相似认知、相似利益、相似诉求的国家建立起正式或非正式的联盟,在世界舞台上发挥“与规模不相称的国际作用”。^② 小国通过价值观、制度等观念因素施展外交,弥补自身硬实力短板。在权力政治体系中,小国外交战略的目标是寻求生存风险的最小化。因此,通过宗教、意识形态、价值观的输出吸引和塑造他国偏好是小国缓解其天然脆弱性的有效途径。为减少对外部环境的过度依赖,小国通过调停外交增强软实力,以制衡大国行为,营造符合小国利益的地缘政治环境,发挥积极作用。在处理国际争端或与大国博弈时,小国往往处于弱势地位,借助软实力博得国际社会的同情与支持,可避免单独应对大国,并向其施加压力,进而提高自身谈判筹码,捍卫自身利益。

卡塔尔支持政治伊斯兰力量旨在通过意识形态影响增强软实力。美国学者大卫·罗伯茨(David B. Roberts)认为,卡塔尔支持政治伊斯兰的政策是其增强软实力的有效手段。^③ 卡塔尔支持政治伊斯兰可在伊斯兰世界培养潜在新兴权力中心,影响地区国家政治发展走向,也有利于其获得伊斯兰世界的话语权。卡塔尔对埃及穆斯林兄弟会、巴勒斯坦哈马斯、阿富汗塔利班等伊斯兰主义运动提供政治支持和经济援助,成为它们最重要的金主。例如,2012年至2019年,卡塔尔向哈马斯提供了约10亿美元援助。^④ 2012年至2013年,埃及穆兄会执政期间,卡塔尔共向埃及提供了约50亿美元资金。^⑤

小国可通过调停外交增强软实力,以诚实中间人的角色赢得国际社会赞赏,

① 王逸舟《当代国际问题析论》,上海:上海人民出版社1996年版,第231页。

② Jim McLay, "Making a Difference: The Role of a Small State at the United Nations," *Juniata Voices*, Vol.11, April 2011, p. 123.

③ David B. Roberts, *Reflecting on Qatar's 'Islamist' Soft Power*, Washington: The Brookings Institution, April 2019, p. 6.

④ *Ibid.*, p. 4.

⑤ "Qatar Doubles Aid to Egypt," *The New York Times*, January 8, 2013, <https://www.nytimes.com/2013/01/09/world/middleeast/qatar-doubles-aid-to-egypt.html>, 上网时间:2022年5月1日。

树立良好国家形象。小国还可凭借外交成功激发国内支持,吸引国际舆论关注。对自身产生积极的舆论导向作用,提升国际地位,增强国际影响力。奈认为,软实力强调的是吸引力,而不是强制力。吸引力指文化和意识形态的无形力量。^①调停外交有助于地区内外国家的沟通和互信构建,小国通过调停外交展现自身文化、价值观、外交政策,影响并塑造他国对该小国的认知,以减少小国参与地区事务的成本,并有助于降低小国外交战略实施难度。

(三) 小国外交具有局限性

在调停外交中,卡塔尔为中东政治伊斯兰组织提供支持。然而,在此问题上,卡塔尔对内与对外政策并不一致。卡塔尔官方宗教信仰为瓦哈比主义,并未实行伊斯兰主义的政治制度,且不允许宗教力量干预政治,其国内宗教机构势力较弱。但在外交上,卡塔尔大力扶持他国的伊斯兰主义组织和党派,这与其国内政策相悖。这表明,政治伊斯兰只是卡塔尔的外交工具,并非自身认同的意识形态,因此该政策带有明显的机会主义色彩。“阿拉伯之春”以来,卡塔尔支持政治伊斯兰的政策总体上并不成功,受到其支持的阿拉伯国家伊斯兰主义党派已悉数下台,政治伊斯兰已陷入低潮。卡塔尔因被指支持政治伊斯兰被指控“支持恐怖主义”,遭到沙特等国长达5年多的制裁。在阿富汗问题上,阿富汗塔利班上台为卡塔尔带来的不只是外交成功,还可能为其带来风险。因与阿富汗塔利班关系密切,卡塔尔将承担经济、道义等方面的责任。阿富汗塔利班能否如国际社会所愿,在组建包容政府、保护妇女权益、与恐怖组织切割等方面实现重大转型,仍有待观察。如果阿富汗塔利班不能实现转型,或无法实现国家的安全、稳定与发展,卡塔尔将受其拖累,导致国家形象受损。

从卡塔尔调停地区冲突的众多案例可看出,它通过向冲突方提供经济援助的方式,促成冲突解决。但往往危机只是得到暂时缓解,最终并未彻底解决。德国学者马克西米利安·费尔什(Maximilian Felsch)认为,卡塔尔利用其财政资源参与调停活动,对冲突解决具有积极影响,但其缺乏两种重要的能力,即强制遵守和解协议的军事能力和监督协议执行的专业能力。^②卡塔尔的调停能力既不来自硬实力,也缺乏将调停外交成果转化为硬实力的机制,其调停外交并不能提升其实力地位。

国家的综合实力是外交的立足点和出发点。^③硬实力缺陷决定小国处于国

^① Joseph S. Nye Jr., *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, New York: Public Affairs, 2004, p. 25.

^② Maximilian Felsch, “Qatar’s Rising International Influence: A Case of Soft Power?,” p. 32.

^③ 韦民《小国与国际关系》,第232页。

际体系的边缘,对国际政治的影响有限。受经济实力、地理位置和观念塑造等因素影响,小国综合实力差异较大,外交能力悬殊。对于经济实力薄弱的小国,外交调停耗费过多资源。扈从大国和“搭便车”是小国在国际体系中生存的基本法则。虽然,调停外交可提高小国声望,树立良好形象,但也需承担较大风险。由于小国实力缺陷和外交资源匮乏等因素,小国无力真正解决地区和国际冲突。受到自身条件制约,小国外交的目标应是维护自身主权、安全和发展利益,过度关注和介入高政治议题将使小国面临较大的国际压力和国际监督,甚至可能反噬自身。因此,对于大多数小国,卡塔尔调停外交并不是可资效仿的对象。即使对于卡塔尔自身而言,调停外交的成败尚无定论,仍需时间检验。

四、结语

在此次阿富汗变局中,卡塔尔调停外交在促成美国与阿富汗塔利班达成和平协议、推动阿富汗政治过渡进程、为阿富汗临时政府提供国际交往平台等方面,发挥了重要作用,引起国际社会广泛关注。卡塔尔油气资源丰富,是世界最富裕的国家之一,雄厚的财力为其开展调停外交提供了保障,将财富转化为国际声望成为其国家战略。卡塔尔依赖外部安全保护,因此采取扈从美国的政策,以调停外交配合美国实施中东战略,从而巩固了卡美盟友关系。硬实力不足促使卡塔尔利用调停外交,实施国家品牌战略,提升自身软实力。卡塔尔调停外交实现了既定目标,成为小国外交的典范,表明小国可在调停外交方面有所作为。

然而,卡塔尔调停外交也存在明显局限。卡塔尔向冲突方提供物质激励以促成和解,调停行动可暂时缓解冲突,但这些冲突大多并未得到彻底解决。卡塔尔内外政策协调性不足,在国内并不鼓励伊斯兰主义势力,却在调停外交中实施支持政治伊斯兰的价值观外交,伊斯兰主义党派被卡塔尔当作扩展影响力的工具。卡塔尔活跃的调停外交在提升本国软实力的同时,也招致灾殃,反噬自身。

卡塔尔调停外交实践为小国外交带来启发,表明小国能够在国际事务中有所建树,在国际冲突解决等高政治议题上发挥积极作用。然而,由于小国间综合实力存在较大差异,卡塔尔调停外交模式并不能被简单复制。卡塔尔在阿富汗问题上的调停外交,也将随着阿富汗政局发展面临风险和挑战。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章远)

improving and perfecting the global health governance system.

Key Words China; Algeria; Medical and Health Cooperation; Chinese Medical Teams

Authors CI Zhigang, Ph.D., Professor, College of Law and History, Inner Mongolia Minzu University; MA He, Master Candidate, College of Law and History, Inner Mongolia Minzu University.

38 An Analysis of the Role of Qatar's Mediation Diplomacy from Afghanistan Upheaval

Abstract Qatar's mediation diplomacy has played an important role in the political upheaval in Afghanistan. Qatar allowed the Afghan Taliban to set up a diplomatic mission in Doha, and facilitated a peace deal between the US and the Taliban. After the upheavals in Afghanistan, Qatar assisted American personnel to evacuate, and launched out intensive diplomatic mediation, and became a bridge between Afghan provisional government and the outside world. Qatar's motives for actively engaging in Afghanistan's mediation diplomacy include: transforming oil and gas wealth into international influence, adopting the bandwagoning strategy to strengthen the alliance between Qatar and the US, supporting the Taliban and promoting Islamist ideology, implementing the national brand strategy to enhance soft power and improve international influence. Qatar's mediation diplomacy has brought inspiration to the diplomacy of small countries, but it also shows significant limitations, such as the lack of a long-term and effective mechanism to consolidate the positive outcome of mediation, the inconsistency between domestic and foreign policies, as well as the risk of being exposed to adverse effects.

Key Words Qatar; Afghanistan's Upheavals; Afghan Taliban; Mediation Diplomacy

Authors DING Long, Ph.D., Professor, Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University; LI Nan, Ph.D. Candidate, School of Foreign Studies, University of International Business and Economics.

57 Assessing on the Relation Between the Muslim World League and Saudi Arabia

Abstract Based on the institutional and structural connection between Islam and state powers, international Islamic non-governmental organizations have a very close relationship with their sponsoring countries (home countries). The Muslim World League (MWL) is controlled by Saudi Arabia at all levels of capital, personnel, ideology, etc. It serves Saudi Arabia in an all-round way in terms of strategy, image and action. The MWL plays the role as an interest protector, image shaper, public opinion leader, action participant and functional undertaker of Saudi Arabia. The close relationship between the MWL and Saudi Arabia has brought positive and negative effects to both sides. On the one hand, the MWL has strong resources and strength with Saudi Arabia's comprehensive support, but its non-governmental attributes and independence are weakened at the same time, which caused the fact that the MWL is unable to maintain a neutral position, and has an obvious political and religious biases. It reduces the credibility of the MWL, and makes the MWL relatively closed and conservative to some extent, which finally leads to the difficulty of its reform. On the other hand, relying on its status as a non-governmental organization, the MWL has played a special role in developing up diplomatic space, reducing moral pressure and enhancing national soft power. However, the strong religious attribute, Saudi Arabia's bias and some rumors related to terrorism have brought troubles to the national image of Saudi Arabia. In the future, MWL's development depends on its choice on how to handles its relationship with Saudi Arabia. On the basis of Saudi resources, it should strengthen its subjectivity, independence, neutrality, credibility, and deal with the relationship between its political power and clerical power, religious conservatism and secular modernization, the Islamic world and the Western