

卡塔尔议会选举：海湾政治转型的里程碑

文/丁 隆

7月29日，卡塔尔埃米尔（即国王）塔米姆颁布新选举法，并在8月22日宣布将于10月2日举行协商议会（Shura Council）选举。该机构名称源于伊斯兰教协商政治传统，为国家最高立法和咨议机构。

此次选举不仅是该国历史上首次议会选举，也是海湾阿拉伯国家首次举行议会直接选举。海湾地区是当今世界君主制国家最集中之地，海湾合作委员会的六个成员国均为绝对君主制国家。它们虽都设立了类似的咨议机构，但其成员由埃米尔直接任命。除科威特拥有较成功的议会实践外，其他国家议会并未发挥有效参政议政功能。因此，此举被视为卡塔尔，乃至整个海湾地区和阿拉伯世界政治转型的重要一步，具有里程碑意义。

姗姗来迟的选举

卡塔尔协商议会历史悠久，成立于1972年，即建国后第二年。然而，因45名议员全由埃米尔任命，作用十分有限。2003年，卡塔尔举行制宪公投，产生该国第一部宪法，规定议会多数议席通过直接选举产生。然而，宪法在2005年付诸实施后，原定于2013年举行的首次议会，在

2016年和2019年被两度推迟。因为根据宪法，埃米尔有权推迟选举。2019年6月，埃米尔颁布法令，决定两年后再举行选举。尽管拖延数年，卡塔尔仍是最先举行议会直选的海湾国家。

根据新选举法规定，议会共有45个议席，其中三分之二席位由选举产生，其余三分之一由埃米尔任命，委任议员和民选议员责权平等。议会拥有监督政府的权力，职责包括批准政府决策和预算，提供咨政建议等。卡塔尔全国分为30个选区，每个选区产生一个议席。无犯罪记录且年满18岁的公民有选举权，年满30岁者有被选举权。现任内阁大臣、现役军警人员不得参加选举。

然而，新选举法根据享有政治权利的不同，将卡塔尔公民分为三类。第一类是1930年前即生活在卡塔尔的家族，他们被视为土著居民，享有选举权和被选举权；第二类是祖父国籍为卡塔尔的归化公民，他们享有选举权，但无被选举权；第三类是新近归化的公民，既无选举权也无被选举权。卡塔尔人口约280万，拥有国籍者仅占约15%，其余多为外籍劳工。可以看出，不仅占常住人口绝大多数的外籍人员是局外人，即使是公民享有的选举权也不同。

卡塔尔何以引领潮流

卡塔尔作为海湾小国，面积仅1.15万平方公里，但却成为海湾地区的“政治明星”，撬动起数倍于自身体量的软实力。1995年，前任埃米尔哈马德废黜其父上台，开始在内政外交上实施大刀阔斧的改革。长期默默无闻的卡塔尔异军突起，引领海湾国家风潮。

内政方面，卡塔尔以公投制宪开启政治改革进程，主要目标是扩大公民政治参与，拓宽执政基础。早在1999年，卡便推出市政选举，并赋予女性选举权。多年来，卡在民主选举、妇女权利、责任政府等方面取得显著成绩，本次议会直接选举是其政治转型的最新进展。此外，卡在王位传承方面，也迈出开创性一步。2013年，哈马德将王位传于其子塔米姆，成为海湾国家历史上第一个主动禅位的君主。卡还率先废止外籍劳工保人制度，在劳动者权益保护方面走在阿拉伯国家前列。

外交方面，卡塔尔多举措并进。首先，发展与盟友关系。为巩固与美盟友关系，卡同意美在其境内设立两个军事基地，成为美军中央司令部所在地，并连年花费巨资购买美先进武器。此外，卡还与土耳其等地区强国结盟，为自身加上一道安全屏障。



供图 澎湃影像平台

卡塔尔现任埃米爾塔米姆。

第二，缓解与断交国矛盾。由于支持政治伊斯兰，并与伊朗保持密切关系，卡塔尔被沙特、阿联酋等阿拉伯国家封杀。但卡塔尔并未委曲求全，最终换来断交国与其无条件恢复关系。卡维护了尊严，收获了盟友，并激发了国内民族主义情绪，巩固了王室执政基础。第三，成为地区冲突“调停者”。卡塔尔积极斡旋域内冲突，多次成功化解黎巴嫩、苏丹等国冲突。最突出成果为促成美国与阿富汗塔利班在多哈举行直接谈判，并达成协议。第四，建设软实力，提升影响力。卡通过开办半岛电视台，提升了影响力和话语权。同时，通过举办众多世界级重要体育赛事，特别是赢得2022年世界杯足球赛主办权，使自身软实力得到极大增强。

总览卡内政外交革新成果，其成功背后离不开三大因素。第一，丰富的油气资源为实现“强国梦”提供物质保障。卡塔尔油气资源丰富，天然气储量居世界第三，液化天然气产量居世界第

一。丰富的油气资源使其成为世界最富裕国家之一。第二，强大的外部安全保障。英国、美国、土耳其等国先后为卡提供安全保障，使其在大国和地区强国之间获得生存空间，为其在国内锐意改革，在外交上左突右冲，提供了安全保障。第三，领导层的雄心壮志。哈马德、塔米姆等领导人均属激进民族主义者，拥有建设世界强国的远大抱负。同时，阿拉伯世界剧变浪潮也使卡领导层认识到实现政治转型和经济多元化的必要性，开始积极推进国内政治改革。这是促成卡深刻变革的重要因素。

改革局限性明显

然而，卡政治改革并未解决国家政治体制中的固有矛盾，还引发一些新问题。首先，维持王室统治与扩大公民参政间存在张力，即使设立民选议会，王室权力却并不会受到监督和制约，这使改革的真实目的遭到质疑。一些批评者认为，在党禁未取消的

情况下，选举对政治转型促进效果难言。还有评论认为，卡议会选举拖延多年，此时推出仅为缓解西方对其民主、人权方面的压力，为2022年举办世界杯足球赛营造良好氛围。此外，新选举法有关规定将公民分为若干等级，未做到公民平权，被指故意剥夺素与王室关系不睦的穆拉部落的政治权利，遭到后者强烈抗议。可以看出，改革非但未能增进国家认同，推动社会整合，反而有造成社会撕裂的倾向，有悖初衷。其次，卡塔尔属伊斯兰教瓦哈比派，教义教法严苛，社会文化保守，政治改革与社会守旧之间存在尖锐矛盾，这将制约改革成效。第三，卡一方面推动政治转型，另一方面又坚定支持政治伊斯兰，其中存在目的与手段的背离。

此外，卡塔尔虽在外交上取得颇多成绩，但其激进手段难免招来祸殃，反噬自身，导致“小国政治的悲剧”。断交危机解决后，卡表面赢得外交胜利，但同时蒙受惨重的经济损失。即使外交和软实力战略取得成功，卡也缺乏将其转化为实力地位的机制和能力，无力消受这份红利。

但尽管如此，卡塔尔议会选举仍不失为该国，乃至整个海湾地区政治现代化的有益尝试和重要进展，这标志着海湾君主国在全球化的冲击下，开始向现代政治体制迈进。^[7]

（作者为上海外国语大学中东研究所教授）