

Y.15

政权安全与卡塔尔国家行为的根源*

包澄章 黄耀漫**

摘要: 哈马德和塔米姆时期，内外安全威胁、政权合法性不足以及国家认同缺失等问题，不同程度地冲击着卡塔尔的政权安全。政权安全是卡塔尔国家安全的核心目标，国内和地区安全环境变动引发统治者深层次的政权不安全感，维护政权安全构成了卡塔尔国家行为及其转变的逻辑起点和主要动力。卡塔尔通过支持政治伊斯兰意识形态、实践激进外交政策、重塑国家形象、强化民族主义叙事和转移国内压力等手段，应对政权安全受到的外部冲击和威胁。通过一系列国家行为，卡塔尔成功抵御住“阿拉伯之春”、断交危机等外部安全威胁，解决了国内部落、移民和外籍劳工等群体的国家认同困境，有效维护了本国政权安全。

关键词: 卡塔尔 政权安全 国家行为 哈马德·本·哈利法 塔米姆·本·哈马德

国家行为是以国家名义实施的、体现国家主权的行為。安德鲁·多尔曼 (Andrew M. Dorman) 和乔伊斯·考夫曼 (Joyce P. Kaufman) 在《提供国家安全：一项比较分析》(*Providing for National Security: A Comparative*

* 本文系 2022 年度国家社会科学基金项目“中东地区中等强国‘东向’政策研究”(批准号：22BGJ082) 的阶段性成果。

** 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；黄耀漫，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所硕士生，研究领域包括卡塔尔政治、海湾地区安全。

Analysis) 一书中, 将国家行为定义为“由宪法和法律授权特定主体代表整个国家, 以国家名义实施的、体现国家主权的行为, 任何国家机关的任何行为都属于国际法意义上的国家行为。国家行为的主体既可以是国家机关, 也可以是行使政府权力要素的个人或实体, 这些个人或实体可以是依国内法有权行使政府职能或由国家指挥和控制的”^①。

卡塔尔是君主立宪制国家, 阿勒萨尼家族长期是卡塔尔的统治家族。由阿勒萨尼家族成员世袭的埃米尔担任国家元首和武装部队最高司令, 掌握国家最高权力。埃米尔在国内外所有重大场合和国际关系中代表国家行使权力。^② 国家内部设有协商会议与内阁。协商会议协助埃米尔行使统治权力, 有权对立法进行审议并向内阁提出政策建议, 内阁是卡塔尔的最高行政机构, 负责管理国家所有对内和对外事务, 制定和实施国家重大方针政策, 内政外交领域的重大决策都需提交埃米尔批准。从这个意义上讲, 卡塔尔埃米尔代表国家在内政、外交领域行使权力的行为, 均可被视为国家行为。

政权安全是卡塔尔实现国家安全的核心目标, 国内和地区安全环境变动引发统治者深层次的政权不安全感, 维护政权安全是卡塔尔国家行为的逻辑起点和主要动力。从政权合法性来看, 1995年哈马德通过政变上台后, 于次年发生反政变行动, 两者都导致卡塔尔政权缺乏政治合法性。新上台的哈马德在国内缺乏执政基础, 且国内众多部落与外国存在联系, 尤其是曾经参与反政变的毛拉部落与沙特关系密切。从外部环境来看, 卡塔尔在海湾地区处于沙特和伊朗两个大国的“夹缝”之中, 且在历史上沙特一直存在吞并卡塔尔的野心和倾向。卡塔尔独立后, 卡沙两国之间边境摩擦不断。除历史原因造成的政权不安全感以外, 卡塔尔还在2014年与2017年先后陷入两次断交危机, 这加重了其政权不安全感。因此, 卡塔尔对内国家行为的主要手段是在巩固政权合法性过程中突出合法性话语中的“安全”因素, 对外国家行为的主要手段是结盟、军事干预和发动信息战。

^① Andrew M. Dorman and Joyce P. Kaufman, eds., *Providing for National Security: A Comparative Analysis*, Redwood City: Stanford University Press, 2014, pp. 3-4.

^② 李光斌、梁燕玲编著《卡塔尔》, 社会科学文献出版社, 2019, 第37页。



哈马德·本·哈利法·阿勒萨尼 (Hamad bin Khalifa Al Thani) 和塔米姆·本·哈马德·阿勒萨尼 (Tamim bin Hamad Al Thani) 时期, 内外安全威胁、政权合法性不足以及国家认同缺失等不同程度地冲击着卡塔尔的政权安全。卡塔尔国家行为的转变正是源自维护政权安全的根本要求, 支持政治伊斯兰意识形态、实践激进外交政策、重塑国家形象、强化民族主义叙事和转移国内压力, 构成了卡塔尔维护政权安全的主要手段。

一 国家认同困境对政权安全的冲击

至 2019 年, 卡塔尔外籍移民数量约 222.97 万人, 占该国总人口的 78.7%。^① 外籍移民占国家人口多数, 且本国公民分布在不同部落, 人口结构失衡一直是卡塔尔政府亟待解决的问题之一。卡塔尔国内部落认同高于国家认同的现实困境对政权安全造成冲击, 外籍劳工恶劣的生存环境引发国际舆论批评, 这些挑战在很大程度上考验着卡塔尔政府的治理能力。哈马德与塔米姆时期, 两位埃米尔采取了不同措施构建国家认同, 以维护政权安全和社会稳定。

(一) 国家认同

根据指称对象和具体内容不同, 国家认同可分为归属性国家认同和赞同性国家认同。归属性国家认同指“公民对集领土、主权、人口于一体的国家共同体的认同”, 即“公民确认自己在文化-心理上归属哪个国家”^②; 赞同性国家认同指“公民对国家政权系统的认同”, 即“公民基于对一个国家特定的政治、经济、社会制度的肯定而产生的赞同性国家认同”^③。“公民

① “Country Profiles: Qatar,” <https://migrants-refugees.va/country-profile/qatar/>, accessed: 2022-01-10.

② 肖滨:《两种公民身份与国家认同的双元结构》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2010年第1期。

③ 肖滨:《两种公民身份与国家认同的双元结构》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2010年第1期。

个体对国家的认同取决于国家制度满足、维护公民权利的程度。”^① 生活在母国的公民“可以寻求归属感国家认同与赞同性国家认同的统一”，“对保障公民权利、有助于促进赞同性国家认同的国家制度会有更多要求和期待”；而移居他国的公民即外籍移民对移居国持赞同性国家认同即可以选择赞同该国的制度，“只需要认可、接受移居国的政治文化，而无须放弃其祖先的文化生活形式”^②。

国家在构建公民国家认同的过程中，需要实现赞同性国家认同和归属感国家认同的统一。一方面，构建公民的赞同性国家认同要求国家确保宪法赋予的公民权利，持续回应公民的权利诉求，获取公民对本国制度和政治文化的赞同及支持，在此基础上强化国家统治权威的合法性和正当性；另一方面，构建公民的归属感国家认同要求国家“强化民族内部的族群团结、维护国家领土主权、传承民族的历史传统、培育民族的公共文化、诠释国家的象征符号，使国家/民族共同体不仅成为公民寻求文化-心理归属的认同对象，而且成为公民在国家危急关头勇于牺牲自己以保卫祖国的忠诚对象”，以“增强国家/民族的凝聚力和向心力”，“维护国家共同体的独立性和统一性”^③。

这又涉及公民身份的界定。哈贝马斯将公民身份分为两类，即公民权利确立的身份以及文化民族的归属感。^④ 其中，公民权利确立的身份即公民面对国家政权系统或统治组织所享有的权利和承担的义务，是公民权利和义务的集合体，即政治-法律层面的公民身份；文化民族的归属感是公民为了解自己并确立自己在世界上的定位^⑤，在由国家/民族共同体组成的世界中确

① 肖滨：《两种公民身份与国家认同的双元结构》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2010年第1期。

② 肖滨：《两种公民身份与国家认同的双元结构》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2010年第1期。

③ 肖滨：《两种公民身份与国家认同的双元结构》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2010年第1期。

④ [德] 尤尔根·哈贝马斯：《包容他者》，曹卫东译，上海人民出版社，2002，第133页。

⑤ [美] 约瑟夫·拉彼德等：《文化的认同：国际关系回归理论》，金焯译，浙江人民出版社，2003。



立自己的归属感，这是公民文化-心理归属的汇聚，即文化-心理层面的公民身份。^①

在卡塔尔，哈马德和塔米姆政权分别采取了一系列措施构建并强化本国公民的赞同性国家认同和归属性国家认同。对于外籍移民，政权则通过制定有针对性的管理措施，试图从法律上给予外籍移民卡塔尔公民身份，强化移民在政治层面对卡塔尔制度和政治文化的认同，确立文化-心理层面的公民身份及归属感。

（二）卡塔尔的国家认同困境

卡塔尔的国家认同面临来自国内外的多重挑战，这些挑战因持续增长的外籍移民人口比例和不断变动的地缘政治格局而日益严峻。

长期以来，部落作为卡塔尔基本的社会单元，是承载沙漠文化和维系社会制度的重要主体，也是政府在设计国家治理过程中的倚重对象。纵观卡塔尔历史，部落间的冲突与竞争导致国家长期处于分裂状态。^② 穆罕默德·本·萨尼和英国于 1868 年签订条约，确立了阿勒萨尼家族在卡塔尔的地位。后在贾西姆·本·穆罕默德的领导下，卡塔尔各部落实现统一，击败奥斯曼人，实现了国家独立。此后至哈马德掌权，阿勒萨尼家族的继承权问题在法律层面一直没有得到解决。直到 2004 年卡塔尔通过永久宪法，阿勒萨尼家族世袭的继承制度才得以确立。根据永久宪法，协商会议（议会）由 45 名成员组成，其中 2/3 即 30 名成员通过直接投票选出，其余 15 名成员由埃米尔直接任命。永久宪法的实施为卡塔尔实践实行议会制的政治改革奠定了法律基础，议会制的建立旨在平衡国内各部落力量，确保各部落对政权的效忠和支持。需要指出的是，卡塔尔这一政治制度是建立在埃米尔和公民之间的“非正式协议”上，政府通过食利体系将财富分配给公民，公民相应地要通

① 肖滨：《两种公民身份与国家认同的双元结构》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版）2010 年第 1 期。

② Ali Alshawi and Andrew Gardner, "Tribalism, Identity and Citizenship in Contemporary Qatar," *Anthropology of the Middle East*, Vol. 8, Issue 2, p. 47.

过部落酋长将部落权力部分移交给政府。^①

大多数卡塔尔人在教派上属于伊斯兰教逊尼派，在民族上属于阿拉伯人，但国内部落的血统存在多元性。卡塔尔主要部落大多是从今天沙特的内志地区迁移至卡塔尔境内的，也有来自也门等其他国家的部落，一些部落和家族还有波斯或非洲血统。^② 基于血统的部落认同多元性成为卡塔尔构建公民的国家认同的主要阻碍。海湾国家的一个普遍现象是，国内各部落之间关系复杂，一些部落还存在跨国联系，多元化的部落认同超越国家认同，对卡塔尔政权安全构成了一定威胁。

移民问题同样是造成卡塔尔国家认同困境的重要根源。卡塔尔严重依赖外国劳动力，外国移民占国家人口多数，国内人口结构极不平衡。至 2020 年，卡塔尔国民仅占 270 万人总人口的 10%~12%^③，外籍移民数量远超卡塔尔国民数量，同样对卡塔尔政权安全和社会稳定构成挑战。首先，卡塔尔本国公民将外籍移民的大量涌入视为卡塔尔西化的结果。政府主导的教育改革在战略规划和政策制定上严重依赖西方咨询公司，尤其是美国兰德公司。卡塔尔在教育改革过程中将英语作为公立学校的主要教学语言，这在一定程度上引起了卡塔尔民众的不满。其次，在卡塔尔外籍劳工政策实施过程中引发的外籍劳工人权问题以及劳工恶劣的生存环境，经常使卡塔尔受到国际社会的质疑和批评，致使卡塔尔国家形象受损。最后，根据 2008 年卡塔尔发布的“2030 国家愿景”，卡塔尔为推行经济多元化战略、实现国家的可持续发展、维持高水平的社会生活，需要吸纳大量国外高技术人才和外籍劳工参与国家建设。

① Mahjoob Zweiri and Farah Al Qawasmi, eds., *Contemporary Qatar: Examining State and Society*, 2021, Springer, p. 21.

② Mahjoob Zweiri and Farah Al Qawasmi, eds., *Contemporary Qatar: Examining State and Society*, 2021, Springer, p. 199.

③ “Population, Total-Qatar,” <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?end=2015&locations=QA&start=1990&view=chart>, accessed: 2022-04-01.



（三）卡塔尔构建国家认同的实践

哈马德上台以来，卡塔尔政府推出多项举措，提升卡塔尔民众的归属感国家认同和赞同性国家认同，构建外籍移民对卡塔尔的赞同性国家认同。哈马德在构建国家认同方面，延续了其父的部分政策。

在塑造赞同性国家认同方面，卡塔尔政府采取了以下几项措施。在政治领域，哈马德上台后即着手进行政治改革，塑造民主自由的国家形象。塔米姆上台后也通过任命非王室成员担任包括内阁大臣在内的政府要职，提高民众的政治参与，彰显政府推进政治民主化的决心。在经济领域，卡塔尔大力开发石油和天然气资源，通过能源出口构建本国食利体系，以向公民提供经济补贴、提高政府公共部门薪资水平、实行免费医疗和教育等，换取民众对政权的支持。2017年卡塔尔人均GDP世界排名第三。在社会领域，卡塔尔政府积极推动国内社会发展，通过修建机场、公路等基础设施，提高国家现代化水平，回应民众对现代生活的需求。2017年断交危机爆发后，面对断交国实行的封锁，卡塔尔政府努力提高国内物资的自给自足，同时借助外部力量平稳渡过外部封锁导致的国内危机，很大程度上增强了国内的凝聚力和提升了公民的赞同性认同。

在塑造归属感认同方面，卡塔尔政府通过建立国家博物馆、更改国歌、修改国庆日等一系列举措，强调阿勒萨尼家族对卡塔尔国家发展的历史贡献，强化“卡塔尔人”的身份认同。

2007年起，卡塔尔开始建设国家博物馆，突出卡塔尔的国家身份。经过10多年的建设，卡塔尔国家博物馆于2019年3月正式对外开放。馆内设有11个永久展厅，围绕“卡塔尔的生活方式”“卡塔尔现代史”“自16世纪以来卡塔尔政治历史和社会经济的增长”三大主题，介绍卡塔尔的历史与文化。场馆内特别强调1848年至1868年卡塔尔的政治史，即阿勒萨尼家族首位领导人带领卡塔尔人民抵抗奥斯曼帝国、巴林等国的外部入侵，维护卡塔尔的主权和人民权利的历史。阿勒萨尼家族带领卡塔尔人民抵御外部入侵的历史叙事，强化了卡塔尔人的国家认同，尤其是2017年

卡塔尔断交危机发生后，国家博物馆举办了一系列唤起民众的同理心和民族自豪感的展览活动。^①

针对外籍劳工赞同性国家认同的构建，卡塔尔政府主要采取了以下措施。首先，卡塔尔政府多次出台、修订相关政策，改善和保障外籍劳工在卡的权益，回应国际社会对卡塔尔国内外籍劳工人权问题的批评。其次，塔米姆在国内多次发表公开讲话，强调外籍移民对卡塔尔社会经济发展的突出贡献，称卡塔尔是外籍移民的第二个家园，试图以此增强外籍移民对卡塔尔的归属感。2017年断交危机爆发后，沙特等国驱逐境内卡塔尔公民和召回本国公民引发人道主义危机，卡塔尔政府借机修订外籍人士入籍政策，给予外籍人士免费医疗、教育和永久居留权等权利。塔米姆政权在断交危机中由此迅速实现国内社会稳定，在保障外籍移民生活物资供应和安全的同时，也提升了外籍人士对卡塔尔的赞同性国家认同和归属感。

二 发展道路选择与应对外部挑战

一国对本国道路的选择深刻影响该国的国家行为。在国家道路选择方面，卡塔尔积极发展多元经济。卡塔尔政府大力开发天然气，强化能源出口对经济的支撑作用，大幅提升国家财政收入。在国家形象塑造方面，卡塔尔依靠发展多元经济积累的巨额财富，加大外交投入，强化军事力量，打造新的国家品牌。在意识形态方面，卡塔尔支持以穆兄会为代表的地区政治伊斯兰力量，但这一政策在“阿拉伯之春”发生后对卡塔尔带来了负面影响。塔米姆掌权后，在延续其父哈马德政策基调的同时，对卡塔尔内政外交政策做出了调整。

（一）官方意识形态与发展道路选择

卡塔尔官方宗教意识形态属于伊斯兰教逊尼派罕百里学派的瓦哈比主

^① Jocelyn Sage Mitchell, "Transnational Identity and the Gulf Crisis: Changing Narratives of Belonging in Qatar," *International Affairs*, Vol. 97, Issue 4, 2021, p. 938.



义。但卡塔尔对瓦哈比主义的阐释与实践与同样将瓦哈比主义作为官方宗教的沙特具有本质差异，卡塔尔对瓦哈比主义的实践明显较沙特温和。1972年独立后的卡塔尔在阿拉伯世界长期缺乏宗教话语权和地区影响力。^① 1995年6月哈马德通过不流血政变掌权后，为巩固政权合法性和增强国家影响力，开始重视通过影响地区政治伊斯兰力量提升卡塔尔的宗教话语权。穆兄会作为地区最具影响力的逊尼派伊斯兰主义运动，成为卡塔尔在阿拉伯世界塑造宗教影响力的主要倚重对象。^②

穆兄会奉行的意识形态是哈桑·班纳（Hassan al-Banna）建立的一种基于伊斯兰原则的现代伊斯兰主义，提倡通过伊斯兰治理、机构和结构来实现伊斯兰的政治意识形态，但同时具有倡导以暴力手段进行“圣战”的激进主义倾向。^③ 卡塔尔信奉的伊斯兰主义较为温和，且因长期追随信奉瓦哈比派保守教义的沙特，时常被外界视为与沙特持相同的保守意识形态，哈马德上台后卡塔尔急于通过塑造区别于沙特的意识形态来摆脱沙特长期的影响力。因此，卡塔尔在意识形态上转而支持政治伊斯兰，但避免其激进主义倾向和暴力的方式。在卡塔尔的穆兄会理论家强调以伊斯兰教法统治代替封建君主制度下的人治，强调基于伊斯兰传统，将“真主、祖国和埃米尔”视为卡塔尔社会的三大支柱，主张通过非暴力形式进行内部社会改革与政治改革，在维护社会稳定和领袖权威的基础上建立体现民主协商、公正、廉洁、法治以及包容开放文化的伊斯兰社会模式。^④

1995年哈马德发动宫廷政变后，穆兄会学者多次通过颁布宗教法令（法特瓦）等方式，对哈马德政权合法性进行宗教法理层面的阐述，呼吁民众支持哈马德的统治。穆兄会与阿勒萨尼家族成员之间良好的私人关系为穆

① David Roberts, “Qatar and the Muslim Brotherhood: Pragmatism or Preference?” *Middle East Policy*, Vol. 21, No. 3, 2014, p. 89.

② 刘中民、赵跃晨：《“博弈”穆兄会与中东地区的国际关系走势》，《外交评论》2018年第5期，第89页。

③ Engin Yüksel and Haşim Tekineş, *Turkey's Love - in with Qatar: A Marriage of Convenience*, Clingendael Institute, Research Report, 2021 January, p. 14.

④ 丁俊：《尤素夫·盖尔达维及其伊斯兰中间主义思想》，《世界宗教研究》2015年第2期。

兄会效忠卡塔尔和支持政府管理等奠定了基础。哈马德曾在公开场合多次表示，优素福·格尔达维等穆兄会学者是卡塔尔王室和政府的重要伙伴，是构建稳定、和谐、先进、繁荣的卡塔尔社会的重要基础。^① 卡塔尔支持穆兄会力量旨在借此为本国政权合法性提供意识形态层面的支持，同时以政治伊斯兰推行国内温和改革，为卡塔尔树立民主自由的国家形象，迎合西方政治价值观。

除利用穆兄会知名学者的宗教权威维护本国政治合法性外，卡塔尔将穆兄会视为在阿拉伯地区乃至整个伊斯兰世界一股不可忽视的政治力量和扩大本国政治影响力的重要依托。

卡塔尔政府通过资助以格尔达维为代表的穆兄会学者，支持穆兄会及其分支机构在地区开展活动，利用穆兄会在伊斯兰世界的影响力，构建覆盖中东地区的伊斯兰主义网络，穆兄会实际上成为卡塔尔提升地区影响力和实施地区政策的主要代理人。卡塔尔半岛电视台为穆兄会等政治伊斯兰力量的对外宣传提供了平台。“阿拉伯之春”爆发后，卡塔尔成为地区政治反对派和叛乱运动的主要推动者和支持者，企图通过代理人战略推翻利比亚卡扎菲政权和叙利亚巴沙尔政权。

除支持埃及穆兄会主导的穆尔西政府外，卡塔尔还资助突尼斯“复兴运动”、加沙哈马斯、叙利亚穆兄会以及利比亚、也门、摩洛哥的伊斯兰主义力量，对伊斯兰主义政党领导的政府提供财政援助和大规模投资的承诺，同时对于流亡的反对派领导人给予政治庇护。卡塔尔通过接触地区动荡国家的政治伊斯兰运动领导人，与突尼斯、埃及、利比亚、叙利亚和也门等动荡国家具有重要影响力的反对派领导人建立联系。在这些国家，政治伊斯兰力量较其他世俗反对派团体拥有更强的动员网络和组织能力。

“阿拉伯之春”爆发以来，地区转型国家的一些政治人员在流亡卡塔尔后返回原国并担任政府要职，实际上为卡塔尔影响该国政局走向提供了条件。同时，在埃及旧政权垮台后上台执政的穆兄会势力受到卡塔尔的进一步

^① 刘辰：《卡塔尔穆斯林兄弟会与政府的特殊关系及其影响》，《西亚非洲》2019年第3期。



资助，使得卡塔尔在对地区事务施加重要影响的同时，成功避免了“阿拉伯之春”溢出效应蔓延至卡塔尔境内并威胁政权安全。^①

“阿拉伯之春”以来，伊斯兰主义政党在埃及等多个政权倒台的阿拉伯国家上台，卡塔尔随即将支持政治伊斯兰运动作为外交政策的重要支柱，将其视为重塑中东地缘政治格局的工具。^② 塔米姆上台后，调整了哈马德时期卡塔尔的外交干涉政策，在介入地区冲突问题上有所收敛，但卡塔尔与土耳其和伊朗两个同沙特竞争地区领导权的地区大国日益走近。从结果来看，卡塔尔在“阿拉伯之春”期间支持穆兄会并与同样支持政治伊斯兰势力的土耳其走近，曾招致沙特和阿联酋等反政治伊斯兰力量的不满，而卡塔尔与沙特的地区对手伊朗的走近，进一步招致沙特、阿联酋的严厉制裁，一定程度上为2017年6月爆发的断交危机埋下了隐患。但从另一个角度看，卡塔尔凭借与土耳其、伊朗建立起的密切关系，才得以迅速渡过断交事件引发的国内危机。

（二）国家品牌与国家形象塑造

作为小国的卡塔尔无法凭借有限的硬实力来提升国际地位和维护政权安全，因此选择通过国际合作、外交议程等特定的手段来实现其他大国凭借硬实力才能实现的目标。实行“利基外交”、致力于第三方调解是卡塔尔外交政策的重要支柱。卡塔尔调解外交的成功源于其丰富的天然气储量，丰富的天然气储量为卡塔尔利用能源出口带来的巨额资金，这为它实施外交政策奠定了坚实的经济基础。

哈马德时期，卡塔尔外交政策主要依靠埃米尔和首相等高层的个人参与、精英和决策集团在地区建立的私人关系网以及对冲突方承诺大量财政援助来实施，“小国大外交”的实践为卡塔尔积累了参与冲突调解的政治资源。卡塔尔的外交努力赢得了日益增长的国家声誉，使其成为地区政治和国

^① Kristian Coates Ulrichsen, *Qatar and the Arab Spring: Policy Drivers and Regional Implications*, Carnegie Endowment for International Peace, 2014 September, p. 7.

^② 丁隆：《卡塔尔在阿富汗变局中展示“小国大外交”》，《世界知识》2021年第20期。

际事务中具有重要影响力的小国。但因缺乏持久有效的外交调解机制，卡塔尔调解外交的效果往往不尽如人意。“阿拉伯之春”爆发后，因过度干预地区事务，卡塔尔此前塑造的国家形象遭受重创，引发了地区国家尤其是邻国沙特的不满。塔米姆上台后，在此前的政策基础上做出调整，在执政初期缓和了哈马德后期激进的外交政策，将重心转移至国内，重拾此前温和的调解外交政策，逐渐建立起持久有效的调解机制。

卡塔尔身处地缘政治长期紧张的海湾地区，周边生存环境十分恶劣。因此，卡塔尔的外交战略在很大程度上是一种旨在确保政权安全的生存战略。在地区民族矛盾和跨国冲突频仍的中东地区，斡旋和调解帮助卡塔尔建立起中立国家的形象。同时，为确保政权安全，卡塔尔寻求在不同的争议国和非国家行为体之间保持开放的沟通渠道，确保本国在外部敌对势力相对较少的情况下，还可将这种关系作为谈判的筹码，尽可能地维护政权安全和实现国家利益。调解已经成为卡塔尔提升软实力和全球形象的核心工具之一。^① 卡塔尔支持政治伊斯兰意识形态在一定程度上帮助它在地区发展同土耳其、伊朗等国以及穆兄会等非国家行为体之间的关系。

除调解外交外，卡塔尔积极举办国际会议，试图将多哈打造成为世界性会议的聚集地和经济中转中心。同时，积极举办体育活动也是卡塔尔打造国家品牌的重要举措之一。2010年，在时任王储塔米姆的领导下，卡塔尔成功申办2022年世界杯，使卡塔尔的国际知名度迅速提升。

卡塔尔致力于通过调解外交与举办大型国际活动来提升国际地位与地区影响力，进而塑造独立的国家品牌，提升对地区事务的话语权，逐渐摆脱沙特主导的海合会政策框架。在断交危机中，卡塔尔凭借之前发展与土耳其、伊朗关系等外交努力，得到了地区国家的有力支持，迅速缓解了国内危机。断交危机在一定程度上为卡塔尔发展国内军事力量和塑造国家认同提供了契机，使其政权安全得到进一步巩固。

^① Mehran Kamrava, “Mediation and Qatar Diplomacy,” *Middle East Journal*, Vol. 65, No. 4, 2011, p. 540.



三 压力转移与机会主义外交

2011年席卷整个中东地区的“阿拉伯之春”爆发后，卡塔尔一改以往中立调解的外交政策，加大了对地区冲突和动荡国家内部事务的干涉，企图利用动荡国家内部的权力真空提升本国对地区事务的影响力和话语权。但卡塔尔激进的外交干预政策收效甚微，不仅引发国内民众的不满，还导致卡塔尔与周边国家爆发外交冲突，尤其是2017年6月发生断交危机。但断交危机引发的外部封锁，反过来又为卡塔尔转移国内压力提供了契机。

（一）“阿拉伯之春”与卡塔尔的机会主义外交

2011年“阿拉伯之春”在整个中东地区引发多米诺骨牌效应，突尼斯、埃及、利比亚等国政权倒台，叙利亚、也门等国陷入长期动荡。这场民众抗议浪潮也蔓延至海湾地区，巴林国内爆发针对政权的大规模抗议运动，海湾国家的政权安全受到严重威胁，王室统治受到来自民间的挑战，政权安全遂成为海湾阿拉伯君主国亟待解决的问题。^① 海合会国家内部面对“阿拉伯之春”反应不一。沙特和阿联酋倾向于维护地区现状，对抗伊朗政权以及以穆兄会为代表的政治伊斯兰力量。在土耳其的支持下，以政治伊斯兰为代表的“温和伊斯兰模式”成为阿拉伯地区改革效仿的对象，奉行伊斯兰主义的土耳其正义与发展党取得的政治和经济成就，引发了奉行保守治国理念的海湾君主国对政权安全的担忧，尤其是沙特和阿联酋与土耳其的模式之争和地缘政治竞争日益加剧。

“阿拉伯之春”爆发后，沙特和阿联酋为应对政治伊斯兰运动在地区国家的兴起，利用雄厚的资金支持相关国家国内保守伊斯兰主义运动。通过民选上台的穆兄会领导人穆尔西作为埃及首个民选政府，最终被一场受沙特支

^① Esra Çavuşoğlu, “From Rise to Crisis: The Qatari Leadership,” *Turkish Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 7, No. 1, 2020, p. 32.

持的军事政变推翻。与沙特不同，卡塔尔没有将政治伊斯兰作为政权威胁来源，反而利用“阿拉伯之春”，通过支持政治伊斯兰运动和政治反对派，对动荡和转型国家施加影响。穆兄会及其分支与卡塔尔政府长期保持良好关系，卡塔尔的君主制统治并没有受到“阿拉伯之春”的冲击，国内也没有出现要求推翻王室统治的政治反对派和大规模民众抗议浪潮。

卡塔尔在“阿拉伯之春”爆发伊始就选择了不同于沙特的外交政策立场，其机会主义外交在“阿拉伯之春”中展露无遗。为进一步提升国家影响力、转移国内压力和维护政权安全，卡塔尔对冲突和动荡国家加大了外交干预力度，同时在爆发大规模民众抗议运动的国家内部扶植代理人势力，以期在目标国实现利益最大化。

首先，哈马德上台至“阿拉伯之春”爆发，卡塔尔大力发展国内经济，吸收大量外籍移民，卡塔尔国内人口增长了一倍多，政府面临人口治理以及移民带来的社会问题。2008年后国际石油价格暴跌，对卡塔尔经济造成了一定影响。

其次，随着“阿拉伯之春”抗议浪潮蔓延至多个阿拉伯国家，沙特等海湾国家忙于应对抗议浪潮对政权的冲击。但卡塔尔政权受到的冲击十分有限，这为卡塔尔开展机会主义外交，影响地区局势，通过宣扬国内政治、人权和新闻自由以及打造国家形象提供了契机。^①

最后，2010年卡塔尔成功申办2022年世界杯举办权后，国际知名度与认可度显著上升。卡塔尔的外交野心使其利用爆发“阿拉伯之春”的国家动荡局势形成的权力真空，以“支持民主”为由积极干涉他国内政，借助半岛电视台为政治反对派和民众抗议活动宣传造势。对卡塔尔而言，这一方面有助于防止他国反对派对本国形成示范效应以危及政权安全，另一方面有利于卡外交政策与西方宣扬的民主自由理念保持一致，提升卡塔尔的国际影响力，并以此巩固同西方盟友的关系。在对利比亚的干涉获得收益后，卡塔

^① Kristian Coates Ulrichsen, *Qatar and the Arab Spring*, New York: Oxford University Press, 2014, p. 110.



尔加大了对埃及、叙利亚等动荡国的干涉力度。

但卡塔尔支持穆兄会势力和干涉地区国家内政的外交政策，遭到了周边国家的强烈不满，这导致2014年3月沙特、阿联酋、巴林作出撤回本国驻卡塔尔大使的决定，此次事件成为塔米姆掌权后卡塔尔陷入的首次外交危机，凸显了海合会内部的严重分歧。

（二）2017年断交危机与国内压力转移

2017年断交危机爆发后，卡塔尔迅速采取措施，视因受外部封锁而恶化的国内环境为调动民族主义的契机。由外部封锁导致的粮食短缺和国家安全危机促使卡塔尔加快了国家经济转型和安全多元化的步伐，利用断交危机改善与土耳其、伊朗等地区反沙特阵营成员之间的贸易关系和安全合作。

断交危机爆发前，卡塔尔政府面临诸多国内问题。首先，2011年后卡塔尔过度干预的外交政策引发了国内民众的不满，政府被指在外交上投入过多，尤其是2014年以来石油价格的走低，使得以能源经济为主的卡塔尔受到较大冲击。其次，为筹办世界杯和建设基础设施，卡塔尔外籍移民人数不断增加，国内外籍劳工问题不断遭受国际社会的批评，国内民众对于激增的外籍移民人口也颇有微词。最后，卡塔尔非王室部落借“阿拉伯之春”肆虐中东之际积极培植国外势力，扩大部落的跨境影响力。卡塔尔国内部落对王室的忠诚成为阿勒萨尼家族在维护政权安全方面十分棘手的问题。

断交危机也为卡塔尔带来了转机。外部封锁一度为卡塔尔政权带来一定的外部压力和国内危机，但凭借此前建立的地区关系网络，卡塔尔迅速建立起应对封锁带来的负面影响的机制。外部封锁还激发了卡塔尔国民的民族主义情绪，卡塔尔政府成功将国内注意力转移到同封锁国的对抗中。在此过程中，卡塔尔实现了一系列有效维护政权安全的目标。首先，外部封锁引发的人道主义危机使卡塔尔政府加快了实现粮食自给自足的步伐，减轻国内必需生活物资对进口的依赖。其次，外部威胁促使卡塔尔加快经济和安全多元化转型，突出表现为卡塔尔加强了同伊朗、土耳其的政治、经济和军事联系，

并借此大力提升国内军事能力建设。最后，民族主义情绪有效强化了卡塔尔公民和外籍移民的国家认同，一定程度上解决了国内部落认同与国家认同之间的冲突以及外籍移民问题。

结 论

卡塔尔通过支持政治伊斯兰意识形态、实践激进外交政策、重塑国家形象、强化民族主义叙事和转移国内压力等手段，成功抵御住“阿拉伯之春”、断交危机等外部威胁，解决了国内部落、移民等群体的国家认同困境，对内和对外国家行为在维护政权安全方面发挥了重要的支撑作用。

首先，在意识形态方面，卡塔尔官方支持地区政治伊斯兰运动，在国内通过宗教人士宣传阿勒萨尼家族执政的合法性，开展稳健的政治民主化改革，在满足民众政治参与需求的同时，推行迎合西方价值观的政治改革。同时，卡塔尔当局利用两次断交危机加大国内民族主义动员力度，增强卡塔尔民众和外籍移民对国家的认同感。

其次，在政府绩效方面，哈马德上台后大力发展天然气产业，提升国家财政收入。塔米姆时期，卡塔尔加快推动国内经济多元化进程。能源经济带来的可观收入通过食利体系向公民再分配，使得卡塔尔民众保持高收入。同时，卡塔尔政府积极举办各类国际赛事，加快投资国内城市建设，提升国家形象，培养民众的国家自豪感。

最后，在制度化方面，卡塔尔在 2004 年颁布永久宪法，规定埃米尔只在阿勒萨尼家族内部哈马德的后代中产生，将埃米尔产生程序合法化和制度化。同时，卡塔尔开启舒拉议会选举与市政议会选举的政治改革尝试，政府统治精英通过选举产生。这些举措在卡塔尔国内受到欢迎，在国际上为卡塔尔赢得了良好声誉。