

· 国际援助 ·

# 期望生成、信念驱动与机会介入

## ——卡塔尔对外援助的行为机制分析\*

李 意 郑兆辰

**内容提要** 对外援助是卡塔尔外交政策的重要组成部分。现有研究对卡塔尔对外援助行为的动机大多停留在政策分析层面，而基于国家行为的“期望—信念—机会”理论有助于理解卡塔尔外交政策及其对外援助行为，为国际援助研究提供了新视角。“期望—信念—机会”理论框架假定国家为单一、有限理性且逐利的行为体，3个变量的相互作用可有效驱动国家行为。卡塔尔的对外援助是上述3个变量共同导向的理性自利行为。从这一理论视角出发，在期望层面，为维护国家安全、经济发展等现实利益，卡塔尔通过对外援助应对地缘政治挑战并推动经济转型；在信念层面，为扩展区域势力并与外部大国间纵横捭阖，卡塔尔仰仗油气财富与外交传统来寻求独立自主的外交空间；在机会层面，卡塔尔把握援助需求变化，在联合国等多边框架下积极投身国际援助合作，以期提升自身国际声誉与地位。卡塔尔的对外援助具有鲜明特点且成效显著，不仅在国际社会中成功塑造了正面国际形象，在地缘政治博弈中增进了国家利益，同时还开辟了强调南南互信与社区韧性的新援助路径。这预示着一个更趋多极化的全球援助生态正在形成。尽管卡塔尔积极的对外援助政策为发展中国家带来了话语权增量，但局限性与挑战也毋庸置疑。

**关键词** 中东国际关系 对外援助 卡塔尔 “期望—信念—机会”理论行为机制

**作者简介** 李意，上海外国语大学中东研究所编审、博士生导师；郑兆辰，上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生。

\* 本文系国家社科基金后期资助项目“国际发展合作中的阿拉伯对外援助研究”（20FZZB001）的阶段性成果。

对外援助通常指“一个国家以优惠或者无偿形式向另一个国家提供资金、货物或技术等方面的援助”<sup>①</sup>，现已成为国家对外政策工具箱中的重要工具之一。21世纪以来，随着阿拉伯海湾援助国在新兴援助国中的重要地位日益凸显，其研究价值也在随之上升。<sup>②</sup> 卡塔尔作为阿拉伯海湾援助国的重要一员，自1971年宣布独立以来，在军事实力、经济总量及现代化程度等硬实力都不具备显著优势的情况下频频亮相于国际舞台，以积极的外交态势深度嵌入地区议程，使该国在地区和国际舞台上的影响力稳步上升，而这主要得益于卡塔尔的外交政策及其实践路径。卡塔尔将对外援助作为其外交政策的主要策略之一，在参与地区冲突斡旋、配合自身实力建设的同时，注重国家品牌建设的战略谋划，致力于减少冲突升级、维护地区稳定、促进国际合作与发展。<sup>③</sup> 其官方发展援助总额占国民总收入的比例长期高于0.3%，超过美国、意大利、西班牙、葡萄牙等发达国家，与经合组织发展援助委员会成员国平均水平相当。<sup>④</sup> 与其他援助国相比，卡塔尔更加重视人道主义援助和非官方渠道援助，重点支持阿拉伯—伊斯兰国家和其他发展中国家，且经济发展和对外援助并举，教育和医疗卫生占援助比例较高。从根本上看，卡塔尔的外交策略与其拥有的资源种类与数量密切相关，这是其扩大援助力度的坚实物质基础。雄厚的物质财力与灵活的外交策略助力卡塔尔运用利益杠杆向参与调

① 宋新宁、田野著：《国际政治经济学概论（第二版）》，中国人民大学出版社，2015年版，第197页。

② See Assem Dandashly and Christos Kourtelis, “The Provision of Arab Gulf Aid: The Emergence of New Donors”, *International Politics*, Vol. 60, No. 2, 2023, pp. 406–427; Beġta Paragi, *Foreign Aid in the Middle East: In Search of Peace and Democracy*, London & New York: I. B. Tauris, 2019; Khalid S. Almezaini, *The UAE and Foreign Policy: Foreign Aid, Identities and Interests*, New York: Routledge, 2012; 李意：《阿拉伯海湾国家对外援助的战略、特点与影响》，载《国际展望》2022年第1期，第135~156页；张帆：《海湾君主国对中东国家对外援助动因的发展变化》，载《西亚非洲》2016年第1期，第145~160页；陈沫：《沙特阿拉伯对外援助的特点、动因与效应》，载《西亚非洲》2021年第3期，第113~136页。

③ 吴冰冰：《卡塔尔外交政策的基本要素研究》，载《新丝路学刊》2019年第2期，第22页。

④ 卡塔尔的对外援助数据参见经合组织网站：[https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/development-co-operation-profiles\\_17afa013/full-report/component-44.html#chapter-d1e37304-45eb14f98d](https://www.oecd.org/en/publications/2023/06/development-co-operation-profiles_17afa013/full-report/component-44.html#chapter-d1e37304-45eb14f98d), 2025-02-01；经合组织发展援助委员会（OECD-DAC）捐助国数据参见联合国欧洲经济委员会（UNECE）网站：<https://w3.unece.org/SDG/en/Indicator?id=72>, 2025-02-01。联合国于1970年提出，发达国家官方发展援助占国民总收入比例应不少于0.7%，但仅有少数国家能够达到这一目标。2023年，经合组织发展援助委员会成员国平均数据为0.37%，卡塔尔为0.34%。See <https://www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.html?oeecdcontrol-c66a7d8548-var1=20006>, 2025-02-01.

解的冲突方承诺经济援助，从而有效化解冲突。得益于此，卡塔尔在苏丹、黎巴嫩、也门等国的斡旋调解行为得到冲突各方接受并屡获成功。<sup>①</sup> 在乌克兰危机爆发后，卡塔尔又从地缘政治动荡的天然气价格飙升中获益，这使得卡塔尔能够通过提供对外援助，进一步将其财富转化为政治影响力和国际声望。<sup>②</sup> 随着卡塔尔积极自主外交政策的推进，其对外援助的数量、质量和影响力均逐步提升，因而吸引了学界对其动因和效应的关注。

既有研究成果较多关注卡塔尔的外交政策及其与政治、安全动机之间的联系。从地缘政治来看，卡塔尔作为一个小国，凭借积极的外交政策在地区国家和国际社会之间寻求平衡，对外援助在很大程度上是其对外政策的有力工具，借此维护同各方势力的友好关系<sup>③</sup>，塑造地区政治格局<sup>④</sup>，保障国家安全并在阿拉伯世界发挥更积极的作用。<sup>⑤</sup> 就软实力建设而言，卡塔尔实行对外援助旨在博得国际社会的亲近感和价值认同感，从而树立和平友好的国际形象，进而达到进一步提升本国软实力的战略目标。<sup>⑥</sup> 除了政治、安全动机之外，伊斯兰团结、慈善的理念和阿拉伯文化中的价值观以及维持稳定的对外贸易均被纳入其对外援助的考量范畴。与此同时，卡塔尔较少采取“捆绑式援助”，而是通过援助开辟本国企业在受援国的市场或者投资机会。<sup>⑦</sup> 实证研究表明，卡塔尔选择援助对象受到政治亲密度、宗教关联性、发展水平以及地理距离的影响，那些与该国政治互动较多、信仰伊斯兰教、经济发展水平低、地理位置较近的国家更易得到援助。<sup>⑧</sup> 此外，也有研究涉及卡塔尔对外援助的

① 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页。

② 丁隆、李楠：《从阿富汗变局解析卡塔尔的调停外交》，载《阿拉伯世界研究》2022年第6期，第46~47页。

③ Osman Antwi – Boateng, “The Rise of Qatar as a Soft Power and the Challenges”, *European Scientific Journal*, Vol. 9, No. 31, 2013, p. 351.

④ Khaled Almezaini, “The Politics of Gulf Foreign Aid: From Survival and Solidarity to Political and Military Influence”, *Third World Quarterly*, Vol. 45, No. 15 – 16, 2024, p. 8; Assem Dandashly and Christos Kourtelis, “The Provision of Arab Gulf Aid: The Emergence of New Donors”, pp. 409 – 413.

⑤ Mohammed Nuruzzaman, “Qatar and the Arab Spring: Down the Foreign Policy Slope”, *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 8, No. 2, 2015, p. 227.

⑥ 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17页。

⑦ Fadhil Bashir and Elfaith Abdelsalam, “Qatar’s Foreign Aid Policy: Evolution, Motives and Values”, *Al – Hikmah International Journal of Islamic Studies and Human Sciences*, Vol. 4, No. 1, 2021, pp. 10 – 17.

⑧ Bulent Aras et al., “Interest, Need, or Reputation? Determinants of Qatar’s Foreign Aid”, *Foreign Policy Analysis*, Vol. 20, No. 4, 2024, pp. 1 – 21.

成效。从积极角度看，卡塔尔的对外援助有助于提高国家形象，夯实国家合法性并扮演积极有为的角色，这是卡塔尔扩大地区影响力的立足点；<sup>①</sup> 卡塔尔的援助不仅为部分贫困国家和地区民众带来切身利益，也为卡塔尔赢得良好的国际声誉和国家形象，成为其软实力建设的重要一环。<sup>②</sup> 从消极角度看，卡塔尔的对外援助并未建立在长期规划之上，而是机会主义的行为，如在中东地区与不少非国家行为体打交道，扮演着政治上特立独行者的角色，其是否能有效改善卡塔尔的外交环境尚值得长期观察；<sup>③</sup> 作为地缘政治工具的对外援助可能加剧受援国的内部分裂和失稳，<sup>④</sup> 从而导致地区动荡进一步加深。

总而言之，对外援助推动了卡塔尔在地区和国际层面与其他国家发展友好关系并进行多领域合作，提升了其国际组织中的声誉和影响力，构成了卡塔尔“小国大外交”战略中的关键抓手。这种行为机制既受到国际政治环境的影响，也与卡塔尔自身的国家利益、战略考量、文化传统等因素紧密相连。既有成果主要集中于对卡塔尔政策本身及其后果的分析，忽略了对其行为产生机制的理论解释和分析。本文基于国家行为“期望—信念—机会”的理论视角来解释卡塔尔的对外援助政策，通过分析卡塔尔对外援助的期望生成、信念驱动与机会介入，指出卡塔尔对外援助的有效性与其局限性，以期为理解其他相关国家通过对外援助维护国家利益的动因和举措提供参考。

## 一 解释国家行为机制的“期望—信念—机会”理论

关于对外援助的普遍理论，核心在于回答“国家为何进行对外援助”的动机问题。现有研究基于不同理论基底，尚未形成统一的解释框架。现实主义强调“利己”动机，认为对外援助是战略性政策行为，旨在增进国家利益，

<sup>①</sup> Ben O' Bright, "Conceptualizing the Qatari - African Foreign Policy and Economic Relations: The Case of Soft Power", *Journal of Sustainable Development Law and Policy*, Vol. 8, No. 1, 2017, pp. 73 - 74.

<sup>②</sup> Maximilian Felsch, "Qatar's Rising International Influence: A Case of Soft Power?", *Conjuntura Internacional*, Vol. 13, No. 2, 2016, p. 25; Fadhl Bashir and Elfaith Abdelsalam, "Qatar's Foreign Aid Policy: Evolution, Motives and Values", pp. 17 - 18.

<sup>③</sup> Lina Khatib, "Qatar's Foreign Policy: The Limits of Pragmatism", *International Affairs*, Vol. 89, Special SI, 2013, p. 417.

<sup>④</sup> Altea Pericoli and Federico Donelli, "Qatar's Foreign Aid and Political Strategies in the Horn of Africa: The Case of Somalia", *Global Policy*, Vol. 15, No. 1, 2024, pp. 53 - 65.

影响受援国政策，提升国际形象，<sup>①</sup>但忽略了国际人道主义和文化因素在对外援助中的影响。自由主义强调经济自由主义、民主政治和国际组织的作用，侧重资源调配和全球公共产品供给方面，但难以解释卡塔尔这类以君主政体、精英政治和资源经济为主导国家的和平外交、多边合作和对外援助战略。<sup>②</sup>建构主义关注观念和身份因素，强调国际社会中普遍道德以及人道主义文化的构建，并有助于呈现身份、价值观和信仰之于对外援助政策的影响，但较少关注不同地缘和物质禀赋带来小国之间行为能力和模式的差异。<sup>③</sup>批判理论主要关注政府开发援助提供国在既有经济格局下的权力不平等，较少关注发展中国家和新兴援助国的援助动机。<sup>④</sup>尽管发达国家和发展中国家提供对外援助的动机、倾向和手段有一定的共性，但在具体政策构建、谋划和实施方面又存在一定的差异。总体而言，现有理论难以全面解释不同国家援助行为的差异，需构建更全面的机制性框架。在社会学的语境之下，机制性解释主要关注诱发社会主体变化的因素，通过发现和验证基于某些行为和主体总是导致某个社会现象的机制，以此作为工具来对现象的成因进行解释。<sup>⑤</sup>在本文的理论视阈中，国家行为自发产生的逻辑及其受影响机制被置于核心地位。由此，本文将借助分析社会学的视角，引入“期望—信念—机会”理论对国家行为进行机制性阐释。

### （一）“期望—信念—机会”理论的基本假设

首先，国际关系的行为理论应假定国家为单一行为体。在国际政治研究领域，将国家看作单一行为体具有一定的合理性基础。从国际关系的宏观视角出发，国家在国际舞台上往往呈现出一种整体性的行为逻辑。亚历山大·温特（Alexander Wendt）认为，国家是一种有意图的行为体，具有自我意识。国际关系宏观理论建构的前提是把国家看作毋庸置疑的单一行为主体，它具

<sup>①</sup> Steven W. Hook, *National Interest and Foreign Aid*, London: Lynne Rienner Publishers, 1995, pp. 14–16; Hans Morgenthau, “A Political Theory of Foreign Aid”, *The American Political Science Review*, Vol. 56, No. 2, 1962, pp. 301–309.

<sup>②</sup> Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago: The University of Chicago Press, 2007, pp. 3–4.

<sup>③</sup> Abdelraouf Mostafa Galal, “External Behavior of Small States in Light of Theories of International Relations”, *Review of Economics and Political Science*, Vol. 5, No. 1, 2020, pp. 40–53.

<sup>④</sup> Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, p. 3.

<sup>⑤</sup> [瑞典]彼得·赫斯特洛姆著：《解析社会：分析社会学原理》，陈云松等译，南京大学出版社，2010年版，第27~28页。

有本体地位与团体施动结构。<sup>①</sup> 国家具有明确的主权边界，其外交政策与对外行为通常是以国家整体的名义和利益为导向而开展的。国内各种政治势力、社会团体和个体的多元诉求在一定程度上被整合到国家的总体决策框架之下，对外展现出相对一致的立场和行为模式，这使得在许多国际互动情境中，将国家视为单一行为体能够简化分析的复杂性，便于从宏观层面把握国际关系的动态演进。国家作为核心主体，国家行为则作为核心行为，导致了待解释的国际社会层面的现象，形成了互动结构和行为结果的网络和循环。

其次，国家是基于有限理性的行为者。国家的决策过程受到诸多因素的制约和干扰，导致其难以实现完全意义上的理性选择。一方面，国内政治结构中的权力制衡与利益博弈会影响国家决策的理性程度。不同政治派别、利益集团之间的分歧与竞争可能使国家政策在制定过程中出现摇摆不定、前后矛盾的情况，难以始终如一地遵循纯粹理性的利益最大化路径。另一方面，信息的不完全性和不确定性也是国家难以完全理性的关键因素。在国际事务中，国家面临着海量且复杂多变的信息，获取、处理和分析这些信息的能力存在局限性，难以做到对所有相关因素的精准把握。但是，国家依然能够形成一套整合各渠道信息和各方利益诉求且在当时看来合乎理性的行为方案，并加以实施。<sup>②</sup>

最后，国家总是遵循一个永远追求自身不同层次客观利益的底层逻辑，并“享受”任何条件允许的自利行为。需求层次理论对于理解国家需求及其利益生成有着一定参考意义。<sup>③</sup> 没有任何一个国家不期望自身利益的维护和增进。第一个层次是安全和生存需求，这是任何一个国家都必须追求的利益。第二个层次是国家的发展需求，再具体一些是国家的经济发展需求。除了必需的安全生存和经济发展外，国家还会追求更高层次的影响力、归属感、尊重等需求。因此，国家在理性层面上倾向于能够实现更多需求的行为，同时，这些行为不能脱离物质基础、体系状态以及意外事件等客观条件。行为或许会产生预期的或者非预期的后果，但基于有限理性，国家不可能判断到所有

---

① [美国] 亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，秦亚青译，上海人民出版社，2014年版，第194~195页、第212~218页。

② See Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Relations (New Edition)*, Princeton: Princeton University Press, 2017. 该研究从认知偏误的角度解释了不同国家行为为什么不是一致的，以及为何不能总是做出对自己利益最好的行为。

③ 高飞、肖玟：《需求层次理论及其对外交决策研究的启示》，载《国际论坛》2010年第1期，第51~56页。

产生的后果。因为系统中变量的互动是非线性的、非对称的，甚至是跳跃的。<sup>①</sup> 尽管如此，国家依然有从互动及其后果中学习并调适自身行为的能力。同时，如何将具体的国际政治实践与这些客观利益相匹配，形成具体的主观利益，则取决于国家自身的观念建构。<sup>②</sup> 如果战略行为出现了国家一开始并未预料到的有利结果，国家则倾向于继续该行为，从而扩大可能的自利增益。

## （二）基于“期望—信念—机会”理论的国家行为

以上述基本假设为基础，本文引入瑞典社会学家赫斯特洛姆提出的“期望—信念—机会”理论，借以解释国家行为。在其研究语境中，“行为”是一种有目的的活动。其核心在于3个变量：期望、信念和机会，这三者是行为者付诸行为的最直接原因。<sup>③</sup> 在温特看来，期望和信念以及二者之间关系，是“弱式物质主义”中的重要方面。<sup>④</sup> 国家行为的“期望—信念—机会”理论在二者基础上解释了国家行为产生以及行为趋同性的基本框架。

期望作为驱动国家行为的核心动机，可定义为国家对于特定事态发生或维持的意愿集合，其内涵可从防御性与进取性双重维度解释。防御性期望体现为国家维护既得利益的消极诉求，包括保障安全态势、主权完整、发展成果及国际影响力不受侵蚀，本质上是对现有利益稳定性的风险规避；而进取性期望则表现为国家主动拓展利益的积极诉求，无论规模大小，均存在通过外交手段提升战略收益的内在动力，这一维度揭示了国家行为总是追求利益增加的根本逻辑。值得注意的是，国家期望虽最终外化为宏观政策结果（如对外援助或军事部署），但其具体形态往往受国内决策机制的微观博弈所塑造——利益集团角力、官僚体系运作或公众舆论压力均可能重塑国家期望的优先级与实现路径。因此，研究者也需兼顾结果导向与过程追踪的双重视角。

信念的内涵包含3项内容。首先是对于国家所处实际状态和能力的理解，如对于自身国家禀赋、安全状态或者经济状态的评估。国家所处的状态（如安全是否受到威胁、经济发展是否乐观、国际声誉的好坏等）很大程度上为

---

① Robert Jervis, *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton: Princeton University Press, 1997, pp. 34 - 39.

② [美国] 亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，第127页。

③ [瑞典] 彼得·赫斯特洛姆著：《解析社会：分析社会学原理》，第40~41页。

④ [美国] 亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，第115~127页。

一国的行为选择划定了边界。这随即衍生出第二种和第三种信念内容，即对于行为可选项的信念以及行为后果的信念。国家的禀赋在很大程度上决定了国家的信念基础。一个没有国力依托或者利基（niche）优势的小国，很难在国际体系中发挥至关重要的影响力。在有一定的禀赋支撑的基础上，国家才可以将特定的政策手段作为选项，如作为强制力的军事威慑或打击、经济胁迫或制裁等，或者作为自身发展手段的资源出口、承接产业转移等。对于这些行为可能产生后果的判断，也会影响国家的信念。一国政策过于冒进或畏首畏尾，都是国家信念受到相应变量影响并进行有限理性决策的反映。<sup>①</sup>

机会作为行动的背景，独立于国家的期望和信念，是国家在国际互动中可以识别并利用的潜在战略选项。机会意味着国际社会中出现的事件或者状态，为国家提供了可以行为的客观条件。机会和信念是相互交织的，当一个机会被感知后，国家可以通过对于自身信念的调整来选择利用或者不利用这一机会。如果一种行为符合国家的期望（自利），同时自身信念和外部机会都齐备，国家进行特定行为的信念将会增强，并倾向于付诸行为。3个变量对于行为缺一不可。一方面，一国的行为在国际社会中构成了与其他国家的互动，这种互动改变了外部因素对于信念和机会的调整。另一方面，其行为后果可以调整国家自身的期望与信念，从而增强或者减弱国家对于一种行为的认同。因此，哪怕是面对同一情况下，国家出于期望、信念和机会的行为表现都会产生显著的差异。图1展示了国家行为“期望—信念—机会”的基本机制。

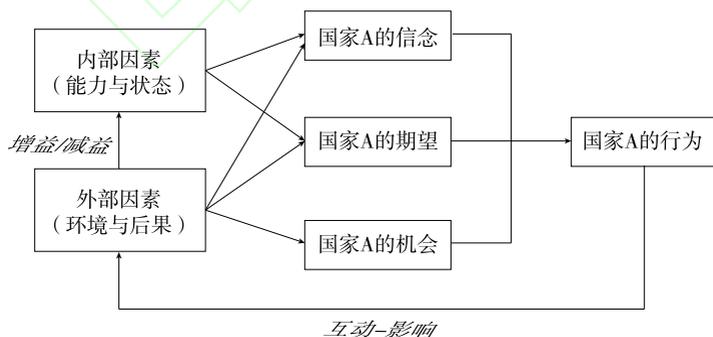


图1 国家行为“期望—信念—机会”理论的基础模型

资料来源：作者自制。

<sup>①</sup> 有关“信念”的定义，参见[瑞典]彼得·赫斯特洛姆著：《解析社会：分析社会学原理》，第41页。

### （三）“期望—信念—机会”3个变量的调节机制

期望、信念和机会3个变量并非一成不变，而是随着短期或者长期的条件变化处在随时调整之中。特别是受到国际互动影响，国家会对于其进行评估和调整，进而评估其政策手段的有效性。这是对于特定行为可行性、价值判断和意义的内化过程。从建构主义视角来看，对于特定行为、行动后果及其意义这三者的内化有3种等级，即受到强迫的内化、出于利己的内化以及基于合法性的内化。<sup>①</sup> 在国际关系的无政府状态实践中，一个国际体系中可以同时存在这3种内化，从而对不同的国家行为造成影响。理性自利在其中扮演核心的角色，国家的任何行为都可以被认为是趋向于理性自利的。其核心在于对期望、信念和机会的塑造机制，3种调节机制在行为的内化过程中发挥作用。

第一种是期望调节机制。国际社会互动会调整国家的期望。国际社会文化改变特定外交政策的社会建构意义，可以将诸如对外援助等一些行为塑造为正面的、符合国际社会公益的行为，从而让国家更倾向于通过这些对外政策塑造在国际社会中“负责任”的形象。从建构主义视角来看，主体间的知识、观念、规范以及认同等非物质因素在国际关系中具有极为关键的影响力，它们共同塑造了国家对于特定行为的认知与期望。当这些非物质因素被制度化后，便成为国际实践的指导。<sup>②</sup> 因此，国际关系中对于特定行为意义的建构，影响了国家的期望，使得国家基于自身利益将该行为纳入外交决策中。以对外援助为例，国家既可以享受到它在建构层面上的积极意义对于其的利好，如提升国际声望、增强自身软实力等观念意义上的好处，也可以享受到客观上带来的其他利益，如加强地缘政治安全、扩大贸易规模等物质层面的好处。

第二种是信念调节机制。国家信念受到3种因素的调节。一是学习和参考其他国家行为及其结果的调节。一国相信，特定行为是一个有效的政策工具，首先是因为其他国家同样在使用这一行为来满足自身需求并获得了成功。<sup>③</sup> 通过对其他国家行为及其结果的观察和学习，一国可以调整自身采取某

① [美国] 亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，第278~279页。

② Emanuel Adler, “Constructivism in International Relations: Sources, Contributions, and Debates”, in Walter Carlsnaes et al., *Handbook of International Relations*, Los Angeles: SAGE, 2013, p. 123.

③ 温特对这一点亦有论述，参见 [美国] 亚历山大·温特著：《国际政治的社会理论》，第218~220页。

种行为或者手段的信念，如果该国观察到其他国家通过某种行为可以获得某种好处，那么这种手段至少是有效的。二是来自自身行为在国际层面上互动后所产生后果的调节。做出一种行为之前，一国应该有一定的预期结果，这些预期结果一般来说都是正面的，包括带来的短期收益和长远收益，否则该国不会选择做出这个行为。如果与该国的预期相符，那么其继续这项行为的信念将会被强化；反之，如果带来了非预期的负面结果，则应调整自身政策以免继续受损。<sup>①</sup>三是来自外部压力强制要求的调节。在这种情况下，一国受到外部强制的压力，以其部分利益作为威胁并强迫该国进行某种行为。在理性自利的基础上，该国如果不遵循这一行为，那么其部分核心利益将会受损；而选择服从即使没有获得太多收益，但在当下也不会造成损失。

第三种是机会调节机制。特定政策是否成行，一定程度上取决于实施的机会窗口和机会环境的存续变化。在国际关系研究中，“机会窗口”一般是指一个国家相对于对手拥有显著军事优势的时期。在这种情况下，一方可能认为自己有能力发动战争并取得胜利，或者通过采取更“冒险”的外交政策来利用这种优势，因此也可以将其称为“脆弱窗口”。<sup>②</sup>在本文的语境下，机会并非仅仅覆盖在安全语境中，而是涵纳了广义上一个国家在对外政策上所能进行的各种行为的可行性。相比较而言，机会窗口是在短期内采取行为的有利条件，而机会环境则是较长的一段时间内，国际环境、结构稳定性、国际社会文化等相对稳定的背景所创造出的条件。例如，一些突发变量会产生对外援助的机会，内战、自然灾害等带来的人道主义危机，可以成为提供即时对外援助的窗口，在客观上为实施对外援助提供了舞台。从机会环境的角度来看，国际政治的阶段性特征和社会化演进，是影响特定国家行为可行性和价值判断的关键因素。一种行为具有合法性而被内化的时候，国家会认为这种行为具有物质或声誉方面的正面效应，进而广泛认同并实施这种行为及其规范。相反，如果机会环境不具备实施某一行为的可行性、合法性，那么国

---

<sup>①</sup> 需要注意的是，对于国家来说，何为可承受的负面结果依然没有一个较为清晰的标准。一项政策的结束可能不是由物质成本导致，而是由于其他不可预料或者难以量化的原因，例如反战思潮、政治崩溃或者其他意外事件。从实践上来看，部分情况下，国家可能落入沉没成本谬误（the sunk cost fallacy），错误地认为既有行为是合理的并持续投入，最终会受到无法挽回的损失，因而进入了非理性决策的误区中。

<sup>②</sup> Richard N. Lebow, “Windows of Opportunity: Do States Jump Through Them?”, *International Security*, Vol. 9, No. 1, 1984, pp. 147 - 186.

家也不会选择内化这种行为及其规范。

## 二 卡塔尔对外援助行为机制的关键维度

2011年以来,卡塔尔在一系列地区事件中表现出的积极进取的外交政策冲击了传统国际关系理论对于小国结构性地位的理解,对于“小国倾向于采取防御性的追随行为来保证其独立和生存”的理论假设提出了挑战。<sup>①</sup>特别是以对外援助作为工具,卡塔尔在国际舞台上展示出的外交行动引发国际社会关注。从“期望—信念—机会”理论的“期望”“信念”和“机会”3个关键维度,可解析卡塔尔对外援助行为背后的驱动因素与行为机制,从而分别反映3个变量对于卡塔尔对外援助行为的塑造作用。

### (一) 期望生成:国家利益至上的务实主义

对外援助是卡塔尔“小国大外交”战略的重要内容,是卡塔尔政府全盘考虑自身政治、经济发展需要以及地缘政治利益后作出的战略选择。随着中东地区局势日趋复杂化,安全关切、现实利益诉求进一步凸显,卡塔尔的对外援助多被用来应对不断变化且日益严峻的地缘政治挑战,尤其是危机频繁爆发带来的地区领导力争夺等方面。<sup>②</sup>

在国家安全期望方面,卡塔尔体现出较为明显的理性主义和务实主义特征。相较民族、宗教、意识形态等因素,其自身国家利益毫无疑问是第一位的。<sup>③</sup>卡塔尔地处地缘政治复杂的中东地区,周边冲突频发,与沙特等国关系时有波动,国家安全面临诸多挑战,如地区冲突外溢风险、恐怖主义威胁等,促使卡塔尔期望通过对外援助维持周边稳定,构建安全缓冲地带。如何在域内外势力错综复杂的矛盾与冲突中寻找卡塔尔生存发展的机会,最大化地维护和实现自身核心利益,是卡塔尔外交实践的主要目标。1995年政变后,谢赫哈马德·阿勒萨尼领导卡塔尔实施新的独立外交政策,其显著变化包括:批准在多哈开设以色列贸易代表处、加强与伊朗的关系、恢复与伊拉克的关

<sup>①</sup> Marwan Kaban, “Actors, Structures and Qatari Foreign Policy”, *Al - Muntaha*, Vol. 2, No. 2, 2019, pp. 68 - 70.

<sup>②</sup> 张帆:《海湾君主国对中东国家对外援助动因的发展变化》,第37页。

<sup>③</sup> Lina Khatib, “Qatar’s Foreign Policy: The Limits of Pragmatism”, *International Affairs*, Vol. 89, No. 2, 2013, pp. 417 - 431.

系以及进一步加强与美国的关系。<sup>①</sup> 维护国际关系区域体系与卡塔尔的安全最大化目标是一致的。<sup>②</sup> 一方面,对于以国家主权作为国际法主要原则的区域制度的维护,确保了这个小国的安全关切。另一方面,维护地区力量平衡的现状对于卡塔尔的生存至关重要。在地理上面临沙特、伊朗等地区大国的挤压,小国的安全危机不断强化,这使得卡塔尔必须采取追随、对冲等策略去对抗这些影响。<sup>③</sup> 2011年阿拉伯剧变后,中东冲突国家内部的权力真空吸引了海湾诸势力在此争夺权力。卡塔尔不仅在绝大部分冲突发生国进行商业投资,而且通过直接提供金融援助的方式给予冲突方以暂停冲突,从而尽可能地为国家发展塑造稳定的周边环境。<sup>④</sup>

在经济发展期望方面,卡塔尔谋求摆脱单一经济结构束缚、实现可持续发展,期望借对外援助拓展海外市场、强化与外国经济联系。以“2030年国家愿景”<sup>⑤</sup>为指引,卡塔尔为自身能源产业转型寻找新机遇、培育新兴产业国际合作土壤,致力于构建更具活力、多元化、知识驱动且可持续发展、由私营部门主导的经济增长架构。<sup>⑥</sup> 2011年以来,卡塔尔制定了两项国家五年发展计划(2011~2016年和2018~2022年),旨在将卡塔尔建设成海湾地区的教育和医疗中心,媲美迪拜的金融和商业中心。同时,使非能源产业成为带动国民经济增长的主要力量,实现经济多元化发展。为实现以上发展目标,卡塔尔需要依靠人力发展、社会发展、经济发展和环境发展这四大支柱,即利用国家财富为国民打造一个可持续、发达、具备国际竞争力且能保持阿拉伯—伊斯兰特性的经济体。2024年1月,卡塔尔启动了第三阶段国家发展战略(2024~2030年),继续进行经济结构改革,建设开放灵活的经济结构,并保障合理且可持续的经济增长。

---

① Saoud Al-Eshaq and Amjed Rasheed, “The ‘David’ in a Divided Gulf: Qatar’s Foreign Policy and the 2017 Gulf Crisis”, *Middle East Policy*, Vol. 29, No. 2, 2022, p. 35.

② Minich Ruslan, “Conflict Mediation: The Qatari Experience”, *History and Politics*, Vol. 21, No. 14, 2015, p. 122.

③ Marwan Kabalan, “Actors, Structures and Qatari Foreign Policy”, pp. 78–80.

④ Nouf Aljassar and Beth Rosenson, “The US Impact on Qatar’s Foreign Policy During the Gulf Crisis”, *Middle East Policy*, Vol. 29, No. 4, 2022, pp. 77–79.

⑤ 2008年6月,埃米尔哈马德颁布第44号埃米尔令,批准卡塔尔“2030年国家愿景”规划,旨在加快改善国民生活水平和质量,保持经济稳步增长,重视环保、教育和卫生领域的投入,最终将卡塔尔建设成为可持续发展的发达国家。

⑥ Chandana Kularatne et al., “From Hydro Carbon to Hightech: Mapping the Economic Transformation of Qatar”, *IMF Selected Issues Papers*, Feb. 2024.

在国际声誉期望方面，卡塔尔秉持提升国际话语权与影响力的诉求，凭借积极的外交姿态活跃于国际舞台，致力于打造自身国家品牌。<sup>①</sup>很少有国家比卡塔尔更重视形象塑造的重要性并为此积累相关经验。<sup>②</sup>为此，卡塔尔将自己打造成“国际社会积极和负责任的成员，树立一个通过政治、经济、发展和人道主义举措为国际和平与安全做出贡献的形象”<sup>③</sup>。一方面，卡塔尔以“诚实中间人”形象自居，通过大量援助积极开展外交斡旋，以期得到国际社会的赞誉和信赖。另一方面，卡塔尔与联合国等多边机构的集体行动相协调，长期捐助联合国各机构和实体，支持各类全球发展项目和人道主义援助倡议，努力塑造积极友好的国家形象，以此提升国际话语权。良好的国际声誉具有溢出效应，可以进一步反哺卡塔尔的国家安全和经济发展。这不仅使得卡塔尔与周边国家、域外大国及国际组织建立起广泛且多元的外交关系，有效缓冲可能针对自身的地缘政治压力，同时也在经济方面吸引来自全球各地的广泛投资，为卡塔尔的经济多元化发展注入持续动力。

## （二）信念驱动：基于物质财富的外交能量

由于在宗教影响力、军事实力和联盟号召力方面无法与沙特、阿联酋等国相匹敌，卡塔尔将信念根基厚植于独特的物质基础与外交传统上。

在物质基础方面，石油和天然气资源是该国的主要经济引擎和政府收入来源，为卡塔尔政府提供了维持积极、独立外交政策的财政能力。卡塔尔已探明的石油储量超过 250 亿桶，天然气储量超过 25 万亿立方米，均位于世界前列。尽管石油和天然气占主导地位，但卡塔尔在加强制造业、建筑业和金融服务业等非石油部门方面取得了显著进展，导致非石油产业近年来稳步上升至经济总量的一半以上。2023 年，卡塔尔人口约为 310 万，国内生产总值达 2 130 亿美元，人均国内生产总值为 69 542 美元，是世界上富有的国家之一。<sup>④</sup>雄厚油气财富作为卡塔尔坚实的经济后盾，为提高国内政治凝聚力，对

---

<sup>①</sup> Nawaf Al - Tamimi et al., *Qatar's Nation Branding and Soft Power: Exploring the Effects on National Identity and International Stance*, Cham: Springer Nature, 2023, pp. 57 - 88.

<sup>②</sup> JE Peterson, "Qatar and the World: Branding for a Micro - State", *Middle East Journal*, Vol. 60, No. 4, 2006, p. 746.

<sup>③</sup> Ministry of Foreign Affairs (The State of Qatar), "International Partnerships", <https://www.mofa.gov.qa/en/foreign-policy/international-cooperation/international-partnerships>, 2023 - 09 - 15.

<sup>④</sup> World Bank, "Qatar MPO", October 2024, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/65cf93926fdb3ea23b72f277fc249a72-0500042021/related/mpo-qat.pdf>, 2024 - 12 - 07.

外实施“胡萝卜外交”（Carrot Diplomacy）提供了保障。<sup>①</sup> 在国内政治方面，由于经济收入较高，卡塔尔国民对于现状的满意度非常高。王室的执政合法性在高绩效保障下得以长期稳定。沙特等国的封锁不仅没有使得卡塔尔向其屈服或内部生变，反而加强了其国内政治凝聚力。<sup>②</sup> 与此同时，充足资金保障了援助规模与持续性，可迅速调配资源应对紧急人道危机或支持长期发展项目，如对叙利亚、加沙等地人道主义援助，及对多国基础设施、教育、医疗援助，彰显其以经济实力为后盾的行动意志。卡塔尔在地区以及全球层面上所发挥的作用越强，就越倾向于扩大其斡旋外交和援助力度，并使之变得更为组织化和结构化，最终推动二者成为国家软实力布局的重要一环。<sup>③</sup>

在外交传统层面，卡塔尔政府长期奉行和平中立的外交政策，以经济实力为基底，建设多元化的国际关系网络，在复杂国际局势中积累了丰富的斡旋协调经验，通过有效介入国际事务并发挥建设性作用，催生出外交行动自信。卡塔尔政府于 2004 年颁布的卡塔尔《宪法》中，“巩固国际和平和安全、实施外交斡旋”被置于基本原则的位置。它作为卡塔尔的一项基本国策，为该国之后长时期的对外政策定下了基调。<sup>④</sup> 加之卡塔尔决策圈相对集中化、精英化，较少受到国内政治的掣肘，能够保持长远视野和高稳定性。<sup>⑤</sup> 其外交政策执行同时具备长期主义和积极进取的特点。一方面，在地区问题中，卡塔尔将自身经济金融实力转化为软实力，在危机各方之间牵线搭桥，树立起一个有效调停者的正面角色。<sup>⑥</sup> 在推动也门内战停火、黎巴嫩和平进程、苏丹达尔富尔问题、非洲之角问题以及阿富汗问题政治解决的努力中，卡塔尔以政治、经济关系网络为桥梁，促进各方对话合作，成为地区稳定的重要推动力量，

---

① “胡萝卜外交”指卡塔尔利用其财政实力，通过发展和人道主义援助等经济激励措施来在冲突斡旋中促进和平的外交策略。See Osman Antwi-Boateng, “The Rise of Qatar as a Soft Power and the Challenges”, *European Scientific Journal*, Vol. 9, No. 10, 2013, p. 44.

② Bertelsmann Stiftung's Transformation Index, “Qatar Country Report 2024”, p. 15, [https://bti-project.org/content/en/downloads/reports/country\\_report\\_2024\\_QAT.pdf](https://bti-project.org/content/en/downloads/reports/country_report_2024_QAT.pdf), 2024-12-27.

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. 46.

④ 参见卡塔尔政府网站：[https://www.gco.gov.qa/wp-content/uploads/2024/12/permanent\\_constitution\\_state\\_qatar\\_en.pdf](https://www.gco.gov.qa/wp-content/uploads/2024/12/permanent_constitution_state_qatar_en.pdf), 2024-12-08。

⑤ Ignacio Álvarez-Ossorio and Leticia Rodríguez García, “The Foreign Policy of Qatar: From a Mediating Role to an Active One”, *Revista Española de Ciencia Política*, No. 56, 2021, pp. 106-107.

⑥ Aaoud Al-Eshaq and Amjed Rasheed, “The ‘David’ in a Divided Gulf: Qatar’s Foreign Policy and the 2017 Gulf Crisis”, *Middle East Policy*, Vol. 29, No. 2, 2022, pp. 36-37.

稳固其在外交博弈中积极作为的信念，坚信可借斡旋与援助实现多元外交目标、维护国际秩序与和平稳定。这一外交策略有助于卡塔尔避免偏袒任何一方，从而保持其“中立者”和“众人之友”形象，进而得以将其转化为更广泛的影响力，也一定程度上缓和了中东国家的政治矛盾和地区安全局势，为塑造“小国大外交”的典型形象夯实了基础。另一方面，卡塔尔的外交政策在很大程度上依凭域内外大国的力量格局纵横捭阖，为了在复杂的地区环境中保持其外交自主性与战略独立性，积极寻求在区域大国和外部霸权之间的平衡。一是积极与美国靠拢，主动承接美国在中东地区的军事存在，将自己打造成为战略支点之一。1996年，卡塔尔耗资10亿美元兴建了乌代德空军基地（Al Udeid Air Base）。作为美军在中东最大的军事基地，卡塔尔支持了美军21世纪在中东地区发动的主要军事行动，对于美国在中东的存在至关重要。<sup>①</sup>因此，在2017年海湾危机爆发后，美国出于维持其军事存在的考虑，并未完全站在“四国集团”一边。二是拓展与区域国家的深度合作。2013年以来，卡塔尔与沙特、阿联酋等海合会国家之间多次发生外交争端与政治冲突，后两国曾一度与卡塔尔断交并对其进行海陆空全方位封锁，导致卡塔尔不得不寻求通过增强与土耳其、伊朗等国的联系，形成一个有利的制衡力量。这一策略不仅有效抵消了来自邻国的压力，同时也提升了卡塔尔在地区事务中的主动权，使其能够在多方利益博弈中争取到更多的外交空间与支持。

总而言之，卡塔尔的外交实践塑造了一种正向反馈机制，具有显著的“成功案例”效应，提升了其国际声誉和话语权，为其积累了丰富的国际关系网络和资源，同时增强了其国内政治合法性和可持续性，深化了其持续实施对外援助等积极外交政策的“信念”。

### （三）机会介入：适时而为的行动窗口识别

从机会环境视角审视，全球治理需求的日益增长和对外援助建构的意义变迁，在国际社会这一宏观层面为卡塔尔对外援助创造了积极的话语环境与介入机会。在全球治理需求日益增长、国际社会呼吁新兴国家参与的背景下，具备雄厚物质基础的卡塔尔借此机遇在联合国框架下积极投身国际援助合作，协同多边组织开展项目，借势提升国际声誉与地位。如在联合国可持续发展

---

<sup>①</sup> Joe Macaron, “What’s at Stake for the United States in the GCC Crisis?”, Arab Center Washington DC, Jun. 8, 2017, <https://arabcenterdc.org/resource/stakes-us-gcc-crisis>, 2024-12-08.

目标框架内，卡塔尔积极为发展中国家提供援助，推动全球减贫、教育普及、医疗改善等事业，在国际合作中不断展现实力并拓展外交空间，其援助资金主要投向基础设施、教育、医疗和就业培训等方面，以帮助当地社会可持续发展，使贫困人口提升自身能力，实现长期脱贫。通过与多边组织和民间社会组织进行合作，为优化受援国的经济环境提供必要的能源支持和资金援助。这些援助项目涉及面广且多有助于优化受援国的当地资源，不仅有效利用投资收益加强基础设施建设，而且推动了当地就业。如在摩洛哥，卡塔尔政府的发展援助项目涉及卫生、社会住房、高等教育、环境与可持续发展以及渔业等多个领域。其中，卫生部门的计划包括建造、翻新和向摩洛哥 9 个地区的 16 家医院提供技术和设备，为维护社区的健康和福祉而努力；可持续发展和渔业计划包括恢复社区农业，种植果树，建设农业综合体，采购机械，为农民提供培训和销售服务。这些项目改善了当地多个渔民港口的营商环境，为超过 4.5 万名渔民创造了就业机会；社会住房项目与高等教育项目同步向贫困社区倾斜，新建的多所公立大学和礼堂为当地居民创造了更加舒适的环境。<sup>①</sup>

从机会窗口视角观察，中东地区冲突连绵，引发人道主义危机，社会发展困境频现。基于伊斯兰教的身份与文化认同，卡塔尔成为中东地区人道主义援助的主要提供方。面对重大的自然灾害，卡塔尔迅速响应并提供援助，为当地民众供给紧急人道物资、助力战后重建规划，借地区乱局转化为外交拓展与国家形象提升之“机”，强化与地区国家关系并将地区困境有效转化为外交机遇。中东剧变后，海湾援助国的援助资金主要用于支持友好政权和势力。卡塔尔加强了对埃及穆兄会（穆尔西）政权的援助，对于加沙和约旦河西岸同盟政治势力（哈马斯等）的援助，以及在苏丹达尔富尔地区的人道主义援助。2017 年后，卡塔尔更多地通过多边渠道与联合国系统进行人道主义援助，以此强化其透明的、负责任的捐助者形象。<sup>②</sup> 如在也门因长期内战引发人道主义危机后，卡塔尔在 2013 ~ 2020 年间向也门提供了 1.95 亿美元发展援助，联合国框架下的联合国儿童基金会、联合国人口基金和联合国人居署等

<sup>①</sup> “Qatar Grant for Various Developmental Projects in Morocco”, *Qatar Fund for Development*, June 18, 2018, Annual Report 2017, pp. 29 – 30.

<sup>②</sup> Federico Donelli and Altea Pericoli, “Foreign Aid, Identities and Interests: Qatar and the UAE in Sudan”, *The International Spectator*, November, 2024, p. 19.

机构均得到了从 200 万至 1 000 万美元不等的资金支持，用于也门的人道主义支持行动。<sup>①</sup> 从表 1 可以看出 2022 年卡塔尔官方发展援助分配前十位的国家或地区相关情况。数据显示，卡塔尔的主要援助对象是信奉伊斯兰教的国家或地区；同时，援助接收方往往面临着长期的或者紧急的人道主义危机，卡塔尔可以根据政治联系、受援需求、国际道义和宗教义务进行援助分配。在诸如索马里、马里和阿富汗等其他援助国影响力出现真空或者多国正在争夺政治影响力的地区，卡塔尔可以通过援助对当地政治势力加以影响，其资金分配更多地分配给友好势力。<sup>②</sup> 此外，其他非伊斯兰教国家和地区出现重大灾难时，卡塔尔也提供及时的人道主义救助，如 2007 年美国“卡特里娜”飓风灾害、2010 年海地地震灾害、2011 年日本地震灾害、2013 年菲律宾“海燕”台风灾害、2015 年尼泊尔地震灾害等。这些援助行动在客观上增强了卡塔尔与这些国家的友好关系，并进一步树立起卡塔尔在国际社会中的正面国家品牌与国际声誉。

表 1 2022 年卡塔尔官方发展援助分配前十位的国家或地区及其状态

援助流向	受援方性质	受援方特殊状态	援助金额 (百万美元)
约旦河西岸和加沙地区	伊斯兰国家的区域	人道主义危机（长期被封锁）	386
也门	伊斯兰国家	人道主义危机（长期内战）	52.4
黎巴嫩	伊斯兰国家	人道主义危机（政府失效、经济崩溃）	36.9
索马里	伊斯兰国家	人道主义危机（长期政治分裂、干旱）	27
吉布提	伊斯兰国家	/	19.9
叙利亚	伊斯兰国家	人道主义危机（长期内战）	18.3
苏丹	伊斯兰国家	政治失序	11.7
巴基斯坦	伊斯兰国家	人道主义危机（特大洪灾）	11.3
阿富汗	伊斯兰国家	塔利班政权过渡期	10.4

① “The State of Qatar Affirms Continued Support to Yemeni People to Overcome Humanitarian Difficulties”, Ministry of Foreign Affairs (Qatar), March 1, 2024, <https://mofa.gov.qa/en/qatar/latest-articles/latest-news/details/1442/07/17/the-state-of-qatar-affirms-continued-support-to-yemeni-people-to-overcome-humanitarian-difficulties>, 2024-12-14.

② Altea Pericoli and Federico Donelli, “Qatar’s Foreign Aid and Political Strategies in the Horn of Africa: The Case of Somalia”, pp. 58-62.

(续表)

援助流向	受援方性质	受援方特殊状态	援助金额 (百万美元)
马里	伊斯兰国家	西方国家终止援助	8.1

资料来源：参见经合组织网站：[https://www.oecd-ilibrary.org/sites/32d62def-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&\\_csp\\_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContenttype=chapter](https://www.oecd-ilibrary.org/sites/32d62def-en/index.html?itemId=/content/component/5e331623-en&_csp_=b14d4f60505d057b456dd1730d8fcea3&itemIGO=oecd&itemContenttype=chapter), 2025-01-22。

### 三 卡塔尔对外援助的增益与隐忧

国家行为的“期望—信念—机会”框架是一个不断循环的模型。国家在进行一项行为的进程中会不断根据互动的结果来调整自身行为的取向。如果对外援助在国际互动结果中成效显著，那么，卡塔尔将倾向于继续这一行为，甚至加大投入以获取更大收益；如果对外援助在国际互动结果中成效有限甚至呈现负面结果，那么，卡塔尔则有可能部分停止或减少援助行为。就当前状态而言，对外援助为卡塔尔实现对外政策目标、增进国家利益保驾护航的同时，也暴露出其为追求短期收益和效用最大化而导致的政策局限性。

#### (一) 增益：对外援助增进软实力与国家利益

权力需要通过特定的转换策略才能被传达和表达。对外援助行为作为一种外交政策工具，与软实力息息相关，有形的权力资源（即经济力量）得以通过有效利他的形式进行转换。通过软硬实力（主要是软实力）塑造认知，即形成对特定对象思想、信仰的改变，或者形塑其偏好和评价。援助国所追求的并非仅仅是短期的物质回报，而是无形的权力增益，即通过正向塑造对方的认知、情绪和评价，在个体、群体和国家观念层面上产生持久且深刻的影响。<sup>①</sup>从国家期望的角度来看，对外援助行为既是国家积极追求自身利益的表现，也是国家期望通过软实力塑造国际环境的具体实践。对外援助与其他公共外交手段（如媒体宣传、民间外交等）相结合，塑造受援国国内积极的态度，形成对援助者的感激氛围，甚至传递援助国所想要表达的价值观和意

<sup>①</sup> Li Ji, “Measuring Soft Power”, in Naren J. Chitty et al., *The Routledge Handbook of Soft Power*, New York, Routledge, 2024, pp. 89–93.

识形态,<sup>①</sup> 并由此形成一个有利于援助国自身发展的国际环境。长期以来, 相较于其他海湾邻国, 卡塔尔的政治稳定性较高, 精英凝聚力较强, 国内经济社会发展稳定, 国家品牌构建具有长期优势。这有助于卡塔尔把大规模对外援助固化为国家长期战略工具, 使其成为维护和增进国家利益的主要形式。

首先, 卡塔尔在国家主权和政权安全无虞的基础上, 打造“软实力”外交工具矩阵, 通过在国际舞台之上的展示来提升国家声誉。正如前文所述, 卡塔尔通过石化经济积累的大量财富, 是其利用对外援助、慈善行为以及对外投资等经济手段, 结合包括媒体宣传(如半岛电视台)、体育外交(如2022年世界杯)等公共外交手段推行对外政策, 达成国家利益目标的基础。反过来, 软实力工具的有效运用又得以巩固其施行积极自主的外交政策的自信与信念, 为其在国际舞台中行使“执中之权”带来较大的转圜余地。<sup>②</sup> 国家声誉在卡塔尔的期望中占据主要地位, 也是其进行外交斡旋和对外援助的主要目的之一。<sup>③</sup> 鉴于此, 卡塔尔将援助视为获取政治收益的补充工具, 其援助分配优先考虑受援国的需求, 因此更能得到受援国和国际社会的青睐、信任与褒扬, 从而不断为卡塔尔的国家品牌“抛光增亮”。

其次, 卡塔尔与联合国等多边机制保持密切协作, 为受援国长期提供人道主义援助, 提高了其在国际组织中的话语权。尽管卡塔尔在经济体量方面不如沙特阿拉伯和阿联酋等海湾国家, 但其致力于国际社会所倡导的发展有效性和人道主义, 并在联合国等多边框架下提供灵活、可持续的援助支持, 致力于实现可持续发展目标, 针对难民问题、医疗保健、社会服务、基础设施、气候变化、教育等议题提供了充足的资金。鉴于卡塔尔在国际发展援助中的贡献, 联合国副秘书长阿希姆·施泰纳(Achim Steiner)指出:“卡塔尔对联合国开发计划署核心资源的投资, 帮助多个国家实现了恢复重建和经济复苏, 有力推动了国际社会迅速应对危机, 彰显了新兴援助国的责任担当。”<sup>④</sup>

<sup>①</sup> Krolina Zielińska, “Development Diplomacy, Development Aid as a Part of Public Diplomacy in the Pursuit of Foreign Policy Aims: Theoretical and Practical Considerations”, *Historia i Polityka*, Vol. 23, No. 16, 2016, pp. 15–24.

<sup>②</sup> Mehran Kamrava, *Qatar: Small State, Big Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2015, pp. 57–58.

<sup>③</sup> Bulent Aras et al., “Interest, Need, or Reputation? Determinants of Qatar’s Foreign Aid”, p. 20.

<sup>④</sup> “Accelerating Sustainable Change for A New Decade”, *Qatar Fund for Development*, May 20, 2021, Annual Report 2020, p. 67, <https://qatarfund.org.qa/wp-content/uploads/2021/05/QFFD-AR-2020-ENG-1april.pdf>, 2024-10-05.

联合国秘书长古特雷斯也在不同场合多次表扬卡塔尔在推动苏丹达尔富尔地区和平方面所做出的努力，肯定了卡塔尔在缓解叙利亚危机以及推动 2023 年新一轮巴以冲突双方停火中发挥的作用，此外，他还称赞卡塔尔在国际援助与发展合作领域发挥了切实有效的作用。<sup>①</sup> 2023 年，卡塔尔还为包括联合国难民署在内的多个联合国下设机构在多哈开设了多哈联合国之家（UN House in Doha），古特雷斯出席了启用仪式。高级专员顾问兼联合国难民署海湾合作委员会国家代表哈利德·哈利法（Khaled Khalifa）高度赞扬了卡塔尔的支持，表示“卡塔尔长期以来一直是难民和流离失所者的坚定支持者，也是联合国难民署的可靠伙伴。”<sup>②</sup> 特别是在巴以冲突长期持续的背景下，卡塔尔为联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（UNRWA）的正常运行发挥了巨大作用，帮助解决联合国自 2017 年以来面临的资金困难。2024 年 10 月，在加沙人道主义危机持续之际，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处参谋长本·马耶科杜米（Ben Majekodunmi）表示：“我们感谢卡塔尔慈善机构的支持，这对于提供急需的人道主义援助至关重要。我们赞扬卡塔尔慈善机构成为联合国大家庭的可靠合作伙伴，支持联合国在世界各地不同地点的人道主义行动。”<sup>③</sup> 联合国及其下设机构与卡塔尔之间的多元合作议程，清晰地表明了双方之间模范型的关系实质。鉴于此，卡塔尔不仅在联合国事务中积极作为，而且在联合国的国际讨论和议程设置中逐步发挥作用，并有可能获得更多的发言权。

最后，卡塔尔对于软实力与国家品牌建设的持续投入获得国际社会的日益认可，这可以反映在相关机构发布的榜单和数据中。在英国品牌评估咨询公司“品牌金融”（Brand Finance）发布的 2024 年全球软实力指数报告中，卡塔尔排名第 21 位，紧随比利时和丹麦之后，其分数从 2023 年的 49.9 分上升到 2024 年的 54.5 分，在西亚北非国家中仅次于阿联酋（第 10 位）和沙特

---

① [卡塔尔] 伊马德·穆拉德：《古特雷斯：卡塔尔将在联合国拥很高的发言权》，载半岛电视台网站：<https://chinese.aljazeera.net/news/2018/12/17/guterich-qatar-will-have-a-high-voice-within-un>, 2023-03-16。

② “UN Secretary - General, Qatar Foreign Minister Inaugurate UN House in Doha”, UNHCR, Mar. 4, 2023, <https://www.unhcr.org/qa/en/20191-un-secretary-general-qatar-foreign-minister-inaugurate-un-house-in-doha.html>, 2025-02-06。

③ “UNRWA and Qatar Charity Sign US \$ 3 Million Agreement to Provide Critical Humanitarian Aid in Gaza”, UNRWA, Aug. 26, 2024, <https://www.unrwa.org/newsroom/news-releases/unrwa-and-qatar-charity-sign-us-3-million-agreement-provide-critical>, 2024-12-27。

阿拉伯（第18位）。<sup>①</sup>在美国新闻网（U. S. News）评选的“世界最佳国家排名”中，卡塔尔排名第25位，仅次于阿联酋（第17位）；在权力排名方面，卡塔尔位于第19位，次于阿联酋（第11位），其中经济影响力起到了决定性的作用。<sup>②</sup>尽管西方部分国家对于卡塔尔的人权和政治状况有一定批评声音，但不可否认的是，相较其他阿拉伯国家而言，卡塔尔在经济发展、软实力建设等方面的成就斐然，未来潜力不可小觑。外部的围堵与孤立非但没能削弱其竞争力，反而让它在全球舞台上的存在感愈发显著。

## （二）隐忧：现实主义对外政策的局限性

作为外交斡旋和对外援助的关键方，卡塔尔虽然在缓解中东地区国家冲突、优化受援国经济发展环境、分担国际社会治理难题等方面获得了国际社会的认可，但从长期看，卡塔尔的对外援助依然面临内外双重挑战，具有一定的局限性。

首先，随着国际局势的剧烈变化，卡塔尔外交战略的务实性、战略性和进取性使得其对外援助的影响力被撼动，进一步发挥作用的的空间有限。阿拉伯剧变之前，卡塔尔多次在化解地区冲突与危机中扮演枢纽角色，积极斡旋域内黎巴嫩、苏丹等国冲突。在部分地区冲突调解中，影响力甚至超过联合国、东盟等国际组织。<sup>③</sup>但阿拉伯剧变之后，卡塔尔作为一个多边斡旋者的角色遭到打击。尽管它仍然在2012年调停了法塔赫和哈马斯的巴勒斯坦派别之间的冲突，努力推动在巴勒斯坦建立联合政府；在2020年促成美国与阿富汗塔利班在多哈举行直接谈判，并签署了和平协议。但其外交斡旋与对外援助在解决冲突的同时，也暴露出其现实主义的一面。在叙利亚内战中，卡塔尔为反对阿萨德的武装力量提供支持，扮演了助推反政府武装的角色，其行为饱受争议和诟病。<sup>④</sup>在利比亚内战中，卡塔尔也扮演了类似的角色，具有较为

<sup>①</sup> Brand Finance, “Global Soft Power Index 2024”, <https://static.brandirectory.com/reports/brand-finance-soft-power-index-2024-digital.pdf>, 2025-02-20.

<sup>②</sup> 卡塔尔的具体评分以及相关标准，参见联合国新闻网：<https://www.usnews.com/news/best-countries/qatar#country-ranking-details>, 2024-12-21.

<sup>③</sup> 丁隆、赵元昊：《卡塔尔的外交政策及其实践》，第10页。

<sup>④</sup> Aybars Görgülü, “Qatar and Syria Crisis”, PODEM Report, March 2018, pp. 9-10, <http://podem.org.tr/img/en/researches/qatar-and-syria-crisis/idPodem-Qatar-and-the-Syria-Crisis-01-EN-200x270mm-1.pdf>; Altea Pericoli, “Qatar and the UAE in the Syrian Early Recovery: Top-Down Strategies of Foreign Aid”, *Third World Quarterly*, Vol. 45, No. 15-16, pp. 2305-2322.

明显的政治倾向性。<sup>①</sup> 通过援助友好政治势力，与沙特阿拉伯、阿联酋等国竞争在这些国家的影响力。由于这些受援国内部长期处于不稳定状态，政治、安全形势变化剧烈，因此，政治局势的突变和动荡，很有可能对卡塔尔务实主义的、有所偏向的外交战略产生冲击，在一定程度上稀释其对外援助的积极成果。<sup>②</sup> 此外，卡塔尔大部分援助都流向了中东国家，对外援助资源高度集中，阻碍了其未来扩大援助广度的可能。<sup>③</sup> 如果卡塔尔期望通过对外援助进一步扩大其国际影响力，援助流向的多元化是其必须考虑的政策趋向，而中东地区持续扩大的人道主义援助需求与发展需求使得卡塔尔始终面临资源分配的挑战。

其次，地区国家关系为卡塔尔的对外援助增添不确定因素。卡塔尔原本期望实现“海湾政治准入”及“国际形象分红”，但2017年6月，沙特阿拉伯、巴林、阿联酋、埃及等七国以卡塔尔支持恐怖主义和极端主义并破坏地区安全为由，分别宣布与卡塔尔断交。“海湾断交危机”不仅对卡塔尔实施的海、陆、空全面封锁，而且给卡塔尔经济、社会和政治带来消极影响，使得卡塔尔不断削减常规援助规模，其援助工作一度陷入困境。<sup>④</sup> 虽然自2019年以来，卡塔尔与沙特阿拉伯的关系出现缓和，双方共同出席海合会特别峰会以及阿拉伯国家联盟特别峰会并开启对话，但海合会国家关系长期不睦对相关援助项目的实施形成掣肘并由此降低了对外援助的有效性。不过，2023年初开始的“中东和解潮”使得这一困境得到了一定程度的缓解，沙特阿拉伯和伊朗复交，阿联酋、巴林等国与卡塔尔复交，使得卡塔尔的外交局面有所改善，海湾国家间有望重新开启国际援助合作。

最后，由于缺乏行之有效的行政资源，援助管理体制较为落后，卡塔尔无法将最初的斡旋协议转化为可持续的争端解决方案。外交机构规模及其执行力的有限也使得谈判结束后，无法及时跟进或监督实施进程，导致卡塔尔

<sup>①</sup> Altea Pericoli and Federico Donelli, “Qatar’s Foreign Aid and Political Strategies in the Horn of Africa: The Case of Somalia”, pp. 53 – 62; Federico Donelli and Altea Pericoli, “Foreign Aid, Identities and Interests: Qatar and the UAE in Sudan”, p. 19.

<sup>②</sup> Nuruzzaman and Mohammed, “Qatar and the Arab Spring: Down the Foreign Policy Slope”, *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 8, No. 2, 2015, pp. 227 – 228.

<sup>③</sup> Majed MH Al – Ansari et al., “Qatar’s Development Cooperation and Least Developed Countries (LDCs)”, *Alternatives*, Vol. 47, No. 2, 2022, pp. 84 – 99.

<sup>④</sup> Sultan Barakat, “Sansom Milton and Ghassan Elkahlout, “The Impact of the Gulf Crisis on Qatar’s Humanitarian Sector”, *Disasters*, Vol. 44, No. 1, 2020, pp. 63 – 66.

外交效果较为短暂。<sup>①</sup> 尽管在阿富汗斡旋方面取得了较为显著的成功，但其主要仰仗美国对于卡塔尔的支持与信赖，同时塔利班政权与卡塔尔也有着较为深厚的联系。双方与卡塔尔的紧密关系是能够达成体面交接的基础。而在达尔富尔、巴以冲突、叙利亚内部等问题上，情况则更为复杂，不同政治派别之间的立场和倾向极易受到外部影响而动摇，且各方势力之间的力量平衡也很脆弱。由于机会介入有限，卡塔尔的努力更多是弥合表面分歧，很难真正解决深层次的结构性问题。特别是随着国际形势的深刻复杂变化，国际发展合作承载的历史使命和战略任务对管理体制机制运行提出了更高要求。卡塔尔只有建立统一、稳定和持续的援助管理体制，注重造血机制的培养，才能确保其最大限度地发挥作用，援助效果才能更好地显现。从近年来卡塔尔发展基金会年度报告可知，卡塔尔王室已经意识到这个问题，学习荷兰、瑞典等国对外援助政策实践经验，着力从协调统筹、优化结构、提高质量、增强受援国自主发展能力以及保持援助的延续性和有效性等五方面提升对外援助的管理水平，其实际效果会逐步显现。

#### 四 结语

“期望—信念—机会”理论遵循理性主义分析传统，将民族国家简化为具有统一偏好与决策能力的单一行为体，为理解海湾小国在资源禀赋、地缘位置与身份认同等多重约束下的援助行为提供了系统性解释路径。该理论指出，国家行为体在信息不完全与认知约束条件下，基于有限理性寻求自身利益的最大化。这意味着，国家对外决策过程受到三大核心变量的交互作用：行为体对特定政策结果的期望、对实现路径的信念以及外部环境的机会结构。三者的动态交互构成了国家对外决策的分析基础。

上述三重作用机制影响着卡塔尔的对外援助行为：在认知层面，塑造决策者的知觉框架与因果信念，进而框定问题定义与方案评估的认知边界；在决策层面，压缩或拓展可行政策选项的集合范围，形成结构化的选择情境；在执行层面，通过机会结构的约束与赋能，调节援助承诺的可信度与政策工

---

<sup>①</sup> Ben O' Bright, "Conceptualizing the Qatari - African Foreign Policy and Economic Relations: The Case of Soft Power", p. 85.

具的适用性。三重机制的交互作用，最终体现为卡塔尔对外援助在地理分布、部门侧重及条件性设定等维度的差异化特征。整体而言，卡塔尔对外援助呈现出诸多特点，如高度重视人道主义援助，坚持经济发展与对外援助并举，教育和医疗卫生援助占比较高，主要面向阿拉伯—伊斯兰国家，注重加强地区和国际合作与伙伴关系等。在国际发展合作中，卡塔尔积极履行承诺，配合联合国相关发展目标，主动融入国际援助核心体系，注重多边机制合作及与国际组织的协作。从援助国视角来看，援助行为对塑造卡塔尔国家品牌、促进多元发展战略意义重大，为其赢得良好声誉的同时，也提供了外交斡旋及参与地区事务的契机。卡塔尔的对外援助不仅切实改善了贫困地区民众生活、教育和医疗条件，而且提供了区别于传统西方模式的援助新理念与方案，旨在强调南南互信与社区自我复原的新援助路径，为发展中国家带来了话语权重增量。

卡塔尔对外援助的实践折射出海湾援助国群体的共性。这些国家普遍将对外援助作为地缘博弈工具：以能源经济为支撑，通过半官方基金会（如卡塔尔发展基金）实施援助，既塑造区域领导力，又维护执政合法性；援助流向聚焦阿拉伯—伊斯兰国家，重点投向基建、教育等软实力集中施加的领域；通过实施不附加条件援助（如不附加民主化条款）以及运用宗教文化纽带，为发展中国家提供了区别于西方主导模式的替代方案。毫无疑问，海湾援助国的援助实践正在重构全球援助体系的力量格局。未来研究需进一步追踪，海湾援助国如何平衡“区域锚定”与“全球拓展”的战略张力，其“官方+基金会”模式对国际援助规范体系的制度性影响，以及能源转型背景下“资源慈善”模式的可持续性演化。卡塔尔案例预示着一个更趋多极化的全球援助生态正在形成，值得学界进一步关注与研究。

（责任编辑：詹世明 责任校对：史晓曦）

influence globally, among which, the Rockefeller Foundation has played a significant role in helping the United States establish global hegemony. Behind its powerful capacity for cultural penetration lies its deep promotion for Western civilization along with a clear demarcation between “highlands” and “lowlands” of civilizations. From the 1920s to the 1960s, the logic behind the Rockefeller Foundation’s funding of projects related to Türkiye was based on the belief that shaping a Türkiye loyal to the West requires a complete understanding of Turkish culture, especially Islam. The fundamental strategy for change was to promote the American way of life and values, primarily by funding the “creative minority”, in the hope of making the key minority become the leaders who could guide the “impregnable majority”. Rooted in the belief of “superiority of Western civilizations”, in the name of civilization, it aimed at the cultural transformation. The ultimate goal of the Rockefeller Foundation is to solidify Türkiye’s Westernized development path, consolidate its loyalty to the United States and its allies, and ultimately safeguard the global hegemonic interests of the United States. Since the funding direction of the Rockefeller Foundation largely aligned with the established development path of Türkiye, its efforts achieved certain degree of success. However, the diversity and traditions of Middle Eastern civilizations have a profound social foundation, which means that Türkiye’s modernization must be based on its own traditions. This, at the deep level, determines the limitations and short – lived nature of the Türkiye projects funded by the Rockefeller Foundation.

**Key words:** international aid; Rockefeller Foundation of the United States; Türkiye projects; social science; humanities; “Theory of Civilizational Superiority”; path to modernization

**Formation of Desires, Activation of Beliefs and Engagement with Opportunities:  
An Analysis of the Behavioral Mechanisms of Qatar’s Foreign Aid**

*Li Yi & Zheng Zhaochen*

**Abstract:** Foreign aid serves as a crucial instrument within Qatar’s diplomatic

policy toolkit. While existing scholarship predominantly analyzes the motivations behind Qatar's foreign aid through descriptive policy examinations, this study employs the "Desires – Beliefs – Opportunities" (DBO) theory to interpret Qatar's foreign aid strategies. The DBO framework conceptualizes the state as a unitary, bounded rational, and self – interested actor, positing that national behavior is driven by the dynamic interaction of three core variables—desires, beliefs, and opportunities. It contends that Qatar's foreign aid constitutes a rationally self – interested strategy shaped collectively by these variables. At the level of desires, Qatar deploys foreign aid to protect practical interests such as national security and economic development, countering geopolitical challenges while advancing economic diversification. In terms of beliefs, to expand regional influence and navigate strategic competition among external powers, Qatar capitalizes on its hydrocarbon wealth and diplomatic heritage to cultivate an independent foreign policy space. Regarding opportunities, Qatar seizes changes in aid demands, actively participating in international aid cooperation within multilateral frameworks such as the United Nations, aiming to enhance its international prestige and status. Qatar's foreign aid is characterized by distinct features and notable efficacy. This strategic deployment of aid has successfully cultivated a favorable international image for the state and advanced its national interests within complex geopolitical competitions. Concurrently, it has pioneered a novel aid paradigm that emphasizes South – South mutual trust and community resilience, signaling the emergence of a more multipolar global aid ecosystem. Although it has brought increased influence to developing countries, its limitations and challenges are also undeniable.

**Key words:** international relations in the Middle East; foreign aid; Qatar; DBO theory; behavioral mechanism