

从“参与型政治”到“应对式治理” ——阿曼国家治理的独特道路^{*}

兰 妮 韩志斌

摘 要：卡布斯执政初期，阿曼通过“亲民之旅”与颁布《国家基本法》等举措，奠定了“参与型政治”的制度基础。2011 年国内抗议运动爆发后，阿曼政府通过扩大议会权力与推行“阿曼信息化”战略等举措，逐步构建起“应对式治理”模式，即政府以民众期望为导向，通过识别、吸纳与反馈社会诉求，预防危机和维护政治稳定。2020 年海赛姆苏丹继位后，通过确立王位继承制与重组行政机构等举措，推动该模式向主动前瞻演进。“应对式治理”模式虽取得显著成效，但仍面临权力高度集中与数字化转型包容性不足等挑战。阿曼通过制度创新平衡传统权威与现代需求，形成了一条具有本土特色的治理道路，其实质是阿曼政府为维护国内稳定而采取的工具理性行为。该模式既延续了伊斯兰传统中“舒拉”（协商）的精神内核，又区别于西方普选式民主，成为阿曼国家治理的有效工具。

关 键 词：阿曼；国家治理；“参与型政治”；“应对式治理”

作者简介：兰妮，西北大学区域国别学院 2025 级博士研究生（西安 710000）；韩志斌，博士，西北大学区域国别学院中东研究所教授（西安 710000）。

文章编号：1673-5161(2026)04-0131-23

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系国家社会科学基金中国历史研究院重大历史问题研究专项 2025 年度重大招标项目“新编中东国家通史”（LSYZD21021）的阶段性成果。

自 1970 年卡布斯苏丹(Qaboos bin Said Al Said)执政以来,阿曼逐步建立起以“参与型政治”^①为特征的国家治理体系。2011 年,受阿拉伯剧变影响,阿曼国内爆发大规模民众抗议,要求改革的呼声日益高涨。为稳定局势,阿曼政府采取紧急措施,下放 5 万个就业岗位。^② 2020 年 1 月,卡布斯苏丹逝世,其堂弟海赛姆(Haitham bin Tariq Al Said)继位,阿曼由此进入新的政治周期。新政权成立之初便遭遇严峻考验。2021 年 5 月 24 日,阿曼北部工业重镇索哈尔爆发抗议活动,示威者与警察发生冲突,这是自 2011 年以来首次出现此类对抗。新政府采取了与 2011 年相似的应对策略,承诺在公共与私营部门新增 3.2 万个就业岗位。^③ 此次抗议折射出阿曼长期积累的社会矛盾:民众政治参与感不足、政府透明度有待提高,以及青年群体面临的严峻就业压力。2011 年和 2021 年的两波抗议浪潮,构成了阿曼国家治理进程中的关键节点。前者催生出“应对式治理”的雏形,后者则推动该模式向纵深发展。

既有研究已从不同角度对阿曼的国家治理展开探讨。国外学者或关注区块链等新技术在阿曼电子政务中的应用潜力与挑战^④,或指出阿曼数字政府服务的现状与前景^⑤,或探讨“2040 愿景”背景下的经济多元化与治理改革。^⑥ 中国学者则侧重于梳理阿曼政治发展的演变^⑦及其在剧变后的治理转型^⑧,或关注阿曼伊

① 韩志斌:《阿曼“参与型政治”的发展》,载《西亚非洲》2008 年第 8 期。

② James Worrall, “Oman: The ‘Forgotten’ Corner of the Arab Spring,” *Middle East Policy*, Vol. XIX, No. 3, 2012, p. 106.

③ Leon Goldsmith and Abdul Khalique Shaikh, “A Review of Contemporary Governance Challenges in Oman: Can Blockchain Technology Be Part of Sustainable Solutions?,” *Sustainability*, Vol. 14, Iss. 19, 2022, p. 16.

④ Ibid.

⑤ Ahmed Hamed Abdullah Al Sulaimani and Wilson Ozuem, “Understanding the Role of Transparency, Participation, and Collaboration for Achieving Open Digital Government Goals in Oman,” *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 16, Iss. 4, 2022.

⑥ Hassan Said Kashob and Abdellatif Chakor, “Economic Diversification in Oman: Progress, Challenges, and Strategies Towards Vision 2040,” *Polices, Administration and Markets*, Vol. 1, Nos. 1-2, 2025.

⑦ 邵玉琢:《阿曼政治转型问题探析》,载《国别和区域研究》2022 年第 3、4 期,第 109-125 页;韩志斌、李庆丰:《多维视域中的阿曼伊斯兰社会》,载《宁夏社会科学》2010 年第 4 期,第 78-83 页。

⑧ 韩志斌、陈小迁:《政治发展理论视阈下的阿曼政治变局探究》,载《国际论坛》2017 年第 6 期,第 74-78 页;陈小迁、韩志斌:《中东变局以来阿曼国家治理转型述评》,载《西亚非洲》2017 年第 4 期,第 106-126 页。

巴迪教派的历史流变^①,或探讨阿曼和中国关系^②。

本文在上述研究基础上,提出“应对式治理”这一核心概念,用以概括阿曼国家治理的新逻辑。所谓“应对式治理”,是一种政府高效回应民众需求,并促进其政治参与的治理模式,是在锚定民众期望的前提下,制定政策、战略、计划,并考虑地方差异与发展诉求,该治理模式不仅关乎服务效能,更关乎政府合法性。^③这一治理模式在动力与功能上与同类治理理论存在显著边界。首先,在动力机制上,它超越了“回应型治理”的被动逻辑。后者表现为当公共、突发或意外事件等治理危机爆发后,政府被迫采取回应性措施和行动策略。^④阿曼的“应对式治理”经历了从街头压力驱动向制度驱动的范式转移,构建了一种主动的、前瞻性、预警性的治理模式,体现出治理逻辑从事后补救向事前调适的转变。二是在核心要素上,阿曼的“应对式治理”与西方的“赋权参与式治理”存在本质区别。“赋权参与式治理”指政府通过向普通民众、社会组织赋权,使其有效参与公共决策,其核心是通过权力转移,将协商结果落实为行动。^⑤阿曼的治理模式是在维护传统君主权威的前提下,利用技术手段吸纳民意,提高公共服务效能。尽管两者均强调参与,但阿曼模式的本质是吸纳民众诉求而非权力。三是在功能维度上,阿曼的“应对式治理”体现了社会嵌入与技术赋能的有机融合。通过“投诉与举报窗口”(Complaints and Reports Window)、电子选举系统等数字化媒介,国家权力得以绕过层级官僚,直达民众,既增强了政府的回应速度,又强化了国家对社会动态的感知与掌控力。

综上所述,阿曼“应对式治理”本质上是阿曼政府为维持自身稳定而采取的工具理性行为,通过技术赋能与制度化的参与途径吸纳民意,其既延续伊斯兰传统中“舒拉”(协商)的精神内核,又区别于西方的普选式民主,成为阿曼国家治理的有效工具。

① 贾建萍:《阿曼易巴德派宗教思想阐微》,载《世界宗教文化》2023年第2期,第89-95页;韩志斌、高文洋:《阿曼伊巴迪教派:历史生成与践行影响》,载《世界宗教文化》2018年第6期,第33-39页。

② 蒋真、潘芳萍:《阿曼中学历史教科书中中国形象的构建》,载《外国问题研究》2023年第3期,第20-30页;王小甫:《香丝之路:阿曼与中国的早期交流——兼答对“丝绸之路”的质疑》,载《清华大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期,第1-14页。

③ Amit Anand Tiwari and Samrat Gupta, “An Overarching Conceptual Framework for ICT-enabled Responsive Governance,” *Information Systems Frontiers*, Vol. 26, No. 3, 2024, p. 1165.

④ 张树华、刘开君:《回应型治理:政党底色、逻辑演进与理论展现——以北京接诉即办和浙江新时代“枫桥经验”为案基》,载《甘肃行政学院学报》2025年第4期,第5页。

⑤ Archon Fung and Erik Olin Wright, eds., *Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance*, New York and London: Verso, 2003, p. 5.

一、参与型政治：“亲民之旅”与颁布《国家基本法》

1970 年卡布斯苏丹执政前,阿曼深陷政治动荡与经济困境。赛义德苏丹(Sayyid Said bin Sultan al-Busaidi)统治时期,石油收入未能惠及民生,加之天灾人祸,经济发展停滞,民生凋敝,尤其在佐法尔地区,民众的不满情绪持续累积,动摇了统治根基。在此背景下,卡布斯于 1970 年发动政变,开启了国家治理的新阶段。

第一,推进“亲民之旅”^①,扩大国家治理的民众支持基础。佐法尔叛乱使新上任的卡布斯苏丹深刻认识到,回应国民诉求对巩固政权至关重要。为此,他在执政之初便深入基层,视察民生,积极拓展公众参与渠道,形成了独具特色的“亲民之旅”。这场持续数十年的旅程,是“参与型政治”中最具个人魅力的环节。苏丹沿途公开承诺政府会认真考虑民众意见,民众则热切期盼借此契机直接表达诉求。^②此举拉近了统治者与民众的距离,塑造了独特的政治认同与政权韧性。正因如此,在“阿拉伯之春”席卷中东时,阿曼民众的诉求主要集中于推动政府改革,而非推翻卡布斯统治。“亲民之旅”表面上是一次巡访,但其真正用意不止于此。首先,卡布斯苏丹通过走进民间,树立了体察民情的统治者形象,增强了新政权的亲和力与合法性;其次,它使苏丹绕过官僚体系,直接获取基层信息,为政策制定提供参考;最后,它使苏丹能更深入地了解国内政治经济状况。

自 20 世纪 70 年代末起,卡布斯苏丹逐步推动建立多元的公众参与机制。1979 年,阿曼成立了农业、渔业和工业委员会。1981 年设立的阿曼国家咨询委员会,为公众评议政府政策提供了正式渠道,开创了高级官员与民间社团对话的先例。^③

第二,颁布《国家基本法》,扩大民众政治参与。海湾战争后,卡布斯顺应民主化趋势,逐步扩大民众的政治参与。1990 年,协商会议取代国家咨询委员会,标志着“参与型政治”走向成熟。^④1993 年,协商会议经历重要变革:议事过程公开化,获得审议法律草案的职权,并引入比例代表制。1997 年,由国家前官员与资深专家组成的国家委员会成立,与协商会议共同构成阿曼议会,两院制政治架

① 韩志斌:《阿曼“参与型政治”的发展》,第 48 页。

② 同上。

③ Ahmed Ali Saif AlYarabi, *Bicameral Legislature in Modern Gulf States: Bahrain and Oman*, Ph. D. dissertation, University of Pittsburgh, 2023, p. 88.

④ 韩志斌:《阿曼“参与型政治”的发展》,第 77 页。

构初步形成。^①

1996年,具有宪法地位的《国家基本法》颁布。该法明确规定公民有权依法参与公共事务,并将协商原则提升至国家政治原则的高度。^②《国家基本法》以法律形式将传统的协商原则转化为现代政治制度,为公民政治参与提供明确的法律保障。然而,该时期公民的政治参与仍表现出有限性与政府主导的特征。例如,阿曼第86/97号皇家法令第21条规定,无论候选人得票多少,最终议员人选仍由政府决定。^③这一有限选举制度持续至2002年。此后,政府宣布协商会议成员将通过普选和无记名投票直接产生,并于2003年首次实现自由选举,完成了向现代民主参与机制的关键跨越。

第三,倡导经济多元化、私有化与“阿曼化”战略。在政治改革的同时,阿曼借助石油繁荣开启了现代化进程,但劳动力市场出现了深层次的结构性矛盾。阿曼人口年轻化趋势明显,1993年15岁以下人口占比高达52%,到2008年仍保持在42.7%的水平。^④尽管教育水平提升,但本国大量毕业生缺乏职业技能^⑤,在与薪资要求低、技能熟练的外籍劳工竞争时处于劣势。同时,阿曼公共部门岗位有限,私营部门又因薪资和工作环境对本国青年缺乏吸引力。

为应对就业压力,阿曼政府于1988年率先在公共部门推行“阿曼化”政策,旨在降低对外籍劳工的依赖,为本国公民创造岗位。然而,这并未完全解决阿曼人的就业困境,私营部门中外籍劳工比例持续上升,反而挤压了本国人口的就业空间。外籍劳工占私营部门雇员的比例从1985年的52%上升至1995年的64%。^⑥1995年,《阿曼2020愿景》将“阿曼化”战略扩展至私营领域,目标是将私营部门打造为创造就业的引擎。^⑦政府通过行政手段强制要求私营企业提高本国员工比例,在特定行业设定外籍劳工比例配额,部分职位仅限阿曼国民担任。为进一步强化政策执行,2003年修订的阿曼《劳动法》明确了工时标准与市

① 全菲、韩志斌、陈小迁主编:《列国志(新版):阿曼》,北京:社会科学文献出版社2017年版,第76-78页。

② The Sultanate of Oman, “Oman: The Basic Statute of the State,” *Arab Law Quarterly*, Vol. 17, No. 1, 2002, p. 58.

③ Ahmed Ali Saif AlYarabi, *Bicameral Legislature in Modern Gulf States: Bahrain and Oman*, p. 92.

④ 全菲、韩志斌、陈小迁主编:《列国志(新版):阿曼》,第11页。

⑤ Françoise De Bel-Air, “Demography, Migration, and the Labour Market in Oman,” *Gulf Labour Markets, Migration and Population*, No. 7, 2018, p. 5.

⑥ Veronika Deffner and Carmella Pfaffenbach, “Migration, Modernisation and the Urban Immigration Society in the Sultanate of Oman,” *Middle East Insights*, No. 128, 2015, p. 5.

⑦ Françoise De Bel-Air, “Demography, Migration, and the Labour Market in Oman,” p. 5.

场行为规范,并赋予劳动部规定各行业“阿曼化”比例的权力,要求企业必须向阿曼公民提供培训与就业机会。

至 2011 年,在卡布斯苏丹的引领下,阿曼的政治参与和劳动力市场改革表现出渐进式改良的特点。协商会议从委任到普选的过渡,使阿曼成为海湾地区较早推行政治改革的国家之一。《国家基本法》明确了公民政治参与的权利。同时,“阿曼化”政策在石油、天然气及银行业等部门成功推进了劳动力本地化。^①至 2007 年,阿曼人在公共部门的就业率达到 85.5% 的历史高点。^②阿曼通过颁布《国家基本法》与推行“阿曼化”战略,拓宽了民众政治参与的渠道,缓解了就业压力,开启了国家治理的新阶段。

二、“应对式治理”的兴起与发展

尽管以协商会议制度为特征的“参与型政治”在一定程度上拓宽了民众政治参与的渠道,但在 2011 年之前,该机构几乎不具备立法与监督职能,仅作为苏丹的咨询机构存在,最终决策权仍完全掌握在卡布斯苏丹手中。地方市政委员会同样权力有限,仅能就各省市政服务的发展提出建议。^③

随着教育水平的提高,年轻一代对政治透明度与反腐败的诉求日益增强,但政府的渐进微调未能有效回应公众期待,导致社会不满情绪持续累积。尽管“阿曼化”政策旨在从制度层面提升国民的经济参与度,但其实际效果却较为有限。私营企业因成本压力对“阿曼化”政策有所抵制,失业问题未能得到根本缓解。2010 年初阿曼青年失业率约为 15%,部分群体甚至超过 30%。^④企业为规避政策约束,普遍采取“双重雇佣”策略,在保留外籍员工以维持运营的同时,仅象征性雇用少量阿曼籍员工,这进一步加剧了社会不满。^⑤受阿拉伯剧变波及,2011 年阿曼爆发了以失业青年和城市中产阶级为主的抗议活动。抗议者谴责统治阶层的腐败、资源分配不公与就业机会短缺。^⑥其深层动因源于对政府不作为的指

① Françoise De Bel-Air, “Demography, Migration, and the Labour Market in Oman,” p. 5.

② Nasser Al Harrasi, “Impact of Omanization Policy on Oman’s Private Labour Market,” *Test Engineering and Management*, Vol. 83, 2020, p. 5852.

③ Marc Valeri, *Simmering Unrest and Succession Challenges in Oman*, Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2015, p. 16.

④ Françoise De Bel-Air, “Demography, Migration, and the Labour Market in Oman,” p. 5.

⑤ Veronika Deffner and Carmella Pfaffenbach, “Migration, Modernisation and the Urban Immigration Society in the Sultanate of Oman,” p. 5.

⑥ Françoise De Bel-Air, “Demography, Migration, and the Labour Market in Oman,” p. 5.

责和对分配正义的焦虑。^①

面对由就业危机引发的政治合法性挑战,阿曼政府迅速做出应对:2011年2月23日,阿曼民众将列有诉求的请愿书递交苏丹,其数量之多,具体内容不明等情况令人眼花缭乱。^②阿曼政府为理清民众诉求,对其进行分类整理。2月27日,召开协商会议紧急会议,成立专门委员会研究民众诉求;28日,政府立即“通过行政指令在公共部门新增5万个本国公民就业岗位,并将私营部门最低工资提高约200阿曼里亚尔(约合500美元)”^③。这些在街头压力下作出的防御性调整,标志着阿曼国家治理向“应对式治理”的转变,而“压力—反馈—回应”机制的确立,成为阿曼在2011年至2020年治理逻辑转型的关键。

第一,扩大议会权力,回应民众的政治参与诉求。2011年颁布的阿曼第99/2011号皇家法令对《国家基本法》进行了修订,将协商会议从原先的咨议机构转变为具有实权部门的政治实体。一是提升国家委员会的代表性,明确规定协商会议成员通过直接无记名投票产生,严格执行议员与公职不得兼任的原则,明确国家委员会成员的来源。^④二是协商会议被赋予立法审议权、国家预算的财政监督权、对内阁成员的质询权,以及经贸与社会类条约的审议权。^⑤这一转变使协商会议从体制边缘进入权力运行的中心。三是同年成立的地方市政委员会负责协调基础设施建设、环境卫生等民生事务,从而形成了中央与地方双层联动的回应机制,成为缓解社会矛盾的重要缓冲带。

第二,针对民众对司法独立与反腐败的强烈诉求,系统性重构法治监督体系。一是阿曼政府将最高司法委员会从司法部独立出来,改由苏丹直接领导;二是设立独立的公诉机关,实现检察权与行政权的分离;三是成立司法行政事务委员会,以规范法律修订流程并确保司法裁决符合皇家谕令的要求;四是新修订的《国家基本法》还规定设立由最高法院副院长主持的独立委员会,专门负责监督选举并裁决相关争议。^⑥这一系列制度设计旨在重新划定权力边界,确保司法体系的独立性与公正性。

在反腐败领域,阿曼政府撤销了被抗议者视为腐败温床的国民经济部,并

① James Worrall, “Oman: The ‘Forgotten’ Corner of the Arab Spring,” pp. 104–105.

② Ibid., p. 103.

③ Françoise De Bel-Air, “Demography, Migration, and the Labour Market in Oman,” p. 5.

④ “Oman Basic Statute of the State 2011,” *The Sultanate of Oman*, 2011, pp. 14–17, https://constitutionnet.org/sites/default/files/oman_basic_statute_of_the_state_2011-english.pdf, 上网时间:2025年11月14日。

⑤ Ibid., pp. 20–21.

⑥ “Oman Basic Statute of the State 2011,” *The Sultanate of Oman*, p. 17.

成立国家审计署,打击腐败行为。^① 该审计署被赋予财务审计、绩效审计及司法执法权限,通过建立数字化举报平台和发布双语年度报告,实现了政府与公众的互动,标志着政务透明度机制的初步形成。^② 随后,阿曼逐步构建起以《公共资金保护与利益冲突规避法》(即《反贪污法》)为核心的反腐败法律体系,并形成了由国家审计署、公共资金犯罪检察署、阿曼皇家警察金融情报处、经济犯罪调查处等多机构协同的综合性反腐机制。^③ 阿曼政府拟定了《2016~2020 年促进廉洁与打击腐败国家战略草案》(*Draft National Strategy to Promote Integrity and Combat Corruption for 2016-2020*),其约束范围不仅涵盖公共部门和私营机构,还延伸至民间社会,并建立了定期的审查与监督机制。^④ 至此,阿曼构建起一条从预防到追责的完整法治应对链条,回应了社会对透明度与问责制的诉求。

第三,规范公务员录取程序,推行“阿曼信息化”战略。2015 年阿曼政府修订《公务员法》,颁布《公职人员职业行为守则》,通过确立择优录取原则、统一薪酬体系,禁止公职人员收受馈赠,从制度上遏制任人唯亲,强化行为规范与问责机制。^⑤ “阿曼信息化”战略以服务公民为中心,注重提升服务水平与公民的政治参与。其推动的电子政务改革以“资源”(Mawrid)系统为代表,通过跨部门协同构建“整体政府”服务模式,提升公共服务一体化水平。2019 年,阿曼成功实施全国首例电子人口普查,并在议会选举中引入指纹生物识别投票与远程参与系统。^⑥ “阿曼信息化”战略不仅拓宽了政治参与渠道,通过流程优化打破空间与行政壁垒,显著提升了政府响应效率,推动阿曼向高效、透明、以公民为中心的服务型政府持续转型。

① James Worrall, “Oman: The ‘Forgotten’ Corner of the Arab Spring,” p. 107.

② 《促进廉洁》,阿曼苏丹国信息门户网站, <https://www.omaninfo.om/ch/pages/232/show/967>, 上网时间:2025 年 11 月 21 日。

③ “Conference of the States Parties to the United Nations Convention Against Corruption,” *United Nations*, September 15, 2015, p. 2, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1506090e.pdf>, 上网时间:2025 年 11 月 20 日。

④ “Conference of the States Parties to the United Nations Convention Against Corruption,” *United Nations*, June 18, 2019, p. 2, <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries2/V1904134e.pdf>, 上网时间:2025 年 11 月 21 日。

⑤ Ibid., pp. 3-4.

⑥ Leon Goldsmith, “A Review of Contemporary Governance Challenges in Oman: Can Blockchain Technology Be Part of Sustainable Solutions?,” p. 11.

第四,从短期福利补偿到长期干预的就业政策。阿曼政府意识到,民众政治诉求背后往往交织着深刻的就业与教育焦虑。2011年2月中旬,阿曼政府推出一系列福利措施,如每月发放150里亚尔(约合390美元)的失业救济金、将私营部门最低工资提高43%至每月200里亚尔、提升养老金水平等,以缓解社会不满。^①但到2014年,阿曼政府将政策重心转向劳动力市场的调整,具体包括限制外籍劳工比例至33%左右^②,并对特定岗位实施为期六个月至一年的签证禁令。^③这些举措旨在通过“阿曼化”就业政策,重新平衡本国人口与外籍劳工之间的就业机会,缓解青年群体的失业压力。

为确保“阿曼化”政策不致牺牲经济效益,政府同步推进教育体系改革,着力构建“就业—教育”联动机制。2012年,阿曼设立教育委员会,负责制定国家教育政策、评估教育质量、推动职业教育发展,加强教育产出与劳动力市场需求的对接。^④此外,政府通过改建教育学院、新建技术学院与培训中心、引进高素质师资、优化课程体系等一系列手段,力图破解毕业生技能与市场脱节的困境。^⑤这一系列政策表明,阿曼政府正致力于通过提升本国人力资源竞争力,应对经济多元化的冲击,使“阿曼化”政策从简单的配额控制演变为涵盖岗位创造、技能培训与多部门协同的综合治理体系。

2011年至2020年间,阿曼通过修订《国家基本法》,扩大协商会议权限,增强司法独立性,深化政务数字化建设,使民众诉求能够在制度框架内得到有序表达。阿曼政府通过强化国家审计署职能与实施“阿曼信息化”战略,提高政府对民生诉求的应对效率,并借助技术手段有效遏制腐败现象。国家审计署于2011年推出的“投诉与举报窗口”于2013年获得联合国预防与打击腐败类别的公共

① James Worrall, “Oman: The ‘Forgotten’ Corner of the Arab Spring,” pp. 106–107.

② 陈小迁、韩志斌:《中东变局以来阿曼国家治理转型述评》,第115页。

③ Times News Service, “Omanisation on Track as Visa Freeze Continues,” *Times of Oman*, December 23, 2018, <https://cdn-3.timesofoman.com/article/70921-omanisation-on-track-as-visa-freeze-continues>, 上网时间:2025年11月22日。

④ “Royal Decree No. 48 of 2012 Establishing the Education Council and its System,” *International Labor Organization*, September 10, 2012, https://natlex.ilo.org/dyn/natlex2/r/natlex/fe/details?p3_isn=94752, 上网时间:2025年11月22日。

⑤ 陈小迁、韩志斌:《中东变局以来阿曼国家治理转型述评》,第120页;Zainab Al Nasser, “Ministry Strives to Provide Job-linked Education,” *Oman Daily Observer*, December 8, 2016, <https://www.omanobserver.om/article/92578/Main/ministry-strives-to-provide-job-linked-education>, 上网时间:2025年11月22日。

服务奖,标志着阿曼在治理透明化方面获得国际认可。^①

概言之,为应对阿拉伯剧变带来的冲击,阿曼实施了一系列主动回应民众诉求的改革,推动了国家治理路径的系统性转型。“应对式治理”模式既延续了“参与型政治”的传统,又注入了制度化、效能化与数字化的现代治理要素,形成了一种兼具韧性、适应性与回应性的新范式。

三、“应对式治理”的深化：从适应性向前瞻性演进

“应对式治理”虽有效平息了阿曼社会动荡,却在 2010 年至 2020 年的十年治理实践中暴露出深层次问题。第一,阿曼政府早期为缓解失业压力而大规模扩张公共部门岗位,本质上是一种“以财政换取稳定”的短期应急策略。这种做法虽暂时缓解了就业压力,却导致政府支出持续增加。第二,2014 年后国际油价低位运行,加剧了阿曼宏观经济的脆弱性,政府外债攀升,主权信用评级多次遭到下调,凸显出财政补贴削减与社会稳定维持之间的结构性失衡。^② 第三,以行政主导推行的“阿曼化”政策,未能从根本上化解本国青年与外籍劳工在就业市场的矛盾。外籍劳动力在 2017~2019 年依然牢牢占据阿曼劳动力市场。2017 年,外籍劳工占全国劳动力总数的 81%;^③至 2018 年,在私营部门中的比例更高达 87%。^④ 其中,阿曼建筑、制造、商贸等基础行业的外籍劳工占比均超过 80%。^⑤ 尽管到 2019 年公共部门本土化率已提升至 85%,仍有超过 4.4 万名本国青年处于待业状态。^⑥ 阿曼公共部门趋于饱和、私营部门高度外籍化的结构性矛盾,预示着社会不满可能再度累积。

① State Audit Institution, “Complaints and Reports Window,” *Arab Open and Innovative Government Portal*, 2011, <https://opengov.unescwa.org/node/1243>, 上网时间:2025 年 11 月 22 日。

② Wafa Amr, “IMF Executive Board Concludes 2019 Article IV Consultation with Oman,” *International Monetary Fund*, July 4, 2019, <https://www.imf.org/en/news/articles/2019/07/03/pr19266-imf-executive-board-concludes-2019-article-iv-consultation-with-oman>, 上网时间:2026 年 1 月 13 日。

③ Françoise De Bel-Air, “Demography, Migration, and the Labour Market in Oman,” p. 10.

④ Nasser Al Harrasi, “Impact of Omanization Policy on Oman’s Private Labour Market,” p. 5848.

⑤ Ibid., p. 5852.

⑥ Nasser Al Harrasi and Badriya Al Balushi, “Replacing Expatriates with Local Managers: An Exploratory Investigation into Obstacles to Localization in Oman’s Private Sector,” *International Journal of Management*, Vol. 11, Iss. 10, 2020, pp. 792–793.

2020年1月卡布斯苏丹逝世与海赛姆苏丹继位,成为阿曼国家治理模式深化的重要节点。尽管海赛姆苏丹公开表示将延续前任治国方略,彰显了政策框架的制度连续性。^①然而2018年至2020年间,阿曼主流媒体中频繁出现的“公共部门改革”与“电子政务建设及其对就业影响”等议题^②,反映出旧有治理方式难以应对日益积累的社会期待。这一压力在2021年5月达到临界点,引发了新一轮社会抗议。面对危机,阿曼新政权首先采取了与2011年相似的行政指令式应对,承诺在公共与私营部门共增设3.2万个就业岗位。^③但此举并非简单、固化的治理逻辑,而是一种策略性的及时止损,旨在为后续结构性改革争取缓冲空间。以此为转折,阿曼的治理实践自2020年至今开始从被动的适应性调整,逐步转向主动的前瞻性治理演化。

第一,顶层设计的制度化与议会职能强化。阿曼新政权通过完善法律框架,试图在维护传统君主权威与拓展现代政治参与之间达成新的平衡。

一是明确王位继承制度。2021年,海赛姆苏丹颁布新《国家基本法》(皇家法令6/2021号)与《阿曼议会法》。新法确立了长子继承制与王储制度,对继任顺位、王储权限及摄政事宜作出详细规定。^④新法明确规定统治权由苏丹传予其长子,进而传予长子的长子,并对无直系后代情况下的顺位继承规则作出详细说明。^⑤若继任者未满21岁,则由摄政委员会代行职权;苏丹可通过皇家法令任命王储并界定其权限;王储在苏丹暂时无法履职时代行统治职能。^⑥这一制度设计确保政权传承的确定性与稳定性,实现了权力的有序过渡。而其能够平稳落地的深层逻辑,在于阿曼独特的伊巴德教派传统^⑦内化为治理的共识基础。不同于西方世俗化治理中常见的党派或利益集团的博弈,阿曼政府充分吸纳伊巴德派强调的“宽容、平等、团结、协商”的教义内核,并将其转化为国家治理的意识形态

① 杨元勇:《阿曼新苏丹宣布将延续前苏丹治国方略》,新华网,2020年2月11日,https://www.xinhuanet.com/world/2020-01/11/c_1125450564.htm,上网时间:2025年11月23日。

② Leon Goldsmith and Abdul Khalique Shaikh, “A Review of Contemporary Governance Challenges in Oman: Can Blockchain Technology Be Part of Sustainable Solutions?,” p. 4.

③ Ibid., p. 16.

④ [阿曼]《国家基本法》(阿拉伯文),阿曼苏丹国信息门户网站,2018年9月25日,<https://www.omaninfo.om/library/61/show/4628>,上网时间:2025年11月23日。

⑤ 同上,第8-9页。

⑥ 同上,第10-11页。

⑦ 伊巴德教派起源于伊斯兰教的哈瓦利吉派,主张平等与团结的温和教义赢得民众认同,成为阿曼社会凝聚力的主要因素与服务政权的重要力量,影响着现代阿曼的政治制度。参见韩志斌:《阿曼伊巴迪教派初探》,载《西亚非洲》2011年第4期,第43页。

基础。^① 通过这种政治共识的塑造,阿曼在国家现代化进程中构建起高度统一的民族认同感,有效规避了西方普选制下因身份政治激化导致的动荡。

二是修订《阿曼议会法》。新法赋予议会对政府法律草案的修改权、对国家预算的监督权以及对内阁成员的书面质询权。^② 然而,阿曼议会职能的强化并未导向以政党政治为核心的西方普选式民主。依据《国家基本法》及《阿曼议会法》的规定,阿曼严禁组建政党,公民的参与权通过协商会议实现。这种非党派、非竞争性的政治参与模式,既满足了民众依法参与公共事务的诉求,又绕过了西方民主中党派竞争的干扰。

第二,行政机构重组与改革。针对 2018 年至 2020 年民意集中反映的公共部门改革诉求,阿曼启动了大范围的行政重组,旨在通过人事更迭与机构整合,构建更具执行力的技术官僚团队。

一是对内阁成员进行人事调整。2020 年 8 月,海赛姆苏丹颁布皇家法令,对包括内阁成员在内的高级官员进行人事调整,涉及更换外交大臣、财政大臣与新闻大臣等重要职位;设立文化、体育与青年部,合并司法部与法律事务部,统一法律适用标准等。此次重组改革旨在缩短民意反馈与行政响应之间的周期,增强政府的反应能力与治理敏锐度。不仅如此,这种大规模的人事调整也并非是简单的官僚更替,而是王室通过重用具有专业背景的技术官僚,绕过传统官僚体系的层级壁垒,直接参与《阿曼 2040 愿景》的实施。这种人事调整虽然加剧了王室与传统利益集团之间的博弈,但简化了民意传达的路径,也减少了政策执行过程中的阻力。

二是建立绩效评估机制,设立国家财政与行政监督署。依据 2021 年修订的《国家基本法》第 65 条和第 66 条规定设立专门委员会,负责监督并评估部长、副部长、同级官员以及各类公共机构与国家行政机关的绩效;成立独立机构,对国家行政单位实施财政与行政监督。^③ 高层问责机制的引入,使得对民众诉求的回应不再仅仅依赖于苏丹的个人意志,而是部分转化为对行政体系的制度化考核压力。王室利用民众对官僚体系的不满,通过将应对表现与职级考核挂钩,利用治理手段限制了官僚在政策执行中的自由裁量权,使其从权力分享方转变为被测评的对象。这一监督体系的制度化,实质上是王室试图打破长期形成的官僚

① 韩志斌、李庆丰:《多维视域中的阿曼伊斯兰社会》,第 79 页;Jeremy Jones and Nicholas Ridout, *A History of Modern Oman*, New York: Cambridge University Press, 2015, pp. 48, 198.

② “Specialised Councils,” *Information Portal Sultanate of Oman*, <https://www.omaninfo.om/en/pages/204/show/799>, 上网时间:2025 年 11 月 24 日。

③ [阿曼]《国家基本法》(阿拉伯文),第 30 页。

惰性与利益固化的尝试。优化后的部长理事会则在适应新发展阶段目标、确保改革取得实质性成效的同时,更有效地整合跨部门,统筹推进《阿曼 2040 愿景》国家战略,保障公民权利与基本公共服务供给,从而将分散的社会诉求系统转化为可执行的政策输出。^① 总体来看,这一系列中央层面的行政改革共同构筑起一套更高效、更透明的政府内部运行框架。这表明,阿曼的“应对式治理”已不再局限于被动应对社会压力,而是逐步转向通过预防性的制度调整,以维护政权的合法性与长期稳定性,最终推动政府形态从服务型向效能型转变。

三是为地方治理与分权改革提供法律保障。新修订的《国家基本法》增设“地方行政”专章,明确规定,国家行政区划及地方行政机制应通过皇家法令予以划定,市政区域的边界亦须依法确定^②,从宪法层面确立地方行政在治理体系中的重要地位,为权力下放提供了根本法依据。《市政委员会法》(第 126/2020 号皇家法令)进一步赋予地方议会审议省内发展规划、评估地方政府项目需求、审查城市规划等职权,并将其定位为中央政府的“合作伙伴”。^③ 阿曼的地方分权不仅是简单的权力下放,更是国家对传统部落协商制度的现代化吸纳。根据第 36/2022 号皇家法令对相关职权的规定,省长 (Governors) 及州长 (Walis) 在处理地方事务时,负有与部落首领沟通、审议辖区需求并在其协助下施政的义务。^④ 这种将部落纳入官僚体系的治理模式使部落不再是现代国家的对立面,而是转化为“应对式治理”中感应基层诉求的重要渠道,是一种基于内部共识而非西方式的利益博弈。

为支持地方自主发展,阿曼政府通过行政指令大幅增加省级财政拨款,在第十个五年计划(2021~2025 年)期间将各省发展计划预算从 1,000 万阿曼里亚尔提升至 2,000 万阿曼里亚尔,并新增超过 6.5 亿阿曼里亚尔的发展项目资金。^⑤ 这一财政资源的重新配置旨在促进区域均衡,激发地方发展潜力。劳工部也推行了省级专业培训与发展计划,将培训权限下放至地方,为各省设计符合其区域需求与比较优势的专门课程,以培养本地领导力与技术专长,从而促进人才培养

① 《明智的政策》,阿曼苏丹国信息门户网站, <https://omaninfo.om/ch/pages/210/show/877>, 上网时间:2025 年 11 月 25 日。

② [阿曼]《国家基本法》(阿拉伯文),第 30 页。

③ “Specialised Councils”。

④ [阿曼]《第 36/2022 号皇家法令:颁布省份法》(阿拉伯文),阿曼苏丹国司法与法律事务部网站,第 7-8 页, <https://www.mjla.gov.om/module.php?m=search&Category=decrees>; “Oman Country Handbook,” *Publicintelligence net of United States*, p. 41, <https://info.publicintelligence.net/MCIA-OmanHandbook.pdf>, 上网时间:2026 年 3 月 22 日。

⑤ “Specialised Councils”。

与地方就业需求的对接。^①

阿曼政府通过权力下放直接回应民众对基层参与的诉求,借助省市政府的“伙伴关系”角色,搭建起连接基层社会与中央政府的桥梁,将地方发展需求和民意表达纳入合法、有序的协商轨道。这不仅将潜在的社会压力转化为治理合作动力,也在回应民意的同时,增强了国家在地方层级的治理效能与政治稳定。进一步讲,地方分权的逻辑也并非单纯的权力下放,而是王室通过“分而治之”的策略削弱官僚的权力。通过让各省直接对接中央政府,王室在基层社会与官僚体系之间建立了一套反馈机制。在这种结构下,官僚体系不再是唯一的民意表达中介,而是成为了被测评的对象。王室通过向地方赋权来强化中央主导与调度能力,削弱了官僚体系对基层信息的垄断,确保治理资源能够精准到达基层社会。

第三,大力推进“数字化”转型。数字化手段不仅是提升行政效率的工具,更成为落实阿曼“以民众为中心”治理理念的关键推动力。通过强化财政投入、完善战略规划、推广技术应用,阿曼逐步提升国家“数字化”服务水平,满足民众诉求。

一是将公共服务的可持续性视为社会稳定的重要基石。一是为促进地方发展给予财政支持。海赛姆苏丹执政后,明确规定用于基本公共服务的支出占比不低于 40%,从财政层面为地方发展与民生保障提供了刚性支持。^②

二是大力推动国家电子政务与数字化转型进程。阿曼政府加快建设统一的国家电子政务服务门户,以优化公民、企业和投资者的服务体验。2021 年 11 月,海赛姆在部长理事会会议上强调,所有国家机关必须持续推进数字化改革,借助科技创新提升治理效能,并设立独立机构开展绩效评估与公众满意度测评,以提出系统性改进建议;在部长理事会秘书处下设决策支持部门,以强化数据驱动的政策制定与执行监督,为一站式数字政府平台的建设提供制度保障。^③

三是实施“阿曼信息化”(eOman)战略。作为阿曼数字化转型的核心框架,“阿曼信息化”战略以“全政府框架”为支柱,通过搭建政府内部及政府与公民之间的互动桥梁,从响应效率、程序简化、公民信任以及政民合作四个方面,整体推

① Qasim Al Maashani, “Labor Ministry Unveils Vocational Plan For Governorates,” *Oman Daily Observer*, July 13, 2025, <https://www.omanobserver.om/article/1173393/oman/labour/labour-ministry-unveils-vocational-plan-for-governorates>, 上网时间:2025 年 12 月 2 日。

② 《明智的政策》。

③ 同上。

动国家治理创新。^①。财政保障与数字技术的结合,使阿曼政府能够更敏锐地感知并应对公众诉求,直接提升了政府对社会问题的回应速度与治理精准度。

四是将数字化技术被广泛应用于政治经济和社会领域。2022年,以“Intakhib”(投票)应用程序为核心的电子选举系统上线,实现了从候选人审核到投票、计票的全流程自动化,选举效率与透明度显著提升。^②至2023年,该系统升级至第二版,新增为视障选民提供语音引导、为听障选民提供手语模式的功能,体现出对特殊群体包容性的重视。^③该程序应用界面设计简洁,并采用先进加密技术,在提升用户体验的同时,有效保障了选民个人信息与投票数据的安全。

五是司法领域亦积极推进数字化进程。“Qadhaa”司法门户通过线上案件办理与司法费用自动支付等功能^④,打破地理空间限制,提升了司法服务的可及性与透明度,有力回应了公众对司法公开、高效的诉求。数字化手段同样被应用于劳动权益保障领域。2021年4月,阿曼劳工部规定,雇主必须在劳动合同生效三个月内,通过该部网站提供的电子合同登记服务为所有员工完成合同注册。^⑤尽管劳工部不介入具体合同条款的协商,但所有合同细节均存储于其系统之中,为劳资双方提供了具有公信力的电子备案,从而强化了雇佣关系的规范性与法律保障。^⑥

第四,国家统筹规划就业发展方向并监督就业计划的实施。海赛姆苏丹执政以来,在延续卡布斯时期“阿曼化”政策传统的基础上,以《阿曼2040愿景》为框架,2021年推出了《国家就业方案》(“تشغيل”计划)。

一是政策重心从应急性开放岗位转向系统性弥合技能差距。根据《阿曼

① 具体包括:提高公众响应的效率,协调应对复杂问题的政策措施;通过有效地项目管理,减少流程和程序的重复,从而提高效率;通过整合服务,节省时间和资源,增强公民对政府的信任,从而提升服务交付水平;展现政府对公民的积极信任,即公民可以成为共同创造公共价值(包括服务交付)的重要合作伙伴。参见“Whole of Government,” *Omanuna*, <https://www.oman.om/en/home-top-level/whole-of-government/80077777>, 上网时间:2025年11月28日。

② “Specialised Councils”.

③ Ibid.

④ “Efficient Justice Rooted in Innovation and Digital Transformation,” *Oman Daily Observer*, November 19, 2025, <https://www.omanobserver.om/article/1179994/oman/efficient-justice-rooted-in-innovation-and-digital-transformation>, 上网时间:2025年11月29日。

⑤ “Submit Work Contracts Online, Says Oman’s Ministry of Labour,” *Times of Oman*, April 18, 2021, <https://timesofoman.com/article/100359-submit-work-contracts-online-says-omans-ministry-of-labour>, 上网时间:2025年11月28日。

⑥ Leon Goldsmith and Abdul Khalique Shaikh, “A Review of Contemporary Governance Challenges in Oman: Can Blockchain Technology Be Part of Sustainable Solutions?,” p. 10.

2040 愿景报告(公民版)2022~2023》,该计划的核心措施包括:职业指导与咨询平台(*Khuta* 平台)、连接劳动力供需的综合就业平台(*Marsad* 平台)、针对个体经营者的扶持激励计划、提升工业区工厂阿曼化比例(*Madayn* 计划)、技术培训营及电子商务训练营等。^①

二是通过数字化平台实现人才数据与市场需求的精准匹配。2024 年筹划设立的“阿曼人才中心”,于 2025 年底升级为“国家能力建设与人才管理集成系统”并正式投入运行。数字化平台“*Qudrat*”系统至 2026 年,该系统已进入成熟运行阶段。根据劳工部 2026 年 1 月发布的最新通告,政府将依托该平台提供 6 万个新增就业岗位,就业机会导向高附加值产业部门,并推动教育培训体系与国民经济需求紧密对接。该计划不仅注重创造就业岗位,更致力于构建高质量、可持续的就业体系,与劳动力市场需求动态协调。就业政策与教育培训政策的深度融合,构成该计划的根本支柱。^②

三是阿曼政府综合运用惩戒、激励与直通式服务相结合的治理策略,保障国家就业计划的落实。人力资源部在旅游、物流、工业等重点行业设定本地雇员最低比例,并将符合条件的外籍劳工与本地兼职工(其占比不超过公司整体阿曼化率的 20%)通过临时工作许可纳入统计范围,以此核算企业“阿曼化”达标情况。对达到或超额完成“阿曼化率”的企业,政府将其纳入“绿卡”计划,为其在设施使用许可、行政审批等方面提供快速通道。反之,未达标企业将面临禁止新增雇员及罚款等处罚。^③ 2024 年,阿曼政府要求所有外国投资者在注册企业开业一年内至少雇佣一名阿曼公民,并须为该雇员在社保基金系统完成登记。^④ 同年,政府还公布了更为细致的行业阿曼化比例要求,将规定延伸至具体细分领域。^⑤

① [阿曼]《阿曼 2040 愿景报告(公民版 2022~2023)》(阿拉伯文),阿曼苏丹国,2023 年 6 月,第 55 页。

② “Ministry Affirms to Provide 60,000 Job Opportunities for Citizens,” *Times of Oman*, January 11, 2026, <https://rssfeeds.timesofoman.com/article/167086-ministry-affirms-to-provide-600-00-job-opportunities-for-citizens>, 上网时间:2026 年 1 月 14 日。

③ Times News Service, “Omanisation Targets for 2020 Announced,” *Times of Oman*, December 10, 2019, <https://cdn-3.timesofoman.com/article/83064-omanisation-targets-for-2020-announced>, 上网时间:2025 年 12 月 2 日。

④ “Employing Omani Citizen Mandatory in Foreign Investor Companies, Says Ministry,” *Times of Oman*, March 27, 2024, <https://timesofoman.com/article/143731-employing-omani-citizen-mandatory-in-foreign-investor-companies-says-ministry>, 上网时间:2026 年 6 月 19 日。

⑤ 商务部对外投资和经济合作司、商务部国际贸易经济合作研究院、中国驻阿曼大使馆经济商务处:《对外投资合作国别(地区)指南:阿曼(2025 年版)》,中华人民共和国商务部,第 59-60 页,<https://www.mofcom.gov.cn/dl/gbdqzn/upload/aman.pdf>, 上网时间:2026 年 6 月 19 日。

四是就业政策更加强调地方适配与前瞻引导。自 2025 年起,阿曼政府推行直通式促进就业流程:教育部从中学阶段即为学生规划职业发展路径,劳工部则通过试点综合职业教育模式,将个人能力、地方经济重点与就业市场需求直接对接。^①同时,通过“Tawteen”平台集中发布涵盖电力、水务、卫生、服务合同及维护等领域的 641 个新岗位。^②这种以中央部门统筹规划学生职业发展方向,利用政府数字平台发布岗位信息的方式,有效缩短了待业人员从技能培训到正式就业的转化路径。

阿曼为回应民众就业诉求以“阿曼化”政策为统领,通过统筹规划就业发展方向,提升内部竞争力,并辅以数字化手段保障机会公平,深化对关键民生领域的治理。

综上所述,在政权平稳过渡与社会压力动态互动的背景下,阿曼的“应对式治理”呈现出从被动适应性调整向主动制度化演进的趋势。该模式以 2021 年修订的《国家基本法》与《阿曼议会法》为制度基石,通过权力架构重组、地方分权改革、数字化服务提升及就业政策优化等多维举措,针对民众对政府效能、就业机会与公共服务等方面的分散诉求,系统地转化为制度性回应。这一过程不仅标志着阿曼国家治理从被动应对转向主动构建,也逐步形成了一种兼具制度韧性、战略前瞻与执行精准性的综合治理体系。与此同时,这一模式也展现出区别于西方普选式民主的特征。一是在精神内核上,利用伊巴德教派的协商传统消解西方民主中常见的身份政治极化风险;二是在组织架构上,通过将部落协商嵌入现代官僚体制,形成更具基层感知力的民意吸纳渠道。这种兼具制度韧性与本土色彩的治理体系,不仅是对阿曼协商传统的延续,更在实践中探索出一条区别于西方普选式民主的“协商一应对”之路。

四、“应对式治理”的成效与限度

2020 年至今,在海赛姆苏丹的推动下,阿曼“应对式治理”模式的深化不仅体现在制度框架的系统性重构上,更通过一系列治理工具在公共服务、司法及劳动力市场等领域取得实效,但其成效与局限同样并存。

第一,政府透明度与司法公信力得到显著提升。阿曼长期致力于反腐败机

^① “Labor Ministry Unveils Vocational Plan For Governorates”.

^② “641 Fresh Jobs for Citizens in the Public Utilities Sector,” *Oman Daily Observer*, September 24, 2025, <https://www.omanobserver.om/article/1177044/oman/labour/641-fresh-jobs-for-citizens-in-the-public-utilities-sector>, 上网时间:2025 年 12 月 2 日。

制建设,其在国际透明组织发布的《清廉印象指数》排名从 2023 年的全球第 70 位跃升至 2024 年的第 50 位,得分由 43 分提高至 55 分,在阿拉伯国家中位列第 4。^① 这一进展主要得益于《公共资金保护与利益冲突规避法》《反洗钱与反恐融资法》等法律的颁布实施,阿曼建立了严格的财政与行为监管框架。特别是《阿曼刑法》对贿赂、贪污、侵吞公共资金等行为规定了严厉的刑罚,彰显出国家在提升政府运行效能、透明度与公信力方面的承诺。阿曼司法领域的改革注重通过技术赋能提高效率与服务可及性。2025 年,依据阿曼第 35/2025 号皇家法令设立的专门投资与商业法院正式投入运作,最高法院上诉案件的平均审理时间从 186 天缩短至 136 天,并通过司法系统与民事登记系统的技术整合加强了对投资者的保护。同时,阿曼最高司法委员会推出了虚拟法庭程序、142 项司法服务指南以及人工智能辅助的数字法律图书馆,推动司法服务从传统模式向智能化、高效便民方向转型。^②

第二,劳动力市场改革已初见成效。2023 年,在公共与私营部门就业的阿曼公民总数约为 85.4 万人,较上年增长 6.4%。到 2024 年,已有 13,242 名求职者首次在私营部门获得就业机会,17,910 人在公共部门入职,另有 29,668 人通过轮岗机制实现再就业。^③ 阿曼公民就业比例持续提升,是劳动力市场改革与相关战略举措取得的显著成果。这些改革在确保劳动力市场与国家长期经济目标协调一致的同时,不仅促进了就业增长,也为经济多元化与私营部门发展提供了有力支撑。

《阿曼 2040 愿景》实施跟进单位在其 2024~2025 年度综合报告中,介绍了 2024 年及 2025 年上半年的具体成就,指出数字化平台如“Marsad”和“Khuta”作为改革的关键工具,推动私营部门技术岗位就业率上升至 56.6%,劳动生产率增长 2.2%,本土劳动力在新创造就业机会中的份额提升至 11.8%,^④显著增强了劳动力市场的活力与效率。

截至 2024 年 11 月,阿曼劳工部主导的四项重大举措已取得成效。国家就业

① 《促进廉洁》。

② “74% of Oman Vision Indicators Show Progress Towards Meeting Goals,” *Times of Oman*, October 27, 2025, <https://timesofoman.com/article/164342-74-of-oman-vision-indicators-show-progress-towards-meeting-goals>, 上网时间: 2025 年 12 月 3 日。

③ Kabeer Yousuf, “Oman’s Labor Market Reforms: A Path to Sustainable Employment Growth,” *Oman Daily Observer*, November 17, 2024, <https://www.omanobserver.om/article/1162187/magazine/omans-labour-market-reforms-a-path-to-sustainable-employment-growth>, 上网时间: 2025 年 12 月 4 日。

④ “74% of Oman Vision Indicators Show Progress Towards Meeting Goals”。

政策项目完成率达 55%;国家职业标准战略完成 49%;劳动力市场政策制定与优化项目进展达 65%;旨在创造 1.1 万个培训机会的培训项目也在稳步推进。^① 这些成果表明,配套政策与数字化工具在优化就业结构、系统回应民众就业需求方面发挥了关键作用。

第三,阿曼数字化转型成效显著。阿曼数字化转型成效不仅体现在办事流程的优化上,也体现于国际评估排名的持续提升。根据联合国《电子政务发展指数(EGDI)》报告,阿曼的电子政务发展指数全球排名从 2022 年的第 50 位^②上升至 2025 年的第 41 位^③,三年间提升 9 位;其政府电子服务成熟度指数也从 2023 年的 66%提高至 2024 年的 72%^④。这一进展主要得益于国家统一政府电子服务门户的广泛使用,该门户将原本分散、复杂的线下办事流程整合为线上统一入口,大幅降低了民众的办事成本。数据显示,仅 2025 年第一季度,该平台便完成了 1,450 万笔数字交易^⑤,展现出应用的规模化势头。从内部绩效来看,阿曼数字化转型已进入加速推进阶段。截至 2024 年 11 月底,国家数字化转型总体绩效从 2023 年的 53%提升至 73%。在参与评估的 49 家政府机构中,马斯喀特省、电信监管局等四家单位首次达到“高级”水平。2021 年至 2024 年间,政府对 2869 项服务中的 2680 项进行了流程精简,完成率达 93%;其中实现数字化的服务共计 1,700 项,数字化率为 67%,仅 2024 年一年即完成 355 项服务的数字化改造。^⑥ 这一系列电子政务成果,本质上是阿曼“应对式治理”模式下工具创新的体现。通过一站式在线服务平台,政府不仅优化了民众办事体验,更在技术赋能过程中实现了治理效能与公信力的双重提升。

尽管阿曼在治理改革中取得了一定成效,但其深层次的结构性问题依然

① “Oman’s Labor Market Reforms: A Path to Sustainable Employment Growth”.

② United Nations Department of Economic and Social Affairs, *2020 UN E-Government Survey: 2020 Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*, New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2020, p. 270.

③ “74% of Oman Vision Indicators Show Progress Towards Meeting Goals”.

④ 《2024 年阿曼政府电子服务成熟度指数达 72%》,中华人民共和国驻阿曼苏丹国大使馆经济商务处网站,2025 年 5 月 8 日, https://om.mofcom.gov.cn/jmxw/art/2025/art_322192603041-12.html, 上网时间:2025 年 12 月 7 日。

⑤ [阿曼]《自阿曼 2040 愿景启动以来,已实施 100 多个国家项目并取得多项成就》(阿拉伯文),阿曼外交部网站,2025 年 11 月 19 日, <https://www.fm.gov.om/ar/30487/>, 上网时间:2025 年 12 月 4 日。

⑥ “Oman’s Digital Transformation Progress Reaches 73 per Cent,” *Oman Daily Observer*, February 25, 2025, <https://www.omanobserver.om/article/1166846/business/economy/omans-digital-transformation-progress-reaches-73-per-cent>, 上网时间:2025 年 12 月 9 日。

显著。

第一,在权力配置层面,当前的“应对式治理”模式并未改变权力高度集中于王室的核心特征。苏丹及其家族成员仍是国家决策的中枢。2020 年海赛姆苏丹上任后,任命其兄弟希哈布(Shihab bin Tariq Al Said)为国防副大臣,其子迪·亚赞(Dhi Yazan bin Haitham Al Said)为文化、体育和青年大臣^①,进一步强化了核心圈层的权力布局。此类人事安排通过 2021 年新修订的《国家基本法》得到制度性确认与合法化巩固。该法第 48 条明确规定,苏丹作为国家元首、最高代表及武装力量统帅,其人身不可侵犯、必须受到尊重,其命令亦须服从^②。这一条款从宪制层面确立了苏丹的至高权威,而同期确立的长子继承制则从法理上保障了海赛姆家族统治的延续性。这也意味着,阿曼所有的治理改革和社会回应,其实是由苏丹主导,根本上是为了维护政权稳定与合法性。

第二,数字化转型暴露出技术应用与社会现实融合的深层复杂性。一是传统治理结构制约数字治理效能。海赛姆家族作为王室核心仍掌握最高决策权,这导致“公共机构官员在预算审批、专业人才引进及先进数字技术投资等方面,有时难以及时做出决策”^③。集权模式在保障战略方向统一的同时,也可能削弱基层部门在快速变化的数字化环境中的应变能力。二是数字安全风险因技术与文化因素叠加放大。在技术层面,高度集中的数字系统虽便于管理,但也使其在面对网络攻击或系统性故障时更显脆弱,可能引发大规模数据泄露,直接损害政府公信力^④。在社会文化层面,受传统观念与社会支持机制欠缺的影响,针对女性的网络侵害往往面临举报障碍,进一步加剧了安全治理的难度^⑤。三是数字服务的包容性不足,限制公众参与。现有数字平台在设计上尚未充分体现“以人为本”:平台部分板块缺乏适配视障、听障及老年用户的语音与触觉交互功能;语言与交互设计单一,开放政府服务(ODG)缺乏多语言界面且操作选项有限;技术兼

① Yoel Guzansky and Eran Segal, “All in the Family: Leadership Changes in the Gulf,” *INSS Insight*, No. 1378, 2020, p. 1.

② [阿曼]《国家基本法》(阿拉伯文),第 20 页。

③ Ahmed Hamed Abdullah Al Sulaimani and Wilson Ozuem, “Understanding the Role of Transparency, Participation, and Collaboration for Achieving Open Digital Government Goals in Oman,” p. 605.

④ Leon Goldsmith and Abdul Khaliq Shaikh, “A Review of Contemporary Governance Challenges in Oman: Can Blockchain Technology Be Part of Sustainable Solutions?,” p. 9.

⑤ Ahmed Hamed Abdullah Al Sulaimani and Wilson Ozuem, “Understanding the Role of Transparency, Participation, and Collaboration for Achieving Open Digital Government Goals in Oman,” p. 605.

容性不足,由于开发标准不统一,部分应用难以在非主流移动设备上稳定运行^①。这些具体问题不仅影响用户体验,也制约了数字服务的普及与效能。

第三,阿曼在人力资源领域面临政策执行过激与管理模式冲突的双重挑战。中东地区普遍存在失业率攀升、劳动者技能不足、生存压力上升以及对海外技术员工的公开歧视等问题,这些因素可能在该地区引发严重的技能工人短缺,并在各国力图推动产业多元化、降低对石油依赖的背景下,带来显著的经济风险。^②阿曼作为区域内高失业率与年轻人口快速增长的典型代表,其国内状况与上述区域性难题高度重合。为应对这一挑战,阿曼政府推出了以“阿曼化”为核心的政策体系。然而实践显示,该政策在执行中产生了若干问题:一方面,政策压力导致外籍劳动力转向非正规就业,同时在技术人才匮乏的地区引发劳动力短缺^③;另一方面,过度强调本土化不仅削弱了私营部门的竞争力,也让跨国公司难以按照自身逻辑调整人力资源体系。^④此外,阿曼人力资源管理体系本身也受到外来经验与传统观念之间张力的影响。研究显示,32.3%的阿曼雇员认为外籍顾问在人力资源政策制定中具有重要影响,但这种影响无疑对根植于伊斯兰价值观和社会习俗的传统管理模式构成了冲击。^⑤这些问题表明,阿曼在推动本土化转型的过程中,需谨慎平衡政策力度,避免将国际技术人才排斥在外,防止在关键技能领域进一步加剧人才缺口。

2020年以来,阿曼在政府透明度、司法效率、就业以及数字化转型上取得一定成就:清廉印象指数排名上升,法院审理周期缩短,本土劳动力就业机会扩大,以及数字化转型总体绩效得到提升。但其治理问题依然突出,如权力高度集中于苏丹,技术应用与社会现实的融合存在复杂性,以及本土化政策过激等。总体来看,阿曼的“应对式治理”是在苏丹主导下、以维稳为前提的一种治理模式,其成效与局限并存。

① Ahmed Hamed Abdullah Al Sulaimani and Wilson Ozuem, pp. 605–607.

② Pawan Budhwar and Vijay Pereira, “Managing Human Resources in the Middle East,” in Pawan Budhwar and Vijay Pereira, eds., *Doing Business in the Middle East: A Research-Based Practitioners’ Guide*, New York: Routledge, 2023, p. 153.

③ Leon Goldsmith and Abdul Khalique Shaikh, “A Review of Contemporary Governance Challenges in Oman: Can Blockchain Technology Be Part of Sustainable Solutions?,” p. 10.

④ Pawan Budhwar and Vijay Pereira, “Managing Human Resources in the Middle East,” p. 151.

⑤ Ajantha S. Dharmasiri, “Exploring Sustainable Indigenous Management Practices in Oman: A Strategic Alignment with Oman Vision 2040,” *SSRN*, December 3, 2024, <https://ssrn.com/abstract=5042659>, 上网时间:2025年12月9日。

五、结语

自 1970 年卡布斯苏丹开启现代化进程,历经阿拉伯剧变的冲击,至 2020 年海赛姆苏丹执政,阿曼的国家治理逐步从“参与型政治”转向“应对式治理”,形成了一条具有本国特色的治理道路。

第一,阿曼的“应对式治理”并非是对西方治理理论的简单移植,而是在平衡传统权威与现代化需求过程中逐渐形成的、兼具韧性与适应性的本土模式。西方普选式民主通过政党竞争实现权力更迭,而阿曼模式侧重于在维持既有政治体制稳定的前提下,通过行政手段的精准调适,实现治理效能的现代化,展现了阿曼“非竞争性”参与和西方竞争性选举的区别。其核心逻辑在于,在保持传统政治权威的同时,政府通过法律修订、政策调适与数字化创新等手段,主动构建一套能够识别、吸纳并回应社会诉求的动态机制。特别是在 2020 年后,面对国际油价波动带来的经济下行压力,以及国内高失业率与政府廉洁性等挑战,该模式在海赛姆苏丹推动下进一步深化:通过宪制完善、地方分权、机构重组与数字化转型,政府的回应方式不再是被动适应,而是转向主动构建风险防范体系。这些努力与《阿曼 2040 愿景》深度整合,贯穿治理全程,标志着“应对式治理”从适应性调整迈向制度化、前瞻性治理的新阶段。

第二,从理论角度看,阿曼的“应对式治理”为平衡传统权威与现代需求提供了重要实证,展现出其独特逻辑。协商会议与地方市政委员会作为权利分享机构,推动了决策的集体化与程序化,使公众得以通过制度渠道参与政治。此举有助于吸纳社会诉求,缓解统治集团内部张力与社会压力,从而巩固政权稳定。与此同时,选举制度尤其是地方选举的推行,成为中央权威笼络与安抚地方精英的重要机制,有助于凝聚统治集团,增强政权韧性。配套的立法完善与宪制明确,不仅保障了 2020 年权力的平稳交接,也提升了统治集团的执政与危机防范能力。值得注意的是,阿曼模式凸显了“良治”中“回应性”要素对维系威权稳定的关键作用:一方面,政府通过建立多个数字化投诉与服务平台,将大量社会诉求提交体制内部,经过协商、筛选与选择性满足,赋予威权体制一定的开放性与包容性,延缓了社会矛盾的激化;另一方面,这些数字工具在收集民意与提供服务的同时,也强化了国家对社会的渗透与信息掌控能力,使政府能够对社会力量实施更精准的监管,体现了国家能力中的“社会嵌入”维度。阿曼“应对式治理”不仅依靠完善立法和下放权力的方式维持政权韧性,更通过提升实质治理效能与构建包容性制度框架相结合,形成一种具有适应性的治理模式。

第三,进入后石油时代以来,海湾阿拉伯国家均在推动去官僚化和经济多元化,但阿曼更多地采取一种低调的制度调整方式,其治理模式显示出较强的适应能力和韧性。从国家与社会的关系角度看,沙特走的是强人主导的激进世俗化路线,而阿曼则力求在王室、官僚体系与民众诉求之间维持平衡。这种温和、渐进且带有协商色彩的做法,既是为了避免剧烈的社会动荡,也反映出伊斯兰传统中“舒拉”(协商)的精神内核。在治理效能方面,科威特常常陷入于议会与王室的持续内耗,导致决策缓慢,治理效能低下;而阿曼虽未开放政党政治,却能通过协商会议、数字化反馈等机制,实现了相对稳定的政策输出。这表明,即使在君主制的框架下,通过行政层面的精准调适,也可以有效巩固政权合法性和社会稳定。

第四,尽管阿曼在国家治理中取得显著进展,但其现代化道路仍面临诸多挑战。一是所有改革与回应仍高度集中于苏丹及核心统治圈层,虽有利于战略一致,却也可能导致回应具有选择性、政策执行受官僚僵化所制约等问题。二是数字服务平台在提升便利性的同时,也带来数字鸿沟与安全风险。高度集中的数字系统一旦遭受攻击导致信息泄露,将直接冲击政府公信力。三是“阿曼化”政策虽短期内缓解了就业压力,长期却可能削弱私营部门竞争力,导致关键技术岗位人才短缺。因此,阿曼若要在保持政治稳定的同时持续推进治理现代化,需在政治层面深化地方分权与行政问责,在主动回应社会诉求的同时扩大参与范围,形成公众参与和政府回应的有效循环;在经济层面真正改善营商环境,激发私营部门内生动力,避免过度依赖行政干预;在社会层面推动建立包容性人力资源战略,将替代外籍劳工的政策导向,逐步转向通过终身学习提升本国劳动者的核心竞争力,以适应就业市场的需要。

总之,阿曼从“参与型政治”到“应对式治理”的转型,揭示了国家治理模式的演进具有多样性与本土适应性,“应对式治理”作为治理能力的关键要素,在不同文化与政体框架下可呈现多种实现形式。阿曼的国家治理道路,既是对自身历史传统的延续,也是在全球化时代对治理挑战的主动回应——一条正在探索中的、具有本土特色的“良治”之路。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章 远)