

熱點聚焦

製造海灣政權韌性與 租佃國家反革命的歷史

Making History of Gulf Regimes Resilience and
Counter-Revolutionary Rentier States

賴忻延

School of International Relations, University of St. Andrews, UK

壹、前言

2011 年阿拉伯起義迄今，已逾十年。當初公民社會揭櫫的理想與願景，雖未煙消雲散，但卻伴隨許多政權的反革命行動，遭受極大的挫敗。即使當年學者 Christopher Davidson 認為，那場起義將會推動骨牌效應，見證海灣政權更迭¹，但相較於中東其他地區，經歷內戰、人道危機、教派衝突、政權更迭，以及國家制度瀕臨崩潰的挑戰，海灣似乎又再次度過了一場風暴。海灣阿拉伯專制政權也在大國政治的折衝中，如履薄冰，小心翼翼地處理他們於區域外強權的關係。自十九世紀以降，我們即使見證許多外來強權，透過不同的方式，指涉並介入海灣政治，例如：不列顛的殖民勢力、美國主導的冷戰政經秩序，乃至近十年來，中國對此區域逐漸全面深化其

¹ Christopher Davidson, *After the Sheikhs: The Coming Collapse of the Gulf Monarchies* (London: Hurst, 2012).

經營，並引起眾多學者與政策制定者的興趣，暢談所謂「中國崛起」或「一帶一路」對海灣的影響。這些討論再次證明海灣阿拉伯專制政權的韌性，但是也加深長久以來許多對此區域的迷思，尤其是透過「租佃國家理論」(Rentier State Theory)視角，過度強化這些海灣政權的同質性與自主性，進而邊緣化，忽視其他解釋海灣政權韌性的因素。本文認為解釋海灣政權韌性的因素，必須考量過去半世紀以來，在面對地緣政治與資本競爭的挑戰時，海灣政權如何透過資本積累的過程，不僅逐漸獲得穩定政權的物質與社會基礎，也同時在西方國家主導的海灣安全秩序中，強化自身的地位，甚至取得區域秩序如何安排的話語權。這樣的趨勢，也逐漸在近年來的區域政治經濟的動盪下，以及所謂「海灣資本」(Khaleeji Capital)越來越具備全球影響力時，逐漸明朗化。

貳、石油與租佃國家理論的迷思

長久以來，租佃國家理論作為解釋海灣政治的政治經濟分析工作，將依賴輸出石油與天然氣的經濟生產型態，作為解釋當代海灣政治，尤其是海灣政權韌性的理論基礎。海灣政權，即 John Maynard Keynes 筆下「無用途的投資者」(functionless investor)，除了透過壟斷土地使用的支配權，在早期殖民勢力支持下，也進而支配生長在土地之下的自然資源分配。在整個石油商品化及海灣政權獲取物質利益的過程中，他們不需要付出太多勞力犧牲，而是作為主要石油資本接受者與資源分配者，重新定義他們與人民之間在現代社會中的政治關係。有別西方傳統建立在徵稅的社會契約關係，海灣政權社會關係向來被認為建立在一種新型父權制度(neopatriarchy)，所有政治與社會資源的分配被視為政權的恩惠，石油資本乘載著政權

的政治意志，流通於他們偏好的網絡之間。

長久下來，除誕生於裙帶資本關係中的統治階級集團外，絕大部分公民社會被排除在政治決策的過程之中，這也造就租佃國家理論中著名的一句話：「沒有課稅，就沒有（政治）代表性」（no taxation, no representation），並成為其分析框架中的核心論點，建構起一整套為何海灣政權始終具備韌性的論述，不論用於 1980 年代末期的民主化浪潮，或 2011 年風起雲湧的革命風暴。一套極其簡化的政治經濟論述將海灣政權韌性的理由，平行於「資源詛咒」（resource curse）的論點，鑲嵌在我們對當代海灣政治的解釋與理解；簡言之，所有公民社會活動的歷史足跡，甚至全球地緣政治與資本社會發展所能提供的解釋力，遠不及簡化後的租佃政經因素與政權自主性。

石油固然對當代海灣政治有著不可忽視的影響，但關於它如何創造政權韌性，實則必須仰賴歷史與社會分析，尤其是海灣政權如何逐漸轉型成融合具現代資本階級特色，但延續傳統部族政治的過程。十九世紀末與二十世紀初期，當不列顛必須在中東帝國主義地緣與資本競爭中生存，他們藉由更大程度的政治與經濟介入，推動所謂海灣現代化過程，並將海灣社會推向了另一個歷史的新頁。透過十九世紀初期一系列條約，海灣政權成為不列顛保護國，在二十世紀初期的不列顛帝國版圖中，他們逐漸扮演更重要的角色。石油的發現、開採乃至後來的生產過程，逐漸地取代過去的朝貢生產模式。資本社會生產模式逐漸取代具備風險的貿易（speculative trade; *Mudarabah*）與保護費（protection fee; *Khuwa*）並改變了政權、其他部族與人民之間的關係，以及政治樣貌。

現代化與石油資本化的過程，逐漸創造了海灣國家機器（state apparatus）的雛型，也誕生一批海灣的中產階級與民族主義者。不

論是 1920-30 年代的科威特「議會」運動 (Majlis movement)，或是巴林所經歷，延續十九世紀 *al-Nahda* 的知識傳統，阿拉伯民族意識在政治與社會運動中，逐漸具體化的民族主義運動。然而，這些對維繫或挑戰當代海灣政權至關重要的群體，卻是長期以來淹沒在史料中，長期以來被租佃國家理論遺棄的行動者。

參、資本積累的反革命果實

石油的發現，開採與商品化，毫無疑問，改變了海灣政治的樣貌，賦予傳統部族政權更多運作國家機器的物質基礎；同時，它也相應中東地緣政治的動盪，重新定義了海灣政權在西方安全保護下的位置。1950 與 1960 年代，當多數海灣政權仍處在不列顛的保護關係之中時，海灣的阿拉伯民族主義運動，不僅呼應著中東的去殖民化運動浪潮，就意識形態而言，他們也受到第三世界反帝國主義運動的號召，不論是阿曼的杜法爾革命 (the Dhofar Revolution)、葉門革命或是由阿拉伯新左翼在巴林的民主運動。在資本積累的過程中，即使海灣政權日漸掌握更充足的物質權力，但海灣的新興中產階級也造就了新一代的民族主義者。這些民族主義者，除了彰顯海灣公民社會的自主性外，也挑戰了租佃國家理論，忽視公民社會重要性的分析。不過，正如過去的歷史已經向我們展示，這些革命運動，誕生於海灣國家現代化過程的矛盾之中，卻也被扼殺在反革命的歷史中。超過半世紀前的革命風潮，並未成功地推動海灣國家內部與區域的政治秩序更迭。

如前面所提，這段海灣革命的歷史無法只歸咎於政權與公民社會之間的衝突，而是必須將他們置於更大的國際與區域脈絡中。相同的，海灣革命的終結也必須如此看待。接續不列顛殖民勢力的消

退，美國霸權逐漸取代過去海灣的「不列顛治世」(Pax-Britannica)。石油商品化的過程，改變了海灣國家內部政權與公民社會之間的關係，也重新定義了海灣政權在西方強權涉入區域事務時，他們所扮演的角色：落實尼克森主義 (Nixon doctrine)，圍繞著以沙烏地阿拉伯與伊朗為首的反革命勢力，企圖穩定石油資本市場為主的區域政治秩序。

這個誕生於 1970 年代的海灣反革命政經秩序，其用意除了圍堵蘇聯共產勢力的滲透，它也做為後來美國新自由主義在中東的骨幹。不僅提供埃及後納瑟 (Post-Nasser) 時代下沙達特 (Anwar Sadat) 經濟開放政策 (Infitah) 的地緣政治支援，也開啟一個海灣政權資本累積的新時代，加速海灣資本流向以美國為主的全球資本市場，也透過加深海灣與全球資本市場的連結，帶來所謂「空間修復」(spatial fix) 的效果，解決過去海灣國家現代化的內部矛盾。²

但嚴格來說，海灣資本社會發展的矛盾並未根除，反而是透過海灣國家與第三世界其他國家之間的不平衡發展，進而將這些政經問題轉嫁到其他國家。以外籍移工來說，過去仰賴南亞或其他阿拉伯國家移工，如葉門，巴勒斯坦、埃及等，提供早期現代化發展勞動力的模式，逐漸在 1960 年代後轉向以東南亞移工為主。當不列顛殖民時期的卡發拉制度 (Kafala system; sponsorship system) 被現代海灣政權所繼承，³此制度不僅限制了移工的自由流動，也作為海灣反革命勢力建程中重要的一環。透過此制度，海灣政權不僅確保基

² Adam Hanieh, *Capitalism and Class in the Gulf Arab States* (New York: Palgrave Macmillan, 2011).

³ Omar AlShehabi, "Policing Labour in Empire: The Modern Origins of the Kafala Sponsorship System in the Gulf Arab States," *British Journal of Middle Eastern Studies*, 48:2 (2019), pp.291-310.

礎勞動力的供給，也藉由此制度衍生的諸多社會實踐，強化他們長久以來資源分配的角色，同時也加深國家安全的監控。

肆、代結語：反革命與未迎來的鉅變

過去四十年的時間，海灣經歷了多次的政治與社會震盪，但不少許多學者或政治評論家，認為 1979 年的伊朗革命是解釋當代海灣政治的分水嶺。尼克森主義下的海灣秩序被修正，取代海灣雙柱政策的是 1981 年成立的「海灣合作理事會」(Gulf Cooperation Council, GCC)。國內政治秩序受到「保障」的環境下，海灣國家在此 1980 年代後，經濟快速起飛。當伊拉克與伊朗陷入戰爭的泥淖時，6 個海灣合作理事會成員國，逐漸發展出有別於中東其他國家的政治、社會與經濟的特色。

即使學界對於海灣合作理事會的誕生有著諸多不同解釋，不論是從現實主義者式安全觀點，探討海灣政權如何平衡內部與外部的安全威脅，或是從建構主義者角度討論，過去的部族文化與阿拉伯性 (Arabness)，如何創造與何梅尼主義 (Khomeinism) 迥異的共享認同與規範。但不可否認的是，以沙烏地阿拉伯主導海灣理事會框架持續提供穩定中東安全秩序的重要反革命力量，不論是 1990 年海灣戰爭或後續對抗少數但具有廣泛號召力的伊斯蘭主義團體、2011 年海灣聯合軍隊進入巴林鎮壓人民示威、2013 年支持埃及反革命與軍事政權復辟、2014 年迄今在葉門內戰中進行聯合軍事行動以打擊 al-Houthi 武裝組織，或 2019 年介入蘇丹政變後的秩序重建。

然而，如同過去，為何這波浪潮並未迎來海灣秩序的鉅變？為何海灣政權又再一次地展現其堅韌性？

對海灣政權而言，他們始終都能安然度過這些危機。他們依靠

的不僅全然是石油，而是石油商品化所衍生的政治與經濟秩序，將他們重新定義在一個區域反革命的中心，維繫並穩定全球資本市場運作重要的行為者。如此重要的角色，更加在近年美中競爭的關係中出現微妙的變化。

當全球市場倚賴中國市場時，海灣政權也將中國視為積累海灣資本過程中更重要的一環，調整過去以美國與歐洲資本市場為主策略，如沙烏地阿拉伯公共投資基金（Public Investment Fund, PIF）與卡達投資局（Qatar Investment Authority），自 2014 年以來已分別投入超過數十億美元至中國的資本市場，⁴更遑論近年來一系列其他海灣政權與中國政府之間簽訂的投資協議。這些海灣政權與中國政府之間漸趨緊密的經濟關係，也引起經濟合作效益政治與安全外溢效果的討論；甚至，美國對於中國在海灣進行軍事行動的疑慮，如中國在阿拉伯聯合大公國建立軍事設施的傳聞⁵。隨著俄羅斯入侵烏克蘭的戰爭爆發，全球資本市場完全暴露其對於傳統能源依賴的脆弱性，同時也凸顯了地緣政治與資本市場連動如何再一次創造海灣政權韌性的條件，強化反革命勢力集團的政治籌碼與物質資源。

歷史總是如此，未曾擁有政治權力的群體，即使他們曾經在半世紀期前的反帝國主義運動中，留下足跡；即使他們在 2011 年阿拉

⁴ 'Qatar sets up US\$10bn fund to invest in China', November 7, 2014, *Economist Intelligence*, http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=182473202&Country=Qatar&topic=Economy&subtopic=Fore_7; 'How Giant Saudi Wealth Fund Is Building a Post-Oil Future: QuickTake', February 18, 2022, *Bloomberg UK*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-02-18/how-giant-saudi-fund-is-building-a-post-oil-future-quicktake>

⁵ 'Work on 'Chinese military base' in UAE abandoned after US intervenes – report', November 19, 2021, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com/world/2021/nov/19/chinese-military-base-uae-construction-abandoned-us-intelligence-report>,

伯起義中，拚得遍體麟傷。但是在地緣政治與資本競爭之前，在過去或未來的國家領導人會談中，他們總是顯得那樣微不足道。對臺灣而言，當所有人懷疑石油的末日何時到來時，多數學者或政治評論家才會施捨卑微的機會，讓他們的影子出現在討論中。然而，當歷史再製時，他們又會逐漸被遺忘，陰魂不散的租佃國家理論，又一次佔據版面。