

摩洛哥金字塔式外交决策机制初探

张玉友*

内容提要 外交决策机制是一国进行外交政策制定的“中枢系统”，也是理解外交政策的核心要素。本文通过详细考察发现，摩洛哥的外交决策机制呈现等级严明的金字塔式结构。在摩洛哥，处于金字塔顶尖的国王（核心决策层）不需要获得其他参与者的“批准”，属于三军统帅，掌握政权、财权和军权。在摩洛哥宪法中，国王虽然与民选行政机构分享了国家权力，但仍然保留着对外交、国防和宗教领域的控制权。此外，摩洛哥的国王是世袭的，且拥有大量的社会和经济资源，因而其外交政策对国内政治行为体的依赖程度较小。在金字塔式决策结构的中下层分别有以政府行政机构和立法机构为主的附属决策层和以政党与公民社会组织为主的边缘决策层，但其功能仅限于技术支持、政治执行、政治讨论和政治支持等。

关键词 摩洛哥 外交政策 决策机制

一般而言，外交决策机制研究主要是为了回答谁来决策以及如何决策的问题，外交决策机制主要包括行为者、机构（或结构）和过程三个部分。本文拟从外交决策结构和功能来详细解读摩洛哥外交决策机制。

美国政治学家乔尔·S. 米格代尔（Joel S. Migdal）认为解释第三世界国家的外交政策大体上有四种模式：地缘政治模式、组织过程模式、讨价还价模式以及理性决策模式。他认为，虽然一般模式在大多数情况下具有较强解释力，但是当解释某一国家的外交政策时事实上非常“依赖”于特定国家的特有差别。^① 在国际关系理论研究中，当研究国内政治对国际关系或

* 张玉友，西北大学中东研究所博士后。

① Joel S. Migdal, “Internal Structure and External Behavior: Explaining Foreign Policies of Third World States,” *International Relations*, 1972, pp. 510–526.

对外交政策的影响时，共有的自变量一般是国内政治制度。^①从政府组成模式来看，民主政体、半威权政体以及威权政体国家会产生不同的决策结构，而且同一决策模式在不同的政治制度下也会产生不同的效果。即使在民主国家内部，总统制和议会制也会有不同的决策机制。^②

作为阿拉伯国家，摩洛哥的外交决策结构不仅具有不同于西方民主国家的特征，而且与其他阿拉伯国家也有较大的不同。根据政治制度阿拉伯国家可划分为三类：议会制国家、总统制国家和混合政体国家。前两者代表国家有伊拉克、叙利亚、黎巴嫩、苏丹等，而后者主要是指阿拉伯君主制国家。相较于海湾阿拉伯君主制国家，摩洛哥在政治制度设计上更接近于西方民主政体，尤其是法国。1962年摩洛哥出台了其历史上第一部宪法，虽然后经多次修改，但其整体制度仍保持不变。根据2011年最新修订的宪法，摩洛哥属于君主立宪制国家，融合了现代民主制和阿拉维王朝的君主制遗产，即国王处于国家政治权力的最高层，而民主主要来源于国王所分享出去的权力。^③

在阿拉伯国家，外交领域多属于国家最高统治者的“私人领域”或者“保留领域”（*domaine réservé*），甚至有学者提出阿拉伯国家外交事务私有化的概念（*privatisation des politiques étrangères*）。^④摩洛哥也不例外，且表现更为明显。虽然相较于国王哈桑二世时期，穆罕默德六世时期的外交领域在形式上展现了“分享领域”（*domaine partagé*）的特点，但实质上决策权仍掌握在王室手中。^⑤摩洛哥的外交决策结构呈现鲜明的金字塔式特征，

① 参考〔美〕海伦·米尔纳《利益、制度与信息：国内政治与国际关系》，曲博译，上海人民出版社，2010；Gordon J. Idang, *Nigeria: Internal Politics and Foreign Policy, 1960 - 1966*, Ibadan: Ibadan University Press, 1973；Michael Williams and Morten Kelstrup, eds., *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community*, New York: Routledge, 2006。

② Marieke Breuning, *Foreign policy Analysis: A Comparative Introduction*, Berlin: Springer, 2007, pp. 86 - 115.

③ 参考 *Moroccan Constitution 2011*。

④ Frédéric Charillon, “Les Pays Arabes à L'épreuve de la Privatisation de la Politique Étrangère,” *Parlement Européen: Direction-Générale Politiques Externes de L'Union*, Février 2006；Hammad Zouitni, *La Politique Étrangère Marocaine de Quelques Étapes et Repères*, Imprimerie Info-Print, 2013.

⑤ Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999 - 2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, pp. 21 - 24.

其自上而下可以分为核心决策层、附属决策层和边缘决策层。^①

一 摩洛哥外交核心决策层

摩洛哥外交核心决策层(L'Unité Decisionnelle Centrale)主要是指国王穆罕默德六世领导的王室集团,具体来讲由国王顾问团和包括军方在内的安全机构组成。处于金字塔顶端的核心决策层是摩洛哥外交政策制定的直接源头,其权力的合法性来源于集宗教与世俗权力于一身的国王。自穆罕默德六世继位后,摩洛哥社会对国家外交政策制定的认知与哈桑二世时期无异,依然感到很“神秘”,国家很少公开决策的细节。摩洛哥国内批评人士常认为摩洛哥外交政策缺乏全盘战略,现有的外交行为具有“模糊”“不稳定”“缺乏透明和自主性”“缺乏坚定立场”等特征。然而,这些现象的背后其实是国王权力集中的体现。^②

1999年,国王哈桑二世去世后,穆罕默德六世继承了大部分“权力遗产”,如在外交领域享有不受挑战的权力。继位后,摩洛哥国内没有任何组织公开质疑穆罕默德六世在外交和国防领域享有的象征权力和实际权威。^③从法理上讲,摩洛哥1962年宪法和2011年宪法都明确规定了国王作为“信士的长官”的宗教权威、作为国家主权和团结的象征以及作为国家元首。国王有发动战争、主持部长会议、统领皇家武装部队以及在与政府理事会商讨后签订国际条约和任命驻外国和国际组织大使等权力。^④

在摩洛哥外交核心决策层中,国王的作用无疑是最重要的,主要体现

① 本文使用的金字塔式决策结构主要来自摩洛哥学者拉希德·乌代圭“等级式决策结构”概念,参考 Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère Sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003。

② Zakaria Abouddahab, “La Politique Étrangère du Maroc: Diagnostic Actuel et Scénarios D'avenir,” in Saloua Zerhouni, ed., *L'avenir se Discute: Débats sur les Scénarios du Maroc à L'horizon 2025*, Rabat: FES, 2006, pp. 57–78; Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999–2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 29。

③ Rémy Leveau, “The Moroccan Monarchy: A Political System in Quest of a New Equilibrium,” in Joseph Kostiner, ed., *Middle East Monarchies: The Challenge of Modernity*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000, pp. 117–130。

④ 摩洛哥2011年宪法最大的变化是政府首脑需要从议会选举中获胜的政党来选择,而政府首脑享有选择部长的权力,这在理论上影响了国王的权力。参考 *Moroccan Constitution 2011*, Article 41, 48, 53, 55。

在两方面。第一，通过发表公开演讲的方式，向外界传递国家的外交方略和方针等信息。作为外交政策的“最终决策单位”，国王每次所进行的演讲具有巨大的国际和国内政治影响力。^① 摩洛哥国王的演讲主要分为纪念演讲、政治演讲^②、危机演讲、事件演讲^③等，其中在一些重要节日发表的纪念演讲是最能体现外交方针的。如2000年4月16日，继位不久的穆罕默德六世在“摩洛哥外交日”的演讲中首次向国民阐述了摩洛哥的外交方向和目标，包括争取国际社会承认西撒哈拉为摩洛哥领土，通过外交努力发展经济、融入经济全球化，追求外交关系多元化，继续加强地区稳定器的角色和提升摩洛哥的国际形象等。^④ 2002年8月，在美国发生“9·11”事件后，全球反恐问题开始浮出水面，穆罕默德六世在“国王与人民革命日”的演讲中重点强调“国际环境对国内发展的重要性”。^⑤

第二，对外出访，又称元首外交。一国元首对外进行访问可以反映该国某一时期的外交重点。据统计，1999~2008年，穆罕默德六世共进行了85次正式的国事访问，主要出访国有塞内加尔、加蓬、沙特阿拉伯、西班牙、法国、阿联酋、美国，对这些国家的出访均不少于4次。^⑥ 由此看出，这一时期穆罕默德六世延续了摩洛哥以海湾阿拉伯国家、欧盟和部分西非国家为外交重点的传统。2008年金融危机爆发后，欧盟经济受挫，摩洛哥经济也随之受到一定的影响。^⑦ 为减少长期以来对欧盟的依赖，摩洛哥开始拓展全球战略伙伴关系。2008年和2013年，穆罕默德六世两次访问印度；

① Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999 – 2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 31; 参考 Charles F. Hermann, Charles W. Kegley and James N. Rosenau, eds., *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston: Allen and Unwin, 1987.

② 主要指每年的议会演讲。

③ 主要指国王出访或者在国际组织发表的演讲。

④ 《穆罕默德六世在“摩洛哥外交日”的演讲》（法文版），2000年4月16日，<http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/message-royal-aux-participants-au-colloque-organisé-à-rabat-à-l'occasion-de-la>。

⑤ 《穆罕默德六世在“国王与人民革命日”的演讲》（法文版），2002年8月20日，<http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/discours-de-sm-le-roi-mohammed-vi-à-l'occasion-du-49ème-anniversaire-de-la>。

⑥ Houda Filali Ansary, “Les Ressorts de la Diplomatie Marocaine,” *La Vie éco*, 25 juillet, 2008, <http://lavieeco.com/news/politique/les-ressorts-de-la-diplomatie-marocaine-5769.html>.

⑦ Lélia Rousselet, *La Stratégie Africaine du Maroc: Nouveau Role pour la Politique Étrangère Marocaine?* London: Éditions Universitaires Européennes, 2016, pp. 16 – 18.

2016年3月和5月,分别对俄罗斯和中国进行了国事访问;2001~2018年,共对25个撒哈拉以南非洲国家进行了超过50次的访问,其中2013~2018年尤为集中。^①

除了上述两种外交实践外,大多数关键性的外交政策只有国王本人有权决定,其他人只有参与权。^②

在国王及其家族成员以外,还有一批政治和经济精英在外交领域起着至关重要的作用,也属于核心决策层成员,即国王顾问团。摩洛哥国王顾问团实际上属于近年来学界深入研究的“深层政府”或曰“影子政府”,亦即由政府官僚、公务员、军事工业复合体、金融界、财团、情报机构所组成的集团,他们为保护其既得利益在幕后“操盘”并实际控制国家。^③

哈桑二世时期,国王顾问团主要分为三类:第一类是效力于王室의正式顾问,其全天候为国王工作,涉及经济、教育、宪法、宗教和外交等领域。在20世纪70年代两次未遂军事政变后,哈桑二世加强了王室内阁(Cabinet)的作用,并使其制度化,成为摩洛哥最稳定的机构。因此,王室的正式顾问较为稳定,更换频率较低。第二类是非正式顾问,主要来自国王的核心政府部门领导层以及忠实朋友,如内政大臣和各安全机构主席。第三类是国际专家,如哈桑二世时期就多次参考美国前国务卿亨利·阿尔弗雷德·基辛格(Henry Alfred Kissinger)和法国前外长米歇尔·若贝尔(Michel Jobert)的意见。^④

由于王室的稳定性,穆罕默德六世继位后的最初10年基本上延续了前任对王室及顾问团的“依赖”。虽然有新的变化,如王室很少直接干涉政府事务和决定,但王室的成员尤其是顾问团对政府政策制定的影响力依然非常大,此外王室还实际控制着各领域委员会和基金组织等。^⑤在顾问的任命

① 《穆罕默德六世在非盟总部的演讲》(法文版),2017年1月31日, <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/texte-integral-du-discours-prononce-par-sm-le-roi-mohammed-vi-devant-le-28eme-sommet>。

② Omar Brouksy, *Mohammed VI Derrière les Masques*, Paris: Nouveau Monde éditions, 2014, p. 115.

③ 参考 Mike Lofgren, *The Deep State: The Fall of the Constitution and the Rise of a Shadow Government*, New York: Viking, 2016。

④ Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, pp. 37-40.

⑤ Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999-2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 32.

上，穆罕默德六世在保留哈桑二世时期个别顾问的基础上，又重点任命了其多位密友作为顾问。如从1991年起成为哈桑二世高级顾问的安德烈·阿祖莱（André Azoulay），此后又继续担任穆罕默德六世的高级顾问，在王室内部有较大影响力。由于阿祖莱出生在摩洛哥犹太人家庭，在法国接受教育，从1974年开始经常创办和举办促进伊斯兰文明与西方文明交流的组织 and 会议，担任顾问后力促摩洛哥参与阿拉伯-以色列问题的解决。至今，仍然利用其个人国际影响力为摩洛哥提升国家形象、争取国际支持等。^①

相较于哈桑二世时期，阿祖莱在穆罕默德六世王室中担任的多是虚职，起着参谋作用，而起实际作用的是穆罕默德六世的密友们，如曾担任国务秘书（1999~2002年）和内政部副大臣（2002~2007年）的福阿德·希玛（Fouad El Himma），他如今是王室内部影响力最大的国王贴身顾问；从2000年起担任国王私人秘书的穆尼尔·马吉德（Mounir Majid）；从2005年起担任对外情报机构——审查与搜集总局（DGED）主席的亚辛·曼苏里（Yassine Mansouri）；曾担任王储特别秘书（1998~2000年）、王室主席（2000年起）的穆罕默德·罗什迪·沙拉比（Mohamed Rochdi Chraïbi）。^②

2011年摩洛哥“2·20”运动爆发后，为应对国内外压力，穆罕默德六世扩大了王室的规模，尤其是顾问团的扩充，主要增加了技术官僚顾问，如曾担任2011年宪法改革协商委员会主席的法学专家阿卜杜·拉蒂夫·梅努尼（Abdeltif Menouni）；前内政部大臣（2002~2006年）、曾任驻联合国大使（2006~2008年）和法国大使（2009~2011年）的穆斯塔法·萨赫勒（Mustapha Sahel）；前司法部大臣（1997~2002年）、曾任驻西班牙大使（2004~2010年）、有王室“人权先生”和教育专家之称的奥马尔·阿兹曼（Omar Azziman）。^③ 据摩洛哥学者拉希德·乌代圭研究，哈桑二世在20世纪80年代后选用顾问一般有两个标准：其一，拥有较强的国际影响力

① Amine Boushaba, “André Azoulay: La Culture Contre les Maux du Monde,” *L'economist*, N°5012, 24 avril, 2017; Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 41.

② Souleïman Bencheikh, “Les Secrets du Cabinet Royal,” *Telquel*, N° 333, 18 novembre, 2008.

③ Youssef Aït Akdim, “Maroc: Fouad Ali El Himma dans un Cabinet Royal XXL,” *Jeune Afrique*, N° 2676, 14 novembre, 2011.

和国际公关能力；其二，国内政治多面手，维护王室的利益。^①

与哈桑二世一样，穆罕默德六世初期选用顾问的标准也是基于“亲密性”，而在2011年之后则参照了哈桑二世的新策略。如萨赫勒和阿兹曼就同时具有外交经验和国内从政经历，且不属于任何政党。从2006年起担任王室顾问的奥马尔·卡巴吉（Omar Kabbaj）曾担任非洲发展银行主席（1995~2005年），从2011年起开始担任王室顾问的亚西尔·泽纳圭（Yasir Zenagui）曾在巴黎和伦敦从事全球银行和金融工作。上述4位顾问均在外交领域发挥着重要作用，卡巴吉负责摩洛哥的南南合作政策，泽纳圭负责与海湾阿拉伯国家的经济关系。

处于外交领域核心决策层中最下层的是军队和安全机构。在摩洛哥，军队和安全机构属于国王的“私有领域”，自1956年6月25日建立皇家武装部队（Forces Armée Royale, FAR）起就打上了阿拉维家族“私有财产”的烙印。同年，摩洛哥还建立了国防部、皇家宪兵队（Gendarmerie Royale）和高级国防委员会。1956~1970年，皇家武装部队的存在主要是服务于国内政治斗争的需要，军队成员多为来自北部里夫地区的柏柏尔人。^② 由于哈桑二世和军队的特殊情感，军队势力坐大，1971年和1972年连续两年发生了未遂军事政变后，哈桑二世进行了大刀阔斧的军队改革。哈桑二世的整体原则是“让军队待在营房里”（Keeping the Military in the Barracks）和“去政治化”，具体的策略有：第一，实行政治多元化，与反对派达成妥协；第二，撤销国防部，军队最高统帅、总参谋以及国防大臣等人的权力均转移至国王名下；第三，实行“严防政变”（Coup-Proofing）策略，具体做法是建立平行的监察机构，如设立对外情报机构——审查与搜集总局，重组皇家卫队，建立和加强国内安全机构——领土监视总局（DGST）、国家警察辅助部队（Auxiliary Forces）；第四，通过西撒哈拉问题让军队“忙起来”并促使军队忠于王室和国家。^③

① Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 39.

② Jean-François Daguzan, *Le Dernier Rempart? Forces Armées et Politiques de Défense au Maghreb*, Paris: Publisud, 1998, p. 52; Brahim Saidy, "Army and Monarchy in Morocco: Rebellion, Allegiance and Reforms," *The International Spectator*, 2018, p. 5.

③ Brahim Saidy, "Army and Monarchy in Morocco: Rebellion, Allegiance and Reforms," *The International Spectator*, 2018, pp. 8-9.

1999年,穆罕默德六世继位后总体上延续了弱化军队政治作用的理念。执政初期,由于穆罕默德六世罢免了哈桑二世时期的功勋人物、内政部大臣德里斯·巴斯里及其心腹,舆论普遍认为军方有声望的将军阿卜杜拉·哈克·卡迪里(Abdelhaq Kadiri)和霍斯里·本·苏莱曼(Hosni Benslimane)将填补政府的权力真空。出于政权平稳过渡的考虑,军方重要人物的确受到了重用,本·苏莱曼担任皇家宪兵队队长,卡迪里继续担任审查与搜集总局局长,另外一位将军哈米杜·拉尼格里(Hamidou Laanigri)被任命为领土监视总局局长。^①在2005年政局稳定后以及全球反恐形势下,军方及安全机构开始出现了变化。第一,人员上实行“去军队化”,尤其是安全机构。2005年2月和12月,穆罕默德六世分别任命了非军方出身的亚辛·曼苏里和阿卜杜·拉蒂夫·哈莫希(Abdellatif Hammouchi)担任审查与搜集总局和领土监视总局局长。^②第二,弱化军队在外交领域的作用,继而加强安全情报机构的功能。2015年,国王设立了有“摩洛哥FBI”之称的中央司法调查局(BCIJ)参与国内和国际反恐合作,提升摩洛哥外交形象。

二 摩洛哥外交附属决策层

摩洛哥外交附属决策层(L'Unité Decisionnelle Subordonnée)主要包括政府、议会和各类协商委员会(Consultative Councils)。如果说国王领导的核心决策层是“神圣权力”的代表,那么附属决策层就是“世俗权力”的代表,而在摩洛哥政治环境下,后者必然附属于前者。因为从宪法上看,2011年宪法虽然在文本上对国王的权力进行了一定的限制,但国王可以主持部长会议,也充分说明了“世俗权力”的附属性。^③因此,整体来讲,包含政

① Pierre Vermeeren, “Maghreb: La Démocratie Impossible?” *Fayard*, 2004, p. 270; Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999–2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 33.

② “S. M. le Roi Nomme Yassine Mansouri Directeur Général de la DGED,” *Le Matin*, 14 février, 2005, <https://lematin.ma/journal/2005/S-M-le-Roi-nomme-Yassine-Mansouri-directeur-general-de-la-DGED/50553.html>; “DGST: Abdellatif Hammouchi remplace Ahmed Harrari,” *Mghress*, 15 décembre, 2005, <https://www.mghress.com/fr/aujourd'hui/42147>.

③ Yasmina Abouzzohour and Beatriz Tomé-Alonso, “Moroccan Foreign Policy after the Arab Spring: A Turn for the Islamists or Persistence of Royal Leadership?” *The Journal of North African Studies*, March 27, 2018, p. 10.

府和议会在内的附属决策层在国王“私有领域”——外交事务上只能通过其技术性和组织性资源发挥非常有限的作用。^①

作为摩洛哥外交附属决策层的第一环,政府只有执行权和部分参与权,核心部门是外交与国际合作部,其他相关技术部门,如农业部、金融部、工贸部等参与具体事务的合作。在政府内部,部门大臣处于决策圈哪一层很大程度上受到核心决策层政策偏好的影响,如外交、宗教、经济、农业等一般是王室偏好的领域,所以大臣的选择往往也是基于这一“潜规则”,即国王偏好。^② 1996年宪法规定,国王拥有直接任命政府大臣的权力。所以,1999~2011年担任外交与国际合作部大臣的穆罕默德·本·伊萨(Mohammed Benaissa, 1999~2007年在任)和泰伊布·法西·菲赫里(Taieb Fassi Fihri, 2007~2011年在任),均是穆罕默德六世中意之选,其中后者更是国王的密友以及王室顾问。

2011年宪法改革后,政府首脑除了需要从议会选举获胜的政党中选择大臣,还拥有任命政府大臣的权力。^③ 因此,2011年由正义与发展党总书记本·基兰组建的联合政府首次就任命了来自政党二号人物萨阿德丁·奥斯曼尼为外交大臣。此次任命实际上是向王室传递了政府要与王室“共享”外交决策的信号,对此国王立即采取了反制衡手段:一方面招纳密友法西·菲赫里为高级顾问;另一方面任命有丰富外交经验的亲信尤素福·阿姆拉尼(Youssef Amrani)为外交副大臣。这导致执政党成员奥斯曼尼在外交领域的影响力非常有限,连其恢复与阿尔及利亚关系的外交决策都被否决了,在西撒哈拉问题上也多次与阿姆拉尼发生意见冲突。^④

事实上,政府与王室围绕外交领域的隐性冲突和权力斗争从穆罕默德六世继位一直延续至今。在阿卜杜·拉赫曼·尤素菲(Abderrahmane Youssoufi)领导“政权重组”政府(1998~2002年)期间,2000年爆发了西班牙

① Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 29.

② Eva-Maria Maggi, *The Will Change: European Neighborhood Policy, Domestic Actors and Institutional Change in Morocco*, Berlin: Springer, 2016, p. 47.

③ *Morocco Constitution 2011*, Article 47.

④ Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999–2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 37.

牙“占领”佩雷希尔岛（Perejil）危机，因王室在诸多关键决策上有意边缘化政府中人民力量社会主义联盟（USFP）成员，该党高层在由国王主持的部长会议上表达不满，出现了被国王提醒“重读宪法”的尴尬情景。此后，在德里斯·杰图（2002～2007年在任）和阿巴斯·法西担任政府首脑期间，政府主动在重大外交问题的决策上保持沉默。^① 2012年，新一轮政治改组完成后，政府与王室的矛盾在外交领域加剧。2013年政府危机后，在国王的压力下，本·基兰任命了亲王室的全国独立人士联盟（RNI）总书记萨拉赫丁·梅祖尔（Salaheddine Mezouar）为外交大臣。因此，在外交与国际合作部内出现了两派势力：亲王室和亲首相本·基兰。^② 2013年埃及军事政变推翻穆尔西政府后，王室第一时间祝贺阿德勒·曼苏尔当选为临时总统，政府则持中立立场，而本·基兰及其正义与发展党却公开批评该行动是非法政变。不仅如此，本·基兰还批评塞西镇压穆斯林兄弟会，而王室没有发表任何看法。^③ 2016年奥斯曼尼政府成立后，新任命的纳赛尔·布里达（Nasser Bourita）具有丰富的非洲和拉丁美洲外交经验，对王室也极为忠诚。^④ 而奥斯曼尼本人较为谨慎，不愿与王室发生冲突。因此，2011年后，经过短暂的权力之争，外交决定权再次回归王室，政府彻底扮演附属角色。

相对于政府的有限影响力，议会在外交领域的作用就更小了。摩洛哥议会由参议院（Chambre des Représentants）和众议院（Chambre des Conseillers）构成，但实际政治影响力较小。虽然2011年宪法赋予议会诸多领域的立法权，但大多是国内的“低级政治”领域，且国王有审查法律条款

① Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999 – 2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 35.

② Yasmina Abouzzohour and Beatriz Tomé-Alonso, “Moroccan Foreign Policy after the Arab Spring: A Turn for the Islamists or Persistence of Royal Leadership?” *The Journal of North African Studies*, March 27, 2018, p. 12.

③ Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999 – 2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 36; Abdeslam Maghraoui, “Morocco: The King’s Islamists,” In Robin Wright ed., *The Islamists Are Coming: Who They Really Are*, Washington, D. C.: United States Institute of Peace, 2017, pp. 91 – 108.

④ Hassan Masiky, “Can Nasser Bourita Remake the Moroccan Diplomacy?” *Moroccan World News*, January 11, 2018, <https://www.moroccoworldnews.com/2018/01/238099/can-nasser-bourita-remake-moroccan-diplomacy/>

和解散议会的权力。^① 长期以来, 议会在摩洛哥被认为是政客们“玩弄政治”而不是“产生政策”的地方。^② 外交领域的边缘化, 主要体现在法律文本和政治实践上。^③ 从法律文本来看, 摩洛哥 2011 年宪法第 64 条规定任何质疑国家的君主政权、伊斯兰教以及不尊重国王的表达均是不允许的。^④ 那么, 在大多数外交政策由国王直接或间接制定的情况下, 议会已经默认被禁止进行外交领域的公开辩论和讨论。从政治实践来看, 参议院只有一个涉及外交事务的机构——外交事务、国防、宗教事务和摩洛哥海外侨民委员会 (Commission des affaires étrangères, de la défense nationale, des affaires islamiques et des MRE), 其成员只有 30 人, 主席的地位也非常低, 几乎很难参与任何实质性的外交实践。一般而言, 议会在对外经济关系领域能够发挥一定的影响力主要有两个原因: 其一, 1996 年宪法赋予了议会有参与包括贸易条款在内的国际协定; 其二, 穆罕默德六世时期, 已经达成了一种共识, 即议会可以参与重大双边或多边经济和贸易合作的谈判。^⑤

最后一个附属决策机构是各类协商委员会, 其功能类似于政府和议会, 直接向国王负责, 由王室顾问控制和管理。在外交领域, 有三个组织曾在 1999~2014 年发挥较大作用, 分别为皇家撒哈拉事务协商理事会 (Royal Consultative Council for Saharan Affairs)、摩洛哥海外社区理事会 (Council for the Moroccan Community Abroad) 和全国人权理事会 (National Human Rights Council)。这些机构被认为是具有官方背景、不依附政府、有充裕资金的“非政府组织”, 可以促进摩洛哥的公共外交。^⑥

① Rachid El Houdaigui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, pp. 66–67.

② Saloua Zerhouni, “The Moroccan Parliament,” in Ellen Lust-Okar and Saloua Zerhouni, eds., *Political Participation in the Middle East*, Boulder and London: Lynne Rienner, 2008, pp. 217–237.

③ Hammad Zouitni, “Les Compétences de L'exécutif et du Législatif en Matière de Politique Étrangère: L'exemple du Maroc avec une Référence au Cas Français,” *Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement*, No. 41, 2001, pp. 27–39.

④ *Morocco Constitution 2011*, Article 64.

⑤ 参考摩洛哥参议院官方网站, <http://www.chambredesrepresentants.ma/fr/annuaire-parlementaire/2016-2021/all/all/64654/all/all/all/all/all/?sref=noitem-64654>. Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999–2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 38.

⑥ Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999–2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, pp. 39–40.

三 摩洛哥外交边缘决策层

摩洛哥外交领域的边缘决策层（L'Unité Decisionnelle Marginalisée）主要包括政党、公民社会和大众舆论。近年来，阿拉伯国家，无论是君主政体还是共和政体，外交决策的集中化趋势越来越强，但受全球化尤其是民主化以及 2011 年“阿拉伯之春”的影响，非政府组织在外交领域的作用越来越大。尽管无法改变这类组织的边缘性地位，但国家决策者已经认识到其作用和影响力。^① 摩洛哥自 20 世纪 70 年代末就开启了政治多元化改革，非政府组织的发展极为迅速，并逐渐进入王室和政府的视野。

据摩洛哥政府网站统计，该国当前共有 33 个政党。在摩洛哥政党发展史上，经历了两大阶段：第一阶段是 1956 ~ 1997 年，这一时期成立的政党主要是反对国王及王室的政党；第二阶段是 1998 年“政权改组”后，出现了反对政府的政党，直接反对国王的政党较少。在哈桑二世时期，摩洛哥的政党可分为左翼、亲王室和伊斯兰主义政党。^② 最早的左翼政党是民族主义运动时期诞生的独立党（Istiqlal Party），后来在“民族运动”和追求民主的理念下，又出现了人民力量社会主义联盟、进步与社会主义党（PPS）、民主人民行动组织（OADP）等。20 世纪 80 年代和 90 年代，这些政党还联合组建了“民主联盟”或“库特拉”，以对抗王室力量；^③ 亲王室的党，又称保皇党，理念上更接近法国的右翼政党，如人民运动党（MP）、宪法联盟（UC）以及全国自由人士独立联盟（RNI）等，其作用是在政治博弈中维护王室利益；伊斯兰主义政党主要以正义与发展党为主，在 1997 年议会选举中开始崭露头角。到了穆罕默德六世时期，摩洛哥有三类政治力量：

① Frédéric Charillon, “Les Pays Arabes à L'épreuve de la Privatisation de la Politique Étrangère,” *Parlement Européen: Direction-Générale Politiques Externes de L'Union*, février 2006; Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 77.

② 关于摩洛哥政党分类不同的学者有不同的分类，参考 Mustafa Seimi, “Les Élection Législatives au Maroc,” in *Maghreb-Machrek*, N° 107, Janvier-Février 1985, France, pp. 23 - 51; John Waterbury, *The Commander of the Faithful: The Moroccan Political Elite-A Study in Segmented Politics*, Weidenfeld & Nicolson, 1970; Rémy Leveau, *Le Fellah Marocain, Défenseur du Trône*, 2^e édition, F. N. S. P., 1985, p. 318; Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 79.

③ 张玉友、孙德刚：《摩洛哥政党治理的理念与实践》，《阿拉伯世界研究》2017 年第 5 期。

第一,议会政党,即获得议会席位的政党,包括参阁政党和政府反对派,如议会第二大党真实性与现代党(PAM);第二,非法但具有温和性的社会组织,如正义与行善会(Al-Adl Wal Ihsane);第三,极左政党,主要是一些小政党,既反对政府又反对王权制度。^①虽然摩洛哥政党繁多,但其在外交领域的影响力及其贡献微乎其微,多年来也一直未有任何改观。^②

相对于政党组织的严肃性和敏感性,有两类公民社会组织在摩洛哥政治、经济和外交领域显得非常活跃。第一类是雇主组织,以1947年成立的摩洛哥企业联合总会(Confédération Générale Des Entreprises Du Maroc, CGEM)为代表。^③成立初期该组织就有强烈的参与政治事务的意愿,且希望被政府认可,目前主要参与摩洛哥经济外交事务。第二类是人权组织。摩洛哥人权组织从成立起就具有深入参与政治活动的属性。^④主要代表组织有1979年成立的摩洛哥人权协会(Moroccan Association for Human Rights),以“反帝国主义”为理念,维护巴勒斯坦和伊拉克人民的利益,在国内也常常批评摩洛哥当局违反人权的行爲。值得注意的是,摩洛哥还有一些人权组织,如摩洛哥人权组织(Moroccan Organization for Human Rights),主要和摩洛哥官方组织——全国人权理事会进行合作开展工作,换句话说,其作用主要是支持政府维护人权,在外交领域维护摩洛哥在国际人权方面的形象。^⑤

此外,其他的边缘决策层行为者还有代表公众意见的大众传媒和智库等。大众传媒主要包括:电视广播媒体,如私有电视台2M和MEDI 1等;纸质媒体,如《晨报》(*Le Matin*)、《求是》(*Telquel*)杂志、《经

① 张玉友:《当前摩洛哥国内政党形势:分裂与崛起》,《当代世界》2018年第4期;Anouar Boukhars, *Politics in Morocco: Executive Monarchy and Enlightened Authoritarianism*, New York: Routledge, 2011, p. 63。

② Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999 - 2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 41。

③ 该组织成立于1947年10月20日,其前身为摩洛哥雇主联合总会,1965年4月5日更名为经济社会跨行业联合总会,当月16日再次更名为摩洛哥经济联合总会。1995年起启用“摩洛哥企业联合总会”。

④ Francesco Cavatorta, “Civil Society, Islamism and Democratisation: The Case of Morocco,” *The Journal of Modern African Studies*, No. 44, Vol. 2, 2006, pp. 203 - 222。

⑤ Bohdana Dimitrova, “Re-shaping Civil Society in Morocco: Boundary Setting, Integration and Consolidation,” *Journal of European Integration*, Vol. 32, No. 5, 2010, pp. 523 - 539; Marguerite Rollinde, *Le Mouvement Marocain des Droits de L'homme: Entre Consensus National et Engagement Citoyen*, Paris: éditions Karthala, 2002。

济学家报》(*L'economiste*)等;网络媒体,如 Le 360 和“摩洛哥世界新闻”(Moroccan World News)等。智库主要包括:与法国国际关系研究所有合作的新南方政策中心(OCP Policy Center),它是当前国际影响力最大的摩洛哥智库;与王室有直接联系的皇家战略研究院(Royal Institute for Strategic Studies, IRES);前外交大臣塔伊布之子布拉欣·法西·菲赫里(Brahim Fassi Fihri)建立的阿马杜斯研究所(Amadeus Institute);摩洛哥战略与国际研究跨学科中心(Moroccan Interdisciplinary Center for Strategic and International Studies);摩洛哥国际关系研究所(Moroccan Institute of International Relations);摩洛哥社会科学研究中心(Center for Studies and Social Science Research);等等。^①

四 摩洛哥外交决策层的功能分析

外交决策机制的金字塔式结构特点决定了每一层的外交行为者所拥有的权力和资源是不一样的,因此其功能也有很大的差异。根据摩洛哥外交核心决策层、附属决策层和边缘决策层进行的外交活动和影响力的不同,本文将摩洛哥外交决策层的功能主要分为两类:技术性功能和政治性功能。^②

(一) 技术性功能

技术性功能是指外交决策参与者或行为者在外交活动中基于自身资源提供的专业性支持,如情报支持、政策咨询、政策执行及游说等。既然是“支持”,那么技术性功能可以在外交政策制定之前和执行等过程中发挥作用。

各类情报机构发挥着情报支持功能。就外交核心决策层而言,其最重要的资源是拥有对国家军事和安全机构的支配权,其中最关键的是各类情报机构。在任何国家,情报机构都是国家预防和应对外部威胁、制定外交

① Noureddine El Aissi, “Un Rôle Plus «Terre à Terre» Pour les Think Tanks,” *L'economiste*, N° 4949, 30 janvier, 2017.

② 该分类主要参考拉希德·乌代圭对摩洛哥外交决策机制的研究。参考 Rachid El Houaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, pp. 29 - 102.

政策时的重要工具。法国政治学家、战争情报学家莫里斯·费弗尔 (Maurice Faivre) 在谈到情报在决策中的角色时认为, 涉及四个步骤和三个行为者。具体来说, 首先是政府提出需求, 然后相关情报机构搜集信息、研究第一手信息, 最后形成报告提交给相关领导。^① 而在摩洛哥, 程序相对简单, 国王及其王室直接控制情报机构, 后者直接向前者负责和汇报情况。^② 自 1956 年独立以来, 摩洛哥情报组织一直是摩洛哥王室应对内外部威胁、制定外交政策的重要工具。在 20 世纪 60 年代, 对于哈桑二世来说, 影响摩洛哥政权安全最重要的外部威胁是阿拉伯民族主义、共产主义以及摩洛哥左翼, 因此当时负责情报工作的国防高级委员会就负责搜集和分析上述成员或者相关组织的情报。

20 世纪 70 年代发生未遂军事政变后, 摩洛哥除了面临上述威胁外, 还面临着军方内部的潜在威胁以及处理与西撒哈拉独立运动组织“波利萨里奥阵线” (Polisario) 的冲突。哈桑二世遂建立了涵盖国内外事务的情报机构, 从而奠定了摩洛哥当前情报系统的基础。自 20 世纪 90 年代至今, 摩洛哥主要面临四大外部威胁: 恐怖主义、非法移民、贩卖毒品和“波利萨里奥阵线”。而近年来, 情报机构最重要的工作均放在应对恐怖主义威胁方面, 也形成了一套行之有效的反恐模式。摩洛哥当前主要情报组织有: ①1973 年成立的审查与搜集总局, 其功能相当于法国对外安全总局, 主要任务是搜集各类情报、侦破有损摩洛哥国家利益的间谍活动和破译国外情报等; ②1973 年成立的领土监视总局和 2015 年成立的中央司法调查局, 主要任务是针对摩洛哥各类破坏活动, 包括侦查恐怖分子和恐怖组织、团伙犯罪等; ③宪兵队, 负责农村地区的潜在恐怖主义监视和侦破活动; ④军事情报局 (Direction du Renseignement Militaire), 属于军方情报机构, 但由于军方近年来参与反恐任务较多, 因此其情报机构也发挥着很大的作用。^③

在实际运作过程中, 上述组织的操作程序主要有三个阶段: 搜集情报、

① Maurice Faivre, “L’organisation de Renseignement Face au Pacte de Varsovie avant 1989,” in Pierre Pascallon, dir., *Défense et Renseignement*, Ed. L’Harmattan, 1995, pp. 33 – 34.

② Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L’Harmattan, 2003, p. 50.

③ Samir El Ouardighi, “Pourquoi les Services de Renseignement Marocains Sont si Efficaces,” Medias 24, 23 novembre, 2015, [https://www.medias24.com/NATION/159783 – Pourquoi-les-services-de-renseignements-marocains-sont-si-efficaces.html](https://www.medias24.com/NATION/159783-Pourquoi-les-services-de-renseignements-marocains-sont-si-efficaces.html).

分析情报和决策。据统计,在2001年9月至2018年4月期间,摩洛哥情报机构已经捣毁了177个恐怖主义组织。^①摩洛哥情报组织高效的反恐能力不仅加强了其在核心决策层的技术性功能地位,而且其外溢效应也非常突出,主要表现在摩洛哥情报组织与世界上诸多国家进行反恐合作,甚至形成了摩洛哥独有的“反恐外交”。

目前,摩洛哥已经与法国、西班牙、美国、德国、比利时、俄罗斯,以及海湾阿拉伯国家和部分非洲国家建立了深入的反恐合作,其中主要以摩洛哥提供情报支持为主。2015年,摩洛哥还联合主办了具有国际影响力的反恐合作平台——全球反恐论坛(Global Counterterrorism Forum),该论坛2011年由美国前国务卿希拉里·克林顿倡议成立,但当时摩洛哥并没有被邀请参与,而同为马格里布国家的阿尔及利亚却被邀请了。^②从2011年起,随着全球反恐局势越发严峻,尤其是欧洲、中东和北非地区频遭恐袭,摩洛哥情报机构充分发挥自身优势,积极分享情报和反恐经验,赢得了欧美等国情报组织的赞赏。

政策咨询功能主要通过附属决策层,即政府、议会和协商委员会来进行,其中政府扮演主要角色。从哈桑二世后期开始,摩洛哥政府逐渐开始从早期的“旧世袭主义”(Patrimonialism)向专业的技术官僚转变,进而形成了“新世袭主义”。从旧到新的转变,虽然本质上没有改变摩洛哥政治精英的结构性特征,即长期由某个人及其家族控制的特征,但在很大程度上改善了政府内核心官员的专业性。^③穆罕默德六世执政后,由于其在外交领域更加重视经济外交,^④因此政府内各部门的专业性特点能够充分体现出来。

一般而言,在涉及国际会议或者国际谈判前,摩洛哥政府会充分参与

① Aïcha Akalay, “Révélations sur la Stratégie Hammouchi,” *Telquel*, N° 804, du 23 au 29 mars, 2018, pp. 37–39.

② Aïcha Akalay, “Révélations sur la Stratégie Hammouchi,” *Telquel*, N° 804, du 23 au 29 mars, 2018, p. 40.

③ Saloua Zerhouni, “Morocco: Reconciling Continuity and Change,” in Volker Perthes ed., *Arab Elites: Negotiating the Politics of Change*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2004, pp. 61–77; Sami Zubaïda, “Débats sur l'état-nation au Moyen-Orient,” in Jean-Claude Santucci and Habib Malki, dir., *État et Développement Dans le Monde Arabe: Crises et Mutations au Maghreb*, Paris: CNRS, 1990, pp. 55–66.

④ Amine Dafir, “La diplomatie Économique Marocaine en Afrique Subsaharienne: Réalités et Enjeux,” *Géoeconomie*, No. 63, 2012, pp. 73–83.

准备阶段的磋商和编制相关计划草案。以国际经济条约谈判为例,政府的参与主要体现在:①相关部门提出商议方案,包括相关条款和会议时间,在与外交与国际合作部交流后,提交至政府首脑审议;②商议方案通过后,政府首脑组织相关部门技术官员代表和外交与国际合作部开会进行讨论,制定关于谈判的详细细则;③谈判细则由政府首脑及其他官员商讨通过后,具体的谈判由外交与国际合作部门进行。由于经济条约的谈判涉及诸多技术性工作,因此谈判团队一般有其他相关部门官员或专家参与。① 如在2011年10月开启的第一轮摩洛哥-加拿大自由贸易协定谈判中,因重点合作领域集中在农业和食品行业,摩洛哥农业、渔业、农村发展、水资源和森林部大臣,穆罕默德六世的密友阿齐兹·阿赫努什(Aziz Akhannouch)全程参与。② 而在2011年1月27日宣布摩加两国开启第一轮谈判的是时任摩洛哥政府首脑阿巴斯·法西。③ 另外,值得注意的是,任何国际谈判的最后一阶段均由王室及其政府部门亲信参与,而外交与国际合作部的作用主要体现在谈判前的协调工作。④

政策执行功能主要是附属决策层通过一定外交手段执行核心决策层所传递的外交理念或者具体外交政策。具体来说,执行功能一般涉及外交类(谈判和外交倡议)、动员战争和秘密行动、发动经济战、应对国内媒体压力等。在摩洛哥,如上文所述,军事和情报机构是国王及王室“私有领域”,而涉及国际谈判是政府内各部门协作和共享的领域。那么作为一般意义上外交执行机构,摩洛哥外交与国际合作部的技术性功能多是处理外交倡议、管理国际协议、解决外交冲突以及维护国王的外交政策等。⑤ 其中,

① Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 70.

② "Government of Canada Expanding Agriculture Trade with Morocco and the Middle East," *Market Wired*, April 26, 2012, <http://www.marketwired.com/press-release/government-of-canada-expanding-agriculture-trade-with-morocco-and-the-middle-east-1649304.htm>.

③ "Canada-Morocco Free Trade Agreement Negotiations," *Government of Canada*, April 19, 2017, <http://international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/morocco-maroc/fta-ale/info.aspx?lang=eng>.

④ Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 71.

⑤ Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, pp. 72-73.

涉及战争、安全等高度敏感事务一般由国王亲自决策，而摩洛哥外交与国际合作部主要的功能是“背书”。如2015年3月沙特宣布组建干涉也门事务的“反胡塞联盟”时，在国内舆论反对的情况下，摩洛哥外交与国际合作部就作为“中介机构”为王室的外交决策“背书”，几乎所有对外信息的公布都由该部门完成。^①此外，作为直接参与外交事务的驻各国家的摩洛哥外交官，虽然处在最前线，但是其自主执行功能非常有限，尤其是在一些敏感领域，如西撒哈拉问题和巴以问题。因为驻外外交官，尤其是驻联合国大使，向国王及王室汇报情况是其主要义务。也正因为此，在重点外交领域，国王穆罕默德六世一般会选择自己的亲信担任联合国大使。如2014年4月14日，在穆罕默德六世任命拥有丰富外交经验的奥马尔·希拉勒（Omar Hilale）担任驻联合国大使第二天，奥马尔就参与重启联合国西撒哈拉全民投票特派团（MINURSO）的谈判。^②

游说功能主要体现在摩洛哥外交的附属决策层和边缘决策层的游说活动。根据当前国际关系中游说研究发现，游说主要分为游说发起方和被游说方，前者主要指利益集团，而后者主要存在于欧美等发达国家。^③对摩洛哥来说，需要进行游说的国家主要是欧盟及其部分成员国、美国和联合国，主要游说活动分为政治性的和经济性的，前者集中在关于西撒哈拉归属问题，而后者则主要涉及经济问题，尤其是贸易谈判。游说模式主要分官方游说和非官方游说两种。游说的参与者也被分为政府主导的和公民社会组织主导的两种。^④官方游说一般由外交与国际合作部主导，由驻外外交官具体负责，如驻美国和联合国大使，他们最重要的任务是对美国政府进行游说。相对而言，官方游说受多方条件的限制，目前摩洛哥主要的游说模式是非官方游说，鼓励更多的非政府组织或者私有公司参与其中。

在美国，摩洛哥主要是通过聘请专业咨询公司或公关公司向美国政府

① Yassine Majdi, “Le Maroc Officialise Son Soutien Militaire au Yémen,” *Telquel*, 26 mars, 2015, http://telquel.ma/2015/03/26/maroc-officialise-soutien-militaire-au-yemen_1439999.

② Youssef Ait Akdim, “Maroc: une Diplomatie Souveraine,” *Jeune Afrique*, 10 mars, 2017, <http://www.jeuneafrique.com/410726/politique/maroc-ambassadeurs-economiques-de-mohammed-vi-afrique/>.

③ Richard L. Hall and Alan V. Deardorff, “Lobbying as Legislative Subsidy,” *American Political Science Review*, No. 100, Vol. 1, 2006, pp. 69–84.

④ Jack Kalpakian, “Morocco and the United States: A lobbying Opportunity,” *South African Journal of International Affairs*, Vol. 11, No. 2, 2004, pp. 82–83.

进行游说。据美国阳光基金会 (American Sunlight Foundation) 统计, 2013 年摩洛哥以 400 万美元的游说成本成为第六大游说美国的国家^①。预算主要花在争取美国国会支持摩洛哥的西撒哈拉政策上, 最重要的咨询公司是由前美国驻摩洛哥大使爱德华·加布里埃尔 (Edward Gabriel) 主持的摩洛哥美国政策中心 (Moroccan American Policy Center)^②。此外, 还有一些非政府组织在贸易领域参与对美国游说, 如摩洛哥美国社区 (Moroccan-American Community) 和摩洛哥美国商会 (The American Chamber of Commerce in Morocco) 等。^③

在欧洲, 摩洛哥的游说任务也集中在以西撒哈拉问题为主的政治事务和以贸易谈判为主的经济事务, 非政府组织、摩洛哥企业 and 专业咨询公司是主力军, 游说对象是欧盟及其附属组织。^④ 在非政府组织中, 摩洛哥企业联合总会在游说活动中的作用最大, 尤其在贸易谈判中, 该组织既能动员国内企业, 又能游说欧盟各成员国政府。因摩洛哥企业联合总会在欧盟有常驻代表, 所以在很多情况下该组织直接绕过外交机构与欧盟进行联系, 并参与几乎所有的双边经济活动。^⑤ 一般而言, 专业咨询公司直接参与游说流程, 如在 2018 年 2 月摩洛哥与欧盟进行渔业谈判前, 摩洛哥就委托比利时顶级咨询公司 ESL & Network 参与游说。^⑥

值得注意的是, 摩洛哥的对外游说不局限于美国和欧盟, 近年来在非洲的游说活动也非常活跃。如在 2017 年摩洛哥正式重返非洲联盟前, 摩洛

① 排在摩洛哥前面的国家有阿联酋、德国、加拿大、沙特和墨西哥。

② 参考 Wadii Charrad, "Lobbying: Le Maroc a Dépensé 4 Millions de Dollars Aux Etats-Unis en 2013," *Telquel*, http://telquel.ma/2014/05/15/lobbying-le-maroc-depense-4-millions-de-dollars-aux-etats-unis-en-2013_136028。

③ Jack Kalpakian, "Morocco and the United States: A Lobbying Opportunity," *South African Journal of International Affairs*, Vol. 11, No. 2, 2004, pp. 86 - 87.

④ Harry Cooper, Ginger Hervey, Etienne Bauvir and Ioannis Antypas, "Big East-West Skew in Record EU Lobbying Bonanza: Lobbyists Spent 1.7 Billion Last Year Influencing the EU," *Politico*, December 21, 2017, <https://www.politico.eu/article/transparency-register-analysis-lobbying-east-west-skew-european-union/>.

⑤ Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 98.

⑥ "Comment le Maroc Fait du Lobbying à Bruxelles Pour Sauver Son Accord de Pêche Avec L'UE," TSA, 15 février, 2018, <https://www.tsa-algerie.com/comment-le-maroc-fait-du-lobbying-a-bruxelles-pour-sauver-son-accord-de-peche-avec-lue/>.

哥在非洲各国进行了集中的游说活动。^① 游说参与者涉及外交决策机制中的各决策层。

（二）政治性功能

政治性功能是指外交决策参与者或行为者基于自身拥有的权力对外交决策过程所施展的影响力集合，主要包括政治控制、政治代表、政治支持和政治反对等。^② 据定义所知，因为不同的外交决策层所支配的权力和资源不同，所以他们的政治功能也不同。

一般而言，政治控制功能主要体现在国王及其顾问团队对决策程序实施的垄断和对其他外交行为者的绝对控制力。摩洛哥外交决策过程从起始想法的形成到决策再到实施均由国王及其顾问团决定，那么包括政府、政党组织以及公民社会组织的其他决策层能否发挥影响力完全取决于国王和王室顾问的意愿，以及他们对外交决策规则的尊重程度。总体而言，摩洛哥的外交决策一般有以下三个过程。^③ ①当出现外交危机或外交倡议需要核心决策层进行回应或立即回应时，官方的决策程序都是一样的，即国王与其相关领域的顾问商讨制定政策，而其他部门一般负责搜集相关信息。其他部门的支持工作是上文所提及的技术性功能，主要存在于军事和安全机构、各政府部门等，如协议谈判、境外新使馆的建立等。②相关部门的支持工作完成后，王室顾问进行信息的评估工作，进而向国王提供几个备选决定及其详细解释，由国王做最后的决定。③由相关支持部门负责具体的外交决策实施，一般至少有一个国王亲信参与其中。^④ 由此可见，摩洛哥外交决策过程的核心阶段的工作均由核心决策层负责。

不仅如此，核心决策层还对其他决策层拥有绝对的控制力。一方面，政府部门、政党和公民社会组织不能在领土问题上质疑国王的决定，以及不能做出与国王相反的外交倡议，因此在西撒哈拉问题、休达和梅利利亚

① “Morocco to rejoin African Union despite Western Sahara Dispute,” BBC News, January 30, 2017, <http://www.bbc.com/news/world-africa-38795676>.

② Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, pp. 53 – 100.

③ Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, pp. 53 – 54.

等领土完整问题上,政党组织的言论一般会与政府倡议保持一致。^①另一方面,在核心决策层的政治威逼下,任何在议会或者媒体上对外交决策的质疑和批评一般只针对政府或具体到外交与国际合作部。因此无论是对1986年7月国王哈桑二世历史性地接待时任以色列总理西蒙·佩雷斯访问的批评,还是对1991年摩洛哥参与海湾战争,抑或是2015年摩洛哥派兵支持沙特打击也门胡塞武装组织,核心决策层都会毫不犹豫地与其他决策层施加政治压力,维持绝对权威。^②

政治代表功能在摩洛哥外交决策语境下主要是指附属决策层代表核心决策层处理和缓和其与公民社会组织、政党组织和利益集团的关系。在西方国家,一国首脑往往要通过双层联动来处理国际和国内利益冲突,而在摩洛哥作为一国首脑的国王,往往将这种功能转移至其附属决策层——政府,进而避免直接影响其政权稳定。^③在国际和国内互动层面,最能体现这种矛盾的是摩洛哥与欧盟进行渔业协议谈判,政府部门需要同时与国内利益集团和欧盟委员会进行博弈,而且还要执行王室的政策。另外,作为王室的代表,由于存在复杂的利益矛盾,长此以往,政府也会被动地成为利益冲突方。如在人权方面,国际社会批评摩洛哥人权时,均以“摩洛哥政府”为主要批评对象。^④此外,还有两个起政治代表功能的外交行为者。其一是驻外外交官,包括大使以及各级外交官员,其作用是代表王室处理与国家和国际组织的关系。一般而言,驻外大使的任免受王室偏好的影响较大,因此驻外使馆主要向国王及王室负责。如经济事务一般向王室和外交与国际合作部汇报,而涉及安全、战略等敏感事务均直接向王室汇报。^⑤其二是直接向国王负责的审查与

① See Said Ihrai, *Pouvoir et Influence: État, Partis et Politique Étrangère au Maroc*, Edino, 1986; “Intégrité Territoriale: Tous les Partis Politiques d’une Même Voix,” *Le Reporter*, 9 avril, 2018, <https://www.lereporter.ma/actualite/integrite-territoriale-tous-les-partis-politiques-dune-meme-voix/>.

② Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L’Harmattan, 2003, p. 56.

③ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427–460.

④ Sieglinde Gränzer, “Changing Discourse: Transnational Advocacy Networks in Tunisia and Morocco,” in Thomas Risse-Kappen, Stephen C. Ropp and Kathryn Sikkink, eds., *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 109–133.

⑤ Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L’Harmattan, 2003, p. 75.

搜集总局，其功能除了搜集情报外，还监视境外摩洛哥人。^①

政治支持功能主要通过附属决策层的议会和边缘决策层的政党组织、公民社会组织和公众舆论体现。20世纪80年代国王哈桑二世开启了政治多元化时代，摩洛哥议会也随之启动。此后，摩洛哥议会逐渐与世界各国议会建立外交关系，也形成了摩洛哥的议会外交。^②哈桑二世时期通过派多方代表，如在西撒哈拉问题上派议会代表参与谈判，以增加摩洛哥在国际社会中的民主形象。国王穆罕默德六世时期更是需要通过议会来支持其在国际社会上争取国家利益，国际论坛或者国际组织的代表会议一般由摩洛哥议会中参议院议长出席。^③同样，政党组织和公民社会组织一般会通过其“外交关系”支持诸如领土完整、巴勒斯坦问题等外交政策，而以媒体为主的公众舆论一方面通过刊发新闻和评论文章的形式支持外交政策，另一方面通过媒体争取国际舆论话语权。如在西撒哈拉问题上，摩洛哥媒体常常和阿尔及利亚媒体进行“舆论战”，维护摩洛哥国家利益。

政治反对功能主要体现在哈桑二世时期的左翼政党和以人民力量社会主义联盟、进步与社会主义政党为主的“民主联盟”为主以及一些公民社会组织；而在穆罕默德六世时期，公开反对王室外交政策的主要是一些极左政党，如“民主之路党”（Annahj Addimocrati）和“民左联盟”（Democratic Left Federation），而多数传统政党，无论是议会政党还是参政政党，均不会在公开场合批评国王的外交政策。^④

结 论

本文从外交决策结构和功能的角度详细地分析了摩洛哥外交决策机制，得出以下结论。第一，摩洛哥外交决策机制具有等级分明的金字塔式结构

① Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999 – 2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 34.

② 张玉友、孙德刚：《摩洛哥政党治理的理念与实践》，《阿拉伯世界研究》2017年第5期；Rachid El Houdaïgui, *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II*, Paris: L'Harmattan, 2003, p. 75.

③ Irene Fernández-Molina, *Moroccan Foreign Policy under Mohammed VI, 1999 – 2014*, Oxon/New York: Routledge, 2016, p. 39.

④ 张玉友：《当前摩洛哥国内政党形势：分裂与崛起》，《当代世界》2018年第4期。

特征 (见图 1)。处于金字塔顶端拥有绝对权威的是核心决策层, 由国王、王室、国王顾问团以及军队和安全机构组成, 后三者均只向国王负责; 处于金字塔中间的是附属决策层, 权力上依附于王室, 主要由政府、各部委、议会组成; 处于金字塔底端的是边缘决策层, 没有实际的外交决策权力, 主要由政党、公民社会组织、媒体、智库、大学、企业等组成。

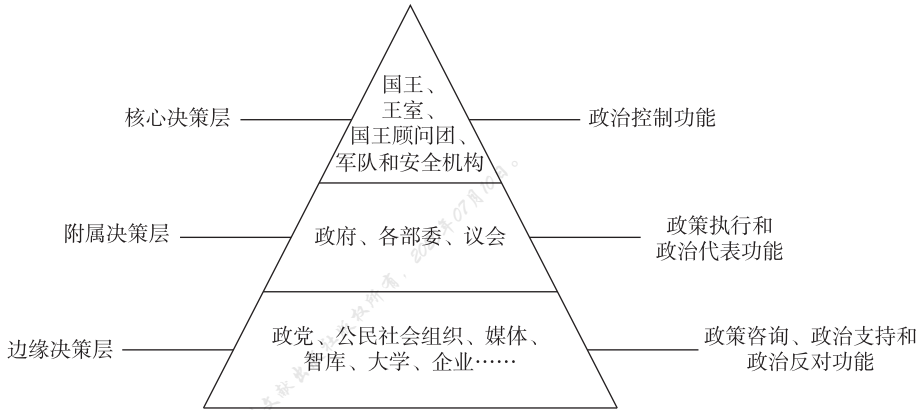


图 1 摩洛哥金字塔式外交决策机制示意图

说明: 本图参考 Rachid El Houdaïgui. *La Politique Étrangère sous le Règne de Hassan II: Acteurs, Enjeux et Processus Décisionnels*, Paris: Editions L'Harmattan, 2003, pp. 20 – 70。

第二, 金字塔式的外交决策结构决定了各层次功能的差异性, 具体来说, 核心决策层除了具有控制军队和安全机构的技术性功能外, 还对外交决策过程享有垄断权, 以及对其他决策层的政治控制功能; 而作为附属决策层, 主要的功能是执行来自王室的政策, 以及作为王室与国内和国际行为体之间的政治代表; 边缘决策层一般拥有较强的专业性和社会动员能力, 因此其在外交领域可以起到政策咨询和政治支持的功能, 当然在一定条件下也发挥政治反对功能。

第三, 国王穆罕默德六世总体上延续了哈桑二世时期的外交决策机制, 但是对包括外交在内的官员进行了“体制内的转换”, 主要体现在政治精英的技术官僚化, 尤其是从事外交工作的高级官员。此外, 为在新时期更加体现摩洛哥的民主形象, 穆罕默德六世还允许更多的非政府行为体参与决策过程, 如高校和智库。

[责任编辑: 张向荣]