

浅析美军撤离后伊拉克政治重建的安全环境

魏 亮

内容提要 自2010年以来,伊拉克国内权力分配逐渐失衡,逊尼派在政治斗争中被边缘化。随着美国撤离伊拉克,美国、沙特、伊朗和土耳其等域外或地区大国在维持伊拉克统一的问题早已达成共识并不断加强对于伊拉克内政的干涉与渗透,这归因于伊拉克重建类型并非是内生自主型,而是外部控制和影响下的半自主型。当前,伊拉克国内累积的矛盾正在迅速演化为政治危机,政治区域化趋势加强和权力分配是国家重建进程的焦点。伊拉克安全局势的走向则取决于各派未来能否达成新的分权协议。

关键词 伊拉克问题 战后重建 什叶派 逊尼派

作者简介 魏亮,北京外国语大学阿拉伯语系讲师(北京100088)。

依据2008年签署的安全协议,美军最后一批战斗部队于2011年12月18日通过伊拉克和科威特边境驶离伊拉克。在美国驻军的9年时间里,有4500多名美军士兵丧生,10万多名伊拉克平民死亡,军费消耗超过8000亿美元。美国国防部长帕内特在出席撤离仪式时发表讲话说:“(美国)付出的鲜血和金钱代价是值得的,因为它帮助伊拉克走上民主之路。”^①不管伊拉克是否已经走上民主道路,现阶段能否维持政权稳定和社会安定,有效推动社会重建

^① Ninar Latif, “US Defence Chief: Iraq War Was Worth The Blood and Money”, <http://www.the-national.ac/news/world/us-defence-chief-iraq-war-was-worth-the-blood-and-money>, 2011-12-19.

并改善生活才是伊拉克人关切的重点。事实上，伴随着美军的离境，伊拉克国内什叶派和逊尼派的政治斗争立即浮出水面，暴力袭击事件也明显加剧。本文尝试从地缘环境、国内主要政治矛盾和安全局势三方面探讨伊拉克未来局势走向。

伊拉克的地缘环境

当前伊拉克面临的地区格局可归纳为：“一超三强”。“一超”指超级大国美国；“三强”是指伊朗、土耳其与沙特。美国是当今国际体系中唯一的超级大国，在中东地区享有独一无二的霸权地位。虽然“阿拉伯之春”和社会动荡冲击了美国的地区霸权，但它依然在中东享有话语权乃至主导权，并保持着最强的干涉能力。伊朗、沙特、土耳其三国是中东地区传统大国和强国，它们不仅与伊拉克接壤，而且在民族、教派、国家统一和安全、反恐等问题上与之息息相关。目前这4个国家均能直接影响伊拉克重建进程和其国内安全局势，对伊拉克政策有相同点，亦有差异之处。

“一超三强”的共同之处是均要维护伊拉克的国家统一。伊拉克位于中东的心脏地区，是人类文明的发源地，从哈里发阿里时代起它就是伊斯兰世界政治经济文化的中心之一。以伊拉克为起点，可以东进伊朗、南定波斯湾、向西制约巴以局势、向北平衡土耳其，其地理位置独特，战略价值极高。伊拉克还拥有丰富的油气资源。依据美国能源信息局2011年的最新统计数据，伊拉克探明石油储量为1150亿桶，占世界储量的7.83%，^①居世界第五位。国际能源机构（IEA）执行董事玛丽·霍芬认为：“伊拉克石油部门不仅对伊拉克经济重建和发展意义重大，对全球而言亦非同小可。”^②“从目前到2035年，伊拉克将成为全球产能增量中最大的一部分，为世界每天增加500万桶的原油供应。”^③另外，伊拉克境内还存在着尖锐的民族和教派矛盾。库尔德问题是一个跨境问题，直接影响土耳其、伊朗、叙利亚等多个国家的统一和安全。由于库尔德人从未真正放弃过建立民族国家的努力，这个问题至今仍

① “International Energy Outlook 2011”, p. 47, <http://www.eia.gov/forecasts/ieo>, 2011-12-23.

② “IEA to prepare in-depth energy outlook of Iraq”, http://www.iea.org/index_info.asp?id=2378, 2011-12-23.

③ Ibid.

是威胁地区稳定的“不定时炸弹”。而什叶派与逊尼派两大教派的矛盾根深蒂固，教派斗争容易激化并产生外溢效应，扰乱地区安定，滋长恐怖主义势力。2006和2007年伊拉克教派仇杀就是实证，惨状历历在目。重要的战略地位、丰富的油气资源、尖锐的民族教派矛盾使伊拉克成为中东复杂社会的一个典型缩影。“分裂的伊拉克意味着中东地区内原有战略平衡的破碎，引发海湾安全机制、教派冲突、库尔德人和胡齐斯坦独立、难民等诸多问题”^①。美国和伊拉克的周边国家均认为维持伊拉克统一符合各国利益，是最佳政策选择。各国在这一问题上的立场早在2007年就明确下来，伊拉克周边国家、阿盟、欧盟等均重申“对伊拉克领土完整、统一、完全主权和独立的承诺。”^②

虽然“一超三强”对伊拉克政策具有一致性，但差异性更为显著。就美国而言，遏制并推翻萨达姆政权一直是美国中东政策的重要组成部分。2003年美国无视联合国斡旋和世界各地的呼吁，以支持恐怖主义和拥有大规模杀伤性武器为由，悍然发动侵略战争，推翻萨达姆政权。以伊拉克独特的战略地位和价值，美国的首要目标是建立统一和平的伊拉克，控制油气资源，维持良好双边关系。其最终目标是希望打破“中东民主例外论”，将伊拉克建设成中东的民主样板（同时成为美国的坚定盟友）。

伊拉克是伊朗山水相连的近邻，又是一个什叶派占多数且拥有大量什叶派圣地的国家，两国宗教界联系紧密。萨达姆政权的垮台有助于伊朗扩展地区影响力，也为它干预伊拉克内政提供千载难逢的机会。对伊朗而言，加强对伊拉克什叶派的渗透与控制，保证它在政府中的主导地位，既可以压缩美国在海湾乃至中东地区的影响力，为伊朗营造一个安全的西部边境；又能够借伊拉克调控伊朗与阿拉伯世界的关系，一举多得，意义重大。

土耳其在伊拉克的首要目标就是防止北部库尔德地区的独立，阻止库尔德分裂主义力量增长。“伊战爆发后，库尔德武装在美英‘倒萨’战略中发挥重要作用，成为华盛顿的主要盟友和伙伴，库尔德武装与美军一起攻克多个伊拉克北部城镇。”^③ 战后，库尔德人在中央政府取得比其所占人口比例更多

① 魏亮、李绍先：《伊拉克重建之路剖析》，载《现代国际关系》2009年第2期，第3页。

② 参见《伊拉克周边国家、埃及、巴林、安理会常任理事国和八国集团部长级会议最后公报》，第2页，see <http://daccess-ods.un.org/TMP/1481070.html>，2011-12-19。

③ Henri Barkey and Ellen Laipson, "Iraqi Kurds and Iraq's Future", *Middle East Policy*, Winter 2005.

的权利，库区的经济和社会建设也取得较大发展。与此同时，库尔德工人党等极端或分裂主义势力以伊拉克北部库尔德地区为基地在土境内连续发动恐怖袭击，严重威胁土耳其的社会安定。2007年10月17日，土耳其议会以507票赞成、19票反对，表决通过了政府提出的越境打击库尔德工人党武装的提案，为土耳其政府军事行动提供合法性支持，并向世人展示了土耳其在反对库尔德独立问题上的坚定决心。毫无疑问，土耳其对伊拉克北部库尔德人的独立倾向始终保持高度警惕。

而以沙特为首的海合会国家最担心的是伊朗势力的扩张和什叶派力量的崛起。目前科威特有30%人口是什叶派，巴林的什叶派占70%，卡塔尔占16%，沙特石油主产区东方省也是什叶派占多数。什叶派力量增长能从内部引发沙特及多个君主制国家的骚乱甚至革命。“考虑到什叶派主导的伊拉克将会向伊朗敞开大门甚至受其主导，海合会国家均采取回避态度，抵制美国要求它们加强与巴格达关系的要求，迫使伊拉克在海湾地区陷于孤立。”^①对沙特等国而言，在伊拉克问题上的底线是使其保持中立地位，至少也要成为消耗伊朗实力和影响力的“绞肉机”。

沙特、伊朗和土耳其恰如3个木桩，美国则像是一个盖子，奇特的地缘格局牢牢地将濒临肢解的伊拉克合为一体。周边大国在维持统一问题上的一致性为伊拉克局势的“调控阀”，规范着各国在伊拉克国内政治斗争中的行为底线，同时也约束了国内各派的政策选择和行动。因此，谋求分裂或者独立的势力很难找到外部援助，各派力量只能在民族国家的范围内，在国家重建进程中继续谋求权力和利益最大化。相应的，各国迥异的利益诉求也导致伊拉克局势的高度复杂和重建进程的缓慢与艰难。

美军撤离后伊拉克政坛内部的较量

（一）当前政治重建进程的主要矛盾

政治重建是伊拉克重建进程的核心，而权力分配是政治重建的关键。当前，伊拉克政治重建的焦点主要集中在两个问题上：一是政治区域化趋势加

^① Marina Ottawat and Danial Kaysi, “The State of Iraq”, *The Carnegie Papers*, February 2012, p. 9, <http://carnegieendowment.org/2012/02/08/state-of-iraq/9i7m>, 2012-02-14.

强；二是权力斗争加剧。由于美国驻军一直是维持伊拉克稳定的最强大外部力量，随着美军的撤离，伊拉克国内的权力斗争迅速表面化，继而产生“哈希米案”。

在政治区域化方面，历史原因形成的人口地域性聚居很自然地导致政治力量的区域化。自上世纪90年代以来北部库区一直处于自治状态。库尔德地区油气资源丰富，^①2011年库尔德地区自治政府擅自与埃克森石油公司签署石油开发协议，在中央和地方权限划分以及石油分成的问题上挑起新一轮纷争。不仅如此，中央政府的法令、政令、军警力量均难以进入库区。之前，联邦政府与库区的边界岗哨由美军驻扎。美军撤离后，“除了像基尔库克这样可以引发安全形势恶化的巨型火药桶外，沿着这条有争议的边界还有许多小的区域正面临2009年平静时期所未曾遇到的更多的暴力袭击。”^②省级划界问题由此正变得日益敏感。另一方面，逊尼派的态度也发生了变化。先前，逊尼派因中部地区缺少油气资源而积极支持加强中央权力。近年来，由于在巴格达的权力斗争中日渐失势，逊尼派转而对政治区域化产生浓厚兴趣。“逊尼派主导的迪亚拉省和萨拉赫丁省省级议会提出要进行公民投票，建立类似于库尔德自治区那样的地区性联合体，拥有自己的宪法、内阁和财政”。^③紧随其后，逊尼派占多数的安巴尔省也出现类似情况。虽然在马利基政府的打压下这一目标未能实现，但发展趋势令人担忧。2005年宪法为满足库尔德人自治要求而造成制度性缺陷。一个庞大、强大和相对独立的自治区和一群直属中央的省份，这种行政格局本身就给国家分裂留下隐患。

在政府内部权力斗争方面，该国权力斗争加剧是以权力分配停滞为基础的，主要表现为中央地方争权与教派斗争相互渗透。2010年11月伊拉克新政府成立时，因未达成分权协议致使大量部长职位空缺。时至今日，马利基仍兼任国家安全、国防、内政部这3个至关重要的部长职位。在逊尼派和库尔德人看来，马利基意在独揽大权，推动中央集权。值得注意的是，联邦政府与省级政府的权力争夺不断加剧。2008年众议院的省级政府权力法案明文规

① 参见侯明扬、刘鸣：《库尔德地区石油出口禁令解除影响分析——兼论敏感地区石油地缘政治演化对中国公司海外经营策略的启示》，载《西亚非洲》2011年第8期，第15页。

② Micheal Knights, “A Violent New Year in Iraq”, Feb. 16, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/violent-new-year-iraq-6517>, 2012-02-20.

③ Michael Knights, “Iraq’s Political Crisis: Challenges for U. S. Policy”, Dec. 21, 2011, <http://www.washingtoninstitute.org/templateC05.php?CID=3435>, 2011-12-23.

定要加强地方政府权力，可是马利基政府一直“反其道而行之”。2010年7月，马利基政府利用最高法院判决将已由议会批准，从劳工部和市政部下放到省级政府的权力收回中央。除此之外，“省级政府官员不停地抱怨马利基政府拖欠财政款项，并不断限制地方政府的权力范围。”^①与此同时，一年多来逊尼派在伊拉克政坛上出现边缘化趋势。首先，2010年10月马利基和“伊拉克名单”（伊拉克逊尼派政党联盟）达成埃尔比勒协议（Arbil Agreement），双方在诸多重大问题上达成一致。但“依据协议内容，应该由‘伊拉克名单’主导的国家战略委员会历时一年多始终未能成立。”^②其次，为巩固权力，马利基坚决抵制将国防部长职位授予按分权协议规定由“伊拉克名单”提名的逊尼派人士。“‘伊拉克名单’从未获得（协议中）所允诺的重要职位。”^③事实上，“（马利基的）‘法制国家联盟’在全力避免实施埃尔比勒协议。”^④逊尼派与什叶派的矛盾再次尖锐。

（二）“哈希米案”及其背后的政治博弈

2011年12月19日，美军撤离的第二天，围绕针对副总统哈希米及其他逊尼派高级官员的指控和刑事调查拉开新一轮政治危机的序幕。马利基政府指控副总统哈希米早年曾参与和指挥谋杀政府与部队要员的恐怖主义活动，受到牵连的还有财政部长伊萨维和副总理萨利赫·穆特拉等逊尼派高官。迫于安全考虑，哈希米等人前往库尔德自治区避难。而“伊拉克名单”的成员则宣布退出议会和内阁，以示抗议。2012年1月29日“伊拉克名单”决定停止抗议活动重返议会，这场政治危机才暂告停歇。

首先，“哈希米案”的根本原因是教派权力之争失控。这场政治危机是“2010年政府组阁时期（党派）斗争的重现：其分野是以马利基和‘法制国家联盟’为中心的什叶派大联盟与团结在阿拉维和‘伊拉克名单’周围的庞

^① Marina Ottawat and Danial Kaysi, “The State of Iraq”, *The Carnegie Papers*, February 2012, pp. 18 - 19, <http://carnegieendowment.org/2012/02/08/state-of-iraq/9i7m>, 2012-02-14.

^② Ninar Latif, “Iraq Coalition Facing Collapse”, Dec. 19, 2011, <http://www.thenational.ae/news/world/middle-east/iraq-coalition-facing-collapse>, 2011-12-20.

^③ Marina Ottawat and Danial Kaysi, “The State of Iraq”, *The Carnegie Papers*, February, 2012, p. 12, <http://carnegieendowment.org/2012/02/08/state-of-iraq/9i7m>, 2012-02-14.

^④ “Iraqiya Insists on Arbil Agreement”, May 23, 2011, <http://onedinar.forumotion.net/t32883-iraqiya-insists-on-arbil-agreement>, 2012-02-15.

大逊尼派集团”。^①正如前文所述，联邦政府并没有忠实和有效的执行分权协议，马利基还以“去复兴党化”为借口，剥夺众多逊尼派官员的选举权并启动司法程序。这两年来逊尼派在马利基政府的打击下已经呈现边缘化趋势，两派力量对比再次走向失衡状态。教派矛盾的加剧引起了奥巴马政府的高度警惕。美军撤离前，“美国高级官员，包括副总统拜登这样在伊拉克问题上的核心人物，曾苦劝马利基逐步缩小和停止针对逊尼派领导人的攻击，少说花言巧语。”^②2011年11月底，拜登紧急访伊的主要目的就是力图阻止事态恶化，可惜马利基不仅没有妥协和让步，反而引发“哈希米案”。

其次，相关各方斗争策略不同，值得注意。马利基的基本策略是稳定美国、中立库尔德人、孤立打击逊尼派。马利基去年12月的访美巩固了他与奥巴马政府的关系，为打击逊尼派营造了良好的外部环境。危机期间，中央政府又通过悬置已久的石油天然气法，成功地安抚了库尔德人。尤其是2011年10月，库尔德自治政府与埃克森石油公司签署石油开发协议，其中包括6个新开发区块。中央政府最后只对处在有争议省际边界地区的3个区块提出异议。“按照联邦宪法规定，中央政府有权控制旧有的油田以及收益，但没有规定新油田的归属权。”^③中央政府对库尔德自治区内3块新油田开发的默许可能意味着在石油开发分成问题上的又一重大让步。库尔德人在危机期间始终保持中立态度，既不与马利基联合，也不抛弃逊尼派，在扩大自身利益的同时居中调解，充分展示其在伊拉克政坛上的重要地位。“库尔德人的首要问题是安全和保护他们的自治权。在他们看来，马利基和阿拉维都是有着中央集权思想的政治家，要谨慎应对，尤其在联邦政府的石油分成和基尔库克与摩苏尔的领土争端问题上。”^④因此，库尔德人坚定地保护出逃的哈希米副总统和诸多逊尼派要员，拒不将其送回巴格达受审。经历此轮危机，库尔德人可能找到一条在伊拉克政治中博弈的有效道路：以中立姿态谋求自身发展，在

① Marina Ottawat and Danial Kaysi, "The State of Iraq", *The Carnegie Papers*, February 2012, p. 16, <http://carnegieendowment.org/2012/02/08/state-of-iraq/9i7m>, 2012-02-14.

② Kenneth M. Pollack, "Understanding the Iraq Crisis", Dec. 24, 2011, http://www.brookings.edu/opinions/2011/1224_iraq_pollack.aspx, 2012-02-15.

③ Marina Ottawat and Danial Kaysi, "The State of Iraq", *The Carnegie Papers*, February 2012, p. 15, <http://carnegieendowment.org/2012/02/08/state-of-iraq/9i7m>, 2012-02-14.

④ Hayder al-Khoei, "Decoding Iraq's Sectarian Rivalries", Jan. 31, 2012, <http://www.foreignaffairs.com/articles/137064/hayder-al-khoei/decoding-iraqs-sectarian-rivalries>, 2012-02-15.

什叶派和逊尼派的“鹬蚌相争”中坐收“渔人之利”。相比之下，逊尼派明显处于劣势地位，最终他们不得不屈尊返回议会，“哈希米案”的问题也没有得到正面解决。就当前局势看，在权力分配问题上什叶派与逊尼派仍陷于零和博弈的困境中，库尔德地区与中央政府也处于此种状态，因而想要通过协议和妥协的方式达成“双赢”的稳定局面仍非常困难。

再次，大国态度各异。在危机爆发前，美国对伊拉克政策处于“打不能打，劝又不听”的尴尬局面。其一，马利基政府具有合法性，它获得占人口多数的什叶派的支持；其二，马利基本人有与美国合作的意愿同时又与伊朗有着密切的联系。随着军队撤离和美国影响力的相对减弱，奥巴马政府既缺乏有效约束马利基的手段，又不能断然施压以免将其逼迫到伊朗的怀中，政策选择空间狭小。危机爆发后奥巴马政府只能加大劝和力度，以劝为主，以压为辅。2012年1月，美国副国务卿威廉姆·伯恩率团访问巴格达，会后称：“美国政府现在最大的利益就是‘尽一切可能’帮助伊拉克，防止政治斗争演变为教派战争。”^①对土耳其来说，真正重要的是库尔德地区的动向，因此在加强与巴格达的经贸和投资关系时，“土耳其也在什叶派与逊尼派之争中寻求中立。”^②早在2006年，沙特高级官员就明确表示：“（沙特）将使用金钱、武器或者石油干预伊拉克，阻止伊朗背景的什叶派军事力量在美国撤离伊拉克之后大规模屠杀逊尼派穆斯林。”^③鉴于伊拉克逊尼派目前的劣势地位，以沙特为首的海湾国家均采取行动加强在伊拉克问题上的影响力。2月22日，沙特任命其驻约旦大使兼任沙特在伊拉克的非驻在大使，这是从上世纪90年代海湾战争后沙特首次向伊拉克任命大使，同时也调整了2003年以来对什叶派巴格达政权的抵制态度，侧面反映沙特加大对伊事务的干预力度。3月29日阿拉伯联盟在巴格达成功召开第23届峰会，签署《巴格达宣言》。虽然峰会的主要议题不是伊拉克内政，但它客观上也为海湾国家就政治重建和教派

^① “U. S. , Iraqi Leaders Discuss Political Woes”, Jan. 16, 2012, http://www.upi.com/Top_News/Special/2012/01/16/US - Iraqi - leaders - discuss - political - woes/UPI - 43801326732896/#ixzz1jhZDG513, 2012 - 02 - 08.

^② Marina Ottawat and Danial Kaysi, “The State of Iraq”, *The Carnegie Papers*, February 2012, p. 9, <http://carnegieendowment.org/2012/02/08/state-of-iraq/9i7m>, 2012 - 02 - 14.

^③ “Saudi Will Intervene in Iraq if US Withdraws - aside”, Nov. 29, 2006, <http://www.investorsiraq.com/showthread.php?26558 - Saudi - will - intervene - in - Iraq - if - US - withdraws - aide>, 2012 - 02 - 28.

斗争问题向马利基政府传达意见、施加压力创造了机会。

“哈希米案”是近两年权力分配不均的恶果，也是两大教派矛盾积累的产物，折射出伊拉克政治斗争的复杂性。危机虽然得到了缓解，但问题并没有解决。如何进行权力分配已经成为当前和未来伊拉克政治中最为紧迫和棘手的问题，它既是各国关注的重点，也是破解安全危局的钥匙，处理不当很可能导致安全形势加速恶化乃至失控。

伊拉克国内安全形势

纵观九年重建进程，伊拉克安全形势始终与政治重建进程紧密相关，两者是一对因果关系。重建进程是问题的根本，安全局势是表现和反映。目前，伊拉克各派力量蠢蠢欲动，大规模连环爆炸案接连发生。其在目标和能力上的差距预示着未来局势的动荡，前景并不乐观。

（一）暴力袭击案件频发

2008年教派仇杀结束后，伊拉克国内恐怖暴力事件明显下降，伤亡人数有所减少，2009和2010年月均死亡人数为250和208人。

表1 2003~2011年度伊拉克平民死亡人数

单位：人

| 2003年 | 2004年 | 2005年 | 2006年 | 2007年 | 2008年 | 2009年 | 2010年 | 2011年 ^① |
|-------|--------|--------|--------|--------|-------|-------|-------|--------------------|
| 7 300 | 16 800 | 20 200 | 34 500 | 23 600 | 6 400 | 3 000 | 2 500 | 1 376 |

Source: IRAQ INDEX: Tracking Reconstruction and Security in Post - Saddam Iraq, <https://www.brookings.edu/saban/iraq-index.aspx>, 2011-12-20.

但伊拉克安全形势又明显恶化，2011年底，2011年12月22日，美军撤离后的第四天，“在上班高峰期的两个小时内有6起汽车炸弹、10起路边炸弹爆炸案相继发生，这些爆炸瞄准了巴格达中心和东部市场、杂货铺、学校和政府大楼。”^②当日有63人死亡，185人受伤。“据相关报道统计，2012年1

① 2011年统计数据截止到10月。

② “Iraq Explosions Kill 63, Injure 185”, Dec. 12, 2011, http://www.upi.com/Top_News/World-News/2011/12/22/Iraq-explosions-kill-63-injure-185/UPI-60801324556550/#ixzz1hVZUQkXA, 2011-12-13.

月暴力袭击事件为 561 起，2011 年 12 月为 494 起，相比上年 11 月仅有 302 起。”^①“2011 年 12 月伊拉克平民死亡 371 人，与之相比 2012 年 1 月死亡人数达 458 人”。^②

据悉，“基地”组织从 2005 年开始在战争孤儿中吸纳新生力量，“‘基地’组织筹划得很好，他们数年前就开始做准备并从这些心怀不满与愤怒的孤儿中挑选战士和领导者。”^③由于伊拉克政府对“伊拉克之子”运动（伊拉克逊尼派自治组织“觉醒委员会”下属的准军事组织）采取“表面认同实际遣散”的政策，‘基地组织’也相应的采取“胡萝卜加大棒”的政策，在游说劝服的同时从未停止过刺杀与政府合作的觉醒委员会成员。2012 年 4 月 19 日，“3 起汽车炸弹、两起路边炸弹、一起汽车自杀炸弹袭击了巴格达市区的什叶派聚居区，造成 15 人死亡，61 人受伤。”^④同日，基尔库克等地也有爆炸案发生，当日死亡人数超过 36 人。这是近期“基地”组织发起的较大规模和范围的连环爆炸案。在美军和伊拉克逊尼派民兵组织的联合打击下，“基地”组织已失去伊拉克战争后的影响力和地位，但它仍是伊拉克国内的一股重要政治力量，有着很强的组织和渗透能力，并能够威胁伊拉克的国内安全和社会稳定，不可忽视。

（二）武装力量的安保能力不足

伊拉克现今的状态是“有国无防，对内不能维持稳定，对外无法保卫边疆。”伊拉克安全力量建设大致分为 3 个阶段：一是美军向伊拉克政府移交国内安全领导权；二是移交警察管理权；三是移交国防领导权。第一阶段已于 2010 年结束，第二和第三阶段计划虽然是以美国撤军为标志，但要真正完成目标为时尚远。

2003 年以来，美国至少花费 250 亿美元装备和训练伊拉克武装力量。伊

① Micheal Knights, “A Violent New Year in Iraq”, Feb 16, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/violent-new-year-iraq-6517>, 2011-12-20.

② Aymenn Jawas Al-Tamimi, “Look at the big Picture on Iraqi Deaths”, Feb 27, 2012, <http://www.meforum.org/3180/iraqi-deaths>, 2011-12-29.

③ Ninar Latif, “Al Qaeda Exploits Iraq’s Orphans for a New Army of Militants”, Dec. 7, 2011, http://www.thenational.ae/news/worldwide/middle-east/al-qaeda-exploits-iraq-s-orphans-for-a-new-army-of-militants?utm_source=Newsletter&utm_medium=Email&utm_campaign=Daily%2BNewsletter%2B07-12-2011, 2011-12-08.

④ Kareem Raheem: “At Least 36 Killed in Wave of Iraq Blasts”, Apr. 19, 2012, <http://www.reuters.com/article/2012/04/19/us-iraq-violence-idUSBRE83I06N20120419>, 2012-04-20.

拉克军队总人数达到67万^①，但内部矛盾尖锐，其中涉及教派冲突、政党分歧、部落力量渗透等。例如，“尽管由巴格达支付军费，伊拉克安全部队中的库尔德地区安全旅和其他重要的军队作战部队在此次危机（‘哈希米案’引发的危机）中却只服从库尔德自治政府的命令。”^②“伊拉克军方高级官员（如国防部长扎巴里）和美国专家（如艾略特）都认为，伊拉克在2020~2022年之前不可能拥有自我防卫能力。”^③而警察部队的力量则显得更为虚弱。巴格达一所大学里的退休政治学教授易卜拉欣·哈拉维认为：“外国军队撤退固然是件好事，不过这太快了，（仅用）数年时间（就撤完）对我们来说太快。”^④除此之外，还有武器清理问题。据美国国务院武器清理办公室称：“2011年美国花费2200万美元用于清理地雷、未爆炸的军火和多余的常规武器……但仍有2000万地雷散布在719万平方英里的土地上。”^⑤美军撤离后这些清除工作无疑给伊拉克武装部队又增添一个巨大负担。“伊拉克国家安全部门在规划、政策清晰度、预算、收支和整体决策上都存在严重的问题。”^⑥这样的军事安全力量是否具备超党派、超民族、超教派的能力，在美国撤军后独自应对复杂的国际、国内环境，前景不乐观。

（三）美国撤军后依旧高度关注伊拉克安全局势

2011年末的驻军谈判也侧面证实了伊拉克安全局势前景堪忧。伊拉克政府于去年11月提出要求，希望美国保留5000兵力帮助训练伊拉克的军队和警察。两国随后就美国驻留伊拉克部队的性质展开激烈争论，美国希望驻军能够享有外交豁免权，而马利基政府不愿意冒“天下之大不韪”，拿治外法权

① “IRAQ INDEX: Tracking Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq”, Nov. 2011, p. 17, <https://www.brookings.edu/saban/iraq-index.aspx>, 2011-12-09.

② Micheal Knights, “The Iraqi Security Forces: Local Context and U.S. Assistance”, *Policy Notes*, The Washington Institute for Near East Policy, Num 4, June 2011, p. 4, <http://www.reuters.com/article/2010/08/12/us-iraq-usa-pullout-idUSTRE67B3LS20100812>. Elliott, 2011-12-18.

③ Ibid.

④ Ninar Latif, “US defence chief: Iraq war was worth the blood and money”, Dec. 16, 2011, <http://www.thenational.ae/news/world/us-defence-chief-iraq-war-was-worth-the-blood-and-money>, 2011-12-18.

⑤ “Weapons Still Litter Iraq, U.S. says”, Jan. 23, 2012, http://www.upi.com/Top_News/Special/2012/01/23/Weapons-still-litter-Iraq-US-says/UPI-69981327333955, 2012-01-24.

⑥ Barak A. Salmoni, “Responsible Partnership: The Iraqi National Security Sector after 2011”, *Policy Focus*, The Washington Institute for Near East Policy, May 2011, p. 12, <http://www.washingtoninstitute.org/templateC04.php?CID=343>, 2012-02-27.

做交易，因此谈判无果而终。针对驻留美军地位问题的谈判说明两个问题。首先，马利基政府处于两难困境：政府目前尚无信心维持美国撤军后伊拉克的安全局势；政府无法支付美军继续驻留的高额政治成本。其次，撤军并不意味着美国放弃对伊拉克局势的控制，美国也在努力保持和加强它在伊拉克的影响力。2011年10月29日，美国国家安全事务助理多尼隆在白宫与伊拉克国家安全事务助理法拉赫·法耶德会晤，明确两国在战略框架协议下发展广泛、深入的战略伙伴关系，并将建立其他对话机制以确保战略对话持续进行。此举意在昭告世人：即使双边关系有挫折，美伊的紧密战略关系丝毫不会松动。

2011年12月18日，美国顺利完成撤军行动，各方对此态度不一，国际舆论更多的是对伊拉克未来安全局势采取怀疑态度。正当某些美国媒体高呼“伊战已经结束”时，有人立即反讽这条口号是“2011年十大谎言”之一。在伊拉克，萨德尔派的官员贾伊什称：“美军将领们的撤离是伊拉克的胜利。它是我们与之斗争和付出巨大牺牲的成果。”^① 普通民众则在“忧虑如此重要的安全保障正逐步被去除。”^② 美国学界认为，“如果不深度介入伊拉克的安全领域，未来的美国总统可能要面对一堆艰难选择：或者将伊拉克遗弃给要撕裂其国家结构的不友好政权，或者为防止地区冲突再次干涉这个处于危机中的国家。”^③

为保持美国的地位和影响力，奥巴马政府已在科威特驻留4000人规模的地面部队，将其作为应对伊拉克突发情况的首批快速反应部队。美国还计划加强与海合会各国的军事联系，驻军的方式和规模都以海湾战争后美国驻军为参照。毫无疑问，美国战略部署的意图是要加强海湾地区的军事存在以震慑伊拉克国内各派和周边国家，显示美国对其在伊拉克利益和未来安全局势的高度重视和关切。

① Ninar Latif, “US defence chief: Iraq war was worth the blood and money”, Dec 16, 2011, <http://www.thenational.ae/news/world/us-defence-chief-iraq-war-was-worth-the-blood-and-money>, 2011-12-18.

② Ibid.

③ Barak A. Salmoni, “Responsible Partnership: The Iraqi National Security Sector after 2011”, *Policy Focus*, The Washington Institute for Near East Policy, May 2011, p.11, <http://www.washingtoninstitute.org/templateC04.php?CID=343>, 2012-02-27.

伊拉克重建进程的前景

德·托克维尔曾说过：美国人生而平等，因而从未为创造平等而操心；他们也没有经历过民主革命的苦难就坐享民主革命的果实。“这一历史经验的差距特别使他们看不到在处于现代化过程中的国家里奠定有效权威方面的问题。”^①正在经历现代化过程的东方社会情况不同，它首先要考虑的是权威问题，并由权威来塑造稳定的公共秩序。社会的改造、发展和进步都必须在此背景下逐步展开。虽然导致现代化成败的因素众多，但这是发展中国家无法跨越的发展阶段。

萨达姆政权的毁灭（姑且不论萨达姆政权的合法性问题）导致伊拉克有效权威的丧失，想要在一个没有民族国家认同、没有社会和谐与共同利益基础的国家中建立政治机构是相当困难的；在建立政治机构的同时各方力量均设法限制他人的权力，这样的国家是很难稳定的。当前美国主导下的伊拉克政治重建是以权力分享为核心的“合作性民主”。这种模式须以统一的民族国家认同为前提，以成熟的公民社会为基础，以紧密联系的统一国内市场为纽带。在条件不具备的国家强行移植这种模式只能导致长时段的混乱和失序，塞浦路斯、尼日利亚、黎巴嫩的失败案例都是有力的佐证。今天的伊拉克不可避免地存在同样的情况。各政党派别权力分配、废除武装民兵、“去复兴党化”、省际划界等重大问题上仍存在原则性分歧和激烈博弈。究其根本，正如著名学者萨利姆·马塔尔认为：“研究伊拉克历史的任何学者都会发现，伊拉克军事的持续紧张和暴力不断，最实质的根源是民族国家认同的脆弱。”^②而自然资源的地理分布不均和政治区域化又瓦解了统一大市场与国民经济体系，削弱了谋求稳定并获得经济社会发展的能力，从根本上割裂了新伊拉克民族国家的基础。

另一方面，伊拉克重建不是内生自主型，而是外部控制和影响下的半自主型，美国、伊朗、沙特等国始终对伊拉克保持高度渗透。伊拉克国内复杂

① [美国]塞缪尔·亨廷顿著；王冠华、刘为等译：《变化社会中的政治秩序》，上海世纪出版集团，2008年版，第6页。

② Daw Isha A., “Identity and Political Survival in Saddam’s Iraq”, *Middle East Journal*, Autumn 1999, p. 533.

的民族、教派矛盾和政党格局也与国际形势暗合，给干涉提供有利的条件和机会。伊朗选择支持马利基领导的“法制国家联盟”，并与什叶派党派保持密切联系，例如达瓦党和伊拉克伊斯兰最高委员会。前者曾支持伊朗伊斯兰革命，在两伊战争中又支持过霍梅尼。后者与伊朗关系更为密切，它是伊朗帮助成立的流亡于德黑兰的什叶派组织，当时由阿亚图拉哈基姆领导，今天依然由哈基姆家族领导。沙特和土耳其则选择支持阿拉维领导的“伊拉克名单”。有关沙特和伊朗在伊拉克力量角逐曾有一个经典的对话。2008年在科威特组织召开“伊拉克邻国间会议”上，沙特外交大臣费萨尔质问伊朗外长莫塔基：“你们对巴士拉的干涉要到什么程度？”莫塔基的回答是：“比你们的程度轻。”近期，叙利亚的混乱局势对伊拉克的影响也在加大。叙利亚是伊拉克难民最大聚集地，两国边境地区逊尼派部落跨境相连，另外，叙利亚境内还有库尔德人。叙利亚局势的恶化会在难民潮、教派斗争、恐怖主义等问题上对伊拉克产生诸多不利影响。

从国际层面看，维持伊拉克的统一是美国与周边国家的一致政策，也是世界各国的基本态度。在很大程度上可以说，今天的伊拉克是靠外部力量强行合围而成的。因此，伊拉克重建不仅符合伊拉克人民的愿望和利益，也符合相关国家的最大利益。各国都将在维持统一的前提下追求对伊拉克政治经济的最大影响力或者控制权。没有强大外部力量的允诺或支持，伊拉克国内各派均没有能力分裂国家，谋求独立。这是伊拉克未来形势不变的地方，也规范了国内政治的目标和发展方向：防分裂（反分裂）是各国政策的公共底线，伊拉克重建势必艰难的继续下去。

总的来说，今天的伊拉克缺少民族国家意识、成熟的公民社会与统一的市场，在权威丧失情况下进行国家重建无疑是将大厦建立在流沙之上。由于每一项权力分配与制度建设都意味着一场教派、民族、中央与地方、不同部门之间的较量，加上外部力量的干涉和影响，重建进程将会在斗争和妥协的二元轨道上长期运行下去，安全局势的变化难以预测，前途多舛。正如大学教授易卜拉欣·哈拉维所言：“安全依然脆弱。教派民兵、基地组织、腐败、政治精英妄图垄断权力都在威胁着安全。”^① 面对近期的政治危局，各国政府

^① Ninar Latif, “US defence chief: Iraq war was worth the blood and money”, Dec. 16, 2011, <http://www.thenational.ae/news/world/us-defence-chief-iraq-war-was-worth-the-blood-and-money>, 2011-12-19.

将会在维持统一的前提下加大干预力度，劝说伊拉克各派，尤其是迫使什叶派（马利基政府）尽快与逊尼派达成可行和可信的分权协议，避免政治斗争升级为教派战争。鉴于目前复杂的国际国内政治形势，笔者认为，未来伊拉克政治斗争将更为尖锐，维持安全和社会稳定的压力也在逐渐增大，但情势尚不至于发展为全国性教派战争乃至威胁国家统一。

The Analysis on Security Environment of Iraq's Reconstruction Progress after U. S. Army's Withdrawal

Wei Liang

Abstract: Ever since 2010, the distribution of power in Iraq has been out of balance, and the Sunnis have been marginalized. Just after the U. S. Army's withdrawal, the powers which share the common attitude and policy towards Iraq's unity keep on intervening in its domestic affairs in a much deeper and harder way, and a political crisis between the Sunnis and Shiites stepped forward immediately. The basic reason of Iraq's chaos is that the reconstruction progress is not endogenous independent, but semi - independence with external control. So the complicated and intense power struggles combined with interventions make the reconstruction and stability even harder to get. In the near future, the security environment will depend on a new power - sharing agreement among all parties.

Key Words: Iraq Issue; Post - war Reconstruction; Sunnis; Shiites

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)