

伊拉克政治重建评析*

赵建明

[内容提要] 伊拉克在打击“伊斯兰国”取得胜利后,开启了政治重建的新征程。与推翻萨达姆后建立的宪政不同,本次重建的目标和任务是要合众为一,将被宗派政治、“伊斯兰国”和库尔德撕裂的伊拉克整合为具有向心力和凝聚力的国家。在政治重建中,宗派矛盾、库尔德分离、民兵真主党化、弱势群体保护是伊拉克面临的巨大挑战。宗派斗争导致的总理频繁更换将总统萨利赫推到了政治的前台。萨利赫以多元平衡论为指导,推行同库尔德谈判、促进逊尼派流亡领袖回归、邀请梵蒂冈教皇访问、颁布新选举法等政策,取得了积极的成效,为伊拉克的政治重建打下了良好的制度基础。这也让国际社会对伊拉克政治重建的未来充满信心。

[关键词] 伊拉克局势 政治重建 萨利赫

[作者简介] 赵建明,上海社会科学院国际问题研究所副研究员,主要研究中东问题。

2017年底伊拉克宣布打击“伊斯兰国”的战争取得胜利后,伊拉克开启了政治重建的新征程,伊拉克宪政进入了2.0版本。但是伊拉克并未因此翻开新篇章反而陷入新一轮的政治动荡。2018年议会选举后伊拉克更是出现三年替换三位总理的混乱局面,这将伊拉克总统巴哈姆·萨利赫(Barham Salih)推到了政治的前台。萨利赫在维持政府存续的同时积极推进改革,以解决宗派政治、民兵的真主党化等新老问题。伊拉克逐渐走出混乱和动荡,政治重建初现曙光。

打击“伊斯兰国”取得胜利后,满目疮痍的伊拉克不仅要恢复经济发展民生,还要进行新一轮的政治重建。与2005年建立的宪政不同,本次政治重建的目标和任务是要合众为一,解决宗派政治(Sectarian Politics)^①和民兵真主党化等新旧问题,将被宗派政治、“伊斯兰国”和库尔德撕裂的伊拉克整合为具有向心力和凝聚力的统一国家。伊拉克的政治重建还事关反恐战争胜利能否巩固的大局。如果伊拉克在战后不能解决好国内的各种矛盾和

问题,那么“伊斯兰国”残余势力和其他恐怖组织很可能卷土重来并殃及邻国和世界。因此,伊拉克的政治重建一直面临重大挑战。

第一,宗派政治和街头政治的双重压力。萨达姆倒台后,伊拉克在2005年颁布了《伊拉克宪法》。由于伊拉克的什叶派、逊尼派和库尔德人口的大致比例是4:2:1,加上伊拉克的政党大多是教派型或种族型政党,因此独特的人口结构和政党类型使得什叶派政党长期赢得选举并长期组阁执政。为了维持政治平衡,伊拉克采取什叶派、逊尼派和库尔德分据总理、议长和总统职位的政治安排,但这进一步固化了伊拉克既有的宗教和种族分野。伊拉克宪法和上述政治安排给伊拉克埋下了宗派政治的隐患。努里·马利基(Nouri al-Maliki)等什叶派总理任人唯亲及其粗暴对待逊尼派和库尔德的做法激

* 本文是作者主持的2020年上海市规划课题“后疫情时代中东地缘政治格局的演化及中国的对策研究”(2020BGJ006)和上海浦江人才计划“派系政治与后伊核时代伊朗的外交政策变化”(17PJC078)的阶段性成果。

① Hamid Alkifaey, *The Failure of Democracy in Iraq: Religion, Ideology and Sectarianism*, Routledge, 2019, pp. 132-145.

起了后两者的敌对和政治防御心理。逊尼派和库尔德也如法炮制,将小集团利益置于党派斗争和国家利益之上,在职责范围内让自己的亲信或代理人出任要职。伊拉克由此出现了以宗派种族为断层线的宗派分肥体制(MohasasaTa'ifia, Ethno-Sectarian Apportionment System)。^①宗派利益高于国家利益成为各个派系信奉的最高准则,宗派对内实行政治分肥,对外彼此倾轧。由此造成的贪赃枉法和幕后交易层出不穷,严重损害了伊拉克的政府信用。

即使在“伊斯兰国”近乎让伊拉克国破家亡的时候,伊拉克的什叶派、逊尼派和库尔德也未放下成见共同抗敌,反而在物资分配上争得不可开交,在战争责任上相互推诿。比如在逊尼派尼尼微省长阿瑟尔·努贾菲(Atheel Al-Nujaiifi)被解职判刑的案件中,逊尼派就指责总理马利基和什叶派公报私仇,推卸自己反恐不利和摩苏尔失守的罪责。库尔德更以什叶派专权和得不到反恐物资为由推进独立公投。但是,马利基下台和反恐胜利并未终结伊拉克的宗派政治,宗派争战积怨反而让各方虎视眈眈,伺机向对方发动新一轮的政治反扑。

勾心斗角的宗派斗争让伊拉克民众深感巴格达已经沦为政客们权斗和分赃的场所,愤怒的伊拉克民众开始走向街头表达自己的政治诉求,代表性的事件是2018年的巴士拉示威和2019年的十月示威。但是与埃及等变局国家不同,伊拉克的街头政治更多强调改革,敦促巴格达解决政客腐败、民兵参政、公共服务匮乏等重大问题。伊拉克的示威浪潮成功将海德·阿巴迪(HaiderAbadi)和阿迪勒·迈赫迪(Adil Abdul-Mahdi)两位总理赶下台。伊拉克的街头政治还因得到大阿亚图拉阿里·西斯塔尼(Grand Ayatollah Ali al-Sistani)、穆克塔达·萨德尔(Muqtada al-Sadr)等知名人士的声援而具有宗派斗争的含义,成为什逊库三方和什叶派内部派系角力的新阵线。街头政治展现的广泛性、深刻性和持久性向伊拉克政府施加了巨大的压力,街头政治成为推动伊拉克当政者改革的革命洪流。

第二,什叶派民兵的真主党化。教派冲突和“伊斯兰国”肆虐迫使伊拉克民众自我武装以求自保,民兵组织应运而生。2014年6月,伊拉克什叶派

的最高宗教领袖大阿亚图拉西斯塔尼以法特瓦(Fatwa, Religious Order)形式发布打击“伊斯兰国”的募兵令,由此催生出一大批民兵组织(The Popular Mobilization Forces, PMF)。^②伊拉克成建制民兵的人数达到18~20万,他们在打击“伊斯兰国”、保护什叶派圣陵(Holy Shirine)等方面发挥了积极的作用。反恐战争结束后,伊拉克的民兵组织并未自动解除武装或归顺政府,而是保留了原有的武器和建制,并乘机向政界渗透。

亲伊朗什叶派民兵的真主党化成为伊拉克政治重建的重要障碍。伊拉克亲伊朗的什叶派民兵总数为8.1~8.5万名,他们在所有民兵组织中人数最多、装备最精良、战斗力也最强。这些民兵组织主要包括巴德尔组织(Munazzama Badr, Badr Organization)、正义联盟(Asa'ib Ahl al-Haq, the League of the Righteous, AAH)、真主党旅(Kata'ib Hezbollah, Brigades of the Party of God)、伊玛目战士旅(Kata'ib Jund al-Imam, The Imam's Soldiers Battalions, KJI)、真主党精英运动(Harakat Hezbollah al-Nujaba, HHN)等。

亲伊朗什叶派民兵的真主党化主要体现在:(1)民兵非国家化。伊拉克政府为了激发民兵组织打击“伊斯兰国”的热情向其发放薪酬和武器,但并未同步接管民兵的指挥权和调派权。反恐战争后伊拉克的民兵组织并未解散,而是依然保持既有的军备并接受政府资助。这让伊拉克的民兵组织既寄生于政府又游离于政府的监管之外,他们接受政府的领导的表态更多是名义上的。民兵组织的军事自主权削弱了伊拉克政府的权力,打破了国家对暴力的合法垄断。(2)民兵领袖参政。反恐战争后民兵领袖在不放弃指挥权的情况下转换门庭参加政治选举。较好的民众基础和完善的基层建制让他们成为2018年议会选举的赢家。萨达尔领导的改革联盟(Saairun, The Alliance Towards Reforms)

^① Toby Dodge, "Iraq and MuhasasaTa'ifia; The External Imposition of Sectarian Politics," *The Foreign Policy Center Report*, November 12, 2018, <https://fpc.org.uk/iraq-and-muhasasa-taifia-the-external-imposition-of-sectarian-politics/>.(上网时间:2021年5月15日)

^② Renad Mansour and Faleh A. Jabar, "The Popular Mobilization Forces and Iraq's Future," *Carnegie Middle East Paper*, April 28, 2017.

和哈迪·阿米里(Hadi Al-Amiri)领导的法塔赫联盟(Fatah Alliance)分别成为伊拉克议会中前两名的党团。军人参政违反了伊拉克军政分离和文官掌管军队的宪政原则,民兵组织在军政两界通吃让伊拉克具有政治真主党化的特性。(3)身在伊拉克心系伊朗。一般来讲,一个国家的武装力量应当在政治上效忠本国。但是巴德尔组织、正义联盟、真主党旅等伊拉克的什叶派民兵组织,他们在政治上向伊朗的最高精神领袖哈梅内伊效忠,在物质上得到伊朗军事和安全部门的资助,在行动上同伊朗的伊斯兰革命卫队进行战略协调。^①总之这些民兵更像是伊朗安插在伊拉克的武装力量。他们向伊朗效忠违背了武装力量效忠所属国家的基本原则。民兵政客不时使用暴力胁迫政治对手也影响了伊拉克政治的正常运行。总之,伊拉克的民兵组织在朝着黎巴嫩真主党的方向发展,成为伊拉克军政领域快速崛起的力量。如果任其坐大,伊拉克成为下一个黎巴嫩只是时间问题。这些伊拉克民兵还逐渐成为伊朗抵抗阵线的组成部分,成为伊朗在伊拉克和中东施加影响的战略触手。

第三,“伊斯兰国”的遗患。反恐战争虽然结束,但“伊斯兰国”留给伊拉克的后遗症仍然十分严重。一是弱势群体的保护问题。“伊斯兰国”对伊拉克弱势宗教和族群的侵害令人发指。有数万名雅兹迪和基督教徒遭到屠杀,数十万人四处逃亡沦为难民。战后这些弱势宗教和族群仍然是伊拉克的弃儿。他们受到的战争创伤无人医治,被焚毁的家园和教堂也未重建。他们在感慨悲惨命运的同时也在丧失对国家的信心。因此保护被欺凌的弱势群体恢复他们的信心是伊拉克政府义不容辞的责任。二是武装力量的整顿。反恐战争中伊拉克武装部队在“伊斯兰国”面前溃不成军。反恐战争后,“伊斯兰国”残余和其他恐怖组织还在蠢蠢欲动。亲伊朗的什叶派民兵组织整而不编、效而不忠的情况十分突出。还有一些民兵组织像黑手党一样,从事侵害民众的非法活动,损害了伊拉克武装力量的声誉。严峻的安全形势和松弛的军事管理要求伊拉克必须整顿国内的武装力量。

第四,库尔德分离问题。库尔德是伊拉克唯一

的自治地区,在摩苏尔陷落后宣布并实行了脱离伊拉克的独立公投。这让伊拉克腹背受敌,既要在正面同“伊斯兰国”作战又要应付内部的政治分裂。美国和伊拉克政强烈反对公投并拒绝承认结果。最终,库尔德非但没有赢得独立,反而因为伊拉克政府采取禁止石油出口、占领基尔库克、停止财政分成、禁飞国际航班等反制政策而遭受重大损失,库尔德自治政府甚至无钱支付公务员和武装人员的薪酬。^②此后,库尔德迫于压力转而寻求同中央政府磋商解决困扰双方关系发展的突出问题,并期望通过谈判拿回自己的权益。面对库尔德的立场反转,伊拉克当政者面临新的抉择,有必要将阿巴迪的激进政策往回拉,以权益换忠诚,在联邦框架内解决库尔德的分离问题。

第五,美伊关系的恶化。后萨达姆时代伊拉克的外交原则是将美国和伊朗视为友邦并同时保持良好的关系。但是美伊两国在伊拉克的立场却针锋相对,彼此将对方在伊拉克的存在视为严重的安全威胁。美伊敌对迫使伊拉克在两国之间走钢丝,极力维持同美伊的微妙平衡。但是苏莱曼尼遇袭事件彻底打破了伊拉克在美伊之间维持平衡的政策预期。加上苏莱曼尼是在伊拉克的巴格达机场遇袭,伊朗的报复行动又主要针对美国在伊拉克的军事基地,伊拉克被迫卷入了美伊军事冲突。^③如果美伊的升级报复引发两国间的大规模战争,那么伊拉克将受到殃及而成为美伊交战的战场,伊拉克来之不易的脆弱和平也将遭到彻底破坏。此外,苏莱曼尼事件还激化了伊拉克的国内政治矛盾。亲伊朗的什叶派议员在议会通过敦促美国撤军的法案,但逊尼派和库尔德议员却放弃投票。西斯塔尼和萨德尔立场暧昧,既认为美伊两国应当尊重伊拉克主权,又认为苏莱曼尼事件可以打击亲伊朗的什叶派对

^① Michael Knights, "Iran's Expanding Militia Army in Iraq: The New Special Groups," *CTC Sentinel*, August 2019, Vol. 12, No. 7, pp.1-13.

^② Loveday Morris, "How the Kurdish Independence Referendum Backfired Spectacularly," *The Washington Post*, October 20, 2017.

^③ Yuliya Talmazan, "U.S., Iran Tensions Simmer as Thousands Protest Soleimani's Killing in Iraq," *NBC News*, January 3, 2021.

手。总之,伊朗因素已经成为分裂伊拉克国内政治的重要议题。但不管怎样,不让伊拉克成为美伊两国的爆燃点是伊拉克当政者需要解决的重大问题。

二

伊拉克是议会民主制国家,内阁总理是国家权力的实际掌握者。但是,在反恐战争后的复杂政治环境中,伊拉克总理频繁换届。2018年议会选举后,伊拉克更是出现三年三换总理的情况,阿巴迪、迈赫迪和穆斯塔法·卡迪米(Mustafa Al-Kadhimi)次第登场。激烈的宗派斗争和政治短命的总理使总统在政治重建中的作用日益突出。现任总统萨利赫上台前先后担任库尔德爱国联盟(PUK)驻美国代表、伊拉克过渡政府副总理、库尔德地区总理、伊拉克副总理和伊拉克苏莱曼尼亚美利坚大学(AUIS)校董主席等职位。良好的个人素质、国际视野和较浅的宗派背景让萨利赫得到了伊拉克各方的认可,他们期望总统萨利赫在不过分触犯自己宗派利益的情况下带领伊拉克向前发展。

在政治重建上,萨利赫奉行“多元平衡论”。萨利赫认为伊拉克在民族、种族、宗教、文化上是多元的国家。多元给伊拉克既带来了文化多样性,也带来了摩擦和冲突,因此伊拉克要在多元要素之间寻求平衡。伊拉克不仅要维持什叶派、逊尼派、库尔德之间的平衡,让伊拉克成为所有伊拉克人的伊拉克,还要同所有域外和地区国家保持良好的关系,敦促它们尊重伊拉克的主权,不干涉伊拉克内政。伊拉克尤其期望同美国和伊朗维持良好的关系,不卷入美伊间的冲突与战争。^①在推进思路,萨利赫认为伊拉克一要推进改革,救国家和人民于水火。深知伊拉克政治积弊的萨利赫意识到,改革是伊拉克推进政治重建的唯一出路。不作为和任由局势发展的结果是,所有的利益攸关方都会成为输家,丧失现在拥有的既得利益。二要标本兼治。伊拉克既要解决最迫切的雅兹迪人保护问题,也要有治本之策,敢于向宗派政治等政治积弊开刀。三要借助一切可以借助的力量。既得利益集团是政治重建的最大阻力,因此伊拉克需要借助国内外力量推进重建。

萨利赫主要采取了三大政策。其一,努力恢复

国内政治少数派对中央政府的信心。“伊斯兰国”撕裂的不仅是伊拉克国土,还撕裂了什叶派、逊尼派和库尔德之间的维系纽带。伊拉克要实现合三为一建立真正的联邦,就要将心怀异心的逊尼派和库尔德拉回来。一方面,努力解决库尔德自治政府同中央政府之间的突出问题。库尔德的独立公投和阿巴迪政府的反制行动让双方相互敌视。为此伊拉克从恢复政治交往入手重建信任。2018年11月,马苏德·巴尔扎尼(Masoud Barzani)以库尔德民主党(Kurdistan Democratic Party, KDP)党魁的身份访问巴格达。马苏德·巴尔扎尼是库尔德地区前总统和独立公投最积极的推动者。马苏德访问巴格达意味着库尔德自治政府同伊拉克中央政府之间恢复了正常的政治交往。^②此后总统萨利赫同库尔德地区总统尼彻尔万·巴尔扎尼(Nechirvan Barzani, 2018年11月、2019年6月、2020年5月、2020年6月、2020年10月)、地区总理马斯罗尔·巴尔扎尼(Masrour Barzani, 2020年10月)和地区议长瑞瓦兹·法伊克(Rewaz Faye, 2020年10月)、马苏德·马尔扎尼(2019年9月、2020年2月)多次会晤并讨论了双方关心的财政分成、石油权益、争议地区安保等问题。2018年12月,伊拉克政府和库尔德成立协调委员会,防范“伊斯兰国”残余在基尔库克等争议地区作乱。^③2020年12月,伊拉克政府同库尔德双方就财政分成和石油权益达成协议。伊拉克政府不再坚持石油勘测、开采和产销由国家统筹,不再反对库尔德吸引国外能源投资者和出口石油;库尔德不必向伊拉克政府实际交付25万桶的石油日产以获取17%的联邦预算,而是按市场价扣除库尔德这25万桶的石油收入。^④另一方面,

^① 萨利赫先后在美国布鲁金斯学会(2021年2月)、对外关系委员会(2019年9月)、CNN(2019年6月,2020年1月)、联合国大会(2019年6月)、《纽约客》(2020年1月5日)等国际场合发表与伊拉克政治重建和民族和解相关的言论。其多元平衡论由此逐渐成型。

^② Ghassan Adnan and Isabel Coles, “Kurdish, Iraqi Leaders Meet in Sign of Improving Ties,” *The Wall Street Journal*, November 22, 2018.

^③ Jared Szuba, “Iraqi Army and Peshmerga Survey Disputed Territories ahead of Joint Operations,” *The Defense Post*, February 21, 2019.

^④ Rowena Edwards, “KRG Will Not Transfer Crude to Somo Under New Agreement,” *Argus Media*, December 20, 2020.

促进流亡领袖回国。逊尼派领袖流亡是逊尼派同什叶派之间的积怨。早在2012年,总理马利基就指控逊尼派副总统塔里克·哈希米(Tariq Al-Hashemi)涉嫌策划2006~2010年150起恐袭案等罪责并判处其死刑,哈希米被迫流亡海外。流亡的逊尼派领袖还包括涉嫌失守摩苏尔的前尼尼微省省长努贾菲、涉嫌勾结“伊斯兰国”的安巴尔部落酋长谢赫阿里·苏莱曼(Sheikh Ali Hatem al-Suleiman)和涉嫌贪腐的前财政部长拉菲·伊萨维(Rafi al-Issawi)等。2020年6月,总统萨利赫成功促成前财政部长伊萨维的回国,这一行动也开启了流亡的逊尼派领袖回国的大门。^①努贾菲、哈希米和苏莱曼都先后同总统萨利赫和总理卡迪米沟通回国事宜。^②尽管这些人士并非完全清白,但他们在逊尼派民众中颇具威望,因此伊拉克政府促进逊尼派领袖回归有助于安抚国内逊尼派的抵触情绪,恢复他们对伊拉克政府的信心。另外扶植逊尼派还有助于纠正伊拉克政治过分向什叶派倾斜的状况。再一方面,通过《新选举法》向宗派政治开刀。2019年11月,总统萨利赫签署通过《新选举法》。该法规定:伊拉克议员数量将从329名缩减到251名,选区从18个增加到83个;选举投票修改为向候选人投票,选区内优胜者当选;将议会席位的25%设定为妇女保留席位,并按人口比例为雅兹迪等少数派保留席位。^③在《新选举法》的各项安排中,候选人制最具实际意义,它能够防止政党党团内部调剂选票,这让中小政党和独立候选人将有更多的胜选机会。

其二,全面整顿军备。具体政策包括三个方面。一是切割民兵组织的非军事功能,惩治不法行为。针对真主党旅等民兵组织采取边界走私、设卡收费、收取保护费等不法手段谋取钱财,总理卡迪米在2020年6月宣布伊拉克武装部队将接管陆路边界、海港和国际机场。^④此外,伊拉克政府还惩治民兵组织危害社会的不法行为。伊拉克政府曾先后惩处涉嫌袭击示威民众和袭击绿区和巴格达机场的真主党旅和真主之血(Thar Allah, God's Blood)民兵暴徒。^⑤这些措施对打击民兵组织插手经济和危害民众起到了一定的遏制作用。二是推动圣陵军整编到国防部。2020年12月,在萨利赫等

官员的努力下,四支向西斯塔尼效忠的圣陵军(Atabat, Holy Shrine Defender)宣布脱离民兵组织归顺国防部。^⑥圣陵军归顺响应了伊拉克民兵国家化的号召,对拥兵自重的亲伊朗什叶派民兵构成了巨大的压力。三是同美国达成撤军协定,以缓解国内什叶派的敌意。苏莱曼尼遇袭事件之后,伊拉克国内的什叶派对美军群情激愤,萨利赫、外长福阿德·侯赛因(Fuad Hussain)同蓬佩奥等美国官员举行数轮谈判并达成撤军协定。美国承诺尊重伊拉克主权和领土完整,同意在2021年底前从伊拉克撤出2700名美军士兵,剩余2500名美方人员将不执行作战任务,只负责培训和咨询。北约将接替美国负责伊拉克的局势稳定。^⑦美国撤军在外交上给足了伊拉克面子,伊拉克国内的反美情绪得到部分缓和。美国与北约间的军事换防保障了伊拉克的军事平衡,防范伊朗乘机在伊拉克坐大。

其三,切实保护弱势群体,医治战争创伤。雅兹迪和基督教信徒是受“伊斯兰国”伤害最深的两大弱势群体。2021年3月,伊拉克议会在萨利赫提议下通过《雅兹迪幸存女性赔偿法》(Yazidi Female Survivors' Law)。^⑧该法承认是国家保护不力导致雅兹迪遭受了种族屠杀,为此伊拉克政府将向遭受欺凌的雅兹迪幸存女性予以补偿,为她们提供固定津贴、土地和2%的公职职位。赔偿法同样适用于

① Mustafa Saadoun, "Sunni Figures in Exile Return to Iraq as Part of National Reconciliation," *Al-Monitor*, June 25, 2020.

② "Detention Warrant Issued for Former Mosul Governor," *The Daily Sabah*, October 20, 2016.

③ Dana Taib Menmy, "Iraq's New Election Law Undermines True Democracy," *Inside Arabia*, November 12, 2020, <https://insidearabia.com/iraqs-new-election-law-undermines-true-democracy/>. (上网时间:2021年6月8日)

④ Omar al-Jaffal, "Can Iraqi Government Control Corruption at Border Outlets?" *Al-Monitor*, July 10, 2020.

⑤ Shahla Al-Kli, "Al-Kadhimi and the Kataib Hezbollah Raid," *Middle East Institute Paper*, June 30, 2020.

⑥ Mustafa Saadoun, "Shiite Factions Close to Sistani Move to Separate from Iran-Backed Militias," *Al-Monitor*, December 4, 2020.

⑦ "United States Formally Announces Troop Reduction in Iraq," *Reuters News*, September 9, 2020.

⑧ Mina Aldroubi, "Iraqi President Barham Salih Proposes Bill on Rights for Yazidi Female Survivors," *The National News*, April 7, 2019.

土库曼、基督徒、沙巴克(Shabak)等遭受欺凌的女性。^①伊拉克还接洽梵蒂冈让后者帮助抚慰国内的基督教徒。梵蒂冈教皇是全球天主教的最高宗教领袖。伊拉克基督徒主要是迦勒底天主教徒(Chaldean Catholic)、叙利亚天主教(Syrian Catholics)、亚述天主教(Assyrians Catholics)。“伊斯兰国”给伊拉克基督徒造成了巨大的伤害,信众人数从2003年的150万骤减到2014年的40万。2021年3月,梵蒂冈教皇方济各(Pope Francis)不顾新冠疫情的肆虐访问伊拉克。教皇访问给伊拉克的基督教信众和民众以极大的精神鼓舞。教皇敦促伊拉克政府保障基督徒的权益,并表示“伊拉克的宗教文化贵在多样性,基督教是伊拉克宗教文化的重要组成。如果伊拉克只有单一的伊斯兰教,那就像只用面粉不加盐和酵母做不出好面包一样,伊拉克的宗教文化多样性将不复存在。”^②教皇在伊拉克积极宣扬犹太教、基督教和伊斯兰教三教同源,同属于先知亚伯拉罕创设的宗教,三大宗教的后裔应当相互尊重和谐相处,共同反对宗教极端主义。任何以宗教名义进行的煽动和杀戮都是对亚伯拉罕宗教的亵渎和背叛。^③教皇还前往什叶派圣城纳杰夫(Najef)同主持大阿亚图拉西斯塔尼会晤。由于教皇和西斯塔尼分别是天主教和什叶派地位最高的宗教领袖,他们的会晤也因此具有强烈的宗教象征意义,用以提醒天主教和伊斯兰信众要像两位教宗一样摒弃宗教分歧,以博爱代替仇恨,以尊重宽容平等对待他人。^④教皇访问为伊拉克弱势宗教和族群注入了强大的精神动力,让他们逐渐恢复对伊拉克政府和政治重建的信心。

三

经过各方的不懈努力,伊拉克的政治重建逐渐走上了正常的轨道,当前总体上呈现乐观的态势。

首先,伊拉克涌现出一批有责任有能力有担当的官员。以前伊拉克的政客是以宗派政治划线党同伐异。现在以总统萨利赫、总理卡迪米和议长穆罕默德·哈拉布斯(Mohamed al-Halbousi)为代表,伊拉克涌现出一批有责任有能力有担当的官员。尽管伊拉克仍未完全摆脱宗派政治的束缚,但是这些官员已经做到了以伊拉克国家和民众的利益为

重,带领伊拉克朝着合众为一和民族和解的方向前进。特别是总统萨利赫,虽然出身弱势政党且不掌握实权,但萨利赫凭借娴熟的政治技巧游走于各方之间,积极推进伊拉克的政治重建。当前这批官员是伊拉克政坛的中坚力量,并将继续带领伊拉克在政治重建上取得进步。

其次,伊拉克的政治体制重建稳步推进。2005年的宪政并没有给伊拉克带来民主和光明,相反却使伊拉克陷入宗派政治的泥潭。激烈的宗派争斗、紧张的族群和残酷的教派冲突让伊拉克随时有爆发内战和四分五裂的可能。但是反恐战争后在萨利赫、卡迪米的带领下,伊拉克在政治重建上取得一定的成绩。一是拆除库尔德分裂的定时炸弹,封堵了库尔德拆伙独立的借口。二是借助梵蒂冈教皇的力量安抚了国内基督教等弱势群体,并让他们逐渐相信政府和伊拉克的未来。三是通过帮助逊尼派等政治少数派平衡什叶派,避免伊拉克政局过于失衡。四是圣陵军归顺让民兵国家化初见成效。

更重要的是,政治重建的成效让人们看到萨利赫、卡迪米领导的伊拉克政府在努力为国家 and 民众的福祉做事,伊拉克政府逐渐成为国内冲突的斡旋者和公共产品的提供者。萨利赫等人的努力和伊拉克国家功能的逐渐恢复增强了民众对政府的信心和对国家的期望,国家和民众之间开始形成良性互动,被宗派斗争和战争破坏的国家认同在逐渐恢复,而这恰恰是伊拉克政治走向重生的起点。另外,教皇方济各和西斯塔尼会晤的示范作用也激励伊拉克民众重塑教派间和人际间的相处之道,这将有助于缓解伊拉克国内对抗,有利于政治重建。伊

^① Sura Ali, "Yazidi Survivor Law Ratified by Iraqi President," Rudaw News, March 8, 2021; Zack Beauchamp, "Iraq's Yazidis: Who They Are and Why the US Is Bombing ISIS to Save Them," *Vox Feature*, August 8, 2014.

^② "Pilgrim of Peace: Pope Francis Heads to War-Scarred Iraq," *The Khaleej Times*, March 5, 2021.

^③ Mina Aldroubi, "Iraqi Officials Deny Rumors about 'Iran's Man in Baghdad'," *The National News*, February 2, 2020.

^④ "Pope Francis Meets Iraq's Grand Ayatollah Al-Sistani," *The Vatican News*, March 6, 2021, <https://www.vaticannews.va/en/pope/news/2021-03/pope-francis-meets-grand-ayatollah-al-sistani.html>. (上网时间:2021年3月10日)

拉克从以前离心离德的一盘散沙向具有一定向心力甚至凝聚力的国家迈进。

再次,伊拉克的法制建设走上正轨。尽管2003年后,伊拉克通过了宪法和一系列法律,但是制订和执行上存在的缺陷让伊拉克陷入严重的宗派政治,党同伐异、恃强凌弱成为伊拉克政治的通行规则。弱势的政治力量和社会群体因自身权益难以得到保障而心怀不满,宗派政治严重阻碍了伊拉克国家的正常运行。当前,伊拉克先后出台《新选举法》《雅兹迪幸存者赔偿法》等法律,并在民兵国家化、倡导宗教族群宽容、处置伊拉克同库尔德关系上作出了有益的探索。这些法律和实践从国家与政党、国家与军队、国家与宗教、国家与社会等层面界定彼此之间的关系。从性质来看,这也是伊拉克国内各行为体之间重新签署的社会契约,用以界定各自的权益及其在国家和社会中的位置,并让他们各安其位各行其是。这些法律和实践为伊拉克未来的政治重建提供了制度层面的保障,有利于伊拉克政治的正常运行和社会的稳定。

国际社会对于伊拉克的重建普遍予以支持。伊拉克的政治重建对国际反恐的胜利和伊拉克重新融入地区具有重要的意义,为此,美国、梵蒂冈和阿拉伯国家出于不同的战略考虑投身到伊拉克的政治重建。美国期望伊拉克通过重建实现团结、民主和繁荣,巩固反恐胜利的成果。美国愿意在美军撤出、民兵整编上同伊拉克协调。梵蒂冈期望伊拉克各宗教和教派能以亚伯拉罕为本,秉持宗教的博爱宽容精神。教皇不顾年事已高和新冠疫情前往伊拉克布道。伊拉克周边邻国沙特、阿联酋、科威特都表态支持伊拉克的重建,愿意接纳伊拉克重返阿拉伯阵营和地区事务。尽管这些阿拉伯国家同伊拉克走近有让伊拉克远离伊朗的地缘考量,但是它们的债务减免、援助资金有利于伊拉克重建。^①美国、梵蒂冈和阿拉伯国家今后将会继续支持伊拉克,予以更多的帮助。

展望未来,伊拉克的政治重建仍将面临严峻的考验。首先是库尔德归心问题。伊拉克政府同库尔德的关系改善是现阶段伊拉克政治重建的重要成果,但是双边关系的改善在很大程度上是伊拉克

政府满足了库尔德的权益和诉求。库尔德尽管拿到了权益但并不领情,而是认为萨利赫等人无非是归还库尔德认为本该属于自己的权益。而且从伊拉克中央政府那里拿回物质权益是一回事,让库尔德放弃民族独立诉求是另一回事,两者之间并不存在内在的因果关系。姑且不论库尔德寻求独立的诉求由来已久,就伊拉克库尔德地区的政治生态来看,马苏德·巴尔扎尼仍然是库尔德独立的精神领袖,他领导的库民党仍是库尔德最大的政党,他们的独立渴望并未泯灭而是受制于形势暂时蛰伏。他们在关注伊拉克重建会否触动自己权益的同时,也在积极寻找机会东山再起。

对此伊拉克必须做实两方面的工作。一方面,在联邦框架内以公正平等的原则对待国内的宗教族群,切实尊重库尔德的民族权利。但是伊拉克不容许库尔德以民族认同超越伊拉克的国家认同,或以自治来否定宪政。另一方面,建立强大的中央政府,实现富国强兵。伊拉克在政治上建立廉洁、自律和高效的政府,在经济上提升石油产量和出口来扩充经济实力,在军事上建立统一高效的武装部队,只有这样伊拉克才能提升联邦的公信力和凝聚力,形成强中央弱地方的政治格局,降低库尔德在伊拉克的地位,并让库尔德认识到留在伊拉克联邦远好于自行独立,逐渐放弃自己的独立诉求。

其次是亲伊朗民兵的整编问题。西斯塔尼的圣陵军归顺只是伊拉克民兵整编的第一步。由于涉及收缴取消番号、上缴非法武器、清理空饷名额等技术问题,以及如何剥离同伊朗关系等重大问题,亲伊朗民兵的整编是伊拉克政治重建中的难题。但不管怎样,垄断并合法使用暴力是国家的基本职能,伊拉克不会容许任何组织分享国家的暴力垄断权,伊拉克的民兵整编也势在必行。

解决政治效忠是民兵整编中的首要问题。作为主权国家,伊拉克国内所有的武装力量必须服从服务于本国的利益,因此伊拉克必须改变亲伊朗民兵的效忠取向,让他们向伊拉克效忠(下转第58页)

^① Hassan al-Mustafa, "Kadhimi Deepens Cooperation with Saudi Arabia, UAE in Gulf Tour," *Al-Monitor*, April 8, 2021.

能存在三种前景。一是真正实现阿人所有、阿人主导的和平和解；二是和解进程迟滞不前，国家重建深受困扰；三是和解进程彻底中断，战乱不断加剧，甚至爆发大规模内战。目前，阿富汗政府与塔利班之间的和解态势正在接近第二种前景，走向第三种前景的可能性不容低估，而第一种前景的实现则依然遥远而艰难。

阿富汗政府和塔利班之间的和解对阿富汗和平重建至关重要，直接关乎阿富汗国家的未来走向与命运。双方之间能否缩小、弥合分歧，能否凝聚共识，进而达成必要的妥协，是阿富汗政府和塔利班和解困境能否破解的关键。

在美国完成撤军后，拜登政府对阿战略、政策

将继续在很大程度上决定阿富汗政府与塔利班和解的走向。美国是否愿意为阿富汗和平和解承担必要的责任，以及如何承担这个责任，是阿富汗和平和解进程最为重要的变量之一。

阿富汗利益攸关方继续劝和促谈，积极协调对阿富汗政府和塔利班的立场、政策及措施，是破解和解困境不可或缺的重要外部条件。各方能否共同而坚定地支持阿富汗政府的主导地位，同时为塔利班划定红线，将会直接缓解阿富汗政府与塔利班的和解困境。○

(责任编辑:新南)

(上接第49页)而不是向伊朗效忠,不让他们成为伊朗安插在伊拉克的第五纵队。政治效忠还不能流于形式而要发自内心。特别是在两伊出现利益冲突时,这些民兵要站在伊拉克一边。伊拉克需要颁布法律来规范国内武装组织的对外行为,规定伊拉克的武装组织除非得到伊拉克相关部门的授权,否则不得接受国外的资助、培训和指挥。对拒不服从的民兵组织或成员,要坚决取消其番号并收缴资金和武器。伊拉克还要同伊朗、土耳其等国签署基础条约,将这些国家同伊拉克各类组织的关系严格限定在民事、宗教和私人层面;不得以政治、军事、安全、宗教等名义介入伊拉克的内部事务。^①伊拉克只有从内外两个层面入手,国内的民兵组织才能真正去真正党化,伊拉克才不会变为下一个黎巴嫩。

最后是宗派政治的妥善应对。宗派政治是制约伊拉克政治重建的重大障碍。《新选举法》被认为是伊拉克应对宗派政治的利器,但其成效如何还有待2021年10月议会选举的检验。如果以《新选举法》的内容进行推演的话,大致可以得出几点结论。一是人口优势将让什叶派政党继续在选举取胜,但什叶派阵营内部将出现新的分化。民众基础较好的萨德尔政党的选票将会上升,民众基础较差的达瓦党和伊拉克最高委员会的选票将会下降。二是

因为选区增加和议席减少使得本次议会选举的竞争更趋激烈,特别是在宗教种族混杂的选区。三是本次选举投票率将会因政治少数派积极参与得以提升。更多的中小政党和独立人士将在本次选举中涌现,并同什叶派政党展开竞争。总之,更趋分散的选票和更多的中小政党将推动伊拉克朝着多党制的方向发展。多党制将会对什叶派独大的状况构成一定冲击,部分解决伊拉克的宗派政治。

新选举法只是伊拉克解决宗派政治的第一步。作为后续和更长远的举措,伊拉克还需加强选民教育,同时打破总理、议长和总统分由三大派系出任的传统政治安排。但是,伊拉克最终的政治转型走向何方,将取决于伊拉克领导人的智慧及民众的觉悟程度。2021年10月举行的议会选举将为伊拉克迎来新一轮的权力组合和政治洗牌。新的当政者如何引领伊拉克的政治重建将有待观察。未来的重建道路漫长,不排除出现曲折反复和新动荡的可能性。○

(责任编辑:黄昭宇)

^① Cengiz Candar, "Iraq: From a Failed State to the Epicenter of Change," *Utrikes Magasinet*, December 2018.

have brought serious obstacles to the promotion of the economic transformation strategy of the GCC countries. However, the investment environment of GCC countries is undergoing many changes, which are mainly reflected in the gradual integration of business rules with international standards, the obvious increase in investment opportunities and operating costs, and the significant increase in social security risks.

Keywords: GCC, economic transformation, investment environment

Iraq's Political Reconstruction

Zhao Jianming

Abstract: After the victory against the Islamic State (ISIS), Iraq embarked on a new journey of political reconstruction. The goal and task of the reconstruction is to reunite Iraqis, and to integrate Iraq into one centripetal and cohesive country, which has been torn apart by sectarian politics, the Islamic State, and Iraqi Kurds. During the process of the political reconstruction, sectarian conflicts, Kurdish separation, Hezbollahization of the Popular Militias Forces (PMFs), and protection of the vulnerable groups are the biggest challenges to Iraq. Under the guidance of the Multi-Pluralistic Balance Theory, President Saleh has pursued the policies such as negotiating with Kurdish government, promoting the return of exiled Sunni leaders, inviting the Vatican Pope Francis to visit Iraq, and enacting the New Election Law. These policies have achieved positive results for the political reconstruction of Iraq.

Keywords: multi-pluralistic balance theory, sectarian politics, new election law, PMF's Hezbollahization, Ali al-Sistani

The Dilemma of Reconciliation between the Afghan Government and the Taliban

Ma Yong

Abstract: Since the official opening of the Afghan internal negotiations, the dilemma of reconciliation between the Afghan government and the Taliban has become increasingly prominent. The progress of peace talks is very difficult, and each side denies the legitimacy of the other. The two sides have different opinions about comprehensive ceasefire, constitution, regime and elections. The US is the most important external promoter of the peace and reconciliation process in Afghanistan, as well as the most important external factor that causes the dilemma of reconciliation between the Afghan government and the Taliban. It is difficult to address the dilemma of reconciliation between the Afghan government and the Taliban in a short time.

Keywords: Afghan government, Taliban, dilemma of reconciliation, performance, reasons