

伊拉克国家重建困境的根源及出路

王丽影 王林聪

内容提要 国家重建是伊拉克战后发展进程中亟待破解的难题。伊拉克国家重建是在现代民族国家建构尚未完成和治理面临困境的背景下展开的。当前，伊拉克重建陷入政治制度难以有效运转、尚未实现社会整合、经济社会重建未能全面展开的困境。美国主导的重建、地缘政治博弈和地区国家的介入是伊拉克重建陷入困境的外部因素；政党教派化，政府治理能力缺乏，进而弱化伊拉克的政治权威与政府的合法性、传统上伊拉克民众凝聚力不足，按教派、族群划分的政治架构削弱了国家认同是内部根源；极端主义和恐怖主义蔓延也直接危及重建进程。伊拉克解决重建困境的关键是在寻求平衡域内外大国关系的前提下走自主重建之路。

关键词 国家重建 伊拉克 族群 教派 国家认同 政治权威

作者简介 王丽影，中国社会科学院研究生院西亚非洲系博士研究生（北京 102488）；王林聪，中国社会科学院西亚非洲研究所所长助理兼国际关系研究室主任、研究员（北京 100007）。

国家重建是现代国家建构的重要组成部分。从 2003 年伊拉克战后重建启动至今已有 15 年，美国在伊拉克战后之初声称要将伊拉克建成民主、稳定的国家，然而，历经波折与反复，目前的伊拉克各政治派别分化加剧，经济社会重建难以顺利推进，特别是 2014 年“伊斯兰国”异军突起，国家重建一度陷入中断。即使在 2017 年“伊斯兰国”溃败之后，伊拉克重建进程仍裹足不前。伊拉克作为中东地区重要产油国，在经济资源等方面具有相对优势的情况下，为何重建步履维艰？其重建困境的根源何在？如何破解重建诸难题？这是学术界亟需深入探讨的重要议题。本文拟围绕伊拉克重建诸问题，分析伊拉克战后重建困境根源，进而探究破解伊拉克重建困境的出路。

概念阐释与研究综述

(一) 国家重建概念的界定及其内涵

西蒙·切斯特曼 (Simon Chesterman) 将国家重建定义为“国际社会广泛地介入一个国家,旨在重建能够为公民提供物质和经济保障的统治机构的行为。”^① 世界银行发表的报告指出,国家重建是指重新确立某一国家社会、经济体制并建立一个保证该体制有效发挥作用的和平社会。^② 从上述国家重建定义可以看出,切斯特曼对国家重建的理解侧重外部力量的介入,并未重视重建对象国的经济社会条件和如何发挥重建国家的能动作用。而依据世界银行对国家重建的界定,目前伊拉克重新确立的政治制度尚不能完全有效发挥作用,没有实现社会有序运转和经济重建的既定目标。

就伊拉克重建的内涵而言,本文主要指“政权和国家机器重建、经济恢复和社会秩序重建”,虽然伊拉克政权和国家机器已经建立,但按照国家重建的标准,即重建完成可视为国家在一个能正常、稳定运行的法律规则的基础上实现政治、军事和经济社会正常运转,以及国家认同的恢复。^③ 因此,伊拉克的重建仍远未完成。这里需要强调的是,国家重建不仅仅是重新建立一套制度,而是如何使新的制度有效地运转起来;不仅仅依靠外部军事力量,而是本国军队能够独立保障社会安全稳定;政府不仅能够促进社会力量的整合,恢复经济发展,而且在价值观和意识形态方面实现民众对国家认同的回归等等,这将是艰巨而长期的任务。

(二) 相关研究进展

整体来看,学界对伊拉克重建问题的研究主要从重建范围与外部干涉、教派分化与国家认同,治理能力与权力争夺几个方面展开。

学界关于战后重建的研究最初主要围绕重建范围的变化和外部主导力量

^① Simon Chesterman, *You, the People: the United States, Transitional Administration, and State - Building*, Oxford & New York: Oxford University Press, 2004, pp. 4 - 5.

^② World Bank, *Post - Conflict Reconstruction: The Role of the World Bank*, Washington, D. C. : World Bank, 1998.

^③ Seth G. Jones, Jeremy M. Wilson, Andrew Rathmell and K. Jack Riley, "A Theory of Rebuilding Internal Security", *Establishing Law and Order After Conflict*, RAND Corporation, 2005, p. 7.

对国家重建的干预而展开。^① 戴维·艾克波拉德 (David Ekbladh) 指出, 与二战后的国家重建相比, 冷战时期的国家重建范围有所扩大, 它不再是一个国家内部事务, 后冷战时期伊拉克和阿富汗的重建主要是在大国主导下进行的, 重建对象国政治制度和发展方向会发生明显改变。关于外部干预对目标国重建的影响, 纳米尔·科达 (NemirKirdar) 认为, 美国对伊拉克战后重建政策使该国陷入一个破碎状态。刘月琴指出, 伊拉克与美国在重建目标和利益方面的不同, 使伊拉克重建没有保障自身利益。^② 汪波探讨了美国政府在伊拉克政治重建中的政策失误及由此产生的消极作用。^③ 江涛认为, 美国对伊拉克重建是对其内部事务的侵犯, 违背了国际法和国际关系中的主权原则和不干涉原则。^④ 上述研究侧重分析美国主导下的重建对伊拉克国家利益的负面影响。

伊拉克历史上教派、族群关系与民众认同对重建的影响也成为学界关注的问题。威廉·波尔克强调, 伊拉克社会群体是多元的, 美国的重建政策侧重当政者和制度安排, 而忽略了社会关系的重塑。^⑤ 托比·道奇 (Toby Dodge) 指出, 美国由于对伊拉克社会结构缺乏了解, 使伊拉克难逃国家建构失败的命运。^⑥ 黄民兴认为, 历史上长期存在的库尔德人与阿拉伯人之间尖锐的民族矛盾, 逊尼派和什叶派之间的教派争端, 农村甚至城市中长期积淀的传统部落关系及其价值观念不同程度地影响伊拉克现代民族国家建构。^⑦ 另外, 一些学者尝试从历史和社会视角分析伊拉克文化认同以及教派、族群关系对伊拉克政权重建的制约因素。

此外, 政府治理能力逐步成为学界分析伊拉克重建制约因素的一个重要视角。弗朗西斯·福山指出, 美国政府没有预判到将重建任务移交给这样一

① David Ekbladh, "From Consensus to Crisis: The Postwar Career of Nation - building in U. S. Foreign Relations", *Nation - Building beyond Afghanistan and Iraq*, The Johns Hopkins University Press, 2005; NemirKirdar, *Saving Iraq: Rebuilding a Broken Nation*, Weidenfeld & Nicolson London, 2009.

② 刘月琴 《伊拉克战争和战后重建问题》, 载杨光 《中东非洲发展报告 (2003—2004)》, 社会科学文献出版社, 2003 年版, 第 23 ~ 26 页。

③ 汪波 《美国中东战略下的伊拉克战争与重建》, 时事出版社, 2007 年版。

④ 江涛 《后冲突时代的秩序重塑——美国在海外的国家重建行动研究》, 世界知识出版社, 2009 年版, 第 155 ~ 168 页。

⑤ William R. Polk, *Understanding Iraq: The Whole Sweep of Iraqi History, from Genghis Khan's Mongols to the Ottoman Turks to the British Mandate to the American Occupation*, New York: Harper Perennial, 2005.

⑥ Toby Dodge, *Inventing Iraq: The Failure of Nation Building and a History Denied*, New York: Columbia University Press, 2005.

⑦ 黄民兴 《伊拉克民族建构问题的根源及其影响》, 载《西亚非洲》2003 年第 6 期, 第 44 ~ 48 页。

个治理能力低下的政府所带来的真正问题。^① 他认为一个缺乏凝聚力和必要治理能力的“弱政府”面对一个分裂型社会时，很难形成一个政治共同体。^② 扎伊德（Zaid Al - Ali）强调，伊拉克国家建构中政府权威并没有得到广泛认同，目前伊拉克政府的治理缺乏有效性。^③ 韩志斌认为，国家建构主要指发展中国家树立新型国家的政治权威、自上而下地向全社会渗透国家权力、建立现代政治体系的过程，而伊拉克的国家建构仍不具备上述条件。^④ 由此，一些学者认为伊拉克重建仍面临自身合法性不足和政府治理能力欠缺等问题。

从上述研究成果看，既有研究多为伊拉克重建初期的阶段性成果，而对美军2011年撤离伊拉克和“伊斯兰国”溃败后国家重建为何仍步履维艰等问题缺乏系统考察。鉴于此，本文将重点分析当前伊拉克重建所面临困境的深层次原因，并尝试探讨伊拉克自主重建的出路。

当前伊拉克国家重建面临的困境

从2003年6月起，伊拉克开始进入战后国家重建时期，至2019年初，国家重建经历了以下几个阶段：其一是政权移交阶段（2003~2006年）。伊拉克战争结束后，临时管理委员会于2003年6月成立，美国负责重建的保罗·布雷默对临管会拥有否决权，伊拉克国内逊尼派及部分什叶派民众都强烈反抗美国的占领。据统计，当时该国平均每天发生70次针对占领军的袭击。^⑤ 2004年6月，阿拉维临时政府成立，并接管了行政权。2005年10月伊拉克“永久宪法”获得通过，确认伊拉克为伊斯兰、民主、联邦议会共和国。由于2005年国民议会选举最初遭到逊尼派穆斯林抵制，直到同年12月第二次国民议会大选才产生275名国民议会成员，2006年5月20日由马利基领导的第一届伊拉克政府遂正式成立。其二是战后秩序重建阶段（2006~2011年）。这

^① Francis Fukuyama, "Nation - Building and the Failure of Institutional Memory", *Nation - Building beyond Afghanistan and Iraq*, The Johns Hopkins University Press, 2005, p. 13.

^② [美国] 弗朗西斯·福山《国家构建：21世纪的国家治理与世界秩序》，黄胜强、许铭原译，中国社会科学出版社，2007年版，序第2页。

^③ Zaid Al - Ali, *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy*, New Haven and London: Yale University Press, 2014.

^④ 韩志斌《伊拉克教派结构与政治分裂危机》，载《西亚非洲》2006年第9期，第37页。

^⑤ [美国] 塔比特 A. J. 阿卜杜拉《伊拉克史》，张旭鹏译，商务印书馆，2013年版，第188页。

一时期是伊拉克秩序由乱到治的过渡时期。其中,2006~2007年是伊拉克教派冲突最为严重的时期。据统计,大约有3000人死于每月发生的宗派冲突。^①从2008年起,伊拉克国内安全状况有所改善,局势开始趋于稳定。在2009年1月举行的选举中伊拉克安全力量已经能够承担起维护社会秩序的任务。伊拉克经济重建也缓慢启动。在此背景下,2011年底美国完成从伊拉克撤军。其三是战乱反复阶段(2011~2017年)。随着美国从伊拉克撤军,脆弱的政治平衡随即被打破,伊拉克各派冲突逐步升级。宗教极端势力借着伊拉克混乱的国内局势迅速壮大,他们最初打着“基地组织伊拉克分支”的旗号发展起来。2014年起“伊斯兰国”在伊拉克攻城略地,一度威胁到政权的存亡。伊拉克战后重新建立起来的秩序再次陷入分裂状态,国家处于内战的边缘。伊拉克各民兵力量、库尔德人武装与政府军共同参与到打击“伊斯兰国”的斗争中。在此过程中,各武装力量进一步壮大,其中伊拉克库尔德地区于2017年9月举行了公投,伊拉克政府军强力出击,有效打击了库尔德武装力量,为新一轮国家重建赢得主动权。其四是国家重建重启阶段(2017年底至今)。2017年12月,随着“伊斯兰国”最终被击溃,时任总理阿巴迪宣布政府军已收复“伊斯兰国”在伊拉克所控制的领土,伊拉克政府2017年底开启再度重建,并制定了《重建与发展框架》(Reconstruction and Development Framework),强调力争通过政治和解,从经济、社会、法制与安全等多个方面展开自主重建。^②目前,伊拉克大多数民众希望国家重新走向安定、实现民族和教派和解,但各派政治力量的博弈仍没有停止。2018年5月,在伊拉克举行的议会选举中,倡导民族主义的什叶派宗教人士萨德尔(Sadr)领导的萨德尔运动与左翼力量伊拉克共产党(下称“伊共”)等组成的“沙戎联盟”(Sairoon Coalition)赢得329个席位中的54席,超过其他竞选联盟。此后,各政治派别经过艰难的重组新一届政府组建基本完成,由各派制衡的弱势政府将面临如何推进重建的艰巨任务。

纵观持续十余年的伊拉克战后重建,其间交织着宗教与民族、国家主权与外部干涉等多方面矛盾关系,其复杂性、反复性超出伊拉克战前国际社会的预期,重建进程历经波折与反复。

^① [美国]塔比特 A. J. 阿卜杜拉:前引书。

^② Dr. Maher Johan, “Reconstruction and Development Framework”, <http://documents.worldbank.org>, 2018-05-20.

（一）政治力量分化，各派别相互制衡

自伊拉克政治重建以来，该国基本形成了什叶派领导人主掌议会、库尔德人担任总统、逊尼派人士出任议长的政治格局。然而，这三大主要政治势力之间缺乏包容，难以达成共识。同时，什叶派内部各派别经过分化组合又形成了相互制衡的态势。

2018年议会选举后，伊拉克什叶派内部各政治力量激烈博弈，最终形成了五大政治派别，即萨德尔领导的“萨德尔运动”、阿米里领导的“巴德尔组织”、时任总理阿巴迪组建的“胜利联盟”、前总理马利基领导的“法治国家联盟”以及伊拉克伊斯兰最高委员会哈基姆组建的“希克玛运动”（Hikma）（也被称为全国智慧运动）。在政府组建问题上，各派都试图扩大自身在议会中的权力，不愿让步或接受其他政治联盟的领导。当前，伊政府呈现出由萨德尔领导的沙戎联盟和以哈迪·阿米里（Hadi alAmiri）为核心的征服联盟（Conquest Alliance）两大什叶派阵营相互制衡的局面。^①为了在各方之间达成微妙的平衡，最终阿卜杜勒·迈赫迪（Mr. Abdul Mahdi）作为一位政治独立人士被提名为总理，并组建政府。至今伊拉克并没有形成一个强有力的中央政府，很多重建政策可能被各方利益集团所阻挠。

（二）经济重建未能全面展开，民生问题突出

随着“伊斯兰国”被击溃，战后重建中民生问题成为伊拉克政府面对的首要问题。2014年至2017年“伊斯兰国”在该国攻城略地，致使伊拉克石油管道等基础设施不同程度地受到破坏。2016年，伊拉克国民生产总值为1706亿美元，还没有达到该国1990年1799亿美元的水平。^②由于缺乏安全保障，外商纷纷逃离。伊拉克重建所需资金缺口巨大，目前伊拉克获得的重建基金仅占所需资金的不到2%，^③严重影响国家经济重建。

常年战乱对经济和社会生态的破坏给伊拉克战后重建带来诸多困难。由于经济重建滞后，民生问题愈加突出。2018年9月初，伊拉克南部什叶派民众居住的中心地区巴士拉和其他城市发生了近年来最严重的抗议活动，民众因糟糕的公共设施（如停电、自来水污染）、失业等问题爆发抗议活动，愤怒的示威者

^① “Will Nationalism Determine the Future of Iraqi Politics?”, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1667443350&Country=Iraq>, 2018-12-14.

^② 参见世界银行网站: <http://databank.worldbank.org/data/home.aspx>, 2018-02-10。

^③ 曲翔宇、黄培昭《伊拉克重建进程步履蹒跚》，载《人民日报》2019年1月8日。

直接冲击政府办公大楼，表明民众对政府的信任危机加剧。实际上，战后多年来，从马利基政府到阿巴迪政府都没能有效解决和应对重建中的民生问题，他们为巩固自身权力，将相当精力用在与逊尼派政治力量和其他政治阵营之间的政治角力上。加之，石油价格走低、收入减少和打击“伊斯兰国”组织付出的高昂战争代价，加剧了政府的财政赤字。这些都使伊拉克政府无法满足民众恢复经济、改善民生的需求，导致民众对政府的信任降低，国家凝聚力减弱。

（三）安全重建滞后，社会持续动荡

重建以来的社会持续动荡表明，伊拉克仍缺乏一支强有力的安全部队来实现安全重建。一方面，“伊斯兰国”残余势力仍有能力发动局部恐怖袭击，对伊拉克安全局势构成威胁。虽然2017年底“伊斯兰国”极端组织已经被整体击溃，但仍有上万名残余势力在伊拉克与叙利亚接壤的边境地带活动。2019年初，部分恐怖分子在叙、伊边境地区发动汽车炸弹袭击，造成数十人伤亡。伊拉克的安全形势仍不容乐观。当下，伊拉克国内仍未建立起统一、有效的政治秩序，残余势力和极端思想仍对伊拉克国家安全构成威胁。努力实现各派和解、消除恐怖组织滋生的土壤和打击宗教极端主义势力仍是伊拉克重建中的重要任务。另一方面，政府军难以掌控各派武装力量，军队战斗力和凝聚力被进一步削弱，对国家安全治理构成挑战。2014年，由于“伊斯兰国”极端组织的迅速扩张，伊拉克政府军无法独立扭转危局，伊拉克宗教领袖西斯塔尼遂号召有生力量共同抗击“伊斯兰国”，于是，包括什叶派民兵组织、逊尼派武装和雅兹迪人、土库曼人等其他少数民族群组成跨教派、跨族群的武装团体，即“大众动员力量”（PMF）应运而生，“大众动员力量”在打击“伊斯兰国”的过程中发展壮大。然而，当“伊斯兰国”覆灭后，“大众动员力量”的武装力量仍然存在，其派别之间相互对立，且不受政府军控制，军队内部分裂日益明显。^①“大众动员力量”已经形成相对独立的武装力量，并与安全部队形成某种程度的抗衡。目前，伊拉克中央政府通过一项法律，将“大众动员力量”纳入到安全部队之中，承认“大众动员力量”是一个合法的武装实体，但“大众动员力量”拒绝放弃他们的武器，坚持使用他们统一的制服和旗帜。^②由此看，如何强化政府军事力量？如何整合和掌控各

^① O' Driscoll, Van Zoonen, "The Future of Iraq: Is Reintegration Possible?", *Middle East Policy*, Vol. XXIV, No. 3, Fall 2017, p. 35.

^② "Partial Cabinet Appointed", <http://country.eiu.com/article.aspx>, 2018-11-05.

派武装力量?如何维持地方安全秩序?仍然是摆在现政府面前的一道难题。

(四) 民族、教派隔阂难以消弭,未能实现社会整合

国家重建启动以来,一方面伊拉克民族主义和伊斯兰主义意识形态相互交织,尚未形成统一的政治共识;另一方面,教派和族群身份认同增强,使民众之间隔阂加深,进而影响难民回归与社会整合。

2018年议会选举后,由于主掌议会的什叶派内部政治主张存在明显差异,民众主流价值观也随之被分化,影响国家主流意识形态重构。以萨德尔为首的政治力量强调国家民族主义意识形态,反对外部的干涉,赢得很多民众的认同;以西斯塔尼为代表的伊斯兰权威主义影响力有所增强;另有什叶派领导人公开表示对伊朗阿亚图拉哈梅内伊的忠诚,声称追求霍梅尼风格的政权形式。^①正如一些学者所言,在中东民族国家建构中,阿拉伯民族受到双重认同的困扰最为突出。伊斯兰主义者很自然地将文化、社会和国家的政治纽带建立在宗教基础之上,而在阿拉伯民族主义者看来,文化和语言是国家、社会和公民资格的政治认同的支柱。由此,阿拉伯民族主义被视为一种世俗的意识形态。^②伊拉克重建以来这两种认同相互交织,特别是伊拉克宪法明确规定伊拉克为伊斯兰国家、伊斯兰教为国教后,伊斯兰主义对民众国家认同的影响日益增加。由此,“宗教主义通过政治伊斯兰等形式产生广泛影响,直接影响伊拉克民众意识形态”。^③

另外,教派、族群关系紧张在一定程度上影响了伊拉克难民回归问题的解决。“伊斯兰国”曾故意煽动教派冲突,袭击什叶派平民和其他少数族群,这种做法造成民众在身份认同上的分化和对立^④,来自不同教派和族群的民众之间隔阂加深。2014年“伊斯兰国”恐怖分子大举进攻伊拉克北部地区,曾造成辛贾尔山(Mount Sinjar)地区数万名雅兹迪人逃离家园。“伊斯兰国”制造的大规模杀戮引发的逊尼派阿拉伯人和雅兹迪人及少数基督徒间的仇视心理难以在短期内弥合。一些逊尼派难民回归家园担心会面临曾经遭受屠

① Abbas Qaidaari, “Iran’s New Group in Iraq: Saraya Al-Khorasani”, *Al Monitor*, January 11, 2015.

② 刘中民《当代中东国际关系中的伊斯兰因素研究》,社会科学文献出版社,2018年版,第360页。

③ [伊拉克]巴萨姆·穆希《伊拉克左翼政党的发展及其眼中的中国经验》,载《当代世界与社会主义》2017年第1期,第174页。

④ 刘中民《当代中东国际关系中的伊斯兰因素研究》,社会科学文献出版社,2018年版,第342页。

杀的少数族群的报复，族群矛盾仍是难民回归面临的主要障碍之一。^① 据联合国难民署统计，截至2018年4月30日，约210万伊拉克人流离失所。^②

综上，尽管从2003年战后重建以来，伊拉克各届政府努力推进国家重建进程，但总体看该国在政治重建、经济重建、安全重建和社会重建四方面举步维艰，均未取得预期效果，面临着政治失序、经济低迷、民生困顿、安全形势堪忧、教派关系紧张等困境，国家重建任重道远。

伊拉克国家重建陷入困境的根源

伊拉克战后重建长期处于困境，既有外来干涉和介入的影响，又有伊拉克自身历史和社会进程之缘由。这两方面因素互动，共同影响着伊拉克战后重建的进程。

（一）美国主导的重建与伊拉克国家利益不一致损害了重建的基础

一般来说，一个国家的重建主要是通过其自身主导来完成的，但是有些国家的重建也可能是在外国干预下完成的，最终建成与干预国倡导的政治制度。^③ 2003年，美国通过伊拉克战争彻底摧毁萨达姆政权及其统治机器，致使伊拉克重建的基础即该国政府本应享有的重建主导权不复存在。由此，美国以自身利益为出发点，主导伊拉克政权建构、军事安全、经济恢复等方面的战后重建。实际上，美国主导的重建与伊拉克的国家利益并不一致，这是伊拉克重建陷入混乱和动荡的根源所在。

第一，伊拉克重建初期带有明显的外部主导性，“外部干预性重建”给伊拉克重建带来持续性负面效应。从2003年重建开始到2005年底伊拉克政府产生前，伊拉克处于无政府状态，成为“主权暂时缺失的国家”。在此情况下，伊拉克被迫接受美国在其领土上进行的“干预性重建”。美国于2003年5月成立了“联军临时管理局”（Coalition Provisional Authority），最高行政长官由保罗·布雷默担任，全面管理伊拉克战后重建事务。然而，美国选派的在伊拉克执行重建任务的美方人员对当地的情况不够了解，在决策上犯了一系

① 魏玉栋、程帅朋 《解放半年，摩苏尔战争创伤难愈》，载《参考消息》2018年1月10日。

② 参见联合国难民署网站：<https://www.unhcr.org/iraq-emergency.html>，2019-02-21。

③ 江涛 《后冲突时代的秩序重塑——美国在海外的国家重建行动研究》，世界知识出版社，2009年版，第31页。

列错误。^① 在“联军临时管理局”工作的人中，只有一位行政官员懂阿拉伯语，忽视了当地文化、历史或社会的复杂性。美国驻伊拉克官员实施的诸多举措不利于伊拉克战后重建的开展。后来，按照美国倡导而建立的伊拉克民主政权，亦未充分考虑到伊拉克的历史文化和社会结构等现实条件，给伊拉克统一的多民族国家建构带来负面影响。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”，而这种政治模式需要以统一的民族国家认同为前提，成熟的公民社会为基础，^② 而这些是伊拉克目前所不具备的。另外，在美国的主导之下，伊拉克在战后确立的永久宪法确认了逊尼派、什叶派和库尔德人三方势力进一步分立的状态，扩大了库尔德地区政府的自治权，致使伊拉克库尔德人的分离倾向日益明显，中央政府的权力进一步弱化。

第二，美国清除复兴党（de-Baathification）的政策激发了教派矛盾。清除复兴党的计划最终演变为“去逊尼派”行动，这引起逊尼派官员和士兵的强烈不满。事实证明，最初草率以教派来区分政治派别的方式，促使个人的政治参与热情转化成了个人的教派认同，^③ 由此产生了尖锐的教派对立。也就是说，美国制定的重建政策不仅没有促进民族、教派和解，反而加剧了伊拉克政府内部的严重分化，影响了伊拉克社会的重新整合。另则，以复兴党成员为主的军事武装力量被清除后，还使伊拉克安全重建严重滞后。一方面，仓促组建的新政府军战斗力薄弱，短期内无法有效运转，被迫依靠数量有限的美占领军，但美军军力不足，无法有效遏制伊拉克国内暴力活动；另一方面，被解散的伊拉克复兴党武装人员，由于无法找到工作，许多人便重新拿起武器寻求报复，对社会安定造成破坏，也增加了安全重建的困难。

第三，伊拉克经济重建之初受制于美国的安排，国家经济利益没有得到根本保障。一方面，伊拉克议会被迫通过美国参与起草的石油法，名义上是为了公平分配石油收益，实际上则为美国石油公司控制伊拉克石油提供法律保障，从根本上摧毁了伊拉克经济基础。另一方面，用于重建的拨款被挪用，致使工期延误，伊拉克经济生活没有及时恢复运转，民众的基本生活无法保障。虽然美国国会在重建之初拨款 184 亿美元用于伊拉克经济重建，但这笔

① [美国]塔比特 A. J. 阿卜杜拉 《伊拉克史》，张旭鹏译，商务印书馆，2013 年版，第 176 页。

② 魏亮 《浅析美军撤离后伊拉克政治重建的安全环境》，载《西亚非洲》2012 年第 4 期，第 86 页。

③ Benjamin Isakhan, *The Legacy of Iraq From the 2003 War to the "Islamic State"*, Edinburgh University Press, 2016, pp. 23 - 24.

钱更多被用作五角大楼办公用品采购以及美在伊军事基地修筑上。^① 事实证明，美国主导的经济重建无法实现伊拉克石油工业自主发展。

正是由于重建之初伊拉克主导权缺失，美国对伊拉克战后制度的安排为伊拉克国内教派、族群之间权力争夺埋下了伏笔，不利于战后伊拉克建立一个强有力的政府。美国的一些智囊曾提出，把中东按照族群和教派分割成若干更小的单位，使之相互征战，有利于美国对中东的控制。^② 虽然此后美国将主导权逐步转移给伊拉克政府，但美国在马利基政府的产生和连任中施加了重要的影响^③。由此可见，美国的直接干预损害了伊拉克重建的基础。

（二）政治权威的缺失严重阻碍伊拉克政治重建进程

政治权威^④是国家实现其统治的基础，也是伊拉克现代民族国家建构的前提。对于战后重建的伊拉克而言，主要政治力量分化与相互牵制是影响政治权威形成的主要因素。若政府没有足够的政治权威，则无法取信于民众，很多政策就无法有效实施。加之，伊拉克战后确立的政治架构以及教派和民族多元化社会结构制约着政治权威的重塑。

第一，以教派和族群为基础的政治架构削弱了伊拉克政治权威的形成。伊拉克的联邦制是在美国推动下确立的。然而，联邦制就像硬币一样，兼具两面性。联邦制在包容自治方面获得成功的同时，也鼓励了少数民族的分离要求。伊拉克历史上长期形成的库尔德问题在联邦制度下被激发为分离主义。联邦制扩大了库尔德地方政府（库尔德自治政府）自治的权力，为伊拉克库尔德人独立提供了空间。对于教派和族群关系复杂的伊拉克而言，联邦政府缺乏一定政治权威，对伊拉克战后民主政体的巩固构成严峻挑战。因此，这种外来移植的政治体制与多元的社会结构之间相互作用制约着政治权威重塑。

2006年后，伊拉克什叶派凭借美国的扶持和人口优势主掌了议会。^⑤ 以教派和族群为划分基础的政体形式似乎实现了权力的公平分配，但什叶派和

① [美国] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨、琳达·J. 比尔米斯 《三万亿美元的战争：伊拉克战争的真实成本》，卢昌崇等译，中国人民大学出版社，2013年版，第151页。

② 田文林 《伊斯兰国：一个原教旨极端组织的崛起》，载《现代军事》2015年第10期，第40页。

③ Ali Khedery, "Why We Stuck with Maliki - and Lost Iraq", *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/opinions/why-we-stuck-with-maliki-and-lost-iraq>, 2018-07-30.

④ 权威与权力有本质的不同，权威是使对象自愿服从的能力；权力强调的是主体对客体的强制性作用力，本质上是一种强制力量；而且权威是具有合法性的权力，是使对方信从的影响力。参见俞可平 《权力与权威：新的解释》，载《中国人民大学学报》（社会科学版）2016年第3期，第40页。

⑤ 刘月琴 《伊拉克战后的政治发展》，载《西亚非洲》2005年第6期，第17页。

逊尼派的对立加剧了各派对权力的争夺^①，不利于国家政治权威的重塑。事实上，在美国推翻萨达姆政权之前，伊拉克教派矛盾并不突出，什叶派和逊尼派民众能够和平共处。伊拉克战后，以选举为主要形式的政治动员转化为以族群和教派为基础的权力争夺，教派利益直接转换成政党利益，形成政党教派化，进而弱化伊拉克的政治权威与政府的合法性。

第二，伊拉克政府治理缺乏有效性，不利于政治权威重塑。其一，在伊拉克重建初期，以什叶派为主的政府官员大多是从国外流亡回来的，治国理政经验不足，加之政府和军队内部的腐败问题也损害了政府在民众心中的公信力。其二，马利基政府没能有效团结逊尼派和库尔德人等少数政治派别，影响政府公共权威重塑。2011年底美军撤离后，马利基政府极力巩固什叶派在政权中的主导地位，在权力和石油财富分配上采取排他性政策，对逊尼派穆斯林进行武力打压，进而导致伊拉克国内教派冲突加剧。此后，两派的分化已经深入到社会、军队等各个层面。其三，什叶派政权自身凝聚力不足、分化严重，之前的达瓦党已经分裂为以前总理阿巴迪和马利基为首的两大政治力量，特别是2018年大选后主要党派在政府组阁问题上存在严重分歧，由此可见什叶派执政联盟内部的分裂将阻碍其政治权威重塑。

（三）国家认同的弱化制约伊拉克现代民族国家重建

战后伊拉克民众凝聚力不足，按教派、族群划分的政治架构削弱了国家认同，实际上是对复兴党时期建立起来的民族国家认同的解构。加之，掌管议会的什叶派政府自身治理能力不足，政治权威还未形成，民众在心理上缺乏对国家的认同与信任。

传统上，伊拉克民众的国家认同相对较弱。安东尼·史密斯（Anthony D. Smith）曾提出，在第一次世界大战后亚洲一些国家虽然开启了现代“民族构建”过程，但由于这些国家还存在固有的“族群”的模式，主要表现为对家族血统和谱系的认同超越对国家的认同；对本部族文化传统的认同超过法律。这种认同带有强大的感召力和动员效果，不利于国家整合和现代民族国家的建构。历史上，伊拉克最初由巴格达、巴士拉和摩苏尔三个省份人为组合而成，政区安排及居民主体与中南部脱节，社会形态属于传统的混合部落制度，社会处于

^① NemirKirdar, *Saving Iraq: Rebuilding a Broken Nation*, London: Weidenfeld& Nicolson, 2009, p. 137.

分散状态，全民整体凝聚力差。^①加之，位于伊拉克南部的什叶派阿拉伯人主张泛伊斯兰主义，中部的主体居民是逊尼派阿拉伯人，坚持阿拉伯民族主义^②，北部的库尔德人长期自治，这对伊拉克战后重构政治认同形成很大负面影响。

伊拉克战争后，该国形成了按教派、族群划分的政治认同，不利于伊拉克战后向现代民族国家转型所必需的公民身份和国家认同的形成，战后受到外力解构的社会文化更不利于国家认同的重塑。一方面，伊拉克战后确立的分权政治架构强化了民众的民族或宗教身份，固化了其身份认同，社会结构进一步分裂。^③国家认同源自政府的合法性，而合法性的基础是政府具有广泛代表性和处理国家事务的公正性。伊拉克逊尼派和什叶派以及什叶派内部各个政治力量分化明显，甚至相互制衡，民众对国家公共权威缺少信任，严重侵蚀国家向心力和政治认同。在选举过程中，民众的教派和族群认同差异被政治精英所利用，各政治派别为赢得更多选票而人为强化民众的宗教和民族认同。另一方面，伊拉克民众国家认同弱化受制于战后政治权威缺失。2006至2007年，伊拉克国内暴力冲突升级，孱弱的政府既无力维护国内秩序，也无法保证民众基本的生存需求。在此情况下，一些民众开始寻求所属教派的保护，有些人还加入了教派武装，由此教派作为一种政治认同得到进一步强化。^④

（四）极端主义和恐怖主义蔓延直接危及重建进程

美国发动伊拉克战争打破萨达姆强人统治下政治秩序的同时，却没有建立一个能够平衡各派利益的新秩序，最终酿成极端组织“伊斯兰国”崛起，随之而来的各种极端思想和恐怖主义迅速蔓延，不仅对伊拉克的社会秩序构成严重冲击，而且严重威胁伊拉克政治体系建构。

“伊斯兰国”在伊拉克发展起来是内外多种因素相互作用的结果。一方面，美国对伊拉克的占领和伊拉克战后该国政治和社会生态遭到破坏，为“基地组织伊拉克分支”生根发芽提供了土壤。事实上，在伊拉克政治秩序重构遭遇严重挫折时，面对大国的干涉，伊斯兰极端主义思潮开始兴起。最初

① 刘月琴 《列国志·伊拉克》，社会科学文献出版社，2007年版，第187页。

② 韩志斌 《美国在伊拉克的战略进展与局限》，载《西亚非洲》2006年第2期，第19页。

③ Nussaibah Younis, “Set up to Fail: Consociational Political Structures in Post-war Iraq, 2003-2010”, *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 4, No. 1, 2011, p. 2.

④ 李福泉 《伊拉克教派冲突的特点、缘由与前景》，载《哈尔滨工业大学学报》（社会科学版）2006年第6期，第35页。

美国主导伊拉克战后重建时，逊尼派的政治影响力骤然下降，在正面抗击无法实现的情况下，他们中的一部分试图通过暴力手段结束美军的占领，这些人成为该恐怖组织招募的对象。另一方面，始自2010年底的阿拉伯剧变使中东地区局势持续动荡，来自“基地”组织的极端分子开始向伊拉克渗透，“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”在此背景下发展起来，加之伊拉克国内被各种极端思想裹挟的各派别间冲突加剧，恐怖袭击不断，2014年“伊斯兰国”迅速坐大，对伊拉克战后秩序重建产生破坏性影响，其表现为：其一，“伊斯兰国”异军突起阻断伊拉克国家重建进程。2014年以来极端组织通过攻城略地，一度控制了摩苏尔、提克里特和费卢杰等主要城市，占领伊拉克近1/3的领土。“伊斯兰国”在伊拉克扩展其影响后，甚至谋求在伊拉克建立一个政教合一的“哈里发国”。到2015年年初，“伊斯兰国”已初具国家架构，在其实际控制的省份按国家的方式实行管理^①，一度威胁到伊拉克政权的存亡。可以说，“伊斯兰国”的出现是伊拉克政府在战后重建中面临的巨大挑战，使伊拉克重建一度陷入停滞，甚至倒退。其二，“伊斯兰国”重建所谓“哈里发国”的主张对伊拉克国家体系重建构成挑战。“伊斯兰国”不承认现有国家边界，信奉“圣战萨拉菲主义”的意识形态，即通过发动“圣战”等暴力手段，推翻现政权，试图建立横跨世界的伊斯兰帝国^②，这严重威胁到伊拉克政治秩序和现代国家体系重建。正如一些学者所言，世俗化、法制化是现代民族国家政治建构的标志。回归传统的伊斯兰政治文化将成为当代伊斯兰国家进行现代化和民主化的障碍^③，也会阻碍伊拉克现代民族国家建构进程。因此，意识形态缺失和国家认同弱化影响国内凝聚力，制约伊拉克国家重建。其三，“伊斯兰国”极端主义思想的传播阻碍了伊拉克战后统一意识形态的构建，不利于国家民族主义的重新确立。即使目前“伊斯兰国”已经被击溃，但“只要这种伊斯兰极端主义生存土壤依旧存在，这种极端势力就不会被根除。”^④

（五）地缘政治博弈和地区国家的介入影响伊拉克重建进程与走势

就地缘政治而言，地处中东心脏地带、石油产量丰富的伊拉克对大国而

^① 曾向红、陈亚洲 《“伊斯兰国”的资源动员和策略选择》，载《国际展望》2015年第3期，第109页。

^② 刘中民 《当代中东国际关系中的伊斯兰因素研究》，社会科学文献出版社，2018年版，第337页。

^③ 王林聪 《略论伊斯兰传统政治文化对民主实践的双重影响》，载《西亚非洲》2006年第7期，第20页。

^④ 田文林 《伊斯兰极端主义的表现、根源和困境》，载《阿拉伯世界研究》2018年第4期，第17页。

言拥有重要战略价值。加之，美国在中东战略收缩促使地区大国加快了对伊拉克介入和争夺的步伐，特别是近两年来，中东地区大国间主导权争夺已经渗透到伊拉克国家重建之中。沙特与伊朗之间以教派分野为背景的地缘政治角逐，使一些正在重建中的国家难免受到牵连。^①

目前，伊朗在伊拉克的影响力已经渗透到政治、军事和经贸等多个层面。在政治方面，以哈迪·阿米里（Amiri）为核心的巴德尔（Badr）组织得到伊朗的有力支持，在2018年伊拉克议会组阁期间组成征服联盟，该政治联盟是伊拉克第二大政治力量。在军事方面，美国占领伊拉克期间，伊朗曾向伊拉克什叶派民兵提供支持。两伊的军事合作在2014年到2017年伊拉克打击“伊斯兰国”的过程中更为紧密。在经济层面，伊朗对伊拉克的影响力与日俱增。据统计，伊朗每年向伊拉克出口逾60亿美元的商品，其中包括食品、建材和消费品等，伊朗已成为伊拉克第三大进口来源国。近年来，双方在石油领域的合作日渐深入，并于2017年底签署了6万桶/天的石油互换协议。^②

与此同时，沙特与伊拉克的关系在近年已逐渐缓和。沙特与伊拉克的互动也是为平衡伊朗在伊拉克的影响力。由于伊拉克经济重建亟需巨额资金投入，2017年以来，沙特通过“支票外交”，实现了两国之间的互访。沙特于2018年2月份在伊拉克重建国际捐助会议上承诺为伊拉克重建提供更多资金支持。两国还组建了协调委员会，讨论扩大双边经贸往来。除经济方面与伊拉克加强合作外，沙特声称在2018年伊拉克议会选举中为非什叶派和民族主义候选人提供资金和外交支持。正如一些学者所指出的，伊拉克教派冲突的背后是一场在中东地区出现的意识形态的分化，是境内外各种政治力量和宗教势力之间为夺取地区政治和宗教文化主导权的博弈。^③

由此可见，伊拉克重建难免受到地区国家在地缘政治和地区主导权争夺的影响。目前，以伊朗为首的什叶派新月地带逐渐扩大，加之什叶派政权在伊拉克重新赢得主导权，沙特与伊朗对伊拉克的争夺随之升温，在一定程度上影响着伊拉克重建的进程和走势。

① 王林聪 《中东安全问题及其治理》，载《世界经济与政治》2017年第12期，第12页。

② [Http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1196542703&Country=Iraq](http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1196542703&Country=Iraq)，2018-02-15。

③ 李伟建 《伊拉克教派冲突背后的宗教文化博弈及对地区形势影响》，载《西亚非洲》2008年第3期，第48页。

伊拉克国家重建的出路

最初由美国主导下确立的政治架构和“去复兴党政策”致使伊拉克内部教派和族群矛盾激增，加剧了社会分裂。加之，伊拉克政府缺乏有效的治理能力，经济和安全重建滞后，制约伊拉克政府政治权威重塑。如何摆脱困境、加快重建进程，这是伊拉克现政权亟待解决的问题。2018 年初，伊拉克政府公布了《重建与发展框架》，具体包含国家治理、政治和解与秩序构建、经济社会发展、基础设施建设等优先解决的重建问题^①，该框架为增强该国政府治理能力、恢复重建提供了路线图。实际上，伊拉克重建首先在于实现政治派别间相互妥协、提升政府治理能力、增强民众对国家的信任和认同，在处理好与周边国家关系的同时推进自主重建之路。

（一）平衡域内外大国关系，走自主重建之路

从国际体系视角看，伊拉克作为一个主权国家，重建过程中不仅要平衡域外大国的关系，更取决于自身力量的增强。

第一，美国出于牵制伊拉克的战略考虑，不希望伊拉克什叶派政府做大、做强，更不希望其他大国和伊拉克走近。事实上，美国对其他大国介入伊拉克事务持警惕态度，不希望其他大国与美国争夺在伊的影响力或参与伊经济重建。2018 年 2 月，当伊拉克时任外交部长称有兴趣购买俄罗斯的“S-400”地空导弹防御系统时，美国根据 2017 年制裁法案便向伊拉克发出警告。由此可见，美国试图通过军事和经济干预，为伊拉克自主重建设置障碍。2014 年伊拉克安全部队在面临“伊斯兰国”威胁时，不得不倚重外部力量，尤其是美国的安全援助，而这种安全靠外力的重建策略是难以持久的，无法保证自主重建。目前，虽然美国在伊拉克的影响力有所缩减，但美国的情报人员和军事顾问以及特遣部队将近 5 000 人仍在伊拉克边境附近执行清除“伊斯兰国”军事据点的行动，对伊拉克安全重建的影响一直都存在。

第二，尽力减少美国在伊重建中的影响以增强自主重建能力。2018 年以

^① The World Bank, <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/02/13>, 2018-02-22.

来，随着美国日益加强对伊朗的战略挤压，美国政府致力于组建所谓的“中东战略联盟”（Middle East Strategic Alliance），以打击伊朗在该地区扩张，由此伊拉克成为美国拉拢的对象，对伊拉克战后重建的影响进一步增加。2018年12月26日，特朗普总统对美军驻伊拉克的阿萨德空军基地进行突访后提出将通过基地监视伊朗。伊拉克总统萨利赫对此立即予以回应，强调根据“美伊战略框架协议”（US - Iraq Strategic Framework Agreement），美国已同意不将伊拉克作为攻击其他国家的中转地，^①因此，伊拉克政府未允许美国从伊拉克基地监视伊朗。伊拉克政府的回应引发美国的高度关切。2019年3月6日，美国国务卿蓬佩奥与伊拉克总理迈赫迪就美军在伊拉克的合法地位问题进行了磋商。双方都证实驻伊美军的唯一任务是打击“伊斯兰国”和训练伊拉克军队，此举表明伊拉克政府正积极应对美国对伊拉克重建的影响，力求削弱美国在本国的影响，以实现自主重建。与此同时，伴随着美国对伊朗制裁的升级，美国进一步向伊拉克施压，要求其终止从伊朗进口天然气和电力^②，这将严重制约伊拉克的经济重建。面对美国的要求，伊拉克政府仍坚持与伊朗的合作。可以说，伊拉克新一届政府在战后重建中对美国的干预由被动接受转为主动应对，不愿意屈从于美国或牺牲其经济利益而影响国家重建。

因此，伊拉克在努力摆脱对美国等外部势力的依赖的同时，仍需借助与域内大国发展经贸关系，平衡美国对伊拉克重建的干预，才能逐步增强自身在重建中的主导作用。

（二）促进政治派别间妥协，提高治理能力，重塑政治权威

政治重建是伊拉克战后重建的基础，其根本在于建立一个让民众信服、治理有效的政府。第一，实现教派和解、提高政府公信力和治理能力是重塑政治权威的关键。一方面，建立避免派系纷争和外部干预的和解政府是伊拉克政治重建的方向。另一方面，提高政府治理能力和打击腐败是增强民众对政府信任的基本前提。2018年10月25日新一届政府成立，新上任的阿德尔·阿卜杜勒·迈赫迪总理得到什叶派两大政治联盟的支持，他在意识形态方面具有灵活性，并且在国内与各个教派、政党和在国外与伊朗、美国都保

^① Matthew C. Weed, “U. S. - Iraq Strategic Framework and Status of Forces Agreement: Congressional Response”, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34568.pdf>, 2018-08-28.

^② <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=167627400&Country=Iraq>, February 3, 2019.

持良好的关系，因此迈赫迪将尽力平衡各派政治诉求，^①为实现各派间和解创造条件。新一届政府组建进程中，为防止教派利益政党化，萨德尔要求独立候选人而不是党派候选人填补政府中的空缺职位。他试图创建一个避免派系纷争和外部干预的、由技术专家组成的政府，这将有利于政府在经济、安全重建中发挥引领作用，为战后重建提供必要的公共服务。当然要真正实现各派别权力和资源合理分配需要更长的时间。

第二，安全秩序的重建是提高政府治理能力、遏制腐败、重塑政府权威的有效保障。安全重建的关键是重新整合军队各派力量，特别是什叶派民兵武装。有效解决政府军内部教派分化和军队官员腐败问题，不仅可以增强军队的战斗力和凝聚力，实现安全秩序重建，而且可以为经济重建提供一个安全的环境，以积极吸引外国投资，同时也将加强伊拉克政府自主重建能力、保障民众的生活不受安全威胁。

第三，资源的公平合理分配有利于政治权威的重塑。对伊拉克政府而言，经济重建将成为伊拉克政府今后工作的重点。“伊斯兰国”毁坏了大量基础设施，政府急需资金进行重建。随着伊拉克石油产量的增加，政府在石油收入分配上从国家整体利益出发，重点实现桥梁、住房、电力等基础设施重建，并注意在石油财富分配上平衡各派利益。在2018年伊拉克重建国际会议上，各方承诺认捐总额约300亿美元，其中260亿美元主要用于投资和扩大信贷额度。^②实际上，在获得世界银行、海湾国家等各方支持的同时，伊拉克政府必须加强自身的“造血”功能，促进石油产业和非能源产业的发展，以提供大量就业机会，切实解决民生问题，促进恢复经济社会发展，为增强民众对政府的信任创造有利条件。

（三）确立公民身份认同，促进国家认同

构建超越教派、族群认同的国家认同是一个长期的过程，也是伊拉克重建中必须面对的问题。在伊拉克，民众对国家认同经历了一个反复的过程。在萨达姆当政时期，大多数民众对自我身份的定位是伊拉克人。然而，伊拉克战争后，由于教派冲突引发社会长期动荡，民众的安全感缺失，国家认同

^① “Signs Point towards Consensus over Premiership”, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=607199044&Country=Iraq>, 2018-10-12.

^② The Economist Intelligence Unit, “Pledges worth US \$ 30bn Made in Kuwait for Iraq Reconstruction”, <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1116434495&Country=Iraq&topic>, 2018-02-18.

趋于弱化，特别是在农村，普通民众对传统家族部落和教派的认同更明显。

相对而言，“西方民族国家是观念性的，得到民族主义意识形态的支持。”^①与西方民族主义国家不同，伊拉克是建立在共同家族、教派、族群联系基础上的。伊拉克战后建构现代民族国家需要构建民众的现代公民身份认同，这意味着伊拉克政府想要增强民众的公民国家意识，既要在社会层面充分尊重主体民众的伊斯兰认同和其他少数族群的宗教信仰，又要借助国家民族主义这一意识形态凝聚民心，建立现代公民身份认同。总体来说，在社会层面维持民众原有教派、族群认同的基础上，在政治意识形态层面形成超越教派的国家认同是伊拉克建设现代国家的必由之路。

（四）发挥重建主体作用，推动周边国家共同参与重建

伊拉克战后重建的出路在于发挥重建主体作用和平衡周边国家关系，进而营造和平的周边安全环境，推动地区国家参与伊拉克经济重建。

第一，积极开展平衡外交，助力经济重建。一方面，在沙特与伊朗之间建立一种平衡外交关系有利于伊拉克发挥重建主体作用和维护重建主导权。2019年3月11~13日，伊朗总统鲁哈尼访问巴格达，这是他2013年就任总统后首次到访伊拉克，伊拉克总统萨利赫和总理迈赫迪分别高规格地接待了鲁哈尼。两伊签署了一系列有关能源、运输、农业、工业的协议，包括建设一条连接两国城市的铁路，预计这些合作将双边贸易额从目前130亿美元提高到200亿美元。两伊加深经贸往来既有助于伊拉克战后经济重建，也有助于伊朗抵御美国的高压制裁。

伊拉克在与伊朗深入开展贸易合作的同时，加强与沙特的经贸往来，既可以实现平衡外交又能在重建中维护自身利益。伊拉克政府于2016年1月重新开放了曾关闭20多年的沙特驻巴格达大使馆。随后，2017年7月，伊拉克什叶派领导人萨德尔还与沙特王储穆罕默德·本·萨勒曼会面。2019年3月14日，伊拉克总统萨利赫接见了到访的沙特阿拉伯贸易和投资代表团。实际上，近年来，沙特越来越看重伊拉克在地区战略格局中的地位，积极参与伊拉克的战后经济重建。

另一方面，加强与周边国家的合作有助于伊拉克筹集经济重建的资金。2018年2月，在科威特举行的伊拉克重建国际捐助会议得到周边国家的积极

^① [美国] 格罗斯 《公民与国家——民族、部落和族属身份》，王建娥、魏强译，新华出版社，2003年版，导言第9页。

响应和参与，有助于伊拉克重建工程的启动。在重建大会上最多的国家捐助来自土耳其、科威特、沙特阿拉伯、卡塔尔和阿联酋等国家。^①

第二，扩大与周边国家的安全合作，有利于为伊拉克重建营造一个稳定的周边环境。重建工作启动以来，伊拉克政府积极与伊朗、土耳其、约旦等周边国家加强军事合作。在伊拉克库尔德公投事件中，伊朗和土耳其在库尔德问题上坚定支持伊拉克。在伊拉克库尔德区公投前，土耳其和伊朗分别与伊拉克进行了联合军事演习。同时，土耳其关闭边界并切断伊拉克库尔德地区通往土耳其的石油通道。在伊朗和土耳其的支持下，伊拉克成功阻击了伊拉克库尔德人独立的倾向，并对伊拉克收复对边境地区的控制权起到了促进作用。2018年5月，时任伊拉克外交部长贾法里与约旦外长萨法第举行会谈，双方为防止两国边境地区遭受恐怖主义势力威胁，商讨建立联合军事委员会。这些事例说明，有效改善周边关系、创造良好与和平的周边环境，有利于伊拉克社会经济重建。

总之，伊拉克的重建应建立在主权独立基础之上，通过平衡与域内大国之间的关系，加强与地区大国的合作与友好关系，确保重建进程中有一个安全的周边环境，进而充分利用周边国家的投资与援助，提高自主重建的能力和重建目标的实现。

结 语

伊拉克重建历经漫长而反复的过程，美国主导下确立的以教派和族群为基础的政治架构不仅不利于伊拉克政治权威的重塑，而且强化了教派认同和族群认同，加深了社会结构的分裂。另外，不同派别之间的权力争夺使国家政治重建的基础遭到削弱，特别是主掌议会的什叶派政府内部的分化也削弱了政治权威，不利于战后伊拉克政府治理能力的加强。而伊拉克军队内部分化则制约着安全重建，无法提供经济重建所需的安全环境。目前，伊拉克在现代民族国家建构尚未完成、政治生态依旧脆弱的情况下，亟需各政治派别达成妥协、提升民众的国家认同感，以重塑政治权威。历史经验表明，只有具有一定权威和合法性的政府才能够推动安全 and 经济重建，增加民众的安全感和归属感。因此，伊拉克各个政治派别只有以国家利益为重，实现相互和解，才能建立一个具有

^① The Economist Intelligence Unit, "Pledges Worth US \$ 30bn Made in Kuwait for Iraq Reconstruction", <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1116434495&Country=Iraq>, 2018-02-18.

包容性的、合法有效的政府。在此基础上伊拉克政府通过提高自身治理能力，大力恢复石油工业，同时充分利用外部投资和信贷实现经济社会重建，重新赢得民众对政府的信任，加强内部团结与统一，才能顺利完成重建任务。

与此同时，伊拉克国家重建问题在某种程度上反映了一些中东国家在经历战争或冲突后重新探寻其发展道路的一种新的尝试，且具有一定的普遍性。因为伊拉克所面临的战后重建诸问题，同样是中东地区处于战乱的国家或正在进行重建国家共同面临的问题。因此，从更广阔的视野看，伊拉克战后重建问题及其解决途径乃是一种特殊背景下启动的 21 世纪探索中东现代民族国家建构的独特方式和发展道路。

The Roots of the Predicament of Iraq Reconstruction and Its Way Out

Wang Liying & Wang Lincong

Abstract: Reconstruction is an urgent problem to be solved in Iraq's post-war development process. Iraq reconstruction is carried out against the background that Iraqi modern nation-state building has yet to be accomplished and the governance is confronted with predicament. The lack of dominant power, the weakening of national identity, the political structure based on religious and ethnic groups, the diversified social structure, and the involvement of regional countries constrain the process of Iraq reconstruction. External interventions, sectarian conflicts, ethnic separation, terrorism and geopolitical games, etc. are important factors that lead to the predicament of Iraq reconstruction. The key to solving the predicament of Iraq reconstruction lies in the independent reconstruction under the premise of balancing the relations between neighboring countries and major powers outside the region.

Key Words: National Reconstruction; Iraq; Ethnicity; Sect; National Identity; Political Authority

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)