

伊拉克“后重建”时期的政治转型： 中央集权抑或地方自治？

汪 波

摘要 伊拉克战后重建在美军撤离后,将进入伊拉克人自己管理的“后重建”时期。在后重建时期的政治转型中,伊拉克国内政治发展面临着中央集权主义势力与地方自治势力之间的严重分歧。对于建立在阿拉伯民族主义基础上的中央集权主义势力来说,其政治目标是要建立一个统一而强大的阿拉伯国家,因此必须削减库尔德人在美国主导的战后重建时期获得的过多的自治权利,修改宪法的联邦主义性质,强化中央政府对国家的全面控制;而库尔德人所代表的地方自治势力则坚持维护已经获得的高度自治,并实现2005年宪法赋予其对石油重镇基尔库克的管辖权。双方在政治势力、领土管辖和宪法修改等方面的矛盾和冲突,不但导致伊拉克“后重建”时期政治转型的方向难以确定,而且可能再次激发库尔德人的民族分离主义倾向,并对周边国家产生负面示范效应。

关键词 伊拉克 后重建时期 政治转型 伊拉克战争

伊拉克自2003年进入战后重建以来,一直受制于美国占领军的控制。2009年,奥巴马总统上台后立刻宣布美国将于2011年底从伊拉克撤出全部军队,这对伊拉克战后重建来说将是一个重要转折,意味着伊拉克战后重建将进入一个摆脱美国主导的“后重建时代”。在重建独立主权国家的进程中,伊拉克必将迎来一个政治转型的新时期。然而,伊拉克国内明显存在的两种相互矛盾的政治势力,对国家未来的政治发展有着不同的预期。一方面,以伊拉克总理马利基为代表的中央集权派明确提出要加强巴格达中央政府对全国的管辖,并积极动员和组织阿拉伯民族主义力量来

* 汪波,上海外国语大学中东研究所教授(上海 200083)。

** 本文为教育部人文社科重点基地项目“中东库尔德问题研究”(项目编号:2009JJD810009)及教育部社科重大课题攻关项目“中东伊斯兰地区与国际体系转型研究”(项目编号:08JZD0039)的阶段性成果,并受上海外国语大学“211工程”三期重点学科建设项目及上海市重点学科 B702 项目资助。

实现这一目标;另一方面,在美国主导的重建过程中已经获得高度自治地位的库尔德人以及其他希望获得更多地方自主权的政治势力,则反对加强中央集权,坚持维护和扩大地方自治。实际上,自从伊拉克战争爆发以来,库尔德分离主义势力就一直威胁着伊拉克的国家统一。尽管库尔德人在重建时期因获得高度自治地位而暂时放弃了独立要求,但随着美军撤退后伊拉克局势可能发生的变化,库尔德民族分离势力与主张加强中央集权的政治势力之间的争斗,很可能再次成为伊拉克政治转型过程中的矛盾焦点。目前,伊拉克国内中央集权主义势力与库尔德人所代表的地方自治主义势力都具有相当的影响力。两者围绕政治势力、领土管辖范围和宪法修改的冲突所形成的国内政治结构性矛盾,将对伊拉克政治转型的结果产生深远影响。伊拉克库尔德问题的发展对其周边国家也具有重要的示范意义。这不仅会直接影响土耳其、伊朗和叙利亚等同样存在库尔德问题的国家,而且对于目前因国家政治风潮而处于内乱的利比亚和海湾地区国家也会产生间接影响。

一、中央集权主义与地方自治主义的政治势力之争

近年来,随着战后重建的展开,伊拉克国内的阿拉伯民族主义日益复兴。阿拉伯民族主义要求建立中央集权的强大国家,因而对库尔德人在战后重建中获得的地方高度自治强烈不满。在伊拉克历史上,阿拉伯民族主义具有悠久的传统。从1921年伊拉克脱离英国托管获得独立到1958年建立伊拉克共和国,阿拉伯民族主义始终是伊拉克国家建立和发展的意识形态基础。在2003年的伊拉克战争中,代表阿拉伯民族主义的伊拉克复兴党虽然受到严重打击,但在伊拉克主权逐步恢复后,阿拉伯民族主义又再度成为强调维护国家统一和强大的伊拉克总理马利基领导的中央集权主义运动的思想基础。为了赢得民众的广泛支持,马利基摒弃了他原来所属的什叶派达瓦党要求在社会生活中推广伊斯兰教义、以抗衡逐渐兴起的世俗阿拉伯民族主义观念,着力淡化宗教教派色彩,强调国家的统一和安全,因而在什叶派以外,逐步把逊尼派阿拉伯人、土库曼人、基督教徒以及什叶派中不赞同地方自治的其他政治力量聚集在自己周围,形成了伊拉克当前的中央集权主义势力。在2009年1月的省级选举中,马利基领导的什叶派联盟击败什叶派最大政党伊拉克最高伊斯兰委员会,在全国10个什叶派聚居的省份中赢得了包括首都巴格达在内的9个省的胜利,大大加强了中央集权主义势力在全国的政治影响。

马利基代表的中央集权主义在战后重建中的兴起,表明伊拉克国内已经形成两种相互对立的政治势力。一方面,聚集在马利基周围的中央集权主义的支持者,强烈要求伊拉克中央政府加强对所有地区的管辖权,包括目前库尔德人已经取得高度自治的库尔德斯坦地区。自2008年中期以来,马利基作为中央集权主义势力的领导

人,已多次宣称要捍卫伊拉克领土完整,并为此付出了巨大努力。^①另一方面,由已经取得高度自治的库尔德人以及希望在巴士拉省建立自治区的伊拉克最高伊斯兰委员会所代表的部分什叶派所组成的地方自治主义势力,则提出了截然不同的政治诉求。对于库尔德人来说,当务之急是按照 2005 年宪法的有关规定,明确划分联邦政府与地区政府之间的权力管辖范围。同时,按照宪法第 140 条,确保库尔德人未来对基尔库克以及其他有争议领土的控制。不仅如此,库尔德人还要求强制执行宪法第 9 条中有关禁止组织私人民兵的规定,以免其他政治党派建立自己的武装力量。伊拉克最高伊斯兰委员会则感到自己在伊拉克什叶派民众中的主导地位已经受到挑战。马利基在推动阿拉伯民族主义势力复兴的过程中,积极促成什叶派中的萨德尔派和逊尼派进行妥协。这种联合不但会威胁到伊拉克最高伊斯兰委员会在什叶派中的政治主导地位,而且还会使马利基从一个普通的政治代理人变成一个具有实权的政治领导人。因此,这场斗争从本质上来说,已经不再是“种族”或“教派”矛盾,而是“中央集权势力”和“地方自治势力”两派政治势力之间的抗争,并将直接影响伊拉克“后重建”时期政治转型的走向。

从 2008 年下半年开始,中央集权势力与地方自治势力之间的抗争已经从政治争论发展为公开的军事对抗。一方面,伊拉克总理马利基与库尔德斯坦自治区总统巴尔扎尼在政治言论上互相攻击;另一方面,伊拉克安全部队与库尔德武装力量在有领土争议的迪亚拉省哈奈根地区几乎发生军事冲突。由于驻扎在巴德尔地区的多国部队及时控制住局势,才阻止了伊拉克中南部地区效忠马利基的军队对库尔德武装力量采取武力行动。

目前来看,伊拉克中央集权势力与库尔德民族地方势力之间的抗争,主要集中在一些有领土争议的地区。2008 年 11 月 4 日,马利基宣布准备在靠近库尔德斯坦的领土争议地区建立“支持者委员会”(Isnad Councils)。这个委员会和伊拉克中部以及南部地区建立的“觉醒者委员会”(Sahw at Councils)一样,都反对库尔德人的自治和联邦主义。这些机构大多由反对库尔德的人士组成,主要是阿拉伯人、土库曼人以及少数反对目前库尔德地区领导人的库尔德人。马利基的设想是,在这些有领土争议的地区,特别是阿拉伯逊尼派聚集的地区,推动所谓“伊拉克之子”的觉醒者运动,形成一场整个国家反对分裂的斗争。这场斗争不仅对于打击国家分裂活动具有重要价值,而且有利于扩大马利基自身的政治权威。

“觉醒者运动”也有助于伊拉克政府建立更加强大和忠诚于中央集权势力的安全力量。马利基希望,在主要是库尔德人领导的伊拉克安全部队以及主要由库尔德人组成的伊拉克政府安全官员的安全结构外,通过“觉醒者运动”建立一支属于自己的安全力量,直接对中央政府领导人负责。这样,中央政府领导人就能够全面掌握一定比例的武装力量。2008 年 11 月,当马利基提出这个设想时,曾召集基尔库克地

^① Steve Negus “Malki Risks Open Sadrists Insurrection”, *The Financial Times*, March 27, 2007

区最有影响的阿拉伯部落领袖在巴格达举行过一次会议。马利基意识到,这些部落将有助于阻止库尔德人对基尔库克地区的全面控制,因而极力鼓动这些部落首领建立“支持者委员会”。基尔库克的阿拉伯部落领袖也希望和马利基结盟,巩固自身在部落中的地位,而且可以作为和库尔德势力进行讨价还价的有利条件。

面对这种情况,库尔德人强烈感到马利基已经不能被继续视为国家团结的象征性人物。在对阿拉伯民族主义倾向和言论都极为敏感的库尔德人看来,马利基已经开始转变为一个“萨达姆式的独裁者”。同时,库尔德人也意识到马利基在阿拉伯民众中影响不断提高所带来的威胁。事实表明,库尔德人的这种担忧并非没有道理。2008年 11月 15日,当马利基办公室向基尔库克的哈加和利雅得地区的阿拉伯人部落和社区领导人发出呼吁后,很快就有大批阿拉伯示威者涌上街头。他们高唱萨达姆时代人们熟悉的那些宣传歌曲,只是把其中的“萨达姆”换成了“基尔库克”。歌中唱道:“基尔库克,我们向你献上我们的心灵和我们的鲜血。”^①这次事件之后,库尔德自治政府总统巴尔扎尼和马利基的个人冲突也公开激化。在巴格达的一次会见中,巴尔扎尼就直接指责马利基:“你看起来更像一个独裁者。”^②库尔德领导人的当面指责,再加上双方媒体之间的相互攻击,表明双方的争夺日趋激烈,伊拉克未来维持稳定的前景也变得黯淡。

二、中央政权与库尔德地方政权的领土之争

在伊拉克中央集权势力与库尔德地方主义势力的一系列冲突中,双方争斗的焦点以及关系恶化的关键主要集中于对争议领土的管辖权争夺。^③在伊拉克,这块有争议的领土是一条狭长的地带,从伊拉克和叙利亚交界处的辛贾尔,向西南一直延伸到伊拉克与伊朗边界附近的巴拉达鲁兹。在这块土地上,生活着库尔德人、阿拉伯人、土库曼人、基督教徒、耶兹迪人和沙巴克人。在这块种族和宗教派别多元化的土地上,每个民族或宗教派别都必须全力维护自己的利益。目前,这种多元化的状态虽然尚未造成民族与宗派之间的普遍暴力冲突,但某些社区之间的仇恨正在变得日益明显。2008年 8月伊拉克安全部队奉命进入库尔德人控制的哈奈根之后,这种矛盾明显激化。

对于库尔德人来说,他们多年来和伊拉克中央政府领土之争的焦点,主要集中在基尔库克及其周边地区。基尔库克的居民主要是库尔德人,同时还有少量阿拉伯人、土库曼人和基督教徒。作为军事要地和重要能源产区,基尔库克拥有伊拉克的

^① Gareth Stansfield and Lian Anderson “Kurds in Iraq: The Struggle between Baghdad and Erbil”, *Middle East Policy*, Vol 16 No 1, Spring 2009, p. 140

^② “Iraq: Is It Really Coming Right?” *The Economist*, November 27, 2008

^③ International Crisis Group “Oil for Soil: Toward a Grand Bargain on Iraq and the Kurds”, *Middle East Report*, No. 80, October 28, 2008.

第二大油田,其储量是伊拉克全国已探明储量的 20%。在库尔德人看来,基尔库克历史上就是库尔德斯坦不可分割的一部分,只是在奥斯曼帝国统治时期,曾在一定程度上被土耳其化。伊拉克建国后,历届伊拉克政府都试图使这个地区阿拉伯化,但却遭到库尔德人的坚决抵制。2003年以后,库尔德人要求基尔库克回归库尔德斯坦的呼声日益强烈,但却一直未得到巴格达中央政府的认可。因而基尔库克的归属,就成为库尔德人和伊拉克政府之间长期以来无法达成一致的问题。^①

库尔德人认为,他们在基尔库克问题上已经对伊拉克中央政府做出了相当的妥协。2003年,库尔德武装力量曾一度占领基尔库克。由于当地阿拉伯人和土库曼人的强烈反对,库尔德人后来又把这座城市交给美国军队管理。然而,库尔德人始终都没有放弃对基尔库克控制权的要求,并希望通过 2004年的《过渡时期行政法》以及 2005年的《宪法》来实现这一目标。在《过渡时期行政法》中,库尔德人提出通过一个三阶段的过程,来决定基尔库克未来的归属问题:首先是“正常化”,也就是停止阿拉伯化的政策,然后进行人口普查,最后是全体公民投票。经过库尔德人的不懈努力,这个明显有利于他们的计划不但被纳入《过渡时期行政法》第 58条,而且《宪法》第 140条也对此计划作出了明确认可。

在这种情况下,库尔德人认为解决基尔库克问题最简单的方式,就是尽快实施《宪法》第 140条。这意味着基尔库克将与目前库尔德地方政府控制的区域合并。不过,库尔德人要实现这一目标也面临大量障碍。在基尔库克地区,非库尔德人虽然人口较少,但他们的居住地却相对集中,从而形成了不同种族之间的隔离。从基尔库克所在的塔米姆省来看,库尔德人主要集中在这个省的北部、中部和西部地区,阿拉伯人集中在东部地区,土库曼人集中在南部地区。即使在基尔库克市区,这些不同的种族群体也同样分成三个相互隔离的社区。过去五年来,这些社区之间的隔离状态正在变得更加明显。目前,伊拉克政府内的库尔德官员以及马利基的反对者们,都强烈要求伊拉克政府尽快按照《宪法》第 140条的规定采取行动。与此同时,伊拉克国内的大多数民众则反对库尔德人控制基尔库克。伊拉克的邻国土耳其也坚决反对库尔德斯坦进一步扩大。他们担心库尔德人如果得到基尔库克,就拥有了可以正式脱离伊拉克宣布独立所需要的一切。^②

2008年底,库尔德民族势力与伊拉克中央集权势力对基尔库克控制权的争夺,在“哈奈根事件”中一度达到了极其危险的程度。哈奈根是伊拉克东北部一座四万多人口的城镇,主要居住着库尔德人。2003年 4月 10日,名为“自由斗士”(Peshmerga)的库尔德武装力量在美军进攻伊拉克期间通过武力占领了这座小城。然而,哈奈根在行政上究竟应该属于巴格达中央政府还是库尔德地方政府管辖,却始终是

^① United Nations “Report of the Group of United Nations Experts Established Pursuant to Paragraph 30 of the Security Council Resolution 1284”, 2000, <http://www.un.org/Depts/ops/background/reports/oilexpertsreport.pdf>

^② Suzan Fraser “Turkish Prime Minister Warns Iraqi Kurdish Leader Not to Threaten Turkey”, *The Independent*, April 10, 2007

一个未能明确的问题。同时,库尔德地方政府武装力量与伊拉克安全部队在这个地区的控制区域则呈现出一种交错状态。库尔德武装力量控制的部分领土并不属于库尔德地方政府的管辖范围,而伊拉克安全部队控制的地区有些在历史上则应该属于库尔德斯坦。在这种情况下,一点小小的火星就可能引发双方的军事冲突。

实际上,“哈奈根事件”的起因是马利基 2008年 7月发起的一场代号为“美好承诺行动”的安全行动。尽管马利基宣称这场行动是为了清除基地组织在迪亚拉省的残余势力,但库尔德人却怀疑这是伊拉克中央政府要把库尔德人赶出这一争议地区的一种策略。^① 8月中旬,伊拉克安全部队到达哈奈根时,这里驻扎着大约 4000名库尔德武装人员。面对驻守的库尔德人武装,伊拉克安全部队发出了最后通牒,要求这些武装人员在 24小时内退出该城。在库尔德武装拒绝撤出的情况下,伊拉克军队强行开进小城强迫他们撤离。结果,这一行动引起哈奈根居民举行大规模示威,抗议伊拉克安全部队进驻该城,并最终迫使他们撤退。

最后,双方经过谈判签署了军事力量分离协议,规定伊拉克安全部队和库尔德武装力量分别撤退到城市北面和南面 25公里的地方,哈奈根城内的安全由当地警察维护。根据这项协议,城市以南的阿拉伯人居住区由伊拉克安全部队接管,库尔德人武装力量则撤退到城市北部地区。在这场冲突中,虽然双方都宣称自己是胜利者,但事实可能并非如此。其间,库尔德地方政府领导人公开威胁要用武力占领塔米姆全省。同时库尔德人还明确表示,如果土耳其敢于干预基尔库克问题,他们将对土耳其的东南地区发动攻击。因此从结果来看,库尔德民族势力虽然占了上风,但库尔德地方政府和巴格达中央政府的关系却受到了更大损害,伊拉克境内库尔德人和阿拉伯人关系的恶化程度也达到了 2003年以来的最高点。

“哈奈根事件”虽然只是库尔德人和伊拉克中央政府在争议领土冲突中的一次个别事件,但它反映的是伊拉克库尔德人和阿拉伯人在领土管辖问题上的结构性矛盾。对于库尔德领导层来说,“哈奈根事件”不仅说明总理马利基和其他伊拉克领导人都不可信任,还证明马利基采取的所谓安全行动其实都别有用心。另外,库尔德人也意识到,伊拉克中央政府只有在力量不足的时候,才会答应库尔德人提出的自治要求。一旦巴格达中央权力强大之后,它就可能取消原来给予库尔德人的各种自治权利。不仅如此,库尔德普通民众对“哈奈根事件”的回应,也表明他们把该事件和更加长远的历史背景联系在一起。在历史上,这座小城曾被强行阿拉伯化并遭到阿拉伯复兴党的严厉镇压。因此,当说阿拉伯语的伊拉克军队开进这个城镇的时候,立刻激起了当地库尔德人极端情绪化的反应。在“哈奈根事件”中,人们不难看到:一方面是库尔德人对马利基政府的不信任和憎恨,另一方面则是阿拉伯人对库尔德人领土扩张要求的强烈不满。从这座小城引发的冲突中,已经可以感受到双方未来在基尔库克以及其他领土归属问题上的冲突将非常激烈。

① Sheko Raouf “Standoff over Iraqi Town Stokes Tension with Kurds”, *Reuters*, August 31, 2008

三、中央集权势力与地方自治势力的宪法修改之争

在伊拉克中央政府与库尔德民族势力为了基尔库克以及其他争议地区的归属问题而冲突不断的同时,双方在修改宪法问题上的矛盾也一触即发。随着美军最终撤出伊拉克日期的临近,修改宪法已经成为中央集权势力与地方自治势力之间的另一个矛盾焦点。在这个问题上,伊拉克中央集权主义者的目标是重新修订宪法中有关地方政府权力和责任的条例以及有利于地方势力的联邦主义条例,而地方主义势力则全力要求维护这部 2005 年修订的宪法。这意味着,库尔德人可以按照这部宪法中保护地方自治权的第 140 条的规定,制订一项有利于自身石油利益的法律。例如,根据宪法规定,伊拉克石油和天然气的管辖权并不属于联邦政府。同时,宪法第 121 条第二款又明确规定,对于联邦政府管辖范围之外的事务,地区法高于联邦法。按照这些规定,库尔德地区制定的石油和天然气法将高于联邦的相关法律。这样一来,伊拉克中央政府将不得不在法律上承认库尔德斯坦自治政府有权处理自己的石油资源。然而,对于反对库尔德人拥有大量特权的阿拉伯人来说,库尔德人获取这些特权的目的不过是希望最终从国家正式分离时占有更多利益。因此,支持加强中央政府权力的各派政治势力,都要求尽快修改宪法的有关条款来减少库尔德地方政府的权力,恢复伊拉克中央政府的最高权威和最高管辖权。

2005 年 1 月,这部后来引起伊拉克中央集权主义势力强烈反对的宪法,在当时的伊拉克公民投票中获得通过。这部存有大量争议的宪法得到了库尔德人和伊拉克最高伊斯兰委员会的共同支持。这两方面势力联合起来远大于其他反对力量,因而这部联邦主义性质的宪法得以在公民投票中顺利通过,^①并成为伊拉克战后重建的法律依据。对于库尔德人来说,这部宪法不仅在第 140 条中做出了有关联邦制的规定,而且还设计了一个便于“库尔德人否决”的机制,全国只要有三个以上省份中的三分之二以上多数选民投票反对,就可以否决任何修改宪法的议案。对于在库尔德斯坦三个省都占有多数的库尔德人来说,他们显然有足够的力量来阻止任何损害其利益的宪法修改。

此外,对于伊拉克的地方自治主义者来说,这部宪法不仅有利于联邦区域制的建立,而且还赋予这些地区广泛的政治权力。因此,伊拉克国内支持联邦制宪法的政治力量除库尔德民族主义势力外,还有伊拉克最高什叶派委员会所代表的部分什叶派政治团体。实际上,2005 年这部宪法得以顺利通过,也反映了伊拉克战后重建初期国内政治力量的对比状况。当时,反对扩大库尔德人自治权的阿拉伯逊尼派以及不支持伊拉克最高什叶派委员会的什叶派政治势力,大多被排斥在宪法起草程序

^① Liam Anderson and Gareth Stansfield *The Future of Iraq: Dictatorship, Democracy or Division?* (2nd edition), New York: Palgrave Macmillan, 2005

之外。近年来,随着中央集权主义势力的不断加强,要求修改宪法的呼声才不断高涨。对于这些人来说,修改宪法的目的是为了伊拉克成为一个“真正的”国家——它不仅应是完整统一的实体,而且一切最高权力应集中于中央政权。

不过,伊拉克中央集权主义者修改宪法的要求,也在一定程度上威胁到伊拉克国家建立的基础。因为修改宪法的矛头不仅指向当前伊拉克国内库尔德民族势力享有的特殊权力,而且也指向 2005年通过的宪法本身。不仅如此,双方在当前局势下也很难找到一种可以共同接受的妥协方案。对于支持中央集权主义势力的伊拉克人来说,2005年宪法不过是当时“实权掌握者”起草的一份有利于自身利益的文件。^①因而,大多数阿拉伯人,无论是逊尼派还是什叶派,还有其他种族团体和宗教派别的民众,例如土库曼人和基督教徒,都无法接受宪法的联邦主义性质。现在,他们对于库尔德人从这部宪法中获得特殊利益的不满,已经达到了难以继续容忍的地步。而这场宪法修改运动的领导人,正是伊拉克总理马利基。

在宪法问题上,马利基明确表示,2005年宪法在伊拉克未来的政治发展中绝不可能付诸实施。修改宪法的根本目的是要维护伊拉克国家的主权,加强中央政府对包括库尔德斯坦在内的所有地区的控制,确定中央政府管理伊拉克整个国家的最高权力。马利基还明确表示,伊拉克中央集权主义势力对库尔德斯坦试图管理自己石化工业的意图深感担忧,因为这将威胁到以阿拉伯民族主义为基础的伊拉克国家主权。鉴于逊尼派阿拉伯人普遍反对 2005年宪法,马利基的策略就是把逊尼派阿拉伯人和反对与库尔德人联盟的所有什叶派势力联合起来,达成哪怕某种“暂时的一致”来推动宪法修改。

面对伊拉克中央集权势力为修改宪法采取的一系列行动,库尔德民族主义势力也做出了强烈反应。库尔德领导人巴尔扎尼多次警告,希望马利基不要继续“玩火”。^②库尔德人并不认为 2005年宪法是伊拉克国家给予他们的一种恩赐,因为这部宪法并没有满足库尔德人的全部要求,他们只是把这部宪法视为和“新伊拉克”在利益上达成的妥协,以此表明他们忠诚于伊拉克的国家统一。库尔德人还表示,他们接受宪法第 140条对于基尔库克问题的处理,其实已经为保持伊拉克领土完整做出了最大让步。很多库尔德政治家都明确表示,如果没有第 140条的有关规定,库尔德人决不会接受这部宪法。因此库尔德人认为,任何修改宪法使其有利于巴格达中央政府的企图,都意味着中央政府已经具有足够的能力在全国范围内实行控制和管辖,对于库尔德人的要求将不再理会。在这种情况下,库尔德人将面临接受“平衡”政策的威胁,其实质就是巴格达政府一旦拥有足够权力,就会取消库尔德斯坦地区的自治。因此,对于库尔德人来说,维护 2005年宪法将是避免双方爆发武力冲突的底线。

① Sheko Raouf “Standoff over Iraqi Town Stokes Tension with Kurds”.

② Ernesto Londofo “Kurds in Northern Iraq Receive Arms from Bulgaria”, *The Washington Post*, November 23, 2008

除了库尔德民族主义势力外,伊拉克最高伊斯兰委员会所代表的部分什叶派力量也反对修改宪法。在伊拉克南方的巴士拉地区,伊斯兰美德党(Hizb al-Fadilah)领导的什叶派政治组织为了发展和扩大地区利益,也反对马利基的宪法修改计划。对于伊拉克南方地区来说,他们希望加强区域自治主要是来自经济方面的要求。^①例如,作为伊斯兰美德党成员的巴士拉省省长穆罕默德·瓦利勒和当地的政治领袖们,都希望获得更多的自治权,以便把巴士拉建设成“波斯湾地区的迪拜”。这种想法并不是某些政治领导人的一厢情愿,是得到当地民众普遍支持的。为了实现这一目标,他们同样希望减少巴格达中央政府对这一地区的控制。另外,伊拉克最高伊斯兰委员会的影响虽然在2009年初的省级选举中有所减弱,但它和巴德尔旅民兵组织依然是伊拉克当前具有重要影响力的政治力量。同时,他们也希望压制马利基迅速崛起的势力,并打击他在迈赫迪军和逊尼派组织之间建立的联盟。这也意味着伊拉克南部地区未来将出现更多的内部争斗。其结果可能造成什叶派政治势力分化,甚至可能出现一个高度自治的巴士拉地区。

四、中央集权势力与地方自治势力政治冲突的前景

在伊拉克战后重建的初期阶段,库尔德民族势力和伊斯兰革命最高委员组成的地方主义势力,与马利基领导的中央集权主义势力相比曾占有一定优势。但随着美军逐步撤出和伊拉克即将步入“后重建”时期,这种情况也在悄然发生变化。目前,大多数伊拉克政治家、新闻媒体以及驻伊拉克外国机构官员都越来越清楚地看到,中央集权势力在“后重建”时期将逐步整合并占据上风,双方的力量对比也会发生变化。2009年初,马利基领导的竞选联盟在伊拉克省级议会选举中已经获得了全面胜利,赢得的省份超过了伊拉克最高伊斯兰委员会,大大加强了马利基的政治地位。而库尔德民族势力在这次省级议会选举中却严重失利。由于逊尼派的强势回归,库尔德人在原先选举中曾占据绝对优势的尼尼微省只赢得了37席中的12席,在迪亚拉省29个席位中仅占得6席。^②这种情况说明,2005年大选中库尔德人能够在这些省份赢得多数议席,主要是因为当时的阿拉伯逊尼派选民抵制选举。在那次大选中,库尔德人在阿拉伯人口占多数的摩苏尔地方议会选举中竟占据73%的席位。

值得一提的是,在2009年省级地方议会选举中,库尔德人控制的北方三省和石油重镇基尔库克所在的塔米姆省都没有举行选举,因为中央集权主义势力与库尔德民族地方势力在基尔库克归属问题上始终争执不下。为此,马利基政府宣布在美军

^① Toby Dodge “Seven Questions: Is the Surge Working in Iraq?” *Foreign Policy* (web exclusive), September 2007, http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3982&print=1

^② 《伊拉克政坛面临洗牌,省级议会选举结果公布》,每日甘肃,2009年2月23日, <http://world.gansudaily.com.cn/system/2009/02/23/011001423.shtml>

撤走后接管伊拉克中北部部分省份的控制权,并向基尔库克附近增派政府军。根据伊拉克媒体报道,政府军在这个地区已经多次和库尔德人武装力量对峙,双方几乎到了冲突的边缘。库尔德自治区领导人巴尔扎尼也公开表示,双方的冲突在美军撤退后很可能升级为“战争”。库尔德人已经把马利基视为“危险人物”,甚至是“第二个萨达姆”,并呼吁美国对马利基施加压力。那些支持马利基的人则强调,库尔德民族地方势力造成的种种麻烦表明,“伊拉克必须拥有一个强有力的中央政府”。^①

在这种背景下,2010年3月伊拉克举行了国民议会大选。在这次大选中,马利基领导的“法治国家联盟”虽然未能赢得组织新政府所需要的多数席位,但阿拉维领导的“伊拉克名单”也无法组成新政府。选举后,马利基不但在伊拉克长达8个月的权力真空中继续担任总理,而且在11月10日各派就权力分配达成一致时获得了新政府总理的职务。尽管总统职务仍由库尔德人塔拉巴尼担任,但同样具有中央集权主义倾向的“伊拉克名单”领导人阿拉维则出任在安全上拥有“关键决策权”的“国家战略政策委员会”领导人。同时,“伊拉克名单”阵营中的逊尼派人士努贾伊菲也担任了国民议会的议长。^②表面看来,大选后权力分配协议的达成,标志着长达数月的政治危机得以化解。但实际上,权力分配结果表明,库尔德人在伊拉克国内三足鼎立的政治结构中已经处于劣势。经过此次选举,什叶派依然保持一枝独秀的地位,战后备受打压的逊尼派也基本恢复了元气。什叶派和逊尼派之间虽然存在教派差异,但双方都赞同建立在阿拉伯民族主义基础上的中央集权以维护国家完整和统一。相比之下,库尔德联盟损失了大批席位,仅获得43席。而什叶派中支持地方自治的最高伊斯兰革命委员会,也分化为不同的什叶派政治势力。对于作为三足之一的库尔德人来说,今后在中央集权主义与地方自治主义之间的冲突中必然会面临更大压力。可见,伊拉克各政治派别虽然达成了分权协议,但权力平衡却更加脆弱。今后,中央集权势力与库尔德人代表的地方自治势力之间的矛盾,将成为伊拉克政局动荡的根源。伊拉克政治模式今后的发展,也将处于中央集权与地方自治两种不同政治倾向的结构性矛盾之中。如果建立在阿拉伯民族主义基础上的中央集权政府试图取消库尔德人在北方地区的自治权,就可能意味着伊拉克领土完整的结束。到目前为止,库尔德领导人虽然一再表示库尔德斯坦近期内不会寻求独立,但如果面对一个试图取消库尔德地区自治的巴格达中央政府,库尔德地方民族势力除宣布分离外将别无选择。一旦出现这种情况,库尔德武装力量很可能会占领所有处于争议中的领土,并宣布退出伊拉克的“自愿联盟”。对于致力于维护国家统一的中央集权主义势力来说,这种结果将完全违背他们的初衷和本意。

(责任编辑:李丹)

① 《伊拉克政坛面临洗牌,省级议会选举结果公布》。

② 《2010年伊拉克有惊无险动荡难止》,中国网,2010年12月23日, http://www.china.com.cn/international/txt/2010-12/23/content_21606023.htm。