

## 试析后萨达姆时代伊拉克民族国家构建的主要特点\*

黄民兴 史永强

**内容提要** 2003年3月，美国率领的国际联军发动入侵伊拉克的战争，推翻了萨达姆政权，由此伊拉克被迫开启了新一轮民族国家构建的进程。2003年后伊拉克民族国家构建的背景包括美国的主导作用、什叶派和库尔德人的优势地位、暴力冲突持续不断的国内环境，以及周边国家和国际局势的影响。后萨达姆时代，伊拉克民族国家构建呈现以下主要特点：在政治领域，首先是政治体制的“去中央集权化”，包括改行联邦制、库尔德地区实行自治、军事力量的薄弱与分化；其次是确立以族群分权为基本特征的政治体制。在经济领域，表现为恢复石油生产、抑制统一市场的分裂、推进经济的市场化、推动货币制度的变革和改善遭受严重破坏的基础设施。在社会与文化领域，表现为部落的社会影响部分恢复、宗教社会影响力的起伏、中央政府和库区政府教育改革趋势的不同。

**关键词** 民族国家构建 伊拉克战争 后萨达姆时代 去中央集权化 族群分权 伊斯兰教

**作者简介** 黄民兴，西北大学中东研究所教授；史永强，西北大学中东研究所博士生。

2023年是美国率领的国际联军入侵并占领伊拉克20周年。伊拉克战争意味着以复兴社会主义为特征的伊拉克国家的解构和美国主导下的新一轮伊拉克民族国家建构的开始。一般来说，民族国家构建包括民族建构和国家建构两个历史进程，二者相互交叉、彼此渗透，其中前者是“民族作为文化—政

---

\* 本文系国家社科基金重大项目“新编中东国家通史（多卷本）”（LSYD21021）的中期成果。

治共同体的构建过程和民族认同的形成过程”<sup>①</sup>，而国家构建指“国家政治结构、制度、法律的建设，包括行政资源的整合和集中，使国家能够对其主权范围内的领土实施统一的行政控制”。<sup>②</sup>从实际的操作角度出发。有关民族国家构建的主要研究领域可以列出以下三方面：第一是政治领域，包括领土的形成、政体的形成、中央政府和地方政府的建立与完善、国家暴力机器的建立、政教分离、政治符号体系（国旗、国歌、国徽，领袖、政治家画像，国家地图）的建立，以及政党的建立等。第二是经济领域，包括统一市场的形成、中央银行的建立、本国货币的发行、国家财政能力的加强、水陆空交通体系和通讯体系的建立、经济发展战略和区域发展政策的制订，以及国家干预经济的体制与市场经济等。第三是社会与文化领域，包括国家认同与非国家认同的发展变化（宗教、教派、族群、部落认同）、国民教育的发展、官方语言政策、媒体的发展和官方的媒体政策，历史、考古和博物馆事业的发展，体育的发展，节日庆典、纪念烈士的仪式和设施等。必须指出的是，民族国家构建从“构建”（building）一词的内涵看具有主观性，即殖民时期的举措（殖民地）、民族主义力量的推动（独立前的殖民地和半殖民地）和政府的政策（独立后的民族国家）是其发展演变的动力。但它同时具有客观性，这表现在两个方面：一方面，存在影响构建进程的客观因素，如一国的经济条件、政治状况、社会状况、语言状况等；另一方面，客观的发展进程是不同力量共同作用的结果。民族国家构建研究的早期学者查尔斯·蒂利因此主张使用另一个概念即国家形成（state formation），指出欧洲经验表明在历史关头有可能出现多种明显不同的发展方向。<sup>③</sup>

国内外学界对于后萨达姆时代伊拉克民族国家构建的相关问题已经有了一定程度的研究，其中国外学者的研究主要集中在三方面：一是对其政治分权与族群分治的研究，迈希亚尔·卡西姆从文化连续性的视角探讨了后萨达姆时代伊拉克以政治配额制为基础的国家解构和权力弱化进程；<sup>④</sup>托比·道奇

---

① 杨雪冬：《民族国家与国家构建：一个理论综述》，载刘建军、陈超群主编：《执政的逻辑：政党、国家与社会》（复旦政治学评论第2辑），上海辞书出版社，2005年版，第88页。

② 王建娥著：《族际政治：20世纪的理论与实践》，社会科学文献出版社，2011年版，第59页。

③ Charles Tilly ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1975.

④ Mehیار Kathem, “Cultural (dis) Continuity, Political Trajectories and the State in Post - 2003 Iraq”, *International Journal of Heritage Studies*, Vol. 26, No. 2, 2020, pp. 163 - 177.

通过对族群分治制度、“去复兴党化”和选举立法等问题的理论和实证研究，反思了战后伊拉克政治认同与和平建设失败的教训；<sup>①</sup> 安德鲁·阿拉托则从新宪法着手，剖析了重建时期伊拉克政治的合法性缺失问题；<sup>②</sup> 马里诺斯·迪亚曼蒂斯等学者也进行了类似研究。<sup>③</sup> 二是对其社会整合与安全治理的研究，不仅涉及族群、宗派主义的乘势发展<sup>④</sup>、部落与国家的聚散离合<sup>⑤</sup>、世俗与宗教力量的此消彼长<sup>⑥</sup>、民兵组织与国家安全部门的相互损益<sup>⑦</sup>，也包括构建安全国家的和平建设（Peacebuilding）问题。其中，沙米兰·马科的研究较为深入，他将植入美国式民主的外源性国家构建作为伊拉克和平建设失败的主要症结，<sup>⑧</sup> 并将“去复兴党化”视作破坏和平的罪魁祸首；<sup>⑨</sup> 扎赫拉·阿里则从公民社会和社会运动的视角探讨了伊拉克的抗议运动，并深刻剖析了该运动

---

① Toby Dodge, “Beyond Structure and Agency: Rethinking Political Identities in Iraq after 2003”, *Nations and Nationalism*, Vol. 26, No. 1, 2020, pp. 108 – 122; Toby Dodge, “The Failure of Peacebuilding in Iraq: The Role of Consociationalism and Political Settlements”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 4, 2021, pp. 459 – 475.

② Andrew Arato, *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*, Columbia University Press, 2009; Andrew Arato, “From Interim to ‘Permanent’ Constitution in Iraq”, in Saïd Amir Arjomand ed., *Constitutional Politics in the Middle East*, Hart Publishing Ltd., 2008.

③ Marinos Diamantidis, “The 2005 Iraqi Elections and Law: A Positivist Tale”, *Arab Studies Quarterly*, Vol. 28, No. 3/4, 2006, pp. 27 – 39; Benjamin Mac Queen, “Democratization, elections and the ‘de facto state dilemma’: Iraq’s Kurdistan Regional Government”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 50, No. 4, 2015, pp. 423 – 439.

④ Omar Abdel – Razeq & Miriam Puttick, “Majorities and Minorities in Post – ISIS Iraq”, *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 9, No. 4, 2016, pp. 565 – 576; Elisheva Machlis, “Shii – Kurd Relations in Post – 2003 Iraq: Visions of Nationalism”, *Middle East Policy*, Vol. 28, No. 3 – 4, 2021, pp. 116 – 132; Elisheva Machlis, “Sunni Participation in a Shi’i – led Iraq: Identity Politics and the Road to Redefining the National Ethos”, *Studies in Ethnicity and Nationalism*, Vol. 22, No. 1, 2022, pp. 43 – 62.

⑤ Katherine Blue Carroll, “Tribal Law and Reconciliation in the New Iraq”, *Middle East Journal*, Vol. 65, No. 1, 2011, pp. 11 – 29; Reidar Visser, “Tribalism in Iraq: Resurgent Force or Anachronism in the Modern State?”, *Contemporary Arab Affairs*, Vol. 3, No. 4, 2010, pp. 495 – 502.

⑥ Nathan J. Brown, “Debating Islam in Post – Baathist Iraq”, *Carnegie Endowment for International Peace*, March 2005, pp. 1 – 10.

⑦ Ibrahim Al – Marashi, “Demobilization Minus Disarmament and Reintegration: Iraq’s Security Sector from the US Invasion to the Covid – 19 Pandemic”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 4, 2021, pp. 441 – 458; Ido Levy, “Shia Militias and Exclusionary Politics in Iraq”, *Middle East Policy*, Vol. 26, No. 3, 2019, pp. 123 – 133.

⑧ Shamiran Mako & Alistair D. Edgar, “Evaluating the Pitfalls of External Statebuilding in Post – 2003 Iraq (2003 – 2021)”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 4, 2021, pp. 425 – 440.

⑨ Shamiran Mako, “Subverting Peace: The Origins and Legacies of de – Ba’athification in Iraq”, *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 4, 2021, pp. 476 – 493.

演变的内在机理。<sup>①</sup> 三是对其教育政策与文化认同的研究,包括针对库尔德人和阿拉伯人的教育政策、公民教育与伊拉克民主政治的发展等。<sup>②</sup> 此外,还有一些总体性研究,如安德鲁·弗利伯特探讨了伊拉克国家治理失败的内外根源及其后果,<sup>③</sup> 沙赫拉·阿尔克里总结了伊拉克国家构建的周期性和复杂性特点。<sup>④</sup> 国内学者的研究既涉及伊拉克战后重建,也涉及伊拉克的民族主义与民族国家构建等一般性问题。在战后重建方面,汪波从美国中东战略的视角,对伊拉克重建的政治环境、核心议题、理论缺陷、实践挫折与政治影响等进行了全面研究<sup>⑤</sup>;王丽影系统阐述了伊拉克政治重建的基础与领域、进程与特征、问题与困境、评价与路径;<sup>⑥</sup>余泳和朱泉钢则分别探讨了重建中的认同问题和军队问题。<sup>⑦</sup>黄民兴基于伊拉克的历史进程和政治特征,划分了20世纪上半叶该国民族主义发展的3个阶段,<sup>⑧</sup>剖析了伊拉克民族构建的社会政治基础、问题及其影响;<sup>⑨</sup>韩志斌研究了伊拉克复兴党民族主义的理论与实践、建构进程与特点等;<sup>⑩</sup>而冯焱对伊拉克现代民族国家构建的研究,直接涉及后萨达姆时代伊拉克的国家重建与治理、民主改造及失败、国家认同构建和族际政

---

① Zahra Ali, "From Recognition to Redistribution? Protest Movements in Iraq in the Age of 'New Civil Society'", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 4, 2021, pp. 528 - 542.

② Marwan Darweish & Maamoon Abdulsamad Mohammed, "History Education in Schools in Iraqi Kurdistan: Representing Values of Peace and Violence", *Journal of Peace Education*, Vol. 15, No. 1, 2018, pp. 48 - 75; Muhammad Faour, "A Review of Citizenship Education in Arab Nations", Carnegie Middle East Center, May 2013, pp. 1 - 38; Beston Husen Arif, "The Role of Citizenship Education in Developing Democracy in Iraq", *International Journal of Social Sciences & Educational Studies*, Vol. 5, No. 2, 2018, pp. 152 - 163.

③ Andrew Flibbert, "The Consequences of Forced State Failure in Iraq", *Political Science Quarterly*, Vol. 128, No. 1, 2013, pp. 67 - 95.

④ Shahla Al Kli, "The On - Again, Off - Again State - Building Cycles in Iraq", *The Fletcher Forum of World Affairs*, Vol. 39, No. 2, 2015, pp. 133 - 148.

⑤ 汪波著:《美国中东战略下的伊拉克战争与重建》,时事出版社,2007年版。

⑥ 王丽影:《伊拉克战后政治重建问题研究》,中国社会科学院大学(研究生院)博士学位论文,2019年,第1~144页。

⑦ 余泳:《伊拉克重建中国家认同之缺失》,载《阿拉伯世界研究》2007年第3期,第56~62页;朱泉钢:《论伊拉克国家重建中的军队问题》,载《阿拉伯世界研究》2016年第4期,第87~103页。

⑧ 黄民兴:《1900至1941年伊拉克民族主义的发展》,载《西北大学学报(哲学社会科学版)》1996年第4期,第47~50页。

⑨ 黄民兴:《伊拉克民族构建问题的根源及其影响》,载《西亚非洲》2003年第6期,第44~48页。

⑩ 韩志斌著:《伊拉克复兴党民族主义理论与实践研究》,中国社会科学出版社,2011年版;韩志斌:《伊拉克复兴党民族主义建构进程中的特点》,载《西亚非洲》2009年第6期,第36~42页。

治整合的局限等问题。<sup>①</sup> 基于此, 本文试图在国内外学者研究的基础上, 从分析伊拉克国内和地区背景开始, 对2003年后伊拉克新一轮民族国家构建的特点进行全面总结, 从而探讨伊拉克当代国家最新发展演变的规律和特征。

## 一 后萨达姆时代伊拉克民族国家构建的历史和现实背景

战后伊拉克民族国家构建, 既囿于自身历史发展因素, 也受到内外现实环境的影响。

### (一) 1921~2003年伊拉克民族国家构建的领域和特点

现代伊拉克历史始于1917年英国占领和1921年伊拉克王国建立, 从1921年到2003年, 伊拉克民族国家构建围绕以下三大领域和相关问题展开:

在政治领域聚焦的问题: 一是领土变迁。1921年成立的伊拉克王国不包括摩苏尔地区, 之后英国决定将其控制下的摩苏尔纳入伊拉克版图, 并与当地的库尔德人达成协议。1958年后出现的科威特归属问题, 成为后来发生海湾危机的原因之一。二是国家机器的建立, 包括军队、警察、法院、监狱、工商、税务等执法机关。三是国家属性。即维持伊拉克作为独立的多族群国家(伊拉克主义)还是实现与其他阿拉伯国家的统一(泛阿拉伯主义), 复兴党上台后的解决办法是把意识形态上的泛阿拉伯主义与实际政策上的伊拉克民族主义结合起来。四是政治体制。伊拉克王国在英国主导下建立了以君主立宪为形式的“民主”议会体制; 共和国时期改行总统制; 复兴党执政后建立了一党独大的威权体制, 通过进步阵线控制伊拉克共产党、库尔德党派和无党派人士, 在该体制内, 不但库尔德人和什叶派, 连普通的逊尼派民众也不可能获得政治上的表达权。五是政治符号(国旗、国歌、国徽)的确定。

在经济领域涵盖的问题: 一是统一的国内市场逐步形成。奥斯曼时期的伊拉克包括巴格达、巴士拉和摩苏尔3个省份, 它们以巴格达为中心逐步形成一定的经济纽带, 而伊拉克王国的建立实现了国内市场的统一。二是经济体制的变革。伊拉克王国时代属于市场经济体制, 财富主要掌握在大地主、外资和买办手中, 1958年后推行了大工商业国有化和土地改革、合作化, 确定了国家资本主义的经济体制。三是经济管理机构。伊拉克王国建立后, 成

<sup>①</sup> 冯焱:《伊拉克现代民族国家建构研究》, 西北大学博士学位论文, 2017年, 第1~207页。

立了财政部、中央银行等经济管理部门，财政预算划分为开发预算和经常预算，发行了本国货币第纳尔。四是经济发展模式。初期的伊拉克王国属于财政积累有限的非产油国模式，1927年后开始石油开发，到1973年后形成富裕的产油国发展模式。

在社会与文化领域涉及的问题：一是宗族问题，包括库尔德问题和什叶派问题。从奥斯曼帝国到复兴党执政时期，伊拉克的政治精英主要为阿拉伯逊尼派。1958年以后颁布的新宪法宣布伊拉克包括阿拉伯人和库尔德人两大民族，但政府与谋求自治的库尔德人始终无法达成妥协，双方断断续续展开了几十年的武装冲突。20世纪70年代后期在库尔德地区（以下简称“库区”）形成了库尔德民主党（以下简称“库民党”）和库尔德爱国联盟（以下简称“库爱盟”）两大反政府组织。1991年海湾战争结束后，库尔德人在北方的埃尔比勒、苏莱曼尼亚和达胡克三省建立了事实上的自治，并得到西方国家的保护和萨达姆政权的认可。什叶派在伊拉克经济地位重要，但到共和国时期，土地改革和国有化打击了什叶派上层的经济地位，进而致使其政治地位也有所下降。1968年后，复兴党激进的世俗化政策加剧了其什叶派的矛盾，后者建立了反政府的“伊斯兰号召党”（以下简称“号召党”）。在两伊战争中，什叶派展开反政府的武装斗争，流亡伊朗的宗教领袖穆罕默德·巴基尔·哈基姆成立了伊斯兰革命高级委员会（以下简称“伊革委”）。二是政教关系。伊拉克始终执行政教分离的政策。三是部落家族问题。近代以来，部落家族一直在伊拉克社会中发挥着重要作用，从而削弱了政府权威，但部落的地位因现代化的推进而有所降低，在1958年后进行的土改中，部落领袖的大地产被没收，部落法被废除。四是国家认同问题。历届政府通过发展现代军队、教育、历史研究和考古发掘、博物馆事业及各自的族群、教派和部落政策，推进国家认同。

因此，1921年以来的伊拉克从奥斯曼帝国的3个省份逐步建设成为一个现代国家，拥有完整的领土、国家机器、政治体制、经济体制、统一的国内市场、繁荣的经济，但也存在着一些严重问题，包括复兴党的高度权力集中、社会整合努力的失败、国家认同的薄弱以及石油财富的使用不当（大量用于扩军、地区扩张）等，最终导致了复兴党国家的毁灭。

## （二）2003年后伊拉克民族国家构建的现实背景

2003年后，在复兴党政治体制的废墟上，伊拉克新政权艰难地启动了新

一轮民族国家构建进程，这一进程具有复杂的时代和地区背景。

第一是美国的主导作用。众所周知，美国发动的伊拉克战争未能获得联合国的授权，属于非法的军事行动。战后，其他西方国家在伊拉克重建中均未发挥重大作用，美国在伊拉克的新宪法<sup>①</sup>制定和政权组织方面成为关键的领导者，且在政治、经济、社会文化等领域全面实施了“去复兴党化”政策，彻底终结了复兴党的一党政治。美国的主要目的是：首先，确保库尔德人和什叶派的地位，阻止逊尼派力量的复苏，使未来的伊拉克再无可能挑战美国建立的地区秩序；其次，把伊拉克作为美式“民主”的模板推广到整个中东，正如 2003 年 11 月布什总统在一次演讲中所说的：“伊拉克民主将获得成功，这种成功将向大马士革和德黑兰发出信息，自由将是每一个国家的未来。”<sup>②</sup>此外，美国领导的联军是 2011 年撤军之前伊拉克的主要安全保障力量，并为重建的伊军提供了武器装备和训练。前期美国负责伊拉克重建的机构是 2003 年 5 月成立的联军临时权力机构（CPA），后期则是驻伊大使馆，同时美国也向伊拉克政府派驻了大批顾问。

美国奉行的新自由主义对伊拉克的民族国家构建产生了重要影响，具体体现在伊拉克宪法的制订及国家体制、少数民族、宗教、妇女和市场经济等方面。2005 年，布什政府发布的《确保伊拉克胜利的国家战略》将伊拉克定义为一个自由的、联邦的、民主的、多元的、统一的和代表所有公民的国家。<sup>③</sup>美国对什叶派总理马利基打压逊尼派的做法不以为然，并最终促成了他的下台。但 2011 年美国撤军使其对伊拉克的影响下降，2015 年美军重回伊拉克才部分恢复了其影响。从整体上看，伊拉克这一时期的民族国家构建是美国的战略利益、价值观与伊拉克的族群结构、力量对比相互磨合的产物。

第二是什叶派和库尔德人的优势地位。美国主导重建初期，在伊拉克扶持了一批当地组织作为主要的依靠力量。族群上主要是阿拉伯什叶派和库尔德人，来源包括海归和本土组织。库尔德人的主要组织有库爱盟和库民党，它们参与了美国对萨达姆政权的军事行动，其价值观为世俗主义，主张扩大

---

① 美国专家起草了临时宪法，它最初是用英语写成的。See Andrew Arato, *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*, p. 140.

② 王锁劳：《伊拉克〈联邦法〉的由来及其影响》，载《亚非纵横》2006 年第 6 期，第 22 页。

③ The White House, “Our National Strategy for Victory in Iraq”, November 30, 2005, [https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/iraq/iraq\\_strategy\\_nov2005.html](https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/iraq/iraq_strategy_nov2005.html), 2023-01-11.

自治区范围（涵盖基尔库克省）和自治内容，建立伊拉克联邦，甚至在未来独立建国。阿拉伯什叶派分为三大派系：一是与联军合作的海归派。主要是伊拉克国民大会（INC），其领导人为艾哈迈德·沙拉比，他是美、英属意的领袖，参与了美国对伊拉克战争的策划。二是温和的本土力量和海归派。包括西斯塔尼派、号召党和伊革委，其中号召党和伊革委均长期流亡伊朗，后者拥有巴德尔旅民兵武装。三是激进的本土反美力量。即萨德尔二世运动，其领袖为穆克塔达·萨德尔，他对号召党和伊革委持敌视态度。什叶派主张保持国家的完整性，同时加强伊斯兰教的影响，确保自身在新政府中的主导作用。阿拉伯逊尼派因当局的去复兴党化政策彻底被边缘化。实际上，除了复兴党和萨达姆部落的成员外，2003年前相当多的逊尼派是反复兴党的。但2003年后，许多人改变了态度，不少前复兴党人与反美的伊斯兰组织成为盟友。<sup>①</sup> 作为逊尼派的主要组织，穆斯林兄弟会的伊拉克分支伊拉克伊斯兰党主张伊斯兰主义和阿拉伯认同，反对联邦制和伊朗影响的扩大，支持反美抵抗运动。此外，一些世俗党派，如长期遭受压制的伊拉克共产党被解禁，再如什叶派人士伊亚德·阿拉维的支持者。<sup>②</sup> 但他们是作为三大族群的成员融入体制的，如伊共代表哈米德·马吉德·穆萨作为什叶派成员进入2003年7月成立的临时管理委员会（以下简称“临管会”）。<sup>③</sup>

可见，重建时期伊拉克的主要政治力量是以族群为基础、相互对立的多元化政党，由于美国掌控了实权，伊拉克各派在国家层面所构建的只是一个权力有限的政府，同时尽量保留和扩大自身的利益范围，并争取在地方和社区层面建立扎实的权力根基。

第三是暴力冲突持续不断的国内环境。萨达姆时期伊拉克经历的长期制裁造成的社会贫困化、联军军事行动有意无意的忽略、巴格达新政权治理能力的低下和周边国家极端组织的渗透等因素，造成了2003年后伊拉克社会的长期动荡和频繁的暴力活动，大批刑事犯获释和大量枪支流落民间，各种抢劫、偷盗、劫持人质、暗杀、勒索、走私文物等刑事犯罪活动猖獗，许多学

---

① Ahmed Khaleel, "The Future of the Iraqi Sunni Arabs", in Jacob Eriksson & Ahmed Khaleel eds., *Iraq After ISIS: The Challenges of Post-War Recovery*, Palgrave Macmillan, 2019, p. 40.

② [美国]塔比特·A. J. 阿卜杜拉著：《伊拉克史》，张旭鹏译，商务印书馆，2013年版，第184页。

③ Toby Dodge, "The Failure of Peacebuilding in Iraq: The Role of Consociationalism and Political Settlements", p. 465.

者、知识分子、医生和军官被暗杀。据美国劳埃德研究所估计，2006 年底有近 400 名学者和知识分子在伊拉克被杀害。<sup>①</sup> 同时，伴随着去复兴党化的推进，逊尼派和其他教派的部分成员因失去公职、收入而愤怒，企业家遭受当局新自由主义政策的打击，对占领当局充满民族主义情绪。所有这些推动了形形色色的反美活动的开展，包括前复兴党人和什叶派的萨德尔派。这一时期规模最大的武装冲突是 2004 年 4 月初联军向逊尼派抵抗中心费卢杰发动的大规模军事行动，同时联军与萨德尔派发生了两轮大规模冲突。2005 年，伊拉克情报部门认为反美武装人数高达 20 万，其中核心人员至少有 4 万人。<sup>②</sup>

2006 ~ 2008 年的冲突以逊尼派与什叶派之间的教派内战为特征。在 2006 年 2 月萨迈拉的什叶派金顶清真寺被炸后的一个多月里，两大教派展开了大规模仇杀，死亡人数达千人。2006 年 9 月，一位西方政治学家指出，伊拉克教派暴力的“烈度已超过 1945 年以来的大多数内战”。<sup>③</sup> 而且，无论是美军还是伊拉克军警对教派屠杀都无能为力，部分警察甚至直接卷入仇杀，而逊尼派对以什叶派为主的警察也全然缺乏信任。直到布什政府从 2007 年 1 月采取增兵及严厉打击“基地”组织的策略后，伊拉克的暴力活动才开始缓和。教派屠杀对伊拉克的教派关系产生了极为恶劣的影响，部分复兴党军队的军官、士兵投入“基地”组织，最终导致了 2014 年“伊斯兰国”的建立，它在事实上成为一个挑战伊拉克、叙利亚两国的地方政权，直到 2015 年俄罗斯和西方国家直接介入伊拉克战事，“伊斯兰国”的攻势才受到遏制。

第四是周边国家和国际局势的影响。周边的土耳其、伊朗和海湾国家对伊拉克的民族国家构建也产生了重要影响。土耳其高度关注库尔德问题。1999 年以后，长期以暴力方式对抗土耳其政府的库尔德工人党（以下简称“库工党”）多数成员逃入伊拉克寻求庇护，有数千人在伊拉克与土耳其、伊朗边境扎营。2005 年，库工党宣布终止单边停火，恢复暴力活动。感受到威胁的土耳其于 2008 年后改善了与库区政府的关系，双方进行了高层访问，库区也取道土耳其出口石油。阿拉伯剧变后，土耳其于 2013 ~ 2015 年连续派兵进入伊拉克，甚至深入摩苏尔附近建立营地训练库区武装和逊尼派武装，以对抗库工党和“伊斯兰国”。但 2017 年库区的独立公投使双方关系恶化，土

① Ahmed Khaleel, “The Future of the Iraqi Sunni Arabs”, p. 43.

② 黄民兴著：《中东历史与现状二十讲》，中国书籍出版社，2019 年版，第 233 页。

③ 同上书，第 233 页。

耳其与伊朗和伊拉克中央政府协调立场，关闭了边境、领空以及输油管。伊朗对伊拉克的影响远胜于土耳其。<sup>①</sup> 2003年前，号召党和伊革委的领袖均长期流亡于伊朗，伊革委的巴德尔旅是在伊朗组建并受伊斯兰革命卫队训练的。因此，两大政党尤其是伊革委与伊朗保持着密切联系，而号召党的领袖长期担任伊拉克总理，伊革委及由巴德尔旅改组的巴德尔组织的领袖则担任了部长职务。此外，萨德尔运动领袖穆克塔达·萨德尔在2007年也曾前往伊朗逗留，直到2011年初返回。2014年组建的大众动员力量也与伊朗存在联系。同时，伊朗与伊拉克库区保持着贸易关系，包括石油和天然气。<sup>②</sup> 沙特等海湾国家的作用主要体现在对伊拉克逊尼派组织的影响上。

不仅如此，伊拉克一些族群的主张也受到了冷战后整个地区和国际形势的影响，如伊朗地缘政治的扩张及其与逊尼派国家的对抗和苏联等部分前社会主义国家的解体。其中，库尔德人对北约国家针对科索沃的“独立”运动干涉南斯拉夫一事曾给予密切的关注。由此可见，伊拉克重建时期的民族国家构建进程不仅仅是本国族群结构和政治演变的产物，而且是20世纪末以来世界形势和地区形势变化的产物，从而使2003年后的伊拉克民族国家构建在政治、社会和经济领域呈现出自身的特点。

## 二 政治领域的民族国家构建

2003年后，美国主导下的伊拉克政府通过颁布新宪法，为在政治领域推进民族国家构建奠定了法律基础。2004年3月，伊拉克各派签署了临时宪法（正式名称为《过渡行政法》）<sup>③</sup>。2004年6月1日，伊拉克临时过渡政府宣告成立。28日，联军当局提前两天移交主权，从而在形式上结束了占领。出任过渡政府总统的是逊尼派穆斯林加齐·亚瓦尔，什叶派和库尔德人分任副总

<sup>①</sup> 参见汪波著：《美国中东战略下的伊拉克战争与重建》，第273～277页。

<sup>②</sup> Marina Ottaway, “Nation – Building in Iraq: Iran 1, the United States 0”, *Insight Turkey*, Vol. 17, No. 2, Spring 2015, p. 18.

<sup>③</sup> 《过渡行政法》的要点如下：一是政治重建。在从2004年6月30日到最迟于2005年12月31日结束的“过渡期”内，由独立的伊拉克过渡政府从美、英当局接收政权，举行大选，再由选举产生的国民大会起草永久宪法，成立新政府。宪法草案应交付全民公决；如有3省否决即不能通过（这意味着库尔德人可以否决宪法）。二是政治体制。实行联邦制；库尔德族有充分的自治权，库尔德语与阿拉伯语同为官方语言；总统为礼仪性的国家元首，总理掌握实权。三四公民权利。明确规定了公民各项权利；国民大会中至少要有1/4妇女代表。四是世俗体制。伊斯兰教为国教，是立法渊源之一。

统。总理由什叶派伊亚德·阿拉维出任，副总理为库尔德人。显然，什叶派和库尔德人在新政权中占有明显优势，而伊拉克的教派政治由此固定化了。至此，1534 年奥斯曼人征服伊拉克以来所确立的、长达 470 年的逊尼派的统治地位宣告结束，伊拉克在某种意义上开启了持续了千年之久的教派轮替统治的新周期。<sup>①</sup> 总体看，在政治领域，这一时期伊拉克的民族国家构建主要体现在国家的政治体制和政党制度的重大变化。

### （一）政治体制的“去中央集权化”

第一，确立联邦制。在中东，没有一个国家实行联邦制，而伊拉克开风气之先。早在 2001 年 11 月，库民党即提出与中央政府建立一个民主的联邦国家。<sup>②</sup> 在 2002 年埃尔比勒和伦敦的反对派会议上，一些库尔德政治家提出建立一个联邦制国家，并与到会的其他伊拉克同行达成协议，以便保持库区的自治。<sup>③</sup> 库尔德人的设想得到美国的支持。同时，逊尼派强烈反对联邦的概念，而什叶派也心存疑虑，但伊革委表示支持。2004 年 3 月通过的临时宪法规定实行联邦制。2005 年 9 月，过渡议会批准了最终的宪法草案。2005 年宪法除联邦制外，还规定最大限度地保留各省的地方权力，由地方议会规划有关地区的地方事务，并保留各地的民兵武装。<sup>④</sup> 10 月 15 日，伊拉克就新宪法草案举行全民公决，草案以 78% 的支持率勉强通过。在全民公决中，草案在两个逊尼派省份遭到彻底否决。2006 年 4 月组成的马利基政府于同年 9 月向议会提交《联邦法》，正式确立了实行联邦制的具体方案，但立即遭到逊尼派和部分什叶派的反对，尽管法案在国会勉强通过。<sup>⑤</sup> 由于缺乏解决争端的明确机制和多元政治文化，伊拉克的联邦制在平衡离心力和向心力方面收效甚微。<sup>⑥</sup>

第二，库尔德地区实行自治。库区自治始于海湾战争期间，临管会成立后确认自治区的边界以 2003 年 3 月的边界（“蓝线”）为准。2006 年，库民

---

① 从公元 10 世纪中叶开始，伊拉克经历了一系列的什叶派与逊尼派的轮替统治，先后上台的主要王朝有白益王朝（什叶派）—塞拉柱王朝（逊尼派）—伊儿汗国（什叶派）—黑羊王朝（什叶派）—白羊王朝（逊尼派）—萨法维王朝（什叶派）—奥斯曼帝国（逊尼派）。

② 刘月琴编著：《列国志·伊拉克》，社会科学文献出版社，2010 年版，第 220 页。

③ Amjed Rasheed, “The Kurdish Cause in Iraq: From the Second Republic to the Fall of Kirkuk (2003 – 2018)”, in Jacob Eriksson & Ahmed Khaleel eds., *Iraq After ISIS: The Challenges of Post – War Recovery*, p. 58.

④ 汪波著：《美国中东战略下的伊拉克战争与重建》，第 247 页。

⑤ 王锁芳：《伊拉克〈联邦法〉的由来及其影响》，第 24 页。

⑥ Elisheva Machlis, “Shii – Kurd Relations in Post – 2003 Iraq: Visions of Nationalism”, p. 125.

党和库爱盟将库尔德三省整合为统一的库区，建立了统一的库尔德议会和政府，两党确定由巴尔扎尼负责库区政府的管理，而塔拉巴尼出任联邦总统。2005年宪法通过后，库尔德人要求根据宪法的有关规定明确划分联邦政府与库区政府之间的权力管辖范围，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。库区的其他问题包括权力分享、成立联邦委员会、库尔德部队、预算分配和石油问题等。不过，导致库区与中央矛盾最终激化的问题是公投。2017年9月，库区举行了独立公投，有92%以上的人支持独立。公投导致了土耳其、伊朗的抵制，伊拉克政府军于10月中旬发起军事行动，从库尔德军队手中重新夺回了基尔库克市。10月24日，库区政府发表声明，表示愿意“冻结”公投结果并与中央政府开启对话。至此，库区的公投以失败结束。此外，库区长期的社会安定和经济繁荣引起了什叶派政党的关注，伊革委一度提出了一个包括9个省的大什叶派自治地区的想法，甚至逊尼派也对有关省份的自治有所考虑，这是对总理马利基加强打压逊尼派的反应。<sup>①</sup> 2013年4月，伊拉克安全部队与抗议者在哈维贾镇爆发冲突后，逊尼派要求以类似于库尔德自治区的形式实现更大程度的独立。<sup>②</sup> 当然，上述呼吁最终都没有结果，但对伊拉克国家的稳定确实产生了影响。<sup>③</sup>

第三，军事力量薄弱与分化。2003年联军占领伊拉克后开始推行“解除武装、复员和重返社会计划”（DDR），联军成为伊拉克主要的军事力量。同时，联军临时权力机构着手组建新的伊拉克军队和安全力量，包括边防军和警察。而伊拉克军队也是按族群、教派分配成员比例的。2004年3月，临管会确定了军队人员的构成比例并获得了美国的认可：什叶派占54%，逊尼派15%，库尔德人12%，基督徒和土库曼人19%。<sup>④</sup> 2008年3月，伊军首次单独计划并执行了“巴士拉骑士行动”，被外界普遍认为具备了一定的独立作战能力。<sup>⑤</sup> 然

① Marina Ottaway, “Nation – Building in Iraq: Iran 1, the United States 0”, p. 12.

② Phebe Marr with Ibrahim Al – Marashi, *The Modern History of Iraq*, 4<sup>th</sup> ed., Taylor & Francis, 2017, p. 284.

③ 汪波提出，马利基在这一时期推动萨德尔派和逊尼派进行妥协、联合的努力说明，伊拉克的“种族”或“教派”矛盾已经被“中央集权势力”与“地方自治势力”两派政治势力之间的抗争所取代。参见汪波：《伊拉克“后重建”时期的政治转型：中央集权抑或地方自治？》，载《外交评论》2011年第2期，第53页。

④ 刘月琴编著：《列国志·伊拉克》，第356页。

⑤ 黄民兴编著：《“一带一路”国别概览·伊拉克》，大连海事大学出版社，2018年版，第53页和第54页。

而，内部的族群矛盾、腐败、低水平的训练、低劣的装备、人员流失率高等原因造成了伊军总体作战能力的低下。以军队的教派化为例，号召党控制着迪瓦尼耶和库特的第八师，伊革委对迪亚拉省的第五师保持着影响力，而库民党则对萨拉丁省的第四师行使着控制权。<sup>①</sup>与此同时，伊拉克各主要政党均拥有自己的武装，而联军规模有限导致其无法有效地维持社会秩序。2005 年宪法规定，各地区在国家重建初期可以保留其建立在政治势力或种族派别基础上的民兵武装，这为地方武装的存在提供了法律基础。除了前面提及的巴德尔旅和迈赫迪军外，库区拥有正规武装 2.5 万、部落武装 4.7 万。<sup>②</sup>许多地方民兵和部落武装还渗透进新成立的国民防卫团乃至警察部队。<sup>③</sup>马利基政府还将巴德尔旅等什叶派民兵组织纳入安全部门，以军事行动消灭激进的迈赫迪军，并剥夺了支持联军维持秩序的逊尼派武装“伊拉克之子”的资金。

此外，战后伊拉克的去复兴党化政策使得 35 万军人一夜之间成为失业者，4 万公务员离开了政府部门。<sup>④</sup>大批前政府军逊尼派成员加入“伊斯兰国”的部队，对伊拉克的安全构成重大威胁。2014 年上半年，“伊斯兰国”军队以有限的兵力夺取了伊拉克北方的大片土地，包括重兵把守的摩苏尔，政府军的无能暴露无遗。最终，伊拉克不得不依赖临时动员组织的以什叶派为主的民兵武装大众动员力量与库尔德武装，以及俄罗斯和美国的援助与“伊斯兰国”作战。大众动员力量在军事行动中对逊尼派平民的骚扰引起了当地民众的强烈不满。

值得注意的是，伊拉克的教派武装出现了政党化的趋势。例如，巴德尔旅在伊革委衰落的背景下发展为巴德尔组织，它在 2010 年的议会选举中提出了自己的候选人，并在 2012 年与伊革委完全决裂。<sup>⑤</sup>

## （二）确立以族群分权为基本特征的政治体制

第一，建立伊拉克族群分权体制。早在 1992 年 10 月，一些主要的反对派组织就在伊拉克北部萨拉赫丁省伊拉克国民大会（包括各反对派组织的联盟）临时总部所在地举行了第一次会议，与会的有库爱盟、库民党和什叶派

① Phebe Marr with Ibrahim Al-Marashi, *The Modern History of Iraq*, p. 280.

② 刘月琴编著：《列国志·伊拉克》，第 207 页。

③ 汪波著：《美国中东战略下的伊拉克战争与重建》，第 214 页和第 215 页。

④ [美国]塔比特·A. J. 阿卜杜拉著：《伊拉克史》，第 177 页。

⑤ Marina Ottaway, “Nation - Building in Iraq: Iran 1, the United States 0”, p. 15.

的号召党、伊革委及什叶派世俗政治家伊亚德·阿拉维的伊拉克民族协议(INA)。与会代表批准了一项联合协议,即“萨拉赫丁配额”,该协议以伊拉克的“人口普查”为基础,<sup>①</sup>确定了各族群和教派群体在伊拉克国民大会中的份额,其中什叶派占50%,逊尼派和库尔德人各占20%。这充分反映出库尔德和什叶派政党主导伊拉克政治的局面,<sup>②</sup>新建立的族群分权制度被称为“民族精英契约”(Muhassasa Ta'ifia)。

以“萨拉赫丁配额”为标志的伊拉克族群分权体制大体包括六方面的内容:其一,按族群人口比例确定内阁成员比例。例如,临管会由25人组成,包括13名什叶派、5名逊尼派、5名库尔德人、1名基督徒和1名土库曼人;临管会还根据族群人口比例实行“三人轮值主席制”。其二,逐步形成了总统、议长和总理职务的不成文任命规则,即库尔德人担任总统,逊尼派担任议长,什叶派担任总理。其三,早期的国会按族群人口比例确定议员比例。例如,2004年8月确定的由100人组成的临时国民议会人员中,其中什叶派40人,逊尼派和库尔德人各25人,土库曼人和基督徒分别为6人和2人。<sup>③</sup>其四,主要政党瓜分政府高官的职务。例如,2018年大选后,政党领导人之间的组阁谈判还涉及向主要政党授予遍布各部约800个高级公务员职位,<sup>④</sup>而且所有部委都有族群配额。这样的政治分肥制度导致政府机构日益膨胀,效率低下。2005~2018年大选后,政府的工资成本从38亿美元膨胀到近360亿美元。<sup>⑤</sup>其五,主要政党通过政府预算获得大笔资金。各政党成立有“经济委员会”,其职权是在各自负责的部委中安排国家合同,将合同交给联合公司,而38%的注册公司要么依赖国家合同,要么就是政党开设的。<sup>⑥</sup>托比·道奇对伊拉克政府高官进行的秘密采访表明,伊拉克国家预算中多达25%的公共

① 伊拉克最后一次人口普查是1997年。

② Toby Dodge, “The Failure of Peacebuilding in Iraq: The Role of Consociationalism and Political Settlements”, pp. 464 – 465.

③ 刘月琴编著:《列国志·伊拉克》,第210页。

④ Toby Dodge, “The Failure of Peacebuilding in Iraq: The Role of Consociationalism and Political Settlements”, p. 470.

⑤ Ali Al – Mawlawi, “Public Payroll Expansion in Iraq: Causes and Consequences”, LSE Middle East Centre Report, 2019, Cited from Toby Dodge, “The Failure of Peacebuilding in Iraq: The Role of Consociationalism and Political Settlements”, p. 470.

⑥ Harith Hasan, “Beyond Security: Stabilization, Governance, and Socioeconomic Challenges in Iraq”, Issue Brief, Atlantic Council, July 2018, p. 12.

资金因财政腐败而流失。<sup>①</sup> 其六，主要政党通过自身掌握的资源 and 职务介绍所为本族群成员介绍工作，从而在就业形势严峻的战后伊拉克产生了广泛的社会影响。在联军占领巴格达 5 个月后，伊拉克的失业率达到了惊人的 67%。<sup>②</sup> 同时，公共部门雇员的平均收入为 8 000 美元，比人均收入高出 3 000 美元。因此，公共部门的就业机会成为联邦政府和库区两大政党获得社区支持的主要工具，多数任命均基于裙带关系和客户主义，从而导致公务员队伍膨胀，且相关人员缺乏履职所需的专业技能。<sup>③</sup>

由此观之，新的族群政治是在以美国为首的多国联军占领下，把库尔德人和什叶派政党主导的新的政治形式强加给伊拉克人民，而作为前政府主要力量的逊尼派被彻底妖魔化、边缘化。其结果是在伊拉克建立了一个分裂、不稳定、充斥着族群歧视和争权夺利、腐败低效的政治体制。

第二，伊拉克族群配额制和政党体制均发生变化。其主要表现在：其一，选举制度从伊拉克作为一个单一选区的比例代表制演变为设立多个选区的不可转移单票制，参选政党候选人从“封闭名单”演变为“开放名单”和个人候选人。2004 年，联军临时权力机构颁布了一部选举法，把伊拉克全国作为一个单一选区，采取“封闭名单”的方式（即政党提交候选人名单，选民无权挑选）开展竞选提名，即单一选区比例代表制，<sup>④</sup> 这是在什叶派领袖西斯塔尼坚持下得到联合国认可的。在 2005 年 12 月举行的战后第一届正式议会选举中，新选举法规定 18 个省各自设立选区，各省根据人口分配席位，每 10 万选民 1 个席位，各省总计拥有 230 个席位，另有 45 席分配给在全国范围内获得较多选票但在任一省份都不足以赢得席位的政党，并奖励得票率最高的政党。<sup>⑤</sup> 在 2009 年的省级议会选举中，各政党首次提供开放名单，允许选民选择候选人。同年年底，议会通过新选举法，正式实行开放名单，独立选举人可以参选，议员人数增加到 325 人。<sup>⑥</sup> 2013 年 11 月，伊拉克通过的《选举

① Toby Dodge, “The Failure of Peacebuilding in Iraq: the Role of Consociationalism and Political Settlements”, p. 470.

② Mohammed Ihsan, “Transitional Justice in Iraq After 2003”, in Jacob Eriksson & Ahmed Khaleel eds., *Iraq After ISIS: The Challenges of Post – War Recovery*, p. 32.

③ Harith Hasan, “Beyond Security: Stabilization, Governance, and Socioeconomic Challenges in Iraq”, p. 3.

④ Marinos Diamantidis, “The 2005 Iraqi Elections and Law: A Positivist Tale”, pp. 33, 35.

⑤ Phebe Marr with Ibrahim Al – Marashi, *The Modern History of Iraq*, p. 234.

⑥ 马学清：《伊拉克战争后伊拉克政党政治的重建及发展》，载《政党世界》2014 年第 3 期，第 73 页。

法修订案》把议会席位增加到 328 个。2019 年 12 月议会通过了新的选举法。该法案把比例代表制改为不可转移单票制 (SNTV)，其目的是增加地方的代表性；候选人不再以政党名义，而全部以个人名义参选，首次允许独立候选人参选；候选人必须是所在选区的居民或本地人；伊拉克 18 个省被划分为 83 个选区。选区的竞争将迫使许多政党领袖放弃议会选举，至少它们参选的人数将下降。但民众改革选举制的呼吁并没有被吸纳，从新的选举制中获益的是部落领袖和在地方上有强大影响的政党，如“萨德尔运动”。<sup>①</sup>

其二，参加选举的政党从什叶派和库尔德政党独占鳌头演变为包括逊尼派在内的三大族群政党同台竞争。而且，各政党为增加得票率纷纷组建政党联盟；主要政党得票率逐年下降，族群内部的政治力量日趋分散，各联盟的组成随大选到来不断变化，甚至在竞选结束后建立专门组阁的联盟。比例代表制打破了地域界限，有助于产生小党。在实际操作中，为避免小党林立、分散选票，主要党派结成了竞选联盟，而选民的投票高度绑定族群政党，从而使选举结果有利于大党，尤其是什叶派政党。例如，伊革委基于在 2009 年的省级议会选举中得票率大幅下降，以及政府出台新选举规定的情势，不得不与新兴党派组成竞选联盟。参加 2010 年 3 月国民议会选举的联盟有阿拉维领导的“伊拉克名单”、马利基领导的“法制国家联盟”、什叶派领袖哈基姆领导的“伊拉克国家联盟”、库尔德斯坦联盟。在 2014 年 4 月的国民议会选举中，什叶派政党组成 3 个联盟，两大库尔德政党第一次各自选举，逊尼派也分裂为若干组织。大选结果表明，以族群配额为基础的伊拉克政治体制已总体固化，同时最初的什叶派和库尔德四大政党逐步被削弱，被迫与新兴党派开展竞争。2018 年伊拉克议会选举则是在战胜“伊斯兰国”的背景下举行的。其结果是：传统政党明显衰落，萨德尔领导的“行走者联盟”排名第一，新兴党派如“萨德尔运动”、法塔赫联盟和库尔德党派“变革”运动崛起，但其议会份额较低，反映出伊拉克总体的政治碎片化加剧。而民众对大选态度冷漠，参选率从 2005 年 12 月的 79.6% 持续下降到 2018 年的 44.5%。<sup>②</sup> 在 2019 年的抗议运动中，民众提出废除配额制的要求，呼吁对武器进行监管，

<sup>①</sup> Omar al - Jaffal, “Iraq’s New Electoral Law: Old Powers Adapting to Change”, 12 January 2021, <https://www.arab-reform.net/publication/iraq-elections>, 2023-03-15.

<sup>②</sup> Toby Dodge, “The Failure of Peacebuilding in Iraq: The Role of Consociationalism and Political Settlements”, p. 471.

并追究那些依靠非法方式影响选民的人的责任。在 2021 年 10 月举行的大选中，“萨德尔运动”赢得最多议席，而以巴德尔组织为主组建的法塔赫联盟因镇压抗议运动其得票率大幅度下降。尽管选举制度的变动较大，但现有政党继续把控着竞选格局，而且一些党派的得票率还有上升，不过总体的碎片化格局依旧。

其三，在“去复兴党化”背景下形成和延续政党的“国中之国”地位。美国依据其在二战后对德、日进行“民主改造”的经历，<sup>①</sup> 在伊拉克推出复兴党化政策。在政治领域，2003～2004 年，联军临时权力机构发布了 100 项命令、17 项备忘录、12 项条例和 12 项公共命令，<sup>②</sup> 其中第二号命令解散了复兴党的所有实体、政党机构、金融机构、领导人和领导职位。<sup>③</sup> 2004 年，联军临时权力机构颁布了《政党与实体法》，但正式的《政党法》（第 36 号）直到 2015 年才颁布实施，其中规定，“政党或政治组织应以不违反《宪法》规定的方式建立在公民身份的基础上，政党或政治机构不应建立在种族主义、恐怖主义、赎罪或教派、族裔或民族狂热的基础上。”“政党的成立及其工作不应采取军事或准军事组织的形式，也不应与任何武装部队有联系”。此外，《政党法》禁止政党为盈利而交易，但同时承认政党有投资权，条件是投资行为透明并接受主管监管机构的检查。<sup>④</sup> 如前所述，伊拉克政党恰好就是建立在“教派、族裔”的基础之上，同时拥有自己的民兵组织、投资机构、媒体、职业介绍所甚至地方政府，几乎成为“国中之国”。而且，封闭的竞选名单使竞选人与选民脱钩。在竞选过程中，几乎没有任何深入、充分的政策辩论，各党派或政党联盟基本上都只有口号而无纲领，有目标而无落实，使选民无从挑选。

综上，由于伊拉克政治重建的实际大权完全由美国控制，临时宪法的起

---

① 有关对伊开战前后美国政府和流亡的伊拉克反对派对当年美国在德国推进去纳粹化经验的借鉴，See Shamiran Mako, “Subverting Peace: The Origins and Legacies of de-Ba’athification in Iraq”, p. 481; 有关德、日与伊拉克重建的区别，See Andrew Arato, *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*, pp. 32-36.

② Shamiran Mako, “Subverting Peace: The Origins and Legacies of de-Ba’athification in Iraq”, p. 476.

③ 有关联军临时权力机构颁布的主要法令，See “Coalition Provisional Authority”, Campaign Against Sanctions on Iraq, 18 February 2004, <http://www.casi.org.uk/info/cpa.html>, 2023-01-09.

④ “Law of Political Parties in Iraq: Proposals for Amendment”, Rawabet Center for Research and Strategic Studies, February 24, 2019, <https://rawabetcenter.com/en/?p=6954>, 2023-01-09.

草班子未经伊拉克立法机构选举而缺乏合法性，且整个拟议过程受到库尔德、什叶派政党及美国专家的操控，由此伊拉克战后的民族国家构建在政治领域存在先天缺陷。<sup>①</sup> 伊拉克从一个威权的总统制、单一制国家演变为议会制、联邦制的民主国家，但它的民主是以族群分权为基础的，呈现出“黎巴嫩化”特征，具有明显的脆弱性。

### 三 经济领域的民族国家构建

伊拉克在经济领域的新一轮民族国家构建同样呈现出中央与地方分裂和新自由主义主导的影响。作为产油国的伊拉克，具备开发油气资源、从而巩固国家财政地位的先天优势，但这一优势受到政府管理效率和党派纷争等多重因素的制约。不过，在政府努力下，近年来伊拉克经济恢复的势头明显，表现在经济增长、人均收入、国际收支等宏观指标的改善等方面。

#### （一）恢复石油生产以抑制统一市场的分裂

库区的自治意味着它已成为一个独立运行的经济体，这在石油开发上表现得最为突出。伊拉克拥有世界第五大已探明石油储量，大部分位于该国南部，少量位于库区所在的北部。复兴党时代的石油资源国有化和油价上涨态势加强了政府财政能力，国民经济迅速发展，而政府也对整个经济体系实行全面的控制。丰富的石油资源为政府推动现代化、供养一支庞大的官僚队伍和军队、以社会福利换取各族民众的支持奠定了坚实基础。之后，长期的国际制裁使伊拉克出现石油工业（尤其是中部和南部）技术落后、设备老化、外来投资匮乏、电力短缺及法律缺失等问题。

2005年宪法为重建时期的伊拉克油气资源的开发利用奠定了法律基础。它规定石油和天然气属于伊拉克各地区和省份的所有人民；联邦政府与生产省份和地区政府一道，负责管理从现有油田开采的石油和天然气，且按照全国各地人口分布的比例公平分配收入；联邦政府与油气产地和有关省份的政府应共同制定相关战略与政策，采用先进技术和以鼓励投资的方式开发油气资源；迫切需要颁布一项法律来管理油气部门。但联邦政府与库区政府对宪

---

<sup>①</sup> Andrew Arato, *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*, chapters 4 and 5.

法的解释不同，后者辩称有关条款不包括“新”油气田，但联邦政府宣称“现有”和“新”油田均在其控制下，涉及合同签订、收入提取和分配等内容。事实上，库区政府与 3 家外国石油公司签订了开发库区新油田的协议。联邦石油部部长就此指出：石油部对库区政府签署的石油投资合同“不承担义务”，而“任何新的能源合同都应该等到伊拉克制定新的碳氢化合物法之后再签订”。<sup>①</sup> 此后，联邦政府与库区政府就起草石油法进行了谈判，后者坚持要求保留对石油生产合同的最终批准权，并且国家的石油收入应当存入一个账户，自动分配到专用于各省或地区的子账户中。

在与外国公司签订生产合同的同时，库区政府利用伊拉克通往土耳其的输油管道出口石油。2007 年，库区政府自行颁布了区域石油法，同时对联邦政府拟议的石油法予以质疑，而联邦政府则宣布禁止任何在北方有合同的国际公司竞标南方利润更高的油田。<sup>②</sup> 11 月，库区政府开始自行与外国公司签订“产品分成协议”。另则，2007 年 2 月，伊拉克内阁批准了初步的石油和天然气法草案，并于 4 月进行了修订。但由于各方对法律草案条款的分歧，该草案从未颁布。2011 年，石油和天然气法修订草案再次提交内阁，但依然石沉大海。<sup>③</sup> 同时，2008 年以后，政府面向外国公司启动了多轮勘探开发招标，通过技术服务合同等方式开展油气合作，石油生产开始恢复。新冠肺炎疫情暴发前，伊拉克原油日产量达 460 万桶。<sup>④</sup>

## （二）推进经济的市场化

2003 年 2 月，美国政府一份文件提出在伊拉克实施为期四年的经济私有化计划，并制定重建银行和税收部门及发行新货币的具体措施。<sup>⑤</sup> 2003 年 9 月，联军临时权力机构出台了一系列法律，引入跨国公司，将公司税从近

---

① Amjed Rasheed, “The Kurdish Cause in Iraq: From the Second Republic to the Fall of Kirkuk (2003 – 2018)”, p. 58.

② Phebe Marr with Ibrahim Al – Marashi, *The Modern History of Iraq*, pp. 246, 249.

③ 有关石油法制定的曲折细节，See Vinson & Elkins LLP, “In a nutshell: Oil and Gas Law in Iraq”, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=cbb05127-fbd4-4441-89e9-ce31d23ddb63>, 2023 – 02 – 16; Ahmed Mousa Jiyad, “The Federal Oil and Gas Law in Iraq: A Sudden Alarming Move that Calls for Caution and Readiness to Encounter”, 14 March 2021, <https://www.iraq-businessnews.com/wp-content/uploads/2021/03/FOGL-IBN-March-2021-b.pdf>, 2023 – 01 – 23.

④ “The World Bank in Iraq”, <https://www.worldbank.org/en/country/iraq/overview>, 2023 – 01 – 02.

⑤ 汪波著：《美国中东战略下的伊拉克战争与重建》，第 222 页。

40% 降至 15%；允许外国公司拥有 100% 的伊拉克资产，并完全免除与联军临时权力机构合作的公司的税收。外国公司特别是石油公司，有权获得有效期为 40 年的租约或合同，而外国银行也享有同样的条件。<sup>①</sup> 尽管如此，产油国的发展模式意味着国家从石油开发和出口中可以获得巨额收入，从而使政府（包括库区政府）继续在制定经济计划、金融财政政策、进出口、生产资料和消费品补贴等方面发挥重大作用，政府偏向各政党关系企业的政策以及腐败、低下的政府效率和与命令经济相结合的传统意识，使得这一情况更加突出。而政府通过各种合法、非法（裙带关系）途径对经济的强大影响导致伊拉克对私人资本和外资缺乏吸引力。根据世界银行公布的 2017 年各国营商环境指数，伊拉克在 190 个经济体中排名仅为 165 位。<sup>②</sup>

### （三）实行货币制度的变革

伊拉克第纳尔是伊拉克法定货币，1959 年开始与英镑脱钩，与美元挂钩，但仍维持高币值平价汇率制。<sup>③</sup> 1990 年海湾战争爆发后，由于西方的经济封锁和制裁，伊拉克失去了德拉鲁（De La Rue）印钞厂的高质量纸币供应，开始自行印制新版第纳尔纸币，但旧币仍在伊拉克北部库尔德地区流通。<sup>④</sup> 新旧币在币值、稳定性等方面差异巨大，一般将 1990 年以前的纸币称为“瑞士第纳尔”，此后的则被称为“萨达姆第纳尔”，前者是因为德拉鲁印钞厂使用了瑞士制造的印版，后者则是由于印制了萨达姆肖像。<sup>⑤</sup>

2003 年后，为整顿因长期制裁、通货膨胀和两种货币并行流通造成的货币市场混乱，同时消除旧政权的影响，临管会决定发行新版货币。它在面值上沿袭旧的大面额机制，2003 年发行了 50、250、1 000、5 000、10 000 和 25 000 六种面额的第纳尔，2004 年和 2015 年又先后新增了 500 第纳尔和 50 000 第纳

---

① Zahra Ali, "From Recognition to Redistribution? Protest Movements in Iraq in the Age of 'New Civil Society'", p. 530.

② World Bank Group, *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*, Washington, DC: World Bank, 2016, p. 214, <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25191>, 2023-01-10.

③ Adam, "History of the Iraqi Dinar - Pre and Post Saddam Hussein", *Treasury Vault*, 21 May 2018, <https://treasuryvault.com/currency-resources/history-of-the-iraqi-dinar-pre-and-post-saddam-hussein>, 2023-03-06.

④ Central Bank of Iraq, "Iraqi Currency Formation", <https://cbi.iq/page/85>, 2023-03-06.

⑤ Mervyn King, "The Institutions of Monetary Policy", *The Ely Lecture 2004*, 12 January 2004, <https://www.bankofengland.co.uk/-/media/boe/files/speech/2004/the-institutions-of-monetary-policy.pdf?la=en&hash=62E9426E30AECF54E8118145F729AAEC73CF1FB3>, 2023-03-07.

尔两种面额，而 50 第纳尔面额于 2015 年停止流通；在设计上则仿照瑞士第纳尔，抹去了萨达姆的肖像。伊拉克相关部门后来也对部分不同面额的第纳尔进行了改版，即 2013 年版。<sup>①</sup> 在汇率上，伊拉克采取介于市场汇率和购买力平价汇率之间的官方汇率，首先是按票面价值和 1:0.0067 的比率分别兑换和取代了市场上流通的萨达姆第纳尔和瑞士第纳尔现钞。货币改革提振了新版第纳尔的国际汇率，且总体趋于稳定，从而改善了伊拉克的金融环境，为其战后重建和经济发展奠定了基础。但改革并未消除通胀和贬值的趋势，而且第纳尔还卷入了资本投机和外汇欺诈的风波。<sup>②</sup> 总的来看，货币改革深受美国新自由主义支配下市场经济原则的影响。

#### （四）改善遭受严重破坏的基础设施

多年的国际制裁和战乱对伊拉克的基础设施造成了严重破坏。根据《纽约时报》的数据，2003 年后大部分伊拉克城市日均供电时长只有约 5 小时。到 2010 年，该国国内的发电能力已经比伊战前增长了 50%，但即使加上进口的电能，也只能满足全国约 62% 人口的用电需求。<sup>③</sup> 此外，伊拉克清洁水和卫生设施的供应情况十分糟糕，火车线路大部分遭损毁，公路路况较差。为了解决电力短缺问题，伊拉克政府采取了从伊朗和土耳其进口电力和增加发电能力等多种措施。2019 年，伊拉克的发电量达到 18 千兆瓦。<sup>④</sup>

## 四 社会与文化领域的民族国家构建

与政治领域类似，伊拉克在社会与文化领域的新一轮民族国家构建也是多重力量推动的。其中既有中央政府，也有地方政府、宗教势力，从而揭示出一种复杂的博弈格局和发展趋势。

#### （一）部落社会影响力的部分恢复

在复兴党时期，萨达姆在军队、共和国卫队和安全部门中安插自己的部

<sup>①</sup> Central Bank of Iraq, "Circulated Banknotes", <https://cbi.iq/page/89>, 2023-03-06.

<sup>②</sup> John Jagerson, *The Iraqi Dinar Scam: Why Buying the Dinar is for Dummies*, Learning Markets, 2012.

<sup>③</sup> 《伊拉克重建：一场并不失败的“战争”》，载网易新闻：<http://news.163.com/special/exitingiraq>, 2023-01-21.

<sup>④</sup> Sujata Ashwarya, "Iraq's Power Sector: Problems and Prospects", <https://gjia.georgetown.edu/2020/01/13/iraqs-power-sector-problems-and-prospects>, 2023-01-12.

落即阿尔布·纳西尔部落的成员。同时，两伊战争、海湾战争以及复兴社会主义的衰落使部落的影响有所恢复，如南方部落参与了1991年的什叶派起义，而逊尼派部落则帮助政府维持乡村的社会秩序；<sup>①</sup> 逊尼派和什叶派部落均获准用习惯法解决争端。<sup>②</sup>

随着复兴党政权的终结，部落的作用进一步扩大。部落对占领当局和伊拉克新政权的态度则因其教派属性有所不同。事实上，美国的入侵得到了伊拉克西部一些逊尼派部落的支持，但双方的关系因为美军战机对部落成员的误炸而终止。在反美的发源地安巴尔省，当地的逊尼派部落成员参与了这一运动，它们根据各自的领地设置作战区域和检查站，类似做法也扩大到其他逊尼派人员所在省份。然而，“基地”组织滥杀无辜、对穆斯林的生活实施严酷的规定及对部落走私活动的破坏激起了各地民众和部落的强烈反对。2006年9月，拉马迪的阿尔布·里沙部族首领开始招募族人打击“基地”组织，并成立了安巴尔“觉醒”委员会，到2007年春已有41个以上的氏族和部落加入，开始努力把“基地”组织赶出安巴尔省。<sup>③</sup> “觉醒”委员会成立了“伊拉克之子”民兵组织，鼓励部落成员加入当地警察，其活动扩大到巴格达和其他一些省份，并与美军合作打击“基地”组织。

另有一些部落成为各自教派政党扩大影响的工具，或试图参与新政权的建设。在美军占领伊拉克之后的混乱中，与号召党有联系的一些什叶派部落接管了纳西里耶市的部分地区，而萨德尔派在阿玛拉和纳西里耶较贫穷的部落中也有强大的影响力。在2005年1月的过渡国民议会选举中，什叶派和逊尼派各有一个部落党派参选。其中的什叶派部落党派要求收回在1958年土改中被没收的部落土地，并恢复部落法，结果选举惨败。不过，部落及其代表在省议会里十分活跃。2009年，“觉醒”运动成立了一个政党参与安巴尔省议会选举，并获得胜选。<sup>④</sup> 同时，马利基政府为巩固什叶派政府的社会基础，违背了向“伊拉克之子”提供经费及将其成员融入军队的承诺，同时将巴士拉地区的一些部落并入国防军，在南方成立自己的部落委员会，并在省级选举

① [以色列] 乌兹·拉比主编：《变化的中东部落与国家》，王方、王铁铮译，社会科学文献出版社，2020年版，第225~228页。

② Katherine Blue Carroll, “Tribal Law and Reconciliation in the New Iraq”, p. 18.

③ Phebe Marr with Ibrahim Al-Marashi, *The Modern History of Iraq*, p. 242.

④ [以色列] 乌兹·拉比主编：《变化的中东部落与国家》，第230页。该书把“觉醒”运动译为“复兴运动”。

前向部落提供福利、就业机会和地方发展项目。<sup>①</sup>

部落在打击“伊斯兰国”的斗争中也发挥了重要作用。2014 年 7 月初，伊拉克 6 个逊尼派省份的部落长老出席了在库区首府埃尔比勒召开的会议，南方的什叶派部落领袖也收到了邀请。会议宣布成立“伊拉克革命部落委员会”，并动员其下辖的民兵武装开展军事行动。“伊拉克安全部队、什叶派主导的大众动员力量、逊尼派部落和库尔德人之间的军事合作在伊拉克是前所未有的。”<sup>②</sup>

此外，主张和平解决矛盾的部落文化在伊拉克激烈的教派冲突中也发挥了有益作用。2008~2009 年，官僚作风和腐败使普通人难以接近法院，而巴格达的部落酋长成为逊尼派和什叶派调解冲突的最佳人选，尽管这些酋长也是逊尼派。<sup>③</sup>

## （二）宗教影响力的起伏

早在海湾战争结束后，受到削弱的萨达姆政权就开始放松对宗教的控制，如政府于 1993 年发起了一场“伊斯兰信仰运动”，鼓励复兴党人学习《古兰经》，以争取萨拉菲主义观念日益浓厚的逊尼派青年。<sup>④</sup> 在联军占领后，官方的限制不复存在，但三大族群对宗教的态度各有不同。同时，伊拉克国内普遍存在的社会动荡、经济凋敝、政府职能缺失为宗教机构发挥作用创造了有利条件，尤其是在什叶派社会中影响巨大的纳杰夫宗教领袖、大阿亚图拉西斯塔尼。他在 2003 年后利用自己相对中立的地位在立场冲突的什叶派各政党间进行调解，在国家面临危机时多次有分寸地干预政治：2003 年 6 月督促美国尽快移交主权；2004 年 6 月呼吁由民众直接投票产生制宪议会、提交正式的宪法草案进行全民公决；2006 年呼吁教派和解；2014 年 6 月呼吁民众武装抵抗“伊斯兰国”及总理马利基下台，发布征召打击“伊斯兰国”的民兵募兵令等。<sup>⑤</sup> 此外，西斯塔尼还试图在伊拉克全面推进什叶派的复兴：一方面，向政府争取什叶派的自主权。最终，宪法和法律肯定了纳杰夫宗教机构的自我管理权，包括确立什叶派信仰和“圣城”的地位、赢得财务自主权、赢得

① Phebe Marr with Ibrahim Al-Marashi, *The Modern History of Iraq*, pp. 208, 256.

② Hayder al-Khoei, “Al-Hashd al-Sha‘bi: Iraq’s Double-Edged Sword”, in Jacob Eriksson & Ahmed Khaleel eds., *Iraq After ISIS: The Challenges of Post-War Recovery*, p. 100.

③ Katherine Blue Carroll, “Tribal Law and Reconciliation in the New Iraq”, pp. 28-29.

④ Ahmed Khaleel, “The Future of the Iraqi Sunni Arabs”, p. 41.

⑤ 赵建明：《西斯塔尼的什叶派构想及其对伊拉克国家构建的影响》，载《当代世界与社会主义》2021 年第 4 期，第 125 页和第 126 页。

宗教事务自主权等内容。另一方面，他着手恢复以纳杰夫为中心的宗教体系，包括复兴以纳杰夫学院为中心的宗教教育体系、在有海外伊拉克什叶派分布的国家设立宗教代表和办公室管理有关事务、在各地建立清真寺、基金会及医院、学校、图书馆、天文台等公益机构、以朝觐和投资拉动什叶派圣城的经济、招募民兵和志愿者保卫圣陵。<sup>①</sup> 总之，以西斯塔尼为代表的什叶派宗教人士体现出某种宗教民族主义的倾向，试图利用 2005 年宪法中有关伊斯兰教作为立法基本来源的规定及其他措施重塑战后伊拉克的政治和社会生态。

重建时期影响伊拉克社会、政治的另一种势力是以“基地”组织和“伊斯兰国”为代表的逊尼派宗教极端组织，它们极力笼络逊尼派民众，通过各种暴力手段打击什叶派和基督教徒、雅兹迪人等少数民族群，对各种文化和考古遗迹进行疯狂的劫掠和破坏，以此摧毁伊拉克的国家认同。

2003 年后伊拉克社会的宗教复兴不仅仅表现在阿拉伯人分布的中部和南部，而且出现在库尔德人聚居的北部。在库区，经济繁荣的表象之下是多年执政的两大政党高官和关系户的政治高压、腐败和奢侈生活，这些激起了库尔德青年人的不满。成立于 1978 年 11 月的伊拉克库尔德斯坦伊斯兰运动与新组建的库尔德斯坦伊斯兰集团联合挑战两大政党的权威，后者在 2009 年大选中的得票率明显下降。<sup>②</sup>

必须指出，2003 年以来伊拉克国内频繁发生的暴力活动，包括教派内战和“基地”组织及“伊斯兰国”对非穆斯林的虐待、迫害，在伊拉克引发了大规模的人口流动，从而对原有的族群平衡产生了深远影响。在伊拉克国内流亡的难民中，有 46% 的人进入了库区，导致当地人口的数量增加了 28%。<sup>③</sup> 显然，上述情况势必对伊拉克政治产生影响。不过，近年来宗教的影响开始下降，选民对执政的什叶派政党的无能感到不满，认为“是伊斯兰政治精英、宗派主义和腐败导致了该国的社会和政治危机。”“宗教保守主义、宗教和保守派民兵手中的暴力、‘伊斯兰国’的崛起及其对摩苏尔的入侵等经历的融合，造成了青年人对宗教及其机构的排斥。”<sup>④</sup>

① 赵建明：《西斯塔尼的什叶派构想及其对伊拉克国家构建的影响》，第 125 ~ 126 页。

② Phebe Marr with Ibrahim Al-Marashi, *The Modern History of Iraq*, pp. 264 - 265.

③ Ibid., pp. 324 - 325.

④ Zahra Ali, "From Recognition to Redistribution? Protest Movements in Iraq in the Age of 'New Civil Society'", p. 538.

### （三）中央政府和库区政府教育改革的不同趋势

教育作为为国民经济培养人力资源、塑造公民价值观的部门，对民族国家构建具有重要意义。然而，2003年以后伊拉克国内局势的动荡使海湾危机以来即遭受打击的该国教育形势更加严峻。伊拉克80%的教育机构被毁，文盲率再次上升至60%，全日制学生入学率下降到55%，15岁至24岁年龄段的青年人中只有74%的人具有读写能力。而且，政府不再免费发放教材和文具，动荡的安全形势也使得学生进出学校和教师的人身安全成为问题。<sup>①</sup>

教育领域的变化同时表现在教学内容方面。联军临时权力机构在文化领域的去复兴党化包括取缔复兴党时期各级学校所有涉及历史、政治的教科书，同时重新起草了教科书，省略了伊拉克历史的一些时期（如美国外交政策的插曲）和对萨达姆言辞的引用。<sup>②</sup>由于2003年后伊拉克政府对政治体系进行了根本变革，教育体系的变革也随之展开，在价值观方面为民主政治做铺垫，致力于在多元化的伊拉克社会中塑造新的、统一的国家认同。由此，政府删除了与复兴党意识形态及其政权相关的课程。2005年，伊拉克教育部进一步修订了课程，将公民教育纳入其中。2010年和2012年，政府把公民课程的名称从“国民教育”改为“国民和社会教育”。<sup>③</sup>教育部要求五至九年级的学生每周要花费45分钟学习该科目，主要涉及民主概念及其实践；其中，七年级的国民教育和社会教育教科书有3/4的内容涉及民主制度，九年级的有关课程包括讨论伊拉克新宪法以及政府行政、立法和司法部门的职能等内容。此外，该教材还引用了《古兰经》的许多经文和圣训以支持其论点。<sup>④</sup>伊拉克的教科书赞同《世界人权宣言》，并对其中一些条款进行了解释，同时还讨论了关于妇女和儿童权利的国际条约和公约，支持信仰自由，并论及伊斯兰教的人权。此外，美国国务院人权署资助国际人权法研究所（IHRLI）对伊拉克大学法学教育的重建提供了援助并进行了改革。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> Jinan Hatem Issa and Hazri Jamil, "Overview of the Education System in Contemporary Iraq", *European Journal of Social Sciences*, Vol. 14, No. 3, 2010, p. 363.

<sup>②</sup> Ruba Ali Al-Hassani, "Storytelling: Restorative Approaches to Post-2003 Iraq Peacebuilding", *Journal of Intervention and Statebuilding*, Vol. 15, No. 4, 2021, p. 520.

<sup>③</sup> Beston Husen Arif, "The Role of Citizenship Education in Developing Democracy in Iraq", p. 157.

<sup>④</sup> Muhammad Faour, "A Review of Citizenship Education in Arab Nations", p. 10.

<sup>⑤</sup> 何勤华总主编：《法律文明史》第12卷；杨翠柏、夏秀渊等著：《近代亚非拉地区法（上卷，亚洲法分册）》，商务印书馆，2017年版，第795页。

伊拉克政府在改革学校的教学内容方面下了很大功夫，但长期战乱导致大批青少年辍学、教育基础设施的缺乏、腐败导致教育投资的低效率、满堂灌的教学方法、与教材提倡的价值观相反的社会现实等问题，使教育成效大打折扣。尽管如此，民主观念已进入民众意识中。根据无党派机构“阿拉伯晴雨表”（Arab Barometer）2018年12月至2019年1月的舆情调研结果，大多数受访者（75%）认为现行民主尽管有缺陷，但优于其他形式，其中只有23%的受访者表示本国存在民主。<sup>①</sup>

库区教改情况则差别明显。早在1991年，库区政府就开始了教育改革，2003年以后进一步加速，其内容体现了当局巩固自治的意图。学校以库尔德语授课，英语为第二语言，少数教授阿拉伯语的学校专门为来自中部和南部的阿拉伯难民子弟开设，因此库区的青年人不会说阿拉伯语，也不认为自己是伊拉克人。<sup>②</sup> 2013~2014年库区公立学校五至八年级的历史教材指出，库尔德斯坦没有定义和明确的边界，该地区在古代是一个从扎格罗斯山脉延伸到美索不达米亚东北部的大国家，其边界在伊斯兰时代延伸到阿塞拜疆和亚美尼亚。另外，历史教材忽略了非穆斯林群体，如七年级的教科书没有提到雅兹迪人。教育部官员接受采访时回应说，雅兹迪人未被提及是因为他们被视作库尔德人。历史教材还点明，库尔德人在历史上一直为自决以及文化和民主权利而战，并暗示伊拉克、伊朗、土耳其和叙利亚四国的政府拒绝和平应对库尔德人问题，而是使用暴力来消灭他们。<sup>③</sup>

## 五 结语

综上，2003年后新一轮的伊拉克民族国家构建有以下几点启示：

第一，从民族国家构建的动力来看，正如100多年前现代伊拉克国家的形成始于英国的占领和委任统治一样，2003年开始的新一轮民族国家构建始

---

① “Arab Barometer V. Iraq Country Report”, [https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABV\\_Iraq\\_Report\\_Public-Opinion\\_2019.pdf](https://www.arabbarometer.org/wp-content/uploads/ABV_Iraq_Report_Public-Opinion_2019.pdf), 2023-01-26.

② Marwan Darweish & Maamoon Abdulsamad Mohammed, “History Education in Schools in Iraqi Kurdistan: Representing Values of Peace and Violence”, *Journal of Peace Education*, 4 December 2017, <http://www.tandfonline.com/eprint/Qb7A7Fvg3f83DdBwSktF/full>, 2023-01-26.

③ Marwan Darweish & Maamoon Abdulsamad Mohammed, “History Education in Schools in Iraqi Kurdistan: Representing Values of Peace and Violence”.

于美国的入侵和占领。<sup>①</sup>当然，伊拉克国内的政治力量（20 世纪初的逊尼派哈希姆王室、大地主与 21 世纪初的什叶派、库尔德政党）成为民族国家构建的内源性动力。在美国、伊拉克政治力量的双重影响下，2003 年后伊拉克的国家体制形成了新自由主义和族群分权下的集权主义两大特征。新自由主义表现在美国对国家体制、少数族群、宗教、妇女和市场经济等问题上的态度上，美国经过与什叶派、库尔德政党的讨价还价，制定了伊拉克宪法及有关政策；集权主义则体现为什叶派政党的强势主导地位及其具体施政方面。伊拉克新的国家机器的运作经历了一个相当艰难曲折的发展过程。美国学者沙米兰·马柯和加拿大学者阿利斯泰尔·爱德华指出：“在美国领导的入侵和随后的占领试图使一个以持久威权著称的国家民主化近 20 年后，外国强加的政权更迭迎来了一个国内不稳定的时代，其特征是种族和社区高度分化、治理失败和社会经济发展滞后。过去十年的定义是冲突、不安全和重新出现的威权主义的普遍循环”。<sup>②</sup>但也要看到，美国对于库尔德政党过分追求自治的倾向和什叶派政党打压逊尼派的威权做派确实起到了一定遏制作用。

第二，2003 年后伊拉克的民族国家构建使 1921 年以来其现代国家加强中央集权的倾向出现了重大逆转。1921 年以来伊拉克现代国家发展的一个突出特点就是从政治、经济、社会、文化各个方面不断加强中央集权，尽管它是以逊尼派作为权力基础的。但 2003 年后的民族国家构建呈现出了完全不同的格局，因为美国入侵提供了一个千载难逢的历史机遇，使得遭受逊尼派长期压制的其他族群势力、宗教力量（什叶派）和社会组织（部落）的能量被彻底释放，<sup>③</sup>它们一方面共同合作对付失落的复兴党，另一方面又为争夺伊拉克的“权力、空间、资源和叙事”<sup>④</sup>展开了激烈的大博弈。其结果是，伊拉克建立了权力分散的“黎巴嫩式”的族群分权体系并成为中东第一个联邦制国

---

<sup>①</sup> 阿卜杜拉在他的书中对当年英国和现今美国占领伊拉克的异同进行了比较。参见 [美国] 塔比特·A. J. 阿卜杜拉著：《伊拉克史》，第 182~184 页。

<sup>②</sup> Shamiran Mako & Alistair D. Edgar, “Evaluating the Pitfalls of External Statebuilding in Post-2003 Iraq (2003-2021)”, p. 425.

<sup>③</sup> 事实上，从复兴党的国家模式向伊战后的国家模式的转变早在 2003 年前即已开始，尤其是 1991 年海湾战争结束后的库区自治、什叶派武装起义和西方设立的南北两个禁飞区的启动，到 2003 年已有 12 年。

<sup>④</sup> Harith Hasan Al-Qarawee, “Sectarian Relations and Socio-Political Conflict in Iraq”, *Analysis*, No. 200, September 2013, p. 2.

家，什叶派与库尔德人共享权力而排斥、打压逊尼派，其后续发展就是持续多年的教派屠杀和“伊斯兰国”的崛起。事实上，什叶派、库尔德人和逊尼派对伊拉克国家的认识存在区别。两大库尔德政党关注的核心议题是库区的自治，为此主张建立一个联邦制国家，而什叶派和逊尼派不同程度地赞成国家的统一（伊拉克主义）。什叶派的政治强人马利基总理强调某种程度的中央集权，但为此又竭力打压逊尼派而依赖什叶派政党和民兵，从而激起了逊尼派甚至库尔德人的强烈不满。这在一定程度上类似于过去的复兴党在意识形态上主张代表阿拉伯人整体利益的泛阿拉伯主义，而在实际政策上则强调伊拉克主义并依赖逊尼派，此种政治运作的矛盾性反映了第三世界民族国家构建中一个普遍性的悖论。除去上述三大族群之间的矛盾斗争，伊拉克重建期间存在的其他政治力量，如世俗的什叶派、库尔德伊斯兰党派和土库曼人、基督教社团也都有各自的政治主张，其中后三个派别均反对库区自治或将本族群的聚居区转变为库区。<sup>①</sup> 非但如此，来自周边国家，尤其是伊朗的影响使2003年后伊拉克的民族国家构建面临着更为复杂的局面。

第三，在伊拉克国家的发展呈现出“去中央集权化”趋势的同时，依然存在着国家认同和维护国家统一的意愿及实践，并且后一种趋势近年来的发展势头日益强劲。其具体表现在：其一，什叶派和逊尼派支持国家统一。西斯塔尼就对外表态说伊拉克不能由什叶派单独统治，并对2008年通过的新国旗予以认可，新国旗保留了与泛阿拉伯运动有关的红、白、黑三色条纹，但去掉了旧国旗上象征着埃及、叙利亚和伊拉克统一理想的三颗星。<sup>②</sup> 其二，库尔德人内部出现分化和公投的失败。贾拉勒·塔拉巴尼作为传统大家族出身的政治家曾担任临管会轮值主席（2003年11月）和两届总统（2006~2014年），而作为国家元首的任职经历使他对伊拉克保持统一有了新的认识。此外，信奉伊斯兰主义的库尔德新兴政党同样对分离主义缺乏兴趣。从库尔德政党的实践看，谋划多年而于2017年付诸实施的独立公投最终却无法兑现结果。其三，国民关注的议题开始从族群发展为国家治理，不论是什叶派还是库尔德人都是如此，而主流政党极力追求自身权力、在治理国家和地方上的无能、腐败日益引发反感，2011~2019年在全国各地先后爆发的五轮大规模

<sup>①</sup> 有关信仰基督教的亚述社团，参见黄民兴、张娟娟：《试析伊拉克亚述人的族群—国家认同问题》，载《世界民族》2022年第2期，第13~24页。

<sup>②</sup> Elisheva Machlis, “Shii – Kurd Relations in Post – 2003 Iraq: Visions of Nationalism”, p. 124.

抗议是最典型的例子。<sup>①</sup> 其四，近年来伊拉克政府在维护国家统一、加强中央集权方面取得了进一步的成绩。首先是伊拉克各派武装齐心协力粉碎了“伊斯兰国”妄图分裂伊拉克国土、建立极端主义政权的野心。其次是于 2018 年出任总统的巴哈姆·萨利赫执政后采取了一系列措施推动族群和解和政治体制发展，如与库区政府就财政分成和石油权益达成协议、全面整顿军备（包括切割民兵组织的非军事功能、推动什叶派的圣陵军整编到国防部）、立法补偿受“伊斯兰国”严重伤害的雅兹迪人和基督徒妇女等。<sup>②</sup>

第四，伊拉克形成了“黎巴嫩式”的族群分权体制。众所周知，黎巴嫩是当代中东第一个建立民主制度的阿拉伯国家，但其“民主”系教派分权民主，一种带有浓厚的传统中东社会特征、不成熟的民主制度。伊拉克新一轮民族国家构建中形成的国家体制在多个方面与黎巴嫩十分相似：依据教派、族群的人口普查比例划分国会议员的选举比例；规定国家主要领导人总统、总理和议长的教派、族群归属；政党为大家族领导下的全能式党派，具有明显的政治、经济、社会、军事功能，从而剥夺或削弱了国家应当拥有的种种职能，形成“弱国家，强社会”的国家—社会关系模式；均经历了激烈的族群内战；均受到周边国家和组织的干预，如叙利亚、巴解在黎巴嫩部署有军队。当然，两国也存在显著的差别，即伊拉克是联邦制，国家体量大大超过黎巴嫩，库区已经实现自治，内战更早爆发等。而且，黎巴嫩主要是宗教和教派问题，伊拉克还有族群（库尔德人）问题，因此伊拉克以“族群分权体制”命名更为合适。<sup>③</sup>

总之，在复杂的国内外因素影响下，2003 年以来伊拉克新一轮的民族国家构建进行得无比艰难曲折。幸运的是，无论是在民族国家构建的政治、经济，还是社会与文化领域，伊拉克都已经度过了最困难的时期，从而走向国家的逐步稳定和发展。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

① 史廪霏、罗林：《试论伊拉克周期性抗议运动的政治过程》，载《阿拉伯世界研究》2022 年第 1 期，第 61～62 页。

② 赵建明：《伊拉克政治重建评析》，载《现代国际关系》2021 年第 6 期，第 46～47 页。

③ 族群在民族学中的定义可以包括教派，因此本文根据行文的需要而灵活使用狭义和广义上的族群。