

从大选视角看当前伊拉克政治生态 演进与外部力量博弈*

魏 亮**

内容提要 议会大选是对阿巴迪政府四年工作的考核，也是对伊拉克政治格局变化的总结与洗牌。近年来，伊拉克政治出现三大集团内部斗争激化、发展和改革停滞、民怨和抗议加剧的新变化。同时，美国 and 伊朗的长期渗透和干涉与海湾阿拉伯国家的回归成为伊拉克面临的主要挑战。2018 年伊拉克大选和组阁正是在这种复杂的内外环境中完成的。相比前几任总理及其内阁，新总理马赫迪及其内阁的弱政府特征更明显。伊拉克和新政府都面临着严峻的考验甚至潜伏更大的危机。

关键词 大选 伊拉克 政治生态

政治力量的持续碎片化、重建与改革迟滞、民生诉求加剧是近几年伊拉克政坛的主要特征。在中东旧有格局瓦解的今天，伊拉克成为地区内外大国关注和角力的重要舞台，同时各方也维持着各取所需、斗而不破的平衡。

2018 年 5 月 12 日，伊拉克举行自 2005 年宪法颁行以来的第四次议会大选，也是阿巴迪总理宣布击败“伊斯兰国”后的首次议会选举。历经 5 个多月的角逐后，议长、总统和总理“三驾马车”相继到位，10 月 24 日新任总理阿迪勒·阿卜杜勒·马赫迪组建的内阁得到议会批准。此次大选和组阁正是在如此复杂的矛盾和干扰下进行的，与往届一样风波迭起，耗时长且斗争激烈，马赫迪被提名并完成组阁实属不易。

* 此文系中国社会科学院西亚非洲研究所创新项目“大国与中东关系研究”的阶段性成果。

** 魏亮，博士，中国社会科学院西亚非洲研究所助理研究员。

一 2018 年伊拉克大选与组阁

议会大选是伊拉克 4 年一次的政坛大事, 2018 年有超过 7000 名候选人代表 80 多个政党或政党集团竞选 329 个议席。实力雄厚的什叶派“风云人物”, 如时任总理阿巴迪、前总理马利基、巴德尔组织领导人哈迪·阿米里、穆克塔达·萨德尔以及阿穆尔·哈基米等均参加大选。选前各方对马利基、阿巴迪和萨德尔寄予厚望。

阿巴迪是时任总理, “他以最高总司令的身份成功主导打击‘伊斯兰国’的战争, 并在 9 月库尔德自治区大选中坚决采取强硬立场, 10 月又代表中央政府收复基尔库克, 为大选创造了有利条件”。^①这也是他给所属党团取名“胜利联盟”的原因。萨德尔的优势主要体现在三个方面。第一, 萨德尔和萨德尔家族^②在政坛和宗教界有深远的影响力, 他始终坚决反对外来侵略和占领, 同时拥有自己的准军事武装和像萨德尔城这样的牢固根据地。第二, 2003 年后伊拉克总理大多具有“流亡者”背景, 民众认为这些“海归”代表他国利益又各谋私利, 才导致国家 15 年的混乱和失序。萨德尔及其家族则是典型的“本土派”。第三, 萨德尔提出“反对外来干涉、平衡外部势力、推动机构改革、反对腐败和以非宗派主义方式建设国家”等竞选主张,^③直面国内外现实和主要矛盾。因此, 他既是立场始终如一的政

① Kirk H. Sowell, “Abadi’s Struggle to Maintain Campaign Narratives,” April 18, 2018, http://carnegieendowment.org/sada/76111?mkt_tok=eyJpIjoiWVdWak5tVmtZV1JqTnpRNCIsInQiOiJONFVKUDNGNXFBOFBpZE8waitQbDZXbkRYc1l5bjRoZ3c0WXPqZTlINTFUN1lmYks1VzRJVmdFb1RSeHdvNlJyZHN0ZTdKRXlmVlFmb1hreFpqdDJuWEpiVlVwUG91dndvUHQ5WllwaFR5b3VXemVTQkFFeURLWWdLbThSTIVSYj9.

② 萨德尔家族是著名的什叶派宗教权威家庭, 源自黎巴嫩, 是伊拉克九大宗教世家之一。萨德尔的父亲是大阿亚图拉穆罕默德·萨迪克·萨德尔, 20 世纪伊拉克教法权威之一。萨迪克·萨德尔是伊拉克达瓦党精神导师阿亚图拉穆罕默德·贝克尔·萨德尔的表兄。贝克尔·萨德尔是当代伊拉克伊斯兰复兴运动的旗手, 与伊朗精神领袖霍梅尼是志同道合的战友。贝克尔·萨德尔还是萨德尔的岳父。

③ Joost Hiltermann, “The Iraqi Elections: A Way Out of the Morass?” May 18, 2018, https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraqi/iraqi-elections-way-out-morass?utm_source=Sign+Up+to+Crisis+Group%27s+Email+Updates&utm_campaign=3b04598870-EMAIL_CAMPAIGN_2018_05_07&utm_medium=email&utm_term=0_1dab8c11ea-3b04598870-359311457.

坛“老人”，又是与其他候选人背景履历不同的大选“新人”。马利基曾于2006~2014年任伊拉克总理，他还长期担任第一大什叶派政党达瓦党的总书记，并在2009年组建“法治国家联盟”。多年流亡伊朗的马利基不仅得到伊朗的认可与有力支持，在伊拉克政坛尤其是什叶派内也根基深广。

大选中有39个党团获得伊拉克议会的席位。萨德尔的“行动者联盟”居第一位，收获54席；阿米里的“法塔赫联盟”次之，获得47席；阿巴迪的“胜利联盟”为42席；马利基的“法治国家联盟”与库尔德民主党各获25席。其他党派，如以阿拉维为首的世俗主义集团“国家联盟”获21席；哈基米的“国家智慧运动”获得19席；库尔德爱国联盟获得18席；库尔德的“葛兰运动”和“新生代运动”分获5席和4席。

大选结果公布后，组阁成为政治博弈的焦点。与往届选举相似，选后伊拉克再现计票风波和各党派在谋求第一大党团问题上的反复组合，大阿亚图拉西斯塔尼^①对未来领导人资质的声明也对新总理的推举造成巨大影响。

质疑大选计票是伊拉克的老问题。为避免出现上届选举后因计票准确性引发的激烈争斗，“由伊拉克选举委员会负责，伊拉克向韩国秘如公司购买电子投票设备与服务器并聘请40位专家赴伊维护和监管系统运行……这些设备自带电池，可在断电情况下持续运行12小时，在（国内）5.8万个投票站的设备中装有闪存驱动器，即时记录投票结果以便备份，并可与计票和排序设备的结果进行比较”^②。这是伊拉克第一次使用电子计票系统，耗资共计2.66亿美元。

电子计票系统的采用未能保证大选的顺利。5月18日，最高独立选举委员会公布大选结果，同时提出巴格达、安巴尔、萨拉赫丁、基尔库克和尼尼微5个省的103个计票点存在蓄意破坏和欺诈嫌疑。21日，多名议员

① 大阿亚图拉西斯塔尼，1930年出生于伊朗马什哈德，在库姆完成宗教初级教育后，于1951年前往纳杰夫求学，拜师于霍伊门下，1992年起继任去世的大阿亚图拉霍伊成为大阿亚图拉。西斯塔尼是当前伊拉克什叶派宗教界的领军人物，在全球什叶派中拥有崇高的地位和声望。

② Omar Sattar, “Electronic Vote Counting Sparks Controversy ahead of Iraqi Polls,” April 18, 2018, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/04/iraq-election-electronic-votes-counting.html?utm_campaign=20180419&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

提交提案,要求取消计票结果。第二天,6个库尔德小党联名提议,如果不取消库尔德自治区(以下简称“库区”)的计票结果,他们将联合抵制此次大选。前总理阿拉维领导的以逊尼派为主体的“国家联盟”、马利基的“法治国家联盟”、哈基米的“国家智慧运动”等都公开质疑或要求否决大选结果,质疑或否决大选结果的呼声响彻议会。6月6日,议会以172票的简单多数票通过修改了选举法并得到最高司法委员会批准,同意对选举中的问题省份重新计票。“原最高独立选举委员会委员由最高司法委员会任命的新法官代替。从议会修正案批准日起,手工计票期间独立选举委员会的成员禁止离境。”^①在各投票点中至少有5%的选票进行了人工计票,同时议会还取消海外选票和流离失所者的选票票数。8月19日,最高法院批准议会选举结果,重新计票使得“法塔赫联盟”在巴格达选区增加1个席位,共计48席,而“巴格达联盟”减少1个席位。其他党派席位没有变化。

各方高调推动重新计票的真实目的在于“获利”,而非“夺魁”。按照伊拉克现有法律,否决大选结果必须以修宪为前提,但是修宪会牵带出基尔库克归属、库区与中央财政分配等争执已久的敏感政治议题。因此,以修宪否决大选结果并不可行。另一选择是推动全面手工计票,但它会将组建新政府推迟到2019年,既扰乱政治进程和国家秩序,又削弱未来政府的公信力;最重要的是新当选党团的议会席位不会发生质变。因此,推动部分重新计票和推延判定选举结果最合适,它既给中小党派展示各自力量 and 影响力、瓜分权力的机会,也为组建第一大党团联盟的谈判与讨价还价赢取时间。

依照伊拉克的教派分权体制,总理一职为什叶派担任,由议会中获得多数席位的党团(至少拥有165席)提名总理并组建政府。实际上,主要政党之间的联盟谈判在大选开始前就已展开。阿巴迪的“胜利联盟”与“法塔赫联盟”在1月时曾宣布结盟,但联盟只维持了不到24小时。大选后,阿巴迪与萨德尔,马利基与阿米里,萨德尔与哈基姆等相继宣布结盟。由于最高法院拒绝裁定大选后议员改投他党的问题,导致议会无法判定是阿米里还是萨德尔的联盟拥有最多的席位,组阁陷入僵局。

① Bilal Wahab, “Recount Will Test the Integrity of Iraq’s Elections,” June 11, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/recount-will-test-the-integrity-of-iraqs-elections>.

大阿亚图拉西斯塔尼是伊拉克什叶派的最高宗教权威，一贯站在反对教派主义和民族歧视的立场，因而被国内逊尼派和少数族裔看作“伊拉克人”的代表。由于腐败、改革无望和多年的恐袭动荡，民众对大选持悲观态度，不少什叶派宗教人物也呼吁抵制大选。为此，西斯塔尼鼓励各族、各界积极投身大选，同时在4月13日的周五聚礼上，西斯塔尼的代表艾哈迈德·萨菲称纳杰夫的什叶派宗教界认为以前未能履行行政或执法职能的政治家不当当选。^①9月10日，西斯塔尼发表声明：“什叶派宗教界敬告各政党，它不会支持从过去几年执政的政界人士中选出的任何新总理，不管他是属于某个政党还是独立派。如果大选可以选出一位有能力、正直、有勇气、坚定的新人物，什叶派宗教界会与新总理就国家的最大利益进行沟通。否则，什叶派宗教界会抵制新政府和其官员。”^②

西斯塔尼的声明实际上否决了如阿巴迪、马利基、“法塔赫联盟”领导和前任交通部长阿米里、“大众动员力量”总指挥和国家安全委员会主席法利赫·法亚德等实力派政治家担任总理和进行组阁的资格。西斯塔尼的声明虽不具备法律效应，但反映了民众对伊拉克政治与政坛人物的普遍失望与不满，国内各派尤其是什叶派也不敢无视他的态度和立场。声明发表两天后，阿米里和萨德尔举行正式会谈，商谈组建联盟和新政府。此时，一方面是主要总理竞争者资格受宗教权威的限制；另一方面是各种尝试都无法组建超过165席的联盟。组阁的僵局只能通过萨德尔与阿米里的妥协来解决。最终，“阿卜杜勒·马赫迪成为什叶派两大集团的一致候选人，这两大集团一个由民粹主义教士穆克塔达·萨德尔和即将离任的总理海德尔·阿巴迪领导，另一个由伊朗支持的准军事领导人哈迪·阿米里和前总理努里·马利基领导”^③。

① Ali Mamouri, “Religious Disputes Escalate over Upcoming Iraqi Elections,” April 22, 2018, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/04/ira.html?utm_campaign=20180423&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

② Ali Mamouri, “Sistani Calls for Nominating New Faces for Next Prime Minister,” September 13, 2018, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/09/iraq-government-sistani-fatah-sadr-sairon.html?utm_campaign=20180914&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

③ Adel Abdul Mahdi, “Iraq’s New Consensus Prime Minister,” November 26, 2018, <https://fanack.com/iraq/faces/adel-abdul-mahdi/>.

什叶派政治家阿德尔·阿卜杜勒·马赫迪^①的当选既是伊拉克大选政治僵局的产物,也是各方对他的认可。他的政治观点包括:打击腐败和食利阶层、加强国家机构和中央的权力、反对分裂、限制非法民兵组织活动、减少部落和宗派主义影响^②,与萨德尔的政治思想一致。而他早年在法国时接受并宣传霍梅尼的思想,是伊拉克伊斯兰最高委员会的初始高级成员,因而是伊朗可接受的对象。美国对他评价甚高,早在2005年的《纽约时报》上就称:“他被美国看成很有吸引力的候选人。他与布什政府保持密切工作关系,谈判解决伊拉克债务问题……理性看待美国驻军。”^③美国驻伊拉克大使道格拉斯·希里曼迅速发表推文向马赫迪表示祝贺并称愿意与其政府加强合作。马赫迪深谙伊拉克政治,执政经验丰富,与外国和国际组织的工作交集为其赢得各方的认可和较高的声望。正是这样一位资历深厚、各方可以接纳又无意参政的“第三者”最终成为伊拉克政坛的“黑马”。作为总理最大的支持者,萨德尔称他不会向新内阁推荐人选,马赫迪享有自由组阁的权力。^④至此,2018年伊拉克大选尘埃落定。

二 伊拉克国内政治的变化与大选

议会大选和政府组阁是对上届政府四年工作的考核,也是对伊拉克政治格局变化的总结与洗牌。此次参选的主要党团和领导人都是伊拉克政坛的“老面孔”,但大选和组阁的结果却出乎各方意料。究其原因,认同危

① 阿德尔·阿卜杜勒·马赫迪出生于1942年,什叶派阿拉伯人,经济学家。1969年流亡法国,长期在法国智库中工作。他在临时政府时期任财政部部长,2005~2011年任伊拉克副总统,在阿巴迪政府中任石油部部长(2014~2016年)。2016年,马赫迪退出伊拉克伊斯兰最高委员会成为独立候选人,大选前他发表推文声明自己不参加大选。

② Kirk H. Sowell, "A Fractured Iraqi Cabinet," November 8, 2018, http://carnegieendowment.org/sada/77674?mkt_tok=eyJpIjoiWmpBMEltRmhOalUwTURnNSIsInQiOiJDNEFiRzVhYXC9rVWNVOEZJb1ZSU2h0MjJTNHhtdlplTlFmYWpVOVhSU1wTkx4Wlk4c09jV1NZNjZTRDQ2SkVFtRtdGhDVXhTRDZ2VW50UDJoTEkwNjNlQXQdVWnJDU2o3RlVYQitGNW9FRmpXSjlPMFJubFpYZXUzQXZGMFUxdnRGIn0%3D.

③ Adel Abdul Mahdi, "Iraq's New Consensus Prime Minister," November 26, 2018, <https://fanack.com/iraq/faces/adel-abdul-mahdi/>.

④ Mina Aldroubi, "Sadr Gives Iraq PM-designate Free Hand but Demands Deadline for Reforms," October 4, 2018, <https://www.thenational.ae/world/mena/sadr-gives-iraq-pm-designate-free-hand-but-demands-deadline-for-reforms-1.777204>.

机、宗教文化冲突两大矛盾与严酷的权力斗争深度割裂伊拉克社会和政治，教派矛盾和仇杀、极端和恐怖主义兴起、腐败和任人唯亲等成为国家与社会的“顽疾”。具体来看，影响大选的主要因素在于什叶派、逊尼派和库尔德人三大集团持续裂化和内部斗争公开化，同时国内民生和改革压力迫切，民怨和底层抗议也直接影响大选的进程和结果。

三大集团持续裂化和斗争公开化是近年来凸显的问题。2003年后，伊拉克国内权力斗争与平衡一直在什叶派、逊尼派和库尔德人三大集团中进行，维持着“一强两弱”的局面，并借由宪法得到制度保障。由于什叶派占人口多数和基本保持团结，它一直是伊拉克政局的“压舱石”。在历次议会大选中，尽管什叶派党团分分合合，但最终总能形成联盟掌握中央政权。目前，三大集团并立的基本格局未发生变化，但内部的分裂却在加剧。笔者认为三大集团内部的分裂导致此次议会内无法组建第一大联盟是伊拉克政治深层次危机和动荡的预警。

（一）什叶派力量的分裂

首先，什叶派内部对国家权力的角逐日益公开化。马利基在任期内独揽大权、任人唯亲、腐败丛生。继任的阿巴迪政府试图通过建立跨党派的专家政府来推进改革。2015年和2016年他两次启动改革议程，但因各方掣肘，收效甚微。2016年3月，7位部长辞职，其中3位出自“萨德尔运动”，2位出自“伊斯兰最高委员会”；4月30日，抗议民众占领议会大厦，并在“绿区”内的广场上静坐示威；8月和9月，国防部部长和财政部部长遭到议会罢免，以至于内阁中五大“实权部长”只剩下外长贾法里一人。阿巴迪政府时期，“伊拉克陷入什叶派内部角逐国家权力的斗争，一是前任总理马利基想要重新掌权；二是现任总理阿巴迪想要保住权力；三是教士萨德尔决心不让马利基重夺权力”^①。失败的改革进程显示出以马利基、阿巴迪、萨德尔为首的三大集团之间权力竞争难以调和，什叶派的内部争吵转变为公开斗争和对抗，潜在的政治默契转换为互不相让、毫不遮掩的零和博弈。

^① Renad Mansour and Faleh A. Jabar, “The Popular Mobilization Forces And Iraq’s Future,” April 28, 2017, <http://carnegie-mec.org/2017/04/28/popular-mobilization-forces-and-iraq-s-future-pub-68810>.

其次,什叶派政党和党团数量多,竞争激烈难以共融。例如此次参加议会选举的“胜利联盟”有29个政党,“法塔赫联盟”旗下有18个政党和准军事组织。临时政府总理伊亚德·阿拉维,过渡政府总理易卜拉欣·贾法里、马利基、阿巴迪,每一位前总理身后都有一个属于自己的政党。同出于达瓦党的马利基和阿巴迪更是斗争激烈。马利基不断对阿巴迪政府施压,2014年大选后他拒不搬出总理办公室,还多次在党内、什叶派阵营和议会中公开挑战阿巴迪,要求他辞职。此次两人坚持同时参加大选。按法律规定同一政党不能提名两位候选人,为此达瓦党被迫放弃以单一政党身份参选,党内成员分别加入不同的党团。9月22日,达瓦党举行党内高级会议,促使两人结盟并合力推举总理,希望借组阁之机挽回达瓦党的衰落局面,但最终失败告终。党派林立和大党内斗是当前伊拉克什叶派政党的主要特征。力量分散不但导致什叶派缺少凝聚力,而且使其掌握的中央政权无法形成有效的行政执行力。

再次,什叶派准军事力量内部分裂。2014年6月,“伊斯兰国”南下扩张,势如破竹,在西斯塔尼的跨教派教令号召下,“大众动员力量”正式成立。“自2015年3月15日至2017年8月3日,有超过2000名‘大众动员力量’士兵在反恐战中阵亡。”^①“伊拉克总统媒体办公室发表声明称总统感谢该组织和成员为保卫伊拉克的流血牺牲。”^②2016年12月,“大众动员力量”正式列入国家武装力量,由中央政府支付薪酬和养老金。2017年,它在国家预算中核定人数达11万人,拨款金额为16.3亿美元。“大众动员力量”是55支不同武装力量组成的跨民族和宗教教派的准军事联盟。虽然组织中有雅兹迪人、阿拉伯基督徒和什叶派土库曼人等少数族裔或教派的武装力量,但主力依然是什叶派阿拉伯人。该组织内部的什叶派武装因立场

① Ali Alfoneh, “Iran-Backed Popular Mobilization Forces Preparing for Post-Islamic State Iraq,” August 3, 2017, http://www.mei.edu/content/io/iran-backed-popular-mobilization-forces-preparing-post-islamic-state-iraq?utm_medium=email&utm_source=cc&utm_campaign=io-daily&utm_content=headline.

② Ali Hashem, “Engaging with PMU Necessary to Check Iran’s Influence in Iraq,” July 24, 2017, http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/07/iran-iraq-pmu-mosul-liberation-influence-post-islamic-state.html?utm_source=Boomtrain&utm_medium=manual&utm_campaign=20170725&utm_ee=RVjeaXbzU6kG8XeVqkwjk/D58ta6oLN03o8fdqMG4msp8BOefqyZkGlcYU2aYAv&utm_ts=1501001740901.

不同分裂为三派：亲伊朗派包括巴德尔组织、“正义联盟”、真主党旅等 22 个组织；亲西斯塔尼派包括伊玛目阿里战斗师、阿巴斯师、阿里·阿克巴旅等 10 个组织；萨德尔派包括从马赫迪军演变而来的和平旅和另外两个小武装力量。^① 各方在作战、行政管理、财物分配、兵员编制等方面出现严重分歧，对收缴武器、重整编制等问题也态度迥异。此次大选中，三大派准军事力量因效忠目标不同而各自站队。像巴德尔组织、“正义联盟”等都以合法政党形式参加大选，支持阿米里或者马利基。其间，“阿巴迪以安全部队官员非法介入政治为由解除支持‘法塔赫联盟’的‘大众动员组织’总指挥法利赫·法亚德的职务。为此，7 个亲伊朗的（‘大众动员组织’）武装于 9 月 5 日联合发表声明谴责阿巴迪与萨德尔‘行动者联盟’结盟组建最大的党团”^②。

最后，什叶派党团数量不断增加，政治人物内斗加剧，准军事力量分裂和“选边站队”。这些变化深度影响大选进程，最终导致什叶派党团整体得票数下降，削弱了其对议会的控制能力。以结盟方式组建第一大党团是历年什叶派推举总理的常用办法，此次却陷入僵局。从第一大党的席位数来看，2014 年议会大选获得席位数最多的是马利基的“法治国家联盟”，获得 92 席，占议员总数的 28%。而此轮大选获得席位数最多的是“行动者联盟”，只获得 54 席，虽较 2014 年大选增加 20 席，但只占总席位的 16%。“行动者联盟”（54 席）和“法塔赫联盟”（48 席）的席位数距离组建多数党团所需 165 席相去甚远，且彼此席数相近。这种“胜而不强”的局面是两大党团在选后难以组建第一大联盟的主要原因。从长远来看，不管是什叶派对议会的控制力，还是新政府在议会获得的支持都会因为意识形态差异与利益分配争斗而变得支离破碎。

（二）库尔德人在伊拉克政坛地位的衰弱

首先，2017 年 9 月库德尔公投恶化库区在伊拉克和地区舞台上的形象，

① “Iraq’s Paramilitary Groups: The Challenge of Rebuilding a Functioning State,” International Crisis Group, *Middle East Report*, No. 188, July 30, 2018, p. 27, https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/188-iraqs-paramilitary-groups_0.pdf.

② Hamdi Malik, “Political Differences Ignite Conflict between PMU Factions,” September 9, 2018, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/09/iraq-shiite-pmu-abadi.html?utm_campaign=20180910&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

引发各方不满和施压。据库区独立最高选举和公投委员会称, 93% 的投票者支持独立。^① 独立公投严重威胁伊拉克的国家统一, 触及国际社会对伊拉克政策的共同底线, 包括美国在内, 周边各国和伊拉克中央政府事前多次劝说和警告库尔德民主党停止分裂行动。公投后, 国际社会明确反对和不承认投票结果。9 月 25 日, 美国发表声明: “美国对库区单边实施独立公投表示深深的失望……美国支持一个统一、联邦、民主和繁荣的伊拉克, 并将继续寻求机会, 在宪法框架内帮助伊拉克人民实现他们的愿望。”^② 周边国家也反应迅速, “伊朗立即停飞前往库区埃尔比勒和苏莱曼尼亚的航班, 并在库区与伊朗边境实施军事演习”^③; 土耳其也采取相似措施, 如关闭边境、实施军演、向库区政党施压等。

其次, 中央政府强硬反制公投, 库区实力受损, 影响力减弱。10 月 16 日, 伊拉克政府军和“大众动员力量”发动突袭, 迅速夺回基尔库克市。之后, 政府军接连攻下马克穆尔、巴什卡、辛贾尔等城镇。库区地盘被压缩至接近 2014 年的范围, 而且失去对大量油气资源的控制权。^④ 失去基尔库克省控制权使得库区丢失半数石油产量和 50% 的财政收入。2018 年, 中央政府给库区的财政预算从 17% 降至 12.6%^⑤, 另外短期暂停向库区银行兑付美元, 禁止国际航班通航, 加上全球油价低位徘徊, 库区出现财政艰难、营商环境恶化、公务员长期欠薪和被迫减薪等诸多问题, 民众对库区政府高度不满。反映到大选上, 库尔德人共获 58 席, 较 2014 年大选减少

① Christine McCaffray Van Den Toorn, “Internal Divides Behind the Kurdistan Referendum,” October 11, 2017, http://carnegieendowment.org/sada/73359?mkt_tok=eyJpIjoiTIRBNU9HWTBaR0ZqWXpkbSIsInQiOiJabFNGd3RcL3NZalU5ZXY2aXBRVG9QUUZwc0JXbGpMeE5zSHVUc0RzaHNWbGxRMWd6YlN0MCtuMjBqcUcwZklSdmmdmRFI3ZWVQcmI5RlF1Wml3WXJtQ2VMQmEzcXV1dW9JdDg3Ujk4bHZvbUxtTFRobTBOWkNZcVwvRytERDleL1J6NSJ9.

② “Iraqi Kurdistan Regional Government’s Referendum,” U. S. Department of State, Press Statement, September 25, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/09/274419.htm>.

③ Ahmad Majidiyar, “Iranian Official Fuel Embargo on K. R. G. Hurts Iran’s Economy,” October 2, 2017, <http://www.mei.edu/content/io/iranian-official-fuel-embargo-kr-g-hurts-iran-s-economy>.

④ “Iraq Takes Disputed Areas as Kurds ‘Withdraw to 2014 Lines’,” <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-41663350>.

⑤ Mustafa Saadoun, “Kurds Ask Higher Authority to End Crisis with Baghdad,” March 12, 2018, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/03/iraq-kurdistan-najaf-sistani-abadi.html?utm_campaign=20180313&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

11 席，相应的库尔德爱国联盟、“葛兰运动”、库尔德伊斯兰联盟等老党席位均有下降（见表 1）。往常库区政党与什叶派最大党团结盟足以组阁，因此被视为“国王制造者”。此次库区政党“大党变小，小党变弱”，已不具备这样的影响力。

表 1 2014 年和 2018 年伊拉克议会大选库区党派席位

单位：席

	2014 年	2018 年	席位增减		2014 年	2018 年	席位增减
库尔德民主党	25	25	0	迪亚拉是我们的身份	5	0	-5
库尔德爱国联盟	21	18	-3	能力和人民联合运动	2	0	-2
葛兰运动	9	5	-4	新生代运动	0	4	4
库尔德伊斯兰联盟	4	2	-2	追求民主与公正联盟	0	2	2
库尔德伊斯兰组织	3	2	-1				

资料来源：“Results, 2014 Iraqi Parliamentary Election,” Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/2014_Iraqi_parliamentary_election; “Results, 2018 Iraqi Parliamentary Election,” Wikipedia, https://en.wikipedia.org/wiki/2018_Iraqi_parliamentary_election。

再次，库尔德民主党和库尔德爱国联盟的“双头统治”模式受损，内斗公开化。“库尔德民主党和库尔德爱国联盟的战略伙伴关系构成库尔德地区十多年来的政治架构，其中也包括巴尔扎尼和塔拉巴尼两人间的分权协议。”^①2009 年，“葛兰运动”从库尔德爱国联盟中分离出来。经过多年发展，它参加 2014 年议会大选并借机进入库区政府。2017 年“葛兰运动”创始人穆斯塔法去世后，“新生代运动”以反对“葛兰运动”参政的反建制派崛起，参加 2018 年大选获得 4 个席位。这两个年轻政党的活动范围和影响力都在库尔德爱国联盟掌控的苏莱曼尼亚省，有效削弱它的实力和影响。随着 2017 年 10 月 3 日贾拉勒·塔拉巴尼去世，库尔德民主党和库尔德爱国联盟的实力对比严重失衡，战略合作关系形同虚设。

最后，库区内部对公投的态度严重分裂，两党在公投和基尔库克问题

① Maria Fantappie, “Iraqi Kurdistan’s Regional Elections Test a Brittle Status Quo,” September 28, 2018, https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/iraqi-kurdistan-regional-elections-test-brittle-status-quo?utm_source=Sign+Up+to+Crisis+Group%27s+Email+Updates&utm_campaign=ec94c0d93f-EMAIL_CAMPAIGN_2018_10_01_07_53&utm_medium=email&utm_term=0_1dab8c11ea-ec94c0d93f-359311457.

上事前立场不同,事后相互指责。库尔德爱国联盟及其控制下的苏莱曼尼亚省对公投持抵触态度,它和“葛兰运动”是到最后时刻被迫同意公投的,“公投显示和深化了库区内各党派领导和精英阶层的分歧,暴露出它们对库尔德民主党单边主义的高度不满”^①。另外,公投缺少国际组织监察和复检,市级投票结果迟迟不公布细节,包括库尔德民众在内的各方对公投和投票率持怀疑态度。“他们认为(公投)是当权者的策略,目的是分散 1992 年至今他们管理政府、发展经济的失败。”^②阿巴迪收复基尔库克省后,库尔德民主党再次公开严厉谴责库爱盟“不战而降”,是实施“不抵抗政策”的叛徒,负有丢失领土之责。

库尔德爱国联盟的弱势与被动和库尔德民主党的强势形成鲜明对比,矛盾难以调和。往届总统人选由两党事前协商,共同推举,一般由库尔德爱国联盟成员担任。大选后,库尔德爱国联盟提议巴尔哈姆·萨利赫^③为总统,而库尔德民主党一反惯例,称“自 2006 年来总统都由库尔德爱国联盟成员出任,此次大选库尔德民主党获得更多的席位,因此自己尚未提名的候选人也有资格担任总统”^④。这是多年来两者首次公开争抢总统之位和以投票方式选举总统。巴尔扎尼强推公投,扰乱伊拉克统一的行为遭各党派和族裔的厌弃。最终,萨利赫以 219:22 票的绝对优势击败巴尔扎尼提名的

① Christine McCaffray van Den Toorn, “Internal Divides behind the Kurdistan Referendum,” October 11, 2017, http://carnegieendowment.org/sada/73359?mkt_tok=eyJpIjoiTlRBNU9HWTBaR0ZqWXpkbSIsInQiOiJabFNGd3RcL3NZalU5ZXY2aXBRVG9QUUZwc0JXbGpMeE5zSHVUc0RzaHNWbGxRMWd6YlN0MctuMjBqcUcwZklSdmRlRl3ZWVQcm15RlF1Wml3WXJtQ2VMQmEzcXV1dW9JdDg3Ujk4bHZvbUxtTFRobTBOWkNZcVwvRytERDlcL1J6NSJ9.

② Fazel Hawramy, “Not all Kurds on board with Kurdish Independence Vote,” August 10, 2017, http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2017/08/sulaymaniyah-kurdistan-referendum-independence-iraq.html?utm_source=Boomtrain&utm_medium=manual&utm_campaign=20170811&bt_e=4vvOmlGJCis/bWtqSuy/T5gtpX/KkL8nYlM0T+rMi5pevtHA911Hqvo78hgQBP&bt_ts=1502470042400.

③ 巴尔哈姆·艾哈迈德·萨利赫, 1960 年出生于苏莱曼尼亚省, 库尔德人。20 世纪 70 年代流亡英国, 求学于卡迪夫大学和利物浦大学。1976 年参加库尔德爱国联盟, 并成为负责英国事务的专员。他曾任伊拉克临时政府副总理, 过渡政府的计划部长, 2009~2012 年任库区总理。萨利赫长期担任库尔德爱国联盟副秘书长, 2017 年 9 月脱党组织“追求正义和公正联盟”, 2018 年大选后他重新加入库尔德爱国联盟。

④ Bilal Wahab and Barbara A. Leaf, “One Down, Two to Go: Iraq’s New Government Shaping Up,” September 21, 20, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/one-down-two-to-go-iraqs-new-government-shaping-up>.

福阿德·侯赛因，成为新任总统。

（三）逊尼派地位持续边缘化，无意参与最高权力争夺

伊拉克逊尼派人口只占总人口的 29%，主要集中在中部诸省。2003 年后，逊尼派政治和经济地位一落千丈，其聚居区常年受战乱蹂躏，民生凋敝，在三大政治集团中最为弱小。因此，逊尼派的政治策略在于支持采取中央主义、非宗派主义的什叶派主政，在大选、组阁等政治斗争中更多地选择依附他人。

2010 年，逊尼派议员多汇集到阿拉维领导的“伊拉克名单”之下。2014 年，“伊拉克名单”分裂，逊尼派议员分散到“改革联合者联盟”“阿拉伯联盟”等逊尼派小党和阿拉维领导的世俗主义的“国家联盟”中。2018 年的大选中，逊尼派议员选择加入逊尼派政党，或是参加世俗主义党团，还有人加入什叶派党团，基本延续多年来的“参政不主政”的基本路线。“逊尼派阿拉伯政治家深知自己无力影响总理人选的角逐，因此更关注（新政府）部长人选的分配。”^①9 月 15 日，议会选出逊尼派穆罕默德·哈勒布希^②为新任议长，哈勒布希“得到萨德尔和阿米里两党的支持，以 169：86 票击败阿巴迪‘胜利联盟’推举的前国防部长哈立德·欧佰迪当选议长”^③。当选后，他立即发表声明谴责美国制裁伊朗并要求伊朗议长拉尼贾尼访问伊拉克。在逊尼派看来，现实主义的合作态度才最有利于维护自身权利和利益。

（四）伊拉克社会问题集中爆发

伊拉克多年来动乱不止，国家被各派视为“权力寻租”的“蛋糕”，改

① Kirk H. Sowell, “Iraq’s Status Quo Election,” February 8, 2018, http://carnegieendowment.org/sada/75488?mkt_tok=eyJpIjoiTVdVMVltWTRPREpsTWpsbSIsInQlOiJKZ3FGSHIrYTsdGpOWmprK1wTm9lbVlOWkNzZ3BhMnE0ME1lNlc3a05wM21vVlBpSHplRkI5dWVkdXlJRldlckQxZ3B0UGxmU1RhUczUFN1TUxpVjBiN0I3SzVINUZmeEk1VUYwVFR6cmN4WHBpeFJ4UnFLYmN5dUlaNk1ReVcifQ%3D%3D.

② 穆罕默德·哈勒布希，逊尼派，出生于安巴尔省，求学于巴格达的穆斯坦西里亚大学，是伊拉克最年轻的议长，也是典型的“本土派”。哈勒布希原是商人，2003 年后通过承接大量美军合同致富，参加 2014 年大选当选议员，成为人权和财政委员会成员，并于 2016 - 2017 年任财政委员会主席。2017 年后接任安巴尔省省长。

③ Ali Mamouri, “Iran 1, US 0: Iraq Chooses a Parliament Speaker,” September 17, 2018, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/09/iraq-parliament-speaker-win-iran-halbousi.html?utm_campaign=20180918&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

革失败,经济发展迟缓甚至倒退,社会问题丛生,这些都是阿巴迪政府的“负面资产”,并在大选和组阁过程中集中爆发。阿巴迪任期内全球石油供大于求,油价下跌,由于“石油销售占国家 GDP 总量的 60%,占政府财政的 90%,政府主导的经济和劳动力市场塑造出低效和恶性膨胀的公共部门”^①,以卖油为支柱的经济模式难以支撑庞大的政府开支。伊拉克经济增长率低,2017 年 GDP 和人均 GDP 均转为负增长,财政赤字为 81 亿美元,占 GDP 的 4.6%,外债总额为 730 亿美元,比 2016 年增加 88.6 亿美元。^②宗派主义和权力分配模式导致腐败滋生,并发展为系统性难题,“伊拉克的一项研究估计,金融腐败占据 25% 的公共资金。最近,伊拉克媒体热议的正在调查中的腐败案件有 800 起……在透明国际组织的排位中,2003 年伊拉克在 133 个国家中位列 117 位,2017 年在 180 个国家中位列 169 位,得分仅为 18 分(1 分最腐败,100 分最清廉)”^③。伊拉克单一的能源经济、脆弱的银行体系、横行的贪腐、巨额的公共财政赤字与浪费,恶劣的营商环境均未发生变化,民众失望和愤怒情绪上升,官方公布的大选投票率只有 44.5%,其他机构测评结果更低。

自 2018 年夏季开始,首都巴格达、中部 3 省和南部 8 省发生很多起抗议事件,持续时间长,涉及范围广,成因复杂,其中既有因电力短缺导致的每年都发生的“例行抗议”,也有因土耳其、伊朗截断上流水源影响作物种植的农民示威,还有因水污染和处理不当、失业等导致的南部各省市民或工人抗议。大阿亚图拉西斯塔尼也声援抗议者,称他们极度缺乏公共服务。“在大选中,抗议运动(比以往)更大更暴力,伊拉克人将目标直指各个阶层的政治精英”^④,他们还敌视美国和伊朗对伊拉克的渗透与干涉,袭击两国领事馆。为此,阿巴迪不得不中断在布鲁塞尔出席的反“伊斯兰国”

① Bilal Wahab, “Iraq Can’t Commit to OPEC’s Oil Output Deal,” November 29, 2016, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/iraq-cant-commit-to-opecs-oil-output-dea.1>.

② “The World Factbook: Iraq,” CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/iz.html>.

③ Sarwar Abdullah, “After IS, Iraq’s Major Challenge Is Corruption,” August 2, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/after-is-iraqs-major-challenge-is-corruption>.

④ Toby Dodge, “Iraq: A Year of Living Dangerously,” *Survival*, 60/5 (2018), pp. 41–48. 转引自 Renad Mansour, “Iraq’s 2018 Government Formation: Unpacking the Friction between Reform and the Status Quo,” February 2019, p. 6, http://120.52.51.15/eprints.lse.ac.uk/100099/1/Mansour_Iraq_s_2018_government_formation_2019.pdf.

联盟会议，回国应对紧急事态。阿巴迪亲临巴士拉，但解雇电力部长、制订投资计划、派团访问沙特商谈购电和修建电厂等安抚手段均未得到民众认可。^① 经历多年制裁和战乱后，改善生活和推动改革才是伊拉克政坛的关键议题，也是考量和品评政府与政治家的核心标准。阿巴迪在“伊斯兰国”和基尔库克问题上的政绩未能凝聚民心，此起彼伏的抗议活动严重动摇阿巴迪在组阁谈判中的地位，导致旗下多位议员转投马利基的“法治国家联盟”。西斯塔尼发表候选人资质声明后三天，阿巴迪宣布放弃谋求第二任期。

三 外部势力博弈与平衡

近年来各国在伊拉克的博弈呈现“新旧共存”的特点。所谓“旧”，就是美国和伊朗是介入伊拉克事务最深和最主要的外部博弈者，争斗不断。在大选和组阁中亦表现明显。马赫迪政府并非美国或者伊朗希望看到的结果，一方面显示出新政府是各方妥协的产物；另一方面，表明美国和伊朗都无法完全掌控伊拉克局势。所谓“新”是指海湾阿拉伯国家与伊拉克的关系明显改善，重视和介入的力度不断加强，海湾诸国弱化教派差异，转而倚重阿拉伯民族身份调和多年沉积的矛盾与分歧，拉拢伊拉克。

（一）美国对伊拉克的政策

2003 年以来，美国对伊拉克政策有三条基本原则。

第一，维护伊拉克的统一，反对任何形式的国家分裂。美国反对库区举行公投，并屡次派遣高官出访库区劝阻。公投前，美国国务院发表措辞强硬的声明：“强烈反对伊拉克库区的独立公投。伊拉克的所有邻国和国际社会也反对公投。”^② 20 世纪 90 年代以来，美国一贯将库区视为其在伊拉克和中东的“盟友”并加以扶植，但这次在公投问题上罕见地予以警告，提

① Ali Mamouri, “Dismissal of Electricity Minister Fails to Quell Protests in Iraq,” August 1, 2018, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/08/iraq-electricity-iran-saudi.html?utm_campaign=20180802&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

② “Iraqi Kurdistan Regional Government’s Planned Referendum,” U. S. Department of State, Press Statement, September 20, 2017, <https://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2017/09/274324.htm>.

醒库区政府会为公投付出“代价”，敦促它同伊拉克中央政府展开谈判。维护伊拉克领土主权完整与统一始终是美国对伊政策的基石。

第二，美国力图将伊拉克塑造为友邦与战略伙伴，防止它沦为伊朗附属国。“美国在伊拉克的政策目标是防御性的：给伊拉克足够的空间恢复实力和阻止伊朗霸权。”^① 伊拉克是中东第四大人口国，地处中东腹地，战略位置重要。同时它是全球第五大石油资源国，探明石油储量达 1848 亿桶，是确保未来世界石油增产的主要国家，对未来全球能源价格稳定起重要支撑作用。16 年来美国一直和伊拉克在贸易、投资、军售、基础设施建设、文化交流等领域进行广泛合作。在重启对伊朗制裁后，考虑到伊拉克的现实困难，美国很快给予电力和天然气进口豁免权。美国将伊拉克定位为“基于相互尊重和共同利益的长期战略伙伴”^②，“直白地说，（伊拉克）对美国的各种利益而言太重要，美国无法承受它的失败”^③。奥巴马政府以“巧实力”外交和有选择介入政策减少在中东投入，并完成从伊拉克撤军。但美国依然通过军事顾问、使馆驻员、私人安保力量等方式保持影响力。2006 年和 2014 年，它先后支持当时并不亲伊朗的马利基和受西方教育海归的阿巴迪为总理，均意在遏制伊朗。2019 年 2 月初，特朗普直言：“在（伊拉克保留基地和军事人员）的一个原因是要监视伊朗，伊朗是一个真正的问题……我想要监视伊朗，我想要的就是能够监视它。”^④ 在美国看来，伊拉克是伊朗“什叶派新月弧”最重要的组成部分，推举有西方背景或者能够保持中立的总理是确保美伊友好关系、遏制伊朗的前提。

第三，依据反恐战事进展灵活调整，以可接受的成本推进打击极端主义和恐怖主义。2003 年后，“基地”组织和“伊斯兰国”先后成为美国打

① James F. Jeffrey and Michael Knights, “How Iraqi Sovereignty Supports U. S. National Interests,” April 17, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/how-iraqi-sovereignty-supports-u.s.-national-interests>.

② “Joint Statement by the United States of America and the Republic of Iraq,” The White House Office of the Press Secretary, April 14, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/14/joint-statement-united-states-america-and-republic-iraq>.

③ Michael Knights, “Memo to Trump: Iraq Is Too Big to Fail,” February 13, 2017, <http://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/memo-to-trump-iraq-is-too-big-to-fail>.

④ “Trump’s Comments on Watching Iran from Iraq ‘Humiliating’ for Baghdad,” February 5, 2019, <https://sputniknews.com/analysis/201902051072126789-trump-comments-watching-iran-humiliating/>.

击极端主义和恐怖主义的主要对象，反恐成为美伊关系的重点领域。2017年摩苏尔和拉卡收复后，以领土形式存在的“伊斯兰国”被击溃。即便特朗普屡次发表推文称已击败“伊斯兰国”并提出从叙利亚撤军，但伊拉克始终被美国视为极端和恐怖主义的“温床”，不打算撤离伊拉克。2019年初，“国务卿蓬佩奥证实目前大约有5000名美国军人驻扎伊拉克，美国没有撤回他们的计划”^①。

2017年底公布的《美国国家安全战略报告》认为：“美国的首要原则是保护美国人民、本土安全和美国生活方式……圣战恐怖分子将会返回母国继续实施阴谋，对美国及其盟友发起攻击。美国的优先行动包括：破坏恐袭阴谋、消灭避难所、切断力量来源、分担责任、打击社区极端势力。”^②相较于布什和奥巴马政府，反恐在特朗普政府中的重要性和紧迫性明显下降，反恐需求更多集中在确保本土安全上。当前，美国在中东和伊拉克反恐的主要手段是情报搜集、空中打击、国际金融封锁和人员培训，依靠国际社会和地区盟友的合力，美国不再参与地面作战，更不愿意承担新的人员伤亡。

（二）伊朗对伊拉克的政策

十多年来，伊朗抓住伊拉克的政治真空和什叶派占多数的有利条件，全面加强与其政治、经济、社会以及宗教联系。伊朗不仅是伊拉克主要的贸易伙伴，还与各政治力量建立广泛联系并且拥有一批亲伊朗的党团和准军事力量，马利基、阿米里等政坛大佬都是其代表人物。

从政治的角度来说，伊朗对伊拉克的政策是确保什叶派伊斯兰主义者掌权，保持对伊拉克政治的全面渗透和两国紧密关系。这既是伊朗外交的主要目标，也是与美国斗争的外交砝码和缓冲区。作为西部邻国，伊拉克是伊朗扩展地区影响的重要部分，是打通从德黑兰到地中海“陆地通道”的必经之路。临时总理伊亚德·阿拉维、过渡政府总理易卜拉欣·贾法里、

① Omar Sattar, “Varying Head Counts of US Forces in Iraq Stir Controversy,” January 29, 2019, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/01/iraq-us-troop-shiite-militias-abdul-mahdi.html?utm_campaign=20190130&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

② “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, pp. 3–11, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905-2.pdf>.

联邦前总理马利基、阿巴迪和现任总理马赫迪均出自达瓦党、伊拉克伊斯兰最高委员会等什叶派伊斯兰主义政党,历次议会大选和组阁中都有伊朗在幕后游说。2019 年 3 月 11 日,伊朗总统鲁哈尼访问伊拉克。为确保出访顺利,伊朗第一副总统、外交部长、石油部长、央行行长在 1 月和 2 月密集访问伊拉克,足见伊朗的重视程度。访问期间,伊拉克总统萨利赫强调:“伊拉克不会成为美国单方面制裁伊朗制度的一部分。我们将尽最大努力缓和这方面的紧张局势,减少对伊朗国家造成的损害。”^①鲁哈尼的访问不仅展示两伊之间的紧密关系,也平抑美国在伊朗问题上对伊拉克施加的压力,连国内保守派都盛赞鲁哈尼成功打破美国制裁和封锁。

从经济角度来说,伊拉克是伊朗重要的商品贸易市场,伊朗常年向伊拉克出口日用品、电器、农产品、电力、建材、天然气、技术工程服务和网络服务等。伊历(2018 年 3 月至 2019 年 3 月),双边贸易规模达到 120 亿美元。“伊拉克是伊朗最大的电力进口国。在美国入侵伊拉克后,伊拉克需要新增 2.3 万兆瓦的电力来满足国内需求……伊拉克拖欠伊朗电费高达 10 亿美元。”^②2018 年 3~9 月,两国旅游业过境规模均达到 170 万人次,如果加上阿舒拉节期间的互访人数,旅游总人数超过 400 万人次。^③到 2018 年第四季度,伊拉克超过中国成为伊朗第一大非油产品出口目的地。不仅如此,伊拉克 70% 的互联网服务是由伊朗提供的。面对美国对伊朗制裁的巨大压力,鲁哈尼总统在 2018 年 11 月提出 2019 年要将双边贸易规模从 120 亿美元提升到 200 亿美元。

从安全的角度来说,伊拉克是伊朗反恐和反分裂的重要场所。近年来,“伊斯兰国”的跨境和“独狼”恐袭不断,伊朗不再是对恐袭免疫的“安全岛”。2017 年 6 月 7 日,议会大厦和霍梅尼陵恐袭导致 18 人死亡,超过 40 人受伤。8 名判处死刑的罪犯中 4 人是“伊斯兰国”成员、3 人是伊朗库尔德人,1 人是阿拉伯人。2018 年 3 月,“‘伊斯兰国’发布名为‘波斯大地,

① Randa Slim, “Iran’s Rouhani Heads to Baghdad,” March 11, 2019, <https://www.mei.edu/publications/monday-briefing-irans-rouhani-heads-baghdad>.

② “Iran Resumes Exporting Electricity to Iraq,” August 21, 2018, <http://en.farsnews.com/newstext.aspx?nn=13970530000725>.

③ “Iran-Iraq Trade Grew 30% in 5 Months,” September 17, 2018, <https://www.tehrantimes.com/news/427649/Iran-Iraq-trade-grew-30-in-5-months>.

从过去到现在’的长达 36 分钟的视频，威胁伊朗政府和宗教机构，鼓励逊尼派反抗”^①。9 月 22 日，恐怖分子在胡齐斯坦省省会阿瓦士的“两伊战争”38 周年阅兵式上发起恐袭，现场军民共 24 人死亡、53 人受伤。^②“伊斯兰国”和“阿瓦士抵抗组织”争相称对恐袭负责。库尔德独立运动的活动也在加强。伊朗库尔德民主党、伊朗库尔德斯坦科马拉党等活动频繁，他们在美国登记注册，拜访众议院议员和多家智库。反对派还利用伊拉克库区训练武装分子，挑动分裂。2018 年初，库区总理内奇尔万·巴尔扎尼访问伊朗时曾承诺不允许伊朗库尔德反对派利用库区发起跨境袭击，但反对派针对伊朗革命卫队的袭击一直未停止。为此，伊朗革命卫队在 9 月 8 日“发射 7 枚地对地导弹成功击中伊朗库尔德民主党的总部，位于伊拉克库区科伊新贾克郊区的建筑综合体……其中一枚导弹命中该党 40 人领导委员会正在举行会议的会议室”^③。

（三）美国和伊朗在伊拉克的争斗

2018 年大选中，美国和伊朗的“明争暗斗”贯穿始终。起初，美国全力支持阿巴迪连任。大选结果出来后，“美国（与沙特和阿联酋）积极地向逊尼派与库尔德人施加压力，说服他们支持阿巴迪”^④。当发现阿巴迪无法独立组建第一大党团联盟后，美国考虑到萨德尔表示自己不出任公职，转而支持阿巴迪和萨德尔的结盟。因此，议会很快形成获得美国（和海湾阿拉伯国家）、伊朗支持的萨德尔－阿巴迪联盟与阿米里－马利基联盟。伊朗也在大选前着手施加影响力，最高领袖的外交顾问韦拉亚提于 2 月访问伊拉克，称伊朗不支持自由派和共产党（即萨德尔的“行动者联盟”）一起统治伊拉克，并会见马利基和“大众动员力量”中的亲伊朗派。大选

① Fazel Hawramy, “The Islamic State in Iran,” May 23, 2018, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/05/iran-islamic-state-attacks-suspects-court-trials-kurds-sunni.html?utm_campaign=20180524&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

② 《伊朗阅兵遭恐袭 24 死 士兵空有武器无法还击》，新浪网，2018 年 9 月 23 日，<http://news.sina.com.cn/o/2018-09-23/doc-ifxeuwwr7286894.shtml>。

③ Bilal Wahab, “Iran’s Missile Attack in Iraqi Kurdistan Could Backfire,” September 11, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/irans-missile-attack-in-iraqi-kurdistan-could-backfire>.

④ Elijah J. Magnier, “The US Horse Fell at the First Jump in Iraq,” October 4, 2018, <https://ejmag-nier.com/2018/09/04/the-us-horse-fell-at-the-first-jump-in-iraq/amp/>.

后, 伊朗劝说哈基米、达瓦党和逊尼派加入阿米里 - 马利基联盟。在议长的投票中, 伊朗成功协调阿米里和萨德尔达成协议, 由萨德尔支持出自阿米里 - 马利基联盟的哈勒布希任议长换取萨德尔派的哈桑·卡里姆·卡比出任第一副议长, 同时要求阿米里、马利基等力挺库区提名的第二副议长巴沙尔·哈代德, 使其勉强在第二轮投票中击败库尔德伊斯兰党提名的拉希德。

美国和伊朗在伊拉克的争斗维持“斗而不破”的状态。美国是世界第一大国, 在政治、经济、国际组织、制度规范等领域拥有举足轻重的话语权和控制力。伊拉克要实现发展和重建就必须融入国际社会, 而其经济又高度依赖全球能源市场。再加上十多年来美国对伊拉克的渗透布局和当下大约 5200 名驻伊拉克非战斗人员, 美国在伊拉克的影响力难以动摇。2018 年, 伊朗再次促成两大什叶派党团妥协, 推举出新总理, 显示了对伊拉克政局无人企及的操控能力。同时伊朗深知自身局限, 既没有控制伊拉克的能力和资本, 也不敢公然违背西斯塔尼的意见, 更是在特朗普政府全面施压时对促成伊拉克新政府这一外交成果保持舆论低调以免刺激美国。尽管最终未能推举出各自心仪的总理, 美国和伊朗对新任“三驾马车”和内阁迅速采取认可和支持态度。有鉴于伊拉克复杂和脆弱的政治生态、急迫的改革和发展需求以及教派仇杀与“伊斯兰国”崛起的惨痛教训, 美国和伊朗之间的博弈将继续表现为一场长期和小心谨慎的“耐力战”。

(四) 海湾阿拉伯国家对伊拉克政策的调整

近年来, 海湾阿拉伯国家对伊拉克政策的调整与加大投入是一个新的变量。“沙特调整与伊拉克关系始于 2016 年, 在 2017 年加速, 并在 2018 年 5 月大选后表现得更为积极。”^①“利雅得现在认识到如果想要伊拉克保持独立和不被极端分子控制, 最好的办法是支持巴格达政府而不是孤立

① “Saudi Arabia: Back to Baghdad, International Crisis Group,” *Middle East Report*, No. 186, May 22, 2018, p. 1, https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/186-saudi-arabia-back-baghdad?utm_source=Sign+Up+to+Crisis+Group%27s+Email+Updates&utm_campaign=96c371c0b5-EMAIL_CAMPAIGN_2018_05_22&utm_medium=email&utm_term=0_1dab8e11ea-96c371c0b5-359311457.

它。”^① 它以阿拉伯民族认同和“支票簿外交”为突破口，实现高层领导互访，筹建和启动两国协调委员会首次会议。此后萨德尔应邀访问并与萨勒曼王储会谈，沙特还在伊拉克什叶派圣城建设总领馆，重开边境口岸，约束国内媒体不得批评西斯塔尼。“沙特对伊拉克采取的新的审慎做法背离了它近年来的地区政策，是对其过去外交政策的现实主义回归。”^② 沙特已经放弃第一次海湾战争以后的对伊拉克敌对态度和 2003 年伊拉克战争以来的抵触情绪，摒弃只支持逊尼派和极端组织的做法，选择以贸易、投资和重建方式支持温和的具有跨教派和独立意识的什叶派。

科威特是伊拉克的南部邻国，曾受萨达姆侵略之苦，因此最关心伊拉克的安全和稳定。2017 年 2 月，科威特牵头组织召开伊拉克重建国际捐赠会议，筹集近 300 亿美元援助，其中 250 亿美元以信贷方式提供，另外 50 亿美元由科威特、沙特、卡塔尔和阿联酋提供现金。^③ 另外，阿联酋还出资 5000 万美元新建在战火中被毁的摩苏尔努里清真寺。2018 年 11 月，卡塔尔副首相兼外交大臣穆罕默德·阿勒萨尼率团访问，与新任总统、议长和总理会谈，商讨加强能源和投资领域合作，尤其是重建中部逊尼派地区。除此之外，约旦还开始加强对伊关系，2018 年 8 月两国签署安全和军事合作协议，“进行边境安全方面的专家和情报交流，加强反恐、情报交流、联合军事行动和联合训练”^④。2019 年 2 月，两国又签署多达 14 项的经济协议，涉及交通、贸易、医疗、农业等诸多领域。搁置历史积怨、回避教派和意识形态分歧，善用经济杠杆是海湾阿拉伯国家对伊拉克政策的现实主义转向，未来它们对伊拉克内政外交的影响力也会逐步加大。

① Elizabeth Dickinson, “Iraq’s Pre-election Optimism Includes a New Partnership with Saudi Arabia,” May 9, 2018, https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/gulf-and-arabian-peninsula/iraq/iraqs-pre-election-optimism-includes-new-partnership-saudi-arabia?utm_source=Sign+Up+to+Crisis+Group%27s+Email+Updates&utm_campaign=3b04598870-EMAIL_CAMPAIGN_2018_05_07&utm_medium=email&utm_term=0_1dab8c11ea-3b04598870-359311457.

② Renad Mansour, “Saudi Arabia’s New Approach in Iraq,” November 2018, p. 6, <https://www.csis.org/analysis/saudi-arabias-new-approach-iraq>.

③ Aleksandra Zittle, Shelly Culbertson, Geoffrey Batt, and Bilal Wahab, “Rebuilding Iraq: The U. S. – Gulf Role,” February 28, 2018, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/rebuilding-iraq-the-u.s.-gulf-role>.

④ Mustafa Saadoun, “Iraq, Jordan Sign Security Agreement,” August 14, 2018, https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/08/iraq-jordan-security-anbar-tarbil.html?utm_campaign=20180815&utm_source=sailthru&utm_medium=email&utm_term=Daily%20Newsletter.

结 语

马赫迪上任之初就面临着补齐内阁和通过预算方案两大考验。2018 年 10 月 24 日,议会勉强以 2/3 的信任票通过新内阁的任命,14 位部长获批,8 位部长职位空缺。在萨德尔和阿米里达成不以分歧影响新政府任命的初步协议后,12 月议会通过了 5 个部长的提名。但内政部和国防部依然争夺激烈,“行动者联盟”不惜以集体退席阻止议会表决阿米里支持的法亚德任内政部部长。为此,马赫迪只能继续身兼内政部部长和国防部部长两职。2018 年 11 月,2019 年预算草案在议会遭强烈反对未能通过,各省和库区对预算总额、军费规模、分配比例、石油估价、优先项目等存在许多争议。2019 年 1 月 23 日,修改过的预算草案经议会审议通过并于 2 月 4 日由总统批准。预算难题虽得以解决,但其总额达 1118 亿美元,较 2018 年猛增了 45%^①。人们认为该预算方案反映出支离破碎的政府面临的巨大政治压力和诸多相互竞争的优先事项,政府没有做出长远的经济规划和大胆的改革,只是借扩大预算短期博取皆大欢喜。^②

应该强调的是,马赫迪的提名建立在萨德尔和阿米里的协议而非两者结盟的基础上;相比前几任总理及其内阁,马赫迪总理及其内阁的弱政府特征更明显。在对内事务上,新政府受萨德尔和阿米里两大集团斗争的制约,政治基础弱,施政能力不足,改革余地小。在对外事务上,它只能继续保持相对中立的立场:一方面强调国家现实困境以期免于被迫在美国和伊朗斗争中“选边站”;另一方面,利用阿拉伯国家的政策变化吸引援助和投资,以利于加速重建与缓和社会矛盾。从预算方案看,马赫迪选择以扩大公共部门规模和支出的方式来满足广大民众改善民生的需求,既是安抚和稳定社会的迫切需要,也是新政府虚弱的无奈之举。从短期来看,如果

① “Iraq Parliament Approves 2019 Budget, One of Largest Ever, AFP,” January 24, 2019, <https://www.dailymail.co.uk/wires/afp/article-6626631/Iraq-parliament-approves-2019-budget-one-largest-ever.html>.

② Natasha Turak, “Iraq’s Massive 2019 Budget still Fails to Address Reform Needs, Experts Say,” January 30, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/01/30/iraqs-massive-2019-budget-still-fails-to-address-reform-needs.html>.

未来一两年油价能保持在 60 美元/桶或更高，马赫迪政府实现稳定执政的困难较小。但从中长期来看，教派分立与内斗、贪腐与任人唯亲、极端和恐怖主义势力潜伏、改革与重建停滞等问题都是新政府必须解决的难题，继续回避或拖延将使伊拉克面临新的危机。

[责任编辑：张向荣]

社科文献出版社版权所有，2020年07月10日。