

伊拉克战后政治重建及其面临的主要问题

陈 静

(福州大学 公共管理学院,福建 福州 350002)

摘要:美国发动的伊拉克战争彻底摧毁了伊拉克几十年来固有的政治构架。战后,在美国主导下,伊拉克踏上了艰难的政治重建之路。一年多来,伊拉克的政治重建先后在组建文职机构、建立临管会、签署临时宪法、权力移交和组建临时政府、组织过渡议会选举和组建新政府等几方面展开,重建工作取得了一定成就,但开展得极不顺利。在美国重兵助阵下举行的过渡议会选举预示着未来的政治重建之路依然会荆棘载道。

关键词:伊拉克;政治重建;存在问题

中图分类号:D73

文献标识码:A

文章编号:1008-5831(2005)03-0049-04

The Iraq's Post-war Political Reconstruction and Its Problems

CHEN Jing

(College of Public Administration, Fuzhou University, Fuzhou 350002, China)

Abstract: The Iraq war destroyed the inherent political framework in Iraq for a long time. Dominated and manipulated by the occupation authorities of the U. S., Iraq stepped on the road of political reconstruction. More than one year later, Iraq political reconstruction carried out in five aspects. Although reconstruction work gained some achievements, it was not smoothly. The transition parliament election be heavily guarded by the American massive troops declares that the coming political reconstruction road will still be difficult.

Key words: Iraq; political reconstruction; existing problems

伊拉克是一个多民族、多政治派别和多宗教势力混杂的国家,被称为“中东的南斯拉夫”。萨达姆统治时期,伊拉克实行的是党政合一的一党专制统治。萨达姆政权倒台后,美国便开始以“美式”政制模式在伊拉克进行政治重构。然而一年多来的情况显示,伊拉克战后的政治重建步履艰难、一波三折,超出了美国的想象,而且过渡议会选举后的政治重建也注定是一个艰难的过程。本文在简要回顾伊拉克战后政治重建进程的基础上重点分析过渡议会选举后政治重建面临的主要问题。

一、伊拉克战后的重建工作

美伊战争一结束,伊拉克千头万绪的政治重建便开始了。一年多来,在美国的控制下,重建工作先后在组建文职机构、建立“临时管理委员会”(以下简称“临管会”)、签署临时宪法、权力移交和组建临时政

府、组织过渡议会选举和组建新政府等几方面展开。

(一) 组建文职机构

美国占领伊拉克后,对其进行民主化改造的第一步便是由美国国防部牵头立即组建战后临时管理机构——“伊拉克重建和人道主义援助办公室”,指定退役将军杰伊·加纳任重建办主任,统领战后重建。“重建办”的主要任务是修复民用设施、恢复交通秩序和水电供应等。2003年4月中旬,加纳开始筹建战后伊拉克过渡政府,但不久,因履行职责不力而被解职。同年5月初,保罗·布雷默接替加纳的工作,全权负责伊战后政治重建。

(二) 建立临管会

布雷默上任后,经过与伊拉克各政治派别广泛磋商,于2003年7月13日成立了由25人(含3名妇女)组成的“临管会”,该委员会包括13名什叶派穆斯林、

5名逊尼派穆斯林、5名库尔德人、1名土库曼人和1名基督教徒。其主要任务是恢复社会秩序、建立公共服务系统和振兴经济。临管会成员均由美国任命,布雷默对临管会的决定拥有否决权。2003年9月3日,临管会成员在巴格达宣誓就职。表面上,临管会执掌国家权力,但实际上美国并未放弃对伊拉克的管束。

(三) 签署临时宪法

2004年3月8日临管会在巴格达签署临时宪法文本。这是伊战后诞生的首部伊拉克临时根本大法,为伊拉克人按照既定计划在2004年6月30日接管政权铺平了道路。临时宪法确定了未来的国家结构形式是联邦制,将采取总统与内阁总理分权的机制;规定伊斯兰教法不能替代宪法,仅为立法依据之一;明确了保持领土完整的原则,库尔德语和阿拉伯语同为官方语言;明确规定公民享有言论、宗教信仰和集会等自由权利,任何个人和团体不能凌驾于其他个人和团体之上,当上述权利受到侵犯时,公民有权起诉相关官员。此外,临时宪法还为妇女争取了平等权利,规定议会和政府中分别要有20%和25%的女性成员。

(四) 权力移交和组建临时政府

移交权力是政治重建中十分重要的步骤。然而在权力移交问题上,美国与临管会之间曾有严重分歧。临管会成立之初便主张由伊拉克人自治,而美国顽固坚持联军当局在制定临时宪法及成立临时政府之后,才考虑全面移交权力,始终拒绝联合国关于权力移交的建议。但2003年11月15日美国对伊政策急剧转变,当日联军管治当局就与临管会签署了有关权力移交的协议。根据协议,在2004年6月底前组建一个享有主权的临时政府,从美国占领当局手中接管政权。

2004年5月28日临管会提名伊亚德·阿拉维出任临时政府总理,五天后,决定亚瓦尔出任新总统。至此,临时政府正式成立。6月8日联合国安理会一致通过有关伊拉克问题的第1546号决议,认可伊临时政府,规定美英在6月30日之前结束对伊的占领,同时授权美国领导的多国部队继续留驻伊拉克,直到伊拉克政治重建进程完成为止。^[1]

(五) 组织过渡议会选举和组建新政府

2005年1月30日,伊拉克在美国重兵助阵下举行了半个多世纪以来的首次议会大选。大选中宗教色彩浓厚的什叶派竞选联盟“伊拉克团结联盟”成为最大赢家(在全部275个议席中,获得140个议席),库尔德政党联盟获得了75个议席,得到美国鼎力支持的由阿拉维领导的什叶派竞选联盟仅名列第三(获得40个议席)。^[2]

选举后组建的过渡议会,将推选一名总统和两名副总统。总统和副总统组成总统委员会,两周内推选一名总理,并与总理协商确定副总理和内阁部长人选。过渡议会还将在今年8月15日前完成永久性宪法的起草,并在10月15日前就新宪法组织全民公决。新宪法如果在全民公决中得以通过,依据重建计划将于2005年12月15日根据新宪法举行全民选举,产生战后首届正式的民意总统和政府,最终完成政治重建任务。根据永久性宪法成立的政府将不同于占领军扶持下的临时管理委员会,也不同于美国匆匆交权后指定的临时政府,它将具有空前的民意代表性,带领伊拉克走向稳定、繁荣。

二、政治重建面临的主要问题

一年多来,伊拉克战后政治重建取得了一定成就,特别是1月30日举行的过渡议会选举较成功,给人们带来了新的希望,但选举不可能成为解决一切问题的灵丹妙药。政治重建已进入关键时期,虽然大选为未来的重建奠定了较好基础,但要完成政治重建的任务依然困难重重,政治重建将主要面临以下问题。

(一) 过渡议会选举后内部矛盾有进一步加剧的趋势

伊拉克是一个部落和宗教派别林立的国家,政坛的三大主体——什叶派、逊尼派和库尔德人之间由于政治经济利益和社会地位等方面的差异,存在着深刻矛盾。过渡议会选举后的伊拉克政坛,各派之间的纷争和倾轧有可能进一步加剧。

首先,权力重组将引发新的利益纷争。按照临时宪法,无论过渡议会各派比例组成如何,新政府内部都将严格依据三大派别的比例分摊权力。即未来新政府将维持多党联合执政格局。这种各派权力“共享”虽可避免“一党独大”及由此引发的内乱与分裂,但逊尼派会因实权大幅“缩水”而加深与什叶派的敌意。如未来什叶派一味冷落逊尼派,他们必然动用否决权,从而给伊政治重建带来挑战。

其次,政权结构采取何种形式将会成为各派之间冲突的诱因。未来的政权结构采用何种形式各派势力十分关注,不过很可能在联邦制和地方分权型单一制中选择。实行地方分权型单一制,有利于国家的统一,而且伊拉克有实行单一制的传统。但是,这一结构模式会遭到库尔德人的反对,因为他们会担心这种地方分权型的单一制天长日久会演变为中央集权型的单一制,甚至衍生出另一个萨达姆式的独裁政权。美国政府也有这种担心。实行联邦制,一方面可以较恰当地在库尔德人的自治要求与国家统一之间实现平衡,使民族问题得到有效解决,也可以部分解决宗

教问题;另一方面美国也赞成实行联邦制。但围绕联邦制的问题各派势力仍有一番较量。大选后,代表北部库尔德人的库尔德政党联盟为了强化自己的自治权,坚决要求新宪法继续保留临时宪法中的联邦制规定。什叶派和逊尼派不能不警惕库尔德人在联邦制框架内渐行渐远以至于脱离伊拉克。逊尼派也可能因什叶派在联邦制框架下分权过多而忿忿不平。各派势力在实行联邦制的问题上相互猜忌,这势必成为各派之间发生严重冲突的诱因。

最后,各教派内部矛盾难以弥合。伊拉克什叶派内部教派众多,政见不一,如“伊拉克团结联盟”的政治目标是“主权、统一和伊斯兰身份”,尽快结束美军占领,而“民族和谐党联盟”则主张世俗、亲美、延长美军驻留期等。逊尼派也并非铁板一块,大致分裂为两派:“现实派”和“逊尼至上派”。“现实派”留恋萨达姆统治下的“美好时光”,但他们认识到什叶派和库尔德人挣脱枷锁以后不会再回到从前。“逊尼至上派”则宁愿战死或离开祖国,也不愿留在一个由库尔德人和什叶派统治的社会中。因此,无论未来的新政府如何让逊尼“现实派”在政治重建中拥有发言权,“逊尼至上派”仍将继续与政府作对,这种分裂状态将严重制约政治重建工作的开展。

(二)永久性宪法能否顺利通过是未来政治重建的关键

根据临时宪法规定的时间表,过渡议会要在今年8月中旬以前完成永久性宪法的起草工作。新宪法将决定未来伊拉克的发展走向,因此备受关注,也正因为如此,新宪法的通过将会遇到很多难以想象的问题。

首先,在新宪法的制定上,如何对待伊斯兰教法将面临重大争议。大选获胜后,什叶派就新宪法起草问题发表声明,称“必须把伊斯兰法作为唯一的法源,伊斯兰教是伊拉克的国教”,逊尼派和其他伊斯兰教组织内部也有类似主张。但这一倾向会遭到库尔德人的反对,因为库尔德人反对建立“神权治国的伊拉克”,要求“政教分离”、限制伊斯兰教在伊拉克的地位。此外,美国也会坚决反对将伊斯兰教法作为新宪法的法源。不管官方承认与否,美国在伊拉克推行民主自由是基于文明冲突论、针对伊斯兰教的。美国色彩的民主自由是要伊拉克完全接受美国的领导,执行符合美国利益的政策。美式民主同伊拉克人民所要求的民主之间冲突的核心是伊斯兰教。各方在这一问题上达不成一致,那么政治重建进程将严重受阻。

其次,新宪法的通过也会面临一番周折。新宪法对什叶派、逊尼派、库尔德人任何一方的利益未能满

足都难以通过全民公决。根据临时宪法,如果顺利,永久宪法草案将在2005年10月付诸全民公决,全国18个省中,如果有3个省投票反对(其中每个省有2/3的公民投反对票),此宪法就无缘通过,从而引发宪政危机。除什叶派外,逊尼派至少在4个省中居多数,库尔德人在其自治区内也有3个省,在议会中的这两个少数派都有力量阻止新宪法通过。

由此可见,新宪法的制定和通过绝非易事。制宪过程不能缺少任何一个主要民族和派别的参与,而且各方的利益都要得到维护。

(三)安全形势不容乐观,政治重建缺乏良好的社会环境

伊战后,联军并没有给伊拉克带来安全,特别是2004年6月底美国移交权力以来,反美武装力量不断发动流血袭击,绑架外国人质,甚至将部分人质“斩首”,安全形势急剧恶化。到目前为止,在战争和战后平暴活动中死亡的伊拉克平民已超过10万。^[3]伊拉克大选也无法改变眼下持续恶化的安全状况。实质上,这次选举是“硬着头皮”进行的,明知安全无保障而为之是各方都有政治需要的结果。选举中,空前严格的防范措施都未能阻止袭击的频频发生,完全可以想象,选举后,爆炸和袭击很可能加剧,更多的政府高官、曾经参加投票的民众将成为袭击对象。据伊情报部门的最新估计,反美武装多达20万人,比驻伊美军人数还多,虽然美军在过去7个月中已打死或俘虏了1.5万名反美武装人员,但反美武装的战斗并未削弱,这些势力不可能轻易鸣金收兵。^[4]

安全形势难以好转主要有两方面原因:首先,美国13.8万人的军队仍然留驻伊拉克(大选期间还增兵1.2万),无疑为反美武装的袭击提供了口实。在美国主导下的政治重建,即使产生了经过“民选”的国民议会和政府,也不能改变美国占领伊拉克的事实。可以预见,美军不撤离,“军事占领”不结束,各派武装势力、“基地”分子、萨达姆余党就会以“赶走美军”为借口继续制造暴力事件,伊拉克安宁之日可能遥遥无期。其次,由美军组建并培训的伊拉克新军警羽翼未丰,无力独自承担治安大任。新军警目前已达10余万人,但这远未达到建立一支27万人的安全力量的目标。新军警经过1至3个月的训练就可以上岗,严重缺乏实际经验,而且装备十分落后,他们面临的却是世界上最混乱的治安局面。其中不少人参加新军警,只想谋一职位以养家糊口,并不想真的将枪口对准自己的反美同胞。^[5]

总之,如何解除反美武装,打击恐怖活动,维护社会治安将是新政府首要的、最棘手的任务。

(四)过渡议会选举后美国的对伊政策将影响到伊拉克未来的政治重建

在美国重兵助阵和联合国的帮助下,过渡议会的选举得以在1月30日如期举行,这着实令美国方面颇为得意,因为这毕竟是政治重建一年多来难得的好消息。然而冷静地分析,我们便会发现美国满意的仅仅是选举的“顺利”进行,其实对选举结果并不满意。其原因主要有三。

首先,在这次大选中,美国鼎力支持的阿拉维和亚瓦尔都遭到惨败,这表明伊拉克人民根本就不认可美国及其在伊拉克的代理人的所作所为,多年来美国不惜花费高昂代价甚至通过发动战争来寻求在伊拉克的代理人,结果却事与愿违。

其次,对于有着浓厚宗教色彩的什叶派,美国一直存有戒心,很担心这些什叶派通过大选控制伊拉克政局。为了避免这种局面的出现,美国曾经拒绝过西斯塔尼搞全民选举,然而在这次大选中最大的赢家就是以西斯塔尼为代表的什叶派,面对这种局面美国有苦难言。而且什叶派掌控伊拉克政局让中东地区由逊尼派执政的国家深感不安。

最后,库尔德人在选举中的成功极有可能引发土耳其、叙利亚和黎巴嫩库尔德族居民的分离意识。这将引起这些国家的不安,导致它们对美国的伊拉克政策产生疑虑。

由此可知,美国现在处于是继续推行美式民主还是让民主沿着有利于伊拉克人民的方向发展的十字路口。如果继续按照伊拉克人民的意愿推行民主,则美国会前功尽弃;如果继续推行美式民主势必会再次激起伊拉克人民的极大反抗。面对如此局势,美国在伊拉克如何运作,将严重影响到未来的政治重建。

三、新政府应为政治重建创造良好的内外环境

针对大选后伊拉克政治重建中将要遇到的上述问题,笔者以为新政府应着重从以下几方面开展工作,为政治重建创造良好的内外环境。

首先,新政府必须始终将维护国内团结与安全放在各项工作的首位。伊拉克战后异常艰难的政治重建,并不是靠一部宪法和几次选举就能完成的,它首先需要安全稳定的国内环境。没有稳定的国内环境,政治重建将是一句空话。一年多来,伊拉克国内的安全形势持续恶化,新政府在这方面面临很大压力。要做好安全工作,新政府必须建立强大的直属于新政府

的军队和警察队伍,取缔派别林立的私人武装,建立强有力的情报系统和有效的反恐指挥系统。

其次,新政府必须就后期的政治重建与各政治派别和广大民众深入沟通,达成广泛共识。伊拉克是个政治派别较多的国家。北部有库尔德人,中部有逊尼派,南部有什叶派,它们分属不同的派别,而且它们内部都派中有派。不同派别之间存在着较大的利益冲突。在重建新的政治构架中新政府只能采取平衡战略,充分考虑各方利益,避免逊尼派穆斯林在政坛被边缘化。

再次,在处理与美国的关系上,新政府不能与美国走得太远,也不能太近,要把握好这个尺度。如果新政府不能与美国较好合作,那么很多事情都难以办好,比如安全问题。另一方面,新政府是民选产生的,为了避免被外界认为自己是美国的“傀儡”,又不能太亲美,必须刻意与美国保持一定距离,否则会引起民众的不满。

最后,新政府必须加强与联合国的合作,力争国际社会的广泛支持。伊拉克与阿富汗不同,民族和教派关系更为复杂,而且伊拉克没有卡尔扎伊式的各方都能认可的人物领导国家。虽然新政府是民选产生的,但它能否镇得住局势是一个很大的问号,如果掌控不了局势,各派必然纷争四起,动荡和混乱难有穷期。此外,越来越多的迹象表明,美英发动的伊拉克战争是错误的,由美国主导伊拉克的战后重建是不合适宜的,一年多来的事实也证明了这一点。因此,与联合国的合作就显得十分必要,因为联合国是当今世界上公认的唯一能够代表国际社会的政治权威,与它合作不仅能得到国际社会的支持,而且也能得到伊拉克人民的理解。

参考文献:

- [1] 钟荷. 1546号决议通过,国际社会终结美英对伊占领[N]. 南京日报, 2004-06-10(3).
- [2] 伊拉克政坛新格局呼之欲出[N]. 人民日报, 2005-02-19(2).
- [3] 伊拉克平民死亡人数超过10万[N]. 参考消息, 2004-10-30(6).
- [4] 李真. 伊拉克大选平静背后不平静[N]. 解放军报, 2005-02-21(1).
- [5] 李学江. 伊拉克新政府前路荆棘多[N]. 人民日报, 2004-07-08(2).