

库尔德问题

石油重镇基尔库克归属问题及其影响^{*}

敏 敬

摘 要：石油重镇基尔库克对伊拉克政府和库尔德民族主义的关系产生重要影响。后复兴党时期，库尔德武装成功控制了基尔库克，并将其作为实现库尔德人长期利益和短期收益的重要工具。基尔库克的重要性已使该市的归属问题成为影响土耳其—伊拉克关系和伊拉克联邦制发展的重要因素。

关 键 词：伊拉克；基尔库克；库尔德；土耳其；联邦制

作者简介：敏敬，博士，兰州大学历史文化学院副教授（甘肃兰州 730020）。

文章编号：1673-5161（2010）03-0045-06

中图分类号：D815.3

文献标识码：A

^{*} 本文为 2008 年教育部人文社科研究青年基金项目(08JC770010)的阶段性成果之一。

随着 2003 年复兴党政权垮台和全国开始战后重建，伊拉克库尔德人的去留问题及其对国内政局的影响就成为外界关注的焦点。2005 年 10 月 15 日，伊拉克新宪法经全民公决正式产生。新宪法规定未来国名为“伊拉克联邦共和国”，以“共和联邦制”为政体。2006 年 10 月 11 日，伊拉克议会又通过法案，承认国家由北、中、南三个松散联邦组成。但由于石油城市基尔库克的归属地位尚未明确，国内各政治派别之间的矛盾依然尖锐。作为新兴的政治和军事势力，库尔德人坚持对基尔库克拥有管辖权力，反对其他民族接管该市，其主张遭到逊尼派和什叶派强烈反对。基尔库克问题因此成为影响伊拉克内政外交的重要因素。

一、基尔库克的历史地位

基尔库克为伊拉克北部塔米姆省的省会，有 3000 多年的悠久历史。在古代，这里的居民主要是库尔德人。以后有土库曼人和阿拉伯人陆续迁入，遂发展为伊拉克北部最大的城市，而且商业兴盛，农业发达。基尔库克南距首都巴格达约 240 公里，东邻苏莱曼尼亚，北接库尔德首府埃尔比勒，向西通往摩苏尔，扼守着首都通往库尔德地区的咽喉要道。20 世纪初发现石油以后，这里很快成为伊拉克主要石油产地，目前已探明原油储量 100 亿桶，占伊拉克石油出口的近 40%。该市有输油管道通往土耳其杰伊汗港口和叙利亚境内，因此又是伊拉克重要的石油出口基地。

基尔库克与伊拉克库尔德民族主义运动的关系 20 世纪初就已开始。1921 年，英国与土耳其对该地区展开争夺，双方竞相拉拢和利用库尔德民族主义。1922 年，谢赫·马赫穆德领导的库尔德武装在英国支持下夺取苏莱曼尼亚并建立政权，谢赫·马赫穆德自称“库尔德斯坦国王”。但英

国反对谢赫·马赫穆德控制基尔库克，导致双方关系破裂。英军大规模出动，击败了马赫穆德，基尔库克和库尔德地区一起并入伊拉克版图。这是现代史上基尔库克首次与库尔德民族主义和伊拉克政治发生紧密联系。

1958年，伊拉克爆发“七月革命”并建立了共和国，库尔德民族主义随之进入新的发展阶段。共和国政府不断加强对库尔德地区的政治控制，把维护国家统一、打击分离主义作为头等大事。但每次政府与库尔德组织发生冲突或进行谈判时，基尔库克问题总是双方矛盾的焦点之一。

1961年，卡塞姆政府陈兵南部威胁科威特领土，引发著名的“科威特危机”。穆斯塔法·巴尔扎尼领导的库尔德武装乘机在北方活动，从背后威胁政府。^{[1]344}但即便兵力有限，伊拉克军队依然出动空军重点保护基尔库克。随着冲突的升级，基尔库克问题对和平进程的阻碍作用日益突出。1970年3月，经过长期谈判，伊拉克政府与库尔德斯坦民主党达成和解协议，宣布库尔德民主党为合法政党，并实行全国大赦。协议决定解决库尔德地区的划界问题。但由于伊拉克政府在基尔库克问题上拒绝让步，划界行动宣告失败，和解协议随之无效。1972年，形势再次高度紧张，基尔库克地处南北戒严的分界线，对外交通受到严格管制；1973年，伊拉克政府发布法令，单方面宣布在库尔德地区实行自治，自治区包括苏莱曼尼亚、埃尔比勒和多胡克三个省份，自治区首府为埃尔比勒市。法令没有提及基尔库克的归属问题。

除军事手段，伊拉克政府还通过经济和人口手段加强对基尔库克的控制。所谓经济手段，就是遏制当地经济和社会发展，破坏库尔德反政府武装的经济基础。因此政府有意将基尔库克生产的石油和铁矿石运往别处提炼，即使增加20%的成本也在所不惜。^{[2]66}经济边缘化政策虽然对反政府武装有一定封锁作用，但阻碍当地居民改善生活和发展基础设施建设，使库尔德地区与其他地区差距拉大，反而有利于库尔德反对派扩大影响；所谓人口手段，就是推行阿拉伯化政策，切断库尔德人与基尔库克的历史和文化联系。阿拉伯化政策起初不包括文化同化，^①而是以强制迁移和驱赶方式，迫使库尔德居民离开基尔库克，用阿拉伯人取而代之。1957年，基尔库克有39.8%的居民是土库曼人，35.1%是库尔德人，阿拉伯人只有23.8%。库尔德人在基尔库克全省的比例更是占到55%。^{[3]128}但从六十年代起，这些比例开始改变。1963年，伊拉克政府以打击穆斯塔法·巴尔扎尼武装为由，将4万库尔德居民逐出基尔库克。1974~1975年，政府加快阿拉伯化步伐，大批基尔库克库尔德人和亚述人被迁往南部沙漠地区。政府还强行拆毁基尔库克的许多库尔德村庄，只允许给阿拉伯农民颁发房屋和土地证明。多次的人口置换使北部地区库尔德人口逐年下降。1977年，基尔库克省的库尔德人口下降至37.53%，阿拉伯人口则增至44.41%。^{[3]128}基尔库克市的库尔德人口更加稀少。随之而来的是基尔库克市行政和官僚系统的阿拉伯化。2003年，基尔库克石油公司全体雇员仅40多人是库尔德人。^{[4]42}人口变化也助长对库尔德人的文化同化，于是基尔库克省被改名为泰米姆省，基尔库克各级学校从1983年起只使用阿拉伯语教学。文化同化政策将伊拉克的库尔德问题推向极端，为以后库尔德人在基尔库克实行相反政策埋下了伏笔。

二、库尔德自治政府与基尔库克

伊拉克战争后，库尔德武装借美军余威成功控制基尔库克。库尔德民族主义者决心将该市打造成地区政治和经济中心，以取代埃尔比勒的自治区首府地位。库尔德人采取与前政权相反的政策控制基尔库克。库尔德自治区政府大力发展石油工业，促进当地经济和基础建设；并极力改变

① 伊拉克和土耳其的库尔德政策主要不同点在于，前者从未否认库尔德民族的合法存在，至少承认库尔德人的语言及文化权利，而后者则不然。

民族结构，提高当地库尔德人的人口比例。

作为伊拉克最早的石油产地，基尔库克拥有国内第一口油井，其战略地位因此突显。这使得库尔德武装决心夺取该市，而不管当地库尔德人是多是少。穆斯塔法·巴尔扎尼甚至许诺，如果能获得美国帮助，将允许美国人在基尔库克开采石油。从 2005 年开始，库尔德自治区积极吸引外国公司和石油资本。土耳其石油公司最先进入基尔库克。该公司由于缺乏开采经验，又和瑞士—加拿大石油公司联合组成塔科塔科自营公司（TTOPCO），共同参与基尔库克的油田开发。不久，挪威石油公司也获得自治区开发石油的合同。2008 年 6 月，自治区与韩国政府达成协议：韩国石油公社（KNOC）决定出资 21 亿美元帮助改善自治区的基础设施。截至 2009 年中期，自治区政府已经与 35 家外国能源公司签订石油协议，从中获益 50 多亿美元，计划全部用来修建医院、供水系统、高速公路和发电厂等。^[5]经自治区政府大力推动，自治区石油工业发展迅速，基尔库克油井数量从两口增加到六口，每口井日产油能力从 16,000 至 37,000 桶不等。目前，自治区政府还在不断进口新的设备，开采更多的油井，力争使自治区石油日生产能力达到 100,000 桶，实现自主出口石油，结束当地不能炼油的历史。^[4]⁴⁴若能在近年内达到目标，基尔库克的能源和战略地位将更加显著。

在发展石油经济的同时，自治区政府积极鼓励库尔德移民返回基尔库克，并许诺发还土地、房屋等全部财产。同时也欢迎其他地区的库尔德人移居该市。几年时间，基尔库克市的库尔德人口迅速增加了 20 多万。为了纠正复兴党的错误政策，实现库尔德地区的正常化，伊拉克政府也于 2007 年 4 月发布文告，允许阿拉伯移民离开基尔库克返回原地，并给予每户 1.5 万美元的财政补贴。政策出台后，遭到逊尼派阿拉伯人和土库曼人强烈反对，但受到库尔德人的热烈欢迎。显然，伊拉克政府的政策有助于增加基尔库克的库尔德人口，便于库尔德人通过全民公决改变基尔库克的地区归属。^[6]为了加快人口置换，库尔德人甚至动用绑架和恐吓等非法手段，在当地非库尔德居民中造成恐慌。基尔库克人口问题甚至阻碍伊拉克新选举法草案在议会通过。为了在 2010 年大选中控制基尔库克，阿拉伯人和土库曼人提出，基尔库克选民登记应以 2004 年的人口统计为准，库尔德人则坚持以 2009 年实际人口数字为准。库尔德人动用议会否决权阻止草案通过。该问题一直拖到 2009 年 12 月才最终解决。修改后的新选举法规定：“基尔库克选民以 2009 年的登记数为准，但参选政党和个人必须提前公示相关信息，接受全体选民监督。”^[7]新选举法兼顾了各方意愿，但更有利于库尔德人，充分反映了基尔库克人口变化的政治意义。

迄今为止，基尔库克最终地位问题仍处于激烈争论之中。但库尔德民族主义控制基尔库克的决心不会因此改变。原因有两点：从长远看，这是库尔德民族主义争取民族独立或者自治的必然要求。控制了基尔库克，就等于控制了宝贵的土地、人口和自然资源；从近期来看，它是库尔德人解决许多现实问题的有效捷径。

当前，库尔德自治区政府的首要任务是解决境内移民的安置问题和贫困问题。随着大批库尔德移民涌入基尔库克，自治区政府面临住房紧缺，退还移民财产的承诺无法兑现，民众不满情绪日益蔓延的强大压力。^[8]自治区贫困问题十分严峻。在伊拉克全国贫困人口达到 23%，穷人家庭每天的收入还不到 5 美元的情况下^[9]，发展长期落后的库尔德地区的贫困问题更加严重。能否完成扶贫任务，既是自治区政府和库尔德政党面临的巨大挑战，也关系到库尔德民族主义的社会基础和合法性问题。自治区政府的另一重要任务是改善区内基础设施建设，为发展经济创造条件。在伊拉克前政府的经济边缘化政策下，库尔德地区的工业和社会基础设施建设十分薄弱。因为有前车之鉴，自治区政府决心在不依赖阿拉伯人和中央财政的情况下，独自改善这一状况，推动区内经济和社会全面发展。但是要完成如此庞大的任务，没有强大的资金支持将无从谈起。而自治

区政府除了现有的 50 多亿美元收入,仍存在巨大的资金缺口。因此,要在短期内迅速筹集所需资金,解决问题,唯一便捷而有效的方法,就是牢牢控制基尔库克,扩大当地石油产量。^{[10]13}

此外,库尔德人亟需军费扩充军备。长期以来,伊拉克库尔德民族主义从未放弃武装斗争。建设和拥有一支强大、独立的军事武装,既是库尔德民族主义得出的历史教训,也是其今后努力追求的战略目标。伊战后,库尔德人迫使伊拉克政府同意其保留不超过 3 万人的民兵部队,并获得中央财政的经费支持。但库尔德人的扩军步伐并未就此停止,他们提出了建设 9 万规模正规部队的更高要求。^{[4]44}2009 年 11 月,库尔德自治区领导人巴尔扎尼会见到访的美国军事代表团,明确向美方表示了这一意愿,希望能建立一支统一的、不受伊拉克国防军约束的自治区军队。并就自治区武装和安全机构的设置、训练和调整等相关问题与美方会谈。^[11]但库尔德人的扩军计划不会得到中央政府的支持,所需巨额军费只能依靠自治区自行解决。在这种情况下,基尔库克油田所具有的军事意义就显得十分明显。

除上述因素外,基尔库克问题还关乎库尔德人的“民族尊严”。由于基尔库克在库尔德人与政府的长期对峙中处于核心位置,再加上民族主义的大肆渲染,基逐渐演变为“库尔德人心目中的耶路撒冷”,是库尔德人“民族情结”的象征。如果库尔德政党和政治家同意放弃基尔库克,势必遭到库尔德人的强烈反对,危及他们的政治权威,甚而可能导致库尔德内乱。^{[12]128}这决定了库尔德各党派不会在基尔库克归属问题上轻易让步。因此,未来库尔德人会继续通过对基尔库克的事实占领,来应对可能发生的问题,并以此来影响相关重大事务。

三、基尔库克问题与土伊关系及伊拉克联邦的未来发展

由于和库尔德问题关系密切,基尔库克问题在伊拉克外交、内政中扮演越来越重要的角色。在外交方面,它刺激土耳其主动介入伊拉克内部事务,使两国关系日趋复杂;在内政方面,它制约伊拉克联邦制稳定发展,影响伊拉克的国内团结和国家统一。

伊战刚结束,土耳其就密切关注库尔德人在基尔库克的一切动向。土政府和军方多次声明,警告库尔德人不得改变基尔库克人口结构,或因此损害土库曼人的利益。^{[13]11}土耳其希望通过干预基尔库克问题牵制伊拉克的库尔德民族主义,维护本国安全和经济利益。在安全上,土耳其一直希望消灭盘踞在本国东南部和伊拉克北部的库尔德工人党武装。但伊战破坏了地区安全形势,导致库尔德工人党死灰复燃,重新对土耳其境内目标发动袭击。当然,土耳其更担心伊拉克库尔德自治会引发连锁反应,加剧国内的库尔德问题和安全形势。基尔库克问题为土耳其解决上述问题带来机遇。通过干预基尔库克问题,一方面可迫使土伊两国库尔德人保持距离,压迫库尔德工人党的生存空间;另一方面可对伊拉克库尔德人构成威慑,促使其放弃独立企图,避免与土耳其直接发生军事冲突。经济上,基尔库克向来对土耳其有重要利益。多年来,基尔库克通往地中海的输油管道不断为土耳其带来充足能源和丰厚的石油过境收入。进入重建以后,库尔德地区更是商机无限,充满诱惑,土耳其企业迫切希望能够跻身其中。所以,无论是维护传统利益还是寻求新生利益,土耳其都会主动介入基尔库克问题,以保证其经济收益。

对于土耳其的意图,伊拉克库尔德人从两方面予以积极回应:首先,根据对地区形势的判断和对自身利益的权衡,库尔德领导人明确表示不谋求独立,支持伊拉克实现统一。^{[14]9-23},从而间接对维护土耳其国家安全和领土完整做出承诺;其次,欢迎土耳其参与基尔库克石油开发,满足土耳其的投资欲望。早在进军基尔库克之前,库尔德人就和土耳其政府达成秘密协议,允许土耳其石油公司将来在基尔库克开采石油。可见,土耳其对基尔库克问题的干预始终是和一定的经济利

益相联系的。^{[4]42}通过上述措施,库尔德人有效化解了来自土耳其的政治和军事压力,促进了土伊边境的稳定,有利于伊拉克政府集中精力发展国内经济,维护社会稳定。总之,基尔库克问题涉及土耳其、伊拉克和伊拉克库尔德人两国三方的利益。各方之间的利益要求能否获得妥善解决,是基尔库克问题影响土伊关系的实质所在。

此外,基尔库克问题还是审视伊拉克联邦制发展的重要参照。通常,联邦制国家立足于明确的权力划分和契约基础:联邦国家的联邦和各成员单位既有一部分“共有权力”,也有一部分“专有权力”;联邦作为主权国家是国际法的主体,有统一的经济关系,各成员单位则在贸易、财政、金融、货币等方面服从联邦统一管理。^{[15]137}联邦制以成文宪法的形式,明确联邦和各成员单位的具体权限,并提供联邦与地方政府,地方政府与地方政府解决相互分歧的具体方法。基于这一原则,建立伊拉克联邦必须解决两大问题:一是明确联邦成员单位的划分依据(民族还是地区);二是明确联邦与成员单位的权力界限。为此,有人曾提出了两种建立联邦的方案:一种方案主张以现有18个省为单位建立联邦,其好处在于可以淡化种族差异,增进国内团结;另一种方案则主张兼顾民族和地区要素,把全国分为五个大区,每个地区拥有独立的议会和政府,实行内部自治;联邦政府只管理地区间事务和外交、防务、货币和银行等公共事务。^{[16]219}但两种方案提出以后,均遭到库尔德人的坚决反对。库尔德人认为,第一种方案会导致单一联邦制度,从而为阿拉伯人压制国内少数民族尤其是库尔德人创造条件;第二种方案虽然赋予联邦成员以较大权力,但是库尔德自治区的面积严重缩水,同样无法接受。于是,库尔德人提出第三种方案:主张按民族划分联邦成员单位,保持库尔德人的实际控制面积,弱化中央权力,最终建立保证库尔德人高度自治的多民族联邦制度。

2005年宪法基本采纳了库尔德人的意见,承认库尔德自治区为伊拉克的联邦单位。但宪法未对自治区与联邦政府的关系做出详细规定。因此,未来的伊拉克联邦仍然存在松散型和紧凑型两种可能。从基尔库克问题可知,库尔德人显然倾向于松散型联邦,以便最大限度地保证其在政治、经济和军事方面的各项权益。基尔库克问题还反映出库尔德自治区试图摆脱联邦约束的极端倾向。比如,库尔德自治区反对伊拉克国家石油公司插手基尔库克石油事务,拒绝将全部石油收入上缴国库,为此而导致伊拉克新石油法草案无法在议会通过。^{[4]44}迄今为止,自治区与外国公司签署的石油协议大部分没有经过中央正式批准。由于库尔德人拒绝合作,目前伊拉克政府已开始限制与库尔德地区的石油和经济合作。伊拉克国内因此出现了联邦和库尔德自治区两套石油生产及管理系统。两大系统相互独立、彼此竞争,严重威胁着国内石油经济协调发展。如果任由这种现象发展,则不仅联邦制原则难以贯彻,联邦与成员单位、成员单位之间关系不断恶化,即使联邦制度本身也不牢固,从而面临解体的危险。

因此,伊拉克各方要避免未来矛盾升级,实现利益共赢,保证联邦制顺利实施,只有通过务实、理性的谈判,努力推动权力让渡和政治互信,奠定联邦制的民主基础,保证其健康发展。而妥善解决基尔库克问题,无疑是达到这一目标的良好开端。值得庆幸的是,这一迹象已经出现。2009年8月,伊拉克总理马利基首访库尔德自治区并与两位库尔德领导人进行会谈。会后,马利基三人共同出席记者发布会,宣布中央政府和库尔德自治区政府将建立联合委员会,着手研究和解决双方的分歧。并强调此次会谈的重要成果之一,是中央政府和库尔德自治区将继续保持各个层面的接触,通过在联合委员会进行协商来弥合分歧和解决争端。^[17]三方的会谈为妥善解决基尔库克问题和促进伊拉克联邦制发展带来了一线希望。

[参考文献]

- [1] 彭树智. 阿拉伯国家史[M]. 北京: 高等教育出版社, 2002.
- [2] Gerard Chaliand. The Kurdish Tragedy[M]. London and New Jersey: Zed Books Ltd, 1994.
- [3] Michael M. Gunter, M. Hakan Yavuz. The Continuing Crisis in Iraqi Kurdistan[J]. Middle East Policy, 2005(Spring).
- [4] Chris Kutschera. A Kurdish Oil Emirate? [J]. Middle East Journal, 2008(5).
- [5] Perry Williams. Iraqi Kurds to Net \$5bn from Oil Contracts [J]. Middle East Economic Digest, 2009(7).
- [6] 李玉东. 基尔库克移民动向引人关注[N]. 光明日报, 2007-04-07.
- [7] 杨俊, 吴云, 温宪, 黄培珩. 经过 10 次磋商, 伊拉克各派政治力量就基尔库克问题达成妥协, 新选举法扫清伊大选最后障碍[N]. 人民日报, 2009-11-10.
- [8] Afif Sarhan. Kurdizing Kirkuk[EB/OL]. [2008-11-16]. http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=Article_C&cid=1226471439528&pagename=Zone-English-News/NWELayout.
- [9] 安国章. 伊拉克政府统计称全国 23%人口是穷人[EB/OL]. [2009-12-26]. <http://world.people.com.cn/GB/57507/10656011.html>.
- [10] Chris Kutschera. The voice of the Opposition from Within[J]. Middle East Journal, 2008(5).
- [11] 杨俊. 伊拉克库尔德领导人要建军[N]. 人民日报, 2009-11-30.
- [12] Michael M. Gunter, M. Hakan Yavuz. The Continuing Crisis In Iraqi Kurdistan[J]. Middle East Policy, 2005(1).
- [13] Military Issues Dire Warning on Iraq[J]. Briefing(Ankara), 2004-11-08.
- [14] Michael M. Gunter. Kurdish Future in A Post-Saddam Iraq[J]. Journal of Muslim Minority Affairs, 2003(4).
- [15] 朱光磊. 政治学概要[M]. 天津: 天津人民出版社, 2001.
- [16] Ali Allawi. Federalism// Fran Hazelton. Iraq Since the Gulf War: Prospects for Democracy [C]. London and New Jersey: Zed Books Ltd., 1994.
- [17] 杨俊. 伊拉克总理马利基首访库尔德自治区, 双方决定成立联合委员会解决分歧[N]. 人民日报, 2009-08-04.

The Disputation over Iraqi Oil City Kirkuk and Its Implication

MIN Jing

Abstract The city of Kirkuk has been playing an important role in Iraqi politics for its oil and strategic significance, and since 2003, it has been controlled by Iraqi Kurdish nationalist movement. In the long run the Kurdish would not quit hold of this city for the sake of their political, economic and military interests. By all means, Kirkuk has become one of the key factors which would influence Turkey-Iraq relationship and the development of Iraqi Federation in the future.

Key Words Iraq; Kirkuk; Kurds; Turkey; Federation

(责任编辑: 杨 阳)