

## 伊拉克议会大选后安全形势依然严峻

程星原\*

今年 3 月 7 日,在伊战结束 7 年后,伊拉克举行了战后第二次议会选举。<sup>①</sup>目前,为争夺新政府组阁权,议会主要政党联盟间角力日趋激烈,致使新政府组建一再被拖延。目前,伊拉克权力的真空状态为暴力活动频发创造了条件,在大选前后暴力恐怖袭击事件不断升级,安全形势持续动荡使伊拉克实现民族和解,维护政局稳定,恢复经济重建面临严峻考验,并可能影响到美国的撤军计划。

### 一、议会选举后恐怖袭击频发

伊战结束后,伊国内安全形势虽一度趋好,但总体依然脆弱并伴随反复。2006 年和 2007 年,伊国内接连爆发大规模教派冲突。2009 年 6 月美军撤出伊城镇前后,伊民族、教派矛盾有所加剧,蛰伏已久的各种武装势力蠢蠢欲动,以“基地”组织在伊分支——“伊拉克伊斯兰国”为代表的反美武装和极端势力借机强力反扑,其恐怖袭击活动明显增多。今年 3 月 1 日,伊官方公布的数据显示,2 月死于各种袭击事件的人数剧增至 352 人,远高于 1 月的 196 人。<sup>②</sup>在今年 3 月伊议会大选前后,伊国内各派政治势力展开激烈角逐,恐怖分子也趁机掀起了新的袭击浪潮,导致伊国内安全局势重陷动荡。3 月 7 日大选当天,巴格达响起此起彼伏的迫击炮、火箭弹和路边炸弹声。4 月 1 日,伊卫生部副部长被枪杀在家中。4 月 4 日,位于首都巴格达市中心的德国驻伊官邸、埃及驻伊领馆及伊朗使馆附近接连发生 3 起剧烈爆炸和多次迫击炮弹袭击,造成 30 人死亡,224 人受伤。4 月 14 日,伊反恐部队准将阿汗·阿里的汽车被安装了炸弹,在行驶至巴格达西部尼苏尔广场时被引爆,阿里及一名交警当场被炸死。同日,巴格达阿德哈米亚区一名逊尼派教长在自家门前被暗杀,袭击者使用了无声手枪。4 月 20 日,伊拉克“觉醒委员会”一名地方领导人的 5 名家人

在巴格达北部的家中被杀。4 月 22 日,伊武装分子炸断了北部尼尼微省向土耳其输送石油的管道。次日,巴格达发生多起主要针对什叶派穆斯林的爆炸事件,造成至少 58 人死亡。4 月 27 日凌晨,巴格达一军警基地遭到多枚迫击炮弹袭击,导致 2 人死亡、14 人受伤。5 月 10 日,巴格达、巴比伦省、巴士拉省、安巴尔省、瓦西特省和尼尼微省等地发生 20 余起针对军警或平民的炸弹袭击和枪击事件,遇难人数达到 114 人,另有 300 多人受伤,成为今年以来伊拉克最血腥的一天。<sup>③</sup>5 月 21 日,伊东部迪亚拉省哈利斯镇的一处露天集市遭到炸弹袭击,造成至少 30 人死亡,80 人受伤。<sup>④</sup>5 月 24 日,一名“伊拉克名单”的新当选议员巴夏尔·奥奎迪在北部城市摩苏尔自家门前被身份不明的枪手打死,凶手迅速逃离了现场。奥奎迪是前总理阿拉维领导的“伊拉克名单”内最年轻的当选议员。<sup>⑤</sup>据悉,这一系列袭击是“基地”组织伊拉克分支对伊安全部队击毙该组织两名头目马斯里和巴格达迪的报复。

今年 4 月,“伊拉克伊斯兰国”宣称,对自 2009 年下半年以来发生、导致数千平民死伤的重大恐怖袭击事件负责。<sup>⑥</sup>伊拉克上述恐怖袭击事件的特点是:单起袭击威力增大,造成大量人员伤亡;袭击地域由北部向南部渗透;袭击对象由最初的平民转向政府机构、外国使馆等目标。目的是试图再度挑起国内教派、民族问题恶性循环的暴力冲突,扰乱伊拉

\* 作者单位:中国现代国际关系研究院(副研究员)。

① “伊拉克选举:在爆炸声中揭幕,在高度戒备中结束”,新华网,2010 年 3 月 8 日。

② “伊拉克 2 月遭暴力袭击死亡人数剧增至 352 人”,新华网,2010 年 3 月 1 日。

③ “伊拉克多起袭击遇难人数升至 114 人”,腾讯网,2010 年 5 月 11 日。

④ “伊拉克集市爆炸死亡人数升至 30 人”,新浪网,2010 年 5 月 23 日。

⑤ “伊拉克新当选议员在北部城市被枪杀”,新浪网,2010 年 5 月 25 日。

⑥ “‘基地’组织伊拉克分支承认两名高级头目被打死”,中华网,2010 年 4 月 25 日。

克政治与安全的重建进程。

## 二、恐怖袭击频发的原因

(一) 政治权力真空为极端分子提供了可乘之机。今年3月7日,伊拉克举行伊战后第二次国民议会选举,近300个政治实体的6300名候选人参与竞选,国内外2000余万选民踊跃投票,投票率达62.4%。<sup>①</sup>3月26日,伊拉克独立高等选举委员会公布议会大选结果。在国民议会325个席位中,伊拉克前总理阿拉维领导的世俗什叶派联盟“伊拉克名单”获91席,现任总理马利基领导的“法治国家联盟”赢得89席,伊拉克什叶派最大政党——伊斯兰最高委员会领导人哈基姆领导的“伊拉克全国联盟”获70席,现任总统塔拉巴尼领导的“库尔德联盟”获43席。<sup>②</sup>至此,阿拉维领导的“伊拉克名单”以2席微弱优势胜于马利基领导的“法治国家联盟”,赢得议会选举,获优先组阁权。<sup>③</sup>但由于没有任何政党联盟达到议会过半数席位,因此阿拉维需要联合其他政党联盟组阁。伊拉克议会选举后,马利基一派以部分选票存在舞弊为由,不接受议会选举结果,并拒绝与阿拉维联合组阁。<sup>④</sup>4月11日,马利基的“法治国家联盟”要求对巴格达、巴士拉等5个选区的选票进行手工重新计票。4月19日,上诉法院作出判决,对至关重要的巴格达选区的250万张选票以手工方式重新计票。然而,计票结果还未出炉,4月26日,伊拉克特别选举法院宣布取消52名议会选举候选人参选资格,其中绝大部分是逊尼派穆斯林,多属“伊拉克名单”的候选人。<sup>⑤</sup>不久,什叶派主导的“审核与公正委员会”指控9名当选议员与萨达姆政权有牵连,并取消了他们的当选资格。而在这9人中,有7人属于获得逊尼派民众支持的“伊拉克名单”阵营。<sup>⑥</sup>这些被禁者随后指责此举出于政治目的,并就此向有关法院提出申诉。对此,阿拉维也聘请律师团对上述法院裁决提出上诉,称将通过法律途径斗争到底。他甚至呼吁联合国介入伊拉克选举调查,并称不排除重新举行选举,以打破这场短期内难以解决的大选僵局。5月3日,伊拉克选举委员会开始对巴格达省250万张选票重新进行人工统计。随后,该选委会官员宣布,统计表明除几

个“很小的错误”外,未发现初次计票时存在舞弊情况。5月16日,伊拉克官方宣称,巴格达选区的选票重新计票并未改变议会大选结果,即同伊拉克政府3月26日首次公布的议会选举结果完全一致。<sup>⑦</sup>

目前,尽管阿拉维与马利基的政党联盟经多轮明争暗斗,终于保住优先组阁权,但根据伊拉克宪法,总统授权议会中的最大阵营组阁,想要通过总理提名和组阁至少需要163票。5月4日,“法治国家联盟”与“伊拉克全国联盟”宣布合并,组成议会中的新联盟,并谋求组阁。<sup>⑧</sup>此举对议席微弱领先的阿拉维阵营造成极大不利。鉴于“法治国家联盟”与“伊拉克全国联盟”合并后占到议会325席位中的159席,非常接近组建政府所需的163席,<sup>⑨</sup>阿拉维作为世俗什叶派的代表人物,要争取到足够多的政党联盟支持,并组成新政府面临着相当大的困难与挑战。如果他在法定的组阁期内无法拉拢到足够议席、结成总席位超过163席的政治联盟,优先组阁权将自动流产。

伊拉克议会大选结果反映出各派实力格局。在全国和解尚且脆弱之际,民族团结并非易事,特别是议会选举后,伊政坛面临重新洗牌,各种势力间重获平衡更需时日,一番艰苦卓绝的政治磨合不可避免。目前,阿拉维和马利基两大派别间的政治攻讦与权力角逐为不稳定的政局投下阴影。特别是在马利基仍担任看守内阁总理情势下,最终鹿死谁手仍充满变数。由于两派严重对立,且拒绝联手,不仅将延迟筹建联合政府时日,而且未来任何一派成功组阁,另一派极可能成为议会中的强劲反对派,给伊拉克未来政坛埋下不定时炸弹。同时,即使部分党派出于

<sup>①</sup> “伊拉克公布大选投票率为62.4%”,新华网,2010年3月9日。

<sup>②</sup> “伊拉克大选结果出炉,组阁仍多变数”,中国网,2010年3月28日。

<sup>③</sup> “阿拉维在伊拉克大选中险胜,伊国内形势不乐观”,腾讯网,2010年3月29日。

<sup>④</sup> “伊拉克前总理指控马利基政府大选中舞弊”,中国网,2010年3月12日。

<sup>⑤</sup> “伊拉克大选52名候选人被撤,前总理誓言斗争到底”,搜狐网,2010年4月28日。

<sup>⑥</sup> “伊拉克裁定9名议会选举获胜者有权履职”,新浪网,2010年5月18日。

<sup>⑦</sup> “伊拉克巴格达选区重新计票未改大选结果”,新浪网,2010年5月16日。

<sup>⑧</sup> “伊拉克议会两大什叶派阵营宣布组成新联盟”,新浪网,2010年5月5日。

<sup>⑨</sup> 同注②。

选战策略联合组阁,这种临时组合能否在新政府诞生后继续保持团结尚无法预料。伊拉克正步入新的政治敏感期,权力真空及政局的进一步复杂化,给极端武装势力发动恐怖袭击提供了可乘之机,暴力及教派仇杀重新抬头,蛰伏观望的恐怖分子掀起了新的袭击浪潮,它们藉此显示其仍然活跃,并能发动大规模袭击。

(二)战后经济重建缓慢,为“基地”在伊分支提供了生存土壤。伊拉克是世界第三大石油储藏国,已探明的石油储量为1150亿桶,约占全球总储量的10%,仅次于沙特阿拉伯(2640亿桶)和伊朗(1380亿桶)。天然气已探明储量3.17万亿立方米,居世界第十位。石油生产和出口为其支柱产业,在伊国民经济中始终处于主导地位。1990年8月伊拉克入侵科威特后,联合国对伊实行严厉的经济制裁,伊经济包括石油工业遭受重大打击,基本陷于瘫痪状态。1991年海湾战争中,伊拉克许多石油开采设备被毁,石油生产与基础设施也遭到严重破坏。此后,联合国开始对伊实施长期的经济制裁和贸易禁运,造成伊输油管线和其他基础设施老化,许多产量较高的油田因管理不善而出现产量下滑,加之政府缺乏重建石油业资金,致使石油工业长期衰弱,处于近乎停滞的状态。伊战后,安全局势持续动荡阻碍了国家经济重建步伐。2006年10月,在科威特举行的伊拉克重建和经济改革研讨会上,伊政府发言人宣称,未来数年内,在修复或重建自萨达姆政权被推翻以后遭到破坏的各项基础设施方面,需要1000亿美元的资金。<sup>①</sup>

石油出口是伊拉克财政收入的主要来源,但由于基础设施老化、技术陈旧,加之输油管道常遭恐怖袭击,目前石油出口量仅为200万桶/日。2008年伊安全形势好转,政府计划利用石油收入开始大规模经济重建,但当年全球金融危机爆发,石油价格由2008年7月每桶147美元一路大跌,对伊主要收入来源产生严重影响,大规模经济重建计划被搁置。为此,伊政府进一步压缩2009年的财政预算,从原来的670亿美元压缩至620亿美元,压缩率为7.5%。<sup>②</sup>为加快恢复石油生产,重振国民经济,伊政府决定开放能源开发,尝试与拥有雄厚资金和先

进技术的外资公司合作,增加原油产量,以确保战后重建资金。2009年6月、12月,伊拉克通过两次对外石油开发招标,成功与外国能源巨头签署10个油田开发服务合同,目标是在未来6—7年内将石油产量从目前的240万桶/日提高至1200万桶/日,从而与头号石油产量大国沙特抗衡,如合同顺利实施,未来6年石油产量增加将带来2000亿美元收入。目前,尽管外国石油公司已同马利基政府签订石油开采合同,但鉴于伊上届议会至今未出台相关石油法律,新议会尚未成立,外国企业显然不情愿在相关法律缺失,政治前景不明朗,投资安全风险系数高,经济回报又偏低的情势下,大量投资和勘探伊拉克的未开采油田。因此,它们大多采取观望态度,等待投资时机。

由于伊战后政局动荡,基础设施落后,缺乏先进技术和资金支持,国家经济重建举步维艰。近年来,伊拉克失业、高物价、贫困和基本社会保障服务短缺等问题仍十分突出。2007年5月,伊计划与发展部对全国人口的抽样调查显示,约有900多万伊拉克人生活在贫困线以下,其中130万人属于赤贫阶层。<sup>③</sup>伊全国失业率一直居高不下,2006年为60%,2007年为69%。今年的统计数据显示,伊失业率和贫困人口仍分别高达50%和1000万。过度贫困迫使许多生活无着落的人走上暴力对抗政府之路,也为“基地”组织伊拉克分支的生存与壮大提供了适宜的土壤。

(三)伊安全部队独立作战能力有待提高,“忠诚度”遭质疑。尽管近年来伊拉克安全部队人数以每年20%以上的速度迅速增长,目前国防部和内政部控制下的军队和警察部队总兵力已达60余万人,但其独立作战能力仍然有限。<sup>④</sup>2009年1月美国国防部公布的一份报告指出,伊拉克军队175个战斗营中只有17个可在没有美军支援的情况下独立作战,在34个警察营中只有2个能独立作战。2009年3

<sup>①</sup> “伊拉克重建资金需1000亿美元”,驻伊拉克经商处,2006年11月1日。

<sup>②</sup> “因油价下跌伊拉克进一步压缩2009年财政预算”,《伊拉克之声报》,2009年1月26日。

<sup>③</sup> “伊拉克有900多万人生活在贫困线以下”,驻伊拉克经商处,2007年5月13日。

<sup>④</sup> “国际观察:伊政府面临美军撤退考验”,新华网,http://news.xinhuanet.com/world/2009-06/22

月31日,美国国防部发布的伊拉克局势季度报告称,伊安全部队的组建虽取得了“重大进展”,但作战和后勤仍依赖美军,尤其是在空中火力支援、通信、情报和侦察等方面。伊媒体和安全人士也指出,伊拉克军队要承担起保卫国家安全和稳定的重任,就必须尽快摆脱对美军的严重依赖,在装备、训练以及人员素质等方面继续提高,否则将难以有力扼制不断发生的恐怖袭击。目前,巴格达等地的政府机构和一些重要设施周围建起厚厚的防爆隔离墙,街道上安检站众多,士兵通常还使用一种英国制造的仪器检查过往车辆是否装有金属物品和炸药,但其有效性遭到广泛质疑。鉴于境内恐怖袭击事件频仍,目前伊政府正计划在首都巴格达通过一种最古老的防御方式将叛乱分子拒之门外:修建围绕城市的隔离墙。这条高4.5米、长112公里的城墙将环绕整个巴格达市,所有车辆和民众都必须通过8座“城门”进出市区。<sup>①</sup> 尽管修建城墙耗费巨大,并且可能对巴格达民众的日常生活产生重大影响,但巴格达市市长助手沙塔·奥贝迪表示,修建城墙可以让那些恐怖分子偷偷溜进城市的图谋无法得逞。<sup>②</sup>

值得注意的是,许多伊拉克民众对伊安全部队和军警人员的“忠诚度”持怀疑态度。为了维护社会治安和稳定,伊政府曾大量“招安”一些武装组织成员,让其加入军警部门。近来,伊军警曾在本部门逮住不少“内鬼”,指其放行装有炸药的汽车。5月25日,驻伊美军和伊安全部队在巴格达西南郊阿布格莱布区域的瓦利德警察局进行的一次联合军事行动中,逮捕了30名警察,这些人与反政府武装分子合作,在后者发动袭击后为其在警察局内掩藏武器。据悉,这所警局内的大多数警察都曾经是当地武装组织的成员,一年前才加入警察部队。显然,他们更忠于其所属的武装派别。<sup>③</sup> 因此,尽管政府提出修建围墙计划,但军警武器装备陈旧,独立作战能力不强,缺乏足够的情报支持,特别是安全部队内部暗藏与“基地”等极端势力相勾结的势力,均使政府对“基地”组织在伊分支展开的反恐斗争仍然十分棘手。

### 三、未来安全局势走向及影响

#### (一) 安全形势短期内难有实质性改善。2006

年10月,伊拉克逊尼派武装团伙“圣战者协商委员会”宣布建立所谓的“伊拉克伊斯兰国”。伊官员称,今年3月7日大选后,该组织不断在巴格达以及全国各地制造重大恐怖袭击,企图破坏政治进程。近来,伊安全部队在驻伊美军协助下,加大了对国内“基地”组织恐怖网络的打击。4月18日,伊安全部队和驻伊美军在萨拉赫丁省的一次联合行动中打死了“基地”组织伊拉克分支的两个主要头目马斯里和巴格达迪。这两人是伊目前最有“名气”和影响力,也是政府和驻伊美军最想缉拿的“基地”组织领导人。“基地”组织伊拉克分支前领导人扎卡维在2006年被美军击毙后,美国情报机构认为马斯里是扎卡维的接班人。而巴格达迪则是“基地”分支“伊拉克伊斯兰国”的领导人。此前曾多次传出这两名“基地”组织头目被抓获的消息,但后来均被证实是误传。4月24日,“基地”组织伊拉克分支在互联网上发表声明,承认日前在伊美军方联合行动中被打死的是其两名高级领导人马斯里和巴格达迪。<sup>④</sup> “基地”组织在伊分支受重创后加紧选举新头目,以尽快对驻伊美军和伊政府采取报复行动。5月14日,“伊拉克伊斯兰国”宣布任命纳瑟尔·阿布·苏莱曼为“战争部长”,接替被击毙的马斯里;5月16日,在互联网上发表声明称,已提名阿卜杜拉·哈撒尼·库赖什为“伊拉克伊斯兰国”新领导人的“首席部长”和副手。<sup>⑤</sup> 5月初,一位名叫阿卜杜拉·卡塔尼的“基地”组织成员被伊警方逮捕,据称此人曾是沙特军队的一名上校,他从沙特前往伊拉克,成为“基地”组织伊拉克分支负责安全事务的头目。他被控在巴格达以南的两个城市组织自杀式炸弹袭击活动。因此,如果未来伊各派权力之争升级,新政府组建久拖不决,不能排除“基地”组织分支活动在伊拉克再度活跃的可能。伊拉克安全形势短期内难以根本改善。

<sup>①</sup> “巴格达建百里高墙护城,人车需过城门入内”,腾讯网,2010年5月18日。

<sup>②</sup> 同上。

<sup>③</sup> “伊拉克逮捕30名与反政府武装分子合作警察”,腾讯网,2010年5月25日。

<sup>④</sup> “‘基地’组织伊拉克分支承认2名高级头目被打死”,中华网,2010年4月25日。

<sup>⑤</sup> “伊拉克基地组织重要分支宣称提名新领导人”,腾讯网,2010年5月16日。

(二)美国可能重新调整从伊撤军时间表。目前,驻伊美军规模已减至 10 万人以下,按美军驻伊协议,2009 年 8 月底美军撤出所有在伊作战部队,规模将减至约 5 万人,到 2011 年底全部撤军。伊拉克大选和组建新政府正处在美国实施撤军计划的关键时期。尽管到目前为止,奥巴马政府和美军方均表示,仍准备按计划撤军,但部分美国专家发出警告说,最大的危险是过早撤军,特别是在目前伊拉克权力更迭、局势不稳,以及美军尚未创建一个能在结束军事占领后确保对伊控制的政治安全机制的情势下,美国一旦撤军,可能导致伊拉克陷入内战和教派与种族暴力冲突的灾难,中东地区力量平衡也将发生改变。他们建议将 3—5 万人的美军长期驻扎在伊拉克。据悉,美驻伊最高指挥官奥迪尔诺日前称,伊议会选举后出现的乱局可能导致美国重新安排撤军时间表,他已正式提出要求,在撤军最后期限过

后,在伊局势动荡的北部基尔库克地区保留一个作战旅。因此,目前在伊尚未组阁、政治前景不明的情势下,奥巴马政府的撤军计划面临着空前的挑战和考验,未来不排除其调整撤军时间表的可能。<sup>①</sup>同时,美国政府也清醒地认识到,其“伊拉克撤军战略”很大程度上取决于伊新政府是否具有广泛代表性及日后的稳定性。美国最担心的是,如果伊拉克新政府无法得到民众广泛支持,教派冲突就可能再度爆发,那时美军撤出将更加困难。因此,美国竭力在伊政府组建进程中发挥“粘合剂”作用,促使各派弥合分歧,尽快达成共识。◎

① “伊拉克乱局可能成为美撤军‘绊脚石’”,中国网,2010 年 3 月 29 日。

(上接第 3 页)透不过气。

5、进行结构性改革,让医生和患者获得更高质量的医学信息。政府将增加研究投入,以确知对各种疾病和状况的最优医疗手段,为医生和患者提供其所需信息,让他们能做出最优的医疗选择,鼓励医生在临床诊疗中迅速、充分地利用这些有效的治疗手段。通过树立典范,激励卓越,减少成本差异,实现更好的医疗服务,而不是更多的诊疗。例如鼓励像塔拉哈西的纪念医院(Tallahassee Memorial Health Care)那样建立一个检查患者病情的即时反应团队和从医生到药剂师的“多学科巡诊”体系,显著降低患者的死亡率。

6、加快对医疗改革建议的立法。老年医疗保险

支付咨询委员会(Medicare Payment Advisory Commission)最近几年曾提出多达 2000 亿美元的成本节省计划,却从未被真正纳入立法中。此次改革将加快对此类建议对医疗系统是否有效的审查,以确保不会错失能节省数亿美元成本的机会。

奥巴马认为,以上措施将有效减缓医疗成本,在完全不考虑长期费用节省的情况下,未来 10 年就将节省 9500 亿美元,足以为医疗改革的几乎所有环节提供资金。换言之,医改不仅不会造成新的财政负担,还将减少财政赤字,有利于促进整体经济更快的发展和全美民众生活水平的不断提高。但是,其未来实际执行效果仍有待观察。◎