

脆弱的国家重建*

——对主权移交之际美国的伊拉克政策评估

达巍 李绍先

内容提要 从2003年5月到2004年6月,美国完成了伊拉克国家重建的开局工作。美国在伊拉克建立了一个新政权,其核心目标取得一定进展。但与此同时,安全、经济和民众支持度上的徘徊使伊拉克国家重建进程格外脆弱。美国在伊拉克国家重建工作呈现出3个特点,即:单边主义重建、战略决心与战术混乱之间存在落差、以黎巴嫩模式分配伊拉克权力,这些特点也分别给伊拉克国家重建带来困难。2004年6月30日后,美国将以进为退,逐步在伊拉克实现“可控制的退出”战略。

关键词 美国 伊拉克 主权移交 国家重建

作者简介 达巍,中国现代国际关系研究院副研究员(北京 100081);李绍先,中国现代国际关系研究院研究员、博士生导师(北京 100081)。

* 无论从政策宣示还是实际行动来看,伊拉克战争后美国在伊投入了一场标准的国家重建(nation building)工作,¹且其规模堪与二战后在德国和日本的国家重建工作相比。从2003年5月1日美国总统布什宣布伊拉克主要战事结束,到2004年6月30日美英占领当局向伊过渡政府移交权力,美国在伊拉克的国家重建工作已历13个月,并将进入新阶段。在这一关键时刻,本文拟分析和评估13个月以来美国在伊拉克国家重建政策,并对主权移交后的美国对伊拉克政策走向作一初步展望。

脆弱的重建开局

要断言美国重建伊拉克的成败现在还时尚早。国家重建的核心是对象国政权、政治制度的改变(或扶持),以及这种改变(或扶持)能否持久,至于经济重建,只是国家重建中的一个次要方面,是实现政治变迁的手段和工具。美国近几十年的国家重建行动,如在德国(1945年)、日本(1945年)、南越(1964年)、多米尼加(1965年)、柬埔寨(1970年)、格林纳达(1983年)、巴拿马(1989年)、海地(1994年)和阿富汗(2001年),其目标是在对象国建立或维持自由民主的政治制度。而要评估

* 本文发稿时间为2004年6月15日,故此,保留有关2004年6月30日的提法。——本刊编辑部

¹ 国家重建与普通的军事干涉的区别在于,国家重建行动要推翻或者维持一个政权,并且保证这一政权在较长时间内的生存。实际上,国家重建的核心是国家机器的重新建立,美国学者弗朗西斯·福山也认为,“国家重建”的英文表述应该用“state building”,而非“nation building”。他认为,美国学术界之所以习惯于使用“nation building”,是出于美国本身的建国经验。参见福山的新著,Francis Fukuyama, *State-building: Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell University Press: Ithaca, NY, 2004, p. 99. 美国学者裴敏新等人认为,在20世纪以来美国200余次海外用兵中,有16次(8%)是国家重建行动。Minxin Pei & Sara Kasper, “Lessons from the Past: The American Record of Nation Building”, *Policy Brief*, May 24, 2003.

政治体制或政权是否持久，肯定需要 5 至 10 年。按照福山的观点，国家重建可以分为 3 个阶段。第一阶段是冲突后重建阶段，主要任务是尽快实现安全形势和治安形势的稳定，恢复水、电供应和银行系统，实施人道主义援助；第二阶段的目标是建立自我维持的国家机器，即使外来军队撤出后也能够继续存在；第三阶段是继续加强对象国的国家能力，使其有效完成诸如保护私有财产、提供基础教育等“较高”的国家职能。¹ 因此，目前我们对美国重建伊拉克的评估，只可能是一种阶段性评估。按照美国公布的计划，我们可以认定目前伊拉克重建进程已经处于第一阶段和第二阶段的临界阶段，或者也可以认定 2004 年 6 月 30 日权力移交后，伊国家重建进程将进入第一阶段的后半程。

由于在伊拉克战争后出现的种种混乱现象，学术界在评估美国的国家重建行动时往往容易忽视一个基本事实：即美国已为第二阶段的重建建立了一个基本轮廓。2004 年 3 月 8 日伊拉克临管会签署的临时宪法文本，以及 6 月初产生的伊拉克过渡政府是这一进程中的两大成果，2004 年 6 月 30 日以后，伊拉克国家重建工作已接近第二阶段。临时宪法文本保证了未来伊拉克民主政治进程的时间表，确立了联邦制、内阁制、基本人权、政治与宗教关系、库尔德人地位、妇女地位等方面的内容，其内容符合美国设想的伊拉克未来政治蓝图。在过渡政府的产生过程中，美国基本把持了政府领导人的产生，新总理阿拉维是美国属意的人选，而总统亚瓦尔也是美国可以大致接受的人选。根据 CNN、《今日美国》报和盖洛普民意调查公司在伊拉克的调查结果，伊拉克人民对战后建立起来的伊拉克人自己组成的国家机器基本认可，他们对伊拉克警察持积极看法和消极看法的比例为 79% 和 19%，对新的伊拉克军队所持态度的同类比例为 61% 和 26%，对地方政府为 45% 和 36%，对临管会成员为 43% 和 41%，对临管会为 41% 和 52%，对联军当局为 14% 和 80%，对联军为 13% 和 83%。^④ 可见，伊拉克人民对由本国人组成的国家机器持积极看法。由于临时过渡政府至少在形式上将接管伊拉克主权，因此伊民众对其支持度有可能高于临管会。也就是说，临时过渡政府有可能获得伊国内多数民众的认可和支 持。与此同时，联合国对过渡政府人选的首肯，以及安理会即将通过决议也增加了过渡政府的合法性。当然，另一方面，美军目前尚没有撤出伊拉克的计划，伊临时过渡政府毕竟也只是指定产生，并不是伊拉克人民自主选择的结果，因此可以说在 2005 年 1 月举行伊拉克全国大选之前，伊拉克国家重建工作都将处于第一阶段。但无论如何，美国通过一年多的行动，伊拉克重建进程已不可逆转。

然而，与这一主要成果相伴随的，是重建中诸次要方面基本失败的事实。

首先，反美活动和美军阵亡人数均呈波浪态势。在军事和安全方面，一年来伊拉克国内的反美武装活动并未减少，尽管前政权高官多数被捕，但由前政权残余、国际宗教极端势力，以及伊国内反美民众几股力量组成的反美活动在呈现波浪起伏、愈演愈烈的态势。与此相应，美军阵亡人数也呈现波浪态势，2003 年 7 月、11 月和 2004 年 4 月是 3 个高峰，且 3 次高峰呈现阵亡人数分别为 27 人、70 人和 122 人，呈现逐渐上升的趋势。

其次，在经济和民生方面进展缓慢。在伊拉克重建最重要的经济命脉——石油生产和出口方面，而且在 2003 年全面的稳步恢复阶段之后，从 2004 年 1 月起，伊拉克石油生产和出口出现徘徊不前乃至下降的现象，从每日 240 万桶下降到 180 万桶，如果继续这种局面，要实现在 2004 年底恢复到战前 280 万~300 万桶日产量的规划并不容易（见图表一）。

在电力供应方面，一年多来伊拉克全国发电量停滞不前，未恢复到战前 4 400 兆瓦的水平，要实现到 2004 年 7 月达 6 000 兆瓦的水平几乎已不可能。在社会治安方面，巴格达市的谋杀率维持在伊拉克战争刚刚结束的高水平，2003 年 5 月为 70 人（每 10 万人），2003 年 8 月上升为 110 人，2003 年 11 月至今则一直为 70 人。不过，在水供应、通讯、农田灌溉、医疗、地方政府建设、失业率等方面，

¹ Francis Fukuyama, *op cit.*, pp. 100-101.

^④ 如无特别注明，本文中有关伊拉克国家重建的数据均引自：The Brookings Institute, “Iraq Index, Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-Saddam Iraq”, May 26, 2004. <http://www.brookings.edu/iraqindex>.

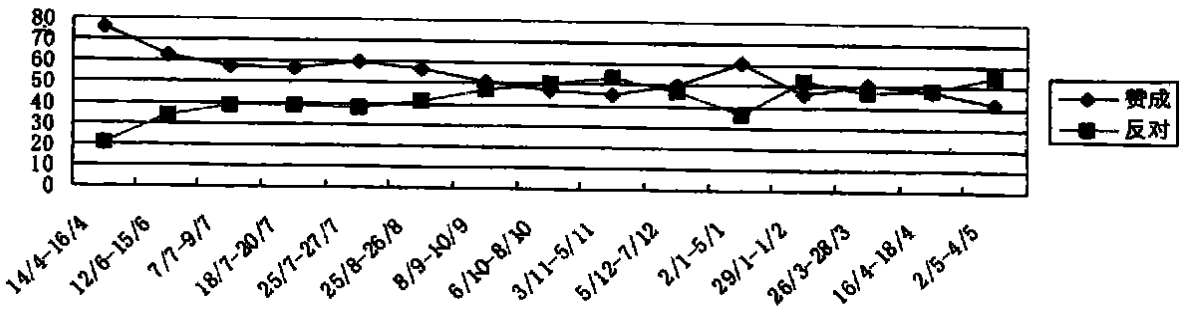
13 个月来美英占领当局取得一定进展。例如，饮用水供应由战前的每月 1 290 万升和 2003 年的 400 万升上升到 2 130 万升；需要清理的灌溉渠道由 2003 年 5 月的 2 万公里下降到 3 000 公里；医院数量已经基本回到战前的水平；失业率由 2003 年 6 月的 50% ~ 60% 下降到 28% ~ 45%。

图表一 伊拉克原油日产量与日出口量（单位：百万桶/日）¹



最后，美国在伊拉克国家重建行动所获得的民众支持率越来越低。在伊拉克民众方面，认为“联军入侵对伊拉克人民弊大于利”的民众为 46%，认为“利大于弊”的为 33%。57% 的民众希望联军立刻撤离伊拉克，只有 36% 的人希望美军继续驻留一段时间；71% 的民众认为美军是“占领者”，只有 19% 的民众认为美军是“解放者”。由于 2004 年 4 月伊南北各地先后出现了美军与什叶派和逊尼派穆斯林对峙的局面，其后又是“虐囚门”丑闻，我们可以推测说，以上比例在调查后可能还将发生对美国更不利的变化。而在美国国内，美国民众对布什的伊拉克政策的支持度也在不断下降，2003 年 10 月反对其政策的人数已超过支持人数；其后在萨达姆被捕前后支持率曾有一次强劲反弹，但到 2004 年 3 月以后，反对者再度超过支持者比例（见图表二）。

图表二 美国公众对布什政府伊拉克政策的支持度



综上所述，在 13 个月的伊拉克国家重建行动中，美国基本达到了其最核心的目标，在伊拉克扶持起了一个政权取代了前政权。新政权接受美国价值观并按照美国设计的结构，并很可能获得伊拉克国内和国际社会的基本接受。但与此同时，美国在其他次要目标上的行动收效不大。由于这些次要目标是保证其核心目标得以持续的基础，因此美国迄今在伊拉克的国家重建行动十分脆弱。安全与军事、经济与民生、民众支持度几方面的失败很可能将导致美国目前取得的成果难以为继。

美国政策的特点与困难

在迄今 13 个月的伊拉克国家重建行动中，美国的政策显示出一些明显特点。这些特点当然既可

¹ 无 2003 年 5 月原油出口量数据。

能在重建中维护美国希望达到的一些目标,同时也不可避免地要让美国付出代价,产生特定的困难。

首先,与伊拉克战争一样,美国在伊拉克的国家重建行动显示出鲜明的单边主义特色。这一色彩是伊拉克战争单边主义色彩的延续。决定一种国际行为是单边主义还是多边主义的要素,并不是参与这一行动的国家是否超过一个。多边主义是建立在“一套明确的、普遍的行为准则之上”,并且这套准则应“与参与者的利益或所处环境无关。”¹也就是说,多个参与者基于一套共同的准则所做的国际行为才是多边主义。这套准则应该适用于参加这一体系的所有成员。当一个成员国受到了侵犯,无论该国是超级大国还是某一个国,其他成员国可以采取集体行动维护该国的利益。这样的行为才是多边主义行为。在伊拉克战争中美国组织了“志愿者同盟”(Coalition of Willingness),但是这个号称数十个国家参与的“同盟”本质上并不是多边体系。因为这一联盟显然建立在美国单边的利益基础上。“同盟”要打击哪一国,如何打击,何时打击,完全取决于美国的利益和战略环境。如果联盟中某一个国家的利益被损害,包括美国在内的联盟其他成员并没有义务采取集体安全措施。美国在伊拉克战争中奉行的仍是单边主义,或者说是为某一具体问题而形成的“特定多边主义”(Ad Hoc Multilateralism)或“单一问题多边主义”(Single-Issue Multilateralism)。而伊拉克战后重建作为伊拉克战争的延续和对“志愿者同盟”参与者的回报,仍然延续了战争的单边主义性质。

因此,战后美国一方面仍然拒绝联合国在重建中发挥主导作用,另一方面将“同盟”以外的国家基本排斥在重建之外。联合国安理会 1511 号决议(2003 年 10 月 16 日通过)认可了美英联军临时权力机构的执政现状,要求以美国为代表的多国部队采取一切必要措施,维护伊拉克的安全与稳定,为执行伊拉克重建计划创造必要条件,确保联合国伊拉克特派团的工作,保障人道援助和基础设施建设。联合国在这一进程中还没有发挥主导作用。在 2004 年伊拉克过渡政府人选的挑选过程中,联合国秘书长虽然派出特使卜拉希米与美英联军临时权力机构、伊拉克临管会协商,但是卜拉希米和临管会实际上只能在美国的名单中进行有限的选择。单边主义的重建方式虽然看起来似乎效率高、费时少,但是研究表明,多边主义的重建方式成本更小,重建更为彻底,也更容易促成地区和解。^④更重要的是,单边主义的重建方式损害了美国在伊拉克投入国家重建行动的合法性,从而影响其他国家参与重建的积极性。加之在伊拉克国内安全形势不稳定的情况下,联合国大规模重返伊拉克的可能性不大。美国当然也可通过双边努力来邀请更多的大国以及伊拉克周边国家参与重建进程。但到目前为止,世界主要大国中只有英国和日本积极参与了伊拉克的重建工作。而美国在重建合同招标过程中将其他未参战的国家排斥在外,等于关上了这些国家参与重建的大门。

其次,美国战略的相对明晰与战术的相对混乱形成了反差。这可能是造成伊拉克国家重建进程非常脆弱的一个重要原因。布什及其国家安全班子对改造伊拉克的战略是非常坚定的。在 20 世纪 90 年代民主党执政时期,目前布什政府中一些保守派人士就在策划推翻并改造伊拉克的计划。九一一事件后美国很快将反恐战争的重点转向伊拉克,尽管从反恐的角度来说这是一种错误,但是从布什班子的伊拉克战略来说,恰恰说明了其坚定性。在伊拉克战争之前,布什已经明确地宣布要改造伊拉克,使其成为中东地区民主的样板,^(四)这等于就是在伊拉克投入国家重建的“宣言书”。伊拉克战争结束后,尽管美国在伊拉克重建中遇到不少困难,布什仍然在 2003 年 11 月宣布了改造中东的“推进自由战略”,2004 年 2 月又宣布要推行“大中东计划”。此后虽然又经历了 4 月份伊拉克国内安全形势的恶化以及“虐囚门”丑闻,布什也没有停止上述战略。2004 年 6 月在美国举行的八国峰会中,美国的首要议题就是“大中东计划”,可见布什政府推行这一战略的决心并没有动摇。

¹ John Gerard Ruggie, “Multilateralism: The Anatomy of an Institution”, *International Organization*, 46, No. 3, Summer 1992, p. 567 & 571.

^④ RAND, “America’s Role in Nation-building: from Germany to Iraq”, <http://www.rand.org/publications/MR/MR1753>. Executive summary, p. 13.

^(四) “President George W. Bush Speaks at AEF’s Annual Dinner”, http://www.aei.org/news/newsID_16197/news_detail.asp.

但是在伊拉克国家重建的战术层面, 布什政府却显现出其决心和经验的不足。与民主党相比, 美国共和党一般而言不愿意参与国家重建工作。布什本人在竞选总统期间就曾经批评克林顿在对外政策中过多地投入国家重建, 过分相信武力, 但是布什上任后却几乎同时投入了阿富汗和伊拉克两场大规模的国家重建之中。伊拉克本来就是一个比较大的国家, 其国内同质性、民主化经验、反美情绪等方面的情况都不利于国家重建, 再加之美国这种不自觉、不情愿的国家重建导致了美国在伊拉克投入不足。美国兰德公司的研究表明, 决定国家重建成败的因素很多, 但是最重要的变量是投入, 特别是金钱、人员和时间的投入。¹ 在冷战后美国国家重建历史中, 美国对科索沃的援助人均约 800 美元, 投入兵力与当地人口比为每千人 20 名; 对波黑的援助人均 1 400 美元, 兵力为每千人 18.6 人。这两个地区的重建工作因而也相对比较成功: 2~3 年内举行了民主选举, 民族宗教冲突及有组织犯罪趋于稳定, 科索沃经济迅速增长。相形之下, 美国在海地投入兵力为每千人 3.5 人, 经济援助每人不到 200 美元, 因此海地重建失败。目前, 布什政府在阿富汗投入的兵力与当地人口比例只有每千人 0.2 人, 在伊拉克这一比例也只有每千人 5 人, 兵力不足直接导致了伊拉克的安全形势在战后一年内始终无法平静。美国在全球战线极长, 既要投入伊拉克和阿富汗的国家重建, 还要在亚太、欧洲等地维持庞大驻军, 兵力已经捉襟见肘。而且即使只是维持目前在伊拉克的驻军数量也要面对国内沉重的政治压力, 稍有不慎就可能影响到大选中的支持率, 因此, 大量增加驻伊拉克美军几乎不可能。在经济援助方面, 目前伊拉克的数字还不得而知。但以伊拉克庞大的 2 400 万人口来说, 这方面的需求也将是非常庞大的。此外, 美国在伊拉克重建过程中也犯了不少错误。例如美国驻伊拉克最高文职行政长官布雷默在飞机尚未降落在巴格达机场之前, 在飞机上就做出了他第一个重大决定, 也是美国媒体所认为的他“第一个错误”^④, 即解散萨达姆政权的军队。按照兰德公司上述测算, 如果美英联军要想在伊拉克实现在科索沃那样的稳定程度, 需要 50 万名士兵。显然美国不可能在伊拉克部署那么多兵力, 因此, 伊拉克军队在国家重建中的作用是非常明显的。

最后, 美国采取了“黎巴嫩教派分权模式”的国家重建方式。由于伊拉克的民族、宗教成分复杂, 国家重建的核心内容之一就是如何处理这些民族宗教问题。美国既要防止逊尼派东山再起, 又担心什叶派势力过分庞大, 将伊拉克发展成伊朗式的政教合一的神权国家。此外, 美国还要在保持库尔德人的自治状态的同时, 防止库尔德人独立。为此, 从临管会成员的组成到近期临时过渡政府人选的确定, 美国都煞费苦心地保持了各民族和教派之间的比例平衡。在临管会的 25 名成员中, 什叶派、逊尼派和库尔德人分别为 14 人、4 人和 5 人, 基本符合伊拉克国内人口比例。在刚刚产生的过渡政府领导人中, 各方面也曾经过激烈的讨价还价, 并最终达成微妙的平衡。^④ 例如总理和总统之间的平衡, 总理阿拉维是什叶派, 因此总统则选择了逊尼派的亚瓦尔; 总统和副总统之间的平衡: 两个副总统分别是什叶派和库尔德人; 内阁内部的平衡: 外长是库尔德人, 国防部长是什叶派, 而内政部长则是逊尼派。因此这种方法十分类似于黎巴嫩的“三驾马车”分权制, 基督教马龙派、伊斯兰教什叶派和逊尼派分别担任总统、议长和总理的职务, 议员和部长席位也按各教派人口比例分配。当然, 这样一种分权模式并非一无是处, 而伊拉克复杂的民族宗教背景也使这种分权模式可能是目前惟一可行的方案。^⑤ 但是黎巴嫩的经验证明, 这样一种分权制是十分脆弱的, 在特定情况下, 有可能导致国内民族和教派之间为了争权而矛盾激化, 甚至发生内战。实际上, 所谓国家重建的核心内容就是建立超

¹ RAND, op. cit., p 13.

^④ Ariana Eun Jung Cha, “Recruits Abandon Iraqi Army: Troubled Training Hurts Key Component of Bush Security Plan Saturday”, *Washington Post*, December 13, 2003, p A01.

^④ Steven R. Weisman, “Factions Jostle for Top Posts in a New Iraq”, *New York Times*, May 24, 2004, p 1.

^⑤ 伊拉克民族宗教的多样性实际上远不止于库尔德人、逊尼派、什叶派这样简单。仅以什叶派为例, 其中就有世俗化倾向较强的什叶派和宗教化倾向极强的什叶派。在宗教化倾向较强的什叶派中, 仍然因地域和教派不同而分化。例如, 在大阿亚图拉西斯塔尼和萨德尔的支持者之间就存在很大分歧。

越种族、民族、宗教、文化等因素的国家认同，在伊拉克这样的多民族和多宗教国家，建立“伊拉克人”这一认同来取代“库尔德人”、“什叶派”、“逊尼派”等认同，更是建立伊拉克这一民族国家的前提。在萨达姆时代，伊拉克经过多年高压下的世俗统治，其民族国家认同的程度在中东地区是比较高的。但是与苏联以及南斯拉夫的经验相类似，这种在国家统治集团政治压力下形成的认同是不牢靠的，一旦国家统治集团解体，这种认同也将随之迅速解体。美国采取“黎巴嫩模式”等于承认并固化了这种认同的分裂，但是并无助于新的认同的形成。

可控的退出？

由于在伊拉克国家重建的第一年中表现不佳，美国目前在伊拉克问题上既想成为伊拉克国家重建的动力和保障，同时又构成伊拉克国家重建的问题和障碍。伊拉克国家重建问题本来就是美国造成的，是因为美国先有重建伊拉克国家的战略，才继而有伊拉克战争和目前的战后重建。目前，伊拉克过渡政府还离不开美国的帮助。美国 13 万驻军是维护伊拉克国内稳定的支柱，因此，伊临时过渡政府在成立伊始就邀请联军继续留在伊拉克。同时，美国数百亿美元的重建资金也是伊过渡政府无法拒绝的。但与此同时，美军以“占领者”的姿态继续留在伊拉克，又不断滋生着伊民众的反美情绪，使反美武装的袭击有增无减；同时，美英联军与伊临管会及过渡政府的密切关系也在破坏这些伊拉克人自己组成的政府组织的权威性与合法性，妨碍了其形成强大的行政能力。由此，美国在伊拉克进退两难：要加强在伊拉克的军事存在，既力不从心，又担心进一步激化伊国内的反美情绪；要减少和淡化在伊拉克的军事存在，又担心向反美武装发出错误信号，新政府难以为继，国家重建前功尽弃。

从近期美国的政策来看，布什政府正在实行一种“可控制的退出”战略。也就是说，一方面，美国从中长期来看不可能在伊拉克维持 10 万人以上的军队，这既是美国所无力承担的，也与美军向“小、快、多”方向转型的战略背道而驰。因此，美国在一段时间内一定会从伊拉克撤出。正是基于这一前提，美国高官最近才一再表示，只要过渡政府要求，美军将会撤出伊拉克；¹ 美国尽管不同意在有关伊拉克的联合国安理会新决议中明确规定联军的撤军时间，但至少也愿意就此问题与其他安理会成员国展开磋商。而英国首相布莱尔 5 月 31 日则表示，如果条件许可，英国有可能在大约 18 个月以后从伊拉克撤军。布莱尔的表态显示，如果伊拉克国家重建形势发展顺利，美英联军有可能在 2006 年前后，也就是伊拉克进入国家重建实质性阶段以后撤出伊拉克。

但是为了保证在进入第二阶段之前的重建进程稳定，美国目前不但没有要撤军的迹象，而且在强化驻伊美军力量。美国不仅推迟了在伊拉克的一些部队的轮换时间，使在伊拉克的美军人数维持在一个较高水平上，而且近期还计划将驻韩国的部分部队调往伊拉克。英国政府近期也向伊拉克增兵 3 000 人。这些动向表明，布什政府正准备以进为退，保证未来 18 个月的伊拉克国家重建进程的稳定性，从而为 2006 年以后从伊拉克撤出大多数部队做好准备。此外，尽管美国面临总统大选，但是两党在“不能从伊拉克逃跑”这一点上已形成共识。布什与民主党候选人克里在有关美国在伊拉克目标的讲话十分相似，在增加美国在伊拉克部队的问题上也口径一致。美国参议员利伯曼曾对比了克里和布什的相关讲话，^④ 显示两人在伊拉克国家重建这一大目标上几乎没有区别。

¹ Powell “U. S. Would Withdraw Troops at Request of Iraqi Government”, <http://www.fox23news.com/news/national/story.aspx?contentid=22DC4F18-7129-49F5-9E8C-56F3816A3BA1>.

^④ Senator Joseph I. Lieberman, “Winning the War in Iraq: A Strategy for Success on the Battlefield and the Homefront”, <http://www.brookings.edu/comm/events/20040426.pdf>. 利伯曼引述克里的言论是，“我们必须要在伊拉克成功。我们就是不能让伊拉克变成一个失败国家。否则极端主义就会获胜，中东将面临新的危险，反美恐怖主义将获得新的温床。我们要获胜，就需要更多的部队。”而布什的言论则是，“美国致力于伊拉克的自由，这既符合我们的理想，也符合我们的利益。伊拉克要么变成一个民主而和平的国家，要么成为暴力之源、恐怖主义的庇护所、对美国 and 世界的威胁。”

除了军事领域的“可控制的退出”以外，2004 年 6 月 30 日美国向伊拉克过渡政府移交权力之后，美国在伊拉克政治领域也将“退居二线”，改为发挥“垂帘听政”的作用。无论未来临时过渡政府能有多大的权力，其自主性将越来越强已可以基本肯定。这也意味着美国在政治方面的发言权将在一定程度上被削弱。这一趋势在伊临时过渡政府总统人选的产生过程中已经显现。美国支持的总统人选帕沙希受到了伊临管会成员的一致抵制，最终美国只好同意亚瓦尔担任总统。这种政治控制的松动和力不从心在未来恐怕将愈益明显，2006 年后，伊拉克政治形势有可能逐渐脱离美国的控制而发展。

如果未来 18 个月内伊拉克形势保持和平稳定，全国逐渐走上民主之路，而美国也顺利地逐步退出伊拉克，美国仍然可能面临一个困难的选择，即是要“亲美政权”还是“民主政权”。对美国来说，“亲美的民主政权”当然是最佳选择。但从目前伊拉克什叶派和逊尼派民众日益高涨的反美情绪来看，民主政体可能导致一个不那么亲美的政权的产生。过渡政府的领导人如果要获得伊拉克民众的支持，并在未来伊拉克政治版图中维持现有地位，就很可能需要通过与美国拉开距离来保持其“独立性”。而美国如果一定要扶持亲美政权，那么在没有民意支持的前提下，亲美政权有可能采取相对专制的办法来治理国家。从美国改造整个大中东的战略部署来说，一个民主的伊拉克对美国也十分重要。如何避免一个亲美而专制的伊拉克政权的诱惑，是摆在布什及未来 4 年美国总统面前的一个挑战。

(责任编辑：徐 拓 责任校对：樊小红)

•资料库•

伊 拉 克 临 时 政 府 主 要 成 员 简 介

伊拉克临时政府总理，伊亚德·阿拉维，58 岁，接受过西方教育，是一位精神病学专家。他领导的“伊拉克国家统一组织”基本是由逊尼派穆斯林组成的，其中大多是从萨达姆的阿拉伯复兴社会党及其安全卫队中叛逃出来的。阿拉维发迹于复兴社会党，曾与萨达姆共事，伊拉克入侵科威特后，他组建了伊“全国和解运动”。阿拉维的政治顾问包括前美国外交官帕特里克·西伦斯、纽约公共关系专家布朗·劳埃德·詹姆等人。

巴尔哈姆·萨利赫，负责国家安全事务的副总理，库尔德人，生于 1960 年，是库尔德爱国联盟领导人之一，曾作为库尔德地方自治政府驻美国代表，在美国工作达 10 年。

霍希亚尔·兹巴里，外交部长，库尔德人，生于 1953 年。先留学约旦，后在英国求学，回国后入选库尔德民主党中央委员会，成为外交事务负责人，伊拉克临管会成立后，曾出任临时政府外交部长。

哈齐姆·沙兰，国防部长，什叶派穆斯林，1947 年生于伊拉克南部城市迪万尼亚，1972 年毕业于巴格达大学经济管理系，因反对萨达姆政权，1985 年被迫前往英国流亡。

法拉赫·纳基卜，内政部长，逊尼派穆斯林，48 岁，生于巴格达北部萨迈拉镇一望族。阿拉伯复兴社会党上台后，纳基卜随父亲开始流亡生涯。萨达姆政权倒台后，纳基卜返回伊拉克。今年初，他任萨拉赫丁省省长。

萨米尔·加德班，石油部长，1945 年生于巴比伦省，先后在伦敦获得地质学学士和石油矿藏工程硕士学位。学成后回国，遭到萨达姆当局逮捕。萨达姆政权倒台后，加德班被任命为石油部临时负责人。

阿迪勒·迈赫迪，财政部长，什叶派穆斯林，1942 年生于巴格达。他曾在法国接受教育，是伊拉克伊斯兰革命最高委员会的高级官员之一。

马利克·哈桑，司法部长，1920 年生于巴格达南部城市希拉，上世纪 60 年代曾任伊拉克文化部长，因政见分歧，一度成为萨达姆的政治犯。早在美军虐待事件曝光前，他就有关被联军关押的囚犯状况以及囚犯被剥夺辩护权向美英占领当局提出抗议。

(资料来源：新华网 2004 年 6 月 3 日)

(齐 宇 摘编)

Fragile Nation— building: Assessment of U. S. – Iraq Policies on the Occasion of Sovereignty Transfer

Da Wei & Li Shaoxian

pp. 10– 16

From May 2003 to June 2004, the United States has finished the initial tasks of nation building in Iraq, whose central aim has made certain progress with a new regime being established in Iraq. However, security and economic issues and the hesitation of the masses make the reconstruction process particularly fragile. Three features can be discerned in America's nation

building efforts in Iraq, i. e. unilateralism, disparity between strategic determination and tactics, and Lebanonization of power sharing. All these pose difficulties to the Iraq's nation building. After June 30, 2004, the United States will make concessions in order to gain advantages and gradually achieve its strategy of "controllable withdraw".

Evolution of Struggle Forms in Palestine

Yang Hui

pp. 25– 28

The ultimate strategic aim of the Palestinian people, their organizations and parties during the struggles against Israeli military occupation is to establish an independent Palestinian state. To realize the aim, a whole series of relevant forms of struggle was devised, in which remarkable changes took place during the course of Palestinian people's struggles. Before the mid- 1970s, armed struggle was the only way for

liberation. From the mid- 1970s to the late 1980s, armed struggle and diplomatic struggle were carried out concurrently. From the late 1980s to now, peace talk is the main form of struggle. During this gradual transition, differences occur from time to time in Palestine, which often cause complications to the internal peace process.

Religious Factors to Civil War in Sudan

Jiang Hengkun

pp. 34– 40

The Civil War in Sudan is by far one of the longest, most complicated and most sticky civil wars in the world history. The main factors leading to its outbreak and continuance include various issues concerning religion, race, identity, legacy of colonialism, power sharing, environment, resources and external influences, of which the religious issue is the most decisive one. Conflicts between Islam in the North and Christianity in the South exerted underlying influences on the

outbreak, duration and tendency of the war. In a way, Civil War in Sudan is the result and embodiment of the religious conflicts. Inherent different political viewpoints of the two religions are the essential reason for the conflict and forecast numerous difficulties in the settlement of the dispute. True peace and unity wouldn't be realized without true inter- religious equality and amity.