

移交主权后的伊拉克

刘月琴

内容提要 6月28日，美国领导下的联军当局向伊拉克提前移交主权，但伊拉克并未收回完整主权，联军的军事占领也没有结束。伊临时过渡政府对多国部队的军事行动只享有发言权，无否决权，联军享有治外法权。伊政治结构三分天下，什叶派占据了主要权力，逊尼派得到了名誉权。联合国第1546号决议授权美国领导下的多国部队继续在伊拉克驻留，多国部队有了联合国的合法外衣。伊拉克收回的仅仅是有限主权，包括有限立法权、有限司法权、有限安全权、有限国防权、有限石油资源权等。目前主宰伊拉克命运的是美伊双重领导机构，美伊两个权力中心并存。

关键词 过渡政府 有限主权 政权结构 三分天下

作者简介 刘月琴，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员（北京 100007）。

6月，伊拉克连续发生了两件具有历史意义的大事。其一，6月1日，伊临时过渡政府宣告成立；其二，6月28日当地时间上午10时26分，美国领导下的联军当局正式向伊拉克移交主权，比原定时间提前两天。此届临时过渡政府是继第一个伊临时过渡政府在行使国家权力8个月后，按照政治重建进程产生的第二个临时过渡政府。¹ 该届政府将任期7个月，它标志着伊拉克向收回完整国家主权迈出了重要的一步。

联邦制政治制度

2003年伊拉克战争导致亡国，从4月9日美英联军推翻萨达姆政权后，美国开始统治伊拉克，14个月中，伊拉克处于无首脑、无主权状况。今年6月28日，伊临时过渡政府从联军手中接管了主权，布雷默为首的美英占领当局正式解散。权力交接日记载了伊拉克在名义上结束了“军事占领”，重新成为主权国家，重新有了总统、总理和内阁，并以主权国家地位重返国际社会。

（一）联邦制政治制度

临时过渡政府执政后开始实施新的联邦制政治制度。根据今年3月8日通过的临时宪法规定，伊拉克实行联邦制。这一制度对伊拉克政治发展是个全新的政治体制，它改变了以往一贯实行的中央集权制制度。国家最高权力格局分配为：总统设一正二副，由逊尼派出任总统，什叶派和库尔德人分别出任副总统。国家最高权力保持平衡机制，总统与副总统之间实施权力制约机制，以避免个人或派别独揽大权。总统的政令须经2名副总统同时签署方能生效，副总统有权对总统的权力进行限制。换言之

¹ 2003年8月31日，临管会推选出25名内阁部长组成战后首届临时过渡政府，9月1日在巴格达宣誓就职。此届政府席位完全参照伊临管会权力构成模式分配，即根据各民族和教派在全国人口中所占比例分配25名部长职位，其中什叶派占13名，逊尼派和库尔德人各占5名，土库曼人和基督教徒各占1名。该届临时过渡政府未设立国防部、新闻部和宗教事务部。

之, 总统与副总统之间均可相互否定。出任伊临时过渡政府总统的是逊尼派穆斯林加齐·亚瓦尔。亚瓦尔归属伊拉克最大的逊尼派穆斯林“舒马尔”部落。他当选总统是由伊临管会提名¹后, 美国驻伊最高文职行政长官布雷默和联合国伊拉克问题特使卜拉希米对此表示赞同。联邦制国家总统是个礼仪性职务, 美国将此职位归属了逊尼派。总统不再是实权人物, 只是国家主权代表。伊拉克逊尼派长期执掌国家最高权力成了历史, 现今降为虚位总统地位。然而, 逊尼派即使获得此“虚职”已实属不易, 什叶派和库尔德人早就盯上了此位置, 他们强烈反对逊尼派出任总统, 欲占为己有, 只是美国需要平息逊尼派因大权失落而平衡伊国内政治势力未同意才作罢。什叶派达瓦党领导人易卜拉欣·加法里任副总统。另一位副总统是鲁什·沙维斯, 他是库尔德民主党在埃尔比勒自治区的议会议长。

伊拉克实施联邦制政治体制模式刚刚起步, 才搭起一个原则性框架, 实行联邦制硬件尚不齐全, 国民议会还未建立, 需配备这个机构。今天的伊拉克是美英联军动用武力打下的天下, 联邦中央机构非独立自主的国家最高权力机构, 有美国背景, 需要美国完全交出控制权。目前, 伊政党情况混乱, 小党派众多, 原执政党阿拉伯复兴社会党解散, 原有较大影响的库尔德民主党、库尔德爱国联盟等党派现作用有限。现临时执政党是阿拉维为首的“海归派”, 在国内无民众基础。联邦制还处于初级尝试阶段, 走向完善尚需相当的时间。在一个长期由强权人物统治的国家, 实施以民族、教派为基础的联邦制分权制条件还十分脆弱和不成熟。什叶派和库尔德人长期受到前萨达姆政权的压制与迫害, 是伊拉克战争的直接受益者, 也是伊国内三大政治力量中被美英联军“拯救”的两大政治势力。逊尼派不甘心失去政治权力, 其社会基础雄厚, 从政经验丰富。三大势力的严重分歧由来已久, 在联军的压力下, 目前各派矛盾暂时被压制下去, 不过, 各派权力分配的争斗远未结束。

(二) 总理内阁负责制

在联邦制中, 临时过渡政府实行总统与总理分权制度, 由总理执掌实权。设置总理和副总理各 1 名。总理由什叶派穆斯林伊亚德·阿拉维出任, 副总理由库尔德人出任。总理内阁制规定, 总理权限最大, 且拥有实权。由此看来, 什叶派占据了国家主要权力。阿拉维总理不仅与美英关系密切, 在伊拉克国内也有较深的根基。有政治家分析认为, 阿拉维出任临时过渡政府总理最合适, 他拥有国内外多种关系, 有在美英与伊拉克之间进行协调的能力和本钱, 他既能与美英进行沟通, 也能取得国内军方的支持, 因为他的亲戚阿里·阿拉维出任了伊国防部长。就目前局势而言, 建立稳定的国家安全秩序, 需要一个能与各方都有关系、能够进行协调的人, 阿拉维具备这个条件。副总理巴尔哈姆·萨利赫负责国家安全事务, 他是库尔德爱国联盟领导人, 同样与美国关系密切。

(三) 政治结构: 三分天下, 兼顾其他政党

战后伊拉克临时过渡政府的组成, 宣告国家政治权力分配完毕, 政治格局确立, 政治权力结构为: 什叶派、逊尼派和库尔德人三分天下, 这 3 派是伊拉克由来已久的主要政治力量, 在全国的政治区域分布为南、北、中三大块, 南部为什叶派聚居区, 北部为库尔德人聚居区, 中部是逊尼派聚居区。

在联邦制中, 各政治派别都得到了相应权力。什叶派、逊尼派和库尔德人三大政治势力占据了主要职位, 按照人口比例、派系状况分配席位, 兼顾其他政党。在国家最高权力格局中, 三大政治力量三分天下的格局正式进入政治发展进程。什叶派权力明显居优势地位, 其次是逊尼派和库尔德人。

伊拉克临时过渡政府囊括了大多数政治组织, 没有排斥任何政治资源。除上述三大政治势力外, 还吸收了伊斯兰达瓦党、民族和解运动、土库曼民主党等其他政党参政, 具有较广泛的代表性, 兼顾了各政治派别的利益。此外, 还吸收了几位无党派人士参政。

该届临时过渡政府^④权力构成比例完全参照伊拉克临管会权力分配框架。根据民族、教派、人

¹ 关于由谁出任总统, 美国与临管会分歧严重。临管会成员中的多数支持亚瓦尔, 而布雷默看中了 81 岁的伊拉克前外长阿德南·帕沙希, 坚持强行推出帕沙希, 但遭到帕沙希断然拒绝。

^④ 伊拉克临时过渡政府由 33 人组成, 设置为总理和副总理各 1 名、26 位内阁部长及 5 名国务部长, 其中包括 6 名女性。

口和权力分散原则进行分配，以保障各派不论大小都能获得基本满意的权力。在内阁 6 个关键部长职务中，库尔德人取得了外交部长和国防部长的职位，以补偿其要求获得总统和总理职位未得到满足的损失。什叶派获 3 个重要部长职务，即财政部长、石油部长和卫生部长。逊尼派获内政部长职位。

临时过渡政府的四大特点

在烽火连天之时，阿拉维总理领导的伊拉克临时过渡政府于 6 月 1 日上任。它有下列四大特点：

（一）非民选政府

临时过渡政府是在联合国秘书长特使卜拉希米与联军和伊临管会商议的情况下产生的，由上述三方推举确定的人选，被伊拉克人认为由美国一手扶植，被称为傀儡政府，他们显然不能代表大多数伊拉克人的利益。这些人不为民众所熟知，大都是“海归派”政治人物，受西方影响较深。而那些在伊政坛上长期有重要影响的本土派则未被选中，像库尔德民主党总书记巴尔扎尼、库尔德爱国联盟主席塔拉巴尼、伊拉克伊斯兰革命最高委员会主席哈基姆、什叶派精神领袖西斯塔尼等一批有较大影响的“各派政治精英”们均榜上无名，而比他们的影响小得多的一些人则登上了伊拉克权力宝座。伊临时过渡政府带有浓重的美国色彩，有伊拉克人说，这不是在选伊拉克总统和政府，而是在选美国总统和政府。某些不受民众欢迎的临管会成员摇身一变，又成了政府要员，他们的民众支持率可想而知。值得指出的是，美国的大红人——前临管会成员、伊拉克国民大会主席沙拉比，因与美国发生矛盾被淘汰。沙拉比反击美国中情局栽赃，他辩解说，过去他提供的那些“虚假情报”均是受中情局的指使所为。因“情报门”丑闻导致的内讧使这些内幕被揭露，对上述事实加以分析，伊拉克人不信任由大多数“海归派”组成的临时过渡政府不无道理，这些人在海外到底都做了些什么？伊拉克人不清楚。

伊拉克人对临时过渡政府成立和其接管主权反应冷淡。什叶派精神领袖西斯塔尼在临时过渡政府刚成立时就发表声明，指责新政府缺乏合法性。伊拉克百姓事先并不知晓要提前移交主权，对美国故意设计在极保密的情况下完成交权的重大国事颇为反感，有人一语道破天机，交权怎么搞得神秘兮兮的？如果真的向伊拉克人交权，没有必要不让老百姓知道。

（二）不享有完整主权

伊拉克临时过渡政府不能收回完整主权是预料之中的结果。美国信誓旦旦地称将“全部主权”交还给伊拉克，但没人相信这是真的。国家主权完整主要体现在对政治、安全、军队、外交、司法和财政资源的控制，然而恰恰就是在这些重要领域，美国极大地限制了伊拉克临时过渡政府的权力，伊拉克主权继续遭到严重的削弱。美国向伊拉克移交主权十分吝啬，完全是在向国际社会作秀，它根本不想真移交主权，重大问题依然由美国拍板定夺。为防止临时过渡政府在接管主权后有变，美国特别设置一个“监督委员会”，该委员会对临时过渡政府的行动享有监督权和否决权，凌驾于临时过渡政府之上。美国表示将移交“全部”主权，但事实并非如此。普遍认为，全部移交主权的一揽子方案¹是空头支票和掩人耳目。毫无疑问，美国向伊拉克移交主权并非为伊拉克服务，收回完整主权是今后伊美之间最敏感、最重要的问题。

（三）两个权力中心并存

美国向伊拉克象征性地交权后，并没有退出操纵和控制伊国家权力的前台。事实上，伊拉克最高权力机构已形成美伊两个权力中心，呈美伊双重领导体制局面。双重领导体制中以美国为主，伊拉克临时过渡政府做出的重大决定须经美国批准和认可。有权对伊临时过渡政府做出“独立”决定进行否决的机构有 3 个：监督委员会对伊临时过渡政府的决定享有否决权；新建立的国家安全委员会为新政

¹ 一揽子方案，即布什提出的伊拉克重建《五步计划》，内容涉及向伊拉克移交主权、伊拉克经济重建、寻求国际支持、全民选举等重大问题。

府提供建议; 一个已有 3 000 多人的驻伊大使馆, 负责伊拉克全方位的事务。美国驻伊大使馆取代了美英联军占领当局, 行使对伊拉克的权力。美国驻伊大使内格罗蓬特取代了布雷默的地位, 成为美国驻伊临时最高文职行政长官, 是全世界最特殊的一位“大使”。此外, 美国在基尔库克、摩苏尔、希拉和巴士拉还设立了 4 个领事馆, 在伊拉克临时过渡政府各部门安插了若干名顾问, 控制那里的局势。不难看出, 美国移交主权是虚假的, 让伊拉克享有“完整主权”只不过是掩耳盗铃, 双重领导机构基本否定了伊临时过渡政府应有的主权。

(四) 确保美国对伊拉克的控制权

其实, 伊拉克当前的安全局势并不适宜交权, 但美国一只手玩交权, 另一只手玩不交权。6 月 28 日, 占领变成了军事存在, 虽然换了名称, 但美国对伊拉克的控制没有发生根本改变。

1. 联合国第 1546 号决议 6 月 8 日, 联合国安理会全票通过了第 1546 号决议, 该决议是应美英提出在 6 月 30 日向伊拉克移交主权而做出。在移交主权问题上, 布什改变了绕开联合国的一贯政策, 多次主动促请联合国参与伊重建事务, 以减轻美英联军的负担。第 1546 号决议宣布, 结束美英联军对伊拉克的占领, 认可伊拉克临时过渡政府, 并授权美国领导的多国部队继续留驻伊拉克。安理会的授权成为美国驻军的合法依据。美英联军在未经联合国授权, 受到法、德、俄等国强烈反对的情况下, 执意发动了对伊拉克战争, 战争合法性问题一直存有争论。联合国现今出面参与伊拉克交权事宜, 使美国领导下的多国部队对伊军事存在取得了联合国的合法授权, 补上了联合国批准的图章, 以后就可披上联合国外衣了。其实, 即使联合国出面也不能改变美英联军侵略军和占领军的形象, 因为发动战争的理由终究还没找到, 伊拉克的所谓大规模杀伤性武器依然无踪影。

2. 多国部队合法驻留 第 1546 号决议在文字上明确把权力交还给伊拉克, 授权伊临时过渡政府有权决定多国部队的去留, 拥有可以命令美国领导的多国部队离开伊拉克的权力, 但需要提交联合国进行审议。美国知道, 临时过渡政府中没人“敢”提出这样的要求。原因是, 伊拉克总理阿拉维的临时过渡政府刚一运作就立即正式提出, 邀请美国领导的多国部队继续留在伊拉克, 表示伊拉克在安全上需要美军提供帮助。在法律上, 联军未与伊临时过渡政府签署任何有关驻军地位的协议。因此, 伊临时过渡政府有权决定多国部队的撤离完全没有实际意义。

3. 撤军时间充满变数 撤军是移交主权方面最敏感的焦点, 关系到能否彻底结束美军占领伊拉克这一关键问题。美国对撤军采用模糊用语, 没有提及多国部队的职责和任期时间, 避而不提撤军时间, 拒绝伊临时过渡政府对撤军等重大安全问题拥有发言权, 设法保障美国对多国部队军事行动的独立指挥权。布什甚至公开表示, “只要局势需要, 多国部队在伊拉克想驻多久就驻多久”。如此交权难道不是极大的讽刺吗? 在撤军时间上, 鉴于国际社会的压力, 第 1546 号决议规定, 安理会将根据 2005 年之前起草的新宪法, 在 2005 年 12 月 31 日之前举行大选后终止多国部队的管辖权, 或者“如果伊拉克享有主权的政府提出要求”, 安理会将提早终止这种管辖权。众所周知, 美国在安理会享有否决权, 此规定基本上是空话。而且, 在交权后, 美国非但不打算撤军, 还准备增兵 1.5 万人, 声称对付日益恶化的安全局势。伊拉克领土仍处在外国军队严密控制下, 军事占领继续存在。

4. 多重保险 截至 6 月下旬, 布雷默在伊拉克临时过渡政府各部安插了 20 多名亲信, 在政府各部门任命了总监察长和“公共诚信”专员各 1 名, 任期均为 5 年。此专员有权将腐败的官员提交司法机构起诉。此外, 在伊拉克 25 个部派遣了 200 名顾问指导工作, 这批人极大地限制了“伊人治伊”。交权后, 在军事上, 美国有驻伊多国部队最高统帅乔治·凯西将军率领的 16 万大军; 在政治和外交上, 有内格罗蓬特大使领导的大使馆; 在行政上, 政府各部已安排有监察长、“公共诚信”专员和一批顾问, 上述所有机构和人员将保障美国对伊拉克的有效控制, 为美国控制伊拉克上了多重保险。

有限主权与政治发展

为防止伊拉克临时过渡政府在接管主权后不顺从指挥，布雷默当局对临时过渡政府进行全面限制，留给它的只剩下民事行政管理和准备 2005 年 1 月的全国大选事宜。

（一）临时过渡政府接过有限主权

1. 伊拉克仍是被占领国 作为主权国家，临时过渡政府能否对驻伊多国部队的行动享有指挥权？则是个试金石。联合国第 1546 号决议赋予联军必要的权力，美国领导下的多国部队享有充分独立权，联军拥有在伊开展军事行动的权力。伊拉克临时过渡政府对驻伊多国部队无军事控制权和指挥权。交权后，联军的军事占领仍在继续。16 万多国部队在伊拉克驻留，伊安全继续由移交政权之前的联军负责，多国部队仍是 6 月 28 日移交主权之前的占领军。毫无疑问，一个主权国家境内驻扎众多的外国军队，国家主权无从谈起。交权后，美国现任陆军副参谋长乔治·凯西担任驻伊多国部队最高指挥官，接替在伊任职已 13 个月的桑切斯中将。目前，伊安全局势极度恶化，凯西将军在接手驻伊联军后，任务将十分艰巨。他将面临如何与伊临时过渡政府进行协调，尤其是采取重大军事行动前能否达成一致、取得共识，还面临与美国驻伊大使内格罗蓬特的协调合作等一系列重大难题。

2. 临时过渡政府对联军行动无否决权 联合国第 1546 号决议规定，伊拉克对联军的重大行动只有发言权，无否决权。美国保持独立决定军队行动的权力，联军保留自卫权，可采取一切措施维护伊拉克的稳定与和平。多国部队在采取重大军事行动时将同伊临时过渡政府紧密协商。这一规定等于未授予临时过渡政府以实权。一个主权国家对外国部队的军事行动无否决权等于无主权。发言归发言，否决归否决，两者相互脱节。而且在伊拉克尚未发言之前，就事先设置了一个否决机构，使临时过渡政府无权否定美军将开展的任何重大军事行动。形式上，美国给了伊拉克发言权，但否决权在美国，使发言成了无用的言论，伊临时过渡政府的意见都将有可能被否决。那么，伊拉克的主权何在？

3. 无独立立法权 拥有独立的立法权是主权国家最重要的标志之一。然而，美国在交权后却规定伊拉克临时过渡政府不能颁布新法律，不能改变联军在伊拉克的法律存在模式。为此，布雷默在离任前，突击式地连续签发了 100 多项法律条令，彻底剥夺了伊临时过渡政府的立法权，以确保美国在伊拉克的存在和各种权力及利益。还特别规定，伊拉克倘若要推翻这些条令，须经临时过渡政府总统、2 名副总统、多数部长的支持。6 月 26 日，布雷默联军当局宣布将其颁布的第 17 号法令期限延长半年，直至伊拉克正式政府成立。所谓第 17 号法令，其内容是赋予联军免于被伊拉克法庭提出起诉的权力，即规定在伊拉克的盟军士兵和人员不受伊拉克的法律管辖。换言之，联军享有治外法权。布雷默当局还规定，前萨达姆政权的军人在 18 个月内不得任公职；贩卖武器者将被判处至少 30 年徒刑；凡参加过抵抗美国占领的武装人员不得加入新伊拉克军队或参加竞选；各政党推举的候选人中须有 1/3 的妇女代表。在各种条令严格限制下，伊拉克完全丧失了独立立法权。

4. 有限司法权 在司法权上，联军拥有扣留伊拉克人而不正式对其提出起诉的权力。伊拉克临时过渡政府无权决定对萨达姆进行审讯的重要事宜，无权对关押的伊战俘进行审讯。在对监狱的管理上，美国对人犯的审讯坚持不放权，美军惨无人道地虐待囚犯已众所周知，他们不择手段地虐待和审讯人犯，目的是从其口中获取所需要的口供。

5. 有限石油资源权 伊拉克最终能收回多少石油控制权？归还主权必须确保伊拉克人能控制、管理和支配本国所有的自然资源，尤其是关系到国家生存命脉的石油能源。联合国第 1546 号决议规定，伊拉克临时过渡政府可以掌握控制石油资源，石油和天然气收入发展基金的控制权和支配权也移交给伊拉克。但石油收入将存入一个发展基金，由负责监督伊拉克发展基金使用的国际咨询和监督委员会审查相关账目，以防止贪污和腐败。该委员会将由世界银行、国际货币基金组织和阿拉伯开发银行的人员组成。按国际惯例，如何支配和使用本国石油资金完全属于伊拉克内政，他国无权干涉。然

而, 联合国却规定设立一个国际监督机构监管伊拉克石油收入和使用。该监督机构掩盖了美国坚持负责支配伊财政开支和财政权、账户设在美国联邦银行的目的。伊临时过渡政府没有国家财政权, 不能对外签署经济合作合同, 经济上依然受美国摆布, 人们清楚地看到, 伊拉克收归的经济主权十分有限, 不享有独立经济主权。

6. 有限安全权 美国交权大有“被迫”的味道, 主要是布什面临大选、信任等一系列危机使然。美国被迫做出姿态移交权力, 但在移交安全权问题上与国际社会的意向和要求相距甚远。由阿拉维出面, 任命了伊拉克国家安全事务顾问、国家情报局局长, 任期 5 年。阿拉维挑选的人是美国放心的人。而且, 伊拉克新军队和新警察机构迟迟不能建立, 只能由多国部队一直负责伊拉克全境的安全。

7. 无独立国防权 独立的国防权是一个国家拥有真正主权的重要标志, 而伊拉克并不具有接管主权的条件和准备, 伊拉克现无军队, 只有数万名国防军, 这批人未受过正规训练。美国规定, 未来建设当中的伊拉克军队是一支国防军, 只有陆军, 没有空军和海军, 这支部队将是一支没有战斗机和战舰的军队。如此一支残缺不齐的军队, 无力承担保卫国家的职责。驻扎在伊拉克的 16 万多国部队才是真正控制伊拉克的军队。

8. 有限选举权 布雷默当局为伊拉克制定了“选举法”, 对未来的伊拉克宪法进行直接干预。他甚至特别成立了一个由 7 人组成的“选举委员会”, 并赋予其享有特殊权力, 该委员会有权取消任何党派和个人参与未来大选的资格或权利。

综上所述, 伊拉克临时过渡政府接管的只是有限主权, 处理国事的能力将十分有限。

(二) 政治发展前景

接管主权后, 伊拉克的政治发展将走向何方? 这一问题立刻摆上了桌面。事实上, 伊拉克收回完整主权尚存在严重问题, 关键在于美国根本无交权的诚意。另外, 未来伊拉克政治发展与国内安全局势发展、美国与阿拉维政府关系等密切相关。

1. 安全秩序堪忧 安全问题是伊拉克未来的重中之重, 它关系到人的生死安危, 恢复安全秩序是美国和阿拉维临时过渡政府共同面临的重大难题, 倘若无安全保障, 战后政治、经济、社会等重建, 恢复国家正常秩序都不能付诸实施。然而, 无论美国、伊拉克临时过渡政府、联合国或国际社会, 对伊境内的恐怖袭击均束手无策, 无从下手消除一波未平一波又起的各类恐怖袭击。反占领、反傀儡政府的抵抗活动打起民族主义旗帜, 在伊拉克境内拥有较牢靠的生存基础。

(1) 反占领的抵抗活动将持续发展。美国向伊拉克移交主权后, 伊国内治安状况依然令国际社会担忧。目前, 反占领军的抵抗活动十分高涨, 反占领是安全局势持续恶化的最严峻问题。伊拉克人早有所言, 只要美英联军一天不撤走, 针对他们的袭击就一天不停止。临时过渡政府虽然接管了权力, 但安全局势却无任何改观, 反而更加恶化。伊拉克民众对移交主权反应冷淡, 他们认为以往的历史证明, 美英操纵下产生的临管会、临时过渡政府均有亲美背景, 人们不相信在外国军队占领下伊拉克能够得到真正安全。况且, 美国领导下的多国部队享有治外法权, 这使得反占领更加激烈。可以预见, 只要军事占领继续存在, 袭击多国部队的暴力活动就不会停止, 且有升级的危险, 交权后伊拉克仍无宁日, 抵抗占领的武装组织与多国部队之间的冲突远未结束, 美伊之间占领与反占领的冲突将持续发展, 直到归还全部主权。(2) 临时过渡政府面临合法性困境。伊拉克临时过渡政府接管主权后, 面临的重大挑战是合法性困境。临时过渡政府被认为由美国一手扶植, 被称为傀儡政府, 这样的非民选政府, 尽管得到了联合国和国际社会的认可, 但伊拉克各抵抗力量和众多的抵抗组织不接受临时过渡政府。6 月 1 日临时过渡政府成立时, 巴格达联军总部附近就发出爆炸声, 当天发生的多起爆炸造成 20 多人死亡。另外, 在伊拉克临时过渡政府运作不足半个月中, 已有 2 位成员遇刺身亡¹。伊拉克境内

¹ 6 月 12 日, 刚上任的伊拉克临时过渡政府副外长巴萨姆·库巴在其寓所附近遇刺身亡。13 日, 伊拉克教育部公共关系处处长卡马尔·加拉在其住所前被数名武装分子枪杀。

袭击狂潮颇具杀伤力，打击目标直指临时过渡政府成员，阿拉维及其政府高官接连成为袭击对象。“基地”组织的头目扎卡维公开宣称要发动更多的袭击，暗杀总理阿拉维。针对阿拉维为首的临时过渡政府成员的袭击接连不断，阿拉维在各省、地的办公地点和住所连遭袭击，他本人多次收到“死亡威胁和警告”，其安全令人担忧。美国密歇根大学中东问题专家库尔认为，“伊拉克所有官员身上都画有一个很大的靶标，暂时只有联军可以保护他们”。危险的局势表明，一个亲美的非民选政府将会遇到多方面的严峻挑战，面临诸多危险。反傀儡临时政府的武装活动猖獗。可以预见，对临时过渡政府的袭击和暴力事件还会发生，数量将可能增多，力度也将加强。(3) 处置萨达姆可能引发危险。7月1日，美国居然又导演了一出移交萨达姆的“政治秀”表演。美国在形式上把审判萨达姆的权力移交给了伊拉克司法机构，但保留了羁押权。不难看出，真正的司法权在谁手中？今后，审判萨达姆将会激起萨达姆的支持者，新的袭击风暴将可能使局势进一步恶化。恢复伊拉克安全秩序将是一个漫长的过程，重建安全秩序将颇为艰难。

2. 美国与阿拉维政府的关系 早在伊拉克战争之前，美国就致力于建立一个亲美的伊拉克政权。战后，该计划开始实施。美国为实施这一计划，向谁交权经过严格的挑选。实权人物阿拉维总理上世纪60年代流亡英国，期间与美国中情局和英国情报六处建立了联系，这一背景令美英“放心”，也是这一背景使阿拉维在国内缺乏广泛的民众支持。在多数民众心中，凡是与美国关系密切者不受信任，与美国走得太近不是好名声，就这一点而言，阿拉维政府民意基础较差。一位前临管会成员坦言，美国基本上培植了一个中情局政府。换言之，美国扶植了一个亲美的伊拉克临时过渡政府，该临时过渡政府与民众之间严重不融合。它不受民众欢迎是公开的事实，其中的多数成员因与美英情报机构有过合作的“历史污点”很不得人心，被列为不良记录。不过，他们过去与美英合作，今后还将继续合作，美国正是通过他们在交权后确保对伊拉克的主控地位。

亚瓦尔总统接受过西方教育，目前尚无报道显示他与美国中情局扯上关系，是“惟一”没有美国背景的人。但他必须学会策略地与美国打交道，否则沙拉比的今天难保不是亚瓦尔的明天。

3. 有限使命、四大任务 伊拉克临时过渡政府受权十分具体，主要是发挥一种政治过渡作用，完成从美英军事占领到结束占领、实现伊拉克人管理国家的使命。该政府有四大任务：(1) 6月28日完成从美英联军手中接管伊国家最高权力的法律工作；(2) 恢复国内治安，加快军队、警察、边防部队和情报机关的重建；(3) 负责日常行政、民政管理，尽快恢复人民的正常生活秩序；(4) 为恢复伊全部主权做必要和充分的准备，保证2005年初进行全国大选，直至选举出一个正式过渡政府。

阿拉维临时过渡政府在任期内负责制定一部选举法，必须设法保证美国安排的政治重建程序能如期进行，在2005年1月31日之前，将通过大选选举出一个过渡的国民议会，届时由它负责制定一部永久宪法，并选举任命正式的伊拉克过渡政府，此届临时过渡政府宣告结束。

4. “伊人治伊”前景不乐观 “伊人治伊”是伊拉克实现真正管理国家的最终目标。移交主权后，“伊人治伊”无任何改观，美国作秀，向伊拉克移交全部主权是昭然若揭的谎言。伊拉克临时过渡政府不能享有主权，无权自主决定外国军队去留等一系列重大问题，只能行使部分行政权，是名义上的和受制于美国淫威的政府。

“伊人治伊”必须拥有一个经伊拉克人选举并承认的政府，但矛盾重重的各派一直未能产生出一位众望所归的领袖，同时又不甘心听命于美国选定的政府，处于两难境地。伊拉克现临时过渡政府并不具备领导全国的能力和威信，若没有美国支持，做其后盾，则无法生存。伊拉克国内各种抵抗力量进行的反美、反占领运动，大有市场和民众基础，尚有发展空间。显而易见，实现“伊人治伊”还必须付出更大的代价和更长时间，美国真正“还政于民”之日才是实现“伊人治伊”之时。

(责任编辑：徐 拓 责任校对：邢永平)

Iraq: After the Transfer of Sovereignty

Liu Yueqin

pp. 5– 11

On June 28, U. S. – led occupation authorities transferred the sovereignty to Iraq ahead of schedule; however, Iraq didn't take back its full sovereignty, nor did the coalition army end the military occupation. Iraqi Interim Government has no veto upon the military actions of the coalition troops, which enjoy the extraterritoriality. Shiite holds the main power, the Sunni enjoys nominal power, and the U. S. – led coalition

troops continue their military existence in Iraq under UN resolution 1546. Therefore, Iraq only took back limited sovereignty, including the limited legislative power, the limited judicial power, and the limited power to handle affairs concerning its security, national defense and oil resources. At present, it is the dual leading body consisting of the Iraq and the U. S. that dominates Iraq where the two power centers coexist.

New Focus in Palestinian– Israeli Conflicts: the Issue of Separation Wall

Li Wei & Sun Akou

pp. 12– 17

The issue of separation wall poses an obstacle to the peaceful settlement of the Palestinian– Israeli conflicts, thus drawing attentions of the whole world. Admittedly, Israel's building of the wall has the intentions of striking against terrorism, preventing and decreasing terrorist attacks, and protecting the Israelis; actually, it encloses and occupies much territory and resources of the Palestine, considerably affects the liv-

ing of the Palestinians and does great harm to the establishment of the Palestinian state. Meanwhile, the building of the wall violates the basic principles of the international law and causes a hindrance to the peaceful resolution of the Middle East problem, and is bound to meet with opposition and condemnation both from the Palestine and from the international community.

African Political Development Ushers in a New Era

He Hongyan

pp. 18– 21

Since their universal independence in the 1960s, African countries have experienced the shocks of the Cold War, the multi – party democratization and the wave of economic globalization. They are now in an important interim of exploration and reforms, during which five trends can be discerned: from getting rid of the stable and bringing forth the fresh to taking new political measures, from centralization of state power to democratic polity, from transplanting democracy to nar-

tional reforms, from opposing interference in internal affairs to attempting collective intervention, and from subjective ideal diplomacy to objective pragmatic diplomacy. It's commendable of the African countries to seek for development road fit for African realities. However, due to various internal and external disturbs and restricts, there's no plain sailing in their exploration.