

## 试析伊拉克战后重建的制约因素：以国家与社会关系为视角

王丽影\*

**内容提要** 中东国家的战后重建往往是内外因素相互作用的结果。从国家与社会关系的视角来看，伊拉克在外部力量主导下确立的联邦民主制度与社会关系的不平衡从根本上影响了国家重建进程。本文尝试从国家与社会关系的视角分析伊拉克国家重建中政治制度变革与经济社会发展之间存在的制约关系。通过观察西方国家建构历史不难发现，西方国家民主制度的确立是建立在长期形成的健全政治体系和完善公民社会基础之上的，相对而言，伊拉克的历史演进建立在教派、族群多元化的社会结构基础之上。因此，本文通过分析伊拉克现行的政治制度与该国的历史传统、社会结构、民众文化认同及经济基础等因素与之之间的相互关系揭示伊国家重建陷入困境、历经反复的根本原因。

**关键词** 政治制度 社会关系 国家重建 族群与教派

长期以来，西方传统理论研究“国家与社会”的关系时常常依据“小政府、大社会”这一西方国家发展路径作为前提假设，往往将这一发展路径设定为发展中国家现代民族国家建构的样本。特别是在超级大国武力占领和介入一些地区和国家内部冲突后，占领国对战乱国家重建时也是建立在限制政府权力、实现各个政治派别间权力制衡这一逻辑上的。由此便产生这样的问题：在一个教派、民族多元化的战后国家重建中，权力分化的“小政府”是否有利于国家的战后重建？各政治派别间权力制衡的政府会促进战后和平还是更容易导致战后冲突？在一些战后重建的国家，如

---

\* 王丽影，中国社会科学院研究生院博士研究生。

德国和日本，战后重建确立的现代民主制度给这两个国家带来了和平与政治发展，然而在中东和非洲等发展中国家居多的地区，国家重建过程中虽然形式上也建立了与西方国家相似的民主制度和官僚机构，但其内部社会结构却与西方国家存在巨大差别。因为第一及第二次世界大战结束后在亚非拉广大殖民地、半殖民地地区形成的“外生形态”的国家，其民族国家建构以及国内民族认同、民族构成情况等方面均和西欧民族国家有很大的不同，这一模式下形成的民族国家，其民族国家建构的过程更加艰难、形式更加多样化，重建时所面临的问题也更加复杂。<sup>①</sup>正如伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）将国家的宪法与实际制度的运行比作“躯壳”与“内在”，乔尔·S. 米格代尔将这个比喻应用于西方国家与第三世界的国家与社会的关系中，认为：“国家的外壳可能相像，但内在的东西却惊人地不同。”<sup>②</sup>

加之这些历经战乱的国家重新组建政府后其治理能力还很难应对复杂的社会环境。这使得这些战乱国家在政治重建过程中政府无法按照西方国家的方式对社会进行有效的控制和管理。这也许是很多亚非国家在国家重建中无法实现社会秩序稳定的一个重要原因。

## 一 国家与社会的平衡关系与战后国家重建

### 1. 国家制度与社会的平衡关系

格罗斯曾指出在国家和社会之间进行区分是应该的，而且还需要在国家、社会、政府之间做进一步的区分。<sup>③</sup>因为国家重建既是权力再分配和制度重构的过程，也是社会关系重新整合的过程。这一过程不能忽视一个国家长期形成的历史文化、价值观与身份认同以及社会基础。在国家起源问题上，一些伊斯兰学者认为社会是国家存在的根本，“先有伊斯兰社会，后

① 于春洋：《现代民族国家建构：理论、历史与现实》，中国社会科学出版社，2016，第225页。

② 〔美〕乔尔·S. 米格代尔：《强社会与弱国家——第三世界的国家社会关系及国家能力》，李扬、郭一聪译，江苏人民出版社，2012，中译版序言第8页。

③ 〔美〕格罗斯：《公民与国家——民族、部落和族属身份》，王建娥、魏强译，新华出版社，2003，第30页。

有伊斯兰国家，国家政权是为了保护穆斯林社团的利益而设立的”。<sup>①</sup>然而问题在于后发国家的重建多数是在外力介入下展开的，不是建立在社会力量自然整合的基础之上，这便产生了国家与社会的不平衡关系。<sup>②</sup>

国家和社会关系的平衡是国家建构的基本。政治发展的总体趋向是否与社会发展的方向一致，在于政治发展与社会发展之间是否能形成一种良性的互动关系，即相互适应。<sup>③</sup>国家中心论者往往强调民族国家建构应从国家本身进行系统反思。近些年来美国在一些战乱国家主导战后秩序重建时试图建立与之相似的政治制度，即议会民主制。在美国的安排和施压下，战乱国家在重建时纷纷建立了与西方国家相似的民主制度，但这些国家的社会结构与经济发展基础与西方发达国家相比存在巨大差别，使得这些国家在重建中政府无法按照西方国家的模式对社会进行有效的控制和管理，这也是很多战乱国家政权重构后仍无法实现有效治理和正常运转的一个重要原因，进而国家权力合法性的建设、国家能力的建设都将失去社会基础，因此民族国家重构过程中既应该考虑族际和教派关系，又应注重历史文化的传承。学者安东尼·D·史密斯 (Anthony D. Smith) 就提出在“一战”后亚洲和东欧地区的一些国家虽然开启了现代“民族构建”过程，但由于这些国家还存在固有的“族群”模式，主要表现为对家族血统和谱系的认同超越对国家的认同；对本部族文化传统的认同超过法律。这种认同带有强大的感召力和动员效果，不利于国家整合和现代民族国家的建构。

从国家与社会关系的角度看，国家重建中政治重建与社会文化重建是影响国家建构的两个重要方面。一个国家是由单一民族构成还是由多民族组成，决定了这个国家重建的社会关系。在单一民族国家内，或在具有包容性的多民族国家内民众对国家的认同度较高的情况下，实行民主制能促进国家的政治现代化，将有助于实现民众的公民权利，也有利于公民社会的形成和战后重建中国家政治的发展。因此，战后重建国家民主制实施的有效性 (effective of democracy) 也表现为民主制度与社会基础的相适应性，

① 吴云贵：《当代伊斯兰教法》，中国社会科学出版社，2003，第192页。

② Oliver P. Richmond, *Failed Statebuilding: Intervention and Dynamics of Peace Formation*, Yale University Press, New Haven and London, 2014, p. 54.

③ 王沪宁主编《政治的逻辑——马克思主义政治学原理》，上海人民出版社，1994，第571页。

例如日本的战后重建在美国主导下顺利展开，这与日本单一民族属性有直接关系，民主制度在日本的实施，促进了国家与社会的兼容性，实现了民主制度有效运行。

然而当一个国家重建过程中并没有实现国家与社会关系的平衡或相适应时，战后重建的国家通过修订宪法，形式上使专制政权重塑为民主政权，却导致长期的社会动荡。达尔认为民主制度的实施是一个复杂的过程，不同条件、不同时代背景，需要根据实践检验民主制实施的可行性。<sup>①</sup> 透过德国、日本、科索沃、索马里、阿富汗、伊拉克等国家的战后重建不难发现，在有些国家民主制度的实施会带来和平与发展，然而在有些国家民主会带来灾难性的后果。从制度层面上看，民主制是一个中性的政治制度，但其实施效果明显不同。由此可以说明促进战后国家重建的实现不仅仅取决于一国政治体系（国家机构设置与宪法制定）的重新确立，更重要的是看该国各个政治派别之间的权力关系以及在复杂社会结构中的实际运转是否有效。

实际上，在国家重建中代议制民主制的实施需要有先决条件。第一，民主制的实施需要有政治权威作为前提，如果没有形成政治权威，各个政治派别将难以形成合力，无法实现国家政治重建。第二，民主制的实施需要民众对国家的高度认同。第三，民主制的实施需要经济社会发展到一定程度作为基础。西方国家民主制度的有效运行至少要经历上百年的历程。中东政治发展问题的解决，只有经济社会发展到一定阶段，才能为该地区民主的发展创造切实而有利的条件。权威政权主导下的有限民主化是一定时期内中东国家的必然选择。<sup>②</sup>

## 2. 弱国家与强社会的二元化问题

人类历史的长期发展过程中，国家发展模式是国家来源于社会，或者说国家是社会在一定发展阶段上的产物，绝不是从外部强加于社会的一种力量。实现社会的有序发展就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量，这种力量应当缓和冲突，把冲突保持在“秩序”的范围以内。<sup>③</sup> 一般而言，

① [美] 罗伯特·A. 达尔：《论民主》，中国人民大学出版社，2013，第24页。

② 王林聪：《中东国家民主化问题研究》，中国社会科学出版社，2007，第375页。

③ 恩格斯：《家庭、私有制和国家的起源》，《马克思恩格斯文集》（第四卷），人民出版社，2009，第189页。

国家战后重建的一个重要条件是国家可以有效管控社会或调动社会资源。这一条件主要是要遵循重建对象国历史发展历程中政府的治理能力和经济社会结构。在重建国家中以单一民族为核心的社会结构将有利于重建国家公民身份的培养,进而增加民众对国家的认同,国家与社会之间取得平衡也相对容易。例如在二战后,德国和日本国家重建之前各自的民族整合已经完成,这主要得益于它们都是单一民族,民族融合程度相对较高有利于国家重建。同时这又为政府治理能力的培养创造有利的条件,由此形成一种良性互动。

然而,国家能力建设与社会整合不同步将对国家重建起到阻碍作用。特别是在民族整合或重构尚未完成的情况下,国家新建立起来的官僚体制和安全机构将面临强大社会力量的暴力反抗,加之政府内部还没有建立完善的国家机器来维持国家法律和秩序的有效运行。正如福山在《国家构建:21 世纪的国家治理与世界秩序》中指出的,尽管高度集权的政府无疑对经济和公民社会的发展带来不利影响,但过度削弱政府权威、缩减政府职能则必然会使人类社会从文明状态再次退回到“自然状态”的无序与纷争之中。国家在建构过程中,强有力的政府是必要的。他指出一个缺乏凝聚力和必要治理能力的“弱政府”面对一个难以驾驭的分裂型社会时,很难形成一个团结的政治共同体。这一点无论是在制度自我解构的苏东转型国家,还是在所谓的外部力量入侵后的索马里、海地、科索沃和东帝汶、伊拉克等被民族分裂、种族冲突所困扰的“后殖民地国家”和“欠发达国家”中都表现得尤为突出。<sup>①</sup>因此,在国家能力无法有效控制各种社会力量时,战后国家重建很可能面临社会不稳定或动荡的局面,政府的政治权威也会因社会结构的分化而进一步受到削弱。

## 二 伊拉克国家重建的概念界定、进程与特征

事实上,持续十多年的伊战后重建并没有给该国带来团结和稳定,反而使伊内部政治派别间矛盾加剧,从社会稳定滑到社会失序。综观伊重建

<sup>①</sup> [美] 弗朗西斯·福山:《国家构建:21 世纪的国家治理与世界秩序》,黄胜强、许铭原译,中国社会科学出版社,2007,序第 2 页。

进程，其间交织着宗教和民族、国家主权和外部干涉等多方面矛盾关系，其复杂性、反复性超出伊战前美国和国际社会的预期。伊重建进程曲折反复，并呈现出与以往国家重建不同的特征。

### 1. 国家重建的概念界定

西蒙·切斯特曼（Simon Chesterman）将国家重建定义为：“国际社会广泛地介入一个国家，旨在重建能够为公民提供物质和经济保障的统治机构的行为。”<sup>①</sup>世界银行的报告中指出，国家重建是指重新确立某一国家社会、经济的体制并在该国建立一个保证该体制有效发挥作用的和平社会。<sup>②</sup>从上述国家重建定义可以看出，切斯特曼对国家重建的理解侧重外部力量的介入，而没有注重重建对象国经济社会条件和发挥重建国家的能动作用。本文认为国家重新建构不仅仅是重新建立一种制度，而是使重建的制度有效运行；不仅仅依靠外部军事力量，而是国家军队能够独立保障社会安全稳定；促进社会的整合，保障基础设施重建，恢复经济发展。在价值观和意识形态上，使民众回归国家认同，以实现国家政治转型和经济社会发展，尽管这将是一项艰巨而长期的任务。

### 2. 伊拉克国家重建的进程

第一，主权移交阶段（2003～2006）。2003年4月伊战结束后，美国成立了临时管理委员会对伊政权实施接管，但伊国内反抗美军占领的力量越来越大。据统计，平均一天发生70次针对占领军的袭击。<sup>③</sup>2004年6月美国不得不将权力移交给伊拉克当局，伊拉克临时政府成立，接管伊拉克行政权。2005年1月由于逊尼派拒绝参加，国民议会大选未能顺利完成，直到同年12月举行的第二次国民议会选举最终产生伊拉克政府。

第二，秩序重建阶段（2006～2011）。2006年至2011年是伊战重建初期秩序逐渐由乱到稳的过渡时期。2006～2007年伊处于秩序混乱的阶段，是教派冲突最为严重的时期。据统计数据，到2006年末，伊大约有3000人

① Simon Chesterman, *You, the People: the United States, Transitional Administration, and State Build*, Oxford University Press, 2004, pp. 4-5.

② World Bank, *Post - Conflict Reconstruction: The Role of The World Bank*, Washington, D. C. : World Bank, 1998.

③ [美]塔比特 A. 阿卜杜拉：《伊拉克史》，张旭鹏译，商务印书馆，2013，第180页。

死于每月发生的宗派冲突。<sup>①</sup>从 2008 年起,伊国内安全状况有所改善,局势开始趋于稳定。这些变化在 2009 年 1 月举行的选举中表现得很明显,伊安全力量已经能够独立承担起维护社会秩序的任务了。

第三,战乱反复阶段(2011~2017)。2011 年底随着美国从伊拉克撤军,伊拉克人民开始完全独立行使主权,人们刚看到稳定和希望的光芒。然而这一局面转瞬即逝,伊各派冲突升级,安全局势急剧恶化,国家处于内战的边缘。在此背景下,从阿富汗转移而来的极端恐怖势力借着伊混乱的局面逐步发展壮大,他们最初打着“基地组织伊拉克分支”的名义发展起来,从最开始的“伊拉克伊斯兰国”到“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”,最终于 2014 年形成“伊斯兰国”,在伊拉克攻城略地,伊政府军疲于应战,节节败退,“伊斯兰国”一度威胁到伊政权,伊战后重新建立起来的秩序再次陷入混乱状态。

第四,国家再度重建阶段(2017 年至今)。2017 年在外部势力的支援下,伊政府军最终将“伊斯兰国”驱逐出境。与此同时,随着库尔德人武装力量在打击“伊斯兰国”的过程中进一步壮大,伊拉克库尔德自治区于 9 月举行了公投。伊政府军强力出击,有效地打击了库尔德武装力量,并赢得了主动权,有利于伊开展新一轮重建。目前虽然伊民众希望国家重新走向安定、实现民族和教派和解的呼声越来越大,但伊各派力量的博弈仍没有停止,在此背景下,新一届政府虽然产生,但重建还存在许多不确定性。总体来看伊拉克政府仍将面临重建的艰巨任务。

### 3. 伊拉克重建的特征

#### (1) 国家重建从外部干预向自我主导转化

一般来说,一个国家的重建主要是通过其自身主导来完成的,但是有些国家的重建也可能是外国干预下完成的,最终建成与干预国类似的政治制度。<sup>②</sup>但从地缘政治和外部因素看,伊拉克作为一个战略地位重要、石油资源丰富的国家,在内部教派和族群纷争的情况下,重建过程难免会受到域内和域外大国的干涉,这决定了伊国家重建的外部干预性。从 2003 年伊战后到 2006 年伊拉克正式政府产生前,伊拉克处于无政府状态,成为“主

① [美]塔比特 A. 阿卜杜拉:《伊拉克史》,张旭鹏译,第 188 页。

② 江涛:《后冲突时代的秩序重塑——美国在海外的国家重建行动研究》,世界知识出版社,2009,第 31 页。

权暂时缺失的国家”。在此情况下，伊被迫接受美国在其领土上进行的干预性重建。美国主导了伊宪法的起草和相关法律制度的变更，而且临时管理委员会和临时过渡政府都处于美国的掌控下。在美国主导下，伊于2006年最终建成联邦议会制。伊第一阶段的重建本身就带有一种强烈的干预特征，属于外塑性重建。与第一阶段的重建不同，在之后几个阶段中，伊政府逐渐掌握重建主导权，2017年底再度开启的重建便由伊政府发起。特别是在2018年大选中，民众发出“既不要美国，也不要伊朗”的呼声，自称为民族主义者的萨德尔赢得了最高选票，也表明伊拉克自主重建意愿更加强烈。

## (2) 重建进程中政治权力由分化向相互制衡转化

宪法规定的联邦制分权模式从根本上固化了教派和族群关系，各个政治派别之间形成了权力分化与制衡的模式。伊拉克在战后确立的永久宪法第一条规定伊拉克为联邦制国家，采用共和、议会和民主政体。伊拉克的联邦议会制表面上形成一种公平的权力分配体制，但伊拉克历史上长期形成的教派和民族问题在议会选举中被激发为分裂主义，可以说伊拉克联邦制在法律上确认了什叶派、逊尼派、库尔德人三方势力进一步分立的状态。

联邦制扩大了库尔德地区政府（库尔德自治政府）自治的权力，为伊库尔德人独立提供了空间，致使库尔德人的分离倾向日益明显。在重建之初美国便支持库尔德人实现完全自治，意在利用库尔德人的自治牵制伊拉克什叶派和逊尼派在政权中的力量。<sup>①</sup> 因此，正如有学者指出伊拉克从强人政治转向分权政治，教派、族群意识强烈的伊拉克正面临“马赛克式”权力分布。<sup>②</sup>

2017年底重建再度开启，特别是2018年大选的过程中，伊拉克各政治派别经过重新分化组合，组建了多个政治联盟。主掌议会的什叶派内部划分为不同政治派别，之前的达瓦党已经分裂为前总理阿巴迪和马利基为首的两大政治力量，有在打击“伊斯兰国”过程中崛起的“大众动员力量”（PMF）也由不同分支组成。<sup>③</sup> 主要是什叶派民兵组织，另外还有一些逊尼

① Aaid Al - Ali, *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy*, Yale University Press, New Haven and London, 2014, p. 12.

② 田文林：《困顿与突围：变化世界中的中东政治》，社会科学文献出版社，2016，第68页。

③ “Partial Cabinet Appointed,” <http://country.eiu.com/article.aspx>, Oct. 29th, 2018, 登录时间：2018年11月5日。



派武装力量,由逊尼派部落部队组成。<sup>①</sup>当前,什叶派政府中形成以萨德尔领导的沙戎联盟(Sairoon Coalition)和以阿米里(Amiri)为核心的征服联盟名单(Conquest Alliance list)两大主要政治联盟相互制衡的局面。由迈赫迪任总理的新一届政府就是在两大什叶派政治联盟相互制衡与妥协的基础上产生的。

### (3) 社会关系由分裂、对立向矛盾缓和的趋势转化

伊拉克社会关系在不同历史条件下历经转化,特别在萨达姆政权被推翻后,在外部势力的干预下社会关系一度出现分裂和对立的态势。随着“伊斯兰国”被击溃、重建再度开启后,社会中各教派和族群间的矛盾趋于缓和。

第一,历史因素使伊拉克社会分化难以在短期内弥合。从历史上看,伊拉克现代民族国家形成时间并不长,民众的民族国家意识不强,同时由于民族和教派多元化,国内民众的凝聚力和向心力较弱。伊拉克库尔德人一直是该国社会的主要分裂力量,长期寻求自身独立,特别是海湾战争后在伊北部设立的安全区使伊库尔德人拥有了更大自治权。<sup>②</sup>虽然在 20 世纪 80 年代,伊拉克石油工业和城市化的高速发展使原有的部落、血缘关系被削弱,城市化在一定程度上整合了原有的社会力量 and 教派利益群体,社会结构开始出现多元融合的趋势。<sup>③</sup>但是在经历八年的两伊战争和十余年制裁后,伊经济社会发展几乎处于停滞状态。加之,在萨达姆高压统治下社会矛盾不断积聚。

第二,重建过程中外部力量对伊拉克的干预强化了社会分裂与对立的状态。重建之初美国推行的以教派和族群关系划分权力的政策进一步分裂了原本脆弱的社会关系。一方面,重建之初美国清除复兴党(de-Baathification)政策对社会整合产生了破坏性影响。该政策在执行时由最初罢免复兴党有影响力的官员转变为“去逊尼派”行动,引起逊尼派民众强烈的反抗和报复,民众之间的不信任和敌视心理加深。事实证明,最初公然以教

① “Iraqi – Sunni Tribes Recruiting Children to Fight IS, Says HRW,” *The New Arab*, November 21, 2016.

② 唐志超:《中东库尔德民族问题透视》,社会科学文献出版社,2013,第174页。

③ 詹晋洁:《分化与整合:二战后伊拉克社会结构分析》,《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版)2006年第2期。

派来区分政治派别的方式将个人的政治参与热情转化成教派对立<sup>①</sup>。另一方面，在打击“伊斯兰国”的过程中美国对库尔德人武装力量的支持使库尔德人分离问题愈发凸显，最终于2017年库尔德地区政府举行了公投，进一步制约战后民族整合与社会统一。因此，历史原因与外部势力干预共同作用下导致的伊拉克社会分裂状况难以在短期内完成整合。

第三，在历经战乱与冲突后，伊民众愈发认识到，教派对立、族群分离的社会既不利于经济的重建，也不利于恢复生产生活，开始寻求相互和解。在中央政府从“伊斯兰国”极端恐怖分子手中收复失地后，伊民众迫切希望能尽快回归家园，重建房屋、道路、学校等基础设施，恢复日常生活和获得就业机会。特别是在新一届政府着力开展经济重建的背景下，社会矛盾逐步呈现相对缓和的趋势。

### 三 伊拉克国家与社会的不平衡关系制约重建

一般意义上讲，民族国家建构是指引导一国内部走向一体化，并使其居民结为同一民族成员的过程。<sup>②</sup>这一过程需要通过政治整合和社会关系的整合，前者是国家硬实力的体现，后者是国家软实力的体现，更属于社会文化部分。按照这个标准而言，事实上，伊拉克一直以来都没完全实现民族国家的建构，这使其在战后重建更加困难。美国中东学者威廉·R·波尔克(William R. Polk)<sup>③</sup>指出参与伊拉克重建的美国政策制定者们绝大多数都不了解伊拉克历史和其多元化的人民。他认为伊拉克人长期受到强权的统治，他们渴望寻求独立，但大多数伊拉克人却没有建构国内秩序的经验。他强调美国的重建政策把重点放在统治者和制度上而忽略了民众，从而步英国占领伊拉克的后尘。波尔克进一步指出应注意伊拉克社会中民众间关系。杰明·米尔认为，美国对伊拉克的入侵导致国家与社会关系的不平衡

① The Legacy of Iraq from The 2003 War to The “Islamic State”, Edited by Benjamin Isakhan, Edinburgh University Press, 2015, pp. 23 - 24.

② 戴维·米勒等编《布莱克维尔政治学百科全书》(修订版)，邓正来等译，中国政法大学出版社，2002，第527页。

③ William R. Polk, Understanding Iraq: The Whole Sweep of Iraqi History, from Genghis Khan's Mongols to The Ottoman Turks to The British Mandate to The American Occupation, New York: Harper Perennial, 2005.

和弱政府。

相对而言,西方建立的公民民主国家,取决于社会的一般文化和政治文化认同,在这种多元主义民主国家里,公民权既不取决于坚持共同起源的意识形态,也不取决于共同的血缘关系,而取决于特定的地域纽带。<sup>①</sup>而战后的伊拉克,在什叶派和逊尼派分化明显、库尔德人分离倾向增强的情况下,没有形成由民族主义或纯粹政治意识形态联系起来的国家。

### 1. 民主政体与伊拉克多元社会之间不适应性影响政治重建

第一,在一个分裂的社会中实施“协和民主”制度(consociational power sharing),即在各政治派别未达成一致的情况下实行权力分享能否实现国家统一是有争议的。<sup>②</sup>就战后重建国家而言,民主制度与分裂的社会结构之间存在不适应性时就产生了一个困境,即各个政治派别相互制衡的权力模式如何过渡到一个能容纳各种不同政治派别的政治系统之中。而且问题在于一旦伊拉克根深蒂固的种族和教派认同在政治团体中得到固化,那么政治重建可能受到联邦制本身的限制或影响。

美国最初在伊拉克建立民主政体,试图实现伊拉克社会稳定与发展,然而目标与现实效果之间存在明显差距。在美国主导下伊拉克战后中央集权制被彻底废除,建立了西方民主制,表面上兼顾伊拉克什叶派、逊尼派和库尔德人三大主要派别的利益,但这种建立在教派和族群版图基础上的权力分配方式,实质上是建立了一种“分裂型民主”。<sup>③</sup>这样很可能使国家由“强政府—弱社会”转向“弱政府—强社会”,不利于伊拉克教派和民族整合。

亚里士多德在关于国家和宪法的论述中认为:“最好的政府可能是现实和理想的混合体,这是政府形成和宪法制定获得成功的关键。”对宪法的思考就是对一国国民的各种条件以及他们所需要的宪法进行思考。<sup>④</sup>显然,美国主导下制定的伊拉克永久宪法没有充分考虑该国的社会基础和民族、教

① [美] 格罗斯:《公民与国家——民族、部落和族属身份》,王建娥、魏强译,导言第9页。

② John Nagle, “Between Entrenchment, Reform and Transformation: Ethnicity and Lebanon’s Consociational Democracy,” 2016, Vol. 23, No. 7, pp. 11, 59.

③ 田文林:《困顿与突围:变化世界中的中东政治》,第67页。

④ [美] 肯尼思·W. 汤普林:《国际思想之父:政治理论的遗产》,北京大学出版社,2003,第32页。

派的复杂性。这样的宪法与伊拉克重建的社会条件并不匹配。这样的“弱勢政府”很难有效驾驭日益强大而分化的社会力量。中央政府对地方政府的控制力日益减弱，伊联邦政府的凝聚力遭到弱化，相应的族群认同得到强化，从而使国家重建步履维艰。

第二，在伊拉克联邦制形式上实现了权力的公平分配，却使教派和族群关系固化，加深了社会的分化，最终导致分裂型社会的产生，从而制约战后重建。伊拉克学者纳米尔·科达（Nemir Kirdar）认为美国对伊拉克的战后安排是对伊国家统一的严重破坏。一方面，联邦制的确立使族群和教派纷争进一步加剧，政治精英为追求所在政治团体的利益煽动民众间教派和族群认同，导致社会结构进一步分化。分权模式的民主制度下建成的“小政府”使中央政府的权力一部分被内部政治力量分解，另一部分被地方政府削弱。另一方面，伊拉克北部实际上已成为库尔德人的自治地区。库尔德自治政府拥有自己的武装力量，一直主导着该地区的政治和经济社会生活。由此，自2003年以来，伊长达十余年的重建进程中，虽然西方民主政体已经建立，却催生了一个教派、族群矛盾空前加剧的动荡社会。可以说，战后形成的教派对立、族群分离的分裂型社会结构对政治重建形成严重冲击，伊拉克很难重新恢复原有的地区强国地位。

因此，表面看来，用民主政体取代暴政和集权，可以建立现代民主国家，但对于长期存在复杂教派和族群关系的伊拉克而言，权力分化的联邦制往往使政府治理缺乏效力，影响国家政治权威重塑，进而制约国家重建。

## 2. “弱政府”无法有效应对“强社会”，制约安全重建

衡量一个国家重建成功与否的一个重要指标是安全重建或秩序重建是否完成。一定程度上，决策者最关心的是战后秩序重建，其目标是防止社会陷于混乱和极端组织做大做强，进而对国家在经济社会等其他领域的重建形成阻碍。<sup>①</sup>

伊拉克重建以来安全局势历经变化与反复，从恶化到缓和，再从急剧恶化到最终安全秩序逐步有所好转，这与政策运用不当引起社会力量反抗有直接关系。美国最初制定的“去复兴党”政策实施后，有战斗经验的逊尼

<sup>①</sup> Seth G. Jones, Jeremy M. Wilson, Andrew Rathmell and K. Jack Riley, “A Theory of Rebuilding Internal Security,” in *Establishing Law and Order After Conflict*, RAND Corporation, 2005, p. 7.

派军队武装都被解散和退伍。很多复兴党中战斗力强的逊尼派战士由于失业、社会地位被边缘化,有的流离失所的复兴党成员受到激进思想的影响采取血腥的报复行动,有的被基地组织伊拉克分支招募,从事自杀和汽车爆炸、绑架等恐怖袭击行动,成为安全重建的破坏者。<sup>①</sup>在 2006 年阿斯卡里亚清真寺被袭击后,伊教派矛盾骤然升级,重建长期陷入动荡与冲突之中,给恐怖主义势力提供了可乘之机。权力分化的“弱政府”无法有效控制安全部队及其他武装力量以应对各种恐怖袭击,致使恐怖势力做大做强,一度威胁到伊政权。战后重新建立起来的秩序再次陷入混乱状态。

总之,重建中恢复社会秩序的关键条件之一是政府官员能够有效控制军队和警察。然而,国内什叶派民兵组织各自为战,致使伊安全部队缺乏凝聚力在面对强大的反动力量时节节败退。虽然最终在外部势力的支援下,伊政府军于 2017 年底将“伊斯兰国”驱逐出境,但足以说明伊拉克“弱政府”难以应对极端组织等社会力量崛起,严重制约安全重建。

### 3. 政府权威缺失无法有效调动社会资源滞后经济重建

事实上,伊拉克的联邦议会制是在美国主导下确立的,并不是伊经济社会发展到一定阶段后自然形成的。因此政治重构过程中在权威缺失的情况下,政府很难充分调动社会资源来有效组织经济重建。

第一,外部干预下伊政府权威缺失,无法充分调动社会资源实现经济重建。由于长期战乱,伊拉克的社会经济发展水平整体滞后,社会阶层的分化和发育比之西方都显得极不成熟。<sup>②</sup>然而美国当局在重建之初便将资本主义市场竞争的私有制度应用到伊拉克,从根本上摧毁了伊拉克的经济基础。例如,在美国的压力下伊拉克议会被迫通过美国人授权并参与起草的石油法,名义上是为了公平分配石油收益,实际上为美国石油企业控制伊拉克石油提供法律保障。而且,美国主导伊拉克基础设施重建时,没有采取公平的招投标方式,而是将数十亿美元的重建工程直接承包给了美国建筑公司,而重建中经费被挪用致使工期延误,民众基本生活所需的卫生饮用水、电力等基础设施没有及时得到恢复。

第二,伊政府权力分化、相互制衡,无法充分调动全国资源及时恢复

<sup>①</sup> Ali Khedery, “Why We Stuck with Maliki—and Lost Iraq,” *The Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/opinions/why-we-stuck-with-maliki-and-lost-iraq>, July 3, 2014.

<sup>②</sup> 田文林:《困顿与突围:变化世界中的中东政治》,第 5 页。

经济社会重建。在 2017 年后，伊政府再次面对战后百废待兴的重建任务。受战争破坏地区的民众仍面临物资短缺、安全的饮用水供给不足以及失业等问题。一些被“伊斯兰国”占领的城市的基础设施被严重破坏，特别是摩苏尔省的道路、房屋、桥梁、学校、电力供应设施等都亟须恢复。但政治派别之间权力相互制衡，使政府孱弱无力、治理能力受限，无法集中各方力量并有效调动社会资源来重建基础设施。相应地，伊拉克经济社会重建缓慢、政府社会动员能力弱又降低了合法性，也无法为现代民主制度体系的完善和巩固提供必要条件。由此，伊拉克重建陷入一种困境，即自身实力越薄弱外部干预力量越强，外部干预越强民众对政府的不信任感就会增加，政府合法性就会越弱，进而更无法有效调动社会资源进行全面的经济重建。

#### 4. 社会文化认同与政治制度之间的断层制约国家民族主义重构

伊拉克重建不仅是政治秩序的重构，更是社会文化层面的重构。因为制度的运行植根于伊拉克历史传统与民众的社会文化认知。伊拉克重建以来面临多重困境的一个重要原因在于伊拉克文化传统和民众对国家的认知与现行制度之间存在断层，没有形成自然过渡。正如格罗斯所说国家间政治文化的差异远比成文法的作用大得多。<sup>①</sup> 弗吉尼亚大学米勒研究中心通过分析亚、非、欧及拉丁美洲国家的宪法发现，幸存下来的宪法都植根于该国的社会文化和传统习俗中。<sup>②</sup>

罗伯特·A·达尔曾指出如果一个国家的公民和领导人强烈地支持民主的观念、价值和实践，即当信念和倾向性渗透到一个国家的政治文化中，并且大体能传承下去，那么这个国家稳定的民主前景将更加光明。换句话说，国家民主制度的确立需要有民主政治文化。这是构建国家政治制度与社会平衡关系最可靠的方式。

同样，伊拉克战后确立的现代民主制度需要建立在一个具有现代公民身份的认同的社会之中。然而，目前伊拉克民众对自身的教派、民族文化认同与作为公民对国家的政治认同还没有剥离开。民众对各自教派和族群的认知和对身份的认同属于文化部分，民众对国家的认同属于政治认同。

① [美] 格罗斯：《公民与国家——民族、部落和族属身份》，第 31 页。

② [美] 肯尼思·W·汤普林：《国际思想之父：政治理论的遗产》，第 42 页。

特别是当政治精英为各自政治团体的利益而争夺权力时，往往利用民众的宗教信仰，以强化教派和族群认同的方式赢得更多选票。这也是为什么 2014 年跨教派的政治联盟在选举中无法胜出的原因。

因此，如果民众的教派和族群多元文化认同与政治认同相联系则无法形成统一的国家认同，从而制约国家民族主义意识形态的重构。正如有学者指出的阿拉伯民族主义的衰落无法超越多元社会中民族国家建构的困境。<sup>①</sup>

## 结 论

国家重建成功与否与国家制度和社会关系是否平衡密切相关。在伊拉克社会整合没有完成的情况下，美国在伊战后的重建相当于对其做外科手术，只是建立了现代民族国家的政治框架，而没有考虑既成的复杂社会结构。对于教派、民族认同多元化的伊拉克而言，实行民主制更容易导致政权以教派、族群的形式纵向分裂。显然，美国最初主导的伊拉克战后重建中实施的联邦议会制并没有充分考虑战后该国的社会结构和经济基础，致使伊拉克重建后确立的政治制度与社会结构不相适应，进而引发国家重建过程中剧烈动荡与反复，导致伊拉克重建陷入困境。可以说，一个权力制衡、教派及族群间缺乏信任的“弱政府”在治理经验不足的情况下很难在短期内完成艰巨的重建任务。正如亨廷顿指出的健全的政治制度、强有力的政党和政府、一定程度的集权等要素是维持政治秩序和政治稳定所必需的。<sup>②</sup>

总之，在民族建构与国家建构达到平衡的状态下，国家重建才能顺利开展。<sup>③</sup> 在政治方面，当政治精英以国家利益为重时，他们相互之间方能达成一定的妥协，进而有助于组建一个有效运转的强政府，弥合社会矛盾与

① 韩志斌、闫伟：《从国家构建缺陷到国际体系变迁——叙利亚危机的深层逻辑及前景》，《人民论坛·学术前沿》2014 年第 10 期，第 68 页。

② [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，生活·读书·新知三联书店，第 41 页。

③ Miller, Benjamin, "Does Democratization Pacify The State? The Cases of Germany and Iraq," *International Studies Quarterly*, 2012.

分歧。在社会文化层面，民众对国家的认同与对本教派或族群的认同相分离更有助于培养现代公民意识。在安全重建方面，一个强有力的权威政府方能有效控制军队，为经济重建的开展提供保障。因此，在伊拉克重建过程中建立社会整合与政治制度重构的平衡关系是必要的。

[责任编辑：闫伟]