

伊拉克重建进程中的美国援助及其启示*

冯 焱**

内容提要 长期以来,对外援助是美国维护国家利益和实现战略目标的重要手段。伊拉克战争后,美国对伊拉克政策的核心是重建,而援助是服务于重建的主要手段。就美国对伊拉克援助领域而言,在政治方面实施民主改造和提升反腐治理能力;在经济方面优先支持石油产业和建设多元化经济结构;在社会方面恢复公共服务和改善民生状况;在军事方面为伊拉克安全部队提供军事援助。但美国对伊拉克的援助收效甚微,当前伊拉克仍面临政治分裂加剧、经济发展停滞、社会持续动荡等诸多亟待破解的难题。究其原因,从援助国而言,援助的工具化和功利性特点决定了其只服务于美国国家利益;从受援国而言,伊拉克历史上形成的特有的政治经济形态对美国援助起到了消解作用。因此,对外援助必须基于受援国的国情,采取平等互利、注重实效和不附加任何政治条件的援助模式。

关键词 美国 伊拉克 战后重建 对外援助

长期以来,对外援助是美国推行外交政策的工具,也是其维护国家利益和实现战略目标的重要手段。自1978年《戴维营协议》签署以来,中东地区一直是美国特别关注的地区和提供经济及军事援助的重点区域。^①伊拉克战争(简称伊战)后,为了实现将伊拉克打造成民主、法治和稳定的亲美国家的战略目标,美国倾注了大量的资源用于该国战后重建,成为自越

* 本文系国家社科基金青年项目“美国对中东的援助及对我国的启示”(18CGJ025)的阶段性成果。

** 冯焱,博士,宁夏大学中国阿拉伯国家研究院副教授。

① 沈鹏、周琪:《美国对以色列和埃及的援助:动因、现状与比较》,《美国研究》2015年第2期。

南战争结束以来美国对外最大的援助项目。^①

2003 年以来,学界对伊拉克重建问题进行了深入探讨,可归纳为以下几个方面。一是从国家建构的视角对伊拉克政治重建进程的研究,重点分析政治的民主化转型。^② 二是对伊拉克战后重建面临的困境研究,主要从伊拉克国家认同和宗派冲突等方面分析。^③ 三是对伊拉克战争后美国对伊外交政策与战略研究。^④ 总体而言,已有的研究对于掌握伊拉克战后重建进程具有很大的启发,也为本文的研究提供了基础。但现有研究侧重于从客观因素分析伊拉克重建进程及其困境,缺少从主观方面分析主导伊拉克战后重建的美国因素,特别是美国援助中的政策失误。为此,本文以美国对伊拉克官方发展援助的数据为基础,从政治、经济和社会援助项目的视角,探究伊拉克战后重建进程中美国援助的具体实践、实际成效和经验教训,进而为战后重建国家的援助提供有益的借鉴。

-
- ① Steven E. Hendrix, "Institutional Capacity Building and Legal Reform in Iraq: Toward Innovation and Public Administration Modernization," *Law and Development Review*, Vol. 6, No. 1, 2013, p. 225.
- ② 陈双庆、田文林:《伊拉克政治重建简评》,《现代国际关系》2004 年第 9 期;汪波:《伊拉克战后重建中的政党政治发展》,《西亚非洲》2007 年第 4 期;丁隆、郭雅娟:《伊拉克战后政治发展的三个纬度》,《阿拉伯世界研究》2008 年第 5 期;Liam Anderson and Gareth Stansfield, *The Future of Iraq: Dictatorship, Democracy or Division?* New York: Palgrave Macmillan, 2004; Adeed Dawisha, *Iraq: A Political History from Independence to Occupation*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2009; Foulath Hadid, *Iraq's Democratic Moment*, London: Hurst & Company, 2012.
- ③ 王丽影、王林聪:《伊拉克国家重建困境的根源及出路》,《西亚非洲》2019 年第 3 期;赵国忠:《伊拉克战后重建及面临的困难》,《和平与发展》2004 年第 1 期;刘月琴:《伊拉克战后重建及问题》,《西亚非洲》2004 年第 1 期;Mahir A. Aziz, *The Kurd of Iraq: Ethnonationalism and National Identity in Iraqi Kurdistan*, London: I. B. Tauris, 2011; Zaid Al-Ali, *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy*, New Haven and London: Yale University Press, 2014.
- ④ 仇朝兵:《美国与伊拉克和日本的战后重建:政策、进程和问题》,《美国研究》2006 年第 1 期;马晓霖:《美国在伊拉克战略利益得失分析》,《阿拉伯世界研究》2010 年第 5 期;李睿恒:《美国对伊拉克库尔德问题政策的演变》,《美国研究》2018 年第 5 期;Eric Herring and Glen Rangwala, *Iraq in Fragments: The Occupation and Its Legacy*, London: Hurst & Company, 2006.

一 美国对伊拉克援助的主要领域及其成效

纵观十余年的伊拉克重建进程，美国对其援助中充斥着复杂性和反复性。伊拉克战后重建耗资高达 2300 多亿美元，仅美国就向伊拉克提供了接近 1000 亿美元的援助资金。^① 就其援助领域而言，美国对伊拉克援助主要集中在政治、经济、社会、军事四个方面，是按照典型的西方价值模式设计和展开的，最终目的是促进伊拉克国家转型，并将其纳入美国的中东地区战略框架。^②

（一）政治方面：实施民主改造和提升反腐治理能力

第一，嫁接西方民主，实施去中央集权化改造。长期以来，萨达姆政权实行中央集权的威权统治。早在入侵伊拉克之前，美国就已经为后萨达姆时代伊拉克的政治安排进行谋划，认为去中央集权化举措是防止未来独裁统治者出现的根本保证，并赋权地方民选政府来积极推动教育、卫生、供水和道路等公共服务升级。^③ 伊拉克战争后，美国通过嫁接西方民主制度来推动伊拉克去中央集权化。2005 年，美国任命了一个由 55 人组成的宪法起草委员会，代表不同政治和宗派利益的委员会成员在宪法起草过程中存在许多分歧，但最大的争议是去集权化问题。其中伊拉克民族主义者、伊斯兰逊尼派和什叶派政党（比如达瓦党）等坚决反对去中央集权化，而伊库区政府和伊拉克伊斯兰高级委员会（ISCI）等派别则支持分权。

最终在美国的直接干预下，伊拉克完成了制宪进程。伊拉克宪法第 115 条明确规定：凡未规定为联邦政府专属的权力，均属于各地区和省级地方政府；如果发生争议，应以地区和各省的法律为准。此外，《2008 年省级权力法》规定，将中央政府权力进一步下放给省级议会。2010 年和 2013 年对该法

① Kenneth Katzman, "Iraq: Politics, Security, and U. S. Policy," *Congressional Research Service Report*, June 22, 2015, p. 36.

② 韩凝：《美国国际开发署对伊拉克战后重建援助探析》，《外交评论》（外交学院学报）2014 年第 2 期。

③ James Stephenson, *Losing the Golden Hour: An Insider's View of Iraq's Reconstruction*, Washington, D. C. : Potomac Books, 2007, p. 9.

的修订进一步赋予地方政府更多的权力。与 2005 年宪法一样, 该法及其修正案为去中央集权化提供了法律依据, 解决了地方政府与中央政府的权力重叠问题, 并赋予地方政府更为广泛的立法权和监管权。美国的真实意图是希望移植的美式民主能够在伊拉克生根, 将该国打造成阿拉伯世界的民主样板。然而, 阿拉伯世界对此普遍持悲观看法, 认为新宪法反映出美国分裂伊拉克的险恶目的, 事实上已成为伊拉克分裂的政治基础。^① 事实证明, 美国对伊拉克的民主改造战略是失败的, 伊拉克严重的宗派政治分裂、什叶派对国家权力的高度垄断等, 从某种意义上说就是美国脱离伊拉克国情, 强行推行西方民主的恶果。

第二, 加强反腐治理能力和法治建设。战后伊拉克法治建设长期停滞不前, 而腐败是法治建设中一个比较突出的问题。腐败问题不仅阻碍了伊拉克重建进程, 而且也影响了民众对新政府的信任。从历史上看, 伊拉克的腐败程度经历了几次变化, 分别是海湾战争前的垄断式腐败、海湾战争后的系统性腐败和伊战后腐败的爆发式增长。

海湾战争前, 腐败主要集中在萨达姆总统的核心统治集团中。复兴党上台了一系列打击腐败的法律法规, 始终对萨达姆核心统治集团外的普通政府官员的腐败行为保持高压态势。海湾战争后, 伊拉克的腐败演变成成为系统性的普遍现象。沃尔克调查委员会的调查显示, 经济制裁期间萨达姆家族通过石油出售的附加费和回扣获得了 18 亿美元的非法收入。^② 按照美国问责局的估计, 石油换食品计划中的 44 亿美元被贪污, 另外石油走私活动造成了 57 亿美元的损失。此外, 经济制裁期间因工资薪金的降低伊拉克各级政府部门都存在不同程度的腐败现象, 几乎涉及行政、医疗、教育和司法等所有领域。^③

伊拉克战争后, 随着全国性骚乱的爆发, 伊拉克的腐败开始向全国蔓延和加剧。腐败爆发式增长的原因主要有: 国际社会援助资金源源不断地

① 李伟建:《美国推进中东民主的困境——从伊拉克民主实践和哈马斯当谈谈起》,《阿拉伯世界研究》2006 年第 2 期。

② Philippe L. Billon, "Corruption, Reconstruction, and Oil Governance in Iraq," *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4, 2005, p. 686.

③ "Rebuilding Iraq: Resource, Security, Governance, Essential Services, and Oversight Issues," U. S. GAO (Government Accountability Office), November 24, 2022, <https://www.gao.gov/products/GAO-04-902R>.

流入、伊拉克政治秩序和司法系统的崩溃、脆弱的制度难以实现权力制衡。^① 伊拉克各机构的腐败形式也各不相同，比如石油走私、从国内外公司合作项目中吃回扣，行政贿赂、裙带关系和权力寻租，等等。严重的腐败对战后伊拉克社会造成了严重影响：一是伊拉克民众对政府公共机构、政党派别、安全和司法系统等信任度下降，迫使民众重新求助于宗教团体等能够提供安全庇护的组织，进一步削弱了政府权威；二是腐败严重阻碍了社会各领域的重建进程，比如在一些重建项目的招投标过程中经常出现操控现象，严重破坏了私有经济参与重建的营商环境，尤其对外商的投资产生了很大负面影响。^②

为了从制度上铲除伊拉克的腐败，美国将伊拉克最高审计委员会的监督检查权调整到新成立的两个专门的反腐机构。一个是2004年组建的廉政委员会，该机构的职能从调查具体的腐败案件到在公共和私营部门廉洁、透明和问责文化的培育。此外，还在每个部委内部设立监察长办公室，独立进行内部监督。另一个是2007年成立的反腐败联合委员会，旨在加强各部门之间反腐败工作的协调。伊拉克政府认识到腐败对国家经济和重建进程日益严重的影响，于2008年3月通过了《联合国反腐败公约》（*United Nations Convention against Corruption*），并在全国范围内开展了一场反腐败斗争，制定了《巴格达反腐败宣言》（*The Baghdad Declaration on Fighting Corruption*）。^③ 2010年，美国支持伊拉克政府制定了国家反腐败战略，该战略包括200项打击不法行为的条例。美国大使馆反腐败协调办公室、联合国开发计划署、联合国毒品与犯罪问题办公室等为伊拉克反腐战略的实施提供了一系列技术援助，致力于加强相关反腐机构的能力和法律制度建设。

（二）经济方面：优先支持石油产业和建设多元经济结构

一方面，石油作为伊拉克经济的支柱产业，伊拉克战后初期得到了美国的优先支持。伊拉克石油储量巨大，可探明储量约为1150亿桶，位居欧

① Joseph Sassoon, "Iraq's Political Economy Post 2003: From Transition to Corruption," *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, Vol. 10, No. 1, 2016, p. 25.

② Philippe L. Billon, "Corruption, Reconstruction, and Oil Governance in Iraq," *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4, 2005, p. 686.

③ Zaid Al-Ali, *The Struggle for Iraq's Future*, New Haven: Yale University Press, 2014, p. 9.

佩克成员国第二。2003 年,美国不顾国际社会的强烈反对而发动伊拉克战争,其中一个重要的原因是攫取伊拉克石油资源。早在 2002 年 11 月,美国国防部就成立了能源基础设施规划小组(EIPG),其任务是与美国陆军工程兵部队(USACE)共同阻止战争中萨达姆政府放火焚烧油井。与 1991 年海湾战争中萨达姆烧毁 700 多口油井相比,伊拉克战争中仅有 7 处油田起火。^①但是美军占领伊拉克后,却因抢劫和叛乱等造成了严重的油田损失。根据美国工程兵部队对伊拉克石油设施的调查,战争和洗劫造成了 14 亿美元的损失,其中 4.57 亿美元是战争破坏造成的损失,而 9.43 亿是战后的叛乱行为造成的。预估恢复伊拉克石油设施需要 17 亿美元的援助资金。战争前伊拉克每天的原油生产量为 250 万桶,战后原油生产几乎陷入停产。因石油收入是伊拉克财政的核心,2003 年 5 月,美国要求联合国解除对伊拉克的经济制裁,恢复伊拉克石油的正常出口。同年 7 月,美国与伊拉克石油部共同签署了 226 个项目的一揽子援助计划,承诺提供 11.4 亿美元的援助资金。美国最初设定的目标是到 2004 年年底每天生产 300 万桶,出口 220 万桶原油。战后初期原油产量恢复相对较快,但是随着伊拉克安全局势开始逐渐恶化,武装叛乱分子不断加强对石油设施的袭击,特别是针对输油管道的破坏活动增多。据不完全统计,仅 2003~2007 年针对伊拉克输油管道、炼油厂、石油工人的袭击多达 400 多起。^②总体而言,伊拉克石油行业经历短暂恢复后,再次遭遇严重倒退。

另一方面,美国将伊拉克非石油产业和私有经济发展作为重点援助领域。正是长期以来对石油产业的过度依赖,导致伊拉克非石油产业和私有经济的发展进展缓慢,多元化经济结构发展受限。为此,美国对伊拉克非石油产业和私有经济的援助也非常重视。仅 2003~2012 年,对伊拉克非石油经济的援助金额至少为 18.2 亿美元。^③就援助方式而言,美国主要通过发展金融市场、促进商业发展和实施国企改制的举措来推动伊拉克建立自

① Nima Mazaheri, "Iraq and the Domestic Political Effects of Economic Sanctions," *Middle East Journal*, Vol. 64, No. 2, 2010, p. 254.

② SIGIR, "Learning from Iraq: A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction," September 22, 2021, <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/sigir-learning-from-iraq.pdf>.

③ Kenneth Katzman, "Iraq: Politics, Security, and U. S. Policy," *Congressional Research Service Report*, June 22, 2015, p. 16.

由市场经济。具体来讲，就金融领域而言，美国积极推动两家大型国有银行拉西德银行和拉菲丹银行的改革重组，但是美国此举因伊拉克的强烈反对而草草收场。金融领域美国援助较为成功的案例是2003年7月建立了伊拉克贸易银行。该银行是在外国资本和商业银行的支持下专门为促进进出口贸易而成立的。虽然该银行管理不善和腐败丑闻缠身，但仍在战后重建进程中通过信用担保的方式促进了伊拉克进出口贸易。就促进商业发展而言，由于盟军驻伊拉克临时管理局被授权接管伊拉克内政的时间只有14个月，因此对伊拉克长期以来形成的以石油为主导的单一经济结构难以产生根本性的扭转。在此方面，美国实施的具有代表性的援助项目主要有，美国国际开发署推出的名为“伊迪哈尔”（Izdihar，阿拉伯语为“繁荣”的意思）的耗资1.4亿美元的私有经济发展项目，旨在通过提供小额赠款和技术援助的方式支持伊拉克小微企业的发展。还有一个名为“提加尔”（Tijara，阿拉伯语为“贸易”的意思）的省级经济援助项目，耗资1.925亿美元。^①就推动国企改制而言，2006年美国国防部设立了商业和稳定特别工作组，主要为促进外国资本直接投资伊拉克经济和实施国有企业的改革等方面提供援助。

然而，美国对伊拉克私营经济援助的成效并不显著。2012年，世界银行对伊拉克投资环境进行评估认为，私营企业发展面临的主要制约因素是社会持续动荡、政局不稳、腐败严重、电力供应不足和教育落后等。通常而言，非石油企业比石油企业对市场风险更为敏感。研究认为，因能源行业具有高额的投资回报和储藏地理位置的限制，国际石油公司通常会投资冲突地区的石油开发，但外国非石油公司一般会选择风险较小和相对安全的投资领域。^②在伊拉克的外国投资情况正是如此。2009年，在安全形势仍然非常严峻的情况下，国际石油公司已经积极参与伊拉克油田的竞标，而对非石油行业却很少问津。另外，在“伊斯兰国”溃败后伊拉克国内局势趋稳的背景下，有上百家外国公司参加了2018年2月在科威特举行的伊拉

① James D. Savage, *Reconstructing Iraq's Budgetary Institutions*, Sterling, VA: Potomac Books, 2013, p. 22,

② SIGIR, "Learning from Iraq: A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction," September 22, 2021, <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/sigir-learning-from-iraq.pdf>.

克重建国际会议。这次会议上签署的《重建和投资框架》(Reconstruction and Development Framework) 协议重点强调私营经济在促进伊拉克经济发展方面的重要性。因此, 促进伊拉克非石油经济发展的前提条件是实现伊拉克国内局势稳定和较好的投资营商环境。如此方能加快伊拉克私营经济发展, 改变石油经济占主导的单一经济结构。

(三) 社会方面: 恢复公共服务和改善民生状况

伊战摧毁了伊拉克大量基础设施, 国家公共服务能力极大下降, 民众面临缺水少电、缺医少药等问题。^① 美国为改善伊拉克公共服务等社会民生领域提供了人道主义援助, 虽然为伊拉克民众生活带来了一些改变, 但总体成绩有限。下面主要从电力、教育和医疗三个领域分析美国的援助。

第一, 电力供应短期有所恢复, 但长期的供需矛盾没有解决。伊战后, 长期的电力短缺为伊拉克民众生活和经济发展带来了严重困难。伊拉克多地夏季气温可高达 50 摄氏度, 电力短缺加高温炙烤经常引发民众抗议活动, 甚至发展成为大规模的暴动。同时, 电力供应不稳定和频繁停电破坏了经济生产活动。例如, 石油开采和炼油厂的大型设备耗电量巨大, 电力供应不足严重影响了石油正常生产, 反过来石油生产的不稳定又影响到依赖燃料供应的发电厂, 形成了一种恶性循环。伊拉克主管能源的副总理侯赛因·沙赫里斯塔尼 (Hussein Shahristani) 称, 电力供应不足导致伊拉克每年经济损失高达 400 亿美元。^②

美国是向伊拉克电力领域提供援助最多的国家。考虑到电力对恢复伊拉克经济和民众正常生活的重要性, 以及为了赢得伊拉克民众对美国占领当局的支持, 美国一开始就制定了伊拉克电力恢复的时间表, 要求 2003 年 10 月发电能力恢复到战前 4400 兆瓦的水平, 到 2004 年 6 月提升到 6000 兆瓦的目标。^③ 具有讽刺意味的是这不切实际的目标最终足足用了 8 年时间才得以实现。

① 朱泉钢:《美国发动伊拉克战争严重损害伊斯兰世界的利益》,《红旗文稿》2021 年第 15 期。

② 郝伟凡:《伊拉克电力供应短缺, 好多家庭自备发电机》, 海外网, 2021 年 9 月 22 日, <https://www.cifnews.com/article/11073>。

③ Joseph A. Christoff, "Rebuilding Iraq: Integrated Strategic Plan Needed to Help Restore Iraq's Oil and Electricity Sectors," *Government Accountability Office Report*, 2007, p. 5.

第二，教育质量有所提升，但结构性问题依然突出。20世纪70年代中后期，伊拉克被认为是中东地区教育质量最高的国家。萨达姆政府在教育领域进行了多项重大改革，主要包括：实行小学义务教育和所有阶段的免费教育，增设高等学校，为学前和小学生提供免费营养餐，增加出国留学奖学金名额，提高教师薪资待遇，等等。这一时期被称为伊拉克教育系统的黄金时代。20世纪80年代以后，两伊战争、海湾战争和随后的经济制裁等严重摧毁了伊拉克的教育系统。到2003年，伊拉克的教育质量出现了整体性下滑。

教育质量下滑与教育经费的投入直接相关。1989财年，伊拉克的教育预算是25亿美元，约占GDP的6%，生均投入教育经费为620美元。1993~2002年，生均教育经费投入下降到47美元。^①学校基础设施破败不堪，硬件投入严重不足，教师培训和课程改革、教学监测评估和新教育技术的引进等软件投入也越来越少。此外，根据联合国和世界银行的联合评估，伊拉克战争和战后的叛乱、抢劫对教育设施造成了严重破坏。据不完全统计，伊拉克的安巴尔省、巴格达省、尼赫万省和塔米姆省约有922所学校遭到抢劫破坏。联合国儿童基金会表示，伊拉克数十年的冲突和投资不足已经摧毁了曾经是该地区最好的教育系统。2003年伊拉克战争结束时，在这个拥有4000万人口的国家，有近320万名学龄伊拉克儿童失学。^②

伊拉克战争后，美国承诺对伊拉克教育领域提供援助。2003年9月，美国政府提供了3.974亿美元资金重建伊拉克学校基础设施和课程体系。美国国际开发署（USAID）提供了50多万套教学用具。到2006年年初，美国国际开发署已经为伊拉克全国范围内2943所学校的建设和条件的改善提供了援助。总体而言，美国对伊拉克教育领域的援助主要侧重于提供学习用品、重建或新建学校、修订课程体系和提升教师能力等方面。

① Jeffrey Waite, "United Nations/World Bank Joint Needs Assessment: Education Sector," October 6, 2021, <http://documents.worldbank.org/curated/en/898741468262742934/United-Nations-World-Bank-joint-Iraq-needs-assessment-education-sector>.

② Jeffrey Waite, "United Nations/World Bank Joint Needs Assessment: Education Sector," October 6, 2021, <http://documents.worldbank.org/curated/en/898741468262742934/United-Nations-World-Bank-joint-Iraq-needs-assessment-education-sector>.

美国对伊拉克教育领域援助效果比较明显。根据伊拉克教育部的相关数据,所有教育阶段的入学人数从 2004 ~ 2005 学年的 650 万人增加到了 2012 ~ 2013 学年的 950 万人;学校数量从 2004 ~ 2005 学年的 20508 所增加到 2012 ~ 2013 学年的 28730 所,教师数量从 34 万人增加到 55 万人。^① 根据联合国儿童基金会和伊拉克政府统计数据,伊拉克小学入学率从 2000 年的 76.3% 上升到 2006 年的 85.8%,到 2011 年上升到 90%。虽然小学入学率大幅提高,但中学的入学率上升幅度不大,仅从 2006 年的 40.1% 增长到 2011 年的 48.6%。就伊拉克全国各区域的教育水平发展情况来看,伊库区教育恢复最快,其中小学入学率从 2006 年的 94.5% 上升到 2011 年的 95.9%,中学入学率从 2006 年的 52.5% 跃升到 2011 年的 71.9%。^② 伊库区中学入学率增长明显的原因之一是自治政府出台政策将 7 ~ 9 年级纳入义务教育阶段,而巴格达中央政府的教育政策中只有 1 ~ 6 年级实行义务教育。

在美国的援助下,伊拉克政府不断增加教育预算,从 2006 年占政府财政支出的 5.3% 提高到 2009 年的 15%。虽然伊拉克教育领域的财政预算明显增多,但增多部分主要用于教师待遇的提升,反而教育质量提升方面的投入并不多。2007 ~ 2009 年,教育工作者的平均薪资增加了两倍。2005 ~ 2008 年,教育系统的从业者人数增加了 64%,教师工资支出增加了 156%。^③ 目前存在的问题是教育系统非工资支出的占比仍然很低,比如教师培训不足、教学材料低劣和课程内容陈旧。这些都将影响教育质量的提高。

第三,医疗基础和设备有所改进,但医学水平整体偏低。20 世纪 70 年代末 80 年代初,伊拉克拥有能为绝大多数公民提供基本健康保障的医疗体系。但 20 世纪末期,长期战争和国际制裁严重摧毁了伊拉克医疗体系,导

① Jeffrey Waite, "United Nations/World Bank Joint Needs Assessment: Education Sector," October 6, 2021, <http://documents.worldbank.org/curated/en/898741468262742934/United-Nations-World-Bank-joint-Iraq-needs-assessment-education-sector>.

② Jeffrey Waite, "United Nations/World Bank Joint Needs Assessment: Education Sector," October 6, 2021, <http://documents.worldbank.org/curated/en/898741468262742934/United-Nations-World-Bank-joint-Iraq-needs-assessment-education-sector>.

③ Jeffrey Waite, "United Nations/World Bank Joint Needs Assessment: Education Sector," October 6, 2021, <http://documents.worldbank.org/curated/en/898741468262742934/United-Nations-World-Bank-joint-Iraq-needs-assessment-education-sector>.

致医院和医疗设备等基础设施常年缺乏维护与更新。1980~2001年，与中东其他主要国家比较而言，伊拉克新生儿婴儿死亡率不断上升，成人预期寿命则停滞不前。伊拉克战争后，伊拉克医疗水平明显下降，大量医疗设施在战火中被毁，国内具有资质的医务工作者大量流失。据估计，大约有1.8万名医务人员（约占战前全国医务人员总数的一半）选择逃离伊拉克。伊拉克政府的数据显示截至2011年有628名医生被谋杀，而伊拉克医学协会公布的被害医务人员数量接近2000人。^①另外，常年的冲突内乱和物资的匮乏，导致伊拉克有精神健康问题的人数显著增加。根据伊拉克卫生部门 and 世界卫生组织的联合心理调查，伊拉克1/5的妇女和1/7的男性存在严重精神障碍。^②

伊拉克战争后，美国为恢复伊拉克卫生系统进行了大规模援助。美国陆军工程兵部队和国际开发署主要负责对伊拉克医疗体系的援助工作。从2003年5月到2012年9月，美国为伊拉克卫生系统的恢复提供了9.34亿美元援助，其中最大的援助项目是耗资3.62亿美元的伊拉克基础医疗保健中心。另一项标志性的援建项目是巴士拉儿童医院，但受安全形势恶化、施工现场环境恶劣和承包商资质差等因素影响，该项目建设用了6年才完工。此外，美国还为伊拉克全国范围内的一些新建医院提供医疗器械设备和用品。

美国对伊拉克医疗领域的援助虽有成效，但总体效果不理想。例如，虽然伊拉克婴儿死亡率从2003年的34.2‰下降到2013年的28.2‰，但伊拉克人的平均预期寿命略有下降，从2002年的68.94岁降至2008年的68.22岁，而同一时期大多数中东国家的人均预期寿命却在稳步提高。^③据世界银行的统计，2018年伊拉克每千人口医院床位数为1.2张，共有799张重症监护病床。伊拉克每年人均卫生支出约160美元，每万人口拥有8.2名医生。在中东地区，伊拉克是最早报告确诊新冠肺炎病例的国家之一，感染新冠肺炎人数超过143万人，死亡人数超过1.75万人。^④

① Paul C. Webster, "Iraq's Health System Yet to Heal from Ravages of War," *The Lancet*, Vol. 378, No. 9794, 2011, p. 863.

② Paul C. Webster, "Iraq's Health System Yet to Heal from Ravages of War," *The Lancet*, Vol. 378, No. 9794, 2011, p. 864.

③ Paul C. Webster, "Iraq's Health System Yet to Heal from Ravages of War," *The Lancet*, Vol. 378, No. 9794, 2011, p. 865.

④ 朱泉钢：《美国发动伊拉克战争严重损害伊斯兰世界的利益》，《红旗文稿》2021年第15期。

(四) 军事方面：为伊拉克安全部队提供军事援助

2003 年 5 月，美国在推翻萨达姆政权后，宣布解散伊拉克前政府军。同年 6 月，美国开始着手组建新的伊拉克安全部队。这支由国民卫队、警察部队、反恐部队、海岸警卫队和空军部队组成的伊拉克新军从成立之初即被美国寄予厚望。为此，美国在援助伊拉克新军方面投入了大量财力，截至 2017 年投入的军费和建设费用就达到了 600 亿美元。值得一提的是，美国不仅向伊拉克安全部队提供了大量诸如 F-16 战机、M1A1 主战坦克、阿帕奇攻击直升机、毒刺防空导弹等先进武器，而且还提供了武装训练、战术指导和指挥咨询等培训。

2011 年年底美军撤离后，美国对伊拉克的军事援助并未停止。随着国内极端主义的抬头，伊拉克政府主动寻求与美国进行更多安全合作。2012 年 8 月，美国参谋长联席会议主席马丁·邓普西 (Martin Dempsey) 将军说：“(伊拉克领导人) 认识到伊拉克军队需要进一步增强作战能力，他们正在与我们接触，看看我们能否帮助他们。”^① 随后，美国一支陆军特种作战部队被部署到伊拉克，就反恐问题和打击“伊斯兰国”等提供协助和情报。同年 12 月 5 日至 6 日，美国国防部副部长詹姆斯·米勒 (James Miller) 和负责国际安全的代理副国务卿罗斯·戈特莫勒 (Rose Gottemoeller) 访问了伊拉克并签署了备忘录。该备忘录要求美伊两国加强高层军事交流、专业军事教育合作、反恐合作、国防情报共享和联合军事演习。因此，当年 12 月底美国中央情报局 (CIA) 的准军事部队承担了国防部部分任务，帮助伊拉克反恐部队 (CTS) 打击伊拉克西部和叙利亚的“伊斯兰国”武装。此外，美国军方随后还寻求将伊拉克安全部队纳入地区军演。2013 年，美国安排伊拉克参加在约旦举行的地区性军事演习，同年伊拉克还参加了美国领导的巴林国际反地雷演习。7 月，美国召开了包括伊拉克、约旦和阿联酋在内的战略对话。

可见，伊拉克军队在包括情报、空中支援、医疗以及后勤等方面十分依赖美国援助。正如希沙姆·哈希米表示的：“伊拉克从美军的存在中获得

^① Kenneth Katzman, “Iraq: Politics, Security, and U. S. Policy,” *Congressional Research Service Report*, June 22, 2015, p. 12.

许多利益，体现在伊拉克从美国及其盟国那里获得巨大的军事、安全和经济援助。伊拉克已从美国获得 52.8 亿美元援助，其中 89% 用于军事领域。此外，美军是武装伊拉克军队、反恐军队的主要资金来源，也是信息情报部门及国家安全部门监视和间谍技术的主要来源。”^①

二 美国对伊拉克援助失效的表现

2003 年战争结束后，美国对伊拉克的核心政策是重建，援助是服务于重建的主要手段。就援助成效而言，美国对伊拉克的战后援助收效甚微，当前伊拉克的国家治理和民生发展仍面临诸多亟待破解的难题。美国对伊拉克援助失效主要表现为如下。

（一）安全局势持续动荡

安全局势的持续动荡是美国对伊拉克援助失败的主要表现。2003 ~ 2020 年，有约 20.85 万名伊拉克平民死于暴力冲突^②，其中包括许多参与重建的援助人员，尤其在 2006 ~ 2007 年叛乱高峰期，伊拉克平民死亡人数每月 3000 人。^③ 当前，伊拉克国内仍未建立起统一、有序的政治秩序，恐怖势力和极端思想仍对伊拉克国家安全构成威胁。因此，努力实现各派和解、消除恐怖组织滋生的土壤和打击宗教极端主义势力仍是伊拉克重建中的重要任务。^④ 根据战后伊拉克伤亡人数的统计，各省份的安全状况表现出明显的差异性。虽然库尔德斯坦的埃尔比勒省爆发了零星的暴力活动，但库区是伊拉克战争后最安全稳定的地区，其他地区的安全威胁仍然巨大。

此外，美国的援助未能有效处理伊拉克国家军队、地区安全力量（如自由斗士组织）和地方宗派武装（如什叶派民兵武装）之间的关系问题。通常而言，国防是由国家正规军队提供的公共产品，但伊拉克是个例外。2003 年 5 月 23 日，时任盟军驻伊拉克临时管理局的行政长官布雷默决定解

① 艾兹希尔·拉比伊：《如果美国削减对伊拉克军事援助将如何？》，半岛电视台，2022 年 1 月 2 日，<https://chinese.aljazeera.net/news/2020/1/22/united-states-cuts-military-aid-iraq>。

② 朱泉钢：《美国发动伊拉克战争严重损害伊斯兰世界的利益》，《红旗文稿》2021 年第 15 期。

③ [美] 塔比特·A. J. 阿卜杜拉：《伊拉克史》，张旭鹏译，商务印书馆，2013，第 188 页。

④ 王丽影、王林聪：《伊拉克国家重建困境的根源及出路》，《西亚非洲》2019 年第 3 期。

散伊拉克军队后,伊拉克民众的人身安全就由所属群体组织(宗教和部落)提供。例如,逊尼派的武装力量被称为“沙赫万”或“伊拉克之子”,在保护逊尼派免遭屠杀和维护地区局势安全方面发挥了重要作用。^①2016年打败“伊斯兰国”的摩苏尔战役中,什叶派民兵武装对取得最终反恐胜利起到了决定性的作用。可以说,伊拉克部落或地方武装在维护地区秩序方面具有不可替代的作用,成为影响国家权力统一和社会安全稳定的不可忽视的力量,其存废和去留问题成为一个非常敏感棘手的难题。

(二) 青年失业率居高不下

伊拉克战争后,伊拉克青年人口数量激增、失业高企和经济困窘等滋生的社会问题,成为影响伊拉克社会稳定的主要因素之一。2003年萨达姆政权垮台后,创造充足的就业岗位和实现社会稳定是重建进程中美国援助的当务之急。2004年年初的民调显示,伊拉克人普遍认为失业是最严重的社会问题。联合国开发计划署以国际劳工组织的计算方式统计出的伊拉克失业率为10.5%,其中受过教育的青年人的失业率高达37%;伊拉克规划部统计的失业率高达28%;盟军驻伊拉克临时管理局估计失业率为30%;布鲁金斯学会统计认为失业率为30%~45%,巴格达大学统计出的失业率甚至高达70%。^②

此外,根据伊拉克最新人口数据,2019年伊拉克人口总数为3954万,人口增长率为2.75%,按此计算每年新增人口为80万~100万人,到2030年其人口将增至5300万人。^③伊拉克战争后,伊拉克人口结构发生了巨大变化,其中40%的人口在2003年美国入侵伊拉克之后出生,2018年他们的年龄在18岁以下,全国20%的人口是18~24岁的青年人,33.7%的人口是24~54岁的中年人。^④因此,伊拉克人口的快速增长和青年人口比例高的情

① Emma Shy, *The Unraveling: High Hopes and Missed Opportunities in Iraq*, New York: Public Affairs, 2015, p. 7.

② Nima Mazaheri, "Iraq and the Domestic Political Effects of Economic Sanctions," *Middle East Journal*, Vol. 64, No. 2, 2010, p. 256.

③ Pavlo Ignatiev, "Iraq: Years of Post-Saddam Internal and External Developments," *Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, Vol. 6, No. 12, 2017, p. 37.

④ Renad Mansour and Christine van den Toorn, "The 2018 Iraqi Federal Elections: A Population in Transition?" *Institute of Regional and International Studies and LSE Middle East Centre Report*, July 2018, p. 12.

况引发了一系列社会问题。例如，2018年7月15日，伊拉克南部巴士拉省首先爆发大规模骚乱，起因是青年示威者抗议失业和基础服务匮乏，尤其是电力和洁净水供应严重短缺。为此，美国支持伊拉克政府宣布向巴士拉省紧急提供约30亿美元援助，并承诺满足抗议者提出的诉求，但抗议活动并未就此平息，并很快失控扩散到伊拉克中南部多个省份，最后演变为席卷全国的抗议浪潮。

虽然在伊拉克重建进程中美国实施了创造新就业岗位的援助项目，但大多数只是临时性工作。伊拉克政府公共部门仍扮演绝大多数就业岗位供给者的角色。伊拉克政府财政收入的90%属于石油和天然气利润，这是政府公共开支的主要来源。2020年，随着国际油价的暴跌，伊拉克财政面临着流动性危机。为此，伊拉克向沙特、美国等国寻求紧急资金援助。

（三）民生保障严重匮乏

电力短缺成为伊拉克战后经济民生领域面临的棘手问题，同时也诱发了一系列社会问题，严重影响了伊拉克重建进程。美国在该领域援助的失败表现如下。

首先，美国对伊拉克的电力援助方式存在诸多问题。一是为了早日实现美国制定的援助目标，许多电厂只是紧急维修后立马被迫投产，但在2004年夏季高峰用电压力下绝大多数电厂又陷入瘫痪，致使许多电厂长期处于停产状态。二是为了短期内快速提高发电能力，美国大量采用了安装周期短的燃气轮发电机，但因天然气供应不足，结果出现了燃气发电厂无法运行，而油气开采设施又因缺乏电力而无法生产的尴尬局面。三是电力部门的生产经常受到预算削减和拨款变更的影响。美国最初计划向电力部门拨款55亿美元，最终因安全方面的紧急需求而挪用，将其预算削减了10亿美元。四是美国负责援助伊拉克电力部门的顾问缺乏战后重建和海外工作经验。2016年英国的《伊拉克调查报告》指出，盟军驻伊拉克临时管理局负责电力的援助人员非常少，8人援助小组中只有3名电力专家。^①再加上援助人员流动性非常大，平均每不到半年就替换高级顾问，导致管理不

^① Kenneth Katzman, "Iraq: Politics, Security, and U. S. Policy," *Congressional Research Service Report*, June 22, 2015, p. 27.

善和缺乏连续性。^① 五是美国任命的伊拉克新电力部部长是萨达姆政权时期流亡人士。这一人选任命引起了伊拉克其他政府部门高级官员的不满。最后这名部长因腐败遭到指控，不得不重新返回美国。

其次，美国对伊拉克电力援助表现出地区不均现象。美国电力援助优先保障中部巴格达地区的电力供应，导致南部地区供电严重不足，北部地区只能自给自足。1991 年库尔德人叛乱后，萨达姆政府切断了通往伊库区的所有国家电网线路，因此伊库区只能发展小型水电站维持日常电力供应。2003 年后，伊库区局势相对稳定，发电能力较强，基本能够保障正常的用电需求，而南部地区由于局势长期不稳和发电设施落后，电力供应严重短缺。根据对居民用电满意度的调查，伊库区居民的满意度全国最高，这充分说明了伊拉克各地区电力供应不均衡的客观现状。

最后，美国对伊拉克电力援助没有从根本上解决电力短缺问题。2012 年伊拉克国家能源战略局估计，约 42% 的电力因供电技术落后和偷盗而损耗。^② 此外，伊拉克电力部门与德国西门子、美国通用电气公司达成协议，购买了价值 70 多亿美元的发电机，但由于预算不足，采购的发电机无法按计划投产。因此，伊拉克长期电力短缺的现象并未得到有效解决，许多家庭和社区被迫安装了柴油发电机，但这又造成了噪音、环境污染和用电成本高等一系列问题。据统计，伊拉克家庭发电量占伊拉克全国供电量的 8%，而每个家庭自己发电的成本每年高达 1000 美元，家庭年收入的 1/6 要用于自行发电。^③

三 美国对伊拉克援助失效的原因

综上所述，伊拉克至今仍存在政治分裂加剧、经济发展停滞、社会持续动荡等亟待破解的治理难题，这充分说明美国主导的伊拉克重建并未实

① Joseph A. Christoff, "Rebuilding Iraq: Integrated Strategic Plan Needed to Help Restore Iraq's Oil and Electricity Sectors," *Government Accountability Office Report*, 2007, p. 7.

② Joseph A. Christoff, "Rebuilding Iraq: Integrated Strategic Plan Needed to Help Restore Iraq's Oil and Electricity Sectors," *Government Accountability Office Report*, 2007, p. 8.

③ Kenneth Katzman, "Iraq: Politics, Security, and U. S. Policy," *Congressional Research Service Report*, June 22, 2015, p. 38.

现其预期目标。究其失败的原因主要有以下几个方面。

（一）援助是美国推行外交政策的工具，其功利主义特点决定了援助成效的局限性

伊拉克战争后，美国完全主导伊拉克重建，而作为受援国一方的伊拉克处于被动地位，它能够获取援助资源的多少完全取决于美国对其战略价值的判断。例如，伊拉克战争后初期，为将伊拉克打造成为中东地区的反恐前哨和民主样板，小布什政府投入了大量的援助资源。随着美军深陷战争泥潭和全球金融危机爆发，奥巴马政府实施亚太再平衡战略，伊拉克不再是美国的战略重心，相应的援助资源投入也大幅下降。伊拉克和阿富汗这类遭到战争蹂躏和摧毁，严重依赖外部援助资源的国家，重建的成效与援助资源投入成正相关的关系。^①

此外，为了实现在伊拉克的影响力和霸权利益诉求，美国积极干预援助项目的具体实施。以对反腐败治理能力提升为例，就目前发展态势而言，腐败仍然是对伊拉克国家治理构成严重挑战的重要因素。美国援助伊拉克反腐败治理效果不明显的原因主要有：美国经常插手干预反腐调查工作，削弱了伊拉克政府反腐的可信度和权威；美国协助制定的反腐法律制度和机构不健全，严重削弱了反腐败工作的制度保障；反腐检察官的人事任免遭到美国的干预，导致一些不符合规定的人员出任重要职务。伊拉克反腐败工作的政治化和法律制度的不健全等诸多因素，使该国的反腐成效和改革前景充满不确定性。

（二）伊拉克政治制度的特有性对美国的援助成效具有消解作用

现代伊拉克民族国家是一战后英国将原属奥斯曼帝国的三个民族宗派迥异的省份人为合并而成的，从建国伊始就具有典型的政治碎裂化特征，主要表现为民族的分裂（阿拉伯人与库尔德人）和宗教的分裂（逊尼派与什叶派）。^② 伊拉克作为一个典型的多民族多宗教的国家，除主体民族阿拉伯人外，国内还存在诸多的宗教少数派和少数民族，比如基督徒以及土库

^① Nematullah Bizhan, "Aid and State-building, Part II: Afghanistan and Iraq," *Third World Quarterly*, Vol. 39, No. 5, 2018, p. 13.

^② 冯焱：《国家建构视域下的伊拉克国家认同困境》，《世界民族》2018年第3期。

曼人和雅兹迪人等。因此,学者们普遍认为伊拉克的民族认同、宗派认同和部族认同超出了统一的伊拉克国家认同。^①萨达姆时代的高压统治使国内的民族、宗教和部落主义遭到压抑,将各族群的矛盾分歧控制在一定的范围之内。伊拉克战争后,美国占领当局采取的错误政策加深了伊拉克各族群的认同分歧。例如,作为伊拉克战争后第一个政府机构的临时管理委员会,其 25 名成员由美国按照族群宗派的属性任命,具体分配是 13 名什叶派、5 名逊尼派、5 名库尔德人、1 名基督徒和 1 名土库曼人。^②2005 年颁布的伊拉克宪法规定伊拉克总统、总理和议长分别由库尔德人、什叶派和逊尼派担任。这种教派种族分权模式虽然使政治权力按照人口比例在各族群派别间进行了公平分配,但这也使各族群之间的差异性更为明显和突出,严重影响了伊拉克的政治统一和政治权威的确立。正如盟军驻伊拉克临时管理局的一位高级顾问所言的:“我们把敌对派别的代表聚合在一起,认为这是最好的民主。实际上我们并非是在有意淡化分裂,而是让这种界限变得更为清晰。”^③

可以说,伊拉克确立的宗派分权政治架构强化了民众的民族或宗教身份,固化了其身份认同,社会结构进一步分裂。^④2005 年宪法确立了伊拉克的联邦制政体,主要是按照地理、人口、教派和民族分布来分配权力,保障各族群获得基本的权利,避免出现某一族群独掌大权的局面。^⑤但实际上这一制度安排使伊拉克各族群借机强化差异性认同来增强各自的政治影响力,反而加剧了国家的碎裂化。这点印证了学界的研究结论:“对于一个存在国家认同危机或族群间对立和冲突的国家,以民主化赋予少数族群更多政治权利来缓解族群冲突和增强少数族群国家认同感的政策取向,可能不会产生预期效果。特别是当少数族群以所处的地理位置为基础,或者政党以族群为基础时,甚至可能导致少数族群更强的族群认同感和争取更多政

① 韩志斌:《民族主义建构中的政治认同——伊拉克复兴党民族主义政治实践的个案考察》,《世界民族》2006 年第 1 期。

② 刘月琴编著《列国志·伊拉克》,社会科学文献出版社,2007,第 200 页。

③ Larry Diamond, “What Went Wrong in Iraq,” *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 5, 2004, p. 38.

④ 王丽影、王林聪:《伊拉克国家重建困境的根源及出路》,《西亚非洲》2019 年第 3 期。

⑤ 刘月琴编著《列国志·伊拉克》,社会科学文献出版社,2007,第 188 页。

治权利甚至分离（分裂）行为的产生。”^① 总之，伊拉克战争后，伊拉克已经形成了以宗派种族为断层线的宗派分肥体制（Ethno-Sectarian Apportionment System），使宗派利益高于国家利益成为各派系信奉的最高准则，宗派对内实行政治分肥，对外彼此倾轧。^②

可见，美国对伊拉克援助的重要目标之一就是利用联邦制政体推动政治转型。然而，由于伊拉克集权政治的历史发展惯性，美国强制嫁接的西方民主分权政治，非但未能实现国家统一，反而还弱化了国家治理能力，加剧了宗派纷争和社会动荡。换言之，美国以霸权利益为动机的援助政策完全脱离了伊拉克的历史、政治、社会和文化等基本国情，完全忽视了伊拉克的传统政治文化。这注定了美国的援助将以失败收场。

（三）石油“资源诅咒”对美国的援助成效产生了消极影响

从发展经济学的角度看，丰富的自然资源往往趋向于阻碍而非促进经济发展，这就是通常所说的“资源诅咒”（resource curse）或被称作“富足的悖论”（paradox of plenty）。^③ 伊拉克经济最显著的特征是对石油资源的高度依赖。石油收入占国内生产总值的60%，占财政收入的90%，导致伊拉克财政收入和经济发展极易受到石油价格、产量和出口的影响。20世纪70年代后期，由于石油产量和出口的增加以及油价的上涨，伊拉克石油收入增长了50倍，人均国内生产总值达到4000美元。在源源不断的石油美元的支持下，萨达姆政权进行了大规模基础设施和福利型社会建设。1980年两伊战争的爆发与国际油价的大幅下跌对伊拉克经济产生了一系列消极影响。1991年海湾战争后，国际社会对伊拉克进行了严厉的经济制裁和石油出口禁令。到1996年伊拉克人均国内生产总值降至340美元，伊拉克公务员工资每月只有3美元，民众基本生活主要靠政府的粮食配给制维持。到2000年伊拉克21%的青年劳动力和40%的家庭直接靠政府提供的津贴度日。^④

① 马得勇：《国家认同、爱国主义和民族主义——国外近期实证研究综述》，《世界民族》2012年第3期。

② 赵建明：《伊拉克政治重建评析》，《现代国际关系》2021年第6期。

③ 田文林：《“资源诅咒”：论石油因素对中东的消极影响》，《阿拉伯世界研究》2019年第6期。

④ Isam al-Khafaji, “The Myth of Iraqi Exceptionalism,” *Middle East Policy*, Vol. 7, No. 4, 2000, p. 68.

虽然伊拉克拥有丰富的石油和天然气资源,但“资源诅咒”对伊拉克援助产生了一系列消极影响。一是扭转经济结构未与重建基础设施同步进行。与其他国家战后重建情况最大的不同是,伊拉克重建不仅需要恢复战争中遭到破坏的基础设施,而且还要改变被战前十余年经济制裁和石油换食品计划严重扭曲的经济结构。二是尽管盟军驻伊拉克临时管理局和伊拉克政府优先恢复石油的生产和出口,但是石油产业的恢复比预期慢,这对全面开展重建工作产生了消极影响。美国最初设定的到 2004 年年底每天生产 300 万桶原油,出口 220 万桶原油的目标迟迟未能实现。随着伊拉克安全局势的恶化,武装叛乱分子不断加强对石油设施(特别是输油管道)的破坏活动。据不完全统计,仅 2003~2007 年针对伊拉克输油管道、炼油厂、石油工人的袭击多达 400 多起。^①三是高度依赖石油经济,致使经济多元化发展受限。由于资源高度集中在石油产业,非石油产业几乎没有有效开发。总之,伊拉克经济对石油的依赖使其极易受到油价波动的影响,同时资本密集型的石油产业仅占伊拉克劳动力市场的 1%~2%,对整个社会创造就业岗位的贡献不足。

此外,美国援助伊拉克需要解决石油资源的所有权、管理权和分配权问题。伊拉克石油资源的地域分布不均衡,其中 75% 的石油资源集中在南部地区,17% 分布在北方地区,少量集中在中西部地区。^②由于石油储藏地域差异明显,石油收入已经成为不同地区、各级政府和不同组织之间的利益之争的焦点。伊拉克宪法第 111 条和第 112 条规定,“石油和天然气属于所有伊拉克人所有”,“联邦政府与地区政府共同管理油气生产,共同制定必要的战略政策”。但是宪法中关于联邦政府与地方政府共同权力的规定,未能明确能源事务为中央政府集中管理或是中央与地方共同管理。^③同时宪法第 115 条又规定,如果联邦政府与地方政府之间就权力分配发生争议,

① SIGIR, “Learning from Iraq: A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction,” September 22, 2021, <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/sigir-learning-from-iraq.pdf>.

② Hideki Matsunaga, “The Reconstruction of Iraq after 2003: Learning from Its Successes and Failures,” October 22, 2021, <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/978-1-4648-1390-0>.

③ 钱明阳、宋近双:《伊拉克国际油气合作法律法规及应对策略》,《国际石油经济》2011 年第 10 期。

应以地区和各省的法律为准。伊拉克宪法在石油收入分配问题上的模糊性为各方进行不同解读留有余地。例如，2014年以来，伊库区政府已经与25家国际石油公司签订开发协议，并绕过伊拉克国有石油公司开始向国际市场输出原油，最终导致伊库区政府与中央政府在石油收入分配问题上的矛盾进一步激化。美国为实现其战略意图，在这一敏感问题上采取模糊立场。美国国务院发言人珍·普萨基（Jen Psaki）强调：“美国不禁止伊拉克任何地区出口石油，但伊拉克国内各方必须就能源问题达成协议，以避免产生不可预估的后果。美国将继续敦促伊拉克联邦政府与库区政府就如何更好地管理能源资源达成协议，并认为库区政府出口石油并不违法，只是政策问题而已。”^① 伊拉克石油储藏的地域分布不均衡，因石油收入分配问题而引发的地区和宗派冲突不断，这些挑战都是“资源诅咒”的典型后果。

四 美国对伊拉克援助的历史启示

伊拉克战争后，以美国为主导的国际社会对伊拉克实施了大规模的援助计划，总耗资高达2300多亿美元，但美国并未实现预期的援助目标。到2016年伊拉克国民生产总值为1706亿美元，还不及1990年的1799亿美元。同时，国际社会和伊拉克人民对援助效果大多持负面看法。笔者认为，美国对伊拉克援助可供吸取的历史教训有以下几点。

（一）应避免采取破坏受援国制度延续性的援助政策

制度的延续性是指一个国家军事和民政管理制度的历史传承。2003年4月，以美国为首的联军推翻了萨达姆政权后，伊拉克经历了重大的政治制度转型。美国的军事干预和战后援助严重破坏了伊拉克原有的治理能力，阻碍了国家重建的顺利进行。

一般来说，一个国家的重建应主要由其自身主导来完成，但是有些国家的重建也可能是在外国干预下完成的，最终建成了干预国所倡导的政治

^① The U. S. Department of State, “Daily Press Briefing by Jen Psaki Spokesperson,” October 23, 2021, <http://www.state.gov/r/pa/prs/dpb/2014/08/230911.htm#SYRIA2>.

制度。^① 伊拉克的重建进程带有明显的外部干预性特征，美国的长期干预不仅严重阻碍了伊拉克的重建进程，而且造成了比战争更具破坏性的持久危害。早在伊拉克战争结束之前，美国就图谋通过扶持复兴党反对派流亡人士推翻萨达姆政权。这种培植亲美代理人的做法严重破坏了伊拉克原有的制度基础。2003 年推翻萨达姆政权后，美国政府成立了由保罗·布雷默 (Paul Bremer) 担任行政长官的联盟驻伊拉克临时管理当局，全面管理伊拉克事务和负责重建工作。战后伊始，美国采取了摧毁伊拉克原有制度的政策。布雷默抛弃了本应在重建工作中起到重要作用的伊拉克现存政治基础、公共机构和政府官员，而是借助一些不具备治国理政经验的流亡人士来填补权力真空。同年 5 月，盟军驻伊拉克临时管理局颁发第一号令，免去了前复兴党高级官员的职务，同时宣布解散伊拉克军队，该错误政策严重削弱了伊拉克国家治理体系的基础。美国“去复兴党化”的经验来源于二战后对德国的“去纳粹化”策略，而解散伊拉克军队也是借鉴二战后对日本的“去军事化”政策。美国的这一政策忽视了伊拉克的历史、社会、政治、宗教、民族等领域的特性，以及与德日两国存在显著差异的客观事实，复制德日重建经验的做法对伊拉克制度建设造成了灾难性后果。有学者指出，“去复兴党化”政策使得国家治理失序，政府难以有效创制政策，遑论突破战后重建困局。^② 比如美国解雇的 3 万名前复兴党成员大多走上反抗新政府和报复社会的叛乱之路，成为战后伊拉克社会持续动荡的根源之一。^③ 同时，这一政策阻碍了伊拉克国家机构的正常运转，导致具有管理经验的人员流失。此外，美国对伊拉克的政策加深了社会的分裂，加剧了宗派性质的社会动荡。美国按照种族 - 宗教分权模式成立的联邦制度在设计之初就奠定了伊拉克族群宗派的分裂基础。可以说，美国脱离伊拉克国情的援助政策加剧了伊拉克民族宗派的分裂，影响了社会的重新整合和重建进程。

因此，援助国需要立足伊拉克的历史、民族、社会等客观现实，采取符合受援国基本国情的援助政策，而不是为其强行嫁接外来制度。正如有

① 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。

② 韩志斌、薛亦凡：《伊拉克复兴党的兴衰成败与现实影响》，《西亚非洲》2021 年第 3 期。

③ Benjamin Isakhan, *The Legacy of Iraq from the 2003 War to the "Islamic State"*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2015, p. 24.

学者指出的，美国按照西方“民主政治—市场经济—公民社会”模式进行的援助活动脱离了伊拉克正常的历史发展轨迹，甚至对伊拉克战后的局势发展产生了反作用，其中最主要的问题就是其对作为受援国伊拉克的“能力抽空”。^①

（二）应重视与受援国的协调合作和提升受援国的治理能力

与受援国有效协调合作是援助取得成功的先决条件。伊拉克战争后，国际社会向伊拉克提供的援助项目种类繁多，但因缺乏有效的协调合作，反而给伊拉克政府造成了沉重负担。国际援助数据库（DAA）资料显示，到2007年5月，43个援助国承诺提供总额超过150亿美元的16931个资助项目，实际上这仅占援助项目总数的60%左右。其中美国的援助项目数量和金额占绝大多数，在16931个资助项目中占16435个，剩余的496个资助项目平均只有640万美元。^②在援助项目的实施过程中，伊拉克政府因治理能力不足和缺乏与援助国的有效协调，难以管理如此庞大数量的援助项目，导致伊拉克对援助资金的使用率一直存在问题，预算的执行率仅为援助拨款的40%~50%。

因此，在具体援助过程中，援助国应加强与受援国国家机构的密切合作。战后因急于在短时间内取得援助效果，援助国经常会绕开受援国而进行直接援助，这类援助方式对紧急的人道主义援助有积极意义，但是对中长期发展援助而言存在诸多弊端。美国的一份审计报告指出，伊拉克国家机构在重建工作中的作用被忽视，是导致美国援助效果不理想的重要原因之一。例如，美国对伊拉克电力部门的援助在短期内取得了一定成绩，但是对伊拉克政府的电力运营和维护设备的能力援助重视不够，导致3年后发电量明显下降，电力不足成为伊拉克一个长期的社会经济发展问题。正如伊拉克重建监察长认为的，截至2005年由美国援建的伊拉克基础设施项目大多失败，主要原因是美国只重视基础设施等硬件建设而忽视治理能力的

① 韩凝：《美国国际开发署对伊拉克战后重建援助探析》，《外交评论》（外交学院学报）2014年第2期。

② SIGIR, “Learning from Iraq: A Final Report from the Special Inspector General for Iraq Reconstruction,” September 28, 2021, <https://www.globalsecurity.org/military/library/report/2013/sigir-learning-from-iraq.pdf>.

提升。可见，在援助中将伊拉克国家机构排除在外的做法，不仅使援助成效难以为继，也难以提升伊拉克国家治理能力，最终导致伊拉克民众对新政府失去了信心，严重阻碍了战后重建进程。

(三) 战后国家重建中安全援助与发展援助应相辅相成

安全与发展存在密切相关的联系，后冲突国家援助中首要解决的问题就是安全稳定与经济发展。伊拉克战争后初期，美国负责安全与发展项目的援助部门各行其是，主要表现为负责发展援助的部门（如国际开发署等）反对与负责安全援助的部门（如国防部、国务院等）联系过密，而后者又对安全事务之外的项目不感兴趣。直到 2007 伊拉克武装叛乱达到高峰，负责安全援助的部门才开始主动与负责发展援助的部门进行接触，并于当年在伊拉克重建工作领导小组中专门成立了军民一体联署单位。^① 这一态度转变表明，安全援助部门日益认识到，如果没有提供经济发展和改善民生的机会，就根本无法实现社会的安全稳定，而发展援助部门也认识到，没有安全保障，就难以实现发展优先和可持续发展。

因此，通过发展援助的方式促进经济发展，特别是为青年人提供就业岗位，是从根本上解决安全问题的关键。2017 年关于阿拉伯青年问题的调查指出，青年失业和极端主义是阻碍中东地区发展的最大社会问题，失业问题与极端主义之间呈正相关关系。一项民调显示，25% 的受访者认为教育改革和创造就业是铲除恐怖主义的关键。针对伊拉克单一经济结构导致就业市场严重不足的情况，发展经济多元化是解决极端暴力冲突的根本出路。从这个意义而言，促进经济发展与实现安全稳定之间存在密切的相辅相成的关系，是决定战后重建取得成功的重要因素。

结 语

2003 年伊拉克战争结束后，为维护美国的国家利益和实现其中东战略目标，美国以对外援助为主要手段推进伊拉克重建进程，主要在政治民主化、经济多元化和民生改善和军事能力提升等领域提供了数千亿美元的援

^① Zaid Al-Ali, *The Struggle for Iraq's Future*, New Haven: Yale University Press, 2014, p. 6.

助资金。但时至今日，伊拉克仍存在政治分裂加剧、经济发展停滞、社会持续动荡等亟待破解的治理难题，这充分说明美国主导的伊拉克重建以失败告终。尤其是2011年中东剧变以来，随着美国在中东的战略收缩，伊拉克在其外交战略中的地位日益下降，美国对伊拉克的政策随之做出相应调整，同时对伊拉克的持续性援助资源投入减少，加之伊拉克历史的特殊性、宗派政治冲突、经济结构性问题和恐怖主义威胁等，美国援助的绩效大打折扣。

值得一提的是，与美国形成鲜明对比的是中国作为参与伊拉克战后重建时间早、项目多和领域广的国家之一，在油气开发、电力设施、基建民生等领域与伊拉克展开了全面合作，积极服务于伊拉克战后重建，造福两国人民。中国对伊拉克的援助始终坚持平等互利、注重实效、与时俱进、不附带任何政治条件，形成了具有自身特色的援外模式，也深受伊拉克政府和人民的欢迎和支持。2021年12月19日，中国与伊拉克政府已达成15项重建协议和意向书。其中最为重要的一项是，中方将为伊拉克重建教育系统提供帮助，援建1000所学校。除了学校重建项目外，中国还将向伊拉克的电力、通信、供水、机场和铁路等领域提供援助，充分展现了负责任大国的责任担当。总之，我国坚定支持伊拉克政府为维护国家统一、经济发展和社会稳定所采取的举措，继续发挥在伊拉克重建进程中的建设性作用，同时坚持合作共赢的外交理念，践行人类命运共同体理念，展现负责任大国形象，为伊拉克的战后重建贡献了中国力量。

[责任编辑：曹峰毓]