

后萨达姆时代伊拉克安全保障机制的重建^{*}

王丽影 田胤

摘要：国家安全保障机制重建是战后伊拉克安全重建的主要内容，涉及“安全力量”和“安全部门”两个维度。其中，“安全力量”包括以军队、警察为核心的伊拉克安全部队，以及具有准官方性质的库尔德“自由斗士”、“人民动员组织”等武装团体；“安全部门”由国防部、内政部、国家情报局、反恐局三大官方机构，以及“自由斗士”事务部、阿萨伊什安全局等准官方机构组成。在安全保障机制重建过程中，伊拉克政府内部分化、美国强势干预与地区局势持续动荡对伊拉克“安全力量”与“安全部门”重组与整合构成严峻考验。伊拉克是“一带一路”沿线关键节点，选择以国家安全保障机制作为分析视角，厘清伊拉克“安全力量”和“安全部门”重建历程及其面临的挑战，对维护中国在伊拉克投资安全和经济利益具有重要现实意义。

关键词：国家安全保障机制；伊拉克；安全重建；“安全力量”；“安全部门”

作者简介：王丽影，博士，河北师范大学法政与公共管理学院讲师（石家庄 050010）；田胤，河北师范大学法政与公共管理学院 2023 级硕士研究生（石家庄 050010）。

文章编号：1673-5161(2025)05-0055-28

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系 2024 年国家社会科学基金一般项目“中国参与中东国家战后重建的理念与实践创新研究”（24BGJ017）的阶段性成果。

伊拉克战争后,伊拉克国家安全建设举步维艰。关于伊拉克的国家安全问题,学界研究主要聚焦以下几个视角:一是针对美国入侵与在伊拉克强推西方民主制度的批判与反思。自美军占领伊拉克后,不少外国学者提出,在伊拉克实行“民主的、高度联邦化的政府”将带来政府权威弱化、社会群体分裂、区域大国干预和国内激进势力抬头等潜在安全挑战。^① 相关研究普遍认为,美国在瓦解萨达姆政府原有的安全体系后,未能有效承担起重建伊拉克军队、警察系统的重任,最终导致伊拉克出现较大安全真空,为此后持续至今的动荡局势埋下隐患。^② 二是分析恐怖主义对伊拉克国家安全的挑战。此类研究通常以极端组织“伊斯兰国”在 2014 年至 2017 年间的恐怖活动为主要分析对象,涉及“伊斯兰国”组织的缘起、现状及影响等。诸多学者认为,美国的入侵与干预、逊尼派与什叶派的矛盾加剧、库尔德自治区政府与伊拉克中央政府间的对立,构成“伊斯兰国”组织兴起的条件。^③ 恐怖主义残余势力至今仍活跃在伊拉克与叙利亚边境地带,对伊国家安全构成挑战。三是强调地缘政治环境对国家安全的影响。此类研究将伊拉克与邻国及域外大国的外交互动作为切入点,着重分析外部因素对伊拉克国家安全格局的塑造作用。例如,有报告指出,伊拉克北部经常遭受土耳其的军事入侵,这对区域安全构成严峻挑战。^④ 四是关注伊拉克非传统安全的研究。近年来,国内外学界对伊拉克水安全、粮食安全与网络安全等非传统安全的研究日益增多。有学者指出,“伊拉克大多数政府部门或机构的官方网站安全性极低,网络空间频繁遭受黑客渗透”^⑤。

上述研究虽侧重伊拉克国家安全的不同方面,但既有文献对伊拉克军队、警察等“安全力量”以及国防、内政等“安全部门”的探讨仍有待深入。鉴于此,

① Daniel Byman, “Constructing a Democratic Iraq: Challenges and Opportunities,” *International Security*, Vol. 28, No. 1, 2003, p. 49.

② Toby Dodge, “The Causes of US Failure in Iraq,” *Survival*, Vol. 49, No. 1, 2007, p. 89.

③ Araz Ramazan Ahmad and Gardwn Tahir Othman, “The Impact of ISIS on Iraq’s National Security: Review of the Period from 2014 to 2017,” *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 8, No. 3, 2022, p. 158.

④ Mohamed Badine El Yattioui and Yassine El Yattioui, “The Turkish Diplomatic Strategy in Iraq: Shifts and Continuities, 2003–2023,” *Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales*, No. 39, 2024, p. 95.

⑤ Adnan Kadhum Jabbar Al-Shaibani, “Relationship of Cybersecurity and the National Security of the Country: Iraq Case Study,” *Systematic Reviews in Pharmacy*, Vol. 11, No. 3, 2020, p. 473.

本文从“国家安全保障机制”这一概念出发,系统梳理对伊拉克战后安全重建的具体过程。国家安全保障机制在一国的国家安全领域扮演着至关重要的角色,其根本作用在于防范、消除和打击对国家安全构成威胁的内外因素。有效的安全保障机制是维护国家安全不可或缺的重要组成部分。^①从内容构成来看,有学者将国家安全保障机制划分为硬件型机制与软件型机制两大类。其中,硬件型机制主要是对军队、警察、情报、外交等组织机构的安排,软件型机制通常涉及国家安全制度、法律法规与安全战略等。^②“安全力量”与“安全部门”的划分涵盖了国家安全保障机制的双重面向,其演变贯穿伊拉克安全重建的全过程。

基于上述定义,本文选择从“安全力量”(伊拉克军队、警察等武装团体)与“安全部门”(国防部、内政部等)两个维度出发,对后萨达姆时代伊拉克安全保障机制进行系统梳理和分析,进而探讨政府内部分化、美国强势干预与地区局势持续动荡等因素对伊“安全力量”与“安全部门”发展构成的持续挑战。

一、战后伊拉克“安全力量”的重建

国家安全本质上是指一个国家不受内外各方面威胁危害的客观状态。^③国家的“安全力量”通常指维持国家安全的合法武装团体。基于上述定义,伊拉克的“安全力量”可划分为三大组成部分,即伊拉克安全部队(Iraqi Security Forces)、“人民动员组织”(Popular Mobilization Forces)与库尔德武装“自由斗士”(Peshmerga)。

伊拉克安全部队是美国对战后伊拉克军事与执法力量的统称,具体包括作为中坚力量的军队和警察,以及边境执法部、设施保护局等辅助性安全机构。其中,伊拉克军队即伊拉克武装部队承担着维护国家对外安全的职责,警察负责维护国内秩序,两者在伊拉克战后的重组与整合是本文重点分析的对象。边境执

^① Satish Chandra and Rahul Bhonsle, “National Security: Concept, Measurement and Management,” *Strategic Analysis*, Vol. 39, No. 4, 2015, p. 340.

^② 刘跃进主编:《国家安全学》,北京:中国政法大学出版社2004年版,第278页。

^③ 刘跃进:《国家安全学理论中概念及其定义的几个问题》,载《中共中央党校(国家行政学院)学报》2023年第4期,第32页。

法部与设施保护局,则分别负责边境管控和基础设施保护等具体任务。除伊拉克安全部队外,“人民动员组织”、库尔德武装力量“自由斗士”是具有准官方地位的军事实体,两者在官方层面皆属于“安全力量”的合法组成部分,但在现实中依据各自利益和目标自主开展行动。

(一) 伊拉克军队的重建

美军占领伊拉克后,在美国防部的主导下,成立了具有过渡政府性质的联军临时管理当局(Coalition Provisional Authority,以下简称“联军当局”)。该机构全面瓦解了萨达姆政权原有的军事体系,包括作为常规武装力量的陆、海、空三大军种,以及共和国卫队等特种作战部队。在完成对旧军队的清算后,联军当局随即着手组建新军队。在安全重建初期,联军当局与伊拉克临时政府的核心任务是确定新军队的主要职能、组织结构与人员训练安排。

在职能定位上,伊拉克新军队的职能被严格限制在防范与应对外部安全威胁领域,对内政的干预权被彻底剥离。根据联军当局颁布的第 22 号行政法令,伊拉克新军队的核心使命在于捍卫国家的军事安全,具体包括保卫国家领土完整,对关键基础设施、通讯网络、后勤补给与本国民众安全提供必要的军事保护等。^① 为防止萨达姆旧部沦为维护个人权力工具的历史重演,联军当局还规定现役军人不得加入伊拉克的任何政党、组织或协会,并禁止军人参与政治活动,从制度层面切断了军队干涉国内政治的可能性。根据 2005 年颁布的伊拉克宪法,“军人不得干政”的原则被再次重申,并获得伊拉克各派的一致认同。但这种内外脱节的机制安排严重忽视了伊拉克的本土安全需求。如在 2004 年,伊拉克警察在纳杰夫、巴格达等地应对“马赫迪军”叛乱时迅速溃败,军队却因职能限制无法及时介入。

在组织结构上,根据联军当局在 2003 年制定的初始方案,新组建的伊拉克军队原计划由三个机动化师(共 9 个营)构成。但不久后,联军当局又宣布将原定

^① “Coalition Provisional Authority Order Number 22,” *Coalition Provisional Authority*, August 7, 2003, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOVPUB-S-PURL-LPS46856/pdf/GOVPUB-S-PURL-LPS46856.pdf>, 上网时间:2025 年 2 月 26 日。

的9个营扩展至27个营^①,并在此基础上增加了空军、海防部队(后发展为伊拉克海军)等军种。然而,由于各种限制,上述目标在重建初期进展缓慢。出于特定的政治考量,联军当局还刻意采取了“轻步兵”化的建制策略。这使得重建后的伊拉克军队以轻步兵为主,缺乏配套的重型装备与完善的后勤体系,作战能力受到严重限制。在重建初期,伊拉克空军与海军人数分别为453人与582人,几乎不存在大规模作战能力。^②截至2007年,伊拉克空军甚至仅由一队直升机和几架运输机组成,难以支持地面部队作战,后者在同叛乱分子的战斗中,极度依赖美国的空中支援。联军当局这种“既要用兵,又要防兵”的设计,旨在限制伊拉克军队的跨境作战能力,遏制伊拉克国防实力的增长。^③

在人员训练安排上,新军队的训练主要由“联军军事援助小组”(CMATT)指挥官保罗·伊顿(Paul Eaton)少将负责。作为直接向联军当局负责的临时机构,联军军事援助小组在军队人员招募方面受到诸多限制。例如,原军队中的所有准将及以上级别的军官因复兴党背景均被禁止参军;同时,军队的人员结构必须符合60%什叶派、20%逊尼派与20%库尔德人的配额标准等。^④由于国内原有的军事学院被遣散,新军队的训练主要依托约旦一所士官学校与位于基尔库克的“新兵训练学校”进行。2004年3月,联军当局将警察训练任务强行委派给负责军事训练的联军军事援助小组。然而,在当年4月费卢杰叛乱中,新成立的伊拉克第二营全面溃败,无法有效应对国内危机,这从实战层面证实了伊军培训工作的失败。为整合训练资源和提高训练效果,该机构于2004年6月进行重大改组,更名为“伊拉克多国安全过渡司令部”(Multi-National Security Transition Command-Iraq, MNSTC-I,以下简称“过渡司令部”),其主要职责是对军队与警

^① Kenneth M. Pollack, “The Seven Deadly Sins of Failure in Iraq: A Retrospective Analysis of the Reconstruction,” *The Brookings Institution*, December 1, 2006, <https://www.brookings.edu/articles/the-seven-deadly-sins-of-failure-in-iraq-a-retrospective-analysis-of-the-reconstruction/>, 上网时间:2025年8月7日。

^② “Iraq: Training Iraqi Forces,” *Council on Foreign Relations*, January 27, 2005, <https://www.cfr.org/backgrounder/iraq-training-iraqi-forces>, 上网时间:2025年4月25日。

^③ Ibrahim Al-Marashi and Sammy Salama, *Iraq's Armed Forces: An Analytical History*, New York: Routledge, 2008, p. 210.

^④ T. X. Hammes, “Raising and Mentoring Security Forces in Afghanistan and Iraq,” *Orbis*, Vol. 60, No. 1, 2016, p. 305.

察进行统一训练。过渡司令部建立后,伊拉克军队的规模呈阶梯式增长。截至 2006 年末,伊拉克军队规模已增长至 13.8 万人,在不到一年的时间里,总兵力增长了近 30%。^① 2009 年初,过渡司令部用于招募和训练伊拉克军队的资源稳步增加,军队人数上升至 20 万。该司令部还在伊拉克全国范围内新建军事基地,为军队配备了更多基础装备。在某种程度上,过渡司令部的建立为新军队走上正轨奠定了基础。

(二) 警察系统的调整

伊拉克的警察系统成为萨达姆政权垮台后唯一被保留的“安全力量”,这与被联军当局彻底解散的军队形成鲜明对比。在伊警察系统重建初期,美国甚至还呼吁辞职的警察重返岗位以维护国内社会秩序。伊拉克警察系统的调整同样围绕职能定位、组织结构安排与人员招募训练三个步骤展开。

重建初期,伊拉克警察的职能定位较为模糊。一方面,美国政府希望在伊拉克建立一支以社区服务为基础、符合西式民主标准的警察部队。另一方面,美军则认为,伊拉克战后局势迫切需要一支军事化的、能有效应对叛乱的警察力量,以社区服务为导向的警务工作应被置于次要地位。^② 最终,在美国国务院与司法部主导下,警察部队的职能被定位在社区服务层面,其警务人员被称为地方警察。在西方国家,地方警察通常是社区服务,而非为国家政权服务。^③ 在美国主导下,伊拉克警务人员的角色被设定为负责治安、执法、交通与刑事案件的社区服务力量。极具讽刺意味的是,由于国内叛乱频发,大量接受社区警务培训的伊拉克地方警察却被调遣至反叛乱作战中,这种职能错位直接导致警员伤亡率激增。据估计,2004 年至 2006 年,伊拉克国内约 4,000 名警察被杀,8,000 名警察受伤。^④ 为有效应对国内叛乱,伊拉克政府随即设置了一支职能介于军队与地方

① U. S. Department of State, *Measuring Stability and Security in Iraq*, Washington D. C.: Defense Technical Information Center, June 2007, p. 31, <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA474-988.pdf>, 上网时间:2025 年 8 月 9 日。

② Robert M. Perito, “The Iraq Federal Police: U. S. Police Building under Fire,” *US Institute of Peace*, 2011, p. 3.

③ Afzal Ashraf, “Iraqi Police: A Hard Place Between State and Society,” *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 27, No. 2, 2021, p. 9.

④ Mark Sedra, “Security Sector Reform in Afghanistan and Iraq: Exposing a Concept in Crisis,” *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 3, No. 2, 2007, p. 14.

警察之间武装力量,即“伊拉克联邦警察”(Iraqi Federal Police)。相较于负责社区执法的地方警察,联邦警察拥有一定的军事能力和更强的战斗力,其主要职责是保卫政府免受叛乱分子与敌对民兵的袭击。虽然地方警察与联邦警察在具体的职能分工上存在差异,但两者的核心目标都是维护国内安全秩序。

在组织结构安排上,地方警察与联邦警察是伊拉克警察的两大核心力量。其中,地方警察又划分为派出所警察、巡逻警察与交通警察等几种类型,这些警力广泛分布于伊拉克全国 1,200 多个地方警察局中。由于地方警察难以有效应对武装叛乱和恐怖袭击,美军又建立了一支 750 人的特种突击部队,其战斗力与专业水平较地方警察更胜一筹。^① 时任伊拉克内政部长法拉赫·纳基布(Falah al-Naqib)在叛乱时期也招募了一支“警察突击队”,并指挥该突击队独立开展行动。2006 年 4 月,在过渡司令部的主导下,上述力量被整合为统一的“伊拉克国家警察”(Iraq National Police),作为对地方警察的重要补充。2009 年 8 月,在经历了由美国主导的反教派主义、反腐败等正规化培训后,伊拉克国家警察再次更名为“伊拉克联邦警察”。由于两大警察力量负责的辖区与职责范围时常重叠,地方警察通常需要与联邦警察共同开展工作。

在人员训练上,联军当局于 2003 年 12 月在约旦设立了国际警察培训中心,用于承担伊拉克警察人员的招募和培训工作。该中心成立后的一年内,约 32,000 名年龄在 18~24 岁的伊拉克新警员接受了为期八周的培训。其中,最早一批毕业生于 2004 年 3 月正式服役。截至 2005 年 10 月,已有 67,500 名伊拉克警察在该中心、巴格达的警察学院或其他地区学院接受培训^②,培训工作由来自美、英等国的军事官员共同负责。国际警察培训中心与上述地区学院的培训项目主要聚焦日常治安与民事执法能力,具有培训周期短、规模大等特点。但伊拉克警察在应对叛乱时的溃败说明,国际警察培训中心“流水线”式的训练模式难以适应伊拉克复杂、严峻的安全环境。直至过渡司令部的创立,伊拉克的警察培训才步入正轨。2004 年,过渡司令部接管警察人员的培训工作,成立“平民警察顾问培训小组”(Civilian Police Assistance Training Team, CPATT)对国际警察培训中心的

^① T. X. Hammes, “Raising and Mentoring Security Forces in Afghanistan and Iraq,” p. 314.

^② Mathieu Deflem and Suzanne Sutphin, “Policing Post-War Iraq: Insurgency, Civilian Police, and the Reconstruction of Society,” *Sociological Focus*, Vol. 39, No. 4, 2006, p. 271.

警察训练提供系统性指导与“纠偏”。平民警察顾问培训小组更重视警察战斗能力的培养,新增战术训练、反叛乱作战、城市作战等进阶内容。联邦警察的培训则主要由意大利宪兵(Carabinieri)主导,侧重准军事化的执法模式,适用于更高风险的安全环境。^①

除军队与警察外,战后伊拉克还有设施保护局和边境执法部两种偏向安保性质的机构,两者均承担着维护国家安全的重要职责。其中,设施保护局(Facilities Protection Service)不具备常规战斗能力,其主要任务是保护政府大楼、水电站、石油管道等基础设施免受叛乱袭击。边境执法部(Department of Border Enforcement)负责边境巡逻、防范非法入境或走私行为的发生,具备一定的战斗能力。尽管两个安全机构并非属于传统意义上的武装团体,但二者在伊拉克安全局势中同样扮演着重要角色,理应被视为安全力量的重要组成部分(见图 1)。^②

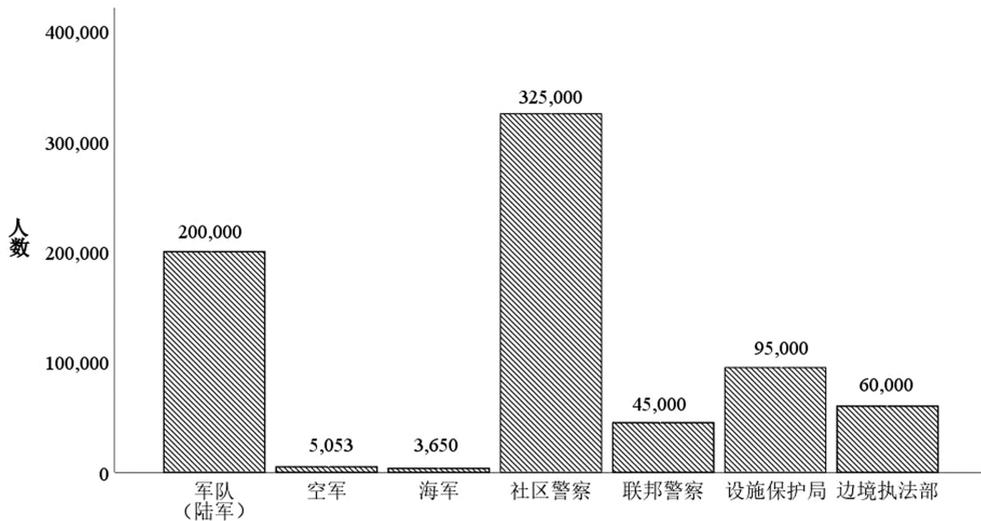


图 1 2010 年伊拉克官方“安全力量”的构成与人数

数据来源: Anthony H. Cordesman, Sam Khazai and Daniel Dewit, *Shaping Iraq's Security Forces*, Center for Strategic & International Studies, December 16, 2013, p. 4.

^① Teresa Degenhardt, “An Analysis of the War Police Assemblage: The Case of Iraq (2003–2015),” in Sandra Walklate and Ross McGarry, eds., *The Palgrave Handbook of Criminology and War*, London: Palgrave Macmillan, 2016, p. 245.

^② 由于官方数据的保密性与相关研究的匮乏,有关伊拉克安全力量的规模缺乏权威统计。基于数据可靠性的考量,本文选取美国知名智库战略与国际研究中心(CSIS)对 2010 年伊拉克安全力量的统计作为数据来源,该智库的成果曾被学术界与主流媒体广泛引用,具有一定的参考价值。

(三) 准官方“安全力量”的合法化

库尔德“自由斗士”与以什叶派武装为主体的“人民动员组织”被界定为准官方“安全力量”主要源于以下两个方面:一方面,这些武装团体在打击“伊斯兰国”等恐怖主义势力和维护国家安全和主权完整方面发挥了关键作用,在法律层面获得了官方承认;另一方面,它们拥有较强的独立性,服务各自所属的政治团体或宗教派别利益。

库尔德“自由斗士”(Peshmerga)最早可追溯至20世纪40年代的库尔德民族运动。在库尔德语中,“pesh”意为“在…之前”,“merga”则代表“死亡”,“Peshmerga”则通常被译为“自由斗士”“敢死战士”“直面死亡的战士”等。1961年9月,库尔德人与伊拉克政府之间爆发战争,库尔德“自由斗士”在这一时期正式成立。诞生之初,“自由斗士”主要由三大派别组成,即位于北部地区、由阿萨德·侯谢维(Assad Hoshewi)所指挥的部落武装;位于中部地带、由穆斯塔法·巴尔扎尼(Mustafa Barzani)领导的部落与库尔德民主党(Kurdistan Democratic Party,以下简称“库民党”)成员混编的军事力量;位于南部地区、由贾拉勒·塔拉巴尼(Jalal Talabani)领导的注重政治组织与意识形态动员的武装团体。^①1964年,巴尔扎尼与塔拉巴尼因政治矛盾彻底决裂,后者率领着本派的“自由斗士”脱离库民党,于1975年组建库尔德爱国联盟(Patriotic Union of Kurdistan,以下简称“库爱盟”)。此后数十年间,库民党与库爱盟所领导的“自由斗士”为争夺库尔德斯坦地区的主导权爆发多次内战。直至美军入侵与伊拉克新宪法^②颁布,两大党派的矛盾才有所缓解。自此,“自由斗士”在国家法律层面被正式承认,成为伊拉克库区的核心安全力量。除“自由斗士”外,库尔德自治区也部署了维护公共秩序的地区警察,但规模较小且职能与“自由斗士”部分重叠。

现阶段,库民党和库爱盟所领导的“自由斗士”在编制、指挥与行动规划方面都具有事实上的独立性,但在某些领域存在共同的利益诉求,“自由斗士”中也存在由两党联合指挥的部队。“自由斗士”事务部对这些部队实行统一管理,主要

^① Hawre Hasan Hama, “The Consequences of the Fragmented Military in Iraqi Kurdistan,” *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 48, No. 2, 2021, p. 4.

^② 根据伊拉克宪法第121条第5款,“地区政府应负责本地区的一切行政事务,尤其是建立和组织内部安全力量”。参见“*Iraqi Constitution*,” October 15, 2005, https://presidency.gov.krd/krp/uploadedforms/_IraqiConstitution_en.pdf, 上网时间:2025年8月7日。

处理与中央政府之间的主权争议(如基尔库克归属权问题)和打击恐怖主义等共同任务。正如有学者所指出,库尔德自治区严峻的外部环境或外部大国的意志,也会促成库民党与库爱盟之间开展合作^①,共同的利益使两党合作成为可能。截至 2019 年,“自由斗士”中仅 4 万人受“自由斗士”事务部的统一管理,而分别由库爱盟和库民党直接控制的“第 70 旅”和“第 80 旅”,总计人数可达 12 万。

“人民动员组织”在抗击“伊斯兰国”组织的过程中发挥了重要作用,于 2016 年成为伊拉克的准官方“安全力量”。2014 年 6 月,“伊斯兰国”组织在攻占摩苏尔后,将其目标转向首都巴格达及西南方向的什叶派圣地纳杰夫。伊拉克什叶派宗教领袖大阿亚图拉阿里·西斯塔尼(Ali al-Sistani)发布宗教法令,号召具有战斗能力的伊拉克平民履行“圣战”义务,与伊拉克军队共同抵御“伊斯兰国”组织的扩张。也正是该宗教法令催生了“人民动员组织”这一武装团体。“人民动员组织”在作战过程中不仅为伊拉克军队提供了后勤与战场支援,各派还多次与“伊斯兰国”组织直接交战,成功阻止了恐怖主义势力在伊拉克境内进一步扩张。同年 11 月,伊拉克政府批准《人民动员委员会法》,将“人民动员组织”由民兵组织转变为独立于伊拉克安全部队的合法“安全力量”,名义上隶属于内政部。在抗击“伊斯兰国”组织的过程中,“人民动员组织”展现出自身独特优势。首先,该组织服役机制灵活,允许成员自由流动,纪律要求相对宽松。其次,“人民动员组织”指挥官的领导风格大多基于个人魅力与实战经验,这对寻求精神偶像而非教条式服从上级的年轻群体极具感召力。更为重要的是,“人民动员组织”的大多武装团体都强调什叶派信仰与护卫圣地的理念,这进一步强化了其民众的意识形态吸引力。^② 上述优势使“人民动员组织”在反恐斗争中拥有较强的动员能力和高于政府军队的战斗士气。

“人民动员组织”是呈现高度异质化、多元化特征的武装联合体。截至 2018 年,“人民动员组织”内部共有 67 个什叶派团体、43 个逊尼派团体和 9 个代表少

^① 李睿恒:《伊拉克库尔德地区两党政治格局的演化》,载《阿拉伯世界研究》2018 年第 6 期,第 15 页。

^② Michael Knights, “The Future of Iraq’s Armed Forces,” *Al-Bayan Center Publications Series*, March 2016, p. 30.

数族群的团体,其人数达到 16 万人。^①“人民动员组织”内部分化则主要表现为什叶派团体所效忠对象的差异,其派别划分如图 2 所示。一方面,有 44 个什叶派团体追随伊朗最高领袖阿里·哈梅内伊(Ali Khamenei),在军事和宗教事务上高度依附于伊朗。另一方面,有 17 个什叶派团体效忠于伊拉克什叶派宗教领袖西斯塔尼,并坚持伊拉克民族主义立场。其余 6 个武装团体则选择跟随其他宗教领袖。^② 2020 年,随着亲伊朗派与本土派矛盾的不断激化,西斯塔尼最终将效忠于自己的 17 个团体从“人民动员组织”管理体系中分离出来,划归为伊拉克国防部管辖。现阶段,亲伊朗派在“人民动员组织”中占据主导地位,其影响力也由纯粹的军事领域延伸到政治领域。在 2018 年伊拉克议会选举中,隶属于“人民动员组织”的巴德尔组织脱颖而出,其领导人哈迪·阿米里(Hadi al-Amiri)牵头组建的“法塔赫联盟”(Fatah Alliance)在议会选举中所获议席数居第二位,为亲伊朗派参与政府决策提供了合法渠道。^③

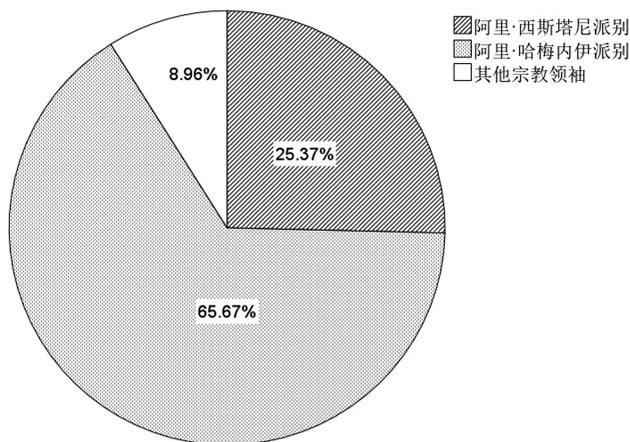


图 2 “人民动员组织”中什叶派的两大主要派别及其占比

数据来源: Abdullah Al Jbour, *The Popular Mobilization Forces in Iraq: Regional Dynamics and Local Variables*, Friedrich-Ebert-Stiftung, March 2021, p. 20。

^① Abdullah Al Jbour, *The Popular Mobilization Forces in Iraq: Regional Dynamics and Local Variables*, Friedrich-Ebert-Stiftung, March 2021, p. 19, <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/amman/17860.pdf>, 上网时间:2025 年 6 月 17 日。

^② Ibid., p. 20.

^③ “Iraq’s Paramilitary Groups: The Challenge of Rebuilding a Functioning State,” *Crisis Group Middle East Report*, No. 188, July 30, 2018, https://icg-prod.s3.amazonaws.com/188-iraqs-paramilitary-groups_0.pdf, 上网时间:2025 年 3 月 3 日。

整体而言,伊拉克两大准官方安全力量库尔德“自由斗士”与“人民动员组织”虽然获得了法律地位,但双方的军事行动不完全受政府管控,凸显了派系分化所带来的安全力量整合难题,揭示出伊拉克安全体系的碎片化和外部势力渗透等深层问题。

二、战后伊拉克“安全部门”的重建

与“安全力量”类似,“安全部门”同样是国家防范、消除和打击安全威胁的关键所在,是国家安全保障机制的重要组成部分。关于伊拉克“安全部门”的定义,学界尚无统一共识。美国中将詹姆斯·杜比克(James M. Dubik)侧重于军事视角,认为伊拉克“安全部门”主要是为本国安全部队提供常态化支持,包括财政拨款、装备采购、人员培训等多方面保障的部委和高级军事指挥机关。^① 哈希姆·舒巴尔(Hashim Shubbar)则认为,应对外部威胁的国防部与负责国内安全的内政部是伊拉克的两大“安全部门”。^② 美国智库布鲁斯金学会则将主要由军队、警察以及指导他们的文职机构和相关部委组成的统一体视为伊拉克的“安全部门”。^③ 总体而言,学术界和政策界往往基于特定的研究取向来界定伊拉克“安全部门”的内涵和外延,这些界定通常涵盖国防部、内政部与情报部门等主要部委。“安全部门”的概念与军队、警察等“安全力量”存在显著差异,前者着重强调国家的安全战略、安全规划、安全制度、法律法规等,后者则是执行这些战略规划的武装团体。由此,伊拉克重建后的“安全部门”大体可以划分为隶属于中央政府的国防部、内政部与情报部门,以及作为准官方“安全部门”的“自由斗士”事务部(Ministry of Peshmerga Affairs)与阿萨伊什安全局(Asayish)。

(一) 官方“安全部门”的重组

2004 年 3 月,联军当局颁布第 67 号法令,宣布正式组建全新的伊拉克国防

^① James M. Dubik, *Building Security Forces and Ministerial Capacity: Iraq as A Primer*, Institute for the Study of War, August 2009, p. 4.

^② Hashim Shubbar, “Iraqi Defence Procurement: Challenges, Reform, and Institutionalisation,” *Al-Bayan Center for Planning and Studies Series*, March 29, 2023, p. 5.

^③ Peter Khalil, *Rebuilding and Reforming the Iraqi Security Sector*, The Brookings Institution, July 2006, p. 1.

部(Ministry of Defense),任命阿里·阿拉维(Ali Allawi)担任临时国防部长,直接对总理负责。按照联军当局规定,伊拉克国防部负责监督武装部队的政策执行、财务管理、行政管理和后勤支持。”^①

国防部是一国军事管理体系的核心枢纽与顶层设计,其首要职能是在民选文官领导人与武装部队的指挥体系之间构建特定的权力关系。^②在伊拉克,国防部对军队的职能、部署与行动实行统一监督和领导。为确保伊军应对外部威胁的职能定位,国防部依据“军政分离”的基本原则,规定部门工作人员(无论是军人还是文职人员)皆不能干涉国内政治,并对军队的履职情况进行直接监督。担任军队总司令的国家总理负责管理国防部长,国防部长则管理其下属的军队总司令部,战地力量则由总司令部下属的地面部队司令部管理。^③只有当地面部队司令部下达上级指令后,伊拉克各地区的作战指挥部才会调动作战军队。同时,国防部还会确立统一的国家安全目标来统筹军队建设。当恐怖主义势力猖獗时,伊拉克国防部曾将打击恐怖主义作为军队建设的首要目标。在抗击“伊斯兰国”组织期间,国防部在美国的支持下建立了名为“夸特·哈萨赫”(Qwat al-Khasah)的小型特种部队,其主要功能是对恐怖分子盘踞区域进行突袭、夺取、清理等,展现出极强的针对性。^④“伊斯兰国”组织实体溃败后,伊拉克国防部又将复兴本土国防工业定为新目标。为此,伊拉克议会于2019年9月通过《军事工业授权法》,设立受国防部直接管辖的国防工业委员会(Defence Industries Commission),该机构的主要目标是“建立先进的国防工业基地,以满足军队的武器、设备和弹药需求”^⑤。在这一目标的引领下,伊拉克军队已经配备了6x6轮式VN22装甲车、D-30榴弹炮、Saqr-1无人机等本土化生产的军事装备。此外,国防

^① “Order Number 67-Ministry of Defense,” *Coalition Provisional Authority*, May 21, 2004, https://govinfo.library.unt.edu/cpa-iraq/regulations/20040321_CPAORD67_Ministry_of_Defence.pdf, 上网时间:2025年2月26日。

^② Thomas C. Bruneau, *Ministries of Defense and Democratic Control*, *Armed Forces and Society: New Challenges and Environments*, June 25, 2008, p. 270.

^③ 朱泉钢:《论伊拉克重建中的军队问题》,载《阿拉伯世界研究》2016年第4期,第97页。

^④ “Iraq Ministry of Defense Deploys Elite Force,” *Combined Joint Task Force*, December 4, 2019, <https://www.inherentresolve.mil/NEWSROOM/News-Releases/Article/2032361/>, 上网时间:2025年2月26日。

^⑤ “About Commission,” *Defence Industries Commission*, <https://dici.gov.iq/en/about>, 上网时间:2025年2月22日。

部还负责制定具体的国防政策,指导本国军队发展。2018 年,伊拉克国防部启动“北约—伊拉克任务”(NATO Mission Iraq),从反腐败、法治、保护平民等多个方面对本国军官进行系统培训。^①

内政部作为负责伊拉克全国警务系统的主管部门,在本国警察的职能定位、作战规划与人员训练等方面发挥着主导作用。萨达姆时期,伊拉克内政部规模相对较小、职责范围有限,并不属于国家核心“安全部门”。当时,处理国内重大安全威胁的任务主要由萨达姆直接掌控的情报部门与共和国卫队承担,内政部及其下属的警察系统则负责交通管理、居住证签发、工程监管等基础性工作。^②

伊拉克战争后,联军当局出于稳定国内局势的迫切需要,选择保留原有的内政部门,并对其进行重大改组。按照联军当局要求,调整后的内政部除负责民众的日常社会事务外,还应在国内反叛乱行动中发挥主导作用,并负责打击有组织犯罪、强盗等行为。^③至此,内政部在伊拉克国家安全领域扮演的角色愈发重要,肩负起统辖国内“安全力量”、维护社会秩序稳定的重要使命。

战后伊拉克警察系统建设同内政部深度绑定。为落实地方警察的服务职能,伊内政部曾在联合国的帮助下出台《地方警察服务路线图》这一战略规划,旨在规范地方警察的工作流程及提高服务效率。^④内政部还创立社区警察分支,专门处理家庭暴力、骚扰、网络勒索案件等社会问题。^⑤伊拉克内政部的指挥链条较为简单,呈现从中央到地方的垂直指挥结构。伊内政部根据国内安全形势与需求,对警察工作的具体内容进行统一部署或调整。2024 年末邻国叙利亚陷入

① “NATO Mission Iraq,” *North Atlantic Treaty Organization*, May 27, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_166936.htm, 上网时间:2025 年 2 月 22 日。

② Andrea Malouf, “Iraq’s Ministry of Interior: NATO, Capability Building, and Reform,” *Parameters* 54, No. 2, 2024, p. 72.

③ Andrew Rathmell, *Fixing Iraq’s Internal Security Forces: Why Is Reform of the Ministry of Interior so Hard?*, Center for Strategic and International Studies, November 9, 2007, p. 3.

④ “Ministry of Interior Officially Inaugurates the Local Police Service Road Map,” *United Nations Development Programme*, November 12, 2018, <https://www.undp.org/iraq/press-releases/ministry-interior-officially-inaugurates-local-police-service-road-map>, 上网时间:2025 年 5 月 1 日。

⑤ Jessica Watkins *et al.*, “Local Policing in Iraq Post-ISIL: Carving Out an Arena for Community Service?,” *LSE Middle East Centre Paper Series*, No. 51, July 2021, p. 22.

动荡之际,伊拉克联邦警察便被内政部部署至边境地区支援执法部工作。^①此外,伊内政部也会采取具体措施提高警务人员的综合素质。在联合国的援助下,伊拉克内政部于2021年设立六个“模范警察局试点”,以增加民众对警察的信任程度。^②除警察系统外,边境执法部与设施保护局两支非常规武装力量同样隶属于内政部,有时也与警察协同作战,共同执行各类安全任务。

除上述两大核心部门外,伊拉克还拥有若干特殊“安全部门”,如情报部门、反恐部门等。萨达姆时期,伊拉克的情报部门被称为“穆哈巴拉特”(Mukhabarat),是一个庞大且错综复杂的安保体系,深度渗透至社会各个领域。^③美军入侵后,穆哈巴拉特难逃被解散的命运。

为有效获取并处理伊拉克的相关情报,美国中情局与英国情报机构联手组建了伊拉克国家情报局(Iraqi National Intelligence Service),该机构成立的初衷是协助以美英两国为首的联军在伊拉克开展军事行动。^④2004年4月1日,伊拉克国家情报局正式成为该国的官方情报部门。根据联军当局规定,伊拉克国家情报局主要负责为本国政府提供关于恐怖主义、国内叛乱、毒品生产与贩运、间谍活动、大规模杀伤性武器、有组织犯罪等与国家防务或威胁民主有关事项的信息情报。^⑤仅在三年内,美国便向伊拉克国家情报局投入了近10亿美元的资金支持,并试图借助该机构遏制伊朗在伊拉克日益扩张的影响力。^⑥伊拉克国家情报局工作人员仅负责情报搜集与分析工作,没有可调动的“安全力量”与实施逮捕、拘留的权力。

① “Iraqi Interior Ministry: 3813 Kilometers of Our Borders Are Fully Secured,” *Shafaq News*, December 2, 2024, <https://shafaq.com/en/Iraq/Iraqi-Interior-Ministry-3-813-kilometers-of-our-borders-are-fully-secured>, 上网时间:2025年5月3日。

② “Policing for the People: New Initiative to Boost Local Police Services in Iraq,” *UNDP Iraq*, June 21, 2021, <https://www.undp.org/iraq/press-releases/policing-people-new-initiative-boost-local-police-services-iraq>, 上网时间:2025年2月22日。

③ Ibrahim al-Marashi, “Iraq’s Security and Intelligence Network: A Guide and Analysis,” *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 6, No. 3, 2002, p. 1.

④ Andrew Rathmell *et al.*, *Developing Iraq’s Security Sector: The Coalition Provisional Authority’s Experience*, Rand, December 19, 2005, p. 62.

⑤ Anthony H. Cordesman, *One Year On: Nation Building in Iraq*, Center for Strategic and International Studies, April 16, 2014, p. 24.

⑥ Ecaterina Mațoi, *Challenges of Iraqi Intelligence in Post-Saddam Era*, International Conference of Scientific Paper Afases, May 22, 2014, p. 5.

伊拉克反恐局(Iraqi Counter Terrorism Service)则是该国另一个地位特殊的“安全部门”。与国家情报局类似,伊拉克反恐局独立于国防部和内政部运作,直接向总理提供反恐政策建议。伊拉克反恐局拥有属于本部门的“安全力量”,即伊拉克特种作战部队(Iraqi Special Operations Forces)。该部队规模与职能范围较为有限,专业性更强。伊拉克反恐局主要负责协调国内所有的反恐力量、制定国家反恐战略、同其他机构协调开展反恐行动和战略规划、制定反恐目标的识别与分类标准等。^① 需要强调的是,伊拉克反恐局的成立存在较大争议,该部门同美国保持密切关系,且至今仍未获得议会的正式批准,法律地位存疑。

综上,2003年后伊拉克官方“安全部门”经历了全面重组。一方面,国防部和内政部作为该国的核心“安全部门”,分别负责规划军队和警察的建设方向、工作内容与作战模式,主导本国军事和警务工作。另一方面,当面临恐怖主义威胁和地缘政治风险时,国家情报局与反恐局同样承担着维护国家安全的重要职责。

(二) 准官方安全部门的重组

鉴于库尔德自治区的特殊地位,作为准官方“安全部门”的“自由斗士”事务部其主要职责是“负责保护库尔德自治区的边界、领土和主权,并致力于保障库尔德地区公民的安全与自由”^②。早在1992年,库民党与库爱盟便达成共识,同意将各自的“自由斗士”交由统一的“自由斗士”事务部管理,但1994年爆发的内战阻碍了这一进程。直至2006年1月,在库民党与库爱盟签署《库尔德斯坦地区政府统一协议》后,“自由斗士”事务部才作为统一的“安全部门”重新运行。直到2010年1月,“自由斗士”事务部才组建了首支由两党管理的“自由斗士”统一部队,并将其命名为区域警卫旅。截至2017年,由“自由斗士”事务部直接统辖的区域警卫旅共计14支,人数达4万人。^③ 当前,“自由斗士”事务部的核心目标是整合由库爱盟与库民党分别控制的第“70旅”和“80旅”,建立统一的、制度化的库尔德军队。伊拉克库尔德自治区主席内奇尔万·巴尔扎尼(Nechirvan

^① David Witty, *The Iraqi Counter Terrorism Service*, The Brookings Institution, March 16, 2015, p. 11.

^② “Ministry of Peshmerga Affairs,” *Kurdistan Regional Government*, <https://gov.krd/mopa-en/>, 上网时间:2025年5月3日。

^③ Federico Borsari, “Institutionalisation of the Peshmerga: Tipping the Balance of Iraq’s Stability,” *The Middle East Research Institute*, Vol. 4, No. 5, 2019, p. 4.

Barzani)曾多次公开强调,“所有‘自由斗士’都应在事务部的统辖下运作,其行动受事务部统一领导和指挥”^①。围绕这一目标,“自由斗士”事务部同美国国防部签订了一系列谅解备忘录,旨在争取美国及其盟友的支持,计划于2026年完成对第“70旅”与“80旅”的整合。但总体而言,“自由斗士”的统一进程仍面临重重挑战。2022年,“自由斗士”事务部声称要在一年内统一两党的武装力量,至今仍未取得实质性的进展。由事务部统一管理的“自由斗士”,其指挥链条依旧按照党派隶属关系构建,每支区域警卫旅的指挥官与副指挥官都分别由两党的代表担任。^②这种“双领导制”安排同样不利于事务部的内部整合与团结,部队成员通常会基于自身党派身份选择听从不同指挥官的指令。

阿萨伊什安全局是库尔德自治区的情报部门,主要负责“保护公民个人与公共自由,保护机场、边境、水坝和与石油设施安全,收集有关内部安全威胁的信息并加以应对,打击犯罪、恐怖主义和毒品贩运等任务”^③。阿萨伊什安全局的工作人员拥有逮捕和拘留人员的权力。在指挥结构上,阿萨伊什安全局的领导向库区政府总理汇报工作,并接受库区议会的监督。阿萨伊什安全局的总部设在库区首府埃尔比勒,分支机构覆盖库区所有省份。这些分支机构在每个省的省会城市与较小的城镇、村庄中均有分布^④,形成了一套自上而下的指挥体系。与“自由斗士”事务部类似,阿萨伊什安全局同样具有浓厚的政党属性,其内部存在库民党与库爱盟之间的分化,两党甚至还在安全局内部保留了各自独立的情报部门。^⑤

综上,伊拉克境内影响力较大的“安全力量”与所属“安全部门”结构及职能如表1所示。

^① “Two Peshmerga Divisions Unified,” *Kurdistan Chronicle*, February 5, 2025, <https://kurdistanchronicle.com/babat/3649>, 上网时间:2025年5月3日。

^② Feike Fliervoet, *Fighting for Kurdistan? Assessing the Nature and Functions of the Peshmerga in Iraq*, The Clingendael Institute, March 8, 2018, p. 16.

^③ *Iraq: ‘ Punished for Daesh’s Crimes’: Displaced Iraqis Abused by Militias and Government Forces*, London: Amnesty International, October 17, 2016, p. 18.

^④ European Asylum Support Office, *Role, Activities and Ranking of Asayish Forces in the Kurdistan Region of Iraq (KRI)*, Brussels, April 24, 2018, p. 2.

^⑤ “Kurdistan Regional Government (KRG) Authorities,” *European Union Agency for Asylum*, June, 2019, <https://euaa.europa.eu/country-guidance-iraq-2021/13-kurdistan-regional-government-krp-authorities>, 上网时间:2025年4月22日。

表 1 伊拉克主要“安全力量”及所属“安全部门”(2014 年至今)^①

“安全力量”	名称	主要武装力量	战略目标与现状	所属“安全部门”
官方 “安全力量”	伊拉克 安全部队	伊拉克军队 (海、陆、空)	保卫国家主权;应对外部安全威胁;最为核心的“安全力量”	国防部
		社区警察	提供基本社区服务与民事执法	内政部
		联邦警察	准军事化执法模式;负责应对叛乱等高风险任务	内政部
		设施保护局	保护伊拉克的重要基础设施	内政部
		边境执法部	维护边境安全	内政部
准官方 “安全力量”	库尔德 “自由斗士”	70 旅	维护库尔德自治区安全;以库爱盟的党派利益为主	直接服务于库爱盟
		80 旅	维护库尔德自治区安全;以库民党的党派利益为主	直接服务于库民党
		统一旅	维护库尔德自治区安全;维护库爱盟与库民党的共同利益(如基尔库克地区归属)	“自由斗士”事务部
	“人民动员 组织”	哈梅内伊派	以什叶派为主;亲伊朗;2018 年后开始作为政治派别参与政府决策;	名义上属内政部,实际上效忠于各自的宗教领袖与党派
		西斯塔尼派	以什叶派为主;反对伊朗干涉内政	
		逊尼派	规模较小	
		少数民族团体	规模较小	

资料来源:笔者自制。

三、伊拉克安全保障机制重建的制约因素

当前,伊拉克政府内部分化、外部势力对安全重建的主导和介入以及地区局势动荡,构成了伊拉克安全保障机制建设面临的主要挑战。首先,伊拉克政府对

^① 鉴于伊拉克国家情报局、反恐局与阿萨伊什安全局所拥有的“安全力量”编制规模有限,保密性较强,本表未作具体列示。

“安全力量”和“安全部门”的掌控不足主要体现为安全重建的教派化、政治化与库尔德人的分离主义问题。其次,美国的干预制约了伊拉克安全重建的自主性。最后,中东地缘政治动荡同样对伊拉克的安全保障机制建设构成了潜在威胁。

(一) 内部分化制约伊政府对安全事务的掌控

力量分化的政府对“安全力量”和“安全部门”的掌控力缺失,是伊拉克安全保障机制重建过程中所面临的根本性障碍。伊拉克复杂的教派和族群关系使联邦政府缺乏一定的政治权威^①,削弱了国家的安全治理能力。当一国政府无法独立、有效地管理本国“安全力量”或“安全部门”时,国家预防和应对安全威胁的能力也将大打折扣。伊拉克安全治理能力的欠缺主要表现为安全保障机制的高度教派化、政治化,以及库尔德地区的分离主义。

第一,“安全力量”与“安全部门”教派化削弱了伊拉克政府安全治理的合法性与公信力。2005年10月15日,伊拉克举行全民公决。在这一过程中,库尔德与什叶派群体几乎全部支持新宪法,而逊尼派群体则一致反对。参与伊拉克制宪进程的美国和平研究所指出,由什叶派领导的“伊拉克伊斯兰革命最高委员会”(Supreme Council for Islamic Revolution in Iraq, SCIRI)、“伊斯兰达瓦党”(Islamic Dawa Party)与库尔德人在宪法制定过程中发挥了关键作用,逊尼派政党则被排除在外。在最终的宪法起草委员会中只有两名什叶派成员、两名库尔德人与三名美国大使馆成员。^②由此可见,伊拉克的逊尼派政治力量自重建伊始便遭系统性边缘化。而由联军当局所推行的“去复兴党化”政策,导致原复兴党的逊尼派军官或士兵陷入大规模失业的窘境。这些被边缘化的逊尼派武装团体由于无法被新政府所接纳,通常会拒绝承认重建后的“安全力量”和“安全部门”,转而以叛乱分子的身份继续同政府作战。在“伊斯兰国”组织最初领导层的20名核心成员中,有三分之一具有复兴党背景。^③除军官外,大量逊尼派士兵也因在战后失去收入来源而对新政府心怀不满,更易受到反政府组织的蛊惑而加入

^① 王丽影、王林聪:《伊拉克国家重建困境的根源及出路》,载《西亚非洲》2019年第3期,第109页。

^② Zaid Al-Ali, *The Struggle for Iraq's Future: How Corruption, Incompetence and Sectarianism Have Undermined Democracy*, New Haven: Yale University Press, 2014, p. 88.

^③ David Siddhartha Patel, *ISIS in Iraq: What We Get Wrong and Why 2015 Is Not 2007 Redux*, Crown Center for Middle East Studies, January 2015, p. 3.

反政府运动。

在什叶派、逊尼派与库尔德人三大群体中,唯有逊尼派缺乏能够代表其群体利益的“安全力量”。2007 年至 2008 年,以逊尼派民兵武装为主体的“觉醒运动”(Awakening Movement)曾与美军、伊拉克军队协同作战,打击伊拉克境内“基地”组织势力,并在这场反恐战役中发挥了关键作用。由于该组织的多数逊尼派成员曾参与过反政府运动,伊拉克政府始终对该组织保持高度戒心。马利基在执政时期曾多次向美国承诺将吸纳“觉醒运动”成员,并保证在美军撤离后继续向“觉醒运动”发放薪资。^①然而,2011 年美军撤出伊拉克后,马利基非但未能兑现其整合承诺,反而通过强化什叶派在“安全力量”与“安全部门”中的比重来巩固自身权力。“觉醒运动”自此逐步走向瓦解,其部分团体甚至选择加入“伊斯兰国”组织共同对抗中央政府。与之相对应,以什叶派为主的“人民动员组织”被伊拉克政府所接纳,成为该国准官方“安全力量”。政策上的显著差异加剧了逊尼派群体对中央政府的疏离和疑虑。在官方“安全力量”内部,教派歧视现象同样普遍存在。在逊尼派人口占多数地区,一些军人会故意在制服和车辆上佩戴或贴上什叶派标志,并公开参加什叶派的仪式活动,引发逊尼派居民的反感。^②此类教派歧视问题削弱了“安全力量”的整体战斗力。在同“伊斯兰国”组织的战斗中,曾出现大量逊尼派官兵逃离战场的现象。在其看来,由马利基所主导的政府对逊尼派群体持有根深蒂固的偏见,为这种政府牺牲生命毫无意义。^③

第二,伊拉克安全保障机制重建易受到政治化的影响。有学者指出,伊拉克的政治治理本质上是一场关于权力与资源的斗争,“在该国近年的政治变革进程中,各政治派别都试图扩大对国家主要部门、安全力量以及社会团体的影响力,

^① “In Iraq, Former Militia Program Eyed for New Fight,” *The Associated Press*, June 26, 2014, <https://apnews.com/united-states-government-076ecde8fef248a29587426df7609d8a>, 上网时间:2025 年 5 月 6 日。

^② Harith Hasan Al-Qarawee, “Iraq’s Sectarian Crisis A Legacy of Exclusion,” *Carnegie Endowment for International Peace*, 2024, p. 17.

^③ “Iraqi Attacks: Fear, Sectarianism Behind Iraq Army Collapse,” *CBC*, June 13, 2014, <https://www.cbc.ca/news/world/iraqi-attacks-fear-sectarianism-behind-iraq-army-collapse-1.2674361>, 上网时间:2025 年 5 月 7 日。

以此提高自身权力地位”^①。无论是“安全力量”还是“安全部门”，对政客而言都是极为重要的政治资本。例如，马利基曾创建“总司令办公室”（Office of the Commander in Chief），并任命其亲信担任该机构的主要成员。通过这一机构，马利基得以绕过国防部和内政部的常规指挥体系，直接对伊拉克的军队和警察实施监督与调度，从而实现“安全力量”的实际垄断。^② 马利基还在全国范围内设立“省级作战指挥部”等地方军事指挥机构，保证个人对地方军队的直接控制，以巩固自身权力。为获取更多政治支持，马利基通过任命“安全部门”高级官员，巩固与官员之间的政治联盟。迄今为止，安全保障机制重建的政治化现象依旧是伊拉克“安全力量”与“安全部门”面临的主要挑战。尽管现任总理苏达尼未滥用权力操控“安全力量”，但“安全部门”的政治化问题仍十分严重。“安全部门”高级官员的选拔依然以政治背景而非专业能力作为主要依据。在苏达尼政府中，内政部由缺乏安全、警务与法律背景的传统军官阿卜杜勒·沙马里（Abdul al-Shammari）领导，而毫无情报工作经验的刑法法官哈密德·沙特里（Hamid al-Shatri）则被任命为国家情报局局长。^③ 这种人事安排将进一步削弱“安全部门”的专业性与管理效能。

第三，联邦制在客观上助长了库尔德自治区的分离主义倾向，不利于安全力量的整合。实际上，伊拉克的联邦制并非公民理性选择的结果，而是联军当局的强行安排，库尔德人也并非心甘情愿地接受合作性民主。^④ 从宪法层面来看，库尔德“自由斗士”与“自由斗士”事务部确实可以被视为伊拉克安全保障机制的组成部分，但伊拉克政府对库尔德自治区的安全事务基本没有管控能力，“自由斗

① Marisa Sullivan, *Maliki's Authoritarian Regime*, Institute for the Study of War, April 2013, p. 9.

② Michael Dziedzic, ed., *Criminalized Power Structures: The Overlooked Enemies of Peace*, Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2016, p. 3.

③ “PM Al-Sudani Officially Appoints a New Head of the Iraqi National Intelligence Service,” *Iraqi News Agency*, December 19, 2024, <https://shafaq.com/en/Iraq/PM-Al-Sudani-officially-appoints-a-new-head-of-the-Iraqi-National-Intelligence-Service>, 上网时间:2025年5月8日。

④ 汪波:《伊拉克“后重建时期”的库尔德分离主义新危机》,载《阿拉伯世界研究》2010年第3期,第36页。

士”与政府军之间还曾多次爆发武装冲突。在 2008 年“哈奈根事件”^①中，“自由斗士”便拒绝了伊拉克军队要求其撤离哈奈根的要求，反映出中央政府与库区政府在地区归属问题上的激烈矛盾。^② 在击溃“伊斯兰国”组织后，获得美国支持的“自由斗士”力量不断壮大，分离倾向也愈发严重。2017 年 9 月 25 日，库区政府就是否继续留在伊拉克或独立建国的问题举行独立公投。伊拉克政府认为库区的公投违反伊宪法，宣布公投无效，采取多项反制措施。同年 10 月，伊拉克军队在基尔库克地区同“自由斗士”爆发激烈冲突。

由此可见，伊拉克政府对“安全力量”的掌控是维护国家主权的根本前提。倘若中央政府失去对某些“安全力量”的实际控制权，掌握这些力量的地方政府便会产生独立倾向，最终威胁国家主权安全和领土完整。当前，库尔德“自由斗士”与政府军队之间仍保持合作与对抗并存的关系。2022 年 9 月，库区主席曾在讲话中强调，“‘自由斗士’是伊拉克国防系统的一部分，必须与伊拉克军队一起强大，两者在反恐等议题上的合作也应继续扩大”^③。仅一年后，库尔德“自由斗士”便同伊拉克军队就马尔穆克地区（Makhmour）的控制权爆发冲突，并导致人员伤亡。^④ 不仅如此，作为准官方部门的“自由斗士”事务部、阿萨伊什安全局与官方“安全部门”基本处于相互独立的状态。这一特征反映了战后伊拉克联邦体制对政府权威的削弱，随着“自由斗士”力量的持续壮大，政府对库区更难以实施有效管理。

（二）安全重建的自主性缺失

美国既是伊拉克安全困境的始作俑者，又是伊拉克安全保障机制重建的主

① “哈奈根事件”是伊拉克中央集权势力与库尔德民族势力在有争议领土冲突中的个别事件。2008 年 8 月，位于哈奈根小镇的库尔德居民通过大规模游行示威，与“自由斗士”一道反对伊拉克中央政府对该地区的控制，最终迫使伊拉克军队从当地撤退。

② 汪波：《伊拉克“后重建”时期的政治转型：中央集权抑或地方自治？》，载《外交评论（外交学院学报）》2011 年第 2 期，第 56 页。

③ “President Nechirvan Barzani Oversees the Signing of a Memorandum of Understanding Between the Ministry of Peshmerga and the Pentagon,” *Kurdistan Region Presidency*, September 21, 2022, <https://presidency.gov.krd/en/president-nechirvan-barzani-oversees-the-signing-of-a-memorandum-of-understanding-between-the-ministry-of-peshmerga-and-the-pentagon/>, 上网时间：2025 年 5 月 11 日。

④ “Four Killed in Clashes Between Iraqi Army and Kurdish Peshmerga, Security Sources,” *Reuters*, October 23, 2023, <https://www.reuters.com/world/middle-east/two-killed-clashes-between-iraqi-army-kurdish-peshmerga-security-sources-2023-10-22/>, 上网时间：2025 年 2 月 24 日。

要参与者。美国的深度介入始终是为了维护自身利益,伊拉克能够获得多少军事援助完全取决于美国的战略考量。^①

特别是美国推行“亚太再平衡”战略后,大幅缩减在伊拉克军事存在,“伊斯兰国”等恐怖组织趁机扩张,严重威胁伊拉克尚未成熟的安全保障机制。在这一过程中,美国的战略调整主要是基于国家利益,而非伊拉克的安全需求。可以说,美国的安全援助政策非但未能使伊拉克获得真正的安全保障,反而使其陷入“安全依赖”的恶性循环。一旦美国的军事力量从伊拉克完全撤出,亦或是大幅缩减对伊拉克的安全援助,则极有可能出现叛乱或恐怖主义回潮风险。但倘若美国过度干预伊拉克安全事务,则会遭到“人民动员组织”亲伊朗力量的反对,同样不利于伊拉克“安全力量”的整合。

当前,伊拉克政府逐步意识到独立与自主在安全重建中的重要性,并试图与美国建立更为平等的安全伙伴关系。2024年4月,伊拉克国防部长萨比特·阿巴西(Thabit al-Abbasi)表示,美伊双方正决定将美国在伊拉克实行的“固有决心行动”转变为可持续的安全伙伴关系,将分阶段撤离在伊拉克驻扎的2,500名美军。^②同年9月,美国国防部宣布,美军将于2025年9月结束在伊拉克的军事任务,但为在叙利亚继续开展打击“伊斯兰国”组织的行动,美军至少在2026年9月前都需保持在伊拉克的军事存在。^③考虑到美国在中东的地缘政治利益,尤其是在巴以冲突延宕、以色列与伊朗冲突升级、叙利亚危机久拖不决的背景下,美国的撤军承诺仍充满变数。

伊拉克安全保障机制的重建也并未脱离对美国的依赖。一方面,伊拉克的

① 冯焱:《伊拉克重建进程中的美国援助及其启示》,载《中东研究》2022年第2期,第307页。

② “Iraq Touts Deal with U. S. to Withdraw Most Troops by 2026,” *The Washington Post*, September 12, 2024, <https://www.washingtonpost.com/national-security/2024/09/12/us-troops-iraq-withdrawal/?utm>, 上网时间:2025年2月22日。“固有决心行动”(Operation Inherent Resolve)是美国领导的多国军事行动,旨在打击伊拉克和叙利亚境内的“伊斯兰国”势力,其主要成员包括美国、英国、法国、澳大利亚、伊拉克、库尔德武装等。

③ “Senior Administration Official and Senior Defense Official on A Transition Plan for Combined Joint Task Force-Operation Inherent Resolve in Iraq,” *U. S. Department of State*, September 27, 2024, <https://2021-2025.state.gov/senior-administration-official-and-senior-defense-official-on-a-transition-plan-for-combined-joint-task-force-operation-inherent-resolve-in-iraq/>, 上网时间:2025年2月22日。

“安全力量”与“安全部门”尚未成熟,无法独立、有效地发挥作用。无论是军队、警察,还是国防部或内政部的人员培训,都有美军的指导与协助。另一方面,美国还为伊拉克“安全部门”的官员提供制度化、系统化的培养方案。例如,2023 年 8 月,伊拉克国防部便同美国国防部举行首次“美伊联合安全合作对话”。双方在此次会议上讨论了多项安全合作计划,包括美国为伊拉克军官提供更多教育培训机会,开展教育交流和联合演训活动,加强伊拉克安全部队的体制建设等。^① 2019 年,美国司法部通过“国际刑事调查培训援助计划”,对伊拉克内政部的 32 名官员进行专业培训,用以提升伊拉克官员的个人技能、装备操作能力和专业知识等。^② 在武器装备上,美国通过“过剩防务物资”(Excess Defense Articles)计划,以捐赠、出售等方式向伊拉克“安全力量”提供了众多武器支持,包括 300 多辆防地雷伏击保护车(MRAP),以及装甲车、高机动性多用途轮式车辆、OH-58“基奥瓦”直升机等。^③ 伊拉克至今仍是该项援助计划的主要对象。在同“伊斯兰国”组织残余势力的战斗中,伊拉克空军依赖美国先进的雷达技术来完成空中监视与侦察任务。^④ 由此可见,美伊两国的安全纽带依然存在,美国对伊拉克安全事务的主导权短期内难以撼动。

此外,美国对伊拉克的强势干预进一步激化了“人民动员组织”中亲伊朗力量的反美情绪,进而加剧了什叶派民兵与伊拉克政府之间的分化。为遏制伊朗在伊拉克的影响力,美国曾多次对“人民动员组织”发动袭击。2019 年 12 月,美军在对什叶派民兵实施突袭后,又通过无人机在伊拉克暗杀了伊朗伊斯兰革命卫队下属“圣城旅”指挥官卡西姆·苏莱曼尼(Qasem Soleimani),苏莱曼尼的去

① “Publishes: U. S. -Iraq Joint Security Cooperation Dialogue Joint Statement,” *Iraqi News Agency*, July 24, 2024, https://www.ina.iq/eng/33802-ina-publishes-us-iraq-joint-security-cooperation-dialogue-joint-statement.html?utm_source=chatgpt.com, 上网时间:2025 年 5 月 9 日。

② “Iraq: ICITAP Expands Organized Crime Expertise Via Train-the-Trainer Platform,” *U. S. Department of Justice*, July 13, 2019, <https://www.justice.gov/archives/criminal/minal-icitap/blog/iraq-icitap-expands-organized-crime-expertise-train-trainer-platform>, 上网时间:2025 年 5 月 9 日。

③ “U. S. Security Cooperation with Iraq,” *U. S. Department of State*, March 24, 2020, <https://2017-2021.state.gov/u-s-security-cooperation-with-iraq-2/>, 上网时间:2025 年 2 月 26 日。

④ “Iraq-US Military Cooperation Still Vital in Fight Against ISIS Remnants,” *Alfassel*, February 19, 2024, https://alfasselnews.com/en_GB/articles/gc1/features/2024/02/19/feature-01?utm_source=chatgpt.com, 上网时间:2025 年 5 月 9 日。

世引发了什叶派民兵的强烈愤慨。^① 2024年7月,美国再次对伊拉克境内目标发动空袭,造成4名“人民动员组织”成员死亡,伊拉克政府强烈谴责美国的暴力行径,认为美国此举违反了双方联盟的使命与任务。^② 伊拉克武装部队总司令发言人叶海亚·拉苏尔(Yehia Rasool)表示,美国的袭击坚定了伊拉克政府要求美军撤出的决心,美军正逐渐成为伊拉克安全局势中的“不稳定”因素。^③ 鉴于目前伊拉克安全事务在很大程度上依赖于美国,伊拉克政府的要求并未产生实质性效果。

面对美国的霸权行径与政府的掣肘难行,“人民动员组织”中的部分武装团体采取独立的军事反制行动。在2023年10月爆发的新一轮巴以冲突中,“人民动员组织”中的亲伊朗派便对美国驻伊拉克和叙利亚军事基地多次发动袭击,旨在报复美国对以色列的支持。^④ 什叶派民兵与美军的冲突不仅影响了伊拉克国内安全局势,还暴露出“人民动员组织”与中央政府对美立场上的分歧,这一分歧是伊拉克军队难以同“人民动员组织”实现整合的关键因素。

(三) 地区安全局势动荡制约安全保障机制建设

在地区层面,随着新一轮巴以冲突延宕并扩大至伊朗与以色列冲突,以及叙利亚国内动荡加剧,伊拉克“安全力量”与“安全部门”所面临的安全压力不断增长。

其一,巴以冲突对伊拉克安全保障机制构成的挑战,主要表现为作为准官方“安全力量”的“人民动员组织”卷入哈马斯、伊朗与以色列的冲突之中。尤其是随着邻国伊朗与以色列关系的急剧恶化,“人民动员组织”中的亲伊朗团体对以

^① Hamidreza Azizi, “Challenges to Iran’s Role in Iraq in the Post-Soleimani Era,” *Stiftung Wissenschaft und Politik*, July, 2021, https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2021C44_IransRoleInIraq.pdf, 上网时间:2025年2月25日。

^② “US Carries Out Strike in Iraq as Regional Tensions Worsen,” *Reuters*, July 31, 2024, <https://www.reuters.com/world/middle-east/two-killed-clashes-between-iraqi-army-kurdish-peshmerga-security-sources-2023-10-22/>, 上网时间:2025年2月24日。

^③ 《美国从伊拉克撤军的问题再次被提上研究议程》,半岛电视台,2024年4月19日, <https://chinese.aljazeera.net/news/political/2024/4/19/美国从伊拉克撤军的问题再次被提上研究议程>, 上网时间:2025年2月25日。

^④ “A Look at the Iraqi Government’s Relationship with Armed Groups That Are Clashing with US Forces,” *The Associated Press*, February 9, 2024, <https://apnews.com/article/iraq-kataib-hezbollah-us-strikes-militias-e2d31a579001f62a12b55b4cbf16ab48>, 上网时间:2025年5月10日。

色列的袭击频率大幅上升。“正义者联盟”、真主党旅(Kataib Hezbollah)等“人民动员组织”下属武装力量,以协同作战的方式积极配合哈马斯的军事行动。上述团体不仅是“人民动员组织”的组成部分,还是“伊拉克伊斯兰抵抗运动”(Islamic Resistance in Iraq)这一伞形组织的核心作战力量。2024 年 5 月,包括“正义者联盟”、真主党旅在内的“伊拉克伊斯兰抵抗运动”使用先进的巡航导弹攻击以色列的空军基地。截至 2024 年 10 月初,该组织对以色列的袭击次数已高达 47 次。^①同时,以色列也监测到伊朗正在利用其支持的民兵武装从伊拉克领土发起攻击,并警告伊拉克政府必须对以“人民动员组织”为首的民兵武装进行控制。^②伊拉克政府试图在冲突中扮演“协调者”角色,希望国内民兵能停止或减少对以色列和美军事基地的袭击,避免以色列对伊拉克本土发动报复性打击。在伊拉克政府的努力下,真主党旅于 2024 年 1 月宣布暂停对美军的所有军事行动,其目的是化解政府的尴尬局面。^③

其二,叙利亚危机同样给伊拉克的安全保障机制建设带来严峻考验。2024 年 12 月,艾哈迈德·沙拉(Ahmed al-Sharaa)领导的“沙姆解放组织”推翻了阿萨德政权。考虑到沙拉曾经的“基地”组织背景,伊拉克对叙利亚新政权始终持谨慎态度,加强了对两国边境的管控。值得注意的是,叙利亚局势的动荡可能会给“伊斯兰国”组织死灰复燃提供可乘之机。伊拉克军队、警察加强了与边境执法部的安全合作,共同承担起维护伊叙边境的重任。伊拉克陆军参谋长阿卜杜勒·埃米尔·亚拉拉(Abdul Amir Yarallah)证实了对边境执法部的增援,强调“军队将不会允许外部势力对边境构成威胁”^④。在大马士革陷落后,伊拉克内政部长阿卜杜勒·埃米尔·沙马里(Abdul Amir al-Shammari)也派遣 150 名警察支

^① “Tripling of Iraqi Militia Claimed Attacks on Israel in October,” *The Washington Institute for Near East Policy*, October 15, 2024, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/tripling-iraqi-militia-claimed-attacks-israel-october>, 上网时间:2025 年 2 月 25 日。

^② “Report: Israel Warns Baghdad It May Target Iran-backed Militia; Tehran Attempting to Transfer Missiles to Iraq,” *The Times of Israel*, November 3, 2024, https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/report-israel-warns-baghdad-it-may-target-iran-backed-militia-tehran-attempting-to-transfer-missiles-to-iraq/, 上网时间:2025 年 2 月 23 日。

^③ “Iraqi Hezbollah Decides to Suspend Attacks on US Troops,” *Rudaw*, January 30, 2024, <https://www.rudaw.net/english/world/300120241>, 上网时间:2025 年 2 月 23 日。

^④ “Iraqi Army Secures Border with Syria Following Assad Overthrow,” *North Press Agency*, December 12, 2024, <https://npasyria.com/en/119652/>, 上网时间:2025 年 5 月 10 日。

援边境执法部的工作。^① 其间,“人民动员组织”发挥了重要作用,其作战指挥官卡西姆·穆斯利赫(Qasim Musleh)曾公开表示,“‘人民动员组织’已同军队、边防、警察和内政部等安全机构建立了严谨、有效的协作机制,共同防范伊叙边境的安全漏洞”^②。

除“安全力量”外,伊拉克国防部、内政部与国家情报局等“安全部门”也开始加强彼此间的协调与配合。叙阿萨德政权尚未倒台前,伊拉克国防部曾派遣装甲车部队去支援由内政部所管理的边境执法部,增加位于边境地区的防御工事和战斗部队,防止出现任何外部力量对伊拉克的渗透。^③ 在伊拉克总理苏达尼的主导下,伊拉克国防部长阿巴西还与国家情报局局长沙特里等官员共同发起成立“伊拉克国家危机小组”,主要监测叙利亚的事态发展、拟定管理边境安全的措施。^④ 叙利亚危机要求伊拉克的安全保障机制进一步提升内部协调能力,以应对复杂多变的地区安全挑战。正如伊拉克前总理马利基所指出,伊拉克目前正位于两条道路中间,“一条是作为地区主要国家积极应对外部安全威胁;另一条则是集中国内力量来稳定本国安全局势,远离地区冲突”。^⑤ 从当前形势来看,伊拉克政府显然倾向于选择更加稳健的第二条道路。

① “Source: Over 100 Iraqi Police Deployed to Protect Iraq-Syria Border for 15 Days,” *Shafaq News*, December 15, 2024, <https://shafaq.com/en/Iraq/Source-Over-100-Iraqi-police-deployed-to-protect-Iraq-Syria-border-for-15-days>, 上网时间:2025年5月10日。

② “PMF: We Have Not Recorded Any Security Breach on the Border with Syria,” *Iraqi News Agency*, March 18, 2025, https://ina.iq/eng/38858-pmf-we-have-not-recorded-any-security-breach-on-the-border-with-syria.html?utm_source=chatgpt.com, 上网时间:2025年5月10日。

③ “Iraq Sends Armored Vehicles to Border with Syria,” *Iraqi News Agency*, December 2, 2024, <https://www.iraqnews.com/iraq/iraq-sends-armored-vehicles-to-border-with-syria/>, 上网时间:2025年2月23日。

④ “Iraq Forms Security Crisis Cell to Coordinate with Syria,” *Asharq Al-Awsat*, May 10, 2025, <https://english.aawsat.com/arab-world/5124313-iraq-forms-security-crisis-cell-coordinate-syria>, 上网时间:2025年5月10日。

⑤ “Iraq Must Choose Between Entering Regional Conflict, Preserving Internal Security: Maliki,” *The New Region*, November 9, 2024, <https://www.thenewregion.com/posts/1108>, 上网时间:2025年2月23日。

四、结语

在饱受战乱的伊拉克,安全是国家重建的保障,其他领域的建设需以国家安全秩序的建立为前提。本文在厘清伊拉克战后“安全力量”与“安全部门”组织架构的基础上,深入剖析伊拉克安全保障机制重构的轨迹,这既是理解伊拉克安全重建的重要路径,也是分析伊拉克安全形势的必要途径。伊拉克重建初期叛乱频发与之后的“伊斯兰国”组织肆虐,充分暴露出伊拉克安全保障机制建设存在深层次缺陷,面临安全治理能力薄弱、域外大国干涉、地区局势动荡等问题。

近年来,伊拉克政府仍不遗余力地进行安全重建,战后秩序逐渐恢复稳定。“安全力量”与“安全部门”的重组和改革历经曲折与反复,但逐渐呈现出新的发展态势。在“安全力量”的现代化重构方面,伊拉克通过引进中国制造的彩虹-5(CH-5)无人机、韩国的“清宫-2”(Cheongung-II)防空系统与 14 架法国“阵风”战斗机等先进装备,显著提升了空军整体作战能力,与重建初期羸弱的空军力量形成鲜明对比。^① 在“安全部门”改革方面,国防部在打击“伊斯兰国”组织后与内政部建立了更加高效的安全协作机制,形成了内外兼顾、军警协同作战的模式。总之,伊拉克安全保障机制的建设仍在持续推进,唯有建立起强有力的安全力量,并配以高效运行的安全部门,伊拉克的主权安全才能得到有效维护,以应对复杂多变的安全威胁。

(责任编辑:包澄章 责任校对:章 远)

^① “Iraq Boosts Air Capabilities with Chinese CH-5 Medium-altitude Combat Drone,” *Army Recognition*, May 27, 2024, <https://www.armyrecognition.com/news/aerospace-news/2024/irak-boosts-air-capabilities-with-chinese-ch-5-medium-altitude-combat-drone>; “Iraq Seeks to Develop Its Air Capabilities,” *Iraq News Agency*, December 2, 2022, <https://ina.iq/eng/17471-iraq-seeks-to-develop-its-air-capabilities.html>; “The Ministry of Defense Signs a Contract with a Korean Company to Buy Advanced Air Defense Batteries,” *Ministry of Defense of the Republic of Iraq*, September 19, 2024, <https://mod.mil.iq/?article=5527>, 上网时间:2025年2月22日。