airiti

近期伊拉克情勢與美國中東政策走向

汪毓偉*

近期針對西方據點之火箭彈攻擊

2020 年 3 月 12 日，18 枚從卡車上發射的火箭彈連擊巴格達北方的塔吉（Taji）空軍基地，雖無組織承認此次攻擊，但是隨後 3 架西方聯軍戰機轟炸已經併入伊拉克政府軍的親什葉派的「人民動員軍」（Hashed al-Shaabi, PMF）之相關派系團體位於敘利亞與伊拉克交界的占領區。

同年 3 月 17 日，2 枚火箭彈又擊中了巴格達以南的一個由美國領導的聯合部隊和北約訓練人員之貝斯馬亞（Besmaya）訓練基地，隨後美國立即指責由伊拉克支持的「人民動員部隊」（Hashd al-Shaabi）中的強硬派別「卡塔布．真主黨」（Kataeb Hezbollah，簡稱 KH），並警告美國將「視情況」進行報復。

4 月 6 日，5 枚火箭彈再次攻擊了伊拉克南部巴士拉省（Berra）的伯杰西亞（Burjesia）地區位於哈利伯頓（Halliburton）的一家美國油田服務公司附近。伊拉克安全部隊隨後在祖拜爾 - 帥巴（Zubair-Shuaiba）路上發現了一個火箭發射器，其中裝有 11 枚尚未使用的火箭彈。

5 月 6 日，3 枚火箭彈擊中了巴格達國際機場附近的一

* 作者為中央警察大學恐怖主義研究中心主任。

doi: 10.30382/SSA.202004_(161).0007

airiti

個被美軍和外交官使用的軍事基地，安全部隊在攻擊後於巴格達以西的歐巴基亞（al-Barkiya）地區發現了 1 個火箭發射器，仍然沒有任何組織聲稱對攻擊負責。

從 3 月迄今任何針對美國與西方聯軍有關據點之多樣化攻擊，雖然都沒有組織承認是其所為，但是美國明確表明是與伊朗支持的「卡塔布．真主黨」有關。這些攻擊雖然直接涉及了美國今年 1 月擊殺伊朗革命衛隊「聖城旅」（Quds Force）指揮官蘇萊曼尼（Qassem Soleimani）和伊拉克「人民動員軍」副局長穆罕迪斯（Abu Mahdi al-Muhandis）之報復行動；但更牽動了伊拉克政府不再支持美軍駐留之立場變化、[1] 美軍撤離之可能衝擊、以及伊朗可能對地區影響力增強之演化。

伊拉克議會要求美軍撤離

2020 年 1 月 5 日，伊拉克議會通過要求美軍從伊拉克撤軍的特別決議，但是關於美軍在該國地位的不確定性依然存在。[2] 一月中旬，伊拉克什葉派領導人穆克塔達．薩德爾（Sadr）策動「百萬人遊行」來強化決議的執行，但除了美國

[1] 2019 年 9 月 30 日，伊拉克總理阿迪爾．阿卜杜勒．馬赫迪（Adil Abdul Mahdi）就曾公開指責以色列多次發動了對伊朗支持的伊拉克「人民動員軍」陣地的襲擊，包括了無人機攻擊；伊國內部親什葉派人士亦指控，這些攻擊美軍均有參與或至少事先知情而不阻止。

[2] 決議內容包括：1. 伊拉克政府必須不再向國際組織提出協助打擊極端組織的要求；2. 伊拉克政府應努力終結所有外國軍隊在伊拉克領土上的存在；3. 外國軍隊不得以任何理由使用伊拉克的領土、領空、領海；4. 伊拉克政府應向聯合國安理會提出對美國的交涉；5. 伊拉克政府必須儘可能了解美國後續軍事行動的時間節點，並且在 7 天內告知議會。

airiti

政府不接受外，該國的遜尼派和庫德族領導人也都反對此舉動，認為不利穩定。

一、什葉派與遜尼派政黨的競逐

近年來，隨著支持伊朗的什葉派政黨在伊拉克國內政治中發揮越來越重要的作用，且隨著美國與伊朗的對抗加劇，這些什葉派政黨的立場也越來越反美，但是伊拉克之什葉派民眾對伊朗的支持度卻明顯下降。例如根據總部位於巴格達的獨立行政管理與公民社會研究所的調研資料顯示，2014 年有 86% 的伊拉克什葉派對伊朗持贊成態度，但是在 2019 年只有 41% 的伊拉克什葉派對此表示贊同。

且儘管過去許多遜尼派政黨與民眾反對美軍入侵伊拉克，但事實上基於國內暴動之遏止需求，許多遜尼派已經開始將美軍視為國內之重要穩定因素。因此，美軍撤離之說法已引起了遜尼派社區和政黨的某種程度焦慮。因為，屆時遜尼派仍將面臨極端主義組織的復興、「伊黎伊斯蘭國」在許多遜尼派地區之重組，但是伊拉克安全部隊以及遜尼派地區的什葉派民兵無法單獨應對此等威脅與攻擊。

此外，美軍也被視為是抵抗伊朗在遜尼派地區影響的平衡力量，遜尼派領導人已將美國視為伊國不同政治力量間的公正仲裁者，特別是自 2003 年以來，遜尼派政黨無法在巴格達建立統一力量，擔心美國離開將加劇其邊緣化。另伊朗支持的「人民動員團」（Popular Mobilization Units, PMU; al-Ḥashd ash-Shaʿbī）仍部署在從「伊黎伊斯蘭國」解放出來的遜尼派地區，已造成地方民眾間緊張關係，也被視為是阻礙政治穩定和國內流離失所者返回此地區主要障礙而需解決。

airiti

二、庫德族地區之自治地位維持

在 2003 年美軍入侵伊拉克之前，庫德族政黨一直是美國利用的地區工具，美國也扮演協調該族內部事務之重要角色，例如 1990 年代後期促成了「庫德民主黨」(Kurdistan Democratic Party，簡稱 KDP）和「庫德愛國聯盟」(Patriotic Union of Kurdistan，簡稱 PUK）之間的停火。此外，美國亦支持忠於此兩黨的「佩什梅加部隊」(Peshmerga forces）與海珊政權的鬥爭，並被視為支持其自治的主要外國勢力。

儘管伊拉克憲法規定了伊拉克庫德族地區（Kurdistan Region of Iraq，簡稱 KRI）的自治權，但仍有理由擔心其特殊地位受到威脅。例如在 2017 年的獨立公投之後，巴格達派出正規和非正規部隊確保北部有爭議地區的安全，包括石油資源豐富的基爾庫克（Kirkuk）而導致與「佩什梅加部隊」的暴力衝突。而最近幾個月以來，有關伊拉克憲法可能改變半自治的伊拉克庫德族地區地位的潛在變化的討論，也使庫德族政黨官員感到擔憂。因此，在此情況下，他們認為美軍在伊拉克的存在是庫德自治的最基本保證，也是對其他派系侵略的威懾形式。

伊拉克政府重新組閣後面對之問題

2020 年 4 月 13 日，僅在數週之前，前通訊部長穆罕默德·阿拉維（Mohammed Allawi）面對有影響力政治團體的強烈反對和反政府抗議運動而被迫下台之後，被形容為「按規則行事」之情報局局長穆斯塔法 · 卡迪米（Mustafa al-Kadhimi）被任命組建新內閣，最終他得到各派別及美國的支持，因此在 5 月 7 日通過組閣。

airiti

支持卡迪米的多個關鍵因素，似乎是他比較傾向維持美國在 2003 年入侵後引入之政治制度。[3] 在該制度下，權力是按照種族（ethnic）和宗派主義（sectarian）分配。而參加為期數月抗議運動的民眾也將其視為可以將以往被視為腐敗、偏愛及未能為公民提供就業機會和基本服務之政治體系進行修復的領袖；也被政壇人士視為似乎有能力平衡與美國和伊朗關係；特別是他在美國待了很多時間、是世俗的伊拉克民族主義者，支持美國入侵，與媒體和華府長期經營關係；在政治上與平衡美國和伊朗間舉動而聞名之前總理阿巴迪（Hadi al-Abadi）關係密切。

然而，反對他的幾個親伊朗的黨派包括「法塔赫聯盟」（Fateh Alliance）、「正義聯盟」（Asaib Ahl al-Haq）、「卡塔布．真主黨」、「努賈巴旅」（al-Nujaba Brigades）等公開指責卡迪米是美國特工並暗殺了蘇萊曼尼和穆罕迪斯，但最終什葉派政黨有條件的表態支持，然而這也反映伊朗對於伊拉克政權的持續影響不會減弱。

提名後，卡迪米承諾保證舉行透明和早日的選舉；對該國面臨的社會、政治和經濟危機做出反應，例如因應新冠肺炎疫情而導致油價暴跌所帶來的經濟危機；承諾將通過促進機構間融合來打擊腐敗，以賦予機構實施必要法律的權力，對財務記錄進行審計；允許在政府控制下使用武器，以及將伊拉克衝突而流離失所的人送回自己的家園。且計劃結束外國干涉，不允許任何國家侵犯主權，還將檢查在該國以

[3] 出生於穆斯塔法．加里巴維（Mustafa al-Ghareebawi），於 1985 年仍是法律系學生時逃離了伊拉克，最終定居英國並獲得了英國國籍。在 1990 年代和 2000 年代擔任記者，於 2012 年完成了法律學位，然後於 2016 年被任命為伊拉克國家情報局局長。

airiti

外活動的武裝民兵的權力。但是龐大的「哈希集團」(Hashd groups)可能不易收服；且伊朗因面臨美國強力施壓仍會尋求可利用勢力，例如與伊拉克什葉派宗教領袖薩達爾(Moqtada al-Sadr)不同議題的結合與共同反美。

另卡迪米雖然承諾不允許任何國家侵犯主權，但是又必須借助美國力量維持一定程度之防衛力量，因此延續今年一月以來美軍愛國者飛彈部署之討論仍在進行。美軍的理由是伊拉克基地不斷遭受攻擊，出於行動安全原因，而有必要繼續建立地面防空系統。但是伊朗政府表示，美國的部署作為與伊拉克政府、議會和人民的立場背道而馳，會導致地區動盪和災難；美軍應該尊重伊拉克人民和政府的意願，離開伊拉克。而之前伊拉克看守總理阿德爾．阿卜杜勒．馬赫迪(Adel Abdul Mahdi)雖然沒有具體的提到愛國者飛彈的部署，但是也警告美軍不要採取任何未經伊拉克政府批准的「進攻性軍事行動」，再次顯示伊朗的影響力。

「伊黎伊斯蘭國」的攻擊

該組織建立的「哈里發王國」雖然已經不存在，但其在伊拉克與周邊國家之影響力仍未消失，攻擊也仍持續進行。例如今(2020)年5月2日，在伊拉克薩拉赫丁省(Salahaddin)的梅克西法(Mekeeshfa)鎮和巴拉德(Balad)市的數條戰線協同作戰中，至少殺死了10名「人民動員軍」成員。而卡迪米重視此次攻擊是因為：此種協同作戰在這兩年來是首次發生，且攻擊靠近巴格達，有大量該組織戰鬥人員的參與及使用「多種方法」的複雜襲擊性質；之前「人民動員軍」曾在多次擊敗「伊黎伊斯蘭國」發揮了關鍵作用，但此次在防衛上卻

airiti

失敗；且自今年四月以來，伊黎伊斯蘭國對伊拉克的襲擊與今年前幾個月相比有所增加。

此次攻擊是否反映「伊黎伊斯蘭國」力量的重新強化，仍須觀察。但全球打擊伊黎伊斯蘭國聯盟認為，在伊拉克的該組織成員仍有 1 萬 1,000 名戰士左右，同時仍有能力在伊拉克與敘利亞邊境自由遊走，順勢攻擊卻不受限制。且聯合國安理會今年二月公佈之評估報告指出，外國恐怖主義作戰人員和「伊黎伊斯蘭國」的追隨者將繼續構成短期、中期和長期的恐怖主義威脅，其規模將比 2002 年以來「基地組織」的威脅規模大許多倍，因為涉及的人數要多得多。

而伊拉克政府檢討此次該組織攻擊之所以成功的主要原因：包括了過去的幾個月以來，由美國領導的駐伊拉克聯軍已經撤出了該國各地的數個基地，例如在基爾庫克的 K1 空軍基地等；該組織利用了新冠肺炎疫情和宵禁；內閣組成的長期僵局；以及「人民動員軍」內部的分裂不斷增加等原因，例如與伊拉克什葉派最高權力機構「阿亞圖拉．阿里．西斯塔尼」（Ayatollah Ali al-Sistani）關聯的四個伊拉克激進組織宣布退出伊朗支持的「人民動員軍」。導致政府仍面臨兩條戰線：亦即巴格達和南部省份的抗議者及西部和北部戰線附近的「伊黎伊斯蘭國」。

未來美國政策可以觀察的幾個方向

一、美國與伊拉克政府的戰略對話

2020 年 4 月 7 日，美國國務卿龐佩奧論及將在同年六月中旬與伊拉克政府進行戰略對話。指出隨著全球新冠肺炎疫情肆虐和石油收入暴跌，已威脅伊拉克的經濟，因此兩國政

airiti

府必須共同努力，以制止擊敗「伊黎伊斯蘭國」和穩定國家努力中取得任何成果之逆轉。而兩國之間的所有戰略問題都將列入議程，包括美軍在該國的未來存在以及如何最好地支持獨立和主權的伊拉克。且強調就伊朗和伊拉克「人民動員軍」對美國駐伊拉克部隊不斷增加的壓力而言，美國將不得不重新評估其在伊拉克的戰略，重申美國將支持任何伊拉克政權「脫離以恐怖和腐敗而告終的舊教派模式」。雖然朝著建立某種形式的美伊持久關係邁進以應對極端主義威脅和伊朗，然而有些現實因素仍可能阻礙此等關係之建立，如下敘之：

1. 伊拉克政治和治理的不易協作的現實：伊拉克政府迄今沒有通往有效領導的明確途徑，而且各級政府職能失調仍存腐敗現象。如何改變其政治分歧而避免走向日益嚴重的治理失敗，是影響其成為一個穩定和安全國家的重要因素。但問題是美國不斷施壓伊朗，伊朗在伊拉克政權之影響力未見削弱，此亦可反映在伊拉克政府內部之什葉派政黨對美國友不友善，因此施壓並非是最好方式。
2. 伊拉克經濟復甦之內外因素未見好轉：由新冠肺炎和俄羅斯與沙烏地阿拉伯之間的「石油戰爭」帶來的供應過剩造成的全球石油需求下降，伊拉克已經面臨崩潰。但伊拉克經濟在這些危機開始之前就已處於軟弱和不穩定狀態，農業和工業部門薄弱，且資源分配長期又不平均，收入分配也未能提供經濟穩定而是更大的不平；加諸在宗派和種族層面之嚴格劃分更使經濟分裂不斷的擴大。因此美國傳統兼帶政治利益之單邊主義的經援或只是口惠而實不至，會更受排斥。
3. 伊拉克的安全來自美國的破壞及維護：美軍自 2011 年入侵以來，伊拉克就從未穩定過。當初以一定的政治利益誘

airiti

引與分裂哈珊政權之部隊，但事後卻又未實現承諾，其後從「在兩河流域進行聖戰的基地組織」演化到「伊黎伊斯蘭國」，及「伊黎伊斯蘭國」曾占領伊拉克大量土地及迄今仍欲捲土重來，美國都難辭其咎。加諸被美國定義為地區潛在威脅之伊朗不斷從中擾局，以致於文書上再有效的安全方針，不論是建立只服務於中央政府之統一的安全部隊、有效的軍備與戰術以打擊「伊黎伊斯蘭國」、或是不斷塑造伊朗更邪惡形象，可能都不是維護伊拉克安全的最佳實踐。如何的不直接介入而促伊拉克自身走向團結而避免內戰、並減緩受制於伊朗的施壓，軍援與基地仍只是一個選項，應有更多工具可利用。

二、展望美國與伊朗、敘利亞關係

伊拉克之美軍基地或是利益被攻擊不會只是伊拉克的問題，更多是來自於美國究應如何處理長期彼此敵視之與伊朗關係與定位。川普政府已更強硬的施壓與制裁伊朗，例如退出核協議又無替代措施，國際盟友又不配合，因此談判仍持續進行；殺了蘇萊馬尼又輕描淡寫伊朗的反擊及自我詮釋伊朗的行動保留或嘲諷不敢，但迄今攻擊沒有停止也可能多樣化；對伊拉克與中東盟友的政策反覆或一意孤行，例如逕行宣佈耶路撒冷是以色列首都，卻使恐怖主義滋生因子得到更豐沃土壤。

在敘利亞，美國集結聯軍不斷攻擊阿薩德（Bashar Assad）政權，但由於俄羅斯和「真主黨」之持續支持，阿薩德仍繼續執政；在黎巴嫩，欲反制伊朗影響，但新政府卻進一步增強「真主黨」和敘利亞的勢力；在葉門，美國支持沙烏地阿拉伯與「胡塞武裝力量」（Houthis）作戰，但胡塞武裝仍能攻城掠

airiti

地。伊朗在整個中東地區之能力並沒有被削弱，且一直尋找途徑為其戰略事項提供資金，例如對真主黨的不斷建設與增長，既使美國依靠情報之「隱蔽行動」以動員伊朗內部以及黎巴嫩等地的國內反伊情緒或街頭抗議，似乎效果仍然不大。顯然美國和伊朗關係的發展，是與區域穩定與安全密不可分的。未來美國政策應關注的領域如下：

1. 如何提出與地區傳統勢力互利之戰略目標及實現途徑，例如要與伊朗鬥爭到底還是有替代方案，是否繼續與中國和俄國進行高昂代價之地緣政治競爭。
2. 如何與伊朗鬥爭之同時，又不削弱更重要地區威脅之對抗「伊黎伊斯蘭國」的運動和聯盟，特別是不要再次激起一些伊拉克或敘利亞武裝勢力的不滿。
3. 如何傾聽盟國意見而非一意孤行才能有效的執行既有遏制伊朗發展核武之既定協議，重點在內容與實施監督的方式，而不要讓伊朗仍有利可圖。
4. 如何以「稀釋途徑」減緩軍事強壓的態勢，貿然撤離當然符合伊朗與俄中等地緣戰略對手的利益，但維護主權呼聲下之軍事駐留減少已是必然發展趨勢。相對之下的外交態勢又如何鋪陳，以彰顯軟性更易蹉商與妥協或會更受歡迎。

三、美國必須多元而非僅是以色列之單邊友好

中東地區持續的不安全與不穩定，不僅影響地區發展，也會遏制美國的利益與資源的持續取得。然而中東地區之傳統宗派勢力與部落政治之傳統迄未消除，美式民主與人權體制之宣傳與強迫推動，仍抵不住古蘭經之傳統教義信仰與對穆斯林的約束。當然沒有簡單的解決方案，也不可能提出一個形式完整的戰略構想或是計畫，落實而完全順從人意。但

airiti

是，美國中東戰略的型塑若真如國務卿龐佩奧所言的經由溝通而減低單邊強勢的施壓，應仍有可為。例如對於以色列的強烈支持不應以犧牲巴勒斯坦之更大利益代價，且信守承諾，然而川普總統的善變與唯利是圖，加諸國際媒體對龐佩奧之口不擇言評斷，仍將是影響變數。