

土耳其外交转型析论

邓红英

[内容提要]近年来,土耳其根据国家利益需要推行独立自主外交,日益重视发展与东方国家特别是中东伊斯兰国家的关系,外交转型开始显现。但是,从土耳其政治格局、其与周边国家以及欧美国家关系等方面来看,存在众多阻碍其东向政策深入发展的因素,土耳其外交走向不可能完全背离西方倒向东方,而是尽量在东西方之间保持利益平衡。

[关键词]土耳其 外交政策 转型

[作者简介]邓红英,中南财经政法大学政治学系讲师、博士,主要从事国际关系及中国外交研究。

土耳其与西方盟友之间近年龃龉不断。2003年土耳其议会投票拒绝美国借道土耳其攻打伊拉克,美土盟友关系出现巨大裂痕。2005年以来,土耳其与欧盟之间的入盟谈判鲜有进展,欧盟还因塞浦路斯问题部分冻结了谈判,这让土耳其十分不满。2010年5月以色列在公海袭击人道主义救援船并导致8名土耳其公民死亡,土以关系急剧恶化。在与传统盟友关系趋于紧张的同时,土耳其与非西方国家特别是中东伊斯兰国家的关系明显改善,与亚美尼亚、叙利亚、伊朗等国实现了政治和解,与中东国家之间的经贸关系快速发展,土还促成了叙以和谈、伊拉克教派和解以及阿富汗和巴基斯坦会谈。种种迹象表明,土耳其的外交政策开始出现转型。

一、从西方到东方:土耳其的外交转型

土耳其长期以来奉行“脱亚入欧”外交战略,但向西方一面倒的对外政策没有让土耳其获得西方的青睐,反而影响了其与伊斯兰世界关系的深入发展。近年来,随着国际国内形势的变化,土耳其出于本国利益考虑开始调整对外政策,探寻多元外交路线,日益重视发展与非西方国家特别是中东伊斯兰国家的关系,主要表现在以下三方面。一是推行“零问题”政策,改善与周边国家的关系。长期以来,土耳其与

中东邻国关系一直冷淡,与叙利亚、伊朗、伊拉克等国还存在边界争端、水资源争夺、意识形态斗争等矛盾,在中东地区比较孤立。2002年土耳其正义与发展党执政后,为摆脱外交窘境,与所有邻国以及地区和全球行为体保持最大可能的良好关系,推行“零问题”政策,¹开始“从西方到东方”的外交政策转型,不再一味追随西方。2009年10月,土耳其与亚美尼亚签署关系正常化协议,结束了两国间的长期纷争与对抗;在长期围绕希土关系的塞浦路斯问题上,土也一改常态,土总理埃尔多安许诺有关方面达成协议后土将从塞撤军。在土耳其积极推动下,塞浦路斯问题有望近期达成解决方案。此外,土耳其还与叙利亚、伊朗实现了政治和解,双边经贸关系快速增长。以土叙关系为例,正发党上台后,两国关系不断升温。2004年1月叙总统巴沙尔对土耳其进行了历史性访问,在会谈中两国领导人同意消除分歧,建立相互信任,并表示在实现中东和平以及反对伊拉克库尔德人独立等方面进行合作。两国还签署了有关促进投资、避免双重征税和促进旅游业发展三项协议。此后,两国高层互访频繁并富有成效,签

¹ Oleg Skt. "Turkey's "Zero Problem" Foreign Policy: An Unraveling Balancing Act", *NMEP Insights*, Volume II, Spring 2006, p. 77.

署了包括建立自由贸易区协议在内的多项协议,双边合作走向机制化,两国经贸关系快速发展。

二是公开反对以色列的强硬政策,积极维护地区和平。土耳其是伊斯兰国家中第一个承认以色列的国家,与以色列关系长期友好,20世纪90年代两国还建立了军事同盟关系。长期以来,土耳其支持中东和平进程,但在巴以、阿以问题上实行平衡政策,极力避免卷入中东事务和开罪以色列。正发党政府上台后,土耳其改变了以前在地区事务上袖手旁观的态度,积极介入中东事务,努力发挥土耳其在促进地区稳定与发展中的作用。土耳其撮合了叙以和谈、巴以会谈以及伊拉克教派和解,以期维护“广泛和平”。以色列在中东实行强硬政策,拒绝在定居点问题上作出让步,并多次袭击巴勒斯坦哈马斯和黎巴嫩真主党等反以激进势力,使中东和平进程停滞不前,土耳其开始旗帜鲜明地反对以色列的强硬政策,承认哈马斯政府的合法性,甚至不惜牺牲两国之间的战略盟友关系,抗议以色列袭击加沙的“铸铅行动”,反对以色列封锁加沙的政策。在2010年5月以色列袭击土耳其非政府组织的人道主义救援船并导致人员伤亡后,土对以政策更趋强硬。

三是开拓对非关系,实行多方位外交。土耳其近年来多方位外交日益凸显,特别是高度重视对非关系,高层领导人多次出访非洲国家,土非政治关系日益密切。土耳其将2005年宣布为“非洲年”,非盟继2003年接受土为观察员后,2008年又确定非土关系为“战略伙伴”关系。近年来土耳其与非洲的经贸关系发展较快,双方贸易额从2003年的50亿美元增长到2009年的150亿美元。¹ 为了进一步促进土非经济合作,2008年8月土耳其首次举办了“土耳其-非洲合作峰会”,2010年5月又举办了土耳其-非洲商务论坛。土耳其还计划将驻非大使馆从12个增加到27个,以加大对非工作和扩大影响力。随着近年来国内政局逐渐稳定和国家实力快速增长,土耳其开始积极参与国际事务,实行多方位外交,努力在国际社会发挥自身独特作用。土耳其不再刻意与重要伙伴国家建立排他性关系,在与西方盟友保持密切的政治、经济联系的同时,谋求发展与俄罗斯、中国等大国的关系。土俄合作不断深入,两

国签署公民旅行互免签证协议,俄罗斯同意修建将俄罗斯黑海石油输往土耳其的输油管道和在土耳其援建一座耗资200亿美元的核电站。^④ 中土两国高层互访频繁,政治互信增强,在贸易、工程承包、相互投资等领域的双边经贸合作快速发展。中土双边贸易额在2000年首次突破10亿美元,2008年快速增长到125.68亿美元,中国成为土第三大进口来源国和第四大贸易伙伴。2009年,中国对土实际投资达到2.96亿美元。从2007年到2009年中国公司在土耳其承包工程合同额为46.5亿美元,是以往累计合同额的6倍多。^④

二、土耳其外交转型的背景

土耳其调整外交政策,不再一味追随西方,开始按照自身利益和需要开展独立自主外交,发展与非西方国家特别是中东伊斯兰国家的关系,并已取得明显效果,国际地位和影响力也有所提高。这既与其国内政局稳定、人心思变有关,也与国际大环境的深刻变化有关。

土耳其是一个政教分离的国家,但伊斯兰文化传统根深蒂固。建国后土耳其选择了世俗化、现代化的国家道路,确立了“脱亚入欧”外交战略,1982年新宪法明确规定土为民族、民主、政教分离和实行法治的国家。土实行世俗化和共和体制,绝对禁止政党和社会组织利用伊斯兰教从事政治和商业活动。土耳其世俗化主要盛行于大城市,支持者多为控制军队、政府及教育部门的中产阶级、知识分子以及工商界人士,伊斯兰教传统在文化教育和经济水平比较落后的广大农村地区影响深远,这导致土耳其的世俗化缺乏广泛而坚实的群众基础,主要是通过法律和军队来强制实现。长期以来,土耳其政局动荡、经济发展缓慢。为了维护世俗化和国内政局的稳定,土军方为首的世俗力量一再打压反对力量

¹ “土耳其与非洲的贸易达到300亿美元”, [http://www. invest.gov.tr/zh-CN/infocenter/news/Pages/turkey_africa_trade_reach_usd_30_billion_strategy.aspx](http://www.invest.gov.tr/zh-CN/infocenter/news/Pages/turkey_africa_trade_reach_usd_30_billion_strategy.aspx) (上网时间:2010年9月9日)

^④ 柳玉鹏:“俄罗斯要在敏感中东大建核电站”,《环球时报》2010年5月13日。

^④ “中土经济贸易合作简况”, <http://tr.mofcom.gov.cn/aarti/ck/zxhz/hzjj/200210/20021000044978.html> (上网时间:2010年8月31日)

并多次取缔宗教党,甚至还发动了四次军事政变以阻止宗教势力掌权。在此背景下,土不可能在外交上有所创新,只能沿用建国之初确立的西向战略。

2002年宗教色彩浓厚的正义与发展党在虔信宗教的中下层穆斯林民众支持下赢得大选,单独执政,并逐步推行亲伊斯兰政策。为了协调各方矛盾和维护政治稳定,新政府力争在世俗与宗教之间维系平衡,不反对世俗主义的同时也倡导更广泛的宗教权利,积极争取加入欧盟的同时致力于发展与伊斯兰世界的联系。由于亲伊斯兰政策在国内有一定的民意基础,新政府的做法得到世俗主义力量的容忍,从而为土外交政策的转型打下了基础。

为了摆脱危机和发展经济,埃尔多安政府执政后,大力推行经济自由化改革,积极拓展东方市场,使土耳其经济发展步伐加快。土耳其经济发展存在着能源匮乏、贸易逆差等诸多限制。目前,土耳其使用的能源大约74%需要进口,2008年土耳其的石油生产量仅为4.612万桶/天,但土的石油消耗量高达67.55万桶/天。¹为了满足国内能源需求,土耳其不得不开拓东方市场,与沙特、伊朗、伊拉克、俄罗斯、土库曼斯坦以及阿塞拜疆等国签署一系列能源协议。随着国民经济的飞快发展,土耳其对外贸易额不断增加,中东国家成为其主要贸易顺差国。2010年1-6月土出口比上年同期增长14.7%,产品主要销往周边或邻近的伊拉克、伊朗和俄罗斯等国。^④2010年1-5月近东和中东国家在土耳其的直接投资达到9800万美元,其中仅海湾国家的投资就达8200万美元,高于许多西方国家。^⑤

日益密切的经贸联系拉近了土耳其与东方国家的关系,成为土调整外交政策的重要因素之一。以土耳其和伊朗关系为例,两国长期是地缘竞争对手,关系并不友好。由于两国能源领域的互补性很强,近年来能源合作不断深化,伊朗成为土耳其第二大天然气供应国,在欧美加紧制裁伊朗之际,土耳其从自身利益出发坚持发展土伊能源合作,2009年承诺投资55亿美元联合开采伊朗南帕尔斯天然气田,2010年双方同意在土耳其修建一条长660公里连接伊朗和欧洲的输气管道。^⑥随着经贸关系特别是能源合作的深入发展,土伊关系日益密切,两国高层

互访不断,双方互信增加,伊朗还接受土耳其调解伊朗核危机,同意在土耳其境内进行核燃料交换。

正发党政府上台之初在对外政策上延续“脱亚入欧”的传统政策,将加入欧盟作为主要外交目标并作出了切实努力。但是,欧盟为土耳其入盟设置了较高的门槛,欧盟大部分民众和部分成员国都反对土耳其加入欧盟,这增添了土耳其入盟的困难。近年来土耳其入盟进程鲜有进展,大大挫伤了土民众的入盟热情,土耳其人对加入欧盟的支持率从2002年的最高峰值74%下降到目前的50%左右。^②随着经济实力的快速增长,土耳其成为地区大国乃至世界大国的要求日益强烈,在加入欧盟受挫后,土耳其开始寻求在东方扩大外交空间,欧盟不再是土对外关系的中心。^③近年来,土耳其经济发展速度仅次于中国和印度,国内生产总值上升为世界第16位,经济实力的增长增强了土耳其人的民族自豪感和外交自信心,土耳其外长达乌特奥卢公开表示,特殊的地理位置、历史和经验决定了土耳其在建立全球新秩序中能够发挥有效作用,土耳其的前景是同邻国在安全与经济领域实现一体化,主导地区秩序建设并进而成为全球最具影响的5至6个大国之一。^⑧在大国意识的主导下,正发党政府的外交目标发生转变,不甘于充当西方小伙伴,而是积极发展与周边国家的关系,以提升自身在地区和全球的地位和影响力。

土耳其调整外交政策的另一重要外部原因是伊拉克战争后土耳其的地缘环境发生变化。美国发动

¹ “土耳其国内生产总值”, <http://www.china-inaq.org/guo/jia/index.asp?sid=24&id=14> (上网时间:2010年6月10日)

^④ “2010年1-6月土耳其货物贸易及中土双边贸易概况”, <http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/qkanlist.asp?qkanid=2574&title> (上网时间:2010年9月9日)

^⑤ “1-5月土耳其吸收外商直接投资概况”, <http://tr.mofcom.gov.cn/aarticle/jnsw/201007/20100707035955.html> (上网时间:2010年6月10日)

^⑥ “伊朗称与土签供气‘大单’土耳其政府忙撇清”, <http://cd.qq.com/a/20100725/000652.htm> (上网时间:2010年9月9日)

^⑦ Ziya Öni and uhnaz Yılmaz “Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP era”, p. 7, http://www.huizingainstituut.nl/images/between_europeanization.pdf (上网时间:2010年7月30日)

^⑧ Ziya Öni and uhnaz Yılmaz “Between Europeanization and Euro-Asianism: Foreign Policy Activism in Turkey during the AKP era”, pp. 13-14

^⑨ 李玉东:“面向全球的土耳其外交新思维”,《光明日报》2010年1月23日。

的伊拉克战争改变了土耳其的地缘战略环境,破坏了中东的力量格局和脆弱的地区平衡。在美国推翻萨达姆政权后,伊拉克社会一直动荡不安,什叶派和库尔德人主导战后政府改变了伊拉克权力分配并影响到地区安定,中东力量格局也发生改变,伊朗在伊拉克和中东地区的影响力上升。伊拉克持续动荡损害了土耳其的国家安全和经济发展。伊拉克是土耳其的邻国和重要经济伙伴,土耳其主要从伊拉克进口石油,伊拉克途经土耳其通向地中海的石油管道给土带来巨额利润,战争对伊拉克经济造成巨大破坏也损害了土耳其的经济利益。战后伊拉克局势动荡不仅使土耳其周边不稳,还危及到土耳其的国内安全。伊拉克库尔德人地区一直是土耳其库尔德分裂势力的基地,伊拉克库尔德人在战后获得高度自治权并成为中央政府的主要决策者,刺激和鼓舞了土耳其库尔德分裂势力。为了本国的发展与稳定,土耳其需要更多地关注和介入中东事务。在美军逐步撤出伊拉克后,中东出现权力真空,这为土耳其扩大地区影响提供了难得的机遇。土耳其经济快速发展、政治稳定、与周边国家关系好转,这也有利于正发党政府扩大地区影响力。

土耳其利用地区格局变动之机,主张发挥土耳其地缘优势,形成“战略纵深”,改变向欧美一边倒的不平衡外交,拓展在伊斯兰世界的外交空间,以谋求更大的选择余地、国际发展空间和政治、经济、安全利益,并提升其战略地位。¹ 正发党政府也积极发挥更大的外交作用,如促成叙以谈判、推动伊拉克教派和解、举办欧盟与伊斯兰会议组织之间的高级别会议、联合提出联合国不同文明联盟倡议、建设和发挥土耳其的地区能源通道作用,等等。

三、土耳其外交转型的制约因素

近年来土耳其调整外交政策,实施外交政策转型,虽取得明显效果,但无论从土耳其内部还是从周边国家以及欧美国家等方面来看,都存在诸多阻碍其东向政策深入发展的因素。

第一,土耳其内部对于外交政策的调整存在分歧。土耳其一直延续“文官执政、军人监国”的传统政治模式,军方在国家统治中扮演着重要角色。土

建国后,军方为捍卫世俗化曾四次通过军事政变推翻带有浓重伊斯兰色彩的民选政府。1997年在军方的反对下,组建不到一年的繁荣党和正确道路党联合政府被迫解散。繁荣党还因违反宪法规定的世俗主义原则被取缔。军方为首的世俗力量坚持凯末尔主义外交传统,不愿介入中东事务。2007年4月,土耳其国家安全委员会在军方的作用下出台了国防白皮书,把伊拉克动荡局势和伊朗的敌对态度视为土耳其未来十年内主要的安全威胁。土军方官员表示,军事现代化的主要目的是防范来自中东地区国家的威胁。^④ 这表明土耳其军方依旧将中东地区更多地看作是危险,而不是机会。正发党上台后试图限制军人干政,借入盟改革之机对给予军方太多权力的法律进行修改,多次逮捕“图谋政变”的军官和士兵。但是,因长期西方化政策的影响,尽管土耳其将近97%的领土位于亚洲,土耳其人却自视为欧洲人,将欧盟看作是经济乃至心理和政治上的必然归宿,土耳其军方捍卫的世俗化、西方化路线得到民众的广泛认同。在民主体制还不稳定以及世俗力量与宗教势力斗争激烈的情况下,土耳其军队对国家政治的影响在相当长时间内不会消失。正发党政府对外政策的调整如得不到世俗力量的首肯将难以持续。在土以关系恶化后,面对土耳其国内对其东向政策的疑虑,正发党政府高官赶紧出面,一再否认土放弃入盟目标,国务部长巴厄什甚至明确表示:土耳其的方向一千年来都是朝向西方的。任何人都没有改变这一方向的意图,同时任何人也不存在能改变它的力量。^④

第二,土耳其与周边国家存在历史纠葛、现实差异以及利益纷争,合作难以深入发展。土耳其的祖先是突厥人,在历史上突厥人与阿拉伯人一直争斗不休。阿拉伯帝国兴盛时,阿拉伯人曾征服突厥诸

¹ Alexander Murinson, "The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy", *Middle Eastern Studies*, 42, no. 2 (2006), pp. 947-961.

^④ “土耳其加快军事现代化 抵御‘中东国家威胁’”, <http://news.qq.com/a/20070423/002336.htm>. (上网时间: 2010年9月9日)

^④ “土耳其一直面向西方”, <http://www.trt.net.tr/tntemeralional/zh/newsDetail.aspx?HaberKodu=0f568f7c-1db8-43cb-ae03-19c9cb3a5a&title=>. (上网时间: 2010年6月15日)

部。阿拉伯帝国衰落时,塞尔柱突厥人又征服并长期统治阿拉伯世界。历史恩怨给两个民族留下的心理阴影迄今并未彻底消除。阿拉伯世界支持土耳其抗衡以色列,但对土耳其的地区大国诉求也心存警惕。此外,土耳其与周边伊斯兰国家还存在明显的现实差异。凯末尔革命后,土耳其走的是一条与大多数伊斯兰国家不同的发展道路,政治上采用民主共和体制,宗教上实行严格的政教分离,外交上推行“脱亚入欧”战略,甚至与阿拉伯世界的敌人以色列建立军事盟友关系。中东伊斯兰国家对西方化、世俗化的土耳其心存疑忌和抵触情绪,这不利于相互关系的深入发展。土耳其与周边国家还存在着复杂难解的水资源纠纷、边界争端以及地缘竞争,因而,尽管“零问题”政策促进了土与周边国家的政治和解与经贸交流,但相互关系基础仍比较脆弱。

第三,西方国家反对并阻止土耳其完全倒向伊斯兰世界。欧盟尽管迟迟不愿接纳土耳其,只愿与之建立“特殊伙伴关系”,但西方也不希望土耳其倒向伊斯兰世界。因为,在地缘战略、中东政策、能源安全等方面,西方都需要土耳其合作。土耳其是西欧和中欧通往东部俄罗斯的门户,也是欧盟在中南欧以及中东扩大影响的战略据点和前沿基地。土耳其还是欧洲与中东的能源通道,也是西方和里海之间最合适的能源桥梁。近年来土耳其政治稳定,经济发展快速,成为地区稳定不可或缺的力量。在西方打击恐怖主义、极端主义势力,以及致力于与伊斯兰世界修复关系和重塑西方形象方面,土耳其都有着独特作用。西方绝不愿丧失这个“小伙伴”。对于土耳其与叙利亚和伊朗关系的发展,美国十分不满,不断对土施加外交压力。在以色列袭船事件后,欧盟通过了谴责以色列的决议,美国敦促以色列与土耳其进行外交接触,美国国防部长盖茨还指责欧盟迟迟不愿接纳土耳其导致土以关系恶化。¹在土耳其入盟问题上,欧盟开始积极行动,英国首相和德国政府表示支持土耳其入盟,欧盟还与土就入盟问题进行了首次部长级政治对话。

此外,与西方盟友继续保持友好关系将使土耳其获得更多利益,也对土耳其“东向”政策有一定的制约作用。随着国内外形势的变化,土耳其日益重

视增强与东方伊斯兰国家的联系,这有利于获得“东方”的能源和商品市场,有利于提升土耳其的地区影响力和“软实力”。但是,如能走向西方加入欧盟,将能使土耳其获得更多利益。从安全利益看,冷战后,苏联解体及俄罗斯的虚弱大大减轻了土耳其的安全压力,但土耳其紧邻世界不稳定地区,其周边安全形势堪忧。不仅如此,鉴于长期竞争对手希腊利用双边关系和多边关系牵制土耳其,土也不可能脱离北约。从政治利益看,土耳其处于欧亚大陆结合部,更加强大、发达的欧洲是土始终不能回避的力量。尽管随着国家实力的增长,土耳其积极寻求大国地位,但事实上土耳其目前在国际上的地位与影响有限,加入欧盟有利于土提升在中东乃至全球的影响。同时,入盟后土耳其还可以对欧盟决策施加影响。从经济利益看,欧盟是土耳其最重要的贸易伙伴和投资者,2010年1-4月土耳其84%的直接投资来自于欧盟国家,^④同年1-6月土耳其对欧盟出口占到其出口总额的46.8%。^⑤此外,土耳其劳动力过剩,失业率很高,很多青年前往老龄化严重的欧盟国家工作。加入欧盟后,土耳其可以利用欧盟的各种经济政策获得更多利益。

因此,立足于新的国内外环境,根据国家利益需要实行独立自主外交,日益重视发展与东方国家特别是中东伊斯兰国家的关系,是土耳其今后外交政策的走向,其特点是以继续“亲西”为前提,既“亲西”又“入亚”,并以“入亚”来刺激西方,争取自身利益的最大化。土耳其的外交转型不会是完全背离西方,也不会是完全倒向东方,而是尽量在东西方之间保持利益平衡。○

(责任编辑:蒋裕国)

¹ “美国国防部长称欧盟疏远土耳其致其与以关系恶化”, <http://cd.qq.com/a/20100610/001793.htm>。(上网时间:2010年9月9日)

^④ “2010年上半年土耳其吸引外资下降”, <http://tr.mofcom.gov.cn/aarticle/jnxw/201009/20100907114451.html>。(上网时间:2010年9月9日)

^⑤ “土耳其对主要区域组织出口额”, http://countryreport.mofcom.gov.cn/record/viw.asp?news_id=20621。(上网时间:2010年9月9日)