

## 中东地缘政治中的非阿拉伯因素

## 论二战后土耳其中东政策的演变

李 小 军

**摘 要：**二战结束以来，中东局势多变且冲突频仍，在综合考量国内外影响因素与制约力的基础上，土耳其政府在力所能及的范围内，对其中东政策不断进行调整，并形成了“追随美国”、“亲阿疏以”、“阿以平衡”三个演变阶段，最大限度地维护和实现了国家核心利益。土耳其政府执行的灵活中东政策，为处在大国夹缝中的中小国家如何执行国家利益最大化的外交政策提供了有益借鉴。

**作者简介：**李小军，博士，广州大学公共管理学院副教授（广东广州 510006）。

**关 键 词：**土耳其政府；中东政策；土耳其与中东；国家利益；外交政策

**文章编号：**1673-5161（2011）03-0011-09

**中图分类号：**D091

**文献标识码：**A

在两极对峙的冷战体制下，美国、苏联、土耳其三国关系的互动与博弈主要是在中东这个舞台上展开的。其中美、苏在中东的争夺是矛盾的主要方面，集中表现在土耳其和苏联关系的恶化，其争夺的结果是“苏联成功地将土耳其推向了美国的怀抱”。在美、土建立战略同盟关系的背景下，土耳其政府并没有执行完全“消极顺从”（Passive Acquiescence）美国战略的中东政策，而是根据国内外环境的变化和自身战略利益的需要，在力所能及的范围内对中东政策及时跟进和调整，在异常恶劣的政治生态下，最大限度维护和实现了国家利益。<sup>[1]295-296</sup> 本文尝试对二战后土耳其中东政策演变进行梳理，并为处在大国夹缝中的中小国家如何维护国家利益最大化的外交政策提供了有益借鉴。

## 一、冷战前期（1947～1964 年）：追随美国的中东政策

二战时期，由于土耳其控制着英、美将战略物资运往苏联的必经要道——黑海海峡，战略地位十分重要，成为交战双方极力拉拢和争夺的对象。为在列强的争夺中获得生存并谋取渔人之利，土耳其政府巧妙地在同盟国与轴心国之间搞平衡的“中立”政策。<sup>①</sup>二战后，苏联与土耳其关系恶化，在一定程度上封杀了土耳其政策的转圜余地，土耳其及时与美国建立战略同盟关系，执行了一套基本追随美国的中东政策，其主要内容如下：

（一）遏制共产主义意识形态在中东的渗透。土耳其在同盟国与轴心国之间执行的“中立”政策，被遭受德国侵略最深的苏联指责为投机行为，决意寻找机会对土进行报复。但独具战略眼

① 土耳其共和国外交政策的基调是由德高望重的开国之父凯末尔奠定的，即“国内和平、世界和平”的基本方针。凯末尔及其后继者秉承这一方针，在对外关系中基本上执行了两条原则：一是和平，二是中立。二者相结合就是土在二战时期实践得非常成功的“和平中立”政策。该政策在土耳其人心里留下了根深蒂固的印象，深刻影响了冷战时期土耳其的中东政策。

光的美国总统富兰克林·罗斯福却支持土耳其的“中立”政策，并对土耳其进行了大量的各类援助，从而为美国战后大规模进入土耳其创造了条件。战后，苏联凭借在战争中积聚起来的强势地位，有计划地向土耳其提出了一系列惩罚措施，对土耳其展开“心理战”，导致苏土关系急剧恶化。正如土耳其一位学者所言：“在第二次世界大战中不参战的土耳其对外政策获得了成就，但在战争结束后，土却陷入重大危机。这时以铁幕分隔开东西方的关系，并在东西方各自搞起集团的冷战挽救了土耳其。”<sup>[2]38-39</sup> 在以美苏为首的两大集团间冷战序幕业已拉开的形势下，土耳其政府只能采取与美国结盟的政策，执行“土美合伙的对外政策”；美国也乐意在一定范围内对土耳其政府提供经济与军事援助。美土之间的这种战略合作建立在共同抵制苏联威胁和遏制共产主义在中东的渗透上。虽然两国在一些问题上也存在分歧，但与它们广泛的共同利益和相互承担的义务相比，显得微不足道。

（二）在中东地区防务建设中扮演重要角色。美国为遏制苏联对中东的渗透和侵略，要求土耳其在中东地区的防务建设中扮演重要角色，土耳其政府也给予了积极配合。土耳其政府参加的首个中东防务组织是“中东司令部”。该组织要求各参加国的军队归其统一领导，还可自由支配参加国的军事基地、交通工具、港口、机场等军事设施，要求参加国允许其他成员在其领土驻扎军队等。“中东司令部”的初衷就是要在土耳其的牵头下，在中东地区创设一个防御苏联侵略的防务组织。正如美、土、英、法四国政府发表共同宣言指出的：“中东的防务，对于自由世界是十分重要的，只有一切有关国家通力合作，才能防御中东以抵制外来的侵略”。<sup>[3]136</sup> 由于该组织具有侵犯中东各国主权与民族独立的倾向，出台伊始就遭到几乎整个阿拉伯世界的反对，特别是在阿拉伯世界具有重要影响的埃及拒绝参加该组织，这对英、法、美三国的战略意图是沉重打击。埃及在给四国的复照中说，在英国占领军仍然驻扎在埃及和苏丹时，埃及政府不能考虑这些建议。最终，阿拉伯世界中响应四国倡议的只有叙利亚和伊拉克两国。加之苏联的极力反对，“中东司令部”防务组织计划遭到失败。

“中东司令部”计划破产后，美国打算重塑土耳其在中东防务中的角色；土耳其政府也明确表态称，如果自己能被接纳进北约的话，它将乐意在中东继续承担防卫性的角色。1952年7月，美国助理国防部长弗兰克·纳什（Frank Nash）访问土耳其，主要目的是为了进一步了解土耳其在中东防务中的地位，并正式提出建立“中东防务组织”（MEDO）计划。土耳其政府也给予了积极回应，认为“中东防务的核心是土耳其的防务，因为土耳其的军事力量构成了地区防御的堡垒。当苏联发动对伊朗和伊拉克的进攻时，它的选择要么是攻击土耳其，要么是中立土耳其。”<sup>[4]34</sup> 然而，土耳其政府的主要目的是通过构建“中东防务组织”来提高土耳其的军事实力，并不希望阿拉伯国家和以色列参加，这与美国谋求构建大中东防务组织的战略相冲突。1953年，阿拉伯国家联盟外长会议发表联合公报，宣称拒绝参加西方国家在中东建立军事同盟的任何计划，美国与土耳其的防务计划再次落空。

在中东两次建立防务组织的计划落空后，美国又提出了中东防务中的“北层联盟”概念，即在与苏联毗邻或接近中东北部建立一道防止“共产主义威胁”的防线，以防止苏联势力向中东渗透，阻止苏联进入地中海和阿拉伯湾。在美英两国的撮合下，土耳其和巴基斯坦这两个伊斯兰国家率先缔结了《促进共同合作条约》。1955年，在美英压力下，土耳其又与伊拉克缔结了《巴格达条约》，并欢迎阿拉伯国家和其他国家加入该组织，组建一个共同防务的军事同盟。后来，巴基斯坦、英国、伊朗等国宣布加入。同年11月，参加巴格达条约的国家举行首次理事会议，正式宣告巴格达条约组织成立。

（三）对阿拉伯国家“分而治之”。土耳其政府对亲美的阿拉伯国家采取了积极拉拢的政策。1947年11月，土耳其和阿拉伯国家共同投票反对联合国关于巴勒斯坦的分治决议，以此来讨好

阿拉伯世界；土耳其政府也努力游说和拉拢阿拉伯国家加入由自己主导的“中东防务组织”，其中以游说阿拉伯大国埃及加入“中东司令部”的意图最为直接和明显，尽管最后的努力是失败的；土耳其在 1955 年 2 月 24 日与伊拉克在“基于相互安全和共同防卫”原则基础上建立了“巴格达条约组织”。在将伊拉克拉入该条约的努力中，土耳其扮演了重要角色，当时的曼德列斯政府把这种努力看作是提高土耳其南部边境安全和在西方联盟中提升地位的最佳选择。但在土耳其政府游说伊拉克缔结巴格达条约时，伊拉克担心土耳其会借机抢夺以前曾失去的领土，认为该组织不过是土耳其谋取摩苏尔领土野心的一种烟幕弹而已。经过土耳其政府的一再解释，才最终打消了伊拉克的顾虑，两国政府在中东防务建设中进行了比较好的合作。

与此同时，土耳其政府对违逆其中东战略的阿拉伯国家则态度强硬，甚至不惜诉助武力。在土耳其牵头成立的“巴格达条约组织”遭到阿拉伯世界的强烈反对后，土耳其政府决定对反对最为强烈的叙利亚、黎巴嫩和约旦三国施加威胁和压力。苏伊士运河战争后，由于苏联对叙利亚提供了军事援助，土耳其担心叙利亚会被“赤化”，并警告叙利亚：如果叙利亚越过土耳其与阿拉伯大国埃及发展安全关系的话，土耳其将中断与叙利亚之间的外交关系。在两国关系最为紧张时，土耳其在叙利亚北部边境部署了大量军队。根据英国外交部的报告，土耳其“好像已经考虑在叙利亚采取军事行动了”<sup>[5]126</sup>。

1958 年黎巴嫩发生内战后，土耳其的曼德列斯政府强烈主张进行军事干预，允许美军使用其因齐尔利克(Incirlik)空军基地，旨在黎巴嫩恢复亲西方政权；在土耳其主导的巴格达条约组织成立后，土耳其威胁约旦如果不参加该组织，一旦约旦与以色列发生战争，土将站在以色列一方对约旦作战。由于美英两国担心土耳其对叙利亚采取的军事压力会被苏联解读为“挑衅行为”，有可能导致苏联对土耳其的军事攻击，最终引起美苏两个超级大国之间全方位对抗的严重后果。因而在英、美两国压力之下，土耳其政府最终取消了针对阿拉伯国家的军事行动。但土耳其反阿拉伯国家的系列行动严重伤害了阿拉伯世界，从而使土耳其在阿拉伯世界更加孤立。

(四) 左右摇摆的对以(以色列)政策。土耳其政府为支持美国的中东战略，同作为美国盟国的以色列积极发展关系。土耳其在 1949 年 3 月正式承认以色列，并建立了公使级的外交关系。当时以色列也乐意在中东地区与土耳其这个非阿拉伯世界的伊斯兰国家发展关系，认为只有土耳其才能充当通往阿拉伯世界的桥梁。在历史上，土耳其人在 15 世纪晚期曾为遭西班牙驱逐的犹太人提供安全保护。到 1948 年时，还有大约 10 万犹太人居住在土耳其。土以两国关系在 20 世纪五十年代发展比较快，不但签署了贸易协定，而且开通了空中航线。在联合国的投票中双方进行协调与合作，以色列的海军编队也访问了土耳其。但从总体看，两国之间在政治、经济和文化交流停留在较低的水平上，这种状态一直持续到 1992 年才有了大的突破。

与此同时，土耳其政府为了推进自己的中东战略，又频繁损害甚至牺牲与以色列的关系。土耳其政府同以色列曾达成在联合国投票中合作的协议，但又在巴格达条约框架下同伊拉克在联合国处理中东问题的投票中进行合作，这无疑使土以双方的协议变成了一纸空文。在阿拉伯与以色列的冲突中，土耳其又处处掣肘以色列，导致双方关系恶化。在 1956 年苏伊士战争爆发后，土耳其政府谴责以色列的侵略，并召回了驻以公使，只留了一个代办。土耳其政府提出恢复土以关系的条件是：“巴勒斯坦问题只有按照联合国决议，用一种令人满意和持久的方式得到解决时，才能恢复公使的正式活动。”<sup>[6]342-344</sup>以色列前驻安卡拉公使沙逊(Eliahu Sasson)提出严重抗议，要求土耳其曼德列斯政府作出合理解释，最后得到的土方答复是：土耳其的外交重点是“巴格达条约组织”，该组织承担着抵制共产主义渗透的特殊作用，土耳其将不惜代价去加强之。为避免激怒阿拉伯国家，土耳其在保持与伊拉克的联盟关系上不惜付出任何代价，即使以色列要求与土方进行合作，也只能是间接性的合作。土耳其必须要为沙特和黎巴嫩等阿拉伯国家加入“巴格达条约组

织”创造条件。为此，土将不惜牺牲与以色列的密切关系。概言之，土耳其政府对以色列的政策逻辑是：由自己主导的“巴格达条约组织”需要阿拉伯国家支持，冷淡甚至恶化同以色列的关系是赢得阿拉伯世界好感的最佳方法；基于土美战略同盟关系和美以特殊关系的考虑，土耳其同以色列的关系将保持“淡而不恶、恶而不化、化而不破”的状态。

## 二、冷战中期（1964～1985 年）：“亲阿疏以”的中东政策

在美苏关系缓和、美土关系出现裂痕和“石油禁运”发生的背景下，土耳其政府及时对中东政策进行了调整。这一时期，土耳其政府的中东政策呈现出自主性增强和“亲阿疏以”的特征。

（一）土耳其政府中东政策的自主性增强。1964 年，塞浦路斯岛上的希腊人与土耳其人发生暴力冲突，土耳其政府宣布进行军事干预，直接导致与美国关系的紧张。美国总统约翰逊同年 6 月写给土耳其总理伊诺努的信中警告土耳其“对塞浦路斯的军事干涉会引起苏联的直接干预。如果土耳其没有获取北约盟国的充分赞同和理解，单方面行动而引起苏联干预的话，我希望你能明白北约盟国不会有机会去考虑他们是否有义务支持土耳其反对苏联的干预”<sup>[7]17</sup>。从维护北约共同利益角度来看，美国政府不能容忍两个成员国之间发生战争。只要不发生苏联的直接干涉，哪怕土耳其在塞浦路斯最重要的利益受到了威胁，土耳其也不能诉诸战争。1974 年 7 月，当土耳其政府对塞浦路斯采取军事行动并占领了该岛三分之一领土时，美土关系跌到了“谷底”。美国对土实施了军事禁运，宣称土耳其将美国提供的武器装备用在了对塞浦路斯的军事行动上，违反了土耳其在接受军事援助时所签订的条款。

不可否认，“约翰逊信件”和美国对土制裁严重影响了美土关系。土耳其在有限范围内对美国采取了反制措施。土耳其政府宣布撤消与美国签署的共同防务条约，关闭美国设在其领土上的军事设施。由此，土耳其在塞浦路斯这个自认为涉及本国根本利益的问题上，不再对美国亦步亦趋，而是根据国家利益及时对中东政策适时进行调整，从而表现出一定程度的自主性。当然，土耳其政府中东政策的这种自主性只是在土美战略同盟关系框架下进行的有限调整，其程度有限。

（二）土耳其政府主动改善与阿拉伯国家的关系。自塞浦路斯危机爆发以来，联合国大会通过了一系列与土耳其利益相关的决议。1965 年 12 月 18 日通过的一项旨在限制土耳其在塞岛权益决议的投票表明，赞成票有 47 张，弃权票有 54 张，支持土耳其政府的反对票包括自己在内也只不过区区 6 张。这一投票结果大大刺激了土耳其，土耳其政府决定改善与阿拉伯国家的关系。

土耳其与阿拉伯国家关系的改善集中体现在双方密集的高层互访活动：突尼斯总统哈比卜·布尔吉巴（1965 年 3 月）、沙特国王费萨尔（1965 年 8 月）、伊拉克总统阿卜杜勒·拉赫曼·穆罕默德·阿里夫（1967 年 2 月）、约旦国王侯赛因（1967 年 9 月）、摩洛哥国王哈桑二世（1968 年 4 月）先后对土耳其进行了国事访问。土耳其总理德米雷尔（Suleyman Demirel）（1967 年 11 月）访问了伊拉克，土耳其总统代特·苏奈（Cevdet Sunay）（1968 年 1～4 月）也先后访问了沙特、利比亚和伊拉克等国。1969 年 9 月，摩洛哥国王哈桑邀请土耳其领导人参加伊斯兰会议组织大会，这表明土耳其与阿拉伯国家的关系有了明显改善。

20 世纪七十年代，阿拉伯国家对西方发达资本主义国家实行“石油禁运”，从而出现了严重的能源危机。土耳其是穆斯林国家中遭受能源打击最为严重的国家。1977～1981 年间，土耳其多数地方的经济由于原料、电力和重要商品的长时期持续短缺而接近崩溃；能源短缺对农业和工业造成了严重损害，交通运输几乎到了停顿的地步，教育和卫生系统也长时期陷于瘫痪。为保障国家能源供应的稳定来源，促使土耳其政府进一步改善和发展与阿拉伯国家的关系，在第三次和第四次中东战争中，土耳其政府不顾以色列的反对对阿拉伯国家表示了明确支持。在石油外交中，

土耳其将目标主要锁定为伊拉克、利比亚和伊朗三国。1973 年石油危机爆发前，土耳其已决定让伊拉克成为其主要的石油供给者。同年 8 月，两国签署了一项长期石油协定，规定在 1977~1979 年间，伊拉克出口 600 万吨原油给土耳其，1982 年提升为 1200 万吨，1983 年则达到 1400 万吨。1969~1972 年间，土耳其从利比亚平均每年进口的石油大约在 25 万~50 万吨之间。1975 年 1 月 5 日，在土耳其和利比亚签署一项协议后，利比亚向土提供了 300 万吨原油和 20 万吨燃料。虽然土耳其政府也曾努力将外交政策与日益增长的石油需求分开，但在没有足够外汇支付石油进口的情况下，不得不接受伊拉克、利比亚、沙特等阿拉伯国家提出的经济、政治和军事方面的苛刻条件。与此同时，土耳其作为西方世界的盟友，又加入了由石油消费国发起的旨在控制“石油输出国组织”输出通胀和应对未来石油短缺的努力。土耳其谋求通过建立这种“双重保障体系”来解决其能源短缺问题。

（三）土耳其政府有意冷却对以关系。土耳其政府为进一步发展同阿拉伯国家关系，有意冷却同以色列的关系。土耳其除了在第三次和第四次中东战争中支持阿拉伯国家外，还在 1975 年 11 月 10 日联合国大会将犹太复国主义界定为种族主义的决议中，投了赞成票，这更引起了以色列的极大愤慨。因为以色列一直将其他国家在联合国决议中投票的结果视为是否友好的标准。与此同时，在土阿关系日益密切的情况下，阿拉伯国家逐渐向土耳其政府施加压力，要求土断绝与以色列的外交联系。1969 年 9 月在摩洛哥召开的伊斯兰会议组织大会上，以埃及为代表的阿拉伯国家就表达了这样的愿望。土耳其政府虽然迫于阿拉伯国家的政治与经济压力，执行了有意淡化同以色列关系的政策，但不希望同以色列断绝外交联系。在极其困难的条件下，土耳其政府将石油需求与外交政策分开的努力一直没有中断过。土耳其外交部长图兰（Turan）就曾公开表态说，能源危机与阿以冲突之间没有关联性，土耳其政府执行对以政策的依据是国际法和联合国相关决议，而非多边的经济与政治环境。<sup>[8]207</sup> 土耳其政府认为只要以色列撤出被占领土和支持巴勒斯坦人民的民族权利，阿拉伯国家是愿意和以色列进行谈判并和平相处。在土耳其政府的努力下，土以双方的关系虽然比较冷淡，但两国一直没有中断外交联系，这为 1992 年两国政府建立正式外交关系奠定了基础。

### 三、冷战末期（1985~1991 年）：“阿以平衡”的中东政策

（一）土耳其和以色列关系转暖。1985 年后，土耳其同以色列的关系开始全面转暖，这是由两个因素促成的：一是以色列结束了对贝鲁特的围困，开始从黎巴嫩领土撤军，二是土耳其逐渐减弱了对阿拉伯石油输出国的依赖和掣肘，土以关系的全面改善了有了坚实基础。两国政府开始主动恢复和发展两国关系。1986 年，土耳其的高级神职人员访问了以色列。面对两国保持低层次外交代表的状况，土耳其政府主动提出要“寻求中东和平的新突破”。随着两国间高层外交接触的重新恢复，两国外长于 1987 年 9 月的联合国大会上也实现了首次会晤。但同年晚期，由于以色列政府对其被占领土上的巴勒斯坦人民起义进行了镇压，土耳其政府谴责以色列的镇压行为，表示支持巴勒斯坦人民争取民族自治的权利。1988 年 11 月，当巴解组织宣布建国时，土耳其政府立即予以了承认，从而使土耳其成为与以色列保持外交关系国家中首个承认巴勒斯坦组织合法性的国家，引起以色列政府的强烈抗议。为安抚以色列，土耳其政府对巴勒斯坦并没有给予完全的外交地位。1990 年 5 月，在希腊和以色列互派大使后，土耳其政府发展土以关系的紧迫感更为增强。

随着两国关系的逐渐改善，土以双方的商业关系发展迅速。20 世纪八十年代，两国每年的贸易额大约保持在 3000 万~5000 万美元之间，1989 年则达到了 1 亿美元。双方的旅游业也得到了迅速发展。1989 年曾有超过 10 万以色列人赴土耳其度假，给土耳其带来了近 1 亿美元的收入。

另外，在促使土以关系回暖中，军事交流也起了重要作用。自塞浦路斯危机爆发后，以美国为首的西方一直拒绝向土提供军事和技术援助，土耳其军方希望通过发展与以色列的密切关系迂回获得军事技术援助，在一定程度上加深了双方关系。尽管如此，土以双方的关系始终未获得大的突破。在中东和平进程取得进展的情况下，土耳其的德米雷尔担任总理后，采取果断措施，两国终于在 1992 年建立了正式的大使级外交关系。

（二）土耳其和阿拉伯国家关系趋向“正常化”。在与以色列关系改善的同时，土耳其同阿拉伯国家之间的关系也出现了微妙的变化。20 世纪七十年代，土耳其在石油方面严重依赖阿拉伯石油生产国，其推行的中东政策处处受到阿拉伯国家“石油武器”的掣肘，无法施展拳脚。进入八十年代后，石油价格开始下降，土耳其在对中东国家的外贸出口也赚取了巨额贸易顺差，形势发生了有利于土耳其的变化。伊拉克和利比亚等阿拉伯国家在同土耳其的贸易中出现了巨额贸易逆差，但又无现金支付，只能用廉价的石油替代支付，这更增加了土耳其政府讨价还价的能力。八十年代后期，伊拉克、伊朗和利比亚三个中东国家拖欠土耳其的债务高达 50 亿美金。至此，土耳其政府来自于阿拉伯世界的压力越来越小，阿拉伯世界“石油武器”的威力大不如前。土耳其与阿拉伯国家开始寻求一种更符合双方利益的“正常化”关系。

土耳其政府中东政策的主动性特征主要体现在对两伊战争的态度上。1980 年战争爆发后，土耳其政府执行积极的“和平中立”政策，为两国早日结束战争而奔波。土耳其政府当时的中东政策主要基础是三项原则：一是不干涉中东各国内政，努力避免卷入伊斯兰世界内部的矛盾、分歧和冲突；二是对各个中东国家采取具体情况具体对待的“区别对待”政策；三是在北约利益、阿拉伯世界利益和土耳其利益之间进行谨慎地调节和平衡，在提高自身威望的基础上解决参与中东问题的讨论和解决。毫无疑问，土耳其政府之所以能推行这一外交方略，很大程度上是因为在与阿拉伯国家的关系中取得了主动，拓展了土耳其开展多元和平外交的空间。

（三）修复和密切土美关系。塞浦路斯危机发生后，土耳其同美国的关系受到了一定程度的影响。在国内外环境和形势发生变化的背景下，土耳其政府开始努力修复和密切同美国的关系。土耳其政府发展同美国的密切关系，出于三方面的战略考虑：

一是经济因素。20 世纪八十年代以来，土耳其逐渐形成了以市场经济为基础的外向性经济发展模式，这决定了土耳其必须要执行面向以美国为首的西方发达国家的外交方针。此外，土耳其是世界上第三大美援接受国，仅次于埃及和以色列。如果没有美国的援助，土耳其经济将崩溃于旦夕之间。

二是安全因素。20 世纪八十年代，土耳其政府曾反对美国使用其军事基地在海湾地区实现快速反应的要求，引起美国政府极大不满。冷战结束后，美国还曾一度撤除了土耳其的许多军事基地。但土耳其政府逐渐认识到，美国撤除军事基地，就意味着土耳其失去了在安全上依赖美国的重要战略支点，美国向土耳其提供的安全保障就不复存在。为此，1991 年海湾战争爆发后，为重新赢得美国在安全上对土耳其的重视，土耳其政府采取了一系列措施，包括截断伊拉克通向地中海的石油管道，向美军提供军事基地，在土伊边境驻扎 10 万军队向伊拉克施加压力等，以此重新唤起美国对其战略地位的重新认识。<sup>[9]133</sup>

三是价值观因素。在东欧巨变和苏联解体后，以美国为首的西方国家打算将原苏联在中亚的加盟共和国逐渐演变成民主的和亲西方的政权体制。出于地缘和宗教因素的考虑，美国政府认为土耳其应该是中亚国家仿效的民主楷模，土耳其应承担联系西方和中亚的一座桥梁。鉴于此，美国政府注定会提升土耳其在中东的战略地位，土耳其必须要抓住这一历史性的机遇。土耳其政府承受不了与西方国家疏远所造成的损失，它不能离开亲西方这条老路。土耳其政府的领导层最终得出的结论是：尽管土与西方有许多令人不快的争执，土也决不能偏离亲西方的大方向，因为这

符合其长远的国家利益。<sup>10[42]</sup>

#### 四、后冷战时期：“独立”、“正义”的中东政策

后冷战时期，随着前苏联的解体和两极对峙格局的结束，土耳其不但消除了来自前苏联的现实安全威胁，而且逐渐摆脱了美国对其外交政策的直接掣肘，加之土希关系缓和、库尔德问题日趋缓解，经济发展蒸蒸日上。这些国内外的有利因素为土耳其执行“独立”、“正义”的中东政策奠定了现实基础。

（一）土耳其政府的中东政策开始有意淡化意识形态，不再一味迎合美国的战略需要，而是谋求在伊斯兰世界中建立领导地位，尽可能摆脱美国并远离西方。土耳其政府决心自主发展与伊斯兰国家之间的关系，并根据事情的是非曲直来决定自己的立场和政策，从而凸显其中东政策的“正义性”。在美、英、法、德四国就如何对伊朗发动新一轮制裁达成共识并出炉制裁草案后，作为美国在中东地区“铁杆盟友”的土耳其却公开反对制裁伊朗，并对处于风口浪尖的伊朗频频示好。2009年6月，土耳其不顾美国的感受，率先对内贾德当选伊朗总统表示祝贺。同年12月，土耳其总理埃尔多安在访问伊朗时，批评西方对伊朗的制裁“专横跋扈”，认为反对伊朗从事核活动的国家首先应该放弃核武器。2010年3月9日，土耳其总理埃尔多安在沙特首都利雅得表示，对伊朗实施制裁将不会对伊核问题起任何积极作用，土耳其支持通过对话和外交手段解决伊朗核问题。同年5月17日，土耳其总理埃尔多安、巴西总统卢拉和伊朗总统内贾德在伊朗首都德黑兰举行三方会谈，签署了在土耳其境内进行核燃料交换的三方协议。根据协议，伊朗送至土耳其的低纯度浓缩铀（LEU）将继续是伊朗的财产，而国际原子能机构（IAEA）可以派观察员驻守，以确保该低纯度浓缩铀在土耳其获得妥善保管。<sup>[11]50</sup>

美国对土耳其政府在伊朗核问题上的政策日益感到不安。美国战略与国际问题研究中心（CSIS）的比伦特·阿利里扎指出，如果土耳其在关于制裁伊朗的投票时未举手同意，那一刻也许会成为美土关系的一个爆点。2009年6月9日，美国不顾土耳其、巴西此前与伊朗达成核交换协议的外交成果，执意推动联合国通过制裁伊朗的新决议，意味着美国用强硬姿态来回应土耳其对自己权威的挑战。况且美国一直将中东地区视为其利益攸关的三大战略地区之一（中东、欧洲和亚太），冷战后发动的4场地区战争，其中2场就在中东（海湾战争和伊拉克战争）。这不但体现了美国在中东地区无人替代的地区政治塑造能力，而且也说明在关系到自身核心战略利益的问题上，即使是针对自己的盟友，美国也绝不会含糊。<sup>[12]5</sup>

（二）积极介入中东事务，提升在中东地区的影响力和话语权，谋求实现土耳其的中东大国梦想。后冷战时期，土耳其政府积极介入中东事务，努力提升在中东地区的影响力和话语权，甚至为此不惜牺牲冷战末期日益密切的土以关系。土耳其积极参与对中东地区热点问题的斡旋，与阿拉伯国家建立起部长级会议机制，积极拓展与中东经贸联系，充当伊斯兰世界与西方世界之间的桥梁等，都是土耳其执行积极介入和回归中东事务的重要表现。值得关注的是，为提升土耳其在中东地区的感召力，增强土耳其中东政策的正义性，土一改冷战时期在“阿以平衡”的中东政策，采取了支持阿拉伯国家对抗以色列的政策选择。2008年，在以色列对加沙采取空袭和入侵事件后，土耳其总理埃尔多安在2009年的达沃斯世界经济论坛上对以色列进行了公开谴责。2010年5月31日，以色列海军突袭试图驶入加沙沿海地带的土耳其籍国际人道主义救援船只“马尔马拉”号，造成8名土耳其籍人死亡，土耳其迅即召回驻以大使，两国关系陡然紧张。土耳其总理埃尔多安在与叙利亚总统巴沙尔·阿萨德举行的联合新闻发布会上对以色列进行了严厉抨击。以色列也不示弱，不但拒绝向土耳其道歉，而且怀疑救援船只可能与哈马斯有关系。以色列外长、家

园党领导人立伯曼的发言人内厄姆甚至认为土耳其抓住袭船事件不放是借题发挥，其真正原因是土欲以牺牲与以色列关系为代价来获取在伊斯兰世界的好感。事实上，后冷战时期土耳其之所以积极介入中东事务，确实具有重塑中东地区政治和谋取建立中东大国的战略意图。

## 五、结语

对二战后土耳其中东政策的演变进行较为客观的评价，必须基于两个关键问题的考量：一是二战后土耳其的核心国家利益是什么？二是土耳其政府采用何种手段才能最大限度维护国家核心利益？二战后，土耳其面临的紧迫外交课题有两个：一是苏联的现实威胁；二是塞浦路斯问题。这两个问题都是关乎土耳其“国家安全和领土完整”的核心国家利益。土耳其政府奉行什么样的中东政策以及如何实施中东政策，都将围绕这两个核心的国家利益展开。从二战后土耳其中东政策的演变来看，无论是执行“追美、亲以、恶阿（拉伯）”的中东政策，还是奉行“疏美、淡以、亲阿（拉伯）”的中东政策，其根本目的都是如何才能最大限度地“维护国家安全和确保领土完整”。

冷战时期，在美苏两极对峙和苏土关系恶化的特定历史条件下，土耳其维护国家安全和确保领土完整的手段极为有限：从军事力量上来看，在美国的军事援助下，土耳其的军队在中东地区虽然首屈一指，但与强大的苏联军队对抗，无异于以卵击石；从地缘上来看，土耳其与苏联接壤，没有天然的战略屏障可恃，一旦战争爆发，苏联军队可长驱直入，正如有学者指出的：“历史是非常垂青于土耳其的，因为它占有重要的战略地位，是世界上列强垂涎和光顾的宝地，从而使它在世界政治中获得了与其人口和经济力量不相称的地位；同时，历史又是残酷的，这就是把苏联放置为自己的邻居，从而在北部边境剥夺了抵制这个庞然大物邻居的资源 and 力量。历史的这种铁律好像一直没有终结。”<sup>[10]73</sup>就政治地位而言，二战时期土耳其在同盟国与轴心国之间执行的“中立”政策，被同盟国的许多国家指责为帮助侵略的投机行为。二战后执行的亲美政策又遭到阿拉伯国家和苏东国家的批评，导致土耳其在政治上空前孤立；就经济发展而言，战后虽得到美国大量的经济援助，但经济发展中仍面临诸多问题和挑战，特别在石油禁运的打击下，工厂倒闭和工人罢工此起彼伏，不得不寻求改善和发展与阿拉伯国家的关系。在这种内外交困和缺少外交筹码的情况下，作为一个在美、苏两个超级大国夹缝中求生存的国家<sup>①</sup>，在无法确保“中立”地位的境况下，土耳其政府通过执行机动灵活的中东政策，最大限度地维护了国家的核心利益，从而为处在大国夹缝中的中小国家如何执行国家利益最大化的外交政策提供了有益借鉴。

后冷战时期，土耳其内忧外患消弭，这为土执行“独立”、“正义”的中东政策奠定了基础。土耳其不再满足于仅作西方大国在中东利益的代言人和规则的执行者，而是要充当中东地区秩序的维护者和规则的制定者。通过在伊斯兰世界建立领导地位，谋求实现建立中东大国的梦想。这种政策的转变主要基于两个方面的原因：一是后冷战时期土耳其的经济实力迅速增强。在过去10年中土耳其的经济总量增加了一倍，1991~2008年间，土与邻国的贸易额增长了20多倍，成为经济实力最强的伊斯兰国家。国力的增强直接刺激了土耳其的地区大国梦想；二是土耳其入盟梦想一直没有实现，这直接刺激了具有伊斯兰教色彩政党上台执政，其对内强调本土意识，对外将外交中心转向中东。当然，中东地区大国利益交织，政治和宗教矛盾错综复杂，作为世界头号强国的美国都无法轻易解决中东事务，土耳其在中东安全事务中的作为仍备受怀疑。而且从最根本的国家利益来考量，土耳其在经济现代化和国家安全方面，仍然需要借助西方大国的援助，对阿

---

① 二战以来，土耳其与苏联紧相依邻，更使其有着异乎寻常的重要性。因而，离开了超级大国的角逐，就不可能对土耳其的外交政策和安全问题进行研究。参见詹姆斯·布朗：《波动中的土耳其政策》，载《西南亚研究》1985年第1期。



拉伯国家再亲近，都无法从根本上改变土耳其借重西方、面向西方、融入西方的战略选择。如何在东方和西方之间取得微妙的利益平衡，最大限度地保障和实现国家利益，仍然是土耳其需要谨慎处理的重大外交课题。

### [ 参考文献 ]

- [1] Strobe Talbott. Khrushchev Remembers : The Last Testament[M]. Boston : Little Brown , 1974.
- [2] 穆哈麦特·巴尔拉斯. 五十年来土耳其的对外政策[J]. 西南亚资料, 1974(2).
- [3] 刘竞,张士智,朱莉. 苏联中东关系史[M]. 北京: 中国社会科学出版社,1987(3).
- [4] Theodore A. Coulombis. The United States, Greece and Turkey: The Troubled Triangle[M]. New York: Praeger, 1983.
- [5] William Hale. Turkish Foreign Policy, 1774-2000[M]. London: Frank Cass, 2000.
- [6] George E. Gruen. Turkey, Israel and the Palestine Question, 1948-1960: A. Study in the Diplomacy of Ambivalence[D]. New York: Columbia University, 1970.
- [7] Kemal Karpat. Turkey's Foreign Policy in Transition, 1950-1974[M]. Leiden: E. J. Brill, 1975.
- [8] Alon Liel. Turkey in the Middle East: Oil, Islam, and Politics[M]. Boulder, Colo.: Lynne Rienner,2001.
- [9] Barry Rubin, Kemal Kirisci. U.S-Turkish Relations: New Uncertainties in a Renewed Partnership, An Emerging Multiregional Power[M]. Boulder: Lynne Rienner Publishers,2001.
- [10] 杨曼苏. 土耳其外交格局的变化[J]. 亚洲论坛, 1999(1).
- [11] 丁工. 从伊朗核问题看伊朗的地区大国意识. 阿拉伯世界研究,2010(4).
- [12] 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(5).

## The Evolution of Turkey's Middle East Policy After World War II

LI Xiaojun

**Abstract** During the Cold War, under the special circumstance of the US-Soviet confrontation, the Middle East volatile and conflict-ridden, the government of Turkey, considering the domestic and international factors, constraint power, within the limits of government, follows up and adjusts the Middle East policy constantly. The Middle East policy has gone through a “following the United States”, “Pro-Arab and Hostile to Israel”, “The balance between Arab and Israel”, three evolution stages to protect and realize of the core national interests maximum. Flexible implementation of the Middle East policy in Turkey provides a useful reference to the small countries between the great powers.

**Key Words** Government of Turkey; Middle East Policy; Turkey and the Middle East; National Interests; Foreign Policy

( 责任编辑: 李 意 )