

# 试论

## 冷战后土耳其的欧盟政策

王泽平

南京国际关系学院

土耳其地跨亚欧两洲,大部分领土在亚洲境内。但由于历史特别是其国家利益取向等原因,它一直把自己看成欧洲国家。冷战结束后,加入欧盟是土耳其国家外交与安全政策的首要目标。2004年10月6日,欧盟委员会建议欧盟开始与土耳其展开有关土耳其加入欧盟事宜的谈判,这是土耳其寻求加入欧盟道路上一个重要的里程碑。虽然双方谈判尚需克服不少障碍,颇费周章,但土耳其加入欧盟,最终归属欧洲的国策目标,在可以预见的将来是可以实现的。

### 一、土耳其欧盟政策形成的主要成因

#### (一) 土耳其社会民意中浓重的欧洲情结

从历史上看,土耳其人曾在欧洲扮演过辉煌的角色。1453年,“征服者”穆罕默德二世攻陷欧洲圣城君士坦丁堡,结束了欧洲拜占庭帝国(东罗马帝国)的千年统治。奥斯曼帝国的崛起以及随之而来的地缘扩张使其在欧洲发挥了一个地缘政治大国的作用。在东欧,它与俄罗斯、波兰和瑞典争夺广阔的东欧大草原(特别是乌克兰);在东南欧,

它同神圣罗马帝国的奥地利争夺匈牙利;在地中海,它和威尼斯就海上优势和航路控制权展开较量。欧洲人把奥斯曼帝国扩张形容为“一个日益增长的火焰,不管遇到什么,都紧紧抓住,并进一步燃烧下去”。<sup>[1]</sup>奥斯曼帝国在欧洲的扩张为其主要继承者土耳其留下了欧洲回归的想像空间。可以说,冷战后,土耳其不懈地致力于加入欧盟,重新成为欧洲体系的一部分,实质上就是其地缘历史情结上的一种回归。

自土耳其建国以来,其国父凯末尔与其继任者始终坚持“欧洲国家定位观”,在对外政策中自视为“文明欧洲”一员。建国之初,土向外派驻的26个外交机构中,就有19个在欧洲国家,可见从立国之始就对欧洲的重视。凯末尔曾说:“尽管欧洲对土耳其人存有偏见……但土耳其人总是至终不渝地向往着欧洲……为了成为现代文明国家,我们别无选择。”<sup>[2]</sup>1999年底,土耳其总统德米雷尔在施政报告中提出,21世纪土耳其的目标是“跻身世界发达国家十强之列,土耳其必须加入欧盟。”<sup>[3]</sup>同时,加入欧盟、融入欧洲也是土耳其国内大多数民众的主流认识。土耳其社会研究中心于

2001年11月所做的一项民意调查显示有72.5%的人表示支持土耳其加入欧盟。<sup>[4]</sup>

## （二）经济和政治利益的驱动

20世纪80年代末，世界范围内的经济发展战略调整潮流蓬勃兴起。土耳其在全球化和世界经济权力转移及重组中，正式提出了利用自己地缘优势加入欧洲共同体，并在国内推行了一系列的社会改革并调整经济发展战略。冷战后，面对全球化世界潮流的严峻挑战，土耳其经济发展受国内政治动荡的影响一度不景气。2001年，土耳其遭受了一次严重的经济危机，经济增长下降了10%。土耳其国家大战略的首要目标是保持经济的稳定发展，并通过加强与欧盟的经贸关系促进经济增长。长期以来，土耳其一直以欧盟国家为主要的经贸伙伴。目前，土耳其51.7%的出口和43.9%的进口是与欧盟进行的，欧盟对土投资占土外国直接投资的55%左右。每年到土耳其旅游的600多万欧洲游客，为土带来可观的就业机会和50多亿美元的外汇收入。在欧洲国家有许多土耳其人从事各项工作，仅在德国打工的土耳其人就有250万。每年数百万在欧盟打工的土耳其人寄回国内的外汇就高达数十亿美元。如果没有欧盟直接和间接的帮助，土的经济就成问题，其严重的通货膨胀和失业问题可能会进一步加剧。加入欧盟，在经济上同发达的欧盟融为一体，是土耳其实现经济发展目标的强大动力和必要条件。

除了经济上日益密切的往来外，土耳其还与欧洲存在着不可忽视的政治联系。土耳其不但是北约成员国和西欧联盟联系国，而且还是欧洲议会及欧安会成员。为土耳其进一步加深与欧洲间的关系提供了条件。此外，土耳其当前所面临的一系列问题，如对付伊斯兰原教旨主义崛起问题、库尔德问题都有求于欧盟的鼎力相助。如果没有欧盟成员国地位，土耳其在塞浦路斯问题上以及国家安全等方面的利益都无法得到完全的保障，即使有美国作后台，也是远水解不了近渴，更何况在诸如塞浦路斯、库尔德等问题上，美国的态度也难以捉摸。因此，土耳其前总理埃杰维特称，加入欧盟是土耳其“与生俱来的权利”。

## 二、土耳其的欧盟政策

### （一）坚持不懈地追求加入欧洲同盟

由于地缘政治的因素，欧洲是土耳其走向西方的“必经之路”。从这一点说，土耳其的确是一个忠实的“新娘”，一直期望着“嫁”入欧盟。1959年土耳其与欧洲经济共同体（EC）建立正式关系。1963年11月12日，土耳其与欧共体在安卡拉签订了《安卡拉条约》，取得了欧共体“联系成员国”资格。由此，土耳其正式驶入了迈向欧洲的轨道。1973年土耳其与欧共体签订了《附加草案》，确定了至1995年逐步取消关税并加入关税同盟。1987年4月14日，土耳其第一次正式申请加入欧共体。

在东西方冷战结束前后，欧盟忙于协同美国促变东欧，对土耳其有所忽略。1993年6月，欧盟哥本哈根会议是欧洲一体化进程中的一个重要分水岭，但对土耳其入盟产生负面作用。第一，它确认东欧及波罗的海国家是欧盟扩大的重点对象，而不包括土耳其；第二，制定了入盟的具体严格的经济和政治标准，其中包括建立稳定的民主体制，尊重人权和保护少数民族权利。可以说，哥本哈根标准大大复杂化了土耳其的入盟问题。1997年12月，欧盟在卢森堡会议上认为土耳其伊斯兰性质的政党执政期间在促进“政治民主”方面做得不够，经济上也不具备作为成员国的资格，遂将其排除在候选国之外。卢森堡会议后，土耳其与欧盟关系急剧恶化，土对欧盟采取了一步严厉的反制行动。土副总理耶尔马兹甚至称，如果欧盟不改变态度，土耳其将撤销其申请。土耳其还宣布不再在希土事务和塞浦路斯问题上将欧盟看作第三方调解者，并将继续执行将北塞浦路斯并入土耳其的计划。1999年4月，在北约华盛顿峰会期间，土还利用自己的否决权有效地阻止了欧盟提出的“欧洲安全与防务计划”。

与土关系搞僵，将其坚拒于门外也不符合欧盟自身利益。20世纪末欧盟在土入盟问题上态度开始趋于积极。1999年12月欧盟在赫尔辛基会议上

宣布将土耳其纳入候选国名单,双方的关系渐有缓和。2002年12月,欧盟尼斯会议专门通过了有关土耳其候选国伙伴关系文件,从而明确了土加入欧盟的“路线图”。2004年欧盟在会上提出,只要土耳其在人权及民主问题上能达标,那么欧盟就可以和土耳其开始入盟谈判。2004年10月6日,欧盟委员会正式建议欧盟开启与土耳其展开有关土耳其加入欧盟事宜谈判的准备工作,从而加速了土耳其艰苦的入盟谈判进程。

## (二) 关税同盟基础上的经济合作

冷战后,欧洲统一市场的建设进程加快,土耳其其对欧经济政策的重要目标就是融入这一进程,成为欧洲统一市场的一部分。1995年3月6日,土耳其与欧盟在布鲁塞尔正式签订了《关税同盟协定》。该协定的主要内容是:1. 土耳其与欧盟建立关税同盟,双方对绝大多数非农产品互相免征进口关税,但仍可对各自的农业、纺织工业和汽车工业进行一定程度的保护;2. 土耳其将实行与欧盟技术标准、外贸法规和知识产权的一体化,双方将在工业、运输、通讯、统计和文化等领域加强合作;3. 欧盟计划5年内向土耳其提供25亿欧元(约合32亿美元)的财政技术援助;4. 双方还通过该协议表达了加强相互间政治对话的愿望。

此后,土耳其其对欧经济政策主要围绕关税同盟进行,1996年1月1日,欧盟取消了对土纺织品进口的配额限制,并与土耳其展开金融财政合作,同意向土耳其提供47亿欧洲货币单位的财政支援以缓解关税同盟给土耳其经济带来的冲击。同时,从1996年1月1日起,土耳其实行新关税,其税率与欧盟的税率一致,取消从欧盟进口工业品的所有关税和关税壁垒。土耳其希望在关税同盟的基础上深化同欧盟国家的经贸合作,获得其对经济结构调整的更多支持,参加欧盟发起的科技、文化、教育等计划,以开拓欧洲市场,在经济全球化、地区化发展进程中获利。

## (三) 参与欧洲安全防务架构建设

随着冷战结束和前苏联解体,土耳其的地缘战略地位和在欧洲安全建构中的地位和作用下降,土耳其自20世纪90年代起即开始设法寻找其与欧洲

安全新的共同基础。在与欧盟交涉有关欧盟安全防务政策时,土耳其一再提出其地缘战略位置的重要性应使其区别于其他非欧盟的北约成员国,并在欧盟安全防务政策中享有更有利的地位。同时,由于对欧洲安全的主要威胁和挑战已从前苏联转为与有关的地区冲突、恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散,欧洲也亟须加强与土耳其的安全合作。这为土耳其参与欧洲安全架构带来新的希望和契机。土耳其要求参与欧盟安全防务架构,如当欧盟欲使用北约军事资源时,土耳其可以全面参与安全决策。土耳其并提出欧洲区域性安全组织的建立应包括区域内所有重要安全行为者。因此,欧洲安全架构应类似西欧联盟一样,须所有欧洲安全行为者参与,其中包括土耳其。2000年2月,土外长杰姆致函欧盟轮值主席国葡萄牙外长时就表示,土耳其愿意参加将于2003年组建的以保障欧盟安全为目的的欧洲快速反应部队。由于欧盟不同意土耳其全面参与其安全决策机制,并一度将土排除在入盟候选国之外,土耳其则不同意欧盟自动取得北约军事资源,双方深入的安全合作受阻。

为打开双方在安全合作上的僵局,1999年欧盟赫尔辛基会议决定接纳土耳其为候选国,并承认土耳其与欧洲安全的密切关系。赫尔辛基会议还准许非欧盟的北约成员包括土耳其为欧盟军事危机处理做出贡献。2001年12月,美英提出的妥协方案《安卡拉文件》,将欧盟安全防务政策视为战略合作方案,而非欧盟内部事务,因此欧安问题涵盖欧洲安全环境中的所有重要国家。美英向土耳其保证欧洲危机处理不涉及爱琴海及东地中海地区;北约盟国间双边问题不能成为欧盟的合法关切,亦即欧盟不能干涉土耳其与希腊间在爱琴海及塞浦路斯的争端;欧盟快速反应部队在土耳其周边及安全利益地区活动都将与土耳其保持对话协商。这些照顾了土耳其重要的安全关切。可以说,该文件为欧盟与包括土在内的北约国家间的安全合作扫清了障碍,使得土耳其参与欧盟安全防务政策问题获得最后解决。基于长远战略考虑,土耳其与欧盟在未来的安全协作将趋于加强。但是土耳其只有最终成为欧盟一员,方能确保其在欧盟安全防务政策中的全面参

与的平等地位。

### 三、土耳其加入欧盟的主要障碍

美国著名学者塞缪尔·亨廷顿曾提出所谓“分裂国家”概念。他认为,“分裂国家”不是指其形态上处于分裂,而是指一个国家的政治领导者希望采取依托战略,使本国成为西方社会的一员,但由于其历史、文化以及政治传统等固有的非西方性,导致该国与西方在人权、移民、贸易甚至环境政策上的差异甚至冲突。亨廷顿将土耳其归为“分裂国家”中的典型案例。<sup>[5]</sup>土耳其这一基本国情与一直追求经济和政治“双一体化”的欧盟有较大距离,成为其取得欧盟成员资格的严重障碍。

**第一,经济政治障碍。**1997年10月,土耳其总理耶尔马兹在接受法国《解放报》采访时坦承,土耳其在经济方面尚达不到欧盟制订的标准。土人均年收入只有3000美元,远低于欧盟其他成员国;土通货膨胀率也高达85%,而欧盟的平均水平只有2%。在政治上,欧盟对土耳其在库尔德人问题上违反民主和人权原则不满,将其解决国内人权问题与加入欧盟挂钩。为缓和来自欧盟的压力,土耳其做出了一些积极努力:例如,2001年10月,土耳其解除了对非土耳其语的出版禁令,减轻了对库尔德人身份和语言的限制。2002年8月,土耳其大国民议会还初步表决通过了和平时废除死刑的提案。对此,2002年欧盟《土耳其入盟的常规评估报告》认为,1999年欧盟赫尔辛基会议给予土耳其候选国资格激励土推行了一系列根本性改革,并取得了较大进步。但同时也指出,土耳其在人权和司法体制以及履行欧盟成员义务能力等方面与哥本哈根标准还有一定差距。其中,人权评估18项指标中就有11项未达标。<sup>[6]</sup>因此,出于欧盟对土耳其经济政治各项指标的观察,土耳其加入欧盟仍需要克服国内制度上的障碍。

**第二,人口问题障碍。**冷战时期,土耳其为西欧国家经济发展曾提供了大量的廉价劳动力。冷战后,土耳其国内政局不稳,失业率不断攀高,导致其公民大量移民欧洲,仅申请前往德国的土耳其人

每年就有5—8万。目前,生活在德国的土耳其人已达300万,成为德国外籍居民中最大的族群。但随着欧洲经济的下滑和失业率的上升,这些“工业移民”给欧盟国家特别是法、德形成了较大压力,并带来了一系列经济和社会问题。特别是9·11事件后,欧洲各国对穆斯林人口的忧虑日增。有分析指出,土耳其一旦入盟,将会有20—30%的土耳其人进入欧盟国家寻找工作。<sup>[7]</sup>德国前总理科尔称:“德国以及欧洲的公众舆论,均不能容忍在德国的土耳其人口再有显著改变。”<sup>[8]</sup>此外,按照目前的人口增长速度,土将在5年后超过德国成为欧洲人口最多的国家。欧洲议会是按各国的人口比率来分配席位的,土耳其在获得议会最多席位后,就有可能从自身利益出发对欧盟的立法和行政施加影响。因此,土耳其入盟将使欧盟内部结构发生重大变化,挑战以“法德为轴心”的欧洲主导地位,这是欧盟不得不认真考虑的深层次问题。

**第三,宗教问题障碍。**在很多欧洲人的潜意识里,始终存在着近代奥斯曼帝国积弱和伊斯兰宗教落后的印象,而近代欧洲文明正是彰显于当年奥斯曼帝国和伊斯兰宗教的落后而存在的。若是土耳其加入欧盟,欧洲人心中那种长期沉淀下来的文明优越感似乎将顿然消失。尽管欧盟对外宣称要建立一个不分民族、种族和宗教的统一“大家庭”,但实际上却心存对伊斯兰教的防范。可以说,在冷战后欧盟由核心向边缘的扩展过程中,土耳其是这一过程中受到欧盟争议最大的国家。土耳其虽然是一个世俗化国家,但伊斯兰教在土耳其宗教中占有支配地位,与欧盟这个“基督徒俱乐部”格格不入,这是导致欧洲人对土耳其缺乏认同感的根源。欧洲现代文明来源于欧洲特殊的宗教和世俗基础、历史传统及其国际关系进程,在20世纪之前的约500年里,其先后是以“基督教世界”和“欧洲”这两个概念来自我认定的,它离不开宗教价值系统带来的强烈的政治归属感。从哲学上讲,宗教冲突源于将己方奉为主体,将他方视为顺从和受支配客体的“主—客”式的认识观。在欧洲基督教与伊斯兰教数千年的交往中,从作为穆斯林“征服者”的穆罕默德二世对君士坦丁堡占领到欧洲十字军东征,双方互视

为异端,爆发过严重冲突与战争。文明差异直接导致欧盟在接纳土耳其入盟问题上的犹疑,法国前总统、欧盟制宪委员会主席德斯坦甚至直率地说,土耳其是一个与欧洲“有不同文化、不同的处事方法、不同的生活方式”的国家,土耳其入盟将是“欧盟的终结”。<sup>[9]</sup>尽管德斯坦所言属个人意见,但却代表了不少欧洲政治人士的担忧。联邦德国前总理施密特也认为,允许土耳其入盟“将使欧盟超越欧洲界限,这将促使中东和北非地区的一些伊斯兰国家群起而效仿,从而导致欧盟由一个政治、经济统一体蜕变为具自由贸易合作松散的组织。”<sup>[10]</sup>

此外,塞浦路斯问题久拖不决,及由此而引发的土耳其与欧盟成员希腊的矛盾和积怨,也是影响土加入欧盟的一个负面因素。

冷战后,土耳其历届政府均以加入欧盟,实现融入欧洲一体化进程作为对外政策的重要目标,并为此进行了长期努力。未来土耳其将以欧盟2002年12月哥本哈根会议设定的两个关键时间为契机(即2004年12月审议土入盟资格及2005年7月1日正式与土耳其展开入盟谈判),为争取加速入盟创造条件。尽管土耳其未来加入欧盟进程仍需克服重重困难,但具有长期入盟准备工作的基础

以及欧盟出于通过加速文明融合来遏制恐怖主义和提升自身力量的需要,加上美国的大力促进,土耳其于2015年前基本解决加入欧盟问题,是有希望的。

注 释:

- [1] [美] 斯塔夫里阿诺斯著,吴象婴等译:《全球通史》(下),上海社会科学院出版社,1998年版,第45页。
- [2] William Hale, *Turkish Foreign Policy 1774 - 2000*, Frank Cass Publishers, London, 2000, p. 38.
- [3] 怀成波:“土耳其‘我们像欧洲那样生活’”,载《参考消息》,2002年12月19日,第14版。
- [4] Hasan Kosebrlaban, “Turkey’s EU Membership: A Clash of Security Cultures”, in *Middle East Policy*, June 2002, p. 138.
- [5] Samuel Huntington, “The Clash of Civilizations”, *Foreign Affairs*, March 1993, p. 42.
- [6] Regular Report on Turkey’s Progress towards Accession, Brussels, Commission of the European Communities, October 10, 2002. <http://europa.eu.int/comm/enlargement>.
- [7] Michael S. Teitelbaum, “Is Turkey Ready for Europe?”, *Foreign Affairs*, May 2003, p. 110.
- [8] 冯坚:“欧盟东扩的正负面效应分析”,载《欧洲研究》2003年第4期,第95页。
- [9] Michael S. Teitelbaum, “Is Turkey Ready for Europe?”, in *Foreign Affairs*, May 2003, p. 98.
- [10] 同注释[9]。

(上接第5页)理与美国、欧盟的关系上都高举和平、发展、合作的旗帜,努力寻找更多的利益交汇点,争取多赢和共赢,致力于实现中美欧三角关系的良性互动。无论在多极化、多边主义问题上,还是推动欧盟取消对华军售制裁和承认中国的完全市场经济地位,都宜从有利于中美欧三角关系良性互动的角度来考虑和处理,把握好尺度,防止顾此失彼。

注 释:

- [1] 2004年10月12日,欧盟委员会候任贸易委员彼得·曼德尔森在英国“48家集团”聚会上的讲演:《中国的未来及对我们的影响》。
- [2] 2004年12月8日,英国《金融时报》,杰弗里·格

德明文章:《欧洲的大叩头及其意义》。

- [3] 2004年10月31日,美国《华盛顿邮报》,杰里米·里夫金文章:《美国,快快认清欧洲梦》。
- [4] 欧盟委员会2003年9月对华政策报告。
- [5] 美国《现代史料》2004年9月号,乔治·华盛顿大学教授戴维·香博文章:《中国与欧洲:正在出现的轴心》。
- [6] 2004年11月8日,美国《新闻周刊》,基辛格文章:《目前的形势与美国的任务》。
- [7] 2004年10月21日,英国《金融时报》,伦敦国际战略研究所前所长埃斯堡文章:《中国是对欧美关系的新考验》。
- [8] 同注释[5]。
- [9] 2004年10月5日,美国《国际先驱论坛报》文章:《法国人到中国争取大的利益》。
- [10] 2002年7月,德国汉堡亚洲研究所《当代中国》,塞巴斯蒂安·海尔曼文章:《德国对华政策的基本要素》。