

## “中东波”以来土耳其外交的调整\*

李秉忠

[内容提要] 2011 年“中东波”以来,土耳其突破“零问题外交”政策,积极介入阿拉伯国家内部事务,推行更加“有所作为”的外交政策。土耳其外交政策这一系列调整是由中东格局结构性变化的外部动力、土耳其推销“土耳其模式”的内在冲动,以及土耳其政治家对时局的独特解读等多种因素综合作用的结果。长远看,这种外交调整收益与风险并存。

[关键词] 土耳其 外交调整 根源 收益与风险

[作者简介] 李秉忠,陕西师范大学历史文化学院副教授,主要从事欧盟、土耳其及库尔德问题等研究。

2011 年“中东波”以来,土耳其在中东十分活跃,其外交政策日趋从“韬光养晦”转向“有所作为”,这种调整是由结构性因素、土耳其国内政治因素,以及土政治家对时局解读等多种因素综合作用的结果。土耳其外交这一重要转变也为研究中等国家如何在变动不居的地区环境中安身立命,处理好各种复杂关系,尤其是处理好周边问题提供了极好案例。

### 一、土耳其在“中东波”后的外交调整

2002 年土耳其“正义与发展党”上台执政后,对邻国一直奉行“零问题外交”政策。该政策的根本目标是在维持中东现状的前提下,扩大和改善土耳其生存空间,因而体现了某种实用主义逻辑,其主要外交手段可概括为:经贸开道,与邻为善,广交朋友,而不考虑相关国家政体性质。在此期间,土耳其与希腊、塞浦路斯、亚美尼亚、伊朗等国改善了关系。伊朗总统内贾德在 2009 年的争议性选举中获胜后,土耳其是国际社会第一个向其表示祝贺的国家。<sup>①</sup>土耳其与叙利亚关系的改善,更是其“零问题外交”的典范,被视为土耳其“多年来最大的外交成果”。这一时期,土耳其外交被认为正从“后冷战时代的勇士”向有抱负的“仁慈的区域力量”转变。<sup>②</sup>

然而,随着 2011 年中东剧变及此后的政局演变,土耳其外交不断调整,明显放弃了其奉行多年的对邻国“零问题外交”政策,由“韬光养晦”日趋转向“有所作为”:关注对象由国家转向人民,将民众的民主诉求置于优先位置;积极介入中东新秩序构建,充当转型诸国的“政治导师”,以求实现区域“领袖”抱负。

土耳其的外交调整大致可分为两个阶段。第一个阶段主要表现为谨慎介入中东乱局,逐步摆脱“零问题外交”政策的拘囿。2011 年初突尼斯发生政局动荡后,由于事出突然,土耳其相当长时间内并未明确表态,直到 2011 年 1 月 14 日日本·阿里流亡沙特后,土耳其官方才首次对突尼斯局势表示关注和遗憾。两周后,土耳其官方明确支持突尼斯民众对民主和“自由社会”的诉求,开始在外交言辞上介入中东内政。埃及政局发生动荡后,土耳其进一步改变“零问题外交”政策,公开就埃及内政指手划脚。2011 年 2 月 1 日,土耳其总理埃尔多安公开敦

\* 本文为国家社会科学基金项目“土耳其库尔德问题及其对我国的启示研究”(批准号:10CMZ018)阶段性成果。

① Sinan Ulgen, “Turkey’s ‘Zero Problems’ Problem”, <http://www.carnegieendowment.org/2011/11/15/turkey-s-zero-problems-problem/8kii>. (上网时间:2011 年 11 月 20 日)

② Kemal Kirisci, “Turkey’s foreign policy in turbulent times”, *Chaillot paper*, No. 92, Institute for Security Studies, Paris, 2006.

促穆巴拉克下台,成为国际社会第一个要求穆巴拉克下台的当权政治家。同时,土耳其总统居尔则在穆巴拉克下台不久就造访埃及,成为穆巴拉克下台后第一位造访埃及的外国元首。<sup>①</sup>9月中旬,埃尔多安总理又展开了“阿拉伯之春”外交之旅,先后到访突尼斯、埃及和利比亚,向这些国家表达支持建立民主政体和完成社会转型的愿望。<sup>②</sup>这些举动表明,土耳其中东外交已脱离其维持现状的传统中东政策,转向支持中东国家的民主运动。

第二阶段,土耳其外交调整日趋主动、自信,介入中东事务力度明显增大。这种转变主要是在利比亚和叙利亚政局演变过程中完成的。2011年2月开始的利比亚政局动荡,使土耳其外交遇到棘手难题。对土来说,利比亚不同于埃及和突尼斯。利比亚与土耳其过往甚密,是土耳其重要贸易伙伴,<sup>③</sup>因而安卡拉政府起初反对联合国制裁利比亚,阻挠北约相关军事行动,甚至指责西方军事干涉是为了觊觎利比亚石油。直到5月份,土才转而支持利比亚反政府力量及北约的军事行动。<sup>④</sup>土耳其是北约成员国中最后一个表示支持利比亚反对派的国家。不过,土耳其转变立场后,对利比亚反对派的支持力度日趋增大。2011年7月3日,土耳其承认利比亚“过渡委员会”的合法统治地位,并向其提供2亿美元经济援助。如果说土耳其对突尼斯和埃及政局动荡还只是评头论足的话,那么其对利比亚反对派的实质性援助,表明土耳其外交已经从审慎介入转向推波助澜,开始更深入、更具实质性地介入中东事务。

叙利亚问题进一步促使土耳其完成了这种外交转变。有了应对利比亚政局的外交经验,土耳其在叙利亚问题上的政策立场更加审时度势,进退有度。鉴于巴沙尔政府越来越难以控制局面,叙平民死亡人数激增,反对派力量增大,土耳其认为外交途径业已走到了尽头。<sup>⑤</sup>2011年8月15日,土耳其外长达武特奥卢向叙利亚巴沙尔政权发出停止屠杀平民的警告;9月15日,在土耳其庇护和支持下,叙利亚反政府的“叙利亚全国委员会”在伊斯坦布尔组成;11月30日,土耳其宣布终止与叙利亚的外交关系;12月7日,土宣布向叙利亚商品征收30%的关税,公

开要求巴沙尔政权下台。进入2012年后,土耳其继续策动叙利亚政权更替,不仅积极促成、参加2月24日在突尼斯举行的第一次“叙利亚之友”会议,还于4月2日在伊斯坦布尔主办了第二次“叙利亚之友”国际会议。土耳其不顾此前在伊拉克和阿富汗的经验教训(应该支持政权的渐变而非激变,反对外部势力介入),积极支持叙利亚政权更迭,标志着其奉行多年的“零问题外交”政策正式终结。

如果说“零问题外交”政策是土耳其建国以来“韬光养晦”政策的延续的话,那么“中东波”以来土耳其外交正在转向“有所作为”,转向在民主、世俗主义、信仰、宗教、民族主义和全球主义之间寻求平衡。<sup>⑥</sup>

## 二、土耳其外交调整的根源

当前土耳其的外交政策调整是多种因素合力作用的结果。首先,中东权力格局剧变为土耳其调整“零问题外交”政策提供了外部动力。“零问题外交”政策主要是想充分利用土耳其优越的地理位置和历史,把土耳其打造为中东核心国家。这一政策的前提是现状相对稳定,其手段也是通过维持现状,并与周边各国现有政权进行合作达到目标。“零问题外交”政策假定土耳其与邻国所有的问题都可以化解,但这种前提具有很大的空想性,而且也高估了土耳其自身的实力。有学者指出,“零问题外交”政策建立在一种不切实际的基础上,即认为土耳其邻国的利益与安卡拉利益完全吻合,对邻国政权和人民没有做出区分。同时,土耳其外交的另一个问题是高估了自身在中东的影响力。<sup>⑦</sup>

① Mohamed S. Younis, “Turkish Delight? The Feasibility of the ‘Turkish Model’ for Egypt”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 10, No. 4, 2012.

② Steven A. Cook, “Turkey and the Arab Uprising: A Mixed Record”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 10, No. 4, Winter 2012.

③ Ahmed E. Souaiaia, “Turkey’s Foreign Policy Surge Chilled by Arab Spring”, *The Palestine Chronicle*, September 16, 2011.

④ Mustafa Akyol, “Turkey’s Maturing Foreign Policy: How the Arab Spring Changed the AKP”, *Foreign Affairs*, July 7, 2011.

⑤ Saban Kardas, “Turkey’s Syria Policy: The Challenge of Coalition Building”, *GMF*, February 17, 2012.

⑥ “Arab wave sweeps Iran model out, Turkey in”, *Hurriyetdailynews*, October 28, 2011.

⑦ Svante E. Cornell, “What Drives Turkish Foreign Policy?”, *Middle East Quarterly*, Winter 2012.

土耳其处在欧洲和中东交叉点,“零问题外交”实际是一件奢侈品。<sup>①</sup> 这种政策在应对动荡和危机时往往捉襟见肘,其隐含的缺陷在“阿拉伯之春”背景下全部暴露出来:土耳其面临要么与威权性政府一致,继续维系“零问题外交”政策;要么转向反对派,结束“零问题外交”政策。土耳其总统居尔宣称,“对土耳其而言,外交上的积极行动和军事上的准备不是一个选择问题,而是必须”。<sup>②</sup>

正是中东动荡的大势为土耳其改变“零问题外交”政策提供了外部动力。2011 年的中东动荡几乎牵涉到所有阿拉伯国家,区域内大国不同程度遇到困难:埃及前途未卜,伊朗外部环境复杂化,伊拉克尚处于恢复和过渡期,以色列在中东难有更大作为。美国作为地区最大外部力量,在中东影响力和控制力呈现下降趋势。相比之下,土耳其由于国内政治、经济和社会的成功整合而处于发展黄金期。经济方面,目前土耳其是世界第 16 大经济体,2011 年其出口达到创纪录的 1340 亿美元。<sup>③</sup> 在政治方面,土耳其在世俗主义与伊斯兰主义、军人与文官政府之间达到较好平衡。“摆脱意识形态紧身衣的土耳其,成为伊斯兰主义和非伊斯兰主义中间力量的学习对象。”<sup>④</sup> 在社会方面,土耳其国内保守的中产阶级,尤其是安纳托利亚中产阶层日益壮大,他们对经济、贸易等的多元化诉求推动了土外交的多元化。土耳其过去至多是中东平衡力量,不具备在该地区和平崛起的条件,但现今“新中东格局”使土耳其相较于其他地区大国优势凸显,土崛起为区域大国的机会之窗首次敞开,土耳其采取“有所作为”外交实质就是要抓住这一历史机遇。

从西方角度看,欧美目前中东政策的最优先选择是保持中东局势平稳,引导其向民主化方向发展。恰如在冷战、海湾战争和“9·11 事件”后西方需要土耳其的合作一样,在“中东波”引发的中东动荡中,西方同样需要土耳其的合作以及其示范作用。中东局势的不稳定性和难以预测,则使土耳其推行“有所作为”政策力有不逮,需要借助西方传统盟友来保障自己的安全,遏制挑战。<sup>⑤</sup> 这样,土耳其的外交方向与西方盟友的外交诉求彼此吻合,土调整外交政策的外部环境日趋成熟。由此,土耳其在现代

史上第一次真正充当了东西方之间的桥梁。<sup>⑥</sup> 有学者认为,“阿拉伯之春”为土耳其“零问题外交”政策注入了“民主”和“人道主义”的因子,从而将之从 1.0 版提升到 2.0 版。<sup>⑦</sup>

其次,推销“土耳其模式”的内在冲动。“中东波”后,政治变革成为阿拉伯世界的大势所趋,“土耳其模式”成为阿拉伯国家设计未来发展蓝图的重要灵感源泉。土耳其政治经济和社会发展成就斐然,尤其是伊斯兰教与民主政治的成功嫁接,使“土耳其模式”对阿拉伯国家颇有吸引力。从突尼斯反对党领袖拉什德到穆斯林兄弟会创建者哈桑·班纳的孙子塔里克·拉马丹,都强调“土耳其模式”在阿拉伯世界转型中的重要性。<sup>⑧</sup> 与可望而不可及的西方模式相比,“土耳其模式”更现实,更具可操作性。与政教合一的伊朗模式相比,“土耳其模式”更具吸引力和竞争力。土耳其经济和社会研究基金会 (TESEV) 最新出笼的关于土耳其区域形象的调查报告显示,“中东波”以来,土耳其在中东地区赢得的正面评价日趋稳定化和结构化,它仍是区域国家学习的模板。<sup>⑨</sup>

同时,“土耳其模式”有西方因素参与其中,因而也被西方接受和信赖,西方认为推行“土耳其模式”可以巩固其在中东的利益。“土耳其模式”在阿拉伯世界的推销前景,使土耳其借推销“土耳其模

① Sinan Ulgen, “Turkey’s ‘Zero Problems’ Problem”, November 15, 2011, <http://www.carnegieendowment.org/2011/11/15/turkey-s-zero-problems-problem/8kii>. (上网时间:2011 年 11 月 20 日)

② “Turkish President: Security – democracy link an issue we should stress sensitively”, *Hurriyetdailynews*, April 5, 2012.

③ “Turkey breaks historic record as exports reach \$ 134 billion”, *Today’s Zaman*, December 8, 2011.

④ James M. Dorsey, “Change in the Middle East Puts Turkey in the Eye of This Storm”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 9, No. 4, Winter 2010.

⑤ Ian Lesser, “Turkey’s Third Wave—and the Coming Quest for Strategic Reassurance”, *GMF*, October 26, 2011.

⑥ James M. Dorsey, “Change in the Middle East Puts Turkey in the Eye of This Storm”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 9, No. 4, Winter 2010.

⑦ Tarik Oguzlu, “The ‘Arab Spring’ and the Rise of the 2.0 Version of Turkey’s ‘Zero Problems with Neighbours’ Policy”, *Sam Papers*, No. 1, Center for Strategic Research, February 2012.

⑧ Tariq Ramadan, “Democratic Turkey Is the Template for Egypt’s Muslim Brotherhood”, [http://www.huffingtonpost.com/tariq-ramadan/post\\_1690\\_b\\_820366.html](http://www.huffingtonpost.com/tariq-ramadan/post_1690_b_820366.html). (上网时间:2012 年 1 月 10 日)

⑨ Mensur Akgun, Sabiha Senyucel Gundogar, *The Perception of Turkey in the Middle East 2011*, TESEV Publications, January 2012.

式”争当地区领袖的野心急剧膨胀。这是土耳其从低调的“零问题外交”政策高调转向“有所作为”的重要根源。

从土耳其国内看,正义与发展党目前的较高支持度也有利于其在外交上展开手脚。2011 年 6 月正发党在大选中成功实现三连任,而且 2011 年 11 月底的民调显示,正发党支持率由 6 月份的 49.9% 上升至 11 月份的 51.1%,<sup>①</sup>表明民众对其新中东政策给予了充分认同和支持。国内的这种政治共识,也促使土耳其政府坚定了推行“有所作为”外交政策的决心。

第三,土耳其政治家对国际格局的独特理解。土耳其外长达乌特奥卢将全球秩序划分为四个阶段,即传统世界秩序、殖民秩序、冷战秩序、新的相互依赖和全球治理阶段,并强调土耳其在传统世界秩序中充当领导者的角色、在殖民秩序中躲过了被殖民的经历、在冷战秩序之下是北约重要的一翼。而当下世界秩序正从冷战秩序转向新的相互依赖和全球治理阶段,要从欧洲中心叙事转向更文明叙事。达武特奥卢强调土耳其历史上没有污点,国际格局变迁为土耳其提供了前所未有之机遇,因此土要在全球区域秩序中占据重要位置,应该发挥更大的作用。<sup>②</sup>土耳其总理埃尔多安也认为,“新的全球秩序必须更具包容性和参与性……土耳其将作为积极和富有影响的行动者去参与问题的解决,而不只是旁观者”。<sup>③</sup>正发党执政后一直致力于追求外交独立,土耳其在东向与西向之间的摇摆,实质就是其追求独立外交的表征。

2011 年的中东动荡恰好为土耳其践行其新外交理念提供了前所未有的机会。“中东波”以来,土耳其意识到,民主化潮流成为中东乃至全球政治的新趋势,土耳其不仅需要顺应潮流,而且可以对其加以引导。这种新趋势为土耳其争当中东地缘政治领袖提供了难得机遇。尽管其中暗流涌动,土耳其仍然决定趟这趟浑水。对此,埃尔多安一语道破天机,“土耳其正在翻转中东旧有大厦的所有砖块,正在塑造新的中东,改变中东的历史”。<sup>④</sup>土耳其公然向阿拉伯世界龙头老大埃及指手划脚,获得极高喝彩,尤其获得西方国家支持。其对利比亚局势的态度也

大致与事态发展吻合。土耳其新外交在“中东波”期间初试锋芒,效果良好,进一步坚定了其“有所作为”的决心,使之在叙利亚问题上最终选择了抛弃巴沙尔政权的政策。总的看来,土耳其政治家在审时度势后,试图充当新中东的接生婆。

### 三、土耳其外交调整的收益与风险评估

土耳其推行“外交新政”收益主要表现在两方面:一方面,“中东新政”有助于增强土耳其的地区影响力。土耳其当前的“有所作为”外交,更强调“软实力”,这与强调硬权力的现实主义外交路径形成很大反差,并与阿拉伯民众的呼声和期待相匹配,从而有助于推广“土耳其模式”,帮助土耳其实现地区大国理想。约瑟夫·奈在 20 世纪 90 年代提出的“软实力”一词,主要指军事、经济实力之外的第三种权力,是一种常常源于文化和价值观念并在太多情况下被忽略的吸引力。<sup>⑤</sup>土耳其的“软实力”就是“土耳其模式”,其实质在于伊斯兰教与民主、与现代化的有机融合,世俗主义与温和的伊斯兰主义之间的平衡,军方与文官政府之间的妥协;在于东方遗产与西方价值之间的折衷平衡。从长远看,土耳其借中东动荡推销“土耳其模式”,既赚足了吆喝,也为土耳其发挥重要作用做了厚实铺垫。

另一方面,土耳其的高调外交有助于其完成国内改革攻坚战。从历史来看,外部压力对土耳其推行改革一直影响甚大。1999 年,欧盟赋予土耳其候选成员国地位并于 2005 年与土耳其开始有关土耳其加入欧盟的入盟谈判,欧盟并将土耳其的政治、经济和社会发展目标,直接与入盟进程挂钩。土耳其 1999-2005 年的改革很大程度上与欧盟外部压力有关。2005 年以来,土耳其入盟进程放缓,改革进

① “Poll: Tunceli lauds PM’s apology over Dersim, expects same move from CHP”, *Today’s Zaman*, December 2, 2011.

② South East European Studies at Oxford, *Turkey’s Foreign Policy in a Changing World: Old alignments and new neighbourhoods*, 2011, pp. 9-10.

③ Yuksel Taskin, “Turkey’s Search for Regional Power”, <http://www.merip.org/mero/mero082110>. (上网时间: 2011 年 9 月 20 日)

④ Joshua W. Walker, “Turkey’s Bold About-Face on Syria”, *GMF News & Analysis Archives*, November 3, 2011.

⑤ (美)约瑟夫·奈著,门洪华译《硬权力与软实力》,北京大学出版社 2005 年,第 6 页。

程却进入攻坚阶段,而改革动力又明显欠缺。正发党2011年6月第三个任期开始后,制定新宪法是其主要追求目标,但这种改革面临重重阻力。“阿拉伯之春”后,阿拉伯世界的民主化趋势以及对“土耳其模式”的期待,有利于土国内形成改革共识,推动其政治改革的步伐。

土耳其中东新外交可能面临的风险也体现在两方面:第一,中东局势走向并不明确,埃及、利比亚等国未来走向存在诸多变数,叙利亚局势与伊朗问题潜在爆炸性。在局势不明朗的情况下,任何巨大的外交投资都面临极大风险。中东动荡以来,土耳其在中东投下的外交赌注不可谓不大,这也意味着巨大的风险。从历史看,中东迷宫般的复杂局势,曾使英法这样的殖民大国、前苏联这样的超级大国都折戟而归,即使唯一超级大国美国在中东也难以纵横捭阖,挥洒自如。土耳其只是个中等国家,很难摆脱中等规模国家实力与抱负不平衡的困境。面对中东一团乱麻般的问题和诸多不确定因素,土耳其违背其传统中东政策,贸然介入中东变局,外交风险不言而喻。在安全问题上更是如此。土耳其建国后,其中东战争、冲突不断的漩涡中,除了例行的越境打击库尔德分裂主义势力和20世纪50年代派兵参加朝鲜战争外,几乎没有卷入任何区域及国际范围内的战争与冲突,充分践行了凯末尔“国外和平”理想并由此获得难得的发展机遇。现在土耳其一反过去的外交传统,将扩大区域影响置于优先位置,很可能使其卷入地区冲突,从根本上损害此前“韬光养晦”政策的成果。

第二,土耳其参与整合中东秩序有可能加剧其与西方的矛盾。西方一直习惯于土耳其俯首称臣的姿态,习惯于用西方利益的标尺来衡量双方关系走向,因此极少严肃地评估土耳其的利益,更不会反省和检讨西方对土政策的矛盾性和异质性。例如,在“古巴导弹危机”期间,美国为与苏联达成妥协,在事先未通知土耳其情况下,单方面宣布撤走其部署在土耳其的“北极星”导弹。又如,土耳其在加入欧盟问题上屡屡受挫,甚至在入盟谈判已将近八年的现在,土耳其所谓的“欧洲属性”仍处于争议之中。由于中东异己力量遍布的时代就是西方需要土耳其

的时代,中东问题越多、越尖锐,西方与土耳其关系就越密切。但西方并不愿土耳其作为中东重要利益相关方的异军突起。如果中东格局大局已定,西方与土耳其的矛盾面可能随即上升,西方将更多关注土耳其国内问题,尤其是库尔德人人权、亚美尼亚等棘手问题。

## 余论

土耳其一直致力于追求国内及地区和平,并由“欧洲病夫”摇身一变成为蒸蒸日上的中等强国,证明土耳其式的“韬光养晦”政策还是成功的。2011年中东北非乱象丛生之际,土耳其外交从“韬光养晦”转向“有所作为”。它一方面强调突破狭隘边界对土国家利益的限制,将土耳其的影响投射到广大的外部区域,投射于原奥斯曼帝国领土甚至更远<sup>①</sup>,因而体现出强烈的地缘政治雄心;另一方面,土耳其“外交新政”有着强烈的理想主义色彩,即追求“以人中心”的中东政策,强调“土耳其与各国人民在一起,而不是与各国政体同在”,从而为土耳其国家利益诉求包裹了一层华丽的价值观外罩。这表明土耳其外交政策像很多成熟国家一样,变得更加成熟。<sup>②</sup>东向与西向也更趋平衡。

尽管“中东波”以来土耳其的外交攻势显示出力所不逮的尴尬,但紧抓机遇、有所作为政策相当程度上放大了土耳其的国力,有助于扩大其在国际事务中的影响力。土耳其日后可能会遇到很多问题,但这是其外交走向成熟的必经阶段。需要指出的是,土耳其外交由“韬光养晦”向“有所作为”转变过程中对机遇的把握,以及对风险的评估和应对,从正反两方面为中国外交转型提供了重要的理论和现实借鉴。○

(责任编辑:田文林)

<sup>①</sup> Emiliano Alessandri, “Greater Alignment, Yet Separate Paths?”, *GMF*, December 8, 2011.

<sup>②</sup> Mustafa Akyol, “Turkey’s Maturing Foreign Policy: how the Arab Spring Changed the AKP”, *Foreign Affairs*, July 7, 2011.