

土耳其库尔德工人党的“欧洲化”

——一种新制度主义的分析

刘作奎

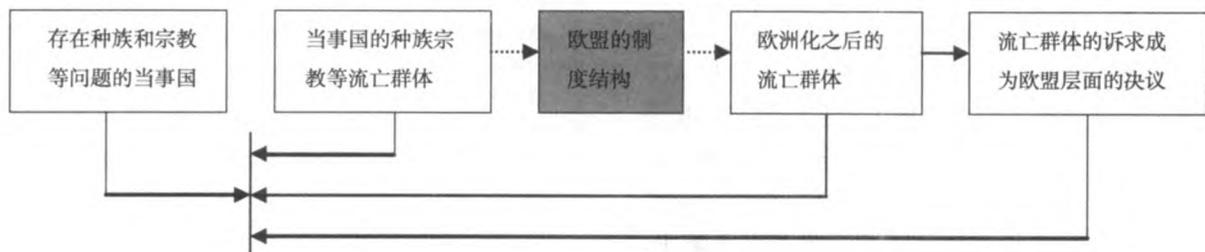
内容提要 进入 21 世纪，海外库尔德工人党在欧盟的制度结构影响下，从暴力活动群体转型到和平的社会运动。欧盟独特的制度结构和治理机制是库工党转型的原因，并且使该党成功地将自己的诉求传达到欧盟的决策层面。欧盟的制度结构包括：欧盟成员国层面的制度和规章、欧盟层面的制度，以及成员国和欧盟两个层面的制度互动。而土耳其的入盟要求又促使海外库工党成功地通过欧盟向土耳其施压。欧盟的治理模式是由市民社会、利益集团、欧盟机构和各成员国政府等各个行为体的复杂互动来实现的，这种独特的治理结构也为海外库工党的政治诉求提供了机会。

关键词 库尔德工人党 欧洲化 社会运动 制度结构 新制度主义

作者简介 刘作奎，历史学博士、中国社会科学院欧洲所助理研究员（北京 100732）。

随着全球政治和经济一体化的发展，许多国家的民族和宗教状况出现了新特点，面临着一系列新挑战。最主要表现之一是那些在国内用暴力或其他方式寻求独立的种族和宗教团体，流亡到欧洲，经过转型后，向国内政治体发起了强有力的挑战。由于当事国与欧盟在经贸、政治等层面上存在着彼此讨价还价的利益博弈机制，因此，这些流亡群体经过欧盟制度环境的作用成功融入

欧盟，以欧盟和当事国的矛盾为杠杆，配合国内外的民族和宗教群体，向国内政府发起强有力的挑战，这样就使当事国对流亡群体的“不对称性”战斗转化成当事国同流亡群体和欧盟的联合阵营之间的“强强对话”。由于欧盟的政治和经济发展模式在全球有巨大影响力，因此，对当事国的政治、经济和社会发展造成了极大压力。相关运行机制见下图：



这里需要探讨流亡群体在欧盟的制度结构影响下究竟发生了什么变化？在本文中笔者选择流亡到欧洲的库尔德工人党（下称“库工党”）的

欧洲化转型这一个案来进行分析。库工党在进入欧洲尤其是欧盟后，由暴力群体变成了一支具有很大影响力的欧盟院外压力集团，并使自己的诉

求成功上升为欧盟的决策层面，进而向本土的土耳其政府发起挑战。这种明显的变化值得探究，而且土耳其政府跨境伊拉克打击库工党引起国际社会的广泛关注。库工党问题缘何会成为如此重大的国际问题，解读上述问题对于了解国际相关时事政治也很有价值。¹

海外库工党 在欧洲最初的活动

库工党是20世纪70年代在土耳其出现的一个政党。1974年，一些库尔德民族主义者秘密成立“库尔德社会主义党”（Socialist Party of Turkish Kurdistan），此后各种库尔德民族主义政党和组织在土耳其纷纷成立，库工党便是其中之一。该党的活动也始于1974年，1979年正式建党。它主张使用暴力，并认为，“斗争的最可靠手段就是建立在广泛的暴力基础上的”^④，因此，该党在成立宣言中号召开展长期的“人民战争”，无情地砸碎政府代理人和秘密警察网络，组建独立的库尔德人国家。

库工党的出现和采取暴力政策主要源于它认为土耳其政府对库尔德人采取压制政策，由此引发库尔德民族主义者与政府之间的尖锐对抗。1983年5月，库工党正式掀起暴力反对政府活动。自1990年起，库工党游击队与政府军的对抗日趋激烈。但是在土耳其强有力的打击下，到20世纪90年代中后期该党的暴力活动转入低潮，其残余武装撤出土耳其，一部分人除在伊拉克、伊朗等维持力量外，大部分流亡到欧洲、加拿大和美国等地，在欧洲尤其是德国继续对土耳其政府施加巨大的影响力。^④

库工党在德国能够产生很大影响的主要原因是，在德国境内居住着大量库尔德人，并形成了稳定的社区组织。第二次世界大战结束后，饱受战争破坏的德国急需重建。由于德国大量青壮年劳力死于战争，第二次世界大战后十几年仅靠正常的人口出生率无法满足对劳动力的巨大需求。1961年，德国开始大规模从外国征募劳工，此后15年土耳其人在德国不断增加。据1979年德国联邦统计局报告称，有120万土耳其人生活在德国，到1981年，这项数目继而增长到150万人。^④欧

洲的库尔德人研究专家杰拉尔德·查理安估计，其中库尔德人占这些土耳其人的20%。^④经过十几年的发展，库尔德人逐渐成为德国颇有影响力的经济和文化力量。德国安全机构调查后认为，在德国所有库尔德人组织中，库工党的影响力最大，海外库尔德人参加到该组织人数也最多。^④它成功地团结库尔德海外聚居者，成为海外库尔德人抵抗土耳其政府的实际领导者。^④

海外库工党在欧洲继续从事暴力活动以对抗土耳其政府，标志性事件是1999年2月17日库工党领袖奥贾兰在肯尼亚被捕后，数百名库尔德人抗议者冲进以色列在柏林的总领事馆。德国警察逮捕1000多名库尔德人抗议者。在西欧国家，类似暴力场景在数日内多次出现，库尔德人攻击了肯尼亚在德、英、法、比利时、荷兰、奥地利、丹麦、瑞典、意大利大使馆和领事馆，并在德国举行了万人大游行。逮捕奥贾兰引发的暴力事件震惊了德国和欧洲社会，使它们对库工党的暴力性认识深刻。此后，海外库工党在欧洲策划多起暴力事件，以反对支持土耳其政府等。

库工党在欧洲 斗争策略的改变

值得注意的是，在海外库工党融入欧洲社会

¹ 本文探讨的是流亡到欧洲的库工党的活动，而不是土耳其国内库工党的活动。国内（也包括伊拉克）的库工党仍然采取血腥暴力活动，而在海外则转向非暴力的社会运动来获取支持，从两者的比较来查看欧盟制度结构对集体运动和社会运动的影响。

^④ Paul J. White and William S. Logan eds., *Reshaping the Middle East*, BERG, Oxford 1997, p. 227.

^④ See <http://www.csnonitor.com/2007/1108/p25s05-woeu.html>

^④ Vera Eccarius-Kelly, *From Terrorism to Political Activism in Europe: The Transformation of the Kurdish Diaspora to A Transnational Challenger Community*, Doctoral Dissertation presented to Tufts University in Boston, 2002, p. 59.

^④ Gerard Chaliand ed., *A People without A Country: The Politics of Kurdistan*, NY: Olive Branch Press 1993, p. 13.

^④ See Henri Barkey and Graham Fuller *Turkey's Kurdish Question*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield 1998, p. 32.

^④ See David Horrocks and Eva Kdinsky, ed. *Turkish Culture in German Society Today*, Providence RI: Berghahn Books 1996, p. 114.

不久，它的活动发生了迥然不同的变化，即从暴力活动群体转向“和平性”和“非暴力性”的反政府群体。其中的代表性事件发生在2000年1月12日，海外库工党中央委员会发布了一项声明，首次指出海外流亡群体的政策开始转变，支持民事抗议活动而不再继续从事暴力活动。同年，库工党提出了未来活动的章程，在其第五条中，它强调以“有效和持续的战斗”来追求两个主要目标，自由与和平地解决库尔德人问题。¹在第八条中，它又表示将自己转变成一个获得国际社会承认的合法政治组织，并在欧洲建立政治动员办公室来对土耳其政府施加更大的压力。^④此后，海外库工党陆续通过各种场合进一步表达自己的立场：（1）放弃武力解决库尔德人独立问题，政治诉求手段“和平化”，广泛采用示威游行、静坐、和平请愿、谈判、罢工、阻断交通等手段；（2）放弃寻求民族独立，转而要求土耳其政府进行体制变革，以改善库尔德人的地位。也就是说，在欧洲，库尔德人用常规政治^⑤取代激进政治，组建库尔德人利益集团来发出自己的声音，以此影响土耳其政府。

从上述变化也可见，海外库工党将活动目标直指公众，而不是政府。该党成员在欧洲的社区、银行、车站、码头举行各种集会和抗议活动，比如经常在柏林和法兰克福，在交通运输的高峰阶段，通过游行阻断交通，导致居民不断对政府发出抱怨。这种做法对欧洲政府的影响要比其他方面更为广泛和深远。社会“公共部门”是欧洲国家行使权力的主要领域，欧洲国家政府是典型意义上的社会政府。^⑥它承担的主要职能就是提供基本的社会保障，以保证全社会公民的基础性生活条件，并以各种手段保障公民的生活质量。如果公民利益受到侵犯，将直接影响到政党乃至政府的民意基础和执政策略。

伴随着和平抵抗运动的展开，库工党开始广泛使用各种辅助手段来实现自己的目标，并吸引更多的欧洲社会群体关注库工党的事业。它通过传媒等渠道呼吁国际社会关注库尔德人问题。比如他们利用各种场合展示库尔德人被土耳其士兵屠杀和虐待的照片与视频图像，并将这些内容放到网络上展示。他们还在柏林和巴黎开设了电视片生产办公室，并租用布鲁塞尔的卫星向库尔德

人和全球观众播放相关内容。库工党通过向欧洲社会传送这种视觉和声音符号，使自己的民族诉求有效地在欧洲公众中产生影响。

库工党的这种宣传首先吸引了人权、环境组织、一些利益集团和社会运动团体，尤其是欧洲许多国家绿党的关注和参与。第二次世界大战后，欧洲左翼政党作为力主革新的力量在政治舞台上逐渐活跃起来。与传统的右翼和中右翼政党不同，左翼政党能够对世界发展出现的新问题表现出很大的反思性和革新动力。2000年2月，土耳其准军事组织逮捕了人民民主党党员，对16名涉嫌支持库工党的库尔德领导人判处4年监禁。国际社会纷纷谴责土耳其政府的行为，来自欧洲左派的人士发出的声音最为强烈，而绿党对库工党的支持最有力。许多绿党党员通过欧洲议会发出呼吁，设定议事日程等办法，向欧盟委员会和部长理事会施加影响，比如达伦·约翰逊（Darren Johnson）^⑦、米歇尔·鲍里斯（Mischa Borris）^⑧、简·兰伯特（Jean Lambert）^⑨等，他们成功地将库工党的诉求传到欧盟决策层面，让整个大欧盟关注土耳其的库尔德人问题。

库工党还不断寻找各种机会来影响土耳其政府对库尔德人的政策，而土耳其准备申请加入欧盟又给库工党提供了机会。库工党通过院外活动集团和个人的游说，将库尔德人权问题列入了入盟协商的议题。意大利学者纳塔利·拓奇认为，欧盟对土耳其库尔德人的具体关注是受到在欧洲流亡的库尔德人的影响。他们激活库尔德人问题，并将之置于欧盟议事日程当中。^⑩自2000

¹ See Twelve Articles from PKK Congress *Kurdish Observer*, February 15, 2000.

^④ See *ibid*.

^⑤ 根据赵鼎新给出的定义，一种集体性政治行为，如果是高度组织化、高度体制性的，并且所追求的社会变革比较小，那就属于常规政治，选举、谈判、辩论、政治游说都是常规政治。见赵鼎新著：《社会与政治运动讲义》，社会科学文献出版社，2006年版，第3页。

^⑥ See J-E Lane and S. Ersson *European Politics An Introduction*, London: Sage, 1996, p. 158.

^⑦ See <http://www.greenparty.org.uk/news/1518>.

^⑧ See <http://hackney.greenparty.org.uk/news/73>.

^⑨ See <http://www.jeanlambertnep.org.uk>.

^⑩ See Nathalie Tocci *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the Balkans*, Routledge, 2007, p. 53.

年开始的5年内,欧盟委员会对入盟申请国进行评估时,一再拒绝土耳其的入盟要求。欧盟解释土耳其被拒绝的主要原因是在民主化领域没有进展,国家无力提高糟糕的人权纪录。近年来,欧盟发布的大量报告认为“对土耳其和欧盟来说,最突出的问题应该是承认库尔德人的政治和文化权利。”¹ 2005年10月3日,欧盟正式启动了与土耳其的入盟谈判,但是来自于非政府组织的指责让土耳其再度“骑虎难下”。欧洲库尔德人权项目(是一个非政府组织,旨在通过土耳其入盟促进其解决库尔德人问题)执行主席克利姆·伊尔迪兹(Kerim Yildiz)对欧盟开启与土耳其的入盟谈判表示反对,并指出,如果欧盟决定谈判,就要对土耳其民主和人权的进展做出真实评估。他还指出,目前土耳其政府对库尔德人的让步只是停留在纸面的、象征性的,甚至是采取虚假措施,而且土耳其所有官方所声明的要改进库尔德人地位的诺言都没有具体落实。^④

欧盟与土耳其在入盟协商中逐渐因库尔德人问题形成了明确的利益博弈机制,即欧盟东扩中所惯用的条件限制——服从模式。^(四) 欧盟容许土耳其提出入盟申请,但要达到入盟标准就必须付出努力,按照欧盟提出的条件进行改革,其中就包括彻底改善土耳其国内的人权状况,提高土耳其库尔德人的地位和权益。这就使库尔德人问题从内政到外交上都成为土耳其政府不得不衡量的重大问题。

欧盟的制度结构

决定了库工党政策转型

那么库工党在欧洲为什么会发生上述政策的转型呢?笔者认为,这种变化是欧盟制度结构影响的结果。欧盟的制度结构包括:欧盟成员国层面的制度和规章、欧盟层面的制度,以及成员国和欧盟两个层面的制度互动。欧盟的制度结构表现为一种强有力的制约因素,潜移默化地影响海外库工党的政策和行动偏好,并最终发生转变。这种变化正如新制度主义所认为的,制度是影响行为体决策的决定因素,不同制度结构对行为体的决策会产生不同影响。^{1/4}

从欧盟成员国层面看,德国对库工党的影响

最大。德国对法律、规制的尊重和执行力促使库工党不得不放弃暴力手段。学者卜谦认为,德意志民族是一个非常注重规则和契约的民族,“用‘法则’代替上帝,这正是德国古典哲学体系造成的结果,而且深深地植根于德意志民族的土壤之中。”^{1/2} 在这个民族的文化脊髓中,深深地嵌入了以制度和规则为标准的精神,因此,德国也被称为规制性国家。这种规制体现在一切以既定的规则和法条为准则,把所有的规则和规定都技术化和细化了,以便增强法律执行的透明度和可操作性,由此也增强了法律执行的强制力。

20世纪90年代初,库工党在欧洲制造数次骚乱,德国政府于1993年正式宣布库工党为非法组织,禁止其活动。在德国社会福利国家体系中,决不容许出现这种用暴力破坏社会正常生态的组织活动。德国政府的官方立场是让土耳其解决自己的“内部问题”。科尔政府就一直把库工党在德国的行动视为调控不力的土耳其反恐行动所造成的溢出效应。1996~1998年,科尔政府坚决起诉有暴力活动的库工党领导人,并强硬地将他们驱逐出境。在德国,对库尔德人的境遇不乏同情者,但是法律体系决定了库工党的要求无法在德国国家层面上获得合法性。德国政府的强硬政策迫使库工党别无选择地减少暴力活动。1999年,德国总理施罗德说:“那些居住在德国的库尔德人如果遵守法律和秩序,那么我们非常欢迎,而如果违法则必须离开这个国家。我们不能忍受他们在德国街头制造冲突。”^{1/4} 直到今天,

¹ “Turkey - 1st Quarter 2000”, *The Economist Intelligence Unit Country Report*, Spring 2000 p 9.

^④ See Michael M. Gunter, “Turkey’s Floundering EU Candidacy and Its Kurdish Problem”, *Middle East Policy*, 22 March 2007.

^(四) See Liu Zuoku, “EU’s Conflict Resolution and Peace-Building in the Balkans”, *Working Paper Series on European Studies*, Vol. 1 No. 6 2007.

^{1/4} See Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: New Institutionalism*, Pinter London and New York, 1999.

^{1/2} 卜谦著:《理性与狂谜:二十世纪德国文化》,东方出版社,1999年版,前言第5页。

^{1/4} Roger Cohen, “Kurds Shot Dead by Israeli Guards at Berlin Protest”, *The New York Times*, February 18, 1999. <http://query.nytimes.com/gst/fullpage.html?res=9B0DE2DA1F3AF93BA25751C0A96F958260&sec=&sponted=2>

默克尔政府仍把库工党视为非法组织，允许库尔德人游行，但不准打库工党的旗帜，不准制造骚乱，否则会逮捕其成员。由于德国政府的政策具有很强的执行力，严格地将海外库尔德人运动限定在法律和规制许可的范围内，迫使库工党必须转型。

库工党的和平转型同样受到整个欧洲社会制度背景的影响。欧洲社会对暴力性群体运动具有很强的排斥性，而对和平的社会运动则有很强的制度化能力。欧洲的社会运动组织者在发展的早期阶段也会采取暴力手段，但随着形势的发展，在这些组织内日益呈现出和平化的特点。这是欧洲自第二次世界大战结束以来出现的最显著的社会变化之一。这其中贯穿了人们对战争厌恶的和平主义思潮，也有各国和政府经历一定的政治动荡后获得稳定，政府、议会体制不断得以完善，因此，更加倾向于用和平手段表达诉求。与此同时，欧洲社会通过大量的实践也发现，当大多数社会运动被制度化之后，社会运动的总量大大增加，但对社会的破坏力越来越小，对政体本身的冲击力越来越弱。¹因此，各国政府纷纷出台一系列制度、规则和措施，只允许制度范围内许可的带有和平性质的运动，而坚决抵制那些暴力活动。实际上，欧洲社会有罢工、静坐、请愿、游说和集会的传统，社会各利益群体也越来越娴熟地运用这些手段为自己谋取利益，因此，有些学者把当代西方社会称为“社会运动社会”^④。这种欧洲独特的获取合法性的方式从根本上区别于传统的通过武力和血腥方式比如说革命来获得利益。^⑤库工党运动的和平转型在很大程度上受到整个欧洲社会政治生态的影响。同时，该党以和平手段获得欧洲社会更多的认同，其影响力日益扩大。

从成员国和欧盟层面的制度互动来看，库工党充分利用绿色政治，巧妙实现成员国和欧盟在库尔德人问题上的互动，为自己赢得了更多的机会。绿党在欧洲政治中的兴起最终让库工党找到了帮手。绿色政治家们追求和谐，亲近自然，反对经济过度发展和扩展，寻求安稳、平静的生活。注重精神生活和人际关系，追求生活的意义和质量，以及享受更多的闲暇，是绿党所倡导的。^⑥绿色政治家们也反对任何暴力，他们受到

列夫·托尔斯泰、莫·卡·甘地（托尔斯泰的信徒）、马丁·路德·金（托尔斯泰和甘地的信徒）等几代基督教和平主义者的影响，提倡一种非暴力抵抗的行动方式。在这当中，德国绿党成为各种绿色思想的集大成者和坚决执行者，它强调社会公正，主张保护所有遭到排斥的弱者，包括妇女、老人、移民、同性恋者、少数民族等，反对主流政治和文化对弱势群体的歧视与压制，对女权运动、社会主义（尤其是共产党领导的社会主义运动）等要有更多的包容性。正是在这种情况下，库尔德人以弱势群体的姿态追求民族平等，博得很大的生存空间，其思想和原则为欧洲绿党尤其是德国绿党所接受，逐渐扩大了影响。在成员国绿党和欧盟绿党党团成员的密切配合下，库工党实现了自己的目标。那些活跃在欧盟的绿党党团成员不断因为土耳其的库尔德人问题向欧盟施压，使欧盟不得不做出决策，迫使土耳其改变政策。

欧盟独特治理结构为海外库工党的政治诉求提供机会

欧盟的治理模式是由市民社会、利益集团、欧盟机构和各成员国政府等各个行为体的复杂互动来实现的。在其中，市民社会在治理结构中具有独立地位。民族国家时代的政治是沿着两极运作的——市场和政府，但欧盟政治却是在3个节点间运作——市场、政府和市民社会，后者是介于市场和政府间的领域。欧盟目前承认市民社会为欧盟治理的“第三元素”，认为它能够提供“国家、市场和公民之间的调解功能”。^⑦对于市

¹ See David Meyer and Sidney Tarrow, *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Lanham, MD.: Rowman and Littlefield 1998.

^④ David Meyer and Sidney Tarrow, op. cit.; Sidney Tarrow, *Power in Movement*, New York: Cambridge University Press 1994.

^⑤ See Doug McAdam, *Sidney Tarrow and Charles Tilly: Dynamics of Contention*, Cambridge: Cambridge University Press 2001, p. 5.

^⑥ See Andrew Dobson, *Green Political Thought: An Introduction*, London: Unwin Hyman Ltd 1990, Chapter 4.

^⑦ See Chris Rumford, *The European Union: A Political Sociology*, Oxford: Blackwell 2002, p. 90.

民社会所扮演的角色,学者威廉·康豪瑟在《大众社会政治》一书中作了阐发,他把市民社会看做一个中层组织,具有缓释精英与民众之间对立矛盾的作用。¹事实上,欧盟也正是看到了市民社会的这种作用,而对市民社会的政治参与表现出了极大的开放度,并试图通过提升市民社会的地位而把新的参与式民主带入到欧盟的治理进程当中。

市民社会的贴近草根性为库工党的诉求传达到欧盟提供了平台。在成员国政府层面库工党的要求不被接受的情况下,市民社会成为传达下层声音,将库尔德人问题搬到欧盟桌面上的推动者和实际执行者。也就是说,在德国规制的约束下,库尔德人无法获得更多的机会,而欧盟的市民社会则在德国的规制外提供了机会。美国著名学者里夫金对于这种机会是这样分析的:“欧盟并没有成为一个超级国家,也没有成为代表开明的国家利益的机制,而是变成了第三种形式。它成为一个话题杂多的论坛,其功能是调解各种关系,帮助协调诸多参与者的活动,民族国家只是参与者之一。欧盟的首要角色变成了管弦乐式的。它方便了各种啮合的网络走到一起,这些网络包括民族国家,但也向外、内延伸,大到跨国组织,小到市级、地区政府和民间组织。”^④在如此复杂的网络治理条件下,利益集团和市民社会组织的游说与公关活动大行其道,遍布于欧盟机构的各个角落,在营造一种民主氛围的同时,决策过程中的“公关性”色彩异常浓厚。

库工党理顺欧盟成员国和欧盟的关系——库尔德人问题既不可能直接让欧盟层面的决策者来解决(因为欧盟是高度官僚化的机构,普通民众难以接触那里的官员),也不可能获得欧盟内

国家对库尔德人问题合法性的承认,而是通过两者的结合,巧妙地运用各种游说手段来传递出自己的声音。它充分抓住了人权组织(绿党支持)和绿色市民社会组织对库尔德人诉求的支持。这些代表经常受邀参加欧盟的会议,向各委员会官员提供报告,介绍和宣传库尔德人的政治与文化,并有机会让常驻布鲁塞尔的专家小组和低级别官员乃至常设代表会讨论这一问题,尽快提上欧盟委员会的议事日程,以求得它的支持。与此同时,由于库尔德人的行动越来越吸引欧洲社会的注意,那些想进入欧盟框架内的新左派,尤其是绿党代表,也希望通过借助库尔德人话题来获得选票,进而获得进入欧洲议会成为议员的机会。^④事实上,也确实有土耳其-德国、库尔德人-德国和希腊-德国的种族背景、公开批评土耳其对库尔德人少数民族政策的代表,借此获得大量选票而进入欧洲议会成为议员。他们又在欧洲议会层面上强化对土耳其库尔德人问题的立场,引起整个欧盟的关注,逐渐上升到其议事日程当中,最终造成库尔德人问题的“欧洲化”。

(责任编辑:樊小红 责任校对:安春英)

¹ See William Kornhauser, *The Politics of Mass Society*, New York: Free Press, 1959.

^④ [美国]杰里米·里夫金著;杨治宜译:《欧洲梦:21世纪人类发展的新梦想》,重庆出版集团和重庆出版社,2006年版,第195页。

^④ See Christopher Dirkey, “Riders on the Storm: Europe Already Had a Kurdish Problem – Last Week’s Surge Of Refugees Just Brought the Point Home”, *New week International*, March 5, 2001, p. 22.