

土耳其对非洲战略与政策评析

张 春

内容提要 人们往往以为是“向非洲开放”政策推动了土耳其与非洲关系的发展;但该政策直到2005年才得到落实的事实,证明了隶属于土耳其总体对外战略的对非洲战略的形成才是真正的动力。土耳其对非洲战略是其总体对外战略三大支柱之“大周边”外交的一部分;因此,其优先次序相对较低,尽管其目标是以恢复和提升土耳其在非洲的软实力为核心推动土非关系全面发展,但也有间接服务于提升自身面对美欧时的话语权的功能。通过官民结合、全面动员,软实力先行带动土非关系全面发展,土耳其与非洲的政治关系机制化水平不断提升,经贸关系日益密切,社会联系和相互了解日益深入,同时也得到了美欧的更大重视,为土非关系的长期发展奠定了坚实基础。

关键词 国际关系 土非关系 “向非洲开放”政策

作者简介 张春,上海国际问题研究院西亚非洲研究中心副主任、副研究员(上海 200233)。

近年来,土耳其与非洲的关系发展迅速,受到了各方普遍关注。^①但人们往往误以为,1998年土耳其政府提出的“向非洲开放”政策(Opening up to Africa Policy)推动了土非关系的发展。但事实上,“向非洲开放”长期得不到落实这一事实表明,土耳其对非洲战略才是真正的动力来源,其形成于2002年正义与发展党(简称“正发党”)正式上台之后。土耳其对非洲战略隶属于土耳其总体对外战略的三大支柱的“大周边”外交,因此在优先次序

^① See UN Office of the Special Adviser on Africa, *Africa's Cooperation with New and Emerging Development Partners: Options for Africa's Development*, Washington, D. C.: United Nations, 2010.

上远低于土耳其与美欧关系，甚至在某种程度上被视作面对美欧时提升话语权的筹码。因此，土耳其对非洲战略并非短期行为，它首先考虑的是恢复和提升土耳其在非洲的软实力，进而推动双边关系的全面发展。在对非洲战略的基础上，土耳其全面动员其官方和民间力量，以宗教和人道主义事务为重点推动其在非洲软实力的恢复和提升，促进土耳其与非洲政治、经济和社会关系的全面发展。

土耳其对非洲战略的历史回顾

尽管“与非洲大陆有着传统友好关系”，^①但土耳其长期以来都没有完整的对非洲战略，甚至连成型的对非洲政策都没有。正如一位观察家所说，1923 年 1998 年期间的土耳其对非洲政策，是一种“没有政策的政策”。^②这样，尽管 1998 年“对非洲开放政策”的提出可被视作土耳其与非洲关系的转折点，但它更多是与当时欧盟带来的外交冲击有关；土非关系的真正动力，是在正发党执政并形成系统的对非洲战略之后。土耳其对非洲战略的发展，既植根于土非关系的历史发展，同时也是其总体对外战略全面形成的产物，也是其有机组成要素。

土耳其与非洲的悠久历史联系始于 14 世纪末 15 世纪初，几乎覆盖了整个奥斯曼帝国时期，这可被视作土非关系发展的第一阶段。考虑到当时的科学技术发展水平，奥斯曼帝国与非洲的联系依地理位置远近而不同，呈现出控制力下降和影响手段软化的特点。

在北部和东部非洲，有多个今天的非洲国家曾全部或部分地为奥斯曼帝国直接统治，如埃及、利比亚、阿尔及利亚、突尼斯、苏丹、厄立特里亚、埃塞俄比亚、吉布提、索马里、尼日尔和乍得，等等。随着新兴的殖民帝国加入至对非洲的争夺中，奥斯曼帝国在东部非洲与葡萄牙、在北部非洲与西班牙展开了激烈竞争。

在撒哈拉以南非洲的北半部分，奥斯曼帝国更多作为均势体系的一部分

① Turkish Foreign Ministry, “Turkey – Africa Relations”, <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>.

② Peter Phan, “Turkey’s Return to Africa”, Family Security Matters. org, http://www.familysecurity-matters.org/publications/id.6340/pub_detail.asp, 2010-05-28.

发挥作用。随着在北部和东部非洲站稳脚跟,奥斯曼帝国与撒哈拉以南非洲的距离拉近了。16世纪末,土耳其将军图古特·阿里·帕萨(Turgut Ali Paşa)使奥斯曼帝国与今天尼日利亚地区的卡奈姆-博尔努帝国(Kanem Bornu)建立了友好与同盟关系。1575年,卡奈姆-博尔努帝国甚至与奥斯曼帝国的穆罕默德三世苏丹签署了防务条约。根据该条约,苏丹可向该地区输送军事装备和派遣教官。^①位于拉各斯的第一座清真寺于1894年建立后,奥斯曼帝国向尼日利亚派出了一个特使穆罕默德·希塔(Mohammed Shitta),并授予其总督(Bey)职位。到目前为止,希塔总督家族仍有多位成员在尼日利亚的社会和政治生活中发挥着重要作用。^②

而在南部非洲,随着距离的增加,奥斯曼帝国更多表现为一个传道士。应当地穆斯林团体的要求,奥斯曼帝国于1863年向好望角的穆斯林地区派出了阿訇。伊玛目阿布·巴卡·埃芬迪(Abu Bakr Effendi)抵达后,在当地穆斯林与土耳其人之间架起了桥梁。其最明显的成就是,南非的穆斯林积极筹资参与到土耳其希贾兹(Hijaz)铁路的修建当中。后来,部分埃芬迪家族成员参与了南非政治,并在南非社会中发挥着积极作用。至今,埃芬迪这个姓在南非穆斯林中间仍非常著名且很受尊重。^③

土耳其与非洲的友好关系在第一次世界大战结束后便告终结,而土耳其共和国的成立更使得这一关系陷入“没有政策的政策”的尴尬境地。在自共和国成立至1998年的土非关系发展的第二阶段中,土耳其的外交政策更多是内向化的,把自身定义为按照欧洲榜样发展的世俗国家,始终遵循首任总统穆斯塔法·凯末尔·阿塔图尔克的“家园和平,世界和平”(peace at home, peace in the world)的外交路线,^④严重忽视了与非洲的关系发展。

当然,在这一时期土耳其也曾对非洲的事态、特别是非殖民化运动作出了反应,尽管这在很大程度上是消极的。土耳其起初不太关注非洲的非殖民

① N. Hazar, “The Future of Turkish – African Relations”, *Dis Politika – Foreign Policy: A Quarterly of the Foreign Policy Institute*, Vol. 25, No. 3 – 4, 2000, pp. 109 – 110, http://www.africanews.com/site/TurkeyAfrica_relations_between_14531919/list_messages/36361.

② Ibid., p. 110.

③ See Selim Argu, “The Life and Contribution of the Osmanli Scholar, Abu Bakr Effendi, Towards Islamic Thought and Culture in South Africa”, Johannesburg University, December 2000, <http://ujdigispace.uj.ac.za:8080/dspace/bitstream/10210/1246/1/ARTICLE.pdf> “Abu Bakr Effendi,” Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Abu_Bakr_Effendi.

④ See B. Lewis, *The Emergence of Modern Turkey*, New York: Oxford University Press, 2002.

化运动，直到 1957 年加纳独立。1957 年土耳其在加纳阿克拉建立大使馆，这为 1960 年在尼日利亚的拉各斯建立大使馆辅平了道路，后者又为 1963 年与扎伊尔建立外交关系奠定了基础。尽管如此，土耳其并未形成系统的对非洲战略或政策，这一系列努力不过是为了发展与撒哈拉以南非洲国家的经济、文化和政治联系。^① 在 1964 年由于和塞浦路斯的争端遭到来自美国的制裁、与西方盟友关系陷入困境之后，土耳其试图发展一项外交政策多元化的战略，包括与非洲发展长远的政治、经济和商业关系。但随着塞浦路斯问题的缓解，土耳其对非洲的热情再度衰退，这种情况一直到 20 世纪 90 年代末才出现转机。

1998 年“向非洲开放”政策的出台使土非关系进入了一个新的时期。在时任外交部长伊斯梅尔·杰姆（Ismail Cem）的主导下，土耳其于 1998 年初开始研究一项新的对非洲政策计划，即同年通过的“向非洲开放”政策。参加研究的人员来自多个政府部门、机关和私有部门，以及土耳其驻非洲各国大使和名誉领事，重点讨论了有助于进一步发展土非关系的各种议题和手段。作为正在形成中的土耳其多方位外交的一部分和对欧盟 1997 年附加土耳其入盟条件的反应，“向非洲开放”政策为土耳其进一步发展与非洲国家的政治、经济和文化联系提供了指导。

应当指出的是，“向非洲开放”政策本身的出台，并不意味着土耳其对非洲战略的真正形成。事实上，土耳其“向非洲开放”政策的出台，与其整个对外关系和对外战略有着密切的联系。自共和国成立以后、特别是第二次世界大战后，土耳其的外交政策都是以亲西方为特征的，这导致其并无长远外交战略思考。^② 而这也导致了对土耳其的两次严重打击，进而迫使其调整自身的对外战略，对非洲战略正是这一总体对外战略发展的组成部分。

第一次冲击来自于 1964 年美国对土耳其的制裁。由于土耳其与塞浦路斯存在争端，美国总统林登·约翰逊致信土耳其总统，要求土耳其从该岛撤军。如若不然，美国将启动对土耳其的武器禁运等制裁，并威胁在苏联入侵的情况不保证土耳其的安全；美国国会也通过了相关的制裁决议案。这对土耳其

① S. Z. Karaca, “Turkish Foreign Policy in the Year 2000 and Beyond: Her Opening up Policy to Africa”, *Dis Politika – Foreign Policy: A Quarterly of the Foreign Policy Institute*, Vol. 25, No. 3 – 4, 2000, pp. 115 – 117.

② 黄维民著《中东国家通史·土耳其卷》，商务印书馆，2002 年版，第 302 ~ 305 页。

来说是难以接受的,因为土耳其认为,作为盟国(北约)一员,美国这样对待土耳其简直等于背叛。^①这使得土耳其精英开始思考北约的“保护伞”是否有效,并开始与第三世界发展关系,与苏联和中东地区邻国的关系也逐渐改善;在冷战结束后,土耳其也开始加强同巴尔干地区、南高加索地区的关系。

这样,当第二次冲击来临时,土耳其事实上已经具备了与更为遥远的地区发展关系的基础。1997年,欧盟“背信弃义”地为土耳其入盟附加了新的条件。根据1993年欧盟哥本哈根首脑会议的决定,包括土耳其在内的非欧盟国家入盟需要满足3个先决条件:第一,建立稳定的、制度化的国家机器,保障民主、法制秩序,保护人权,切实尊重少数民族权利;第二,建立行之有效的市场经济制度,能适应欧盟内部竞争的压力;第三,承担成员国义务,把政治、经济、货币联盟作为自己的目标。^②就在土耳其认为自己已基本达标时,欧盟却于1997年“专门”为土耳其附加了两个条件:一是塞浦路斯问题的和平解决,二是发展与希腊的良好关系。^③尽管1999年土耳其成为第一个获得加入欧盟候选资格的伊斯兰国家,但该事件仍使得土耳其再次思考自身的对外战略问题。这样,尽管仍与美国和欧盟保持较好关系,土耳其在已与巴尔干、中东、南高加索等地区发展了较为密切的联系的基础上,将“大周边”的非洲纳入了其对外战略思考中,最终促成了土耳其“向非洲开放”政策的出台。

“向非洲开放”政策的出台标志着土非关系进入第三阶段。但现实是,“向非洲开放”政策在提出后的7年内并未得到有效实施。原因是多方面的,首先是正发党上台前土耳其的三党联合政府使得这一政策难以实现;其次是土耳其自1999年起的金融危机使得国内经济困难缺乏实施该政策的可用资源;最后,也是最重要的是,土耳其的总体对外战略和对非洲战略仍处于制定过程中,尚未真正成型。

① Volkan Ipek, “Turkey – Africa Relations between 1923 – 1998”, http://www.africanews.com/site/list_message/32687, 2011-01-06 “Turkey’s Developing Role in Africa: Interview with Mehmet Ozkan and Birol Akgun”, <http://www.balkananalysis.com/turkey/2011/01/01/turkey%E2%80%99s-developing-role-in-africa-interview-with-mehmet-ozkan-and-birol-akgun>, 2011-01-01.

② 参见黄维民著:前引书,第341~342页。

③ Volkan Ipek, op. cit.

土耳其对非洲战略与政策要素分析

正发党执政后,土耳其的总体对外战略、特别是对非洲战略得以成型并开始实施。正发党的核心外交智囊、现任土耳其外交部长艾哈迈德·达乌特奥卢 (Ahmet Davutoglu) 早在 20 世纪 90 年代末、即土耳其在两次外交冲击后全面反思其对外战略时,便提出了“战略纵深”(Strategic Depth)的土耳其总体对外战略。根据这一战略,土耳其对非洲战略隶属于其三大支柱的大周边外交框架下。尽管优先次序并不高,但它却有着重要的地位:一方面,它是土耳其多方位外交的重要组成部分,土耳其试图通过恢复并提升在非洲的软实力而促进双边关系的全面发展;另一方面,土非关系的发展可弥补土耳其在面对欧美时的力量差距。

在美欧两次外交冲击之外,冷战结束也为土耳其对外战略的形成带来了重要契机,特别是冷战后的全新国际环境使土耳其国内就其国际角色展开了新的争论。^①一方面,苏联集团崩溃为土耳其外交带来广阔的地缘政治空间;另一方面,冷战后释放出的宗教和民族主义力量,使外交政策的国内环境发生了深刻变化。特别是,强大的保守主义商业组织和充满活力的公民社会团体对于发展与在中东、欧亚、巴尔干和非洲的前奥斯曼帝国联系更感兴趣。这样,利用其独特的地缘政治地位、帝国经历、文化认同和日益增长的经济力量,土耳其尝试重建其国际身份,从一个被动的亲西方国家,转变为一个积极和建设性的全球行为体,最为明显的体现是“文明联盟”(Alliance of Civilizations)计划的启动。^②

在上述背景下,达乌特奥卢提出了土耳其的新外交战略,即“战略纵深”战略,并在 2002 年正发党执政后迅速得以转化成为具体的外交实践;达乌特奥卢本人也于 2009 年被任命为外长,亲自实践其战略构想。达乌特奥卢认为,土耳其位于巨大的欧亚和非洲大陆中心,既是巴尔干、高加索、里海、

① A. Sozer, “Changing Fundamental Principles in Turkish Foreign Policy Making,” Paper prepared for presentation at the 2006 Annual Conference of the International Studies Association in San Diego, USA, March 22 - 25, pp. 22 - 25.

② “文明联盟”是由土耳其和西班牙于 2004 年 9 月倡议的,时任联合国秘书长安南于 2005 年宣布成立,目的是动员国际社会,通过对话和交流,共同努力消除不同文明间的偏见、误解和冲突,促进世界和平与安全。迄今为止,已经举行了 3 届联合国文明联盟论坛。

黑海、地中海东部以及中东的一部分，也是欧洲的一部分。此外，土耳其的宗教文化遗产也把它与中亚和南亚以及部分非洲地区连接在一起。这些地理和历史文化因素赋予土耳其多重地区的中心国家身份，因此外交政策和安全利益都只能追随多元外交，以实现国家利益的最大化。土耳其的外交愿景是实施活跃的多方位外交，使土耳其发展成为一个受人尊重的全球大国。为此，达乌特奥卢提出了土耳其外交政策的 5 个支柱：第一，它应当基于一个精致的平衡，一方面是国内的民主与安全，另一方面是在海外促进民主，后者是土耳其软实力最重要的手段。其次，土耳其应当追随“与邻国无问题”政策，以维持周边安全与稳定。第三，通过在全球事务上采取更为积极的外交政策，与各地区发展更密切的关系。第四，推行多层次外交，“土耳其与其他全球行为体的关系是互补而非竞争的关系”。最后，在双边和多边层次上采取“有节奏感的外交”（rhythmic diplomacy）。^①

从地理范围上看，“战略纵深”战略为土耳其外交设定了 3 个支柱：一是与美国结盟，二是争取早日加入欧盟，三是与包括非洲在内的大周边环境，以创造一个安全、稳定、繁荣、友好和合作的周边环境。^② 作为第三个支柱的外围部分，非洲有着重要的地位。一方面，非洲是土耳其外交几十年来最为忽视的地区，因此迫切需要加大关注力度，特别是要发展外交与经济关系。正发党政府认为，如果土耳其要成为一个全球性国家，便无法继续忽视非洲，而只能与正在崛起的非洲发展更密切的联系，因为非洲正“处于全球关注和利益的中心”。^③ 因此，一方面，土耳其对非洲战略也是其国内统治精英共识的必然要求，是日益增长的商业和公民社会团体对土耳其国内和外交政策目标可能更好地实现维持与其远近邻的多重联系和积极接触的要求。另一方面，作为对美欧两次外交冲击的反应，土非关系可使土耳其借重非洲提升面对美欧时的地位，或者说通过发展土非关系可增加与美欧谈判时的筹码。因为，土耳其对非洲的开放，并非从亲西方立场的偏离；事实上，如果遭到美欧强

① A. Davutoglu, “Turkey’s Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007”, *Insight Turkey*, Vol. 10, No. 1, 2008, pp. 78, 96.

② 土耳其驻华使馆《土耳其对外政策概况》，<http://www.turkey.org.cn/news/images/Turkish%20Foreign%20Policy.pdf>, December 2005.

③ A. Babacan, “Speech to the Group of African Countries”, United Nations Speech, New York, July 24, 2008, http://africa.mfa.gov.tr/speech-by-he_-babaca-to-the-group-of-african-countries-at-the-un_-24-july-2008.en.mfa.

烈反对，土耳其将以牺牲对非洲关系来维护与美欧关系，例如在苏丹达尔富尔问题上的立场。^①

这样，土非关系便不可能是短期性行为，它既是目的，也是手段。鉴于土非双方疏远已久，既有基础薄弱，同时需服从和服务于其总体对外战略，土耳其对非洲战略的目标可概括为：首先，最为根本地，通过全面动员国家机构和公民社会组织，更多从事宗教与人道主义事务交流，进而以恢复和培育软实力为核心和先导，推动土非政治、经济和社会关系的全面发展；其次，在可能的情况下，间接促进土耳其与美欧关系的发展，促进土耳其总体对外战略目标的实现。

尽管“向非洲开放”政策本身并未反映土耳其的对非洲战略，但其行动计划的确体现了后者的具体政策目标。外交上，“向非洲开放”政策的行动计划建议提升派驻非洲外交代表的级别，推动土耳其与非洲友谊的重建。在之前几十年中，由于经济原因，土耳其关闭了驻加纳、索马里和坦桑尼亚的三国使馆。因此，行动计划建议在现有的 12 个使馆的基础上再设 3 个新使馆，即加纳的阿克拉、科特迪瓦的阿比让和津巴布韦的哈拉雷；同时，敦促非洲派出多位常驻安卡拉的大使，负责对一些由于财政原因暂时不能设立使馆的非洲国家的外交事务。政治上，它建议强化与非洲国家的高层互访和议会间交流，强化在国际组织内与非洲国家的联系，为联合国在非洲的各种技术与人道主义援助，等等。经济领域的主要目标是创建一个土耳其与非洲的经济合作框架，包括多项包括贸易与保护投资的协议，创建用于非洲的特别技术援助基金，推动土耳其成为非洲发展银行和非洲进出口银行的成员，等等。行动计划还包括文化和军事措施，如签署文化协议、大学合作协议和学术基金等文化交流项目，在土耳其创建非洲研究院以促进土耳其公众和精英对非洲的理解，向联合国维持和平行动认捐，邀请非洲人参加土耳其的军事演习，等等。^②

当宏观战略和具体政策皆准备完毕后，土耳其政府在 2005 年全面启动了
对非洲战略：将 2005 年定为“非洲年”，埃尔多安总理于该年 3 月访问了埃塞俄比亚和南非——这是土耳其总理历史上首次访问赤道以南的非洲国家。

① Mehmet Özkan, Birol Akgün, “Why Welcome Al Basheer? Contextualizing Turkey’s Darfur Policy”, *SETA Policy Brief*, No. 45, July 2010.

② See Hazar, op. cit., pp. 111 – 113.

在与单个国家发展双边关系的同时，土耳其也注重推动与非洲的机制性合作。其具体成果是，土耳其在 2005 年 4 月 12 日获得了非盟的“观察员”地位，并于 2005 年 5 月 5 日在亚的斯亚贝巴开设了驻非盟使馆。

此后，土非关系取得了令人瞩目的发展，其具体的手段可以总结为两个方面。首先，官民结合，全面动员，推动土非关系快速发展。2008 年 8 月 18 ~ 21 日，土耳其在伊斯坦布尔举办了首届土耳其 - 非洲合作峰会，使土非关系上了一个新的台阶。同年，土耳其政府决定在非洲大陆新设 15 个、而不是原定 3 个大使馆。其他官方机构也全面参与土非关系，最重要的当属土耳其国际合作与发展署（Turkish International Cooperation and Development Agency）和土耳其宗教事务局（Directorate for Religious Affairs of Turkey）。与此同时，土耳其政府鼓励国内公民社会组织到非洲开展业务，其中影响最大的当属土耳其工商联合会（Confederation of Businessmen and Industrialists of Turkey）。该机构直接来源于 2003 年土耳其外贸部副部长启动的“与非洲经济关系战略性发展”（The Strategy Development of Economic Relationships with Africa）计划，和创建于 1995 年的土耳其最大的援助组织土耳其人权、自由和人道主义救援基金会（Foundation for Human Rights and Freedoms and Humanitarian Relief）。

其次，宗教与人道主义事务先行，以软实力推动双边关系全面发展。土耳其宗教事务局于 2006 年 11 月第一次邀请了来自 21 个非洲国家的宗教领袖，举办了非洲大陆伊斯兰国家和社会宗教领袖会议（African Continent Muslim Countries and Societies Religious Leaders Meeting）。而土耳其人权、自由和人道主义救援基金会将目标界定为，向所有战争、灾难、饥荒或任何其基本权利和财产受到侵犯的人们提供人道主义援助。目前，它在全球 112 个国家开展了项目和援助活动，成为土耳其在非洲的最大软实力来源之一，因为它在非洲帮助那些土耳其人几个世纪以来从未过问的人。所有这些都极大地促进了土耳其在非洲的软实力建设，为土非关系的快速发展做出了贡献。

土耳其对非洲战略的成效

如果说，与土耳其同美欧的关系、中印等与非洲的关系等横向比较，土非关系的发展不十分突出，那么，与土非关系自身的纵向比较则令人印象深

刻。事实上,在过去几年里,土非关系的各个方面,特别是政治、经济和民间交流与合作方面,都实现了飞速发展。

(一) 政治关系跃上新的台阶

就土耳其与非洲单个国家的关系而言,随着大量新使馆的建立,双边关系机制化程度明显提升。到 2010 年底,土耳其已完成了 8 个大使馆的开馆工作,使其在非洲的大使馆数量达到 20 个。^① 土、非领导人的高层互访也已机制化,居尔总统于 2009 年 2 月访问了肯尼亚和坦桑尼亚,2010 年 3 月又访问了喀麦隆和刚果(金)。到土耳其访问的非洲国家元首也很多。在 2008 年的首届土非峰会上,除莱索托、莫桑比克和斯威士兰之外,其余 50 个非洲国家共有 6 位总统、5 位副总统、6 位总理和 5 位副总理参加。会议期间,居尔总统甚至“与 42 个国家的代表团团长举行了双边会谈”。^② 这大大加深双方的相互理解。在 1 个多月后的 2008 年 10 月的联合国安理会非常任理事国选举中,土耳其以 151 票高票当选——在所有参选国家中位居第二,其中非洲国家贡献了 52 票。

土、非双方在国际多边舞台上的合作也日益深入。2007 年 1 月,应非盟时任主席阿尔法·奥马尔·科纳雷(Alpha Oumar Konare)的邀请,土耳其总理埃尔多安参加了非盟峰会开幕式,并就土非关系发表重要讲话。2008 年 1 月召开的非盟峰会将土耳其界定为非盟的“战略伙伴”。2008 年首届土非峰会将未来的伙伴关系确定为“面向未来的团结与伙伴关系”,并制定了行动计划;今后,土非峰会将每 5 年举行一次,第二届土非峰会将于 2013 年在非洲举办。2010 年 12 月,土非双方召开了土非合作高官会,批准了“2010~2014 年土非伙伴关系联合行动计划”(Turkey - Africa Partnership Joint Action Plan 2010 - 2014)。^③ 土耳其还积极参与联合国维持和平行动,包括联合国塞拉利昂特派团(UNAMSIL),联合国驻刚果(金)特派团(MONUC - CIVPOL),

① 这 15 个国家包括加纳、喀麦隆、科特迪瓦、安哥拉、马里、马达加斯加、乌干达、尼日尔、乍得、坦桑尼亚、莫桑比克、几内亚、布基纳法索、毛里塔利亚和赞比亚。到 2010 年底新建成的 8 个使馆驻地于坦桑尼亚的达累斯萨拉姆、科特迪瓦的阿比让、喀麦隆的雅温得、加纳的阿克拉、马里的巴马科、乌干达的坎帕拉、安哥拉的罗安达,以及马达加斯加的塔那那利佛。

② “Turkey - Africa Partnership Declaration Issued”, *World Bulletin*, http://www.worldbulletin.net/news_detail.php?id=26942, 2008 - 08 - 20.

③ “Turkey - Africa Cooperation Meeting to Take Place in Istanbul”, *World Bulletin*, <http://www.worldbulletin.net/index.php?atype=haber&ArticleID=67263>, 2010 - 12 - 11.

联合国苏丹特派团 (UNMIS), 联合国科特迪瓦行动 (UNOCI), 联合国利比亚特派团 (UNMIL) 以及联合国布隆迪行动 (ONUB) 等。

(二) 双边贸易、投资和援助关系发展迅猛

在当前国际金融危机和全球经济衰退的背景下, 非洲成为土耳其对外经济关系的一个重要替代选择。土耳其政府高度重视发展与非洲国家的经贸关系。例如, 居尔总统 2010 年 3 月的非洲访问代表团中就有超过 140 位土耳其企业家。又如, 到目前为止, 土耳其工商联合会于 2006、2007 和 2008 年共组织了 3 次国际贸易峰会, 以推动土非经济关系的发展。第一次会议有来自 31 个非洲国家的 500 多位企业家和 20 位部长, 以及土耳其的 1 500 名企业家参会。第二次会议的参与层次更高, 包括来自 39 个非洲国家的企业家和 26 位部长。时任土耳其外交部长阿里·巴巴詹 (Ali Babacan) 出席了 2008 年的第三次会议, 来自土耳其和 45 个非洲国家的共 2 600 多位企业家参加。所有 3 次会议都由土耳其负责对外贸易的国务部长主持开幕, 以显示土耳其政府的支持力度。^①

1. 贸易领域

尽管没有任何一个非洲国家进入土耳其贸易伙伴的前 10 位, 但土非双边贸易仍取得了较快发展。如下表所示, 在 1998 年“向非洲开放”政策出台之后的几年内, 土非贸易增长缓慢。但自 2002 年正发党执政、特别是 2005 年“非洲年”之后, 土非双边贸易额飞速提升, 从 2003 年的 54 亿美元, 到 2008 年翻了三番, 超过了 160 亿美元。尽管受国际金融危机影响, 2009 年和 2010 年的双边贸易额有所下跌, 未能完成预定的 300 亿美元目标, 但仍可看到两个重要趋势。第一, 尽管贸易额绝对值在下降, 但其在土耳其对外贸易中的比重却得到了明显上升。例如, 2008 年时土耳其对非洲出口仅占其出口总额的 4%, 但 2009 年上升到了 9.9%, 2010 年有所下降, 但仍达到了 8.2%。第二, 2009 年和 2010 年土非贸易额的下降, 主要是土耳其对非洲出口的下降, 而进口仍有明显增长; 而 2010 年的下跌趋势明显趋缓, 说明土非经贸关系已经基本渡过危机期。

^① 有关这几次土非会议的具体情况, 可参见土耳其官方网站: http://tuskon.org/faaliyet/tum_faaliyetler.php.

土耳其与非洲双边贸易 (单位: 百万美元)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
出口额	1 521	1 697	2 131	2 968	3 631	4 566	5 976	9 062	5 700	6 412
进口额	2 819	2 696	3 338	4 820	6 047	7 405	6 784	7 770	10 155	9 302
合计	4 340	4 393	5 469	7 788	9 678	11 971	12 760	16 832	15 855	15 714

资料来源: 土耳其对外贸易部网站, <http://www.dtm.gov.tr>.

2. 投资领域

在双边贸易快速发展的同时, 土耳其对非洲投资也有了很大发展。土耳其已于 2008 年 5 月成为非洲发展银行的第 25 个地区外成员国; 对非洲国家的总投资额超过了 5 亿美元, 有 355 家公司在非洲开展业务活动。到目前为止, 土耳其承包商成功完成了全球 70 个国家的 3 000 多个项目。土耳其建筑部门的总营业额在 2007 年底达到了 1 050 亿美元, 非洲国家在其中占到了 22%。^① 为了方便土非之间的旅行和物流, 土耳其航空目前已开通前往亚的斯亚贝巴、喀土穆、拉各斯、约翰内斯堡和内罗毕的直飞航线, 并计划开通更多的直飞航线。土耳其也计划向非洲海运部门进军, 向重要的港口设施投资, 如蒙巴萨港。

3. 援助领域

此外, 土耳其也开始向非洲提供不附加条件的援助。至 2006 年底, 土耳其的官方发展援助总额达到 7.14 亿美元, 加上私人认捐额则达到了 17 亿美元, 使土耳其成为世界上的主要援助国之一。土耳其国际合作与发展署是土对非洲援助的主要渠道, 它于 2002 年左右开始在非洲的活动, 2005 年在亚的斯亚贝巴建立了第一个项目办公室, 随后分别于 2006 年在喀土穆、2007 年在达喀尔建立了项目办公室。以这 3 个办公室为支点, 土耳其国际合作与发展署的发展援助活动覆盖了非洲 37 个国家。2005 年, 该机构在非洲展开了 28 项活动, 其中 19 项在埃塞俄比亚, 4 项在苏丹, 埃及和摩洛哥各两项, 尼日利亚 1 项。^② 2008 年, 土耳其国际合作与发展署启动了一项为期三年的非洲农业发展计划 (African Agricultural Development Program), 旨在帮助非洲国家

^① A. Babacan, op. cit.

^② TİKA, "TİKA Projects in the Region," May 2008, <http://www.tika.gov.tr/EN/Icerik.ASP?ID=323>.

的农业发展。^① 土耳其也通过国际组织，如世界卫生组织、世界粮食组织和红新月会等向各非洲国家认捐 750 万美元用于帮助他们应对旱灾及其他自然灾害的困难。^② 2007 年，作为其对最不发达国家（LDC）的兴趣和支持的展示，土耳其第一次在伊斯坦布尔主持了最不发达国家峰会，并承诺为它们提供 2 000 万美元的发展援助，还承诺在 3 年里提供超过 300 万美元用于防治艾滋病。

（三）土非民间交流发展迅速，双方的相互理解日益深入

土耳其在非洲的宗教和人道主义活动为此做出了重大贡献。在宗教事务方面，土耳其试图为非洲伊斯兰国家提供一个结合西方式民主、自由市场与穆斯林信仰的榜样。2006 年的非洲大陆伊斯兰国家和社会宗教领袖会议强调，有必要重振与非洲的宗教联系，如在非洲修建奥斯曼或土耳其式的清真寺，通过建立国际神学院而推进伊斯兰教研究的教育合作，等等。^③ 此后，土耳其宗教事务局迅速出台了一项为非洲国家培养阿訇的计划，由土耳其政府提供全额奖学金。该计划于 2009 年启动，来自莫桑比克、多哥、毛里塔里亚、苏丹、乌干达和科特迪瓦等国的 300 名穆斯林学生参加。

人道主义事务也使非洲国家更为接受土耳其的存在，因为它多关注民生项目。例如，人权、自由和人道主义救援基金会于 2005 年在尼日尔地区启动了一项名为“非洲之战”（African Campaign）的计划，旨在推动非洲成为发展、投资和人道主义援助项目的关注核心。在埃塞俄比亚，该基金会于 1999 年启动了在当地的第一项长期计划，为当地人打井以提供饮用水。从 2000 ~ 2008 年，该基金会出资为非洲人新打了 1 000 多口井。此外，自 1997 年以来，越来越多的土耳其慈善组织，如土耳其红十字会、“尊重”（Respect）组织等，开始定期地参与到为非洲穷苦的穆斯林社区认捐粮食和衣服、提供医疗保健和教育器材等活动中。

① 该计划共包括的 13 个非洲国家，分别为：布基纳法索、吉布提、埃塞俄比亚、几内亚、几内亚比绍、马里、塞内加尔、科摩罗、马达加斯加、坦桑尼亚、肯尼亚、卢旺达和乌干达。See TIKa, “Second Phase of TIKa African Agricultural Development Program Commences”, http://www.tika.gov.tr/Icerik_Detay.asp?Icerik=922, 2009-05-18.

② “Turkey Donates \$3.5 Million for Africa, Africa – Turkey Summit to be Held Next Week”, <http://allafrica.com/stories/200808130809.html>, 2008-08-17.

③ Mehmet Ozkan and Birol Akgun, “Turkey’s Opening to Africa”, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 48, No. 4, 2010, p. 538.

当然，很多情况下，宗教与人道主义事务是相互交织的。例如，土耳其工商联合会积极支持在非洲开办土耳其学校，到 2007 年已达 45 所，但其授课内容中有着很强的宗教色彩。又如，土耳其人权、自由和人道主义救援基金会特别注意选择在斋月和献祭期间启动其援助计划。

结束语

土耳其对非洲战略，既是土耳其总体对外战略的产物，也是其有机要素。因此，1998 年“向非洲开放”政策的提出便不再令人意外，它随后没有及时得以落实也不再出乎意料。作为土耳其总体对外战略三大支柱之大周边外交的一部分，土耳其对非洲战略首先是强调软实力恢复和培育以推动双边关系的全面发展，同时服务于对美欧关系。很大程度上，这一战略的成效已经开始显现：不仅土耳其与非洲的政治、经济和民间关系得到了快速发展，它还吸引了世界性的关注，法国甚至试图与土耳其联手在非洲应对中国。因此，尽管其长期战略后果仍有待观察，但的确值得跟踪关注。

我们对于这种关注，不应仅局限于土耳其对非洲战略本身的效果，而应拓展至更为宏观的国际政治意义。第一，土非关系为当前的南南合作提供了新内涵，特别是对于纠正先前南南合作远弱于南北合作的趋势、对于纠正南南有天然情感联系而忽视相互理解，或者说软实力培育的误解等方面。第二，土非关系也为新兴大国与广大发展中国家关系的发展提供了启示，特别是新兴大国在群体性崛起时如何带动其他广大发展中国家的发展，如何在国际舞台上加强合作，以共同塑造未来的国际体系，等等。第三，土非双方也为国际关系理论的发展带来了新素材，尤其是考虑到当前国际关系理论更多为西方所主导的背景，这既可为国际关系理论贡献来自非洲等欠发达地区的新洞察，也可贡献来自南南合作的新思想，还可贡献新兴大国与发展中国家关系的新理念。

Preliminary Assessment of Turkey's Africa Strategy and Policy

Zhang Chun

Abstract: It's a misunderstanding that it was the "Opening up to Africa" policy that contributed to the recent rapid development of the Turkey - Africa relations. The fact that this policy was not implemented until 2005 proves that the behind strategic thinking is the real force. As one part of the broader neighbor regions, Africa has a lower priority in Turkish foreign strategy, comparing to EU and US. Thus, it is centered by soft power building for promoting the comprehensive relations, which can indirectly contribute to enhance Turkey's leverages when facing EU and US. With total mobilization and combination of governmental and civil society organizations, with soft power as the leading force, Turkey has been leveling up political linkages, improving economic interdependence and deepening mutual understandings with Africa. And these have laid valid foundation for a long-term sustainable Turkey - Africa relationship.

Key Words: International relations; Turkey - Africa relations; "Opening up to Africa" policy

(责任编辑: 詹世明 责任校对: 樊小红)