

土耳其申请加入欧盟视角下的 库尔德问题

郑东超

内容提要 土耳其库尔德问题是土耳其加入欧盟进程中的障碍之一。20 世纪 90 年代以来，欧盟不断地指出土耳其如何对待国内的库尔德人会影响该国加入欧盟。土耳其与欧盟在认知库尔德问题上一直存在着“错位”。欧盟认为，土耳其在处理与库尔德民族矛盾上方式不当，犯下了人权方面的错误，不符合加入欧盟的标准。土耳其不承认国内存在库尔德问题，把该问题定性为“恐怖主义”或“分离主义”。当前，土耳其以凯末尔主义（其中涉及建立同质的民族国家目标）作为国家对内、对外行为的指导思想，这成为解决土耳其库尔德问题难以克服的思想“瓶颈”。

关键词 土耳其外交 欧盟 库尔德问题 人权

作者简介 郑东超，中共中央党校国际战略研究所博士生（北京 100091）。

库尔德问题一直是国内学术界研究土耳其的热点问题之一，并取得了不少研究成果。^① 这些学术成果对土耳其库尔德问题作了比较透彻的分析，但仍显不足的是，这些成果大多是把土耳其库尔德问题局限为土耳其的国内问题，

^① 国内有关土耳其库尔德问题的文章，例如，王国梁 《库尔德问题产生、发展及地缘政治影响》，载《世界地理研究》1998 年第 1 期；李艳枝 《土耳其库尔德问题的历史变迁》，载《国际资料信息》2008 年第 1 期；李秉忠 《浅析土耳其境内的库尔德人问题》，载《世界民族》2008 年第 3 期；王京烈 《困扰多国的库尔德问题》，载《西亚非洲》1994 年第 5 期；李绍先 《库尔德问题来龙去脉》，载《现代国际关系》1996 年第 19 期；赵伟明 《库尔德问题透析》，载《国际观察》1996 年第 5 期；盛睿 《透析库尔德问题》，载《辽宁行政学院学报》2008 年第 7 期。

或者把土耳其库尔德问题置于中东库尔德问题中进行研究分析，而对土耳其申请加入欧盟与库尔德问题之间的联系，则鲜有人论及。本文尝试以土耳其申请加入欧盟为切入点，重点分析土耳其在申请加入欧盟过程中对库尔德问题的影响，以期以更为宏观的国际视野，纵观土耳其库尔德问题的走向。

土耳其库尔德问题的由来

库尔德民族是世界上最大的没有建立自己国家的民族群体之一，被称为“无国家民族”。土耳其是世界上库尔德族人口最多的国家，在全世界 3 000 多万库尔德人中，在土耳其境内的库尔德人约 1 800 多万。^① 面对如此庞大的族群，土耳其是否妥善处理其与库尔德人的关系，关系到土耳其的国家稳定和领土完整。

土耳其库尔德问题由来已久。早在第一次世界大战结束后，在战胜的协约国强迫土耳其签订屈辱性的《色佛尔条约》中，规定了有关土耳其库尔德人自治的条款。该条约第六十二条和第六十四条规定，在库尔德人占多数的安纳托利亚东部地区由库尔德人实行自治；根据大多数库尔德人争取独立的政治要求，将建立库尔德自治区。^② 土耳其资产阶级革命领袖穆斯塔法·凯末尔·阿塔图尔克领导下的土耳其大国民议会政府坚决不承认《色佛尔条约》，该条约因此未能生效。^③ 由此，该条约中有关库尔德人的规定随之失效，在国际上规定库尔德自治或独立的唯一国际文件没有得到相关国家的承认。1923 年，土耳其与协约国签订了《洛桑条约》，其中没有出现有关库尔德人自治的相关规定，这也就意味着土耳其的库尔德人重新回到了由土耳其人任意处置的境地。

在无国际正式条约和文件的约束下，库尔德人在土耳其受到极其不公正的对待，这在土耳其的民族政策上表现得尤其明显。土耳其共和国第一部宪法第八十八条规定“凡土耳其公民，不分种族、宗教，皆称为土耳其人。凡

① 参见《库尔德问题》，载新华网，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-02/23/content_740847.htm。

② 王京烈：前引文。

③ 世界知识出版社编辑《国际条约集（1917-1923）》，世界知识出版社，1961 年版，第 844 页。

土耳其人，必须进土耳其学校，习土耳其语，不悖于土耳其的礼俗文化。”^①除受到土耳其民族同化政策外，土耳其库尔德人少数民族的地位得不到承认。根据《洛桑条约》的规定，在土耳其境内只有诸如非穆斯林的希腊人、亚美尼亚人和犹太人是少数民族，而信仰伊斯兰教的库尔德人则不被视为土耳其的少数民族。^②

土耳其还在移民和恐怖活动方面对库尔德人进行打压。1927 年土耳其大国民议会通过了《移民法》，1932 年土耳其大国民议会又通过一项移民法令，将东部地区部分库尔德人迁往他乡，1936 年土耳其政府将约 3 000 户库尔德人强行迁徙到小亚细亚的西部定居。^③致使很多库尔德人背井离乡，给库尔德人造成了极大伤害。而同时土耳其把库尔德人的反抗活动视为分离活动和恐怖活动，对其进行武力镇压。

土耳其人为何如此对待居住在同一块国土上的库尔德人呢？这里面有深刻的复杂原因。首先，土耳其人认为，承认库尔德人的民族自我认同，会威胁到土耳其的领土完整。土耳其公民认同的标准是超越民族认同基础之上的，只要生活在土耳其境内的人就是土耳其公民，而没有民族之别。土耳其将质疑这种官方民族认同标准视为对国家的一种威胁。^④其次，土耳其库尔德人有建立库尔德人国家的愿望，在土耳其看来，这不仅仅是丧失领土的问题，还意味着在土耳其周边又出现了一个与自己为敌的邻国，这将对土耳其的地缘政治构成很大威胁，且会影响到土耳其对西方国家、尤其对美国的国际战略地位。最后，土耳其反对库尔德人的自治、独立，还有更深层次的想法，这关乎现代土耳其国家的合法性。^⑤

土耳其库尔德问题产生的原因非常复杂，因此，解决起来也有一定的难度。由此可见，土耳其在申请加入欧盟过程中，对于涉及人权的库尔德问题遇到障碍，也在情理之中。

① 黄维民著《中东国家通史——土耳其卷》，商务印书馆，2002 年版，第 212 页。

② See Michael M. Gunter, "Turkey's Floundering EU Candidacy and its Kurdish Problem", *Middle East Policy*, Spring 2007, Vol. 14, Issue 1, p. 120.

③ 黄维民著：前引书，第 213～214 页。

④ See Asa Lundgren, *The Unwelcome Neighbour: Turkey's Kurdish Policy*, London; New York: I. B. Tauris; New York: Distributed in the USA by Palgrave Macmillan, 2007, p. 2.

⑤ David McDowall, *A Modern History of the Kurds*, London; New York: I. B. Tauris: Distributed by St. Martin's Press, 2004, p. 7.

欧盟对土耳其库尔德问题的认知

土耳其申请加入欧盟是欧洲一体化过程中最为特殊的案例。尽管土耳其申请加入欧盟的时间较长,但是欧盟的大门迟迟没有向土耳其敞开。^① 主要原因在于土耳其地跨欧、亚大陆,该国与欧盟在文化价值观和宗教信仰上存在很大差异,且土耳其的经济发展落后。在欧盟看来,土耳其在库尔德问题上留下了不好的人权纪录,也是土耳其申请加入欧盟的制约因素。

在库尔德问题上,欧盟与土耳其有很大的分歧。欧盟认为,土耳其对库尔德人的政策严重地损害了库尔德人的人权,土耳其在这方面的作为,不符合欧盟在1993年哥本哈根首脑会议上加入欧盟3个先决条件(哥本哈根标准)中的第一条,即凡是申请加入欧盟的国家,必须具有确保民主、法治、人权和尊重与保护少数民族的稳定制度。^② 2006年,曾任欧盟委员会驻土耳其的代表汉斯·约格·克雷奇默呼吁,土耳其应承认库尔德人的民族认同,库尔德人就国籍而言是土耳其公民,在民族属性上却不是土耳其人,这点不能否认。^③ 但是土耳其却不承认本国存在库尔德问题,更不承认该问题是由于土耳其镇压政策而产生的政治问题,而仅仅把这个问题视为兴起于土耳其东南部的库尔德分离主义而造成的安全问题。^④

在此认知基础上,欧盟与土耳其对于如何处理库尔德问题亦有不同的观点。欧盟要求土耳其用民主和政治的方式和平解决库尔德问题,并把该问题同加入欧盟直接挂钩;而土耳其则强调对库尔德人必须加以武力镇压,而不能用温和的手段,因为这意味着向库尔德人投降,会刺激库尔德人提出更多的要求。

欧盟一直非常重视民主和人权,1995年欧盟各国通过了《阿姆斯特丹条

① 早在1959年,土耳其就向欧盟的前身欧洲经济共同体提出联系国申请。1963年,土耳其与欧共体签署了《安卡拉协议》,成为欧共体联系国。1987年,土耳其提出正式加入欧盟的申请。1996年,土耳其与欧盟实现关税同盟。1999年底,欧盟给予土耳其候选国地位。2005年10月3日,欧盟开始同土耳其就正式“入盟”问题举行谈判。直至今日,土耳其加入欧盟仍旧悬而未决。

② 参见[法国]法布里斯·拉哈著;彭姝祎、陈志瑞译《欧洲一体化史(1945-2004)》,中国社会科学出版社,2005年版,第166页。

③ See Michael M. Gunter, op. cit, 121.

④ See Kerim Yildiz, *The Kurds in Turkey: EU accession and Human Rights*, London; Ann Arbor, MI: Pluto Press in association with Kurdish Human Rights Project, 2005, p. 2.

约》，对以往的欧盟条约作了修正和补充，进一步强调关心公民的基本权利，《阿姆斯特丹条约》再次确认了作为欧盟基础的基本原则：民主、人权和法治。^① 尽管土耳其本身并不认为库尔德问题应该成为本国加入欧盟的一个障碍，但是对于欧盟来说，认为土耳其在对待库尔德人所犯下的不良的人权纪录，是不足以让土耳其加入欧盟的。1989 年 6 月召开的欧洲议会宣称 “土耳其拒绝承认库尔德问题的存在，对土耳其加入欧盟构成了不可逾越的障碍。”^② 在欧盟看来，如果在土耳其没有妥善解决库尔德问题的情况下，允许土耳其加入欧盟，这将会破坏欧盟本身所做出的对人权的承诺，有损自己长期建立起来的信誉。

因此，20 世纪 90 年代以来，欧盟就通过各种方式关注土耳其的库尔德问题，期待土耳其在人权方面有所改进。欧盟在之后出版的有关土耳其的报告和入盟的文件中不断强调，土耳其不应歧视其他各民族，要实现思想、言论、结社、和平集会和宗教自由。^③ 1998 年，欧盟委员会在其发布的有关土耳其的进步报告中，呼吁用政治和非军事的手段解决库尔德问题。尽管对解决库尔德问题没有提出应采取的具体政策，欧盟认为只要库尔德人不搞分裂和恐怖活动，土耳其就应承认库尔德民族的文化认同，以及最大限度地允许库尔德人表达这种认同。^④ 在 2004 年和 2005 年有关土耳其的进步报告中，欧盟指出：为稳定土耳其东南部的局势，土耳其需要把迁移在外的库尔德人返迁到原处，并制定有利于该地区社会和经济发展的战略，创造让库尔德人享受自由的条件。^⑤ 因此，土耳其如何很好地解决库尔德问题、达到欧盟的期望值，成为土耳其加入欧盟进程中的重要因素。

欧盟对土耳其库尔德问题的关注绝不仅仅是因为在人权方面的问题，欧盟还有更深层次的考虑。无论从土耳其重要的地缘战略位置，还是基于以后土耳其加入欧盟可能会给欧盟带来麻烦的考虑，欧盟均需要一个稳定的土耳其，而土耳其的库尔德问题将成为土耳其以后是否稳定的一个后患。无论是

① 参见李世安、刘丽云等著 《欧洲一体化史》，河北人民出版社，2003 年版，第 199 页。

② 李秉忠 《欧盟的扩大与土耳其入盟问题》，载《南京大学学报》（人文科学·社会科学），2007 年第 4 期，第 42 页。

③ See Nathalie Tocci, *The EU and Conflict Resolution: Promoting Peace in the Backyard*, New York, NY: Routledge, 2007, p. 55.

④ See *ibid.*, p. 53.

⑤ See *ibid.*

从土耳其共和国建立初期谢赫·赛义德领导的库尔德武装反抗土耳其的斗争，还是现在土耳其库尔德工人党争取库尔德人自治的武装运动，都深刻地影响着土耳其的国家安全和稳定。因此，如果允许国内问题严重的土耳其加入欧盟，这势必影响到欧洲的一体化进程，这是欧盟所不能承担的严重后果。况且土耳其处在欧、亚大陆的交汇处，“土耳其稳定着黑海地区，控制着从黑海去地中海的通道，在高加索地区抗衡俄罗斯的力量，仍起着削弱穆斯林原教旨主义影响的作用，并是北约的南部支撑点。”^① 因此，土耳其“不仅是重要的地缘战略棋手，而且是地缘战略的支柱国家”^②。为防止有朝一日土耳其加入欧盟后国内可能出现的乱局给欧盟带来负面影响，维护欧洲重要的地缘战略利益，欧盟必须关注土耳其的库尔德问题。

土耳其散居在欧洲大量的库尔德人，日益成为困扰欧洲人的难题。土耳其是涌向欧洲的库尔德人最多的国家，其原因在于土耳其在地理上与欧洲接近，土耳其境内的库尔德人较之其他国家的库尔德人更容易到达欧洲；土耳其长期对库尔德人的民族压迫，造成土耳其库尔德人聚集的该国东南部地区经济发展比较落后，再加之经常性的战乱，使部分库尔德人逃离土耳其而到达欧洲国家；当然欧洲缺少劳动力在一定程度上加速了库尔德人涌向欧洲。20 世纪 70 年代，欧洲只有三四百名库尔德人，而今天在欧洲的库尔德人有 100 多万。^③ 很多库尔德人居住在欧洲，给当地社会的治安带来许多隐患，并给当地的就业带来很大的挑战。从源头上阻断库尔德人涌向欧洲，欧盟必须向库尔德人比较集中的国家施压，土耳其自然也就难脱干系。

欧盟视角下土耳其对库尔德政策的转变

尽管土耳其与欧盟在对库尔德问题的认知上有分歧，但土耳其为早日加入欧盟不得不在此问题上有所让步。因此，土耳其为了达到加入欧盟的标准，进行了一系列亲欧盟的政策改革，并且对宪法进行了修正，其中有涉及库尔

① [美国] 兹比格纽·布热津斯基著；中国国际问题研究所译 《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社，1998 年版，第 63 页。

② 同上书，第 176 页。

③ Charles G. MacDonald and Carole A. O'Leary, *Kurdish Identity: Human Rights and Political Status*, Gainesville: University Press of Florida, 2007, p. 238.

德的法规和条令，表明欧盟在推动土耳其的库尔德政策的历史进程中起到了一定作用。

土耳其领导人认识到不妥善解决库尔德问题，对于土耳其加入欧盟是非常不利的因素。1991 年 12 月，土耳其总理苏莱曼·德米雷尔开始正视解决库尔德问题。1999 年 12 月，土耳其前总理梅苏特·耶尔马兹宣布，通向欧盟的路经过迪亚巴克尔。这是土耳其东南部最大的城市，在历史上一直被认为是土耳其库尔德省省会。2005 年 8 月，土耳其总理雷杰普·塔伊普·埃尔多安承认土耳其存在库尔德问题，并且在过去犯了很大的错误，现在需要足够的民主来解决这个问题。由此可见，土耳其领导人开始对库尔德问题的看法有所转变。

总的来看，20 世纪 90 年代以来，土耳其政府在解决库尔德问题上，逐渐摆脱了简单化、暴力化的思维。土耳其前总统图尔古特·厄扎尔（Turgut Özal）开始注重采用以政治和民主权利为基础、结合军事手段的方法，寻求解决库尔德问题，呼吁尊重库尔德人的文化权利，提出把库尔德语作为土耳其第二大语言。土耳其官方不再宣称土耳其不存在库尔德人，也不再宣称库尔德人是真正的土耳其人。^① 1991 年初，土耳其议会决定取消 20 世纪 30 年代制定的禁止土耳其境内的库尔德人使用其母语的决议案，允许库尔德人印刷出版本民族语言的报纸和书籍，土耳其在一定程度上开始承认和尊重库尔德人的文化权利。

2000 年 12 月，欧盟发布了关于土耳其入盟的文件，以帮助土耳其认识到自己在加入欧盟的道路上存在的人权问题。这个文件考虑到土耳其在人权等方面的改进不可能一蹴而就，而建议土耳其按部就班地分阶段解决。欧盟建议暂时分两个阶段逐步解决库尔德人人权问题，第一阶段是 2000 ~ 2001 年，呼吁土耳其在法律和制度上保证土耳其国内所有公民言论自由、结社自由、和平示威的自由，以符合《欧洲人权公约》相关规定。^② 欧盟在对土耳其的改善人权环境的第二阶段即中期措施，建议土耳其在没有任何歧视下不论语言、种族、肤色、性别、政治观点、宗教信仰，土耳其公民完全享受人权和

① See Hale William, "Human Rights, the European Union and the Turkish Accession Process", *Turkish Studies*, Spring 2003, Vol. 4, Issue 1, p. 107.

② See *ibid*, p. 108.

基本自由，进一步为思想自由、意识自由和宗教自由创造条件。^① 土耳其对此作出了自己的反应，2001 年 10 月，土耳其经过一系列酝酿后，议会通过了同意对宪法第三十四条的修正案，其中涉及言论、组织和集会自由，使用少数民族语言的权利，部分废除死刑，减少军事因素对政治的干预。这些关于宪法上的修正，几乎每一条的修改对改善库尔德人在土耳其的人权环境起到非常重要的作用。

土耳其在人权方面所进行的改革还包括以下几个方面：首先，民主改革主要体现在政治、社会和文化权利方面，对宪法第二十六条和第二十八条进行了删改，这两条都是限制土耳其人使用除土耳其语以外的语言，因此，上述删改进一步从法律上承认土耳其境内包括库尔德族在内的其他民族的文化，拓宽了土耳其人结社的自由空间，允许结社中使用本国任何语言，放松了对政党限制，因为在此之前土耳其对亲库尔德人的政党进行打击和取缔，随意解散政党，改革后解散政党须经宪法法院 3/5 多数通过。其次，在文化权利方面，土耳其取消了库尔德人不能用库尔德语为孩子自由命名的限制，他们的文化权得到有限的扩大。另外，政府在对土耳其少数民族的广播和教育的语言使用上也做了一定让步，允许库尔德人私人开办的广播电台和电视台用库尔德语广播。2004 年 6 月，土耳其国有库尔德语广播公司开始运营。2006 年 3 月，土耳其广播电视部门批准库尔德语广播和电视的区域性频道开播。再次，在教育方面，土耳其允许在私人教学中教授库尔德语课程。这些相比之前的土耳其对库尔德政策，都有明显进步。^②

土耳其开始按照欧盟的建议进行改善库尔德人处境的改革，以寻求政治解决库尔德问题，保护库尔德人人权。土耳其有效实施社会经济发展战略，发展库尔德人居住区经济，解决库尔德人就业问题，有效地扭转了库尔德人的离心倾向。但是，我们必须看到，在这些该修改法律和改革的背后，土耳其并没有完全放弃对库尔德人的压制政策，解决库尔德问题仅仅通过欧盟施加的压力也是不可能的。

① See Hale William, op. cit., p. 109.

② Nathalie Tocci, op. cit., p. 64.

结 语

不可否认，土耳其为加入欧盟采取的一系列符合欧盟标准的措施，在很大程度上为解决库尔德问题起了推动作用，这充分显示出欧盟所起的积极作用，但是这还不足以从根本上解决土耳其库尔德问题。从土耳其为达到加入欧盟的人权准则而采取的人权改革的落实情况来看，土耳其库尔德问题并没有因此而得到根本改善，土耳其对于有关库尔德人的法令的修改带有很大的保留。并且，这些改革仅仅是纸面上的妥协，具有一定象征性和欺骗性。^①例如，修改后的土耳其宪法第一百二十五条规定，允许司法审查和复审，但实际上最高军事委员会和高级法院却把处理库尔德问题作为例外。

凯末尔的建国思想从根源上注定了土耳其库尔德问题近乎是一个无解的难题。土耳其共和国创立者凯末尔在立国之初就认为：土耳其只有成为单一民族的同质国家才能保证国家的安全和领土完整。为了实现单一民族国家的目的，土耳其政府采取了强制同化政策，将库尔德人“融入”土耳其人种。^②土耳其以凯末尔主义作为国家对内对外行为的指导思想，这也同时成为解决土耳其库尔德问题难以克服的思想“瓶颈”，因为凯末尔抛弃了多民族帝国的思想，目标是建立同质的民族国家。^③

土耳其早日加入欧盟，实现与欧洲一体化，正式成为欧洲大家庭中的一员，是土耳其的基本国策，也是土耳其外交政策的支柱和重点。^④从这一角度看，土耳其又必须遵循欧盟制定的“游戏规则”，那么在恪守凯末尔思想遗产与达到加入欧盟在人权方面的标准之间寻求平衡点，成为解决土耳其库尔德问题的重要拐点。

① Michael M. Gunter, op. cit, p. 118.

② 参见肖宪、伍庆玲、吴磊等著 《土耳其与美国关系研究》，时事出版社，2006 年版，第 202 页。

③ 参见〔美国〕塞缪尔·亨廷顿著；周琪、刘绯、张立平、王圆译 《文明的冲突与世界秩序的重建》，新华出版社，1998 年版，第 153 页。

④ 参见黄维民著：前引书，第 27 页。

Kurdish Problem from the Perspective of Turkey's Application to Join the European Union

Zheng Dongchao

Abstract: Kurdish problem is one of the obstacles in the process of Turkey's application to join the European Union. Since the 1990s, the EU constantly points out how Turkey treat domestic kurds will affect its joining the EU. There is dislocation between Turkey and the EU in understanding Kurdish problem. The EU believes the way of Turkey in dealing with Kurdish ethnic tensions is inappropriate, and that Turkey has committed human rights violations, which make it fail to meet the standards of joining the EU. Turkey does not admit Kurdish problem existing in its country and defines it as a separatist or terrorist. Currently, the Principles of Kemal (which involve the goal of creating a homogeneous nation-state) used by Turkey as a guiding ideology in its internal and external behaviour, are the bottleneck of thought in solving Turkey's Kurdish problem.

Key Words: Turkey's diplomacy; European Union; Kurdish Problem; Human Rights

(责任编辑: 安春英 责任校对: 詹世明)