

土耳其对非洲的发展援助 及其战略意图^{*}

李胜玉 马瑞映

[内容提要] 21世纪以来,土耳其对非洲的发展援助迅速扩大,其援助对象和主要领域都经过刻意选择,援助手段呈现出软性特征。土耳其扩大对非洲发展援助的主要目的是塑造具有全球影响力的地区大国形象,获取能源和开拓市场、扩大贸易,在非洲伊斯兰国家发挥引领作用,并应对西方国家和其他新兴国家在非洲的竞争。土耳其对非发展援助取得了不少成效,但战略目标的实现受到制约。

[关键词] 土耳其 非洲 发展援助 地区国家战略

[作者介绍] 李胜玉,陕西师范大学历史文化学院博士研究生,主要研究土耳其安全战略、中东安全;马瑞映,陕西师范大学国家安全教育研究院院长、教授、博士生导师,主要研究国家安全、国际安全。

进入21世纪以来,非洲日益成为土耳其对外战略的重要目标区,发展援助成为土耳其对非战略的重要手段。土耳其对非发展援助已然成为拓展非洲外交的亮点,在推动构建土非全面合作伙伴关系中发挥了至关重要的作用。土耳其对非洲发展援助的目标、内容、手段随着时间和形势的变化而逐渐调整,反映了土耳其国家发展的内在要求。透过土耳其对非援助的领域选择、实现机制和影响因素,大体上可以管窥其对非关系乃至国家战略的未来走向。

^{*} 本文系国家社科基金冷门“绝学”和国别史等研究专项项目“土耳其安全战略研究”(2018VJX098)的阶段性成果。

一、土耳其对非发展援助的特点

非洲在土耳其外交战略中的地位日益重要，从边缘转为重要地区甚至枢纽地区。对非发展援助愈益成为土耳其实现具有全球影响力之区域大国梦想的重要举措。与西方国家和其他新兴国家的对非援助相比，土耳其对非发展援助在政策指导原则、援助对象与领域以及援助的手段上都具有独特性。

(一) 对非发展援助起步晚，进程曲折。土耳其对非洲的发展援助大体可划分为三个阶段。第一阶段(1985—1997年)，土耳其零星、小规模地开展对非援助。20世纪80年代中期以来，为进一步拓展国际活动空间，土耳其开始向周边地区、尤其是非洲地区提供少量援助。1985年，土耳其对非提供一项价值1000万美元的一揽子援助计划，用于冈比亚、几内亚、几内亚比绍、毛里塔尼亚、塞内加尔、索马里和苏丹的机构能力建设。这是土耳其首个官方对外援助计划，目的是借助发展援助来加强与受援国的贸易关系和提升软实力。^①冷战结束后，土耳其为争夺高加索、中亚和巴尔干地区主导权，开始加大对上述地区国家的援助力度，非洲地区获得的援助随之降低。第二阶段(1998—2001年)，土耳其对非援助迟滞。1998年，土耳其首次出台专门性对非外交战略文件——《非洲行动计划》，在战略层面加强了对非发展援助，因限于这一时期土耳其国内经济危机严重，大量对非援助安排未能落实到位。第三阶段(2002年至今)，土耳其对非援助层级跃升、资金猛增和领域全面拓展。土耳其正义与发展党政府2002年上台后先后发布高级别对非战略文件、与非洲建立峰会机制等，对非发展援助在战略层级、资金规模和合作领域等方面均有极大提升。2011年，东非国家索马里出现

^① Mürsel Bayram, "Turkey and Africa in the Context of South-South Cooperation," *Current Research in Social Sciences*, Vol.6, No.1, May 2020, p.45.

严重干旱,民生问题急剧恶化,土耳其及时加大对索马里的援助力度。近年来,土耳其在基础设施建设、教育和医疗卫生等领域对索马里给予多方面的援助,索马里逐渐成为土耳其在非洲的主要援助对象国,土耳其对索马里的援助成了其对非援助的一张名片和标志性案例。

(二) 坚持平等和尊重原则,相关机构协力开展对非援助。土耳其对非洲的发展援助政策是其对非外交政策的组成部分,主要基于政治自主、“积极中立”、实用主义和具有全球影响力的地区大国战略四方面考量。土耳其对非发展援助政策受到“积极进取的人道主义”外交的影响,主要强调四大原则。一是平等伙伴关系和互利共赢。土耳其在对非发展援助的外交话语中,经常突出其与西方等国家的根本区别,即没有殖民“原罪”和具有久远的友好关系、宗教联系。土耳其总统雷杰普·塔伊普·埃尔多安(Recep Tayyip Erdoğan)称:“土非关系可上溯至9世纪,那时土耳其人将非洲人视为兄弟,并在尊重和欣赏的基础上与之建立沟通桥梁。与殖民国家相反,土耳其在非洲有着光荣的历史,没有黑暗的篇章……非洲人民一直是我们的伙伴和盟友。”^①二是“以人为本”。土耳其在对发展援助中凸显人道主义价值理念,注重解决受援地区人民的紧迫性问题。根据土耳其历年发展援助报告,从2014年起,土耳其官方话语开始明确将其发展援助行动描述为服务于“人类的共同利益和福祉”和“以人为本”。三是“不附加任何政治或经济条件”。土耳其在对非发展援助中积极向受援对象表明自身援助活动的纯洁性和真诚性。“不附带任何政治或经济条件”令土耳其的援助尤其受到非洲国家的欢迎。四是“非洲问题的非洲解决方案”。尊重非洲国家的主体性,突出土非关系的友好互动性是土耳其对非发展援助的重要理念取向。土耳其外交部表示,土耳其致力于按照“非洲问题的非洲解决”原则,

^① Teri Murphy and Onur Sazak, “Turkey’s Civilian Capacity in Post-Conflict Reconstruction,” Istanbul Policy Center, November 29, 2012, p.3, <https://research.sabanciuniv.edu/id/eprint/21550/1/IPM-Turkish-Civ-Cap.pdf>.

与非洲国家分享“历史经验、社会、政治和文化积淀以及机遇和资源”。土耳其对外援助政策主要是基于双边的南南合作，其中既包括援助和贸易，还包括土耳其自身发展经验教训，尤为以援助对象的需求为导向，建立伙伴关系、促进互惠。

土耳其组织、实施发展援助的部门和机构有多个，包括发展部、内政部、司法部、教育部等政府内部职能机构，公共机构以及非政府组织。其中，隶属土耳其文化和旅游部的合作与协调署为牵头单位，对本国参与发展援助的各方起着关键性的协调作用。目前，土耳其合作与协调署已在150余个国家开展发展援助活动，为其公共部门的机构能力建设提供技术援助，以及为在土耳其留学的非洲学生提供奖学金。另外两个重要的官方发展援助机构是海外土耳其人和相关社群署、土耳其宗教事务局。开展对非发展援助的土耳其非政府组织主要有红新月会、马里夫基金会、迪亚内特基金会、尤努斯·埃姆雷学院、绿新月协会、教育基金会、青年基金会，它们与官方机构一道成为近年来土耳其在非洲大陆最活跃的人道主义机构。

（三）援助对象和援助领域的选择具有明确的利益取向。土耳其试图通过对特定国家和领域的投入，实现对非援助利益最大化。援助对象国是经过深思熟虑的选择，一般对土耳其具有经济、政治、文化、战略等多重意义。在投资领域，援助对象国主要是突尼斯、阿尔及利亚、埃及、苏丹、南非、摩洛哥、肯尼亚、科特迪瓦、尼日利亚和赞比亚10个国家。在基础设施领域，援助对象国主要集中在卢旺达、坦桑尼亚、埃塞俄比亚、尼日尔、塞内加尔、塞拉利昂、利比亚7个国家。此外，索马里、吉布提、厄立特里亚、冈比亚、几内亚、乍得、毛里塔尼亚、乌干达、喀麦隆和几内亚比绍等国家，也接受了土耳其较多的援助。^①其主要原因是，这些非洲国家要么拥有丰富的

^① Hüsamettin İnaç, Aymene Hadji, and Younes Benmansour, "The Prospect for Turkish Foreign Policy in Africa Under AK Party Governments," *Afro Eurasian Studies*, Vol.9, No.1, April 2022, p.154.

能源资源,要么在非洲具有较大政治影响力,要么占据独特的地缘战略位置。综合来看,土耳其的这些援助对象国具有三个方面的特征。一是在历史或情感上与土耳其交流强度较大,关系紧密。土耳其对此类国家的援助在很大程度上是为了巩固和发展既有的双边关系。例如,相较于撒哈拉以南非洲国家,土耳其对历史和宗教联系颇深的北非五国(埃及、利比亚、突尼斯、阿尔及利亚、摩洛哥)的发展援助平均金额更高。^①二是与土耳其的政治经济利益高度关联。拥有丰富能源资源的西非国家恰恰是土耳其对非援助的重点国家。如尼日利亚,石油和液化天然气占土耳其从尼日利亚进口的约90%。^②这明显反映了土耳其的政治经济利益追求。三是能源、矿产等资源缺乏,但地缘战略位置极为重要的国家。如非洲之角国家索马里,虽然并非资源富集之国,仍被土耳其纳入发展援助主要对象之列。其他自然资源或经济方面影响力弱小的国家,所获援助十分有限。

土耳其在文化领域中对非援助的对象选择同样遵循上述原则。有土耳其合作与协调署官员表示,援助与本国在文化、宗教和历史具有亲缘关系的非洲国家,有助于其对非行动获得足够的信任与合法性,进而取得相较于其他援非国家的优势地位。这突出体现在土耳其对穆斯林占多数的非洲国家援助上。如在埃及和尼日利亚,许多学生获得土耳其奖学金并赴土留学,2022年底,两国在土留学生人数分别位居非洲在土留学生总数的第一和第二,^③远高于穆斯林占少数的非洲国家在土留学生数量。

土耳其对非援助的领域也与其国内经济发展需求密切相关。在所涉及的5个主要领域中,优先领域是经济合作、能源勘探开发及相关基础设施建

① *Turkish Development Assistance 2014*, Turkish Cooperation and Coordination Agency, 2015, p.4.

② H. A. Aksoy, S. Çevik, and N. T. Yaşar, "Visualizing Turkey's Activism in Africa," Centre for Applied Turkey Studies, June 3, 2022, <https://www.cats-network.eu/topics/visualizing-turkeys-activism-in-africa>.

③ Ishaq Khalid, "Türkiye's Growing Influence in Africa: A Story of Scholarships, Schools, and Soft Power," TRT Afrika, March 21, 2023, <https://trtafrika.com/turkey/turkiyes-growing-influence-in-africa-a-story-of-scholarships-schools-and-soft-power-12081074>.

设,而这些领域与土耳其出口导向贸易战略、能源需求和较强基建能力相适应。土耳其在北非透过援助进一步巩固和发展与对象国家的传统经济关系;在东非大力度援助动荡中的索马里,在西非加强与尼日利亚等国在石油领域的合作,促进彼此间的贸易关系,都是为了实现自己的战略意图、满足自己的能源资源需求。从援助对象国的集中性以及援助领域的优先性中可以发现,土耳其对非援助在目标、能力上遵循利益互惠原则,超越了早期援助单方面给予的方式。通过一系列针对性的援助手段,土耳其和非洲受援国彼此所期望的利益回报都得到满足,维持或强化了相互关系与合作,使土耳其对非发展援助在一定程度上达到了预期目的。

(四) 强调软性援助,以多种方式开展对非援助活动。受自身经济发展状况所限,土耳其对非援助金额不仅远不及西方国家,与其他新兴国家相比也有很大差距。为了实现援助目标,土耳其没有与其他国家比拼援助金额,而是更多采取了软性援助的手段,以突出自身比较优势。土耳其与非洲国家合作举办培训和专家咨询活动,分享发展经验、技术进步成果与知识,以及教育、医疗卫生、基础设施援助等领域的人道主义式软性资源,突出对非洲援助的价值内涵。事实上,双边人道主义援助是土耳其发展援助的主要方面,通常以实物援助为主,以双边合作、官方与非官方合作、团体合作的方式进行,实施效率比较高,因而获得多数受援国的好评。有非洲领导人表示,尽管与主要大国相比,土耳其的发展援助资金相对较少,但取得了良好效果。索马里摩加迪沙市长称:“土耳其通过双边援助正在本地区建立现代医院和教育体系,而这是无法通过非政府组织和联合国机构来实现的。如果我向联合国申请电脑,将需要几个月的时间,并且需要多次评估。他们会花50000美元给我7000美元的设备。而如果我从土耳其寻求电脑,它们下周就会出现。在这个从混乱向暂时稳定过渡的关键时刻,这种高效率的援助正是索马里最需要的。”从这个意义上说,作为土耳其对外政策的延

伸,人道主义援助已经成为土耳其增强其软实力的重要工具。综合而言,土耳其对非援助主要有三种方式。

第一,土耳其合作与协调署统筹协调及实施对非发展援助项目。土耳其合作与协调署是土耳其提供发展援助的主要机构,在非洲设有22个办事处,迄今为止已实施了7000多个发展项目。土耳其合作与协调署在非洲重点关注和支持可持续发展项目,主要涵盖农业、卫生、教育、水和卫生、职业培训、机构能力建设和人道主义援助。其中,对非教育发展援助的进展最为显著。2012—2021年,共有来自54个非洲国家的1.26万名学生获得了海外土耳其人和相关社群署奖学金计划的助学金。同时,每年还有超过5000个全额奖学金名额提供给非洲的优秀学生和学者,涵盖短期学习和本科、研究生、博士学位学习,由土耳其政府资助。在这些政策的激励下,截至2023年1月,在土耳其高校就读的非洲学生人数已超过6.1万名。

第二,通过投资和贸易对非洲国家提供发展援助。土耳其在非洲的投资规模早期较小,但进入新世纪以来持续扩大,并带动双边贸易水平大幅度提升。2005—2020年土耳其对非洲的直接投资增至14.5亿美元。土耳其政府加强对非投资的措施多种多样,包括出台“非洲行动计划”“向非洲开放政策”“非洲倡议政策”,加入非洲联盟开发银行,举办土非峰会、土非商业和经济论坛,在非广泛设立商业委员会,以及与东非政府间发展组织和西非国家经济共同体等区域组织保持经济合作等。土耳其总统埃尔多安甚至亲自负责,近年来成为访问非洲次数最多的域外国家领导人,同时带动工商界人士访问和投资非洲。土耳其航空公司积极增设对非航线,2005年仅5条,2022年已增加到60条。截至2023年10月22日,土耳其企业在非洲全域的投资超过100亿美元,雇佣超过10万名非洲人;土耳其承包商已经在非洲承建了价值约855亿美元的项目,涉及能源、建筑、农业、食品、卫生、教育以及基础设施等领域。这些投资拓展了土耳其的经济贸易,也为非洲发展中国

家进入国际市场提供了机会。

土耳其对非洲投资的迅速增加助推土非之间的双边贸易急剧增长。根据土耳其方面的统计,其与非洲的贸易额从2003年的54亿美元上升到2020年的253亿美元。变化最大的是土耳其与撒哈拉以南非洲国家的贸易额,从2003年的13.5亿美元增加到2020年的100亿美元。另据土非商业和经济论坛数据,2022年,土非双边贸易额已达407亿美元。截至2024年初,土耳其与非洲贸易额较20年前增长了7.5倍。在对非洲投资和贸易发展的过程中,土耳其和非洲的合作伙伴关系长足推进。截至2023年5月,土耳其已与48个非洲国家签署了贸易和经济合作协定,与32个非洲国家签署了投资互惠保护协定,与16个非洲国家签署了避免双重征税协定,与5个非洲国家签署了自由贸易协定。^①

第三,多边机制在土耳其对非洲的发展援助中发挥了日益重要的作用。土耳其对非洲发展援助主要是双边发展援助,同时辅以多边发展援助。土耳其利用黑海经合组织、中亚经合组织、伊斯兰合作组织等周边地区三个多边机构的成员国身份,积极推动这些组织及其成员国支持非洲国家发展的各种倡议。^②在对非洲发展援助中,土耳其同非洲联盟(非盟)和非洲大部分次区域组织建立起愈益密切的关系,从而为之后其在非洲全域或某一地区基础上同非洲国家就共同关心的问题进行交流、合作提供了重要基础。2021年12月,埃尔多安总统在伊斯坦布尔主持第三届土非峰会。该峰会以“加强伙伴关系,促进共同发展和繁荣”为主题,共有来自16个非洲国家的国家元首和政府首脑以及非盟超过102名部长和代表出席会议。会议通过的《2022—2026年土非联合行动计划》确立了五大战略合作领域:和平、安全与治理;贸易、投资和工业;教育、科技创新技能、青年和妇女发

^① Emel Parlar Dal and Samiratou Dipama, *Assessing Turkey-Africa Engagements*, Africa Policy Research Institute, April 27, 2023, p.26.

^② “Turkish Builders Are Thriving in Africa,” *The Economist*, May 7, 2022.

展；基础设施发展和农业；具有韧性的卫生系统。同时，土耳其通过介入西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体和东南非共同市场等非洲次区域组织加强与撒哈拉以南非洲国家的联系。

在全球层面，土耳其在世界卫生组织、世界粮食计划署等联合国机构中，逐渐增加在对外援助行动中的存在，以捐助资金、提出议题等方式来间接促进对非援助。2021年，在土耳其向多边体系提供的官方发展援助总额为8560万美元，其中联合国系统获捐6740万美元，约占土耳其多边发展援助捐款的78.7%。土耳其还通过二十国集团等国际机制为非洲利益发声。2015年担任二十国集团轮值主席国期间，土耳其强调应优先考虑不属于二十国集团成员的发展中国家和最不发达国家之需求，推动该组织在当年10月1日举行的二十国集团能源部长会议通过了一项特别关注非洲的能源获取行动计划，作为二十国集团成员的自愿合作机制。该行动计划即由非洲开发银行和非盟在内的15个国际组织合作编写的。^①

参加在非维和行动，也是土耳其通过多边机构开展对非援助的方式之一。联合国维和部队的主要任务是阻止局部冲突扩大化或再起，保护平民，为最后的政治解决冲突创造条件。2002年正义与发展党政府上台执政后，土耳其积极参与联合国维和行动中，特别是在非洲参与了联合国南苏丹特派团、联合国马里多层面综合稳定团、联合国刚果（金）稳定特派团、联合国中非共和国多层面综合稳定团、联合国科索沃特派团、联合国苏丹过渡时期综合援助团和联合国索马里援助团的维和活动。截至2024年初，土耳其已成为在非洲维和行动中投入最多的新兴国家之一，并获联合国的高度认可。^②土耳其对非洲的维和援助更多属于借维和力量应对非洲危机、创

^① *Turkish Development Assistance Reports-2021*, Turkish Cooperation and Coordination Agency, 2022, pp.28-29.

^② *Turkish Development Assistance Reports-2021*, Turkish Cooperation and Coordination Agency, 2022, pp.28-29.

造和平环境的软性援助,有利于提升土耳其的软实力。

二、土耳其对非发展援助的战略意图

21世纪以来,土耳其日益加强对非援助,逐渐成为对非援助的重要国家之一。这是土耳其塑造自身地区大国形象和国内经济持续发展的必然要求,也是因为对外援助在国际交流合作中的重要性和非洲在世界政治经济中的战略地位显著上升,折射出土耳其国家的战略意图和领导人的战略考量。

(一) 塑造地区政治大国的优势地位与形象。土耳其对非援助的一项重要战略目标是,在全球范围内塑造和建立具有影响力的土耳其地缘政治大国形象,提升国家地位。土耳其前外交部长和总理艾哈迈德·达武特奥卢(Ahmet Davutoğlu)认为,“纵观历史,我们一直是欧洲国家,并将继续是欧洲国家,但这并不意味着我们不属于亚洲——从地理上讲,我们是亚洲的一部分。我们也是非洲国家,北非国家是我们的邻居,我们也应该有非洲战略。”^①埃尔多安总统对此深以为然,并进一步将土耳其定位为“非洲——欧亚国家”,^②强调“应不断深化与非洲的经济和军事关系”。从地缘安全角度看,非洲作为与土耳其隔地中海相望的邻居,必然成为土耳其外交政策的中心。正如法国地中海和土耳其问题专家多萝西·施密德(Dorothee Schmid)所言,土耳其处于地中海地缘政治棋盘的中心,其“蓝色家园”战略旨在确立在爱琴海和东地中海的主导权。地中海通道安全对土耳其至关重要,推动着土耳其加强在非洲的存在。进入21世纪以来,土耳其逐渐实现了从受援国向援助国身份的转变,先后于2005年出台“向非洲开放”政策、

^① Omid Shokri Kalehsar, “Turkey’s Focus on Africa: Energy Security, Political Influence and Economic Growth,” *United World*, February 17, 2020, <https://uwidata.com/8052-turkeys-focus-on-africa-energy-security-political-influence-and-economic-growth/>.

^② Senem Aydın-Düzgit, “Can Non-Democracies Support International Democracy? Turkey as a Case Study,” *Third World Quarterly*, Vol.41, No.2, July 2019, p.11.

2013年出台“非洲倡议”政策等，不断加大力度实施对非发展援助。

其间，土耳其将发展援助当成了谋求全球影响力和地位的工具。土耳其一直渴望获得联合国安理会常任理事国席位，非洲国家的选票对其至关重要。土耳其有意通过对非洲国家的发展援助，向国际社会显示自己履行国际责任的意愿与形象，间接证明自己具备承担常任理事国责任的能力。2021年土非峰会达成的联合声明称，双方重点关注“和平、安全与正义”“以人为本的发展”“强劲和可持续的增长”，致力于进一步加强和深化合作，以造福各国和各国人民。^①这表明土耳其有意扩大在非洲大陆的存在，并强化其作为致力于南南合作的负责任之全球行动者形象。土耳其方面称，土非双方在改革现有国际政治经济体系上具有共同价值观。埃尔多安更是强调“世界大于五个国家”，以突出建立一个更具包容性和代表性的全球治理体系的必要性，进而为本国最终获取联合国安理会常任理事国席位铺路。土耳其短期内实现“入常”目标的成功率不高，但与非洲国家关系的强化为其实现相关的具体政治目标带来了明显的助益。2008年，土耳其以192票中的151票当选为2009—2011年联合国安理会非常任理事国，约占总票数的80%。土耳其时任外交部长阿里·巴巴詹 (Ali Babacan) 将此高票当选归因于其与非洲国家关系的改善。

(二) 获取自然资源、开拓市场和扩大贸易。土耳其一再宣称本国对外援助不附带任何条件，但实际上其所提供的很多援助都与其国内经济发展需求密切相关。土耳其合作与协调署一位工作人员匿名称，“虽然追求人道主义目标至关重要，但土耳其在设计外交政策时也会考虑受援国的战略重要性和商业关系”。土耳其前外交官优素福·凯南·库楚克 (Yusuf Kenan Küçük) 也表示：“发展援助一直是土耳其在非洲国家站稳脚跟的主要工

^① Maina Waruru, “Scholarships Attracting African Students to Turkey,” The PIE News, January 16, 2023, <https://thepienews.com/turkey-african-student-numbers-grow/>.

具。”这种“站稳脚跟”指的就是在非洲实现三大战略目标。

一是促进能源供应的多样化，确保土耳其能源安全。近年来，土耳其对外发展援助的重点逐渐转向了能源领域，能源愈益成为土耳其对非发展援助政策的战略核心目标。据世界银行预计，在2024年及未来数年里，土耳其经济将继续保持至少3%的增长率。与此相适应的是，土耳其能源需求将迅速扩大。根据土耳其能源和自然资源部数据，过去10年，该国的能源需求平均每年增长6%左右，在所有经合组织成员国中位居第一，在全球排名第二，仅次于中国。^①但是，土耳其本土能源资源极为缺乏，每年需进口高达500亿美元的石油，因而长期面临巨大的能源供应压力。对中东、俄罗斯石油的高度依赖则使土耳其能源安全潜藏重大隐患。为此，土耳其逐渐将目光转向能源资源丰富的非洲地区，特别是利比亚、阿尔及利亚、尼日利亚以及可能蕴含大量石油资源的索马里，以期从这些国家增加石油进口，故而将它们列为对外发展援助的重点对象。

二是获取矿产等资源，保障土耳其的资源和粮食安全。获取国外矿产资源和农业产品、并为国内商品提供出口市场、为对非投资铺平道路，也是土耳其对非洲援助的重要动因。非洲拥有世界1/3以上的矿产资源尤其是贵重矿产资源，吸引着土耳其的投资目光。土耳其工业制造所需铁矿石等矿物的开采业务日益成为其在西非地区开展合作的战略重点，如土耳其与尼日尔、马里、布基纳法索和几内亚多层次接触的关键事项就是签署采矿协定。同理，土耳其将非洲视为可以缓释自身粮食安全压力的地区。由于长期的结构性高通胀问题，加之小麦产量供不应求，土耳其面临日益严峻的粮食安全挑战。因此，加大农业投资、解决国内粮食供应不足问题就成为土耳其对非援助的一大目标。非洲拥有世界上60%的可耕地，在发展农

^① Emel Parlar Dal and Samiratou Dipama, *Assessing Turkey-Africa Engagements*, Africa Policy Research Institute, April 27, 2023, p.13.

业工业化和提高粮食产量方面有着巨大潜力，土耳其扩大对非农业投资可望在一定程度上为其提供粮食保障，也可从世界人口迅速增长背景下急剧扩大的世界粮食市场中获取巨大利益。美国非洲问题专家穆罕默德·多多（Mahamat K. Dodo）对此指出，自2005年土耳其宣布“向非洲开放”政策以来，农业就一直是其在非重要利益和优先投资方向。

三是扩大贸易、开拓市场，为土耳其经济持续发展寻求新的增长点。20世纪80年代初土耳其经济发展模式逐渐从进口替代转向出口导向工业化后，市场化、自由化的土耳其公司开始寻找国外新市场和投资机会，北非成为其优选区域并日渐向撒哈拉以南非洲延伸，土耳其的外交政策随之转向。土耳其认为，对非发展援助是合作型外交政策，将促进土耳其对非洲的贸易和投资，并获得国内经济发展所需资源。而且，鉴于巨大的未开发资源、不断增长的人口、快速城市化以及随之而来的中产阶级的增长，非洲的全球重要性正加速攀升，这导致了“对非洲的新争夺”，所有老牌强国和新兴国家都在争夺更大的影响力，土耳其便是其中一员。20世纪末21世纪初国内经济危机及全球金融危机接踵而至，土耳其更加迫切地寻求实施市场和商业伙伴多元化的战略。非洲巨大而具活力的市场无疑吸引了土耳其，可以试销土耳其的家具、家电、建筑材料、钢铁、机械和服装以及纺织产品，同时向土供应石油、天然气、黄金和其他原材料。因此，土耳其通过2005年“向非洲开放”政策、2013年“非洲倡议”以及2008、2014、2021年三次土非峰会，日益加大对非发展援助，扩大对非贸易。2005—2016年，土耳其对撒哈拉以南非洲的援助增加了400%以上，而对该地区的出口增幅则超过了600%。在此带动下，非洲一些受援国如索马里等优先考虑吸纳土耳其企业参与其基础设施建设项目。

土耳其对非发展援助还有一个重要目的，就是扩大在非洲的军火销售市场。21世纪以来，土耳其国防工业发展迅猛。土耳其对本国蓬勃发展的

国防工业甚为满意，有官员甚至称：“现在是时候向全世界展示我们的力量了”。据统计，土耳其军火出口额2002年仅为2.48亿美元，2021年则陡增至44亿美元。^①其中，土耳其对非洲的军火出口额虽较小，但增长极快，从2020年的8290万美元增加到2021年的4.606亿美元，增幅近五倍。非洲国家多对土耳其军火持积极态度，这在某种程度上得益于土耳其以发展援助为对非交往开路，进而全方位带动与非洲的关系，其中就包括军事安全关系。截至2022年6月，土耳其已与30个非洲国家签署了安全和防务相关协定。^②

（三）谋求在非洲的伊斯兰国家发挥引领作用。土耳其是伊斯兰世界的重要大国，强化对非洲伊斯兰国家的吸引力和引导力是其加强对非援助的重要原因之一。“乌玛”的穆斯林团结理念对土耳其正义与发展党外交政策具有重要影响，埃尔多安曾公开表达该党肩负对全球穆斯林的责任：“正义与发展党不仅是土耳其的政党，还是世界的政党……从摩加迪沙到萨拉热窝……世界上只要有受害者，正义与发展党就会就在它的身边。”通过发展援助，土耳其试图在非洲人特别是穆斯林人的心目中构建自己作为穆斯林兄弟国家的身份，由于其共同的历史、文化和宗教而关心它们的未来。为此，土耳其分别于2006、2011和2019年在伊斯坦布尔组织举办了“非洲穆斯林宗教领袖峰会”，以促进非洲与会者了解土耳其的国家与宗教关系以及伊斯兰教育模式。其伊斯兰教育模式的两个核心机构是土耳其宗教事务局和伊玛目—哈提普学校，前者用国家资金管理宗教生活，后者将宗教课程与世俗科目相结合作为“土耳其模式”在伊斯兰领域的支柱和样板，供非洲穆斯林效仿。土耳其国际问题专家克里姆·坎·卡瓦克利 (Kerim Can Kavakli) 在比较正义与发展党执政前后土耳其的对外援助数据后指出，宗

^① Kyle Westaway, “Turkey Is Poised to Cash in on a Stable Somalia,” Quartz, September 17, 2013, <https://qz.com/124918/turkey-is-poised-to-cash-in-on-a-stable-somalia>.

^② H. A. Aksoy, S. Çevik, and N. T. Yaşar, “Visualizing Turkey’s Activism in Africa,” Centre for Applied Turkey Studies, June 3, 2022, <https://www.cats-network.eu/topics/visualizing-turkeys-activism-in-africa>.

教身份在正义与发展党执政后的土耳其人道主义援助支出中发挥了更大的作用,如土耳其向厄立特里亚、索马里、苏丹等伊斯兰盟友以及埃及穆斯林兄弟会提供了大部分的对外人道主义援助。^①关于土耳其援助非洲的宗教动机,历史学者哈利姆·根乔格鲁(Halim Gençoğlu)认同一种看法,即土耳其同非洲的接触只是反映了其与非洲伊斯兰国家关系的深化,而不是与非洲的关系。^②此外,2016年5月土耳其政府将居伦运动认定为恐怖组织后,取缔、接管居伦运动在非洲的教育机构,便成为土耳其加强对非援助的又一重要战略目的。

(四) 同西方国家及其他新兴国家竞争在非影响力。毋庸置疑,土耳其加强对非援助的一个重要动因是,应对西方国家在非传统影响力及其他新兴国家对非援助日益增多、影响力日渐上升的形势。在应对西方国家在非传统影响力方面,土耳其将主要矛头对准了法国。法国长期批评土耳其内政外交,近年来更是带头反对土耳其对叙利亚、东地中海、利比亚和塞浦路斯的政策,这导致土法关系严重恶化,也使得土耳其在非洲事务方面挑战欧洲大国及欧盟时表现得愈发激进。2021年10月埃尔多安对非洲国家安哥拉、尼日利亚和多哥进行为期四天的访问,引发外界广泛关注,西方媒体将之解读为土耳其打破法国等前殖民国家在非经济霸权努力的一部分。目前,土法两国在非洲萨赫勒地区的地缘政治博弈愈演愈烈。在非洲影响力日渐增强的其他国家可分为两个类型,一是埃及、沙特、阿联酋等土耳其的中东敌手,二是中国、印度等新兴大国。关于第一类,土耳其与卡塔尔结成利益伙伴在利比亚展开对抗,近年来,这种对抗在地理层面呈扩大趋势,如目前苏

^① H. A. Aksoy, S. Çevik, and N. T. Yaşar, "Visualizing Turkey's Activism in Africa," Centre for Applied Turkey Studies, June 3, 2022, <https://www.cats-network.eu/topics/visualizing-turkeys-activism-in-africa>.

^② Maina Waruru, "Scholarships Attracting African Students to Turkey," The PIE News, January 16, 2023, <https://thepienews.com/turkey-african-student-numbers-grow/>.

丹和索马里已成为双方地缘政治博弈的“新战场”。^①关于第二类，土耳其避开新兴大国强大融资和基建等能力的锋芒，通过突出技术援助、职业培训、紧急人道主义援助以及与非洲部分国家在历史、文化、宗教方面的亲近性等软性资源，以求走出自己与非洲国家经贸、军事合作等的另一条路。

三、土耳其对非发展援助的走向

通过对非发展援助，土耳其已然成为世界上一个重要的援助国家。作为该领域的新兴成员，土耳其的援助政策和方式日益受到国际关注。由于自身是发展中国家，土耳其对于平等交往、互惠共赢等原则有较为深刻的理解，在对非援助过程中强调将受援国视为平等伙伴、在互惠共赢的基础上发展合作关系。这些做法有助于受援国长期的经济发展，也在一定程度上为其与非洲国家的经济合作开辟了良好的发展前景。

从长远看，土耳其对非发展援助政策总体上将保持相对稳定。随着全球化不断加深、科技不断进步、经济不断发展，非洲的战略位置、能源、市场、矿产资源、联合国票仓等优势仍将继续保持对怀揣地区强国梦想的土耳其的巨大吸引力，而且其与中东宿敌沙特、阿联酋等在非洲的竞争态势仍将继续，因此土耳其将保持与非洲的合作。可以想见，土耳其将延续现有的对非政策，努力执行援助计划，落实相关发展项目。土耳其外交部长梅夫吕特·恰武什奥卢 (Mevlüt Çavuşoğlu) 表示，“非洲大陆人口年轻而充满活力，资源丰富，文化和历史多彩而深厚……非洲意味着希望……我们将继续作为强大的合作伙伴与非洲国家团结一致。”

土耳其对非发展援助的重点可能随着国内国际形势的变化而进行调

^① H. A. Aksoy, S. Çevik, and N. T. Yaşar, “Visualizing Turkey’s Activism in Africa,” Centre for Applied Turkey Studies, June 3, 2022, <https://www.cats-network.eu/topics/visualizing-turkeys-activism-in-africa>.

整,其中安全领域的协作将会进一步加强。利比亚内战结束后,其面临的安全问题仍较突出,萨赫勒地区的安全局势也持续恶化,土耳其加大了介入力度。2022年10月,土耳其与利比亚签署了两项军事合作协定,旨在帮助训练利比亚军事飞行员并改善现有的两国军事关系。2024年3月,土耳其与利比亚签署军事合作谅解备忘录,以进一步加强双方防务合作。^①2018年3月,土耳其向萨赫勒五国集团联合部队提供了500万美元的安全援助资金,其对非发展援助和安全援助的协作开始变得愈发紧密。2024年7月,土耳其代表团访问尼日尔,双方专门就外交政策、安全和防务问题进行了深入交流,为未来双方进一步加强安全协作奠定了重要基础。土耳其官方和非政府组织常在斋月期间以直接提供食物、医疗援助和其他服务的方式,加强与萨赫勒地区穆斯林群体之间的宗教联系。土耳其还透过与自身有联系的当地非政府组织在萨赫勒地区开展相关援助活动,以更好地向尼日尔、乍得、马里和毛里塔尼亚等提供教育援助和城市基建援助。得益于发展援助和安全援助的密切联动、相互配合,土耳其对萨赫勒等非洲动荡地区的综合立体式干预政策成效渐显,成为未来破解非洲发展与安全困境不可忽视的重要外部力量之一。

未来相当长时间内,土耳其必然努力扩大与深化对非发展援助,但这并非易事,面临诸多制约因素。

第一,土耳其对非发展援助面临较大安全风险与竞争压力。中东剧变以来,非洲一些地区尤其是萨赫勒地区和索马里的安全局势恶化,两地激进伊斯兰暴力事件占非洲暴力事件总数的77%。^②而土耳其对非援助主要集中在的北非、西非和东非地区,与动荡的萨赫勒地区相邻甚至部分重合,这无

^① Ioannis N. Grigoriadis and Georgios C. Kostaras, *Turkey's African Adventure: Taking Stock of a New Chapter in EU-Turkey Relations*, Hellenic Foundation for European and Foreign Policy, September 17, 2021, p.5.

^② "Why Türkiye Is Africa's Most Sought-After Trade Partner," TRT Afrika, January 4, 2024, <https://trtafrika.com/insight/why-turkiye-is-africas-most-sought-after-trade-partner-16524995>.

疑会加大土耳其开展对非援助活动的潜在安全风险。此外，西方和新兴国家对非洲发展援助力度的增强，迫使土耳其必须考虑如何与非洲扩大和深化合作，如何与援非国家开展竞争与合作，强化土耳其在非洲的影响力。

第二，土耳其对非援助持续大规模的增加在国内缺乏充分的民意支持。随着过去十年改革动力不断减弱、生产增长放缓，土耳其转向通过刺激信贷和消费需求支持增长，以致其经济的内部和外部脆弱性加重。特别是2018年8月以来，宏观金融形势的不稳定加剧了其私营部门高负债、持续的经常性账户赤字、高通胀和高失业率。据土耳其统计局公布的数据，2023年11月，土耳其经济信心指数环比下降1.3%，跌至96.5，其中，房地产、服务业和零售业的信心指数分别下降1.3%、2.4%和1.9%。^①经济困窘意味着财政上的困难，而援助行动又需要资源的转移。对非洲国家的援助若不能取得明显效益，则将在民众中难以获得支持甚至引起不满。同时，对非投资意味着资金外流，将对土耳其造成产业空心化和雇佣机会大减等负面影响，进而殃及国内经济和民众生活。这或将削弱土耳其对非援助的国内民意基础。

第三，土耳其对非援助项目大多数规模较小。土耳其对外援助金额总体上受限于国家经济发展的颓势，近年来其重点援助对象一直是中东国家。2021年，土耳其对中东国家的发展援助总额为67.9407亿美元，对非洲国家的发展援助总额仅为9910万美元。土耳其对非援助资金不足，加之战略上的摇摆，导致其对非发展援助主要集中在小型项目上。有关对外发展援助的各官方组织之间缺乏沟通协调，以及主要援助机构因为内部缺乏培训而专业性不强，降低了土耳其对非援助政策和举措的有效性。此外，土耳其对双边发展援助的过度强调，使得其与多边国际组织在发展援助领域的合作相对不足，这在相当程度上不利于土耳其实现其援非战略目标。

^① Dirk Kohnert, *Does Turkey Support Development in West Africa? The Example of Nigeria, Ghana and Ivory Coast*, Social Science Research Network, May 18, 2023, p.8.

第四,土耳其对非洲的发展援助始终未能妥善应对功利性与道义不平衡的挑战。土耳其对非外交政策往往在权衡现实利益和道德价值上摇摆不定。土耳其对非关系上即有许多这样的事例。在政治方面,20世纪60年代,土耳其一方面高调反对种族隔离制度;另一方面,土耳其又十分务实地与南非种族隔离政权在军事领域保持密切关系。21世纪以来,土耳其先后提出的“零问题睦邻”外交、“宝贵孤独”外交和“积极进取的人道主义”外交,都包含促进地区和平与民主的原则,但为获取能源并支持某些亲近国家,其武力干涉意味越来越浓厚。在经济方面,虽然土耳其宣称它的对非发展援助取得了较大成效,但实际上其对非援助的绝对值还是不大,且功利性较强,在实施过程中也带来了不少问题。土耳其通过贸易补贴等政策,大力支持本国企业开展对非贸易和投资,其在基础设施、医疗卫生和农业等领域的投资尤其为非洲发展起到了重要促进作用,而其对非发展援助又多与企业的对非投资密切相关,显示出明显的功利性。在非洲市场预期良好的情况下,土耳其对非发展援助主要依靠商业考量的驱动;相反,其对非发展援助就问题丛生,难以为继。英国国际关系学者马克·兰甘(Mark Langan)认为,土耳其与在非洲大陆活动的其他“帝国”势力并无不同,只是非洲市场的“又一个玩家”罢了。^①土耳其对非发展援助的实用主义和功利性原则受到西方不少国家的批评,也引起非洲一些国家的不满。如何解决该问题,做到不顾此失彼,对土耳其来说无疑是重大的挑战和考验。■

(责任编辑:黄昭宇)

^① “African Union-Turkey Partnership Joint Implementation Report, 2015-2017,” Minister of Foreign Affairs of the Republic of Türkiye, February 12, 2018, https://www.mfa.gov.tr/african-union---turkey-partnership-joint-implementation-report_-2015-2017_-12-february-2018_en.en.mfa.

As one of the most important economic and trade actors in the world, the EU's move toward protectionism not only affects its development, but also undermines its bilateral economic and trade relations with trading partners such as China and even the global economic and industrial structure.

Keywords:

EU, protectionism, economic security, external economic relations

The EU-LAC Digital Alliance in the Framework of Global Gateway

Li Hanlin and Li Jingkun

Abstract:

The 3rd EU-CELAC summit was held in Brussels in July 2023. The summit adopted the EU-Latin America and Caribbean: Joint Declaration on a Digital Alliance, which defines the principles and objectives of the EU-LAC Digital Alliance under the Global Gateway. The Digital Alliance aims to enhance the competitiveness of the EU, promote the digital transformation of the EU, hedge the infrastructure initiatives of major countries, and help Latin America achieve digital transformation and address cyber security challenges. However, the change in the strength of the two sides has led to a limitation of EU investment in digital technology in Latin America. The differences between the two regional organizations have reduced the efficiency of cooperation between the two sides, and the goal of cooperation is to some extent out of line with the development situation in Latin America. To bridge the digital gap in Latin America, the EU needs to abandon the logic of geopolitical competition, start from the demands of Latin American countries, and work with all countries to find a mutually beneficial path for global digital development.

Keywords:

Global Gateway, EU-LAC digital alliance, EU-LA relations, cross-regional cooperation

Türkiye's Development Assistance to Africa and Its Strategic Intentions

Li Shengyu and Ma Ruiying

Abstract:

Since the beginning of the 21st century, Türkiye's development assistance to Africa has expanded rapidly. Its assistance recipients and major areas have been deliberately selected. The main purpose of Türkiye's expansion of development assistance to Africa is to shape the image of a regional country with global influence, obtain energy and open up markets, expand trade, play a leading role in African Islamic countries, and cope with competition from Western countries and other emerging countries in Africa. Türkiye's development assistance to Africa has achieved many results, but the realization of strategic goals is constrained.

Keywords:

Türkiye, Africa, development assistance, regional country's strategy