

· 中东非洲国际关系 ·

土耳其参与解决阿富汗问题的历史基础、现实动力与路径选择^{*}

朱永彪 张燕婉 赖诗雨

内容提要 随着 2021 年美国调整阿富汗政策，阿富汗局势发生重大变化。面对美国撤军带来的诸多变数，土耳其作为北约中的伊斯兰国家，其在阿富汗的作用被重新审视。土耳其和阿富汗两国关系经过 100 多年的发展，在文化和历史上联系紧密。土耳其不仅对阿富汗人有较大的吸引力，同时还具备协调阿富汗内部矛盾的经验，并与各利益攸关方联系密切。这使土耳其在参与解决阿富汗问题时具有一定优势。阿富汗恐怖主义、毒品、难民等非传统安全问题的综合影响和外溢，以及阿富汗问题在土耳其整体外交政策中的地位，增强了土耳其进一步介入阿富汗问题的必要性。此外，土耳其在阿富汗的良好形象和较大影响力也使其介入成为可能。土耳其采取支援阿富汗安全事务、参与阿富汗问题的制度化构建、推动阿富汗社会经济重建等综合手段参与解决阿富汗问题，取得了一定的成效。未来要进一步参与解决阿富汗问题，土耳其还面临着自身内部问题的制约、合作机制不够完善、其他大国的影响和塔利班重新掌权带来变数等诸多挑战。

关键词 土耳其 阿富汗问题 “伊斯坦布尔进程” 塔利班 美国

作者简介 朱永彪，兰州大学西北少数民族研究中心、“一带一路”研究中心、阿富汗研究中心教授，博士生导师；张燕婉，兰州大学西北少数民族研究中心、政治与国际关系学院博士研究生；赖诗雨，兰州大学阿富汗研究中心科研助理。

^{*} 本文系国家社科基金重点项目“多重危机和博弈加剧背景下的阿富汗安全形势及对策研究”（21AGJ014）的阶段性成果。感谢匿名评审专家的宝贵建议。

作为一个地区大国，土耳其长期以来都在积极介入并深度参与解决阿富汗问题，是在阿富汗问题上比较活跃且具有重要影响的国家之一。自2021年美国从阿富汗撤军伊始，土耳其便积极地尝试负责运营喀布尔国际机场，尽管最终未能如愿，但在加尼政府垮台后，土耳其仍继续与阿富汗塔利班保持着接触和磋商，成为北约中唯一一个在阿富汗保留着外交存在的成员国，并在多个方面继续保持活跃。

土耳其参与解决阿富汗问题引发了国内外学者广泛关注与讨论，但已有成果大多聚焦于美国、土耳其等国的对外政策研究之中。在美国撤军后，学者又从中东等地区角度强调了土耳其在阿富汗的特殊作用。唐志超认为中东地区国家，如土耳其、伊朗等，在此次阿富汗变局中极具存在感。^① 孙德刚、章捷莹也强调土耳其、伊朗和沙特以族群和教派身份、区域身份、全球身份三重身份参与阿富汗问题，并在其中扮演着特殊角色。^② 迪莫尔·沙兰（Timor Sharan）、安德鲁·沃特金斯（Andrew Watkins）、卡伦·卡亚（Karen Kaya）等学者分析了土耳其的国际合作与协调署、民间社会组织、多边机制等如何参与阿富汗问题，并认为它们有望在未来发挥更大作用。^③ 卡南·贝拉姆·库布克（Canan Bayram Cubuk）、哈蒂斯·卡拉罕（Hatice Karahan）等都认为自以美国为首的北约干预阿富汗以来，土耳其为参与解决阿富汗问题做出了多方面努力，在人道主义援助以及军事援助等方面尤为突出。^④ 从上述成果来看，目前国内学界关于土耳其与阿富汗关系的研究已有了一定积累，但成果相对分散；关于美国从阿富汗撤军议题的讨论较多，但还未曾系统全面地专论土耳其参与解决阿富汗问题的相关内容。基于此，本文首先梳理土耳其与阿富汗关系的发展脉络，明晰土耳其参与解决阿富汗问题的历史基础，

① 唐志超：《阿富汗“变天”，中东国家“几家欢喜几家愁”》，载《世界知识》2021年第20期，第57页。

② 孙德刚、章捷莹：《复合身份政治：西亚大国参与阿富汗安全事务的三重维度》，载《国际安全研究》2022年第2期，第104页。

③ Timor Sharan and Andrew Watkins, “Mediator in the Making? Turkey’s Role and Potential in Afghanistan’s Peace Process”, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kabul/17526.pdf>, 2021-03-10; Karen Kaya, “Turkey’s Role in Afghanistan and Afghan Stabilization”, *Military Review*, Vol. 93, No. 4, 2013, pp. 23-29.

④ Canan Bayram Cubuk, “Turkey’s Role in Afghanistan in The Post 9/11 Era”, Ph. D. Dissertation, Middle East Technical University, 2014, pp. 1-5; Hatice Karahan, *The Quest for a New International Aid Architecture*, Springer Nature Switzerland AG, 2020.

继而分析土耳其参与解决阿富汗问题的现实动力、条件和路径，最后对土耳其的阿富汗政策面临的挑战进行展望。

一 土耳其参与解决阿富汗问题的历史基础

土耳其和阿富汗地理上相对接近，历史发展中有一定利益交集，推进了两国关系的稳步发展。

（一）土耳其和阿富汗基于利益最大化谋求合作共赢（1877～1947 年）

19 世纪后半叶，土耳其和阿富汗关系开始萌芽，到 20 世纪上半叶，双边关系经历了近半个世纪的“蜜月”期。土、阿两国基于各自利益诉求，开展了政治、经济、文化、教育等领域广泛而深入的合作。

这一时期，从参与解决阿富汗问题的动机看，一方面，土耳其希望能够应对第三国威胁，扩大自身的战略回旋空间；另一方面，希望能稳定区域环境，营造合作共赢的有利地区秩序。1877 年，苏丹阿卜杜勒·哈米德二世（II. Abdül Hamid）派遣的代表团前往阿富汗，试图与阿富汗结成反对俄罗斯的联盟，对抗威胁两国领土完整的俄罗斯。这次出访虽因阿富汗对俄罗斯的软弱而没有产生具体结果，但为两国建立稳定的官方联系提供了契机，正式开启了土阿互访之路。这次访问成为土耳其持续关注和客观认识阿富汗的新的开始，也使土耳其获得了大量关于阿富汗当时政治状况的第一手资料。1921 年 3 月 1 日，土耳其和阿富汗在莫斯科签署了《土耳其和阿富汗联盟条约》，奠定了两国联盟关系的基础。尽管当时土耳其的独立战争尚未结束，但阿富汗是第二个承认新土耳其共和国的国家。1937 年 7 月 8 日，土耳其、阿富汗、伊拉克、伊朗签署了《萨亚达巴德公约》（即《土耳其、阿富汗、伊拉克和伊朗互不侵犯条约》）。该条约规定，土耳其、阿富汗、伊拉克和伊朗将在关键时期共同行动，相互支持。

阿富汗之所以积极开展对土耳其外交并与之建立友好关系，一方面是为了利用土耳其的国际地位和影响力，获得国际社会对阿富汗独立地位的认可；另一方面也是为了获得其财政、技术、军事、司法、教育和医疗等多方位援助，并学习土耳其现代化的经验。1919 年，阿富汗摆脱英国的“保护”重新获得独立后，就曾向土耳其寻求帮助。1921 年《土耳其和阿富汗联盟条约》签署后，土耳其承认阿富汗的独立。该条约还规定：如果一方受到攻击，另

一方也会认为自己处于同样的情势；土耳其将通过提供军事和教育援助等方式，支持阿富汗的现代化。当时，数百名阿富汗青年被专门送往欧洲国家和土耳其接受教育。^① 土耳其还努力争取和支持阿富汗加入国际联盟，最终阿富汗于 1934 年 9 月 27 日加入了国际联盟，这为阿富汗提供了国际舞台。

时任阿富汗国王阿曼努拉·汗（Amanullah Khan）致力于推进阿富汗的现代化，他通过支持世俗教育、经济和行政改革、发展现代军队、解放妇女等举措，试图全面重建阿富汗社会。为了更好地学习西方先进的现代化经验，阿曼努拉在 1927 年底携妻对欧洲多国进行了访问，并于 1928 年访问土耳其。在阿曼努拉访土期间，双方于 1928 年 5 月 25 日在安卡拉签署《土耳其和阿富汗永久友好条约》，该条约标志着土阿关系步入战略伙伴阶段，土耳其成为对阿富汗最有影响力的国家之一。该条约第五条规定，土耳其承诺为阿富汗提供支持，选派司法、科学和军事专家，以满足其发展和提升教育、军队的要求；^② 第六条规定，两国将在商业和居住方面为对方提供最惠国待遇。^③ 此后，土耳其向阿富汗长期派驻技术顾问，并接收阿富汗学生、军官等到本国学习。土耳其领导人凯末尔（Mustafa Kemal Atatürk）赞扬了阿富汗无畏的独立精神，称土耳其人和阿富汗人有一个共同的目标，并赞许阿曼努拉正是阿富汗需要的领导人。^④ 土耳其的刊物《瑞西姆莱》（*Resimli Ay*）^⑤ 在 1928 年也重点报道了阿曼努拉的欧洲之行，歌颂土、阿两国领导人的深厚情谊。即使阿曼努拉于 1929 年退位，在其继承者纳迪尔·沙（Nader Shah）及其子查希尔（Mohammad Zahir Shah）的统治下，土阿关系仍继续蓬勃发展。1937 年，查希尔将《土耳其和阿富汗永久友好条约》续签十年，土耳其继续向阿富汗提供财政、技术、军事、教育和医疗援助。^⑥

① Canan Bayram Cubuk, *Turkey's Role in Afghanistan in The Post 9/11 Era*, p. 52.

② Haldun Yalçınkaya, "Turkey in Sheberghan: Special Solutions Due to Special Relations?", in Bernhard Chiari eds, *From Venus to Mars? Provincial Reconstruction Teams and the European Military Experience in Afghanistan, 2001 - 2014*, Freiburg: Rombach Verlag, 2014, p. 236.

③ M. B. Bishku, "Turkey and Afghanistan: Culture, Security and Economics", *Contemporary Review of the Middle East*, Vol. 7, No. 3, 2020, p. 244.

④ Bahar Jalali, "The Historical Relationship between Afghanistan and Turkey vis-à-vis Modernization", https://www.academia.edu/41239727/The_Historical_Relationship_between_Afghanistan_and_Turkey_vis-a_vis_Modernization, 2022-03-18.

⑤ 《瑞西姆莱》是土耳其在 1924~1938 年发行的杂志。

⑥ Ahmet Gençtürk, "A History of Fraternal Turkish - Afghan Relations", <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/a-history-of-fraternal-turkish-afghan-relations/2342587>, 2024-02-27.

（二）美苏对抗背景下土耳其勉力维持在阿富汗的影响力（1947～2001 年）

二战结束后，随着美苏冷战拉开序幕，土阿关系在美苏两大阵营对抗背景和相关政策影响下，进入曲折发展时期。1947 年 3 月，美国宣布了杜鲁门主义，通过大量援助增强了土耳其的军事能力；1948 年 7 月，美国和土耳其达成了一项关于土耳其参与“马歇尔计划”的协议；1951 年土耳其加入北约。与此同时，苏联与阿富汗的关系日益密切，苏联在阿富汗的影响力越来越大。1955 年至 1972 年间，阿富汗 95% 的军事援助源自苏联。截至 1979 年，苏联已经为阿富汗培训了约 1 万名军官和士兵，而美国、英国、印度和土耳其仅为土耳其培训了数百名军官。^① 这表明土耳其与阿富汗的关系有所降温。

但土耳其与阿富汗在军事领域仍保留有一定合作。1953 年，达乌德（Mohammed Daoud Khan）被任命为阿富汗王国首相，并随即进行了一系列大刀阔斧的改革。他优先支持军事改革，并运用土耳其的专业知识帮助训练阿富汗军队，充分肯定了土耳其军事顾问在训练阿富汗军队中的作用。直到 20 世纪 60 年代，阿富汗与土耳其军方一直保持着特殊关系。土耳其军医帮助改进阿富汗军队的卫生机构，土耳其军官则帮助提高阿富汗军事学院的军事教育质量。^② 尽管土耳其对阿富汗援助较之前大大减少，但即使在冷战最激烈的时候，土耳其仍继续在阿富汗发生洪水、干旱等自然灾害时提供援助。

1979 年苏联入侵阿富汗，阿富汗陷入极度混乱中。^③ 土耳其作为一个伊斯兰国家和北约成员国，积极参与并支持了阿富汗的反苏战争。在反苏战争和阿富汗内战中，土阿关系因为战乱一度停滞。阿富汗境内军阀横行，苏联撤军后，各方势力为争夺权力和领土，爆发了剧烈冲突，阿富汗陷入了长年内战之中。由于历史血缘关系，土耳其虽与阿富汗的乌兹别克族存在较多联系，但在阿富汗内战中并没有明确选边站队，而是一直强调民族和解。土耳其在阿富汗内战期间也并未停止提供医疗卫生援助服务，对处于战乱中的阿

① Michael B. Bishku, “Turkey and Afghanistan: Culture, Security and Economics”, *Contemporary Review of the Middle East*, Vol. 7, No. 3, 2020, pp. 239–258.

② Bahar Jalali, “The Historical Relationship between Afghanistan and Turkey vis-à-vis Modernization”.

③ 国内外学界对于苏联入侵阿富汗的影响研究较为充分，如黄民兴主编：《阿富汗问题的历史嬗变》，中国社会科学出版社，2013 年版，第 202～236 页。

富汗人民给予了宝贵支持,此举受到阿富汗境内冲突各方的一致赞赏。土耳其的不干涉政策与民族和解政策,在阿富汗各势力中营造了积极的国家形象。土耳其在这段时间的援助主要集中在阿富汗北部,1997年以后阿富汗北部大部分地区被塔利班控制,这部分援助也因此中断了。^①总体来说,主要由于战乱,土阿关系在这一时期没有取得进一步的显著发展,但是土耳其的影响得到了维持乃至巩固。

1996~2001年塔利班当权时期,包括土耳其在内的国际社会普遍对塔利班的暴行表示强烈谴责。为了抗衡塔利班,塔吉克、哈扎拉和乌兹别克各族领导人成立了“北方联盟”。1998年以后,土耳其参与了对“北方联盟”的支持,并曾收留了前往土耳其避难的乌兹别克族军阀杜斯塔姆(Abdul Rashid Dostum),希冀继续在阿富汗发挥作用。

(三) “九一一”事件后土耳其和阿富汗加强安全合作(2001~2021年)

“九一一”事件后,塔利班政权被推翻,北约主导组建了新阿富汗政府,并积极参与阿富汗国家建设,土耳其作为北约成员国与受援国阿富汗的关系快速恢复并日渐密切。2003年8月至2014年12月,北约领导联合国授权的国际安全援助部队(International Security Assistance Force)在阿富汗开展行动。国际安全援助部队在阿富汗的主要职责是开展安全和维稳行动,训练阿富汗国民军(Afghan National Army)和阿富汗国家警察(Afghan National Police),为阿富汗全国人民提供安全和执法服务。^②土耳其作为北约成员国之一,也积极支持北约在阿富汗的军事行动。土耳其帮助训练和装备阿富汗国家警察和军队,主要执行非战斗安全任务和后勤行动。土耳其曾于2002年6月至2003年3月、2005年2月至11月两度取得国际安全援助部队的指挥权,并且于2009年11月至2014年12月和法国、意大利轮流控制国际安全援助部队驻喀布尔地区的指挥权,负责包括喀布尔在内的中部地区的行动。土耳其部队在国际安全援助部队中规模排名第八,截至2014年末,土耳其训练的阿富汗警察和士兵约有6289人。^③

2014年12月,国际安全援助部队结束了在阿富汗的行动,安全责任过渡到阿富汗国家安全部队。2015年1月,北约启动了特派团(RSM),以培训、

① Canan Bayram Cubuk, *Turkey's Role in Afghanistan in The Post 9/11 Era*, p. 38.

② “NATO and Afghanistan”, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm, 2021-12-11.

③ Canan Bayram Cubuk, *Turkey's Role in Afghanistan in The Post 9/11 Era*, p. 40.

咨询和协助阿富汗安全部队和机构。截至 2021 年美国撤军时，北约共有 42 个国家派兵参加了特派团，土耳其在其中排名第七位，人数为 600 人。^① 土耳其军队主要在喀布尔与巴格拉姆空军基地（Bagram Air Field）执行相关任务。

土耳其和阿富汗于 2014 年签署了《战略伙伴关系和友好协议》，两国关系获得进一步深化，该协议规定：允许土耳其以多种方式参与解决阿富汗问题，包括安全合作。在这前后，土耳其通过“亚洲之心—伊斯坦布尔进程”（HoA - IP，以下简称“伊斯坦布尔进程”）以及土阿巴（土耳其、阿富汗、巴基斯坦）三国峰会等机制积极介入阿富汗问题，试图促成阿富汗前政府与塔利班达成和解，协调阿富汗和巴基斯坦的关系。除此之外，土耳其国际合作与协调署也致力于推进阿富汗的重建工程。这一时期，土耳其为阿富汗安全与和平建设做出了重要贡献。

（四）新时期土耳其和阿富汗深化多领域全面合作（2021 年以来）

随着 2021 年 8 月阿富汗局势发生巨变及塔利班的重新上台，土阿关系也进入全新时期。在许多国家撤离阿富汗之际，土耳其一直在继续探索留下来的方法和形式，并与塔利班保持着沟通。2022 年 3 月 12 日，在赴土耳其访问期间，塔利班临时政府代表团会见了土耳其官员，并讨论了关于运营喀布尔机场和阿富汗其他几个国际机场的待定协议。

随着塔利班在阿富汗站稳脚跟，土阿关系逐步深化，在双边关系、加强贸易、扩大投资、经济合作、发展旅游、人道主义支持等领域全面合作。2023 年 8 月借土耳其驻阿富汗大使吉哈德·埃尔金（Cihad Erginay）告别之际，塔利班政府表达了阿土继续保持友谊的愿望。土耳其总统埃尔多安也在第 78 届联合国大会上表示世界欢迎阿富汗建立包容性政府，称阿富汗目前陷入危机，无论政治动机如何，他们都需要大量的人道主义援助和支持。2023 年 11 月，土耳其新任驻阿富汗大使詹克·于纳尔（Cenk Ünal）表示：“我们准备在各个领域与阿富汗人合作。我们重视提高阿富汗的能力，不是在一个领域，而是在所有领域。”在欢迎詹克·于纳尔到任的会议上发表讲话时，阿富汗代理内政部长西拉柱丁·哈卡尼（Sirajuddin Haqqani）也表示，土耳其在各个领域对阿富汗的支持非常重要。

^① Merve Aydoğan, “Turkey’s Long Involvement in Mission in Afghanistan”, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/turkey-s-long-involvement-in-nato-mission-in-afghanistan/2279062>, 2022 - 03 - 10.

土耳其在与塔利班接触时，也保持着自身的外交灵活性和自主性，在难民问题和支持抵抗运动（系反塔利班势力，主要由前政府成员担任领导）方面，仍与塔利班有所龃龉。2022 年，土耳其共驱逐 57 174 名阿富汗难民，^① 2023 年，土耳其拘留了 68 687 名阿富汗移民，其中一些人被驱逐出境。^② 自 2023 年 10 月以来，已有 80 多万阿富汗难民返回阿富汗，他们主要来自巴基斯坦、伊朗和土耳其等国。2024 年，土耳其继续驱逐阿富汗难民。这些被驱逐的阿富汗难民回到阿富汗，客观上增加了塔利班政权的经济与社会压力。另外，虽然土耳其出于自身安全考虑，公开表态不会允许在土耳其的阿富汗人开展反对塔利班的政治和军事活动，但该国也一直与抵抗运动保持着一定的联系，这种两面下注的方式也引起塔利班的不满。

从土耳其和阿富汗双边关系历史演进看，尽管两国关系也经历过波折，但土耳其整体上保持着主动性和自己的节奏，探索出来了一条符合自身利益的路径，并在阿富汗留下了良好的口碑和较为丰硕的成果，确立了一定的比较优势，为其继续发展对阿富汗关系奠定了坚实的基础。

二 土耳其参与解决阿富汗问题的现实动力与优势条件

土耳其参与解决阿富汗问题是多种因素综合作用的结果。进入 21 世纪以来，阿富汗局势由于“九一一”事件发生重大变化，除了前文所论及的历史基础以外，阿富汗问题外溢及对土耳其的影响、阿富汗在土耳其整体外交政策中的地位等因素，也是土耳其参与解决阿富汗问题的重要现实原因。与此同时，土耳其在阿富汗长期经营，也具备继续深度参与解决阿富汗问题的优势条件。

（一）土耳其参与解决阿富汗问题的现实动因

第一，看重阿富汗在土耳其地缘政治博弈中的特殊价值。阿富汗的地缘特点成为土耳其维护自身地缘政治和经济利益的有力抓手。近年来，土耳其在国际舞台表现十分活跃，其外交政策被认为更加积极进取甚至是强势外交。

^① Saqalain Eqbal, “Turkey Deports Over 100, 000 Refugees in 2022”, <https://www.khaama.com/turkey-deports-over-100000-refugees-in-2022-46832>, 2024-02-28.

^② Fidel Rahmati, “Turkey Detains over 40 Afghan Refugees”, <https://www.khaama.com/turkey-detains-over-40-afghan-refugees>, 2024-02-28.

为了更好地维护国家利益，土耳其需用好“桥梁”“前沿”“枢轴”等地缘政治工具，调控并调动大国关系，借助其他力量，消释域外力量对土耳其发展的阻力，发挥土耳其独特“软实力”而产生的吸引力，不断增强土耳其“硬实力”，使“域内国家”（原奥斯曼帝国领地内国家）自愿与土耳其结成“外力拆不散”的文化、道路、模式、利益和规则等方面的组合。^①在此过程中，阿富汗问题成为土耳其外交政策中绕不开的议题之一。阿富汗特殊的地缘政治地位，使得土耳其在阿富汗获得立足点后可以更好地向南亚、中亚，以及伊朗和中国扩展影响，或者更好地稳定其在巴基斯坦和中亚的利益，并有助于土耳其利用阿富汗问题撬动大国关系。

土耳其也曾经试图利用阿富汗修复与美国的關係。近年来，土耳其与西方国家的關係一直处于深刻的危机之中，土耳其希望利用阿富汗作为杠杆来改善与美国的關係，获得对欧洲的影响力，进而在阿富汗的国家重建中发挥作用，并在中亚的地缘政治中站稳脚跟。^②美国也有意借阿富汗问题修复美土关系。美国曾一度认为，土耳其的北约成员国身份和实力可以在阿富汗问题上发挥关键作用。2021 年 3 月 24 日，美国国务卿布林肯在布鲁塞尔的北约外长会议上会见了土耳其外长梅夫吕特·恰武什奥卢（Mevlut Cavusoglu），双方讨论了美国和土耳其安全合作的重要性，包括双方在叙利亚和阿富汗的共同利益。“阿富汗局势无疑改变了美土关系话语。虽然拜登政府迄今为止一直避免与土耳其亲近，但美国官员越来越多地将土耳其称为战略盟友和宝贵的合作伙伴。”^③在土耳其接受了北约从阿富汗撤军后管理喀布尔机场的任务后的几个月里，美国没有再密切关注土耳其日益恶化的人权问题，也没有严厉谴责土耳其违反美国斡旋的停火协议而在叙利亚北部加大袭击的频次；相反，布林肯将土耳其吹捧为“非常亲密和重要的盟友”^④。

第二，防止恐怖主义外溢。阿富汗与恐怖组织的关系是土耳其参与解决阿富汗问题的关键动因。自 20 世纪 70 年代末开始，随着大量外籍“圣战士”

① 董漫远：《土耳其进取性地缘政治外交析论》，载《西亚非洲》2022 年第 2 期，第 148 页。

② Galip Dalay, “Will Turkey’s Afghanistan Ambitions Backfire?”, <https://www.chathamhouse.org/2021/10/will-turkeys-afghanistan-ambitions-backfire>, 2022-06-16.

③ Galip Dalay, “Will Turkey’s Afghanistan Ambitions Backfire?”.

④ U. S. Embassy Türkiye, “Secretary Antony J. Blinken And Turkish Foreign Minister Hakan Fidan Before Their Meeting”, <https://tr.usembassy.gov/secretary-antony-j-blinken-and-turkish-foreign-minister-hakan-fidan-before-their-meeting>, 2024-10-14.

加入反苏战争，阿富汗很快成为全球极端主义和恐怖主义的核心策源地之一，这对全球恐怖主义形势的发展产生了深远影响。而进入 21 世纪以来，土耳其一直处于打击全球恐怖组织的前线。阿富汗境内藏匿大量恐怖组织训练基地，许多来自中亚国家、叙利亚、伊拉克等地的武装分子在阿富汗受训。阿富汗的安全真空恐引发连锁反应，威胁土耳其本土及周边的安全与稳定。目前，仍有 20 多个恐怖组织在阿富汗活动，它们既有针对塔利班政权的组织，也有以阿富汗为据点对周边国家进行恐怖袭击的组织。一旦阿富汗的恐怖主义、宗教极端主义和民族分离主义势力不断向周边地区和全球外溢和扩散，不仅会直接影响土耳其乃至中东地区，也会通过影响土耳其关注的中亚地区，间接对土耳其安全构成威胁。

第三，从源头治理毒品蔓延问题。土耳其因其地理位置而成为阿富汗和西欧地区海洛因消费国之间的重要过境国，贩毒人员通过伊朗、途经格鲁吉亚和叙利亚接壤的陆地边界，以及地中海、黑海和马尔马拉海（Sea of Marmara）的海港，将鸦片非法贩运到土耳其，再从土耳其通过巴尔干路线贩运到西欧市场。^① 在过去的 30 多年间，土耳其已成为将阿富汗毒品通过巴尔干运往西方国家的走私路线的必经之地。上述情况使得土耳其面临更加严峻的非传统安全治理挑战，因为毒品贩运和消费等情况在土耳其国内可导致或加剧一系列组织犯罪、恐怖主义等负面问题。

第四，减缓难民问题带来的经济和社会负担。数十年的战乱造成了数百万阿富汗难民流离失所。2021 年，美国从阿富汗撤军，再加上持续的战乱，由此催生了大量阿富汗难民。土耳其是阿富汗前往欧洲国家的必经之地，已然成为阿富汗难民的“欧洲舱”。据统计，超过 30 万阿富汗难民生活在土耳其，他们成为仅次于叙利亚人的土耳其第二大难民群体。^② 过多阿富汗难民的非法入境给土耳其政府带来极大经济和社会压力。2018 年，土耳其当局仅向阿富汗人发放了 823 个工作许可证，最终大多数阿富汗人通过从事非法经济活动来满足其生存需要，^③ 这增加了土耳其城市地区的犯罪风险，加剧了社会治安的不稳定因素。同时，与阿富汗有关的恐怖主义活动加深了公众对难民

① “Turkey Programme”, https://www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf, 2022-03-08.

② Saqalain Eqbal, “Turkey Deports Over 100, 000 Refugees in 2022”, <https://www.khaama.com/turkey-deports-over-100000-refugees-in-2022-46832>, 2024-02-28.

③ “Turkey Programme”, https://www.unodc.org/pdf/turkey_programme.pdf, 2022-03-08.

的不满情绪，造成了新的社会对立。

（二）土耳其参与解决阿富汗问题的优势

作为伊斯兰国家和北约成员国，土耳其一直被很多人称为调解阿富汗难题的“天然候选人”。土耳其与部分阿富汗的直接邻国不同，它与阿富汗没有领土争端，这强化了土耳其作为和平调解人的中立特质。土耳其在阿富汗有着良好的形象和较强的影响力，在阿富汗和平进程中也一直发挥着重要作用，因此土耳其有兴趣、也有能力在新形势下继续参与解决阿富汗问题。

第一，两国文化具有紧密联系。土耳其与阿富汗在宗教文化上具有一定的相似性，两国人民大多数是逊尼派穆斯林，并且阿富汗的乌兹别克族、土库曼族等使用的语言属于突厥语系。土耳其加入欧盟受阻后，希望通过与突厥语国家发展关系，建立一个土耳其领导的突厥语世界，而阿富汗的乌兹别克族对作为突厥语国家联盟主导国土耳其的信任程度一直较高。此外，如前所述，土耳其自 20 世纪就为阿富汗提供了大量的援助，阿富汗也一直力图实现现代化，学习土耳其的现代化模式。土耳其接收阿富汗的学生、军官等人员到本国学习知识和技术，不但加强了两国的文化联系，而且潜移默化地深化了两国的文化认同。土耳其与阿富汗的诸多共同点减少了双方关系发展的客观阻碍。2019 年，时任阿富汗首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉（Abdullah Abdullah）表示：“土耳其与阿富汗有着历史性的友好关系，土耳其在为阿富汗缔造和平与稳定方面发挥着根本性作用。”^① 2024 年 8 月，阿富汗临时政府代理司法部长阿卜杜勒·哈基姆·色拉希（Abdul Hakim Sharraee）在访问土耳其时称：“阿富汗已准备好从土耳其及其学者的经验中受益。”^②

第二，土耳其具有协调阿富汗内部矛盾的经验。土耳其一直是阿富汗和平进程的重要参与者。作为北约成员国，土耳其在“九一一”事件后虽向阿富汗派兵，但条件是他们不参加作战行动，这赢得了北约和阿富汗的双重好感。土耳其十分重视阿富汗的和平进程，一直利用北约成员中的伊斯兰国家

^① Halil Silahsor and Ahmet Dursun, “Turkey Plays Key Role in Afghan Peacemaking Process”, May 04, 2019, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/turkey-plays-key-role-in-afghan-peacemaking-process/1470090>, 2022-02-20.

^② “Islamic Emirate Seeks to Benefit from Turkish Scholarly Expertise”, *TOLONews*, August 23, 2024, <https://tolonews.com/afghanistan-190373>, 2024-10-03.

的特殊身份，与塔利班保持着良好关系，在塔利班与阿富汗政府中积极斡旋，创造双方和平会谈的机会。2007~2014年，土耳其倡导举行了8次土阿巴三国峰会，^①期间还启动了“伊斯坦布尔进程”，这些会议为各方共同解决阿富汗问题提供了平台。2020年11月和12月，时任美国阿富汗问题特使扎尔迈·哈利勒扎德（Zalmay Khalilzad）数次访问土耳其。此外，土耳其还是为数不多的最近几届政府首脑都对阿富汗进行过访问的国家。土耳其通过与阿富汗的多次高层互访，加强了两国的政治互信。土耳其总统埃尔多安甚至在2015年12月发表了“阿富汗问题是我们的问题，他们的成功是我们的成功”的声明。^②2024年5月土耳其外交部长哈坎·菲丹（Hakan Fidan）在与巴基斯坦外长会晤时表示：“我们共同的目标是让阿富汗的兄弟姐妹们享受持久的和平与安全。我们的讨论为巩固这种和平与安全提供了机会。”^③

第三，土耳其对阿富汗人具有较大吸引力。大量中上层阶级阿富汗人在土耳其拥有不动产，另有成千上万难民在土耳其生活。几十年来，土耳其一直是大量阿富汗难民的收容国和过境中心，阿富汗难民是在土耳其登记的第二大难民和寻求庇护者群体。调查结果显示，大多数阿富汗人到土耳其的主要原因是渴望家庭团聚、容易和迅速获得庇护机会、经济机会和更好的生活水平。^④土耳其的经济发展水平和社会发展模式，对阿富汗等国的穆斯林具有较强的吸引力。土耳其通过马里夫基金会（Maarif Foundation）、土耳其流电视频道等多种路径，深化了阿富汗人对土耳其的了解，使得阿富汗的穆斯林越发向往土耳其式的生活方式。

第四，土耳其同关涉阿富汗问题的各利益攸关方联系密切。作为一个地区大国，土耳其的外交政策历来引人关注，但长期以来土耳其在中南亚地区和整个伊斯兰世界的影响力则被低估。土耳其与巴基斯坦、伊朗、中亚国家、俄罗斯、以美国为首的北约等阿富汗问题的利益攸关方联系密切，可以在协

① Hekmatullah Zaland, “The Course of Afghan – Turk Friendship”, <https://csrskabul.com/en/?p=2948>, 2022 – 03 – 08.

② Hekmatullah Zaland, “The Course of Afghan – Turk Friendship”.

③ “Turkey – Pakistan Talks Focus on Afghan Border and Security Issues”, *TOLONews*, May 21, 2024, <https://tolonews.com/afghanistan-188890>, 2024 – 10 – 14.

④ MMC, “Destination Unknown: Afghans on the Move in Turkey”, MMC Middle East Research Report, June 2020, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/115_destination_unknown_research_report.pdf, 2022 – 02 – 20.

调各方立场方面发挥独特作用。土耳其曾试图说服乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦等中亚国家软化长期以来反对与塔利班进行外交谈判的立场，这与俄罗斯要求与阿富汗所有政治派别进行外交接触的呼吁密切相关，并获得了俄罗斯的积极反馈。^① 美国认为，土耳其的北约成员国身份和能力可以在阿富汗问题上发挥关键作用，因此也支持土耳其在阿富汗发挥更大的作用。另外，土耳其是伊斯兰合作组织成员国之一，2024 年 5 月阿富汗临时政府首次出席伊斯兰合作组织峰会。伊斯兰合作组织秘书长驻阿富汗特别代表塔里克·阿里·巴希特（Tariq Ali Bakhit）大使在会见土耳其外交部副部长兼南亚司总干事时称：“伊斯兰合作组织和土耳其支持阿富汗人民，就女童教育、妇女权利、反恐和人道主义等各种问题与阿富汗塔利班当局进行了建设性对话。”^②

三 土耳其参与解决阿富汗问题的路径

土耳其对阿富汗的外交政策基于四大支柱：维护阿富汗的统一和完整；确保阿富汗的安全与稳定；加强以民众参与为优先事项的基础广泛的政治机构；通过消除恐怖主义和极端主义恢复和平与繁荣。^③ 基于此，土耳其通过多种路径参与解决阿富汗问题。

（一）参与支持阿富汗安全能力建设

土耳其一直是阿富汗军事的主要支持者和援助者。二战前，土耳其给予了阿富汗大量的军事援助，以至于在苏联取代土耳其成为阿富汗最大的军事援助提供者之后，阿富汗的高级军事领导人仍主要来自土耳其军事学院，^④ 阿富汗许多军事术语都是土耳其语。“九一一”事件后，土耳其也越来越多地参与阿富汗安全事务，土耳其部队在国际安全援助部队框架内扮演着积极角色。

① Samuel Ramani, “Can Turkey Position Itself as the Most Effective Mediator in Afghanistan?”, March 15, 2018, <https://www.trtworld.com/opinion/can-turkey-position-itself-as-the-most-effective-mediator-in-afghanistan-15883>, 2022-02-10.

② “OIC, Turkey Discuss Afghan Support”, *TOLOnews*, September 9, 2024, <https://tolonews.com/afghanistan-190636>, 2024-10-14.

③ “Turkey - Afghanistan Bilateral Political Relations”, https://www.mfa.gov.tr/turkey_afghanistan-bilateral-political-relations.en.mfa, 2022-03-10.

④ Bahar Jalali, “The Historical Relationship between Afghanistan and Turkey vis-à-vis Modernization”, https://www.academia.edu/41239727/The_Historical_Relationship_between_Afghanistan_and_Turkey_vis-a_vis_Modernization, 2022-03-18.

土耳其曾表示,如果发生军事行动,它将向“北方联盟”部队提供军事教育和情报援助,而不是提供兵力。^①土耳其议会在2020年底批准了一项动议,将土耳其在阿富汗的部队部署期限延长18个月,这对阿富汗前政府来说是一项重大支持。在塔利班控制喀布尔后,约有1200名土耳其士兵驻扎在喀布尔。^②埃尔多安表示,“土耳其与阿富汗有着深厚的友谊和兄弟情谊,一贯支持阿富汗的统一、完整和独立。”^③

土耳其是阿富汗统一和完整的坚定支持者。在2001年美国推翻塔利班政权后,土耳其开始向阿富汗派遣军队,但拒绝参加作战行动。土耳其部队利用非战斗角色发挥着重要作用:保证其责任区的安全,向其他国际部队提供后勤援助,培训阿富汗安全人员,促进阿富汗的发展。21世纪以来,土耳其一直致力于保护阿富汗的基础设施和城市建筑,这些做法赢得了阿富汗人民的好感,也使得土耳其在阿富汗的重建项目更易被接受。2021年8月塔利班第二次执政后,埃尔多安表示“土耳其愿意为阿富汗统一和团结提供任何形式的支持。”^④土耳其与塔利班有关联的民兵组织建立了密切的情报联系。同时,土耳其向美国隔空喊话,表示坚决打击“伊斯兰国”。这些行为在客观上都有利于土耳其与塔利班政权的良性互动。土耳其试图将自己定位为阿富汗问题的“担保人、调解人、推动者”,事实上,土耳其已成为塔利班与外界联系的生命线。^⑤

(二) 参与构建解决阿富汗问题的国际机制

第一,积极倡导土阿巴三国峰会机制。土耳其是“九一一”事件后第一个试图改善巴基斯坦与阿富汗关系的伊斯兰国家。巴、阿两国主要由于杜兰线问题一

① Bulent Aras and Sule Toktas, “Al – Qaida, ‘War on Terror’ and Turkey”, *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 5, 2007, p. 1 040.

② Merve Aydogan, “Turkey’s long Involvement in Nato Mission in Afghanistan”, <https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/turkey-s-long-involvement-in-nato-mission-in-afghanistan/2279062>, 2022-03-10.

③ “Afghanistan Marks 100 Years of Diplomatic Ties with Turkey”, *Ariana News*, March 1, 2021, <https://www.ariananews.af/afghanistan-marks-100-years-of-diplomatic-ties-with-turkey>, 2024-10-30.

④ “Turkey Ready to Lend Any Kind of Support for Afghanistan Unity: Erdogan”, *Hurriyet Daily News*, August 29, 2021, <https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-ready-to-lend-any-kind-of-support-for-afghanistan-unity-erdogan-167458>, 2024-10-30.

⑤ Tom Bateman, “Afghanistan: Qatar and Turkey Become Taliban’s Lifeline to the Outside World”, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-58394438>, 2024-10-30.

直存在隔阂。“九一一”事件后，阿富汗恐怖主义外溢又深刻影响双方关系。2007 年，巴基斯坦甚至决定开始修建边境围栏，这导致阿富汗军队拆除围栏，两国军队发生严重冲突。土耳其在历史上与阿富汗、巴基斯坦政府都有着密切的联系，为了改善巴、阿两国之间的关系，土耳其倡导启动土阿巴三国峰会机制。

在三国峰会机制中，土耳其不仅是倡导者，更是巴、阿矛盾的调和者和伊斯兰世界冲突国家的对话者。巴、阿两国在首届土阿巴三国峰会上就非正式地同意，双方将相互尊重领土完整，互不干涉内政。土耳其主导的土阿巴三国峰会，不仅是巴、阿之间建立联系和信任的重要平台，对促进三国政治、经济、地区安全和反恐等方面的合作也起着重要的推动作用，对于亚洲和平特别是阿富汗和平问题发挥着不可替代的作用。该峰会每年的重点都有所不同，但通常涉及经济合作对话、反恐合作、情报、政治和军事领域的合作以及安全、培训等议题。^① 土耳其、阿富汗和巴基斯坦三国还开展了部长级会议共商阿富汗问题。2021 年 4 月，三国外长在土耳其伊斯坦布尔举行三方会谈，会后发表联合声明呼吁各方特别是阿富汗塔利班重申其通过谈判达成阿富汗和平解决方案的承诺。

第二，与阿富汗共同发起“伊斯坦布尔进程”。在 2011 年的阿富汗问题国际外长会议上，阿富汗和土耳其发起了“伊斯坦布尔进程”，这是曾经关于阿富汗问题最基础、最广泛的倡议，目的是通过对话和建立信任措施促进以阿富汗为中心的区域安全、经济和政治合作^②。截至 2021 年，该机制已举行了 9 届会议。虽然在 2021 年以后因为塔利班的再次执政而被搁置，但通过政治协商、建立信任措施和与区域组织的合作，找到了可以确保地区各国利益的共同点，探索了新的合作机遇和领域。2021 年 3 月，第九届“伊斯坦布尔进程”部长级会议通过了《杜尚别宣言》，会议讨论了国际和区域议程的重要问题，旨在促进阿富汗内部调解，打击国际恐怖主义和毒品贩运，通过加强经贸和人文联系，帮助阿富汗国家重建。“伊斯坦布尔进程”形成的一些成果与原则，为解决阿富汗问题提供了具体路径和指导。

第三，积极参与关涉阿富汗问题的国际会议。无论阿富汗哪股政治力

^① Karen Kaya, “Turkey’s Role in Afghanistan and Afghan Stabilization”, *Military Review*, Vol. 93, No. 4, 2013, pp. 23–29.

^② Timor Sharan and Andrew Watkins, “Mediator in the Making? Turkey’s Role and Potential in Afghanistan’s Peace Process”, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kabul/17526.pdf>, 2021–03–10.

量执政，在历史渊源、宗教文化、地缘利益等纽带下，土耳其都高度关注阿富汗问题的进展，并利用各类国际会议提出土耳其方案。2001 年以来，国际社会召开了诸多讨论阿富汗发展问题的国际会议。2001 年底，第一次阿富汗问题国际会议在德国波恩召开，通过了《波恩协议》，并制定了阿富汗政治重建的路线图；2002 年和 2004 年，又分别召开的两次阿富汗问题国际会议，为阿富汗重建募集了 127 亿美元资金；2006 年，在伦敦召开的第四次阿富汗问题国际会议，各方协调确立了阿富汗重建目标，并创建阿富汗与国际社会的多边合作机制——共同合作与监护委员会，以监督和指导《阿富汗协议》的落实。^①此外，国际社会各方就阿富汗问题还召开了多次会议^②，土耳其都积极参与其中，阿富汗重建进程中的国际合作也大多基于上述会议框架进行。塔利班重夺政权之后，土耳其利用区域大国和伊斯兰强国等多重身份，继续参与各类有关阿富汗问题的会议。例如，2024 年 1 月，塔利班举办了掌权以来的首次国际会议，来自土耳其等 11 个国家的代表和大使参会。同年 3 月，第三届阿富汗问题全国对话会议在土耳其安塔利亚（Antalya）举行，来自阿富汗国内外的政治人物、活动家和记者等人士参加会议。该会议深入讨论了主权、合法性以及公民社会在塑造国家未来中的作用等关键话题。^③

（三）推动和参与阿富汗社会经济重建

由于选择了务实而丰富的介入路径和方式，土耳其在推动和参与阿富汗社会经济重建中取得了显著成效，使土耳其在阿富汗获得了上佳的形象和较大的影响力，在阿富汗和平进程和后塔利班时代发挥着重要作用。

第一，大力开展对阿富汗的多方面援助。自 2000 年以来，土耳其一直大力支持阿富汗，阿富汗也一直是土耳其的最大受援国之一。在对阿富汗援助规模方面，截至 2020 年，土耳其为阿富汗发展提供的援助金额已经超过 11 亿美元^④，涉及

① 2006 年伦敦会议上通过《阿富汗协议》，该协议规定了阿富汗 2006 ~ 2011 年的国际合作框架。

② 这些会议包括 2007 年罗马阿富汗法治国际会议、2008 年巴黎阿富汗问题国际会议、2009 年莫斯科阿富汗问题国际会议、2009 年海牙阿富汗问题国际会议、2010 年伦敦阿富汗问题国际会议、2011 年波恩阿富汗国际会议、2014 年伦敦阿富汗问题国际会议和 2020 年日内瓦阿富汗国际会议。

③ Fidel Rahmati, “3rd CDP – G Conference on Afghanistan in Turkey Wraps up”, <https://www.khaama.com/3rd-cdp-g-conference-on-afghanistan-in-turkey-wraps-up>, 2024-10-15.

④ Murat Ozgur Guvendik, “Turkey Pledges \$ 75M in Aid to Afghanistan”, <https://www.aa.com.tr/en/turkey/turkey-pledges-75m-in-aid-to-afghanistan/2054926>, 2021-03-10.

1 300 个具体项目。土耳其对阿富汗的援助主要通过地方复兴支援小组 (Provincial Reconstruction Team, PRT) 和土耳其国际合作与协调署 (TIKA) 施援, 涉及教育、医疗、基础设施、社会文化等诸多领域。^①

土耳其在 2006 年和 2010 年分别在阿富汗瓦尔达克省 (Vardak) 和朱兹詹省 (Jowzjan) 建立了地方复兴支援小组, 主要在文化教育、医疗卫生、各类培训、基础设施建设等领域提供支援。其中, 位于瓦尔达克省的地方复兴支援小组在 4 年内完成了近 200 项工程, 涉及 3 000 万美元援助资金。土耳其在阿富汗援助建造和翻新了许多学校和医院, 颁发了数百份奖学金, 修复了道路和桥梁,^② 还努力提供各种培训方案, 如法官和检察官培训、农业培训、地毯编织等课程, 以及包括扫盲课程在内的各种妇女课程。地方复兴支援小组在 2014 年完成了预期任务, 在阿富汗的教育、卫生、地区发展等领域提高了阿富汗民众的生活质量, 对阿富汗的重建和发展起到了举足轻重的作用。

土耳其国际合作与协调署是土耳其对外提供援助的主要机构, 也是自 2004 年以来在阿富汗实施的最大援助计划的执行机构。^③ 国际合作与协调署在阿富汗实施了有关文化教育、医疗服务、水净化和交通运输类基础设施等项目。土耳其在阿富汗的中心城市、城镇和村庄建造和翻造了 100 多所学校, 不仅包括小学、中学和高中, 还包括提供技术、职业和军事教育的大学和科研机构。^④ 在医疗领域, 土耳其在阿富汗开展了近 250 个与健康有关的项目。2010 年至 2012 年间, 国际合作与协调署在阿富汗建造或修复了 22 个保健中心, 土耳其运营的 5 家医院向 500 万名患者提供了保健服务。此外, 土耳其还为阿富汗医生组织培训, 提高其医疗技术水平。土耳其还全面修复了喀布尔阿塔图尔克儿童医院, 助力当地解决阿富汗儿童医疗资源短缺问题。^⑤ 在提高阿富汗基础设施质量方面, 土耳其不仅在饮水、道路、公路和桥梁等基建方面提供援助, 以提升阿富汗自身的“造血”能力, 还帮助赫拉特亚洲电视

① 赖诗雨:《中国与土耳其研究阿富汗比较研究》, 兰州大学政治与国际关系学院硕士学位论文, 2022 年, 第 26~27 页。

② Vinay Kaura, “Turkey Sees Expanding Role in Afghanistan”, <https://www.mei.edu/publications/turkey-sees-expanding-role-afghanistan>, 2022-03-10.

③ See TIKA, “Turkish Development Assistance Report 2019/2018”, https://www.tika.gov.tr/en/publication/list/turkish_development_assistance_reports-24, 2022-03-20.

④ TIKA, “Turkish Development Assistance Report 2019/2018”, p. 154.

⑤ Hatice Karahan, *The Quest for a New International Aid Architecture*, Springer Nature Switzerland AG, 2020, pp. 151-152.

台更新技术基础设施,提高电视台节目的播放质量和覆盖范围,组织集体的媒体培训,帮助阿富汗培训专业的媒体摄影师。^①在农业领域,国际合作与协调署也启动了诸多发展项目,这些项目的重点是提高阿富汗农业和畜牧业的生产能力,以减少阿富汗对鸦片经济的依赖。

第二,积极参加阿富汗区域经济合作会议。土耳其和阿富汗通过联合经济委员会(Joint Economic Commission)、贸易理事会(Business Council)和阿富汗区域经济合作会议(Regional Economic Cooperation Conference on Afghanistan, RECCA)3个机制,具体落实双边经济合作计划,其中阿富汗区域经济合作会议发挥了最为重要的作用。该会议是2005年启动的区域合作平台,涉及能源、交通、贸易、过境、互联互通、私营部门合作、劳务派遣等领域^②,旨在为阿富汗的经济发展作出贡献。目前,该会议举行了8次^③,土耳其定期参加会议,主要参会人员包括工商界人士、学者和非政府组织的代表。^④在阿富汗召开的第七届阿富汗区域经济合作会议部长级会议上,阿富汗、土耳其、阿塞拜疆、格鲁吉亚、土库曼斯坦达成协议,计划共建青金石跨境运输走廊(Lapis Lazuli Corridor),该走廊被视作连接阿富汗到欧洲货运最便捷和颇具经济性的通道。项目计划投资20多亿美元,所需资金主要来源于土耳其、中国、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、伊朗、美国,以及国际金融机构(如亚洲开发银行和世界银行)。^⑤土耳其被认为可以在这个项目上帮助阿富汗增强区域连通性,从而将阿富汗的内陆经济与邻国以及东西方的海港联系在一起。^⑥

第三,开展与阿富汗的贸易投资合作。塔利班重新掌权后,许多国家与

^① See TIKa, “Turkish Development Assistance Report 2019”, <https://www.tika.gov.tr/upload/sayfa/publication/2019/TurkiyeKalkinma2019WebENG.pdf>, 2022-03-20.

^② TOLOnews, “MoFA Holds RECCA Ambassadors Meeting”, <https://tolonews.com/afghanistan/mofa-holds-recca-ambassadors-meeting>, 2022-01-22.

^③ 这8次会议分别举办时间和地点分别为:喀布尔(2005年)、新德里(2006年)、伊斯兰堡(2009年)、伊斯坦布尔(2010年)、杜尚别(2012年)、喀布尔(2015年)、阿什哈巴德(2017年)、塔什干(2019年)。

^④ Michael B. Bishku, “Turkey and Afghanistan: Culture, Security and Economics”, *Contemporary Review of the Middle East*, Vol. 7, No. 3, 2020, pp. 239-258.

^⑤ 参见中国驻土库曼斯坦大使馆经济商务处:《阿富汗、阿塞拜疆、格鲁吉亚、土耳其、土库曼斯坦达成协议共建跨境运输走廊》, <https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/35498.htm>, 2021-12-30.

^⑥ Mehmet Fatih Ceylan and Zalmay Nishat, “What Role Can Turkey Play in the Afghanistan Peace Process?”, <https://www.gmfus.org/publications/what-role-can-turkey-play-afghanistan-peace-process>, 2022-03-10.

阿富汗断绝了外交关系，而土耳其在对阿富汗贸易、投资等方面非常活跃。2022 年，赫尔曼德省（Helmand）卡贾基水电站大坝（Kajaki Dam）二期工程由土耳其 77 建筑公司（77 Construction）完成，该公司已向该项目投资 1.6 亿美元。时任土耳其驻喀布尔大使埃尔吉纳伊（Cihad Erginay）表示：“卡贾基大坝是密切土耳其和阿富汗经济关系的一项重要投资项目。”^① 据塔利班政权的贸易产业部报道，土耳其投资者表现出了对阿富汗电力、机场、工业园区和商业城镇的合作兴趣。阿富汗借助扩大和土耳其的贸易，建立了与欧洲国家的联系。土耳其利用在阿富汗的投资，率先占据有利市场，与塔利班政权保持接触，为后续政治和经济合作谋求主动地位。2023 年土、阿两国贸易额超过 1 亿美元，土耳其是阿富汗的第四大出口国。^② 2024 年上半年，土、阿两国的贸易仍然保持着良好的发展态势。

通过上述路径和方式，无论是阿富汗处于伊斯兰共和国阶段，还是塔利班重夺政权阶段，土耳其对阿富汗都是极其重要的国家。用埃尔多安的话来说，与阿富汗新领导人的“任何形式的合作”“无论谁掌权”，都符合土耳其的战略利益。^③ 2012 年，在喀布尔对 1 259 人进行的一项调查显示，被调查的阿富汗人认为，阿富汗主要依赖土耳其，土耳其是阿富汗唯一真正、最好的朋友（截至 2012 年 7 月）。阿富汗人曾经这样评价土阿关系：“没有一个阿富汗人被土耳其子弹打死”“没有一个被土耳其人训练的阿富汗人背叛过国家”。^④ 塔利班再次执政以来，土耳其与阿富汗的接触也在不断增加。2021 年 10 月，土耳其外交部长恰武什奥卢在与阿富汗代理外交部长阿米尔·汗·穆塔基（Amir Khan Muttqi）会见后表示，对于塔利班政权而言，承认和接触是两码事，“我们已经向国际社会通报了与塔利班政府接触的重要性。”^⑤

① Ezel Sahinkaya, “Turkey’s Engagement with Afghanistan has Grown Since Taliban Takeover”, <https://www.voanews.com/a/turkey-s-engagement-with-afghanistan-has-grown-since-taliban-takeover-/6699437.html>, 2024-03-01.

② Bibi Amina Hakimi, “Afghanistan-Turkey Trade Reached \$100M in 2023”, <https://tolonews.com/business-186990>, 2024-11-11.

③ Mustafa Gurbuz, “Turkey’s Relentless Bid for Afghanistan”, <https://arabcenterdc.org/resource/turkeys-relentless-bid-for-afghanistan>, 2022-06-25.

④ Aydemir Erman, “How Turkey Can Help NATO in Afghanistan”, <https://www.csmonitor.com/Commentary/Opinion/2010/0209/How-Turkey-can-help-NATO-in-Afghanistan>, 2022-06-20.

⑤ Ezel Sahinkaya, “Turkey’s Engagement with Afghanistan has Grown Since Taliban Takeover”, <https://www.voanews.com/a/turkey-s-engagement-with-afghanistan-has-grown-since-taliban-takeover-/6699437.html>, 2024-10-16.

四 土耳其参与解决阿富汗问题面临的挑战

土耳其积极介入解决阿富汗问题，加强了两国的联系，提升了土耳其在阿富汗及中亚地区的软实力，增强了土耳其的国际影响力。传统的文化联系是土耳其在阿富汗的独特优势，在“新奥斯曼主义”的影响下，土耳其坚持运用软实力（经济援助与文化渗透），强化在纵深区域的政治和外交作用。^①但土耳其参与解决阿富汗问题给自身带来积极影响的同时，也面临一系列挑战。

（一）内部问题制约土耳其参与解决阿富汗问题

第一，土耳其自身影响力有限。虽然土耳其因其历史、宗教、文化、地缘等因素在处理阿富汗问题中居于较为有利的地位，但与世界其他大国相比，其影响力则处于次要角色。在美国撤出阿富汗而出现权力真空的当下，阿富汗的邻国特别是中国以及俄罗斯等大国，很可能会发挥更重要的作用。

第二，土耳其自身经济发展面临较大风险。土耳其从俄罗斯购买“S—400”型防空系统后，美国对土耳其实行了大规模的制裁，包括采取加征土耳其进口商品关税、停止向土耳其售卖军事设备等措施，造成里拉暴跌，甚至一度成为全球表现最差的货币之一。在拜登上台之后，美国并没有停止对土耳其的制裁，尽管土耳其寻求重新加入“F—35”计划，但仍存在极高难度。^②土耳其和美国在库尔德问题上存在分歧，也是美国制裁土耳其的原因之一。尽管土耳其曾一度成为全球经济迅速增长的代表性国家之一，但从2018年美国宣布制裁土耳其以来，该国已多次陷入货币危机，里拉贬值、高通胀、高失业率和高额私人债务等情况使土耳其经济愈发脆弱。目前，土耳其持续下跌的经济形势已经引发民众对土耳其经济发展前景的担忧。土耳其认为阿富汗自然资源开发利用未来潜力最大，尤其是锂和黄金，其次是石油、煤炭和天然气，其他有潜力的行业包括采矿、制药和建筑业。“埃尔多安希望参与阿富汗

^① 侯艾君：《新泛突厥主义运动及中国意识形态安全：挑战与应对》，载《国际安全研究》2016年第2期，第131页。

^② 时任美国代理国防部长帕特里克·沙纳汉（Patrick Shanahan）曾在2019年6月6日致信土耳其国防部，明确警告土耳其有可能破坏与北约伙伴的关系。参见郭长刚、梁莹莹：《土耳其与北约关系：战略自主还是联盟至上》，载《西亚非洲》2023年第1期，第111页。

汗新的矿产和石油勘探活动,据悉,阿富汗蕴藏着 16 亿桶原油、16 万亿立方英尺天然气和 5 亿桶石油资源。”^① 土耳其日益严重的经济危机已成为影响土耳其参与解决阿富汗问题的重要阻碍,同时经济因素也成为土耳其参与解决阿富汗问题的动力之一。

第三,土耳其国内的库尔德问题牵绊土耳其参与解决阿富汗问题。部分库尔德人在 1978 年正式成立了库尔德工人党(以下简称“库工党”),并在 1984 年对土耳其发动袭击,双方从此陷入长期的武装冲突之中。库工党主要在土耳其东南部开展活动,通过袭击平民、破坏基础设施、敲诈勒索、武器走私和贩毒活动等手段破坏土耳其及周边地区的安全与稳定。根据全球恐怖主义数据库(GTD)的统计,自 20 世纪 70 年代以来,在土耳其发生的 4 391 起恐怖袭击中,有 2 212 起是由库工党实施的。^② 库工党对土耳其造成了一系列严重的安全、社会与经济问题,但是由于库尔德问题的跨界性和土耳其地理位置的特殊性,该问题多年来一直悬而未决。土耳其国内也有反对该国过多向阿富汗投入资源的声音,认为库尔德问题才是关乎土耳其国家安全和领土完整的首要问题。因此,库尔德问题也困扰着土耳其进一步参与解决阿富汗问题。

第四,土耳其境内的阿富汗人大多是塔利班反对者,这些人是影响土阿关系的变量之一。几十年来,土耳其一直与阿富汗领导人保持关系,尤其是当这些阿富汗领导人在该国遭遇危机时,土耳其往往给予他们政治避难,其中著名的是前政府第一副总统杜斯塔姆。塔利班掌权后,阿富汗不少领导人和政客通过各种途径逃往土耳其,在土耳其的阿富汗精英阶层的人数有所增加。对于土耳其来说,这些人是平衡塔利班与反塔利班组织的“砝码”,但这些接触可能会影响土耳其与塔利班的未来关系。土耳其接收这些人最初的想法可能是团结并组织他们反对塔利班,但随后意识到他们多数因在阿富汗国内的腐败问题而饱受阿富汗民众指责。据此,土耳其对这一特殊群体的要求为:为他们提供安全和滞留土耳其的权利,但作为回报,他们必须保持沉默,不能在当下反对塔利班。^③ 2024 年 6 月,土耳其政府拘留了 5 名与杜斯塔姆有

① Ekrem Eddy Güzeldere, “Turkey in Afghanistan: More Than One Reason to Stay”.

② 王建鹏、赵金萍:《土耳其库尔德工人党问题分析》,载《江南社会学院学报》2021 年第 2 期,第 60 页。

③ Ekrem Eddy Güzeldere, “Turkey in Afghanistan: More Than One Reason to Stay”.

关联的军事指挥官，并将他们转移到伊斯坦布尔的一个移民驱逐中心。^① 土耳其也意识到，如果想继续与塔利班保持接触，必须与前政府的官员保持距离。

（二）有关阿富汗问题的合作机制尚不完善

第一，土耳其和阿富汗两国合作机制难以完全落实。2018～2021年，土耳其与阿富汗的交往合作以2014年签署的《战略伙伴关系和友好协议》为基础，2018年土耳其国民议会批准了该协议，将两国战略伙伴关系上升到法律层面。虽然该文件以规范性文件的形式确立了土阿两国安全、经济发展等13个领域的合作，但涵盖范围过大，文件内容不够详细，对具体落实的方法和内容并未加以规定，实施机制也并不完善。此外，该文件仅规定“双方外交部应举行年度会议，在年度会议上，评估在本协议框架内进行的活动，并确定下一年的议程。”^② 因此，该协议缺乏真正的指导性和操作性。更重要的是，目前土耳其还未正式承认阿富汗塔利班临时政权，所以上述协议事实上基本被停止了。

第二，土耳其目前参与构建的解决阿富汗问题的双多边平台制度化水平较弱。一方面，阿富汗及周边地区是世界上政治、宗教与安全情况最为复杂的地区之一，参与阿富汗问题的各个国家的国情各不相同，在阿富汗的战略目标又不尽相同，这就导致各个参与国对阿富汗问题存在不同的认知。这些平台虽然推出了一系列声明、宣言和总体规划等合作方案，但这只是一种有限的合作方式，形式较为松散灵活，缺少更具有约束力的制度。另一方面，土耳其当前的自身实力还不足以构建一个高水平的合作平台。由于阿富汗局势动荡，这些本不具约束力的政策会谈经常出现被忽视或者未履约的现象。而且，各国都更倾向于选择单独与阿富汗发展双边关系，或者通过联合国发展外交关系，这种做法限制了土耳其的平台作用。美国撤军给阿富汗带来更大变数和安全挑战，在这一背景下如何保持和调整参与解决阿富汗问题的方式，保持和提升解决阿富汗问题的多双边平台的制度化水平，成为土耳其面

① Fidel Rahmati, “Turkey Deports Gul Mohammad Pahlawan, Key Commander Tied to Marshal Dostum”, <https://www.khaama.com/turkey-deported-gul-mohammad-pahlawan-key-commander-tied-to-marshal-dostum>, 2024-10-17.

② See “Turkey Set to Use Strategic Agreement with Afghanistan to Help Taliban with Military and Defense Industry”, <https://nordicmonitor.com/2021/08/turkey-set-to-use-strategic-agreement-with-afghanistan-to-help-taliban-on-military-and-defense>, 2024-03-02.

临的一大难题。

（三）深度参与解决阿富汗问题面临其他大国的掣肘

第一，美国和土耳其的结构性矛盾影响土耳其参与解决阿富汗问题。美、土两国在阿富汗问题上有共同利益，但也存在较大分歧。共同利益在于，美国希望在撤军后仍可借助土耳其保持在阿富汗的影响力，土耳其也意图凭借其在阿富汗的影响力缓和与美国的关系。“土耳其可以在阿富汗推进与北约的共同利益，同时作为该地区有抱负的大国追求自己的目标。成功帮助稳定阿富汗局势，可能会使土耳其成为该地区及其盟友的必要和有能力的安全参与者，这是埃尔多安政府的两个长期目标。”^① 但是，美土矛盾使土耳其在参与阿富汗问题时有所顾忌和牵绊。土耳其奉行日益独立的外交政策，拒绝继续为了美国的地区利益而牺牲自我利益，并且在政治认同上日益偏离西方，转而强调自身的伊斯兰认同。^② 同时，美国在库尔德问题、“居伦运动”、东地中海争端等问题上与土耳其立场截然相反，严重挫伤了土耳其在阿富汗问题上支持美国的积极性，这也使土耳其在美国撤军后，数次回避使用北约成员国的身份，而是以伊斯兰国家身份与塔利班保持沟通。另外，美国与部分海湾国家有着牢固的安全合作关系，美国撤军后可能增加对卡塔尔、沙特等海湾国家的依赖，美国对于土耳其的依赖只能居于第二梯队，这种厚此薄彼的变化势必影响土耳其借阿富汗问题达成缓和与美国关系的目的。此外，伊朗制裁问题、土耳其购买俄罗斯的“S—400”防空导弹等问题，也限制美土关系的进一步发展。因此，土耳其在继续参与解决阿富汗问题上处于进退两难的境地，基于本国利益理应绕开美国积极与阿富汗开展全方位接触，借助阿富汗的经济潜力扩大投资，缓解土耳其本国的经济危机；但碍于北约成员国身份，又不可过于特立独行，在塔利班政权的承认问题上，土耳其一直和西方站在一起，目前来看几乎不可能承认塔利班政府。^③ 因此，土耳其对于阿富汗呈现出政冷经热的纠结现象。

第二，土耳其深度参与解决阿富汗问题易引起俄罗斯的警惕。土耳其一

① Ezgi Yazici, Doga Unlu and Kursat Gok, “Turkey Aims to Play Stabilizing Role in Afghanistan after NATO Withdraw”, https://www.understandingwar.org/sites/default/files/Turkey%20Seeks%20Stabilizing%20Role%20in%20Afghanistan_0.pdf, 2024-10-03.

② 刘欣：《中东地区安全复合体内核结构及其演变（2003—2018）》，华东师范大学博士学位论文，2019年，第170页。

③ Ekrem Eddy Güzeldere, “Turkey in Afghanistan: More Than One Reason to Stay”.

直在美、俄之间施展平衡外交，但土耳其对俄罗斯的依赖非常明显。土耳其不仅需要俄罗斯来对冲西方对埃尔多安政权的颠覆，更需要在美国对该国的武器禁运和各种制裁下获得俄罗斯的能源和武器支持。但是，俄、土两国在叙利亚、库尔德人、阿塞拜疆与亚美尼亚关系、北约扩员等问题上还存在较大分歧。可见，俄罗斯对土耳其的核心利益具有强大的钳制能力。^①近年来，俄罗斯一直高度关注土耳其在中南亚地区的活动，对于俄罗斯来说，阿富汗具有极其重要的战略地位，在阿富汗地区的政策也趋于活跃。因此，土耳其在阿富汗渐增的影响力必然引发俄罗斯的警惕。

第三，土耳其、沙特和伊朗的三角关系在阿富汗问题上互相制约和牵绊。沙特作为穆斯林的朝觐圣地，在伊斯兰世界拥有极高的威望。沙特曾在1996年承认塔利班在阿富汗的统治，“九一一”事件后由支持塔利班转为支持美国扶植的阿富汗政权，但仍然与塔利班存在联系。伊朗在阿富汗也有着重要的政治和经济利益，曾为阿富汗重建提供了5亿美元^②，也是阿富汗最重要的贸易和投资伙伴之一。伊朗与阿富汗有着漫长的边界线，具有独特的地缘优势。伊朗主要支持阿富汗的哈扎拉人、塔吉克族和什叶派，其目标是团结一致对抗占主导地位的普什图族，这就与沙特在阿富汗的利益目标相冲突。对于沙特来说，阿富汗并不是其核心安全问题，但是由于它与巴基斯坦是盟友关系，最终还是选择支持阿富汗政策，并与伊朗争夺在阿富汗的影响力。而土耳其正在与伊朗联手努力推动伊斯兰世界内部“小多极化”的出现，挑战沙特在伊斯兰世界的第一位置。^③土耳其与沙特一直针锋相对，近年来土耳其更是采取多种措施旨在成为伊斯兰世界的新领袖。埃尔多安宣称要在美国撤军后的阿富汗问题上扮演重要角色，不仅要挑战沙特在伊斯兰世界的领导地位，还要向国际社会展示土耳其强大的软实力。^④因此，伊朗、沙特、土耳其这3个伊斯兰世界的强国，对彼此介入阿富汗均保持警觉态势。

① 杨晨：《土耳其在俄乌冲突中的平衡外交：表现、动因及影响》，载《阿拉伯世界研究》2022年第5期，第89~90页。

② Khalid Taimur Akram and Mehreen Gul, “Potential Role of Regional Partners in Socio - Economic Reconstruction of Afghanistan”, *Central Asia Journal*, Vol. 87, Winter 2020, p. 79.

③ 董漫远：《土耳其进取性地缘政治外交析论》，第154页。

④ Abdul Basit and Zahid Shahab Ahmed, “Why Turkey Wants to be in Charge of Securing Kabul Airport”, <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/8/2/why-is-turkey-eager-to-remain-in-afghanistan-after-the-us-exit>, 2022-03-29.

此外，部分与阿富汗接壤或邻近的国家，希望借美国撤军这一时机，填补所谓的权力真空或防范竞争对手扩大影响，这都制约和制衡着土耳其未来在阿富汗发挥作用。

（四）塔利班重新掌权带来变数

随着塔利班于 2021 年 8 月 15 日控制喀布尔，8 月 30 日最后一批美军撤离阿富汗，标志着美国历史上最长战争的正式结束，也标志着美国在“多哈协议”框架下在土耳其举行相关会议等外交努力的失败，土耳其也无法配合美国接管喀布尔机场，继续驻军的建议也遭到塔利班的拒绝，塔利班明确表示不欢迎也不接受任何国家在阿富汗保留一兵一卒。

在塔利班控制阿富汗后，以美国为首的西方国家对阿富汗实施严厉制裁，切断了对该国的国际援助，使本就脆弱的阿富汗经济雪上加霜。因此，对于阿富汗来说，寻求与周边区域接触可能是阿富汗实现稳定的唯一可能性。地区国家在阿富汗问题上关系复杂、竞争激烈，而随着美国的撤军，这些国家原本有所限制的竞争性行动很可能会朝着恶性博弈的方向转化。此外，动荡的局势还可能导致毒品、难民、恐怖主义问题更加复杂，这将给阿富汗及国际安全带来严峻的挑战。

尽管目前土耳其和塔利班仍保持接触，但土阿关系也面临新的难题和挑战。其一，塔利班已经将喀布尔国际机场、坎大哈机场、赫拉特机场的运营权交给阿联酋，而在塔利班上台前，土耳其和卡塔尔一直是阿联酋的主要竞争对手并占有一定优势。土耳其之所以在美国撤军后继续和塔利班保持接触，一个主要原因就是想获得阿富汗主要机场的运营权，但是这一目标已经基本彻底破灭。其二，土耳其试图利用其在阿富汗问题上的影响力加强土美关系和土欧关系，同时打造战略回旋空间，但是这又受制于塔利班和美欧关系的现状与前景。土耳其稍有不慎，就有可能陷入得罪双方或者得罪其中一方的境地，最终会使其在阿富汗的目标难以实现。其三，尽管土耳其对塔利班及阿富汗有着一定影响，但是这种影响不足以左右当前塔利班的政策和阿富汗的舆论。现在的塔利班格外强调自己的独立性，并刻意避免给外界造成过度依赖某一国家印象，这可能会使土耳其的实际影响大打折扣。总之，在多方因素综合作用下，虽然土耳其试图继续维持甚至扩大在阿富汗问题上的影响力，但土耳其面临的不确定性因素也在增加。

五 结语

阿富汗局势动荡的背后有着大国博弈的影子，而持续动荡的地区局势也吸引着周边大国在该地区内展开进一步的博弈。^① 土耳其作为北约的伊斯兰国家和区域大国，在阿富汗问题上具有明显的历史、身份和地缘优势，其在阿富汗的特殊作用也正在被重新审视。

未来，尽管土耳其参与解决阿富汗问题也面临一系列挑战和不确定性，但土耳其仍会继续推进此事。中等强国的经济实力、不断增强的软实力和阿富汗局势的新变化等因素，使土耳其不再满足于“工具人”身份，其正在重新审视与美国不平等的合作关系，开始进一步谋求地区大国的身份，提升大国影响力。对于土耳其来说，奉行独立多元的进取型外交政策有利于减轻对美国等西方国家的依赖，强调自身的伊斯兰认同，并有望在阿富汗问题的解决进程中继续发挥重要作用。

土耳其的强势和进取性地缘政治外交在为其取得一定话语权的同时，也导致与以美国为首的北约关系的紧张，美国和北约频繁干涉周边国家事务，由此引发了部分伊斯兰国家的不满。土耳其似乎押注了其在阿富汗问题上的优势，以提醒美国关注其价值，并认为阿富汗问题可能有助于修复与美国关系。但是，当前美国的阿富汗政策已经发生了重大调整，越来越倾向于用新的方式干涉阿富汗问题乃至“遗忘”阿富汗，对土耳其在阿富汗问题上的影响力的重视程度在下降。因此，形势迫使土耳其更加理性地认知当前所处困境，以更加灵活务实的方式参与解决阿富汗问题，以期巩固自身在阿富汗问题上的基础并扩大影响力。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

^① 朱永彪、魏丽珺：《周边大国博弈背景下的巴阿局势》，载《南亚研究》2018年第4期，第39页。

developing countries. It actively benchmarks high – standard international digital trade rules, exhibiting characteristics such as wide applicability, multiple coverage areas, high standard rules, as well as emphasis on public policy objectives and national security, which represents that Africa is constructing digital trade rules template that is in line with its own development. However, there are still some issues with the Digital Trade Protocol, such as topics that are not suitable for Africa’s current development level, risks of abuse of exception clauses, and uncertainties regarding subsequent implementation. As an important economic and trade partner of Africa, China can take measures to connect actively digital trade rules, establish institutional arrangements, and strengthen infrastructure cooperation to respond in the construction of African digital trade rules.

Key words: digital trade rule; Digital Trade Protocol; African template; AfCFTA

Historical Foundation, Practical Motivations and Path Choices of Türkiye’s Involvement in Solving Afghanistan Issues

Zhu Yongbiao, Zhang Yanwan & Lai Shiyu

Abstract: In 2021, the U. S. adjusted its policy towards Afghanistan, which is again facing a major change. In the face of the many variables brought about by the U. S. withdrawal, Türkiye, as an Islamic country in NATO, its role in Afghanistan issue is being re – examined. After more than 100 years of development, Türkiye and Afghanistan have close cultural and historical ties. Türkiye is not only attractive to Afghans, but also has experience in coordinating internal contradictions within Afghanistan and has close ties with various stakeholders. This gives Türkiye a certain advantage in its participation in solving Afghanistan issues. The impact and spillover of non – traditional security issues such as terrorism, drugs, and refugees in Afghanistan, and the position of Afghanistan in Türkiye’s overall foreign policy, enhance the need for Türkiye to further intervene in Afghanistan, and Türkiye’s good image and influence in Afghanistan also provide it with the possibility to intervene. Türkiye’s support to Afghanistan security affairs, participation in the institutionalization of Afghanistan construction, and promoting social and economic reconstruction in Afghanistan, also achieved certain results. However, to further participate in Afghanistan issues in the future, Türkiye will still face many

challenges, such as the constraints of its own internal problems, the imperfect cooperation mechanism, the influence of other major powers and the variables brought by Taliban's return to power.

Key words: Türkiye; Afghanistan issue; HoA – IP; Taliban; the United States

Italy's Africa Policy Adjustments and Prospects in the Context of "Enlarged Mediterranean"

Shi Dou & Sun Yanhong

Abstract: Since World War II, Italy's Africa policy has been an essential part of its Mediterranean policy, which revolves around the two pillars of Atlantic policy and European policy. Over the years, it has gone through three phases characterized by "losing Africa", "returning to Africa", and "heading South". In the past decade, Africa has become increasingly prominent in Italy's diplomatic agenda, and the "Enlarged Mediterranean" framework provides valuable insights into Italy's strategic adjustments towards Africa during this period. From the "Italy – Africa Initiative" in 2013 to the "Partnership with Africa" in 2020, Italy has sought to transcend the "Energy – Migration" framework that has characterized its cooperation with Africa, replacing it with an "equal partnership" framework focused on "Development – Governance". Against this backdrop, in 2024, Italy's Meloni government formally announced its latest aid program for Africa, the "Mattei Plan", which once again puts cooperation in the traditional fossil energy sector at the core of its strategy for Africa, seemingly turning back the clock. The future of the "Mattei Plan" faces significant challenges, including the security and governance issues of North African energy exporters and transit countries. Additionally, its success depends on the Italian government's ability to secure support from the European Union and the United States, and to convert the plan into tangible outcomes.

Key words: Italy – Africa relations; "Enlarged Mediterranean"; "Mattei Plan"; energy crisis; migration crisis

(责任编辑: 李文刚 责任校对: 詹世明)