

正义与发展党执政后土耳其的对非政策述评

魏 敏*

内容提要 正义发展党执政后提出了“对非洲开放”政策，意图提升土耳其与非洲国家的政治经济关系，构建其作为中东地区大国乃至伊斯兰世界领导者的国家形象并提升其在对非洲事务上的话语权和影响力。在对非政策实践中，土耳其发挥其历史文化、价值观和制度优势，在积极进取的外交政策框架下，运用其国家软实力和公共外交，通过举办土耳其-非洲合作高峰论坛，以及与非盟、非洲次区域组织和非洲国家的关系构建，推动土耳其与非洲关系的发展。土耳其从公共外交、经济外交和安全层面构建了多维度的对非合作机制，土耳其对非政策体系已初步形成。在对非政策实践中，土耳其不仅面临国内政治局势和经济发展的硬约束，同时也面临与中东国家及域外大国在非洲之角的竞争。未来，土耳其对非政策走向不仅依赖于向非洲提供援助或与非洲保持商业关系，而且依赖于建立在伙伴关系基础上的制度机制的运行。

关键词 土耳其 “向非洲开放”政策 软实力 公共外交

土耳其对非政策近年来取得了巨大成就。^① 土耳其作为新兴经济体，在二十余年时间里从公共外交、经济外交和安全层面完成了对非洲大陆的整体外交体系构建。土耳其的对非政策不仅增强了与非洲国家的政治经济联系，实现了国家利益的最大化，也极大地提升了土耳其在地区事务上的影响力和话语权。非洲大陆无论是作为个体的国家还是区域组织都对土耳其的参与做出了积极反应，非洲联盟（AU）于2005年给予土耳其观察员地

* 魏敏，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员。

① Chigozie Enwere and Mesut Yilmaz, “Turkey’s Strategic Economic Relations with Africa: Trends and Challenges,” *Journal of Economics and Political Economy*, Vol. 1, Issue 2, 2014.

位。2008年又宣布土耳其为非洲大陆的“战略伙伴国”。2013年1月，土耳其成为非洲开发银行和非洲基金的区域外成员。2017年，土耳其在索马里建立了首个军事基地。同年12月，土耳其与苏丹政府达成协议，获得位于红海沿岸斯瓦金岛的长期租赁权。该岛曾经是穆斯林从非洲大陆前往麦加朝圣的中转站，具有重要战略价值。^① 2019年12月，土耳其高调出兵利比亚。土耳其对非洲的外交政策取向和行为方式引发国际社会普遍关注。

正义与发展党（简称正发党）执政后提出要塑造“新土耳其”国家形象，其“新奥斯曼主义”的国家战略成为土耳其对非政策的基础。“新奥斯曼主义把土耳其界定为一个与其自身的穆斯林身份能够和平相处的、‘拥有伟大感和自信’的国家”^② 其政策目标是建立一个以世代虔诚的穆斯林为基础的新土耳其。为了实现这一目标，正发党采取了连续的多层次的外交政策。一方面，尽管坚定的世俗主义仍然是现代土耳其意识形态的主流，但历届政府无法抵制通过控制宗教机构对土耳其社会施加影响的诱惑。另一方面，政府还意图建立一个现代化的伊斯兰教国家样板，扩大其在伊斯兰世界的话语权和影响力。^③ 土耳其对非外交政策体系在形成过程中强调观念建构和文化因素，充分发挥其在教育、文化和人道主义援助方面的优势，以软实力和公共外交为切入点，通过与非国家行为体的合作推动对非政策不断走向深入。土耳其在对非政策实践中长期遵循两条原则，一是奉行“新奥斯曼主义”，从意识形态领域提升土耳其地位，扩大土耳其对外，尤其是对伊斯兰世界的影响力；二是按照现实主义原则，将经济和安全作为对外关系的优先事项，实现国家利益最大化。有学者认为，在土耳其外交实践中，凡是符合“现实政治”（Realpolitik）原则的外交政策，往往是成功的；而奉行意识形态外交政策时，则没有成功的先例。^④ 因为植根于意识

① Peter Kenyon, “Turkey Is Quietly Building Its Presence in Africa,” NPR, March 8, 2018, <https://www.npr.org/sections/parallels/2018/03/08/590934127/turkey-is-quietly-building-its-presence-in-africa>.

② 曾涛 《试析当代土耳其对外战略》，载王缉思主编《中国国际战略评论》，世界知识出版社，2011，第279~289页。

③ Jenny White, *Muslim Nationalism and the New Turks*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013, p. 5.

④ Seyfi Taşhan, “An Essay on the Factors Impacting Turkish Foreign Policy,” *Dış Politika-Foreign Policy*, Vol. XXXIII, No. 1, 2016, <http://foreignpolicy.org.tr/dis-politika-foreign-policy-vol-xxxiii-no-1-2016-an-essay-on-the-factors-impacting-turkish-foreign-policy-seyfi-tashan/>.

形态的外交政策在实践中不仅缺乏灵活性,而且适应当前国际变化的能力也较弱。^① 纵观土耳其对非洲政策的历史演变,是现实政治与意识形态外交不断融合发展的过程。基于此,本文认为,正发党的对非政策是基于现实主义与建构主义的一种理性选择,其内核依然是土耳其国家利益。土耳其在实施对非政策的过程中,一方面,利用“土耳其模式”^②的影响力,尽显其“积极进取的人道主义外交”(enterprising and humanitarian foreign policy)^③优势,实现了国家利益最大化;另一方面,以索马里为突破口,借力非洲之角提升在地区事务上的影响力和话语权,最终实现了由软实力到成功运行军事基地的双重政策效应。本文对正发党执政后土耳其对非政策的演进进行了梳理,分析了土耳其对非政策的成就和局限,最后评估了土耳其对非政策的影响。

一 土耳其的软实力和对外公共外交

奥斯曼帝国的历史文化遗产以及“土耳其模式”所体现的制度优势及其所推崇的政治价值观成为土耳其的外交基石。在对非政策形成的早期,土耳其通过开设学校、建设清真寺、开展留学生和伊玛目交流计划,对非洲国家进行文化渗透,与此同时,土耳其还通过经济外交帮助非洲国家构建和平发展计划凸显其“土耳其模式”的制度优势。正发党执政以后,以软实力为基础的公共外交则成为土耳其发展对非关系的重要手段。

① Szymon Ananicz, “Alone in Virtue the “New Turkish” Ideology in Turkey’s Foreign Policy,” *Point of View*, No. 49, 2015, p. 6.

② 土耳其模式的内涵伴随着历史的演进而不断丰富。在土耳其共和国成立之初,其主要内涵是实行严格的政教分离政策,以世俗主义作为政权以及政治生活的基本规范,依托军队和世俗精英来捍卫国家政权的世俗性质;面向西方,积极向西方靠拢,把土耳其塑造成一个西方式的现代化国家。正发党执政后,土耳其模式的内涵演变为在维持国家政权世俗主义原则的基础上,强调维护传统伊斯兰价值观,提倡在尊重宗教自由前提下推进世俗主义和民主化,把宗教自由作为民主化的重要内容;强调土耳其的伊斯兰属性,从完全倚重西方到重视发展与东方国家的关系。见王林聪《“土耳其模式”给动荡中东的启示》,《人民论坛》2011年第21期。

③ Anonymous, “Turkey’s Enterprising and Humanitarian Foreign Policy,” Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs, December 2019, <http://www.mfa.gov.tr/synopsis-of-the-turkish-foreign-policy.en.mfa>.

（一）土耳其的软实力

20世纪80年代约瑟夫·奈提出了“软实力”的概念，并逐步成为国际关系领域与经济和军事两种力量并存的一种新的国家实力。奈认为，一个国家的软实力主要取决于其能够提供的文化、价值观和政策三种资源的能力，国家软实力的核心是其对他国的吸引力而不是武力威慑或经济支付能力，所以一国的软实力取决于国家如何塑造自己的政策目标和愿景，具有远见卓识的政策要比狭隘的目光短浅的政策更有吸引力。^① 土耳其著名政治家艾哈迈德·达乌特奥卢认为，一个国家的实力可以通过其在对外政策中的经济、文化和外交活动来衡量。^② 他提出了“战略纵深”（Strategic Depth）概念，认为土耳其在外交上具有明显的“战略深度”和“地缘深度”，具有成为国际政治中的“中枢国家”和“积极贡献者”的天然优势，因此土耳其应该摒弃“安于一隅”的“桥梁国家”的定位，^③ 利用沟通东西方的独特地缘政治和文化地位，主动参与解决地区冲突，积极维护国际和平与安全。此战略思想成为土耳其对非政策的指导思想。

首先，深厚的历史文化渊源成为土耳其重要的软实力。土耳其作为奥斯曼帝国的继承者，在文化、教育、艺术、诗歌、文学、建筑等方面具有丰富的资源。早在公元9~10世纪，土耳其人曾在今天的埃及建立了第一个国家图卢尼德王朝，在奥斯曼帝国鼎盛时期，其影响力曾扩大到今天的突尼斯、阿尔及利亚、利比亚、摩洛哥和非洲之角的埃塞俄比亚和索马里的范围。土耳其对非洲大陆不但没有殖民历史，并且奥斯曼帝国还曾成功抵御了西方国家对北非和东非的殖民入侵，^④ 这一点至今被土耳其在对非外交中强调。

其次，价值观成为土耳其软实力的又一个重要构成。在国际关系领域，

① Joseph S. Nye Jr. , *Public Diplomacy and Soft Power* , SAGE journals , March 1 , 2008 , <http://sage.cnperreading.com/paragraph/download/10.1177/0002716207311699>.

② K Kirişçi , “The Transformation of Turkish Foreign Policy: The Rise of the Trading State ,” *New Perspectives on Turkey* , No. 40 , 2019 , pp. 29 - 57.

③ Ioannis N. Grigoriadis , “The Davutoglu Doctrine and Turkish Foreign Policy ,” Hellenic Foundation for European and Foreign Policy , Working Paper , No. 8 , 2010 , p. 5.

④ Ioannis N. Grigoriadis , “The Davutoglu Doctrine and Turkish Foreign Policy ,” Hellenic Foundation for European and Foreign Policy , Working Paper , No. 8 , 2010 , p. 5.

对于一个国家制度和政策的认可和接受,是一国软实力的最终体现。土耳其共和国成立之初,就被视为在伊斯兰国家成功建立世俗的民主制度的榜样,世俗主义或凯末尔主义的现代化是土耳其重要的政治遗产。然而,由于冷战早期土耳其在“苏伊士运河危机”中的西方立场,万隆会议上对“不结盟运动”的批评,以及在联合国对阿尔及利亚独立投出的弃权票等做法,被认为是“帝国主义的代言人”,^①并不被当时刚刚独立的非洲所认可,土耳其仅与摩洛哥、突尼斯等北非国家和撒哈拉以南的加纳、尼日利亚等少数非洲国家建立了外交关系。冷战中后期,伴随着伊斯兰政党的崛起,土耳其开始寻求更加独立的外交政策,并试图超越国界行使其权力或对他国施加影响,以改变现有的地缘政治状况。^②努力传播温和伊斯兰教思想成为土耳其伊斯兰政党外交政策实践的重要举措。知名国际关系学者认为,“如果想成为一个伊斯兰国家,就应学习土耳其版本的伊斯兰教,因为土耳其是最好的伊斯兰教国家”^③。

最后,“土耳其模式”的制度优势彰显了其软实力。土耳其的民主制度和经济发展的成就日益显示出一个地区性“中枢国家”的形象。正发党执政后,着力塑造土耳其新的地缘政治形象,土耳其被认为是成功将传统的奥斯曼文化与社会经济现代化融合的典范,其现代化集古典现代性、多重现代性、多元文化和全球化为一体,实现了传统价值观和现代性的平衡。“阿拉伯之春”爆发后,土耳其一度成为突尼斯、埃及等动荡国家学习和效仿的榜样。在正发党执政的前十年,土耳其新的地缘政治构想和土耳其经济迅猛发展的现实,以及世俗化的现代伊斯兰国家的制度因素成为土耳其重要的软实力,也为其意图成为全球性角色(global power),积极参与区域与全球事务奠定了基础。在国际关系领域,土耳其奉行更加独立的外交政策并寻求与其邻近国家和区域建立新的外交关系,之后扩展到撒哈拉以南非洲和拉丁美洲等区域。

① Volkan İpek, Gonca Biltekin, “Turkey’s Foreign Policy Implementation in Sub-Saharan Africa: A Post-international Approach,” *New Perspectives on Turkey*, Vol. 49, 2013, pp. 121 – 156.

② Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostategic Imperatives*, New York: Basic Books, 1997, pp. 40 – 41, 47, 149 – 150.

③ Julia Harte, “Turkey Shocks Africa,” *World Policy Journal*, Vol. 29, 2012, pp. 27 – 38, DOI, <https://doi.org/10.1177/0740277512470926>.

(二) 土耳其对非公共外交

随着土耳其外交政策转型，土耳其迫切需要与非洲建立全面的外交关系，公共外交成为土耳其对非外交政策的重要战略手段，土耳其对非公共外交以软实力为基础，从“国家对公众”和“公众对公众”两个层面开展。在国家层面，土耳其总理府于2010年专门成立公共外交办公室（Office of Public Diplomacy），由现任总统发言人，时任总理高级顾问卡林负责运营。2018年6月实行总统制后，土耳其又成立通讯局负责公共外交事务，由总统直接管理，公开使用官方工具和渠道开展工作。

首先，推动教育和文化合作，推动学校和尤努斯·埃姆雷（Yunus Emre）土耳其文化中心的建设。土耳其承诺将协助非洲国家政府实现其国家教育目标。自1991年至今，土耳其在非洲近20个国家建立了学校、图书馆和实验室，并为大学提供了技术设备。土耳其非常注重向非洲国家提供大量奖学金项目，每年为来自非洲的学生提供1000多个奖学金名额。目前有4500名高等教育学生和116名来自非洲国家的客座教授或研究助理在土耳其学习或工作。^①

其次，凭借清真寺外交提升在伊斯兰世界的影响力。公元7世纪伊斯兰教自北非和非洲之角传入非洲，现非洲穆斯林人口占世界穆斯林总人口数量近1/3，有19个国家将伊斯兰教奉为国教。^② 土耳其合作与协调局（Turkish Cooperation and Coordination Agency，简称TİKA）自1992年成立以来实施了140多个清真寺修复项目，以保护奥斯曼帝国遗留的共同历史和文化遗产。被联合国教科文组织列为世界文化遗产名录的阿尔及利亚凯奇奥瓦清真寺、埃塞俄比亚麦凯尔市附近的纳贾希·阿萨米国王及其15个同伴的陵墓的修复工作享有盛名。在撒哈拉以南非洲，TİKA帮助修复和翻新了许多奥斯曼帝国时期的重要建筑，包括开普敦的伊斯兰学者阿布·巴克爾·阿芬第（Abu Bakr Effendi）的陵墓、奥斯曼时期的板球俱乐部以及建于1884年的

① Anonymous, “Turkey-Africa Relations,” Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs, December 2019, <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>.

② Amadou Shakur, “The History of Islam in Africa,” WhyIslam, September 18, 2014, <https://www.whylslam.org/muslim-heritage/the-history-of-islam-in-africa/>.

努尔·哈密迪耶清真寺 (Nur-ul Hamidiye Mosque)。^① 在过去的 5 年中,土耳其帮助非洲国家修复了大量清真寺、陵墓和城堡等,目前已有 50 多座清真寺,10 座陵墓及建筑群向游客开放。^② 正发党的伊斯兰身份在土耳其与南非的外交关系中一直扮演着重要角色。^③

最后,在对非公共外交中,土耳其还充分发挥非政府组织、研究中心、民意测验机构、媒体、舆论领袖、大学交流计划、协会和基金会的作用,提升非洲国家对土耳其的了解和认知。土耳其电视剧在苏丹、加纳和肯尼亚等国家深受欢迎,非洲国家逐步了解了土耳其的旅游目的地、美食和土耳其作为“现代进步社会”的变化和发展。^④ 正如总统发言人所言,公共外交把新的“土耳其故事”全面地传播给整个非洲大陆,助力土耳其对非外交领域的成功。^⑤

二 正义与发展党执政后土耳其对非政策的演进

20 世纪 90 年代末,伴随着经济一体化浪潮兴起,在新自由主义思想指导下,土耳其的结构调整初见成效,经济实力大增。^⑥ 新兴的土耳其中产阶级急需拓展新的世界市场,土耳其社会精英将目光由欧洲和西方国家转向了土耳其

① Abdurrahim Siradag, “Turkey-South Africa Relations: Changing Dynamics in Turkish Foreign Policy,” <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/422192>, accessed April 10, 2020.

② Anonymous, “About Us-TİKA,” Rep. of Turkey Ministry of Culture and Tourism Turkis Cooperation and Coordination Agency, December 2019, https://www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650.

③ Anonymous, “About Us-TİKA,” Rep. of Turkey Ministry of Culture and Tourism Turkis Cooperation and Coordination Agency, December 2019, https://www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650.

④ Asya Akca, “Neo-ottomanis: Turkey’s Foreign Policy Approach to Africa,” Center for Strategic and International Studies, June 2019, <https://www.csis.org/neo-ottomanism-turkeys-foreign-policy-approach-africa>.

⑤ İbrahim Kalın, “Soft Power and Public Diplomacy in Turkey,” Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs, January 2012, http://sam.gov.tr/wp-content/uploads/2012/01/ibrahim_kalin.pdf.

⑥ 图尔古特·厄扎尔政府时期 (1983 ~ 1993 年), 土耳其开始了经济改革和结构调整。其间, 土耳其于 1989 年申请加入欧盟遭拒。同时, 冷战后世界格局的变化促使土耳其外交思想的转向, 不再一味追随西方国家, 开始探索更加独立的外交政策, 积极与中东、中亚、南高加索和巴尔干国家发展合作关系。苏联解体后, 土耳其就针对中亚和巴尔干地区新独立的国家, 然后是俄罗斯、澳大利亚、东南亚和北非和撒哈拉以南非洲, 有目的地开设学校、建设清真寺、开展留学生和伊玛目交流, 提升文化影响力。

其的近邻和周边国家。土耳其于1998年发布了《非洲行动计划》^①，旨在向非洲开放并在土耳其社会中树立非洲的新形象。该计划提出了“新”非洲概念，将北非和撒哈拉以南非洲两个地理概念整合，消除土耳其社会对撒哈拉以南“贫困”与“战乱”的负面印象^②，淡化土耳其仅仅作北非国家传统盟友的形象，创立了土耳其是整个非洲大陆建设性参与者的新形象。“新”非洲概念的提出拓展了土耳其外交取向，标志着非洲大陆进入土耳其外交视野，《非洲行动计划》也成为土耳其对非政策的基础性文件。然而，此时的土耳其政府尚无暇制定完整的对非政策^③，1999年发生的大地震和2000~2001年的金融危机延缓了该计划的实施，直至正义与发展党走上土耳其政治舞台。

（一）“向非洲开放”政策——首届土耳其-非洲合作峰会召开

2002年正发党赢得大选开始执政。为了促进经济增长，贸易部于2003年制定了《发展与非洲国家经济关系战略》，提出为了推动经济发展，政府将加强与非洲国家之间的贸易并增加对非投资，鼓励中小型企业进入非洲大陆等16项举措，并责成土耳其国际合作与协调局着力推进对非经济和贸易合作。在教育和文化领域，依然由土耳其宗教事务局（Turkey's Presidency of Religious Affairs，简称Diyamet）负责文化教育和伊玛目交流项目在非洲的推广。

土耳其发布了外交政策的六项基本原则，强调未来土耳其外交政策将注重多层面和积极的区域外交。^④为了构建对非洲大陆的整体外交布局，扩

① 《非洲行动计划》提出了土耳其改善与非洲国家关系的路线图，内容包括：政治上，邀请非洲国家高级别官员（总统、总理和部长）访问土耳其，在非洲国家增设大使馆数量，增加与联合国、伊斯兰会议组织等国际组织有关非洲事务的政治磋商；经济上，促进对非洲的人道主义援助，与非洲国家签署促进贸易和经济关系的官方协议，派遣专家组织实施对非洲国家的技术支持，鼓励土耳其进出口银行在非洲国家开设分支机构，加大对非贸易和出口，实现双边商人互访；等等。参见“Turkey-Africa Relations”，Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs，December 2019，<http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>。

② Mehmet Özkan，“Turkey's Rising Role in Africa”，*Turkish Policy Quarterly*，Vol. 9，No. 4，2015，p. 94.

③ Chigozie Enwere and Mesut Yilmaz，“Turkey's Strategic Economic Relations with Africa: Trends and Challenges”，*Journal of Economics and Political Economy*，Vol. 1，Issue 2，2014.

④ 土耳其外交政策的核心原则是：安全与自由的平衡；邻国零问题；多层面外交政策；积极的区域外交政策；全新的外交风格和节奏的外交。参见 Ahmet Davutoglu，“Zero Problems in a New Era”，<https://foreignpolicy.com/2013/03/21/zero-problems-in-a-new-era/>。

大土耳其在整个非洲大陆的外交和商业存在，提升土耳其在非洲大陆的影响力。2005 年，正发党政府宣布该年为“非洲年”，并全面启动“向非洲开放”政策。时任总理雷杰普·塔伊普·埃尔多安访问了埃塞俄比亚和南非，成为第一位对赤道以南非洲地区国家进行正式访问的土耳其总理。同年，非洲联盟给予土耳其观察员地位。

2008 年 1 月，在非盟召开的第十届首脑会议上，土耳其成为非洲大陆的“战略伙伴国”。8 月，首届“土耳其 - 非洲合作峰会”在伊斯坦布尔召开，开启了土耳其与非洲国家稳定和可持续合作的进程。峰会通过了《伊斯坦布尔宣言》和《土耳其与非洲伙伴关系合作框架》两个文件，阐明了双方之间的合作领域和框架，并联合制定了《2010 ~ 2014 年实施计划》。目标是巩固和发展土耳其和非洲之间不同级别和不同领域的合作，建立基于共同利益和平等的稳定长期伙伴关系，加强在特定利益领域的合作，正发党对非政策框架初步形成。2009 年，53 个非洲国家中有 50 个国家支持土耳其担任联合国安全理事会非常任理事国。2013 年 1 月，土耳其成为非洲开发银行和非洲开发基金两个金融机构的区域外成员国，直接参与对非洲国家的投融资活动，还决定土耳其商会和商品交易联盟（Turkish Union of Chambers and Commodity Exchanges）和非洲商会、工业、农业和职业联盟（Union of African Chambers of Commerce, Industry, Agriculture and Professions）合作建立土耳其 - 非洲商会，以加强土耳其与非洲国家工商业和农业的联系，促进土耳其对非外交政策不断走向深入。

（二）积极构建“伙伴关系”——实施积极的对非政策

2011 年的中东剧变以及北约出兵利比亚造成中东局势和国际环境的巨大变化，主要大国的中东政策变化对土耳其外交政策产生了重大影响。此时，土耳其国内局势也发生了变化，正发党与“居伦运动”^① 走向分裂。2014 年，正发党执政进入第二个十年，土耳其开始对外实行积极的外交政

① “居伦运动”（Gülen Movement）发端于 20 世纪 60 年代末，最初是青年人社交网络，后发展为土耳其和伊斯兰世界认同的跨国的教育、媒体和商业组织，领导人为土耳其宗教人士费图兰·居伦，该组织分支机构曾遍布世界 120 多个国家。2016 年 7 月，土耳其发生未遂军事政变，导致 251 人死亡、近 2200 人受伤。土耳其政府认为费图兰·居伦组织发动了此次政变，并认定“居伦运动”为恐怖组织。

策，从文化、经济和安全三个层面开始构建对非“伙伴关系”的制度体系。

2014年11月，第二届土耳其-非洲合作峰会在赤道几内亚马拉博举行。会议主题是“加强可持续发展和一体化的新型伙伴关系模式”，会上通过了《2015~2019年宣言和联合执行计划》，并提出对非政策的七项原则。第一，与非洲国家建立更紧密的政治关系。加强双边高层互访通过双边和多边会谈捍卫非洲国家的合法权益。第二，加强经济领域合作，通过贸易、投资和入道主义援助帮助非洲国家克服困难。第三，通过外交在和平解决非洲大陆争端中发挥作用。第四，在民主和治理领域向非洲大陆提供援助，促进发展。第五，支持非洲大陆的国际组织和区域组织，增进该地区的对话、谅解与和平。第六，积极参加非洲维持和平部队。第七，按照非洲联盟的政策，坚持“非洲解决非洲问题的原则”。^①

2017年9月，土耳其在索马里耗资5000万美元的军事基地建成使用，成为第55个在非洲开设军事基地的国家，土耳其迎来对非外交的新时期。2018年10月，由非洲联盟委员会（AUC），土耳其商务部和土耳其对外关系委员会共同举办的第二届非洲-土耳其经济与商业论坛召开。该论坛吸引了3000多名与会者，埃尔多安总统、非洲联盟主席、土耳其贸易部长和非洲国家部长、非政府组织、工商会、商业委员会代表等出席了大会。土耳其还与苏丹政府达成协议，租借斯瓦金岛99年。目的是与苏丹加强在红海的军事合作，共同打击东非和非洲之角的恐怖主义。2019年11月27日，土耳其与利比亚民族和解政府签署军事合作谅解备忘录和海上边界划界协议。2020年1月，土耳其出兵援助利比亚以抗衡埃及和阿联酋支持的哈夫塔尔武装力量。这是继索马里之后，土耳其在非洲地区的又一个大动作。北非地区已从土耳其设想中的“战略纵深带”变成继叙利亚之后又一个战场，这种激进的军事政策对土耳其非洲政策将会带来怎样的影响尚有待观察。因为土耳其非常清楚地知道，自己正行走在一个雷区，正在有全球影响力的国家后花园中“玩耍”，先前的殖民者们和如今的“觊觎者”们之间的冲突将愈加激烈。^②

^① Anonymous, “Turkey-Africa Relations,” Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs, December 2019, <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>.

^② 半岛电视台通讯社《土耳其走近非洲冲突舞台?》，半岛电视台中文网，2018年3月1日，<https://chinese.aljazeera.net/news/2018/3/1/turkey-enters-conflict-stage-in-africa>。

三 土耳其对非政策的具体成效

土耳其对非政策始于软实力公共外交,通过文化渗透在非洲大陆的利益范围和影响不断扩大。土耳其对非政策不仅在非洲树立了良好的国家形象,而且扩大了政治、文化和宗教影响力,更重要的是土耳其借助软实力外交在非洲培养了一大批各领域精英,成为未来土耳其与非洲关系向好发展的有力保障。^①土耳其对非政策诠释了正发党为使土耳其更接近全球大国地位而制定的宏伟外交政策议程。自 2014 年正义与发展党第三个任期开始,土耳其积极进取的外交政策原则,尤其是在非洲之角的军事存在也体现了土耳其对非洲大陆区域外交层面独特的政策视角和合作机制。

(一) 以索马里为突破口 借力非洲之角提升国际影响力

土耳其对索马里的外交政策,不同于西方国家长期在解决索马里问题过程中的强势,通过软实力倾全力支持索马里重建,以索马里为突破口,完成了在非洲之角整体外交布局。“索马里模式”已经成为土耳其对非外交成功的范例。非洲之角长期以来由于战乱、灾荒、海盗和反恐战争成为国际社会关注的一大焦点。土耳其则凭借奥斯曼帝国的遗产,采取循序渐进的方式,成为索马里问题的重要利益相关方。^②土耳其索马里外交政策的主要途径如下。一是积极组织主办或参与双边和多边磋商机制。2010 年 5 月 21 ~ 23 日和 5 月 31 日土耳其在联合国框架内两次主办了伊斯坦布尔索马里会议。自 2013 年以来,土耳其积极促进索马里联邦政府与索马里兰政府之间的对话。2014 年 6 月 1 日,土耳其驻哈尔格萨总领事馆开始运作。2016 年 2 月 23 ~ 24 日在伊斯坦布尔主办了索马里高级别伙伴关系论坛。二是频繁的高层互访。自 2011 年开始,埃尔多安先后以总理和总统身份三次访问索马里,他提出了对索马里的人道主义倡议,内容不仅涉及建立与索马里的经济关系、人道主义援助和发展援助,还着重强调了土耳其将帮助索马里恢复政治和

① 李亚男《土耳其“悄无声息”的“南下”之路》,《世界知识》2018 年第 3 期。

② Mehmet Ozkan, “Turkey’s Political-Economic Engagement With Africa,” Justin van der Merwe, Ian Taylor, Alexandra Arkhangelskaya (eds.), *Emerging Powers in Africa*, London: Palgrave Macmillan, 2016, pp. 217 - 220.

公共秩序。三是人道主义援助和直接投资并举。自埃尔多安总统提出人道主义倡议后，土耳其国际合作与协调局、土耳其红新月会和土耳其非政府组织开展了土耳其最大规模的国际援助行动，向索马里提供的人道主义和技术发展援助超过 10 亿美元。包括以埃尔多安总统名字命名的拥有 200 张病床的摩加迪沙最大的医院、大使馆大楼等在内的卫生、教育、市政服务和基础设施等多个领域的项目已经建成并投入运营。^① 同时，土耳其企业直接投资、建设和运营摩加迪沙机场和港口。在此期间，土耳其参与了埃塞俄比亚与厄立特里尼特关系的调节，积极运作在吉布提建设新的军事基地。土耳其在索马里的成功，极大地提升了土耳其在非洲大陆的形象和地位，为土耳其对非政策的全面实施起到了良好的示范效应。

（二）以制度为基础的经济合作成为对非政策的牢固基石

土耳其对非政策的基础性文件《非洲行动计划》和《发展与非洲国家经济关系战略》是在政治和经济双重因素推动下形成的。政治上，土耳其加入欧盟受挫，开始寻求外交政策多元化。同时，土耳其急需经济发展所需的资源和新的商品市场。因此，密切与非洲国家的经济关系成为土耳其对非政策的主要目标之一。土耳其开展对非经济外交的主要措施如下。

一是缔结《双边投资协定》，建立商业委员会和经济委员会联合机制。土耳其已在 26 个非洲国家首都开设了商务领事馆。土耳其对外经济关系理事会在 19 个撒哈拉以南非洲国家建立了商务委员会。自 2003 年以来，土耳其已与 28 个非洲国家缔结了双边投资协定，与 38 个非洲国家签署了《贸易和经济合作协定》，同时签署经济、技术合作协议，实施对非技术援助计划。^②

二是不断扩大对非货物贸易和服务贸易。在国际贸易领域，由于石油和天然气资源不能自给，土耳其经常账户长期处于逆差地位。近年来，非洲大陆成为土耳其少有的贸易顺差地区。土耳其对非双边贸易额 2003 年仅

① Mehmet Ozkan, "Turkey's Political-Economic Engagement With Africa," Justin van der Merwe, Ian Taylor, Alexandra Arkhangelskaya (eds.), *Emerging Powers in Africa*, 2016, pp. 217 - 220.

② Anonymous, "Turkey's Developing Role in Africa: Interview with Mehmet Ozkan and Birol Akgun," *Balkananalysis*, January 1, 2011, <http://www.balkananalysis.com/turkey/2011/01/01/turkey%E2%80%99s-developing-role-in-africa-interview-with-mehmet-ozkan-and-birol-akgun/>.

为 54.7 亿美元, 2018 年达到了 206 亿美元, 大约是 2003 年的 4 倍。^① 2018 年, 土耳其对外贸易额为 3740 亿美元, 对非贸易额约占 4.89%。其中对非出口约占出口总额的 7.6%, 进口约占进口总额的 2.8%。^② 土耳其对非贸易主要伙伴国依然集中在北非, 埃及、阿尔及利亚、摩洛哥、利比亚已经进入前 25 位。2018 年, 撒哈拉以南非洲国家中与土耳其年贸易量最大的国家是南非, 贸易额达 19.1 亿美元; 其次是塞内加尔、尼日利亚和埃塞俄比亚, 贸易总额均超过 3 亿美元。近年来, 土耳其在非洲贸易总量中所占的份额逐年增加, 土耳其品牌产品在非洲大陆已经有一定影响力。在服务贸易领域, 土耳其承包商是非洲大陆的主要承包商之一。非洲国家业务在土耳其承包商的国际业务总量中所占份额约为 21%, 其中北非占 19%。迄今为止, 土耳其承包商在非洲开展了超过 1150 个项目, 价值 550 亿美元。^③ 土耳其在非洲大陆的直接投资也正在为土耳其经济带来积极的回报。2003 ~ 2018 年, 土耳其在非洲的投资存量约为 65 亿美元, 土耳其的投资也为非洲国家创造了大量的就业机会。^④ 土耳其企业优先投资领域是农业综合企业、农村发展、民防、水资源管理、小型和微型企业、安全、健康和交通。

三是官方援助一直是土耳其对非政策中的重要内容。土耳其政府机构、非政府组织和企业积极参与世界卫生组织、联合国粮食与农业组织和红新月会等发起的人道主义援助项目。卫生部门合作是土耳其对非合作的主要渠道。土耳其已与约 20 个非洲国家签署了卫生合作协议, 并在不同国家实施不同的医疗保健项目。如在尼日尔、索马里、埃塞俄比亚和苏丹 4 个国家实施的“非洲白内障项目”框架内, 为 5.3 万名白内障患者提供了手术。2007 ~ 2014 年, 土耳其为非洲约 20 个国家/地区提供健康检查。超过 28 万非洲人接受了

① Anonymous, “Turkey’s Trade Volume with Africa Reaches US \$20.6Bn,” Business World Ghana, October 16, 2018, <http://www.businessworldghana.com/turkeys-trade-volume-with-africa-reaches-us20-6bn/>.

② Anonymous, “Turkey Exports By Country,” Trading Economics, <https://tradingeconomics.com/turkey/exports-by-country>.

③ Anonymous, “Turkey’s Trade Volume with Africa Reaches US \$20.6Bn,” Business World Ghana, October 16, 2018, <http://www.businessworldghana.com/turkeys-trade-volume-with-africa-reaches-us20-6bn/>.

④ Anonymous, “Turkey’s Trade Volume with Africa Reaches US \$20.6Bn,” Business World Ghana, October 16, 2018, <http://www.businessworldghana.com/turkeys-trade-volume-with-africa-reaches-us20-6bn/>.

体检，并为 1000 多位无法在本国接受治疗的非洲患者提供了治疗。^① 土耳其卫生部还向非洲国家提供医疗行业职业培训。索马里的雷杰普·塔伊普·埃尔多安医院、土耳其-苏丹尼亚拉研究培训医院、南苏丹的朱巴教育医院和埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴的黑狮医院等都是土耳其卫生部与非洲国家的重要合作项目。2013 年和 2014 年土耳其已成为全球第三大人道主义捐助国。根据《世界人道主义援助报告》，包括土耳其非政府组织在健康、教育和能力建设领域的贡献，土耳其的发展援助和人道主义援助在 2014 年达到 33 亿美元。撒哈拉以南非洲地区所占的份额为 1536 美元。作为对土耳其在人道主义援助和发展援助方面工作的认可，联合国 2016 年首届人道主义峰会在伊斯坦布尔召开，土耳其已成为对非洲开展人道主义援助的领先国家。2018 年，土耳其的人道主义援助达 86 亿美元，是全球最大的人道主义捐助国。^②

（三）反恐与安全合作不断强化土耳其在非洲的军事存在

随着对非政治经济关系的不断深入，军事和安全合作成为土耳其对非政策的重要内容。土耳其与非洲的军事和安全合作主要从四个方面展开。一是重视非洲的和平与稳定，积极参与联合国维和行动。积极参与部署在非洲大陆的联刚稳定团/刚果民主共和国、马里稳定团/马里、中非稳定团/中非共和国、达尔富尔混合行动/达尔富尔、南苏丹特派团/南苏丹、联科行动/科特迪瓦和联利特派团/利比里亚七支部队的联合国维和行动，为其提供人员和资金。土耳其积极参与维和行动赢得了非洲国家的广泛好评。二是加强军事工业领域的合作，以军事工业合作促进与非洲大国在军事与安全领域的合作。埃塞俄比亚、尼日利亚、南非等国是土耳其重要的军工产品出口国。双边军事与国防工业合作协议内容不仅涉及军工产品销售，还包括人员培训、联合军演等。2019 年底，土耳其正稳步推进与肯尼亚、坦桑

① Anonymous, "Turkey-Africa Relations," Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs, December 2019, <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>.

② 《土耳其实行积极进取的人道主义外交政策》，土耳其共和国外交部，2019 年 12 月，<http://www.mfa.gov.tr/chinese.en.mfa>。

尼亚、乌干达、喀麦隆等国的军事合作。^① 三是通过建立军事基地构建永久性军事关系。索马里横跨印度洋和亚丁湾, 拥有独特的战略地位。自 2011 年埃尔多安总统首次访问摩加迪沙, 土耳其向索马里提供的人道主义和技术发展援助超过 10 亿美元。2017 年 9 月, 土耳其在摩加迪沙耗资 5000 万美元的军事基地建成使用, 主要用于培训索马里士兵、打击极端组织“索马里青年党”。^② 12 月, 土耳其又与苏丹达成协议, 在东非和非洲之角共同打击恐怖主义, 加强在红海的军事合作。四是重视对非军事人员和警察的教育与培训合作。截至 2018 年底, 土耳其共为来自 20 多个非洲国家的 3000 余名军事人员提供了军事培训。近年来, 参训人员数量大大增加。

(四) 注重双边与多边关系构建 多层次合作机制日臻完善

“向非洲开放”政策提出后, 与非洲的关系成为土耳其外交政策的主要方向之一。土耳其不仅重视与非洲国家双边关系的构建, 也注重与地区组织、次区域组织及与域外国家或区域组织多层次合作机制的构建。自非洲联盟于 2008 年 1 月宣布土耳其为欧洲大陆的战略伙伴以来, 土耳其与非洲的关系获得了长足发展。从 2009 年开始, 土耳其每年向非洲联盟提供 100 万美元的财政捐款, 同时也向其他区域组织捐款。土耳其对非合作机制包括四个层面。

一是积极构建与非洲国家的双边合作机制, 扩大政治代表性。土耳其在非洲的使馆数量从 1996 年的 12 个 (其中 5 个位于北非地区), 增加到 2018 年的 44 个。土耳其对非关系的重视也引发了非洲国家的回应。2013 年前只有 10 个非洲国家在安卡拉设立大使馆, 2019 年底, 已有 32 个国家设立了大使馆, 几内亚比绍、喀麦隆、坦桑尼亚和莫桑比克也计划在安卡拉开设大使馆。这一趋势也成为土耳其对非政策成功的体现。^③

二是积极组织、主办或参与地区组织和次区域组织的活动。土耳其是

① Anonymous, “Turkey-Africa Relations,” Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs, December 2019, <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>.

② Anonymous, “Relations between Turkey and Somalia,” Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs, December 2019, <http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-somalia.en.mfa>.

③ Anonymous, “Turkey-Africa Relations,” Rep. of Turkey Ministry of Foreign Affairs, December 2019, <http://www.mfa.gov.tr/turkey-africa-relations.en.mfa>.

非洲联盟的战略合作伙伴，也是非洲发展银行的域外成员国。土耳其先后获得非洲大陆次区域组织的认可，积极参与次区域组织的会议和活动。2005年，土耳其驻尼日利亚大使馆获得西非国家经济共同体（ECOWAS）的认可。2010年，土耳其驻坦桑尼亚大使馆获得东非共同体（EAC）的认可。2012年，土耳其驻埃塞俄比亚大使馆获得了非洲政府间发展伙伴论坛管理局（IGAD）的认可。同在2012年，土耳其驻赞比亚大使馆获得东部和南部非洲共同市场（COMESA）的认可。2013年，土耳其驻加蓬大使馆获得中非国家经济共同体（ECCAS）的认可。

三是积极参与联合国各类机构发起或组织的与非洲相关的活动和项目。2011年3月，土耳其与联合国开发计划署（UNDP）签署了《伙伴关系框架协议》，将双方合作关系提升到全球和区域一级，建立全球动态的伙伴关系，极大地促进了土耳其与非洲、阿拉伯国家和亚洲国家的合作。土耳其于2015年担任二十国集团（G20）主席国，根据非洲的《2063年议程》组织了各种活动，如2015年10月1日在G20框架下首次举行了撒哈拉以南非洲能源获取高级别会议。土耳其还组织、主办和参加与非洲国家的双边、多边会议。迄今为止，会议机制成为土耳其实现对非洲战略的重要途径。

四是积极探索和构建与非洲和其他区域组织或域外国家的三方合作机制，促进对非合作。2019年8月在第七届东京非洲发展国际会议（TICAD）之际，举办“土耳其-日本-非洲伙伴关系”会议，探索与日本合作，通过贸易、能力建设、技能开发、卫生合作、能源和基础设施建设，促进非洲国家的可持续发展。

（五）TİKA 引领对非政策走向深入

土耳其对非政策是在实践中不断完善的，其成功经验在土耳其整体外交政策体系中具有独特的价值。^①在此期间，土耳其合作与协调局（TİKA）等机构的作用功不可没。TİKA是土耳其政府机构、大学、非营利组织和私营部门的协调机构。成立于1992年2月，最初目的是加强与苏联解体后新成立的中亚、高加索地区和巴尔干地区的国家的关系。正发党执政后，非

^① Anonymous, "Turkey's Developing Role in Africa Interview with Mehmet Ozkan and Birol Akgun," Business World Ghana, October 16, 2018, <http://www.balkananalysis.com/turkey/2011/01/01/turkey%E2%80%99s-developing-role-in-africa-interview-with-mehmet-ozkan-and-birol-akgun/>.

洲成为该机构的优先工作领域，土耳其政府曾表示，愿意通过 TİKA 支持非盟提出的《2063 年议程》。^① 作为土耳其推进对非政策的主要实施机构，TİKA 将帮助非洲国家在健康、教育、农业、环境保护和基础设施方面的能力构建作为工作目标。内容包括组织贸易、建筑和采购商代表团，参加和组织贸易展览会，增加银行业务以及支持非洲国家加入世界贸易组织。同时开展与非洲领导人的定期对话，开设新的商业办事处，并与不同国家签署法律框架协议以及发起自由贸易协议。

TİKA 在教育、保健、农业、基础设施和能力建设等领域加强了对非洲的人道主义援助、技术和发展援助。并在长期对非合作的基础上，进一步明确了对非工作的四大领域：一是促进社会基础设施（教育、医疗、供水和卫生设施）建设；二是促进经济基础设施（与运输和商业有关的基础设施）建设；三是促进非洲国家生产部门（农业、林业、畜牧业、工商业部门）发展；四是为非洲国家提供紧急和人道主义援助。土耳其还通过国际组织向非洲提供援助。2002 ~ 2017 年，土耳其官方发展援助金额由 8500 万美元上升到 81.20 亿美元。TİKA 被列为与突厥语国家开展技术合作最多的土耳其组织之一。2017 年，土耳其已成为世界上人道主义援助最多的国家，在非洲大陆设有 45 个计划协调办公室，成为非洲国家最大的发展伙伴之一，其业务遍布整个非洲大陆。^②

在对非合作中，以官民结合、全面动员，软实力先行带动土非关系全面发展的公共外交途径^③成为土耳其对非政策取得成功的重要原因。2006 ~ 2015 年，访问土耳其的非洲游客数量从 21 万上升为 88.5 万，增长了 3 倍多。土耳其航空公司（THY）目前开通了飞往非洲 31 个国家和地区的 48 个目的地的航线，增强了土耳其在欧洲大陆的存在，已成为连接非洲大陆与世界的主要国际航空公司之一。

① Anonymous, "About US-TİKA," Rep. of Turkey Ministry of Culture and Tourism Turkish Cooperation and Coordination Agency, December 2018, https://www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650.

② Anonymous, "About Us-TİKA," Rep. of Turkey Ministry of Culture and Tourism Turkish Cooperation and Coordination Agency, December 2018, https://www.tika.gov.tr/en/page/about_us-14650.

③ 张春 《土耳其对非洲战略与政策评析》，《西亚非洲》2011 年第 9 期，第 53 ~ 67 页。

四 土耳其对非政策的局限

土耳其在非洲大陆的外交介入超越了传统的国与国之间的交往，土耳其在教育、文化、人道主义活动和私营部门的投资不仅使其拥有了深厚的文化和商业存在，而且提升了土耳其在非洲大陆的地位和形象。然而，2017年以来，土耳其频频采取了基于硬实力的激进手段介入非洲事务，其行动受到了整个国际社会的关注，也暴露出土耳其对非政策的局限，其对非政策前景堪忧。

（一）国内经济发展的硬约束

土耳其国内经济的发展成为制约对非政策的硬约束。经历了20世纪80年代和21世纪前两个“黄金十年”的高速增长，尤其是在正发党执政的前十年，土耳其经济创造了属于自己的神话，土耳其跨入世界第十六大经济体行列，成为继金砖国家之后最有发展潜力的新兴经济体之一。^①其后受国内政局和外部环境的短期冲击，再加上整个经济发展周期的影响，土耳其经济增长出现较大幅度波动，降为世界第十八大经济体。2018年8月的里拉危机对土耳其经济造成重大打击；10月，在第二届土耳其-非洲经济与商务论坛期间，土耳其与塞内加尔、津巴布韦和非洲联盟委员会签署了三份合作协议。然而，里拉危机已经极大地限制了对非投入。埃尔多安总统呼吁非洲国家使用当地货币与土耳其开展贸易和产业合作以减轻汇率带来的风险。目前土耳其仍处于危机后的恢复期，经济发展依然受增长乏力、通胀率高、失业率居高不下、易受外部冲击等结构性问题的制约，土耳其自身的经济实力和增长效率直接影响其对非投入。

（二）土耳其国内政治局势的影响

正发党与“居伦运动”的分裂也对非洲国家产生了影响，自《非洲行动计划》发布后，早期活跃在非洲的民间团体如商会、教育协会等，成员

^① Daron Acemoglu, Murat Ucer, “The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002 – 2015: Political Dynamics, the European Union and the Institutional Slide,” National Bureau of Economic Research, October 2015, <https://economics.mit.edu/files/11509>.

多数是居伦的追随者，土耳其在非洲开设的学校也多由“居伦运动”赞助或直接运营。^①“居伦运动”不仅影响了大批社会精英、培养了许多政府官员的子女，而且与当地民众关系融洽，在撒哈拉以南非洲尤其是坦桑尼亚、肯尼亚、莫桑比克、乌干达和南非等国根基深厚，成为该地区土耳其软实力的来源。2013 年 12 月，正发党与“居伦运动”分裂。该组织一直在非洲国家内部抹黑土耳其政府，并加强与当地社区的联系来弥补它在国内的损失。2016 年土耳其发生未遂政变后，埃尔多安将“居伦运动”定性为恐怖组织，要求非洲国家配合关闭居伦学校、驱逐或引渡居伦分子。虽然已先后有六个非洲国家政府同意了土耳其的要求，但埃尔多安想清除“居伦运动”在非洲的影响力绝非易事，未来较长时间内恐仍需面对这一问题。^②关闭居伦学校不仅使非洲国家教育资源蒙受损失，也将对土耳其长期以来在非洲悉心保持的良好形象产生负面影响。

(三) 对非政策硬实力转型加剧了与中东国家在非洲之角的竞争

“阿拉伯之春”之后，土耳其与中东国家的竞争和对抗正向非洲扩散，土耳其正逐渐步入新一轮地缘争夺和教派斗争。2013 年后，除土耳其外，中东的沙特、阿联酋也都加紧强化在非洲的军事存在，以对抗伊朗在该地区日益增强的影响力。沙特与吉布提签订系列协议、与苏丹达成共识，开展军事合作。阿联酋在厄立特里亚设立军事基地，并且与位于索马里东北部的索马里兰和邦特兰等政权也签署了类似协议。^③虽然两国的直接目标并非针对土耳其，但随着海湾国家分裂、土耳其与卡塔尔结盟，土耳其越来越站到沙特、阿联酋的对立面，沙特和阿联酋两国在北非地区对土耳其形成战略压力。与此同时，虽然土耳其非常关注撒哈拉以南非洲，但非盟主要成员埃及与沙特、阿联酋合作日益密切，或将在很大程度上抵消土耳其

① Joshua D. Hendrick, *Geulen: The Ambiguous Politics of Market Islam in Turkey and the World*, New York: New York University Press, 2013, p. iii

② Mahdi D. Nazemroaya, “Erdogan vs Gulenists: Drawing Turkey away from Independent Foreign Policy,” RT Question More, February 10, 2014, <https://www.rt.com/op-ed/turkey-independent-foreign-policy-062/>.

③ Zakariya Hussein, IamZakariye, “What Drives Turkey’s Growing Influence in Africa?” *Middle East Monitor*, June 6, 2020, <https://www.middleeastmonitor.com/20200606-what-drives-turkeys-growing-influence-in-africa/>.

在整个非洲的努力。土耳其与苏丹、索马里军事合作的不断增强以及近期出兵利比亚，也激化了土耳其与沙特和阿联酋等地区国家间的矛盾。未来土耳其在非洲恐不可避免地卷入其熟悉的对抗与冲突。

（四）对利比亚的激进主义外交或引发多层面的关系紧张

自土耳其与利比亚民族和解政府签署《海上边界划界协定》和《军事合作协定》后，土耳其于2020年1月19日强势出兵利比亚。土耳其此举使其面临的外交环境日渐复杂。在大国层面，土耳其与美国因叙利亚库尔德问题和购买俄罗斯S-400防空系统龃龉不断，美国反对土耳其的派兵举动，认为外国势力的干涉只会恶化该地区局势。虽然土耳其与俄罗斯、伊朗在叙利亚问题上多有合作，但在伊德利卜问题上，三者的矛盾也逐渐显现。同时，与利比亚签署的地中海划界协议触及埃及、希腊、塞浦路斯、以色列以及意大利等多国利益，恐难在短期内达成一致。在区域层面，土耳其因支持利比亚团结政府被埃及、沙特和阿联酋等国孤立。目前，北非国家除埃及强烈反对土耳其出兵利比亚外，突尼斯和阿尔及利亚表示对这一事态保持中立，打消了土耳其企图利用这两个国家作为后勤补给基地的计划。土耳其在利比亚的军事行动已经受挫，其对土耳其整体非洲外交政策的影响正在蔓延，非洲联盟和平与安全专员表示，非盟委员会将召开会议讨论利比亚和萨赫勒地区的局势。因为利比亚的军事升级加剧了萨赫勒地区的安全局势，非盟将为利比亚和平发挥积极作用。^①

结 语

在冷战后整体外交思想由“亲西方”到“多元平衡外交”转型的大背景下，土耳其对非政策不仅实现了土耳其执政党的现实政治经济目标，而且助力土耳其意图成为有影响力世界大国的战略目标，是“新奥斯曼主义”外交政策的成功范例。土耳其对非洲国家外交政策模式通常以公共外交开始，随后是经济活动，包括基础设施建设、粮食安全、医疗保健、人力资

^① Anonymous, "Arab, African Countries United in Rejecting Turkish Meddling in Libya," *Asharq Al-Awsat Newspaper*, January 8, 2020, <https://aawsat.com/english/home/article/2072066/arab-african-countries-united-rejecting-turkish-meddling-libya>.

源开发的跟进，随后进入政治和安全领域，为非洲国家提供地方治理和国家治理经验，进而逐渐影响非洲国家的政策和决策，形成更加紧密的伙伴关系。“伙伴关系”政策确立后，土耳其积极参与索马里国家重建，在摩加迪沙设立的军事基地也开始运营。如果土耳其以对索马里的外交政策为契机，将土耳其在索马里的外交成就转变为促进索马里走向和平和经济繁荣的明确努力，确保非洲大陆在未来几十年内仍将是土耳其外交政策议程中的优先事项，与非洲国家分享其发展经验，那么土耳其无疑将成为有效平衡其经济和政治利益的国家，为土耳其与非洲的关系做出重要贡献。未来，土耳其在非洲的长期利益不仅依赖于向非洲提供援助和与非洲保持商业关系，而且依赖于建立在伙伴关系基础上的制度机制的长期稳定运行。

[责任编辑：闫伟]

A Review on Turkey's Foreign Policy towards Africa after the Justice and Development Party Took Power

Wei Min

Abstract: After the Justice Development Party came into power, the Open to Africa policy was proposed with the intention of enhancing Turkey's political and economic relations with African countries, building its national image as a major country in the Middle East and even the leader of the Islamic world, and enhancing Turkey's right to speak on African affairs And expanding its influence. In the practice of its African policy, Turkey has given full play to its historical, cultural, value and institutional advantages, and under the framework of an aggressive foreign policy, using its national soft power and public diplomacy, through hosting the Turkey-Africa Cooperation Summit Forum, as well as setting up the relations with the African Union. The establishment of relations between sub regional organizations in African and individual African country has promoted the development of Turkey-Africa relations. Turkey has constructed a multi-dimensional cooperation mechanism with Africa from the aspects of public diplomacy, economic diplomacy and security, and the Turkish Africa policy system has been initially formed. In the practice of its policy towards Africa, Turkey not only faces hard constraints on the domestic political situation and economic development, but also faces competition with Middle Eastern countries and foreign powers in the Horn of Africa. In the future, the direction of Turkey's Africa policy depends not only on the provision of assistance or commercial relations to Africa, but also on the operation of institutional mechanisms based on partnership.

Keywords: Turkey; Open to Africa; Soft Power; Public Diplomacy