

土耳其研究

当代土耳其智库的发展及其影响^{*}

王佳尼

摘 要: 土耳其是最早建立智库的中东国家之一,智库对土耳其内政外交的影响日益显著。本文追溯了土耳其智库的发展演变,对土耳其现有的智库做了基本分类,并在此基础上分析了土耳其智库的特点,以及对土耳其外交政策和土土关系的影响。值得注意的是,土耳其智库在2000年以后发展迅速,在国内政治的影响下,智库在与政府的关系、意识形态和人力资源等方面形成了自身的特点,但也存在不少问题。本文认为,当前“一带一路”倡议使中国与沿线国家的双边关系加深,促进了中土两国的智库交流,为中土之间的互信、合作增添了新渠道。但与此同时,应加强对土耳其极端民族主义智库活动和动向的关注,以切实保障中土在“一带一路”框架下务实合作的成果。

关键词: 智库;土耳其;内政外交;中土关系

作者简介: 王佳尼,复旦大学宗教与中国国家安全研究中心、复旦大学国际关系与公共事务学院在站博士后(上海 200433)。

文章编号: 1673-5161(2019)01-0103-15

中图分类号: D815

文献标识码: A

^{*} 本文系2017年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“土耳其内政外交政策与‘一带一路’战略研究”(17JZD036)的阶段性成果,并获得第62批博士后科学基金面上项目(KLH6064015)的资助。

智库最早出现在二战前的欧美国家,早期智库主要向决策者提供建议,其目标并非直接影响国家决策,而是向决策者和公众指出不同政策选择背后的潜在影响和后果。^① 随着国际形势的发展,当代智库的功能逐渐向政策研究等领域拓展,聚焦于专业政策分析和决策建议,不再是非政府、非党派或独立民间实体等特定法律组织机构。^② 土耳其是最早建立智库的中东国家之一,土耳其智库主要是指从事政策导向研究和分析并以此影响国内公众舆论和公共政策制定的组织和机构。

一、土耳其智库的历史演变

土耳其智库的雏形最早出现于 20 世纪六七十年代,和以色列同是最早建立智库的中东国家^③,在 80 年代经历了一个快速发展期,但直到 90 年代中期,土耳其才将这些组织机构统一称为“智库”(Düşünce Kuruluşu 或 Düşünce Üretim Merkezi),自此逐步繁荣起来。总体来看,土耳其智库的发展大致经历了以下四个阶段。

(一) 土耳其智库的萌芽(20 世纪六七十年代)

20 世纪六七十年代,土耳其出现了类似智库的组织机构,并与经济合作与发展组织(OECD)国家的智库发展同步。此时的国际社会处于冷战时期,美苏两个超级大国开展激烈竞争,第三世界国家的问题不断涌现,新型战略和安全研究机构主导下的现实主义和理性主义^④机制逐渐取代了一战以来基于对话和协商的理想主义外交机制。在这样的国际背景下,一系列外交政策机构、安全研究中心、和平与发展研究机构等先后成立,因此这个时期的智库多被称为“冷战智库”。^⑤

从土耳其国内政治来看,作为冷战体制下西方阵营的一员,土耳其国内的自由主义获得了重要发展机遇。首先,1960 年政变后,土耳其军方组建制宪议会,起草了 1961 年的自由主义宪法,确立了政治和思想自由,为国内相关研究机构的设立提供了政治前提和法律保障。其次,1961 年宪法带来的政治自由化使土耳其外交政策的

^① Donald Abelson, "Think Tanks and U.S. Foreign Policy: An Historical Perspective," *U.S. Foreign Policy Agenda: An Electronic Journal of the U.S. Department of State*, Vol. 7, No. 3, November 2002, p. 10.

^② Diane Stone, "Think Tanks and Policy Advice in Countries in Transition," paper presented at "How to Strengthen Policy-Oriented Research and Training in Viet Nam," Asian Development Bank Institute Symposium, August 2005, p. 3.

^③ Eric C. Johnson, "Policy Making Beyond the Politics of Conflict: Civil Society Think Tanks in the Middle East and North Africa," in James G. McGann and R. Kent Weaver, eds., *Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Ideas and Action*, New Jersey: Transaction Publishers, 2000, p. 339.

^④ Diane Stone, "Private Authority, Scholarly Legitimacy and Political Credibility: Think Tanks and Informal Diplomacy," in Richard A. Higgott, Geoffrey R. D. Underhill and Andreas Bieler, eds., *Non-State Actors and Authority in the Global System*, London: Routledge, 1999, p. 212.

^⑤ Diane Stone, "The Policy Roles of Private Research Institutes in Global Politics," in Karsten Ronit and Volker Schneider, eds., *Private Organizations in Global Politics*, London: Routledge, 2000, p. 190.

意识形态遭到质疑,土耳其左派政党和新成立的马克思主义团体批评土耳其外交政策过于偏向西方。上述情况表明,土耳其民间思想逐渐多元化,而土耳其政府确实需要这些思想来丰富外交政策,以平息此时国内开始出现的反美情绪。再次,土耳其1961年宪法及其后对《民法典》的修订为基金会的设立提供了明确且可靠的法律框架。土耳其1926年首部《民法典》对基金会的规定并不明确,但随着《民法典》的修订,越来越多的智库开始以基金会的名义和形式出现。在该时期,土耳其经济正在向混合经济模式过渡,商业团体也需要新渠道向土耳其政府表达诉求,推动政府和商业团体争相建立相关的研究机构。最后,土耳其为加入欧洲经济共同体,于1963年与欧共体签署了《安卡拉协定》,该协定确定了土耳其的欧洲化倾向。但是,土耳其在不断融入欧洲的过程中发现自身在经济、社会和技术等领域都面临亟待解决的问题,导致土耳其国内对研究欧共体的机构和人才需求不断增加。

1960年,土耳其政府成立了国家规划组织(Devlet Planlama Teşkilatı)。该组织曾是土耳其最重要的政府机构之一,主要任务是根据政府发展目标制定发展计划。但随着土耳其经济政策趋向自由化,国家规划组织的重要性逐渐丧失,并在2011年被纳入新成立的发展部(Kalkınma Bakanlığı)^①。1961年,受土耳其商业团体赞助的经济与社会研究委员会(Ekonomik ve Sosyal Etüdler Konferans Heyeti)成立,后发展为土耳其经济与社会研究基金会(Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı)。1962年,土耳其学者和商人共同成立了经济研究基金会(Iktisadi Araştırmalar Vakfı),旨在对国家经济问题进行学术研究,促进商业团体与政府、高校、媒体和工人之间的友好关系,但因无法改变固有的管理观念,该基金会至今未能转型成为真正意义上的智库。1965年成立的经济发展机构(İktisadi Kalkınma Tesisi)在1967年《民法典》修订后正式更名为经济发展基金会(İktisadi Kalkınma Vakfı),是土耳其第一个专门处理与欧共体关系的私人研究机构,并于1984年在布鲁塞尔设立分支机构,商业团体、外交部和财政部等国家机构为其提供了各方面的支持,使其具备了一定的政治影响力。1987年土耳其申请加入欧共体前,经济发展基金会是土耳其国内唯一研究欧共体的机构。20世纪90年代以来,土欧关系备受关注,相关研究机构随之增多,经济发展基金会的影响力相对下降。1974年成立的外交政策研究所(Dış Politika Enstitüsü)^②是土耳其第一个专业的外交政策智库,该机构出版的《外交政策》(Dış Politika)是土耳其国内第一份外交政策类期刊。^③土耳其外交政策研究所主要通过

① 发展部(Kalkınma Bakanlığı)网址:<http://www.mod.gov.tr/Pages/Index.aspx>。

② 外交政策研究所(Dış Politika Enstitüsü)网址:<http://foreignpolicy.org.tr>。

③ Serhat Güvenç, "Think-Tanks and Pursuit of a Post-Cold War Foreign Policy Consensus in Turkey," paper presented at the Middle Eastern Studies Association Annual Meeting, Washington, D.C., November 21, 2005. 转引自 Bülent Aras, Şule Toktaş ve Ümit Kurt, *Araştırma Merkezlerinin Yükselişi: Türkiye'de Dış Politika ve Ulusal Güvenlik Kültürü*, Ankara: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Kasım 2010, pp. 50-51。

科学研究、举办会议和出版相关刊物为土耳其外交建言献策,主要功能对内表现为通过研究来帮助政府制定外交政策,引导土耳其民众对国际问题的舆论;对外则表现为促进世界其他国家理解土耳其的外交政策。

(二) 土耳其智库的产生(20 世纪 80 年代)

20 世纪 80 年代,全球智库经历了一轮高速发展,当今世界一半以上的智库都成立于这个时期。首先,在世界形势日趋复杂的大背景下,政府决策过程也随之复杂化,政府需要更多有效信息和专业分析来支持决策,智库由此成为专门为政府解释问题、分析原因、提供建议的专业知识来源。^① 其次,美苏两国智库的发展带动了世界其他国家的智库建设,各国政府部门更加开放,愿意在政策规划阶段与民间团体磋商,为智库影响政府决策增加了机会和渠道,也激励了智库的发展和智库之间的竞争。^② 最后,信息时代要求政府和国际组织利用智库这一合法、中立和可靠的角色来过滤和编辑专业的知识和海量的信息。^③

虽然 1980 年政变延缓了土耳其智库的发展,但军政府的一系列措施还是对土耳其智库产生了深远影响。在国际环境的影响下,土耳其智库的组织形式和研究议题也逐渐多样化。首先,土耳其 1982 年宪法修正了 1961 年宪法的过度自由化,为土耳其智库的长远发展提供了更加稳定且有力的法律保障。其次,1980 年政变后,土耳其军方将“土耳其—伊斯兰综合体”引入该国官方意识形态,政府对智库研究的主题和内容持更加开放的态度,这促进了宗教问题研究,特别是伊斯兰教研究相关智库的建立。再次,1980 年政变的原因之一,是土耳其官方意识形态左右分化严重,此时的土耳其政府需要智库作为政策工具来平衡当时国内分化的意识形态。最后,祖国党(Anavatan Partisi)1983 年接替军政府上台,成立民选政府,土耳其为加入欧共体积极发展与德国关系,这一时期德国智库在土耳其设立的分支机构也影响了土耳其智库的发展。

政治与社会研究基金会(Siyasi ve Sosyal Araştırmalar Vakfı)、中东与巴尔干研究基金会(Ortadoğu ve Balkan İncelemeleri Vakfı)和伊斯兰研究中心(İslam Araştırmaları Merkezi)^④的成立都得到了土耳其政府的支持。其中,政治与社会研究

^① Stephen Boucher and Ben Hobbs, *Europe and Its Think Tanks: A Promise to Be Fulfilled: An Analysis of Think Tanks Specialized in European Policy Issues in the Enlarged European Union*, Paris: Notre Europe, October 2004, p. 9.

^② Ibid.

^③ Diane Stone and Heidi Ullrich, “Policy Research Institutes and Think Tanks in Western Europe: Development Trends and Perspectives,” paper submitted to the Local Government and Public Service Reform Initiative of Budapest, 2003, p. 16, <https://core.ac.uk/download/pdf/20539355.pdf>, 登录时间:2018 年 12 月 18 日。

^④ 伊斯兰研究中心(İslam Araştırmaları Merkezi)网址:<http://www.isam.org.tr>。

基金会曾在欧洲理事会捍卫土耳其的权利,在土耳其政变后曾号召欧洲理事会的右翼成员反对不利于土耳其的决议;中东与巴尔干研究基金会由土耳其前外长哈莱弗奥卢(Vahit Melih Halefoğlu)主导建立。德国的康拉德·阿登纳基金会(Konrad Adenauer Stiftung)^①于1984年在土耳其设立分支机构,并带动了土耳其民主基金会(Türk Demokrasi Vakfı)^②的成立。土耳其社会、经济和政治研究基金会(Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı)就是按照德国弗里德里希·艾伯特基金会(Friedrich Ebert Stiftung)^③的模式建立起来的。^④马尔马拉集团(Marmara Grubu)是右翼政治家建立的民间组织,1995年更名为马尔马拉战略与社会研究基金会(Marmara Grubu Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı)。^⑤

(三) 土耳其智库的发展(20世纪90年代)

冷战结束后,全球智库迎来了新的发展机遇,智库之间的跨国网络迅速出现。首先,冷战结束后,国际议程不断增多,越来越多的跨国组织和机构对国家主权带来挑战。其次,信息系统和电讯技术的进步扩大了机构和学者之间的合作范围、增强了智库的影响力。这种智库网络促进了研究的跨国合作和人员的国际流动,全球智库已经成为一个新行业领域,并拥有自己的行业协会。值得一提的是,智库机构的网络化带动了政策分析和专业知识的国际化,为新的思想和政策在全球和区域之间实现迅速且有效的传递提供了条件。^⑥

土耳其智库在冷战后也经历了迅猛发展,不但数量与日俱增,而且其运营模式和人力资源管理等都在向真正的专业化智库转型。20世纪90年代初,美苏两极格局瓦解,土耳其军方与国内库尔德人矛盾升级。海湾战争爆发时,时任土耳其总统图尔古特·厄扎尔(Turgut Özal)宣布他和祖国党(Anavatan Partisi)同时代表库尔德和伊斯兰两种认同,但这两种认同在社会中存在不同的支持者,祖国党政府上下未能就土耳其外交政策的基本原则达成共识。^⑦这一时期关于土耳其外交和安全政策的讨论尤为激烈。首先,90年代中期,土耳其与欧盟之间的关税同盟刺激了土耳其

① 康拉德·阿登纳基金会(Konrad Adenauer Stiftung)网址:<http://www.kas.de/wf/en>。

② 土耳其民主基金会(Türk Demokrasi Vakfı)网址:<http://www.demokrasivakfi.org.tr>。

③ 弗里德里希·艾伯特基金会(Friedrich Ebert Stiftung)网址:<https://www.fesdc.org>。

④ Serhat Güvenç, “Türkiye’nin Dış Politikası ve Düşünce Kuruluşları,” *Sivil Toplumve Dış Politika*, 2006, pp. 159–179.

⑤ 马尔马拉战略与社会研究基金会(Marmara Grubu Stratejik ve Sosyal Araştırmalar Vakfı)网址:<http://www.marmaragrubu.org>。

⑥ Diane Stone, “Recycling Bins, Garbage Cans or Think Tanks? Contesting Three Myths Regarding Policy Analysis Institutes,” *Public Administration*, Vol. 85, No. 20, p. 269.

⑦ Serhat Güvenç, “Think-Tanks and Pursuit of a Post-Cold War Foreign Policy Consensus in Turkey,” paper presented at the Middle Eastern Studies Association Annual Meeting, Washington, D.C., November 21, 2005。转引自 Bülent Aras, Şule Toktaş ve Ümit Kurt, *Araştırma Merkezlerinin Yükselişi: Türkiye’de Dış Politika ve Ulusal Güvenlik Kültürü*, Ankara: Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Kasım 2010, pp. 50–51。

国内对土欧关系的研究。其次,为了制定替代政策,土耳其政府机构成立了政府型智库,且冷战后国外智库对土耳其的研究兴趣上升,包括德国在内的许多国家在土耳其设立了智库分支机构。再次,厄扎尔通过结构调整计划实施经济自由化政策,成功实现了土耳其经济与全球市场和资本的接轨,迎合了当时在国内外盛行的自由主义思想。最后,经济自由化政策也促使商业团体建立了大量智库以解决新出现的社会、经济和外交问题。

国家政策研究基金会(Ulusal Politika Araştırmaları Vakfı)由商人、政治家和学者建立于 1995 年,主要目标是使土耳其的社会经济结构更加符合欧洲的自由市场经济需求。但随着土耳其入欧进程不断受阻,国家政策研究基金会的影响力迅速衰弱。欧亚战略研究中心(Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi)^①成立于 1997 年,是土耳其最重要的智库之一,与世界主要国家的智库合作密切。战略研究中心(Stratejik Araştırmalar Merkezi)^②成立于 1995 年,是土耳其外交部下设的咨询机构,而国家战略研究委员会(Stratejik Araştırma ve Etütler Milli Komitesi)是由土耳其高等教育委员会于 1997 年成立的智库,主要研究土耳其高等教育机构在区域、双边和多边国际关系中的作用。随着对土耳其的研究兴趣渐长,德国的弗里德里希·诺曼基金会(Friedrich Naumann Stiftung)^③于 1991 年设立了土耳其分支机构,旨在传播自由价值观并帮助土耳其与欧盟的融合;德国的海因里希·伯尔基金会(Heinrich Böll Stiftung)^④于 1994 年在伊斯坦布尔设立分支机构,与其他非政府组织共同支持和鼓励土耳其民主、人权、环境的可持续发展,以及男女平等等问题。为巩固和捍卫自由主义思想和自由市场经济,土耳其知识分子和学者于 1992 年在安卡拉成立自由思想协会(Liberal Düşünce Topluluğu)^⑤;商业团体于 1994 年在伊斯坦布尔成立土耳其经济与社会研究基金会(Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı)^⑥,在学术研究和决策过程之间架起了桥梁。

(四) 土耳其智库的繁荣(21 世纪以来)

21 世纪以来,互联网与通讯技术的飞速发展使国家间交往日益频繁和深入,各国政府、商业团体甚至个人对信息及分析的需求显著增长;市民社会在促进国家民主方面的重要性不断得到认可和重视。在此背景下,智库发展也被纳入了全球化进

① 欧亚战略研究中心(Avrasya Stratejik Araştırmalar Merkezi)网址:<http://asam.org.tr>。

② 战略研究中心(Stratejik Araştırmalar Merkezi)网址:<http://sam.gov.tr/tr>。

③ 弗里德里希·诺曼基金会(Friedrich Naumann Stiftung)网址:<https://www.freiheit.org>。

④ 海因里希·伯尔基金会(Heinrich Böll Stiftung)网址:<https://www.boell.de>。

⑤ 自由思想协会(Liberal Düşünce Topluluğu)网址:<http://www.liberal.org.tr>。

⑥ 土耳其经济与社会研究基金会(Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı)网址:<http://tesev.org.tr/tr>。

程,特别是从发达国家到发展中国家社会组织的全球化程度日益提高。^①这一时期土耳其智库的繁荣既受益于全球智库的发展浪潮,也与1999年土耳其欧盟候选国地位的确立密切相关。

从土耳其国内来看,首先,欧盟向候选国土耳其提出了一系列民主和人权要求,促使土耳其放松了对结社自由的限制,这为土耳其民间组织在政府和公众面前自由表达观点提供了有利环境,土耳其国内政治和外交政策之间的边界也不再明晰,公众舆论对外交政策的影响日趋明显。其次,民间智库的繁荣激励政府部门在其机构内部设立了许多智库。与此同时,土耳其利益集团和压力集团也日益将智库视为表达观点的新渠道。再次,土耳其媒体与智库之间的共生关系不断加深,许多新型智库应运而生,媒体需要智库对议程和问题进行分析,而智库需要媒体向公众和政府宣传自己的观点与立场。另外,许多已经成立且发展良好的智库,经过媒体的宣传,知名度得到提高后又纷纷设立了二级智库^②,全球化进一步鼓励了更多外国智库在土耳其设立分支机构。最后,企业和商人越来越意识到准确分析和把握信息带来的经济和商业价值,因此不断认可并愿意通过智库活动获取更大利润。

21世纪以来是土耳其智库发展最繁荣的阶段,当前活跃在土耳其的主要智库大多是在该时期成立并发展起来的。2000年,土耳其内政部设立了内政部战略中心(İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi)^③,该中心与土耳其国内外大学、研究机构、专家和 non 政府组织联合承担研究任务,其主要成员大多来自内政部。安卡拉外交政策研究中心(Ankara Dış Siyaset Araştırmaları Merkezi)^④是成立于2003年的独立智库,专注于土耳其的内政外交政策,以及土耳其与周边国家的关系研究。作为利益集团的土耳其商会和商品交易所联盟(Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği)^⑤、土耳其工商业协会(Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği)^⑥分别成立了土耳其经济政策研究基金会(Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı)^⑦和外交政策论坛(Dış Politika Forumu)^⑧两个智库。欧亚战略研究中心建立了二级智库——土耳其21世纪研究

① James G. McGann, "Globalization and the Growth of Think Tanks," *Eldis*, January 2001, <http://docs.ims.ids.ac.uk/migr/upload/fulltext/globtt.pdf>, 登录时间:2018年3月29日。

② Suat Kınıkloğlu, "Turkey's Think Tank Scene," *Hurriyet Daily News*, December 27, 2005.

③ 内政部战略中心(İçişleri Bakanlığı Strateji Merkezi)网址:<http://www.arem.gov.tr/>。

④ 外交政策研究中心(Ankara Dış Siyaset Araştırmaları Merkezi), <http://www.ankam.org>。

⑤ 土耳其商会和商品交易所联盟(Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği)网址:<https://www.tobb.org.tr/Sayfalar/AnaSayfa.php>。

⑥ 土耳其工商业协会(Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği)网址:<http://www.tusiad.org/tr>。

⑦ 土耳其经济政策研究基金会(Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı)网址:<http://www.tepav.org.tr/tr>。

⑧ 外交政策论坛(Dış Politika Forumu)网址:<http://dispolitikaforumu.com>。

所(21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü)^① 和国际战略研究组织 (Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu)^②。需要注意的是,2000 年后土耳其国内外政治形势都发生了巨大变化。自 2002 年正义与发展党(以下简称“正发党”)执政至 2012 年属于土耳其国内政治平稳期,这为土耳其智库发展提供了稳定的政治环境。但是,2011 年底“阿拉伯之春”的爆发改变了土耳其的周边环境,2013 年土耳其发生了加齐公园抗议示威活动,正发党与“居伦运动”之间的矛盾逐渐公开化,直到 2016 年 7 月发生未遂军事政变,2017 年土耳其举行总统制修宪公投等,这些都表明土耳其国内外形势发生了新的变化,对土耳其智库的发展产生了深刻影响。

二、土耳其智库的特点及分类

当代土耳其智库的基本职能是提出观点和建议,制定战略计划和发展愿景,并就国家安全等重大问题做出政治和军事上的预测,最终将这些想法提供给决策者。2002 年正发党执政以来,土耳其智库深入发展,研究专家和分析机构在专业上的区分更加细化,对决策者的影响也更加具体、全面和直接。经过长期的发展和调整,土耳其智库形成了自身的特点和不同的类别。

(一) 土耳其智库的特点

近年来,在土耳其政府出国访问的代表团随行人员中,出现了越来越多的智库专家和学者。这些专家学者不仅要向同行的政府官员提供“智力支持”,而且要与受访国家的智库开展国际交流和建立合作关系。在与土耳其官方和国外智库的互动中,当前的土耳其智库表现出以下特点。

首先,土耳其智库与政府的关系复杂多变。土耳其政府一直认为,与外交政策相关的问题都是土耳其政府的事情,不应由智库来讨论,这种竞争关系随着全球智库的发展得到一定缓和,智库可以对政府外交政策建言献策,但土耳其政府对极端意识形态化的智库,特别是批评政府外交政策的智库依然持强硬态度,这种状况在正发党与军方的较量中最为明显。2002 年土耳其总参谋部成立战略研究中心(Stratejik Araştırma ve Etüt Merkezi)以影响军事计划的决策,该中心在成立之初就宣称,主要关注土耳其与希腊关系、伊拉克北部问题和库尔德问题等外交议题,并强调土耳其内政不在其议题范围内,但该中心的分析文章多次批评正发党,特别是正发党在库尔德政策上的立场。于是,在正发党政府针对军方的“大锤审判”行动框

① 土耳其 21 世纪研究所(21. Yüzyıl Türkiye Enstitüsü)网址:<http://www.21yYTE.org>。

② 国际战略研究组织(Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu)网址:<http://www.usak.org.tr>。

架之下,该中心前负责人于2011年大选前被逮捕,中心也因此遭到关闭。^①

其次,土耳其智库的意识形态多元分散。外交政策研究型智库必然受到执政者意识形态及其变化的深刻影响,并积极与安全、国防和执法等相关政府机构建立联系。一些持保守主义意识形态的土耳其智库与执政党关系密切,包括成立于2006年的政治、经济与社会研究基金会(Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmalar Vakfı)^②和成立于2009年的战略思想研究所(Stratejik Düşünce Enstitüsü)^③。另一些土耳其智库明确坚定地支持政府,成立于2004年、具有保守民族主义倾向的土耳其亚洲战略研究中心(Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi)^④和具有自由主义倾向的国际战略研究组织都属于此类智库,并且与土耳其外交界、军事界和政界都保持着良好关系。正发党议员、国际组织中的土方代表以及埃尔多安总统的讲话大都基于这些智库的研究成果。值得注意的是,很多民族主义(“泛突厥主义”)智库在土耳其依然盛行,成立于2007年的图兰战略研究中心(Turan Stratejik Araştırmalar Merkezi)和土耳其21世纪研究所从事多个区域和专题研究,并支持某些政治团体和极右派政党的活动。土耳其21世纪研究所出版的季刊载有泛突厥主义新名词“土耳其超级民族”(Turkish Super Ethnos)、与“阿拉伯石油”概念相似的“突厥石油”(Turkic Oil)等表述,并认为这是未来全球能源危机中突厥语世界的战略因素之一。^⑤除此之外,土耳其还有一些秉持自由主义、新自由主义、极端自由主义、伊斯兰主义、“居伦主义”、凯末尔主义和土耳其欧亚主义等意识形态的智库,而弱意识形态化的智库往往努力保持自身在政治行为体之间的中立性,更愿意通过媒体或者个人关系等渠道向政府传递信息。

最后,土耳其智库在人力资源方面面临选择困境。土耳其智库会根据研究方向招收学术机构的硕士或博士研究生、拥有留学经历的政治学人才和科学院的荣誉会员,也会招聘退休的军官、政治家和外交家。但是,智库与上述人员签订的工作合同通常是短期的,只有在需要进行2~3年的特殊研究计划时才会签署长期合同。^⑥短期合同无法让青年研究人员全心投入到研究工作中,再加上政府和独立智库都没有专门的项目或部门来培训这些人员,导致智库工作人员的发展受限,许多真正具有

① “Askerin ‘beyni’ durdu!” *Radikal*, 20 Ocak, 2012, <http://www.radikal.com.tr/turkiye/askerin-beyni-durdu-1076174/>, 登录时间:2019年1月8日。

② 政治、经济与社会研究基金会(Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmalar Vakfı)网址:<https://www.setav.org>。

③ 战略思想研究所(Stratejik Düşünce Enstitüsü)网址:<http://www.sde.org.tr>。

④ 土耳其亚洲战略研究中心(Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi)网址:<http://www.tasam.org>。

⑤ Arestakes Simavoryan, “Strategic Research Centers in Turkey,” *Noravank Foundation*, http://noravank.am/eng/articles/detail.php/?ELEMENT_ID=13610, 登录时间:2018年3月31日。

⑥ Bilal Karabulut, *Dünyada Ve Türkiye’de Think Tank Kuruluşları: Karşılaştırmalı Bir Analiz*, *AkademikBakış*, Cilt 4, Sayı 7, Kış 2010, p. 101.

经验的专家不得不在多个智库兼职,而智库的总裁和董事则主要来自社会活动家或者前外交官。此外,部分土耳其智库会选择活跃在其他国家政商界和研究机构的土耳其专家,并将他们的注意力放在中东、巴尔干和高加索等土耳其外交政策的重点方向上,旨在密切关注和迎合政府的同时为自己提供生存和发展空间。但作为智库发展最重要的智力资源,人才培养和选拔问题是土耳其智库不得不面对的重大挑战。

(二) 土耳其智库的分类

根据美国《2017 年全球智库报告》(2017 Global Go To Think Tank Index Report)统计,当年度土耳其共有 46 家智库上榜^①,但诺拉凡可基金会(Noravank Foundation)认为有 150 家土耳其智库表现活跃^②,因为前者只对稳定且工作效率高的智库做了统计。根据隶属关系,土耳其现有的全部 150 家智库大致可分为以下五类。

1. 政府智库

政府智库是隶属于政府部门的智库,目前土耳其的政府智库主要有 5 家。比较有代表性的政府智库是土耳其外交部于 1995 年成立的战略研究中心。土耳其的其他政府智库还包括 1997 年成立的国家战略研究委员会、2000 年成立的内政部战略中心、2002 年总参谋部成立的战略研究中心,以及 2006 年成立的土耳其大国民议会研究中心(Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi)^③等。

2. 政党智库

政党智库是宣称属于某个政党,或者由某个政党建立的智库。目前,土耳其国内的政党智库主要有 4 家。政治与社会研究基金会是土耳其正确道路党(Doğru Yol Partisi)的智库,其他 3 家智库均与土耳其民族行动党(Milliyetçi Hareket Partisi)相关,即成立于 1995 年的马尔马拉战略与社会研究基金会、成立于 2007 年的图兰战略研究中心以及国际关系与战略分析中心(Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Analizler Merkezi)^④。

3. 高校智库

高校智库是在高等院校内设立的智库,其研究议题集中在战略问题、欧盟问题,

① James G. McGann, 2017 Global Go to Think Tank Index Released Simultaneously Around the World, January 2018, p. 38, https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think_tanks, 登录时间:2018 年 12 月 18 日。

② Arestakes Simavoryan, "Strategic Research Centers in Turkey," *Noravank Foundation*, http://noravank.am/eng/articles/detail.php/?ELEMENT_ID=13610, 登录时间:2018 年 4 月 1 日。

③ 土耳其大国民议会研究中心(Türkiye Büyük Millet Meclisi Araştırma Merkezi)网址:https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tbmm_internet.anasayfa。

④ 国际关系与战略分析中心(Uluslararası İlişkiler ve Stratejik Analizler Merkezi)网址:<http://www.turksam.org/tr>。

巴尔干、中东、高加索和中亚等地区问题,以及土耳其国内的社会和经济问题等。目前土耳其国内约有 80 家高校智库。其中,马尔马拉大学(Marmara Üniversitesi)以 9 家高校智库位居榜首,伊斯坦布尔大学(Istanbul Üniversitesi)有 6 家,中东技术大学(Middle East Technical Üniversitesi)和伊斯坦布尔比尔基大学(Istanbul Bilgi Üniversitesi)各有 5 家,安卡拉大学(Ankara Üniversitesi)、阿塔图尔克大学(Atatürk Üniversitesi)、毕尔肯大学(Bilkent Üniversitesi)、加齐大学(Gazi Üniversitesi)、哈斯特帕大学(Hacettepe Üniversitesi)各有 4 家,海峡大学(Boğaziçi Üniversitesi)、加拉塔萨雷大学(Galatasaray Üniversitesi)各有 3 家,其他高校智库零散分布于相关高校。土耳其高校智库负责人多为大学教授,员工也主要是大学的科研人员和学者,资金来源主要依靠大学的预算和研究项目的基金。虽然数量众多,但是土耳其高校智库并没有引起足够的重视,也不够活跃,未被《全球智库报告》计入在内的土耳其智库大多为该国内的高校智库。需要注意的是,2016 年土耳其未遂军事政变后,与“居伦运动”相关的约 15 所高校被关闭,这些高校下设的智库和研究中心也不复存在了。

4. 民间智库

民间智库是独立于任何利益集团、捐助者和政府资金,但由利益集团、捐助者和政府资金控制下的其他团体成立的智库。在土耳其各类智库中,民间智库数量最多,约 130 多家,多于冷战结束以后在伊斯坦布尔和安卡拉等大城市成立,主要关注商业、外交和安全政策。具有代表性的土耳其社会、经济和政治研究基金会曾是社会民主人民党(Sosyal Demokrat Halkçı Parti)的政党智库,但社会民主人民党 1995 年被解散后,该智库就从政党智库转为了民间智库。2006 年成立的政治、经济和社会研究基金会是当前土耳其最重要的民间智库之一。

5. 外国智库分支机构

外国智库分支机构是指国外智库在土耳其设立的分支机构,隶属于国外智库,但主要在土耳其国内专门从事土耳其研究,目前土耳其有 9 家此类智库。德国自 20 世纪 80 年代起开始在土耳其境内设立智库分支机构,紧跟其后的是美国智库。外国智库分支机构没有自己的研究人员,但对智库和其他非政府组织研究项目和活动给予财政支持,是土耳其研究项目中重要的智库资金来源之一,这些分支机构还负责组织会议、出版书籍和其他研究成果。其中较有影响力的东方研究所伊斯坦布尔办公室(Istanbul Branch of Orient Institute)^①和马歇尔基金安卡拉办公室(Ankara Office of German Marshall Fund)^②都是德国智库在土耳其的分支机构。

^① 东方研究所伊斯坦布尔办公室(Istanbul Branch of Orient Institute)网址:<https://www.oiist.org>。

^② 马歇尔基金安卡拉办公室(Ankara Office of German Marshall Fund)网址:<http://www.gmfus.org/about/office.cfm?city=Ankara>。

三、土耳其智库的政策影响方式

近年来,土耳其内外政策的显著变化引起了全世界关注,它更加强调伊斯兰主义和土耳其民族主义,其对外政策的重心通过“新奥斯曼主义”日益转向东方。根据《全球智库报告》数据统计,2012 年土耳其拥有 27 家智库^①,2014 年有 31 家^②,2016 年达 32 家^③,但到 2017 年土耳其智库数量上升至 46 家^④。土耳其内外政策变化幅度与智库数量之间形成了正相关关系。其中,土耳其经济与社会研究基金会和自由思想协会在 2017 年全球智库排名中分别位列第 74 和第 85 名,而西亚北非地区前 50 名的智库中有 5 家是土耳其智库^⑤。

智库并不直接影响国家决策,而是通过提出的观念和政策建议来影响公众态度或者国家的内政外交决策,其影响决策的方式主要有七种。^⑥

第一,智库通过新思维和新观念来影响公众和国家政策方向。这是智库发挥作用最主要的方式,这些新思维和新观念还会催生一系列政策建议和实施方案等。例如,土耳其前外长达武特奥卢(Mehmet Davutoğlu)提出的“与土耳其邻国之间零问题”的外交战略等,以及土耳其亚洲战略研究中心的《土耳其 2023 战略愿景》(*Türkiye'nin Stratejik Vizyonu 2023*)^⑦和《土耳其 2053“权利与正义”》(*Türkiye 2053 "Güç ve Adalet"*)^⑧。

第二,智库通过重构已有观念来影响公众舆论和国家内外方针。这是智库最常用的影响方式,并且智库往往是在其他方面获得了相关启发,然后对这种想法进行探索和重构,使其更聚焦于政策,并与政治背景和受众关联起来。例如,土耳其正发党政府提出的“新奥斯曼主义”等理念已成为土耳其外交重要的意识形态。

① James G. McGann, *2012 Global Go to Think Tanks Index Report*, December 2012, p. 36, https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=think_tanks, 登录时间:2018 年 12 月 18 日。

② James G. McGann, *2014 Global Go to Think Tanks Index Report*, January 2015, p. 56, https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1008&context=think_tanks, 登录时间:2018 年 12 月 18 日。

③ James G. McGann, *2016 Global Go to Think Tanks Index Report*, January 2017, p. 29, <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/01/2016GlobalGoToIndexReport.pdf>, 登录时间:2018 年 12 月 18 日。

④ James G. McGann, *2017 Global Go to Think Tank Index Released Simultaneously Around the World*, Philadelphia, PA USA, January 2018, p. 38, https://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1012&context=think_tanks, 登录时间:2018 年 12 月 18 日。

⑤ Ibid., pp. 77-79.

⑥ 关于智库产生影响的几种方式,参见 Julia Slay, *Impact: An Enquiry into How Think Tanks Create Change*, Clore Social Leadership, January 2017, pp. 6-14。

⑦ *Türkiye'nin Stratejik Vizyonu 2023*, Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi, http://www.tasam.org/TR/Icerik/5338/turkiyenin_stratejik_vizyonu_2023, 登录时间:2018 年 4 月 7 日。

⑧ *Türkiye 2053, "Güç ve Adalet"*, Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi, <http://www.tasam.org/TR/Belgelik?Spk=71&Mesaj=T%C3%BCrkiye%202053%20Projesi>, 登录时间:2018 年 4 月 7 日。

第三,政府政策转变后,智库对政策实施的细节提出具体建议。例如,1999年土耳其成为欧盟候选国后,土耳其政府决定按照欧盟标准进行民主化改革,智库随后纷纷就如何进行民主化改革的细节提出了建议。

第四,智库通过获得政治权力来影响国家内政外交决策。土耳其一些智库人员与政治家保持着密切联系,这些政治家往往是某些政党的成员,并往来于智库和政党之间。无论执政党或在野党都将与智库的合作和对智库的资助看作增加其政治影响力的途径,因为智库的成果往往被作为宣言、声明和部长发言,或者被政治领导人在讲话中引用,这是其他组织和机构难以实现的。土耳其21世纪研究所创建于1996年,创始人之一夏邦·卡拉斯塔什(Şaban Karastaş)于1998年加入民族行动党,^①而民族行动党成员于米特·厄兹达(Ümit Özdağ)2006年进入土耳其21世纪研究所担任领导工作,并宣布参加民族行动党领导人候选,最终于2015年进入了民族行动党中央执行委员会。

第五,通过“旋转门”机制来影响国家政策,即学者或政治家在智库和高级政治助理之间转换。这种不断积累的关系和联系有利于学者或者政治家传播自己的观念和思想,并在政府寻求政策建议时给出具体方案以影响决策。例如,土耳其前外长达武特奥卢曾在博斯普鲁斯大学获得政治学与国际关系博士学位,后成为大学教授,^②埃尔多安担任总理期间达武特奥卢是他的首席外交政策顾问。在任期间,达武特奥卢发展了正发党的外交思想,使其在中东地区事务中发挥更大的作用。达武特奥卢还被《外交政策》列为“2010年全球最具有影响力的百位思想家”之一,以及“土耳其全球觉醒背后的最强大脑”。^③

第六,智库通过出版物对政府政策行为做出预测或评价。智库一般都有自己的出版物,包括书籍、期刊和研究报告等,土耳其较为有影响力的智库出版物包括外交政策研究所的《外交政策》和政治、经济与社会研究基金会出版的英文季刊《洞察土耳其》(Insight Turkey)^④等。

第七,智库与智库之间、智库与民间团体之间的沟通与合作也是智库提高其影响力的重要方式。土耳其智库(Turkish Think Tank)^⑤就是致力于让土耳其以外的世界更加了解土耳其的一家智库,不仅与商业团体的合作较多,而且与国外研究机

① “Şaban Karataş MHP'ye Katıldı,” *Milliyet*, May 19, 1998, <http://www.milliyet.com.tr/1998/05/19/siyaset/siy05.html>, 登录时间:2018年2月9日。

② “Prof. Dr. Mr. Ahmet Davutoğlu,” *Turkey's Ministry of Foreign Affairs*, <http://www.mfa.gov.tr/ahmet-davutoglu.en.mfa>, 登录时间:2018年4月5日。

③ Alici P.Q. Wittmeyer, “The FP Top 100 Global Thinkers,” *Foreign Policy*, November 26, 2012, <https://foreignpolicy.com/2012/11/26/the-fp-top-100-global-thinkers-2/>, 登录时间:2018年12月18日。

④ 《洞察土耳其》(Insight Turkey)网址:<https://www.insightturkey.com>。

⑤ 土耳其智库(Turkish Think Tank)网址:<http://www.turkishthinktank.net>。

构有互动和合作。

土耳其智库在快速变化的内外环境中通过不同方式对土耳其内政外交产生影响,不断推动自身的发展和地位提升。然而,只有少数例子显示出智库工作计划如何直接导致政策制定或政策执行的具体变化,这也是因为大部分智库的工作并非面向大众,而是只面向政府、商业团体或者其他特定机构或人群。

四、土耳其智库对中土关系的影响

随着智库对土耳其外交政策影响力的上升,土耳其智库也在中土关系中发挥着日益重要的作用。土耳其智库愿与中方进行更加深入的交流与合作,特别关注中国的“一带一路”倡议,并在中土共建“一带一路”中发挥积极作用。首先,土耳其智库承认中土关系的重要性。土耳其亚洲战略中心主席苏莱曼(Süleyman Şensoy)认为,中国与土耳其在工业与金融、安全与国防、投资与贸易、基建与通讯、能源与粮食、科技与教育、智库与媒体等多方面存在合作潜力,而中国提出的“一带一路”倡议进一步加深了中土两国关系。^① 土耳其认为自己是局势最稳定的中东国家,对中东和中亚两大区域有重要影响力,而中东和中亚是“一带一路”沿线的重要地区,因此中土两国可以通过合作在相关区域发挥重要作用。其次,中国“一带一路”倡议得到土耳其智库的积极响应,这为中土智库交流提供了契机。政治、经济与社会研究基金会作为土耳其的重要智库之一,最先响应中国提出的“一带一路”倡议,并将其称为“现代丝绸之路”,因此土耳其多用“İpek Yolu”(丝绸之路)来指代“一带一路”倡议。土耳其亚洲战略中心主席苏莱曼还特别强调智库在中土关系中的重要作用,认为加强中土智库之间的交流能够使两国在更广泛的领域进行思想交流、增进两国之间的了解和互信,为两国内政外交提供必要的决策选择。^② 2012年11月,土耳其亚洲战略中心在北京举办了“第一届土耳其—中国论坛”;^③2017年5月,土耳其亚洲战略中心与中国国际问题研究院共同在伊斯坦布尔举办了“第二届土耳其—中国论坛”;^④2018年将举行“第三届土耳其—中国论坛”,标志着中土智库交流日益频繁。土耳其

^① M. Hamza Ucar, “Modern Silk Road from Turkish Perspective,” *China Plus*, December 17, 2017, <http://chinaplus.cri.cn/opinion/opedblog/23/20171217/66010.html>, 登录时间:2018年4月7日。

^② Süleyman Şensoy, “One Belt One Road China Turkey and World,” *TASAM*, January 28, 2016, http://www.tasam.org/en/Icerik/25700/one_belt_one_road_china_turkey_and_world, 登录时间:2018年4月7日。

^③ “1st Turkey — China Forum: ‘New Era in Turkish-Chinese Relations: Opportunities and Risks’,” *Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi*, http://www.tasam.org/en/Etkinlik/235/1st_turkey_-_china_forum, 登录时间:2018年4月7日。

^④ “2nd Turkey-China Forum: ‘New Era Turkey-China Relations: Opportunities and Risks’,” *Türk Asya Stratejik Araştırmalar Merkezi*, http://www.tasam.org/en/Etkinlik/643/2nd_turkey_-_china_forum, 登录时间:2018年4月7日。

英文期刊《洞察土耳其》2018年第1期刊登了一篇题为《中国的持续崛起:全球性挑战与区域动态》的文章,^①文章评估了中国在国际和地区政治领域日益增长的影响力。因此,智库之间的交流与合作拓宽了中土两国的交往途径和外交渠道,也为政府提供了可靠的政策选择。

在中国与土耳其智库交流的过程中,以下两个因素需要引起进一步关注。一是土耳其内部政治的变化。土耳其智库受土耳其国内政治变化的影响较大,因此与土耳其智库的交流与合作应当着眼于商业团体及其智库,从而更有利于中国和土耳其在“一带一路”项目上的对接。二是土耳其国内的极端民族主义智库。2018年,作为执政党的正发党在选举中与民族行动党组成选举联盟并获得胜利,民族行动党将对土耳其未来的内外政策产生重大影响。需要注意的是,土耳其21世纪研究所是与民族行动党关系密切的土耳其民族主义智库;图兰战略研究中心是2007年成立于科尼亚的激进伊斯兰主义和土耳其民族主义智库,它坚决维护土耳其民族主义和突厥人的“图兰意识形态神圣同盟”,与军方和民族行动党的意识形态接近;国际关系与战略分析中心是2004年成立于安卡拉的民族主义智库,其意识形态也与军方和民族行动党接近,土耳其的政党智库大都属于民族行动党。

土耳其智库自20世纪60年代的萌芽逐步发展到21世纪的繁荣发展阶段,通过学习欧美国家智库在土耳其设立的分支机构,以及随着本国内外政策的调整和发展,形成了自身的发展特点,日益深刻地影响着土耳其的内政外交,也对中土关系带来独特影响。土耳其是“一带一路”沿线的重要支点国家,与中国在政治、经济、贸易、文化和安全方面都存在密切合作,智库在中土关系和“一带一路”建设中的积极作用日益受到重视,未来智库交流与合作将为中土共建“一带一路”提供重要的智力支持。

(责任编辑:李 意 责任校对:包澄章)

^① “‘Persistent Rise of China’-The Latest Issue of Insight Turkey Is Published,” *SETA*, February 3, 2018, <https://www.setav.org/en/persistence-rise-of-china-the-latest-issue-of-insight-turkey-is-published/>, 登录时间:2018年12月18日。