

从“零问题”到安全化： 21世纪以来土耳其对叙利亚外交政策^①

杨玉龙

摘 要：21世纪以来，土耳其对叙利亚外交政策经历了三个发展阶段：2002年，土耳其对外抛出以经济合作为主轴的“零问题”睦邻周边外交政策，暂时化解了与叙利亚之间的“冷和平”关系；2011年，为加强中东地区影响力，土耳其选择了旨在使巴沙尔政权倒台的对叙政策，使土叙关系转为全面敌对状态，政策失败引发了土耳其周边外交和安全环境的双重恶化；2016年，土耳其对叙政策调整为“安全化”议程，重回维护国家安全利益的传统外交战略，但安全收益并未达到合理预期，对叙军事干预政策陷入两难。总体而言，土耳其对外推行的积极进取型外交使其地区影响力达到新的高度，但也造成沉重的社会经济负担，对外关系呈现出紧张化的不利局面。在当前中东地区和解浪潮的新形势下，对外缓和是土耳其改善对外关系、缓和国内矛盾的现实选择。对外推行缓和外交、实施“再接触”对叙政策、追求土叙两国关系正常化等对外目标已成为土耳其国内政治新的呼声。

关键词：土耳其；叙利亚；安全化；外交政策

作者简介：杨玉龙，博士，浙江外国语学院环地中海研究院特约副研究员（杭州 310023）。

文章编号：1673-5161(2023)05-0137-21

中图分类号：D815

文献标识码：A

^① 本文系2022年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“百年变局下国际体系与中东地区互动关系研究”（22JJD810023）和2023年上海外国语大学校级重大科研项目“当代中东国家对外关系史研究”（2023114005）的阶段性成果。

土耳其作为中东地区的传统强国,其经济和军事实力在中东国家中位居前列。1923 年进入共和制时代后,土耳其在国家身份定位方面倾向于“脱亚入欧”和追求西方模式现代化,一度游离于中东地区事务之外,地区身份定位不明晰使其地区影响力受到限制。21 世纪初以来,埃尔多安政府在其执政初期对内政外交作了方向性调整,其中土耳其和叙利亚关系成为土对外政策变革的重点,两国关系稳定有助于改善土耳其周边地缘环境,重塑睦邻友好国家形象。但是,土耳其政府对外推行“新奥斯曼主义”(Neo-Ottomanism)^①,与其自我标榜的睦邻友好外交政策存在张力。2012 年后,土耳其积极介入中东地区热点问题,不惜采取军事干预手段介入叙利亚危机,卷入东地中海地区地缘政治经济利益的多国角逐。虽然进取型外交政策彰显了土地区强国影响力,但土耳其综合国力的有限性使其周边外交环境出现了安全困境,并未充分实现土耳其预设的国家利益目标。当前外部环境变化迫使土耳其再次调整对外政策,寻求与埃及、以色列、沙特阿拉伯等地区强国改善关系。

目前国内外学界对于土叙关系的研究可以分为两国关系历史演变、土耳其对叙“政权更迭”政策和“安全化”政策转型等主题,其中对于当前土叙关系的结构性障碍、发展趋势等动态变化的研究相对薄弱。21 世纪初以来,土耳其对叙利亚外交政策经历了三次重大变化,相应地体现了土耳其国内政治发展的三个不同阶段,也是埃尔多安领导的正义与发展党(Justice and Development Party, JDP, 以下简称“正发党”)内政外交理念嬗变的三个递进阶段:“零问题”外交理念是正发党执政初期推行的对外政策,这一时期正发党主要目标为巩固执政基础,积极进入欧进程,改善与周边国家关系,推进库尔德和解进程,处于“敌友之间”的土叙关系得到积极稳妥改善;^②在正发党统治基础稳固后,埃尔多安政府借“阿拉伯之春”和美国战略重心转移在中东地区创造的权力真空,试图建立土耳其的中东地区强国地位和影响,并以泛伊斯兰主义等政策工具卷入地区事务,对叙采取了推翻现政权的外交政策;^③2016 年后,土耳其国内政治发生重大变化,

^① “新奥斯曼主义”这一术语用以描述土耳其外交政策背后的政治意识形态,从广义上讲,主张尊重土耳其的奥斯曼帝国历史,推动土耳其共和国在从前奥斯曼帝国曾经统治过的地区进行广泛的政治参与,采取积极的、进取的,甚至是被称之为“扩张主义”、“干涉主义”的外交政策。虽然土耳其官方公开拒绝和反对使用“新奥斯曼主义”用来指称土耳其外交政策,但该术语在学术界已广泛使用。总体来看,“新奥斯曼主义”不仅反映了土耳其对外政策转型,不再将“脱亚入欧”作为其唯一的外交理念,而且在内政治理方面,逐渐偏离了凯末尔主义理念中的世俗主义等意识形态,也标志着土耳其国家身份认同的多元化。

^② Michael B. Bishku, “Turkish-Syrian Relations: a Checkered History,” *Middle East Policy*, Vol. XIX, No. 3, pp. 36-53.

^③ 孔刚:《土耳其因应叙利亚危机的基本政策评析》,载《世界经济与政治论坛》2013 年第 1 期,第 71-82 页;

“7·15军事政变”^①后的政治大洗牌和总统制确立使埃尔多安强化了个人统治基础,土耳其对外政策采取了更加冒险的军事外交政策,卷入利比亚危机、纳卡冲突等地缘政治角逐。^②随着东地中海地区地缘政治争夺日趋激化,土耳其对叙政策也强化为“安全化”优先议程,土方不顾美国等北约盟友反对,执意以军事手段解决叙利亚库尔德武装力量问题,使叙北地区安全形势动荡不安。此外,土耳其还利用难民问题大打难民外交牌,以此影响对叙外交和对欧盟关系的处理。^③

本文以21世纪初以来土耳其对叙利亚外交政策为研究主题,力图通过土耳其对叙政策阶段演变概括其三次重大变化调整。从21世纪初土耳其对叙外交政策演进的三个阶段切入,分别研究土耳其对叙政策的“零问题”外交、“政权更迭”外交和“安全化”外交的外交议程、实践措施、调整动因和多重影响,进而评析土耳其对叙外交政策演变的前景,归纳总结两国关系正常化问题的主要症结、地缘因素,探究大国博弈对土叙两国和解进程的多重影响。

一、“零问题”睦邻外交政策(2002~2011年)

2002年,正义与发展党通过全国选举一跃成为土耳其议会第一大党,正发党执政标志着土耳其传统外交政策和外交理念的范式转向,土耳其政府对其传统亲西方外交政策重新定位,复归国家身份中的中东地区角色,进而提出了“零问题”外交理念,土耳其积极发展睦邻友好关系,修复周边外交环境。

(一) 战略纵深主义地缘政治思想与土耳其对叙“零问题外交”的提出

埃尔多安初次执政后,对土耳其传统外交理念和政策进行了适时修正,重新审视了土耳其国家身份中的中东地区角色和伊斯兰文化身份。阿赫梅特·达武特奥卢(Ahmet Davutoglu)作为埃尔多安政府的首席外交顾问,之后又长期担任埃尔多安政府的外交部长和总理,拥有丰富的国际关系学术背景,为埃尔多安政

^① “7·15军事政变”是指2016年7月15日发生于土耳其的未遂军事政变,政变发动方自称为土耳其“国内和平委员会”(Peace at Home Council),该组织试图通过军事政变控制安卡拉、伊斯坦布尔等土耳其政治、经济要地,推翻埃尔多安政府,政变遭到土耳其政府挫败。政变事件结束后,土耳其政府认定军事政变发起的幕后组织是“居伦运动”,随后土耳其政府对国内的行政部门、司法系统、军事系统、教育部门发起了大规模审查和逮捕行动。此次政变充分反映出土耳其国内政治复杂的权力斗争和精英集团内部冲突。

^② İlhan Uzgel, “Turkish Foreign Policy After Presidentialism,” *Middle East Institute*, October 25, 2022, <https://www.mei.edu/publications/turkish-foreign-policy-after-presidentialism>, 上网时间:2023年2月22日。

^③ 邹志强、邢新宇:《全球难民危机与难民外交的兴起:土耳其的角色》,载《当代世界与社会主义》2022年第4期,第159-167页;Gerasimos Tsourapas, “The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey,” *Journal of Global Security Studies*, Vol. 4, No. 4, 2019, pp. 464-481.

府的外交政策指明了新的方向。在达武特奥卢的外交规划中,土耳其应当以中东地区的国家角色和伊斯兰文化身份为基础,提升在中东地区的影响力和地位,摆脱传统外交政策对于美国、北约和欧盟的过度依赖,倡导多元外交政策,^①增强土耳其外交战略纵深。达武特奥卢将其新外交理念命名为“战略纵深主义”(Strategic Depth Doctrine, SDD),这一思想实质上是土耳其 21 世纪初以来的地缘政治战略基本构想。

达武特奥卢在《土耳其外交政策愿景:2007 年评估》(Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007)中明确了土耳其地缘政治战略的调整方向。在他看来,土耳其不仅要维持与西方国家的友好关系,持续推动进入欧盟,同时也需要在中东、巴尔干、高加索、中亚、里海、地中海、海湾和黑海等区域加强外交实践。^②由此观之,土耳其已不再满足于充当冷战时期为西方国家服务的次等角色,或是充当遏制苏联在中东地区扩张的“马前卒”,而是试图以地区强国的身份参与全球政治,在中东、北非、高加索等周边地区外交方面采取积极有为的策略。正如达武特奥卢所说,土耳其外交政策不仅要为本国提供安全和稳定,同时也要将其推广至周边地区。达武特奥卢在作为埃尔多安就任总理时期的首席外交政策顾问(2003~2009 年),他构想的外交理念对 21 世纪初以来土耳其对外政策实践产生了深远影响。一方面,他提出的“战略纵深主义”不仅在本质上是土耳其地缘战略构想具体蓝图,被外界称之为“新奥斯曼主义”;^③另一方面,该战略构想在他就任外交部长(2009~2014 年)和总理(2014~2016 年)时期也得到实践贯彻,使土耳其由亲西方外交转向地区政治参与甚至是全球地缘政治角逐。

这一时期,土耳其尚处于议会制外交决策形态,执政党在对外关系处理方面较为谨慎克制,试图打造其“温和伊斯兰主义”的民主形象,达武特奥卢对正发党的外交理念塑造、外交政策推行施加了长期影响,确保了正发党在土耳其政坛站

^① Ahmet Davutoğlu, “Principles of Turkish Foreign Policy and Regional Political Structuring,” *SAM Vision Papers*, No. 3, April 2012, <http://sam.gov.tr/?p=2666>, 上网时间:2022 年 4 月 23 日。

^② Ahmet Davutoğlu, “Turkey's Foreign Policy Vision: An Assessment of 2007,” *Insight Turkey*, Vol. 10, No. 1, 2008, p. 79, http://file.insightturkey.com/Files/Pdf/insightturkey_vol10_no_1_2008_davutoglu.pdf, 上网时间:2022 年 4 月 22 日。

^③ 达武特奥卢对于外界频繁使用的“新奥斯曼主义”一词,曾多次给予回应和解释。他曾在接受土耳其媒体《每日晨报》(*Daily Sabah*)采访时表示,“尽管我们不使用这种概念,但它被用来对付我们的事实要么是因为误解,要么是因为缺乏善意。”他反对土耳其试图建立一个新奥斯曼帝国秩序的想法。“我已经说过,土耳其作为一个民族国家与我们地区的任何其他民族国家是平等的,无论它的人口还是面积都很小。我们对任何人都没有任何霸权。相反,我们正在努力做的是为在我们地区建立永久和平作出贡献。如果秩序的意思是奥斯曼和平,秩序意义上的和平,我们试图建立一个秩序,说这样的话并没有错。”参见“Yeni Osmanlılar sözü iyi niyetli de ğil,” *Sabah Daily*, December 4, 2009, https://www.sabah.com.tr/siyaset/2009/12/04/yeni_osmanlilar_sozu_ iyi_niyetli_degil, 上网时间:2022 年 12 月 20 日。

稳脚跟的现实需要。一方面,正发党仍处于巩固执政基础阶段,对外政策实施较为克制,对内也主张通过包容方式解决国内民族问题;另一方面,从党内决策运行机制来看,埃尔多安与其他党内高层共享对土耳其内政外交的政策制定和决策权力,特别是达武特奥卢就任外交部长和总理时期,他对于土耳其外交的影响是将自身所理解的国际关系学术理念与外交实践相结合。

2016年后,土耳其逐步确立了总统制外交决策机制,埃尔多安主义在外交决策方面占据绝对优势地位。总统制形成以后,总理不再享有外交决策权,其领导的内阁外交部门主要负责外交政策执行,权力高度集中于埃尔多安总统,达武特奥卢由于政见分歧和权力斗争失败最终退出正发党,两人对于土耳其内政外交一系列分歧致使正发党内部爆发了建党以后最大的一次高层分裂。此后,埃尔多安本人主导着土耳其对外政策的制定和推行,体现了更多他本人的外交思想意志,但从其外交实践的思路和过程来看,没有从根本上偏离当年达武特奥卢构想战略纵深学说。不过,两人对如何实现和推行土耳其的大国战略,有着外交方略上的显著差异。

2002年埃尔多安政府建立后,在外交方面开始推行“零问题”周边外交政策,缓和与周边国家关系,该政策是这一时期土耳其实践战略纵深学说的温和方式,即不干预他国内政或介入地区冲突,强调以经济交流、文化往来等政策工具推行其外交政策,并带有显著的泛伊斯兰主义色彩。土耳其旨在建设与周边邻国之间的和睦外交关系,改善长期以来土耳其与周边多数邻国关系不睦的外交现实,缓和其恶劣的地缘政治状态,消除土耳其的安全焦虑。^①

总体而言,埃尔多安政府推行的“零问题”外交主要有六个方面的基本目标:其一是安全问题,建立土耳其与周边邻国的安全互信;其二是经济融合,加强土耳其与周边邻国的经贸往来和联系,实现区域经济融合目标;其三是文化交流,构建土耳其与周边邻国之间的文化认识,相互尊重;其四是政治合作,构建土耳其与周边邻国的政治互信框架,建立安全互信的基石;其五是地区共同体意识,构建土耳其与周边邻国的共同地区意识,加强区域合作,推动区域一体化发展;其六是稳定与发展,构建土耳其与周边邻国的双边稳定关系,实现地区稳定与全面发展的目标。^②

2002年至2011年间,土耳其政府在“零问题”外交政策指导下,逐步与周边邻国建立起相对稳定的双边关系,改善了周边地缘环境。在“零问题”外交政策实施过程中,与叙利亚的双边外交关系是土外交政策实施的重点方向,土叙关系

^① Ahmet Davutoglu, “Turkey’s Zero-Problems Foreign Policy,” *Foreign Policy*, May 20, 2010, <http://foreign-policy.com/2010/05/20/turkeys-zero-problems-foreign-policy/>, 上网时间:2022年4月22日。

^② Murat Yeşiltaş and Ali Balcı, “A Dictionary of Turkish Foreign Policy in the AK Party Era: A Conceptual Map,” *SAM Papers*, No. 7, May 2013, p. 15, <https://sam.gov.tr/?p=3523>, 上网时间:2022年12月11日。

既关乎土耳其“零问题”外交实践的具体表现,也是土耳其维护国家安全的现实需要。

(二) 土耳其以经济外交缓和土叙矛盾

历史上,土叙两国关系始终处在“高度敌对”与“冷和平”之间徘徊游移,因而被学界称之为“敌友之间”状态。20 世纪后半叶土叙两国关系的结构性矛盾主要有以下几个方面。其一,土叙两国在哈塔伊地区存在历史性的领土纠纷。^①其二,土叙两国对两河流域水资源利用和分配方式存在严重分歧。其三,土叙两国在库尔德问题跨界议题处置方面存在深刻的现实矛盾,这是两国长期处于敌对状态的主要原因。

1998 年土叙危机结束后,土叙两国关系实现了正常化,但仍处于冷和平状态。埃尔多安执政后推行的“零问题”周边外交政策,试图缓解 1998 年土叙危机对两国关系造成的严重裂痕,恢复土叙两国的互信关系。土耳其政府“零问题”周边外交政策的实施意味着其将搁置对叙利亚的安全化外交议程,^②不再将叙作为国家安全的重大威胁,构建在政治、经济、安全等层面的双边互信关系。具体而言,埃尔多安政府对叙利亚采取了贸易导向和边界开放的方式,旨在增进两国经贸关系,消除冷和平状态。2004 年,土叙两国成立了“联合经济委员会”(Joint Economic Committee, JEC),签署了多项双边贸易协定,土耳其企业开始大规模进入叙利亚国内市场。在边界开放政策方面,2009 年土叙两国实现了公民免除签证的边界开放协议,使两国之间的人员往来日益密切,便利了土叙两国经济贸易往来。2006~2010 年,土耳其对叙利亚贸易出口量增加了三倍,叙利亚对土耳其贸易出口量从 1.8 亿美元猛增至 6.6 亿美元,^③两国经贸市场互通已成为中东北非地区经济重要增长点。

埃尔多安政府对叙外交政策的“零问题”举措,得到叙利亚政府的积极回应。两国关系稳定化改善了土耳其周边外交环境,使数十年冲突不断的土叙关系得以缓和。埃尔多安政府对叙利亚推行的政策,不仅旨在增进土叙关系的友好发

^① “哈塔伊省”被叙利亚称为“伊斯坎德伦”(Iskenderun),在奥斯曼帝国时代被称为“亚历山大勒塔”(Alexandretta)。伊斯坎德伦地区传统意义上被认为属于“叙利亚”文化地理板块的一部分,其主体居民也并非土耳其民族,而是阿拉伯人、土耳其人、库尔德人共同聚居的多元族群区域。在法国委任统治叙利亚时期(1920~1946 年),哈塔伊省被法国殖民势力割让给土耳其,违背了哈塔伊地区阿拉伯民族和叙利亚阿拉伯民族的政治意愿,使叙利亚阿勒颇地区失去了出海口。这一领土变更并未得到后来实现独立的叙利亚政府承认,由此引发了土叙两国数十年的领土纷争。

^② Bülent Aras and Rabia Karakaya Polat, “From Conflict to Cooperation: Desecuritization of Turkey’s Relations with Syria and Iran,” *Security Dialogue*, Vol. 39, No. 5, 2008, p. 498.

^③ Christopher Phillips, “Turkey and Syria,” in Nicholas Kitchen, ed., *Turkey’s Global Strategy*, LSE IDEA-S Special Report, May 2011, p. 38, <http://eprints.lse.ac.uk/id/eprint/43498>, 上网时间:2022 年 12 月 13 日。

展,还希望通过叙利亚作为南下战略通道,使土耳其经济和政治影响力进入东地中海的黎巴嫩、约旦和伊拉克等国家,谋划以土耳其为核心的东地中海经济一体化进程。这是当时土耳其重塑地区身份和地区战略的重要布局。

二、“政权更迭”外交政策(2012~2016年)

2011年,叙利亚在“阿拉伯之春”的影响下爆发了大规模街头运动,反对派趁机发动武装叛乱,大国干预与地缘博弈使叙利亚危机在2012年后全面爆发,危机引发的地缘震动对欧亚地区安全产生深远影响。埃尔多安政府在中东剧变面前,重新审视土耳其在阿拉伯世界的地区政策和角色身份,“阿拉伯之春”刺激了土耳其在西亚北非地区践行“新奥斯曼主义”的地区战略野心。埃尔多安政府认为,阿拉伯国家威权政体或君主制等非民主政体将在此次政治剧变中纷纷垮台,且自认为是中东地区唯一的伊斯兰民主国家,有其地区责任领导中东伊斯兰地区的民主化进程。土耳其试图追求超越其国家能力的地区强权愿景,不仅没有为地区稳定和安全秩序构建提供稳定性发展因素,反而加剧了中东地区持续动荡,使叙利亚等国家深陷代理人战争的灾难状态。

(一) 土耳其对叙“政权更迭”政策的地缘政治考量

在叙利亚危机爆发初期,埃尔多安政府通过外交斡旋方式,试图向巴沙尔政府施压,迫使后者在叙利亚推行自由化和民主化改革,全面变革叙利亚的政治体制、经济和社会政策。^①但是,巴沙尔政府面对国内日益严峻的政治形势,并未计划向国内反对派势力妥协,叙利亚危机由于外部干预和大国博弈等因素迅速滑向大规模军事冲突的灾难状态。

埃尔多安政府在确立对叙“政权更迭”政策的过程中,^②充分考量了中东地区地缘形势变化以及土耳其的地区角色,做出抛弃叙利亚现政权的战略决策。

第一,土耳其试图与海湾阿拉伯国家协调对叙“政权更迭”政策,拉拢沙特阿拉伯、阿联酋等国,双方在对叙外交政策方面有着较为一致的利益共同点。土耳其政府力图增强在阿拉伯世界更为显著的政治影响力,并借机拉拢沙特阿拉伯、卡塔尔等海合会国家。在叙利亚问题方面,土耳其政府判断阿拉伯世界逊尼派国家会对叙利亚采取“政权更迭”的政治立场,土耳其不希望在叙利亚问题方面

^① Ömer Taşpınar, “Turkey’s Strategic Vision and Syria,” *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 3, 2012, p. 137.

^② 参见 Salim Çevik, “Obstacles to a Turkey-Syria Reconciliation,” *Arab Center Washington DC*, March 29, 2023, <https://arabcenterdc.org/resource/obstacles-to-a-turkey-syria-reconciliation/>, 上网时间:2023年4月13日。

加大与阿盟主要国家的政治分歧。^①

第二,土耳其方面判定美西方国家将采取颠覆叙利亚巴沙尔政府的介入政策,加强与美国、法国等国的“政权更迭”对叙政策协调,增强西方国家对土耳其地区角色的认可与支持。但是,埃尔多安政府在外交战略方面误判了美国等西方国家对于推翻巴沙尔政府的政治意愿和对外决策,过高估计了美国等西方国家军事干预叙利亚危机的主观意愿和介入力度。埃尔多安政府认为,叙利亚危机的内部张力和域内外军事干预将使巴沙尔政府迅速垮台,战略错判使土耳其政府对叙外交政策预期目标落空。^②

第三,土耳其政府误判叙利亚内战的发展趋势,选择了“政权更迭”的对叙政策。叙利亚危机爆发初期,土耳其政府及其军方判定巴沙尔政府将类似于利比亚、也门等国家的前政府而迅速倒台,因而执行“政权更迭”对叙政策不会产生较大军事阻力和经济成本,并迅速选定了叙利亚自由军(Syria Free Army, SFA)等组织作为土耳其在叙境内的代理人。但巴沙尔政权并未像土耳其战略判断的那么腐朽和脆弱,战略误判导致土耳其对叙政策调整的重大外交失败,使土耳其深陷叙利亚内战泥潭。此外,土耳其也未能预判到叙利亚境内库尔德武装力量会成为内战角逐的核心角色。受叙利亚内战影响,库工党武装及其分支组织(即“叙利亚库尔德民主联盟党”(Democratic Union Party, PYD,以下简称“库民联党”)),^③在叙北地区迅速跃升为主导型的军事安全力量,并与美国政府合作共同打击极端组织“伊斯兰国”,进而对土耳其国家安全利益产生了严重威胁。在俄罗斯公开宣布军事介入叙利亚危机后,叙利亚内战局势一举扭转,土耳其对叙“政权更迭”政策已丧失现实可能性。

(二) “政权更迭”政策的消极后果

埃尔多安政府对叙推行的“政权更迭”外交政策不仅未能达成战略预设目标,还恶化了土耳其周边地缘政治环境,使安全议程再次成为土耳其对叙政策中最为关切的战略目标。

首先,土耳其对叙“政权更迭”外交政策使伊朗和俄罗斯与土耳其之间产生了较为严重的战略目标冲突。特别是伊朗政府对土政策较为强硬,土伊两国在叙境内存在着一定程度的军事摩擦隐患,而俄罗斯在军事介入叙利亚内战后,也

^① Tarık Oğuzlu, “The ‘Arab Spring’ and the Rise of the 2.0 Version of Turkey’s ‘Zero Problems with Neighbors’ Policy,” *SAM Papers*, No. 1, 2012, p. 6, <https://sam.gov.tr/?p=2494>, 上网时间:2022年12月15日。

^② Muhittin Ataman and Çağatay Özdemir, “Turkey’s Syria Policy: Constant Objectives, Shifting Priorities,” *Turkish Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 5, No. 2, 2018, pp. 13–35.

^③ 叙利亚库尔德民主联盟党是活跃于叙利亚东北部地区的库尔德族武装力量的政党组织。该政党及其高层人员与土耳其库工党存在密切关联,被土耳其政府认定为库工党分支组织,因而在性质上被土政府列为“恐怖主义”组织。但是,关于该政党及其武装是否属于库工党分支,在学界也存在不同看法的争议。该组织因其抗击极端组织的军事成就,被美国等西方国家倚重。

与土耳其产生了地缘战略目标冲突,埃尔多安政府的对叙政策恶化了与两大邻国之间的稳定关系,“零问题”周边外交政策已名存实亡。

其次,埃尔多安政府对叙“政权更迭”政策及其军事干预主义引起国际社会批评。2011年土耳其对叙政策正式确立为“政权更迭”后,在政治和军事上支持叙利亚自由军等政治与军事反对派。^①2014年后极端组织“伊斯兰国”在叙利亚中东部地区的快速发展,致使叙利亚内战局势更趋复杂化和激烈化。对此,国际社会质疑土耳其对叙政策政治目标的合理性及其影响,“不负责任”的地区政策使土耳其试图树立的“土耳其模式”形象在阿拉伯世界受到严重挫折。^②

再次,“政权更迭”政策间接地给予了叙库尔德武装力量发展空间,使土耳其国家安全出现严重隐患。21世纪初以来,“叙利亚库民联党”在叙境内逐渐发展壮大,与库工党武装及其领导人阿卜杜拉·奥贾兰(Abdullah Öcalan)存在密切联系,其政治意识形态基本以奥贾兰的“民主邦联主义”(Democratic Confederalism)政治思想为轴心而构建,土耳其军方认定其为库工党武装分支组织。^③内战爆发后叙东部地区出现的权力真空为库民联党在政治和军事上的跃迁式发展提供了充分空间。由此,库民党联组建了一支名为“人民保卫军”(People Protection Units, YPG)的库尔德民兵武装力量,并成长为抗击极端组织“伊斯兰国”势力的叙境内主要武装,得到了美国政府公开的军事援助。2015年10月,库民联党在叙北地区建立“叙利亚民主军”(Syrian Democratic Forces, SDF),库尔德武装势力已基本控制了叙东北部地区,这一形势变化促使土耳其政府重新审视其对叙政策的战略目标及其影响。

最后,土耳其政府对叙“政权更迭”政策加剧了叙利亚难民危机,而难民危机又直接地冲击了土耳其社会经济和国内安全,使土耳其被迫接纳数百万叙利亚难民,深陷叙利亚危机泥潭而无法脱身。自2011年叙利亚危机爆发后,前后约有400万叙利亚难民涌入土耳其境内,^④对土耳其社会、经济、安全均造成了强烈冲击。

^① Raymond Hinnebusch, “Back to Enmity. Turkey-Syria Relations Since the Syrian Uprising,” *Journal of German Orient Institute*, Vol. 56, No. 1, 2015, p. 18.

^② Jean-Loup Samaan, “The Rise and Fall of the ‘Turkish Model’ in the Arab World,” *Turkish Policy Quarterly*, Fall 2013, p. 66, <http://turkishpolicy.com/article/647/the-rise-and-fall-of-the-turkish-model-in-the-arab-world-fall-2013>, 上网时间:2022年12月15日。

^③ 杨玉龙:《现代中东库尔德政党研究:起源、嬗变和现实》,西北大学2019级博士学位论文,第259-268页。

^④ Selin Akyuz and Ozgun Tursun, “When Syrian ‘Girls’ Meet Turkish ‘Boys’: Mapping Generated Stories of Mixed Marriages,” *Middle East Critique*, Vol. 28, No. 1, 2019, pp. 29-49.

三、“安全化”外交议程(2016 年以来)

2016 年后土耳其政府对叙外交政策的调整是建立在国内外形势发生诸多变化的基础之上的被动性改变,以适应中东地区地缘政治变动的新形势。在“安全化”外交转型过程中,^①土耳其充分考虑了中东地缘形势变化和叙利亚冲突格局变动等因素;在“政权更迭”对叙政策失败的现实条件下,迅速调整其外交方位,以跨境军事行动和大国协调机制并行方式确保其在叙利亚的相关国家利益,并与域内外大国展开了新一轮激烈的地缘利益竞逐。

(一) 土耳其对叙外交政策调整的动因

随着土耳其对叙“政权更迭”政策破产,俄罗斯和伊朗对叙利亚问题的强势介入彻底打破了先前的权力格局,域内外大国也纷纷以“反恐”为名义介入叙利亚危机。这就迫使土耳其政府迅速调整其对叙外交政策,重新将“安全化”议程作为其对叙政策的首要目标,并积极与俄罗斯、伊朗等国家行为体进行政策协调,进而形成了关于大国协调叙利亚问题的阿斯塔纳机制。在行为动机的阐释方面,土耳其调整对叙外交政策主要出于多重国内因素考虑和外部形势变化,根本目标是维护土耳其国家安全利益,防止叙库尔德武装问题扩散外溢至土耳其国内。土耳其对叙外交政策调整主要基于以下动因。

第一,国内政治变动。土耳其国内政治发生了一系列变化,促使埃尔多安政府调整了对内对外的一系列政策。2016 年 4 月,主张“零问题”外交的达武特奥卢辞去了土耳其总理和正发党党主席的两大职务,标志着土耳其执政党最高决策层重要人事变动。达武特奥卢属于正发党最高决策层中的温和派,对外主张推动“零问题”周边外交,对内力图促使土耳其政府与库工党武装达成政治和解,^②结束双方数十年的军事冲突,实现土耳其库尔德和平进程的突破。达武特奥卢卸任后,土耳其政府放弃了过去多年推行的库尔德和解政策,回归其传统的强硬政策,对内打击亲库尔德人的人民民主党(People Democratic Party, HDP),对外采取军事打击叙利亚库民联党的新战略。此外,“7·15 军事政变”很大程度上改变了土耳其国内政治的发展态势,埃尔多安政权更为倚重与民族行动党等右翼民族主义政党的政治联盟关系,以维系其议会多数的脆弱地位。因此,土耳其政府的外交政策也需要适应和回归传统民族主义话语,其与国内库尔德政党的关系也趋于破裂,打击库尔德民族分离主义势力以维护国家安全回归土耳其

^① Rahmouni Fatima Zahra, “Securitization and De-securitization: Turkey-Syria Relations Since the Syrian Crisis,” *Asian Journal of Middle East and Islamic Studies*, Vol. 11, No. 2, 2017, pp. 27-39.

^② Constanze Letsch, “Turkish PM Davutoğlu Resigns as President Erdoğan Tightens Grip,” *The Guardian*, May 5, 2016, <https://gu.com/p/4tpqf>, 上网时间:2022 年 12 月 15 日。

政府外交政策的中心议程。

第二,地缘政治和安全格局变动。2015年以来,中东地区地缘政治的重大变化迫使土耳其在对叙政策需要改弦易张,“政权更迭”政策事实上已经破产。2015年俄罗斯军事介入叙利亚战场从根本上改变了叙内战格局,巴沙尔政权转危为安,重新掌握了战场主动权,反对派武装和极端组织“伊斯兰国”等势力节节败退,“政权更迭”政策已失去了现实基础。在中东地缘政治方面,埃及实现了政权更迭,与沙特阿拉伯、阿联酋联结为更为紧密的准联盟关系,阿拉伯世界并未接受土耳其鼓吹的所谓“土耳其模式”的民主。

第三,叙利亚库尔德问题的变化。该问题的复杂化趋势产生的直接和潜在外溢风险已危害到土耳其国家安全利益,对叙政策的“安全化”转向是较为急迫的军事安全策略,也是土耳其对叙政策的传统手段。在土耳其推行对叙“政权更迭”政策失败的同时,抗击极端组织“伊斯兰国”的叙利亚库尔德武装力量在美国支持下迅速发展为叙境内的主要军事组织,并控制了叙东部大片地区和关键性军事和经济重镇,其领土控制面积仅次于巴沙尔政府,其罗贾瓦(Rojava)^①地方自治体系的形成已具有许多准国家功能,因而被土耳其认定为国家安全与领土完整的主要威胁。^②由此,埃尔多安政府对叙政策的“安全化”调整不仅是外部形势变化的结果,也是其国家安全战略的必然诉求。

第四,埃尔多安的个人风格。2016年后,土耳其政府对叙政策的调整与实施带有更为强烈的埃尔多安主义外交印记,这是土耳其国家体制变化和外交决策机制变动的结果。在议会制时代,土耳其外交政策制定和实施由国家领导人制定,但表现为突出的协商性、集中领导和技术官僚特征,达武特奥卢、居尔等正发

① “罗贾瓦”意指叙利亚库尔德斯坦,即“叙利亚北部和东部自治行政当局”(Autonomous Administration of North and East Syria),是叙利亚东北部事实上的自治区,该自治区事实上由库民联党及其武装力量控制。该组织奉行阿卜杜拉·奥贾兰的政治思想学说,与库工党有着千丝万缕的思想、政治和人员联系。随着库民联党在叙东北部地区建立自治政府,并逐步扩大其领土控制范围,对土耳其一侧的库尔德人聚居区的影响力日增,被埃尔多安政府认为是危害土耳其国家安全与领土完整的首要威胁。

② 自20世纪70年代以来,库尔德问题一直是土耳其国家安全与领土完整的首要威胁,由库工党引发的国内冲突在80年代几乎发展为一场“准内战”,致使土耳其东南部地区经济社会发展遭到严重破坏。1999年,库工党领导人奥贾兰被捕后,库工党在土耳其暂时进入低潮期,并进入组织转型阶段。一方面,库工党在土耳其国内谋求通过政治合法化进入议会政治;另一方面,库工党在伊拉克、叙利亚建立起松散的伞状分支组织,其中叙利亚库民联党被土耳其政府认定为库工党的跨国主要分支组织。因此,在叙利亚库民联党发展为重要的军事政治派别后,土耳其政府已充分意识到其现实的国家安全威胁。埃尔多安政府决心将“安全化”作为对叙政策的重心,其中,打击乃至消灭叙利亚库民联党及其武装力量,成为土耳其对叙政策的主要目标和实施方向。

党高层人物对外交政策制定与推行有不小的影响。^① 进入总统制时代后,埃尔多安个人的内政外交思想及其偏好对土耳其施加了更为强势影响,“个人外交”(Personal Diplomacy)成为当下土耳其对外关系的鲜明特征。^② 在对叙政策和解决库尔德问题方面,埃尔多安主张采取强硬手段,这与达武特奥卢等人有显著区别。在埃尔多安就任总统后,土耳其外交大权向总统集中,其所谓的积极进取型对外方略形成。

第五,土耳其与美国的联盟关系几近破裂。土耳其对叙“安全化”政策转向是土美两国在叙利亚问题等议题利益分歧冲突化的结果之一,并导致土美关系继续下行,土美同盟关系事实上已经瓦解。一方面,作为北约成员的土美两国关系近年来龃龉不断,美国在叙利亚政策方面依托库尔德武装力量打击极端主义势力,不惜牺牲与土耳其的外交信任关系;另一方面,埃尔多安政府对美国支持叙库尔德武装极为不满,两国在叙利亚库尔德问题方面的政策分歧升级为利益冲突,而土耳其也缺少军事选项之外的其他手段去制衡、削弱叙库尔德武装力量的发展。2023 年 3 月初,美国参谋长联席会议主席马克·米利突访叙利亚库区,这表明美国短期内并未打算收回对叙利亚库尔德武装的支持,美土两国在叙利亚库尔德问题方面的利益之争仍将持续。

(二) 土耳其军事干预主义的升级及其安全预期目标的效度

2016~2022 年,土耳其对叙政策的“安全化”议程主要以跨境军事行动为主要表现形式,^③“安全区政策”是其对叙军事行动核心理念。^④ 土耳其政府推行的“安全区政策”使其代理人组织更加稳固地控制了叙利亚西北部地区,使土叙边界西部地带成为土耳其控制之下的“国中之国”。土耳其政府不仅将库尔德武装逐出土叙边界,还在叙利亚西北部边界地带形成了受其全面影响和控制的独立行政区。在这些独立行政区,土耳其通过其政治代理人“叙利亚全国联盟”

① Marwa Maziad and Jake Sotiriadis, “Turkey’s Dangerous New Exports: Pan-Islamist, Neo-Ottoman Visions and Regional Instability,” *Middle East Institute*, April 21, 2020, <https://www.mei.edu/publications/turkeys-dangerous-new-exports-pan-islamist-neo-ottoman-visions-and-regional>, 上网时间:2023 年 2 月 10 日。

② Murat Ulgul, “Erdoğan’s Personal Diplomacy and Turkish Foreign Policy,” *Insight Turkey*, Vol. 21, No. 4, 2019, pp. 161-182.

③ 土耳其的“安全区政策”主要通过跨境军事行动完成。2016~2022 年期间,土耳其军队共计实施了五次大规模跨境军事行动,建立了一条将土叙边界部分隔离的安全区,以阻止叙库尔德武装力量向土耳其方向渗透,并继续不定期地跨境打击叙利亚和伊拉克境内的库尔德武装军事目标。

④ Erwin Van Veen and Jan Van Leeuwen, “Turkey in Northwestern Syria: Rebuilding Empire at the Margins,” *Netherlands Institute of International Relations*, 2019, pp. 1-8, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-1/Policy_Brief_Turkey_in_Northwestern_Syria.pdf, 上网时间:2023 年 4 月 11 日。

(Syrian National Coalition, SNC)行使基本的行政、司法等地方政府职能,军事上依靠“叙利亚国民军”(Syrian National Army, SNA)维持地方安全,并参与土耳其在叙利亚境内的军事行动。^①

根据2016~2022年土耳其对叙发动的五次军事行动结果来看,其军事战略目标大部分得到实现,对叙政策的“安全化”议程基本实现预期目标。虽然存在美国、俄罗斯等大国的干涉与掣肘,土耳其还是基本完成了土叙边界地带的安全区设立与隔离,消除了土耳其境内库工党分子与叙利亚库尔德武装之间的陆上联系,降低了土耳其南部地区安全隐患。但土耳其在叙利亚境内军事行动受制于俄罗斯和伊朗,中短期内消灭叙利亚库尔德武装及其自治区并不现实。

(三) “安全化”外交议程与土耳其在阿斯塔纳大国协调机制中的参与

在“政权更迭”政策失败的现实下,土耳其、海湾阿拉伯国家、法国、美国等域内外各方势力在2016年前后已放弃推翻巴沙尔政府的预期目标,转而采取了符合各方利益的新对策。在内外因素共同影响下,“安全化”外交是土耳其当时较为现实的对叙政策选项,但叙利亚内战博弈各方力量格局变化,使土对叙政策推行不可避免地受到俄罗斯和伊朗两国的制约,这就为阿斯塔纳三国协调机制的建立提供了条件。

2017年后逐步形成的叙利亚问题阿斯塔纳和谈进程确保了叙利亚冲突各方建立起利益协调和冲突风险控制的大国协调机制,土耳其借此巩固了在叙土边界及叙西北部地区的代理人组织网络,降低了与俄罗斯、伊朗之间利益分歧冲突化的风险。从实际效果来看,阿斯塔纳机制至少通过冲突降级区设置缓解了叙利亚人道主义危机,控制了政府军与反对派武装之间冲突所造成的灾难性后果。在打击极端主义和恐怖主义势力方面,土耳其与俄罗斯和伊朗协调立场、相互配合,联合打击“伊斯兰国”等极端组织。

从利益分歧角度来看,土耳其在阿斯塔纳机制参与进程中坚持对伊德利卜地区的间接控制,并要求跨境打击叙库尔德武装力量,在这些议题方面与俄罗斯、伊朗存在立场分歧,但土俄伊三国在叙利亚问题方面的利益分歧处于可控范围内。在伊德利卜问题方面,土耳其不仅支持着该地区的多个反对派武装力量,也拒绝将周边多个地区控制权归返巴沙尔政府,^②而俄罗斯方面一直支持叙利亚政府军收复反对派武装控制区。在叙利亚库尔德武装地位问题方面,土耳其力图通过跨境军事行动消灭被其认定的“恐怖主义组织”,但遭到俄罗斯、伊朗和美

^① Erwin Van Veen and Jan Van Leeuwen, “Turkey in Northwestern Syria: Rebuilding Empire at the Margins,” *Netherlands Institute of International Relations*, CRU Policy Brief, June 2019, pp. 2-3, https://www.clingendael.org/sites/default/files/2020-01/Policy_Brief_Turkey_in_Northwestern_Syria.pdf, 上网时间:2023年4月11日。

^② Samuel Ramani, “Russia’s Efforts to Expand the Astana Process in Syria,” *Middle East Institute*, October 7, 2019, <https://www.mei.edu/publications/russias-efforts-expand-astana-process-syria>, 上网时间:2023年3月29日。

国等大国掣肘反对。因此,阿斯塔纳机制的和平谈判进程有效维持了叙利亚境内的相对稳定局面,结束了大规模战乱状态,但三国之间分歧仍存。而阿斯塔纳机制最为主要的障碍即土叙关系难以恢复,这使得叙利亚问题距离最终解决仍面临许多不确定性。

总之,长期深陷叙利亚问题泥潭并不符合土耳其国家利益需要,也无助于改善埃尔多安政府的国内民意支持基础。因此,在“安全化”外交理念整体不变的基础上,土耳其改善与叙利亚官方外交关系的政治需要更符合当前地区形势和缓的大趋势。^①

四、“安全化”议程影响下“再接触”外交前景

2023 年初以来,在俄罗斯政府积极斡旋运作之下,土耳其、伊朗、叙利亚外交部门频繁互动。2023 年 5 月 10 日,俄土伊叙四国在莫斯科召开外长级会谈,为土叙两国关系正常化奠定了新的基础。不过,此次土叙政府高级官员公开接触之后,两国并未实现进一步的和解行动。2023 年 8 月初,叙利亚巴沙尔总统罕见地在接受阿拉伯媒体采访时公开批评土耳其是叙利亚境内“恐怖主义”组织的背后支持力量。这些政治信号反映出当前土叙两国关系存在的结构性矛盾,两国元首的直接会晤仍有相当的政治距离,土耳其依然坚持将“安全化”政策作为其对叙外交的主要选项。

(一) 土叙两国关系正常化的主要矛盾

目前,埃尔多安政府仍然将“安全化”作为其对叙利亚外交政策的首要战略,所谓的土叙和解服务于土耳其“安全化”对叙外交的基本目标,分别为国家反恐和保障边境安全等诉求,而叙利亚难民问题对土耳其国内政治已造成了多方面影响,这些议题都迫使埃尔多安政府亟需结束对巴沙尔政府的敌视性外交政策。

首先,土耳其针对叙利亚库尔德武装力量推行的国家反恐战略面临着多方掣肘和阻碍,土耳其军方试图消灭叙利亚库尔德武装的战略目的难以实现。2023 年初以来,土耳其军方意图占领科巴尼、曼比季等叙利亚东北部库区战略要地的新一轮跨境军事行动计划,遭到了美国、俄罗斯等大国反对和阻拦。^②在当前中东和解浪潮的形势下,土耳其一意孤行地对叙北地区发起大规模军事行动,仅遭到美国、俄罗斯和伊朗的反对,也难以被国际社会和阿拉伯国家认可,并且

^① Marco Mossad, “Is Turkey Headed Toward a Rapprochement with Syria?,” *Inkstick Media*, January 20, 2023, <https://inkstickmedia.com/is-turkey-headed-toward-a-rapprochement-with-syria/>, 上网时间:2023 年 2 月 14 日。

^② Charles Lister, “Turkish-Syrian Re-engagement: Drivers, Limitations, and US Policy Implications,” *Middle East Institute*, January 18, 2023, <https://www.mei.edu/publications/turkish-syrian-re-engagement-drivers-limitations-and-us-policy-implications>, 上网时间:2023 年 2 月 17 日。

将对土叙关系正常化造成更严重的危害。土耳其公然侵犯叙利亚领土,在叙利亚境内建立所谓的“安全区”,遥控伊德利卜地区的反对派武装,不符合叙利亚国家主权独立与领土完整的国际法基本原则,并加剧了叙利亚国内局势的动荡。

其次,土耳其在叙利亚伊德利卜等地区扶持军事反对派势力,支持叙利亚国民军等反对派组织,以代理人身份干涉叙利亚内政,严重危害了叙利亚领土统一与国家安全,这是当前土叙两国外交和政治矛盾的核心议题。因此,巴沙尔政府在2023年初的土叙两国莫斯科会议后要求土耳其军队全面撤出叙利亚,不再支持反对派组织,这一点能否实现将直接关系到土叙两国关系的前景。^①

近年来,沙姆解放组织在土耳其的庇护下,在叙西北部地区不断向其他反对派势力发动军事行动,造成伊德利卜等地区动荡不安,在土叙两国可能的和解进程背景下,这些军事和政治反对派最为坚决地反对土叙和解。^②以沙姆解放组织等为代表的军事反对派力量将成为阻碍甚至是破坏叙利亚国内和平与统一的重重大障碍。从现实角度分析,埃尔多安政府对该地区苦心经营十多年,培植和扶持了一批反对派武装力量,即使未来土叙两国实现外交和解,土耳其也不会轻易从叙西北部地区撤军,放弃其精心培植的代理人武装组织。^③

当前,伊德利卜问题已成为土叙两国之间的核心矛盾之一,对土耳其边境安全、遣返难民、反恐战略、改善对外关系等造成了消极影响。土耳其支持的代理人武装力量叙利亚国民军,实际上是由各种不同意识形态和领导层控制的军事武装力量支配,^④彼此之间互不统属。这些相互敌对的军事派别多年来不断内讧,对土耳其试图构建的“安全化”边境政策造成了严重破坏。在沙姆解放组织军事力量不断扩大下,叙利亚西北部地区正在被重新整合为新的地方秩序,沙姆解放组织在叙西北地区统治力量的加强,恐将成为一颗会引发地区局势不稳定的“定时炸弹”。

^① “Syria’s Assad Ties Rapprochement with Turkey to ‘End of Occupation’,” *Fars News Agency*, January 13, 2023, <https://www.farsnews.ir/en/news/14011023000349/Syria%E2%80%99s-Assad-Ties-Rapprochement-with-Turkey-to-%27End-of-Occupation%27>, 上网时间:2023年1月18日。

^② Sinem Cengiz, “Syria’s Stakeholders Divided over Turkiye Rapprochement,” *Arab News*, January 6, 2023, <https://www.arabnews.com/node/2227671>, 上网时间:2023年2月15日。

^③ Emily Milliken and Giorgio Cafiero, “Where Would Rapprochement Between Turkey and Syria Leave the Syrian Opposition?,” *Democracy for the Arab World Now*, January 27, 2023, <https://dawnmena.org/where-would-rapprochement-between-turkey-and-syria-leave-the-syrian-opposition/>, 上网时间:2023年2月15日。

^④ 这些相互独立、互不统属甚至是相互敌对的军事政治派别,包括“苏丹苏莱曼沙阿旅”(Sultan Suleiman Shah Brigade, SSSB)、“哈姆扎师”(Al-Hamzah Division, HD)、“黎凡特阵线”(The Levant Front, LF)等各派组织,虽然被统称为叙利亚国民军,但实际上是拥兵自重的地方军阀势力。参见 Orwa Ajjoub, “HTS, Turkey, and the Future of Syria’s North,” *Middle East Institute*, October 26, 2022, <https://www.mei.edu/publications/hts-turkey-and-future-syrias-north>, 上网时间:2023年1月15日。

再次,叙利亚难民遣返问题也是土叙两国矛盾纷争的核心议题之一,并对土耳其国内政治造成了显著影响。近两年来,土耳其国内通胀问题始终难以消解,社会经济不稳定使许多反对政党和民意将难民问题作为政治话题加以公开化。舆论认为,叙利亚难民加剧了土耳其社会经济负担,造成了更严重的失业和犯罪问题,要求遣返叙利亚难民的呼声不断发酵。包括共和人民党、好党等土耳其反对党将社会经济困难归咎于叙利亚难民问题,并指责埃尔多安政府收容数百万叙利亚难民。难民问题已经成为影响土耳其国内政治走向的重要议题,迫使埃尔多安政府采取多重手段尝试驱使叙利亚难民离开土耳其,包括建立所谓安全区地带和强制遣返难民。但由于叙利亚北部地区持续动荡不安,仍有大量叙利亚平民试图越境逃亡至土耳其等国家,难民遣返工作收效甚微。

(二) 土耳其推进对叙“再接触”政策的主要动因

首先,土耳其推行对叙“再接触”外交是其当下对外缓和的重要组成部分,服务于埃尔多安对当前中东地区形势变化的战略判断。2022 年以来,土耳其对外推行缓和政策,修补与埃及、阿联酋、沙特阿拉伯、以色列等中东地区大国的外交关系。综合来看,埃尔多安通过缓和外交力图改善周边政治环境,改变与其他中东地区大国的对立关系或冷和平外交状态,积极吸引海湾石油大国的经济投资。这是对过去十年土耳其地区外交政策的修补,也是在迎合当前中东地区和解浪潮的形势变化,顺势而为地拓展土耳其中东外交的发展空间,修复其日益恶化的周边外交环境。但是,对外缓和政策的实施并不意味着埃尔多安放弃了先前所坚持的积极进取型外交政策,土耳其对于东地中海油气资源争夺、利比亚危机干涉、叙利亚问题干预、高加索地区事务介入等既有政策不会产生根本性调整。当前,对外缓和政策是为了解决土耳其面临的内外困境,而不是外交战略层面的掉头转向。因此,土耳其在实施对叙“再接触”外交过程中,不会轻易放弃对叙利亚问题的干预政策,改变其防御性“安全化”外交理念。^①

其次,埃尔多安政府对叙“再接触”外交议程从短期策略来看服务于正发党的选举政治需要,对冲反对派政党联盟的批评声浪。土耳其国内舆论对于“安全区政策”、跨境打击库族武装持支持态度,这是埃尔多安顺应国内民粹主义情绪的表现;但土耳其社会普遍对土叙两国长期对立持怀疑态度,特别是叙利亚大规模战乱引发的难民危机,使土耳其社会经济苦不堪言,民众和舆论普遍要求土叙两国应当迈向和解进程,解决叙利亚难民的回归安置问题。埃尔多安政府当前的对外缓和政策及对叙外交接触策略,服务于正发党的选举政治需要,积极回应社会舆论对于缓和对叙政策、妥善解决难民问题的民意。在总统大选胜利后,埃尔多安还需要进一步落实其选举承诺,夯实民意基础,为 2024 年土耳其地方市政

^① Christopher Phillips, “Turkey’s Diplomacy Drive: Is This ‘Zero Problems’ 2.0?,” *Middle East Eye*, February 3, 2023, <https://www.middleeasteye.net/opinion/turkey-diplomacy-drive-zero-problems>, 上网时间:2023 年 3 月 28 日。

选举打好基础。

最后,埃尔多安政府实施对叙“再接触”政策的主要目标是解决难民遣返问题。滞留土耳其境内的叙利亚难民问题已成为土社会治理痼疾,没有叙利亚政府参与下的难民遣返和安置等工作难以成功。^① 一是叙利亚北部不稳定的安全形势使难民家庭拒绝回国,特别是土耳其规划的所谓安全区地带并无安全可言;二是土耳其政府在叙利亚西北部扶持的反对派组织造成的伊德利卜问题已经长期化,该问题引发的多轮冲突还造成了新的难民潮;三是土叙两国缺乏官方外交和双边合作机制,土耳其境内数百万难民的庞大遣返计划,如果没有叙利亚政府的协调配合,其实施机制、过程和结果将面临着许多困难。而对于叙利亚政府来说,在土耳其没有将军队撤出叙利亚领土并停止扶持反对派武装政策之前,实现两国在难民遣返方面的合作可能也并不现实。

五、大国博弈对土叙两国和解进程的多重影响

地缘政治竞争深度影响土叙两国关系正常化发展进程,俄罗斯、美国、伊朗等域内外大国仍保持着对叙利亚问题的大国竞逐,叙利亚问题政治解决走向很大程度上受到这些大国之间利益关系竞争的影响,巴沙尔政府对外关系的国家利益驱动能力受到各大国博弈制约。从大国博弈叙利亚的力量对比结果来看,俄土伊三国协调机制将对叙利亚问题政治解决进程产生主导性影响,而土叙两国关系正常化将成为解决叙利亚问题、实现和平的关键性变量。

第一,俄罗斯正在试图通过大国协调方式推动土叙两国外交和解进程,并将伊朗纳入谈判进程,从而确保俄罗斯在叙利亚的战略利益。就当前土叙关系正常化议题而论,俄罗斯试图充当调解人居中斡旋,促使土叙两国走向和解。土叙和解符合俄罗斯的中东战略利益,并有助于弱化美国在叙利亚影响力。而土叙两国关系正常化解决两国久拖不决的纷争,可以减少俄罗斯对叙利亚的军事投入,将更多军事资源投入俄乌冲突战场,而在外交方面,也有助于拉拢土耳其向俄罗斯靠拢,加大北约集团内部分裂。

俄罗斯试图主导叙利亚问题政治解决进程,加快土叙外交和解,与普京政府当前在俄乌冲突中的不利局面有着重要关联。自2015年俄罗斯军事介入叙利亚危机以来,俄罗斯在叙利亚长期保持一定规模的军事资源投入,并源源不断向叙利亚政府提供维系其政权稳定的经济、军事等援助。但在俄乌冲突爆发一年多后,俄罗斯相关军事资源被严重消耗,被迫将其部署在叙利亚境内的部分空军、导弹防御系统和常规部队等关键军事资源转移回国内,其对叙利亚长期提供的

^① Kamal Alam, “Why Erdogan Needs Assad More Than Ever,” *Middle East Eye*, August 19, 2022, <http://www.middleeasteye.net/opinion/why-erdogan-needs-assad-more-ever>, 上网时间:2023年3月22日。

经济援助也趋于停顿。^① 因此,俄罗斯政府当前的外交优先事务是如何解决俄乌冲突问题,现实条件下不具备持续向叙利亚投入大量战略资源的意愿和能力。而破解叙利亚问题政治解决进程的关键变量即实现土耳其对叙政策调整,结束两国敌对状态。2023 年 5 月 10 日,俄土伊叙四国莫斯科外长会议成功召开,四国一致同意为土叙两国关系正常化制定具体的路线图,俄罗斯和伊朗将扮演第三方调解斡旋的角色。^②

需要指出的是,俄罗斯始终将叙利亚作为其战略资产而加以经营,土叙和解结果并不意味着俄罗斯会选择从叙利亚战略退出。^③ 普京政府当前对叙政策主要是顺应中东地区和解进程,削减对叙战略投入资源。俄叙两国准联盟外交关系仍将牢不可破,俄罗斯在叙利亚的军事存在将得到长期维护,以塔尔图斯海军基地和赫梅米姆空军基地为核心的相关军事设施将确保俄罗斯对叙利亚及东地中海地区保持长期的军事威慑力量。^④

第二,伊朗作为叙利亚数十年以来的准联盟外交合作方,是叙利亚对外安全合作的重要战略支撑,伊朗政府对于叙利亚问题的相关政策及其在土叙和解关系中的态度也将产生重要影响。当前,伊朗政府对于叙利亚问题的主要战略关切是避免伊朗对叙外交影响的边缘化,并反对由俄土两国单独主导叙利亚问题政治解决进程,将阿斯塔纳机制形成的俄土伊协调机制弱化。在 2023 年初土叙两国莫斯科会议初步实现外交接触后,伊朗公开对没有被邀请参会感到不满。^⑤ 2023 年 4 月 5 日,俄土伊叙四国莫斯科副外长级会议成功举行闭门会议,虽未发表相关会议公报,但伊朗被纳入和谈进程。这表明,伊朗在土叙和解进程中避免被边缘化方面取得了显著进展。

对于土叙两国的“再接触”及其关系正常化进程,伊朗政府乐于看到土叙两国关系正常化带来的积极效应,即稳定叙利亚巴沙尔政权的统治基础,这将有助

① Nikita Smagin, “Moscow’s Original ‘Special Operation’: Why Russia Is Staying in Syria,” *Carnegie Endowment for International Peace*, February 7, 2023, <https://carnegieendowment.org/politika/88958>, 上网时间:2023 年 3 月 30 日。

② Raúl Redondo, “Turkey and Syria Move Towards Normalisation of Relations,” *Atalayar*, May 10, 2023, <https://www.atalayar.com/en/articulo/politics/turkey-and-syria-move-towards-normalisation-of-relations/20230510163141184540.html>, 上网时间:2023 年 08 月 10 日。

③ 在 2023 年 3 月 16 日叙利亚总统巴沙尔访问莫斯科期间,俄叙两国就双边军事合作达成了新的共识。俄罗斯不仅将继续使用赫梅米姆空军基地和塔尔图斯海军基地,还将使用阿勒颇以东的贾拉赫空军基地。巴沙尔总统对俄未来扩大在叙军事基地规模、增加军队人数表示欢迎。

④ “Assad Welcomes New Russian Bases in Syria after Putin Meeting,” *Al Jazeera*, March 16, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/3/16/assad-will-welcome-new-russian-military-hases-in-syria>, 上网时间:2023 年 4 月 1 日。

⑤ Sinem Cengiz, “Iran Won’t Be Sidelined by Turkiye-Syria Warmth,” *Arab News*, January 13, 2023, <https://www.arabnews.com/node/2232011>, 上网时间:2023 年 2 月 5 日。

于恢复该地区安全秩序,继续联合叙利亚对抗以色列。^① 伊朗在未来可能会加强谋求参与该和解进程的外交角色,从维护自身利益角度推动土叙两国实现外交和解。随着土耳其与伊朗两国合作关系的发展,将直接有助于推动土叙两国关系正常化,发挥伊朗的第三方斡旋作用。^② 从2023年初以来美伊两国在叙利亚境内的军事冲突来看,美伊博弈叙利亚及其代理人冲突很可能将长期化,并在伊拉克等中东地区国家继续维持激烈争夺。俄土伊三国叙利亚问题协调机制的实现,将有助于维持叙利亚北部地区安全秩序的生成。

第三,以沙特阿拉伯和埃及为代表的阿拉伯世界主要大国在中东地区和解潮背景下,无意于对叙利亚保持集体孤立政策。将叙利亚重新纳入阿拉伯世界,符合当前沙伊外交和解环境下的地区格局变化。2023年4月初,叙利亚与埃及、沙特阿拉伯先后实现了外交破冰。叙利亚外长费萨尔·梅克达德(Faisal Mekdad)时隔十多年访问埃及,这标志着叙埃两国外交接触的突破性进展。^③

2023年5月召开的阿盟峰会及其通过的《吉达宣言》,成为叙利亚重返阿拉伯世界的重要转折点。此次阿盟峰会宣布恢复叙利亚的阿盟成员国资格,结束了阿拉伯世界对叙利亚十多年的集体外交孤立。阿盟峰会在叙利亚问题方面的基本立场将有助于加快全面解决叙利亚问题。在叙利亚重返阿盟进程中,沙特阿拉伯发挥了关键性作用,并支持其他阿拉伯国家与叙利亚恢复正常化外交关系。^④

第四,当前美国政府对叙利亚问题采取的是有限介入的模糊性政策,并对土叙和解进程保持了行动静默。美国对叙利亚问题的战略关切主要立足于遏制伊朗地区军事影响,打击极端主义残余势力,并继续保持对叙库尔德武装的支持,阻止土耳其对叙北地区发动新一轮大规模军事行动。2014年“伊斯兰国”等极端主义兴起后,美国逐渐将“政权更迭”对叙政策转变为反恐战略,积极支持叙库尔德武装力量抵抗极端势力,对于巴沙尔政府采取了外交孤立和经济制裁的双重施压战略,试图迫使巴沙尔政府接受美西方国家的政治改革计划。目前来看,外交孤立政策正在被层层打破,而经济制裁措施也未能迫使巴沙尔政权屈服,美国对叙政策已经陷入困境。对此,美国仍在叙利亚保持了一定规模的军事人员,

^① Menekse Tokyay, “Uninvited to Moscow Meeting about Syria, Iran Appears Dismayed,” *Arab News*, January 3, 2023, <https://www.arabnews.com/node/2226231/middle-east>, 上网时间:2023年2月15日。

^② *Carnegie Endowment for International Peace*, July 6, 2023, 上网时间:2023年8月9日。

^③ Aidan Lewis, “Egypt and Syria Commit to Closer Ties as Foreign Minister Visits Cairo,” *Reuters*, April 1, 2023, <https://www.reuters.com/world/syria-foreign-minister-makes-first-Egypt-visit-more-than-decade-2023-04-01/>, 上网时间:2023年4月7日。

^④ “Saudi Arabia: Talks Underway on Syria’s Return to Arab League,” *Middle East Monitor*, March 8, 2023, <https://www.middleeastmonitor.com/20230308-saudi-arabia-talks-underway-on-syrias-return-to-arab-league/>, 上网时间:2023年3月20日。

并在叙境内东部、北部和南部保留了若干军事基地,其战略目标实质上是为了遏制和监控伊朗在叙的相关军事活动。

美国对于土叙和解进程保持了静默态度。叙利亚问题的地缘政治复杂性涉及了北约东扩议题、叙库尔德武装力量合法地位、美土关系前景等诸多影响因素,这使得拜登政府在土叙关系和解问题方面并未采取积极活动。^① 美土两国对于叙利亚库尔德武装力量的未来地位及其合法性存在根本分歧,美国政府反对埃尔多安政府发起新一轮针对叙库尔德武装的军事行动。^② 但是,美国并不会因叙库尔德武装力量地位问题、北约东扩议题放弃与土耳其的安全合作关系。拜登政府还在积极为美国国会批准对土耳其 F-16 战机军售案提供支持,这说明美土两国的安全、军事合作关系依然存在利益共同点。由此来看,美国方面不大可能会为土叙两国和解进程设置显著障碍,但在叙库尔德武装地位问题方面仍会与土耳其保持较为长期的博弈。对美国政府而言,其在叙相关利益的主要威胁来自于伊朗阵营,而非土耳其的跨境军事行动。从中长期地区博弈前景来看,美国、以色列与伊朗及其代理人武装(包括黎巴嫩真主党武装)之间的冲突将成为叙利亚动荡的主要矛盾。^③

当前叙利亚问题错综复杂的地缘政治竞争形势充分说明,叙利亚仍然是域内外各方势力博弈之地。而自身经济和军事实力孱弱的巴沙尔政府面对国内严峻的社会经济危机,也不得不继续依赖周边大国或国际组织援助艰难度日。土叙关系和解进程的主导权和发展前景并不在叙方手中,而是取决于大国之间地缘政治博弈的利益竞逐结果。从土耳其国内政治视角来看,埃尔多安政权一贯善于运用外交政策工具实现其国内政治目标。虽然埃尔多安政府释放出对叙利亚“再接触”的多种政策信号,但这种外交信号并不代表土耳其对叙外交政策已经发生根本性转变,更不意味着土耳其将尝试对叙推行睦邻友好的不干涉外交。反恐、国家安全、边界控制、难民遣返等议题才是土耳其对叙政策的基本盘,这些议题的核心仍然是“安全化”为导向。

六、结语

2002 年以来,土耳其政府根据国内外形势变化提出“零问题”周边外交政策,

① Maria Maalouf, “How the US Views Potential Turkiye-Syria Reconciliation,” *Arab News*, January 21, 2023, <https://www.arabnews.com/node/2236506>, 上网时间:2023 年 2 月 5 日。

② Joseph Haboush, “Top US Military General Warns Turkey Against Syria Incursion,” *Alarabiya News*, December 22, 2022, <https://english.alarabiya.net/News/middle-ast/2022/12/22/Top-US-military-general-warns-Turkey-against-Syria-incursion>, 上网时间:2023 年 2 月 7 日。

③ “US Air Strikes ‘Kill 11’ in Syria after Drone Kills Contractor,” *Al Jazeera*, March 24, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/3/24/us-says-air-strikes-hit-syria-targets-after-deadly-drone-attack>, 上网时间:2023 年 4 月 2 日。

打破了土耳其传统外交思维惯性。在此形势下,土耳其政府主动向叙利亚伸出橄榄枝,利用经贸关系发展和自由边界开放政策弥合两国关系矛盾,化解了土叙两国冷和平关系。但是,“阿拉伯之春”的爆发改变了中东地区战略格局和地缘政治形势,土耳其政府试图向阿拉伯国家推售其所谓的“土耳其模式”民主化进程,其外交政策开始偏离睦邻友好理念。由于土耳其政府战略误判了叙利亚危机发展趋势,进而提出以“政权更迭”为目标的对叙政策,使土叙两国关系转为高度敌对状态。但“政权更迭”对叙政策引发土耳其周边外交和安全环境的双重恶化,库尔德武装对土耳其国家安全构成了重要威胁。埃尔多安政府被迫提出“安全化”对叙政策,向传统外交政策复归。在当前中东和解浪潮的背景下,土耳其积极寻求对外关系的缓和策略,在对叙政策方面抛出“再接触”政策。但“再接触”对叙政策并未明确提出解决伊德利卜问题的政治路线图,土叙关系和解进程尚未迈出真正意义的突破。

从叙利亚国家利益视角分析,土叙两国关系和解需要正视两国之间存在的根本性分歧。巴沙尔总统在2023年8月初接受阿拉伯媒体采访时明确指出,土叙两国关系正常化的政治前提是土耳其制定从叙利亚撤军的具体时间表,^①并不再向叙利亚境内诸多被叙政府认定为“恐怖主义”组织的代理人提供支持。虽然2023年土叙两国实现了部级领导人会谈,但土耳其在对叙具体政策实施方面没有实质性调整的积极动向,这使得叙利亚政府在两国关系正常化方面缺少更深层次接触的现实动机。

从大国博弈视角来看,总统大选后的土耳其外交“向西转向”趋势显著,土俄关系面临新一轮调整周期。作为土叙关系正常化主要的第三方调解,俄罗斯对土叙关系议题是否会有新的政策调整较为重要。总之,土叙两国关系正常化进程不会一帆风顺,关于伊德利卜问题和库尔德问题的多国博弈将是影响两国关系发展走向的主要变量。

(责任编辑:赵军 责任校对:李意)

^① “Syria’s Assad blames Turkey’s Erdogan for violence in Syria,” *Alarabiya News*, August 09, 2023, <https://english.alarabiya.net/News/middle-east/2023/08/09/Syria-s-Assad-says-he-will-not-meet-Turkey-s-Erdogan-under-his-conditions>, 上网时间:2023年8月10日。