

正义与发展党执政以来土耳其的 巴尔干政策新变化*

张向荣

内容提要 巴尔干对土耳其具有特殊的意义，曾经深刻影响奥斯曼帝国和现代土耳其的历史进程与发展方向。正义与发展党执政后，土耳其开始重新审视巴尔干的历史和地缘价值，将巴尔干作为土耳其外交的重点区域。正发党改变了土耳其在巴尔干以安全为要义、配合西方的传统政策，奉行独立、积极与多维的政策。这一改变缘于地缘政治的变化及土耳其在这一地区经济、政治和文化影响的不断增强。近年来，土耳其已经成为除美国、欧盟、俄罗斯之外，对巴尔干影响力最强的国家。土耳其强调奥斯曼遗产的积极作用，推出对巴尔干的新政策：发展双边关系，增加高层政治往来；建立多边合作机制；推动巴尔干地区经济一体化，增进彼此相互依赖，以期在巴尔干穆斯林聚集地区塑造特殊影响力。其具体内容包括：改善与塞尔维亚等国的关系，践行“零问题外交”和“积极进取”外交政策；通过多边机制和调解外交促进地区局势的缓和；推行公共外交和文化外交，扩大土耳其的软实力；推进经济一体化，密切与巴尔干国家的经济合作。受主客观因素制约，土耳其在巴尔干的政策仍有其局限性。2016年土耳其未遂军事政变后，其政治和社会的变化给土耳其与巴尔干国家的关系带来了新变数。但无论如何，未来土耳其仍将是塑造巴尔干格局的重要力量。

关键词 土耳其外交 巴尔干 正义与发展党 奥斯曼遗产 “三轨”政策

作者简介 张向荣，西北大学中东研究所讲师、西北大学世界史流动站博士后（西安 710127）。

* 本文系国家社科基金青年项目“土耳其‘新奥斯曼主义’及其实践研究”（19CSS025）的阶段性成果。感谢匿名评审专家的修改意见，作者文责自负。

冷战结束后，土耳其的周边地缘结构发生了巨大变化，高加索和巴尔干出现了一系列新独立的主权国家，中东则呈现出域内大国争夺地区主导权的态势。基于这一新的地缘政治所带来的机遇和挑战，土耳其对周边的重视程度日渐上升，逐渐形成以中东、巴尔干和高加索 3 个区域为主的周边外交新格局。^① 对于土耳其的周边外交，学术界大多关注土耳其在中东的政策以及土耳其与其他中东国家的关系，对于土耳其在巴尔干的政策和动向研究较少。究其原因，首先，长期以来土耳其对外政策的重心一直放在美国和欧洲，在巴尔干的政策基本以配合西方的战略为主，并无明显独立的政策立场，对巴尔干地区格局的影响力偏弱。其次，研究土耳其的学者主要聚焦中东问题，对巴尔干地区关注较少；而研究巴尔干问题的学者大多聚集欧洲问题，尤其关注美国、欧盟对巴尔干地区秩序的塑造和巴尔干问题的治理，很大程度上忽视了土耳其在巴尔干地区的政策和行为。

然而，21 世纪初土耳其的巴尔干政策则显现出转变的迹象。埃杰维特政府^②提出要实行“积极的外交”，改善与巴尔干国家的关系。2000 年土耳其和希腊签署了一系列合作协议，延续 1999 年土耳其和希腊“地震外交”^③所带来的契机，两国关系开始从敌对走向缓和。但总体而言，土耳其在巴尔干政策的真正转向发生在 2002 年正义与发展党（以下简称“正发党”）执政后^④，正发党逐渐改变了对巴尔干地区过度偏重西方、配合西方的战略取向，实行独立、积极、多维的外交政策。通过综合运用政治对话、经济合作、文化交流、军事援助等多重手段，土耳其成为巴尔干地区具有特殊影响的重要力量。2008 年欧债危机之后，欧盟减少了对巴尔干地区的关注和投入。土耳其则趁势填补真空，向巴尔干国家提供援助和信贷，深化与巴尔干国家在各个领域的合作。

① 土耳其官方确实有“周边外交”这一概念。按照土耳其外交部的分类，巴尔干国家包括阿尔巴尼亚、波黑、保加利亚、克罗地亚、希腊、马其顿、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛文尼亚、科索沃、黑山。参见土耳其外交部网站：<http://www.mfa.gov.tr/sub.en.mfa?91541430-fldd-41d0-b6eb-e1a6cc3e556b>, 2020-09-03。

② 比伦特·埃杰维特（Bülent Ecevit）为土耳其资深政治家，1974 年至 2002 年曾 5 次担任土耳其总理。1999 年 1 月 11 日第四次任土耳其总理，同年 4 月 19 日辞职，5 月 28 日再次担任联合政府总理，直到 2002 年 11 月 18 日。埃杰维特任内，土耳其成为欧盟候选国，并改善了它与希腊的关系。

③ 1999 年土耳其和希腊先后遭受强烈地震，两国互派救护队参与赈灾，为两国关系的改善创造了良好的氛围，长期紧张的土希关系开始走向缓和。

④ Cüneyt Yenigün, *Balkans: Socio-Cultural, Political and International Affairs*, Epoka Press, 2011, p. 537.

近年来,土耳其在这一地区的经济、政治和文化影响不断增强,已经成为除美国、欧盟、俄罗斯之外,对巴尔干地区影响最强的国家。

土耳其在巴尔干日益增长的影响力,引起了巴尔干国家以及利益攸关大国越来越多的关注。分析土耳其在巴尔干政策的特殊性,是探索中等强国崛起的重要案例,有助于加深我们对土耳其地区政策的整体认识。总体看,国内学界对于土耳其的巴尔干政策研究取得了一定进展,有两篇文献讨论了这一问题。王泽胜分析了2010年之前土耳其对西巴尔干政策及影响,认为“土耳其在该地区只能起到敲边鼓和主要配合美欧战略的作用”^①;马细谱则重点分析了新奥斯曼主义影响下土耳其外交战略的变化,并对土耳其重返巴尔干的政策进行了扼要的论述。^②而相比之下,国外学界的研究更为丰富。对于土耳其在巴尔干的政策动机,国外学者有不同的解释和分析路径,有以下几种代表性的观点:杰顿认为土耳其在巴尔干的经济活动最为活跃,进入巴尔干主要是受经济动机驱动^③;扎尔科认为土耳其在巴尔干经济影响有限,“重返巴尔干”主要出于政治动机,是为了扩大土耳其在国际上的影响力^④;埃尔汗强调土耳其的国内政治因素,即土耳其国内存在为数不少与巴尔干存在血缘和社会联系的移民及其后代,他们的游说活动使得土耳其政府不得不关注巴尔干地区^⑤;塞尔维强调土耳其的宗教文化动机,认为土耳其通过伊斯兰教认同及其与巴尔干穆斯林社区的特殊关系,试图充当穆斯林的保护者角色。^⑥对于土耳其近年来在巴尔干的政策效果和影响的评价,国外学者观点迥异。西方和巴尔干国家的多数学者持负面、警惕而审慎的看法^⑦,认为土耳其在巴尔

① 参见王泽胜:《土耳其对西巴尔干地区政策的新变化》,载《西亚非洲》2011年第9期,第52页。

② 参见马细谱:《新奥斯曼主义与土耳其的战略布局》,载《人民论坛·学术前沿》2016年第6期,第91~93页。

③ Mehmeti Jeton, “The Economic and Social Involvement of Turkey in Kosovo”, in Mesut Idriz ed., *The Balkans: Past, Present and Future Prospects*, Ankara Center for Thought and Research, pp. 98 - 105.

④ Petrovic Žarko, “Turkish Interests and Involvement in the Western Balkans: A Score - Card”, *Insight Turkey*, Vol. 13, No. 3, 2011, pp. 159 - 172.

⑤ Türbedar Erhan, “Turkey’s New Activism in the Western Balkans: Ambitions and Obstacles”, *Insight Turkey*, Vol. 13, No. 3, 2011, pp. 139 - 158.

⑥ Gangloff, Sylvie, “The Weight of Islam in the Turkish Foreign Policy in the Balkans”, *Turkish Review of Balkan Studies*, pp. 91 - 102.

⑦ Mustafa Türkeş, “Decomposing Neo - Ottoman Hegemony”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 18, No. 3, 2012, pp. 1 - 26.

干越来越成为欧盟的战略竞争对手，实际上破坏了欧盟的既定议程。^① 多数土耳其学者、部分欧美和巴尔干国家的学者，认为土耳其在巴尔干的政策是成功的，更多是出于实用主义而非意识形态考虑，主要为了自身的现实利益。总体而言，目前国内外学界对土耳其的巴尔干政策的研究均存在不足。首先，在分析土耳其在巴尔干的政策动向时，通常集中在西巴尔干国家，而忽视了罗马尼亚、保加利亚、希腊等传统的巴尔干国家，且缺乏从地区整体性的角度来审视土耳其的巴尔干政策。^② 其次，缺乏细致分析近来土耳其重返巴尔干深层原因的研究。鉴此，本文拟从巴尔干在土耳其外交布局中的独特地位以及土耳其在巴尔干大国竞争中的特殊角色，来审视土耳其在这一地区的政策。具体来说，本文主要探讨正发党执政以来土耳其在巴尔干的政策变化，考察历史和地缘影响下土耳其对巴尔干的认知与调整，分析土耳其在巴尔干地区的政策工具、特殊影响和政策限度，并探讨土耳其在巴尔干的政策前景。

一 土耳其视野中的巴尔干：历史与地缘视角

土耳其正发党调整巴尔干政策，有其深远的历史和现实因素考量。帝国遗产、历史记忆和地缘政治始终是影响土耳其人对巴尔干情感与认知的核心因素，加之土耳其自身实力和周边环境的变化，使正发党当政者对巴尔干政策出现新变化。

（一）奥斯曼帝国遗产的持久影响

土耳其对巴尔干的认识深受历史和地缘因素的影响。历史上，奥斯曼帝国曾经统治巴尔干长达 500 年，给巴尔干地区打上了深刻的烙印。奥斯曼帝国解体后，帝国的遗产仍然在影响着巴尔干国家的政治经济和社会文化，也同样影响着土耳其和巴尔干国家对彼此的看法。从土耳其角度看，尽管凯末尔等世俗主义精英试图割裂现代土耳其与奥斯曼帝国的历史联系，但是在奥斯曼帝国的废墟上建立起来的现代土耳其不可避免地民族心理和文化意识

^① Vracic Alida, "Turkey's Role in the Western Balkans", Stiftung Wissenschaft und Politik Research Paper, No. 11, 2016, pp. 1 - 34.

^② 土耳其高度重视与罗马尼亚、保加利亚等已经加入欧盟的巴尔干国家的关系，在巴尔干的政策也始终面临如何处理与希腊关系的问题。从土耳其官方表述来看，它在巴尔干的政策一直着眼于整个巴尔干半岛，在国际场合也一贯强调巴尔干地区的同一性和整体性。

方面受到奥斯曼遗产的持久影响。

对于土耳其人来说,巴尔干具有特殊意义。奥斯曼帝国统治时期,巴尔干被称为“鲁米利亚”。在土耳其的政治精英和知识分子看来,鲁米利亚与中东、高加索不同,它不仅仅是一个地名,更具有族裔和文化学意义,是土耳其人的精神故乡。尽管土耳其官方史将土耳其人的起源与遥远的内亚草原联系起来,但这种对古代突厥人祖地的想象终究带有虚幻的民族神话色彩。即使在土耳其国内民众也存在不同的声音,土耳其学者麦赫迈特·科勒奇拜(Mehmet Kılıçbay)的观点极具代表性。他在阐述土耳其对波黑内战的立场时写道:“相比中亚来说,土耳其更多是巴尔干的产物……这是土耳其欧洲认同无法否认的重要支柱。巴尔干在土耳其的民族、文化和社会中留下了不可磨灭的印记……我们来自巴尔干,我们是欧洲人。”^①直到今天,土耳其人心中仍然深怀巴尔干情结,土耳其人与巴尔干的历史和文化联系也是当代土耳其与欧洲认同的重要依据。

巴尔干在奥斯曼帝国的崛起和后期的现代化改革中均起到了独特作用。奥斯曼帝国是一个伊斯兰帝国,在奥斯曼帝国废墟上建立起来的现代土耳其一般被划入中东的地理范围,因而容易给人一种错觉,即奥斯曼帝国先征服了中东,中东是奥斯曼帝国的核心。事实上,奥斯曼帝国在征服巴尔干以后,才逐步将安纳托利亚东部以及阿拉伯地区纳入版图。换言之,奥斯曼帝国在巴尔干建立起稳定的统治之后,才开始进入中东。历史上奥斯曼帝国的政治和经济重心在巴尔干,而非中东。从14世纪到20世纪,巴尔干始终是奥斯曼帝国统治的核心区域。奥斯曼帝国的主要税赋来源于巴尔干,帝国历史上的大维奇(Great Vezir)多出自巴尔干。奥斯曼帝国晚期,推动西方化改革的青年土耳其党人活动范围主要集中在奥斯曼帝国的巴尔干行省。此外,土耳其共和国创建者的故乡也大多在巴尔干,如国父凯末尔就出生在奥斯曼帝国的第二大城市萨洛尼卡(今希腊塞萨洛尼基)。

巴尔干是横亘在土耳其人灵魂深处的一道伤痕。失去巴尔干以后,土耳其人不得不将视线转向贫瘠的安纳托利亚高原,并以此来建构现代意义上的“民族国家”。时至今日,土耳其人与巴尔干人仍然存在很深的心理隔阂。

^① Darko Tanaskovic, “Turkey and the Balkans: Old Traditions, New Aspirations”, *Israel Journal of Foreign Affairs*, Vol. 6, No. 2, 2015, p. 53.

1912年爆发的第一次巴尔干战争深深刺痛了奥斯曼土耳其人。在他们看来，巴尔干的基督徒在奥斯曼帝国的“米勒特”制度下享受了数百年的和平和自治，不仅不用承担兵役和征战沙场，而且通过经商致富掌握了奥斯曼帝国的经济命脉，却在西方民族主义的蛊惑下忘恩负义，向土耳其人举起屠刀。土耳其人这种对巴尔干人的看法和情感一直延续至今。巴尔干基督徒的“起义”以及同为穆斯林的阿尔巴尼亚人的“背叛”使奥斯曼帝国的精英彻底放弃了原来所鼓吹的种族和宗教多元化的“奥斯曼主义”，转而寻求构建“土耳其族”的单一民族国家。可以说，巴尔干的丧失成为土耳其民族主义最为猛烈的催化剂，加速了现代土耳其的形成。

巴尔干国家的土耳其裔少数民族群和穆斯林成为影响土耳其国内政治的重要因素。奥斯曼帝国将伊斯兰教带到巴尔干，使巴尔干成为欧洲穆斯林最为集中的地区。基于历史和地缘的影响，巴尔干同时也是海外土耳其人分布数量较多的地区。奥斯曼帝国晚期，特别是在巴尔干战争和第一次世界大战以后，有数百万居住在巴尔干的穆斯林（主要为土耳其人和阿尔巴尼亚人）迁往安纳托利亚。^① 土耳其共和国建立后，多次接纳来自巴尔干国家的土耳其裔移民和穆斯林难民。土耳其国内有1 500万~2 000万人带有巴尔干血统，同时有100万土耳其人作为少数民族群居住在巴尔干各国。^② 来自巴尔干的移民及他们的后裔与留在巴尔干的亲属存在广泛的社会联系。^③ 因此，巴尔干地区局势的动荡总会传导至土耳其的国内政治领域，土耳其政府往往会承受公众要求保护巴尔干的穆斯林和“流散的土耳其同胞”的压力。土耳其国内精英对巴尔干问题存在不同甚至对立的看法。以凯末尔为代表的世俗主义精英将巴尔干的穆斯林视为对土耳其世俗体制的威胁，而来自巴尔干的几次难民潮的冲击使土耳其传统的政治家更多地将巴尔干视为麻烦制造地。随着土耳其伊斯兰复兴运动的兴起，一批具有伊斯兰背景的政治家崛起，他们则把保护巴尔干的穆斯林视为土耳其的责任，甚至将巴尔干的穆斯林视为土耳其介入巴

① F. S. Lamabee and I. O. Lesser, *Turkish Foreign Policy in the Age of Uncertainty*, Santa Monica, Rand, 2003, p. 94.

② Yohannes Tesfa, “Easing Back In: the Balkans’ Re - Introduction to Turkey”, *Bilgesam*, April 4, 2011, <http://www.bilgesam.org/en/incele/1875/-easing-back-in-the-balkans-re-introduction-to-turkey>, 2020-08-25.

③ Bedrudin Briljavac, “Turkish Accession to the European Union through the Balkan Doors: in the Style of Great power?”, *Journal of Economic and Political Transition*, Vol. 48, No. 3, 2011, p. 27.

尔干事务的重要资产。

土耳其在巴尔干的伊斯兰国家和地区中具有特殊的影响力。巴尔干地区的穆斯林长期生活在世俗体制下，对伊斯兰教和世俗主义的看法更为温和。在波黑战争和科索沃战争期间，沙特阿拉伯和伊朗通过对穆斯林群体的经济援助和外交支持增强了在巴尔干地区的影响，但是对于巴尔干的穆斯林来说，土耳其无疑是伊斯兰世界当中对其影响最大的国家。不管是出于现实国家利益考虑，还是意识形态的影响，土耳其都有关注和参与巴尔干事务的理由。无论在政治和安全领域，还是经济和社会方面，土耳其在巴尔干地区均存在重大的利益和诉求。战略上，自身位于巴尔干的领土成为土耳其欧洲国家定位和申请加入欧盟的依据；安全上，土耳其欧洲领土位于巴尔干半岛，巴尔干直接关系到土耳其的国家安全；经济上，巴尔干成为土耳其通往其主要市场——欧盟的主要通道，土耳其超过一半的贸易额来自和欧盟国家的贸易，巴尔干的稳定直接影响到土耳其贸易通道的安全；社会文化上，土耳其和巴尔干存在密切的历史和文化联系。

综上所述，土耳其在巴尔干存在重大利益，只要凯末尔确立的“脱亚入欧”的基本国策没有发生改变，巴尔干对于土耳其的战略价值就不会消失。即使土耳其近年来对外政策有东向趋势，未来可能转向欧亚主义，实行欧亚并重的战略，但巴尔干对于土耳其独特的价值和意义以及彼此之间的历史、文化和族群联系使得土耳其不会放弃在巴尔干的利益和影响力。

（二）巴尔干地区地缘价值的重大变化

受国际环境和自身实力所限，在相当长一段时间内，土耳其对巴尔干的历史遗产和地缘特性的认知，总体呈负面和消极的状态。1923年现代土耳其建国以后，凯末尔主义者在巴尔干总体奉行谨慎和防御性政策，避免介入巴尔干国家的内部事务。巴尔干在很长一段时间内被视作土耳其国家外部安全威胁的主要来源地。作为欧洲“柔软的下腹部”和联结欧亚的战略节点，巴尔干因其独特的地缘价值在历史上多次成为大国博弈和争夺的焦点。外部大国的介入使得巴尔干国家在领土、民族和宗教等方面的争端和矛盾更加激化，多次成为战争的“火药桶”。作为部分领土位于巴尔干的土耳其，在建国以后也多次受到巴尔干地区局势的影响。在第一次世界大战和第二次世界大战期间，土耳其面临的主要威胁来自外部大国从巴尔干方向的渗透和侵略。土耳其立国后的传统政策是避免介入巴尔干事务，防止被卷入地区冲突。二战后，

土耳其加入北约，成为西方阵营的一部分，而希腊之外的巴尔干国家加入社会主义阵营，双方处于对立和隔绝的状态。在相当长的时间内，土耳其将苏联和巴尔干的社会主义国家视为最危险的敌人，塞浦路斯问题发酵后，土耳其将位于巴尔干半岛的希腊视为主要的地区对手。在冷战期间，与巴尔干国家的战争记忆以及险恶的地缘环境，使得土耳其始终从安全的角度将巴尔干视为需要防范的敌人。

冷战结束后，苏联和南斯拉夫的解体所导致的巴尔干变局和地缘真空给土耳其带来影响巴尔干的战略机遇。与此同时，南斯拉夫解体过程中的战乱及难民潮又威胁到它自身的安全，这使土耳其的周边地缘环境发生了结构性变化。土耳其开始重新审视自身的地缘位置和地缘特征，对巴尔干的地缘看法也发生改变，巴尔干对土耳其具有了新的地缘意义。波黑内战和科索沃战争所造成的巴尔干地缘形势的变化，既对土耳其的安全构成挑战，也给它带来了介入地区事务的机会。这一时期，土耳其的国内政治发生变化，厄扎尔代表的一批政治精英提出“新奥斯曼”主张，开始肯定奥斯曼遗产中的积极成分。冷战结束初期，苏联威胁的消除使得土耳其在美国全球战略中的地位和作用下降。在国内外因素的影响下，土耳其开始强调与巴尔干的历史和文化联系，将巴尔干视为可以影响欧盟的重要工具，以提高在欧盟和西方战略中的地位。例如，在波黑战争期间，土耳其与美国和欧盟密切合作，发挥自身在巴尔干穆斯林中的特殊影响，在东南欧地区稳定中起到积极作用，以此向西方展示土耳其重要的战略价值。

20世纪90年代，土耳其在一定程度上修正了凯末尔以来在巴尔干的传统政策，开始干涉巴尔干国家内政，但坚持多边主义，始终与西方国家一起行动。土耳其在波黑危机中继续采取追随美西方的政策，避免采取单边行动。在军事干涉波黑危机、承认马其顿独立以及对穆克联合武装进行军事训练等问题上，土耳其都采取紧跟美国的策略。由于塞浦路斯问题和东地中海划界争端，土耳其和希腊的关系长期处于紧张和敌对状态，两国将彼此视为在巴尔干地区的主要竞争对手。后冷战时期，土耳其政府更迭频繁，政党碎片化严重，始终无法形成稳定的多数派政府，再加上土耳其在西方联盟中所处的弱势地位，使得土耳其政府没有足够的权力和资源来实施强有力的外交。

进入21世纪，土耳其政治和社会中出现一股“奥斯曼热”，主张重新评价奥斯曼的历史和文化成为一种极具影响的社会思潮，即所谓的“新奥斯曼

主义”。新奥斯曼主义的理论基石有二：一为土耳其的“历史纵深”，二为土耳其的“地理纵深”，其实质是鼓吹土耳其在前奥斯曼帝国区域深厚的历史文化和土耳其得天独厚的地缘优势。土耳其精英对土耳其自身以及周边地区的历史和地缘的认识发生了根本性的变化。在对外关系层面，新奥斯曼主义主张在不打破现有国界的前提下，加强在前奥斯曼统治区域的政治、经济和文化影响，谋求土耳其的大国地位。相比于中东和高加索，巴尔干是受奥斯曼土耳其的历史和文化影响最强的地区。土耳其与巴尔干特别是西巴尔干国家在血缘和族群上的联系要比中东更为紧密。随着国家实力的跃升，土耳其的精英和大众对巴尔干的看法变得积极，改变了传统上将巴尔干视为威胁的安全导向思维。与20世纪90年代相比，土耳其更多从自身而非西方的立场来看待巴尔干的地缘价值，并开始从地缘经济的角度将巴尔干看作重要的海外市场。在土耳其试图重现奥斯曼辉煌、实现国家复兴的背景下，巴尔干成为土耳其发挥地区乃至世界影响力的“试验场”。

土耳其对巴尔干政策的改变在世纪之交初见端倪。1999年，土耳其被欧盟接纳为入盟候选国，改善与周边国家，特别是与欧盟成员国希腊的关系成为入欧的先决条件。土耳其开始寻求改善与希腊的关系，得到了希腊的积极回应。2000年，土、希两国签署了一系列合作协议，两国关系走向缓和。2002年，正发党在大选中获得了压倒性的优势，埃杰维特领导的执政联盟瓦解。这在土耳其政治发展中具有里程碑意义，因为这是土耳其在20世纪80年代厄扎尔政府之后产生的第一个多数派政府。土耳其逐渐成为全球重要的新兴经济体，综合国力的显著增强助推了土耳其的大国梦想。正发党执政以来，土耳其的外交呈现出某种“范式”变化。土耳其逐渐改变了传统的亲西方战略取向，外交的主体性日益凸显。^①正发党政府在外交方面更加自信，试图成为地区核心国家，乃至在国际舞台上扮演全球性的角色。

二 正发党执政后土耳其的巴尔干政策调整内容与成效

正发党改变了土耳其建国以来在巴尔干的传统政策，开始全方位介入巴

^① 李秉忠、涂斌：《埃尔多安时代土耳其外交的转型及其限度》，载《西亚非洲》2018年第2期，第105页。

尔干事务。国际环境和地区局势的变化也为土耳其积极参与巴尔干事务提供了有利条件。2008年，美国总统奥巴马上台后不久宣布“重返亚太”，将战略重心转向亚洲，尤其是科索沃宣布独立以后，美国逐渐把巴尔干的主导权交给欧盟。^①此时，欧盟深受债务危机影响，对巴尔干的投入有所减少，西巴尔干国家的入盟进程陷入停顿。2008年俄格战争^②之后，俄罗斯忙于应对西方的压力以及随后的乌克兰危机和叙利亚危机。大国对巴尔干的关注减少，客观上为土耳其提供了填补巴尔干“地区真空”的机会。土耳其外交部将前奥斯曼地区称为“地缘心脏”，而巴尔干是“地缘心脏”的核心。土耳其将巴尔干作为周边外交的重点地区，在巴尔干推行积极、睦邻的政策。与之前的历届政府相比，正发党政府在巴尔干的政策表现得更为雄心勃勃，这一时期土耳其在巴尔干的活动非常活跃。与以往被动应对危机不同，正发党政府主张积极介入危机处理，在冲突各方之间发挥调解作用，以促进地区稳定与合作。土耳其与巴尔干国家合作的深度和广度达到前所未有的水平，涉及经济、贸易、投资和文化等各个领域。

正发党执政后，土耳其首次推出了独立的巴尔干战略，明确阐述了土耳其对巴尔干的政策。土耳其外交部对本国在巴尔干的政策目标有如下说明：“巴尔干在土耳其外交中处于优先位置……这不仅缘于政治、经济和地理因素，而且在于土耳其与这一地区存在历史、文化和人员诸方面联系……政治对话、安全、经济一体化以及对族群、文化和宗教多样性的保护是土耳其巴尔干政策的四大支柱”。^③土耳其外交部战略研究中心主席比兰特·阿拉斯（Bülent Aras）认为，土耳其的巴尔干政策存在4个维度：高水平的政治对话、经济相互依赖、文化多元共存和包容性安全。他提出土耳其在巴尔干的新政策可以概括为“三轨”政策：发展双边关系，增加高层政治往来；建立多边合作机制；推动巴尔干地区经济一体化，增进彼此相互依赖。^④从政策实践层面看，土耳其正发党的巴尔干政策体现在以下几方面：

① 王洪起：《美国如何维持在巴尔干地区的影响力》，载《世界知识》2017年第7期，第52页。

② 俄格战争亦称南奥塞梯战争，是2008年8月在格鲁吉亚境内发生的一场战争。交战一方为格鲁吉亚政府军，另一方为单方面宣布独立的南奥塞梯及其支持者阿布哈兹和俄罗斯。

③ 参见土耳其外交部网站：<http://www.mfa.gov.tr/relations-with-the-balkan-region.en.mfa>, 2019-12-03。

④ Bülent Aras, “Turkey and the Balkans: New Policy in a Changing Regional Environment”, *Analysis*, The German Marshall Fund of the United States, October 31, 2012, p. 3.

(一) 加强与巴尔干穆斯林的关系，努力塑造土耳其特殊的影响力

巴尔干5400万人口中有740万穆斯林^①，是欧洲穆斯林最为集中的地区，同时也是除西欧外境外土耳其人数量最多的地区。不同于西欧的土耳其移民，巴尔干的100多万土耳其人大多为奥斯曼帝国晚期遗留在巴尔干的“离散土耳其人”。^②土耳其的世俗主义精英将巴尔干的穆斯林视为对土耳其世俗体制的威胁，长期与之保持距离。20世纪90年代波黑危机期间，厄扎尔总统宣称土耳其对巴尔干穆斯林负有保护的责任，主张加强对波黑穆斯林给予支持和援助，但遭到土耳其军方和外交部的阻滞。正发党执政以来，凭借其选举霸权实现了对军队的管控，这一伊斯兰色彩浓厚的政党具有了更大的权力基础。

保护巴尔干的土耳其人和穆斯林成为土耳其积极介入巴尔干事务的重要目标。埃尔多安和达武特奥卢等正发党领导人强调土耳其的巴尔干属性和对巴尔干的历史责任。在达武特奥卢看来，土耳其的地缘状况和人口结构使得土耳其具有多个地区的认同，土耳其人某种意义上当然也是巴尔干人。他认为土耳其对巴尔干的稳定和发展负有责任，需要在地区问题上发挥建设性作用。与之前的历届政府相比，正发党政府旗帜鲜明地强调土耳其与巴尔干穆斯林在族裔和文化上的联系。达武特奥卢说“土耳其国内有比波黑更多的波斯尼亚人，有比科索沃更多的阿尔巴尼亚人”。^③事实上，土耳其国内不少议员和政府官员带有阿尔巴尼亚血统。达武特奥卢认为，西巴尔干问题应该由巴尔干国家按照自己的意愿解决。他在巴尔干强调地区所有权（Regional Ownership），即巴尔干国家在解决本地地区的冲突和问题方面要有主体意识。在很多人看来，这一政策的实质是排挤大国势力，加强土耳其在这一地区的影响，恢复历史上奥斯曼帝国在这一地区的传统影响力，即所谓的“新奥斯曼主义”^④。

正发党将巴尔干的穆斯林和“离散土耳其人”视为土耳其在这一地区的

① Judit Balázs, “Geopolitical Priorities – Turkey and the Balkans”, *Regional and Business Studies*, Vol. 7, No. 2, 2015, p. 25.

② 巴尔干地区有100多万土耳其人，其中保加利亚76万人、希腊12万人、马其顿7.8万人、科索沃4万人和罗马尼亚7万人。See Bülent Şener, “The Main Structural Factors that Make the Balkans Important for Turkish Foreign Policy”, *Codrul Cosminului*, Vol. 25, No. 2, 2019, p. 382.

③ 土耳其有800万国民带有阿尔巴尼亚血统，其中400万人仍然在讲阿尔巴尼亚语。

④ 关于新奥斯曼主义的含义及影响，参见张向荣：《“新奥斯曼主义”的历史嬗变与影响》，载《新疆社会科学》2018年第1期，第108~118页。

重要资产，积极加强在波黑、阿尔巴尼亚、科索沃等伊斯兰国家和地区的特殊影响。达武特奥卢在《战略纵深》中写道：“奥斯曼帝国时代遗留下来的穆斯林人口构成了土耳其对巴尔干半岛政策的基础……今天奥斯曼帝国在巴尔干半岛的遗产为土耳其提供了重要的可能性。”^① 正发党精英多次强调与巴尔干的历史和文化联系，特别强调奥斯曼遗产在巴尔干历史进程中的积极作用。在正发党精英看来，奥斯曼遗产在波什尼亚克人和阿尔巴尼亚人这两大巴尔干穆斯林族群中保存最为完整。土耳其前总理达武特奥卢在进入政界前曾经阐述了他对土耳其巴尔干政策的设想：“土耳其的巴尔干政策应该以这一个地区的两个穆斯林群体——波黑的波什尼亚克人和阿尔巴尼亚人为基础”。^② 可以说，在达武特奥卢看来，宗教和文明的多元化固然是奥斯曼遗产在巴尔干的重要表现形式，但伊斯兰教和穆斯林仍然是奥斯曼遗产最为核心的内容。

不同于凯末尔主义者把奥斯曼遗产看作土耳其外交的麻烦和负担，正发党领导人将奥斯曼遗产视为土耳其在巴尔干扩大软实力不可或缺的部分。达武特奥卢和埃尔多安都强调奥斯曼历史的正面性和积极性。达武特奥卢在2009年访问波黑时讲了一番耐人寻味的话：“奥斯曼时期对巴尔干治理很成功，现在我们必须进行历史重现。”^③ 由此，保护当地的奥斯曼遗产、加强与巴尔干穆斯林的关系、增强在穆斯林社区的特殊影响，成为土耳其在巴尔干政策的重要目标。土耳其官方和民间组织在波黑、马其顿、科索沃、阿尔巴尼亚、黑山和塞尔维亚投入大量财力用来保护当地奥斯曼时期的文物古迹，包括清真寺、学校、桥梁等公共设施。上述举措折射出土耳其的政治用意，正如达武特奥卢所言：“巴尔干每一座清真寺的毁灭、每一所伊斯兰教机构的消失、每一项奥斯曼传统的消亡，都意味着土耳其在这一地区跨国界影响力的基石被摧毁。”^④ 巴尔干的穆斯林聚集区成为土耳其经济援助的重点。2010年土耳其向西巴尔干提供的发展援助中，波黑、科索沃和阿尔巴尼亚位列前三位。^⑤ 2018年土耳其

① Davutoğlu, *Stratejik Derinlik: Türkiye'nin Uluslararası Konumu*, İstanbul: Küre Yayınları, 2001, p. 122.

② Ibid., p. 317.

③ Stojanovic, “Turkey Uses Economic Clout to Gain Balkan Foothold”, *The Washington Post*, March 14, 2011.

④ Sunnie Rucker - Chang, “The Turkish Connection: Neo - Ottoman Influence in Post - Dayton Bosnia”, *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 34, No. 2, 2014, p. 157.

⑤ Yohannes Tesfa, op. cit.

是波斯尼亚的第四大投资国、阿尔巴尼亚的第三大投资国。伊斯坦布尔每周有18次航班飞往波黑。^① 土耳其和波黑之间的人员往来也非常频繁。

土耳其在巴尔干试图组建以土耳其为核心的穆斯林跨国社会网络。土耳其对奥斯曼帝国历史和伊斯兰教信仰的重新认同,为在巴尔干半岛建立广泛的联系提供了社会基础。正发党借助族裔、宗教和文化的纽带,致力于构建涵盖所有巴尔干国家穆斯林社区在内的跨国共同体。2012年,土耳其实行双重国籍政策,使得巴尔干的“离散土耳其人”进一步成为连接土耳其和巴尔干国家的重要纽带。通过加强在巴尔干各国穆斯林群体中的影响,土耳其希望成为巴尔干穆斯林的保护者。在正发党看来,保护穆斯林和巴尔干的土耳其人与加入欧盟并不矛盾,巴尔干广泛分布的穆斯林是土耳其欧洲认同的地理和文化基础。土耳其通过向欧盟显示自己在巴尔干穆斯林地区的强大影响力,让欧盟不得不接受这样一个现实,即解决巴尔干地区问题离不开土耳其的支持和配合,以增加土耳其入欧的筹码。

土耳其在巴尔干伊斯兰文化遗存深厚的国家影响越来越大,在巴尔干穆斯林聚焦地区的好感度持续上升。2010年盖洛普民意测验显示,阿尔巴尼亚、波黑、科索沃和马其顿分别有75.1%、60.2%、93.2%和76.6%的人认为土耳其是友好国家。^② 应土耳其的要求,科索沃对教科书中关于奥斯曼帝国统治这一地区的历史进行重新表述,删除了诸如“阿尔巴尼亚人处在奥斯曼帝国残酷统治下”“奥斯曼人杀害很多阿尔巴尼亚人”等语句,用更温和的语言来叙述和评价奥斯曼帝国。

(二) 改善与塞尔维亚和希腊的关系,推行“邻国零问题”和“积极进取”外交

“邻国零问题”(Zero Problems with Neighbors)是达武特奥卢担任土耳其外交部长以后,于2010年提出的针对中东、巴尔干和高加索等周边地区的新政策。按照土耳其外交部的表述,“邻国零问题”指土耳其“尽力消除与邻国关系中的所有问题或者尽可能使问题最小化”^③。“邻国零问题”外交主张对

^① “Erdogan Is Making the Ottoman Empire Great Again”, *Foreign Policy*, June 22, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/06/22/erdogan-is-making-the-ottoman-empire-great-again>, 2020-03-26.

^② 2010年以后,盖洛普没有在巴尔干组织类似的民意测验。

^③ Ministry of Foreign Affairs, Republic of Turkey, “Policy of Zero Problems with Our Neighbors”, <http://www.mfa.gov.tr/sub.en.mfa?91541430-f1dd-41d0-b6eb-e1a6cc3e556b>, 2019-11-20.

争议的问题保持开放性，尽可能增进互信、减少疑虑和摩擦，目标是改善与土耳其存在历史纠纷和现实冲突的邻国的关系，为土耳其的发展提供和平、稳定的周边环境，并增强土耳其的地区影响力。2013年以来，土耳其面对地区地缘政治格局新变化，外交政策强调“积极进取”，主张更加积极主动介入周边事务，以发挥土耳其的特殊影响。无论是“邻国零问题”外交，还是“积极进取”外交，在巴尔干地区，土耳其积极地参与地区问题的解决，利用有利的国际时机主动发起外交倡议和外交活动，重塑地区秩序。

南斯拉夫解体以后，土耳其和塞尔维亚的关系长期处于冷淡甚至敌对的状态。土耳其在20世纪90年代波黑危机和科索沃危机中站在了塞尔维亚的对立面，并参与了北约对塞尔维亚的空袭。两国关系跌入低谷，塞尔维亚曾经撤回驻土耳其大使。正发党执政以后，土耳其非常重视与塞尔维亚的关系，多次称塞尔维亚为巴尔干地区的关键国家。尽管两国并不接壤，土耳其外交部仍将塞尔维亚界定为“邻国”。土耳其积极加强与塞尔维亚的合作，不断将土塞关系推向新的高度。2008年，土耳其在承认科索沃独立的同时，对塞尔维亚的立场表示理解，并不断释放善意，最终科索沃问题并未严重影响到两国关系。经济合作成为两国关系的重点，塞尔维亚成为土耳其在西巴尔干最大的贸易伙伴。2009年6月，土耳其和塞尔维亚两国签署自由贸易协议，进一步推动了两国经济合作。2009年10月，土耳其总统居尔对塞尔维亚进行国事访问，此次出访在土塞关系上具有里程碑意义，这是冷战后土耳其领导人首次访问塞尔维亚。2010年时任总理埃尔多安访问塞尔维亚期间，两国签署了人员互免签证协议。土塞两国的政治关系也有了很大的提升，土耳其在劝说塞尔维亚议会通过谴责“斯雷布雷尼察屠杀”的决议中起了关键作用。2010年4月24日，在土耳其的斡旋努力下，塞尔维亚、波黑总统在土耳其举行会谈，三国签署《伊斯坦布尔宣言》，同意推动塞、波两国间对话和合作。土耳其在推动波黑和平进程上的努力得到了欧盟的高度赞赏。2015年12月，土耳其和塞尔维亚签署协议，两国正式达成“战略伙伴关系”。

两国关系的深入发展使得塞尔维亚同意土耳其在塞尔维亚穆斯林聚集区发挥一定的影响。埃尔多安在2011年11月再次访问塞尔维亚时，促成了桑扎克地区两个穆斯林社群间的和解。土耳其方面也顾及塞尔维亚的关切，埃尔多安拒绝接见当地穆斯林中以激进立场著称的穆夫提穆阿迈尔·祖科里奇。总的来说，土耳其努力在塞尔维亚和波黑之间采取平衡政策。2013年，埃尔多安在波黑解

释土耳其的立场,称“萨拉热窝是伊斯坦布尔的妹妹,贝尔格莱德则是安卡拉的朋友”。^① 埃尔多安承诺拨款 30 亿欧元修建一条连接萨拉热窝和邻国塞尔维亚首都贝尔格莱德的高速公路。^② 2017 年 12 月,埃尔多安访问塞尔维亚时,双方同意将双边贸易额从 8 亿美元提高到 10 亿美元。^③ 在此期间,埃尔多安再次访问了桑扎克,与当地的穆斯林交谈。塞尔维亚总统武契奇希望与土耳其继续保持友好关系,宣布“塞尔维亚与土耳其是友好国家”^④。不过,塞尔维亚对“邻国零问题”外交也存在疑虑,怀疑土耳其背后隐藏的真实意图,一些塞尔维亚国内学者认为“零问题”只是掩盖土耳其新奥斯曼野心的工具。^⑤

由于历史积怨、塞浦路斯问题以及爱琴海大陆架争端等现实利益冲突,土耳其和希腊关系长期处于紧张态势,二战后两国曾经数次处于战争边缘。1999 年以地震外交为契机,土耳其和希腊之间的紧张关系开始解冻。正发党执政后延续了埃杰维特政府对希腊的缓和政策。2007 年土、希两国签署互信协议,确立了两国军方高层定期会晤的机制。2010 年,土耳其倡议成立土希“高级合作委员会”,其宗旨是通过高级别政治磋商来解决土希关系中的重大问题,促进双方合作领域的扩展,为稳定土希关系提供机制保障。^⑥ 在正发党执政期间,土、希两国实现了高层互访。2017 年 12 月,埃尔多安总统正式访问希腊,这是 1952 年以来两国间首次国家元首级别的正式访问。2019 年 2 月,应埃尔多安总统邀请,希腊总理阿列克西斯·齐普拉斯对土耳其进行工作访问。土希政治关系的回暖促进了双方的经济合作,两国经贸关系发展迅速。2010 年至 2014 年,两国进出口贸易额翻了一番,2014 年底达到 56 亿美元。尽管 2015 年和 2016 年双边贸易额下降,但 2017 年再次提速,2018 年达到 41.8 亿美元。2018 年希腊对土耳其的直接投资存量达到 68 亿美元,土耳其

^① Ronald H. Linden & Yasemin Ireoglu, “Turkey and the Balkans: New Forms of Political Community?”, *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 2, 2013, p. 245.

^② “Turkey’s Erdogan Pledges Investment in Bosnia Ahead of Rally”, *Reuters*, May 20, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-bosnia-turkey/turkeys-erdogan-pledges-investment-in-bosnia-ahead-of-rally-idUSKCN1H0K4>, 2020-02-10.

^③ “Erdogan in the Balkans: A Neo-Ottoman Quest?”, *Al Jazeera*, October 11, 2017, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/erdogan-balkans-neo-ottoman-quest>, 2019-11-20.

^④ Ibid.

^⑤ Kouskouvelis Ilias, “The Problem with Turkey’s Zero Problems”, *Middle East Quarterly*, Vol. 20, No. 1, 2013, p. 22.

^⑥ 参见土耳其外交部网站: <http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-greece.en.mfa>, 2019-11-20.

其对希腊的直接投资存量将近5亿美元。^①

综上，“邻国零问题”外交并不意味着与所有邻国解决所有问题，而是要“消除影响土耳其与邻国关系中的障碍，将彼此合作最大化”^②，也就意味着管控与邻国的分歧，搁置争议，将冲突控制在一定范围内，通过高层政治对话来解决分歧。从外交实践来看，“邻国零问题”外交是土耳其针对中东、巴尔干和高加索等周边地区的政策，然而只有在巴尔干，这一政策贯彻得最为彻底，取得的成效也最大。总体而言，正发党执政以来，通过“邻国零问题”外交，土耳其进一步缓和了与希腊的关系，并根本性地改善了与塞尔维亚的关系，推动土耳其与塞尔维亚、土耳其和希腊在经济、政治乃至文化领域等各方面的合作，促进了巴尔干的和平和稳定。“积极进取”外交则体现为土耳其更主动地介入地区事务，以期通过软硬实力来塑造地区秩序，为此土耳其向巴尔干投入了大量的外交资源，增强了土耳其的地区影响力。不过需要注意的是，“积极进取”外交在达武特奥卢辞职后日益表现出冒进和对抗的一面，逐渐对土耳其与巴尔干国家的关系产生了消极的影响，如2020年以来土耳其和希腊因东地中海油气资源开发权益纷争而导致双方关系趋紧。

（三）参与国际多边合作机制，积极开展调解外交

正发党执政以后，土耳其对参与多边国际组织表现出前所未有的积极态度，以期发挥更大作用。2005年，土耳其人首次担任伊斯兰会议组织秘书长；2009年，土耳其成为“东南欧合作进程”轮值主席国；2010年，土耳其同时担任欧洲委员会议会大会主席和欧洲委员会部长委员会主席；2012年，土耳其人担任经合组织部长理事会主席。此外，土耳其还积极参与其他地区组织，如2005年、2008年土耳其分别在非洲联盟和阿拉伯联盟获得观察员地位。土耳其还将视线投向拉美、东南亚和东亚，2004年与“美洲国家组织”和“加勒比国家联盟”签署框架合作协议，2010年加入《东南亚友好合作条约》，2012年成为“上海合作组织”对话伙伴国。土耳其积极参与国际多边机制，是其“多向外交”和“自主外交”的重要表现形式，反映了土耳其不再甘于做西方的小伙伴，而试图通过在全球各地区发挥更重要的作用，扩大自身的国际影响力。

与其他地区相比，土耳其对于东南欧的多边机制态度更为积极。土耳其在

^① 参见土耳其统计局网站：<http://www.tuik.gov.tr>，2019-04-25。

^② Ahmet Davutoglu, “Zero Problems in a New Era”, *Foreign Policy*, March 21, 2013, http://www.foreignpolicy.com/articles/2013/03/21/zero_problems_in_a_new_era_turkey, 2019-11-20.

巴尔干发起了一系列外交倡议,以促进巴尔干国家间的政治对话和争议解决。其中,最大的外交成果是土耳其主持了土耳其、波黑、塞尔维亚三方会谈。由于土耳其的倡议和努力,2010年塞尔维亚和波黑领导人举行首次会谈,并发表了联合宣言,强调要尊重波黑的领土完整和促进各方对话和合作。在土耳其的外交斡旋下,塞尔维亚和波黑两国政府就困扰双边关系的“斯雷布雷尼察屠杀”事件达成了初步和解。塞尔维亚为此向波黑穆斯林道歉,尽管因为没有按照波黑的要求使用“种族灭绝”一词,但在土耳其的劝说下波黑领导人最后接受了道歉。^①2013年5月,三国同意建立三边委员会,以促进彼此经济和商业合作。土耳其还在波黑、克罗地亚和塞尔维亚之间发起了三方对话和合作机制。

土耳其还利用自身多个国际组织成员的优势,推动北约、伊斯兰会议组织和经合组织参与巴尔干的维和以及经济重建。土耳其鼓励巴尔干国家融入国际社会,并支持西巴尔干国家加入北约和欧盟。科索沃在2008年2月宣布独立以后,土耳其积极推动国际社会承认科索沃。土耳其还倡议不同文明之间开展对话,提倡不同文化、不同宗教之间的相互尊重。埃尔多安与西班牙首相萨帕特罗共同倡议成立“联合国文明联盟”,以消除不同文明之间的偏见、误解和冲突,促进世界和平与安全。自2005年成立以来,“联合国文明联盟”现已成为全世界高层次的不同文明间对话组织。

达武特奥卢认为,土耳其多元的文化和文明特质适合在国际争端中承担调解角色^②,由此土耳其在多个地区和一些重要国际事务中积极发起调解和斡旋活动。2010年,土耳其与巴西一同在伊朗核问题上发挥调解作用。同年,土耳其与芬兰在联合国大会上发起“和平调解”的倡议,并推动“欧洲安全与合作组织”设立了调解地区冲突的机构“调解小组之友”。^③土耳其调解外交的范围遍及中东、巴尔干和中亚,在地区冲突中积极充当调和者角色,如在叙利亚和以色列之间,在塞尔维亚、波黑和克罗地亚之间,在巴基斯坦和阿富汗之间,以及在伊朗核问题上积极斡旋与调解分歧。土耳其的调解外交还深入到巴尔干国家内部问题,不但调解了塞尔维亚两个穆斯林社团之间的

^① “New Beginnings in the Balkans?”, *ISN ETH Zurich*, May 21, 2010, <http://isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?id=116496>, 2019-11-20.

^② Davutoglu, “Turkey’s Mediation: Critical Reflections from the Field”, *Middle East Policy*, Vol. 20, No. 1, 2013, p. 90.

^③ 参见土耳其外交部网站: <http://www.mfa.gov.tr/resolution-of-conflicts-and-mediation.en.mfa>, 2019-11-20.

争议和矛盾，还调解了2010~2011年波黑的政府危机。调解外交成为正发党巴尔干政策区别于厄扎尔时期的另一个重要特征。与过去相比，土耳其在调解和解决国际冲突方面发挥了更为积极的作用。

（四）高度重视公共外交，实施文化渗透

正发党执政以来，土耳其在巴尔干的公共外交和文化外交非常活跃，力度和规模空前。这是正发党与之前的历届政府在巴尔干政策上的重大区别。土耳其在巴尔干存在多个政府和非政府组织，承担着公共外交的职能，其中最重要的机构包括：土耳其合作与协调署、海外土耳其人和相关社群署、宗教事务局、尤努斯·埃姆雷学院，以及包括“居伦运动”在内的非政府组织和民间团体。

土耳其合作与协调署是土耳其在巴尔干实施公共外交最为重要的官方机构，于1992年成立，主要职责是向海外欠发达地区提供发展援助和实施社会文化项目，如提供教育、医疗和农业援助等。土耳其合作与协调署起初是为了向新独立的突厥语国家提供发展援助而设立，后来业务范围逐渐扩展到其他地区，重要性逐渐上升。土耳其合作与协调署经费使用的优先地区是西巴尔干，在波黑、阿尔巴尼亚、马其顿、科索沃、塞尔维亚、黑山都设有协调办事处，波黑、马其顿和塞维利亚是接受其援助最多的巴尔干国家。作为土耳其在巴尔干活动的主要官方机构，土耳其合作与协调署将大笔经费用于当地市政工程、奥斯曼时期建筑的修缮保护和教育项目。2008年至2016年间，土耳其合作与协调署在巴尔干修缮了47个奥斯曼帝国时期包括清真寺、桥梁、浴场在内的古建筑。^①此外，该机构还负责协调土耳其非政府组织在巴尔干的活动，多数项目集中在巴尔干穆斯林聚集区。当然，基于人道主义和改善土耳其形象的目的，土耳其合作与协调署也在非伊斯兰国家和地区提供一些社会工程援助。

海外土耳其人和相关社群署是土耳其在巴尔干海外土耳其人聚集区活动的重要的官方机构，于2010年4月成立，在土耳其公共外交方面承担重要职责。它除了向海外土耳其人提供援助外，还注重加强土耳其与“亲近和相关的社群”之间社会、经济和教育联系。海外土耳其人和相关社群署支持和协调非政府组织的活动，向外国学生提供奖学金。巴尔干国家的学生可以申请

^① “Turkey Restores Ottoman Era Legacies in the Balkans”, *Daily Sabah*, February 15, 2017, <https://www.dailysabah.com/history/2017/02/15/turkey-restores-ottoman-era-legacies-in-the-balkans>, 2019-11-25.

不同种类的奖学金项目，其中就包括专门向巴尔干地区学生提供的奖学金，适用于包括希腊在内的所有巴尔干国家。2011年，有721名来自巴尔干国家的学生通过这一机构获得了前往土耳其大学就读的奖学金。^① 土耳其特别重视在外国留学生中培养知土、亲土人士，在达武特奥卢看来，“那些从土耳其大学毕业的留学生是土耳其的荣誉大使。”^②

土耳其宗教事务局是土耳其加强与巴尔干穆斯林联系的重要官方机构，于1924年设立，其主要职责是依照土耳其共和国的世俗主义理念，在土耳其国内提供宗教和教育服务。在厄扎尔时期，这一机构的触角伸向国外，开始加强在国外穆斯林中的影响力。正发党执政以来，土耳其政治和外交中的伊斯兰色彩越来越突出，这一机构的地位明显上升。宗教事务局与巴尔干穆斯林社群之间的对话和合作非常频繁，为当地清真寺的建造和修缮提供了大量资金。除了组织“亚欧伊斯兰峰会”以外，从2007年开始，宗教事务局每年都要组织召开“巴尔干穆斯林领导人会议”。在向中东、巴尔干、高加索和中亚地区传播“土耳其版的伊斯兰”过程中，宗教事务局起着非常重要的作用。由此，一些人认为它是世界上最大、最为集权的伊斯兰组织，可与梵蒂冈相比。^③ 近年来，这一机构在国外非常活跃，承担了越来越多的国际职能。宗教事务局前局长麦赫迈特·艾登称，“土耳其宗教事务局在国际上的职能与国内的责任同等重要”。^④ 宗教事务局也向来自巴尔干国家的学生提供宗教类奖学金。

尤努斯·埃姆雷学院是土耳其在巴尔干实施软实力外交的另一个重要机构。与德国的歌德学院类似，土耳其在2007年设立了以本国历史上的文化名人命名的文化中心——尤努斯·埃姆雷学院。该学院以土耳其14世纪的伟大诗人尤努斯·埃姆雷命名，除土耳其政府出资外，还向社会募集资金，首要目标是向世界传播土耳其的语言和文化，肩负着文化外交的政治使命。尤努

① Mehmet Ugur Ekinci, “Turkey’s ‘Zero Problems’ Era in the Balkans”, *Analysis SETA*, October, No. 1, 2013, p. 18.

② “Foreign Minister Davutoglu: 848 New Graduates are Now Turkey’s New Honorary Ambassadors”, June 27, 2013, <http://www.mfa.gov.tr/foreign-minister-davutoglu-848-new-graduates-are-now-turkey-new-honorary-ambassadors.en.mfa>, 2020-08-20.

③ Kerem Öktem and Ayşe Kadioglu, *Another Empire? A Decade of Foreign Policy under the Justice and Development Party*, Istanbul Bilgi University Press, 2012, p. 88.

④ M. Aydın, “Diyaret’s Global vision”, *The Muslim World*, Vol. 98, No. 2, 2008, p. 168.

斯·埃姆雷学院经常邀请学者，举办学术研讨会，举行土耳其艺术文化展。截至2018年2月，土耳其已经在北美、亚洲、欧洲和非洲的41个国家建立了49所文化中心，并计划在2023年达到100所，实现对全球五大洲的覆盖。^①根据土耳其的外交布局，尤努斯·埃姆雷学院重点在与土耳其存在历史联系的地区（巴尔干、中东、非洲和中亚）开展活动，以提升土耳其在这些地区的软实力。为了实现这些目标，尤努斯·埃姆雷学院除了继续促进土耳其语的教学与传播外，还设立“土耳其学”，实施多个跨学科、跨文化合作项目，推动土耳其文化的海外传播，“土耳其学”在波黑已经成为中学选修课程。截至2018年底，土耳其在巴尔干地区拥有14所尤努斯·埃姆雷学院，约占总数的1/3，超过这一机构在中东和欧洲的数量。尤努斯·埃姆雷学院在波黑和科索沃各有3所，在阿尔巴尼亚和罗马尼亚各有2所，在塞尔维亚、马其顿、黑山、克罗地亚各有1所。^②可见，巴尔干是尤努斯·埃姆雷学院项目实施的重点地区，其中穆斯林占多数的地区更是“重中之重”。

土耳其的非政府组织和民间团体在巴尔干地区也非常活跃，涉及慈善、教育、卫生等领域。其中，“居伦运动”是土耳其在巴尔干地区最具影响力的非政府组织。2016年土耳其未遂政变前夕，“居伦运动”在波黑拥有15所学校，形成了从幼儿园到大学的一套完整的教育体系；在阿尔巴尼亚设立了一所大学、4所专科学校；在马其顿开办了两所小学、6所专科学校；在科索沃建有两所专科学校。政变发生以后，埃尔多安将打击和清除居伦组织作为内外政策的重点。土耳其在政变几周前成立的官方机构马里夫基金会接管了“居伦运动”运营的绝大部分学校和相关教育机构。^③

除了官方和非政府组织在巴尔干的援助和文化活动外，土耳其的电视剧在传播土耳其文化方面也发挥了重要作用。土耳其电视剧展示了一个发达、时尚的土耳其形象，在巴尔干地区深受欢迎，而且剧中传统伦理和现代化之间的矛盾和张力对于处于转型中的巴尔干国家民众来说颇具吸引力。^④在巴尔

^① 参见土耳其尤努斯·埃姆雷学院官方网站：<http://www.yee.org.tr/en/corporate/yunus-emre-enstitusu>，2019-11-25。

^② 同上。

^③ 2016年土耳其发生未遂军事政变以后，埃尔多安称居伦为政变的幕后策划者。在埃尔多安的压力下，巴尔干地区多个居伦组织的学校被查禁和关闭。

^④ Adriano Remiddi, "Turkey in the Western Balkans: Between Orientalist Cultural Proximity and Re-Orientation of Regional Equilibria", *Balkan Social Science Review*, Vol. 1, June 2013, p. 221.

干,“拉美的电视剧被土耳其电视剧迅速取代……土耳其的电视剧被认为是埃尔多安在这一地区推介文化政策的秘密武器,因为它成功激发了当地人对土耳其的好奇”^①。关注土耳其电视剧的人总体上对土耳其的看法更积极。^②土耳其在巴尔干的形象有了极大的改善,巴尔干国家的民众对土耳其文化的兴趣提升,到土耳其旅游人数增长很快。1997 年巴尔干国家到土耳其旅游的人数为 91 万,2012 年这一数字达到 309 万。^③

经过多年的耕耘,土耳其的公共外交和软实力外交取得了切实的成就。土耳其在巴尔干的社会和文化影响力显著增强,不但助推了土耳其与巴尔干国家在经济、文化、教育领域的合作,扩大了土耳其文化的传播,还显著改善了土耳其的国际形象。

(五) 突出经济外交,密切与巴尔干所有国家的经济合作

正发党执政后,土耳其改变了在巴尔干传统的以安全为导向的政策,经济合作成为政策的重点之一。土耳其积极引导和鼓励本国企业进入巴尔干投资设厂,而巴尔干国家的入盟前景和市场化改革则为土耳其企业带来了新的机遇。2008 年全球金融危机重创了西欧各国,也对巴尔干国家的经济发展造成严重冲击。欧盟经济低迷,忙于内部改革,扩盟的兴趣减弱,对西巴尔干国家的投资和援助减少。在此情况下,巴尔干国家对外部投资的需求更加迫切,努力寻求新的资金来源。与欧盟相比,土耳其的经济表现抢眼,经济增长率远超西欧各国。此外,土耳其在巴尔干的竞争对手希腊在金融危机中受损严重,也为土耳其扩大在这一地区的影响提供了机会。几乎所有的巴尔干国家都表达了愿意与土耳其增进经济合作的意愿。^④由于入盟进程受阻,土耳其更加重视该国在巴尔干的经济和政治影响。截至 2015 年,土耳其与所有的巴尔干国家都签署了自由贸易协定,并与所有的西巴尔干国家签署人员互免

^① Cigdem Bugdayci, “The Soft Power of Turkish Television”, *South East Time*, August 23, 2011, http://turkey.setimes.com/en_GB/articles/ses/articles/features/departments/society, 2019-11-25.

^② “Much-loved Soaps Polish Turkey’s Image in Balkans”, *Balkan Insight*, June 18, 2019, <https://balkaninsight.com/2019/06/18/much-loved-soaps-polish-turkeys-image-in-balkans>, 2019-11-25.

^③ Mehmet Ugur Ekinici, “Turkey’s ‘Zero Problems’ Era in the Balkans”, *Analysis SETA*, No. 1, 2013, p. 23.

^④ By Ekinici and Mehmet Ugur, “A Golden Age of Relations: Turkey and the Western Balkans during the AK Party Period”, *Insight Turkey*, Vol. 16, No. 1, 2014, p. 22.

签证协议。正发党正试图在巴尔干建立“土耳其版的申根区”。^①

土耳其在巴尔干的商业活动进入快速扩张时期，对巴尔干的贸易和投资迅速增长。从贸易规模看，土耳其与巴尔干国家的贸易总额、进口额和出口额均有较大幅度增长。2002年至2017年，土耳其与巴尔干国家的双方贸易总额从35.75亿美元增长到179.17亿美元，增长了4.01倍；土耳其对巴尔干国家出口额从19.93亿美元增加到102.43亿美元，增长了4.14倍；土耳其从巴尔干国家的进口额从15.85亿美元增加到76.74亿美元，增长3.84倍。^②考虑到巴尔干国家较小的经济体量和低迷的经济形势，土耳其与这一地区的贸易额增长不可小觑。此外，巴尔干地区在土耳其进口和出口贸易总额中所占的比重也有所提高。2002年至2017年，巴尔干在土耳其出口额中所占比重从5.5%提高到7.15%，在土耳其进口额中的比重从3.07%提高到3.64%。^③从贸易伙伴看，2002年土耳其与西巴尔干国家的贸易额很小，与巴尔干国家贸易总额的84.4%来自罗马尼亚、保加利亚和希腊等非西巴尔干国家。其中，土耳其对上述三国的出口额占该国对巴尔干国家出口额的77%，进口额则高达93.6%。^④2004年以后，西巴尔干国家经济市场化改革步伐加快，与土耳其签署了多项贸易协定。土耳其与西巴尔干国家的贸易额增长量非常可观，增长了400%。^⑤

土耳其在巴尔干的投资涉及多个领域，包括通信、交通、金融以及建筑、能源等行业。近年，土耳其资本在巴尔干的通信、交通和金融领域最为活跃。在阿尔巴尼亚，土耳其财团在2007年收购了阿尔巴尼亚电信公司。^⑥在波黑，2008年土耳其公司收购了波黑国家航空公司49%的股份。在科索沃，土耳其取得了建造和运营普里什蒂纳机场的合同，还获得价值7亿欧元的高速公路

① Birgül Demirta, “Turkish Foreign Policy towards the Balkans: A Europeanized Foreign Policy in a De-Europeanized National Context?”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 17, No. 2, 2015, p. 133.

② 数据来自土耳其统计局，由笔者测算。

③ 据土耳其统计局网站数据，2002年土耳其贸易出口额为360.58亿美元，进口额为515.54亿美元，2017年土耳其贸易出口额达1432.13亿美元，进口额达2107.3亿美元。参见土耳其国家统计局：<http://www.tuik.gov.tr>, 2018-04-25。

④ 上述土耳其对外贸易统计数据涉及包括斯洛文尼亚、科索沃在内的巴尔干11个政治实体，参见土耳其国家统计局：<http://www.tuik.gov.tr>, 2018-04-25。

⑤ Mehmet Ugur Ekinci, “Turkey’s ‘Zero Problems’ Era in the Balkans”, *Analysis SETA*, October, No. 1, 2013, p. 20.

⑥ Lavdim Hamidi, “Turkey’s Balkan Shopping Spree”, *Balkan Insight*, December 7, 2010, <http://www.balkaninsight.com/en/article/turkey-s-balkan-shopping-spre>, 2018-04-25.

项目合同。在马其顿，土耳其公司获得了斯科普里和奥赫里德两座机场的运营权。^① 在克罗地亚，萨格勒布机场由土耳其公司管理和运营。2014年，土耳其公司收购了黑山巴尔港的大部分股权。土耳其的银行业在巴尔干扩张迅速，在包括塞尔维亚、希腊在内的多个国家设有分支机构。土耳其人民银行（Halk Bank）在塞尔维亚设立了几家分行。土耳其农业银行（Ziraat）在希腊拥有多家分支机构。土耳其还购买了阿尔巴尼亚最大、历史最悠久的银行——国家商业银行（BKT）60%的股份。^②

此外，2010年以后土耳其很多中小企业开始大规模投资巴尔干国家的制造业和服务业。目前，大约有7000家土耳其公司在罗马尼亚开展业务。^③ 土耳其还在罗马尼亚投资设立了不少工厂。^④ 保加利亚有约1500家土耳其企业。2018年，阿尔巴尼亚有400多家土耳其公司，投资达26亿欧元，雇员超过1.5万人。土耳其企业还涉足波黑、科索沃、马其顿和克罗地亚等国家和地区的大型建筑和房地产项目。

土耳其加强与巴尔干国家的经济合作带有明显的政治目的。从经济角度看，与欧盟相比，巴尔干的市场对于土耳其来说并不是很有吸引力。然而，从政治角度看，密切与巴尔干国家的经济合作具有重大的政治和战略意义。巴尔干作为欧洲大陆与土耳其历史和文化联系最为密切的地区，被正发党领导人视为土耳其在欧洲发挥影响的重要依托。在土耳其看来，增强在巴尔干的地区影响，有助于争取巴尔干乃至中东欧国家在诸如加入欧盟、解决塞浦路斯问题、反对库尔德人分离活动等重要问题上对自己的支持。通过显示自身在巴尔干的独特影响，土耳其可以提高在美国和欧盟外交战略中的地位和分量，增强在入盟问题和经贸合作上的议价能力。

综上，正发党执政以来，土耳其在巴尔干的政策取得了很大的进展。通

① Sanja Arežina, "Turkish Foreign Policy Towards Balkans and Serbia Under Davutoglu Administration", *Marmara University Journal of Political Science*, Vol. 6, No. 2, 2018, p. 207.

② Hybrid Neighbourhood Analysis Centre, "Money, Mosques and Concrete: Turkish Engagement in Albania, Bosnia and Herzegovina, and Kosovo", July 17, 2019, <https://hybridneighbourhood.com/2019/07/17/money-mosques-and-concrete-turkish-engagement-in-albania-kosovo-and-bosnia-and-herzegovina>, 2020-02-10.

③ 参见土耳其外交部网站; <http://www.mfa.gov.tr/relations-between-turkey-and-romania.en.mfa>, 2019-12-25.

④ Ronald Linden and Yasemin Irepoglu, "Turkey and the Balkans: New Forms of Political Community?", *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 2, 2013, p. 232.

过经济合作、高层政治对话、文化交流以及多边合作机制，土耳其与巴尔干国家的关系达到历史最好水平。土耳其与绝大部分巴尔干国家保持了友好关系，并极大地改善了与塞尔维亚的关系。经过多年的耕耘，土耳其成功地改善了在巴尔干地区的国家形象，加强了在这一地区的经济地位和政治影响。

三 土耳其巴尔干政策面临的挑战和局限

如前所述，正发党执政时期的土耳其在巴尔干实施的新政策取得了预期效果，但双方关系并不稳定，未来仍然存在诸多不确定性。尤其是阿拉伯变局之后，土耳其地区外交的重点转向中东，在巴尔干的外交动力有所减弱。受国内外因素影响，土耳其在巴尔干的政策仍然面临着诸多的挑战，有其局限性。

（一）巴尔干仍存在发生冲突的可能性

巴尔干地区的极端民族主义依然存在，战争和仇恨的记忆仍未远去，导致引发冲突的那些因素也未消除。《代顿协议》结束了波黑内战，但波黑各方冲突的根源还在。塞尔维亚族和阿尔巴尼亚族之间的历史积怨和现实利益冲突根深蒂固。欧盟认为“波黑关键性的改革进展缓慢，仍处于‘潜伏的、被冻结’的冲突之中”。^①除了波黑之外，其他西巴尔干国家也存在发生冲突的可能性。可以说，经济危机、政治动荡和极端民族主义以及族群的严重对立仍然是影响地区稳定的潜在问题。1996年，阿尔巴尼亚因传销式“金字塔集资”导致金融危机，最终酿成了大规模的民众暴乱，国内秩序失控，最终不得不请求欧洲国家干预。马其顿国内信奉东正教的马其顿族和信奉伊斯兰教的阿尔巴尼亚族之间的矛盾并未解决。2001年科索沃阿族极端分子与马其顿境内的阿族武装不断袭扰马其顿北部地区，要求在马其顿建立阿尔巴尼亚族的国家，武装分子与马其顿政府军发生激烈交火，导致巴尔干局势骤然紧张。

2008年科索沃宣布独立，进一步刺激了巴尔干的民族主义和分离主义，其后续影响一直延续至今。构成波黑联邦的几个政治实体的关系依然紧张，塞族人仍然没有放弃独立的意图，塞族共和国领导人一再宣称将在未来发起独立公投。2015年1月，波黑宪法法院以歧视其他族群为由，宣布塞族共和国将1月9日作为法定节日的决议违法。塞尔维亚总统随后宣布将在1月9号

^① 马细谱：《西巴尔干国家入盟道阻且长》，载《中国社会科学报》2010年7月29日。

访问波黑，以表明对塞族共和国立场的支持。2018年，受一系列事件的影响，^①科索沃和塞尔维亚的对抗持续升级，甚至一度达到冲突的边缘。^②

巴尔干的地区形势如此复杂多变，而地区内部却缺少多边安全组织，欧盟由于在防务领域的虚弱对这一地区的安全难以有效控制。近年来，土耳其与巴尔干各国保持了良好关系，很大程度上在于土耳其利用了地区的和平环境，避免采取支持一方对抗另一方的政策，鼓励各方对话。一旦发生严重的地区冲突，土耳其可能不得不选边站队，再次陷入类似中东的境遇，与巴尔干一些国家的关系也会出现大的倒退。

（二）土耳其国内问题带来的不确定性

土耳其能否在巴尔干获得更大的影响力，其关键在于土耳其能否解决好自身内部问题，能否成为巴尔干国家政治经济转型和现代化的榜样。如果土耳其未能实现国内的政治稳定和经济繁荣，对巴尔干的吸引力和影响力势必大幅下降。正如波黑萨拉热窝大学学者贝德鲁丁·布尔利亚维齐（Bedrudin Brljavac）所说，“土耳其要想在巴尔干承担建设性的领导者角色、成为榜样国家，必须先解决好自身的国内问题。”^③近几年来，土耳其国内政治和经济问题集中爆发。经济发展速度明显放缓，里拉暴跌和通货膨胀重挫了土耳其经济；与库尔德工人党的和平进程中断，土耳其东南部重燃战火；土耳其介入叙利亚内战后，“伊斯兰国”等宗教极端势力接连在土耳其发起恐怖袭击，甚至蔓延到安卡拉和伊斯坦布尔等大城市；土耳其的民主化和入欧进程逆转，埃尔多安建立集权体制的意图越来越明显，在国内控制媒体、打击反对派，逮捕异见人士，外交上与美国、欧盟和中东国家的关系恶化，在国际上的形象严重受损。“土耳其模式”褪色，土耳其对周边国家的吸引力在下降。

① 2018年1月16日，科索沃塞族政治家奥利弗·伊万诺维奇在科索沃遇刺身亡；9月29日，科索沃特种部队占领了位于科索沃北部由塞尔维亚控制的齐沃达水电站蓄水湖通道，塞尔维亚宣布国家武装力量进入最高战备状态；11月21日，塞尔维亚阻止科索沃加入国际刑警组织后，科索沃宣布将对塞尔维亚商品的进口税提高100%；12月14日，科索沃决定将其安全部队升格为军队，塞尔维亚警告称这一举动会引发军事反应。

② “Kosovo - Serbia Stand off Will Likely Ease, Experts Say”, *Balkan Insight*, November 29, 2019, <https://balkaninsight.com/2018/11/29/resolution-for-kosovo-serbia-deadlock-remains-uncertain-11-28-2018>, 2020-02-10.

③ Brljavac Bedrudin, “Turkey Entering the European Union Through the Balkan Doors: in the Style of a Great Power?”, *Romanian Journal of European Affairs*, Vol. 11, No. 2, 2011, p. 528.

土耳其还将国内政治带入到外交领域。正发党经常利用外交来服务于国内政治，通过媒体“向国内民众证明我们的政策在国外是多么成功，以此来吸引选民”^①。2011年6月，正发党再次在选举中获胜，埃尔多安在演说中不仅向土耳其国民，还向“巴格达、开罗、萨拉热窝、巴库、尼科西亚和其他地方的兄弟姐妹们”表示感谢。在土耳其媒体的渲染下，土耳其民众相信巴尔干国家对土耳其充满羡慕和赞赏，相信土耳其在巴尔干的政策非常成功，但这与事实还是有差距。^②土耳其很多学者认为正发党外交政策带有明显的宗教和文化动机，共和人民党就批评正发党的政策是“新奥斯曼主义”，受到伊斯兰宗教动机的驱动。

2016年土耳其未遂军事政变之后，埃尔多安称居伦是政变的幕后策划者，打击居伦及其支持者俨然成为正发党内外政策的首要目标，包括清理在巴尔干国家由“居伦运动”出资、管理的学校和社会服务项目，这些曾经是土耳其在巴尔干文化软实力的重要资产。由于埃尔多安和居伦决裂，埃尔多安在国际上向各国施压，要求关闭“居伦运动”在海外的相关机构，并将该组织的骨干引渡回国。在巴尔干，埃尔多安向波黑、马其顿、保加利亚、阿尔巴尼亚以及科索沃等国施压，要求关闭居伦组织开设的学校和项目。2017年10月11日，他在访问塞尔维亚期间誓言“将在巴尔干清除居伦组织的势力和影响”。^③对此，巴尔干国家有自己的利益和考虑，不少国家在引渡居伦支持者这一问题上并不情愿，表现消极。由于“居伦运动”在巴尔干经营多年，已经建立起一个庞大并广受当地精英认可的教育网络，埃尔多安与居伦的冲突和权力之争严重损害了土耳其在巴尔干的软实力。

一些土耳其军人政变后逃往希腊避难，正发党政府要求引渡这些“叛国者和犯罪分子”，被希腊拒绝。土、希为此发生争吵，给未来的土希关系蒙上了一层阴影。2017年12月，埃尔多安访问希腊，这是60年来土耳其总统首次访问希腊，具有重要的象征意义，但是埃尔多安在会谈中提到希腊境内的

^① Judit Balázs, “Geopolitical Priorities – Turkey and the Balkans”, *Regional and Business Studies*, Vol. 7, No. 2, 2015, p. 20.

^② Kadri Renda, “Turkey’s Neighborhood Policy: An Emerging Complex Interdependence?”, *Insight Turkey*, Vol. 13, No. 1, 2011, p. 26.

^③ “Turkey Pledges to ‘Root Out’ FETO from Balkans”, *Anadolu Agency*, October 11, 2017, <http://aa.com.tr/en/europe/turkey-pledges-to-root-out-feto-from-balkans/933021>, 2019-02-10.

土耳其族以及其他穆斯林少数民族的权利,令希腊领导人非常不快。让希腊更加警惕的是,埃尔多安提到土、希领土纠纷问题,在希腊看来,土耳其试图重修1923年划定土、希现有边界的《洛桑条约》。^①从凯末尔建国以来,土耳其一直避免主动挑起与希腊的领土纠纷,埃尔多安这一举动可能会引起巴尔干邻国的不安。2019年以来随着东地中海油气争端加剧和塞浦路斯问题的重新发酵,土耳其与希腊关系重新趋于紧张。随着土耳其加强在地中海东部的能源勘探活动并与利比亚达成海洋划界协议,土、希两国之间的裂痕日益加深。2020年7月10日,土耳其宣布将伊斯坦布尔圣索菲亚大教堂从博物馆改为清真寺,引发了外界的广泛关注,其中希腊反对的声音最为激烈,称土耳其的举动是“对文明世界的公开挑衅”。^②此外,叙利亚难民问题正在对土耳其和巴尔干国家的关系产生消极影响,埃尔多安威胁欧盟要开放西北边境,在难民问题上“开闸放水”。而巴尔干国家是难民进入欧洲的第一站,此举势必引起巴尔干国家的不满,有可能导致土耳其与巴尔干国家关系紧张。

(三) 巴尔干国家对“新奥斯曼主义”的疑虑

正发党巴尔干政策的最大缺陷在于其领导人将奥斯曼遗产过分理想化的倾向。^③土耳其在巴尔干热衷于强调共同的历史和宗教,却忽视了其他国家尤其是信奉基督教国家的感受。2013年10月,埃尔多安在科索沃发表演说时说“科索沃是土耳其,土耳其是科索沃”,借此表达二者之间的政治、经济、社会、文化的相似性。^④对此,塞尔维亚认为这些言论是对其主权的侵犯,要求土耳其道歉。被土耳其拒绝后,塞尔维亚决定取消两国间的部分合作协议,并搁置与土耳其的高层对话。2013年,塞尔维亚宣布不再参加原定12月举行的三方会议,波黑、塞尔维亚、土耳其三边对话机制也陷入停滞。即使在两

^① “How Global Media Reacted to the Turkish President’s Visit to Greece”, *New Greek TV*, December 8, 2017, <https://www.newgreektv.com/english-news/item/23913-how-global-media-reacted-to-the-turkish-president-s-visit-to-greece>, 2020-03-16.

^② “World Reacts to Turkey Reverting Hagia Sophia into a Mosque”, *Aljazeera*, July 11, 2020, <https://www.aljazeera.com/news/2020/07/world-reacts-turkey-reverting-hagia-sophia-mosque-200710135637861.html>, 2020-07-12.

^③ Alexiev Hristo, *Turkey’s Role in Interethnic Relations in the Western Balkans: Implementation of the Strategic Depth Doctrine in Bosnia and Herzegovina, Kosovo, and Macedonia (2009-2014)*, University of Illinois, Master Dissertation, 2014, p. 31.

^④ “Erdogan; Kosovo is Turkey”, *Al-Monitor*, October 28, 2013, <http://www.al-monitor.com/pulse/originals/2013/10/erdogan-kosovo-turkey.html>, 2019-03-20.

国关系顺利发展的时期，土耳其在塞尔维亚的形象有所改善，但是塞尔维亚对土耳其积极游说国际社会承认科索沃独立仍然感到不安。随着土耳其政客频繁提及“在科索沃、马其顿、波黑的穆斯林兄弟”，塞尔维亚开始怀疑土耳其的真实意图。塞尔维亚的民族主义者相信土耳其正在推行“新奥斯曼主义”，在巴尔干推行泛伊斯兰主义，企图重建自己的势力范围。波黑的塞族共和国领导人对土耳其的批评从未停止，甚至将塞尔维亚改善和土耳其关系的举动视为“背叛”。土耳其过分宣扬奥斯曼遗产的政策阻碍了与塞尔维亚、罗马尼亚、保加利亚、希腊关系的进一步发展。未来，土耳其巴尔干政策能否取得更大的成效，核心问题在于能否取得巴尔干非伊斯兰国家和非穆斯林群体的理解和支持，消除他们内心深处的疑惧。

即使是巴尔干的穆斯林，内部也存在对土耳其“新奥斯曼主义”的反对声音。尽管有共同的伊斯兰纽带，阿尔巴尼亚人和波黑的穆族也并非所有人都对奥斯曼遗产持正面看法。19世纪有两次针对奥斯曼政府的反叛便由阿尔巴尼亚人和波黑的穆斯林发起。^① 虽然将土耳其视为友好国家，阿尔巴尼亚对土耳其非政府组织在阿尔巴尼亚国内的活动持怀疑和谨慎态度，担心它们可能破坏阿尔巴尼亚社会的和谐。^② 土耳其要求阿尔巴尼亚和科索沃修改历史教科书里关于“奥斯曼征服者”的提法，希望将奥斯曼时代描绘为带来文明的时代，激起了阿尔巴尼亚知识分子的强烈反应，认为这是文化侵略。

（四）土耳其的实力局限和欧美的潜在制约

土耳其在巴尔干缺乏足够的资源和实力来支撑自己宏大的目标。与欧盟和美国相比，土耳其的经济实力和国际影响力不在一个层级，无力与欧美全面竞争。阿拉伯变局以来，土耳其的外交重点转向中东。尽管土耳其在巴尔干的经济活动仍在增加，但对巴尔干的外交投入有所减弱。未来几年内，土耳其外交的重点在于如何解决局势崩坏的叙利亚问题，如何应对对美欧的压力。因无暇顾及巴尔干，土耳其对巴尔干的外交和经济资源投入会进一步减少。

土耳其的综合实力限制了它的外交能力。在巴尔干，欧盟和美国仍然是最具影响力的力量。土耳其在巴尔干的那些关系亲密的伙伴国家，在外交问题上也不会毫无保留地支持土耳其。2010年，联合国安理会就制裁伊朗的第

^① 即1831~1833年“大阿尔巴尼亚起义”与1878~1881年普里兹伦起义。

^② Mehmet Ugur Ekinci, “Turkey’s ‘Zero Problems’ Era in the Balkans”, *Analysis SETA*, October, No. 1, 2013, p. 27.

1929号决议进行表决，土耳其投了反对票，而与土耳其关系最为密切的波黑则投了赞成票。2010年“袭船”事件发生后，土耳其在“东南欧合作进程”会议上谴责以色列，被土耳其寄予厚望的巴尔干国家并没有明确支持土耳其的立场。2012年12月，联合国大会就巴勒斯坦地位问题投票，尽管土耳其事先努力游说巴尔干国家投赞成票，但除了希腊和塞尔维亚外，其他包括阿尔巴尼亚在内的巴尔干国家都投了弃权票。

欧盟对巴尔干具有决定性的影响，西巴尔干国家的贸易和外来投资额的70%以上来自欧盟国家。西巴尔干国家普遍将入盟视为最重要的战略，在它们看来，除了融入欧洲、加入欧洲一体化外别无选择。美国在巴尔干安全事务中处于主导地位，土耳其在巴尔干最为亲近的伙伴阿尔巴尼亚、波黑同时也是最为亲美的国家。可以说，土耳其在西巴尔干地区获得了某种特殊的影响力，但土耳其不会对欧盟在巴尔干的利益形成太大的挑战。^①

欧盟将巴尔干视为自己的势力范围，巴尔干国家则普遍将加强与欧盟的关系视为本国最优先的外交方向。近年来，土耳其和巴尔干国家的关系达到前所未有的高水平，最主要的因素还在于欧盟的“稳定器”角色和双方共同的入盟愿景。当前，土耳其与美欧之间龃龉不断，入盟前景黯淡。如果土耳其迟迟未能获得入盟的承诺，很可能在巴尔干放弃与欧盟的合作，追求自己独立的政策和利益，如加强与俄罗斯的能源和政治合作。2008年之后，欧盟受金融危机影响，对西巴尔干的关注和投入减弱，这使得土耳其可以乘虚而入。随着欧盟经济恢复，对巴尔干投入增多，土耳其的经济影响将被削弱。迄今为止，土耳其一直表态支持西巴尔干所有国家加入欧盟和北约，大致符合欧盟和美国的利益。但是土耳其撇开欧盟，强化与塞尔维亚的战略关系，并在巴尔干穆斯林地区实行文化渗透，让欧盟国家心存芥蒂。事实上，土耳其在巴尔干迅速扩大的影响确实引起了欧盟国家的疑虑。法国总统马克龙2019年4月在欧洲议会发表演讲时称，“不希望巴尔干半岛回到俄罗斯和土耳其的轨道”。^②一旦土耳其的巴尔干政策引起欧盟甚至美国实质性反制，土耳其的活动空间会被大幅挤压。

^① Liridon Lika, “The Return of Turkey to the Western Balkans: A Challenge or An Opportunity for the European Union?”, *IAPSS Political Science Journal*, Vol. 28, 2015, p. 69.

^② “Turkey’s Increasing Influence in Balkans Worries EU”, *Ahval News*, May 17, 2018, <https://ahvalnews.com/western-balkans-turkey/turkeys-increasing-influence-balkans-worries-eu>, 2019-11-25.

四 结语

冷战结束后，土耳其逐渐将周边外交提升到战略高度，试图通过主动改善与周边国家关系，积极参与周边事务，来增强土耳其在中东、高加索和巴尔干的政治、经济和文化影响，最终谋求在上述3个地区成为主导国家，进而成为具有世界影响的全球性角色。从实践层面来看，土耳其在中东面临伊朗、以色列、沙特、埃及等地区强国的竞争，在高加索则遭遇俄罗斯的阻击和掣肘，唯独在巴尔干具有“鹤立鸡群”般的优势，无论是经济实力、人口数量、领土面积等各项指标上都具有压倒性优势。与中东相比，巴尔干是土耳其外交实践更为容易的地区。相比阿拉伯变局后中东政策的剧变，土耳其在巴尔干的政策基本保持了连续性，并取得了积极成效。

地缘和历史是理解土耳其巴尔干政策乃至国家对外政策演变的两把钥匙。从凯末尔到厄扎尔，再到达武特奥卢，土耳其在巴尔干的政策经历了重大的调整。政策的变化源于土耳其政治精英对奥斯曼遗产以及土耳其自身和巴尔干地缘特性的不同理解和认知。正发党执政以来，土耳其对巴尔干的历史认知和地缘想象发生了根本性的变化，不再将巴尔干视为“伤心之地”和国家安全威胁的来源，达武特奥卢等人将奥斯曼遗产以及土耳其与巴尔干的历史联系视为土耳其在巴尔干发挥特殊影响的战略资源，将巴尔干视作土耳其谋求大国地位的战略依托。由此，土耳其在巴尔干的政策呈现出范式性的转变，具有了新特点。土耳其以前所未有的力度和深度参与巴尔干事务，与欧盟、美国和俄罗斯一起成为影响巴尔干地区格局的主要力量。在巴尔干，土耳其的政策目标由配合西方战略转而奉行独立的政策，谋求成为在巴尔干具有特殊影响的关键力量；奉行“邻国零问题”外交和“积极进取”外交理念，与巴尔干国家的关系继续加强；改变传统的不介入政策，多次发起重要的外交倡议，在冲突的各方之间积极发挥调解作用，以促进地区问题的解决；由以往以“安全”为导向的政策转而实行包括经济外交、公共外交和文化外交在内的综合外交。土耳其在巴尔干国家穆斯林社群中延续了其具有特殊而关键的宗教和文化影响，成为参与巴尔干事务重要的政策工具之一。土耳其与塞尔维亚和马其顿成为密切合作的战略伙伴，与希腊、罗马尼亚、保加利亚等已入盟巴尔干国家的经济合作亦有所加强。

土耳其在巴尔干的政策走向，在很大程度上取决于与欧盟的关系。欧盟历来将巴尔干视为自己的后院，将巴尔干纳入欧洲一体化进程，对巴尔干国家的投资和援助高居榜首，对巴尔干具有关键性的影响。近年，土耳其在巴尔干的政策之所以能取得实质性的成果，在很大程度上与土耳其入欧进程开启有关。入盟前景缓解了巴尔干国家对土耳其的疑虑，这是双方关系改善的重要基础。进入 21 世纪以来，土耳其有效改善了与希腊的关系，其中欧盟的作用最为关键。从 2019 年开始，土耳其和希腊在东地中海问题的争端持续发酵，与土耳其和欧盟关系的恶化存在千丝万缕的关系。在土耳其加入欧盟的进程陷入僵局时，在巴尔干构建一种土耳其主导甚至取代欧盟的“巴尔干共同体”，对于土耳其似乎更有吸引力。如果欧盟彻底关闭土耳其入盟的大门，失望的土耳其势必会寻求自己版本的巴尔干合作议程，可能会打乱欧盟在巴尔干的布局。但是这种政策能否取得土耳其预期的效果仍然存疑，而且包含着很大的风险。

巴尔干国家大多将与欧盟和美国的关系视为最重要的双边关系，西巴尔干国家则普遍将加入欧盟作为最优先的战略目标，它们对土耳其存在不小的疑虑，对土耳其重返巴尔干的“新奥斯曼主义”仍然抱有极大的警惕。尤其是在 2016 年土耳其发生军事政变以后，土耳其在巴尔干的外交显露出一些危险的信号，给土耳其与巴尔干国家的关系带来了新的变数。达武特奥卢去职以后，土耳其在巴尔干政策中非理性的一面凸显，服务国内政治的色彩愈加浓厚，政策的弹性和灵活性在逐渐减弱。正发党执政前期，土耳其那些曾经引以为傲的软实力，如运行良好的伊斯兰民主、稳定有序的国内政治、充满活力且快速发展的经济、世俗与宗教并存的社会以及欧盟成员国的前景……成为吸引巴尔干国家的重要因素，同样也是巴尔干国家密切与土耳其合作的主要因素。但近几年来，随着土耳其经济的持续低迷以及政治与外交的异变，这些因素正在快速消失。曾经一度引起外界热议的“土耳其模式”黯然褪色。在可预见的将来，土耳其社会的分裂将继续加深，土耳其与巴尔干国家的关系将面临新的考验。当然，基于共同的历史、宗教和族裔联系，土耳其对巴尔干的穆斯林有着毋庸置疑的影响力，只要西巴尔干国家加入欧盟的前景悬而未决，土耳其仍将是影响巴尔干格局的重要力量。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）