

## 埃尔多安执政以来土耳其的中亚政策评析\*

曾向红 王子寒

**内容提要** 土耳其是影响中亚地区的重要外部行为体，中亚也是土耳其外交战略布局中的关键地区之一。埃尔多安执政以来，土耳其在新的整体性外交战略的基础上调整了其中亚政策，对中亚的投入和关注度仅次于中东。土耳其的中亚政策目标主要有三：将中亚塑造为“战略纵深地带”，以此为本国“全球性大国”构想提供支撑；推动中亚能源西运，将本国塑造为全球能源枢纽；力推突厥语国家一体化，积极参与中亚事务，配合“东向”的整体性外交政策转型。为实现上述政策目标，土耳其采取了包括首脑外交、经济外交、公共外交、安全外交以及能源外交在内的多重政策工具，推进与中亚国家的全方位合作，以此保障中亚政策的实施。土耳其的中亚政策在具体实施过程中呈现出鲜明特征，即政策布局上的国别圈层性，政策工具运用上更倾向于文化手段以及通过平衡战略保障政策实施。从中亚博弈的未来趋势来看，土耳其虽然目前通过采取议题对冲策略实现了中亚政策实施的大幅度推进，而一旦乌克兰危机结束，俄罗斯与西方关系趋缓，土、俄在中亚地区的竞争将进一步加剧，甚至将重塑中亚大国博弈格局。

**关键词** 土耳其的中亚政策 埃尔多安政府 圈层性 “战略纵深地带” 平衡战略

**作者简介** 曾向红，兰州大学中亚研究所、兰州大学政治与国际关系学院教授；王子寒，兰州大学政治与国际关系学院硕士研究生。

---

\* 本文系国家社科基金重大研究专项（21VQG010）的阶段性成果，且得到2022年度兰州大学“中央高校基本科研业务费”战略发展专项（2022jbkyzx005）与重点研究基地项目（2022jbkyjd001）的资助。感谢《西亚非洲》匿名审稿专家提出的中肯修改意见。文中错漏由作者负责。

自2002年埃尔多安执政以来,土耳其外交发生了革命式的转型,表现为关注地域的“由西向东”和周边外交的“积极进取”。<sup>①</sup>由于高调介入中东、和巴尔干等地事务招致树敌众多,土耳其目前将中亚视为增进其影响力的关键地区。<sup>②</sup>整体来看,土耳其与中亚国家关系不断升温,先后与吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦建立了战略伙伴关系,并加强了与土库曼斯坦和塔吉克斯坦的合作。2019年8月,土耳其外长恰武什奥卢更是宣布了名为“新亚洲”(Asia Anew)的外交倡议,强调将在友谊、兄弟情谊、相互尊重与合作的基础上继续加强土耳其与中亚的关系网络。<sup>③</sup>目前,在影响中亚的域外行为体排名中,土耳其综合“博弈指数”(Индекс Большой Игры)位居第四,仅次于俄罗斯、欧盟与中国。<sup>④</sup>

截至目前,国内外关于土耳其的中亚政策的既有研究主要聚焦以下内容:一是将土耳其的中亚政策置于其整体外交框架下探讨;<sup>⑤</sup>二是梳理土耳其的中亚政策的历史;<sup>⑥</sup>三是整体或分国别论述土耳其与中亚国家的合作现状;<sup>⑦</sup>四

---

① 参见李秉忠、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87页和第105页;姚琼瑶:《土耳其“积极进取”的周边外交:内涵、目标与前景》,载《阿拉伯世界研究》2021年第4期,第84页。

② Toni Alaranta, Kristiina Silvan, “Turkey in Central Asia: Possibilities and Limits of a Greater Role”, Finnish Institute of International Affairs, January, 2022, [https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2022/01/bp328\\_toni-alaranta-kristiina-silvan-turkey-in-central-asia.pdf](https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2022/01/bp328_toni-alaranta-kristiina-silvan-turkey-in-central-asia.pdf), 2022-09-27.

③ “Opening Speech of H. E. Mr Mevlüt Çavuşoğlu”, Republic of Türkiye Ministry of Foreign Affairs, August 5, 2019, [https://www.mfa.gov.tr/site\\_media/html/bkon/XI-BKON-sn-mevlut-cavusoglu-acilis-konusmasi.pdf](https://www.mfa.gov.tr/site_media/html/bkon/XI-BKON-sn-mevlut-cavusoglu-acilis-konusmasi.pdf), 2021-12-27.

④ Денис Борисов, «Внерегionalные Игроки В Центральной Азии: Индекс Влиятельности», ia-centr.ru, Апрель 22, 2021, <https://ia-centr.ru/experts/denis-borisov-vneregionalnye-igroki-v-tsentralnoy-azii-indeks-vliyatelnosti>, 2021-12-27.

⑤ 参见葛汉文:《欧亚主义与大国雄心:冷战后土耳其的地缘政治思想》,载《世界经济与政治论坛》2012年第4期,第17~30页; Emre Erşen, Seçkin Köstem, *Turkey's Pivot to Eurasia: Geopolitics and Foreign Policy in a Changing World Order*, Abingdon: Routledge, 2019; Ebru Canan Sokullu, *Turkey in Transition: Politics, Society and Foreign policy*, Boulder: Lynne Rienner, 2020.

⑥ See Baskin Oran, *Turkish Foreign Policy, 1919-2006 Facts and Analyses with Documents*, Salt Lake City: the University of Utah Press, 2010; Murat Yorulmaz, Serdar Yilmaz, *The Changing Perspectives of Central Asia in the 21<sup>st</sup> Century*, Istanbul: Kriter Yayınevi, 2020.

⑦ 参见王明昌:《土耳其与中亚国家的务实合作深入发展》,载《中亚国家发展报告(2018)》,社科文献出版社,2018年版,第168~182页; Murat Yorulmaz, Serdar Yilmaz, *The Changing Perspectives of Central Asia in the 21<sup>st</sup> Century*, Istanbul: Kriter Yayınevi, 2020; 参见杨张锋:《土耳其对吉尔吉斯斯坦的援助及影响》,载《外国问题研究》2020年第2期,第70~77页; 马晓云:《土耳其影响下的中哈两国关系》,载《黑河学院学报》2020年第9期,第158~160页; 郭卫东、黄小勇:《阿卡耶夫时期土耳其对吉尔吉斯斯坦的语言政策》,载《新疆社会科学》2012年第3期,第63~66页。

是探讨土耳其的中亚政策转向的原因。<sup>①</sup>但现有研究未厘清埃尔多安政府中亚政策的以下4个问题：其一，与前政府相比，中亚在土耳其现政府外交战略中的定位是否发生变化？其二，与其他地区相比，中亚在土耳其现政府的外交战略中处于何种地位？其三，土耳其现政府中亚政策的目标和工具为何？其四，土耳其现政府中亚政策的布局和实施有何特征，以及最新进展如何？鉴于此，本文将围绕以上问题研究，对埃尔多安政府的中亚政策进行系统论述。中亚攸关中国的地缘和能源安全，也是中国“丝绸之路经济带”的关键节点。土耳其同俄、美、欧等中亚重要域外行为体一样，其中亚政策必将对中国的中亚政策产生重要影响。

## 一 埃尔多安执政以来中亚在土耳其外交政策的定位

埃尔多安政府的外交政策旨在实现以下目标：挑战地区现状、打造全球领导角色、增强政权国内合法性并确保其生存。<sup>②</sup>土耳其的中亚政策从属于其整体外交政策，但也有自身目标。土耳其外交部称：“中亚对欧洲—大西洋地区安全与稳定具有战略意义，其能源攸关全球能源安全”。<sup>③</sup>2012年，土耳其外长达武特奥卢将土耳其中亚政策的目标总结为：“支持民主和自由市场经济；推进政治和经济改革进程；实现区域政治和经济稳定与繁荣；促进形成有利于区域合作的环境；支持中亚国家走向欧洲—大西洋机构，并帮助中亚从自己的能源中获益。”<sup>④</sup>基于总体外交政策目标与中亚政策目标，埃尔多安执政后调整了中亚在土耳其外交政策中的定位。

---

<sup>①</sup> 参见曾向红、刘沐旭：《土耳其中亚政策的演变及其动力研究》，载《中亚研究》（第1辑），新华出版社，2014年版；张丽娟、高吉：《土耳其“东向外交”政策及其对中国中亚战略的影响》，载《新疆社会科学》2016年第1期，第82~88页。

<sup>②</sup> Yeghia Tashjian, “Turkey’s Pivot in Central Asia: A Calculated Risk?”, *The Armenian Weekly*, February 17, 2021, <https://armenianweekly.com/2021/02/17/turkeys-pivot-in-central-asia-a-calculated-risk>, 2022-10-13.

<sup>③</sup> 参见土耳其外交部网站：[https://www.mfa.gov.tr/turkey\\_s-relations-with-central-asian-republics.en.mfa](https://www.mfa.gov.tr/turkey_s-relations-with-central-asian-republics.en.mfa), 2022-10-01.

<sup>④</sup> Ryskeldi Satke, Casey Michel and Sertaç Korkmaz, “Turkey in Central Asia: Turkic Togetherness?”, *The Diplomat*, November 28, 2014, <https://thediplomat.com/2014/11/turkey-in-central-asia-turkic-togetherness>, 2022-10-01.

### （一）横向对比：中亚在土耳其外交战略全局中的定位

埃尔多安执政后，土耳其外交日益呈现出“扩张性”特征，中东和中亚是其两大重点方向。土耳其与这两个地区发展外交关系具有明显的战略特征，即土耳其试图成为中东和中亚的领导力量，上述两大地区在其外交全局中具有优先地位。然而，土耳其对中亚定位的明确离不开与中东的比较，可基于思想渊源和外交现实进行分析。

从思想渊源来看，土耳其对中东的关注源于“奥斯曼主义”和“新奥斯曼主义”，而对中亚的关注则源于“泛突厥主义”。奥斯曼主义和泛突厥主义兴起于近代，两者都试图挽救濒临解体的奥斯曼帝国。但其一，奥斯曼主义强调以“奥斯曼人”这一国族身份整合帝国境内的突厥人、阿拉伯人和斯拉夫人，以削弱分裂的政治及文化动机。而泛突厥主义强调强化突厥人的认同以塑造强有力的主体民族，自上而下地遏制民族分裂势力。其二，奥斯曼主义主要关注中东和巴尔干等帝国历史领土，尤其是中东。而泛突厥主义强调对奥斯曼帝国之外的突厥人聚居区，尤其是中亚的关注，试图“建立一个由奥斯曼帝国领导的突厥语国家”，以弥补帝国因阿拉伯人和斯拉夫人独立而丧失的领土。<sup>①</sup>然而，泛突厥主义的地位弱于奥斯曼主义。其一，泛突厥主义是奥斯曼主义失败后的替代方案。奥斯曼主义由于帝国缺少将每个公民内化为奥斯曼公民的能力而失败，帝国开始寻求突厥人的团结。<sup>②</sup>其二，奥斯曼主义产生于帝国内部，但是泛突厥主义则是一种“舶来品”，产生于沙俄的鞑靼人之中。近代以前，奥斯曼帝国统治阶层甚至以突厥人身份为耻，而泛突厥主义成为挽救帝国的方案是外部突厥人和奥斯曼帝国上层尤其是青年土耳其党人相互利用的结果。其三，从前景理论出发，面对同样数量的收益和损失时，人们总是“损失厌恶”，由此土耳其更注重中东等历史领土，而非中亚。资产阶级革命后，凯末尔为维护新生政权和国家安全，宣布放弃奥斯曼主义和泛突厥主义，即不主张恢复帝国领土或谋求对原属帝国的国家的控制，不追求在突厥语国家中的领导地位。但随着国力的增强和地缘机会的出现，上述两种思想重新主导了土耳其外交。奥斯曼主义自厄扎尔执政以来逐渐发展为“新奥斯曼主义”，强调通过宣扬共同的历史和“历史责任”确立在原帝国领

<sup>①</sup> 张玉艳：《泛突厥主义在土耳其的由来与发展》，载《国际政治研究》2019年第5期，第49页。

<sup>②</sup> 李秉忠著：《土耳其民族国家建设和库尔德问题的演进》，社会科学文献出版社，2017年版，第173页。

土，尤其是中东的领导地位，其实质是对帝国的“怀旧”。<sup>①</sup>阿拉伯剧变后，在“新奥斯曼主义”的指导下，土耳其外交逐渐完成了“中东化”的转型。而泛突厥主义的复兴则始于苏联解体，土耳其试图趁机以突厥为纽带逐步领导中亚。然而，由于历史上奥斯曼主义的地位高于泛突厥主义，因此在埃尔多安政府的外交中中亚落后于中东。

从现实政治来看，土耳其对中东的投入明显比中亚更多。阿拉伯剧变爆发后，土耳其高调介入埃及和叙利亚等国事务，先后发动了“幼发拉底河之盾”“橄榄枝”和“和平之泉”等军事行动。此外，土耳其还积极介入阿以问题、伊核问题等全球热点问题。同时，2014~2020年间，土耳其对中东地区的援助占其双边官方发展援助总额的70%以上，甚至有4年超过90%。<sup>②</sup>对此，土耳其反对党曾批评正发党忘记了中亚。<sup>③</sup>

总而言之，无论是基于思想传统还是现实政治，中亚都仅次于中东、位于土耳其整体外交中的第二圈层。正如部分学者所指出的，在土耳其的多重地缘属性中，中东是“基本属性”，对土耳其而言是“势力范围”，而中亚则是“战略纵深地区”。<sup>④</sup>由此我们基于横向对比明确了土耳其的外交布局，即：中东重要性 > 中亚重要性 > 世界其他地区的重要性。

## （二）纵向对比：中亚地区在土耳其外交战略中的定位变化

土耳其的中亚政策可以追溯至苏联解体后中亚五国独立初期。冷战时期，由于土耳其和中亚属于不同意识形态阵营，双方的联系被切断。直至1991年苏联解体及中亚五国独立，双方的历史、语言、文化联系及合作才得以恢复。埃尔多安执政前，土耳其对中亚的定位具有双重性：一是强调中亚的“新独立的突厥语国家”身份，以塑造中亚的历史记忆；二是强调中亚的“苏联遗产”身份，试图充当东西方的“桥梁国”。

换言之，苏联解体至埃尔多安执政前土耳其对中亚的定位应从上述两个层面加以把握。其一，面对作为新独立突厥语国家的中亚，土耳其积极扩展

---

① Johanna Chovanec, “M. Hakan Yavuz (2020) Review: Nostalgia for Empire: The Politics of Neo-Ottomanism”, *Middle East Critique*, Vol. 30, No. 2, 2021, pp. 111-126.

② 上述土耳其对外援助数据来自土耳其合作与协调署。

③ Thomas Wheeler, “Turkey’s Role and Interests in Central Asia”, *Saferworld*, October, 2013, <https://www.files.ethz.ch/isn/172943/turkeys-role-and-interests-in-central-asia.pdf>, 2022-01-23.

④ 董漫远：《土耳其进取性地缘政治外交析论》，载《西亚非洲》2022年第2期，第142页。

影响力。一方面，土耳其向中亚国家提供大量经济援助，1992 年达 10.94 亿美元，1993 年至 2001 年每年援助额始终超过 3 亿美元。1992 至 2001 年十年间，土耳其对中亚的援助总额高达 61.58 亿美元。<sup>①</sup> 另一方面，土耳其极力宣传“突厥团结”和“泛突厥主义”，企图建立“大突厥斯坦联盟”。然而，土耳其过于激进和直白的领导国雄心遭到了中亚国家的拒绝。哈萨克斯坦前总统纳扎尔巴耶夫认为，泛突厥主义意味着“用另一个老大哥（土耳其）取代这一个老大哥（俄罗斯）”。<sup>②</sup> 其二，面对作为苏联遗产的中亚，土耳其试图充当东西方桥梁国。冷战时期，作为北约成员国的土耳其配合西方共同遏制共产主义。苏联解体后，国际权力结构由两极体系转变为“一超多强”，土耳其的外交政策被迫转型。新独立的中亚国家再次凸显了土耳其对西方的战略意义。西方支持土耳其与中亚国家积极接触，以减少伊朗在中亚的存在，并在苏联解体造成的权力真空下维护中亚地区的稳定。为此，土耳其在西方支持下积极向中亚输出“土耳其模式”，支持中亚各国的“民主运动”。这一时期，土耳其的中亚政策深受美西方国家的影响，正如时任土耳其外长达武特奥卢所言：“在 20 世纪 90 年代后半期，土耳其主要根据国际体系中的主导国家，特别是美国和欧盟国家的战略选择来确定其中亚政策”，这导致其中亚政策缺乏连续性和自主性。<sup>③</sup> 然而，土耳其的亲西方政策并没有获得相应回报，土耳其加入欧盟依旧遥遥无期。苏联解体以来，土耳其在双重角色定位基础上的中亚政策相继失败，使其意识到必须调整中亚的定位。

埃尔多安执政以来，随着国力的增强，土耳其将自身定位为“一个不仅能够在新世界中调整自己的行动方式，而且能够积极重塑周边环境的全球行为者”，<sup>④</sup> 并把中亚作为实现其“大国雄心”的支柱之一。<sup>⑤</sup> 在 2016 年土俄关系缓和，以及叙利亚冲突持续和其他安全问题促使下，土耳其在中东地区的

---

① Gülay Kiliç, “Turkey’s Foreign Aid Policy Towards Central Asia from a Comparative Perspective”, Middle East Technical University, April 2011, <https://etd.lib.metu.edu.tr/upload/12613194/index.pdf>, 2022-01-23.

② [哈萨克斯坦] 纳扎尔巴耶夫：《站在 21 世纪的门槛上——总统手记》，陆兵、王嘉琳译，时事出版社，1997 年版，第 151 页。

③ Ahmet Davutoglu, *Stratejik Derinlik*, Istanbul: Küre, 2001, pp. 468-492.

④ Roman Muzalevsky, “Turkey’s New Foreign Policy in the New World”, April 2012, <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2012/04/turkeys-new-foreign-policy-in-the-new-world>, 2022-01-23.

⑤ 杨张锋：《冷战后土耳其的中亚政策研究》，西北大学博士学位论文，2021 年，第 116 页。

参与力度大大增加，并且开始在与俄罗斯和中国合作的更大区域框架内强化同中亚国家的合作。虽然土耳其没有宣传其参与行为，但是扮演着一个“沉默但重要”（silent, but salient）<sup>①</sup>的合作伙伴角色。目前，埃尔多安政府对其中亚政策内容的论述包括5个部分：一是在能源、经济、商业、文化、社会和政治等领域发展双边和多边合作；二是协助中亚国家找到和平解决地区冲突的办法；三是充当能源终端之角色；四是援助中亚的民族国家建设进程；五是帮助中亚国家发展与其他国家的关系。<sup>②</sup>

总而言之，通过横向和纵向比较可以发现，埃尔多安执政后，土耳其调整了中亚政策，从“以东促西”的被动式中亚政策转向为积极进取的中亚政策。在土耳其整个外交战略布局中，中亚的地位仅次于中东，是该国的“战略纵深地区”。随着土耳其里拉崩溃和经济衰落等客观物质实力的下降，文化联系或将推动中亚在土耳其外交定位中地位的提高。

## 二 埃尔多安政府实施中亚政策的主要工具及其成效

结合埃尔多安政府和学界关于土耳其中亚政策的分析，目前土耳其的中亚政策目标主要有三：将中亚塑造为“战略纵深地区”，为土耳其整体性外交政策的“全球性大国”目标提供支撑；推动中亚油气资源西输，服务于土耳其打造欧亚能源枢纽的宏观战略；推进以中亚为核心的突厥语国家一体化，积极参与东方事务，服务于土耳其整体性外交战略“东向”转型。<sup>③</sup>为实现中亚政策目标，土耳其主要通过以下五大政策工具，全方面推进中亚政策的实施和落实。

### （一）重视首脑外交，增强与中亚五国的政治关系

土耳其要实现中亚政策目标，首要前提是增进与中亚国家的政治关系，

---

<sup>①</sup> Assel Tutumlu, “Turkey – Central Asia Relations: A Strategic Overview”, Near East Institute, January 2020, p. 2, <https://yde.neu.edu.tr/wp-content/uploads/sites/170/2020/09/YDE-Orta-Asya-29.09.2020.pdf>, 2022-02-23.

<sup>②</sup> Иванова И., «Турция в Центральной Азии: Партнер Или Соперник?», Азия и Африка сегодня, №7, 2019, pp. 39-47.

<sup>③</sup> 参见苏春雨：《土耳其中亚战略与“丝绸之路经济带”建设》，载《亚非纵横》2015年第1期，第72~80页；王明昌：《土耳其与中亚国家关系的现状及前景》，载《国际研究参考》2018年第5期，第1~6页；Yasar Aydin, “One Nation, Six States?”, *Qantara*, <https://en.qantara.de/content/turkey-and-central-asia-one-nation-six-states>, 2022-10-01.

因此开展频繁的首脑外交尤其是国事访问成为土耳其的关键性政策工具。自 2002 年埃尔多安执政至 2022 年底，土耳其总统和总理<sup>①</sup>共对中亚国家正式访问 41 次，其中双边访问多达 34 次。埃尔多安先后以总理和总统身份 5 次访问哈萨克斯坦，4 次访问吉尔吉斯斯坦，4 次访问乌兹别克斯坦，8 次访问土库曼斯坦，3 次访问塔吉克斯坦。鉴于重要性的区分，以下论述以 2014 年以来埃尔多安对中亚国家的访问情况为重点，这一时期以 2016 年埃尔多安访问乌兹别克斯坦和 2019 年访问塔吉克斯坦为节点划分为 3 个阶段。

在 2014 年至 2016 年的第一阶段，埃尔多安着重强调与土库曼斯坦和哈萨克斯坦两国的关系。2014 年 11 月，作为国家元首的埃尔多安对土库曼斯坦进行国事访问，这是其自 8 月就任总统后对中亚国家的首访。通过会晤，两国签署了包括《关于加强和深化经贸合作的协议》《关于运输领域合作主要原则的谅解备忘录》《关于天然气销售和购买的合作框架协议》等多项协议。2015 年 4 月，埃尔多安访问哈萨克斯坦，并参加了土耳其、哈萨克斯坦高级别战略合作委员会第二次会议。访问期间，埃尔多安称“哈萨克斯坦是土耳其在中亚最重要的商业和经济伙伴之一”，并指出“哈萨克斯坦不仅是土耳其的朋友和兄弟，更是战略伙伴”。<sup>②</sup> 同年 12 月，埃尔多安再访土库曼斯坦，并出席了纪念土库曼斯坦中立 20 周年会议。

在 2016 年至 2019 年的第二阶段，埃尔多安将注意力转向乌兹别克斯坦，同时兼顾哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦两国。2016 年 11 月，埃尔多安时隔 13 年再访乌兹别克斯坦，强调“应该将两国关系提升到永恒的兄弟情谊水平”，土乌关系发展进入新阶段。<sup>③</sup> 此后，埃尔多安与乌兹别克斯坦领导人密集会晤。2017 年 5 月在“一带一路”国际合作高峰论坛上，他会见了乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫，9 月在第一届伊斯兰会议组织科技峰会上再次会见米尔济约耶夫，10 月米尔济约耶夫访问土耳其。2018 年 4 月，埃尔多安回访乌兹

---

① 从埃尔多安执政起至总理一职被废除这一时期，总统和总理履行着类似的外交职责，因此我们将综合考虑总统与总理在土耳其对中亚国家外交访问的情况。

② “Kazakhstan Is Not Only Turkey’s Friend and Brother but Also Its Strategic Partner”, *TCCB*, April 15, 2015, <https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/31878/kazakhstan-is-not-only-turkeys-friend-and-brother-but-also-its-strategic-partner>, 2022-02-27.

③ “President Erdogan Meets with Acting President and PM Mirziyoyev of Uzbekistan”, *TCCB*, November 18, 2016, <https://www.tccb.gov.tr/en/news/542/61041/president-erdogan-meets-with-acting-president-and-pm-mirziyoyev-of-uzbekistan>, 2022-02-27.



别克斯坦，并参加了土、乌高级别战略合作第二次会议。同时，这一阶段埃尔多安也在2017年和2018年9月分别对哈、吉两国进行国事访问。

在2019年至2022年的第三阶段，埃尔多安对塔吉克斯坦的访问标志着其对中亚国家全面关注和访问的实现。2019年6月，埃尔多安时隔15年再次访问塔吉克斯坦，2021年10月会见了塔吉克斯坦下院议长，次月又在经合组织第15次峰会上会见总统拉赫蒙。2022年5月，拉赫蒙邀请埃尔多安再访塔吉克斯坦。同时，埃尔多安也在2021年11月和2022年3月先后访问土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

通过密集的首脑访问，尤其是访问期间开展的诸多会议和签署的众多合作协议，土耳其与中亚国家的政治关系不断升温，这为其实现中亚政策目标创造了有利环境。自埃尔多安执政以来，土耳其先后同哈、吉、乌三国建立战略伙伴关系，并成立了高级别战略合作委员会，为双边关系提供了制度性框架。具体来看，土、哈两国于2009年建立战略伙伴关系，2012年建立高级别战略合作委员会，2022年双边关系升级为增强型战略伙伴关系；土、吉两国于2011年建立高级别战略合作委员会，两国关系提升至战略伙伴关系水平；土、乌两国于2017年建立战略伙伴关系，2018年建立高级别战略合作委员会。此外，土耳其于2012年与塔吉克斯坦建立合作委员会，进一步提升了土塔关系，并不断深化与土库曼斯坦的合作。

## （二）突出经济外交，密切与中亚五国的经济合作

埃尔多安政府的经济外交以土耳其经济实力为依托，通过扩大援助、投资和贸易联系，增强对中亚国家的经济影响，以服务于其中亚政策。

埃尔多安执政后，土耳其强化了对中亚的援助力度，并将援助重点从乌兹别克斯坦和塔吉克斯坦转向哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦两国。从表1可见，2002年和2003年土耳其对中亚援助均超过10亿美元，其中2003年为11.59亿美元，超过1992年峰值的10.94亿美元。2004年至2008年，中亚五国长期位列土耳其对外援助前十国。即使在2008年经济危机冲击下，中亚五国仍是土耳其援助的最大受援方，且保持一定援助规模。<sup>①</sup>2014年至2020年，受其中东军事行动和里拉崩溃的影响，土耳其对中亚的援助略有下降，但仍

---

<sup>①</sup> Tulin Daloglu, "Turkey's Foreign - Aid Priority is Central Asia", May 29, 2013, <https://www.al-monitor.com/originals/2013/05/turkey-foreign-aid-central-asia.html>, 2022-02-19.

有 6.7 亿美元。<sup>①</sup>

表 1 2002 ~ 2019 年土耳其对中亚五国的双边官方发展援助金额

(单位: 万美元)

国家或地区	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年
哈萨克斯坦	151.4	286.9	2 717	2 717	4 534	4 281	6 156	6 253	5 377
吉尔吉斯斯坦	247.5	266.6	3 474	5 745	11 314	6 956	5 300	6 772	7 409
乌兹别克斯坦	60 100	59 800	548	427	379	725	725	884	1 545
塔吉克斯坦	39 400	55 200	64 800	509	594	690	653	530	581
土库曼斯坦	192.8	296.1	1 882	1 497	1 773	1 984	1 125	1 269	1 738
中亚五国	100 091.7	115 849.6	73 421	10 895	18 594	14 636	13 959	15 708	16 650
国家或地区	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年	2019 年
哈萨克斯坦	5 267	5 017	3 990	4 054	2 444	1 896	2 038	5 070	2 230
吉尔吉斯斯坦	10 551	13 155	8 480	8 477	9 836	2 539	1 816	9 880	2 412
乌兹别克斯坦	520	700	430	433	465	426	568	1 740	523
塔吉克斯坦	693	-	-	306	70	158	298	117	149
土库曼斯坦	1 355	1 289	1 576	1 180	318	487	228	75	123
中亚五国	18 386	-	-	14 450	13 133	5 506	4 948	16 882	5 437

说明:“-”代表数据缺失。

资料来源: Nükrettin Parlak, *Orta Asya – Kafkasya – Balkan Ülkeleriyle İlişkiler ve Türk Dış Yardımları (1992 – 2003)*, Ankara, TİKA, 2007; Mustafa Necati Coban, *Bir Dış Politika Aracı Olarak Tika: Türkiye’nin Orta Asya Ülkelerine Yapılan Kalkınma Yardımlarının İncelenmesi*; Turkish Development Assistance Report (TICA).

<sup>①</sup> 在土耳其发展援助报告中, 该国对中亚的双边官方发展援助总额包括土耳其对中亚五国的双边官方发展援助以及土耳其对中亚地区的双边官方发展援助, 其中 2014 年至 2020 年土耳其对中亚地区的双边官方发展援助分别为 1 104 万美元、1 042 万美元、24 万美元、62 万美元、1 776 万美元、44 万美元和 22 万美元。数据来自土耳其合作与协调署。

中亚国家在土耳其等国的经济援助和自身努力下，虽摆脱了 20 世纪 90 年代的经济困境，但由于立国时间短，内需不足且国内建设缺乏资金，因此吸引外资成为各国的重要目标，而土耳其也适时加大对中亚投资以强化其影响。埃尔多安执政后，土耳其在中亚从“积极援助者”转变为“援助—投资双重积极者”。1992 年至 2002 年的十年间，土耳其对中亚的投资仅 30 亿美元，建立了约 1 200 家合资或独资企业。然而，埃尔多安执政后，土耳其对中亚的投资存量大幅增加，至 2018 年超过 850 亿美元，2019 年有近 4 000 家土耳其公司在中亚地区开展业务。<sup>①</sup> 目前，土耳其是哈萨克斯坦“最活跃的外国投资者之一”，是土库曼斯坦最大的投资国，是仅次于中国的吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦两国的第二大投资国，其在乌兹别克斯坦的投资地位也在不断上升。<sup>②</sup>

埃尔多安极为重视强化与中亚的贸易合作，期望获得经济利益的同时，夯实与中亚国家在高议题领域合作的经济基础。在其执政后，土耳其与中亚贸易水平大幅提高，土耳其始终位列中亚五国进出口贸易伙伴国前十位。2002 年埃尔多安执政之初，土耳其与中亚贸易额仅为 13.2 亿美元，2021 年增至 95.1 亿美元，是 2002 年的 7.2 倍。其中，土耳其对中亚的出口额从 6.6 亿美元增长到 51.22 亿美元，进口额从 6.6 亿美元增至 43.88 亿美元。2021 年，土耳其与中亚的贸易额约为 95.1 亿美元，相较于 2020 年增长率达 52%，占土耳其对外贸易总额的 1.91%。<sup>③</sup> 考虑到中亚国家经济体量较小，双方的贸易增长不可小觑。近年来，土耳其与中亚各国分别设定了新时期双边贸易额目标，与哈、乌两国贸易额中期目标为 50 亿美元，长期目标为 100 亿美元，与土库曼斯坦贸易额目标为 50 亿美元，与吉、塔两国的贸易额目标为 10 亿美元。

值得强调的是，土耳其在实施经济外交时，不仅仅聚焦于扩大援助、投资和贸易等常规合作，更着力构建经济外交的制度化网络。一方面，土耳其

---

① «Политика Турции в ЦА: обоснованы ли амбиции?», Expert.ru, 4 февраля, 2020, <https://expert.ru/2022/02/4/politika-turtsii-v-tsa-obosnovany-li-ambitsii>, 2022-01-19.

② «18 Документов на \$ 1, 4 Млрд Подписаны на Казахстанско - Турецком Бизнес - Форуме», Forbes, 12 ноября, 2019, [https://forbes.kz/finances/investment/18\\_dokumentov\\_na\\_14\\_mlrd\\_podpisani\\_na\\_kazahstansko-turetskom\\_biznes-forume](https://forbes.kz/finances/investment/18_dokumentov_na_14_mlrd_podpisani_na_kazahstansko-turetskom_biznes-forume), 2022-02-17.

③ 2002 年土耳其与中亚五国进出口贸易数据以及中亚五国贸易伙伴国排名均来源于亚洲开发银行，其余数据来源于土耳其国家统计局。

与中亚国家同属于经济合作组织和伊斯兰合作组织，这两个组织的有关协定  
为土耳其与中亚间的经贸合作提供了基本框架。另一方面，土耳其积极领导  
创建了诸多机构，如突厥语国家工商会、突厥语国家商务理事会和商业论坛、  
突厥语国家投资基金以及土耳其与中亚国家的 5 个联合经济委员会和商业论  
坛等。这些机构不仅为土耳其的经济外交提供制度保障，而且以突厥语国家  
工商会为代表机构也借机强化了突厥语国家组织的存在感和实际效能，这为  
基于该组织的政治合作巩固了基础，因而制度化本身包含着土耳其推进中亚  
战略的政治意图。

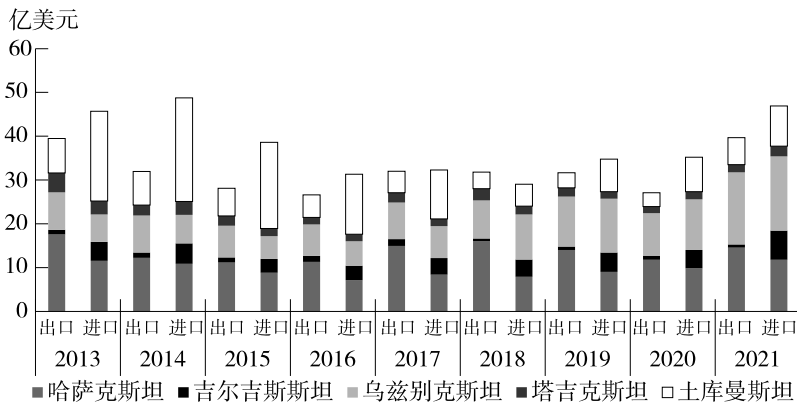


图 1 2013 ~ 2021 年土耳其与中亚国家的贸易情况

资料来源：土耳其国家统计局。

### (三) 力推公共外交，强化与中亚五国的文化联系

公共外交是指一国政府为提升本国国际形象而开展的直接针对他国公众  
的公关活动，包括民间援助和文化宣传。<sup>①</sup> 埃尔多安政府不但重视对中亚实施  
公共外交，而且已逐渐将之制度化，形成了由政府和非政府组织共同发挥作  
用的“双轨制”模式。其中，政府组织包括土耳其合作与协调署、突厥语国  
家组织和宗教事务局等，非政府组织以居伦运动为代表。

合作与协调署是土耳其在中亚实行民间援助的重要官方机构。该组织成  
立于 1992 年，成立之初的目的就是为向新独立的中亚国家提供援助。土耳其  
对中亚的民间援助集中在教育、医疗和基础设施领域，援助规模不大但贴近

<sup>①</sup> 唐小松、王义桅：《国外对公共外交的探索》，载《国际问题研究》2005 年第 1 期，第 60 页。

民生。<sup>①</sup>2014~2019年,合作与协调署对中亚民间援助成果颇丰。在教育方面,它建立了奥什州立大学电子图书馆和亚萨维哈土国际大学社会综合体,为塔什干突厥语学校翻修设施,为中亚提供教育设施和奖学金等。在医疗方面,它助力贾拉拉巴德地区医院产科现代化建设,为吉土友谊医院提供设备,开展吉尔吉斯免费医疗服务项目和设立塔吉克斯坦新生儿听力筛查项目等。在基础设施方面,它援建了塔吉克斯坦残疾人康复中心,改造塔吉克斯坦最高法院,装修哈萨克斯坦老年人和残疾人医疗社会之家等。

由于土耳其与中亚国家同时存在基于语言(民族)<sup>②</sup>的突厥文化纽带和基于宗教的伊斯兰文化纽带,因此文化成为土耳其对中亚国家发挥公共外交的独特优势。土耳其主导建立的突厥语国家组织是其实施基于突厥文化纽带的公共外交的核心机构,该组织由突厥文化国际组织、突厥文化学院、突厥文化遗产基金会和突厥大学联盟等构成。埃尔多安执政后力推突厥语国家合作,试图构建统一的突厥文化。2009年,埃尔多安在第十届突厥语国家首脑会议上,提出重写共同历史并引入教材;2012年,在突厥语国家合作理事会上,又倡议编写历史教材;2015年,第五届突厥语国家合作峰会宣布推出四国通用的历史教材,下一步将推出地理和文化等教材;2017年,历史教材出版后被列入哈萨克斯坦、阿塞拜疆和土耳其中学历史教育大纲。此外,土耳其还创办了“突厥之声”电视频道,成立了“中亚大学协会”,推动中亚国家放弃西里尔字母转用拉丁字母,倡议发起“长者聚会”,以及在中亚开设尤努斯·埃姆雷文化研究所的分支机构。尽管土耳其只强调突厥因素的文化含义,但本质是希望将泛突厥主义“从理想主义和乌托邦思想的意识形态转变为服务于土耳其地缘政治利益的对外政策工具”。<sup>③</sup>

宗教事务局是土耳其实施基于伊斯兰宗教纽带的公共外交的重要机构。土耳其宗教事务局专门设立了欧亚国家部和欧亚伊斯兰委员会来处理欧亚地区的相关事宜。1994年,欧亚伊斯兰委员会成立,它标志着土耳其政府对中

---

① Каныбек Акматбекович, «Турецкая политика в Киргизии и ее влияние на внешнеполитическую стратегию России в Киргизской Республике», 2018, [http://www2.rsuh.ru/binary/2637221\\_18.1542281723.61574.pdf](http://www2.rsuh.ru/binary/2637221_18.1542281723.61574.pdf), 2022-01-19.

② 土耳其认为其与中亚国家同属于突厥民族,因此存在诸多基于同一民族的历史文化遗产。但是我国认为只存在操突厥语民族,突厥民族已经在历史上消亡。

③ Г. А. Луговой, «Интеграционный Потенциал Пантюркизма На Примере Внешней И Внутренней Политики Турции», Вестник РГГУ, 2012, с. 150.

亚地区的宗教宣传的开始。具体来看，宗教事务局主要通过 3 种方式影响中亚国家。在宗教建筑方面，它为中亚国家清真寺的建设或修复提供资金支持，如翻修阿拉木图中部清真寺，资助杜尚别中央清真寺和莎阿·曼苏尔清真寺，并支持建造比什凯克中央清真寺等。在宗教教育方面，它资助数百名中亚学生就读马尔马拉大学神学院，为中亚宗教官员安排了短期课程，资助中亚人到土耳其学习《古兰经》课程，在中亚创办土耳其神学院，以及资助中亚各国的神学院。例如，宗教事务局于 2009 年资助 1 900 多名吉尔吉斯斯坦学生赴土耳其学习《古兰经》，2015 年资助 105 名中亚官员完成短期课程，在阿什哈巴德、奥什和奇姆肯特创办神学院，以及资助奥什州立神学院和伊玛目高中等。土耳其还向中亚国家民众分发了大量以当地语言编写的宗教出版物。截至 2010 年，土耳其宗教事务局向哈、吉两国捐赠了包括《古兰经》《阅读古兰经》《图画祷文》《伊斯兰教信仰体系》等在内的超过 85 万本宗教印刷物。<sup>①</sup> 此外，以宗教领袖奥斯曼·努里·托普巴什、苏莱曼·图纳汉、赛特·努尔西和法土拉·居伦的组织为代表的非国家行为体，通过兴办宗教学校和组织慈善募捐等方式，也在积极传播土耳其的宗教思想，构成土耳其公共外交的“第二轨道”。<sup>②</sup> 其中，苏莱曼·图纳汉建立的组织在吉尔吉斯斯坦、哈萨克斯坦两国都建立了大量小型宗教学校，赛特·努尔西建立的组织也在除乌兹别克斯坦以外的 4 个中亚国家积极开展活动。但最有影响力的还是法土拉·居伦的组织，其“志愿服务运动”是土耳其在中亚最活跃的宗教组织，为中亚国家提供了大量教育机会和社区服务。<sup>③</sup>

在埃尔多安政府的努力下，土耳其对中亚的公共外交成果颇丰，已成为除俄罗斯外对中亚民间影响最大的域外国家。除了固有的共同文化基础，土耳其在援助上贴近民生和文化传播上的“双轨制”模式是其公共外交取得成

---

① Nourzhanov, Kirill, Sebastien Peyrouse, Vincent Artman, A. Chokobaeva, Bruno D. Cordier, Alexander Diener, Payam Foroughi, Reuel R. Hanks, Emilian Kavalski, and Karolina Kluczevska, *Soft Power in Central Asia: The Politics of Influence and Seduction*, Blue Ridge Summit: Lexington Books, 2021, pp. 137 - 141.

② Bayram Balci, “Turkey’s Religious Outreach in Central Asia and the Caucasus”, Carnegie Endowment for International Peace, January 27, 2014, <https://carnegieendowment.org/2014/01/27/turkey-s-religious-outreach-in-central-asia-and-caucasus-pub-54357>, 2022-02-22.

③ 与其他组织不同的是，直至 2013 年前，“志愿服务运动”基本上作为土耳其国家的一个部门行事，然而自 2013 年该组织与埃尔多安政府决裂，土耳其要求中亚国家关闭居伦学校，并以土耳其教育基金会等其他政府机构替代。

功的关键。通过卓有成效的公共外交，土耳其与中亚的情感联系不断加深，助推了土耳其与中亚各国在政治、经济、安全领域的合作，为土耳其实现其中亚外交目标和维护其中亚利益创造了极为有利的舆论环境。

#### （四）稳推安全外交，密切与中亚五国的军事合作

土耳其与中亚的安全合作始于1992年，但突破性发展是近五年尤其是乌克兰危机升级后的2022年。2017年之前，土耳其与中亚国家的安全合作主要包括：对中亚提供军事援助、人员培训和出售军火，与中亚国家开展联合演习和军工联合生产。然而上述合作的规模极为有限，土耳其与中亚安全合作水平偏低，原因有四：其一，中亚国家担心域外国家的安全渗透；其二，俄罗斯主导的集体安全条约组织等地区安全机制为中亚国家提供了安全保障，且中亚国家也担心与域外国家进行过多安全合作会引起俄罗斯的不满；其三，土耳其国力虽得到一定发展，但依然相对较弱，主要希望通过政治、经济和文化手段初步塑造中亚，而不急于推进安全合作；其四，土耳其关注的重心在中东和巴尔干地区。

然而，2017年之后，土耳其与中亚的安全合作取得明显进展。2017年至2022年乌克兰危机升级前，双方合作取得的突破包括：密集签署军事合作协议、创建军事合作法律框架、大幅度扩大军火出售和军火联合生产规模、频繁开展高水平军事演习以及将军事人员培训升级为制度化的军事教育合作等。土耳其与中亚国家安全合作的层次明显提升，而合作的水平和规模事实上也取得了跨越式发展。例如，在合作协议方面，2017年7月，土、乌国防部长签署了18项的议定书，有效期5年；<sup>①</sup>2018年9月，土、哈签署了一项军事合作协议，包括国防工业、情报共享、联合演习、信息系统和网络防御等28项具体内容；2020年10月，土耳其防长阿卡尔访问哈、乌两国，与哈方讨论了举行联合军演、培养军事人员和开展军事合作等项目，与乌方签署了《军事财政合作协议》和《提供经济援助备忘录》；2021年5月，土、哈再次签署军事合作备忘录，两国将在区域安全、特种部队训练、联合演习、军事教育等领域开展合作，并将就侦察和打击无人机领域进行战术交流。在法律框架方面，不同于过去松散的合作协议，2018年土、哈签署的双边防务合作协

---

<sup>①</sup> “Turkey – Uzbekistan Improve Military Ties After Cold Snap in Bilateral Relations”, *Nordic Monitor*, June 10, 2020, <https://nordicmonitor.com/2020/06/turkey-uzbekistan-improve-military-ties-after-the-cold-snap-in-bilateral-relations>, 2022-09-27.

议为两国防务合作构建了坚实法律框架。在军售方面,2020年4月,土、哈签署购买远程控制武器系统的协议,<sup>①</sup>吉尔吉斯斯坦和土库曼斯坦则购买了土耳其“旗手”无人机;在军工联合生产方面,土、乌签署备忘录,联合生产1000辆装甲车。<sup>②</sup>在军事教育合作方面,2017年土、乌签署军事教育协议,2018年至2019年间,土耳其为乌兹别克斯坦国民警卫队协会提供了旨在打击恐怖主义等相关培训;2020年4月,土、乌签署军事教育合作议定书,包括现代科技运用、军事领域的师生交流、科技的沟通交流等重点内容。<sup>③</sup>

2022年2月24日,乌克兰危机升级后,哈、乌等中亚大国都对俄罗斯的行为持批评态度。同时,出于安全担忧,中亚国家希望加强与同为突厥语国家的土耳其的安全合作,而土耳其也趁机大幅介入中亚,双边合作取得了质的飞跃。乌克兰危机爆发次日,吉尔吉斯斯坦防长与土耳其驻该国大使讨论了加强安全合作事宜;3月,土、乌举行联合军演并签署全面军事框架协议,内容包括情报共享、联合演习、国防工业及后勤合作;4月土、塔签署了军事框架协议,就边境保卫和打击恐怖主义等内容交流经验;5月,哈萨克斯坦总统访问土耳其,双方将关系升级为增强型战略伙伴关系,且签署了情报合作协议。此外,土耳其航空航天工业公司和哈萨克斯坦国有工程公司签署了军事技术合作谅解备忘录,包括土耳其对哈萨克斯坦转让“旗手”无人机生产技术等。土耳其还考虑在哈萨克斯坦设立装甲车工厂。这些举措标志着哈萨克斯坦已成为继阿塞拜疆之后土耳其在突厥语国家的第二个“军事盟友”,埃尔多安甚至宣称对哈萨克斯坦安全负责。

#### (五) 聚焦能源外交,着力打造中亚油气西输走廊

土耳其对中亚实施能源外交的原因有三:其一,地处内陆的中亚国家尤其是环里海的土库曼斯坦和哈萨克斯坦油气资源丰富但缺乏能源外运通道;其二,经济发达的欧盟国家实现希望能源进口多元化,以分散对政治关系不

---

<sup>①</sup> “Turkey, Kazakhstan Agree on Military Cooperation that Covers Intelligence Sharing, Defense Industry”, *Nordic Monitor*, May 15, 2020, <https://nordicmonitor.com/2020/05/turkey-kazakhstan-agree-on-military-cooperation-that-covers-military-intelligence-defence-industry-and-joint-projects>, 2022-09-27.

<sup>②</sup> “Turkey-Uzbekistan Improve Military Ties After Cold Snap in Bilateral Relations”, *Nordic Monitor*, June 10, 2020, <https://nordicmonitor.com/2020/06/turkey-uzbekistan-improve-military-ties-after-the-cold-snap-in-bilateral-relations>, 2022-09-27.

<sup>③</sup> Ibid.



稳定的俄罗斯的能源依赖;<sup>①</sup>其三,土耳其作为连接中亚和欧洲的十字路口国家,既希望加入欧盟,也希望扩大在中亚的影响。因此,充当能源枢纽以促成中亚与欧洲的能源合作,既可以为土耳其带来高额过境费和保障本国能源安全,也可以带来巨大的外交和政治利益。

土耳其要充当欧亚的能源枢纽,就必须解决两个问题:一是对能源的获取,即通过外交谈判推进中亚等地能源尽早汇集到土耳其;二是与欧盟国家谈判,以保障汇集的能源顺利进入欧洲。对于后者,土耳其决定从东欧和南欧两个方向构建能源欧运的“第四走廊”。东欧线路是纳布科管道,计划从土耳其埃尔祖鲁姆出发经保加利亚、罗马尼亚和匈牙利,最终到达奥地利的鲍姆加滕。南欧线路主要是2007年建设的“土耳其—希腊—意大利连接管道”(ITGI),该管道从土耳其卡拉卡比到希腊科莫蒂尼再到意大利奥朗托,全长807公里。<sup>②</sup>然而,对于第一个问题,土耳其早期希望将伊拉克、伊朗、阿塞拜疆和中亚土库曼斯坦、哈萨克斯坦的油气汇集,但因伊拉克战乱和伊朗受美国制裁,真正的油气供应商只能由这3个环里海国家充当。因此,土耳其希望建设跨里海天然气管道(TCGP),将中亚尤其是土库曼斯坦的天然气西运,以保障纳布科管道运能。

1999年,在欧安组织伊斯坦布尔会议上,土耳其、格鲁吉亚、阿塞拜疆和土库曼斯坦签署了多项管道建设协议,但跨里海天然气管道遭到俄罗斯和伊朗两个土库曼斯坦天然气出口过境国强烈反对,且阿塞拜疆与土库曼斯坦在里海划界问题上存在冲突,项目被搁置。2006年俄罗斯和乌克兰的天然气争端导致该项目得以复兴。除土库曼斯坦的油气外,建设哈萨克斯坦到巴库的天然气管道以供给纳布科管道也被纳入到土耳其外交议程。为防止中亚油气西运挤占市场,俄罗斯继续反对跨里海天然气管道项目,并在2007年6月推出南溪项目,决定建设从俄罗斯到保加利亚再分流通往意大利和奥地利的管道。该项目对土耳其的能源枢纽地位和其中亚能源西运构成挑战,但此时土耳其与阿塞拜疆交恶且能源上被迫高度依赖俄罗斯,因此土耳其选择妥协且允许南溪管道通过领海。然而,中亚国家尤其是作为全球天然气储量第四

---

<sup>①</sup> European Commission, “Enhanced EU – Turkey Energy Cooperation”, 14 June, 2012, [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2014-11/MEMO-12-434\\_EN\\_0.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2014-11/MEMO-12-434_EN_0.pdf), 2022-10-02.

<sup>②</sup> Bachmann K. and Stadtmüller E., *The EU's Shifting Borders: Theoretical Approaches and Policy Implications in the New Neighbourhood (1<sup>st</sup> ed.)*, New York: Routledge, 2011, p. 178.

大国的土库曼斯坦经济高度依赖油气出口，面对 2014 年以来全球能源价格的持续低迷等因素，土库曼斯坦渴望拥有稳定的能源出口市场，而土耳其也适时再推跨里海天然气管道项目。2017 年 6 月，在土耳其的建议下，土库曼斯坦、阿塞拜疆、土耳其和欧盟四方成立工作组，研究将土库曼斯坦天然气欧运路线。目前，土库曼斯坦境内的“东—西天然气管道”已经完工，为东气西输作好了准备。2017 年 12 月，《里海法律地位公约》草案制定后，土耳其能源战略明显提速。<sup>①</sup> 纳卡冲突结束不久，在土耳其的斡旋下，2021 年 1 月 21 日阿塞拜疆与土库曼斯坦签署共同开发油气田的协议。2 月 23 日，土库曼斯坦外长访问土耳其并会见埃尔多安。同日，土耳其与土库曼斯坦、阿塞拜疆举行三方峰会，讨论了三方能源领域的合作。

《里海公约》的签署和阿塞拜疆与土库曼斯坦的和解为土耳其倡议的跨里海石油管道扫清了障碍。但能源对俄罗斯是经济命脉，也是地缘政治命脉，土耳其的中亚能源外交将受到俄罗斯的反制。无论在跨里海石油管道修建问题上俄罗斯对土库曼斯坦的施压，还是哈萨克斯坦的阿克套港到巴库管道遭俄罗斯反对，俄罗斯的态度对中亚国家能源政策影响巨大。但乌克兰危机升级为土耳其的能源外交带来契机。一方面，战争和北溪管道泄露使欧盟对俄罗斯能源进口被迫减少，但缺口巨大，而中亚国家渴望能源西运。<sup>②</sup> 另一方面，哈萨克斯坦等中亚大国因为乌克兰危机事件对俄罗斯不满情绪突出，有利于土耳其外交游说。虽然能源外交尚未取得决定性成果，但存在于话语中的能源枢纽地位仍为土耳其带来了巨大政治利益。例如，2009 年土耳其曾威胁称，如果无法入欧，将阻止对欧洲的能源供应。<sup>③</sup> 虽然如今土耳其入欧态度日趋冷淡，但随着跨里海石油管道取得进展，中亚能源外交将为土耳其持续带来政治经济利益。

### 三 埃尔多安政府中亚政策的主要特征

埃尔多安政府提出了雄心勃勃的中亚政策目标，运用了政治、经济、文

---

① 王明昌：《土耳其与中亚国家关系的现状及前景》，第 4 页。

② Birgit Wetzel, “Energy Markets in Central Asia: Opening Policies and Pipeline Options”, *Pipeline Technology Journal*, March 21, 2022, <https://www.pipeline-journal.net/news/energy-markets-central-asia-opening-policies-and-pipeline-options>, 2022-09-29.

③ Bachmann K. and Stadtmüller E., *The EU's Shifting Borders: Theoretical Approaches and Policy Implications in the New Neighbourhood (1<sup>st</sup> ed.)*, p. 178.

化、安全和能源等多种工具保障实施。但由于中亚资源禀赋及合作意愿不一，政策工具众多且成效差异大，以及自身物质实力的相对不足，土耳其的中亚政策在布局和实施层面呈现出三大显著特征。

### （一）政策布局凸显国别圈层性

由于土耳其国家实力不足以支撑对中亚的全方位布局，中亚各国资源禀赋和与土耳其合作意愿存在差异，以及土耳其与中亚各国互动历史的差异，埃尔多安政府在动态调整中形成的中亚政策布局和政策实践呈现出三层结构：土库曼斯坦和哈萨克斯坦是核心圈层国家，乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦两国是中间圈层国家，塔吉克斯坦是边缘层国家。

土库曼斯坦和哈萨克斯坦是土耳其中亚政策布局的核心圈层国家。在政治关系方面，2022年5月土耳其与哈萨克斯坦从战略伙伴关系升级为重要战略伙伴关系，而受中立国地位制约的土库曼斯坦与土耳其关系也始终保持在“高水平”。<sup>①</sup>在经济关系方面，土耳其与土库曼斯坦、哈萨克斯坦两国双边贸易额始终位居中亚前三，且土耳其目前是土库曼斯坦最大投资国和哈萨克斯坦“最活跃投资国之一”。2021年，土耳其对土、哈两国投资存量占对中亚投资存量的88.48%。<sup>②</sup>同时，2004年以来哈萨克斯坦始终在土耳其的中亚援助中位列前两位。在文化合作方面，2009年哈萨克斯坦与土耳其共同创建突厥语国家合作委员会，2021年共同推动其升级为突厥语国家组织。在土耳其力推下，中立国土库曼斯坦也在2022年11月成为该组织的正式成员国。在安全合作方面，2010年以来土耳其成为土库曼斯坦的主要武器供应国，2008年至2017年出售了价值3.96亿美元的军事装备。而土耳其与哈萨克斯坦的安全合作更是远超其他中亚国家。土耳其不但援助了哈萨克斯坦大量先进武器，且通过联合生产对哈萨克斯坦援助了重要军工技术，乌克兰危机升级后两国甚至签署了情报合作协议。

乌兹别克斯坦和吉尔吉斯斯坦两国位于土耳其中亚政策布局的中间圈层。在政治关系方面，2017年乌、土建立了战略伙伴关系，并于2022年升级为全

---

<sup>①</sup> Jeyhun Aliyev, “Turkmen, Turkish Relations at ‘High Level’: Envoy”, Anadolu Agency, July 11, 2021, <https://www.aa.com.tr/en/politics/turkmen-turkish-relations-at-high-level-envoy/2300829>, 2022-02-22.

<sup>②</sup> 2021年，土耳其对哈萨克斯坦的投资存量为8.31亿美元，对土库曼斯坦为1.21亿美元，对中亚总额为10.76亿美元。参见土耳其共和国中央银行，<https://tcmb.gov.tr>, 2021-12-27。

面战略伙伴关系，而吉、土两国于 2011 年便建立了战略伙伴关系。在经济合作方面，2021 年土、乌双边贸易额为 33.4 亿美元，乌兹别克斯坦超越哈萨克斯坦成为土耳其在中亚的第一大贸易伙伴，而吉尔吉斯斯坦虽经济体量较小，2021 年土、吉双边贸易额为 7.36 亿美元，仅超过塔吉克斯坦，<sup>①</sup> 但土耳其在投资和援助上大力向吉尔吉斯斯坦倾斜。目前，土耳其是仅次于中国的在吉尔吉斯斯坦第二大投资国，且 2004 年后吉尔吉斯斯坦成为与哈萨克斯坦并列的土耳其中亚最大受援国。在文化合作方面，作为突厥语合作委员会的创始成员国，2021 年吉尔吉斯斯坦与土耳其等国推动其升级为突厥语国家组织，而乌兹别克斯坦在 2018 年也加入了突厥语国家合作委员会。在安全合作方面，2022 年 3 月乌克兰危机升级后，土、乌两国即举行联合军演，并签署了全面军事框架协议。有学者甚至认为，乌兹别克斯坦是当今中亚地缘政治的“历史地理支点”，<sup>②</sup> 是未来十年帮助土耳其融入中亚的关键，很可能成为土耳其的“第二个土库曼斯坦”。<sup>③</sup> 但由于土、乌走出交恶期仅 5 年，相比于稳定发展近 20 多年的土耳其与哈萨克斯坦、土耳其与土库曼斯坦关系，乌兹别克斯坦在土耳其外交布局中的地位依然不能与这两国相比。而吉尔吉斯斯坦在安全合作上的消极态度可能会使土耳其对吉尔吉斯斯坦的投入减少。

塔吉克斯坦处于土耳其中亚政策布局的边缘圈层。在政治关系方面，2012 年 12 月土、塔仅建立了高级别合作委员会而非高级别战略委员会，双方未建立战略伙伴关系。在经济关系方面，塔吉克斯坦是中亚最贫困的国家，但土耳其对其缺乏援助热情，对塔吉克斯坦的援助额常年处于中亚国家之末。此外，虽然塔、吉两国经济规模和资源禀赋基本一致，但土耳其对两国的投资却差异巨大，2021 年土耳其对吉尔吉斯斯坦投资存量是对塔吉克斯坦的 2.27 倍。<sup>④</sup> 但乌克兰危机升级后，塔吉克斯坦对俄罗斯的不安全感明显增加，虽并未公开批评俄罗斯，但对与域外大国的合作明显积极，尤其是土塔安全

① 参见土耳其国家统计局：<https://www.tuik.gov.tr/Home/Index>，2021-12-27。

② Yalinkılıçlı Eşref, “Uzbekistan as a Gateway for Turkey’s Return to Central Asia”, *Insight Turkey*, Vol. 20, No. 4, 2018, pp. 27-44.

③ Александр Шустов, «Турция активизирует тюркский фактор в Центральной Азии», *Ritmeurasia*, 27 ноября, 2019, <https://www.ritmeurasia.org/news--2019-11-27--turcija-aktiviziruet-tjurkskij-faktor-v-centralnoj-azii-46183>, 2022-02-22.

④ 2021 年土耳其对吉尔吉斯斯坦的投资存量为 2 500 万美元，对塔吉克斯坦的投资存量为 1 100 万美元，参见土耳其共和国中央银行：<https://www.tcmb.gov.tr>，2021-12-27。

合作。而土耳其在美国撤军阿富汗后，也积极加强与塔吉克斯坦的联系，试图通过吉尔吉斯斯坦介入阿富汗事务。因此，2022年4月即乌克兰危机升级后不到两个月，土、塔便签署了国防合作框架协议。安全合作为土耳其加大对塔吉克斯坦投入奠定了基础，土耳其未来可能加大对塔吉克斯坦的投资和援助力度。此外，在土耳其的力推之下，2021年11月突厥语国家合作委员会第八次峰会宣布乌拉尔—阿尔泰语系的国家都可以加入该组织，此举为塔吉克斯坦加入突厥语国家组织提供了依据。塔吉克斯坦加入该组织为土、塔之间的全方位合作奠定了坚实基础。

## （二）政策工具突出文化因素

埃尔多安执政以来，土耳其通过首脑外交、经济外交、公共外交、安全外交与能源外交在政治、经济、文化、安全等领域全方面加强与中亚地区的合作。整体而言，这些手段又可以分为两种，即经济、文化两种政策工具，前者是物质层面，后者是精神层面。土耳其通过经济与文化政策工具的结合，进一步加强与中亚地区的联系，增强土耳其在中亚地区的影响力。但相比于通过经济手段强化对中亚地区的影响力而言，以突厥语和伊斯兰因素为纽带的文化手段对于土耳其而言更加重要。

如果以经济学家彼得·德赖斯代尔（Peter Drysdale）提出的贸易互补指数（TCI）来衡量土耳其与中亚国家进出口贸易的匹配程度，大致可对土耳其与中亚国家之间开展贸易的潜在空间作出预判。<sup>①</sup> 基于联合国商品贸易统计数据库（UN Comtrade Database）数据，根据2017~2020年中亚国家商品进口额计算，我们筛选出了中亚国家进口额最大的十类商品的贸易互补指数，它们的代码分别为84、85、87、27、73、72、30、39、90和44。<sup>②</sup> 经计算可知，土耳其和中亚国家的综合贸易互补指数在0.6左右，双方综合贸易互补性较低。虽然埃尔多安执政以来土耳其与中亚国家之间的双边贸易额出现了显著增长，但是考虑到双方的贸易互补性，土耳其与中亚国家之间的贸易潜力不高，双边贸易额经历近年来的增长期后，未来可能趋于稳定。当然，贸易互

<sup>①</sup> 因缺少土库曼斯坦的数据，本部分计算的是土耳其与上述中亚四国的贸易互补指数。

<sup>②</sup> 其中，84指“核反应堆、核锅炉、核机械和设备及其部件”；85指“机电设备及其部件；录音机、扬声器、电视影响及其零件和配件”；87指“除火车、电车以外的交通工具及其配件”；27指“矿物燃料、矿物油及其分馏物、沥青、矿蜡”；73指“钢制品、铁制品”；72指“钢、铁”；30指“药用物品”；39指“塑料及其制品”；90指“光学、摄影、电影、测量、检验、医疗、外科器械和仪器及其零部件和配件”；44指“木及木制品；木炭”。

补指数不是常量，随着土耳其与中亚国家进出口产品结构的变化，双方的贸易互补性可能会出现变化。

而相对于经济手段，土耳其的中亚政策中文化手段具有明显优势。其一，从历史来看，文化手段的运用明显比经济手段更加悠久。苏联解体伊始，土耳其在经济水平还不足以对中亚地区产生较大影响的情况下就开始对中亚国家开展文化外交，其重要标志之一是 1992 年土耳其倡议召开的突厥语国家首脑会议。其二，从成本收益比较来看，相比于经济外交的高成本且受限于土耳其不景气的经济状况，文化外交成本更低，且对当地民众心理和情感影响更加深远，更有利于扩大土耳其在中亚地区的影响力。其三，从大国博弈的现实来看，即使土耳其经济依然景气，但其经济实力和综合国力也不足以与中、美、俄三大国相抗衡，而文化外交尤其是突厥—伊斯兰纽带却是土耳其相比于三国的独特优势，从而可以使其在中亚博弈中获得非对称优势而占据一席之地。

土耳其与中亚国家之间的历史、文化、语言和宗教联系，是该国在中亚重要的软实力资源。在土耳其积极针对中亚国家努力开展公共外交的背景下，土耳其逐渐将这种资源成功转化为“软实力”。这一方面的突出成果表现为土耳其与中亚国家以突厥语为纽带的合作。在土耳其的推动下，中亚除创始成员国哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦外，乌兹别克斯坦和土库曼斯坦近年来也加入了突厥语国家组织，塔吉克斯坦在未来也或将加入该组织。土耳其逐渐主导建立了以突厥语国家组织为核心，包括突厥语国家议会、突厥语文化国际组织、突厥语国家商务理事会、突厥语大学联盟和突厥语国家工商会等机构构成的复杂网络。2022 年 11 月，以“新时期的突厥文明：朝向共同发展和繁荣”为主题的第九届突厥语国家组织首脑峰会在乌兹别克斯坦撒马尔罕召开，峰会修订了《纳希切万协议》，并通过了一项指导组织未来五年活动的战略文件。埃尔多安在此次峰会上表示，土耳其准备在所有领域与突厥语国家积极合作，并提出将设立投资基金，实施联合能源项目，取消或减少通过中间走廊的航线的关税支付，以及简化过境货物运输等议题。总而言之，文化联系成为土耳其与中亚国家合作深入的基石，土耳其与中亚国家的政治、经济、能源、安全的联系也不断加强。

### （三）政策实施注重战略平衡

土耳其试图使中亚成为“战略纵深地带”，但相比于俄、美、中、欧，其物质实力明显不足。对此，埃尔多安政府采取平衡战略推进中亚政策的实施。2002 年至 2021 年，土耳其通过大国平衡战略初步实现了对中亚的经济和文化

渗透。而2021年以来，土耳其通过对中亚秩序主导国俄罗斯实施议题对冲策略加速实施中亚战略，与中亚国家政治和安全合作取得重大突破。

基于承认俄罗斯在中亚的特殊地位和防止任何一国完全主导中亚事务两个共识，域外行为体围绕该地区的博弈形成了“无声的协调”<sup>①</sup>，这为2021年之前土耳其采取大国平衡战略创造了有利的国际环境和规范。在参与中亚博弈的第一梯队行为体中，欧盟和美国是土耳其的北约盟友，它们希望借土耳其的影响力传播西方价值观并实现“能源西运”。而中、俄担忧土耳其的文化输出可能造成地区“双泛”形势加剧以致危害国内稳定，俄罗斯尤其担心土耳其中亚政策的推进会加强西方对中亚的制度和文化传播。但土耳其采取了大国平衡战略，在“无声的协调”框架之下，与中、美、俄、欧的合作同时推进，极力强调突厥合作的文化而非政治属性。对于与西方的合作，土、美在中亚结成了“战略伙伴关系”，但对于美欧强调的3个议题，即政治上积极输出民主模式、经济上加强能源合作、安全上加强反恐合作，土耳其仅积极推进后两个项目。土耳其积极响应美欧尤其是欧盟倡议，多次会同阿塞拜疆与土库曼斯坦和哈萨克斯坦两国就修建“跨里海石油管道”举行谈判，推动中亚能源西运。此外，中亚的恐怖主义对土耳其安全构成巨大危害，因此其积极响应美国加强反恐合作的倡议。除反恐军事合作，土耳其还持续对中亚贫困国家提供经济援助以削弱恐怖主义的社会基础，提供诸如军备援助、人员训练和反恐指导等帮助。对于中、俄涉及中亚的合作倡议，土耳其也采取了务实和积极的立场而非一味追随美国。“丝绸之路经济带”和“欧亚经济联盟”是中、俄提出的与中亚密切相关的经济倡议和组织，土耳其均表现出合作意愿。2014年11月埃尔多安公开支持“一带一路”倡议，2015年11月中、土两国签署谅解备忘录，协调“一带一路”倡议与土耳其“中间走廊”计划。后者从土耳其出发，沿途经过格鲁吉亚、阿塞拜疆、里海、土库曼斯坦、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、阿富汗、巴基斯坦，延伸到中国。2017年8月，土耳其经济部长在俄土经贸合作新论坛上表示，希望与欧亚经济联盟建立自贸区，并强调“土、俄两国在农业、能源、冶金、化工等领域具有广阔合作空间”。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 曾向红：《“无声的协调”：大国在中亚的互动模式新探》，载《世界经济与政治》2022年第10期，第46页。

<sup>②</sup> 《土耳其希望与欧亚经济联盟签署自贸协定》，[https://www.inform.kz/cn/article\\_a3057306](https://www.inform.kz/cn/article_a3057306)，2022-10-02。

2021 年以来,土耳其在中亚的平衡战略从大国平衡转向为对俄罗斯议题对冲,迅速推进与中亚各国的能源、安全和政治合作,迄今已取得一定成效。所谓议题对冲策略,是指土耳其通过在中亚以外涉及俄罗斯重大利益的议题上为其提供关键帮助,以换取俄罗斯在土耳其推进中亚政策时的相对沉默。例如,2021 年 3 月,土耳其、阿塞拜疆、土库曼斯坦三国举行了关于加速能源合作的峰会,跨里海石油管道建设取得重要突破。同年 11 月,土耳其推动“突厥语国家合作委员会”升级为“突厥语国家组织”。2022 年以来,在俄罗斯与西方关系因乌克兰危机升级而持续恶化,尤其是在乌克兰危机久拖不决的背景下,俄罗斯希望获得土耳其的帮助,这为土耳其对俄罗斯实施议题对冲策略提供了必要条件,而土耳其也一直努力将自身塑造为乌克兰危机解决的“中间方”角色,实施平衡外交。<sup>①</sup> 诸如此类的迹象均表明,土耳其与中亚各国的关系得到了有效的深化:土耳其与乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦签署全面军事框架协议,与哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦签署情报领域合作协议,与土库曼斯坦、乌兹别克斯坦等国举行联合军演,并将土乌关系提升为全面战略伙伴关系,土哈关系提升为重要战略伙伴关系。

#### 四 结语

埃尔多安执政以来,土耳其整体性外交战略“向东看”转向,其中亚政策的实施力度也不断加大。2021 年之前,土耳其主要通过大国平衡战略,即不偏不倚的同俄、美、中、欧等外部行为体开展合作,以初步推进其中亚政策的实施。但是 2021 年之后,尤其是乌克兰危机升级以来,随着俄罗斯与西方对抗的不断加剧和俄罗斯与乌克兰危机形势的不断恶化,土耳其这个与俄罗斯和西方同时交好的欧亚国家对于俄罗斯的重要性越来越突出。基于这一背景,土耳其自从 2021 年以来便对俄罗斯采取议题对冲策略大幅度推进与中亚各国在能源、文化制度、政治乃至安全方面的合作。

从中亚博弈形势的未来趋势来看,土耳其影响中亚的意愿和比较优势都在不断增加。其一,面对土耳其里拉崩溃以来其经济实力的迅速下滑,土耳

---

<sup>①</sup> 杨晨:《土耳其在俄乌冲突中的平衡外交:表现动因及影响》,载《阿拉伯世界研究》2022 年第 5 期,第 79~83 页。



其干预其他中东国家事务的信心将会显著下降，而对中亚事务的兴趣可能会提高。因为相比于参与中东事务的高昂经济代价，中亚地区所需要的投入将会小得多。同时，因介入中东冲突而导致土耳其国家形象及其与中东国家合作关系受损，也将促使土耳其寻求深化与中亚国家的关系。土耳其外长恰武什奥卢在2020年强调，土耳其将通过“新亚洲”倡议优先加强与中亚地区突厥语国家和其他亚洲国家的关系，加强与中亚国家的关系是一项“国家政策”。<sup>①</sup>其二，新冠病毒感染疫情持续演化、乌克兰危机升级、中美博弈加剧等因素，导致影响中亚的“第一梯队”国家力量普遍衰弱或者受到牵制，这些国家塑造中亚地区局势的能力或意愿在下降，而土耳其虽然也遭受了疫情和货币崩溃等危机，但是土耳其影响中亚的主要手段是文化这种“软”手段，而并非完全依赖于物质实力。然而，对于影响中亚的最重要行为体俄罗斯而言，土耳其借乌克兰危机以及俄罗斯与中亚产生嫌隙之机，大幅增加与中亚国家在能源、安全、政治领域的合作，甚至试图在中亚构建“软霸权”，这些对于俄罗斯的主导国地位构成了重大威胁和挑战。一旦乌克兰危机结束和俄罗斯与西方关系相对缓和，俄罗斯与土耳其在中亚地区的博弈必然愈加激烈。然而，考虑到索契会晤之后，普京主动邀请土耳其参加上海合作组织会议的行为，俄罗斯也有可能希望将土耳其在中亚不断扩张性的行为置于上海合作组织制度性框架下予以约束。

总而言之，土耳其在中亚的影响力在未来一定时期内将不断增强，这是中国需要予以关注和研究的问题。土耳其在中亚影响力的增强，或许会给中亚地区的局势发展赋予新的动力，甚至可能会对大国在该地区经由长期互动形成的关系模式构成一定挑战。而中国是参与中亚事务的重要行为体，这种前景意味着中国或许需要对既有中亚政策进行必要调整。与此同时，土耳其虽对中国提出的“一带一路”倡议表达了支持态度，也表达了加入上海合作组织的意愿，这似乎预示着中、土在中亚具有一定的合作基础。同时，中、土双方在中亚某些领域出现竞争关系的可能性也不可忽视。至于土耳其中亚政策的未来如何演变，是一个有待学术界进一步跟踪研究的议题。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

---

<sup>①</sup> “Turkey Prioritizes Relations with Central Asia”, *Turkish Press*, October 15, 2020, <https://turkishpress.com/turkey-prioritizes-relations-with-central-asia>, 2022-01-21.