

土耳其国家安全战略：演变、特征与实践

李亚男

内容提要：土耳其共和国成立百年来，国家安全机制经历了从军方主导到文官政府主导的变革过程，国家安全战略的指导思想也逐渐从凯末尔主义向埃尔多安主义过渡。当前阶段，土耳其国家安全战略中基于地理文化的两面性、基于历史宗教的扩张性、基于地缘现实的进取性特征凸显，全方位塑造其维护国家安全的具体实践，引导其安全政策走向，推动其在差异化的身份认知和普遍化的国家利益之间寻求平衡之道。

关键词：土耳其 | 国家安全战略 | 多元身份

作者介绍：李亚男，中国现代国际关系研究院中东研究所副所长、副研究员，主要研究中国与中东关系、中东安全、土耳其问题。

土耳其共和国成立百年来，始终高度重视国家安全。从世俗派一家独大到多党竞夺权力，再到温和伊斯兰政党崛起，国家安全机制和国家安全理念指导思想随权力格局变化而几经变革，但其重要地位从未改变。当前，土耳其国家安全战略糅杂了独特的地理文化、历史和宗教因素，立足现实需求，凸显出多元、扩张、进取等鲜明特征。以总统埃尔多安为首的国家安全委员会是土耳其国家安全的核心决策机构，负责统筹安全、军事和外交重大事务，定期发布国家安全政策文件并协调各政府机构确保落实，为实现“土耳其世纪”的新发展规划提供必要保障。

一、土耳其国家安全理念和机制演变

土耳其共和国自1923年成立以来经历多次政变，执政集团屡屡更换。与此同时，国家安全理念和机制也随之不断变迁，军方和文官政府对国家安全战略决策主导权的争夺构成了变化的主线。

（一）军方独大的“军队监国”时期（20世纪20—90年代）

土耳其共和国诞生于奥斯曼帝国分崩离析的废墟之上，是第一次世界大战和土耳其民族解放运动合力熔锻的成果。独特的历史经验决定了安全问题长期在土耳其国内议程中占据特殊重要地位，而军队在维护国家安全过程中则发挥着中流砥柱的核心作用。开国总统穆斯塔法·凯末尔·阿塔图尔克作为土耳其现代国家的缔造者和军队最高统帅，以强硬、激烈的手段推进全方位社会和经济改革，确立政教分离制度、关闭伊斯兰宗教法庭、引入欧洲法律与政治体系、变更传统服饰和文字、提高妇女地位等，重塑国家和国民身份，为土耳其打造了现代化、西方化、世俗化的国家发展道路，并逐渐形成系统的民族思想理论体系——凯末尔主义。军队在总统领导下天然成为凯末尔主义的捍卫者，在国家权力结构中享有不受约束的超然地位。不同于通常意义上的“军政府”，土耳其军队不以推翻文官政府为目标，但对政府行使监督职能：一旦政府内外政策偏离凯末尔的既定路线，军方就会以政变形式出手“纠偏”，改造政府、签订新的政治契约，随后归还权力。由此，土耳其形成特殊的“军队监国”体制，对国家安全理念和战略政策制定产生了深远影响。

这一时期，土耳其的安全理念由军方高层、外交官员和世俗精英塑造。他们虽是社会相对少数，但占据权力主流，在世俗主义、西方化和民族主义上有强烈共识，对国家安全的认知主要体现为：防御外来侵略，防范奥斯曼帝国被“肢解”的悲剧再次发生，高度警惕域外大国和地区邻国侵犯土耳其国家领土和利益；防止国家分裂，塑造全新、统一的“土耳其民族身份”，强硬打压库尔德等少数民族离心倾向；坚持国家世俗属性，严格切割宗教与社会生活，严

防伊斯兰极端主义渗透、扩散；力推西方化与现代化，视之为创造国家财富、壮大国家实力、激发发展潜力的重要因素。在此基础上，注重硬实力、坚定与美欧结盟、警惕苏联扩张、在中东地区采取防御性不干涉主义等成为土耳其国家安全战略的重点内容。

在以军方高层为首的西化政治精英主导下，土耳其安全机构相对独立于政治机构，形成“权力倒置”：安全部门不受议会及内阁总理制约，反过来对行政部门实施监督和干预。1933年，土耳其最高国防会议发布“全权负责国家动员”的法令，迈出搭建安全架构的第一步。1949年冷战初始，土军方顺势设立系列专门机构负责国家安全和国防事务，以便“分配各种资源，便利战时协调并促进防御”。1960年5月，军方认为“民主体制受到威胁”，以此为由发动首次政变，随后成立国家安全委员会（以下简称国安委）并写入1961年宪法。与其他国家的同类机构相比，该国安委在初创阶段更关注国内，且听命军方指令运转。^①1971年3月，因不满国内伊斯兰激进运动兴起，军方向总统和议会提交备忘录要求组建新政府，发动第二次政变（史称“备忘录政变”），并主导修宪扩大了国安委权力，使之成为宏观负责立法改革和政治决策、指导军事行动的核心机构。1980年9月，军方发动第三次政变，意在终结极左、极右和伊斯兰势力争斗不休导致政治暴力频发的混乱局面。政变后推出的新宪法即“1982年宪法”进一步强化了军队和国安委地位。具体内容包括：一是将宪兵总司令吸纳入国安委，扩大军方在国家安全重大问题决策中的权力比重；二是规定内阁优先考虑国安委的决议，国安委从“向内阁提供建议”转为“向内阁通告其决定”，权力触角逐渐向行政、司法、立法等部门渗透；三是赋予国安委“保护公共秩序和安全”的模糊职责，实质上抹除了安全机构与军队的权力边界，予其广阔的行动空间。自此，国安委成为军方参与政治最重要、最有效的制度工具，长期处于国家权力的核心。^②

① Aysegul Kars Kaynar, “Political Activism of the National Security Council in Turkey after the Reforms,” *Armed Forces & Society*, Vol.43, No.3, July 2017, pp.523-544.

② Aysegul Kars Kaynar, “Making of Military Tutelage in Turkey: The National Security Council in the 1961 and 1982 Constitutions,” *Turkish Studies*, Vol.19, 2018, pp.451-481.

（二）文官政府崛起的议会共和时期（20世纪末—21世纪初）

冷战后，土耳其加快西化和入欧步伐，在政治制度、经济改革、安全战略等领域全面提升对欧协调。虽然军方是“拥抱西方”的急先锋，但限制军队权力、减少军队干政也是加入欧盟的必要条件。在此趋势下，土耳其国家安全机制改革势在必行，国安委及其配套的国家安全法庭等机构运行方式和权力分配开始变化。

20世纪90年代末，土耳其为获取欧盟候选国身份，参照《欧洲保障人权和基本自由公约》要求，禁止军人担任国家安全法院法官及检察官，标志着国家安全机构改革进程就此启动。2001年土议会通过宪法修正案，增加国安委文职委员数量，同时撤销“内阁必须服从国安委决定”的原则规定，改为授权内阁“考虑国安委建议”，降低了国安委权力等级。^①但军方威权根深蒂固，仅凭一纸修正案并不能立即改变其权力主导地位，军方仍能继续通过国安委发布备忘录，不仅左右国家安全政策，且仍在指导经济和外交发展方向。

2002年，土耳其温和伊斯兰政党正义与发展党（以下简称正发党）上台执政，明显加快了国家安全体制机制改革进程。这既是为了尽快启动加入欧盟的谈判，也有削减世俗派军方权力、确保伊斯兰政党执政稳固的考虑。2003年土议会修订第2945号法案（1983年颁布），对国安委进行新调整，包括：降低国安委会议召集频率，从每月一次改为两月一次；国安委会议决议需经部长会议批准，由政府副总理负责协调、监督决议落实；废除武装部队总参谋长召集特别会议的权力；允许文官担任国安委秘书长，打破自1961年以来该职务均由现役将军出任的惯例。国安委秘书长权力被大幅削弱，如跟进落实国安委决议的执行权、广泛接触民事机构或社会法人的特别授权等均被废除。^②同时，撤销国安委下设相关政治、情报收集和分析、公共关系办公室等关键机构，限

① Umit Cizre, "Demythologizing the National Security Concept: The Case of Tutkey," *Middle East Journal*, Vol. 57, No.2, Spring, 2003, pp.213-229.

② "Era of the National Security Council under the 1982 Constitution (1982 - 2003)," Presidency of The Republic of Türkiye Secretariat-General of the NSC, <https://www.mgk.gov.tr/en/index.php/secretariat-general/about-us>.

制军方通过国安委干预国家政治、影响公共议题。

虽然欧盟对土耳其国安委改革结果并不完全满意，但正发党将此标榜为国家推进政治民主化的里程碑事件。一方面，改革有效削弱了军方在国家安全决策中的主导作用，文官政府开始承担制定、执行国家安全政策的主要责任，国安委逐渐从“与内阁争权的巨头”转为政府咨询机构。另一方面，军方对国安委的影响并未完全清除，仍然保有“必要时接管政府以消除内部威胁”的权力。2004年后较长一段时期，国安委不仅是讨论国家安全事务、协调社会动员的重要机构，也是军方与政府争夺国家安全战略决策主导权的竞技场。

这一阶段，土耳其国家安全政策“包括国家内部、外交和防御行动原则”，“由内阁根据国安委建议确定，旨在保护国家安全并实现国家目标”；^①国安委每5年更新一次绝密级的《国家安全政策文件》（通称“红皮书”），^②推动相关政策执行。政府对国家安全威胁的认定也出现了更多与发展相关的新内容。对内，除强力打击分裂恐怖主义、宗教极端主义、左翼极端主义外，还高度关注失业、分配不均及地区发展差异导致社会动荡的潜在风险。对外，参照北约标准，将国际恐怖主义、毒品和人口贩运、大规模杀伤性武器等问题列入国家安全威胁；提出中东水资源共享、在塞浦路斯的权益、黑海通道控制权等亦关乎国家安全利益；首次提出应在常规军事威胁之外更多关注不对称和非传统威胁。

（三）埃尔多安主导的新总统制时期（2017年至今）

2011年“阿拉伯之春”席卷中东，地区多数国家陷入混乱，政治伊斯兰势力趁势而起。与此同时，土耳其经济年增长率攀上11.2%的高峰，国内生产总值挺近万亿美元大关，成为中东第一大经济体；埃尔多安领导的正发党第三

① Hay Eytan Cohen Yanarocak, “The Red Book: The Bible of Turkish Foreign Policy,” the Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, October 21, 2010, <https://dayan.org/content/tel-aviv-notes-red-book-bible-turkish-foreign-policy>.

② 土耳其《国家安全政策文件》（Milli Güvenlik Siyaset Belgesi, 或MGSB）并非法律文件，而是政治和战略概念文件，也被称作土耳其的“秘密宪法”，通常由国安委负责审定发布，由内政部、国家情报局、总参谋部等机构提供意见并帮助修订。该文件生效期间，任何法律法规都不应与该文件相抵触；文件内容高度机密，相关人员若泄露其细节信息将面临起诉和判决。

次赢得议会大选，支持率再创新高。内外形势发展的强烈对比催生土耳其政治生态变化：一是正发党意识形态中固有的伊斯兰主义倾向抬头，有意强化国家的伊斯兰属性，支持、联合地区政治伊斯兰势力，打造“盟主”地位；二是埃尔多安个人权力意愿抬头，有意突破议会制对行政首脑的监督和限制，改政体为总统制，欲集国家权力于己身，比肩国父凯末尔。这种“伊斯兰化”和“集权化”趋势必然引起军方担忧和干涉。2016年7月，土耳其发生未遂政变。军方激进派成立“国内和平委员会”试图接管政府、罢黜时任总统埃尔多安，但最终被忠于总统的武装派别击败。

政变平息后，埃尔多安立即着手清理、改革军队，进一步削弱军方权力。具体措施包括：将军方最高权力机构武装部队总参谋部和国家情报局划归总统直接管辖，总参谋长和情报局长由此前对政府总理负责改为直接对总统负责；陆海空三军司令向国防部长报告；以往隶属于武装部队的宪兵和海岸警卫队改由内政部领导；解散由武装部队总参谋部管理的所有军事院校，重组国防大学、宪兵学院等，交由国民教育部管理；军队医院的管辖权转移给卫生部；提高最高军事委员会中文职官员比例，使之超过军方人员，内阁副总理以及外交、司法、内政部部长进入委员会并参与军官任命和晋升等。这些举措是对“军队监国”传统的最后一击，不仅实现了文官政府对军队的完全控制，而且为行政权力高度集中的总统制奠定基础，执政党尤其是总统本人成为国家安全战略决策的主导。

2017年4月，土耳其通过修宪公投将政体由议会制变更为总统制，议会权力大幅缩水、对政府的制衡作用消失，司法系统则因人事任免受总统和执政党左右，亦成行政权力附庸。2018年6月，埃尔多安在政体变更后的首次大选中当选总统，身兼政府首脑、国家元首、武装部队最高统帅和执政党党魁，权力几乎不受限制。在新体制下，土耳其国安委的权力构成也相应变化：总统担任主席，有权“在必要时召集特别会议”；其他成员包括副总统和司法、国防、内政、外交各部部长以及武装部队总参谋长、陆海空三军指挥官，均由总统任命、对总统负责。埃尔多安本人的意志以及正发党的意识形态和利益成为决定

国家安全重大事项和威胁认知的关键。

这一阶段，土耳其对国家外部安全威胁的认知范围明显扩大，更多外交议题被纳入安全视野。例如，东地中海能源开发与管道建设，叙利亚内战形势及土叙边境“安全区”的控制权，利比亚内战形势及民族团结政府与土耳其的海事合作，全球突厥语族群利益，美西方国家的“伊斯兰恐惧症”，外高加索的纳卡冲突，伊拉克中央政府与库尔德自治区关系等，均被纳入土耳其国家安全范畴。近期，土政府又把乌克兰危机、巴以冲突引发的地缘政治变动与国家安全挂钩。这种安全泛化现象在土耳其国家安全理念的历史演变中并非特例。“军队监国”时期，土国内安全议题就曾被不断扩大，根源在于军方试图借“国家安全”名义全面介入政治和社会生活。当前，国外安全议题被不断扩大，本质上是土耳其国家利益向外扩张及对外政策进取趋势在安全领域的体现。

二、土耳其国家安全战略的成因与特征

土耳其因地缘、历史、宗教的特殊性，战略文化表现出东方与西方、现代与传统、大陆性与海洋性、保守主义与冒险主义并存的特征，从不同的甚至是截然相反的方向上影响着土耳其的安全观念。

（一）基于地理文化的战略两面性

土耳其横跨欧亚大陆，国土约97%位于亚洲的小亚细亚半岛（又称安纳托利亚半岛），3%位于欧洲巴尔干半岛的东色雷斯地区（即东南部欧洲），是名副其实的“东西方桥梁”。从地形看，该国中东部多高原、山地，农业较发达，大陆性特征明显；北、西、南三面环海，毗邻黑海、爱琴海、马尔马拉海和地中海，海岸线长达7200公里，与号称“海洋文明”的欧洲隔水相望、唇齿相依。从社会文化看，中东部亚洲内陆地区经济发展相对滞后，居民生活方式和价值观较为保守，保留着浓厚的伊斯兰宗教传统；西部靠近欧洲的沿海地区经济发达，民众生活方式和价值观较为西化、开放，更拥护世俗主义和政教

分离。这种差异性形成了东方和西方、亚洲和欧洲的“两个土耳其”，也塑造了土耳其的多重身份：既是世俗民主国家，政治经济制度设计贴近欧洲，又有庞大的宗教教育和组织体系，在社会生活中保留了大量非西方的传统；既是欧盟候选成员国，被视为“准欧洲国家”，也以“突厥领袖”自居，积极推进与中亚和外高加索地区突厥语国家的一体化合作；既加入了北大西洋公约组织，是美西方的关键盟友，也是伊斯兰合作组织创始国、伊斯兰世界的重要成员。这些看似矛盾的身份代表着土耳其的不同侧面，阶段性地影响其安全优先项，是该国国家安全战略呈现明显的两面性甚至多面性的根本原因。

美国地缘政治学家布热津斯基认为，土耳其“受到来自三个方向的牵引力：现代主义者希望它成为一个欧洲国家而倾向西方；伊斯兰主义者向中东和穆斯林大家庭倾斜而重视南方；抱有历史观点的民族主义者则认为，处于地区主导地位的土耳其在里海盆地和中亚各突厥民族中具有新的使命，从而着眼于东方。”^① 这代表着不同的战略方向。奉行凯末尔主义的世俗精英掌权时，突出强调土耳其作为大陆国家的特性，认同国家的欧洲身份，把战略重心放在欧洲；对外以防御为主，重视陆军在武装力量中的基础性、引领性作用；把北约置于国家安全架构的核心，积极参与北约军事合作、承担盟友责任；认同美欧主流价值观和安全观，重视核不扩散、能源安全、环境退化及其他非传统安全议题；推崇欧洲民族国家体系，主张政教分离，坚决反对宗教势力干预国家政权、法律、教育和社会生活，将超越国界与民族的政治伊斯兰视为对国家安全的重大威胁。埃尔多安及其领导的正发党掌权以来，对凯末尔时代的安全战略框架做了关键调整，包括：重拾土耳其的伊斯兰身份，强调土耳其的“突厥”民族属性，改变战略重心向欧洲“一边倒”的局面，逐渐向南（中东）向东（中亚）回调，旨在形成“欧亚平衡”、打造更广阔的战略纵深；重视海上利益，提振土耳其海洋国家特性，加速建设现代化海军力量；在不否认土耳其国家世俗属性的同时，呼吁宗教回归，重视穆斯林身份对社会的凝聚和动员作用，不

^① [美] 兹比格纽·布热津斯基著，中国国际问题研究所译：《大棋局：美国的首要地位及其地缘战略》，上海人民出版社，2020年，第110页。

再把政治伊斯兰运动视为国家安全风险……这些调整并不意味着对凯末尔时代战略方向和安全关切的全盘否定，而是更全面地体现出土耳其战略文化中的多元特征，更充分释放其依托独特地理文化在东西方之间平衡的空间与优势。未来，随着国内不同政治派别对国家权力的角逐日趋激烈，土耳其安全战略的两面性和变动性将进一步凸显。

（二）基于历史宗教的战略扩张性

现代土耳其的前身是奥斯曼帝国。奥斯曼帝国自1299年创立至1923年解体，绵延600余年，是人类历史上最后一个政教合一的军事帝国，鼎盛时期版图覆盖亚、欧、非三大洲，雄踞东西文明交汇处。该帝国长期掌控欧亚陆地通道，也是15—19世纪唯一能与崛起的欧洲基督教国家抗衡的伊斯兰势力。它即便最终在近代工业文明冲击下分崩离析，但还是给土耳其留下了极为丰厚和复杂的遗产。

一是伊斯兰世界“领袖”地位。奥斯曼帝国是伊斯兰文明演进序列的重要一环，上承古典伊斯兰世界的阿拉伯帝国，下启中东现代民族国家。它奉伊斯兰教为国教，帝国苏丹自称“哈里发”（意为伊斯兰教先知穆罕默德的继承者或代理人，是伊斯兰世界宗教和世俗最高统治者）；对内依托伊斯兰教治国，支持逊尼派的正统地位；对外以“圣战”名义动员军队、开疆拓土，推动伊斯兰教向中东欧地区以及太平洋、大西洋方向传播。虽然帝国宗教政策相对宽松，允许基督教、东正教、犹太教等一神教群体在定期缴纳税款的情况下正常活动，但明确伊斯兰教和沙里亚法（即“伊斯兰教法”）享有高于其他宗教的支配性地位，穆斯林享有优先于其他宗教群体的特权。帝国作为伊斯兰世界领袖和中心的地位深入人心。

二是纠缠不清的民族关系。奥斯曼帝国领土广阔，民族众多。一方面，帝国的宗教、政治经济制度和生活方式随着军事征服的脚步广泛传播，在不同地域、不同民族之间建立起共同的、糅合的、切割不断的历史和文化纽带；但另一方面，帝国后期遭受欧洲民族主义思想冲击，其统治下的希腊人、塞尔维亚

人、亚美尼亚人、保加利亚人等非主体民族掀起此起彼伏的独立运动，与主体民族土耳其人和帝国政府不断爆发激烈冲突。这些冲突和仇恨没有随土耳其共和国的成立而消亡，反而延续并演变为现代土耳其的外交与安全问题。例如，土耳其与希腊围绕塞浦路斯问题的长期对峙、与亚美尼亚关于大屠杀问题的争吵以及困扰土多年的库尔德问题等。

三是泛伊斯兰主义和泛突厥主义的意识形态。19世纪下半叶起，奥斯曼帝国内部离心趋势日益增强，苏丹为维持其摇摇欲坠的统治地位和防止帝国解体，发起了以哈里发制为核心的泛伊斯兰运动，意图动员穆斯林世界在“奥斯曼”大旗下组成统一的联盟，与俄、英、法等欧洲列强对抗，但最终失败。^①随后，帝国统治者及青年土耳其党人又先后转向发源于俄国的泛突厥主义，尝试以此塑造新的民族身份、推动民族复兴运动，并与具有“突厥”特性、使用相同语言的民族结盟，参与帝国主义的军事争夺。泛伊斯兰主义和泛突厥主义虽然最终都未能挽救奥斯曼帝国，但却作为一种社会思潮留下了广泛而深远的影响。

四是心理上的“色佛尔综合征”。^②奥斯曼帝国在第一次世界大战中战败，被迫与获胜的协约国签订《色佛尔条约》。该条约将其领土和主权瓜分殆尽，并苛刻规定协约国在奥斯曼帝国辖区内享有强制税收、治外法权等特权，招致土耳其民族主义者的激烈反抗，催生了土耳其独立战争。虽然《色佛尔条约》最终被完全废除，但它的阴影始终存在于土耳其人心中，塑成了国内各政治派别对外部势力高度警惕、对领土和主权问题高度敏感且强硬的普遍立场。

奥斯曼帝国遗产从正反两方面塑造着现代土耳其的战略方向和安全观念。以凯末尔为首的民族主义者视帝国失败为耻辱，认为新生的土耳其是帝国的“受害者”，主张与帝国切割。在这种认知引导下，土耳其政府以奥斯曼帝国的分崩离析为鉴，坚决反对外部势力破坏国家领土和主权，反对任何形式的民族

① 咎涛：《现代国家与民族构建：20世纪前期土耳其民族主义研究》，生活·读书·新知三联书店，2011年，第126—136页。

② Dorothee Schmid, "Turkey: The Sevres Syndrome, or the Interminable War," *Politique étrangère*, Vol.79, No.1, Spring 2014, pp.199-213.

分裂主义；借鉴欧洲民族主义思想，塑造新的“土耳其民族”以及由其构成的团结统一的现代民族国家；防范和压制超越民族国家边界的泛伊斯兰主义和泛突厥主义，对其拥护者进行限制、审查；远离中东、北非等奥斯曼帝国历史领域，采取不介入、不干涉政策。

以埃尔多安为代表的保守主义者和伊斯兰政治力量，对奥斯曼帝国持正面态度，把土耳其视为奥斯曼的继承者，致力于重现帝国荣光、重回区域舞台中心。为此，埃尔多安和正发党政府积极向中亚、黑海、高加索、中东、非洲和巴尔干等曾处于奥斯曼帝国治下的地区扩张影响，强调所谓“历史责任”，将“后奥斯曼帝国空间”作为打造战略纵深和安全屏障的首要方向；深度介入叙利亚危机、利比亚内战、海合会争端、巴以冲突、纳卡战争，将其视为攸关土耳其核心安全和利益的关键问题；高举泛伊斯兰主义和泛突厥主义大旗，争做“伊斯兰和突厥世界领袖”，插手全球涉伊斯兰、涉“突厥”事务。埃尔多安执政期间，新奥斯曼主义日渐兴起，国家战略扩张性凸显，推动国家安全和利益边界不断向外延伸。

（三）基于地缘现实的战略进取性

土耳其位于中东、巴尔干、高加索等直接关系全球地缘政治平衡的重要版块之间，隔黑海与俄罗斯、东欧相望，环地中海与南欧、北非毗邻；与油气资源丰富的里海盆地、号称全球能源动脉的波斯湾以及联结印度洋和大西洋的交通要道红海海峡均相去不远，对国际政治经济格局的辐射作用无可匹敌。^①它扼守欧洲南大门，控制连接黑海和地中海的唯一通道，横亘在基督教文明与伊斯兰文明之间，战略价值巨大，历来是大国虎视、兵家必争之地，但也长期面临高度不确定的安全威胁，需要时时警惕和应对周边的溢出风险。

20世纪以来，土耳其长期处在国际冲突的前沿。一战前后，英、德、俄、奥匈等欧洲列强围绕奥斯曼帝国尤其是其治下的巴尔干半岛展开激烈争夺并不

^① Şadi Ergüvenç, "Turkey's Security Perceptions," *Journal of International Affairs*, June-August 1998, Vol. III - No.2, <https://sam.gov.tr/pdf/perceptions/Volume-III/june-august-1998/SadiErguvenç.pdf>.

断侵蚀其利益，帝国为求自保被迫卷入战争。二战期间，土耳其奉行中立政策，周旋于美英、苏联和德意三大势力之间，力求不开罪任何大国；但土耳其所处战略位置决定它不可能置身事外，反成同盟国和轴心国争相拉拢的对象，最终向德日宣战但未能避免与苏联关系恶化。冷战期间，土耳其被美西方打造为抵御苏联南下的“桥头堡”，先后加入北约和中央条约组织，允许北约在国内驻军、部署针对苏联的导弹系统。冷战后爆发的海湾战争、伊拉克战争，主战场均在土耳其周边，土耳其无论是坚定支持西方（1991年海湾战争）还是拒绝配合美国“倒萨”军事政策（2003年伊拉克战争），均未能阻止伊拉克北部库尔德族群自治进程，也未能阻断地区形势发展对境内民族分裂主义的刺激和催化，国家安全遭受强烈冲击。2011年“阿拉伯之春”引发地区动荡，叙利亚内战导致数百万难民涌入土耳其；2014年恐怖组织“伊斯兰国”在伊叙境内坐大，“圣战”分子依托土叙边境大肆走私武器、招募兵员，极端势力向土耳其渗透，恐怖袭击频发；2020年纳卡冲突升级，土耳其盟友阿塞拜疆与宿敌亚美尼亚对阵，打破土耳其东北边境战略平衡，干扰其与中亚、里海地区的战略通道；2022年乌克兰危机爆发，推高全球大宗商品价格、破坏黑海海域稳定，不仅使土耳其国内恶性通胀更为严峻，也给它与北约关系带来重大挑战。

高度不确定的地缘环境和高频发生的外部风险决定了土耳其安全的脆弱性、安全感的普遍缺失，以及全社会对安全议题的持续广泛关注，也造就了其安全战略中明显的进取性特征。一方面，面对安全风险，土耳其决策者受历史经验影响，通常不会“坐以待毙”，而是倾向于通过外交努力、同盟保障或军事行动控制风险扩散，在边界之外解决威胁。实践层面，政府在安全问题上采取积极进取立场往往能得到民众支持，并成为不同党派利益的“最大公约数”。此前凯末尔带领土耳其“拥抱西方”，当下埃尔多安“东向南下”，看似南辕北辙，实则都是应地缘局势而变，旨在动态调配战略资源应对最具威胁的风险、构建相对舒适的安全环境。正发党前总理达武特奥卢在其《战略纵深：土耳其的国际地位》一书中指出，“土耳其处在可以发挥影响作用的几个地缘区域的正中

心，应当采取多向多维的积极战略，追求成为‘中心国家’”，^①此言正向阐释了土耳其的战略进取性。

另一方面，土耳其对安全以及安全战略的界定也逐渐变得宽泛，既高度警惕传统地缘冲突等“硬”安全风险，也对地区大规模杀伤性武器扩散、难民流动、能源格局变化等“软”安全风险予以足够重视；既强调通过军事等硬实力保障本土安全稳定，也强调借助外交等软实力影响和塑造周边安全环境。近年来，国际局势剧烈变动和土耳其所处地缘格局的震荡重组，进一步激发其安全战略中的进取性。土耳其不仅自视为“地区关键国家”，还主动扮演“区域安全提供者”，将打击中东激进团体、平衡什叶派地区影响力、阻止库尔德人独立建国、在黑海—高加索—黎凡特地区对抗俄罗斯扩张、填补美欧在中东战略收缩留下的权力真空等均纳入其广义安全政策框架。20世纪90年代中期，土耳其资深外交官苏克鲁·艾莱克达就曾提出土耳其国防战略要立足于同时打赢“两场半战争”，即：解决爱琴海海域争端、解决叙利亚或其他陆上潜在冲突的两场战争，以及对抗库尔德工人党的半场战争。^②这种全方位、立体化、多线程化解和应对内外风险的思维模式，至今仍在影响土耳其的安全战略。

三、土耳其国家安全战略的重点实践

当前土耳其建国百年，开启了新的发展阶段。内部，埃尔多安和正发党继续执政，主导权力格局和决策基调；民族主义思潮不断升温，民族主义群体日渐成为社会主流。外部，美俄等大国政策调整给土耳其带来更多自主空间，欧亚地缘格局重组改变其传统安全环境，土耳其安全战略的扩张性和进取性特征

① Ioannis N. Grigoriadis, “The Davutoglu Doctrine and Turkish Foreign Policy,” Middle Eastern Studies Programme of Hellenic Foundation for European and Foreign Policy (ELIAMEP), Bilkent University, April 2010, https://www.researchgate.net/publication/318298808_The_Davutoglu_Doctrine_and_Turkish_Foreign_Policy.

② Şükrü Elekdag, “2 and 1/2 War Strategy,” <https://sam.gov.tr/pdf/perceptions/Volume-I/march-may-1996/SukruElekdag.pdf>.

进一步凸显，并尝试在多元身份和东西之间寻找新的平衡。这一阶段，土耳其维护国家安全的实践主要聚焦在维持领土完整、追求防务自主、拓展战略空间等近、中、远三个维度目标上。

（一）维持领土完整是一贯底线

以库尔德工人党（简称“库工党”）为代表的库尔德民族分裂势力是土耳其国家安全的首要威胁。它不仅危及土耳其领土主权完整和社会稳定，而且极易受叙利亚、伊朗、伊拉克等邻国政策或局势影响，敏感度高、解决难度大，堪称土耳其的“阿喀琉斯之踵”。^①土耳其历届政府长期对库工党施行强力镇压政策。2012年，埃尔多安为配合入欧谈判，曾短暂启动库尔德—土耳其和平进程，但该进程于2015年终止。近年来，正发党政府全面调动政治、军事、外交手段，连续对库尔德民族分裂势力施以重击。

政治上，将民族分裂势力定性为“恐怖主义”。其一，将库工党等武装分裂组织及其支持者、激进的库尔德民族主义者与温和的库尔德群体区别对待，避免针对库工党的反恐行动无限扩大，尽量争取多数库尔德民众支持政府政策、认同国家统一。其二，打压库尔德民族主义的政治代理人。通过修改法律、分流选票等方式将亲库尔德的人民民主党赶出议会，以“涉恐”为由起诉该党主席德米尔塔什等有影响力的代表人物，限制、打压亲库尔德政党积极分子活动。其三，清除库尔德民族分离主义保护伞。自2015年始，土政府陆续撤换、起诉甚至拘押数十名与人民民主党或库工党有关联的地方行政长官，代之以效忠正发党和埃尔多安本人的官员，且主要集中在东南部库尔德聚居区。其目的在于防止这些官员利用职权之便，推行有利于库尔德文化复兴、强化库尔德区域自治意愿的政策，清除民族分离主义的培养皿和分裂势力的保护伞。

军事上，发起环环相扣的打击行动。土政府长期在东南部库尔德聚居区实施戒严令和宵禁，对当地社会活动和人员流动严加控制，以遏止针对军警和政

^① Ömer Taşpınar, “Turkey’s Kurdish Achilles’ Heel,” *The National Interest*, September 15, 2011, <https://nationalinterest.org/commentary/turkeys-kurdish-achilles-heel-5851>.

府人员的袭击。在此基础上，持续加大对库工党军事打击力度。2015年以来，土军已将库工党主力驱赶至邻国伊拉克北部库尔德自治区，并持续发起越境反恐行动；指称叙利亚库尔德武装遭库工党渗透、控制，是其分支机构，把军事打击范围扩至叙利亚北部库尔德聚居区。在叙利亚北部，土军先后发起“幼发拉底之盾”（2016年）、“橄榄枝”（2018年）、“和平之泉”（2019年）三次军事行动，不断压缩叙利亚库尔德武装有效控制范围；同时沿土叙边境在叙北建起纵深30公里的“安全区”，部署近万兵力。在伊拉克北部，土军连续发起“利爪”行动（2019年）、“鹰爪”“虎爪”行动（2020年）、“利爪—闪电”“利爪—雷霆”行动（2021年）、“锁爪”行动（2022年），空地配合打击库工党军事基地，并使用无人机和精确制导武器击杀库工党高层和重要指挥官，破坏其借助山区隐蔽地形打游击的战略规划，削弱其组织和战斗力。此外，土军还在伊拉克北部靠近土伊边境地区设置约40个前沿哨所，安置3000余名兵力，配合土军的持续围剿行动。^①

外交上，积极争取相关国家配合支持。土政府抓住库尔德民族分离主义具有跨国性的特点，与面临同样威胁的邻国叙利亚、伊拉克、伊朗等商谈合作，旨在挤压库尔德分裂势力活动空间；依托能源运输合作与伊拉克库尔德自治区政府改善关系，诱拉其在库工党问题上支持土政府立场，分化地区库尔德族群；借助参与打击“伊斯兰国”、推进叙利亚和谈、干涉利比亚内战等对外平台，以合作条件换取美俄等大国在打击库尔德武装问题上给予实际支持，如减少对叙利亚库尔德武装的援助、为土军在伊叙实施空袭开绿灯等。此外，还利用一切机会争取国际社会承认土耳其库尔德政策的合法性。例如乌克兰危机期间，土政府使用否决权阻止芬兰和瑞典加入北约，要挟两国承诺与其“全面合作”打击库工党及其分支、不支持库工党和叙利亚库尔德武装、解除对土耳其

^① Berkay Mandiraci, “Turkey’s PKK Conflict: A Regional Battleground in Flux,” February 18, 2022, <https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/turkeys-pkk-conflict-regional-battleground-flux>.

出口武器装备限制等。^①

（二）追求防务自主是调整方向

传统上，美国领导的北约集体防御体系和本国国防力量的现代化、本土化发展是土耳其国防安全的两大支柱。但随着美国调整全球战略布局、重心不断向“印太”转移，土耳其等中东盟友对美国提供安全承诺的信心下降。与此同时，在埃尔多安和正发党领导下，土耳其与西方关系发生深刻调整，利益分歧日渐扩大。例如，因库尔德武装和“居伦运动”^②等问题与美关系走低，因东地中海资源争端与希腊激烈对抗，因泛伊斯兰主义外交与法德等国龃龉不断……均不可避免地削弱了土耳其与北约的同盟关系。在此背景下，土耳其虽然仍维持着安全“双支柱”的基本格局，但越来越把发展独立的国防工业、构建自主的军事防御能力作为安全政策的优先项。这一调整进程与土耳其在身份认知上从“欧洲国家”向“中心国家”转变、在外交布局上从“拥抱西方”向“多元平衡”回归具有一致的内在逻辑。

土耳其认为发达完备的国防系统和强大自主的国防生产是保障国家安全、维护国家利益的基础，高度重视本土国防工业发展。这其中有历史的因素，也有现实的动力。20世纪60年代以来，土耳其因塞浦路斯、库尔德等问题多次遭美欧武器禁运，逐渐破除了对“北约防务市场”的盲目信任，也被迫认识到国防工业独立对国家安全的重要性。^③埃尔多安主政后，其安全政策和外交政

① Magnus Norell, "NATO Membership for Sweden: Between Turkey and the Kurds," Washington Institute, June 27, 2022, <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/nato-membership-sweden-between-turkey-and-kurds>.

② 2016年7月土耳其发生未遂军事政变，埃尔多安指认“居伦运动”（FETO）首领、流亡美国的伊斯兰宗教人士费图拉·居伦是幕后主使，要求引渡，但屡遭美政府拒绝。美西方对这场改变的暧昧态度，以及一些居伦分子与欧洲国家的密切关系，极大削弱了土耳其对联盟关系的信任，“以至于安卡拉认为真正的威胁来自西方”。参见 Selin Nasi, "Is the '2.5 War Strategy' Making a Comeback?" February 16, 2018, <https://www.hurriyetdailynews.com/opinion/selin-nasi/is-the-2-5-war-strategy-making-a-comeback-127382>.

③ Merve Seren Yesiltas, "A Brief History of 100 Years of the Turkish Defense Industry," *Politics Today*, November 6, 2023, <https://politicstoday.org/a-brief-history-of-100-years-of-the-turkish-defense-industry/>.

策日趋独立、强硬，更需要相应军事实力和国防工业支撑。近十年来，在政府大力支持引导下，土耳其国防工业自主进程取得重大发展。一是具备较强的研发和制造能力。目前，土国内有数百家国防工业企业和研究机构，其中7家曾跻身全球防务百强榜，^①领域涉及军民两用通信系统、电子战、光电和控制系统、无人机和无人驾驶设备、导弹、空间雷达技术等。2023年4月，土耳其国产航母“阿纳多卢”号正式列装，号称全球首艘无人机航母；第二艘航母“色雷斯”号也已列入建造计划。二是基本实现武器本土化目标。土政府提出“国家技术倡议”，推动以本土研发取代外国采购，努力减少对美欧国家的武器依赖。土政府对国防工业的投入每年高达600亿美元，私营国防工业规模也从2002年的10亿美元增长到2020年的110亿美元。^②国产武器装备满足军队80%以上需求，较2004年的20%显著提高。^③三是成为全球主要武器出口国。武器自足不仅使土耳其获得外交和国防主动权，还助其成为武器出口“新星”。与2013—2017年相比，土耳其2018—2022年武器出口增长69%、进口下降49%；在国际军火贸易中的份额从0.6%上升到1.1%，成为全球第12大武器出口国。^④无人机出口表现尤其亮眼，被土政府用作在波斯湾、非洲、南亚、东南亚、中亚等地区扩大影响的重要外交工具。

在追求防务自主的前提下，土耳其并不打算放弃作为北约成员国的实际利益，尤其是藉此获得的“核保护伞”，埃尔多安政府更是致力于通过提升自身

① 2020年数据为7家。2022年进入全球防务百强榜的土耳其公司变更为3家，分别是阿塞尔桑军用电子工业公司（Aselsan，第49名）、土耳其航空航天工业公司（TAI，第67名）和导弹制造商洛克特桑公司（Roketsan，第86名）。Ibrahim Karatas, “Tanks, Drons, Jets: How Turkiye’ s Defence Industry Became a Global Force,” March 28, 2023, <https://www.trtworld.com/opinion/tanks-drones-jets-how-turkiyes-defence-industry-became-a-global-force-12798372>.

② Jared Malsin, “Drones, Unmanned Boats and Killer Robots Have Made Turkey and Arms-Industry Powerhouse,” *The Wall Street Journal*, July 21, 2022, <https://www.wsj.com/articles/drones-unmanned-boats-and-killer-robots-have-made-turkey-an-arms-industry-powerhouse-11658404887>.

③ Ibrahim Karatas, “Tanks, Drons, Jets: How Turkiye’ s Defence Industry Became a Global Force,” March 28, 2023, <https://www.trtworld.com/opinion/tanks-drones-jets-how-turkiyes-defence-industry-became-a-global-force-12798372>.

④ Pieter D. Wezeman, Justine Gadon, and Siemon T. Wezeman, “Trends in International Arms Transfers, 2022,” Stockholm International Peace Research Institute, March 2023, <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2022>.

在北约中的地位进一步强化外部安全保障。一方面，广泛参与北约军事合作。目前，土军是北约内仅次于美军的第二大军事力量；土耳其第三大城市伊兹密尔是北约盟国陆军司令部总部驻地；因吉尔利克和科尼亚空军基地向北约开放，并授权北约部署少量战术核武器；靠近伊朗边境的库雷西克雷达站是北约导弹防御系统的一部分。此外，土政府自诩为美欧战略盟友，支持北约扩容，主张盟国应公平分担风险，承诺为北约行动提供“适当支持”。^① 2002—2021年，土军广泛参与北约在地中海、叙利亚、阿富汗、巴尔干、非洲之角等地的军事行动，并在美国及北约从阿富汗撤军后主动要求承担“善后”工作。另一方面，积极推动北约转型。土政府主张在保留北约集体防御功能的基础上，改革其指挥和决策机制、危机应对程序、安全挑战认定标准等，其核心目标是争取北约盟国重视土耳其个性化的安全需求、认同自身独特的安全观念，推动北约以对土有利的方式在黑海、地中海、波斯湾、巴尔干等地区发挥作用；^② 争取扩大土耳其在北约中的发言权，推动该组织继续从“欧洲自卫联盟”向“全球安全行为者”^③ 转变，以便更好地服务土耳其成为“中心国家”的战略目标。

（三）拓展战略空间是长远预期

埃尔多安领导正发党执政期间，土耳其经济实现跨越式发展，综合国力大幅上升，为其推行扩张型安全战略提供了实力支撑。这一时期，土政府调整了专注国内安全的单一战略视角，将向外拓宽战略空间作为长远目标，在陆、海同时发力。

陆地方向，土耳其通过在周边部署军事资产、提升远程作战能力等方式，

① “Turkiye’ s Relations with NATO,” Foreign Affairs Ministry of Turkiye, <https://www.mfa.gov.tr/nato.en.mfa>.

② Tarık Oğuzlu, “Turkey and the Transformation of NATO,” Foundation for Political, Economic and Social Research (SETA), July 2009, <https://www.setav.org/en/turkey-and-the-transformation-of-nato/>.

③ Aziz Armutlu, “NATO’ s Changing Role and Turkiye: Security Dynamics and Evolution of Relations,” *Middle East Perspectives*, December 2023, <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/3511218>.

化解安全挑战、塑造地缘空间。一是建设海外军事基地。1974年，土耳其趁塞浦路斯分裂之机在“北塞浦路斯土耳其共和国”（未获国际社会承认）驻军3万人，开海外驻军之先河。正发党执政以来，土政府加快了在海外开辟军事基地的步伐，视之为维护国家安全的必要条件。目前，土政府在卡塔尔派驻海空军及特种部队约5000人，主要防范沙特、阿联酋等敌视政治伊斯兰的海湾保守君主国；在伊拉克、叙利亚设有前沿哨所和情报站，便于打击库尔德武装；在索马里建有军事训练营，常驻土军2000人，协助当地军队打击极端势力；在阿塞拜疆的纳卡地区建有观察基地，作为土耳其军事力量向外高加索、中亚延伸的桥头堡。二是扩大对外防务合作。2017年，土耳其与苏丹巴希尔政府签署军事合作协议，获准在苏港口城市萨尔金建造船只停靠设施，后因苏丹政变而搁置；2019年与乍得达成共识，向该国提供军事人员培训；2021年与阿塞拜疆签署《舒沙宣言》，承诺两国在“受第三国威胁或侵略时”共同采取行动；2022年与哈萨克斯坦签订《情报信息议定书》，合作监测“对两国安全构成威胁”的地区军政形势发展。三是参与境外军事行动。土耳其深度介入叙利亚内战、利比亚内战等地区热点冲突，在当地扶植代理人武装并向其提供情报、军事培训和武器装备；积极参与联合国框架下的多边维和行动，在黎巴嫩、马里、中非共和国、波斯尼亚和黑塞哥维那以及科索沃等国部署有数百名军警力量。^①截至2021年初，土耳其有超过14%的兵力部署在境外，^②主要分布在邻国以及波斯湾、红海、东地中海和非洲之角等战略重点区，大体上与奥斯曼帝国势力范围相当。

海洋方向，土耳其日益将海洋安全视为国家重大且不可分割的战略利益和经济利益，加速建设现代化海军力量，以期达到“可与世界大国竞争的水平”。这背后有双重驱动因素。一是要突破历史条约对土耳其战略空间的限制。1923

① Rich Outzen, "Turkey's Global Military Footprint in 2022," Defense Journal by Atlantic Council in Turkey, December 22, 2022, <https://www.atlanticcouncil.org/content-series/ac-turkey-defense-journal/turkeys-global-military-footprint-in-2022/>.

② Ali Kemal Erdem, "Her yedi askerden birisinin ötesinde: TSK'nın yurtdışındaki gücü 50 bini aştı," *Sah* 16 Şubat 2021, https://bit.ly/indyturk_erdem.

年的《洛桑条约》明确了现代土耳其的国家边界，也限制了其对爱琴海群岛的权利，规定土耳其只拥有距其海岸线3英里（约合4.83千米）内的岛屿。这导致爱琴海90%以上的岛礁被划归希腊，且其中多数远离希腊本土、横亘在土耳其海岸线附近，阻断了土耳其通向地中海、进入大西洋的通道。随着土耳其实力增强、对战略空间需求增大，从海上“突围”愿望愈发迫切。二是要通过主张海洋权利扩大国家利益。20世纪70年代爱琴海海底勘探出丰富的油气资源，土耳其提出“爱琴海是土希共有海域”，主张双方权利对等，遭到希腊拒绝。此后，两国围绕爱琴海大陆架划界、近海岛屿非军事化等问题冲突不断。进入21世纪后，随着勘探技术不断突破，东地中海区域又发现巨量天然气储藏，引起周边国家激烈争夺，土耳其再次被排挤在外。为改变被动局面，土政府亟需发展海上军事力量、争取更多海洋权益和行动自由。

正发党奉行主动、进取的海洋政策，强调海洋在国家发展建设中的重要地位，提出要在黑海、爱琴海、地中海东部、里海及波斯湾地区彰显“势力范围”；认为伊斯兰国家控制下的海峡和海洋通道联合起来将“改变世界”，土耳其应在其中发挥关键作用。2006年，土耳其海军上将古尔德尼兹（Gurdeniz）提出“蓝色家园”（Mavi Vatan）理念，将“国家”的范围从陆地推进到海洋，主张不仅要保卫土耳其的海岸和海峡，还应在公海占据有利地位，争夺对关键海上航线的控制权，确保国家海上安全和资源矿产等核心利益。这与正发党海洋政策的愿景和主张相契合，也得到共和人民党等主要反对党支持。^①目前，“蓝色家园”已成土耳其海洋安全战略的核心理念。在该理念指导下，土政府拒绝接受《联合国海洋法公约》，要求重新划分爱琴海和东地中海海域管辖范围，扩大海洋专属经济区，确保公海进出通道和能源勘探开发权利等。2019年2月，土耳其首次以“蓝色家园”为代号举行史上最大规模海军演习，测试在黑海、爱琴海和东地中海三线作战能力，作战区域覆盖46.2万平方公里海域。

① Aurélien Denizeau, “Mavi Vatan, the ‘Blue Homeland’ : The Origins, Influences and Limits of an Ambitious Doctrine for Turkey,” French Institute of International Relations, April 2021, https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/denizeau_mavi_vatan_turkey_2021.pdf.

同年11月，土耳其与利比亚民族团结政府签署《海洋管辖区限制谅解备忘录》，无视希腊、塞浦路斯、埃及等国的海上主张，将本国专属经济区推进到利比亚周边，迈出海上扩张的实质性步伐。2022年乌克兰危机爆发后，土耳其趁势加大在黑海的行动力度。2023年埃尔多安提出“土耳其世纪”新发展愿景，海洋权益和海上通行自由成为其中应有之义；新任国防部长亚萨尔·居莱尔也誓言要打造现代化海军力量，“确保‘蓝色家园’的和平与安全”。

纵观从凯末尔时代到埃尔多安时代的安全理念和机制演变可知，土耳其的国家安全战略是由静态和动态两种因素塑造的。静态因素是历史记忆与地缘环境，动态因素是多元的国家身份；在不同身份认知下，土政府对国家安全风险的评估、实现国家安全的政策手段也有显著差异。但需要明确的是，土耳其的多元身份在不同历史时期会凸显出不同的侧面，但并不会消失；每一个身份都是土耳其不可或缺的一部分。也正基于此，土耳其不会长久地、完全地倒向东方或西方，而是致力于在差异化的身份认知和普遍性的国家利益之间灵活地寻找平衡。在当前大国竞争加剧、阵营化对抗回潮的背景下，土耳其因其独特的安全理念和独立的安全战略成为美西方眼中的“关键摇摆国家”；^①但从积极的角度看，包括土耳其在内的一批中等强国日益追求战略自主，或将成为对抗国际社会分裂趋势的新中间力量。

（责任编辑：黄丽梅）

^① Cliff Kupchan, “6 Swing States Will Decide the Future of Geopolitics,” *Foreign Policy*, June 6, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/06/06/geopolitics-global-south-middle-powers-swing-states-india-brazil-turkey-indonesia-saudi-arabia-south-africa/>.