

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 影響土耳其政府與境內庫德族關係之國際因素

External Factors to the Changing Relationship between the Turkish Government and the Turkish Kurds

doi:10.30390/ISC.201006\_49(2).0002

問題與研究, 49(2), 2010

Issues & Studies, 49(2), 2010

作者/Author：盧倩儀(Chien-Yi Lu)

頁數/Page：39-64

出版日期/Publication Date：2010/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201006\\_49\(2\).0002](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201006_49(2).0002)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 影響土耳其政府與境內庫德族 關係之國際因素

盧 倩 儀

(政治大學國際關係研究中心第一研究所副研究員)

## 摘 要

本文以土耳其以外的三個行為者—美國、伊拉克、歐盟—作為解釋近年來土耳其政府與境內庫德族關係改變的主要因素。美國與伊拉克的衝突造成伊拉克境內庫德族處境艱難，卻造就伊拉克庫德族與美國政府站在同一陣線的機會，觸動到土耳其政府的敏感神經。相對於美國傳統的權力觀，歐盟對於其他國家的重塑力在土耳其與庫德族的關係演變中獲得了彰顯。在此錯綜複雜的多邊關係中，美國與伊拉克庫德族的共同利益以及歐盟與土耳其庫德族的共同利益交織出土耳其政府愈來愈有限的庫德族政策選項。

關鍵詞：土耳其、庫德族、美國、歐盟、伊拉克

\* \* \*

## 壹、前 言

散居於伊拉克、伊朗、土耳其以及敘利亞的庫德族人長期以來在西亞高原山地間尋求生存、獨立，在不同時期，各國境內的庫德族人有著不同的起伏遭遇。區域內的國際爭端雖然不時波及無辜的庫德族人，然而國際爭端有時竟也會為庫德族人帶來意想不到的正面效果，非但能強化庫德族人的認同，甚且造就了事實 (*de facto*) 的庫德領土、庫德主權。然而伴隨一國境內庫德族人權利提升的往往是鄰國政府對境內庫德族人更嚴厲的鉗制打壓，讓原本已經十分嚴重的認同問題與族群問題更雪上加霜。土耳其是庫德族人人數最多、庫德族人分布區域涵蓋最廣的一個國家。身為歐盟 (European Union, EU) 候選國，只要土耳其仍存有加入歐盟的意圖，土耳其政府對於庫德族問題的處理即不得不謹慎小心、在歐盟監督下切實對境內庫德族人權、文化權、語言權、教育權等進行改善。然而另一方面，土耳其境內庫德族在地理位置上緊鄰伊拉克北部庫德族自治區的事實卻為土耳其政府帶來了無限困擾。伊拉克北部庫德

族人所享有的高度自治權使其在實質上已近乎一個擁有領土主權的國家，其對土耳其境內庫德族人所引發的民族情緒與建國想像自然為土耳其政府造成另一種形態的壓力。因此庫德族問題的複雜程度在土耳其遠遠超過鄰近國家。

本文以土耳其以外的三個行為者－美國、伊拉克、歐盟－作為解釋近年來土耳其政府與境內庫德族關係改變的主要因素。首先，美國與伊拉克的衝突造成伊拉克境內庫德族處境艱難，卻造就伊拉克庫德族與美國政府站在同一陣線的機會，觸動到土耳其政府的敏感神經。然儘管土耳其政府在無其他顧忌下最本能的反應可能是更嚴厲地掃蕩庫德斯坦工人黨（Kurdistan Worker's Party, PKK）、更高壓地鉗制境內庫德族，但晉身成為歐盟會員國的渴望卻迫使土耳其必須遵循歐盟的要求，逐漸放寬對庫德族的鉗制，以愈來愈人道平等的方式對待庫德族。庫德族固然在最大程度上利用了歐盟來迫使土耳其讓步以獲取其自身最大利益，但歐盟（特別是以法國為首、素來反對土耳其加入歐盟的國家）<sup>①</sup>未嘗不是利用了庫德族來作為延阻土耳其入盟的托辭。在這錯綜複雜的多邊關係中，美國與伊拉克庫德族的共同利益以及歐盟與土耳其庫德族的共同利益交織出土耳其政府愈來愈有限的庫德族政策選項。

以下文章將首先對庫德族以及土耳其庫德族的歷史背景進行簡短介紹，接著對近年來土耳其政府與境內庫德族關係的演變加以描述，而後就土耳其以外的行為者－美國、伊拉克、歐盟－對於土耳其與庫德族雙邊關係造成的影響一一加以分析，分別從土耳其與美國關係中之庫德族因素、土耳其與伊拉克北部政治冷經濟熱的特殊關係以及庫德族獨立運動的歐洲化幾個角度探討這些外在因素在土耳其政府與境內庫德族關係中扮演的角色。

---

註① 法國選民對土耳其入盟十分排斥，民調顯示超過三分之二的選民反對土耳其入盟，法國選民透過公投否決歐盟憲法條約（Treaty Establishing a Constitution for Europe）的原因即與土耳其加入歐盟議題有關（請參閱“Turkey's EU Hurdles,” *New York Post*, January 1, 2005；Kerim Yildiz and Mark Muller, *The European Union and Turkish Accession-Human Rights and the Kurds* (London: Pluto Press, 2008), p. 26)。薩科奇總統（Nicolas Sarkozy）在當選法國總統前即發表了“Turkey has no place in Europe”的看法，就任總統後又數度指出土耳其位處亞洲，不在歐洲（請參閱“Turkey has no place in Europe, says Sarkozy,” *Eubusiness*, January 14, 2007, [http://www.eubusiness.com/news\\_live/1168786802.44/](http://www.eubusiness.com/news_live/1168786802.44/)）。2009年4月美國總統訪問歐洲時，薩科奇強硬表示土耳其入盟問題應完全由歐盟決定（請參閱“Leave Turkey's Bid to Join EU to Us, Nicolas Sarkozy Warns Barack Obama,” *The Times*, April 16, 2009）。德國選民對土耳其入盟的排斥程度不亞於法國，但德國總理的相關發言則較薩科奇含蓄許多，強調歐盟應致力與土耳其建立「優先夥伴關係」（“privileged partnership”）（請參閱“Turkey's EU hopes suffer Cyprus setback,” *Guardian*, November 27, 2006）。日前剛宣布的歐盟首任歐盟理事會常任主席（Permanent President of the European Council）比利時總理范榮佩（Herman Van Rompuy）對於土耳其入盟同樣持反對態度（請參閱 *Euobserver.com* (2009)）。此外，奧地利、葡萄牙、希臘、荷蘭、塞浦路斯政府皆曾公開表示反對土耳其入盟（請參閱“Chirac and Merkel unite over Turkey,” *Financial Times*, December 3, 2006）。

## 貳、土耳其庫德族的發展背景與定義

### 一、何謂「庫德族」？

庫德族在歷史上分屬三個不同族群（阿拉伯、波斯、土耳其），地理上常位處大帝國的版圖邊陲。第一次世界大戰結束、奧圖曼帝國瓦解後，庫德族頓時成了散居於敘利亞、土耳其、伊拉克、伊朗四個國家的民族，庫德族人的際遇與機會以及庫德族民族主義者的發展空間也因所處國家的政治文化與政治結構而出現了極大的不同。其中伊拉克政府對境內庫德族所採取的模稜兩可的態度與土耳其政府對於境內庫德族的高壓政策讓兩國境內庫德族的認同發展軌跡呈現強烈對比。<sup>②</sup>

庫德族人口約三千萬，傳統上是屬逐水草而居的遊牧民族，其社會結構為部落群聚，一般估計庫德族的部落高達八百多個。庫德族是全世界「無國家」(stateless) 民族中人口最多的一個民族。即使沒有一個能相對應的政治實體，甚至沒有統一的語言或統一的宗教，庫德族的民族認同卻有長達兩千年的歷史，而「庫德族」一詞亦早在西元七世紀就已出現。在西元十二世紀時，「庫德斯坦」(‘Kurdistan’，意指「庫德族人之地」) 首次見諸文獻，唯至今「庫德斯坦」仍無一定的疆界範圍。十六世紀起，庫德族人開始定居於奧圖曼帝國與波斯帝國之間的邊緣地帶，當時的帝國—特別是奧圖曼帝國—統治者對庫德族十分禮遇，也允許其擁有相當的自治權。然而第一次世界大戰後，隨著奧圖曼帝國的瓦解，庫德族開始受到愈來愈不公平的對待。種種高壓統治與欺凌導致庫德族人被迫逃亡，其後定居地點遍布德國、法國、瑞典、比利時、英國等地。儘管由於庫德族散布各國，因此無人能畫出一張範圍精確的「庫德斯坦」地圖，然而庫德族強烈的族群認同卻也導致無人能否認廣大庫德族的真實存在。如同 Cornell 所言，即使庫德族並無統一的語言及單一的教派，但無論是在敘利亞、土耳其、伊拉克或伊朗，其境內庫德族人之認同明確不同於這些國家境內多數人民並且感受到被系統性歧視的事實是無可辯駁的。<sup>③</sup>

### 二、土耳其的庫德族

不僅要畫出一張精確的庫德斯坦地圖有其困難，由於各國政府對庫德族的打壓、刻意低估甚至否認其存在，因此要精確估計出庫德族人數同樣近乎不可能。然而一般認為，在現存約三千萬的庫德族人口中，有一千五百萬庫德族人居住於土耳其境內。因此土耳其不僅在絕對數字上是擁有最高庫德族人口的國家，同時從庫德族占全國人

註② Matan Chorev, “Iraqi Kurdistan: The Internal Dynamics and Statecraft of a Semi-state,” *The Fletcher School Online Journal for issues related to Southwest Asia and Islamic Civilization* (Fall 2007), p. 3.

註③ Kerim Yildiz and Mark Muller, *op. cit.*, pp. 4-6; Svante E. Cornell, “The Land of Many Crossroads-The Kurdish Question in Turkish Politics,” *Orbis*, Vol. 45, No. 1 (2001), pp. 31-46.

口比例的角度來看，土耳其也名列第一：高達 23%的土耳其人口為庫德族。相較之下，庫德族人口居次的伊拉克境內就只有大約四百萬庫德族人，占伊拉克人口的 20%。<sup>④</sup>以下先就土耳其境內庫德族人處境之歷史背景進行描述。

第一次世界大戰後，列強在維護自身利益的動機考量下，紛紛要求民族自決，並且高唱各國境內少數民族的利益應受到保護，因此威爾遜（Thomas Woodrow Wilson）的十四點和平原則即包含了「原奧圖曼帝國境內非土耳其族裔之少數民族必須獲得獨立自治不受騷擾之發展的權利」一節。在此一脈絡下所簽訂的塞夫爾條約（The Treaty of Sevres）因而預見了一個獨立自主的庫德族國家。根據該約第 64 條，庫德族將在塞夫爾條約簽訂後一年內獲得獨立。<sup>⑤</sup>在此同時，凱末爾（Mustafa Kemal Atatürk）所領導的土耳其獨立戰爭正如火如荼展開。在 1919-1923 年的獨立戰爭中，凱末爾為擺脫一次世界大戰後列強的統治尋求獨立建國，努力攏絡同屬伊斯蘭教的庫德族，因此在獨立戰爭期間，庫德族對於人力物資皆極度缺乏的凱末爾所領導之叛軍部隊貢獻匪淺。然而一方面由於當時混沌的情勢讓土耳其庫德族人未能意識到落實塞夫爾條約的重要性，另一方面也由於西方國家擔心一個獨立的庫德族國家終將遭到蘇聯染指，再加上凱末爾十分在意列強透過塞夫爾條約允諾庫德族成立獨立國家的作為、並且視塞夫爾條約中與庫德族相關的條款為一種對土耳其的侮辱；因此在凱末爾的運作下，除了希臘之外，沒有一個國家批准了塞夫爾條約，終導致庫德族的未來產生了一百八十度的改變。<sup>⑥</sup>

凱末爾於土耳其成功獨立建國後與列強所簽訂的洛桑條約（Treaty of Lausanne）非但完全未提及庫德族，同時塞夫爾條約也因為洛桑條約的簽訂而失效；庫德族成立獨立國家的希望就此破滅。這段錯失建立庫德族國良機的歷史讓土耳其庫德族人至今仍耿耿於懷。<sup>⑦</sup>站在凱末爾的角度，庫德族當時爭取建立一個獨立的庫德族國家的訊息十分模糊，其中一部分原因是庫德族本身的分裂。<sup>⑧</sup>雖然在一般人的概念裡庫德族是一單一的民族，但實際上庫德族並沒有一套統一的語言甚或系統性的方言。此外，庫德族與其他伊斯蘭國家民族大相逕庭之處在於其從未以宗教作為訴求來號召、團結庫德族同胞。最重要的是，庫德族人民傾向對微型社會（如部落／聚落）強烈認同，此一特性成了庫德族對抗外侮時一個嚴重的弱點，使外人要挑撥離間庫德族可謂輕而易舉。這種種原因的加總能夠解釋何以直到今天，散居各國的庫德族人民之間仍從未出

註④ *Ibid.*, p. 6.

註⑤ Ian Lesser, "Anxieties Without Borders: The United States, Europe, and their Southern Neighbours," *The German Marshall Fund of the United States Policy Brief* (March 2005), p. 66; Kerim Yildiz and Mark Muller, *op. cit.*, p. 7.

註⑥ Kerim Yildiz and Mark Muller, *op. cit.*, p. 7; Henri J. Barkey and Graham E. Fuller, "Turkey's Kurdish Question: Critical Turning Points and Missed Opportunities," *The Middle East Journal*, Vol. 51, No. 1 (Winter 1997), p. 62; Henri Barkey, "The Struggles of a 'Strong' State," *Journal of International Affairs*, Vol. 54, No. 1 (2000), p. 89.

註⑦ Henri J. Barkey and Graham E. Fuller, *op. cit.*, p. 62.

註⑧ *Ibid.*

現過一個團結一致的庫德族獨立建國運動。<sup>⑨</sup>

土耳其建國初始，面對始終缺乏單一且有號召力之領導人的庫德族，凱末爾的態度是軟硬兼施、保持模糊空間。然而政教分離政策的厲行卻使得庫德族人受到歧視待遇的情況明顯惡化。以往在奧圖曼帝國內部，同屬伊斯蘭教的事實多少保障了土耳其人與庫德族人間平起平坐的一種關係；而凱末爾的土耳其卻努力要擺脫土耳其與伊斯蘭教之間的關係。土耳其民族主義的論述取代伊斯蘭論述的結果是透過語言、文化、軍隊等管道來塑造一個新的、強而有力的單一土耳其民族／土耳其認同。在民族主義驅使下所產生的強大的同化需求以及凝聚土耳其認同的壓力自然造成了庫德族人差別待遇情況的惡化。從較深層、社會學的角度來看，宗教原本是這塊土地——特別是非都會區——一切行爲、關係、結構的根基，也是孕育整個社會及人際關係的基礎。一旦硬是將這個基礎抽離，並以強勢手段將原本以宗教為基礎的社會轉化為世俗的社會，此一強迫失根的做法必然會導致動亂。<sup>⑩</sup>

1925 年後土耳其政府對庫德族的政策逐漸從初期軟硬兼施、保持模糊空間的態度一步步轉變為壓制庫德族文化。1925 到 1938 年期間，土耳其國內爆發二十次因政治、經濟、宗教因素造成之暴動，其中十七件皆發生在土耳其東部安那托利亞（Eastern Anatolia）地區，而當中十六次暴動都與庫德族有關。<sup>⑪</sup>連串的暴動首先在 1925 年由賽德（Sheikh Said）揭竿而起，針對「庫德斯坦」自土耳其地圖上消失、凱末爾政府強迫驅離該地區庫德族人、對庫德族語言、文化、教育的打壓……等作為發出怒吼，甚至激發庫德族人開始明確尋求獨立目標。<sup>⑫</sup>然而賽德起義的結果是造成政府內部鷹派勢力名正言順地緊握更多的實權，並且施行了更多的高壓政策。同時儘管賽德起義同時攙雜著庫德族民族主義與反世俗化的宗教懷想，但土耳其政府卻明確只將該起義定位為「反動勢力／反改革勢力的暴動」，對「庫德族」一詞絕口不提，企圖貫徹土耳其為單一民族的想像。<sup>⑬</sup>

土耳其政府對賽德起義的無情鎮壓對土耳其這個新生的國家機器發展產生了長遠影響，因為此一轉折非但造成土耳其政府決心發展空軍作為對付庫德族的有利工具，<sup>⑭</sup>同時也等於正式將土耳其推向了威權統治之途。然而這樣的威權政府儘管牢牢掌握著

---

註⑨ Matan Chorev, "Iraqi Kurdistan: The Internal Dynamics and Statecraft of a Semi-state," *The Fletcher School Online Journal for issues related to Southwest Asia and Islamic Civilization* (Fall 2007), p. 3.

註⑩ Serif Mardin, *Religion and Social Change in Modern Turkey* (Albany: State University of New York, 1989), p. 155.

註⑪ Ayşe Betül Çelik, "Transnationalization of Human Rights Norms and Its Impact on Internally Displaced Kurds," *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, No. 3 (2005), p. 978.

註⑫ Paul J. White, "Ethnic Differentiation among the Kurds: Kurmancî, Kizilbash and Zaza," *Journal of Arabic, Islamic & Middle Eastern Studies*, Vol. 2, No. 2 (1995), pp. 67-90.

註⑬ Henri Barkey, *op. cit.*, p. 89.

註⑭ Robert Olson, "The Kurdish Rebellions of Sheikh Said (1925), Mt. Ararat (1930), and Dersim (1937-8): Their Impact on the Development of the Turkish Air Force and on Kurdish and Turkish Nationalism," *Die Welt Des Islams*, Vol. 40, No. 1 (2000), pp. 67-94.

國家機器，其與人民之間的互動卻十分有限；人民自然而然嚮往並且不時便回歸到其所熟悉並且較為原始的社會網絡中，包括宗教的、種族的、或是部落的網絡；於是接下來更多的起義／暴動幾可說是無法避免的。其中庫德族 1930 年亞拉拉特（Ararat）暴動與 1937 年德錫門（Dersim）暴動產生了較深遠的影響。<sup>⑮</sup>

賽德起義所造就的土耳其空軍在 1927-1930 年間在當時土耳其境內唯一尚未由安卡拉控制之亞拉拉特山區對庫德族進行愈來愈緊密的轟炸，釀成了亞拉拉特起義。與賽德起義相較，亞拉拉特起義不再只是對凱末爾世俗化政策的反抗，而是明明白白從庫德族民族主義的角度反抗土耳其政府的迫害；至此，庫德族的起義／暴動對於「庫德族民族主義」已不再隱晦。面對庫德族人的強烈反抗，土耳其空軍共出動了 100 架戰機、六萬六千多名空軍官兵對亞拉拉特山區進行轟炸；庫德族叛軍先是被逼上海拔 5000 公尺山區，但最後終於不敵土耳其軍隊優勢而在 1931 年徹底敗北，使亞拉拉特山區全面受到土耳其政府控制。<sup>⑯</sup>

更為慘烈血腥的一次庫德族暴動發生在德錫門地區。德錫門地區的庫德族人具有極高自主性，從來不肯接受外來統治者；即使是在奧圖曼帝國時期也一貫地頑抗拒絕繳稅、更不認同奧圖曼帝國對他們的統治。此一地區因此從土耳其建國以來即被安卡拉政府視為眼中釘；到了 1930 年代中，土耳其政府更是鎖定德錫門為必須將全數庫德族人驅離、淨空的地區。1937-1938 年，德錫門地區庫德族人在面臨被全數驅離、甚至滅族的威脅下，為自我保護而發動了起義。在一封寫給國際聯盟（League of Nations）秘書長的信中，德錫門地區庫德族領袖羅列出土耳其政府在該地區的暴行，包括：「剝奪庫德族兒童一切（包括土耳其語）受教權、禁止庫德族人民擔任任何軍職或公職、將所有科學著作中的『庫德族』一詞刪除、強迫庫德族人成為奴工、大量驅離庫德族人、逼迫庫德族女孩離家並成為土耳其人非法妻妾、以及藉由『土耳其化』的手段全面滅絕庫德族。」<sup>⑰</sup>然而德錫門庫德族向國際聯盟的求救信並未為其帶來任何外界的奧援，反而導致土耳其政府採取更無情的鐵腕政策欲將該地區的庫德族全部除之而後快。同樣借助土耳其空軍的密集轟炸以及五萬大軍，土耳其軍隊在短短十七天內就殲殺了近八千德錫門人。<sup>⑱</sup>

庫德族一次又一次的揭竿反抗終究無法扭轉土耳其政府全面否定其存在的政策；到了 1983 年，庫德語遭到了全面禁止。<sup>⑲</sup>將土耳其語定為唯一官方語言的結果並不止於文化權語言權的打壓：當所有有關庫德族權益的政府公告都只以土耳其語發布時，原本屬於庫德族的土地漸漸從庫德族人手中轉入土耳其人手裡。土耳其人開始在政府的提倡下有系統地移居至傳統庫德族區域，而庫德族人則被趕出居住了數千年的土

註⑮ Henri Barkey, *op. cit.*, pp. 90~91.

註⑯ Paul J. White, *op. cit.*, p. 79; Robert Olson, *op. cit.*, pp. 81~82.

註⑰ Paul J. White, *op. cit.*, p. 80.

註⑱ Robert Olson, *op. cit.*, pp. 89~90; Paul J. White, *op. cit.*, pp. 82~84.

註⑲ Paul Kubicek, "Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors," *International Negotiation*, No. 2 (1997), p. 84.

地。從土耳其政府的角度衡量，高壓鐵腕的同化政策並未能成功，因為庫德族人始終還是說著庫德族語；然而對於庫德族人而言，同化政策卻讓他們蒙受了極大的損失、欺侮和打壓；其結果是庫德族人對於土耳其反而更加地極度的不認同，而在自欺欺人的心態下，「庫德族」一字更逐漸從土耳其所有官方文件、媒體以及教科書當中消失。在土耳其政府眼中，土耳其並沒有「庫德族」這樣一個少數民族。<sup>⑳</sup>即使到今天，當歐巴馬（Barack Obama）訪問土耳其時以「少數民族」來描述土耳其的庫德族時，仍舊引發土耳其政治人物一陣不安，致令觀察家將歐巴馬此一用詞看作是「失言」。<sup>㉑</sup>

Barkey 及 Fuller 認為，當初土耳其建國時如果建立的是一個包含庫德族在內的聯邦國家，今天土耳其與庫德族之間的敵對乃至流血衝突可能根本不會存在。土耳其的庫德族政策一度還存有調整的空間，但隨著凱末爾時代的結束，政策鬆綁機會也在 1938 年跟著這位強人逝去。在後凱末爾時代，政客們逮到機會就要為政敵貼上「悖離凱末爾路線」的標籤。在這樣的氛圍下，任何重新思考土耳其庫德族政策的機會早已不復存在。<sup>㉒</sup>第二次世界大戰後，土耳其逐漸開始在有限程度上嘗試政治經濟自由化，不同聲音的出現讓土耳其社會隱約浮現市民社會的樣態，就連爭取庫德族部分權利的聲音也開始出現。儘管如此，1960 年的軍事政變所催生出的一部標榜保障自由、基本權利的憲法卻持續以土耳其語為唯一官方語言，並且持續排除主張庫德民族主義或庫德族認同的言論自由。<sup>㉓</sup>與修正前的台灣刑法 100 條有幾分類似的土耳其刑法 301 條<sup>㉔</sup>最常被拿來對付的除了亞美尼亞裔就是庫德族，造成許多敢言的作家、記者及異議分子被起訴、迫害，<sup>㉕</sup>甚至為激進的土耳其民族主義者謀殺少數族裔意見領袖提供了一個合理化其犯行的藉口。<sup>㉖</sup>

在政治參與方面，庫德族並未被明文排除在土耳其政治系統之外。雖然在土耳其政府眼中，庫德族作為一個「少數民族」並不存在，長期以來庫德族的語言文化教育生存空間也受到極端壓縮，但是任何庫德族裔只要「土耳其認同」沒有問題，仍舊有機會進入土耳其國會。就連最極端的土耳其民族主義政黨「民族運動黨」（Nationalist Movement Party, MHP）內都有庫德族人擔任幹部。<sup>㉗</sup>然而明顯為庫德族量身打造的各式隱性的參政限制大幅限縮了庫德族實質政治參與，其中最重要的一項便是土耳其選

註<sup>⑳</sup> Henri J. Barkey and Graham E. Fuller, *op. cit.*, pp. 62-64.

註<sup>㉑</sup> Ian Lesser, "The Obama Visit and After: Changing Style and Substance in U.S.-Turkish Relations," *The German Marshall Fund of the United States Policy Brief* (April 2009), p. 2.

註<sup>㉒</sup> Henri J. Barkey and Graham E. Fuller, *op. cit.*, p. 64.

註<sup>㉓</sup> *Ibid.*, p. 65.

註<sup>㉔</sup> 土耳其刑法 301 條規定「禁止侮辱土耳其國家認同」。

註<sup>㉕</sup> 土耳其諾貝爾文學獎得主帕慕克（Orhan Pamuk）曾被以此罪遭起訴。他在小說中提及伊斯坦堡 50 年代排外暴動，也認為土耳其應該面對亞美尼亞屠殺的歷史，更膽敢批評土耳其殺害庫德族人的暴行。

註<sup>㉖</sup> 2007 年土耳其著名亞美尼亞裔異議記者 Hrant Dink 在自家報社門口遭激進土耳其民族主義者槍殺身亡。

註<sup>㉗</sup> Svante E. Cornell, *op. cit.*, p. 35.

舉制度中政黨獲得選票須達全國選票 10%始能進入國會的規定；此一不合理的高門檻長期以來有效地把真正能代表庫德族的政黨阻絕在國會大門之外。以 1995 年的國會選舉為例，親庫德族的「人民民主黨」(People's Democracy Party, HADEP) 雖然在土耳其東南部得票數足以贏得十二個席次，卻因為未過全國 10%的門檻，最後竟然連一個席次都無法取得。<sup>⑳</sup>類似的情況在 1999 年再度發生：選民在中央選舉中預期人民民主黨無法跨越 10%的門檻，因此不願將選票「浪費」在人民民主黨身上，導致其只獲得 4.7%的選票，然而在同時舉行的某些地方選舉中卻獲得高達 70%的選票。<sup>㉑</sup>此一專為庫德族設計的不合理的高門檻也是為什麼在 2007 年大選時，親庫德族的「民主社會黨」(Democratic Society Party, DTP) 候選人是以不受 10%得票限制的獨立候選人身分參選；此一策略締造了 1946 年以來獨立候選人勝選人數最高紀錄，同時在 27 個當選的獨立候選人裡，有 23 席都歸於親庫德族的民主社會黨。<sup>㉒</sup>人民民主黨與民主社會黨之外，共和人民黨 (Republican People's Party, CHP) 對於庫德族母語教育權亦傾向支持；而強烈伊斯蘭色彩的幸福黨 (Felicity Party, FP) 對於包容不同族群亦持開放態度，目的正是希望能吸引庫德族人民選票。<sup>㉓</sup>至於對庫德族問題不持特定立場的中間政黨祖國黨 (Motherland Party, ANAP) 以及正確路徑黨 (the True Path Party, DYP)，其選民通常對庫德族教育權問題持支持開放的立場。<sup>㉔</sup>綜觀土耳其各政黨與庫德族的關係不難發現，土耳其政府既無法打破庫德族封建部族的傳統，又無法成功取代部族首領的地位功能，只好透過以政黨輸送利益予庫德族各個部族的方式來收買籠絡庫德族人。此即何以土耳其國會裡來自東南地區的國會議員許多都與庫德族部族領袖家族有相當淵源，此一情況在民主黨 (Democratic Party, DP) 中尤其明顯。由於不同的國會議員有不同的庫德部族相挺，因此同一地區不同村落的庫德族往往支持不同政黨的候選人。<sup>㉕</sup>然而透過不同政黨允許庫德族人得以獲得有限意見表達的出口並不同於政府已能大方容許真正能代表庫德族利益的政黨；目前主流政治氛圍依舊是藉由各政黨來分散吸收庫德族問題的壓力，並持續否認庫德族問題的族群面向而僅從經濟社會的角度去處理所有庫德族相關問題。<sup>㉖</sup>對「顯性」庫德族政黨的「隱性」參政限制之外，土耳其高等法院被賦予提請憲法法院解散政黨的權力，同樣嚴重影響到庫德族的被代表權。由於土耳其法律禁止政黨宣稱土耳其存有少數民族，並且嚴禁政黨公開為任何非土耳其 (non-Turkish) 文化或語言爭取生存權，因此任何親庫德族的政黨都得擔負被解散的風險，自 1970 年代到今天已有多個以理性平和手段關切庫德族權益的政黨遭到

註⑳ Paul Kubicek, *op. cit.*, p. 97.

註㉑ Svante E. Cornell, *op. cit.*, pp. 44-45.

註㉒ 「相隔十餘年，庫德人重返土國會」，*聯合報*，2007年7月24日，版10；TurkishPress.com, July 23, 2007, <http://www.turkishpress.com/news.asp?id=186642>.

註㉓ Ali Carkoglu and Melvin J. Hinich, "A Spatial Analysis of Turkish Party Preferences," *Electoral Studies*, Vol. 25 (2006), pp. 374, 379, 389.

註㉔ *Ibid.*, p. 384.

註㉕ Svante E. Cornell, *op. cit.*, p. 37.

註㉖ *Ibid.*, pp. 44-46.

解散，甚至領導人遭到被起訴甚或謀殺的命運。至 1990 年代，多數以庫德族利益為訴求的政黨都遭憲法法庭關閉，僅存的人民民主黨也一度面臨同樣威脅。<sup>⑤</sup>

### 參、八零年代土耳其政府與庫德族之關係

自 1980 年代以來，土耳其政府與境內庫德族之間的關係出現過數度轉折。其中幾個最重要的因素包括 1980 年土耳其軍事政變後執政的軍事政權對庫德族的無情打壓、庫德工人黨的出現以及轉型以血腥暴力手段尋求庫德族的獨立、兩伊戰爭造成大量庫德族難民湧入土耳其……等。

1980 年 9 月土耳其發生軍事政變，爾後執政的軍事政權對庫德族採高壓統治是過去三十年來雙方激烈衝突的開端。當時土耳其掌權的軍事政權嚴厲鉗制庫德族語言文化及所有能反映庫德族認同的論述自由。<sup>⑥</sup>為避免庫德族推動獨立運動，所有庫德族相關團體組織及政黨，無論溫和激進，一概被解散。1980 到 1982 年期間，高達八萬多庫德族人遭到拘禁，當時土耳其調集全國三分之二的軍力到庫德族地區「維持區域安定」。<sup>⑦</sup>自 1979 至 1999 年，從土耳其進入德國尋求政治庇護的庫德族人口超過二十五萬。<sup>⑧</sup>八零年代初期土耳其軍事政權對庫德族的鐵腕鎮壓反而促使了原本溫和的庫德斯坦工人黨轉走暴力路線，並且有效凝聚了對抗土耳其政府的庫德族勢力。1978 年庫德族傳奇人物歐加蘭（Abdullah Öcalan）創立了以學生為骨幹、左派共產思想為理念的「庫德斯坦工人黨」。創黨初期，以為農工階級謀福利為宗旨的庫德斯坦工人黨並未凸顯庫德族認同，反而一度與土耳其政府關係良好，甚至曾企圖謀殺庫德族右派政治人物。但在土耳其 1980 年軍事政變後，隨著庫德族受到軍政府無情打壓情況的惡化，庫德斯坦工人黨逐漸開始轉型，並在 1984 年成為一武裝團體，開始以恐怖攻擊血腥暴力的形式與土耳其政府對抗，爭取庫德族獨立；自 1984 年以來，雙方武裝衝突已奪走四萬條性命。<sup>⑨</sup>

站在土耳其政府的立場，以高壓政策對付庫德斯坦工人黨非但有正當性，也有其必要性。1984 年後庫德斯坦工人黨捨棄了正面與土耳其政府對抗的方式，而改採騷擾恐嚇庫德族平民的手段，對任何其懷疑已經或即將與土耳其政府合作的地方首長、學

註<sup>⑤</sup> *Ibid.*, p. 44.

註<sup>⑥</sup> Kerim Yildiz and Mark Muller, *op. cit.*, p. 66.

註<sup>⑦</sup> David McDowall, *A Modern History of the Kurds* (London: Tauris, 2000), p. 414.

註<sup>⑧</sup> Andreas Blätte, "The Kurdish Movement: Ethnic Mobilization and Europeanization," in Harald Kleinschmidt (ed.), *Migration, Regional Integration and Human Security-The Formation and Maintenance of Transnational Spaces* (Hampshire: Ashgate, 2006), p. 181.

註<sup>⑨</sup> David McDowall, *op. cit.*; "Kurdish 'Grave Site' Digs Begin," *BBC News*, March 9, 2009a. 歐加蘭的傳奇性部分來自他是在土耳其的大城市成長，母語是土耳其語而非庫德族語，參閱 William B. Quandt, "Book Review: A Modern History of the Kurds," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 4 (July/August 1996), pp. 158-159.

校老師、部落領袖透過綁架、收取「革命費」等方式進行恐嚇騷擾，藉此達到控制民眾、降低民眾與政府接觸互動機會的目的。面對庫德斯坦工人黨對庫德族平民的強勢手段，土耳其政府主動協助村民組自衛隊，或強迫村民撤村以期打亂庫德斯坦工人黨的游擊戰術。為防止庫德斯坦工人黨將空房舍用來作為掩護及避免村民回鄉，政府常全面燒燬全村屋舍，對庫德族平民造成嚴重打擊。根據土耳其官方統計，到1999年內戰結束為止，3,236個土耳其東南地區的庫德族村落遭到強制撤村；36萬庫德族民眾被迫離鄉。美國國務院的人權報告透露，庫德族人被強迫驅離的過程充滿燒殺擄掠，極端不人道。<sup>⑩</sup> 1984年內戰爆發以來，庫德族平民夾在血腥暴力的庫德斯坦工人黨與高壓蠻橫的土國政府之間，被迫必須選邊站。土耳其政府堅持任何對庫德族認同的嚮往就視同是對庫德斯坦工人黨恐怖主義的支持，因此任何暗示了庫德族認同的言行皆受到土國政府以武力方式清除。其結果反而造成庫德斯坦工人黨獲得更多同情；即使土耳其政府矢言建設東南地區並提供該地區居民各項福利，情感上庫德族人依舊與土國政府愈形疏遠。<sup>⑪</sup>

#### 肆、九零年代以來影響土耳其政府與庫德族關係之外在因素：美國、伊拉克與歐盟的角色

八零年代末期，兩伊戰爭創造了大量的庫德族難民。面對大量湧入、無法阻擋的庫德族難民，土耳其政府被迫對其提供基本人道協助。雖然土國政府對待庫德族的政策未做任何調整改變，但「庫德族」一詞卻在此時因為難民湧入的緣故而再次見諸報章媒體，打亂了土耳其政府長期以來有計畫地否定庫德族存在的通盤努力。兩伊戰爭仍餘波蕩漾之時，波灣戰爭又緊接著爆發。波灣戰爭中，土耳其政府對美國傾全力支持，希望能藉以提升土耳其在西方國家—特別是美國—心目中的地位，並且企圖藉此增進土國加入歐盟的機會。但是這些希望非但全盤落空，土耳其反而再次因為庫德族難民危機的出現而得到了一個其最不想要的結果，即伊拉克北部庫德族自治區的出現。伊拉克戰爭的爆發令伊拉克境內庫德族地位更為鞏固壯大，為土耳其政府製造了兩難：既盼望伊拉克北部地區維持穩定、又擔心伊拉克的庫德族民族主義會蔓延擴散到土耳其來；這些變化致使土耳其政府與其境內庫德族的關係更加錯綜複雜。回顧土耳其政府與庫德族的關係，九零年代初的波灣戰爭似乎成了一個分界點。九零年代後，美國、伊拉克、歐盟逐漸開始深深影響土國政府與庫德族的關係，以下分就九零年代以來此三者對土耳其政府及其境內庫德族關係之影響進行剖析。

註⑩ Fatma Muge Gocek, "Through a Glass Darkly: Consequences of a Politicized Past in Contemporary Turkey," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 617 (2008), p. 94.

註⑪ *Ibid.*, pp. 94-95.

## 一、土耳其與庫德族關係中之美國因素

土耳其非但是北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）會員國，同時土耳其軍隊在北約的軍事任務中扮演吃重角色，此外土耳其更是美國反恐戰爭的重要盟友。然而看似建立在共同目標堅實基礎之上的友好雙邊關係骨子裡卻充滿了矛盾。歐巴馬訪問土耳其時力挺土耳其加入歐盟的動作對於美國而言可說是個無本生意，既能搏得土耳其的好感，對於姑且聽之的歐盟國家而言又不具任何約束甚至影響力。真正考驗著土耳其與美國雙邊關係的問題，除了目前在美國國會遭擱置的亞美尼亞屠殺決議案外，<sup>④</sup>首推土耳其的庫德族問題。

波灣戰爭爆發時，土耳其總統厄札爾（Turgut Özal）在幕僚及軍隊反對下獨排眾議，竭力協助美國將伊拉克逐出科威特。<sup>⑤</sup>除了派遣十萬大軍至伊拉克邊境同時開放空軍基地讓美軍從土耳其進入伊拉克之外，土耳其政府甚至關閉了伊拉克途經土耳其的對外輸油管。厄札爾總統不計代價協助美國攻打伊拉克背後的動機是希望藉著展現對西方的挺力相助來提升與美國的戰略夥伴關係，並且增進土國加入歐盟的機會。然而這些希望最後卻全盤落空：雖然土耳其因為關閉油管而蒙受巨大經濟損失，結果卻是非但美國未因土耳其在波灣戰爭中的鼎力相助而提升其與土耳其的戰略夥伴關係，歐盟也同樣未因為土耳其親西方的姿態而改變排斥土耳其的根本態度。<sup>⑥</sup>土國政府更未料想到的是，因為波灣戰爭的爆發，伊拉克境內的庫德族受到了海珊（Saddam Hussein）政府更為殘暴的壓迫和屠殺，導致超過五十萬庫德族難民湧入土耳其。面對大量庫德族難民的進入，土耳其政府在走投無路的情況下尋求美國協助，此時唯一能有效減緩難民情況的方法卻是波灣戰爭爆發前土耳其政府絕對不會接受的方法，即在伊拉克北部創造一個半自治的庫德族地區。<sup>⑦</sup>在西方國家的支持下，伊拉克北部庫德族半自治區一步步走向了一個事實（*de facto*）的庫德族國家，非但有自己的旗幟語言，而且有自己的議會，讓土耳其幾乎成爲最大輸家。伊拉克北部庫德族政治空間及政治權力的改變直接影響到了土耳其境內的庫德族：除了進一步刺激土國境內庫德族民族主義之外，庫德斯坦工人黨從土耳其竄逃到伊拉克北部時也能獲得更完善的保護和補給，令其在土國境內發動的恐怖攻擊更爲致命，也讓土耳其軍隊在追捕庫德斯坦工人黨恐怖

註④ 美國眾議院外交委員會在 2007 年表決通過第一次世界大戰期間亞美尼亞人所受到的殘害應被定位爲「土耳其人對亞美尼亞人的屠殺（genocide）」。土耳其國內反美情緒立即達到巔峰，除民眾燒燬美國國旗表達抗議外，土耳其政府亦召回駐美大使。原本排定在 2007 年 10 月進行眾議院全院表決的提案因此被擱置。

註⑤ 厄札爾總統本身是庫德族裔。土耳其的心態是：能接受庫德族人成爲大企業家、甚至總統，但就是不能接受庫德族這個族群的存在。土耳其兒童常被教導：庫德族人與土耳其並非不同族，他們只不過是「住在山裡的土耳其人」。Pelin Turgut, "Behind Turkey's Kurdish Problem," *Time*, October 24, 2007, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1675165,00.html>.

註⑥ F. Stephen Larrabee, "Turkey Rediscovered the Middle East," *Foreign Affairs*, Vol. 86, Issue 4 (July/August 2007), p. 106.

註⑦ Henri J. Barkey and Graham E. Fuller, *op. cit.*, p. 67.

分子時遭遇更多困難。因此對於土耳其政府而言，波灣戰爭所留下的只是無止盡的麻煩和傷害，原因除了數量驚人的庫德族難民外，波灣戰爭更是庫德斯坦工人黨大規模恐怖攻擊的開端。<sup>④⑥</sup>

九一一事件後，土耳其與美國雙邊關係中「庫德族因素」的重要性因伊拉克戰爭而倍增。此一現象體現在美國面對明明是反恐重要盟友的土耳其時仍常掩不住想刻意保持距離的意圖。兩者關係中的這一層尷尬，來源就是庫德族問題。伊拉克庫德族自治區對於土耳其政府處理境內庫德族問題所造成的困擾到了伊拉克戰爭時更形明顯。伊拉克庫德族人的地位隨著西方對其依賴程度的加深而水漲船高，為土耳其製造出更多惱人問題。站在土國政府的立場，美國進攻伊拉克既然是所有問題的源頭，美國自然有責任協助土耳其掃除伊拉克北部的庫德斯坦工人黨訓練營，最低限度也應該要提供土耳其政府有關庫德斯坦工人黨在伊拉克北部活動的相關情報。然而對於土耳其這項要求，美國的態度卻是冷處理。事實上早在柯林頓政府時期，「庫德斯坦工人黨相關情報的提供」就已經是美國與土耳其雙邊關係中的一個棘手問題；因為伊拉克戰爭而兵力吃緊的美國當然更無餘力協助土國掃蕩庫德斯坦工人黨。站在美國的立場，土耳其的要求並不合理：伊拉克與阿富汗的情況早已令美國焦頭爛額、兵力吃緊。美國即使有心在土耳其打擊庫德斯坦工人黨一事上助土國政府一臂之力，卻無論如何沒有餘力另拉一條戰線來掃蕩庫德斯坦工人黨。<sup>④⑦</sup>此外，伊拉克北部的相對穩定對美國而言是得來不易因此份外珍惜的，倘使為了掃蕩庫德斯坦工人黨而讓碩果僅存的相對安全安定的伊拉克北部地區大亂，並且損失掉美國攻打伊拉克政策最忠實的支持者，絕對得不償失。

美國與土耳其雙方立場的矛盾使土國民眾視美國為面對恐怖主義採雙重標準的偽君子：唯有對威脅到美國安全的恐怖分子美國才會採取行動；對「只」威脅到其他國家—例如土耳其—的恐怖分子，美國就吝於表達關切。<sup>④⑧</sup>因為當凱達組織（Al Qaeda）犯下恐怖攻擊時，美國會窮追不捨；但是當犯下恐怖攻擊的是庫德斯坦工人黨時，美國只會冷眼旁觀。美國對於庫德斯坦工人黨問題的漠不關心已使得土耳其政府與民眾對美國產生了極大的不信任感，儘管土耳其的庫德族問題並非始自美國發動波灣戰爭，把庫德斯坦工人黨問題怪到美國頭上也不盡合理，但過去幾年的發展已使得許多土耳其民眾把「美國」與「庫德族鬧獨立」、「庫德斯坦工人黨恐怖活動」做了連結，

註④⑥ Pbebe Marr, "Occupational Hazards-Washington's Record in Iraq," *Foreign Affairs*, Vol. 84, Issue 4 (July/August 2005), pp. 180-186; Bernard Lewis, "Free at Last? The Arab World in the Twenty-first Century," *Foreign Affairs*, Vol. 88, Issue 2 (March/April 2009), pp. 77-88; F. Stephen Larrabee, "Turkey Rediscovered the Middle East," *Foreign Affairs*, Vol. 86, Issue 4 (July/August 2007), p. 107; Ian Lesser, "Beyond Suspicion: Rethinking US-Turkish Relations," *The German Marshall Fund of the United States* (October 2007), p. 22; Michiel Leezenberg, "Iraqi Kurdistan: Contours of a Post-Civil War Society," *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4-5 (2005), p. 637.

註④⑦ *Ibid.*, pp. 61-62.

註④⑧ F. Stephen Larrabee, *op. cit.*, p. 109.

分不開了。<sup>④</sup>何況土耳其與所有國家交往時一貫的強烈態度始終是：「誰支持庫德斯坦工人黨就跟誰翻臉」；1998年土耳其與敘利亞險些發生戰爭，原因正是敘利亞當時支持庫德斯坦工人黨。美國在協助土耳其掃蕩庫德斯坦工人黨時所表現出來的消極被動很難不被土耳其解讀為隱約在鼓勵庫德族民族主義。土耳其菁英與民眾普遍的認知是：面對恐怖組織庫德斯坦工人黨，美國就是不作為；此一認知非但煽起國內更強烈的反美情緒，<sup>⑤</sup>甚至引起美國及歐盟觀察家對於土耳其的反感，傾向將土耳其歸類為具有「流氓國家特性」的盟友，造成雙方更多的猜忌與不信任。<sup>⑥</sup>

除了在掃蕩庫德斯坦工人黨問題上美國政府的表現令土耳其失望之外，美國政策菁英對於土耳其基本的態度也令土耳其不滿。2006年3月美國民主共和兩黨重量級人物—包括前國務卿貝克（James Baker）—共同組成了跨黨派「伊拉克研究小組」（The Iraq Study Group），其任務乃研究評估伊拉克實際情況並對美國政府提出具體政策建議。2006年12月出爐的「伊拉克研究小組報告」廣受各界關注，其所提出之政策建議之一就是加強與伊拉克鄰國的外交往來以促進地區穩定。<sup>⑦</sup>無論是這份報告本身的内容或是報告出爐後各方對於區域外交的辯論當中，伊拉克的鄰居—伊朗及敘利亞都受到相當的重視；即使沙烏地阿拉伯也占去了報告相當篇幅。相反地，一路支持美國反恐、攻打伊拉克，並且在戰略補給上扮演重要角色的土耳其反而明顯被邊緣化，其重要性在辯論中一再被忽視。不把土耳其與伊朗及敘利亞這兩個常被視為流氓國家的伊拉克鄰國並列固然可解讀為美國對土耳其的友好與尊重，然而這份報告卻是對於沙烏地阿拉伯的重視也遠超過對土耳其的重視。美國對於土耳其的刻意忽視若非視其為理所當然，就是把土耳其當作是個有問題的盟邦，否則就是認為土耳其在伊拉克問題上無足輕重。<sup>⑧</sup>

近年來土耳其外交政策所謂「重新發現中東」（Rediscover the Middle East）的全面政策調整，反映的也正是一種「分散風險」的心態；其結果是土耳其非但改善了與伊朗、敘利亞原本相當緊張的關係，甚至對巴勒斯坦也開始主動關心，並且與整個阿拉伯世界都開始積極交往。土耳其與敘利亞關係的改善在柯林頓時期美國並不十分在意，但是到了布希時期，由於美國政府採取孤立敘利亞的政策，因此在2005年美國政府還會施壓要求土耳其總統取消訪問敘利亞的計畫，然而土耳其卻斷然拒絕；土耳其的「叛逆」令當時美國政府既驚訝又難堪。<sup>⑨</sup>

綜上所述，土耳其和美國在伊拉克問題上乍看之下有一致的目標，實際上兩者的

註④ *Ibid.*, p. 44.

註⑤ 根據2006年德國馬歇爾基金（German Marshall Fund of the United States）一項民調，高達81%土耳其民眾不滿布希在伊拉克問題上的處理方式。*Ibid.*, p. 104.

註⑥ Ian Lesser (October 2007), *op. cit.*, p. 36.

註⑦ United States Institute of Peace, *The Iraq Study Group Report*, 2006, [http://www.usip.org/isg/iraq\\_study\\_group\\_report/report/1206/iraq\\_study\\_group\\_report.pdf](http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/iraq_study_group_report.pdf), Recommendation 8.

註⑧ Ian Lesser (October 2007), *op. cit.*, p. 63.

註⑨ F. Stephen Larrabee, *op. cit.*, p. 109.

輕重緩急十分不一樣。土耳其持續要美國保證會協助掃蕩庫德斯坦工人黨，提供即時可用的情報；而華盛頓的首要期望則是土耳其協助美國成功自伊拉克撤軍，包括協助維持伊拉克的重建及政治穩定並且開放美軍使用土耳其基地進行後勤補給。<sup>⑤</sup>

## 二、土耳其庫德族關係中之伊拉克因素

1980-1988 年的兩伊戰爭期間，伊朗與伊拉克政府爲了打擊對方，各自極力設法鼓吹對方國家境內庫德族爭取獨立。起初海珊爲求將精力集中在對付伊朗，並未對伊拉克境內庫德族獨立運動太過介意。然而伊拉克境內分裂的兩股庫德族勢力中，「庫德族民主黨」(Kurdish Democratic Party, KDP) 始終堅拒與海珊合作，導致海珊在戰爭後期使用化學武器的對象不只是伊朗軍民，同時也包括自己境內的庫德族平民。大量的庫德族難民於是從伊拉克北部湧進土耳其，逼使土耳其政府除了對庫德族難民提供人道救援外別無選擇。儘管這些庫德族人是「伊拉克庫德族」而非「土耳其庫德族」，但這些純粹以庫德族難民爲對象的人道救援措施仍舊讓長期以來根本否定庫德族存在的土耳其政府被迫默認了庫德族的存在。尤其當國內及國際媒體對於這波庫德族難民以及土耳其政府的救援大幅報導時，「庫德族」一詞終究還是在土耳其的報章雜誌中又重見天日了。<sup>⑥</sup>

接下來的波灣戰爭與伊拉克戰爭，同樣的場景一再重複：每當戰爭發生，一波波伊拉克庫德族難民就會湧入土耳其。如前所述，土耳其面對招架不住的難民潮求助於美國的結果就是造成伊拉克北部庫德族自治區的出現及壯大。伊拉克戰爭對於土耳其的影響還不僅止於提供庫德斯坦工人黨窩藏的據點：伊拉克北部大城基爾庫克(Kirkuk) 油藏豐富，過去海珊爲了將基爾庫克「阿拉伯化」，在 1970 及 1980 年代大量驅逐當地庫德族人、移入阿拉伯人。伊拉克戰爭、海珊的垮臺以及庫德族在伊拉克所獲得的自治地位使得當年遭驅逐的庫德族人重回故鄉基爾庫克並且要求財產獲得歸還。然而油藏豐富的基爾庫克被「庫德族化」的發展卻令土耳其政府感到不安，原因是基爾庫克的居民當中亦有相當比例是土耳其裔。土耳其政府因此希望基爾庫克的未來不要由既定的共識—公民投票—來決定，而應該循著多族群共治的原則來制定出一套治理模式。如果伊拉克庫德族執意透過公投解決基爾庫克問題，觀察家預料土耳其甚至將不惜出兵維護其在當地分一杯羹的權益。<sup>⑦</sup>在美國學者的調解下，伊拉克中央及地方議會中代表阿拉伯、庫德以及土庫曼勢力的議員於 2009 年 11 月底在巴格達就基爾庫克問題進行了談判。雖然談判一度面臨破裂，最後仍舊達成共識將持續就此議題進行協商，因此目前發展似乎朝向土耳其政府所希望的循多族群共治方向前進。<sup>⑧</sup>

註<sup>⑤</sup> Ian Lesser (April 2009), *op. cit.*, p. 2.

註<sup>⑥</sup> Henri J. Barkey and Graham E. Fuller, *op. cit.*, p. 66.

註<sup>⑦</sup> F. Stephen Larrabee, *op. cit.*, p. 110.

註<sup>⑧</sup> "Kirkuk's factions are on speaking terms," *Boston Globe*, November 23, 2009, [http://www.boston.com/news/world/middleeast/articles/2009/11/23/kirkuks\\_factions\\_are\\_on\\_speaking\\_terms/](http://www.boston.com/news/world/middleeast/articles/2009/11/23/kirkuks_factions_are_on_speaking_terms/).

然而面對伊拉克北部庫德族勢力的膨脹，土耳其政府的態度卻又並非全然反對，而總是在兩種互相矛盾衝突的利益計算中掙扎：一方面，土耳其政府擔心伊拉克北部庫德族自治政府的成功會激發土國境內庫德族民族主義與獨立意識；另一方面，土耳其確實需要一個安全穩定的伊拉克鄰國。雖然土耳其擔心伊拉克北部庫德族人的獨立會更加激發土耳其境內庫德族獨立運動的決心，但是一個不安定的伊拉克北部地區對於土耳其而言可能是個更壞的情況。如果難民不斷從伊拉克湧入土耳其，並且同步導致邊界地區暴力與犯罪的上升，土耳其在窮於應付的同時，加入歐盟的希望也會更加渺茫。儘管伊拉克出現一個強而有力的中央政府是美國與土耳其共同的希望，但這已被證明是個不切實際的嚮往，因此對迫於現實而不得不承認世上存在著一個「庫德族國家」的事實，土耳其政府內部似乎有著逐漸升高的接受度。以往「庫德族國家」一詞完全是個禁忌，不能被討論；現在雖然主流論述仍不能接受「庫德族國家」存在的概念，但土耳其政府內部決策圈已開始評估此一可能出現情況的衝擊／影響，並且認為一個安定的庫德族國家非但是土耳其可以容忍並且應付得來的，而且這樣一個庫德族國家的存在對土耳其而言可能反而有利。<sup>59</sup>土耳其外交及軍事圈甚至有人提出可設法將伊拉克北部庫德族自治區納入土耳其勢力範圍的說法，其邏輯在於建立一緩衝區，一舉有效阻絕受伊朗掌控的伊拉克什葉派（Shia）勢力。<sup>60</sup>既然連土耳其政府本身對於伊拉克北部庫德族自治政府都存有這種矛盾感受，則無怪乎當土耳其對於美國在伊拉克整體作為十分不滿的同時，卻依舊在實際政策上給予美國各種支持。

更令觀察家驚訝的，是土耳其與伊拉克北部庫德族自治區甚至已發展出了「政治冷、經濟熱」的微妙關係。雙方關係在不久前還處於嚴重相互猜忌階段：土耳其非但指控庫德族區域政府窩藏庫德斯坦工人黨恐怖分子，土耳其國會甚至通過法律「允許」土耳其軍隊進入伊拉克追捕庫德斯坦工人黨恐怖分子；伊拉克庫德族則深信土耳其處心積慮要終結已維持了 17 年的伊拉克庫德自治區之存在。然而近來雙方關係卻出現了顯著改變。對於伊拉克北部庫德族區域政府而言，該自治區必須與土耳其政府保持良好關係。首先，土耳其的 Incirlik 空軍基地因為是美國軍機巡邏非航區（the no-fly zone）的起降基地，因此在某種形式上土耳其控制了伊北地區的命脈。此外土耳其也是通往伊北所有人道救援及貿易商品唯一合法安全的入口，伊拉克北部包括食物在內的所有消費品幾乎都是來自土耳其。當伊拉克政府無法持續有效供給水電時，伊北庫德族自治區連水電都要依靠土耳其。因此為了經濟及商業考量，儘管土耳其對待其境內庫德族的態度與作法未必能為伊北庫德族區域政府所接受、伊北庫德族區域政府仍舊持續尋求與土耳其政府合作並且做出讓步。舉例而言，為了爭取伊北庫德族城市 Arbil 與伊斯坦堡通航，庫德族同意該航線全面使用土耳其的飛機而完全放棄了庫德斯坦航空（Kurdistan Airways）在該航線的飛航權。為了維持邊境暢通以維繫伊拉克北部經濟命脈，伊北庫德族區域政府與土耳其政府近來達成的安全協議中甚至包含了「協

註<sup>59</sup> Ian Lesser (October 2007), *op. cit.*, pp. 44, 62~63.

註<sup>60</sup> Matan Chorev, *op. cit.*, p. 6.

力搜捕庫德斯坦工人黨」一項。<sup>①</sup>土耳其總統居爾 (Abdullah Gul) 於 2009 年 3 月訪問巴格達，成為三十多年來首位訪問伊拉克的土國元首，雖然訪問期間發生伊拉克庫德族與阿拉伯裔之間的劇烈衝突以及嚴重自殺炸彈攻擊，但是土耳其政府仍舊獲得伊拉克總統塔拉巴尼承諾協助掃蕩庫德斯坦工人黨：「如果他們（庫德斯坦工人黨）不放下武器就必須離開伊拉克。」<sup>②</sup>

從經濟利益的角度出發，土耳其與伊北庫德族的雙邊關係中必須依賴對方的並非只是伊北庫德族；對於土耳其而言，在伊拉克北部追求商業利益同樣重要。因此土耳其除了以優惠價格將石油 (refined petroleum) 賣給伊拉克北部的庫德族之外，土耳其有超過 260 家企業在伊拉克北部的 Arbil 市營運，其中半數以上由庫德族人擁有經營權。此外許多土耳其的知名企業 (如 Jenkisar, Yedigun, Cevikler, and Nursoy) 也在伊拉克北部進行大型投資及工業城等建案，包括伊北庫德族自治區內最大城市的飛機場及主要道路。<sup>③</sup>光是 2005 年 1 年，土耳其企業在伊拉克北部所簽訂商業契約的總值即達到二億美元。<sup>④</sup>早期土耳其私人企業資金是在土耳其政府要求下進入伊北，2003 年以後的主要投資型態逐漸轉為伊北公開招標情況下進入；有些重量級的標案甚至是由土耳其的將領得標進行投資，這在 2003 年以前可說是難以想像的情境。由於伊拉克北部庫德族長年受到歧視與打壓，因此在工業技術上十分落後，近年打通與土耳其的投資管道後，極端仰賴土耳其技術的輸入。此外，在伊北庫德族商人眼中，土耳其同樣極具投資吸引力。在土耳其東南部庫德大城迪亞巴克 (Diyarbakır) 的商會中，高階土耳其政府官員、庫德族官員、企業家與伊拉克北部庫德族企業家齊聚一堂，在商言商的氣氛中完全看不到土耳其政府平時面對庫德族問題時的尷尬。<sup>⑤</sup>根據迪亞巴克商務局的估計，伊北庫德族自治區約有五萬土耳其公民、一千兩百多家土耳其公司；雙邊每年貿易額高達七百萬美金。<sup>⑥</sup>政治、經濟、商業的機會為伊拉克北部庫德族人帶來其他地區庫德族人所無法享受的權力與繁榮。近年土耳其庫德族人甚至會來到伊拉克庫德族自治區尋求較高品質的教育及醫療服務。<sup>⑦</sup>

與伊拉克北部庫德族關係的改善隱含 (或導致了) 土耳其政府對於境內庫德斯坦工人黨態度的調整。包括軍事將領在內的政府核心人物都承認，要單獨靠軍事力量制服庫德斯坦工人黨已被證明不可能達到目的；解決庫德斯坦工人黨問題最好的方法其

註① Denise Natali, "The Spoils of Peace in Iraqi Kurdistan," *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 6 (2007), p. 1114; p. 1124.

註② "Turkish President Visits Iraq as Bombings Kill 34," *Washington Post*, March 24, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/23/AR2009032300392.html>.

註③ Denise Natali, *op. cit.*, p. 1122.

註④ Spencer Ackerman, "Good Actors-The Kurd's Cunning Plan," *New Republic*, Vol. 235, No. 4 (2006), p. 7.

註⑤ Denise Natali, *op. cit.*, p. 1122.

註⑥ "An Unusual New Friendship-Turkey and Iraq's Kurds are Getting on a Lot Better Than Usual," *The Economist*, February 19, 2009b, p. 50.

註⑦ Michiel Leezenberg, "Iraqi Kurdistan: Contours of a Post-Civil War Society," *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4-5 (2005), p. 635.

實是與伊拉克庫德族進行合作。雖然過去一年土耳其軍機仍持續對庫德斯坦工人黨大本營進行轟炸，土耳其的外交及情報單位卻已經與庫德族區域政府總理巴爾札尼（Massoud Barzani）進行過秘密接觸，希望透過巴爾札尼要求庫德斯坦工人黨停止武裝攻擊。據傳土耳其政府提出的條件包括以優渥的現金換取庫德斯坦工人黨領袖遠離土耳其，移居歐洲。一旦庫德斯坦工人黨問題獲得緩和，土耳其政府必然會更進一步大幅提升與伊拉克庫德族的商業關係；此一發展正為美國所樂見。<sup>⑧</sup>

未來影響土耳其政府與伊拉克北部庫德族緊密的商業關係最大的變數將是伊拉克中央政府的態度。當伊拉克其他區域武裝衝突漸熄，庫德族與阿拉伯裔的爭端摩擦便開始明顯升高。近來伊拉克中央政府與庫德族區域政府的權力鬥爭逐漸浮上檯面。為了吸引國際資金，伊北庫德族能夠發出伊拉克簽證；因此許多記者、商人都是藉由庫德族自治區取得手續簡便的簽證再進入伊拉克。但日前伊拉克總理麥勒奇（Nouri al-Maliki）已關閉庫德自治區這扇外界進入伊拉克的方便之門，遭致庫德族人的不滿，將作風強勢的麥勒奇比為「海珊第二」；庫德族與阿拉伯裔之間摩擦急劇升高。依照憲法，伊拉克早在 2007 年就應針對油藏豐富卻在海珊時期被「阿拉伯化」（“Arabized”）的基爾庫克地位（是否應劃入庫德自治區）舉行公投。伊拉克政府非但遲至今日仍未舉行這項公投，同時阿拉伯裔民眾更宣稱舉行公投時效已過，因此沒有必要再討論基爾庫克地位問題。儘管庫德族區域政府再三承諾未來會持續與中央政府共享油源收入，中央政府卻遲遲不肯讓庫德自治政府控制油權，使得伊拉克總理麥勒奇與庫德區域政府領袖巴爾札尼關係日益惡化。<sup>⑨</sup>此一發展已直接衝擊土耳其與伊拉克庫德族自治區的關係。伊北庫德族區域政府原擬透過土耳其那巴可油管（Nabucco pipeline）輸送伊拉克天然氣至歐洲以減輕歐盟對俄羅斯能源的依賴，伊拉克政府卻跳出來說明中央政府並未批准此項計劃，表示庫德區域政府無權單方面簽署及執行能源相關決策—雖然庫德族區域政府自 2003 年以來就已與各國進行多項能源合作計劃。<sup>⑩</sup>2003 年以來，伊拉克北部油田所產原油主要是從庫德民主黨掌控的 Ibrahim Khalil 進入土耳其，而伊拉克政府始終容忍北部庫德族直接將原油賣給土耳其的作法。即使在 2003 年以前聯合國實施“Oil-for-Food”計畫時期，伊拉克北部的油田仍然為掌控油源的菁英帶來驚人的收入。<sup>⑪</sup>近日伊拉克庫德族與阿拉伯裔之間新一波的衝突以及伊拉克中央政府一而再的主權宣示勢將影響到土耳其與伊北庫德族的關係，而未來最為棘手的問題更包括了基爾庫克的前途。如前所述，不止伊拉克庫德族與伊拉克中央政府覬覦此一油藏豐富地區，遠自奧圖曼帝國時期即有土耳其裔移居此地的事實讓土耳其也希望在基爾庫克分一杯羹。<sup>⑫</sup>

註⑧ *The Economist* (2009b), *op. cit.*

註⑨ “Not So Happy-The New Strength of Iraq’s Central Government is Alarming the Kurds,” *The Economist*, February 19, 2009a, pp. 49-50.

註⑩ Robin Pagnamenta, “Baghdad Halts Kurdish Plan to Pipe Gas into Europe,” *The Times*, May 19, 2009, [http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry\\_sectors/natural\\_resources/article6314948.ece](http://business.timesonline.co.uk/tol/business/industry_sectors/natural_resources/article6314948.ece).

註⑪ Michiel Leezenberg, *op. cit.*, p. 638.

註⑫ *The Economist* (2009b), *op. cit.*

### 三、土耳其庫德族關係中之歐盟因素

上述分析顯示，美國的利益與伊拉克的情況造成了土國政府與庫德族關係客觀形勢的改變，而歐盟則是藉由土耳其一心想加入歐盟的渴望，使土國政府在庫德族問題上主觀態度出現顯著改變。不少鑽研土耳其問題的學者一致認為，目前能夠左右土耳其政府庫德族政策、人權紀錄以及民主化進程的關鍵因素正是能夠點頭讓土耳其成為其俱樂部成員之一的歐盟。<sup>⑦</sup>

凱末爾在創建土耳其之始即致力推動土耳其的西化（Westernization），因此向歐洲靠近，一直以來都是土耳其政府一貫的目標，實際具體例子包括 1949 年加入歐洲理事會（the Council of Europe）、1952 年加入北大西洋公約組織、1975 年加入歐洲安全暨合作組織（OSCE）。然而作為一個非民主、人權紀錄不佳、經濟發展遲緩的伊斯蘭國家，土耳其加入歐盟的過程卻極為漫長而不順利。土耳其早在 1957 年即申請成為歐洲經濟共同體（European Economic Community, EEC）之準會員國，並於 1963 年與歐體（European Communities, EC）簽訂了準會員協定（Association Agreement）以為進一步成為會員作準備。然而在政治穩定及經濟發展方面無顯著改善的情況下，土耳其與歐體的關係就此停滯不前了約二十多年，直到 1987 年土耳其恢復文人執政後才向歐體提出正式加入歐體之申請。歐體當時基於土耳其人口、人權紀錄、經濟發展與庫德族之內戰……等各方面之考量，於 1989 年退回了土耳其的申請。此後土耳其的歐洲進程沉寂了相當一段時間，直到 1994 年開始推動與歐盟簽署關稅同盟協議時，土耳其獲得歐盟執委會（European Commission）與歐洲議會（European Parliament）明確告知：除非土耳其徹底改善其人權紀錄，否則永遠無法正式成為歐盟會員國；而雙方的關稅同盟協議則在 1995 年順利完成簽署，土耳其除在雙邊貿易中獲得優惠待遇外，也獲得歐盟提供的經濟發展基金。歐盟在與土耳其互動的過程中要求土耳其推動民主化以及改善人權紀錄的訊息明確而堅定，但是儘管土耳其政府透過修憲以及立法方式試圖證明其已進行了大幅度改善修正，歐盟執委會與歐洲議會許多成員仍指出這些改變多屬粉飾太平的表面功夫，實質成果不彰。<sup>⑧</sup>土耳其政府與歐盟的互動邏輯使得歐盟因素逐漸在土耳其政府與庫德族關係中扮演愈來愈關鍵的角色。從庫德族的角度來看，這提供了其更大的操作空間來迫使土國政府改變其對待庫德族少數族群的態度。

如同所有的獨立運動，庫德族海外移民／難民長久以來扮演著重要的支撐力量。由於庫德族在歐洲有為數眾多的移民／難民，因此如何透過歐洲的區域組織－包括歐盟以及歐洲理事會－逼使土耳其就庫德族政策進行改革一直是庫德族獨立運動的一項重要挑戰。以往庫德族在歐洲的運作手段十分溫和，大多是透過遊說的方式要求歐洲國家或區域組織對土耳其政府施壓，<sup>⑨</sup>此一方式雖然有其效果－例如前法國總統密特朗

註⑦ Kerim Yildiz and Mark Muller, *op. cit.*, p. 20; Svante E. Cornell, *op. cit.*, p. 31; Fatama Muge Gocek, *op. cit.*, p. 91.

註⑧ Kerim Yildiz and Mark Muller, *op. cit.*, Chapter 2.

註⑨ Vera Eccarius-Kelly, "Political Movements and Leverage Points: Kurdish Activism in the European Diaspora," *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 22, No. 1 (2002), pp. 91~118.

的夫人當年即十分積極為改善土耳其庫德族人困境發聲奔走—但是效果畢竟有限；對於土耳其政府而言，不痛不癢。<sup>⑥</sup>因此從 1990 年代開始，此一溫和路線開始有了顯著的改變。庫德斯坦工人黨與土耳其政府的對抗讓土耳其在 1992 年進入內戰狀態，歐洲國家境內的庫德斯坦工人黨成員利用占領電臺、攻擊土耳其駐歐洲國家辦事處等方式將戰線拉到歐洲境內，歐洲國家於是紛紛將庫德斯坦工人黨列入恐怖分子名單。然而儘管庫德斯坦工人黨的暴力途徑受到西方國家的譴責，庫德族獨立運動卻在歐洲爆發了驚人的抗議能量。根據 Blätte 的估計，1993 以來，粗估德國境內六十萬庫德族人口中就有八萬人曾參與抗議示威，換言之，每八位居於德國的庫德族人就有一位曾走上街頭為庫德族的獨立發聲。雖然並非所有庫德族人都認同庫德斯坦工人黨的暴力血腥手段，但是歐洲國家對庫德斯坦工人黨的禁令卻被解讀為對整個庫德族的敵視態度，因此反而造成讓庫德族人加倍團結的非預期效果。<sup>⑦</sup>

1999 年 1 月庫德斯坦工人黨領袖歐加蘭的被捕入獄事件讓歐洲庫德族獨立運動進入另一波更驚人的高峰。歐洲各地開始出現跨國的庫德族抗議活動，而抗議者最常鎖定的目標就是歐洲議會。<sup>⑧</sup>同年，土耳其正式成為歐盟候選國。兩件事情的發生對於歐洲庫德族獨立運動產生了長遠的影響。土耳其政府向來拒絕與其他國家討論庫德族問題，並堅持他國政府討論庫德族問題就是對土耳其內政的干涉。然而土耳其對加入歐盟的渴望卻為庫德族獨立運動創造了難能可貴的機會，因此哥本哈根協議（Copenhagen agreement）所訂下的入盟標準成了協助庫德族推動獨立的最佳工具，庫德族希望要求土耳其改革或廢除的政策自此皆可繞道歐盟獲得解決。對於庫德族的訴求，歐盟機構當中給予最多支持的自然就是歐洲議會，其次便是在評估候選國改革成效中扮演主要角色的歐盟執委會。<sup>⑨</sup>執委會在其 1998 年針對土耳其加入歐盟資格所提出的報告中指出，土耳其憲法未將庫德族列為該國少數民族，而凡是公開主張或宣揚庫德族認同或庫德族民族主義者必然會受到土耳其政府的騷擾或起訴，同時執委會也認為有足夠的證據顯示土耳其國安單位曾經以非人道方式施行大規模系統性的驅離庫德族人及摧毀庫德族村莊的政策。<sup>⑩</sup>接下來兩年執委會的報告更精確詳細地直指歐加蘭被判死刑，土耳其對於庫德族語的報紙、雜誌、廣播電臺、電視臺等媒體的禁令，庫德族人獲庫德族語教育權利的剝奪……等，皆為歐盟所不能接受。<sup>⑪</sup>在執委會的督促下，土耳其終於在 2002 年進行憲改，將庫德族文化權歸還給土耳其庫德族，同時歐加

註⑥ Paul Kubicek, *op. cit.*, p. 93.

註⑦ Andreas Blätte, *op. cit.*, pp. 184, 189~190.

註⑧ Bruce Hoffman, "Is Europe Soft on Terrorism?" *Foreign Policy*, Issue 115 (Summer 1999), pp. 62, 67; Andreas Blätte, *ibid.*, p. 182.

註⑨ Andreas Blätte, *ibid.*, pp. 184, 190~193.

註⑩ European Commission, "Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession" (Brussels: European Commission, 1998), p. 19.

註⑪ European Commission, "Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession" (Brussels: European Commission, 1999); European Commission, "Regular Report from the Commission on Turkey's Progress towards Accession" (Brussels: European Commission, 2000).

蘭的死刑也隨土耳其廢除死刑而被改判無期徒刑，不僅顯示庫德族獨立運動的「歐洲化」獲得了顯著效果，同時也彰顯了歐盟在形塑其他國家時所展現的「重塑力」(transformative power) 或「軟實力」(soft power)。<sup>82</sup>

根據 Tocci 的分析，歐盟是透過三種管道影響土耳其政府的庫德族政策：條件設定 (conditionality)、社會學習 (social learning) 以及消極施壓 (passive enforcement)。透過這些管道來影響土耳其政府的策略是否會奏效？則端視歐盟所提供之「獎勵」或「懲罰」的價值 (value)、歐盟執行獎懲的可信度 (credibility) 以及歐盟政治管理能力 (political management) 而定。<sup>83</sup>從歐盟所提供之「獎勵」或「懲罰」的價值來看，1963 年的準會員協定對土耳其政府產生的影響力近乎是零，但 1999 年 12 月土耳其成為候選國這個轉變卻大幅提升了歐盟的影響力，原因正是土耳其眼中歐盟提供之獎懲之價值。<sup>84</sup>從歐盟執行獎懲的可信度來看，1999 年以後歐盟透過執委會的進度報告切實依照哥本哈根標準來評量土耳其改革成效的作法大幅提升了歐盟的可信度。2001 年後歐盟逐年出版的候選國報告更具體針對候選國的缺失提出批評與建言，使土耳其感受到與歐盟的交涉並非空談或僅是口惠而實不至，因此歐盟執行獎懲之可信度更上層樓，才會導致廢除死刑以及恢復庫德族教育及廣播權等改革之落實。<sup>85</sup>隨著土耳其憲政改革出現進展，在歐盟執委會的評估建議以及歐盟理事會的同意下，土耳其的入盟談判於 2005 年 10 月正式展開。唯談判的進行卻並不順利；除了由於土耳其未如歐盟預期解除對塞浦路斯的貿易制裁而導致歐盟於 2006 年 12 月宣布片面暫停與土耳其之入盟談判外，歐盟也明確點出土耳其的人權問題始終未能達到歐盟所要求的標準。歐盟執委會 2006 年評估報告指出土耳其的改革停滯不前，在基本人權的維護及少數族裔權利的保護方面仍持續有嚴重瑕疵；執委會並舉出自 2005 年 9 月至 2006 年 3 月間，在歐洲人權法院 (ECtHR) 所提出之針對土耳其之訴訟竟高達 2,100 多件。<sup>86</sup>儘管歐盟在 2007 年 3 月決定恢復與土耳其的入盟談判，但執委會東擴執委 (Commissioner responsible for enlargement) Olli Rehn 卻是消極地以“the train will slow down but not stop”來形容土耳其入盟談判的進展。<sup>87</sup>土耳其民眾對於歐盟會員國所展現的挑別甚至敵意自然十分反感；2006 年底一份民意調查顯示，只有三分之一的選民贊成加入歐

註<sup>82</sup> Andreas Blätte, *op. cit.*, p. 196; Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21<sup>st</sup> Century* (New York: PublicAffairs, 2005), p. 5；但是關於歐盟對於土耳其人權情況－包括對庫德族的對待－之改善的影響，Gates 以及 Yildiz & Muller 有較為保留的看法，請見 Andrea Gates, “Mixed Messages and Mixed Results: The EU’s Promotion of Human Rights in Turkey,” *European Law Journal*, Vol. 15, No. 3 (2009), pp. 401~411; Kerim Yildiz and Mark Muller, *op. cit.*

註<sup>83</sup> Natalie Tocci, “The EU and Conflict Resolution in Turkey and Georgia: Hindering EU Potential Through the Political Management of Contractual Relations,” *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 4 (2008), pp. 876~877.

註<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 886.

註<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 890.

註<sup>86</sup> The European Commission, “Turkey 2006 Progress Report” (Brussels: European Commission, 2006).

註<sup>87</sup> *Guardian*, *op. cit.*

盟，為土耳其入盟之路更添阻力。<sup>88</sup>從 Tocci 的分析架構來看，這正是歐盟政治管理能力出問題所造成的結果。所有會員國針對已是候選國的土耳其所提出之有關宗教、文化、地理位置、與眾不同……等與哥本哈根標準無關的批評或冷嘲熱諷其實從程序的角度來看是缺乏正當性的。<sup>89</sup>所幸 2009 年土耳其政府與庫德族又重現正面關係發展，執政的正義發展黨（Justice and Development Party, AKP）緩慢但持續地改善與庫德族之關係於近日獲得了些許成果：繼土耳其國營電視臺新增庫德語頻道後，安卡拉未來將開放私人電視頻道播放庫德語節目，甚至允許大學開設庫德語課程。此外，正義發展黨政府宣布要對主動投案之庫德斯坦工人黨游擊隊員進行特赦，同時安卡拉也將改由少年法庭來審判數千名因暴力行為而被逮捕的親庫德斯坦工人黨青年，並且從輕量刑，使土耳其與庫德族的未來關係能維持在正向發展的氛圍中。<sup>90</sup>

## 伍、結 論

本文從土耳其庫德族問題的歷史背景、近年來土耳其政府與庫德族關係的改變、土耳其與庫德族關係中之美國因素、伊拉克因素以及歐盟因素幾個面向對土耳其之庫德族政策進行了分析。在美國、伊拉克庫德族以及歐盟這三個主要的外部行為者中，美國的利益與伊拉克的情況造成了土國政府與庫德族關係客觀形勢的改變，而歐盟則是藉由土耳其一心想加入歐盟的渴望，使土國政府在庫德族問題上主觀態度出現顯著改變。歐盟的出發點無論是出於高尚的價值觀（對於庫德族的人道關懷）還是出於自私的利益計算（對於土耳其政府的嫌惡），從結果來看，歐盟的軟實力或對於其他國家的重塑力確實獲得彰顯，具體有效地使土耳其朝人權民主的方向移動。相對地，美國的硬實力總是能讓敵人的敵人在短時間內與自己結盟以有效打擊首要敵人，然而就長遠效果來看卻未必能獲致其他國家從根本上心服口服的改變。隨著歐巴馬政府從伊拉克撤軍的決心趨於明朗，同時土耳其與伊拉克北部庫德族自治區之關係持續改善，<sup>91</sup>美國與伊拉克對於土耳其庫德族政策所能夠產生的影響已大致定型。展望未來，土耳其政府庫德族政策未來發展的可能變數至少有二：首先，歐盟在善用土耳其渴望加入歐盟的心態逼使其進行改革的同時，能否避免用歧視性的不屑態度刺激土耳其；其次土耳其內部溫和勢力能否持續獲得多數選民的支持，延續近幾年來的溫和改革路線。

土耳其政府對於境內庫德族尋求獨立的要求立場固然不動如山，但對於境內庫德族長期飽受歧視打壓的狀況卻開始加以正視、改善，並已出現了些許具體成果。這當

---

註<sup>88</sup> Kerim Yildiz and Mark Muller, *op. cit.*, p. 190.

註<sup>89</sup> Natalie Tocci, *op. cit.*, pp. 873-874.

註<sup>90</sup> "Return of the natives," *The Economist*, October 22, 2009c; "Peace in Sight?" *The Economist*, November 12, 2009d.

註<sup>91</sup> 日前土耳其外長首次踏上了伊拉克庫德族自治區土地並宣布將在其首都 Erbil 設立領館（請參閱 *The Economist*, *ibid.*）.

中歐盟顯然扮演了相當重要的角色，但部分歐盟會員國近幾年對土耳其的不友善態度卻可能導致土耳其政府走回頭路。雖然土耳其早在 1999 年即獲得歐盟候選國身分，但正式的入盟談判卻遲至 2005 年 10 月才展開，同時四年來談判進展極為緩慢，預期至少要進行十年。談判進展如此緩慢固然是因為手握蘿蔔與棍子的歐盟處在一個能夠促使土耳其持續向民主與人權邁進的關鍵位置，因此力圖充分發揮其重要角色；然而部分歐盟會員國對於土耳其不友善甚至歧視性的態度不只澆熄了土耳其民眾對於入盟的熱情，同時也激發了土耳其民族主義與保守勢力。2007 年國會大選期間激進世俗主義者號召五十萬紅衫軍走上街的景象正體現了保守勢力抬頭的態式。今後以執政的「正義發展黨」為首的溫和勢力能否在與激進勢力的抗衡中保持優勢將深深影響到土耳其庫德族的未來。正義發展黨在 2007 年勝選後只因為提出將允許婦女在大學校園穿戴頭巾即遭到激進保守的高等法院檢察官檢舉，提請憲法法院將正義發展黨解散。正義發展黨若遭憲法法院裁定解散，庫德族人將會受到極大的傷害：在 2007 年大選中，90% 的庫德族人票不是將票投給正義發展黨，就是投給同為溫和色彩、親庫德族、並且同樣遭提請憲法法院解散的民主社會黨。<sup>⑳</sup>憲法法庭於 2008 年 7 月做出裁定：雖然正義發展黨不至於要被解散，但因其違反政教分離原則，所獲政黨補助遭到減半；此一結果對於庫德族而言依舊是個沉重打擊。土耳其長期以來的庫德族政策使得占土耳其人口 20% 的庫德族人即便認同的是庫德族，卻遠比其他土耳其公民要貧窮落後、缺乏適當教育與技能。<sup>㉑</sup>庫德族人亟需獲得合理的代表，透過正常管道爭取權益，讓決策者不再把全數庫德族人視為庫德斯坦工人黨恐怖分子或完全假裝庫德族不存在，並轉而重視其經濟發展。

如果歐盟部分會員國基於種族、宗教與文化的理由對土耳其有無法掩藏的不屑而導致土耳其民族主義高漲，那麼土耳其的庫德族要爭取民主與人權顯然並不能依賴歐盟，而仍必須仰賴庫德族人自己。一趟土耳其東南部的旅行諾姆喬姆斯基 (Noam Chomsky) 對此感到樂觀，因為他看到土耳其庫德族人面對長期以來鎮壓異己毫不留情的土耳其政府時所表現及勇氣令人動容。<sup>㉒</sup>2009 年 3 月土耳其政府下令開挖東南地區一軍事基地附近疑似 1990 年代遭土國政府殺害的庫德族無名塚，並且逮捕了包括已退役將領在內、當年可能涉案之軍職人員。從土耳其庫德族人的角度來看，土國政府此項舉措意義深遠，或許正揭示著土耳其庫德族政策歷史性的轉變。<sup>㉓</sup>

(收件：98 年 7 月 21 日，接受：99 年 1 月 15 日；責任校對者：莊家梅)

註<sup>⑳</sup> Ian Lesser, "Turkey's Travails: Outlook and Strategic Consequences," *The German Marshall Fund of the United States Policy Brief* (April 2008), p. 3.

註<sup>㉑</sup> Pelin Turgut, *op. cit.*

註<sup>㉒</sup> Noam Chomsky, "Foreword" in Kerim Yildiz and Mark Muller, *The European Union and Turkish Accession-Human Rights and the Kurds* (London: Pluto Press, 2008), p. xvi.

註<sup>㉓</sup> "Kurdish 'Grave Site' Digs Begin," *BBC News*, March 9, 2009a; *BBC News* (2009b), *op. cit.*; Sarah Rainsford, *op. cit.*

# External Factors to the Changing Relationship between the Turkish Government and the Turkish Kurds

*Chien-yi Lu*

Associate Research Fellow  
First Division  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

This article looks into the changing relationship between the Turkish government and the Kurdish population within Turkey. In explaining changes in this relationship over the past twenty years, the roles of three external actors — the U.S., the Iraqi Kurds, and the EU — are brought into consideration. The Iraqi War prompted the U.S. government to have a cozy relationship with the Iraqi Kurds, a development that alarmed the Turkish government. In contrast with the conventional approach to power by the American government, the Europeans have successfully modified the behavior of the Turkish government, with the improvement of Turkish Kurds' human rights situation being one example. The combined effects of all these external actors on Turkey are the increasingly limited options available to the government in terms of its policy towards the Kurds within its border.

Keywords: Turkey, Kurd, the U.S., the EU, Iraq

## 參考文獻

- 「相隔十餘年，庫德人重返土國會」，聯合報，2007年7月24日，版10。
- Ackerman, Spencer, "Good Actors-The Kurd's Cunning Plan," *New Republic*, Vol. 235, No. 4 (2006), pp. 1~10.
- Barkey, Henri J. and Graham E. Fuller, "Turkey's Kurdish Question: Critical Turning Points and Missed Opportunities," *The Middle East Journal*, Vol. 51, No. 1 (Winter 1997), pp. 59~79.
- Barkey, Henri, "The Struggles of a Strong State," *Journal of International Affairs*, Vol. 54, No. 1 (2000), pp. 87~105.
- Betül Çelik, Ayşe, "Transnationalization of Human Rights Norms and Its Impact on Internally Displaced Kurds," *Human Rights Quarterly*, Vol. 27, No. 3 (2005), pp. 969~997.
- BBC, "Kurdish 'Grave Site' Digs Begin," *BBC News*, March 9, 2009a.
- BBC, "Dozens of Turkish Kurds Arrested," *BBC News*, April 14, 2009b.
- Blätte, Andreas, "The Kurdish Movement: Ethnic Mobilization and Europeanization," in Harald Kleinschmidt (ed.), *Migration, Regional Integration and Human Security-The Formation and Maintenance of Transnational Spaces* (Hampshire: Ashgate, 2006), pp. 181~202.
- Boston Globe*, "Kirkuk's factions are on speaking terms," November 23, 2009, [http://www.boston.com/news/world/middleeast/articles/2009/11/23/kirkuks\\_factions\\_are\\_on\\_speaking\\_terms/](http://www.boston.com/news/world/middleeast/articles/2009/11/23/kirkuks_factions_are_on_speaking_terms/).
- Carkoglu, Ali and Melvin J. Hinich, "A Spatial Analysis of Turkish Party Preferences," *Electoral Studies*, Vol. 25 (2006), pp. 369~392.
- Chomsky, Noam, "Foreword," in Kerim Yildiz and Mark Muller, *The European Union and Turkish Accession-Human Rights and the Kurds* (London: Pluto Press, 2008), pp. xi~xvii.
- Chorev, Matan, "Iraqi Kurdistan: The Internal Dynamics and Statecraft of a Semi-state," *The Fletcher School Online Journal for issues related to Southwest Asia and Islamic Civilization* (Fall 2007).
- Cornell, Svante E., "The Land of Many Crossroads-The Kurdish Question in Turkish Politics," *Orbis*, Vol. 45, No. 1 (2001), pp. 31~46.
- Eccarius-Kelly, Vera, "Political Movements and Leverage Points: Kurdish Activism in the European Diaspora," *Journal of Muslim Minority Affairs*, Vol. 22, No. 1 (2002), pp. 91~118.
- The Economist*, "Nicolas Sarkozy's European Plans," May 12, 2007, p. 56.
- The Economist*, "Not So Happy-The New Strength of Iraq's Central Government is Alarming the Kurds," Feb. 19, 2009a, pp. 49~50.
- The Economist*, "An Unusual New Friendship-Turkey and Iraq's Kurds are Getting on a Lot

- Better Than Usual,” Feb. 19, 2009b, p. 50.
- The Economist*, “Return of the natives,” October 22, 2009c, p. 63.
- The Economist*, “Peace in Sight?” November 12, 2009d, pp. 62~63.
- EUbusiness*, “Turkey has no place in Europe, says Sarkozy,” January 14, 2007. 《[http://www.eubusiness.com/news\\_live/1168786802.44/](http://www.eubusiness.com/news_live/1168786802.44/)》
- EUobserver.com*, “Van Rompuy: ‘Turkey will never be part of Europe,’” November 18, 2009. 《<http://euobserver.com/9/29016>》
- European Commission, “Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession” ( Brussels: European Commission, 1998 ).
- \_\_\_\_\_, “Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession” ( Brussels: European Commission, 1999 ).
- \_\_\_\_\_, “Regular Report from the Commission on Turkey’s Progress towards Accession” ( Brussels: European Commission, 2000 ).
- \_\_\_\_\_, “Turkey 2006 Progress Report” ( Brussels: European Commission, 2006 ).
- Financial Times*, “Chirac and Merkel unite over Turkey,” December 3, 2006, p. 6.
- Gates, Andrea, “Mixed Messages and Mixed Results: The EU’s Promotion of Human Rights in Turkey,” *European Law Journal*, Vol. 15, No. 3 ( 2009 ), pp. 401~411.
- Guardian*, “Turkey’s EU hopes suffer Cyprus setback,” November 27, 2006, <http://www.guardian.co.uk/world/2006/nov/27/eu.turkey>.
- Hoffman, Bruce, “Is Europe Soft on Terrorism?” *Foreign Policy*, Issue 115 ( Summer 1999 ), pp. 62~76.
- Kubicek, Paul, “Ethnic Conflict and Three-Level Games: Turks, Kurds, and Foreign Actors,” *International Negotiation*, No. 2 ( 1997 ), pp. 79~101.
- Larrabee, F. Stephen, “Turkey Rediscovered the Middle East,” *Foreign Affairs*, Vol. 86, Issue 4 ( July/August 2007 ), pp. 103~114.
- Leezenberg, Michiel, “Iraqi Kurdistan: Contours of a Post-Civil War Society,” *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4-5 ( 2005 ), pp. 631~647.
- Leonard, Mark, *Why Europe Will Run the 21<sup>st</sup> Century* ( New York: PublicAffairs, 2005 ).
- Lesser, Ian, “Anxieties Without Borders: The United States, Europe, and their Southern Neighbours,” *The German Marshall Fund of the United States Policy Brief* ( March 2005 ).
- \_\_\_\_\_, “Beyond Suspicion: Rethinking US-Turkish Relations,” *The German Marshall Fund of the United States* ( October 2007 ).
- \_\_\_\_\_, “Turkey’s Travails: Outlook and Strategic Consequences,” *The German Marshall Fund of the United States Policy Brief* ( April 2008 ).
- \_\_\_\_\_, “The Obama Visit and After: Changing Style and Substance in U.S.-Turkish Relations,” *The German Marshall Fund of the United States Policy Brief* ( April 2009 ).
- Lewis, Bernard, “Free at Last? The Arab World in the Twenty-first Century,” *Foreign Affairs*,

- Vol. 88, Issue 2 ( March/April 2009 ), pp. 77~88.
- Marr, Pbebe, "Occupational Hazards-Washington's Record in Iraq," *Foreign Affairs*, Vol. 84, Issue 4 ( July/August 2005 ), pp. 180~86.
- Mardin, Serif, *Religion and Social Change in Modern Turkey* ( Albany: State University of New York, 1989 ).
- McDowall, David, *A Modern History of the Kurds* ( London: Tauris, 2000 ).
- Muge Gocek, Fatma, "Through a Glass Darkly: Consequences of a Politicized Past in Contemporary Turkey," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 617 ( 2008 ), pp. 88~106.
- Natali, Denise, "The Spoils of Peace in Iraqi Kurdistan," *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 6 ( 2007 ), pp. 1111~1129.
- New York Post*, "Turkey's EU Hurdles," January 1, 2005, <http://www.nypost.com/postopinion/opedcolumnists/37540.htm>.
- Olson, Robert, "The Kurdish Rebellions of Sheikh Said ( 1925 ), Mt. Ararat ( 1930 ), and Dersim ( 1937-8 ): Their Impact on the Development of the Turkish Air Force and on Kurdish and Turkish Nationalism," *Die Welt Des Islams*, Vol. 40, No.1 ( 2000 ), pp. 67~94.
- Pagnamenta, Robin, "Baghdad Halts Kurdish Plan to Pipe Gas into Europe," *The Times*, May 19, 2009.
- Quandt, William B., "Book Review: A Modern History of the Kurds," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 4 ( July/August 1996 ), pp. 158~159.
- Rainsford, Sarah, "Bones of the Missing," *BBC News*, April 2, 2009.
- United States Institute of Peace, *The Iraq Study Group Report*, 2006, [http://www.usip.org/isg/iraq\\_study\\_group\\_report/report/1206/iraq\\_study\\_group\\_report.pdf](http://www.usip.org/isg/iraq_study_group_report/report/1206/iraq_study_group_report.pdf).
- The Times*, "Leave Turkey's Bid to Join EU to Us, Nicolas Sarkozy Warns Barack Obama," April 16, 2009.
- Tocci, Natalie, "The EU and Conflict Resolution in Turkey and Georgia: Hindering EU Potential Through the Political Management of Contractual Relations," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, No. 4 ( 2008 ), pp. 875~897.
- Turgut, Pelin, "Behind Turkey's Kurdish Problem," *Time*, Oct. 24, 2007, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1675165,00.html>.
- TurkishPress.com, 7/23, 2007, 《<http://www.turkishpress.com/news.asp?id=186642>》
- Washington Post*, "Turkish President Visits Iraq as Bombings Kill 34," March 24, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/23/AR2009032300392.html>.
- White, Paul J., "Ethnic Differentiation among the Kurds: Kurmancî, Kizilbash and Zaza," *Journal of Arabic, Islamic & Middle Eastern Studies*, Vol. 2, No. 2 ( 1995 ), pp. 67~90.
- Yildiz, Kerim and Mark Muller, *The European Union and Turkish Accession-Human Rights and the Kurds* ( London: Pluto Press, 2008 ).