

浅析土耳其与美国关系的新变化

李云鹏

【内容提要】长期以来，土耳其是美国的重要盟友，但近年来伴随着以叙利亚问题为焦点的中东地缘政治格局的深度调整，土耳其和美国的关系也阶段性地发生了剧烈震荡与调整。美土关系的恶化是叙北库尔德问题凸显、土耳其“7·15”未遂政变冲击、美土间价值观裂痕加剧、土耳其外交政策转型与美国中东政策对冲以及周边地缘政治因素影响的多重结果。但由于北约、投资需求等因素的存在，美土关系并未走向破裂，并在2018年10月后逐步进入了稳健调整的“新常态”。其具体表现为美国对土耳其的矛盾性认知、土耳其对美国日益强烈的离心倾向以及美土间结构性矛盾的阶段性爆发与两国关系的周期性震荡。

【关键词】土耳其 美国 美土关系 特朗普 埃尔多安

【作者简介】李云鹏，战略支援部队信息工程大学洛阳校区博士研究生、北京大学访问学者。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2019) 01-0082-19

二战结束后，土耳其成为美国的重要盟国以及北约的重要成员国。尽管冷战后土耳其在美国全球战略中的地位有所下降，但两国仍保持着较为紧密的盟友关系。21 世纪的头 10 年内，美土关系不断深化，双方在经贸、军售、反恐、能源等领域展开了成果丰硕的合作。美国把土耳其视为维护中东地区稳定的重要力量及向伊斯兰世界兜售的“民主样本”。美国众议院外交事务委员会曾评价美土关系为“模范的合作伙伴关系”、“双方在阿富汗、伊拉克、伊朗、巴尔干、黑海、高加索及中东地区的安全合作对两国都至关重要”。然而，此时的美土关系也并非一直风平浪静。在亚美尼亚大屠杀、土耳其人权问题上，小布什政府与奥巴马政府均表达出对土耳其的不满；而土耳其在库尔德人、伊拉克战争^[1]等问题上也并非一直唯美国马首是瞻。美国学界一些具有战略眼光的学者如埃里克·埃德曼 (Eric S. Edelman)^[2]、福尔克尔·佩尔特斯 (Volker Perthes) 等指出，此时美土关系虽然发展良好，但 21 世纪的土耳其外交日益强调主体性、宗教性，长此以往将会损害美国的利益。实际上，他们已预见到了美土关系发展中所暗含的不确定性与潜在危机，叙利亚危机就是典型的例子。

一、叙利亚危机后美土关系的震荡与调整

2011 年的“阿拉伯之春”后，中东地缘政治格局进入了深度调整与迅速演变的关键时期，尤其当 2015 年后俄罗斯强势军事介入叙利亚内战以来，美国与俄罗斯在中东的激烈博弈更是加速了中东国家关系的新一轮分化、调整与重组。此间，美土的地区利益不断发生碰撞，双方关系也开始逐步

[1] 在伊拉克战争前，土耳其与伊拉克有着较为广泛的经贸关系，伊拉克政府的垮台势必对土耳其的经济造成伤害，但土耳其仍表现出对美国政府的支持态度，不过土耳其的议会以 264 票赞成、250 票反对未能达到多数的 276 票而通过允许美军过境土耳其的法案。土耳其国内也掀起一股反对美国的浪潮。

[2] 埃里克·埃德曼 (1951—) 曾长期在美国国防部进行政策研究的工作，曾在小布什政府时期担任美国驻土耳其大使、美国前副总统拜登的安全事务顾问。

发生变化。其主要划分为以下四个阶段。

第一阶段（2011—2014年11月）：2011年“阿拉伯之春”后，土耳其周边的地缘政治环境发生剧变，土耳其改变了此前长期奉行的“零问题外交策略”，开始频繁介入地区事务，向中东国家兜售所谓“土耳其模式”。土耳其先是高调呼吁埃及的穆巴拉克、卡扎菲下台，而后强势介入叙利亚危机：一方面要求巴沙尔下台，另一方面不断为叙利亚反对派提供经济、军事、医疗等全方位援助，甚至不惜支持其中的伊斯兰极端武装派别，如臭名昭著的“征服阵线”。^[1]此间，奥巴马政府正在推行“巧实力”背景下的中东政策，不愿过多卷入到这场阿拉伯世界剧变之中，这也给了土耳其一定的战略空间。因此，美土的地区利益基本保持一致，双方都希望迅速实现埃及、利比亚、叙利亚的政权更迭，都曾为叙利亚反对派提供大批武器和经济援助。

2013年起，“伊斯兰国”的强势出现逐步打破了美土间的默契。2014年10月，土耳其还毫不犹豫地加入了美国创立的旨在打击“伊斯兰国”的反恐联盟，在叙利亚问题上与美国尚能保持密切合作，双方也有意进一步落实在2012年商定的在叙北部地区划定“禁飞区”与“安全区”的协定。2014年之前，美土在叙利亚的利益基本一致，即支持叙利亚反对派，全力“倒巴”。

美土关系的第一个转折点出现在2014年11月。当“伊斯兰国”猛攻库尔德人在叙北的军事重镇科巴尼之时，美国及其西方盟国给予了库尔德人大量军事、经济、医疗援助，库尔德人开始逐步成为西方在该地区一支值得依靠的力量。美军从2014年9月最初的空中火力支援到后来直接派出特种部队参战，并帮助库尔德“人民保卫部队”（YPG）训练。但是近百年来，库尔德问题一直是土耳其的“阿喀琉斯之踵”，土耳其非常忌惮叙利亚库尔德武装坐大，科巴尼的库尔德人问题引发了美土间的不信任。

第二阶段（2014年底—2016年7月）：进入2015年，土耳其国内的安

[1] Yezdani I., “Syrian Rebels: Too Fragmented, Unruly,” *Hurriyet Daily News*, September 1, 2012.

全形势开始恶化，极端分子与库尔德武装在多地频频发动恐怖袭击，这逼迫土耳其调整前期全力“倒巴”的冒进政策。伊朗、沙特等国也已经不同程度地介入到了叙利亚内战之中。自9月起，俄罗斯更是强势军事介入叙内战，并在战场上帮助巴沙尔政权逐步占据了主动。此时，“伊斯兰国”已开始败退。土耳其在叙利亚问题上已经愈发显得力不从心。11月，土耳其击落俄罗斯战机，导致俄土关系跌入冰点。此时，土耳其对于美国及北约的安全依赖有所提高，美土关系短暂回温，美土的战机在土叙边境地区展开联合巡逻。此时的奥巴马政府也希望土耳其在地区问题上更多配合美国，包括伊核问题以及改善土耳其与以色列关系等问题。

第三阶段（2016年7月—2018年10月）：美土关系在2016年7月土耳其未遂军事政变后急剧恶化。土耳其认定美国参与了政变。此后，土耳其对国内公职队伍尤其是军队的“大清洗”、要求引渡在美国宾夕法尼亚的政变首脑居伦，逮捕美国牧师和美领馆雇员等事件，在引发了美土间多轮外交风波之后，更是造成了两国价值观层面的裂痕。当年9月，土耳其在叙北部发动了代号为“幼发拉底盾牌”的旨在打击库尔德武装与“伊斯兰国”的军事行动，导致了美土在叙北地区矛盾的进一步对立。

2017年，土耳其总统埃尔多安对刚就职的特朗普政府期待很大，尤其是对说服美国放弃对叙北库尔德武装的支持抱有较高希望。上半年，美土出现过短暂的良性互动。埃尔多安还在5月提前访美，但两国并未能在库尔德、叙利亚等问题上达成一致。11月，特朗普宣布将美驻以色列大使馆迁至耶路撒冷，遭到了土耳其空前的强烈反对。^[1]随后，土耳其与以色列关系再度恶化。^[2]

[1] 土耳其在此次美国迁馆事件中表现得格外突出，地区的其他逊尼派大国如沙特、埃及等并没有表现出过于强硬的表态。而土耳其的这种态度，与以往其在巴以问题上的较为中立的立场也是大为相悖。

[2] Mehul Srivastava, “Turkey and US Relations Entering a Risky Period,” <https://www.dw.com/en/turkey-us-relations-entering-a-risky-period/a-42158944>.

2018年5月,当特朗普单方面宣布退出“伊核协定”后,土耳其又罕见地表示强烈反对。7月的“美国牧师被捕案”成为双方博弈的焦点。美国对土耳其施加了空前的压力,对其司法部长与内政部长进行制裁,并对其钢铝制品加征关税。但埃尔多安毫不示弱,对美国进行了对等制裁,并宣布对部分美国商品加征关税。国内的反美情绪达到了空前的顶峰,美土关系几乎跌入1974年^[1]以来最低点。

第四阶段(2018年10月迄今):2018年10月初,土耳其最终释放了美国牧师布伦森,这成为美土关系的新转折点,美土也随即相互取消了相应制裁。自11月起,两国军队又开始恢复在曼比季地区中断了1年多的联合巡逻。12月19日,美国宣布从叙利亚北部撤军,并考虑引渡居伦。24日,特朗普还特意发推特,称埃尔多安已非常坚定地向他保证土耳其将会消灭极端组织武装残部。埃尔多安则表示将邀请特朗普于2019年访问土耳其。

二、美土关系恶化的主要动因

分析土耳其和美国关系恶化的深层次动因,对于理解当前两国关系的现状、特点及其走向有着非常重要的意义。美土关系的恶化大体可以归为5方面原因。

(一) 叙利亚北部库尔德问题凸显

在叙利亚危机之初,土耳其和美国有着巴沙尔政权这一清晰的共同敌人。但面对2014年后“伊斯兰国”问题的凸显以及2015年后巴沙尔政权在俄罗斯帮助下逐步占据主动、收复失地,美土在叙利亚问题上的共同目标愈发模糊,而恰在此时,叙北库尔德人在与“伊斯兰国”作战中异军突起,搅动了看似平静的美土关系。

长期以来,土耳其一直对叙北部以“人民保卫部队”为代表的库尔德

[1] 1974年,土耳其出兵北塞浦路斯以维护塞浦路斯土耳其族人的利益,但遭到了美国的坚决反对,美国对处于战争关键期的土耳其实行了武器禁运,并以制裁相威胁。这引发了土耳其国内强烈的反美情绪以及美土关系在随后多年的深度调整。

武装颇为忌惮，认为其与“库尔德工人党”存在密切联系。2015年后，叙北库尔德武装在与“伊斯兰国”作战的过程中不断壮大，整个叙东部、东北部几乎都要成为其控制区，而且以美国为代表的国际社会对库尔德武装的认可度不断提高，大批的美军顾问、武器装备进入到了库尔德地区。尽管2016年后“伊斯兰国”几乎已经瓦解，但美国并未减少对库尔德武装的援助力度。2016年，美国决定要帮助库武装建造兵工厂，叙库区几乎已成为“国中之国”。^[1]2016年，美国已经感到自己在叙利亚被日益边缘化，从而将叙利亚北部的库尔德人视为保持美国影响叙利亚局势的重要抓手。当时美国认为，叙北部如果出现一个独立的、亲美的库尔德国家，将能够有效制衡战后的叙利亚政府以及日益与美国离心离德的土耳其。对土耳其而言，尤其是埃尔多安政府与土右翼的民族行动党（MHP）结成政治联盟后，美在库区建立政权的尝试是土耳其不可接受的，土耳其官方曾强硬表态，称此举引发的不是美土间的分歧，而是对抗。这也是土耳其多次在叙北部用兵并且在历次阿斯塔纳会谈上一直强调“保持叙利亚国家完整”的重要原因。

如果说，在奥巴马政府执政时期美土间的库尔德问题还处于可控范围，那么特朗普政府执政后库尔德问题则一度呈现出不可控的态势。2016年8月土耳其发起军事行动之初，美国还曾提供过空中火力支援，并派出特种部队与土耳其军队一同作战。然而，特朗普执政后近两年的时间内，埃尔多安并未等到美国从叙北撤军或减少对库尔德武装援助的承诺，相反，特朗普政府在2017年增加了对库尔德武装的援助力度。2018年3—10月，土耳其军队在库尔德武装重镇曼比季与美军及库尔德武装一度形成了对峙，甚至存在擦枪走火的可能。^[2]尽管2018年末特朗普宣布从叙北撤军，但库

[1] Metin Gurcan, “Turkey's Trigger Finger Grows Itchy over US-Kurds Relations,” <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/11/turkey-syria-is-another-front-developing-in-north.html>.

[2] Mehul Srivastava, “Turkey and US Relations Entering a Risky Period,” <https://www.dw.com/en/turkey-us-relations-entering-a-risky-period/a-42158944>.

尔德人问题给美土关系造成的伤害难以挽回。

（二）土耳其未遂军事政变对美土关系冲击

2016年，土耳其“7·15”未遂军事政变及其后衍生事件，直接冲击了土耳其与美国的关系，也深刻影响到了美土对彼此的认知。

2013年中旬，受阿拉伯世界剧变的冲击，土耳其一度发生加齐公园大规模骚乱事件，反政府抗议示威在全国此起彼伏。同时，正发党曾经的政治盟友、一度被土耳其媒体称之为“平行政府”（Paralel Devleti）的“居伦运动”的势力日益强势，并有从幕后走向前台之势。同年年底，“居伦运动”在司法及警察机构中的势力发起对埃尔多安本人、家族及其内阁多名部长的贪腐指控，使该政府遭遇2002年执政以来的最大危机，这也导致了埃尔多安与居伦的彻底决裂。2013—2015年间，土耳其经济虽然仍能保持较高增速，但社会问题已十分突出，国内治安形势急剧恶化，腐败、贫富差距拉大，失业率和通胀率上升，这一系列问题也最终酿成了2016年7月的未遂军事政变。

未遂政变后，埃尔多安对土耳其公职队伍进行了大规模清洗，截至2018年11月，已有近11万名军人、法官、警察、大学教师、记者等因与政变相关联而被捕或开除公职^[1]，首当其冲的就是军人。截至目前，已有近万名土耳其军人被捕，其中包括近200名将军，几乎占土耳其将领人数的一半。其中，空军司令兼国家最高军事委员会（YAŞ）^[2]成员阿肯·厄兹

[1] “Turkey arrests dozens of on-duty soldiers over affiliation to Gulen Movement,” <https://www.presstv.com/Detail/2018/11/09/579551/Turkey-arrests-dozens-of-onduty-soldiers-over-affiliation-to-Gulen-movement>.

[2] 土耳其文名称为 Yüksek Askeri Şurası，主要讨论土耳其年度重大军事行动、训练及规划，每年7月举行。2016年的未遂政变后，土耳其对最高军事委员会人员进行了压缩，军方将领人数减少。2018年7月，其成员再度发生调整，总理及副总理不再参加。目前，其人员组成为：文职人员：总统（或副总统）、外交部长、内政部长、司法部长、国防部长、资源部长、教育部长；军职人员：总参谋长、陆军司令、空军司令、海军司令。这种调整实际上凸显了总统对军队的控制力并削弱了军方的职能。

图尔克（Akın Öztürk）上将、土耳其四大军区中的第二军区司令阿代姆·胡度特（Adem Hudut）上将、第三军区司令艾尔达尔·厄兹图尔克（Erdal Öztürk）上将等在军中颇具影响力的高级将领均被捕。其中还有不少是与北约或美军有关系的将领。

埃尔多安还着手对土耳其军队系统进行改革，主要措施包括：土耳其武装部队总参谋部（TSKKGK）以及国家情报局（MIT）被直接划归总统府领导；宪兵部队及海岸警卫队由军队系统划归内政部领导；军队医院则划归卫生部领导；所有军校解散，并成立新的军校。同时，还减少了国家安全委员会及最高军事委员会中的军人名额。这些改革很大程度上削弱了土耳其军队的权力，强化了政府尤其是总统本人对军队的控制。

与此同时，土耳其一直指责美军在幕后参与了未遂政变，甚至指挥了部分行动。2016年9月，埃尔多安直接指责美国一直暗中支持政变首脑居伦，称美军中央总部司令约瑟夫·沃特和政变分子站在一起。2017年12月，伊斯坦布尔地方法院发起了对美国前国家情报委员会副主席、中情局前官员格拉哈姆·福勒（Graham Fuller）的指控，称其参与了土耳其未遂政变。土耳其逮捕美国牧师、美驻土使馆雇员以及试图逮捕一小队美军士兵等事件，都引发了美土间多轮外交纠纷。

面对土耳其的指控，时任美国总统奥巴马坚称美方没有任何卷入土政变的企图。对于土耳其引渡居伦的要求，奥巴马表示如果能提供确凿证据，美国将会启动引渡法案并进行评估。时任国务卿克里则称美国对土耳其大规模逮捕公职人员表示关切。美军中央总部、中情局则否认参与政变，并批评土耳其逮捕美国公职人员尤其是军人的行为破坏了两军的合作，直接影响了对极端组织的军事打击。美国部分国会议员、学者则对土耳其的“清洗”行动提出批评，甚至有人表示土耳其不配成为一个北约成员。^[1] 土耳其

[1] Austin Bay, “Erdogan's Turkey and Nato,” <https://www.hoover.org/research/erdogans-turkey-and-nato>.

的一系列行为触碰了美土关系的基石，使得美军对土耳其军队的影响力衰减，两国的不信任感激增。

（三）价值观裂痕

近两年，在埃尔多安的讲话中经常出现“民主”一词，美国官员、学者在提及土耳其问题时也多次提及“民主”，但是两国对“民主”的理解却有很大不同，折射出双方价值观层面的巨大裂痕。

在美方看来，2013年以来埃尔多安的一系列举动——处理加齐公园骚乱、清洗公务员队伍、改革军队、通过修宪公投改为“总统制”国家等等，都是为了加强个人权力。在美国人眼中，当代土耳其最重要的政治遗产与最有价值的外交工具就是由凯末尔创立的、已经运行了90余年的“世俗民主制度”，它的天然代言人就是土耳其军队。但埃尔多安正在逐步打破这个制度，其总统任期在理论上能够持续到2034年，并且他通过对军队改革、修宪等已获得了几乎不受制衡与监督的权力。与此同时，埃尔多安政权的宗教、民族主义色彩日益浓烈，正逐步推行部分带有宗教色彩的法令法规。近年来，这些法规甚至呈现出向法院、警局、学校等传统世俗机构蔓延的趋势。2015年后，正发党与右翼民族主义政党民族行动党（MHP）结为政治联盟，预计该党会在伊斯兰与“新奥斯曼主义”的道路上越走越远。与之相对，埃尔多安不断打压军方并逐步培养自己的军中势力，尤其是2012年后对“总参谋长”^[1]这一关键职位的掌控，目前军队已基本失去了“干政”能力。2017年土耳其的民调显示，近15年来民众对军队的信任呈现明显下降趋势，2016年已处于历史最低水平，这在土历史上是非常罕见的。

美国人认为，埃尔多安正在缔造一个背离凯末尔主义原则的、以“专制”与“宗教”替代“民主”与“世俗”的新土耳其。埃尔多安早年曾写下过

[1] 历史上，在土耳其的历次军事政变中总参谋长往往扮演着关键角色。1960年军事政变后，时任总参谋长捷马勒·古尔塞勒直接出任临时总统。1980年军事政变后，时任总参谋长凯南·埃夫伦直接出任临时总统。

诗句：“民主只是火车，我们乘它驶向终点。清真寺是我们的兵营，宣礼塔是我们的长矛。”^[1]2017年，埃尔多安的呼声超过了黎巴嫩真主党主席纳斯鲁拉与伊朗总统鲁哈尼，被评为“穆斯林世界最受欢迎”的人。过去，美国曾骄傲地把土耳其作为向伊斯兰世界兜售的“民主样本”，如今引用美国土耳其问题专家奥斯丁·巴依（Austin Bay）的话——“土耳其的民主是即将死去的民主”，“今天的土耳其已经把凯末尔主义的民主世俗政体丢进了历史的垃圾桶。”^[2]

与美国针锋相对，埃尔多安则认为，当今的土耳其政府是民选政府，政变爆发时，正是民众自发走上街头才捍卫了“民主”政体；土耳其改为总统制国家是全民公投的结果；而历史上，军队一次次地发动政变、居伦分子对政治的操纵则是对土耳其“民主”最大的危害。当今（全民公投之后）的土耳其政体很大程度上缓解了军政矛盾，双方关系空前“融洽”。2017年，埃尔多安在集会演讲时曾多次提及土耳其的“民主”，甚至两度隔空喊话特朗普，大有与之辩论之意。他还明确指出，“美国并非民主的唯一模式”，并批评特朗普对美国穆斯林的驱逐是对民主的破坏。对“民主”的不同理解，折射出土耳其和美国在价值观层面的巨大裂痕，对美土关系的影响是潜在的却也是深远的。

（四）土耳其外交转型与美国中东政策的对冲

外交是内政的延续，土耳其和美国关系的恶化也是土耳其外交转型与美国中东政策对冲的必然结果。2011年中东剧变以来，土耳其的外交政策发生了深刻调整，其多年来追寻“欧盟梦”的破碎以及中东世界的剧变刺激了土耳其对地区事务的热情。早在2001年，正发党外交理论的奠基人、曾先后任土耳其外长、总理的达武特奥卢就在其代表作《战略纵深》（Derinlik

[1] 1997年，埃尔多安因为这首诗触犯了世俗主义法律而被捕。

[2] Austin Bay, “Erdogan's Turkey and Nato,” <https://www.hoover.org/research/erdogans-turkey-and-nato>.

Stratejik)中指出:“奥斯曼帝国应该成为当今土耳其的政治遗产而不应该是政治负担。”^[1]一旦中东形势发生变化,并且当土耳其融入西方的努力受挫之后,其自身的伊斯兰属性与“新奥斯曼主义”倾向便会愈发强烈。因此,在“阿拉伯之春”后,埃尔多安政府实际上在国内外同时加速了“伊斯兰化”进程。面对中东乱局,埃尔多安俨然以穆斯林世界的领袖自居,高调呼吁穆巴拉克、卡扎菲下台;积极支持以“穆兄会”为代表的温和伊斯兰势力的发展^[2];对巴以问题表现出空前关注;最为典型的就是对叙利亚问题的强势干涉。这些都是与凯末尔主义背道而驰的^[3],也是美国难以接受的。

2017年1月特朗普刚入主白宫时,就致力于打造一个包括埃及、约旦与“海合会”6国在内的“阿拉伯版北约”,其目的除了与伊朗领导的什叶派轴心相对抗外,还企图限制土耳其的地区影响力。目前,特朗普政府的中东政策正日益清晰,即以实用主义与“美国优先”为基础,强化与以色列、沙特等地区盟友的关系;全力遏制俄罗斯与伊朗的势力扩张;促进巴以和谈;打击“伊斯兰国”。显然,土耳其并非特朗普中东政策的重点,美国至今都未派出驻土耳其大使^[4],甚至忌惮土耳其在中东发挥更大作用。值得关注的是,2017年末特朗普政府发布的《美国国家安全战略报告》已不再强调“美土间的同盟关系”等,这表明特朗普政府认为,美土关系已有质的恶化,以及土耳其对于美国的重要性正在下降。

与此同时,特朗普任内美土在中东的既有矛盾,如叙北库尔德人问题

[1] Ahmet Davutoğlu, *Derinlik Stratejik*. İstanbul, 2007. 50. Baskısı 2007, S187—190.

[2] 李云鹏:《土耳其外交策略新特点及对我“一带一路”倡议的影响》,载《和平与发展》2017年第6期,第74—78页。

[3] 凯末尔的外交理念核心——国内和平,国际和平。(Yurtta sulh, cihangda sulh.) 凯末尔认为现代土耳其共和国应当与过去的奥斯曼帝国决裂,他反对土耳其染指中东事务。2016年的未遂政变中,政变军人正是喊出来凯末尔这句口号,其成立的临时领导机构即为“国内和平委员会(Yurtta Sulh Komisyonu)”。

[4] BUREAU OF EUROPEAN AND EURASIAN AFFAIRS, “U.S. RELATIONS WITH TURKEY,” <https://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3432.htm>.

虽然在 2018 年末随着美国宣布从叙北撤军得到一定缓解，但却一度呈现出失控态势。2018 年 1 月，土耳其在叙利亚北部发动“橄榄枝行动”时，美土两军已经形成了实质性的对峙，埃尔多安还在正发党会议讲话时威胁：“要让那些侵犯阿夫林的人（库尔德人与美国人）尝尝奥斯曼帝国的耳光。”^[1] 部分新的矛盾如“伊核问题”分歧、美国“迁馆”所引发的系列风波、沙特记者遇害等却层出不穷，不断刺痛着美土关系本已脆弱的神经。

（五）俄罗斯、伊朗、以色列、沙特等周边地缘政治因素的影响

2017 年后，中东局势已进入深度博弈与重组的关键时期。美土关系的发展与演变离不开俄罗斯、伊朗及以色列等重要博弈方地缘政治因素的影响，其中尤其重要的是俄罗斯因素。2017 年起，随着美国国内“通俄门”事件的不断发酵，美俄在叙利亚、波罗的海、乌克兰东部等地区的博弈空前激烈，两国关系跌入冷战后的最低点。在这种大背景下，与土耳其关系的改善对俄罗斯就显得尤为重要。面对北约近年来东扩的步步紧逼，俄罗斯迫切希望能在北约打开一个缺口，如果土耳其能向俄罗斯靠拢，那么俄罗斯在中东、波罗的海、东南欧地区的压力将得到一定程度的缓解。

为此，2016 年 7 月土耳其未遂政变刚发生时，普京便向埃尔多安提供了情报支持，因 2015 年土耳其击落俄罗斯战机而恶化的俄土关系迅速得到扭转，仅在 2018 年普京与埃尔多安的会面就多达 8 次。^[2] 普京称俄土是“真诚的伙伴”，埃尔多安则称普京是他“亲密的朋友”，俄土在叙利亚、经贸、能源、反恐等问题上进行了务实合作。自 2017 年 1 月的第一轮阿斯塔纳会谈起，俄罗斯、土耳其、伊朗三国不断强化在叙利亚、能源等问题上的务实合作，迄今三方已举行了 9 轮阿斯塔纳会谈，以及索契会谈、安卡拉会

[1] “Erdoğan dan tokat gibi cevap,” <http://www.haberekibi.com/siyaset-politika/erdogan-dan-osmanli-tokadi-ni-soranlara-tokat-gibi-cevap-h26845.html>.

[2] TRT Haber, “Cumhurbaşkanı Erdoğan Rusya Devlet Başkanı Putin ile görüştü,” <https://www.trthaber.com/haber/gundem/cumhurbaskani-erdogan-rusya-devlet-baskani-putin-ile-gorustu-395993.html>.

谈与德黑兰会谈，对叙利亚问题的实质性解决发挥了关键作用。美对土耳其向俄罗斯的靠拢深感不满与担忧，尤其表现在土耳其要购买俄罗斯 S-400 防空系统问题上，美以停止交付 100 架 F-35 战机以及对土耳其制裁相威胁，但土耳其始终没有表示出妥协迹象。

当特朗普高调宣布退出“伊核协定”后，伊朗与土耳其的关系也在近两年升温，土耳其对伊朗的投资呈明显增加态势。2017 年 3 月，埃尔多安和鲁哈尼会晤之后，土伊间原本紧张的关系开始缓和。双方以阿斯塔纳会谈机制为契机，在叙利亚、伊核、伊拉克库尔德人、能源、巴以等问题上进行了有效合作。2018 年 7 月，当特朗普将制裁的大棒同时挥向土伊之时，双方都表示了对对方的坚定支持：10 月，埃尔多安曾明确表示，美国退出伊核协定不会影响土伊经贸关系；12 月，就在特朗普宣布从叙利亚撤军之时，鲁哈尼访问土耳其并与埃尔多安进行了会晤，而埃尔多安表达了对伊朗的坚定支持，称土伊将进一步深化合作。埃尔多安还再次批评了美国退出“伊核协定”破坏了地区稳定。

近两年，土耳其与以色列的关系严重倒退。在 2017 年 7 月的阿克萨清真寺冲突、12 月特朗普宣布耶路撒冷为以色列首都以及随后的巴勒斯坦人的抗议冲突、2018 年 5 月美国驻以使馆搬迁、加沙地带新一轮冲突等事件中，埃尔多安对以色列表现出非常强硬的态度，这在过去的巴以冲突中鲜见。埃尔多安一方面强烈谴责以色列与美国，甚至在公开场合抨击以色列是“恶魔”、“恐怖主义国家”、“以军在加沙的行径比当年的纳粹有过之而无不及”；另一方面，埃尔多安积极呼吁在伊斯坦布尔召开“伊斯兰国家合作组织会议”，商讨在加沙部署维和部队，并于 2018 年 5 月宣布驱逐以色列驻土耳其大使、驻伊斯坦布尔总领事，同时召回土耳其驻以色列大使。与此同时，土耳其多地爆发大规模“反以”示威游行，民众的“反以”情绪空前高涨。土以关系恶化既是土耳其国内政治的需要，又是其外交上回归中东的必然表现。

自阿拉伯世界剧变以来，土耳其与沙特都想在这场乱局中扩大自己的影响力，进而导致两国在意识形态领域的斗争日趋激烈，这尤其体现在对

待“穆兄会”的态度上——土耳其在埃及、突尼斯、叙利亚等地全力支持“穆兄会”这一与正发党理念类似的平民化穆斯林组织，而该组织却被以瓦哈比思想立国的沙特视为“眼中钉”。在地区具体问题上，2017年，沙特曾密谋推翻卡塔尔政府进而引发了海湾多国与卡塔尔的断交危机。恰在此时，土耳其不惧沙特制裁的威胁，在军事与经济上力挺卡塔尔。与此同时，土耳其与伊朗的逐渐接近也令沙特心生不悦。2018年10月，沙特记者卡舒吉在沙特驻伊斯坦布尔总领馆“失踪”，而后在土耳其逐步公开的证据与全世界媒体的舆论压力下，沙特最终承认了卡舒吉的被害。埃尔多安曾公开表示要求沙特引渡凶手，并将矛头对准了美国大力支持的沙特王储默罕默德·本·萨勒曼。土耳其充分利用此次“记者遇害案”与美、沙博弈，无形中削弱了沙特的地区影响力。

土耳其与美国对手俄罗斯、伊朗的靠近，以及与美国盟友沙特、以色列关系的恶化，既是美土关系恶化的必然结果，又在很大程度上助推了美土关系的演变。如“记者遇害案”看似土沙间的纠纷，实则是美土间的博弈。土耳其在此显示了高超的斗争艺术，该事件的持续、节奏性发酵，不仅客观上让美国对土耳其让步，迫使美国考虑引渡居伦以及给予土耳其、伊朗石油贸易制裁的永久豁免，以换取土耳其在该事件上对美国的配合。^[1]同时，土耳其还撬动了看似牢固的美沙关系。该事件引爆了美国内近两年来对沙特的强烈不满，美沙关系面临“9·11”事件以来的最大挑战。美国内并未孤立地看待此次“记者遇害案”，而是将该事件与沙特“入侵”也门所造成的人道主义危机、沙特扣留黎巴嫩总理等事件联系起来看待，从而造成了对特朗普的强大压力。可以说，该事件非常微妙地影响了当下的中东局势，沙特、以色列、伊朗、卡塔尔、也门等国都在这轮风波中或多或少地受到影响，

[1] Mark Hannah, "Trump's Support for Saudi Arabia Contradicts CIA, Subverts National Security and puts millions of lives at Risk," <https://www.nbcnews.com/think/opinion/trump-s-support-saudi-arabia-contradicts-cia-subverts-national-security-ncna938591>.

甚至影响到了美国内政治与美国的中东政策。^[1]

三、如何看待美土关系的新特点

（一）北约因素决定美土关系短期不会彻底破裂

2018年8月,美国与土耳其的关系虽然跌入了自1974年以来的最低点,但并未走向破裂,并在10月份开始缓和。美土关系当前最大的症结是短期的区域性、结构性利益分歧而非是历史性、战略性矛盾。美土关系能够回暖,很重要的一个因素就是北约框架下的两军关系。

土耳其早在1952年就加入了北约、在1955年成为了中央条约组织^[2]的创始国。1980年,美土签订了“防务与经济合作协定”(DECA)。历史上长期以来,土耳其是北约在南欧的坚实壁垒,遏制苏联(俄罗斯)势力向东南欧的扩张,保障着欧洲侧翼的安全。土耳其还是美国在中东的坚实盟友,驻土美军基地为美军在中东的众多军事行动提供了有力支持。自1948年至2016年7月,美国已累计为土耳其提供了138亿美元的军事援助(其中82亿美元是无偿援助、56亿美元是贷款)^[3]此外,美国每年还通过国际军事教育与训练项目(IMET)资助土300—500万美元用于土军的训练,即使是在美土关系恶化的2017年,美国还给予了土耳其380万美元的援助。1974年,由于土耳其军事介入塞浦路斯遭到美国军事禁运后,使得土耳其第一次深刻反思了自己的外交策略,并开始了国防工业自主化

[1] Stephen Collinson, "Trump's Saudi Support Highlights brutality of American First doctrine," <https://edition.cnn.com/2018/11/20/politics/donald-trump-jamal-khashoggi-saudi-arabia/index.html>.

[2] 中央条约组织是20世纪50年代国际舞台上昙花一现的军事、政治集团。成员国包括土耳其、巴基斯坦、伊拉克、英国和伊朗。美国则以“观察员”身份参加,而实际上对这个组织起控制作用。美国旨在以此拼凑一个中东版的北约。

[3] Jim Zanotti, Clayton Thomas, "Turkey: Background and U.S. Relations," Congressional Research Service (CRS Report), 2016.08.

的建设之路。^[1]而6年之后的1980年，美土关系正常化正是基于两国在北约框架下的军事合作，尤其是美国答应对土耳其国防工业建设进行援助。

目前，美国及北约在土耳其设有15处军事基地，主要包括北约东南欧、联合陆军两个司令部（Allied Land Command），快速反应部队（Rapid Deployable Corps），因吉尔力克（Incirlik）、巴特曼（Batman）、孔亚（Konya）3个空军基地和梅尔新（Mersin）港，分布在伊斯坦布尔、伊兹米尔、安卡拉、阿达纳、迪亚巴克尔、巴特曼等战略要地甚至是咽喉地带。其中，位于南部阿达纳省的因吉尔力克空军基地是最重要的，人数最多时达1,500人，并一度部署有核武器^[2]，它在美军的阿富汗战争、伊拉克战争以及打击“伊斯兰国”的军事行动中发挥了重要作用，是美国军事力量在中东存在的象征。目前来看，无论是武器装备、人员训练、还是情报、反恐等诸多方面，均决定在安全领域土耳其仍将长期依赖美国或是北约，很难想像其短期内会走上与美国对抗的道路。

（二）美 - 土 - 俄三角关系

当前的国际形势下，对土耳其和美国关系的展望很难绕开对土耳其和俄罗斯关系的评估。目前，俄土关系不断升温，双方也表达了进一步加强两国关系的意愿。俄罗斯是重要产油国，而土耳其则是重要的交通枢纽，俄土在能源领域的合作潜力巨大。2018年11月，从俄罗斯通过黑海向土耳其输送天然气的“土耳其流项目”（Turkstream Project）第一阶段已经完成，预计该项目在2019年全部竣工后，俄罗斯每年将向土耳其输送多达311亿立方米的天然气。该项目得到了埃尔多安与普京的高度肯定，被解读为俄土能源合作中具有里程碑意义的事件。此外，俄土还计划将双边的贸易额

[1] Yilmaz, Şuhnaz, “Challenging the stereotypes: Turkish-American relations in the inter-war era,” *Middle Eastern Studies* 42.2 (2006), pp.223-237.

[2] 2015年，美军逐步撤出了部署在该基地的核武器。该基地在2016年的未遂军事政变后曾被土耳其方面断电，土方还以涉嫌参与政变为由逮捕了该基地土军最高指挥官。该基地也曾被视为是美土关系的晴雨表。

由当前的每年 300 亿美元提升到 2023 年土耳其建国 100 周年时的 1,000 亿美元。^[1]此外，俄土在政治领域的互信不断强化。2018 年 6 月，俄罗斯国家新闻媒体卫星（Sputnik）通讯社已经悄然关闭了库尔德语频道；同年 8 月，当美国因为“牧师案”要对土耳其进行制裁时，俄罗斯第一时间予以谴责。而同时期土耳其也对美国因为克里米亚问题以及涉嫌干预美国 2016 年大选而对俄罗斯制裁表示反对。俄罗斯、土耳其、伊朗三方正试图把阿斯塔纳会谈框架发展成为一个更加成熟、多能、长效的合作机制。

但土耳其并未投入俄罗斯的怀抱。两国目前的合作还更多是在经济、旅游、能源、文化层面，双方在安全层面的合作基础还比较薄弱。历史上奥斯曼帝国时期，土耳其与俄国的战争与较大规模冲突多达 28 次，俄国在高加索地区的进攻和对巴尔干地区的渗透，对于奥斯曼帝国的解体是致命的，这对埃尔多安政府来说是不会忘记的“痛”。并且俄土之间也存有一些现实矛盾，如叙北反对派的去向、车臣、克里米亚鞑靼人等，以及在中亚、黑海地区的地缘竞争等问题。只不过这些矛盾在美国的强势紧逼下已经显得不那么重要了，俄土的靠拢更像是一种策略性的短期“抱团取暖”，而非战略层面的盟友关系，双方均需要彼此的支持来缓冲来自美国的压力。目前，与俄罗斯、伊朗发展一种成熟、友好的合作关系，对土耳其的国家利益的重要性是十分迫切与现实的。近年来，俄土关系正显示出向更加成熟、全面的战略伙伴关系发展的趋势。^[2]如果 2019 年俄土最终落实了 S-400 防空系统的交易，将标志着俄土关系进入一个新的阶段。

（三）美土关系的“新常态”

2018 年年中，特朗普政府希望通过极限施压迫使土耳其屈服的企图并

[1] “Erdogan, Putin Celebrate Key Step in Russia-Turkey Gas Pipeline,” <https://www.france24.com/en/20181119-erdogan-putin-celebrate-key-step-russia-turkey-gas-pipeline>.

[2] “Nato Membership won't Prevent Turkey From Having Good Relationships From Russia,” <https://sputniknews.com/world/201811081069627877-nato-turkey-relations-russia/>.

未实现，而年末又草率地对土耳其做出了重大让步。整个过程中美国显得冲撞、鲁莽而缺乏韧性与耐心。其中，美国国防部长马蒂斯的辞职还显示出特朗普政府内部对土政策的严重分歧。^[1]

更长远地看，美土关系近年来所经历的过山车式的起伏实际上折射出美国政府长期以来并未能找到在后冷战时期与土耳其相处的合适方式，也就没有一个清晰的、长期的对土战略规划，更谈不上以战略性、建设性的眼光去应对美土关系间的新裂痕。美国前驻土耳其大使马克·帕里斯（Mark Parris）曾在2016年的土耳其未遂政变后评价两国关系时说，冷战后，许多美国官员仍然沿袭了冷战思维而将土耳其问题视为欧洲问题，将土耳其事务归为国务院的欧洲事务局（EUR）与国防部的欧洲总部（EUCOM），而实际上土耳其问题已经更多涉及近东事务局（NEA）与中央总部（CENTCOM）。^[2]帕里斯的话暴露出长期以来美国对于土耳其的研判很可能会与土耳其自身的利益界定发生严重分歧。当土耳其外交政策在加入欧盟无果以及阿拉伯世界剧变的大背景下日益东转，回归中东之时，尤其是在2013—2015年间叙利亚内战以一种难以预测的方式演进期间，美土关系更显得十分脆弱。这也导致了2016年后美国在处理土耳其在叙北的历次军事行动问题、制裁问题上其政策始终表现出一种滞后性、摇摆性与矛盾性。

事实上，从现实层面考量，美国并不能承受土耳其这样一个地缘政治支轴国家^[3]倒向俄罗斯而给自己带来的地缘政治损失，美国的中东政策也迫切需要土耳其这样一个伊斯兰大国来配合。其实，早在美国2018年末决定从叙撤军并考虑引渡居伦之前，美国战略学界就提出过意见，如由美国

[1] 美国军方一直反对从叙北撤军，就在2018年10月，美军中央总部还明确否认美国会在“伊斯兰国”溃败后从叙北部撤军。为此，土耳其方面绕开美国军方，就撤军问题给特朗普总统及安全事务助理博尔顿做了大量工作。

[2] Jim Zanotti, Clayton Thomas, “Turkey: Background and U.S. Relations,” Congressional Research Service (CRS Report), 2016.08.

[3] 美国前国家安全事务助理布热津斯基将土耳其视为欧亚大陆的地缘政治支轴国家。

出面促成土耳其与“人民保卫部队”谈判，美国将帮助剔除其中库尔德工人党的影响以及将叙北库区的自治程度控制在土耳其可以接受的范围等。^[1] 这一定程度上也促成了2018年末美国对土耳其做出了重大让步。

另一方面，对土耳其而言，当前其国家安全仍然离不开北约，经济复苏也迫切需要大量美国投资。埃尔多安口头上的强势并不能掩盖土耳其在安全、经济领域对美国以及欧盟的依赖。在诸多地区问题上，土耳其仍然需要与美国的合作。因而，土耳其政府在处理“牧师案”、“记者遇害案”等敏感事件时都留有余地。

基于此，自2018年10月起，美土关系在跌到冰点后开始回暖，双方展开了一系列积极互动。美土关系在前期的震荡后将逐步进入一个稳定的、博弈与合作并存的“新常态”。可以肯定，美土之间想要重新恢复到叙利亚危机之前的信任程度已不可能，双方的价值观裂痕仍将加剧。从美国方面看，特朗普政府对土耳其的不信任感会愈发强烈，并表现出对土耳其的矛盾性与摇摆性认知，其中东政策中土耳其的比重也会逐步下降。从土耳其方面看，其外交转型之路仍将继续，也必将对美国产生出愈发强烈的“离心”倾向，具体表现为美土之间结构性矛盾的阶段性爆发与两国关系的周期性震荡很可能将长期存在。

【收稿日期：2018-12-06】

[1] Eric Edelman, Jake Sullivan, “What is Next for Turkey and US Relations? United States Institute of Peace,” <https://www.usip.org/publications/2018/04/what-next-us-turkey-relations>.