

# 模糊盟友：联盟体系视角下的 美国与土耳其关系\*

寿慧生 王倩楠

【内容提要】联盟是美国二战后维持全球影响力的重要外交工具。在其诸多盟友中，土耳其极为特殊，在两国正式的盟友关系背后是脆弱多变、充满矛盾冲突、似乎随时崩裂而又难以割舍的复杂关系。这种关系不仅在美国的传统盟友当中罕见，与美国中东战略伙伴相比也显得与众不同，因此研究美土关系具有重要的理论和现实意义。以“模糊盟友”概念构建的综合分析框架既突出地缘战略、全球化、地区力量分化重组等结构性因素对美土关系的制约，也强调两国政府和领导人的战略和政策选择在美土盟友关系转型过程中的作用。在结构性因素与过程性因素的综合作用下，美土关系从传统盟友向“模糊盟友”转变，产生的后果广泛而深远，不仅重塑美国和土耳其的地区战略，影响到地区安全秩序，也为美国的联盟体系带来不确定性。

【关键词】模糊盟友；美土关系；联盟体系；中东安全

【作者简介】寿慧生，北京语言大学土耳其研究中心主任；王倩楠，北京语言大学中东学院博士研究生（北京 邮编：100022）。

【DOI】10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2022.02.005

【中图分类号】D815.5; D837.4; D871.2 【文献标识码】A 【文章编号】2095-574X（2022）02-0132-25

---

\* 本文系北京市社会科学基金2021年重点规划项目“美国与土耳其‘模糊盟友’关系及其区域和全球影响研究”（项目批准号：21ZGA001）阶段性成果。作者感谢《国际安全研究》杂志匿名审稿专家的意见和建议，文责自负。

## 一 问题的提出

联盟体系是美国二战后保持全球霸权地位以及维护国际秩序最重要的制度基础。兹比格纽·布热津斯基 (Zbigniew Brzezinski) 曾断言：“美国在全球至高无上的地位，是由一个覆盖全球的联盟所组成的精细体系支撑。”<sup>①</sup> 今天，我们有必要重新审视这个论断。在后冷战时期，美国联盟体系面临诸多挑战，其中最重要的变化是盟友关系出现不确定性，对美国战略目标的实现产生影响。特朗普政府的外交政策最被诟病的一点，就是对盟友关系的破坏导致美国全球领导地位的衰落及对全球治理的严重影响；而修复与盟友间关系则成为拜登政府外交政策的首项紧迫任务。这个任务显然非常艰巨，因为每一个盟友都有其特殊之处需要考虑。而在美国的诸多盟友中，土耳其尤其特别。

土耳其是北约成员国，在美国联盟体系中属于最为核心的盟友。但是进入 21 世纪之后，美土关系持续恶化，土耳其在美国外交战略中的地位似乎难以用盟友来形容。中外文献对于美土特殊关系给予了大量关注，并从不同角度予以解释。总体而言，现有文献将这种关系的产生或归因于土耳其自身的变化，或归因于美国中东战略和政策的调整。针对土耳其自身变化的研究主要关注土耳其内部政治社会变化对其外交战略转型的影响，认为土耳其由建国之初以世俗化和西方化为核心的凯末尔主义，向近期的民族主义和伊斯兰化转向，从而导致其与美国和西方盟友间产生嫌隙。<sup>②</sup> 西方学者的研究尤其强调雷杰普·塔伊普·埃尔多安 (Recep Tayyip Erdogan) 领导的土耳其背离西方所推崇的“中东民主模范”角色，与西方之间产生身份认同上的分歧。<sup>③</sup> 针对美国中东战略和政策的研究强调美国在处理中东事务过程中缺乏对土耳其利益的充分考虑，导致与土耳其的战略利益相冲突，促使土耳其外交战略“向东

---

① 兹比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国的首要地位及其地缘战略》，中国国际问题研究所译，上海人民出版社 2007 年版，第 23 页。

② 唐志超：《修正主义视角下的土耳其与美国战略伙伴关系前景探析》，《中国国际战略评论》2018 年第 2 期；李亚男：《转向的土耳其：雄心与困境》，《现代国际关系》2017 年第 7 期；李秉忠：《土耳其外交政策调整的动力：安全诉求和地缘政治抱负》，《当代世界》2018 年第 11 期。

③ Stephen J. Flanagan et al, *Turkey's Nationalist Course: Implications for the U.S.-Turkish Strategic Partnership and the U.S. Army*, Santa Monica: Rand Corporation, 2020; Steve A. Cook, "Turkey: Friend or Frenemy? A Tangled Relationship Keeps Getting Worse," Salon, November 12, 2017, <https://www.salon.com/2017/11/12/turkey-friend-or-frenemy-a-tangled-relationship-keeps-getting-worse/>.

看”，拉近了与俄罗斯和伊朗的关系，这反过来又进一步强化了土耳其与美国的战略冲突。<sup>①</sup>

这些分析为理解美土关系提供了多元的视角和有益的观点，但是大部分现有研究局限于对事件的描述性分析，因而对于这种关系的属性依旧缺乏令人满意的理论阐释。最为关键的是，大多数研究成果聚焦于美土双边关系本身，以此为研究出发点和落脚点，而这个关系中极为关键的联盟体系却往往成为一个捎带提及的因素。很少有研究从联盟的角度来分析美土关系的演变过程及其性质，对于该关系如何反过来影响美国的联盟体系也缺乏足够的阐释。由此导致现有研究对于美土双边关系的复杂性及其更为深远的影响难以有深刻的把握。过度聚焦于美土双边关系本身的研究给人留下一种印象：美土关系虽有起落，但终究不会突破盟友关系这个底线，合作与矛盾并存不过是盟友关系的一种常态。事实上，当前的美土关系显然并非是一种常态。中外文献中频繁使用“不同路的盟友”“亦敌亦友”“非友非敌”“忽敌忽友”“友敌关系”等诸多词汇来形容美土关系。<sup>②</sup> 这表明，以往研究已经认识到美土关系的复杂性和独特性。但这些描述性概念仅仅表达出这种关系的不确定性，却无法恰当地揭示其本质，故而缺乏理论解释力。

理解美土间独特关系产生的根源、近期变化的动力及其地区安全影响，对于理解美国的中东战略以及中东地区安全局势都具有重要的理论和现实意义。特别是近年来中东局势复杂多变，美国中东政策的摇摆不定对地区安全秩序有着重要影响，土耳其外交也显示出前所未有的进取态势，地区影响极为明显。在此背景下，美土关系的变化不仅仅关乎两国自身的利益，更对中东地区乃至全球稳定有着深远影响。本文将从二战后美国全球联盟体系的角度来说明美土关系的复杂性，<sup>③</sup> 尝试性

---

① 李云鹏：《浅析土耳其与美国关系的新变化》，《和平与发展》2019年第1期；宫小飞：《特朗普治下美土关系恶化及前景探析》，《和平与发展》2019年第4期；寿慧生、高鑫：《战后美国与土耳其关系探析》，《浙江外国语学院学报》2021年第2期；刘中民、赵跃晨：《“博弈”穆兄会与中东地区的国际关系走势》，《外交评论（外交学院学报）》2018年第5期。

② 魏敏：《中东变局下美国与土耳其关系变化及前景》，《当代世界》2021年第3期；刘中民：《“不同路的盟友”：亦敌亦友、忽敌忽友的美土关系》，澎湃新闻，2021年11月11日，[https://m.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_15328754](https://m.thepaper.cn/newsDetail_forward_15328754)；Steven A. Cook, “How Do You Say ‘Frenemy’ in Turkish?” *Foreign Policy*, June 2, 2010, <https://foreignpolicy.com/2010/06/02/how-do-you-say-frenemy-in-turkish/>。

③ 参见刘丰：《联盟政治：理论与实践》，中国社会科学出版社2018年版；孙德刚：《准联盟外交的理论与实践：基于大国与中东国家关系的实证分析》，世界知识出版社2012年版；张鸿石：《联盟及联盟之后：中国终止联盟的国际政治逻辑及替代战略研究》，时事出版社2014年版。

提出分析框架，阐述美土关系变化的结构性因素和过程性因素，以更好地理解美国中东战略的变化和土耳其外交的特点，为中国更好地处理中东事务并从全球层面处理中美关系和参与全球治理提供理论参考。

## 二 “模糊盟友”：一个综合分析框架

与以往全球性霸权国家——例如 19 世纪的大英帝国——不同，联盟战略在美国全球战略中的地位格外重要。联盟是美国二战后维持其全球霸权地位的最关键战略工具。通过联盟战略，美国得以倍增力量、遏制挑战者、约束盟友、控制伙伴、保持全球优势地位。<sup>①</sup> 但是，美国的盟友体系也极具复杂性，尤其在后冷战时期面临着诸多挑战，为美国外交战略带来不确定性，甚至在特定情境下也可能成为美国外交的制约因素。美国与土耳其的关系就是最为显著的例子。

### （一）美国联盟战略的形态及其演变

国家间的联盟是基于正式协定或条约而建立的集团，主要是出于集体安全保障的考虑。美国的联盟体系中最为典型的是北大西洋公约组织(NATO, 简称“北约”)，其中包括土耳其。《北大西洋公约》中的“集体自卫”原则让北约成为最具影响力的区域性安全共同体，甚至在某种程度上维护着跨大西洋经济与社会合作，成为影响全球力量分配的军事同盟组织。在北约之外，美国在二战后与亚洲、拉丁美洲和大洋洲的一些国家签订条约，形成其全球范围内的同盟体系，包括与 21 个拉美国国家签订的《里约条约》(1947 年)、《美国澳大利亚新西兰联合防卫公约》(1951 年)、《美日安保条约》(1951 年)、《美国菲律宾条约》(1951 年)、《美韩共同防御条约》(1953 年)、《东南亚安保条约》(1954 年)、《美国泰国同盟互助条约》(1962 年)等。这些联盟的影响力局限在某一特定地区而难以产生全球性影响，而且其内部结构和运作机制也不如北约高度制度化，但这些联盟与北约一样属于严格意义上的地区军事同盟，受到协议或条约的约束，仍然属于制度性、规范性较强的联盟，成员间的关系定位、利益、目标都较为明确稳定。

冷战结束后，全球格局的剧烈变化、非传统安全的凸显、全球力量重心的快速转移等因素导致国家间关系趋于复杂，难以用传统的军事同盟关系来应对新的冲突形式。在这种情况下，传统军事联盟的作用开始下降，美国外交逐渐开始依赖于“功

<sup>①</sup> 储召锋：《冷战后美国联盟战略研究》，国防科技大学博士论文，2017 年；斯蒂芬·沃尔特：《联盟的起源》，周丕启译，上海人民出版社 2018 年版。

能性联盟”来应对某些特定任务，以此作为传统联盟体系的辅助形式。<sup>①</sup>“功能性联盟”是由美国牵头临时组建的旨在完成某些特定任务的特定联合结构（ad hoc coalition），属于非正式联盟形态，既无稳定性的合作机制，也缺乏长期性目标，对参与国的约束力也因自愿原则而较弱。典型案例包括1990年海湾战争中对伊拉克的多国同盟、阿富汗反恐战争时期建立的联盟，以及乌克兰危机爆发后制裁俄罗斯的临时联盟等。国内学者将这种联盟形式称为“准联盟”，其主要特点是“联而不盟”：成员国之间形成松散共同体，不受制于正式盟约，具有非制度化和灵活机动的特点。“准联盟”的主要目标是在信息、交通和后勤保障设施、研发材料和军事力量等方面相互支援。与此相对照，传统联盟的主要功能是通过军事行动上的统一性来保障政治、经济和军事目标的实现。<sup>②</sup>

“功能性联盟”的灵活性和开放性特点丰富了美国后冷战时期联盟战略的内涵，扩大了美国国际合作的范围。这在中东地区尤其突出。经过两次海湾战争，美国对中东的干预日益增强，与中东地区国家的安全合作也开始增加，与以色列、埃及、沙特、科威特、巴林和卡塔尔等国家都保持准盟友或者战略伙伴关系，并在沙特、巴林和卡塔尔设有军事基地。但这些新型安全合作关系也造成美国盟友概念的复杂化和松散化。学术界对美国与这些安全合作伙伴间的关系并非严格按照传统联盟形式来定义，而是在特定情境下根据这些国家与美国——甚至是某一届政府和领导人——的亲疏关系来界定，因而呈现出复杂多变的特点。这种概念上的随机性在中东地区尤为突出，而其中最典型的两个案例是以色列和土耳其。

### （二）比较视野下的美土关系

美国与以色列之间从未签订过军事同盟协议，双方仅在1981年签署过一个针对苏联威胁的理解备忘录，强调“基于相互安全关系”而建立共同的友谊纽带。从联盟的定义上讲，这样的备忘录远不能将以色列与美国的北约甚至亚洲和拉美地区的盟友相提并论，但是以色列常常被人们视为与英国同等重要的美国核心盟友，双方安全合作的广度和深度超越了几乎任何其他美国传统盟友和伙伴。

作为北约成员国的土耳其，在美国的战略伙伴中的地位不仅远逊于其他北约成

---

<sup>①</sup> 理查德·N. 哈斯：《规制主义：冷战后的美国全球新战略》，陈遥遥译，新华出版社1999年版。

<sup>②</sup> 孙德刚：《准联盟外交的理论与实践：基于大国与中东国家关系的实证分析》，世界知识出版社2012年版；孙德刚：《联而不盟：国际安全合作中的准联盟理论》，《外交评论（外交学院学报）》2007年第6期；孙德刚：《国际安全合作中联盟概念的理论辨析》，《国际论坛》2010年第5期。

员国，在某些情境下甚至无法与美国的其它中东战略伙伴相比。尽管土耳其与美国的关系从未有过黄金时代而是始终处于一种若即若离的复杂状态中，<sup>①</sup> 但即便如此，两国间的关系也从未像过去二十多年间这样日趋恶化，在特朗普时期甚至已接近于“完全崩溃”。<sup>②</sup> 土耳其是唯一被美国制裁和禁运（甚至多次制裁）的北约盟友。这种情况即使在美国的其它非正式的合作伙伴当中也属罕见。2019 年年初，特朗普甚至扬言，如果土耳其对叙利亚北部库尔德武装组织采取军事行动，他会让土耳其经济陷入毁灭（devastate Turkey economically）。<sup>③</sup>

在这种尖锐的对立状态下，美土双方都不乏对双边战略伙伴关系的可维系度和价值的怀疑，甚至有专家呼吁彻底摒弃这种盟友关系。<sup>④</sup> 双方的公共舆论对彼此的信任度也难以与“盟友”概念相匹配。土耳其民众对美国的信任度几乎在全球范围内都是最低的，并且这种不信任在特朗普上台之前已经长期存在。皮尤公司 2019 年数据显示，土耳其民众中只有 2% 认为美国是盟友，在所有被问及的国家名单中位列最后一名。这个比例在 2007 年奥巴马执政时期也仅仅是 4%。相比之下，以色列民众中将美国视为盟友的比例高达 82%，居于各国首位。而在问及“哪个国家是本国未来最大的威胁？”时，土耳其民众指认美国的占比高达 46%，仅次于墨西哥的 56%，而以色列认为美国是本国未来最大威胁的比例只有 4%。<sup>⑤</sup>

今日的美土关系有其独特性，难以用严格意义上的传统盟友概念来定义。但是当前的美土关系显然也不属于功能性联盟或者说准联盟，因为双方关系依旧维持在北约的制度框架当中，并未突破这层底线，更不是一种临时性的非制度联合共同体。

---

① Jim Zanotti and Clayton Thomas, “Turkey: Background and U.S. Relations: In Brief,” Congressional Research Service, R44000, November 9, 2020, <https://www.justice.gov/file/1353936/download>.

② Alex Ward, “How America’s Relationship with Turkey Fell Apart,” Vox News, April 11, 2019, <https://www.vox.com/world/2019/4/11/18292070/usa-turkey-trump-erdogan-s400>.

③ Kate Sullivan and Liz Stark, “Trump Threatens to ‘Devastate’ Turkey’s Economy if They Attack Kurds in Syria,” CNN, January 14, 2019, <https://www.cnn.com/2019/01/13/politics/trump-turkey-kurds/index.html>.

④ Steven Cook, “Neither Friend Nor Foe: The Future of U.S.-Turkey Relations.” Council on Foreign Relations: Council Special Report No. 82, November 2018, <https://www.cfr.org/report/future-u.s.-turkey>.

⑤ “U.S. Is Seen as a Top Ally in Many Countries—But Others View it as a Threat,” Pew Research Center, December 4, 2019, [https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/12/05/u-s-is-seen-as-a-top-ally-in-many-countries-but-others-view-it-as-a-threat/ft\\_19-12-05\\_threatsallies-us-china-emerge-key-threats/](https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/12/05/u-s-is-seen-as-a-top-ally-in-many-countries-but-others-view-it-as-a-threat/ft_19-12-05_threatsallies-us-china-emerge-key-threats/).

有学者将美土关系列入功能性联盟之中，称其为“正式弱联盟”。<sup>①</sup> 这种观点值得商榷。首先，这种“正式弱联盟”的界定没有把两国作为北约盟友这个重要因素考虑进去。其次，功能性联盟的最主要特点是其非正式性所产生的对于合作的正面推动作用——不受盟约的制度约束而能够灵活调整关系以实现共同目标。但是美土关系的深刻矛盾导致其难以如准盟友理论强调的那样成为美国正式联盟体系的有益补充，反而事实上成为该联盟体系的一种威胁。

### （三）“模糊盟友”的表现特点

我们不能简单地将美土关系视为一个单纯的双边关系，而应该考虑到其盟友关系的属性，但这种盟友关系又不同于传统盟友关系，而是具有独特性和复杂性。本文将此关系定义为“模糊盟友”（Equivocal Alliance），借以阐释土耳其在美国联盟体系当中的特殊性：在美土正式盟友关系背后是脆弱多变、充满矛盾冲突、似乎随时崩裂而又难以割舍的双边关系。双方作为正式盟友，彼此间的利益冲突和价值观分歧的烈度远大于正常盟友甚至准盟友的普遍接受标准，形成“盟而不友”的鲜明特点。这种“盟而不友”的关系主要表现在以下几个方面。

第一，两国的相互战略定位日益模糊。二战后，美国联盟体系的建立和维护的重要基础是美国在体系中的主导地位和领导权。冷战时期，土耳其与美国之间的关系定位非常清晰：土耳其从属于美国及其领导的北约同盟以及全球安全体系，为美国制定的安全目标服务，而美国为土耳其和其他盟友提供集体安全保障方面的军事和政治支持以及领导力。但是现在这种主从盟友关系开始变得模糊。美国作为主导国已经难以对土耳其的行为产生足够的影响力，土耳其对于美国的战略价值也在美国国内受到普遍怀疑。同样，对于土耳其而言，美国也不再是明确的追随对象和不可或缺的安全保护国。这种战略定位的模糊从心理、行为和制度等方面影响着美土双边关系。

第二，双边关系的外部制度约束日趋弱化。美土间的盟友关系并不仅仅是双边关系，而是服务于北约并得到这个多边同盟体系的庇护。但是北约作为美土盟友关系的制度基础已经难以像过去一样帮助成员国维护彼此间的关系。美土双方依旧有合作，也并未将对方视为真正的敌人，但北约成员国的盟约关系却难以让双方成为真正的朋友。联盟的制度化基础受到破坏后，联盟体系对成员国的约束力下降，不仅对于强势一方难以控制，同时对弱势一方也失去足够的约束力。制度约束的松懈

---

<sup>①</sup> 孙德刚、张帅：《功能性联盟：“阿拉伯之春”以来中东地区联盟政治新范式》，《世界经济与政治论坛》2019年第2期。

导致行为的随意和信任度的减弱。

第三，双方的互信严重缺失。互信是传统联盟体系当中不可或缺的一项要素，但美土间的互信在不断的冲击下几乎丧失殆尽。这个问题的严重性在一个比较的视野中变得更清晰。例如，美国与欧洲伙伴之间尽管也有矛盾，但彼此的互信相比美土之间要强得多。即使在特朗普时期，虽然美欧各国间充满戏剧性的冲突，但也常被舆论视为“茶杯里的风波”，不足以导致盟友关系的破裂。事实上，特朗普一下台，美欧关系立即开始回暖。但是美土关系则不同，拜登上台后尽管不断强调恢复盟友关系是其外交战略的核心，但美土关系始终未见好转，有关双方关系可能破裂的警告，甚至建议尽早断绝关系的呼声仍然不绝于耳。

第四，双方都有越界结盟的行为。土耳其违背美国及其北约盟友的意志而与北约主要对手俄罗斯结成伙伴关系，这显然是对北约体系的严重挑战。与此同时，美国也无视土耳其的利益和不断抗议，与土耳其的敌人库尔德人武装组织结成伙伴关系。这些行为导致美土盟友关系日益松散且充满矛盾冲突。

#### （四）“模糊盟友”的产生机制

从以上四个特点可以看出，美土关系从传统盟友向“模糊盟友”的转变是一个非常复杂的过程。这四个方面的特点本身就可以作为美土关系变化的解释变量，但是对于本文而言，这些特点本身都是表象，是双边关系发展过程中所体现出的具体问题，美土特殊关系需要更为核心、宏大的因素来解释。这种因素主要包括两个方面：一是结构性因素，主要包括维系美土关系的地缘政治的变化、后冷战时期的全球化进程的影响，以及中东地区力量分化组合导致的安全格局变化和战略空间的重塑；二是过程性因素，主要包括美土两国政府的战略和政策选择。结构性因素和过程性因素间的关系需要从两个角度来理解：一方面，二者间具有明确的从属关系，结构性因素决定了双边关系的性质和长远发展方向；另一方面，过程因素使双边关系发展过程具有更多的不确定性，在短时期内出现波动和意外。

后冷战时期中东地缘政治变化、全球化过程、地区力量博弈的新态势，催动各国调整外交战略，重新定义战略利益，重新定位在地区中的身份认同，重设追求战略利益的政策工具。在这个变动过程中，这些结构性限制因素决定着双边关系的性质和发展趋势，其影响常常超越政治家所能掌控的范围。与此同时，政治家及其政府团队对于形势的判断和政策工具的选择，以及他们的战略视野甚至个人情感和价值观等过程性因素同样不可轻视，往往对双边关系的发展过程、演变方式及最终结果产生很大的影响。总体而言，两组因素同时产生影响，共同决定了美土关系演变

的复杂性（参见图1）。

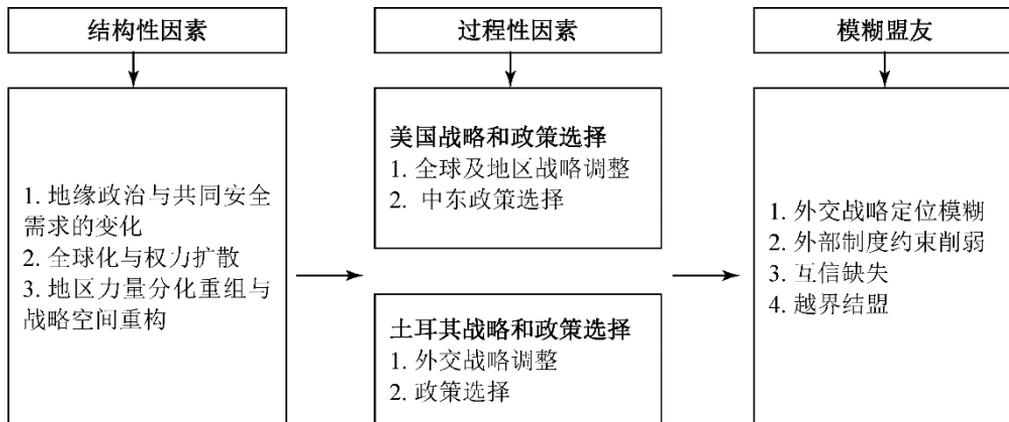


图1 美土模糊盟友的产生机制

资料来源：作者自制。

### 三 从传统盟友向“模糊盟友”的转变： 结构性因素分析

美土间的盟友关系在二战后期建立，冷战中被强化，后冷战时期开始面临不确定性和各种挑战。双边关系的变化，尤其是近年来的下行趋势，受制于多种因素的影响，但最为重要的结构性因素是地缘政治的变化、全球化影响、地区力量的重组和博弈。

#### （一）地缘战略与共同安全利益的变化

美土盟友关系的建立和维护是典型的地缘政治产物。土耳其独特的地缘战略位置决定了其在中东地区权力博弈中的特殊作用以及美国对土耳其的重视，这是美土关系的基础。与此同时，在特定历史节点上和历史事件的发生过程中，土耳其的地缘战略价值对于双方具有不同的意义，导致双边关系不断发生变化。

##### 1. 美土盟友关系的地缘战略基础

土耳其占据了四个极为重要而复杂的地区——巴尔干、中东、高加索/中亚、海湾地区的枢纽位置。无论是在二战期间还是冷战时期，抑或是后冷战时期，土耳其对于美国的地缘战略价值都难以替代。没有土耳其的配合，美国在上述任何一个时期和任何一个地区的军事目的都难以实现。此外，土耳其也在欧洲和中东地区之间形成天然隔离带，尤其是在“阿拉伯之春”后中东地区内战引发的难民问题上，

土耳其为欧洲提供重要的缓冲带和管控渠道。这种独特的地缘战略价值使得土耳其对美国的重要性延续到冷战之后，在第一次海湾战争、阿富汗战争和在对抗“伊斯兰国”的过程中都发挥了重要作用。

同时，美国和欧洲盟友也为土耳其提供了至关重要的安全保障。这种需求在很大程度上源于土耳其独特的地缘政治带来的双面效应。土耳其的地缘优势使其成为欧美依赖的对象，但是同样的地缘优势也成为其地缘劣势。夹杂在世界上最为敏感的政治板块之间，土耳其周边安全环境极为脆弱，各个方向都存在安全威胁。这种脆弱性注定了土耳其在安全上必须依赖美国在其国内和周边地区的军事存在。<sup>①</sup>

## 2. 地缘政治与美土关系的脆弱性

美土盟友关系的一个突出特点是几乎完全建立在共同安全防御基础之上。这种联盟基础的单一性造成的后果是，双方在其他方面的合作基本上都以此为基础，本身不具有太大的独立价值。例如，双方的经济合作完全服务于安全合作，价值观层面的认同感也很低。相比较而言，美国与欧洲国家盟友关系的基础则更加多元和复杂，在安全合作之外还有强大的经济联系、价值认同、历史信任等因素，这些都决定了双方关系的韧性。美土合作基础的单一性给双边关系带来隐患，一旦共同防御需求减弱，双方关系就会趋于松散。正如美国学者伊恩·莱塞（Ian O. Lesser）早已指出的，美土两国长期以来存在一种“地缘政治的幻觉”，以为这种很有限的地缘政治基础一直在维护着两国二战后的盟友关系。但事实上，这种关系的重要性在过去很长时期内从未接受过真正的考验，而1991年海湾战争第一次将这种关系的脆弱性彻底暴露出来。<sup>②</sup>

随着中东地区局势的不断复杂化，尽管美土对彼此的安全需求依旧存在，但是已经远不能与冷战时期相比。美土间的疏离感变得日益明显，双边关系也更易受各类因素的干扰。最根本的问题在于，双方的共同防御需求发生了巨大变化，防御目标正在不断缩小，重要性也日益下降。双方的共同防御目标从苏联这样的全球性大国收缩到伊拉克和阿富汗这样的地区国家，此后又进一步演变为应对“基地”组织和“伊斯兰国”等非国家力量，以及伊拉克和叙利亚等深陷内部分裂的脆弱国家。美土共同防御对象的变化决定了双方战略利益和战略手段的改变。在这些新的安全

---

<sup>①</sup> Madeleine Albright, Stephen Hadley and Steven Cook, “U.S.-Turkey Relations: A New Partnership,” Independent Task Force Report No. 69, Council of Foreign Relations, 2012, [https://www.jstor.org/stable/resrep29895.16?seq=1#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/resrep29895.16?seq=1#metadata_info_tab_contents).

<sup>②</sup> Ian O. Lesser, “Turkey, the United States and the Geopolitics of Delusion,” *Survival*, Vol. 48, No. 3, 2006, p. 2.

威胁面前，美土对彼此的战略需求都已经大打折扣，二者在战略目标和手段方面也产生了严重分歧，彼此几乎成为可有可无的帮手，有时甚至是麻烦制造者。

### （二）全球化与权力扩散

从一个宏观的视角看，美土关系的转变具有一定的必然性。冷战的结束对于美国的全球地位和在中东地区的作用都有极为深刻的影响，也影响到中东地区的力量分布和政治格局，进而影响到美土关系。全球化对中东地区的影响是全方位的，其中一个重要方面是导致美国与其盟友和伙伴之间的利益分化，进而对联盟体系形成冲击。

#### 1. 权威与权力的扩散对联盟体系的影响

全球经济一体化浪潮带来全球经济繁荣，但也对全球和区域治理造成冲击。全球化既推动多元化，也造成去中心化。全球化导致国家利益的多元化，经济发展驱动各国为各自的利益寻找新机遇，重新调整国家间关系。国家利益的多元化和国家间关系的复杂化导致联盟内部矛盾开始显现。无论是经济领域的纠纷和争夺还是边界问题引起的冲突，都很难用过去的集体安全机制来解决。国家间利益与冲突相互重叠，敌友关系难以定义，联盟的边界变得模糊，联盟关系的重要性也相应被削弱。联盟得以存在的必要性和合法性由于共同外部安全威胁的降低而急剧下降。主导国与成员国之间的非对称权力关系也发生了变化，挑战着联盟治理的传统思维模式。

#### 2. 美国的全球和区域影响力下降

冷战结束后，美国作为唯一超级大国的优势地位也逐渐开始面临挑战。这种挑战并非来自于一个类似于苏联那样的军事大国威胁，相反，正是由于苏联解体，原有威胁的消失令西方阵营的内聚力减弱。集体安全机制重要性的削弱导致美国领导力的重要性甚至合法性相应下降。<sup>①</sup>与此同时，国际竞争加剧，力量与财富分配的多元化也意味着美国自身实力相对下降，难以维持其影响力。在全球层面，欧盟和新兴经济体都在侵蚀着美国的全球领导地位和影响力。在中东地区，美国对地区安全局势的把控和对地区国家的影响力也同样难以为继，特别是受到如沙特、伊朗、土耳其和以色列等地区强国的挑战。在新的环境中，这些国家都在积极谋求战略自主，扩大地区影响。在此情形下，美国在中东地区面临着转型期的战略困惑，<sup>②</sup>其

---

<sup>①</sup> Robert Kagan, "America's Crisis of Legitimacy," *Foreign Affairs*, Vol. 83, No. 2, 2004; John Ikenberry, "America's Imperial Ambition," *Foreign Affairs*, Vol. 81, No. 5, 2002.

<sup>②</sup> 牛新春：《美国中东战略：转型期的迷惑》，《当代世界》2020年第3期。

基本政策导向正在从后冷战初期的大规模军事和政治介入回归到离岸平衡。<sup>①</sup> 这种转变势必会影响到地区局势和美土关系。

### 3. 土耳其实力增长和地位上升

全球化的另一个后果是让地区强国在一个日益多极化甚至是无极化的国际环境中凸显其实力。在过去二十多年间,土耳其经济快速增长,进入全球前二十大经济体。根据不同计算口径,土耳其和沙特2020年名义国内生产总值(GDP)为7000亿—8000亿美元,但按照购买力平价(PPP)计算,土耳其在全球排名第11位,远超沙特。<sup>②</sup> 土耳其的人均GDP(按照PPP计算)水平也在快速增长,从2000年的10509美元增长到2020年的30253美元,二十年间增长了近两倍。<sup>③</sup> 土耳其的GDP在欧洲也能排名第七,人口几乎与德国持平。此外,土耳其的军事力量规模在中东地区最大,在北约当中也仅次于美国。<sup>④</sup> 过去二十多年,除了经济和军事力量的增长,土耳其还在非洲和亚欧大陆等地区投入大量资源,在外交、文化、维和等方面积极扩大影响。

总之,在全球化时代财富和权力结构转移中,土耳其是快速崛起的新兴经济体和中等强国;在全球与区域治理调整、新的国际秩序重塑过程中,土耳其又是积极参与者。<sup>⑤</sup> 这样的时代背景势必会影响土耳其自身的战略定位,促使其在实力上升过程中寻求重新调整与美国等大国的关系。

### (三) 地区力量分化重组与战略空间重塑

土耳其始终是中东大国。但是在新的环境下,土耳其实力地位的变化,与中东地区力量变化和重组密切相关。具体而言,地区力量重组体现在以下几个方面。

首先,原有的力量平衡被打破。冷战结束以来,中东地区最明显的变化是阿拉

① 牛新春:《美国中东政策:开启空中干预时代》,《西亚非洲》2017年第1期。

② World Bank, "GDP (current US\$) Data," <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>, Retrieved July 2, 2021; United Nations, "United Nations Statistics Division - National Accounts," <https://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/data.asp>; IMF, "World Economic Outlook Database, April 2021," <https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending>, Retrieved May 8, 2021.

③ IMF, "Report for Selected Countries and Subjects," [https://www.rivieraoggi.it/wp-content/uploads/2012/01/GDP\\_per\\_capita\\_curr\\_prices\\_usd.pdf](https://www.rivieraoggi.it/wp-content/uploads/2012/01/GDP_per_capita_curr_prices_usd.pdf), Retrieved December 25, 2019.

④ Global Firepower, "2021 Military Strength Ranking," <https://www.globalfirepower.com/countries-listing.php>.

⑤ 丁工:《中等强国崛起与全球治理体系的变革》,中国社会科学出版社2021年版; Parag Khanna, *The Second World: Empires and Influence in the New Global Order*, New York: Random House, 2008.

伯世界出现“碎片化”趋势。战争、内战、恐怖活动、社会运动和经济危机等各种因素不断侵蚀阿拉伯国家的治理能力和在地区力量博弈中的地位。<sup>①</sup> 国家建设进程被打断，制度建设面临严重倒退，国家能力急剧下降，经济发展停滞，政治失败和社会分裂，这些都为极端势力、各种宗派和部族势力争夺对社会的控制权提供了舞台。<sup>②</sup>

其次，在阿拉伯世界整体坍塌的过程中，土耳其、以色列、伊朗这三个非阿拉伯国家的中东国家建设却较为平稳。尽管宗教影响在三个国家都有不同程度的回归，但从国家建设和国家能力的角度而言，这些国家明显保持着较大优势。这种力量对比的变化改变着这些国家的战略谋划，让这三个非阿拉伯中东强国有能力也有意愿对地区局势采取更为积极主动的行动，以把握新的战略机遇，扩大影响。

最后，大国对中东地区的干预有减弱的趋势。一方面，随着全球化和能源经济的改变，中东的重要性已经下降，大国干预中东的意愿减弱；另一方面，大国干预中东的能力也在下降。无论是美国还是俄罗斯抑或其他域外国家，今天都很难再把中东视为值得群雄逐鹿的场地，甚至会因为中东内部的分裂和冲突而唯恐避之不及。<sup>③</sup> 一位美国专家认为，在九一一事件 20 年后，“美国在中东”的时代已经过去，中东地区伊斯兰世界内部的冲突依旧继续，但美国已经不再扮演重要角色。<sup>④</sup> 大国干预减弱产生的权力真空正在被各种新的力量和力量组合——例如土耳其、伊朗和俄罗斯针对叙利亚问题而召开的阿斯塔纳会议以及针对卡塔尔问题形成的合作——所填补。

总之，中东地区的力量分布和战略空间已经发生质变，出现了新的力量博弈态势，这极大地削弱了美国的地区影响力和联盟体系，并影响到美土间的盟友关系。

#### 四 盟友关系转变的过程性因素： 美国的战略和政策调整

地缘政治变化、全球化、地区力量重组等结构性因素确定了中东地区社会变迁的方向和性质，重塑各国的身份认同、外交战略的定位和策略选择，由此也决定了各国间双边关系的本质和基本走向。但在时代变迁的大潮中，政治家、各种社会群体以及表面上看似无助的个人并非完全被动。历史终究是个人和社会群体选择

① 牛新春：《解体的中东：重回“弱主权时代”》，《现代国际关系》2017年第7期。

② 马晓霖：《冷战后三十年中东国家政治发展管窥》，《西亚非洲》2021年第5期。

③ 牛新春：《中东到底还有多重要？》，《世界知识》2021年第14期。

④ Phillip Zelikow, “The Wars Within Islam Are not Over,” *Foreign Affairs*, November 4, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2021-11-04/wars-within-islam-are-not-over>.

的集合。政治家以及他们倚赖的精英幕僚和背后无法忽略的社会大众的判断和选择，他们的战略视野和价值观，甚至他们的个人感情、情绪等因素都在产生作用，在历史的大潮中影响国家的走向和国家间关系。具体来说，影响美土盟友关系、决定其从传统盟友向模糊性盟友转变的过程性因素主要包括美国和土耳其各自的战略和政策调整。

### （一）美国全球战略的调整

首先，冷战结束后美国的全球战略调整的最大特点是将战略重心向亚太地区倾斜，以适应全球化过程中世界经济向亚太地区转移的客观现实。受此影响的不仅仅是中东地区，也包括欧洲和跨大西洋联盟体系。这个变化对于土耳其而言绝非可以轻易忽略。事实上，欧洲安全是维系美土盟友关系的重要因素之一。当欧洲在美国的外交战略中占据核心地位时，作为北约成员国的土耳其的地位不仅重要而且稳定，而一旦欧洲失去这种战略地位，土耳其的重要性也随之下降。

其次，反恐在美国全球战略中的重要性不断上升，其反恐政策也处于变化之中。美国在中东的积极介入在相当大程度上源于小布什政府的“全球反恐”（Global War on Terror）战略。九一一事件后，反恐压制了美国很多其他传统的外交关切，让其与盟友之间的关系变得非常脆弱。美国自身的国土安全成为其全球战略的首要目标。这一变化意味着，美国对于伙伴或者盟友的要求开始变得苛刻，任何盟友或伙伴的政策如果无法满足美国国土安全的现实需求，都将会直接影响其与美国的双边关系。最为明显的是在 2003 年的伊拉克战争中，土耳其拒绝美国军队从土耳其进攻伊拉克的要求而导致双边关系急转直下。不仅仅是土耳其，欧洲国家与美国的关系，或者说整个北约的团结，也在很大程度上受到美国这种功利主义倾向的严重影响。

### （二）美国的政策特点与美土关系

美国外交政策的一大特点是不连贯和难以持久。<sup>①</sup> 具体到冷战结束后美国的中东政策和美土关系上，这种特点导致美国一方面容易出现战略冒进，另一方面容易产生战略疲劳，最典型的是伊拉克战争的草率发动，以及战后美国政府和舆论很快出现关于“走”与“留”之间的不断争吵。美国外交决策的不确定性成为维护美国盟友关系包括美土关系的巨大障碍。冷战结束后，美国的战略调整和中东政策的不连贯性以及决策层对盟友利益的漠视等因素，给美土关系造成严重影响，不仅恶化

<sup>①</sup> 尼尔·弗格森：《巨人》，李承恩译，中信出版社 2013 年版；Robert Kagan, *The World America Made*, New York: Alfred A. Knopf, 2012.

了双边关系，也直接推动了土耳其外交战略和政策的重大调整。

### 1. 第一次海湾战争：“所有麻烦的开始”

在冷战结束初期，美土间保持了一段良好稳定的关系。美国依旧重视土耳其的地缘战略价值，而土耳其也仍然认为与美国的盟友关系至关重要。在1991年爆发的第一次海湾战争中，土耳其全力支持美国的军事行动，重要动力之一是希望欧洲能够尽早接纳土耳其，帮助其明晰身份认同。然而事与愿违，第一次海湾战争被土耳其视为“所有麻烦的开始”。<sup>①</sup>对美国的军事和政治支持让土耳其付出了巨大的经济和贸易代价，但并没有换来土耳其加入欧盟的回报，相反却导致国内政治分歧和土耳其对自身身份认同的反思。<sup>②</sup>

美国及欧洲国家似乎没有意识到或者刻意忽略土耳其在身份认知上的复杂性。奥斯曼帝国瓦解后，国父穆斯塔法·凯末尔（Mustafa Kemal）为土耳其确立了融入欧洲的建国理念，以此来实现现代化的目标。积极塑造“欧洲成员”的身份认知、努力融入西方，成为土耳其的不懈追求。尽管这个过程成为其难以抗拒的政策选择，但也不可避免地为土耳其带来双重身份的困境。首先，土耳其融入欧洲和加入欧盟的过程极为艰难，面临着巨大的政策、制度、价值观和宗教等方面的挑战，容易引起内外冲突。土耳其融入西方的政策既难以被欧盟轻易接受，也常常激起国内保守势力的反弹。其次，土耳其入欧也不可避免地令其疏远伊斯兰世界，与中东地区国家产生摩擦。这种身份认知上的困境始终是土耳其与西方盟友间难以回避的一个问题，甚至会成为冲突的导火索。在海湾战争之后，这种矛盾变得更为明显，土耳其“向西看”的传统政策导向受到极大怀疑。尽管此时土耳其的反美情绪还没有高涨，但是它与西方本就存在的裂痕已经难以忽略。

此外，海湾战争也让土耳其意识到自身在中东地区的重要角色，促使时任总统图尔古特·厄扎尔（Turgut Özal）修改对中东的外交政策。此前，土耳其对中东地区的总体原则是采取不干涉主义，尽力避免卷入中东事务和中东国家间争端。但是此后土耳其意识到自己的战略重要性，认为有必要采取更为积极的外交政策来维护自身在中东地区的地位。这样的外交战略思维转变在相当大程度上为之后埃尔多安积极的中东政策奠定了基础。

---

<sup>①</sup> Ian O. Lesser, “Turkey, the United States and the Geopolitics of Delusion,” *Survival*, Vol. 48, No. 3, 2006.

<sup>②</sup> 参见肖宪、武庆玲、吴磊：《土耳其与美国关系研究》，时事出版社2006年版；郑东超：《后“9·11”时代美国 and 土耳其关系研究》，社会科学文献出版社2016年版。

## 2. 伊拉克战争：“模糊盟友”产生的关键历史节点

海湾战争后，土耳其仍然努力维持与美国和欧洲的盟友关系，在九一一事件发生后也配合美国的“反恐战争”，在阿富汗战争中承担了重要的角色。但是2003年的伊拉克战争不仅改变了中东局势，也让冷战结束以来美土间长期存在的矛盾凸显出来，成为双边关系快速恶化的开始。与第一次海湾战争中的态度不同，土耳其政府和民众始终强烈反对伊拉克战争。民意调查显示，土耳其九成民众反对美国入侵伊拉克。<sup>①</sup>2003年3月1日，在针对是否允许美国军队从土耳其进攻伊拉克的议会表决中，支持票（264票）比反对票（250票）仅多出14票，未能达到所需要的绝对多数。此次投票对土耳其政府是一次巨大打击，迫使总理阿卜杜拉·居尔（Abdullah Gül）辞职，埃尔多安随后接任总理职位，土耳其由此进入埃尔多安时代。土耳其议会的表决结果令美国政府和军方大为恼火，停止了对土耳其60亿美元的援助和高达240亿美元的贷款，导致土耳其股市下跌12%。<sup>②</sup>

伊拉克战争激化了土耳其极为敏感的库尔德人问题，<sup>③</sup>威胁着土耳其东部和南部边境地区的安全，同时也恶化了其国内政局。已经沉寂多年的库尔德工人党（PKK）借势发动攻击，而美国需要利用伊拉克北部的库尔德武装组织（YPG）来控制伊拉克局势，因此拒绝帮助土耳其摧毁PKK在伊拉克北部的训练基地，也严禁土耳其采取跨境攻击行动。2011年叙利亚内战爆发、“伊斯兰国”崛起后，美国更加依赖库尔德人的配合，美土间的矛盾进一步恶化。2015年10月，奥巴马政府向YPG提供大量援助，遭到埃尔多安强烈反对。2016年3月，因为美土在YPG方面存在分歧，埃尔多安赴华盛顿参加核安全会议时奥巴马拒绝正式会面，仅同意非正式会晤，由副总统拜登与埃尔多安举行正式会谈。<sup>④</sup>

美土在库尔德人问题上的分歧，成为土耳其国内反美情绪快速攀升的直接原

---

<sup>①</sup> Stephen Larrabee, *Troubled Partnership: U.S.-Turkish Relations in an Era of Global Geopolitical Change*, Rand Corporation, 2010, p. 11, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG899.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG899.pdf).

<sup>②</sup> “Turkish Military Backs War Plan,” CNN, March 5, 2003, <https://www.cnn.com/2003/WORLD/europe/03/05/sprj.irq.turkey/>.

<sup>③</sup> 参见马晓霖主编：《动荡中东与库尔德问题》，中国民主法制出版社2021年版；李秉忠：《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；敏敬：《中东库尔德问题研究》，中央编译出版社2015年版。

<sup>④</sup> Catherine Hardy, “Turkey-US Relations Are Strained as Erdogan Arrives in Washington,” Euro News, March 30, 2016, <https://www.euronews.com/2016/03/30/turkey-us-relations-are-strained-as-erdogan-arrives-in-washington>.

因。据皮尤调查中心数据，2002年到2007年，对美国抱有好感的土耳其人的比例从30%跌至9%。<sup>①</sup>另一项调查显示，2006年，对美国持反感态度的土耳其人比例高达75%，在整个中东地区仅次于巴勒斯坦人。<sup>②</sup>

### 3. 特朗普的外交遗产与拜登政府的模糊态度

特朗普时期，各种矛盾几乎将美土双边关系推到了临近崩盘的地步。<sup>③</sup>但特朗普时期的美土关系呈现出不同以往的独特性：一方面双边关系日趋恶化，美国建制派对土耳其在价值观层面的敌意不断增长，在安全方面也试图寻找替代者，摆脱对土耳其军事基地的依赖；另一方面，特朗普和埃尔多安个人关系密切，两人保持密切的沟通。特朗普对埃尔多安的强人政治风格欣赏有加，并在行动上配合埃尔多安，例如美国在土耳其对叙利亚北部发动进攻时主动撤军，支持土耳其介入利比亚内战，消极执行美国国会对土耳其制裁的决定。<sup>④</sup>

领导人个人间的密切关系在很大程度上平衡着美土日趋紧张的双边关系。这种现象在以往的美国外交中很少看到，反映出特朗普外交政策的一个鲜明特点，即个性和制度之间的张力。但这种模式不仅脆弱，也让双方矛盾进一步积累，为继任者带来很多难以处理的后遗症。最重要之处还在于，美国外交建制派重新回归后，从民主人权、地区力量平衡、俄罗斯的地区影响等多方面考虑，都需要对埃尔多安“向东看”政策予以制约。这些因素对于美国两党都同样重要，不会因为政府更替而发生实质变化。但美国对土耳其的制约或者说吸引力已经明显减弱。在特朗普上台之前，美国在中东的战略和政策事实上就已经出现摇摆不定、前后不一的问题，特别是奥巴马在叙利亚越过化学武器“红线”后无所作为，极大地损害了美国的信誉。经过特朗普外交的进一步破坏，美国在中东的影响力更为羸弱，尤其对于土耳其这些在乱局中崛起的非阿拉伯国家的号召力更加有限。

拜登上台后宣称，美国的当务之急是处理特朗普造成的诸多外交灾难，恢复与

---

<sup>①</sup> Stephen Larrabee, *Troubled Partnership: U.S.-Turkish Relations in an Era of Global Geopolitical Change*, Rand Corporation, 2010, p. 16, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND\\_MG899.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2009/RAND_MG899.pdf).

<sup>②</sup> The German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends: Key Findings 2006*, 2006, pp. 18-19, [http://www.comunitas-bg.org/uploads/files/Transatlantic%20Trends/2006\\_english\\_key.pdf](http://www.comunitas-bg.org/uploads/files/Transatlantic%20Trends/2006_english_key.pdf).

<sup>③</sup> 莫盛凯：《特朗普政府中东政策的特点》，《战略决策研究》2020年第5期。

<sup>④</sup> Ian Lesser, “U.S.-Turkish Relations in a Time of Shocks,” The German Marshall Fund of the United States, July 2020, <https://www.gmfus.org/sites/default/files/U.S.-Turkish%20Relations%20in%20a%20Time%20of%20Shocks.pdf>.

盟友的关系。但从实际政策来看,拜登上台后近一年来的对土政策变化不大。美土较为实质性的合作主要是在阿富汗问题上。2021 年 3 月,双方宣布将与阿富汗塔利班的谈判地址由卡塔尔的多哈改在土耳其进行,以推进陷入停顿的谈判,确保美国在 2021 年 9 月 1 日前撤出最后一批 2 500 名驻阿美军。此事显示出美国对作为伊斯兰国家的土耳其在阿富汗问题以及地区安全方面特殊地位的重视,<sup>①</sup>也显示出拜登政府有意改善与土耳其关系;而埃尔多安也明显认识到此方面合作对土耳其的重要性。2021 年 6 月,埃尔多安宣布土耳其军队将继续留守阿富汗首都喀布尔国际机场,协助美国和其他北约盟国完成善后工作,并在声明中高调宣扬土耳其有意维护北约的责任、团结。但是美方对此没有表示出积极的态度。<sup>②</sup>总体而言,拜登政府对土耳其的政策没有实质性改善,态度上也不够明朗。

从以上梳理可以看出,美国历届政府和领导人对于土耳其的政策和态度都显示出强烈的功利主义倾向,既没有充分顾及土耳其的国家利益和国内舆论压力,也没有从盟友关系的角度在政策方面给予土耳其充分的尊重。这些态度和政策既是结构性因素使然,也鲜明地体现出美国历届总统的个性特点和偏好。其结果是造成美国的土耳其政策具有模糊性,在合作与冲突之间摇摆不定,也促使土耳其越界结盟,拉近与俄罗斯关系,进一步动摇了北约联盟体系。美国政府对于此后果的严重性并非没有认识,但似乎无意或无力扭转,甚至被舆论绑架,让局势进一步恶化。2021 年 2 月,美国布鲁金斯学会的一份报告称,土耳其与美国已经将彼此视为威胁而不再是盟友,美国对土耳其的政策正在从合作走向“遏制”。<sup>③</sup>

## 五 盟友关系转变的过程性因素: 土耳其的战略和政策调整

各种结构性因素在驱使美国在中东进行战略收缩、重新调整对土耳其关系的同

---

<sup>①</sup> Hamoon Khelghat-Dooost, “Road to Afghan Peace Is through Turkish Mediation,” *Daily Sabah*, April 21, 2021, <https://www.dailysabah.com/opinion/op-ed/road-to-afghan-peace-is-through-turkish-mediation>.

<sup>②</sup> Abdul Basit and Zahid Shahab Ahmed, “Why Turkey Wants to Be in Charge of Securing Kabul Airport?” *Al Jazeera*, August 2, 2021, <https://www.aljazeera.com/opinions/2021/8/2/why-is-turkey-eager-to-remain-in-afghanistan-after-the-us-exit>.

<sup>③</sup> Nicholas Danforth, “Between Cooperation and Containment: New US Policies for a New Turkey,” Brookings Institution, February 2021, <https://www.brookings.edu/research/between-cooperation-and-containment-new-us-policies-for-a-new-turkey/>.

时，也在推动土耳其调整其外交战略和对美关系。如前文所述，美土关系的地缘政治基础正在松动，全球化在削弱美国影响力的同时，也让土耳其成为中东地区的经济和军事大国，而地区力量重组和博弈则赋予了土耳其新的历史机遇。与此同时，美国历届政府处理对土耳其关系时的模糊态度和进退失据，进一步促使土耳其寻求积极进取的战略和政策调整来适应新环境。

### （一）土耳其的战略调整

直到第一次海湾战争爆发之前，土耳其的战略导向都比较清晰连贯，也就是延续国父凯末尔确立的“向西看”政策——融入西方，实现现代化，在外交上采取不干涉主义，与地区邻国保持友好关系。从土耳其方面来说，美土关系长期维持现状，可以让土耳其成为西方与伊斯兰世界和阿拉伯集团之间的桥梁。这种外交战略原则在冷战结束后延续了近十年时间，这期间土耳其积极协助美国的军事行动，也与地区邻国保持着较好的关系。但是，第一次海湾战争让土耳其意识到后冷战时代的新环境对土耳其传统外交原则的冲击。在安全环境变化与战略机遇的驱动下，土耳其的战略转向在厄扎尔总统时期就已经开始，并在埃尔多安时代日益明显。

土耳其的新战略理念最集中地体现在前外交部长艾哈迈德·达武特奥卢(Ahmet Davutoğlu)提出的“战略纵深”的外交概念上。其基本含义是让土耳其“从‘冷战’时期那个在中东被孤立的‘欧洲力量’，成为一个有自信和所有邻邦交往，在多个地区扮演重要角色的国家”。<sup>①</sup> 具体而言，“战略纵深”概念包括以下几个方面。

首先，改变过去被动参与的外交方式，采取积极、主动、多领域并进的外交策略，以“零问题周边外交”原则改善与周边国家关系，面向世界拓展土耳其的“利益边疆”。<sup>②</sup> 土耳其是北约第二大军事力量、中东最大经济体之一、二十国集团成员、经济合作与发展组织(OECD, 简称“经合组织”)成员、伊斯兰合作组织(OIC)成员。作为崛起中的地区大国和国际舞台上日益重要的中等强国，土耳其力求在新的国际环境中利用其多重地缘身份的优势，在欧洲之外更加积极地参与地区事务，成为西方和伊斯兰世界之间的桥梁，并展现其地区大国的能力，使土耳其跃升为世界性力量。

---

① 徐菁著：《土耳其：“零问题”外交背后》，《三联生活周刊》2011年第22期。

② Ahmet Davutoglu, “Turkey’s Zero-Problems Foreign Policy,” *Foreign Policy*, May 20, 2010, <https://foreignpolicy.com/2010/05/20/turkeys-zero-problems-foreign-policy/>.

其次，在文化上利用“伊斯兰主义”和“新奥斯曼主义”概念，重塑土耳其的国家身份，确立土耳其在原奥斯曼帝国领地内的支配性影响。“新奥斯曼主义”认为，现代土耳其共和国是奥斯曼伊斯兰文明“最权威”“最合格”的继承者和弘扬者，肩负着保护全球穆斯林的责任。同时，土耳其可以利用其“桥梁”“前沿”“枢轴”等地缘政治工具，调控和调动大国关系，弘扬并升华原奥斯曼帝国“历史与文化底蕴”，扩展土耳其在原奥斯曼帝国领地内甚至在南高加索和中亚地区的地理纵深、历史纵深和文化纵深。<sup>①</sup>

再次，在安全问题上，从传统防御转向力量投射（power projection），突出土耳其的实力外交。鉴于中东地区安全局势动荡、国家博弈加剧，土耳其不再满足于在伊拉克和叙利亚交界处解决库尔德人问题，而是主动出击，军事介入地区安全事务。这些军事行动不仅能展示土耳其的“硬实力”，同时也帮助土耳其摆脱美欧的制约，让其在北约阵营中获得更多话语权和行动空间，甚至成为与美欧俄等大国或大国集团交易的筹码。

## （二）土耳其的政策调整

与美国的情况不同，过去近二十年来，土耳其的外交政策具有较强的连续性，基本上受埃尔多安的主导，因此不可避免地带有强烈的个人色彩。西方媒体通常将美土关系的恶化归咎于埃尔多安的个人特点。自埃尔多安于 2003 年出任土耳其总理后，土耳其内政外交都产生了巨大转变，美土关系受伊拉克战争的影响一路走低，双边关系变得更加复杂。但总体而言，双边关系依旧能处在较为缓和的区间内，保持着盟友间所必需的外交体面。真正导致双边关系发展到剑拔弩张的地步则始于 2016 年 7 月 15 日的七一五未遂军事政变。该事件影响到土耳其的内政外交，成为埃尔多安实施“向东看”政策的一个重要驱动因素，<sup>②</sup> 进而导致美国认为埃尔多安领导的土耳其已经背离了其传统盟友应该信守的民主价值观，因此称其外交为“新转向”（new turn）。<sup>③</sup> 此后，土耳其开始加速调整内政和外交，导致美土关系处于对立状态。

<sup>①</sup> Ahmet Sözen, “A Paradigm Shift in Turkish Foreign Policy: Transition and Challenges,” *Turkish Studies*, Vol. 11, No. 1, 2010.

<sup>②</sup> 李游：《土耳其未遂政变后埃尔多安内政外交的调整》，《国际关系研究》2017 年第 2 期；郑东超：《“7·15 军事政变”后土耳其的外交政策选择》，《当代世界》2016 年第 8 期。

<sup>③</sup> Meliha Benli Altunışık, “The New Turn in Turkey’s Foreign Policy in the Middle East: Regional and Domestic Insecurities,” Foundation for European Progressive Studies, July 2020, <https://www.iai.it/sites/default/files/iaip2017.pdf>.

### 1. 国内政策调整

首先是政治权力集中趋势加速。随着土耳其的发展，社会思潮日益多元，社会矛盾日益尖锐，各种势力之间对立严重，国家治理需要更多地依赖压制手段。地区局势不稳定也为强人政治提供了舆论基础。七一五未遂军事政变的爆发使这种状况更为严重，也为埃尔多安增强自己的权力提供了合理借口。他领导的正义与发展党（简称“正发党”）政府在政变后立刻宣布国家进入紧急状态，并将紧急状态连续延长了七次，直到 2018 年 7 月才最终解除，持续时间长达两年。这期间，埃尔多安对反对派和媒体以强硬手段进行控制，引起国内外对土耳其民主倒退的担忧。<sup>①</sup>

其次是社会伊斯兰化趋势加速。20 世纪 90 年代受到西方社会热捧的、以激进世俗主义、民族主义和西方化为核心内容的“土耳其模式”，被埃尔多安执政时期推行的新版“土耳其模式”所取代，<sup>②</sup> 后者奉行消极世俗主义，在支持民主化和市场经济的口号下奉行外交自主，强调尊重宗教传统价值观，积极推动土耳其与中东国家在伊斯兰教方面的联系。<sup>③</sup> 在“阿拉伯之春”爆发之后，这种趋势进一步凸显，而在七一五未遂军事政变之后则再次被强化，成为埃尔多安权力集中的工具。<sup>④</sup> 例如，土耳其国防部 2017 年的一项新规显示，土耳其军队的女性士兵未来在穿军队制服时将被允许同时佩戴头巾，这意味着此前的有关禁令将被取消。<sup>⑤</sup> 在教育方面，从 2017 年 9 月新学年开始，中小学教材中不仅删除了达尔文的进化论，关于土耳其共和国的缔造者国父凯末尔的内容也较以往减少，此举在社会和教育界引发争议和批评。从 2019 年起，达尔文的进化论也从高中生的生物课中删除，只保留创造论，而且宗教课程课时从每周 2 个小时增加到了 6 个小时。<sup>⑥</sup> 2020 年 7 月 10 日，埃尔多安宣布，自 1935 年以来一直被作为博物馆的圣索菲亚大教堂被改回为清真寺。此举在西方舆论中引起轩然大波，被视为埃尔多安反世俗化

---

① Steven A. Cook, “How Do You Say ‘Frenemy’ in Turkish?” *Foreign Policy*, June 2, 2010, <https://foreignpolicy.com/2010/06/02/how-do-you-say-frenemy-in-turkish/>.

② Andrew Mango, “The Turkish Model,” *Middle Eastern Studies*, Vol. 29, No. 4, 1993.

③ 王林聪：《“土耳其模式”的新变化及其影响》，《西亚非洲》2012 年第 2 期。

④ Ahmet Erdi Öztürk, “Turkey’s Diyanet Under AKP Rule: From Protector to Imposer of State Ideology?” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 16, No. 4, 2016.

⑤ 于潇清、李怡清：《土耳其允许女性士兵佩戴头巾，专家：为修宪公投争取民意》，澎湃新闻，2017 年 2 月 23 日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1625533](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1625533)。

⑥ 施春：《土耳其新版教科书不只删了进化论，连“国父”也没幸免》，参考消息网，2017 年 2 月 24 日，<http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2017/0224/1716178.shtml>；吴潇：《土耳其禁止高中传播进化论：大学生才能接触这理论》，海外网，2017 年 6 月 26 日，<http://news.haiwainet.cn/n/2017/0626/c3541093-30987066.html>。

的重要举措。这种转变与美国和其他西方国家在价值观上有明显冲突，自然令局势变得更为复杂。<sup>①</sup>

再次是民族主义趋势加速。正发党权力集中和推动土耳其社会伊斯兰化的举措引起西方的极大不满，反过来也引发土耳其国内反西方势力的反弹。这种力量进一步因为外交纠纷而与土耳其国内的民族主义力量相结合，推动土耳其远离西方。<sup>②</sup> 正发党执政之初，土耳其政府奉行的依旧是亲西方、亲欧盟的外交政策。然而，伊拉克战争的不确定性、库尔德人问题的愈演愈烈、入盟进程的重重障碍、塞浦路斯和亚美尼亚矛盾等外部因素，使土耳其不断质疑以往亲西方外交政策的价值。尤其是叙利亚内战爆发后，美土在叙利亚问题的解决以及是否推翻巴沙尔政权等问题上矛盾不断，特别是在叙利亚库尔德人问题上的对立更是尖锐。所有这些分歧进一步因为 2016 年未遂军事政变而恶化。政变之后，土耳其认定移居美国的伊斯兰思想家费图拉·居伦(Fethullah Gulen)是幕后主使，一直敦促美方关闭“居伦运动”开办的学校，驱逐他的追随者。美国对此并不认同，甚至有西方媒体认为埃尔多安是在借机清洗异己，巩固自己的权力。<sup>③</sup> 在埃尔多安于 2017 年 5 月 16 日访美前一天，居伦本人在《华盛顿邮报》发表题为《这不再是我认识的那个土耳其》的署名文章，希望西方帮助土耳其重新回到民主的道路上来。<sup>④</sup> 这一行为被土耳其政府和民众解读为美国政府对其“核心利益”的公然干涉，双方关系进一步恶化。<sup>⑤</sup>

## 2. 对外军事介入和军力投射

国内强人政治必然需要伴随对外的强势外交。土耳其外交政策调整的一个重要方面是从被动防御到积极干预周边地区安全，并在多地进行军力投射。叙利亚内战爆发后，土耳其针对叙利亚北部库尔德武装多次进行越境打击，建立“安全区”并长期驻军，建立亲土耳其政权以确保本土安全。2020 年 1 月，土耳其武装干涉利比亚内战，引起埃及的不安。土耳其与埃及在利比亚的对峙让人担忧利比亚内战可

---

① 唐志超：《修正主义视角下的土耳其与美国战略伙伴关系前景探析》，《中国国际战略评论》2018 年第 2 期。

② Stephen J. Flanagan et al, *Turkey's Nationalist Course: Implications for the U.S.-Turkish Strategic Partnership and the U.S. Army*, Rand Corporation, 2020, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR2500/RR2589/RAND\\_RR2589.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR2500/RR2589/RAND_RR2589.pdf).

③ Francesco F Milan, "Turkey: What Hides Behind a Failed Coup Attempt," *The RUSI Journal*, Vol. 161, No. 4, 2016.

④ Fethullah Gulen, "The Turkey I No Longer Know," *Washington Post*, May 15, 2017.

⑤ 杨晨：《土美“信任重建”：道路阻且长》，《新民晚报》2017 年 5 月 17 日，[http://xmwb.xinmin.cn/lab/html/2017-05/17/content\\_17\\_5.htm](http://xmwb.xinmin.cn/lab/html/2017-05/17/content_17_5.htm)。

能会变成“代理人”战争，让北非地区进一步陷入动荡。<sup>①</sup> 土耳其与希腊、塞浦路斯及其他欧洲国家在地中海东部油气资源方面存在利益冲突。土耳其介入利比亚问题的一个重要原因，是试图借此增强其在争夺油气资源方面的有利地位。这显然对北约联盟的内部团结造成威胁。<sup>②</sup> 2020年9月，阿塞拜疆和亚美尼亚在具有争议的纳戈尔诺—卡拉巴赫（简称“纳卡地区”）爆发激烈冲突后，埃尔多安一反此前的不介入态度，高调支持阿塞拜疆并向其增售先进的军用无人机，这对冲突结果产生了重要影响。土耳其对阿塞拜疆的支持触犯了俄罗斯在该地区的利益，但埃尔多安表示“将凭借一切手段，全心全意地支持我们友好的兄弟国家阿塞拜疆”。<sup>③</sup> 土耳其在这场冲突中的介入增加了高加索地区和黑海地区地缘政治的复杂性。但是对于埃尔多安来说，介入纳卡冲突可以让土耳其增加地区影响力，从而在叙利亚和利比亚问题上获得与俄罗斯抗衡的话语权。

### 3. 越界结盟：利用与俄罗斯伙伴关系制衡盟友

在多种因素的推动下，土耳其开始将目光“向东看”，寻求与俄罗斯、中国、伊朗、印度和东南亚国家等域外力量的合作。这种转向不仅仅是因为摆脱内外困境的压力使然，同时也是埃尔多安在地区力量格局发生剧变后积极的外交选择。但是从西方的角度来看，土耳其“向东看”政策中一个至关重要的部分却对美土盟友关系和北约联盟体系构成直接挑战，这就是与俄罗斯关系的快速改善。

2016年的未遂政变发生后，土耳其与俄罗斯的关系迅速改善。土耳其就2015年击落俄罗斯战机一事向俄致歉，土俄领导人迅速实现了互访，并在叙利亚问题上协调立场，与伊朗一起建立了政治解决叙利亚问题的阿斯塔纳会谈机制，成功地抵消了美国在叙利亚问题上的控制权，扩大了土耳其的地区影响力。2017年9月，土耳其与俄罗斯签署协议，购买俄罗斯的S-400防空导弹系统。作为北约成员国，土耳其这一举动自然引起美国和北约其他成员国的强烈反对，成为影响土耳其与西方国家关系的核心因素。美国多次试图让土耳其放弃俄制防空系统，但遭到土耳其拒绝。在俄罗斯的导弹系统交付后，美国立即将土耳其排除在研制第五代F-35隐形战斗机计划之外，理由是F-35无法与俄罗斯情报收集平台共存。2020年8月，

---

① 王金岩：《埃及与土耳其在利比亚博弈前景几何》，《世界知识》2020年第14期。

② Gary Dalay, “Turkey, Europe, and the Eastern Mediterranean: Charting a Way Out of the Current Deadlock,” The Brookings Doha Center Policy Brief, January 2021.

③ 帕特里克·凯迪：《土耳其在纳卡冲突中发挥了怎样的作用？》，半岛电视台中文网，2020年10月31日，<https://chinese.aljazeera.net/news/2020/10/31/土耳其在纳卡冲突中发挥了怎样的作用？>

土耳其与俄罗斯再次签署合同，俄承诺向土耳其交付第二批 S-400 系统，这进一步激怒了土耳其的西方盟友。尽管如此，埃尔多安依旧无意放弃 S-400，也无意改变与俄罗斯的合作关系。对土耳其来说，与俄罗斯的合作不仅有助于土耳其在叙利亚问题等安全事务上获得更多的支持，还可以彰显自身的战略自主性和政治独立性。土耳其在北约和俄罗斯之间进行战略平衡，可以扩大其战略空间。<sup>①</sup>

以上分析显示，埃尔多安近年来在地区安全方面主动出击，积极介入，实施军力投射，其影响力已经不容忽视。地区安全局势为埃尔多安提供了施展能力的机会，而美国明显缺乏干预和管控的能力和意愿，导致地区安全局势进一步复杂化，既让美土关系陷入恶性循环之中，也令北约面临严重的内部分裂和地区影响力的下滑。2019 年年底，法国总统马克龙直言“北约已经脑死亡”，批评土耳其不顾北约反对在叙利亚北部采取军事行动，而美国对此无所作为，无视对欧洲盟友的责任而导致北约面临分裂的危险。<sup>②</sup> 北约正面临失去领导力和内部管控的挑战，土耳其在这个体系中扮演的角色日益模糊，致使局势进一步恶化，而且土耳其与俄罗斯的合作让北约面临二战后少有的外部挑战。

## 结论

本文通过“模糊盟友”概念构建起一个综合分析框架来解析美国与土耳其两国间近年来复杂多变的关系。“模糊盟友”关系主要表现为双方互信缺失、彼此越界结盟、外部制度约束不足、双方对彼此在自己的外交战略中定位模糊。这种关系的独特性在于，两国对彼此的态度都具有依赖与抗拒的双重复杂心理。这种心理一方面源于冷战后土耳其的地缘战略价值的改变、全球化背景下权力关系的变化、中东地区力量博弈和重组后战略格局的改变；另一方面也源于双方政府在新环境中的战略和政策选择。这种“模糊盟友”关系在美国所有盟国和战略伙伴中都极为特殊，因此具有重要的理论和现实意义。

双方关系从传统盟友向“模糊盟友”转变，主要是结构性因素与过程性因素综合作用的结果。土耳其的独特地缘战略价值是维持美土盟友关系的结构性基础，让

---

① 高乔：《不满 F-35 被扣，再购 S-400，土耳其在美俄间大玩“跷跷板”》，《人民日报》（海外版）2020 年 8 月 27 日。

② Economist, “Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-dead,” *Economist*, November 7, 2019, <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

## 模糊盟友：联盟体系视角下的美国与土耳其关系

---

其在经历各个历史时期的矛盾冲突后依旧得以维持。但地缘战略价值也会随着历史变化而改变，让双边关系向更为模糊复杂的方向发展。这种转变在第一次海湾战争之后开始出现，但真正的转折点是 2003 年的伊拉克战争。该战争在改变中东安全结构的同时，也改变了土耳其的外交战略思维和对自身在地区和全球政治中的身份认知。正是这样的大环境让埃尔多安和他的正发党得以在土耳其长期执政，重新定义土耳其的外交战略。2016 年土耳其未遂军事政变作为另一个关键节点，是美土关系进一步恶化的重要催化因素，加速了埃尔多安的权力集中、土耳其社会的伊斯兰化，使土耳其民族主义情绪高涨，更加积极介入地区安全，寻求战略自主的意愿更强烈。埃尔多安个人对权力的追求和他对土耳其回归伊斯兰世界的认知对这些变化趋势都有不容忽视的影响。美国政府及其领导人在处理地区事务和美土关系过程中的被动性模糊造成的影响同样值得重视。

美土关系日趋复杂，其影响也极为深远，不仅对美国和土耳其的地区战略和政策产生重塑作用，也对美国在中东地区的联盟关系甚至对北约联盟体系的前景都具有重要影响。拜登上台后高调宣称重启多边主义外交，重建盟友关系，但其对土耳其政策未见实质性改善。可以预期的是，美土间的模糊盟友关系将长期影响美国和土耳其的中东战略和政策，影响地区安全与稳定，也给美国的联盟体系带来不确定性。

【来稿日期：2021-09-02】

【修回日期：2021-12-19】

【责任编辑：李水生】