

## 土耳其与北约关系：战略自主还是联盟至上\*

郭长刚 梁莹莹

**内容提要** 近年来，土耳其在购买俄罗斯“S-400”导弹系统、在叙利亚的军事行动、围绕东地中海油气资源的开发等问题上都与北约盟友激烈对立，引发盟友对其北约身份的质疑。2022年乌克兰危机升级，再次引发了土耳其作为北约成员国资格的讨论。土耳其与北约之间的这些矛盾可以追溯到20世纪60年代，其核心是土耳其认为北约的“集体威慑”并不能给自己带来安全保障，土耳其的国家利益与北约联盟的利益并不处在同一轨道上。冷战结束后，当年迫使土耳其加入北约的地缘政治环境正在加速变化，北约联盟新的集体威慑对象也变成了所谓“恐怖主义”。但在应对全球及地区恐怖主义威胁时，土耳其的国家安全利益与美国及北约的联盟利益形成了根本对立，土耳其成为令北约“头疼的伙伴”。究竟土耳其是否继续留在北约联盟，以及北约是否继续容纳土耳其，既要看到土耳其的外交战略选择，又要看国际地缘政治格局的变化，更要依赖彼此间的分歧管控智慧。

**关键词** 土耳其外交 北约 安全共同体 约翰逊信函 埃尔多安 战略自主

**作者简介** 郭长刚，上海社会科学院历史研究所所长、研究员；梁莹莹，上海大学土耳其研究中心博士研究生。

2022年5月，在北约集团准备接纳芬兰和瑞典为成员以作为对俄罗斯的“重大地缘战略胜利”之际，土耳其突然威胁要对芬兰、瑞典行使否决权。尽管在马德里北约峰会上最终投了赞成票，但土耳其的行为在北约内部及国际社会引起了巨大反响。土耳其与北约的关系，尤其是土耳其的北约成员资格

---

\* 本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“土耳其内政外交政策与‘一带一路’战略研究”（17JZD036）的阶段性成果。

问题再次成为人们关注的热点。

其实，早在冷战期间土耳其与北约就摩擦不断。20世纪60年代中期因为塞浦路斯问题，土耳其社会要求退出北约的呼声高涨，2019年又因土耳其购买及其之后接收俄罗斯“S-400”防空系统，以及在叙利亚的军事行动而与北约关系紧张，土耳其威胁退出北约，西方国家也在不约而同考虑土耳其在北约的未来，如丹麦国际问题研究所就推出了《土耳其的北约未来：在联盟依赖、俄罗斯与战略自主之间的选择》的研究报告，<sup>①</sup>美国的兰德公司也发布了题为《土耳其的民族主义路线：对美土战略伙伴关系和美国军队的影响》的报告，<sup>②</sup>讨论土耳其与北约及美国的关系。本文拟简要回顾历史上土耳其与北约之间的结构性矛盾，分析当前土耳其与北约联盟之间的张力及未来的发展前景。鉴于谈论土耳其与北约的关系无法回避土耳其与美国的关系，因此，土耳其与北约关系实际上是“土耳其—美国—北约的三边关系”，<sup>③</sup>本文也将结合土耳其—美国—北约的关系进行讨论。

## 一 有关土耳其北约身份的争论

近年来，土耳其的北约成员身份广受西方世界质疑，主要聚焦如下几个事件：

### （一）土耳其购买并接收俄罗斯“S-400”防空导弹系统

2019年7月，土耳其不顾美国及北约的警告和反对，从俄罗斯接收了第一套“S-400”防空系统。对于土耳其购买俄罗斯“S-400”导弹系统，时任美国代理国防部长帕特里克·沙纳汉（Patrick Shanahan）曾在2019年6月6日致信土耳其国防部，明确警告土耳其有可能破坏与北约伙伴的关系，美国也将停止土耳其参与“F-35”计划，要求土耳其在“S-400”导弹系统问

---

<sup>①</sup> Jakob Lindgaard, Moritz Pieper, *Turkey's NATO Future: Alliance Dependency, Russia, and Strategic Autonomy*, DHS, Copenhagen, 2020.

<sup>②</sup> Stephen J. Flanagan, F. Stephen Larrabee, Anika Binnendijk, Katherine Costello, Shira Efron, James Hoobler, Magdalena Kirchner, Jeffrey Martini, Alireza Nader, Peter A. Wilson, *Turkey's Nationalist Course: Implications for the U.S. - Turkish Strategic Partnership and the U.S. Army*, RAND, Santa Monica, 2020.

<sup>③</sup> Ali L. Karaosmanoglu, “Turkey in NATO in the Twenty First Century: An Overview”, *Foreign Policy*, Vol. XXXVIII, No. 1-2, 2012, p. 8.

题上“改变航向。”<sup>①</sup>

对于美国的警告，土耳其总统埃尔多安和外交部长恰武什奥卢做出了强烈回应：如果美国及北约在“S-400”导弹系统问题上制裁土耳其，土耳其将考虑关闭北约在土耳其的英吉利克（Incirlik）和库雷奇克（Kürecik）两个军事基地。<sup>②</sup>虽然“S-400”导弹系统问题主要是一场土耳其与美国之间的双边争端，但对土耳其的长期战略方向和作为北约成员国的身份打上了问号。正如卡塔尔半岛电视台的库尔德及土耳其问题资深专家加利普·达莱在其题为《北约病夫》的文章中所言，由于土耳其独特的历史、地缘战略地位和国内政治状况，该国长期以来一直是北约内部的摩擦源，但如土耳其购买“S-400”导弹系统事件所示，土耳其正在“前所未有地考验其盟友的容忍度”。<sup>③</sup>最终，美国的制裁并没有使土耳其受挫，反而大大助长了土耳其同美国斗争的勇气和底气，甚至在土耳其政府官员眼里美国和北约是“纸老虎”。<sup>④</sup>

## （二）土耳其在叙利亚的军事行动

自 2011 年叙利亚战争爆发以来，土耳其与其他北约成员国在政策选择方面一直相左甚至相互对立，2016 年土耳其发生未遂政变后尤其如此。土耳其 2016 年 8 月的“幼发拉底河之盾行动”、2018 年 1 月的“橄榄枝行动”，以及 2019 年 10 月的“和平之泉行动”，对北约联盟而言都是土耳其的“单边行动”，事先未与北约进行协调沟通，尽管事先协调沟通是北约成员国的义务。

如果说在叙利亚战争爆发的最初几年即 2011 年至 2015 年，土耳其对美国奥巴马政府和北约不愿意推翻阿萨德政权仅仅感到失望，那么 2016 年之后土耳其与美国及其他北约成员国则走向了相互对立的路线。2014 年至 2015 年间，美国和其他北约国家支持叙利亚库尔德人民保卫军（YPG），土耳其则从与库尔德工人党（PKK）的接触与公开和解进程，历史性地转变为对库尔德工人党实施严厉的军事打击，土耳其在叙利亚的优先事项也随之从推翻阿萨德政权转向打击人民保卫军、库尔德工人党的叙利亚分支。2016 年 8 月，时

---

<sup>①</sup> Patrick Shanahan, “Letter of Acting Defense Secretary Patrick Shanahan to Turkish Defense Minister Hulusi Akar”, June 6, 2019.

<sup>②</sup> John Vandiver, “Turkey’s President Says He Could Close Incirlik Air Base over US Sanctions”, *Stars and Stripes*, December 16, 2019.

<sup>③</sup> Galip Dalay, “The Sick Man of NATO”, *Project Syndicate*, April 5, 2019.

<sup>④</sup> Jakob Lindgaard and Moritz Pieper, *Turkey’s NATO Future: Alliance Dependency, Russia, and Strategic autonomy*, p. 13.

任土耳其总理比纳利·耶尔德勒姆提出了一个三步走的土耳其在叙利亚问题上的路线图，重点是反对库尔德独立和支持叙利亚国家主权与统一。<sup>①</sup> 随着普京在2016年7月的土耳其未遂政变中对埃尔多安的支持，因击落战机事件造成的土俄关系紧张局面迅速改变。在叙利亚问题上，俄罗斯允许土耳其进入叙利亚开展“幼发拉底河之盾行动”。土耳其公开的口号是为了摧毁“伊斯兰国”，其实更是为了在叙利亚与土耳其边境沿线的库尔德自治区中间打入一个“楔子”。

土耳其与俄罗斯之后的合作不断加深，直至与俄罗斯在阿斯塔纳进程中进一步“结盟”。2016年12月，俄罗斯、伊朗和土耳其在莫斯科举行了关于叙利亚停火的谈判。2017年2月，会议继续在阿斯塔纳举行，其成果是在2017年夏季建立“缓冲区”。阿斯塔纳进程的“担保方”——土耳其、俄罗斯和伊朗三国于2017年11月在索契再次会面，讨论冲突后的叙利亚政治解决方案。2022年7月19日，土耳其、俄罗斯、伊朗3个阿斯塔纳进程国家首脑在伊朗首都德黑兰举行峰会，并发表联合声明，再次强调叙利亚主权、独立、统一和领土完整性的重要性，反对美国在叙利亚的非法掠夺等行为。

对土耳其而言，与俄罗斯、伊朗的结盟不仅体现了其在2011年叙利亚冲突爆发时反阿萨德立场的明显转变，还使之在叙利亚战争中既扮演军事角色，又在决定叙利亚未来的谈判桌上扮演政治角色。而在叙利亚战争最初几年努力与北约盟友保持一致时，土耳其根本就没有机会扮演上述两种角色。而且，相较于对美国 and 北约关系中的不平等地位，土耳其在对俄罗斯关系中地位却是越来越趋向平等。<sup>②</sup>

面对土耳其在叙利亚的一系列行动，北约在很大程度上成了旁观者。作为北约成员国的土耳其，自2016年以来以阿斯塔纳模式与俄罗斯和伊朗密切协调政策，并毫不犹豫地给叙利亚采取军事行动，与北约亦无协调磋商，相悖于欧洲北约成员国的安全政策。正是在这一背景下，法国总统马克龙在接受《经济学人》采访时才哀叹北约已“脑死亡”。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> “Turkish PM Suggests Three – step Road Map for Syria”, *Hürriyet Daily News*, August 15, 2016.

<sup>②</sup> Jakob Lindgaard and Moritz Pieper, *Turkey’s NATO Future: Alliance Dependency, Russia, and Strategic Autonomy*, p. 14.

<sup>③</sup> “Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain – dead”, *Economist*, November 7, 2019.

### （三）土耳其对东部地中海油气资源的声索

2019 年 11 月，土耳其与利比亚民族团结政府签署了一项关于地中海海域边界的协定<sup>①</sup>，这引起希腊、塞浦路斯以及其他相关欧盟国家的不满，因为在这些国家看来，土耳其和利比亚根本就没有共同的海上边界，它们中间还隔着希腊的几个岛屿，如克里特岛等。希腊顾及土耳其同为北约成员国的关系，没有对土耳其采取过激措施，但驱逐了利比亚大使，以示其对希腊主权不尊重的惩戒。与此同时，欧盟同意对参与土耳其在塞浦路斯海域勘探的公司和个人采取制裁措施，<sup>②</sup>美国国会则于 2019 年 12 月通过了两项支持塞浦路斯的法案。<sup>③</sup>

2019 年 12 月初，希腊总理克里亚科斯·米佐塔基斯表示，希腊在与土耳其的海上争端中将请求北约支持。土耳其对此的回应就是用战斗机频繁侵入希腊领空，根据有关报道，有一天曾有多达 40 架次军机入侵希腊，由此引发两个北约盟国之间的模拟混战。<sup>④</sup> 土耳其的行为如同在叙利亚问题上一样，表明它不会回避对其他北约成员国采取对抗行动，土耳其的长期战略、土耳其在北约的未来因而再次受到质疑。

### （四）土耳其对于乌克兰危机中芬兰和瑞典加入北约事宜的态度

在 2022 年 2 月以来的乌克兰危机升级事件中，西方国家本来希望此事件会迫使埃尔多安重新考虑他与普京的关系，但事实是他不仅威胁否决芬兰、瑞典的加入北约申请，阻止北约的进一步东扩，还声称将对美国支持的叙利亚库尔德武装发动新的攻势，并进一步加剧与同为北约成员国的希腊的紧张关系，引发西方和土耳其的一些权威人士再次讨论北约同土耳其是否应该分道扬镳。

美国福克斯新闻网站上发表了一篇题为《土耳其是否是俄罗斯在北约的卧底？》的文章，认为“土耳其是北约联盟里的害群之马”。哈德逊研究所高

---

<sup>①</sup> “Turkey’s Territorial Deal with Libya Stokes Mediterranean Tensions”, *Financial Times*, December 8, 2019.

<sup>②</sup> “EU Agrees Sanctions on Turkey over Cyprus Drilling, to Add Names Later”, *Reuters*, November 11, 2019.

<sup>③</sup> Bryant Harris, “Congress Sides with Cyprus against Turkey as Eastern Mediterranean Heats up”, *Al-Monitor*, December 17, 2019.

<sup>④</sup> John Vandiver, “Turkey Breaches Airspace of Greece 40 Times in a Day, Triggering Mock Dogfights between the NATO Allies”, *Stars and Stripes*, December 18, 2019.

级研究员、前北约助理秘书长马歇尔·比林斯莱表示，“土耳其今天的行为正是它在该地区一贯玩儿的把戏，它只在乎自身利益，而不管这种利益是否与北约的利益背道而驰。”费城中东论坛主席丹尼尔·派普斯认为，“从1952年到2002年，土耳其曾是北约非常好的盟友，但在过去20年里，它是一个非常糟糕的盟友，甚至连盟友都算不上……它奉行敌视北约的政策；它咄咄逼人地对待北约成员国，如希腊；它入侵叙利亚，用叙利亚移民威胁欧洲。土耳其政府将对欧关系视为交易关系。”<sup>①</sup>在派普斯看来，1952年到2002年间土耳其一直是北约的好盟友有点罔顾历史，但最近20年来土耳其与北约越来越不和谐确是事实。

《经济学家》2022年6月16日刊登了一篇题为《土耳其给北约带来的麻烦是否大于它的价值?》的文章，文中引用了土耳其民族行动党领导人德夫莱特·巴赫切利对乌克兰危机所引发的土耳其与北约紧张关系的看法：“离开北约应该被提上议程”。考虑到土耳其民族行动党与正发党现在是执政联盟，因此，巴赫切利的看法可以被看作是土耳其政府的一种姿态。文章还特别指出，土耳其领导人埃尔多安也习惯于认为土耳其最大的威胁是西方而不是俄罗斯。<sup>②</sup>尽管土耳其方面言辞激烈，但文章同时认为，这并不是土耳其和北约关系的末日，土耳其退出或被驱逐出北约是不切合实际的。一方面，北约甚至都“不愿想到没有土耳其的北约”；另一方面，对土耳其而言，除了北约，还“没有可靠的替代方案”，即使埃尔多安下台，“土耳其仍可能是北约的一个头疼问题，但这是北约不得不忍受的一个头疼问题”。<sup>③</sup>

事实上，国际上众多研究土耳其问题的智库机构也对土耳其与北约的关系展开了热烈讨论。斯德哥尔摩大学土耳其研究所的保罗·莱文认为，像使用否决权这样的激烈言辞会不断出现，因为在土耳其与其他北约盟友之间有一个根本性的“推动力”在不断将它们分开，那就是“土耳其的天然家园不一定再是世俗民主国家的欧洲—大西洋共同体了”。巴黎托马斯·莫尔研究所的让-西尔维斯特雷·蒙哥瑞尼尔则认为，不能仅从“机会主义”或“交易性外交”去认知土耳其，如果考虑一下土耳其的心理潜意识及其地缘政治表

---

① Benjamin Weinthal, “Is Turkey Russia’s Secret Weapon inside NATO?”, <https://www.foxnews.com/politics/turkey-russias-secret-weapon-inside-nato>, 2022-07-29.

② Peter Schrank, “Is Turkey More Trouble to NATO than It Is Worth?”, *Economist*, June 16, 2022.

③ Ibid.

现就可以看出，大多数土耳其民众都对西方不满，正发党已不再想成为西方俱乐部的荣誉成员，他们将自己视为从北非到大中东地区以及东南亚的灯塔国家。从大战略的角度及长远来看，西方必须考虑到并着手准备失去土耳其这个盟友。<sup>①</sup>

上述土耳其与北约之间的龃龉与摩擦争吵，看似是双边关系问题，如购买“S-400”防空系统问题、地中海油气资源开发问题，或单一事件上的分歧，如叙利亚问题、芬兰瑞典入北约等，其实是土耳其与北约结构性矛盾的体现。北约最核心的使命是“集体威慑”，这也是土耳其 1952 年加入北约时所致力于追求的，但购买“S-400”问题反映出了土耳其对“集体威慑”的不满，或者说土耳其在国家安全方面感受不到来自北约的“保障”；而叙利亚问题、芬兰和瑞典加入北约问题，则显示出土耳其国家利益与北约集团利益之间的不一致，甚至是根本对立。叙利亚问题以及威胁否决芬兰、瑞典加入北约等问题，其背后是库尔德人问题，北约以反恐或者民主、人权的名义支持库尔德势力，却是对土耳其国家核心利益的巨大侵犯。

## 二 土耳其与北约结构性矛盾的形成

第一次世界大战给奥斯曼土耳其带来了灾难性的后果，而面对第二次世界大战，土耳其只有两个战略目标：避免卷入战争，并尽力同各方保持合作以维护国家利益，这也是土耳其直到最后阶段才参战的原因。<sup>②</sup> 面对苏联的领土要求，以及《苏土友好互不侵犯条约》的终止<sup>③</sup>，土耳其倍感孤零无助。美国的杜鲁门主义为土耳其提供了军事和基础设施的帮助，土耳其在 1952 年成功加入北约。<sup>④</sup> 但土耳其加入北约不久，彼此间就出现了结构性矛盾。

---

<sup>①</sup> “Explaining Turkish Foreign Policy Moves in the Context of Russia’s War against Ukraine”, <https://www.cats-network.eu/publication/explaining-turkish-foreign-policy-moves-in-the-context-of-russias-war-against-ukraine>, 2022-08-12.

<sup>②</sup> Orhan Baksın eds., *Turkish Foreign Policy, 1919-2006: Facts and Analysis with Documents*, The University of Utah Press, 2010, p. 281.

<sup>③</sup> Jamil Hasanli, *Stalin and the Turkish Crisis of the Cold War (1945-1953)*, Lexington Books, 2011, pp. 75-76.

<sup>④</sup> Hüseyin Bağcı, “Arduous Road to Turkey’s Membership in NATO”, *Foreign Policy*, Vol. XXXVIII, No. 1-2, 2012.

### （一）古巴导弹危机引发土耳其与美国及北约之间的嫌隙

1962年10月27日，赫鲁晓夫致信美国总统肯尼迪，要求美国撤走部署在土耳其的朱庇特导弹，同时宣布苏联无意入侵土耳其。他也希望肯尼迪对古巴做出类似的承诺，以此作为古巴导弹危机的解决方案。当天，白宫内部对赫鲁晓夫的信件进行了讨论与谋划，决定让肯尼迪总统的弟弟、时任司法部长的罗伯特·肯尼迪会晤苏联驻美国大使阿纳托利·多勃雷宁（Anatoly Dobrinin），并告知他：如果苏联把导弹从古巴撤走，美国将无意入侵古巴；同时，美国也会尽快撤走部署在土耳其的朱庇特导弹。对于这一行动安排，当时白宫要求参会人员严格保密。同日，肯尼迪总统也给赫鲁晓夫写了一封信，信中明确提出：只要苏联撤走部署在古巴的导弹，美国就解除对古巴的封锁，但与此相关的美国从土耳其撤走朱庇特导弹之事并未提及，而此事则由多勃雷宁转告赫鲁晓夫。当苏联船只从古巴运走导弹，肯尼迪给北约国家的每一位领导人都写了封信，告诉他们美国并没有把部署在土耳其的朱庇特导弹作为谈判的筹码。<sup>①</sup>

古巴导弹危机解除后，土耳其的第一反应是盛赞美国，因为美国不仅避免了核战争，还确保了土耳其的安全，没有把部署在土耳其的朱庇特导弹之事做交易。当1963年1月23日美国提出要撤走朱庇特导弹之时，土耳其政府还以为北约是要将之升级为更为先进的北极星潜射导弹系统，最终却发现自己被华盛顿愚弄了。土耳其与美国及北约之间的嫌隙由此形成。美国在处置古巴导弹危机中的欺骗行为使土耳其认识到：其一，华盛顿的决策有可能会危害土耳其的国家安全，甚至危及土耳其的生存，土耳其对美国的信任被严重动摇，由此激起了土耳其的反美情绪；其二，土耳其单一维度的西向外交政策存在缺陷，遂开始寻求多维外交，同更多的国家建立联系；其三，在涉及国家利益时，土耳其应该先斩后奏，先单边行动，然后再去与盟国协调沟通。<sup>②</sup>此后，土耳其的诸多重大外交政策选择都印证了这一点，包括扩大与苏联的合作、自行解除鸦片种植禁令、对塞浦路斯进行军事干预，乃至后来与俄罗斯签署购买“S-400”导弹系统协议，对叙利亚、俄罗斯、伊朗的政策，

---

<sup>①</sup> Baskin Oran eds., *Turkish Foreign Policy, 1919 - 2006: Facts and Analyses with Documents*, The University of Utah Press, Salt Lake City, 2010, pp. 411 - 412; 另参见吴林章：《美国撤离土耳其“朱庇特”导弹的决策、交涉及影响》，载《世界历史》2018年第3期，第57~71页。

<sup>②</sup> Baskin Oran eds., *Turkish Foreign Policy, 1919 - 2006: Facts and Analyses with Documents*, p. 412.



对否决芬兰、瑞典加入北约的申请等，都是一种“国家利益至上”的战略自主外交政策体现。

## （二）塞浦路斯问题使土耳其反思对北约安全依赖的可靠性

如果说古巴导弹危机让土耳其处理与美国及北约的关系警醒，那么之后发生的塞浦路斯问题则彻底暴露了土耳其与美国及北约间的结构性矛盾。<sup>①</sup>

1963 年 12 月，因“血腥的圣诞节”事件土耳其总统杰马尔·古尔塞勒致函美国总统林登·约翰逊，要求美国立即对塞浦路斯希腊人施压，停止对塞浦路斯土耳其人的杀戮。大选在即，约翰逊不愿丢掉 300 多万希腊裔美国人的选票，遂消极对待土耳其的请求。之后，土耳其总理伊斯麦特·伊诺努说服大国民议会，决定对塞浦路斯进行军事干预。在土耳其为军事干涉行动做准备的时候，约翰逊总统于 1964 年 6 月 5 日给伊诺努总理写了一封信，主要内容包括：多年来美国一直支持土耳其，土耳其不能在事先没有与美国沟通的情况下就采取单方面行动；土耳其在采取行动之前应与 1960 年的“保证条约”另外两个保证国（英国和希腊）协商；军事干预会导致北约两个成员国（土耳其和希腊）交战，这是北约绝对不能接受的；如果土耳其在没有得到北约盟国同意和理解的情况下采取了导致苏联干预的步骤，北约盟国将不会承担保护土耳其免受苏联侵害的义务；“根据 1947 年 7 月与土耳其签订的协议第四条，贵国政府必须获得美国的同意，才能将通过军事援助提供的设备和材料用于提供此类援助的目的以外的事项……美国不能同意使用美国提供的任何军事设备进行土耳其对塞浦路斯的军事干预”<sup>②</sup>。

约翰逊的这封信对于土耳其关于美国和北约的信念的影响可以说是颠覆性的。正如伊诺努在之后的回信中所言：约翰逊的信给人一种印象，即美国和土耳其对北约联盟的性质及其基本原则存在巨大分歧，这是“遗憾和忧虑的来源”。“如果盟国开始讨论受到苏联攻击的成员国是否有正当理由，以及这个成员国是否自己招致了攻击，然后决定联盟是否有义务和责任去帮助受害者，那么北约联盟的主要支柱将被削弱，联盟将失去其存在的理由”。<sup>③</sup>

<sup>①</sup> “Introduction of Special Anniversary Issue: Turkey’s 60 Years in NATO”, *Foreign Policy*, Vol. XXXVIII, No. 1-2, 2012.

<sup>②</sup> Baskin Oran eds., *Turkish Foreign Policy, 1919-2006: Facts and Analyses with Documents*, pp. 413-414.

<sup>③</sup> *Ibid.*, p. 415.

鉴于约翰逊信函的内容冲击性太大，双方均选择了保密。但在时隔18个月，1966年1月13日，土耳其的《共和报》获悉了信件的相关内容，并将之公布于众，<sup>①</sup>土耳其社会随之掀起了反美国、反北约的浪潮，尤其是左翼政党要求土耳其应该减少对北约的参与度，甚至应该退出北约，土耳其工人党就持这种看法。主张土耳其退出北约的政界人士认为：其一，在 NATO 内部，土耳其的军队都是按北约的防卫战略建设的，无法满足土耳其自身的国防和外交政策需求，土耳其也不能独立调动自己的军队，高级将领们都得听命于 NATO 总司令；其二，NATO 不允许土耳其建立自己的国防工业，土耳其军队的所有武器装备清单都由美国提供，但美国往往提供价格偏高的过时武器装备；其三，塞浦路斯危机说明，土耳其不能使用美国的武器装备来追求超越 NATO 范畴的自己的国家利益；其四，也是最为根本的，约翰逊的信函清楚地说明，NATO 不会保护土耳其免受苏联的攻击，既然 NATO 不能给土耳其提供安全保障，土耳其也就失去了加入 NATO 的意义。因此，土耳其的 NATO 成员身份妨碍了土耳其的自由、独立和主权，土耳其应该退出 NATO，致力于地区能力建设。<sup>②</sup>可以说，约翰逊信函事件让土耳其与美国及 NATO 的关系褪去了玫瑰色的光彩，从此被笼罩在一种深度猜忌和怀疑的阴霾中。土耳其不再毫无保留地支持美国 and NATO，而是要考虑美国的提议或政策是否符合土耳其的利益，如土耳其拒绝参与美国提议的 NATO “多边部队”建设、在 1965 年 9 月联合国大会上反对美国出兵越南等。土耳其开始反对美国及 NATO 在土耳其强大的军事存在，并开始寻求军事装备的多样化，致力于发展自己的军事国防工业，尤其是海军的两栖作战能力。<sup>③</sup>信任既已被销蚀，剩下的就只有彼此间的摩擦和斗争了。

1974 年 7 月中旬，塞浦路斯发生尼科斯·桑普森政变，土耳其迅速实施军事干涉。美国参议院于 9 月 19 日、众议院于 9 月 24 日分别通过了对土耳其的武器禁售和停止军事贷款议案；福特总统于 10 月 15 日否决，但众议院投票推翻了总统的否决，坚持武器禁售和取消军事贷款。参议院于 12 月 17 日

---

<sup>①</sup> 土耳其政府担心信件内容会引发土耳其社会对美国的不满而危及土美关系，所以选择秘而不宣。约翰逊总统在信发出一周后没有收到回复，也猜到了土方的不满，遂于 1964 年 6 月 11 日派副国务卿乔治·鲍尔前往安卡拉缓解气氛。

<sup>②</sup> Nasuh Uslu, *Türk - Amerikan İlişkileri*, Ankara: 21 Yüzyıl, 2000, pp. 196 - 198.

<sup>③</sup> Baskin Oran eds., *Turkish Foreign Policy, 1919 - 2006: Facts and Analyses with Documents*, pp. 415 - 416.

和众议院于 18 日分别以 49:43、209:189 的投票结果通过了法案，要求福特总统在 1975 年 2 月 5 日前对土耳其实施武器禁运，福特总统不得不于 12 月 30 日签署了该法案。根据这份法案，美国对土耳其的军售于 1975 年 2 月 5 日正式停止。<sup>①</sup>

此事在土耳其国内引发了连续反应。1974 年 9 月 19 日，由共和人民党与民族救赎党组成的土耳其联合政府辞职。此后，国内政治的混乱导致土耳其没能对美国的制裁及时做出反应。1975 年 2 月 9 日，土耳其国防部发出警告：如果美国对土耳其停止援助，土耳其将关闭美国及北约在土耳其国土上的军事基地。3 月 31 日，苏莱曼·德米雷尔政府上台，重申土耳其将关闭美军及北约基地。7 月 25 日，德米雷尔政府单方面决定废除土、美于 1969 年 7 月 3 日签署的《联合防御合作协议》，自 7 月 26 日始，停止除因吉利克空军基地之外的在土耳其所有美军基地的活动。<sup>②</sup> 土耳其媒体对美国的禁运行为也大加挞伐，有些媒体甚至公布了部署在土耳其的美国核武器的地理位置，并要求土耳其政府控制所有在土耳其领土上的美国核武器。迫于土方的压力，美国不得不做出让步，并于 1977 年 8 月 4 日解除了对土耳其的禁运。<sup>③</sup>

上述历史追溯表明，土耳其虽为北约成员，但其国家安全并不能得到北约的切实保障；土耳其的利益与北约的利益之间存在着巨大的张力，土耳其致力于维护自己的国家利益，但无论在外交上还是军事上都受到了北约的限制，无法实现自主，这便构成了一种结构性的矛盾。从土耳其与北约的这一结构性矛盾来观察当今土耳其与北约、美国之间无休止的龃龉和摩擦，就会看到这并非是土耳其正发党的执政路线所致，更难说是埃尔多安总统个人的强硬风格所决定的。

### 三 土耳其与北约安全共同体关系的弱化

冷战结束以来，欧洲安全环境发生了翻天覆地的变化，超级大国的威胁

<sup>①</sup> Baskin Oran eds., *Turkish Foreign Policy, 1919–2006: Facts and Analyses with Documents*, p. 425.

<sup>②</sup> 福特总统看到土耳其要将关闭军事基地之言付诸实施，遂于 1975 年 4 月 10 日宣布在对土耳其武器禁运这件事上美国国会越权了。5 月 19 日，参议院决定取消禁运，但众议院仍然坚持，基辛格为此于 5 月 21 日飞往安卡拉请求德米雷尔政府不要启动关闭美国基地的程序。See Baskin Oran eds., *Turkish Foreign Policy, 1919–2006: Facts and Analyses with Documents*, p. 426.

<sup>③</sup> Baskin Oran eds., *Turkish Foreign Policy, 1919–2006: Facts and Analyses with Documents*, p. 427.

没有了，北约似乎走到了十字路口。但是，美国很快找到了让北约继续存在下去的理由，即世界上还有其他威胁，如“恐怖主义”、核扩散等。正是全球“反恐”成功激活了《北大西洋公约》的第五条款。<sup>①</sup> 不过，正如美国兰德公司2000年发布的一份《土耳其与西方关系的未来：一项战略规划》的报告所指出的，冷战后美国及北约还没有与土耳其形成一种可预测的战略关系，也没有发展出一种共同的双边关系议程计划。<sup>②</sup> 而面对北约的新使命，土耳其却越来越感到“迷失”，北约联盟利益与土耳其国家利益之间的交集也越来越被分歧所掩盖或取代。

### （一）土耳其与北约在冷战后共同安全问题认知上的差异

对土耳其而言，虽然当初导致自己加入北约的超级大国已然解体，但来自俄罗斯的压力依然存在。2016年北约华沙峰会前夕，埃尔多安就哀叹北约在黑海缺乏明显的军事存在，并呼吁盟国采取措施，防止它变成“俄罗斯的湖”。<sup>③</sup> 土耳其也同样面临大规模杀伤性武器、恐怖主义的威胁。因此，冷战后北约的新战略概念似乎非常契合土耳其的国家安全需求，土耳其仍然需要北约的“集体防御”。<sup>④</sup>

然而，北约对土耳其的态度却让土耳其倍受挫折。在 NATO 那里，土耳其似乎成了北约的“安全负担”，无论是对俄罗斯、对伊拉克（大规模杀伤性武器）、对恐怖主义，土耳其无法指望与北约协调形成“集体防御”力量，反而成了北约针对的对象。在土耳其未遂政变三周年的声明中，埃尔多安就表示，“尽管我们与西方联盟签订了政治和军事协议，事实是我们再次面临来自它们的最大威胁”。<sup>⑤</sup> 土耳其爱国党也认为，土耳其70年的北约历程尤其是最近30年的经历说明，留在北约并不会减少土耳其的威胁；相反，会增加威胁。<sup>⑥</sup>

尤其是进入21世纪后，随着全球地缘政治格局的变化，欧洲的地缘政治

---

① “Turkey’s 60 Years in NATO”, *Foreign Policy*, Vol. XXXVIII, No. 1-2, 2012, pp. 5-6. 不过，这里的“恐怖主义”恐怕更多是美国自己“建构”出来的，它需要为北约的存在和自己霸权的维系树立一个“假想敌”。

② Zalmay Khalilzad, Ian O. Lesser, F. Stephen Larrabee, *The Future of Turkish - Western Relations: Towards a Strategic Plan*, RAND, 2000, Preface.

③ Sam Jones and Kathrin Hille, “Russia’s Military Ambitions Make Waves in the Black Sea”, *Financial Times*, May 13, 2016.

④ Ali L. Karaosmanoglu, “Turkey in NATO in the Twenty First Century: An Overview”, pp. 8-9.

⑤ “Erdogan’dan S-400 açıklaması: Tarihimizin en önemli anlaşması”, *Haberturk*, July 25, 2019.

⑥ Adnan Akfirat, “Is Turkey’s Veto in NATO just a Bargain?”, *China Daily*, June 6, 2022.

地位在美国那里不再像冷战时期那么重要了，美国开始转向亚太。奥巴马认为 21 世纪是美国的太平洋世纪，即使在经济和金融方面，美国也要更多倚重亚太地区。在北约内部，欧洲也越来越感到美国的“控制”，自己更多的是“屈从”，北约的团结大受影响。<sup>①</sup>

土耳其当年曾承担着北约东南边的侧翼防御，是抵御苏联势力向地中海和中东扩张的重要堡垒，<sup>②</sup> 实际上是冒着战争期间自己被相邻的敌对大国摧毁和占领的危险，去保护欧洲国家。但冷战结束后，北约的安全威胁从欧洲的正面转移到了东南侧翼，这让欧洲国家放松了安全威胁意识，土耳其不得不在中东、巴尔干、黑海、高加索和中亚地区承受正面的压力，因而在欧洲国家眼里，土耳其就成了它们的“安全负担”。在 2008 年 8 月的格鲁吉亚危机中，北约就没有做出连贯一致的反应，这让安卡拉方面感到不安，由此反思：如果土耳其遭到类似的情况，北约会如何应对。<sup>③</sup> 在制度化较高的大西洋联盟中，土耳其没有发言权，甚至在共同威胁的判断上，其核心关切也遭盟友忽视。<sup>④</sup> 另外，土耳其在人权、库尔德人问题上被西方视为有“糟糕的记录”，以及“九一一”事件后西方对伊斯兰的消极看法，使欧洲和土耳其人之间形成了非常明显的不和与分裂，弱化了土耳其与西欧盟友之间的安全联系。<sup>⑤</sup> 这种情况在 2016 年土耳其未遂政变后更加严重了。

## （二）土耳其与北约之间安全互信的逐渐削弱

土耳其公众和政治精英不仅对北约集体防御承诺的可靠性表示怀疑，对联盟应对土耳其所面临的最紧迫安全威胁，如打击恐怖主义和分裂主义行动方面也越来越不满，认为美国和其他北约盟友在伊拉克、叙利亚推行的政策不利于土耳其的国家安全。

1991 年，美国领导的海湾战争让土耳其高层开始质疑其与美国的战略联盟。例如，当时的土耳其总参谋长内哲普·托鲁姆塔伊（Necip Toruntay）将

<sup>①</sup> Ali L. Karaosmanoglu, “Turkey in NATO in the Twenty First Century: An Overview”, p. 9.

<sup>②</sup> F. Stephen Larrabee, “Troubled Partnership: US – Turkish Relations in an Era of Global Geopolitical Change”, RAND, Santa Monica, 2010, pp. 3 – 7.

<sup>③</sup> Stephen J. Flanagan, F. Stephen Larrabee, Anika Binnendijk, Katherine Costello, Shira Efron, James Hoobler, Magdalena Kirchner, Jeffrey Martini, Alireza Nader and Peter A. Wilson, *Turkey’s Nationalist Course: Implications for the U. S. – Turkish Strategic Partnership and the U. S. Army*, p. 169.

<sup>④</sup> 杜东辉：《从大西洋到大周边：土耳其复合联盟战略初探》，载《西亚非洲》2022 年第 6 期，第 132 页。

<sup>⑤</sup> Ali L. Karaosmanoglu, “Turkey in NATO in the Twenty First Century: An Overview”, p. 11.

军基于土耳其国家安全利益，认为在伊拉克北部地区建立的库尔德地方行政机构可能会引发土耳其国内的库尔德分离主义。<sup>①</sup> 2003年的伊拉克战争让伊拉克北部的库尔德地方政府获得了更多的自治权，而丹麦等北约成员国对库尔德工人党在国内的机构任其发展，让土耳其在打击库尔德工人党等恐怖主义威胁方面无法从北约盟友那里获得它所期望的团结和支持。奥巴马政府、特朗普政府时期，美国对叙利亚人民保卫军的支持更与土耳其的国家利益直接冲突。安卡拉开始认为，与伊朗等有类似安全问题的国家建立联盟可能是更好的外交战略选择。<sup>②</sup>

2015年11月，土耳其在它和叙利亚边境击落了一架俄罗斯战机，引发土俄关系高度紧张，土耳其也没有从北约那里得到及时有力的支持。如果说格鲁吉亚危机后，安卡拉开始与俄罗斯及其高加索邻国进行单独外交接触，而很少与北约盟国进行磋商，那么击落俄罗斯战机之后，土耳其为了自身的安全利益，就只能寻求与俄罗斯合作。事实证明，在许多情况下，与俄罗斯保持更紧密的外交政策比寻求与北约妥协更有利于土耳其，更容易获得西方的让步。<sup>③</sup>

与此同时，北约对土耳其的“敌视”也在不经意间暴露出来。2017年11月17日，北约在挪威联合作战中心举行的2017年“三叉戟标枪”演习中，不仅将土耳其国父穆斯塔法·凯末尔的照片作为“敌对领导人”，还建立了一个名为“埃尔多安”的虚拟聊天账号，并通过此账号散布反北约的信息。<sup>④</sup> 尽管北约秘书长斯托尔滕贝格、挪威国防部长巴克·延森以及联合作战中心指挥官迅速正式道歉，认为这是工作人员的个人行为，不代表北约的观点。<sup>⑤</sup> 但土耳其各党派罕见地一致声称，这一事件揭示了北约联盟内部对土耳其的不信任。“让我们离开北约”成为土耳其媒体当天的热议话题。埃尔多安的发

---

① Murat Yetkin, *Tezkere: Irak Krizinin Gerçek Öyküsü*, Istanbul, Remzi Kitabevi, 2004, p. 18.

② Devrim Şahin and Ahmet Sözen, “The Complexity Effect in U. S. – Turkey Relations; The Restructuring of the Middle East Regional Security”, *Uluslararası İlişkiler*, 7 May 2022, pp. 1 – 15, <https://doi.org/10.33458/uidergisi.1115070>, 2022 – 09 – 01.

③ Jakob Lindgaard and Moritz Pieper, *Turkey’s NATO Future: Alliance Dependency, Russia, and Strategic Autonomy*, p. 25.

④ Stephen J. Flanagan, F. Stephen Larrabee, Anika Binnendijk, Katherine Costello, Shira Efron, James Hoobler, Magdalena Kirchner, Jeffrey Martini, Alireza Nader and Peter A. Wilson, *Turkey’s Nationalist Course: Implications for the U. S. – Turkish Strategic Partnership and the U. S. Army*, pp. 170 – 171.

⑤ “NATO Apologises to Turkey for War Games Blunders”, *Al Jazeera*, November 17, 2017.

言人表示，“这件事不应该被掩盖，北约不应该允许反土耳其势力影响联盟”。<sup>①</sup>

### (三) 民调中的土耳其与北约关系

对土耳其与北约之间的关系，民意调查数据也可说明问题。2022 年 3 月 22 日，土耳其的一家民意调查机构（METROPOLL）发布了题为《土耳其与欧盟及北约关系》的调查报告。在关于“土耳其是否应该留在北约”这一问题选项中，有 60% 的人希望土耳其继续留在北约联盟中，<sup>②</sup> 28% 的人认为应该退出。与同年 1 月份的调查数据相比，希望继续留在北约的比例下降了一个百分点，从 61% 降为 60%；而希望退出北约的人数比例上升了 4 个百分点，由 24% 升至 28%。3 月，在乌克兰危机升级后，北约在土耳其的受欢迎程度不升反降，希望退出的人数比例不降反升。在“谁应该为乌克兰危机负责”的问题上，33.7% 的人认为是俄罗斯，48.3% 的人认为是美国和北约，7.5% 的人认为是乌克兰自身的原因。<sup>③</sup> 可见，在许多土耳其民众眼里，北约不仅不是安全的保障，反而是引发危机升级的源泉。

在关于“谁是土耳其最大的威胁”问题上，选择“美国”的人数继续远超其他国家，稳居第一。而且，与 1 月份 48% 的数据相比，这一比例又上升了 4 个百分点，达到 52%。在 1 月乌克兰危机爆发之前，5% 的人认为俄罗斯是土耳其最大的威胁，3 月份的数据上升到了 19%，说明土耳其公众对俄罗斯的怀疑略有上升，但仍远远没有达到对美国质疑的程度。<sup>④</sup>

德国马歇尔基金会长期关注土耳其社会对北约的态度。它在 2004 年至 2014 年进行的相关民意调查显示，土耳其对北约的支持率是所有接受调查的北约国家中最低的。认为“北约对其国家安全仍然至关重要”的土耳其人数量稳步下降，从 2004 年的 53% 下降到 2007 年的 34%。在格鲁吉亚危机之后的 2008 年仅略微上升到 37%，这可能与 2003 年伊拉克战争开始后土耳其的反美情绪高涨有关。另外，只有 37% 的土耳其人认为北约对自己国家的安全

<sup>①</sup> “Turkey Calls on NATO to ‘Not Cover Up’ Scandal”, *Hürriyet Daily News*, November 20, 2017.

<sup>②</sup> 《经济学家》在 2022 年 6 月 6 日的一篇题为《土耳其给北约带来的麻烦是否大于它的价值?》(Is Turkey More Trouble to NATO than It Is Worth?) 的文章中引用了一个最新数据，称 65% 的土耳其人表示他们不信任北约，但 60% 的人支持留在北约。这与土耳其民调机构（METROPOLL）的这个数据是一致的。See Peter Schrank, “Is Turkey More Trouble to NATO than It Is Worth?”, *Economist*, June 6, 2022.

<sup>③</sup> METROPOLL, “European Union & NATO”, Turkey’s Pulse March 2022, <https://www.metropoll.com.tr/arastirmalar/sosyal-arastirma-12/1907,2022-08-27>.

<sup>④</sup> Ibid.

是不可或缺的。2014年，俄罗斯吞并克里米亚并干预乌克兰东部地区后，土耳其民众对北约的支持率上升至49%。<sup>①</sup> 2015年后，因为俄、土两国在叙利亚问题上存在利益冲突，土耳其民众对北约的支持率进一步提升。位于伊斯坦布尔的卡迪尔哈斯大学进行的年度全国民意调查显示，2015年至2017年期间，约67%的土耳其受访者认为土耳其应继续留在北约，2016年因击落俄罗斯战机与俄罗斯关系危机期间，这一比例飙升至73%。<sup>②</sup> 2020年的数据则显示，认为北约对土耳其至关重要的受访者比例下降至15.3%。<sup>③</sup>

表1 北约网站关于土耳其与北约关系的民调情况

年份	留在北约 (%)		退出北约 (%)		不清楚 (%)		土耳其在北约各国中的排位
	北约各国均值	土耳其	北约各国均值	土耳其	北约各国均值	土耳其	
2020	62	61	11	16	27	23	22
2021	62	64	11	18	27	18	19
2022	72	68	13	20	14	12	22

资料来源：2020年数据参见：[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_182838.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_182838.htm?selectedLocale=en), 2022-08-31；2021年数据参见：[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_193491.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_193491.htm?selectedLocale=en), 2022-08-31；2022年数据参见：[https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_196561.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_196561.htm?selectedLocale=en), 2022-08-31。

北约官方网站上也可看到2020~2022年三年间（其中，2020年数据源自11月，2021年数据源自11~12月，2022年数据源自4~5月）关于土耳其与北约关系的相关民调数据（参见表1）。在“你是支持本国留在北约还是退出北约”问题上，认为应该留在北约的受访者比例分别是61%、64%、68%，认为应该退出的受访者比例分别是16%、18%、20%。土耳其对北约的认可度在30个北约国家排名靠后，2020年位居第22名，2021年为第19名，2022年为第22名。在2022年的新增调查选项中，关于“你是否认为由于北美北约国家和欧洲北约国家之间的合作，你的国家会更加安全？”问题上，土耳其受访者选择“更加安全”的比例为54%，低于北约联盟60%的平均值，在30个北约国家中排名第26位；认为“更不安全”的比例为29%，高于20%的平均值。在“你

① The German Marshall Fund of the United States, “Turkish Perceptions Survey – 2015”, <https://www.gmfus.org/turkish-perceptions-survey>, 2022-08-27.

② <https://www.researchgate.net/publication/348447343>, 2022-08-30.

③ Ibid.



如何看待北约对国家未来安全的重要性?”问题上,选择“非常重要”的受访者比例为 32%,低于 37%的平均值;认为“有点重要”的比例为 33%,同样低于平均值(35%);在 30 个北约国家中,土耳其排名第 25 位。<sup>①</sup>

土耳其与北约联盟对冷战后安全利益认知方面的上述差异,以及土耳其社会对北约联盟所持态度的变化,说明彼此之间已陷入一种深度不信任的循环。<sup>②</sup>正因为这种不信任,土耳其高层才指责美国及北约参与了 2016 年针对埃尔多安的未遂政变,甚至还声称北约“支持土耳其的每一次军事政变”,并经常损害土耳其的利益。<sup>③</sup>同时,互信的销蚀也必然弱化双方的安全共同体关系,导致土耳其对北约的政策出现“轴偏离”。目前,无论是土耳其政界,还是知识界,都开始公开讨论“欧亚愿景”,即脱离北约,寻求与俄罗斯、伊朗和其他大国进行更深层次的合作,以更有效地应对土耳其的安全挑战。<sup>④</sup>

#### 四 渐行渐远的土耳其与北约关系

对于冷战结束后 30 年来的土耳其与北约关系的发展态势,如果我们以十年为一个时间段进行考察,可以通过美国兰德公司的 3 份报告窥见一斑。2000 年,兰德公司发布的报告名称是《土耳其与西方关系的未来:一项战略规划》;2010 年,其报告题目是《陷入困境的伙伴关系:全球地缘政治变化时代的美土关系》;2020 年,其报告题目变成了《土耳其的民族主义路线:对美土战略伙伴关系和美国军队的影响》。仅从 3 份报告的题目我们就可以读出彼此间关系的变化轨迹:2000 年的时候,北约还在“规划未来”;到 2010 年的时候,已“陷入麻烦”;2020 年时,美国开始指责土耳其的“民族主义路线”了。

兰德公司 2000 年的报告指出,冷战之后土耳其社会内部发生了巨大的变化,土耳其的对外政策的视野随之扩大,土耳其在对周边地区和国家以及西

---

① [https://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_196561.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_196561.htm?selectedLocale=en), 2022-08-31.

② Stephen J. Flanagan, Samuel J. Brannen, Bulent Aliriza, Edward C. Chow, Andrew C. Kuchins, Haim Malka, Julianne Smith, Ian Lesser, Eric Palomaa, and Alexandros Petersen, *Turkey's Evolving Dynamics: Strategic Choices for U. S. - Turkey Relations*, Washington DC, March 2009.

③ Semih Idiz, “NATO Blunder Ignites Turkish Calls to Leave Alliance”, *Al-Monitor*, November 21, 2017.

④ Stephen J. Flanagan, F. Stephen Larrabee, Anika Binnendijk, Katherine Costello, Shira Efron, James Hoobler, Magdalena Kirchner, Jeffrey Martini, Alireza Nader and Peter A. Wilson, *Turkey's Nationalist Course: Implications for the U. S. - Turkish Strategic Partnership and the U. S. Army*, p. 190.

方盟友的政策路径上，开始采取更加积极、更富有主权意识的政策路线。土耳其外交政策的重心在欧洲、欧亚、中东以及土美关系之间进行选择。但最有可能的是，土耳其会基于国家利益，采取多维度的外交政策。尽管与西方的关系仍然是土耳其外交政策的核心，但总体上会追求一种多边框架内的对外政策。为此，美国需要与土耳其发展出一种共同的双边关系议程，以形成一种可预测的战略性的关系，具体而言，应关注以下四方面：一是能源安全，因为土耳其拥有独特的地理区位优势，临近波斯湾、高加索和中亚等油气资源丰富的地区。二是土耳其与西方在反对弹道导弹以及大规模杀伤性武器扩散方面有着共同的利益，海湾战争之后这一点尤其关键。三是土耳其在国家安全方面不得不面对的一个潜在威胁是俄罗斯，在西方与俄罗斯之间的任何新的竞争中，土耳其都会被推到最前面。安卡拉不得不向西方社会寻求帮助以应对俄罗斯的威胁，尽管土耳其也可以与俄罗斯进行积极的合作，但与西方形成协调一致地应对俄罗斯的战略必须是土耳其与西方未来合作议程的一项内容。四是与欧盟一样，美国也同样认为欧盟的大门必须对土耳其保持开放，以此笼络住土耳其，使它不能背离西方。<sup>①</sup>

然而，自2003年伊拉克战争之后，美土关系紧张。在伊拉克和库尔德问题上的巨大分歧因中东问题，特别是与伊朗、伊拉克和叙利亚的关系上的分歧而加剧，土耳其的反美情绪遂急剧上升。对此，兰德公司在2010年开出的应对之策是：其一，美国应增加对土耳其打击库尔德工人党的政治和情报支持，因为美国对打击库尔德工人党的支持被土耳其议会视为对美土安全伙伴关系价值的“试金石”；其二，华盛顿决策者应避免将土耳其描绘成中东的榜样，应与伊朗和叙利亚展开对话，这将会使美国和土耳其的政策更加一致；其三，防止通过有关亚美尼亚种族灭绝的决议；其四，继续支持土耳其加入欧盟；其五，加强与土耳其的安全防御合作，确保土耳其领土免受弹道导弹造成的威胁；其六，美国不应对土耳其宗教意识的增强而作出过度反应，要鼓励土耳其进行民主化改革。<sup>②</sup>

遗憾的是，美国及北约的实际行为在2010年之后与兰德公司的方案背道

---

<sup>①</sup> Zalmay Khalilzad, Ian O. Lesser and F. Stephen Larrabee, *The Future of Turkish - Western Relations: Towards a Strategic Plan*, RAND, 2000, Summary.

<sup>②</sup> F. Stephen Larrabee, *Troubled Partnership: US - Turkish Relations in an Era of Global Geopolitical Change*, Santa Monica, RAND, 2010, pp. 119 - 126.

而驰。未来，美国及北约对土耳其的关系只能面对 4 种可能性情况：一是“难缠的盟友”：土耳其仍然是美国和北约“难缠的盟友”，有时摇摆不定，但仍致力于北约的使命，并依赖于联盟的集体安全保障；二是“复兴的民主”：反对派领导人或联盟能够在 2023 年后击败埃尔多安，放弃 2017 年全民公投后的部分宪法改革，并恢复更西方化的外交和安全政策；三是“战略平衡器”：土耳其开始更公开地平衡其与北约盟国以及与欧亚大陆新兴伙伴（特别是俄罗斯、伊朗和中国）的关系；四是“欧亚力量”：随着与欧洲和美国的紧张关系达到破裂点，土耳其开始正式退出北约，并寻求与欧亚和中东伙伴进行更密切的合作乃至结成各种结盟。<sup>①</sup> 上述 4 种趋势，无论是现状“难缠的盟友”继续延续，还是“战略平衡器”或“欧亚力量”的出现，都将导致土耳其的外交和国防政策在不同程度上与美国、其他北约盟国的利益相背离，并进一步破坏它们之间长期的防务和安全合作。对于美国和北约来说，要想塑造一个与其利益一致的土耳其，只剩下 2023 年埃尔多安败选这一个选项了，但是，2016 年政变未能成功，2023 年的大选能够如愿以偿吗？

2020 年丹麦的国际问题研究所发布了一份题为《土耳其的北约未来：在联盟依赖、俄罗斯和战略自主之间》的研究报告，认为土耳其与北约之间存在着四方面的“离心力”：一是土耳其对北约的不满。土耳其是北约前线国家，但它在寻求北约联盟帮助时，却被其他北约成员国无视，土耳其被当成了“二等盟友”。二是土耳其政治与外交取向受国内因素影响。正发党接受土耳其的民族主义，将更公开地反西方。三是土耳其越来越倾向于战略自主。但土耳其并没有像人们经常猜测的那样向东转向，土耳其既没有转向伊斯兰世界，也没有转向俄罗斯，它实际上是向内转了，因此，土耳其不会加入另外的地区组织以替代北约，它将继续寻求战略自主。四是美国从中东撤离。土耳其感到几乎不得不寻找其他安全合作伙伴。<sup>②</sup>

但与此同时，北约与土耳其之间也存在着 3 种向心力，维系土耳其与北约的关系：一是“联盟依赖”。《北大西洋公约》的第四条（成员国间磋商）

---

<sup>①</sup> Stephen J. Flanagan, F. Stephen Larrabee, Anika Binnendijk, Katherine Costello, Shira Efron, James Hoobler, Magdalena Kirchner, Jeffrey Martini, Alireza Nader and Peter A. Wilson, *Turkey's Nationalist Course: Implications for the U. S. – Turkish Strategic Partnership and the U. S. Army*, Summary.

<sup>②</sup> Jakob Lindgaard and Moritz Pieper, *Turkey's NATO Future: Alliance Dependency, Russia, and Strategic Autonomy*, Copenhagen, 2020, pp. 32–44.

和第五条（集体防御）能够为土耳其带来安全保障，可以威慑难缠的邻国，对土耳其来说就是俄罗斯、伊朗等国。另外，北约也看到了土耳其作为北约成员的益处。<sup>①</sup> 二是土耳其与俄罗斯的关系还不牢固，埃尔多安“决定‘走近俄罗斯’，以使外交政策选择多样化，并使土耳其弱化以‘西方’战略文化为中心的程度，以支持其国内政权的稳定”，<sup>②</sup> 但它们相互之间仍然是“充满敌意的友敌”。<sup>③</sup> 三是“土耳其与北约之间的矛盾并不新鲜”，双方已经磨合出一种机制来解决彼此之间的这些问题。<sup>④</sup>

然而，从目前的趋势看，4种离心力似乎正在进一步加强，土耳其在叙利亚、在阿斯塔纳进程中所体现的战略自主更为游刃有余；通过与埃及、以色列、阿联酋、沙特等国修复外交关系，土耳其的安全伙伴越来越多。与此形成鲜明对比的是，3种“向心力”越来越呈现疲软状态，甚至是否还构成“向心力”都值得怀疑。因约翰逊信函事件引发退出北约争论时，土耳其亲西方的自由派、右翼政党等希望继续留在北约，主要理由就是土耳其要面对苏联的威胁，从北约获得的益处要多于所承受的负担。<sup>⑤</sup> 如今苏联已解体，埃尔多安与北约之间频繁的“交易性”外交行为，或许显示土耳其与北约已经是对等的交易伙伴了，从北约得到的同所付出的趋于持平。未来，土耳其还将继续追求自己的国家利益，需要更多的战略自主。高加索地区被视为土耳其的软肋<sup>⑥</sup>，2021年11月土耳其成功构建了“突厥语国家组织”，现在土耳其可以依托这一组织对高加索、中亚地区进行有效整合，再加上通过阿斯塔纳进程所日渐深化的土耳其—俄罗斯—伊朗关系，这些当年土耳其对北约形成“联盟依赖”和寻求“共同防御”与“战略威慑”的对手，如今都变成了越来越密切的合作伙伴。

---

① Jakob Lindgaard and Moritz Pieper, *Turkey's NATO Future: Alliance Dependency, Russia, and Strategic Autonomy*, pp. 22 - 24.

② Ibid., pp. 24 - 27.

③ Galip Dalay, "Turkey and Russia are Bitter Frenemies", *Foreign Policy*, May 28, 2019.

④ Jakob Lindgaard and Moritz Pieper, *Turkey's NATO Future: Alliance Dependency, Russia, and Strategic Autonomy*, p. 28.

⑤ Orhan Baksın eds., *Turkish Foreign Policy, 1919 - 2006: Facts and Analysis with Documents*, pp. 418 - 419.

⑥ Stephen J. Flanagan, F. Stephen Larrabee, Anika Binnendijk, Katherine Costello, Shira Efron, James Hoobler, Magdalena Kirchner, Jeffrey Martini, Alireza Nader and Peter A. Wilson, *Turkey's Nationalist Course: Implications for the U. S. - Turkish Strategic Partnership and the U. S. Army*, pp. 187 - 188.

## 五 结语

土耳其前外长内杰梅丁·萨达克认为，欲理解土耳其外交的主要路线且把握这一路线的必然发展方向，就要充分理解在奥斯曼帝国的余烬中重生的土耳其共和国对自由和独立的珍视，它甚至为捍卫独立和自由已做好随时同任何力量做斗争的准备。<sup>①</sup> 20 世纪六七十年代，在约翰逊信函事件以及美国对土耳其的武器禁运中土耳其已经展示了这种斗争精神；在 1980 年美国与伊朗之间的人质事件中，土耳其拒绝跟随美国及北约对伊朗实施制裁，反而在美国与伊朗之间担当了斡旋者角色，同样展示了土耳其的斗争智慧；<sup>②</sup> 如今，土耳其在乌克兰危机升级中的立场和行为，似乎可以看作是“2.0”版的伊朗人质事件的应对模式。由此可以看出土耳其在对待美国及北约关系上的“历史连续性”。

土耳其当年是在面对苏联的直接威胁甚至是领土要求的情况下，不得不加入北约寻求安全保护的。如今土耳其的安全环境已经发生了根本变化，土耳其与北约之间已经不再是单向的“依赖—保护”关系了。美国及北约在权衡“让土耳其加入北约远胜于其积极寻求从外部阻挠盟国”的时候，<sup>③</sup> 土耳其方面也一定在思考着离开北约是否会优于留在北约。无论如何，土耳其不会为了北约联盟的利益而放弃自身的战略自主，更何况冷战之后的北约性质上已经发生了根本变化，已从防御转为进攻和扩张，成为美国维系其霸权的工具。正如丹麦国际问题研究所的报告所警示的，北约与土耳其之间的向心力因素正在失去力量，而 4 种离心力量正在不断积聚动能，这大大增加了土耳其与北约未来出现进一步摩擦的可能性，土耳其与北约将渐行渐远。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

① Necmeddin Sadak, “Turkey Faces the Soviets”, *Foreign Affairs*, 1949.

② Orhan Baksın eds., *Turkish Foreign Policy, 1919 – 2006: Facts and Analysis with Documents*, p. 430.

③ Stephen J. Flanagan, F. Stephen Larrabee, Anika Binnendijk, Katherine Costello, Shira Efron, James Hoobler, Magdalena Kirchner, Jeffrey Martini, Alireza Nader and Peter A. Wilson, *Turkey’s Nationalist Course: Implications for the U. S. – Turkish Strategic Partnership and the U. S. Army*, p. 191; Jakob Lindgaard and Moritz Pieper, *Turkey’s NATO Future: Alliance Dependency, Russia, and Strategic Autonomy*, p. 22.