

美国外交与安全

美国在土耳其军事基地的部署 与前景

孙德刚 邓海鹏*

【内容提要】 土耳其是北约在中东伊斯兰地区唯一的成员国，也是美国在中东军事基地部署历史最长的国家。美国在该国的基地部署可分为冷战时期、冷战结束初期、反恐时期和中东剧变以来四个阶段，其功能分别是阻止苏联向地中海东部地区扩张、遏制伊拉克与俄罗斯、发动反恐战争和应对中东剧变以来地区局势的不确定性。影响美国在土耳其军事基地部署的主要有四个因素，即美国在东地中海的利益、东地中海地区的安全威胁、东道国土耳其的立场与基地部署的法律依据。上述因素决定了美国在土耳其军事基地部署的绩效与未来发展轨迹。

【关键词】 美国中东政策 美国与土耳其 海外军事基地 国际安全 地中海安全

* 孙德刚，上海外国语大学中东研究所研究员、博士；邓海鹏，上海外国语大学中东研究所硕士研究生。本文系国家社科基金项目“美国在中东伊斯兰地区军事基地的战略部署与调整趋势研究”（13CGJ042）的前期成果，并受教育部“新世纪优秀人才支持计划”（NCET）和上海市浦江人才计划（14PJC092）资助。感谢韦宗友教授提出的宝贵修改意见。

土耳其是中东地区政治、军事和经济大国，又是北约在中东地区唯一的成员国。历史上，土耳其与沙俄长期处于敌对状态，迫使其寻找第三方力量制衡沙俄；第二次世界大战结束后，苏联继续向土耳其施压，试图迫使其归还1918年占领的卡尔斯省（Kars）和阿尔达汉省（Ardahan）；苏联还希望以“共同防御土耳其海峡”为目标，试图在波斯普鲁斯海峡（Bosporus）和达达尼尔海峡（Dardanelles）附近建立军事基地。^①与其他欧洲大国不同，土耳其与苏联之间缺乏战略缓冲区，土军方和政治领导人对苏联觊觎土耳其领土一直保持警惕，引入美国的军事力量、借助美国遏制苏联在黑海地区的扩张成为冷战时期土耳其的一贯政策。

目前学界对第二次世界大战结束以来美国在土耳其军事基地部署的专题研究不多，相关成果散见于一些英文著作和论文中，系统的历史梳理与理论分析较少。本文采取历史学研究方法，将美国在土耳其军事基地部署划分为四个阶段，考察每个阶段美国基地部署的特点和功能，提出影响美国在土耳其军事基地绩效的四个影响因素——海外利益、安全威胁类型、土耳其政府的立场以及海外基地的国际法依据，并对美国在土耳其军事基地的前景作展望。

一、美国在土耳其军事基地部署的第一阶段：遏制苏联

美国与土耳其的军事伙伴关系离不开美苏冷战的大背景，其军事基地部署可上溯到第二次世界大战结束后。安卡拉附近的贝尔巴西（Belbasi）是美国记录苏联地震数据的理想基地，美国的真实目的是监测苏联地下核试验情况；美国在土耳其迪亚巴克尔（Diyarbakir）和卡拉米塞尔（Karamürsel）的军事基地则主要用于监测苏联的导弹试验情况；美国在土耳其的其他军事基地则用于搜集苏联海军与航空情报，并对苏联发射导弹采取预警措施，如美国在土耳其黑海地区的锡诺普（Sinop）和萨姆松（Samsun）情报站、土耳其中部贝尔巴西情报站、土耳其东南部的迪亚巴克尔、土耳其西北部的卡拉米塞尔情报站等，后

^① C. T. Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, New York and Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 269.

者位于马尔马拉海 (Marmara) 沿岸地区, 在北约军事情报网中占据重要位置。在上述情报站中, 锡诺普和卡拉米塞尔两处规模最大。^①

1952年1月7日, 美土两国以换文的方式正式达成了秘密军事基地协定, 但其中关键条款至今未对外公布; 当年2月18日, 土耳其正式加入北约。1953年美国空军开始使用土耳其伊兹密尔 (Izmir) 空军基地, 该基地距离伊斯坦布尔不足400千米, 战略位置显要, 成为遏制苏联的重要一环。1954年, 美国向该基地派驻第7206空军基地中队; 美国空军力量 (欧洲) 在伊兹密尔为美国和北约的军事力量提供支持服务, 该基地后成为美国、土耳其和北约军队交流与合作的平台, 是北约联盟空军司令部总部所在地, 部署有170名美军官兵。^②除上述两大军事基地外, 美国还在北约的框架下, 与土耳其军队联合使用其他22处军事基地, 主要包括: (1) 希莱 (Sile) 空军基地, 主要用于发射“毒刺”导弹; (2) 科尼亚 (Konya) 第三喷气式飞机基地群司令部 (3rd Main Jet Base Group Command); (3) 土耳其阿马西亚省 (Amasya) 梅尔济丰 (Merzifon) 空军基地; (4) 土耳其北部巴尔滕 (Bartın) 省的巴丁空军与海军基地; (5) 皮林奇利克 (Pirinlik) 空军基地, 该基地是北约和美国重要的侦察基地, 于1997年关闭; (6) 位于地中海东北沿岸的伊斯肯德伦 (Iskenderun) 海军基地; (7) 阿菲永-卡拉-希萨 (Afion-Kara-Hissar) 空军基地, 该基地是北约在土耳其军事司令部所在地, 是土耳其境内规模最大的军事基地; (8) 北约在伊斯坦布尔的快速反应部队, 部署有17名美军官兵; (9) 美国在土耳其首都安卡拉的国防合作办公室, 部署有30名美军官兵; (10) 美国在土耳其巴特曼空军基地等。^③

1954年, 美土两国签署《军事设施协定》, 以规范美国在土耳其的军事力量及设施。这项协定的具体条款扩大了美军在土耳其的权力范围, 超过了美国与其他北约成员国签订的《驻军地位协定》中美军的权限, 包括土耳其政府允许美军将3200万平方米的土地用于军事基地建设区, 负责保护基地和维持环境安

^① Richard F. Grimmett, *United States Military Installations and Objectives in the Mediterranean: Report*, Washington D. C. : GPO, 1977, p. 37.

^② “Izmir Air Base Turkey,” <http://militarybases.com/overseas/turkey/>.

^③ “NATO’s Eastern Anchor, 24 NATO Bases in Turkey,” *Global Research*, 14 February, 2011; Jim Zanotti, “Turkey-U. S. Defense Cooperation: Prospects and Challenges,” *Congressional Research Service*, April 8, 2011, p. 23.

全。作为补偿,美军每年向土耳其政府支付 8 亿美元。^①1955 年 2 月 20 日,美军第 7216 空军中队约 200 人离开利比亚维勒斯 (Wheelus) 空军基地,并根据美土两国照会和签订的《驻军地位协定》,进驻阿达纳空军基地 [1958 年后更名为因切尔利克 (Incirlik) 空军基地],其主要任务是利用 U2 间谍飞机对苏联进行战略侦察,跟踪苏联在黑海和地中海地区的军事动向。^②

冷战初期,北约在土耳其最有价值的军事基地是 1957 年建立起来的位于伊兹密尔的北约空军基地,该基地部署有第六联合战术空军 (Sixth Allied Tactical Air Force),以及位于爱琴海海岸、土耳其中西部的澈勒 (Cigli) 空军基地等;土耳其的因切尔利克空军基地位于西南部,它是根据美国杜鲁门计划而建立的战略空军司令部。^③此外,北约还在土耳其全境建立了 14 处雷达预警站,专门搜集有关苏联的军事情报,与美国在土耳其的其他情报站资源共享。此外,美国在土耳其因切尔利克空军基地与美国在西班牙的托雷洪 (Torrejon) 空军基地和意大利阿维亚诺 (Aviano) 空军基地连为一体,构成了阻止苏联南下地中海的“军事基地链”。^④

美国在土耳其的军事基地具有战略性,这与 1960 年 U2 侦察飞机事件^⑤和 1962 年古巴导弹危机息息相关,具有美苏冷战对峙的烙印。在美国 U2 飞机被苏联击落前,外界并不知晓美国已经利用土耳其的军事基地执行对苏联的军事侦察;1962 年古巴导弹危机爆发后,经美苏协商,美国承诺撤走部署在土耳其军事基地的“丘比特”(Jupiter) 导弹,作为交换,苏联撤走部署在古巴的导弹。1964 年,苏联海军在埃及建立首个永久性军事基地后,美国以维持美苏军事平衡为由,大幅增加在土耳其的驻军人数 (于 1967 年达到历史高峰的 2.6 万人),

① Ayse Gul Altinay and Amy Holmes, “Opposition to the U. S. Military Presence in Turkey in the Context of the Iraq War,” in Catherine Lutz, ed., *The Bases of Empire: The Global Struggle against U. S. Military Posts*, N. Y.: New York University Press, 2009, pp. 271—272.

② Selin M. Bölme, “The Politics of Incirlik Air Base,” *Insight Turkey*, Vol. 9, No. 3, 2007, p. 82.

③ C. T. Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, pp. 272—273.

④ Richard F. Grimmett, *United States Military Installations and Objectives in the Mediterranean: Report*, Washington D. C.: GPO, 1977, p. 41.

⑤ 1960 年 5 月,苏联在斯维尔德洛夫市上空首次击落美国 U2 侦察机。

其中约 5 000 名官兵和 1 000 名家属位于安卡拉。^①

土耳其的军事基地对美国来说至关重要，美国搜集的关于苏联的情报中 25% 是从土耳其获取的，土耳其向美国提供军事基地无疑将自己绑在了美国的战车上，限制了土耳其与苏联关系的改善空间。^②由于地缘上的邻近性，苏联把美国在土耳其部署军事基地的做法视为一种挑衅行为，也增加了土耳其遭受苏联攻击的危险。为进一步增加同美国政府讨价还价的筹码，土耳其同西方阵营拉开距离，于 1972 年和 1978 年分别与苏联签署《睦邻关系原则宣言》和《友好合作宣言》，体现出更加灵活务实的外交政策。塞浦路斯危机爆发后，尽管土耳其利用军事基地反制美国，但其奉行“有理、有利、有节”的原则，并将土耳其境内的军事基地分成了两类——服务于北约的基地和服务于美国的基地。土耳其终止美国在土耳其的军事基地活动，主要出于打击美国的目的，并没有妨碍北约日常军事训练和军事行动，这样做是为了避免引起其他北约盟国的反感。因此这些基地的关闭对美国的情报搜集以及美土关系产生了严重影响，却未对北约造成重大损失。

1979 年伊朗伊斯兰革命爆发后，土耳其军事基地成为美国从伊朗撤侨的重要中转站，其在美国安全战略中的地位进一步彰显。1980 年 9 月 12 日，土耳其发生军事政变，美国和土耳其新政府重启军事合作，土耳其重申了对北约的防务承诺，美国则宣布继续对土耳其的安全负责。美土两国于 1980 年续签《防务与经济合作协定》（《美土军事基地补充协定》），旨在确保美军继续使用一度“失去”的土耳其军事设施。该协定同时还规定：今后美国在实现军事基地设备现代化或将装备运送到在土耳其的基地前，须经土耳其政府允许，实际上也顾及了土耳其政府对国家主权和民族尊严的关切。^③1982 年 11 月，土耳其议会通过一项决议，允许外国军队驻扎在其土地上，这使美国在土耳其军事基地部署有了国内立法依据，这场美土围绕军事基地之争告一段落。当年，美国与土耳其

^① Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U. S. Military Overseas*, Ithaca: Cornell University Press, 2008, p. 117.

^{②③} Altınay and Holmes, “Opposition to the U. S. Military Presence in Turkey in the Context of the Iraq War,” in Catherine Lutz, ed., *The Bases of Empire: The Global Struggle against U. S. Military Posts*, N. Y.: New York University Press, 2009, p. 274.

其签订一项基地合作新协定，美国承诺将帮助土耳其更新 10 处机场，并在安纳托利亚（Anatolia）以东帮助土耳其新建两处机场。^①

截至 20 世纪 70 年代末，北约和美国在土耳其拥有 61 座军事基地，这些军事基地成为美国联系欧洲、地中海、北非、西亚和印度洋军事基地的枢纽。^②美国在土耳其部署的军事力量，随中东与地中海安全形势和美苏关系的变化而不断调整。1968 年，美军驻土耳其人数达到了 2.5 万人的高峰，到 1970 年下降至 1.6 万人，到 1980 年则进一步下降至 9 000 人。20 世纪 80 年代末，随着苏联的威胁减弱，美国在土耳其军事基地仅维持约 7 000 人驻军。^③美国为获取军事基地、加强对苏联的遏制，向土耳其提供了各种经济和军事援助，以支持土耳其的经济和军工业发展。^④冷战时期，土耳其是美国第三大受援国，仅次于以色列和埃及。1950—1991 年，作为美国在土耳其部署军事基地的经济补偿，美国共向土耳其提供了 94 亿美元的直接经济援助，其中 61 亿美元为赠款，33 亿美元为优惠贷款。^⑤

表 1 冷战时期美国在土耳其的军事基地^⑥

所在地点	美国驻军军种	承担主要任务
阿达纳（Adana）	美国空军	欧洲联合司令部、负责通往因切尔利克军事基地的输油管道安全
埃尔祖鲁姆（Alemdağ）	美国空军	美国通讯基地
安卡拉（Ankara）	美国空军	美国驻土耳其军事力量总部
巴勒克埃西尔（Balıkesir）	美国空军	部署有 F-104 战斗机

① Nasuh Uslu, *The Turkish-American Relationship between 1947 and 2003: The History of a Distinctive Alliance*, New York: Nova Science Publishers, 2003, pp. 95—96.

② Robert E. Looney, ed., *Handbook of US-Middle East Relations: Formative Factors and Regional Perspectives*, London and New York: Routledge, 2009, p. 306.

③ “Turkey-Military Cooperation with the United States,” http://www.mongabay.com/history/turkey/turkey-military_cooperation_with_the_united_states_.html.

④ Robert E. Harkavy, *Strategic Basing and the Great Powers, 1200—2000*, New York: Routledge, 2007, p. 158.

⑤ “Turkey-Military Cooperation with the United States”.

⑥ Simon Duke, *United States Military Forces and Installations in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1989, pp. 288—289.

续表

所在地点	美国驻军军种	承担主要任务
巴特曼 (Batman)	美国空军	联合行动基地
贝尔巴西 (Belbasi)	美国空军	针对苏联核试验的地震监测基地
恰克马克勒 (Cakmakli)	美国空军	第 528 炮兵集团司令部 (528 Artillery Group Command) 驻地、美国军火库
卡马科 (Camak)	美国陆军	部署 240 名美军
澈勒 (Çiğli)	美国空军	北约训练、控制、指挥与后勤基地
乔尔卢 (Çorlu)	美国空军	美国国防通讯系统网络 (DCS)
埃尔马山 (Elma Dagi)	美国空军	美国国防通讯系统网络 (连接伊斯坦布尔)
艾尔哈克 (Erhac)	美国空军	核武器储存基地
埃尔祖鲁姆 (Erzurum)	美国空军	第 27 野战炮兵驻地、军火库
埃斯基谢希尔 (Eskisehir)	美国陆军	美国在土耳其核武器控制小组
因切尔利克 (Incirlik)	美国空军	第 39 空军基地联队、核武器储存基地等
伊斯坦布尔 (Istanbul)	美国空军	国防通讯系统网络、军事空投司令部
伊斯肯德伦 (Iskenderun)	美国海军/陆军	第六舰队加油基地
伊兹密尔 (Izmit)	美国空军	第六联盟战术空军司令部 (6th Allied Tactical Air Force Headquarters)
伊兹米特 (Izmit)	美国陆军	美国陆军通讯终端
卡拉米塞尔 (Karamürsel)	美国空军	美国空军通讯站
卡拉塔什 (Karatas)	美国空军	美国空军通讯站
卡拉布伦 (Karraburun)	美国海岸警卫队	美国海岸警卫队工作站

二、美国在土耳其军事基地部署的

第二阶段：遏制伊拉克和俄罗斯

1991 年至 2000 年为美国在土耳其军事基地部署的第二阶段。伴随东欧剧变、苏联解体和冷战结束，美国为遏制苏联而在土耳其部署军事基地的原有条件不复存在，土耳其在美国全球军事基地网络中的作用开始下降。但是，1990 年海湾危机的爆发再次彰显了冷战后美国在土耳其的军事基地仍发挥着不可替代的作用。

1991 年 1 月 17 日，土耳其议会通过第 126 号决议，支持联合国安理会 678

号决议，允许联军使用土耳其因切尔利克和其他基地打击伊拉克萨达姆政权。^①在美国的催促之下，安卡拉还同意向美军开放军事通道，允许美国及多国部队的军用飞机从因切尔利克和巴特曼空军基地起飞，穿越土耳其领空对伊拉克发动打击。土耳其认为，土耳其参与海湾战争凸显了其中东地缘政治中的重要性，希望在后冷战时期加强与美国的战略伙伴关系，同时在海湾战争结束后分享胜利果实，增加在西亚地区新秩序构建中的发言权。

为配合美国发动海湾战争，土耳其还关闭了伊拉克经土耳其出口石油的管道，并派出约 10 万人的部队到土伊边境地区，牵制伊拉克萨达姆军队。^②为确保土耳其军事基地及土耳其本土免受萨达姆“飞毛腿”导弹的袭击，美国派遣了一支“爱国者”导弹部队驻扎在因切尔利克军事基地，以加强土耳其的防空能力。

如前所述，美国在土耳其的军事基地是美国欧洲司令部唯一部署在中东的军事基地群，在海湾战争中作用突出。1991 年，土耳其军事基地对美国和多国部队开放，为美国取得海湾战争胜利作出了巨大贡献。正如美国欧洲司令部上尉乔治·杰万斯（George Joulwanz）在美国国家安全委员会作证词时指出的：美国在欧洲司令部辖区的军事基地使我们获得了重要的基地和基础设施。特别是在“沙漠盾牌”与“沙漠风暴”行动中，美国欧洲司令部的军事基地提供了 95% 的空运支持、90% 的空中力量和 85% 的海军力量。美国在土耳其、西班牙和英国的军事基地在空袭伊拉克北部的军事行动中发挥关键作用。其中在“验证的力量”（“PROVEN FORCE”）行动中，美军派出了 300 架战斗机，实施了 5 000 次作战飞行，这些大多是从土耳其南部基地起飞的。^③

海湾战争结束后，土耳其还允许美军在土耳其通往伊拉克唯一的战略关口——哈布尔关口（Habur Gate）部署军事基地，为美军此后打击萨达姆政权提供了重要燃料、食品和后勤补给站。^④此外，美国还鼓励其盟友以色列与土耳其

① C. T. Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, p. 281.

② F. Stephen Larrabee and Ian O. Lesser, "Turkey and the United States," In Ali Carkoglu and William Hale eds. *The Politics of Modern Turkey, Critical Issues in Modern Politics, Volume III, Modern Turkey's Foreign Policy*, New York: Routledge, 2008.

③ Jennifer Medcalf, *Going Global or Going Nowhere? NATO's Role in Contemporary International Security*, Oxford: Peter Lang, 2008, pp. 52—53.

④ Jim Zanotti, "Turkey-U. S. Defense Cooperation: Prospects and Challenges," *Congressional Research Service*, April 8, 2011, p. 22.

建立密切安全合作关系，使以色列得以在土耳其使用军事训练基地，帮助土耳其训练空军飞行员、交流两国军事情报信息，增强了美国在土耳其军事基地使用的稳定性与可靠性。^①但土耳其支持美国发动海湾战争也付出了代价：海湾战争后伊拉克难民大量涌入土耳其，库尔德工人党武装利用伊拉克北部库尔德人自治区壮大实力，土耳其与伊拉克贸易中断也给自身带来巨额经济损失等。因此，1998年，美英对伊拉克采取“沙漠之狐”军事行动时，土耳其议会虽同意联军继续使用因切尔利克空军基地，但提出今后土耳其政府将每半年评估一次美国在该军事基地的使用情况。^②

20世纪90年代，美国与土耳其的军事合作除针对伊拉克萨达姆政权外，还出于阻止俄罗斯在里海和中东地区恢复影响力的需要。在里海地区，冷战后土耳其与俄罗斯之间的安全竞争激烈。首先，冷战后俄罗斯多次指责土耳其与格鲁吉亚和阿塞拜疆一道，暗地支持车臣分裂武装；土耳其政府则认为俄罗斯联合叙利亚，向土耳其库尔德工人党提供了军事和政治支持。土耳其还认为，俄罗斯向伊朗出售大量武器装备，打破了里海地区的军事平衡。1991年11月9日，即苏联解体前夕，土耳其就迫不及待地承认阿塞拜疆独立。此后，突厥语国家增至六个，即土耳其、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦和阿塞拜疆。土耳其积极利用其语言和文化优势对中亚和里海国家加强渗透，引起俄罗斯高层的警觉。俄罗斯总统叶利钦认为，冷战结束后，土耳其领导人抱有建立所谓“泛突厥大同盟”的野心，对俄构成了安全挑战。1992年，俄罗斯支持的亚美尼亚打败了阿塞拜疆，独联体军事总司令、空军元帅叶夫根尼·沙波什尼科夫（Evgeny Shaposhnikov）警告说：“如果土耳其卷入亚阿冲突，第三次世界大战将不可避免，土耳其恐将受到核打击。”^③此外，1993年，俄罗斯总统叶利钦要求联合国和欧洲安全与合作会议组织承认俄罗斯有责任维护独

① Robert E. Looney, ed., *Handbook of US-Middle East Relations: Formative Factors and Regional Perspectives*, London and New York: Routledge, 2009, p. 300.

② C. T. Sanders, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, p. 283.

③ Ali Çarkoğlu and William Hale, *The Politics of Modern Turkey: Critical Issues in Modern Politics*, Volume III, *Modern Turkey's Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2008, pp. 221, 242.

联体国家的安全，但土耳其则积极主张中亚和里海国家奉行独立自主的外交政策，不需要唯俄罗斯马首是瞻，并倡议中亚伊斯兰国家建立“中亚关税同盟”，摆脱俄罗斯的影响。随着美、欧、俄等大国对里海油气资源的竞争日益激烈，里海沿岸国家的矛盾更加突出。2001年7月，伊朗在里海的海军与阿塞拜疆军队爆发冲突，英国石油公司（BP）也卷入其中，这使俄罗斯与土耳其之间的矛盾进一步复杂化。^①

俄罗斯与美土军事联盟在里海地区的安全竞争日趋激烈，更加坚定了美国在土耳其维持军事基地的决心。例如，冷战后俄罗斯以打击车臣分裂武装为由，在亚美尼亚和格鲁吉亚建立军事基地，特别是在亚美尼亚的军事基地靠近土耳其，引起美土双方的警觉和不满。^②20世纪90年代起，在克林顿政府的积极鼓励下，以色列与土耳其作为美国在中东重要的盟友，战略合作关系不断深化，双方在贸易和反恐领域的交流也渐趋频繁。1993年，土以双边贸易额仅为2亿美元，2006年上升至24亿美元，土耳其自20世纪90年代末开始就是以色列国民出境旅游的首选地；美、土、以在反恐、联合军事演习、军事技术开发等方面的合作也卓有成效，以遏制近敌伊拉克和远敌俄罗斯。例如，以色列帮助土耳其更新了F-4“鬼怪式”战斗机，向土耳其出售先进电子设备、作战无人机、雷达、反雷达无人机、军事任务报告系统等。2002年，以色列军工企业决定帮助土耳其更新M-60主战坦克。^③土以战略合作关系对俄罗斯以及中东反美国家伊拉克、叙利亚和伊朗均形成了制衡作用。

20世纪90年代中后期，尽管美土在遏制萨达姆政权和阻止俄罗斯南下等问题上存在战略利益，但两国关系也出现了不和谐音符，在军事基地使用问题上一度出现了裂痕。一方面，美国国会针对土耳其在奥斯曼帝国时期对亚美尼亚人大屠杀的讨论，招致土耳其领导人的公开谴责，土耳其民族主义者甚至要求

① Anoushiravan Ehteshami, *Globalization and Geopolitics in the Middle East: Old Games, New Rules*, London and New York: Routledge, 2007, p. 100.

② Ali Çarkoğlu and William Hale, *The Politics of Modern Turkey: Critical Issues in Modern Politics*, Volume III, p. 241.

③ Robert O. Freedman, ed., *Contemporary Israel: Domestic Politics, Foreign Policy, and Security Challenges*, Boulder, CO: Westview Press, 2009, p. 229.

政府停止美国在非北约框架内使用因切尔利克空军基地；^①另一方面，海湾战争结束后，土耳其越境镇压伊拉克北部库尔德工人党武装的行为遭到了美国国会、媒体和人权组织的批评，认为土耳其此举侵犯了库尔德人人权，美国政府敦促土耳其通过政治方式推进库尔德问题的解决。^②尤其是克林顿总统在对外政策中积极推行民主，强调不能无视土耳其侵犯库尔德人人权的行为；而在现实主义和民族主义思想双重影响下，土耳其对美国横加干涉他国内政的做法也十分不满。2001年，在美国的强烈反对下，土耳其恢复了与巴格达的正式外交关系。这既是土耳其对美国外交的不满举动，也是土耳其在海湾战争结束后自主外交的体现——土耳其不愿意在遏制伊拉克萨达姆政权问题上成为美国的工具。

纵观整个20世纪90年代，尽管美土军事关系出现了上述波折，但总体稳定；土耳其从北约军事合作的大战略出发，视对美关系为外交基轴，因为失去美国的支持，不仅将失去美国的经济和军事援助，而且必将丧失加入欧盟的机会。美土关系在这十年并未出现持续恶化的趋势，土耳其议会仍定期通过美国使用因切尔利克空军基地执行伊拉克北部“禁飞区”的申请。^③

三、美国在土耳其军事基地部署的 第三阶段：发动阿富汗和伊拉克战争

2001—2010年为美国在土耳其军事基地部署的第三阶段。美国在土耳其的军事基地以空军基地为主，因切尔利克和伊兹密尔是美国在土耳其的两大军事基地，前者拥有3000多米长的主跑道和2700多米长的副跑道。冷战时期，美国在因切尔利克空军基地一度部署了2.5万人；冷战后，美国部署了60—70枚B-61型核弹头和1500名美国空军官兵，加上其他雇员3500人，总人数达5000人，

^① Altınay and Holmes, "Opposition to the U. S. Military Presence in Turkey in the Context of the Iraq War," in Catherine Lutz, ed., *The Bases of Empire: The Global Struggle against U. S. Military Posts*, N. Y.: New York University Press, 2009, p. 288.

^② 孙德刚：《危机管理中的国家安全战略》，上海：上海人民出版社2010年版，第248—250页。

^③ William Hale, *Turkey, the US and Iraq*, London: SAQI, 2007, pp. 70—71.

其主要隶属于美国第 39 空军基地联队 (39th Air Base Wing)。^①

“9·11”事件后，小布什政府根据是否支持美国全球反恐战争来重新界定敌友，土耳其成为美国在中东重要的反恐盟友。据美国欧洲司令部估计，2001 年阿富汗战争和 2003 年伊拉克战争中，因切尔利克军事基地在美国中东反恐战争中发挥重要作用，美国 C-17 运输机平均每天飞行 2 000 架次，在上述两次战争中 68% 的美军后勤物资是从因切尔利克军事基地运往前线的，仅因切尔利克军事基地每年就为美国节省了 2.1 亿美元的运输费用。^② 21 世纪第一个十年，美国在土耳其的军事基地主要出于全球反恐的需要。

首先，美国在土耳其的军事基地有力地支持了美国发动阿富汗战争。根据《北大西洋共同防御条约》第五条规定：对缔约国一方的攻击等于是对所有缔约国的攻击，土耳其积极投入美国的全球反恐战争中。随着 2001 年美国展开对塔利班和“基地”组织的围剿并占领阿富汗，土耳其与美国的军事合作也逐步升级，美国在土耳其军事基地的功能再次发生转变——由遏制伊拉克和俄罗斯转向支持美国在中东的反恐行动。2001 年 9 月 21 日，土耳其宣布为美国飞机从欧洲军事基地飞往阿富汗开放领空，大大缩短了美国战斗机和运输机的飞行里程，加快了阿富汗战争的进程。2001 年 10 月 1 日，土耳其议会通过一项决议，同意在北约组织框架内向阿富汗派遣军队，并最终派兵 267 人参加英国司令部在阿富汗的维和行动。^③ 土耳其不仅向北约军队开放领空，而且允许北约使用因切尔利克、阿菲永、耶尼谢希尔 (Yenisehir) 等空军基地、伊斯坦布尔—萨比哈 (Sabiha)、格克琴 (Gokcen) 和特拉布宗 (Trabzon) 机场、阿克萨斯 (Aksaz) 海军基地和安塔利亚 (Antalya)、伊兹密尔和伊斯坦布尔军港等，美国和北约在土耳其的军事基地在阿富汗战争中发挥了重要作用。^④

①② Jim Zanotti, “Turkey-U. S. Defense Cooperation: Prospects and Challenges,” *Congressional Research Service*, April 8, 2011, p. 22.

③ Ayse Gul Altinay and Amy Holmes, “Opposition to the U. S. Military Presence in Turkey in the Context of the Iraq War,” in Catherine Lutz, ed., *The Bases of Empire: The Global Struggle against U. S. Military Posts*, N. Y.: New York University Press, 2009, p. 277; Ralph H. Salmi and Gonca Bayraktar Durgun, *Turkish-U. S. Relations: Perspectives from Ankara*, Baca Raton: Brown Walker Press, 2005, p. 4.

④ William Arkin, *Code Names: Deciphering U. S. Military Plans, Programs and Operations in the 9/11 World*, Hanover: Steerforth Press, 2005, p. 225.

其次，阿富汗战争告一段落后，美国的反恐战争进入第二阶段，开始将反恐军事行动的重心从中亚转向中东，从阿富汗转向伊拉克，其阶段性目标就是推翻萨达姆政权。美国国防部计划从南北两面夹击伊拉克，亦即从海湾地区向伊拉克发动进攻的同时（第一战场），在土耳其增兵6万人开辟北方战场（第二战场）。2002年之后，土耳其和美国高层就美国对伊拉克采取军事行动问题开始了一系列接触。2002年7月中旬，美国国防部副部长沃尔福威茨向土耳其提出了军事合作的请求：希望土耳其允许美军使用因切尔利克基地以及其他至少5个军用机场，另提供8个机场作为后勤支持转运站，再拿出5个海港作为物资供给站。沃尔福威茨预计，一旦战争爆发，美军将有8万名士兵和250架军用飞机部署在土耳其。^①为换取土耳其的支持，沃尔福威茨承诺战后不会改变伊拉克的主权和领土完整，伊拉克北部库尔德人不会独立，而这正是土耳其政府的主要关切，因为其担心伊拉克库尔德人会在战后伊拉克北部建立独立的“库尔德斯坦”，引发土耳其库尔德人独立倾向。即使伊拉克库尔德人在未来联邦政府中享有高度自治权也是土耳其政府所难以容忍的，因为打击以伊拉克北部权力真空地带为后方基地的库尔德工人党武装是土耳其安全战略的重要目标。^②

伊拉克战争爆发前，土耳其与美国反恐合作的预期就是能在未来伊拉克政治重建中拥有发言权。美国允诺给土耳其的“诱饵”还不止于此。在两国谈判阶段，小布什政府还承诺提供20亿美元的赠款和240亿美元的贷款。^③美国甚至承诺：如果美国驻土耳其官兵在基地设施外违反土耳其法律，将在土耳其法庭接受审判——前提是土耳其允许美国部署6.2万人军队、255架战斗机和65架直升机，期限为半年以上。土耳其政府则继续抬高要价，除要求获得经济援助外，还希望美国放宽对其纺织品出口的限制。^④

^① Altinay and Holmes, "Opposition to the U. S. Military Presence in Turkey in the Context of the Iraq War," pp. 277—278.

^② Saban Kardas, "Turkey and the Iraqi Crisis," in Ali Carkoglu and William Hale eds. *The Politics of Modern Turkey, Critical Issues in Modern Politics, Volume III, Modern Turkey's Foreign Policy*, New York: Routledge, 2008.

^③ William Hale, *Turkey, the US and Iraq*, London: SAQI, 2007, p. 110.

^④ Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton: Princeton University Press, 2007, p. 144.

但是, 2002年10月, 土耳其议会选举改变了国内政治格局。11月3日, 土耳其正义与发展党(AKP, 简称“正发党”) 在伊斯坦布尔市长埃尔多安(Tayyip Erdogan) 的带领下, 赢得大选, 埃尔多安当选总理。^①正发党赢得大选后, 美土关系出现了不确定因素: 美国试图利用在土耳其的军事基地发动伊拉克战争、开辟北方战场的前景具有了不确定性。成为执政党后, 正发党强调土耳其的伊斯兰属性, 并提出“新奥斯曼主义”的口号, 强调土耳其的地区大国地位。埃尔多安政府时期, 30%的议员来自反美主义倾向明显的福利党(Refah, 1998年曾遭到取缔), 该党坚决反对美国发动伊拉克战争, 也反对土耳其以任何形式帮助美国发动伊拉克战争。^②受其影响, 埃尔多安政府强调伊斯兰在土耳其个体生活中的重要性, 主张土耳其在外交上应回归中东, 恢复在中东的大国地位和影响力; 在对外政策上倡导独立自主, 不与任何西方大国亦步亦趋。正发党史无前例地占据了土耳其议会约三分之二的席位, 使之在对外政策上更加自信和自主。

对于土耳其正发党新政府而言, 防止伊拉克北部库尔德人建立独立国家、维持伊拉克现状、避免伊拉克战争殃及本国符合土耳其利益, 且由于该党在议会中占据主导优势, 其决策自主权更强。埃尔多安总理认为, 战争必将破坏伊拉克经济, 严重影响土耳其与伊拉克乃至整个中东的经贸关系, 因此避免战争是最佳选择。在发动伊拉克战争问题上, 土耳其与美国讨价还价的两个目标是: 美国以书面协定的形式承诺补偿土耳其的经济损失, 并允许土耳其在伊拉克拥有单边军事行动权。随着伊拉克战争的临近和美国军事调动进入关键阶段, 土耳其各界组织的反战示威活动活跃, 给土耳其政府和议会造成巨大压力。^③此外, 欧洲大国法国和德国反对美国出兵伊拉克也影响了土耳其在军事基地问题上的立场。长期以来, 土耳其迫切希望加入欧盟, 然而法德政府试图以欧盟成员资格为诱饵, 鼓励

① Ali Çarkoğlu and William Hale, *The Politics of Modern Turkey: Critical Issues in Modern Politics*, Volume III, *Modern Turkey's Foreign Policy*, London and New York: Routledge, 2008, p. 367.

② Barak A. Salmoni, "Strategic Partners or Estranged Allies: Turkey, the United States, and Operation Iraqi Freedom," *Strategic Insights*, Vol. 2, No. 7, 2003, p. 6.

③ Altınay and Holmes, "Opposition to the U. S. Military Presence in Turkey in the Context of the Iraq War," pp. 280—285.

土耳其加入到法、德、俄反战阵营中去，进一步增强了美土关系的离心倾向。^①

尽管美国国防部副部长沃尔福威茨此前提出向土耳其提供 20 亿美元的赠款和 240 亿美元的贷款，以帮助土耳其更新其军事基地、港口和军事设施，但埃尔多安政府并没有为之所动，因为新政府担心：一旦萨达姆政权被推翻，伊拉克就会从共和国变成某种形式的逊尼派—什叶派—库尔德人“邦联”，伊拉克北部库尔德人事实上的自治必然引发连锁反应，从而加快土耳其库尔德人的分离倾向。在开辟北方战场的谈判过程中，土耳其一度迫使美国作出巨大让步，包括承诺向土耳其提供价值 260 亿美元的经济和军事赠款与贷款，但在强大国内反战舆论面前，埃尔多安政府宣布绝不拿原则做交易。

伊拉克战争爆发前，美英在伊拉克周边国家的军事基地和附近海域已经部署了 30 万人的军队，包括 4.75 万人部署在波斯湾海域，14 万美军和 2.5 万英军部署在科威特，9 000 名美军部署在沙特，8 000 名美军部署在卡塔尔，5 000 名美军部署在巴林，1 200 名美军部署在阿联酋，3 000 名美军部署在阿曼，1 000 名美军以及 B-2、B-52 轰炸机部署在迪戈加西亚军事基地，还有 5 000 名美军部署在土耳其军事基地。^②从南方和北方战场两面夹击伊拉克萨达姆政权成为美国军事战略部署的两大支柱。2003 年 3 月，土耳其议会最终作出了令双方政府均感到意外的决定：美国在土耳其部署 6.2 万兵力入侵伊拉克的动议在土耳其议会未获通过，即土耳其议会拒绝美国第 4 步兵师登陆，而第 4 步兵师当时正在土耳其伊斯肯德伦港口海岸，准备随时登陆并从北部进攻伊拉克。除第 4 步兵师外，美军第 3 装甲骑兵团（3rd Armored Cavalry Regiment）和特种部队也未能经土耳其开辟伊拉克北方战场，第 4 步兵师最后不得不通过苏伊士运河、绕过波斯湾抵达科威特，但由于延误时机，该陆军师最终未能参与伊拉克主要战事。^③因此，美军试图利用在土耳其军事基地、开辟北方战场的计划最终破灭。

^① Robert E. Harkavy, *Strategic Basing and the Great Powers, 1200—2000*, New York: Routledge, 2007, p. 153.

^② “US, UK military presence in Gulf,” <http://english.chinamil.com.cn/special/e-ymwar/txt/79.htm>.

^③ Robert E. Harkavy, *Strategic Basing and the Great Powers, 1200—2000*, New York: Routledge, 2007, pp. 153—154.

2003年6月,小布什总统宣布伊拉克主要战事结束后,美国从土耳其因切尔利克空军基地撤走1400人、50架空中加油机,只留下服务于北约军事活动的少量美国工作人员,此举实际上是在警告土耳其:美国可以减少在土耳其军事基地的驻军,未来土耳其的军事基地并非不可替代。^①伊拉克战争结束后,为减少对土耳其军事基地的依赖,美国在卡塔尔、巴林、科威特、乌兹别克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦等中东和中亚国家相继建立了若干新的军事基地。美国中央司令部前沿军事基地部署呈“分散化”特征,主要是为避免军事基地东道国(如土耳其)对美“政治要挟”。

在美国减少在土耳其驻军规模的同时,美土外交关系也纠纷不断,美国在土耳其的军事基地在反恐时代由合作走向纷争。2003年7月4日,美军在伊拉克北部城市苏莱曼尼亚(Sulaymaniya)逮捕11名土耳其特工首领,称这些特工试图谋杀当地库尔德人政治家和官员,以阻止伊拉克库尔德人力量的上升、维护土耳其库尔德地区的稳定。美国不顾土耳其政府的反对,关押这些特工并进行审判,使美土关系雪上加霜;^②美军占领伊拉克后,美国中央司令部疲于应对伊拉克反美武装,无力对盘踞在伊拉克北部库尔德人地区的土耳其库尔德工人党武装采取军事打击政策,甚至客观上为其提供了庇护所,这引起土耳其政府的不满,土耳其甚至以自卫为由多次越境打击库尔德工人党武装,美土关系再度紧张。土耳其认为,越境打击库尔德工人党恐怖分子是土耳其维护主权、保护国家利益的手段,美国则认为土耳其政府的行为侵犯了伊拉克主权,也侵犯了人权。土耳其领导人指责美国的这一立场是“指手画脚”,甚至认为美国已经将土耳其“降格为一个海湾酋长国”,并强调:21世纪土耳其不是一个只能提供军事基地的小伙伴。^③

伊拉克战争结束后,美土两国围绕人权问题也波折不断。土耳其政府多次声明,如果美国在所谓人权问题上向土耳其发难,土耳其将拒绝美国使用因切尔利

^① Rachel Rager, "Turkish-American Relations: Historical Context and Current Issues," Georgetown University, 2003, p. 2.

^② Ioannis N. Grigoriadis, "Friends No More? The Rise of Anti-American Nationalism in Turkey," *The Middle East Journal*, Vol. 64, No. 1, 2010, p. 58.

^③ David W. Lesch, *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment*, Boulder: Westview, 2007, pp. 295—297.

克军事基地，该基地将只为北约军事行动提供服务。^①2010年3月4日，美国国会众议院外交事务委员会通过决议，将奥斯曼土耳其帝国杀害100多万亚美尼亚人的事件定性为“种族屠杀”，两国关系因此受到影响。土耳其政府随后立即发表抗议声明，宣布召回土驻美大使纳米克·唐，认为这项决议可能损害美土关系并阻碍土耳其与亚美尼亚关系正常化进程。声明还说，这项决议的支持者受政治动机的影响，其立场是“错误的和不公正的”，“无视历史事实和专家的争议”。^②

综上所述，美国在土耳其的军事基地尽管在反恐战争的第一阶段——阿富汗战争——中发挥了重要作用，但是在美国反恐战争的第二阶段——伊拉克战争——中却未能发挥战略性作用。由于土耳其政府的强硬立场，美国在土耳其的军事基地难以在伊拉克战争中发挥实际效果，特别是土耳其议会拒绝美军从伊拉克开辟北方战场，造成了美国发动伊拉克战争的政治风险和经济成本的增加。即便如此，两国并未在伊拉克战争期间切断一切军事合作渠道，只不过军事合作主要以秘密的渠道展开。例如，2003年3月20日，土耳其国防部长承认：伊拉克战争期间，联军4000多架次飞机从欧洲基地经土耳其领空飞往伊拉克执行任务，尽管因切尔利克空军基地不承担运送军火的任务，却承担了运输人道主义物资的重任。^③2003年11月28日，土耳其议会再次通过决议，允许美军使用土耳其因切尔利克军事基地前往伊拉克轮岗，美国与土耳其之间围绕军事基地使用的矛盾趋于缓和，美国也恢复了对土耳其的军事援助。^④

四、美国在土耳其军事基地部署的 第四阶段：应对中东剧变的新挑战

2010年中东剧变以来是美国在土耳其军事基地部署的第四阶段。2010年底

^① Ali Çarkoğlu and William Hale, *The Politics of Modern Turkey: Critical Issues in Modern Politics*, Volume III, pp. 196—197.

^② 《美通过亚美尼亚议案“屠杀决议”激怒土耳其》，<http://news.hexun.com/2010-03-06/122878627.html>.

^③ Altınay and Holmes, “Opposition to the U. S. Military Presence in Turkey in the Context of the Iraq War,” p. 288.

^④ Selin M. Bölme, “The Politics of Incirlik Air Base,” *Insight Turkey*, Vol. 9, No. 3, 2007, p. 86.

中东剧变的发生，对埃尔多安总理的外交和国防政策产生了重要影响。尽管奥巴马总统 2009 年访问土耳其时，将两国关系视为“伙伴关系的典范”，但美土两国在所谓“奥斯曼土耳其帝国屠杀 150 万名亚美尼亚人”问题上龃龉不断；另一方面，随着美国深陷全球金融危机，奥巴马政府对土耳其的各种援助数量减少，也削弱了土耳其与美国军事合作的动力。然而，中东剧变发生后，美国和土耳其重新在北约框架下展开了安全合作，主要包括应对中东变局、默许土耳其打击库尔德工人党武装和在土耳其部署导弹防御系统等。

（一）支持美国发动利比亚战争

2011 年 3 月，北约作出干预利比亚局势的决定后，美国和北约在土耳其伊兹密尔的北约联盟空军司令部空军基地，成为北约武力干预利比亚事务的前沿司令部，在利比亚战争中发挥了重要作用；作为北约成员国中军事武装人数第二大国，土耳其还在利比亚战争中以北约的名义派出至少 6 艘舰艇，包括 4 艘护卫舰、1 艘潜艇和 1 艘辅助舰，在地中海水域承担巡逻任务，支持美英对利比亚的空袭。^①2012 年以来，随着叙利亚局势的进一步发展，美国在土耳其的军事基地恐将成为未来西方设立“禁飞区”、建立“人道主义长廊”和打压巴沙尔政权的重要前沿阵地。^②

（二）打击恐怖主义

土耳其允许美军使用其军事基地的重要动因是争取美国支持、打击库尔德工人党分裂武装，并成功说服美国将库尔德工人党武装列为“恐怖组织”。近年来，土耳其依靠美国在其境内军事基地的 U2 侦察机和其他无人机搜集库尔德工人党武装分裂势力的情报，以更好地打击库尔德工人党武装分裂势力。2011 年

^① Jim Zanotti, “Turkey-U. S. Defense Cooperation: Prospects and Challenges,” *Congressional Research Service*, April 8, 2011, p. 10.

^② 参见 Nathalie Tocci, and Ömer Taspinar, et., *Turkey and the Arab Spring: Implications for Turkish Foreign Policy from a Transatlantic Perspective*, Washington D. C. : The German Marshall Fund of the United States, 2011.

9月,土耳其甚至请求美国在其军事基地中部署“捕食者”无人机,同时向土耳其出售此机型无人机,以更好地帮助土耳其掌握叙利亚和土耳其边境库尔德分裂势力的活动情况。^①2012年9月,叙利亚自由军总部宣布,他们将把指挥中心从土耳其转到叙利亚,主要是在阿勒颇省等地区^②,这意味着叙利亚反政府武装与巴沙尔政府军的军事斗争已经从第一阶段的防御战略进入第二阶段的相持阶段。随着叙利亚国内局势进一步走向复杂化,叙利亚北部库尔德人分离倾向明显,土耳其面临国内库尔德人分离主义运动的压力再次增大,美国总体上对其采取默许态度。

(三) 应对北约在土耳其部署导弹防御体系问题

近年来,美国和欧洲大国试图以叙利亚和伊朗构成的安全威胁为借口,积极建立欧洲反导系统。2010年北约里斯本峰会期间,与会成员讨论在未来部署反导系统的具体问题,包括在土耳其。土耳其并不反对在其境内部署弹道导弹防御系统,但提出两个条件:第一,在建立弹道导弹防御系统时,不能公开指明安全威胁的来源国(如叙利亚或伊朗);第二,土耳其必须完全处于导弹防御系统保护之下。^③2011年,美土两国达成一项新协定:土耳其允许美国在其东部城市马拉蒂亚(Malatya)附近军事基地建立预警雷达系统,这一系统是北约在欧洲导弹防御系统的组成部分,主要是防止所谓伊朗“流星”级导弹对欧洲构成的安全威胁。该协定被认为是两国过去15—20年来达成的最重要协定。2012年1月,土耳其外交部宣布该雷达预警系统正式投入使用,美国在土耳其军事基地在中东剧变的新时期面临新的任务。^④

① Agence France-Presse, “Turkey Asks U. S. to Base Predator There: Report,” <http://www.defensenews.com/article/20110911/DEFSECT01/109110303/Turkey-Asks-U-S-Base-Predators-There-Report>.

② “Free Syria Army Base Moved From Turkey To Syria,” *Huffington Post*, September 22, 2012.

③ Jim Zanotti, “Turkey-U. S. Defense Cooperation: Prospects and Challenges,” *Congressional Research Service*, April 8, 2011, p. 16.

④ Jim Zanotti, “Turkey: Background and U. S. Relations,” *Congressional Research Service*, January 17, 2012, p. 20.

五、美国在土耳其军事基地的影响因素分析

六十余年来，美国在土耳其部署军事基地既实现了双方的重要安全战略目标，也曾经爆发过严重危机，其部署受美国在东地中海的利益、东地中海地区的安全威胁、东道国土耳其的立场与基地部署的法律依据四个因素的影响。

（一）美国在东地中海的利益

六十余年来，美国在东地中海地区的利益主要包括：（1）战略利益，包括控制黑海海峡到地中海之间的战略要道，主导地中海东部地区；（2）确保以色列生存和安全；（3）确保塞浦路斯不落入反西方势力手中；（4）打击反美、反以势力，包括在冷战后阻止伊朗利用黎巴嫩真主党、叙利亚和巴勒斯坦哈马斯向以色列和美国盟友发动战略袭击；（5）推动中东国家的去激进化和民主化。

美国在东地中海地区的利益，即通过在土耳其部署军事基地，将东地中海地区的军事基地与美国第六舰队在希腊、意大利的其他基地连为一体，确保地中海地区成为美国掌控的“内湖”，美国不允许任何非北约成员国控制从地中海到大西洋、从黑海到红海的战略通道，美国在东地中海地区的军事基地部署主要出于保护美国的这一战略利益。因此，地中海东部地区对于美国全球军事力量投射起到重要作用，尤其是美国欧洲司令部在土耳其的军事基地对于美国增强对东地中海地区的干预能力、打击宗教极端势力和保护以色列安全起到重要支撑作用。首先，土耳其同挪威一样，是地缘上最靠近苏联以及冷战后俄罗斯的北约盟国。土耳其扼守黑海海峡，控制俄罗斯经黑海南下地中海和中东的咽喉，成为北约搜集苏联和俄罗斯情报最重要的前沿基地。冷战时期，土耳其作为中东地区唯一的北约成员国，向北约提供的军队人数居第二位，一度牵制了华沙条约组织约 50 个师的兵力。其次，土耳其控制安纳托利亚高原，美国控制了这一有利的地理位置就可以控制中东“肥沃新月地带”，这一地势平坦的“肥沃新月地带”一直延伸到波斯湾和红海。再次，冷战时期与冷战后，美国在土耳其的军事基地成为美国干预中东地区事务最重要的前沿阵地，包括 1967 年第三次中东战争、1973 年第四次中东战争、1982 年黎巴嫩战争、1980—1988 年两

伊战争、1991年海湾战争、2001年阿富汗战争、2003年伊拉克战争和2011年利比亚战争等。美国无不利用土耳其等地中海地区的军事基地和军事设施，对冲突地区施加军事和政治影响力。正如冷战时期北约欧洲地区总司令莱曼·莱姆尼策（Lyman Lemnitzer）在谈到土耳其军事基地重要性时所指出的：“在搜集华沙条约组织成员国情报的能力方面，世界上没有哪个地方能够与土耳其的战略基地相媲美。这些战略基地一旦投入使用，就能够提供重要的、不可替代的情报。”^①

冷战结束后，随着苏联的解体，地中海东部处于美英军事基地的完全控制之下——美国在土耳其的军事基地，以及英国在直布罗陀的军事基地和在塞浦路斯岛上的主权基地等，基本实现了对地中海地区的战略合围。拥有这一系列军事基地，从直布罗陀海峡到土耳其，从黑海到苏伊士运河，均处于美英的掌控之下，成为美国在地中海地区的重要战略利益。

美国在中东地区增加军事存在、维护战略利益的另一层面是在中东伊斯兰世界推广西方民主体制和价值观，通过发动阿富汗和伊拉克战争等军事手段、推行“大中东民主计划”等政治和社会手段实现对中东“威权国家”和“失败国家”的改造，通过扩大在中东的军事存在拓展政治影响。美国政府认为，中东伊斯兰地区缺乏“良治”，“失败国家指数”在全球最高，成为恐怖主义与伊斯兰激进主义的温床，沦为反美主义的“大本营”，主要是因为中东地区缺乏民主。只有对中东地区进行民主改造，才能消除中东暴力与冲突的根源；美国在土耳其的军事基地部署有助于推动中东地区的民主改造，这是美国在该地区战略利益的重要组成部分。

（二）东地中海地区的安全威胁

应对安全威胁是美国在土耳其部署军事基地的又一重要影响因素，即美国反对旨在对美国在该地区主导权构成威胁的任何力量，其威胁大体可分为四个阶段和四种类型。

^① Nasuh Uslu, *The Turkish-American Relationship between 1947 and 2003: The History of a Distantive Alliance*, New York: Nova Science Publishers, 2003, p. 102.

第一阶段：冷战时期，挑战美国第六舰队在地中海军事存在、构成现实威胁的，主要是苏联黑海舰队以及地中海特遣队，美国在土耳其和塞浦路斯的军事存在与苏联在地中海地区的军事力量保持一种战略平衡。

第二阶段：苏联解体后，美国在东地中海地区的主要威胁是伊拉克等对美国的战略盟友以色列构成的威胁，以及俄罗斯重新崛起所构成的威胁，因此 20 世纪 90 年代美国在东地中海地区的威胁主要来自中东伊斯兰世界反美、反以力量。美国积极鼓励以色列与土耳其的军事合作，建议以色列利用在土耳其的军事基地，扩大两国在军事训练、军事技术研发、联合军演、打击库尔德工人党武装在叙利亚的势力等领域的合作，美国在土耳其的军事基地成为土以两国军事合作的平台。

第三阶段：“9·11”事件后，恐怖主义成为美国在东地中海地区的主要威胁。美国在土耳其的军事力量旨在配合美国长达十年的全球反恐战争，特别是发动阿富汗战争和伊拉克战争、清剿中东地区的极端组织和恐怖组织。美国在土耳其的军事力量在阿富汗和伊拉克战争、打击伊拉克反美武装方面发挥了重要作用。2004 年，美国国防部副部长克里斯托弗·亨利（Christopher Henry）在向国防部长拉姆斯菲尔德提交的报告中指出：美国冷战时期的国际驻军态势和军事部署在应对后冷战时期非传统战争、恐怖袭击、游击战、大规模杀伤性武器和新技术威胁等方面准备不足（习惯上被称为“第四代战争”），美军长远战略及投资方向须作相应调整。^①

第四阶段：2010 年中东剧变发生后，美国在东地中海地区军事基地面临的威胁演变为地区局势动荡的影响，特别是利比亚和叙利亚内战产生的冲击波对美国在地中海地区的传统影响力构成了挑战。2011 年利比亚战争期间，美英积极利用在土耳其和塞浦路斯的军事基地，向利比亚卡扎菲政府发动军事打击；2011 年以来，叙利亚逐步陷入严重内战局面，美国在东地中海地区的军事力量一直密切关注叙利亚乱局对地区局势构成的威胁，并酝酿以北约的名义在土耳其部署导弹防御系统。

^① 魏宗雷：《美国“新战争”理论下的驻军调整》，载《现代国际关系》2004 年第 9 期，第 35 页。

(三) 东道国土耳其的立场

据统计, 1995—2003年, “基地”组织在伊斯兰国家实施了71起自杀式袭击, 其中在美国拥有军事基地的国家实施的自杀式袭击是没有美国军事基地国家的10倍。1998年2月, 本·拉登、扎瓦赫里和其他三个来自孟加拉国、埃及和巴基斯坦的伊斯兰激进组织领袖一起正式号召全球穆斯林对美国军人和平民发动“圣战”, 强调这是世界全体穆斯林的宗教职责: “七年来, 美国占领了伊斯兰世界最神圣的部分——阿拉伯半岛, 掠夺财富, 扶植傀儡的独裁统治, 侮辱人民, 恐吓邻国, 把在阿拉伯半岛的军事基地变成了进攻周边伊斯兰国家的桥头堡。”^①

相比之下, 土耳其对美国在该地区部署军事基地却持欢迎态度, 这是其允许美国部署军事基地的重要原因。土耳其接受美国部署军事设施和人员, 一方面出于获得美国经济和军事援助的考量; 另一方面出于安全因素的考虑。土耳其与邻国希腊、俄罗斯和亚美尼亚外交关系长期紧张, 加上塞浦路斯问题、国内库尔德问题和中东剧变久拖不决, 不得不在安全上依靠美国。

尽管土耳其六十余年来总体上接受美国的军事部署, 但美国在土耳其的军事基地部署也常常受土耳其国内反美势力的影响。特别是在2003年伊拉克战争爆发前后, 阿拉伯民众普遍反对美国利用在东地中海地区的军事基地向伊拉克发动战争。包括土耳其在内的中东伊斯兰世界舆论普遍认为, 美国在中东的军事基地实际上执行了英法等近代欧洲列强在中东实行的“分而治之”政策, 这些军事基地不仅破坏了伊斯兰世界的团结和统一, 而且损害了东道国的主权和民族尊严。不仅如此, 美国在中东的军事基地是美国与以色列特殊安全伙伴关系的延伸, 是“十字军东征者与犹太复国主义”的共谋^②, 试图永远分化和控制中东伊斯兰世界。土耳其、叙利亚、巴勒斯坦、利比亚和黎巴嫩等均反对美国在东地中海地区部署军事基地, 认为美国军事力量介入地中海地区不利于地区局势稳定, 这是美国在土耳其部署军事基地的不利因素, 影响了其稳定性。

^① Bradley L. Bowman, “After Iraq: Future U. S. Military Posture in the Middle East,” *The Washington Quarterly*, Vol. 31, No. 2, 2008, p. 84.

^② David W. Lesch, *The Middle East and the United States: A Historical and Political Reassessment*, Boulder: Westview, 2007, p. 504.

(四) 基地部署的法律依据

冷战后美国在土耳其的军事基地部署还受到法律因素的影响,即美国如何使部署在他国主权管辖范围内的军事力量、军事设施和武器装备合法化。美国在土耳其的军事基地总体上具有国际法依据。例如,美国在土耳其的军事基地部署源于土耳其加入北约时签订的《北大西洋公约组织宪章》(《北约宪章》),因此美土两国以《北约宪章》为依据,同时根据美土两国签订的《驻军地位协定》,使美国在土耳其部署军事力量、建立军事设施乃至储存核武器合法化。美国在土耳其的军事基地部署具有国际法基础,同时美国的军事部署又受到土耳其国内法的制约,如2003年伊拉克战争爆发前,土耳其议会通过决议,反对美军利用在土耳其的军事基地开辟北方战场。

六、美国在土耳其军事基地的前景

美国自20世纪50年代开始就在土耳其部署了军事基地,迄今已持续六十余年。美国选择在土耳其部署军事基地,主要是因为其成为联系欧洲、西亚、中亚、高加索和里海地区的战略长廊,扼守黑海与地中海战略通道,是里海与中东地区能源地缘政治、尤其是中东与里海能源输出管道的重要枢纽;土耳其是世界上第17大经济体(2014年),美土双边经贸额达200亿美元,其在中东强大的综合国力和发展潜力也是美国重视土耳其军事基地的重要因素之一。

土耳其在美国部署军事基地问题上一直表现出矛盾性。一方面,土耳其希望通过与美国在政治和军事上的结盟抵抗苏联、俄罗斯、叙利亚、库尔德工人党分裂势力、叙利亚内战和“伊斯兰国”组织构成的威胁,并希望在美国的帮助下融入欧盟,促进其经济、社会的全面发展。由于其北约成员国的身份,土耳其今后仍将继续保持与美国的军事联盟关系,并长期允许美军驻土耳其军事基地,这是土耳其对外安全战略的基轴。

另一方面,土耳其又是一个穆斯林人口占绝对多数的国家,与欧盟成员国希腊存在塞浦路斯争端,还面临着民族分裂势力库尔德工人党的侵扰,土耳其与亚美尼亚人在历史上的恩怨导致其至今未实现关系正常化。近年来,土耳其注重与俄罗斯、中国、巴基斯坦和韩国的军事交流和军事合作,试图促进军事

合作伙伴的多元化^①，这就注定土耳其与美国的关系发展将是复杂多变的。

新时期，随着“伊斯兰国”组织的影响力上升和叙利亚内战的久拖不决，土耳其军事基地将持续发挥独特作用。2014年10月3日，土耳其议会通过决议，允许美军、欧洲盟国以及沙特、约旦等国军队利用其领空和因切利利克军事基地清剿“伊斯兰国”和叙利亚“胜利阵线”，美国在中东反恐行动中继续使用土耳其军事基地。尽管未来不排除土耳其以关闭军事基地为要挟，迫使美国在塞浦路斯问题、库尔德问题、亚美尼亚人大屠杀问题、入欧盟问题、土耳其出口美国产品配额等问题上向土耳其提供军事、政治、外交和经济支持，但是土耳其无疑在安全上仍然无法摆脱对美国军事援助的依赖。特别是由于美国第六舰队客观上在土耳其、意大利和希腊均拥有军事基地，即使土耳其关闭其境内军事基地，美国第六舰队仍然能够找到替代基地，土耳其利用军事基地同美国讨价还价的能力有限。^②海外军事基地成为联系美土关系的桥梁，也是两国政治关系的“风向标”，折射出美土长达60年的“麻烦伙伴关系”。

2015年11月，土耳其击落一架俄罗斯战机后，土俄关系迅速紧张，美国则支持埃尔多安政府维护主权的措施。为进一步增强北约对东地中海地区的控制力，压制俄罗斯向叙利亚扩展影响力，打击“伊斯兰国”组织和应对叙利亚可能出现的变局，未来美国国防部很可能在土耳其因切利利克空军基地和伊兹密尔空军基地的基础上，再租用三处军事基地，一处位于地中海沿岸的伊斯肯德伦；另一处位于爱琴海的乌拉（Urla），第三处位于伊兹密尔空军基地附近的莫尔多安（Mordogan）海港，以增强美国和北约在土耳其的指挥、控制、通信和情报系统。这些军事基地一旦建成，美国和土耳其以及北约其他国家军队更容易在未来地区危机爆发后采取联合行动。^③美国在土耳其的军事基地将有效应对中东剧变在北非和东地中海地区构成的新威胁。

^① Jim Zanotti, "Turkey: Background and U. S. Relations," p. 33.

^② Simon Duke, *United States Military Forces and Installations in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 284.

^③ "US Plans to Open Three Military Bases in Turkey," http://www.democraticunderground.com/discuss/duboard.php?az=view_all&address=364x955196.

七、结 论

本文考察了第二次世界大战以来美国在土耳其的军事基地部署的战略演变及其影响因素。美国在该地区的军事力量隶属于美国欧洲司令部，冷战时期，这些军事基地是其遏制共产主义意识形态在中东扩张和遏制中东反美势力的据点，在维护美国在中东地区的领导地位、主导中东事务中充当“桥头堡”的作用。^①冷战后，美国的主要关切是控制黑海海峡到地中海之间的战略要道，主导地中海东部地区，保障以色列国家安全，确保塞浦路斯不落入反西方势力手中，打击反美势力，遏制俄罗斯，空袭“伊斯兰国”组织和“胜利阵线”。为此，冷战后美国不仅没有关闭在土耳其的军事基地，反而进一步强化军事基地的功能，为发动海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争、利比亚战争和空袭“伊斯兰国”组织等提供了前沿阵地，为危机爆发后美国干预地中海东部地区事务提供重要支撑。

21世纪以来，尽管土耳其安全环境大大改善，但俄罗斯在黑海与高加索地区迅速改变战略收缩态势，在格鲁吉亚和亚美尼亚恢复了苏联时期建立的军事基地，以及俄空袭叙利亚境内的“伊斯兰国”组织等，对土耳其国家安全构成了新的挑战。中东地区变局后，土俄、土以、土叙、土希、土伊（拉克）等矛盾上升，埃尔多安政府与邻国的“零问题”目标落空，土耳其在地区安全竞争中面临严峻挑战，争取美国的支持仍然是其对外战略的重中之重。美国在土耳其的军事基地，对土耳其打击库尔德工人党武装，加强与希腊和以色列的安全博弈，遏制俄罗斯在黑海、里海和地中海地区的扩张，打击“伊斯兰国”组织，应对伊拉克和叙利亚乱局等无疑也起到重要作用。

^① Philip Robins, "The Foreign Policy of Turkey," in Raymond Hinnebusch and Anoushiravan Ehteshami, eds., *The Foreign Policies of Middle East States*, Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 2002, p. 328.

tion although it has been confronting a number of strategic challenges. The second undoubted fact is that U. S. is suffering a peaceful erosion by the emerging powers in the aspect of its traditionally advantage of the non-force elements of the sea power; meanwhile, U. S. navy, a crucial part of U. S. sea power, is obsessed with unprecedented strategic confusion when confronting both conventional security opponents and unconventional ones. Given these two facts, U. S. who regarding China as one of its major confronting powers, has been paying due attention to the involved Chinese elements, and hopes, by doing so, to guide the U. S. sea power construction, and thus return to its maritime strategic tradition, one that will put U. S. strategic focus on potential challengers.

[Key Words] U. S. Sea Power China Post-Cold War Era

US Military Bases in Turkey: Deployment and Prospect

..... *Sun Degang Deng Haipeng*

[Abstract] The Republic of Turkey is not only the sole Islamic country of the NATO, but also a nation that has the longest history of hosting the US troops in the Middle East countries. The US military deployment in the Republic has experienced four periods of the Cold War, the early post-Cold War, the global war on terrorism and the Middle East revolt with respective functions of blocking the Soviet penetration into the Levant, containing Iraq and Russia, countering the Middle East terrorism and confronting threat and uncertainty caused by the Middle East revolts since late 2010. The efficacy and prospect of the US military bases in the country are determined by four factors of the evolving US overseas interests, the changing regional threat, the attitudes of the host nation on foreign bases as well as the legal conditions of the basing politics.

[Key Words] US Middle East Policy US and Turkey Overseas Military Bases International Security Mediterranean Security