

不对称联盟安全分歧与主导国管理战略选择

——基于美土联盟的探讨

王 越

内容提要:近年来,美土联盟在诸多重要安全议题上出现明显分歧,美国对这些议题采取了不同的联盟管理战略。然而,对主导国联盟管理战略选择的既有研究侧重解释长时段内管理同一从属国的阶段性差异和管理不同从属国的国家间差异,难以回答为何主导国联盟管理战略在短时段内会因议题不同而出现差异。在不对称联盟中,主导国的联盟管理战略可划分为强制、安抚和疏远。在国家能力相对稳定的情况下,主导国在应对不同联盟安全分歧时主要考虑议题战略价值和从属国让步可能:在议题战略价值较高但从属国让步可能较小时运用强制战略,在议题战略价值较高且从属国让步可能较大时运用安抚战略,在议题战略价值较低时运用疏远战略。通过考察美国管理美土联盟六大安全分歧的经验,这一逻辑基本得到验证。研究美国联盟管理战略及其选择逻辑,不仅有助于深化对联盟维系基础的认识,还有助于在中美战略博弈的背景下更具针对性地应对美国联盟内部分歧。

关键词:联盟管理 美国联盟体系 土耳其 北约 疏远

一 问题的提出

俄乌冲突爆发以来,美国与土耳其在对俄制裁和北约扩员等安全议题上均出现分歧,对此,拜登政府的对土政策既有强制(coercion)又有安抚(assurance)。一方面,为了推动土耳其同意瑞典、芬兰加入北约,拜登总统领导的美国行政部门克服国会阻

碍,促成美国对土耳其的 F-16 战机军售;^①另一方面,拜登政府又多次因土耳其企业和个人向俄罗斯提供军民两用物品而对其发起制裁。令人困惑的是,在相似的外部环境下,美国并未采取一致的联盟管理战略来应对与同一盟友的分歧,而是实施了差异化的联盟管理战略。

美土联盟是典型的不对称联盟。所谓“不对称联盟”,指的是由实力对比悬殊的成员缔结的联盟,其成员可根据实力强弱分为实力较强的主导国和实力较弱的从属国。美国与土耳其的经济实力始终具有较大差距:根据世界银行的数据,1960 年以来美土 GDP 比例逐渐缩小,但 2023 年美国 GDP 仍为土耳其的 17 倍左右。^② 因此,美国是美土联盟中的主导国,而土耳其是从属国。那么,当与从属国在短时段内存在多重安全分歧时,主导国为何会对不同议题采取不同的联盟管理战略? 既有研究对主导国联盟管理战略选择逻辑的探讨大多着眼于从属国间的横向比较和长时段内的联盟内纵向比较,形成了基于国家能力的解释路径,但对管理战略类型的划分过于简化,难以解释短时段内联盟管理战略的议题差异,在因果关系上存在自变量和因变量无法一一对应的内在张力。

为了更好地回答这一问题,本文将发展基于议题战略价值和从属国让步可能的解释框架,聚焦 2016—2024 年美国管理美土联盟的实践进行案例内比较检验。土耳其在 1952 年 2 月正式加入北大西洋公约组织,成为美国在北约东南翼的关键盟友,不仅拥有北约内仅次于美国的第二大军队,还是北约盟军陆军司令部的所在地,美国对土耳其的安全合作主要依托北约而展开。^③ 埃尔多安执政以来,土耳其外交的独立性日趋增强,美土关系面临挑战。特别是 2016 年以来,美土关系因土耳其政变失败而深度恶化,两国在库尔德问题、东地中海问题、S-400 防空导弹系统采购、制裁俄罗斯、北约扩员和巴以冲突六大安全议题上都出现明显分歧,而美国在应对不同议题时呈现出联盟管理战略上的差异。因此,美土联盟是考察美国联盟管理战略及其选择逻辑的典型案例。

^① Bryant Harris, “Turkey F-16 Sale Not a Done Deal, even with Sweden’s NATO Bid on Track,” *Defense News*, October 28, 2023, <https://www.defensenews.com/congress/2023/10/27/turkey-f-16-sale-not-a-done-deal-even-with-swedens-nato-bid-on-track/>.

^② 笔者根据世界银行数据计算得出,数据参见 <https://data.worldbank.org>。

^③ 美土之间的军事联盟关系不仅限于北约。美国和土耳其在 1959 年签订双边军事条约,且美国和土耳其都是欧安组织的成员。但是,美国对土耳其的盟友定位主要依托于北约,美国国务院对美土安全关系的描述中仅提及土耳其为美国的北约盟友。参见 Bureau of European and Eurasian Affairs, “U.S. Relations With Turkey (Türkiye),” U.S. Department of State, January 9, 2023, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-turkey>。

在学理层面,本研究旨在与联盟管理理论展开对话,尝试挖掘不对称联盟中主导国管理战略的类型及其选择逻辑,提出作为消极管理形式的“疏远战略”,丰富过于简化的“强制—安抚”类型学划分,并在一定程度上突破基于国家能力的传统解释路径在解释范围和因果关系上的局限。此外,在现实层面,美国联盟体系正在经历以议题导向为特征的转型,大国竞争背景下的联盟分化需要更好把握对方处理联盟分歧的方式,本研究将解释对象下沉至议题层次,有助于更精准地理解美国联盟管理战略的选择逻辑。

二 既有研究及其不足

为围绕美土联盟实践探究主导国联盟管理战略的选择逻辑,与既有文献的对话需要兼顾美土联盟政治研究和主导国联盟管理战略选择研究。总体而言,对美土联盟政治的研究大多聚焦于美土关系的新形态,尤其侧重讨论土耳其外交政策及其联盟管理战略的变化,对美国联盟管理战略的讨论尚不充分,而有关主导国联盟管理战略选择的研究则以国家能力为核心变量,忽视了在联盟双方国家能力都没有显著变化的较短时间内,主导国为何会针对不同联盟安全分歧采取差异化的联盟管理战略。

(一) 美土联盟政治研究

美土关系在埃尔多安执政以来的急剧变化受到学界的广泛关注,既有对美土联盟政治的研究大致有三种类型的成果。

第一,重新定位美土联盟。例如,孙德刚等认为,美土联盟在“阿拉伯之春”后逐渐转变为区别于“制度性联盟”的“功能性联盟”,以解决临时性任务为目标,以默契或临时性安排为组织方式,盟友间亦敌亦友,具有较强的模糊性和动态性。^① 无独有偶,寿慧生等用“模糊盟友”(Equivocal Alliance)定义美土联盟,用以指代美土联盟中外交战略定位模糊、外部制度约束有限、互信缺失和越界结盟的“盟而不友”状态。^②

第二,从文化身份路径和新古典现实主义路径对美土联盟“斗而不破”的关系予以理论解释。在文化身份路径方面,厄兹达马尔(Özgür Özdamar)强调,“阿拉伯之春”

^① 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》,载《世界经济与政治论坛》,2019年第2期,第5-12页。

^② 寿慧生、王倩楠:《模糊盟友:联盟体系视角下的美国与土耳其关系》,载《国际安全研究》,2022年第2期,第138-139页。

后,美国与土耳其对自身角色定位的调整和对盟友角色认知的错位导致了双方的身份冲突。^① 格里戈里亚迪斯(Ioannis N. Grigoriadis)等从土耳其的国内政治文化出发,认为土耳其的反美主义正在绑架其外交政策。^② 然而,马丁(Lenore Martin)认为,文化身份路径难以解释土耳其的S-400军购,需要引入新古典现实主义作为替代解释。^③ 对此,他并未提供详细论证,但部分研究呼应了引入新古典现实主义的倡议。例如,寿慧生等认为,共同安全利益的削弱、全球化下的权力流散和中东力量变化构成美土联盟关系变化的结构性因素,而在此基础上,美土国内政策变化则是过程性因素。^④ 同样,卡拉(Mehtap Kara)也指出,叙利亚内战和地区不稳定是美土关系变化的结构性动因,而土耳其决策精英的威胁感知、民族主义、社会凝聚力和正义与发展党在国内政治中的脆弱性则是单元层次的动因。^⑤

第三,探讨美土联盟政策的选择问题。围绕土耳其的联盟政策,王雄发等讨论土耳其如何与美国议价,认为在联盟地位较低的情况下,土耳其与美国安全分歧的扩大导致其议价策略从间接对抗信号转向直接对抗信号。^⑥ 刘中民等认为,体系压力和精英共识导致土耳其对北约采取追随、妥协、对抗和投机的不同政策选择。^⑦ 围绕美国的联盟政策,耶蒂姆(Hüsna Taş Yetim)等将美国对土耳其的制裁视作美国消极平衡战略的一部分,旨在遏制中俄等挑战方对土耳其的影响,而美国国会的影响力和土耳其的自治诉求进一步推动制裁的发起。^⑧ 围绕美土双方的联盟政策,杜东辉通过分析1952年以来的美土联盟管理实践,主张是否有共同威胁、威胁是否对称与身份管理策略将共同影响联盟管理模式在捆绑、强制、追随、平衡和疏离之间的变化。^⑨

① Özgür Özdamar, "Role Theory in Practice: US-Turkey Relations in Their Worst Decade," *International Studies Perspectives*, Vol.25, No.1, 2024, pp.47-55.

② Ioannis N. Grigoriadis and Ümit Erol Aras, "Distrusted Partnership: Unpacking Anti-Americanism in Turkey," *Middle East Policy*, Vol.30, No.1, 2023, pp.122-136.

③ Lenore Martin, "Constructing A Realistic Explanation of Turkish-US Relations," *Turkish Studies*, Vol.23, No.5, 2022, pp.765-783.

④ 寿慧生、王倩楠:《模糊盟友:联盟体系视角下的美国与土耳其关系》,第140-150页。

⑤ Mehtap Kara, "Turkish-American Strategic Partnership: Is Turkey Still a Faithful Ally?" *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.23, No.2, 2023, pp.431-451.

⑥ 王雄发、谢凌志:《不对称联盟管理的弱国议价机制——以美国联盟体系为例》,载《世界经济与政治》,2022年第8期,第144-148页。

⑦ 刘中民、庄安林:《虚情假意的联盟:土耳其对北约政策选择的政治动力》,载《外交评论》,2024年第6期,第73-100页。

⑧ Hüsna Taş Yetim and Ayşe Hazar, "S400s, Sanctions and Defiance: Explaining Turkey's Quest for Strategic Autonomy and the US Response," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.23, No.1, 2023, pp.179-199.

⑨ 杜东辉:《大西洋联盟体系中的“土耳其问题”——基于联盟管理的视角》,载《欧洲研究》,2023年第5期,第71-90页。

既有对美土联盟政治的研究较为丰富且视角多元,但也存在两点不足。其一,对美国联盟管理战略的探讨不够充分。目前大多研究讨论的都是土耳其的联盟管理战略选择,对美国联盟管理战略的研究主要关注对土制裁,对其他战略的探讨和战略选择的分析仍有待拓展。其二,缺乏对短时段内不同联盟管理战略的探讨。对美土联盟管理实践的历史梳理较为充分,但对联盟管理战略在短期内的议题差异探讨不足。

(二) 主导国联盟管理战略选择研究

联盟管理是联盟政治中的重要环节。在探讨联盟主导国的管理战略时,现有研究主要围绕其成效与选择逻辑进行深入剖析。在主导国联盟管理战略的选择逻辑方面,既有解释主要强调国家能力、威胁认知和替代选择的影响。

绝大多数研究强调国家能力在联盟管理中的关键作用,但对于究竟是哪一方的能力以及哪些能力在发挥作用,不同学者的侧重点各有差异。第一类研究强调主导国的奖励能力。泉川康弘(Yasuhiro Izumikawa)认为,从奖励到强制的转变主要取决于主导国的奖励能力:若主导国毫无奖励能力,或者无法提供更多的额外奖励,抑或无法与竞争对手的奖励能力相匹配时,主导国将采取强制约束。^① 第二类研究强调主导国和从属国的议价能力。程志寰等认为,同盟结构将影响主导国和从属国的议价能力,进而塑造主导国联盟管理战略。^② 第三类研究强调主导国的影响力和从属国的替代能力。尹承志(Chengzhi Yin)认为,当联盟主导国对从属国的影响力较强时,其联盟管理战略倾向于以强制为主、调适为辅;反之,当影响力较弱时,若主导国被抛弃的恐惧较弱,则将采取观望战略,若其被抛弃的恐惧较强,则将以调适为主、强制为辅。^③ 但他并未详细阐述从属国替代能力的组成,而布兰肯希普(Brian Blankenship)有所补充,指出当从属国替代能力较强——如拥有较强的潜在军事能力、核能力或与竞争对手关系良好——并且主导国资源受限时,主导国更可能予以安抚;^④当从属国潜在军事能力处于中等水平,且主导国资源受限时,主导国更可能采取强制手段解决分歧。^⑤

^① Yasuhiro Izumikawa, "Binding Strategies in Alliance Politics: The Soviet-Japanese-US Diplomatic Tug of War in the Mid-1950s," *International Studies Quarterly*, Vol.62, No.1, 2018, pp.110-111.

^② 程志寰、李亨:《同盟分歧背景下美国境外核部署的逻辑》,载《国际政治科学》,2024年第2期,第161-164页。

^③ Chengzhi Yin, "Logic of Choice: China's Binding Strategies toward North Korea, 1965-1970," *Security Studies*, Vol.31, No.3, 2022, pp.489-492.

^④ Brian Blankenship, "Promises under Pressure: Statements of Reassurance in US Alliances," *International Studies Quarterly*, Vol.64, No.4, 2020, pp.1017-1030.

^⑤ Brian D. Blankenship, *The Burden-Sharing Dilemma: Coercive Diplomacy in US Alliance Politics*, Cornell University Press, 2023, pp.18-29.

除了国家能力之外,还有学者探讨了威胁认知和替代选择在联盟管理战略选择中的作用。在肯定国家能力因素的同时,布兰肯希普还将外部威胁共识视作影响主导国处理成本分担分歧的重要因素。^① 同样,金智贤(Jeehye Kim)等更为具体地指出,在面临大国竞争或从属国脆弱性较强时,主导国将倾向于纵容,而当军事风险较为紧迫时,主导国则倾向于谴责。^② 此外,程志寰等特别强调了主导国替代选择对其管理战略的影响。他们提出,如果主导国拥有可行的替代选择,那么就可能在联盟安全分歧中做出让步;相反,如果没有可靠的替代选择,主导国则更倾向于积极地介入和干预。^③

虽然关于主导国联盟管理选择的研究已经在有限的讨论中形成了相对丰富的成果,但既有研究仍存在两方面不足。其一,既有联盟管理战略选择的解释以国家能力为核心,但其内部存在逻辑张力。例如,泉川康弘认为主导国将在国家能力较弱时偏好强制约束,而尹承志则认为主导国将在国家能力较强时偏好强制约束。此外,布兰肯希普在两项不同的研究中分别指出,主导国资源受限将更容易对从属国进行安抚,也更容易进行强制。这两对矛盾在一定程度上意味着国家能力或许只影响管理意愿,而非具体的战略选择。其二,与美土联盟政治研究相似,当前对主导国联盟管理战略选择的探讨大多集中于国家间的横向比较或是长时段内的纵向比较,对短期内同一联盟内的议题差异关注不足。国家能力、威胁认知和替代选择在短期内相对稳定,难以解释主导国在短期内对不同议题采取的差异化管理战略。例如,在俄乌冲突爆发以来的短时段内,美国和土耳其的国家能力都未发生显著变化,两国对俄罗斯的威胁认知也始终存在分歧,而且土耳其地理位置重要,还拥有北约中仅次于美国的第二大军队,美国实际上并没有能够替代土耳其的其他选择。在这三个变量相对稳定的情况下,美国对土耳其的联盟管理战略却在对俄制裁和北约扩员上出现差异,这一现象显然需要更为深入的分析 and 解释。

综上所述,针对既有研究的局限,本文将着眼于短时段内不同议题的联盟管理战略差异,重点围绕2016年以来美土联盟管理的实践,探讨主导国联盟管理战略及其选择逻辑。

^① Brian D. Blankenship, *The Burden-Sharing Dilemma: Coercive Diplomacy in US Alliance Politics*, pp.20-23.

^② Jeehye Kim and Jiyoung Ko, "To Condone, Condemn, or 'No Comment'? Explaining A Patron's Reaction to A Client's Unilateral Provocations," *Journal of Peace Research*, Vol.57, No.3, 2020, pp.452-465.

^③ 程志寰、李亨:《同盟分歧背景下美国境外核部署的逻辑》,第159-161页。

三 战略收缩背景下主导国联盟管理战略及其选择逻辑

在不对称联盟存续过程中,由于联盟双方的具体利益和预期差异,一方或双方会有意识地进行联盟管理。“从狭义上看,联盟管理是指联盟内部成员国之间对各自承担义务、应对威胁等的分配,主要依据的是所签署联盟条约的具体条款和规定;而在广义上,联盟管理包括联盟成员为协调各自行为而做出的正式或非正式安排。”^①在现实中,尽管盟友间的关系发源于安全条约,但它们的互动却延伸到更为广泛的领域,因此,本文将采用广义的联盟管理概念。

当前,美国的联盟体系最为庞大,这也意味着美国具有最为复杂的联盟管理诉求。然而,当前美国的联盟管理却受到威胁认知不一致和实力相对衰弱的限制。第一,冷战结束以后,美国联盟体系常常面临威胁认知不一致的困境。美国及其盟友间的安全相互依赖往往立足不同的出发点,极易因外部条件的变化而出现威胁认知的错位。第二,美国实力的相对衰弱使其投入联盟管理的资源受到限制。美国实力的衰退至少可以追溯到奥巴马政府的第二任期。实力的相对衰弱促使美国政府进行战略收缩,减少对国际事务的投入,特朗普的第一任期更是加剧了这一趋势。这意味着,2012 年之后美国联盟管理资源受限是相对固定的常量。上述两点恰恰构成本文理论的基本前提,从而排除部分竞争性假设。

(一) 主导国联盟管理战略的三种类型

在联盟理论的经典文献中,联盟管理战略始终存在“一拉一打”的二元框架,即基于奖励的安抚(reward-based assurance)与基于威胁的强制(threat-based coercion),但这样简单的二分忽略了其他可能性。因此,一些研究试图归纳更为丰富的主导国联盟管理战略。例如,刘丰将主导国联盟管理战略分为说服、诱导和强迫,^②凌胜利则将其分为权力强制、制度约束、利益协调和权威引导。^③然而,这样的划分难以满足方法论上的穷尽和互斥原则,因此很难投入实证研究。既有实证研究对“强制—安抚”框架的发展可以分为三个方向。

^① 刘丰:《美国的联盟管理及其对中国的影响》,载《外交评论》,2014 年第 6 期,第 93 页。

^② 同上文,第 90-106 页。

^③ 凌胜利:《联盟管理:概念、机制与议题——兼论美国亚太联盟管理与中国的应对》,载《社会科学》,2018 年第 10 期,第 16-25 页。

第一个方向是将两者的结合视为一种关键战略。节大磊区分了战略和策略层次的差异,认为战略安抚和策略施压相结合是约束盟友的最佳方式。^①与之类似,马特·科达(Matt Korda)在探讨如何防止盟友发展核武器时也最为推崇安抚与强制的结合。^②第二个方向是增加新的维度来丰富既有战略。通过引入是否存在特定威胁,泉川康弘将联盟约束战略分为一般奖励约束(general reward binding)、一般强制约束(general coercive binding)、特定奖励约束(specific reward binding)和特定强制约束(specific coercive binding)。^③第三个方向是寻找超出二元框架的新类型。尹承志将约束战略划分为强制(coercion)、调适(accommodation)和观望(wait and see),认为观望战略在过往的研究中被大大忽视。^④程志寰等将同盟分歧下美国境外核部署政策分为退让、劝导、有报复的退让和施压,增加了退让的选项。^⑤

由此可见,在传统联盟理论中,强制和安抚框定了绝大多数的联盟管理战略,而既有研究在丰富管理战略类型上进行了有益尝试。然而,联盟主导国处理联盟安全分歧的直接目标仍然是迫使从属国向主导国让步,因此,退让并非联盟管理战略,而是联盟管理失败的表现。基于此,本文将主导国联盟管理战略分为强制、安抚和疏远(distancing)。

延续泉川康弘对强制约束和奖励约束的界定,本文将强制视作联盟主导国实际或威胁剥夺从属国所积极重视的对象来迫使其让步,包括撤回既有奖励(撤回援助)和施加额外成本(经济制裁或武力威胁);将安抚视作联盟主导国向从属国承诺或实际提供其所期待的支持来诱使其让步,例如来自主导国的对外援助、特定资产转移和政治支持等。^⑥强制与安抚的共性在于:一方面,它们侧重对从属国进行积极管理,管理力度较强,管理成本较高;另一方面,它们都直接施加于从属国,属于主导国与从属国的双向互动,并不涉及第三方。

相较而言,疏远侧重对从属国进行消极管理,管理力度较弱,且其施加对象不一定

① 节大磊:《约束盟国的逻辑与困境》,载《世界经济与政治》,2016年第3期,第77-78页。

② Matt Korda, "The Only Choice Is Both Choices: Balancing Assurance and Coercion in Nonproliferation-focused Alliance-management Strategies," *The Nonproliferation Review*, Vol.25, No.3-4, 2018, pp.263-284.

③ Yasuhiro Izumikawa, "Binding Strategies in Alliance Politics: The Soviet-Japanese-US Diplomatic Tug of War in the Mid-1950s," p.110.

④ 其中,调适指的是使用实际或承诺的奖励来影响盟友的结盟决策,本质上就是奖励。参见 Chengzhi Yin, "Logic of Choice: China's Binding Strategies toward North Korea, 1965-1970," pp.487-489.

⑤ 程志寰、李亨:《同盟分歧背景下美国境外核部署的逻辑》,第165页。

⑥ Yasuhiro Izumikawa, "Binding Strategies in Alliance Politics: The Soviet-Japanese-US Diplomatic Tug of War in the Mid-1950s," p.110.

是从属国,因此更容易被外界忽视。借鉴管理学中的“职场排斥”(Workplace Ostracism)或更进一步的“领导排斥”(Supervision Ostracism)概念,本文将疏远界定为联盟主导国通过忽视、拒绝或排斥从属国来贬低其价值,进而表达不满和予以施压的管理战略。^① 尽管强制和疏远都是施压的一种形式,但区别在于:强制更为显性,一般涉及直接的物质性打击,侧重剥夺既有支持,政策对象一定是从属国;而疏远更为隐性,一般涉及间接的关系性打击,侧重剥夺潜在支持,政策对象既可以是从小属国,也可以是从属国的对手。若将强制视为联盟管理中的“热”暴力,强调主导国对从属国要“做”什么,那么疏远就是“冷”暴力,强调对从属国“不做”什么。

疏远的达成主要通过两条路径:一是拒绝为从属国提供额外支持,例如始终反对从属国的议题立场、将其排斥在新的合作平台之外等;二是维持或增强对从属国对手的支持,例如坚持为从属国对手提供军事、经济援助或政治声援,加入从属国对手组建的带有竞争性的合作平台等。疏远在本质上是相对的,它既涉及纵向上不同时间段的比较,也涉及横向上不同行为体间的比较,就此而言,从属国的对手是一个不容忽视的存在。对从属国对手的亲近无疑意味着对从属国的疏远。这个过程可能涉及主导国对从属国的替代,例如美国就在一定程度上实现了印度对巴基斯坦的替代,但在更多时候,替代难以实现,主导国对从属国对手的支持仅仅是疏远的一种形式。作为对“观望战略”的超越,疏远不回避从属国对手的存在,从而得以涵盖包括“观望战略”在内的丰富场景。

通过相对温和的方式,疏远能够在表达不满的同时避免被深度卷入或升级分歧,反而是美国解决联盟安全分歧的常规战略。早在 20 世纪五六十年代,美国在面临戴高乐主义对北约的冲击时,就曾对法国采取过疏远战略。美法之间的分歧在法国退出北约军事一体化机构后达到高潮,但这一分歧并未给美国带来颠覆性挑战。法国仍然是北约成员国,美国在北约中的主导地位依旧稳固。对此,美国并未按法国所期待的那样修改“北约一体化”概念,而是抛开法国推进北约一体化建设,在欧洲防务中孤立

^① 对职场排斥的介绍,参见陈晨、杨付、李永强:《职场排斥的作用机制与本土化发展》,载《心理科学进展》,2017 年第 8 期,第 1387-1400 页;对领导排斥的介绍,参见陈志霞、涂红:《领导排斥的概念及其影响因素毒性三角模型》,载《管理评论》,2017 年第 8 期,第 156-166 页。与职场关系不同,联盟关系更难以割舍,联盟管理中的忽视、拒绝与排斥往往具有策略性,而非纯粹的排斥。为避免歧义,本文最终还是采取疏远这一术语而非排斥。

法国。^①在亚太地区,美国也曾试图通过疏远来管理菲律宾、泰国的所谓“民主人权问题”。例如,奥巴马政府对菲律宾杜特尔特政府的“民主人权问题”大加指责,不惜为此取消菲律宾参议员德拉罗萨的赴美签证,从而导致杜特尔特下令中止《美菲部队访问协议》,^②而拜登政府则两度将泰国排除在“民主峰会”之外,拜登还缺席了泰国主办的亚太经合组织领导人会议。^③可见,疏远一直以来都是美国管理从属国的备用战略之一。

综上所述,主导国的联盟管理战略可分为强制、安抚和疏远。联盟管理战略的识别应遵循高成本优先和主导性优先的原则。高成本的联盟管理战略能够兼容低成本的联盟管理战略,而前者显然展示了更独特的信号。此外,同一战略下可能同时存在强制和安抚的双重策略,但应以主导策略为依据进行识别。

(二) 主导国联盟管理战略的选择逻辑

差异化的联盟管理战略旨在解决不同场景的联盟分歧,但联盟管理战略的议题差异此前受到长期忽视。诚然,不同议题之间相互联系,但主导国的联盟管理战略一定旨在解决具体分歧而非全部问题,因为一旦战略实施目标是模糊的,那么实现目标的概率就低,联盟管理的效果也就越差。因此,在实践中,主导国施加的不同联盟管理战略都具有较为清晰的议题指向。对此,本文借鉴领土争端研究对领土价值概念的引入,^④尝试基于议题战略价值和从属国让步可能,解释主导国的差异化联盟管理战略。

其中,议题战略价值指的是某一议题在主导国实现联盟必要战略目标时的作用。在主导国视角下,联盟必要战略目标既包括主导国要求盟友合力对抗主要战略对手的单向目标,也包括保持联盟关键功能的整体目标,是对联盟目标简化后的客观指标。议题战略价值取决于是否有合力对抗主要战略对手的诉求和联盟关键功能是否具有被替代的风险。一方面,对抗主要战略对手是主导国维系和管理联盟的核心目的。主导国可以接受盟友在维护其他利益时缺席,但却难以接受盟友在对抗主要战略对手时

^① 戴高乐时期美国的对法政策,参见刘守旭、徐萍:《戴高乐时期美国对法政策中的联盟孤立策略(1958-1969)》,载《史学集刊》,2024年第6期,第31-46页;姚百慧:《应对戴高乐主义:美国对法政策研究(1958-1968)》,博士学位论文,首都师范大学,2008年。

^② 钟振明、关梦瑞:《非对称同盟内部矛盾与美菲关系的转折——以菲律宾对美国政策变化为主线》,载《东南亚研究》,2021年第6期,第124页。

^③ 聂文娟:《军政关系视角下美国与东南亚国家的安全合作——基于美泰、美菲安全合作的比较研究》,载《外交评论》,2024年第2期,第69页。

^④ 在领土争端研究中,领土价值是影响领土争端爆发的重要原因。其中,衡量领土的战略价值一般通过领土是否处于战略位置来判定。代表性研究参见 Paul K. Huth, *Standing Your Ground: Territorial Disputes and International Conflict*, The University of Michigan Press, 1996。衡量标准参见该书第256页。

缺席。当然,主导国也可能在地区内还有其他战略目标,但在战略收缩的背景下,其他战略目标都可能让步于对抗主要战略对手。只有当主导国在某一议题中需要从属国合力对抗主要战略对手时,该议题的战略价值才会较高。另一方面,关键功能的替代——既包括从联盟外获取替代选择,也包括联盟内的战略自主——将对联盟存续的整体战略目标造成冲击。^① 因此,若涉及从属国从联盟外获取先进技术或武器、大幅提高联盟外军备的比例和试图边缘化军事基地乃至取缔军事基地时,联盟主导国具有较强的替代危机,此时分歧议题的战略价值较高。^② 简而言之,只有当主导国没有合力对抗主要战略对手的诉求且联盟关键功能未面临替代风险时,相关议题的战略价值较低,其他情况下议题战略价值都较高。

从属国让步可能指的是在与主导国发生分歧时,从属国对主导国让步的概率。从属国的让步可能具有较强的动态性,既要考虑到自身的主观让步意愿,在让步意愿不明朗的情况下,也需考虑决策面临的外部环境。在外部环境中,既要考虑与主导国的直接分歧,也要考虑与从属国和主导国其他盟伴的分歧。在后一种情况下,即便分歧涉及从属国难以让步的利益,但另一盟伴的让步也能塑造从属国对主导国的让步可能。对让步可能的衡量需要遵循四个步骤。第一步,考察从属国是否在某一分歧上明确展现出让步意愿:若是,则让步可能较大;若否,则进行下一步。第二步,考察分歧是否涉及从属国的主权或国内安全:若无,则让步可能较大;若是,则进行下一步。第三步,考察分歧是否源自主导国盟伴间分歧:若否,则让步可能较小;若是,则进行下一步。第四步,考察另一盟伴是否有让步意愿:若有,则让步可能较大;若无,则较小。

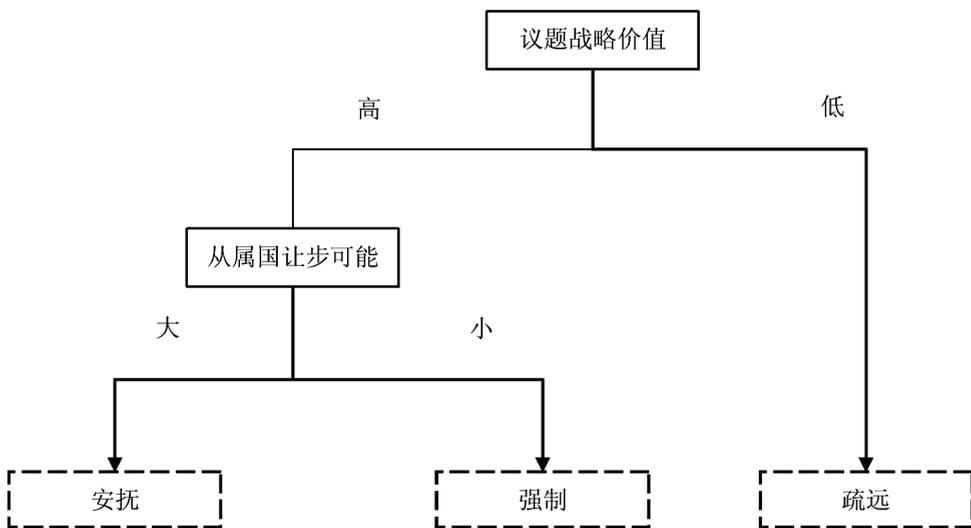
综上所述,议题战略价值与从属国让步可能为主导国选择联盟管理战略提供了参考框架(见图 1)。一方面,议题战略价值关涉主导国的利益诉求,直接影响主导国对议题的关注程度和投入意愿,具有决策上的优先性。在资源受限的情况下,主导国在管理联盟时需要结合不同议题的战略价值来进行资源分配。若议题战略价值较低,那么主导国虽然不愿让步,但也无意完全解决分歧,因而更倾向于消极管理,偏好疏远这一低成本的联盟管理战略。相反,若议题战略价值较高,主导国不仅不愿让步,还希望尽可能解决分歧,因而更倾向于积极管理,偏好采取高成本的联盟管理战略,但究竟是

^① 联盟替代有自力更生和替代伙伴两个方向。对联盟主导国而言,在军备替代方面,自力更生是可接受的,但替代伙伴是难以接受的。在基地替代方面,即便是自力更生也难以接受。对联盟替代方向的讨论,参见 Brian Blankenship, "Promises under Pressure: Statements of Reassurance in US Alliances," p.1020。

^② 此前有研究讨论了敏感性军备的意义,相关界定参见王雄发、谢凌志:《不对称联盟管理的弱国议价机制——以美国联盟体系为例》,第 131 页。本文在此基础上进行了调整与补充。

安抚还是强制仍需考察从属国让步可能。另一方面,从属国让步可能关涉从属国的利益诉求。通过对从属国让步可能的评估,主导国才能把握与从属国的谈判空间,决定能否通过温和的方式进行利诱。若从属国让步可能较大,那么主导国将偏好对抗性较弱的安抚,从而兼顾分歧解决和联盟团结。若从属国让步可能较小,此时仅靠安抚已无法促使从属国让步,主导国将偏好对抗性较强的强制。

图1 主导国联盟管理战略的选择逻辑



注:图由作者自制。

四 美国管理美土联盟的经验实践

为了验证主导国联盟管理战略的选择逻辑,实证部分将回归2016—2024年美土联盟管理实践。美土联盟虽然主要是在北约框架下存续,但两国互动并不局限在北约等多边场合,美国对土耳其的联盟管理涉及广泛的战略协调。美土安全分歧涉及议题广泛,美国的联盟管理战略则较为丰富,案例内的差异已然能够覆盖所有因果机制。在变量的控制上,2016年土耳其军事政变失败后,美土关系深度恶化,且特朗普政府第一任期和拜登政府都面临资源受限的困境,美土互动的结构性因素受到控制;同时,有关被管理国的变量也得到控制。

2016—2024 年间,美国与土耳其在库尔德问题、东地中海问题、S-400 军购、制裁俄罗斯、北约扩员和巴以冲突六大安全议题上存在分歧。^① 需要指出的是,在分歧丛生的相近时间内,议题之间的确有相互关联的可能。例如,冻结对土军售本身是美国国会对于土耳其购买 S-400 防空导弹系统的秘密惩罚,^②拜登政府一开始旨在通过 F-16 军售来奖励土耳其在俄乌冲突初期的积极调解,但在土耳其拒绝芬兰、瑞典加入北约后,F-16 军售最终成为美国安抚土耳其批准瑞典、芬兰加入北约的手段。然而,议题间的关联并不影响联盟管理战略的选择。同样从 F-16 军售的运用方式来看,美国国会一开始的冻结行为并非旨在抬高后续谈判的杠杆。因此,即便土耳其在俄乌冲突上发挥了积极作用,拜登政府也未能成功说服美国国会向土耳其出售 F-16 战机,而且美国在 F-16 战机出售之后也仍然保持对土耳其 S-400 军购的公开制裁。实际上,用 F-16 来诱使土耳其批准瑞典、芬兰加入北约,而非奖励土耳其的战时调解,已然说明联盟管理战略的使用与议题本身价值相关。正是议题战略价值影响着管理战略,进而导致议题间的关联,而非议题间的关联影响管理战略。

回顾美土六大安全分歧发展及美国联盟管理的简要时间线可以发现,即便分歧几乎在同一时间发展,美国的管理战略都根据议题保留一定的独立性(见表 1)。例如,2019 年下半年,美国在东地中海问题和 S-400 军购问题上分别采取了明显的疏远和强制战略,在库尔德问题上也主要表现为疏远。对于战略收缩中的美国而言,“小题大做”不仅需要投入更多的成本,而且未必能得到从属国在重大问题上的让步。相较而言,美国还是倾向于针对不同议题采取差异化的联盟管理战略,因此,围绕议题展开比较有其合理性。

^① 关于分歧内容有四点需要说明:第一,本文只聚焦安全分歧,因此,美土在意识形态、贸易等非安全领域的分歧并未纳入考量。第二,对俄制裁和北约扩员虽然都与俄乌冲突相关,但两者实际上是完全不同的议题,应区别对待。第三,东地中海问题看似是一个经济问题,但实际上涉及土耳其与希腊等国的主权争端,2020 年的多轮竞争性军演一度使土希陷入军事对峙危机,应属于安全分歧。参见 Gul Tuysuz, “NATO Allies Are Facing off in the Eastern Mediterranean. The Conflict Could Entangle the Entire Region,” CNN, August 26, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/08/25/europe/greece-turkey-eastern-mediterranean-tension-intl/index.html>。第四,在纳卡冲突中,美国虽在话语中表现为对土耳其的批评,但也豁免了对阿塞拜疆的援助禁令,有观点认为,美国实际上和土耳其一起支持了阿塞拜疆,因此,本文并未将纳卡冲突中的美土立场差异视为一项安全分歧。参见 David L. Phillips, “Defending Armenia from Turkic Aggression,” *The National Interest*, September 15, 2022, <https://nationalinterest.org/feature/defending-armenia-turkic-aggression-204822>。

^② Valerie Insinna, Joe Gould and Aaron Mehta, “Congress Has Secretly Blocked US Arms Sales to Turkey for Nearly Two Years,” *Defense News*, August 12, 2020, <https://www.defensenews.com/breaking-news/2020/08/12/congress-has-secretly-blocked-us-arms-sales-to-turkey-for-nearly-two-years>。

表 1 美土安全分歧发展与美国联盟管理的简要时间线

时 间	事 件
2017 年 1 月	土耳其与希腊海军展开对峙
2017 年 12 月	俄土正式签订 S-400 防空系统订单
2018 年 11 月	美国派出军舰保护塞浦路斯邀请的美国勘探船
2019 年 7 月 11 日	美国国务院要求土耳其“停止在塞浦路斯海域内进行钻探活动”
2019 年 7 月 12 日	S-400 防空系统进入交付阶段
2019 年 7 月 17 日	美国禁止土耳其采购和参与研制 F-35 战斗机
2019 年 10 月 9 日	土耳其对叙利亚发起“和平之泉”军事行动
2019 年 10 月 14 日	美国宣布制裁土耳其国防部、能源部和三名部长
2019 年 10 月 23 日	美国撤销对土耳其国防部、能源部和相关官员的制裁
2019 年 11 月	土耳其与利比亚签署划定海上管辖领域的谅解备忘录和军事合作谅解备忘录
2019 年 12 月 18 日	美国解除对塞浦路斯的武器禁运
2020 年 1 月 16 日	土耳其出兵利比亚
2020 年 1 月 17 日	美国成为东地中海天然气论坛的永久观察国
2020 年 7 月 28 日	美土联合军演
2020 年 8 月 12 日	土希军舰相撞
2020 年 8 月 24 日	美希联合军演
2020 年 8 月 26 日	美土联合军演
2020 年 10 月	土耳其开始测试 S-400 防空系统
2020 年 12 月 14 日	美国对土耳其国防工业局及其官员发起制裁
2022 年 1 月	美国撤回支持土耳其反对的东地中海管道项目 (EastMed)
2022 年 2 月	俄乌冲突爆发,土耳其拒绝对俄罗斯发起经济制裁,但向乌克兰提供无人机等武器,并促成两轮和谈
2022 年 5 月 11 日	拜登政府开始游说美国国会向土耳其出售武器

2022 年 5 月 19 日	土耳其反对瑞典和芬兰加入北约
2022 年 8 月	美财政部副部长致信土耳其工商业协会,警告将对与受制裁的俄罗斯实体和企业交易的土耳其企业进行制裁
2023 年 4 月	美国对部分与被制裁俄罗斯企业交易的土耳其企业发起制裁
2023 年 9 月	美国再度对部分与被制裁俄罗斯企业交易的土耳其企业发起制裁
2023 年 10 月 11 日	埃尔多安批评以色列,美国国务卿布林肯同日访问中东,但略过土耳其
2023 年 11 月 4 日	土耳其撤回驻以色列大使
2023 年 11 月 6 日	布林肯访问土耳其
2024 年 4 月	土耳其停止部分对以出口
2024 年 5 月	土耳其完全停止与以色列贸易

注:表由作者自制。

基于此,本文将对六大安全分歧展开比较分析。总体而言,绝大多数联盟管理实践都符合理论预期,只有库尔德问题的联盟管理战略与理论预期不完全相符(见表 2)。后续的案例分析将根据强制、安抚和疏远的战略选择差异分别对前五大分歧进行分析,并在最后对库尔德问题这一异常案例予以说明。

表 2 美土安全分歧与美国联盟管理战略

安全分歧	议题战略价值	从属国让步可能	预期战略	实际战略
S-400 军购	高	小	强制	强制
对俄制裁	高	小	强制	强制
瑞典、芬兰加入北约	高	大	安抚	安抚
东地中海问题	低	小	疏远	疏远
巴以冲突	低	大	疏远	疏远
库尔德问题	低	小	疏远	强制→疏远

注:表由作者自制。

(一) 强制战略实践

对美国而言,S-400 军购和对俄制裁都是战略价值较高的分歧议题,而土耳其让步的可能性也较小。当议题战略价值较高且从属国让步可能较小时,作为主导国的美国最终采取了权力主导的强制战略,利用经济优势对土耳其发起经济制裁。

从议题战略价值的角度来看,S-400 军购首先冲击的是联盟的关键功能,其次才是美国合力对抗俄罗斯的诉求,而对俄制裁则直接关乎土耳其是否与美国一同对抗俄罗斯,两大分歧对美国而言都具有较高的议题战略价值。

作为联盟安全保障的基础,先进技术和装备是联盟主导国保持从属国安全依赖的重要抓手,因此,先进装备军购和技术转让是高度政治化的敏感议题。S-400 的交易清单不仅包括导弹系统,还包括相关技术的转让——俄罗斯承诺推动技术转让,并允许土耳其公司在当地生产一些组件。^① 实际上,在洞悉土耳其向俄罗斯购买 S-400 导弹后,美国曾一度抛出 35 亿元的“爱国者”防空导弹系统军售订单,但土耳其最终未予接受。对此,土耳其国防采购官员解释道:“西方出于政治原因不愿分享技术,这让我们转向没有类似问题的国家来寻找替代技术,其中最主要的国家就是俄罗斯”。^② 更何况,土耳其官方通讯社阿纳多卢通讯社曾报道 S-400 打击美制飞机的卓越能力,其军购的动机因而更加扑朔迷离。^③ 基于此,时任北约军事委员会主席的彼得·帕维尔(Petr Pavel)表示,部署 S-400 可能对土耳其境内其他北约资产构成挑战,^④美国还担心俄罗斯利用 S-400 收集情报。^⑤ 由此可见,土耳其采购 S-400 挑战了北约的防务一体化,是对联盟关键安全功能的替代。此外,S-400 军购与俄罗斯直接相关,也进一步提高了这一议题的战略价值。俄土分别是北约的主要战略对手和成员国,S-400 军购意味着盟友向对手的靠近,极大阻碍了美国联合对抗主要战略对手的诉求。简而言

^① Ragip Soylu, “A Second S-400 Deal with Turkey? Not So Fast, Insiders Say,” *Breaking Defense*, September 12, 2022, <https://breakingdefense.com/2022/09/a-second-s-400-deal-with-turkey-not-so-fast-insiders-say>.

^② Burak Ege Bekdil, “West’s Reluctance to Share Tech Pushes Turkey Further into Russian Orbit,” *Defense News*, January 10, 2020, <https://www.defensenews.com/global/europe/2020/01/10/wests-reluctance-to-share-tech-pushes-turkey-further-into-russian-orbit>.

^③ Shawn Snow, “Turkish State Media Boasts about New Missile, Ability to Shoot down US Aircraft,” *Defense News*, September 21, 2017, <https://www.defensenews.com/flashpoints/2017/09/20/turkish-state-media-boasts-about-new-missile-ability-to-shoot-down-us-aircraft/>.

^④ Aaron Mehta, “NATO Official: Turkey Faces ‘Consequences’ If Purchase of S-400 Completed,” *Defense News*, October 25, 2017, <https://www.defensenews.com/land/2017/10/25/nato-official-turkey-faces-consequences-if-purchase-of-s-400-completed/>.

^⑤ Jonathan Marcus, “What Turkey’s S-400 Missile Deal with Russia Means for Nato,” *BBC*, June 13, 2019, <https://www.bbc.com/news/world-europe-48620087>.

之,S-400 军购对联盟关键安全功能和合力对抗主要战略对手都构成挑战,对美国而言具有较高的议题战略价值。

与之类似,对俄制裁对美国而言也具有较高的议题战略价值,土耳其拒绝对俄制裁使之成为美国抗俄网络的漏洞。俄乌冲突爆发后,土耳其以制裁不是联合国提出为由,始终拒绝对俄发起公开制裁,仅设置小范围清单进行管制。^① 从 2021 年的 58 亿美元到 2022 年的 93 亿美元,俄土双边贸易额不降反升,土耳其一度被媒体称为“俄罗斯逃避制裁的中心”和俄罗斯贸易的“过境枢纽”。^② 尽管土耳其并非完全倒向俄罗斯,但它拒绝对俄制裁极大地降低了美国制裁网络的有效性。在俄乌冲突中,拜登政府采取了坚定的援乌抗俄立场,对俄罗斯展开经济制裁与外交孤立。而作为“有史以来对一个世界主要经济体最大规模的制裁和出口管制措施”,美国主导的对俄经济制裁更具实质性的打击意义,欧洲国家为此承担了高昂的经济成本。^③ 然而,拒绝制裁使得土耳其成为对俄经济封锁的破坏者,也使得欧洲国家付出的成本并未得到原本期望的成果。土耳其拒绝对俄制裁违背了美国合力对抗主要战略对手的需求,对美国而言具有较高议题战略价值。

就从属国角度来看,S-400 军购涉及土耳其的防务主权,对俄制裁攸关土耳其的能源和经济安全,土耳其让步的可能性都较小。美国及北约在 S-400 军购协议正式宣布之前就曾向埃尔多安施压,对此,埃尔多安不仅表示自己与普京都有推进 S-400 采购的决心,还强调“任何人都无权讨论土耳其的独立原则和有关其国防工业的独立决定”。^④ 2019 年,S-400 即将进入交付阶段,美国直言要对土耳其发起经济制裁。作为回应,埃尔多安多次重申土耳其在 S-400 军购上的坚定立场。2019 年 4 月和 6 月,埃尔多安两度强调 S-400 军购关涉土耳其主权,声称“没有人可以要求我们放弃它”,“为了满足安全需求,土耳其……不需要获得(美国的)许可,更不需要屈服于(美国

^① “Turkey Not to Join Sanctions against Russia — Erdogan’s Press Secretary,” TASS, April 5, 2023, <https://tass.com/world/1599995>.

^② James Marshall, “Turkey—A Hub for Russia Sanctions Violations?” Peters & Peters, October 5, 2023, <https://www.petersandpeters.com/2023/10/05/turkey-a-hub-for-russia-sanctions-violations/>; Manolis Kefalogiannis, “Turkey’s Refusal to Go along with Sanctions on Russia and Its Transformation into A Russian ‘Transit Hub’,” European Parliament, October 25, 2022, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2022-003495_EN.html.

^③ 周琪:《美国对俄乌冲突的政策选择及面临的两难》,载《美国研究》,2023 年第 3 期,第 10-34 页。

^④ Fulya Ozerkan, “Turkey Signs Deal to Buy Russian S-400 Air Defense Systems,” The Times of Israel, September 12, 2017, <https://www.timesofisrael.com/turkey-signs-deal-to-buy-russian-s-400-air-defense-systems/>.

的压力”。^① 通过将 S-400 与国家主权相关联,埃尔多安传递出 S-400 在土耳其国防议程中的重要性。在 S-400 军购问题上,土耳其缺乏明确的让步意愿,而这一问题又被土耳其视为主权问题,且属于美土直接分歧,土让步的可能性较小。

在对俄制裁方面,埃尔多安明确表示,为了避免损害本国经济并保留与俄罗斯的对话窗口,土耳其不会加入对俄制裁。^② 对土耳其而言,与俄罗斯的贸易既是经济问题,也是安全问题。一方面,土俄经济关系体现了土耳其对俄罗斯的不对称相互依赖。从贸易结构来看,土耳其在与俄罗斯的贸易中长期保持逆差,且俄罗斯出口土耳其的主要产品是能源等战略物资,而土耳其出口俄罗斯的产品则主要包括机械设备、纺织品和食物等非战略物资,土耳其在俄土经济关系中呈现更高的脆弱性。^③ 另一方面,从安全角度来看,以能源为核心的俄土贸易也与土耳其的能源安全直接挂钩。土耳其对外部能源高度依赖,尽管土耳其努力推进能源多元化,但俄罗斯依旧是其天然气、煤炭和石油产品的主要供给国。以天然气为例,天然气是土耳其能源的主要组成部分,是土耳其 2021 年排名首位的能量供给来源。^④ 从 2013 年到 2022 年,俄罗斯始终是土耳其最大的天然气供给国,长期占据 30% 以上的进口份额(见图 2)。在对俄制裁上,土耳其并未展现出让步意愿,而在通胀严重的情况下,俄土经济和能源联系直接关涉本国经济和能源安全,土耳其在这一美土直接分歧中让步的可能性较小。

与理论预期一致,美国最终在 S-400 军购和对俄制裁的议题上采取了强制战略。土耳其早在 2013 年就试图从中国购买远程防空导弹,但美国威胁将土耳其逐出北约地面防空系统(NADGE),并针对性地修改美《国防授权法案》,禁止中美导弹防御系统的整合,最终通过强制战略成功迫使土耳其妥协。^⑤ 因此,当土耳其 2017 年再次尝试从北约之外的国家采购远程防空导弹时,美国第一时间予以反对。2019 年 7 月 12

^① “Erdogan Says It Is Turkey’s Sovereign Right to Buy Russian S-400 Systems,” TASS, April 9, 2019, <https://tass.com/defense/1052731>; “Erdogan: No Backtrack from S-400 Deal with Russia,” Al Jazeera, June 25, 2019, <https://www.aljazeera.com/news/2019/6/25/erdogan-no-backtrack-from-s-400-deal-with-russia>.

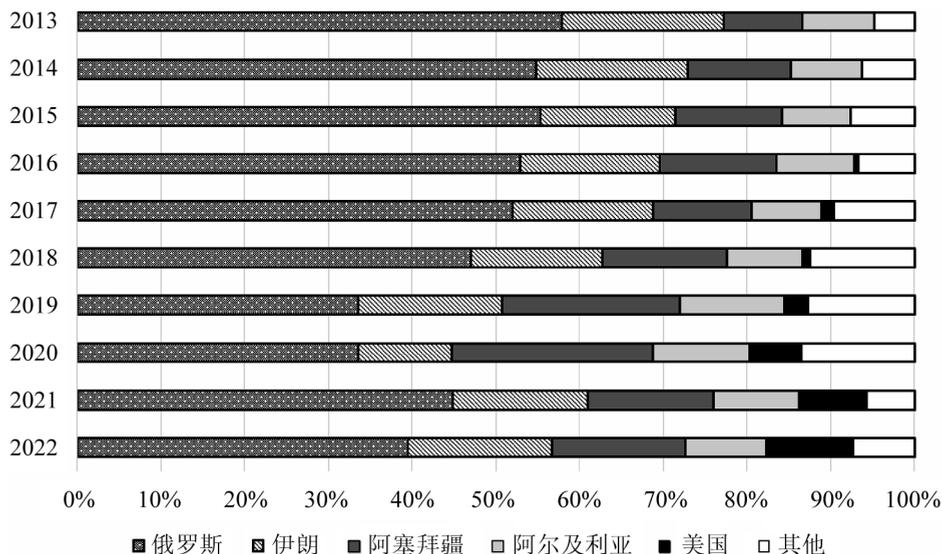
^② “Turkey Will Not Join Sanctions against Russia — Erdogan,” TASS, March 25, 2022, <https://tass.com/politics/1427365>.

^③ Seçkin Köstem, “The Political Economy of Turkish-Russian Relations: Dynamics of Asymmetric Interdependence,” *Perceptions*, Vol.23, No.2, 2018, pp.14-22.

^④ 笔者根据国际能源署(IEA)数据计算得到,参见 <https://www.iea.org/countries/turkiye/energy-mix>。

^⑤ 田胜:《中国 FD-2000 出口土耳其受阻的美国因素分析》,载《中国航天》,2016 年第 3 期,第 41 页。

图 2 2013—2022 年土耳其进口天然气占比变化



资料来源: Turkish Energy Market Regulatory Authority, *Natural Gas Market 2022 Sector Report*, 2023, <https://www.epdk.gov.tr/Detay/Icerik/1-1275/natural-gasreports>。

日, S-400 进入交付阶段,^① 五天后, 美国宣布禁止土耳其参与 F-35 研制和采购。^② 2019 年 10 月, 美国参议院通过立法要求总统就 S-400 军购对土耳其实施额外制裁。^③ 2020 年 10 月, 土耳其开始测试 S-400 导弹系统; 12 月 14 日, 美国国务院宣布对土耳其国防工业局 (Republic of Turkey's Presidency of Defense Industries, SSB) 及其官员实施制裁, 首次将《以制裁反击美国敌人法》(CAATSA) 应用于北约盟友。^④

与之类似, 由于土耳其拒绝对俄制裁, 美国在与土耳其多轮协调后最终实施面向

① Ryan Browne, Nick Paton Walsh and Kara Fox, "Russia Starts Delivery of S-400 Missile System to Turkey, Setting up Standoff with US," CNN, July 12, 2019, <https://www.cnn.com/2019/07/12/europe/turkey-russia-missiles-intl/index.html>.

② "Statement by the Press Secretary," The White House, July 17, 2019, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-64>.

③ 116th Congress (2019-2020), "All Information (Except Text) for S.2644—A Bill to Impose Sanctions with Respect to Turkey, and for Other Purposes," Congress.GOV, October 21, 2019, <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/2644/all-info>.

④ Michael R. Pompeo, "The United States Sanctions Turkey Under CAATSA 231," U.S. Department of State, December 14, 2020, <https://2017-2021.state.gov/the-united-states-sanctions-turkey-under-caatsa-231>.

企业而非政府的经济制裁。美国很早便意识到土耳其是对俄制裁的主要漏洞。早在2022年6月,时任美国财政部副部长的沃利·阿德耶莫(Wally Adeyemo)就访问土耳其,围绕对俄制裁与土外交部和财政部官员交流,但结果仅为“各方都表示希望确保土耳其不会成为非法融资的避风港”。^①在与土耳其政府对话后,阿德耶莫又在2022年8月致信土耳其最大的商业协会——土耳其工商业协会(TUSIAD),警告土耳其企业不要与受制裁的俄罗斯实体和个人交易,否则就将面临美国的制裁。^②对此,尽管土耳其财政部长口头表示将遵循制裁,并试图在“不受制裁的范围内”与俄罗斯发展贸易,但土耳其政府实际上并未积极落实。^③在这种情况下,2023年4月,美国财政部首次对土耳其的三家企业和一个企业家发起制裁。^④此后,土耳其仅采取了十分有限的贸易限制,其立场仍为反对对俄制裁。2023年9月,美国财政部再次对土耳其实体发起制裁,并在新闻稿中明确表示美国已“多次与土耳其政府及私营部门就军民两用商品对俄转运问题展开交涉”,而这一制裁显然就是交涉无果的强制战略。^⑤

(二) 安抚战略实践

俄乌冲突爆发后,瑞典、芬兰紧急申请加入北约。2022年5月19日,即瑞典和芬兰正式向北约提交入盟申请的隔日,美国总统拜登在与瑞典首相、芬兰总统会晤时明确表示:“我们在瑞典和芬兰做决定的每个阶段都有密切的磋商。”^⑥可见,瑞典和芬兰加入北约与美国的推动紧密相关。然而,土耳其却一度成为这一进程的主要障碍。当议题战略价值较高且土耳其让步可能较大时,美国最终以F-16战机为筹码,对土耳其实施安抚战略。

从议题战略价值来看,瑞典、芬兰加入北约与俄乌冲突直接相关,土耳其在这一问

^① “READOUT: Deputy Secretary of the Treasury Wally Adeyemo’s Visit to Turkey,” U.S. Department of the Treasury, June 25, 2022, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0834>.

^② Jared Malsin, “U.S. Warns Turkish Businesses Against Work with Sanctioned Russians,” *The Wall Street Journal*, August 22, 2022, https://www.wsj.com/articles/u-s-warns-turkish-businesses-against-work-with-sanctioned-russians-11661207916? mod=article_inline.

^③ “Turkey Says Concerns over US Sanctions Warning ‘Meaningless’,” Al Jazeera, August 26, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/8/26/turkey-says-concerns-over-us-sanctions-warning-meaningless>.

^④ “Treasury Targets Russian Financial Facilitators and Sanctions Evaders Around the World,” U.S. Department of the Treasury, April 12, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1402>.

^⑤ “With Wide-Ranging New Sanctions, Treasury Targets Russian Military-Linked Elites and Industrial Base,” U.S. Department of the Treasury, September 14, 2023, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1731>.

^⑥ “Remarks by President Biden, President Niinistö of Finland, and Prime Minister Andersson of Sweden after Trilateral Meeting,” The White House, May 19, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/05/19/remarks-by-president-biden-president-niinisto-of-finland-and-prime-minister-andersson-of-sweden-after-trilateral-meeting>.

题上阻碍了北约合力对抗俄罗斯。2022 年 5 月,瑞典和芬兰放弃传统的不结盟政策,正式提出加入北约。在两国正式申请之前,俄罗斯便多次表示反对,警告此举将造成严重的军事和政治后果,而在正式提交申请之后,普京也表示将对等反制北约在瑞典和芬兰的军事部署。^①更重要的是,北约在这一时期的扩张被美国和北约视为对俄罗斯的有力打击,极大地鼓舞了挺乌阵营的士气。在它们看来,俄罗斯以北约扩张为由发动特别军事行动,但结果却是北约的进一步扩张,这意味着普京的失败。^②然而,土耳其却成为这一进程的主要阻力之一,成为俄罗斯分化北约的重要楔子,时任俄罗斯副外长的格鲁什克(Alexander Grushko)就曾公开批评北约忽视土耳其的安全关切。^③可见,土耳其反对瑞典、芬兰加入北约的立场不利于美国调动这些国家对抗俄罗斯。

就从属国角度来看,北约扩员本身并不违背土耳其的利益,土耳其也展现出让步意愿。土耳其一直以来都高度认可北约的安全保障功能,坚定支持北约的扩张,甚至要求更为广泛的扩员。在 20 世纪末北约向中东欧地区扩张时,土耳其便主张将罗马尼亚等北约南翼地区国家纳入北约,甚至提议扩大至阿尔巴尼亚、马其顿和波斯尼亚。^④在北约扩张进程中,尽管土耳其可以利用否决权来推动入欧进程,但它几乎从未站在北约扩员的对立面,因为这符合土耳其的安全利益。哪怕是在瑞典、芬兰加入北约的问题上,土耳其官方也曾表态原则上不反对北约扩员。^⑤埃尔多安曾直白表示,F-16 军售和解除加拿大武器禁运的进展将有助于推动瑞典加入北约。^⑥可见,瑞典、芬兰加入北约并不违背土耳其的核心利益,只是仍需两国通过技术性调整来满足土耳其的安全诉求。

此外,尽管土耳其将瑞典、芬兰对库尔德人的支持视作安全问题,但北欧两国表现出的让步意愿也使土耳其更可能做出让步。瑞典、芬兰的库尔德群体主要通过非暴力

① Andrew Roth, "Putin Issues Fresh Warning to Finland and Sweden on Installing Nato Infrastructure," *The Guardian*, June 29, 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jun/29/russia-condemns-nato-invitation-finland-sweden>.

② Ivo Daalder, "If Finland and Sweden Join NATO, It's on Russia," *POLITICO*, May 12, 2022, <https://www.politico.eu/article/finland-sweden-join-nato-russia>.

③ "NATO Not to Be Able to Ignore Turkey's Concerns about Alliance's Expansion — Diplomat," *TASS*, May 28, 2022, <https://tass.com/politics/1457133>.

④ Ali L. Karaosmanoglu, "NATO Enlargement and the South: A Turkish Perspective," *Security Dialogue*, Vol. 30, No.2, 1999, pp.214-215.

⑤ Arif Bağbaşıoğlu, "NATO's Enlargement Policy and Türkiye's Position: A Key NATO Ally," *Insight Turkey*, Vol.25, No.2, 2023, pp.28-33.

⑥ Huseyin Hayatsever and Tuvan Gumrukcu, "Erdogan Says Signals from US, Canada May Help Turkey Move on Sweden NATO Bid," *Reuters*, December 19, 2023, <https://www.reuters.com/world/erdogan-says-signals-us-canada-could-help-turkey-move-sweden-nato-bid-2023-12-19>.

的国内政治进程来影响国家对库尔德人的支持,他们既无法直接使用武力介入叙利亚的冲突,也不足以对国家是否加入北约等重大外交决策产生决定性影响。^①实际上,两国库尔德群体对土耳其的安全威胁相当有限,土耳其与瑞典、芬兰并没有难以妥协的根本性矛盾,两国加入北约不会对土耳其利益造成巨大冲击,土耳其让步的可能性较大。时任土耳其总统府发言人兼总统外交政策高级顾问易卜拉欣·卡林(Ibrahim Kalin)就曾明确表态,“土耳其并不会关闭瑞典和芬兰进入北约的大门,只是希望与北欧国家展开谈判”。^②何况有关北约扩员的分歧并非美国和土耳其的直接分歧,而是土耳其和瑞典、芬兰的分歧。面对俄罗斯的威胁,芬兰、瑞典在处理与土耳其的分歧时表现出让步意愿。在埃尔多安表达反对意见后,瑞典、芬兰并未批评土耳其,反而积极投入磋商谈判。在提交入盟申请后40天左右,土耳其、瑞典和芬兰便签署三边备忘录,北欧两国率先让步,承诺加强与土耳其的反恐合作并停止对土武器禁运,以此换得土耳其表态支持两国加入北约。^③

因此,无论是包括拜登在内的美国首脑和官员,还是包括斯托尔滕贝格在内的北约官员,都认为两国加入北约只是时间问题。^④特别是对芬兰而言,芬兰国内的库尔德群体仅占其全部人口的0.3%左右,远低于瑞典的1%。^⑤相较瑞典而言,库尔德群体对芬兰内政的影响较为有限,芬兰对库尔德问题的关注度也更低,这意味着芬兰更容易向土耳其让步,土耳其与芬兰的分歧更容易解决。因此,芬兰官员将芬土分歧归结于美土关系,认为芬兰与土耳其的目标一致、关系良好,坦言土耳其的消极态度与美土关系紧密相关。^⑥从后续的动态变化来看,瑞典和瑞典反恐政策的调整更多是土耳其态度转变的必要不充分条件,真正起决定性作用的仍是美土关系。

^① Lisbeth Aggestam, Isabell Schierenbeck and Arne Wackenhut, “Sweden, NATO and the Role of Diasporas in Foreign Policy,” *International Affairs*, Vol.99, No.6, 2023, pp.2378-2379.

^② Orhan Coskun, Jonathan Spicer and Can Sezer, “Exclusive: Turkey ‘Not Closing Door’ to Sweden, Finland NATO Entry,” Reuters, May 14, 2022, <https://www.reuters.com/world/exclusive-turkey-not-closing-door-sweden-finland-nato-entry-erdogan-advisor-says-2022-05-14>.

^③ “Trilateral Memorandum,” NATO, June 28, 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220628-trilat-memo.pdf.

^④ Jomana Karadshah and Isil Sariyuca, “Why Is Turkey Causing Problems for Finland and Sweden’s Plans to Join NATO?” CNN, May 19, 2022, <https://edition.cnn.com/2022/05/18/europe/turkey-nato-finland-sweden-cmd-intl/index.html>; “Turkey Confirms Opposition to NATO Membership for Sweden, Finland,” Al Jazeera, May 17, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/5/17/turkey-confirms-opposition-to-nato-membership-for-sweden-finland>.

^⑤ 根据芬兰统计局的数据,2022年,芬兰全国人口为5563970人,库尔德语人口为16603人,约占全国人口的0.3%。参见 <https://pxdata.stat.fi>。瑞典的数据参见 Lisbeth Aggestam, Isabell Schierenbeck and Arne Wackenhut, “Sweden, NATO and the Role of Diasporas in Foreign Policy,” pp.2378-2379.

^⑥ Lili Bayer, “Turkey’s Unstated Goals in Blocking Sweden and Finland,” POLITICO, May 20, 2022, <https://www.politico.eu/article/turkey-nato-sweden-and-finland-membership-tayyip-erdogan>.

与理论预期一致,在议题战略价值较高且从属国让步可能较大的情况下,美国对土耳其采取安抚战略。在俄乌冲突中,土耳其并未完全倒向任一方,这使之成为美俄同时拉拢的对象。2022年5月,土耳其不仅向乌克兰提供了无人机等武器,阻止部分俄罗斯战舰进入黑海,还主持了俄乌间的两轮和谈,发挥了危机协调作用,美土关系得到一定程度的缓和。^① 对此,拜登政府力图巩固美土关系回暖势头,开始游说美国会推动对土军售,但这一主张仍在国会受阻。^② 此时,瑞典、芬兰加入北约问题仅仅是俄乌冲突衍生出的美土非关键分歧。对此,拜登政府延续安抚战略的逻辑,着力避免土耳其倒向俄罗斯。因此,拜登政府在一开始便拒绝公开批评土耳其,而是谨慎表示“正在努力澄清土耳其的立场”,并始终没有对土施压。^③ 2022年6月28日,土耳其、瑞典和芬兰签署三边备忘录。次日,拜登政府便公开宣布支持向土耳其出售升级版的F-16战机,向土耳其传达了美国政府对土军售的有力决心。^④

此后,对土军售与瑞典、芬兰加入北约紧密关联。当美国国会中的关键议员仍反对F-16军售时,土耳其也并未按备忘录要求支持两国加入北约,反而接连多次提出瑞典和芬兰难以完全接受的引渡要求。^⑤ 2023年2月,美国国会两党参议员致信拜登,称国会拒绝在土耳其批准两国加入北约前通过军售计划。^⑥ 次月,土耳其与芬兰率先达成协议,土耳其议会在15天内便批准芬兰加入北约,但依旧反对瑞典加入北约。^⑦ 2023年7月10日,埃尔多安在北约、土耳其和瑞典三方会谈之后宣布支持瑞典

① Jared Malsin, “Biden Administration Asks Congress to Approve New Weapons Deal with Turkey,” *The Wall Street Journal*, May 11, 2022, <https://www.wsj.com/articles/biden-administration-asks-congress-to-approve-new-weapons-deal-with-turkey-11652262674>.

② Humeyra Pamuk, “Biden Administration Seeks Congress Approval for Small Weapons Deal to Turkey - Sources,” Reuters, May 12, 2022, <https://www.reuters.com/world/middle-east/biden-administration-seeks-congress-approval-small-weapons-deal-turkey-sources-2022-05-11>.

③ Humeyra Pamuk and Simon Lewis, “U.S. Says Working to Clarify Turkey’s Position on Sweden, Finland NATO Bid,” Reuters, May 13, 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/us-says-working-clarify-turkeys-position-sweden-finland-nato-bid-2022-05-13>.

④ Michael D. Shear and Steven Erlanger, “The U.S. Moves Closer to Selling F-16s to Turkey,” *The New York Times*, June 29, 2022, <https://www.nytimes.com/2022/06/29/world/europe/us-turkey-f16s-nato-ukraine.html>.

⑤ Nicolas Camut, “Erdoğan Demands Sweden, Finland Hand over 130 ‘Terrorists’ to Green-light NATO Membership,” POLITICO, January 16, 2023, <https://www.politico.eu/article/recep-tayyip-erdogan-sweden-finland-terrorist-nato-membership>.

⑥ Haley Britzky, “Senators Call on Biden to Delay F-16 Jet Sale to Turkey until Finland and Sweden Allowed into NATO,” CNN, February 2, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/02/02/politics/senators-biden-f-16-letter-turkey/index.html>.

⑦ “Turkish Parliament Ratifies Finland’s NATO Accession as Sweden Kept Waiting,” Reuters, March 31, 2023, <https://www.reuters.com/world/europe/turkish-parliament-approves-finlands-nato-accession-2023-03-30>.

加入北约。次日,拜登政府宣布将与美国会协商推进对土军售。^① 2023年10月,埃尔多安在土耳其议会复会后正式向其提交批准瑞典加入北约的申请,但土议会此次的审查时间却远远长于芬兰加入北约。2024年1月,土耳其议会在审查三个月后正式批准瑞典加入北约。当天,拜登政府批准向土耳其出售价值230亿美元的F-16战机及其设备并正式通知美国会,美国会相关资深议员在审查批准文件后表示不再反对。^② 美国虽然没有公开阐明相关政策的安抚属性,但从时间和行为的高度呼应上仍可看出其行动逻辑。

(三) 疏远战略实践

对美国而言,东地中海问题的议题战略价值相对较低,而土耳其让步的可能性较小。在巴以冲突上,美国虽然积极提供援助,但这更多是受到国内政治绑架的结果,并不意味着该议题具有较高的战略价值,而土耳其让步的可能性总体处于高位。最终,美国在这两个议题上都采取了避免对抗的疏远战略。

东地中海问题囊括油气开发问题和塞浦路斯问题,核心在于土耳其与希腊的地缘政治经济对抗,并不涉及俄罗斯,也不涉及美土联盟的关键功能。对美国而言,这一议题的战略价值有限。东地中海地区在俄罗斯地缘政治中处于边缘地带,在苏联解体后长期被俄罗斯精英所忽视。在这一区域,俄罗斯没有重大利益诉求,其国家能力也难以投射到该区域。^③ 此外,东地中海油气资源开发将有助于地区国家及欧盟能源来源的多元化,这是作为欧洲能源重要供给方的俄罗斯所不乐见的。相反,为了避免被替代,俄罗斯实际期望保持土希之间的紧张态势,并借此分化北约。因此,从表面上看,俄罗斯在土希争端中采取不偏不倚立场,但实际与土耳其的态度相差甚远。^④ 与此同时,在塞浦路斯问题上,俄罗斯与塞浦路斯共和国具有长期的安全和经济联系。尽管2022年俄塞关系有所恶化,但俄罗斯也不愿轻易放弃在塞浦路斯的影响力,其对塞浦路斯问题的立场仍未发生逆转。因此,俄土在东地中海问题上的分歧大于共识,难以达成实质性合作。这就意味着,东地中海问题并未触及美国维系联盟的目标,对其而

^① Steve Holland and Justyna Pawlak, "US to Move Ahead with Transfer of F-16 Jets to Turkey," Reuters, July 12, 2023, <https://www.reuters.com/world/us-says-move-forward-with-transfer-f-16-jets-turkey-2023-07-11>.

^② Edward Wong, "State Dept. Tells Congress It Has Approved Sale of F-16 Jets to Turkey," *The New York Times*, January 26, 2024, <https://www.nytimes.com/2024/01/26/us/politics/turkey-f16s-nato-sweden.html>.

^③ Paul Stronski, *A Difficult Balancing Act: Russia's Role in the Eastern Mediterranean*, Carnegie Endowment for International Peace, 2021, p.15.

^④ Zaur Gasimov, "Russia under Putin in the Eastern Mediterranean: The Soviet Legacy, Flexibility, and New Dynamics," *Comparative Southeast European Studies*, Vol.70, No.3, 2022, pp.474-475.

言仅具有较低的战略价值。何况,欧盟对土制裁已然发挥约束作用,美国介入东地中海的意愿更弱。

同样,巴以冲突的本质是哈马斯与以色列的冲突,而土耳其和美国分别作为哈马斯和以色列的支持者而陷入分歧,但这种分歧与对抗俄罗斯无关,也不会影响美土对抗伊朗的共识,更不涉及联盟关键功能的替代。2023 年巴以冲突再度爆发后的一周内,俄罗斯先是置身事外,在呼吁停火时将矛头指向美国,并非直接介入冲突双方的争端,而土耳其则试图打造调解者角色,一边呼吁以色列停止轰炸巴勒斯坦领土,一边敦促巴勒斯坦人停止骚扰以色列平民定居点。^① 随着冲突延续,俄土在不同的利益考量下走向不同的立场:土耳其并未坚持最初的中立立场,而是成为支持哈马斯的挺巴派;俄罗斯则相对保持了中立立场,更倾向于中间派。^② 俄土虽然有着沟通与协商,但却始终未就巴以冲突达成实质性合作。此外,虽然土耳其和伊朗在巴以冲突中都支持哈马斯,但双方历史上的长期对立以及在叙利亚冲突、纳卡冲突等地区热点问题上的矛盾仍无法回避,两国互为地缘政治对手的关系仍将延续,叙利亚局势在 2024 年年底的急剧转变恰恰体现了这一点。^③ 简而言之,美土在巴以冲突上的分歧并不影响对抗主要战略对手,因而对美国而言仅具有较低的战略价值。

从从属国角度来看,土耳其在东地中海问题上具有重大利益关切,其让步的可能性较小,而巴以冲突则相对模糊,土让步的可能性总体处于高位。在东地中海问题上,土耳其展现出明确的拒绝让步的决心,是因为这一问题不仅涉及其经济利益,更涉及其地缘政治利益,属于主权问题。就经济利益而言,围绕油气资源的竞争是海上经济权益竞争。土耳其参与东地中海油气开发将使之突破对外部能源的高度依赖,提高能源自给率,并成为土耳其能源部长和外交部长所期待的“能源领域重要参与者”。^④ 在地缘政治上,土耳其参与东地中海油气开发不仅能够呼应“蓝色家园”理论,伸张土耳

① Holly Ellyatt, “As Israel Goes to War, Russia Must Now Decide Where Its Loyalty Lies in the Middle East,” CNBC, October 10, 2023, <https://www.cnbc.com/2023/10/10/russia-faces-tough-choice-over-supporting-israel-or-hamas-funder-iran.html>; Diyar Guldogan, “Türkiye Ready for Any Kind of Mediation between Israel, Palestine; President Erdogan,” Anadolu Ajansı, October 10, 2023, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/turkiye-ready-for-any-kind-of-mediation-between-israel-palestine-president-erdogan/3013384>.

② 孙德刚、马文媛:《巴以冲突的治理难题与前景分析》,载《和平与发展》,2024 年第 1 期,第 145-147 页。

③ 对土伊关系现状与前景的讨论,参见 Katerina Dalacoura, “Turkish Foreign Policy in the Middle East: Power Projection and Post-ideological Politics,” *International Affairs*, Vol.97, No.4, 2021, pp.1138-1141.

④ [卡塔尔]伊马德·卡杜拉:《新海洋政策下土耳其出兵利比亚及其影响》,载《西亚非洲》,2021 年第 4 期,第 145 页。

其的海洋主权,扩大其海洋权益和地区影响力,并巩固“北塞浦路斯”的权利;^①还可以避免被埃及、以色列主导的东地中海天然气论坛所替代,捍卫其作为欧洲能源枢纽的地缘价值。^②因此,土耳其在东地中海问题上具有多重战略利益考量,其让步空间相当有限。近年来,以多轮竞争性军演为代表,土希为东地中海问题屡屡展开相互间的边缘施压,两国甚至还在2020年发生了军舰互撞事件。^③

与东地中海问题不同,土耳其在巴以冲突中让步的可能性相对动态,但总体处于高位。在巴以冲突爆发初期,土耳其自视迎来扩展中东影响力的机会,在冲突爆发的前四天出人意料地采取了中立立场,试图展开调解,但到第五天,埃尔多安便开始批评以色列对加沙地带的封锁是“大屠杀”,称哈马斯是解放组织,而非恐怖组织。^④但这一阶段的土耳其除了外交上的口头表态之外并未采取更多实质性举措。此时,巴以冲突并不牵扯土耳其的主权或国内安全,模糊的立场也暗示土耳其让步的可能较大。但随着冲突延续,土耳其似乎开始将以色列视作对土耳其国家主权的威胁。据美国智库“中东论坛”(Middle East Forum)2023年11月报道,土耳其正试图在其《国家安全政治文件》(Milli Güvenlik Siyaset Belgesi, MGSB)中将以色列定为最重要的国家安全威胁。埃尔多安此前曾表示以色列的“应许之地”理论可能威胁土耳其的领土完整。^⑤2023年10月和11月,以色列和土耳其分别召回本国大使。^⑥若土耳其将以色列视作潜在安全威胁,那么土耳其让步的可能性较小,因为巴以冲突并非美国和土耳其的直接分歧,而以色列也不会让步。然而,《国家安全政治文件》还未出台且不公开,但土耳其在2024年4月的确表现出让步意愿,其让步的可能性仍然较大。2024年4月,土耳其驻以色列代理大使称埃尔多安对以色列的批评仅仅是出于地方选举的考虑,在地

① Hakkı Taş, “The Formulation and Implementation of Populist Foreign Policy: Turkey in the Eastern Mediterranean,” *Mediterranean Politics*, Vol.27, No.5, 2022, pp.574-580.

② 周锡生:《东地中海天然气开发——地区合作还是苦涩争夺?》,载《国际展望》,2020年第6期,第53页。

③ *Turkey-Greece: From Maritime Brinkmanship to Dialogue*, International Crisis Group, 2021, p.1.

④ “Turkey’s Erdogan Calls Israeli Siege and Bombing of Gaza a ‘Massacre’,” Al Jazeera, October 11, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/10/11/turkeys-erdogan-calls-israeli-siege-and-bombing-of-gaza-a-massacre>; Tuvan Gumrukcu and Huseyin Hayatsever, “Turkey’s Erdogan Says Hamas Is Not Terrorist Organisation, Cancels Trip to Israel,” Reuters, October 25, 2023, <https://www.reuters.com/world/middle-east/turkeys-erdogan-says-hamas-is-not-terrorist-organisation-2023-10-25/#:~:text=%22Hamas%20is%20not%20a%20terrorist,who%20fight%20for%20their%20faith.>

⑤ Abdullah Bozkurt, “Israel to Be Listed as Top Security Threat in Turkey’s Secret Red Book,” Middle East Forum, November 18, 2023, <https://www.meforum.org/israel-to-be-listed-as-top-security-threat-in>.

⑥ Gemma Crew, “Israel Recalls Diplomats from Turkey in Gaza Row,” BBC, October 29, 2023, <https://www.bbc.com/news/world-67252049>; Giselle R. Ewing, “Turkey Recalls Ambassador from Israel,” POLITICO, November 4, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/11/04/turkey-recalls-ambassador-from-israel-00125397>.

方选举结束后就会寻求改善与以色列的关系。^① 对于土耳其表现出的让步意愿,以色列并未接受,土耳其的对抗政策被迫延续。2024年5月,土耳其继4月部分限制对以出口后,停止与以色列的所有贸易,巴以冲突对土以关系的冲击进一步加深。^②

在议题战略价值较低的情况下,无论从属国让步的可能性是大还是小,美国都会选择高度克制的疏远战略。与理论预期一致,在东地中海问题上,无论是第一任期内的特朗普还是拜登,都没有显示出对区域事务的浓厚兴趣,总体采取了对希腊、塞浦路斯和以色列的支持,从而实现土耳其的疏远。在特朗普第一任期内,美国一方面在外交声明中反对土耳其在塞浦路斯海域勘探,支持希腊、塞浦路斯和以色列的三方峰会,深化与希腊的防务合作,解除对塞浦路斯的武器禁运,并派出军舰保护塞浦路斯邀请的美国勘探船;^③另一方面在2020年7月和8月土希展开多轮竞争性军演时反复横跳,以期避免冲突升级。^④ 拜登上台之后,美国对东地中海的关注有所增加,加强了与希腊等国的联系——不仅增加了对希腊军事基地和港口的投资,还鼓励希腊与以色列的战略合作。但与此同时,美国也拒绝惩罚土耳其,并在2022年撤回了对希腊等国推动的东地中海管道项目的支持。^⑤

在巴以冲突中,美国也采取了低成本但能传递不满信号的疏远战略。2023年10月11日,美国国务卿布林肯在巴以冲突爆发后首次访问中东,先后前往以色列、约旦、卡塔尔、巴林、沙特、阿联酋和埃及七国,却唯独略过了土耳其。^⑥ 这实际上将土耳其

① “‘Anti-Israel Talk Was for Political Reasons’: Turkey Looking to Improve Relations with Israel,” *The Jerusalem Post*, April 2, 2024, https://www.jpost.com/middle-east/behind-closed-doors-turkey-looking-to-improve-relations-with-israel-794881#google_vignette.

② Scott McLean, “Turkey Restricts Exports to Israel, Saying Its Request to Airdrop Aid to Gaza Was Denied,” CNN, April 9, 2024, <https://edition.cnn.com/2024/04/09/business/turkey-restricts-exports-israel-gaza/index.html>; “Turkey Halts All Trade with Israel, Cites Worsening Palestinian Situation,” Reuters, May 3, 2024, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israel-says-turkeys-erdogan-is-breaking-agreements-by-blocking-ports-trade-2024-05-02>.

③ 王晋:《能源撬动政治:博弈东地中海天然气开发》,载《西亚非洲》,2020年第5期,第35-36页。

④ “Turkish, US Navies in Joint Exercise in East Med,” *Hürriyet Daily News*, July 29, 2020, <https://www.hurriyetdailynews.com/turkish-us-navies-in-joint-exercise-in-east-med-156976>; Gul Tuysuz, “NATO Allies Are Facing off in the Eastern Mediterranean. The Conflict Could Entangle the Entire Region,” CNN, August 26, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/08/25/europe/greece-turkey-eastern-mediterranean-tension-intl/index.html>.

⑤ Mehmet Yegin, “United States Policy in the Eastern Mediterranean,” *Comparative Southeast European Studies*, Vol.70, No.3, 2022, pp.443-447.

⑥ Matthew Miller, “Secretary Blinken’s Travel to Israel, Jordan, Qatar, Bahrain, Saudi Arab, the United Arab Emirates, and Egypt,” U.S. Department of State, October 12, 2023, <https://2021-2025.state.gov/secretary-blinkens-travel-to-israel-jordan-qatar-saudi-arabia-the-united-arab-emirates-and-egypt>.

排除出潜在调解者的行列,打破了土耳其试图借巴以冲突增强地区影响力的企图。^①尽管此后土以分歧扩大,但美国也只是将土耳其纳入盟友间协调。2023年11月,土耳其召回驻以大使之后,布林肯对土耳其进行了巴以冲突爆发以来的首次访问,试图说服土耳其对哈马斯施加更多压力,但土耳其则期望巴以达成无条件停火,美土之间在巴以冲突上的分歧远大于共识。^②除此之外,美国并未与土耳其达成更深入的协调机制。在始终坚定支持以色列的情况下,美国对土耳其的疏远战略仍将持续。

(四)异常案例考察:库尔德问题

土耳其将“叙利亚民主力量”(The Syrian Democratic Forces, SDF)视作安全威胁,2016年以来在叙利亚采取一系列军事行动对其发起打击。但与此同时,“叙利亚民主力量”又是美国打击“伊斯兰国”(ISIS)的盟友。对美国而言,库尔德问题的议题战略价值并不高,理论预期美国应对土耳其采取疏远战略,但美国却在疏远之外还针对土耳其2019年的“和平之泉”行动对土发起制裁,理论预期与现实的差异值得讨论。

从议题战略价值来看,美土分歧在于对库尔德人的立场,而非对主要战略对手的立场。随着大国政治的回归,再加上“伊斯兰国”在2017年左右基本被击溃,美国在叙利亚的主要战略对手仍是俄罗斯和伊朗。^③在2017年和2022年的美国国家安全报告中,恐怖主义仅排到第四大威胁(共六个)和第七大威胁(共十个)。^④在叙利亚,美土都和俄罗斯既对抗又合作,俄土的脆弱合作建立在诸多矛盾之上。叙利亚内战爆发以来,俄罗斯对阿萨德政府提供了包括武器、情报、能源在内的全方位支持,并在2015年直接派兵介入叙利亚危机。^⑤与之相反,土耳其在叙利亚内战初期便选择支持反政府武装,2015年俄土甚至出现了直接军事对峙,土军击落了俄军的一架苏-24战机。虽然随着叙利亚内战的变化,土耳其将打击跨境库尔德武装调整为主要威胁,与俄罗斯达成部分和解并展开有限合作,形成诸如阿斯塔纳机制等合作成果,但土耳其

^① Salim Çevik, “Erdoğan, Gaza, and Turkey’s Regional Reconciliation,” Arab Center Washington DC, November 30, 2023, <https://arabcenterdc.org/resource/erdogan-gaza-and-turkeys-regional-reconciliation>.

^② “US Top Diplomat Blinken Meets Turkish FM for Tough Israel-Gaza Talks,” Al Jazeera, November 6, 2023, <https://www.aljazeera.com/news/2023/11/6/snubbed-by-erdogan-blinken-meets-turkish-fm-for-tough-gaza-talks>.

^③ 文少彪、刘中民:《双向博弈:美国与叙利亚库尔德武装力量的委托-代理关系(2014~2020年)》,载《西亚非洲》,2022年第4期,第126页。

^④ The White House, *National Security Strategy 2017*, December 2017, p.V; The White House, *National Security Strategy 2022*, October 2022, p.4.

^⑤ 韩克敌:《叙利亚危机:俄罗斯的目标、策略和结果》,载《战略决策研究》,2016年第6期,第54-56页。

始终没有真正转向对阿萨德政府的支持。^① 对于土耳其的安全关切,俄罗斯也展现出模糊性:既没有将库尔德工人党(PKK)列为恐怖组织,也没有完全切断与库尔德武装的政治和军事联系。^② 实际上,尽管有阿斯塔纳机制,但俄土仍在 2020 年发生伊德利卜对峙,2024 年年末的叙利亚局势更凸显双方合作的脆弱性。综上所述,库尔德问题既不涉及合力对抗主要战略对手,也不涉及联盟关键功能的替代,对美国而言仅具有较低的战略价值。

在库尔德问题上,土耳其让步的可能性较小。如果说土耳其早期介入叙利亚内战是为了扩大自己在中东的影响力,那么后期干涉则是为了解决库尔德问题。土耳其的库尔德问题由来已久,叙利亚内战壮大了叙利亚的库尔德人力量,也破坏了埃尔多安与库尔德工人党的和解谈判,土耳其的库尔德问题不仅没有弱化,反而成为更大的安全问题。^③ 在这种情况下,土耳其将其叙利亚政策的主要目标从推翻阿萨德政府调整为打击“库尔德恐怖主义”。在叙利亚内战之后,土耳其便不再作让步表态,而这一分歧是美国和土耳其的间接分歧,该议题对土耳其来说是安全问题,对叙利亚库尔德武装来说是生存问题,双方都难以让步。因此,土耳其在库尔德问题上让步的可能性较小。

按照理论预期,在议题战略价值较低的情况下,美国的联盟管理战略应为疏远。在实践中,美国大多数时间采取了疏远战略。美国始终反对将“叙利亚民主力量”视作恐怖组织,主张将其与库尔德工人党区分开。在经济层面,美国在 2016 年年底到 2023 年 10 月向其直接提供超过 3.5 亿美元的援助。^④ 在军事层面,美国向其提供军事培训、武器援助、情报共享,并为其军事行动提供空中掩护,^⑤2018 年,美土军队还曾在叙利亚形成对峙。^⑥ 然而,2019 年 10 月,特朗普宣布撤出在叙利亚的大部分美军,随后土耳其发动“和平之泉”行动。特朗普政府就此对土耳其国防部、能源部和三名

① 杨玉龙:《从“零问题”到安全化:21 世纪以来土耳其对叙利亚外交政策》,载《阿拉伯世界研究》,2023 年第 5 期,第 142-157 页。

② Dimitar Bechev, “Worst of Friends, Best of Rivals: Agency vs Structure in Turkey-Russia Relations,” *Uluslararası İlişkiler*, Vol.20, No.79, 2023, p.18.

③ Musa Akgül and Çiğdem Görgün Akgül, “Beyond Mutually Hurting Stalemate: Why Did the Peace Process in Turkey (2009-2015) Fail?” *Turkish Studies*, Vol.24, No.1, 2023, pp.20-21.

④ Bureau of Near Eastern Affairs, “U.S. Relations With Syria,” U.S. Department of State, October 17, 2023, <https://www.state.gov/u-s-relations-with-syria>.

⑤ 唐志超:《反恐抑或自治:叙利亚库尔德人反恐的双重性研究》,载《阿拉伯世界研究》,2022 年第 4 期,第 53 页。

⑥ 王雄发、谢凌志:《不对称联盟管理的弱国议价机制——以美国联盟体系为例》,第 146 页。

部长发起制裁。^①这意味着美国对土耳其的联盟管理战略明显升级,超出了理论预期。出现这一异常的原因在于,特朗普和埃尔多安的私人关系干扰了美土联盟管理,美国从叙利亚大规模的撤军本身就构成对疏远战略的偏差,某种意义上是对土耳其的奖励。特朗普政府一开始放任土耳其采取军事行动的立场遭到美国国会的激烈反对,不少以往支持特朗普的共和党议员也予以严厉批评。^②因此,对土制裁不过是特朗普在受到国内施压后的象征性纠偏,而此次制裁也仅仅维持了10天便被撤销。^③此后,对库尔德人抱有同情的拜登上台执政,但哪怕是在拜登政府时期,美国在面对土耳其对叙利亚库尔德地区的袭击时,都仅采取说服或谴责予以回应,从未动用制裁大棒。总体而言,疏远仍然是美国管理美土库尔德分歧的核心战略,基于议题战略价值和从属国让步可能的选择逻辑仍具有较强解释力。

五 结论

美国联盟体系在冷战后的存续对传统联盟理论构成一定的挑战,而这离不开美国较为成熟的联盟管理战略。在美国联盟体系中,美土联盟是最为特殊的一类存在。美土联盟“斗而不破”的矛盾形态既揭示出联盟维系与联盟形成存在动机上的差异——威胁不一致并不会简单地导致联盟瓦解,反而凸显了联盟管理在联盟维系中的重要意义。诚然,联盟管理离不开盟友协作,但在不对称联盟中,不对称的权力结构决定了主导国在联盟维系中发挥更关键的作用。因此,不对称联盟中主导国的联盟管理战略应受到更多关注。在现实中,主导国联盟管理战略选项丰富,还会在短期内针对不同议题采取差异化战略。但对主导国联盟管理战略及其选择逻辑的研究仍不充分,特别是忽视了能力受限时主导国联盟管理的选择逻辑,以及在强制和安抚之外的消极管理战略,而这种消极管理战略恰恰是第三方实施楔子战略、分化不对称联盟的重要切入点。此外,对美土联盟政治的研究更侧重土耳其视角,而美国管理美土联盟的复杂模式仍

^① “Treasury Designates Turkish Ministries and Senior Officials in Response to Military Action in Syria,” U.S. Department of the Treasury, October 14, 2019, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm792>.

^② Kevin Liptak, Sarah Westwood and Haley Byrd, “Trump Moves to Sanction Turkey after Criticism from Congress,” CNN, October 15, 2019, <https://www.cnn.com/2019/10/14/politics/donald-trump-congress-turkey-sanctions-syria/index.html>.

^③ “Treasury Removes Sanctions Imposed on Turkish Ministries and Senior Officials Following Pause of Turkish Operations in Northeast Syria,” U.S. Department of the Treasury, October 23, 2019, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm801>.

有待挖掘。

因此,本文围绕美土联盟这一典型案例,聚焦战略收缩背景下的美国联盟管理实践,提出美国处理美土分歧的三种联盟管理战略——强制、安抚和疏远,并基于议题战略价值和从属国让步可能,搭建联盟管理战略选择的解释框架。通过对 S-400 军购、对俄制裁、北约扩员、东地中海问题、巴以冲突和库尔德问题六大安全分歧的实证考察,本文的解释框架得到验证。当议题战略价值较高但从属国让步可能较小时,美国将采取强制战略;当战略价值较高且让步可能较大时,美国将采取安抚战略;当战略价值较低时,美国将采取疏远战略。

当然,这项研究未来还可以做进一步的效度检验。本文从美土联盟这一典型案例出发,试图提供解释主导国管理不对称联盟的一般性理论,未来仍可基于这一框架考察美国如何管理与其他从属国的分歧。探索美国的联盟管理战略,不仅有益于进一步理解美国联盟体系的复杂互动机理,为联盟管理理论贡献更为精细的战略类型和相应的选择逻辑分析;在中美战略博弈的背景下,还有助于中国结合美国联盟管理战略的选择逻辑来把握美国联盟内部分歧的性质,从而精准分化美国联盟体系的脆弱节点,更具针对性地反制来自美国联盟体系的围堵。2025 年 1 月 20 日,特朗普正式开启其第二任期,在执政不满半个月的时间里,特朗普已经对哥伦比亚、加拿大、墨西哥、欧盟等美国盟友威胁或已经下令征收关税,美国联盟体系内部的分歧或将骤增。在没有连任压力和共和党占据参众两院多数的情况下,特朗普所受到的约束将更为有限,其个人特质对美国外交政策的影响或将更为深远,美国的联盟管理将面临更大的不确定性。在特朗普第二任期,美国的联盟管理战略是沿袭既有逻辑,还是重演在库尔德问题上的管理战略偏差,抑或颠覆既有框架,仍有待持续追踪与观察。

(作者简介:王越,清华大学国际关系学系博士研究生;责任编辑:宋晓敏)