

国家为何不愿分而治之^{*}

——联合成本视角下美国的乌克兰政策及其调整

肖 河

【内容提要】 长期以来，国际关系学界都将分而治之假定为国家在博弈中不证自明的优势策略，楔子战略由此也一直是联盟理论的重要议题。然而，该理论单凭自身却越来越难以解释当前美国在大国博弈中的选择。无论是拜登政府采取极为强硬的乌克兰政策，在大力遏制中国的同时又与俄罗斯展开代理人战争，从而陷入战略上的“两线作战”态势，还是特朗普政府大幅调整乌克兰政策，导致跨大西洋联盟和美国联盟体系剧烈动摇，使得拜登政府竭力构建的对华多边经济和技术遏制濒临破产，两种情形都不符合联盟理论的预期。鉴于美国学界和政策界熟稔分化理论及其政策工具，上述理论假定和现实经验之间的不匹配尤为令人困惑。针对美国的政策行为没有遵循分而治之逻辑的原因，既有研究大多诉诸国内政治解释，将其视为战略上的“非理性”行为。然而，如果回到联盟理论的基础，就会发现国家之间的联合有其成本，且对联合成本的评估很容易被主观因素扰动。这使国家可能基于战略理性而不愿遵循分而治之的逻辑。立足对联合成本的全面理解，能够发现拜登政府和特朗普政府在乌克兰政策上的差异主要源于对与欧洲联合的成本认知的显著变化。当前美国的对乌政策调整并非以联俄制华为目标，同时严重削弱了跨大西洋联盟，这将给中国推进国际体系多极化带来更广阔的空间。

【关键词】 联盟理论；楔子战略；战略收缩；美国对外政策；乌克兰危机

【作者简介】 肖河，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授，中国社会科学院世界经济与政治研究所研究员（北京 邮编：100732）。

【中图分类号】 D815.5 【文献标识码】 A 【文章编号】 1006-9550（2025）05-0038-31

^{*} 本文系中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划（项目批准号：DF2023YS42）的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家提出的宝贵修改意见，文中错漏由笔者负责。

一、引言：从“两线作战”到跨大西洋联盟的动摇

自 2022 年 2 月乌克兰危机爆发后，美国的乌克兰政策成为影响全球战略格局和大国关系的重大议题。无论是对乌克兰“需要支持多久就支持多久（as long as it takes）”的拜登政府，^①还是在白宫围绕美乌矿产协议上演“三总统激辩”引发“我不知道我们还有没有盟国”之叹的特朗普政府，^②二者围绕乌克兰危机实施的一系列政策明显偏离了联盟理论中的预期路径，即在维护和增强美国自身联盟体系特别是跨大西洋联盟团结的同时，避免对包括俄罗斯在内的次要对手的过度打压，以免推动它们与主要竞争对手中国紧密联合，达到分而治之（divide and rule）的效果。不管是构建和强化自身联合，还是防止和弱化对手联合，其实质高度相似，都是将第三方尽可能地拉向自身、推离对手。

（一）拜登政府拥抱“两线作战”

对拜登政府的批评大多是认为其对俄政策过于强硬，导致美国和西方不必要地陷入与俄罗斯的全面对抗，形成了既要遏制中国又要挫败俄罗斯的“两线作战”态势。在国际关系学界，集中力量应对主要对手、避免主要对手和次要对手的联合长期被奉为大战略中的金科玉律。不少人甚至主张，整部冷战史都不过是对该原则的有效性说明。^③凡是违背该原理的国家，都会像冷战早期的美国那样，因为未做过任何重要尝试去利用中苏对立而错失机遇。^④在乌克兰危机爆发前，有不少西方学者力主分而治之，在中俄间“择一”重点针对。如美国学者蒂莫西·克劳福德（Timothy W. Crawford）表示，美国应要么聚焦于遏制长期威胁中国而安抚俄罗斯，要么聚焦于遏制短期挑战俄罗斯而安抚中国。^⑤理查德·方丹（Richard Fontaine）将前一方案称为“逆基辛格（reverse Kissinger）”，将后一方案称为“再基辛格（re-

① “U. S. Committed to Stand with Ukraine ‘for as Long as It Takes’,” <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/3684739/us-committed-to-stand-with-ukraine-for-as-long-as-it-takes/>.

② Nahal Toosi and Amy Mackinnon, “Trump, Vance Attack on Zelenskyy Angers Many. But Russians and (Some) Republicans Love It,” <https://www.politico.com/news/2025/02/28/trump-vance-zelenskyy-reactions-00206834>.

③ Vu Le Thai Hoang and Huy Nguyen, “The Modern China-Russia-US Triangle,” <https://thediplomat.com/2021/06/the-modern-china-russia-us-triangle/>.

④ 约翰·刘易斯·加迪斯著，时殷弘译：《遏制战略——冷战时期美国国家安全政策评析》，商务印书馆 2019 年版，第 291、293 页。

⑤ Elizabeth S. Lee, “Countering Chinese and Russian Alliance Wedge Strategies Summary,” <https://www.cna.org/reports/2022/06/countering-chinese-and-russian-alliance-wedge-strategies-write-up>.

peat Kissinger)”，并点明之所以必须二者择一，在于同时挑战两个主要大国与“直觉”不符。^① 即便是在危机爆发、美俄陷入全面对抗之后，有美国学者仍在强调，中俄接近不过是“权宜之盟 (alliances of convenience)”，美国仍有机会也应当尝试加以分化。^②

在西方政策界，主张对中俄分而治之的言行也比比皆是。乌克兰危机爆发前，欧洲盛行俄罗斯对华“附庸论”。该论调主张，中俄实力高度不对称，俄罗斯如果继续与西方对抗而接近中国，只会沦为后者的“附庸”，因此只要西方对俄留有“余地”，就能推动其为增强自主而疏远中国。^③ 法国总统埃马纽埃尔·马克龙 (Emmanuel Macron) 曾表示，俄罗斯更倾向于选择同欧洲合作，胜过与中国合作的欧亚战略。因此，欧洲应重建战略自主，与一味对俄强硬的美国保持距离。^④ 2021年2月，德国外交部部长海科·马斯 (Heiko Maas) 在联邦议院表示，如果“烧毁与俄罗斯之间的所有桥梁”，只会导致俄中接近并“建立世界上最大的经济和军事联盟”。^⑤ 日本前首相安倍晋三 (Abe Shinzo) 更是坚决奉行分而治之，不仅在其任内与普京频繁会面，而且拒绝在克里米亚危机时制裁俄罗斯。安倍在离任后仍多次重申，发展日俄关系是为阻止俄罗斯倒向中国而做出的战略决策。^⑥

然而，现实并未朝着分而治之的方向发展。乌克兰危机前，拜登政府虽明确将中国视为唯一对手，将俄罗斯降格为“扰动性角色”，^⑦ 但一直未对俄予以有力安抚。拜登政府只愿在现状基础上“重启 (restart)”互动，而非以让步“重置 (reset)”关系。^⑧ 2022年1月26日，冲突已一触即发。美国虽然掌握情报，但仍书面告知俄罗斯，乌克兰作为主权国家有权加入包括北约在内的任何组织，并声称这是

① Richard Fontaine, “Taking on China and Russia: To Compete, the United States Will Have to Pick Its Battles,” <https://www.foreignaffairs.com/united-states/taking-china-and-russia>.

② Hal Brands, “The New Autocratic Alliances: They Don’t Look like America’s—But They’re Still Dangerous,” <https://www.foreignaffairs.com/united-states/new-autocratic-alliances>.

③ Philipp Ivanov, “Together and Apart: The Conundrum of the China-Russia Partnership,” <https://asia-society.org/policy-institute/together-and-apart-conundrum-china-russia-partnership>.

④ “Emmanuel Macron in His Own Words,” <https://www.economist.com/europe/2024/05/02/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>.

⑤ Alexander Gabuev, “As Russia and China Draw Closer, Europe Watches with Foreboding,” <https://carnegie.ru/commentary/84135>.

⑥ Sanshiro Hosaka, “China-Russia Alliance: Lessons from Japan’s Failed ‘Detachment’ Strategy,” <https://icds.ee/en/china-russia-alliance-lessons/>.

⑦ The White House, “Interim National Security Strategy Guidance,” <https://biden.whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

⑧ 孙成昊、郑乐峰：《拜登政府对俄政策演进的特征、动因及限度》，载《东北亚论坛》，2023年第2期，第99页。

“核心原则”。^① 危机爆发后，主张分而治之的声音一度沉寂，但随着冲突长期化又重新浮现，如批评援乌制俄减少了美国的可用资源、削弱了对华军事威慑，认为美国必须在乌克兰和台海之间、在挫败俄罗斯和威慑中国之间做出取舍。^② 然而，拜登政府不仅始终未曾改变对俄政策，也没有放松对中国的安全施压。危机爆发后，“亚太四国（AP4）”领导人连续三年出席北约峰会。在维尔纽斯发布的联合公报还宣称中国对北约的利益、安全和价值观“构成挑战”。^③ 对美日韩和美日菲两个三边机制的加强更是表明，美国在强化其亚太联盟以挑战中国。^④

乌克兰危机前后，美国并未遵循分而治之的逻辑行事，其结果是“中俄接近成为乌克兰危机最重大的地缘政治后果”。^⑤ 对此，西方政策界不乏批评。斯蒂芬·沃尔特（Stephen M. Walt）批评美国不应在危机前积极推动乌克兰加入北约，认为冲突“本不必发生”。^⑥ 有观点认为，危机爆发证明了美国威慑政策的失败，主要原因是“并未在核心问题上安抚俄罗斯”。^⑦ 美国在“欧洲方向战略压力陡增”的情况下继续强化对华遏制“令人费解”，违背了“必须避免两线作战”的原则，这会导向“军事失败和政治崩溃”。^⑧ 美国的对俄政策偏离了建立“最广泛的反华联盟”的最优策略，“非但没有在中俄之间打楔子，反而将自身打造为中俄的共同威胁”。^⑨

（二）特朗普政府动摇跨大西洋联盟

如果说在西方学界和政策界看来，拜登政府的乌克兰政策并非大战略上的平衡

① “Ukraine Crisis: US Rejects Russian Demand to Bar Ukraine from NATO,” <https://www.bbc.com/news/world-europe-60145159>.

② Luke Glanville and James Pattison, “Ukraine and the Opportunity Costs of Military Aid,” *International Affairs*, Vol. 100, No. 4, 2024, pp. 1571–1590.

③ Anchal Vohra, “NATO Has Its Sights Set on Asia,” <https://foreignpolicy.com/2023/07/24/nato-has-its-sights-set-on-asia/>.

④ Joshua Kurlantzick, “The U. S. -Japan-Philippines Trilateral Was a Success, But Other Southeast Asian States Are Unlikely to Follow,” <https://www.cfr.org/blog/us-japan-philippines-trilateral-was-success-other-southeast-asian-states-are-unlikely-follow>.

⑤ Alexander Gabuev, “Why the West Won’t Be Able to Drive a Wedge Between Russia and China,” <https://www.foreignaffairs.com/china/putin-and-xis-unholy-alliance>.

⑥ Stephen M. Walt, “It’s Not Too Late for Restrained U. S. Foreign Policy,” <https://foreignpolicy.com/2024/03/14/united-states-realism-restraint-great-power-strategy/>.

⑦ 左希迎：《美国威慑战略与俄乌冲突》，载《现代国际关系》，2022年第5期，第7页。

⑧ 张一飞：《从战略集中到两线对抗：美国欧亚战略的转变》，载《国际论坛》，2023年第4期，第49页。

⑨ 曹玮、张瀚暘：《战略收缩、同盟牵连与美国政策困境》，载《国际政治科学》，2023年第2期，第28页。

解，那么继之而来的特朗普政府虽然最初带来了“纠偏”的希望，但很快就引发了严厉批评。自 2023 年夏天开始，特朗普转向高调批评北约，反对援助乌克兰。受其影响，乌克兰迟迟无法获得新的援助，战场形势逐渐被动，以至于部分共和党国会议员表示，不应在“高度紧迫的生存性问题”上一味反对而不提出替代方案。最终，拜登政府直到 2024 年 2 月才得以获得新的国会援乌授权。^① 在 2024 年美国总统选举期间，特朗普反复向俄罗斯传递明确信号，表示他将放弃在乌克兰让俄罗斯遭受战略失败的目标。^② 对于特朗普旨在缓和对俄立场的政策调整，美国主流媒体多为口诛笔伐，但在政策界却不乏欢迎之声。

特朗普在总统选举获胜后随即提名埃尔布里奇·科尔比（Elbridge Colby）担任负责政策事务的国防部副部长。科尔比在过去数年中强烈呼吁“亚洲优先”，持续批评美国自 21 世纪以来推行了成本过于高昂且目标过于分散的对外政策，主张美国将资源和注意力集中于在亚洲遏制中国，避免介入不必要的冲突和过度利用资源。^③ 对于 2022 年乌克兰危机，科尔比多次表示支持乌克兰的自我防卫，但强调援助乌克兰不应是美国的优先目标，并且如果继续以拜登政府的力度援乌会削弱美国的防卫能力。科尔比的主张完美匹配了联盟政策上的“平衡”路径，一方面主张战略克制，将资源集中用于应对主要挑战者；另一方面又反对无条件的极端战略克制，重视美国的同盟体系和盟国作用。科尔比的提名受到了美国政策界中现实主义者的欢迎，在特朗普政府的高级官员中，科尔比也有不少可能支持“亚洲优先”路线的盟友。^④ 至于削弱对乌克兰的承诺或要求欧洲盟国更多代替美国承担援助责任是否会削弱跨大西洋联盟，不少政策分析家也持颇为乐观的看法。他们认为，特朗普的政策调整可能推动美国的欧洲盟国更多更快地将自身资源投入国防领域，加强欧洲盟国之间以及欧盟和亚太盟国之间的合作，最终对美国的同盟体系产生“聚合（hanging together）”作用。^⑤

特朗普政府上台后实施的却并非预期中的平衡联盟政策。被特朗普任命为乌克

① “Speaker Johnson Faces Critical Decision on Ukraine Aid as International Pressure Grows to Act,” <https://www.cnn.com/2024/02/19/politics/johnson-ukraine-aid-critical-decision/index.html>.

② “Trump Talked to Putin, Told Russian Leader Not to Escalate in Ukraine,” *The Washington Post*, November 11, 2024.

③ “Elbridge Colby on the Future of American Foreign Policy,” *The Dartmouth Review*, October 29, 2024.

④ Hal Brands, “Every President Has a Foreign Policy, Trump Has Five,” <https://www.aei.org/op-eds/every-president-has-a-foreign-policy-trump-has-five/>.

⑤ Robin Niblett, “Can America’s Allies Save America’s Alliances? Washington’s Partners Must Create a New Allied Consensus,” <https://www.foreignaffairs.com/can-americas-allies-save-americas-alliances>.

兰和俄罗斯事务特使的基思·凯洛格 (Keith Kellogg) 在美国大选期间曾通过美国优先政策研究所 (AFPI) 公布了斡旋俄乌的方案, 包括就地冻结冲突以及暂缓乌克兰加入北约进程, 但给予其全面与可确认的安全保障, 不接受乌克兰的去军事化等。^① 大选结束后美国媒体又披露, 未来的特朗普政府可能支持在乌克兰建立非军事区, 并由欧洲盟国派出维和部队, 作为停火后的安全保障之一。^② 上述方案意味着俄罗斯也必须做出相当程度的让步, 同时预期承担维和任务的欧洲也势必是和谈的参与者。然而, 在 2025 年 2 月 13 日即慕尼黑安全会议召开前, 特朗普先是在未与盟国提前沟通的情况下与普京通话, 随后宣布将与俄罗斯展开谈判。凯洛格也在慕安会上表示, 欧洲不会受邀参加谈判。^③ 与此同时, 詹姆斯·万斯 (James D. Vance) 还在慕安会上严厉批评了欧洲政治制度, 并在会后会见了德国选择党领导人。

特朗普政府在慕安会期间的外交做法引发了欧洲的强烈不满和迅速反应。2025 年 2 月 17 日和 19 日, 在马克龙的提议下, 欧洲各国、加拿大和欧盟领导人先后举行了两次紧急会议, 商讨乌克兰局势。此后, 美国和乌克兰就矿产协议进行了多轮磋商, 但乌克兰始终强调协议必须包括美国对乌克兰的安全保障。这一分歧最终导致特朗普、万斯和乌克兰总统弗拉基米尔·泽连斯基 (Volodymyr Zelenskyy) 在白宫将分歧公开化。在美乌会谈破裂后, 欧洲 18 国和加拿大、澳大利亚、新西兰的领导人公开表达了对泽连斯基的支持, 欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩 (Ursula von der Leyen) 也鼓励泽连斯基“要坚强、勇敢、无畏, 你绝非孤身一人”。^④ 泽连斯基从美国离开后立刻赶往英国。英国首相基尔·斯塔默 (Keir Starmer) 不仅宣布将提供 22.6 亿英镑的贷款支持乌克兰改善防卫能力, 还立即于 3 月 2 日组织了一场由法国、德国、意大利、加拿大等 15 国和欧盟、北约领导人出席的国际会议。

至此, 特朗普政府成功缓和了与俄罗斯的关系, 几乎完全停止了对乌克兰的援助, 甚至可能取消运送拜登政府时期已经批准的武器弹药, 并终止包括情报、训练

① “Keith Kellogg’s Plan to End Ukraine War,” <https://www.newsweek.com/kellogg-trump-end-war-ukraine-russia-1992902>.

② Alexander Ward, “Trump Promised to End the War in Ukraine, Now He Must Decide How,” *The Wall Street Journal*, November 6, 2024.

③ “Europe Will Not Be Part of Ukraine Peace Talks, US Envoy Says,” <https://www.reuters.com/world/europe/zelenskiy-calls-european-army-deter-russia-earn-us-respect-2025-02-15/>.

④ “Europe Rallies Around Zelensky After Explosive White House Meeting,” *The New York Times*, February 28, 2025.

和管理国际援助在内的对乌间接支持。^① 然而，美国试图减轻“两线作战”压力的做法在西方政策界带来了更多质疑而非支持，因为这是以美国同盟体系遭到严重削弱、跨大西洋对立日益加剧以及美欧有可能围绕乌克兰问题分道扬镳为代价实现的。2025年2月，弗里德里希·默茨（Friedrich Merz）在领导联盟党赢得德国大选后表示，“美国人至少是本届政府中的美国人丝毫不关心欧洲的命运”，各国“必须尽快强化欧洲，实现相对于美国的独立自主”。德国对战略自主的强调得到了法国的大力支持。在访美劝说特朗普前，马克龙表示，“我们正在经历历史性时刻，这将带来史无前例的法德条约”。^② 在美国学界，一些原本积极主张美国应撤出乌克兰的人也开始批评特朗普政府的做法。沃尔特认为，虽然终结乌克兰危机很有必要，但应以“负责任且有严格规划的方式”进行。当前，特朗普政府对俄罗斯提前做出的让步远远超过和谈所需，而且将责任移交给欧洲的方式过于急促，这将“焚毁联盟”，使美国难以在“遭遇不虞”时获得欧洲的支持与合作，甚至推动盟国着手建立制衡美国的联合。^③ 约翰·米尔斯海默（John Mearsheimer）虽将乌克兰危机的爆发归咎于美西方，并且一直鼓吹美国应联俄制华，但也认为特朗普政府应该停止对美国盟国的“反复鞭打”。不论是在欧洲、亚太还是拉美，美国都需要它们的合作。^④

（三）探索综合解释

拜登政府和特朗普政府的联盟政策本身都值得追问，它们的相继出现则使这种追问有了更多意义。首先，连续两届美国政府虽然在诸多问题上不乏尖锐对立，但它们都将中国视为最主要的“战略竞争者”。在对华议题上，两任特朗普政府和拜登政府的对外政策具有高度连贯性。无论是将中国认定为“战略竞争者”，强调经济安全，将对华加征关税永久化，实施严厉的出口投资限制，还是在亚太地区强化对华军事威慑，两者存在明显共识甚至使用了同一套政策话语。^⑤ 正因如此，两者

① “Flow of U. S. Weapons to Ukraine Has Nearly Stopped and May End Completely,” *The New York Times*, February 28, 2025.

② Patrick Wintour, “Merz Strikes Urgent Tone in Calling for More European Independence from US,” *The Guardian*, February 24, 2025.

③ Leila Fadel and Obed Manuel, “3 Thoughts on Trump’s Foreign Policy from an Expert Critical of U. S. Intervention,” <https://www.npr.org/2025/02/25/nx-s1-5306874/foreign-policy-expert-stephen-walt-discusses-americas-shifting-alliances>.

④ “Can Trump Fulfil His Grandiose Foreign Policy Promises?” <https://www.aljazeera.com/program/the-bottom-line/2025/1/31/can-trump-fulfil-his-grandiose-foreign-policy-promises>.

⑤ Richard Fontaine, “The Trump – Biden – Trump Foreign Policy: American Strategy’s Strange Continuity,” <https://www.foreignaffairs.com/trump-biden-trump-foreign-policy>.

的联盟政策看上去都有些不够自洽。拜登政府的“两线作战”显著分散了美国的资源和注意力，特朗普政府的对俄缓和则动摇了欧洲盟国对美国的战略信任，同样会严重削弱美国在遏制中国时可能得到的政治、经济和军事支持。考虑到特朗普政府正在逐步落实对中国和欧盟加征关税，其很有可能在贸易上“两线作战”。连续两届美国政府在不同环节和领域显著偏离分而治之的原则，且在偏离方式上存在明显的“互补性”，这意味着具有综合解释的可能性。换言之，推动拜登政府走向“两线作战”的因素可能与推动特朗普政府削弱跨大西洋联盟的因素性质相同，只不过在作用方向上完全相反。要验证这一假说，需要回到联盟理论的基础，即国家为什么要联合以及为什么要阻止对手联合。

二、文献回顾：回到分而治之的理论原点

本文尝试分析的美国对外政策现象在理论上可以抽象为：面对已经明确的主要对手，一国违背分而治之的原则，与次要对手展开激烈对抗而导致后者与主要对手接近，或主动削弱自身联合而导致盟国与主要对手接近。从国家行为上看，这一现象可称为“联合功能失调（alignment dysfunction）”，即国家在理应通过一系列逆向和正向联盟政策减少对立者、争取支持者时，不但未能做出预期反应，甚至反其道而行之；从行为结果上看，国家为主要对手获得更多盟国和更紧密的联合创造了有利条件，令人怀疑其是否有将对手“合而治之（bundle and rule）”的意图。这一反常现象背后存在两种可能：其一，国家原本希望在联盟政策上遵循分而治之的原则，但联合行为机制之外的因素对国家行为构成了约束。其二，联合行为机制中存在一些内生性因素，促使国家根据理性人假设违背分而治之的原则。下文将回溯联盟理论的基础，重点审视第二种可能的理论可行性。

（一）联盟理论的分析适用性

在探讨联合功能失调或合而治之之前，首先要确定其是否属于联盟理论的研究范畴。作为一种现象，它们在形式上与分而治之的对立统一。所谓分而治之，更加通常的说法是联盟分化或楔子战略（wedge strategy）。根据克劳福德的定义，楔子战略或者说分化是指“国家在可接受的成本范围内预阻、破坏和削弱威胁或阻碍自身联盟的尝试”。^① 需要强调的是，联盟理论讨论的大都是广义上的联合（alignment），

^① Timothy W. Crawford, “Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics,” *International Security*, Vol. 35, No. 4, 2011, p. 156.

而非狭义上的联盟（alliance）。之所以如此，是因为联合指向现象本质，联盟则只是本质的一种特殊表现形式。

迈克尔·贝克利（Michael Beckley）对联合与联盟进行了区分，即联合是指国家因利益相同而汇聚，联盟则是有正式军事合作协议的国家群体。^①理论上，既存在没有联盟的联合，也存在没有联合的联盟，区别在于前者能够发挥汇聚力量的实际作用，后者则往往徒具形式。正如詹姆斯·莫罗（James D. Morrow）所说，“联盟不必然带来军事支持，对获得军事支持而言也非必须”。^②如果联盟成员并不准备履约，且该意图也为他国所知悉，那么联盟就失去了增压作用；反之，即使没有盟约，但一国表明会为了自身利益而支援另一国，则同样会产生增压作用。例如，由于并未明确规定军事支持义务，有联盟理论研究者认为1904年的《英法协约》（Entente Cordiale）和1907年的《英俄协约》（Anglo-Russian Convention）并不是联盟。^③尽管直到第一次世界大战爆发前，英国都没有将两份协约转化为盟约，以至于德国始终抱有英国不会参战的期待，^④但英国始终是德国的重大战略压力来源。

联合不仅不需要严格意义上的盟约，甚至无须缔结英法协约式的宽泛安全条约。就形成针对一国更大和来自更多方向的总体压力而言，对手之间不必存在“有约束力的安全保证……连接起来的高制度化的正式关系”；即使它们行动缺少协调，也不会“为彼此而战”，只要自行其是，就足以让一国的战略压力陡增。^⑤国家一旦遭遇对抗性联合，往往会陷入两线或多线作战的境地。即使其中一条或若干条战线相对次要，但在次要战略方向上陷入不必要的困境仍可能影响主要战略方向的形势。^⑥

在现实的政策研究中，联合的重要性及其受到的关注不亚于联盟。贝克利指出，

① Michael Beckley, “The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U. S. Defense Pacts,” *International Security*, Vol. 39, No. 4, 2015, p. 14.

② James D. Morrow, “Alliances: Why Write Them Down?” *Annual Review of Political Science*, Vol. 3, 2000, pp. 63–64.

③ Jack S. Levy, “Alliance Formation and War Behavior: An Analysis of the Great Powers, 1495–1975,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 25, No. 4, 1981, p. 588.

④ Thomas J. Christensen and Jack Snyder, “Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity,” *International Organization*, Vol. 44, No. 2, 1990, p. 155.

⑤ Hal Brands, “The New Autocratic Alliances: They Don’t Look like America’s—But They’re Still Dangerous,” <https://www.foreignaffairs.com/united-states/new-autocratic-alliances>.

⑥ 叶海林：《中国崛起与次要战略方向挑战的应对——以洞朗事件后的中印关系为例》，载《世界经济与政治》，2018年第4期，第109页。

美国很少因联盟义务本身而军事介入冲突。美国参战更多的是源于利益汇聚而非盟约要求。^① 例如,在参与朝鲜战争前,美国与韩国并没有缔结盟约。乌克兰危机证明,即使没有盟约,国家间联合也能发挥重大作用。乌克兰危机前后,美乌之间均不存在严格意义上的盟约和联盟关系,拜登政府反复表示美国没有出兵保护乌克兰的安全承诺。但这并不妨碍美国向乌克兰提供军事支持,俄罗斯也没有因此免于承担巨大的安全压力和资源消耗。

总之,虽然联盟理论研究中一直存在严格定义联盟的主张,但正如莫罗所言,即使没有任何盟约,国家也会根据利益“自行”按照联盟政治的逻辑行事。克劳福德认为,盟约不过是对联合的“正式表达(formal expression)”,楔子战略的目标也是促成一种“联合上的异常(alignment anomaly)”而非“联盟上的异常”。^② 这决定了联盟理论的适用范围总是比狭义的联盟更为宽广。在联盟理论的经典论文中,核心概念和讨论的经验现象大都是联合。沃尔特在其于1985年发表的关于联盟形成的论文中,开篇就提及他试图讨论的问题是“什么导致了联合”。^③ 在1987年出版的《联盟的起源》一书中,沃尔特更是表示“我在全书中用到的联盟或联合是可以互换的两个词汇”,均是指国家间“关于安全合作的正式或非正式安排”。^④ 本文即基于这一意义,使用联盟理论一词来指代对国家间联合的分析。

(二) 被忽视的问题:国家何时更偏好分而治之

在回溯分而治之的研究时,最突出的问题是相关文献的缺失。对楔子战略的当代理论研究往往将克劳福德视为先行者。克劳福德在2008年发表的相关论文中写道,“在国际关系领域,我没有找到一本书或一篇文章,将一般意义上的楔子战略作为中心关切”。因此,克劳福德在回顾分化理论时回溯到了但丁(Dante Alighieri)和尼可罗·马基雅维利(Niccolò Machiavelli)。^⑤ 此后,泉川康弘(Yasuhiro Izumikawa)在与克劳福德商榷楔子战略的不同效果时也坦承“很少有文献讨论分化联盟和阻止结盟”,并将讨论追溯至1600年奠定江户幕府基础的关原之战。^⑥ 然而相较于文献的

① Michael Beckley, “The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U. S. Defense Pacts,” p. 25.

② Timothy W. Crawford, “Wedge Strategy, Balancing, and the Deviant Case of Spain, 1940–41,” *Security Studies*, Vol. 17, No. 1, 2008, p. 4.

③ Stephen M. Walt, “Alliance Formation and the Balance of World Power,” *International Security*, Vol. 9, No. 4, 1985, p. 3.

④ Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, Cornell University Press, 1987, p. 12.

⑤ Timothy W. Crawford, “Wedge Strategy, Balancing, and the Deviant Case of Spain, 1940–41,” pp. 1–2.

⑥ Yasuhiro Izumikawa, “To Coerce or Reward? Theorizing Wedge Strategies in Alliance Politics,” *Security Studies*, Vol. 22, No. 3, 2013, pp. 499–502.

稀缺，文献回顾中更大的难题是分而治之的逻辑过于符合常识，以至于相关研究的先行者很少会想到讨论国家在何种条件下会更偏好采用这一策略，而在另一些条件下则没有这样的偏好。

克劳福德在研究楔子理论时并未深究国家分化对手的理由。在动机上，他将“阻止对手结为集团或促使威胁性联盟解体”视为必定能“削减他人能力”的手段。^① 由于“组织起来的敌人”的力量总是同数量正相关，国家唯一需要考虑的就是分化的成本和自身的资源，即只要成本可以接受，国家就应加以分化。^② 总之，楔子战略能削弱对手之间相互支持的预期，因而总是可以在对分化国有利的方向上改变权力关系。^③ 泉川康弘也未过多思考国家为什么要分化对手这一问题。在他看来，“能否阻止或粉碎敌对联盟往往能够决定国家命运”，美国独立战争的成功和法国在拿破仑战争中的失败均可归因于各自楔子战略的成败。不过，在比较奖励和惩罚这两种分化手段时，泉川康弘指出国家在选择策略时会同时考虑总体安全状况和改善安全的成本。当奖励资源不足且安全环境严峻时，国家会倾向于以惩罚分化对手；如果奖励资源不足但在安全上尚有余裕，国家则会选择维持现状。^④ 泉川康弘实际上分析了不同条件下的最优分化策略。他虽然没有考虑分化对手是否一定有利，但已接近这一问题的本质即分化对手的收益和成本之比。

中国学界对分化理论的研究思路也较为相似。凌胜利细化了楔子战略的分类方法和类型，强调在分化上安全利益奖励相对于经济利益奖励更加有效。但与克劳福德类似，他暗示在任何情况下“集势以胜众”都是“各国获取竞争优势的重要法宝”。^⑤ 黄宇兴在“克劳福德—泉川康弘之辩”的基础上指出，在讨论奖惩策略的优劣时应考虑分化目标的属性差异，如对手之间的依赖是否对称，但同样没有讨论是否应当分化这一问题。他认为无论是大国提供的安全还是小国提供的排他性战略资源都是对联盟的正向贡献。这似乎支持了盟国数量的增加总是会带来力量

① Timothy W. Crawford, “Wedge Strategy, Balancing, and the Deviant Case of Spain, 1940–41,” pp. 3–5.

② Timothy W. Crawford, “Preventing Enemy Coalitions: How Wedge Strategies Shape Power Politics,” p. 156, p. 159.

③ Timothy W. Crawford and Khang X. Vu, “Arms Control as Wedge Strategy: How Arms Limitation Deals Divide Alliances,” *International Security*, Vol. 46, No. 2, 2021, p. 92, pp. 99–100.

④ Yasuhiro Izumikawa, “To Coerce or Reward? Theorizing Wedge Strategies in Alliance Politics,” pp. 449–450, pp. 508–509.

⑤ 凌胜利：《楔子战略与联盟预阻》，载《世界经济与政治》，2015年第7期，第73、79、89页。

增长的看法。^① 总体来看,既有研究主要聚焦于探索分化敌对联盟的最佳方式,在不断丰富“工具箱”的同时选出“与实践对象相匹配的具体工具”,^②如提出侧重价值观分化的“理念性楔子战略”^③或强调需要通过不断试错才能找到有效的分化手段等。^④

有研究讨论了国家是否一定要分化对手或者说对手置身联合之中是否一定有利。如刘丰提出在奖励和惩罚之间还存在不作为的观望型分化策略,即等待该联盟因内部矛盾而削弱或破裂。他指出,当联盟无法给其中的国家(尤其是中小国家)带来额外的安全,反而使这些国家在潜在或实际的冲突中担负较高的成本时,联盟最有可能分崩离析。换言之,国家参与联合在安全上可能成本大于收益。^⑤在是否应当分化对手的问题上,韩召颖和黄钊龙的分析较有针对性。他们在回顾了影响楔子战略有效性的诸多因素后,回到了柯庆生(Thomas J. Christensen)的问题,即敌对同盟的分裂是否毫无疑问有利于分化者。他们的结论是,不能想当然地认为分化敌对同盟就必然有利于分化者,要深入探究是否应该对一个敌对同盟进行分化、敌对同盟的分裂对分化者是否更为有利。一方面,相较于“彻底分化”美国在亚太地区的同盟,“有限分化”可能对中国更为有利;另一方面,为阻止乌克兰加入北约,俄罗斯不惜采取军事行动,这让其付出了可能得不偿失的巨大代价。^⑥然而,这些有价值的论述尚处于零散状态,并未系统分析哪些因素会影响国家对分而治之原则的偏好程度。

(三) 尚待发掘的反向研究路径

对国家何时更偏好分而治之的研究也可以转化为一个更为大胆的命题,即国家是否可能有意识地合而治之,出于某种战略目的主动推动对手走向更紧密的联合。当然,鉴于对分而治之的理论研究都算不上丰硕,与常识截然相反的合而治之更是鲜有提及。

① Huang Yuxing, “An Interdependence Theory of Wedge Strategies,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 13, No. 2, 2020, pp. 258–260.

② 姜鹏:《从属侧施压:同盟强化还是同盟瓦解?——“进攻性楔子战略”成败的政治条件及其类型化研究》,载《国际安全研究》,2021年第3期,第29页。

③ 魏冰:《安全制度如何分化对手联盟》,载《国际安全研究》,2023年第6期,第104页。

④ 刘城晨、翟新:《战略调适与联盟瓦解:分化联盟的实践路径》,载《世界经济与政治》,2016年第4期,第78页。

⑤ 刘丰:《分化对手联盟:战略、机制与案例》,载《世界经济与政治》,2014年第1期,第54、59页。

⑥ 韩召颖、黄钊龙:《楔子战略的理论、历史及对中国外交的启示》,载《厦门大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第6期,第67、70页。

对于拜登政府针对中俄的“两线作战”或者说“双遏制”，也不是所有人都将其视为战略上的非理性之举。有观察人士指出，冲突爆发后美国空前强硬的乌克兰政策带来了欧美之间“前所未有的一致”，重新给了北约“存在理由”，并“修复了因从阿富汗仓皇撤出而受损的形象”。^① 有学者提出，美国是乌克兰危机公认的最大受益者。^② 历史和现实中的部分现象提醒我们，在某些条件下“两线作战”完全可能具备战略合理性，因而国家也有可能以这种方式有意促成主要对手和次要对手建立与强化联合，并以此削弱主要对手。即使不考虑经验现象，在理论逻辑上分化对手和聚合对手也足以作为两端构成一个策略连续统（continuum）。其中，那些可能正向推动国家选择分化对手的因素也应当是反向推动它们聚合对手的因素。

概言之，学界很容易将分化对手视为理所当然。即使认识到国家有时并未遵循分而治之的原则，也往往将其归因于国家缺少实现分化所需要的能力或遭到了国内政治或决策者个人非理性偏好的掣肘，而很少考虑国家可能是在有意识地违背分而治之原则。本文尝试针对这一理论研究盲点进行初步的学理探究。

三、国家为何不愿分而治之：联合成本的评估与运用

对联盟分化议题的既有研究尚未深入讨论哪些因素会影响国家对分化策略的偏好，因而大多只能将国家与预期不符的行为解释为缺少分化能力，或归因于存在其他更加强有力的机制，如国内政治需要抑制了国家的分化动机等。然而，如果回到联盟理论的原点考察国家选择联合对象的动机，就会发现国家完全可能是基于理性考虑而不遵循分而治之的逻辑，甚至反其道而行之。其中的关键就在于联合总是有成本的，且收益并不总是能覆盖成本。当国家认为自身所处的联合得不偿失时，就可能主动弱化该联合，将盟国推离自身；当国家认为对手所处的联合得不偿失时，就可能放弃阻止对手维持和强化该联合，甚至主动促成这种联合。这两种场景都可能使国家表现出与分而治之要求相悖的行为模式。

（一）联合有其成本

如果国家在有能力分化对手时却有意不这么做，那么唯一合理的战略动机就

^① Ana Palacio, “China Will Define the Next Phase of the Russia-Ukraine War—and the Shifting World Order,” <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/china-will-define-the-next-phase-of-the-russia-ukraine-war-and-the-shifting-world-orde/>.

^② 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29页。

是其并不认为联合会给主要对手带来战略收益,甚至可能削弱后者。其中有两方面原因:一是联合成员各自的安全结构不一定完全匹配,联合可能会让成员面对原本无须面对的敌人,付出不必要的成本;二是因为联合涉及资源共享,但成员的资源利用率很可能存在差异,将资源投放到利用率相对较低的盟国反而会降低总体战略产出。

1. 安全结构的匹配度

迈克尔·奥特菲尔德(Michael F. Altfeld)曾指出,加强军备和结盟是国家增强安全的两种方式;前者消耗资源,后者消耗自主性。仅当结盟有助于国家减少军备时,才视为有“正边际安全生产”。奥特菲尔德据此指出,“有些联盟会让国家的安全比加入前更加脆弱”。例如,意大利加入三国同盟使德国的安全度降低了17%。^① 奥特菲尔德的论述点明了问题实质,即一国与另一国联合未必有安全收益。这是因为联合并非物质力量的简单叠加,还包括安全结构的叠加;物质力量固然不会因联合而减少,但安全结构的叠加却有多种可能。

安全结构叠加可能带来的负面影响一直是联盟理论的重要研究议题。迈克尔·曼德尔鲍姆(Michael Mandelbaum)最早提出“牵连(entrapment)”概念,指代“国家被牵连进一场它不愿打的战争”。^② 格伦·斯奈德(Glenn H. Snyder)进一步指出,国家在联合中始终面临被牵连或被抛弃(abandonment)的风险,两者此消彼长,不可能同时消除。斯奈德将被牵连定义为“在本身没有利益或共享利益很少的情况下卷入冲突”,^③ 这点明了联合损害安全的原因,即一国可能被联合带入另一国的安全关系中,额外消耗资源。后续研究在两方面扩大了牵连的内涵:其一,即使不存在安全承诺,只要是“非中立的第三方”,就有被牵连的可能。其二,虽然没有卷入战争,但如果“被迫支持盟国从事一项代价高昂却没有收益的事业”,也属于被牵连。^④ 国家因为联合而额外消耗的经济或政治资源都可以称为经济或政治牵连。^⑤ 简言

① Michael F. Altfeld, "The Decision to Ally: A Theory and Test," *Political Research Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 1984, p. 525, p. 536.

② Michael Mandelbaum, *The Nuclear Revolution: International Politics Before and After Hiroshima*, Cambridge University Press, 1981, p. 151.

③ Glenn H. Snyder, "The Security Dilemma in Alliance Politics," *World Politics*, Vol. 36, No. 4, 1984, p. 467.

④ Tongfi Kim, "Why Alliances Entangle But Seldom Entrap States," *Security Studies*, Vol. 20, No. 3, 2011, p. 355.

⑤ Galia Press-Barnathan, "Managing the Hegemon: NATO Under Unipolarity," *Security Studies*, Vol. 15, No. 2, 2006, pp. 280-281.

之，无论是总体力量增长、更高效的安全资源置换还是政治合法性，^① 凡是国家可能从联合中获得的收益，也可能因联合而失去。

联合不是国家力量的算术加总，而是安全结构的叠加，国家安全结构之间在多大程度上相互匹配决定了联合的可能性与牢固度。盟约是对上述重合度的正式确认，但并非盟国相互之间给予军事支持的关键因素。^② 国家安全结构间越是匹配，就越不可能在本身没有利益或共享利益很少时被牵连。在利益不重合处，国家会致力于掌控（powerplay）盟国，限制其行为。^③ 如果联合中存在三个及以上国家，安全结构间的关系会更加复杂，一国甚至可能鼓励一个盟国对其他盟国“不忠”，以确保前者的资源更多地服务于自身目标。^④ 这种复杂关系会掣肘联合中国家的行动，但这种掣肘也未必总是坏事。贝克利指出，“不同盟国有不同需求，减少对一个盟国的军事支持，可能使其他盟国满意……保持联盟资产表的多样化有利于避免被牵连”，也有利于“比大部分盟国远为黠武的美国”保持克制。^⑤

2. 资源利用的效率差

利益匹配度并非衡量安全结构的唯一标准。即使两个国家的利益完全重合，由于各自内在禀赋不同，它们可能在资源利用效率和战略收益上大相径庭。如果基于利益重合度来计算资源的转换利用效率，两国之间存在匹配度 100% 的上限；但如果基于禀赋计算，两国之间的匹配程度可能超过 100%。简言之，国家把资源投入联合有可能产生比“自用”更多的安全收益，也有可能带来相对损失。如果投资盟国比资源自用效率更高，国家就会表现出“利他主义”的行为特征，希望盟国而非自身获得更多资源。^⑥ 现实中，上述“利他主义”行为屡见不鲜。当前，不论是乌克兰总统泽连斯基还是美国的援乌派，都强调将美国的安全资源用于乌克兰是“绝

① 对于国家寻求盟国动机的更多样分析，参见 Marina E. Henke, “Buying Allies: Payment Practices in Multilateral Military Coalition-Building,” *International Security*, Vol. 43, No. 4, 2019, p. 135。

② James D. Morrow, “Alliances: Why Write Them Down?” p. 64.

③ 也有不少学者将 powerplay 翻译为“高压攻势”。相关概念参见 Victor D. Cha, “Powerplay: Origins of the U. S. Alliance System in Asia,” *International Security*, Vol. 34, No. 3, 2009, p. 158。

④ Iain D. Henry, “What Allies Want: Reconsidering Loyalty, Reliability, and Alliance Interdependence,” *International Security*, Vol. 44, No. 4, 2020, pp. 52–54.

⑤ Michael Beckley, “The Myth of Entangling Alliances: Reassessing the Security Risks of U. S. Defense Pacts,” p. 20.

⑥ 约瑟夫·格里科对相对收益问题进行了专门讨论，参见 Joseph M. Grieco, “Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model,” *The Journal of Politics*, Vol. 50, No. 3, 1988, p. 607。

佳投资”，既能对俄罗斯造成严重伤害，又不会让美国人流血。^① 冷战中，美苏均尝试过以“边缘诱捕”战略在边缘地带消耗对手，其中的关键就在于可以依托安全禀赋较好的伙伴，以较少的资源投入来不成比例地消耗对手。^②

然而，现实中有的盟国适合投资，有的则不适合。在援乌之前，美国先后在伊拉克和阿富汗投入大量资源扶植友好政权，但徒劳无功。正是因为喀布尔在 2021 年重现了“西贡时刻”，乌克兰对美国援助的有效利用才显得尤为耀眼。事实上，美国在危机爆发前后对乌克兰政府并没有多少信心，担心其可能“迅速崩溃”。冷战初期，面对苏联的挑战，美国虽然拥有充足资源，但依然会依据盟国的各类禀赋来制定援助政策。1947 年 4 月，美国国务院—陆军部—海军部协调委员会（State-War-Navy Coordinating Committee）成立专门小组制订与杜鲁门主义配套的援助计划。该小组在最终报告中指出，应优先援助“那些拥有或可以保护金属、石油和其他国家资源的地区，那些包含战略目标的地区，那些拥有巨大工业潜力的地区，那些拥有大量劳动力和有组织的军事力量的地区”。^③ 此后，乔治·凯南（George Kennan）进一步缩小了优先投入资源、强化联合的范围。他认为，世界上只有美国、英国、德国和中欧、苏联、日本五个“工业和军事力量中心”，美国的主要任务是确保苏联无法获得其他力量中心。^④ 对那些禀赋欠佳的国家，美国不必急于拉拢，甚至可以“让给”苏联。

当时，杜鲁门政府认为既不必为中苏结盟过度担心，也不必耗费太多资源加以阻止。凯南始终坚称“中国尤其是美国应当规避的一个地区”，理由是“中国将在许多年里缺乏能够生产出两栖战和空战所需装备的工业基础”，因而中国“对苏联安全和莫斯科对国际共产主义运动的控制可能造成的威胁”会超过它将对美国造成的“威胁”。^⑤ 时任美国国务卿迪安·艾奇逊（Dean Acheson）强调，由于独立和“贫穷虚弱”，中国“对于苏联而言很可能成为一个累赘而不是一项资产”。^⑥ 到了 20 世纪 70—80 年代，甚至有西方人士认为整个东欧都是苏联的安全和

① Peter Rough and Luke Coffey, “Why a Ukrainian Victory Matters to Americans,” <https://www.hudson.org/security-alliances/why-ukrainian-victory-matters-americans-us-support-ukraine-luke-coffey-peter-rough>.

② 姜鹏：《两极竞争背景下的“边缘诱捕”战略及其效用分析》，载《世界经济与政治》，2021 年第 4 期，第 116—117 页。

③ 梅尔文·P. 莱弗勒著，孙建中译：《权力优势——国家安全、杜鲁门政府与冷战》，商务印书馆 2019 年版，第 198 页。

④ 约翰·刘易斯·加迪斯：《遏制战略——冷战时期美国国家安全政策评析》，第 35 页。

⑤ 约翰·刘易斯·加迪斯：《遏制战略——冷战时期美国国家安全政策评析》，第 46—48 页。

⑥ 梅尔文·P. 莱弗勒：《权力优势——国家安全、杜鲁门政府与冷战》，第 226 页。

经济“负债”。^① 沃尔特指出，美国在冷战中联合了所有主要工业国家，而把那些在“生产能力、军事力量、财富、公共合法性和总福利”上更为虚弱的国家留给了苏联。此外，相对于苏联增强联合的努力，美国“在总体上较少尝试去削弱它们”。反倒是在 2001 年后，美国开始效仿苏联，寻求长久控制阿富汗和伊拉克等地。^②

综上，联合可能给国家带来不必要的敌人和对抗，还可能导致国家资源运用效率低下。联合的收益有时能够抵消不利因素，但联合也可能会让国家得不偿失。这一可能性决定了国家可能以显性或隐性方式违背分而治之的逻辑：显性方式是，国家可能认为对手的联合成本过高，因而放任或有意促成对手的联合，直接表现出将对手合而治之的态势；隐性方式是，国家可能认为自身的联合成本过高，因而放任或促成自身联合的弱化，将现有盟国推离自身，甚至使其与对手接近。不管是显性方式还是隐性方式，都会表现为国家陷入“两线作战”状态，前者是同时与主要对手和次要对手发生冲突，后者则是与主要对手和被推离的盟国之间的冲突。

（二）成本评估有其主观性

联合有可能得不偿失，但在这种情况下国家可以退出联合以避免损失继续，毕竟联合的本质是国家对特定情况下采取支持行动的承诺，而承诺归根结底是由“国家自行履行”。除共同利益外，没有任何机制可以保证国家履约。^③ 此时，退出联合的国家将陷入上述第二种“两线作战”态势，这也是一种较为容易理解的场景。然而，上述第一种“两线作战”要想成立，则还需要回答一个问题：为什么当一国判断不必分化对手的联合时，后者却依然愿意置身于该联合中？这是因为对联合成本的评估较具主观性，多种认知因素可能导致对手之间对于同一联合关系的“净收益”存在截然不同的看法。

第一种因素是错觉。罗伯特·杰维斯（Robert Jervis）指出，“认知机制可能让决策者们觉得自身推行的政策颇为安全，但它们实际上极度危险”。^④ 既然国家可能

^① Peter Summerscale, “Is Eastern Europe a Liability to the Soviet Union,” *International Affairs*, Vol. 57, No. 4, 1981, pp. 589–591.

^② Stephen M. Walt, “America Needs the Muhammad Ali Doctrine,” <https://foreignpolicy.com/2018/08/24/america-needs-the-muhammad-ali-doctrine/>.

^③ James D. Morrow, “Alliances: Why Write Them Down?” pp. 63–64.

^④ Robert Jervis, “War and Misperception,” *The Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, No. 4, 1988, pp. 675–676.

误判战争的风险,那么误判联合的得失也不足为怪。国家可能高估一国的力量而低估该国对手的力量,也可能误判与一国联合后的国际关系变化,例如原以为可借此震慑甚至吸引潜在对手,反而是激发了对手的敌意。哈尔·布兰兹(Hal Brands)和约翰·加迪斯(John Lewis Gaddis)在讨论冷战时指出,冷战之所以始终没有转“热”,在于双方都认为“时间是自己的朋友”。^①整个冷战时期美苏两国常常误判形势,从而高估自己或高估对手。究其原因,力量增减固然有其客观性,但是要想准确认识这一过程却并不容易。国家产生错觉的原因是信息不对称或认知过程受到干扰。做出决策的并非抽象的国家,而是被史蒂文·洛贝尔(Steven E. Lobell)称为对外决策部门的政治精英。在评估其他国家时,他们往往会立足自身的特殊利益视角,关注与其密切相关的特定因素。^②因此,决策者的评估很容易与客观状况存在偏差。一言以蔽之,既然国家可能在该联合时而不联合,由此面临制衡不足的危险,^③那么国家同样可能在该联合时而联合,陷入得不偿失的窘境。

第二种因素是执着于声誉。错觉是指国家不能准确评估联合的收益和成本,执着于声誉则是指国家能够认识到某一联合已经得不偿失,但认为就此退出或弱化联合会损害自身声誉,因而继续加以维系。

国家关注的第一类声誉是忠诚。伊恩·亨利(Iain D. Henry)指出,声誉不仅经常被等同于忠诚,还被认为是国家的内在品格。一国对另一国是否忠诚将严重影响其他国家对该国是否忠诚于己的看法。亨利将此类看法称为“声誉教派”。他认为国家希望获得的是他国对自身的选择性忠诚,即“可靠(reliability)”而非普遍忠诚;不恰当的普遍忠诚反而会削弱盟国的可靠性。^④在此基础上,有研究将一国对本国的忠诚称为直接声誉,将一国对他国的忠诚称为间接声誉。在资源总量有限的情况下,对一国的间接声誉并非越高越好,因为这意味着可能得到的资源支持更少。^⑤不过,

① Hal Brands and John Lewis Gaddis, “The New Cold War: America, China, and the Echoes of History,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-10-19/new-cold-war>.

② Steven E. Lobell, “Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: A Neoclassical Realist Model,” in Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman and Jeffrey W. Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Cambridge University Press, 2009, pp. 45–47, pp. 56–57.

③ 兰德尔·施韦勒著,刘丰、陈永译:《没有应答的威胁:均势的政治制约》,北京大学出版社2015年版,第6—7页。

④ Iain D. Henry, “What Allies Want: Reconsidering Loyalty, Reliability, and Alliance Interdependence,” pp. 46–48, p. 52.

⑤ 李冲:《盛名之累:冲突预期与联盟声誉的再调节》,载《世界经济与政治》,2024年第7期,第98—102页。

虽然学界对于忠诚和声誉的理解在不断完善，但在舆论界和政策界“声誉教派”依然占据主导地位。

国家关注的第二类声誉是决心。决心是指一国捍卫自身利益的意愿，对其最可信的衡量就是该国愿意付出的代价。谁有能力和意愿消耗更多的资源，亦即展示了更大的决心；同时这种付出越是“非理性”和“无效率”，越是能彰显决心。^①与“声誉教派”类似，有人主张国家不能因一时得失而使决心不彰。如果为了节约资源而退出联合，只会恶化形势，最终在更不利的环境下与对手较量。^②对于这一派看法，学界不乏反对意见，其中最有力的理由是有限的资源不允许国家无限地展示决心。如丹尼尔·特雷斯曼（Daniel Treisman）指出，固然“向一个挑战者让步会削弱绥靖者的决心声誉，进而鼓励其他挑战者进攻”，但在面对多个对手时，国家必须做出选择，这是因为“战斗能够增强它们的决心声誉，同时也会耗尽与新的挑战者战斗或对其加以威慑所需的资源”。^③过度展示决心可能造成严重的战略透支，甚至承受决心和资源均严重受损的结果；相反，如果灵活行事，绥靖次要对手，反而有助于有效制衡主要对手。^④

与有关忠诚的争论类似，赞成展示决心的一派很容易在政策界占据主导地位。在乌克兰危机进入相持阶段后，美国政策界围绕资源和决心反复展开辩论。其中，“能力派（capabilities camp）”认为，相较于竭尽所能援助乌克兰，美国应当更多地未来干预台海“节约资源”；^⑤“决心派（resolve camp）”则认为，美国必须在乌克兰充分展示决心以威慑潜在的竞争者。

在现实中，对忠诚和决心的重视常常纠缠在一起，保持忠诚也是展示决心的重要方式。虽然学界不乏更为平衡的看法，但不足以撼动主流观点，这在美国外交中表现得尤其明显。帕特里克·波特（Patrick Porter）认为，美国外交政策共同体一直顽固坚持在所有地区追求权力最大化，并将任何“基于收缩承诺的替代方案”都视为“不现实和不应考虑的”。^⑥尼尔·弗格森（Niall Ferguson）则指出，21世纪的

① 杨原：《对抗还是让步？——大国崛起进程中的鹰鸽策略取舍逻辑》，载《当代亚太》，2020年第5期，第20、8页。

② Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4, 2011, p. 7, pp. 13–14.

③ Daniel Treisman, “Rational Appeasement,” *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 346.

④ Timothy W. Crawford, “Wedge Strategy, Balancing, and the Deviant Case of Spain, 1940–41,” p. 36.

⑤ Luke Glanville and James Pattison, “Ukraine and the Opportunity Costs of Military Aid,” pp. 1571–1590.

⑥ Patrick Porter, “Why America’s Grand Strategy Has Not Changed: Power, Habit, and the U. S. Foreign Policy Establishment,” *International Security*, Vol. 42, No. 4, 2018, p. 11.

美国存在严重的过度承诺问题。^① 还有一些学者认为，当前美国之所以坚持“两线作战”，就是因为害怕对俄缓和会导致“失去欧洲乃至全球盟国的信任”；一旦在对俄博弈上“节流”，就难以取信盟国并说服它们在对华博弈上配合美国“开源”。^②

（三）对联合成本的认知与运用

至此，我们可以构建起对于国家违背分而治之原则的理性主义理解。其中，显性场景是：在静态视角下，一方面，B 国与 C 国建立或强化联合，很可能引发或增强 C 国对手 D 国对 B 国的敌意；如果 D 国的战略价值比 C 国更高，那么 B 国就会蒙受相对损失。另一方面，B 国与 C 国建立或强化联合，B 国将更多资源投入 C 国；但是 B 国利用资源的禀赋较差，这可能降低了 B 国的总体资源利用效率，使 C 国蒙受相对损失。上述两个因素都可能使得 B 国的对手 A 国认为，不必分化 B 国与 C 国的联合，甚至可以考虑促成后两者更加紧密的联合。在动态视角下，A 国认为 B 国所处的联合成本过高，并没有为 B 国带来“净收益”，因此不仅不必予以分化，甚至可以有意促成该联合；但在 B 国看来，该联合的单独或综合收益足以覆盖成本，因而继续置身于该联合中。隐性场景是：A 国为对抗主要对手 B 国，与 C 国形成了联合，但是之后 A 国对与 C 国联合的成本认知发生变化，认为继续维持同等水平的联合将得不偿失；因而，A 国在继续与 B 国对抗的同时，主动弱化与 C 国的联合并引发了新的冲突。

四、联合成本认知视角下美国的乌克兰政策： 从“资产欧洲”到“负债欧洲”

本部分将在经验层面呈现国家如何基于对联合成本的认知，进而采取违背分而治之原则的联盟政策。其中，拜登政府的乌克兰政策展示了对分而治之原则的显性违背，即在大力遏制主要对手中国的同时，采取了极为强硬的乌克兰政策；特朗普政府的乌克兰政策则展示了对分而治之原则的隐性违背，即在将中国视为主要对手的情况下推行了引发跨大西洋联盟剧烈动摇的乌克兰政策，严重削弱了美国团结西方国家共同遏制中国的能力。两个经验案例又构成了一个对照组，更好地揭示了影

^① Niall Ferguson, “Sinking Globalization,” <https://www.foreignaffairs.com/united-states/sinking-globalization>.

^② 曹玮、张瀚鸣：《战略收缩、同盟牵连与美国政策困境》，载《国际政治科学》，2023 年第 2 期，第 36—40 页。

响美国乌克兰政策的关键变量，即美国决策者对俄罗斯和欧洲的联合成本评估。拜登政府判断俄罗斯的联合成本较高，因而宁可对中俄“两线作战”，以争取被视为战略资产的欧洲；特朗普政府则认为欧洲的联合成本较高，属于战略负债，因而主动动摇跨大西洋联盟。在两个案例中，拜登政府的乌克兰政策属于“完成时”且持续时间更长，将作为主要案例展示美国对俄罗斯的联合成本认知以及如何在此基础上以“两线作战”的形式谋求对主要对手的遏制；特朗普新政府的乌克兰政策则刚刚拉开序幕，本文将其作为相对次要的案例，展示美国对欧洲联合成本认知的变化对美国乌克兰政策和跨大西洋联盟带来的影响。

（一）拜登政府：对俄罗斯的联合成本认知

拜登政府对俄罗斯联合成本的评估由两部分综合而成：一是俄罗斯自身的战略价值以及将更多资源投向俄罗斯的收益率；二是与俄罗斯联合可能付出的安全结构成本，具体到乌克兰政策上，亦即与俄罗斯接近可能导致与欧洲疏远。综合两部分即是美国视角下俄罗斯的联合成本。

长期以来，美国学界和政策界都对俄罗斯持轻视态度。迈克尔·马斯坦托诺（Michael Mastanduno）认为，俄罗斯并非“有潜力动摇美国霸权”或“能给予美国霸权重大支持”的“枢纽国家”，不值得西方以优厚条件吸纳，甚至被当作普通的第三世界国家来对待。^①乌克兰危机爆发后，美国政策界很多人认为，金融惩戒和经济摧毁将“比物理占领更加有效”地重创俄罗斯经济，进而迫使其屈服。^②自2022年下半年到2023年年初，俄罗斯在战场遭遇挫折。一时间，美国甚至出现了要为俄罗斯的崩溃早做准备的主张，其中包括不应像冷战尾声时那样“试图帮助崩溃的苏联存活”。^③拜登政府基本延续了这一态度，在对外政策上低估了俄罗斯的能力和 value。拜登政府在2022年10月出台的美国《国家安全战略》报告中明确主张，虽然如何对待俄罗斯一定程度上取决于乌克兰战争的发展，但一些基本要素已然清晰，如俄罗斯常规军事力量还将遭到削弱，并预测俄罗斯在博弈中将更加依赖核武器。^④2022年9月，拜登甚至公开表示，由于俄军表现“严重不及预期”，俄罗

① Michael Mastanduno, "Partner Politics: Russia, China, and the Challenge of Extending US Hegemony After the Cold War," *Security Studies*, Vol. 28, No. 3, 2019, p. 488, pp. 493-494.

② Anne-Marie Slaughter, et al., "U. S. Grand Strategy After Ukraine," <https://foreignpolicy.com/2022/03/21/us-geopolitics-security-strategy-war-russia-ukraine-china-indo-pacific-europe/>.

③ Alexander J. Motyl, "It's High Time to Prepare for Russia's Collapse," <https://foreignpolicy.com/2023/01/07/russia-ukraine-putin-collapse-disintegration-civil-war-empire/?tpcc=recirc062921>.

④ The White House, "National Security Strategy," <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

斯可能使用核武器的说法并非“玩笑”。^①

美国对俄罗斯综合国力的评估更加负面。在拜登政府看来,“俄罗斯构成了对欧洲地区安全秩序的迫切和持续威胁,是全球不安和不稳定的源泉,但缺少中国那样的全面能力”。^② 2022 年,俄罗斯国内生产总值(GDP)一度因冲突爆发和西方制裁而缩水 1.2%;2023 年,俄罗斯加速战时经济转型,GDP 增长恢复到 3.6%。但美国政策界依然不看好俄罗斯经济的长期韧性,认为俄罗斯正处于战争催生的“经济过热”中,劳动生产率持续下降,投资回报率很低,且民营经济很难从中获益。^③ 2024 年 6 月,美国财政部部长珍妮特·耶伦(Janet L. Yellen)表示,“俄罗斯的战争经济已经与国际金融体系深度隔绝,其军事部门极度渴求与外部世界的联系”,当前俄罗斯的努力只是在“持续透支自己的未来”。^④

在美国看来,欧洲的长期经济和安全价值都要远高于俄罗斯。美国国家情报总监办公室于 2021 年出台的《全球趋势 2040》报告认为,美国在人口结构和创新能力上具备优势,只要切断中国利用外部创新资源的渠道,就能确保赢得对华战略竞争。^⑤ 2020 年,迈克尔·蓬佩奥(Michael R. Pompeo)在尼克松图书馆发表讲话,指责中国“利用了我们的开放和自由社会”,借此获得巨大的竞争优势。^⑥ 这些主张具有共同之处,都认为与西方的联系是中国高速发展的必要条件。因此,美国将其他西方国家视为对华战略竞争中的关键,必须予以排他性掌控。2021 年 3 月,美国国务卿安东尼·布林肯(Antony J. Blinken)阐述了拜登政府的对外政策,强调所有西方国家应“确保我们之间的经济一体化程度要比各自与主要竞争者之间更高”。^⑦

① David E. Sanger, “Biden’s Armageddon Moment: When Nuclear Detonation Seemed Possible in Ukraine,” *The New York Times*, March 9, 2024.

② The White House, “Interim National Security Strategy Guidance,” <https://biden.whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

③ Aleksei Kiselev, “What Will Be the Cost of Russia’s Overheating Economy?” <https://carnegieendowment.org/russia-eurasia/politika/2024/07/russia-economy-boom-cost?lang=en>; “Russia’s GDP Boost from Military Spending Belies Wider Economic Woes,” <https://www.reuters.com/world/europe/russias-gdp-boost-military-spending-belies-wider-economic-woes-2024-02-07/>.

④ “As Russia Completes Transition to a Full War Economy, Treasury Takes Sweeping Aim at Foundational Financial Infrastructure and Access to Third Country Support,” <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2404>.

⑤ Office of the Director of National Intelligence, “Global Trends 2040: A More Contested World,” <https://www.dni.gov/index.php/gt2040-home/>.

⑥ Michael R. Pompeo, “Communist China and the Free World’s Future,” <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html>.

⑦ Antony J. Blinken, “Reaffirming and Reimagining America’s Alliances,” <https://ru.usembassy.gov/reaffirming-and-reimagining-americas-alliances-speech-by-secretary-blinken-at-nato-headquarters/>.

在美国看来，中俄经济一体化不仅在战略威胁上远低于中欧经济一体化，还会削弱中欧经济联系。^①

在拜登政府看来，欧洲的相对军事潜力不容小视。2014 年的北约威尔士峰会就确定了 2% 原则，即所有当前支出占 GDP 比重低于 2% 水平的国家应停止削减防务开支，并在 GDP 有实际增长时增加开支，在十年内将防务开支比重提高到占本国 GDP 的 2%。^② 当时，多数欧洲国家并没有积极履行承诺。为此，美国副总统迈克·彭斯（Mike Pence）在 2019 年北约成立 70 周年的纪念仪式上公开指责了德国。^③ 然而，乌克兰危机的爆发冲击了欧洲不重视军事力量的观念，引发了“40 年来最大规模的国防建设”。^④ 2023 年，北约已有 10 个成员国的防务开支达到了 2% 的比重。2024 年，德国朔尔茨政府的防务开支占 GDP 的比重由 2023 年的 1.57% 大幅提升至 2.01%，也是冷战后德国防务开支首次达到 2%。同时，北约 31 个成员国的总防务开支也实现了 11% 的迅速增长。^⑤ 至华盛顿峰会召开前，已经有 23 个成员国达标，北约国家的平均防务开支占比也首次达到 2%。美国政策界还有人提出，未来要将 2% 门槛进一步提高到 2.5%—3%。^⑥

总体来看，拜登政府原本就轻视俄罗斯的战略价值，同时又将欧洲视为关键资产，认为欧洲是否配合美国在经济和高科技领域与中国“脱钩”将会对美国对华战略竞争的结果产生重大影响。两者的结合使拜登政府认为俄罗斯的联合成本较高，没有采取实质让步予以安抚并达到分化争取目的之必要。

（二）拜登政府：谋求在“两线作战”中强化多边对华遏制

拜登政府在 2021 年 3 月发布的《过渡时期国家安全战略指南》中将中国定位为“唯一可能综合利用经济、外交、军事和科技力量持续挑战稳定开放的国际秩序

① Andreas Umland and Hugo von Essen, “What the China-Russia Alliance Means for the West,” <https://www.politico.eu/article/china-russia-alliance-global-trade-economy-war-ukraine-beijing-moscow-liberal-front-taiwan-banks/>.

② North Atlantic Treaty Organization, “Wales Summit Declaration,” https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.

③ Matthew Karnitschnig, “NATO’s Germany Hatefest,” <https://www.politico.eu/article/nato-germany-hatefest-defense-spending-row-donald-trump/>.

④ Gabriel Scheinmann, “4 Ways U.S. Support for Ukraine Helps Defend Taiwan,” <https://foreignpolicy.com/2023/05/24/ukraine-taiwan-us-military-aid-china-russia-geopolitics-indo-pacific-strategy-defense-security/>.

⑤ “Germany to Hit NATO Budget Goal for 1st Time Since Cold War,” <https://www.dw.com/en/germany-to-hit-nato-budget-goal-for-1st-time-since-cold-war/a-68254361>.

⑥ Liana Fix and Caroline Kapp, “As NATO Countries Reach Spending Milestone, Is 2 Percent Enough?” <https://www.cfr.org/expert-brief/nato-countries-reach-spending-milestone-2-percent-enough>.

的竞争者”。^① 然而，美国的对华竞争战略并未得到盟国的大力支持。此前，特朗普政府推行“美国优先”，逼迫盟国分摊更多的军费，重启自贸协定谈判，并退出了包括跨太平洋伙伴关系协定（TPP）在内的多个多边机制。^② 拜登执政后虽然高呼“美国归来”，但在未与北约盟国充分沟通的情况下，在阿富汗实施了“不惜一切代价的撤退”。理查德·哈斯（Richard Haass）指出，拜登政府对联盟体系的态度是“既希望从国际秩序中获益，又不愿为维护它而忍受辛劳”。^③ 其结果是，在乌克兰危机爆发前，美国始终面临难以取信于盟伴的严峻挑战。即便对于美国分享的机密情报，法德等国也一直担心这是煽动欧洲的政治操弄。^④

乌克兰危机爆发前，美国虽有联盟体系，但难以形成对华遏制的合力。2020 年 12 月，《中欧全面投资协定》（CAI）完成谈判。该协定一旦得到批准，中欧双方的经济相互依赖将明显增强，也会重挫美国的对华经济遏制。拜登团队在执政前就公开呼吁欧盟暂缓批准协定，此后又操纵人权问题引发中欧相互制裁，冻结了协议审议进程。^⑤ 不过，外界普遍预期中欧关系还将再度趋缓，进程也将重启。2021 年年初，法国总统马克龙和德国总理安格拉·默克尔（Angela Merkel）在各种场合反对针对中国“构建阵营”。马克龙在大西洋理事会明确表示，“所有成员联合在一起反对中国是最有可能导致冲突的场景，对我而言这毫无建设性”。在拜登高调出席美欧峰会前，美欧智库还专门发布联合报告，提醒双方注意在对华政策上的“差距”。^⑥

乌克兰危机爆发后，欧洲国家开始更多地从地缘政治视角思考对外政策，扭转了之前的“去政治化”进程，重新重视军备建设与军事联盟。^⑦ 与此同时，欧洲在短期内反而在安全上更加依靠美国，只能一方面更积极地配合美国遏华，另一方面

① The White House, “Interim National Security Strategy Guidance,” <https://biden.whitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

② 王缉思：《特朗普的对外政策与中美关系》，载《当代美国评论》，2017 年第 1 期，第 2—5 页。

③ Richard Haass, “The Age of America First: Washington’s Flawed New Foreign Policy Consensus,” https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-09-29/biden-trump-age-america-first?utm_medium=social&utm_source=twitter_posts&utm_campaign=tw_daily_soc.

④ Shane Harris, et al., “Road to War: U.S. Struggled to Convince Allies, and Zelensky, of Risk of Invasion,” *The Washington Post*, August 16, 2022.

⑤ Stuart Lau, “European Parliament Votes to ‘Freeze’ Investment Deal Until China Lifts Sanctions,” <https://www.politico.eu/article/european-parliament-freezes-china-investment-deal-vote/>.

⑥ Wolfgang Ischinger and Joseph S. Nye, Jr., “Mind the Gap: Priorities for Transatlantic China Policy,” <https://securityconference.org/en/publications/report-of-the-transatlantic-reflection-group-on-china/>.

⑦ Caroline de Gruyter, “Europe’s Very Long Road to Geopolitics,” <https://foreignpolicy.com/2023/07/18/europe-eu-ukraine-geopolitics-military-strategy/>.

沿着“今日乌克兰就是明日东亚”的思路，继续强调欧亚安全的联系性。^① 两种做法都会恶化中欧关系。对于欧洲在对华态度上的改变，时任美国国安会印太事务协调员库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）表示，奥巴马时期的“亚太再平衡”政策之所以没有取得成效，关键在于欧洲认为这会导致美国的注意力和资源“偏离欧洲”，因而不愿配合。然而此次乌克兰危机爆发后，欧洲的关注并未局限于乌克兰，反而更重视亚太局势。坎贝尔据此得出结论，美国应使用“一套操作体系”来统筹欧亚两个板块的政策。^② 所谓一个体系和统筹欧亚，是指更加自觉地捆绑中俄，利用危机推动欧洲由“区别对待中俄”转为“视中国站在俄罗斯一边”，支持美国的阵营化对抗。^③

欧洲基于安全考虑的对美靠拢严重削弱了中欧合作前景。2022年4月，欧盟贸易委员瓦尔迪斯·东布罗夫斯基（Valdis Dombrovski）表示，在“新的全球环境下”，批准CAI已“希望渺茫”。^④ 2023年年初，中国多次呼吁双方同时让步，解冻审议进程。然而欧盟委员会主席冯德莱恩在当年4月访华时不仅要求中国全面调整对俄政策，还暗示将彻底放弃CAI。^⑤ 中国—中东欧国家合作（“17+1合作”）也受到严重冲击。此前，立陶宛为阻止美国“转向印太”、强化对俄“保护伞”而反复挑动台湾问题，不惜退出“17+1合作”。^⑥ 乌克兰危机爆发后，同样反俄的拉脱维亚和爱沙尼亚也正式退出合作。乌克兰危机还全面削弱了中欧之间的经济和社会联系。2024年7月，奥地利政府决定效仿法国，拒绝恢复中国东方航空公司的交通权，其理由是东航仍可穿越俄罗斯空域、拥有不对等竞争优势。^⑦ 中欧航空市场的部分“裂解”正是欧洲在全球经济阵营化过程中加速靠拢美国的冰山一角。

在安全领域，危机对中欧关系的冲击更加明显。2022年3月，北约在布鲁塞尔

① 左希迎：《美国威慑战略与俄乌冲突》，载《现代国际关系》，2022年第5期，第9页。

② Center for Strategic and International Studies, “CSDS - CSIS Transatlantic Dialogue on the Indo - Pacific,” <https://www.csis.org/events/csds-csis-transatlantic-dialogue-indo-pacific>.

③ 孙茹：《中美全球博弈下的北约亚太化》，载《现代国际关系》，2022年第7期，第57页。

④ William Yuen Yee, “Is the EU-China Investment Agreement Dead?” <https://thediplomat.com/2022/03/is-the-eu-china-investment-agreement-dead/>.

⑤ 《中国驻欧盟使团团长傅聪大使接受〈环球时报〉专访实录》，http://eu.china-mission.gov.cn/chn/dshd/202303/t20230303_11035686.htm; Suzanne Lynch, “European Commission Signals Game over for China Investment Deal,” <https://www.politico.eu/article/european-commission-ursula-von-der-leyen-signal-game-over-china-investment-deal-cai/>.

⑥ “Behind Lithuania’s All-in Taiwan Bet,” <https://neweasterneurope.eu/2023/09/15/behind-lithuanias-all-in-taiwan-bet/>.

⑦ Kurt Hofmann, “Austrian Ministries Block China Eastern, Citing Unfair Competition,” <https://aviation-week.com/air-transport/safety-ops-regulation/austrian-ministries-block-china-eastern-citing-unfair/>.

召开特别峰会并发表联合公报。公报特别提到中国，呼吁“不得以任何形式支持俄罗斯的战争努力，或采取任何措施帮助其规避制裁”。^① 同年 5 月，瑞典和芬兰正式申请加入北约，日本、韩国、新西兰和澳大利亚四个亚太国家也开始参加北约外长和防长机制。此后不久，北约马德里峰会通过了《北约 2022 战略概念》，不仅将中国定位为对欧洲—大西洋安全的“系统性挑战”，还将“印太”写入文件，提出要与“印太盟伴”共同管理“跨地区挑战和共有安全利益”。亚太四国元首首次共同出席了峰会。这些新做法都说明乌克兰危机让欧洲国家更多地“通过俄罗斯透镜来观察中国的外交政策”。^② 在 2023 年 7 月的北约维尔纽斯峰会上，亚太四国元首连续第二年出席。峰会联合公报对中国的外交政策进行污名化，并提出“谴责俄罗斯对乌克兰发起大规模军事行动”等无理要求。^③ 2024 年，北约华盛顿峰会将中国进一步定位为乌克兰危机的“决定性推手（decisive enabler）”。美国政策界高度重视欧洲能否坚持对华强硬路线。曾在奥巴马政府担任负责亚太事务助理国务卿的丹尼尔·拉塞尔（Daniel Russel）表示，北约华盛顿峰会的公报“向前迈出了重大一步”，带来了“欧洲—大西洋和亚太地区关键国家的紧密团结”。^④

从乌克兰危机爆发前后美国的一系列政策来看，比起针对俄罗斯和中国实施分化，“阻止俄罗斯与中国之间更紧密的合作关系”，以便集中力量遏制中国，利用危机构建“将印太地区与欧洲—大西洋地区连接起来的伙伴关系网络”是拜登政府更为优先的任务。^⑤ 2024 年美国总统选举期间，民主党候选人卡马拉·哈里斯（Kamala Harris）的助手曾向《经济学人》杂志透露，哈里斯并不担心俄罗斯、伊朗、朝鲜等国与中国接近，因为“它们之间越是相互合作，我们就越能将盟国聚集在身边”。^⑥ 拜登政府的政策选择与其对俄罗斯联合成本的认知高度一致：比起缓和美俄关系可能得到的收益，拜登政府更愿意选择承担与俄对抗升级的成本，以换取欧洲在对华遏制上的更多配合。这体现了美国对“两线作战”的“不拒绝”态度，甚至

① North Atlantic Treaty Organization, “Statement by NATO Heads of State and Government,” https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_193719.htm.

② Sydney Tucker, “2022 NATO Summit: China High on the Agenda,” <https://www.stimson.org/2022/2022-nato-summit-china-high-on-the-agenda/>.

③ North Atlantic Treaty Organization, “Vilnius Summit Communiqué,” https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

④ “NATO Allies Call China a ‘Decisive Enabler’ of Russia’s War in Ukraine,” <https://apnews.com/article/nato-china-pacific-washington-59876b88cad3ccf15cc5443912fe3d5b>.

⑤ 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 13—14、29 页。

⑥ “Ambiguity or Madness? Where Harris and Trump Stand on China,” <https://www.economist.com/china/2024/10/23/ambiguity-or-madness-where-harris-and-trump-stand-on-china>.

让人怀疑其有意维持这一态势。

（三）特朗普政府：对欧洲的联合成本认知及其乌克兰政策转向

在特朗普政府第一任期内，美国开始在《国家安全战略》报告中将中国定位为“战略竞争者”，^①之后更是悍然发动了对华贸易战。在新冠疫情暴发后，第一届特朗普政府的对华敌意更是迅速攀升，中美两国由此陷入了政治、经济和安全上的全面政策对立。在2024年总统选举期间，特朗普团队将注意力主要放在与民主党和“深层国家”的内斗之上，并未过多提及中国。但是，这并未改变其将中国作为主要对手的定位。竞选期间，所有国家都遭到了特朗普的关税威胁。然而其他国家的对美出口产品面临的只是20%的关税威胁，唯独中国面临60%的极限关税威胁。特朗普还强烈支持对华鹰派议员提出的取消中国永久正常贸易关系地位的立法倡议，试图从根本上摧毁2000年以来的中美贸易关系和世界贸易体系。^②在胜选后，斯科特·贝森特（Scott Bessent）和霍华德·卢特尼克（Howard Lutnick）等华尔街金融家进入特朗普政府并出任财政部部长和商务部部长等经济要职。他们不同程度地表示，关税将更多是“拯救国际贸易”的筹码而非目的，中国将构成唯一例外。针对中国的关税将是战略性和永久性的，目的是彻底实现中美之间的产业“脱钩”。^③特朗普政府执政后以芬太尼问题为由两次对华加征10%的进口商品关税，签署了一份限制中国对美关键领域投资的备忘录。美国贸易代表办公室于2025年3月初发布了《总统2025贸易政策议程》，中国在其中被无端指责。该议程重申将评估是否立法撤销中国的永久正常贸易关系地位。^④

尽管特朗普政府在第二任期仍将中国锁定为主要对手，并计划进一步升级针对中国的贸易战和产业科技“脱钩”，但其不同于拜登政府，并未将欧洲盟国视为对遏制中国而言必不可少的关键资产。在特朗普政府看来，盟国不仅不是美国最为重要的力量增幅器，反而是“持续流血的伤口”。^⑤在竞选期间和胜选后，特朗普多次点名批评欧洲国家通过贸易和北约长年对美国实施“敲诈”，在经济和贸易上搭美

① The White House, “National Security Strategy,” <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

② Lili Pike, “Trump’s Threat to Revoke China’s Trade Status, Explained,” <https://foreignpolicy.com/2024/12/04/trump-pntr-status-china-permanent-normal-trade-relations-tariffs-revoke-congress/>.

③ Ari Hawkins, “Trump Bypasses Lighthizer, Again,” <https://www.politico.com/newsletters/weekly-trade/2024/11/25/trump-bypasses-lighthizer-again-00191426>.

④ Office of the United States Trade Representative, “The President’s 2025 Trade Policy Agenda,” <https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2025/President%20Trump's%202025%20Trade%20Policy%20Agenda.pdf>.

⑤ David E. Sanger, “Behind the Collision: Trump Jettisons Ukraine on His Way to a Larger Goal,” *The New York Times*, February 28, 2025.

国便车，且没有对美国做出任何贡献。因此，美国联盟政策的目标将是不择手段地“追缴”盟国的“欠债”，手段之一就是放任盟国的对手为所欲为。^① 在正式就职后的 2025 年 1 月 21 日，特朗普仍在继续大力抨击欧洲，声称“欧盟对待我们非常糟糕，它们不买我们的汽车或农产品。事实上，它们几乎不买什么东西”，所以必须对欧洲加征关税。特朗普甚至宣称美国对欧贸易赤字高达 3500 亿美元，并点名批评了德国、法国、爱尔兰和意大利。2025 年 2 月 10 日，特朗普宣布将于 3 月 12 日起对所有美国进口的钢铁和铝征收 25% 关税。此举取消了拜登政府时期对加拿大和欧盟等盟国的豁免，也引发了欧盟的强烈抗议。冯德莱恩表示，“欧洲不会对不公正关税不做回应”。^② 2025 年 3 月 3 日，特朗普宣布之前暂缓实施的对加拿大和墨西哥加征的高达 25% 的关税将于 4 日生效，这引发了美国市场的强烈反应，并迫使特朗普于 3 月 6 日扩大对加拿大和墨西哥两国加征关税的豁免范围。然而在做出让步的同时，特朗普仍不忘抨击欧盟，表示“我们支持北约，我们为其他国家支付账单，但同样是这些国家，它们一直在贸易上敲诈我们，其中大部分是欧洲国家”。^③

特朗普用贸易逆差的单一标准来看待美国与其他国家的关系，使欧洲在美国认知中的联合成本急剧上升，由应对美国主要对手时的“关键资产”转变为侵害美国利益的“沉重负债”。这一认知变化严重削弱了美国对欧洲的战略需要，也使欧洲丧失了乌克兰问题上影响美国立场的杠杆。上述变化集中体现于 2025 年的慕尼黑安全会议。在会议召开前，欧洲国家采取了一系列措施，试图影响特朗普政府的乌克兰政策。2024 年 12 月，新任北约秘书长、前荷兰总理马克·吕特（Mark Rutte）公开呼吁欧洲公众支持各国政府增加防务开支。他积极呼应了特朗普和美国政策界对欧洲国家大幅提升军费开支占 GDP 比重的要求，支持将该比重由之前的 2% 提升到 4%。与此同时，北约的欧洲成员国还在向特朗普政府传递消息，强调“如果放弃北约，它们将更难应对中国”。马克龙专门邀请泽连斯基和特朗普共同出席巴黎圣母院重新开放的揭幕仪式。^④ 这一系列做法清晰地展示了欧洲的思路，即通过增

① Victor D. Cha, “How Trump Sees Allies and Partners,” <https://www.csis.org/analysis/how-trump-sees-allies-and-partners>.

② “Trump Says No Exemptions with Metal Tariffs to Start in March,” <https://www.bbc.com/news/articles/c360dz384n5o>.

③ Una Hajdari, “Trump Claims US Is Being Ripped off by Europeans and ‘Globalists’ as Markets Dip,” <https://www.euronews.com/business/2025/03/07/trump-claims-us-is-being-ripped-off-by-europeans-and-globalists-as-markets-dip>.

④ Anchal Vohra, “NATO’s 2025 Challenges: Trump, Ukraine and Defense Spending,” <https://www.dw.com/en/natos-2025-challenges-trump-ukraine-and-defense-spending/a-71048345>.

加防务开支和配合美国遏制中国来展示自身价值,以争取特朗普在乌克兰政策上调整立场,更多地照顾欧洲的安全关切。2025年1月23日,吕特在达沃斯论坛上公开回应了美国政府特使理查德·格雷内尔(Richard Grenell)的发言,表示在国防开支问题上特朗普是正确的,“问题不在美国,而在欧洲”,因此愿意为乌克兰支付“最昂贵的账单”,但敦促美国应继续援助乌克兰。^①然而,欧洲的上述做法未能达到预期效果,不仅万斯在慕安会上丝毫没有提及欧洲最为关切的国防开支和乌克兰问题,特朗普政府还以明显的“扬俄抑乌”基调宣布美俄将在利雅得举行第一轮磋商,将欧洲和乌克兰双双排除在外。

面对特朗普政府在乌克兰政策上的大幅转向,在马克龙的召集下,欧洲国家和欧盟领导人于2025年2月17日和19日两次召开紧急会议,讨论乌克兰和欧洲安全政策。会议传达了与特朗普政府截然相反的信息,即欧洲将继续支持乌克兰,同时强调“乌克兰不可能在没有乌克兰和欧洲参与的情况下实现和平”。^②之后,随着特朗普政府对泽连斯基的指责不断升级,美乌关系迅速恶化,马克龙和斯塔默先后访问美国,试图说服特朗普政府调整对乌政策。马克龙在访美期间有意识地将对乌政策、欧洲的国防开支和美国的贸易政策联系起来。他一方面指出“美国不可能同时针对中国和欧洲发起贸易战”,应当聚焦于中国;另一方面强调欧洲的对乌援助力度丝毫不亚于美国,特朗普政府对欧洲加征关税将削弱欧洲增加国防开支的可能性。^③尽管欧洲反复强调跨大西洋联盟对美国的全球战略不可或缺,但由于特朗普政府坚决拒绝在安全保障问题上让步,泽连斯基的访美之行以会谈破裂、矿产协议未能签订告终。特朗普政府进一步加大对乌克兰的施压力度,包括切断对乌援助交付和情报共享,甚至要求泽连斯基下台。

为影响美国的乌克兰政策,欧洲采取了前所未见的积极外交,并且在国防开支问题上做出了重大让步,然而这不仅未能影响特朗普政府的乌克兰政策,也难以扭转美欧“在全部而非单一问题上步入冲突之路”的态势。其根本原因在于,美国改变了对欧洲联合成本的认知,不再将欧洲视为美国全球战略的核心。在美欧经济关

① “NATO Chief Rutte Says Europe Will Pay for US Arms for Ukraine,” <https://www.reuters.com/world/europe/davos-nato-chief-rutte-reaffirms-need-step-up-support-ukraine-2025-01-23/>.

② Rishi Iyengar, “Europe’s Top Leaders Meet in Paris to Stay Relevant,” <https://foreignpolicy.com/2025/02/18/europe-emergency-meeting-paris-munich-vance-russia-saudi/>.

③ “Macron to Trump: Make Trade War with China, Not with Us,” <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-donald-trump-make-trade-war-china-not-us/>.

系没有得到颠覆性调整的情况下，“欧洲展示对北约的忠诚纯属徒劳”。^① 考虑到绝大多数欧洲国家在意识形态上与特朗普政府截然对立，这将进一步提高美国对欧洲联合成本的评估。欧洲政策界对此已经有了清晰认识，指出“不应抱有通过增加国防开支来赢回美国青睐的幻想”，即使北约成员国都达到了特朗普政府提出的 5% 目标，美国也不会改变态度。^②

作为欧洲的对立面，俄罗斯与美国的经贸联系较少，因而未被特朗普政府视为美国面临的“全球贸易不平衡”的一部分。相较于拜登政府，特朗普政府对俄罗斯战略价值的评估有所回调，但没有显著变化。2025 年 1 月 30 日，美国国务卿马可·鲁比奥（Marco Rubio）在接受采访时表示，“非常态”的单极时刻已经终结，美国正步入多极世界。^③ 在美俄双边会谈中，特朗普政府表示出对恢复美俄经贸联系、让美国能源企业重返俄罗斯的兴趣。此外，如果俄罗斯能够承诺以低价向美国长期出口能源，也有利于特朗普政府以降低美国能源成本抑制因减税、关税和打击非法移民导致的通胀上升，推进“美国优先”议程。^④ 不过总体来看，特朗普政府并未过多讨论和宣传其通过改变乌克兰政策而可能从俄罗斯获得的好处。就此而言，特朗普政府对乌克兰政策的调整并不是为了拉拢俄罗斯共同对抗中国，而是将欧洲视为联合成本高昂的“不良债务”，因而没有必要为了拉拢欧洲遏制中国而继续坚持与俄对抗的乌克兰政策。其结果是，美国很有可能结束针对中俄的“两线作战”，但是针对中欧的“两线作战”可能刚刚拉开序幕。

五、联盟成本的启示：反联盟研究与美国联盟政策的局限

中国国际关系学界向来高度重视对分而治之的研究，这一偏好有其现实和理论原因。在现实中，中国在亚太地区 and 全球都长期面临美国联盟体系的压力。在理论上，美国政策界和学界是联盟理论研究的先行者，其中主流的建制派尤其重视论证维护联盟体系的必要性。然而“两线作战”看似违背常识，其理论基础却并非不可

① Max Bergmann, “The Transatlantic Alliance in the Age of Trump: The Coming Collisions,” <https://www.csis.org/analysis/transatlantic-alliance-age-trump-coming-collisions>.

② Maciej Kisilowski and Anna Wojciuk, “Why Are We Surprised by the Trump-Putin Alliance?” <https://foreignpolicy.com/2025/03/06/trump-putin-russia-maga-authoritarianism-liberal-democracy-west-ukraine/>.

③ U. S. Department of State, “Secretary Marco Rubio with Megyn Kelly of the Megyn Kelly Show,” <https://www.state.gov/secretary-marco-rubio-with-megyn-kelly-of-the-megyn-kelly-show/>.

④ Michael J. Kelly and Craig Martin, “Trump’s Endgame for the War in Ukraine,” <https://www.justsecurity.org/105451/trumps-endgame-ukraine-war/>.

理喻：国家间的联合会产生复杂的连锁反应，增加盟国、强化联合的过程可能也是增加对手、强化对手联合的过程，这决定了建立或强化联合本身未必能实现相对力量增长；同时，国家间的联合总是涉及资源的共享，但国家之间的禀赋差异决定了共享后资源的利用效率可能降低。一言以蔽之，只有在对手的联合增强了主要对手的相对力量并提升资源利用效率的情况下，才应当尝试分而治之；反之，则没有必要分化对手的联合，甚至可以放任或积极促成。

对分化理论的反思有助于我们更加准确地理解当今的国际现实，进而更准确地判断形势发展。未来一年，乌克兰危机的前景和美欧、美俄关系的走向仍将是国际社会关注的焦点，同时会对中国的国际战略环境产生重大影响。首先，美国放弃对中俄的“双遏制”并不会改善其国际战略形势。在拜登政府时期，美国推行“两线作战”的目的是借助冲突将欧洲牢牢捆绑在遏制中国的政策轨道上，也确实在一定程度上起到了离间中欧关系、破坏中欧合作的作用。当前，特朗普政府的乌克兰政策虽然仍有变数，但远远不能满足欧洲的战略期待，跨大西洋联盟未来势必遭到严重削弱，欧洲的对美战略自主亦将显著增强。这将给中国推进国际体系的多极化带来新的重大战略机遇。其次，“联俄制华”并非特朗普政府调整乌克兰政策的目的和动机。美国调整乌克兰政策的根本原因是对欧洲战略价值的判断发生了重大变化，难以接受与欧洲联合的高昂成本，进而使以“两线作战”拉拢欧洲失去了战略合理性。但这并不意味着特朗普会拉拢俄罗斯遏制中国。事实上，在特朗普政府看来，美国只要挥舞单边“关税大棒”，就足以实现对华产业和科技“脱钩”，并不需要争取盟国配合。因而，中俄高水平战略协作在未来也不会因为美国的对乌政策变化而遭遇挑战。最后，之所以连续两届美国政府都在不同方向上陷入了“两线作战”的泥潭，并不在于美国决策者对联盟理论疏于理解和运用，而是因为联合成本往往难以控制。在欧洲和俄罗斯围绕乌克兰前途陷入尖锐对立的情况下，无论如何选择，美国都很难遵循分而治之的原则，一边维持和巩固美欧联合，一边控制和缓解美俄之间的对抗。这暴露了美国推行联盟外交的根本局限，并从反面证明了中国长期坚守“结伴不结盟”原则的优越性。

（截稿：2025 年 2 月 责任编辑：主父笑飞）

Why Divide and Rule Is Not Preferred: The Formation and Adjustment of the US Ukraine Policy from the Perspective of Alignment Cost**XIAO He (38)**

【Abstract】 Traditional international relations studies have long regarded “divide and rule” as a self-evident optimal approach in interstate competition, with wedge strategy occupying a central position in alliance theory. However, this theoretical framework has increasingly failed to explain the empirical realities of US strategic behavior in the current era of great power competition. The Biden administration’s simultaneous confrontation with China and Russia, exemplified by its aggressive Ukraine policy, risks a costly two-front engagement. It stands in stark contrast to the Trump administration’s destabilizing recalibration of transatlantic relations, which weakened multilateral efforts to contain China. Both cases defy alliance theory’s core expectations. While conventional analyses attribute these deviations to domestic political “irrationality”, a reassessment of alliance theory suggests an alternative explanation: states may rationally eschew wedge strategy due to shifting perceptions of alignment costs. A comprehensive understanding of alignment costs reveals that the differences in Ukraine policy between the Biden and Trump administrations primarily stem from significant shifts in their perceptions of the costs of aligning with Europe. The current US Ukraine policy does not aim at allying with Russia to counter China. Meanwhile, the policy adjustments will seriously weaken the transatlantic alliance, presenting new opportunities for China to advance a multipolar world.

【Keywords】 alliance theory, wedge strategy, strategic retrenchment, US foreign policy, Ukraine crisis

【Author】 XIAO He, Professor at the School of International Politics and Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences, Senior Fellow at the Institute of World Economics and Politics, Chinese Academy of Social Sciences.

On the Credibility of Declining Hegemon’s Security Commitment: The Case of the United Kingdom (1887–1939)**HUANG Yuxing (69)**

【Abstract】 The manipulation of security commitments has been one of the crucial strategies