

# 特朗普执政以来美欧关系的变化、动因及影响

张 蓓 孙成昊

**【内容摘要】** 特朗普执政后以“美国优先”为原则调整对外战略，对美欧关系造成巨大冲击。美国在贸易、安全、外交等各领域背离对欧政策传统，不顾欧洲利益、不听欧洲劝说、不屑与欧洲协调，对欧洲国家外交政策形成挑战。面对这一形势，欧洲已掀起一轮关于美欧关系前景的大辩论，跨大西洋主义的可持续性受到质疑。同时，欧洲对美“双重切割”政策初步成型。这一轮美欧关系变动是历史和现实政治作用的结果，是以杰克逊主义为底色的“特朗普主义”主导下的外交政策调整，是冷战后美欧世界观、权力观渐行渐远的结果，也是美国战略重心东移背景下欧洲对美战略价值下降的表现。此轮关系调整涉及美欧对自由主义国际秩序发展方向的分歧，触及美欧关系底线，影响深远。美欧关系的不确定性也给正处在十字路口的欧洲一体化进程带来更多挑战。美欧关系的变动将加剧自由主义国际秩序的危机。在继续积极引导美国、稳固中美关系的同时，中国应对欧洲外交的两面性和灵活性保持清醒认识，在当前国际秩序面临压力的背景下，继续做现行国际秩序的维护者和改良者。

**【关键词】** 欧美关系 跨大西洋主义 特朗普主义 国际秩序

**【作者简介】** 张蓓，中国国际问题研究院助理研究员（北京 邮编：100005）；孙成昊，中国现代国际关系研究院助理研究员（北京 邮编：100081）

**【中图分类号】** D871.22

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1006-1568-(2018)06-0060-18

**【DOI 编号】** 10.13851/j.cnki.gjzw.201806004

特朗普执政给美国对外关系带来巨大冲击，美欧关系亦不例外，而且双方已在贸易、安全、多边外交等领域出现多次摩擦和交锋。作为西方国际秩序的主导力量，美欧关系的演进和发展不仅关乎双方，也将对国际体系产生全局性和结构性影响。

美欧关系的变动历来受到学术界和政策界的广泛关注，此轮调整也不例外。目前，尽管许多学者对这一问题进行了分析和总结，但多以单纯的美国视角或欧洲视角来分析，具有一定的局限性。<sup>①</sup> 本文拟结合美国和欧洲双方的情况，对美欧关系的历史和结构进行分析。

## 一、当前美欧关系发展态势

特朗普作为“政治素人”以“美国优先”的口号赢得总统选举，其个人理念及执政后的内外政策均与前任总统奥巴马存在较大差异，在与欧洲相关的贸易、安全、全球治理等议题上，特朗普政府一定程度上背离了美国传统表态和做法。在此背景下，欧洲对美国的政策调整准备不足，经过一年多的观望、适应、调整，欧洲在思想上和政策上仍处于酝酿阶段。

### （一）特朗普政府对欧政策特征

“美国优先”成为特朗普政府对欧政策的主导原则，在这一原则指导下，美国试图采取现实主义而非自由主义手段追求自身安全与繁荣，在谋求维持霸权地位的同时试图凌驾于民主、开放、多边、基于准则的战后秩序之上，剥离对外战略中的自由主义成分，走上“非自由主义的霸权”或“无赖超级大国”的道路。<sup>②</sup> 因此，特朗普政府淡化美欧同盟关系中的价值观因素，从

---

<sup>①</sup> Thomas Wright, *A Post-American Europe and the Future of the U.S. Strategy*, Washington, D.C.: Brookings Institution, December 2017, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/12/fp\\_20171205\\_post\\_american\\_europe.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/12/fp_20171205_post_american_europe.pdf); Hans Kundnani and Jana Puglierin, “Atlanticist and ‘Post-Atlanticist’ Wishful Thinking,” GMF Policy Essay, January 3, 2018, <http://www.gmfus.org/publications/atlanticist-and-post-atlanticist-wishful-thinking>; and Xenia Wickett, “Transatlantic Relations: Converging or Diverging?” Chatham House, January 2018, <https://reader.chathamhouse.org/transatlantic-relations-converging-or-diverging#>.

<sup>②</sup> Barry R. Posen, “The Rise of Illiberal Hegemony: Trump’s Surprising Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, March/April 2018, pp. 20-21; and Robert Kagan, “Trump’s America: the Rogue Superpower,” *Los Angeles Times*, June 15, 2018, <http://www.latimes.com/op-cc-rogue-comment-20180615-story,amp.html>.

狭隘的经济得失看待美欧关系，在处理对欧关系时，利益当先、责任置后，反对欧盟“搭便车”，要求把美国“失去的”财富和机会夺回，漠视二战后美欧曾共同坚持的观念和机制。

第一，在经贸领域，美国以强势外交促使欧洲让步。特朗普政府在关税问题上频频向欧洲施压。尽管法国总统马克龙与德国总理默克尔在 2018 年 4 月底先后访美，但美国只在 5 月象征性宣布延长对欧钢、铝关税豁免 30 天，随后在 6 月宣布正式加征关税，引发欧洲国家强烈反弹，对美国实施报复措施。2018 年 7 月，欧盟委员会主席容克访美，特朗普虽与其达成原则性共识，但美欧贸易紧张氛围持续。此外，美国不仅将关税视为缩小贸易逆差的手段，还将其与多个问题挂钩，例如，要求欧盟在对华经贸问题上向美国靠拢，要求欧盟在多边场合不反对美国的行动或者至少保持沉默，要求欧洲盟友承担更多北约军费等。

第二，在全球治理和多边外交领域，美国的单边主义与欧洲的多边主义针锋相对，矛盾在短期内集中爆发。自 2018 年以来，美国高举关税大棒，威胁对各国发动贸易战，藐视世界贸易组织（WTO），破坏欧盟推崇的全球经济治理机制和准则。特朗普政府从意识形态出发，无视欧洲盟友，宣布退出伊核协议，威胁对与伊朗开展业务的欧洲企业进行“次级制裁”。在全球治理的其他领域，美国坚持“退出主义”<sup>①</sup>，与欧盟的“制度主义”反差强烈。一年多来，美国政府不断退出各项国际机制和协议，对全球治理成果和发展造成巨大冲击。例如，美国退出联合国教科文组织（UNESCO），退出气候变化《巴黎协定》，退出或胁迫他国重谈贸易协定。这些行动与欧盟始终坚持的发挥多边制度和国际协议的原则形成鲜明对比。

第三，在安全领域，特朗普对北约的批评尚未转化为实际行动，美国对欧洲安全投入有所增加，美欧安全关系呈现较大稳定性与延续性。由于军方和国会等传统力量对特朗普安全政策的塑造作用大，且特朗普本身倡导“强

---

<sup>①</sup> 美国对外关系委员会（Council on Foreign Relations）主席理查德·哈斯（Richard Haass）首次将特朗普政府的外交形容为“退出主义”，参见 Adam Taylor, “Ditching Deals has Become Trump’s Main Foreign Policy,” *Washington Post*, October 13, 2017, [https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/13/ditching-deals-has-become-trumps-main-foreign-policy/?utm\\_term=.1e30ce6dea44](https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/10/13/ditching-deals-has-become-trumps-main-foreign-policy/?utm_term=.1e30ce6dea44)。

军”“以实力求和平”，因此执政一年多来其在欧洲安全问题上回归共和党主流。在2017年5月底举行的北约峰会上，特朗普在讲话中没有重申对《北大西洋公约》第五条即集体防御条款的承诺，引发欧盟担忧。然而，2017年6月，特朗普首次表态支持这一条款，随后在多个场合重申这一立场。2017年底美国的《国家安全战略报告》对美欧关系的定位也延续传统表述，强调美欧同盟及北约的重要性。2018年7月的北约峰会通过《布鲁塞尔峰会宣言》及《跨大西洋安全与团结共同宣言》，美欧协调对俄立场。<sup>①</sup>从实际行动来看，美国加大了对美欧安全机制和北约的投入，加强了对俄罗斯的威慑及全球军事战略部署。例如，2017年底，美国政府决定向乌克兰出售包括反坦克导弹在内的致命性武器；又如，2017、2018连续两个财年增加欧洲安全保证倡议资金，2019财年该项资金预算再次提高。<sup>②</sup>

## （二）欧洲对美国的认知变化和“切割”政策

随着美国对欧政策的调整，欧洲对美国新的认知和政策也在形成。特朗普当选使欧洲政界和战略界人士普遍感到不安，特朗普在竞选期间所传递的民粹主义、逆全球化、反多边主义信号也让欧洲警觉。<sup>③</sup>为适应美国政治新形势，缩短特朗普对欧“学习曲线”，欧洲大国领导人利用各类多边场合与美国高层加强接触，主动访美并邀请特朗普访欧。经过多次首脑外交、多轮政策互动，以及随着“特朗普主义”成型并转化为具体行动，欧洲对美国的认知正在调整，新的政策正在成型。

目前，欧洲已开启一轮关于美欧关系前景的大辩论，主要有以下两个辩题。第一，如何看待“特朗普现象”的持久性，特朗普时代是否只是过渡期，美欧关系在后特朗普时代能否重回正轨。欧洲认为，支持正反两种看法的证据都大量存在。从民意上看，美国人普遍支持北约，视欧洲为重要伙伴，美

---

<sup>①</sup> NATO, *Brussels Summit Declaration*, July 11, 2018, [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_156624.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm).

<sup>②</sup> Jen Judson, "Funding to Deter Russia Reaches \$6.5B in FY19 Defense Budget Request," *Defense News*, February 12, 2018, <https://www.defensenews.com/land/2018/02/12/funding-to-deter-russia-reaches-65b-in-fy19-defense-budget-request/>.

<sup>③</sup> 赵怀普、赵健哲：《“特朗普冲击波”对美欧关系的影响》，《欧洲研究》2017年第1期，第2-5页；冯仲平：《特朗普冲击下的欧美关系》，《当代世界》2017年第4期，第8-10页。

国公民社会、商业团体以及包括国会和政府机构在内的政治建制派都有支持美欧关系的规范网络。<sup>①</sup> 但令欧洲不安的是，美国对承担自由主义国际秩序的领导角色感到疲惫，美国对欧洲在安全上“搭便车”的指责由来已久，也是两党共识。第二，欧洲是否应当准备进入后大西洋主义时代。这一讨论在德国尤其激烈。<sup>②</sup> 大西洋主义者认为欧洲不应有脱离美国的想法，欧洲安全仍依赖美国；而后大西洋主义者则认为美国没有能力和意愿担当欧洲的稳定器和保护者，欧洲必须塑造后大西洋主义的对美政策。

然而，这场辩论并没有形成共识，欧洲各界仍在观察特朗普内外政策走向和美国政治基本面的演变。<sup>③</sup> 在此背景下，欧洲在政策上采取了一种权宜手段——“双重切割”战略。第一重“切割”是指将美欧紧密的安全合作与其他领域的竞争和对抗切割。如上文所述，在安全领域，特朗普政府实际上加强了对欧洲及周边地区的投入，美欧安全纽带有所增强。而欧洲的北约成员国已开始认真对待美国“责任分担不均”的指责，预计到 2024 年，国防开支达到 GDP 的 2% 标准的北约成员国将从 2017 年的 8 个上升到 15 个。<sup>④</sup> 在有限军事打击叙利亚、“印太”战略等议题上，英、法等欧洲大国也紧跟美国脚步。但在其他领域，如贸易、伊核协议、气候变化等领域，欧洲已经不畏惧与美对立甚至采取对抗措施。在贸易领域，针对特朗普对欧洲钢、铝征收 25% 和 15% 关税的威胁，欧洲以两手措施回应，向世界贸易组织递交诉讼请求，并对美国产品采取反制关税。在美国宣布退出伊核协议后，欧洲一方面谴责美国，另一方面以实际行动挽救该协议。2018 年 8 月，欧盟“阻断

---

<sup>①</sup> Stephen F. Szabo, “The Trump Era or Interregnum? The Changing View of Europe in the United States,” Heinrich-Böll-Stiftung, November 21, 2017, <https://eu.boell.org/en/2017/11/21/trump-era-or-interregnum-changing-view-europe-united-states>.

<sup>②</sup> 辩论的一方是“新大西洋主义宣言”的代表，参见“In Spite of It All, America,” *New York Times*, October 11, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/10/11/world/europe/germany-united-states-trump-manifesto.html>；另一派则是“后大西洋主义派”，参见 Von Jörg Lau und Bernd Ulrich, “Something New in the West,” *Zeit*, October 25, 2017, <https://www.zeit.de/politik/2017-10/foreign-policy-germany-atlanticism-relationships-values>.

<sup>③</sup> Hans Kundnani and Jana Puglierin, “Atlanticist and ‘Post-Atlanticist’ Wishful Thinking,” GMF Policy Essay, January 3, 2018, <http://www.gmfus.org/publications/atlanticist-and-post-atlanticist-wishful-thinking>.

<sup>④</sup> Jonathan Stearns, “NATO Salutes Europe’s Defense Budget Increases,” *Bloomberg*, February 14, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-02-14/nato-salutes-europe-s-defense-budget-rise-amid-trump-pressure>.

法令”正式生效，同时与中国、俄罗斯等国合作为伊朗设立特殊支付渠道。在气候变化领域，欧洲公开指责特朗普退出《巴黎条约》的决定。

第二重“切割”是指将特朗普政府与美国政治生态切割。欧洲努力与特朗普以外的美国政治、民众对话，形塑美国对欧政策，等待特朗普时代的结束。众多欧洲学者呼吁“不能因为特朗普的政策而焚毁通往美国的大桥”，应积极接触美国社会各界，向美国民众传递信息，培养民间友好力量。<sup>①</sup>这一考虑也体现在欧洲各国领导人的访美行程中。2017年1月，英国首相特蕾莎·梅访美，试图加强同共和党建制派的纽带。2018年4月，法国总统马克龙访美，在国会演讲中含蓄批评“美国优先”，表达“切割”意图。

## 二、美欧关系变化的动因

此轮美欧关系变化是历史和现实政治共同作用的结果，是美欧在冷战后遵循各自发展轨迹进行选择和调整的结果，从这个意义上讲，此次美欧关系的变化并非只是西方内部的争吵，而具有全球性、系统性、历史性特征。总体来看有三大动因。

### （一）“美国优先”主导下的外交调整

特朗普在执政初期迅速抛出以“美国优先”为引领的外交理念，其核心为“有原则的现实主义”。2017年12月，在特朗普政府发布的第一份《国家安全战略报告》中，带有民粹色彩的“有原则的现实主义”正式成为美国对外战略思想的官方表述。

该报告在引文中明确指出，“美国优先”战略是“以结果为导向”而非“以意识形态为导向”的“有原则的现实主义”战略。“有原则的现实主义”并非特朗普首创，其中蕴含的外交理念转向在美国外交思想史中有相应的坐标，很大程度上是以杰克逊主义为代表的外交思想的重新回归。按照沃尔

---

<sup>①</sup> 参见法国、英国、意大利、德国四家最有影响力的国际关系智库负责人在美国宣布退出伊核协议后联合撰写的文章，“Europe Should Defend the Iran Deal without Burning Bridges to the U.S.,” Chatham House, May 18, 2018, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/europe-should-defend-iran-deal-without-burning-bridges-us>.

特·米德（Walter Russell Mead）的分类，美国历届政府的外交思想大致分为四种，即强调保护商业利益、国际商业环境和全球贸易的汉密尔顿主义，强调维护国内民主和自由、尽量减少干预、降低外交政策风险的杰斐逊主义，强调美国民众物质安全和经济富足优先的杰克逊主义，强调多边和道义的威尔逊主义。<sup>①</sup> 杰克逊主义者认为，全球事务是一场竞争性博弈，贸易带来的利益必然无法做到公平分配，由于美国的开放及对全球经济的依赖，美国较低层中产阶级将成为最大输家，因此美国的敌人既在国内也在国外。

当前特朗普在“美国优先”主导下的外交思想以杰克逊主义为主体，主要包括两层内涵。<sup>②</sup> 第一，认为维护美国的安全和繁荣应不受国际制度约束。这一理念颠覆了自二战结束以来美国外交思想以汉密尔顿主义和威尔逊主义为主导的基本趋势。<sup>③</sup> 二战后，相对开放和外向的汉密尔顿主义和威尔逊主义曾长期主导美国外交理念，但强调聚焦美国国内事务和自身地位的杰克逊主义和汉密尔顿主义也从未消失。特朗普政府杰克逊主义式的外交迎合了其支持者对传统政治精英自由主义外交政策的不信任，标志着当前美国政府不再把捍卫其国际秩序核心地位视作长远战略目标。美国在外交理念上的这一历史性“回摆”恰恰与欧洲长期坚持的包括多边主义、全球化原则在内的自由主义国际秩序有着深刻矛盾，是造成当前新一轮美欧摩擦甚至选择性和议题性对抗的重要思想根源。

第二，强调外交政策要以国内政治为依据。<sup>④</sup> 特朗普对竞选承诺的投入、在外交领域的政策选择无不体现了他对国内选民需求的强烈关注，国内政治成为特朗普政府在外交政策上改弦易辙的推动因素。特朗普的支持者对建制

---

<sup>①</sup> Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York: Alfred A. Knopf, 2001.

<sup>②</sup> 有学者认为，美国搬迁驻以色列使馆、敌视伊朗的中东“冒险政策”不符合杰克逊主义，参见 Robert W. Merry, “Trump’s Leadership Void,” *American Conservative*, January/February 2018, p. 19；也有学者认为，由于美国国内另外“三大主义”力量会不断向特朗普施压促变，特朗普的外交理念最终无法坚持纯粹的杰克逊主义，参见 Daniel S. Hamilton, “Trump’s Jacksonian Foreign Policy and Its Implications for European Security,” *UI Brief*, No. 2, May 2017, p. 4.

<sup>③</sup> Walter Russell Mead, “The Jacksonian Revolt,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 2, March/April 2017, p. 2.

<sup>④</sup> Robert Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of the Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427-460.

派政治精英的认可度较低，对“美国人”的身份认同、人口结构变化和多元文化的强烈焦虑，对自身狭义经济利益的关注远超对全球利益的关注，他们认为美国并未从全球化中获得经济实惠，美国人“一代不如一代”。而特朗普政府在经贸、全球治理和集体安全方面的“自私自利”“退群主义”“甩包袱”都折射出其国内的民意和需求。特朗普政府对外政策调整的内在逻辑是，“美国优先”会让美国更加安全和繁荣，而美国的强大对欧洲盟友有利。然而，欧洲却认为“美国优先”牺牲了欧洲利益。这将对美欧关系数十年来以自由主义、多边主义为基础的传统框架形成强有力的冲击。

## （二）美欧在世界观、权力观方面的分歧

美欧关系这一轮变化的另一动因是美欧对世界形势、自我认知、实力运用等观念出现愈加深刻的分歧。在 2003 年伊拉克战争前，美国学者罗伯特·卡根（Robert Kagan）曾指出，“美欧对世界的基本看法出现分歧，在权力、权力的使用、权力的道德上分道扬镳。”<sup>①</sup> 在奥巴马执政期间，由于其个人政治理念与欧洲相似，美欧观念之争似乎有所调和，然而自特朗普执政以来，这种观念之争凸显，也成为近期美欧矛盾背后的重要因素之一。观念分歧是由美欧不同的世界地位、历史经验、力量特征决定的，因此也成为双方关系张力中的重要因素。

第一，美欧对世界和地区形势的认知不同。在特朗普政府的《国家安全战略报告》中，美国政府对国际形势的判断趋于负面，认为大国竞争和地缘博弈全面回归，世界正面临愈发激烈的政治、经济和军事竞争。由此出发，美国对欧洲形势的判断亦无法乐观，认为欧洲已经成为地缘政治博弈的场所，而以美欧为主体的西方正面临冷战结束以来最大的威胁。<sup>②</sup> 而欧洲的认知与美国截然不同。金融危机十年来，欧洲在经济、政治、安全等各领域面临严峻挑战，21 世纪初的乐观主义和理想主义逐渐让位于务实主义。然而欧洲并未接受“新冷战”的说法，它们仍保持“路线自信”，认为全球经济增长、人口流动和科技进步是世界大势，欧洲能通过内部改革和深度参与全

---

<sup>①</sup> Robert Kagan, *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, New York: Vintage Books, 2004, p. 3.

<sup>②</sup> A. Wess Mitchell, “Anchoring the Western Alliance,” U.S. Embassy in Cyprus, June 5, 2018, <https://useu.usmission.gov/remarks-by-a-s-wess-mitchell-anchoring-the-western-alliance/>.

球化，度过危机、再现繁荣。<sup>①</sup>

第二，由于对世界形势、国际秩序演变的看法不同，美欧对主要威胁和对手的认知也不同。特朗普政府的《国家安全战略报告》和《国防战略报告》分别将中国、俄罗斯列为“修正主义国家”和“战略竞争对手”。国会和学术界中的对华强硬人士格外活跃，认为中国不仅“挑战以美国为主的国际秩序”，还在经贸、科技、军事、文化、教育、意识形态等多个领域“损害美国利益”。<sup>②</sup> 这些强硬派在涉及中美关系的各类议题上制造噪音和麻烦，企图进一步鼓动美国政府颠覆对华总战略，以加强制衡、全面竞争取代接触为主、竞合并重的战略。这与欧洲的认识有显著差异。2016年，欧盟委员会在《欧盟对华新战略元素》中提到，“中国国际影响力日益增长，利益扩展至全球，其必然将在全球经济治理中要求更大发言权。”并认为中国已在发展、气候变化、地区安全热点问题上加大了投入，“在东亚地区更加强势”。但欧盟对中国的担忧并非在于中国经济实力和国际地位的提升，其不满主要集中在经济层面，如所谓的经济交往“不互惠、不对等”。欧盟对华政策的主要挑战在于发出“坚定、清晰、一致的声音”。<sup>③</sup> 尽管近一两年来，欧洲战略界也出现了对“中国在欧洲政治影响”的忧虑，<sup>④</sup> 但欧洲整体并未将中国视为国际秩序的挑战者、欧洲利益的破坏者，仍强调对华合作的巨大潜力。

第三，美欧的自我认知及对运用实力方式的看法不同。尽管美国对国际形势有着较为负面的判断，但对自身在政治、经济、军事和科技上所具有的优势仍充满自信，认为美国当前的硬实力仍然是其他国家难以匹敌的。<sup>⑤</sup> 而

---

<sup>①</sup> European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, [http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf).

<sup>②</sup> Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, March/April 2018, pp. 60-70.

<sup>③</sup> European External Action Service, “Elements for a New EU Strategy on China,” June 22, 2016, [https://eeas.europa.eu/regions/asia/15397/elements-new-eu-strategy-china\\_en](https://eeas.europa.eu/regions/asia/15397/elements-new-eu-strategy-china_en).

<sup>④</sup> François Godement and Abigaël Vasselier, “China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations,” European Council on Foreign Relations, November 2017, [https://www.ecfr.eu/publications/summary/china\\_eu\\_power\\_audit7242](https://www.ecfr.eu/publications/summary/china_eu_power_audit7242); and Thorsten Benner, et al., *Authoritarian Advance: Responding to China’s Growing Political Influence in Europe* (Berlin: Global Public Policy Institute and Mercator Institute for China Studies, January 2018.) [http://www.gppi.net/fileadmin/user\\_upload/media/pub/2018/Benner\\_MERICS\\_2018\\_Authoritarian\\_Advance.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2018/Benner_MERICS_2018_Authoritarian_Advance.pdf).

<sup>⑤</sup> *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C.: White House,

欧洲则认为自己以软实力见长，在国际舞台和地区事务上能够发挥规制性力量。在 2016 年的《欧盟外交与安全政策的全球战略》中，欧盟虽然表达了有意通过加强战略自主以及反恐能力建设增强硬实力的雄心，但同时承认其实力仍主要在外交网络、经济方面，包括欧盟在国际贸易、投资和发展援助领域的全球领先地位等软性因素。<sup>①</sup>

实力性质的差异决定了美欧在实力的运用上分歧巨大。特朗普政府为赢得“全球性竞争”“全方位竞争”，企图抛弃多边主义，强调凭借自身优势和体量，以更为强硬的方式向盟友和对手施压，以硬实力追求美国利益。欧洲则与美国不同，首先，欧洲坚持多边主义的信念并未动摇，“基于规则的国际体系和多边主义最有利于维护欧洲利益，‘世界警察’和单打独斗均不适宜当今世界。”<sup>②</sup>其次，欧洲对“道义力量”“规制性力量”的推崇也成为一种自我约束，要求其必须坚持多年来倡导的原则。例如，在 2017 年二十国集团汉堡峰会前夕，欧盟委员会主席容克和欧洲理事会主席唐纳德·图斯克（Donald Tusk）在联名信中强调，在动荡时期，欧洲在国际舞台上的作用和责任更大，欧洲将成为“维护自由主义民主制度，践行自由公平贸易，应对气候变化、贫困、恐怖主义、非法移民等问题的全球参照”<sup>③</sup>。

### （三）欧洲对美战略价值持续下降

自特朗普执政以来，美国对欧洲事务的投入下降，对欧洲的反应不再敏感，欧洲问题显然已无法成为其主要政策议程。这源于欧洲在美国全球战略中的地位下降。冷战结束至今，虽然欧洲仍是美国最重要的经贸和全球事务伙伴，但其对美战略价值已逐渐下降，这个过程大致可分为以下三个阶段。

第一，战略惯性阶段。冷战结束至奥巴马执政前，欧洲在美国全球战略中的价值虽受到质疑，但由于战略惯性仍基本保持稳定。冷战时期，作为美

---

December 2017, p. 3.

<sup>①</sup> European Union, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” June 2016, [http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs\\_review\\_web\\_0.pdf](http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf).

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> “Joint Letter of Presidents Donald Tusk and Jean-Claude Juncker on the Upcoming G20 Summit,” European Council/Council of the European Union, July 5, 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/07/05/tusk-juncker-joint-letter-g20/>.

苏较量的主战场，欧洲成为美国全球战略的重点。冷战结束初期，欧洲在美国战略中的价值已有所下降，但在巩固冷战胜利成果、将原来属于苏联的势力范围纳入西方的战略目标指引下，欧亚大陆仍是美国重要的战略板块，欧洲是美国重要的战略伙伴。老布什政府提出并由克林顿政府继承的美国对欧战略——整体和自由的欧洲，构成美国全球战略的核心。在这一战略中，以北约安全为支撑，以欧共体/欧盟为经济支撑。小布什执政后，美国全球战略的重点发生变化。“9·11”恐怖袭击事件的爆发迫使美国的战略重心转向中东并陷入阿富汗和伊拉克两场战争。这一时期美国的战略重点虽不在欧洲，却在欧洲的大周边地区，而且美国的反恐行动也需要欧洲协助。尽管伊拉克战争使美欧产生巨大分歧，但仍可被视作美国管理欧洲周边的努力，欧洲仍是美国重要的利益攸关方。

第二，战略转向阶段。奥巴马政府的“亚太再平衡”与“撤出欧洲”同步，由此，欧洲在美国全球布局中的地位进一步下降。小布什执政后期已有将战略重点转向亚太的意图和部署，奥巴马执政后不久即推出“亚太再平衡”战略。奥巴马认为 21 世纪的未来在亚太，在美国资源有限的情况下，美国必须加大对亚太的关注和投入，开启从欧洲政治与外交事务撤出的进程。在 2008 年后，欧洲进入新发展阶段。安全上，格鲁吉亚战争和乌克兰危机均表明欧洲的地缘政治博弈仍在持续。经济上，欧债危机不仅对欧洲经济造成巨大冲击，也暴露并激化了欧盟内部分歧。政治上，民粹势力抬头，推动欧洲政治极化。此外，恐怖袭击、难民潮也将周边地区的动荡传导至欧洲。然而，美国对欧洲内部和周边地区的危机均保持相对冷漠态度。<sup>①</sup> 在欧洲应对欧元危机、难民危机等内部重大挑战时，美国则置身事外，与克林顿、小布什执政期间积极帮助欧洲应对内部挑战形成鲜明对比。在欧洲周边地区，美国撤退态势也比较明显。例如，美国在利比亚战争中倡导“背后领导”，在乌克兰危机中将斡旋任务交给法国和德国，在叙利亚危机中也没有兑现“红线承诺”，在阿富汗问题上为美国撤军提前设立时间表等。

第三，战略松散阶段。特朗普继续推进“亚太再平衡”战略的升级版“印

---

<sup>①</sup> Thomas Wright, *A Post-American Europe and the Future of US Strategy*.

太”战略，推动军事力量持续向“印太”地区转移，继续推进美国战略重心东移，欧洲在美国全球战略中处于次要地位。同时，美国 2017 年的《国家安全战略报告》虽提及维护西方联盟，但应对亚太地区的战略竞争仍是其主要关注点。在此背景下，美国从欧洲撤退的态势不仅难以逆转，还由于特朗普个人原因呈现破坏式撤退态势。例如，在欧洲内部问题上，特朗普并未发挥建设性作用，反而由于其个人反感欧盟所代表的建制派和自由主义思想，主动给欧洲制造麻烦。又如，特朗普公开呼应欧洲右翼民粹势力，在移民政策等问题上发表与欧洲主流价值不符的言论等。因此，特朗普政府的撤退策略不仅对欧洲造成冲击，甚至可能危害欧洲利益、威胁欧洲价值，导致美欧同盟关系进一步松散化。

### 三、美欧关系变化的影响

自特朗普执政以来，美欧在多个问题上暴露出的深刻分歧已对双方关系造成很大影响，其深度与广度将超过 15 年前伊拉克战争引发的美欧矛盾。同时，美欧关系的变化给处在十字路口的欧洲带来巨大挑战，意味着西方主导的国际秩序内部出现松动。

#### （一）美欧关系调整的影响将超越“特朗普时代”

二战以来，美欧关系曾历经数次考验，均得以修复。但特朗普执政以来的美欧关系变化却与以往不同，影响之深或远超其任期。美欧关系稳定与否很大程度上取决于双方对跨大西洋关系核心问题的回答。对美国而言，美欧关系的核心问题是其有无必要关心欧洲、欧洲的情况与美国是否相关。而对欧洲而言，核心问题是美国是否仍是可信赖的领导者。二战结束以来，正是美欧双方对各自核心问题的肯定回答确保了双方关系根基的稳定，卡根将美欧这种默契称为“大交易”<sup>①</sup>。

过去，出于遏制对手、维持西方主导国际秩序的目标，美国关心欧洲事

---

<sup>①</sup>Robert Kagan, “Trump’s America Does Not Care,” *Washington Post*, June 14, 2018, [https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trumps-america-the-rogue-superpower/2018/06/14/c01bb540-6ff7-11e8-afd5-778aca903bbe\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.7f4e04a8fd02](https://www.washingtonpost.com/opinions/donald-trumps-america-the-rogue-superpower/2018/06/14/c01bb540-6ff7-11e8-afd5-778aca903bbe_story.html?noredirect=on&utm_term=.7f4e04a8fd02).

务、扶植欧洲发展、保证欧洲安全、确保欧洲政治不滑入左或右任何一端的极端主义。为此，美国不要求在每一场经济竞争、每一项贸易协定中都要胜出，而是通过经济上的让利来保持美欧关系。欧洲也认可美国领导是欧洲得以安心发展经济的基本条件。对欧洲而言，美国可以不符合道义大国的标准，但美国必须展示对欧洲、对自由主义国际秩序的尊重。

然而，从特朗普执政后对欧洲的政策看，美国对美欧关系核心问题的回答已经改变，美国不再在乎欧洲盟友。在安全上，特朗普政府仅从狭隘的传统安全角度出发，退出伊核协议，说明其并不重视更广泛意义上的欧洲安全。在价值观上，美国对美欧之间的价值观同盟、维护自由主义世界秩序的同盟视而不见。在经贸问题上，美欧历史上的经贸争斗并不少见，包括里根和克林顿在内的历届美国政府都对欧洲实施过诸多贸易保护主义措施，但特朗普政府仅以美元计算的经济收益来衡量贸易的公平与否，以不尊重、不妥协的手段处理贸易摩擦却是首次。在外交政策领域，美欧在越南战争、伊拉克战争期间均曾出现过巨大分歧，但此次分歧的性质却有所不同。美欧历史上的分歧在于美国维持秩序所使用的手段。小布什政府的单边主义无意损害美国在国际秩序中的地位或改变国际秩序，欧洲国家当时虽指责美国过于草率地使用武力、独自行动来实现目标，但不会批评美国抛弃了战后国际秩序。此轮美欧关系调整与伊拉克战争时期的最大不同是，当时欧洲是因为美国霸权过度扩张引发不适，这次欧洲则担心美国将从战后国际秩序和机制中全面后撤。特朗普不再认可美国对国际秩序的道德、政治、战略承诺，破坏了美欧曾认同的“公序良俗”和战略合作基础。

因此，特朗普执政以来美欧矛盾已经深入到国际秩序层面，跨大西洋同盟的共有框架和原则受到撼动，美欧已经在战略目标上分道扬镳。美国在政治、外交、经贸等领域不断触碰欧洲底线，全面冲击跨大西洋关系的共同价值、既有框架和结构，导致双方赖以合作的基础有所松动。

在此背景下，欧洲对于美国是否仍为值得信赖的领导者这一问题有所动摇。尽管长期处于“战略假期”的欧洲在该问题上存在路径依赖，希望特朗普政府之后的美国政府能够回归传统，但欧洲对美国的信任已经严重下降。

根据盖洛普公司 2018 年 1 月提供的民调数据, 134 个国家对美国领导地位的支持率都出现下降, 65 个国家下滑 10%, 其中包括美国的欧洲盟友, 葡萄牙、比利时、挪威等国家尤其明显, 支持美国领导地位的比率直线下降 40% 以上, 德国也下降了 25%。<sup>①</sup> 在 2017 年的七国集团峰会之后, 默克尔表示, “从某种程度上讲, 我们互相完全依赖对方的时代已经结束……我们欧洲人真正要把命运掌握在自己手中。”<sup>②</sup> 2017 年马克龙在索邦大学的演讲也提到, 欧洲身处“美国渐进的、不可避免的脱钩”背景中。欧洲对美国信任的下降将导致美欧关系的基础更为松动。<sup>③</sup>

## (二) 欧洲一体化发展面临的挑战大于机遇

欧盟正处于历史的十字路口, 经济虽已实现复苏, 但经济竞争力、欧元区结构失衡等问题仍有待解决。在安全上, 地缘政治等传统安全与恐怖主义、难民等非传统安全挑战交织; 在政治上, 民粹主义仍是毒化欧洲政治生态的重要因素; 在内部治理上, 英国脱欧进程和东欧国家内政发展仍是欧盟面临的重大挑战。

美欧关系的变化将对欧洲未来发展产生重要影响。美欧关系一直是欧洲发展的稳定因素, 但目前却成为加剧复杂形势的因素。欧洲一体化既面临机遇, 也面临更为艰巨和深远的挑战。

就机遇而言, 美欧关系的调整将是欧洲加快实现战略自主的动力。2016 年《欧盟外交与安全政策的全球战略》将战略自主作为长远目标。长期以来, 美国是欧洲的战略“安抚奶嘴”<sup>④</sup>, 欧洲国家普遍存在搭美国安全便车的心理。自特朗普执政以来, 欧洲对实现战略自主的紧迫性大大增强, 欧洲国家

---

<sup>①</sup> Gallup, “Rating World Leaders: 2018,” January 2018, [https://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx?g\\_source=link\\_news9&g\\_campaign=item\\_225761&g\\_medium=copy](https://news.gallup.com/reports/225587/rating-world-leaders-2018.aspx?g_source=link_news9&g_campaign=item_225761&g_medium=copy).

<sup>②</sup> Jon Hanley, “Angela Merkel: EU Cannot Completely Rely on US and Britain Any More,” May 28, 2017, <https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks>.

<sup>③</sup> Emmanuel Macron, “Sorbonne speech of Emmanuel Macron,” September 26, 2017, <http://international.blogs.ouest-france.fr/archive/2017/09/29/macron-sorbonne-verbatim-europe-18583.html>.

<sup>④</sup> John J. Mearsheimer, “The Future of the American Pacifier,” *Foreign Affairs*, September 1, 2001, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2001-09-01/future-american-pacifier>.

明显加大防务投入。根据北约年度报告，2017 年欧洲防务支出增加 5%。<sup>①</sup> 同时，在德法领导下，欧洲国家在共同安全和防务政策基础上朝战略自主迈出切实步伐，包括发起永久结构性合作（PESCO），设立欧洲防务基金等等。

另外，由于“美国优先”的理念主导特朗普政府在贸易、气候变化等领域的政策，因此在这些议题上出现了领导力真空，这为欧盟发挥领导作用创造了条件。以贸易领域为例，欧盟已开始利用美国退出多边贸易协定在国际社会推广欧盟认可的自由贸易规则。在特朗普执政后，欧盟在世界各地的自由贸易谈判的速度明显加快。2018 年 7 月，欧盟已与日本签署自由贸易协定，与墨西哥的谈判已经完成，与南方共同市场国家的谈判也取得积极进展。

就挑战而言，美欧关系的变化将影响欧洲的一体化进程。当前美国向“非自由主义的霸权”或“无赖超级大国”转变，试图重新改写国家间交往的规则，这对欧洲的生存和发展环境构成极大冲击。欧洲一直以来信奉的多边主义和全球化信条均遭到冲击，而欧洲目前又缺乏实力和手段有效应对大国竞争、零和博弈、保护主义、政治保守主义等带来的诸多挑战。

从具体领域看，在安全上，特朗普政府在全球事务上的撤出将使欧洲、中东等地区出现新的战略真空，加剧欧洲周边地区地缘政治的不确定性。在价值观上，由于特朗普对西方共同价值观的漠视，欧盟也忧心忡忡。在经济上，美国的贸易保护主义对全球贸易格局将产生深远影响，不仅冲击欧洲市场、影响欧洲经济，也将增加欧洲维持贸易自由化的难度。总的来看，欧洲在维护利益、寻找伙伴的过程中将面对更为不确定的国际环境。

更重要的是，此轮美欧关系的调整凸显欧洲塑造独立外交政策的紧迫性。美欧在伊核协议上的分歧、美国在钢、铝问题上对欧盟征税都表明美欧利益分歧明显，美国不愿再向欧洲让利。这要求欧洲必须拥有真正独立自主的外交，重塑自身国际地位，勇于捍卫自身利益。

### （三）自由主义国际秩序面临更大挑战

美欧关系的变化及其深层次动因将对战后西方共同建立和维护的自由

---

<sup>①</sup> Martin Banks, “NATO Annual Report: Most Member States have Increased Defence Spending,” *Parliament Magazine*, March 19, 2018, <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/nato-annual-report-most-member-states-have-increased-defence-spending>.

主义国际秩序产生巨大影响，让这一已承受巨大压力的秩序面对更大挑战。

自由主义国际秩序是在二战后由美欧主导建立，并在冷战结束后被推广至全球。经过多年发展和演进，这一秩序在经济上以“华盛顿共识”为核心，推动自由主义经济政策，推崇投资和贸易便利化，将全球化视为圭臬；在政治上强调人权、民主、法治等理念；在机制上建立了以世界贸易组织、世界银行、国际货币基金组织为代表的多边体制。<sup>①</sup>就主体而言，这一秩序是美欧共同建立的，美国负责领导、监督执行，欧洲参与、维护。这一秩序在一定程度上凝聚了美欧共同利益，赋予“西方”这一名词实质意义。

但是，目前自由主义国际秩序已受到多重压力，冷战结束时的“别无选择”被证明是错误。首先，中国走出了一条中国特色社会主义道路，并取得了巨大成功。在西方国家看来，中国受益于自由主义国际秩序提供的稳定环境和全球化提供的巨大机遇，但并未接受这一秩序内含的政治和经济治理要求。其次，这一秩序在西方传统的边缘地区面临挑战，俄罗斯、土耳其甚至一些欧盟成员国都在不同程度上拒绝接受其政治、经济、价值观要求。最后，西方内部也对这一秩序或其中一些要素产生信任危机。美国逐渐怀疑自己建立的国际贸易、投资和金融的机制性框架不再符合自身战略利益，“我能得到什么好处”的声音日益凸显；欧洲社会也抱有类似的怀疑态度，英国脱欧、西方民粹主义势力上升均是其表现。欧洲认为世界经济缺乏监管、贸易机制不公平使欧洲利益受损，应当更好地管理全球化、降低其负面效应，对全球化的反思甚至怀疑已逐渐进入欧洲主流政党和政治的话语体系。

早在特朗普执政之前，美欧曾希望携手适度改革国际秩序，奥巴马执政时美欧力推的《跨大西洋贸易与投资伙伴协定》就是双方试图结合经济和政治优势，按照对西方有利的经济原则和政治价值观调整国际贸易规则的努力，但特朗普执政后对这一秩序的背弃是欧洲难以接受的。欧洲是高度外向型的经济体，维护贸易自由化和开放的贸易体系符合其利益。欧洲各国政府和欧盟认为以合法、有效的国际机构和规则为支柱的国际秩序最能保护欧洲

---

<sup>①</sup> Doug Stokes, "Trump, American Hegemony and the Future of the Liberal International Order," *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, January/February, 2018, pp. 133-150.

利益。<sup>①</sup> 尽管欧洲认为自由主义国际秩序面临巨大挑战，但这一秩序仍能更好保障欧洲安全和利益。<sup>②</sup>

因此，欧洲与美国对自由主义国际秩序的态度存在较大分歧。二战结束以来，维护自由主义国际秩序是美欧共同的目标，只是在维护秩序的方式、方法上存在争论，但目前双方出现根本性分歧，西方内部出现较大裂痕，将使国际秩序面临更大挑战。

## 结束语

特朗普执政以来，随着美国内政外交战略的调整，美欧关系出现明显变化。从目前来看，美欧关系面临同盟退化的风险，从此前的安全、经济、价值、国际秩序“四位一体”的同盟关系退化到以安全为主要支撑的同盟关系。欧洲安全仍然依赖美国，但在其他领域美欧竞合交织，交易性凸显。

中国因素在美欧关系中的能见度也在上升。一直以来，美国战略界存在联合欧洲制衡中国的声音，但尚无具体政策；而欧洲学界也在思考欧洲是否应该参与美国在东亚的地缘战略博弈。从目前来看，在经济层面，美欧决策者与中国交往的规则趋同，它们在有相同关切的涉华问题上倾向于合作，最主要的领域是所谓“更公平的贸易行为”，共同向中国施压，以扩大对外资的开放程度，减少非关税和监管壁垒，加强知识产权保护等。<sup>③</sup> 然而在其他领域，美欧的身份特性、利益和政策关注点均不同，美国主要从霸权护持的角度思考对华政策，而欧盟的主要关切仍是中国是否尊重经济交往规则、是否拥护以规则为基础的秩序。<sup>④</sup> 因此，美欧在对华认知和政策上存在显著差

---

<sup>①</sup> Ferdinando Nelli Feroci, “Trade without Trump: The Way Forward, a European Perspective,” Istituto Affari Internazionali, May 2018, <http://www.iai.it/en/pubblicazioni/trade-without-trump-way-forward-european-perspective>.

<sup>②</sup> Anthony Dworkin and Mark Leonard, “Can Europe Save the World Order?” European Council on Foreign Relations, May 24, 2018, [http://www.ecfr.eu/publications/summary/can\\_europe\\_save\\_the\\_world\\_order](http://www.ecfr.eu/publications/summary/can_europe_save_the_world_order).

<sup>③</sup> Guntram B. Wolff, “How Should the EU Position Itself in a Global Trade War?” Bruegel, April 2018, <http://bruegel.org/2018/04/how-should-the-eu-position-itself-in-a-global-trade-war/>.

<sup>④</sup> 菲利普·陆克、乔纳森·波拉克：《美国与欧盟应对中国崛起中的不同利益与政策协调》，《国际安全研究》2017年第3期，第115-128页。

异，欧洲和美国虽然都在思考中国崛起的影响，酝酿应对措施，但远未达成战略合作的共识。

在此背景下，中国应如何应对美欧关系的新发展值得思考。中国战略界存在美欧联手制衡中国的隐忧，但也看到中欧合作反制特朗普单边主义、维护多边体系的必要性和可能性。值得注意的是，由于美欧安全纽带仍然牢固，在经济等其他领域的规则、价值观趋同，在两者利益和目标一致的领域联手施压中国的情况难以避免，但中欧在全球治理、地区安全、经贸往来上的利益交汇点也在增加，对于欧洲来说，与中国合作的价值持续上升。<sup>①</sup> 当前，美国朝野上下、两党内外对华态度逐渐强硬，普遍认为过去四十年对华接触政策失败，从“集体抱怨”转向“集体焦虑”，急于寻找新的对华制衡战略，战略灵活性有所降低，中国不得不做好充分准备。同时，中国也不能低估欧洲对华的两面性和实用主义，应力求扩大中欧合作面，并在合作中增信释疑，化解欧洲对华焦虑，推动中欧关系良性发展。

本轮美欧关系的调整是自由主义国际秩序内部危机的新表现。尽管中国对国际秩序的理解与西方国家存在显著差异，并不完全认同西方定义的自由主义国际秩序，但是中国支持的国际秩序在内容上也与自由主义国际秩序有较大重合之处。因此，中国从不期待或计划从西方主导的秩序的衰落中渔利，但认可国际秩序渐进改革的必要性。中国作为现行国际体系和国际秩序的维护者、建设者、贡献者，随着自身日益走近世界舞台中央，将成为国际秩序朝着公正、公平、正义方向改革与发展的关键力量。

[收稿日期：2018-07-17]

[修回日期：2018-09-27]

[责任编辑：石晨霞]

---

<sup>①</sup> Maria Demertzis, Andre Sapir, and Guntram B. Wolff, “Europe in a New World Order,” Bruegel, February 17, 2017, <http://bruegel.org/2017/02/europe-in-a-new-world-order/>.