

B. 10

跨大西洋关系现状及其发展前景

刘 一*

摘要：第二次世界大战结束以来，跨大西洋关系在历史因素和国际环境的综合作用下展现了其他国际行为体鲜有的亲密性。但是，跨大西洋关系在紧密联系发展的同时，却因为2016年美国大选和英国脱欧呈现出前所未有的不确定性。特朗普政府远离了其长期珍视的开放、有规则的国际秩序，逐步破坏了自由的国际规则，与欧洲在经贸、军事、移民、全球治理等不同领域产生了深刻的分歧。针对大西洋关系出现的变数，有观点认为这只是新任总统执政后带来的临时状况，维系美欧关系的根本没有变化。但是，在研究美国自身变化之外，也不应忽视欧盟和欧洲国家作为国际行为体自身所做出的战略抉择与观念转变，美欧间更加复杂且不定的互动或将成为常态。虽然美欧将继续共享同盟关系，但是这种关系在逐步退化，呈现走弱趋势，联盟或将变成就事论事的“议题性”“交易性”联盟。

关键词： 跨大西洋关系 美欧关系 发展前景

跨大西洋关系包括美欧间关系，也涉及其间的制度性与机制性架构。^①

* 刘一，中国社会科学院美国研究所助理研究员，主要研究领域为美国政治。

① Mike Smith, "The EU, the US and the Crisis of Contemporary Multilateralism," *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, 2018, p. 539.



自第二次世界大战后建立的美欧跨大西洋关系，受国际环境和彼此实力变化的影响，经历了从联盟式的“特殊关系”到相对平等的“正常关系”的转化^①，至今仍然在政治、经济、安全等领域保持着紧密性。但是，2016年之后的西方世界呈现了失序状态，国际社会与内生环境的变化使得美欧社会出现了各种问题。国内外学界普遍认为美欧间关系产生了裂变与退化现象。联盟虽在，风貌已改。本文将对近期矛盾渐深的美欧关系进行梳理，指出其在经贸、安全、全球治理、外交、价值观等领域展现的分歧，分析这种行为的原因及彼此政策的相应调整，并尝试对跨大西洋关系未来发展趋势提供图景。

一 跨大西洋关系出现的问题

第二次世界大战之后，美国与当时的欧洲主要国家结成了紧密的同盟关系，在冷战时期，通过经济上马歇尔计划的援助与军事上对北约的保护，美国成为欧洲很多机制的重要主导者和保护者。之后，虽然双方在伊拉克战争、欧元诞生等议题上有过分歧，但是总体上维持了稳定的同盟关系。“9·11”事件之后，双方纵然矛盾依旧，但是仍在经贸等领域保持着密切联系。^② 在当今世界局势风云变幻、阴晴不定之时，美欧在一些重要议题上没有展示出应有的协调性，而是在很多领域发生了矛盾，这使得双边关系经历了自第二次世界大战结束以来最为紧张的状态。双方在经贸、军事、外交、全球治理和价值理念等多个领域出现了较为深刻的分歧。

（一）经济与贸易领域冲突不断

美欧间经济联系密切，双边贸易额超过1万亿美元，是世界上体量最

① 赵怀普：《从“特殊关系”走向“正常关系”——战后美欧关系纵论》，《国际论坛》2006年第2期，第44~49页。

② 周琪：《欧美关系的裂痕及发展趋势》，《欧洲研究》2018年第6期，第84~90页。



大的经济关系。但是，特朗普把欧盟当成经贸领域的竞争对手。他曾夸大2017年欧盟对美国的贸易顺差高达1510亿美元，比实际数值夸张了500亿美元。^①他还曾表示，“如果从贸易来看，我想欧盟是一个敌人”。^②从欧盟的角度看，美国在四个方面加深了与欧洲的经济摩擦：第一，美国以国家安全的名义在2018年3月对除了加拿大和墨西哥以外的国家和地区加征钢、铝税，并且拒绝对欧洲豁免；第二，特朗普曾经扬言要离开世界贸易组织，而让欧洲更担忧的是，美国对填补世贸组织的上诉机构（Appellate Body, AB）进行阻挠，这可能会威胁世界贸易组织的争端解决机制的正常运行；第三，美国针对西班牙成熟橄榄进口的反倾销立场，可能会给整个欧盟的农业政策带来不利影响；第四，美国威胁对从欧洲进口的汽车征收关税。^③

2018年7月，欧盟委员会主席容克（Jean-Claude Juncker）访美，就美欧贸易问题暂时达成和解。但是，虽然欧盟答应从美国进口更多的大豆和液化石油气，双方的经贸紧张状态并没有根本缓解。在2018年11月的谈判中，双方依旧在汽车关税、农产品准入等关键议题上无法和解，也无法提供明确的解决路径和时间表。在双边经贸关系上，美国并不正视贸易往来中彼此的结构矛盾，而是通过强加关税胁迫对方就范。虽然美欧双方保持持续磋商，但是双边关系依旧处于持续性的紧张状态之中。在多边层次上，美国对世贸组织排斥的单方面行为与欧洲一直倡导的多边协商机制相违背，双方的裂痕越来越大，分歧越来越多，使双边关系无法得到实质性改善。

① Linda Qiu, “Trump Exaggerates Trade Deficit with European Union by \$50 Billion,” *The New York Times*, June 8, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/06/07/us/politics/fast-check-trump-trade-deficit-european-union.html>.

② “‘I Think the European Union is a Foe,’ Trump Says ahead of Putin Meeting in Helsinki,” CBS, July 15, 2016, <https://www.cbsnews.com/news/donald-trump-interview-cbs-news-european-union-is-a-foe-ahead-of-putin-meeting-in-helsinki-jeff-glor/>.

③ European Parliament, “State of EU-US Relations,” September 2018, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625167/EPRS_ATA\(2018\)625167_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/625167/EPRS_ATA(2018)625167_EN.pdf).



（二）安全、防务和军事领域相互扯皮

2003年，美欧关系因为伊拉克战争产生的分歧而产生了深刻裂痕，让人们看到美欧关系并没有看上去那么紧密。美国和欧洲就北约军费分摊问题也一直存有矛盾。美国前总统奥巴马曾表示：“我们不能独自分摊军费，北约国家在需要防务的时候期望自己是正式会员，那这也意味着其要做出与其正式会员地位相称的贡献。”^①前国务卿约翰·克里也曾呼吁，让那些防务占GDP 2%以下的国家承担更多的具体责任。特朗普在入主白宫之前，就表示北约已经过时了，美国在大西洋防务上负担太多，并多次威胁说要退出北约。他曾经表示，欧洲的防务支出不仅要占其GDP的2%，而且要进一步提升到4%。^②特朗普还表示：“美国承担了保护欧洲总经费的大约90%，北约对欧洲来说的意义要高于美国……你们要付钱。”^③

虽然特朗普公开表态说美国将遵守北约有关集体防御的条款，并在参加完北约的布鲁塞尔峰会后与欧洲关系有所缓和，但美国依旧指责欧洲是“搭便车”的，以至于欧洲理事会主席唐纳德·图斯克（Donald Franciszek Tusk）失望地表示这是国际政治至黯时刻。某种程度上说，美欧双方依旧保持着紧密的安全防务联系，例如在对俄问题上保持坚定的同盟立场，但是双方的关系确实存在问题。华盛顿方面认为，乌克兰危机、近期的恐怖袭击以及叙利亚等欧洲周边地区发生的危机情势，说明欧洲并没有在安全领域投入足够资源。另外，欧洲在安全防务上有更加

① The White House Office of the Press Secretary, “Remarks by President Obama and President Komorowski of Poland in a Joint Press Conference,” June 3, 2014, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/06/03/remarks-president-obama-and-president-komorowski-poland-joint-press-conf>.

② Ewen MacAskill, Pippa Greer, “Donald Trump Tells NATO Allies to Spend 4% of GDP on Defence,” *Guardian*, July 11, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/11/donald-trump-tells-nato-allies-to-spend-4-of-gdp-on-defence>.

③ Donald Trump, “Trump Confirms He Threatened to Withdraw from NATO,” August 22, 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/trump-confirms-he-threatened-to-withdraw-from-nato>.



独立自主的倾向，希望构建自己的安全防务体系，而不再对美国亦步亦趋。所以，有学者认为欧盟更具坚定性和自主性的安全防务政策使跨大西洋关系呈现弱化趋势。^①

（三）多边机制与全球治理领域无法协调

在多边外交和多边主义领域，特朗普政府和欧洲同盟伙伴产生了分歧。2015年，伊朗与伊核问题六国签署了《联合全面行动计划》（Joint Comprehensive Plan of Action），据此伊朗将限制其核计划，国际社会将结束对德黑兰方面的制裁。特朗普曾表示：“伊核协议是美国参与的最坏和最片面的协议，坦白讲，它让美国陷入窘境。”^② 2018年5月，特朗普宣布退出《伊核协议》并重启对伊制裁，禁止美国公司与伊朗做生意，这同时牵扯到了欧盟国家中使用美国账户和金融体系的欧洲公司。欧盟则认为《伊核协议》让地区和整个世界更加安全并且坚定地认为这是集体协作的结果。^③ 美国政府认为伊朗是有问题的、存有威胁的，需要重新谈判。但是，欧洲人则不这么认为，他们并不赞同美国单方面的行为，而是主张合作与协商，以共同解决问题。之后，欧盟选择绕过美国，通过设立特殊目的机构继续与伊朗进行合法贸易。伊核问题不仅仅反映了双方在涉及军事安全问题上的分歧，还表明了跨大西洋关系中双方对多边合作机制与安全理念上的龃龉。

不只是退出《伊核协议》，美国还单方面地退出了其他多边机制或组

① Michael E. Smith, “Transatlantic Security Relations since the European Security Strategy: What Role for the EU in its Pursuit of Strategic Autonomy?” *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, 2018, pp. 605–620.

② The White House, “Remarks by President Trump to the 72nd Session of the United Nations General Assembly,” September 19, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-72nd-session-united-nations-general-assembly/>.

③ EEAS, “Speech by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at Hessian Peace Prize Award Ceremony,” July 20, 2017, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/30201/speech-high-representativevice-president-federica-mogherini-hessian-peace-prize-award-ceremony_ka.



织，包括《巴黎协定》、《跨太平洋伙伴关系协定》（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）、联合国人权理事会、联合国教科文组织。此外，上文提到的美国对世贸组织上诉机构的阻挠也属于对多边机制的破坏。美国在经贸、安全、全球治理等多边主义领域的“退群”与阻挠行为已经破坏了美欧关系，因为欧盟一直把这些多边机制作为与美国对外行动与合作的基石。此后，即使是在 G7 和 G20 峰会中，美国依旧没有展现负责任大国的形象。美国单边主义的行为与欧洲长期坚守的制度主义与多边主义相矛盾，使双边关系短时间内呈现了“分离”与“漂流”倾向。

（四）外交领域貌合神离

美欧对世界经济、政治、安全等方面的塑造已经持续了七十余载，欧美关系被认为是最紧密的双边关系，在共同价值观下的外交协调深深地影响着对国际环境各领域的塑造。但是，并不能对这种亲密关系持一种理所当然的态度，双边关系潜藏着很多的危险与不定。不论是在欧盟所一直看重的多边机制领域，还是在维系双方合作根基的军事与经济领域，欧美之间近期显露的合作张力表明跨大西洋关系在更深层次的合作概念与价值理念上存在分歧，并影响了双边关系的稳定发展。

外交领域的主要分歧依旧体现在欧洲倡导的多边主义与美国坚持的单边主义之争。例如，在 2019 年德国召开的慕尼黑安全会议上，德国总理默克尔对美国人把德国汽车当成对美国的威胁表示震惊。她反对美国的单边主义行径，呼吁国际社会强化合作，坚持多边主义，形成相互合作的国际治理结构。她还认为北约是一个价值共同体。与此同时，美国副总统彭斯则竭力为美国的政策进行辩护，与德国等国家在对俄问题上产生了深刻的分歧。总之，双方并没有释放出妥协或合作的意愿。^①

此外，美欧在外交领域与大国博弈中产生了诸多不和与分歧。例如，在

^① 毛小红：《从慕安会默克尔演讲看美德、中德关系：徘徊在十字路口的欧洲》，澎湃新闻，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_3001363。



对莫斯科方面，特朗普的态度是暧昧的，一方面，特朗普一直受“通俄门事件”影响，美俄双边关系常被外界揣测；另一方面，美国依旧保持着对俄罗斯的制裁，并且宣称要退出《中导条约》。这种对俄罗斯飘忽不定的态度也影响了美欧关系。欧洲在保持对俄强硬立场的同时，也在寻求某种程度的战略缓和。一些国家（如德国）在能源供应问题上有求于俄罗斯，在一定程度上平衡着美国对俄罗斯的过分施压。俄罗斯一直在利用美欧关系的裂隙插进楔子，抓住一切有利时机，试图在美欧之间左右逢源。在亚洲方面，美国和中国在经贸领域产生摩擦，但欧盟和中国在经贸领域是有广泛合作空间的，双方期望到2020年双边贸易额能够达到1万亿欧元。^① 美国有官员称，中国和欧洲虽然经常提及自由贸易，但实际上比美国还趋于保守主义，如今再对中国和欧洲让步是不合时宜的。^② 再者，美国对中国的南海政策一直保持着强硬态度，认为中国干涉了其航行自由，并且希望布鲁塞尔方面能支持美国，并以此换取华盛顿方面对欧洲的乌克兰政策的支持。但是，欧洲人似乎并不过分关注南海问题，而只是关注其是否继续保持商业运输的开放。^③ 美国对俄罗斯的暧昧态度及其欧洲和亚洲战略的拓展，说明跨大西洋关系的裂痕越来越宽。^④ 此外，因为欧盟自身扩大和美国战略调整的原因，美国对于介入欧洲事务的意愿逐步减少。例如，在科索沃危机的时候，美国同意欧盟国家通过北约进行干涉并妥善解决难民问题，起到了积极的领导作用。但是，在2015年开始的叙利亚难民危机中，美国不再有意愿扮演外交与军事方面的领导角色。这表明，美国并不愿过多介入欧洲自身的问题，这

① European Commission, “China,” <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>.

② Keith Johnson, Dan De Luce and Emily Tamkin, “Can the U. S. – Europe Alliance Survive Trump,” *Foreign Policy*, May 18, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/05/18/can-the-u-s-europe-alliance-survive-trump/>.

③ Marianne Riddervold, Guri Rosén, “Unified in Response to Rising Powers? China, Russia and EU-US Relations,” *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, p. 564.

④ Raf Casert, “EU, US Relations Sinking Further after Divisive Trump Tour,” *Business Insider*, July 17, 2018, <http://www.businessinsider.de/ap-eu-us-relations-sinking-further-after-divisive-trump-tour-2018-7? r = UK&IR = T>.



从一个侧面反映双边关系已经弱化了，此外，欧盟作为国际关系中的规制性力量的作用在退化，维系双方的自由国际秩序亦发生变化。^①

综上，西方社会内部发生的各种问题，最终都会被反映到美欧关系中，并且在多层次多领域广泛而持久地展现。对于美国方面来说，欧洲是“搭便车者”，是“安全消费者”，美国需要重新进行利益划分，通过施压的方式寻找对美国更加有利的权利与义务划分。在美国较为剧烈的外交与战略转型的影响下，欧洲人一方面因为对自由主义国际秩序的珍视而与美国进行有限抵制，另一方面却不得不寻求某种战略缓和。总之，在当前的美欧关系中，欧洲人还没有明晰的应对策略，还在经历较为痛苦的政策重塑期。

二 美欧的自身调整与政策应对

跨大西洋关系近期的显著变化，离不开双方基于自身利益与战略目标进行的整体调整。但是，美国国内政治文化生态急剧变动引起的对外政策的大幅度调整，对欧洲产生了直接影响，使得欧洲一体化受挫。内忧外患的欧洲不得不应对西方内部世界的新变化。

（一）美国内顾倾向严重，影响对欧政策

虽然美欧关系的退化与欧洲基于自身环境变化而进行的自主性政策调整息息相关，但美国国内环境的变化和对外政策与战略的调整，依然是跨大西洋关系变动的重要推力。在某种程度上，欧洲的政策调整是对美国战略变化的一种反映。多年来，美国国内自由派相较于保守派政策转化率高，右翼只能以观念强度的变化来回应左翼观念幅度和位置的变化，累计的量变引起质变，保守派的“被围困心态”最终爆发，引起了国内政治的显著变化。^②

^① Akasemi Newsome, “Credible Champions? Transatlantic Relations and Human Rights in Refugee Crises,” *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, 2018, pp. 587–604.

^② 刘瑜：《后现代与乡愁——特朗普现象背后的美国政治文化冲突》，《美国研究》2018年第6期，第83~108页。



从特朗普选举时起，美国社会就表现出了一种愈发分裂的状态。选民希望改革，而不是墨守成规，2016年大选就展现了美国不同经验和想象之间的碰撞，这是“新政自由主义”和保守主义的较量，是保守主义对多元文化主义的一次“清算”，在选民愤怒的选择下，他们期望的是现实的、熟悉的和触手可及的梦，他们需要安逸。^①在国内，美国人对传统的政治价值观的信仰强度明显下降，各种极端化思潮出现，美国政治行为日益朝两极发展，再加上伴随美国相对衰落而来的政治极化与社会结构调整，使得美国的政治文化发生转型，大众化与民粹化趋势明显。^②特朗普执政后，努力兑现选举承诺，内顾倾向明显，对外精力变少，继而影响了其外交政策与战略思想。

在外交领域，美国奉行“有原则的现实主义”，遵循“美国优先”的理念。在自由主义的国际战略力不从心、美国建制派与反建制派拉扯造成的社会分裂的影响下，美国的外交政策发生了显著调整。自2017年发布《美国国家安全战略》^③之后，美国的外交转型基于对本国利益的坚决维护，不再过多涉及无意义的世界领导责任。特朗普的外交理念是推动国际责任的再分配，改变美国承担大部分责任的现状，让“美国优先”这个之前孤立主义和仇外主义的代名词复活，推卸全球治理责任；推行经济民族主义政策，拒绝自由贸易；由于对“价值观外交”无感，外交实践更加注重实际获益。这样一来，冷战后两党间建制派默契地达成的自由国际主义共识，被特朗普的反建制行动逐步抛弃，这种外交政策嬗变甚至可被视为一场“外交革命”。^④强调国内的民主、自由、财富，主张减少对外干涉和过分义务的杰克逊的外交理念，逐步取代了汉密尔顿与威尔逊式的外交思想，美国外交理

① 王希：《特朗普为何当选？——对2016年美国总统大选的历史反思》，《美国研究》2017年第3期，第26~28页。

② 潘亚玲：《美国政治文化的当代转型》，《美国研究》2017年第3期，第44~59页。

③ “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

④ 张旗：《特朗普的“外交革命”与自由国际主义的衰落》，《东北亚论坛》2018年第4期，第82~84页。



念的回摆是造成美欧摩擦的思想动因。^①

因此，在这种复杂的国内和国际因素的影响下，特朗普政府势必对美欧关系做出调整。在冷战时期，因为欧洲处于对抗苏联的战略前线，跨大西洋关系十分紧密。随着冷战的结束，虽然由于战略惯性，欧洲依旧是美国的战略关注点，但是其地位逐步下降。再后来，布什、奥巴马总统的战略转向使得欧洲的战略地位进一步下降。虽然欧洲人一厢情愿地认为美国的“印太战略”是一个战略机遇，并且希望通过对接来巩固自己战略周边的安全，促进自身经济利益^②，但美国并没有把欧洲作为其战略重心，而是将其边缘化了，在印太地区加强了与澳大利亚、印度和日本的战略联盟。未来，特朗普将持续在印太地区投入力量，欧洲或将被逐步疏离。

（二）欧洲内外危机丛生，被迫应对美国施压

欧洲相较于美国来说面临更为复杂的问题。美国从欧洲的逐渐抽离恰逢欧洲历史上的艰难时刻。在1999年的巴尔干危机和2008年的金融危机时，欧洲尚未呈现出严重的内部问题，但是，在2009年欧元危机之后，欧洲经历了较为动荡的几年^③，呈现出融合不力、内忧外患、动荡不安的危险特征。总体来说，自21世纪第一个十年之后，欧洲呈现出了三种形式的“主权危机”，即金钱危机（欧元区危机）、边境危机（申根危机）和防务危机（共同安全与防务政策的僵持）。^④

欧洲经济在经历了2009年的动荡之后便呈现出曲折上升的形势，例如，

-
- ① 张蓓、孙成昊：《特朗普执政以来美欧关系的变化、动因及影响》，《国际展望》2018年第6期，第64~66页。
 - ② Eva Pejsova, “The Indo-Pacific: A Passage to Europe?” European Union Institute for Security Studies (EUISS), March 2018, https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%203%20The%20Indo-Pacific_0.pdf.
 - ③ Thomas Wright, “A Post-American Europe and the Future of US Strategy,” Brookings-Robert Bosch Foundation Transatlantic Initiative, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/12/fp_20171205_post_american_europe.pdf.
 - ④ Jolyon Howorth, “Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Threat or Opportunities for Transatlantic Defence Relations?” *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, p. 532.



欧盟和欧元区国家 2017 年的 GDP 增长同为 2.4%。^① 但是，欧盟内部的经济极化现象严重，且欧债危机的余震并未消除；欧洲南部国家的高债务问题虽然有所缓解，但仍然有很多问题。乌克兰危机把欧洲的目光由内乱问题转向外患问题，东向的俄罗斯地缘政治压力缩减了欧洲和北约的战略空间，华盛顿方面的战略退缩和俄罗斯对于领土的热切渴望使得欧洲东向长期保持着警惕性与不确定性。2015 年的难民危机使得欧洲雪上加霜，在经历了最开始的高压情势之后，欧洲难民危机有所缓解，但是 2018 年地中海的西线和东线依旧输送着大量的难民，不断给欧洲边境施压，在一定程度上破坏了欧洲一直运作良好的申根与难民庇护机制。此外，难民危机下显著增加的恐怖主义袭击事件使得欧洲陷入了长期的不安与恐惧。

欧洲国家的内顾倾向也十分明显，这突出表现在民粹主义盛行、极端右翼政党发展壮大、改革困难和缺少国际主义关怀等。在全球化背景下的欧洲经济正义关怀的缺位，使得欧洲国家的改革举步维艰。法国总统马克龙征柴油税引起的“黄背心”运动展现出来的暴力性、自发性和广泛性，表明西方民主政治制度存在沉疴与危机，使得国家和政府不顾底层人民意愿而进行的改革归于失败。还有，英国脱欧、中东欧国家对难民配额的坚决抵制、波兰司法改革对欧盟造成的民主价值冲突等，都说明欧盟与部分成员国渐行渐远，欧洲一体化的根基在逐步销蚀。总之，自 2009 年开始，欧洲内部的严重问题开始涌现，再加上乌克兰危机和难民危机等外部地缘问题，内外无法兼顾，平衡无法达成。

内部的变化使得欧洲的对外政策发生了调整，而欧洲外部面临的最突出的问题，是大西洋联盟的变化。这是欧洲本轮政策调整的基点。^② 特朗普上台之后，又促使欧洲进行更加被动的政策选择。当然，关于欧洲对美政策到

① Eurostat, “National Accounts and GDP,” data extracted in July 2018, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/National_accounts_and_GDP#Developments_in_GDP_in_the_EU:_growth_since_2013.

② 《“裂变”的大西洋联盟与欧洲对外政策调整——专访中国现代国际关系研究院欧洲研究所所长张健》，《世界知识》2018 年第 12 期，第 39～43 页。



底调整到什么程度，欧洲内部是有分歧的。传统派认为美欧关系只是因为特朗普执政才出现分歧，并不需要进行根本调整；另一方则认为欧美间的好时代已经过去，欧洲应该进行更为彻底的变革。但是，欧洲目前并没有形成明晰的对美战略调整，只是在应对美国政策调整的基础上进行缓慢探索。欧洲的一体化危机在一定程度上促成了欧洲对外安全与外交政策的调整，例如，乌克兰危机使得欧洲的外交与安全合作加强了。^① 英国的脱欧也使得欧陆人相较于之前不再那么分裂了。^②

越是在危机时刻，欧洲越试图强化一体化并且强调风险共担。在军事上，欧洲在美国战略退缩的时刻在外交与安全领域变得空前自主，也有了更为坚定的决心。这将使得欧洲并不总是唯美国马首是瞻。^③ 例如，欧洲出台了“永久结构性合作”机制，虽然该机制相较于北约并没有另立门户，但是展现了欧洲建立较为自主的安全构架的愿景。在贸易问题上，欧洲尝试将美欧间的贸易摩擦诉诸世贸组织的争端解决机制，并督促美国重新回到之前的规则体系内；同时，通过欧盟领导人出访美国，缓和包括汽车税在内的多个问题。^④ 但是，欧洲只能在政策领域进行切割，在和美国保持整体关系的同时，在伊核、贸易、气候变化等领域更为自主。同时，欧洲人也试图把美国的政治生态以及美欧人民的情谊与现任美国总统区分看待。^⑤

（三）美欧之争或将持续

美欧之争，很大程度上展现了西方世界价值观、权力观、战略观的诸多

-
- ① Mai' A. K. Davis Cross, Ireneusz Pawel Karolewski, "What Type of Power Has the EU Exercised in the Ukraine-Russia Crisis? A Framework of Analysis," *Journal of Common Market Studies*, Vol. 55, No. 1, 2017, pp. 3 - 19.
 - ② Jolyon Howorth, "Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Threat or Opportunities for Transatlantic Defence Relations?" *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, p. 528.
 - ③ Marianne Riddervold, Akasemi Newsome, "Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations," *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, pp. 511 - 513.
 - ④ Policy Department for External Relations (EP), "Consequences of US Trade Policy on EU-US Trade Relations and the Global Trading System," November 2018.
 - ⑤ 张蓓、孙成昊：《特朗普执政以来美欧关系的变化、动因及影响》，《国际展望》2018年第6期，第64~65页。



变化。在理念上，“美国优先”的单边主义倾向与欧洲的多边主义、全球治理理念产生了深刻的分歧，进而导致双方在经贸、国际组织、危机处理等方面无法协调行动。此外，美国人依旧注重传统大国间的实力变化与平衡关系，对传统安全领域抱有极大热情，而欧洲人第二次世界大战后对和平发展理念更为珍视，对非传统安全领域的威胁更为关注。在战略上，超强的军事实力和传统霸权国的地位决定了美国的战略可以随自身利益的偏好发生转变。当今美国的战略偏好是面对亚太的新情势，欧洲因为战略惯性和战略边缘出现多重危机，其精力只能局限在周边。欧洲东部和南部的多重形势危机在持续不断地给欧洲施压。美国也并未停止对欧洲施压，例如对从俄罗斯经波罗的海直接到德国的北溪二号百般阻挠；国务卿蓬佩奥在中东欧访问时利用“反华为”事件离间欧洲，试图利用波兰等与欧洲有离心力的国家造成欧盟内部不和。美国国内各种因素近些年来由量变到质变的过程，使得美国的政治文化发生了转变，极化问题趋于严重。特朗普上台后快速兑现承诺，对美国对外政策和战略进行了大幅调整，导致国际环境在一定程度上发生恶化。在此背景下，美欧关系急转直下。美国是这种恶化的施动者，欧洲则处于较为被动的应对状态。欧美抵牾不能忽略当今世界的总体格局背景，即国际力量对比的显著变化、地缘政治中心的逐步东移、国际秩序的剧烈调整，以及美欧间由此而发生的各方面的变化。^① 美欧关系的调整，也是为适应这种国际格局的变动。美欧关系张力将在短期内持续，并将影响国际格局的再塑造。

三 跨大西洋关系的可能前景

面对当今的跨大西洋关系，有的学者把其比喻为“跨大西洋式离婚”。^②

① 林利民、张蓓：《美欧矛盾的性质及其未来趋势》，《当代世界》2018年第8期，第42页。

② Stephen M. Walt, “In Praise of a Transatlantic Divorce,” *Foreign Policy*, May 30, 2018, <https://foreignpolicy.com/2017/05/30/in-praise-of-a-transatlantic-divorce-trump-merkel-europe-nato/>.

而美国驻欧盟大使戈登·桑德兰（Gordon Sondland）认为，美欧间这段“婚姻”虽然起起落落，但没有发生实质变化。^① 美欧关系的起落涉及方方面面，因此，需要从美欧各自的角度并综合多个方面，来考量跨大西洋关系发展的基本前景。总体来说，美欧关系分为两种基本图景，即弱化的关系和强化的关系（见表1）。但是，这种双边关系还需要放在更为长远的时空背景中去考察。

表1 危机与美欧关系

美欧关系	弱化的关系		强化的关系	
欧盟的凝和度	整合的欧盟	分裂的欧盟	整合的欧盟	分裂的欧盟
美欧关系的类型	出现欧盟超级大国	分裂的美欧关系	美国霸权	分化型关系
	表现为欧盟内部凝和,且独立于美国;外部与美国竞争,并引导实施不同政策	表现为欧盟内部无法和解;在面对美国立场与政策时欧洲内部出现分裂	表现为欧洲与美国合作展现韧劲与决心;内部顺从美国的政策与偏好;外部劳工部门分开	表现为欧盟核心成员国和美国保持跨大西洋的紧密关系

资料来源：Marianne Riddervold, Akasemi Newsome, “Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations,” *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5, p. 509.

从表1中可以看出，美欧关系随着美国与欧洲各自力量和战略倾向的变化，呈现出两种关系变化和四种可能图景。如果欧洲呈现整合状态，实力大幅上扬，并且与美国引导的路径不匹配，就可能出现第一种图景，即欧盟作为一个类似国家的政治实体和美国分庭抗礼；如果欧盟分裂，并且内外事务都出现问题，就会使得美欧关系呈现分裂状态，第二种图景出现。这两种图景属于弱化的美欧关系。如果欧洲作为整合的政治实体，与美国进行了良好的内外协调，就会出现第三种图景，即美国主导双边关系，美国霸权出现；如果分裂的欧盟内部个别行为体形成合力，与美国保持紧密联系，则会形成

^① Nima Ghadakpour, “EU-US Relations ‘Like an Up-Down Marriage but Intact’ -US Ambassador,” *Euronews*, October 17, 2018, <https://www.euronews.com/2018/10/17/eu-us-relations-like-an-up-down-marriage-but-intact-us-ambassador>.



第四种图景，即分化型跨大西洋关系。第三种和第四种图景属于强化的美欧关系。需要注意的是，这四种图景可以重叠。从目前的美欧关系来看，第二种图景更符合当下的情势，第四种图景在议题式合作领域隐约显现。所以，美欧关系既会有弱化和退化的一面，也会有加强的一面，需要综合考量。

（一）美欧间依旧存在合作空间

虽然在前文的现状描述中，有很多国外学者认为美欧间军事领域的关系已经退化，但是美欧军事防务领域仍是跨大西洋关系合作的关键领域。此外，美欧间的经贸联系、共同的文化与价值观纽带仍将继续起作用。^① 在欧盟“全球战略”颁布实施两周年之时，欧盟表示：“牢固和运行良好的跨大西洋关系依旧是事关欧洲安全与繁荣的关键要素。基于共有的价值观、利益和承担促进彼此利益的国际事务的意愿，欧盟依旧是美国的战略伙伴。”^② “永久结构性合作”在英国脱欧和美国战略重心转移的背景下，于2017年12月由欧盟25国启动。这是一个有雄心、约束性和包容性的安全合作机制，虽然在资源获得方面和北约形成竞争，但在能力建设方面是和北约互补的。欧盟没有意愿也没有能力重塑美欧安全机制，只是希望优化现有安全机构并且予以适当补充，明确权责分配，使得美欧间的关系能健康、良性地发展。^③

尽管有学者对现阶段的美欧关系表达了悲观的看法^④，但也有学者仍较为乐观地认为，自由国际主义危机和变迁从诞生之日起就存在，它有足够的惯性和韧性在这一次危机中存活，它仍是有未来的。^⑤ 德国学者索尼娅·考

① 金玲：《跨大西洋关系：走向松散联盟？》，《国际问题研究》2018年第4期，第36页。

② EU, “Implementing the EU Global Strategy Year 2,” June 2018, p. 11.

③ 郑春荣、范一杨：《重塑欧美安全关系？——对欧盟“永久结构性合作”机制的解析》，《欧洲研究》2018年第6期，第1~24页。

④ Richard N. Haass, “Liberal World Order, R. I. P.,” Council on Foreign Relations, March 21, 2018, <https://www.cfr.org/article/liberal-world-order-rip>;

⑤ G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order?” *International Affairs*, Vol. 94, No. 1, 2018, pp. 7–23.

夫曼 (Sonja Kaufmann) 和马蒂斯·罗豪斯 (Mathis Lohaus) 认为, 在未来十年内, 共享的自由文化和欧洲集体行动能力对于美欧关系是十分关键的, 如果欧洲在美国政策呈现不确定性的机会窗口期形成较为具体的共同外交与安全政策, 对于欧盟掌握主动将是有帮助的。此外, 在未来的科技等领域, 双方是存在广泛合作空间的。^① 欧盟在关键议题上依旧会与美国保持紧密的合作, 除了经贸、防务和价值观等领域, 欧盟与美国也会在能源、数字经济、数据保护、打击恐怖主义等领域进一步深化合作。^②

(二) 短期与长期的跨大西洋关系图景展望

从短期看, 跨大西洋关系因为美国与欧盟的政策难以协调和欧盟自身的分裂性, 呈现出了弱化的情景, 并且这种情况将维持相当一段时间。虽然美欧依旧在经贸、科技、价值观、军事等领域拥有较为广泛和牢固的合作关系, 但是, 跨大西洋的分裂趋势仍将是主流。前文所述第四种图景也只是意味着双方将在更多就事论事的“议题性”或“交易性”问题上达成某种共识, 而难以再次回归之前所拥有的较为牢固和全面的亲密关系。

2019年1月22日, 德法两国首脑在亚琛签署《德国和法国关于合作和一体化的条约》(Treaty on Franco-German Cooperation and Integration, 又称《亚琛条约》)。双方同意在重要场合会面之前协调立场; 把联合国改革和德国成为常任理事国等列为优先外交事宜; 成立德法国防安全委员会, 签约国可对外派兵; 联合保卫边境安全。而此时的英国, 犹如其在两百年前事关欧洲协调的亚琛会议上表现的那样, 拒绝任何形式的超国家组织的出现, 观望但不融入欧洲大陆。在英国脱欧和一体化日见险阻的情况下, 德国和法国期

① Sonja Kaufmann, Mathis Lohaus, “Ever Closer or Lost at Sea? Scenarios for the Future of Transatlantic Relations,” *Futures*, Vol. 97, 2018, pp. 18–25.

② Patricia Lewis, Jacob Parakilas and Marianne Schneider-Petsinger, “The Future of the United States and Europe an Irreplaceable Partnership,” Chatham House, April 11, 2018, <https://www.chathamhouse.org/publication/future-united-states-and-europe-irreplaceable-partnership>.



望通过协作进一步加强欧洲行动的独立性。^① 德国哲学家尤尔根·哈贝马斯 (Jurgen Habermas) 曾经认为以德法为中心的国家必须组成坚强的一体化硬核, 唯有如此才能对内说服维持现状的成员国和欧洲怀疑论持有者, 对外使欧盟真正具有全球行动力。^② 如今, 德法两国正进行着艰难的尝试, 期望用核心国家的坚强合作使欧盟更为统一, 以此协调立场, 共同应对外部世界的变化。当然, 所有欧洲立场的协调和统一, 都会给美欧关系带来潜在的影响。一个更为一体化的欧洲或许是对美国孤立政策的回应, 但同时, 这种由个别国家主导的欧洲一体化如果在美欧关系中进行积极建构, 也可能强化美欧关系。

从长期来看, 跨大西洋关系不会发生剧烈或根本性转变, 双方仍将维持一定限度的合作关系。但是, 世界经济格局的变化、权势的转移、多元文化的兴起、移民与难民等问题深刻地影响了西方世界的内部关系, 反全球化与民粹主义等较为极端的思潮对西方世界造成了巨大冲击, 西方世界正处于自身的解构与重构之中。需要注意的是, 虽然美国和欧洲依旧享有共同的文化传统、历史回忆与军事同盟关系, 但如果欧洲依旧矛盾重重且无法内外协调, 美国又继续偏离欧洲一意孤行的话, 跨大西洋关系或将难以再次紧密, 而最终变为松散的议题联盟式关系。

(审读 赵晨)

① Nicolas Gros-Verhyde, “Five Hidden Virtues of the Treaty of Aachen,” Euractiv, January 22, 2019, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/five-hidden-virtues-of-the-treaty-of-aix-la-chapelle/>.

② 赵光锐:《哈贝马斯的欧洲一体化思想:世界公民理论下的欧洲联邦建设》,《德国研究》2018年第3期,第26页。