

欧美关系的裂痕及发展趋势

周 琪

内容提要:冷战结束后,欧美曾携手在中东欧培育新的民主制度和市场经济以及扩大欧盟和北约,双方的合作在 20 世纪 90 年代达到高潮。然而,“9·11”事件之后美国发动的伊拉克战争成为欧美从合作高潮跌落的转折点。在如何处理国际问题上,欧美的分歧逐渐显现,冷战时期和冷战结束后初期紧密的跨大西洋关系出现裂痕。奥巴马政府时期,美国将战略重点转向亚太地区,欧洲人开始担心欧洲对美国地缘政治的重要性下降。自特朗普总统上任后,欧美关系又出现诸多新裂痕。特朗普抨击北约和欧盟,赞赏甚至鼓励欧洲内部的民粹主义势力,在处理国际事务中奉行“美国优先”的原则,导致欧盟国家的普遍反感。美国退出《巴黎协定》,以国家安全为由对进口钢铝加征关税以及退出伊核协议,也沉重打击了欧美关系。本文主要分析欧美关系恶化的根源以及未来欧美关系的发展趋势。

关键词:欧美关系 分歧 特朗普政府 美对欧政策 欧盟对美政策

自美国特朗普总统上任后,随着美国对外政策的调整以及对全球化态度的转变,欧美关系出现了许多不确定因素和新裂痕。有观点认为,跨大西洋关系的黄金时代已成为历史。^① 由于跨大西洋伙伴关系是当今世界上最持久和最紧密的同盟关系,也是最重要的同盟关系之一,其未来发展不可避免地会对整个国际关系产生深刻影响。对欧美关系的历史演进及前景做出分析和推测,在当今复杂多变的形势下具有重要的意义。

一 冷战结束后欧美关系的演进

为了解当今欧美问题及其根源,有必要对冷战后欧美关系的演进做一番考察。

^① Benjamin Haddad, Craig Kennedy and Hannah Thoburn, *After the West? A Positive Transatlantic Agenda in a Post-Atlantic Age*, Washington, D. C.: Hudson Institute, 2018, p.3.

第二次世界大战结束后,美国作为欧洲的解放者、欧洲战后重建的援助方,以及在西方与苏联的冷战中欧洲安全的保护者,对于欧洲国家来说具有特殊地位。美国的马歇尔计划加速了西欧的经济复兴,为西欧的经济起飞奠定了基础,也为未来的欧洲一体化创造了条件;1949年北大西洋公约组织的成立,在军事上将美国和欧洲连为一体。自此,西欧与美国形成了当代最密切的同盟关系,美国也成为跨大西洋伙伴关系中的主导者。

冷战结束后,欧美关系并没有因其共同敌人苏联的消失而疏远。20世纪90年代,当美国成为世界上唯一的超级大国时,北约拥有全球无以匹敌的军事力量,跨大西洋伙伴关系一时成为几乎可以左右世界局势的政治力量,为美国主导世界提供了强大的支撑。

1989年,欧美之间确定了两个合作主题,反映了欧盟和美国对后冷战时代秩序和价值观的思考。老布什总统在1989年5月的讲话中首次将“整体的和自由的欧洲”作为后苏联时代的追求目标。^①这一简单明了的主题为美国人和欧洲人所接受,继而成为未来15年北约和欧盟扩大的动力。^②

第二个主题是美国政治学家弗朗西斯·福山(Francis Fukuyama)1989年发表在《国家利益》(*The National Interest*)杂志上的文章中提出的观点。他认为,自由民主已经在全世界取得了胜利,一个和平与安全的新时代正在出现,今后不再有意识形态和制度冲突,历史因此终结了。^③耐人寻味的是,虽然福山的“历史的终结”论与萨缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)的“文明的冲突”论在理论上形成了鲜明对立,并且两者在美国均招致各种不同的反应。但在欧洲,正是福山的观点开始成为许多西欧人看待世界的方法。他们认为,苏联的垮台开启了欧洲价值观在没有外部威胁的条件下迅速传播的时代。

虽然这两个主题代表了跨大西洋社会对未来新时代的憧憬和筹划,但在如何追求这两个目标方面,欧洲与美国之间包括欧洲内部都存在争论。第一次重要争论是关于德国的统一。美国与赫尔穆特·科尔(Helmut Kohl)总理领导下的西德结盟,希望尽快实现德国统一,使其成为连接中东欧新民主国家的桥梁。但法国、波兰和英国对此

^① President George H. W. Bush, “A Europe Whole and Free”, Speech at Mainz, Germany, May 31, 1989, U. S. Diplomatic Mission to Germany, <http://usa.usembassy.de/etexts/ga6-890531.htm>, last accessed on 7 November 2018.

^② Benjamin Haddad, Craig Kennedy and Hannah Thoburn, *After the West? A Positive Transatlantic Agenda in a Post-Atlantic Age*, p.10.

^③ Francis Fukuyama, “The End of History?”, *The National Interest*, No.16, 1989.

并不热衷,特别是英国首相玛格丽特·撒切尔(Margaret Thatcher)竭力反对,理由是一个统一的德国将在欧洲范围内发挥不成比例的巨大作用。^①虽然德国的统一在柏林墙倒塌后不到一年就完成了,但许多欧洲领导人至今对德国由此获得的权力耿耿于怀。

第二次争论涉及欧盟的扩大。德国统一问题得到解决后,美国和欧盟建立了一个非正式但明确让中东欧国家融入跨大西洋核心机构的程序。这些国家可以先加入欧洲委员会(Council of Europe),然后加入北约,最后加入欧盟。第一步要求这些国家做出一系列价值观和行为的承诺,但不需要做出广泛的政策或法律改变;第二步则更为复杂,它涉及改革国家的军事和情报部门,以及解决有关第二次世界大战中的暴行问题。由于美国在北约中占据核心地位,它在决定哪些国家符合资格方面发挥了主要作用。然而,北约的扩张引起苏联/俄罗斯的强烈反对,苏联及后来的俄罗斯领导人声称,作为1990年与美国就德国统一问题谈判的一部分,老布什总统承诺不会扩大北约。^②

第三步加入欧盟的进程则更为复杂,因为1992年生效的《马斯特里赫特条约》提高了入盟的门槛。1993年的《哥本哈根协议》详细规定了成为欧盟正式成员国必须完成的国家改革。^③在这一过程中,美国与中东欧国家之间建立了不同寻常的关系。

首先,美国被中东欧国家视为进入北约的“门票”和加入欧盟的主要支持者。这些国家在发展与美国主要决策者的个人关系方面做了大量的工作。美国也由此与这一地区的国家建立了广泛的个人和机构联系网络。苏联解体后,为促使中东欧国家实现自由民主化的战略目标,美国许多大型基金会都将中东欧地区市民社会的发展作为一项重要的优先任务,并花费了数百万美元来扶植几乎所有部门的非营利组织。与此同时,成千上万的美国青年前往东欧为各种非政府组织工作。

^① Patrick Salmon, Keith Hamilton and S.R. Twigge eds., *Documents on British Policy Overseas Series III*, Vol. VII: German Unification 1989–1990, NY: Routledge, 2010, pp.xv–xvi; quoted from Benjamin Haddad, Craig Kennedy and Hannah Thoburn, *After the West? A Positive Transatlantic Agenda in a Post-Atlantic Age*, p.10.

^② 1990年2月,老布什政府的国务卿詹姆斯·贝克(James Baker)同苏联领导人戈尔巴乔夫讨论过未来北约在统一德国中的作用。贝克告诉戈尔巴乔夫:“北约对北约部队的管辖权不会向东方扩大一英寸”,并赞同戈尔巴乔夫的声明:“任何对北约地区的扩张都是不可接受的”。James Goldgeier, “Promises Made, Promises Broken? What Yeltsin Was Told about NATO in 1993 and Why It Matters”, *War on the Rocks*, July 12, 2016, p.2, <http://warontherocks.com/2016/07/promises-made-promises-broken-what-yeltsin-was-told-about-nato-in-1993-and-why-it-matters/pdf>, last accessed on 7 November 2018.

^③ “哥本哈根标准”(The Copenhagen Criteria)包括稳定的民主体制、运行良好的市场经济,以及实施欧盟法律的能力,并执行欧盟的政治、经济和货币目标。See “Accession Criteria (Copenhagen Criteria)”, EUR-Lex, http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html, last accessed on 7 November 2018.

其次,北约和欧盟的扩大使美国和欧洲的许多民众发自内心地相信人类处于“历史终结”时期,而苏联威胁的消失也使其认为欧洲是一个不存在敌人和威胁的大陆。考虑到欧盟扩大的成本,欧洲国家减少国防开支便成为一个自然趋势。美国保护欧洲的承诺,也使欧洲国家大幅削减国防预算显得合情合理。然而,1991-2001年在巴尔干地区爆发的一系列战争,使欧洲缩减军事力量的速度大为减缓。欧盟东南边界的战争表明,历史并未“终结”,德国、法国和其他主要欧洲大国意识到仍需要维持干预对欧洲具有直接影响的冲突的能力。此外,美国最初不愿参与任何干预的态度也在提醒欧洲人,美国提供的安全保障是有限的。在关于德国统一的谈判中,老布什政府也明确表示,制止在南斯拉夫的冲突是欧洲的责任,而不是美国的责任。只是在波斯尼亚局势不断恶化之后,美国才决定与其他北约盟国联手制止冲突,而且只参与建立禁飞区,并未派出地面部队。

再次,德国在此过程中崛起,逐渐成为欧洲强大的政治力量。它不仅是欧洲大陆东西部之间的桥梁,同时也成为欧洲与美国之间的纽带。由于统一德国的一半原属于东欧,因此,德国比其他西欧国家更深地卷入了东欧国家的政治和经济转型,这也使其领导层在推动这一进展上具有极大的紧迫感。德国的各种政治基金会花费了数百万美元培训前东欧国家的年轻政治家,其外交部也成为欧盟机构的政治指导者。自德国统一开始,德国总理科尔与美国老布什总统及此后的克林顿总统的密切关系就成为东欧国家融入西方的特殊途径。德国之所以乐于承担这一角色,一方面是由于它赞赏美国在德国统一中所起的作用,另一方面是因为科尔怀有特殊的目的:使德国成为一个“正常”国家,在美国的关照下成为欧洲的领导者。

近半个世纪的冷战使欧美国家团结在一起,对抗苏联及其领导的东方阵营。冷战结束后,尽管美国与欧洲在如何巩固和扩大“不战而胜”的成果上的观点不尽相同,但欧美在欧洲始终拥有一个共同目标:在中东欧地区培育新的民主制度和市场经济,扩大欧盟和北约。因此,在整个20世纪90年代,欧美之间的合作从某种意义上讲达到了高潮。然而,在失去了苏联这个冷战时期的共同敌人之后,跨大西洋关系发生变化,“9·11”事件便是其从合作高潮跌落的转折点。

二 “9·11”事件后欧美关系出现转折

2001年“9·11”事件后美国发动的伊拉克战争使欧美之间在如何处理国际问题

上的分歧表面化,冷战时期和冷战结束后初期紧密的跨大西洋关系出现了裂痕。

最初,“9·11”事件促成了欧美之间的空前团结。美国因遭受恐怖主义袭击而博得了欧洲的极大同情和声援。9月12日,《南德意志报》(*Süddeutsche Zeitung*)在头版刊登了一幅德国政治领导人为美国受害者举行公祭活动的照片,发表了德国总理格哈德·施罗德(Gerhard Schröder)和外交部长约施卡·菲舍尔(Joschka Fischer)支持美国的讲话。法国《世界报》(*Le Monde*)则刊发了一篇题为“我们都是美国人”的著名文章,对美国表示同情和支持:“我们怎能不感受到与那些人民、那个国家——美国的深刻团结,我们与它如此亲密。由于它,我们获得了自由,因而我们是团结一致的”。^①欧洲其他国家也表达了类似看法。这种情绪凸显了欧洲对美国的同情和欧美之间的紧密关系。在此次袭击后,北约第一次援引第五条款:“对于欧洲或北美之一个或数个缔约国的武装攻击,应视为对缔约国全体之攻击”,要求跨大西洋联盟中的每个国家都必须承担北约的使命,打击为基地组织提供避难所的阿富汗塔利班政府。此后,北约在阿富汗部署的军队数量最多时超过13万人,分别来自50个北约国家和伙伴国家。^②许多新近加入北约的中东欧国家,也乐意为此作出自己的贡献。然而,北约的团结好景不长,小布什政府随后领导的对伊拉克的入侵使北大西洋国家之间的分裂达到冷战时期难以想象的程度。

法国和德国强烈反对美国领导的对伊拉克的入侵行动。法国在联合国安理会中做了最大的努力来阻止美国对伊拉克发动战争,它明确表示会不惜使用其在安理会的否决权来阻止任何可能为战争铺平道路的决议,以至于美国与法国在联合国中的关系几乎达到破裂的程度。而英国则坚定地追随美国的外交,英国首相托尼·布莱尔(Tony Blair)甚至专程飞到美国发表支持性演讲,意大利和西班牙等欧洲国家也表示愿意与美国积极合作。如此一来,在美国一时出现了“新欧洲”和“老欧洲”之说:法国和德国等被贬称为“老欧洲”,因为在美国看来,它们拘泥于传统、守旧的国际秩序和规则,已经落伍;而英国、意大利和西班牙以及支持美国的中东欧国家则被视为“新欧洲”。

^① Jean-Marie Colombani, “Nous sommes tous Américains”, *Le Monde*, September 13, 2001, http://www.lemonde.fr/idees/article/2007/05/23/nous-sommes-tous-americaains_913706_3232.html; quoted from Leia Achampong ed., “Relations between Europe and North America”, <http://testpolitics.pbworks.com/w/page/24737381/Relations%20Between%20Europe%20and%20North%20America> EU’s relationship with America, last accessed on 7 November 2018.

^② North Atlantic Treaty Organization, “NATO and Afghanistan”, http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_8189.htm, last accessed on 7 November 2018.

以法、德等为代表的欧洲传统大国与美国的分歧表现在:前者主张欧洲应有独立的防务和外交,不应盲目追随美国,坚持通过联合国这样的多边国际组织来解决国际争端,这与小布什政府的单边主义、先发制人和政权变更等一套做法形成了鲜明对比,因而受到美国的蔑视和嘲讽。相形之下,“新欧洲”国家中如许多中东欧国家更认同美国的理念和方法,积极支持美国用武力推翻专制的萨达姆政权,希望以此获得美国对其加入北约的首肯,从而迅速融入美国主导的集体安全体制。“9·11”事件不仅导致欧美关系的分裂,也使欧洲内部出现严重的分歧。

在关于美国行为的辩论中,罗伯特·卡根(Robert Kagan)的文章“权力与弱点”(Power and Weakness)尤为值得关注。该文对美欧之间的差异和分歧进行了分析。作为美国新保守主义者的一员,卡根支持美国发动伊拉克战争。他认为,美国人和欧洲人对世界的看法和应对世界挑战的能力之间存在根本差异。卡根甚至提出:“在当今重大的战略和国际问题上,美国人来自火星,欧洲人来自金星:他们的相互赞同和理解越来越少”;“这些跨大西洋分裂的原因是深刻的、经过长期发展的、可能是持久的”。在他眼中,美国人的特点是,以善恶和敌友来划分世界;倾向于采用强制的方式而不是劝说,强调惩罚性制裁而不是诱导,强调大棒而不是胡萝卜;在国际事务中奉行单边主义,不愿通过联合国这样的国际机构来行动,缺乏与其他国家的合作来寻求共同目标。而欧洲人的特点是:用更细微、复杂的方法解决问题;通过微妙和间接的方式施加影响;更容忍失败,更有解决问题的耐心;一般喜欢对问题做出和平反应,更愿意采取谈判、外交和劝说,而不是强制;更尊重国际法、国际公约和国际舆论;试图使用商业和经济纽带将各国联系在一起;更看重过程而不是结果。^①

伊拉克战争是冷战后欧美深刻分歧暴露的起点。此后,入侵伊拉克和阿富汗的高昂代价、无休止的误判,以及小布什政府的单边主义、先发制人以及政权变更等方式,逐渐消磨了欧洲对美国政治智慧和维护安全方式的信任,关塔那摩监狱的虐囚事件以及网络监视等问题,更破坏了美国在欧洲人心目中的形象。^② 尤其在小布什总统任职时期,欧洲公众更是普遍反对美国的政策,尤其是在德国、法国和比利时。甚至连与美国关系最密切的中东欧国家也变得不愿接受美国决策者和专家的观点。不仅如此,21世纪初出版的一些论著,强调欧洲模式是更好的治理、创造福利和处理国际事务的方

^① Robert Kagan, “Power and Weakness”, *Policy Review*, Hoover Institution, No.113, 2002, pp.3-4.

^② Liam Stack, “Charlottesville Violence and Trump’s Reaction Draw Criticism Abroad”, *The New York Times*, August 17, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/17/world/charlottesville-trump-world-reaction.html>, last accessed on 7 November 2018.

式。欧洲对外关系委员会主任马克·伦纳德(Mark Leonard)2005年发表的著作《为什么欧洲将主导21世纪》(*Why Europe Will Run the 21st Century*)是其中最引人注目的。就在前一年,欧盟完成历史上最大规模的扩张,接纳了10个新成员。伦纳德在书中提出,欧洲的软实力、强调国际合作、摒弃民族主义,使其成为一种具有普遍吸引力的模式,在未来的几年内可在世界其他地区被效仿。^①他认为,欧洲会引导一场全球政治革命,欧盟会成为国际组织典范,国际关系的规则会被欧洲改写。这一时期,欧洲的一些主要国家,如西班牙、意大利、德国和英国的经济稳定发展,也促使“欧洲具有优势”的观点在2004-2008年间得到许多欧洲人的认同。欧洲决策者也关注气候变化和中国崛起等全球性议题,但并不认为后者会对欧洲的和平与繁荣构成威胁。

总体而言,欧洲人更欢迎奥巴马膺任美国总统,因为他们对美国共和党的外交政策已完全失望,认为奥巴马的外交政策理念与自己相一致。但中东欧国家对奥巴马的俄罗斯政策持怀疑态度,因为它对俄罗斯表现出明显的善意。2009年1月,尚未举行就职仪式,奥巴马就通过电话和信函向俄罗斯总统梅德韦杰夫表达了“重启”美俄关系的愿望,并得到后者的积极回应。在2008年8月格鲁吉亚-俄罗斯战争发生后仅7个月,国务卿希拉里·克林顿就向俄罗斯外交部长发出了开启美俄关系新时代的信号。2009年4月,二十国集团(G20)伦敦峰会期间,美俄首脑首次举行会晤,在共同削减核武器方面达成了共识,为双边关系设定了新议程。这标志着美俄关系的“重启”正式开始。^②

随后,奥巴马于2009年7月访问了莫斯科,紧接着在9月决定停止在波兰和捷克共和国部署导弹防御系统。与此同时,许多中东欧国家觉察到俄罗斯在这些地区越来越活跃,指责俄罗斯煽动种族冲突、散布虚假信息、资助新贵政党,并大肆扩大其间谍活动。2009年7月,一群中东欧知识分子和前政府官员签署了一封致奥巴马总统的公开信,自称为“北约和欧盟内部的大西洋主义声音”,因曾受益于美国对自由民主和自由价值观念的支持,一直是美国最强大的支持者中的一部分。他们质疑奥巴马政府没有尽力阻止俄罗斯对欧洲东部的侵略,并批评说:“冷战结束20年后,我们看到中东欧国家不再是美国外交政策的中心。随着新的奥巴马政府确定其外交政策的优先

^① Mark Leonard, *Why Europe Will Run the 21st Century*, NY: Fourth Estate, 2005.

^② 美俄关系的重启过程可参见张建、周琪:“奥巴马第二任期美俄关系论析”,《世界经济与政治》2016年第11期。

事项,我们的地区在很大程度上已成为美国不再担心的世界的一部分。”^①

欧洲国家对奥巴马政府政策的担忧始于2010年美国宣布将把其战略重点转向亚太地区。对欧洲人而言,这意味着美国将远离欧洲的传统盟友,专注于其在亚洲的朋友和敌人,如此一来,美欧传统的紧密伙伴关系将处于危险之中。欧洲人也开始怀疑奥巴马总统是否把欧洲受到的挑战视为攸关美国战略利益的挑战。他们看到,奥巴马总统并未将乌克兰的主权视为与美国的战略利益直接相关,也未因俄罗斯“兼并”克里米亚而对它进行武力惩罚,仅仅宣布了对俄罗斯的经济制裁,但制裁带来的损失大部分是由与俄罗斯经济联系更为紧密的欧洲经济体承担的。

“9·11”事件之后,尽管欧美之间在政治上产生了相互怀疑,但在经贸方面,欧美始终保持着密切关系,双方是彼此最重要的贸易伙伴。2015年欧盟与美国之间的商品和服务贸易额为1.1万亿美元,与欧洲的贸易额占美国贸易总额的18.9%,2016年与美国的贸易占欧盟贸易总额的17.7%。^②

三 欧美之间政策分歧的案例分析

“9·11”事件之后,欧美之间的政策分歧不断产生。从实例来看,战略利益、经济利益、历史联系等是造成欧美一系列分歧的主要因素,因篇幅所限,仅列出近五年来发生的三个案例加以说明。

(一)对俄罗斯的经济制裁

在以美国为首的西方国家看来,2014年3月俄罗斯对乌克兰的干预,是冷战结束以来在欧洲地区第一次跨边界使用武力,并且是第二次世界大战结束以来首次用武力夺取领土,这是不可接受的。美国和欧盟国家认为,对克里米亚的“兼并”,破坏了建立在领土不受侵犯、不使用武力解决国家间领土争端的原则基础上的欧洲冷战后秩序。从欧洲的角度看,北约未来的发展和欧洲的向心力也受到乌克兰危机的影响。乌克兰危机爆发后,一些欧洲盟友要求美国把更多的注意力放在欧洲,并通过轮转的方式把更多的美国和北约兵力部署在波兰和波罗的海国家等东方前线。为此,北约在

^① Valdas Adamkus et al., “An Open Letter to the Obama Administration from Central and Eastern Europe”, *Gazeta Wyborcza*, July 17, 2009, pp.1-2, <http://www.icdt.hu/documents/projects/OpenLetter>, last accessed on 7 November 2018.

^② European Commission Directorate General for Trade, “European Union, Trade in Goods with USA”, May 3, 2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113465.pdf, last accessed on 7 November 2018.

2014年威尔士峰会上做出决定,将重新聚焦于确保欧洲成员国安全的能力。^①

但同时,乌克兰危机也对美国同俄罗斯在处理全球共同安全问题上的合作构成了挑战,包括应对伊拉克和叙利亚的极端组织、“伊斯兰国”的兴起、伊朗核问题,以及维护阿富汗的战后稳定。正因为需要在上述问题上同俄罗斯合作,美国才一直避免在乌克兰危机中同俄罗斯发生直接冲突。美国尤为担心,西方的制裁会导致俄罗斯与中国加强合作,最终把俄罗斯推向中国一边。更为重要的是,如果美国同俄罗斯进行直接军事对抗,就会对冷战后的世界秩序造成毁灭性打击。对此,无论是美国还是北约都没有做好准备。而且,美国国内民意也未强烈支持乌克兰,多数民众反对美国充当世界警察以及在国际冲突中充当领导者。这导致奥巴马政府不愿也无力介入与俄罗斯的正面冲突。

另一方面,美国必须做出不能放任俄罗斯用武力夺取邻国领土行为的强硬姿态。乌克兰虽然不是北约成员国,也不是美国的盟国,但作为对乌克兰放弃《布达佩斯备忘录》规定的从苏联继承核武器的补偿,1994年,美国、英国和俄罗斯共同承诺向乌克兰提供安全保障。奥巴马也正是意识到对乌克兰的安全负有责任,因此实施了对俄罗斯的经济制裁。2014年3月6日、17日和20日,奥巴马总统颁布了三个总统令,对相关俄罗斯官员以及亲俄的乌克兰官员进行制裁,冻结他们在美国的不动产,并对俄罗斯14家国防公司、6家主要银行和2家石油公司实施制裁,同时中止美国向俄罗斯的出口信贷以及对俄罗斯经济发展项目的资助。^②4月3日,美国国会通过了《支持乌克兰主权、领土完整、民主和经济稳定》的法案。^③

美国对乌克兰危机的处理影响了它在盟国中的信誉,并受到来自乌克兰和欧洲盟国的质疑和抨击。它们指责美国没有能力维持冷战后的欧洲秩序,履行承诺不力。美国的亚洲盟国也对此保持密切关注。

美欧在对俄罗斯实施经济制裁上也存在分歧。对俄罗斯的第一轮经济制裁主要由美国推动。时任美国副总统的约瑟夫·拜登(Joseph Biden)之后承认,虽然美国和

^① Jeffrey Mankoff and Andrew Kuchins, “Russia, Ukraine and U.S. Policy Option: A Briefing Memo”, *Central for Strategic and International Studies*, January 2015, https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/150129_Mankoff_RussiaUkraineUSOptions_Web.pdf, last accessed on 7 November 2018.

^② “Russia and Ukraine Sanctions”, Department of the Treasury, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Pages/ukraine.aspx>, last accessed on 7 November 2018.

^③ “Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014”, <https://www.congress.gov/113/plaws/publ95/PLAW-113publ95.pdf>, last accessed on 7 November 2018.

欧盟对俄罗斯采取了统一的立场,但在商定制裁计划时,双方意见不一。^①2016年在讨论是否延长制裁协议时,欧洲国家之间也存在争议。希腊、匈牙利和意大利等国家要求放宽制裁,而英国、波兰和波罗的海国家则要求延长制裁。虽然波兰和波罗的海国家由于制裁而遭受了更大的经济损失,^②但由于担心俄罗斯的扩张主义而支持更严厉的制裁。

德国与俄罗斯保持着重要的经济关系,在北溪2号天然气管道项目上可见一斑。尽管其他一些欧盟成员国对此提出批评,但德国声称它并没有违反禁令,因为管道穿越国际水域,不属于欧盟的管辖范围。可见,对俄罗斯的能源依赖是影响欧盟国家对制裁态度的一个重要因素。德国通常从俄罗斯得到其30%以上的石油和天然气供应,奥地利则获得70%的天然气的供应,而意大利也是俄罗斯能源的重要进口国。在独联体国家中,拉脱维亚、立陶宛和爱沙尼亚更是依赖从俄罗斯进口的天然气,^③但它们对俄罗斯对其领土完整的威胁及施加政治影响的担忧超过了对俄罗斯能源依赖的考量。相形之下,美国不断提高的能源自给自足能力使其越来越不易受到能源供应波动的影响,而且美国与俄罗斯的贸易额数量也较小。

此外,历史背景也在其中发挥了一定的作用。美国人的反俄(苏联)情绪比法国、德国和英国更为强烈,这意味着制裁在美国引起的争议更小。而在欧洲内部,波兰和波罗的海国家由于历史原因,对俄罗斯的警觉更为强烈,但其他一些国家,包括奥地利、塞浦路斯和意大利,由于各种历史原因与俄罗斯较为接近。值得注意的是,欧盟成员国对匈牙利正在仿效俄罗斯的政治体制非常担忧,捷克和斯洛伐克一些政治家的亲俄情绪也有所增长。

商业利益是影响欧盟国家制裁态度的重要因素。2014年,欧盟与俄罗斯的货物贸易额大约是美国的10倍。俄罗斯是欧盟的第三大贸易伙伴,而在美国贸易代表办公室公布的数据中,俄罗斯仅是美国的第23大商品贸易伙伴。2013-2015年间,美国对俄罗斯的出口下降了0.24%,而欧盟对俄罗斯的平均出口下降了2.8%,成员国的损

^① Joseph Biden, "Remarks by the Vice President at the John F. Kennedy Forum", Speech Delivered on October 3, 2014, at Harvard Kennedy School, Boston, MA, <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/10/03/remarks-vice-president-john-f-kennedy-forum>, last accessed on 7 November 2018.

^② Susanne Kraatz, "The Russian Embargo: Impact on the Economic and Employment Situation in the EU", October 2014, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI\(2014\)536291_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536291/IPOL_BRI(2014)536291_EN.pdf), last accessed on 7 November 2018.

^③ Christian Oliver and Henry Foy, "Poland and Baltic States Set to Sign Deal to Build Gas Pipeline", *Financial Times*, October 12, 2015, <https://www.ft.com/content/b15b1a96-70d6-11e5-9b9e-690fdac72044>, last accessed on 7 November 2018.

失介于 0.6% (英国) 和 12.7% (爱沙尼亚) 之间。^① 因此, 虽然美国金融和能源公司由于制裁而遭受了一定的损失, 但欧盟各国的损失远大于美国。此外, 法国的重大项目受阻, 不得不取消向俄罗斯出口的价值 12 亿美元的“西北风”级两栖攻击舰协议。匈牙利和希腊反对制裁在很大程度上是因为它们希望通过维持或加强与俄罗斯的商业关系来支撑其经济。^②

(二) 对亚洲基础设施投资银行的态度

2013 年 10 月, 中国国家主席习近平在印度尼西亚进行国事访问时正式提出, 为促进本地区互联互通建设和经济一体化进程, 中方倡议筹建亚洲基础设施投资银行 (AIIB, 以下简称“亚投行”)。^③ 虽然国际上普遍认识到促进亚洲基础设施发展的必要性, 但美国及其许多盟国, 包括日本、澳大利亚和英国, 都对这一建议持怀疑态度。从美国决策者的角度看, 拟议中的亚投行显示了中国扩张性的外交政策, 是对西方金融主导地位的直接挑战。许多欧洲国家政府和特殊利益集团则怀疑亚投行的规则标准, 并担心其缺乏环境保障, 且难以防止腐败。^④

美国采取了双管齐下的方法应对拟议中的亚投行, 政府官员公开抨击亚投行未来的贷款标准, 私下则敦促美国的欧洲和亚洲盟友拒绝加入亚投行。欧洲国家最初支持美国的立场, 但随着亚投行成员数量的增加, 开始关注本国是否会丧失在新银行形成期间发挥影响力的机会。到 2014 年春天, 对美国的不满已经在欧洲各国以及包括亚洲开发银行和世界银行在内的主要国际金融机构中蔓延。最终, 除俄罗斯之外, 有 17 个欧洲国家加入了亚投行。^⑤ 截至 2015 年 3 月底, 亚投行已拥有 57 个创始成员国。^⑥

^① Erica Moret, Francesco Giomelli and Dawid Bastiat-Jaros, “Sanctions on Russia: Impacts and Economic Costs on the US”, Graduate Institute Geneva, March 20, 2017, p.4.

^② Joseph Schatz, “The Transatlantic Cost of Russia Sanctions”, *Politico*, December 11, 2015, <https://www.politico.eu/article/transatlantic-unity-russia-sanctions-united-states-europe-ukraine/>, last accessed on 7 November 2018.

^③ “习近平: 倡议建亚洲基础设施投资银行”, 中国网, 2013 年 10 月 3 日, <http://finance.china.com.cn/news/gnjj/20131003/1851031.shtml>, 2018 年 11 月 7 日访问。

^④ Nicholas Watt, Paul Lewis and Tania Branigan, “US Anger at Britain Joining Chinese-led Investment Bank AIIB”, *Guardian*, March 13, 2015, <https://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/13/white-house-pointedly-asks-uk-to-use-its-voice-as-part-of-chinese-led-bank>, last accessed on 7 November 2018.

^⑤ 在得到英国将加入亚投行的消息后, 其他欧洲国家竞相效仿。卢森堡抢在英国前一天, 于 3 月 11 日向中国提交了书面申请, 但它要求中方在两周内对此保密, 以免申请失败。随后提出申请的欧洲国家 (除俄罗斯外) 是: 英国、法国、德国、意大利、瑞士、奥地利、西班牙、丹麦、荷兰、芬兰、瑞典、挪威、冰岛、葡萄牙、匈牙利和波兰。See Jamil Anderlini, “UK Move to Join China-led Bank a Surprise Even to Beijing”, *Financial Times*, March 26, 2015, <https://www.ft.com/content/d33fed8a-d3a1-11e4-a9d3-00144feab7de>, last accessed on 7 November 2018.

^⑥ “AIIB Welcomes New Prospective Members”, Asian Infrastructure Investment Bank Official Site, March 23, 2017, https://www.aiib.org/en/news-events/news/2017/20170323_001.html, last accessed on 7 November 2018.

当英国决定加入亚投行之后,当时的英国财政大臣乔治·奥斯本(George Osborne)称:“这是英国和亚洲共同投资和共同成长的无与伦比的机会”。^① 欧洲国家加入亚投行反映了它们认识到加强与中国经济和金融关系的必要性。2015年,中国与欧洲的商品贸易占其总商品贸易的15%,从欧洲的进口占其进口总额的20%。^② 此外,中国8%的外国直接投资流向欧洲。2015年,中国在欧洲的私人投资总额达到创纪录的230亿美元。据估计,2010-2020年间,亚洲需要8万亿美元投入基础设施建设项目,其中68%用于新增产能。^③ 到2020年,欧盟的基础设施建设项目将超过2万亿美元。^④ 此外,对于欧洲的主要金融服务中心而言,签约亚投行从而获得竞争优势,成为中国进入欧洲的桥梁,是其动机之一。英国态度的改变鼓励了其他国家的申请,随后卢森堡宣布加入亚投行,引发欧洲内部的机会竞争。

美国在中国也具有重要的贸易和金融利益。根据美国贸易代表办公室的统计,2015年,中国对美国商品的进口约占美国商品出口总额的16%,美国对中国商品的进口约占美国商品进口总额的21%。2016年,美国的报告显示,美国对中国服务贸易顺差为374亿美元,比2015年上升了10.5%,自2006年以来增长幅度超过400%。^⑤ 尤其是中国持有1.09万亿美元的美国国债,为美国经济发展提供了推动力。^⑥ 然而,尽管存在上述利益,美国的首要考虑却是战略性的,它需要保持在主要国际金融机构中的主导地位,包括亚洲开发银行、世界银行和国际货币基金组织。美国的战略目标一直是主导对全球贸易规则的制定,同时维持防御性条约,以管理亚洲的力量平衡,使之有利于美国。因此,亚投行和中国支持创建的国际银行项目,包括金砖国家新开发银

^① Geoff Dyer and George Parker, “US Attacks UK’s ‘Constant Accommodation’ with China”, *Financial Times*, March 12, 2015, p.2, <https://www.ft.com/content/31c4880a-c8d2-11e4-bc64-00144feab7de>, last accessed on 7 November 2018.

^② “EU’s Top Trading Partners in 2015: The United States for Exports, China for Imports”, *Eurostat*, March 31, 2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7224419/6-31032016-BP-EN.pdf>, last accessed on 7 November 2018.

^③ “The Infrastructure Gap”, *The Economist*, March 19, 2015, <http://www.economist.com/news/asia/21646740-development-finance-helps-china-win-friends-and-influence-american-allies-infrastructure-gap>, last accessed on 7 November 2018.

^④ “Europe’s Economic Foundations: Investing in Infrastructure”, November 2016, https://www.investeurope.eu/media/533105/Briefing-Note_Europe%E2%80%99s-economic-foundations_Investing-in-Infrastructure-28112016.pdf, last accessed on 7 November 2018.

^⑤ Office of the United States Trade Representative (undated), “The People’s Republic of China; U.S.-China Trade Facts”, <https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china#>, last accessed on 7 November 2018.

^⑥ US Department of the Treasury, “Major Foreign Holders of Treasury Securities”, June 15, 2017, <http://tiedata.treasury.gov/Publish/mfh.txt>, last accessed on 7 November 2018.

行和金砖国家应急储备安排,都被美国视为西方主导的国际金融机构的竞争对手。^①此外,美国担心中国会使用其在亚投行中拥有的 26.6% 投票权,仅批准那些与中国利益关系密切的国家的贷款申请。

美国官员对英国和其他盟国决定签署亚投行协议非常不满。一位美国资深官员批评英国:在决定加入之前实际上没有与美国商议,“我们对一个不断迎合中国的趋势保持警惕,这不是与一个正在崛起的国家交往的最好方式”。^②但是,英国接受亚投行反映了其对现实的承认,欧亚大陆基础设施发展的迫切需要得到了大多数多边机构和国家的认可,证明了亚投行存在的合理性。特别是,由于美国一直阻止中国在国际金融机构中拥有与其在全球经济中影响力相当的发言权,反对建立一个新的金融机构以支持基础设施建设投资的理由很难成立,尽管自 2016 年起国际货币基金组织进行了配额和管理改革,在很大程度上增加了金砖四国的影响力。最终,美国也被迫承认创建亚投行是一个合理的倡议。在此背景下,美国官员希望欧洲国家的加入有助于增加亚投行的透明度,推动亚投行设立更高的监管和贷款标准,同时抑制中国将亚投行作为扩大其亚洲影响力的手段的效力。

亚投行的案例表明,在制定一些重要政策时,欧洲更关注的是国内经济利益,而美国则把战略利益放在首位,当欧洲优先顾及自己的经济利益时,它与美国政策的一致性就会被打破。

(三)“棱镜门”事件

2013 年 6 月 5-6 日,英国《卫报》和美国《华盛顿邮报》分别刊登了前国家安全局(NSA)雇员爱德华·斯诺登(Edward Snowden)提供的大量秘密文件。这些文件显示,2007 年,美国国家安全局和联邦调查局启动了一个代号为“棱镜”的秘密监控项目,通过进入微软、谷歌、苹果、脸谱和雅虎等九大网络公司的服务器,跟踪用户的电子邮件、聊天记录、视频及照片等上网信息,以此全面监督用户的行动。

“棱镜门”事件令美国政府十分难堪,从总统奥巴马到众议院情报委员会主席、白宫发言人,以及美国国家安全局局长兼美军网络司令部司令,都先后在各种公开场合为政府辩护。但政府的辩解并没有令美国民众信服,反而引起国内关于维护国家安全和公民权利关系的争论。批评者认为,即使是为了反恐并得到国会授权,这种做法仍

^① “亚投行开始了中美新博弈周期”, FT 中文网, 2014 年 10 月 27 日, <http://www.ftchinese.com/story/001058803?archive#adchannelID=5000>, last accessed on 7 November 2018。

^② Geoff Dyer and George Parker, “US Attacks UK’s ‘Constant Accommodation’ with China”, p.2.

侵犯了公民的基本权利。

美国的行动也惹恼了欧洲盟友。据棱镜门事件披露,美国不仅对自己的敌对国家和竞争对手实施大规模的网络监视和入侵活动,对自己的盟国也采取了同样的做法,如监听布鲁塞尔欧盟总部和包括德国总理默克尔在内的欧洲领导人的电话。监听范围涵盖 35 位世界领导人,以及法国、意大利、希腊、日本、韩国、中国和印度等国大使馆和驻外使团。美国的行为引起欧洲各国的普遍愤怒,并遭到它们的强烈抗议。欧盟司法委员维维亚娜·雷丁(Viviane Reding)于 6 月 10 日致信美国司法部长埃里克·霍尔德(Eric Holder)称:“‘棱镜’这类项目及其所依据的法律可能给欧盟公民的基本权利带来严重的负面后果”,“尊重基本权利和法治是欧美关系的基础”。雷丁强烈批评美国的做法破坏了双方的信任,要求除非是在被明确界定、例外和可以得到司法审查的情况下,否则美国执法机关无权直接获取欧洲公民使用美国服务器时产生的数据,并警告说,鉴于事态的严重性以及公众舆论对此表示的严重关切,即将召开的欧洲议会会议可能根据美方的答复来评估整个跨大西洋关系。^①随后在 6 月 11 日举行的欧洲议会会议上,“棱镜”项目成为辩论的主题和议员抨击的对象。

“棱镜门”事件极大地冲击了美国长期拥有的全球互联网安全领域里的主导权和话语权,颠覆了美国在这个领域里主张的道德基础,从而引发了欧洲民众和政治领导人对美国以国家安全为由侵犯公民基本权利行为的质疑,严重损害了欧美之间的相互信任。

上述案例说明,在特朗普总统上任之前,跨大西洋联盟已经出现了诸多明显的裂痕和紧张状态。

四 特朗普的欧洲政策使欧美矛盾更为凸显

2016 年特朗普的当选为欧美关系增添了一些新因素,加大了欧美之间业已累积的矛盾。

特朗普在竞选前后就对欧洲做出了许多负面评论,例如质疑北约的价值,抨击北约对美国纳税人来说是个骗局,欧盟国家进行了不公平贸易等。^②后被解职的白宫首

^① <http://www.statewatch.org/news/2013/jun/eu-usa-reding-ag.letter.pdf>, last accessed on 7 November 2018.

^② Keith Jonson, Dan De Luce and Emily Tamkin, “Can the U.S.-Europe Alliance Survive Trump?”, May 18, 2018, <https://foreignpolicy.com/2018/05/18/can-the-u-s-europe-alliance-survive-trump/>, last accessed on 7 November 2018.

席战略师斯蒂芬·班农(Steve Bannon)曾用赞同的语气谈论欧洲的民粹主义运动,并把它描绘为那些“不相信这种泛欧盟”的人对民族主义的渴望。他在与德国驻美大使彼得·维蒂希(Peter Wittig)会晤时,表示更关注美国与欧盟各国的双边关系。^①但欧盟国家在特朗普当政的第一年普遍感到宽慰,因为他在这一年里似乎没有兑现在竞选中承诺的对欧洲采取的措施。^②因此,欧洲国家仍存有幻想:特朗普政府内较为理性的官员对欧美关系的立场,会对特朗普有所约束。这些官员在不同场合均表示过,美国将一如既往地重视跨大西洋联盟。例如,副总统迈克·彭斯(Mike Pence)2017年2月在布鲁塞尔宣称,特朗普总统和我“期待与欧盟一起努力,深化我们的政治和经济伙伴关系”。^③美国国务院负责欧洲事务的助理国务卿韦斯·米切尔(Wess Mitchell)也曾发表演讲,重申美国要保卫东欧和南欧。在此情况下,欧盟主要国家希望不是特朗普做决定,而是他的顾问、国会、法院和美国市民社会左右决策。它们以为,特朗普内阁中理性的官员以及国会能够绕开特朗普制定对外政策,但它们的失望比中国来得更快。相对理性的负责外交事务的官员,如蒂勒森、麦克马斯特等先后被解职,继任官员的立场普遍更为强硬,与特朗普的理念也更为一致。在此过程中,有三个事件对欧美关系形成重大打击。

第一,2017年6月1日,特朗普总统宣布美国退出《巴黎协定》。

在气候治理方面,欧洲曾在国际上发挥了引领作用,而小布什总统拒绝承认气候变化是一个真实的全球性问题,因而美国不愿参与国际气候治理合作,也不加入《京都议定书》。但这一立场在奥巴马时期有所改变。奥巴马一上任即表示,在其领导下,美国将成为全球与气候变化做斗争的领导者。^④事实上,这也成为中美战略与经济对话取得最多成果的领域。但特朗普的反对使全球共同努力化为泡影,也促使一些欧盟国家转而期待中国成为全球气候治理的新的引领者。

第二,特朗普政府在2018年3月底决定,以国家安全为由,对进口钢、铝分别加征25%和10%关税,但欧盟、加拿大、韩国等盟友可获得临时豁免权,豁免期在2018年5

^① Noah Barkin, “Exclusive: White House Delivered EU-skeptic Message before Pence Visit”, *Reuters*, February 21, 2017, <http://www.reuters.com/article/us-europe-trump-idUSKBN1601DS>, last accessed on 7 November 2018.

^② Keith Jonson, Dan De Luce and Emily Tamkin, “Can the U.S.-Europe Alliance Survive Trump?”.

^③ *Ibid.*.

^④ John M. Broder, “Obama Affirms Climate Change Goals”, November 19, 2008, <http://www.nytimes.com/2008/11/19/us/politics/19climate.html?ref=us>; Jeff Mason, “Obama Vows Climate Action despite Financial Crisis”, November 18, 2008, <http://www.reuters.com/article/vcCandidateFeed2/idUSN18276285>; “Obama’s Revolution on Climate Change”, <http://www.buzzle.com/articles/242092.html>, last accessed on 7 November 2018.

月1日结束。

然而,6月1日,美国拒绝了欧盟钢铝永久豁免关税的请求。美国商务部威尔伯·罗斯(Wilbur Ross)在巴黎宣布,6月1日起将对欧洲钢铝产品加征进口关税,并表示欧盟应当效仿中国与美国谈判。当天,七国集团(G7)成员国财长和央行行长在加拿大惠勒斯召开会议,美国财政部长史蒂芬·姆努钦(Steven Mnuchin)成为众矢之的。六国财长集体向他发难,指责美国征收钢铝税的理由根本不能成立,质问美国怎能将自己的盟友视为国家安全的威胁。而且,特朗普政府还向德国施加压力,警告它如果希望获得对钢铝关税的永久豁免,就必须放弃对德俄之间的北溪2号天然气管道项目的支持,甚至威胁要对参与这一项目的欧洲企业进行制裁。^①奥地利、荷兰、法国和德国在这一项目上持有大量股份。美国的反对有可能迫使欧洲终止此项目。

第三,2018年5月8日,特朗普总统宣布美国退出《联合全面行动计划》(Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA,亦称“伊核协议”)。

随着蒂勒森和麦克马斯特的离任,特朗普政府的伊核政策变得更加激进,罔顾国际上公认伊朗无可争议地遵守了2015年的协议条款。特朗普在宣布退出该协议时表示,美国将取消在伊核协议下对伊朗制裁的豁免。他强调:“我们将制定最高水平的经济制裁。任何帮助伊朗获得核武器的国家都可能受到美国的强力制裁。”此举引发了一场“跨大西洋关系危机”,欧洲主要国家立即对美国的行为做出了回应。它们发表了一份联合声明,表达了对特朗普政策的关注。欧盟认为,特朗普的举动降低了美国未来作为解决伊核问题的欧盟伙伴的可信度。英国首相特雷莎·梅(Theresa May)表示,特朗普总统决定退出伊朗核协议的行为令人感到遗憾,她强调欧洲将继续恪守伊朗核协议,呼吁所有各方本着负责任的态度,致力于全面实施伊朗核协议,并呼吁美国避免采取那些会妨碍其他全面实施伊朗核协议的行为。欧盟委员会主席让-克洛德·容克(Jean-Claude Juncker)声明,欧盟将于5月18日开始启动所谓的阻止法规(blocking statutes),以保护欧洲公司在与伊朗进行生意往来时不受美国经济制裁的影响。容克还表示,欧盟投资银行将继续为欧洲在伊朗的投资提供融资。虽然欧洲在尽力挽救伊核协议,保护自己的公司免受美国对伊朗制裁的影响,但是为了避免制裁,安联、标致和道达尔等欧洲公司在压力下已经宣布从伊朗撤出。^②

伊朗总统哈桑·鲁哈尼(Hassan Rouhani)回应称,对伊朗而言,特朗普关于美国

^① Keith Jonson, Dan De Luce and Emily Tamkin, “Can the U.S.-Europe Alliance Survive Trump?”.

^② Ibid. .

退出伊核协议的决定是一个历史性事件。目前,该协议只存在于伊朗与五个国家之间。他表示,在与欧盟若干成员国讨论后,伊朗已做好恢复核活动的准备;启动与欧盟国家、中国和俄罗斯之间的磋商,并采取了汇率管制措施准备实施改革,以应对特朗普针对伊朗核协议的决定。^①

欧盟之所以看重伊核协议,不仅因为它是伊朗与美国、英国、法国、俄罗斯、中国和德国六国长达9年谈判的结果,更重要的是,放弃协议会使其与伊朗的分歧解决变得更加困难。欧盟担心进一步孤立伊朗会助长其国内的强硬派,加剧地区不稳定。越来越多的欧洲国家政府确信,与伊朗的外交对话最终可以改善中东的暴力和不稳定局面。而且,欧盟应当进一步寻求外交途径,与伊朗就波斯湾航行自由等非核问题进行对话,减少目前在也门和叙利亚冲突中的暴力行为,以缓解伊拉克库尔德地区的紧张局势。^②

美国宣布退出伊朗核协议后,前国家安全委员会中负责欧洲事务的官员查尔斯·库普钱(Charles Kupchan)称:对于欧美关系而言,美国退出伊朗核协议“是压垮骆驼脊梁骨的最后一根稻草”。^③

特朗普上任之后,欧洲国家愈益感受到其不愿与欧洲合作的倾向。在一次采访中,特朗普称赞英国退出欧盟的决定,还预期有其他国家也会离开,并宣称对欧盟的命运漠不关心。特朗普当选之初接受一家欧洲报纸采访时,就指责德国把欧盟变成自己的经济平台。新任美国国家贸易委员会主席彼得·纳瓦罗(Peter Navarro)批评在德国政府的操纵下,欧元价值被严重低估,以获得德国对其他欧洲伙伴甚至对美国更大的贸易优势。^④ 美国对德国的贸易逆差(约合640亿美元),被看作德国操纵欧元促进其出口的证据。^⑤ 美国政府认为,德国这样一个富裕的国家没有对欧洲防务履行应尽

^① “特朗普宣布退出伊核协议 重启对伊制裁”,新华网,2018年5月10日, http://www.xinhuanet.com/world/2018-05/10/c_129868406.htm; <http://news.hexun.com/2018-05-09/192979575.html>, 2018年11月7日访问。

^② Eubulletin, “The Coming EU-US Clash: Iran as a Transatlantic Divide”, December 4, 2017, <https://www.eubulletin.com/7889-the-coming-eu-us-clash-iran-as-a-transatlantic-divide.html>, last accessed on 7 November 2018.

^③ Keith Jonson, Dan De Luce and Emily Tamkin, “Can the U.S.-Europe Alliance Survive Trump?”.

^④ Shawn Donnan, “Trump’s Top Trade Adviser Accuses Germany of Currency Exploitation in Washington”, Financial Times, January 31, 2017, <https://www.ft.com/content/57f104d2-e742-11e6-893c-082c54a7f539>, last accessed on 7 November 2018.

^⑤ Hans-Werner Sinn, “Trump Is Wrong to Criticise Germany over Trade - He Should Look Closer to Home”, *The Guardian*, March 28, 2017, <https://www.theguardian.com/business/2017/mar/28/trump-germany-trade-surplus-euro-wall-street>; US Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c4280.html>, last accessed on 7 November 2018.

的义务,其国防开支仅占 GDP 的 1.24%,因此,要求它将该比例提高到 2% 以上。特朗普指责说,欧盟在贸易方面“比中国更糟糕”,不仅仅是德国从美国获得不公平交易的渠道。而欧洲国家认为,除了要求欧盟在贸易方面做出让步外,特朗普对欧盟的关注甚少。^①

为了说服美国改变退出伊核协议的政策,德国总理默克尔两度访问美国,但一无所获。特朗普在白宫椭圆形办公室拒绝同默克尔握手,使两国紧张关系公开化。美国驻德国大使理查德·格雷内尔(Richard Grenell)在 2018 年 5 月初上任后几小时内,就发布了一则要求欧洲人从伊朗撤资的声明:“正如特朗普所说,美国将对伊朗实施制裁,德国在伊朗有业务的企业应当立即撤离”。不久,他接受了一家在欧洲和美国运营的右翼网站“Breitbart”的采访,宣布计划“授权”欧洲内部的保守党派,为他们“站台”。从默克尔政府角度看,格雷内尔发出的信息很明确,他打算支持国内的政治对手。由于其傲慢无礼,这位新大使在欧盟国家普遍受到反感和冷落。^②

正因为特朗普对欧盟的这种态度,使其在欧洲不得人心。2017 年 9 月的民意调查显示,特朗普在欧洲的受欢迎程度甚至低于俄罗斯总统普京。^③ 欧洲理事会主席唐纳德·图斯克(Donald Tusk)甚至表态说:“特朗普最近所做的决定,不免让人有此感想:有这样的朋友,谁还要敌人?但坦率地讲,欧盟应当心怀感激,因为特朗普让我们丢掉了幻想。我们明白了一个道理,如果你需要一个帮手,最终会发现,它就长在自己的手臂上。”^④

虽然特朗普政府的政策加剧了欧洲内部的困难,但无论其战略意图如何,美国都是欧洲国家内部的政治存在。无论是作为欧洲安全的提供者还是大多数欧洲国家的关键性地缘政治盟友,美国对欧洲的影响力都不可低估。

值得注意的是,前白宫首席战略师斯蒂芬·班农(Steve Bannon)似乎正在帮助反建制派政治家在欧洲建立“分店”。在特朗普执政的第一年,欧洲民粹主义领导人,如

^① Jeremy Shapiro, “What ‘America First’ Will Cost Europe”, *Foreign Affairs*, June 22, 2018, <https://fbkfinanzwirtschaft.wordpress.com/2018/06/14/what-america-first-will-cost-europe/pdf>, last accessed on 7 November 2018.

^② Ibid. .

^③ Jeremy Shapiro, “Trump Is a Mere Symptom of the Rot in the Transatlantic Community”, September 25, 2017, <https://warontherocks.com/2017/09/trump-is-a-mere-symptom-of-the-rot-in-the-transatlantic-community/>, last accessed on 7 November 2018.

^④ Keith Jonson, Dan De Luce and Emily Tamkin, “Can the U.S.-Europe Alliance Survive Trump?”; “欧洲理事会主席吐槽特朗普:有这种朋友谁还要敌人”, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1600666859866728415&wfr=spider&for=pc>, 2018 年 11 月 7 日访问。

匈牙利总理欧尔班·维克托(Orban Viktor)把特朗普看作同欧盟斗争的武器,对他没有给予支持感到失望。当下,整个欧洲的民粹主义者的政治力量在扩张。他们认为,欧盟应对其国内的经济问题负责;南欧的选民认为,欧盟的货币政策导致了其国家的经济衰退、货币紧缩和贫困增长;中东欧选民指责欧洲的移民政策威胁其身份认同和独立;英国的多数公民则投票支持退出欧盟,以此表达欧盟应对英国经济问题负责的立场。目前,欧洲至少有五个欧盟成员国政府(希腊、匈牙利、意大利、波兰和英国)对欧盟表示不满。凡此种种都可能使欧盟变得难以控制,有人担心,如果2019年欧洲议会选出的多数议员希望废除欧洲议会,情况将会变得更加糟糕。^①

2018年6月8日举行的七国集团峰会,再次引发了欧洲的担忧。欧洲民众认为,特朗普政府试图引发正在动摇欧洲政治的民粹主义浪潮。欧洲政治家们担心,美国对民粹主义反对派的支持会使后者在欧盟内部获得更大的力量,虽然其产生的根源是在欧洲内部。而且,欧洲的民粹主义者找到了一种获得特朗普支持的方法,即通过帮助实现“美国优先”的事项在欧洲内部的斗争中获得支持。例如,新任意大利总理朱塞佩·孔特(Giuseppe Conte)是加拿大七国会议上唯一一位支持特朗普邀请俄罗斯参加会议的人,因此得到特朗普推特的赞赏,特朗普祝贺他当选并邀请他到美国访问。特朗普对欧洲一体化漠不关心的态度及对欧盟贸易的敌意,至少给整个欧洲的民粹主义者带来了希望;即使威胁到欧洲一体化,他们也能得到美国的支持。^②

尽管欧洲和美国都不时表示支持跨大西洋团结,但欧洲人对美国的价值观、经济模式以及安全和情报活动的不满日益增长。对于美国的间谍活动及使用无人机进行有针对性打击的担忧,以及对美国反对“跨大西洋贸易和投资伙伴关系”(TTIP)的失望,不断催生出欧洲的不满。^③金融危机和美国对外干预的失败也引发了欧洲对美国在国际舞台上作用的怀疑,同时欧洲内部分歧和欧元危机已使欧洲人的关注重心转向欧洲内部。欧美领导人追求目标的优先顺序不同,使欧美之间的矛盾愈加凸显。

五 欧美矛盾加深的主要原因及欧美关系前景

以上述及,欧美矛盾凸显虽然发生在特朗普政府时期,特别是特朗普总统把“美

^① Jeremy Shapiro, “What ‘America First’ Will Cost Europe”.

^② Ibid..

^③ Benjamin Haddad, Craig Kennedy, and Hannah Thoburn, *After the West? A Positive Transatlantic Agenda in a Post-Atlantic Age*, p.22.

国优先”当作其治国理政的信条更加剧了双方的矛盾,但其政策并不是仅由个人特性所决定的,而是具有深刻的国内外根源。

第一,就美国国内而言,特朗普当选总统并非偶然。欧美关系矛盾加深首先源自美国自身政策的变化。进入21世纪以来,美国GDP增长速度放缓,贸易逆差加大,就业增长缓慢,制造业就业人数大幅减少,贫富差别拉大,国防开支被迫缩减。美国实力的相对下降与其在下一个100年继续担当世界领导的雄心已变得明显不相称。在发动反恐战争10年之后,美国不得不把有限的资源集中使用,正如“再平衡”战略的始作俑者、奥巴马政府第一任国务卿希拉里·克林顿所说:“在美国资源短缺的情况下,毫无疑问,我们需要明智地把资源投在将产生最大回报的地方,这就是为什么对我们来说亚太地区代表了这样一个21世纪的真正机会。”^①这一政策调整带来与欧洲相关的一个明显的变化,美国战略的重心继续从中东地区东移,转到亚太地区。与此同时,欧洲相对受到忽视。

第二,美国对欧盟的忽视并非始于特朗普,而是始于奥巴马。奥巴马就任总统时,就不是一位“坚定的大西洋主义者”。他削弱了与英国的关系,声称自己是美国第一位“太平洋总统”。^②自2010年起,美国开始把战略重心转移到亚太地区,将60%的海军军力部署在西太平洋。这表明,从美国的角度来看,美欧联盟的地缘政治意义已经不那么重要。^③欧洲国家认为,如今对美国全球领导地位和地缘政治利益而言,最严重的威胁不在欧洲,也不在中东。如果是在中东,欧洲国家仍能助美国一臂之力,因为它们仍然拥有关于这一地区的政治经验和专业知识,也可以提供有意义的军事支持。但美国的战略重心已经转移到亚太和更广泛的印太地区,而在北约的美国盟国中,很少有国家能在这一地区的军事领域扮演重要角色,至少在应对中国的挑战方面。而且,欧洲在全球GDP和国防开支中的份额相对亚太国家正在缩小。虽然这并不意味着北约对美国来说已经变得无足轻重,因为北约中的欧洲国家毕竟是美国最可靠的盟友和西方民主国家伙伴,但至少意味着美国战略的成功越来越多地取决于美国在欧洲之外的成功。因此,欧洲受到相对冷落便是顺理成章的了。

第三,欧美联盟关系的不对称。尽管欧洲国家对美国越来越不满,但并未明显改变对美国的態度。这是因为,欧洲国家依赖于美国提供的安全保障,而美国并不依赖

^① Hilary Clinton, “America’s Pacific Century”, *Foreign Policy*, Vol.189, 2011, p.63.

^② George F. Will, “Obama: First Pacific President?”, *Newsweek*, November 20, 2009, <https://www.newsweek.com/obama-first-pacific-president-76661>, last accessed on 7 November 2018..

^③ 参见周琪等:《“再平衡”战略下美国亚太战略的目标与手段》,北京:中国社会科学出版社2018年版。

于欧洲。欧洲仍然担心来自俄罗斯的安全威胁,并且认为,如果没有美国的支持,当俄罗斯对欧洲发动侵略时,欧洲人将无力抵抗。2018年7月在布鲁塞尔举行北约首脑会议之前和期间,北约的欧洲成员国几乎向特朗普提供了他所要求的一切:为美国领导的阿富汗行动提供更多的军队;承诺将增加军费开支并做好与俄罗斯可能发生冲突的准备;扩大北约在伊拉克的反恐训练任务。凡此种种并没有换来特朗普对北约的好感。这反映了北约业已存在的结构性失衡——欧洲与美国在权力、地理和政治文化上的失衡,^①给欧洲带来了深刻挑战。欧洲对美国具有强烈的战略和心理依赖,但特朗普领导下的美国对欧洲的传统角色不感兴趣,也不愿履行其条约责任。正因为如此,即使欧洲人抱怨或抗议特朗普对欧洲的态度,他们也不怀疑欧洲与美国的密切关系。这种单方面依赖是跨大西洋关系的基本特征。目前,欧洲对特朗普的主要批评是反多边主义,而不是像中国等国家一样,批评他是反全球化或逆全球化。两者的区别在于,前一种批评主要涉及政策方法,后一种批评涉及了对当今世界的基本看法。

第四,西方在过去70年建立了自由主义秩序,欧洲处于该秩序的核心。美国从背后提供了安全保障,而且一直是为维护自由主义秩序出资金和人力最多的国家。但如今美国人感到需要“自顾自”了,不愿欧洲在安全方面再搭美国的便车。对于赞同特朗普“美国优先”理念的民众而言,他们很难接受让美国继续保护远在欧洲的相对稳定的富裕民主国家。美国的外交机构及其欧洲盟友也很难找到有力的反驳论据。美国政府在这方面的实际政策是:让欧洲人承担自己的安全责任,督促欧洲国家增加国防开支。

第五,从欧盟方面来看,自冷战结束以来,欧洲精英和政策制定者们认为,欧洲的政治经济一体化模式代表了国际政治的未来。欧盟的前身欧洲共同体建立在第二次世界大战的废墟之上,也以此作为理想目标。冷战结束后,相互依赖、合作和一体化将带来自由民主的趋同的看法更为欧洲人所接受。然而,从当今的国际政治情势来看,这一预想并不现实,欧洲一体化遇到了前所未有的挑战。而且,有越来越多的人注意到,正如英国评论家贾南·加内什(Janan Ganesh)最近提出的,对于世界来说,欧洲正在成为一个例外,而不是常态。^②即使连2005年乐观地为“欧洲将主导21世纪”欢呼的马克·伦纳德,在英国脱欧公投之后也无奈地承认:“欧洲人的基本心态发生了变

^① Jeremy Shapiro, “Trump Is a Mere Symptom of the Rot in the Transatlantic Community”.

^② Benjamin Haddad and Alina Polyakova, “Europe in the New Era of Great Power Competition”, *Foreign Affairs*, July 17, 2018.

化。他们不再把欧盟视为一个可以改变其他人的普遍模式,而是开始将欧盟视为一个需要保护的、例外的模式。”^①随着欧盟接二连三地遭受金融危机、大量中东移民涌入以及要求脱离欧盟的民粹主义势力的打击,自身的凝聚力和影响力也在下降,欧美关系的平衡变得越来越不利于欧洲。

第六,美国与欧洲有共同的价值观和本质相同的西方自由民主制度,这本应是跨大西洋关系的坚实基础和牢固纽带,但目前欧洲遇到的偏偏是一个没有强烈意识形态观念和地缘政治概念的美国总统,而且这位总统一味追求“美国优先”。其行为表明,他领导下的美国不会对自己的盟友和伙伴另眼看待,在为交易讨价还价时手下留情。这就导致特朗普政府对一个统一欧洲的发展不感兴趣,而是更多地把视线盯在贸易上。在欧洲,其“美国优先”的贸易政策主要针对欧盟的实际领导者之一——德国。

鉴于特朗普总统的政策重点正在收缩到国内,美国不愿再承担过去担负的许多国际责任,除了欧洲安全和中东地区的冲突之外,美国也没有更多事务需要欧洲的合作。此外,在全球性问题上,特朗普的反全球化立场促使美国背离了奥巴马政府时期在诸多问题上与欧盟的共同目标,如气候变化、环境保护和清洁能源等,甚至在特朗普最重视的核不扩散问题上,美国的行动不是促进而是阻碍了主要由欧盟推动的解决伊核问题的进程。由此,在全球性问题上,美国与欧洲的合作被忽视,并受到更多的限制。

特朗普对欧洲盟友的轻视和怠慢,不仅受到民主党人的强烈批评,甚至连政府内阁的重要成员也提出了质疑。刚刚递交辞呈的国防部长吉姆·马蒂斯(Jim Mattis)在辞职信中说:“我一直坚持的一个核心信念是,我们国家的力量与我们独一无二的、全面的联盟和伙伴关系体系的力量密不可分。尽管美国仍是自由世界不可或缺的国家,但如果不维持强大的联盟并尊重这些盟友,我们就无法保护我们的利益,或有效地发挥这一作用。”^②

当然,上述这些因素尚不能根本改变欧洲与美国的传统关系,特别是从意识形态和政治制度考虑出发的政治联系,也不能期望欧洲与美国的疏远就会带来欧洲与中国的接近。欧洲的许多学者和媒体仍在不断谈论对国际稳定的主要威胁来自一个正在崛起的“专制的”中国,有时甚至会把中国与俄罗斯相提并论。而且,许多欧洲国家都

^① URI Friedman, “Europe’s Counterrevolution Has Begun”, June 24, 2016, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/06/europe-brexit-britain-future/488612/>, last accessed on 7 November 2018.

^② “US Secretary of Defense Jim Mattis’ Resignation Letter”, <https://games-cdn.washingtonpost.com/notes/prod/default/documents/3da5f32d-976e-41ce-b8bf-595cac828cc1/note/3bd081d1-0232-463a-a98e-767b61585d93.pdf>.

有一种普遍感觉,即中国“不公平的”贸易行为需要欧洲与美国协调一致做出反应,它们因此抱怨说,特朗普选择对欧洲发动贸易战使这种协调变得不可能。^①这意味着,只要美国有所改变,它们还是愿意与美国重归旧好。

从上述原因来看,除最后一个因素之外,其他因素都与国际形势的演变、欧洲自身的变化、美国内部问题的增多及其相应的战略调整有关。美国的实力相对下降,因此需要把资源集中使用在对美国最具有战略重要性的地区——亚太地区,这从目前来看是一个发展趋势,未来若干年内不会逆转,亦不以美国总统的更迭为转移。特朗普虽然在形式上抛弃了奥巴马总统的“重返亚洲”或“再平衡”战略,而大谈“印太战略”,但两者仅有方法的差别,并无本质区别。在这种情况下,美国政治家和美国民众都更不情愿把美国的资源用于保障欧洲的安全。特朗普的个性不过是使这些因素以更加极端和个性化的形式表现出来。即使民主党能在今后的大选中获胜,美国政府对欧洲的态度和政策会因此有所改观,但欧美关系的不对称问题仍将存在。双方因追求各自的经济和安全利益而导致的对外政策的差异不仅难以消除,而且可能会增大。因此,未来欧美裂痕加深将可能是一个趋势。

(作者简介:周琪,同济大学全球治理与发展研究院院长、中国社会科学院美国研究所研究员;责任编辑:宋晓敏)

^① Jeremy Shapiro, “Trump Is a Mere Symptom of the Rot in the Transatlantic Community”.