

欧美关系重塑： 构建从盟友到伙伴的新平衡

□ 金 玲

〔提 要〕 欧美关系发展和转型将对世界格局演变产生重要影响。拜登政府重新重视盟友、重回多边主义的对外政策，为欧美关系的修复带来新希望。但是，国际格局变化和秩序重塑、欧美各自内部政治和社会分化等结构性力量，决定了双方关系转型进程不可逆转。欧美战略日益疏离、利益不断偏移、认同逐渐弱化，决定了大西洋关系整体走向弱化，将从盟友关系向更加平衡的伙伴关系转型。

〔关键词〕 欧美关系、大西洋秩序、伙伴关系

〔作者简介〕 金玲，中国国际问题研究院欧洲研究所副所长、研究员

〔中图分类号〕 D85

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2021) 2 期 0049-19

伴随拜登政府上台，大西洋关系的再调整与走向日益受到关注。与特朗普政府在“美国优先”理念下奉行的单边主义以及挑战和分裂盟友的政策相比，拜登政府高调宣布“美国回归”，拥抱多边主义，重建与盟友的战略互信，并寄希望通过修复大西洋关系，共同维护西方主导的自由主义国际秩序，为欧美关系的修复与改善带来希望。然而，观察欧美关系不能止于一届政府的政策调整，更要关注决定双方关系发展的结构性要素，包括国际格局与秩序变动，欧美双方内部经济和社会的变化，彼此力量、观念和利益的分化与重组趋势，等等。诚然，拜登政府的对外政策举措势必会使特朗普时期紧张的欧美关系得到缓和，大西洋两岸在多边议题上的互动和协调也会增加，但

难以根本扭转双方的疏离趋势。欧美关系只能在新的互动进程中，构建从盟友到伙伴的新平衡。

一、结构性力量变动重塑欧美关系

纵观欧美关系在不同历史时期的表现形式，无论是美国建国初期的对手关系，两次世界大战期间的和平共处关系，还是冷战时期的盟友关系，^[1]无一不是在国际力量与格局变动的大背景下，双方力量对比发生变化、利益和观念趋同或分化的结果。当前所谓的大西洋关系和秩序，即是在冷战背景下，双方面对共同的安全威胁，在合作安全的逻辑下，彼此构建的基于共同利益和认同的盟友关系。大西洋关系和秩序主要有三大支柱：以北约为核心的安全支柱，以多边主义为基础的国际机制和规则支柱，以共同利益和价值为基础的认同支柱。

在国际格局演变、国际秩序深度调整背景下，欧美主导的自由主义国际秩序从内部受到冲击。随着美国霸权影响力下降和欧洲战略自主加强，维系美欧传统盟友关系的三大支柱虽韧性犹存，但正经历不断衰弱的结构性调整，成为驱动欧美向平衡伙伴关系转型的决定性因素。欧洲理事会主席米歇尔在拜登上台后评论欧美关系时指出，“我们的分歧不会奇迹般消失”，“美国已改变，欧洲人的美国观也已变化，世界已经变化”，^[2]表现了重塑欧美关系的结构性力量已发生变化。如果说20世纪90年代末至伊拉克战争期间的欧美分歧和冲突是冷战后大西洋秩序历史断裂的标志，^[3]那么今天双方关系的重塑，则是大西洋关系深刻转型进程中的历史延续和重要节点。

[1] Charles A. Kupchan, “The Nature of Change in US-European Relations,” in J. Anderson et al. (eds.), *The End of the West? Crisis and Change in the Atlantic Order*, Cornell University Press, 2008, p.112.

[2] Alexandra Brzozowski, “EU Calls on Biden to Form ‘New Transatlantic Pact’,” January 20, 2021, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/eu-calls-on-biden-to-form-new-transatlantic-pact/>. (上网时间：2021年3月2日)

[3] Charles A. Kupchan, “The Atlantic Order in Transition: The Nature of Change in US-European Relations,” p.113.

（一）自由主义秩序危机削弱大西洋关系的机制性基础

战后美欧共同主导的自由主义国际秩序，主要是美国在盟友支持下确定的国际机制和规则，这是联结双方共同利益和认同的制度性基础。美国霸权下的自由主义国际秩序具有一些关键性特征，包括开放的贸易体系、相应的国际多边机制和所谓西方民主国家间的特殊关系等。^[1]但随着国际力量与格局重组、西方经济和社会内部分化，欧美以不同方式选择性地维护多边主义秩序，推动自由主义国际秩序陷入深层危机，有观点甚至认为，“自由秩序已经结束或瓦解”。^[2]

权力转移与国际格局变化动摇了美国霸权下自由主义国际秩序的基础。美国霸权与西方实力上的绝对优势是战后国际秩序的力量基础。“欧盟曾与美国联手，以占世界国内生产总值 40% 的实力，制定了全球市场 80% 的国际规则和标准，形成了国际多边机制中事实上的 G-2 管理结构。”^[3]随着多极化不断发展，尤其是 2008 年全球性金融危机之后，国际力量出现大转移，西方国家的相对衰落趋势日益明显。

在新的大西洋关系框架中，最重要的体系性变化就是欧美联盟已不足以重塑世界。^[4]新兴力量在世界经济中的份额显著提升，对世界经济增长的贡献也日益突出。美国在世界经济中的占比从 1960 年的 40% 下降到 2019 年的 24%，^[5] 七国集团（G7）国家经济总量在全球经济中的占比在 2018 年已不足 40%。相比之下，以中国为代表的新兴大国占比则出现质的飞跃，中国更是从

[1] G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order,” *International Affairs*, Vol.94, Issue 1, January 2018, pp.14-16.

[2] Tom Mctague, “Remember the ’90s, Don’t Long for a Return,” April 19, 2020, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/08/brexit-trump-china-90s-golden-era/615406/>.（上网时间：2021 年 3 月 2 日）

[3] 周弘主编：《欧盟是怎样的力量》，社会科学文献出版社，2008 年 12 月，第 5 页。

[4] Mark Leonard, Ivan Krastev, “The Crisis of American Power: How Europeans See Biden’s America,” January 19, 2021, <https://ecfr.eu/publication/the-crisis-of-american-power-how-europeans-see-bidens-america/>.（上网时间：2021 年 3 月 2 日）

[5] Govind Bhutada, “Visualizing The U.S. Share of the Global Economy Over Time,” January 14, 2021, <https://www.visualcapitalist.com/u-s-share-of-global-economy-over-time/>.（上网时间：2021 年 3 月 2 日）

20世纪90年代的不足2%，发展为2018年的14.7%。^[1]随着国际力量转移，全球性挑战日益多元，全球治理赤字日益加剧。2019年，法国总统马克龙在使节会议上表示，“18世纪以来，世界秩序建立在西方霸权基础上，当前的世界正经历转型，地缘政治和战略重组正推动西方霸权走向终结，新力量（New Powers）的影响长期被忽视。”^[2]

国际社会在思考讨论国际秩序转型动力时，往往忽视了西方主导的国际秩序从内部走向衰弱这一因素。^[3]自由主义国际秩序的国内合法性基础是其与国家安全、经济繁荣和社会就业的内在一致性联系。1982年，约翰·鲁杰曾用“嵌入式自由主义”概念说明国家与社会之间就开放的国际经济政策达成妥协，即国家通过有效政策手段实现市场和社会之间的平衡，避免自由秩序和国内经济安全与保护就业的目标背离。^[4]他曾根据新自由主义发展过程中社会和市场的日益失衡预测其危机前景，表示如果不能有效应对，全球化将被内部社会力量推动的国内政策所中断。^[5]近年来，欧美经济和社会转型进程中出现的发展失衡、政治极化、民粹主义、民族主义、极端主义、仇外主义和反全球化盛行，显示了自由主义国际秩序正丧失国内合法性基础。马克龙认为，西方社会内部治理的危机显示，“在西方政治和社会体系中，个人自由、民主制度、中产阶层和市场经济的平衡系统已被打破，需要重建新的平衡”。^[6]

此外，面对国际力量转移和西方内部自由秩序社会基础的弱化，欧美都

[1] “Percent of World GDP in Asia,” https://www.theglobaleconomy.com/rankings/gdp_share/Asia/#:~:text=The%20average%20for%202018%20based,available%20from%201980%20to%202018.（上网时间：2021年3月2日）

[2] “Ambassadors’ Conference – Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic,” August 27, 2019, [https://lv.ambafrance.org/Ambassadors-conference-Speech-by-M-Emmanuel-Macron-President-of-the-Republic.](https://lv.ambafrance.org/Ambassadors-conference-Speech-by-M-Emmanuel-Macron-President-of-the-Republic)（上网时间：2021年3月2日）

[3] G. John Ikenberry, “The End of Liberal International Order,” pp.14-16.

[4] Rawi Abdelal and John G. Ruggie, “The Principles of Embedded Liberalism: Social Legitimacy and Global Capitalism,” in *New Perspectives on Regulation*, edited by David Moss and John Cisternino, Cambridge, MA: Tobin Project, 2009, pp.151-162.

[5] *Ibid.*

[6] “Ambassadors’ Conference – Speech by M. Emmanuel Macron, President of the Republic”.

有选择地维护多边主义，从而削弱了国际机制的合法性。对于国际组织和条约对自身主权的“侵蚀”，美国持先天怀疑态度，对多边主义持工具性立场。即使是支持多边主义的奥巴马也曾表示，当美国核心利益需要时，或在美国人民受到威胁以及美国民生或盟友面临安全危险时，将在必要情况下单边使用武力。^[1] 有观点认为，特朗普时期的美国单边主义倾向和退出一系列国际机制的激进做法，只是对美国政策传统的回归。如果让美国民众在现实主义和理想主义外交政策之间进行选择，安全、自主等现实主义关切通常优先于自由主义。^[2]

欧盟希望依托多边主义发挥国际影响力，但在一系列内外因素共同作用下，通常采用灵活、务实的多边主义立场，维护自身利益。事实上，自从多哈回合谈判停滞、欧盟在哥本哈根气候谈判中遭遇尴尬处境后，欧盟在多边主义问题上开始寻求更加灵活务实的战略，包括在双边事务中构建议题联盟，以双边促多边，以及利用单边手段推动多边议程。有观点认为，“有效多边主义一定程度上在欧盟对外议程中消失了”。^[3] 近年来，从欧盟出台《通用数据保护条例》，到以法国为代表的欧洲国家纷纷启动数据税，以及欧盟讨论征收碳关税等，都表明了欧洲国家利用规范性力量和市场规模，选择性地维护多边主义的态势。

（二）美国国际影响力下降削弱欧美关系的社会基础

传统大西洋关系以美国霸权为前提。随着美国国际影响力相对下降，在欧洲看来已无法领导传统的大西洋关系。在过去四年里，因政治极化、民粹力量扰动、不断“退群”、应对国内疫情不力等，美国国际影响力严重受损，欧洲对美国能力与信誉的不信任加剧，正在改变大西洋关系的性质。^[4] 2020

[1] Pat Paterson, “Origins of U.S. Foreign Policy,” February 2018, https://www.williamjerrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/Origins%20of%20US%20Foreign%20Policy.pdf, p.27. (上网时间：2021年3月2日)

[2] *Ibid.*

[3] Sven Biscop, “The EU and Multilateralism in an Age of Great Powers,” July 2, 2018, http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2018/07/The-EU-and-Multilateralism-in-an-age-of-great-powers-Sven_Biscop.pdf. (上网时间：2021年3月2日)

[4] Mark Leonard and Ivan Krastev, “The Crisis of American Power: How Europeans See Biden’s America”.

年美国大选后，欧洲对外关系委员会对欧洲 11 国进行了民调，有三分之二的受访者表示，在 2016 年美国大选后不再信任美国，普遍认为德国是其最重要的伙伴，而非美国；有 60% 的受访者表示，美国的政治体系完全崩坏或崩坏，在德国、英国和法国支持该立场的比例分别为 81%、71%、66%。民意调查显示了欧洲国家对威胁认知的变化，不再认为美国可以保护其安全，在德国、法国，只有 10% 的受访者表示需要美国的安全保障。^[1] 面对美国大选僵局，欧洲领导人表示将长期面临一个存在不确定性的麻烦盟友。特朗普上台，是美国分裂的结果而非原因；特朗普下台，仍有几千万选民支持他。^[2]

在国际影响力下降背景下，美国对外政策将被迫更多照顾内部关切。有关全球领导地位的讨论一直是美国对外政策辩论的核心议题。与嵌入式自由主义观点一致，在美国历史上，只有在社会发展相对平等、中产阶层认为美国有能力承担领导地位并能从中获益时，国内才会对其国际领导地位达成共识。^[3] 当前，美国深陷经济、政治和社会分裂，广大中产阶层不安全感加剧。特朗普“美国优先”下的孤立主义，回应了国内保守力量的利益诉求，因而得到国内广泛支持。在新冠肺炎疫情困境下，更多的美国中产阶级家庭对全球化失去幻想，不愿国家再承担对外军事和外交介入的成本。^[4]

因此，美国大选的结果或许能结束特朗普政府的外交政策，“但不可能根本上扭转美国对国际事务的疏离态势，因为民众的优先不在于此”。^[5] 当

[1] Mark Leonard and Ivan Krastev, “The Crisis of American Power: How Europeans See Biden’s America”.

[2] David M Herszenhorn, “Dismay and Denunciations in Europe as Washington Descends into Chaos,” January 7, 2021, <https://www.politico.eu/article/dismay-and-denunciations-in-europe-as-washington-descends-into-chaos-donald-trump/>. (上网时间：2021年3月2日)

[3] Salman Ahmed and Rozlyn Engel, “Making US Foreign Policy Work better for the Middle Class,” September 23, 2020, https://carnegieendowment.org/files/USFP_FinalReport_final1.pdf. (上网时间：2021年3月2日)

[4] Rozlyn Engel, “A U.S. Foreign Policy for the Middle Class,” September 9, 2020, <https://carnegieendowment.org/2020/09/09/u.s.-foreign-policy-for-middle-class-pub-82504>. (上网时间：2021年3月2日)

[5] Bruce Stokes, “US Electorate Shows Distrust of the Realities of Foreign Policy,” September 4, 2020, <https://www.chathamhouse.org/2020/09/us-electorate-shows-distrust-realities-foreign-policy>. (上网时间：2021年3月2日)

前，美国民众更关注国内事务进展，尤其是经济和卫生服务，分别占 79% 和 68%；不到 35% 的选民认为应先与盟友及国际机构合作应对全球挑战，不到 31% 的选民认为改善与盟友关系应成为未来 5 年外交政策重点。^[1] 美国选民希望新政府能够聚焦内部事务，克服疫情危机，走出经济困境，平息种族矛盾，改变社会不平等现状。因此，拜登政府虽提出“美国回归”的口号，但仍将面对国内保守力量掣肘，提出的外交政策也将服务于国内中产阶级的目标。

（三）欧洲战略自主诉求弱化双方共同利益基础

早在一体化初期，欧盟就曾推动政治和防务共同体建设，表明寻求战略自主是欧洲一体化进程中长期被遏制、却又显著存在的意识。在国际格局发展变化过程中，欧盟战略自主意识不时被唤醒，但受制于内部分歧和并无迫在眉睫的威胁，欧洲战略自主一直未能取得实质进展。随着国际格局进入深刻调整期，欧盟内部政治、社会危机和美欧关系在特朗普时期恶化，推动欧盟将实现战略自主、维护欧洲主权作为内外战略转型的新定位。欧洲转向战略自主的深层动因是结构性的，其发展趋势不可逆转。在内外压力背景下，欧盟期待对内通过改革与团结，回应民众诉求，传递保护欧洲的信号；对外寻求自主与独立，避免成为大国博弈的战场，彻底失去在国际舞台上的影响力。通过强调欧洲主权和成员国主权的共存和相互加强，对内解构疑欧、反欧民粹力量的“回归主权”诉求，对外建构和强化欧盟作为独立国际政治行为体的行动能力和影响力，这一态势不会因拜登政府重新重视大西洋关系而改变。

2017 年 9 月，马克龙在索邦演讲中提出了“主权欧洲”目标。此后，该理念几乎成为欧洲应对一切危机的药方，从经济主权到产业主权，从技术主权到数据主权，甚至食品、卫生等领域内的主权，欧洲对主权的诉求几乎涵盖经济、政治、社会和对外政策的方方面面。新冠肺炎疫情背景下，欧美关系的新紧张、中美竞争态势的加剧、欧盟对全球产业链安全性的再思考以及数字技术更为广泛的应用，显著强化了欧盟的主权欧洲意识。当前，欧盟已在诸多政策层面采取行动，展现战略自主。如在贸易政策中提出更强硬的贸易防御工具（trade defense），在气候变化领域提出碳边境税倡议，在投资、

[1] Bruce Stokes, “US Electorate Shows Distrust of the Realities of Foreign Policy”.

产业发展方面推出更严格的投资审查和积极的产业政策，以及在数字领域推出一系列规范大型数据企业的举措。

在欧盟加速推进战略自主过程中，美国是最重要“他者”，或外部推动力。大西洋关系的变化重塑了欧洲战略自主理念，推动相关讨论从安全和防务自主扩展到更广泛的外交政策自主，还增加了寻求独立于美国外交与安全政策的目标。面对日益内顾和分裂的美国，欧洲认识到依赖美国在政治上已不可持续。^[1] 美国政府的“美国优先”原则，推动欧洲寻求保护自身利益和价值的方式。特朗普政府在北约问题上的含混立场、在伊核问题上的二级制裁、在贸易领域对欧洲采取的关税行动，以及在中美博弈中推行的“脱钩战略”，都加速了欧洲的主权觉醒。特朗普执政四年间，欧洲在战略自主方面取得的进展超过冷战后历任美国政府时期，有观点调侃称，“特朗普偶然间成为欧洲主权之父”。^[2]

在战略自主理念推动下，欧盟从自身利益出发，有意识地保持对美战略独立性，而不是简单地追随美国。针对中美博弈，法国外长勒德里昂表示：“欧洲必须寻求第三条道路，坚定维护欧洲利益和根本原则，支持开放的多边对话。”^[3] 德国外长马斯也曾表示，“在美国跨越红线时，欧洲应该成为一支抗衡的力量（counterweight）”，^[4] “在维护大西洋关系的同时，也需要约束美国”。^[5] 马克龙在2020年慕尼黑安全会议上更明确地表达了欧洲需要寻求对美独立的信号。他认为，欧美双方拥有不同的地理条件、社会政策和理

[1] Jeremy Shapiro, “How European Sovereignty can Survive Joe Biden,” December 3, 2020, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/opinion/how-european-sovereignty-can-survive-joe-biden/>. (上网时间：2021年3月2日)

[2] Julien Barnes-Dacey et al., “A New Transatlantic Bargain: An Action Plan for Transformation, not Restoration,” November 26, 2020, <https://ecfr.eu/publication/a-new-transatlantic-bargain-an-action-plan-for-transformation-not-restoration/>. (上网时间：2021年3月2日)

[3] “Pompeo Talks to EU Foreign Ministers as Rifts Fester,” *Euractiv*, June 15, 2020, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/pompeo-talks-to-eu-foreign-ministers-as-rifts-fester/>. (上网时间：2021年3月2日)

[4] Moritz Luetgerath, “Why the Vision of European Strategic Autonomy Remains A Mirage,” March 30, 2019, <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/why-the-vision-of-european-strategic-autonomy-remains-a-mirage/>. (上网时间：2021年3月2日)

[5] Sven Biscop, “The EU and Multilateralism in An Age of Great Powers”.

念，欧洲需要通过自己的方式，拥有自己的政策，而不仅仅是跨大西洋政策。^[1] 欧洲战略自主，尤其是数字主权的发展路径已经形成，规范包括美国企业在内的巨型数字企业态势已形成，不仅强化了反垄断审查，还要求大型数字企业必须分享其获得的数据。

二、欧美利益和观念的持续分化

美国霸权下的自由主义秩序是传统大西洋关系的制度性基础，欧美协调是核心。当前，秩序危机与欧美关系疏离互为因果。在自由主义秩序危机下，欧美都重回地缘政治思维，秉持实力政治原则。对于美国，无论是特朗普的交易型“美国优先”对外政策，还是拜登政府的“美国回归”政策宣示，大国博弈、美国利益优先、多边机制工具化，都将继续成为美国对外战略的关键词，核心都是维持美国霸权的存在。对欧洲而言，面对大国博弈，避免自身被边缘化、沦为大国竞争的博弈场，而是作为独立存在、寻求“欧洲方式”、维护自身利益和价值，成为独特的地缘政治行为体已成为其重要诉求。地缘政治逻辑下的欧美，在国际舞台上战略日益疏离、利益持续偏移、认同不断弱化。

（一）实力政治原则下欧美的战略疏离

拜登政府虽宣布回归世界舞台领导地位、拥抱盟友、支持多边主义，但鉴于美国实力地位已发生变化，国内政治和社会分化问题短期内难以改善，其自由主义对外政策议程恐难以展开。为维护美国全球霸权地位，新政府对外战略与特朗普时期不会有质的改变，只可能在方法和策略上进行调整：在大国关系上，仍将持零和思维，将俄罗斯和中国视为挑战和威胁；在战略优先上，奥巴马政府时期的战略东移将得到延续，亚太地区仍将是其重点；在多边和盟友关系问题上，虽不会寻求孤立主义，但“工具化”立场仍将延续，

[1] “Munich Security Conference: France’s Macron Envisions New Era of European Strength,” *DW News*, February 15, 2020, <https://www.dw.com/en/munich-security-conference-frances-macron-envisions-new-era-of-european-strength/a-52389586>. (上网时间：2021年3月2日)

以构建排他性影响力。

经历了特朗普政府四年执政，维护欧洲主权已成为欧盟对外战略的新定位。与美国在国际体系中的实力与地位不同，欧盟不以维护霸权影响力为目标，而是希望作为多极世界中的重要一极，参与大国博弈，与美国、中国、俄罗斯在新的秩序下共同发挥领导作用。^[1] 在大国关系上，欧洲超越单一的竞争与对抗视角，强调合作的重要性。出于地缘上的接近，以法德为代表的欧洲大国始终强调俄罗斯在构建欧洲安全体系中的重要性，努力平衡美国对其与俄罗斯能源合作施加的压力。在对华政策上，欧洲虽寻求与美协调，但反对冷战式“脱钩”。马克龙在大西洋理事会的演讲中明确表示，孤立中国是欧洲最不愿意看到的前景。^[2] 在战略重点上，面对周边失序和难民、移民冲击，欧洲始终将周边和非洲作为优先。在多边问题上，欧盟希望利用其规范性影响力，引导多边机制服务于其软实力“硬化”的目标，维护自身利益和价值。

正是由于彼此的战略疏离，欧盟在美国新政府上台之际采取系列行动展现自主意愿，与中国达成《中欧全面投资协定》，重提欧元国际地位问题。对于拜登在慕尼黑安全会议上提出的重振盟友关系及与所谓“威权国家”斗争，法德虽表示欢迎，但更强调欧洲战略自主和欧洲利益。

（二）欧美安全利益的分化和偏移

安全合作是大西洋关系中最核心的支柱。随着各自战略优先日渐分离，欧美的安全利益随之分化。冷战结束后，从伊拉克战争引发的跨大西洋关系危机，到阿富汗反恐战争中政策分歧和责任分担，从利比亚战争和乌克兰危机中新的分工模式，到伊朗核危机中的冲突，欧美安全合作中的龃龉和责任分担矛盾都是双方安全认知和利益偏移的结果。

美国地缘政治重心的变化，也决定了欧洲在其地缘战略中的重要性下降。

[1] “Draft Report on the Foreign Policy Consequences of the COVID-19 Outbreak,” European Parliament, September 2, 2020, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/AFET-PR-653845_EN.pdf. (上网时间：2021年3月2日)

[2] Katherine Walla, “Emmanuel Macron’s Plan to Rebuild US-Europe Relations,” February 5, 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/emmanuel-macrons-plan-to-rebuild-us-europe-relations/>. (上网时间：2021年3月2日)

美国两党都希望将更多力量和资源投入印太地区，急于从中东乱局脱身，也不希望欧洲东翼和巴尔干牵扯其精力。美国现实主义的主流观点认为，“将欧洲安全交给欧洲人，可能引发欧洲的安全问题，但不会威胁到美国关键利益，因此没有理由继续为欧洲的安全买单”。^[1] 不仅如此，美国还希望欧洲为其在亚太地区的安全存在提供支持。在美国推进战略东移的同时，欧洲周边安全环境严重恶化，传统安全与恐怖主义、难民移民危机等非传统安全问题交织，周边安全形势异常严峻。面对多重危机和乱象，欧盟明确将保护自身安全和维持有韧性的周边作为首要优先，并将其写入相关安全战略文件，并通过防务和安全领域的永久结构性合作机制和欧洲干预倡议，增加在周边和非洲的行动能力。

安全利益的偏移降低了北约对欧美关系的支撑作用。^[2] 特朗普时期，面对北约内部的异质性和欧美协调的缺乏，法国总统认为北约已“脑死亡”。拜登政府上台后，强调北约作为安全共同体的重要性，承诺将实现对欧安全责任，而马克龙则重申欧洲战略自主。在慕尼黑安全会议上，当拜登强调大国竞争时，欧洲却聚焦非洲大陆疫情防控和安全问题，都生动体现了欧美安全利益的偏移。

（三）经贸领域内的竞争面上升

共同维护开放的世界经济体系是传统大西洋关系的重要支柱。在地缘政治格局变动和国内政治、社会分化背景下，欧美经贸政策都不同程度地朝着双轨方向演变：进攻性推动第三方市场开放、保护性“关闭”自身市场。开放的贸易体系不再是欧美双方共同的利益，转而各自实行在“公平贸易”目标下的保护主义政策。在上述趋势下，双方在传统领域的经贸合作和新兴产业的共同推进过程中，竞争和冲突的一面都呈上升态势。

[1] John J. Mearsheimer and Stephen M. Walt, “The Case for Offshore Balancing: A Superior US Grand Strategy,” *Foreign Affairs*, July-August 2016, 转引自 Jolyon Howorth, “Strategic Autonomy and EU-NATO Cooperation: Threat or Opportunity for Transatlantic Defence Relations?,” *Journal of European Integration*, 40:5, pp.523-537.

[2] Ville Sinkkonen et al., “President Joe Biden and the Restoration of US Global Leadership: Turning the Tide?,” December 2, 2020, https://www.fiaa.fi/wp-content/uploads/2020/12/bp297_biden-administration-and-global-leadership.pdf. (上网时间：2021年3月2日)

欧美保护主义趋势将制约双方在传统经贸领域的合作空间。贸易保护主义政策在欧美均具有广泛的政治共识和社会基础。新冠肺炎疫情加剧了保护主义趋势，欧美以维护产业链、供应链安全为名，实行更加“安全化”和“政治化”的经贸政策。一方面，在保护美国就业与增长的“美国优先”理念下，拜登政府难以推动更加自由的贸易议程。另一方面，欧洲战略行业清单也日益增加，保护主义之墙加固。目前，拜登政府明确将制造业打造为美国繁荣的引擎，2021年1月25日颁布行政令，强化“购买美国货”条款（buy America），利用美国政府的购买力，加强国内制造，为新技术开拓市场，规定政府应在任何可能的情况下，所采购的商品、产品、材料以及服务都应有助于美国企业在战略产业领域的竞争，帮助美国工人发展（thrive）。^[1]对此，欧盟委员会副主席明确表示关切，认为需要跟踪相关政策对欧洲企业的潜在影响，以及是否违反美国在WTO框架下的承诺。^[2]

欧美在新兴产业领域的竞争态势也将日益明显。欧盟确立了绿色和数字转型的方向，出台新的产业战略，希望通过支持性政策框架和规则制定权，赢得国际竞争优势。无论是绿色转型进程中的国家补贴政策，还是数据转型中对数据信息的控制和利用规则优势弥补技术短板，都将不可避免地加剧与美国在同领域的竞争与矛盾。在数据产业领域，欧盟长于规则，美国强于技术，加之双方在数字经济治理领域内的理念差异，导致近年来欧美在数据产业方面龃龉不断。围绕数据税、隐私权以及垄断等问题，欧盟委员会多次发起针对美国数据企业的诉讼。目前，欧盟已出台《数据服务法案》和《数据市场法案》的立法建议，其主要规范对象是美国在欧洲的巨型数据企业。欧盟加大对战略性行业的扶持政策，涉及竞争、补贴、政府采购等一系列与公平竞争相关的议题，已在美国引发不同反应，美国在欧企业普遍担心自身在欧贸

[1] “Executive Order on Ensuring the Future Is Made in All of America by All of America’s Workers,” January 25, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/25/executive-order-on-ensuring-the-future-is-made-in-all-of-america-by-all-of-americas-workers/>.（上网时间：2021年3月2日）

[2] “EU Trade Chief Warns Biden over ‘Buy American’ Push,” *Politico*, February 18, 2021, <https://www.politico.eu/article/joe-biden-valdis-dombrovskis-eu-trade-chief-warns-over-buy-american-push/>.（上网时间：2021年3月2日）

易和投资会受到影响。欧洲在数据技术领域强化规范标准，也受到美国质疑，认为其实为维护欧洲企业利益的保护主义手段。

（四）共同身份认同的弱化

尽管欧美在人权、民主和法治等观念上持相似立场，但不同的历史经历，使双方在对实力的认知，对个人、国家与社会的关系等问题上存在较大差异。当前，欧美经济、社会治理模式的差异，以及在数字经济、隐私保护等问题上的矛盾，都是双方观念差异的结果。马克龙曾公开表示，观念上的差异表示欧美的价值观不同，欧洲坚持社会民主、更加公平。^[1]在冷战时期，欧美价值和理念差异从属于共同的威胁认同，欧洲身份也从属于美国主导的西方集团。但在国际格局演变背景下，双方的战略疏离、利益偏移和文化差异，必然带来认同的不断弱化。

冷战结束后，欧美在国际社会按照不同的方式进行扩张。欧盟根据自身力量特点，主要对外扩展规则和治理模式。美国在霸权目标影响下，不惜使用武力或以武力相威胁。欧美在国际社会建构了不同的身份特征。从伊拉克战争中的分歧，到特朗普治下的关系紧张，欧美在大西洋秩序中的共同身份不断经历挫折，彼此的西方认同进一步弱化，甚至时常作为对立的“他者”存在。伊拉克战争时期，罗伯特·卡根曾将欧美之别比喻为“金星与火星”，时任美国防长拉姆斯菲尔德则视“老欧洲”为美国领导力的挑战，评论家弗里德曼甚至表示法国是美国的敌人。^[2]无独有偶，特朗普也曾多次表示欧洲是美国的“敌人”。^[3]

对于美国的对外行动，欧洲采取了一系列软平衡措施，包括在《京都议定书》批准问题上的坚持，对伊拉克战争的反对，在伊核协议问题上的抗争等，都建构了欧洲在国际社会中的不同身份。这在新现实主义学者看来都是作为美国的“他者”，对美国国际行为的“软平衡”。特朗普执政的四年间，欧美

[1] Joseph de Weck, “Macron’s European Identity Politics,” November 26, 2020, <https://ip-quarterly.com/en/macrons-european-identity-politics>. (上网时间：2021年3月2日)

[2] Charles A. Kupchan, “The Nature of Change in US-European Relations,” p.115.

[3] “Trump: EU is One of United States’ Biggest Foes,” *Politico*, July 15, 2018, <https://www.politico.eu/article/donald-trump-putin-russia-europe-one-of-united-states-biggest-foes/>. (上网时间：2021年2月28日)

认同进一步弱化。如果说大西洋关系曾被政策精英视为国家理性，今天欧美都认为大西洋关系的重要意义显著下降。^[1]在对欧洲民众的调查中，大部分受访者主张在贸易问题上对美国持更加强硬立场，并在中美博弈中保持中立，这些都反映了大西洋认同的弱化。拜登在慕尼黑安全会议上表示自由民主共同体处于拐点时刻，马克龙则强调“美国是太平洋强权”，同样是欧美认同弱化的写照。^[2]

当前，面对大国博弈，欧盟致力成为多极化中的一极。在战略自主理念推动下，“主权欧洲”是欧洲身份的宣示，通过运用自身的国际力量特性和独特的政策工具参与博弈，寻求实现在地缘政治博弈中的欧洲道路。在关于加强多边主义的最新战略文件中，欧盟明确将有效撬动其规则性力量、独特的单一市场和社会市场经济、世界首要的超级贸易力量和欧元地位，强化自身领导地位，更好利用作为召集人、诚实的调停者和桥梁者的角色。^[3]

三、走向更加平衡的伙伴关系？

美国霸权下的深层危机、影响力下降，以及欧洲对美国信任走低、欧洲战略自主的不可逆转趋势，都作为结构性力量重塑着欧美关系。欧盟在新的大西洋关系议程中指出，“欧盟并非开始寻求重回过去几十年的全球秩序和过去几代人的大西洋伙伴关系，欧盟和美国已经变化，正如权力动力、地缘政治和技术现实所经历的变化”。^[4]在结构性力量共同作用下，欧美关系难

[1] Mark Leonard and Ivan Krastev, “The Crisis of American Power: How Europeans see Biden’s America”.

[2] Munich Security Brief, “Beyond Westlessness,” February 19, 2021, https://securityconference.org/assets/02_Dokumente/01_Publikationen/Munich_Security_Brief_Beyond_Westlessness_MSC_Special_Edition_2021_210224.pdf. (上网时间：2021年3月2日)

[3] “EU Strategy on Strengthening the EU’s Contribution to Rules Based Multilateralism,” EEAS, February 17, 2021, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/en_strategy_on_strengthening_the_eu_contribution_to_rules-based_multilateralism.pdf. (上网时间：2021年3月2日)

[4] “Joint Communication: A New EU-US Agenda for Global Change,” European Commission, December 2, 2020, https://ec.europa.eu/info/files/joint-communication-new-eu-us-agenda-global-change_en. (上网时间：2021年3月2日)

以回到从前，大西洋秩序将延续冷战结束以来的重塑进程，双边关系从传统盟友走向更加平衡的伙伴关系。在伙伴关系下，双方关系将整体走向弱化，双方力量也更趋平衡，议题性松散联盟将成为双方主要合作方式。

（一）双方关系总体延续弱化进程

百年变局下的欧美关系处于转型关键时期。尽管拜登政府强调盟友的战略价值，承诺加强与盟友的协调与合作，但结构性力量远比一任政府政策调整的影响深刻。2008年，库普钱曾对美欧关系转型表示，冷战的结束、欧洲的日渐成熟以及伊拉克战争中双方所呈现的战略优先差异，是削弱大西洋秩序的结构要素。大西洋关系日益松散，双方在多边舞台上也更难达成一致。^[1]近十年欧美关系的发展态势验证了这一结论，只是比库普钱认知的变化还要深刻。库曾寄希望于通过推广民主和市场的共同目标，使双边关系回到“正常”。但是，无论是西方民主治理危机，还是各自的保护主义态势，面对利益与价值问题的交织，欧美的联合与协调正日益弱化。

近年来，针对欧美关系的矛盾，有欧洲学者根据欧盟自身发展提出了四种可能前景。一是继续在美国霸权下，欧洲根据美国优先调适自身行为，并与美国在国际舞台上进行分工，二是欧盟中的核心国家与美国形成有效合作，这两种情况下欧美关系将得到加强。然而，现实正朝着相反的方向发展，美国既无力继续维持霸权影响，欧洲也不愿无条件追随。欧盟内部虽无法就战略自主达成共识，但核心国家却依然力推战略自主。三是欧盟作为与美国竞争的力量，在国际舞台上维护自身的利益与价值，四是碎片化的欧盟中，不同成员国对美呈现出不同的合作、竞争与冲突态势。^[2]现实正是朝着后两种欧美关系弱化的方向发展。欧盟自身的发展进程是团结和分化两种趋势并存，但无论是追求战略自主、维护主权，还是内部对美政策分化，都不会强化欧美关系。在危机背景下，欧盟更加团结，更加独立于美国，欧美外交与安全

[1] Charles A. Kupchan, "The Nature of Change in US-European Relations".

[2] Marianne Riddervold and Akasemi Newsome, "Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations," *Journal of European Integration*, p.509.

政策协调弱化。^[1]

欧洲在美国地缘战略中的重要性下降与欧洲降低对美国战略依赖相伴而生。在过去十年中，欧盟关于其国际地位的争论从建立全球自由秩序、强化大西洋关系、维护有效多边主义，转向了聚焦欧洲主权、确保战略自主、维护欧洲生活方式。2003年，欧盟在其第一份安全战略报告中，将美国定义为欧洲实现全球治理的战略依托。当前，欧洲虽继续强调与美国合作的重要性，但其最新的多边主义战略并未突出欧美关系的特殊性，而是强调意愿联盟、议题联盟、多元化伙伴，甚至表示挖掘非传统联盟合作形式的治理路径与原则。^[2]作为双方关系最强纽带，北约在其专家反思报告中指出，大量的“内部紧张”削弱了联盟的内聚性，建议建立临时性联盟机制提高北约的行动力。^[3]在 NATO 框架下，各方以意愿联盟代替集体安全合作，凸显了安全关系领域内欧美盟友关系的弱化态势。

（二）欧美关系更加平衡

尽管欧美在经济和军事等硬实力上差异显著，但作为独特的国际行为体，欧盟拥有与美国不同的力量优势，即被广泛认同的规范性力量和软实力。欧美不同的力量运用方式在国际社会的认同中也呈现了不同的变化态势。盖洛普调查数据显示，从2007年到2019年，全球民众对美国国际领导力的支持比例从38%下降到33%，不支持率从33%上升到42%，其中欧洲对美国领导力认同下降速度最快。^[4]特朗普“美国优先”的交易型对外政策严重损害了其国际信誉，短期内难以恢复。与美国影响力下降形成对比，欧盟在危机背景下展示的对内团结、对外自主，在包括世界贸易组织改革、气候变化和伊核

[1] Marianne Riddervold and Akasemi Newsome, “Transatlantic Relations in Times of Uncertainty: Crises and EU-US Relations,” p.515.

[2] “EU Strategy on Strengthening the EU’s Contribution to Rules Based Multilateralism”.

[3] “NATO 2030: United for A New Era. Analysis and Recommendations of the Reflection Group Appointed by the NATO Secretary General,” Brussels, November 25, 2020, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf.（上网时间：2021年3月2日）

[4] Alexandra Brzozowski, “EU Scores High Approval Ratings, Despite Pandemic,” November 18, 2020, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/eu-scores-high-approval-ratings-despite-pandemic/>.（上网时间：2021年3月2日）

协议问题上，顶住美国压力维护多边主义，为其赢得了国际信誉，双方国际影响力对比朝着有利于欧洲的方向发展。民调还显示，同期德国的全球领导力支持水平在保持稳定的同时呈上升态势，连续三年处于全球领先地位。^[1]即使在疫情背景下，欧美民众对欧盟仍保持着积极认知。^[2]

欧美都希望形成新的、更加平衡的伙伴关系，以体现各自在多极化世界中的独特角色。^[3]美国需要欧洲承担更多的责任，尤其是在安全领域，配合其战略东移。欧洲明晰其在大西洋世界中一极的战略定位时，意在塑造更加平衡的大西洋关系。面对新的国际形势，基辛格表示，美欧关系必须适应正在形成的环境。如果美欧关系要向新的方向发展，就必须以一种新的、实质性的、近乎神圣仪式的方式重新定义欧洲的重要性。^[4]欧洲方面，面对大西洋关系的不确定性以及双方冲突的增加，无论其多希望维护西方的原则和团结，都需要一个积极寻求平衡和对称的大西洋关系。欧洲的新大西洋关系议程明确了对平衡大西洋关系的诉求，认为这对欧洲、对大西洋伙伴关系以及多边体系有利。针对北约框架下的合作，马克龙推动加强北约的政治属性，核心诉求是获得与美国更加平等的地位，而不是一味服从美国在决策中的主导地位。^[5]欧盟委员会主席冯德莱恩也表示，北约不仅与责任分担有关，也关乎维护大西洋关系中的公正和共同决策，^[6]同样事关欧美平等。

[1] Anthony H Gordesman, "Making America Great? Global Perceptions of China, Russia, and the United States: The International Scorecard," January 7, 2021, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/210107_Chart_4_1a.jpg. (上网时间：2021年3月2日)

[2] Laura Silver et al., "Majorities in the European Union Have Favorable Views of the Bloc," November 17, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/11/17/majorities-in-the-european-union-have-favorable-views-of-the-bloc/>. (上网时间：2021年2月28日)

[3] Jolyon Howorth, "Europe and Biden: Towards a New Transatlantic Pact," January, 2021, https://www.martenscentre.eu/wp-content/uploads/2021/01/CES_POLICY-BRIEF_Biden-V3.pdf.

[4] 基辛格接受世界报的采访，11月8日，世界报网站。

[5] David E. Sanger, Steven Erlanger and Roger Cohen, "Biden Tells Allies 'America Is Back,' but Macron and Merkel Push Back," February 19, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/02/19/us/politics/biden-munich-conference.html>. (上网时间：2021年3月2日)

[6] Judy Dempsey, "American Value and European Values," February 15, 2019, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/78375>. (上网时间：2021年3月2日)

欧盟的力量特性决定了多边舞台是其平衡美国行为的重要平台。拜登虽提出重回多边主义,但在美国国内政治和社会分裂羁绊下,更需要盟友的支持,欧洲战略地位随之显著上升。拜登政府政策朝着欧洲方向回调,增加了欧洲的主动性。过去四年中,无论是WTO改革、气候变化,亦或是全球卫生治理合作,欧盟都取得了一定的先发优势,更能展现国际领导力。以气候变化为例,欧盟在政治和社会层面拥有更多共识。在克服内部分歧,就增加减排目标、设立复苏基金以及在未来长期预算中纳入绿色维度等问题达成共识后,欧盟领导力表现出更多的确定性,也更具可持续性。与欧洲共识不同,美国无论是精英还是社会层面,都高度极化,缺乏国内共识,使其国际领导力的可信度大打折扣。

（三）议题联盟下的务实伙伴关系

拜登政府上台增加了欧美在民主、人权等价值观领域合作的呼声,且双方在价值观认同上仍具社会基础,但受现实政治诉求及国内经济和社会矛盾影响,欧美对外政策朝着务实方向转变的态势未变。在双方利益出现严重分歧的领域,所谓的共同价值并不能成为双方政策协调的保障,彼此价值观外交的协调将建立在具体议题基础上,呈现较为明显的工具性特征。

面对美国推行的“脱钩”战略,以及构建排他性联盟的大国博弈政策,欧洲已明确做出了风险对冲的务实政策选择,致力于构建更加多元和包容的伙伴关系,强调意愿联盟、议题联盟和多元化伙伴关系的多边治理原则,而美国仅是其伙伴网络中的一员。欧洲多元伙伴关系的战略选择体现在马克龙“结果导向的多边主义”(result-oriented multilateralism)的对美合作诉求中,强调的都是开放的多边主义。

欧洲对美国的所谓“民主联盟”(Alliance of Democracies)持一定戒心,担心双方合作被美方工具化,最终服务于美国大国竞争目标,^[1]认为美国的战略会导致世界重新陷入两大阵营对立,民主国家联盟成为“为美国的联盟”,

[1] Laura von Daniels, Markus Kaim, Ronja Kempin, Kai-Olaf Lang, Marco Overhaus, Johannes Thimm, “A New Beginning with President Biden,” December, 2020, <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2020C61/>. (上网时间: 2021年3月2日)

而非“与美国的联盟”，盟友的利益会附属于美国利益。^[1] 这亦解释了欧美在对华战略定位中的显著差异。

四、结语

欧美关系转型是百年变局的重要组成，大西洋秩序能否实现向更加均衡、平等的伙伴关系转变将具有格局影响力。尽管在欧美战略疏离、利益偏移和认同弱化的背景下，大西洋秩序已呈现弱化趋势，关系走向平衡和务实，但大西洋关系转型注定是长期的进程。欧洲对美国的安全依赖，彼此经贸和投资合作的深度融合，以及在民主和人权问题上的共识，同样是重要的结构性力量，影响着欧美关系转型的力度和深度。这也是欧洲将维护主权作为对外战略新定位，但内部依旧存在战略自主和大西洋主义之争的原因。

从对世界格局的影响看，欧盟寻求更加平衡的大西洋关系，在国际舞台上发挥了独特的影响力，对于维护公正、平等的多边主义体系和全球伙伴关系网络构建具有积极意义。在相互依赖和挑战多元的全球化背景下，欧洲的开放、包容、合作诉求及以结果为导向的多边主义，都能在一定程度上对美国的“孤立主义”或“排他性联盟”发挥“软平衡”影响力，有利于缓解对抗，促进世界合作。

中国作为国际舞台上的重要力量之一，是大西洋关系转型中的关键第三方，其外交政策选择更是具有全球性战略意义和格局性影响力。无论是中国主张的新型国际关系、构建人类命运共同体，还是“一带一路”倡议下的多元、包容、开放的合作精神与实践，都将有助于大西洋关系的平等转型和国际体系、秩序的包容和公正。

【完稿日期：2021-3-3】

【责任编辑：李 静】

[1] Sven Biscop, “An Alliance of Democracies: with the US or for the US?,” July 28, 2020, <https://www.egmontinstitute.be/an-alliance-of-democracies-with-the-us-or-for-the-us-2/>. (上网时间: 2021年3月2日)