

欧美关系失衡加大 与欧盟战略自主前景

张 健

[内容提要] 2024年11月特朗普胜选再次强烈冲击欧盟，但与2016年特朗普首次胜选时不同的是，欧美关系中出现了令欧洲人不安的发展趋势，即欧美关系进一步失衡。欧盟无论在经济、金融，还是科技、军事等重要领域，与美国的差距都在拉大。与此同时，欧洲对美国的依赖也在增大，特别是乌克兰危机爆发以来，更是形成对美国安全、能源、市场以及资本和科技的全方位依赖。欧美关系失衡加大引发了欧洲的焦虑，包括对欧洲可能成为美国“附庸”的担心。特朗普第二任期内，欧洲可能更加迎合美国，更多屈从于美国的要求，但也可能在内外压力下加快推进战略自主进程。欧盟何去何从，将在很大程度上取决于特朗普第二任期内政策调整的方向和力度。

[关键词] 欧美关系 欧盟 战略自主 大国关系

[作者介绍] 张健，中国现代国际关系研究院副院长、研究员，主要研究欧洲问题。

特朗普政府第一任时期，视欧盟为敌人，欧美关系恶化，法国倡导的战略自主理念得到欧盟内越来越多的支持。但拜登政府上台后，欧美关系改善，欧盟战略自主的紧迫性下降，特别是乌克兰危机爆发后，美国对欧盟的重要性凸显，战略自主在欧盟很多成员国看来已经不合时宜。2024年美国大选期间，多数欧盟国家希望哈里斯胜选，延续拜登政府的对欧“友好”政策。但随着特朗普赢得选举，且将强势回归，欧洲何去何从再度成为一个非常紧迫的问题，法国总统马克龙大声疾呼欧洲“需要自己掌握自己的命

运”。^①但与2016年特朗普首次胜选时不同的是，欧美关系中出现了令欧洲人不安的发展趋势，欧美关系进一步失衡，欧洲国家实力进一步受损，美国对欧洲影响力进一步上升，甚至出现了“附庸化”的讨论。2023年4月，“欧洲对外关系委员会”^②发表了一份名为“附庸的艺术”^③的报告，认为欧洲“已经开启了走向附庸的进程”。就在这份报告发表后的第4天，法国总统马克龙在接受采访时发表了相似的看法，他宣称欧洲不能成为美国的“跟随者”，并警告欧洲“将成为（美国的）附庸”，^④这显示欧洲国家至少法国已经开始担忧，欧美关系的不平衡状况可能最终让欧洲走向“附庸化”的发展趋向。2024年4月，法国总统马克龙在索邦大学发表演讲时再次宣称，欧洲“绝不能成为美国的一个附庸”，^⑤显示马克龙总统的担心有增无减。如今，特朗普已经再次赢得总统大位，即将于2025年1月20日再次上台执政。欧美关系将不可避免会发生较大变化，在美国的敌视政策下，欧盟是否将重新推进战略自主建设，摆脱对美国依赖，成为各界广泛关注的话题，本文试就此作一初步分析。

—

在欧美力量对比中，欧洲显然处于弱势地位，不仅如此，近年来的发展

① “France Says Europe Must ‘Take Charge of Qwn Destiny’ as Trump Leads US Vote,” *Le Monde* with AFP, November 6, 2024, https://www.lemonde.fr/en/united-states/article/2024/11/06/france-says-europe-must-take-charge-of-own-destiny-as-trump-leads-us-vote_6731771_133.html.

② 这是一家有影响力的泛欧智库，得到很多欧洲国家和欧盟机构的资助，其管理机构成员包括欧洲国家现任外长、前总理、成员国及欧洲议会的议员以及前北约秘书长等。

③ Jeremy Shapiro and Jana Puglierin, “The Art of Vassalisation: How Russia’s War on Ukraine Has Transformed Transatlantic Relations,” ECFR, *Policy Brief 4*, April 2023, <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/>.

④ Jamil Aanderlini and Clea Caulcutt, “Europe Must Resist Pressure to Become ‘America’s Followers’, Says Macron,” *Politico*, April 9, 2023, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/>.

⑤ “Europe Speech,” Elysee, April 25, 2024, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-22625-en.pdf>.

趋向表明，二者实力差距越拉越大，美国越来越强，欧洲相对而言则越来越弱。

第一，经济发展上的差距越来越大。长期以来，在经济领域，欧盟几乎是一个与美国同等级的手和谈判伙伴，在贸易分歧和争端上，美国并不占据多大优势。虽然欧盟前身欧共体成立时只有6个成员国，但随着欧盟的逐步扩大，其整体经济规模也在逐步扩大，从国内生产总值这一指标看，与美国并驾齐驱。根据世界银行的统计，从1960年到2023年，美国有51年在国内生产总值上领先于欧盟，欧盟则有13年处于领先地位。1960年是美国领先欧盟最多的一年，美国国内生产总值为欧盟的1.9倍；1980年是欧盟领先美国最多的一年，欧盟生产总值是美国的1.16倍。^①

由于经济规模相当，欧盟在贸易及相关经贸规则制定上拥有不亚于美国的国际地位，欧美多次爆发贸易争端，其中多数由美国挑起，如20世纪70年代欧美农产品争端，20世纪90年代初美欧公共采购领域贸易战，21世纪初美欧钢铁贸易战等等。但双方有来有往，欧盟的反制让美国有所忌惮，也限制了贸易战的广度和烈度。

2008年，欧盟经济规模达16.2万亿美元，而美国为14.7万亿美元，美国小于欧盟，2011年是欧盟在国内生产总值上领先美国的最后一年。此后，欧盟与美国的经济差距持续拉大，欧美在经济总量上不再是相互领先，而是变成了一条美国持续拉大与欧盟差距的单行线。2022年，美国国内生产总值增长到25万亿美元，而欧盟和英国加在一起也只有19.8万亿美元。^②从2010年到2023年，美国国内生产总值累计增长率达到34%，而同时期欧盟只有

^① “Comparing United States and European Union by Economy,” *Statistics Times*, November 20, 2024, <https://statisticstimes.com/economy/united-states-vs-eu-economy.php>.

^② Jeremy Shapiro and Jana Puglierin, “The Art of Vassalisation: How Russia’s War on Ukraine Has Transformed Transatlantic Relations,” ECFR, *Policy Brief 4*, April 2023, <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/>.

21%，欧元区则只有18%。^①自新冠疫情暴发特别是乌克兰危机爆发以来，欧美经济上的差距更加明显。从2019年第四季度到2023年第四季度，美国实际国内生产总值累计增长8%，欧元区仅约增长3%。^②根据国际货币基金组织的预测，2024年，美国实际国内生产总值将增长2.8%，达到29.17万亿美元；欧盟将增长1.1%，达到19.4万亿美元；美国相当于欧盟的1.5倍多。按人均国内生产总值计算，美国2024年将达到86600美元，欧盟为43350美元，美国是欧盟的两倍。^③

2010年欧盟主权债务危机爆发后，欧盟推行了持续多年的财政紧缩政策，大幅压缩公开开支，包括缩减教育和研发支出。此后，欧盟又经历了多重危机，包括2014年的乌克兰危机、2015年的难民危机、2016年的英国脱欧危机等等，这可能部分解释了为何欧盟经济增长落后于美国。当然，还有其他原因，其中很多是结构性的。比如，美国人口结构优于欧盟，人口增长也更快；美国成为能源的净出口国，目前占全球原油产量的20%，而更著名的石油生产国沙特只占12%，俄罗斯更只占11%，^④欧盟的大部分能源需求依赖进口，且更为昂贵；欧美财政政策空间也不同，美国拥有美元霸权，能够也愿意无限制“印钱”，“自2019年以来，美国增加了10万亿美元的公债；2023年，美国政府支出比收入要多1.7万亿美元”。^⑤而欧盟无论在机制、法

^① Patrick Artus, “Economics: Why Europe Is Falling Behind the USA,” *Poly Technique Insights*, June 11, 2024, <https://www.polytechnique-insights.com/en/columns/economy/economy-why-europe-is-falling-behind-the-usa/>.

^② “The Post-pandemic Recovery—Why Is the Euro Area Growing More Slowly Than the United States?” Prepared by Malin Andersson, Cristina Checherita-Westphal, António Dias Da Silva, and Michel Soudan, Published as Part of the ECB Economic Bulletin, European Central Bank, Issue 4, 2024, https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2024/html/ecb.ebbox202404_01~3ceb83e0e4.en.html.

^③ “Real GDP Growth,” International Monetary Fund, https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/EU; 美国国内生产总值以及人均国内生产总值与欧盟相比的倍数由作者计算得出。

^④ Arnaud Leparmentier, “The GDP Gap Between Europe and the United States Is Now 80%,” *Le Monde*, September 4, 2023, https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2023/09/04/the-gdp-gap-between-europe-and-the-united-states-is-now-80_6123491_23.html.

^⑤ Rogé Karma, “What Is Going On With Europe’s Economy?” *The Atlantic*, March 4, 2024, <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2024/03/america-europe-post-pandemic-growth-comparison/677617/>.

律还是现实上都受到较大制约，简单而言，欧盟无法在财政上与美国匹敌。

特别是在科技上的投资，欧美差距更大，而这在较大程度上导致了欧美劳动生产率上的差异，这也是欧美经济总量差距拉大的重要原因。从2016年以来，美国研发投资增长显著高于欧元区。到2022年，美国在新科技上的投资占到国内生产总值的5%，而在欧元区只有2.8%。在2022年，美国研发支出占国内生产总值的3.5%，欧元区仅为2.3%。与此同时，美国劳动生产率相比欧元区则增长更快。从2010年到2023年，美国劳动生产率增长22%，欧元区只有5%。2023年，美国劳动生产率增长1.7%，而欧元区则下降0.6%。^①

从发展趋势看，欧盟不但很难弥补与美国在经济增长上的差距，反而有可能进一步拉大。一些结构性的因素如人口结构等很难短时间改变。一些可能改变或调整的因素对欧盟来说反而可能更为不利。比如投资问题，特别是在数字转型和绿色转型上的投资。欧盟前中央银行行长德拉吉在其“欧盟竞争力报告”中提出，欧盟需要每年至少投资7500亿至8000亿欧元提升其长期竞争力。^②但欧盟的现实处境将严重制约未来投资。在新冠疫情期间，为了让成员国拥有更大的财政空间，欧盟暂停了《稳定与增长公约》，结果是，欧盟的公债占国内生产总值比例从2019年的83.6%上升至2024年初的88.7%，主要经济体包括法国财政赤字居高不下，2024年，法国财政赤字将高达7%。2024年，欧盟已经恢复《稳定与增长公约》，多数国家都面临巩固财政的压力，需要将财政赤字控制在3%以下，将公债比控制在60%以下，目前，欧盟27个成员国中已经有21个向欧盟委员会提交了财政巩

^① Patrick Artus, “Economics: Why Europe Is Falling Behind the USA,” *Polytechnique Insights*, June 11, 2024, <https://www.polytechnique-insights.com/en/columns/economy/economy-why-europe-is-falling-behind-the-usa/>.

^② “The Future of European Competitiveness, A Competitiveness Strategy for Europe,” September 2024, p. 59, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf.

固措施，计划未来4—7年压减公债和赤字。国际货币基金组织最近已经调低欧元区2025年的经济增长预期至1.2%，认为欧盟的财政巩固计划将每年降低0.1个百分点的增长率。高盛银行认为，从2025年到2027年，欧盟经济增长率将每年减少0.35个百分点。^①

与美国能大量销售军火以及能源不同，乌克兰危机对欧盟经济造成严重冲击。欧盟失去了俄罗斯市场，也失去了廉价的俄罗斯能源，对欧盟制造业来说是双重打击，德国作为欧盟内最大的制造业大国以及与俄罗斯经济、能源联系程度最为紧密的国家，所受冲击最为严重。2023年，德国经济负增长，2024年，预计德国经济仍将负增长。欧盟能源价格的最高点虽已成为过去，但相对于美国及相对于危机前欧盟能源价格水平仍然处于一个较高的状态。这将对欧盟经济造成长期制约。

特朗普再度上台后，可能推出更为激进的贸易政策，包括对欧盟加征关税破坏全球贸易秩序，这对于更为依赖出口的欧盟将造成更大的冲击。

第二，金融上的差距在拉大。欧元是欧盟金融实力的重要象征，其诞生既是为了促进欧洲一体化，也是为了抑制美国“过分的特权”。欧元曾被寄予厚望，自1999年欧元流通以来，其国际地位稳步提升，但自2010年欧元主权债务危机爆发以来，欧元相对美元的国际地位开始下滑。从作为储备货币的角度看，1999年，美元占全球外汇储备的71%，欧元只占17.9%；到2009年，也就是欧盟主权债务危机爆发的前一年，美元占全球外汇储备的比例下降到62.15%，欧元上升至27.7%，这是欧元占比最高的时刻。在美国滥用制裁及长臂管辖的背景下，美元占全球外汇储备的比例开始下降，到2023年底时下降到59%，但同期欧元占比也下降至19.58%。^②从国际贸易和

^① Paola Tamma, “Europe’s Growth Prospects Hit by Fiscal Restraint,” *Financial Times*, November 14, 2024.

^② “Currency Composition of Official Foreign Exchange Reserves (COFER),” International Monetary Fund, <https://data.imf.org/?sk=E6A5F467-C14B-4AA8-9F6D-5A09EC4E62A4>.

金融交易来看，欧元近年来相对于美元的地位也在持续下降。环球银行金融电信协会 (SWIFT) 的数据显示，2011年4月30日，欧元在全球支付中的占比为38.9%，高于美元35.3%的占比；但到2023年7月31日时，欧元占比下滑到24.4%，而美元占比则上升到46.5%。^①值得指出的是，即使如此，欧元占国际支付的比例也被高估，因为大多数的欧元交易发生在位于欧元区的银行之间，鉴于欧元区的性质，这类交易应被视为内部交易。欧洲中央银行一份报告表明，真正的使用欧元的国际支付，即发起方和接收方中应至少有一家银行是位于欧元区之外，只占欧元交易总量的43%，57%的欧元交易发生在欧元区内部。^②欧元本应部分取代美元的地位，因为世界各国对美国政府的信心持续下降，但欧元不但未能保有对美元的相对地位，其国际地位反而下滑。这与欧元的结构性问题有关，比如欧元区20个成员国各自发行和管理自己的公债，优质欧元债券流动性不够；与欧元区经济的低迷有关；也与欧盟自身的外交政策有关，比如冻结俄罗斯的欧元外汇储备也削弱了外界对欧元的信心。这些结构性问题会长期存在，且可能更加恶化，从长期看都不利于欧元国际地位。

第三，科技上的差距也在拉大。尽管欧洲也有自己成功的高科技企业，比如荷兰生产光刻机的企业阿斯麦，但总体而言，过去十余年来，欧美差距逐渐拉大。从市值来看，当前美国最大的七家科技公司苹果、谷歌、微软、亚马逊、Meta、英伟达、特斯拉的总市值是欧洲七家最大公司总市值的20倍。过去十年来，美国主要科技企业的年均收入增长率是27%，而欧洲仅增长10%。过去12个月，美国七家主要科技企业收入共17200亿美元，而欧洲

^① Carter Johnson and Alexandre Tanzi, "Dollar Usage in Global Payments in July Rises to Record, Swift Says," Bloomberg, August 24, 2023, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-08-24/dollar-usage-in-global-payments-in-july-rises-to-record-swift-says?sref=mPFALO8o>.

^② "The Euro as a Global Currency: A Payments Perspective," Prepared by Oana Furtuna, Patrick Papsdorf, Livia Polo Friz, and Sara Testi, ECB Economic Bulletin, Issue 2, 2024, https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/focus/2024/html/ecb.ebbox202402_07~4279fee463.en.html.

七家最大企业收入仅为1330亿美元。2000年6月,芬兰诺基亚市值高达3000亿欧元,是苹果市值200亿欧元的15倍;2023年12月,苹果市值高达3万亿美元,是诺基亚市值的175倍。^①欧洲的数字市场基本上为美国高科技企业所垄断,谷歌、亚马逊等美国企业在欧洲的垄断性地位与在美国一样,尽管欧盟和成员国的监管机构对美国这些高科技企业实施了诸多罚款措施,但由于欧洲没有自己的替代性企业,这些措施对美国高科技企业的垄断性地位可谓毫无影响。欧盟科技上的掉队原因是多方面的,比如缺乏足够的投资,过度的监管,内部市场分割,以及美国对欧洲高科技上的抑制和垄断等,随着欧美经济差距的拉大,欧美科技上的差距还可能进一步拉大。

第四,军事上的差距更大。在欧美实力差距中,军事领域最明显。但在冷战期间,至少在军费开支和常规军备领域,欧洲并不弱于美国,西欧国家处于冷战的前沿,国防预算常年保持在3%—10%之间,飞机、坦克、大炮等重型装备数量众多,军人数量也超过美国。冷战后,美国作为霸权国家,维持甚至加大了军备投入,而欧洲则相反,大规模削减国防开支,大规模减少飞机、坦克、大炮等重型武器,也大规模减少了军队人数。2014年乌克兰危机发生以来,欧盟国家开始增加国防开支,但增加幅度远低于美国。从2008年到2021年,美国军事支出从6560亿美元增加至8010亿美元,欧盟27国加上英国仅仅从3030亿美元增加至3250亿美元。更严重的是,美国在新防备技术上的投资是欧盟所有成员国加起来的7倍还多。^②2022年乌克兰危机爆发以来,欧洲国家再次宣称将加大军费支出,但仍将国防支出占国内生产总值比例的目标设定在2%的水平。国防支出只是其中的一个方面,欧盟的

^① Piero Cingari, "Why Can't European Tech Firms Compete with Their US Counterparts?" Euronews, December 21, 2023, <https://www.euronews.com/business/2023/12/21/why-cant-european-tech-firms-compete-with-their-us-counterparts>.

^② Jeremy Shapiro and Jana Puglierin, "The Art of Vassalisation: How Russia's War on Ukraine Has Transformed Transatlantic Relations," ECFR, *Policy Brief 4*, April 2023, p.6, <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/>.

问题是，难以统一成员国的国防采购，难以形成比肩美国的军工综合体，难以在经济困难、生活成本危机加大的情况下大幅增加国防预算。欧盟国家的国防采购资金大多流向了美国，而不是留在本地，这从长期看将进一步增强美国军工联合体，降低欧盟军工企业的竞争力，从而进一步拉大欧美军事差距。

二

在欧美实力差距拉大的同时，欧洲对美国的依赖也在增大，乌克兰危机爆发以来更是形成对美国的全方位依赖。

一是安全上的依赖上升。长期以来，欧美关系中最不平衡的领域是安全。美国完全可以不需要欧洲就能确保自身安全，但欧洲却要仰赖美国安全上的保护特别是核安全伞的保护。美国通过北约，基本能够掌控欧洲安全乃至外交政策。冷战期间，美国在欧洲有大量驻军，1957年约有45万美国军人驻扎在欧洲，随后几十年人数有增减，但一直维持着几十万人的规模。冷战后，苏联威胁消失，加上一些欧洲国家反对美国驻军的声音上扬，以及美国战略重点转移，美国开始从欧洲逐步撤军，2010年到2020年期间稳定维持6万多人的规模。也就是说，欧洲在冷战后自主意识最强、安全威胁最小的时期，美国仍在欧洲部署了相当大规模的驻军。

乌克兰危机爆发后，欧洲不安全感剧增，安全特别是传统安全问题再度成为欧洲的头等大事，美国角色再次凸显。在乌克兰危机问题上，很明显，重大决策都出自华盛顿。其一，美国决定向乌克兰输送何种武器以及如何使用这些武器。尽管乌克兰一再要求美国放宽西方援助武器的使用限制，比如允许乌克兰利用西方援助武器袭击俄罗斯境内高价值目标，也得到一些欧洲国家的支持，但拜登政府直到特朗普胜选后才同意乌克兰的要

求。美国的目标是消耗俄罗斯，而不是冒战争失控的风险。其二，美国决定是否继续援助乌克兰。是否援助乌克兰，是美国综合考虑自身利益的结果。目前为止，美国仍在援助乌克兰，是最大的武器输送方。欧洲国家也提供武器，但更多是财政援助，而这其中很大一部分又以购买武器等形式回到美国。但未来美国如果决定停止援助乌克兰，欧洲国家将无能为力。这也是欧洲国家异常关切美国选举，异常担心特朗普再次上台后调整对乌克兰政策的原因所在。因为美国政府的政策将很大程度上决定欧洲的政策选择，不管其愿意还是不愿意。其三，美国决定是否让乌克兰加入北约。欧洲很多国家甚至包括法国都转变立场，希望北约接纳乌克兰。但这一问题完全取决于美国，美国不同意，乌克兰就无法加入北约。

可以说，在乌克兰危机问题上，欧洲甚至自己都不知道目标何在，未来应该如何结束战争，以及如何处理与俄罗斯关系，而是在很大程度上看美国行事。尽管波兰、波罗的海国家等中东欧国家以及芬兰、瑞典等北欧国家强烈希望加大对乌援助，击败俄罗斯，但如果特朗普政府转变政策，比如放弃乌克兰，或者要求以外交谈判的形式解决危机，那这些国家也就别无选择，只能跟随美国转变立场。欧洲国家特别是波兰、波罗的海国家害怕俄罗斯的下一步行动，呼吁美国加强在欧洲的存在，拜登政府也开始向欧洲增派军人，目前已约有十万美军驻扎在欧洲19个不同的国家。在德国，要求美国撤出驻军特别是核武器的呼声基本上销声匿迹，过去以和平形象著称的绿党转向最为亲美、最积极援助乌克兰的政党。曾声称北约“脑死亡”的法国总统马克龙不得不承认美国和北约对欧洲安全的重要性。欧洲国家大幅增加军费，但大量经费用于购买美国武器，如德国、波兰等国，这与其说是为了增强本国军事能力，不如说是为了迎合讨好美国。

二是能源上形成新的依赖。欧洲是全球主要的能源消费方，欧盟国家能源需要主要依赖进口，特别是在天然气方面，长期依赖俄罗斯通过管道

输送到欧洲的天然气。管道天然气一般是长期合同，可预期性强，且价格相对低廉。乌克兰危机爆发前的2021年，来自俄罗斯的管道天然气占欧盟天然气进口总量的40%。与欧俄能源关系的紧密程度相比，欧美能源联系较少，但乌克兰危机的爆发改变了这一局面。

欧洲国家被迫在短时间内完成能源脱俄，来自俄罗斯管道天然气的进口急速下降，占欧盟进口总量的比例从2021年的40%下降到2023年的约8%，来自俄罗斯的天然气包括管道天然气和液化天然气一起，占欧盟天然气进口总量则下降到约15%。与此同时，来自美国的天然气占比则急剧上升，美国因此成为全球最大的液化天然气生产国。2023年，欧盟进口了约1200亿立方米的液化天然气，美国几乎占到一半，相比2021年，增长3倍。^①也就是说，欧洲以高昂的经济代价摆脱了对俄罗斯的能源依赖，但与此同时，却形成了新的依赖，只不过依赖对象是欧洲认为更可靠的美国。

事实上，早在乌克兰危机爆发之前，美国就一直在为其蓬勃发展的液化天然气产业寻找出口市场，而欧洲是其重要目标。特朗普政府第一任时期，美国就一直指责欧洲依赖俄罗斯的天然气，并强烈反对德国等欧洲国家参与修建“北溪—2”天然气管道，认为这将让俄罗斯进一步掌控欧洲天然气市场，损害美国有利可图的天然气出口。特朗普政府为此专门出台法令，对参与修建管道的企业包括欧洲企业实施制裁。乌克兰危机的爆发是美国天然气产业占领欧洲市场的机会，欧洲包括德国被迫放弃俄罗斯天然气，而美国则乘虚而入，完美利用了这一机会。

三是市场依赖上升。欧美是世界上最富有和最大的消费市场，国内生产总值占全球三分之一（按购买力平价计算），互为双方最重要的贸易伙伴和投资伙伴，有非常紧密的贸易和投资联系。长期以来，双方形成了一种相

^① “Where Does the EU’s Gas Come From?” European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/eu-gas-supply/>.

互依赖的共生关系。尽管欧盟对美出口长年保持贸易盈余，但双方贸易关系基本平衡。截至2022年，进入美国的外国直接投资存量中，62%（3.4万亿美元）来自欧洲；同样，在美国的全球直接投资中，61.2%（4万亿美元）进入欧洲；美国企业在欧投资带来470万个就业岗位，而欧洲企业在美投资则带来500万个就业岗位。^①

近年来，特别是乌克兰危机爆发以来，这种平衡关系开始发生变化，欧洲对美国市场的依赖明显上升。从2013年到2019年，欧盟对美国的进出口额持续小幅增长，总体稳定。2020年，由于新冠疫情的关系，欧美贸易额下滑，但2021年恢复增长。2022年，即乌克兰危机爆发的当年，欧美贸易额大幅上扬，对美进出口总额均达到历史最高纪录。2023年，欧洲与美国的商品贸易继续高位发展，达1.22万亿美元，是中美贸易总额5750亿美元的两倍；其中欧盟与美国的商品贸易总额为9460亿美元，比中美贸易额多39%，比中欧贸易额7980亿美元多16%。^②从2013到2023年，欧盟对美贸易一直享有顺差，2013年为810亿欧元，乌克兰危机爆发前的2021年为1660亿欧元。2023年，欧盟对美出口5020亿欧元，占欧盟全部出口总额的19.7%，顺差为1580亿欧元。^③

未来，美国市场对欧盟的重要性还将继续凸显。一方面，欧俄关系在可预见的将来很难改善，俄罗斯市场基本趋于消失；另一方面，中美贸易的转移效应也将凸显，由于美国的高关税和回岸、近岸、友岸政策，中国商品进入美国市场难度加大，欧盟将在一定程度上受益，获得更多出口美国的机会。此外，欧盟推进“去风险”战略，不鼓励甚至阻碍欧洲企业对华投资，

① Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan, "The Transatlantic Economy 2024," p.8, 21, https://transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2024/03/Transatlantic-Economy-2024_Executive-Summary.pdf.

② Daniel S. Hamilton and Joseph P. Quinlan, "The Transatlantic Economy 2024," https://transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2024/03/Transatlantic-Economy-2024_Executive-Summary.pdf.

③ "€502 Billion Exports to USA & €344 Billion Imports," European Commission, March 11, 2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240311-1>.

加大管制高科技产品出口，等等，这些措施均不利于欧盟企业对华出口。未来中国对欧盟出口的重要性可能下滑，这也相对增加了美国市场对欧盟的重要性。但欧洲这种对美依赖的增加，也相应增大了欧洲的脆弱性，特朗普如果兑现其竞选主张，将在第二任期内对欧盟产品特别是德国产品加征关税，迫使欧盟做出重大让步。

此外，欧洲在资本、科技等领域对美国的依赖也仍然是有增无减。在资本市场方面，欧洲没有一个统一的资本市场，缺乏足够大规模的养老基金等大型投资基金，任何大型的并购以及首次公开募股几乎都要依赖美国的投资者。在科技方面，欧盟一直呼吁实现“技术主权”，欧盟委员会还专门设立负责技术主权的委员和机构。尽管如此，欧洲经济和社会仍然极为依赖美国的技术和产品，欧洲没有自己的操作系统、没有自己的搜索工具、没有自己的社交软件，这些都是依赖美国。欧洲最著名的生产光刻机的荷兰阿斯麦公司，也极其依赖美国的技术，光刻机三大核心技术之一的光源就来自美国。

三

欧美实力差距和不平衡加大引发了欧洲的焦虑，包括对欧洲可能成为美国“附庸”的担心。当然，国家间实力差距的拉大以及对某一方的依赖加深并不必然意味着“附庸化”，但毫无疑问加大了弱势一方独立自主的难度。过去几年来，欧盟相对于美国的自主性明显下降，如果说“附庸化”这一说法尚存争议，但一个不容忽视的事实是，在事关自身利益的重大问题上，欧洲越来越多地向美国妥协，而无法有效捍卫自身利益。

比如，2021年拜登政府匆忙从阿富汗撤军，既不与欧洲盟友协商，也不考虑欧洲国家利益，欧洲国家虽然极其不满，但只能接受既成事实。拜登政

府2021年背着法国、欧盟，与英国、澳大利亚达成三边安全伙伴关系协定，澳大利亚因此退出一项价值660亿美元购买法国潜艇的交易。对此法国表示愤慨，认为美国是在“背后插刀”，并一度撤回驻美国大使，但法国和欧盟能做到的也只有这些。拜登政府2022年通过的《通胀削减法案》名义上是为了压低通胀，实质上是想通过高达3690亿美元的巨额补贴吸引制造业回流，其“购买美国货”的条款是公然违反世界贸易组织规则的保护主义，这对因乌克兰危机而深陷经济困境的欧洲来说是雪上加霜，某种程度上是以牺牲盟友为代价来成就美国，欧洲人对此有深刻认识，就连被称为亲美的德国经济部长哈贝克也称美国“是在（向欧洲）宣战”，^①因为很多德国企业为获得补贴和利润，将关掉在德国的没有竞争力的工厂，并将其迁往美国，这毫无疑问将加剧德国的去工业化。尽管如此，由于在安全上需要美国，欧洲也只能忍气吞声，甚至都不愿意诉诸世界贸易组织。当然，欧洲也推出了自己的应对措施，即以自己的补贴应对美国的歧视性做法，但在资金规模上无法与美国匹敌。

再如，美国视中国为最大的竞争对手，要求欧盟采取与美国一样的对华政策，比如遏制中国的高附加值制造业，降低与中国的经贸关系等等。欧盟在对华政策方面显然有其自身考虑和利益，与美国并不完全一致，希望避免选边站队，走自己的道路。但欧盟不得不一再屈服于美国的压力，做出有损自身利益的决定，比如限制华为5G产品的使用，禁止出口高科技产品如阿斯麦公司的高端光刻机，推出泛政治化和泛安全化的“去风险”政策，配合美国的印太战略，派军舰到南海和台湾海峡搞所谓“航行自由”，增加与台湾地区的官方往来，等等。欧盟这些政策和措施的出台虽然有内部的推动因素，但美国的压力是主要原因。这些迎合美国的做法损害了欧盟的自身

^① Guy Chazan, Sam Fleming, and Kana Inagaki, “A Global Subsidy War? Keeping Up with the Americans,” *Financial Times*, July 13, 2023.

利益，给欧盟经济社会发展带来了新的风险，包括减少欧盟出口和就业，抑制经济增长，甚至可能会“卷入不属于自己的危机”。^①

欧洲更多地迎合拜登政府，当然也有自己的盘算，一是希望美国更多考虑到欧洲的安全利益，特别是在乌克兰问题上与欧洲团结一致；二是希望借力美国走出经济困境；三是希望美国能继续发挥世界的领导作用，维护西方整体利益。

但在特朗普第二任期，欧洲的盘算可能落空，甚至可能陷入想做“附庸”而不得的困境。特朗普在第一任期内视欧盟为“敌人”，对欧盟钢铝产品加征关税，退出伊核协定和应对气候变化的巴黎协定，在全球秩序及价值观等重大问题上与欧盟格格不入；特朗普在2024美国总统大选期间，就欧洲安全、北约、乌克兰危机以及贸易等问题发表了一系列令欧盟非常担忧的看法和观点，比如“鼓励”俄罗斯入侵国防开支不达标的北约成员国，24小时内结束乌克兰危机，对美国所有进口产品加征关税等。

鉴于特朗普相对于其首次当选时的强势地位，欧洲有理由对自身未来及跨大西洋联盟前景感到担忧。在经贸方面，欧洲现在已经处于非常困难的境地，债务、赤字居高不下，增长低迷，欧洲中央银行在其最新的一份“2024年金融稳定评估”报告中警告，“市场可能重燃对主权债务可持续性的关切”。^②如果全球经济贸易形势因特朗普政府的关税政策而恶化，特别是欧美爆发贸易战，那可能成为压垮欧盟经济的最后一根稻草。在安全方面，欧盟视乌克兰危机为自身的存亡危机，如果美国放弃乌克兰，或者强迫乌克兰接受有利于俄罗斯的停战协定，欧盟将陷入极大的被动地位。在全球秩序方面，如果美国接连退出相关国际协定，破坏国际机构和国际规

^① Jamil Aanderlini and Clea Caulcutt, “Europe Must Resist Pressure to Become ‘America’ s Followers’, Says Macron,” *Politico*, April 9, 2023, <https://www.politico.eu/article/emmanuel-macron-china-america-pressure-interview/>.

^② “Financial Stability Review,” The European Central Bank, November 2024, <https://www.ecb.europa.eu/press/financial-stability-publications/fsr/html/ecb.fsr202411~dd60fc02c3.en.html>.

则,那么欧盟所珍视的“基于规则的国际秩序”将更显虚伪。

所以,尽管欧盟对特朗普再次当选有所准备,但当特朗普再次当选成为事实时,仍对欧洲构成了强烈的刺激和冲击。欧洲如何应对,何去何从,成为一个无法绕开也无法回避的重大现实问题。

一种可能是,欧洲更加迎合美国,更多屈从于美国的要求,也就是说,进一步丧失自主性和独立性,最终沦为法国总统马克龙所担心的“附庸”。这种可能性不能完全排除,因为相较于2016年特朗普首次当选时,欧盟处于更加不利的地位。其一,内部虚弱,缺乏领导力。德国三党联合政府垮台,即将于2025年2月提前举行议会大选,已经不再是欧盟经济的火车头与政治上的稳定锚;法国总统马克龙在2024年提前议会选举中失去议会多数,也失去了对国内议程的掌控,在法国、欧盟内地位均有所弱化。与此同时,欧盟还需要应对其东边与南边的“两场冲突”,其不仅在经济上让欧洲失血,在社会上让欧洲更加分化,在政治上让欧洲更加碎片化和激进化,在安全上让欧洲更加危险,在国际上也让欧洲形象进一步受损。其二,与美国经济、金融、科技、军事等实力差距进一步拉大,对美国的全方位依赖进一步加深,欧洲身不由己更大程度卷入美国的全球战略,对美国“说不”需要比以往更大的勇气。其三,欧盟内部力量格局加速变化,极度亲美的波兰、波罗的海国家等中东欧国家及芬兰、瑞典、丹麦等北欧国家在欧盟内影响力上升,这些国家更看重北约而非欧盟,更乐意与美国绑定而非寻求欧洲道路。换言之,美国更容易通过影响这些国家对欧洲分而治之,从而挫败欧洲的自主努力。其四,国际地缘政治格局已发生重大变化,世界进入大分化时期,西方世界与全球南方的隔阂加大,新冷战与阵营对抗的阴霾加重,欧洲在世界上更加孤立,脱离美国轨道的难度加大。

目前,欧洲尚在观望,仍对第二任的特朗普政府抱有期待,仍在强调跨大西洋联盟和北约对美国的好处和重要性,希望特朗普政府在正式上任后

能够从理性出发，维持在欧洲的存在，关照欧洲的利益。欧洲也在准备向即将就任的特朗普政府示好，比如购买更多美国原油和液化天然气，购买更多美国武器，并准备进一步向美国的外交和安全战略靠拢，但这可能让欧盟在“附庸化”的方向越走越远。

当然，也存在另一种可能性，即欧洲充分认识到美国的不可靠性和自私性，认识到实现战略自主的必要性和紧迫性，因而在压力下更加团结，转而寻求推进战略自主建设。值得注意的是，“战略自主”以及与之相关的“欧洲主权”等概念就是在特朗普第一任期内得到了欧盟内部广泛的讨论，也在较大程度上形成了共识，并采取了一系列措施。在防务领域，欧盟于2017年12月11日启动了“永久结构性合作”，允许成员国共同发展军事实力、投资合作项目以及加强各国武装力量，并将获得“欧洲防务基金”的支持，用于采购防务装备和引进技术、支持研究项目。这一机制旨在促进成员国防务合作，减少重复建设，增加资金利用率，形成一体化的防务工业体系。在贸易领域，为应对美国的高关税政策，欧盟开始制定所谓的“反胁迫”法律，以灵活快速地应对美国的关税战。但这一法律概念因在欧盟内部存在较大争议，一些成员国担心欧盟委员会想利用这一法律扩张自身权力，一些成员国不愿采取与美国针锋相对的贸易对抗措施，迟迟未能出台，直至2023年底，这一被称为“反胁迫工具”的法案才正式通过。舆论普遍认为这一法律是在针对中国，但其推出的背景和初衷其实是为了应对特朗普的关税战。在外交方面，为了应对特朗普第一任期内退出伊核协议并威胁对欧洲国家实施次级制裁，欧盟于2018年8月7日宣布正式启动“阻断法令”，以保护欧洲企业，同时也向伊朗表明欧盟维护伊核协议的决心。欧盟还于2019年与伊朗合作构建了一个名为INSTEX（贸易往来支持工具）的特别结算机制，以维持双方贸易往来。

拜登政府对欧盟采取怀柔政策，而欧洲也似乎乐于“被领导”，过去近

四年来，欧盟战略自主建设基本处于停滞状态，甚至“战略自主”一词在欧盟内部也成为敏感词。“永久结构性合作”更多只是零敲碎打，成效有限；“反胁迫工具”现在被视为针对中国的工具；“阻断法令”并未能阻止欧洲企业撤出伊朗，INSTEX也基本上成为一个历史名词。

现在，欧盟即将面对特朗普的第二个任期，马克龙总统再次呼吁欧洲“需要自己掌握自己的命运”，“战略自主”建设再次提上日程。事实上，无论从美国未来发展趋向还是从欧盟自身利益来看，战略自主建设对欧盟来说其紧迫性和必要性都是前所未有的。

一个难以忽视和否认的事实是，对欧洲来说，美国未来将更不可靠。欧洲国家长期将自身未来特别是至关重要的安全战略与防务寄望于美国，视美国为西方的“公正”领袖，特朗普第一任期让欧洲国家产生怀疑，并提出了一个欧洲不愿面对但无法回避的问题，即美国是否依然可靠，将安全与防务交由美国负责是否明智，但多数欧洲人仍认为，特朗普第一次上台有其偶然性，是一个特例，美国还将继续支持欧洲、支持北约。所以，特朗普第一任期内，欧洲虽在准备B计划，推进战略自主，但显然半心半意，期待熬过特朗普后一切照常。拜登政府上台让欧洲的希望得以实现，也让欧洲基本上放弃了战略自主的努力。但特朗普再次上台，而且是以巨大优势上台，让欧洲得以更清楚地认识到美国国内经济、社会、政治层面发生的巨大变化，即特朗普并不是一个特例和暂时现象，而是代表了某种长期趋势。特朗普是美国经济、社会、政治变化的产物，但其持续推动的“MAGA”（让美国再次伟大）运动则反过来将进一步推动这种变化，未来特朗普任期虽然只有四年，但美国的变化仍将持续。欧洲可以期望美国政府更迭会带来不同的对欧政策，但过去的那个美国、过去的那种跨大西洋关系已经一去不复返了。事实上，美国对欧政策的变化并非始于特朗普上台，在奥巴马政府时期就已经开始，即使是被视为亲欧的拜登政府，在从阿富汗撤军、工业政

策、“奥库斯”（澳大利亚、英国、美国三边安全伙伴关系）等问题上也都无视了欧洲的利益。即使是最为亲美的波罗的海国家、北欧国家，未来也将发现很难说服自己完全相信美国、依靠美国。

在这种情况下，欧洲国家抱团的压力可谓前所未有。一方面，欧洲必须应对一个没有美国的外部环境和世界，比如乌克兰问题，与俄罗斯的关系问题；另一方面，欧洲还必须应对美国可能给欧洲带来的挑战、破坏性影响甚至威胁，比如关税问题，破坏世界贸易组织、国际刑事法院、联合国等国际机制和国际规则的问题，对欧洲国家的制裁问题等等。美国可能不再支持乌克兰，可能撤出欧洲，未来甚至退出北约，退出应对气候变化的巴黎协定及其他国际机制和组织，要求欧洲交更多的保护费，向欧洲加征关税，等等。这些都是在特朗普第二任期内可能发生的问题，面对这些问题，欧洲应该如何应对，成为当下欧洲面临的首要任务。欧盟27个成员国均属中小国家，无论是支持乌克兰、保护本国企业，还是加强防务、维护国际多边主义秩序，单个国家即使是法、德这样的国家也难以做到，所以欧洲国家必须推进一体化，加强团结和协作，推进战略自主建设，在安全、科技、金融、外交政策等方面形成不同于美国的独特的国际角色。

以上两种可能性都存在，但更可能的是第三种情况，即二者之间的中间状态，即既依附又努力摆脱依附，推进战略自主。作为世界上第二大经济体，欧盟很难完全成为美国的附庸，欧盟内有足够多的反对力量，因为这将损害欧盟的尊严和利益。但在可预见的将来，欧盟也不大可能真正做到战略自主。其一是美国的反对，一个拥有独立自主的国防工业、金融和科技主权的欧盟将削弱美国的霸权，也将削弱美国收割欧洲的能力。可以预见，美国将充分利用其对欧洲国家的影响力，防止欧洲战略自主建设出现实质性进展。其二是欧盟内部的分散和分裂，欧盟内部的东西矛盾、南北矛盾、大小矛盾、法德矛盾仍在持续和发展，反欧盟、反一体化的极右翼民粹主义影

响力也在持续增强，对欧洲一体化及战略自主建设形成了强大的牵制力，27个成员国远未形成共识，现在如此，未来也将长期如此。其三是任务的艰巨性，即使欧盟形成共识，也有意愿推进战略自主，但面临经济下行、财政拮据等现实困境，很难拿出足够的资金进行必要的投资。

总而言之，未来欧盟一方面将努力提升战略自主能力，避免完全沦为美国的附庸；但与此同时，只要不对欧盟自身利益造成严重损害，也将尽量迁就、迎合美国。因此，未来欧盟对美政策将具有很大的摇摆性和矛盾性。欧盟的战略自主进程将很大程度上取决于特朗普第二任期内的政策取向和激进程度。■

（责任编辑：吴兴佐）