

协调与疏离: 欧洲对美政策探析

刘胜湘¹ 李云鹏^{2,1}

(1.上海外国语大学 中东研究所,上海 200083;2.上海外国语大学 国际关系与公共事务学院,上海 200083)

[摘要] 自确立联盟关系以来,欧美双方围绕不同议题持续争论和相互制衡,欧洲对美政策也在协调和疏离之间反复变动。外部威胁与内部分歧是影响欧美联盟关系态势及欧洲对美政策的主要变量,根据两大变量的互动,欧美联盟有四种不同关系态势:紧密联盟关系、较密切联盟关系、松散联盟关系和较松散联盟关系。不同态势下欧洲对美政策会有不同的取向。欧洲在美国退出伊核协议问题上的应对验证了以下分析框架,即欧美外部威胁与内部分歧二者的互动,是决定欧洲对美政策是协调为主还是疏离为主的关键要素。由于特朗普时期和拜登上台以来的欧美联盟分别处于松散联盟和较松散联盟关系态势,欧洲关于伊核协议问题上也分别呈现出对美更多的疏离性和协调性特征。欧洲对美政策的这一特性,对处理处于中美战略竞争背景下的中欧关系和中美关系具有重要的启示意义。

[关键词] 欧洲;欧美关系;对美政策;伊核协议;中美战略竞争;协调性;疏离性

一、引言

大国竞争和权力政治是当今国际政治的一大主题,世界主要大国为谋求相对优势展开了激烈竞争。世界权力转移、新兴经济体影响力相对上升加深了西方对中国崛起的担忧,这在一定程度上促使西方“抱团取暖”,造成经贸摩擦、高科技脱钩等全球分裂态势,并加剧了国际局势的不确定性。然而,西方并非铁板一块,其内部关系也因此受到挑战,跨大西洋关系在特朗普任期内跌至谷底,欧洲^①对美政策也更多表现出疏离性色彩。

历史上,欧美关系及欧洲对美政策就呈现出协调性和疏离性特征。冷战时期,美苏的紧张对峙程度能够部分决定美国同西欧国家的关系,即当美苏对峙程度较为紧张时,西欧国家和美国都更为看重对方在联盟中的战略地位,并能够在很大程度上超越彼此的分歧,加强合作;而当美苏关系趋于缓和时,欧美关系就出现疏离现象,西欧国家也表现出明显的独立倾向。随着苏联解体和冷战的终结,大西洋联盟失去了需要共同遏制的敌人,与俄罗斯关系的缓和降低了西欧国家对美国军事保护的依赖度,世界权力的转移也削弱了西欧对美国的战略意义,欧美关系的疏离现象更为严重。虽

[收稿日期] 2021-02-02

[本刊网址·在线杂志] <http://www.zjujournals.com/soc>

[在线优先出版日期] 2022-04-29

[网络连续型出版物号] CN 33-6000/C

[基金项目] 国家社科基金重点项目(17AGJ004);上海外国语大学重大项目(2021114008)

[作者简介] 1.刘胜湘(<https://orcid.org/0000-0001-7811-1729>),男,上海外国语大学中东研究所教授,博士生导师,主要从事国际关系理论、国家安全与战略研究;2.李云鹏(<https://orcid.org/0000-0003-4806-0945>),男,上海外国语大学国际关系与公共事务学院、中东研究所博士研究生,主要从事国家对外战略研究。

① 作为欧洲主导国的英国、法国、德国与美国的的关系,可视为欧美关系的一面镜子。因此,本文所论之欧洲主要限定于英国和以法国、德国为主的欧盟。

然布拉格会议明确将国际恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散等界定为北约的首要威胁,但非传统安全问题所产生的威胁度明显不及可能危及生存的传统安全威胁造成的恐惧感,这使联盟的凝聚力在一定程度上下降并降低了欧洲对美政策的协调性,而美国的单边主义倾向又使内部分歧复杂化,并加剧了大西洋联盟的分裂。比如,在小布什任期内,欧美关系因为伊拉克问题而一度进入冰冻期,欧洲对美政策表现出较强的疏离性;而当小布什连任后其政府的单边主义色彩有所减弱,尽管此时欧美双方关系仍不和谐,然而法、德等国却不再反对北约参与伊拉克行动,甚至还对美国在伊拉克的行动提供间接支持^{[1]32-33},欧洲对美政策的协调性得以加强。

特朗普执政时期,虽然面临俄罗斯的强硬姿态及伊朗核能力与弹道导弹能力提升的威胁,但美国选择在经贸问题上打压欧洲、向北约成员国施压迫使其承担更多防务责任、支持英国脱欧并频频单方面“退群”,破坏了跨大西洋共同体的情感纽带,也导致欧美关系紧张并损害双方合作。法国因此发出了“北约脑死亡”的观点,德国也强调如果美国跨越红线,欧洲就应成为一股抗衡力量^①。在此期间,欧洲国家也采取了更为独立自主的应对举措,对美政策体现出明显的疏离性。拜登上台后,其政府选择性地让利于欧洲且搁置了部分分歧,并突出价值观在维系跨大西洋关系中的作用,使欧美关系得到缓和,欧洲对美政策的协调性增加。不过,美国的相关努力仍无法完全弥合既有裂痕,欧洲也没有无条件地追随美国。比如,在2021年的慕尼黑安全会议上,当美国强调大国竞争时,欧洲却聚焦非洲疫情防控和安全问题^{[2]59}。欧美裂痕并没有因为拜登上台而完全弥合,如美国不事先通报盟友而从阿富汗仓促撤军、撇开法国成立美英澳三边安全伙伴关系(AUKUS),这与拜登上任不久后表示会与盟友就阿富汗等事宜进行磋商及合作的言论形成反差^②。欧盟在对美国行为表示失望之余,又一次开始思考战略自主问题^{[3]42}。

不仅是欧洲与美国,欧洲国家内部也因各自不同的利益考量而分为“大西洋派”与“欧洲派”。“大西洋派”的代表性国家是英国,它更期望作为欧美之间的调停人和桥梁,甚至会“牺牲”与欧洲大陆的关系来维持与美国的特殊关系。这就造成德国、法国对英国的不信任,英美特殊关系亦成为加剧欧美联盟既有裂痕的一个因素。同时,在北约和欧盟扩员后,联盟内部结构也发生了变化。新加入的中东欧及波罗的海国家因为历史记忆、地缘位置等原因,更重视与美国的关系,会在某些场合采取与德、法不同的对美立场,且欧洲一些国家本来就对德、法的轴心作用持有异议,并对两国以欧洲代言人自居而感到恼火^{[4]343}。这就使得欧美意见不一致时,欧洲内部的团结也会因不同国家“亲美”和“自主”的不同立场而受到侵蚀。这便是欧洲对美政策无法长期维持疏离性姿态的一个内在因素。

因此,如何看待当下欧美裂痕和欧洲的对美政策?选取哪个案例较为合适且具有代表性?该案例反映出的欧洲对美政策的特性对我们处理好中欧关系具有什么意义?基于此,本文拟在回顾文献和界定联盟^③概念的基础上,运用外部威胁与内部分歧两个变量来构建欧洲对美政策的理论分析框架,并以欧洲对美国退出伊核协议的应对为例,进一步考察欧洲的对美政策,并在此基础上提出对我国的启示。

① Anon., “Why the vision of European strategic autonomy remains a mirage,” 2019-03-30, <https://www.weforum.org/agenda/2019/03/why-the-vision-of-european-strategic-autonomy-remains-a-mirage/>, 2021-11-04.

② Anon., “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. call with secretary general Jens Stoltenberg of NATO,” 2021-01-26, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/26/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-secretary-general-jens-stoltenberg-of-nato/>, 2021-11-04.

③ 不同文献根据不同情况将各国正式或非正式的安排称为“联盟”或“同盟”,为方便行文并避免歧义,除约定俗成的用法或直接引用外,本文统一使用“联盟”一词。

二、欧美关系及欧洲对美政策研究回顾

学界对不同时期的欧美关系及欧洲对美政策做了深入研究,总体来看,学者们倾向于把欧美联盟关系与欧洲对美政策作为两个不同的议题来进行考察。

关于欧美联盟关系,学者们将考察重点放在不同阶段的欧美关系上,对导致欧美联盟分裂的原因进行了分析,认为影响欧美关系的因素既有欧美对战略利益判断的差异,也有双方关于理念及具体问题处理方式的差异^①。学者们还就联盟分裂对欧美关系可能造成的影响及发展态势做了简要评估。在不同历史时期,基于外部威胁的消失或内部分歧的增多等因素,部分学者对欧美联盟前景期待不高,并做了不那么乐观的预判,大致可以分为“外部威胁论”和“内部分歧论”。基于对联盟传统的定义和功能看法,“外部威胁论”认为,由于外部威胁的消失或其强度的降低,北约面临失能的可能性^②。“内部分歧论”则指出,由于内部分歧的困扰,欧洲主要国家会逐步减少对美国的依赖,跨大西洋关系正在遭受挑战并不可避免地被削弱^③,也可能在某一时间节点终结乃至破裂^④。关于欧洲对美政策,学者们基于理念分歧、关系不对等及实力相对变化等因素,对相关欧洲国家对美政策调整的背景、动力及特点进行了解读,可以分为“理念分歧论”“关系不对等论”和“实力变化论”。“理念分歧论”认为,包括德国在内的欧洲国家对美政策的转向和调整部分是由于对美国行事理念和手段的不认同^⑤。“关系不对等论”认为,欧美对外政策分歧的一大原因在于两者关系的不对等^⑥。而“实力变化论”则把欧美实力对比变化作为影响欧洲对美政策变化的一个变量,以此阐明随着经济实力和自信心的恢复,欧洲有能力捍卫自己利益。比如,由于一体化进程带来的经济实力和自信心的上升,欧洲更加具有独立于美国的倾向,并导致双方对外政策的差异^⑦。

总体而言,既有研究有以下不足:其一,鲜有从欧美联盟分裂的视角解读欧洲对美政策。从二战结束后的欧美关系史看,每当外部威胁增大时,欧美关系就趋于紧密,欧洲对美政策中的协调性

① 参见 Snyder G. H., “The security dilemma in alliance politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 4 (1984), pp. 489-494; Dunn D. H., “Assessing the debate, assessing the damage: transatlantic relations after Bush,” *British Journal of Politics & International Relations*, Vol. 11, No. 1 (2009), pp. 16-21; 冯仲平《当前欧美矛盾及其影响》,载《当代世界》2015年第7期,第6-9页;宋芳、洪邮生《特朗普执政以来欧美关系新变化》,载《国际论坛》2019年第5期,第55-62页。

② 参见 Kagan R., “Power and weakness,” *Policy Review*, No. 113 (2002), p. 27; 林利民、张蓓《美欧矛盾的性质及其未来趋势》,载《当代世界》2018年第8期,第46页;周琪《欧美关系的裂痕及发展趋势》,载《欧洲研究》2018年第6期,第105页; Marianne R. & Akasemi N., “Transatlantic relations in times of uncertainty: crises and EU-US relations,” *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5 (2018), pp. 517-518; 阴玥、季乃礼、李雪超《从特朗普的政治动机看美欧关系》,载《国际研究参考》2020年第1期,第7页;郑春荣、倪晓娜《历史演进视角下的欧盟与北约关系走向——兼析拜登当选的影响》,载《国际展望》2021年第2期,第61-62页;金玲《欧美关系重塑:构建从盟友到伙伴的新平衡》,载《国际问题研究》2021年第2期,第49-50,67页。

③ 参见 Schwartz P. & Randall D., “A head of the curve: anticipating strategic surprise,” in Fukuyama F. (ed.), *Blindside: How to Anticipate Forcing Events and Wild Cards in Global Politics*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 107; Gordon P. H. & Shapiro J., “How Trump killed the Atlantic alliance,” 2019-03-05, https://ecfr.eu/article/commentary_how_trump_killed_the_atlantic_alliance/, 2021-11-03; Акопов П., “Европа обречена на союз с Китаем против США,” 2019-03-27, <https://vz.ru/politics/2019/3/27/970174.html>, 2021-11-03。

④ 参见肖汉森《从德国反对美英对伊拉克战争看德美关系》,载《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2004年第5期,第104-105页; Schreer B., “A new ‘pragmatism’: Germany’s NATO policy,” *International Journal*, Vol. 64, No. 2 (2008), p. 395; 沈孝泉《冷战后欧美关系遭遇的严峻挑战》,载《当代世界》2013年第10期,第45页;郑春荣、范一杨《特朗普执政以来德国对美政策的调整:背景、内容与特点》,载《同济大学学报(社会科学版)》2018年第4期,第39页;张健《欧盟对美政策调整的原因及趋向》,载《当代世界》2019年第6期,第31-32页。

⑤ 参见火正德《对欧美关系的若干思考》,载《国际问题研究》2004年第2期,第50页;赵怀普《从“特殊关系”走向“正常关系”——战后美欧关系纵论》,载《国际论坛》2006年第2期,第47页;邢骅《跌宕起伏的美欧关系》,载《国际问题研究》2007年第2期,第36页。

会增加;而当外部威胁降低且欧美内部分歧严重时,欧美关系就趋于松散,欧洲对美政策会出现较多的疏离姿态。尽管少量研究涉及欧美关系与欧洲对美政策之间的联系,但多将其作为研究背景,很少探究欧美联盟关系疏离影响欧洲对美政策的机理。其二,学界虽然提出冷战结束后外部威胁降低或内部分歧增多是欧洲国家转变对美政策的原因,但大多没有考察外部威胁与内部分歧之间的联系机理,将外部威胁与内部分歧割裂进行解读,难以对短时段内欧美关系转好以及伴随的欧洲对美政策的协调性成分增多做出较好的阐释,即无法解释欧洲对美政策的反复性。比如,“实力变化论”就无法充分解释在欧美实力对比没有发生显著改变而特朗普上台的情况下,欧洲的对美政策具有更多疏离性;也无法解释在拜登入主白宫后,欧美联盟的裂痕又得以部分修复且欧洲对美政策的协调性增加的现象。也就是说,虽然这一期间欧美实力的对比并没有发生明显的变化,但欧洲对美政策却发生了转变。总之,由于缺乏欧美关系变化与欧洲对美政策变动的整体分析框架,学界对欧洲对美政策的分析有些碎片化。本文试图在联盟协调与疏离互动的视角下提出欧洲对美政策的整体分析框架,以弥补这一缺憾。

三、外部威胁和内部分歧互动模型与欧洲对美政策的分析框架

联盟是一个难以界定的术语,有学者将其描述为一种治国谋略、国际组织以及成文或非成文的援助,具有较强的军事色彩。他们认为,联盟是指“两个或更多主权国家之间正式的或非正式的安全合作安排”^{[7]12},意为“主权国家之间的正式协议”,其假定是“在发生军事性质的意外事件时彼此协调行动”^{[8]423},通常与国家安全相关,涉及成员国在可能使用武力时的相关安全承诺与合作,并针对特定对象^{[9]40}。在多国体系内,联盟具有平衡权力的功能,且必然针对某个国家或特定国家集团^{[10]219-220}。以上相关定义更多地将联盟聚焦于权力聚合及相应的军事威胁应对,几乎不涉及其他目的及功能,但这不能反映二战结束尤其是冷战终结以来联盟的真实状态。比如,北约是西欧和美国针对苏联“威胁”及遏制共产主义而创立的,但在其演变过程中,其功能从聚焦军事威慑发展到覆盖政治、军事、经济及环境等多项议题,使其既可以应对外部威胁,也能够就内部分歧进行磋商和协调,成为欧美进行战略对接与政策协调的平台。由于北约具有抵御军事威胁以外的目的和功能,其适应环境的能力不同于以往的军事联盟,更像是为共同利益而通过条约组成的国家联合体。正是共同利益在政策与行动上体现得不成熟时,才需要借助联盟条约使利益明确和有效^{[10]221}。所以,自北约成立之日起,虽然欧美在总体目标上能够近乎保持一致,但在具体政策和措施上却依然存在分歧,并时有分裂倾向,即欧美关系表现出协调性与疏离性,只是在不同时期具有不同的表现形式。外部威胁和内部分歧的互动会产生紧密程度不同的联盟态势,继而导致联盟内部成员针对彼此的政策不同,因此进入21世纪,尤其是特朗普执政以后,欧美联盟的外部威胁和内部分歧出现新变化,欧洲对美政策也受到很大影响。

(一) 外部威胁与内部分歧:两者互动对联盟关系的影响

如果成员国对联盟存在的主要目的有异议,拒绝公平分担集体安全财务负担,并在其安全受到威胁时各持己见甚至相互怀疑彼此的诚意和意图,那么联盟就难以维持^{[11]240}。归结起来,就是外部威胁与内部分歧两大变量。国家间利益可以重合及让渡,但并非完全一致,而相异的利益又难以完全兼容。因此,联盟自创立之日就暗藏导致双方不和的因素并伴随着分裂趋势,该趋势缘于成员国在战略理论和实践、威胁认知、资源禀赋、综合实力、政治理念、行事手段等方面的差异,即使是在重大问题上也难以达成完全一致的意见,并彼此猜忌,这是联盟离心力的来源,亦使联盟结构松散。因此,“联盟能否维系取决于基本利益是否一致”^{[10]223}。联盟关系因此可以分为松散联盟关系和较

松散联盟关系。同理,安全是联盟得以成立并维系的一个重要因素。群体共同外部威胁的存在,能够在客观上促进联盟群体内部的团结与认同^{[12]43}。因此,外部威胁和紧张局势能够加强联盟向心力并抑制联盟内部的分歧,强化成员国对彼此的需要感,形成紧密或较为紧密的联盟关系。具体如图1所示,基于外部威胁与内部分歧的互动,联盟会形成四种态势。

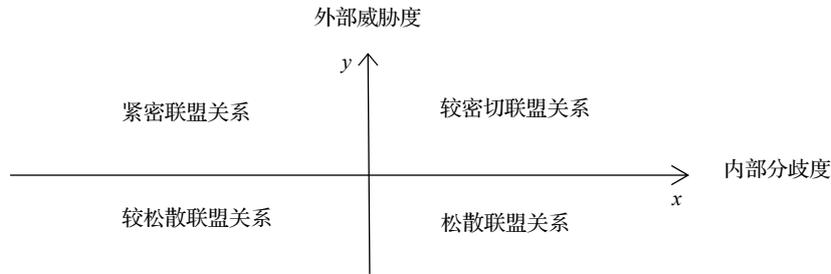


图1 威胁、分歧的互动与联盟紧密程度关系

1. 外部威胁强、内部分歧不严重：紧密联盟关系

“分歧和矛盾是任何同盟关系中普遍和难以避免的现象”^{[13]173-174}。当联盟与外来威胁者严重对抗而使时局紧张^①,外部威胁会使联盟成员国忍受联盟主导国的“颐指气使”,做出更多妥协与让步,因为他们的安全赤字只能部分通过主导国来填补,而主导国也能宽容成员国的“搭便车”行为,成员国之间的分歧会在联盟内部化解,此时联盟处于“黄金期”。北约成立后,由于一些成员国不想承担更多义务,联盟经常处于紧张状态。而朝鲜战争的爆发,在欧美引起了巨大恐慌,西欧更是认为这是苏联即将对欧洲发动进攻的先兆。随着战争的升级,欧美对苏联威胁的共同知觉也随之上升到新高度^{[12]65}。尽管由于地理位置和军事实力不同,欧洲担忧美国在朝鲜的军事投入会影响其对西欧的军事承诺,欧美双方的政策分歧也一直存在,但共同的威胁认知使双方的分歧能够得到及时化解,并没有对联盟的紧密程度造成过多影响。比如,英美虽然在干涉中国台湾地区、要不要把战争扩大至中国大陆,以及是否将中国定义为“侵略者”等方面存在分歧,但不对称的相互依赖使英国为了不过分开罪美国并危及其与美国的关系,也多次做出了妥协和让步^{[14]48,50,53}。与此同时,美国也明白若失去欧洲国家的支持,其全球战略的推进和国际影响力会受到消极影响。所以,美国也不会完全不顾及欧洲的反应。比如,在讨论扩大朝鲜战争行动方案时,艾森豪威尔总统不无担心地表示该做法可能不仅得不到英法等国的赞成,反而会使联盟关系紧张乃至破裂^{[15]32}。再者,在美苏高度紧张对峙的20世纪50年代初期,虽然对法国提议的欧洲煤钢联营不无顾虑,但出于政治上的考量,美国对此几乎是全面赞成^{[4]223}。

2. 外部威胁强、内部分歧严重：较密切联盟关系

外部紧张局势会压缩联盟内部讨价还价的空间,使分歧从属于共有的威胁认知。因此,如若处置得当,外部威胁会重振和激活联盟关系,增加联盟成员对彼此的政治互信,使其为了共同安全利益而暂时搁置既有分歧,从而加强联盟团结和协调。比如,尽管美国在古巴导弹危机中擅作主张,不向西欧盟友通报,引起了相关国家的不满,削弱了联盟的团结,但总体而言,后者几乎都对美国的行动表示支持^{[16]264-265,271,449},英法也与美国站在同一战线。因为相比与美国的纷争,来自苏联的威胁更为致命。可见,北约的团结是基于其所谓的苏联威胁^{[17]85-86}。而“9·11”事件发生后,尽管对美国外交政策的走向感到担忧,但欧洲仍以毫无保留的同情和支持予以回应,并暂时搁置此前与美国在多边组织、《京都议定书》及国际刑事法庭等方面的分歧,还主动要求派兵参加阿富汗战争,因为该

① 当然,如若外来威胁过大且联盟无法应对时,存在成员国解除既有联盟关系而选择追随威胁来源的可能,这也引向了关于联盟生成的分析,但这不在本文讨论范围内。

恐怖袭击是对欧美双方共有价值观和利益的威胁。同样,奥巴马时期,欧美关系曾一度因债务危机应对、“转向亚太”、监听事件而遭到挑战,但“克里米亚事件”却让跨大西洋关系升温,并促使欧洲配合美国的对俄政策。因为在欧洲看来,俄罗斯的行为无异于在挑战并威胁地区秩序。从这个角度而言,联盟中的合作以及内部分歧的搁置在一定程度上得益于所谓外部威胁的推动。

通过比较可以发现,高强度的外部威胁使联盟关系紧密,但内部分歧严重程度差异造成了紧密和较密切两种联盟关系状态,成员国在两种态势下的表现也有区别。一是相互妥协问题。在紧密联盟关系中,尽管不对称的安全依赖关系使相对弱小的一方常向主导国做出妥协,然而由于高强度外部威胁的存在,出于政治上的考量,主导国也会相应做出让步,即利益的让渡是相互的。在较密切联盟关系中,让步行为基本由相对弱小的一方做出。比如,在朝鲜战争中,不仅英国向美国做出妥协,在前者压力下,美国也删除了针对中国制裁中的挑衅性语言^{[15]27}。而在第二次中东战争中,英、法两国则是因为美国的压力而被迫单方面让步,因为欧美双方在战略层面的分歧更为突出,利益更加难以调和,且欧美本身就存在实力和安全的不对称,联盟中实力相对弱小的一方会做出让步的可能性更大。二是彼此分歧问题。在紧密联盟关系中,分歧是能够得到化解的。而在较密切联盟关系中,由于分裂态势趋于明显,分歧严重程度较高,所以分歧更多是被暂时搁置,且由于有较强的外部力量的推动,存在日后“复发”并引起内部不和的可能。比如,尽管一度对联邦德国重新武装并加入北约持否定态度,但在美、英两国的劝压下,法国同意了重新武装联邦德国并使后者加入北约的“巴黎协议”^{[4]91}。而在阿富汗塔利班政权倒台、小布什政府发出“邪恶轴心”论并意欲通过军事手段来解决所谓的伊拉克大规模杀伤性武器问题后,欧美再次围绕国际组织和国际法发生争执。三是成员国协调程度的不同。相比于较密切联盟关系,紧密联盟关系中的成员国间的政策协调度更高,持续的时间也 longer。比如,在朝鲜战争中,因为外部威胁的紧迫性和内部分歧严重程度不高,欧美双方相互做出妥协,且在战争结束后仍有较高度度的协调性。而美苏关系因为古巴导弹危机趋于缓和后,欧美双方政策的协调性减少,法国不仅在越南问题上拒绝追随美国签署谴责越南人民的共同声明^{[4]215},还反对美国在自己本土部署核武器并迫使北约总部迁出巴黎。而美国在20世纪60年代后期的对欧政策,部分就是为了惩罚和孤立法国^{[18]132}。

3. 外部威胁弱、内部分歧不严重:较松散联盟关系

如果说外部威胁带来的恐惧会在一定程度上弥合联盟的裂痕,那么随着外部威胁的消失或减弱,成员国对彼此和联盟的“忠诚度”则会削弱,其威胁感及安全关切的一致性也会降低,从而影响联盟的合作。因为当外部没有明确且紧迫的威胁时,国家通常有一系列可供选择的政策选项^{[19]25}。同时,既有或潜在的并不严重的分歧会在离散成员国关系上产生一定作用,而政策步骤的不一致又使其在相关政策上拉开与其他成员国的距离甚至相互抵触,进而扩大联盟裂痕。此时,联盟的团结部分取决于成员国能否在关乎彼此切身利益的问题上达成妥协、调整既有政策以及它们是否相信联盟能继续发挥作用,以避免成员国置联盟的整体利益于不顾。正是因为共同的外部威胁减弱,尽管联盟内部分歧不大,然而联盟的团结亦难以得到进一步深化。比如,在20世纪60年代后期,欧美联盟的目的不再是防务,其存在的主要理由变成了缓和紧张局势。而美国在欧洲驻军的二十年,也已减轻了欧洲对苏联进攻和美国撤离的恐惧心理^{[18]102,112}。这就会部分地改变欧洲与美国打交道的方式。如在苏联入侵阿富汗以后,源于对苏联能源的不同依赖程度以及对苏缓和政策所起作用的迥异看法,欧美做出了不一致的反应^{[20]837}。然而,外部威胁的存在会使欧美弥合分歧并探寻共同点。所以,虽然20世纪70年代美苏缓和以及美国同联邦德国因贸易战及其他原因争吵不断,致使美德关系趋向冷淡,但双方的矛盾也没有达到不可调和并出现重大冲突的地步^{[21]250},更不致使联盟濒临崩溃。

4. 外部威胁弱、内部分歧严重:松散联盟关系

联盟最危险的时刻莫过于外无强大威胁,内有巨大分歧。因为虽然外部威胁强度减弱会减少

联盟成员国对被牵连或被抛弃的担忧,但也能降低联盟对成员国的价值,继而削弱联盟内部的同舟共济感,使联盟机制弱化甚至失能。首要威胁的消失会降低联盟存在的合理性,外部威胁对联盟压力的减少在增加成员国彼此间既有威胁感知差异的同时,还能减轻成员国对主导国的安全依赖、削弱主导国对联盟的影响力并压缩二者妥协的空间。此时,成员国更难以在利益让渡上达成一致,利益冲突能够动摇联盟存在的基础,既有的严重分歧也可能会激化内部斗争,危及成员国之间的全面关系,使成员国“各自为政”。如果联盟难以及时进行调整或转型,那么将面临动荡乃至解体的风险。因此,在东西方关系最为紧张的冷战时期,虽然欧美盟国存在冲突,但鲜有争论或怀疑联盟的团结,而在相对缓和时期,美国就有人质疑联盟是否还有存在的必要,欧洲人则担心美国为了与苏联搞好关系,可能会牺牲欧洲的利益,甚至认为美国把美苏缓和看得比北约更为重要,而美国也对这些想法感到愤慨^{[22][216,221]}。所以不难理解,三次“北约过时论”的出现都有外部威胁减少且联盟内部出现严重分歧的背景^{[23][131-139]}。

不难发现,外部威胁强度的减弱使联盟处于松散态势,该态势也使成员国的政策协调度低于联盟关系紧密时期。同时,分歧严重程度的差异也造成了联盟关系较松散和松散两种态势。在不同态势下,成员国间的互动也有所不同。一是相互妥协问题。在较松散联盟关系中,主导国和其余成员国会选择性地相互让渡利益,从而搁置分歧。而在松散联盟关系中,让步基本由主导国之外的成员国做出。比如,特朗普执政时期,强硬要求且胁迫欧洲企业撤出伊朗,后者迫于无奈而最终撤离。拜登上台后,虽没有表示会制裁相关欧洲企业,但欧洲国家也鲜有鼓励本国企业重新进入伊朗。二是搁置分歧问题。在较松散联盟关系中,分歧的搁置既缘于包括主导国在内的成员国的主观意愿,也缘于像外部威胁强度增大的外力推动。而在松散联盟关系中,由于分裂态势已趋近极限,使实力相对较弱的成员国做出单方面让步并搁置分歧行为的,更多是外部力量的推动,成员国主动修复彼此关系的需求减弱。比如特朗普和拜登时期,促使欧洲在伊核协议问题上与美国协调的力量是不完全相同的,前者更多缘于所谓外部威胁的推动,而后者则既有所谓外部威胁的推动,也有内部分歧减少的驱动。三是成员国间的政策协调度及协调维系时间存在差异。相比于较松散联盟关系,因为妥协和让步更多地取决于外部力量的推动,所以处于松散联盟关系中的成员国间的政策协调度较低,其维系时间也较短暂,最可能出现政策协调和疏离的反复性。比如,小布什时期,欧洲虽在“9·11”事件后极力与美国协调,但不久后小布什政府在伊拉克问题上的单边主义行为又促使欧洲的对美政策呈现疏离性特征^①。

(二) 欧洲对美政策的分析框架

本文探讨的核心问题是:在不同的联盟态势下,欧洲对美政策会呈现何种特点以及为何会呈现相关特点。基于前文对联盟关系的考察,本文假设:在联盟疏离态势下,欧洲对美政策会受到外部威胁强弱程度和内部分歧严重程度的影响,如图2所示。如果联盟面临的外部威胁强度较大,欧洲的对美政策将呈现出更多协调性,反之,其政策的疏离性将相应增加;如果联盟内部分歧的严重程度较高,欧洲对美政策会具有更多疏离性,反之,其对美政策则更具协调性。

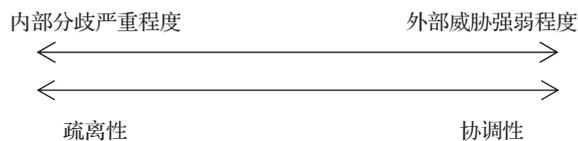


图2 欧洲对美政策的协调性与疏离性的变化趋势^②

① 这也说明,由于外部威胁与内部分歧两大变量的互动,欧美联盟态势能够在短时间内发生改变。

② 箭头方向表示相关值的增大趋势。

如若只单独考察外部威胁或内部分歧单一变量,容易造成片面解释欧洲对美政策协调或疏离的趋势,而无法就欧洲对美政策的反复性特征做出解释,为此,需要同时考察外部威胁与内部分歧两个变量及其联系机理。本文认为,处于变动状态的外部威胁与内部分歧两大变量及其互动共同影响了欧洲对美政策,且存在其中一个变量起主导作用抑或二者发挥同等作用的可能。当外部威胁强度较大而内部分歧严重程度较低时,外部威胁变量起主导作用。由于外部威胁与内部分歧二者互动,外部威胁强度可能趋于平稳或得到缓解,而内部分歧却存在加剧的可能。当内部分歧严重程度相应提高并逐步减弱外部威胁的主导作用时,内部分歧就会与外部威胁达到一种平衡或内部分歧趋向主导地位。而当外部威胁变强时,它将再次占据主导地位,这需要决策者让渡局部利益以调和内部分歧。在威胁强度一定的情况下,成员国间政策的协调性和疏离性取决于内部分歧严重程度的变化:分歧严重程度低则协调性强,分歧严重程度高则疏离性强。同理,在内部分歧一定的情况下,成员国间政策的协调性和疏离性取决于外部威胁强度的变化,即便在成员国间存在严重内部分歧的情况下也是如此。因为威胁多来源于突发事件,具有紧迫性,这在一定程度上束缚了成员国的政策选择,而联盟的“刚性束缚”又进一步压缩了其选择空间,使其不得不暂时搁置既有分歧来应对威胁,并提升成员国彼此间的政策协调性。

因此,当联盟面临的外部威胁强度大、内部分歧严重程度低时,欧洲对美政策的协调性最高;当联盟面临的外部威胁强度大、内部分歧严重程度高时,欧洲对美政策的协调性则会降低;当联盟面临的外部威胁强度小、内部分歧严重程度低时,在欧洲对美政策的协调性降低的同时,疏离性会相应上升;而当联盟面临的外部威胁强度小、内部分歧严重程度高时,欧洲对美政策将最具疏离性。也就是说,当欧美关系处于图1的第一和第二象限时,二者关系较为紧密,欧洲对美政策更具协调性;而处于图1的第三和第四象限时,欧洲对美政策更具疏离性。可见,上述影响因素主要来自国际体系和国家单元两个层次,欧洲对美政策大幅度调整并不必然涉及国际体系结构的变化。需要说明的是, x 轴和 y 轴没有正负值而只有大小之分,两个轴的交叉点亦不代表“0”,即在 x 轴上,越往右欧美间的分歧严重程度越高;在 y 轴上,越往上欧美面临的外在威胁强度就越大;反之亦然。

基于威胁与分歧互动的机理,特朗普执政时期,内部分歧变量占据欧洲对美政策的主导地位,欧美关系处于松散态势。因为克里米亚事件后,欧洲虽把俄罗斯视为威胁并施加制裁,双方关系也在恶化与回暖之间摇摆,时有军事博弈,但双方的冲突更多表现在政治、外交及经济领域,且由于欧俄双方的行为较为克制,没有一触即发之势或大军压境而带来的紧迫感,体现为“没有那么紧张”的态势。而且欧俄关系转恶在一定程度上是由于美俄关系恶化的驱动,并非欧洲自主为之。在没有紧迫威胁时,欧洲在安全政策问题上可不必完全依赖于美国,有更多的选择自主性,欧洲对美政策更具疏离性。此外,特朗普政府态度“蛮横”,几乎处处与欧洲争利,在一系列问题上少有妥协和让步姿态,甚至还一度向俄罗斯示好并质疑北约的价值,使联盟整体利益从属于联盟内部分歧。因此,欧洲对美政策表现为若即若离,在疏离和协调之间摇摆且倾向于前者,其协调性也更多是欧洲单方面做出且迫于外部威胁的推动。

拜登上台至今,内部分歧变量的主导作用减弱,外部威胁变量显现,欧美关系变为较松散态势。不同于特朗普政府,拜登政府的理念与欧洲趋近,并在部分领域向欧洲做出让步,使欧美之间出现了更多的相互协调空间。不过,外部威胁强度变化不大,又在一定程度上束缚了欧美关系进一步提升的空间。虽然俄罗斯拥有相较于欧洲更强的常规军事力量和核力量,且2021年北约峰会也将俄罗斯定位为“威胁”^①,但毕竟俄罗斯的体量已无法与冷战时期的苏联相提并论,因此对英、法、德三国而言,其所谓威胁并非迫在眉睫,即便在美国炒作俄罗斯和乌克兰“大军压境”,甚至在拜登

^① Anon., “Brussels Summit Communiqué,” 2021-06-14, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=en, 2021-11-30.

对外预告俄罗斯会于2022年2月16日对乌克兰采取军事行动时也是如此。而且,北约东扩也加大了西欧的战略纵深,部分缓解了俄罗斯对西欧的压力。同时,中国的发展使美国将战略重心转向印太地区,与欧洲的战略重心存在差异。因此,欧洲对美政策既有协调,亦有疏离。如果中短期内没有类似于克里米亚事件这样突发事件的外在影响,即便跨大西洋两岸关系有所修复,欧美关系也难以回到紧密态势,毕竟拜登政府也在部分领域具有强烈的单边主义倾向,并选择性地忽视欧洲盟友的利益^①,如美英澳三边安全伙伴关系的成立使法、澳潜艇合同泡汤,美法关系因此出现较大裂痕。

四、实证考察：欧洲关于美国退出伊核协议的应对

本文选取欧洲对美国退出伊核协议的应对策略作为考察对象,基于以下考虑:一方面,虽然在诸多国家安全问题上,欧洲与美国政府持不同的立场,但又没有哪个问题像伊朗核问题这样使双方的分歧如此凸显^[24]。而且,伊朗核问题牵涉面较广,涉及政治、经济、军事安全及地区权力结构等问题。比如,虽然欧洲与美国在反对伊朗获取核武器、提高铀浓缩水平、发展弹道导弹能力以及扩大地区势力范围等问题上有共同立场,并将核扩散视为自身安全的最大威胁之一,但理念、实力、地理位置以及与伊朗经贸联系紧密程度的差异,让两者在该地区具有并不完全一致的利益关系、战略考量及政策方向,所以在采取何种手段上有不一致的看法,使得欧美倾向于以不同的方式来处理该问题,即两者处理方式上的分歧可能导致欧美松散关系进而使欧洲对美政策体现出更多的疏离性色彩。另一方面,克里米亚事件之后,在欧美看来,俄罗斯对北约的所谓威胁基本是一个常量^②,这就部分排除了外部传统安全威胁变化的干扰,即伊朗在核问题上的态度和政策的强硬程度基本决定了欧洲在此问题上对美协调或疏离的程度。此外,欧洲对美国退出伊核协议的政策应对经历了美国两届政府,不仅可以考察欧洲在同一总统任期内对美政策反应的微妙变动,还能就欧洲在此问题上对美国不同政府立场的差异进行探究,以更好地验证本文的假设。

特朗普退出伊核协议到拜登上台至今,欧美关系分别处于松散态势和较松散态势,欧洲对美国的政策应对大致可分为四个阶段。在此期间,伴随欧美内部分歧及伊朗在核问题上态度的变化,欧洲对待美国和伊朗的态度出现了几次改变。同时,欧洲也出台了挽救伊核协议的相应措施,但因欧洲自身实力不足或欧美关系的改善而虎头蛇尾或被搁置。

从特朗普上任伊始至其下台,欧美关系基本处于松散态势,特朗普政府采取的单边主义行径与欧洲所秉持的多边主义理念激烈碰撞,欧美双方在政治、军事、经济及环境等领域多次出现摩擦,欧美分歧使跨大西洋关系一度跌至二战以来的最低点,欧美联盟受到明显冲击。比如,特朗普政府不仅在防务分担、贸易不平衡以及数字税收上向欧洲发难,接连退群也给欧美合作前景带来风险和不确定性,特朗普还把欧盟比作“敌人”(foe)^[25],降低欧盟驻美国大使级别,赤裸裸地干涉欧洲国家内政及反对欧洲一体化,并严重质疑联盟价值,甚至威胁退出北约。而当与美国的分歧严重程度较高且面临的外部威胁不那么紧迫时,联盟关系趋于松散,欧洲独立于美国的倾向会更为明显,其对美政策也更具有疏离性特征。拜登上台后,欧美联盟关系有所恢复,疏离态势有所缓解,联盟处于较松散关系态势,欧洲对美政策的协调性比重提升,更为配合美国的对伊政策。其中不仅有欧美双方行事理念更为接近的缘故,也有伊朗态度日趋强硬等因素的推动作用。

^① 这也说明,如无外来威胁的推动,当下欧美难以形成紧密联盟关系。

^② 比如,北约认为俄罗斯构成的威胁虽然客观存在,却并非一触即发。参见冯存万、林宇薇《北约应对新冠疫情的政策调适——兼论后疫情时代的北约发展趋向》,载《边界与海洋研究》2021年第5期,第17页。

(一) 松散的联盟关系:对美国若即若离

特朗普执政时期,内部分歧变量占据主导地位,欧美联盟处于松散态势,欧洲对美国政策呈现出较多的疏离性特征。但与此同时,伊朗间或展现出强硬姿态,让欧洲不得不暂时偏向美国,欧洲对美政策因此表现得若即若离。根据其政策特征,可分为偏袒伊朗、偏向美国和“敲打”美国三个阶段。

1. 偏袒伊朗

这一阶段是欧美分歧凸显的时期,欧美双方围绕钢铝和汽车关税、防务费分担、全球治理以及数字税等问题展开博弈。二战结束以后,外交、安全和防务政策历来是跨大西洋关系的核心问题^[26]⁵¹¹,但特朗普政府却无视欧洲盟友和多边主义这一维系跨大西洋关系的支柱,其“退群”行为也给跨大西洋联盟带来不确定性。

就伊朗核问题而言,欧洲普遍与伊朗经贸往来密切,是伊朗的主要贸易伙伴之一。其中,意大利是欧盟对伊朗最大出口国,德国是欧盟对伊朗最大进口国^①,而且自伊核协议签署以来,仅2016年欧盟从伊朗的进口就增长了334.8%,出口增长了27.8%^[27]¹⁵⁹。2018年前三季度,欧盟与伊朗的双边贸易达到了148.9亿欧元。与2017年同期相比,这一数字在9个月内增加了7.5%^②。并且,欧洲还可以从伊朗进口比其他出口地价格更为低廉的石油,有助于欧洲能源进口的多元化。这就意味着在美国退出伊核协议并对伊朗实施制裁的情况下,欧洲将经历明显而持久的阵痛。同时,美国不顾盟友劝阻退出伊核协议,也是美国忽视欧洲盟友对其周边安全关切的表现。不像美国那样有两大洋的水域屏障,与中东距离并不遥远的欧洲对该地区局势的变动具有很大的敏感性,地区恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散会严重威胁欧盟的安全^[28]⁶⁸。美国退出伊核协议可能使欧洲周边面临不稳定前景的可能性增大。此外,欧洲将自己视为规范性和进步性力量的代表,倾向于以和平的方式来解决国际问题,“主张通过谈判、外交和说服的方式而不是通过高压和军事手段来处理国际事务”^[4]³⁵⁰。因此,欧洲重视多边机制和多边谈判达成的成果,不会轻易退出自己签署的协议和条约。且伊朗在这个阶段的态度和表现较为温和,行为亦比较克制,这降低了欧洲的威胁感。所以,在此期间,欧洲不仅在言辞上对美国予以抨击,也密集出台了相应措施抗衡美国。

在美国退出伊核协议至伊朗于2019年5月8日宣布中止履行伊核协议部分条款之间,欧洲多次以口头声明的方式表明对伊核协议的政治支持,多数时候更偏向伊朗,并直接或间接地对美国不负责任的行为进行抨击。比如,在特朗普政府退出伊核协议的当天,英、法、德三国就发布了紧急联合声明。它们对美国退出协议表示遗憾,敦促美国确保伊核协议能够保持完整,并避免做出妨碍其他相关方全面实施该协议的行为,同时也劝告伊朗应对美国的决定保持克制并继续履行协议规定的义务^③。而在美国启动对伊朗的第二轮制裁后,英、法、德三国在对美国的进一步施压深表遗憾的同时,还承诺致力于保持和维护与伊朗的有效金融渠道以及伊朗的石油和天然气出口^④。此外,欧

① 参见佚名《2018年伊朗欧盟贸易下滑12.2%》,2019年3月4日, <http://ir.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201903/20190302839993.shtml>, 2020年9月1日。

② Anon., “Iran-EU trade sees 7.5 pct growth in 9 months: report,” 2018-11-25, http://www.china.org.cn/world/Off_the_Wire/2018-11/25/content_74205632.htm, 2020-09-01。

③ Prime Minister's Office & The Rt Hon Theresa May MP, “Joint statement from Prime Minister May, Chancellor Merkel and President Macron following President Trump's statement on Iran,” 2018-05-08, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-from-prime-minister-may-chancellor-merkel-and-president-macron-following-president-trumps-statement-on-iran>, 2021-11-15。

④ Foreign & Commonwealth Office, HM Treasury & The Rt Hon Jeremy Hunt MP et al., “Iran nuclear deal: joint statement by UK, France and Germany,” 2018-11-02, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-by-the-uk-france-and-germany-on-the-iran-nuclear-deal>, 2021-11-15。

盟领导人也对美国的行为进行抨击,如2018年底,时任欧洲理事会主席图斯克毫不讳言地指出,“特朗普通过贸易争端和退出伊核协议,让欧洲丢掉了对美国的所有幻想”^[29]。不过,欧洲国家也存在对伊朗的不信任感。就在美国退出伊核协议不到一周后,英国就表示在伊朗弹道导弹试验及其在中东地区的活动问题方面与美国意见一致^①,而其时德、法两国还没有公开发表此类言辞。这表明英国与德、法在此问题上存在分歧,同时也说明在应对大规模杀伤性武器扩散和中东地区稳定问题上,欧美具有近乎一致的利益,只是决策者不同的手段导致双方龃龉而使联盟关系变得松散,让欧洲立场暂时偏离美国,这也预示了日后欧洲向美国立场靠拢的倾向。

除了多次口头支持,欧洲也有袒护伊朗的具体措施。在美国于2018年8月6日宣布将对伊朗重启金融、汽车等一系列制裁后,为保护欧洲企业权益并鼓励相关企业继续坚守伊朗市场,欧盟针锋相对地宣布更新“阻断法令”,并在随后建立特别支付手段(SPV)的新支付机制及贸易往来支付系统(INSTEX),试图创立独立于美国的交易系统,以绕开美国的制裁。这不仅是欧洲坚守伊核协议的体现,也是欧美联盟分裂背景下欧洲制衡美国“长臂管辖”的举措,彰显了欧洲追求战略自主的决心。正如时任德国外长马斯所言,欧洲需要打造多边主义者联盟对“美国优先”进行制衡,并在货币领域建立独立于美元的支付系统^[30]⁶²。所以,当环球同业银行金融电信协会(SWIFT)迫于美国压力停止对伊朗银行提供服务后,欧盟于2018年12月发布了《加强欧元国际地位》的文件。文件列举了加强欧元国际地位的6项措施,其中2项就跟美国的长臂管辖及对欧洲企业的保护相关。不仅如此,文件还强调欧盟需要在能源、商品及运输等关键领域增加欧元的使用,因为过度依赖美元会使欧洲企业面临货币及政治上的风险^②。不难看出,该文件在很大程度上是针对美国而发布的,展现了欧洲强烈的独立于美国的政策意向。此外,2019年2月,在由美国主导的关于伊朗议题的华沙会议上,欧洲主要国家如英、法、德三国都没有派出其首席外交官出席。其中,法国只派出一名次级外交官与会,德国则派出了副外长,时任英国外交大臣亨特虽参与了关于也门问题的四方会谈,但他并没有出席关于伊朗议题的峰会。这与美国方面派出副总统彭斯、国务卿蓬佩奥形成鲜明对比。无独有偶,在冷战时期,即便面临一定程度上的威胁,欧洲也因欧美分歧而在对美政策上表现出疏离倾向。比如,在第四次中东战争中,美国抛开欧洲而不让欧洲人参与能对欧洲产生影响的决策后,大西洋两岸关系因此受损并给欧洲对美政策造成消极影响。其中,联邦德国要求美国停止使用其港口给以色列运送补给,英国要求美国对使用其基地保密,法国则是直接表明对阿拉伯国家的支持,就连意大利和希腊也不同意美国使用其空军基地^[31]³³⁶。

不过,自身实力的局限以及对美国不对称的安全依赖束缚了欧洲的自主空间。第一,欧洲内部因难民分配、不同的对美认知以及英国脱欧等问题趋于分裂。其一,由于不同的历史遭遇、本国承受能力以及文化因素,欧洲国家关系因难民分配问题趋于紧张。这暴露了欧盟决策机制的困境及成员国之间的信任危机。而崛起的疑欧民粹主义政党又阻碍了欧洲一体化的发展,并使欧盟“碎片化”,减损了欧盟的行动能力。其二,由于地缘政治、历史遭遇等因素,不同欧洲国家对美国认知存在差异。比如,在美国宣布将退出《中导条约》后,德国表示特朗普政府从未关切过欧洲利益,法国则强调美国的核安全保证不可信。相反,英国却看重美国的核保护并支持美国的退约决定。波兰则不仅拥护美国的决定,还表示可在本土部署后者的中程导弹^[32]¹²⁶⁻¹²⁸。而且,对美国有着单向安全依赖的中东欧国家也普遍对德、法两国减少对美国依赖的提议缺乏认同感。更有甚者,其中一些国家还把“战略自主”视为法国主导的反美主义阴谋^[33]¹⁹。因此,在欧洲维护伊核协议的进程中,几乎

① Foreign & Commonwealth Office & The Rt Hon Boris Johnson MP, “Foreign secretary’s statement on the Iran nuclear deal, 9 May 2018,” 2018-05-09, <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-statement-on-the-iran-nuclear-deal>, 2021-11-26.

② Anon., “Towards a stronger international role of the Euro.” https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication_-_towards_a_stronger_international_role_of_the_euro.pdf, 2018-12-05.

看不到中东欧国家的身影,也基本没有出现英国单独就美国退出伊核协议行为进行抨击的情况。其三,英国脱欧减轻了欧盟的体量。虽然英国被喻为三心二意的伙伴甚至是打入欧盟的“特洛伊木马”,但不可否认的是,英国的离开无疑会大幅削弱欧盟的实力。

第二,欧洲实力有限。即便处于相对衰落阶段,美国仍掌握着金融体系霸权,现如今国际交易也多以美元作为结算货币,这是欧洲难以撼动的。而且欧盟实质上只是一个欧洲国际组织而非主权国家,其框架亦难以完全约束所有成员国。由于实力和地域差异,不同国家在其中有不同的利益诉求和安全关切。在涉及成员国自身的安全问题时,它们的中东政策就会在一定程度上偏离欧盟^{[28]9-10}。这决定了相关国家在必要时优先考虑的是自身而非欧盟的整体利益,某些成员国甚至还会抵制欧盟的政策,使欧盟难以采取一致和坚定的行动。欧洲因此难以长期承受制衡美国的成本,相关措施也难以产生实质性效果。比如,欧盟外交与安全政策高级代表博雷利并不赞同对现有的伊核协议进行涉及伊朗弹道导弹项目和伊朗区域影响力等方面的修改,但英、德、法三国的表态却并不排除这一选项。所以,欧洲针对美国退出伊核协议并重新施加对伊朗制裁而实施的一些应对策略,大都雷声大雨点小,很多欧洲企业在欧盟宣布更新“阻断法令”前就撤离了德黑兰,贸易往来支付系统也没能帮助欧洲从伊朗重新进口石油,无异于变相恢复对伊朗石油出口的制裁。为了不“引火烧身”,几乎没有欧洲国家愿意将新支付机制设立在本国。

第三,欧洲和美国的分歧更多的是策略而非目标利益上的分歧,二者在政治制度、意识形态和历史联系方面具有稳定的社会基础^{[28]69}。这就不会让欧美走到严重对立的局面。因此,即便出台了反制措施,欧洲也较为克制,更多地选择将矛头对准伊朗或自身企业^①,而非选择打击美国,以避免欧美联盟关系出现不可逆转的结构性损害,并为双方关系的改善留有余地,因为欧洲仍需要依赖美国来处理安全问题。比如,在重启“阻断法令”后,欧洲也刻意强调将致力于与美国的合作并仍然将后者视作关键的伙伴及盟友^②。这就表明即便存在巨大分歧,北约“美主欧从”的结构性约束亦使欧洲无心将双方在伊朗核问题上的冲突蔓延至军事安全领域。

不难看出,当内部分歧占据主导地位时,欧洲的自主倾向较为明显,对美政策会呈现较强的疏离性,相关言辞和措施有很强的针对美国的意味。与此同时,由于外部威胁与内部分歧互动的影 响,欧洲对美政策会在协调和疏离之间反复。居于从属地位的外部威胁也仍然发挥着向心力的作用,并有削弱内部分歧主导地位的趋势,使政策协调性相应提升。如此,造成了欧洲对美政策的微妙变动,也导致欧洲对美制衡的意愿有限且政策疏离的态势难以持久。

2. 偏向美国

这一阶段,欧洲的立场有了一定程度上的改变,其态度跟美国更为接近。不过,欧洲在这一时期偏向美国并不意味着欧美关系的好转。因为美国不仅没有取消于2018年底向欧洲征收的钢铝关税,还对欧洲生产的飞机和农产品征收高关税,并对参与“北溪2号”项目的欧洲企业进行制裁^{[34]152,155}。同时,美国不顾欧洲盟友劝告执意退出《中导条约》,且可能不会续签《新削减战略武器条约》,而这两者对欧洲的战略稳定具有极其重要的作用。因此,2020年的慕尼黑峰会就以“西方缺失”为题,昭示了欧洲的不安及欧美巨大分歧所导致的西方共同立场的缺失。由此可见,欧洲靠近美国更多缘于伊朗在核问题上的强硬姿态,而美伊关系的进一步恶化则迫使欧洲向美国靠近。

当伊朗从2019年5月8日因美国施压而逐步中止履行伊核协议后,欧洲批评和警告的对象从

① 比如,欧盟表示,如果欧洲企业屈服于特朗普政府第二波制裁的威胁并停止在伊朗的业务,那么它们将被欧盟处罚。参见 Anon., “EU will punish own companies if they comply with US sanctions on Iran, says Mogherini aide,” 2018-08-07, <https://www.rt.com/news/435352-eu-sanctions-companies-iran/>, 2021-11-11。

② Anon., “Updated Blocking Statute in support of Iran nuclear deal enters into force,” 2018-08-06, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_4805, 2021-11-11。

美国转变成伊朗,并试图在伊核协议中加入进一步限制伊朗导弹计划及其他发射装置等内容^①,对伊朗施压的姿态变得明显起来。相反,当特朗普政府以应对伊朗威胁为由向沙特出售包括精确制导导弹在内的军火及核技术时,欧洲却选择性地忽略。并且,在美国对苏莱曼尼进行“定点清除”后,不仅欧盟和法、德两国对此噤声,不对该可能触发冲突乃至战争的行为表示谴责,英国甚至还强调美国“有权自卫”^[35]。因为在欧洲看来,苏莱曼尼正是伊朗进行地区扩张活动的代表性人物,其被暗杀在欧洲国家看来无疑消除了一个可能带来不稳定的威胁来源,美国的行为具有“合理性”。而且,苏莱曼尼被暗杀的时间点又几乎与伊朗宣布取消所有伊核协议对其限制措施的日期重合。所以,欧洲的相关声明似乎是避重就轻,只对美国可能造成紧张局势升级或严重后果的行为表示“遗憾”或“失望”,连“谴责”一词都极少使用,反而谴责伊朗在美国极限施压下的反制行为,等于变相地把冲突升级归咎于伊朗。同时,欧洲也开始质疑既有的伊核协议的效力。比如,2020年1月19日,英国首相约翰逊和法国总统马克龙在重申他们对伊核协议承诺的同时,也强调需要确立一个长期框架来阻止伊朗获得核武器^②。值得注意的是,这是特朗普政府退出伊核协议后,欧洲主要国家领导人第一次就伊朗获得核武器的问题进行讨论,似乎是在迎合特朗普政府的安全关切。

欧洲在行动上也间接地偏向美国。就在苏莱曼尼被暗杀大约一周后,欧洲启动了伊核协议中的争端解决机制。英、法、德三国给出的理由是,不接受伊朗有权减少对伊核协议承诺的观点,伊朗也没有法律理由停止执行协议的规定^③。这是美国退出伊核协议至彼时,欧洲对伊朗逐渐不履行行为最强烈的回应。欧洲的姿态也更为靠近美国,意图通过启动争端解决机制的方式逼迫伊朗重新遵循相关承诺。而且,欧洲也没有在贸易往来支付系统成立一周年之际,利用该机制与伊朗进行交易。

对欧洲而言,伊朗的强硬姿态不利于伊核协议的存续,后者铀浓缩能力的提升不仅意味着增加了地区核扩散的风险,还可能激起美国或以色列的过度反应并导致地区冲突,而伊朗试射弹道导弹及相关的地区活动也不利于中东地区的稳定,这些都对欧洲构成威胁。尽管相关威胁对欧洲并非迫在眉睫,然而在欧洲看来,伊朗摆出的姿态无疑会损害其安全利益。对英、法、德来说,北约成员国的身份也促使其在相关问题上与美国的立场更为接近,而伊朗中止履行伊核协议使该协议破裂的可能性增大。所以,即便欧洲不认同特朗普政府的极限施压措施,但伊朗强硬姿态加大了欧洲的威胁感,影响了欧洲的政策选择,使其不得不在一定程度上靠近美国。不过,在松散联盟关系中,内部分歧占据主导地位,欧洲对美政策表现出更多的疏离性特征。虽然外部威胁可以部分缓解前者对联盟关系造成的消极影响,但不同于“大军压境”造成的紧迫感,并非迫在眉睫且不直接影响成员国本土的威胁使成员国政策调整的空间受限,导致其对美国政策进行配合的协调度不高,且持续时间也比较短暂,毕竟此时国家的政策协调主要基于外部力量的推动而非自身的主观意愿。这也部分解释了局势缓和后,欧洲又开始抨击美国,其对美政策又开始显现更多疏离性的原因。

3.“敲打”美国

不同于美国,欧洲对伊朗强硬态度的目的主要是让后者回到遵守伊核协议的轨道。因此,在欧美分歧严重程度没有显著变化,且美伊双方因苏莱曼尼的死亡所导致的紧张局势有所缓和后,欧洲又开始批评和制衡美国,并相应减少了对伊朗的谴责。

① Anon., “Joint statement by the heads of state and government of France, Germany and the United Kingdom,” 2019-09-23, <https://www.bundesregierung.de/breg-en/search/joint-statement-by-the-heads-of-state-and-government-of-france-germany-and-the-united-kingdom--1674316>, 2021-11-17.

② Prime Minister's Office, “PM meeting with President Macron: 19 January 2020,” 2020-01-19, <https://www.gov.uk/government/news/pm-meeting-with-president-macron-19-january-2020>, 2021-11-16.

③ Foreign & Commonwealth Office & The Rt Hon Dominic Raab MP, “E3 foreign ministers' statement on the JCPOA: 14 January 2020,” 2020-01-14, <https://www.gov.uk/government/news/e3-foreign-ministers-statement-on-the-jcpoa-14-january-2020>, 2021-11-17.

欧洲在敦促伊朗遵守其对伊核协议承诺的同时,也在不同场合表达了对于美国对伊朗施加制裁的失望和不满,因为欧洲认为美国的相关行为无助于问题的解决。当美国于2020年5月结束对伊核协议的第三批制裁豁免后,英、法、德三国以及欧盟对此深表失望,并强调将与其他伙伴评估美国该决定的后果^①。此后,三国又发布联合声明,在表明对伊朗的弹道导弹项目及伊朗的地区活动感到担忧的同时,也提醒美国单方面试图触发联合国快速制裁的企图都会在联合国安理会产生严重的不利后果^②。“在欧盟看来,将制裁作为唯一的手段来处理伊朗核问题,显然不会产生任何效果”^{[36][340]},而且德、法两国领导人本身就对特朗普缺乏好感。

此阶段欧洲对美政策体现出更多的疏离性色彩。2020年4月,欧盟利用贸易往来支付系统完成了与伊朗的医疗物资交易^{[37]22},即便此举可能招致美国的制裁。同年9月1日,当美国表示安理会的规则将导致恢复对伊朗的制裁后,英、法、德三国及欧盟代表指出,美国已从伊核协议退出,不再是协议的参与方,因此无权要求联合国恢复对伊朗的制裁,欧洲也不支持美国的这一请求^[38]。而此前三国就已在联合国安理会对美国关于延长对伊朗武器禁运的决议草案投了弃权票。欧洲此举可谓是在政治上拒绝了美国已退出伊核协议但却仍希望享有“俱乐部特权”的要求。

一般而言,联盟可以通过职能的调整及任务的扩展等形式部分化解内部分歧。不过,面对突如其来的新冠疫情,欧美不仅没能在初始阶段较好地协作应对,反而还出现了合作迟滞及扯皮的现象,比如为求自保,特朗普政府未同欧洲盟友协调就对后者实施旅行禁令,也未能及时向欧洲提供相关援助。这无疑扩大了欧美之间的既有分歧,加剧了欧美间的不信任感,也降低了美国在其欧洲盟友间的领导力,即“北约及其成员国的疫情防控举措也证实了欧美之间的战略分歧与观念分野仍处于蔓延状态”^{[39]18}。欧美并没有因应对疫情而减少分歧,特朗普政府仍然“我行我素”地不顾及盟友的利益,比如从德国撤离部分美国军队、退出《开放天空条约》等。此外,虽然已中止履行伊核协议及《不扩散核武器条约》附加议定书,但伊朗也基本没向外界过多地展现其强硬姿态。因此,当内部分歧占据主导地位,成员国会在一定程度上对主导国进行制衡。与此同时,外部威胁的强度无明显变化,未损害成员国利益,且主导国没有因为联盟整体利益的考量让渡局部利益,从而引起联盟态势的转变。这都使得处于松散联盟态势中的欧洲对美政策有较多的疏离性特征。

(二) 较松散联盟关系:配合美国

在美国大选结果基本成定局后,欧洲的态度又发生了转变,其立场开始向美国靠拢。虽然欧美仍存在较大分歧,特朗普还在台上,但欧洲看到了修复欧美关系的契机并将对伊朗强硬的姿态视为修复跨大西洋关系的手段。比如,在拜登当选后,时任德国外长马斯声称伊核协议可以“复活”了^③。并且,除了表示需要扩充既有协议,达成一份符合欧洲利益的“伊核协议+”模式的新协议外,在伊朗宣布其将在纳坦兹燃料浓缩厂再安装三个先进离心机后,英、法、德发布了联合声明,强调该行为将危及三国就维护伊核协议所做的努力,并对拜登关于伊核协议的讲话以及希望通过外交途径处理与伊朗有关的更为广泛的问题的提议表示欢迎^④。不难看出,部分源于对欧美合作前景的乐观判断

① Foreign & Commonwealth Office, “US decision to end waivers covering JCPoA nuclear projects in Iran: joint statement,” 2020-05-30, <https://www.gov.uk/government/news/e3-and-ceas-joint-statement-on-the-jcpoa>, 2021-11-17.

② Foreign & Commonwealth Office & The Rt Hon Dominic Raab MP, “E3 foreign ministers’ statement on the JCPoA: 19 June,” 2020-06-19, <https://www.gov.uk/government/news/e3-foreign-ministers-statement-on-the-jcpoa-19-june>, 2021-11-17.

③ Anon., “EU & US must work side by side, Merkel says, as she again congratulates Biden,” 2020-11-09, <https://www.rt.com/news/506167-eu-us-merkel-biden/>, 2021-11-10.

④ Foreign, Commonwealth & Development Office, “E3 statement on the JCPoA: 7 December 2020,” 2020-12-07, <https://www.gov.uk/government/news/e3-statement-on-the-jcpoa-7-december-2020>, 2021-11-17.

以及伊朗再次展现的强硬姿态,欧洲三国转变了此前的立场,试图达成增加对伊朗弹道导弹项目及其在相关地区活动等涵盖范围更广的协议。

拜登上台后,美国对伊朗的态度并未发生实质性变化,仍然沿用对伊朗经济制裁和军事威慑的极限施压政策,但相比于特朗普政府,拜登政府更倾向于使用外交方式并联合盟友来解决伊朗核问题,有明显“去特朗普化”的趋势,也更为契合欧洲的行事理念和手段。因此,无论在客观还是主观上,欧美修复联盟关系的态势都在增强,疏离姿态也得到缓解,形成了较为松散的联盟关系状态。不仅如此,伊朗在这一时期也展现了诸如加强铀浓缩能力、试射弹道导弹、限制国际原子能机构的实地核查及在波斯湾与美军对峙等强硬的应对姿态,并选举出了一个对西方更为强硬的保守派领导人,这在增加欧洲威胁感的同时,也在客观上加强了欧洲向美国靠拢的态势,并促使欧洲主动配合美国,基本不再采取此前若即若离的姿态。欧洲关于伊核协议声明的态度、立场发生了较大转变,与美国站在了同一阵线,其关于伊核协议的政策声明几乎就是美国的“翻版”。在特朗普时期欧洲声明具有反复的特征,相关欧洲领导人会对美国的制裁举措进行抨击,并将美国的行为视为紧张局势升级的一个原因。而拜登上台后,欧洲的声明已大为淡化甚至未提及美国对伊朗采取的制裁行为,认为拜登政府关于以谈判为手段恢复伊核协议的倡议是积极的,又开始更为频繁地单方面指责伊朗,将伊核协议恢复会谈的停滞以及使协议“空洞化”的可能结果归咎于伊朗“不负责任”的行为,强调是伊朗而非美国的行为可能使相关方错失恢复伊核协议的良机,并附和美國要求伊朗无条件遵守相关承诺,与仍然不是伊核协议参与方的美国发布了三次剑指伊朗的联合声明^①,其范围涵盖伊朗的核项目、地区活动及弹道导弹计划等。而在美国宣布恢复几项与伊朗协议相关的制裁豁免后,欧洲又把“皮球”踢给了伊朗,表示后者应利用该契机来恢复协议^②,直接向伊朗施压。此外,欧洲还通过七国集团外长会议联合向伊朗施压,完全配合了美国的安全关切,仿佛伊朗才是退出并导致僵局的一方,对美国仍然不是协议参与方却选择性地予以忽视。

与此同时,欧洲也在行动上展现了跨大西洋联盟的团结。在特朗普执政时期,英国加入了美国主导的霍尔木兹海峡护航联盟,而法、德则选择“置身事外”,并考虑组建欧洲主导的护航行动以降低敏感度。拜登上台后,法国则参与了美国主导的阿拉伯海和阿曼湾联合海军演习^③,似乎不顾及该行为是在向伊朗发出挑衅性信号并可能刺激后者。这与奥巴马时期,英、法派遣舰艇到霍尔木兹海峡巡航以支持美国航母的行动相似^{[40]8},因为欧美双方的政策契合度更高。此外,欧洲不仅对贸易往来支付系统避而不谈,目前也没有再次将该系统用于包括医药、医疗设备等人道主义物资的交易,而这些物资对于久经制裁且深受疫情困扰的伊朗来说是急需的。不难发现,欧洲也参与到了美国对伊朗的施压进程之中,以逼迫后者回到协议谈判中并做出有利于欧美联盟的让步。

联盟外部威胁与内部分歧的互动改善了欧美关系并使欧洲对美政策发生了转变。因为无论是伊朗提升铀浓缩能力,还是试射弹道导弹及其相关的地区活动,都从主客观上强化了伊朗对欧洲的威胁感。而且,相对于保守、强硬和敌视西方的莱西,欧洲更为倾向于与较为亲西方的鲁哈尼打交道。同时,不同于特朗普时期,拜登政府在恢复并维持伊核协议方面与欧洲的政策和态度总体一致。此外,还在诸如钢铝和汽车关税、“北溪二号”等问题上不再那么赤裸裸地同欧洲争利,而是选

① Anon., “Iran and other international issues: statement from E3 and the United States, February 2021,” 2021-02-18, <https://www.gov.uk/government/news/statement-by-the-foreign-ministers-of-france-germany-the-united-kingdom-and-the-united-states-of-america>, 2021-11-25.

② Anon., “Berlin says reaching agreement in Vienna depends on Iran,” 2022-02-07, <https://en.mehrnews.com/news/183654/Berlin-says-reaching-agreement-in-Vienna-depends-on-Iran>, 2022-02-11.

③ Anon., “US & allies launch joint naval war games in Iran’s backyard,” 2021-03-21, <https://www.rt.com/news/518735-persian-gulf-naval-exercise/>, 2021-03-24.

择性让步,欧洲也“投桃报李”,比如拜登政府取消了特朗普政府对欧洲钢铝加征的部分关税,欧盟则下调对美报复性关税。这有助于降低欧美分歧的严重程度,修复跨大西洋关系,这和欧美关系从松散联盟态势进入较松散联盟态势密切相关。至此,内部分歧的主导地位被弱化,并与外部威胁达到动态平衡,成员国政策疏离性相应减少,政策制衡特征不再那么明显,也提高了欧洲对美政策的协调性比重,且其持续的时间要长于松散联盟态势。因为不同于该态势下的协调更多缘于外部威胁的推动,较松散联盟态势的成员国政策协调既有外部威胁推动的缘故,也是成员国相互让渡利益使内部分歧减少使然。

从特朗普政府退出伊核协议到拜登上台至今,欧洲的对美政策呈现以下规律:当欧美分歧严重而伊朗姿态温和时,政策的疏离性比重较大;当欧美分歧严重程度基本不变但伊朗姿态转为强硬时,政策的协调性成分相应增大;而当欧美分歧严重程度得以缓解且伊朗恰巧对外展现强硬姿态,并增加欧洲的威胁感时,政策的协调性比重进一步提升,且与美国的相关政策同步。这缘于联盟外部威胁与内部分歧的互动所造成的不同欧美关系态势,不同态势下的欧洲对美政策或偏重协调性或偏重疏离性。

五、结 语

通过分析外部威胁与内部分歧两个变量如何影响联盟关系态势变化,笔者提出了一个能够解释不同时期欧洲对美政策变化的分析框架。就欧美联盟而言,其关系走向在很大程度上取决于外部威胁和内部分歧二者的平衡关系状态,这使欧美关系处于不同态势,从而导致欧洲对美政策呈现不同取向,欧洲对美政策也因此以协调性为主导和以疏离性为主导之间反复变动。

欧洲对美政策对于当前处于中美战略竞争背景下的中欧关系与中美关系有重要启示。从内部分歧来看,欧美联盟存在以下主要分歧:第一,关于欧洲战略自主的立场。对一些欧洲人来说,他们有一个核心目标,即不仅要从事所谓“俄罗斯帝国主义”手中恢复欧洲的自治,还要从美国的保护中创建欧洲的自主。随着苏联的解体,该目标变得更为明确^{[41]80}。这不仅体现在经济、科技方面,也体现在防务领域。美国对欧洲一体化和战略自主的支持是有条件的,即在不挑战美国跨大西洋领导地位的前提下减轻美国防务分担,但战略自主却意味着欧洲需要拥有独立于美国的防务能力并能够自主决策。第二,关于美国战略重心的转移。欧洲的战略重心在欧洲而不是美国再三强调的印太。该转移进程表明美国减少对欧洲战略与安全方面关注和投入后,后者不仅需要更多地承受来自俄罗斯的压力,还要分散部分军事力量到印太地区与美国协调,但又不意味着欧洲从美国那获得了更多的决策权。第三,关于相关争端。虽然拜登领导的美国使欧美分歧严重程度有所减缓,但相关争端并没有完全解决。在美国极化严重且特朗普或其代表者可能“东山再起”的情况下,欧洲也需考虑拜登政府利益让步的有限性和日后分歧再度“爆发”的可能。

从欧美联盟的外部威胁来看,美国将中国崛起视为全方位的威胁,并不遗余力地对中国进行遏制和围堵。由于在价值观问题上与中国存在分歧,欧美在将崛起的中国视为挑战方面存在共同点。但与此同时,不像美国对中国认知充满了负面色彩,欧洲也把中国崛起视为机遇,且中国与欧洲不存在明显的安全矛盾,欧洲也不希望中欧对立。同时,欧美对华贸易存在不一样的依赖度,相比于美国,欧洲更为依赖于中国市场^{[42]2}。所以欧美对中国的认知和利益存在一定差距。此外,当下欧洲在对华政策上加强与美国协调虽有面对中国崛起产生的疑虑而为之的成分,不过也有将之作为修复与美国关系进而提升自己在美国全球战略中地位的考虑,并非真的希望选边站队并遏制中国,况且这背后也有美国压力推动的因素,这能在一定程度上制约欧洲在对华政策上完全倒向美国。因此,中国不应成为欧美联盟眼中的所谓“外部威胁”因素,也不是其外部威胁的“助推力量”,以免

被其利用。

从外部威胁和内部分歧的互动来看,当前欧美关系既可能更加紧密,也可能更加松散,这主要取决于其外部威胁与内部分歧如何互动及何者占据主导地位。欧美联盟的裂痕并非起始于特朗普,欧美疏离态势也不会终止,阿富汗撤军、美英澳核安全伙伴关系的成立等亦增加了欧洲对美国的战略疑虑,从而影响欧洲对美政策的协调度。同时,虽然欧美对中国崛起的“挑战”有一定共识,但欧洲不将中国视为威胁,降低了其对中国采取遏制政策的可能性。说明欧美关系关于中国议题方面,威胁变量没有占据主导地位,这意味着欧洲对华政策与美国的协调度是有限的。因此,在欧美关系处于较松散的关系态势、欧洲对美政策仍具有疏离性,但协调性成分已逐渐增加的情况下,围绕我国新疆、香港及欧洲军舰进入印太地区等问题,中国应保持战略耐心和定力,适时进行有理、有利、有节的回应,而不过多展现过于强硬的反击姿态,即“中国是与狼共舞,而不是战狼”,这可以给欧洲政策的选择有更多回旋余地。在欧美分歧严重程度减缓的情况下,欧洲在对华政策上与美国的协调,将部分取决于中国对欧洲持何种姿态:对欧洲不适当的强硬回应,可能会不经意间充当促使欧美关系更密切的因素,并导致欧洲进一步倒向美国,增加对美政策的协调性,使中欧关系成为中美战略博弈下的牺牲品。不刺激欧洲而进行适当的反制,巧妙地利用欧美关系分歧,则可能给予欧洲更多的战略自主操作空间,并能够部分地分化欧美联盟对中国造成的外部压力。因为在外部威胁变量不占据主导地位的情况下,欧洲对美政策是协调还是疏离将在很大程度上取决于欧美内部分歧。欧洲追求战略自主的雄心及在重大问题上坚持自己的立场,不仅能减少中欧之间不必要的矛盾或冲突,还可以降低美国利用中欧分歧的可能性。

[参 考 文 献]

- [1] 张健:《欧美关系的新变化及前景》,《现代国际关系》2009年第6期,第29-34页。
- [2] 金玲:《欧美关系重塑:构建从盟友到伙伴的新平衡》,《国际问题研究》2021年第2期,第49-67页。
- [3] 金玲:《阿富汗危机与欧美关系的疏离态势》,《当代世界》2021年第11期,第38-42页。
- [4] 周荣耀、姜南、金海:《世界历史——战后西方联盟》,南昌:江西人民出版社,2011年。
- [5] Mearsheimer J. J., “Back to the future: instability in Europe after the Cold War,” *International Security*, Vol. 15, No. 1 (1990), pp. 5-56.
- [6] 朱绍中、赵亚鹏:《平衡至上,国家利益至上——析德国默克尔政府的对美政策》,《德国研究》2006年第4期,第10-15页。
- [7] [美]斯蒂芬·沃尔特:《联盟的起源》,周丕启译,北京大学出版社,2007年。
- [8] Sorokin G., “Arms, alliances and security tradeoffs in enduring rivalries,” *International Studies Quarterly*, Vol. 38, No. 3 (1994), pp. 421-426.
- [9] 孙德刚:《国际安全之联盟理论探析》,《欧洲研究》2004年第4期,第39-53页。
- [10] [美]汉斯·摩根索:《国家间政治——权力斗争与和平》,徐昕等译,王缉思校,北京:北京大学出版社,2006年。
- [11] [美]理查德·尼克松:《1999:不战而胜》,王观声、郭健哉、李建英等译,北京:世界知识出版社,1997年。
- [12] 尹继武:《联盟信任的生成机制》,《国际政治科学》2008年第4期,第35-78页。
- [13] 沈志华:《冷战的再转型:中苏同盟的内在分歧及其结局》,北京:九州出版社,2013年。
- [14] 赵学功:《朝鲜战争与英美关系》,《史学集刊》2004年第2期,第47-54页。
- [15] 赵学功:《英国、美国与朝鲜战争》,《冷战国际史研究》2006年第1期,第1-33页。
- [16] 赵学功:《十月风云:古巴导弹危机研究》,天津:天津人民出版社,2009年。
- [17] Yost D. S., “U. S. military power and alliance relations,” *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 517 (1991), pp. 80-93.

- [18] [美]亨利·基辛格:《白宫岁月:基辛格回忆录》(第一册),方辉盛、赵仲强、吴继淦等译,上海:上海译文出版社,2016年。
- [19] [加拿大]诺林·里普斯曼、[美]杰弗里·托利弗、[美]斯蒂芬·洛贝尔:《新古典现实主义国际政治理论》,刘丰、张晨译,上海:上海人民出版社,2017年。
- [20] Josef J., “European-American relations: the enduring crisis,” *Foreign Affairs*, Vol. 59, No. 4 (1980), pp. 835-851.
- [21] 殷桐生主编:《德国外交通论》,北京:外语教学与研究出版社,2010年。
- [22] [美]A·W·德波特:《欧洲与超级大国》,唐雪葆等译,北京:中国社会科学出版社,1986年。
- [23] 宋芳:《“北约过时论”的历史演变与现实意涵》,《国际观察》2020年第3期,第130-156页。
- [24] Geranmayeh E., “The coming clash: why Iran will divide Europe from the United States,” https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR-236_-_Why_Iran_Will_Divide_Europe_From_The_US_GERANMAYEH.pdf, 2017-10-25.
- [25] O'Reilly A., “Trump says ‘European Union is a foe’ to US ahead of summit with Putin,” 2018-07-15, <https://www.foxnews.com/politics/trump-says-european-union-is-a-foe-to-us-ahead-of-summit-with-putin>, 2021-11-07.
- [26] Riddervold M. & Newsome A., “Transatlantic relations in times of uncertainty: crises and EU-US relations,” *Journal of European Integration*, Vol. 40, No. 5 (2018), pp. 505-521.
- [27] Osiewicz P., “EU-Iran relations in the Post-JCOA period: selected political aspects,” <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/pp/article/view/13171/12869.pdf>, 2018-06-26.
- [28] 尹斌:《软实力外交:欧盟的中东政策》,北京:光明日报出版社,2010年。
- [29] Baczynska G., “EU heads discuss bold-or-fold strategy toward Trump tariffs,” 2018-05-16, <http://www.mining.com/web/eu-heads-discuss-bold-fold-strategy-toward-trump-tariffs/>, 2021-11-14.
- [30] 赵晨:《欧盟外交:主权时刻》,见周弘、黄平、田德文主编:《欧洲发展报告(2018~2019)》,北京:社会科学文献出版社,2019年,第57-65页。
- [31] [法]阿尔弗雷德·格罗塞:《战后欧美关系》,刘其中、唐雪葆、付荫等译,关在汉校,上海:上海译文出版社,1986年。
- [32] 焦一强、王四海:《美俄退出〈中导条约〉及其对欧洲安全与地缘政治的影响》,《俄罗斯研究》2020年第5期,第109-143页。
- [33] Järvenpää P., Major C. & Sakkov S., “European strategic autonomy: operationalising a buzzword,” https://icds.ee/wp-content/uploads/2019/10/ICDS_Report_European_Strategic_Autonomy_J%C3%A4rvenp%C3%A4_Major_Sakkov_October_2019.pdf, 2019-10-28.
- [34] 赵晨:《“蛮实力”阴影下的欧美关系》,见吴白乙、周弘、陈新主编:《欧洲发展报告(2019~2020)》,北京:社会科学文献出版社,2020年,第148-158页。
- [35] Brzozowski A., “Europeans brace for fallout from Soleimani killing,” 2020-01-06, <https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/europeans-brace-for-fallout-from-soleimani-killing/>, 2020-11-17.
- [36] 汪波:《欧盟中东政策研究》,北京:时事出版社,2010年。
- [37] 杨成玉:《反制美国“长臂管辖”之道——基于法国重塑经济主权的视角》,《欧洲研究》2020年第3期,第1-31页。
- [38] McFall C., “Countries part of Iran nuclear deal claim US cannot force sanctions on Iran,” 2020-09-01, <https://www.foxnews.com/politics/iran-nuclear-deal-signatory-countries-claim-us-cannot-force-sanctions-on-iran>, 2022-02-17.
- [39] 冯存万、林宇薇:《北约应对新冠疫情的政策调适——兼论后疫情时代的北约发展趋向》,《边界与海洋研究》2021年第5期,第5-19页。
- [40] Flamini R., “U.S.-Europe relations: is the historic trans-Atlantic alliance still relevant?” *CQ Researcher*, Vol. 22, No. 12 (2012), pp. 1-17.
- [41] Calleo D. P., “The Atlantic Alliance in a global system,” *Asia Pacific Review*, Vol. 14, No. 1 (2007), pp. 72-89.
- [42] Lamy P., “An isolated China is a more dangerous China,” https://www.cer.eu/sites/default/files/bulletin_141_article1_PL.pdf, 2021-11-29.

Coordination and Deviation: An Analysis of Europe's Policy Towards the U.S.

Liu Shengxiang¹ Li Yunpeng^{2,1}

(1. *The Middle East Studies Institute, Shanghai International Studies University, Shanghai 200083, China*; 2. *School of International Relations and Public Affairs, Shanghai International Studies University, Shanghai 200083, China*)

Abstract: Since the establishment of their alliance, Europe and the U.S. have differed and coordinated on various policy issues, European policies oscillated repeatedly between coordination and alienation. This paper contends that the interaction between external threats and internal differences between the alliance partners is the main variable that shapes the relations between the two, and forms four different conditions in their alliance: close, relatively close, relatively loose and loose. Europe's policy toward the U.S. will have different orientations in different situations. The paper specifically examines Europe's response to the U.S. withdrawal from the Iran nuclear deal, and verifies that the interaction between external threats and internal differences in the transatlantic alliance is the key factor in determining whether Europe's policy is coordinated with or deviates from the U.S. on the Iranian nuclear issue. During the Trump era, while Iran's tough stance occasionally heightened Europe's sense of threat, the conflicts between Europe and the U.S. on a series of other issues made internal differences dominate. Europe showed more deviations from the U.S. on the Iran nuclear deal. Since Biden took office, the U.S. has made concessions to Europe in economic, trade and other fields to mitigate these same differences. Concepts and methods for dealing with the Iranian nuclear issue under Biden are closer to those of Europe, and the leading role of internal differences has been weakened. At the same time, Iran's tough response to U.S. pressure by strengthening uranium enrichment capabilities and testing ballistic missiles has enhanced Europe's sense of external threat has begun to reach a new balance with internal differences, and so the European-American alliance has been developing into a relatively loose relationship, showing more deviation than coordination on the issue of the Iran nuclear deal. The fluctuating nature of European policy toward the U.S. has important implications for China-Europe relations under the background of Sino-U.S. strategic competition. That is, the severity of internal differences between Europe and the U.S. is weakened and policy coordination is increased, but the "China threat" variable in European-American relations does not occupy a dominant position, the coordination between Europe and the U.S. in China policy is limited. Facing the challenges of forming policy on European countries, the conclusions are that China should continue to maintain strategic patience and concentration, and respond in a rational, positive, and moderated way to reduce the differences between China and Europe. China-Europe relations will consequently not fall victim to the context of Sino-U.S. strategic competition. Europe's ambition to pursue strategic autonomy and to stick to its own position on major issues can not only alleviate the unnecessary contradictions and conflicts between China and Europe, but also reduce the likelihood of the exploitation of these divergences by the U.S.

Key words: Europe; Europe-U.S. relationship; policy toward the U.S.; Iran nuclear deal; Sino-U.S. strategic competition; coordinating; deviating

