特朗普 2.0 时代重塑北约防务分担的特征、动因及影响[1]

孙成昊　李佳霖

【内容提要】北约防务分担机制正经历从“集体安全”向“安全交易”的深刻转变。美国全球战略重心东移、对联盟与霸权关系认知的转变、内部资源受限及特朗普交易型外交路线的制度化，推动了这一进程的加速。新一届特朗普政府意图重塑北约防务分担机制，通过推动盟国提高军费开支、抬高防务达标门槛、强化双边安排、冲击联盟自由主义价值基础等方式，削弱北约内部原有的合作惯性与政治认同基础，引发联盟制度合法性与运作效能危机。这一转变导致跨大西洋安全责任分工的系统性重构：欧洲加速推进“战略自主”，促使联盟战略资源向“前沿”国家倾斜。同时，美欧分歧加剧了北约推进“印太战略”的阻力，跨大西洋结构性裂痕扩大，并在对华议题上推动欧洲寻求提升政策灵活性的战略再平衡。

【关 键 词】北约　防务分担　特朗普 2.0　美欧关系　欧洲战略自主

【作者简介】孙成昊，清华大学战略与安全研究中心副研究员；李佳霖，外交学院国际关系研究所博士研究生。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241（2025）04-0030-30

[1] 本文系 2024 年国家社会科学基金一般项目（项目编号：24BGJ053）和 2023 年北京市社会科学基金青年项目（项目编号：23ZGC009）的阶段性成果，并得到清华大学自主科研计划资助。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

北约是美国战后主导建立的最重要军事联盟，不仅承担西方世界的集体防御职能，也是支撑美国制度性霸权的核心平台。防务分担问题是北约运作中的长期结构性矛盾。尽管《北大西洋公约》第五条确立了成员国间的集体防御义务，美国却始终承担超过其份额的安全成本。自 20 世纪 70 年代起，美欧在防务负担上的分歧持续显现，美国多次敦促盟国提高军费支出，但多未兑现，导致双方防务分担比例长期失衡。美国政府虽对此不满，但历届政府基本都将北约视为战略稳定支柱，并未实质性动摇其制度承诺。然而，2017 年特朗普首次执政后，将防务分担问题推向前所未有的政治高位，公开质疑北约价值，导致美欧关系出现较大波动。随着 2024 年特朗普重返白宫，跨大西洋关系进入重塑期，北约也面临新一轮“特朗普冲击波”。[1] 北约内部的合作逻辑开始从以价值共识和制度承诺为基础的“集体安全”模式，转向以成本收益为核心的“安全交易”模式，即安全保障逐渐成为一种可量化、可交换的资源。

2025 年 6 月北约海牙峰会进一步印证特朗普的回归不仅将重构北约内部责任的分配逻辑，也可能引发美欧战略信任的系统性危机，并对北约的功能定位与未来发展路径构成持续而深远的影响。总体看，峰会成果与遗留问题交织：会议虽在巨大分歧中勉强达成“将防务支出提高至占 GDP 5%”的新目标，但也暴露出内部凝聚力弱化——西班牙宣布放弃采购美制 F-35 战机，引发美方不满，反映出北约盟国在核心装备采购与防务路径选择上的分歧持续扩大。[2] 此外，北约的“印太伙伴四国”（IP4）中，除新西兰外，日本、韩国、澳大利亚三国领导人集体缺席，仅参与外长会层级活动，引发外界对北约“全球化转向”前景的质疑。这不仅预示着北约防务分担机制可能迎来新一轮系统性调整，也促使外界重新审视特朗普

[1] 冯仲平：《欧美关系将步入艰难重塑期》，载《国际论坛》2024 年第 5 期，第 19—24 页。

[2] Barney Jopson, Leila Abboud, “Spain shuns US F-35 jets as tensions grow with Washington,” *Financial Times,* August 7, 2025, https://www.ft.com/content/6578fc01-4314-4a02-9969-5e7cebc8e1f0.

2.0时代对北约制度结构的重塑效应。

长期以来，关于北约防务分担问题的研究已具备较为系统的理论积累。相关研究多从联盟理论与集体行动困境出发，强调防务分担失衡源于安全的公共物品属性与成员国的“搭便车”动机[1]，并探讨美国主导地位下北约内部权责分配结构与防务支出评估指标。[2]随着冷战后北约职能的扩展与战略环境的演变，北约防务分担问题已超越单纯的资源分配博弈，拓展至制度调适、战略认同与规范演化等多维议题，相关研究开始逐渐关注制度激励、威胁认知、战略文化等因素对成员国贡献意愿的影响。[3]近年来，特朗普的交易型联盟观被视为对北约合作范式转变的核心推力。范式转变不仅意味着政策层面分担规则的调整，更重要的是其基本运作逻辑和思维方式发生根本性变化。一些研究据此围绕联盟功能转变、责任认知分化与欧洲战略自主等问题展开深入探讨。[4]然而，现有研究更多聚焦美国对整体联盟体系的责任分担，或探讨特朗普对北约造成的短期冲击与不确定性，对于其

[1] 参见Mancur Olson, Jr. and Richard Zeckhauser, “An Economic Theory of Alliances,” *The Review of Economics and Statistics,* Vol.48, No.3, 1966, pp. 266−279; T. Sandler, “Impurity of Defense: An Application to the Economicsof Alliances,” *Kyklos,* 1977, Vol.30, No.3, pp.443−460; J.R. Oneal and M A. Elrod, “NATO Burden Sharing and the Forces of Change,” *International Studies Quarterly,* Vol.33, No.4, 1989, pp.435−456等。

[2] 参见David A. Lake, *Hierarchy in international relations,* New York: Cornell University Press, 2011; Fenella McGerty, Dominika Kunertova, Madison Sargeant and Andrew Webster, “NATO burden−sharing: past, present, future,” *Defence Studies,* Vol.22, No.3, 2022, pp.533−540; King Mallory, Gene Germanovich, Jonathan W. Welburn, et al., “Burdensharing and Its Discontents: Understanding and Optimizing Allied Contributions to the Collective Defense,” RAND, May 7, 2024等。

[3] 参见Celeste A. Wallander, “Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War,” *International Organization,* Vol.54, No.4, 2000, pp.705−735; James Sperling and Mark Webber, “NATO and the Ukraine crisis: Collective securitization,” *European Journal of International Security,* Vol.2, No.1, 2017, pp.19−46。

[4] 参见赵怀普：《特朗普执政后美欧同盟关系的新变化及其影响》，载《当代世界》2019年第3期，第4—10页；卢颖琳、徐进：《择机而动：欧洲对战略自主的追求》，载《国际展望》2024年第5期，第90—108页；袁征、陈桂芸：《特朗普2.0版联盟战略与美国联盟体系的嬗变》，载《国际安全研究》2025年第2期，第3—22页等。

北约防务分担政策可能引发的结构性转向与长期制度重塑趋势仍存在较大解释空间。本文拟在回顾特朗普第一任期“冲击”效应的基础上，探讨其重塑北约防务分担政策的背后动因，并结合 2025 年北约峰会所呈现的图景，展望特朗普第二任期可能带来的深远影响。

一、“特朗普冲击”下的北约防务分担机制新特征

特朗普第一任期的交易型对外政策动摇了北约长期以集体安全为基本逻辑的安全合作模式，打破了联盟内部既有合作惯性。尽管拜登政府对外试图恢复传统盟友叙事，重申美国对北约的制度承诺，但并没有放弃要求盟友分担更多成本的诉求，也未能从根本上逆转其前任已开启的交易化趋势。随着特朗普重返白宫，其防务理念逐步趋于制度化，对北约防务分担的影响也由“冲击”走向“重塑”，包括要求盟友提高国防预算、承担更多前沿驻军与作战任务，以差异化的安全承诺强化对盟友施压。北约防务分担机制由此呈现一系列新变化、新特征。

（一）防务分担原则从“集体安全”向“安全交易”转型

《北大西洋公约》第五条明确规定，对任意一个北约成员国的攻击即视为对所有成员国的攻击，其他成员需及时反应。[1] 因此，北约内部的集体安全本质上属于一种典型的公共物品，所有成员国均可从中受益，不会因贡献程度不同而获得差异化待遇。首任北约秘书长伊斯梅（Hastings Ismay）将北约的使命概括为“拒苏、迎美、制德”（keep the Soviet Union out, the Americans in, and the Germans down）[2]，从某种程度上也体现出自北约成立之初，美国就与欧洲的安全利益紧密地绑定在一起。此后，历任美国总统都将第五条解释为自动承诺保卫欧洲“免受苏联 / 俄罗斯侵略”。然而，第

[1] NATO, *The North Atlantic Treaty, Article 5,* April 4, 1949, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

[2] NATO, “Declassified: Lord Ismay, 1952 - 1957,” https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm.

一届特朗普政府对这一传统提出根本性质疑，明确要求北约盟国为美国提供的保护“付出代价”。[1] 2017 年北约峰会上，特朗普在讲话中未重申对北约第五条的承诺，引发欧盟担忧。2018 年北约峰会上特朗普威胁称，若盟国不在短期内增加军费，美国将“自行采取行动”，暗示可能单方面减少对某些盟国的防卫承诺，将集体防御原则条件化。[2] 特朗普甚至私下讨论过美国退出北约的可能性。[3] 但总体看，特朗普在第一任期并未将对北约的批评转化为实际行动，美欧安全关系仍呈现较大稳定性与延续性。

进入第二任期后，特朗普强调美国对北约的支持取决于盟友的财政投入。2025 年 3 月，特朗普在接受采访时表示，如果北约成员国不支付相应的份额，美国将不会为其提供保护[4]，甚至威胁将“鼓励”俄罗斯攻击未履行财政义务的北约成员国。[5] 2025 年 5 月香格里拉对话会上，美国国防部长赫格塞思（Pete Hegseth）明确表示，美国希望欧洲盟国承担更多自身安全责任，以便美国将战略重心转向“印太”地区。[6] 这些表态和政策主张显

[1] “Trump says he told NATO ally to spend more on defense or he would ‘encourage’ Russia to ‘do whatever the hell they want’,” PBS News, February 11, 2024, https://www.pbs.org/newshour/politics/trump-says-he-told-nato-ally-to-spend-more-on-defense-or-he-would-encourage-russia-to-do-whatever-the-hell-they-want.

[2] U.S. Mission to NATO, “Remarks by President Trump at Press Conference after 2018 NATO Summit in Brussels,” July 12, 2018, https://nato.usmission.gov/july-12-2018-remarks-by-president-trump-at-press-conference-after-2018-nato-summit-in-brussels/.

[3] Veronica Stracqualursi and Jim Acosta, “New York Times: Trump raised withdrawing the US from NATO several times in 2018,” CNN, January 16, 2019, https://edition.cnn.com/2019/01/15/politics/trump-nato-us-withdraw/index.html.

[4] Giselle Ruhiyyih Ewing, “Trump casts doubt on NATO security agreement: ‘If they don’t pay, I’m not going to defend them’,” *Politico,* March 6, 2025, https://www.politico.com/news/2025/03/06/trump-nato-security-agreement-00216984.

[5] James FitzGerald, “Trump says he would ‘encourage’ Russia to attack Nato allies who do not pay their bills,” BBC, February 11, 2024, https://www.bbc.com/news/world-us-canada-68266447.

[6] U.S. Department of Defense, “Remarks by Secretary of Defense Pete Hegseth at the 2025 Shangri-La Dialogue in Singapore (As Delivered),” May 31, 2025, https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech/Article/4202494/remarks-by-secretary-of-defense-pete-hegseth-at-the-2025-shangri-la-dialogue-in/.

示出新一届特朗普政府在北约防务分担问题上的强硬立场。在特朗普的叙事逻辑中，“保卫欧洲”已从美国的核心利益降格为可选项，选择与否则需根据成本收益进行重新评估。

（二）防务分担衡量标准趋于单一

2014 年，北约威尔士峰会确立了各成员国将军费开支提升至本国 GDP 的 2% 这一目标，并设定 2024 年为最后期限。2017 年 6 月，时任北约秘书长斯托尔滕贝格（Jens Stoltenberg）在谈及更公平地评估北约分担防务义务时提出，不仅要关注“花了多少钱”，还要关注“投入了什么样的能力”和“参与了哪些实际任务”。[1] 此后，“资金、能力、贡献”（Cash, Capabilities, Contributions）的“3C”框架成为评估北约成员国防务贡献的重要参考标准 [2]，旨在综合考量各国在军费投入、兵力配置、战略地位、军事能力等方面的综合能力，确保成员国在联盟内部的贡献获得更全面均衡的认可。在该框架下，即便部分国家未能达到军费支出标准，也可在北约内部获得制度性认同与保障，避免被边缘化。

第一届特朗普政府时期，北约防务支出跃升为美欧责任分担矛盾的焦点。在特朗普看来，盟国未达标的军费支出是对美国不公平的“搭便车”行为。为了促使欧洲盟国承担更多北约军费份额，特朗普对欧洲采取“极限施压”策略 [3]——其利用大多数成员国未达 2% 目标的事实，在多个场合公开指责盟友“利用美国”。这种做法实际上将财政投入简化为北约内部新的“合法性标准”，即只有达到 2% 支出门槛的国家，才具备受到美国保护的资格。

2022 年 2 月乌克兰危机爆发后，欧洲国家在安全压力下大幅提升国防预算，推动北约整体防务支出显著上升。其 32 个成员国中，国防开支“达

[1] NATO, “Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of the North Atlantic Council at the level of Defence Ministers,” June 29, 2017, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_145385.htm.

[2] NATO, “Funding NATO,” https://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_67655.htm?selectedLocale=en.

[3] 赵怀普、韩宝禄日：《美欧防务责任分担矛盾的缘起、发展及影响》，载《国际经济评论》2019 年第 6 期，第 130—131 页。

标”的国家数量已从2017年的8个上升到2024年的23个[1]，初步扭转了数十年来欧洲防务支出下滑的趋势，但仍有9个成员国未能在2024年期限前达标。对此，特朗普仍认为“不够”，并再次抬高要价。2025年1月7日，特朗普进一步提出北约成员国的军费开支水平应提高到占其国内生产总值的5%。[2]尽管该目标难以实现，但这一表态意味着特朗普可能履行其在竞选时提出的对北约盟友实施“双层体系”的安全保障承诺，即美国仅为军费达到2%目标的盟友提供安全保障，而未“达标”的将无法获得美国的“保护”而被排除在《北大西洋公约》第五条之外。[3]2025年北约海牙峰会上，为满足特朗普要求盟友增加国防开支的诉求，峰会联合宣言承诺在未来10年内将国防支出门槛从GDP的2%提高到5%。[4]值得注意的是，本次峰会几乎完全将北约定位为一个以军事能力为导向的安全共同体[5]，进一步印证了原本可以通过能力互补、战略协调实现北约防务合作的空间，正在让位于以防务支出比例为核心的单一逻辑。

（三）防务分担路径的多边弱化与双边强化趋势加剧

北约成员国在履行集体安全义务过程中，往往通过多边路径落实防务分担责任，其制度基础在于北大西洋理事会的“协商一致”（Consensus decision-making）原则，即所有重大决策需经全体成员同意，以体现所有主

[1] Ellen Knickmeyer, Seung Min Kim, “A record number of NATO allies are hitting their defense spending target during war in Ukraine,” AP News, June 18, 2024, https://apnews.com/article/nato-defense-spending-stoltenberg-biden-5246409eec70745e6e936d997073a6f4.

[2] “Press Conference: Donald Trump Holds a Media Event at Mar-a-Lago - January 7, 2025,” Roll Call, https://rollcall.com/factbase/trump/transcript/donald-trump-press-conference-mar-a-lago-january-7-2025/.

[3] 杨悦、徐佳福：《新大国竞争时代美国对北约政策评析》，载《当代美国评论》2025年第1期，第64—81页。

[4] NATO, “NATO concludes historic Summit in The Hague,” June 25, 2025, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_236516.htm.

[5] Andrew Corbett, “How Nato summit shows Europe and US no longer have a common enemy,” The Conversation, June 26, 2025, https://theconversation.com/how-nato-summit-shows-europe-and-us-no-longer-have-a-common-enemy-259842.

权国家的集体意志。[1] 即便美国在北约内部占据主导地位，也需在多边框架内推动联盟运作。然而，特朗普第一任期间，美国多次绕过集体正式协商程序，以单边行动促进自身利益，严重冲击北约的多边决策传统。以阿富汗战争为例，2020 年 2 月，美国在未征询盟友意见的情况下与塔利班单方面签署《多哈协议》，承诺将在 14 个月内撤出所有驻阿美军。由于北约在阿富汗的行动高度依赖美国支持，美国单方面撤军不仅导致盟国陷入被动境地，还暴露出北约“没有美国领导就无法展开行动”的现实。[2] 拜登执政后继续执行了特朗普的撤军计划，引发盟国普遍不满。[3] 进入第二任期，特朗普的单边主义倾向进一步加剧。在俄乌局势胶着之际，特朗普却绕开欧洲对俄罗斯开展“越顶外交”,并施压乌克兰同意与俄罗斯达成“和平协议”，使欧洲盟国深感美方对集体安全承诺的背弃。

同时，为突破多边约束，美国加速推进双边防务安排。2020 年 8 月，美国与波兰单独签署《加强防务合作协议》（EDCA），在北约框架之外开辟美国直接向波兰提供驻军、军事训练与情报支持的双边渠道。2024 年 8 月，芬兰与美军欧洲司令部举行双边军事参谋会谈，重点聚焦联合演训、情报共享与后勤支持等实务议题，凸显美国正通过双边机制加强对北约成员国的安全绑定。[4] 此外，特朗普惯于通过私人关系推动对外政策。他利用与匈牙利总理欧尔班（Viktor Orbán）的密切关系，默许欧尔班在 2024 年北约峰会期间未经事先协调访问基辅和莫斯科，展现出与北约其他成员国不同

[1] NATO, “Consensus decision-making at NATO,” https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49178.htm.

[2] Andrew Radin, “Lessons from Afghanistan for NATO's New Ukraine Command,” RAND, July 8, 2024, https://www.rand.org/pubs/commentary/2024/07/lessons-from-afghanistan-for-natos-new-ukraine-command.html.

[3] Steven Erlanger, “Afghanistan’s Unraveling May Strike Another Blow to U.S. Credibility,” *The New York Times,* August 17, 2021, https://www.nytimes.com/2021/08/13/world/europe/afghanistan-eu-us-credibility.html.

[4] U.S. European Command Public Affairs, “Finland, USEUCOM further bilateral cooperation during military staff talks,” August 7, 2024, https://www.eucom.mil/article/42998/finland-useucom-further-bilateral-cooperation-during-military-staff-talks.

的立场，引发盟友的强烈批评，进一步撕裂联盟内部对俄政策共识。[1] 美国主导的防务分担路径双边化趋势正在从制度运行上重塑北约内部权责格局，使跨大西洋关系滑向双边机制主导模式——这构成特朗普第二任期北约及欧洲面临的一个严重风险。若该趋势持续，可能促使一些地缘位置接近冲突前沿、对美安全依赖程度较高的北约成员国绕过北约在对美双边关系中寻求安全保障，从而进一步削弱北约防务分担的多边基础。[2]

（四）防务分担的价值观基础面临冲击

北约防务分担不仅体现在财政与军事层面的资源投入上，也深植于成员国对联盟制度正当性的共同认知之中。长期以来，这种认同基础主要建立在共有的自由主义价值观之上。北大西洋理事会作为北约内部主要决策机构，在程序设计上规定所有成员国代表在理事会均有席位，且无论在何层级都具有同等地位和效力，从而确保北约成员在原则上享有平等的政治地位和决策权。这种制度安排之所以得以维持，关键在于北约内部普遍遵循“民主”“法治”等自由主义价值观，将制度参与视为政治共同体义务的一部分。

然而，特朗普却将自由主义国际秩序视为推行“美国优先”和最大化实现美国国家利益的阻碍，导致自由主义价值观在其外交政策中的地位日趋削弱。[3] 2020 年 7 月，第一届特朗普政府以德国未能达到 2% 目标为由，下令从德国撤出约 1.19 万名美军，并计划将其中部分人员调派波兰，以奖励后者“忠实履行财政责任”的行为。[4] 在特朗普 2.0 时代开启后的 2025

[1] Gram Slattery, Steve Holland and Simon Lewis, “Hungary’s Orban, a NATO outlier on Ukraine, set to meet Trump,” Reuters, July 11, 2024, https://www.reuters.com/world/us/trump-hungarys-orban-set-meet-thursday-sources-say-2024-07-11/.

[2] Gesine Weber and Jacob Ross, “Untangling the Transatlantic Knot: Germany, France, and the United States,” DGAP, January 15, 2025, https://dgap.org/en/research/publications/untangling-transatlantic-knot-germany-france-and-united-states.

[3] Erik Brattberg and Michael Kimmage, “Trump and the (Liberal) International Order,” *National Interest,* February 27, 2018, https://nationalinterest.org/feature/trump-the-liberal-international-order-24659.

[4] “Trump: U.S. to Withdraw Forces From Germany and Move Them to Poland,” *Air & Space Forces Magazine,* June 24, 2020, https://www.airandspaceforces.com/trump-u-s-to-withdraw-forces-from-germany-and-move-them-to-poland/.

年 2 月，美国副总统万斯（JD Vance）在慕尼黑安全会议上公开批评欧洲的对乌克兰政策逻辑，反对其以“捍卫民主”定义援乌行动，宣称“欧洲民主面临的最大威胁来源于内部”，此番言论引发欧洲盟友的震惊与不满。[1] 值得注意的是，自乌克兰危机以来，历次北约峰会宣言都强调“遵守国际法和《联合国宪章》的宗旨和原则，并致力于维护基于规则的国际秩序”，而 2025 年北约海牙峰会宣言却对此只字未提。[2] 这一“价值观脱钩”趋势正在重构北约的防务分担认同逻辑。在自由主义共识被削弱的背景下，成员国地位愈发受制于美国设定的安全交易条件，这不仅侵蚀联盟的政治信任基础，也导致欧洲国家质疑北约已沦为美国实现自身利益的工具。

二、美国推进北约防务分担范式转变的动因

美国推动北约防务分担范式加速转变，既是应对国际地区战略格局变动的现实选择，也是美国面临的内外结构性压力与政治思潮共同作用的结果。从外部看，美国战略重心持续向“印太”东移，致使美欧在地区安全事务中的关注重点和威胁认知日益分化；传统联盟体系所依赖的主导—从属逻辑面临持续挑战，导致美国对联盟与霸权关系的认知发生深刻变化。从内部看，财政约束与反全球化诉求交织，促使美国在履行对外安全承诺方面趋于收缩。上述变化构成了美国重塑北约责任结构、推动欧洲盟国加速加大分担防务成本的根本动因。

（一）战略重心东移下的美欧立场分化

冷战结束后，美国战略界逐步出现讨论全球战略重心东移的倾向。奥巴马执政前后，美国战略界就美国的战略目标与重点展开辩论并得出结

[1] Karen Gilchrist, “JD Vance criticizes European democracy, says greatest threat is ‘from within’,” CNBC, February 14, 2025, https://www.cnbc.com/2025/02/14/jd-vance-munich-security-speech-criticizes-european-democracy-.html.

[2] Andrew Corbett, “How Nato summit shows Europe and US no longer have a common enemy,” The Conversation, June 26, 2025, https://theconversation.com/how-nato-summit-shows-europe-and-us-no-longer-have-a-common-enemy-259842.

论——反恐与应对大国崛起是美国长期面对的两项重大任务，亚太则是大国崛起的核心舞台，应是美国战略重心所在。[1] 在此共识基础上，奥巴马政府明确将亚太地区作为美国国家安全与经济增长的重点区域，高调宣称“重返亚洲”，后又提出“亚太再平衡”战略，意在通过政治、经济和军事等多个维度全方位加强与亚洲盟友的关系，以应对中国崛起带来的“挑战”。奥巴马政府的“亚太再平衡”与“撤出欧洲”同步，由此，欧洲在美国全球布局中的地位进一步下降。到特朗普第一任期，美国战略重心东移趋势进一步强化，其针对中国的意图更加明显。美国2017年版《国家安全战略报告》将“战略竞争”确立为国家安全战略的首要任务，明确将战略重心延展至“印太”地区，更加聚焦中国。同时，美国开始推动北约的亚太转型进程，以服务美国对华地缘竞争目标。拜登政府虽未根本改变这一战略走向，但通过“民主同盟”“小多边机制”及“北约东进”等路径，在修复传统盟友关系的同时，强化北约与“印太”地区伙伴的政治与安全联系。新一届特朗普政府继承美国过往亚太战略的结构性框架，沿着地缘重心东移的传统路径，特别是希冀尽快从乌克兰和中东等地区脱身，以进一步将战略资源集中投向“印太”地区来遏制中国。

与此同时，美欧立场在多个层面出现明显分化：首先，美欧“印太战略”的关注重点存在显著差异，美国意图在地区构建排华军事联盟与合作机制，而欧洲国家虽未完全排斥“印太”安全合作，但更倾向于强调非军事议题。[2] 因此，欧洲国家对美国战略东移普遍持谨慎甚至疑虑态度，未能积极回应美国大国竞争逻辑。其次，美欧对威胁的认知也存在分歧。美国将中国崛起视为其霸权地位的最大威胁；而欧洲则时刻警惕俄罗斯的地缘军事压力。乌克兰危机进一步放大这一分歧，既暴露出欧洲防务对美国的高度依赖，也促使美国更加警觉于在欧洲事务中过度消耗战略资源而掣肘其“印

[1] 袁鹏、王鸿刚：《战略重心东移与美国的亚太战略调整》，载《亚太地区发展报告》（2011），第2页。

[2] 金玲：《“全球北约”的亚太转向前景与展望》，载《当代世界》2022年第9期，第40—44页。

太战略”实施；欧洲则希望北约将资源集中于乌克兰，不愿在“印太”事务中过多刺激中国。第三，美国在欧洲的战略角色正由参与者转向平衡者。对美国而言，乌克兰危机只是阶段性事件，并未改变其战略重心东移趋势，美国长期目标仍将聚焦于防范和遏制中国。但美国战略重心加速东移不可避免地会导致在欧洲势力范围内出现一定程度的力量真空，为避免中俄在其中扩大影响，美国仍需维持欧洲局势可控。因此，美国一方面逐步从欧洲事务中抽身，另一方面通过渲染俄罗斯威胁，促使欧洲国家保持对美从属，以低成本维持欧洲、亚太两大地区的战略平衡。在此背景下，欧洲逐渐被边缘化为“低贡献、高依赖”的地区。对于处在战略资源重整周期的美国而言，若北约仍将重心置于欧洲，将日益成为成本高昂、收益递减的“负资产”。

（二）对联盟与霸权关系的认知转变

长期以来，美国将联盟体系视为维护其全球霸权的制度性支柱，愿意为此承担主要安全责任。然而，随着国际力量对比变化与战略资源紧缩，美国对联盟与霸权关系的认知发生深刻变化，进而影响北约内部的责任认知、权责分配与合作模式。

美国霸权源于其扩张时代的传统多极格局，定型于冷战时代的两极格局，并且仍然在为美国新一轮大国竞争战略提供指导。[1] 其中，战略联盟思想贯穿美国霸权战略的始终，美国通过联盟制造分裂，凝聚盟友，同时以阵营的方式维持美国的主导地位，既减少了成本，又维持了其优势地位。[2] 在操作层面，美国作为联盟主导国，主动向盟国输出安全保护、市场准入与政治支持等“公共产品”，以此稳固自由主义国际秩序，并通过制度安排强化自身霸权的合法性基础。在美国主导的全球联盟体系中，北约不仅是其最重要的军事联盟，更是维系在西方世界并延伸到全球的制度性霸权的重要支点。因此，冷战及后冷战时期，美国基本遵循制度义务导向，以战略自觉承担安全公共产品供

[1] 李晨：《美国霸权：历史演变、行为模式与战略影响》，载《当代世界与社会主义》2024 年第 3 期，第 33 页。

[2] 王帆：《基于优势理念的美国霸权战略及其局限》，载《国际问题研究》2023 年第 6 期，第 42 页。

给者的霸权国责任，通过持续性安全投入确保北约的稳定运转。

然而，联盟战略建立在美国优势主导的基础之上，这种模式的运作始终存在两种影响其可持续性和稳定性的潜在风险：一方面，当联盟主导国实力下降或政策目标发生变化时，不再具有意愿或能力承担不成比例的成本[1]；另一方面，当从属国“搭便车”现象愈发严重时，主导国由从属国获取战略收益的边际效益就会递减，因此要求从属国承担更多成本分担。[2]随着美国进入战略资源紧缩期，这一结构性矛盾愈发凸显。针对全球化催生国内矛盾、美国霸权相对衰落等重大挑战，特朗普以退为进，试图在简单的扩张和收缩、国际主义和孤立主义之外走出维护美国霸权的“第三条道路”。[3]在此战略思路下，特朗普虽未动摇美国维护全球霸权的根本目标，但显著改变了其实现路径，不再将联盟视为稳定美国霸权秩序的支柱。特朗普认为，国际社会是“丛林地带”，需要依赖自身的强大，“以实力求和平”，而不是依赖联盟体系。[4]乌克兰危机从目标和手段两方面加速了这一转向：首先，乌克兰危机表明美国所领导的自由世界秩序受到重大侵蚀，而这种秩序本身就是美国霸权的产物[5]；其次，乌克兰危机大幅增加美国维持联盟的成本，导致美国对传统联盟体系的信任显著弱化。目标与手段的失衡使得新一届特朗普政府对北约防务分担现状的容忍度迅速下降，直接推动了北约防务分担范式的转轨。

---

[1] 张宇燕、任琳：《全球治理：一个理论分析框架》，载《国际政治科学》2015年第3期，第1—29页。

[2] 彭博：《联盟成本分担与利益攸关认知：美国亚太同盟凝聚力的演化》，载《当代亚太》2024年第1期，第35页。

[3] 赵明昊：《特朗普主义——维护美国霸权的第三条道路》，中国网，2018年10月8日，http://www.china.com.cn/opinion/think/2018-10/08/content_65266020.htm。

[4] 袁征、陈桂芸：《特朗普2.0版联盟战略与美国联盟体系的嬗变》，载《国际安全研究》2025年第2期，第9页。

[5] Robert Kagan, “A Free World, If You Can Keep It: Ukraine and American Interests,” *Foreign Affairs,* January/February 2023, https://www.foreignaffairs.com/united-states/robert-kagan-free-world-if-you-can-keep-it-ukraine-america.

（三）内部经济政治压力下的全球战略收缩

美国战略收缩并非始于今日，而是近十余年安全政策调整的延续。近年来，该趋势愈发明显，其动因既源于全球地缘政治格局转型的结构性压力，亦受到美国国内政治经济格局演化的驱动。随着全球力量对比变化、地区冲突加剧，以及美国国内经济压力、财政负担和社会分裂问题持续累积，美国的外交政策日益“内顾化”，服务国内关切成为美国外交的首要考量。[1]

在经济层面，自 2008 年金融危机以来，美国联邦财政持续承受结构性压力，财政赤字问题长期未解；新冠疫情后的大规模经济刺激计划虽在短期内稳定了经济，却埋下债务快速膨胀的隐患。加之乌克兰危机、巴以冲突等地缘政治危机延宕不决，美国作为全球主要军援国承担了巨大的安全开支。同时，全球通货膨胀推高了军工物资与能源成本，导致国防预算压力倍增，进一步放大华盛顿内部的成本控制意识。《2025—2035 预算与经济展望》报告显示，2025 财年美国联邦预算赤字将攀升至 1.9 万亿美元（占 GDP 的 6.2%），远超过去 50 年 3.8% 的平均水平；联邦债务占 GDP 的比例则将从 2025 年的 100% 飙升至 2035 年的 118%，突破二战后的历史峰值。[2] 截至 2025 年 8 月，美国联邦政府债务总额已突破 37 万亿美元。[3] 财政压力迫使美国不得不重新审视对外安全承诺的成本效益，而北约作为其运营最久的防务输出平台自然首当其冲——《北约国家国防开支报告》显示，北约成立 75 年以来，美国累计贡献 21.9 万亿美元，远超其他 31 个成员国的贡献总和。[4] 美国皮

---

[1] 丁奎松：《美国内政演变趋势及对中美关系的影响》，载《经济导刊》2023 年第 9 期，第 30—33 页。

[2] Congressional Budget Office, *The Budget and Economic Outlook: 2025 to 2035,* January 17, 2025, https://www.cbo.gov/publication/60870.

[3]《美国联邦政府债务突破 37 万亿美元》，新华网，2025 年 8 月 13 日，http://www.xinhuanet.com/world/20250813/522ba6cee3414392a177ed8ab26c09cf/c.html。

[4] Alexander Fabino, “How Much Has NATO Cost the US Over the Past 75 Years?” *Newsweek,* April 4, 2024, https://www.newsweek.com/how-much-has-nato-cost-us-over-past-75-years-1886632.

尤研究中心 2024 年民调数据佐证了政策转向的民意基础：47% 的美国人表示欧洲盟友应增加国防支出[1]，反映出对“欧洲出力不足”的广泛共鸣。

同时，北约作为美国全球化制度领导力的象征，其战略价值正遭遇国内反全球化浪潮的侵蚀。近些年来，美国中低阶层民众在全球化进程中承受制造业外流、收入停滞、社会流动固化等结构性压力，持续累积的反全球化情绪助推了美国的民粹主义思潮，并将宣扬“让美国再次伟大”（MAGA）的特朗普送入白宫。特朗普则以“美国优先”为口号，重构美国国家叙事——首次将美国放到“弱者”的自我定位上，将美国描述为受俄罗斯压制、遭欧洲、日本甚至加拿大等盟友“利用”的受害者。这种弱者心态叙事精准回应了美国国内社会的危机感知，有效动员其选民基本盘。本质上，“美国优先”是传统保守主义外交理念不断具象化和民粹化的产物，其内涵和形态并未因拜登的 4 年执政而改变。[2] 相反，共和党的“特朗普化”趋势进一步确立，党内反建制力量在特朗普的背书下政治影响力日益上升。[3] 2024 年大选后，美国政治进一步向内倾斜，“特朗普主义”走向主流化——在政策语境中，“特朗普主义”不仅指特朗普本人的政策偏好，还包括深受特朗普影响、紧随其动向的保守派各界智囊人士所提出的方针。这意味着“去全球化”在可预见的未来仍将保持强劲动能。

面对内部矛盾的持续激化，美国开始有意识地压缩全球常规军力部署，转而依托技术优势与战略投送能力来维持全球影响力。但其根本逻辑并非简单的战略收缩或传统意义上的孤立主义回潮，而是在内外压力交织下实施的资源再配置与战略重心调整。其核心在于通过效能优化，在全球范围内进行战略资源的精简与再布局。在北约框架内，这一战略倾向导致美方将防务责任向欧洲盟国转移。

---

[1] Pew Research Center, *Views of trans-Atlantic allies and U.S.-Europe relations,* May 8, 2024, https://www.pewresearch.org/global/2024/05/08/views-of-trans-atlantic-allies-and-u-s-europe-relations/#european-defense-spending.

[2] 史泽华：《“美国优先2.0”外交的思想基础、政策内涵及影响前瞻》，载《和平与发展》2025 年第 2 期，第 23 页。

[3] 王浩：《美国政治生态新变化》，载《现代国际关系》2022 年第 10 期，第 45—51 页。

（四）特朗普个人领导特质的外溢影响

除结构性环境变化外，特朗普独有的领导风格也是推动北约防务分担范式转变的关键要素。其政策选择深受交易逻辑、强人政治与民粹话语的影响，对北约制度结构造成冲击。

一方面，特朗普作为交易型总统，在制度观念上蔑视多边合作中所蕴含的规范性价值。特朗普习惯于将国家治理类比为公司运营，凭借商人本能下意识地关注美国霸权的资产负债表和投资回报率，重视每一份既有制度安排中的权利义务关系。[1] 他在执政过程中推崇以交易为核心的对外政策逻辑，试图以严格的利益计算重新定义美国对外安全承诺的条件和边界，将原本基于规范、信任与制度认同的安全责任重新量化为明码标价的商品。而在特朗普看来，多边机构充满不确定性，如果美国不能在其中居于绝对主导地位，则将面临利益受损的风险。乌克兰危机的事态发展促使其更加警惕北约在重大安全事务中脱离美国的掌控。在特朗普看来，欧洲长期搭乘美国的安全便车，而美国纳税人却为之承担成本，这种不对等结构既不公平，也不符合商业逻辑。

另一方面，特朗普推崇强人式政治风格，倾向通过强硬立场和高调姿态来塑造自身的领导形象。由于特朗普的领导形象建立在“美国优先”的政治叙事之上，这意味着他需要在忠实支持者面前表现出切实维护美国人利益的强硬形象，从而与传统的政治精英、全球主义者有所区别。[2] 在其忠实支持者眼中，特朗普不仅是一个“政治局外人”，更是一个能够冲破体制束缚、直面现实的问题解决者，这使得特朗普需要不断通过与传统政治精英划清界限来维持自身政治正当性。在美国政治语境中，北约被视为战后自由主义秩序的重要组成部分，象征着政治精英基于规范主义、多边主义和价值观外交构建的全球战略承诺。因此，重构联盟关系成为特朗普展示高效与强硬领导风格的重要工具。而特朗普则主动挑战这一传统，将其

[1] 王一鸣、时殷弘：《特朗普行为的根源——人格特质与对外政策偏好》，载《外交评论》2018 年第 1 期，第 114—115 页。

[2] 段德敏：《美国特朗普时代的强人政治》，载《文化纵横》2018 年第 4 期，第 35 页。

转化为自己政治形象的对照面，以突出其“破旧立新”的领导姿态。在第一任期，特朗普就高调要求北约欧洲盟国增加国防开支，作为其“美国优先”理念的一大目标，并逐渐演化为一种符号性立场。进入第二任期，特朗普展现出一种更为强势的掌控倾向与心理状态，且由于没有再次竞选的压力，其遗产导向必然极为突出。[1] 乌克兰危机作为特朗普再度执政初期面临的重大外交议题，为他提供了施压欧洲盟国、巩固自身强硬形象的现实契机。特朗普借此对欧洲盟友施以“下马威”，并向其国内支持者传递一种“专注国家利益、不再为他国买单”的政治立场。2025 年北约海牙峰会上，特朗普以强硬手段推动欧洲盟友就 5% 新目标达成妥协，并威胁对拒绝增加国防开支的西班牙征收双倍关税 [2]，正是其一以贯之的交易思维和强势人格特质的体现。

三、特朗普 2.0 时代重塑北约防务分担的影响

同 2017 年相比，新一届特朗普政府正在根本性地重塑跨大西洋安全联盟。欧洲起初对此反应迟缓，甚至一定程度上否认其深远影响。但如今欧洲战略界逐渐意识到，当前局势已不仅是财政分担层面的调整，而是美方战略逻辑的根本性转变。[3] 美国的战略收缩与责任转移趋势不仅打破了传统美欧间的职能协作惯性，也推动跨大西洋关系在战略部署、对外议程、制度联结和涉华战略四个层面发生系统性变化。

（一）北约框架下形成新跨大西洋分工

美国战略收缩的总体趋势下，特朗普对北约防务分担的重塑正深刻改

[1] 刁大明：《从 1.0 到 2.0：特朗普政府对华安全战略的延续与政策变化》，载《国际安全研究》2025 年第 1 期，第 96—114 页。

[2] Joe Barnes, “Trump: I’ll make Spain pay for Nato spending snub,” *The Telegraph,* June 25, 2025, https://www.telegraph.co.uk/world-news/2025/06/25/trump-spain-pay-nato-spending-snub/.

[3] Federico Steinberg, Bruno Cardoso Reis, “Trump 2.0: transatlantic security, the European response, and the implications for Spain and Portugal,” Real Instituto Elcano Royal Institute, April 30, 2025, https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/trump-2-0-transatlantic-security-the-european-response-and-the-implications-for-spain-and-portugal.

变美欧安全协作的传统模式。美欧安全责任呈现出更鲜明的功能分化：美国牢牢掌握战略主导权，欧洲则被推向前台承担区域防务重任，形成“美国掌舵、欧洲扛活”的新型分工格局。

值得注意的是，尽管推动欧洲分担更多责任，美国在北约的战略主导地位从未松动。这种思路实质上反映了以“战略支点”为特征的防御部署理念，即在不放弃全球存在的前提下，主动削减对广泛地理空间的均衡覆盖，转而选择性地在关键地区维持小规模但高效能的军事存在，通过控制关键通道、技术与能力制高点或冲突前沿，实现对更大区域的战略影响力延伸。从地理布局上看，随着乌克兰危机长期化及欧洲安全态势的不确定性上升，美国在欧洲的军事部署可能将呈现一定的区域调整趋势，重心逐步向诸如北欧等更具前沿防御价值的方向倾斜。[1] 从能力分工上看，美方依旧控制着联盟核心的指挥控制体系与高端作战能力，其主导的联合作战框架、战略威慑体系与网络太空能力，构成了北约安全架构的中枢。通过技术优势，美国仍然牢牢把握着联盟行动的方向与节奏。未来，美国将更聚焦于北约的“大脑和神经中枢”功能——不追求大规模驻军或承担主导性防务，而是以有限兵力构建高度战略化的存在，通过点状控制和协同指控系统掌握局势主导权。

面临美国战略收缩和北约内部力量结构的变化，欧洲国家正被迫加快防务调整进程，为北约未来内部防务分担关系预设新的路径。在防务开支方面，欧洲正进行代价高昂的结构性调整。2025 年 3 月 4 日，欧盟委员会主席冯德莱恩（Ursula von der Leyen）提出冷战后欧洲规模最大的防务投资计划——“重新武装欧洲计划”（Rearm Europe Plan），计划启动 8000 亿欧元资金，旨在为欧洲打造更具自主性的联合防务能力奠定财政基础。同时，该计划强调需与美国在北约内部形成结构性互补而非能力重复。例如，欧

[1] Stephen Peter Rosen, “A Better Way to Defend America: Base More U.S. Forces in the Western Hemisphere—and Fewer in Asia and Europe,” *Foreign Affairs,* March 14, 2025, https://www.foreignaffairs.com/united-states/better-way-defend-america.

洲聚焦空中加油、天基情报和导弹防御等能力建设，通过差异化投入既可减轻美方资源压力，更能提升联盟整体战力。此外，欧盟委员会于2025年3月提出“欧洲安全行动计划”（SAFE），拟通过最多1500亿欧元的联合采购贷款支持成员国增加防务支出，并建议启动“国家例外条款”（National Escape Clause, NEC）以突破财政红线，为军备升级铺路。[1]在安全机制方面，欧洲正尝试多元化战略路径来替代单一依赖美国的安全保障结构。“核共享”概念已在北约框架内存续数十年，自冷战开始至今，为欧洲提供“核保护伞”的一直是美国。特朗普的再度执政加速催化欧洲核自主进程：英法两国于2025年7月通过《诺斯伍德宣言》（Northwood Declaration），不仅重申集体防御承诺，更在核能力协调方面达成新框架，标志着欧洲核能力协同迈向新阶段。[2]该机制将成为部分欧盟成员国对抗高烈度安全威胁的关键支柱。与此同时，德国也启动“欧洲核保护伞”可行性研究，希望与英法针对共享核武器展开对话。[3]2025年5月，英德两国宣布将联合研发射程超2000公里的新型“深度精确打击”武器，该计划作为“欧洲远程打击方案”（ELSA）的一部分，表明欧洲两大经济体在战略打击能力领域的合作升级。[4]此外，欧洲国家亦开始在重点领域集中资源，推动高技术项目以弥补传统安全能力的短板。在美军减少地面介入力度的背景下，欧盟强调需要加大对防空系统、卫星通信网络、无人机集群作战等关键项目的集体投资力度。同时，日益凸显的非对称威胁也促使欧盟将网络安全

[1] European Commission, “12 Member States request activation of the national escape clause in a coordinated move to boost defence spending,” April 30, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1121.

[2] Elizabeth Pineau, “France, Britain unveil nuclear weapons cooperation to counter threat to Europe,” Reuters, July 11, 2025, https://www.reuters.com/world/france-britain-unveil-nuclear-weapons-cooperation-counter-threat-europe-2025-07-10.

[3] Kate Connolly, “Germany to reach out to France and UK over sharing of nuclear weapons,” *The Guardian,* March 9, 2025, https://www.theguardian.com/world/2025/mar/09/germany-to-reach-out-to-france-and-uk-over-sharing-of-nuclear-weapons.

[4] “UK and Germany to jointly develop 2,000-km-range strike weapon,” Reuters, May 14, 2025, https://www.reuters.com/world/europe/uk-germany-jointly-develop-2000-km-range-strike-weapon-2025-05-14/.

与战略信息管控列为防务建设的重点领域，加速欧洲防务体系从传统军事主导向军、政、技融合方向演进。然而，欧洲安全政策的快速推进虽有助于增强其战略自主，但亦同步推升了地区军备竞赛升温的现实风险。尤其是其部分举措缺乏有效透明机制，易引发战略误判，破坏区域力量平衡，对欧洲乃至欧亚大陆的长期稳定构成系统性风险。

（二）北约“印太”转向动力进一步失衡

特朗普第二任期对北约防务结构的重塑，正加剧美欧在“印太”议题上的战略温差。美国的积极推动与欧洲有限响应之间的张力正导致该议程的推进面临明显的动力失衡。

特朗普再次执政前，北约在美国推动下已开启对“印太”地区的战略探索。这一战略推进根植于美国对中长期地缘格局变化的判断，即中国崛起及其在军事、技术、经济等领域的“系统性挑战”已超越地区范畴，需动员跨大西洋联盟集体应对。基于此判断，2019 年北约《伦敦宣言》首次将中国定义为“机遇与挑战”。[1] 随着 2022 年乌克兰危机爆发，北约对中俄战略协作的忧虑上升——既警惕“中国可能趁美国聚焦乌克兰危机而在印太地区采取军事行动”，更借机渲染欧亚安全的联动性，为北约东顾“印太”铺陈战略依据。2022 年北约马德里峰会将中国正式定位为“系统性挑战”。[2] 在这一阶段，北约与日本、韩国、澳大利亚和新西兰四国建立了更加制度化的安全伙伴关系，强化情报互通、网络防御、关键基础设施保护等合作议程，并在联合军演、技术标准、军事透明度等领域开展常态化对接。2024 年华盛顿峰会上，北约再度渲染“中国威胁”，并借此推进北约与“印太伙伴”的安全合作。相关联合演习与技术共享协议在过去两年中增长了约 20%。[3] 需强调的是，这些“印太伙伴”并非承担北约核心防务的战略支柱，而是作为“全球化北约”概念扩张的支点——其价值不在于增强欧洲防御，

[1] NATO, *London Declaration,* December 4, 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.

[2] NATO, *NATO 2022 Strategic Concept,* June 2022, pp.1–5.

[3] Simon Hutagalung, “NATO’s Global Shift: Balancing Reach And Responsibility – OpEd,” *Eurasia Review,* May 21, 2025, https://www.eurasiareview.com/21052025–natos–global–shift–balancing–reach–and–responsibility–oped/.

而在于构建辐射全球的安全协作网络。[1]

然而，相较于美国的主动，欧洲国家对北约“印太化”的配合则明显更为谨慎。德国弗里德里希·诺伊曼基金会（Freidrich Naumann Foundation）发布的调查显示，尽管欧洲公民支持北约在“印太”地区发挥更大作用，但前提是北约必须持续履行对乌克兰的安全承诺，并主要通过外交与伙伴关系推进相关合作。[2] 当前美欧之间的意识形态和战略分歧可能导致欧洲的“印太战略”重新回归纯粹的经济目的，“印太”地区在欧洲政治与安全议程中的排序下降。以波罗的海国家为例，尽管立陶宛、爱沙尼亚等国近年来在美方推动下将“印太”议题纳入它们的国家安全战略并对中俄合作保持高度警惕，是推动欧盟强化对“印太”参与的重要力量之一，但这一趋势在特朗普重新执政后受阻——波罗的海国家在欧美外交格局中逐渐被边缘化，导致欧盟内部积极推进“印太战略”的力量受到制约；即便是原本坚定倡导“印太”议题的波兰，也开始重新评估自身立场。[3] 欧盟原本预设的“印太协调路径”由此遭遇系统性重估。而这种战略收缩态势源于多重现实压力交织：首先，乌克兰危机以来，欧洲安全形势急剧恶化，迫使欧洲国家将有限的财政资源、政治注意力与军备能力优先集中于本土防务体系建设；其次，美国强加的援乌责任使欧洲在中短期内很难为印太事务投入额外战略资源；而更重要的是，欧洲国家始终对卷入中美之争保持相对审慎的态度，普遍担心过度卷入美国的“印太”战略布局或将激化地缘政治对抗，严重挤压欧洲对华政策亟需的战略回旋空间。[4] 因此，其“印太战略”

[1] Liselotte Odgaard, “China Views NATO: Beijing’s Concerns about Transatlantic Cooperation in the Indo-Pacific,” Hudson Institute, March 3, 2023, https://www.hudson.org/security-alliances/china-views-nato-beijings-concerns-about-transatlantic-cooperation-indo-pacific.

[2] Jeroen Dobber, Jonas Sieveneck, “NATO’s role in the Indo-Pacific,” Freidrich Naumann Foundation, June 26, 2025, https://www.freiheit.org/global-security-hub-brussels/natos-role-indo-pacific.

[3] Tiziano Marino, “The Trump Effect on the EU’s Indo-Pacific Strategy,” *The Diplomat,* March 8, 2025, https://thediplomat.com/2025/03/the-trump-effect-on-the-eus-indo-pacific-strategy/.

[4] Matt Ferchen, “Europe’s Indo-Pacific Strategy: Moving Beyond US-China Rivalry and Refocusing on Asia,” Leiden Asia Centre, Novermber 2022, https://leidenasiacentre.nl/europes-indo-pacific-strategy-moving-beyond-us-china-rivalry-and-refocusing-on-asia/.

多聚焦于海上航行自由、供应链安全与气候治理等软性议题。

若美欧在“印太”地区的角色认知持续分化，北约“印太”政策的可信性和稳定性将面临系统性折损。[1] 在安全和经济利益密不可分的情况下，“印太”地区大多数国家并不寻求加入美国主导的安全联盟。如果美国不能因地制宜地将安全合作聚焦于地区国家的现实关切，仅一味推动联盟服务于对华竞争，则只能进一步强化“美国在印太组建反华联盟”的观感，导致地区国家转向更加灵活的多边合作机制，避免“选边站队”。[2] 此外，特朗普在北约防务分担问题上的反复无常也加剧“印太”地区国家的警惕——其领导下的北约正回归到一种更具交易性和针对性的联盟。日、韩、澳三国领导人缺席 2025 年北约峰会，被视为北约推动“印太转向”动能不足的重要信号。[3] 未来“印太”国家或将不再把北约视为实质性区域参与的平台。[4] 相较之下，欧洲强调包容性、多边主义和可持续发展的“印太战略”反而更具吸引力。对“印太”国家而言，欧盟凭借其有别于美国的中立姿态与技术、制度优势正成为他们平衡大国竞争、优化战略选择的理想支点。

（三）跨大西洋结构性裂痕扩大

过去几年，欧盟相对于美国的自主性明显下降，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。[5] 特朗

---

[1] Pierrick Bouffaron, Benjamin Blandin, “The future of European influence in the Indo-Pacific,” Fondation Robert Schuman, April 8, 2025, https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/786-the-future-of-european-influence-in-the-indo-pacific.

[2] Kelly A. Grieco, Evan Cooper, “Think Small to Win Big in the Indo-Pacific,” The Stimson Center, November 21, 2024, https://www.stimson.org/2024/think-small-to-win-big-in-the-indo-pacific/.

[3] Torrey Taussig, “Four fundamental questions the NATO Summit did not answer,” Atlantic Council, June 27, 2025, https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/four-fundamental-questions-the-nato-summit-did-not-answer/.

[4] Gabriel Dominguze, Jesse Johnson, “NATO’s Indo-Pacific ties risk losing momentum as leaders skip key summit,” *The Japan Times,* June 24, 2025, https://www.japantimes.co.jp/news/2025/06/24/asia-pacific/politics/nato-indo-pacific-trump-analysis/.

[5] 张健：《欧美关系失衡加大与欧盟战略自主前景》，载《现代国际关系》2024 年第 12 期，第 31 页。

普 2.0 时代开启后对北约防务责任结构的重构从更深层面撼动北约作为“制度性联盟”赖以维系的政治信任与战略共识，引发欧洲对美依赖路径的反思，加速其“战略自主”议程的推进，并在安全能力建设与价值观认同方面催生更深刻的跨大西洋裂痕。

在能力建设上，特朗普政府不断强化“美国优先”与“公平分担”的逻辑，迫使欧洲国家不得不直面一个核心问题：在美国明确拒绝无限安全承诺的背景下，若无法构建自主防卫能力，欧洲将在地缘博弈中持续处于被动甚至被边缘化的地位。这种现实压力倒逼欧洲启动一系列防务自主化机制建设。2017 年以来，欧盟已陆续启动“永久结构性合作”机制（PESCO）和欧洲防务基金（EDF）等制度平台，展现出摆脱对美依赖、建立自主安全构架的愿景。2025 年 4 月，欧盟委员会宣布通过 EDF 投资 9.1 亿欧元，旨在缩小关键领域国防能力差距，其中 4500 万欧元专项用于颠覆性技术的研发，凸显了对泛欧合作和联合战略防御能力发展的渴望。[1] 2025 年 7 月，英法签署《工业协约》（Entente Industrielle），聚焦先进武器联合研发与欧洲高科技弹药技术联合体建设，以削弱美国《国际武器贸易条例》（ITAR）的规则约束力。[2] 而新一届特朗普政府在不断强调欧洲必须担负责任的同时，并未提出明确的欧洲安全重组战略，导致欧洲面临潜在的安全真空风险，进而反向强化其在防务投资、技术整合中的“去美化”导向。这一转向会引发双重结构性冲击：一方面，新的结构可能破坏北约既有制度框架，并削弱美国在决策过程中的影响力，加速跨大西洋关系从协同走向分裂；另一方面，尽管欧盟强化防务自主会让跨大西洋关系呈现弱化趋势，但在机制建设初期其局限性的一面会更加凸显，欧洲防务合作在政治、经济和军事

[1] European Commission, “Commission mobilises €910 million to boost European defence and close capability gaps,” April 30, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_1116.

[2] Arthur Mcmiler, “UK and France Forge New Defense Agreement for Advanced Weaponry Development,” *GovConExec International,* July 11, 2025, https://govconexec.com/2025/07/uk-france-defense-industrial-partnership/.

多个维度上面临挑战。[1] 例如，PESCO 存在合作项目质量不高、成员国合作力度不够、遭遇北约和美国打压等多重阻力 [2]；EDF 则因排除非欧盟国家企业参与，导致难以吸纳关键技术与伙伴，影响项目质量与整体效率。[3]

在价值观层面，美国正在逐步背离与欧洲共享的自由主义价值根基，这种背离不仅触及制度设计和文化认知层面，而且可能长期存在，令欧洲各国陷入战略焦虑与迷茫。[4] 欧洲长期以来将规范性力量与自由国际秩序视为对外战略的核心支柱，“价值观外交”不仅是政策工具，更是其行为正当性的源泉；而美国已转向现实主义权力政治，使跨大西洋价值共识出现本质性裂痕。虽然受到特朗普第一任期的冲击波打击，欧洲依然以自己的想象定义欧美关系，希望用“价值观联盟”拉住美国。直到特朗普发出更猛烈的第二波冲击，欧洲才猛然意识到欧洲“价值观外交”与美国“交易外交”的根本对立。[5] 万斯在 2025 年 2 月慕安会上的讲话彻底暴露美欧意识形态领域的分歧——特朗普以现实主义逻辑衡量盟友的利用价值与优先顺序、推崇权力与资源交换的行为模式明显背离自由主义价值观原则。二战结束以来，尽管跨大西洋关系偶现裂痕，但总体处在可修复范畴内。不同于以往，当前的结构性损伤不仅分歧量级增大，更重要的是支撑美欧关系的传统基

[1] 其中，政治挑战包括战略不协调问题、战略契合问题和专业化困境；经济挑战包括欧洲防务碎片化和国防开支偏向短期收益；军事挑战包括国防规划不协调、国际联合采购困难和跨国行动日益复杂。参见 Sean Monaghan, “Solving Europe’s Defense Dilemma: Overcoming the Challenges to European Defense Cooperation,” CSIS, March 1, 2023, https://www.csis.org/analysis/solving-europes-defense-dilemma-overcoming-challenges-european-defense-cooperation。

[2] 赵怀普：《欧盟共同防务视域下的“永久结构性合作”机制探究》，载《欧洲研究》2020 年第 4 期，第 41—44 页。

[3] Tim Lawrenson, Ester Sabatino, “The Impact of the European Defence Fund on Cooperation with Third-country Entities,” IISS, October 2024, https://www.iiss.org/research-paper/2024/10/the-impact-of-the-european-defence-fund-on-cooperation-with-third-country-entities/.

[4] Allan Little, “Trump has blown up the world order – and left Europe’s leaders scrabbling,” BBC, March 26, 2025, https://www.bbc.com/news/articles/c2er9j83x0zo.

[5] 姜锋：《对欧洲战略转向，三点提醒》，环球网，2025 年 4 月 1 日，https://m.huanqiu.com/article/4M5js9zb5Hp。

础正被不断削弱，原有的共识和政策惯性正遭受系统性侵蚀。新一届特朗普政府放弃原有对欧洲安全的维护意味着美欧之间难以实现跨大西洋的“大妥协”。[1] 对欧洲国家而言，美国正从西方的领头羊和欧洲的可靠盟友变成一个不可靠的国家，甚至成为欧洲的竞争者和对手。[2] 因此，未来一个时期美欧之间围绕“我们信奉什么”和“共同维护什么”的共识将减少，在这一趋势下，即便不存在乌克兰危机之类的突发性事件，美欧之间的战略步调也难以协调，未来跨大西洋裂痕面临持续扩大的风险。

（四）欧洲积极参与下的北约对华“再平衡”

乌克兰危机使欧洲安全议题重新成为北约焦点，然而北约在乌克兰问题上针对中国的挑衅性态度不仅在实践中无助于对华威慑，反而干扰中欧关系正常发展。[3] 同时，欧洲开始警惕北约成为美国遏制中国的地缘政治工具。在美方不断要求欧洲加大防务投入、承担更多安全责任的背景下，欧洲国家有望提升在北约政策议程中的话语权。在对华战略上，欧洲可能将推动某种“再平衡”，在维持北约整体安全防范框架的同时，引入更多风险管理、利益协调与经济战略考量，避免北约在处理涉华议题时完全被单一安全逻辑主导而走向阵营对抗。

一方面，北约对华泛安全化考量仍占据主要地位。尽管欧洲在认定“中国威胁”的战略动机上有所保留，但美欧之间在防范中俄合作、关键技术安全、“去风险”策略等方面基本达成共识，共同将中国视为“制度性竞争者”和“潜在安全挑战”。该共识为北约持续推进对华安全防范提供了政策基础。当前，乌克兰危机仍是欧洲面临的首要威胁，北约在安全框架内难以逆转对华防范态势。2024 年华盛顿峰会上，北约就中国与俄罗斯的“无

[1] Max Bergmann, “The Transatlantic Alliance in the Age of Trump: The Coming Collisions,” CSIS, February 14, 2025, https://www.csis.org/analysis/transatlantic-alliance-age-trump-coming-collisions.

[2] 张文宗、任怡静：《从“联欧遏俄”到“美国优先”——美国调整对乌克兰危机政策的影响初探》，载《和平与发展》2025 年第 2 期，第 82 页。

[3] Kelly A. Grieco, “Is NATO Making a Strategic Blunder?” The Stimson Center, July 12, 2024, https://www.stimson.org/2024/is-nato-making-a-strategic-blunder/.

限制伙伴关系”大做文章，借口中国向俄罗斯出口两用技术，诬称“中国是俄罗斯对乌克兰战争的决定性推动者（decisive enabler）”。[1] 2025 年 4 月，北约新任秘书长马克·吕特（Mark Rutte）宣称，北约不能对中国的军备扩张和中俄之间的合作掉以轻心，必须加强与“印太”伙伴协作，密切关注中国在军事与技术上的影响力。[2] 出于对中国在全球技术链中迅速崛起的担忧，美欧的共识集中于建立北约对华技术优势上：当前，新一届特朗普政府专注于扩大美国军队与对手之间的“技术优势”[3]；欧洲也意识到北约需要更多、更快地创新，并强调要将欧洲价值观融入新兴和颠覆性技术战略中。[4] 这一共识将加快“技术北约”的成型，并成为塑造后乌克兰危机时代北约涉华议程走向的核心支柱。北约将加快在人工智能、量子计算、网络安全、太空系统及两用技术等领域的创新整合，以确保盟国在未来安全格局中保持战略技术优势。在北约防务分担结构调整的背景下，欧洲国家也将更积极地参与“技术北约”的制度与能力建设，通过引导私营企业、科研机构和安全部门参与跨国协作，构建跨大西洋高技术合作网络。

另一方面，欧洲也意识到仅在言辞上对美国进行谴责或呼吁“特殊关系”来拉拢美国是不够的，必须对美国的撤出进行反制，主动出击对美施加影响。[5]

---

[1] Didi Tang, “NATO allies call China a ‘decisive enabler’ of Russia’s war in Ukraine,” AP News, July 11, 2024, https://apnews.com/article/nato-china-pacific-washington-59876b88cad3ccf15cc5443912fe3d5b.

[2] NATO, “Press conference by NATO Secretary General Mark Rutte following the meetings of NATO Ministers of Foreign Affairs,” April 4, 2025, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_234095.htm.

[3] “JD Vance Issues New Warning: ‘Era of Uncontested US Dominance Is Over’,” *Newsweek,* May 23, 2025, https://www.newsweek.com/jd-vance-warns-era-uncontested-us-dominance-over-2076628.

[4] Mircea Geoana, “NATO Needs to Innovate More and Faster,” *Foreign Policy,* September 19, 2024, https://foreignpolicy.com/2024/09/19/nato-alliance-innovation-technology-defense/.

[5] William Matthews, “Europe must take the gamble and engage with China on Ukraine,” Chatham House, March 6, 2025, https://www.chathamhouse.org/2025/03/europe-must-take-gamble-and-engage-china-ukraine.

鉴于选择有限，欧洲的反制举措多聚焦于北约政策框架内，显示出“再平衡”取向：一方面继续维持对华战略防范，确保联盟安全关切不被削弱；另一方面也试图弱化阵营对抗色彩，将对华接触与合作作为对美筹码。这种“再平衡”的基础源于特朗普再度执政后中欧共识的增加：首先，中国积极支持多边主义国际秩序的态度与美国全面推行单边主义的举措形成鲜明对比，与欧洲在国际事务中强调规则导向的立场相契合；其次，中欧均主张以外交方式和平解决乌克兰危机，在处理俄乌冲突问题上倡导缓和局势、避免阵营对抗。[1] 对欧洲来说，推动对华接触既是避免欧洲和乌克兰被排除在俄乌谈判之外的努力，也是对美国忽视盟友安全的回应。

长期看，北约对华关系“再平衡”得以维持的关键在于加强对华客观理性认知、保持对话渠道以及在关键领域推动战略接触。对此，欧洲主张在北约内部建立和完善知识体系，系统性地理解中国的战略意图与政策行为，提升成员国之间的协调能力，避免误判的风险。此外，欧洲还强调要认识到中国崛起的长期性，北约成员国应在可能的情况下，主动为缓解对华紧张关系、避免局势升级创造条件。[2] 尽管制度差异与竞争仍将存在，但在气候变化、军控治理、公共卫生等全球性挑战面前，北约与中国开展有限且务实的对话乃至合作，依然有助于降低误判风险、增进互信。

结 语

特朗普再度就任美国总统后所引发的北约防务分担范式转变，不仅是职责分工的调整，更是对跨大西洋安全秩序根基的结构性松动。相较其第一任期的言辞挑衅与政策试探，特朗普展现出更强烈的制度重塑意图和战略持续性，其交易式联盟观与战略收缩取向共同推动北约从制度共同体向

[1] Katja Bego, “Trump is pushing Europe and China closer together. Europe should tread carefully,” Chatham House, February 27, 2025, https://www.chathamhouse.org/2025/02/trump-pushing-europe-and-china-closer-together-europe-should-tread-carefully.

[2] Alice Politi, “How China sees the future and what it means for NATO,” NATO Defense College, 2025.

工具性平台转化。2025 年北约海牙峰会既展现了联盟在责任分配上的有限共识，也暴露出北约在对外拓展和内部整合双重受限的困境。此次峰会不仅是当前格局的缩影，也拉开特朗普 2.0 时代北约更大变革的序幕。

当前北约防务格局已进入“美退欧进”的关键过渡期，尽管欧洲已经开始加速防务自主化进程并启动关键制度建设，但在能力配套、财政协调和政治统一性方面仍面临多重现实约束。从能力配套角度看，欧洲在情报支持、远程打击、制空权、外空、网络空间等关键领域仍高度依赖美国，尽管防务预算逐步增加，但军工产业链整合缓慢，弹药储备和战略威慑体系短期内难以独立运行，关键能力缺口难以迅速弥补。从财政承受力看，不少北约成员国面临“枪炮与黄油”的结构性困境，目前 2% 的军费投入标准已对公共财政构成较大压力，若按照 5% 标准执行，将直接冲击社会福利支出与国内投资安排，激发广泛政治阻力。[1] 此外，监管、税收、绿色成本、高昂能源成本、去工业化、人口老龄化以及移民潮等问题使多数欧洲国家无力承担更大规模的国防资金。[2] 从政治统一性来看，中东欧国家更倾向依赖美国的安全保障机制，而西欧主要大国则试图在欧盟框架下推进防务整合；同时，德法在“战略自主”的内涵和边界上分歧显著，法国视其为发挥欧洲在全球事务中独立战略作用的关键抓手，尤其强调防务与安全领域的主导权；相较之下，德国则更倾向于以渐进、务实的方式推进能力建设，主要集中在民用、安全与经济政策等领域。[3] 此外，成员国之间在预算安排与主权让渡上的分歧对整体协调进程也将产生制约。因此，未来北约的整体稳定性与凝聚力仍面临严峻考验。

---

[1] Anchal Vohra, “Europe’s Looming Guns vs. Butter Decision,” *Foreign Policy,* March 4, 2025, https://foreignpolicy.com/2025/03/04/europe-military-welfare-state-spending-nato/.

[2] Gabriel Elefteriu, “Europe’s make-believe defence ‘pledges’,” Brussels Signal, July 10, 2025, https://brusselssignal.eu/2025/07/europes-make-believe-defence-pledges/.

[3] Simon Rio, “European Strategic Autonomy: How Realism Best Explains Why It Remains a Failure,” E-International Relations, December 3, 2024, https://www.e-ir.info/2024/12/03/european-strategic-autonomy-how-realism-best-explains-why-it-remains-a-failure.

在北约内部结构调整、跨大西洋关系面临重构的背景下，中国既要正视可能上升的安全风险，也要把握中欧合作中浮现的新机遇。首先，着眼于缓解北约“印太转向”对中国造成的不利影响，防止风险扩大化。尽管北约作为整体不太可能直接军事介入亚太地区，但其通过扩大与日韩澳新等“印太伙伴”的安全合作，将中国列为“系统性挑战”，对中国的外交和安全环境构成干扰。不过，这一“转向”在推进过程中也面临掣肘。例如，法国总统马克龙早在2023年就曾明确表态“欧洲不应成为美国对华战略的附庸”，德国则强调“印太不是北约传统责任区”；北约秘书长吕特在与中共中央政治局委员、外交部长王毅共同出席慕尼黑安全会议期间表示，北约作为区域性防御组织，无意也不会向亚洲拓展，愿同中方加强对话沟通，增进了解互信；2025北约海牙峰会上日韩澳领导人的集体缺席进一步暴露出北约在凝聚共识、推动“印太转向”上的力不从心。对此，中方可从三方面发力：一是以开放沟通为抓手，推动北约在涉华议题上保持战略审慎和理性务实态度；二是密切关注北约内部关于对华议题的分歧点，有针对性地进行回应引导，防止泛安全化叙事影响中欧关系的整体氛围；三是精准区分美欧在亚太的战略立场差异，强化与欧洲国家的政策沟通，促使相关国家在政策执行上保持灵活空间。

其次，积极挖掘北约功能分化过程为中欧合作留出的战略空间。在美欧利益重心日益错位、北约内部分工逐步调整的背景下，欧洲一些主要国家正在重新评估其对美依赖程度，并试图在部分战略领域寻求自主性。2025年北约峰会既呼应了欧盟的5%国防开支和“2030准备计划”，也见证了英、法、德等欧洲大国安全合作的深化，显示出欧洲防务自主化进程的实质进展。在此背景下，中国应更有针对性地拓展对欧合作。一方面，对法国、德国等自主意愿较强国家，深化绿色制造、清洁能源、数字基建等非敏感领域合作；对中东欧国家，则以互联互通、物流优化等为抓手增强合作可见度。另一方面，可主动对接欧盟防务相关倡议中的供应链韧性与低碳战略诉求，提供绿色冶金、关键材料替代等方案，

减少政策摩擦风险。同时，还可探索在“一带一路”与欧洲的“全球门户”（Global Gateway）倡议之间寻找契合点，以开放包容的姿态提升中欧合作的制度化水平，通过构建“去安全化”合作路径，弱化双边关系中的紧张基调。此外，中国应适时展现经贸开放与政策协商的灵活性，为欧洲提供在美欧矛盾间保持战略回旋余地的合作选项。

最后，在多边体系面临威胁、美国奉行“交易外交”的背景下，中欧深化合作是大势所趋，这也将成为影响北约对华态度的重要突破口。未来一段时期内，中欧的外交空间将主要集中在政治沟通、经贸合作与多边主义议题上。政治层面，当前中欧已经建立起较完善的对话和冲突管理机制，双方应持续维系高层沟通机制，通过领导人峰会和战略对话避免误判、管控分歧，加强中欧在全球和地区安全议题上的立场协调。经贸领域，考虑到中欧高度互补的产业结构，双方在绿色技术、新能源、数字基础设施和互联互通等领域仍具备相当的合作潜力。在多边主义领域，中欧同为联合国、WTO、G20 等全球治理机制的积极维护者，双方可在气候变化、全球公共卫生、发展融资等议题中探索和拓展务实合作空间。

【收稿日期：2025-06-11】
【修回日期：2025-08-28】
（责任编辑：邢嫣）