

## 美欧军费矛盾的历史沿革与发展走向

孙 逊 韩春阳

**【内容提要】**美欧有关提高军费开支的矛盾，在北约成立之后便开始存在，历届美国政府都为解决该矛盾而采取了措施。从美欧军费矛盾的历史沿革中可以发现其有三个特性，这些特性在特朗普时期仍然较为明显。特朗普政府为使其欧洲盟国增加军费开支，采取了较为强硬的施压方式，导致美欧军费矛盾骤然升级。美欧军费矛盾在特朗普时期与里根时期有相似之处，但其受特朗普个人因素的影响较为明显，且与同时期美欧其他问题相牵连。未来，美欧军费矛盾可能会依然较为激烈，并对美欧俄和美欧中关系带来一定的负面影响。

**【关键词】**美欧关系 军费矛盾 军费负担

**【作者简介】**孙逊，战略支援部队信息工程大学教授、博士；韩春阳，战略支援部队信息工程大学国际政治专业硕士研究生。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2020)05-0087-17

特朗普政府自上台执政以来,为了实现以“美国优先”为导向的全球战略,大力要求盟友提高军费开支。其中,欧洲盟国是特朗普在军费问题上发难的重要对象。特朗普频繁表示,美国在为北约防务买单方面承担了太多,要求北约欧洲盟国尽快将各自的军费提高到不低于国内生产总值(GDP)2%的水平。为了达到自身目的,特朗普甚至宣称北约已经“过时”,一度否认北约关于集体防御第五条,并多次对欧洲盟国进行批评。<sup>[1]</sup>特朗普执政期间,美欧的军费矛盾呈现出高度激化局面,表现出一些新特点,并对大国关系调整带来一定影响。本文试图从美欧军费矛盾的历史沿革和特性入手,分析特朗普时期美欧军费矛盾的状况,并就其未来走向进行剖析。

## 一、美欧军费矛盾的历史沿革

北约成立之后,鉴于欧洲国家实力尚未恢复,美国为了遏制苏联,主动挑起了北约防御的“大梁”。然而,随着美国冷战负担的加重以及欧洲盟国实力的复苏,美国认为应当让欧洲盟友承担更多的责任,特别是提高军费开支,美欧军费矛盾由此产生。为了解决这个矛盾并减少美国的军费负担,不同时期的美国政府都采取过相应举措,使该矛盾在不同时期表现为不同情况。从北约成立到特朗普上台前,美欧军费矛盾就曾有三个较为激烈的时期,分别是冷战前半期、冷战后半期、小布什与奥巴马时期。

### (一) 冷战前半期的美欧军费矛盾

20世纪50—60年代,美国在全球范围内推行遏制政策,导致美国的军费压力快速增加。因此,美国希望欧洲盟国能够增加军费开支,缓解美国的压力,但欧洲盟国出于经济考虑,不愿大幅增加军费。在冷战前半期,美国先后试图通过三个途径来解决这一矛盾。

---

[1] Taesuh Cha and Jungkun Seo, “Trump by Nixon: Maverick Presidents in the Years of U.S. Relative Decline,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.30, No.1, 2017, p.88.

一是就军费指标进行辩论。1949—1952年，北约内部就确保军费开支的公平分配问题进行了多次辩论。因各国意见分歧和计算上的困难，辩论并没有给出具体的解决方案，但是确认了三个原则：不应要求盟国承担超出其资源范围的军费；更富裕的国家应将更高比例的国民收入用于国防；没有精确的计算公式来计算各国合适的军费开支。<sup>[1]</sup>这三个原则对美欧军费矛盾的影响一直持续到现在。

二是要求联邦德国对美国进行军费补偿。这是此时期美国解决美欧军费矛盾的主要方式。联邦德国是美国在冷战期间驻军最多的盟国，因此，美国希望其能够补贴美国更多的驻军费用。经过美国的施压和联邦德国的讨价还价，双方在1956年、1961年、1967年先后签订了三个军费补偿协定，联邦德国承诺以购买美式装备和美国国债的方式来补偿美国的驻军费用。<sup>[2]</sup>

三是以削减军事援助和威胁削减驻军来对欧州施压。从1961财年开始，美国不再向英、德、法、奥、卢5国提供军事援助，并减少向荷、意、葡、比4国的军事援助拨款，以迫使这些国家提高军费。<sup>[3]</sup>1966年，美国多数党领袖迈克·曼斯菲尔德（Mike Mansfield）提出一项决议，主张大规模削减美国在欧洲的驻军。该决议虽未能通过，但显示了美国削减在欧洲驻军的可能性，向欧洲盟国施加了提高军费的压力。这一时期，联邦德国是美国施压的主要对象，为了不被美国“抛弃”，其不得不做出一定让步。然而，美欧间军费的不平衡并没有得到缓解，1969年美国军费占北约军费总额的比重仍然高达76.5%。

---

[1] Dominika Kunertova, "One measure cannot trump it all: lessons from NATO's early burden-sharing debates," *European Security*, Vol.26, No.4, 2017, p.560.

[2] 1956年的美德军费补偿协定规定，联邦德国在1957年11月30日前购买3.4亿美元的美制军事装备，并预付2.8亿美元押金；1961年的美德军费补偿协定规定，联邦德国在1961—1963财年购买13.5亿美元的美制军事装备；1967年的美德军费补偿协定规定，联邦德国将购买5亿美元的美国国债，同时承诺不将美元资产转换为黄金。

[3] Office of the Historian, "Foreign Relations of the United States, 1958—1960, Western European Integration And Security, Canada, Volume VII, Part 1," <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1958-60v07p1/d262>.

## （二）冷战后半期的美欧军费矛盾

与冷战前半期相比，冷战后半期的美欧军费矛盾明显升级：一方面，美国向全体欧洲盟国施加压力，并提出具体的目标要求；另一方面，美国国会多次以削减美国在欧洲的驻军规模来威胁欧洲盟国增加军费开支。

尼克松就任美国总统后，鉴于美国实力遭到削弱，呼吁盟友承担更多防务责任。美国国会也有议员扬言，欧洲盟国应增加军费开支，否则美国将会撤军。<sup>[1]</sup>尼克松时期，美国软硬兼施，迫使欧洲盟国提高了军费开支。从1969年至1973年，美国军费占北约军费总额的比重从76.5%降到64.9%，美国的军费负担得到减轻。<sup>[2]</sup>

1977年4月，时任美国总统卡特要求北约盟国的军费开支额每年增加3%。<sup>[3]</sup>当时由于苏联威胁增大、美国削减军费和兵力以及欧洲盟国经济发展势头良好，卡特的要求很快被欧洲盟国所接受。在1978年的北约国家首脑峰会上，北约盟国承诺1979—1984年间每年军费实际增加（扣除通货膨胀因素）3%。<sup>[4]</sup>这使美国的军费负担进一步减轻，其在北约军费总额中的比重到1980年下降为54.17%。<sup>[5]</sup>

里根政府时期，美国国会保守主义力量的影响增大，因而其成为美欧军费矛盾的主要发难者。美国国会内部多次出现要求削减美国对欧军事援助和

---

[1] Simon Duke, *The Burdensharing Debate: A Reassessment*, New York: Palgrave Macmillan, 1993, p.64.

[2] North Atlantic Treaty Organization, "Defence Expenditures of Nato Countries 1949-1973," [http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/139079/PRESS\\_COMMUNIQUE\\_M2\\_73\\_26\\_ENG.pdf](http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/139079/PRESS_COMMUNIQUE_M2_73_26_ENG.pdf).

[3] PBS, "Timeline: Jimmy Carter," <http://www.shoppbs.pbs.org/wgbh/amex/carter/timeline/timeline2.html>.

[4] Alan Tonelson, "NATO Burden-sharing: Promises, promises," *Journal of Strategic Studies*, Vol.23, No.3, 2000, p.35.

[5] North Atlantic Treaty Organization, "Defence Expenditures of Nato Countries 1975-1999," [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_1999\\_12/20100614\\_p99-152e.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_1999_12/20100614_p99-152e.pdf).

减少在欧驻军的提案，但均未获得通过。美国国会的意见并非是无理取闹，因为从 1980 年开始，欧洲盟国的军费增速已低于此前承诺的 3%，且其军费开支总额也在减少，而同期美国的军费开支却在快速增长，到 1985 年，美国军费在 NATO 军费总额中的比重已升至 72.1%。<sup>[1]</sup>因此，1980—1984 年美欧军费矛盾较为激烈。

经过里根政府前期的游说和美国国会的威胁，欧洲盟国军费开支的下降趋势在 1985 年后开始得到扭转。1985 年的 NATO 国防计划委员会部长级会议再次确认了军费开支每年增长 3% 的目标，并将该目标称为“总体指导”。<sup>[2]</sup>1989 年，美国的军费开支占 NATO 军费总额的比重下降到 64.76%，军费负担与 1985 年相比大为减轻。<sup>[3]</sup>随着冷战局势开始缓和且日益有利于西方阵营，NATO 国家开始降低军费占本国 GDP 的比重，美欧军费矛盾也随之缓解。

### （三）小布什与奥巴马时期的美欧军费矛盾

苏联解体后，NATO 失去了最大的安全威胁，因此从 1991 年冷战结束到 2001 年，NATO 成员国的军费一度削减，这 10 年成为美欧军费矛盾的平息阶段（参见表 1）。2001 年“9·11”事件后，美国开始大幅提升军费以开展反恐战争，这加重了美国的军费负担。因此，美国强烈要求欧洲盟国提高军费开支，特别是将军费开支占 GDP 的 2% 以上作为首要指标。最早倡导这一指标的是英国智库欧洲改革中心。该中心在 2001 年发布的《欧洲的军事改革》报告中建议，欧洲各国“可以承诺不降低军费占 GDP 的比例，而那些军费不到 GDP 2% 的国家可以尝试达到这一水平”。<sup>[4]</sup>在 2002 年的 NATO 布拉格峰会上，

[1] North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditures of Nato Countries 1975–1999,” [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_1999\\_12/20100614\\_p99-152e.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_1999_12/20100614_p99-152e.pdf).

[2] North Atlantic Treaty Organization, “Final Communique,” <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c850522a.htm>.

[3] North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditures of Nato Countries 1970–1991,” [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_1991\\_12/20100827\\_1991-105.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_1991_12/20100827_1991-105.pdf).

[4] Gilles Andréani, Christoph Bertram and Charles Grant, “Europe’s military revolution,” London: Centre for European Reform, 2001, p. 64.

北约成员国达成了“君子协定”，同意将军费提高到 GDP 的 2% 以上。然而到 2005 年，“2% 的下限已经成为上限”，欧洲盟国军费的 GDP 占比仍在缓慢下降。<sup>[1]</sup> 在 2006 年 11 月的北约里加峰会上，美国试图说服北约新成员国接受 GDP 2% 的军费指标，但德国的反对导致美国的提议未能通过。<sup>[2]</sup>

表 1 1991—2001 年北约国家军费情况

年份	1991	1995	1997	1999	2001
欧洲盟国军费 (亿美元)	1882	1839	1727	1797	1605
美国军费 (亿美元)	2803	2778	2763	2810	3127
北约军费 (亿美元)	4797	4708	4569	4690	4817
欧洲盟国军费 / 北约军费	39.2%	39.0%	37.8%	38.3%	33.3%
美国军费 / 北约军费	58.4%	59.0%	60.5%	59.9%	64.9%
欧洲盟国军费 / GDP	2.9%	2.3%	2.2%	2.1%	2.0%
美国军费 / GDP	5.0%	3.8%	3.4%	3.1%	3.1%
北约军费 / GDP	3.7%	3.0%	2.8%	2.5%	2.6%

资料来源：作者自制。

2008 年金融危机后，为了缓解财政压力，美国国会于 2011 年制定了《预算控制法案》，计划未来 10 年削减 1.2 万亿美元的预算。<sup>[3]</sup> 同时，奥巴马政府又推出“亚太再平衡”战略，将美国的战略重心转向亚太地区，并呼吁欧洲盟国提高军费开支，承担更多责任。2013 年底乌克兰危机爆发后，欧洲国家对俄罗斯的恐惧感上升。借此机会，美国再度游说欧洲盟国提高军费。欧

[1] Philip Gordon, “NATO’s Growing Role in the Greater Middle East, Emirates Lecture Series 63,” Abu Dhabi: The Emirates Center for Strategic Studies and Research, 2006, p.31.

[2] Jens Ringsmose, “NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War,” *Contemporary Security Policy*, Vol.31, No.2, 2010, pp.327-328.

[3] 周方银：《有限战略收缩下的同盟关系管理：奥巴马政府与特朗普政府的政策选择》，载《国际政治科学》2019 年第 2 期，第 14—15 页。

洲盟国为了应对俄罗斯威胁及平息美国的不满，最终同意了提高军费开支。在2014年9月的北约威尔士峰会上，北约成员国决定在未来10年内（到2024年）至少将GDP的2%用于军费支出，并将20%的军费用于装备支出。在2016年7月的北约华沙峰会上，其成员国再次确认了威尔士峰会做出的提高军费的决定。<sup>[1]</sup> 威尔士峰会的决定标志着美欧就军费指标达成共识，美欧军费矛盾自此开始进入一个新阶段。

## 二、美欧军费矛盾的特性

通过对美欧军费矛盾历史沿革的梳理，可以发现贯穿于美欧军费矛盾的一些特性，这些特性仍然适用于当今的特朗普时期。

### （一）美国往往扮演美欧军费矛盾的发难者

美国之所以能够扮演美欧军费矛盾的发难者角色，是因为其具备就军费问题向欧洲盟国发难的能力、资格与“合法性”。在北约之中，除美国、加拿大属于北美洲国家之外，其余成员国都是欧洲国家。<sup>[2]</sup> 尽管欧洲成员国在数量上占多数，但它们在实力方面以及在联盟中的地位显然不及美国。美国作为经济、军事实力远超其他成员国的国家，在北约之中一直扮演着盟主角色，长期承担着北约主要的防务责任，其军费份额在北约军费总额中占据了大部分。北约欧洲成员国中不乏经济富裕的发达国家，有些国家曾经也是军事强国，但它们的军费总额远远少于美国，在安全上也对美国依赖甚重。美欧实力与地位的不平衡、军费的巨大差距，使得美国有能力、有资格就军费问题向欧洲盟国发难。

此外，在北约建立之初，北约的缔造者们便非常清楚，集体防御的可信

---

[1] Federico Fabbrini, “Do NATO Obligations Trump European Budgetary Constraints?,” *Centro Studi sul Federalismo and the DCU Brexit Institute*, February 2018, p.10.

[2] 土耳其一般被视为亚洲国家，但是在北约的文件中，土耳其被视为北约的欧洲成员国。

度最终取决于所有北约盟国维护《北大西洋公约》的政治意愿。因此，北约盟国为了维持具有必要战斗力的部队而付出成比例的国防开支，被认为是每个盟国为获得额外安全所付出的合理代价。《北大西洋公约》第三条强调盟国有义务对自己的军队投资，以使整个联盟更加强大，并增强每个国家的自助能力。<sup>[1]</sup>这一条款是美国要求欧洲盟国提高军费的条约依据。因此，美国敦促欧洲盟国提高军费，往往打出让欧洲盟国遵守联盟义务、承担联盟责任的旗号，使得美国的要求具有“合法性”。

## （二）有效缓解美欧军费矛盾需要特殊条件

从1949年至2016年，美欧军费分担矛盾跨越近70年，历经12届美国政府，但并非每一届政府都能够使美欧军费矛盾得到有效缓解。冷战前半期，美国军费占北约军费总额的比重一直高居70%以上，而在冷战后半期的尼克松任期、卡特任期和里根第二任期，美国军费占北约军费总额的比重都曾一度低于65%，并且欧洲盟国接受了每年军费增长3%的目标。此外，在奥巴马任期美国虽未能扭转欧洲盟国军费削减的趋势，但2014年欧洲盟国开始停止削减军费，并接受了军费占GDP的2%这一指标。可以看出，尼克松、卡特、里根、小布什这四位总统执政期间，美国或者减小了军费负担、或者获得了欧洲盟国增加军费的承诺，这都意味着美欧军费矛盾得到有效缓解。纵观这四位总统任期内的历史可以发现，有效缓解美欧军费矛盾需要具备以下两个特殊条件：

一是严重的外部威胁与美国实力相对下降同时出现。从尼克松上台到卡特执政之初，正值“苏攻美守”时期，美国的实力相对下降并收缩海外战线，而苏联的军事实力赶上了美国并在全球积极扩张，这增加了欧洲盟国对苏联的恐惧，它们不得不选择提高军费以增强自身军事实力。从冷战结束到2014年，一系列局部战争和国际动荡都没有阻止欧洲盟国降低军费占GDP的比重，而乌克兰危机却使其军费占GDP的比重开始回升，正是由于这场危机使其更

---

[1] Attila Mesterhazy, “Burden Sharing: New Commitments in a New Era,” Sub-Committee on Transatlantic Defence and Security Cooperation (DSCTC), p.2.



加惧怕俄罗斯的威胁，而同时美国在国际社会的相对实力也有所下降。<sup>[1]</sup>

二是美国以削减驻军要挟欧洲盟国且使后者为此担忧。美国国内最早高调提出削减驻欧美军意见的是 1966 年的“曼斯菲尔德决议”，该决议向联邦德国施加了压力，迫使其于 1967 年同美国签订军费补偿协议。此后，美国国会参议员亨利·杰克逊（Henry Jackson）和萨姆·诺恩（Sam Nunn）于 1973 年、特德·史蒂文斯（Ted Stevens）于 1982 年、萨姆·诺恩与威廉·罗斯（William Roth）于 1984 年都提出了主张削减驻欧美军的提案。<sup>[2]</sup> 这些提案虽然都未获通过，但导致欧洲盟国非常担心“被抛弃”，随后积极提高军费。这些提案为尼克松和里根时期有效缓解美欧军费矛盾发挥了巨大作用。与此相比，2014 年美欧就军费指标达成共识后，奥巴马政府并未对欧洲盟国进行施压，加之美国开始大幅增加军费，因此，尽管 2014—2016 年美欧军费矛盾暂时缓和，但美国的军费负担有增无减（见表 2）。

表 2 1949—2016 年美欧军费矛盾的主要情况

时期	选取年份	美国军费所占北约军费比重	说明
冷战前半期	1949	72.2%	美国军费负担沉重
	1954	75.9%	
	1964	70.5%	
尼克松时期	1969	76.5%	美国军费负担减轻，且美欧就军费指标达成共识
	1973	64.9%	
卡特时期	1980	54.2%	
里根时期	1985	72.1%	
	1989	64.8%	
美欧军费矛盾平息阶段	1991	58.4%	美国军费负担增加
	2001	64.9%	
小布什时期	2008	68.6%	2014 年美欧就军费指标达成共识，但美国军费负担未减轻
奥巴马时期	2014	69.4%	
	2015	71.6%	
	2016	71.9%	

资料来源：作者自制。

[1] Samet Çoban and Erdem Taşkın, “Burden Sharing at NATO and the Battle of 2 Percent,” *Horizon Insights Quarterly Journal* by Beyond the Horizon ISSG—Apr/Jun 2018—Issue2, pp.59–76.

[2] Stanley R. Sloan, “Managing the NATO Alliance: Congress and Burdensharing,” *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.4, No.3, 1985, pp.402–404.

### （三）美欧军费矛盾难以从根本上得到解决

解决美欧军费矛盾主要是为了两个问题，一是美国军费负担过重，二是欧洲盟国“搭便车”。这两个问题都难以从根本上得到解决。

一方面，美国作为世界上唯一的超级大国，其战略目标的全球性及其对霸权的追求，使其不得不保持高额的军费开支，并且为盟国提供军事安全保障，这自然会使美国背上沉重的军费负担。美国在经济和军事上的领先优势是其承担巨额军费的基础，而当这一领先优势受到别国冲击或者自身相对实力有所下降时，美国便会对沉重的军费负担感到难以承受，必然要求盟国增加军费开支，以缓解自身困境。因此，美国军费负担过重的根源在于其对全球霸权的追求，只要追求全球霸权，就必须要保持巨额军费开支。

另一方面，美欧长期且稳定的联盟关系使得欧洲盟国对美国的安全保障非常依赖。欧洲盟国已经在美国的保护伞下度过了近70年，习惯于在安全上“搭便车”。美国的安全保障使欧洲盟国可以不必投入过高的国防费用，而将更多资金用于改善社会福利和提高民众生活水平。因此，只要能够安然享受美国提供的安全保障，欧洲盟国提高军费开支、加强军事力量的意愿就不会很强。<sup>[1]</sup>此外，冷战后的一系列局部战争证明，欧洲盟国的军队缺乏一些关键性的作战能力，这也加重了其对美国的安全依赖，并促使美国为了维护欧洲局势而向欧洲盟国提供军事支持。因此，只要欧洲盟国对美国的安全依赖难以消除，美国也难以大幅减少对欧洲盟国的军事支持。

## 三、特朗普时期美欧军费矛盾的发展

2014年的北约威尔士峰会上美欧就军费问题达成共识，使得美欧军费矛

---

[1] [美] 罗伯特·卡根著：《天堂与权力：世界新秩序中的美国与欧洲》，刘坤译，北京：社会科学文献出版社，2013年版，第76—77页。

盾暂时平息。然而好景不长，特朗普上台执政后重新挑起了这一矛盾，并且使得其迅速激化。

### （一）特朗普政府挑起美欧军费矛盾的原因

首先，美国霸权相对衰落，迫切需要盟国帮助美国减轻负担。进入 21 世纪以来，随着中国实力的快速提升以及其他强国的挑战，美国的实力优势不断下降，其“下令”处理国际事务的能力正在削弱。<sup>[1]</sup>在这种情况下，美国需要让盟国承担更多责任，以便集中资源对付主要对手、恢复自身实力。

其次，美国的战略重心逐渐转向亚太，希望欧洲盟国增强自身实力以对抗俄罗斯。特朗普上台后提出“印太战略”，意味着美国的战略重心将进一步向亚太地区转移，将向亚太地区投入更多的战略资源。因此，美国需要减轻自身在欧洲地区的负担，希望欧洲盟国能够提高军费开支以承担更多防务责任，尤其是对抗俄罗斯的责任。

再次，西欧盟国的军费可能难以达到 GDP 的 2% 这一标准，引起美国方面的不满。2016 年，只有美国、英国、波兰、希腊、爱沙尼亚 5 国的军费达标，2019 年有 9 个国家达标，新增的 4 个都是东欧国家，而较为富裕的德国、意大利、比利时、卢森堡等西欧盟国在提高军费上并不积极，恐怕难以在 2024 年达到军费占 GDP 的 2% 目标。因此，美国对西欧盟国不积极履行承诺的行为十分不满。

最后，特朗普的“美国优先”理念加剧了该矛盾的激化。美国总统特朗普将“美国优先”作为其内外政策的核心理念。在对外政策方面，该理念的具体表现包括：对国际责任和联盟成本的不满、“金钱至上”的利己主义观念、“极限施压”的言行偏好。正如特朗普所强调的，美国为欧洲提供保护花费了

---

[1] Dan Nexon, “Is American Hegemony in Decline?” January 18, 2020, <http://www.exitfromhegemony.net/2020/01/18/is-american-hegemony-in-decline/>.

很多钱，因此欧洲应该至少按照条约和合同向美国付款。<sup>[1]</sup>正是在这种极端的“美国优先”理念影响下，美欧军费矛盾迅速激化。

## （二）美国与欧洲盟国就军费矛盾的激烈博弈

特朗普在竞选期间便抨击北约“过时”，称美国为保护欧洲花费了大量的金钱，因此美国需重新考虑北约的价值，由此再度挑起美欧军费矛盾。自特朗普上台后，美国政府频繁催促欧洲盟国提高军费开支，并对美国保卫欧洲安全的责任表露不满。2017年2月15日，时任美国国防部长马蒂斯在慕尼黑发表讲话，称如果其他北约国家不履行自己的承诺，美国将“适度调整”对联盟的承诺。5月，特朗普在布鲁塞尔会见欧洲领导人时抨击北约国家“长期欠费”，称“28个成员国中有23个国家仍然未支付他们应支付的费用，而这是它们本应为本国防支的费用”。<sup>[2]</sup>

特朗普政府也采取了一些实际行动来逼迫欧洲盟国提高军费，比如削减美国为北约提供的直接预算，要求削减的数额将由其他北约国家填补。<sup>[3]</sup>特朗普政府曾扬言在2020年9月前将驻德美军减少9500人，并将这些驻军部分转移部署到波兰等北约国家。<sup>[4]</sup>德国作为欧洲盟国中最富裕的国家，在军费增长上并不积极，目前其军费仅占GDP的1.36%，按其军费增长速度恐怕难以在2024年达到占GDP的2%目标。与德国相比，波兰不仅早已使军费达标，

---

[1] Christian Fuchs, “Donald Trump: A Critical Theory-Perspective on Authoritarian Capitalism,” *tripleC: Communication, Capitalism & Critique. Open Access Journal for a Global Sustainable Information Society*, Vol.15, No.1, 2017, pp.44-45.

[2] Bob Woodward, *Fear: Trump in the White House*, New York: Simon & Schuster, 2018, p.79.

[3] John Fritze and David Jackson, “Trump administration to reduce NATO aid days before European summit with allies,” November 27, 2019, <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2019/11/27/trump-administration-pay-less-nato-eve-london-summit/4322267002/>.

[4] Michael R. Gordon and Gordon Lubold, “Trump directs Pentagon to pull 9,500 US troops from Germany by September,” June 7, 2020, <https://www.foxnews.com/us/trump-directs-pentagon-to-pull-9500-us-troops-from-germany-by-september>.

而且愿意提供资金使美军在波兰长驻。<sup>[1]</sup>因此，特朗普政府决定将近万名驻德美军部署至波兰等国，以敲打德国。

面对美国的施压，欧洲盟国也发出了自己不满的声音。以德国为首的部分欧洲盟国强调本国的经济和社会问题使其难以大幅增加军费，对特朗普政府不顾其困难和尊严的施压进行批评。法国总统马克龙则主张欧洲应当采取更多行动来保护自己，实现“战略自主”，不能再依靠美国来保卫欧洲。<sup>[2]</sup>此外，一些西方学者和智库还提出，美国盲目要求北约国家军费占 GDP 的 2% 是不合理的，应当采用更为合理的指标。<sup>[3]</sup>这些学者和智库的意见在美欧之间形成了一场关于军费指标的辩论，构成了对军费占 GDP 的 2% 这一指标的挑战。

但不可忽视的是，特朗普上台后北约国家的军费都有所增加。2018 年美国军费占北约军费总额的比重为 69.17%，低于 2016 年的 71.98%，这说明特朗普在促使欧洲盟国提高军费方面是比较成功的。<sup>[4]</sup>

### （三）特朗普时期美欧军费矛盾的特点

第一，特朗普时期的美欧军费矛盾与里根时期有相似之处。一方面，特

---

[1] John Vandiver, “US prepares for larger military presence in Poland,” February 13, 2019, <https://www.stripes.com/news/us-prepares-for-larger-military-presence-in-poland-1.568458>.

[2] “France's Macron says NATO suffering ‘brain death,’ questions US commitment,” November 7, 2019, <https://www.cnn.com/2019/11/07/frances-macron-says-nato-suffering-brain-death.html>.

[3] Alexander Mattelaer, “Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing,” *Parameters*, Vol.46, No.1, 2016; Dominika Kunertova, “One measure cannot trump it all: lessons from NATO's early burden-sharing debates,” *European Security*, Vol.26, No.4, 2017; Center for Strategic and International Studies, “Counting Dollars or Measuring Value: Defense Expenditure as a Share of GDP,” July 3, 2018; Center for Strategic and International Studies, “NATO ‘Burden Sharing’: The Need for Strategy and Force Plans, Not Meaningless Percentage Goals,” August 16, 2018; European Leadership Network, “NATO Defence Spending: The Irrationality of 2%,” June 12, 2017.

[4] North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditures of Nato Countries 2013–2019,” [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf).

朗普与里根的直接目的都是为了促使欧洲盟国履行约定的军费增长目标。卡特政府使欧洲盟国接受了军费每年增长3%的目标，而里根政府成功促使其实现了这一目标；奥巴马政府使欧洲盟国接受了军费占GDP2%以上的目标，而特朗普政府正试图使其按时达到该目标。另一方面，两人在对外政策上的共性使得他们在美欧军费矛盾上的立场相同。里根和特朗普分别提出“重振国威”和“让美国再次伟大”的相似口号，两人同为保守主义政治家，都主张扩军以应对大国竞争，这些共性使得两人都把促使欧洲盟国提高军费视为恢复和加强美国影响力的重要举措。

第二，特朗普时期的美欧军费矛盾受其个人因素影响较大。为促进欧洲盟国提高军费，特朗普政府采取了“极限施压”策略。<sup>[1]</sup>特朗普提出“北约过时论”，并在上任之初未明确表示支持北约关于集体安全保障的“第五条”，甚至多次提出想退出北约。这些言行与此前的美国总统大不相同，反映了特朗普独特的性格和行为方式。此外，在此前的美欧军费矛盾中，多由美国国会扮演对欧施压的重要角色，美国总统则扮演阻止国会过激行为的角色。而特朗普时期则情况刚好相反，总统是激进的对欧施压者，国会反倒成为总统过激行为的抑制者。2019年1月，美国国会众议院通过一项两党立法，规定拒绝特朗普潜在尝试退出北约的任何努力，由此可见特朗普个人因素的影响。<sup>[2]</sup>

第三，特朗普时期美欧军费矛盾与同时期美欧其他问题相牵连。特朗普政府认为，美国与盟友过去的关系是“不公平”和“不对称”的，美国在保障盟友安全的同时，盟友应在经济上加倍付出，并应在地区和全球战略上与

---

[1] 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131页。

[2] Joe Gould, "US House votes overwhelmingly to bar US exit from NATO," January 22, 2019, <https://www.defensenews.com/congress/2019/01/23/us-house-votes-overwhelmingly-to-bar-us-exit-from-nato/>.

美国的战略调整保持一致，而不应拥有自己的战略自主性。<sup>[1]</sup> 特朗普政府在逼迫欧洲盟国提高防务开支的同时，还对欧洲发出加征关税的威胁，并且支持英国脱欧，反对法德两国建立“欧洲军”的想法。在特朗普看来，对欧洲威胁增加关税有利于向欧洲施压，英国脱欧有利于加强美英关系，反对组建“欧洲军”有利于美国通过北约控制欧洲，这些都有利于解决美欧军费矛盾。因此，特朗普时期的美欧军费矛盾与美欧经贸摩擦、美国对欧洲一体化的阻碍、美国对欧洲防务自主的警惕是相互牵连的。

#### 四、美欧军费矛盾的未来走向

进入 2020 年，美国与欧洲都深受新冠肺炎疫情影响，因而双方关于军费矛盾的争执被暂时搁置。然而，在 2020 年 5 月底到 6 月初，德国总理默克尔拒绝赴美参加七国首脑会议（G7），以及美国计划将部分驻德军队部署至波兰，这两件事将美德的分歧暴露出来，很可能会再度引爆美欧军费矛盾。结合特朗普上台以来美欧军费矛盾的情况，其未来走向主要包括以下三个方面。

（一）欧洲盟国按时达到军费指标的难度上升，未来美欧军费矛盾可能仍然较为激烈，但并非没有缓和的可能性

2008 年金融危机后，欧洲盟国的经济本就尚未恢复，再加上难民危机、财政赤字等一系列问题，为其增加军费带来很大困难。新冠肺炎疫情的暴发更使欧洲盟国的财政“雪上加霜”，其增加军费的难度进一步加大，部分欧洲盟国可能难以在 2024 年按时达到军费占 GDP2% 的指标。另一方面，特朗普上台后美国军费大幅提高，进一步扩大了美欧军费差距。因此，美国在未来很可能会继续向欧洲盟国施压，从而导致美欧军费矛盾的激烈程度居高不下。

---

[1] 孙成昊：《美国紧逼加剧盟友脱钩倾向》，载《环球时报》2019 年 11 月 16 日，第 7 版。

但是，如果特朗普 2020 年竞选失败，新一届美国政府有可能会采取一些措施来改善美欧关系，从而在避免惹怒盟友的情况下敦促其增加军费（尼克松时期便是如此），这将促使美欧军费矛盾向另一个方向发展。此外，前文提到一些学者和智库对军费占 GDP2% 这一指标的合理性提出质疑，因此美国未来也可能会尝试与欧洲盟国就军费指标进行讨论，以形成令美欧都能满意的新军费指标，从而促进美欧军费矛盾走向缓和。

### （二）美欧军费矛盾的博弈将有利于加强北约实力，但同时也会加深北约内部的裂痕

2014—2019 年，几乎所有北约国家的军费占 GDP 的比重，以及装备支出占军费的比重都有所增长。2014 年仅有 3 个北约成员国达到军费占 GDP2% 的标准，而 2019 年有 9 个；2014 年仅有 7 个北约成员国达到装备支出占军费 20% 的标准，而 2019 年有 16 个。2015 年北约军费总额由 2008 年的 1 万多亿美元降至 8956 亿美元，而 2019 年又再次突破 1 万亿美元。<sup>[1]</sup> 这些数据表明，从奥巴马到特朗普时期，美欧就军费矛盾的博弈使得北约军费得到增长，而未来北约军费总额有望进一步提高，这将有利于加强北约的整体实力。但是，位于东欧的北约新成员国因距离俄罗斯较近，在增加军费上更为积极，而位于西欧的北约老成员国则在增加军费上并不积极，这导致欧洲的北约新老成员国之间产生对立。此外，美国对德国、法国等欧洲老成员国过度施压，也使其对美国的离心倾向增强，从而将扩大美国与西欧盟国的矛盾，对北约的同盟团结带来冲击。

### （三）美欧军费矛盾产生的结果将对美欧俄、美欧中两大三角关系产生一定负面影响

美国作为美欧军费矛盾的发难者，其根本目的是想借助欧洲盟国的力量

---

[1] North Atlantic Treaty Organization, “Defence Expenditures of Nato Countries 2013–2019,” [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2019\\_11/20191129\\_pr-2019-123-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_11/20191129_pr-2019-123-en.pdf).



来维护美国的霸权。美国在特朗普时期重新聚焦大国战略竞争，将中国与俄罗斯视为主要战略竞争对手。在美国的影响下，北约对俄罗斯和中国的敌视程度必然会有所增加。北约一直将继承苏联的俄罗斯视为主要安全威胁，这成为美国敦促欧洲盟国增加军费的重要理由。因此，随着北约军费的增加以及北约军事能力的增强，俄罗斯的不安全感将会增加，美欧与俄罗斯间的安全关系将进一步恶化。

此外，为了给北约的存在增加合法性，同时利用北约的力量对付中国，美国正在积极策动北约将中国视为威胁。<sup>[1]</sup>从长远看，如果北约进一步政治化并且其干涉范围进一步全球化，则北约与中国发生矛盾的可能性将会增加，届时美国也可能将“中国威胁”作为敦促欧洲盟国提高军费的理由。目前，北约军费总额和兵力总额远远超过俄罗斯，这意味着北约军费和军事实力的“溢出部分”可能会在美国的操纵下指向其他地区和国家。因此，在中美战略竞争加剧的情况下，不能排除美欧军费矛盾在未来对美欧中关系带来一定负面影响的可能性。

【收稿日期：2020-09-10】

（责任编辑：李万胜）

---

[1] 王义桅、吴昕泽：《困境中的北约也打“中国威胁”牌？》，载《环球时报》2019年11月18日，第14版。