

欧盟“重新武装欧洲计划” 及其对欧洲防务一体化进程的影响^[1]

严骁骁

【内容提要】针对特朗普重新担任美国总统后欧洲安全局势发生的急剧变化，以及长期以来欧洲防务一体化面临的投资不足、本土联合研发与采购比例过低、国防工业碎片化严重等现状，欧盟于2025年3月推出“重新武装欧洲计划”，期望通过多渠道融资、引入新的金融借贷工具、产业政策刺激等方式，推动成员国扩大防务投资，加强欧洲国防工业体系建设，进一步推进欧洲防务一体化进程。但由于欧洲经济增长乏力、金融杠杆的作用存在不确定性，以及没有采取针对国防工业碎片化的有效措施，“重新武装欧洲计划”的落地前景并不明朗。整体来看，该计划偏重产业政策，而要真正推动欧洲防务一体化，还须在法律、政治、技术等层面有所突破，并加强欧盟委员会的权力和摆脱传统上对美国的安全依赖。从长远来看，欧洲防务一体化是乌克兰危机爆发尤其是新一届特朗普政府对欧战略调整之后的必然发展趋势，“重新武装欧洲计划”的推出和落实将对这一趋势产生重要推动作用，不仅会使美欧关系进一步趋向平衡，还极可能使俄欧关系陷入“安全困境”，从而重塑欧洲安全秩序。

【关键词】欧洲防务一体化 重新武装欧洲 美欧关系 战略自主 欧洲安全

【作者简介】严骁骁，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员。

【中图分类号】D815

【文献标识码】A

【文章编号】1006-6241(2025)03-0158-27

[1] 本文系国家社科基金项目“中美竞争背景下欧洲战略自主建设的动态研究”（项目编号：21BGJ050）的阶段性成果。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。

欧洲推进防务一体化的努力始于 70 多年前。1951 年，时任法国总理勒内·普利文（René Pleven）尝试建立欧洲防卫共同体，被视为这一进程的起点。但此后数十年间，类似的尝试均以失败告终。^[1]从 2014 年开始，欧盟周边的安全形势日趋严峻。一是克里米亚危机的爆发，让欧盟认为其东部领土面临着俄罗斯的直接军事威胁；二是由“阿拉伯之春”造成的难民危机在 2015 年达到高峰，间接引发了欧盟内部恐怖主义袭击的升级。针对传统安全和非传统安全领域同时受到严重挑战的战略环境，欧洲防务一体化进程开始加速。当时欧盟在其《全球战略报告》中提出，一个可持续的、创新的、有竞争力的欧洲国防工业对于欧洲的战略自主和可信的欧盟共同安全与防务政策至关重要。^[2]欧盟及其成员国都认识到，欧洲国防工业不仅是保护欧洲安全与繁荣的手段，也是欧盟能否成为一个更具战略自主性全球行为体的实力基础，欧盟需要一个更强大的欧洲国防工业和军火市场来填补欧洲能力与预期之间的差距。为此，欧盟制定了一些政策工具来试图加强欧洲的军事能力，推进欧洲防务一体化。比如，先后出台“能力发展计划”（CDP）、“防务合作协调年度审查机制”（CARD）来对成员国的国防能力发展提出建议；设立“欧洲防务基金”（EDF）和推动“永久结构性合作”（PESCO）来支持成员国的防务投入与研发；出台《通过共同采购加强欧洲国防工业法案》（EDIRPA）、《支持弹药生产法案》（ASAP）来加强成员国的联合采购和弹药生产能力等。但从整体上看，这些努力在加强成员国之间的防务与安全合作上收效甚微。

特朗普 2025 年 1 月再度执政后，美国政府在对欧政策上进行了一系列调整，包括缓和美俄紧张关系并减少甚至暂停对乌克兰的军事支持、抛开欧洲盟友与俄罗斯就结束乌克兰危机展开谈判、不再明确美国对欧洲的

[1] 《欧盟防务一体化艰难推进》，新华网，2018 年 5 月 16 日，https://www.xinhuanet.com/world/2018-05/16/c_129873245.htm。

[2] European Union, *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe — A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf, p.45.

安全保障义务、拒绝为乌克兰提供安全保障等，致使欧洲防务自主的迫切性再次凸显。面对跨大西洋关系的深度调整，欧盟开始认真考虑美国放弃对欧安全承诺所带来的后续影响，并认识到各成员国必须联合起来共同肩负起欧洲未来的安全与防务责任。在这一背景下，由冯德莱恩（Ursula von der Leyen）领导的新一届欧盟委员会（以下简称欧委会）在2025年3月4日推出了欧盟层面的一揽子防务计划“重新武装欧洲计划”（Rearm Europe Plan，以下简称“计划”），旨在通过大幅提高欧盟成员国的国防开支，对欧洲国防工业进行大规模投资，以推动欧洲防务一体化取得新进展。同年3月6日，欧盟特别峰会通过了“计划”；3月19日，欧委会发布《欧洲防务白皮书/战备2030》（White Paper for European Defence · Readiness 2030），对“计划”的实施路径、具体措施等进行了详细说明，为该计划的具体实施进一步提供了条件。

一、“重新武装欧洲计划”的出台背景

经过欧盟的多年努力，欧洲防务一体化虽然取得了一定进展，但仍然面临一系列严重问题和制约因素，在新一届特朗普政府大幅转变对乌克兰危机的立场并调整对欧政策的形势下，欧洲防务一体化的发展现状难以满足欧盟未来的安全保障需求。

（一）欧洲军费投入长期不足

欧洲的军费开支长期以来都存在巨大缺口。它在冷战结束后便开始减少，特别是2008年全球金融危机之后更是持续萎缩，直至2015年才开始扭转为增长趋势，但离北约军费标准——即军费开支须达到GDP水平的2%——仍存在较大差距。据英国欧洲改革中心（CER）2025年1月发布的报告统计，2006—2020年的欧盟成员国军费支出缺口达1.1万亿欧元。^[1]欧委会下属的

[1] Luigi Scazzieri, “Toward an EU ‘defence union’,” Centre for European Reform, January 2025, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2025/towards-eu-defence-union>, p.4.

欧洲防务局（EDA）数据显示，近年来受乌克兰危机影响，欧盟军费开支开始出现较大幅度的增长，从 2021 年的 2140 亿欧元上升至 2023 年的 2790 亿欧元，增幅达 30%。^[1] 2024 年的欧盟军费开支继续保持快速增长，达到 3260 亿欧元，占 GDP 的比重约为 1.9%。^[2] 虽然欧盟军费开支增长较为迅速，但需要填补的缺口仍然很大。

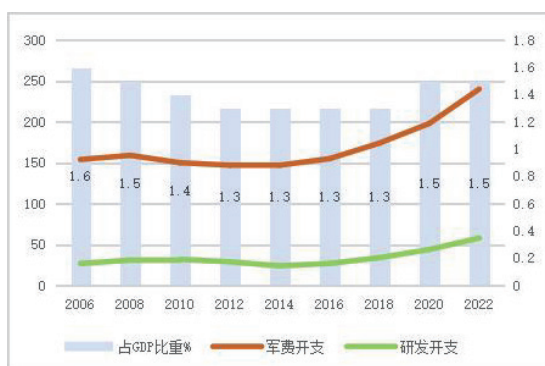


图 1. 欧盟国防投入趋势图（2006—2022）（单位：10 亿欧元）

资料来源：作者自制。数据源于欧洲防务局数据库（<https://eda.europa.eu/publications-and-data>）。

比利时布鲁盖尔研究所（Bruegel）和德国基尔世界经济研究所（IfW）等欧洲智库的研究表明，假设在没有美国支持的情况下，如果欧洲独立承担保卫自身安全以及应对俄罗斯军事威胁的任务，仍需要大幅度提升国防开支。目前驻欧美军人数有 20 万，如果他们全部撤出，欧洲需要动员相当于 30 万名美军战力的部队，尤其是机械化和装甲部队大约需要 1400 辆坦克、2000 辆步兵战车和 700 门火炮，这些装备的数量超出了目前法国、德国、意大利和英国陆军现有装备的总和，并且与这些装备相配套的弹药也超出了可用的库存数量。根据这一估值，欧洲在短期内每年需增加约 2500

[1] European Defence Agency, *Defence Data 2023-2024*, <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>, p.4.

[2] European Defence Agency, *Coordinated Annual Review on Defence Report 2024*, <https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/card-report-2024.pdf>.

亿欧元军费，总额将达到 GDP 的 3.5%。^[1] 根据北约统计，虽然 2024 年其大多数欧洲成员国的军费开支都达到了 GDP2% 的基准（仅有克罗地亚、葡萄牙、意大利、比利时、卢森堡、西班牙 6 国未达标），但超出 GDP3.5% 的仅有波兰一国（4.12%）。^[2]

（二）联合军事采购和联合国防研发比例过低

2007 年欧洲防务局成立时，对推动欧洲防务一体化规定了 4 项基准：成员国军事采购、研发占国防总开支的 20%，联合采购占采购支出的 35%，国防研发投入占总军备开支的 2%，联合研发占总国防研发投入的 20%。^[3] 联合采购和联合研发的优势显而易见，例如，成员国可以减少装备项目的重复，增加生产规模，以及降低开发、生产和维护的成本。但由于各成员国首先考虑的是武器价格、目标需求、设计标准、自主知识产权等内部因素，它们大多仍自行做出采购和研发的决策。而且从长期来看，联合采购虽然可以降低经济成本、减少预期交付时间，但由于需要在多个国家之间进行协调，其程序变得更加复杂和耗时。上述因素导致了欧盟各成员国联合采购和联合研发的比例一直较低。

2021—2022 年，欧盟成员国采购军事装备的总支出上升了 7%，但其中只有 18% 的支出用于联合军事采购；军事研发的支出上升了 0.5%，但联合军事研发只增长了 1%。^[4] 乌克兰危机的爆发使得这一问题更加凸显。由于欧盟成员国急于通过购买现成的军事装备迅速解决自身军事能力不足问题，从而导致联合采购和联合研发的比例进一步下降。为了应对短期交付

[1] Alexandr Burilkov, Guntram B. Wolff, “Defending Europe without the US: first estimates of what is needed,” Bruegel, February 21, 2025, <https://www.bruegel.org/analysis/defending-europe-without-us-first-estimates-what-needed>.

[2] NATO, *Defence Expenditure of NATO Countries (2014–2024)*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_226465.htm.

[3] European Defence Agency, *Defence Data 2007*, <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>, p.1.

[4] 参见 European Defence Agency, *Defence Data 2021*, <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>.

武器的压力，许多欧盟成员国都直接向非欧洲制造商订购：从2022年2月乌克兰危机爆发到2023年6月期间，欧盟成员国高达78%的国防采购来自欧盟以外，仅美国就占这一份额的63%。^[1]2023年，欧盟成员国为联合研发项目的拨款总额为2.42亿欧元，只占到国防研发总支出的6%^[2]，离联合研发20%的基准相差甚远。造成这一局面的主要原因是波兰、立陶宛等一些欧盟成员国是美国的重要军火市场，它们传统上在国防与安全方面完全依赖美国，认为美国比法国、德国等欧洲国家更加值得信赖，而且武器销售是美国继续参与欧洲事务的先决条件，因此在新一届特朗普政府减少对欧洲安全承诺的情况下，依然选择将更多的国防预算用于购买美国武器。^[3]立陶宛在过去3年中与美国达成了20亿美元的军火交易。2025年3月立陶宛防长在华盛顿与美国主要军工企业代表会面后表示，从2026年开始将把国防开支提高到该国GDP的5%至6%，至少再购买80亿美元的美国军火。^[4]波兰同期也与美国签署一项军火协议，订购了价值近20亿美元的防空系统。^[5]

[1] European Commission, *A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry*, March 5, 2024, JOIN (2024) 10 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024JC0010>, p.15.

[2] European Defence Agency, *Defence Data 2023–2024*, <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>, p.10.

[3] Sophia Besch, “EU defence industrial policy in a new era: Taking stock and looking ahead,” Heinrich-Böll-Stiftung European Union, March 2025, <https://eu.boell.org/sites/default/files/2025-03/hbs-eu-defence-industrial-policy-sophia-besch-final.pdf>, p.10.

[4] Lee Ferran, “Amid US–European strain, Lithuanian defense minister cements ties with US industry ‘giants’,” *Breaking Defence*, March 10, 2025, <https://breakingdefence.com/2025/03/amid-us-european-strain-lithuanian-defense-minister-cements-ties-with-us-industry-giants/>.

[5] Defence Industry Europe, “Poland signed USD 2 billion deal with U.S. for Patriot air and missile defence system support,” March 31, 2025, <https://defence-industry.eu/poland-signed-usd-2-billion-deal-with-u-s-for-patriot-air-and-missile-defence-system-support/>.

（三）欧洲国防工业碎片化严重且分布不均

欧盟所属机构及军事问题专家普遍认为，欧洲国防工业主要以国家为单元，分布过于零散，结构过于单一，难以持续发展。^[1]例如，除了空客集团、欧洲导弹集团、法德合营 KNDS 集团等少数联合军工企业外，法国的达索航空公司、德国的莱茵金属公司、意大利的芬梅卡尼卡集团、瑞典的萨博集团、芬兰的帕特里亚公司等欧洲主要军工企业仍然以单一成员国为单元，且它们主要集中在欧盟西部和北部成员国，欧洲东部国家以及一些小国基本没有本国的大型国防工业，例如，波兰防务市场被美国（马丁·洛克希德）、俄罗斯（联合造船集团）、英国（贝宜系统）、德国（莱茵金属）、法国（泰雷兹）的军工巨头所占据。

欧洲国防工业的碎片化特点限制了欧洲防务一体化的发展，欧洲军工企业在欧盟层面的一系列整合远不及美国军工企业的整合程度。^[2]据统计，欧洲各国不同军种总共使用了 178 种不同的武器系统，而美国仅使用 30 种。^[3]欧洲国防工业的碎片化主要产生了以下两方面的负面影响。首先，欧洲国防工业规模小且分散，造成了欧洲军工生产的效率低下、武器和弹药的交付周期长以及扩大生产困难。例如，欧盟向乌克兰承诺于 2023 年 3 月交付 100 万发炮弹，但直到 2024 年 11 月才兑现。其次，欧洲大多数国防工业以国家为单元，导致了大量同类武器装备的生产，形成了欧洲内部的竞争。例如，欧洲现役主力战机除了从美国采购的 F-35 五代战机之外，主要包括法国达

[1] Jan Joel Andersson, "Building Weapons Together (or Not): How to strengthen the European defence industry," *EUISS Brief 20*, November 2023, <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/building-weapons-together-or-not-how-strengthen-european-defence-industry>, p.2.

[2] European Commission, "Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Defence Investment Gaps Analysis and Way Forward," May 18, 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52022JC0024>.

[3] *Munich Security Report 2017*, https://securityconference.org/assets/user_upload/MunichSecurityReport2017.pdf, p.21.

索航空公司的“阵风”、瑞典萨博集团的 JAS-39“鹰狮”，以及英、德、意、西联合打造的“台风”三种四代战机。欧洲在第六代战机及相关系统的研发中也存在内部竞争，法国、德国、西班牙正在共同研制“未来空战系统”（FSAC），而英国、意大利也在同日本联合开发“全球作战空中计划系统”（GCAP）。内部竞争导致研发成本提升和生产规模受到限制，在一定程度上削弱了欧洲在全球军火市场的竞争力。根据斯德哥尔摩和平研究所（SIPRI）的数据，2023 年全球百强军工企业中，美国公司的军火销售额占到全球总市场份额的 50%，而欧盟军工企业仅占 11.4%（见图 2）。^[1]

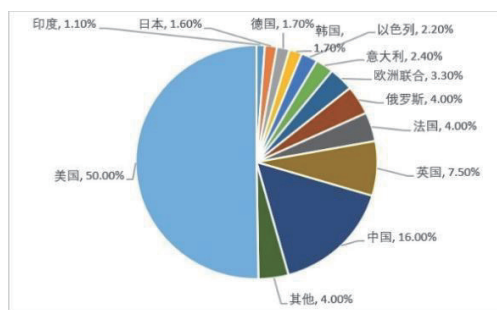


图 2. 2023 年全球军火销售中各国所占份额

资料来源：作者自制。数据来源于斯德哥尔摩和平研究所网站（<https://www.sipri.org/publications/2024/sipri-fact-sheets/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-2023>）。

（四）新一届特朗普政府不再明确对欧安全义务

在特朗普第一任期，奉行“美国优先”政策的美国就采取了不同于传统建制派的对欧政策，提出“北约过时论”，对欧洲盟国施加压力要求其承担更多防务开支，公开质疑欧洲一体化，这一系列行为引发了美欧关系紧张，激化了双方在安全、经贸等领域的矛盾。随着特朗普第二任期的开启，美国对欧政策进行了更深度的调整，将跨大西洋关系置于前

[1] Lorenzo Scarazzato, Dr Nan Tian, Dr Diego Lopes da Silva, et al., *The SIPRI Top 100 Arms-producing and Military Services Companies, 2023*, SIPRI, December 2024, <https://www.sipri.org/publications/2024/sipri-fact-sheets/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-2023>, p.3.

所未有的危机之中。此次执政伊始,特朗普便急于从欧洲安全事务中脱身,不再明确对欧洲的安全义务。

首先,特朗普政府抛弃了长期以来的美欧协调传统,绕开欧洲和乌克兰与俄罗斯直接谈判。特朗普先是于2025年2月12日与普京进行电话沟通,随后美国与俄罗斯代表团直接于2月18日在沙特举行会晤,就改善美俄关系及结束乌克兰危机展开讨论。此外,美国还拒绝与欧盟和乌克兰在2月24日的联合国大会上共同发起一项旨在谴责俄罗斯并支持乌克兰的决议草案,而是独自提出了一项立场偏向俄罗斯的草案。其次,特朗普试图以停止军援为威胁,要求乌克兰放弃对领土完整的诉求和不再追求加入北约,迫使其接受美国提出的停火条件。美国此举遭到了欧洲的强烈反对,西班牙首相桑切斯表示,乌克兰不应当被“强加和平”,任何公正和持久的和平都需要乌克兰与欧洲的参与。^[1]第三,美国不再承诺对欧洲和乌克兰负有直接的、明确的安全义务。美国国防部长赫格塞思(Pete Hegseth)2025年2月参加在布鲁塞尔召开的北约国防部长会议和乌克兰国防联络小组会议期间表示,美国无法主要关注欧洲安全,援助乌克兰的任务必须主要由欧洲承担。^[2]即便在美乌矿产协议中,美国从一开始就没有对乌克兰做出任何明确的安全保证,也没有就进一步向其提供军事援助做出承诺。泽连斯基2月19日表示,美国提供的矿产协议不包括乌克兰迫切需要的可保护其免受俄罗斯侵略的安全条款。^[3]特朗普2月26日在即将与泽连斯基在白宫会面前表示,“我不会做出太多安全保证,我们要让欧洲这样做”。^[4]

[1] “European leaders back Ukraine as Trump reaches out to Russia,” Deutsche Welle, February 22, 2025, <https://www.dw.com/en/european-leaders-back-ukraine-as-trump-reaches-out-to-russia/a-71714959>.

[2] “US no longer ‘primarily focused’ on Europe’s security, says Pete Hegseth,” *Guardian*, February 12, 2025, <https://www.theguardian.com/us-news/2025/feb/12/us-no-longer-primarily-focused-on-europes-security-says-pete-hegseth>.

[3] “Zelenskiy, on US minerals deal, says: I can’t sell Ukraine,” Reuters, February 19, 2025, <https://www.reuters.com/world/europe/zelenskiy-us-minerals-deal-says-i-cant-sell-ukraine-2025-02-19/>.

[4] “Trump says no security promises or NATO for Ukraine,” *Le Monde*, February 26, 2025, https://www.lemonde.fr/en/united-states/article/2025/02/26/trump-says-no-security-promises-or-nato-for-ukraine_6738609_133.html.

鉴于特朗普再次执政后美国对欧政策发生重大调整，以及特朗普执政风格的不可预测性和不确定性降低了欧洲对美安全依赖的可靠性，欧洲加强自身防务实力的紧迫性大幅增加。欧盟前外交与安全政策高级代表博雷利（Josep Borrell Fontelles）表示，“不仅是美国对乌克兰的承诺，而且是对整个欧洲安全的承诺未来将变得更加不确定……这尤其意味着需要振兴我们的国防工业”。^[1]

二、“重新武装欧洲计划”的主要内容 及其对欧洲防务一体化进程的影响

“重新武装欧洲计划”是欧盟为应对外部安全环境的新变化，特别是新一届特朗普政府上台后的对欧政策调整而推出的旨在解决欧洲防务各项缺陷的一揽子方案，也是欧盟为推进成员国国防能力建设及加速欧洲国防一体化进程而制定的重大刺激计划。

（一）“重新武装欧洲计划”的主要内容

针对目前欧洲防务一体化面临的瓶颈问题，“计划”提出了一系列有针对性的解决措施，其内容大致可分为三个部分：第一部分是对扩大国防投资的资金来源进行了说明，希望通过扩大融资渠道来解决国防投资不足问题；第二部分是引入新的金融借贷工具，向成员国提供用于国防采购的贷款，以推进成员国的共同采购，特别是刺激成员国共同采购欧盟自身生产的武器装备；第三部分是围绕发展欧洲国防工业体系问题，对欧盟及其成员国加强安全和防务的重点方向、行业进行了规划，指明了投资的关键领域。

首先，“计划”将从法律上支持成员国释放公共资金投入国防领域。成员国通过启动《稳定与增长公约》（SGP）^[2]的国家豁免条款，可以绕过既

[1] Josep Borrell, “Europe in the ‘Arc of Fire’,” European Union External Action, November 25, 2025, https://www.eeas.europa.eu/eeas/europe-arc-fire_en.

[2] 欧盟《稳定与增长公约》由成员国在1997年签署，后来被融合进《欧洲联盟运行条约》（第121条和第126条），主要涉及欧委会对成员国财政的监督机制，以及对违约成员国的制裁机制。

有的财政支出规定,每年额外增加最高为 GDP1.5% 的国防预算。^[1]此外,“计划”还提及要灵活使用欧盟现有的金融工具来服务于国防投资。比如,将尚未使用的欧盟凝聚基金^[2]投入到防务与安全领域;重新分配欧洲区域发展基金^[3],用于加强国防和安全能力的优先事项;进一步借助欧洲投资银行(EIB),修订其业务框架,将贷款范围扩大至国防和安全项目中的军民两用产品,以向市场释放积极信号并撬动私人资本进入国防投资市场。^[4]

其次,欧委会决定在欧盟预算内启用“欧洲安全与行动”(SAFE)计划。^[5]这项措施可使欧盟从长期预算中划拨出 1500 亿欧元专款,以向借款成本高于欧盟的成员国发放贷款,用于联合军事采购的实施,这对推动“欧洲购买”“欧洲制造”具有积极意义。欧盟的候选国和潜在候选国,以及诸如美国、英国、挪威、土耳其、韩国等与欧盟成员国签有防务协议国家的军火商,可以有条件地参加 SAFE 计划。^[6]

再次,针对国防工业的碎片化现状,“计划”提出了多项应对措施。一是在欧洲防务局的职责框架下,促进更加系统地汇总成员国的防务需求,转变《通过共同采购加强欧洲国防工业法案》这种临时性采购方式,通过签订长期合同来推动大规模联合采购。二是增强欧盟国防产品供应链的韧性,比如建立关键原材料联合采购平台等。三是建立覆盖欧盟范围的国防装备供应市场,通过推动跨境国防工业合作和并购来扩大国防装备的内部市场,并对国防采购、国防相关产品转让以及国家相互认证的规则、程序

[1] European Commission, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, March 19, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793, p.17.

[2] 欧盟凝聚基金是欧盟长期预算内用于支持成员国公共交通基础设施、环境、跨欧洲网络等涉及经济、社会、领土凝聚力的专项资金。

[3] 欧洲区域发展基金是欧盟长期预算内用于改善地区发展不平衡的专项资金,比如绿色产业、数字化、就业、教育、医疗等领域。

[4] European Commission, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, pp.17-18.

[5] “欧洲安全与行动”计划是“重新武装欧洲计划”的组成部分之一,它允许向成员国提供由欧盟预算支持的贷款,用于支持成员国共同采购欧洲国防工业产品。

[6] 这里所说的条件是:复杂军事装备中 65% 的组件必须来自欧盟、欧洲自由贸易联盟/欧洲经济区国家及乌克兰的军工企业,但该条款不适用于战争消耗品,比如弹药。

予以协调和简化。四是加强对国防领域颠覆性创新技术的投资，例如，欧委会为欧洲投资基金（EIF）所属的国防股权基金提供资金，用以投资诸如人工智能、云计算、量子计算等军民两用技术领域欧洲初创公司的风险资本和私募股权基金。^[1]

最后，“计划”对欧盟成员国的军备制造、军事能力建设、国防工业体系改造和升级等重点领域的发展和规划提出了建议。其中包括：缩小成员国在关键军事行动执行能力上的差距；重点发展防空与导弹防御、火炮系统、弹药、无人机和反无人机、网络和电子战等事关国防能力的优先领域；推进成员国完成联合采购；简化成员国之间关于军队、武器跨境运输的立法程序；增强欧盟边境的军事保护；建立国防产品、零部件、原材料的战略储备；通过加大对乌克兰的军事援助、帮助其参与欧盟国防能力建设等方式支持其发展国防工业；支持欧洲国防工业技术创新、提高国防工业生产能力等。^[2]

（二）“重新武装欧洲计划”对欧洲防务一体化进程的促进影响

首先，“计划”可为欧盟成员国军备及国防工业发展拓宽融资渠道，有助于填补国防与军事发展的资金缺口。其一，通过松动欧盟的财政纪律，成员国可以在 2025—2029 年的 4 年时间内，在欧盟预算外再创造近 6500 亿欧元的财政空间，这意味着可通过国家公共支出平均每年增加 1625 亿欧元的国防预算。以 2023 年欧盟成员国军费总开支为 2790 亿欧元为标准，欧盟年度军费开支将增加 58%。^[3]其二，如果成员国能够就优先将欧盟资金转向国防领域达成一致，将会有更多的欧盟预算资金转移到支持国防工业发展上。以凝聚基金为例，欧委会希望将其中的 15% 至 30% 用于支持

[1] European Commission, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, pp.12-15.

[2] Ibid., pp.5-10.

[3] 数据源于“EDA Defence Data: Aggregated Data (all Member States),” <https://eda.europa.eu/publications-and-data/defence-data>。

国防工业和欧盟东部边境安全等优先事项。^[1]2021年制定的欧盟7年期（2021—2027年）预算中的凝聚基金为480亿欧元^[2]，这意味着有72亿至144亿欧元可以转移到刺激国防工业发展的各种措施中。其三，欧洲投资银行将贷款业务调整扩大至国防工业领域，将会向资本市场释放利好信号，提升欧洲企业的融资能力。比如，欧投行2025年3月修改了总额为80亿欧元的“欧洲安全倡议”融资计划，不设融资上限，具体额度根据每年的运营计划而确定，对无人机和直升机、雷达和卫星、先进航空电子设备等领域的项目提供融资。

其次，新的贷款工具“欧洲安全与行动”计划有助于增加欧盟成员国的联合军事采购，特别是联合采购欧洲生产的武器装备。该计划规定，当一个欧盟成员国发起与国防产品相关的采购活动时，参与者应至少包括另一个欧盟成员国，或者一个欧洲自由贸易联盟/欧洲经济区国家或乌克兰，或者一个与欧盟签订安全和防务伙伴关系的其他国家。并且，所采购国防产品和服务的供应商必须位于欧盟及欧洲自由贸易联盟/欧洲经济区或者乌克兰境内。^[3]因此，这项新的举措将会对欧洲制造的弹药、导弹、火炮系统、无人机、反无人机系统、防空系统等武器装备的生产、购买起到刺激作用。

第三，“计划”有助于促进欧盟与欧洲相关伙伴国家的军事合作。根据“欧洲安全与行动”计划的相关规定，在欧盟贷款支持的军事采购中，非欧盟成员国的军工企业不能享受欧盟成员国军工企业地位，它们仅被允许参与部分产品的联合采购活动（如消耗类弹药）。因此，为了获得欧盟的订单和贷款，一些对欧盟防务具有重要意义的非欧盟欧洲国家愿意在防务和安全上加强与欧盟的合作。比如，2025年5月19日欧盟与英国签订一项新的安

[1] European Commission, *A modernised cohesion policy to boost the EU's strategic priorities*, Apr 1, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_929.

[2] European Commission, *Multiannual Financial Framework 2021–2027*, January 22, 2021, https://commission.europa.eu/publications/multiannual-financial-framework-2021-2027-commitments_en#files.

[3] European Commission, *Joint White Paper for European Defence Readiness 2030*, p.17.

全与防务合作协议，该协议被认为开辟了英国参与欧盟联合采购计划的道路。欧委会主席冯德莱恩表示，“这是英国参与欧洲国防投资计划的第一步”，“这项联合采购将提升我们的军事准备，缩小我们的军事差距，并增加我们的武装部队在执行任务时的互操作性”。^[1]此外挪威和欧盟候选国土耳其也对加入该采购计划表示了兴趣。^[2]欧盟由此可以建立一个让外部国家加入欧盟军事采购的机制，在填补武器装备缺口的同时，减少欧洲对其他地区尤其是美国所产军事装备的依赖。

三、“重新武装欧洲计划”的局限性与 欧洲防务一体化面临的结构性挑战

从欧洲当前的经济状况、国防工业布局、成员国战略考量等多个方面来看，“重新武装欧洲计划”的实施面临一系列难题，欧洲防务一体化的推进也面临结构性挑战。

（一）“重新武装欧洲计划”实施所面临的难题

1. 欧洲的经济基本面难以长期支持大规模公共财政支出

2024 年欧盟总债务水平为 14543 亿欧元，如果“计划”落地，欧盟平均每年将增加 1650 亿欧元的债务，即提升 11.3% 的债务总量，这对目前经济增长乏力且债务水平高企的欧洲而言是一个严峻考验。一方面，乌克兰危机给新冠疫情后开始逐渐恢复的欧盟经济带来了较大的负面影响。2022 年第三季度，欧盟 GDP 增速仅为 0.4%；2023 年的 GDP 增长率与 2022 年

[1] “EU and UK ink post-Brexit deal on security, fish and energy,” *Politico*, May 19, 2025, <https://www.politico.eu/article/eu-and-uk-ink-partnership-deal-on-security-fisheries-and-energy/>.

[2] 参见 European Commission, “Press statement by President von der Leyen with Norwegian Prime Minister Støre,” April 7, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/statement_25_996; “Turkey to press allies for access to EU defence funds,” Reuters, June 4, 2025, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/turkey-press-allies-access-eu-defence-funds-2025-06-04/>.

第三季度持平;2024年欧元区的GDP增速为0.7%，整个欧盟的增速为0.8%。^[1]加之人口老龄化、数字化水平滞后等结构性问题以及新一届特朗普政府发动关税战等带来的影响——短期内可能会导致欧盟GDP下降约0.3个百分点^[2]——欧洲经济面临着诸多不确定性。

另一方面，欧盟的债务水平总体较高且不同成员国之间差异显著。截至2024年第四季度，欧元区的政府债务占GDP的比例为87.4%，欧盟整体债务占GDP的比例为81%，已经远远超出欧盟规定的60%的警戒线。特别是希腊、法国、意大利等南欧国家，债务占GDP水平从110%到160%不等。“计划”中将欧盟平均国防开支提高到GDP3.5%的设定，几乎对所有欧盟成员国来说都是巨大的财政挑战，目前只有丹麦、希腊、葡萄牙三国能够在2024年国防开支达GDP3.7%的情况下尚不会陷入基本赤字。欧洲目前的经济状况已经充满风险，“计划”中大规模的借款有可能会对欧洲经济造成进一步打击甚至导致其陷入崩溃。^[3]

2. 金融杠杆的刺激效果存在不确定性

欧盟《稳定与增长公约》规定成员国预算赤字不得超过GDP的3%，债务不得超过GDP的60%。但欧委会认为，通过启动《稳定与增长公约》中的国家豁免条款可使政策具有灵活性，使各成员国在不触发“过度赤字程序”的情况下超过GDP3%的财政赤字门槛，以确保各国财政的可持续性。

需要指出的是，此举能否有效刺激所有成员国增加国防投资还存在不确定性。首先，有相当部分成员国对提高军备支出缺少强烈的政治意愿。例如，奥地利、爱尔兰、塞浦路斯、马耳他等中立国家在乌克兰危机中持中立态度，并没有提高军备支出的政治意向，也不愿看到欧盟将更多的资

[1] 参见 *Eurostat: Economy and Finance*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database>。

[2] Madalena Barata da Rocha, Nicolas Boivin, Nicolas Poitiers, “The economic impact of Trump’s tariffs on Europe: an initial assessment,” Bruegel, April 17, 2025, <https://www.bruegel.org/analysis/economic-impact-trumps-tariffs-europe-initial-assessment>.

[3] Andy Bounds, “Europe’s defence spending spree risks debt crisis, warns Dutch politician,” *Financial Times*, March 18, 2025, <https://www.ft.com/content/f3bee78f-2e67-47db-b3f5-3860b0814edd>.

金用于防务，因而反对将凝聚基金和地区发展基金投入到国防领域。其次，“欧洲安全与行动”计划所涉工具是基于欧盟市场信誉向成员国提供借贷，其基本利率为 3%，这意味着法国、意大利、西班牙等国内借贷成本较高的国家可以通过该工具得到成本更低的贷款。^[1]但由于这些贷款仍将计入国家债务，一些高债务国家担心升高债务水平会触发市场恐慌，造成国家信用评级下调并由此形成恶性循环，因此它们的借款意愿同样也不强烈。有消息显示，法国、意大利、西班牙等国正在抵制通过“计划”中提出的贷款方式来增加国防开支。^[2]这些高债务国家更加倾向于通过发行欧盟防务债券的方式，使所有成员国共摊债务风险，但此举又可能遭到由德国、荷兰、丹麦、瑞典、芬兰等组成的“节俭国家”集团的反对。对德国等“节俭国家”而言，良好的债务水平和国家信誉使得它们能够以更便宜的价格在金融市场上筹集国防资金，“欧洲安全与行动”计划对它们而言似乎是多余的。

3. 未能提出扭转欧洲国防工业碎片化局面的更有效办法

首先，“重新武装欧洲计划”对推进欧洲国防联合采购提出的一些建议，只是对过去具体措施的简单调整和修订，实质上新意不多。例如，欧盟 2024 年 3 月推出的“欧洲国防工业战略”（EDIS）就已规定，为推进欧盟成员国共同采购而设立的新工具“欧洲军备计划结构”（SEAP）需要至少三个参与方，其中一方必须是欧盟成员国，另外两方可以是欧盟成员国，也可以是欧洲经济区成员或乌克兰。只要是三方提交的共同军备计划，就能够从欧洲防务基金中获得更高供资比例的贷款，并且可以免除所购武器的增值税。^[3]“计划”只是将参与方减少到至少 2 个，并对军备用品生产商做出了一定的地区限制。

[1] Luigi Scazzieri, “One step forward for Europe’s defence,” Center for European Reform, March 26, 2025, <https://www.cer.eu/insights/one-step-forward-europes-defence>.

[2] “Southern Europe rebuffs von der Leyen’s debt-based defense plan,” *Politico*, March 26, 2025, <https://www.politico.eu/article/southern-europe-ursula-von-der-leyen-defense-plan-debt-france-italy-spain/>.

[3] European Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council: establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products (‘EDIP’)*, May 3, 2024, COM (2024) 150 final, 2024/0061 (COD).

其次,“计划”仅仅是通过加大金融杠杆增加成员国的军费开支,并未对扩大生产后的欧洲国防工业整合提供可执行的具体方案,因而可能会产生与预期相反的效果,不但不能有效改变现有局面,反而会加深成员国在军工产业政策上的矛盾。因为成员国为维护本国企业在军火市场上的既有优势地位,可能会各自为政地为本国国防工业提供资金,从而造成一种“国防保护主义”,加剧业已存在的国防工业碎片化局面,对加强欧洲集体军事能力起到反向作用。^[1] 鉴此,欧委会提供的各种贷款计划,可能会受到欧洲西部和北部军工强国的欢迎,因为它们的军工企业可以从中受益;但缺乏大型军工企业的国家可能会因为担心欧盟的低息贷款成为军工强国的变相补贴而抗拒贷款计划。

(二) 欧洲防务一体化面临的结构性挑战

就本质而言,“计划”及《欧洲防务白皮书/战备 2030》中所涉及的推动欧洲防务一体化的各种政策工具,仅局限在欧洲防务与安全事务的投资、采购、研发等产业政策方面,这是现阶段欧盟为数不多可采用的手段。但从整体来看,推动欧洲防务一体化仅停留在产业政策层面是不够的,成员国还必须要共同推进法律、政治、技术等层面的相关政策为欧盟整体安全服务。^[2]

1. 法律层面须突破现有法条的限制。这主要涉及《欧洲联盟运行条约》第 346 条以及《欧洲联盟条约》第 41 条的相关内容。按照欧盟目前的法律规定,军事用品不同于其他产品,还没有被纳入欧盟单一市场。因此,欧盟需要调整相关法律及其适用,建立一个真正的单一防务市场,消除境内跨境采购军事用品的隐性障碍。

[1] Federico Santopinto, “ReArm Europe: Prioritizing National Over European Financing,” IRIS, March 12, 2025, <https://www.iris-france.org/en/the-rearm-europe-plan-squaring-the-circle-between-integration-and-national-sovereignty/>.

[2] Emmanuel Mourlon-Druol, “Beyond the short-term emergency, the EU must think about the broader implications of defence integration,” Bruegel, March 24, 2025, <https://www.bruegel.org/first-glance/beyond-short-term-emergency-eu-must-think-about-broader-implications-defence>.

首先,《欧洲联盟运行条约》第 346 条规定涉及成员国国防与安全的产品可以不受欧盟条款的约束:任何成员国均可采取其认为必要的措施,以保护与武器、弹药和战争物资的生产或贸易有关的安全基本利益。因此,成员国的此类采购可免受欧盟采购立法的约束,自行决定是否进行竞争采购或是否直接联系合适的军火供应商。由于条文中的“安全基本利益”是一个非常宽泛的概念,成员国往往会依据第 346 条款来规避欧盟采购和市场竞争法规的限制,优先采购本国军工企业的产品。成员国在国防采购问题上的这些行为曾多次引起欧委会向欧洲法院提起诉讼。例如,2008 年欧委会向欧洲法院起诉意大利,声称其直接从本国制造商那里购买“阿古斯塔贝尔”直升机的做法违反了欧盟法律,而意大利却认为自己有权不通过市场竞争程序来采购直升机,因为直升机具有军民双重用途。^[1]

其次,《欧洲联盟条约》第 41 条第 2 款明确规定欧盟预算不得用于“具有军事或防御含义行动”的开支,因此,任何直接通过欧盟预算购买武器装备的做法都是被禁止的。为了规避这一法律层面的限制,目前欧委会通常通过“走后门”方式为军事项目提供资金。例如,利用欧洲防务局的预算资金对成员国的军事研发进行投资。又如,欧盟在预算框架之外设立额外的欧洲和平基金(EPF),并在其基础上设立专门针对乌克兰的援助基金,向乌克兰的国防采购提供资金,并报销成员国向其援助军事装备和用品的资金。

因此,未来欧洲防务一体化的发展还需要探索如何突破现行欧盟法律造成的限制。有研究认为,受乌克兰危机影响,欧盟最终将会走使用自身预算资金增强欧洲防务自主的道路。目前欧盟使用的一系列防务投资工具,如“欧洲和平基金”、《通过共同采购加强欧洲国防工业法案》《支持弹药生产法案》等,都是以小步走的方式来规避欧盟法律的相关限制,未来这种

[1] Andrea Sundstrand, “Article 346, EU Defence Procurement and the European Court of Justice,” *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2023, <https://urt.cc/wp-content/uploads/2023/12/Sundstrand-Andrea-Article-346-EU-Defence-Procurement-and-the-European-Court-of-Justice-UrT-2023-2-s.-15.pdf>, pp.18-19.

做法可能会扩展到交通运输、基础设施、数字、太空等所有安全与防务领域。^[1]如果这种做法成为惯例，当欧洲安全受到严重威胁时，便有可能促使成员国就修改欧盟条约中的欧盟防务预算条款开启谈判。

2. 政治层面须加强欧委会的权力。欧委会在引导成员国提高军事能力建设方面的权威尚未获得成员国的认可，许多成员国对其能否更深入地参与国防事务持怀疑态度，认为欧委会与北约相比在国防领域是一个相对较新且缺乏经验的行为体，不相信欧委会能够做出正确的决策。^[2]因此，这些成员国既不愿与欧委会分享有关国防生产能力和武器供应链等防务和安全方面的敏感信息，也不认为自己能够从欧委会制定的各项政策中受益。例如，为加强在“欧洲国防技术与工业基础”框架下的共同国防采购，欧盟于2023年10月出台了《通过共同采购加强欧洲国防工业法案》，该法案草案文本的多处内容因被认为过于苛刻而遭到了成员国的抵制。在有关武器装备供应链和产能信息、关键物资储备情况、危机情况下征用生产线权限等问题上，欧盟与成员国以及成员国与成员国之间均展开了艰苦谈判，以至于欧委会为达成最后文本不得不放宽了许多标准。^[3]此外，从管理机制上来看，欧委会的权力也受到很大限制。例如，在决策程序上，欧委会虽然是“欧洲国防工业计划”（EDIP）^[4]的负责机构，但其提出的实施方案最后是由欧盟成员国按照有效多数原则来投票决定的，欧委会不能参与投票。^[5]

[1] Stephane Rodrigues, “Financing European Defence: The End of Budget Taboos,” *European Papers*, Vol.8, 2023, No.3, pp.1155–1177.

[2] Luigi Scazzieri, “Toward an EU ‘defence union’,” Centre for European Reform, January 2025, <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2025/towards-eu-defence-union>, p.10.

[3] Aurélie Pugnet, “EU’s future defence industrial strategy to face difficult debates,” Euractiv, March 6, 2024, <https://www.euractiv.com/section/defence-and-security/news/eus-future-defence-industrial-strategy-to-face-difficult-debates/>.

[4] “欧洲国防工业计划”是欧盟在2024年公布的一项15亿欧元的临时预算，对成员国集中采购或联合发展武器生产给予奖励。

[5] Federico Santopinto, “Understanding the Challenges of EDIP and European Defence: The Main Proposals on the Table Isolated and Explained,” *Policy Paper #102*, September 2024, p.2.

目前，在欧洲防务问题上，欧委会只能利用欧盟的市场整合和监管者地位，试图运用产业政策来刺激成员国加强国防投资以及促进成员国之间的防务合作。欧洲防务一体化要想获得更大发展，就需要进一步增加欧委会的权限，使其能够更多地参与成员国的国防工业政策制定，提高其对成员国碎片化国防政策进行协调和整合的能力，这一点至关重要。在欧盟目前的治理结构中，涉及国家安全与防务的核心信息仍被视为掌握在成员国手中，如要进一步推进防务一体化，就必须要将这些信息汇集到欧委会，以便于其打造一个基于全欧洲的国防产业链。但很显然，这些制度设计都需要成员国向欧委会进一步让渡权力。

3. 技术层面须摆脱对美国的传统依赖。欧洲在防务上一直对美国存在结构性依赖。以空军为例，当前多数欧洲国家购买的战机主要是美国的F-35。例如，德国2022年6月批准的1000亿欧元特别国防基金在划给空军的334亿欧元中，很大一部分用于购买该战机；芬兰、瑞典、挪威、丹麦四国2023年3月宣布成立的北欧联合空军包括大约250架战机，其中除瑞典使用本国研发的战机外，其他三国正在使用或即将采购F-35战机作为主力战机。据该型战机的制造商美国洛克希德·马丁公司估算，到2035年欧洲将拥有超过600架F-35战机。^[1]由于F-35战机使用的软件系统和作战武器均由美国制造，让欧洲空军在短期内适应欧洲软件和武器是不现实的。^[2]一项对欧洲主要智库及其17名专家就欧洲军事能力自主问题的调查结果显示，即便是在能力上最接近于美国的军用卫星通信方面，欧洲要实现对美国的

[1] Elisabeth Gosselin-Malo, “Norway receives three new F-35s, as Europeans rethink arms production,” Defence News, March 4, 2025, <https://www.defensenews.com/global/europe/2025/03/03/norway-receives-three-new-f-35s-as-europeans-rethink-arms-production/>.

[2] Kajsa Ollongren, Armida van Rij, “The EU must enable its defence industry to boost capabilities and reduce dependence on US systems,” Chatham House, March 19, 2025, <https://www.chathamhouse.org/2025/03/eu-must-enable-its-defence-industry-boost-capabilities-and-reduce-dependence-us-systems>.

完全替代仍需要3年左右的时间，而在战场指挥、远程打击、压制敌方防空系统等方面则需要5—10年才能停止依赖美国。^[1]

此外，现有的欧洲安全架构是根据北约的运作模式设计的，欧盟要实现防务自主就必须发展出一套能够替代北约的指挥系统。欧盟目前尚缺乏组织大规模作战的能力，尤其是在情报、监视、侦察方面严重依赖美国，负责指挥、协调欧洲盟军部署与行动的北约欧洲盟军最高司令也一直由美国人来担任。^[2]目前，欧盟的共同安全与防务政策（CSDP）因为需要成员国达成一致并考虑成员国所顾虑的敏感问题，其决策过程过于缓慢，任务管理结构也过于繁琐。^[3]比如，负责制定外交和防务政策的欧盟政治和安全委员会（PSC）要在欧洲理事会和欧盟安全与外交高级代表的领导下，对所有危机管理任务和行动进行政治控制和提供战略指导，并为每一个任务和行动都设立一个临时指挥系统。^[4]美国智库战略与国际研究中心（CSIS）欧洲项目部主任马克斯·伯格曼（Max Bergmann）指出，“建立欧盟司令部已经讨论了几十年了……既然美国和欧洲在防务方面可能存在明显分歧，那么欧洲至少要拥有独立的指挥能力”。^[5]

[1] Rudy Ruitenberg, “Mind the gaps: Europe’s to-do list for defense without the US,” *Defense News*, February 25, 2025, <https://www.defensenews.com/global/europe/2025/02/25/mind-the-gaps-europes-to-do-list-for-defense-without-the-us/>.

[2] Camille Grand, “Defending Europe with less America, Policy Brief,” *European Council on Foreign Relations*, July 2024, <https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>, pp.13–14.

[3] The European Union Committee, *Brexit: Common Security and Defence Policy missions and operations*, House of Lords, May 14, 2018, <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-committees/eu-external-affairs-subcommittee/csdp-missions/csdp-brexit-report.pdf>, p.14.

[4] EEAS, *EU CSDP missions and Operations for Human Security*, May 2019, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_csdp_missions_and_operations_may2019_web.pdf, p.1.

[5] Max Bergmann, “Why It’s Time to Reconsider a European Army,” *CSIS*, February 28, 2025, <https://www.csis.org/analysis/why-its-time-reconsider-european-army>.

四、欧盟进一步推进欧洲防务一体化的潜在影响

欧洲防务一体化的进一步发展为推进“欧洲战略自主”开拓了新局面。一个在安全与防务上能够独立于美国的欧洲势必将扭转对美的不对称依赖，因而美欧关系将得以重塑，趋于更加对等和平衡。但另一方面，一个重新武装的欧洲必然会引发欧洲安全秩序重构，俄欧关系陷入安全困境的风险将大幅提高。

（一）将促使美欧关系更加平衡

长期以来美国的欧洲安全政策具有明显的矛盾特征：一方面强调其领导的北约是欧洲安全不可或缺的一部分，另一方面又希望减少欧洲对美国的依赖，强调欧洲应当更多地为自身安全负责。这种矛盾导致美国的对欧政策面临两种截然不同的选择：或者为了减少欧洲的依赖而支持欧洲防务一体化，如此则可能会刺激欧洲国家发展更加强大的国防工业和军事力量，从而使美国失去大部分欧洲军火市场；或者接受欧洲的安全依赖，如此则可以保持美国军火工业在欧洲市场的优势地位。^[1] 特朗普再次执政后，美国正在试图减少甚至放弃对欧洲安全的义务，那么对欧洲而言，以购买美国军火的方式来试图维持美国在欧洲的存在就变得毫无意义。如果美国逐步退出对欧安全保障的趋势无法避免，唯一可信的替代必将是欧洲自主的军事力量与国防工业体系。

美欧在安全防务上渐行渐远甚至脱钩，为欧洲战略自主建设创造了窗口期。下一阶段，欧盟为进一步推动欧洲防务一体化，有可能会采取“自愿者联盟”的模式，即在法德牵头下，让有相同意愿的成员国在武器装备的生产标准欧洲化、共同采购、联合研发等方面形成共同立场并进行更深入的合作，这将为欧洲战略自主的推进奠定实力基础。2025年5月7日，

[1] Max Bergmann, Otto Svendsen, “Transforming European Defense: A New Focus on Integration,” CSIS, June 2023, <https://www.csis.org/analysis/transforming-european-defense-new-focus-integration>, p.8.

德国新任总理默茨与法国总统马克龙在巴黎会晤，双方承诺将建立更紧密的防务关系，加快在发展下一代坦克、战斗机、远程导弹方面的合作，以及协调国防规划和军事采购，采取联合措施与有意愿的国家合作，进一步扩大欧洲安全和防务能力。^[1]

短期来看，欧洲将加强协调，努力为乌克兰提供安全保证，以替代美国的缺位。法国和英国均表示，如果俄罗斯与乌克兰能够达成停火协议，它们愿意牵头组建多国联合部队赴乌克兰执行维和任务。^[2]从中长期来看，一旦欧洲具备在安全上独立于美国的可能性，跨大西洋协调必然会减弱，加之美欧在贸易、全球治理、地区安全等问题上的分歧可能会进一步增加双方之间的裂痕，美欧关系必将趋于更加平衡。例如，近期为了应对特朗普“对等关税”的施压，欧洲表现出高度统一立场，在与美国进行谈判的同时，也准备使用一切贸易防御手段应对美国的关税大棒。

（二）将导致俄欧关系陷入更大的安全困境

“重新武装欧洲计划”的实施以及对欧洲防务一体化进程的推动，必然会引发欧俄之间的军备竞赛并造成彼此关系恶化，使双方陷入更大的安全困境。一些欧洲国家的情报机构认为，俄罗斯在未来3—5年可能将发起另一场对欧洲的军事行动。例如，丹麦情报局认为，俄罗斯在2022年对乌克兰发起特别军事行动时，就已经启动军队的重大改革和重建，目标是能够与北约进行等实力的对抗；俄罗斯已经具备在未来2年发动地区性战争和在未来5年发动大规模战争的能力。^[3]因此，“计划”对于欧盟的重大意义，

[1] Rudy Ruitenberg, “Macron, Merz vow closer defense ties in reboot of French-German couple,” Defense News, May 8, 2025, <https://www.defensenews.com/global/europe/2025/05/08/macron-merz-vow-closer-defense-ties-in-reboot-of-french-german-couple/>.

[2] Jessica Rawnsley, “UK troops may need to protect peace in Ukraine for ‘many years’,” BBC News, March 8, 2025, <https://www.bbc.co.uk/news/articles/cn893xddz1yo>.

[3] Forsvarets Efterretningstjeneste, “Opdateret vurdering af truslen fra Rusland mod Rigsfællesskabet,” February 9, 2025, <https://www.fe-ddis.dk/da/produkter/situations--og-trusselsvurderinger2/trusselsvurderinger/opdateret-vurdering-af-truslen-fra-rusland/>.

除了能够动用多种金融杠杆刺激成员国加强防务投资外，还在于通过向乌克兰持续提供弹药、防空系统、无人机等军事援助，以及推动乌克兰融入欧洲国防工业生态系统，使其成为抵御俄罗斯的第一线。由于乌克兰的经济水平落后于所有欧盟成员国，因而在乌克兰投资和人工的成本都远低于欧盟国家，这使得乌克兰同时具备市场规模和成本优势，未来有可能成为欧盟最具成本竞争力的军火库。^[1]

在“计划”的影响下，欧洲援助乌克兰的目的已悄然发生变化，从捍卫欧洲领土完整变成将乌克兰改造为对峙、警戒俄罗斯的欧洲前哨。乌克兰危机以及欧盟大规模投入武器装备正在引发俄罗斯的进一步反应。俄罗斯的军费支出大幅增加，2024 年比上一年增加了 41.9%，达到 1459 亿美元，2025 年的军费预算将比 2024 再增长 25%，远超欧洲 2024 年 11.7% 的总体增长速度。^[2] 俄总统新闻秘书佩斯科夫对此表示，欧盟正在非常积极地讨论欧盟军事化问题，“重新武装欧洲计划”主要针对俄罗斯，俄罗斯需要对此做出回应，以确保自身安全。^[3]

（三）将推动欧洲安全秩序的重构

随着特朗普再次执政以来美国逐渐与欧洲的安全保障松绑以及欧洲防务一体化不断推进，以北约为核心的欧洲安全秩序必然会出现调整。首先，除了有关欧洲国防工业体系以及“欧洲军”、欧洲军事指挥中心的组建这些问题之外，欧洲自身的核威慑能力问题将会成为欧洲安全的重心。自二战结束以来，因为有美国的核保护，欧洲自身的核威慑能力问题一直不是欧洲安全的重心。然而，鉴于特朗普再次上台之后美国对欧洲安全保障承诺的模糊和不确定性，欧洲的核威慑能力问题被再次激活。德国总理默茨在

[1] Jacob Funk Kirkegaard, “Ukraine: European democracy’s affordable arsenal,” *Bruegel Policy Brief*, Iss.10/25, March 2025, pp.6-9.

[2] The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2025*, February 2025, p.12.

[3] Песков: ЕС считает себя противником РФ, поэтому Москву беспокоит его милитаризация // URL: <https://tass.ru/politika/23335317>, 07.03.2025.

竞选期间就表示,“我们需要与英国和法国两个欧洲核国家就核共享和核安全进行讨论”。^[1]法国总统马克龙在3月5日向全国发表讲话时表示,法国对讨论将核保护扩大到其欧洲伙伴持开放态度。^[2]

需要指出的是,将法国核威慑力量扩大到欧洲层面可能会引发欧洲的核扩散风险,从而会破坏现有体系的稳定。一方面,由于法国的核威慑能力有限,其需要与另一个欧洲核国家英国建立核威慑力量的合作。但即便英法两国合作,它们的核武器数量、投射能力也不足以提供可靠的延伸核威慑。^[3]另一方面,法国一直坚持其核战略独立于北约,不参加北约核计划小组,并且不愿意对向欧洲提供核保护做出明确的承诺和承担相应的义务。因此,在面临美国可能停止对欧洲提供安全保护的情况下,欧洲极有可能会率先打破《不扩散核武器条约》。例如,波兰提议在其领土上部署美国核武器的同时,也希望获得法国的核弹头。^[4]

其次,不同的欧洲多边安全机制可能会形成相互竞争。目前,欧盟共同安全与防务政策主要是针对开展人道主义救援、提供军事能力培训、制止冲突、维持战后秩序,以及执行维和、危机管理中的军事任务等,而不是应对大规模战争。而在欧盟机制之外,还存在法国在2018年6月主导建立的“欧洲干预倡议”(E12)和英国在2014年倡导成立的“联合远征军”(JEF)等处理潜在战争的欧洲多边安全机制。截至目前,“欧洲干预倡议”共有13个欧洲国家加入,是一个在决策机制上完全独立于欧盟和北约的松散军事

[1] “Merz-Vorstoß zu Atomwaffen: Frankreichs Atomschutzschirm für Deutschland?” *Zdfheute*, February 21, 2025, <https://www.zdfheute.de/politik/deutschland/nuklearwaffen-schutz-deutschland-100.html>.

[2] Ingrid Melander and Michel Rose, “Macron will open debate about extending French nuclear protection to European allies,” Reuters, March 6, 2025, <https://www.reuters.com/world/europe/frances-macron-address-nation-late-wednesday-2025-03-05/>.

[3] Wannes Verstraete, “Anticipating Europe’s Nuclear Futures,” *The Washington Quarterly*, 47:1, 2024, pp.85–100.

[4] Seb Starcevic, “We want French nukes, Polish president says,” *Politico*, April 18, 2025, <https://www.politico.eu/article/poland-andrzej-duda-france-nuclear-weapons-emmanuel-macron/>.

合作倡议，主要任务是支持欧洲战略自主、提供共同军事行动能力、发展共同战略文化等。^[1]“联合远征军”则是一支联合部队，主要任务是在未满足触发北约集体防务条款的情况下，对发生在欧洲地区的危机或冲突进行军事干预。^[2]在新一届特朗普政府减少对欧洲安全承诺的情况下，英国有意回归对欧洲安全秩序的构建，并与法国合作向乌克兰提供安全保障。因此，在欧洲防务一体化加速推进的背景下，由于欧盟、法国、英国各自主导的三个欧洲多边安全机制成员国高度重合，因而相互之间实际上会形成一种竞争关系。

结 语

乌克兰危机的爆发和持续延宕是欧盟推动欧洲防务一体化的核心因素，而特朗普再次执政以来美国对欧政策的重大变化则进一步增加了欧洲防务自主的紧迫性。在2025年6月25日举行的北约海牙峰会上，各成员国决定到2035年将国防开支提升到GDP的5%，并决定扩大跨大西洋国防工业合作。然而，这次试图重新凝聚北约团结的峰会掩盖不了美欧安全关系中的结构性矛盾——双方在安全与防务上的不对称依赖。欧洲国家正在通过增加军费开支以及推进共同防务政策来加速防务一体化进程的不对称依赖，以应对地缘政治格局可能发生的重大变化。“重新武装欧洲计划”既是基于俄乌冲突带来的欧洲安全危机，也是为了应对新一届特朗普政府对乌克兰和欧洲的安全政策转向所带来的挑战，从长远来看对推动欧盟塑造国际和地区格局的能力具有较为深远的战略意义，但在促进欧洲军事和军工体系整合上终究能够发挥多大作用尚有待观察。

从中欧关系的角度来看，“计划”的推进对中欧关系发展具有双重影响。一方面，随着近些年来欧洲对亚太安全事务关注程度的提高，欧盟及

[1] Ministère des Armées, “L’Initiative européenne d’intervention,” June 22, 2021, <https://archives.defense.gouv.fr/dgris/action-internationale/l-ieil/initiative-europeenne-d-intervention.html>.

[2] Rosie Knighton, Research Briefing, “What is the Joint Expeditionary Force?” House of Commons, August 6, 2024, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10074/>.

一些欧洲国家在台湾、南海等问题上展现出积极介入的势头，不断挑事生非。例如，2022年5月，欧盟和日本举行领导人峰会并发表联合声明，声称对东海和南海局势“表示严重关切”，并“坚决反对任何单方面试图改变现状、加剧紧张局势的行径”，强调“台湾地区和平与稳定至关重要”；2024年7月，欧盟就所谓“南海仲裁案裁决”出台8周年发表声明，公然为菲律宾侵犯中国主权站台背书；近年来英国、法国、德国、荷兰等国还频繁派遣军舰过航台湾海峡和南海，搞所谓的“航行自由”，并与美国等国进行挑衅性联合军演等。而“计划”的推进将进一步为欧洲少数国家干涉中国内政、破坏中国周边安全环境提供所谓的“实力基础”。而另一方面，支持欧洲一体化和欧盟战略自主是中国对欧政策的一贯立场，而欧洲防务一体化既是欧洲一体化的重要组成部分，也是欧盟战略自主的基石。因此，欧洲防务一体化的发展也有利于增强欧盟成员国对华政策的一致性，对其形成和坚持独立自主的对华政策具有积极意义。

【收稿日期：2025-04-17】

【修回日期：2025-06-26】

（责任编辑：李万胜）