

特朗普回归下的 欧洲防务自主走向及对美欧关系影响^{*}

严少华 吴虚怀

[内容摘要] 在地缘政治局势动荡以及跨大西洋安全关系动摇的双重刺激下,欧洲领导人对防务自主的呼声日渐强烈。在此背景下,欧盟在政策规划、资金支持、推进欧洲国家间合作、欧洲核威慑体系建设等方面,持续推动安全与防务议程朝着实质性的战略自主方向进展。然而,欧洲的防务自主仍在成员国的财政金融体系状况、军工生产能力、欧洲国家间的“战略不协调”以及美国对欧洲防务自主进程的警惕和分化等方面受到制约。欧洲防务自主性的提升将使跨大西洋安全与防务关系更加平等,但也会在欧盟与北约的安全职能划分、防务产业竞争、对华政策等战略性议题上协调等领域给美欧关系带来更多张力。

[关键词] 防务自主 欧洲战略自主 跨大西洋关系 美欧同盟

[作者简介] 严少华,复旦大学中欧关系研究中心副主任、副研究员;吴虚怀,浙大宁波理工学院外国语学院讲师

[中图分类号]D85 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-5715(2025)05-0064-27

防务自主是欧盟战略自主进程中的核心议题,同时也是能够实质性影响美欧关系走向的议题。欧盟防务自主的建设不仅是战略自主概念的技术性组成部分,更是其政治意愿和实现程度的根本性体现。本文探讨的防务自主既包含了结果导向的能力维度,即欧洲在安全和防务领域能够实现能力自给,降低对美国

^{*} 本文系上海市哲学社会科学一般项目“俄乌冲突下欧洲战略自主走向及其对中欧关系的影响研究”(项目编号:2023BGJ003)的阶段性成果。

安全保障的依赖,也包含了作为过程的议程维度,即欧洲围绕防务自主议题所进行的讨论及其演进。

冷战结束后,欧盟一直试图在安全和防务领域有所作为。在特朗普第一任期前,欧洲虽然通过《马斯特里赫特条约》《尼斯条约》《里斯本条约》等文件,不断确认建立“共同安全与防务政策”的目标,并于2017年底激活永久结构性合作框架、建立欧洲防务基金、实施“防务研究预备行动”和“欧洲防务工业发展计划”两项国防研发合作计划,但这一阶段欧洲的防务自主进程的特点是多言语表态而少行动落实,多低政治性的技术实践(如防务技术合作研发)而少高政治性的实质项目(如军队整编)。^①自特朗普第一任期以来,跨大西洋关系遭受严峻考验,美国实力相对下降、战略重心加速转移以及以特朗普为代表的孤立主义、单边主义思潮回归使美国对欧洲安全保障的能力和意愿降低;拜登政府尽管表现出修复盟友对美信心的态度,但从阿富汗仓促撤军以及与英国、澳大利亚达成核潜艇技术合作导致法国与澳大利亚的合作流产等行为反映出美国在联盟管理上的缺陷。^②与此同时,欧洲的周边安全环境则日益“动荡、复杂和碎片化”。两方面压力促使欧盟将安全与防务战略上升为优先要务,防务自主议程得到实质性的推进。^③

2024年特朗普在美国总统竞选中强势回归,跨大西洋关系重新走低。美欧在双边贸易、乌克兰危机、对华政策等议题上的协调趋于困难,也令欧洲防务自主进程的迫切性更为凸显。当前,欧盟机构在加强战略规划与顶层设计中的引领作用显著加强,加大了防务领域的资金投入和融资力度,同时积极拓展美国之外的防务合作伙伴,甚至开始探讨欧洲自主核威慑体系的建设路径,展现出在防务自主领域内的较大决心。未来,如果欧洲自主防务能力得到显著提升,跨大西洋关系的互动将更为对等,美欧在各领域的博弈也将更为复杂和激烈。

本文聚焦特朗普回归背景下欧洲防务自主的最新动向,并对欧洲提升防务

① 王明进:《欧盟战略自主下防务一体化的进展与困境》,《当代世界》2025年第6期,第23~24页。

② Garret Martin and Ville Sinkkonen, “Past as Prologue? The United States and European Strategic Autonomy in the Biden Era,” *European Foreign Affairs Review*, Vol. 27, Special Issue 1, 2022, p. 100.

③ 卓华、王明进:《欧盟安全与防务议程的自主性进展》,《现代国际关系》2022年第10期,第10~14页。

自主能力的动因、防务自主进程面临的挑战及其对美欧关系可能带来的影响展开分析,从而深化相关各界对欧洲防务自主议题的认识。

一、特朗普回归与欧洲防务自主动因

欧洲的防务自主进程受到内外部因素的共同推动。从外部来看,乌克兰危机延宕、大国博弈加剧、特朗普回归下美国对欧安全承诺动摇等地缘政治格局的变动使得欧洲单凭“规范性力量”已无法应对国际政治现实,迫切需要“拥抱硬实力”以谋求主动,重塑跨大西洋关系面貌。而从内部看,欧盟及其成员国不同程度地意识到防务自主、减少安全上的外部依赖是欧洲强化其战略韧性的关键,这给欧洲推进防务自主进程提供了理念和组织基础。

(一) 地缘政治现实

乌克兰危机长期化以及美国战略重心“东移”两大地缘政治现实,使欧洲认识到有必要通过增强防务建设水平,提升应对安全冲击的能力。

当前,尽快结束乌克兰危机并阻止危机形成外溢效应是欧洲最重要的安全事项。然而乌克兰问题错综复杂,涉及俄罗斯、乌克兰和西方三者之间的关系。一方面,有鉴于各方和谈条件的不可兼容性,短时间内结束乌克兰危机不具现实性。就乌克兰而言,总统泽连斯基已多次公开表示不会在法律上承认任何临时被占领土属于俄罗斯,并呼吁西方对乌提供安全保障。但是美国政府向乌克兰提出的停火计划里,包含“法律层面承认克里米亚现状”“宪法修正放弃北约成员国资格”“接受国际原子能机构对扎波罗热核电站的永久监管”等乌克兰无法接受的条款,因此遭到乌克兰的拒绝。^① 另一方面,在俄罗斯与西方彼此互信水平较低、对欧洲安全秩序的设计存在重大分歧的情况下,即使俄乌双方在外部介入下达成某种形式的停火,俄罗斯与西方仍会将彼此视为生存性威胁并继续在外交和安全政策上针锋相对,可能导致停火安排不可持续。因此,乌克兰危机的长

^① Ian Lovett, “Ukraine’s Zelensky Pushes Back on U. S. Peace Plan,” The Wall Street Journal, April 22, 2025, <https://www.wsj.com/world/europe/ukraines-zelensky-pushes-back-on-u-s-peace-plan-359d74b1>.

期化以及欧洲安全秩序的重建将是欧洲需要长期面对的地缘政治现实。

美国战略重心的“东移”是欧洲面临的更为结构性的地缘政治挑战。自奥巴马政府高调宣布“重返亚洲”并于2012年首次明确提出“亚太再平衡”战略起,美国便将战略重心逐步由欧洲向亚太地区转移。此后,美国战略重心的“东移”进程经历特朗普第一任期、拜登政府的不断深化,呈现出战略辐射范围扩大(从亚太到“印太”的扩展)以及地缘政治色彩加重的双重特点。^①与之相应,美国对欧洲安全所投入的关注和资源则由于战略重心转变以及美国实力的相对下降而受到挤压。尽管美欧关系在拜登政府时期回暖、乌克兰危机也使美国在欧洲的兵力规模有所回升,但长期看,美国的国防战略正从“打赢两场重大地区战争”逐渐转向“集中打赢一场战争,同时牵制其他对手”。^②这就意味着美国需要划分不同的地区安全事务的优先等级,而欧洲已不再是美国防务规划中的最优先事项和最大比重资源的受益方,例如在乌克兰危机持续发酵的情况下,2024财年的美国《国防授权法案》仍划拨147亿美元用于“太平洋威慑倡议”,仅划拨36亿美元支持“欧洲威慑倡议”。^③美国战略重心的“东移”使得欧洲加强自主防务能力建设、补充美国安全保障缺位的任务更为迫切。

(二) 跨大西洋安全关系动摇

承前所述,美国战略重心的“东移”使跨大西洋安全关系面临重塑挑战,而2016年特朗普在美国政坛异军突起及其2024年的回归则使这一重塑进程的烈度陡然增加,甚至动摇了跨大西洋安全关系。二战后,以美国为主导、以北约为框架的跨大西洋安全合作塑造了欧洲的安全秩序,在北约框架下开展安全合作

① 奥巴马政府将战略重心转向亚洲的决策存在地缘政治上维系美国在亚洲的霸权以及经济上借助亚洲市场刺激美国出口两重考虑。至特朗普第一任期,与中国开展战略竞争,修正中国崛起带来的力量失衡、安全失衡和体系失衡便成为“印太”战略的主要目标。参见韦宗友:《美国战略重心东移及其对东亚秩序的影响》,《国际观察》2012年第6期,第62页;刘胜湘、辛田:《均势制衡与特朗普政府“印太”战略论析》,《当代亚太》2018年第3期,第56~67页。

② Raphael S. Cohen, “Ukraine and the New Two War Construct,” War on the Rocks, January 5, 2023, <https://warontherocks.com/2023/01/ukraine-and-the-new-two-war-construct/>.

③ Camille Grand, “Policy Brief: Defending Europe with Less America,” European Council on Foreign Relations, July 2024, <https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>, p. 5.

也成为跨大西洋关系的核心议题。^① 然而,内部关于责任分担的争论也几乎贯穿了北约的发展史,历任美国总统及其阁僚都敦促欧洲加大防务投入,推动欧洲在保障自身安全以及参与全球安全事务方面承担更大责任。

特朗普任美国总统期间,北约盟国围绕责任分担议题的矛盾放大了。一方面,特朗普简单地将责任分担理解为军费开支的数额并以交易式思维处理与欧洲盟友间的“军费支出不公平”问题。在 2018 年的北约峰会上,特朗普就要求北约盟友将军费占国内生产总值比重提升至 4%,北约则维持了 2% 的原定承诺,显示出美国与盟友的分歧。在 2024 年竞选期间,特朗普表示要“从根本上重新评估北约的目标和使命”,^②并在施压欧洲盟友提高军费开支方面变本加厉。例如,特朗普已要求北约各成员国将军费开支占国内生产总值的比重提升至 5%,并计划将北约盟国的军费开支与美国提供安全保证以及更优惠的贸易条件关联。^③ 另一方面,特朗普政府秉持“美国优先”理念,倾向于以牺牲欧洲盟友的安全利益为代价追求自身的外交与安全目标。如在处理乌克兰危机时,特朗普政府明确表示不愿对乌克兰作出“无限承诺”,并强调欧洲安全应是欧洲国家的责任。与此同时,特朗普政府与俄罗斯就俄乌停火等问题频频接触,引发欧洲的战略焦虑。特朗普政府的言行表明,美国已不满足于在北约框架下讨论与盟友的责任分担问题,而是要推动责任转移,令欧洲承担北约共同防务的主要责任。由此,美国外交政策的基本原则已经改变,美国不再是欧洲的天然盟友和安全的保障者。^④

跨大西洋安全关系的动摇不仅对欧洲的自主防务建设提出了更高要求,对欧洲的一体化水平也构成了考验。考虑到当前欧洲内部面临的政治挑战,特朗

① 李航:《乌克兰危机与跨大西洋关系的新调整》,《现代国际关系》2023 年第 6 期,第 6 页。

② Isaac Arnsdorf, Josh Dawsey and Michael Birnbaum, “Trump didn’t Quit NATO, but a Potential Second Term Alarms Allies,” The Washington Post, February 19, 2024, <https://www.washingtonpost.com/politics/2024/02/19/trump-nato-russia-republicans-europe/>.

③ Lucy Fisher, Henry Foy and Felicia Schwartz, “Trump Wants 5% NATO Defence Spending Target, Europe Told,” Financial Times, December 21, 2024, <https://www.ft.com/content/35f490c5-3abb-4ac9-8fa3-65e804dd158f>; Liana Fix and Michael Kimmage, “Trump’s Threat to Europe,” Foreign Affairs, March 22, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trumps-threat-europe>.

④ Liana Fix and Michael Kimmage, “Trump’s Threat to Europe,” Foreign Affairs, March 22, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trumps-threat-europe>.

普的北约政策所带来的“安全真空”可能会刺激个别欧洲国家在防务问题上的离心倾向,乃至最终引发战后欧洲安全秩序的逆转。^①

(三) 欧洲内部政治意愿提升

在体系层面因素的刺激下,欧盟及其成员国提升防务自主性的呼声也日渐高涨。

一方面,无论是法国、德国等传统欧洲大国,还是以波兰为代表的所谓“新欧洲”国家,又或者欧盟机构,都普遍认识到在地缘政治变局和美国对欧安全承诺动摇的背景下,欧洲需要在防务领域加大投入,减少对美国军事装备和政策领导的依赖,增强欧洲应对外部冲击的韧性。2025年5月29日,欧盟委员会主席冯德莱恩在德国亚琛被授予查理曼奖。^②在获奖感言中,冯德莱恩表示欧洲坐享“和平红利”的时代已经结束,欧洲亟需投资自身的安全建设,以在国际变局中谋求独立。^③在欧盟成员国层面,德国基民盟主席弗里德里希·默茨在率领保守派势力赢得大选后表示,鉴于特朗普政府对欧洲的命运“漠不关心”,德国必须从根本上重塑安全政策,包括加紧独立的防务能力建设,结束长久以来对华盛顿的依赖,甚至可能要在几个月内找到北约的“替代品”。^④2025年3月21日,德国联邦参议院通过了联盟党和社民党提出的巨额财政方案,允许政府设立5000亿欧元特别基金,并修订德国《基本法》中规定政府债务率上限的“债务刹车”条款,^⑤以

① Liana Fix, Michael Kimmage, “Trump’s Threat to Europe,” *Foreign Affairs*, March 22, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/trumps-threat-europe>; Hal Brands, “Trump’s Return Would Transform Europe: Without Washington’s Embrace, the Continent could Revert to an Anarchic and Illiberal Past,” *Foreign Policy*, June 26, 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/06/26/europe-security-eu-nato-alliances-liberal-democracy-nationalism-trump-us-election/>.

② 亚琛国际查理曼奖始于1950年,名称源于曾统一西欧和中欧大部分地区的查理曼大帝,旨在表彰促进欧洲一体化的人物。参见 Seb Starcevic, “Von der Leyen Wins Charlemagne Prize for European Unification,” *Politico*, January 15, 2025, <https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-wins-top-award-for-european-unification/>。

③ “Speech by President Von der Leyen at the Award Ceremony of the International Charlemagne Prize of Aachen,” May 29, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_25_1366.

④ Tim Ross and Nette Nöstlinger, “Germany’s Merz Vows ‘Independence’ from Trump’s America, Warning NATO may soon be Dead,” *Politico*, February 23, 2025, <https://www.politico.eu/article/friedrich-merz-germany-election-united-states-donald-trump-nato/>.

⑤ 依据德国宪法,除经济衰退和自然灾害等特殊情况,德国应将年度借债额度限制在国内生产总值的0.35%以内。参见 Jim Tankersley and Christopher F. Schuetz, “Germany Is Lifting a Foot Off Its ‘Debt Brake’. Here’s Why,” *The New York Times*, March 18, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/03/18/world/europe/germany-debt-brake.html>。

提振国内经济,并在军事上“重新武装”。此举不仅是对德国长期以来的财政政策框架的调整,一定程度上也是对德国战后在防务领域形成的“克制文化”的修正。

另一方面,欧洲民众普遍对特朗普回归后的美欧关系前景表现出怀疑乃至悲观情绪。据调查显示,欧洲民众对美国正形成新的认知,即美国不是欧洲的“盟友”、而是欧洲的“必要伙伴”;即便是波兰、丹麦等具有较强“大西洋主义”传统的国家,对美国的看法也趋于消极。^① 在德国,特朗普第二任期开始仅 6 周,德国民众对美国的信任度就从 84% 跌至 16%;四分之三的受访德国民众认为目前北约成员国不能依赖美国的保护。^② 与之相应,欧洲民众对欧洲增强防务自主性的支持度则在上升。民调显示,59% 的英国和德国选民支持组建欧洲军队,甚至在英国的疑欧派选民中也有接近 50% 的选民表示支持成立欧洲的军事力量。^③

需要注意的是,大部分欧洲国家同时主张,防务自主能力的建设不应以破坏跨大西洋关系为代价。有分析认为,未来的跨大西洋安全关系既要维持北约在指挥架构和防务规划方面的独特和主导作用,也应承认欧盟作为安全行为体的新角色以及发挥欧盟独特的监管和融资工具的作用。可以看到,欧洲对提升自身防务自主性的总体定位仍是补足性和工具性的。^④

二、特朗普回归下的欧洲防务自主走向

鉴于地缘政治环境的恶化、美欧关系发生的结构性调整以及特朗普回归对跨大西洋关系带来的冲击,欧盟在战略规划与顶层设计、强化防务产业基础、推进与非欧盟国家间合作、欧洲核威慑体系建设等方面用力,推动安全与防务议程

① Jana Puglierin, Arturo Varvelli and Pawel Zerka, “Transatlantic Twilight: European Public Opinion and the Long Shadow of Trump,” European Council on Foreign Relations, February 12, 2025, <https://ecfr.eu/publication/transatlantic-twilight-european-public-opinion-and-the-long-shadow-of-trump/>.

② Sabine Kinkartz, “Germans No Longer See US as Trustworthy Partner,” DW, March 7, 2025, <https://www.dw.com/en/germans-no-longer-see-us-as-trustworthy-partner/a-71858094>.

③ George Grylls, “Support for a European Army Grows Across Continent, Poll Suggests,” The Times, April 4, 2025, <https://www.thetimes.com/uk/defence/article/europe-army-eu-poll-france-germany-t2793chv5>.

④ Camille Grand, “Defending Europe with Less America,” European Council on Foreign Relations, July 3, 2024, <https://ecfr.eu/publication/defending-europe-with-less-america/>.

朝着实质性的自主方向发展。

（一）加强战略规划与顶层设计

乌克兰危机发生后,欧盟立足战略层面,在规划防务建设的路径以及具体的政策设计方面明显趋于主动。2022年3月,欧洲理事会通过《安全与防务战略指南针》。在该文件中,欧盟的防卫主体意识得到彰显,对安全威胁的界定大幅拓宽,以适应面向本土防御的安全思维转向。^① 2024年3月5日,欧盟发布首份《欧洲防务产业战略》文件,提出重点加强由欧洲防务基金扶持的研究项目,鼓励成员国共同采购军事装备,减少对美国的依赖,实现到2030年各成员国50%的军事装备订单由欧洲自产的目标。2024年10月,欧洲理事会发布《战略议程:2024至2029》,为欧盟未来5年的政策方向提供指导。文件称,鉴于欧洲所面临的安全威胁和北约内部的脆弱性,全力推进欧洲防务一体化已刻不容缓。在建设一个“强大和安全的欧洲”部分,该文件对欧盟快速反应部队的完善、欧洲防务采购联合体的建立、加强网络以及混合威胁应对、欧盟有序扩大等方面都作出了布局。^②

同时,欧盟不断健全联盟层面的政治制度设计,给予本土防务以更多重视。2024年12月,欧盟新一届委员会名单中增设“防务和太空事务专员”一职,主要负责协调成员国诸如装备采购等方面的国防产业政策以及加强国防工业能力的建设,并不涉及联盟的防务规划——成员国的防务规划和协调交由北约的“防务规划进程”合作框架负责,这一设计在明确了欧盟和北约防务领域内的互补关系的同时,也使美国和北约能够更好就防务问题与欧盟开展沟通和整合。^③

2025年3月19日,欧盟委员会发布名为《欧洲防务白皮书:2030战备计划》(以下简称《白皮书》)。《白皮书》认为欧洲当前面临的安全形势日益严峻,而欧洲确保和平的唯一方法是释放自身在资源、科技和产业等方面的潜力,作好准备应对各类敌对行为。考虑到欧洲长期以来防务投入不足的现状,《白皮书》从

① 卓华、王明进:《欧盟安全与防务议程的自主性进展》,《现代国际关系》2022年第10期,第10~12页。

② The European Council, “Strategic Agenda: 2024-2029,” January 29, 2025, https://www.consilium.europa.eu/media/yxrc05pz/sn02167en24_web.pdf.

③ Rym Momtaz, “Taking the Pulse: Is Having a European Commissioner for Defense a Mistake?” September 26, 2024, <https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/09/taking-the-pulse-is-having-a-european-commissioner-for-defense-a-mistake?lang=en>.

提升防御能力、加大对乌克兰的支持力度、发展欧洲防务产业、加强与“志同道合国家”的伙伴关系等 5 个方面布局欧盟的防务自主能力建设,力争使欧洲在 2030 年拥有强大的国防能力。^①《白皮书》全面审视了欧洲当前自主防务能力不足与安全环境恶化之间的矛盾,并确定了优先领域的投资需求,为下一步欧洲有的放矢地开展防务能力建设提供指导。

(二) 增加投入以强化防务产业基础

持续的防务投入,发展本土的防务产业是欧洲走向防务自主的物质基础。乌克兰危机发生后,欧盟先是聚焦在具体的产业议题内推出针对性的合作举措。如 2023 年 7 月,欧洲议会通过了《支持弹药生产法案》,允许欧盟拨款 3 亿欧元,用以提高欧洲生产弹药和导弹及其零部件的能力,支持成员国弹药去库存、联合订购弹药和导弹。^② 2023 年 10 月 9 日,欧盟理事会通过了《通过共同采购加强欧洲国防工业法案》,允许欧盟在 2022—2024 年期间从预算中拨出 5 亿欧元,以加强欧盟成员国之间的国防工业采购合作,提高公共支出效益,减少联合采购中可能出现的风险。^③ 2024 年 2 月,欧洲议会议员就修订欧盟长期性预算制定框架达成协议,这一修订旨在为降低“下一代欧盟”经济复苏计划的借款成本提供一项结构性的解决方案,同时该项修订还将“乌克兰发展基金”以及“欧洲战略技术平台”一并整合进多年期预算框架中,以此为支援乌克兰提供稳定的融资。

同时,欧盟也在投资金额、融资灵活度等方面加大了力度。《欧洲防务产业战略》提出将在 2025 年至 2027 年动用 15 亿欧元预算,增强欧洲国防技术与工业基础的竞争力,特别是加强在网络、太空等新兴领域的合作。2025 年 3 月 4 日,冯德莱恩提出一项大规模一揽子计划——“重新武装欧洲”计划。这项 8000 亿欧元的融资计划,旨在未来 4 年内提升欧洲各国的防务能力并加强对乌克兰的军备支持。此外,面对特朗普的“强势回归”及其要求北约盟国增加国防开支的

① The European Commission, “White Paper for European Defence-Readiness 2030,” March 19, 2025, <https://euawareness.org/wp-content/uploads/2025/05/European-Defence-Readiness-2030.pdf>.

② 《欧洲加大装备建设投入力度》,《中国国防报》2024 年 4 月 24 日,第 4 版。

③ The European Parliament, “European Defence Industry Reinforcement Through Common Procurement Act (EDIRPA),” November 21, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)739294](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739294), p. 7.

表态,欧洲也在考虑更激进的国防开支选择,包括讨论设立一个至少 5000 亿欧元的基金,用于共同防务项目和武器采购,并通过发行由参与国担保的债券来建立融资机制,以增加支出,这一融资模式也将对英国和挪威等非欧盟国家开放。^①

欧盟在资金上的投入也的确提高了成员国在防务领域投入的积极性,刺激了本土防务产业的发展。据统计,自乌克兰危机发生后,欧洲北约盟国用于采购和研发的预算占国防总预算的比重已升至 32%,而用于人事和退役军人养老金的平均份额则从 60% 下降到 40%。^② 受到乌克兰危机影响,2023 年欧洲国防军工领域收入同比增长 16.9%,达到近 1600 亿欧元;在国防军工领域的从业人数也在 2023 年同比增长 8.9%,达到 58.1 万人。^③

(三) 加大与非欧盟国家防务合作的维度与力度

在防务合作上,近些年欧盟加大了与英国、韩国、澳大利亚等非欧盟国家在防务领域的合作力度,构建多方面、多层次的伙伴关系。

从欧盟层面看,与英国的关系在苏纳克接棒英国首相后开始走向改善,乌克兰危机、巴以冲突乃至广义而言自由主义国际秩序的衰退等使双方认识到需要“基于地理邻近性和共同威胁建立‘广泛、全面和均衡的安全伙伴关系’”。^④ 2022 年 11 月,欧盟接纳英国加入一个由荷兰领衔的“永久结构性合作”项目,此举被时任欧盟外交与安全政策高级代表博雷利形容为是自英国脱欧以来跨英吉利海峡合作迈出的“最大一步”。^⑤ 2025 年 5 月 19 日,欧盟委员会主席冯德莱恩、欧洲理事会主席科斯塔和欧盟外交与安全政策高级代表卡娅·卡拉斯在伦敦与英国

① Paola Tamma et al., “Europe Races to Set up 500bn Defence Fund: Initiative is Open to UK and would Tap Bond Markets to Boost Spending for Trump’s White House Return,” *Financial Times*, December 5 2024, <https://www.ft.com/content/169816b5-39e9-4f05-ae84-43ef8e277c76>.

② Ben Schreer, “Europe’s Defence Procurement since 2022: a Reassessment,” *The International Institute for Strategic Studies*, October 23, 2024, <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2024/10/europes-defence-procurement-since-2022-a-reassessment/>.

③ 《欧洲军工产业增长受关注》,新华网,2024 年 12 月 4 日, <https://www.xinhuanet.com/milpro/20241204/266dba1a356e4548a0f714a5d13c8ed7/c.html>。

④ European Movement, “The Future of EU-UK Cooperation on Security and Defence,” January, 2021, <https://europeanmovement.eu/policy/the-future-of-eu-uk-cooperation-on-security-and-defence/#>.

⑤ Cristina Gallardo, “UK Joins EU Military Mobility Project,” *Politico*, November 10, 2022, <https://www.politico.eu/article/eu-welcomes-uk-into-its-military-mobility-project/>.

首相斯塔默举行了自英国退出欧盟以来的首次欧盟—英国峰会,双方确认了将继续合作支持乌克兰,并致力于实现能够保证乌克兰独立、主权和领土完整的和平。双方还达成协议,加强联合安全行动并共享信息。^① 目前英国正与欧盟就专门的安全协议展开磋商,尽管谈判仍处于起步阶段,但考虑到当前形势,欧盟方面已有声音呼吁双方充分认识谈判的紧迫性并优先考虑协议中的“硬安全”要素。^② 此外,2025 年 6 月 18 日,欧盟委员会主席冯德莱恩、欧洲理事会主席科斯塔与澳大利亚总理阿尔巴尼斯在七国集团阿尔伯塔峰会期间举行双边会晤,双方同意就建立安全与防务伙伴关系进行谈判。

欧盟成员国与非欧盟国家之间的双边、小多边层级的防务合作也持续深化。2024 年 10 月,德国和英国签署名为《三一之家》的防务协议,该协议是德国与英国签署的首份“全面性”防务合作协议,内容包含空中、陆地、海上、太空和网络等各层面合作的具体重点项目。有分析认为,当时正在进行的美国总统选举对该项协议的达成起到了一定推动作用:有鉴于未来美国介入欧洲事务的可能性极有可能降低,欧洲和北约需要为可能发生的最坏情况做最好准备。^③ 2024 年 12 月,英国、意大利、日本三国的主要国防承包商达成协议,将根据三国此前达成的“全球空战计划”的合作框架,在 2025 年中期建立一家合资企业,共同研发下一代战斗机。^④ 在欧盟的中东欧成员国中,波兰在推动防务合作、提升欧洲防务能力方面表现得尤为积极。2022 年 8 月,波兰与韩国达成价值 137 亿美元的武器采购协议,品类包括 180 辆韩制 K2 主战坦克、K9155 毫米履带自行榴弹炮、K239 “天舞”多管火箭发射系统、Homar-K 多管火箭发射系统(K239 “天舞”的波兰改进型)和轻型战斗机等,这也是韩国军工企业有史以来获得的最大笔军事订单;2025 年 6 月,波兰与韩国宣布在 2022 年采购协议基础上,达成约 60 亿美元的坦

① The European Council, “EU-UK Summit, 19 May 2025,” May 21, 2025, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2025/05/19/>.

② Anand Sundar, “Transatlantic Drift: UK-EU Defence Cooperation in the Second Trump Era,” European Council on Foreign Relations, December 4, 2024, <https://ecfr.eu/article/transatlantic-drift-uk-eu-defence-cooperation-in-the-second-trump-era/>.

③ 焦授松:《英德签署防务协议加强欧洲安全》,《光明日报》2024 年 10 月 27 日,第 7 版。

④ “Japan, U. K., Italy Reach Deal to Set Up Fighter Jet JV by Mid-2025,” Nikkei Asia, December 13, 2024, <https://asia.nikkei.com/Politics/Defense/Japan-U.K.-Italy-reach-deal-to-set-up-fighter-jet-JV-by-mid-2025>.

克合作项目,前述 180 辆 K2 坦克中将由韩国方面负责制造 117 辆,其余 63 辆将由波兰军火集团在本土生产,后续波兰有意从韩国购入更大数额的武器装备。

(四) 探讨建立欧洲核威慑体系的可行性

在强化多方面、多层级防务合作关系的同时,近些年欧洲对跨大西洋安全架构的反思已不止于常规威慑领域。长期以来,欧洲处于美国提供的延伸核威慑的保护之下,然而地缘环境的恶化加之美国核安全承诺的可靠性受到质疑,欧洲也开始探讨建立新的欧洲核威慑体系的可行性。

法国作为欧盟内唯一拥核国家,在主张欧盟形成独立的核威慑力量方面表态最激进,2024 年 1 月,法国总统马克龙在瑞典发表演讲时表示,法国的重大利益“具有欧洲维度”,^①因此法国的核武器赋予了法国在欧洲防务中的“特殊责任”,这被认为是法国将独立的核威慑拓展至欧洲的重要表态。^② 2024 年 4 月,马克龙表示,法国已准备好就包括反导防御、远程打击能力、为他国提供核武器等议题在欧盟内展开政策辩论。^③ 英国尽管在官方层面试图调和跨大西洋主义与“对欧洲和解”两种立场,然而在特朗普再次入主白宫的情况下,英国也不得不评估其对英国国家安全的影响,并思考英国的核力量建设走向以及英国在未来欧洲威慑体系中的角色。2025 年 6 月 2 日,英国发布《战略防御评估报告》,宣布将对主权核弹头项目追加 150 亿英镑投资,用于升级核武器设施。此外,英国还计划未来建造 12 艘“SSN-AUKUS”攻击型核潜艇,以及通过采购和研发等途径,装备能够携带空射战术核武器的战斗机。^④ 这反映出在美国对欧洲安全承诺面临不确定性的背景下,英国对增加国防开支、提升核军备能力的紧迫感。同时,英国政界、知识界等开始出现支持英法加强合作、保障核威慑能力的声音,其中不

① 相关表述亦曾于 2020 年马克龙在法国战争学院的演讲中出现。

② Héloïse Fayet, Andrew Futter and Ulrich Kühn, “Forum: Towards a European Nuclear Deterrent,” *Survival*, Vol. 66, No. 5, 2024, p. 69.

③ “Macron Ready to ‘Open Debate’ on Nuclear European Defence,” *France 24*, April 27, 2024, <https://www.france24.com/en/europe/20240427-macron-ready-to-open-debate-on-nuclear-european-defence>.

④ UK Ministry of Defence, “Strategic Defence Review,” 2025, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/683d89f181deb72cce2680a5/The_Strategic_Defence_Review_2025_-_Making_Britain_Safer_-_secure_at_home_-_strong_abroad.pdf, p. 6.

乏如马尔科姆·里夫金德^①、彼得·沃特金斯^②等前政要。在德国,乌克兰危机重塑了德国的核威慑理念与立场,即发展自主核能力不应成为禁忌话题、而是为应对欧洲安全问题,主张欧洲战略自主的必要之举。^③ 2025 年 5 月 7 日,德国总理默茨表示,德国有必要与法国和英国就未来合作建立欧洲核威慑力量展开接触,未来三方还将通过由政府首脑、外交部长和国防部长组成的“3 + 3”框架进一步讨论相关议题。

而有关欧洲核威慑体系的建设路径及其与美国主导的北约核威慑体系之间关系的讨论,目前仍处于起步阶段,有德国学者提出三种方案:一是以法国和英国的核力量为基础,实现某种程度的欧洲化核威慑力量;二是德国参与资助法国的核力量建设,以换取法国方面更大的安全保证;三是德国下场制造核武器。^④ 也有观点主张英国、法国和德国建立三边合作的核威慑机制,并将之与美国的核力量共同置于北约的欧洲盟军最高司令部的指挥控制下。在特朗普回归、美国外交再度转向质疑联盟体系价值的背景下,英法德三边合作在跨大西洋安全关系中的作用也将变得更为重要。^⑤

总体上看,欧洲国家在建设独立的核威慑体系的问题上既存在共同利益,也存在理念原则、政策偏好上的差异,但围绕着这些异同的接触和探讨已经展开,这无疑有助于欧洲抑制由美国战略收缩带来的内部离心倾向,增强欧洲国家对彼此立场的了解,从而形成欧洲核威慑保障的共同方案。^⑥

① 马尔科姆·里夫金德曾在梅杰政府时期任英国国防大臣、外交及联邦事务大臣等职,曾在上世纪 90 年代初与法国国防部长皮埃尔·乔克斯就威慑议题发起对话。

② 彼得·沃特金斯是伦敦国王学院客座教授,1980 年起供职于英国国防部,2014 年 4 月至 2018 年 11 月任英国国防部战略与国际事务总干事。

③ 周顺:《德国核威慑争论:背景、焦点及影响》,《国际关系研究》2023 年第 1 期,第 103 ~ 104 页。

④ Ulrich Kühn, “Germany Debates Nuclear Weapons, Again. But Now It’s Different,” *Bulletin of the Atomic Scientists*, March 15, 2024, <https://thebulletin.org/2024/03/germany-debates-nuclear-weapons-again-but-now-its-different/>.

⑤ Jacques Lanxade et al., “Europe Needs a Nuclear Deterrent of its Own,” *Atlantic Council*, July 11, 2023, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/europe-needs-a-nuclear-deterrent-of-its-own/>.

⑥ Héloïse Fayet, Andrew Futter and Ulrich Kühn, “Forum: Towards a European Nuclear Deterrent,” *Survival*, Vol. 66, No. 5, 2024, p. 68.

三、欧洲防务自主面临的挑战

尽管欧洲展现出推进防务自主的政治意愿,并在政策层面不断推进,欧洲的防务自主仍受到成员国的财政金融体系状况、军工生产能力、欧洲国家间的“战略不协调”、美国因素等方面的制约。

(一) 财政金融体系面临压力

充足的资金支持是欧洲防务自主建设的重要物质基础,这对当前百般承压的欧洲财政和金融体系构成了艰巨的考验。

首先,受到内部长期结构性问题和外部不确定性等因素影响,当前欧洲主要经济体的经济增速仍处于不同程度的低位徘徊,下行风险不可小视。2024年9月,法国央行将法国2025年经济增速预期设定为1.2%,随后又于12月下调至0.9%;2025年3月12日,法国央行发布最新预测报告将2025年法国经济增速再度下调至仅为0.7%。^①德国的经济状况同样不容乐观。2025年4月10日,德国五大经济研究机构发布联合经济预测报告指出,受美国关税政策等因素影响,预计2025年德国经济仅增长0.1%,相比去年秋季预测的增长0.8%大幅下调。^②而受到法国和德国经济收缩的拖累,2024年第四季度欧元区经济增长也出现停滞。英国的制造业产值在经历了2024年12月的略有回升(上升0.7%)后,于2025年1月再度转入下行(下降1.1%),服务业也未能维持2024年12月份的增长态势。^③虽然当前29个北约欧洲成员国中已有17个国家达成了北约划定的和平时期军费支出至少占国内生产总值2%的目标,波兰甚至达到了4.2%,居北约欧洲成员国之首,但是仍有西班牙、意大利等欧洲重要经济体不足1.5%(见

① 李鸿涛:《法国经济复苏再次面临“哑火”风险》,《经济日报》2025年3月26日, <http://ipaper.ce.cn/pc/attachment/202503/26/046f7d8-9350-4ac1-9d8d-55f827beed8d.pdf>。

② 张云帆:《德经济研究机构下调今年德国经济增长预期》,央视新闻,2025年4月10日, https://news.cnr.cn/sq/20250410/t20250410_527129950.shtml。

③ Phillip Inman, “UK Economy Shrinks Unexpectedly in Blow to Rachel Reeves,” The Guardian, March 14, 2025, <https://www.theguardian.com/business/2025/mar/14/uk-economy-shrinks-blow-to-rachel-reeves>.

图 1), 并且若要实现防务自主, 2% 的防务开支占比还远远不够。^① 低迷的经济增长无疑将会对欧洲的防务投资构成制约。

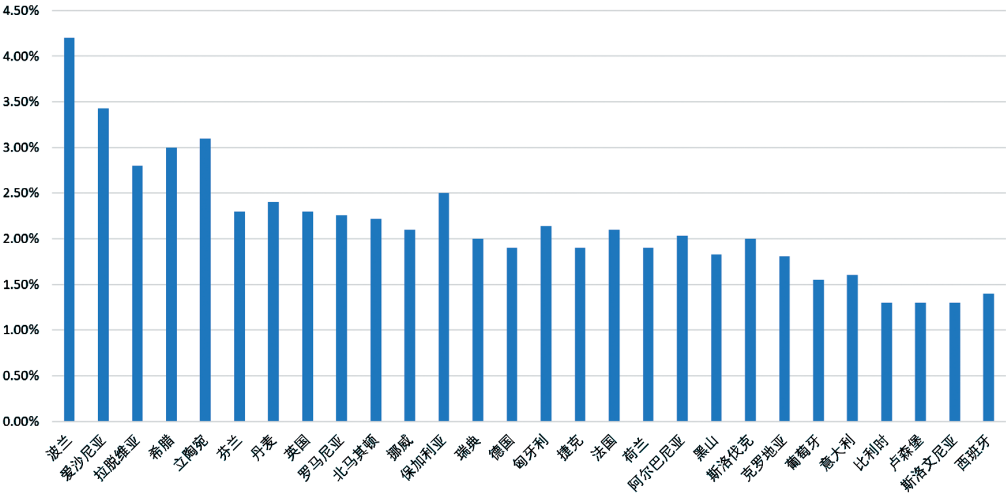


图 1 2024 年北约各欧洲成员国防务开支占国内生产总值比重统计

图表来源: 作者自制, 数据参见“Trends in Military Expenditure 2024,” April, 2025, https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-04/2504_fs_milex_2024.pdf, p. 2; Charles Szumski and Euractiv Network, “In the Vanguard: Eastern Europe’s Military Spending Efforts,” Euractiv, March 3, 2025, <https://www.euractiv.com/section/politics/news/in-the-vanguard-eastern-europes-spending-efforts/>。

其次, 当前欧洲主要经济体面临财政赤字和公共债务高企的困境。以积极推动欧洲防务自主进程的法国与英国为例, 法国的财政赤字长期以来高于欧盟规定的占国内生产总值 3% 的上限, 尽管 2024 年法国预算赤字占法国经济产出比例较预期收窄, 但占比数值仍处于上升区间。^② 而为了应对财政赤字不断累积

① Philippe Legrain, “Financing Europe’s Defense Challenge,” The Jakarta Post, February 24, 2025, <https://www.thejakartapost.com/opinion/2025/02/24/financing-europes-defense-challenge.html>.

② Doloresz Katanich, “French Deficit Came in Lower than Expected in 2024 but Risks Remain,” Euro News, March 27, 2025, <https://www.euronews.com/business/2025/03/27/french-deficit-came-in-lower-than-expected-in-2024-but-risks-remain#:~:text=The%20public%20deficit%20was%205.8,was%20not%20good%20news%22.&text=The%20French%20public%20deficit%20came,as%20in%20the%20previous%20year.>

的情况,发债融资便成为了一种解决方式。2023年,法国公共债务首次突破3万亿欧元,达到30134亿欧元。截至2024年底,公共债务占法国国内生产总值比例达到112%,为占比最高的五个欧盟成员国之一。^①英国2024—2025财年公共部门净借款达1519亿英镑,这一预算赤字也远超预期。^②在赤字攀升叠加债务风险的背景下,增加军费开支将会给欧洲主要经济体整顿财政的努力带来更大负担,甚至有触发第二次欧债危机的风险。在2025年第61届慕尼黑安全会议上,冯德莱恩表示将提议启动国防投资的免责条款,以此允许欧盟成员国以“可控、有条件”的方式大幅增加国防开支,这一表述凸显出欧洲决策者当前在增加国防开支与维系财政金融体系稳定之间的权衡心态。^③

财政状况的恶化不仅直接影响欧洲主要经济体的国防开支,也会对国内政治产生外溢效应,间接影响欧洲大国的外交和安全政策。如2024年12月,法国亲欧派总理巴尼耶未经国民议会表决,试图强行通过2025年社会保障预算草案,遭到国民议会投票弹劾,巴尼耶最终辞职。在德国,预算矛盾无法调和也被认为是朔尔茨领导的三党执政联盟解体并最终引致德国提前举行议会选举的导火索。^④

(二) 军工生产能力存在短板

欧洲的国防工业能力距离实现防务自主同样存在较大距离。乌克兰危机表明了一国的工业生产能力对支撑消耗战的重要性。^⑤而由于对美国安全保障的依赖、冷战结束缓解安全压力等因素,欧洲在过去三十余年里疏于对工业产能和

① Doloresz Katanich, “Could France be a Riskier Bet than Croatia? The Bond Market will have a Say in 2025,” Euro News, December 31, 2024, <https://www.euronews.com/business/2024/12/31/could-france-be-a-riskier-bet-than-croatia-the-bond-market-will-have-a-say-in-2025>.

② “英国2024/25财年预算赤字远超预期,”中新网,2025年4月23日, <https://www.chinanews.com.cn/gj/2025/04-23/10404518.shtml>。

③ Lucas Guttenberg and Nils Redeker, “How to Defend Europe Without Risking Another Euro Crisis,” Bertelsmann Stiftung, February 21, 2025, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/our-projects/europes-economy/project-news/defense-and-fiscal-rules>, p. 1.

④ Rob Schmitz and Nick Spicer, “Germany’s Coalition Government Collapses as Chancellor Scholz Fires His Finance Chief,” NPR, November 7, 2024, <https://www.npr.org/2024/11/06/nx-sl-5181991/germany-government-coalition-collapse>.

⑤ Alex Vershinin, “The Attritional Art of War: Lessons from the Russian War on Ukraine,” Royal United Services Institute, March 18, 2024, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/attritional-art-war-lessons-russian-war-ukraine>.

国防技术的建设。欧洲的国防工业目前存在如下短板：

一是短期内产能提升有限。冷战后欧洲国家削减军事预算的力度远超美国，服务业成为欧洲经济结构中的主导产业，同时欧洲本土的防务供应商也转型为小众、低产量、高单位成本的生产商。^① 乌克兰危机暴露出欧洲提升军工产能的迫切性和长期性：一方面，包括空客、达索航空、贝宜系统等欧洲主要军火企业的积压订单从 2021 年的 2220 亿美元激增至 2024 年的 3620 亿美元；另一方面，在不同的武器品类中，即使是产能扩张成效最为显著的弹药，也仅能满足乌克兰当前 25% 的需求，其余部分仍需从外部购买，而导弹、防空系统、重型装甲车的产能提升更是缓慢。^② 2025 年 6 月，捷克总统帕维尔在接受采访时表示，美国向欧洲转移防务责任的进程无法一蹴而就，在部分安全保障领域美国仍发挥着无可取代的角色，他呼吁美国给予欧洲更多时间以制定更切实际的目标和周详的计划。帕维尔的表态从侧面印证了欧洲防务自主建设的紧迫性与弥补自身能力短板的长期性之间的矛盾。

二是防务科技的自主创新能力不足。欧洲的防务自主进程不仅意味着提升武器的产量，还意味着在尖端国防技术领域降低对外部尤其是美国的依赖。然而，当前欧洲在防务科技领域的创新能力仍有较大的提升空间，各国政府的国防预算中仅有 4% 用于创新，远低于美国的 14%。2024 年，美国国防科技初创企业吸引了 35 亿美元的投资，而欧洲企业只获得了 8 亿美元的投资。^③ 投入的不足加之欧洲政策法规的限制，使得欧洲在尖端国防技术领域始终受制于人。在常规武器上，自美国采购的武器系统会将关键的数据自动发回美国，关键软件的更新也依赖美国制造商，乌克兰危机后欧洲国家大量采购美国 F-35 战斗机便是实证。该型号战斗机的武器和操作软件均来自美国，在战机上换装欧洲制式武器和软

① Jon Sindreu, "Europe is Racing to Build Its Own Version of the U. S. Military-Industrial Complex," The Wall Street Journal, May 1, 2025, <https://www.wsj.com/finance/europe-defense-us-military-industrial-complex-61ea9654>.

② "Europe's Armsmakers have Ramped Up Capacity," The Economist, March 20, 2025, <https://archive.md/EBIsm#selection-1163.1-1163.14>.

③ Ussal Sahbaz, "Europe's Defense Spending Should Focus on Innovation," March 5, 2025, <https://tech.eu/2025/03/05/europes-defense-spending-should-focus-on-innovation/#:~:text=Despite%20the%20urgency%2C%20European%20countries,the%20United%20States'%2014%25>.

件不仅需要美国的批准,短期内也不具现实性。^① 在培育“新质战斗力”上,^②欧洲在人工智能、大数据、量子计算等前沿技术发展及应用转化方面也落后于美国、中国。以人工智能模型为例,欧盟绝大多数的人工智能基础模型都源自美国或中国,这使得欧洲防务公司在开发机器人等自主武器系统的过程中不得不等待这些外部模型的更新,且这些更新可能无法按照欧盟的特定需求进行优化。^③ 2024年3月,欧洲议会通过《人工智能法案》,尽管欧盟委员会表示该法案“不适用于专门用于军事、国防或国家安全目的的人工智能系统”,但以该法案为代表的相關立法仍可能对欧洲企业自主开发具有军用价值的人工智能系统产生负面效应。^④

(三) 欧洲国家间的“战略不协调”

除了资金、产能等物质层面的挑战,欧洲国家之间还存在“战略不协调”的难题。广义上的“战略不协调”指欧洲国家在国防政策的各个方面存在着的普遍、深刻的分歧,其中既有如威胁优先级、战略文化等认知领域上的分歧,也有如防务机构设置、防务资源投放偏好等政策领域上的差异。^⑤ 本文从三个角度分析欧洲国家间“战略不协调”对其防务自主进程构成的挑战:一是防务产业政策缺乏协调;二是涉及欧洲自主防务与北约集体安全体系间的关系、欧洲防务自主化的路径等问题上的政治分歧;三是欧盟机构在防务议题上的协调不力。

第一,欧洲国家的防务产业政策存在令出多门、彼此竞争的问题。在装备采购方面,欧盟成员国往往依据本国偏好,各自独立订购武器和弹药。据统计,

① Kajsa Ollongren and Armida van Rij, “The EU must Enable Its Defence Industry to Boost Capabilities and Reduce Dependence on US Systems,” Chatham House, April 16, 2025, <https://www.chathamhouse.org/2025/03/eu-must-enable-its-defence-industry-boost-capabilities-and-reduce-dependence-us-systems>.

② “新质战斗力”是由创新主导,由武器装备革命性突破、战斗力要素创新性配置和新型作战力量建设发展而催生,是人、武器装备、人和武器装备结合方式等战斗力构成要素发生改变所产生的新型战斗力。其中,科技创新是新质战斗力建设的关键驱动、无人化智能化是新质战斗力建设的重要发展方向、新型作战力量是新质战斗力建设重要载体。参见赵辉、李振举:《加强新质战斗力建设》,《解放军报》2024年6月6日,第7版。

③ Henrik Larsen, “European Defense Depends on Tech,” Center for European Policy Analysis, March 17, 2025, <https://cepa.org/article/european-defense-depends-on-tech/>.

④ Noah Greene, “The EU AI Act could Hurt Military Innovation in Europe,” Encompass, January 23, 2024, <https://encompass-europe.com/comment/the-eu-ai-act-could-hurt-military-innovation-in-europe>.

⑤ Hugo Meijer and Stephen G. Brooks, “Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back,” *International Security*, Vol. 45, No. 4 (Spring 2021), pp. 9 ~ 10; Olivier de France and Nick Witney, “Europe’s Strategic Cacophony,” European Council on Foreign Relations, April 25, https://ecfr.eu/publication/europes_strategic_cacophony205/, 2013.

2021 年,欧盟成员国的军火采购总花费为 430 亿欧元,但用于各国联合采购的比例仅为 18%,远远达不到《欧洲防务产业战略》中设立的 40% 的目标。^① 在生产方面,欧洲国防承包商不仅数量多,而且规模小、分布散。同时,国防承包商的生产活动大多是为了响应国家的优先事项而组织起来的,通过满足政府的需求、与之建立密切关系而获利。^② 防务产业政策缺乏协调不仅无助于欧洲形成规模优势,降低了效率,提高了采购、生产等环节的成本,而且也影响了欧洲防务力量的整合。如德国从以色列购买的“箭-3”导弹防御系统系专为德国定制,是否能与“欧洲天空之盾倡议”实现系统兼容尚未可知。^③

第二,相较具体的防务产业政策,欧洲国家间的政治分歧是阻碍欧洲防务自主化进程更深层的内部因素。这些分歧可以总结为三个方面:首先是欧洲自主防务与北约集体安全体系之间的关系。对此,欧洲国家大体存在三种不同看法:一是以法国为代表的“欧洲主义”派,主张积极推进欧洲的独立防务能力建设;二是以波兰、罗马尼亚、波罗的海三国、瑞典等中东欧、北欧国家以及荷兰、英国等亲美国国家为代表的“跨大西洋主义”派,倾向于依托跨大西洋关系保卫安全,并对欧洲推进防务自主持怀疑乃至一定程度上的抵制态度;三是以德国为代表的“折衷主义”派,既愿意适度推进欧洲防务一体化,又坚持北约作为欧洲防务主体的地位不可动摇。^④ 其次是欧洲内部防务合作的路径选择。对此,欧洲国家同样存在以欧盟为合作渠道、欧盟成员国之间更为传统的多边合作以及“另起炉灶”、建构比欧盟更广泛的欧洲合作框架等主张。不同国家在合作路径选择上的分歧又与其国防和商业部门的能力禀赋密切相关,国防工业基础较为雄厚的国家(如法

① 严骁骁:《欧盟的“战争经济模式”:一边祈祷美国别走,一边盘算备选项》,澎湃新闻,2024 年 3 月 14 日, <https://iir.sass.org.cn/2024/0314/c443a566385/page.htm>; Thomas Goldstein, “In Defense of Draghi’s Defense Idea: Three Models for a Centralized Defense Procurer for the EU,” Atlantic Council, October 30, 2024, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/in-defense-of-draghis-defense-idea-three-models-for-a-centralized-defense-procurer-for-the-eu/>.

② Sebastian Clapp, “Reinforcing Europe’s Defence Industry,” 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749805/EPRS_BRI\(2023\)749805_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/749805/EPRS_BRI(2023)749805_EN.pdf), p. 3.

③ Arno Van Rensbergen, “A Fragmented Defence Industrial Base is Holding Back EU Armament,” The Parliament, December 24, 2024, <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/a-fragmented-defence-industrial-base-is-holding-back-eu-armament>.

④ 赵晨:《变动中的美欧安全关系与欧洲独立防务建设前景》,《当代世界》2020 年第 11 期,第 44~45 页;严骁骁:《“欧洲战略自主”之路的内部争论与前景展望》,《国际关系研究》2024 年第 6 期,第 7~8 页。

国)倾向于参与具体的防务合作项目但对欧洲的防务市场一体化持保留态度,而商业市场更繁荣的国家(如德国)则更倾向于通过防务市场的整合发挥自身优势,而在参与具体防务合作项目时注重维护自主权。^① 最后是针对实现防务自主所需资源的募集路径。法国、意大利等国主张加大国家干预防务工业发展的力度,而德国、荷兰等国则更倾向于国际市场交换。^② 这些分歧既反映出防务合作问题的主权敏感性与欧洲国家利益多元性,也反映出不同欧洲国家在国内制度和发展模式上的差异。

第三,面对欧洲国家政治上的分歧,欧盟作为兼具政府间主义和超国家主义两种特点的组织,在协调分歧、组织行动方面日益暴露出局限性。长期以来,由于北约集体安全体系的覆盖,欧盟在防务领域的作用被局限为欧洲防务的“后台”,主要发挥组织采购合作、资助研发、协调防务产业运作等作用,^③对自主防务的建设缺乏明确的愿景和能够持续走深的实践机制。例如,乌克兰危机发生后,欧盟才首次以《安全与防务战略指南针》的形式对自身面临的地缘政治威胁和挑战作出共同评估,而此前欧盟成员国都是各自进行评估和分析。^④ 前述提及的《白皮书》中也仅是“宽泛地描述了”欧洲当前在防务领域迫切需要解决的问题以及防务投资的优先领域。^⑤ 从实践上看,冷战结束三十余年来,尽管欧盟在防务合作领域推出了一系列的倡议和机制,防务投入也在增加,但是在实质性提高军队能力方面,欧洲各国之间的合作程度仍处于较低水平。^⑥ 当国际政治中的现实

① Antonio Calcara and Luis Simón, “Face to Face: France, Germany and the Future of the European Defence Industry,” *Journal of European Public Policy*, Vol. 32, No. 6, 2025, pp. 1389 ~ 1413.

② Catherine Hoeffler and Sinan Ülgen, “Can the EU Overcome Divisions on Defense?” April 22, 2025, <https://carnegieendowment.org/posts/2025/04/can-the-eu-overcome-divisions-on-defense?lang=en>.

③ Max Bergmann, “Why It’s Time to Reconsider a European Army,” February 28, 2025, <https://www.csis.org/analysis/why-its-time-reconsider-european-army>.

④ Paula Alvarez-Couceiro Fernandez, “Europe at a Strategic Disadvantage: A Fragmented Defense Industry,” *War on the Rocks*, April 18, 2023, <https://warontherocks.com/2023/04/europe-at-a-strategic-disadvantage-a-fragmented-defense-industry/>.

⑤ Ellie Cook, “Europe Still has No Plan for Its Massive Defense Boom,” *Newsweek*, May 7, 2025, <https://www.newsweek.com/europe-defense-spending-plan-nato-summit-hague-june-2065649>.

⑥ “Defence: Remarks by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Press Conference to Present the European Defence Industrial Strategy,” European External Action Service, March 5, 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/defence-remarks-high-representativevice-president-josep-borrell-press-conference-present-european_en.

主义色彩不断浓厚,探索发挥欧盟在推进欧洲防务自主化进程中的作用,对于捍卫欧洲一体化成果,提升欧洲在全球地缘政治格局中的影响力至关重要。

(四) 美国对欧洲防务自主化进程的警惕和分化

欧洲自主防务能力的提升势必带来欧洲与美国主导的北约在安全关系上的张力。冷战结束之初,美国便对欧洲发展自主防务能力保持警惕。1998 年,作为对欧洲《圣马洛宣言》提出“战略自主”的回应,美国提出了“三不”原则,^①强调欧洲安全与防务能力的发展要以维护北约的主导地位、辅助提升北约的军力为前提。此后,尽管民主党政府和共和党政府在表述侧重上(侧重前提条件还是总体支持)有所不同,但“有条件支持”的原则成为了美国对欧盟防务自主框架的一贯原则性条件和立场,^②也等于给欧洲防务自主的建设划定了上限。事实证明,美国的压制是欧洲防务自主能力不足最主要的外部因素。^③

在特朗普第一任期里,美国外交表现出鲜明的单边主义和重商主义倾向,美国对欧洲防务自主的“有条件支持”立场也被裹挟而呈现出极端利己、忽视盟友关切的特征:一方面,美国认为欧洲的防务自主有损美国在北约体系内的主导地位以及有损美国军工产业利益而表示反对;另一方面,美国损害欧洲盟友的经贸和安全利益,否定北约安全体系,动摇欧洲对美国安全承诺的信心。^④ 特朗普第二任期大概率将延续这一极端利己的立场。例如,美国已对“重新武装欧洲”计划表现出警觉,包括美国国务卿鲁比奥在内的美方官员多次向欧洲国家外交官

① 1998 年 12 月,美国时任国务卿奥尔布赖特在北约总部发表演讲时表示,美国欢迎欧洲成为拥有现代化和灵活军事力量的伙伴,希望欧洲伙伴能够有能力“在自己的后院灭火”,并且和美国一起通过北约捍卫美欧共同的利益,但欧盟发展安全与防务特性的倡议应注重实际的军事能力,并且这一倡议不应和北约脱钩,不与北约现有的努力重叠,不对北约内非欧盟成员国构成歧视。此后,“三不”原则成为美国对欧盟防务自主框架的一贯原则性条件和立场,其内涵也不断得到充实。参见 Madeleine K. Albright, “Statement to the North Atlantic Council,” December 8, 1998, <https://1997-2001.state.gov/statements/1998/981208.html>; 王振玲:《美国对欧洲防务自主的认知与政策立场探析》,《国际关系研究》2021 年第 5 期,第 30~34 页。

② 王振玲:《美国对欧洲防务自主的认知与政策立场探析》,《国际关系研究》2021 年第 5 期,第 33~35 页。

③ Max Bergmann, James Lamond and Siena Cicarelli, “The Case for EU Defense: A New Way Forward for Trans-Atlantic Security Relations,” Center for American Progress, June 1, 2021, <https://www.americanprogress.org/article/case-eu-defense/>.

④ Ulrike Franke, Jana Puglierin, “Why Europe Needs a Recovery Plan for Strategic Autonomy,” European Council on Foreign Relations, August 3, 2020, https://ecfr.eu/article/commentary_why_europe_needs_a_recovery_plan_for_strategic_autonomy/.

表示,任何将美国企业排除在欧洲军火项目招标序列之外的行为都是“不合适的”。^① 美国立场的变化不仅意味着美欧在防务市场与安全之间的利益交换空间的萎缩,也意味着欧洲需要审慎平衡采购美制军备与保护本土防务产业之间的矛盾。如果欧盟增加的防务开支不能提振自身防务产业和市场,反而进一步巩固美国军火企业在欧洲市场中的优势地位,势必会阻碍欧洲的防务联合。^②

此外,特朗普的回归已在欧洲右翼民粹主义领导人中引发不同程度的反响。从防务一体化角度看,右翼民粹力量正通过获得议会多数席位或联合组阁的方式实质性地影响欧洲国家乃至欧盟的政治走向,特朗普涉欧政策将对欧盟产生更大的分化效应,甚或助推形成跨大西洋右翼民粹力量的某种合流。届时,欧盟不仅难以协调应对来自美国的压力、推进改革议程,还将面临防务一体化成果遭到更严重挫折的风险。

四、欧洲防务自主走向对跨大西洋关系的影响

随着欧洲防务自主化进程走向深入,跨大西洋关系的发展将面临新的机遇和挑战。防务自主化虽然能缓解欧洲“被抛弃”的焦虑,提升欧洲在跨大西洋关系中的权势地位,但一个防务自主化的欧洲也将使跨大西洋在政治、经济、外交和安全等领域的博弈呈现出更为复杂的图景。

(一) 安全与防务关系重塑

从安全与防务关系上看,欧洲防务能力的提升将使北约框架下的“欧洲支柱”更具实质意义。当前,乌克兰危机延宕、巴尔干地区安全形势不稳、中东和非洲地区的局势动荡等因素恶化了欧洲的周边安全环境,同时北约传统上“美主欧从”的集体行动安排也面临调整,欧洲的防务自主化进程将使欧洲更有能力独自保卫自身安全,使北约的“美主欧从”安全架构向“双轮驱动”式架构转型。不仅

^① Gram Slattery, John Irish and Daphne Psalidakis, “US Officials Object to European Push to Buy Weapons Locally,” Reuters, April 3, 2025, <https://www.reuters.com/world/us-officials-object-european-push-buy-weapons-locally-2025-04-02/>.

^② 卓华、王明进:《欧盟安全与防务议程的自主性进展》,《现代国际关系》2022年第10期,第17页。

如此,欧洲防务能力的增强还能为美国在世界其他地区投入军事行动提供重要的策应。美国学者马克斯·贝格曼对未来美国在欧洲以外地区投入军事行动时,一个防务能力增强的欧洲能发挥的作用给予了充分的想象,包括保障西方进入印度洋的海上通道畅通、为美国补充弹药库存、扩大军品产能等。^①

但是,尽管欧洲目前无意挑战北约在跨大西洋安全关系中的主导地位,欧洲国家防务自主能力的提升势必意味着北约提供的安全公共产品不再是稀缺的,这就对北约体系的安全职能构成了一定程度的替代。当前欧盟和北约之间在跨大西洋安全关系中的分工与合作路径等具体议题中尚欠缺沟通和协调,^②前述的欧盟对自主防务建设缺乏明确的愿景则增加了欧盟与北约未来在划分安全责任问题上产生冲突的可能性。因此,新一届欧盟委员会以新设防务和太空事务专员一职为契机,从资源的互补性和业务的互操作性两个方面统筹欧盟和北约的防务协调,成为构建新的跨大西洋安全关系的重要环节。^③

(二) 政治与战略博弈加剧

从政治领域看,欧洲防务自主能力的提升将为欧洲在大国博弈中争取和占据主动、发挥独立的影响力奠定物质基础,^④也将重塑跨大西洋安全议题和政治议题之间的互动关系。二战结束后,美国与欧洲盟国形成了一种“政治换安全”的交易关系,即美国承诺保护欧洲免受安全威胁,作为交换,美国则要求欧洲遵守美国主导国际秩序的规则。冷战结束后,美欧这一交易关系被保留了下来,欧洲对美国的政治支持也被进一步拓展至在全球范围内支持美国推进其政治和经济战略利益。这一交易关系减轻了欧洲在跨大西洋关系中“被抛弃”的忧虑,也

① Max Bergmann, “Europe’s Military Role in the Indo-Pacific: Play the Long Game,” *International Politik Quarterly*, September 26, 2024, <https://ip-quarterly.com/en/europes-military-role-indo-pacific-play-long-game>.

② Iren Marinova and Jason C. Moyer, “Transatlantic Relations Under New US and EU Leadership: Europe’s Defense Industrial Base,” *Wilson Center*, January 31, 2025, <https://www.wilsoncenter.org/article/transatlantic-relations-under-new-us-and-eu-leadership-europes-defense-industrial-base>.

③ Monika Sus and Dominik Jankowski, “Harnessing the Power of the E. U. -NATO Partnership,” *War on the Rocks*, October 16, 2024, <https://warontherocks.com/2024/10/harnessing-the-power-of-the-e-u-nato-partnership/>.

④ Michael E. O’Hanlon and Paul B. Stares, “The Once and Future Transatlantic Alliance: A More Active and Independent Europe Can Bring America Back to the Table,” *Foreign Affairs*, March 18, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/europe/once-and-future-transatlantic-alliance>.

增强了美国实施对外战略过程中的国际和国内合法性。^①

然而,尽管欧洲在维护以西方为核心的国际秩序和自由主义价值观方面与美国存在共同利益,但这并不意味着欧洲会亦步亦趋,追随美国的全球战略。2003 年美国对伊拉克发起军事行动,遭到德国、法国公开激烈的反对,其战争合法性被削弱。^② 冷战后的历史表明,美欧关系出现紧张的根源在于美国将跨大西洋同盟视作发起全球斗争的工具与欧盟坚持跨大西洋同盟在关切议题和威慑范围的有限性之间的张力。^③ 特朗普的回归使这一张力凸显。特朗普政府急于转嫁乌克兰危机的包袱,为此强推俄乌和平进程,将欧洲国家利益和跨大西洋政策协调置于次要,欧洲则主张加强对俄制裁强度以及军事援乌的力度。同时,特朗普政府发起单边关税政策、在中东冲突中默许乃至纵容以色列等行为,正在助长国际秩序中的“系统性混乱”,^④ 欧洲则仍致力从多边主义的视角看待国际秩序的重塑进程,对美国的破坏性行为保持警惕。^⑤

在对华政策领域,美欧也存在着差异,相较美国将“大国战略竞争”作为其对外政策的主导性范式,欧洲对华认知与定位则兼顾合作、竞争与对抗多个面向,尽管在拜登政府时期,欧洲表现出塑造美国对华政策的能动性和独立性,然而对

① Linde Desmaele, “America’s ‘China-First’ Grand Strategy and the Transatlantic Bargain: Revisiting the Security-economics Nexus,” *International Politics*, 2024, <https://doi.org/10.1057/s41311-024-00577-6>; 对美欧“政治换安全”的关系特点展开分析的研究,还可参见 Melvyn P. Leffler, “The Strategic Thinking That Made America Great: ‘Europe First’ and Why It Still Matters,” *Foreign Affairs*, August 10, 2018, <https://archive.is/FNiAd#selection-1323.0-1327.39>。

② 朱同银:《冷战后美国发动的主要战争的合法性分析——以海湾战争、阿富汗战争、伊拉克战争为例》,《国际展望》2018 年第 5 期,第 117 ~ 135 页。

③ Henry Olsen, “Are Europe and the US Headed for a Divorce? Or Would that be Folly?” *Brussels Signal*, March 24, 2025, <https://brusselssignal.eu/2025/03/are-europe-and-the-us-headed-for-a-divorce-or-would-that-be-folly/>。

④ Mario Pianta, “America’s Systemic Chaos Strategy: Europe Must Forge a New Path,” *Social Europe*, July 16, 2025, <https://www.socialeurope.eu/americas-systemic-chaos-strategy-europe-must-forge-a-new-path>。

⑤ The European External Action Service, “EU Agenda for a Renewed Multilateralism,” June 30, 2025, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-agenda-renewed-multilateralism_en; Alexander Clarkson, “Why Europe Must Avoid a Strategic Trap in a Post-American World,” *International Politik Quarterly*, April 14, 2025, <https://ip-quarterly.com/en/why-europe-must-avoid-strategic-trap-post-american-world>。

美国和北约的结构性依赖仍然制约了这一塑造作用的发挥。^①

可以预期,防务自主能力的增强将缓解欧洲“被抛弃”的忧虑,进而撼动美欧“政治换安全”的交易关系,进一步激发欧洲在政治上的自主意识。这也意味着未来美欧或将在乌克兰危机的演变、对华政策以及全球治理等议题中产生更多张力,并使得欧洲在塑造美国的外交和安全政策方面拥有更多筹码。

(三) 经济与产业竞争增加

从经贸和产业关系上看,随着欧洲本土防务产业的发展,尤其是当前欧盟已出台具体政策鼓励成员国购买“欧洲货”,并将美国军火商排除在欧盟国防采购项目之外,欧洲市场对本土防务产品的需求将得到刺激,从而一定程度改善欧洲对美国军火贸易的巨额逆差;而本土防务产业市场份额和欧洲防务企业股价的上升又会进一步增加欧洲用于尖端技术研发的资产空间,也将一定程度削弱美国施压欧洲盟国增加开支购买美国军火的有效性。

不仅如此,欧洲防务自主能力的增强还预示着未来欧洲将更加积极地参与到国际军火交易中。在前述的欧盟首份《欧洲防务产业战略》文件中,欧盟便提出要建立类似美国“政府间对外军售项目”的机制,包括建立一个更清晰的欧盟国防工业产品目录,简化采购流程,通过资金扩大生产和储备以减少潜在买家的交货延误。如果该文件得到落实,将为欧盟本身成为武器出口实体铺平道路。^②

同时随着以人工智能、集成量子、大数据等新兴技术投入军事化应用以及推进这一应用过程中所催生的防务领域的公私部门合作关系,防务产业领域的军民界限将进一步模糊,这也给欧洲发展自身的军民工复合体创造了条件。^③ 在这

① Warren Murray, “Ukraine War Briefing: Europe Proceeds with Russia Sanctions after Trump-Putin Talk,” The Guardian, May 19, 2025, <https://www.theguardian.com/world/2025/may/20/ukraine-war-briefing-europe-proceeds-with-russia-sanctions-after-trump-putin-talk>; 严少华:《欧洲战略自主对美国对华政策的影响》,《国际问题研究》2025 年第 2 期,第 95 页。

② Max Bergmann et al., “The European Union Charts Its Own Path for European Rearmament,” CSIS, March 8, 2024, <https://www.csis.org/analysis/european-union-charts-its-own-path-european-rearmament>; Jacopo Barigazzi, Laura Kayali and Joshua Posen, “EU Plans to Create Defense-Industrial Complex Ready for War,” Politico, February 27, 2024, <https://www.politico.eu/article/eu-plan-war-ready-complex-european-defence-industrial-strategy/>.

③ Lindy Newlove-Eriksson and Johan Eriksson, “Conceptualizing the European Military-Civilian-Industrial Complex: the Need for a Helicopter Perspective,” *Defence Studies*, Vol. 23, No. 4, 2023, p. 562.

一合作关系下,欧盟不仅将提升内部联合研发、采购的效率,也能以更为灵活的形式参与到国际军火市场中。长远来看,美欧的双边军火贸易及双方在国际军火市场中的竞争色彩或将逐渐显现。

欧洲发展防务自主能力还涉及打造欧洲的武器制式标准与操作规则。一方面,独立的技术标准和规范不仅关乎欧洲整合政府、军方和产业界等多部门资源尽快形成战力,还关乎欧洲在无人作战平台、人工智能模型等尖端技术领域提升创新能力与国际话语权;另一方面,立足本土需求制定的标准规范会增加欧洲与美国及北约在联合行动中的互操作性难度,从而对集体行动的效率产生消极影响。

此外,由于合作研发涉及到数据共享、技术版权保护和开源等问题,美国在尖端技术领域的优势将在未来受到欧洲挑战,将使美国不得不审慎平衡对欧防务合作以及此一过程中的技术扩散之间的矛盾,也意味着伴随欧洲国防技术水平的提升,跨大西洋防务合作将经历更为激烈、耗时更长的谈判过程。^①

五、结 语

当前的跨大西洋关系正经历加速重构时期,增强防务能力建设,降低对美国安全保障的依赖已基本成为欧洲国家的共识。欧洲的防务自主化不仅是欧洲针对国际形势变化的因应之策,也是欧洲从“消极自主”迈向“积极自主”,增强塑造外部环境能动性的必需之举。^②

然而欧洲的防务自主进程仍受到内外部多重因素的制约。从内部看,妥善处理欧洲国家在防务自主化的实现路径、实现程度等问题上的分歧,尤其是发挥欧盟层面机构在协调分歧、凝聚共识方面的作用,对补充法德等国的领导力不足、巩固欧洲一体化成果至关重要。从外部看,处理好欧洲防务自主与北约体系在功能范围、能力建设、指挥结构等方面的关系,不仅关乎未来欧洲安全秩序在

^① Daniel Fiott, “Defense Industry: A New Chapter of Transatlantic Friction?” Italian Institute for International Political Studies, June 4, 2024, <https://www.ispionline.it/en/publication/defense-industry-a-new-chapter-of-transatlantic-friction-175738>.

^② 严少华:《欧洲战略自主对美国对华政策的影响》,《国际问题研究》2025年第2期,第92~93页。

运作层次上的效能,也关乎战略层次上美国对欧洲防务自主化进程的支持度。此外,有鉴于特朗普政府推动俄乌和平进程的粗暴、多变等特点,防务自主进程所面临的时间压力也是摆在欧洲面前的现实问题。

在欧洲推进防务自主化的基础上,美欧关系的未来面貌同样值得关注。有分析认为,美欧关系未来存在“结构性疏远”“持久伙伴关系”“功能性伙伴关系”三种可能。^①对跨大西洋关系未来面貌的不同想象,反映出美欧关系未来走向的多种可能性。本文认为,考虑到防务议题的敏感及其对跨大西洋关系能够产生的结构性影响(将欧洲置于一个更为对称的位置),美欧双方的互动不必然呈现出某种固化、稳定的新面貌,而是将随着欧洲防务自主化进程的深入而呈现出合作、竞争与摩擦交织的复杂状态,美欧双方在此一过程中会根据议题的差异、同一议题在不同情境下的考量差异等因素建立起双边关系的动态平衡。

具体到涉华议题上,当欧洲作为重要的地缘政治力量在中美之间扮演“关键第三方”角色时,美欧一方面将在对华政策上呈现出“推搡”态势,即双方不会直接对抗,但由于双方在具体议题上的分歧突出,加之防务自主化的加持,欧洲会基于自身的利益考虑与美国在涉华议题上展开更务实的互动,美欧关系相应需承受由此造成的关系紧张乃至冲突;另一方面,由于美欧之间“政治换安全”关系的减弱,美国将需要更严肃地考虑欧洲在涉华议题上的立场和政策选择,从而使欧洲更有能力塑造美国对华政策的理念与实践。

^① “结构性疏远”指由于利益和身份的分歧,美欧越来越难以开展政策协调,跨大西洋的合作机制也无法弥合分歧,结果便是不相容的政策目标、手段和行为模式出现并趋于固化;“持久伙伴关系”指美欧将在长期愿景和政策协调上达成广泛一致,并通过官方和非官方制度和网络开展对话,妥善管理彼此分歧;“功能性伙伴关系”介入二者之间,美欧将彼此保持距离,但仍然会在部分功能领域开展有限制条件的、随机的合作。美欧的政策目标、手段和行动模式将彼此独立地根据时间、地点和议题领域而分合有致,现有的跨大西洋机制不一定会解体,但呈现出部门分化、专业分工的特点。参见 Nathalie Tocci and Riccardo Alcaro, “Three Scenarios for the Future of the Transatlantic Relationship,” *Transworld Working Paper*, No. 4, September, 2012, pp. 9 ~ 13。