

欧盟加速国防工业重建的路径、 动因及影响^{*}

□ 顾 苏

〔提 要〕乌克兰危机、跨大西洋关系重塑以及全球产业与技术竞争加剧，促使欧盟及其成员国重新审视自身安全环境，将国防工业视为提升防务自主硬实力与推动再工业化的重要支点，国防工业重建由此提速并进入实质性推进阶段。在欧盟层面，通过加强防务制度协调与融资工具整合，为能力建设提供支撑；在成员国与产业层面，依托扩大防务投入与提升军工产能，推动本土军工企业发展；在国家间合作层面，从欧盟框架内延伸至英欧合作，通过防务合作实现能力整合。诚然，欧盟国防工业在实际建设过程中仍面临多重制约，但其加速重建将对欧洲国防工业格局与安全防务体系产生重要影响，也将推动欧美间安全关系互动逻辑的调整，并在一定程度上影响中欧经贸与科技合作。

〔关键词〕欧盟国防工业、战略自主、欧洲一体化、欧美关系

〔作者简介〕顾苏，北京外国语大学德语学院讲师

〔中图分类号〕E501

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 1 期 0064-28

长期以来，欧盟主要被视为以经济一体化与外交协调为核心的国际行为体，其国际影响力主要体现在规范输出与制度塑造领域。然而，乌克兰危机后，

^{*} 本文是2025年度国家社会科学基金青年项目“多极化趋势下欧盟‘全球南方’政策演进及中国对策研究”（项目号：25CGJ008）的阶段性成果。感谢编辑部和匿名评审专家对本文提出的宝贵意见和建议，文责自负。

欧洲安全环境发生了根本性改变，美国安全承诺的不确定性与北约战略分工的失衡，促使欧盟日益将自身定位为安全提供者，开始主动承担防务责任，^[1]并期望成为一个更具战略自主性的安全行为体。^[2]随着战略自主在安全和防务领域核心地位的再次凸显，欧盟加大对国防工业体系的布局与投入，将其视为提升安全能力与防务自主权的重要物质基础。国防工业被赋予支撑防务自主与推动产业复兴的功能。

现有研究多从欧盟安全与防务一体化的制度演进及实践路径入手，重点讨论其推动防务自主的战略动因及面临的挑战，^[3]但对国防工业层面的系统性探讨仍显不足。尽管已有研究开始关注欧盟国防工业战略的内涵^[4]及防务市场的“地缘经济转向”^[5]，并对欧盟在国防工业中的“类国家化”趋势进行分析，^[6]但多聚焦欧盟整体战略层面，较少将成员国产业政策及其军工企业纳入分析框架，对国防工业发展的影响评估不足。事实上，国防工业的发展已不再仅属于安全议题的范畴，还逐步对欧盟的经济、技术和产业政策产生影响。随着安全叙事不断向产业与技术层面延伸，安全与经济之间的政策边界日益模糊。在既有国防工业基础上推动产能恢复与政策再聚焦的重建进

[1] Tara Varma, “European Strategic Autonomy: The Path to a Geopolitical Europe,” *The Washington Quarterly*, Vol.47, No.1, 2024, pp. 69-70.

[2] 贺之杲：《被缚的自主：地缘政治回归下的欧盟安全文化变迁》，《国际论坛》2024年第5期，第140页。

[3] 关于欧盟防务自主的相关研究，参考冯怡然：《超国家主义与政府间主义融合：欧盟新防务建设举措及前景》，《国际安全研究》2020年第5期；严骁骁：《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》，《和平与发展》2025年第3期；常晨、宋黎磊：《关键节点视域下欧盟安全自主的制度化演进》，《国际安全研究》2025年第5期；Ben Barry et al., “Defending Europe Without the United States: Costs and Consequences,” *The International Institute for Strategic Studies (IISS)*, 2025；Stephen Wertheim, “The End of Illusion: Why Europe Needs Independence from the United States,” *Survival*, Vol.67, No.2, 2025.

[4] 房乐宪、曹佳鲁：《战略自主视域下欧盟国防工业战略内涵及制约因素》，《教学与研究》2025年第6期，第95-107页。

[5] Daniel Fiott, “From Liberalisation to Industrial Policy: Towards a Geoeconomic Turn in the European Defence Market?,” *Journal of Common Market Study*, Vol.62, No.4, 2024, pp.1012-1027.

[6] Salih Işık Bora, “Isomorphic Spillover and Its Limits: The Institutionally Constrained Defence Industrial Policy of the European Union,” *Politics and Governance*, Vol.14, Article 11114, 2026, pp.1-23.

程，将持续影响欧盟在全球权力结构中的角色定位与战略取向，也为观察欧洲战略自主进展及其边界提供了重要窗口。本文重点分析欧盟国防工业重建的推进路径、现实进展与战略动因，在此基础上讨论其在能力建设过程中面临的制约，并进一步探讨这一进程对欧盟未来国防工业格局与欧洲安全体系的影响，以及对欧美安全关系调整和中欧关系可能产生的外溢效应。

一、欧盟国防工业重建的路径与进展

自2010年以来，欧盟在官方文件中逐步强化国防工业在共同安全与防务政策中的作用。然而，在较长一段时期内，欧盟围绕防务能力建设的相关举措主要停留在理念倡议与政策表述层面，实际投入和产业转化进展有限。直至2022年，欧洲理事会才明确将国防工业确立为提升欧盟自主行动能力的基础。2024年3月，欧盟出台首份《欧洲国防工业战略》（EDIS），系统提出增强国防工业能力和技术基础的长期愿景。2025年11月，欧盟委员会发布新的军事机动性条例及《国防工业转型路线图》，明确提出支持国防企业投资、加速新技术研发、拓宽新型国防能力获取渠道与培养关键技能等四个优先方向，推动欧洲国防工业现代化，并计划于2027年前建成覆盖全欧盟的“军事申根区”。^[1]防务自主由政策宣示逐步转入更具实操性的推进阶段。

（一）欧盟层面的制度协调与融资工具整合

在欧盟层面，国防工业重建首先体现在制度协调与政策工具整合方面的持续推进。欧盟通过将政策设计、规范协调与财政工具相结合，强化欧洲军工产业本土化与产能扩充，为成员国增加防务投入、强化本土国防工业提供方向与支持。在此过程中，欧盟成员国也赋予欧盟更大的权力，欧盟机构特别是欧盟委员会在政策的筹划与执行中扮演愈加核心的角色，其议程设置能

[1] European Commission, “Commission Moves towards ‘Military Schengen’ and Transformation of Defence Industry,” November 19, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2724.

力与影响力显著提升。^[1]

在推进路径上，欧盟首先通过绘制路线图和设定能力清单，整合各成员国分散的防务资源，缓解成员国国家主权与共同行动需求间的矛盾。2024年，《欧洲国防工业战略》提出建立可持续、互补且具自主性的欧洲国防产业链体系；欧盟委员会还向欧洲理事会提出“欧洲国防工业计划”(EDIP)立法提案，内含确保防务产品能及时供应的措施。欧委会委托的多份战略报告也先后建议推进市场整合与加大投资等。^[2]2025年，欧盟委员会发布首份《欧洲防务未来白皮书》(Joint White Paper for European Defence Readiness 2030)，将目标具体化，提出缩小能力差距、提升国防工业竞争力、扩大防务投入并深化伙伴关系等重点目标。在能力建设维度，聚焦防空与导弹防御、远程火炮与弹药、无人机及反无人机、军队机动性、人工智能与量子技术、网络与电子战以及关键基础设施防护等七大优先领域，意在弥补欧盟在复杂任务执行中的短板。在产业维度，强调提升总体产能与供应链安全、推进统一军备市场与规则简化，兼顾科研创新与人才培养。

在具体能力建设层面，欧盟通过制度化与项目化并举的方式，着力以联合采购、规模化合作和产业协同来提升国防产能与成员国间的互操作性。2025年9月，欧盟就建立覆盖北约东部边境地区的“无人机墙”监测防御体系形成初步共识。欧盟首位防务与太空事务专员库比柳斯邀请多国代表就项目规划、技术路线和融资安排进行研讨。“东翼安全防护体系”将由传感器、干扰器、雷达及声学系统等组成跨国反无人机网络，通过信息共享机制实现协调防御，并通过综合性金融工具予以支持。^[3]同时，欧盟更加重视与乌克兰

[1] 张健：《乌克兰危机下欧盟力量格局变化趋向及其影响》，《现代国际关系》2024年第1期，第17-20页；赵怀普：《欧盟与北约关系的演进逻辑及发展趋势》，《太平洋学报》2024年第7期，第39页。

[2] Sauli Niinistö, “Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness,” European Commission, October 30, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf; Enrico Letta, “Much More Than a Market,” European Council, April 2024, <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

[3] Jeanna Smialek, “What Is Europe’s ‘Drone Wall’?,” The New York Times, October 1, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/10/01/world/europe/drone-wall-european-union-russia.html>.

兰在国防工业与技术领域的合作，将其视为未来欧洲防务创新体系的重要组成部分。乌克兰在长期实战中积累的无人机研发与使用经验，为欧盟提供了低成本、高效率的战场技术样本。欧盟正尝试将这些经验用于提升军工体系在混合威胁环境下的适应能力与创新动力。

与政策规划相配套，欧盟近年来已搭建起多层次的防务融资与工具支持体系，为国防产业建设提供了更稳定的财政支撑。^[1]其中，欧洲防务基金(EDF)在2021—2027年间提供约80亿欧元，用于支持跨国防务研发与产业能力建设。2024年，欧盟计划在2025—2027年间向EDIP投入约15亿欧元，以加强欧洲防务技术与工业基础、提升产能并强化供应链安全，并在制度上整合此前推出的《弹药生产支持法案》(ASAP)与《欧洲国防工业联合采购法》(EDIRPA)。此外，欧盟预算之外的欧洲和平基金(EPF)在2021—2027年间的预算总额超170亿欧元，用于支持欧盟对外安全行动并补偿成员国军事援助。^[2]2025年3月，欧盟推出“欧洲重新武装计划/2030战备计划”(ReArm Europe Plan/Readiness 2030)，拟在未来四年内筹资约8000亿欧元，其中包含1500亿欧元联合采购贷款工具。通过结合《稳定与增长公约》中的豁免条款、贷款机制、融资放宽及吸引私人资本等措施，欧盟为成员国防务支出提供了财政空间，旨在打破国家壁垒；通过设定欧洲产品购买比例促进产业升级，同时回应特朗普对欧洲加大安全支出的要求。^[3]作为“欧洲重新武装计划”的主要操作平台，“欧洲安全行动”(SAFE)以总额1500亿欧元的“武器贷款基金”为载体，通过利率优惠的长期贷款支持成员国开展联合采购，条件是资金使用需满足至少65%的“欧洲及伙伴国家”来源比例。^[4]2025年

[1] Guntram Wolff, Armin Steinbach and Jeromin Zettelmeyer, “The Governance and Funding of European Rearmament,” Policy Brief of Bruegel, Issue 15, No.25, 2025, pp.9-10, https://www.bruegel.org/sites/default/files/2025-05/PB%2015%202025_0.pdf.

[2] Sebastian Clapp, “EU Defence Funding,” October 8, 2025, <https://ephtinktank.eu/2025/10/08/eu-defence-funding/>.

[3] Henry Foy and Paola Tamma, “EU Agrees to Launch €150bn Loans-for-arms Scheme,” Financial Times, May 19, 2025, <https://www.ft.com/content/b5c95e3d-74e2-4eb5-a88b-9e650cb93ce2>.

[4] Andrew Gray, “EU Ministers Approve New 150 bln-euro Arms Fund,” Reuters, May 27, 2025, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/eu-ministers-approve-new-150-bln-euro-arms-fund-2025-05-27/>.

12月，欧盟与加拿大宣布达成协议，加拿大成为首个正式加入SAFE计划的非欧洲国家。^[1] 欧盟亦同步谋划与英国、挪威及印太伙伴的合作，以增强供应链韧性和总体保障能力。同时，欧盟也开始重视对项目进度的评估与监督，以推动财政支持加快转化为实际产能。2025年10月，欧盟国防工业和太空总司对挪威彻姆林诺贝尔(Chemring Nobel)公司相关扩产项目开展现场评估。该公司此前在欧盟资助下获得约6670万欧元，用于提升炸药产能，以服务于欧洲年产200万发155毫米炮弹的总体目标。^[2]

(二) 成员国防务投入与军工产能提升

欧洲各国持续提高国防开支，在强化对乌克兰军事援助的同时，加大对本土军工产业的政策支持力度。德国基尔研究所数据显示，截至2025年4月，欧洲对乌援助累计达720亿欧元，超过美国的650亿欧元。^[3] 自乌克兰危机爆发以来，各成员国防务投入明显上升。2021年欧盟27国国防预算总额约为2180亿欧元，到2024年则增至3430亿欧元，2025年国防开支预计为3920亿欧元，较2024年增长约11%，较2020年累计增长近63%。^[4] 至2025年，已有23个北约欧洲成员国的国防开支占GDP比重达到或超过2%，而2021年时仅有9国达标。2025年6月，北约海牙峰会上欧洲成员国就军费支出基本达成一致，承诺到2035年将GDP的5%用于国防需求及相关安全开支。^[5] 按照新标准，成员国每年至少应将GDP的3.5%用于防务与北约能力目标，另投入GDP的1.5%用于网络防护、关键基础设施、民用防务韧性、国防技术创新等。

[1] “Joint Statement by President of the European Commission Ursula von der Leyen and Prime Minister of Canada Mark Carney,” European Commission, December 1, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_2870.

[2] European Commission, “ASAP: EU Strengthens Ammunition Production Capacity in Norway,” November 10, 2025, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/asap-eu-strengthens-ammunition-production-capacity-norway-2025-11-10_en.

[3] Kiel Institut für Weltwirtschaft, “Ukraine-Hilfe: Europa fängt US-Rückzug weitgehend auf,” June 16, 2025, <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/aktuelles/ukraine-hilfe-europa-faengt-us-rueckzug-weitgehend-auf/>.

[4] Sebastian Clapp, “EU Defence Funding.”

[5] 北约公报措辞使用“盟国”而非“所有盟国”，以照顾西班牙等成员国的保留态度。参考 Steven Erlanger and Lara Jakes, “In a Win for Trump, NATO Agrees to a Big Increase in Military Spending,” The New York Times, June 25, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/06/25/world/europe/nato-increase-military-spending-trump.html>.

多个国家已开始提前布局相关财政与产业安排。以波兰为例，其国防预算占GDP比例由2022年的2.7%提升至2024年的4.2%。为满足军备更新与采购需求，波兰政府设立由国家发展银行管理的“武装部队支持基金”，通过发行国债进行预算外融资。仅2024年，波兰国防部就签署逾百份军事装备采购与国防工业配套合同，总额超300亿欧元。波兰通过引进制造与维修技术实现关键部件本土化生产，以国内装备采购增强供应链韧性并刺激国防类科研，在短期内提升了装备更新速度与产业配套能力。^[1]此外，截至2026年2月，在防务支出持续增长预期的推动下，欧洲大型上市防务企业显著跑赢美国同行，等权指数累计实现约400%的总股东回报；^[2]欧洲防务领域初创企业的风险投资（VC）规模亦显著增长，累计融资已超24亿欧元，多家企业成长为“独角兽”企业。^[3]

德国是欧盟成员国中大幅增加国防支出和拓展国防工业的代表。德国持续突破预算约束提高军费规模，其国防支出自2022年起保持快速增长。^[4]与2024年相比，德国2025年国防支出实际增长18%，达到950亿欧元。^[5]2025年3月，交通灯联盟在下一届议会成立前推动修订《基本法》，调整“债务刹车”原则，允许通过举债筹集国防开支超出GDP1%的部分且不设上限，并设立5000亿欧元特别基金，用于军备扩充、绿色转型及军民两用基础设施建设。^[6]7月，联邦内阁通过新的法律草案，旨在简化军备采购程序，扩大军备

[1] Michał Oleksiejuk, “Sharing the Burden: How Poland and Germany Are Shifting the Dial on European Defence Expenditure,” April 14, 2025, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2025/04/14/sharing-the-burden-how-poland-and-germany-are-shifting-the-dial-on-european-defence-expenditure/index.html>.

[2] David Chinn et al., “European Defense by the Numbers,” February 12, 2026, <https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/european-defense-by-the-numbers>.

[3] “Global Defence Spending,” IISS, February 24, 2026, <https://www.iiss.org/publications/the-military-balance/2026/the-military-balance-2026/global-defence-spending/>.

[4] Statista, “Militärausgaben von Deutschland von 1953 bis 2024,” November 26, 2025, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/183064/umfrage/militaerausgaben-von-deutschland/>.

[5] Fenella McGerty and Karl Dewey, “Global Defence Spending Continues to Grow Amid Geopolitical Uncertainty,” February 24, 2026, <https://www.iiss.org/online-analysis/military-balance/2026/02/global-defence-spending-continues-to-grow-amid-geopolitical-uncertainty/>.

[6] Nina Werkhäuser, “Wohin die Milliarden für die Bundeswehr fließen,” Deutsche Welle, March 27, 2025, <https://www.dw.com/de/wohin-die-milliarden-f%C3%BCr-die-bundeswehr-flie%C3%9Fen/a-72030816>.

生产能力。^[1] 预计到 2029 年，德国的国防支出将达到 1530 亿欧元，是自两德统一以来规模最大的军事扩张计划。在军备采购层面，德国于 2025 年启动总额 3770 亿欧元的长期军备采购计划，覆盖陆、海、空、天及网络五大领域，并计划在下一财年推进约 320 个武器装备项目，主要由本土企业承担。其中莱茵金属（Rheinmetall）涉 53 项合同，总值逾 880 亿欧元，迪尔防务（Diehl）以 173 亿欧元居次。^[2]

在产业与企业层面，德国军工体系的建设由局部产能提升，发展为政策导向下的集中推进。以莱茵金属为例，其位于翁特吕斯（Unterlüß）的新建火炮工厂仅用 14 个月即建成投产，该厂满负荷状态下年产 35 万枚炮弹，体现了在政策推动下企业快速动员与扩产的能力。在资本投入与技术路径方面，企业策略亦随之调整。莱茵金属在翁特吕斯厂区及配套火箭发动机项目上投资约 5 亿欧元，通过高度自动化生产线提升单位劳动产出，并在其他厂区同步扩产，形成跨区域、多节点的供应网络。同时，公司计划重组诺伊斯与柏林的汽车工厂用于生产榴炮弹和步兵战车，并计划与芬兰科技公司合资开发侦察卫星。^[3] 此外，蒂森克虏伯海洋系统公司（TKMS）将提升造船能力，欧洲国防工业控股公司（KNDS）收购的戈尔利茨（Görlitz）铁路车厢厂被纳入德国国防生产体系。^[4] 大众、戴姆勒等民用制造商亦在评估涉军品生产线布局。

（三）国家间防务合作的深化与扩展

在欧盟国防工业建设中，大国掌握更充足的财政与产业资源，能够通过

[1] Bundesministerium der Verteidigung, “Beschleunigung und Vereinfachung der Bundeswehrbeschaffungen,” July 23, 2025, <https://www.bmvg.de/de/presse/beschleunigung-vereinfachung-bundeswehrbeschaffungen-5978846>.

[2] Chris Lunday, “Germany’s New €377B Military Wish List,” October 27, 2025, <https://www.politico.eu/article/germany-military-wish-list-defense-politics-budget-domestic-industry/>.

[3] Roman Tyborski, “Rheinmetall prüft Panzer-Produktion in Neuss,” Handelsblatt, May 9, 2025, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/ruestung-rheinmetall-prueft-panzer-produktion-in-neuss/100127046.html>.

[4] Klaus-Heiner Röhl and Hubertus Bardt, “Mehr Verteidigung mit weniger USA?,” Institut der deutschen Wirtschaft, Policy Paper Nr.7, 2025, pp.15-17, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2025/TW-Policy-Paper_2025-Verteidigungsindustrie.pdf.

政治决策形成结构性牵引力。^[1]特别是法、德两国在政策共识与资源调配方面的协调，直接关系到欧盟能否在关键阶段形成合力，影响着国防产业能力转化的速度与深度。^[2]

在理念层面，法德已基本达成共识，为法德轴心重启奠定了重要基础。作为战略自主最早的倡导者，法国将建设欧洲国防工业基础视为核心利益。近年来，法国总统马克龙在安全政策中持续强化欧洲“产业主权”概念，强调通过联合研发项目减少对外部依赖，^[3]特别是在高端武器系统、卫星通信和导弹防御方面。2025年2月，德国总理候选人默茨提出“是时候与法英两国商量扩大核威慑保护范围的问题”，马克龙随后积极回应，表示愿将威慑力量扩展到其他欧洲盟国。^[4]同年8月，法德两国宣布将就核威慑问题启动高级别战略对话。^[5]这一合作动向释放出重要政治与战略信号，其潜在落实路径将涉及核能、导弹、防空等领域的技术合作。德国在角色定位上已显著转变，开始将自己视为欧洲安全与防务的重要领导者，^[6]并将国防工业纳入国家竞争力框架。德国与法国也成立了联合防务与安全委员会，在战略决策层面统筹双方产业规划与资金安排。

从产业能力结构来看，法国和德国在国防工业中形成纵向互补的合作格局。法国在航空航天、武器系统领域具备成熟能力，德国则在机械制造、电

[1] Luuk Van Middelaar, *Alarums and Excursions: Improvising Politics on the European Stage*, Newcastle upon Tyne: Agenda Publishing, 2019, pp. 4-5.

[2] Lucas Schrammand Ulrich Krotz, “Leadership in European Crisis Politics: France, Germany, and the Difficult Quest for Regional Stabilization and Integration,” *Journal of European Public Policy*, Vol.31, No.5, 2023, p.1154.

[3] Gabriel Dominguez, “Macron Calls for Europe and Asia to Unite and Resist ‘Spheres of Coercion’,” ifri, May 30, 2025, <https://www.ifri.org/en/media-external-article/macron-calls-europe-and-asia-unite-and-resist-spheres-coercion>.

[4] Hugh Schofield, “France Has a Nuclear Umbrella. Could Its European Allies Fit under It?,” March 7, 2025, <https://www.bbc.com/news/articles/c871e41751yo>.

[5] “Conclusions of the Franco-German Defence and Security Council,” l’Élysée, September 2, 2025, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2025/09/02/conclusions-of-the-franco-german-defence-and-security-council>.

[6] 郑春荣：《德国重塑欧洲安全秩序的观念及其角色变化》，《欧洲研究》2026年第1期，第68页。

子系统与民用转军用技术上拥有优势。两国合作形成了从研发、生产到联合采购的多层次协同，并在欧洲高端军工体系中起到稳定器作用。双方联合推进的“未来空战系统”（FCAS）与“欧洲主战坦克系统”（MGCS）等项目，虽存分歧，仍是这一合作模式的集中体现。在欧洲防务基金框架下，法德积极参与弹药扩产、无人系统等多国合作项目，共同推动国防产业体系的协同化与纵深发展。^[1]

如果说法德轴心的重启为欧盟国防工业提供了政策方向与产业引擎，那么英欧安全合作的强化则在制度与市场层面形成了务实补充。2025年，英国与欧盟签署新的《安全与防务合作协议》，建立定期磋商与年度防务对话机制，涵盖网络安全、危机管理与虚假信息治理等议题。^[2]这一机制与2024年英德防务合作协议及“魏玛+”联盟相衔接，使英欧国防工业在高端装备、情报与网络安全等领域实现互补。英法在核潜艇、导弹防御和卫星监测领域继续深化合作，并通过《诺斯伍德宣言》就核威慑政策与行动协调机制开展合作。^[3]虽然英国和欧盟尚未能就英国参与SAFE计划达成协议，^[4]但英国在航空航天、军用通信和无人作战系统方面的技术优势，有助于弥补欧盟产业链短板；欧盟则可以通过资金与市场为英国企业提供参与欧洲项目的稳定渠道。^[5]

此外，英、法、德三国合作机制（E3模式）也重新活跃。随着英法《兰开斯特宫条约》、法德《爱丽舍—亚琛条约》以及英德《三一宫协议》、《肯辛顿条约》的相继确立，三国合作在制度层面形成互为支撑的三角。该机制

[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.4-6, p.11.

[2] George Allison, “Britain’s New Defence Pact with the EU,” May 29, 2025, <https://ukdefencejournal.org.uk/britains-new-defence-pact-with-the-eu/>.

[3] Mark Landler and Michael Shear, “U.K. and France Sign First Nuclear Pact to Fend Off Threat to Europe,” *The New York Times*, July 10, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/07/10/world/europe/starmer-macron-nuclear-agreement.html>.

[4] Jacopo Barigazzi, “EU-UK Talks on Defense Deal Break Down,” November 28, 2025, <https://www.politico.eu/article/eu-uk-talks-on-defense-deal-break-down/>.

[5] Camille Grand, “Channelling Security: A New Era for EU-UK Defence Cooperation,” ECFR, May 19, 2025, <https://ecfr.eu/article/channelling-security-a-new-era-for-eu-uk-defence-cooperation/>.

不仅涵盖外交与能源领域，也扩展至军工生产、装备出口、北约东翼部署与北海安全等议题。^[1] 三国在产业链层面的分工与协同，推动欧洲国防工业向网络化方向发展，逐步形成以法德为核心、英欧为支撑的多层协同格局。

二、欧盟加速国防工业重建的战略动因

欧盟加速推进国防工业重建，源于外部安全环境变化、跨大西洋关系调整与内部结构性需求的共同推动。

（一）对俄威胁感知强化与欧盟安全认知转变

乌克兰危机推动欧洲安全认知发生根本性转变，俄罗斯被重新视为现实而持久的威胁。^[2] 欧洲国家普遍认为，在可预见的未来，无论是冲突长期化导致的持续对峙、经贸脱钩与制裁报复，还是局部危机与军事摩擦的反复出现，俄欧关系将长期处于对抗状态。^[3] 欧洲多数军事领导人预计，即便冲突结束，俄罗斯仍会大力重建军力，再次考验欧洲的战略决心、政治凝聚力和作战能力。北约军事委员会主席、海军上将罗布·鲍尔（Rob Bauer）强调，欧洲不应低估俄罗斯重建军力的能力。^[4] 德国国防部长皮斯托里乌斯（Boris Pistorius）警告，德国必须在2029年前做好战争准备，绝不能相信普京会在乌克兰边境止步。^[5]

[1] Nicolai von Ondarza, "After Brexit: E3. New Treaty Puts UK, Germany and France Back at the Heart of European Security," July 18, 2025, <https://www.chathamhouse.org/2025/07/after-brexit-e3-new-treaty-puts-uk-germany-and-france-back-heart-european-security>.

[2] 郑春荣：《德国的“时代转折”及其对欧洲安全格局的影响》，《同济大学学报（社会科学版）》2024年第2期，第42页。

[3] Max Bergmann and Maria Snegovaya, "Russia's War in Ukraine: The Next Chapter," Center for Strategic and International Studies, September 2025, pp.5-7, https://cis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2025-09/250930_Bergmann_Russia_Ukraine.pdf?VersionId=_S7BqEncSIsHWtCuGzrhK0FKLNpLMTb.

[4] Rob Bauer, "Speech by the Chair of the NATO Military Committee, Admiral Bauer at the US Army War College," June 6, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_226238.htm?selectedLocale=en.

[5] Boris Pistorius, "Wir müssen bis 2029 kriegstüchtig sein," June 5, 2024, <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw23-de-regierungsbefragung-1002264>.

与此同时，战争和冲突在社会层面引起巨大心理震动，公众的安全焦虑显著上升。欧洲对外关系委员会（ECFR）在乌克兰及其他 14 个欧洲国家开展的调查显示，21% 至 54% 的受访者认为俄罗斯很有可能在未来两年内袭击另一个欧洲国家。^[1]一方面，媒体上持续出现的战事画面与报道不断强化危机感，围绕能源供应、对乌援助和对俄制裁的讨论持续发酵；另一方面，乌克兰难民大量涌入、生活成本上升以及边境检查恢复，使民众在日常生活中切实感受到战争的影响。在此过程中，安全焦虑在政治精英与社会舆论的相互作用中被循环放大。政客等精英群体通过政策话语将对俄威胁感知外化并传导至公众，而公众的恐惧又经由舆论平台反向强化政治议程。由此形成的双向认知积累，逐渐演化为一种“龙卷风式”的社会心理效应，对威胁的感性认知超越理性评估，进而转化为政治正确与集体共识。

欧盟安全认知由此在两个方面发生转变。其一，安全逐渐上升为欧盟及成员国政治议程的优先事项与前提，并日益成为贯穿欧盟战略规划、预算安排与社会心理的底层逻辑。安全议题从传统军事领域向能源安全、供应链安全、技术安全乃至科研安全^[2]等非传统领域延伸。其二，安全思维由以“维持和平、防止冲突”为主的防御型，转向“攻防并重、生存导向”的主动进取型。安全认知的转变迫使欧洲正视其防务能力与安全目标间的差距，并成为推动欧盟加速重建国防工业的直接动力。

（二）跨大西洋关系裂痕扩大与信任危机深化

冷战结束后，欧洲安全环境趋稳，欧洲在美国安全与经济政策中的相对优先性下降，美国继续承担高昂防务支出的政治意愿也随之减弱。自奥巴马政府起，美国开启战略收缩进程，^[3] 日益将战略资源集中于应对中国的崛起

[1] Camille Grand, “Defending Europe with Less America,” European Council on Foreign Relations, July 2024, p.3, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/2024/07/Defending-Europe-with-less-America-v1.pdf>.

[2] 伍慧萍：《安全化理论视角下德国科研安全政策的形成与推进》，《德国研究》2025年第2期，第4-21页。

[3] 周方银：《美国战略收缩与国际秩序的演变》，《外交评论》2025年第5期，第31页。

以及维护其在关键技术领域的战略优势。^[1]此后历届政府虽延续北约领导角色，但对盟国防务义务的履行更多停留于政治表态，缺乏实质性投入。即便是拜登政府提出强化对北约第五条的承诺，其政策实践仍遵循“有限介入、风险可控”原则。^[2]这种转向并非源于反建制政治力量的突袭，而是根植于冷战后美国政策中的内在矛盾：一方面延续在北约的主导角色，推动联盟东扩；另一方面却不愿为防务义务承担高昂的代价，主张应将北约的部分成本负担分摊给其他盟国。^[3]

随着乌克兰危机爆发，地缘政治压力重回欧洲，北约虽强化了对东翼地区的军事部署，但其实际投入始终低于冷战时期，同时还要求向北约的欧洲成员国转移责任。特朗普再度执政以来，欧美关系加速裂变。美国相继发布《国家安全战略》和《国防战略》，试图重构对俄关系、划定势力范围，日益强调单边霸权，并以更具条件性和交易性的方式界定其对欧洲有限的安全承诺，终结了其“欧洲和平保障者”的角色。^[4]尽管历届美国政府均批评欧洲在安全领域“搭便车”，但特朗普将北约形容为“寄生联盟”，甚至威胁要抛弃未达标成员国。^[5]与以往美国在言辞上保持外交体面不同，特朗普几乎完全撕去了跨大西洋关系的遮羞布，将潜藏的不对等结构公开化。^[6]

欧美在规范理念与文化价值观方面的分歧持续扩大，从自由贸易、集体安全到领土完整，昔日共享的规范基础正在解体。美国不再视欧洲为基于共

[1] Jana Puglierin and Jeremy Shapiro, “The Art of Vassalisation: How Russia’s War on Ukraine Has Transformed Transatlantic Relations,” April 4, 2023, <https://ecfr.eu/publication/the-art-of-vassalisation-how-russias-war-on-ukraine-has-transformed-transatlantic-relations/#europes-relative-decline>.

[2] Joshua Shiffrinon, “The Dominance Dilemma: The American Approach to NATO and Its Future,” Quincy Institute for Responsible Statecraft, January 2021, pp.3-9, pp.12-13, https://quincyinst-2.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2021/01/17220326/QI_Brief_No.8.pdf.

[3] Linde Desmaele, “Burden Sharing for What? NATO Implications of Three US Visions,” *The Washington Quarterly*, Vol.47, No.4, 2024, pp.29-30.

[4] John J. Mearsheimer, “Europe’s Bleak Future,” November 18, 2025, <https://www.theamericanconservative.com/mearsheimer-europes-bleak-future/>.

[5] Léonie Allard and Rachel Rizzo, “Transatlantic Security in a New Era,” *Survival*, Vol.67, No.2, 2025, p.86.

[6] Carl Bildt, “The Transatlantic World Will Never Be the Same,” March 20, 2025, <https://www.aspistrategist.org.au/the-transatlantic-world-will-never-be-the-same/>.

同价值的盟友，而是依据战略功能进行重新评估，甚至视其为竞争对手。“特朗普主义”的兴起也使欧洲认识到美国政治与社会的分裂，即使美国日后仍愿提供某种“交易性安排”，但安全上依赖一个敌意明显、政治不稳定的美国，无异于自我削弱。欧洲唯有加强自身军事主权、科技自主与经济韧性，才能保卫其安全边界、经济繁荣和民主体制。

（三）欧盟强化战略自主的内生需求

自2008年国际金融危机以来，美国在经济、金融与技术等领域相对欧洲的优势持续扩大，跨大西洋关系由合作逐步演变为从属。^[1]与始终在创新领域保持领先地位的美国相比，欧洲的竞争优势不断削弱，在全球科技与产业格局中愈加被动。与此同时，中国在人工智能、新能源、半导体等战略产业领域迅速崛起。相比之下，欧洲在芯片、人工智能、量子通信等前沿领域已明显落后于中美，技术生态碎片化，资金投入明显不足。2025年10月，德国总理默茨再次强调“欧洲和德国必须实现技术主权”，^[2]凸显欧洲希望通过掌握关键技术来增强战略韧性与产业自主性的内在需求。欧盟推动国防工业重建，既是在安全压力、产业竞争与科技变革下寻求新的增长动能，也希望通过强化技术主权、提升自主创新能力和推动产业体系升级重塑自身战略基础，通过军工投资推动技术突破。

以法德为例，法国凭借强大的军工体系与出口能力，多次提出建立独立于美国的国防工业。2021—2025年，法国是欧洲最大的武器出口国，也是全球第二大武器出口国，占全球武器出口总额的9.8%。^[3]法国国防工业以达索、泰雷兹、赛峰集团、空客防务与航天等企业为支柱，涵盖战斗机、潜艇、导弹及高端电子系统，形成完整的防务产业链。法国的武器出口主要集中于复

[1] Jana Puglierin and Jeremy Shapiro, “The Art of Vassalisation: How Russia’s War on Ukraine Has Transformed Transatlantic Relations.”

[2] Bundesregierung, “Rede von Bundeskanzler Merz bei der Auftaktveranstaltung zur ‘Hightech Agenda Deutschland’,” October 29, 2025, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kanzler-hightech-agenda-2391454>.

[3] SIPRI, “Global Arms Flows Jump Nearly 10 per cent as European Demand Soars,” <https://www.sipri.org/media/press-release/2026/global-arms-flows-jump-nearly-10-cent-european-demand-soars>.

杂的高端武器系统，包括“阵风”战斗机、核动力攻击潜艇（“梭鱼”级）、常规潜艇（“鲉鱼”级），以及近年来兴起的“凯撒”自行榴弹炮、“西北风”和“紫菀”导弹等。法国在核威慑和战略防务领域积累深厚，其国防工业与技术体系围绕重点承包商集团构建，包括达索航空、法国海军集团、KNDS、MBDA 法国分公司、空客防务与航天、空客直升机及阿丽亚娜集团等。同时，众多专业化中小企业与中型企业作为分包商构成产业网络，为火药与炸药、传感系统与海军机器人等细分领域提供支撑，如 Eurenco 与 Exail 等企业即为其中的代表。^[1]

德国当前大力发展国防工业得到了欧盟各国的理解，迎来历史性契机，其国防重建被认为是维护欧洲安全的必要支柱。根据联邦政府及北约框架下的最新防务承诺，德国计划将国防支出提高至 GDP 的 5% 左右，^[2] 这一调整将使国防支出在联邦政府整体财政支出中的占比提升至近一半，并推动军工产业链、基础设施以及国家安全相关领域的全面扩张。德国国防工业发展与经济结构调整呈现出深度契合与共振。传统制造业尤其是汽车产业面临电动化转型压力，能源成本上升与供应链外迁加剧了“去工业化”风险。国防工业被视为重新激活德国制造业基础、维持高端工业竞争力的重要支点，也成为刺激投资与拉动就业的新增长领域。部分汽车与机械制造企业正向军工和双用途技术领域延伸，形成军民两用融合的产业重组格局。德国军工产能也正在由南北工业带向东部地区延伸，有助于促进区域发展平衡。

三、欧盟重建国防工业的制约因素

尽管欧盟围绕国防工业重建已形成较为清晰的政策方向，在多个层面推

[1] Hélène Masson, “Defence Industry: How Europe Is Boosting Production,” April 29, 2025, <https://www.polytechnique-insights.com/en/columns/geopolitics/defense-industry-how-europe-is-boosting-production/>.

[2] Dorothee Frank, “Deutschland bereit für 5 Prozent Militärausgaben,” August 2, 2024, <https://defence-network.com/deutschland-5-prozent-militaerausgaben/>.

进相关举措并取得阶段性进展，但欧盟国防工业在实际建设过程中仍面临多重制约。欧盟国防工业重建受制于既有安全架构、成员国立场分歧、产业结构基础及对外依赖格局等因素，难以在短期内取得实质性突破，其政策目标与现实条件之间仍存在差距。

（一）欧洲对美安全依赖的结构性制约

美国与北约在欧洲安全与军工技术体系中的主导地位，构成欧盟国防工业重建的首要制约。欧洲防务体系在结构上深度嵌入美国主导的安全、技术与产业网络之中，美国通过“同盟合作”维系控制、以“分担责任”巩固主导，使欧盟客观上被限定在美国的“掌控范围”之内。

欧盟对美国的依赖主要体现在两个方面。一方面，在作战能力与指挥体系方面，欧盟对美国的结构性依赖在短期内难以逆转。尽管欧洲在现代坦克、火炮、防空系统等传统平台方面具备一定基础，但在第五代战斗机、远程火箭炮、重型运输直升机等关键技术系统，以及指挥、情报、通信、空中加油、远程运输及后勤体系等方面仍高度依赖美国。在卫星通信、情报、监视和侦察、网络防御、混合威胁检测、综合防空与导弹防御、远程精确打击、战略空运和空中加油等领域，欧洲普遍依托美制软硬件体系运行。例如，F-35 战斗机高度依赖美方主导的作战数据集成网络（ODIN），部分欧洲海军则依赖美国的“宙斯盾”作战系统（ACS），上述软件能否及时更新决定了武器的作战效能。在新兴技术领域，欧洲虽已在高性能无人机等方向取得初步进展，但整体投资规模有限，产业链成熟度不高，技术转化能力亦不完善。设于德国乌尔姆的北约联合支援与赋能司令部（JSEC）与欧盟之间在信息共享与行动协调方面仍存结构性断层。^[1]若美国停止对北约与欧盟的军事支持，欧洲不仅需全面接管指挥与控制（C2）架构中的关键职能、重建高级指挥与训练保障体系，还需填补空防、远程打击、快速部署与战略后勤等领域的缺口，仅武器系统

[1] Martina Sapio, “The US Cavalry Isn’t Coming: How Europe Moves Its Armies without American Assistance,” April 23, 2025, <https://www.politico.eu/article/us-military-support-nato-europe-armies-without-american-assistance-donald-trump/>.

与平台替代即需 3000 亿美元左右。^[1] 此外，在核威慑领域，欧洲仍依托美国主导的北约体系，^[2] 多数成员国仍依赖北约核共享，这也使欧洲国防工业建设主要停留在常规武器层面，未触及战略威慑等关键领域。

另一方面，在军工生态体系方面，欧洲同样在市场、技术和产业等维度对美高度依赖。长期以来，欧洲既是美国军工产品的重要销售市场，也是其创新技术扩散与规模化应用的场域。近年来，欧洲对美制装备的旺盛需求为美国国防工业提供了稳定的资金来源，推动其扩大生产规模并持续投入技术研发与升级，从而进一步巩固了美国的技术优势。美国军工技术在进入欧洲市场后，又通过规模效应作用不断走向成熟，强化了美国对关键技术的控制，从而使欧洲在装备采购、技术应用和产业合作等方面持续嵌入美国主导的军工体系，其对美依赖也随之加深。^[3]

德国目前在维护跨大西洋关系与追求国防工业自主间面临的两难境地，集中反映了欧盟在国防工业重建中的困境。作为欧洲军工体系的核心国家，一方面，德国深度嵌入美国主导的安全与装备体系，在同类欧洲系统尚需七至十年才能形成战力之前，仍需依赖美方才能维持防御与威慑的基本水平。这种依赖不仅有技术因素，也伴随制度惯性和心理依附，^[4] 使其在相关决策中难以摆脱美国的影响。另一方面，德国也开始尝试以现有产业与技术再配置，寻找相对独立的战略空间，有意识地降低美制装备在整体采购中的比例，通过加大技术研发投入和推进本土项目，重建以导弹、防空和装甲装备等为重点的自主军工产业。

与此同时，美国通过标准制定、军备供给和情报体系，对欧洲维持着持续而稳定的控制。美国军工产品长期主导欧洲高端武器市场，2015 年至 2019

[1] Ben Barry et al., "Defending Europe Without the United States: Costs and Consequences," pp.15-16.

[2] "Vilnius Summit Communiqué," NATO, July 11, 2023, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

[3] Daniel Fiott, "The Poison Pill: EU Defence on US Terms?," June 14, 2019, <https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/poison-pill-eu-defence-us-terms>.

[4] Léonie Allard and Rachel Rizzo, "Transatlantic Security in a New Era," p.86.

年，美国向北约欧洲成员国提供约 52% 的军事装备；2020 年至 2024 年间，北约欧洲成员国武器进口量翻倍增长，其中美国供应占比超过 64%。^[1] 欧盟若减少美制装备采购，将直接冲击美国产业链利润。从战略角度看，美国通过北约指挥体系、武器标准与情报共享形成稳定控制，并通过推动欧洲盟国提升防务投入加强北约整体军力建设，巩固其在联盟的主导地位。^[2] 美国对欧政策逻辑可被归纳为一种“混合型约束”策略，在形式上强调合作、稳固联盟，在关键问题上仍依赖施压与限制手段，确保欧洲不会在关键节点和核心领域形成独立支点。^[3] 2025 年 6 月美国任命格林科维奇（Alexus Grynkewich）中将出任欧洲盟军最高司令，继续维持对该职位的掌控，即是这一策略的体现。此外，乌克兰危机实际上强化了北约在欧洲安全秩序中的主导性和正当性，尽管特朗普执政在一定程度上削弱了美国在北约的影响力，但以美国为首的北约主导欧洲安全架构的格局暂时不会改变。^[4]

（二）成员国政治分歧与利益差异

由于防务政策的核心决策权仍掌握在欧盟成员国手中，欧盟在是否以及如何推进国防工业重建问题上较难形成统一立场。以法德为代表的部分成员国支持强化防务建设、提升自身安全保障能力，但也有国家更倾向于依托既有的跨大西洋安全架构。各国间的政治分歧与利益分化，使欧盟难以凝聚清晰而稳定的战略意志，国防工业规划、资源配置与产业协同缺乏整体统筹。进一步来看，即便在支持推进防务自主的成员国之间也面临协调问题。法德两国在战略理念、产业布局及主导权分配方面仍有分歧，在一定程度上制约了欧盟国防工业建设的推进速度。

一方面，欧盟成员国在防务定位、安全认知及资源投入分配上存在差异。

[1] Mathew George et al., “Trends in International Arms Transfers, 2024,” SIPRI Fact Sheet, 2025, p.1, https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-03/fs_2503_at_2024_0.pdf.

[2] Rebecca Heinrichs, “Why America Should Keep the NATO Command Chair,” March 25, 2025, <https://thedispatch.com/article/trump-nato-supreme-allied-commander-europe/?signup=success>.

[3] Brian Blankenship, “Managing the Dilemmas of Alliance Burden Sharing,” *The Washington Quarterly*, Vol.47, No.1, 2024, pp.41-61.

[4] 贺之杲：《被缚的自主：地缘政治回归下的欧盟安全文化变迁》，第 154 页。

法国、德国等传统核心成员国普遍将强化防务自主能力视为实现欧洲安全自主的必然路径，主张在欧盟框架下构建相对独立的防务体系。乌克兰危机后，法国多次释放强化欧洲防务一体化的信号，寻求在北约框架之外扩大欧盟主导权；德国虽认为北约对欧洲安全不可或缺，但也积极推动和深化欧洲防务建设。相较之下，中东欧及波罗的海国家对俄罗斯威胁的感知更为直接，普遍视北约作为安全基石，更依赖美国的军事保护，主张优先强化北约东翼防务部署。而匈牙利、斯洛伐克等国则因能源依赖和国内政治考量，在对俄制裁及军工投入问题上持相对保留态度。

上述政治立场差异进一步反映在防务投入与利益分配上。2025年6月北约国防部长会议上，多数成员国支持将国防支出提高至GDP的5%，但西班牙强调现有2%的标准足以履行责任。^[1] 长期以来，南欧国家普遍维持低水平支出，而北欧及西欧国家则注重装备现代化与研发创新。资金结构与产业能力的差异，使联合项目难以实现公平出资与收益共享。波兰虽在担任欧盟轮值主席国期间呼吁强化欧洲防务，但在政策实践中更倾向于通过北约机制深化与美国合作，强调自身在北约东翼防务中的地位。而匈牙利在军工政策上坚持国家利益优先，在经济安全与联盟责任间保持务实平衡，并通过与意大利、希腊、罗马尼亚等国的次区域合作保持政策灵活性。波罗的海三国曾在欧美之间寻求国防工业合作平衡，但乌克兰危机后逐步向美方技术体系靠拢，并推动乌克兰防务体系融入北约供应链。罗马尼亚凭借地缘优势，成为北约东翼军工生产与部署的重要节点。捷克则在国防工业合作中采取选择性参与。

另一方面，即便在大力支持防务自主的欧盟核心成员国之间，也存在理念与利益上的分歧。德国近年来启动全面扩军，表面上是对北约防务要求的积极响应，实质上也包含着突破战后军事限制、恢复传统安全地位的战略考量。德国在2021年至2025年间已成为全球第四大武器出口国，^[2] 其国防工业的

[1] Sabine Siebold and Lili Bayer, "Pentagon Chief Confident NATO Will Commit to Trump's Defence Spending Target," Reuters, June 5, 2025, <https://www.reuters.com/business/aerospace-defence/nato-ministers-discuss-defence-spending-hike-ahead-key-summit-2025-06-05/>.

[2] SIPRI, "Global Arms Flows Jump Nearly 10 per cent as European Demand Soars."

快速发展与持续扩张逐渐引起法国的关注与警惕。两国虽在政治表述上均强调战略自主，但在政策实践中往往各自为政，特别是在援乌政策、军力部署与国防工业布局等议题上步调不一，呈现出某种低调却持续的战略博弈。^[1] 法国亦担忧，如果德国在国防工业领域主要与北欧、东欧以及其他盟友合作，其自身在欧洲防务体系中长期占据的核心地位可能被削弱。^[2]

在防务理念上，德国的防务自主观更偏向制度性与集体性，其出发点在于通过欧盟机制与市场整合，弥补自身在防务领域的短板。德国凭借强大的工业与科研体系，主张以欧洲防务基金、联合采购与标准化规则为抓手，推动防务合作的制度化，形成规模经济与互操作性优势。法国则坚持主权导向与效率导向，突出国家主导与技术控制，倾向于通过双边或政府间合作项目确保关键技术与决策权。以 FCAS 项目合作为例，法国强调以达索公司为首主导第六代战斗机的研发，德国则坚持“对称分工”与“公平回报”原则，要求在生产环节与收益分配上维持相对平衡，^[3] 并更注重研发中的知识共享与协同合作，这一点甚至被法国视为“技术窃取”。本质上，德国希望通过欧盟项目实现长期产业升级与防务一体化，而法国则意在通过项目主导巩固战略与技术优势。

从产业利益角度看，尽管特朗普再次执政使德法分歧有所缓和，但双方在国防工业政策上仍难达成共识。一方面，随着德国政府与本国军工企业间的关系日益密切，德国愈发注重维护本国军工产业的利益；^[4] 另一方面，德国在关键武器装备领域仍倾向于依赖美国。在德国北威州韦策新建的 F-35 战

[1] Atlantic Council experts, “How European Leaders Are Responding to Trump’s Approach to Ukraine and Europe,” March 6, 2025, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/how-european-leaders-are-responding-to-trumps-approach-to-ukraine-and-europe/>.

[2] Christ Lunday et al., “Germany’s Rearmament Upends Europe’s Power Balance,” November 12, 2025, <https://www.politico.eu/article/germany-rearmament-upends-europes-power-balance-military/>.

[3] Antonio Calcara and Luis Simón, “Face to Face: France, Germany and the Future of the European Defence Industry,” pp.10-12.

[4] Ulrike Franke, “The Trouble with FCAS: Why Europe’s Fighter Jet Project Is not Taking Off.”

机身中段生产线即是典型案例，该工厂由莱茵金属公司投资建设，主要生产战机的核心机身部件，但成品仍需运往美国完成组装和系统集成，关键附加值和整机制造能力依旧掌握在美方手中。德国将这一合作视为强化跨大西洋产业链嵌入、弥补高端防务技术缺口的路径。^[1] 同样，德国提出的“欧洲天盾计划”拟采购以色列“箭-3”系统与美制“爱国者”系统作为核心防空方案，引发法国与意大利不满。法国批评德国在防务装备上言行不一，认为其采购美国战机、反导系统及部署美制导弹的做法与欧洲防务自主理念相悖。这种矛盾也在一定程度上反映了欧盟内部欧洲主义与大西洋主义在安全问题上的冲突。^[2]

（三）产业能力不足与国防工业碎片化

欧盟长期以来的预算不足、军工体系萎缩、市场结构分散以及技术依赖等不利因素的积累，使其在推进国防工业自主的进程中面临战略预期与现实能力之间的落差。

其一，防务投入与整体产能不足难以支撑欧盟重振国防工业的雄心。欧洲承平已久，多数成员国将资源投向福利与经济建设，持续压缩国防预算，导致军工体系逐步萎缩，关键原材料和零部件依赖外部供应。尽管欧洲在全球防务市场仍占有一席之地，但与美国的差距仍然明显。2023年，全球百强防务企业中有27家来自欧洲（其中20家属于欧盟成员国），但美国前三大防务企业的营收总和即与整个欧洲相当。^[3] 2021年至2024年，美国国防科技初创企业获得的风险投资是欧洲的2.4倍，^[4] 欧洲的防务创新机制尚未形成良性循环，难以支撑长期、系统性的技术突破。欧盟成员国曾于2023年初

[1] Pressemitteilung Nordrhein-Westfalen, “Ministerpräsident Hendrik Wüst besucht neues F-35-Rheinmetall-Werk in Weeze,” July 1, 2025, <https://www.land.nrw/pressemitteilung/ministerpraesident-hendrik-wuest-besucht-neues-f-35-rheinmetall-werk-weeze>.

[2] 金玲：《多重困境下的欧盟转型与中欧关系“再平衡”》，《当代世界》2025年第4期，第64-65页。

[3] “SIPRI Arms Industry Database,” SIPRI, 2024, <https://www.sipri.org/databases/armsindustry>.

[4] McKinsey, “European Defense Tech Start-ups: In It for the Long Run?,” February 12, 2025, <https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/european-defensetech-start-ups-in-it-for-the-long-run>.

承诺 12 个月内向乌克兰提供 100 万枚炮弹，但最终仅完成约一半。^[1] 此外，欧洲在防空与导弹防御、火炮和弹药、无人机与反无人机、军事机动性、人工智能和量子计算、电子战以及关键基础设施防护等方面都存在明显短板，难以满足现实安全需求，单纯提高防务预算无法覆盖从基础设施到军队装备和后勤体系的全面短板。

尽管欧盟强调加快军工生产节奏，政策导向带有一定的“战时经济”色彩，但其重建国防工业的举措能否获得持续稳定的财政投入与市场动力仍有待观察。首先，欧盟的拨款规模难以支撑战略文件中提出的目标。^[2] 其次，欧盟及其成员国经济增长乏力，欧元区 GDP 在过去 15 年几乎停滞，即使欧洲提高国防预算，其相对投入和转化能力仍在下降。此外，资本市场深度有限、监管负担沉重，也抑制了国防相关的初创企业和新兴技术的发展。传统军工企业虽然保留一定潜力，但缺乏长期订单和跨国规模化生产的支撑，难以在短时间内扩大产能。一些私营企业对扩大产能持观望态度，担心冲突结束后需求骤减造成亏损，对长期投资缺乏信心。^[3] 作为欧盟最大经济体，德国近年经济承压严重，对乌克兰的援助与能源危机进一步加重了财政赤字与通胀压力。德国已成为七国集团中唯一连续两年未实现增长的发达经济体，而特朗普的关税政策还将对其出口导向型产业造成更大冲击，军费进一步提升的空间有限。

其二，欧盟国防工业整合度较低，横向协作与整体布局不足，防务市场高度碎片化。从整体协调层面看，成员国普遍对欧盟机构在产业协调和预算分配等方面的集中化管理持谨慎态度，因此欧盟缺乏统一技术标准与协调机制。加之其内部经济结构不均衡，致使联合采购与协同研发推进缓慢，跨国防务产业链整合困难，各国在装备研发与生产方面各行其是，难以形成规模

[1] Nils Förster and Heiko Höfler, “Kapazitätsaufbau in der Verteidigungsindustrie am Beispiel Artilleriemunition,” February 15, 2024, <https://www.strategyand.pwc.com/de/de/branchen/luft-raumfahrt-verteidigung/kapazitaetsaufbau-verteidigungsindustrie.html>.

[2] 房乐宪、曹佳鲁：《战略自主视域下欧盟国防工业战略内涵及制约因素》，第 106 页。

[3] Jared Cohen, Wilson Shirley and Dejana Saric, “The Future of European Defense,” June 30, 2025, <https://www.goldmansachs.com/insights/articles/the-future-of-european-defense>.

效应。法国虽然拥有一套垂直整合的本土军工体系，可实现从核武器、坦克到核潜艇的自主生产，^[1]但这种以国家为中心的高度自主体系也会削弱欧洲层面的规模经济与开放创新潜力。法国“阵风”战斗机2024年交付量仅为美制F-35的十分之一，而后者吸纳了十余国的产业资源，展现出强大的跨国产业整合能力，其中包括德国莱茵金属公司。^[2]德法合资企业KNDS于2015年合并成立，但至今两国仍各自为政，其德国分部生产的“豹2”主战坦克需从竞争对手莱茵金属公司采购主炮、火控系统和弹药等关键部件。

从装备与产业体系角度看，欧洲防务市场的分散格局尤为突出。各国跨境采购方面缺乏协调，主战装备型号种类繁多、后勤体系互操作性低下。以对乌克兰军事援助为例，与美国仅提供一种坦克和两种榴弹炮相比，欧盟国家共提供了七种坦克和九种榴弹炮，严重影响战场兼容性。这种碎片化也反映在产业结构之中，出于对本国工业利益考虑，欧盟成员国的“国家冠军”在各自市场中占据主导地位。法国和德国排名前两位的军工企业均占本国防务市场份额的70%左右。各国在武器采购中也更青睐本国企业，德法等大国超过八成的装备来自本土企业或其在地合资公司。在坦克等复杂平台领域，国内厂商形成事实性垄断，导致资源配置效率低下、重复建设严重，不利于产业整合与新兴技术企业的成长。^[3]此外，部分已采购的海军平台尚未部署到位，随着其投入使用，装备分散程度仍可能上升，且短期内难以改善。^[4]

四、欧盟加速国防工业重建的影响

欧盟加速推进国防工业重建，正由政策宣示和理念倡议逐步转向以能力建设为核心的具体行动。尽管这一进程面临诸多挑战，但其发展将对欧盟国

[1] Mathew George et al., “Trends in International Arms Transfers, 2024,” p.2.

[2] Sonja Ciesnik, “How Dependent Are Europe’s Militaries on the US?,” March 10, 2025, <https://www.france24.com/en/europe/20250310-how-dependent-are-europe-s-militaries-on-the-us>.

[3] Guntram Wolff, Armin Steinbach and Jeromin Zettelmeyer, “The Governance and Funding of European Rearmament,” pp.3-4.

[4] David Chinn et al., “European Defense by the Numbers.”

防工业格局与安全架构、跨大西洋安全关系及其互动逻辑以及中欧关系产生深远影响。

（一）推动欧盟国防工业格局与欧洲安全与防务体系调整

国防工业重建正逐步推动欧洲国防工业格局以及安全与防务体系调整。长期以来，法国依托相对完整的军工体系、较强的战略自主传统以及持续的国防投入，在欧洲国防工业发展和相关合作进程中发挥着较为突出的引领作用。相较之下，德国受制于历史包袱与战略克制文化，其国防工业在冷战结束后较长时期内持续萎缩，更多以出口导向和技术协作为主，在欧洲国防工业体系中并未发挥主导作用。但随着德国显著提高国防预算、加快军工产能建设，并通过政策工具加强对国防工业的支持，其在欧洲国防工业体系中的地位正在发生变化，欧盟国防工业格局内部或将出现力量对比的重新调整。原本以法国为主导的国防工业格局，正在面临向以德国为主导发展的可能。近期，德国联邦反垄断局批准莱茵金属与 KNDS 德国公司就“豹 3”主战坦克项目展开合作，其进度将早于德法联合推进的 MGCS 项目，有助于提升德国军工企业在重型装备领域的整合能力。这从侧面反映出欧盟国防工业正经历一轮由资本力量与产业整合驱动的变化，而德国军工资本将在其中起主导作用。^[1]

国防工业格局的调整将进一步影响欧洲安全与防务体系，推动德国在其中的角色发生变化，德国正由以往的参与者逐步转向主导者之一。作为美军在欧洲最重要的驻扎国之一，德国长期处于跨大西洋安全体系的枢纽位置。而随着美国战略重心转移并向欧洲转移防务责任，欧洲内部的责任分担问题愈发突出。在这一背景下，德国在未来欧洲安全与防务体系中的地位和作用有望进一步上升，或将成为关键节点。以“德国行动计划”（OPLAN DEU）为例，德国政府已为潜在军事冲突准备了一套大规模军事动员与后勤方案。该计划理论上允许北约在紧急情况下从德国境内调动 80 万名士兵以及军事装备。^[2]

[1] Gerhard Hegmann, “Projekt ‘Leopard 3’ – für Europas Panzerbau bahnt sich eine Revolution an,” December 18, 2025, <https://www.welt.de/wirtschaft/plus694194ccd8f9059f60ab1f4c/rheinmetall-und-knds-projekt-leopard-3-in-europas-panzerbau-bahnt-sich-eine-revolution-an.html>.

[2] Bertrand Benoit, “Germany’s Secret Plan for War with Russia,” November 26, 2025, <https://www.wsj.com/world/europe/germany-russia-war-nato-secret-plan-8ce43a8d>.

当然，德国能否在以北约为核心、欧盟深度参与的欧洲安全与防务体系中发挥稳定而持久的领导作用，仍有赖于其能否妥善处理与法国等成员国之间的关系，避免因力量调整和位势转换引发新的疑虑。

此外，欧盟国防工业重建也将在客观上加剧欧洲安全环境的对抗性。随着对俄罗斯威胁认知的持续强化，俄罗斯正被欧盟普遍视为一种长期且现实的安全挑战。欧盟正尝试将对乌克兰的军事援助与自身军工体系重建相结合，通过实战需求促进产能扩张、技术迭代与产业整合，逐步塑造更加独立的对俄威慑能力。在这一过程中，对乌援助不再仅被视为短期的应急安排，而日益被纳入欧洲中长期防务规划之中。欧俄关系将在可预见时期内处于紧张状态，随着军事对抗逻辑增强，欧俄政治互信难以恢复，双方间原有的危机管控与安全对话机制持续弱化，或将在相关地区引发新一轮军备竞赛。在美国对俄政策仍处于调适阶段的背景下，未来美欧俄三方互动将更具不确定性。

（二）重塑跨大西洋安全关系中的互动逻辑

随着欧洲在北约的军事机动性、联合采购机制与国防工业能力等方面的作用不断增强，以及美国在北约实质性投入相对弱化、对以北约为核心的盟友机制重视程度大幅下降，欧洲在北约体系中的角色正逐步转向以能力建设为支撑的、更具实质性的参与方式。欧洲如能逐步摆脱对美国安全供给和军工体系的长期依赖，客观上将削弱美国在欧洲军工市场、技术标准与产业链中的既有优势。尽管当前跨大西洋安全关系仍维持以美国为主导、欧洲相对从属的格局，美欧安全互动的逻辑已开始发生调整。

一是美国日益倾向以成本与收益原则审视跨大西洋关系，希望将更多安全责任转移至欧洲自身，要求其承担更多防务义务。随着欧洲对美国安全承诺可靠性的信任不断削弱，加之特朗普政府又持续强化对盟友防务责任的施压，美欧防务关系的交易属性将明显上升。欧洲意识到难以继续依赖美国提供安全公共品，必须在防务能力建设上承担主要责任；而美方也更强调投入成本与直接收益，通过要求欧洲盟友加大投入来维持其霸权。当然，美国依然会在实践层面通过关键供应链、核心装备、技术标准和情报网络等手段，

对欧洲加以约束。

二是美国对欧洲国防工业独立发展的警惕也将持续上升。当欧洲在关键装备、产业链与技术能力方面减少对美依赖和推动自身国防工业发展时，这一进程将被美国视为对其战略利益的冲击以及潜在的竞争。^[1] 欧盟国防工业的扩张正在改变美欧关系中的部分利益结构。随着欧洲在装备采购与能力建设中对本土供应的偏好明显上升，美国长期在欧洲军工市场中占据的优势地位将面临一定程度的削弱。如果欧盟在防务领域逐步形成更具竞争力的产业体系，美国相关产品在欧洲的市场份额及其技术主导地位将受到挤压，美欧在军工合作中围绕市场准入、资金分配与技术控制的互动方式也将随之调整。^[2] 随着军民两用技术和前沿技术在军事领域中的加速应用，双方在技术标准、供应链布局与规则制定等方面的摩擦将更加频繁，跨大西洋军工合作将呈现更为复杂的态势。美国《国防战略》提出要大力加强本土国防工业，^[3] 当欧洲国防工业可能影响美国在全球军工市场的既有利益，或对其整体对外战略布局形成掣肘时，美方对欧态度将更趋防范甚至敌视。

（三）强化欧盟对华经贸与科技合作中的安全化倾向

随着欧盟加速国防工业建设、强化防务与安全能力，其对外政策中安全议题与经济政策进一步交织，欧盟对华政策将呈现更复杂的安全化倾向。一方面，欧盟推动国防工业建设，主要是为了应对俄罗斯这一安全威胁，因此，中俄关系亦被纳入欧盟安全考量中。即便未来乌克兰危机得以解除，俄罗斯因素仍将在一定程度上对中欧关系产生消极影响。欧盟将中国对俄立场及军民两用物资的流向纳入对华政策评估框架，普遍认为中国在其周边地区不断增强的经济与制度性影响力，正在构成新的地缘政治挑战。^[4] 另一方面，美

[1] Linde Desmaele, "European Strategic Autonomy as a Double-edged Sword? US Perspectives in an Era of Sino-American Competition," *Journal of European Integration*, Vol.47, No.6, 2025, pp.852-855.

[2] Jade Guibertau et al., "Defense Industrial Policy in a Changing International Order: Rethinking Transatlantic Burden-Sharing," *Defence Studies*, Vol.24, No.1, 2024, pp.166-173.

[3] Department of War, "2026 National Defense Strategie," January 23, 2026, p.21, <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>.

[4] Heidi Crebo-Rediker and Liana Fix, "Europe Doesn't Have a China Card," *Foreign Affairs*, June 5, 2025, <https://www.foreignaffairs.com/china/europe-doesnt-have-china-card#>.

国战略重心转移，部分欧洲国家在“印太”事务上继续与美国保持有限政策配合，在航行自由、海洋安全、混合威胁以及台海问题上展现象征性姿态，^[1]使欧盟的地缘政治触角进一步延伸至中国周边，从而推动安全因素在欧洲对华政策体系中的权重持续上升。欧盟近期通过的EDIP进一步强化了这一趋势，该计划不仅将为欧盟军事行动提供物质支撑，也在法律条款中预留了危机应对空间，允许在非关联第三国发生冲突时启动应急机制。这意味着，在某些极端情况下，欧洲不仅可能通过“意愿联盟”在军事层面对美策应，还可能借助法律和制度工具，在高科技产品、精密机床及军民两用技术领域对中国加大限制，甚至配合美国的相关遏华措施。

欧洲新一轮军工扩产将在一定程度上压缩中欧在高科技领域的合作空间。随着人工智能、量子技术、大数据等前沿技术快速进入军事应用场景，其所带动的军民融合和公私合作实践将继续模糊产业边界，^[2]强化中欧在技术、产业与安全领域的结构性竞争。同时，欧洲通过国防工业重建带动高端制造业发展，增加对科技产业的补贴，加速其在新能源、芯片等领域对华竞争，并呈现愈发内顾和保守的政策取向。欧盟在防务采购与技术选择方面强化安全审查，重点评估关键技术依赖，即使面对本国生产商也保持高度谨慎，^[3]安全逻辑深度渗透产业规划，将削弱中欧在高科技领域的实质性合作。

此外，欧盟加速国防工业建设也暴露出其在关键原材料与高端零部件方面对中国的深层依赖。镓、锑、钷、钷、钷、钷、钷、钷和钷等关键原材料对战斗机、雷达、传感器与红外设备等军工生产至关重要。尽管目前欧洲生产尚未因中国的出口管制而中断，其国防工业界普遍担忧供应链稳定性。欧盟已启动“战略原材料倡议”，试图通过来源多元化、深化与全球南方国家

[1] Léonie Allard and Rachel Rizzo, “Transatlantic Security in a New Era,” p.90.

[2] 严少华、吴虚怀：《特朗普回归下的欧洲防务自主走向及对美欧关系影响》，《国际关系研究》2025年第5期，第88页。

[3] Juan Mejino-López and Guntram B. Wolff, “Europe’s Dependence on US Foreign Military Sales and What to Do about It,” October 13, 2025, <https://www.bruegel.org/policy-brief/europes-dependence-us-foreign-military-sales-and-what-do-about-it>.

的合作来降低对华依赖，^[1] 这将加剧中欧供应链博弈的复杂程度，但这一进程推进缓慢、成本高昂。即便部分原材料本身可替代，关键加工能力仍依赖中国。加之欧洲军工企业供应链层级复杂，链条可达 15 至 20 级，且大部分原料来自民用市场，多数企业难以全面掌握原材料供应链。^[2]

五、结语

欧盟推进国防工业重建，既是对乌克兰危机冲击下欧洲安全环境剧变的被动回应，也是跨大西洋关系进入裂变期、全球产业与技术竞争加剧背景下的一种主动调适。未来欧盟国防工业建设的重点，主要聚焦于提升整体工业产能与技术水平，并尽快形成更加稳固和相对独立的防务支撑体系。其长期目标是在关键技术、核心系统、供应链等方面降低对美国的依赖，增强欧洲自身的安全保障能力。然而，从现实条件看，欧盟国防工业重建仍受到多重制约，其“自主性”更多表现为有限且具有条件性的调整，短期内尚不具备真正意义上摆脱跨大西洋安全体系、实现独立发展的现实条件。尽管欧盟试图借助国防工业重建带动经济振兴并推动“再工业化”，防务领域的研发投入在一定程度上有助于提高工业产出、增加就业和促进相关产业发展，但受制于技术基础、市场规模及财政承受能力等多重因素，这一路径能否形成稳定、可持续的经济拉动效应，仍有待观察。

【责任编辑：母耕源】

[1] James Hackett et al., “Critical Raw Materials and European Defence,” The International Institute for Strategic Studies (IISS), March 2025, pp. 4-6, https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/research-papers/2025/03/iiss_critical-raw-materials-and-european-defence_25032025.pdf.

[2] Markus Fasse and Roman Tyborski, “Welche Rohstoffe Europas Rüstungsindustrie aktuell fehlen,” Handelsblatt, May 28, 2025, <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/verteidigung-welche-rohstoffe-europas-ruestungsindustrie-fehlen/100130375.html>.