

國際問題研究

2026 年第 1 期（总第 231 期） 双月刊 2026 年 1 月 15 日出版

■ 特稿

- 1 在历史演进重大关头开拓中国特色大国外交新境界 王 毅

■ 中国外交

- 10 中国外交的文明底蕴与实践逻辑 郑永年

■ 区域与国别

- 23 欧盟对华认知的演变及其影响 赵怀普

- 43 安全、市场与权力：欧盟关键矿产战略的制度逻辑 于宏源

- 64 欧盟加速国防工业重建的路径、动因及影响 顾 苏

- 92 马克龙的“第三条道路”：在印太地区寻求战略突围

方炯升 张 骥

- 117 特朗普政府振兴国防工业体系：举措、动因与前景 刘国柱

Table of Contents

Opening up New Horizons for Major-Country Diplomacy with Chinese Characteristics
at a Crucial Historical Juncture *WANG Yi*

The Civilizational Foundations and Practical Logic of China's Diplomacy
ZHENG Yongnian

The Evolution of the EU's Perception of China and Its Impact
ZHAO Huaipu

Security, Market, and Power: The Institutional Logic of the EU's Critical Minerals
Strategy *YU Hongyuan*

The Path, Motivations, and Impact of the EU's Accelerated Defense Industrial
Reconstruction *GU Su*

Macron's "Third Way": Seeking Strategic Breakthrough in the Indo-Pacific Region
FANG Jiongsheng & ZHANG Ji

The Trump Administration's Revitalization of the US Defense Industrial Base:
Policy Measures, Motivations, and Prospects *LIU Guozhu*

Abstracts

在历史演进重大关头开拓 中国特色大国外交新境界*

□ 王 毅

2025 年是世界反法西斯战争胜利 80 周年，也是联合国成立 80 周年。在这个厚重的历史性年份，世界再次来到何去何从的重要关口。

这一年，国际格局演变走向重要分水岭，单极霸权不得人心，多极世界扑面而来，百年变局下的新旧矛盾集中爆发，进步还是倒退之争日趋激烈。

这一年，经济全球化遭遇严重冲击，关税战破坏国际贸易规则，扰乱全球经济秩序，开放还是封闭之选迫在眉睫。

这一年，全球局部战争和跨境冲突频发，创下二战结束以来新高，地缘政治动荡持续蔓延，和平还是战争之间扣动人心。

面对历史演进新关口，我们在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，高举构建人类命运共同体旗帜，以元首外交为战略引领，用最大诚意团结世界进步力量，尽最大努力汇聚和平发展能量，保和平、促合作、应变局、担道义，为中华民族谋复兴，为动荡世界谋大同，不断开创中国特色大国外交新境界。

面对世界和平乱局，中国是稳定锚。百年变局加速演进，国际关系动荡变革，大国发生冲突对抗的风险明显上升。

中国作为世界主要大国、联合国安理会常任理事国，始终以维护世界和平为己任，身体力行推动构建新型大国关系，劝和促谈致力热点问题降温，坚持以同球共济超越地缘博弈，为维护世界和平展现大国担当。

* 本文为中共中央政治局委员、外交部长王毅 2025 年 12 月 30 日出席由中国国际问题研究院举办的“2025 年国际形势与中国外交研讨会”发表的主旨讲话。

过去一年，中美关系历经起伏震荡，实现了总体动态稳定，这符合中美两国人民共同利益，符合国际社会共同期待；中俄关系更加坚如磐石，保持高水平稳健运行，两国领导人在历史性年份实现互访，凸显中俄相互信任、相互支撑的全面战略协作伙伴关系真谛；中欧总结建交50年合作经验，再次确认伙伴关系基本定位；全球南方10国正式加入“金砖伙伴圈”，20个成员的“金砖大家庭”不断兴旺，“大金砖合作”越发红火。

乌克兰危机延宕已接近4年。中方以习近平主席提出的“四个应该”为基本遵循，坚持不懈为和平创造条件，汇聚共识。作为乌克兰危机“和平之友”的倡导者之一，中国真诚欢迎一切有利于和平解决危机的努力，同其他各方一道为之积极奔走呼吁。现在，谈判的窗口已经打开，和平的曙光就在前面。尽管前进道路仍然崎岖坎坷，但中方愿继续发挥建设性作用，期待达成全面、持久、有约束力的和平协议，消除矛盾冲突的根源，实现欧洲长治久安。

面对周边环境新局，中国是主心骨。在变乱交织的世界中，亚洲成为举世公认的全球发展繁荣高地，中国同周边国家关系处于近代以来最好的时期。同时，周边格局和世界变局深度联动，维护周边繁荣稳定需要付出不懈努力。

在周边形势演变关键时刻，党中央召开新中国成立以来首次周边工作会议，明确周边在中华民族伟大复兴进程中的重要定位，提出建设和平、安宁、繁荣、美丽、友好“五大家园”的努力方向，确立构建周边命运共同体的总体目标，发出携手周边国家共创美好未来的战略信号，为中国同周边国家关系发展注入新的强劲动力。

习近平主席2025年主场外交和重要出访着眼周边。东南亚之行以点带面，巩固同东盟国家睦邻友好，推进互利合作，迎接共同挑战。俄罗斯之行传承中俄友谊、捍卫历史正义，把两大邻国互信合作提升到新水平。中亚之行首提“中国—中亚精神”，签署永久睦邻友好合作条约，筑牢西北方向长期稳定根基。东北亚之行引领亚太务实合作，推动中韩关系改善发展。2025年，我们还邀请印度、朝鲜领导人来华，中印关系呈现向好发展势头，中朝传统友谊得到巩固弘扬。习近平主席主持上海合作组织天津峰会取得圆满成功，

制定上合组织未来 10 年发展战略，落地 4 个地区安全中心，创设 6 个合作平台，签署数十份各领域合作文件。中国同周边国家的交往正迈入加快构建命运共同体的新时期。

一年来的周边关系发展和周边环境演变再次证明，与中国为邻是好事、幸事。中国不在周边搞地缘争夺，而是致力于睦邻安邻富邻；不在周边搞势力范围，而是构建命运共同体；不在周边搞一言堂，而是践行大家的事一起商量着办。中国的周边，堪称睦邻友好的示范区。

面对国际秩序变局，中国是定盘星。联合国风雨兼程 80 年，国际体系变革按下快进键。面对时代发展大潮，有人极力踩刹车，有人试图开倒车，而中国的选择是面向未来，携手各方共建人类命运共同体，推动国际秩序朝着更加公正合理的方向发展。

构建人类命运共同体是习近平外交思想的核心理念，顺应时代发展进步潮流，符合中国人民和世界各国人民共同利益。2025 年胜利召开的中国共产党第二十届四中全会通过的“十五五”规划建议，以构建人类命运共同体为主线，部署未来五年的对外工作，展现出中国为人类谋进步、为世界谋大同的坚定信念和实际行动。

2025 年，世界见证了全球治理变革的“中国时刻”。习近平主席郑重提出全球治理倡议，倡导主权平等、国际法治、多边主义、以人为本、行动导向五大理念，为推动构建更加公正合理的全球治理体系提出中国方案，为重振联合国的核心地位和主导作用注入中国动力。这一倡议的提出正当其时，切中当今世界迫切需求，得到 150 多个国家和国际组织迅速响应支持。中国隆重纪念中国人民抗日战争暨世界反法西斯战争胜利 80 周年，习近平主席发表重要讲话，弘扬伟大抗战精神，坚持正确二战史观，发出正义必胜、和平必胜、人民必胜的时代强音。习近平主席专门出席在北京举办的全球妇女峰会，强调要为加速妇女发展新进程凝聚更广泛共识、开辟更广阔道路。中国会同 30 多个国家共同创立国际调解院，成为首个专门以调解方式解决国际争端的政府间国际组织，呼应联合国宪章要求，为各国搭建起化解分歧的新平台。

中国倡导成立世界人工智能合作组织，将致力于加强全球南方人工智能能力建设，弥合“智能鸿沟”，加快人工智能全球治理进程。

然而，就在这个世界各国人民汲取历史教训、共谋和平发展的特殊年份，当年发动侵华战争的日本，不仅不深刻反省自身犯下的种种罪行，其现职领导人竟然公开挑战中国领土主权、挑战二战历史结论、挑战战后国际秩序。对此，所有爱好和平的国家、所有不希望悲剧重演的人民都绝不答应。我们必须高度警惕日本军国主义沉渣泛起，必须坚决捍卫用鲜血换来的二战胜利成果，必须有效维护来之不易的和平稳定。

面对全球发展困局，中国是主引擎。全球经济增速放缓，单边主义、保护主义横行，国际经贸秩序遭受严重冲击，各国发展面临重大挑战。中国经济顶压前行、向新向优，以强大韧性和充沛活力为世界提供支撑，以更高水平对外开放包括单边开放与世界分享机遇，中国对世界经济增长贡献率继续保持在30%左右，高于七国集团总和，成为全球发展爬坡脱困的主要推进器。

过去一年，中国大力推进高质量共建“一带一路”，同南亚、拉美、中亚多个国家新签合作规划和行动计划，对共建“一带一路”国家非金融类直接投资同比增长20%以上。坦赞铁路激活续写中非友谊新丰碑，中吉乌铁路建设孕育区域联通新前景，中欧班列累计开行12万列，一条又一条双向奔赴的“黄金通道”加速延伸拓展。

过去一年，中国扛起促进全球发展重任，连续举办进博会、服贸会、消博会，海南自贸港正式启动全岛封关，同东盟全面完成并签署自贸区3.0升级版议定书，同非洲持续实施“十大伙伴行动”，同拉美国家建设“五大工程”，同阿拉伯国家构建“五大合作格局”，同太平洋岛国形成七大合作平台架构，成功举行首次东盟—中国—海合会峰会，同各方结成更紧密发展合作伙伴。

过去一年，中国克服外部环境干扰和挑战，向需要支持和帮助的国际伙伴伸出援手，对所有最不发达国家和非洲国家实施“零关税”，宣布在坚持发展中国家定位的同时，不在世贸组织谈判中寻求新的特殊和差别待遇，主动让利于全球南方国家，承担起中国的国际责任。

过去一年，中国广迎四方客，持续扩容免签“朋友圈”，迄今已对 48 国实施单方面免签、对 55 国实施过境免签，2025 年前三季度免签入境外国人超过 2000 万、同比增长 50% 以上，开创了中外人文交流新局面。中国同世界的交流交融不断加深，世界投向中国的目光更加理性友善。

面对国际道义危局，中国是压舱石。强权不是公理，赢者不能通吃；良知不会泯灭，公道自在人间。中国外交弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值，致力在国际上守正道、扬公道、行大道，坚定守护国际道义的底线。

为寻求更加持久的和平，我们践行客观公正、标本兼治的中国特色热点问题解决之道，坚持不干涉内政、不拱火浇油、不拉偏架、不谋私利，一秉诚意斡旋缅北、伊核、印巴、巴以等矛盾以及最近的柬泰冲突。我们的坚持和努力经得起历史检验。国际社会促成加沙停火的努力值得欢迎，但世界仍欠巴勒斯坦一个公道。巴勒斯坦问题不能再次被边缘化，巴勒斯坦人民争取民族合法权利的事业不能无果而终，“巴人所有、巴人治巴”的原则必须坚持，“两国方案”仍是全面、公正、持久解决巴勒斯坦问题的唯一正确选择。

为争取一个更平等的世界，中国在事关国际道义的大是大非问题上坚定站在历史正确一边，旗帜鲜明反对霸权主义和强权政治，向遭受不公的国家提供力所能及的道义和行动支持。关税战、贸易战损害各国正当权益，损害多边贸易体制。我们挺身而出，既是为了维护自身正当权益，更是为了捍卫国际公平正义。

中美关系是当今世界最重要的双边关系之一。中美两国的战略选择，影响世界历史的演进方向。一年来，中国坚持从自身与世界的整体和长远利益出发看待和处理对美关系，在重大原则问题上立场坚定、态度鲜明，在涉及中国核心利益的问题上针锋相对、寸步不让，同时同美方接触对话、寻求合作，推动美方理性客观看待中国，通过协商对话解决双方分歧。习近平主席同特朗普总统 4 次通话、多次通信，在韩国釜山会晤期间就事关中美关系以及世界和平与发展的重大问题深入沟通，引领中美关系巨轮穿越急流险滩、保持

正确航向。

一年来中美关系发展的实践表明，能不能做到相互尊重、和平共处、合作共赢，是中美关系能否稳定发展、造福世界的关键所在。中美合则两利、斗则俱伤，居高临下行不通，言行不一不可取。中美必须在平等、尊重、互惠基础上寻找解决各自关切的办法，探索出两个大国的正确相处之道。

台湾问题是中国的内政，是中国核心利益中的核心。针对“台独”势力的不断挑衅以及美国大规模对台售武，我们当然要坚决反对、有力反制。2025年是台湾回归祖国80周年，实现祖国完全统一，是在依法维护国家的主权和领土完整，是我们必须完成的历史使命。我们看到，越来越多的国家和中国站在一起，不仅重申坚持一个中国原则、承认台湾是中国的领土，还明确反对一切“台独”分裂行径，支持中国统一大业。任何企图阻挡这一历史大势的倒行逆施都必将以失败而告终。

中国特色大国外交2025年的奋斗历程，让我们比以往任何时候都更加深切地感受到：中国与世界的关系正在朝着更加积极的方向发展，中国的国际影响力、创新引领力、道义感召力显著提升。今天的中国外交之所以从容自信、破浪前行，关键在于习近平主席领航掌舵，关键在于习近平外交思想科学指引，关键在于党中央集中统一领导，同时也在于广大人民群众的大力支持，在于中国的外交理念始终占据国际道义的制高点。

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期，中国与世界关系进入我们可以为人类发展进步作出更大贡献的新阶段。2026年作为“十五五”开局之年，中国特色大国外交要更有作为。

第一，为国家发展民族振兴提供更坚实战略支撑。“十五五”时期，中国发展将与世界百年变局进一步交织联动，国际形势深刻影响国内发展，中国发展深度牵动国际格局。

服务好“十五五”起步开局是2026年外交工作重要使命。我们将增强历史主动，提高政治站位，紧密对标党和国家发展新目标，坚决完成元首外交新任务，以系统观念把握百年变局新动向，有力服务高质量发展，积极推

进高水平对外开放，有效化解外部风险挑战，助力中国在激烈国际竞争中继续赢得战略主动。我们将把中国人民的利益与世界各国人民的利益更紧密地结合起来，把中国式现代化与世界各国的现代化建设更有机地对接起来，为续写经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹新篇章作出外交领域的新贡献，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业营造更有利外部环境。

第二，为走出大国关系新路开辟更有效途径。大国是影响战争与和平的主要因素。世界必须找到一条新时期大国和平共进的新路。

中国锚定的是和平发展，在提升自身和平发展战略能力的过程中，致力于推动其他大国也走和平发展道路，携手构建和平共处、总体稳定、均衡发展的大国关系格局。我们将坚持按照相互尊重、和平共处、合作共赢三原则，打造中美两国积极互动新范式，在坚定维护国家主权、安全、发展利益基础上，推动中美关系实现健康、稳定、可持续发展。我们将巩固永久睦邻友好、全面战略协作、互利合作共赢的中俄关系，为中俄新时代全面战略协作伙伴关系不断增添新内涵，共同维护好大国关系和国际战略稳定。我们将弘扬中欧相互尊重、求同存异、开放合作、互利共赢的交往传统，打开中欧关系新空间，做坚守多边主义的真伙伴。

第三，为构建周边命运共同体作出更积极努力。构建人类命运共同体是中国外交的崇高目标，是需要不懈努力、持续推进的历史进程。周边是推动构建人类命运共同体的关键。

我们将深入贯彻中央周边工作会议精神，秉持亲诚惠容、命运与共理念，携手各国共建和平家园，倡导共同安全意识，妥善管控矛盾分歧，让人民远离冲突和战争。共建安宁家园，积极斡旋热点问题降温回稳，培育彼此战略互信，消除矛盾滋生的土壤条件。共建繁荣家园，挖掘 RCEP 合作潜力，确保中国东盟自贸区 3.0 尽早实施，深化周边发展融合格局。共建美丽家园，加强生态文明交流，践行“绿水青山就是金山银山”理念，推动区域可持续发展。共建友好家园，扩大人文交流，推进民心相通，筑牢周边命运共同体的民意民心根基。

第四，为全球南方共同迈向现代化汇聚更磅礴力量。现代化不等于西方化，中国与全球南方国家在现代化道路上相互支持、并肩前行，将共同绘就人类文明进步新的壮丽图景。

作为最大发展中国家，中国将坚定维护发展中国家整体利益，致力于全球南方联合自强。金砖国家是全球南方合作的重要平台。我们将支持金砖机制做大做强，推动金砖国家在多极化进程中提升代表性和话语权。2026年是中非建交70周年。我们将推进《支持非洲现代化合作倡议》，加快同非洲国家商签共同发展经济伙伴关系协定，推动对非洲“零关税”政策加快落地，书写中非命运与共的历史新篇。中东局势动荡牵动世界。我们将主办第二届中国—阿拉伯国家峰会，增强中阿团结互信，加快完成中国—海合会自由贸易协定谈判，朝着建设中阿命运共同体方向不断迈进。我们密切关注拉美地区形势变化，将坚定支持拉美国家捍卫自身主权和民族尊严，在自主选择的道路上加快发展振兴。

第五，为全球开放合作注入更强劲动力。“十五五”规划是中国发展的新蓝图，也是中国与世界合作共赢的新愿景。中国将坚持高水平对外开放，持续向世界释放超大规模市场红利，引领全球开放合作潮流、对冲脱钩封闭逆流，同各国共克时艰、共享机遇。

中国将在高质量共建“一带一路”进程中，更好统筹重大标志性工程和“小而美”民生项目，妥善应对发展道路上出现的干扰和困难，建设好这一全球规模最大、范围最广的国际合作平台，走好这条中国与世界共赢之路。中国将坚定维护以世贸组织为核心的多边贸易体制，共同抵制保护主义和关税霸道霸凌，拓展同世界各国各地区的贸易和投资自由化便利化。作为2026年亚太经合组织东道主，中国将与各经济体加强沟通、密切协调，合力推进亚太共同体建设，激活并探索实现亚太自贸区的路径，让亚太地区继续走在世界开放合作的前列。

第六，为改革完善全球治理作出更突出贡献。面对接踵而来的全球性挑战，国际体系和机制急需与时俱进、改革完善。习近平主席相继提出全球发展、

全球安全、全球文明、全球治理四大倡议，倡导推进平等有序的世界多极化、普惠包容的经济全球化，为构建更加公正合理的全球治理体系提供了战略引领。

中国将同志同道合国家一道，践行真正的多边主义，继续做现行国际体系的维护者和建设者。中国将携手各方，增强联合国权威和地位，坚守联合国宪章宗旨和原则，支持联合国在关乎世界和平与发展的重大问题上发挥核心作用。中国将大力推动发展议题重回全球治理议程的中心，支持优先增加全球南方国家在各种治理机制中的权重。中国将积极弥补“治理赤字”、填补“治理盲区”、拓展“治理疆域”，本着开放包容精神同各方共商共建新的治理机制和平台。

第七，为捍卫国家利益展现更坚定使命担当。身处百年变局，中国外交将勇于直面风高浪急甚至惊涛骇浪的考验。我们将坚持原则、坚守底线，坚定维护国家主权、安全、发展利益，坚决挫败一切分裂国家的行径。我们将以不畏强权的坚定意志，不断提升和完善反制裁、反干预、反“长臂管辖”能力，为有效维护国家和人民利益提供更有利机制保障。我们将毫不动摇践行外交为民宗旨，加快构建更加严密的海外安全保障体系，强化风险预警机制建设，加强同各国执法安全合作，让中国公民、法人在海外工作生活更安全、更踏实、更放心。

时代潮流浩浩荡荡，中华民族伟大复兴势不可挡。我们将更加紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，坚持习近平外交思想的科学指引，以更加积极主动的历史担当、更加富有活力的创造精神，为强国建设、民族复兴伟业和构建人类命运共同体事业作出新的贡献。

【责任编辑：肖莹莹】

中国外交的文明底蕴与实践逻辑

□ 郑永年

〔提 要〕 中国外交从“有所作为”迈向“大有作为”的战略转型，引发部分西方国家的战略焦虑，新一轮“中国冲击论”随之甚嚣尘上。主流国际关系理论多以西方经验为基础，其解释框架难以充分涵盖中国和平崛起的核心宗旨与政策实践。中国外交的实践逻辑可概括为：以主体性应对外部结构性变局，以单边开放拓展双边关系的互惠互利，以发展为主线降低合作门槛，并以倡议与平台供给国际公共产品、推动国际秩序与全球治理体系改革。

〔关键词〕 中国外交、文明价值、外交转型、全球南方、人类命运共同体

〔作者简介〕 郑永年，香港中文大学（深圳）公共政策学院院长，
前海国际事务研究院院长、教授

〔中图分类号〕 D820

〔文献标识码〕 A

〔文章编号〕 0452 8832 (2026) 1 期 0010-13

中国外交步入“大有可为、大有作为”的新征程，一些发达经济体对此感到恐惧，将其称为继中国加入世界贸易组织之后的“中国冲击第二波”。部分西方国家把自身“国强必霸”的逻辑强加给中国，笃定中国也会随着崛起而重复西方往日走过的霸权扩张道路。中国外交到底往何处去？——如何看待中国外交战略思想及其实践，如何基于中国国家利益和实践需要开展新

时期外交工作？回答这一问题，无法依赖现有基于西方意识形态与实践经验的西方国际关系理论。然而，许多观点依然在使用西方的国际关系和外交概念与理论解释中国的外交实践。国际关系和外交理论领域依然是受西方影响最深的领域之一，笔者一直把这种现象称为“思想殖民”。如果不走出这种被“思想殖民”的状态，不回归到中华文明的价值观寻找答案，就很难回答“中国外交往何处去”这个问题。

一、中国外交转型的历史演进

自近代以来，中国外交走过了从“求生存”到“站起来”再到“富起来”的艰难历程，党的十八大之后则走上了“强起来”的进程。无论何种外交进程，其背后所折射出来的不仅仅是国家的艰难崛起，更是展现中华文明和文化核心价值观的过程，即开放包容、生生不息、内谋发展、外求和平，最终构建人类命运共同体。

两次鸦片战争以降直到1949年中华人民共和国成立的大部分时间里，中国是“弱国无外交”的典型。尽管外交领域作了不少代价高昂的努力，但一直局限于维持国家生存的层面，中国外交的主题是“求生存”。中华人民共和国的成立才彻底改变了这种格局。毛泽东主席在天安门城楼上宣布“中国人民从此站起来了”，中国外交逐步探索“独立自主”。改革开放使中国“富起来”了。20世纪80年代，中国在总结中外历史经验之后得出结论：封闭（无论是主动的还是被动的）就要落后，落后就要挨打。为了适应世界，中国主动开放，主动和世界先进的规则规制对接，成功加入世界贸易组织，这不仅辅助了中国经济的快速崛起，更是促成了国家深度融入世界经济体系。但更为重要的是，尽管中国加入了世界体系并且成为其中重要的一员，但中国并没有变成一些西方国家所期望的一个类似西方的国家。中国在拥抱世界的同时走自己的路。二战以来，能够在实现现代化的同时保持主体性的国家和经

济体少而又少，中国是最典型的成功案例。

党的十八大以来，随着综合国力上升，中国外交从“有所作为”迈向“大有可为、大有作为”时代。2014年、2018年和2023年三次中央外事工作会议明确了这一转型的战略定位：以实现中华民族伟大复兴为使命，为推进中国式现代化营造更加有利的外部环境。尽管这个转型是自然的过程，但在一些西方国家看来，中国外交变得具有“进攻性质”，这是其既有叙事框架的延伸。自改革开放以来，不管中国做与不做什么，都被西方视为“威胁”，各种版本的“中国威胁论”长期存在并在不同时期以不同叙事形态呈现。随着中国的崛起，外交政策就需要逐步调整。对崛起所带来的外部效应，中国不能置之不理，而是应当直面这些效应。如果是负面效应，中国应当想办法加以控制或者解决；如果是正面效应，中国应当加以利用，既赋能自己，也赋能他国。

“大有作为”的外交战略主要表现在几个方面。一是继续拥抱世界，并且成为联合国体系最坚强的支持者之一。中国始终做国际秩序的维护者，坚持走合作发展的道路，维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序。^[1] 党的十八大之后，为了缓解资源和环境等方面的压力，中国政府主动对经济增长速度进行了下调。尽管如此，中国多年来对世界经济增长的贡献都超过其他任何一个经济体。二是继续巩固和强化中国积极参与的区域组织，包括上海合作组织和金砖合作机制等。三是自主的国际倡议，包括“一带一路”倡议和“四大全球倡议”。

二、中国外交的文明底蕴

文明和文化一直影响着中国外交的思想、思考和思维。中国自古就提出了“国虽大，好战必亡”的箴言。和衷共济、和合共生是中华文化的精髓，蕴含着天人合一的宇宙观、协和万邦的国际观、和而不同的社会观、人心和

[1] 《习近平外交思想学习纲要》，人民出版社、学习出版社2025年版，第47页。

善的道德观。^[1]作为新时代中国对外工作的根本遵循和行动指南，习近平外交思想根植于中华优秀传统文化，充分吸收其中蕴含的思想观念、人文精神、道德规范。中国特色大国外交充分展现了中华文明的底蕴。

（一）中华文明价值观是中国外交的文明底蕴

一个国家在国际舞台上是否能够扮演以及扮演一个什么样的角色，至少取决于如下三个因素：一是经济基础和基于经济之上的军事力量，即国家能力；二是政治领导的意志；三是核心文明价值观。从国家能力的角度出发，弱国无外交，如果没有强大的经济基础和军事力量，什么样的外交战略都没有意义。近代的中国就是一个例子。再者，尽管经济和军事力量存在本身就具有国际影响力，但能否把经济和军事力量用好用足则取决于政治领导层的意志；作为客观存在的力量既可以是防御性的，也可以是进攻性的。如何使用力量和力量使用的目的则取决于这个国家的核心文明价值观。例如，“国强必霸”反映的是西方列强的核心价值观，而“构建人类命运共同体”则是中国的核心价值观。“人类命运共同体”和中国传统的“大同世界”“天下大同”等价值观是高度契合的，可以说，“人类命运共同体”是中华文明中“天下大同”理念运用到当今全球治理与外交实践的思想延续。依托我国发展的生动实践，立足五千多年中华文明，全面阐述我国的发展观、文明观、安全观、人权观、生态观、国际秩序观和全球治理观。^[2]这三个层面的要素是理解今天和未来中国外交的核心。

（二）中华文明底蕴中的“开放主体性”与现代性逻辑

在世界各大文明中，中国是一个在国家治理与社会秩序维度上没有中断的世俗文明。之所以没有中断，是因为世俗文明开放包容，与时俱进，生生不息。就 and 外部关系来说，中国世俗文明两个最大的特点是：

第一，开放包容，但坚守关键政策选择与制度安排的主体性。开放包容，

[1] 《习近平外交思想学习纲要》，第111页。

[2] 同上，第94页。

就是坚持对外开放的基本国策，实行积极主动的开放举措，推动构建开放型世界经济。^[1] 中国在拥抱世界和融入世界的同时走自己的路。近代以来，因为现代化先发生在西方，无论是西方国家还是非西方国家，在西方主导的话语体系中，现代化常被视为“西方化”。经验地看，无论是非西方国家输入式的现代化还是西方国家输出式的现代化，在国际实践中成功的少而又少，而失败的居多。其中，既成功实现现代化又能够保持独立的案例则更少。在诸大国中，中国是唯一既获得了发展也保持了独立的大国。

第二，中国践行“达则兼济天下”的价值观，即在发展起来之后，关怀世界的发展。这一源自儒家思想的精神内核，强调个体或者国家在自身实力不断增强的基础上，应主动承担相应责任，以自身发展惠及他人或者兼济天下。这一精神在中国古代对外交往实践中有着鲜明体现。中国古代在对外交往中秉持“厚往薄来”的政策，外国使臣通过向中国进献礼品，不仅可以获得比其所送礼品价值更大的回送礼品，更可以获得与中国贸易往来的权利。^[2] 在文明交流互鉴方面，古丝绸之路不仅将丝绸、瓷器、茶叶等物产输送至沿线各地，更将中国先进的农耕技术、医药知识、天文历法等文明成果向外传播，促进沿线各国经济社会发展。

中国在富裕起来之后，努力推动实现世界的共同富裕。或者说，在成功实现现代化之后，中国还要把自己爬上来的梯子伸出去，鼓励和帮助其他国家也爬上来。例如，在中非合作中，中国主张多予少取、先予后取、只予不取，张开怀抱欢迎非洲搭乘中国发展快车。^[3] 在全球贸易保护主义抬头的背景下，

[1] 《习近平外交思想学习纲要》，第38页。

[2] 参考徐波：《对古代东亚朝贡体制的再思考》，《国际政治研究》2017年第3期。英文文献可参考 John K. Fairbank, “Tributary Trade and China’s Relations with the West,” *The Far Eastern Quarterly*, Vol.1, No.2, 1942, pp.129-149; Lin Shaoyang, “Ruminations on the Meaning and Nature of Ritual in the Historical Context of China—A Theoretical Attempt to Understand the Tribute System as a Ritual in East Asia,” *International Journal of Asian Studies*, Vol.20, No.2, 2023, pp. 703-719.

[3] 《习近平在2018年中非合作论坛北京峰会开幕式上的主旨讲话（全文）》，中国政府网，2018年9月3日，https://www.gov.cn/xinwen/2018-09/03/content_5318979.htm。

中国加大单边开放力度，赋予全球化新的动力。习近平主席强调，中国始终是世界和平的建设者、全球发展的贡献者、国际秩序的维护者、公共产品的提供者，将继续以中国的新发展为世界提供新机遇。^[1]这一表态展现了当代中国对“达则兼济天下”的生动诠释。更重要的是，中国不会把自己的现代化模式强加于他国；在对外合作框架中强调“自主选择”，尊重各国自主选择发展道路，尊重世界文明的多样性，推动文明交流互鉴。^[2]

三、实践逻辑：制度化外交斗争、 赋能发展与重塑秩序的复合外交大战略

中国文明的核心精神体现在当代外交政策上，有如下几个重要方面。

（一）以制度化外交斗争维护国家主体性

在国际层面和外交领域，坚守主体性就必然意味着需要进行国际斗争。这尤其表现在对现代化的理解和对现代化模式的追求上。如前所述，在为数不多的成功案例中，中国坚守住了独立的思想、思考和思维，并形成了符合本国文明、文化和国情的现代化模式。

现代化首先发生在欧美国家的历史事实，使得讨论一个国家的现代化就不得不讨论这个国家和欧美国家的关系。基于此，从现实的案例分析中可以总结出几种主要的经验现象。一是那些不能拥抱西方世界的国家，无论是被动的还是主动的，都很难实现现代化。或者说，这些国家被欧美国家孤立之后，很难在被孤立的状态下实现现代化。二是那些高度依赖欧美国家但又没有被它们所接受的国家，也就是体制外依附西方的国家，也没有能够实现现代化。虽然一些国家早期通过和西方的关联获得了发展，但此后失去了发展的自主

[1] 《习近平在第七十六届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，中国政府网，2021年9月22日，https://www.gov.cn/xinwen/2021-09/22/content_5638597.htm。

[2] 《习近平外交思想学习纲要》，第38页。

性，而长期陷入“中等收入陷阱”。三是那些在拥抱西方世界的同时不能坚持主体性的经济体也出现了严峻的问题。如近几十年的日本、韩国、新加坡等。

二战后，美国有两项外交政策取得了巨大的成效。一是针对欧洲的“马歇尔计划”，通过实施这一计划，美国在帮助西欧国家实现经济复兴的同时也获得对这些国家极大的影响力。二是美国的东亚政策，一方面帮助日本和“四小龙”发展经济，另一方面也通过各种机制很大程度上攫取了对这些经济体的干预能力。不过，在获得经济发展的同时，接受美国这种现代化方式对上述经济体也形成了诸多掣肘。对这些经济体来说，当美国有能力为它们提供国际公共产品（比如市场开放）的时候，这些经济体就获得了发展；但是一旦当美国没有能力或者没有足够的能力来为它们提供国际公共产品的时候，它们的发展就会受到严重的制约。今天，无论是欧洲还是日韩等经济体都面临这个问题，因为美国已经没有能力像历史上一样为它们提供近乎不受限制的市场开放这一最重要的国际公共产品了。

中国的实践路径则与上述美国的现代化模式存在本质不同。中国通过拥抱世界，已经成为世界经济体的有机部分，并在其中扮演着越来越重要的自主角色。这背后的根源就在于中国始终坚守主体性。如果要问为什么其他国家没有能够像中国一样，在获得发展的同时坚守主体性？部分原因可归结于中国的市场规模。因为中国体量庞大，欧美国家不能放弃这个庞大的市场，也不能强迫中国变成一个类似西方那样的国家。从这一维度来说，中国有足够的力量抵制外部的各种演变。但更主要的因素在于中国的文明底蕴有能力在吸收、消化西方实践中优点的同时恪守主体性。这尤其表现在中国领导层坚定的政治意志上。就现代化进程而言，中国近代初期也走了很长一段时间的弯路，当时把现代化等同于“西方化”，做了不少西方化的实践，但基本都以失败告终。但是现如今，中国旗帜鲜明地表示，反对将现代化的概念等同于“西方化”，中国式现代化是根植于本国传统的创造性转化。不仅如此，中国近年来已经开启了构建自主知识体系的进程。客观来说，在现代化进程中，

在物质层面可以学习其他国家；但一旦失去知识上的独立性，则必将误入歧途、迷失方向，最终导致现代化建设失败。

中国的国际斗争尤其体现在和美国的斗争进程中。因为中美关系的重要性，导致一些人看到中国要和美国斗争就变得忧心忡忡。针对这种现象的关键问题在于，不通过斗争是否能够求得一个稳定的中美关系呢？经验地看，21世纪的中美关系是“斗而不破”，并且在斗争中推进中美关系的稳固发展。特朗普第二任期伊始，美国即发动针对主要贸易伙伴国的“对等关税”战争，中国是第一个也是最主要一个进行公开反制的国家。在2025年10月30日的中美两国元首会晤之前，中国针对美国的芯片战略毅然推出了稀土等关键矿产反制政策。^[1]2025年中美之间共计五轮谈判，两国经过斗争反而斗出了初步共识。在这五轮谈判中，中国通过斗争取得四点关键成果。

一是有效弱化了特朗普在谈判中的强硬姿态。自特朗普政府发动“对等关税”战之后，美国在绝大多数双边谈判中普遍取得优势，但在和中国的谈判中则遇到了强大的反击力量。西方社会的现实主义者总说“不在餐桌上，就在菜单上”。而在特朗普“对等关税”战中，正是因为精准有力的反制，中国不仅在餐桌上，而且占据了好几个席位（即得到很多国家的支持和尊重）。二是打破了特朗普政府的单方面幻想。特朗普政府一方面在高科技领域对中国施加限制（“卡脖子”），另一方面又要和中国达成贸易协议，并且相信两者可以同时推进。中国稀土新规的颁布等同于直接对特朗普政府说“不”。三是中美之间找到了对等原则。中国通过稀土新规对美国实施了精准有效的反制，对美形成了不对称战略压力，为今后中美之间的谈判找到了更多的武器。四是向国际社会展示了中华文明底蕴中“止戈为武”的古老哲学，即找到这些武器，不是为了使用它们，而是为了威慑并阻止美国滥用其所拥有的武器。理性与和平是中国从古至今最坚定的追求。和而不同、以和为贵、和衷共济

[1] 《商务部公告2025第61号公布对境外相关稀土物项实施出口管制的决定》，商务部网站，2025年10月9日，https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_7fc9bff0fb4546ecb02f66ee77d0e5f6.html。

等理念反映了中国文化崇尚和平、主张平等的一贯追求，体现了中国人民尊崇多元包容、携手合作的博大胸怀。^[1]

正因为这样，在风云激荡的关税战、贸易战之下，中国向世界展示了从容自信，“打出了中国人的志气骨气底气，彰显了我们的硬核实力，赢得了国际社会尊重”。^[2]通过斗争而获得的胜利果实是实实在在的。人们对今后的中美关系较前些年相比更加乐观了。今天，中美关系正在逐渐形成一种“阶梯式递进”的趋势。今后，斗争依旧不可避免，但不是为了斗争而斗争，而是为了中国乃至整个世界，为了塑造一种更加公正合理的国际秩序。

（二）以发展合作赋能世界发展

中国在贫穷的时候，“穷则独善其身”，反思为什么会落后。但在富裕起来之后，中国则践行“达则兼济天下”，这意味着帮助其他国家共同发展。在内部，中国追求共同富裕；在外部，中国追求共同实现现代化。中国要推动更加包容的全球发展，打造人人重视发展、各国共谋合作的政治共识，推动建设开放型世界经济，为科技创新营造开放、公平、公正、非歧视的有利环境，反对以邻为壑、“小院高墙”、搞封闭排他的小圈子。^[3]

在加入世界贸易组织之后的一段时间，中国对全球经济增长的贡献率曾达到50%，迄今依然维持在30%左右。^[4]更为重要的是，中国通过各种扶贫事业，帮助本国8亿多人口脱离绝对贫困，这为世界扶贫事业作出了最大份额的贡献。^[5]

中国要推动更加普惠的全球发展，坚持各国共同发展才是真发展，加强

[1] 《习近平外交思想学习纲要》，第121页。

[2] 杜尚泽、许诺：《微镜头·习近平总书记在中央经济工作会议上》，《人民日报》2025年12月14日，第1版。

[3] 《习近平外交思想学习纲要》，第155页。

[4] 《“十四五”时期——我国对世界经济增长贡献率保持在30%左右》，中国政府网，2025年7月10日，https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202507/content_7031345.htm。

[5] “Lifting 800 Million People Out of Poverty – New Report Looks at Lessons from China’s Experience,” World Bank Group, April 1, 2022, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/04/01/lifting-800-million-people-out-of-poverty-new-report-looks-at-lessons-from-china-s-experience>.

宏观经济政策协调，保持政策的连续性、稳定性、可持续性，避免对发展中国家的负面外溢影响，维护国际经济金融体系稳健运行。^[1]今天，中国在包括绿色和数字经济等诸多领域都拥有了先进技术，中国也乐于和西方社会分享。尽管相关技术也是西方国家所追求的，更是受西方社会欢迎的，但一些西方国家的政府和政治力量把其视为是风险，甚至是威胁。对此，中国没有必要过于在意，因为只要保持先进，部分西方国家的封闭只能导致其最终的落后。

更为重要的是，作为最大的发展中国家，中国正在努力推动全球南方国家的发展。中国和全球南方的关系既不像部分西方国家所说的“拉帮结伙、针对某些国家”，也不像全球南方内部的一些国家那样搞排他性的政策，而是聚焦全球南方国家共同关注的发展问题。尽管全球南方面临诸多挑战，但核心问题是围绕发展的。中国在发展方面拥有全球南方国家所需要的成功经验。今天，现代化正在成为全球南方国家的核心追求，因此，中国式现代化的成功经验可以助力全球南方的发展。作为全球南方的天然成员，中国始终同其他发展中国家同呼吸、共命运，坚定维护发展中国家共同利益；同广大发展中国家团结合作，是中国对外关系不可动摇的根基。^[2]

需要强调的是，中国不会像一些西方国家那样，把本国的经验强加于他国之上。中国成功经验的核心在于：任何一个国家的现代化如果要成功，那就必须找到符合本国文明、文化和国情的现代化模式。在技术层面，中国拥有从低端到高端的几乎所有的发展所需的技术。尽管在少部分技术领域，中国还处于追赶世界最先进的阶段，但中国目前所拥有的技术对广大发展中国家来说是极有建设意义的。

（三）以倡议平台供给国际公共产品并推动构建人类命运共同体

习近平总书记指出，必须体现大国担当，坚持弘扬独立自主精神，坚持

[1] 《习近平外交思想学习纲要》，第155页。

[2] 同上，第147页。

引领和平发展，坚持促进世界稳定和繁荣。^[1] 中国外交并非为了斗争而斗争，而是为了更大更远更高的目标，至少包括三个层面。

一是实现可持续的内部发展。内部的可持续发展是基础，没有自身的可持续发展，任何外部的作用都无从谈起。根据“十五五”规划，到2035年中国人均国内生产总值达到中等发达国家水平。^[2] 改革开放以来，中国在参与全球化的进程中实现崛起，未来实现“人均国内生产总值达到中等发达国家水平”这一目标更需要进一步深度参与全球化。没有人会认为中国可以通过孤立主义来实现这一目标，也就是说，中国要通过构建人类命运共同体来实现这个目标。

二是推进高水平制度型开放。作为世界第二大经济体，制度型开放是中国为国际社会提供的最能促进经济发展的国际公共产品之一。高水平制度型开放不仅是中国可持续发展所需，也是履行大国责任所在。在这方面，无论从理论还是实践领域，中国已经形成了高水平的开放系统。第一，包容性多边主义。和一些国家排他性的多边主义不同，中国的制度型开放秉承包容性多边主义。中国践行真正的多边主义，积极参与包括人权在内的全球治理体系改革和建设，推动构建人类命运共同体。^[3] 一些国家实行“多边主义”是为了针对第三国，中国的多边主义是针对所有国家面临的问题。第二，制度型开放，即规则、规制、管理和标准的开放。在上述领域，中国一方面维持和世界标准高水平对接，另一方面也积极参与旧规则的修订和新规则的制定，同时也根据中国的经验贡献新的规则。第三，单边开放。单边开放是一个国家发展到一定阶段的产物。单边开放目标有二：1. 通过单边开放来获取自身可持续发展的资源；2. 通过单边开放主动为国际社会提供公共产品。中国将

[1] 《习近平外交思想学习纲要》，第199页。

[2] 《李承健：人均GDP达到中等发达国家水平 我国明确2035年奋斗目标》，国务院发展研究中心网站，2025年10月29日，<https://www.drc.gov.cn/DocView.aspx?chnid=379&docid=2909291&leafid=1338>。

[3] 《习近平外交思想学习纲要》，第159页。

积极扩大自主开放，扩大单边开放领域和区域。^[1]今天，中国的单边开放政策正在从免签政策、对最不发达国家的零关税、制造业准入等向更多领域扩展和延伸。制度型开放强调规则层面的对接，单边开放则强调在特定经贸或科技领域以非对称制度安排降低准入门槛；二者相结合共同呈现了前文框架中“能力、意志与价值观”的完整实践机制。

三是推动全球治理体系改革。二战之后确立起来的以联合国体系为基础的国际秩序在今天面临前所未有的严峻挑战。由于美国的霸权回撤和肆意单边行动，当前的国际体系已进入旧体系解体和新体系待形成之际，这一体系格局的最终形态走向还未可知，如果各个大国能够围绕新秩序体系达成共识并共同推进积极改革，新的国际秩序则有可能发展定型。而如果各大国各行其是、不积极维护和改革现有国际秩序体系，则现有国际秩序的作用发挥希望渺茫。

现有国际秩序面临新一轮的调整改革，这也是我们思考问题的起点。参与全球治理体系改革，要推动全球治理理念创新发展；全球治理规则体现更加公正合理的要求，离不开对人类各种优秀文明成果的吸收；要积极发掘中华文化中积极的处世之道和治理理念同当今时代的共鸣点，继续丰富构建人类命运共同体等主张，弘扬共商共建共享的全球治理理念。^[2]这些年来，中国已经提出了“四大全球倡议”，既描绘了中国对国际秩序的展望，也是改革国际秩序的总体方法论，为破解全球发展难题、应对国际安全挑战、促进文明互学互鉴、加强完善全球治理贡献中国智慧、中国力量，是构建人类命运共同体的战略引领。^[3]应当指出的是，中国提出这些倡议，并不意味着要单方面主导这些倡议，或者把这些倡议强加于他国之上。恰恰相反，这些倡议是中国给国际社会提供的国际公共产品。中国特色大国外交所要构建的是一个开放的体系，各国都可以通过这些平台进行互动，找到共同的利益，达

[1] 《习近平外交思想学习纲要》，第46页。

[2] 同上，第150页。

[3] 同上，第63页。

成共识，共同参与推动国际秩序的调整与重塑。简言之，中国提倡的“人类命运共同体”这一目标需要各国的共同参与才能实现。

四、结语

伟大的实践产生伟大的思想，伟大的思想指导伟大的实践。习近平总书记亲自擘画和领导党的十八大以来波澜壮阔的中国外交实践，在解决我国外交工作面临的一个又一个重大问题过程中形成了内涵丰富的战略思想。这些思想是对中国外交实践的高度概括和升华，又是推进新时代中国特色大国外交实践的行动指南。总结实践经验，同时兼顾“虚实结合”、做到“知行合一”，中国才能在百年未有之大变局愈演愈烈之时，坚定成为维护世界和平与公正的“稳定锚”。以中华优秀传统文化为底蕴，中国外交的独特性在于将价值理念制度化、将战略选择工具化、将国际公共产品供给平台化的能力。构建外交领域自主知识体系的核心任务，需形成结合实际的学术体系、可检验的因果机制与可复用的政策评估工具。一方面，以核心文明价值观为外交政策作引领；另一方面，以制度型开放、发展赋能与国际公共产品供给为实践载体，呈现中国外交主动作为、勇于担当的战略风范。

【责任编辑：宁团辉】

欧盟对华认知的演变及其影响^{*}

□ 赵怀普

〔提 要〕欧盟对华政策与中欧关系深受欧盟对华认知的影响。自1975年中欧建交以来，欧盟对华认知大体上经历了从“安全赋能者”到“全面合作伙伴”，再到“经济竞争者和制度性对手”的演变过程。欧盟对华认知的转变是多重因素相互交织、共同作用的结果，首先是其对中国认知隐含一个幻想改造中国的错误前提，其次是中欧实力消长使欧盟患上了对华“焦虑症”，最后是国际变局的压力对其认知转变起到催化作用。随着价值观和地缘政治考量日益主导欧盟对华认知，其对中国政策呈现“硬化”趋势，主要表现是推进对华经济“去风险”、加剧政治挑衅与安全施压以及与美国加强涉华协调等。但受多重因素制约，欧盟对华政策“硬化”及其影响亦是有限度的。欧盟基于其国际事务中的独特身份与利益取向，难以忽视中国、更不可能放弃对华关系。中欧双方应坚持伙伴关系定位，深化务实合作，为动荡变革的世界注入稳定性。

〔关键词〕欧盟外交、欧盟对华认知、欧盟对华政策、中欧关系

〔作者简介〕赵怀普，外交学院国际关系研究所教授

〔中图分类号〕D822.35

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 1 期 0023-20

^{*} 本文是外交学院中央高校基本科研业务费专项资金科研创新项目重大项目“国际变局下跨大西洋同盟的调整与中美欧关系”（项目批准号：3162022ZYKA01）的阶段性研究成果。

欧盟是一个特殊的国际行为体，曾长期以“规范性力量”形象示人，以奉行“软性外交”^[1]而闻名。但近年来，国际变局的压力、欧洲社会生态的变化以及维护自身价值观与地缘政治利益的需要等叠加，导致欧盟的外交理念与外交方式骤变。随其“硬性外交”姿态凸显，欧盟对外政策呈现地缘政治化和“安全化”趋势。欧盟外交整体“右转”影响其对华政策，主要表现在从以往强调对华接触与合作的“软性外交”逐渐转向强硬姿态下的对华疏离、竞争乃至对抗。在当前中欧关系正经历复杂变化的背景之下，探究欧盟对华外交的“硬化”逻辑及影响是十分有必要的。

一、欧盟对华认知的演变

认知决定思维，思维决定行为，行为决定结果。理解欧盟对华政策“硬化”，需从剖析欧盟对华认知的演变入手。自中欧建交以来，欧盟对华认知大体上经历了三个阶段的演变过程。

（一）安全赋能者

欧盟与中国的关系起源于欧共体时期，双方建交是冷战格局下国际政治发展的产物。1975年5月，欧共体委员会对外关系专员克里斯托夫·索姆斯（Christopher Soames）访问中国，代表欧共体承认中华人民共和国政府是中国的唯一合法政府，台湾是中国不可分割的一部分，欧共体不与台湾保持官方联系，包括不缔结政治、经济方面的协议。基于此，中国与欧共体建立了正式的外交关系，并于同年9月在布鲁塞尔设立了驻欧共体使团。

中欧走近固然有政经方面的因素，但首先是因为符合双方各自外交政策调整的需要。从欧共体方面来看，1972年中美关系正常化进程的开启以及中

[1] 国际关系中有“硬性外交”和“软性外交”的说法，前者是指更多地依赖军事力量或强权政治拓展经济与政治利益，更倾向于使用武力或强硬措施谋求争端或冲突的解决；后者则是一种通过经济合作和软实力谋求经济与政治利益，并倾向于通过对话、协商和谈判解决争端或冲突的外交策略。“硬性外交”和“软性外交”本质上都属于策略、方式和手段，因此在一定条件下可以相互转化。

国与日本建交促使其加紧了同中国建交的步伐，而这一时期欧共体在外交上的独立性上升也体现在其在中国建交问题上的自主性增强。从中国方面来看，1974年毛泽东提出了“三个世界”的划分，认为欧洲属于中国应该团结和争取的“第二世界”。中国外交战略思想的这一转变使得中欧建交成为可能。其次，欧共体和中国也都希望通过政治关系的改善加强经贸往来。1978年，双方签订了首个为期五年的双边贸易协定。1985年，中欧又签订了《贸易和经济合作协定》，并成立了司长级的贸易与经济合作委员会。

然而，中欧建交的直接原因是双方面临着相似的安全困境。当时，中苏关系恶化，中国面临苏联严重的军事威胁；在欧洲，欧共体的安全也受到苏联的威胁。面对共同的威胁来源，中欧双方寻求“抱团取暖”，以共同反对苏联霸权主义。欧共体认为中国是牵制苏联军事威胁的一支重要力量，是欧洲安全的一个外部赋能者（enabler）。而在中国反对国际霸权特别是苏联霸权主义的外交目标中，处于相似地位的西欧是一个可以团结和应该争取的力量，同西欧加强合作有助于牵制苏联军事威胁，缓解自身的安全压力。可以说，相似的安全利益与相互借重的需要构成了中欧建交的主要动力，并成为双方战略合作的基础。

早期阶段的中欧关系虽然总体情况良好，但侧重定位于共同抗衡苏联霸权主义威胁的外部需要上，并未形成坚实的政治与经济基础。由于此原因，加上双方关系中一些固有矛盾，特别是意识形态与价值观念等深层面的差异也被淡化和掩盖，因此在双方缺乏战略共识、经济合作基础又薄弱的情况下，“在冷战战略架构之上的中欧关系受冷战格局解体的震撼自是在所难免”。^[1]20世纪80年代末，随着两极格局的瓦解，中欧关系在短期内出现了逆转。对于欧共体来说，冷战的结束意味着借重中国对抗苏联的战略已经失去意义。实际上，冷战时期欧共体并未形成长期的对华战略。尽管欧共体在1970年建立

[1] 戴炳然：《中国—欧盟关系：历史、现状与前景》，《江西财经大学学报》2000年第4期，第51页。

了成员国就外交问题进行协调的“欧洲政治合作机制”（EPC），但该机制在冷战时期的发展并不成熟，欧共体对外政策仍摆脱不了美国的影响，因此在对华政策上的独立性依然有限。1989年中国发生政治风波后，欧共体追随美国对华实施制裁，导致中欧关系出现严重倒退。总之，冷战时期欧共体主要基于安全考量的对华认知具有短期性和脆弱性特点，其对华政策远未成熟。

（二）全面合作伙伴

冷战终结引发世界格局调整，欧盟从自身需要出发重构对华关系。从1992年起，欧共体逐步恢复对华关系，重新把中国列入“适宜合作的国家”之列。1994年，新生的欧盟发布《走向亚洲新战略》文件，强调“加强与中国在各个领域的合作是实现亚洲新战略的基本保证之一”。^[1] 这表明欧盟越来越重视中国在亚洲的地位，并将中国视为其亚洲战略的关键支柱。1995年欧盟发表《中欧关系长期政策》文件，提出要与中国进行“建设性接触”，“重新界定欧盟与中国关系”，“与中国建立一种长期的并能够反映中国全球性经济和政治影响的关系”。^[2] 该文件的重大意义在于欧盟强调要同中国全面发展政治、经济和贸易关系，并由此确立了对华战略性政策框架。与冷战时期侧重于安全考量相比，欧盟在冷战后更加注重从长远的经济政治利益出发重构对华认知。

此后数年间，欧盟又连续发表了多份对华政策文件。1996年的《欧盟对华合作新战略》再次强调对华政策的全面性、独立性和长期性，表示要进一步促进双方在经贸、科技、发展援助等领域内的交流与合作。1998年的《与中国建立全面伙伴关系》正式确立了欧盟对华“全面接触”战略，除了表示支持中国加入世贸组织，文件还提出要把欧中双边政治关系提高到与欧美、欧日同等水平上。在这一年中欧正式建立了领导人会晤机制，标志着双方关系趋于制度化。进入21世纪后，在欧洲和世界局势进一步发生重大变化的背

[1] 杨逢珉：《欧洲联盟的中国经贸政策》，华东理工大学出版社2000年版，第100页。

[2] European Commission, “A Long Term Policy for China-Europe Relations,” July 15, 1995, <https://aei.pitt.edu/2784/1/2784.pdf>.

景下，欧盟出于自身战略的需要和重大实际利益的考虑，期望同中国建立“全面战略伙伴关系”。2003年9月，欧盟发布《欧中关系的共同利益与挑战——走向成熟的伙伴关系》，表明其对华政策在广度、深度、具体化、战略性以及认真程度等方面都有明显进展。同年10月中国发表《中国对欧盟政策文件》，强调“中欧关系处于历史最好时期”，“中国致力于构筑中欧长期稳定的全面伙伴关系”。^[1]这显示了中国对欧盟以及中欧关系的重视，同时也是对欧盟连续发表对华政策文件的积极回应。这种双向互动表明，中欧两大政治力量在不断增加的接触中重新认识对方，并希望重新定位相互关系。

从欧盟的视角来看，冷战后国际环境的变化、中国改革开放与欧洲一体化所取得的重大进展重塑了其对华认知。欧盟将中国视为一个全面合作伙伴，首先是经济合作伙伴，欧盟在深化内部经济一体化的同时，欲借重中国巨大的市场获取外部经济推动力。其次是政治对话与合作伙伴，欧盟认识到中国是成长中的具有世界影响力的大国，通过与中国展开政治对话与合作，可以获取中国对欧盟地位的认同和尊重，并借重中国扩展政治活动空间，提升欧盟的国际影响力与话语权。最后，欧盟视中国为潜在的全球战略合作伙伴。随着自身的发展和实力的增强，欧盟谋求多极化世界中的“一极”地位，并将加强中欧关系作为实现这一雄心壮志的战略步骤。以前欧盟对发展对华战略欠缺考虑，没有很好地利用双方战略合作的价值，如今“欧洲不少领导人越来越认识到，中国是可信赖的伙伴，同一个繁荣和开放的中国合作应作为欧洲对华政策的核心”。^[2]

尽管冷战后欧盟不再把中国视为一个对抗外部军事威胁的“安全赋能者”，但仍重视在安全领域同中国进行对话与合作，寻求双方安全利益的新汇合点。2003年欧盟发布首份《欧洲安全战略》文件，强调要在应对非传统安全威胁领域加强国际合作。中国也希望保持中欧高层军事交往，逐步完善和发展战略安全磋商机制。从行动来看，中欧双方在反恐、反海盗和军事

[1] 《中国对欧盟政策文件》，《人民日报》2003年10月14日，第1版。

[2] 《把亚欧中欧合作关系推向新的发展阶段》，《人民日报》1998年4月9日，第1版。

护航等领域展开了密切协作。总之，欧盟对华新认知助推中欧战略伙伴关系地位得到全面提升，开创了建交以来前所未有的新局面。美国学者沈大伟将1995—2005这十年称作中欧关系的“蜜月期”。^[1]

（三）经济竞争者和制度性对手

欧盟在中欧关系“蜜月期”阶段扮演了执着的“求婚者”角色，^[2]如今却收敛起热情，执意抬高“婚姻”要价。2006年以后，欧盟对华认知从微调逐渐走向扭曲。2006年，欧盟发表了《欧盟与中国：更紧密的伙伴、承担更多责任》和《竞争与伙伴关系：欧盟—中国贸易与投资政策》两份文件，从政治与经济战略、竞争与合作政策的角度对中欧关系进行了评估与展望。虽然文件的主基调仍是建设性的，但其中充斥的批评性语调及不乏苛刻的要求与此前的对华政策文件形成了明显反差。欧盟开始更多地强调维护自身经济利益，并明确要求中国承担起更多的国际经济政治乃至环境责任，其对华贸易战略文件甚至表示，中国对欧盟经济构成了“最严重挑战”，因此与中国既要竞争又要合作。

政策调门变化背后反映出欧盟对华认知的微调。欧盟对外关系委员瓦尔德纳（Benita Ferrero-Waldner）在解释上述文件出台背景时说，其目的在于应对中国作为经济与国际政治大国的重新崛起，^[3]从中不难体会出“中国威胁论”的意味。此后，欧盟在贸易谈判中有意提高谈判门槛，并频繁对中国出口产品实行反倾销调查，为中国经济的发展设置种种障碍；在政治上，则频频拿“人权”和“宗教自由”说事，向中国政府施加压力。2008年国际金融危机和欧债危机重创了欧盟，而中国经济仍保持快速发展、国际地位不断上升。“中升欧降”的发展趋势令欧盟对华心态变得更加复杂：一方面希望搭乘中国发展的“顺风车”，加强对中国的借重、合作，以尽早摆脱自身的困境；另一方面又对中国崛起可能产生的影响疑虑重重。欧盟虽仍视中国

[1] David Shambaugh, “China-Europe Relations Get Complicated,” Brookings, May 1, 2007, http://www.brookings.edu/opinions/2007/05china_shamxbaugh.asp.

[2] *Ibid.*

[3] 赵怀普：《欧盟政治与外交》，世界知识出版社2021年版，第302页。

为重要的贸易伙伴，但“竞争者”定位悄然浮现。值得注意的是，在2012年和2013年，由于东海和南海局势紧张，欧盟对中国的“军事威胁”认知亦有所增加。2016年，欧盟出台新的对华政策文件，提出与中国打交道需要坚持“有原则的现实主义”。此后的几年里，欧盟不断强调市场开放的对等性和经济竞争的公平性，越来越把中国视为经济和科技领域的重要竞争者。2016、2017年连续两年的中欧峰会未能就联合声明达成协议，这是欧盟对华认知转变与政策大调整的前兆。

2019年3月，欧盟发布了《欧中关系战略展望》报告，称中国的发展给欧洲带来的机遇和挑战已经失衡，欧盟应实施对华关系“再平衡”。报告将中国定义为欧盟的合作伙伴和谈判伙伴，追求技术领导地位的经济竞争者，以及推动替代性治理模式的制度性对手。^[1]“制度性对手”的提法重点强调了欧盟“社会主义市场经济模式”与欧盟认知的、由国家主导的中国经济模式之间的对立，反映出意识形态因素开始渗透欧盟的对华认知。欧盟委员会主席冯德莱恩认为，欧中秉持不一样的价值体系和政治制度，因此欧方要在处理“复杂而重要的欧中伙伴关系”中保持清醒，维护欧盟利益和价值观。^[2]法国总统马克龙宣称，欧盟和中国之间的关系不能主要是贸易关系，而应是“一种地缘政治和战略关系”。^[3]乌克兰危机爆发后，价值观和地缘政治考量日益主导欧盟对华认知，竞争成为欧盟对华政策的核心共识。^[4]欧盟外交与安全政策高级代表卡拉斯将中国描述为欧盟的“系统性竞争对手”之一，并将

[1] European Commission, “EU-China – A Strategic Outlook,” March 12, 2019, https://commission.europa.eu/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-and-hrvp-contribution-european-council-21-22-march-2019_en.

[2] European Commission, “2021 State of the Union Address by President von der Leyen,” September 15, 2021, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_21_4701/SPEECH_21_4701_EN.pdf.

[3] Philip Blenkinsop and Robin Emmott, “EU Leaders Call for End to ‘Naivety’ in Relations with China,” Reuters, March 22, 2019, <https://uk.reuters.com/article/us-eu-china/eu-leaders-call-for-end-to-naivety-in-relations-with-china-idUKKCN1R31H3>.

[4] 复旦大学中欧关系研究中心：《欧洲对华政策报告（2022）》，复旦大学国际问题研究院网站，2023年4月，https://iis.fudan.edu.cn/_upload/article/files/9a/a4/48e063cc4ddb8b2d738244a331f2/f270de4f-24d8-47a9-a99b-a089b5ea46a9.pdf。

欧盟与中国之间“结构性失衡所造成的不公平竞争”视作最紧迫的挑战之一。^[1]随着乌克兰危机背景下欧盟对中俄战略协作伙伴关系的疑虑加深，欧盟对中国的定位甚至有滑向“整体性对手”和“安全威胁”的苗头。

二、欧盟对华认知转变的原因

认知活动是个体对外部世界的内部反应和解释，而当个体在面对新的信息或情境时，原有的认知结构无法完全解释或处理这些新信息，从而引发认知冲突，进而导致认知转变。欧盟对华认知的转变是欧盟在面对中国崛起和影响扩大、中欧实力对比变化以及地缘政治竞争回归等新情景时，重新调整对华思维模式的结果。

（一）欧盟对华认知隐含一个错误的假设前提

欧洲人十分珍视自己的那套价值观和模式，并认为世界各国都应该接受这套价值体系。二战后初期，西欧国家曾以“欧洲中心主义”的现代化理论来影响刚获独立的新兴民族国家，试图将它们纳入西方经济政治制度的轨道。中国改革开放后，经济实力和国际影响力不断提升。作为全球两大力量，中国和欧盟发展相互关系符合双方根本利益。应该说，这是双方之间一个带有根本性的共识，它构成了中欧战略关系的重要基础。但由于历史文化传统不同和政治社会制度的差异，双方发展相互关系的出发点不尽相同。欧盟发展对华关系虽然注重经济利益，但更有深刻的政治考虑：欧盟其实是把中国视为一个发展中和转型中的国家，希望通过发展对华关系促进中国的全面改革，以实现市场经济、公民社会以及政体多元化等目标，可以说这是欧盟接触中国最核心的考虑。欧盟假定自身拥有足以吸引中国的技术、资金、设备、人才等硬件以及体制、制度、法规、标准、经验等软件，与中国接触将有助于促成中国的“西方化”转变，因而这种接触与合作是合理的。总之，欧盟对

[1] 杨文钦：《新一届欧委会将登场：如何处理对华、对美关系成影响自身竞争力关键》，澎湃新闻网，2024年11月12日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_29319562。

华认知中隐含一个基本前提：崛起的中国需要通过政治变革融入西方主导的世界政治经济体系。

正是基于上述考虑，欧盟同中国打交道时更多关注“中国崛起”的内部条件，并倾向于采取制度主义的应对方式。根据制度主义的理论逻辑，中国的崛起未必会引发国际冲突的加剧，因为国家能够“理性地选择去创建和维持给所有国家带来利益的合作”；如果中国认识到融入西方主导的国际体制会有益于中国利益和力量增长的话，那么中国会成为一个满意的制度参与国，欧盟与中国的合作也会产生。^[1] 欧盟从自身的规范性力量定位出发，希望通过接触把中国纳入并束缚在国际机制中，以确保中国作为一个负责任且维持现状的大国实现和平崛起。^[2] 据此，欧盟制定了对华接触战略，视中国为可以改造的合作伙伴，冀望通过提供经济上的好处促进中国的政治改变。《中欧关系长期政策》文件确立了欧盟对华“接触+规范输出”的双轨模式。《与中国建立全面伙伴关系》文件更是明确指出，“将中国融入国际社会是欧盟在21世纪面临的最重要的对外政策挑战之一”，其目的在于“促使中国在政治、经济上迅速而又全面地融入国际社会，同时支持中国向开放的法治社会转型”，“为一种新型的、全面的中欧伙伴关系确立优先的政策选择”。^[3] 中国加入世贸组织后，欧洲人乐观地认为，中国在国际机构中的社会化将会带来政治和经济自由化效果，从而促使中国在基于规则的秩序内解决争端，而不是通过单边主义和胁迫来达到目的。^[4]

[1] Avery Goldstein, “Power Transitions, Institutions, and China’s Rise in East Asia: Theoretical Expectations and Evidence,” *The Journal of Strategic Studies*, Vol.30, 2007, pp. 647-648.

[2] David Shambaugh, “The New Strategic Triangle: U. S. and European Reactions to China’s Rise,” *The Washington Quarterly*, Vol.28, No.3, 2005, pp.5-25.

[3] Commission of the European Communities, “Building a Comprehensive Partnership with China,” March 25, 1998, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998DC018.1>.

[4] Alastair Iain Johnston, *Social States: China in International Institutions 1980-2000*, Princeton: Princeton University Press, 2008; G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton: Princeton University Press, 2011.

然而，中国的发展并未完全按欧盟所期望的那样进行。中国作为一个发展中国家，希望通过发展与欧盟的关系促进自身的经济发展和实现中国式现代化，并借此创造一个实现这一目标所需的良好国际环境。中国的发展经验是在改革开放后与包括欧盟在内的外部世界的对话与合作中发展形成的。“中国模式”的最大特色就是既不完全照搬西方经验，又在无形中对国际体系做了一个整合。^[1] 对于中国的经济崛起和国际影响力的提高，欧盟难掩其内心深处失望与落差，因为中国的经济发展并未带来其所期望的那种政治变革。在欧盟看来，一个经济上崛起但政治上保持社会主义制度不变的中国，其未来仍然充满“不确定性”。欧盟更加担心的是，中国有别于西方传统发展思路的模式正在为越来越多的发展中国家所重视，发展下去可能会危及自己的那套模式。^[2] 美国学者约瑟夫·奈指出，“中国的经济增长不仅让发展中国家获益巨大，中国特殊的发展模式和道路也被一些国家视为可效仿的榜样……更重要的是将来，中国倡导的政治价值观、社会发展模式和对外政策做法，会进一步在世界公众中产生共鸣和影响力。”^[3] 德国一位主管亚洲外交政策的官员曾公开表示，自己非常担心中国的价值理论会取代西方的制度。^[4]

欧盟幻想通过其软实力与经济接触促进中国的政治变革，却因为中国发展模式的成功而陷于被动，由此引发的认知冲突导致其对华认知的转变。欧洲对外关系委员会2009年发表的对华政策报告指出，欧盟自1995年以来的对华“无条件接触”政策，即以经济上的利益换取中国政治上的变化，已经失效，并提出欧盟应转而对华采取更为强硬的政策，以捍卫欧洲的利益。^[5]

[1] 郑永年：《西方模式无戏可唱 却为何惧怕“中国模式”》，凤凰网，2008年4月10日，https://news.ifeng.com/mil/4/200804/0410_342_484277.shtml。

[2] 赵怀普：《欧盟政治与外交》，第306页。

[3] 詹得雄：《国外热议“中国模式”及其启示》，凤凰网，2008年3月27日，http://news.ifeng.com/mainland/200803/0327_17_464930.shtml。

[4] 赵怀普：《欧盟政治与外交》，第307页。

[5] John Fox and François Godement, “A Power Audit of EU–China Relations,” European Council on Foreign Relations, April 17, 2009, https://ecfr.eu/publication/a_power_audit_of_eu_china_relations/.

（二）中欧实力消长引发欧盟对华焦虑

“软性外交”下，经济合作是欧盟实施对华接触的主要战略手段。欧盟希望用经济杠杆撬动中欧关系，在谋取经济利益的同时推动中国的政治变革。当中欧经贸关系平稳发展、欧盟具有相对实力优势时，其对自己的接触战略抱有信心。但国际金融危机和欧债危机重创了欧盟，欧盟本身作为一体化模式的可行性也遭到了质疑。而与此同时，中国经济继续保持较高速度增长，国际影响力持续扩大。中欧实力消长严重打击了欧盟的自信心，使其患上了“对华焦虑症”。欧盟反思其对华认知模式，认为中国的发展“破坏”了其对华政策的关键性前提，需要重新评估中国崛起对欧洲及世界的影响。为了迟滞中欧力量对比发生逆转，欧盟牵制、防范中国发展的一面显著上升。欧盟近年来不断强化对华经贸防御工具，出台对华“去风险”“降依赖”等一系列举措，甚至质疑中国“一带一路”倡议及中国—中东欧国家合作暗藏“政治意图”。

欧盟所倚重的经济杠杆的作用下降乃至失效，意味着其很大程度上丧失了推动中国变革的关键工具和手段，这是其对华认知转变的重要原因。欧盟贸易专员谢夫乔维奇称，中国的崛起“不能以欧洲经济为代价”。^[1]事实上，欧盟将全球贸易不平衡、欧洲竞争力下降以及失业问题等归咎于中国是完全错误的。欧盟经济衰退和实力下降的根本原因在于自身，欧盟应对全球化的内外政策调整不力与国际金融危机和欧债危机带来的重创等多重因素叠加，导致其国际竞争力急剧下降，并且在全球治理体系中日渐边缘化。

（三）国际变局的压力加速欧盟对华认知的转变

冷战结束后的前二十年，国际局势总体趋缓，欧洲一体化取得重大进展。2003年《欧洲安全战略》报告虽然强调了非传统安全问题给欧盟带来的挑战，但总体上仍对国际安全秩序持较为乐观的判断。当时欧盟即将大规模东扩，报告认为欧洲处于“前所未有的繁荣、安全和自由”时期，主要地缘威胁消失，

[1] 《欧盟贸易专员：中国崛起不应以牺牲欧洲经济为代价》，联合早报网站，2025年6月5日，<https://www.zaobao.com/realtime/china/story20250605-6574211>。

安全环境优越。^[1]

然而，2014年乌克兰危机爆发、2017年特朗普执政后中美关系以及欧美的变化，促使欧盟重新评估国际环境。欧盟认为国际环境已经“退化”，大国博弈重新占据国际政治舞台，从而使欧洲面临巨大挑战。除了关切乌克兰危机对欧洲安全的影响，欧盟还认为美国加强对华竞争压缩了欧洲的战略回旋空间，而中国的崛起对欧盟构成经济和治理模式竞争。基于对自身地缘敏感性与脆弱性的认知，欧盟将打造“地缘政治欧洲”作为其力量新标签，由此导致其对外政策理念与外交方式骤变。冯德莱恩说：“我们现在进入了一个地缘政治敌对的时代。”^[2]乌克兰危机被认为是欧洲“本体性安全”的攻击，它打破了欧盟的“自我意识”或观念，即认为欧洲是一个具有渗透性和边界不断扩大的和平区，通过不断的一体化来应对危机。^[3]本体安全危机使得欧盟的战略叙事受到挑战，欧盟意识到与俄罗斯等“非自由主义政权”的融合可能适得其反，^[4]因此“欧盟不能再将国际经济关系视为本质上合作共赢的伙伴关系。”^[5]

作为负面外溢效应，乌克兰危机及欧盟战略叙事的改变重塑了欧盟对华认知。一方面，欧盟更加关注中俄关系发展对欧洲的影响，并将中欧关系与乌克兰危机挂钩，在欧俄关系全面恶化的同时，其对华排斥心理加剧，^[6]逐

[1] European Council, “A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy,” Brussels, December 12, 2003, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/reports/78367.pdf.

[2] 《时代巨变与认知断裂下，中欧能否共同定义“风险”》，澎湃新闻网，2024年11月9日，https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_29284979。

[3] Vincent Della Sala, “Homeland Security: Territorial Myths and Ontological Security in the European Union,” *Journal of European Integration*, Vol.39, No.5, 2017, pp.545-558.

[4] Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age,” Carnegie Europe, February 2020, https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/2-24_Lehne-EU_Geopolitics.pdf; Henry Farrell and Abraham L. Newman, “The Janus Face of the Liberal International Information Order: When Global Institutions are Self-Undermining,” *International Organization*, Vol.75, No.2, 2021, pp.333-358.

[5] Stefan Lehne, “How the EU Can Survive in a Geopolitical Age.”

[6] 中国社会科学院欧洲研究所“中欧关系”课题组：《大变局下的中欧关系：调适与发展》，《欧洲研究》2025年第1期，第13页。

渐将中国视为一个战略对手。另一方面，欧盟在摆脱对俄罗斯能源依赖的同时，也提出对华经济“去风险”，谋求实现供应链多元化。中国生产和加工的稀土占据全球市场约 80% 的份额，^[1] 而到本世纪末，欧盟绿色能源转型和数字基础设施的扩张将使包括稀土在内的原材料需求增加 5 倍。^[2] 欧盟认为，能源安全和绿色能源转型不仅是经济和环境问题，也是安全问题。为避免因依赖而产生脆弱性，欧盟出台了《欧洲关键原材料法》，旨在减少对中国稀土和锂等关键矿山的依赖。^[3] 在 2025 年 G7 峰会上，欧盟及其核心成员国积极参与并促成《关键矿产行动计划》，针对中国的意味浓厚。

总之，国际变局的压力促使欧盟重新审视自己的价值观，继而引发对外情绪和行为的改变。值得一提的是，欧盟对华思维与认知模式的转变明显受到了美国的影响。虽然特朗普 1.0 时代欧美关系“遇冷”，但对美安全依赖以及维护西方主导的国际秩序的共同利益促使欧盟寻求与美国协调对华政策。继特朗普政府将中国定义为“战略竞争对手”之后，欧盟也将中国定义为“制度性对手”，显示其对华立场在向美国靠拢。特朗普 2.0 时代中美战略博弈更趋激烈，而欧盟虽对“美国优先 2.0”感到不满和担忧，但安全上同美国的深度捆绑压缩了其策略空间，使其对华战略认知难以避免地受到美国更大影响甚至塑造。

三、欧盟对华政策“硬化”及其限度

随着价值观和地缘政治考量主导欧盟的对华认知，欧盟对华政策逐渐从以往强调对华接触与合作的软性外交，转向强硬姿态下的对华疏离、竞争乃至对抗。欧盟虽称无意对华“脱钩”并与中国发生冲突，但其对华政策“硬化”

[1] Harry Dempsey, “Europe Lags China in Race for Electric Car Supply Chain,” *Financial Times*, September 20, 2022, <https://www.ft.com/content/a79e1277-6e34-4ece-b624-bc7fb5c93875>.

[2] “European Commission Announces New Critical Minerals Legislation,” *Mining Technology*, September 15, 2022, <https://www.mining-technology.com/news/european-critical-minerals-legislation/>.

[3] *Ibid.*

症状已然呈现。

（一）欧盟对华政策“硬化”的主要表现

首先，在战略与经济层面，欧盟推行对华“去风险”、将经济问题“安全化”以及搞选择性合作。冯德莱恩在2023年首次提出了“去风险”概念，强调在对华关系中必须平衡价值观和利益，降低在关键要素领域对中国的依赖。同年6月，欧盟发布了《欧洲经济安全战略》，这标志着欧盟首次将经济安全置于战略地位。该战略围绕“去风险”概念设计了整体架构，其诸多工具直接或间接地涉及中国，因此带有降低对华依赖、加强对华竞争的意味。^[1]从行动来看，除了搁置中欧双边投资协定外，欧盟还表示要重新考虑与中国在“微电子、量子计算、机器人、人工智能和生物技术等敏感高科技领域”的关系。^[2]2024年2月，欧盟发布“经济安全一揽子计划”，其中包括投资审查、出口管制和技术保护等领域诸多对华限制措施。2025年6月，欧盟首次动用“国际采购工具”（IPI），决定未来5年内禁止中国医疗设备企业参与欧盟单项金额超过500万欧元的政府采购招标。欧盟以“去风险”之名，将对华经贸关系和技术合作泛政治化、泛安全化，极大地压缩了中欧合作的空间。欧盟基于博弈思维仅在贸易、经济事务和气候变化等特定领域同中国进行对话与选择性合作。

其次，在政治与安全领域，欧盟加剧对华挑衅与施压，对抗性行为增多。欧盟在涉港、涉台、涉藏等问题上挑衅升级，粗暴干涉中国内政。2024年11月，欧洲议会通过涉港决议，无理要求中国废除香港国安法，甚至呼吁欧盟成员国撤销香港特殊关税待遇。2022年7月，欧洲议会副主席尼古拉·比尔（Nicola Beer）窜访台湾，向“台独”势力发出错误信号；另有一些欧洲议员和欧盟成员国议员先后窜台，公开挑衅一个中国原则。2024年10月，欧

[1] 中国社会科学院欧洲研究所“中欧关系”课题组：《大变局下的中欧关系：调适与发展》，第14页。

[2] “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” European Commission, March 30, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063.

洲议会通过一项所谓“挺台决议”，宣称联合国大会第 2758 号决议对台湾地区不持任何立场，与中国对抗的意味浓厚。2025 年 5 月，欧洲议会通过涉藏决议，就涉藏等问题散布虚假信息，抹黑中国形象，粗暴干涉中国内政。更有甚者，欧盟借口所谓新疆“人权问题”作出单边对华制裁决定，2024 年 12 月又借口乌克兰危机首次对中国行为体实施所谓“全面制裁”。^[1] 在安全领域，欧盟借助其“印太战略”加大介入南海问题的力度，公然为菲律宾侵犯中国主权站台背书。此外，法、德等一些欧盟成员国以及英国的军舰显著增加了在南海的所谓“航行自由”行动，甚至派军舰穿越台湾海峡。这一系列行为带有明显的对华施压意味，同欧洲以往在涉华安全事务上的谨慎姿态形成较大反差。

最后，在乌克兰危机延宕与中美博弈加剧的背景下，欧盟持续加强与美国在涉华事务中的协调与合作。在拜登就职前夕，欧盟曾提出重新制定跨大西洋和全球合作新议程是“一代人难得的”、可以结成新联盟来对抗中国崛起的机会。^[2] 拜登任内欧美涉华协调呈现机制密切化、领域扩大化、合作力度加大等特征，双方不仅重启了“中国问题”对话，还新成立了带有浓厚对华竞争色彩的“跨大西洋贸易与技术理事会”（TTC）。特朗普 2.0 用关税施压欧盟配合美国对华贸易围堵，称“愿以关税换盟友对华脱钩”。欧盟虽意识到在涉华问题上倒向美国具有潜在风险并强调“对华政策独立”，但基于对美安全依赖仍寻求与美国进行涉华协调。正如有分析所指出的，欧洲国家可能会进行交易性的讨价还价——购买美国的武器以换取安全保证，或通过

[1] European Commission, “EU adopts 15th Sanctions Package against Russia for Its Continued Illegal War against Ukraine,” December 16, 2024, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/eu-adopts-15th-sanctions-package-against-russia-its-continued-illegal-war-against-ukraine-2024-12-16_en.

[2] European Commission and High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, “Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: A New EU-US Agenda for Global Change,” December 2, 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/joint-communication-eu-us-agenda_en.pdf.

支持美对华政策，以换取美对俄政策得到利欧回报。^[1] 欧盟贸易专员多次赴美讨论如何共同应对中国的“非市场经济行为”及“产能过剩”问题，寻求在对抗中国上找到欧美共同点。2025年6月G7峰会期间，冯德莱恩渲染新的“中国冲击”，公然向G7国家首脑尤其是特朗普推销联合对抗中国的方案。同年8月，欧盟与美国达成“框架”贸易协定，欧盟此举虽名义上不针对中国，但由于同美国谈判时以中方利益为筹码，因此会产生跨大西洋对华贸易挤压效应。

（二）“硬化”阻力与影响的有限性

欧盟对华政策“硬化”导致中欧摩擦增多，并使双方关系面临进一步下滑风险。但受多重因素制约，欧盟政策“硬化”对中欧关系的影响亦具有有限性，且“硬化”并非不可逆转。

首先，经过几十年的发展，日益制度化的中欧关系更具战略韧性。中欧关系本质是伙伴、内涵是合作，包括中欧领导人会晤、高级别战略对话在内的70余个中欧磋商和对话机制的建立和有序运行就充分说明了这一点。尽管当前中欧关系面临不少挑战，但维护合作大局依然是双方的共识，相互支持、深化互利合作符合中欧共同利益。中国一如既往地支持欧洲一体化，支持欧洲战略自主。欧盟正经历着对自身国际定位的深刻反思，希望借重中国对内维系一体化，对外彰显战略自主性和多元外交策略，希望用中欧关系的稳定性对冲欧美关系与欧俄关系中的不确定性与潜在风险。近期多位欧洲国家领导人相继访华对中欧关系而言是个积极信号，不仅反映了中欧关系的活跃度提升，更折射出欧洲寻求战略平衡与务实合作的复杂考量。欧洲正试图在美之间寻找第三条道路，既不彻底倒向任何一方，又要在关键议题上与各方保持沟通与合作。总之，尽管欧盟对华政策呈现“硬化”趋势，但中欧关系的韧性将提供一定的缓冲作用，防止关系失控。

[1] Célia Belin, “Navigating a New America: Harris or Trump, Europeans Need a Collective US Strategy,” November 1, 2024, <https://ecfr.eu/article/navigating-a-new-america-harris-or-trump-europeans-need-a-collective-us-strategy/>.

其次，欧盟难舍对中欧合作的利益需求。当前世界经济复苏乏力、全球贸易低迷，欧盟更是面临能源价格飙升、通货膨胀高企的额外挑战。在这种情况下，中欧之间的强大经济纽带和合作根基使得双方关系不易破裂。当前中国和欧盟互为第二大贸易伙伴，2024年中欧双边贸易总额达7858亿美元。^[1]中国不仅是欧盟最大的进口来源国，也是欧洲各领域出口的主要目的地国。除了传统贸易，欧盟在数字时代所追求的经济增长、数字转型与绿色发展等，也离不开与中国的合作。中国提供了欧盟所需98%的稀土、93%的镁和97%的锂。^[2]虽然欧盟努力加强内部关键矿物的生产，但短期内很难替代对可再生能源发电和电池制造至关重要的镓、锂、稀土金属和石墨等元素的进口。^[3]可以说，中欧经济的高度互补性和实质性的利益交织，对欧盟对华政策“硬化”构成了根本性制约。虽然欧盟提出所谓“去风险”政策，但过度对抗可能削弱其自身经济安全与技术发展能力，形成政策反噬。近期，欧盟展现出某种务实的经济合作姿态，推动中欧电动汽车价格承诺谈判取得一定进展。此外，中欧还围绕市场准入、贸易救济对话机制等领域达成重要共识，在金融合作领域双方同意成立副部级金融工作组，推动绿色金融、碳减排工具对接。值得注意的是，近期欧洲政要访华期间几乎都率领了庞大的商业代表团，同中方签订了涵盖航空、能源、食品等多个领域的合作协议，凸显经济务实主义驱动下的对华合作需求。还值得一提的是，在气候变化、可持续发展等全球性议题上，欧盟仍需与中国进行选择合作，避免关系全面下滑。欧洲政要访华期间，这些议题都成为对话的重要内容，双方在应对气候变化、推动可持续发展等领域的共识为合作提供了基础框架。长远来看，欧盟对中欧合作

[1] 《外交部：欢迎欧洲理事会主席、欧盟委员会主席适时联袂来华举行新一次中欧领导人会晤》，新华网，2025年5月6日，<https://www.news.cn/world/20250506/a3af958f6c4b4267be732df7707a7e16/c.html>。

[2] “Speech by President von der Leyen on EU-China Relations to the Mercator Institute for China Studies and the European Policy Centre,” European Commission, November 16, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/speech_23_2063.

[3] Morgan Bazilian, Emily H. Holland, and Joshua Busby, “America’s Military Depends on Minerals That China Controls,” Foreign Policy, March 16, 2023, <https://foreignpolicy.com/2023/03/16/us-military-china-minerals-supply-chain/>.

的利益需求将在一定程度上抑制其对华政策“硬化”的动能。

最后，欧盟内部差异和欧美分歧将对欧盟对华政策“硬化”产生稀释作用。一方面，欧盟成员国在对华政策上的利益诉求不尽相同（部分国家更重视经贸合作），难以形成完全统一的强硬立场。德国2.7%的经济增加值和2.4%的总就业依赖于对中国的出口，^[1]2025年中国重新成为德国第一大贸易伙伴。德国经济研究所的报告显示，德国2025年全年对华新增投资约70亿欧元，较2024年增长超过55%，创2021年以来最高水平。^[2]由于对华经济依赖远超其他成员国，德国反对与中国经济“脱钩”，不同意对中国电动汽车加征关税。另外，一些东欧国家关注中国投资带来的就业机会，对中欧合作持较为积极的态度。2022年10月欧盟峰会专门就中国事务进行了战略性讨论，虽然就减少对中国的依赖达成了基本共识，但在是否与中国经贸“脱钩”问题上遭遇极大阻力和质疑，匈牙利表示将否决任何有损于欧中关系的欧盟提案。^[3]2023年4月，时任欧盟外交与安全政策高级代表博雷利在欧洲议会讨论“对中国采取统一战略的必要性”时承认，欧盟内部对华政策存在分歧。^[4]成员国外交政策“欧洲化”是一个较为困难的过程，这使得欧盟难以形成统一的对华政策。

另一方面，涉华利益不一致导致欧美涉华协调的效果大打折扣。尽管欧美在涉华贸易与技术、投资与出口管制方面的合作有所加强，但双方在经济战略层面的协调相对滞后。美国以国家安全为由限制半导体、芯片制造设备和超级计算机部件等产品对中国出口，实际上是一种经济遏制形式。欧盟对

[1] Jürgen Matthes, “Gegenseitige Abhängigkeit im Handel zwischen China, der EU und Deutschland,” IW Report No.35, 2022, <https://www.econstor.eu/handle/10419/260531?locale=de>.

[2] 《去年德国对华投资同比增长超过55%、英国增长15.9%、瑞士增长66.8%——欧洲企业既“向东看”又“向东投”》，中国驻德意志联邦共和国大使馆网站，2026年2月3日，https://de.china-embassy.gov.cn/chn/dgrkzg/202602/t20260203_11850134.htm。

[3] 《欧洲观察 | 欧盟内部对华政策出现严重分歧》，凤凰网，2022年10月27日，<http://sn.ifeng.com/c/8KRSLJzO1ew>。

[4] “MEPs Call for Clarity and Unity in Policy on China,” European Parliament, April 18, 2023, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230414IPR80115/meps-call-for-clarity-and-unity-in-policy-on-china>.

美国要求的出口限制范围感到不满，希望只禁止最敏感的技术出口，而允许中国购买较旧的芯片制造设备。欧盟不希望看到中国因美国的经济遏制而陷入衰退，2025年初，荷兰政府将阿斯麦（ASML）公司向中国出口的价值数十亿欧元的高科技产品（光刻机）排除在敏感商品出口范围之外。针对特朗普政府以关税手段胁迫他国限制对华经贸合作，欧盟表态称不会对华“脱钩”。

在安全领域，虽然欧盟支持美国保持在亚洲的军事主导地位，但自身不愿意同中国发生冲突，也不赞成北约过多介入亚洲安全事务。值得注意的是，特朗普 2.0 对欧政策的范式转变，在严重冲击美欧关系的同时，也将限制欧盟与美国进行涉华协调的意愿和能力。2025 年版美国《国家安全战略》报告猛烈抨击欧洲，表现出对欧盟作为“超国家建构”的强烈不信任，这表明特朗普政府在理念上已不再将欧盟视为美国的天然战略伙伴，而是一种需要抵制甚至在必要时绕开的政治结构。2026 年 1 月发布的最新美国《国防战略报告》强化了特朗普的“美国优先”理念，对美国数十年来的各种战略关系提出质疑，并将美国自身利益置于首位。更有甚者，特朗普政府挑起的格陵兰岛争端映射出国际秩序重组时代联盟政治面临的深刻困境，不仅动摇了北约赖以存续的互信基础，更暴露了北约在协调内部重大利益冲突时的机制失灵。特朗普政府的一系列触动盟友底线的行为，引发了欧洲对欧美 70 多年盟友关系根本性质的深层反思，并促使其更加积极主动地开拓外交空间，包括接近中国以对冲美欧关系中日益增多的不确定性。

四、结语

树立正确的战略认知是找到国与国之间正确相处之道的关键，有了正确认知，相互尊重、和平共处、合作共赢才有基础。^[1]中国的文化传统是“以

[1] 《树立正确战略认知——推动中美关系持续稳定健康向前发展系列评论之一》，新华网，2024 年 3 月 28 日，<http://www.news.cn/world/20240328/5f65b7aae2ad4b0c90c0d6bc53707449/c.html>。

和为贵”，追求的是“和而不同”。当前中欧关系中挑战增多的根源在于欧方严重扭曲了对华认知。需要指出的是，尽管欧盟对华政策呈现“硬化”趋势，但欧盟基于其在国际事务中的独特身份与利益取向，难以忽视中国、更不可能放弃对华关系。避免完全割裂对华关系是欧盟对华政策底线，这意味着中欧关系仍存在可塑空间、争取其朝正向发展依然是有可能的。2025年1月，习近平主席在应约同欧洲理事会主席科斯塔通电话时指出，中欧是“相互成就的伙伴……国际形势越是严峻复杂，中欧越要秉持建交初心，加强战略沟通，增进战略互信，坚持伙伴关系定位。中国对欧盟抱有信心，希望欧盟也能成为中方可以信任的合作伙伴”。^[1] 中国外长王毅同年2月在会见欧盟外交与安全政策高级代表卡拉斯时指出，中欧之间不存在根本利害冲突，没有地缘政治矛盾。^[2]2026年是中国“十五五”开局之年，推动高质量发展、坚定扩大高水平对外开放，是中国对外传递的明确信息。这些政策信号对欧盟和中欧关系而言都是重大利好。欧盟应树立正确对华认知与战略思维，与中国携手维护并发展好中欧关系。近期，多位欧洲领导人访华期间高度评价中国在国际事务中发挥的重要作用，表示支持多边主义和自由贸易，这体现了中欧携手做世界稳定性、确定性力量的意愿。五十载中欧关系一路风雨兼程，经历风雨彩虹更灿烂。

【责任编辑：宁团辉】

[1] 《习近平同欧洲理事会主席科斯塔通电话》，新华网，2025年1月14日，<https://www.xinhuanet.com/politics/leaders/20250114/f791023b425d411bb025668475bc3c0b/c.html>。

[2] 《王毅会见欧盟外交与安全政策高级代表卡拉斯》，外交部网站，2025年2月15日，https://www.fmprc.gov.cn/wjbjhd/202502/t20250215_11555676.shtml。

安全、市场与权力：欧盟关键矿产战略的制度逻辑^{*}

□ 于宏源

〔提 要〕在全球绿色化与数字化协同转型的背景下，关键矿产已成为欧盟实现气候中和、维持产业竞争力与达成战略自主的核心支撑。但是，欧盟在全球矿产供应链中存在上游矿产资源对外依存度高、下游精炼与加工环节技术能力相对薄弱的结构脆弱性。受乌克兰危机等地缘政治冲击影响，欧盟关键矿产的供应风险进一步加剧，同时其下游技术发展也面临产业禀赋不足的问题。为此，欧盟正加快构建以制度为先导的关键矿产战略，以《关键原材料法案》为制度中枢，加速内部产业能力建设，依托《清洁工业协议》及“全球门户”等外部平台，力图在供应链安全与可持续性之间取得平衡，以期把握全球矿产竞争与产业链重构的制度化战略主动。然而，欧盟关键矿产战略实施面临诸多内外结构性困境，其关键矿产供应策略的安全逻辑、市场逻辑和权力逻辑的张力仍不断凸显。因此，加速巩固中游优势、主动对接国际标准、持续深化多边合作，是中国因应欧盟关键矿产战略的必要之策。

〔关键词〕欧盟矿产战略、制度竞争、关键矿产、供应链安全、中欧关系

〔作者简介〕于宏源，同济大学政治与国际关系学院特聘教授、

同济大学极地与海洋国际问题研究中心执行主任

〔中图分类号〕F450.61

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 1 期 0043-21

* 本文是国家社会科学基金项目(25VRC037)的阶段性成果，笔者感谢《国际问题研究》编辑部和评审专家的指导。

关键矿产是全球绿色转型和数字经济发展的重要驱动力量，其供应决定了主要大国产业转型的速度与规模，也深度嵌入地缘经济与技术竞争中。^[1] 新能源汽车、储能、风电光伏以及人工智能等前沿产业迅速发展使得对锂、钴、稀土等关键矿产的需求呈指数级增长，^[2] 导致关键矿产与技术主权的战略捆绑日益紧密。^[3] 欧盟作为全球碳中和目标的先行者，其发展绿色产业的勃勃雄心与其在事实上对关键矿产原材料进口的高度依赖形成了巨大反差。^[4] 尤其是在稀土、镁、石墨等关键矿种上，欧盟对外依赖程度甚至接近百分之百。并且，由于本土勘探和开采投入不足、加工和精炼能力薄弱，欧盟在价值链中亦长期处于脆弱地位。乌克兰危机则进一步放大了欧盟对单一来源依赖的风险，部分欧盟学者提出供应链“武器化”的风险论断。现实的紧迫性与对未来供应链风险的判断，逐渐使欧盟将关键矿产议题从传统经济范畴全面提升至战略安全高度。^[5] 欧盟正构建一个以制度为先导的系统性战略框架，试图通过立法、财政和外交等手段，重塑在全球矿产供应链中的优势地位。^[6]

一、欧盟关键矿产战略制度框架的构建路径

欧盟关键矿产制度框架是其制度逻辑的最终体现。面对供应链的结构脆弱性和日益严峻的地缘政治环境，欧盟从单纯依赖市场的传统路径转向以制

[1] 于宏源：《国际能源安全治理体系重塑及中国的应对》，《俄罗斯东欧中亚研究》2024年第4期，第23-25页。

[2] “Global Lithium Demand in the Net Zero Scenario, 2023-2040,” International Energy Agency, May 13, 2024, <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/global-lithium-demand-in-the-net-zero-scenario-2023-2040>.

[3] Anton Löf, “Kalantzakos, Sophia (ed.): Critical Minerals, the Climate Crisis, and the Tech Imperium,” *Mineral Economics*, Vol.36, No.4, 2023, pp.741-742.

[4] 赵霞、郭亚宁：《欧美关键矿产战略布局及影响研究》，《情报杂志》2024年第43卷第4期，第55-57页。

[5] 方瑞瑞、刘贵洲、冯连勇：《依赖与摆脱依赖：欧洲能源的宿命——俄欧能源关系视角分析》，《俄罗斯东欧中亚研究》2024年第2期，第44-45页。

[6] Jocelyn Fraser, Jon Russill and Cathryn MacCallum, “Between a Rock and a Hard Place: Sourcing Critical Minerals for a Green Future in the European Union,” *Environmental Research Letters*, Vol.19, No.9, 2024, pp.2-6.

度建设为核心的综合性干预。^[1] 因此，欧盟通过内部立法确立行动框架，运用其庞大的统一市场进行规制输出，并积极编织多元化的伙伴关系网络，形成了一套系统性的制度化战略。

首先，欧盟确立了以法律为支点的制度化路径。事实上，关键矿产供应链安全早已成为欧盟的议程项目。早在2008年，欧盟便启动了《原材料倡议》，自2011年起每三年发布一次关键原材料清单。^[2] 2020年9月，欧盟发布《关键原材料韧性：寻求安全可持续的供给之路》，进一步将供应安全置于国家安全战略的核心位置，并提出“提升供应链韧性”的行动计划。^[3] 2024年，正式生效的《关键原材料法案》强调到2030年，欧盟在关键原材料的开采、加工、回收环节的本地加工比例应至少达到10%、40%和25%的能力，并要求对单一第三国的依赖度不超过65%。^[4] 2025年12月，欧盟委员会通过了《欧盟资源行动计划》，^[5] 成立关键原材料中心和联合采购计划，大幅简化采矿、加工和回收项目的许可证办理流程，并要求成员国全面共享关键原材料数据。2026年3月，欧盟委员会提出《工业加速法案》条例提案，拟到2035年将制造业占欧盟成员国GDP比重提升至20%，并重视关键原材料生产。^[6]

[1] “Clean Industrial Deal: A Plan for EU Competitiveness and Decarbonisation,” European Commission, February 26, 2025, https://commission.europa.eu/topics/eu-competitiveness/clean-industrial-deal_en.

[2] “The Raw Materials Initiative—Meeting Our Critical Needs for Growth and Jobs in Europe,” COM (2008) 699 final, European Commission, November 4, 2008, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0699>.

[3] “Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path towards Greater Security and Sustainability,” COM (2020) 474 final, European Commission, September 3, 2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0474>.

[4] “Critical Raw Materials Act,” European Commission, May 3, 2024, https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials/critical-raw-materials-act_en#overview-of-the-critical-raw-materials-act.

[5] “Resource EU Action Plan,” European Commission, December 3, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_25_2888.

[6] “Industrial Accelerator Act,” European Commission, March 6, 2026, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/industrial-accelerator-act_en,p.2,p.5,p.29.

其次，欧盟力促法律框架、财政与产业政策的制度联动。第一，投资政策是产业能力建设的核心支撑。2025年欧洲投资银行（EIB）通过了关键原材料战略融资计划（CRM Strategic Initiative），^[1] 规模达到20亿欧元，覆盖勘探、开采、加工与回收等全链条环节。这一融资计划和复苏与韧性基金、创新基金共同构成多层次融资网络。第二，税收政策成为促进企业参与的重要工具。欧盟在《关键原材料法案》框架下，对战略性项目给予优先政策待遇，并通过后续清洁工业协议配套税收激励措施支持相关产业投资。^[2] 部分成员国还相应推出了国家层面的财政补贴和税收优惠，与欧盟整体政策形成互动。这种安排通过减轻企业税务负担来增强投资意愿，从而在资源开采、精炼加工和回收利用等环节培育潜在的产业集群。第三，财政与产业的结合体现在“企业绑定”机制上。欧盟通过“投资欧盟”等计划对石墨、永磁体（NdFeB）产业进行战略性支持，激励资源企业长期投入本土关键矿山的生产和研发。第四，财政政策与创新议程的结合同样值得关注。欧盟在绿色转型和数字化战略的资金框架中，将关键矿产研发与替代技术列为优先支持方向，^[3] 将新材料研发、回收技术创新以及绿色开采方法明确为重点投资领域。2025年12月，欧盟电池助推器计划设立18亿欧元专项以支持锂、镍和石墨等原材料生产。^[4]

再次，欧盟并行推进对外合作制度布局。一方面，欧盟与美日加等国合作，通过七国集团进行关键矿产制度安排。2023年4月，七国集团气候、能

[1] “Critical Raw Materials: Towards a Greener, More Competitive Europe,” European Investment Bank, <https://www.eib.org/en/projects/topics/innovation-digital-and-human-capital/critical-raw-materials/index>.

[2] “Commission Recommendation on Tax Incentives to Support the Clean Industrial Deal,” European Commission, https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf.

[3] Etienne Berthet et al., “Assessing the Social and Environmental Impacts of Critical Mineral Supply Chains for the Energy Transition in Europe,” *Global Environmental Change*, Vol.86, 2024, pp.15-16.

[4] “Battery Booster: Strengthening Europe’s Own Battery Industry,” European Commission, https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/action-plan-future-automotive-sector/automotive-package_en.

源和环境部长会议召开，会后发表《气候、能源和环境部长公报》^[1] 及其附件，附件中包含《关键矿产安全五点计划》^[2]。2024 年七国集团《气候、能源和环境部长公报》提出建立多元化的清洁能源技术供应链，并延续落实《关键矿产安全五点计划》。2025 年七国集团领导人峰会启动了《关键矿产行动计划》^[3]，旨在构建安全、有韧性和可持续的供应链，并建立“关键矿产生产联盟”^[4]，通过供应链重组、技术合作与联合投资，构建多元化的关键矿产供应链体系。这标志着美西方在关键矿产领域进一步采取“去中国化”的行动。另一方面，与拉美、非洲、中亚和印度等地区和国家签署伙伴关系与合作文件，将供应链来源多元化与制度化合作相结合。^[5] 欧盟已与加拿大、哈萨克斯坦等伙伴国确定了 60 多个关键矿产相关合作项目。^[6] 根据《“地平线欧洲”2025 战略计划》（Horizon Europe Work Programme 2025），欧盟在原材料领域设立总指示性预算为 3 亿欧元的共同资助伙伴关系，用于加强与已建立关键原材料战略伙伴关系国家的研发协作。^[7] 此外，欧盟还借助“全球门户”倡

[1] “G7 Climate, Energy and Environment Ministers’ Communiqué,” G7G20 Database, 2023, <https://g7g20-documents.org/database/document/2023-g7-japan-ministerial-meetings-environment-ministers-ministers-language-g7-climate-energy-and-environment-ministers-communication>.

[2] “Annex to the Climate, Energy and Environment Ministers’ Communiqué: Five-Point Plan for Critical Minerals Security,” Ministry of Economy, Trade and Industry (Japan), 2023, <https://www.meti.go.jp/information/g7hirosima/energy/pdf/Annex005.pdf>.

[3] “G7 Action Plan on Critical Minerals,” G7, 2025, <https://g7.canada.ca/assets/ea689367/Attachments/NewItems/pdf/g7-summit-statements/minerals-en.pdf>.

[4] “Backgrounder-Canada Unlocks 25 New Investments and Partnerships with 9 Allied Countries to Secure Critical Minerals Supply Chains,” Government of Canada (Natural Resources Canada), October 31, 2025, <https://www.canada.ca/en/natural-resources-canada/news/2025/10/backgrounder-canada-unlocks-25-new-investments-and-partnerships-with-9-allied-countries-to-secure-critical-minerals-supply-chains.html>.

[5] Gunnar Wiegand et al., “Competing with China in Africa: Strategic Suggestions on the EU Global Gateway,” German Marshall Fund of the United States, September 30, 2024, <https://www.gmfus.org/news/competing-china-africa-strategic-suggestions-eu-global-gateway>.

[6] 巴西稀土公司与法国公司 Carester 达成了长期供应重稀土原料协议，参见“Brazilian Rare Earths to Sell Feedstocks to Carester,” MINING.com, October 8, 2025, <https://www.mining.com/web/brazilian-rare-earth-to-sell-feedstocks-to-carester/>.

[7] “Horizon Europe Work Programme 2025,” European Commission, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/horizon/wp-call/2025/wp-7-digital-industry-and-space_horizon-2025_en.pdf.

议 (Global Gateway) 等同刚果 (金) 等资源伙伴国开展合作。2023 年 10 月, 欧盟与刚果民主共和国、赞比亚签署《关键原材料可持续价值链战略伙伴关系谅解备忘录》; 欧盟与美国联合刚果 (金)、赞比亚、安哥拉, 签署谅解备忘录以支持洛比托走廊 (Lobito Corridor) 项目建设, 共同打造连接刚果 (金) 南部、赞比亚西北部与安哥拉洛比托港的资源通道。

最后, 欧盟还力图抢占关键矿产供应规则制定与推广的主动权。在关键矿产议题上, 欧盟“规范性力量”逻辑得到进一步强化。欧盟力图在实现供应链安全之外, 将其绿色发展理念和市场标准外溢到全球范围, 进而以制度化手段放大对国际资源治理的影响力。一方面, 欧盟在多边合作机制中积极推广自身规范, 通过制度话语塑造全球治理议程, 并在矿产规则制定中嵌入自身的价值和利益。近年来, 欧盟持续提升稀土规则议题的显要地位, 并推动七国集团合作应对稀土问题。^[1] 另一方面, 欧盟利用其庞大市场规模强化规则执行力。作为世界最大自由贸易体之一, 欧盟虽面临供应链脆弱性上升和自身矿产加工能力下滑的挑战, 但依然能够通过市场杠杆间接影响全球供应链规制。更为重要的是, 欧盟在规制输出过程中, 将供应安全与环境、社会、治理目标紧密结合, 从而塑造出区别于美国特朗普政府的资源战略模式。^[2]

二、欧盟关键矿产战略制度逻辑的形成动因

外部环境压力和内部发展需求共同驱动欧盟在关键矿产领域展开制度化竞争。全球绿色转型与数字化浪潮带来了前所未有的资源需求, 地缘政治冲击和供应链脆弱性放大了欧盟的战略焦虑, 而欧洲内部对于产业落后与战略自主的长期关切则进一步推动其在制度上采取更强有力的措施。因此, 欧盟

[1] “EU Urges G7 Response to China’s Rare-Earth Export Curbs,” Politico, October 14, 2025, <https://www.politico.eu/article/eu-maros-sefcovic-urges-g7-response-china-rare-earth-export-curbs/>.

[2] Gunnar Wiegand et al., “Competing with China in Africa: Strategic Suggestions on the EU Global Gateway.”

试图通过规范性议程与规则制定来扩展国际影响力，从而在大国竞争格局中争取主动。

第一，全球绿色转型与能源数字化加速重塑世界资源格局，凸显关键矿产的重要性与欧盟制造业发展面临的资源短板。当前能源结构和产业体系正在经历深刻的绿色化与数字化转型，锂、钴、镍等资源是电动汽车动力电池和大规模储能系统的核心材料；稀土相关的永磁体材料是风力发电机组和高效电机的关键部件；石墨是电池负极的重要组成部分；半导体、航空航天以及军事装备还依赖镓、锗、铅等战略性矿产。因此，关键矿产不仅是绿色能源发展的关键支撑，也是数字化和高技术产业发展的战略基石。关键矿产的储量高度集中、替代性极低、供给弹性有限、市场稳定性脆弱等特征使其极易受到地缘政治和经济波动的影响。对于欧盟而言，绿色转型的目标雄心与资源供应的脆弱性之间形成鲜明对比，这促使其尤为重视关键矿产竞争战略。

第二，地缘政治冲击与供应链安全议程的兴起，促使欧盟将资源安全纳入制度化治理框架。欧盟关键矿产战略走向制度化的另一重要动因是近年来频发的地缘政治冲击及其催生的供应链安全议程。一方面，乌克兰危机成为最直接的催化剂。^[1]自2022年以来，能源资源市场剧烈波动，欧洲在能源和矿产供应上的高度依赖性被迅速转化为安全脆弱性。镍、钨、铝等金属价格飙升，部分品类的供应出现中断，对欧洲工业体系造成直接冲击。在危机背景下，供应链安全不再是一项技术性议题，而是被视为一个政治与战略层面的关键问题。因此，欧盟2025年发布的《清洁工业协议》中特别强调了稀土元素、铂族元素以及镍和锌对欧盟经济和安全的重要性。欧盟之所以在其绿色工业计划中将稀土和铂族元素列为核心，是因为它们是实现电动汽车、风力发电和氢能经济等绿色转型目标不可或缺的技术基石。因而，此举旨在帮助欧盟摆脱在这些关键资源上对传统供应链的依赖，从而保障其经济安全、

[1] 丁纯、罗天宇：《中俄能源关系的沿革、动因与乌克兰危机的影响——聚焦天然气领域》，《欧洲研究》2022年第6期，第5-6页。

技术主权与长远的战略自主。另一方面，欧盟在推进“去风险化”、将关键矿产纳入经济安全框架并强化对华产业安全审查的过程中，供应链安全议程进一步上升为其地缘政治层面的核心关切。中国在稀土精炼、石墨加工、锂盐提炼等中游加工领域占据显著优势。在欧盟及其盟友相继升级对华高端技术与相关设备限制、并以“经济安全/国家安全”逻辑重塑经贸规则边界的背景下，中方自2023年下半年起对镓、锗相关物项以及部分石墨物项实施出口管制（许可）措施。在欧盟高度依赖中游加工的情况下，任何来自中国的政策调整或将被其曲解为风险。

第三，美国的政策转向与跨大西洋关系的非线性变化，推动欧盟在竞争并存格局中加快关键矿产战略的制度化进程。2022年，美国颁布《通胀削减法案》，通过巨额补贴推动美国新能源产业发展，并在供应链安全议程中强调关键矿产的本土化与盟友化。虽然欧盟与美国在贸易与技术理事会、关键矿产协议等框架下推进合作，但双方利益分歧一直延续到特朗普第二任期。当前美国贸易保护主义色彩愈发浓厚，引发欧洲对产业份额流失和投资外流的担忧。因此，欧盟国家也在不断向外寻求新的合作伙伴。美欧这种既合作又竞争的格局，使欧盟被迫在跨大西洋协调与维护自身利益之间不断寻找平衡。^[1]此外，地缘政治的不确定性亦体现在国际体系的整体演变过程中。美欧之间在合作框架中存在优先次序差异，中欧关系因“去风险化”战略而进入调整阶段，而俄欧关系因乌克兰危机几乎完全破裂。^[2]这种三角互动不仅使欧盟的外部战略环境更为复杂，也迫使其将供应链安全议题制度化，以应对来自多方向的风险。在此背景下，供应链安全议程成为欧盟关键矿产战略的制度核心。例如，欧盟《关键原材料法案》强调在开采、加工和回收等环

[1] 李昕蕾、刘倩如：《全球清洁能源转型中关键矿产的大国博弈与中国应对》，载《当代世界社会主义问题》2023年第4期，第127-128页；张伟波、于瑞、王靓靓等：《美国关键矿产联盟进展与启示：以矿产安全伙伴关系为例》，载《中国矿业》2024年第33卷第12期，第67-70页。

[2] 董一凡：《欧俄能源合作中的大国博弈》，《国际问题研究》2020年第1期，第89-90页。

节提升本地能力，并通过设定对单一国家依赖度上限来推动供应多元化。这些制度设计本质上是对地缘政治冲击的回应，反映出安全逻辑在欧盟战略构建中的优先地位。

第四，内部竞争力下滑与战略自主诉求，促使欧盟以制度化路径强化其规范性领导力。欧盟关键矿产战略的制度化推进，既源于外部环境的不确定性，也反映了其内部产业竞争力下滑与战略自主追求的内在需求。一方面，欧盟在新能源与数字化产业中长期处于技术和产业链的相对劣势，对外部资源和关键技术的依赖加深，引发被边缘化的焦虑。自2016年《欧盟外交与安全政策的全球战略》^[1]提出以来，欧盟逐渐将“战略自主”理念扩展到产业链安全与资源供应层面，强调关键矿产供应的“去风险化”。^[2]凭借《关键原材料法案》等制度设计，欧盟试图以法律和规制弥补能力短板。通过设定供应比例目标、优化审批机制、强化财政支持与市场规制，欧盟在法律与政策层面确立了战略自主的制度约束与保障。例如，欧盟把永磁体中游确立为关键矿产供应链补链重点。2025年9月，欧盟信贷支持的Neo Performance Materials公司已在爱沙尼亚纳尔瓦启用欧洲首个大规模稀土永磁体加工工厂，目标年产5000吨。^[3]

欧盟将战略自主与其一贯主张的“规范性力量”相结合，试图在全球资源治理中巩固制度主导力。作为全球最大的统一市场之一，欧盟在多个领域依托规制和标准塑造国际环境，并将这种“规范性力量”延伸至关键矿产治理。此外，欧盟在制度设计中强调环境可持续、循环经济与社会责任，倾向于将可持续发展目标转化为可操作、可核验的合规要求。以《关键原材料法案》为例，欧盟对多类含永磁体产品设置标签与数据载体（唯一标识）要求，规

[1] “A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy,” Europe Union External Action, 2016, https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en.

[2] Etienne Berthet et al., “Assessing the Social and Environmental Impacts of Critical Mineral Supply Chains for the Energy Transition in Europe,” pp.1-18.

[3] “Europe’s First Production Plant for Rare-Earth Magnets Opens,” Financial Times, September 22, 2025, <https://www.ft.com/content/6b16c87e-bdfd-45ab-ab01-b69d97541126>.

定需向回收端提供永磁体类型、化学成分与可拆解信息，并要求在特定条件下公开永磁体中若干关键元素来自消费后废弃物的回收含量；与此同时，法案授权欧盟委员会建立关键原材料环境足迹的计算、核证与申报框架，并在环境足迹申报中纳入开采、加工、精炼与回收等环节的来源国家与地区信息，试图以制度化方式将“绿色—透明供应链”与欧盟市场准入逻辑相绑定。需要注意的是，这套规则在推动信息披露与循环利用的同时，也可能抬升域外企业合规成本，并与欧盟“去风险化”的政策动员相互叠加，进而体现为标准外溢乃至新的非关税壁垒风险。^[1]同时，欧盟在多边平台上积极推广自身议程，在七国集团、矿产安全伙伴关系和“全球门户”倡议中不断强化透明与多元供应链理念。欧盟将“规范性欧洲”的形象通过发展援助与规制挂钩进行制度性延伸，既展现了制度化合作的姿态，也嵌入了自身价值观。相较于美国以安全逻辑为主导的战略模式，欧盟试图通过规制与标准塑造国际秩序，以“绿色、公平、可持续”为核心理念塑造差异化优势。欧盟通过将可持续、尽责治理与供应链韧性要求制度化，既回应了其对外部依赖的安全焦虑，也依托欧盟市场准入条件与监管外溢效应提升了对关键矿产治理议程与规则框架的塑造能力。

三、欧盟关键矿产战略制度逻辑的特征与限度

欧盟关键矿产战略既运行于制度化轨道之上，又体现出强烈的竞争性本质。在地缘政治冲击与国际竞争加剧的复杂局面下，这些特征既展现了制度化治理的稳定性和主动性，又反映了外部依赖与供应链高度集中的结构性矛盾，更暴露出欧盟内部产业能力薄弱与应急机制不足的长期短板。

[1] “Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 Establishing a Framework for Ensuring a Secure and Sustainable Supply of Critical Raw Materials and Amending Regulations,” European Union, May 3, 2024, <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj>; “Critical Raw Materials Act.”

（一）对外战略的竞争性和主动性

自 2008 年以来，欧盟关键矿产战略逐渐呈现竞争性和主动性。欧盟对外布局逐步摆脱单一的资源进口模式，转而以双边和多边机制为支点，构建多层次制度化网络。通过签署协议、设立联合工作组和推动投资项目，欧盟正积极在全球范围内实施差异化战略，以制度化手段主动介入地缘竞争，在保障自身供应安全的同时，提升其在全球资源治理中的影响力。

第一，美欧合作构成了跨大西洋矿产资源关系的中心。自 2021 年以来，美欧双方通过贸易与技术理事会，就关键矿产供应链的透明度、标准对接和风险防范进行深入磋商。2023 年，欧盟与美国启动关键矿产协议谈判，力求将欧盟纳入美国新能源政策框架，核心诉求是将欧盟的矿产开采和加工计入美国《通胀削减法案》的补贴认定范围。^[1] 特朗普 2.0 时期的关键矿产政策由经济产业要素加速转化为嵌入国家安全、产业政策与地缘政治的核心战略资源，发布了《应对铜进口对国家安全的威胁》^[2]《立即采取措施增加美国矿产产量》^[3]《通过对加工关键矿物和衍生产品采取的 232 条款行动》^[4]《释放美国近海关键矿产和资源》^[5] 等诸多行政令。一方面，美国政府不断强化本土产业保护，引发欧洲对市场份额和产业转移的担忧。另一方面，以美欧

[1] “Joint Statement by President Biden and President von der Leyen,” European Commission, March 10, 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_23_1613.

[2] “Addressing the Threat to National Security from Imports of Copper,” The White House, February 25, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/addressing-the-threat-to-national-security-from-imports-of-copper/>.

[3] “Immediate Measures to Increase American Mineral Production,” The White House, March 20, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/03/immediate-measures-to-increase-american-mineral-production/>.

[4] “Ensuring National Security and Economic Resilience Through Section 232 Actions on Processed Critical Minerals and Derivative Products,” The White House, April 15, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/ensuring-national-security-and-economic-resilience-through-section-232-actions-on-processed-critical-minerals-and-derivative-products/>.

[5] “Unleashing America’s Offshore Critical Minerals and Resources (Executive Order 14285),” The White House, April 24, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/unleashing-americas-offshore-critical-minerals-and-resources/>.

为核心的七国集团越来越强调关键矿产盟友俱乐部的重要性，尝试主导安全、多元化和“去风险”的关键矿产供应链。2026年2月，美国与盟友、资源生产国等召开关键矿产部长级会议，推出协调价格下限、主权储备干预和区域供应链重塑的一揽子政策安排。因此，美欧关系在关键矿产领域继续呈现出合作与竞争并存的复杂格局，双方既希望联手应对共同的供应链风险，又在产业利益上互不相让。

第二，关键矿产富集地区成为欧盟对外战略高地。其一，拉丁美洲因在全球锂资源供应中的突出地位，成为欧盟战略布局的重要方向。2023年，欧盟分别与阿根廷、智利签署可持续原材料价值链伙伴关系协议，直接将锂资源开发与电池产业链建设挂钩。欧盟在协议中不仅强调投资和技术合作，还希望推动当地价值链升级，以实现资源获取与可持续发展的双重目标。然而，拉美国家在合作中坚持资源主权和本地利益最大化，要求在协议中加入保障性条款。这种立场与欧盟的规范性要求之间形成张力，使合作推进需要在尊重伙伴国自主性与保障自身供应安全之间寻找平衡。其二，非洲是欧盟资源外交的重要组成部分。2022年，欧盟与纳米比亚达成可持续原材料与可再生氢战略伙伴关系，将关键矿产开发与氢能和绿色技术相结合。此后，欧盟不断加强与非洲国家的合作，强调在供应链透明度、环境保护和社会责任上的共同标准。2023—2025年，欧盟多次通过高层会议推进与非洲的资源合作，在保障自身供应安全的同时亦称可推动非洲当地的可持续发展。^[1]其三，中亚是欧盟近年加快布局的新兴地区。2022年，欧盟与哈萨克斯坦达成可持续原材料、电池与可再生氢战略伙伴关系，2024年又与乌兹别克斯坦签署类似协议，将关键矿产合作上升至战略层面。2025年召开的首届欧盟—中亚峰会，更是把关键矿产议题列为核心合作内容。

第三，以价值观为纽带，欧盟试图编织多元化的“关键原材料俱乐部”

[1] Gunnar Wiegand et al., “Competing with China in Africa: Strategic Suggestions on the EU Global Gateway.”

供应网络。在资源的富集性之外，价值、标准与战略的相容性也是欧盟选择关键矿产合作伙伴的重要考量。欧盟已先后与加拿大（2021年）、乌克兰（2021年）、哈萨克斯坦（2022年）、纳米比亚（2022年）、阿根廷（2023年）、智利（2023年）、赞比亚（2023年）、刚果（金）（2023年）和乌兹别克斯坦（2024年）等资源丰富且被其定义为“志同道合”的国家达成了战略伙伴关系。^[1] 在欧盟与加拿大的合作中，双方不仅致力于矿产贸易，还共同推动环境、社会和治理（ESG）标准的应用，并计划联合投资加拿大的矿产开采和加工项目^[2]。2025年，德国与加拿大宣布深化关键矿产合作，直指稀土、钨、镓、锗等“防务+高端制造”资源瓶颈。^[3] 欧盟与乌克兰的合作则具有更深的地缘战略意涵，相关协议不仅着眼于战后重建所需的建筑材料供应，更旨在整合乌克兰丰富的锂、钴和稀土资源，以降低欧盟对现有供应来源的依赖。^[4]

第四，多边机制为欧盟的对外战略提供了补充平台。欧盟依托七国集团、矿产安全伙伴关系以及“全球门户”倡议，积极参与美国2026年举办的关键矿产部长会议，将所谓透明、可持续和多元化供应链建设纳入多边议程。例

[1] “Raw Materials Diplomacy,” European Commission, https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/raw-materials-diplomacy_en; “Innovative Approaches for Sustainable Production of Critical Raw Materials,” Strategic Partnerships for Raw Materials, May 22, 2025, <https://www.horizon-europe.gouv.fr/strategic-partnerships-raw-materials-innovative-approaches-sustainable-production-critical-raw>.

[2] “EU and Canada Set Up a Strategic Partnership on Raw Materials,” European Commission, June 21, 2021, https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/eu-and-canada-set-strategic-partnership-raw-materials-2021-06-21_en.

[3] “Germany, Canada to Deepen Critical Minerals Cooperation,” Reuters, August 26, 2025, <https://www.reuters.com/markets/commodities/germany-canada-deepen-critical-minerals-cooperation-supply-chain-push-2025-08-26/>; “Brussels ‘Concerned’ by New Chinese Rare Earth Restrictions,” Euractiv, October 9, 2025, <https://www.euractiv.com/news/brussels-concerned-by-new-chinese-rare-earth-restrictions/>; “Canada May Be the United States’ Best Hope for Minerals Security,” CSIS, October 2025, <https://www.csis.org/analysis/canada-may-be-united-states-best-hope-minerals-security>.

[4] “EU and Ukraine Kick-Start Strategic Partnership on Raw Materials,” European Commission, July 13, 2021, https://enlargement.ec.europa.eu/news/eu-and-ukraine-kick-start-strategic-partnership-raw-materials-2021-07-13_en.

如，矿产安全伙伴关系已宣布支持位于巴西、印度尼西亚和坦桑尼亚的多个镍、锂和石墨项目，欧盟企业和金融机构深度参与其中。^[1] 欧盟还通过七国集团推动制定高标准的 ESG 原则，并倡导建立“可持续关键矿产联盟”，试图将欧盟内部的“供应链尽职调查”等规范性要求转化为全球性的行业标准。通过上述多边平台，欧盟既能在国际规则制定中保持话语权，也能通过与盟友和伙伴的联合行动深度嵌入到价值链的各个环节，包括关键矿产的投资、技术合作以及在 ESG 标准上的对标，从而增强其制度约束力与政策外溢效应。

（二）战略落地的现实挑战与内在矛盾

欧盟关键矿产供应存在显著的脆弱性与不稳定性，对其战略实施构成现实制约。一是外部依赖使欧盟在资源获取上长期处于被动；二是欧盟关键矿产中下游加工与精炼能力的严重不足，使其难以快速形成替代能力；三是欧盟关键矿产战略安全、市场与权力逻辑的内在矛盾，使其在执行过程中不断面临折衷与妥协。即使通过立法、财政和伙伴关系网络提升供应链韧性，欧盟仍需面对全球竞争日益激烈带来的不确定性。

首先，欧盟关键矿产长期高度依赖外部供应，严重制约其供应韧性。从资源分布的角度来看，欧盟在多个关键矿种上的进口依赖度极高。根据欧盟委员会 2023 年的评估，重稀土 100%、镁 97%、镓 71% 的供应来自中国；硼 98% 的供应来自土耳其；铂族金属 71% 的供应来自南非。同时，刚果（金）在钴的供应中占据六成以上，智利提供了 80% 的锂资源，巴西的铌供应比例超过 90%。^[2] 这种供应来源高度集中的格局，使得欧盟的绿色转型与数字化战略高度依赖有限的外部渠道。主要供应国的政策调整或地缘摩擦，极易引

[1] “Commission Decision Recognising Certain Critical Raw Material Projects Located in Third Countries and in Overseas Countries or Territories as Strategic Projects,” European Commission, June 4, 2025, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/commission-decision-recognising-certain-critical-raw-material-projects-located-third-countries_en.

[2] “Study on the Critical Raw Materials for the EU 2023-Final Report,” European Commission, March 16, 2023, https://single-market-economy.ec.europa.eu/publications/study-critical-raw-materials-eu-2023-final-report_en.

发产业链的整体性波动风险。同时，在全球关键矿产资源竞争日趋激烈的背景下，贸易保护主义可能进一步抬头，^[1] 加剧资源出口国对初级矿产的出口管制，并催生“资源民族主义”。

其次，欧盟内部产业禀赋对其关键矿产战略产生系统性掣肘。第一，能源困境是难以逾越的障碍。矿产冶炼与加工是典型的能源密集型产业，乌克兰危机之后，欧盟为追求地缘政治目标而与俄罗斯能源“脱钩”，导致其工业电价长期处于全球最高区间，其电力成本是中国等主要经济体的3~4倍，部分关键矿产冶炼厂成本在危机之后上涨300%。^[2] 第二，人才储备与产业组织能力存在结构性短板。欧盟过去数十年的制造业外移，不仅使其产能外流，更造成相关领域的人才断层和职业教育体系的萎缩。欧洲培训基金会的报告指出，欧洲关键矿产面临的风险是持续扩大的技能差距，缺乏能够充分释放原材料产业潜力的人才。^[3] 欧洲创新与技术研究院亦发出警告，欧盟目前的教育和培训能力无法培养关键矿产价值链所需的80万名熟练工人，为2030年欧洲关键矿产战略目标的实现带来挑战。^[4] 第三，产业链中下游加工与精炼能力严重不足。相比于可通过进口多元化缓解的上游集中度，下游加工与精炼能力则难以在短时间内快速提升。欧盟虽然在矿产开采方面具备对外合作潜力，但在下游精炼和供应链控制上处于劣势。由于缺乏相应的产业基础与规模效应，欧盟进口的原矿往往需要送往第三国加工，再以高附加值产品的形式回流欧洲。以关键矿产溶剂萃取为例，在这一对稀土分离相当关键且

[1] Cullen S. Hendrix, “How to Avoid a New Cold War Over Critical Minerals,” Foreign Policy, November 22, 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/11/22/critical-minerals-resources-us-china-competition-cold-war-supply-chains/>.

[2] “Critical Minerals Crisis: How Western Nations Are Losing Metals Smelting Capacity,” July 6, 2025, <https://discoveryalert.com.au/news/critical-minerals-smelting-crisis-2025/>.

[3] “Critical Raw Materials: Why Skills Matter,” European Training Foundation, July 10, 2025, <https://www.etf.europa.eu/en/news-and-events/news/critical-raw-materials-why-skills-matter>.

[4] John Zadeh, “EIT Raw Materials and InnoEnergy Unite to Strengthen EU Critical Raw Materials Supply,” March 24, 2025, <https://discoveryalert.com.au/news/critical-raw-materials-crm-facility-2025-european-supply/>.

复杂的步骤上，欧洲公司因劳动力能力局限、研发能力有限而步履维艰。^[1]

最后，欧盟关键矿产战略的多个目标之间存在难以调和的内在矛盾，尤其体现在安全、市场与权力三种逻辑的冲突之上。第一重矛盾是追求绝对的“安全逻辑”与遵循“市场逻辑”的冲突。安全逻辑是欧盟战略制度化的直接驱动力，^[2]乌克兰危机引发的能源与矿产价格震荡，使欧盟对关键投入品的可获得性、可负担性、可预期性敏感度显著上升。在此基础上，欧盟在“去风险化”框架下，将稀土、石墨、锂等关键矿产的高度集中以及相关政策变动（包括出口许可、产业政策调整等）解读为供应链脆弱性的信号，并据此将关键矿产议题从传统市场讨论重新界定为系统性安全议题。《关键原材料法案》通过设定量化目标与审批时限，把供应链关键环节的最低自主能力制度化，将资源安全提升至与国家安全、社会稳定同等重要的战略高度，并将供应链稳定性视为长期战略实施的前提。^[3]作为欧盟战略的底层支撑，市场逻辑驱动欧盟推出尽责调查、碳边境调节机制和循环经济目标。欧盟将供应安全与绿色发展目标深度结合，并以市场准入条件为杠杆，将内部规范扩散到全球。然而，市场逻辑的核心是效率与成本，在欧盟高昂的能源、劳工和环保合规成本之下，本土化生产的矿产品和材料在经济上缺乏竞争力。企业和投资者更倾向于遵循市场规律在全球范围内寻求成本最低的供应方案，这就导致欧盟的政策目标与市场主体的经济理性之间存在巨大张力。

第二重矛盾是推行“权力逻辑”与保障“安全逻辑”的冲突。在权力逻辑下，欧盟不仅依靠规范性力量塑造国际秩序，还通过伙伴关系协议与“全球门户”倡议，将地缘竞争纳入资源治理。在拉美、非洲和中亚，欧盟在投资与合作

[1] Gracelin Baskaran and Meredith Schwartz, “Developing Rare Earth Processing Hubs: An Analytical Approach,” CSIS, July 2025, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2025-07/250728_Baskaran_Processing_Hubs.pdf.

[2] Nikos Georgiou, “The EU’s Geopolitical Awakening Following the Russian Invasion of Ukraine: How the Commission Shifted from a Regulatory Market-Based Approach to a Geopolitical Approach in Its External Energy Policy,” *European Foreign Affairs Review*, Vol.29, No.4, 2024, pp.447-470.

[3] Anton Löf, “Kalantzakos, Sophia (ed.): Critical Minerals, the Climate Crisis, and the Tech Imperium,” pp.741-742.

文件中嵌入透明度与可持续性标准，试图在规则制定中争夺主导权。^[1]同时，欧盟在七国集团和矿产安全伙伴关系等多边机制中联合盟友推动规范扩散。然而，在与拉美、非洲等资源国合作时，当地更关注实在的产业发展与本地价值创造。欧盟以透明度与环境标准为核心的“高标准供给”，有助于强化其“可持续、负责任伙伴关系”的制度形象，但在部分资源国更重视融资效率、基础设施交付速度与政策弹性的情境下，此类标准亦可能被视作程序成本与合规负担的外部化转移，从而在项目落地效率与政治可见度上弱于其他外部合作方案。^[2]这亦会损害欧盟供应链多元化的安全目标。

第三重矛盾是运用“权力逻辑”与遵循“市场逻辑”的冲突。这一矛盾集中体现在欧盟试图将其规范性力量转化为地缘政治影响力的过程中。欧盟的“权力逻辑”在很大程度上依赖于其庞大的统一市场，通过设置高标准的市场准入条件（如环境足迹、尽责调查等）向全球输出其规则和价值观。然而，这种做法与“市场逻辑”的冲突在于：一方面，过于严苛和复杂的非关税壁垒会增加贸易成本，降低欧盟作为经济伙伴的吸引力。尤其对于那些寻求快速发展的发展中国家而言，中国的“一带一路”倡议所提供的更为直接的基础设施建设和投资方案可能在市场竞争中更具优势。另一方面，欧盟企业在海外开展投资与承揽项目时，往往需要将尽责调查、供应链信息披露、第三方核证与环境足迹核算等合规流程嵌入项目全周期，这会带来额外的管理与审计支出，可能推高投标报价并拉长项目交付周期。

四、欧盟关键矿产战略制度逻辑的对华影响

欧盟推动以制度为先导的关键矿产战略，旨在通过法律、财政以及对外战略等多重措施，减少对单一来源的依赖并提升供应链韧性，同时强化其规

[1] Gunnar Wiegand et al., “Competing with China in Africa: Strategic Suggestions on the EU Global Gateway.”

[2] *Ibid.*

范性议程和国际话语权。尽管这一战略未直接提出“对华脱钩”，但在实践中仍可能推动中欧在关键矿产领域逐渐走向竞争。这种矛盾心态使中欧关系长期处于合作与防范并存的复杂状态，并给中国在全球矿产供应链中的地位带来挑战和风险。^[1] 因此，巩固中游优势、主动对接国际标准、深化多边合作，是中国应对欧盟关键矿产战略的必要之策。

第一，欧盟的制度性“去风险化”战略直接挑战了中国在关键矿产供应链中的核心地位。一方面，欧盟的“去风险化”战略意在降低对中国在关键矿产加工环节的依赖。长期以来，中国在稀土精炼、石墨加工、锂盐提炼等领域占据主导地位，为欧盟新能源与数字产业提供了大量核心原料。欧盟通过《关键原材料法案》设定单一来源依赖度不超过65%的制度性约束，并配套财政、审批和伙伴关系机制，将直接压缩中国在欧洲市场的份额。这不仅可能缩小中国相关产品的出口规模，也会削弱中国在关键矿产全产业链的影响力。^[2] 另一方面，欧盟的多元化战略将推动其与拉美、非洲和中亚等资源国建立更加紧密的伙伴关系。通过签署可持续原材料协议、推动基础设施投资与技术合作，欧盟试图在这些地区重塑供应链格局。如果这些战略取得成效，将导致中国在部分资源国的传统优势受到挤压，^[3] 尤其在锂、钴、镍等矿种上，欧盟的制度性介入可能加剧与中国在拉美和非洲的竞争。

第二，欧盟的规制输出与高标准要求，构成了对中国关键矿产产业的非关税壁垒与合规性冲击。欧盟在环境保护、社会责任和供应链透明度上的规范，可能成为中国相关产品进入欧洲市场的障碍。尤其是碳边境调节机制与原材料足迹核算制度的实施，将会显著提高中国企业的合规成本。这种非关税壁垒形式的制度安排，不仅影响中国相关产品的出口竞争力，也可能迫使企业

[1] 庄贵阳、周枕戈、王思博等：《绿色竞合态势下中国碳中和政策的国际协同》，《拉丁美洲研究》2023年第5期，第62-77页。

[2] Mark Leonard et al., “The Geopolitics of the European Green Deal,” European Council on Foreign Relations, February 3, 2021, <https://ecfr.eu/publication/the-geopolitics-of-the-european-green-deal/>.

[3] Gunnar Wiegand et al., “Competing with China in Africa: Strategic Suggestions on the EU Global Gateway.”

在生产和加工环节提升绿色标准，以适应欧洲市场的要求。此外，欧盟通过强调环境保护、社会责任和供应链透明度，将其价值理念嵌入矿产合作的制度安排。这不仅提高了中国企业的合规压力，也在一定程度上通过“话语竞争”影响全球关键矿产供应链。随着欧盟以市场准入与对外伙伴关系为抓手，将尽职调查、环境与人权保障以及供应链透明度等要求逐步嵌入《关键原材料法案》所构建的“战略伙伴关系”框架及相关合作文本，国际矿产治理的制度议程在一定程度上呈现出向欧盟监管范式靠拢的趋势。

第三，欧盟关键矿产战略通过地缘博弈，可能在部分第三方市场对中方相关合作形成一定外部约束。这些影响既包括对中国地缘战略布局的外部制约，也包括对中欧关系合作与竞争格局的重塑。^[1]一方面，欧盟近年来在“全球门户”倡议框架下加大对非洲、大洋洲、拉美和中亚等地区的矿产资源项目投入，并以高标准的规范和财政支持为支撑，力图吸引当地政府和企业。这种做法使区域性关键矿产项目中不同标准的竞争愈发激烈。另一方面，欧盟在与美国协调关键矿产合作的过程中，亦可能对中国在全球供应链中的战略主动性形成影响。美欧通过贸易与技术理事会和关键矿产协议等机制强化协同，实质上是在构建“去中国化”的制度化安排。

第四，欧盟关键矿产战略带来的产业与技术竞争，构成了对中国产业优势的长期挑战和“制度排他”风险。中国面临的不仅是关键矿产领域“开采—加工—市场—技术”层面的被动防御，更是欧盟在全球规则与标准重塑中的“制度排他”风险。如果欧盟逐步通过法律、财政和规范性措施推动供应链重构，中国在相关产业链上的主导地位可能面临结构性调整，技术创新环境也会受到间接影响。首先，欧盟的多元化与本地化政策将改变中国在全球产业链中的市场格局。长期以来，中国凭借在稀土、锂、石墨等关键矿种的精炼与加工环节上的领先优势，形成了对全球新能源和数字产业的关键支撑。

[1] 赵宏图：《碳中和与国际能源政治新变局》，《现代国际关系》2022年第2期，第29-37页。

然而，欧盟《关键原材料法案》明确提出本地加工比例等制度性约束，这意味着欧盟将在政策驱动下大力培育本地产业链，从而减少对中国的依赖。^[1]这一趋势可能挤压中国在相关环节的市场份额与出口规模，进而在长期博弈中弱化中国在部分产业链中的比较优势。其次，欧盟推动绿色标准和高水平合规要求，可能对中国相关产业带来技术门槛上的挑战。只有符合欧洲绿色标准的产品才能进入其市场，这客观上增加了中国相关企业的合规成本，促使其加大环保投入与生产环节的绿色改造，以适配欧洲市场的监管要求。在短期内，这可能增加企业运营成本，削弱出口竞争力；在长期内，如果中国不能在绿色技术与可持续治理上快速突破，将在与欧盟的市场竞争中处于劣势。再次，欧盟将财政与研发政策结合，可能在技术创新上对中国形成新的压力。^[2]欧盟在推动关键矿产战略的同时，明确把新材料研发、替代技术和循环利用列为重点资助方向，并通过欧洲投资银行、创新基金等工具为相关研究提供资金支持。这种政策导向可能促使欧盟在回收技术、替代材料和绿色开采方面取得突破，从而削弱中国在传统资源加工环节的长期优势。最后，欧盟与美国、日本等伙伴在标准制定与技术合作上的协调，也可能对中国形成联合压力。通过跨大西洋机制和多边平台，欧盟积极推动关键矿产的标准化和透明化，这不仅对中国构成非关税壁垒，也可能在国际标准体系中削弱中国企业的竞争力。

五、结语

欧盟关键矿产战略是其在全球变局下寻求战略自主的重大举措，其以制度为先导、内外联动的特征，预示着未来全球资源竞争将更多地表现为规则、标准和制度体系的博弈。尽管该战略在实施中面临重重困境，但其方向和决

[1] 刘秋悦：《重新赋能欧盟计划与中欧可再生能源合作探讨》，《中外能源》2024年第3期，第7-8页。

[2] Simona Andreea Apostu, Mirela Panait and Valentina Vasile, "The Energy Transition in Europe-A Solution for Net Zero Carbon?," pp.71359-71360.

心不容低估。中欧在关键矿产领域的互动将是竞合并存的复杂格局。双方既有在维护全球供应链稳定和应对气候变化上的共同利益，也存在因制度差异和战略竞争引发的结构性摩擦。如何在竞争中寻找合作空间，在博弈中实现利益平衡，将深刻影响全球绿色转型的进程和国际秩序的走向。中国需要在政策层面提出系统性的应对方案，以在维护资源安全的同时，保持产业优势并拓展国际战略空间。这些应对措施既应有立足于当前形势的防御性安排，也要有着眼于中长期的主动性战略。一是保持并优化中国在全球关键矿产供应链中的核心地位。中国长期在稀土精炼、石墨加工、锂盐提炼等中游加工领域具有领先优势，欧盟长期以来中国市场，但欧盟的“去风险化”战略将逐步削弱这种依赖关系。对此，中国宜巩固在中游加工与下游高附加值环节的技术优势，同时推动产业升级，避免被单一市场的政策变化过度牵制。通过深化与资源国的合作、加强资本与技术投入，保持中国在全球供应链中的制度性话语权。二是积极应对欧盟标准与规制挑战。欧盟通过尽责调查、环境足迹核算和碳边境调节等制度，设置了单边主义的非关税壁垒。中国可在坚持全球多边主义贸易体系下不断提升企业绿色国际竞争力，克服进入欧洲市场时面临的制度障碍。与此同时，还宜在国际合作与规则制定中保持战略主动，推动更多资源国支持全球发展倡议、全球治理倡议和高质量共建“一带一路”。三是加快关键矿产替代技术和循环利用的研发。在欧盟推动回收与替代材料研发的背景下，中国宜将政策支持更多投向新材料、绿色开采与回收利用等前沿领域，通过技术层面实现突破，可以在未来形成新的竞争优势，并在绿色转型过程中保持领先地位。

【责任编辑：王玉莹】

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：25CJ008）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://epthinktank.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-74e2-4cb5-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 detuschen Wirtschaft, Policy Paper Nr.7, 2025, pp.15-17, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2025/IW-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 Schramm and 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://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2025-09/250930_Bergmann_Russia_Ukraine.pdf?VersionId=_S7BqEncSIsHWtCuGzrrhK0FKLNpLMTb.

[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 Shifrinson, “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-defense/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、钐、钷、钷、锆、镓、铟和钨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>.

马克龙的“第三条道路”： 在印太地区寻求战略突围^{*}

□ 方炯升 张 骥

〔提 要〕“第三条道路”是马克龙战略自主理念的延续与发展。马克龙旨在通过“第三条道路”争取印太地区国家的支持，借此打破法国在大国政治中的边缘化困境与欧盟政治中的领导力困境，并在国内政治僵局中提升自身威望。其首要关切是突破阵营对抗，为印太地区秩序提供替代性选择；机制保障是建立“独立联盟”，发挥国际领导力；价值理念是共同维护多边主义，捍卫国际规范。“第三条道路”将对美国“印太战略”形成软制衡，同时也使中法关系与中欧关系中的地缘政治因素更趋复杂，并将为印太地区治理带来增量资源。但“第三条道路”也面临战略空间承压、战略资源分散、战略要冲丧失等多方面的风险与制约。中国可因势利导，求同存异，推动中法合作化解地区治理赤字。

〔关键词〕“第三条道路”、马克龙、“印太战略”、战略自主、
法国外交

〔作者简介〕方炯升，山东大学政治学与公共管理学院副研究员、
山东大学欧洲研究中心研究人员

张 骥，复旦大学国际关系与公共事务学院副院长、教授，
复旦大学法国研究中心主任

〔中图分类号〕D856.5

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 1 期 0092-25

* 本研究得到山东大学“青年学者未来计划”和山东大学基本科研业务费专项资金的资助。

2025年5月，法国总统马克龙在香格里拉对话会的主旨演讲中系统阐述了法国在印太地区奉行“第三条道路”（la troisième voie）的战略主张。同年7月发布的新版《法国印太战略报告》将“第三条道路”转化为具体外交政策加以推进。马克龙向来以“中间派”自诩，善用“第三条道路”论述其治国方略，但将这一概念运用在印太地区，并施以系统的战略规划，在其执政以来尚属首次。深入分析“第三条道路”的内涵及其实施前景对观察法国“印太战略”发展走向及地区局势发展具有重要的参考意义。

一、法国“印太战略”的演进与成效

自2017年马克龙担任法国总统以来，法国对印太地区的关注度显著提升。马克龙在欧洲国家中率先提出“印太战略”，并曾在多次重要讲话中强调，法国不仅是欧洲国家，也是印太国家。法国在印太地区拥有多片海外领地，也因此获得仅次于美国的世界第二大海上专属经济区，这是法国的重大战略优势。^[1]通过积极建构法国的“印太叙事”，马克龙为动员更多资源投入印太地区提供了理由，推动法国“印太战略”取得实效。

法国对印太地区的关注度自奥朗德总统时期即已提升。2013年，时任法国国防部长勒德里昂在香格里拉对话会发表讲话，首次提出法国是一个“亚太强国”。2016年，法国参议院的一份报告首次建议法国制定“印太战略”。马克龙就任总统后，正式将法国官方表述中的“亚太”概念调整为“印太”。2018年，马克龙首次提出法国将制定“印太战略”。^[2]同年，法国国防部发布了《法国与印太安全》报告，指出法国将强化对印太地区的安全承诺。^[3]2019

[1] “Discours du Président Emmanuel Macron dans le cadre de Choose La Réunion,” Élysée, 23 octobre 2019, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/10/23/choose-la-reunion-unis-dans-lespace-indo-pacifique>.

[2] “Discours à Garden Island, base navale de Sydney,” Élysée, 3 mai 2018, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/03/discours-a-garden-island-base-navale-de-sydney>.

[3] “France and Security in the Indo-Pacific,” Ministère des Armées, 2018, <https://www.defense.gouv.fr/sites/default/files/dgris/EN%20-%20Plaque%20-%20France%20and%20Security%20in%20the%20Indo-Pacific%20-%202019.pdf>.

年，法国国防部又发布了《法国印太防务战略》报告，将捍卫主权完整、促进军事合作、维护海上交通线安全与强化地区多边主义设定为法国“印太战略”的重点。^[1]

随着法国印太布局的逐渐展开，“印太战略”逐渐成为跨部门的议程。2021年，法国外交部发布《印太地区的伙伴关系》战略报告，确定了印太地区的优先合作对象。^[2]同年，法国外交部正式制定《印太战略报告》，并在次年对该报告作出局部更新。该报告提出了法国在印太地区的四大战略支柱，即安全、经贸、多边主义与环境保护，同时明确指出欧盟应当在印太地区发挥更加重要的作用。^[3]

在推动法国政府发布多版《印太战略报告》的同时，马克龙也在国际舞台积极发声，阐述法国对于印太事务的基本观点。他认为，中美两强主导印太并开展激烈的战略竞争，导致印太地区面临阵营化风险，这不符合地区国家的利益，法国需要与印太地区的中等强国共同维护地区秩序的完整性与稳定性。^[4]2022年，马克龙作为首位受邀参会的欧洲国家元首，在亚太经合组织(APEC)领导人非正式会议上发表演讲指出，法国将力求维护印太地区的“动态平衡”(équilibre dynamique)，避免该地区陷入一国独霸或两大国过度对抗。^[5]2024年马克龙进一步指出，为实现战略自主，法国与欧洲必须同包括印太地区在内的广大中间力量保持密切联系，以证明自己不是美国的附庸，

[1] “La stratégie de défense française en Indopacifique,” Ministère des Armées, 2019, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/enjeux-regionaux/strategie-francaise-indopacifique>.

[2] “France’s Partnerships in the Indo-Pacific,” Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, 2021, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en_a4_indopacifique_16p_2021_v4_cle4b8b46.pdf.

[3] “France’s Indo-Pacific Strategy,” Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, February 2022, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/en_dcp_a4_indopacifique_022022_v1-4_web_cle878143.pdf.

[4] 马克龙曾在多次演讲与采访中谈及此观点，例如 Nicolas Barré, “Emmanuel Macron: « L’autonomie stratégique doit être le combat de l’Europe », ” Les Echos, 9 avril 2023, <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/emmanuel-macron-lautonomie-strategique-doit-etre-le-combat-de-leurope-1933493>.

[5] “Discours du président de la république au sommet des dirigeants économiques de l’apéc,” Élysée, 18 novembre 2022, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-20495-fr.pdf>.

而是可以独立作出外交决策，为印太地区谋取福利，缓解大国竞争负面影响的“平衡大国”（*Puissance d'équilibre*）。^[1]

然而，上述版本的《印太战略报告》从未明确提及“平衡大国”，这导致马克龙的战略主张与法国政府的战略规划之间出现一定程度的脱节。同时，“平衡大国”概念也遭到法国战略界的批评，被指为并不恰当且过于老套陈旧。法国难以凭借一己之力充当中美之间的“平衡者”，并且来自19世纪的“势力均衡”概念已不再是大国外交的最终目标。^[2]

自提出“印太战略”以来，法国对印太地区的投入持续上升，已经拥有影响与塑造印太地区秩序的潜力。^[3] 具体来看，法国的“印太战略”在以下三方面取得显著成效。

第一，法国对印太地区的军事介入水平显著提升。2023年通过的法国《军事规划法》计划在未来六年向海外领地提供130亿欧元的拨款，并推动海外领地的预备役人员翻一番，最终实现海外驻军的现代化，印太地区将成为拨款和扩军的重点。^[4] 法国在印太地区的军事演习也展现出较强的号召力。2019年，法国创立“拉彼鲁兹”（*La Pérouse*）军事演习，后续每两年举行一次。该演习涵盖马六甲海峡等多个战略要地，吸引印太域内多国参与。从2018年起，法国空军每年均举行“飞马”（*Pégase*）军事演习，对法国战斗

[1] “Discours sur l'Europe,” Élysée, 24 avril 2024, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/04/24/discours-sur-leurope>.

[2] Antoine Bondaz, “Reconceptualiser la politique étrangère et de sécurité française en Indo-Pacifique,” Fondation pour la recherche stratégique, 7 juillet 2023, <https://www.frstrategie.org/publications/notes/reconceptualiser-politique-etrangere-securite-francaise-indo-pacifique-2023>.

[3] Pragya Pandey, “France Consolidating its Presence in the Indian Ocean Region,” Indian Council of World Affairs, June 2, 2025, https://www.icwa.in/show_content.php?lang=1&level=3&ls_id=13006&lid=7937; Eric Frécon, “France’s Third Path for the Indo-Pacific? Credentials and Challenges,” Yusof Ishak Institute, 2022, <https://www.iseas.edu.sg/articles-commentaries/iseas-perspective/2022-12-frances-third-path-for-the-indo-pacific-credentials-and-challenges-by-eric-frecon/>; Vikas, “France: The Overlooked Power Shaping the Indo-Pacific,” Indo-Pacific Studies Center, <https://www.indo-pacificstudiescenter.org/commentaries/france-indo-pacific-power>.

[4] “Objectifs LPM 2024-2030: renforcer notre souveraineté dans les Outre-mer,” Ministère des Armées, 24 mai 2023, <https://www.defense.gouv.fr/actualites/objectifs-lpm-2024-2030-renforcer-notre-souverainete-outre-mer>.

机大规模调动至印太地区的快速部署能力进行演练。法国还长期对印度提供大规模军售，近年来还与印度尼西亚、菲律宾等国家发展军售合作，并设立“印度洋学院”和“太平洋学院”，为印太各国军事人员提供培训。美国兰德公司的防务评估指出，法国已经成为印太地区防务领域的重要行为体。^[1]

第二，法国在印太地区的政治外交布局显著加强。2018年，法国与印度共同制定印度洋战略合作愿景，2023年又将该文件升级为印太合作路线图。同样在2018年，法国与澳大利亚签署合作愿景文件，印太地区合作成为重点。2021年法澳双方决定建立外长与防长“2+2”对话机制，围绕印太地区事务开展深入沟通。法国与日本则在2019年制定了所谓“特殊伙伴关系”发展路线图，确认彼此是印太地区的重要行为体；双方还于2020年建立印太事务工作组。^[2]法国针对东盟的合作力度也持续提升，于2020年成为东盟的发展伙伴，2021年建立东盟—法国发展合作委员会，2024年建立东盟—法国基金。与此同时，法国强化了针对印太地区的外交能力建设。2020年10月，法国政府首次设立印太事务大使。2022年上半年法国担任欧盟轮值主席国期间，推动欧盟创立“印太论坛”，加强与印太国家的高层次战略对话。

第三，法国在印太地区的发展合作投入显著增加。法国是经合组织统计的世界第四大发展援助国，印太地区是其发展援助的重点。2018年，法国开发署配合法国“印太战略”，设立了印度洋和太平洋区域办事处，并制定印度洋和太平洋区域战略。^[3]根据法国开发署发布的项目总结，2019—2023年其在印太地区签署的融资协议总额超过137亿欧元。^[4]在2023—2027年的发

[1] Stephanie Pezard, “Expanding Army Cooperation between the United States and France in the Indo-Pacific,” RAND, January 25, 2023, https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1633-1.html.

[2] “List of Cooperation Projects in the Indo-Pacific between Japan and France,” La France au Japon, https://jp.ambafrance.org/IMG/pdf/list_of_cooperation_projects_in_the_indo-pacific_between_japan_and_france.pdf?28620/3337d89d33b98194f17688bc0e1400f3fec7eb2f.

[3] “Stratégie régionale Océan Indien, 2019-2023,” Agence française de développement, 2 avril 2020, <https://www.afd.fr/fr/ressources/strategie-regionale-ocean-indien-2019-2023>; “Stratégie régionale océan Pacifique 2019-2023,” Agence française de développement, 10 février 2020, <https://www.afd.fr/fr/ressources/strategie-regionale-ocean-pacifique-2019-2023>.

[4] “Les projets phares du Groupe AFD dans l’Indopacifique,” Agence française de développement, 6 mai 2025, <https://www.afd.fr/sites/default/files/2025-10/projets-phares-indopacifique-afd.pdf>.

展合作第二阶段，法国对印太地区的投入水平将进一步提升，其中对太平洋地区的投入力度将是上一阶段的五倍。^[1]此外，法国还在2020年主导发起“基瓦倡议”（Kiwa Initiative）并承担超过一半的预算。该发展项目旨在支持太平洋小岛国免受气候变化影响并保护其生物多样性。^[2]法国开发署还负责托管和运作欧盟“全球门户”战略在印太地区的多个项目，推进欧盟层面针对印太地区的发展合作。

二、“第三条道路”的内涵

2018年以来马克龙提出的战略主张以及法国政府推行“印太战略”所取得的初步成果，为马克龙在2025年香格里拉对话会上系统提出“第三条道路”奠定了基础。相较于遭受批评的“平衡大国”，“第三条道路”的指向更加清晰，被认为精准体现了法国的战略主张，得到法国战略界更加积极的评价。^[3]与此同时，“第三条道路”与新版《法国印太战略报告》之间的同构性凸显。新版《法国印太战略报告》首次明确将战略自主设定为“印太战略”的根本目标，同时专设“法国‘印太战略’的独特性”一节，更加鲜明地强调法国奉行不追随其他大国的独立自主道路，为“第三条道路”提供了具体的战略执行路径。通过马克龙在香格里拉对话会的政策演讲和新版《法国印太战略报告》，可以归纳出“第三条道路”的基本内涵。

[1] Celine Pajon, “Macron Is Not Giving up France’s Role as a Pacific Player,” Nikkei Asia, August 4, 2023, <https://asia.nikkei.com/opinion/macron-is-not-giving-up-france-s-role-as-a-pacific-player>.

[2] Antoine Bondaz and Marie Desbonnets, “Fiche n°6: Aide au développement et environnement, Soutenir les populations et les écosystèmes en Indo-Pacifique,” Fondation pour la recherche stratégique, 31 juillet 2023, <https://www.frstrategie.org/publications/fiches-indo-pacifique/n6-aide-developpement-environnement-soutenir-populations-ecosystemes-indo-pacifique-2023>.

[3] Marianne Peron-Doise, “Bilan de la tournée asiatique d’Emmanuel Macron: redonner corps aux stratégies indopacifiques de la France et de l’Europe,” Institut de relations internationales et stratégiques, 2 juin 2025, <https://www.iris-france.org/bilan-de-la-tournee-asiatique-demmanuel-macron-redonner-corps-aux-strategies-indopacifiques-de-la-france-et-de-leurope/>.

（一）战略关切：突破阵营对抗，提供替代性选择

马克龙在香格里拉对话会的主旨演讲中指出，今日世界面临的首要风险是阵营对抗趋势的加剧。在此背景下，“第三条道路”的要义是同时与中美两国保持密切联系，既做美国的朋友与盟友，又与中国保持合作，同时坚定地维护自身利益，直言不讳地指出中美两国所存在的问题，以此捍卫国际秩序的稳定。^[1]他在2026年法国驻外使节会议的讲话中进一步提出，“第三条道路”的核心内涵在于，法国既不想成为世界格局中任何一方的附庸，也不想与任何一方发生对抗。^[2]

与马克龙的上述主张相呼应，新版《法国印太战略报告》强调该战略在四个方面具有独特性。一是旨在捍卫本国主权并回应不断加速的战略对抗进程。二是以伙伴关系为基础，特别是重视加强同中等强国的合作。三是与美英和北约盟友在印太地区遵循“联合，但不强求一致”（ally, but not aligned）的原则，在加强对话的同时保持自身政策与行动的独立性，在北约“亚太化”问题上也继续保持一定程度的战略模糊。四是与中国开展“严格缜密的对话”。法国将继续遵循欧盟对华政策的三分法，在寻求全球治理合作、反对脱钩断链的基础上，应对“经贸不均衡问题”以及所谓“武力胁迫”行为。^[3]这几条独特性都鲜明地指向反对阵营对抗与选边站队。

“第三条道路”突破中美二元格局的内涵，并非仅仅表现在传统的地缘政治领域，还涉及科技竞争等新兴领域。2025年2月在法国召开的“人工智能行动峰会”上，马克龙提出了人工智能领域的“第三条道路”论，认为中美已经主导前沿技术的竞争，法国需要与印太伙伴共同奋斗，开辟“第三条

[1] “President of the French Republic Emmanuel Macron Delivers the Keynote Address,” The International Institute for Strategic Studies, May 30, 2025, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2025/plenary-sessions/keynote-address/>.

[2] “Conférence des ambassadrices et ambassadeurs 2026,” Élysée, 8 janvier 2026, <https://www.elysee.fr/G7evian/2026/01/08/conference-des-ambassadrices-et-ambassadeurs-2026>.

[3] “France’s Indo-Pacific Strategy,” Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, July 2025, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/france_s_indo-pacific_strategy_2025_cle04bb17.pdf.

道路”，确保不依附于任何一个国家。^[1] 具体而言，人工智能领域的“第三条道路”，是建立一个由欧洲和印太国家组成，独立于中美两国的人工智能治理模式替代方案，实现技术自主，降低依赖风险。^[2] 为支持这一政策愿景，马克龙邀请印度总理莫迪担任“人工智能行动峰会”的共同主席，借此展示与印太地区开展技术合作的决心，并宣布法国将对人工智能领域投资 1090 亿欧元，从而确保法国“回到人工智能竞赛之中”。^[3]

“第三条道路”在国际秩序阵营化风险上升背景下，试图为印太地区提供替代性国际秩序选择，避免域内国家成为“超级大国”的附庸与竞技场。马克龙称，中美战略竞争是一个地缘政治事实，它给印太地区带来了爆发更大规模冲突的风险。而法国可以在地缘政治与前沿技术领域提供可靠的风险对冲方案。^[4]

（二）机制保障：建立“独立联盟”，发挥国际领导力

马克龙早在 2022 年首次受邀参加亚太经合组织领导人非正式会议时，即曾初步提出建立“独立联盟”的想法。^[5] 在香格里拉对话会的演讲中，马克龙进一步阐发上述战略主张。他认为，欧洲与印太国家应当在共同规范和共同原则的基础上，联合组建“独立联盟”，发挥万隆会议精神，在经贸、全球治理等议题上提供不同于中美的方案，成为具有世界影响力的第三方力量。^[6]

[1] “Macron Says He and PM Modi Will Push for Tech Sovereignty at AI Summit in Paris,” CNBC, February 10, 2025, <https://www.cnbc.tv18.com/world/exclusive-macron-says-he-and-pm-modi-will-push-for-tech-sovereignty-at-ai-summit-in-paris-19555829.htm>.

[2] “Intelligence artificielle: la nécessité d’une troisième voie,” Le Monde, 12 février 2025, https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/02/12/intelligence-artificielle-la-necessite-d-une-troisieme-voie_6543393_3232.html.

[3] “Data centers géants: Emmanuel Macron vante une France « dans la course » de l’IA,” Le Monde, 10 février 2025, https://www.lemonde.fr/economie/article/2025/02/10/data-centers-geants-emmanuel-macron-vante-une-france-dans-la-course-de-l-ia_6540827_3234.html.

[4] “Macron Warns Vietnamese Students about ‘Impulsive’ Superpowers on Southeast Asia Tour,” France 24, May 27, 2025, <https://www.france24.com/en/live-news/20250527-macron-gives-vietnamese-students-a-lesson-in-impulsive-superpowers>.

[5] “France Rejects ‘Confrontation’ in Asia, Macron Says,” France 24, November 18, 2022, <https://www.france24.com/en/asia-pacific/20221118-france-rejects-confrontation-in-asia-macron-says>.

[6] “President of the French Republic Emmanuel Macron Delivers the Keynote Address.”

新版《法国印太战略报告》为“独立联盟”提出了三个发展方向。一是以增进装备互操作性为目标，在印太地区发展互利的安全与防务伙伴关系。法国希望增强本国军事力量融入印太地区安全体系的深度，在重大危机发生时提供战略性支持。同时，法国愿意支持印太伙伴国家的防务能力发展，并促进理念共享。二是以促进可持续发展为目标，在印太地区建设经济与商业伙伴关系。法国愿意与印太国家共同发展民用核能与氢能，并将气候变化议题与基础设施建设相结合，将法式基建标准推广至印太地区，着力加强与地区伙伴在交通运输领域的合作。三是以应对全球性挑战为目标，在印太地区构建践行团结与创新路径的伙伴关系。法国将积极捍卫气候变化《巴黎协定》，呼吁地区国家制定有雄心的自主贡献目标与相关的长期战略，同时在保持地区生物多样性，发展循环经济，应对塑料污染等方面支持地区国家做出更大贡献。^[1]

“独立联盟”是马克龙构想中“第三条道路”的机制保障。法国试图通过联合亚欧地区主要国家，提出不同于中美两国的区域治理模式并付诸实施，由此赋能自身议题设置能力与政策执行能力，真正在印太地区成为中美两国之外举足轻重的力量。

（三）价值理念：维护多边主义，捍卫国际规范

尽管“第三条道路”强调“非中非美”的独立外交，但在马克龙的视野中，法国与印太国家的关系不是受美法、中法关系影响，带有功利与权宜色彩的“派生性关系”，而是以多边主义原则和价值为基础，将得到长期贯彻执行的“独立性关系”。^[2] 马克龙强调，“第三条道路”需要切实以多边主义为指导，维护印太地区开放的环境和“基于规则的国际秩序”，特别是政治领域的尊重主权、拒绝使用武力支配他国，以及经贸领域的自由贸易和产业链还有社会与环境标准等国际规范。^[3] 正如法国外交部长巴罗指出，“第三条道路”

[1] “France’s Indo-Pacific Strategy,” Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, July 2025, https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/france_s_indo-pacific_strategy_2025_cle04bb17.pdf.

[2] 相关概念参见宋晓敏：《从派生性关系到独立性关系？——解析中欧关系的基本特征与发展逻辑》，《国际政治研究》2022年第2期，第110页。

[3] “President of the French Republic Emmanuel Macron Delivers the Keynote Address.”

是一条多边主义的道路。^[1]

新版《印太战略报告》强调法国始终对基于联合国宪章和法治的有效多边主义给予全面承诺，并支持印太地区的多边组织管控共同挑战，鼓励法国参与或主导的“小多边主义”机制发挥补充性作用。法国认为，以灵活、聚焦和志同道合原则为特征的合作将有利于印太地区的动态发展。报告中还列举了法国在印太地区支持多边主义机制的主要实践，并指出法国将持续对印度洋委员会、环印度洋区域合作联盟、东盟、太平洋共同体、太平洋岛国论坛和太平洋环境署等地区机制提供支持。

多边主义是“第三条道路”所奉行的价值理念。马克龙认为，在当前的世界秩序中，许多国家在地区热点问题上奉行“双重标准”，在经贸领域以邻为壑、胁迫施压，导致国际法与多边主义规则遭遇严重破坏。“第三条道路”将通过多边主义与国际法基本原则维护地区国家的主权与安全，依托国际规范捍卫自身核心利益，推动构建以多边主义理念为基础的世界秩序。^[2]

三、马克龙提出“第三条道路”的动因

马克龙提出“第三条道路”的核心动因，是在全球、欧洲和法国国内三个层面的政治困局之中寻求“战略突围”。在全球层面，特朗普再次执政为世界秩序带来的冲击与变化远超预期，提出“第三条道路”是法国避免边缘化风险，捍卫自身战略影响力的重要选项。在欧洲层面，欧委会换届以来法国的影响力有所下降，法德之间的竞争与博弈凸显。“第三条道路”有助于发挥法国在印太地区的独特行动优势，在欧盟领导力竞争中加分。在国内层面，马克龙派系在法国政治版图中的地位遭受削弱，推动国内政治议程的能力显

[1] Sonia Delesalle-Stolper, Veronika Dorman and Luc Mathieu, “Trump, Iran, Ukraine... Pour le ministre Jean-Noël Barrot, «l’Europe peut résister à la brutalisation du monde»,” Libération, 1 février 2026, https://www.liberation.fr/international/trump-iran-ukraine-pour-le-ministre-jean-noel-barrot-leurope-peut-resister-a-la-brutalisation-du-monde-20260201_Q536XJV7XRCYZFXERUORUF3FLQ/.

[2] 金玲：《欧盟的多极化认知和中欧多边合作》，《国际问题研究》2025年第1期，第107页。

著下降。在外交上提出重要倡议，有助于马克龙重振政治威望，巩固自身权力地位。

（一）宣示战略自主立场，在大国政治边缘化困境中“突围”

在法国的视角下，中美战略竞争导致法国在大国政治格局中边缘化。在对美关系上，法国被美国“抛弃”的困境凸显。特朗普再次执政以来，马克龙想方设法对特朗普施加影响，但无法逆转特朗普“美国优先”理念对美欧联盟的持续侵蚀。特朗普曾声称“马克龙说什么毫不重要”“他的话毫无分量”。^[1] 特朗普多次威胁占领格陵兰岛，并一度声称对法国等欧洲国家加征关税以强迫其在该问题上屈服，对美欧战略互信与安全合作构成严重冲击。马克龙虽然仍将美国视作最重要的盟友，但也意识到美国逐步淡出欧洲事务，乃至突然背弃欧洲盟友的风险显著提升。在对华关系上，法国以地缘政治经济的棱镜看待中国，推动欧盟对华“去风险”“降依赖”，在一定程度上损害了中法战略互信。此外，法国也意识到美国对华发动战略竞争，将对法国与欧盟产生持久与结构性的冲击，最终导致美国对欧洲安全承诺的下降。^[2]

上述因素共同强化了马克龙推动战略自主的意愿。2025年2月，马克龙在访问葡萄牙时强调，欧洲人应当比以往更加团结和强大，拒绝沉迷于当美国人的“快乐附庸”。^[3] 马克龙在接受法国媒体采访时指出，如果欧洲不能在未来5~10年内实现对美国的战略独立，则意味着欧洲人对自己不负责。^[4]

[1] “Trump Dismisses Macron’s Plan to Recognize Palestinian State,” Reuters, July 25, 2025, <https://www.reuters.com/world/europe/trump-dismisses-macrons-plan-recognize-palestinian-state-2025-07-25/>.

[2] “National Strategic Review 2025,” Le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, July 13, 2025, https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Publications/20250713_NP_SGDSN_RNS2025_EN_0.pdf.

[3] “Emmanuel Macron exhorte l’Europe à refuser la « vassalisation heureuse » vis-à-vis des États-Unis,” BFMTV, 28 février 2025, https://www.bfmtv.com/politique/elysee/emmanuel-macron-exhorte-l-europe-a-refuser-la-vassalisation-heureuse-des-etats-unis_AD-202502280127.html.

[4] “Emmanuel Macron sur TF1: retrouvez les faits marquants de l’intervention du chef de l’Etat,” Le Monde, 14 mai 2025, https://www.lemonde.fr/politique/live/2025/05/13/en-direct-emmanuel-macron-sur-tf1-le-referendum-peut-etre-une-voie-pour-debloquer-le-debat-sur-l-aide-a-mourir-en-cas-d-enlissement-au-parlement_6605826_823448.html.

马克龙在访问英国时，呼吁英国与法国共同警惕“对美国与中国的过度依赖”，并降低所谓“双重依赖”带来的风险。^[1]2026年初，马克龙再次声称欧洲应当深刻把握格陵兰岛事件带来的冲击，化危为机，减少对美国与中国的依赖。^[2]法国既担心美国为实现其更紧迫的战略目标而抛弃欧洲和法国，又担心中国日益增长的经济实力削弱法国的经济地位，更难以接受自身丧失大国地位与地缘政治影响力。^[3]法国认为其必须寻找中美之外能够共同推进国际议程的战略合作伙伴，以及有利于本国产业发展的经贸合作伙伴。而印太地区作为新兴国家分布最密集，国际影响力与关注度提升最大的区域，是法国的最佳选择。

“第三条道路”的提出，对于法国在地缘政治竞争中突围具有重要意义。美国对华发动全面战略竞争打破了印太地区特别是东南亚“安全靠美国、经济靠中国”的二元模式。对于印太国家而言，尊奉美国将丧失中国的市场机遇，而无视美国威胁将面临经济制裁与政治干预的风险。许多印太国家亟需具有实力与威望的国家发挥领导作用，提出破局之道。^[4]马克龙的“第三条道路”较为精准地为印太国家“代言”，提出了团结一致应对中美战略竞争风险，维护地区秩序与各国主权，抵制强权政治的思路，有利于提升法国在该地区的声望与影响力，为重振法国大国地位提供重要支撑。

（二）形塑欧盟印太政策，在欧盟内部领导力竞争中“突围”

在欧盟内部，马克龙与法国的领导力也面临冲击。一方面，欧盟委员

[1] “UK and France Must End Dependency on US and China, Macron Warns,” Reuters, July 9, 2025, <https://www.reuters.com/world/uk/king-charles-hosts-macron-first-european-state-visit-since-brexit-2025-07-08/>.

[2] “EU-US Tensions over Greenland and Tech Are Far from Over, Says Emmanuel Macron,” Financial Times, February 10, 2026, <https://www.ft.com/content/b5b248a4-c83b-45d9-b676-2dd2ee12597c>.

[3] 赵怀普：《法国介入印太安全：路径、动因与制约因素》，《国际问题研究》2023年第1期，第105-106页。

[4] Valérie Niquet, “France in the Indo-Pacific: between Strategic Autonomy and Regional Engagement to Support Shared Values, Rule of Law and Territorial Integrity,” The Japan Institute of International Affairs, June 16, 2025, <https://www.jiia-jic.jp/en/policybrief/pdf/5d450dde0e60b6e18e2b4537f115905a88013d0a.pdf>.

会主席冯德莱恩借助欧盟机构换届巩固自身权力，降低对马克龙的依赖。在2019年的欧盟机构选举中，冯德莱恩得到马克龙的有力支持而以微弱优势胜出，她的当选也被视作马克龙的胜利。^[1]作为回报，在冯德莱恩第一任期，马克龙获得了较为突出的影响力。然而，2024年欧盟机构换届之前，马克龙曾经希望以意大利前总理德拉吉替换冯德莱恩担任欧委会主席，但未能如愿，导致二人的关系出现裂痕。^[2]冯德莱恩连任之后，先是要求马克龙撤回法国籍欧委会委员蒂埃里·布雷顿的提名，又不顾法国的反对，代表欧盟与南方共同市场（Mercosur）签署自由贸易协定。欧委会主席违背法国总统的意愿，在欧盟历史上十分罕见，可视为冯德莱恩对马克龙的一次“下马威”。

另一方面，“法德轴心”之间围绕如何应对特朗普冲击也开始显现分歧。在防务领域，马克龙坚定主张欧盟应当“买欧洲货”，通过提升欧洲自身的军备生产能力来捍卫欧洲安全。德国政府则更加倾向于购买相对先进的美国武器，借此安抚美国并维系美国对欧洲的安全承诺。法国还主张在防务领域发行欧盟联合债券，但也遭到德国的拒绝。^[3]在经贸领域，法德对美欧贸易协定框架的看法也不尽相同。马克龙曾表示，特朗普对欧盟的恐惧程度不够，因此欧盟无法达成足够公平的协定，未来应当争取更有利的条件。德国总理默茨则认为，当前的美欧贸易协定框架已经是欧盟所能争取的最好结果。^[4]

在欧盟委员会“扩权”趋势难以逆转，以及法国在经济竞争力、财政能

[1] Jörg Himmelreich, “Von der Leyen’s EU Post Is a Win for Macron,” DW, May 7, 2019, <https://www.dw.com/en/ursula-von-der-leyens-eu-nomination-is-a-win-for-emmanuel-macron/a-49494510>.

[2] Nicolas Camut, Anthony Lattier and Pauline de Saint Remy, “Close Macron Ally Says Paris Wants Top EU Job for Draghi,” Politico, May 23, 2024, <https://www.politico.eu/article/france-emmanuel-macron-eu-top-job-italy-former-prime-minister-mario-draghi-role/>.

[3] Alice Tidey, “On Defence, France and Germany Are Inching Closer but Remain Far Apart,” Euronews, July 28, 2025, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/07/28/on-defence-france-and-germany-are-inching-closer-but-remain-far-apart>.

[4] Clea Caulcutt, Sarah Paillou and Giorgio Leali, “Macron: EU Wasn’t ‘Feared Enough’ by Trump to Get Good Trade Deal,” Politico, July 30, 2025, <https://www.politico.eu/article/macron-tells-ministers-eu-wasnt-feared-enough-by-trump-to-get-good-trade-deal/>.

力等欧盟内部议程方面难以超越德国的背景下，马克龙选择将“印太战略”作为突破法国领导力困境的重要杠杆。“印太战略”是法国相较其他欧盟成员国最为独特的政治优势。在当前的欧盟成员国中，法国是唯一在印太地区拥有海外领地与军事基地的国家，人口规模超过一百五十万，常驻部队达到八千余人。在法国从非洲多国撤军的背景下，印太地区已经成为法国海外驻军最多的地区。这些都为法国参与印太事务提供了能力基础。相较而言，德国因缺乏海外领地与远程军事投放能力，在印太地区的存在感明显不及法国；欧盟其他一些成员国虽也曾提出“印太战略”，但显然更加缺乏对印太地区开展实质性介入的能力与意愿。既有研究指出，相较于德国和欧盟其他成员国，法国在战略和外交领域的议程更容易被欧盟所接受。^[1] 马克龙执政后即利用其在印太地区的物质优势与在欧盟战略外交领域中的话语优势，在欧盟“印太战略”制定中发挥急先锋的作用，令“印太战略”成为其发挥领导力的重要领域。^[2]

近期，为应对“特朗普冲击”，欧盟积极推动自身经贸合作多元化，将外交重点转向印太，为法国发挥更大影响力提供了空间。冯德莱恩连任后的首次出访即率领 21 名欧委会委员组成的庞大团队访问印度。2025 年 4 月，冯德莱恩和欧洲理事会主席科斯塔又同中亚五国领导人举行了历史上首次峰会，宣布欧盟与中亚建立战略伙伴关系。7 月，冯德莱恩与科斯塔到访日本，宣布加强防务能力合作并建立“竞争力联盟”。9 月，冯德莱恩宣布与印尼完成《全面经济伙伴协定》（CEPA）的谈判。2026 年初，冯德莱恩与科斯塔前往印度，宣布与印度完成自由贸易协定的谈判。冯德莱恩还计划推动欧盟和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）成员国之间建立机制性合作，以共同应对特朗普加征的“对等关税”。在欧盟系统性“转向印太”之际，

[1] 张骥：《欧债危机中法国的欧洲政策——在失衡的欧盟中追求领导》，《欧洲研究》2012 年第 5 期，第 32 页。

[2] 张金岭：《法国在欧盟中的角色及其影响》，《国际社会科学杂志》2025 年第 1 期，第 151 页。

法国率先提出对于印太事务的标志性战略主张，有利于法国在德国和其他欧盟成员国暂时无力匹敌的赛道上发力，显示自身设置欧盟战略议程的能力，在欧盟内部领导力竞争中实现突围。

（三）赓续独立外交传统，在法国国内政治僵局中“突围”

“第三条道路”的提出，也带有帮助马克龙在国内政治僵局中重振声势的考量。自2017年当选法国总统以来，马克龙推行一系列改革，但未能从根本上逆转法国经济增长疲弱、财政赤字高企的状况。^[1]特别是在2024年，马克龙遭遇了欧洲议会选举和国民议会提前选举的双重失败，政府陷入频繁更迭，意味着马克龙推进国内议程的能力面临显著约束。

相较于深受掣肘的国内事务，特朗普的再次上台为马克龙的外交政策提供了契机。马克龙一直以戴高乐总统在外交上的继承者自居，而“特朗普冲击”恰恰验证了戴高乐独立自主外交的正确性。^[2]有报道显示，在特朗普再次就任美国总统之后，戴高乐在法国民众中的受欢迎程度已经升至其去世之后的最高水平。^[3]面对国内事务与外交政策的支持率差异，马克龙试图发挥总统在外交与国防领域的专属权限，将棘手的国内政治博弈留给总理去处理。^[4]他自己则更多通过外交领域的积极行动，转移民众注意力，以维护执政基础，恢复民众信任。^[5]

[1] 田小惠、王朔：《试析法国总统马克龙的欧洲主义思想》，《现代国际关系》2020年第4期，第34页。

[2] Renaud Girard, “Le général de Gaulle avait tellement raison!,” *Le Figaro*, 18 février 2025, <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/renaud-girard-le-general-de-gaulle-avait-tellement-raison-20250217>.

[3] Roger Cohen, “As France Sours on Trump’s America, De Gaulle Is on the Rise,” *The New York Times*, March 19, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/03/18/world/europe/de-gaulle-france-trump.html>.

[4] Lily Radziemski, “Macron’s Diplomatic Comeback: From France’s Domestic Crisis to Reshaping Europe’s Defense,” *US News*, March 9, 2025, <https://www.usnews.com/news/world/articles/2025-03-09/macrons-diplomatic-comeback-from-frances-domestic-crisis-to-reshaping-europes-defense>.

[5] “On Shaky Domestic Terrain, French President Macron Seeks International Center Stage,” *Courthouse News Service*, March 13, 2025, <https://www.courthousenews.com/on-shaky-domestic-terrain-french-president-macron-seeks-international-center-stage/>.

“第三条道路”这一概念，即源自戴高乐推动法国独立于美苏两大阵营，保持战略独立性，乃至在两大阵营之间“左右逢源”，实现法国“伟业政治”（politique de grandeur）梦想的做法。^[1] 马克龙不仅沿用戴高乐的核心外交理念，同时还在香格里拉对话会发表演讲时特意引用戴高乐 1966 年的金边演讲“加持”自身战略主张。^[2] 戴高乐在这篇演讲中强调欧洲与亚洲应当共同捍卫自身的独立自主，反对美国等超级强权的干涉。马克龙冀望追随戴高乐的步伐，成为印太地区治理的领袖，以此缓解法国国内对其内政路线的批评。

同时，提出“第三条道路”，也将帮助法国军工、大飞机等利益集团获得一定收益，进而有助于马克龙未来的政治布局。马克龙在 2025 年驻外使节会议上强调，印太地区是法国国防工业的重要市场。^[3] 马克龙出访东南亚期间，促成越南、印尼等国购买空客飞机和战略武器系统的大单，经贸协议总金额超 260 亿美元。^[4] 由此可见，“第三条道路”有望在发展法国产业和提升关键供应链韧性等方面取得实质性成果。这将对马克龙后续任期中的政治博弈产生积极作用，也能够为其在任期结束后继续发挥一定政治影响力奠定基础。

四、“第三条道路”的国际影响与制约因素

马克龙选择在特朗普第二任期掀起“对等关税”冲击的关键时间节点提

[1] 相关研究可参见 Jolyon Howorth, “The Third Way,” *Foreign Policy*, No.65, 1986, pp.114-134; Olivier Schmitt, “The Reluctant Atlanticist: France’s Security and Defence Policy in a Transatlantic Context,” *Journal of Strategic Studies*, Vol.40, No.4, 2017, pp.463-474; 胡杰：《坚定“第三条道路”追求：法国在印太的海军外交》，《边界与海洋研究》2024 年第 5 期，第 91 页。

[2] Charles de Gaulle, “Discours de Phnom-Penh, 1er septembre 1966,” Fondation Charles de Gaulle, <https://www.charles-de-gaulle.org/wp-content/uploads/2017/03/Discours-de-Phnom-Penh.pdf>.

[3] “Conférence des ambassadrices et ambassadeurs 2025,” Élysée, 6 janvier 2025, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/01/06/conference-des-ambassadrices-et-ambassadeurs-2025>.

[4] “Asie – France: Décryptage de la tournée asiatique d’Emmanuel Macron,” Gavroche, 4 juin 2025, <https://www.gavroche-thailande.com/asie-france-decryptage-de-la-tournee-asiatique-demmanuel-macron/>.

出“第三条道路”，既具有为法国争取影响力、为自己争取曝光率的宣示性意义，也将对印太地区的秩序建构产生实质性影响。马克龙将推动法国对特朗普治下的美国实施软制衡，同时开展对华地缘政治博弈，塑造法国在印太地区独具特色的领导者角色，为法国争取更多的大国威望。同时，法国也试图把握特朗普带来的全球治理真空，将“第三条道路”的理念落到实处，借此实现印太地区治理的“增量改进”。当然，受到大国竞争压力、乌克兰危机以及法国与海外领地之间复杂关系的影响，“第三条道路”的推行将面临一系列的制约和挑战。

（一）“第三条道路”的国际影响

第一，提供独立自主的战略理念，对美国的“印太战略”形成“软制衡”。自奥巴马时期以来，“印太”概念开始在美国政策语境中兴起，并被赋予对华防范、遏制的色彩。^[1]2019年，美国国防部和国务院先后发布《印太战略报告》，标志着“印太战略”正式成为美国的大战略。两份报告都强调维护美国霸权地位，同中国和俄罗斯在印太地区开展激烈对抗。2022年，拜登政府发表了新版《印太战略报告》，其中对华战略竞争成为更加突出的议题。拜登还力推组建美英澳三边安全伙伴关系（AUKUS），导致法国丧失巨额核潜艇订单。这一事件令法国深刻意识到，美国为实现在印太地区遏制中国的目的，可以背弃法国单方面采取行动。因此，美国以军事化、对抗性为取向的“印太战略”对法国有害无益。^[2]

特朗普第二任期以来，虽然尚未更新“印太战略”，但已经在重要政策报告与讲话中勾勒出大致图景。例如美国国防部长赫格塞思在2025年香格里拉对话会上用很大的篇幅强调中国带来的所谓“挑战”，并指出将通过军事威慑，阻止中国改变印太地区的现状，要求印太国家将军费占GDP的比例提

[1] 赵青海：《“印太”概念及其对中国的含义》，《现代国际关系》2013年第7期，第19页。

[2] 张骥、黎笑汐：《法国印太战略中的自主身份塑造及其困境》，《当代世界》2023年第6期，第45页。

升至5%。^[1] 特朗普政府在其《国家安全战略》中继续强调在印太地区“竞而胜之”，^[2] 在《国家防务战略》中则更加直白地提出将在印太地区以实力威慑中国。^[3]

特朗普第二任期的“印太战略”取向显然是法国所不愿意看到的。但在乌克兰危机延宕难解，法国和欧盟仍然难以完全脱离美国军事保护的背景下，法国缺乏足够的能力与意愿对美国“印太战略”实施针锋相对的“硬制衡”。因此，“第三条道路”将更加倾向于运用国际制度、经济方略等非军事手段，对美国形成“软制衡”。^[4] 具体来看，一方面，“第三条道路”为印太地区的秩序建构提供更多选项。美国“印太战略”忽视了域内国家试图提升自身自主性与发展能力，维护地区秩序稳定的愿望。“第三条道路”特别是马克龙组建“独立联盟”的政策，让这些不愿完全倒向美国的国家拥有了新的可接受选择。另一方面，“第三条道路”为印太地区的国际议程开辟超越军事对抗的发展和治理的新维度。相较于美国“印太战略”显著的军事化倾向，“第三条道路”更加强调发展与安全的平衡，特别是在气候变化、能源转型、渔业以及区域多边机制建设等方面着力甚多。对于印太地区的中小国家来说，将有限的资源投入军事对抗显然并非最优解，切实解决发展与民生问题才更符合地区国家的诉求。除此之外，“第三条道路”同时带有很强的宣示性，展现了法国拒绝无条件追随特朗普单边主义行为的立场。马克龙试图借此展现法国的大国威望与领导力，为法国外交赢得更多国际支持，也为马克龙本人在国际舞台上“加分”。在法国提出“第三条道路”后，域内多国加以认

[1] “United States’ New Ambitions for Indo-Pacific Security,” The International Institute for Strategic Studies, May 31, 2025, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2025/plenary-sessions/first-plenary/>.

[2] “National Security Strategy of the United States of America,” The White House, November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

[3] “2026 National Defense Strategy,” US Department of War, January 2026, <https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF>.

[4] 熊炜、王冰洁：《“软制衡”抑或“调适”：欧盟应对特朗普2.0前景分析》，《现代国际关系》2025年第1期，第58页。

可与积极响应。新加坡国防部长陈振声对法国强调战略自主和主权表示欢迎，时任日本防卫大臣中谷元也承认“战略自主至关重要”。东盟国家也认为法国“第三条道路”同《东盟印太展望》之间总体契合。这些都体现了“第三条道路”为法国外交所带来的声望提振作用。^[1]

第二，提升在中国周边的战略存在，中法关系与中欧关系的地缘政治因素更趋复杂。长期以来，中欧关系中几乎不存在地缘政治的矛盾和冲突，为双方在更广泛的全球性议题上开展对话合作提供了空间。然而，乌克兰危机爆发后，欧方、法方基于错误认知，坚持认为中国与俄罗斯之间的正常贸易是对俄罗斯所谓“战争机器”的支援，并开始主张所谓“亚洲有事就是欧洲有事”（What happens in Asia matters to Europe）的误导性观点。^[2] 这一系列错误认知将乌克兰危机的长期延宕和欧洲安全面临的挑战迁咎于并非当事方的中国，致使中欧之间出现地缘政治摩擦的风险上升。乌克兰危机爆发后，马克龙虽然一度反对北约“亚太化”，但对中国在印度洋和太平洋的活动也表达了警惕，特别担忧中国在南太平洋提升军事存在。^[3] 在“第三条道路”的论述中，为标榜法国的政策独立于中国，马克龙开始接受亚欧安全问题相互联系的主张，将乌克兰危机与台海问题、南海问题进行错误类比，还宣称如果中国拒绝北约“亚太化”，就应当施压朝鲜停止参与在库尔斯克的战争。^[4] 这些论述显示出法国提升在中国周边战略存在的考量，对于中法

[1] Céline Pajon, “Le président Macron au Shangri-La Dialogue. L’autonomie stratégique à l’épreuve de la réalité indopacifique,” Institut français des relations internationales, 6 juin 2025, <https://www.ifri.org/fr/editoriaux/le-president-macron-au-shangri-la-dialogue-lautonomie-strategique-lepreuve-de-la-realite>.

[2] Shefali Rekhi, “What Happens in Asia Matters to Europe, Says NATO Secretary-General Stoltenberg at WEF,” The Straits Times, January 17, 2024, <https://www.straitstimes.com/world/what-happens-in-asia-matters-to-europe-nato-secretary-general-stoltenberg-says-at-wef>.

[3] “Au Vanuatu, Emmanuel Macron justifie la stratégie française pour l’Indo-Pacifique face aux « nouveaux impérialismes »,” Le Monde, 27 juillet 2023, https://www.lemonde.fr/international/article/2023/07/27/au-vanuatu-emmanuel-macron-justifie-la-strategie-indopacifique-francaise-face-aux-nouveaux-imperialismes_6183563_3210.html.

[4] “President of the French Republic Emmanuel Macron Delivers the Keynote Address.”

关系与中欧关系的发展可能存在多重影响，甚至带有消极性。

具体来看，法国将可能以更加强势的方式指摘甚至干预中国维护自身主权与安全的正当行动。例如，2025年2月法国“戴高乐”号航母编队在南海局势升温之际访问菲律宾，并与菲律宾开展联合反潜演习和空战训练，意在南海问题上对华施压。^[1] 法国与印度的军事合作也可能对华产生不利影响。2025年印巴冲突爆发前夕，印度宣布向法国采购26架“阵风”战斗机，冲突结束后又宣布考虑加购114架该型战斗机。印度大规模求购法国军火，强化对巴基斯坦的军事威胁能力，无疑将导致中国周边的武装冲突风险上升，为中国周边安全带来消极溢出效应。

第三，供给新的治理资源，实现对印太地区治理的“增量改进”。印太地区秩序的碎片化特征明显。在印太地区经济实力和国际影响力快速增长的背景下，该地区不仅没有建立起与其国际地位相匹配、具有较强覆盖力与包容性的国际机制，反而陷入冲突对抗风险加剧，信任赤字与治理赤字突出的困境。^[2] 特朗普第二任期裁撤了美国国际开发署（USAID），并放弃了拜登时期提出的“印太经济框架”（IPEF），同时向印太国家大举加征“对等关税”。这些做法增加了印太地区所面对的发展挑战。与之相对，“第三条道路”并不旨在与该地区主要强国争夺“蛋糕”，而是以维护地区秩序稳定为宗旨，在气候变化、海洋治理、发展援助等领域提供新的治理资源，改善印太国家，特别是部分最不发达国家和小岛屿国家面临的治理困境，支持印太国家维护自身主权与安全，帮助法国建立起多边机制领导者、地区治理贡献者和国际秩序维护者的独特角色。这种做法为印太地区治理带来了新的增量。

一方面，在印度洋地区，法国着力发展印度洋委员会机制，将其作为自身“战略支点”。法国在印度洋地区拥有海外省留尼汪岛，并借此成为印度

[1] Oman Al Yahyai, “French and Filipino Forces Conduct Joint Naval Exercises amid South China Sea Tensions,” Euronews, February 24, 2025, <https://www.euronews.com/2025/02/24/france-and-the-philippines-seek-to-strengthen-ties-after-joint-drills>.

[2] 张骥、方炯升：《印度洋治理的领导供给与中欧协进型领导构建》，《世界经济与政治》2021年第5期，第89-90页。

洋委员会的成员，贡献了该机制40%的预算开支。^[1]2025年，马克龙首次出席印度洋委员会领导人峰会，宣布将开展进出口、海洋安全与自然灾害防范等三方面的合作。^[2]目前，印度、日本和韩国等印太地区重要国家均已成为印度洋委员会观察员国，为法国开展政策协调与共同行动提供了平台。另一方面，在太平洋地区，法国重点以“1+多”整体外交的方式，强化与东盟和太平洋岛国论坛两个多边机制的合作。^[3]马克龙提出“第三条道路”以来，在与东盟和太平洋岛国论坛的关系方面均取得突破。2025年5月，马克龙在东盟总部会见东盟秘书长高金洪并宣布一系列合作计划，这是法国总统历史上首次到访东盟总部。^[4]2025年6月，马克龙与太平洋岛国论坛成员国领导人借联合国海洋大会之机，举行第六届太平洋—法国峰会，这也是马克龙与太平洋岛国论坛全体领导人首次面对面的会见。与会领导人围绕气候变化、海洋治理、生物多样性特别是小岛屿国家关注的海平面上升等议题开展深入沟通，并欢迎法国在太平洋岛国增加投资。^[5]

（二）“第三条道路”面临的制约

尽管马克龙提出了具有突破性的“第三条道路”战略主张，但其具体执行绝非坦途。印太地区大国战略竞争的激烈化，压缩了“第三条道路”的实

[1] “France and the Indian Ocean Commission,” Ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/regional-strategies/indo-pacific/regional-based-organisations-of-the-indo-pacific/article/france-and-the-indian-ocean-commission>.

[2] “Sommet de la Commission de l’Océan Indien - Discours du Président de la République Emmanuel Macron,” Élysée, 24 avril 2025, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-24457-fr.pdf>.

[3] 整体外交是指以大国为一方，中小国家集团为另一方，推进交流与合作的方式，是双边和多边外交的复合体。这一外交方式中的大国一方拥有资源优势，中小国家一方则拥有数量优势，因此更加具备平等与多样化色彩。参见孙德刚：《合而治之：论新时代中国的整体外交》，《世界经济与政治》2020年第4期，第58页。

[4] “Macron Visits ASEAN HQ, Marks Milestone in France-Southeast Asia Ties,” Business Today Malaysia, May 29, 2025, <https://www.businesstoday.com.my/2025/05/29/macron-visits-asean-hq-marks-milestone-in-france-southeast-asia-ties/>.

[5] “Déclaration finale du 6e Sommet Pacifique-France à Nice,” Élysée, 10 juin, 2025, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2025/06/10/final-declaration-of-the-6th-pacific-france-summit-in-nice>.

施空间；同时，乌克兰危机对法国战略资源的牵制与法国印太地区海外领地的独立倾向，也对“第三条道路”的执行力度和可持续性带来挑战。

第一，印太地区大国博弈激烈，压缩法国战略空间。特朗普第二任期内的美国在印太地区的战略投入未见缩减。中国为推动落实“一带一路”倡议和因应美国战略竞争，也在相关地区投入更多治理资源。印度、日本、澳大利亚等国也在战略竞争压力下加强其“印太战略”的实施力度。^[1]这一态势给法国带来了两方面的挑战。一方面，法国可投入印太地区的战略资源与中美等大国不对称。尽管法国在气候变化、海洋治理、防灾减灾等领域具备一定优势，但在战略竞争风险加剧的背景下，上述议题难以吸引抱有地缘政治追求的国家。^[2]这使得法国在印太地区的支持者更多集中于东盟、部分非洲国家及印度洋、太平洋岛国等中小国家，削弱了马克龙意图组建的“独立联盟”的声势。另一方面，在美国对华战略竞争加剧的背景之下，法国拒绝选边站队变得更加困难。正如法国印太事务大使马克·阿邦苏尔所指出，法国虽然要展示与美国之间的差异性，但作为美国的盟友，法国在印太地区不可能实现中美之间的等距离外交，而是会天然地倾向美国。^[3]对于马克龙而言，其既要彰显对特朗普政府的战略自主，又要谨慎维系美法在印太地区的基本合作格局，双重约束使其“第三条道路”的实践空间显著受限。除此之外，欧盟及其内部秉承大西洋主义立场的成员国也对法国构成掣肘。2021年，欧盟与美国建立印太事务高级别磋商机制，后期与美欧中国事务对话合并进行，其主题发生偏移，逐步演变为美欧对华“去风险”乃至遏制政策联动的沟通

[1] 项昊宇、鲍志鹏：《美日在东南亚的联手拓展：战略协同与影响限度》，《国际问题研究》2023年第5期，第98-116页；宁团辉：《中美战略博弈背景下美澳同盟转型的特征、动因及影响》，《太平洋学报》2024年第2期，第17-28页。

[2] Eric Frécon, “France’s Third Path for the Indo-Pacific? Credentials and Challenges,” Yusof Ishak Institute, 2022, https://www.iseas.edu.sg/wp-content/uploads/2022/01/ISEAS_Perspective_2022_12.pdf.

[3] Marc Abensour, “The Geopolitics of the Indo-Pacific: France’s Strategy,” Groupe d’études géopolitiques, February 27, 2025, <https://geopolitique.eu/en/2025/02/27/the-geopolitics-of-the-indo-pacific-frances-strategy/>.

平台，与马克龙“第三条道路”的内涵差异显著。^[1] 部分欧盟成员国也认为“印太战略”只是巩固与美国关系的工具，欧盟在印太地区应当采取与美国相同或相近的政策立场。^[2] 马克龙若要借欧洲之力放大“第三条道路”主张的影响力，则势必需要与欧盟机构及其成员国中的大西洋主义者展开艰苦博弈。

第二，乌克兰危机持续延宕，分散法国战略资源。自特朗普再次就任美国总统以来，马克龙对乌克兰危机可能朝向不利于欧盟方向演化的风险表达深刻担忧，并积极推动欧洲国家独立承担对乌克兰的防务援助，试图组建主要由欧洲国家构成的“志愿联盟”。法国宣布将在潜在的停火协议达成之后向乌克兰派出陆海空军队，为其提供安全保障。马克龙还多次号召欧洲国家共同提高防务开支，借此实现更高水平的自我防卫并为乌克兰持续提供援助。2025年3月，马克龙宣布将为乌克兰提供价值20亿欧元的新军事援助。^[3] 这些做法不仅消耗了法国本就有限的战略资源，也分散了马克龙在国际事务上的精力，进而制约了法国对印太事务的投入和持续关注。加之法国国内政治分裂严重，党派对立激烈，为增加“印太战略”投入形成共识并非易事。^[4] 资源的约束将对“第三条道路”的落实带来显著挑战。

第三，印太地区海外领地存在丧失风险，挑战法国印太身份。法国的海外领土是其建构“印太战略”叙事，开展战略规划，提升军事存在的重要支点。然而，印太地区的多片海外领地具有显著的分离倾向。新喀里多尼亚是法国在印太地区面积最大的海外领地，但该地的独立派政治力量活跃，2024年曾

[1] 刘晋：《欧盟“印太战略”的调整与中欧关系》，《国际论坛》2024年第2期，第41-43页。

[2] 丁纯、罗天宇：《从亚洲战略到“印太战略”：欧盟全球战略重心的转移及逻辑》，《太平洋学报》2022年第11期，第18-21页。

[3] “Macron Announces €2 Billion in Military Aid to Kyiv Ahead of Ukraine Security Summit,” France 24, March 26, 2025, <https://www.france24.com/en/europe/20250326-macron-announces-%E2%82%AC2-billion-in-military-aid-to-kyiv-ahead-of-ukraine-security-summit>.

[4] Atlantic Council experts, “Experts React: The French Government Has Collapsed again. What does This Mean for France, the EU, and Macron?,” Atlantic Council, September 8, 2025, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/experts-react/experts-react-the-french-government-has-collapsed-again-what-does-this-mean-for-france-the-eu-and-macron/>.

因独立问题爆发严重暴力冲突。2025年，马克龙宣布与当地政治力量达成协议，组建“新喀里多尼亚国”，作为法国之下特殊的政治实体，拥有更多的自治权，并可获得国际承认。^[1]这在一定程度上削弱了法国对该岛的控制权。当前，该协议尚未得到新喀里多尼亚独立派的认可，意味着该岛甚至有可能采取更加激烈的方式脱离法国控制。法属波利尼西亚是法国在太平洋地区的另一重要海外领地。2023年，独立派政党在地方选举中首次成为议会第一大党，威胁法国对该地的管控。此外，法国在印度洋地区的马约特岛，以及法属南部和南极领地，还分别面临同科摩罗、马达加斯加和毛里求斯等国的领土争议。^[2]法国印太海外领地的政治力量从去殖民化的角度出发，认为马克龙将法国视作印太国家的论述没有充分尊重当地土著民众。^[3]这些因素既影响法国在当地的治理稳定性，又为法国持续建构印太身份、实施“印太战略”带来了障碍。

五、结语

马克龙曾在2016年竞选总统期间指出，他的执政目标是振兴法国的国际领导力，让法国重新成为国际舞台上独树一帜、有声有色的一流大国。^[4]提出“第三条道路”，联合印太国家共同抵制阵营对抗、维护“多边主义”，

[1] “New Caledonia to be Declared a State in ‘Historic’ Agreement – But Will Remain French,” *The Guardian*, July 13, 2025, <https://www.theguardian.com/world/2025/jul/13/new-caledonia-to-be-declared-a-state-in-historic-agreement-but-will-remain-french>.

[2] Frederic Grare, “France, the Other Indo-Pacific Power,” *Carnegie Endowment for International Peace*, October 21, 2020, <https://carnegieendowment.org/research/2020/10/france-the-other-indo-pacific-power?lang=en>.

[3] Marianne Péron-Doise, “Turbulence in the French Indo-Pacific: Domestic and Foreign Policy, the Multiple Dimensions of the New Caledonia Crisis,” *Institut de Relations internationales et stratégiques*, <https://www.iris-france.org/en/turbulences-dans-lindo-pacifique-francais-politique-interieure-et-politique-etrangere-les-differentes-echelles-de-la-crise-neo-caledonienne/>.

[4] 埃马纽埃尔·马克龙：《变革：为法国而战》，罗小鹏译，四川人民出版社2018年版，第185-188页。

无疑是马克龙执政目标的重要组成部分。在国际格局加速演变的背景下，“第三条道路”反映了印太地区国家避免阵营对抗和胁迫施压的愿望，得到较为广泛的关注与响应，有助于马克龙在大国政治、欧盟政治与法国内政的三重逆风环境之下实现“战略突围”，提振法国的国际声望与马克龙的政治威望。

“第三条道路”的涉华方面存在一定的自相矛盾之处。马克龙强调不排除与中国之间的对话合作，不试图“联美遏华”，不迫使印太国家依据西方意识形态选边站队，为中法双方联合贡献地区治理提供了可能。但与此同时，法国抵制中国维护自身领土主权的行动，并在经贸领域推动对华“去风险”“降依赖”。这既为中法关系平添消极因素，也与“第三条道路”维护印太地区秩序稳定的总目标背道而驰。中国可以秉承因势利导、求同存异的外交智慧，把握“第三条道路”中的有利因素，加强中法战略沟通，共同应对地区局势演变带来的冲击，维护地区的稳定与发展。

【责任编辑：王玉莹】

特朗普政府振兴国防工业体系： 举措、动因与前景^{*}

□ 刘国柱

〔提 要〕国防工业体系产能不足、供应链韧性弱化、企业合并导致创新能力下降及采购风险增加、复杂的国防采办制度对美国武器系统迭代的掣肘、传统军事建设理念与大国博弈需求不匹配等因素，推动特朗普政府采取了一系列振兴美国国防工业体系的举措，包括改革国防采办制度、增强国防生产能力和供应链的韧性、吸引非传统供应商进入国防工业体系、利用盟友体系完善美国国防生态系统等。这些举措将在一定程度上强化美国国防工业体系，优化国防工业生态。然而，美国国内制造业空心化、技术工人短缺、决策者在军事技术发展路线上的摇摆以及政治极化等现实困境，将严重制约特朗普政府振兴国防工业体系的进程。

〔关键词〕特朗普政府、国防工业体系、供应链韧性、国防采办制度

〔作者简介〕刘国柱，浙江大学求是教授，

重庆市—西南大学“巴渝学者讲座教授”

〔中图分类号〕E712.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832 (2026) 1 期 0117-21

^{*} 本文系国家社会科学基金中国历史研究院重大历史问题研究专项重大招标项目“战后美国科技创新体系形成、走势及启示研究”（编号：23VLS030）的研究成果。

近年来，国防工业体系^[1] (Defense Industrial Base) 在维护国家安全、增强军事力量、维持战略竞争优势中的基础性支柱作用获得美国战略界和决策者的高度重视。美国政府、国会连续发布有关振兴美国国防工业体系的政策和报告，旨在重建曾为美国取得二战胜利发挥重要作用的“民主国家兵工厂”。^[2] 特朗普再次执政后，这一进程明显提速。2025年12月发布的《美国国家安全战略》将振兴国防工业体系列为优先事项。2026年1月，美国国防部推出《2026年国防战略》，将强化国防工业体系列为四大工作方向之一。深入分析美国国防工业的发展走向，对观察美国防务安全政策调整及其外溢影响具有重要现实意义。

一、特朗普政府振兴国防工业体系的举措

特朗普第一任期就意识到国防工业体系在本国国家安全战略中的重要性以及存在的问题。2017年版《美国国家安全战略》将“支持发展蓬勃的本土制造业、坚实的国防工业体系和有韧性的供应链”作为国家安全战略的优先事项。^[3] 重返白宫的特朗普在重振国防工业体系问题上延续第一任期的基本立场，并采取诸多重要举措。

[1] 国内学术界一般将 Defense Industrial Base (DIB) 翻译为“国防工业基础”或“国防工业基地”。根据美国国会研究局的定义，它是一个由组织、设施和资源组成的网络，为美国政府（尤其是国防部）提供国防所需的材料、产品和服务。DIB 规模庞大、结构复杂，包括从事从基础研究到完整平台组装和交付等活动的私人 and 公共实体。根据上述定义，笔者认为“国防工业体系”更符合中文表述方式。参见 US Congressional Research Service, “FY2025 NDAA: Defense Industrial Base Policy,” August 19, 2024, https://www.congress.gov/crs_external_products/IN/PDF/IN12406/IN12406.3.pdf.

[2] 影响较大的国会听证活动和报告包括：“Report of the Commission on the National Defense Strategy,” July 2024, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/nds_commission_final_report.pdf; The Select Committee on the CCP, “Rebuilding the Arsenal of Democracy: The Imperative to Strengthen America’s Defense Industrial Base and Workforce,” December 16, 2024, <https://selectcommitteeontheccp.house.gov/committee-activity/hearings/rebuilding-arsenal-democracy-imperative-strengthen-americas-defense>; US Congressional Research Service, “Great Power Competition: Implications for Defense—Issues for Congress,” August 28, 2024, <https://www.congress.gov/crs-product/R43838>.

[3] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

（一）改革国防采办制度

形成于冷战时期的国防采办制度一直因效率低下遭到诟病，历届政府和国会也都尝试进行必要的改革，但强大的惯性使改革举步维艰，未见明显成效。重返白宫不久，特朗普就将改革矛头对准国防采办制度。2025年4月9日，特朗普颁布《国防采办现代化和激发国防工业体系创新》行政令，强调“美国政府的政策是加快国防采购，振兴国防工业体系……为此，美国将迅速改革过时的国防采购流程，重点关注速度、灵活性和执行力……任何进度落后超过15%或成本超支15%的项目都将被考虑取消”，联邦政府将利用现有权限加快整个国防部采购工作，优先考虑采用商业解决方案。^[1]根据这一行政令，2025年11月，美国国防部公布《采办转型战略》，这一战略的宗旨是将国防采办体系和国防工业体系置于战时状态，以加速向美国军队提供急需的能力。其主要内容包括以下几个方面：

第一，设立投资组合采办主管。这是特朗普政府采办制度改革的基石。投资组合采办主管将负责构建项目并做出成本、进度和绩效方面的决策，最大限度地发挥模块化开放系统架构以及采购合同官员的作用，推动及时解决运营问题。

第二，减少监管，精简流程。取消采购流程的中间层级，以减轻行政负担，投资建设更多、更新、更先进的测试设备、靶场，使武器测试更高效、更快速；在国防部采取初步措施“减少监管、消除冗余”之后，进一步“减少官僚机构中测试管理人员数量，增加武器系统实际测试人员数量”，最终将大多数项目测试和评估监管职能交还给各军种部门。

第三，实现合同与激励机制现代化。《采办转型战略》要求国防部负责采购和保障的副部长在180天内更新合同指南，为行业提供明确激励措施和潜在惩罚措施。更新后的指南必须建立按时交付的激励机制，包括对提前交

[1] The White House, “Modernizing Defense Acquisitions and Spurring Innovation in the Defense Industrial Base,” April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/modernizing-defense-acquisitions-and-spurring-innovation-in-the-defense-industrial-base/>.

付给予奖励，对延迟交付给予惩罚。^[1]

（二）推动国防工业供应链本土化和友岸化

2025年版《美国国家安全战略》将“保障供应链安全可靠，确保关键物资的畅通获取”视为维护国家安全的重要手段，并确保美国“在关键产品或零部件方面，不再依赖任何现有的或潜在的对手”，尤其注重“国防供应链本土化”。^[2]半导体和关键矿产被美国政府视为国防供应链最为脆弱的两个领域，特朗普推动供应链本土化和友岸化的政策重点也集中在这两大领域。

在半导体领域，特朗普政府将关税武器化，胁迫中国台湾地区半导体产业链整体转向美国本土。在关税大棒威压下，台积电2025年3月宣布在美国亚利桑那州投资650亿美元建立3座晶圆厂的基础上，追加投资1000亿美元兴建3座新晶圆厂、2座先进封装厂以及1个研发中心，将台积电在美投资增加到1650亿美元。^[3]但这并没有满足美国的胃口，特朗普政府持续以关税对台湾当局施压。根据美国商务部披露的情况说明，作为美国降低对中国台湾地区关税的条件，“台湾半导体和科技企业将在美国进行总额至少2500亿美元的新直接投资，以建设和扩大先进的半导体、能源和人工智能生产及创新能力”；台湾当局将“提供至少2500亿美元的信贷担保，以促进台湾企业追加投资，支持在美国建立和扩大完整的半导体供应链和生态系统”。^[4]这意味着中国台湾地区的半导体供应链将向美国本土整体转移。

在关键矿产领域，特朗普政府多措并举。首先，先后颁布《立即采取措施提升美国矿产产量》和《释放美国近海关键矿产和资源》的行政令，为国

[1] US Department of War, “Acquisition Transformation Strategy,” November 10, 2025, <https://media.defense.gov/2025/Nov/10/2003819441/-1/-1/1/ACQUISITION-TRANSFORMATION-STRATEGY.PDF>.

[2] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025.

[3] TSMC, “TSMC Intends to Expand Its Investment in the United States to US\$165 Billion to Power the Future of AI,” March 4, 2025, <https://pr.tsmc.com/english/news/3210>.

[4] US Department of Commerce, “Fact Sheet: Restoring American Semiconductor Manufacturing Leadership Through an Agreement on Trade & Investment with Taiwan,” January 15, 2026, https://www.commerce.gov/news/fact-sheets/2026/01/fact-sheet-restoring-american-semiconductor-manufacturing-leadership?utm_source=dailybrief&utm_content=20260116&utm_medium=email&utm_campaign=DailyNewsBrief2025Jan16&utm_term=DailyNewsBrief.

内矿产资源的开发大开绿灯。其次，大举投资本土关键矿产行业。《大而美法案》通过工业基础基金提供 82 亿美元用于支持投资，其中 50 亿美元专门用于投资关键矿产供应链。这 50 亿美元投资与拨给国防储备交易基金的 20 亿美元投资相结合，旨在改善美国关键矿产储备。此外，美国国防部战略资本办公室的 5 亿美元拨款也专门用于关键矿产投资。^[1] 再次，与盟友和合作伙伴合作降低关键矿产供应链脆弱性。截至 2026 年 2 月 4 日，美国已经与日本、英国、秘鲁、几内亚、马来西亚和澳大利亚等 28 个国家签署在关键矿产领域的合作备忘录。其中，澳大利亚和马来西亚是除中国之外少数具有一定稀土加工能力的国家。2026 年 2 月，美国召集 55 国出席关键矿产部长级会议，国务卿鲁比奥宣布成立“资源地缘战略合作论坛”，取代之前的“矿产安全伙伴关系”。该论坛将“在政策和项目层面开展协作，推进各项举措，以加强多元化、韧性强且安全的关键矿产供应链”。^[2] 这是特朗普政府构建关键矿产供应链最新也是动作最大的举措。最后，白宫与美国进出口银行共同宣布启动“金库计划”（Project Vault）。在后者 100 亿美元贷款和近 20 亿美元私营部门投资的支持下，“金库计划”将建立美国战略关键矿产储备库，在美国各地的设施中储存重要原材料。^[3]

（三）增强海上工业能力

二战后，强大的海军一直是美国实力和捍卫霸权决心的象征，在未来与主要潜在对手的可能冲突中，各类海上作战平台仍将发挥决定性作用。特朗普政府将加强国防工业体系生产能力的重点放在建设各种海上作战平台上。

首先，强化顶层设计。2025 年 4 月，特朗普颁布《恢复美国海上主导地位》的行政令，要求国防部会同其他联邦机构，利用现有授权和资源如《国防生产法》，或尽可能利用私人资本对海上工业体系进行投资和扩建，包括

[1] US Congress, “An Act to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of H. Con. Res. 14.”

[2] US Department of State, “2026 Critical Minerals Ministerial,” February 4, 2026, <https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/02/2026-critical-minerals-ministerial/>.

[3] Export-Import Bank of the United States, “EXIM Approves Project Vault Loan to Launch America’s Strategic Critical Minerals Reserve and Support Manufacturing Jobs,” February 2, 2026, <https://exim.gov/news/project-vault>.

但不限于对商业和国防造船能力、零部件供应链、船舶修理和海运能力、港口基础设施以及相关劳动力队伍进行投资；制定财政激励计划，通过财政拨款激励私人投资对商业船舶造船厂和维修设施进行改良；增加造船业参与者和竞争者数量，减少海军作战装备成本超支和生产延误情况。^[1]

其次，以稳定的订单重塑行业预期。让船舶业国防承包商看到联邦订单的发展趋势是其扩大基础设施投资和技术工人队伍的前提。特朗普 2025 年 7 月签署的《大而美法案》为美国海军新增军事订单，包括 1 艘“弗吉尼亚”级核潜艇、2 艘“阿利·伯克”级导弹驱逐舰、1 艘“美利坚”级两栖攻击舰、1 艘“圣安东尼奥”级两栖船坞运输舰、9 艘中型登陆舰和 2 艘“约翰·刘易斯”级油料补给舰。^[2]2025 年底，特朗普提出为美国海军打造一支以 20~25 艘“特朗普”级（Trump Class）战列舰为核心的“黄金舰队”（Golden Fleet），被认为是美国政府为重振美国海上工业基础而做出的大胆投资。^[3]该战列舰将采用海军主导、工业界协作的模式进行采购，以加快设计和建造速度，并由遍布美国几乎每个州的 1000 多家供应商提供支持。特朗普明确表示，这些新型战舰将完全由美国公民在美国制造。为了扩大美国整个海上工业体系的产能，海军将采用一家主导船厂和多家具有竞争力的合作伙伴联合建造策略，解决美国造船业生产效率低下问题。

最后，加大对海上工业基础设施建设的投资。《大而美法案》拨款近 50 亿美元用于满足美国海上工业体系的迫切需求，包括追加 2.5 亿美元用于加快国防制造业劳动力的培训、4 亿美元用于建设海军造船合作园区，投入 5 亿美元将人工智能应用于海军造船业。^[4]

[1] The White House, “Restoring America’s Maritime Dominance,” April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/restoring-americas-maritime-dominance/>.

[2] US Congress, “An Act to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of H. Con. Res. 14,” July 4, 2025, <https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/1/text>.

[3] Matthew Olay, “Trump Announces New Class of Battleship,” US Department of War, December 22, 2025, <https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/4366952/trump-announces-new-class-of-battleship/>.

[4] US Congress, “An Act to Provide for Reconciliation Pursuant to Title II of H. Con. Res. 14.”

（四）吸引非传统供应商进入国防工业体系

特朗普政府认为，要化解 20 世纪 90 年代以来国防企业合并引发的采购风险，就必须吸引非传统供应商尤其是新兴技术企业进入国防工业体系。因此，扩大军用装备承包商范围、降低新公司加入国防部供应链的门槛，被其列为重建国防工业体系的重要举措。一方面，降低准入门槛，实现主承包商和分包商来源多元化，在不牺牲质量前提下促进竞争，从而恢复创新能力，加快生产速度，并更有效地控制成本。另一方面，为国防工业体系提供稳定需求信号。加快私人资本投资和国防工业体系的扩建和振兴需要大量投资，而稳定、明确且可靠的需求信号是实现这一目标的必要条件。通过稳定需求信号和适当激励措施，与行业实现新的风险分担平衡，将使行业能够满足不断增长的盈利再投资预期，并吸引私人资本投入以推动增长。《采办转型战略》指出，美国国防部将定期与领先的私募股权和风险投资公司沟通运营挑战、需求信号、关键问题和战略投资机会，将以美国国防部战略资本办公室《2025 财年投资战略》为基础，加强与金融界合作，旨在激励更多私人资本投资于作战优先事项，同时为国防部提供更深入的市场情报以及产品信息。^[1]

（五）利用盟友完善美国国防生态系统

同盟体系是美国国家安全战略和国防战略的核心。美国国防部的《采办转型战略》也强调在国防生态系统与盟友合作的必要性，宣称将“通过外国比较测试（Foreign Comparative Testing）计划，与盟国的行业合作伙伴进行技术评估、集成和采购，推动研究、开发、测试和评估支出的下降和全球供应链优化”。^[2]

一方面，特朗普政府继续借助美国主导的多边和双边平台加强与盟友的国防工业合作。在 2025 年 5 月底召开的香格里拉对话会上，国防部长赫格塞思宣布，美国将继续支持 2024 年启动的“印太工业韧性伙伴关系”，与产业界、资金提供方和非政府利益攸关方合作，以加强工业韧性、扩大产能并加快交

[1] US Department of War, “Acquisition Transformation Strategy.”

[2] *Ibid.*

付。他当场宣布启动两个项目：一是在澳大利亚建立 P-8 雷达系统维修能力，目前该雷达系统的维修工作仅限于美国本土；二是制定印太地区小型无人机系统标准，确定其关键部件的安全生产来源，以增强供应链韧性。赫格塞思宣布的其他举措包括增强印太地区舰艇维修能力、与澳大利亚合作生产炮弹和导弹，甚至与印度联合生产“遏制侵略所需装备”。^[1]

另一方面，将关税武器化，胁迫盟友与合作伙伴投资有助于振兴美国国防工业体系的造船业、半导体产业和关键矿产等。在特朗普所谓“解放日”关税的威胁下，日本、韩国等先后与美国达成投资美国的协议。作为美国减税的条件，日本承诺对美投资 5500 亿美元，用于振兴美国战略性工业体系，其中包括与国防工业体系密切相关的“商业和国防造船”“关键矿产的开采、加工和精炼”“半导体制造与研究”等。^[2] 韩国除根据《韩美战略投资谅解备忘录》承诺 2000 亿美元对美投资外，还专门设立一个 1500 亿美元的对美国造船业专项投资，以推动美国造船业现代化和能力扩展。^[3]

二、特朗普政府振兴国防工业体系的主要考量

美国振兴国防工业体系，核心动因是维护其霸权地位。正如《美国国家安全战略》所强调的，美国国家安全战略的核心是“确保美国在未来几十年里仍然是世界上最强大、最富有、最有影响力且最成功的国家”。而“装备并部署世界上最强大、最具杀伤力且技术最先进的军队”，包括“最可靠、

[1] US Department of War, “Fact Sheet: Partnership for Indo-Pacific Industrial Resilience,” June 1, 2025, <https://media.defense.gov/2025/Jun/02/2003730341/-1/-1/1/FACT-SHEET-PARTNERSHIP-FOR-INDO-PACIFIC-INDUSTRIAL-RESILIENCE.PDF/>.

[2] The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Secures Unprecedented US–Japan Strategic Trade and Investment Agreement,” July 23, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/07/fact-sheet-president-donald-j-trump-secures-unprecedented-u-s-japan-strategic-trade-and-investment-agreement/>.

[3] The White House, “Joint Fact Sheet on President Donald J. Trump’s Meeting with President Lee Jae Myung,” November 13, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/11/joint-fact-sheet-on-president-donald-j-trumps-meeting-with-president-lee-jae-myung/>.

最现代化的核威慑力量”，是实现上述目标的重要支柱。^[1]“美国国防工业体系是这一努力的核心……因为工厂生产线与战场同样重要。”^[2]然而，今天的美国国防工业体系早已不复二战时期反法西斯国家“兵工厂”的景象。近年来，特别是自2022年乌克兰危机和2023年巴以冲突爆发以来，美国对乌克兰和以色列开展大规模军事援助，美国海军甚至直接参与以色列对伊朗导弹和无人机的拦截行动，加之美军在红海对胡塞武装的军事行动，美国军火库存迅速下降而且补充乏力。这让美国战略界忧心忡忡：应对两场地区性军事冲突已经让美国国防工业体系感到吃力，如果将来发生大国间军事冲突，美国国防工业体系将如何应对？特朗普宣称，美国的国防工业体系“已经萎缩到几乎一无所有。鉴于我们在五角大楼的巨额投入，弹药耗尽或无法快速生产所需武器是不可接受的”^[3]。可以说，扭转美国国防工业体系持续萎缩局面，维持美国的军事霸权是特朗普振兴国防工业体系的初衷。

（一）提高国防工业体系产能，增强威慑力

产能不足是美国国防工业体系目前存在的最大问题，这个问题因乌克兰危机和巴以冲突而变得更加现实和严峻。乌克兰危机爆发初期，美国从本土和欧洲的军火库向乌克兰运送了5200发被称作“神剑”的精确制导155毫米炮弹。按照美国2023年初的生产速度，要补充因援助乌克兰消耗的“神剑”库存需要7年时间，即使在加速生产的情况下也需要4年。^[4]在2025年6月以色列与伊朗为期12天的冲突中，美国部署的“萨德”导弹防御系统共发射150枚拦截导弹，相当于美国国防部采购拦截导弹总量的1/4；而生产“萨德”

[1] The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” November 2025, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>.

[2] The White House, “Modernization Defense Acquisitions and Spurring Innovation in the Defense Industrial Base,” April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/modernizing-defense-acquisitions-and-spurring-innovation-in-the-defense-industrial-base/>.

[3] The White House, “Fact Sheet: President Donald J. Trump Modernizes Defense Acquisitions and Spurs Innovation in the Defense Industrial Base,” April 9, 2025, <https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/04/fact-sheet-president-donald-j-trump-modernizes-defense-acquisitions-and-spurs-innovation-in-the-defense-industrial-base/>.

[4] Mark F. Cancian, “Rebuilding U.S. Inventories: Six Critical Systems,” CSIS, January 9, 2023, <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-us-inventories-six-critical-systems>.

拦截导弹的洛克希德·马丁公司每年产能也只有100枚。^[1]而这些仅仅是美军作为协助者帮助应对的局部军事冲突。

相比之下，美国战略界设想的未来与中国在印太地区的冲突，需要的主要是远程反舰导弹、联合防区外空对地导弹以及“战斧”巡航导弹等远程打击武器。增产这些更为复杂、昂贵且目前产量较低的武器系统，比为支持乌克兰军队而激增产量要困难得多。在进行20多次兵棋推演后，美国战略与国际问题研究中心（CSIS）得出结论：如果台海冲突爆发，美国远程反舰导弹库存在冲突最初几天就会消耗殆尽，而联合空对地防区外导弹到战争第三或第四周也会出现短缺。^[2]今天的美国国防工业体系，无论是基础设施、关键供应链还是技术工人数量，都不足以支撑上述武器系统快速补充，无法满足战时需求。

产能不足的问题在美国造船工业体系体现得尤为明显。美国政府问责局发现，在过去20年里，美国造船厂“一直无法按时、在成本范围内向舰队交付舰艇”。这些造船厂在2023财年仅交付7艘新型战斗舰艇，根据美国海军现役舰艇的退役速度，为了实现拥有383艘舰艇的目标，未来30年内平均每年需交付约13艘舰艇。^[3]鉴于过去20年海军造船项目的表现，实现甚至接近这一目标几乎是不可能的。除建造船舶之外，海军船厂也无法以所需的速度维修和维护船舶。在过去12年中，攻击型潜艇的大修时间通常比计划长20%到40%，^[4]导致一些潜艇错过或缩短海上部署时间。美国决策者担心，丧失产能优势的美国对竞争对手的威慑能力也会同步下降。

[1] Stephen Kalin and Summer Said, “Israel-Iran War Is Realigning Middle East in Unforeseen Ways,” *The Wall Street Journal*, June 27, 2025, A1、A8.

[2] Mark F. Cancian, Matthew Cancian and Eric Heginbotham, “The First Battle of the Next War,” CSIS, January 2023, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/230109_Cancian_FirstBattle_NextWar.pdf?VersionId=XIDrFCUHet8OZSOYW_9PWx3xtc0ScGHn.

[3] Shelby S. Oakley, “Testimony Before the Subcommittee on Seapower and Projection Forces, Committee on Armed Services, House of Representatives,” US House of Representatives, March 11, 2025, https://armedservices.house.gov/uploadedfiles/03.11.25_spf_state_of_shipbuilding_oakley_statement.pdf.

[4] US Congressional Budget Office, “The Capacity of the Navy’s Shipyards to Maintain Its Submarines,” March 2021, <https://www.cbo.gov/system/files/2021-03/57026-Shipyards.pdf>.

（二）堵塞国防供应链安全漏洞

早在特朗普第一任期，国防供应链存在的漏洞就已引起美国政府的重视。特朗普重返白宫后，继续将强化供应链作为其国防战略的优先事项。特朗普政府认为，外国敌对势力可能利用国防关键供应链存在的安全漏洞，削弱美国的工业韧性，使美国民众面临供应链中断和经济不稳定的风险，并危及美国满足其国防和关键基础设施所需关键矿产及其衍生产品需求的能力。^[1] 具体而言，这些安全漏洞主要包括以下几个方面。

首先，因业务外包引发的次级供应链漏洞。长期以来，美国国防部一直将供应链风险管理委托给国防承包商，对国防供应链某些次级环节了解有限，在这些漏洞影响武器项目时也未进行跟踪，从而加大供应链风险。

其次，重要国防工业设备和产品对竞争对手过度依赖。中国在全球电池供应链中占据主导地位，美国国内生产的材料和组件也需要进口中国生产的前体。中国还是全球铸件产品头号生产国，美国国防部依赖包括中国在内的外国提供大型铸件和锻件产品，用于生产国防系统所需的机床和制造系统。

再次，微电子供应链严重依赖被美国视为“高风险”的地区。微电子技术被广泛应用于坦克、战斗机、雷达、精确制导武器、高超音速武器等平台和设备。供应美国市场的微电子产品有 88% 在海外生产，有 98% 在海外进行组装、封装和测试，主要是在中国大陆、中国台湾和韩国等被美国认为可能发生冲突的“高风险”地区。^[2]

最后，关键矿产存在被竞争对手“卡脖子”的风险。在近年的中美博弈中，中国限制了镓、钨、锗、锑、石墨和稀土等用于生产无人机、雷达、F-35 战斗机、“战斧”巡航导弹和夜视镜的关键矿产出口，不仅影响到美国的军工产品交付和出口，还在一定程度上推高了美国军工产品的制造成本。美国对中国稀

[1] The White House, “Adjusting Imports of Processed Critical Minerals and Their Derivative Products Into the United States,” January 14, 2026, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2026/01/adjusting-imports-of-processed-critical-minerals-and-their-derivative-products-into-the-united-states/>.

[2] US Department of Defense, “Securing Defense-Critical Supply Chains,” February 2022, <https://media.defense.gov/2022/Feb/24/2002944158/-1/-1/1/DOD-EO-14017-REPORT-SECURING-DEFENSE-CRITICAL-SUPPLY-CHAINS.PDF>.

土依赖尤为严重，目前80%的稀土产品直接从中国进口，其中重稀土100%从中国采购。^[1]美国国防部近78%的武器系统都会受到海外市场波动影响。^[2]

（三）消除军工复合体垄断国防市场的弊端

冷战结束开启美国国防工业体系转型新纪元，主要竞争对手的消失导致国防预算大幅削减，引发整个国防工业行业整合。在过去30年里，大型军工企业数量从51家减少到5家，即波音、洛克希德·马丁、通用动力、雷神和诺斯罗普·格鲁曼。上述5家公司通常被称为国防主承包商，因为它们是唯一拥有的几家拥有竞标美国政府大型项目所需资源的公司。根据美国智库昆西研究所的统计数据，从2020到2024年，美国国防部共授予军工企业2.4万亿美元的采购合同，其中7710亿美元授予5大军工复合体，占军方采购合同总额的32.1%。^[3]

合并潮造成大型军工复合体对国防市场的垄断，限制了美国国防工业体系的竞争。一方面，国防主承包商是唯一有能力竞标联邦政府大型作战平台合同的公司，可独自而非与其他公司联合承接项目，如供多个军种使用的F-35战斗机就是由洛克希德·马丁公司独家生产的。另一方面，重大国防项目开发周期漫长，所开发的作战平台在军队中的服役周期同样漫长，使得后续的维护、升级、保养、零配件供应等都依赖最初的中标者。这意味着一家公司可以成为一项持续数十年项目的独家供应商。上述因素抑制了国防工业体系的竞争，削弱了体系内各公司的创新动力。

大型军工复合体对国防市场的垄断还造成国防工业体系韧性下降。受企业兼并影响，有些重要军事技术产品仅有一家供应商具备生产能力，而有些

[1] The White House, “Executive Order on Addressing the Threat to the Domestic Supply Chain from Reliance on Critical Minerals from Foreign Adversaries,” September 30, 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/presidential-actions/executive-order-addressing-threat-domestic-supply-chain-reliance-critical-minerals-foreign-adversaries/>.

[2] John G. Ferrari and Mark Rosenblatt, “Preparing Supply Chains for a Coming War,” American Enterprise Institute, February 15, 2024, <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2024/02/Preparing-Supply-Chains-for-a-Coming-War.pdf>.

[3] William D. Hartung and Stephen Semler, “Profits of War: Top Beneficiaries of Pentagon Spending, 2020–2024,” Quincy Institute for Responsible Statecraft, July 8, 2025, <https://quincyinst.org/research/profits-of-war-top-beneficiaries-of-pentagon-spending-2020-2024/#>.

产品虽然有多家公司具备生产能力，但有国防部生产资质的只有一家，其他公司或者因为安全、保密等条件不达标而被排除在供应链之外，或者主动转向民用市场。无论属于哪种情况，这都将削弱美国国防工业体系韧性并增加国防采购风险。

（四）解决传统国防采办体系决策效率低下的问题

冷战期间，美国国防工业的蓬勃发展伴随着国防官僚体系的扩张与采办制度的日趋复杂。麦克纳马拉（Robert McNamara）20世纪60年代担任国防部长期间，将福特公司的企业管理模式引入五角大楼，逐步构建起计划、规划、预算与执行体系。该体系的确立，使美国国防管理逐渐演变为一套高度集中的中央规划机制，并形成严格按阶段推进的线性流程。之后，历届政府不断补充相关管理条例，官僚队伍也随之不断膨胀，使这一体系变得越来越复杂。在这一体系下，一个项目从计划到最终拨款，通常需耗时2至3年；此后还需约2年完成合同招标，再花费约10年时间走完整个采办流程。近年来，传统采办体系的决策效率明显下降：启动项目并签订合同所需时间已从20世纪50年代的不足1年，延长至2024年的近9年；而实现初始作战能力或推出关键领域创新的周期，则从过去的约4年延长至10到20年。^[1]

庞大的官僚体系和日益复杂的国防采办制度极大制约了美国国防工业体系的发展。其一，国防采办体系的极端复杂性使官员为规避风险而趋于保守，严重制约了决策与执行效率。其二，中小企业越来越难以适应美国国防采办体系。对于习惯快速运作的商业公司来说，从竞标、签约到执行的超长周期是其与国防部合作的巨大障碍。由于小企业根本无法在如此长的时间内维持足够的现金流，它们被迫完全退出国防工业体系。其三，国防采办系统官员经常变更设计，军工企业则被迫随之起舞，双方在满足国防系统需求与追求企业利益之间反复博弈，同样导致武器系统交付延误。在21世纪初，攻击型

[1] William C. Greenwalt, “The Decline of the United States Defense Industrial Base and the Need to Restore Industrial Deterrence,” American Enterprise Institute, December 5, 2024, <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2024/12/The-Decline-of-the-United-States-Defense-Industrial-Base-and-the-Need-to-Restore-Industrial-Deterrence.pdf?x85095>.

核潜艇从开工到交付需要 5~6 年，航空母舰需要 7~8 年；2024 年则分别需要 8~9 年和 10~11 年。^[1]

复杂的国防采办系统大大减缓了美国武器系统的发展速度，目前美国海军的主力仍是冷战后期里根时代打造的舰艇。冷战结束后，美国海军还没有成功地设计出一款主力作战平台，从“福特”级航空母舰到“朱姆沃尔特”级驱逐舰，再到“星座”级护卫舰，无一不是美国国防采办系统被诟病的经典案例。同时，主要竞争对手在重要军事技术领域迅速拉近与美国的代差，甚至一些地区性对手也具备了与美国进行不对称抗衡的能力。在 2026 年 2 月开始的美国、以色列与伊朗的军事冲突中，被美国制裁了 40 多年、经济濒临崩溃的伊朗沉重打击了美国包括“铺路爪”远程预警雷达、“萨德”高空防御雷达、加油机以及大型军事基地等在内的重要武器和作战平台，这是自冷战结束以来美国参与的历次战争从未出现过的现象。美国对主要竞争对手和地区竞争对手威慑力的削弱，也使改革国防采办体系变得日益迫切。

（五）满足新战争环境对军事装备的需求

冷战结束后，美国认为其主导的集体安全体系不会受到其他力量的实质性挑战，也未预见到未来战争中可能出现大规模武器与军事平台的损耗。基于这一判断，美国形成了以“技术优势主导、质量压倒数量”为核心的军事建设理念，致力于打造一支由高度先进、隐身性强、生存力高的武器系统构成的精干力量。此类系统单价高、研制周期长、工艺复杂，虽在理论上被认为能够对手形成“代差压制”，却也因其精密化、定制化特征而难以实现规模化生产，且不易在服役期间快速迭代或升级。F-22 战斗机和 B-2 隐形轰炸机就是这一理念的典型产物。

然而，这种依赖“奢侈品级”装备的国防建设模式，在美国占据绝对主导、缺乏对等战略挑战的安全环境中尚具可信度，但在当前美国无法完全掌控的安全环境下，其战略效能正受到根本性质疑。根据美国国防部 2025 年 12 月

[1] Eric J. Labs, “The Navy’s 2025 Shipbuilding Plan and Its Implications for the Shipbuilding Industrial Base,” US Congressional Budget Office, March 11, 2025, <https://www.cbo.gov/system/files/2025-03/61218-Shipbuilding-Testimony.pdf>.

发布的最新《压倒性优势简报》，美国在印太地区的主要竞争对手已经建造了大量易于生产部署、成本低且更换快捷的系统；导弹、无人机和自主传感器可以被工业化规模生产，用于压制曾经被认为不可战胜的美国作战平台。这就创造了一种新的战争环境，在这种环境下，攻击美军的成本很低，防御这些攻击的成本很高，对抗的节奏有利于能够快速生产和更换系统的一方。^[1]这意味着在印太地区，美国必须摒弃依靠少数高度精密平台就能独自维护主导地位的观念。这些平台固然重要，但需要更多能够承受压力、大规模生产并快速部署的系统支持。

三、美国振兴国防工业体系的影响

特朗普政府重建国防工业体系的核心目标是解决产能问题——尤其是可大规模生产并快速部署的作战平台的产能，同时应对供应链脆弱性、军工复合体垄断导致的创新乏力与采购风险上升，以及僵化的国防采办体系阻碍武器系统迭代等问题。相关政策举措的落实将可能产生多重效应。

首先，供应链过度依赖及产能问题将部分得到缓解。特朗普政府通过《国防生产法》《大而美法案》《2026国防授权法》，以及一系列针对国防工业体系的改革措施，将使关键矿产在部分环节对海外供应链的依赖逐步得到缓解，部分武器系统的供应链韧性将会加强。比如，国防部采购办公室根据《国防生产法》，在2025财年进行了21项投资，涵盖包括重稀土、钨、镓、钷、三硫化锑、锗等关键矿产，以及硅光学器件、固体火箭发动机部件的生产，总投资额为9.397亿美元。^[2]此外，在《2026国防授权法》的推动下，部分国防产品如“标枪”反坦克导弹、155毫米榴弹炮、“爱国者-3”防空导弹的产能会在较短时间内得到提升。

[1] Adil Husain, “The Overmatch Brief,” December 9, 2025, <https://adilhusain.substack.com/p/the-overmatch-brief>.

[2] US Department of War, “Department of War Invests \$32.7M to Accelerate Solid Rocket Motor Component Production,” December 23, 2025, <https://www.war.gov/News/Releases/Release/Article/4367608/departments-of-war-invests-327m-to-accelerate-solid-rocket-motor-component-produ/>.

其次，美国金融资本开始大举投资国防工业体系。特朗普政府振兴美国国防工业体系的决心和举措也给美国企业带来了信心，金融资本明显加大在国防工业领域的投资。2025年10月，美国金融巨头摩根大通对外宣布启动“安全与韧性”计划。这是一项价值1.5万亿美元、为期10年的计划，旨在通过投融资促进对国家经济安全和韧性至关重要的行业发展。作为该计划的一部分，摩根大通将通过高达100亿美元的股权和风险投资，帮助供应链与先进制造、国防与航空航天、能源独立与韧性、前沿与战略技术等关键领域的美国公司提升增长效率、推动创新并加速战略制造。^[1]

与特朗普政府关系密切的“技术右翼”更是冲在投资国防工业体系的前列。美国副总统万斯的硅谷密友凯瑟琳·博伊尔（Katherine Boyle）坚信，美国未来发展方向是文化保守主义和增加武器生产。^[2] 根据这一判断，安德森·霍洛维茨基金（Andreessen Horowitz，简称a16z）的3位普通合伙人——博伊尔与戴维·乌列维奇（David Ulevitch）和艾琳·普莱斯-赖特（Erin Price-Wright）共同创立“美国活力”（American Dynamism）基金。2026年，“美国活力”将从安德森·霍洛维茨基金获得11.76亿美元，其目标是投资“充满活力、富有创新精神并且与中国存在激烈竞争”的科技公司。^[3] 全球最大的管理咨询公司之一贝恩公司判断，特朗普第二任期是“国防投资的转折点”，特别是“对美国国防部的改革，如2025年4月9日关于现代化采购实践的行政令，为变革创造了机会”。^[4]

再次，美国科技企业加快融入国防工业体系。在传统军工复合体之

[1] “JPMorganChase Launches \$1.5 Trillion Security and Resiliency Initiative to Boost Critical Industries,” JPMorganChase, October 13, 2025, <https://www.jpmorganchase.com/newsroom/press-releases/2025/jpmc-security-resiliency-initiative>.

[2] Julia Black, “The Tech Right Gets Its Own Phyllis Schlafly,” The New York Times, October 19, 2025, <https://www.nytimes.com/2025/10/19/business/katherine-boyle-andreesen-horowitz-american-dynamism.html>.

[3] Ben Horowitz, “Why Are We Here? Why Did We Raise \$15B?,” Andreessen Horowitz, January 9, 2026, <https://a16z.com/why-did-we-raise-15b/>.

[4] Michael Sion, John Wenzel, and Eric Quirk, “Defense Investment at a Turning Point,” Bain & Company, September, 2025, <https://www.bain.com/insights/defense-investment-at-a-turning-point/>.

外，一个新的“硅谷—军工复合体”正在形成，并推动美国国防工业体系的代际革命。2025年6月，美国陆军部长丹尼尔·德里斯科尔（Daniel Driscoll）为来自硅谷科技公司Meta、OpenAI和帕兰蒂尔（Palantir）的四位现任和前任高管授予新成立的“201分遣队”中校军衔，该分遣队将为陆军提供未来作战新技术方面的建议。这代表着曾经反对涉足武器和战争的硅谷科技公司“一头扎进了军工复合体”。2024年12月，OpenAI宣布与国防科技初创公司安杜里尔（Anduril）达成协议，共同开发智能反无人机系统。2025年2月，谷歌也宣布放弃其自行设定的禁止将人工智能应用于武器的规定。2025年6月，帕兰蒂尔则凭借为美国政府和军方提供用于组织和分析数据的软件合同，在证券市场的市值飙升至3750亿美元，超过洛克希德·马丁、诺斯罗普·格鲁曼和通用动力等传统国防承包商的市值总和。^[1]

美国科技企业给其国内国防工业体系带来的最大变化可能是对后者理念的影响，即以速度、软件和去中心化生产为核心重塑美国国防工业体系。2025年，安杜里尔在俄亥俄州投资10亿美元建立超大规模软件工厂“兵工厂-1”（Arsenal-1）。与传统国防制造商工期漫长、生产线僵化和高度依赖定制零部件不同，“兵工厂-1”以灵活性、标准化和软件为先的集成为核心。它利用一套通用的商业制造工具和基础设施，对从无人机到传感器再到水下系统的所有产品实现模块化生产，快速调整以满足新兴需求。这一体系的核心是数字骨干网Arsenal OS，将设计、开发、测试和批量生产整合于一个系统中。^[2]

“兵工厂-1”只是新近跻身美国国防工业体系的一家新兴科技企业，

[1] Sheera Frenkel, “The Militarization of Silicon Valley,” *The New York Times*, August 4, 2025, https://www.nytimes.com/2025/08/04/technology/google-meta-openai-military-war.html?unlocked_article_code=1.b08.v4ID.YHqulp8WCLbr.

[2] Christian Brose, “Rebuilding the Arsenal of Democracy: The Imperative to Strengthen America’s Defense Industrial Base and Workforce,” the US House Select Committee on the Chinese Communist Party, December 5, 2024, <https://chinaselectcommittee.house.gov/sites/evo-subsites/selectcommitteeontheccp.house.gov/files/evo-media-document/Brose%20Testimony%20--%20CCP%20Select%20Committee%20Hearing%20-%20Rebuilding%20the%20Arsenal%20of%20Democracy.pdf>; Richard Thomas, “Re-shoring and Reviving the Defense Industrial Base,” *Inside Unmanned System*, June 17, 2025, <https://insideunmannedsystems.com/re-shoring-and-reviving-the-defense-industrial-base/>.

马赫工业公司（Mach Industries）的锻造厂、萨罗尼克科技公司（Saronic Technologies）的造船厂等，都在以与“兵工厂-1”类似的理念，打造新一代国防工业企业，以所需要的速度和规模交付从陆地到海上和空中的新型自主作战平台，这在一定程度上昭示着美国国防工业体系的代际革命。

最后，盟友将与美国国防工业体系深度捆绑。2025年2月，特朗普政府发布《美国优先投资政策》，承诺“美国将建立基于客观标准的‘快速通道’流程，促进特定盟友和合作伙伴更多投资于涉及美国先进技术及其他重要领域的企业”。^[1]近一年来，英国军工企业贝宜系统公司（BAE Systems）、意大利军工企业莱昂纳多（Leonardo S.p.A.）和芬坎蒂尼（Fincantieri），德国的莱茵金属（Rheinmetall）和汉莎科技（Lufthansa Technik）、瑞典的萨博公司（Saab）、挪威的康斯贝格防务与航空航天公司（Kongsberg Defence & Aerospace）、以色列的埃尔比特（Elbit）、韩国的韩华集团（Hanwha）等，都在美国对造船厂、导弹工厂、动能行业、维修设施和最终装配线进行重大投资。其中，与美国配合最紧密的是拥有强大造船能力的韩国。为了与美国达成关税协议，李在明政府提出“让美国造船业再次强大”倡议，韩国将设立1500亿美元造船基金。在这一倡议下，韩国三大造船厂——HD韩国造船与海上工程公司、韩华海洋公司和三星重工启动工作组，作为韩国造船商与政府之间的桥梁，协调“让美国造船业再次强大”项目。拟议举措包括建设美国本土造船厂、培训美国造船工人、加强美国造船业供应链以及扩大维护和修理业务。^[2]

四、美国振兴国防工业体系面临的制约

重建国防工业体系是一个系统工程，不仅需要美国两党持续一致的努力、

[1] The White House, “America First Investment Policy,” February 21, 2025, <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>.

[2] Jin-Won Kim, “S. Korea’s Top 3 Shipbuilders Launch MASGA TF, Eye 2-track Strategy,” The Korea Economic Daily, August 4, 2025, <https://www.kedglobal.com/shipping-shipbuilding/newsView/ked202508040001>.

行政和立法机关密切配合，更需要美国制造业体系整体协调发展。新自由主义经济范式主导的全球化造成美国制造业在数十年间持续外流，供应链早已脆弱不堪。作为制造业的组成部分，美国国防工业体系要恢复二战时期“民主兵工厂”的地位，与特朗普政府推动的“再工业化”一样，受多种因素的制约，将是一个充满不确定性的过程。

第一，供应链对外依赖状况短期内难以改观。经历长达数十年的“去工业化”之后，美国制造业体系早已残缺不全，尤其是与国防工业相关的一些制造业基础设施在美国已经完全消失。在关键矿产领域，要想摆脱对海外市场特别是竞争对手的依赖，不仅需要一系列加工技术的重大突破，还需要加工设备研发、流程工艺、技术工人等各个环节的长期积累，绝非短期突击能够解决。以稀土为例，即使有持续的政治意愿和数十亿美元的投资，打破中国对稀土供应的主导地位也可能至少需要十年，甚至更长时间。^[1]仅靠矿山和资金并不能构成稀土供应链，从地下挖掘矿石相对容易，把这些矿石转化为高纯度的稀土氧化物、金属、磁铁才是最难的部分。稀土的分离涉及数百个溶剂提取阶段，需要成千上万的混合沉淀器、酸浴和化学调整，分离出化学上近似孪生的元素。而稀土提炼所需要的专门有机溶剂和酸主要产自亚洲特别是中国，只有大量进口中国制造的提取化学品才能支持美国稀土加工企业的运转，这意味着美国需要依赖中国来减少对中国的依赖。

第二，技术工人短缺。“技能差距”^[2]是特朗普政府振兴国防工业体系短期内难以克服的短板。未来10年，美国海军自己的造船厂需要招聘25万名新工人，用于维护、建造和修理，仅新的潜艇订单就需要承包商额外招聘14万人。前美国海军上校、分析师卡尔·舒斯特（Carl Schuster）指出，

[1] John Power, “Despite US Push, China Poised to Dominate Rare Earths for Years,” AI Jazeera, October 21, 2025, <https://www.aljazeera.com/economy/2025/10/21/despite-us-push-china-poised-to-dominate-rare-earth-for-years>.

[2] 技能差距指的是不断变化的工作需求与工人所拥有的技能和知识之间存在不匹配现象，其直接结果就是企业无法招聘到适合工作岗位的技术工人。参见 US Congressional Research Service, “Skills Gaps: A Review of Underlying Concepts and Evidence,” March 31, 2022, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R47059>.

为了支持特朗普振兴美国海军的计划，“需要制定一项全国范围的造船厂、电气、信息和传感器系统工人招聘和培训计划”。但由于这些劳动密集型工作的薪酬与服务业相差无几，因此很难招募人手。美国海军部长约翰·费兰（John Phelan）曾表示，如果工人在亚马逊仓库或便利店工作能挣到同样的钱，他们就不太可能选择海军造船厂里那些艰苦繁重的工作。^[1]

第三，决策者的个人偏好。重要决策者的价值判断和取向，在一定程度上影响军工技术路线选择。2025年10月，特朗普总统访问日本期间宣布，将指示海军在其航空母舰的弹射器中使用蒸汽动力，在舰上的升降机中使用液压动力。考虑到这并非特朗普第一次表达对传统蒸汽弹射器的青睐，无论其最终是否会发布这样的行政令，都不可避免地会影响美国军工技术路线选择。航母弹射器之争，只是决策者影响军工技术路线之争的一个缩影。也正因为如此，美国战略界对特朗普提出打造以“特朗普”级战列舰为核心的“黄金舰队”并不看好。^[2]

第四，军工利益集团对重大国防决策的干扰。军工企业通过政治献金、游说和“旋转门”机制构建的国家安全权势集团，对美国国防决策产生重大影响，但其决策选择的出发点是军工集团本身的利益。特朗普政府将第六代战斗机F-47的生产交给在第五代战斗机领域完全空白的波音公司，而非打造F-22和F-35等第五代战斗机经典机型的洛克希德·马丁公司。批评者称，这是空军被迫做出的最糟糕选择，因为特朗普政府和五角大楼选择波音公司并非因为其卓越的技术，而是为深陷财政危机的波音公司抛下一根救命稻草。特朗普的坚定支持者、来自密苏里州的参议院军事委员会成员埃里克·施密特（Eric Schmitt）一直为波音公司积极游说。他表示：“自从我进入参议院以来，这始终是我的首要任务，我不仅一直力主保留这个项目，而且一直

[1] Brad Lendon, “Trump’s New Battleship Plan Could Transform the US Navy – or Sink It,” CNN, December 24, 2025, <https://edition.cnn.com/2025/12/23/us/trump-new-battleships-analysis-intl-hnk-ml>.

[2] Mark F. Cancian, “The Golden Fleet’s Battleship Will Never Sail,” CSIS, December 23, 2025, <https://www.csis.org/analysis/golden-fleets-battleship-will-never-sail>.

坚持由波音公司来生产。”^[1]F-47 战斗机的合同确保了波音公司斥资 18 亿美元在密苏里州新建战斗机工厂。但波音 737 Max 曾经出现的重大事故以及“空军一号”现代化改造的多年延期，让一些专业人士怀疑波音公司能否如期交付一款真正高性能的隐形战斗机。

第五，政治极化的掣肘。两党在预算与资源分配问题上的政治极化，导致预算波动和联邦政府停摆。预算的缺失对军事采购项目和依赖稳定资金流的国防工业体系造成负面影响。停摆前签订的合同可以继续执行，但停摆期间除食品、燃料和医疗用品等必需品外，军方无法签订新的合同。新合同缺乏可能导致工期延误和成本增加。大型承包商或许能够承受损失，但小型制造商和供应商由于利润率较低、现金流受限，将难以度过政府停摆带来的动荡。一些国防工业企业团体警告美国立法与行政机构：“政府停摆将初创企业和创新型公司挤出国防市场。在战略竞争对手迅速扩张之际，美国不能承受削弱其工业基础多样性和创新能力的后果。”^[2]

五、结语

振兴国防工业体系体现了特朗普政府霸权护持的核心逻辑——所谓的“以实力求和平”，即通过重整军备、再工业化和推动科技创新等政策夯实霸权根基。美国重建国防工业的努力有可能在某些领域取得一定成效，但受多种因素制约，其不可能完全实现预期目标。尽管如此，国际社会仍应对美国振兴国防工业体系所带来的消极安全影响保持警惕，防止美国军备扩张和军事联盟的扩展。

【责任编辑：肖莹莹】

[1] Valerie Insinna and Michael Marrow, “Boeing Wins Air Force Contract for NGAD Next-gen Fighter, Dubbed F-47,” *Breaking Defense*, March 21, 2025, <https://breakingdefense.com/2025/03/boeing-wins-sixth-gen-fighter-ngad-air-force-lockheed-loss-trump-hegseth/>.

[2] Stephen Losey, “Small Defense Firms Warn Shutdown Will Hurt Industrial Base,” *Defense News*, September 30, 2025, <https://www.defensenews.com/congress/2025/09/29/small-defense-firms-warn-shutdown-will-hurt-industrial-base/>.

Abstracts

The Civilizational Foundations and Practical Logic of China's Diplomacy

ZHENG Yongnian

China's diplomacy has undergone a strategic transformation from "striving for achievement" to "making greater contributions." This shift has triggered strategic anxieties in some Western countries, giving rise to a renewed wave of the "China shock" narrative. Mainstream theories of international relations, largely grounded in Western historical experience, offer analytical frameworks that are insufficient to fully capture the core objectives and policy practices of China's peaceful development. The practical logic of China's diplomacy can be summarized as follows: responding to external structural changes through enhanced agency; expanding mutually beneficial bilateral relations through unilateral opening-up; lowering the threshold for cooperation with development as the central thread; and providing international public goods through initiatives and platforms, thereby promoting the reform of the international order and the global governance system.

The Evolution of the EU's Perception of China and Its Impact

ZHAO Huaipu

The EU's policy towards China and the Sino-European relationship are deeply influenced by the EU's perception of China. Since the establishment of diplomatic relations between China and the EU in 1975, the EU's perception of China has generally undergone a

transformation from a “security enabler” to a “comprehensive partner,” and then to an “economic competitor and institutional rival.” The change in the EU’s perception of China is the result of the interaction and joint effect of multiple factors. Firstly, it implies a wrong premise of imagining a transformation of China. Secondly, the rise and fall of China and the EU’s strength have caused the EU to suffer from “anxiety” towards China. Finally, the pressure of international changes has catalyzed the transformation of the EU’s perception. As values and geopolitical considerations increasingly dominate the EU’s perception of China, its policy towards China shows a “hardening” trend. The main manifestations are promoting “de-risking” of economic relations with China, intensifying political provocations and security pressure, and strengthening coordination on China-related issues with the United States. However, constrained by multiple factors, the “hardening” of the EU’s policy towards China and its impact are also limited. Based on its unique identity and interests in international affairs, the EU cannot ignore China and is even less likely to abandon its relations with China. Both China and the EU should adhere to the partnership positioning, deepen practical cooperation, and inject stability into the turbulent and changing world.

Security, Market, and Power: The Institutional Logic of the EU’s Critical Minerals Strategy

YU Hongyuan

Against the backdrop of the coordinated global transition toward greening and digitalization, critical minerals have emerged as a central pillar underpinning the EU’s efforts to achieve climate neutrality, maintain industrial competitiveness, and attain strategic autonomy. However, the EU suffers from structural vulnerabilities in the global mineral supply chain, characterized by a high dependence on upstream mineral resources and relatively weak technological capacities in downstream refining and processing. Affected by geopolitical shocks, such as the Ukraine crisis, the supply

risks of the EU's critical minerals have further intensified, while its downstream technological development is also constrained by insufficient industrial endowments. In response, the EU is accelerating the construction of an institution-led critical minerals strategy, with the Critical Raw Materials Act serving as its core framework. This strategy seeks to strengthen internal industrial capability while leveraging external platforms such as the Clean Industrial Deal and the Global Gateway to balance supply chain security with sustainability objectives. Through these efforts, the EU aims to secure a proactive institutional position in the intensifying global competition over mineral resources and the restructuring of industrial value chains. Nevertheless, the implementation of the EU's strategy faces multiple internal and external structural dilemmas, with persistent tensions among its security, market, and power logics. Against this backdrop, China's policy responses should focus on accelerating the consolidation of midstream advantages, proactively aligning with international standards, and continuously deepening multilateral cooperation.

The Path, Motivations, and Impact of the EU's Accelerated Defense Industrial Reconstruction

GU Su

The Ukraine crisis, the reshaping of transatlantic relations, and the intensification of global industrial and technological competition have prompted the European Union (EU) and its member states to reassess their security environment. The defense industrial base has been identified as a key lever for strengthening strategic defense autonomy and advancing reindustrialization, thereby accelerating its reconstruction and moving it into a phase of substantive implementation. At the EU level, enhanced coordination of defense institutions and the integration of financing instruments provide support for capability development. At the member-state and industrial levels, increased defense spending and expanded military production capacity are driving the

growth of domestic defense industries. At the level of intergovernmental cooperation, collaboration has extended beyond the EU framework to include UK–EU cooperation, facilitating capability integration through defense partnerships. Admittedly, the EU’s defense industrial reconstruction continues to face multiple constraints in practice. Nevertheless, its acceleration will have significant implications for the structure of Europe’s defense industry and its security and defense architecture, will reshape the logic of transatlantic security interactions, and, to some extent, will affect China–EU economic, trade, and technological cooperation.

Macron’s “Third Way”: Seeking Strategic Breakthrough in the Indo-Pacific Region

FANG Jiongsheng & ZHANG Ji

The “Third Way” represents both a continuation and an evolution of Emmanuel Macron’s vision of strategic autonomy. Through this approach, Macron seeks to garner support from Indo-Pacific countries in order to overcome France’s marginalization in great power politics and its leadership predicament within the European Union, while also enhancing his domestic political standing amid internal stalemates. At its core, the “Third Way” aims to mitigate the risks of bloc confrontation and provide an alternative pathway for regional order in the Indo-Pacific. Institutionally, it emphasizes the construction of “independent alliance” to project international leadership, while normatively it underscores a shared commitment to multilateralism and the defense of international norms. The “Third Way” is likely to exert a soft balance against the United States’ Indo-Pacific Strategy, while simultaneously complicating greater geopolitical factors in China–France and China–EU relations. It may also contribute additional resources to regional governance in the Indo-Pacific. However, the “Third Way” faces various risks and constraints, including compressed strategic space, the dispersion of strategic resources, and the erosion of strategic strongholds. China could

adopt a pragmatic approach—seeking common ground while managing differences—and promote China–France cooperation to help address governance deficits in the Indo-Pacific.

The Trump Administration’s Revitalization of the US Defense Industrial Base: Policy Measures, Motivations, and Prospects

LIU Guozhu

Factors including insufficient production capacity within the defense industrial base, weakened supply chain resilience, declining innovation capacity and rising procurement risks driven by industrial consolidation, institutional constraints embedded in the complex defense acquisition system, and the misalignment between traditional force development concepts and the demands of great power competition—prompted the Trump administration to adopt a series of measures aimed at revitalizing the US defense industrial base. These measures include reforming the defense acquisition system, enhancing defense production capacity and supply chain resilience, attracting non-traditional suppliers into the defense sector, and leveraging alliances to strengthen the broader US defense industrial ecosystem. Collectively, these initiatives are expected to bolster the performance of the US defense industrial base and optimize its industrial ecosystem to a certain extent. However, persistent structural dilemmas—including the hollowing out of domestic manufacturing, shortages of skilled technical labor, policy uncertainty regarding technological development pathways, and deepening political polarization—will severely constrain the Trump administration’s efforts to revitalize the U.S. defense industrial base.