欧盟韧性建设：进展、动因及制约*

□ 张　雪

〔提　　要〕韧性在欧盟话语体系中经历深刻蜕变，成为近年来欧盟战略思想发生根本性转变的重要标志。当前，欧盟韧性建设以前瞻性、变革性、主动性为核心理念，以应对全系统冲击和长期趋势为目标，以安全为内在驱动力，以一套具有连贯性和全面性的政策组合为主要内容。欧盟将韧性作为统摄开放战略自主、保障地缘经济安全、重塑全球竞争力的上位概念，本质上为欧盟将原本遵循市场与效率逻辑的诸多议题安全化、政治化提供了一套解释框架和系统化方案。通过强化韧性建设，欧盟推动权能进一步向联盟层级集中，并深刻改变其处理跨大西洋关系与全球伙伴关系的方式，构成中国研判欧盟战略调整、中欧关系基本方向时必须审慎权衡的核心变量。

〔关 键 词〕欧盟、韧性、战略自主、安全化

〔作者简介〕张雪，苏州大学政治与公共管理学院副教授

〔中图分类号〕D814.1

〔文献标识码〕A

〔文章编号〕0452 8832（2026）5 期 0087-18

在多重危机叠加冲击与大国地缘政治博弈全面回归的背景下，欧盟内外安全环境与发展逻辑正发生历史性转折。韧性（resilience）在欧盟话语体

＊　本文为苏州大学人文社会科学研究项目“克里米亚危机以来北约强化韧性建设的进展及中国的应对研究”的阶段性成果。

系中逐渐从辅助性议程跃升为贯穿联盟内外治理的框架性概念，为欧盟重新认知风险、界定威胁以及据此采取行动赋予新的底层逻辑，成为理解欧盟战略转型整体方向的关键入口。特别是 2022 年乌克兰危机全面升级以来，欧盟韧性建设步入“韧性 2.0”（Resilience 2.0）新阶段，韧性被视为确保欧盟“在 2040 年及以后的动荡时期蓬勃发展”的核心方案。[1] 欧盟强调以更具前瞻性、变革性、主动性的方式预见和应对未来挑战，体现出欧盟由冷战结束以来长期奉行的以开放、相互依赖、规范输出为底色的自由主义范式向以安全、自主、防御为底色的地缘政治范式进一步转变的重要趋势。基于此，以韧性为切入点考察欧盟的战略转型，系统评估欧盟韧性建设的进展、动因及制约，对研判欧盟战略走向、把握中欧关系机遇与挑战具有重要现实意义。

一、欧盟韧性建设的进展

欧盟框架下的韧性建设最初源于对外人道援助与发展合作领域。2012 年前后，欧盟开始在相关政策文本中系统引入韧性概念，用以提升受援国家和地区的抗风险能力，降低欧盟紧急援助和反复救灾的成本，其政策受众主要是发展中国家而非欧洲本土。欧盟委员会在《增强韧性：从粮食安全危机中汲取经验》中指出，应对粮食危机单靠人道救济远远不够，必须增强脆弱群体抵御和适应反复冲击的能力，将韧性建设融入长期发展规划。[2]

2014 年以来，面对克里米亚危机后东部邻国的动荡、中东与北非的持续冲突、席卷欧洲的难民危机等一系列事件的冲击，欧盟逐渐把韧性从一个辅助性治理工具提升为对外行动的核心目标之一。欧盟 2015 年修订的邻国政策

［1］ European Commission, “2025 Strategic Foresight Report Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty,” September 9, 2025, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0484.

［2］ European Commission, “The EU Approach to Resilience: Learning from Food Security Crises,” October 3, 2012, https://ec.europa.eu/echo/files/policies/resilience/com_2012_586_resilience_en.pdf.

将稳定与韧性置于优先位置，[1] 其 2016 年出台的全球战略更首次将“增强国家与社会韧性”明确定位为对外行动的五大优先事项之一。[2] 不过，欧盟在这一阶段的韧性建设仍主要具有外向型特征，重心在于向周边国家输出治理规范与危机应对能力，韧性尚未成为统摄欧盟内部治理的核心概念。

2020 年新冠疫情的全球暴发彻底暴露欧盟的系统脆弱性，促使欧盟将韧性建设焦点从外部迅速转向内部。当年欧盟发布的首份《战略前瞻报告》指出新冠疫情背景下欧盟增强自身韧性的必要性，并从社会经济、地缘政治、绿色、数字化四个维度阐释韧性作为政策制定新指南的重要意义。[3] 这意味着韧性正式进入欧盟内部治理议程，成为欧洲复苏与转型的重要目标。

2022 年乌克兰危机的全面升级加速欧盟韧性建设的阶段性演变。能源断供的阵痛、经贸依赖的武器化以及供应链断裂的风险，迫使欧盟将韧性视为联盟生存与发展的核心目标。2025 年，欧盟委员会主席冯德莱恩在第二任期首份《战略前瞻报告》中进一步提出旨在“应对全系统冲击和长期趋势”、更高水平的“韧性 2.0”概念。这一概念要求欧盟以“可持续、公平、民主”的方式转型并实现“前瞻性复原”（bounce forward），强调“主动变革、面向未来”的韧性建设是新时代地缘格局中欧盟的决定性优势和迫切需求。[4] 相较以往，当前欧盟韧性建设的新变化及特征主要体现在以下维度：

第一，在概念内涵上，韧性由被动的危机恢复能力转向更具主动性的战略塑造能力。“韧性 2.0”概念明确定义了实现 2040 年“韧性欧洲”的三大

---

［1］ European Commission, “Review of the European Neighbourhood Policy,” November 18, 2015, https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/02c6725a-5f26-4d24-a2ab-589c2e-c42ece_en?filename=151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf.

［2］ European Commission, “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe,” June 2016, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_review_web_0.pdf.

［3］ European Commission, “2020 Strategic Foresight Report: Charting the Course Towards a More Resilience Europe,” September 9, 2020, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TX-T/?uri=CELEX%3A52020DC0493.

［4］ European Commission, “2025 Strategic Foresight Report Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty.”

基本支柱——保障欧洲安全与和平、维护民主法治人权价值观、提高人民福祉。以此为目标，欧盟将原本在诸多领域的开放与依赖界定为危及联盟安全与发展的风险和脆弱性，强调重新审视现有政策的长期影响与一致性，统筹推进经济与社会转型、科技创新、安全建设和民主治理，增强长期发展与应对系统性冲击的能力，把韧性转化为欧盟在全球地缘经济竞争中的新优势。

第二，在概念外延上，韧性扩展为贯穿欧盟内外治理的综合性框架。以韧性为共同的逻辑主线，欧盟将全球愿景、安全能力、科技自主、经济韧性、民生福祉、教育革新、民主韧性、代际公平等分散议题串联起来，[1] 推动韧性理念贯穿欧盟内部治理与对外行动；把风险预判、政策协调和应对准备嵌入跨领域、跨层级治理过程，为欧盟整合多层级资源、协调成员国行动、提升整体应对能力提供共同的政策语言。

第三，欧盟将安全作为强化韧性建设的核心驱动力，并重点聚焦经贸、核心技术等非传统安全领域的“软实力硬化”。“韧性 2.0”概念强化了安全在所有政策领域的关键作用。其中，“创新和与其他经济体竞争的能力”被视为维护欧洲安全与开放战略自主的重要前提。[2] 通过《欧洲经济安全战略》《关键原材料法》等文件和法律的出台和持续强化，欧盟推动内外经济政策的底层逻辑从效率转向安全，将强化韧性等同于“降依赖、去风险”。乌克兰危机全面升级后，欧盟韧性建设进一步向传统安全领域延伸，但本质上仍服务于构建“安全且具有韧性的欧洲”[3] 的整体目标。

第四，在建设主体上，欧盟层级的超国家作用显著增强。为实现构建更强大的“韧性欧洲”愿景，欧盟强调方针政策制定与执行的连贯性和全面

---

［1］ European Commission, “2025 Strategic Foresight Report Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty.”

［2］ European Commission, “Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty.”

［3］ European Parliament, “ReArm Europe Plan/Readiness 2030,” April 2025, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf.

性，强化联盟在关键领域的标准制定、统筹、监管和干预作用。欧盟以全政府（whole-of-government）统筹、全社会（whole-of-society）参与方式建立多层次的制度和机制，推动欧盟机构、成员国及地方政府围绕共同风险评估和政策目标协同行动，并依托欧盟层面的共同政策工具与协调机制促进信息共享、资源整合和能力互补。在欧盟层级统筹引导下，公民、社区、企业、民间组织和学术界参与其中，形成欧盟协调、成员国落实、多元主体参与的韧性治理网络。

第五，在实现手段上，欧盟强调以更加制度化和可量化的工具，系统推进韧性建设，使其从概念转化为可衡量、可管理的政策目标。为此，欧盟推出“韧性仪表盘”（resilience dashboards），作为评估欧盟及其成员国韧性建设的工具。“韧性仪表盘”涵盖社会与经济、绿色、数字、地缘政治四个维度，以量化指标测度脆弱性与能力，并以综合韧性指数（synthetic resilience index）展示四个维度及其下属领域脆弱性与能力的总体相对状况。[1] 欧盟联合研究中心定期更新仪表盘指标和数据，已形成涵盖全球和区域层面的韧性评估指标系统。自 2023 年开始，欧盟要求各成员国在“欧盟学期”（European Semester）国别报告中纳入基于“韧性仪表盘”的“韧性附录”（Resilience Annex）。[2]

二、欧盟韧性建设的动因

强化韧性建设是欧盟为应对全球秩序的巨大变化，在总结内外治理结构

[1] “脆弱性”指可能加剧危机与转型负面影响的特征，或阻碍实现长期战略目标的因素；“能力”指应对危机与结构性变化并管理转型的促进因素或能力。参见 European Commission, “Resilience Dashboards for the Social and Economic, Green, Digital, and Geopolitical Dimensions,” November 29, 2021, https://commission.europa.eu/system/files/2021-11/dashboard_report_20211129_en.pdf。

[2] European Commission Joint Research Centre, “Resilience Dashboards—Global Comparison,” September 20, 2023, https://jeodpp.jrc.ec.europa.eu/ftp/public/JRC-OpenData/RESILIENCE-DASHBOARDS/Summer2023Update/GlobalDashboard_SummerUpdate_2023.pdf.

性问题基础上系统性调整既有发展模式、外部依赖结构和联盟治理能力的综合结果。这一转变意味着长期信奉市场自由主义、以规范性力量自居的欧盟正在退场，取而代之的是一个被深层地缘焦虑驱动的“新欧洲”。

（一）国际体系变革对既有发展模式的根本性冲击

冷战结束以来，欧盟在西方主导的自由主义秩序中，在跨大西洋安全庇护与超级全球化红利的基础上，凭借统一大市场力量、机制优势以及贸易和援助等政策工具在国际社会输出欧洲模式，被视为奉行多边主义与自由贸易的重要经济体和规范性力量。[1] 这种发展模式的有效运行依赖于安全、开放且规则可期的外部环境。然而，随着国际权力结构加速调整、地缘冲突加剧以及全球化浪潮式微，这一基本前提发生了根本性动摇。

其一，乌克兰危机的久拖不决使欧盟面临二战结束以来本土最大的安全威胁，而美国对外政策交易性色彩的增强以及战略重心的持续“印太化”也不断动摇跨大西洋安全保障这一欧盟发展模式的隐性前提。尤其是特朗普第二任期开始以来，美国不断在防务分担、关税等领域向盟友施压，并在新的《国家安全战略》中要求欧盟承担主要防务责任。[2] 欧盟长期以来对外部安全庇护的路径依赖愈发成为难以承受的战略风险。

其二，大国战略竞争的全面回归使经济依赖被置于地缘政治框架下看待，规则和制度日益成为竞争工具。全球贸易壁垒激增、出口管制加剧以及供应链“武器化”等趋势放大了欧盟对外部风险的感知，在新一轮科技革命和产业革命中的相对落后则重塑了欧盟对国际经济秩序及自身经济地位的认知。欧盟愈发意识到，其过去所擅长的规范输出和市场规制已难以单独支撑其在大国博弈中的战略地位。

其三，随着全球南方国家战略自主意识的上升与多极化、阵营化趋势的

---

［1］ 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 62-68 页。

［2］ The White House，“National Security Strategy,” December 4, 2025, https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf.

并行发展，欧盟作为全球规范性力量的作用空间进一步被压缩。欧洲长期倚重的规范性权力，正成为其战略自主难以突破的内在限制。欧盟意识到，若不能将自身市场、规则、技术、产业和安全政策整合为更具韧性的战略能力，其在新的国际体系中将面临被动适应甚至被边缘化的风险。

可以看出，国际体系的重大变革同时动摇欧盟在安全、经济、规范三个支柱上的根基。在这一过程中，韧性为欧盟从规范性力量向地缘政治力量转型提供了新的合法性语言，使其能够将经济规模和市场力量的独特优势与政治目标深度捆绑。例如，《欧洲经济安全战略》将供应链韧性风险、关键基础设施物理和网络安全风险、关键技术安全和泄漏风险、经济依赖武器化或经济胁迫风险列为影响欧盟经济安全的“四大风险”，并据此提出三大优先方向及 11 项应对举措。[1] 在问题界定层面，这一战略将开放经济中的依赖重新解释为可能削弱欧盟韧性和战略行动能力的脆弱性，而韧性作为关键中介概念，则起到了把依赖关系转化为安全风险，再将安全风险转化为政策干预理由的作用。再如，欧盟通过《欧洲芯片法》动员高达 430 亿欧元的公共与私有资金，力图到 2030 年将欧洲在全球半导体市场的份额从约 10% 提高到至少 20%，实质上是以提升产业链韧性和技术自主之名，将原本遵循市场逻辑的经贸、技术等议题安全化、政治化，从而为其在新的国际体系中重塑战略自主与全球地位提供话语支撑。[2]

（二）多重危机叠加暴露的系统脆弱性

近年来多重危机的叠加冲击暴露并放大了欧盟作为一个超国家复合体长期固有的系统脆弱性，构成欧盟强化韧性建设最直接且现实的动因。

在经贸和关键技术领域，欧盟将这种脆弱性概括为其全球竞争力的持续下降。过去 20 年，欧盟经济增长乏力，在科技成果转化和新兴产业发展方面

---

［1］ European Commission, “European Economic Security Strategy,” June 20, 2023, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020.

［2］ European Commission, “European Chips Act,” July 14, 2026, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-chips-act.

逐渐落后于主要竞争对手，近年来加剧的大国科技竞争进一步放大了这一短板。与此同时，欧盟共同财政资源的有限性以及成员国在财政能力、市场规则、产业政策和资金投入等方面的巨大差异也严重制约了欧盟集中力量发展关键技术和新兴产业的能力。更为关键的是，欧盟在能源、关键原材料、前沿技术产业链等领域对少数外部行为体长期存在高度不对称依赖。这一模式曾为欧盟带来巨大“和平红利”，然而随着地缘政治风险上升、能源供应趋紧、全球科技竞争加剧，这种依赖关系正转变为欧盟整个经济体系的关键薄弱点。以化石能源为例，欧洲对高价进口的依赖已长期拖累经济，较为激进的绿色转型计划进一步推高了能源成本。乌克兰危机全面升级后，欧盟出台大量措施以降低对俄能源依赖，却无法在短期内重建能源基础设施和产业成本结构，付出了高昂的通胀与去工业化代价。在此背景下，欧盟逐渐将“经济安全面临风险”和“加强欧洲经济安全”作为经济战略的逻辑出发点，把提升竞争力作为保障经济安全的重要途径。[1]

在内部治理层面，欧盟的脆弱性根植于其多层治理体系在面对系统性危机时的内生性失灵。一方面，欧盟作为高度一体化的组织，其成员国彼此间深度依赖，这使得任何危机都具有系统性特征，需在联盟层面予以应对。另一方面，欧洲一体化在经济和政治领域的非对称性、主权与超主权、核心国家与边缘国家、利益驱动与规范认同之间的结构张力进一步激化危机时“欧洲优先”与“国家优先”的根本性冲突。这种结构脆弱性根植于欧盟长期奉行的、以功能驱动的渐进主义治理路径。这一治理模式以技术性领域的最低共识推动小步调整，并借助临时机制积累共识，从而规避敏感的权力分配问题，降低政治阻力和制度失灵风险，曾是欧盟过去半个世纪的生存艺术。然而，这种依赖政治讨价还价和权力妥协的治理模式，在应对具有全域性、突发性、涉及生存的系统性风险时极容易陷入失灵。例如，各成员国在新冠疫情暴发

［1］ European Commission, “European Economic Security Strategy,” June 20, 2023.

时对有限医疗资源的争夺，以及法德等国单方面实施医疗物资出口禁令并关闭边境等，使欧盟单一市场和申根区共同边境政策近乎瘫痪，此前建立的《严重跨界卫生威胁条例》、联盟民事保护机制、政治危机综合应对机制等也一度集体失灵。这进一步说明，即便经济高度嵌合，成员国在生存危机面前仍会本能退回民族国家堡垒。欧盟意识到，必须改变缺乏中央统筹的分散式治理模式，这构成其借韧性之名推动治理整合的内在动因。

在安全领域，防务能力的长期萎缩以及对外部安全保障的严重依赖是欧盟发展道路上最难跨越的结构性障碍之一。冷战结束以来，欧洲军费投入长期不足、国防工业碎片化严重且分布不均等问题一直限制着欧洲防务一体化的发展。随着地区安全困境的持续加剧和美国在欧洲防务分担上工具化色彩的日益浓厚，这一短板充分暴露，深刻改变欧盟对风险、威慑、战备与相互援助的整体理解，促使其重新审视自身安全保障能力。欧盟认识到，欧洲安全环境的变化并非短期现象，必须将减少对外部安全保障的依赖纳入长期防务规划和战备建设考量，确保欧盟作为一个强有力、连贯的政治行为体，为欧洲及其公民的安全承担更多责任。[1]“重新武装欧洲”（ReArm Europe）计划与《欧洲防务白皮书》的提出正是欧盟重建自主防务工业基础、降低传统安全领域对外结构性依赖的重要尝试。与此同时，欧洲周边“不稳定与脆弱弧”（arc of instability and fragility）[2]不断扩大，混合威胁（hybrid threat）以难民流动、供应链扰动、跨境犯罪、信息操纵等方式在战争与和平的“灰色地带”持续渗透，使欧盟的安全脆弱性进一步演变为涵盖传统与非传统领域的复合型短板。通过把韧性引入安全议程，欧盟试图构建一种介

[1] European Council, “A Strategic Compass for Security and Defence,” March 25, 2022, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf.

[2] 在欧盟政策语境里，欧盟周边，包括东部东欧与黑海周边，南部地中海周边、北非与中东，乃至萨赫勒、红海—非洲之角等更外圈通常被称为“更广邻域中的不稳定与脆弱弧”。参见 Sauli Niinistö, “Safer Together Strengthening Europe’s Civilian and Military Preparedness and Readiness,” March 20, 2024, https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf。

于传统防御与危机治理之间的综合安全能力，从而在不完全依赖外部保障的前提下构筑综合防线。

（三）整合分散治理目标的框架性需求

面对国际体系的结构性变革和多维度的系统性脆弱，欧盟已难以依靠单一部门政策或临时性机制加以应对，韧性正是在这一背景下被赋予整合性功能。韧性的整合作用并非是简单包容性质各异的政策议题，而是在战略构想和具体应对方案之间建立起一套以识别脆弱性和能力建设为主轴的治理逻辑，推动风险认知、政策目标、治理资源之间的衔接。

首先，韧性改变欧盟识别风险的方式，促使欧盟更加关注风险的跨领域传导、跨层级扩散和跨周期累积。欧委会在“韧性仪表盘”中指出，韧性是一种面对持续的社会转型和未来挑战仍能推进政策目标的能力。而这一能力的实现需要通过一套更广泛的指标对欧盟及其成员国的优势与短板进行全面评估。[1] 这意味着欧盟将不再依政策或部门边界识别和处置风险，而是从脆弱性与能力的互动关系出发，以更具前瞻性和战略远见的综合方法，分析不同风险之间的关联及其经由关键节点向其他领域扩散、叠加并转化为系统性冲击的过程，并据此采取行动。

其次，韧性为欧盟统摄不同政策领域的目标提供共同的战略指向。为了打破过去的治理碎片化局面，简化框架规则，并在联盟和成员国之间凝聚新的共识，推动不同政策领域和治理层级资源的重新整合，欧盟需要在开放战略自主与经济竞争力、技术创新与安全保障、民众福祉与社会韧性等相互竞争的优先事项之间重建平衡。韧性恰恰提供这样一种转换机制，其将减少依赖从供应链管理问题转化为维护开放战略自主的前提，将保护关键能力从产业政策问题转化为保障经济安全和技术主权的必要措施，将维护竞争力从市场效率问题转化为欧盟在地缘经济竞争中保持行动能力的基础。欧盟 2025 年

---

［1］ European Commission, “Resilience Dashboards for the Social and Economic, Green, Digital, and Geopolitical Dimensions.”

《战略前瞻报告》指出，为了应对全球性挑战，追求战略自主和提升关键领域的竞争力对于增强韧性至关重要，欧洲的安全与开放的战略自主将更加依赖欧盟创新和与其他经济体竞争的能力。[1] 可以看出，韧性将降低脆弱性的防御性要求与增强竞争力和行动能力的进取性目标联结起来，使降依赖、保能力、强竞争和拓展全球行动空间成为相互支撑的战略议程。

更为重要的是，韧性改变了欧盟讨论成员国与联盟间权力分配的方式。换言之，问题不再只是哪些权力应归属成员国还是欧盟，而是哪些能力必须在联盟层级统筹，才能避免局部脆弱性演变为整体危机。基于此，欧盟借韧性之名，在不引发激烈主权争论的前提下，推动原本分散在成员国手中的卫生、能源乃至防务等权能向联盟层级进一步集中。例如，欧盟在疫情暴发后大幅升级原本主要应用于自然灾害的战略储备机制（rescEU），强化对存放于各成员国境内战备资源的中央化预置和直接调度。“下一代欧盟”（Next Generation EU）计划及其核心工具“复苏与韧性机制”利用大规模共同举债及定向投资，将成员国国内政策锁定在联盟“双转型”轨道上；成员国若想获取资金，必须向欧盟提交长期的“国家复苏与韧性计划”，证明其完成预设的韧性建设任务，从而将松散的成员国协作转变为基于规则的联盟统筹。

三、欧盟强化韧性建设的制约

欧盟为强化韧性描绘了宏伟蓝图，并在制度建设上取得一定进展，但在现实执行过程中却面临根深蒂固的内部结构性缺陷，以及严峻的外部地缘政治掣肘。

（一）战略雄心与有限能力的差距

在欧洲一体化进程叙事中，战略雄心与有限能力间的内生性张力是一条

[1] European Commission, “Resilience 2.0: Empowering the EU to Thrive amid Turbulence and Uncertainty.”

贯穿始终的主线。英国学者克里斯托弗·希尔（Christopher Hill）曾将其精辟概括为“能力—预期差距”，旨在揭示欧盟在法律授权、财政资源、行政工具等核心能力构成上，与其内外部对欧盟作为全球行动者所寄予厚望之间的深层脱节。[1] 这一经典理论命题在欧盟强化韧性建设的进程中以更尖锐的形式重现。

一方面，韧性建设对长期、稳定、大规模资金的刚性需求，与欧盟有限且高度分散的财政能力之间存在结构性矛盾。例如，欧盟 2025 年高调推出“人工智能投资”（InvestAI）倡议，提出动员高达 2000 亿欧元的资金用于人工智能投资，包括为 AI 超级工厂设立 200 亿欧元的基金。然而，这一规模庞大的计划本质上是以有限公共资金撬动私人资本的公私合作安排，其启动资金主要来自“数字欧洲”（Digital Europe）、“地平线欧洲”（Horizon Europe）、“投资欧盟”（InvestEU）等现有计划，欧盟仅负责 500 亿欧元资金，其余部分则依靠私人部门的投资承诺，并寄望于成员国通过规划安排其所获凝聚政策资金提供支持。[2] 欧盟层面真正新增的财政投入十分有限，且能否如期足额到位存在高度不确定性。再如，“重新武装欧洲”名义上 8000 亿欧元的财政支持计划中，有 6500 亿欧元份额需要通过成员国增加国防支出、利用《稳定与增长公约》（Stability and Growth Pact）国家例外条款所提供的财政灵活性实现；“欧洲安全行动”（Security Action for Europe）计划通过提供最高 1500 亿欧元的长期贷款，支持成员国开展联合国防采购，加快国防投资，扩大欧洲国防工业生产能力，[3] 但也因资金分配不均及其可能

[1] Christopher Hill, “The Capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe’s International Role,” *Journal of Common Market Studies*, Vol.31, No.3, 1993, pp.305-328.

[2] European Commission, “EU Launches InvestAI Initiative to Mobilise €200 Billion of Investment in Artificial Intelligence,” February 11, 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_467.

[3] European Commission, “Joint Communication to the European Parliament and the Council: Preserving Peace - Defence Readiness 2030 Roadmap,” October 16, 2025, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=-Joint-Communication%20_Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf.

带来的严重财政负担而备受争议。在当前欧洲经济增长乏力、通胀高企、多数成员国财政收紧的背景下，这种安排不仅难以弥合能力缺口，反而进一步拉大成员国之间的安全鸿沟。出资较多的富裕成员成为实质上的“债权国”，借助附条件财政手段对欧盟政策产生实质影响，传统的“节俭国家”则坚决反对扩大欧盟预算或再度发行类似“下一代欧盟”的共同债务。这无疑导致计划落地面临极大的政治阻力，甚至可能再次触发欧盟内部新的财政危机。

另一方面，韧性概念的过度泛化稀释其政策效力，使大量改革停留于话语层面而难以触及结构性根源。欧盟将几乎所有治理目标都塞进韧性这个“政策容器”中，使其既是核心诉求，又是政策目标，还是规范性理想，但对韧性的界定却模糊不清，且与危机深层成因脱节。这极易导致对韧性概念的滥用，使韧性沦为欧盟内部的一种“政治正确”表述，反而掩盖欧盟在解决深层结构性矛盾上的无力。例如，成员国为争取“复苏与韧性机制”拨款，倾向给自己的项目和文件贴上韧性标签。欧洲审计院 2025 年一份针对成员国在该机制下改革劳动力市场的评估报告指出，这些被贴上韧性标签的改革虽完成表面的资金拨付指标，但不足以应对结构性挑战，对真正改善劳动力市场深层问题的实际影响非常有限。[1] 除此之外，虽然韧性强化了权能向欧盟层级的集中，但各利益相关方在推动各自韧性议程时存在权责交叉和目标冲突。尤其当资源有限时，谁的韧性优先级更高往往成为争议焦点。如在执行《关键原材料法》过程中，葡萄牙巴罗索、西班牙米纳多阿德等战略锂矿项目就因涉及成员国环保与产业利益分歧，普遍陷入环保诉讼、社会抗议与贪腐调查中。

（二）联盟内部利益分歧难以协调

尽管欧盟在超国家层面勾勒了高度统一的韧性蓝图，但其 27 个成员国在发展水平、地缘政治环境及内部治理结构上存在巨大异质性，彼此利益偏好与风险认知大相径庭。对于是否有必要为强化韧性而接受联盟更多的干预

[1] European Court of Auditors, “Labour Market Reforms in the National Recovery and Resilience Plans,” March 27, 2025, https://www.eca.europa.eu/en/publications?ref=SR-2025-10.

和影响，欧盟国家之间也意见不一，所谓“韧性防线”在内部极易被撕裂。这一结构性制约在欧盟处理对俄、对华关系时表现尤为突出，某种程度上甚至成为检验欧盟韧性的试金石。

在对俄政策上，欧盟各国的安全战略认知和利益诉求存在显著差异，反映出欧盟强化韧性建设“意愿大于能力”的现实。波兰、波罗的海三国、罗马尼亚紧邻俄乌战场，是欧盟内部最积极推动对俄硬脱钩、强化防务韧性的先锋国家。而对于德国、法国、意大利等西欧和南欧国家，俄罗斯更多是一个较远的地缘政治挑战，而非迫在眉睫的军事威胁。以匈牙利为代表的部分中东欧国家由于自身经济发展水平相对滞后，且长期高度依赖俄罗斯的廉价管道天然气和石油，则极力反对欧盟对俄能源脱钩的各种决定。因此，匈牙利等国多次对欧盟制定的对俄能源禁运和制裁方案行使否决权；针对欧盟 2025 年底禁止俄液化天然气进入欧洲市场的决议，匈牙利还向欧盟法院提起诉讼。不仅如此，对俄罗斯的能源硬脱钩在欧盟内部引发巨大反噬效应，直接导致如德国化学与金属等核心产业的外迁潮，使欧洲工业付出高昂代价，反而加剧欧盟在应对未来危机时的脆弱性。

在对华关系方面，尽管“去风险”成为近年来欧盟强化经济安全、供应链与产业政策韧性的实践重点之一，但不同成员国的应对策略存在显著差异。对高度依赖出口的工业大国德国而言，中国不仅是关键原材料供应商，更是其汽车、化工、机械制造等支柱产业不可或缺的庞大市场。据统计，2025 年德国对华货物贸易额达 2518 亿欧元，较 2024 年增长 2.1%，中国继 2016—2023 年连续八年后再次成为德国最大贸易伙伴。[1] 而对经济发展水平相对较低、亟需外部资本注入的中东欧及南欧成员国而言，中国在电动汽车、电池制造及基础设施领域的投资更多被视为不可多得的发展机遇，而非必须防范的安全风险。这种认知落差与利益分歧使共同的对华韧性政策难以成形，往

[1] Statistisches Bundesamt of Germany, “China Is Germany’s Most Important Trading Partner Once Again in 2025,” February 20, 2026, https://www.destatis.de/EN/Press/2026/02/PE26_056_51.html.

往依赖非约束性的指导原则或最低标准。

（三）跨大西洋关系的复杂性

随着特朗普再次上台，欧美关系出现新的紧张态势，全球秩序受到前所未有的冲击。对欧洲国家而言，“美国优先”口号正转化为实实在在的威胁。跨大西洋关系呈现合作深化与自主对冲并存的复杂演变，欧盟坠入更深的依赖陷阱。

在经贸层面，美国的关税施压与产业补贴竞争持续压缩欧盟强化经济安全和产业自主的政策空间。美国通过加征关税提高欧洲输美商品的成本，削弱欧洲出口企业在美国市场的价格竞争力。与此同时，2022 年出台的《通胀削减法》以至少 3690 亿美元的补贴及税收激励吸引企业扩大在美投资和生产，对欧洲清洁技术产业的竞争力和投资吸引力形成挑战；尽管特朗普政府上台后削减了多项激励措施，部分清洁技术制造业支持仍然保留。欧盟经济与产业韧性建设同时承受市场准入收紧的压力与全球产业投资布局调整的不确定性。2025 年 7 月，在美国威胁对欧盟商品加征 30% 关税的背景下，双方达成贸易协议：欧盟取消对美国工业品的关税，并对进入欧盟市场的美国农食产品建立关税配额制度，以换取美国对大多数欧盟输美商品实行 15% 的综合关税上限，涵盖汽车、半导体、医药等主要行业。[1] 该结果与欧盟此前主张的“零对零”关税方案存在明显差距。这种以扩大经济承诺换取贸易摩擦缓和的安排，虽降低短期冲突升级的风险，却可能进一步固化欧盟对美不对称依赖，使其经济韧性建设陷入通过增加一重依赖来缓解另一重风险的内在矛盾。

在防务层面，欧盟虽试图通过韧性建设降低对美依赖，但其防务自主仍面临深层结构性障碍。其一，欧盟各国自身防务力量薄弱。冷战结束后，欧洲国家不断削减防务投入，并在战略决策、全域情报监视与侦察、战略空运、

[1] European Commission, “EU-US Trade Deal Explained,” July 29, 2025, https://luxembourg.representation.ec.europa.eu/actualites-et-evenements/actualites/eu-us-trade-deal-explained-2025-07-29_en.

综合导弹防御乃至核威慑等决定现代战争胜负的关键环节对美国近乎绝对依赖。国际战略研究所 2025 年发布的评估报告指出，欧盟若要直接替代美国在欧洲的部分防务贡献与兵力，需在数十年间耗资约 1 万亿美元。[1] 这种巨大的能力和资金鸿沟，使欧盟短期内根本无法建立起完全独立于美国的防务韧性。其二，尽管欧盟出台了鼓励联合采购和购买欧洲制造的防务产业政策，但跨大西洋武器供应关系依旧根深蒂固。斯德哥尔摩国际和平研究所 2026 年发布的报告显示，欧洲国家 2021—2025 年武器进口量较上一个五年增长 210%，且仍有 48% 来自美国。[2] 其三，欧盟内部对欧洲防务一体化的认知与终极目标缺乏共识。丹麦等北欧国家视军事一体化为对和平主义身份的背离；法德等主要成员国则推动独立于美国的“安全与防务联盟”建设；而波兰、波罗的海等紧邻俄乌战场的中东欧国家仍将北约安全保障视为优先选项。这迫使欧盟继续在战略自主与跨大西洋团结之间寻求模糊平衡。

更为复杂的是，韧性建设成为近年来北约与欧盟深化安全合作的共同议题，但双方框架存在职能重叠与协调困境，反而束缚欧盟的防务自主探索。例如，欧盟《关键实体韧性指令》为内部市场建立了覆盖能源、交通、卫生、数字基础设施等 11 个部门的统一韧性治理框架，北约“七项基线要求”同样聚焦类似能力。[3] 支撑北约军事机动与后勤的港口、铁路、燃料管道，恰恰是同时受欧盟《关键实体韧性指令》与《网络和信息安全指令 2》监管的“关键实体”。这意味着，欧盟韧性建设在安全上离不开美国，在机制上绕不开北约，在内部无法统一对美立场，在经济上又不断承受美国单边政策的代价。

---

［1］ International Institute for Strategic Studies, “Defending Europe Without United States: Cost and Consequence,” May 15, 2025, https://www.iiss.org/research-paper/2025/05/defending-europe-without--the-united-states-costs-and-consequences/.

［2］ Stockholm International Peace Research Institute, “Global Arms Flows Jump Nearly 10 Per Cent as European Demand Soars,” March 9, 2026, https://www.sipri.org/media/press-release/2026/global-arms-flows-jump-nearly-10-cent-european-demand-soars.

［3］ “Warsaw Summit Communiqué,” NATO, July 9, 2016, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm.

四、结语

在百年未有之大变局中，韧性建设集中展现欧盟重塑自身治理能力和全球行为体地位的强烈战略焦虑与雄心。韧性为欧盟战略转型提供一套底层逻辑：它重新讨论了相互依赖、脆弱性与全球化之间的关系，将经贸、科技、供应链等原本遵循市场逻辑的议题重新界定为攸关联盟生存和发展的安全议题，为资源集中与权能上移赋予正当性，同时推动对外伙伴的安全化重组与筛选。这不仅是欧洲一体化进程中的重要转折，也给全球供应链重组及中欧关系带来不容忽视的影响，中国应理智研判并充分应对。

首先，充分评估欧盟强化韧性建设的影响。对内而言，韧性建设客观上推动欧洲一体化不再只停留在市场和规则层面，而是向更强的联盟统筹和更集中的权力分配发展。对外而言，韧性建设正推动欧盟按依赖程度、替代能力和安全风险重新评估和筛选合作伙伴。这种按照自身安全利益重新划定开放边界的做法与全球地缘经济碎片化趋势相互激荡，使欧盟从过去经济全球化和多边规则的重要维护者，逐渐转变为选择性全球化的推动者，体现出其从理想主义规范力量向务实的地缘政治行为体转变的重要趋势。但欧盟韧性建设的最终成效，很大程度上并不取决于其战略雄心的高低，而取决于其能否弥合理想与能力、开放与自主、联盟统筹与成员国主权之间的深层裂隙。

其次，在准确把握欧盟韧性逻辑的基础上，理性应对其对华影响。在韧性框架下，欧盟既希望维持开放以延续全球化红利，又力图通过选择性脱钩来降低依赖、保障安全，两种取向的持续摇摆，使中国在欧盟视野中呈现结构性的两面：在光伏、动力电池、关键原材料等依赖度较高且短期难以替代的领域，中国被归入亟待“去风险”的脆弱性来源；而在气候治理、绿色转型等利益高度交汇、能力相互补充的领域，中国又落在“机遇与伙伴”一侧。这种风险与合作并存的政治建构为中国塑造中欧关系留下现实空间。

一方面，中国应妥善处理中美欧三边关系。欧盟强化韧性的逻辑已经开始反作用于跨大西洋关系。随着美国由稳定的安全保障日益转化为压力和不确定性来源，降低对美过度依赖、增强战略自主成为欧洲无法回避的现实议题。处于十字路口的欧盟及其成员国开始呈现“向东看”的务实动向，中欧关系进入合作与竞争并存、摩擦与协调交织的新常态。中国应善用这一契机，既避免刺激美欧联合遏华，也不寻求与欧共抗美国，而是以超大规模市场和完备产业链的优势，对冲欧洲内部保护主义倾向，积极拓展与欧盟在共同韧性领域的合作空间。

另一方面，中国也须清醒认识到，欧盟对经贸依赖的不信任使其推动供应链多元化、降低对华依赖成为长期趋势。中国既要在稀土、关键矿产等自身占据优势的领域善加运筹，也要主动对接欧盟在绿色低碳、数字转型等领域的韧性需求。唯有区分领域、分类施策，做大共同利益蛋糕，中欧关系方能跨越地缘政治的阵营化陷阱，为动荡变革的世界注入更多稳定性与确定性。

【责任编辑：吴劭杰】