

# 法国推动欧洲安全秩序重塑的路径与影响

王 朔

**内容提要:**在全球地缘政治危机的冲击下,尤其是特朗普再次上台执政后,法国乃至欧洲的安全形势面临愈发严峻的挑战。马克龙政府将“法国国家能力重建”与“欧洲主权重塑”并重,呈现出较为鲜明的“整体安全观”,并围绕核威慑的“欧洲化”、欧盟防务工业一体化、俄乌冲突中的“法国方案”以及北约内部改革四个层面,试图推动欧洲从安全依附者向安全塑造者转型。法国的政策调整产生了一定的积极作用,有助于提升欧洲的整体实力和内部团结,并强化欧洲对外的战略自主性。但受到自身实力、内部政治经济条件和整个欧洲环境的影响,法国的领导雄心难免有所局限。总体来看,法国为欧洲安全秩序的长期演进奠定了一定的思想与实践基础,并将持续影响欧洲在未来大国竞争与地区冲突中的战略选择。

**关键词:**欧洲 法国 安全秩序 战略自主

当前,俄乌冲突持续,跨大西洋关系出现重大转向,欧洲的安全环境处于冷战结束以来最为复杂的变局之中。法国作为欧盟核心国,同时也是核大国和欧洲主要的军事力量,自然不可能置身事外,其调整战略政策以应对复杂局势的迫切性迅速上升。事实上,法国的对外安全战略一直与全球战略环境紧密相连,无论是面对冷战时期美苏两个超级大国的对峙,还是冷战结束后全球化以及欧洲一体化的加快,再到 21 世纪以来国际安全形势的复杂化和大国竞争的日趋激烈,法国的安全战略一直都处于演变之中。作为法国现任总统的马克龙,以重振法国的大国地位为己任,提出了一套具有鲜明特色的安全政策理念,着重致力于欧洲安全秩

序的重构,并试图在其中发挥主导作用。

## 一 马克龙的安全观:法国重塑欧洲安全秩序的思想基础

法国在外交安全上一直深受追求独立自主的戴高乐主义影响,现任总统马克龙也自称是戴高乐主义的继承人。但马克龙的安全观并非对戴高乐主义的简单线性延续,而是在西方主导秩序相对衰落、多极竞争加速重构的历史转折期形成的一套新的、综合性的安全理念,即将“法国国家能力重建”与“欧洲主权重塑”并置为同一战略进程中的两个支点,在更宏观的层面上将安全问题从传统军事领域扩展至政治、经济、技术与生态等多重维度,呈现出较为鲜明的“整体安全观”取向。

其一,欧洲的安全挑战是多重结构性剧变叠加的结果。在马克龙上台前,大国竞争已显著加剧,美国单边主义回潮与冷战思维的复苏,迫使法国重新评估自身的安全处境与战略定位。2017年,法国发布的《国防与国家安全战略评估》(Strategic Review of Defence and National Security 2017)指出,法国正面临快速恶化的战略环境和新型的战争形态,不能将自身安全委托于他人,必须保持完全的战略自主。<sup>①</sup> 2020年2月7日,马克龙在巴黎军事学院发表题为“防务与威慑战略”的演讲,进一步强调中美竞争已“结构化”,成为国际关系的核心变量,大国博弈正从“有限竞争”转向“无限制竞争”,以规则为基础的国际秩序和多边主义面临持续侵蚀。<sup>②</sup> 2022年,俄乌冲突的全面升级成为马克龙安全观的重要转折点。他将俄乌冲突界定为融合军事、能源、粮食、移民与信息的“混合型、全球化战争”,其后果

---

<sup>①</sup> Vie publique, “Revue stratégique de défense et de sécurité nationale-2017,” 12 octobre 2017, <https://www.vie-publique.fr/rapport/36946-revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>.

<sup>②</sup> Élysée, “Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l’ école de guerre,” 7 février 2020, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre>.

是将持续侵蚀“民主国家”的政治稳定性与制度合法性。<sup>①</sup> 在马克龙眼中,冷战后的“安全红利期”已然终结,俄罗斯将构成欧洲长期的系统性威胁,而美国对欧洲安全承诺的不确定性表明,安全不再是可选择的政策领域,而是决定国家是否仍具备自主存在与行动能力的根本条件。

其二,欧洲新安全秩序应是整体安全观的多维拓展。马克龙安全观的整体性体现在其对非传统安全领域的系统整合。首先,经济能力为安全的基础条件。2024年,马克龙在索邦大学的演讲中指出,若欧洲在产业、资本、贸易与规则层面持续受制于人,将“不再真正掌握自身命运”,能源、供应链、关键原材料与产业能力直接决定国家与欧洲在危机中的生存韧性。<sup>②</sup> 其次,技术主权与安全主权高度叠合。马克龙多次强调,新技术已超越经济工具范畴,网络空间、外层空间、数字基础设施与关键算法成为新的战略竞争场域,安全不再局限于领土边界之内,而已延伸至数据与技术控制权。<sup>③</sup> 他以欧美经济表现的长期差距为例,指出欧洲在技术和增长上的“掉队”正在转化为结构性安全风险。再次,生态问题纳入安全议程。因为气候变化与生物多样性的丧失,资源争夺、移民流动与社会不稳定等正不断地转化为现实地缘政治风险。最后,社会凝聚力、制度稳定与国家认同成为安全的重要组成部分,恐怖主义、激进主义、分裂主义与信息操纵构成对共和国制度的直接威胁。可以说,马克龙的安全观已超越了以军事威胁为中心的狭义安全概念,演变成为一种以主权能力为核心的综合安全认知结构。

其三,法国应更加积极地扮演“平衡型大国”角色。针对欧洲面临的挑战与困境,马克龙明确否定了“旁观退缩”与“被动适应”两种路径,强调唯有主动参与规

---

① Élysée, “Discours du Président Emmanuel Macron à l’occasion de la conférence des ambassadrices et des ambassadeurs,” 1 septembre 2022, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/09/01/discours-du-president-emmanuel-macron-a-loccasion-de-la-conference-des-ambassadrices-et-des-ambassadeurs>.

② Élysée, “Initiative pour l’Europe – Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique,” 26 septembre 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

③ Élysée, “Initiative pour l’Europe – Discours d’Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique,” <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

则塑造,法国才能避免衰落。所谓“平衡”,即不在中、美、俄之间选边站队,在保持战略自主的同时,通过对话、威慑与合作并行的策略,争取强大、独立、有影响力的法国国家地位,同时最大化法国及欧洲的战略回旋空间。例如,在俄乌冲突问题上,法国明确谴责并制裁俄罗斯,但同时又坚持保持沟通渠道,力图在欧洲参与的前提下斡旋“20点和平计划”。又如,在多边合作问题上,马克龙通过“印太战略”和参与全球反恐合作确保法国的“大国存在”,呼吁“欧洲和亚洲应联合起来”,通过“印太战略”反对“超级大国主导的强权势力圈”,强调战略自主对欧洲与“印太”地区国家的重要性。<sup>①</sup>此外,法国还通过与萨赫勒地区的跨国合作打击非洲恐怖主义,并且法国的特种兵在近期的“贝宁政变”中发挥了重要的制衡作用。因此,马克龙并非仅将法国定位为国家利益和欧洲利益的追求者,而是将其塑造为全球公共议题上的规范型行动者与和平推动者。

其四,欧洲应以独立与主权重塑战略自主。2014年,“战略自主”的表述出现在欧盟理事会关于共同外交与防务政策的文件中。2016年,《欧盟全球战略》(Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe — A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy)进一步指明,要建立一个更强大、更有能力在其周边及更远地区行动的欧洲。马克龙上台后一直在推动将欧洲战略自主确立为法国国家战略的重要组成部分,并在多次外交与防务演讲中强化“一个更多主权、更统一、更有行动能力的欧洲”的叙事,将欧洲列为法国安全与影响力扩展的关键平台。<sup>②</sup>这一论述在俄乌冲突后进一步转向,马克龙将“战争重返欧洲”划定为时代转折点,再度强调法国必须“强大、独立、有影响力”,欧洲被描绘为正处于“生死存亡的十字路口”,必须通过深刻的范式转变捍卫其主权、繁荣与价值

---

<sup>①</sup> Élysée, “Keynote Address at the Shangri-La Dialogue,” 30 May 2025, <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2025/plenary-sessions/keynote-address>.

<sup>②</sup> Élysée, “Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique,” 26 septembre 2017, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique>.

观,“否则将面临衰落甚至消亡的风险”。<sup>①</sup> 面对特朗普再次上台执政,马克龙更是一再强调不接受法国或欧洲沦为地缘政治的客体,必须尽最大努力,去拥有一个更强大的、更自主的欧洲。这也标志着马克龙的思想正从传统的“自由国际主义”,转向一种更加强调实力和威慑的“防御性现实主义”。

## 二 欧洲安全环境出现的新变化

俄乌冲突跌宕起伏,中东危机余波不断,尤其是美国特朗普第二任期推行所谓“唐罗主义”(Donroe Doctrine)的西半球优先战略,大幅削减了对欧洲的军事投入,甚至公开质疑欧洲的安全责任,将格陵兰岛列为其核心利益,显现出鲜明的“战略收缩”与“单边主义”特征。这表明跨大西洋关系发生重大转向,欧洲安全环境出现新变化,也使得法国进一步强化了对战略自主性的认知,成为其推动欧洲安全秩序重构的重要动因。

首先,美国不再将欧洲视为“志同道合”的盟友。特朗普再次执政以来,将欧洲明确定位为“异化者”而非“同路人”,甚至是美国的潜在对手。2025年2月,美国副总统万斯在慕尼黑安全会议上宣称,欧洲主流政党通过压制民粹右翼、推行大规模移民政策,正在摧毁西方基督教文明根基。<sup>②</sup> 特朗普在接受美国政治新闻网(POLITICO)的采访时,更是公开将欧洲描述为一个“正在衰落”的国家集团,由“软弱”的领导人掌舵,并批评其缺乏有效应对移民潮和地缘冲突的能力。<sup>③</sup> 美国的这一系列言行说明,跨大西洋联盟的价值观基础正受到侵蚀。

其次,美国将欧洲视为防务上的负担。在俄乌冲突的问题上,特朗普政府“联

---

<sup>①</sup> “Discours Sorbonne II de Macron sur l'Europe: ce qu'il faut savoir,” *Les Echos*, 25 avril 2024, <https://www.lesechos.fr/politique-societe/emmanuel-macron-president/discours-sorbonne-ii-de-macron-sur-leurope-ce-qui-faut-savoir-2091242>.

<sup>②</sup> “Vance Shocks Europe With a Message That He Has Long Promoted at Home,” *New York Times*, 14 February 2025, <https://www.nytimes.com/2025/02/14/us/politics/vance-far-right-germany-munich-afd.html?searchResultPosition=5>.

<sup>③</sup> “Trump Thrashes European Leaders in Wide-ranging Interview: ‘I Think They’re Weak’,” *POLITICO*, 9 December 2025, <https://www.politico.com/news/2025/12/09/trump-dasha-burns-interview-europe-immigration-ukraine-00682016>.

“俄压欧”，多次绕过欧洲直接与俄罗斯接触，试图边缘化欧洲的作用和角色，并尝试通过“快速停火”方案尽早甩锅给欧洲。美国政府高层（包括国防部长）甚至私下表示：“美军应优先撤离东欧，让欧洲自己面对俄罗斯”，并暗示若欧洲不采购美制武器、不增加对美投资，美国可能会“重新评估安全承诺”。<sup>①</sup>同时，2025年12月，美国发布《国家安全战略》（National Security Strategy），首次未将北约列为“核心支柱”，并直言不讳地批评欧洲“国家身份和自信心的丧失”，指责欧洲国家长期“搭便车”，享受美国安全保障却不愿分担责任，强调美国将推动欧洲各国承担起防务的“主要责任”。

再次，北极地区成为战略博弈的新焦点。格陵兰岛地处北极，具有极高的战略价值，不仅体现在其约占全球25%—30%的稀土资源储备，更在于其扼守北极航道，较传统航线缩短40%的航程，同时其军事防御功能显著，美军在该岛的皮图菲克太空基地（Pituffik Space Base）的预警雷达可覆盖飞越北极约90%的洲际导弹的轨迹。<sup>②</sup>特朗普多次公开表达想要购买或控制该岛的意图，甚至威胁动用武力强取。毕竟美国作为联盟主导者，竟以武力威胁盟友领土完整，显然动摇了《北大西洋公约》第五条的集体防御根基。丹麦首相梅特·弗雷泽里克森警告称，“美国对格陵兰岛的接管将意味着北约的终结。”<sup>③</sup>欧洲对此表现出强烈的抵制，多国发表联合声明强调“格陵兰岛的主权仅属丹麦与格陵兰岛的人民”，并派兵参与“北极耐力”军演，虽然规模较小且象征意义远大于实战价值，但却是欧洲历史上首次以“阻止美国吞并”为目标的联合军事部署，是重要的政治与战略信号。

最后，美国对欧洲的经济胁迫日益加剧。特朗普再次上台后，挥舞关税大棒，几乎对全球所有国家“开战”，欧洲并没有因自己的“盟友”身份而幸免。在2025

---

<sup>①</sup> “Pentagon Considering Proposal to Cut Thousands of Troops from Europe, Officials Say,” *NBC News*, 8 April 2025, <https://www.nbcnews.com/politics/national-security/pentagon-considering-proposal-cut-thousands-troops-europe-officials-sa-rcna199603>.

<sup>②</sup> USGS, “Global Rare Earth Resource Assessment 2023,” <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023.pdf>.

<sup>③</sup> “Trump Is Desperate to Take Greenland. Can NATO Defend Itself—and Is It Willing to?” *CNBC*, 9 January 2026, <https://www.cnbc.com/2026/01/09/nato-trump-greenland-war-invade-defense.html?msockid=3c06a66607596ba32067b0ae06136ac0>.

年7月签署的美欧贸易协议中,欧盟不仅要全面取消对所有美国工业制成品的关税,还需要单方面承诺:购买7500亿美元的美国能源产品;400亿美元的美国AI芯片(附带不得转售中国、须装监控软件等限制);对美战略性产业投资6000亿美元等。该协议虽然使欧洲避免陷入与美的关税战,但却在军事、能源、科技等战略领域进一步加深对美的依附与捆绑,而且整个谈判过程被一些欧洲人士认为具有“侮辱性”,引发包括法国在内的诸多欧洲国家的强烈抗议。事实上,美国已然将经济工具作为迫使欧洲就范的政治手段。例如,2026年1月11日,特朗普在社交媒体上宣布,从2月1日起,对丹麦、德国等八个欧洲国家输美商品加征10%关税,6月起税率将升至25%,直至完全、彻底购买格陵兰岛的协议达成。这已构成欧盟相关法规中所定义的经济胁迫行为,即通过关税等经济手段迫使欧盟或其成员国改变相关政策。虽然此次加征关税被暂缓实施,但欧洲非常清楚这始终是悬在自己头上的“达摩克利斯之剑”。

随着特朗普第二任期的开始,全球政治经济不稳定性凸显,各种矛盾集中爆发,欧洲正面临前所未有的压力和挑战,甚至处在“生死存亡”的重要关口,如果继续对美国心存幻想,将自己的安全完全寄托于北约,显然是不合时宜的,甚至可能陷入“以地事秦,犹抱薪救火”的恶性循环。如果说俄乌冲突敲响了安全的警钟,那么特朗普的再次上台则是促使法国和欧洲加速行动的“发令枪”。

### 三 法国重塑欧洲安全秩序的实施路径

在欧洲安全环境出现重大变化的背景下,法国正尝试将“欧洲战略自主”从长期的政治口号转化为一套具有制度支撑与行动指向的政策路径,围绕核威慑的“欧洲化”、欧盟防务工业一体化、俄乌冲突中的“法国方案”以及在北约内部推动改革四个层面,多轨并进,试图推动欧洲从安全依附者更多地向安全塑造者转型。

一是法国核威慑“欧洲化”。核问题是欧洲战略自主最核心、最敏感的缺口。2025年3月5日,马克龙在面向全国民众的电视直播讲话中,将法国定位为“欧洲

最有效军队和核威慑力量”的拥有者,隐含其作为欧洲安全最终担保者的自我认知。<sup>①</sup> 这一战略认知的物质基础在于法国仍拥有独立核威慑、全球投射能力和完整的国防工业体系。2020年2月7日,马克龙在就法国防务与威慑战略发表的主旨演说中,进一步提出了“具有欧洲维度的法国核威慑战略”,标志着法国开始系统地推动核威慑政治“欧洲化”。<sup>②</sup> 在具体路径上,法国并未追求核力量的制度性共享,而是通过强化自身能力、扩大战略对话与合作,间接提升核威慑对欧洲安全环境的外溢效应。《2024年至2030年军事规划法》(Military Programming Law 2024-2030)将法国未来七年的国防预算提高至约4130亿欧元,明确将核威慑现代化、高强度冲突准备、网络与太空能力以及国防工业体系作为优先方向,并通过中期复查机制保持政策弹性,确保核威慑“欧洲化”建立在法国国家能力持续强化的基础之上。<sup>③</sup> 同时,法国还明确宣称,其核威慑并非美式延伸威慑,法国的核心利益已与欧洲邻国的安全高度交织。<sup>④</sup> 法国推动的“欧洲政治共同体”(EPC)以及2025年开始的法德战略对话机制,均体现其“去制度化、去技术化”的思维,意在将核威慑嵌入更广泛的欧洲安全叙事。<sup>⑤</sup> 因此,法国主张的是核威慑在政治层面的“欧洲化”,而非向技术或主权层面转移,体现出国家独立性与欧洲责任之间审慎的平衡。

二是欧盟防务工业一体化。在战略自主的框架下,法国将防务议题由成员国

---

① Élysée, “Adresse aux Français,” 5 mars 2025, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/03/05/adresse-aux-francais-6>.

② Élysée, “Discours du Président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion devant les stagiaires de la 27ème promotion de l'école de guerre,” 7 février 2020, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27eme-promotion-de-lecole-de-guerre>.

③ Ministère des Armées, “La loi de programmation militaire 2024-2030: les grandes orientations,” 2024, <https://www.defense.gouv.fr/ministere/politique-defense/loi-programmation-militaire-2024-2030/loi-programmation-militaire-2024-2030-grandes>.

④ Ministère des Armées, “French Nuclear Deterrence Policy,” 2025, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-defense/la-dissuasion-nucleaire-francaise>.

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

主权范畴提升到欧盟层面,成为欧盟公共能力问题,其核心目标在于通过工业与制度整合,减少对外部供应链的系统性依赖。马克龙多次强调,欧洲必须摆脱“战略监护”,建立可信且自主的防务能力。<sup>①</sup> 俄乌冲突暴露出欧盟防务体系在治理、军工与财政方面的结构性短板:各国国防产业未形成统一产业体系;欧洲生产多种不同类型的装备,缺乏规模经济;约78%的防务装备仍来自欧盟以外地区,其中63%来自美国,外部依赖性强;装备系统之间的标准与型号不同导致缺乏互操作性。针对上述防务问题,法国推动了一系列欧盟层面的金融创新。欧洲防务基金(European Defence Fund)首次以欧盟预算方式直接支持跨国防务研发,2021—2027年研发预算约80亿欧元。<sup>②</sup> 截至2024年,已有101个防务研发项目获得资助,涵盖下一代战斗系统、无人平台、网络防御等关键技术领域。“欧洲和平基金”(European Peace Facility, EPF)作为欧盟首次用于军事援助的大规模预算池,其2021—2027年援助预算达170亿欧元,其中已有115亿用于支持乌克兰。该基金不仅支持欧盟以外的行动,还迫使成员国协调装备标准、提高弹药补给与供应能力,客观上推动了欧盟内部军工生产能力的同步提升。在独立武装力量建设方面,法国主张欧盟发展自己的防务支柱,以减少对北约支柱的依赖。法国积极推动“永久结构性合作”(PESCO)、《支持弹药生产法案》(ASAP)、《通过共同采购加强欧洲国防工业法案》(EDIRPA)以及《欧洲防务工业计划》(EDIP)等一系列机制,解决欧洲在弹药、导弹、火炮等关键环节的生产瓶颈,实现“生产得更快,生产得更多”的战略目标。<sup>③</sup>

三是俄乌冲突中的“法国方案”。自俄乌冲突升级以来,马克龙逐步形成了一套具有鲜明法国特色的冲突应对与解决思路,并在2024—2025年通过一系列双边与多边框架协议得到明确表达。“法国方案”并非单一和平计划,而是一种兼顾军事威慑、政治谈判与战后欧洲安全秩序重构的综合路径,其核心目标在于:在避

---

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

② European Commission, “European Defence Fund,” 2025, [https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-defence-fund\\_en](https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-defence-fund_en).

③ Élysée, “Déplacement à l’usine Eurengo à Bergerac,” 11 avril 2024, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2024/04/11/deplacement-a-lusine-eurengo-a-bergerac>.

免冲突失控升级的同时,确保欧洲在战争终局安排中拥有主导权。在军事层面,法国通过双边、欧盟机制向乌克兰提供援助,帮助乌克兰建立一支可持续、具备长期防御与威慑能力的武装力量。2024年2月,这一理念在马克龙与泽连斯基签署的《法乌安全合作协议》(Agreement on Security Cooperation between France and Ukraine)中予以制度化。<sup>①</sup> 马克龙对俄罗斯威胁称:“法国有能力在必要时以北约联盟成员身份参与高强度冲突。”<sup>②</sup>在政治层面,法国坚持和平谈判必须以乌克兰主权与欧洲安全为前提,反对任何“背后和平”。其最具标志性的构想是部署欧洲主导的保障部队,作为停火或和平协议下的政治—安全保障,并非北约集体防御机制的一部分。这一构想通过“志愿联盟”(Volunteer Alliance)推进,体现出法国试图重塑欧洲安全责任分配方式。<sup>③</sup> 2025年12月15日,欧盟领导人在共同发布的声明中承诺,将组建一支由欧洲主导、由“志愿联盟”框架下的志愿国家派兵组成,并接受美国支援的“多国部队”,协助乌克兰重建武装力量、保卫领空安全,同时为海域安全提供保障。<sup>④</sup> 此举进一步凸显法国试图通过“志愿联盟”方式推进欧洲安全责任的再分配。总体而言,“法国方案”体现出马克龙试图以俄乌冲突为契机,推动欧洲从安全依附者向安全塑造者转型。一方面,法国通过长期安全承诺与保障部队计划应对美国战略的不确定性,也在美国有意愿合作的领域积极配合;另一方面,法国借此将战后安排嵌入“欧洲战略自主”的更大叙事之中。在这一意义上,俄乌冲突在法国的战略构想中不仅是一场必须被“管理”的冲突,更是重塑欧洲安全秩序的重要契机。

---

① Élysée, “Agreement on Security Cooperation between France and Ukraine,” 16 February 2024, <https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/02/16/agreement-on-security-cooperation-between-france-and-ukraine>.

② Ministère des Armées, “Revue Nationale Stratégique 2025: s’adapter au contexte géopolitique,” 2025, <https://www.defense.gouv.fr/actualites/revue-nationale-strategique-2025-sadapter-au-contexte-geopolitique>.

③ “Guerre en Ukraine: Emmanuel Macron et les Européens réaffirment leur soutien à Kiev qui veut terminer cette guerre de manière digne,” *Toute l’Europe*, 1 décembre 2025, <https://www.touteleurope.eu/1-ue-dans-le-monde/guerre-en-ukraine-emmanuel-macron-et-les-europeens-reaffirment-leur-soutien-a-kiev-qui-veut-terminer-cette-guerre-de-maniere-digne>.

④ “Joint Statement on Ukraine,” GOV.UK, 15 December 2025, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-on-ukraine-15-december-2025>.

四是北约内部的“改革派”。自2017年马克龙上任以来,法国逐步形成一种在北约内部进行改革的立场,即在不退出北约、不否定其集体防御功能的前提下,反对北约在欧洲安全中的中心化地位,推动欧洲成为具备战略判断与行动能力的主体。马克龙对北约“顽疾”的诊断,首先体现在对其战略功能失衡的批评上。2019年,他提出北约正处于“脑死亡”状态,批评联盟在政治协调与战略决策层面的失能,而非军事能力本身的衰退。在法国看来,北约长期存在“军事自动化而政治空心化”的问题,欧洲国家在缺乏战略共识的情况下,被动卷入由美国主导的决策进程,而联盟内部缺乏就共同威胁与行动边界展开实质性政治讨论的机制。法国政府反复指出,美国的全球战略重心正不可逆转地向“印太”地区转移,而欧洲若继续将自身安全完全“外包”给北约与美国,将面临严重的战略脆弱性挑战。这一判断在俄乌冲突后并未发生根本改变。法国认为,战争虽短期内强化了北约的存在感,但并未逆转美国战略优先方向的长期发展趋势,因此,北约可以作为集体防御的安全底线,却不应成为欧洲安全的唯一支柱。基于上述判断,法国提出了一套旨在“改造而非削弱”北约的改革主张,其核心并非挑战《北大西洋公约》第五条,而是重新安排欧洲安全事务中的角色分工。法国主张,北约应主要承担高强度集体防御的兜底功能,而欧洲国家——尤其是欧盟——应在周边地区安全、危机管理、混合威胁与域外稳定行动中发挥主导作用。与此同时,法国强调欧洲还必须在北约框架内获得更具实质性的战略发言权。马克龙多次指出,欧洲需要“共同定义威胁、共同决定干预与否”,而不仅是“用美制武器配合美军行动”。<sup>①</sup>这一逻辑与法国在推动核威慑“欧洲化”中强调“战略对话而非核共享”的思路高度一致,体现出法国试图在不改变成员国主权现状的前提下,扩大欧洲在安全事务中的战略能动性。

#### 四 法国重塑欧洲安全政策可能的影响

马克龙政府对欧洲安全秩序的设想,本质上是基于法国自身利益做出的考

---

<sup>①</sup> Élysée, “Adresse aux Français,” 5 mars 2025, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2025/03/05/adresse-aux-francais-6>.

量,意在通过重构欧洲安全结构,强化法国在欧洲的领导地位,并进一步发挥其大国影响力。总体来看,法国的政策行动对于提升欧洲的整体实力、加强欧洲内部团结,以及增强对外的战略自主性均具有积极意义。

一是有助于提升欧洲整体实力。2025年11月27日,马克龙宣布建立新的志愿兵役制度,强化战时动员。这是法国自1997年暂停征兵以来,招募体系经历的最重大的转变。法国新兵役制在欧盟层面引发了关于兵员规模、预备役、动员能力和社会韧性的讨论,进一步促进了欧盟防务体系均衡、有效的发展。在军工合作发展方面,在法国“欧洲优先”旗帜的感召下,各成员国更为积极地参与欧盟项目,充分利用欧洲防务局(European Defence Agency)和欧洲联合军备合作组织(OCCAR)提供的框架,强化欧盟防务技术和工业基础,并且在防务设备采购上,也有更多的欧洲国家开始优先考虑从本土或欧洲供应商渠道进行采购,并不断提升流程的灵活性以加快速度,如通过减少采购决策中的决策者数量来应对过度的官僚主义。2025年9月,英国国际战略研究所(IISS)发布报告称,与2018—2021年相比,从2022年2月到2025年7月,北约成员国签署的采购合同金额已从1318亿美元增至2450亿美元,这意味着许多欧洲盟国将更有能力应对重大军事突发事件。<sup>①</sup>可以说,在法国的推动下,欧洲防务一体化开始呈现出制度化、预算化与战略化三重趋势,即通过欧盟层面的研发机制形成共同技术基础,通过供应链建设提升战备生产能力,通过战略文件确立统一防务规划。

二是有助于加强欧洲内部团结。当前,“安全”成为整个欧洲的最重要关切,不仅是欧盟27个成员国的最大共同利益,同时也关乎所有的其他欧洲国家,这便需要团结欧洲一切可以团结的力量,包括已经脱欧的英国。一方面,法国积极加强与德国的合作。法德一直是欧洲一体化的发动机,欧洲几乎所有的重大举措均是首先基于法德合作。但近些年来,法德关系日趋紧张,在包括安全防务在内的诸多问题上意见相左。随着默茨的上台,法国开始与德国大幅改善关系。2025年5月,马克龙与默茨宣布成立“法德防务与安全委员会”(Franco-German Defence

<sup>①</sup> IISS, “Transforming European Defence Procurement and Industry,” 3 Septembre 2025, <https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/progress-and-shortfalls-in-europes-defence-an-assessment/chapter-four-transforming-european-defence-procurement-and-industry>.

and Security Council);8月,在法国土伦举行的第25届法德部长理事会更是一个标志性的转折点,双方宣布了八份战略文件和二十多个重点合作项目。法德领导人均强调,尽管两国国内政治存在脆弱性,但必须加强两国合作,为欧盟在安全领域议程设置与决策制定提供稳定、可预测的双引擎。另一方面,法国主动与英国缓和关系。尽管马克龙对英国“背叛”欧盟的行为一直耿耿于怀,但在欧洲安全日益受到威胁的情况下,英国与欧盟的关系大为缓和,其中法国是态度变化最大的国家。2025年7月,法国和德国分别与英国签署《诺斯伍德宣言》(Northwood Declaration)和《肯辛顿条约》(Kensington Treaty),重申并强化了双边层面的共同防卫与安全承诺。随后,在2025年G20峰会期间,法、德、英三国领导人协调立场,联合派遣国家安全顾问赴日内瓦同美国及乌克兰代表团磋商,显示出三国在重大安全议题上的高度政策协同。以法、德、英为核心的“Europe 3”非正式三边合作机制,起源于2003年三国协调伊朗核问题的外交传统,如今正在重塑成为欧洲应对安全危机的重要领导模式,被德国外长称为欧洲的“工作肌肉”。可以说,在传统架构效力不足背景下,这种基于务实信任的临时领导模式,成为欧洲在当前地缘政治变局中捍卫自身利益、实现有效行动的重要路径。<sup>①</sup>

三是有助于推动欧洲一体化进一步深化。欧盟是一个具有两元权力结构的高度一体化的区域组织。当欧洲一体化处于低政治维度时,成员国让渡主权相对容易,而当一体化进入高政治维度时,成员国让渡主权则相对较难,因此,出现了一体化止步不前乃至英国脱欧的情况。在法国看来,欧洲若想提升自己在未来安全秩序中的地位与话语权,不仅要在国家层面付出努力,更重要的是在欧盟层面采取集体行动,唯有上升到欧洲一体化的层面才能真正形成合力。法国在与德国共同推进加速研发的一些军工项目上,包括地面主战系统(MGCS)、下一代武器系统/未来战斗航空系统(NGWS/FCAS),以及在太空领域启动“欧洲预警系统倡议”(JEWEL)等项目,主动承担了高额风险与初始成本,为其他欧洲国家提供了成熟的合作框架与接入点,并以具体项目为核心扩展出更广泛的合作网络。同时,

---

<sup>①</sup> “Macron, Merz and Starmer Are Forming a New Trilateral Leadership,” *The Economist*, 27 November 2025, <https://www.economist.com/europe/2025/11/27/macron-merz-and-starmer-are-forming-a-new-trilateral-leadership>.

法国承诺增加防务支出、支持欧洲防务工业基础发展,将“法德旅”实质性纳入北约东翼的防务架构,并强调这种合作并非排他性“小集团”,而是主动将自身军事力量作为工具,服务于欧洲的整体防务规划。可以说,法国所倡导的防务整合并非仅关注军事能力的直接提升,还包含对经济增长的间接拉动,并成为进一步推动欧洲一体化走向深化的动力。

四是有助于提升欧洲战略自主能力。2019年,马克龙在法国驻外使节会议上提出“西方霸权衰落论”,认为18世纪、19世纪和20世纪分别是法、英、美的霸权时代,而21世纪权力分布正在向中国、印度、俄罗斯等多元中心扩散,西方主导的政治经济秩序由此发生结构性松动,其中另一个重要原因则是美国作为西方阵营的领导者不断地“犯错误”。他着重强调,法国和欧洲与美国的价值观并不完全一样,既然美国表现不合格,法国完全有资格、有能力担任起“自由世界”的领导者。在马克龙看来,所谓欧洲战略自主,就是要在具有战略意义的主要政策领域(如防务、经济、技术等)拥有独立行动的能力,使欧洲不必依赖其他国家,便能捍卫自身利益,并在国际舞台上作为平等的伙伴参与规则制定。在具体行动上,法国通过积极推动欧洲一体化的进一步深入,尤其是防务能力的整合,以践行这一自主理念。在马克龙极力奔走呼吁下,欧洲国家普遍意识到,唯有实现人员和工业的整合,才能在大国竞争与地区冲突中获得可持续的军事能力,从而真正具备所谓自主的物质基础。

当然,法国的行动也并非没有局限性。首先是自身实力的限制。法国虽是联合国安全理事会五个常任理事国之一,但如果离开欧洲,只能算是一个中等强国。尽管戴高乐说“法国如果不伟大,就不成其为法国”,但这种大国地位的展现并非易事,更多地需要借助欧洲这个平台,以欧洲领导者的身份跻身国际舞台。问题是这种“二等票坐头等舱”的行为并非没有负面效应,至少会让其他合作伙伴担心自己被法国“占便宜”,从而削弱了法国在欧洲的实际领导地位。其次是自身财力的不足。法国2025年财政赤字占GDP的比例预计为5.4%,公共债务更是连续攀升,截至2025年第二季度末总额达到3.42万亿欧元,占GDP的115.6%,接近欧盟

标准的2倍。<sup>①</sup>同时,由于经济增长低迷,通胀压力持续,政府财政负担将进一步增加,恐难以如愿按计划向防务投入海量资金,且这种情况在可预见的未来并不会得到改善。再次是自身政治的失序。如同其他欧洲国家一样,法国的政治碎片化和民粹化的情况非常严重,甚至有过之而无不及。政治光谱日益多元,主流政党日趋失势,国民议会中极左、中间和极右势力几乎是“三分天下”,马克龙总统已丧失在议会中的主导权,更是在一年多的时间内换了三任政府总理。目前,马克龙虽然以暂停改革换取了议会的短时休战,但预计到2027年总统大选之前,法国政治都将陷入一个瘫痪的僵局,马克龙若想在欧洲安全问题上有所突破必然会受到制约。

此外,欧洲内外环境给法国行动带来的限制亦不容忽视。一是欧洲内部利益差异存在的限制。欧洲国家的利益需求在各个领域均不相同,有的利益需求大,有的利益需求小,即便是各国均为重视的安全问题,在具体政策选择上仍会存在差异。例如,法国和德国虽然都赞同加强防务一体化,但法国希望建立相对独立于北约的、可对外快速部署的部队;而德国则偏向于依托北约的、更适合于欧盟外部边界防卫的力量。所以,法国的主张更多地反映了自身的需求,只能寻求与其他欧洲伙伴的最大公约数,而做不到完全契合。二是欧盟决策机制存在的限制。欧盟一直被指责存在“民主赤字”的问题,毕竟成员国所希望的“和而不同”与欧盟事实上的“一刀切”政策往往是相背离的,而欧盟至今仍无法很好地解决这个问题。未来,随着欧盟的继续扩大,发生有民主无集中或者有集中无民主的情况恐越发频繁,尤其是在面对防务安全这样的“深水区”时,欧盟将越来越难以扮演好“守门人”的角色。马克龙批评欧洲太分裂、太缓慢、太胆怯,必须加快步伐简化程序。<sup>②</sup>因此,法国积极呼吁在欧盟共同外交与安全政策(CFSP)领域引入“特定多数表决机制”(QMV),以替代现行的“全体一致”原则(Unanimity),就是意在提升

<sup>①</sup> INSEE, “A la fin du deuxième trimestre 2025, le ratio de dette publique s’ établit à 115,6 % du PIB,” 25 septembre 2025, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8644919>.

<sup>②</sup> Vie publique, “Déclaration de M. Emmanuel Macron, président de la République, sur les défis et priorités de la construction européenne,” 27 mai 2024, <https://www.vie-publique.fr/discours/294411-emmanuel-macron-27052024-union-europeenne>.

决策效率,但遭到中东欧成员国的明确反对。三是跨大西洋关系存在的限制。欧洲一直追随美国分享“制度红利”,同时付出一定的代价,但随着美国实力下降以及维护霸权成本上升,其对欧洲的要价也在提高。欧洲一方面对美国仍心存幻想,希望继续维持跨大西洋同盟关系,但另一方面又不堪美国的“剥削和打压”,希望寻求一定的战略自主空间,矛盾的心态始终存在。当然,美国绝不会任由欧洲脱离自己的控制,而是会继续迫使欧洲为自己的利益服务,通过俄乌冲突、格陵兰岛危机、关税战对欧洲进行掣肘。法国是欧洲战略自主的积极推动者,同时也必然会受到跨大西洋主义者的责难。只要这种犹疑和摇摆未来不消除,欧洲内部所谓“亲美和离美”的争执便不会平息。

## 五 结论

回顾历史可以发现,欧洲一体化往往在危机倒逼之下实现突破,因为危机会放大团结共识并缩小利益差异。当生存和安全问题上升到第一位时,虽然欧洲内部仍然有分歧和矛盾,但推动防务一体化的动力也会增强。在此背景下,法国在马克龙的领导下围绕欧洲安全秩序展开的理论建构与政策实践,呈现出高度一致的内外逻辑,即在对欧洲战略环境做出系统性判断的基础上,通过“整体安全观”突破传统军事安全框架,重新界定主权、安全与大国角色的内涵,以此打造法国主导下的欧洲安全新秩序。

从现实效果看,法国的政策调整客观上推动了欧洲的防务能力建设与欧洲一体化进程,使欧洲安全议题呈现出前所未有的“政治优先级”。无论是核威慑政治意义的“欧洲化”、防务工业与军备生产的制度整合,还是通过“志愿联盟”机制重塑危机应对模式,法国均在不同程度上强化了欧洲在安全事务中的能动性 with 协调性。法国还通过修复法德轴心,以及拉近与英国的安全合作关系,助推在欧洲内部存在分歧的现实条件下实现有效的共同行动,显著提升了欧洲在与美国互动中的谈判地位与战略自信。

同时,法国重塑欧洲安全秩序的战略雄心也面临难以回避的结构性约束。法国自身实力条件的有限性,削弱了其持续推动安全议程的政策连续性与执行力,

更像是以“有限的能力”去推动“有限的自主”。法国的领导力依赖欧洲这一放大器,始终受到欧洲伙伴与现实的双重约束。马克龙所提倡的欧洲战略自主也具有相对的有限性,即自主地选择什么时候站在哪一边或不站在哪一边,而非真正地选择中立,而且这种自主并非要脱离美国的安全保护伞,反而是希望通过证明自己的实力,让美国将其视为助力而非负担,进而更好地“拉住”美国留在欧洲。这种自主更像是一种主动与被动相结合的产物,是以行动来示范“欧洲支柱”在北约内的具体形态,从而增强跨大西洋联盟中的欧洲分量。

因此,法国着眼的并不是建立一个真正完全独立于美国的欧洲安全体系,而是试图通过持续的观念塑造与制度试探,使“欧洲作为安全主体”的理念深入欧洲国家的战略意识。法国在欧洲安全秩序重塑中的角色,既不是完美无缺的欧洲安全领袖,也并非徒有其表的战略空谈者,而更接近于在剧变中积极塑造议程但同时又受限于现实条件的探索者。

(作者简介:王朔,北京外国语大学国际关系学院教授;责任编辑:蔡雅洁)