

# 英国在欧洲安全秩序重建中的角色与影响

杨 芳

**内容提要:**在危机延宕的欧洲安全变局中,斯塔默政府立足现实挑战,展现了英国的“欧洲安全观”。其核心是将俄罗斯视为欧洲的头号“安全威胁”,以对抗和竞争作为欧洲安全秩序建构的导向,主张在保持跨大西洋联盟的同时,大幅提升欧洲安全实力,以承担更多安全责任和共同拓展“国防红利”。欧洲安全秩序中的英国身份多元,既是当前危机中乌克兰的坚定支持者,也是秩序的长期塑造者、北约的“欧洲支柱”和“重新武装欧洲”的“边缘人”。英国将对强化欧俄对抗的战略叙事、维系跨大西洋关系的脆弱平衡产生重要影响。但英国的理念、身份存在一定局限性,也可能使欧洲安全的主导权力、组织架构与战略重点分散化。英国强调欧洲—“印太”的安全联动性,也会增加欧洲安全秩序重建的复杂性,甚至有影响外溢的风险。

**关键词:**欧洲 安全秩序重建 英国 角色 乌克兰危机

随着世界大变局的加速演进,特朗普第二任期内的欧美关系急剧下滑,从乌克兰到格陵兰岛,欧洲安全危机跌宕起伏,陷入巨大的混乱,呈现出严重的不确定性,欧洲亟待重建安全秩序。作为欧洲重要的军事力量和外交大国,英国是欧洲安全秩序的长期塑造者之一。通过分析其战略设想、扮演的角色与可能产生的影响,有助于透过乱象辨析欧洲安全秩序演进的方向。

欧洲的安全格局正在发生转变。2022年的乌克兰危机标志着冷战后欧洲安

全秩序的分崩离析,危机的结局和走向将在很大程度上重塑欧洲安全结构。<sup>①</sup>2026年初,美欧围绕俄乌和谈、格陵兰岛归属的博弈不断升级,再度显示出特朗普第二任期内跨大西洋关系的加速下滑,使得欧洲安全秩序的重建陷入巨大的不确定性。在这一特定的历史时期,虽然英国斯塔默政府尚未对其“欧洲安全观”有明确的定义和系统的阐释,但在欧洲的乱局之中,英国展示了其欧洲安全政策的连贯性与稳定性、对欧洲面临安全威胁的总体评估,以及对于未来欧洲安全秩序的架构与发展路径的初步设想。作为传统的欧洲军事强国和外交大国,英国长期在欧洲安全秩序中扮演着重要而矛盾的角色。英国的“欧洲安全观”、作为欧盟“第三国”和北约欧洲成员国等身份的特殊性与局限性,从安全文化、组织架构以及力量格局等各个维度,影响着未来欧洲安全秩序的形成与发展。

## 一 斯塔默政府的“欧洲安全观”

在欧洲安全秩序的重建中,英国的“欧洲安全观”体现在其对乌克兰、格陵兰岛等一系列欧洲安全危机的应对中,也体现在与欧盟以及欧洲各国多边与双边的互动中,涵盖对欧洲安全威胁的界定、应对战略的制定及对欧洲安全秩序的建构等方面,是其国内经济、安全、防务和对外政策的战略延伸。斯塔默政府的“欧洲安全观”延续了英国对欧洲安全认知的传统,也带有一定的时代特色。

### (一)“俄罗斯威胁论”是关键出发点

俄罗斯总体上将英国视为一个敌对的、边缘化的国家,认为英国的政策导向是由美国主导的国际秩序所塑造,英国则视俄罗斯为这一秩序的破坏者,这导致了双方关系的疏远。<sup>②</sup>早在2019年1月,俄罗斯便称英国是西方反俄运动的“旗手”,<sup>③</sup>这一认知在乌克兰危机爆发后,达到新的高度。2025年3月,俄罗斯对外

<sup>①</sup> 孔田平:《欧洲安全秩序:历史、困境与选择》,载《世界知识》,2023年第10期,第14页。

<sup>②</sup> Richard Sakwa, “Russo-British Relations in the Age of Brexit,” *Russie.Nei.Reports*, No.22, Ifri, February 2018, p.13.

<sup>③</sup> Duncan Allan and Ian Bond, “A New Russia Policy for Post-Brexit Britain: The UK Must Abandon Its Delusions to Deal Effectively with Russia,” Research Paper, Chatham House, January 2022, p.6.

情报机构指出,英国再次扮演“全球冲突的主要煽动者”角色,其行为模式与两次世界大战前夕如出一辙,因此,俄罗斯将英国视为头号敌人。<sup>①</sup>

英俄之间的敌对是双向的。英国不但将俄罗斯视为本国最主要的国家安全威胁,而且是欧洲安全的“头号威胁”,是未来欧洲安全秩序构建的主要针对国家。2019年,北约伦敦会议认为俄罗斯对欧洲—大西洋的安全构成威胁。2020年,在对英国议会“情报与安全委员会”有关俄罗斯专门报告的回应中,英国政府称“俄罗斯对英国构成严重威胁”。这种定位在乌克兰危机之后升级并具象化。2023年,英国政府发布国家安全战略报告《综合评估更新 2023 年》(Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World),明确指出“短期至中期内,英国最紧迫的国家安全和外交政策优先事项是应对俄罗斯对欧洲安全构成的威胁”,表示英国将“在最有价值的领域发挥领导和凝聚作用”,并将北欧作为优先重点。<sup>②</sup>

2025年,英国相继颁布了《战略防务评估》(Strategic Defence Review 2025—Making Britain Safer: Secure at Home, Strong Abroad)和《国家安全战略》(National Security Strategy 2025: Security for the British People in a Dangerous World),两份报告分别有 29 处和 37 处提到俄罗斯。《战略防务评估》强调,英国自冷战结束以来首次面临多重威胁。其中,俄罗斯构成迫在眉睫的威胁。<sup>③</sup>《国家安全战略》指出,英国最大的威胁来自俄罗斯和伊朗。<sup>④</sup> 2025年12月,英国前国家安全顾问马克·塞德维尔(Mark Sedwill)发文呼吁,欧洲需要一个愿意带头对俄罗斯发动混合战争的国家,而英国肩负着领导这场战争的重任。<sup>⑤</sup> 此后不久,英国军情六处新任负责人布莱斯·梅特雷韦利(Blaise Florence Metreweli)在首次发表的公开讲话中,没有

① “Britain Is World’s Biggest ‘Warmonger’ Says Russia,” *The Telegraph*, 10 March 2025.

② HM Government, “Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World,” CP 811, March 2023, p.25.

③ Ministry of Defence, “Strategic Defence Review—Making Britain Safer: Secure at Home, Strong Abroad, 2025,” 2 June 2025, p.28.

④ HM Government, “National Security Strategy 2025: Security for the British People in a Dangerous World,” CP 1338, June 2025, p.16.

⑤ “It’s No Secret We Are Already at War with Russia—Putin Must Be Hit with Every Trick in Britain’s Book,” *Independent*, 9 December 2025.

按惯例对全球安全形势做出总体阐述,而是将重点放在俄罗斯,她将俄罗斯的威胁在各个层面进行了广泛定义。以上情况表明,英国主张为了欧洲的主权和安全乃至全球的稳定,将与俄罗斯进行长期对抗,这是英国政府重塑未来欧洲安全秩序的重要出发点。

### (二) 欧洲安全建构导向以竞争和战备为主导

2025年,英国国防大臣约翰·希利(John Healey)在《战略防务评估》的序言中表示,“英国在威慑和防御方面发生了里程碑式的转变:转向战备状态,以加强欧洲—大西洋地区的安全”。<sup>①</sup> 2025年出台的《国家安全战略》认为,英国正步入一个可能面临间接甚至直接对抗的时期。英国采取军事行动应对威胁的几率增加,大国之间爆发战争的风险上升。与此同时,英国政府还认为,国家间的系统性与战略性竞争加剧,核战争威胁态势比冷战时期更加复杂。英国自身安全焦虑的升级以及应对范式的转变,深刻影响了其对欧洲安全秩序重建的认知。这使其更加强调应在日益增长的对抗性安全挑战下,建构一个竞争性增强的欧洲安全秩序。对抗性方面,除了与俄罗斯的敌对之外,英国政府还强调欧洲—大西洋地区与中东、“印太”等其他“战区”紧密相连。竞争性方面,英国强调盟友与非盟友国家间的较量广泛存在于防务、安全、外交、科技以及经济等各个领域。<sup>②</sup>

英国对欧洲安全秩序发展路径的这一认知,在很大程度上反映了其传统的均势制衡和冷战的思维惯性。法国国际问题研究所的研究报告认为,为了弥补失去欧盟成员国地位的损失,英国已经表明继续在欧洲和世界安全领域扮演重要角色的意图。然而,由于不再是欧盟决策机构的核心成员,英国或重拾包括新冷战在内的传统做法,优先维护甚至强化现有的安全结构和意识形态立场。<sup>③</sup>

### (三) 以实力构建欧洲安全秩序

特朗普第二任期内,作为战后欧洲安全秩序最重要的塑造者和定义者,美国

---

① Ministry of Defence, “Strategic Defence Review—Making Britain Safer: Secure at Home, Strong Abroad, 2025,” p.16.

② HM Government, “National Security Strategy 2025: Security for the British People in a Dangerous World,” pp.16–17.

③ Richard Sakwa, “Russo-British Relations in the Age of Brexit,” p.11.

对欧洲提出了“在没有美国的情况下保卫欧洲”的新要求,如何实现这一点显然是重建欧洲安全秩序的关键命题。对此,欧洲各方反应不同,答案不一。作为跨大西洋关系的坚定支持者和美国最亲密的盟友,英国的心态很复杂。目前来看,斯塔默政府的答案相对明确:英国选择推动欧洲超越责任分担的争论进入责任转移的进程。欧洲应逐渐走出以往固有的思维模式,学会将自身的国防和安全视为欧洲的战略利益,而不是美国在欧洲的战略利益,不再假定“美国存在并将永远存在”。这意味着包括英国在内的欧洲国家需要加强自身的实力建设,真正承担起未来的欧洲安全责任。这也意味着作为欧洲军事大国的英国,将在未来欧洲安全秩序的重建中发挥战略性影响。

2024年11月,欧洲五大军费开支国<sup>①</sup>——英、法、德、意、波的国防部长启动了一个新的对话机制,英国国防大臣希利将其命名为“欧洲五国”(European Group of Five, E5)。欧洲舆论认为,这是一套缓解美国冲击的欧洲新安全机制。2025年3月,“E5”巴黎会议发表联合声明,强调加强欧洲对乌克兰的支持,并在北约和欧盟框架内巩固欧洲防务。<sup>②</sup> 美国智库德国马歇尔基金会主席德·霍普·谢弗(Alexandra de Hoop Scheffer)认为该声明的核心在于,在保持牢固的跨大西洋联系的同时,大幅提升欧洲自身的威慑和防御能力。<sup>③</sup> 这也是斯塔默政府“欧洲安全观”的核心内容之一。

#### (四)从“和平红利”转向“国防红利”

这是斯塔默政府在防务与安全问题上重要的转向,也是英国参与重建欧洲安全秩序的关键切入点。

---

<sup>①</sup> “欧洲五国”(英国、法国、德国、意大利和波兰)2024年军费合计3110亿美元,数据来源于斯德哥尔摩国际和平研究所(SIPRI)数据库,2025年, <https://www.sipri.org/databases/military-expenditure>。

<sup>②</sup> Ministry of Defence, “European Group of Five (E5) Defence Ministers’ Meeting in Paris (12 March 2025)—Joint Statement”, March 13, 2025, <https://www.gov.uk/government/publications/european-group-of-five-e5-defence-ministers-meeting-in-paris-12-march-2025-joint-statement/european-group-of-five-e5-defence-ministers-meeting-in-paris-12-march-2025-joint-statement>。

<sup>③</sup> Alexandra de Hoop Scheffer, “Commentary on U.S. National Security Strategy and Transatlantic Defense,” German Marshall Fund of the United States, December 9, 2025, <https://www.gmfus.org/commentary/transatlantic-defense-and-us-national-security-strategy-2025>。

英国政府致力于将国防打造为英国经济增长的引擎。2025年5月,在纪念“欧洲胜利日”之际,斯塔默首相在伦敦防务会议上发表主旨演讲,阐述了其在变化的世界中争取“国防红利”的愿景,重点强调英国政府冷战以来最高水平的国防开支将带来“国防红利”,即不仅为英国提供安全保障,还将巩固其作为国防工业领导者的地位,并促进就业,带动英国经济的增长。<sup>①</sup> 2025年,英国《国防工业战略》就如何进一步加强其国防工业基础和供应链,同时创造高技能就业机会和推动全国经济增长做出规划。在工党再度执政的第一年,英国国防领域实现了前所未有的增长,吸引了超过14亿英镑的外国直接投资,新增就业岗位1700多个。<sup>②</sup>

事实上,随着欧洲重燃战火,英国国内主流观点认为欧洲的“和平红利”已经结束。在此背景下,英国可以而且必须增加国防开支,否则将无法在欧洲大陆的联合防务中拥有发言权,甚至无法保卫自身安全。<sup>③</sup> 在“国防红利”思想的驱动下,英国政府的战略偏好随之转向,即倾向于认为,无论是增加本国国防开支,还是对欧洲安全的投入,都能带来切实的经济回报。例如,英国财政大臣蕾切尔·里夫斯(Rachel Reeves)的经济顾问委员会主席约翰·范·里南(John Van Reenen)曾指出,国防研发投入增加10%将带动私人研发投入增加4%。<sup>④</sup> 这一认知也影响了英国的欧洲安全叙事。例如,在解决乌克兰危机的问题上,英国强调其军事投入是对自身利益和防务进行投资。“今天英国在乌克兰的每一英镑投资都将惠及英国,并有可能在未来节省数额更大的开支。”而这些经济和军事收益可以证明英国政府乌克兰政策的合理性,即并非出于利他主义,而是为了推进英国的国家核心

---

① Prime Minister's Office, “Prime Minister to Set Out Vision for ‘Defence Dividend’ in a Changed World,” 8 May 2025, <https://www.gov.uk/government/news/prime-minister-to-set-out-vision-for-defence-dividend-in-a-changed-world>.

② UK Ministry of Defence, “Defence Dividend Delivers Thousands of UK Jobs Following Exceptional Foreign Investment,” September 4, 2025, <https://www.gov.uk/government/news/defence-dividend-delivers-thousands-of-uk-jobs-following-exceptional-foreign-investment>.

③ Martin Wolf, “How to Respond to the Realities of a More Dangerous World,” *Financial Times*, 3 March 2025, <https://www.ft.com/content/fded65a7-92e7-4a60-af48-02d33ef53ccb>.

④ Claudia Steinwender, John Van Reenen and Enrico Moretti, “The Intellectual Spoils of War: How Government Spending on Defence Research Benefits the Private Sector,” CEPR, 18 December 2019, <https://cepr.org/voxeu/columns/intellectual-spoils-war-how-government-spending-defence-research-benefits-private>.

利益。<sup>①</sup>

英国这种“国防红利”的思想还广泛地体现在其与欧洲国家以及欧盟机构的双边、多边的安全与防务合作中,且与欧洲的主流观点一致。2025年8月,英国国防部宣布,英国与挪威签订了史上最大一笔军舰出口合同。挪威将购买至少五艘英国26型护卫舰,这将为英国经济带来价值100亿英镑的收益。<sup>②</sup>2026年1月,北约秘书长吕特在其演讲中表示,海牙北约峰会决定,到2035年,每年将北约各国国内生产总值的5%用于国防——其中3.5%用于核心国防,1.5%用于国防和安全相关问题。这关乎北约欧洲国家的军事能力,关乎加快国防生产和创新的能力,也关乎重振欧洲的国防产业,将给其带来更高的安全保障、更强劲的经济增长和更多的就业机会——这便是“国防红利”。<sup>③</sup>

## 二 英国在欧洲安全秩序重建中的角色

英国在欧洲安全和防务中历来扮演着矛盾的角色。<sup>④</sup>英国是欧洲重要的军事力量、欧洲安全文化和权力格局的塑造者之一。英国脱欧使其边缘化,而乌克兰危机和跨大西洋关系的急剧变化又使其回归欧洲地缘政治舞台的中心,以更多元的身份参与欧洲安全秩序的重建。

### (一) 乌克兰的坚定支持者

在重建欧洲安全秩序的进程中,英国将乌克兰问题摆在最突出的位置。英国负责武装部队事务的国务大臣阿利斯泰尔·卡恩斯(Alistair Carns)称,乌克兰“处

---

<sup>①</sup> Major Laurence Thomson, “Britain’s Economic and Military Dividend from Supporting Ukraine,” RUSI, 5 December 2025, <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/britains-economic-and-military-dividend-supporting-ukraine>.

<sup>②</sup> David Sheppard, “UK Secures Largest Warship Export Deal with Norway,” *Financial Times*, 31 August 2025, <https://www.ft.com/content/23160153-fc98-46ab-8d7b-8ed3fa85952c>.

<sup>③</sup> Mark Rutte, “Keynote Address,” NATO, 13 January 2026, <https://www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2026/01/13/keynote-address-by-nato-secretary-general-mark-rutte-at-the-renew-europe-global-europe-forum-2026-followed-by-qa>.

<sup>④</sup> Jolyon Howorth, “EU Defence Cooperation after Brexit: What Role for the UK in the Future EU Defence Arrangements?” *European View*, Vol.16, No.2, 2017, pp.191-200.

于欧洲安全的前沿”,并明确指出英国的安全与乌克兰有着根本的关联。<sup>①</sup>

英国长期致力于增强乌克兰的军事能力。自2015年2月起,英国启动对乌克兰政府军的“轨道行动”(Orbital Operations)军事训练援助计划,向乌克兰派驻军事顾问和教官,帮助乌政府培训作战人员。而在俄乌冲突爆发之前,英国率先发布预警,并向乌克兰提供了反坦克武器。虽然英国政府多次更迭,但其对乌克兰的政策没有发生改变,主要涵盖外交、军事、能源、非军事、人道主义救援、贸易、重建和法律救助等领域。

英国是率先密切与乌克兰发展双边安全关系的发达经济体。2024年1月,双方签署十年期《英国乌克兰安全合作协议》(UK-Ukraine Agreement on Security Cooperation)。2025年1月,英国和乌克兰又达成了《百年伙伴关系协议》(One Hundred Year Partnership Agreement)。英国与美国、德国等均是乌克兰的主要援助国。自2022年2月以来,英国已承诺向乌克兰提供218亿英镑的援助,还向乌克兰提供了致命性和非致命性武器装备,包括坦克、防空系统、火炮和远程精确打击导弹等。英国目前主持一项名为“Interflex行动”的训练计划,为乌克兰培训战斗机飞行员和海军陆战队员等,截至2025年10月,参训人员超过5万,英国国防部称该训练计划将至少延长至2026年底。<sup>②</sup>

除了双边合作,英国还一直推动对乌克兰的多边支持。2025年2月,英国接替美国,主持向乌克兰提供军事支持的多国协作机制“乌克兰国防联络小组”(Ukraine Defense Contact Group)的工作。2025年3月,英国召开伦敦峰会,达成加大对俄罗斯的制裁、组建“志愿联盟”(Coalition of the Willing)等四项共识。首相斯塔默正式宣布英、法将领导一个“志愿联盟”。3月15日,英法等20多个国家领导人及欧盟、北约代表举行视频会议,正式组建“志愿联盟”。目前该“联盟”有30个成员国,以欧盟成员国及北约中的欧洲成员国为主,除英法以外,还有德国、丹麦、

---

<sup>①</sup> Major Laurence Thomson, “Britain’s Economic and Military Dividend from Supporting Ukraine,” RUSI, December 5, 2025.

<sup>②</sup> House of Commons Library, Detailed Timeline of UK Military Assistance to Ukraine (February 2022 to Present), October 17, 2025, Entry 202, <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9914/CBP-9914.pdf>.

爱沙尼亚、意大利、荷兰、波兰、芬兰等欧洲国家,以及土耳其、澳大利亚、加拿大、新西兰等域外国家。

## (二) 欧洲安全秩序的长期塑造者

英国一直是欧洲安全体系的核心力量,拥有一定的军事实力优势并占据独特的地理位置,是除法国外唯一具备军事核投射能力的欧洲国家。英国对欧洲的安全文化、组织架构、发展模式以及权力格局等方面均产生过重要影响。在欧洲安全秩序的重建中,英国的角色向多元化发展。

在欧洲安全文化的构建上,英国视自己为欧洲安全与防务思想的领导者。秦亚青将安全文化界定为:“一个社群成员对于什么是安全和安全威胁、怎样获得和保障安全的共同知识。同理,在国际社会中,安全文化指的是作为主要成员的国家在安全威胁和安全保障方面的共识”。<sup>①</sup> 欧洲地区安全结构的转型通常是在安全危机的驱动下发生的,<sup>②</sup>而从第二次世界大战到冷战,再到乌克兰危机,每当欧洲走入安全秩序重建的关口,英国往往是最先形成并积极输出思想的国家之一,是欧洲安全共识的先导者、欧洲安全文化的塑造者。

在欧洲安全机制的建设上,欧洲共同防御政策的雏形——“欧洲共同防御委员会”的成立通常被认为是法国总理普列文的功劳,但最早提出类似设计的是英国人。1950年8月,在欧洲委员会的演讲中,丘吉尔提议在维护北约核心地位、与美国和加拿大合作的同时,建立欧洲自主的防御能力,但由于种种原因,丘吉尔建立“欧洲军队”的计划“流产”。<sup>③</sup> 冷战结束后,英国在“共同安全与防务政策”(CS-DP)的早期发展阶段也起到了主导作用。<sup>④</sup> 1998年,英法签署的《圣马洛宣言》(St. Malo Declaration)被视为是欧盟共同防务与安全政策形成的重要里程碑。

---

① 秦亚青:《新冠肺炎疫情与全球安全文化的退化》,载《国际安全研究》,2021年第1期,第8页。

② 王弘毅:《安全文化退化、北约威慑东扩与欧洲安全结构转型——来自中东欧国家的动力》,载《欧洲研究》,2024年第5期,第63页。

③ Sven-Felix Kellerhoff, “Churchill wollte die Europa-Armee—doch sie wurde eine Totgeburt,” Welt, 17 March 2025.

④ 史志钦、田园:《英国“脱欧”对欧盟安全与防务的影响》,载《当代世界与社会主义》,2018年第2期,第105页。

2016年,英国公投决定脱欧后,其在欧洲安全事务上扮演的角色陷入巨大的不确定性之中。2020年,约翰逊政府时期的英欧谈判将安全和防务问题排除在外。但在经历了最初的混乱之后,英国进行了政策调整。2021年3月的《竞争时代的全球英国:安全、防务、发展与外交政策综合评估》(Global Britain in a Competitive Age: The Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy)将英国定义为“具有全球利益的欧洲国家”。<sup>①</sup>有分析指出,英国外交中的“全球英国”概念旨在扩大英国在世界各地的影响力,积极参与欧盟共同安全与防务政策框架下的合作。<sup>②</sup>

乌克兰危机爆发后,英国逐渐恢复对欧洲安全秩序的塑造力。2022年,苏纳克政府寻求参与欧盟军事项目。2022年11月,英国受邀加入欧盟防务领域的“永久结构性合作”(PESCO)军事机动项目。2023年,英国《综合评估更新2023年》(Integrated Review Refresh 2023)将维护欧洲—大西洋安全作为英国塑造全球战略环境的优先事项。<sup>③</sup>2024年,英国工党上台后,“重置英欧关系”成为英国外交政策的核心内容。<sup>④</sup>2025年5月,英国与欧盟举行脱欧后的首次峰会,缔结“英欧安全与防务伙伴关系”(UK-EU Security and Defence Partnership)。此外,英国还积极加强与法国、德国以及波兰等欧洲国家的双边防务与安全关系,并通过参与“欧洲天空之盾”“未来空战系统”等项目,加强与法国、德国、意大利等国家的军事技术合作,英国军工企业的业务也向欧洲大陆倾斜,如在波兰等国兴建兵工厂、与挪威船厂签署合作备忘录等。

这一系列的政策调整与资源调配,基本明确了脱欧后英国参与重建欧洲安全

---

① HM Government, “Global Britain in a Competitive Age: the Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy,” CP 403, March 2021, p.60.

② Richard G. Whitman, “The Role of the UK in a New European Security Architecture,” Heinrich Böll Stiftung, 26 January 2024, <https://www.boell.de/en/2024/01/26/role-uk-new-european-security-architecture>.

③ HM Government, “Integrated Review Refresh 2023: Responding to a More Contested and Volatile World,” p.i.

④ Indre Krivaite and Pavi Prakash Nair, “Brexit, Bridges, and Barriers: Where Next for EU-UK Relations?” Carnegie Europe, 29 January 2025, <https://carnegieendowment.org/research/2025/01/brexit-bridges-and-barriers-where-next-for-eu-uk-relations?lang=en>.

秩序的方向和途径。在特朗普第二任期给欧洲地缘政治安全带来巨大风险后,斯塔默政府以行动表明,英国正重新以“欧洲防务与安全的领导者”的身份,与欧洲伙伴一道稳定和平衡跨大西洋安全关系,规避“特朗普风险”与“美国威胁”。继乌克兰危机之后,英国在“格陵兰岛风波”中表现得更加坚定。英国通过参与军事演习、发布联合声明等方式,与其他欧洲和北约国家一道,反击特朗普对欧洲的“夺岛威慑”和“关税胁迫”。2026年1月19日,英国外交大臣库珀在议会重申了英国应对此次危机的三大原则:格陵兰岛是丹麦的一部分、对盟友使用或威胁加征关税“完全错误”和进行跨大西洋合作维护北极安全。<sup>①</sup>英国《经济学人》发文指出,从1940年到2024年,欧洲面临的安全挑战是如何与最亲密的盟友美国并肩作战,共同保卫自身安全。2025年,随着特朗普重返白宫,问题变成了“欧洲能否在没有美国的情况下保卫自身”?2026年,困扰着欧洲人的问题演变为“未来如何抵御美国的威胁”?<sup>②</sup>在欧洲安全形势的急剧变化中,英国仍然是跨大西洋合作的拥趸,但其身份与角色已经发生了一定的变化。

### (三) 北约的欧洲支柱

英国政府一直将北约作为英国国防的基石。2025年出台的《国家安全战略》强调“以北约为首的集体安全仍然是英国战略的基石”,英国应对欧洲安全挑战的核心主张亦是加强北约。这意味着斯塔默政府希望英国既是美国的重要盟友,也能成为欧洲各国的可靠伙伴,更渴望保持对地区和全球的影响力。斯塔默政府的选择与战后历届英国政府的做法一脉相承,不同之处在于形势更加紧迫:欧洲面临前所未有的军事威胁,而美国总统对欧洲安全的态度却难以预测且令人怀疑。<sup>③</sup>

在欧洲安全秩序的重建中,英国并非唯一一个希望留住美国的国家,但英国

---

<sup>①</sup> Foreign, Commonwealth & Development Office, “Foreign Secretary Statement to the House on Greenland and Wider Arctic Security,” 19 January 2026, <https://www.gov.uk/government/speeches/foreign-secretary-statement-to-the-house-on-greenland-and-wider-arctic-security>.

<sup>②</sup> “Europe’s Five Stages of Grief for the Transatlantic Alliance,” *The Economist*, 22 January 2026, p. 24.

<sup>③</sup> Nick Whittaker, “What the UK’s ‘Nato-first’ Defence Approach Tells Us about Britain’s Place in a Volatile World,” *The Conversation*, 6 June 2025, <https://theconversation.com/what-the-uks-nato-first-defence-approach-tells-us-about-britains-place-in-a-volatile-world-258336>.

是以行动最明确地表示希望借助北约留住美国、维系跨大西洋安全关系的国家。英国在北约内被视为欧洲国家的领导者,是因为它具备了扮演这个角色的条件。

英国的领导地位首先取决于其对北约的贡献。从作战要素来看,英国是最大的欧洲贡献国(见表1)。从功能来看,英国在北约的任务主要包括:保卫波罗的海、英国领空和海上通道;在北大西洋击沉敌方潜艇;可部署能够进行纵深远程打击的地面部队。从地域分工来看,英国的主要任务是以海空快速反应能力保护北约的北翼。乌克兰危机后,英国还与波兰、挪威和意大利签署了新的战略协议和军工合作协议等,兼顾了北约东翼、北翼和南翼的防御体系。面对特朗普的不确定性,英国议会的报告甚至建议政府评估在美国撤出欧洲后,英国可以在哪些方面发挥领导作用,来替代美国,同时加强北约和欧盟能力发展之间的交叉融合,并在维护北约的团结中发挥领导作用。<sup>①</sup>

表1 英国对北约的贡献(作战要素)

资产	英国	北约总数
航母	2 艘	17 艘
驱逐舰	6 艘	112 艘
护卫舰	6 艘	135 艘
潜艇(SSN)	6 艘	144 艘
弹道导弹核潜艇(SSBN)	4 艘	22 艘
战斗机	131 架	4000 架
作战旅(主战坦克)	5(140)个	82(3000)个

资料来源:Dr Robert Johnson, Written Evidence Submitted by The Strategy, Statecraft, and Technology: Changing Character of War Centre (SST:CCT), February 20, 2025, <https://committees.parliament.uk/writtenevidence/137836/html/>。

#### (四)“重新武装欧洲”的“边缘人”

<sup>①</sup> Defence Committee, “The UK contribution to European Security,” House of Commons, Sixth Report of Session 2024–26, HC 520, 19 November 2025, p.8.

2025年3月,欧盟委员会启动了“重新武装欧洲”计划,旨在四年内将欧盟国防开支增加8000亿欧元。作为“欧洲重新武装计划/2030年战备”(“ReArm Europe Plan/Readiness 2030”)的一部分,“欧洲安全行动”(SAFE)成为欧盟一项新的金融工具,将向成员国提供高达1500亿欧元的贷款,并由欧盟预算担保。这将有助于成员国通过共同采购提升国防能力,并将对欧洲防务市场的发展产生重大影响。<sup>①</sup>该机制于2025年3月启动,于2025年5月获得欧盟成员国通过。此计划允许与欧盟建立安全与防务伙伴关系的其他第三国参加,目前,加拿大、韩国、土耳其和英国已经提出了申请。但该计划规定装备必须主要在欧盟境内生产,欧盟以外生产的零部件不得超过最终产品总成本的35%,第三国只能有条件的参与。国际战略研究所(IISS)的研究表明,这些限制可能会严重阻碍第三国的参与。<sup>②</sup>

2025年11月28日,英国与欧盟的首轮谈判未能就将英国纳入SAFE达成协议。欧洲的媒体和智库分析称,要价谈不拢是直接原因。欧盟委员会要求英国支付45亿至65亿欧元换取英国公司参与SAFE协议的合同竞标。但英国方面仅愿意支付约7000万欧元。英国上议院欧洲事务委员会主席彼得·里基茨(Peter Ricketts)认为,欧盟的要价“如此离谱”,这表明“一些欧盟成员国并不希望英国参与该计划”。<sup>③</sup>欧盟委员会则在声明中试图淡化分歧,强调“即使没有达成协议,英国仍然可以参与SAFE协议下35%的采购项目。”<sup>④</sup>

### 三 对欧洲安全未来发展的影响

如上所述,英国对重建欧洲安全秩序有自己的主张,而且在积极地付诸实践。

---

<sup>①</sup> European Commission, “Security Action for Europe (SAFE),” Brussels, May 27, 2025, [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe_en).

<sup>②</sup> Ester Sabatino and Tim Lawrenson, “The SAFE Regulation and Its Implications for Non-EU Defence Suppliers,” Research Paper, The International Institute for Strategic Studies, December 2025.

<sup>③</sup> Alexandra Topping, “Talks for UK to Join EU Defence Fund Collapse in Blow to Starmer’s Bid to Reset Relations,” *The Guardian*, November 28, 2025.

<sup>④</sup> “EU and UK Fail to Reach Agreement on European Defense Funding,” *Le Monde*, 30 November 2025.

虽然,英国对欧洲安全的认知、所扮演的角色以及能投入的资源等方面均有一定的局限性,但它将从不同维度释放其影响力,推动未来欧洲安全秩序向四个方向发展。

### (一) 强化欧俄对峙的战略叙事

英国强调欧俄冲突是系统性的、持久的,而不仅仅是乌克兰的问题。对此,美国智库分析指出,英国的立场和举措具有多重战略意义,展示了英国的战略一致性和长期主义导向,即英国在为长期对抗而非短期危机准备,并从国防理论、预算决策、情报优先事项和联盟行动等各个方面入手,全面强化这一叙事。<sup>①</sup>

在欧洲安全秩序混乱、前景不明的情况下,英国率先向盟友发出了明确的信号。越来越多的欧洲国家将俄罗斯视为主要的安全威胁,表现最突出的是波罗的海国家、波兰,以及芬兰、瑞典等北欧国家,罗马尼亚和黑海沿岸国家也将俄罗斯视为地区不稳定因素。历来较为谨慎的德国和法国的态度也发生了变化,不再质疑俄罗斯威胁是欧洲的核心安全问题。欧洲国家对俄罗斯立场的转变有其自身的历史经纬和现实考虑,但英国的做法,无疑具有强化欧俄对抗战略叙事的作用,推动欧洲安全文化向与俄罗斯长期敌对的方向发展。

### (二) 维系跨大西洋安全关系的脆弱平衡

英国的“欧洲安全观”与跨大西洋集体安全绑定,而跨大西洋关系的变化给欧洲安全秩序的重建带来最大不确定性。罗伯特·卡根曾有一句名言:“美国人来自火星,欧洲人来自金星”。<sup>②</sup> 前北约秘书长乔治·罗伯逊的描述是,美国负责“烹饪”(军事行动),欧洲负责“洗碗”(维和、稳定与发展)。<sup>③</sup> 但如今,美欧都要变成“火星人”,欧洲不但要能“洗碗”,还要会“做饭”。双方都对现在的关系不满意,也无法迅速改变这一关系,英国的作用在于维系跨大西洋集体安全的脆弱平衡。

---

<sup>①</sup> “From Partner to Principal Threat: How Russia Chose Confrontation—and What It Could Have Been,” Robert Lansing Institute, 16 December 2025, <https://lansinginstitute.org/2025/12/16/from-partner-to-principal-threat-how-russia-chose-confrontation-and-what-it-could-have-been/>.

<sup>②</sup> [美]罗伯特·卡根:《天堂与实力:世界新秩序下的美国与欧洲》,肖蓉、魏红霞译,新华出版社2004年版,第3页。

<sup>③</sup> 赵金霞:《夹在欧洲与美国之间的人——北约秘书长乔治·罗伯逊访谈录》,载《国际展望》,2002年第12期,第19页。

在这一关系的不确定性期间内,英国可能更容易发挥影响。但随着国防投入的增大和军事能力的提升,欧洲能够承担越来越多的安全责任,美欧联盟内部的结构性问题引发的紧张关系也会越来越显著,这并非英国凭借一己之力就能消除。

但英国国内有观点认为,美欧防务与安全战略侧重点不同,理想的状态下也可能会出现“双赢”,形成某种新型互补关系,这是英国的愿景,也很可能是其重建欧洲安全秩序的努力方向。例如,英国智库的分析指出,欧美在军工制造方面可以实现优势互补,欧洲将生产欧美所需的大部分常规战略物资,而美国则将继续发展航空航天、传感和电子战领域的先进“赋能技术”。简而言之,欧洲成为“兵工厂”,美国则继续扮演国防实验室的角色。<sup>①</sup>

即使是这种愿景能够实现,但从长远来看,仍存在两个问题。一方面,这意味着欧洲将继续依赖美国的军事和两用技术。由于必须优先考虑安全能力和军工制造而牺牲研发,欧洲的国防工业可能会继续深陷《德拉吉报告》中关于欧盟经济竞争力的“中等技术陷阱”。另一方面,如果北约的欧洲国家真的将国内生产总值的5%用于国防,而美国仍维持在3%,那么欧洲的国防开支将远超美国。如果欧洲在军事产能甚至是安全能力上能够不再依赖美国,那么结构性的问题便会再度浮现:欧洲是否可以真正战略自主?而欧洲内部对战略自主的看法不一。即使在欧盟内部,法国、德国和东欧国家的立场也存在很大差异。英国不再是欧盟成员国,无法从其内部施加影响,只能从双边和小多边的联盟入手,维系跨大西洋安全关系的脆弱平衡,其影响更多是顺势而为。

### (三) 欧洲安全格局碎片化

欧洲大陆的安全局势日益复杂且分裂,而这种分裂不再仅仅是欧洲内部的状况。如今,欧洲受到不断变化的跨大西洋安全格局的影响。欧洲面临危险的转型,这个转型正在迅速推进,而且可能会充满分裂、代价高昂且风险巨大。让·莫内关于“欧洲将在危机中锻造,也将是这些危机解决方案的总和”的论断同样适用

---

<sup>①</sup> Jonathan D. Caverley and Ethan B. Kapstein, “The Atlantic Alliance: Diverging Interests, Converging Policies,” *Survival*, Vol.67, No.6, 2025, pp.97-128.

于欧洲安全秩序的重建。<sup>①</sup> 英国深度回归欧洲的防务建设意味着,在一段时期内,欧洲安全秩序将呈现主导权力、组织架构与战略重点分散化的特点。

在主导权方面,如果不能继续依赖美国,那么谁来主导欧洲安全秩序的重建就是一个问题。欧盟经济和社会委员会的顾问、曾任欧洲议会欧洲人民党党团副主席的何塞·伊格纳西奥·萨拉弗兰卡(José Ignacio Salafranc)指出,我们所憧憬的欧洲并非由“看不见的手”构建,而是需要那些能够预见未来的领导人的领导力、远见、雄心和决心。<sup>②</sup> 因此,在讨论未来欧洲安全的主导权之前,首先需要回答的一个问题是,谁应该对欧洲安全负责? 欧洲安全和防务长期依赖以美国为首的北约,各国对战略自主和防务一体化的认知存在巨大分歧、国防投入不足以及国防工业体系严重碎片化等问题依然存在,即使是欧洲最大主权国家联合体——欧盟内部成员国想要进行安全防务合作,在现实中也难以有效展开。乌克兰危机爆发后,支持提升欧洲防务能力和发展欧洲国防工业的声音不断增强,但实施起来却面临较大阻力。尽管欧盟积极推动战略自主,但欧洲安全问题应该由北约、欧盟还是各成员国负责? 欧洲国家意见并不一致。英国希望扮演欧美之间“桥梁”的角色,或许可以在中短期内维系跨大西洋关系的脆弱平衡,但其本身并非欧盟成员国,它对欧洲安全事务的积极参与,并不能使欧洲安全的主导权更加明确和统一。

在组织架构方面,欧洲安全不但依然有欧盟、北约这些传统角色的存在,而且双边、小多边的安全防务合作也在复兴。在此领域,英国通过重启与欧盟的安全与防务合作、推动北约欧洲支柱的建设、强化与欧洲多国的双边关系,以及引领“联合远征军”“志愿联盟”等方式来施加广泛的影响。这些错综复杂的欧洲安全关系网,将共同作用于未来的欧洲安全秩序建设,但并不必然导致欧洲形成一个分工清晰、协调一致的安全架构。

---

<sup>①</sup> [法]让·莫内:《欧洲之父——莫内回忆录》,孙慧双译,国际文化出版公司1989年版,第417页。

<sup>②</sup> José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, “Debate on the Future of Europe,” Verbatim Report of Proceedings, European Parliament, Strasbourg, July 10, 2019, <https://www.europarl.europa.eu/plenary/en/debates-video.html?leg=9&date=2019-07-10>.

在战略重点方面,欧洲国家的安全认知与发展方向并不一致,虽然欧洲防务能力提升的任务艰巨,但欧洲共同安全文化的形成将有更长的路要走。例如,即使是欧俄对峙的叙事得以强化,欧洲也有一些国家希望与俄罗斯保持友好的关系,还有一些国家并不愿意将俄罗斯作为长期的安全威胁。欧洲国家的战略重点往往与其地理位置和传统偏好有关,欧洲国家有着明显的地域分化,北欧、东欧以及南欧国家和西欧国家之间存在差异。英国的战略重点和影响力主要在北欧和北极地区,亦侧重于向东欧发展,与西欧、南欧国家的战略需求有一定距离,未来欧洲安全秩序的战略导向难以统一。

#### (四) 欧洲安全秩序重建的影响外溢

重建欧洲安全秩序将重塑欧洲的国防生产力和更广泛的安全能力,其影响不仅在欧洲,甚至并不限于跨大西洋区域。在这一方面,英国强调欧洲—跨大西洋与欧洲—“印太”的安全联动性,旨在维系跨大西洋安全关系的脆弱平衡。英国主张提升欧美整体国防工业产能将在全球范围内带来战略收益,并多方佐证欧洲对美国“印太政策”的“战略价值”。例如,如果欧洲提高弹药产量,美国可以集中精力自主生产其在“印太”地区最需要的武器;欧洲距离“印太”地区遥远,但它提供的战略纵深在持久战中可能至关重要,在美国无法依靠亚洲盟友的后勤支持时,欧洲可以成为美国的重要弹药来源地。<sup>①</sup> 英国还参与组建“澳英美安全伙伴关系”(奥库斯)、并与意大利及日本联合研发第六代战机。在特朗普轻视欧洲、欧洲无力自保的情况下,英国的这种做法不但将分散自己有限的资源,削弱自身对欧洲秩序重建的影响力,也会使原本脆弱和不确定的欧洲安全秩序的重建变得更加复杂。

## 四 结论

新形势下,欧洲面临危机迭起与二战后长期依赖的美国安全保障动摇的新变

---

<sup>①</sup> Jonathan D. Caverley and Ethan B. Kapstein, “The Atlantic Alliance: Diverging Interests, Converging Policies,” pp.97-128.

局。斯塔默政府通过政策宣示、军事部署与外交行动等,展示了其以“俄罗斯威胁论”为核心出发点的“欧洲安全观”,持续向欧洲盟友输出“对抗性安全叙事”。与此同时,英国主张以“实力建构”与“国防红利”为双轮驱动,回应“美国之变”与跨大西洋安全关系剧变,形成“安全-经济”联动的欧洲安全秩序重建的新路径。

综合英国的历史传统、思想理念及其在欧洲的现实处境来看,英国在欧洲安全秩序中的身份呈现多重性与矛盾性:在美国特朗普政府对乌克兰危机以及欧洲安全的态度发生巨大变化的情况下,英国既是乌克兰的“坚定支持者”,也仍然是跨大西洋脆弱联盟的重要维系者和欧洲安全秩序重建的积极参与者。作为北约的“欧洲支柱”,英国还是欧洲集体防御的重要力量。然而,脱欧后的英国在欧盟“重新武装欧洲”计划中被边缘化,暴露了其身份的局限性。作为欧洲安全秩序重建的重要力量,英国“以实力求安全”的逻辑,与欧盟“战略自主”主张既有契合,也存在结构性张力。

英国的角色决定了其对欧洲安全秩序重建的影响将是多维的,主要体现在强化欧俄对抗的战略叙事和维系跨大西洋脆弱的安全关系。而英国的多元身份和全球视野,也可能加剧欧洲安全格局的碎片化,甚至产生欧洲安全秩序重建影响之外溢的风险。

由此可见,英国对于欧洲安全秩序重建有既定的主张,其角色与影响力不容忽视。欧洲内部的分歧以及特朗普第二任期带来的美欧关系的急剧下滑,使得英国在欧洲安全秩序重建中的作用更像是“促动者”,即通过自身的行动激发欧洲国家形成共同的安全文化,而非直接推动某种统一的安全架构的形成,但客观上将加速欧洲安全从“和平红利”向“战备状态”的转型。

英国在欧洲安全秩序重建中的影响具有历史延续性与时代特殊性。其未来发展将取决于英国能否在“欧洲优先”与全球布局、对抗竞争与合作共建、单边行动与多边协调之间找到动态平衡——这既是对英国自身的考验,也是欧洲安全秩序重建能否走出困局的关键。

(作者介绍:杨芳,中国现代国际关系研究院欧洲研究所研究员;责任编辑:蔡雅洁)