

# 法国《国家战略评估》评析

慕阳子

**内容提要：**自1958年法兰西第五共和国建立以来，法国政府共发布过7份安全战略性质的官方文件，为不同时期的国防与国家安全政策提供了指南。乌克兰危机爆发后，法国和欧洲的安全环境受到冷战结束以来的最大冲击，马克龙政府遂于2022年11月发布《国家战略评估》，为2024—2030年军事规划法确立基本框架。新版战略将俄罗斯列为长期重大威胁，对“西方模式”前景日益焦虑，在安全上再次向大西洋主义回摆，并做出法国军队转型和国防工业发展等重大调整。综合判断，法国未来一段时间将持续增加军事投入，减少对非洲的直接军事干预，对俄罗斯防范遏制与施压并重，对华政策则更趋复杂矛盾，同时法国仍试图在对美依赖中寻求自主。

**关键词：**法国 | 国家安全战略 | 乌克兰危机

**作者简介：**慕阳子，中国现代国际关系研究院欧洲所法国研究室主任、副研究员，主要从事法国问题研究。

作为传统欧陆军事强国、拥核大国及联合国安理会常任理事国之一，法国长期重视安全战略的制定与实施，不定期发布安全战略文件，以综合评估国际形势演变，明确法国面临的主要安全威胁、安全领域的投入重点与改革方向。2008年以来，发布安全战略文件也成为法国制定或修改周期性军事规划法之前的重要环节。本文将对法国的各版安全战略文件进行系统梳理，重点解读2022年11月发布的《国家战略评估》，并结合2024—2030年军事规划法草案等内容对法国安全政策的走向进行展望。

## 一、安全战略文件的演变

法国政府先后于1972年、1994年、2008年、2013年以“白皮书”的形式发布了四版安全战略文件。法国总统马克龙2017年上台以来，分别于2017年、2021年和2022年以“战略评估”（包括“战略更新”）的形式推出了三份安全战略文件。战略评估虽不及白皮书内容丰富全面，但与白皮书的性质与作用相似。

### （一）1972年《国防白皮书》：确立核威慑战略

戴高乐主政时期（1959—1969年），法国维护大国地位与追求战略自主的外交和安全战略目标逐渐成熟、定型，而独立的核威慑战略则是实现目标的基础。在美苏冷战格局下，戴高乐认识到美国的核保护伞不可信，坚持法国必须拥有自主的核威慑力量以确保安全和地位。面对美国总统艾森豪威尔要求法国放弃研制核武器的劝说，戴高乐用“以小慑大”的核威慑理论反驳——法国只要有“杀死敌人一次的核武器就足够”。<sup>①</sup>美国随后提出“多边核力量”计划，试图通过北约控制法国核力量，戴高乐明确抵制并推动法国逐步退出北约军事一体化组织。

1969年，接任总统的蓬皮杜授权负责国防事务的国务部长、“最忠实的戴高乐拥护者”德勃雷主持起草了法国历史上首份安全战略文件，即1972年《国防白皮书》。白皮书分上下两卷，共计173页。在美苏冷战格局下，它进一步确立了戴高乐安全思想在法国安全战略中的基石地位，重点阐述了戴高乐提出的“以小慑大”“独立自主”“不分担核风险”等核威慑理论。自此，核威慑战略成为法国跨党派的国家共识，为历任总统继承和遵循，并在各版安全战略文件中占据核心位置。

<sup>①</sup> [美]布莱恩·克洛泽著，西安外语学院英语系、四川师范学院外语系、广西大学外语系、南开大学外文系合译：《戴高乐传》，商务印书馆，1978年，第626页。

## （二）1994年《国防白皮书》：提升“远距离投送”能力

1994年，时任总统密特朗与总理巴拉迪尔的“左右共治”政府推出了冷战结束后第一份安全战略文件《国防白皮书》。它由巴拉迪尔主持起草，共计163页，正文分为“战略背景”“战略与能力”“资源”“防务与社会”四大部分。该白皮书认为，随着东西方军事对抗的结束，“有史以来法国首次在边界附近不再有直接的军事威胁”；但在新国际格局尚未形成之时，国际安全环境具有很大不确定性和不稳定性，法国面临的安全风险主要来自前苏联地区和中东欧国家及巴尔干地区的边境冲突和民族宗教矛盾、前法属非洲国家的动乱、大规模杀伤性武器的扩散以及恐怖主义和有组织犯罪等。<sup>①</sup>

1994年《国防白皮书》主要有以下特点：一是明确“总体防务”观念。即在军事防务的基础上，国家将协调和组织民防、经济、社会等各方面行动，增强整体综合防务能力。<sup>②</sup>二是提出“严格足够”的核威慑理论。鉴于冷战结束后核武器失去了苏联这一明确目标，调整了戴高乐以来“以小慑大”的核威慑理论，确保法国严格地拥有最起码的核威慑力量，以此确保法国的大国地位和国际影响力，同时威慑任何潜在敌人。三是加强对外部危机的干预能力。以“多向防御”取代冷战时期对苏联的“单向防御”，尤其加强防范来自北非、中东和地中海的威胁；以“远距离投送”取代“本土防御”，以便在“国门之外消灭敌人”。此外，明确列举了可以对外派遣武装部队的各种情况，正式开启了法国军队向远征模式发展的阶段。

## （三）2008年《国防与国家安全白皮书》：适应全球化挑战

萨科齐当选总统一年后于2008年6月推出第一版以《国防与国家安全白皮书》命名的安全战略文件。<sup>③</sup>该文件长达350页，正文分为“从全球化到国

① *Livre blanc sur la défense nationale 1994*, Commission du livre blanc, février 1994, pp.7-22, [https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/944048700.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/944048700.pdf).

② 吴国庆：《法国政治史（1958—2012）》，社会科学文献出版社，2014年，第240页。

③ *Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2008*, Commission du livre blanc, Odile Jacob, juin 2008.

家安全战略”“法国的欧洲和国际雄心”“新的防务与安全行动战略”“改革活力”四大部分。白皮书认为，进入新世纪以来，伴随着全球化进程的加快，国际恐怖主义蔓延、传染病大流行、网络攻击加剧、生态灾难频发、大规模杀伤性武器扩散等非传统安全威胁层出不穷。尤其是美国“9·11”恐怖袭击事件之后，恐怖主义威胁和移民问题出现加速融合趋势，欧洲逐渐成为国际恐怖主义明确瞄准的目标。与此同时，传统安全威胁并未解除，西欧国家虽“不再面临大规模军事入侵危险”，但欧洲南部从毛里塔尼亚到巴基斯坦横亘着巨大的“不稳定弧”，民族、宗教、国家等各类矛盾错综复杂，各种危机交织联动。白皮书前言指明，“当今世界并不一定是更加危险，但却变得更加难以预测、更加不稳定、更加矛盾”，新安全战略要回答“在全球化时代，法国应该如何保障国家安全，捍卫其在世界上的利益，并为维护欧洲在国际舞台上的地位作出贡献”这一新世纪难题。

2008年白皮书是法国进入21世纪以来发布的首份安全战略文件，为全面启动大规模国防与国家安全机制改革奠定了基础，主要特点如下：一是将恐怖主义列为“头号敌人”。恐怖主义无论在规模、传播、行动方式还是其网络有效性方面都发展迅速，恐怖组织足以用一种前所未有的暴力规模打击所有国家的中心。国际恐怖主义未来多年将是法国、欧洲面临的主要安全威胁。二是打破国防与国内安全界限。在1993年“总体防务”的基础上，首次提出“综合安全”的理念，体现了法国安全思想的重大变化——国家安全已不仅仅局限于传统意义上的“国防”，还包括国内安全，如军事安全、民事安全等；国家应通过军事、外交、经济等各种手段防止“一切潜在危险和威胁”。三是确立集中高效的安全决策体系。构建以总统为核心，由国防与国家安全委员会、内阁会议、国家情报委员会等国家最高决策和咨询机构组成的国家安全决策体系；通过拓展国防部、内政部、外交部等政府部门的职能来增强处理国家安全事务的能力。<sup>①</sup>四是突出情报的战略地位。一方面重新定义安全战略的五大功能，

<sup>①</sup> 刘胜湘等：《世界主要国家安全体制机制研究》，经济科学出版社，2018年，第346页。

即感知与预警、预防、威慑、保护、干预，将感知与预警单独列为一项全新的战略职能并提到首要位置；另一方面提出设立情报协调官、加大情报人力物力投入、推动情报技术发展等措施。五是决定重返北约。认为1994年以来北约已发生重大变化，即在承担“集体安全”职责的同时，正承担更多危机管理和维和使命。“欧盟与北约可以成为相互补充的组织”，法国决定在遵守一定原则的前提下“与北约重新靠近”。

#### （四）2013年《国防与国家安全白皮书》：战略与财政“再平衡”

奥朗德2012年5月出任总统，翌年4月发布第四版安全战略文件，即2013年《国防与国家安全白皮书》。<sup>①</sup>该白皮书共160页，正文分为“新战略背景下的法国”“国防与国家安全战略基础”“世界态势”“战略重点”“法国对大西洋联盟与欧洲联盟的贡献”“战略实现”“战略手段”七大部分。它强调，一是“持续的国际金融危机改变了国际力量对比”，限制了美国和欧洲的活动余地，美欧国际影响力相对下降，中国、印度、巴西等新兴国家则保持上升势头。二是“强国的威胁有增无减”，部分国家军费开支和常规军备快速增长，大大增加了国家间发生武装冲突的可能性；而“弱国的威胁持续上升”，尤其是中东与非洲地区。三是金融危机还迫使许多国家调整国防与国家安全战略，如美国推行“亚太再平衡”并要求欧洲国家承担更多的对外行动责任。<sup>②</sup>鉴此，法国的安全防务努力应适应深刻变化的国际形势，并与必要的公共财政整合相一致。

此份白皮书是法国在经济整体低迷、政府采取紧缩政策的背景下出台的，主要特点有三：一是预算与人员“双减”。法国在2014—2019年期间的国防预算约为1900亿欧元，年均国防预算只占国内生产总值的1.76%，低于2013年的1.9%。同时，计划在2019年以前裁军3.4万人。<sup>③</sup>二是更加强调融入集体安

① Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale 2013, Commission du livre blanc, Documentation française, mai 2013.

② 张林初：《法国新版〈国防与国家安全白皮书〉评析》，《法国研究》，2014年第1期，第1—2页。

③ 2015年1月《查理周刊》恐怖袭击事件之后，奥朗德政府宣布2016—2019年间追加38亿欧元国防预算，减少裁军1.85万人。

全机制。承认法国已基本完成重返北约的任务，北约是“法国国防和国家安全战略的重要组成部分”；强调要推动欧盟共同安全和防务政策，提升联合行动能力，发展欧盟国防工业。三是积极参与非洲和中东地区事务。由于2008年白皮书发布时中东、北非的阿拉伯革命尚未发生，2013年白皮书提高了非洲与中东安全的地位，提出要维持法国在相关地区的军事存在并进行直接军事干预等。四是重视网络空间攻防能力建设。强调网络攻击已是一种巨大的威胁，大规模信息攻击已构成“战争行为”；为加强网络空间攻防能力将制定相关法律法规、建立网络防御学说、加强军事网络防御能力等。

### （五）2017年《国防与国家安全战略评估》、2021年《战略更新》、2022年《国家战略评估》：大变局下重拾“强军梦”

马克龙2017年5月入主爱丽舍宫，当年10月发布《国防与国家安全战略评估》。该评估共109页，正文分为“战略环境快速恶化”“新的战争与对抗形式”“我们的国防战略：战略自主与欧洲雄心”三大部分。马克龙在序言中高调宣誓其“强军”思想，认为“只有一个强大的法国，一个掌握自己命运的法国，才能应对当代重大危机，才能推广自己的价值观，才能维护自己的利益。实现这一雄心离不开一流的外交与国防，离不开强大的军队。”<sup>①</sup>进入21世纪以来，特别是在金融危机和欧债危机的沉重打击下，法国国防预算持续下降，马克龙有意扭转这一趋势。在该评估指导下，法国于2018年7月正式发布了2019—2025年军事规划法，计划在7年间将国防支出总额提升至2950亿欧元，年均增长5%。<sup>②</sup>

2021年1月，马克龙政府发布《战略更新》。<sup>③</sup>该文件共55页，正文分为

① *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017*, Ministère des armées, octobre 2017, p.6, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2017-revue\\_strategique\\_dsn\\_cle4b3beb.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/2017-revue_strategique_dsn_cle4b3beb.pdf).

② *Loi de programmation militaire 2019-2025*, Ministère des armées, juillet 2018, <https://www.defense.gouv.fr/ministere/politique-defense/loi-programmation-militaire-2019-2025>.

③ *Actualisation Stratégique 2021*, Ministère des armées, janvier 2021, <https://defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements/actualisation-strategique-2021>.

“被证实的战略环境恶化”“政策回顾和未来重点”两大部分，结合新冠疫情全球蔓延、中东地缘危机加速演进、中美博弈日趋激烈的新形势，对2017年《国防与国家安全战略评估》进行补充和更新。该文件认为法国和欧洲面临多重安全风险，须持续加大对国防与国家安全的投入力度，否则将走向不可逆转的“战略降级”；再次确认马克龙政府安全战略的正确性及持续增加国防预算的合理性。

2022年2月乌克兰危机爆发，马克龙称“是法国和欧洲历史的转折点”，“将会给欧洲大陆的地缘政治带来长久的影响”。<sup>①</sup>当年4月，马克龙赢得大选，成为近20年来首位连任的法国总统。11月，连任政府发布《国家战略评估》（以下简称“新版战略”）。新版战略共60页，正文分为“战略分析”“面临的挑战”“十大战略目标”三部分。该评估旨在为计划于2023年夏天出台的2024—2030年军事规划法指明战略方向，以在“战略竞争与对抗相互交织”的背景下“全面武装自己”，并使法国最终成为一个“团结、有辐射力、有影响力的平衡大国”。<sup>②</sup>

## 二、《国家战略评估》的主要特点

新版战略体现了法国在国际战略环境加速演进，尤其是乌克兰危机背景下对自身安全环境的全面评估及战略前景的深入思考，主要呈现以下新特点。

### （一）将俄罗斯定性为“长期重大威胁”

历史上，法国从未停止过对俄罗斯的战略猜疑和防范，但戴高乐在冷战期间引领建立的法苏“特殊伙伴关系”仍是近几十年来法俄发展关系的底色，法国因此也成为欧洲内部对俄接触派的代表。马克龙上台以来，将与俄罗斯重建

① *Adresse aux Français du 24 février 2022*, Elysée, 24 février 2022, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/02/24/ukraine-adresse-aux-francais>.

② *Revue nationale stratégique 2022*, Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, novembre 2022, p.1, [https://medias.vie-publique.fr/data\\_storage\\_s3/rapport/pdf/287163.pdf](https://medias.vie-publique.fr/data_storage_s3/rapport/pdf/287163.pdf).

信任关系视为欧洲战略自主的重要一环，力推欧洲放弃对俄“立场之战”，曾为普京打开“凡尔赛宫大门”，重启“法俄 2+2”磋商，甚至尝试推动恢复俄罗斯八国集团（G8）身份；曾明确表示不愿看到俄罗斯因被西方孤立而与中国“抱团取暖”。<sup>①</sup> 2021年《战略更新》虽谴责俄罗斯的“战略机会主义”，但仍强调鉴于俄罗斯在直接涉及法国安全利益中的关键作用，法国选择“以平衡的方式”回应，即坚持立场但保持接触。乌克兰危机爆发后，法国对俄接触战略难以为继。新版战略严辞抨击俄罗斯“在改写历史和国家叙事的同时，通过强权逻辑，愈发公开其帝国野心”，指出西方与俄从潜在竞争过渡到公开对抗，并认为战争带来的断裂和俄战略选择的不可逆转性迫使欧洲“预判与俄罗斯发生的各领域对抗”。新版战略将俄罗斯的军事扩张视为大西洋联盟未来几十年的重大威胁，暗示来自俄罗斯的威胁程度已明显超过长期位居榜首的恐怖主义威胁，彰显法国对俄立场的重大转向。

## （二）对“西方模式”前景日益焦虑

法国对“西方模式”影响力下滑的反思已有多多年，如2008年《国防与国家安全白皮书》曾分析“西方大国的相对衰落”，称“西方国家的治理及价值观越来越受到激进的、意识形态的、宗教方面的抵制”。当时这种感受主要来自西方制度和价值观从冷战结束初期在全球范围“畅通无阻”<sup>②</sup>到21世纪初“四处碰壁”的落差感。然而近年来，尤其是新冠疫情以来，西方经济社会矛盾加速向政治层面传导，法国愈发担忧的是“西方模式”在西方国家内部受到冲击甚至被“解构”。为此，法国等西方国家试图从外部寻找替罪羊，认为是中俄等“非西方模式”影响力的上升对“西方模式”造成了系统性竞争和破坏，

① *Discours du Président de la République à la conférence des ambassadeurs, Elysée, 27 août 2019*, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/08/27/discours-du-president-de-la-republique-a-la-conference-des-ambassadeurs-l>.

② *Discours du Président Emmanuel Macron à l'occasion de la conférence des ambassadrices et des ambassadeurs, Elysée, 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>.

并将中国视为主要对手。疫情期间，法国外交部分析、预测与战略中心向政府递交了两份战略报告，建言法国积极应对后疫情时代的中西叙事之争，防范中国在全球化与全球治理中独占鳌头，深刻反映出法国精英对危机期间文化霸权之争的担忧。新版战略指责中俄两国试图“诋毁基于人文主义价值观的西方话语”，“破坏西方政治制度和国家凝聚力”。为应对与中俄等国的所谓“影响力之战”，新版战略扩展了2008年确立的军队五大战略功能，首次将“影响力”加入其中。这里的影响力涉及外交、军事、经济、文化、体育、语言、信息等各个方面；其战略功能旨在捍卫普世价值、国际法、多边主义，以及对破坏性信息操弄和舆论攻击进行应对和反击等。

### （三）再度向大西洋主义回摆

21世纪以来，法国依据内外形势变化，其安全战略摇摆于戴高乐主义和大西洋主义之间。萨科齐上台后开启法国重返北约的步伐，在安全领域作出冷战后对戴高乐主义路线的重大修订。鉴于国力下滑，奥朗德任内对在安全事务上挑战美国亦非常谨慎，曾因美国施压而在克里米亚危机爆发后，单方撕毁向俄出售军舰的合同，并因此承担了12亿欧元巨额违约金的损失。马克龙当选总统后雄心勃勃，有意带领法国重回戴高乐主义路线，将欧洲战略自主列为法国安全政策目标的优先项。他在第一任期内力推欧洲防务建设，希望建立更加平等的美欧关系，还曾在2019年《经济学人》杂志采访时高调宣称北约“脑死亡”。<sup>①</sup>2021年《战略更新》也曾明确指责特朗普政府以来“美国疏离多边主义、试图重塑两极格局、忽视恐怖主义威胁的行为”。乌克兰危机背景下诞生的新版战略在对美国和北约的态度上明显转变，认为战争推动了欧美的团结互助，承认美国再次成为欧洲安全的主要提供者，北约仍然是欧洲集体安全的基础和关键框架；强调北约集体防御任务提供的保障仍然是欧洲—大西洋地区安全的核心支柱。在“十大战略目标”中，新版战略甚至将成为跨大西洋地区

<sup>①</sup> “Emmanuel Macron Warns Europe: NATO Is Becoming Brain-dead,” <https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead>.

模范盟友目标置于成为欧洲战略自主的重要引擎目标之前，向大西洋主义回摆立场明显。

#### （四）推动军队模式“均衡发展”

法国当前的军队是较为单一的远征模式，这是冷战结束后三种趋势交汇的结果。一是西方军队整体向专业远征军转型的趋势，即以牺牲质量换取可部署性，以实现远距离快速干涉、在国门外消灭敌人的作战目标。二是欧洲各国持续削减军力的趋势，包括大幅降低军费开支、缩减军队规模并减少重型军事装备等。如2008年《国防与国家安全白皮书》提出全面军事改革，要求压缩部队规模、裁撤约50个军事基地、推动国防机构合并重组、降低军队日常运转和保障支持，以建立一支小型、灵活、高效的现代化军队。<sup>①</sup>官方数据显示，法军总兵力1997年约为57万，2008年降至32万，2018年缩减至27万。三是重返北约的趋势，令法国一方面可利用北约的后勤基础设施和指挥系统，另一方面也缺失了独立开展大规模军事行动的能力。可以说，法国军队近几十年来的作战经验主要来自海外，包括在非洲、东南亚、阿富汗等地，这使法国陆军积累了应对低烈度冲突的丰富经验，但缺乏应对高强度冲突的能力。新版战略认识到，后冷战时代的“和平红利”已经结束，高强度冲突正重返欧洲大陆，核战争风险上升，部分国家在全球范围发起混合战，法国的安全利益面临前所未有的挑战。因此，提出军队模式转型的重大问题，希望在保持核威慑有效性的基础上，在2030年之前打造一支能够协调各方要素、统筹数量与质量、兼顾低烈度与高强度冲突、在全球范围应对混合战的军队，以保护法国和欧洲自身安全，并巩固法国在欧洲的主导地位和全球安全事务上的话语权与影响力。

#### （五）提升国防工业的“韧性”

新冠疫情以来，马克龙政府深刻意识到要在法国和欧洲主权建设上“走得

<sup>①</sup> 华晓：《法国，十四年后再次国防白皮书》，《环球军事》，2008年7月，总第177期，第29页。

更远、更有力”，尤其要加强经济主权建设，持续收紧在国防、能源、水、太空、电信、运输、公共卫生、食品等战略部门的投资审查力度，同时强调供应链安全。2021年《战略更新》指出，与其他经济部门一样，欧洲防务部门也部分依赖外国供应商，尤其是中国，涉及计算机设备、药品、口罩、制造武器的关键原材料等，进而建议欧洲更好地识别供应链上的风险，提升欧洲在人工智能、网络、电磁、纳米等关键技术领域的自主权，在防务出口方面注重保护核心技术，同时扩大防务创新投资等。新版战略则进一步要求强化经济部门的“国防精神”，提高国防工业生产能力以适应可能发生的高强度冲突。一是确保关键供应安全。强化成套设备、原材料和关键零件的战略储备；回迁最敏感生产链以实现供应多样化；建立零件或原材料军工和民用品共同库存；为国防工业和技术基础提供融资工具；支持有助于保障关键供应的欧洲倡议等。二是缩短生产周期。购置关键设备，应对高强度或可能产生迅速损耗的冲突；制定“战争经济准备计划”，使国防工业和技术基础能够灵活适应不同的地缘政治环境。三是放宽标准、规则，落实军备采购流程，取得作战效果、财政状况和交付进度之间的最佳平衡。

### 三、法国安全政策走向

结合新版战略、2024—2030年军事规划法草案及法国领导人最新安全政策讲话等内容分析，法国未来一段时间的安全政策走向将有以下几方面重点。

#### （一）持续增加国防投入

2023年4月，马克龙政府发布2024—2030年军事规划法草案（以下简称“新版规划法”），计划在同年国庆日（7月14日）前后正式颁布。新版规划法延续了增加国防预算的总思路，要求政府在2024—2030年为国防和军队建设投入约4130亿欧元，较上一周期增加40%，其中每年预算增加超过30亿欧元。预计到2030年，法国年度国防预算将超过600亿欧元。在军事装备

方面，法国将重点投入以下领域：一是实现威慑力量和武器现代化。如加快新一代核动力航母、弹道导弹核潜艇的研发，增购新型“阵风”战斗机，投资50亿欧元用于地面和地对空防御系统的升级等。二是扩充弹药库存。法国须像欧盟所有国家及美国一样向乌克兰供应弹药，同时确保本国适应于非高强度对外军事行动的弹药库存，必须加快生产与采购速度。未来将有160亿欧元预算用于增加弹药库存。三是发展无人机。基于对无人机是未来战争的重要领域的认识，将投入50亿欧元用于开发与装备无人机。从2025年开始，超过3500套无人机系统将在法国陆军中普及。四是应对“影响力之战”。未来将有40亿欧元投资于网络安全，50亿欧元用于情报和反情报。<sup>①</sup>在人力资源方面，法国总兵力在2030年之前将维持在27.5万，陆军约7.7万，预备役人员从4万增加到8万。作战部队延续当前基本结构，即一个陆军总部、两个作战师和六个联合兵种旅（每个联合兵种旅约有5000名现役军人）。另有3个旅级特殊单位，即航空旅、法德混成旅和特种部队旅。法国陆军还计划建立未来作战司令部、纵深作战司令部，以全面支持两个作战师。<sup>②</sup>此外，法国将加大实战演习力度。2023年法国成功推进了“猎户座”多国联合军演，其规模号称“过去30年来最大”，集结了来自英国、美国、德国、比利时、希腊、意大利、荷兰等多国部队。第二次“猎户座”演习计划于2026年进行，以持续提升高强度作战能力。

## （二）减少对非直接军事干预

法国2013年开始向非洲萨赫勒地区派兵，2014年起开展“新月形沙丘”军事行动，与布基纳法索、乍得、马里、尼日尔、毛里塔尼亚五国协同打击恐怖主义。然而，法国的反恐行动成效不佳，该地区恐怖活动愈演愈烈。同时，法国在非洲大陆的传统影响力也面临越来越大的挑战，反法抗议示威在部分西

① LPM 2024-2030: les grandes orientations, Ministère des armées, DiCoD, avril 2023.

② Bertrand Toujouse, “French Land Forces Chief: How France’s Army Is Transforming for the Modern Era,” <https://breakingdefense.com/2023/05/french-army-chief-how-frances-army-is-transforming-for-the-modern-era/>.

非和北非国家持续蔓延。2021年6月，马克龙宣布将减少在萨赫勒地区的兵力部署，转而为当地军队的反恐行动提供支持；翌年11月宣布结束“新月形沙丘”行动。在推动军队建设转型的过程中，法国将重点加强本土防御能力建设，并将更加谨慎地进行海外军事干预行动。马克龙在最新的对非政策演讲中表示，将在“平衡和责任”基础上建立“新型法非合作伙伴”关系。<sup>①</sup> 据此，法国未来将持续削减在非驻军数量，推行吸纳驻在国武装力量联合驻防等系列改革举措，使法国在非洲的常设军事基地转变成法非共管的联合基地，并推动其逐渐非洲化。

### （三）对俄防范、遏制与施压并重

法国对俄罗斯的立场复杂，既无法接受俄罗斯对欧洲价值底线的践踏，也不愿看到俄欧走向彻底对立，未来对俄政策或将有以下表现：一是战略防范。新版战略强调，俄罗斯在外部战场以及可采取新形式行动的环境中能够发挥巨大影响力，地中海、黑海、波罗的海、巴尔干半岛、北大西洋、非洲和中东都有发生长期对抗的可能；法国将持续加强在传统战争和欧洲大陆之外，对俄罗斯向西方发动混合战的警惕与应对。二是军事遏制。乌克兰危机爆发第一年，法国出于对局势升级的恐惧而在对乌军事援助上采取相对谨慎的立场，更强调对俄制裁和外交手段。随着战局演变及内外压力增加，法国自2023年初以来逐渐调整军事援助政策，表示在三原则（乌提出请求、不直接攻击俄本土、不损法军力）的基础上“不排除提供任何军事装备”的可能，以帮助乌克兰实现军事反攻并走向胜利。迄今，法国已向乌克兰交付法意联合制造的SAMP/T中程地对空防御系统，启动协助乌克兰训练战斗机飞行员项目，并承诺持续向乌克兰提供装甲车和轻型坦克等武器装备。三是外交施压。马克龙反复强调，俄罗斯的地理位置无法改变，永远在欧洲的土地上，要以一种清醒的方式处理

<sup>①</sup> *Le Partenariat Afrique-France : discours du Président à la veille de son déplacement en Afrique centrale*, Elysée, 27 février 2023, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/02/27/discours-du-president-de-la-republique-dans-la-perspective-de-son-prochain-deplacement-en-afrique-centrale>.

俄罗斯问题，否则欧洲大陆将不会有持久、完全的和平。<sup>①</sup> 目前来看，法国仍将在持续对俄制裁、对乌援助的基础上，与非西方国家加强对话，以期撬动国际共识迫使俄罗斯回到谈判桌。

#### （四）对华政策更趋复杂矛盾

2021年《战略更新》重申欧盟2019年对中国“合作伙伴”、“谈判伙伴”、“经济竞争者”和“制度性对手”的多重定位。新版战略则在“战略竞争在全球与地区层面强势回归”部分将中俄并列，认为西方与俄罗斯从潜在竞争过渡到公开对抗，与中国竞争日益激烈。对于“中西竞争”的表述是：中国的目标是取代美国，成为世界第一大强国；中国对西方的“挑战”已延伸至政治、经济、技术、军事和外交等各领域，包括“唱衰西方”、发动“贸易战”、提高军事投送能力、采取“战狼外交”、打造替代性多边机制等各种方式；军民融合政策使中国能够采取混合行动的领域空前壮大等。此外，法国还认为，乌克兰危机中俄提供反西尤其是反美政治结盟契机，且中俄关系在结构上愈发利于中国，忧心该趋势将在政治、战略和技术领域对全球治理产生潜在重大影响。新版规划法则将“中国在印太地区引发的不稳定风险”视为主要安全挑战之一。上述变化表明，在乌克兰危机背景下，法国对华防范心态上升，未来法国对华政策的复杂性与矛盾性将更加凸显。一是降低对华依赖。法国未来可能会进一步在对华合作中强调“去风险”，推动欧盟在经贸、科技等领域丰富所谓地缘竞争工具箱，在关键基础设施投资、核心技术产品出口等方面更加谨慎。二是平衡中国影响力。法国将与“印太”国家深化伙伴关系，强化法国在该区域政治军事多边主义中的地位，发挥其所谓“平衡中国的作用”；与非洲国家建立新的伙伴关系，与中国展开所谓的“模式之争”。三是“与中国应合作尽合作”。法国在应对乌克兰危机、联合国机构改革、气候治理、非洲减债等多边安全议

<sup>①</sup> Discour du Président de la République lors de la conférence de Munich sur la sécurité, Elysée, 17 février 2023, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/02/17/deplacement-en-allemande-a-l'occasion-de-la-59eme-conference-de-munich-sur-la-securite>.

题上也日益认识到中国的重要性，未来仍将继续寻求深化与中国的合作。

### （五）试图在对美依赖中寻求自主

鉴于欧洲大陆重燃战火、西方与俄罗斯的长期公开对抗，法国和欧洲在安全事务中对美国与北约的依赖短期内难以逆转，甚至将持续加深。马克龙表示乌克兰危机是使北约从“脑死亡”到“瞬间清醒”的“电击疗法”。然而，在经历 2021 年阿富汗撤兵、美英澳建立安全联盟（AUKUS）等风波后，法国对美国缺乏战略信心。新版战略认为，中国自 2007 年以来已成为美国长期战略重点，这种战略聚焦已渗透到美国政治的诸多方面；美国将继续减少对非洲和中东等次要地区的安全投入，但这些地区攸关欧洲的安全利益。因此，法国将试图在美欧安全合作中加强自身影响力，尽量避免被动处境。一是努力捍卫欧洲团结。法国将继续凭借其作为欧盟、北约和联合国安理会成员国的三重身份，在加强欧洲主权建设方面发挥作用。如支持随着“战略指南针”的通过而启动的欧盟伙伴关系政策升级，支持加强欧盟与非洲和“印太”国家的防务关系，通过与美英开展定期和密集的防务和安全对话寻求“更平衡关系”，并推动欧盟在对俄制裁和对乌支持方面保持行动一致。二是发展欧洲防务工业。在乌克兰危机长期化背景下，法国将继续推动欧盟建立联合采购欧洲军事装备的工具、制定防务投资方案等。如在防空领域，法国将持续反对德国等欧盟国家选择从美国、以色列等国购买现成系统，倡导发展欧洲制造的防空技术以确保战略自主。三是在大西洋联盟内部彰显独特性。法国将继续加强北约内的欧洲支柱建设，在涉及法国和欧洲重要利益的议题上发出法国声音。如马克龙明确反对北约向“印太”地区扩展，强调北约是北大西洋的联盟，不是反华俱乐部，拒绝北约在日本东京设立办事处等。

## 结语

自 1972 年第一版白皮书问世以来，法国安全战略文件更新的速度不断加

快，四份白皮书的“保质期”分别为22年、14年、5年和4年。马克龙执政6年内更是三度发布战略评估文件。除法国执政党轮替、自身安全机制调整的因素外，这一变化折射出法国在国际环境加速演进背景下对自身战略地位持续下滑的焦虑及在安全领域有所作为的迫切愿望。

新版规划法一定程度上有望加快法国的“强军”步伐，扭转其军队原本单一的远征模式，尤其是恢复陆军应对本土高强度冲突的行动力。但受经济实力、工业水平、军备能力等因素的限制，其发展前景仍面临诸多不确定性。正如法国国际关系研究所主任戈马尔在参议院听证会上所言，新的预算数额是“历史性的”，但“永远无法用几年的时间弥补裁军几十年的影响”。<sup>①</sup>法国国际关系与战略研究所专家莫尔尼则指出，当前欧洲通货膨胀严重，装备和人力成本持续上涨，且国防经费的一部分需用于欧洲防卫和北约框架，这都将影响规模庞大的重振军备计划所需预算投入。<sup>②</sup>

相较政策实施层面的困难，法国安全战略面临的更大挑战来自于如何平衡战略自主理想与对美依赖现实之间的矛盾。包括法国在内的欧盟国家长期将自身安全交付美国，自觉不自觉地卷入美国的霸权战略和集团政治，纵容甚至推动北约东扩，导致与俄罗斯关系长期紧张，乌克兰危机爆发很大程度即由此引发，可见北约给欧洲大陆带来的并非和平而是战争。<sup>③</sup>法国虽不想沦为美国的“小跟班”，但在自身实力不足情况下又不情不愿地向美国靠拢，一定程度上被美国的制华战略裹挟，如新版战略凸显所谓“中西模式之争”，偏离了长期以来的对华务实路线。但综合来看，法国素有独立自主传统和深厚战略文化根基，也不缺乏有思想的政治家，如马克龙已清醒地认识到，欧洲战略自主的节奏不

① *Audition conjointe de MM. Thomas Gomart, directeur de l'Institut français des relations internationales (IFRI) et Bruno Tertrais, directeur adjoint de la Fondation pour la Recherche stratégique (FRS) sur les enjeux de la loi de programmation militaire*, Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées de Sénat, 8 mars 2023, [http://videos.senat.fr/video.3310544\\_640762554fe5b.enjeux-de-la-loi-de-programmation-militaire](http://videos.senat.fr/video.3310544_640762554fe5b.enjeux-de-la-loi-de-programmation-militaire).

② Jean-Pierre Maulny, “La Loi de programmation militaire 2024-2030 : une montée en puissance de nos armées?” <https://www.iris-france.org/174898-la-loi-de-programmation-militaire-2024-2030-une-montee-en-puissance-de-nos-armees/>.

③ 张健：《欧盟安全战略：缘起、演变及政策走向》，《国家安全研究》，2022年第3期，第118页。

应被别国“带偏”，欧洲不应陷入本不属于自己的危机而沦为附庸。<sup>①</sup>法国如能在动荡世界中锚定战略自主方向，那么就有希望实现成为“国际平衡大国”这一战略目标，否则战略焦虑感恐将持续上升。

（责任编辑：黄丽梅）

<sup>①</sup> Nicolas Barré, “Emmanuel Macron : L’ autonomie stratégique doit être le combat de l’ Europe,” <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/emmanuel-macron-lautonomie-strategique-doit-etre-le-combat-de-leurope-1933493>.