

焦點評析

烏俄戰爭是否真讓德國經歷安全政策「轉捩點」？

Is the Russo-Ukrainian War a real "turning-point" for the German security politics?

許智翔 *Jyh-Shyang Sheu*
國防安全研究院助理研究員
Assistant Research Fellow
Institute for National Defense and Security Research

一、在重大考驗下緊急轉向的德國安全政策

2022年2月24日爆發的烏俄戰爭，是甫於2021年12月8日上任的德國總理蕭茲（Olaf Scholz）及其「紅綠燈」執政聯盟（Ampelkoalition）上任以來最重大的危機。作為世界第四大經濟體，歐盟經濟領頭羊的德國，在俄羅斯正式發動入侵之前，就因其過往相對親俄的立場，受到西方盟國相當大的政治壓力。在戰前的危機發展過程中，相較於美國、英國、加拿大、丹麥乃至於東歐國家如波蘭及波羅地海三國對烏克蘭多項重要軍事裝備的援助，德國不僅拒絕批准愛沙尼亞將原屬於東德人民軍（*Nationale Volksarmee*）的俄製 D-30 榴彈砲援烏，更僅願意提供如 5,000 頂防護頭盔等「防禦性」裝備，以及 18 億歐元的發展合作援助，在兵凶戰危的緊急時刻、缺乏立即實際軍事援助的作為也立刻招致烏克蘭政要在內的各界批評。¹

¹ Thomas Wiegold, "Deutschland bereit zur Lieferung von 5.000 Gefechtshelmen an die

隨著戰局的急遽激烈化，2022 年 2 月 27 日，蕭茲總理在國會演說中，將過往的國防政策進行了 180 度的大轉彎，不僅宣布將改變德國不運送武器到戰區的長期政策，批准愛沙尼亞等國的德國武器援烏外，更進一步決定將運交「鐵拳 3」(Panzerfaust 3) 反戰車火箭與「刺針」(Stinger) 防空飛彈援助烏克蘭，同時更宣布將提供高達 1,000 億歐元的「特別基金」(Sondervermögen)，以及每年將國防預算提升至 GDP2%，重新強化聯邦國防軍 (Bundeswehr) 的能力，以因應新的安全情勢。² 在這場演講中，蕭茲稱俄羅斯總統普欽 (Vladimir Putin) 發動的戰爭，破壞了赫爾辛基最後議定書 (Die Schlussakte von Helsinki) 帶來的數十年和平、是歐洲大陸歷史上的重要「轉捩點」(Zeitenwende)。

誠然，不論向交戰方緊急運送武器裝備、或是重新大幅進行國防投資，緊急強化聯邦國防軍的能力，都是近數十年來少有的重大政策轉向。然而，這是否意味蕭茲所謂的「轉捩點」，徹底改變德國在地緣政治上的角色與決心呢？

二、德國行動與外界認知及期待產生高度落差

蕭茲的「轉捩點」演說，就內容而言確實對戰後的德國而言、是歷史性的轉向，但隨後在實行上，就與各界的期待產生高度落差，這樣的差距能在包含強化軍力以及軍援烏克蘭等各方面看到，並且持續讓德國受到盟國批評

Ukraine,” *Augen Geradeaus!*, January 26, 2022,

<https://augengeradeaus.net/2022/01/deutschland-bereit-zur-lieferung-von-5-000-gefechtshelmen-an-die-ukraine/>; “Botschafter spricht von „reiner Symbolgeste“, Klitschko von „absolutem Witz“,” *Der Tagesspiegel*, January 26, 2022,

<https://www.tagesspiegel.de/politik/5000-militaerhelme-fuer-die-ukraine-botschafter-spricht-von-reiner-symbolgeste-klitschko-von-absolutem-witz/28009514.html>.

² “Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022,” *Bundesregierung*, February 27, 2022,

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356>.

與施壓。

首先在國防預算投資方面，德國政府最後提出的預算規劃，就與先前各界的理解與期待有相當程度的不同，3 聯邦政府與議會在 3 月討論之 2022 年度及後續幾年的預算草案上，皆未見國防預算超過 GDP 的 2%，與蕭茲在演說中宣稱之「GDP 的 2%『以及』1,000 億特別基金」有明顯落差，並因此遭到各界質疑是否正在逐步撤回其安全承諾。³

其次，在武器裝備援烏方面上，在高性能的「鐵拳 3」與「刺針」飛彈之後，下一步的裝備運送卻包含了老舊過時的蘇聯製「箭-2」(9K32 Strela-2，北約代號 SA-7「聖杯」Grail)。這批「箭-2」飛彈來自舊東德人民軍的庫存，兩德統一後由聯邦國防軍繼續運至 1990 年代末期後封存，更在 2012 年時因為存放條件不佳而禁止再次使用。⁴ 儘管這是烏克蘭部隊熟悉的蘇聯裝備，然而提供過於老舊且保存狀況不佳的武器裝備，自然也引來外界疑慮與批評。德國國防部長蘭布雷希特 (Christine Lambrecht) 於 2022 年 3 月 18 日表示，聯邦國防軍的庫存已幾乎耗盡，難以運交更多武器裝備給烏克蘭；⁵ 但在不久後的 2022 年 3 月底，烏克蘭向德國軍工企業採購 RGW90 (又稱「鬥牛士」METADOR) 多用途火箭。⁶

³ Christoph von Marschall, "Scholz hat seine Zusagen schon wieder einkassiert," *Tagesspiegel*, April 10, 2022,

<https://www.tagesspiegel.de/politik/zeitenwende-fuer-die-bundeswehr-scholz-hat-seine-zusagen-schon-wieder-einkassiert/28239210.html>.

⁴ Thomas Wiegold, "Ukraine/Russland/NATO – Sammler 3. März 2022 (Update: Briefings Russland, USA)," *Augen Geradeaus!*, March 3, 2022,

<https://augengeradeaus.net/2022/03/ukraine-russland-nato-sammler-3-maerz-2022/comment-page-1/>.

⁵ "Lambrecht: Bundeswehr kann keine weiteren Waffen liefern," *T-Online*, March 18, 2022,

https://www.t-online.de/nachrichten/ausland/id_91860276/christine-lambrecht-bundeswehr-ka-nn-keine-weiteren-waffen-an-die-ukraine-liefern.html.

⁶ Waldemar Geiger, "Panzerabwehr: Ukrainische Soldaten erhalten RGW90 von Dynamit Nobel Defence," *Soldat & Technik*, March 25, 2022,

<https://soldat-und-technik.de/2022/03/bewaffnung/30548/panzerabwehr-ukrainische-soldaten-erhalten-rgw90-von-dynamit-nobel-defence/>.

隨後，是否提供戰車及步兵戰鬥車等「重裝備」的爭論，成為進一步的爭端焦點。此爭論最早可追溯回入侵之初，德國作戰車輛大廠克勞斯-馬菲·韋格曼（Krauss-Maffei Wegmann, KMW）就已表示，可從其庫存中緊急撥交 50 輛退役封存的「獵豹」式防空戰車（Flakpanzer Gepard）與烏克蘭，只待聯邦政府許可。⁷ 軍工巨擘萊茵金屬（Rheinmetall）公司也在 2 月底提出清單給予聯邦政府，表示可提供防空系統、100 輛「貂鼠」式步兵戰鬥車「（Schützenpanzer Marder）等各式重裝備，卻遲至 3 月底才得到德國政府回覆；KMW 與萊茵金屬公司在不久後又提出可提供包含先進的 Pzh2000 自走砲，⁸ 以及封存的 50 輛「豹 1A5」主戰車（Kampfpanzer Leopard 1A5）等裝備。⁹

事實上，這些重武器正是戰局演變迄今，烏克蘭向歐美各國大力請求支援的重要裝備，尤其烏克蘭駐德大使梅爾尼克（Andriy Yaroslavovych Melnyk）更是幾乎每週向德國政府提出供應戰車與重武器的呼籲，尤其是「貂鼠」式步兵戰鬥車。在這種情況下，德國政府持續推遲、且不願同意提供戰車等重型裝備的決定，持續引起了烏克蘭在內多國批評。事實上，自危機正在醞釀的時期開始，梅爾尼克大使就已十分活躍，持續在外交管道、以及非正式各種媒體與網路媒介大量發聲、加強對柏林當局的施壓。

針對重武器軍援，德國執政當局因 1.可能造成戰爭升級；2.聯邦國防軍

⁷ Gerhard Hegmann, “50 „Gepard“ auf Lager – deutscher Rüstungskonzern bietet Panzer für Ukraine an,” *Welt*, February 25, 2022, <https://www.welt.de/wirtschaft/plus237141331/50-Gepard-auf-Lager-deutscher-Ruestungskonzern-KMW-bietet-Panzer-fuer-Ukraine-an.html>.

⁸ Robin Alexander, Klaus Geiger and Gerhard Hegmann, “Wie Lambrecht Waffenlieferungen für die Ukraine verschleppte,” *Welt*, March 30, 2022, <https://www.welt.de/politik/ausland/plus237885979/Verteidigungsministerium-Wie-Lambrecht-Waffenlieferungen-fuer-die-Ukraine-verschleppte.html?>.

⁹ Martin Murphy, Julian Olk and Frank Specht, “Rheinmetall bietet der Ukraine Panzer des Typs Leopard 1 an,” *Handelsblatt*, April 13, 2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/waffenproduktion-rheinmetall-bietet-der-ukraine-panzer-des-typs-leopard-1-an/28244314.html>.

裝備庫存有限；3.西方裝備需要較長時間訓練與建立後勤能量，無法迅速部署運用等三個理由持續否決。¹⁰ 直至 2022 年 4 月 19 日，蕭茲仍在其公開聲明中維持此立場。¹¹

儘管德軍確實亟需能力重建、需要大筆資金補充三軍各式裝備與彈藥，這正是蕭茲「轉捩點」演說中的重要部分，本身能提供的庫存裝備有限並不令人意外，雖然德軍本身保有的裝備、以及德國軍工企業封存的車輛仍遠多於烏克蘭請求提供的數量；而在德國的行動與美國、英國及東歐各國在內的西方國家裝備援烏的熱烈盛況相比之後，似乎更顯得德國不僅又再次採取戰後固有的「克制」、甚或「煞車」行為，更在緊急時刻還需要烏克蘭自己出資自德國採購武器裝備。儘管就後者而言，蕭茲在前述 2022 年 4 月 19 日的聲明中，也表示在軍火採購上正與烏克蘭協調、並將提供必須資金，¹² 顯見類似裝備採購很可能是由烏克蘭選購、而柏林當局付款的方式進行。

然而，事態發展與德國政府的應對方式，不但使柏林又再次受到烏克蘭及東歐鄰國如捷克、波蘭，以及其他友盟國家批評，更在國內引起爭論與分歧的反應。類似的批評在焦點轉向戰車、步兵戰鬥車等重裝備後更為激烈。就 2022 年 4 月 19 日報導之一份德國媒體 RTL 與 ntv 委託進行的民調數字顯示，有 51% 的受訪民眾贊成對烏運送進攻性武器及重武器，僅 37% 反對，同時有 38% 受訪民眾認為德國在協助烏克蘭抵禦俄軍入侵上做得太少、34% 認為剛好，僅有 16% 認為做得太多。¹³

¹⁰ Tobias Schulze, "Berlin prüft und prüft," *TAZ*, April 10, 2022, <https://taz.de/Panzerhaubitzen-fuer-Kiew!/5848373/>.

¹¹ Martin Greive and Frank Specht, "Scholz rechtfertigt Zwei-Milliarden-Euro-Paket – Union kritisiert „durchschaubaren Trick“,“ *Handelsblatt*, April 19, 2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/waffenlieferungen-scholz-rechtfertigt-zwei-milliarden-euro-paket-union-kritisiert-durchschaubaren-trick/28261682.html>.

¹² "Germany's Scholz tries to dodge criticism over Ukraine heavy weapons deliveries," *Deutsche Welle*, April 19, 2022, <https://www.dw.com/en/germanys-scholz-tries-to-dodge-criticism-over-ukraine-heavy-weapon-deliveries/a-61516713>.

¹³ "Knappe Mehrheit der Bürger für Lieferung schwerer Waffen an Ukraine," *Zeit*, April 19,

如從烏俄戰爭爆發迄今（2022 年 4 月下旬）約八週時間，德國的作為來看，烏俄戰爭的爆發，代表了德國的安全政策其實沒有真正經歷「轉捩點」嗎？然而，德國政治人物對其政策與行動的認知，卻很可能是認為其自身反應迅速，勇敢放棄舊日原則、運送武器裝備到戰區，加強制裁，並重新加強投資軍事能力。¹⁴ 如果確實如此，似乎如此的「轉捩點」確實存在。在這種情況下，缺乏明確的戰略構想，就可能是外界看起來如此「不情願」的政策轉折作為的其中一項重要原因。

三、欠缺完整戰略構想導致反應遲緩的政策轉折

從德國近年的戰略轉變能注意到，前述的混亂狀況其實有脈絡可循。過往自 1970 年代開始，西德從互賴理論出發，推動其東進政策（Ostpolitik），以強化經濟互賴方式、降低雙方衝突風險，此路線演變至今，逐漸成為德國對俄的高度能源依賴。在葉爾欽（Boris Nikolayevich Yeltsin）執政後期，德國將俄羅斯列為「戰略伙伴」，這樣的概念儘管是基於俄羅斯在 90 年代日趨走向西方式民主與開放市場經濟的路線而生，然而同時卻已可見俄國與西方日益疏遠，戰略夥伴關係更在普欽時期逐漸向戰略敵對演變，然而德國儘管認識到此種敵對行為與俄國混合戰（hybrid warfare）混合，卻仍否認戰略現實的存在，這樣的情況在 2014 年俄國進佔克里米亞後更為嚴重，德國政治人物在宣揚制裁與譴責的同時，也認為應該必要時接近俄羅斯以加強對其理解。¹⁵ 與此同時，國防戰略雖針對俄國威脅轉回「國土與盟邦防禦」（Landes-

2022,

<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-04/umfrage-deutschland-regierung-ukraine-waffenlieferungen>.

¹⁴ Christoph von Marschall, “Deutschland sollte jetzt bloß nicht beleidigt reagieren,”

Tagesspiegel, April 13, 2022,

<https://www.tagesspiegel.de/politik/nach-dem-eklat-steinmeier-selenskyj-deutschland-sollte-jetzt-bloss-nicht-beleidigt-reagieren/28252170.html>.

¹⁵ Hannes Adomeit, “Russland und der Westen: Von „strategischer Partnerschaft“ zur

strategischen Gegnerschaft,” *SIRIUS – Zeitschrift für Strategische Analysen*, Vol. 5, No. 2

und Bündnisverteidigung) 卻僅見德國政府緩慢增加國防預算，無法達到 2014 年北約威爾斯峰會 (Welsh Summit) 要求的國防預算達 GDP2%、其中 20% 投資在裝備上的標準。可以見到德國各方面的戰略似乎缺乏整合與整體性。

誠然，當前局勢的轉變讓德國無法繼續堅守傳統的政策立場，但這不僅出現在普欽發動的烏俄戰爭，也與近年各大國領導人如川普與習近平之間的競爭激烈化所塑造的國際政治環境驅動有關，讓德國不得不重回地緣政治舞台，¹⁶ 卻顯然仍未做好準備。也正因此，柏林的在地緣政治與國家、盟邦安全上的行動似乎總在追趕事態變化、難有前瞻性的作為。

類似意見也能在重要媒體的評論上發現，例如認為「轉捩點演說」提及的概念時而清楚（如以武器支持烏克蘭）、時而模糊，然而德國缺乏一套清晰的戰略構想，以應對與蘇聯完全不同的俄羅斯，所進行之長期侵略性行動；¹⁷ 或認為戰略與作為的不清晰同時存在於德國政府，而北約各國之間也出現類似狀況，而總理府的作為不僅逐漸增加東歐鄰國對德國的怨言，更使德國原先承諾的「轉捩點」，可能僅成為擦身而過的歷史機遇。¹⁸ 而德國內部的混亂與意見不一，更使得烏克蘭更加感謝美國、英國、東歐諸國，並且在未來將更加重視與美國的結盟，而非靜坐不動、猶豫遲疑的德國。¹⁹

(2021), pp. 107-124.

¹⁶ Jonathan Hackenbroich and Mark Leonard, "The birth of a geopolitical Germany," *European Council on Foreign Relations*, February 28, 2022, <https://ecfr.eu/article/the-birth-of-a-geopolitical-germany/>.

¹⁷ Marc Felix Serrao, "Im Angesicht des Krieges wirken die Osteuropäer wie der wahre Motor des Kontinents – und Deutschland bleibt blass," *Neue Zürcher Zeitung*, March 17, 2022, <https://www.nzz.ch/meinung/krieg-in-der-ukraine-wo-bleibt-die-deutsche-strategie-ld.1674845>.

¹⁸ "Aus Scholz' Zeitenwende ist eine „verpasste historische Chance“ geworden," *Focus*, April 14, 2022, https://www.focus.de/politik/deutschland/viel-kritik-an-den-plaenen-des-kanzlers-aus-scholz-z-eitenwende-ist-eine-verpasste-historische-chance-geworden_id_83805227.html.

¹⁹ Christoph von Marschall, "Wer rettet die Ukraine? Deutschland nicht, aber diese Staaten," *Tagesspiegel*, April 19, 2022, <https://www.tagesspiegel.de/politik/aussitzen-bedenken-tragen-zoegern-wer-rettet-die-ukraine>

事實上，前述「行動與外界期待的落差」不僅引發烏克蘭與盟國抨擊、與德國民意不盡然相符外，更引發執政聯盟內部的歧見。就 2022 年 4 月的情勢發展而言，紅綠燈聯盟中不論綠黨（Bündnis 90/Die Grünen）或自由民主黨（Freie Demokratische Partei）均表現出遠比總理蕭茲所屬之社會民主黨（Sozialdemokratische Partei Deutschlands）更支持軍援烏克蘭的立場，並因此抨擊蕭茲總理的政策，可說紅綠燈聯盟內部就已經出現了嚴重的戰略分裂。²⁰而從事件的發展與德國的反應來看，可說德國政府幾乎是被情勢的不斷迅速變化牽著鼻子走，不停的追趕局勢做出緩慢、且似乎不太情願的回應，正是整體戰略構想的缺乏所直接導致的後果。

另外，德國政策變化及其解釋上出現許多前後不夠一致，以及邏輯上難以充分說服外界的部分，這些可能也與整體戰略觀的缺乏有關。例如，德國雖有不運送武器至戰區的傳統，然而軍援烏克蘭並非首例，先前在出售武器裝備給介入葉門內戰的埃及、卡達，或是長期與庫德人有領土糾紛的土耳其等國，以及提供武器、派遣德軍教官給伊拉克北部的庫德人對抗伊斯蘭國（ISIS）等，皆是過往的「破例」，²¹足見其標準浮動；又如蕭茲拒絕援烏重武器的說詞之一，包含「避免被認定為交戰方」，然而在其他北約盟國持續提供重武器、德國也以「武器交換」方式、讓斯洛文尼亞提供 M-84 戰車（前南斯拉夫授權生產之 T-72M1 戰車）的狀況下，「交戰方」的定義模糊、矛盾，同樣可見到缺乏核心戰略觀下政策急忙追趕情勢發展的修改與欠缺說服力。此外，倘若考量戰爭長期化的可能性（尤其考慮到烏俄間其實自 2014 年的克里米亞/頓巴斯危機以來就持續武裝衝突至今），以及戰爭結束後烏克蘭持續

-deutschland-nicht-aber-diese-staaten/28261930.html.

²⁰ “Kritik an Scholz von Grünen und FDP,” *Deutschlandfunk*, April 20, 2022, <https://www.deutschlandfunk.de/kritik-an-scholz-von-gruenen-und-fdp-104.html>.

²¹ Tetyana Klug, “Faktencheck: Deutschland liefert doch Waffen in Krisengebiete,” *Deutsche Welle*, February 7, 2022, <https://www.dw.com/de/faktencheck-deutschland-liefert-doch-waffen-in-krisengebiete/a-60667432>.

的防衛需求、以及裝備可能的逐漸西方化，則供應西方生產的戰車或自走砲等重型武器仍有其必要性，同時訓練與建立後勤所需的時間也會在這樣的考量下顯得微不足道。無論如何，歐洲大陸再次出現大規模全面戰爭，對後冷戰時期幾乎已無大規模入侵威脅的德國而言，確可視為安全環境上的重要轉折，然而對這個世界第四大經濟體、也是歐盟國力最強的國家而言，針對急遽轉變的地緣政治環境，德國外長貝爾博克（Annalena Baerbock）雖已宣稱決定制訂德國首部整體國家安全戰略，然而由於當前政策與戰略的混亂，針對整體地緣戰略觀與構想重新啟動辯論與探討，整理全面性的觀點與分析，應是當前最急迫的工作。

責任編輯：李欣樺

