

熱點聚焦

德國安全與能源政策在俄烏戰爭中之 轉向

The Major Shift of Germany's Policy in the Russia-Ukraine War

沈有忠

東海大學政治學系

壹、前言

俄羅斯於 2022 年 2 月 24 日正式並全面入侵烏克蘭，依照目前戰事發展規模來看，幾乎可以說是二次世界大戰後，在歐洲大陸上規模最大的軍事衝突。這場戰爭至撰稿為止（2022 年 3 月 23 日）仍持續進行，隨著烏克蘭展現極強的抵抗韌性，各方對戰爭的評估也從「速戰速決」，變成「持久戰」。在戰爭發生以前，許多評估認為烏克蘭首都基輔可能在數日內就淪陷，烏克蘭也可能在數日內就投降，然而烏克蘭抵抗俄羅斯的韌性可說是超過許多預期。

隨著戰爭延續，各國也不斷隨著局勢的變化調整應對政策，除了加強對俄羅斯的制裁，也持續對烏克蘭提供各式各樣的援助。在應對政策的轉變中，德國可以說是西方陣營中出現最大轉折的國家，尤其是從拒絕到直接提供攻擊性武器給烏克蘭。這樣的轉變不只是在俄烏戰爭中單一的政策轉折，就實質意義來看，甚至也被解

讀為德國二戰後，總體安全政策反轉的開始。

本文將從幾個層面討論德國在俄烏戰爭中政策轉向的背景與影響，首先是去年聯邦眾議院選後，到俄烏戰爭爆發，德國政治氛圍與社會民意的轉向；其次討論德國在此次俄烏戰爭衝擊下，對其能源與安全政策上可能的變化。

貳、戰爭前後德國的政治與民意氛圍的變化

德國在去年 2021 年舉行第 20 屆的聯邦眾議院改選，選後從 CDU/CSU（聯盟黨）與 SPD（社民黨）聯合執政的中間偏右大聯合政府，向左轉為 SPD、Bündnis 90/Die Grünen（綠黨）、FDP（自民黨）三黨的「紅綠燈聯合政府」，並由 SPD 的 Olaf Scholz 出任總理，結束了長達 16 年的「梅克爾時代」。紅綠燈聯合政府不僅是德國戰後第一次的三黨聯合執政，也出現對 Merkel 建立的外交與安全政策提出檢討的氣氛。這場俄烏戰爭，更可以說是直接促使政策轉向的關鍵事件。

先就社會的民意來看，本文參考德國專業民調公司 Forsa 的民調資料，提供若干相關議題的民調變化來觀察社會民意的轉向。¹先就俄羅斯與西方社會對峙的觀感上，在 2018 年的時候，約有 50% 的人將俄羅斯與歐盟的緊張關係歸咎於美國，只有 25% 歸咎俄羅斯，到了 2022 年戰爭發生前夕，已經變成 49% 的德國公民認為，東西方衝突的惡化是由俄羅斯造成的。只有 21% 的人指責美國，更只有 7% 的人指責歐盟。顯見德國社會對俄羅斯的不信任已經快速上升，認

¹ 本文引用的民調資料，由德國媒體 RTL 與 n-tv 委託 Forsa 執行。部分內容請參閱“Umfrage: Mehrheit befürwortet Waffenlieferungen an Ukraine”, <https://www.oldenburger-onlinezeitung.de/nachrichten/umfrage-mehrheit-befuerwort-et-waffenlieferungen-an-ukraine-81450.html>

為美國應負擔破壞秩序責任的人，在拜登上台後驟降了超過一半的比率。

再對是否擔心戰爭惡化的民調來看，在俄軍正式入侵烏克蘭以前，約 53% 的多數表示擔心戰爭即將來臨，但只有 20% 的少數德國人直接害怕俄羅斯，其中德東為 12%，德西為 21%。到戰爭正式爆發後，2022 年 3 月份的民調已經有 69% 的民眾擔心烏克蘭戰爭可能升級為俄羅斯與北約之間的戰爭，甚至導致「第三次世界大戰」；僅 1/4 約 25% 的人對戰爭升級不擔心。其中另類選擇黨 AfD 支持者只有 48% 對戰爭升級感覺擔心。這裡則是看出隨著戰爭的真正爆發，德國人對於安全議題惡化的憂慮幾乎是直線上升，但極右翼政黨則是相對樂觀。

在戰爭發生前後，民眾對於總理 Scholz 的處理態度，出現了巨大的變化。Scholz 與社民黨黨魁 Lars Klingbeil 在戰爭發生前多次表態，德國將奉行不直接對衝突地區提供武器的政策原則，避免成為升高衝突的「幫兇」。對此，具體民調數字顯示，高達 69% 的受訪者認為 Scholz 對防止俄烏衝突做得不夠。聯盟黨支持者有 88%，其次是自民黨 76%，AfD 則是 73%。值得注意的是，自民黨還是紅綠燈聯合內閣的成員。

但在戰爭發生後，2 月底 Scholz 也出現政策的「髮夾彎」，宣布提供武器給烏克蘭（第一波就提供 1000 枚反坦克火箭發射器、500 枚針刺地對空導彈、榴彈炮等），並增加 1000 億歐元提高國防預算向美國購買 F-35 戰機等。此一政策上的逆轉，贏得了絕大多數德國公民的認同。有高達 78% 支持德國向烏克蘭運送武器以及加強武裝德國聯邦國防軍，其中綠黨支持者就高達 92%，而 AfD 支持者只有 30% 同意。在政策轉向之後，對 Scholz 處理俄烏戰爭的滿意度也因此

出現逆轉，56%的受訪者感到滿意，36%不太滿意或非常不滿意。按政黨差別來看，社民黨有 86%、綠黨 76%、自由民主黨 70%感到滿意。不滿意的多來自在野的聯盟黨約 53%、左翼黨 57%、AfD 更是高達 84%。在武器援外以及提高軍事預算的政策轉向下，Scholz 重新贏回了多數選民的認同。

總體來說，德國的政治和民意氛圍在 2021 年選後到俄烏戰爭的爆發，可以說是持續性的出現了一些變化。過往較保守、不介入衝突、重視維持對俄關係的原則，慢慢轉為積極介入、提高武裝、並視俄國為重大威脅來源。而紅綠燈聯合內閣或是總理 Scholz，在俄烏戰爭爆發前後，出現了重大政策轉向，也可以說是多數民意支持下的結果。

參、德國能源政策的理想與現實

除了安全政策轉趨強硬與積極之外，在經濟與能源方面對俄羅斯的制裁，制裁，也凸顯了德國能源政策再次面臨轉變的壓力，其中同時具有象徵與實質意義的制裁項目，就是「北溪 2 號」的停止營運。

從總體來看，德國有 55%的天然氣、52%的煤炭和 34%的礦物油來自俄羅斯，一旦立即停止俄羅斯的天然氣供應，最嚴重的情況可能會使德國國內生產總值下降 5.2%，可以看出德國對俄羅斯有高度的能源依賴。「北溪 2 號」的興建，雖然提高了俄羅斯對德國、歐洲的天然氣輸送，但也象徵德國對俄羅斯能源依賴的深化。此一天然氣輸送管線是 Merkel 執政後期極為重大的能源供應工程，即使是選後 Scholz 上台，也多次強調不會關閉「北溪 2 號」，並強調將如期展開天然氣輸送的審查作業。然而，就在俄羅斯於 2 月 22 日宣布承認

烏東兩個自治區獨立後，儘管承擔了巨大經濟損失的風險，Scholz 仍舊斷然宣布關閉「北溪 2 號」作為制裁俄羅斯的手段之一。

由於德國對俄羅斯高度的能源依賴，致使美國、英國相繼在 3 月 8 日宣布禁止從俄羅斯進口原油以後，德國對此一制裁手段依舊保留。從官方反應來看，先是綠黨籍外交部長 Baerbock 公開表示：「從現實考量，德國不會跟進英、美實施原油禁運的制裁」。接著也是綠黨籍的經濟兼能源部長 Habeck 也公開表示：「按照現實情況，德國短時間內無法完全禁止俄羅斯的能源進口。一旦全面禁運，恐怕會引發大規模的失業與貧窮問題，社會上出現暖氣停止供應或是交通工具無油可加的困境。」

因應德國提升能源自主與降低對俄羅斯的依賴，經濟部長 Habeck 也在 3 月底陸續出訪挪威、卡達等國，商討再生能源以及分散天然氣進口等議題。綠黨不僅是德國能源轉型的推手，更是此次紅綠燈聯合內閣中，呼籲檢討德國外交政策最強硬的政黨。此次對於以能源禁運作為制裁手段的政策採取保留態度，勢必引發「理想與現實」相互矛盾的批評。也可以據此預期，俄烏戰爭將成為德國加速檢討能源政策，甚至可能在這一屆聯合政府就會有具體的改革內容。

肆、結論：戰爭促使德國加速轉型

2021 年的聯邦眾議院選舉，德國經由政黨輪替以及 Merkel 時代的落幕，在安全與外交議題上已經悄然的出現微幅轉變。而俄國入侵烏克蘭的戰爭，則是成為促使德國加速轉型的導火線。德國在歐洲乃至於全球的安全問題上，有著歷史的包袱，也始終維持被動與低調。然而，俄烏戰爭促使德國重新檢討安全與外交政策。對外向

烏克蘭輸送軍武援助，對內大幅提高國防預算。本文評估這不會是單一案例或暫時性的轉變，很可能成為未來新的政策指引，以及持續性的政策轉向。不僅如此，在制裁俄羅斯的過程中，凸顯了能源高度依賴俄羅斯的困境，預料也將會刺激紅綠燈聯合內閣加速往能源自主、分散風險的方向來轉型。

德國在俄烏戰爭中的轉向，不是偶然的結果，可以視為一個結構性的過程。整體國家利益與重大政策的轉型，可以說因為俄烏戰爭而提早發生。這條轉型之路持續下去，短期與個案來說會帶給俄烏戰爭什麼樣的影響？長期與結構性來說會帶給歐盟什麼樣的刺激？都是值得繼續關注的議題。