發佈：2023-03-14, 週二 14:53
點擊數：10992



前言

2022

年2月24日爆發的俄烏戰爭，持續迄今已經將近一年。這場軍事衝突相當程度改變了當前的世界格局，特別是歐洲地區。而這也讓原本幾乎已陷於「腦死」的北約機制，似乎重新復甦覺醒，也讓相關國家，特別是歐盟與北約中擔任要角的各國紛紛開始調整戰略態勢，並積極在防衛議題上採取行動。這其中，至關重要的，當然包括經濟與軍事工業實力雄厚的德意志聯邦共和國。

自冷戰終結後，歐洲似乎沈浸在和自由主義與和平主義的勝利幻覺中，對於所謂「防衛議題」，

Phoca PDF

即使不是全面否定或排斥的，至少也是「不感興趣」的。歐洲挺過了冷戰下的核戰陰雲，熬倒了意識型態的敵人。「共識」取代了「地緣政治」與「意識形態」競爭，協商與談判，似乎遠勝軍事行動與戰略威懾。透過經貿往來、和解、對話與協議，似乎已經成為新的國際爭端解決模式。所謂國際關係或政治，不過是「世界的內政」（Weltinnenpolitk）。關注的是事物內容基本與國內的內政所涉及議題並無太大的出入，差別在於更大範圍的價值與準則的兼容。「古典傳統」的地緣政治衝突、意識形態與價值秩序論爭似乎是古老的暗影。

2022

年2月24日，俄羅斯對烏克蘭發動「特別軍事行動」，開始全面入侵烏克蘭。3日後的2月27日，為因應烏克蘭局勢，德國聯邦議會緊急召開全體大會。在會議期間，向來行事低調的新任德意志聯邦政府總理蕭茲(Olaf Scholz)特別將這次的俄國烏克蘭的入侵定位為「時代轉捩點」，並以此為契機，其宣布德國國防政策將有重大轉變，德國將開展德國再軍備之路。德國將舉債1000億歐元，以特別預算之形式在未來的五年內投入國防。除此之外，德國的國防預算也將逐步提升至GDP的2%之規模，大規模提昇德國之軍備。蕭茲並矢言，要將德意志聯邦國防軍打造為一支足以捍衛自由民主、具備高科技戰力且足以應對未來挑戰的新型態軍隊。

這不僅僅是進入21世紀後歐洲土地上發生最大規模的軍事衝突，同時也是西歐各國，特別是德國，自戰後所信奉的「以交促變」（WandeldurchAnn herung）路線的破產與終結。

長期以來，歐盟為首的歐洲各國，在戰後逐步成形，終至冷戰終結後逐步形成一種以「對話/和解」為上，信奉透過「接觸」、「交往」來改變、解決。多邊的共識與協議所內造的邏輯是，在當前的世局下所有的各方都有共通的價值與利益，並都可以再協商妥協下最終達成共同的價值與目

Phoca PDF

的。縱使，偶有較為激烈的「衝突」，然而，這些訴諸軍事武力的衝突，不過是特例的變異。是逸脫常軌的非正常狀況。例如恐怖攻擊、經貿衝突，都非基於認同、國族或地緣政治鬥爭，都是可以和解、妥協的，並沒有真正的對峙或不可調和的矛盾與衝突。

俄烏戰爭的爆發，雖非這神話幻滅的開始，卻可能是歐洲，甚至是世人必須要面對試圖修正、改變甚至重塑既有價值秩序的競爭的對手與衝突實際上始終是存在的，霸權的挑戰始終是不衰的。過去一段時間的安逸，不過是自由世界對既有安定舒適視為理所當然的一廂情願。這些挑戰與競爭始終威脅著享有自由安泰的基本價值秩序。換言之，這些都必須付出代價與努力去加以捍衛。防衛民主自由價值秩序不但是義務，也是必須要支付成本且付諸努力的。

德國在2022年2月27日後，以當前局勢的丕變與對於俄烏戰爭中對支援烏克蘭的抵禦這一議題為契機，順勢宣佈了德國可能是冷戰後最大的防衛改革。而這一改革，更可能成為歷史性的關鍵契機，讓戰後重建後早已是經濟大國的德意志，重新讓己身在防衛軍事議題上，也在區域安全與國際戰略上，甩開歷史的禁忌與包袱，重回理應與之匹配的強大但合理的地位。然而，這一原本世人矚目的行動宣言，倏忽以疆界一年，德意志聯邦國防軍真的「華麗變身」了嗎？有了什麼樣的改變？又遇到怎麼樣的挑戰與困境？這些狀況究竟肇因於什麼緣由？又聯邦國防軍究竟有否可能轉變成為蕭茲總理所期待的新國防軍？這是我們接下來要來試圖探索並思索的問題。

德意志聯邦國防軍的過去與現狀

在談及現在德意志聯邦國防軍（以下簡稱聯邦國防軍）的現狀時，我們不得不回顧一下聯邦國防軍的發展歷程，這必須從歷史上與其有脈絡相關的軍事角色與傳統去加以概括，而其所歷經的演

Phoca PDF

變，實際上也會影響著現狀的處境與未來的發展可能--即使這可能也是其尷尬與徬徨的原因...。

聯邦國防軍實際上可以上溯一段至長的光輝偉大之軍事傳統與歷史。實際上，這個軍事傳統曾是德意志國族建構中不可分割的重要成分，是曾被濃墨重彩地描繪、謳歌，甚至榮耀崇拜的。特別是從德意志諸邦一路演進直至1871年的德意志第二帝國肇建，軍事傳統與神話，往往是與國族建構相輔相成的，甚至大有居於支配地位的態勢。

然而，過度偏狹地推崇與膜拜，反而滋生了軍國主義的勃興與擴張主義的不可遏抑。也因此德國曾經走上了沈迷武力擴張的瘋狂路徑。影響所及，引起兩次世界大戰，德國都作為那個相信可以透過戰爭創造秩序與渴求的生存空間的侵略者國度。彼時的德國軍事力量，既是工具憑藉，同時可能也反客為主地成為所有衝突與擴張的積極動因。而瘋狂地迷信武力，影響所及就是破壞與毀滅。二次大戰以德國的徹底失敗作為終結，而德國全境也被四國分割佔領。並且隨後被分裂成兩個分屬不同陣營的國家（德意志聯邦共和國及德意志民主共和國，即西德及東德）。德國的軍事武裝此時不復過去的榮耀光輝，只有黯淡屈辱，軍隊也遭到徹底解散的命運。

戰後的德國，被全面解除各種武裝，僅被允許保留邊境警察與掃雷艇之類的小規模輕型武裝力量。但隨著冷戰的爆發，基於對抗與集體防衛的需要，各國對於原先的「德國非軍事化」的政策的態度有所鬆動。而蘇聯秘密允許東德建軍後，美、英、法三國遂有意解除對西德原有的關於重新建軍的禁令。1955年11月12日，西德重新建軍並加入北約體系。

整個冷戰時期，西德是北約在中歐地區重要的防衛力量。從軍力規模來說，冷戰時期西德軍力大約49萬5千餘人，另有17餘萬的文職人員，是北約至關重要的防衛力量。另外，拜西德在戰後經

Phoca PDF

濟迅速復甦之賜，德國具有優勢的傳統重工業、科技研發基礎迅速恢復，加以教育制度完善，人才充沛，技術發達居於領先全球的地位。因此，德國的軍工產業也開始恢復其強大的生產研發能力。除提供西德自身的防衛需求外，也逐步開始提供北約相關盟國防衛相關的裝備與服務。並成為軍事科技與產品的輸出大國。德國的軍事裝備、服務銷售跨越地理疆界，擁有範圍廣大的全球客戶。因此，雖然在國際環境形勢與戰後德國國內大力倡議和平主義與對於國際事務相對謙抑的背景下，但關於軍事科技研發與軍火生產銷售上，德國始終處於世界軍事發展上的前緣。這或許可稱之為一種另類的「軍事強權」--軍事實力雄厚的「和平國家」。

冷戰結束，蘇聯解體，北約國家的防務壓力大幅降低，各國紛紛開始裁軍。德國也在這樣的時空背景下，迅速地將防衛力量進行縮編裁員，並出售不必要的現役軍事裝備及裝備與彈藥儲備。二次大戰後，戰敗的德國對於極端主義與軍國主義等採取堅決地清除態度，也因為歷史的沈痛經驗教訓，整體德國數代人的政治態度與氣氛，以和平主義、強調對話溝通、和解妥協為上，視與軍國主義、民粹與獨裁政治相關的符碼為禁忌，也強烈拒斥右翼的政治主張。因此德國整體社會輿論對軍事手段或軍事事務採取一種嫌惡的疏離感。也在這樣的背景下，具有歷史傳統的兵役制度終在2011年7月廢除。這也包括除兵役以外的各種類型的替代役。並且德國政府還計劃進一步縮小德國國防軍的規模。

俄烏戰事爆發下「和平國家」的尷尬

然而，不過11年後，由於東歐地緣政治的局勢突然急劇惡化，俄羅斯此次發動「特別軍事行動」，入侵急欲加入歐盟與北約的烏克蘭。在開戰前的數月間，包括德國在內的世界各國政治、經濟等領袖雖經一連串呼籲、斡旋甚至在制裁的威脅下仍然爆發。顯然冷戰後歐洲各國信奉的共識政

Phoca PDF

治、相信共同價值，且視地緣政治衝突為落伍過時之觀念的進步和平價值秩序在此已然失靈。而其中尤為尷尬的正是德國。

因為原本俄羅斯因2014年的克里米亞危機及頓巴斯戰爭之原因，已遭到歐盟等世界上眾多國家的經濟制裁，德國也是其中之一。但就是在這樣的情形下，當時的德國政治菁英仍採取所謂接觸交往以促改變的策略，在能源與對外投資上選擇與俄羅斯進行廣泛的合作。天然氣管道「北溪二號」管線的興建與營運即是這一舉措的具體成果之一。而這種讓德國形成高度依賴俄羅斯天然氣供應的能源政策，在當前的地緣政治危機下，並沒有發揮因緊密交流而得以「和解」、「緩和」衝突的效果，反而使得德國在折衝區域衝突中頓失立場與談判籌碼，顯得格外的荒謬與諷刺。這使得德國表現為一種缺乏安全意識與戰略思維的盲目。驚人的短視近利也凸顯所謂「以交往促進轉變」，早以質變扭曲為「以商促變」，實質上只有市儈的貪婪而已。

轉型蛻變之難

對此，面對俄羅斯強勢入侵的無能為力，及面對烏克蘭被入侵無力提出有效應對卻左支右絀於缺乏有效軍事遏止選項的德國，終於以此為契機，做出二次大戰後德國安全防務政策的重大轉變。蕭茲(Olaf Scholz)在此「時代轉捩點」，宣告德國除將徹底履行北約各國的防務預算提升義務，也就是將防務預算提升至GDP的2%，並另外編列1000億歐元的「特別預算」（其財源以發行國債之方式籌措），分五年挹注投資於防務相關開支。這一轉變，使得德國的年度國防預算規模將從過往的每年約300億歐元的規模提

升至500億歐元的規模。

這

Phoca PDF

發佈：2023-03-14, 週二 14:53
點擊數：10992

也使

得德國一

躍成為歐洲最大的

國防開支國家。似乎，那個「兵強馬壯」的軍事強國又將在21世紀華麗重生....。

然而，時光匆匆，在蕭茲的「重大宣示」後，轉眼將屆一年，聯邦國防軍是否已然脫胎換骨，成為兵強馬壯的軍事強國？

宣示改變後，實際上我們並未看到那支「高科技、強大」的新聯邦國防軍，事實上，沉痾已深的德意志聯邦國防軍，問題叢生，俄烏衝突只是將長年累月的問題加以凸顯出來。

俄烏戰爭的爆發，使德國驚覺，德國不但掌握情資的能力不如美國，且也發現，自身若要面對俄羅斯的軍事威逼，居然幾乎沒有任何有效的軍事反制與應對能力。俄烏戰事爆發當天，德國聯邦國防軍陸軍總監麥斯(AlfonsMais)即坦言：「德國陸軍的現況形同全身赤裸。」

軍備不足：以妥善率問題談起

自冷戰結束後，聯邦國防軍的規模即一再縮小。2011年後，德國廢除兵役制度，兵力員額計畫進一步縮小。而軍備則處於因經費縮減拮据以致失能的狀態。加以主流民意對軍事國防議題基本處於感冒甚至十分輕蔑的態度，軍人難獲民眾認同，也大幅影響軍隊士氣，軍隊與民眾的關係雖非緊張，但至少也是相當冷漠、蔑視。在仍存在軍事義務役時期，義務役軍人被視為「著制服的公民」，職業軍人則被視為「著制服的公務員」，著意淡化、避免軍國主義傾向下的整體體制文化

Phoca PDF

下，卻也無法避免官僚化的效率低下。

當前的聯邦國防軍存在軍備日益老舊且妥善率相當低下的糟糕狀態。而且這一狀況實際上不是當前才存在的，遠在2017年根據德國國防部所提供的數據即顯示，該年度移交給聯邦國防軍的大型軍事器械中，可投入實戰的比率僅39%。具體來說德軍「豹二式」主力戰車總數為244輛，僅176輛現役，其餘處於維修或封存狀態，而這176輛現役戰車中，實際可操作者僅105輛；「貂鼠式」裝甲車總數為382輛，其中有212輛處於可運作之狀態；121門「PZH 2000」自走砲中，僅有75門處於可使用狀態；58架NH90運輸直升機中，僅13架可用、50架「虎式」（ Tigre ）攻擊直升機，只有12架可立即投入作戰。

海軍之妥善率問題尤為嚴重。12艘主要水面作戰船艦僅5艘可供立即投入軍事勤務。向來為德國驕傲的潛艦部隊，所有6艘先進的212A型潛艦則全數停泊在港內無法運作。空軍也同樣不容樂觀：空軍現有的15架A400M運輸機，僅有 3 架可以運作；93架龍捲風（Tornado）戰機僅26架堪用、 128架颱風（ Typhoon ）戰機，只有39架可以提供進行防務運作。

採行募兵制後的聯邦國防軍，仍有 2.1 萬軍士官缺額，在勤務種類方面，主要缺乏的是飛行員、蛙人等專業作戰人員。根據德國國會的意見，聯邦國防軍無論在人員或裝備上，都仍處於未能滿足作戰任務需要的狀態。

而在總理宣示增加防衛預算，誓言改善聯邦國防軍狀況的一年將屆，狀況又是如何？令人失望的是，根據德國國防部的報告，聯邦國防軍的軍備狀況仍然十分糟糕。陸軍重裝備的妥善率依然十分低下。迄至去年(2022年)10月，共計263輛豹式二型主力戰車當中，只有115輛尚屬妥善，妥善

Phoca PDF

率僅達45.3%。美洲獅(Puma)步兵戰鬥車妥善率僅達29.3%，NH-90運輸直升機只有23%的妥善率，至於妥善率表現惡名昭彰的虎式戰鬥直升機則更只有18%。也就是說，總計51架的虎式戰鬥直升機機隊中只有9架可以擔任戰鬥勤務。

這些長年的軍備廢弛當然與冷戰後整體區域與國際情勢相對穩定，防務壓力與需求十分有限有關。實際上，進入二十一世紀後，德國的防務主要集中在配合盟國進行海外維和任務、反恐作戰為主。其主要的對手主要是恐怖組織、地方武裝團體等。這些非國家行為者的武力有限，也缺乏系統性作戰體系，軍事力量有限，聯邦國防軍在外部缺乏壓力動因，內在官僚主義盛行，行政效能低下的狀態下，軍備的妥善率不過是系統問題的表徵與體現而已。

也正因為如此，即使在總理蕭茲宣示防衛政策重大變革後，「時代的轉捩點」仍受困於效率的低下，成效有限。甚至連原先許諾的提升國防預算至GDP的2%，實際上2022年德國的國防支出僅佔GDP的1.4%，遠低於法國(1.9%)、英國(2.1%)及美國(3.5%)。

導致德國國防開支的增長不足，實際上並非來自於決策的猶疑，主要是受限於軍購採購的問題與僵固保守的官僚主義。「德國經濟研究所」（Institut der DeutschenWirtschaft）分析指出，德國如果要能達成國防經費佔GDP的2%這一目標，則德國每年國防開支必須維持5%的增長，而這一部分的增長是僅指經常性的年度國防支出而言，不包括1000億歐元的特別基金。

支出增長的緩慢，其實與行政流程的遲滯延宕不無關係。這不僅讓北約等盟國對於德國善盡集體安全義務的決心與作為產生質疑。進一步地，也相當程度地限制了德國的外交決策與選項。自俄烏戰爭爆發以來，烏克蘭及各國紛紛要求德國提供軍事援助，特別希望德國能提供現役或儲備的

Phoca PDF

車輛、裝備與彈藥提供給烏克蘭，以便可以即時發揮最有效的援助。然而，德國對於提供主要軍事裝備始終躊躇不前的原因，除了敏感的政治與歷史因素外，低下的妥善率及必須扣除維持基本防衛義務的需求下，德國實際能夠提供的軍備數量與選擇也極其有限。

另外值得注意者，這些肇因於官僚主義下行政效率不足的窘態，不僅僅出現於主要裝備如車輛、軍艦與飛機等載台的妥善率低下，同時也出現在武器彈藥的儲備明顯不足。據德國媒體德國之聲披露，德國國防部匿名來源透露，聯邦國防軍的彈藥儲備僅僅足夠應付兩天的密集型戰鬥。若消息屬實，則聯邦國防軍的彈藥吃緊狀況嚴重的情形確實不容樂觀。根據北約組織對成員國的建議，個成員國最少應維持30日戰鬥所需的彈藥儲備。而德國若欲彌補這一彈藥儲備缺口，最少必須投入200至300億歐元。

為彌補這一嚴重的缺陷，德國卻也陷入推卸責任的爭論之中：德國政府方面，呼籲產業部門迅速提升產能，以便快速彌補裝備彈藥的短缺；產業界則指出，政府部門不盡快增加訂單採購，才是讓聯邦國防軍深陷裝備彈藥與補給處於困窘短缺的關鍵所在。

政府方主張，產業界應該積極主動提升產能，坐等政府採購後才提升產能不是應對彈藥短缺的解決方式，並且揚言，若德國的產業界無法滿足政府的需求，政府不排除以採購其他國家生產的但要以補足填補短缺的需求。

然而，德國安全與國防工業聯合會(BDSV)負責人漢斯·克裡斯托夫·阿茨波迪安(Hans Christoph Atzpodien)則對政府的指責提出反擊。他表示，自烏克蘭戰事爆發以來，德國安全與國防工業產界業已提升一倍的產業，短缺的問題並非來自業界的產能不足，而是政府部門的採購程序遲緩延宕。

Phoca PDF

發佈：2023-03-14, 週二 14:53
點擊數：10992

事實上，官僚主義下的規制繁密僵化，是應對此問題無力的真正原因。戰後德國的法律，禁止國防產業在沒有政府的同意下，隨意擴張產能自主生產武器，政府也不會同意在此情形下其向銀行申請貸款。

如何改善裝備及彈藥短缺問題，在當前一方面要支援烏克蘭戰事的軍事援助需求，另一方面要滿足重建德國國防量能的任務上至關重要。根據歐洲外交關系委員會（ECFR）的國防分析師拉斐爾·洛斯(Rafael Loss)的分析，要達成上述的任務需求，德國至少必須要有目前15倍的彈藥儲備量。而除了加速改善生產之外，生產後如何進行儲備也是另一挑戰。這是由於冷戰結束後，德國政府陸陸續續出售了許多儲存設施，因此，即使生產補足了彈藥的缺額，恐怕也找不到足夠的地方儲存這些新增的彈藥儲備。

雖然這導因於制度與系統問題未能在短期內見到徹底的改善，但德國仍進行了部分的改變：一些小額（例如5000歐元以下的採購）的採購流程得到簡化，行政流程也正在檢討改善。德國重建軍備與打造新而能夠因應包括未來地緣政治與區域衝突危機的高科技軍隊仍有很長的路要走，雖然緩步，但畢竟已經開始出發。迴避的問題也開始被人關注討論，雖然令人微詞不少，但德國聯邦國防軍確實已經邁出向「轉捩點」出發的路徑...。

結語

自二次大戰以來，特別是德意志聯邦共和國建立後，德國的軍事與國防事務的重建與發展，實際上與此前的悠久的軍事傳統有著相當程度的斷裂。新生的聯邦國防軍是在冷戰的地緣政治風險中從「非軍事化」的戰敗國土地上重生的。這使得他從出現伊始就處於一種相當尷尬的角色。畢竟，此前的已經傾覆的以普魯士軍事傳統為傲的軍隊文化，被視作民粹與法西斯政權的協從與幫兇

Phoca PDF

（不論是出於主動或被動）。雖因冷戰格局的集體安全與防衛需要予以重新建軍，但同時這支軍隊又必須極力避免重蹈覆徹。因此在「強大」的需求下卻必須「隱晦地遮遮掩掩」。而從戰火中重建的聯邦共和國，以人性尊嚴與自由法治秩序的民主國為標榜，對內著重經濟發展與民生社會的充實增進，對外則以合作、對話、交流促進溝通，以和平主義作為主要尊崇的價值與秩序。並因這樣的日積月累，軍事實力與潛力雄厚的德國，經多年的刻意迴避與不知不覺地忽視。

軍事防務的構思消極被動而格局不足，防務力量萎縮而難以應對國家行為者的挑戰與區域安全局勢的危機。俄烏戰爭的進退失據與戰事爆發後對於軍事反制能力與應對手段的奇缺，飽受盟國質疑批評，這都促使德國會在戰事爆發後宣示提出自冷戰後最大幅度變革與重建軍備，其規模與格局都是十分具有雄心與積極的。

但聯邦國防軍的軍備妥善率低下，人員與準備不足，這些糟糕狀況，其實是系統性問題體現的結果。因此，德國聯邦國防軍的重建，不僅僅需要資金資源的持續投入，實際上包括組織、制度、系統量能，乃至思想、角色定位與組織文化都需要做全面的盤點與系統性的改善。德意志聯邦國防軍的重建並非順利，但面對區域與國際局勢的新時代挑戰，一場徹底的變革勢必難免。這不會是修修補補的改善，若欲達成總理削資所宣示的重大改變，則除資源挹注的持續外，觀念思想，乃至於對於重新審視德國在國際間的地位與行動方向與路徑，都勢將是這場變革必然牽涉的部分而無從迴避。

Phoca PDF

發佈：2023-03-14, 週二 14:53
點擊數：10992

作者 何澄輝 為台灣安保協會副秘書長、黑熊學院執行長

Phoca PDF