

# 德国扩军何以牵动各方神经

同济大学德国研究中心主任 郑春荣

近期德国国防部公布新扩军方案，计划将职业军人数量提高一成，增加军费预算。那么，德国国防部此举意欲何为？为何包括俄罗斯在内的不少欧洲国家表示反对？本报编辑特请专家做详细解读。



郑春荣

**1 冷峻军力北约中排美英法后**

问：德国目前军力如何？在北约和欧盟中处于什么地位？

答：冷战结束以来，德国联邦国防军一直在逐步萎缩。这一方面是因为德国由于历史原因而形成了在军事上保持克制的立场，另一方面是因为两德统一后，德国的安全形势发生了彻底改变，其邻国除了友邻就是盟国，已不再面临直接的外来威胁。加之，德国背上东部的建设包袱后，经济低迷，一度沦为“欧洲的病夫”，不得不通过裁军削减开支，并在2011年7月1日取消了义务兵役制。为此，德国兵力一直在削减，在两德统一时德国的兵力还有58.5万，而到2016年6月，降到了16.65万，这是两德统一以来的历史最低值。此后，德国兵力才开始回升，截至2017年1月底，德国现役士兵有约17.8万，其中职业和兼职士兵16.8万，另有近1万名自愿从事兵役者。

单纯从兵力看，2016年，德国在北约中排在美土法意后面。而从总的军事力量来看，德国在北约中也落在美英法等国后面，这不仅是因为德国不拥有核武器以及大规模的远距离投送能力，也是因为德国军费投入多年来不增反减。对此，北约2014年威尔士峰会作出决议，北约成员的防务支出到2024年应占其国内生产总值的2%以上，而德国目前仅为1.2%，在欧洲三大国中，低于法国（占1.8%）和英国（2%）。由于军费不足，物资短缺和战备不足已经成为德军的常态，德军的诸多武器装备年久失修，暴露出联邦国防军在危机与冲突应对中的战斗力存在问题，这些故障经媒体曝光后，引发德国盟友对其军力投射能力的严重担忧。加之，德国长期以来经常选择不参加北约的军事行动，或者只是提供后勤或预警辅助，因此，德国在北约中的话语权相对较弱。

问：德国联邦国防部打算如何扩军？

答：为了重塑德国联邦国防军的战斗力和国际行动能力，德国联邦国防部部长冯德莱恩从2016年年中开始启动了扩军计划，她先是在2016年5月宣布，7年里联邦国防军应增兵至约19.25万。这是德国自两德统一以来第一次扩军。但是，在联邦国防部看来，这个目标值仍然过低，以至于冯德莱恩仅过了数月，在2017年2月就不得不再次宣布扩军，新的目标值是要到2024年使德国兵力达到19.8万，这意味着比目前兵力增加约2万人，和此前计划的扩军又增加了约5500人。另外，民事人员也计划增长到61000人以上。而且，德国政府已经决定抛弃联邦国防军原先僵化的员额上限

问：德国两年两次扩军究竟出于什么考虑？

答：德国联邦国防部提出的扩军的理由是世界上新的威胁在增加，而由此德国联邦国防军承担的任务也在增加。事实上，德国两次扩军以及大幅增加军备预算主要受到以下因素的影响。

首先，德国从2014年1月慕尼黑安全会议以来，宣示要推行积极有为的外交政策，虽然德国仍然优先考虑运用外交手段应对危机与冲突，但是，发展军事力量、使联邦国防军在必要时也发挥作为德国安全政策的一种手段的作用，是积极有为外交政策的逻辑发展结果。其次，德国的安全形势发生了显著变化，迫使德国加强防务。德国民众最切身的体会是，随着2015年9月欧洲难民危机的爆发，迄今累计有100多万难民涌入德国，其中也混杂着一些恐怖分子，他们制造了诸如柏林圣诞集市恐袭案等事件，难民问题由此演

问：俄罗斯等欧洲国家如何看待德国扩军？

答：在德国宣布首次扩军后，俄罗斯就表示坚决反对。在俄罗斯吞并克里米亚后，俄罗斯被视为欧盟的战略威胁。为了应对来自俄罗斯的战争危险，北约决定向中东欧增派部队，包括分别向立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚与波兰派遣1000名士兵，其中，德国负责领导北约驻扎在立陶宛的一个营，德国自身也将向立陶宛派驻450名士兵。这是冷战结束以来，北约最大一次规模的向东派军。这使得欧俄以及德俄之间的对抗色彩日益浓烈。

德国扩军是英法等欧洲大国所乐见的，因为随着德国承担更多安全责任，英法的军

**2 抛弃员额上限两度扩容 增加军费购置作战装备**

（18.5万），未来将每年根据德国安全形势的变化，灵活确定联邦国防军的员额需求，这也为未来的进一步扩军奠定了基础。除了扩充兵力，德国还准备大幅提高军费，2016年德国防务支出近343亿欧元，2017年就将增长到370亿欧元，而到2020年将进一步提高到392亿欧元。联邦国防部部长冯德莱恩在2016年1月还宣布，到2030年，投入1300亿欧元用于购置新的作战装备，这也是原先计划的两倍。美国总

变成了德国国内安全问题，这需要德国增加军事力量，加大国内外的反恐力度和参与旨在消除难民产生根源的国际军事行动。德国联邦政府2016年7月发布的《安全政策与联邦国防军未来白皮书》突出了德国目前所面临的非常规安全危险，尤其是跨国恐怖主义和来自网络与信息空间的攻击。与此同时，结合同来自俄罗斯方面的威胁，白皮书也指出了传统安全威胁在欧洲大陆的回归。再次，配合德国推行积极有为的外交政策，德国联邦国防军参与的海外军事行动近年有较显著增加。最后，美国特朗普总统的上台和英国脱欧增加了德国提高军事实力的外部压力。在“美国优先”政策的驱动下，特朗普政府很可能会减少对欧洲的安全保障承诺，而作为欧盟内一支重要的军事力量，英国的脱欧势必会大幅削弱欧盟的整体军事实力，这一双重压力迫使德国尽快增强自主防御能力。

**3 应对北约逼近边境行动 俄罗斯坚决反对德扩军**

事行动负担可以有所减轻。尤其法国认为德国的扩军为法德重新加强军事合作奠定了基础。但是，英国担心德国会利用自己日益增长的军事实力，推动欧盟的独立防务建设，由此形成对北约结构的复制，一直以来，英国反对欧盟在北约之外进行重复的防务建设，认为这样做会削弱北约的地位。对于中东欧国家而言，面对来自俄罗斯的安全挑战，它们也对德国扩军表示欢迎，但它们有时也怀有一种矛盾心理，一方面希望德国能在欧洲安全上更有担当，但另一方面却也担心德国在欧洲的地位过于强势，历史上德国称霸欧洲的梦想并未彻底散去。

统特朗普上台后，继续威胁其欧洲盟友，如果它们不履行北约义务，即北约威尔士峰会决议的2%目标，那么，美国将减少对北约的投入。在美国不断施压下，德国总理默克尔在2017年2月的慕尼黑安全会议上已经表示，德国将尽力履行其北约义务，虽然在默克尔看来，发展政策方面的投入也应计入防务预算，但是，无论如何，德国的军费在未来几年里将会有更大幅度的增长。

**4 参与国际行动受到限制 扩军未获国内民众支持**

问：德国扩军后能承担起什么责任？

答：德国扩军是为了应对德国变化了的安全形势。可以预见，在未来，德国将会谋求更积极地参与建构国际秩序，包括参与全球危机和冲突应对，虽然德国在2016年白皮书中提到将综合运用外交、发展政策和军事等手段，但未来德国灵活运用军事手段的案例会较之以往有所增加。另外，德国的扩军也可以被理解为德国为应对美国回缩、英国脱欧，而与法国共同推动欧洲安全与防务政策所做的一个准备。虽然美国特朗普总统近来收回了其在竞选期间所发表的、关于北约已经过时的言论，而是表示美国继续坚定支持北约，但是，欧洲方面包括德国对特朗普的“回心转意”并未完全信任，它们认识到欧洲依赖于美国的军事保护太多、太久，现在需要未雨绸缪，做好依靠自身的准备。

为此，德国目前采取双轨战略，一方面积极增强北约中的“欧洲支柱”，德国甚至在2016年白皮书中表示要在北约中扮演参与领导者的角色；另一方面，德国携手法国，加快欧洲共同安全与防务的建设，

当然，德国扩军后更多地参与国际行动，这在德国国内仍未得到民众的支持，例如，在德国宣布第二次扩军后的一份民调显示，德国有过半民众反对扩军和增加军费，他们担心这会引发新的军备竞赛。由此可见，在德国国内，政治精英和普通民众之间在军事力量投入上的分歧依然显著，加之，德国联邦国防军的外派依然存在着政治和法律上的约束，例如，联邦国防军的域外行动需要获得议会授权，因此，德国联邦国防部想要让联邦国防军更多地参与建构国际秩序，这会遇到不少国内的限制因素。

欧盟春季峰会9日在布鲁塞尔拉开帷幕，欧洲一体化是此次峰会的重要议题之一，而“多速欧洲”预计将成为峰会上的热词。

欧盟及成员国领导人近期频频提到“多速欧洲”。今年2月初在马耳他举行的欧盟非正式首脑会议上，德国总理默克尔表示，未来可能出现一个“多速欧洲”；3月1日在欧洲议会全会上，欧盟委员会主席容克公布了关于欧盟未来的白皮书，白皮书包含了建设“多速欧洲”设想；法国、德国、意大利和西班牙四国领导人6日在法国举行的非正式会谈中，表态支持“多速欧洲”。

法德意西是欧盟中人口多、资格老的国家。这四国领导人在欧盟春季峰会前夕举行会谈，实际上是这几个欧洲“核心国家”展现对欧洲一体化建设的决心。在这次非正式会谈中，“多速欧洲”的概念再次引发舆论高度关注。

**“多速欧洲”考验欧洲一体化未来**

所谓“多速欧洲”是指以不同步调推动欧洲一体化继续发展。在这一设想中，欧盟成员国将不再按照同一速度进行融合发展。有意愿的国家可在防务、货币、税收等领域加速推进一体化，而其他国家可以选择不参与。一体化政策可以根据具体情况从核心国家逐步拓展到其他成员国。

这一设想源于欧盟的现状和困境：欧盟内部一些重要议题涉及成员国太多，往往无法达成共识；欧盟各国经济和社会发展阶段不同，往往不能同步实施一体化政策。

回顾欧洲一体化发展历史，“多速欧洲”并非新鲜概念。在欧洲债务危机肆虐之时，“双速欧洲”“多速欧洲”等概念曾被多次提及。

实际上，“多速欧洲”在欧洲一体化进程中已经得到实践。1995年申根协议生效时只有七个国家，后来增加到26个国家；1999年欧元区成立时只有11个国家，现在欧元已经在19个国家流通。

如意大利总理真蒂洛尼8日所言，“多速欧洲”已是既成事实，意大利赞成一个团结的欧洲，但事实上所有成员国很难一起继续前行。

尽管“多速欧洲”很早就遭到中东欧国家反对，但如今这一概念“老调重弹”，也实属无奈之举。

去年以来，多重危机考验欧盟一体化。英国“脱欧”、多国极右翼势力和民粹主义势头上升、美国新政府调整对欧政策，这些因素令

欧盟随时可能面临分崩离析的危险。在挑战面前，欧盟必须拿出可行的一体化方案。

“多速欧洲”方案显然仍会遭到中东欧国家反对。罗马尼亚总统约翰尼斯和总理格林代亚努7日表示，罗马尼亚反对“多速欧洲”。约翰尼斯说，一个“双速”或“多速”的欧洲对任何人都没有好处。

分析人士认为，“多速欧洲”有可能加剧西欧和中东欧的裂痕，从事实上造成欧盟的分裂，欧盟将名存实亡，可能会出现更多类似维谢格拉德集团这样欧洲内部的“小团体”。同时，“多速欧洲”还面临法国、德国、荷兰等国今年大选结果和美国对欧政策不确定性等挑战。

应强