

# 川普自德撤軍對德國與北約的影響

●張福昌／淡江大學歐洲研究所副教授、中華國土安全研究協會副秘書長

## 前言

2020年6月16日美國總統川普（Donald J. Trump）在白宮親自宣布要撤離九千五百名駐德美軍，但在7月29日卻又突然改為一萬兩千人，其中六千四百位美國大兵調回美國，五千六百人則移防其他歐洲國家。<sup>1</sup>

川普這種出爾反爾的兒戲作風讓大家驚訝，而且川普也沒有事先知會德國、北約或其他歐洲盟國，純粹是個人自發性地決定，讓世界輿論為之譁然。前駐歐美軍陸軍總司令侯格斯（Ben Hodges）認為「川普的撤軍計畫是個大錯誤，它既不是正常戰略分析的結果，也不是美國政府內部的共識決定……這項撤軍決定最後會傷了美國自己」<sup>2</sup>，這種避開正規外交決策程序，以及不和盟友集體協商的個人決定，到底背後的原因何在？川普為何找德國開刀？為何對德國出重手？德國和美國的關係是不是出現嚴重裂痕？德美軍事聯盟關係會產生怎樣的改變？美國的撤軍動作對未來德美關係，以及北約安全戰略會產生怎樣的影響？這些都是當前國際社會關注的焦點議題，本文將對此進行觀察與分析。

## 壹、美國在歐洲與德國的駐軍結構

第二次世界大戰之後，美國迅速成為國際政治的領導國，舉凡世界秩序的建構，以及國際安全的維持都需要美國。而美國延續其領導國地位的絕妙方法就是提供盟國軍事保障，用美國核武保護傘和優勢傳統軍事力量來保護盟國；歐洲國家就是在這種環境之下，對美國一直維持強烈的安全依賴，從冷戰到後冷戰時期都是如此。在美軍布署歐洲的光譜上，德國算是重中之重，換句話說，駐德美軍的數量是歐洲之最。在冷戰時期，美國派駐德國的軍隊還締造二十五萬人的紀錄，但隨著國際情勢的緩解，駐德美軍的數量逐漸減少；在後冷戰時期初，也就是1989年東歐變革時，駐德美軍還維持在二十一萬三千人，後來逐年下降到2019年的三萬五千一百一十五人，這個數字大約是三十年前的16.5%而已<sup>3</sup>，這讓德國人相當吃味，甚至有些德國人還批評「美國不要德國，美國不要

歐洲」了，其實這種大幅度的軍力調動跟美國「戰略東移亞洲」與「蘇聯瓦解」有很大的關係。

誠然，蘇聯是歐洲安全的主要威脅。因此，當蘇聯在1991年12月25日瓦解後，國際社會就熱烈討論兩大議題：第一，美軍是否應該退出歐洲？第二，是否應該廢除北約（NATO）。經過幾次北約峰會與北約轉型後，北約最後被保留下來，美國也因為北約的繼續存在而得以繼續扮演主導歐洲安全的角色。但來自中國崛起的安全壓力，卻迫使美國不得不把大量的駐歐軍隊移往亞洲以對付中國的軍事擴張。在這種安全思維下，歐洲在美國的戰略安全地位從過去的首位降為第二，於是駐歐美軍的數量逐漸縮減，而亞洲的美軍數量則相對增加。根據2019年3月31日美國國防部所公布的數據，美國布署在美國本土以外的部隊總數為十九萬三千八百七十四人，其中有三成左右是駐防在日本（56,213人，29.0%）位居第一、德國名列第二（35,115人，18.1%）、韓國第三（26,311人，14.0%）、阿富汗第四（14,000人，7.2%）、義大利第五（12,903人，6.7%）、英國第六（9,173人，4.7%）。<sup>4</sup>從這些數字可以看出，德國境內的美軍數量僅次於日本，是美國全球海外軍隊布署第二多的國家，由此可見，德國在美國境外防衛光譜上位居重要地位。

如果我們再把美國在歐洲的兵力布署攤開來看的話，那就更能突顯德國的重要性。同樣根據美國國防部2019年的統計，歐洲近五十個國家中至少布署五十名美國軍人的國家有十六國，而這十六國的美軍總數為六萬五千八百一十一人，約占美國在世界駐軍的34.0%，其中有一半以上布署在德國（35,115人，53.0%）位居第一、義大利名列第二（12,903人，19.6%）、英國第三（9,173人，13.9%）、西班牙第四（3,395人，5.2%）、土耳其第五（1,648人，2.5%）、比利時第六（1,062人，1.6%）。<sup>5</sup>由此可見，德國是美國在歐洲最重要的軍事合作夥伴，這個事實讓許多人不解川普的撤軍行動。

## 貳、川普自德撤軍的背景因素

悉知，川普是一位「制裁癖」總統，所有他看不順眼的人事物他都要制裁。所以，撤軍就是對德國的制裁，這和川普不喜歡梅克爾（Angela Merkel）有關。我們都知道，梅克爾自2005年起領導德國至今已有十五年的時間，她的施政滿意度都維持在70~80%之間，在德國民眾心中她是當前最優秀的政治人物，在世界上她更是曾被多次評比為最具影響力女性的世界級領袖。但在川普眼中梅克爾卻是一位「制訂災難性難民政策的爛總理」，也是一位配合度不高、自私為己（德國）的德東姑娘。川普這種主觀的不友善印象讓梅克爾吃盡苦頭，例如2018年4月梅克爾訪美，川普非但沒有軍禮相迎，還不願在記者會上和梅克爾握手示好；現今又來個撤軍，讓梅克爾顏面盡失，對此，《明鏡週刊》（*Der Spiegel*）就用「川普報復梅克爾」來形容美國自德撤軍。不過，照川普的說法，自德撤軍不是私人恩怨問題，而是錢的問題，川普認為德國軍事支出沒達到國內生

產總值（GDP）2%所以要制裁。

誠然，「GDP 2%軍事支出」是北約盟國在2014年所定下的十年目標，也就是說，北約會員國的軍事支出在2024年前都要達到GDP 2%。但德國慢吞吞地增加軍事預算讓急性子的川普很受不了，川普認為德國是個富裕國家應該可以一次到位達到GDP 2%，而不應該拖拖拉拉，一直用美國納稅人的錢來保護自己。然而，值得一提的是，德國是個民主國家，所有政策都必須按照民主程序來走，所以當德國國會不允許梅克爾政府快速提升軍事預算時，那梅克爾也是無能為力；況且德國又有納粹包袱，增加軍事支出相當敏感，因此歷屆德國政府都保守以對。從這些德國觀點來看，梅克爾實有苦衷。不過，川普所謂的「用美國納稅人的錢來保衛自己」的說法也並非無的放矢，我們可以從美德兩國對駐德美軍的支出來做理解：根據德國國防部的統計，2010~2020年間德國花在駐德美軍的費用約為十億歐元，換言之，平均每年一億歐元，其中三分之二花在軍事基地的建構上，三分之一則用在防衛後續費用。反觀美國花在駐德美軍的費用卻是德國的好幾十倍，就以2020年的預算為例，美國預計支出七十二點三億歐元，德國則為一點三億歐元，兩相比較，美國是德國的五十五倍。<sup>6</sup>這麼大的差距當然讓這位商人總統感到很不公平。

其實「GDP 2%軍事支出」並非新議題，過去兩、三年來川普就不停地在華盛頓特區（Washington, D.C.）、布魯塞爾（北約總部所在地）、柏林、巴黎、倫敦強烈要求歐洲國家增加軍事支出，現在只是老調重彈了無新意。然而，川普會選在這個時候撤離美軍，我們認為錢的問題只是川普表面上的說詞，其背後原因有三：

第一、選舉考量：就目前的大選民調來看，民主黨總統候選人拜登（Joe Biden）已經大贏川普十幾個百分點，因此在這最後三個多月中，川普勢必花招百出以扳回劣勢。於是，我們合理推測，川普是想用撤軍來製造「帶美國大兵回家」的形象，證明他是一位履行競選承諾的好總統；所以當這批六千四百位美國大兵回到美國的那一刻，川普競選團隊就可以借題發揮大作宣傳，以為選戰加分。

第二、德國購買俄羅斯石油問題：德國是一個高度依賴能源進口的國家，因而和俄羅斯簽約興建北溪一號與二號油管，直接把俄羅斯西北油田的石油經波羅的海海底管線輸入德國，預計未來德國將有 60%的石油依賴俄羅斯，川普認為德國將因此被俄羅斯掐住喉嚨而需軟化對俄羅斯的態度；除此之外，德國向俄羅斯買油，卻不向美國買，這讓川普更是吃味。因此川普就在今（2020）年 7 月 30 日在推特（Twitter）上大發雷霆地說：「德國每年向俄羅斯購買數十億美元的能源，而我們美國人卻要花錢保護德國免受俄羅斯威脅，這很不對勁〔…〕因此我們要把一些美軍撤離德國！」由此可見，川普自德撤軍是有俄羅斯石油因素，很明顯地，川普想用撤軍來給梅克爾壓力，希望德國能回頭購買美國石油。<sup>7</sup>當然，梅克爾也瞭解到過度依賴俄羅斯的石油不是一件好事，但是，基於修好德、俄雙邊關係和合作處理重要國際事務的考量，梅克爾還是傾向於支持北溪二

號油管的興建。梅克爾曾經在接受媒體訪問時表示：「俄羅斯正利用混合戰（Hybrid Warfare）破壞穩定，但我們仍必須與俄羅斯進行建設性的對話，因為俄羅斯的戰略影響力很大，鄰近歐洲的敘利亞、利比亞等國都相當親近俄羅斯」。

第三、美軍東移，以拉攏中東歐國家加入反中聯盟：悉知，2016年7月8~9日召開的北約華沙峰會通過「強化前線兵力」（Enhanced Forward Presence，簡稱EFP）新構想，決定增強北約中東會員國嚇阻與防衛俄羅斯的能力；同（2016）年10月26日北約防長會議乃決定在波蘭、愛沙尼亞、拉脫維亞與立陶宛等四國各布署四個營級「強化前線兵力」戰鬥部隊，使這四國都有一千人左右的北約多國聯軍部隊駐防。<sup>8</sup>而在美中衝突越演越烈的情況下，美國打出軍事牌以吸引波蘭靠向美國，進而藉波蘭擴大中東歐反中聯盟的陣容。悉知，波蘭保守政府一直希望美國能增加軍事布署波蘭以嚇阻俄羅斯軍事威脅；目前布署在波蘭的美軍數量大約有四千五百人，是中東歐國家人數最多；2020年6月24日波蘭總統杜達（Andrzej Duda）訪問白宮，川普親口答應要將自德撤離的部分美軍布署在波蘭境內，這項決定讓美波軍事關係迅速增溫，更讓波蘭躍升為美國／北約在中東歐的關鍵盟國，波蘭輿論更用「川普堡壘」（Fort Trump）來歡迎美軍入駐波蘭。<sup>9</sup>這麼強烈的美波軍事關係，讓川普相當期待能激起波蘭效應以壯大中東歐的反中聯盟。

### 參、美國自德撤軍對德國的影響

如上所述，美國駐歐軍隊有53%是駐紮在德國，總數大約三萬五千人，其中有美國陸軍士兵約兩萬一千人，美國空軍士兵約一萬三千人（尚有美國非軍事雇員約一萬兩千人），分別駐紮在德國境內十七個重要基地，也因此，美國花在德國美軍基地的錢最多。<sup>10</sup>但是，這樣的布署結構當然有其戰略意義，首先，在冷戰時期，德國是北約防衛最前線，直接與蘇聯為首的「華沙公約組織」接壤，因此美國置重兵於德國以穩定德國與北約盟國防衛安全。其次，在後冷戰時期，雖然蘇聯解體、華沙公約組織也瓦解、中東歐國家加入北約與歐盟成為西方盟國，但繼承蘇聯地位的俄羅斯仍然是歐洲安全的最大威脅，特別是在2014年克里米亞事件後俄羅斯威脅歐洲的陰影更是揮之不去，在這種情況下，德國美軍基地乃找到繼續維持下來的理由。而在美國與北約的安全戰略構想中，德國美軍基地被賦予指揮與調度任務，在歐洲安全戰略上扮演關鍵性角色，這可從以下五個德國美軍基地的功能與重要性得到印證<sup>11</sup>：

（一）拉姆斯坦（Ramstein）基地：位在德國萊茵蘭法爾茲邦（Rheinland-Pfalz），是駐伊拉克／阿富汗美軍的補給基地。

（二）蘭德斯都（Landstuhl）基地：蘭德斯都是一個位在拉姆斯坦附近的醫療休閒城市，是美國境外最大「美軍醫院」所在地。

（三）斯圖加特（Stuttgart）基地：位在巴登符騰堡邦（Baden-Württemberg）是「駐歐與駐非美軍指揮中心」所在地，在1999年科索沃戰爭與2011年利比亞戰爭中斯圖加



特指揮中心發揮了相當的功能。

(四) 魏斯巴登 (Wiesbaden) 基地：位在黑森邦 (Hessen)，是「駐歐美國陸軍司令部」所在地。

(五) 葛拉芬沃爾 (Grafenwöhr) 基地：位在巴伐利亞邦 (Bayern)，是歐洲最大的美軍演習基地之一。

川普突如其來的撤軍決定對德國造成多面向的影響：

第一，經濟影響：美國駐德三萬五千多美軍創造了可觀的「營區經濟」，美國大兵與其眷屬的食衣住行都仰賴營區商家的供應，而營區商家也因此僱用了很多在地勞工，單單萊茵蘭法爾茲邦就僱用七千人以上的德國在地勞工，全德國則約有一萬兩千人在地勞工從事服務美軍與其眷屬的工作。拉姆斯坦市估計美軍每年為該市大約創造二十億美元的「營區經濟」。<sup>12</sup>川普的撤軍決定直接影響德國美軍基地城市的經濟發展。

第二，安全影響：兩德於1990年再統一後，統一後的德國基於安全環境的緩解，因此大幅減少德國聯邦軍隊 (Bundeswehr) 的數量，同時國防預算也跟著減少，三十年後的今天，德國聯邦軍隊出現人員短缺與裝備不良等問題，於是近期掀起改革聯邦軍隊的浪潮，以提升國防安全。而在這個時候，川普卻撤離三分之一左右的駐德美軍，這讓德國各界感到不安；德國外長就在記者會上還語重心長地強調「美軍撤離德國，不僅影響德國安全，同時也影響美國和北約的安全」。

第三，外交影響：川普沒有事先和德國外交部和國防部商討撤離美軍事宜，是一件相當傷害美德關係的事情，德國外交部長馬斯 (Heiko Maas) 與國防部長凱倫包爾 (Annegret Kramp-Karrenbauer) 都用「不尊重德國」、「不重視大西洋友好關係」等字眼來形容川普撤軍決定。<sup>13</sup>很明顯地，川普自德撤離美軍一事已經從軍事議題轉變成為外交事端，德美關係似乎雪上加霜，未來雙方要如何修復友好關係是個重要課題。

## 肆、美國自德撤軍對北約的影響

截至目前為止，北約仍然是維護歐洲安全的主力，現任北約秘書長史多騰伯格 (Jens Stoltenberg) 在川普宣布自德撤軍的當下鄭重強調「歐洲需要強大美軍」<sup>14</sup>，期待美國能夠繼續留在歐洲，支持北約的集體防衛 (Collective Defence)。悉知，北約是一個由美國、加拿大與歐洲國家組成的跨大西洋軍事聯盟，自從北約於1967年提出所謂的「彈性反應」 (Flexible Response) 戰略後，傳統武力 (Conventional Forces) 一直扮演防衛歐洲的主角，這也是為何川普自德撤軍會引起如此巨大反應的主要原因。誠然，傳統武力講究的就是非核子武器與戰鬥人力的布署，這種防衛概念已經在歐洲發展將近一甲子的時間，換句話說，歐洲人業已習慣北約或美國的傳統武器與駐軍的保護。這次川普打算要將六千四百位美國大兵調回美國，減少美國在歐洲的人力布署，這讓德國人或

歐洲人感到不安，因此掀起「北約不再重視傳統武力保護歐洲」的辯論。而首當其衝的德國更是開始懷疑其在北約或美國安全戰略布局中的角色與地位，過去德國以擁有五成以上美國駐歐軍隊的亮麗數字自豪地以「北約防衛核心」的地位自居，但是，現在川普硬生生地要從德國撤離三分之一以上的美國駐軍，使得美國在德國境內的傳統兵力規模驟減，這也直接影響到北約的整體戰略布局。

不過，如果我們從另外一個角度看川普的撤軍計畫，卻也可以讓人稍微減少自德撤軍的負面印象。按照川普的規劃，將把五千六百位駐德美軍移防中東歐國家，特別是波蘭。這種移防打算正好實踐了2016年北約華沙高峰會所建構的「強化前線兵力」戰略，倘若川普將五千多名美軍布署在波蘭等中東歐國家境內，那將使北約或美國在中東歐國家境內的戰鬥人力增加，這將大大提升北約東翼（**Eastern Flank**）的防衛能力。我們都知道，自從中東歐國家加入北約之後，北約東翼的安全負擔就直線上升，雖然中東歐國家一直要求北約加快布署兵力以防止俄羅斯的威脅，但直到2014年克里米亞事件後，北約才慎重考慮北約的東翼安全防衛，最後在2016年通過「強化前線兵力」戰略後才有積極的作為。現在川普承諾要將自德撤離美軍轉而布署在中東歐國家境內，讓北約東翼的中東歐國家吃了一顆定心丸，也讓北約「強化前線兵力」戰略獲得實現的機會，這樣的發展不也是川普自德撤軍的意外收穫嗎？

## 結語

準此以觀，川普自德撤軍確實讓北約的戰略布署起了變化，德國境內少了美軍，但中東歐國家卻有可能增加了，這樣的發展必然會慢慢改變歐洲的安全環境，對中東歐國家而言是一件好事，但必定會讓俄羅斯感到不安，未來俄羅斯會不會加強其西疆的軍事布署，或在其西部邊境擴大軍事演習，以嚇阻北約繼續布署中東歐，這將是未來歐洲安全的焦點議題。除此之外，川普自德撤軍一事在德國也引起史無前例的反彈聲浪，我們都知道，自從第二次世界大戰結束至今，德國與美國的關係一直相當友好，兩國在國際事務上幾乎都是步伐一致相互支持，但川普的撤軍卻讓德國心寒，致使梅克爾破例重炮出擊強烈表示：「世界各國不能再把美國想當世界領袖當作理所當然，如果美國選擇放棄這個身分，那各國也應深刻檢討與調整新的國策……我們從小都知道美國想成為世界大國，但如果美國自願放棄領導全球，那我們不得不對此進行深刻的反省」。很明顯地，梅克爾這番話主要是說給歐盟國家聽，梅克爾認為川普的「美國優先」以及「背棄盟國」的作風讓歐美關係從過去的聯盟關係轉變為現今的敵對關係，因此，梅克爾呼籲歐盟國家應該要自立自強，特別是在軍事安全上，歐盟應該更積極發展自己的防衛力量以因應川普的我行我素。

然而，就長期而言，未來德美關係的走向仍然不至於陷入萬劫不復的泥淖中，其原因有二：第一，當前德美關係顯示出「外冷內熱」的特質，修復的可能性仍然存在；悉

知，德美兩國相互需求性、依賴性高，舉凡經貿、外交與軍事議題，雙方都必須共同合作才能共創利益，因此，在德國和美國的國家戰略上，都必然會將彼此列為必要的戰略夥伴國家，因此，目前因撤軍而引起的短暫摩擦，不會對德美關係產生毀滅性的破壞。第二，梅克爾可以不要川普，但不會放棄美國：德國和美國有堅定不移的傳統友誼，在冷戰時期的柏林危機、空橋事件、柏林圍牆等問題，美國情義相挺德國，奠定根深蒂固的德美情誼，梅克爾以及所有德國領導人都沒有忘記美國對德國的好；所以，川普的行為確實讓德國失望，但不會亂了德國珍惜傳統友誼的性子，德美關係最終還是會回歸友好正途。況且梅克爾也相當清楚，在國際政治上「雖然美國不是萬能，但是沒有美國卻萬萬不能」，因此，與美國維持友好關係既符合德國利益也符合歐洲利益。

#### 【註釋】

1. Geplanter US-Truppenabzug: 12,000 Soldaten plus Hauptquartier, 29.07.2020, available from: <https://www.tagesschau.de/inland/usa-deutschland-militaer-101.html>. (Accessed 30.07.2020)
2. Karl Doemens: Ex-General über Truppen-Abzug aus Deutschland: “Das achadet uns nur selbst”, 17.06.2020, available from: <https://www.rnd.de/politik/us-truppen-abzug-aus-deutschland-das-schadet-uns-nur-selbst-BWNJKRDQQRANXA6DMTTY2ETHY.html>. (Accessed 10.07.2020)
3. SWP mit DPD: US-Truppenabzug Deutschland—Eucom zieht von Stuttgart nach Belgien - Es gehen weit mehr Soldaten aus Deutschland als gedacht, 29.07.2020, available from: <https://www.swp.de/politik/ausland/us-truppenabzug-bw-baden-wuer...zelheiten-news-trump-espen-wolter-soeder-roettgen-50052682.html>. (Accessed 30.07.2020)
4. US-Truppen weltweit—Top 10-Länder, Defense Manpower Data Center (31.12.2018) and US-Verteidigungsministerium. Cited from: Deutsche Welle.
5. US-Truppen in Europa, US-Verteidigungsministerium, 31.03.2019.
6. Deutschland zahlte fast eine Milliarde Euro in zehn Jahren für US-Truppen, 06.07.2020, available from: <https://www.welt.de/wirtschaft/article211073473/Deutschland-zahlte-fast-eine-Milliarde-in-zehn-Jahren-fuer-US-Truppen.html>. (Accessed 08.07.2020)
7. Konstantin von Hammerstein: US-Truppenabzug aus Deutschland—Donald Trumps Rache an Angela Merkel, Der Spiegel, 29.07.2020, available from: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/us-truppenabzug-donal...ps-rache-an-angela-merkel-a-cd7e7b47-8420-4fcf-b7fb-fe87ef34e10b>. (Accessed 30.07.2020)
8. NATO: Boosting NATO’s presence in the east and southeast, 21.01.2019, available from: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_136388.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm). (Accessed 27.07.2020)



9. Militärpräsenz: Trump will US-Truppen von Deutschland teilweise nach Polen verlegen, 24.06.2020, available from: <https://www.sueddeutsche.de/politik/us-truppen-deutschland-polen-1.4947264?print=true>. (Accessed 10.07.2020)
10. Paul-Anton Krüger: USA-Polen “Eine deutliche Botschaft an Moskau”, in: Süddeutsche Zeitung, 26.06.2020. Available from: <https://www.sueddeutsche.de/politik/trump-soldaten-polen-1.4947545>. (Accessed 10.07.2020)
11. *Op. cit.*, Deutschland zahlte fast eine Milliarde Euro in zehn Jahren für US-Truppen.
12. Klaus Weber: Was der Truppenabzug wirtschaftlich bedeutet, in: ZDF, 17.06.2020, available from: <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/wirtschaftsfaktor-us-truppenabzug-100.html>. (Accessed 10.07.2020)
13. Kritik an möglichem US-Teilabzug „Weiterer Weckruf“ für Europa, 06.06.2020, available from: <https://www.tagesschau.de/ausland/us-truppenabzug-103.html>. (Accessed 10.07.2020)
14. Stoltenberg: Europa braucht starke US-Präsenz, Interview mit NATO-Generalsekretär Jens Stoltenberg, Deutsche Welle, 24.06.2020, available from: <https://www.dw.com/de/stoltenberg-europa-braucht-starke-us-praesenzen/a-53926264>. (Accessed 30.07.2020)◆