

評論 | 北約裂痕、俄烏和談僵局：面對歐美關係劇變，歐洲防務與外交界在如何應對？

端傳媒訪問歐洲安全、防務與外交政策界的多位資深人士，以期從「歐洲視角」獲得更明晰的理解。



2025 5 5

80

Jaimi Joy/Pool/Reuters/

特朗普第二屆任期至今僅逾百日，二戰結束以來由美國主導的自由主義國際秩序已從「充滿裂縫」加速到了「大廈將傾」的地步。至少，身處該秩序核心基石之一——跨大西洋軍事、經濟和政治同盟——的歐洲各國對此感受最為強烈。無論是主導俄烏和談，頻頻對烏施壓卻對俄讓步，還是言辭之間威脅包括北約盟友在內鄰國的領土完整；無論是多番言辭干涉歐洲國家內政，抑或向全世界發動關稅戰……「特朗普2.0」在短時間內對戰後國際體系的衝擊已遠超出其整個第一任期。北大西洋公約組織（下稱北約）前秘書長、丹麥前首相拉斯穆森（Anders Rasmussen）在《經濟學人》雜誌上發表的一篇評論中總結道：「跨大西洋關係正在崩塌。」

面對歐美關係的劇變，歐洲各國的決策者和政策研究界如何評估這個帝國主義強權興起、現實主義的權力政治（Realpolitik）盛行的新時代？他們如何看待美國的政局和外交轉向？具體而言，在維繫北約同盟、增強自身國防實力和結束俄烏戰爭等關鍵問題上，各國政府以及歐盟又正在做些什麼？為此，端傳媒訪問歐洲安全、防務與外交政策界的多位資深人士，以期從「歐洲視角」獲得更明晰的理解。

大洋彼岸看美國：「美國人正在自我傷害」

歐洲各國如何評估當下美國的內政外交處境？多少有些出人意料的是，在受訪人士看來，儘管特朗普領導下的美國「四面出擊」，卻遠比表面上看起來脆弱。

在西班牙武裝部隊退役上校、西班牙國防高級研究中心（Centro Superior de Estudios de la Defensa, CESEDEN）副教授何塞·桑塔亞納（Col. José Pardo de Santayana）眼中，「從歐洲的視角來看，最令人擔憂的問題是美國正在分崩離析……美國幾乎所有主要政策分析人士都在反對他們自己的總統，而不像以往那樣起碼有一些正反雙方的爭論。這完全是個新局面。」美國內政不穩定的前景，讓歐洲各國領導人在與特朗普政府打交道時難免充滿疑慮。



2025 5 4

Annabelle Gordon/Reuters/

歐洲議會中的最大黨團，歐洲人民黨（European People's Party, EPP）前秘書長、歐洲議會前秘書長、馬爾滕斯歐洲研究中心（Wilfried Martens Centre for European Studies）學術委員會主席克勞斯·維勒（Klaus Welle）則指出，美國聯邦政府居高不下的財政赤字和公共債務對其政策空間構成了嚴重製約。「美國現在處於弱勢地位（position of weakness），包括財政上的虛弱：聯邦預算的四分之一要靠債務來支撐，導致巨大的財政赤字；公共債務總規模超過了GDP的100%，」維勒解釋道。

特朗普2025年4月2日開啓的「解放日」關稅戰更是雪上加霜。在維勒看來，這是一次「大規模的自我傷害行為，他們遭受的損害遠比我們沉重。」根據基爾世界經濟研究所（Kiel Institute for the World Economy）的估算，美國政府的貿易政策將導致美國國內通貨膨脹率升高7%，GDP增速減少1.7%；對歐盟的影響為GDP增速減少0.3%，通脹率甚至會因市場競爭加強而減少0.9%。在這種情況下，「美國經濟很容易陷入滯脹。聯邦預算赤字高達GDP的7%，這隻有在增長強勁時才可持續。一旦增長消失，又出現高通脹，很快就會變得非常困難。」當下的美國「陷入了只能在各種糟糕選擇之間做決定的困局」：無論大幅削減開支還是大幅增稅（包括關稅在內）都會進一步打擊經濟，且在政治上極不受歡迎。

特朗普政府反覆無常的決策風格，也打擊了投資者對美國法治和市場穩定性的信心。4月以來，市場打破幾十年來的常規，聯邦政府長期國債收益率曲線——通常被視為金融資產定價基石的「無風險利率」黃金標準——迅速上揚，同時美元指數卻不斷下滑，反映國際投資者不但擔憂聯邦財政的可持續性，且對所有美元計價資產的信心都發生了動搖。越來越多的分析人士警告稱，若美國出現通常只見於發展中國家的資本外逃，聯邦政府將迅速陷入災難性的債務危機。

北約是否已死？跨大西洋同盟還有未來嗎？

在內外局面充滿風險和不確定性的情況下，特朗普政府究竟希望在歐美關係中達成什麼目標？歐洲能夠在哪些方面、在何種程度上與美國達成妥協，實現一種新的均衡？

在德國前總理赫爾穆特·科爾（Helmut Kohl）安全與外交政策顧問、德國前駐北約大使約阿希姆·比特里希（Joachim Bitterlich）看來，「特朗普是一個不斷為自己尋找『成功故事』的生意人」，通過在經貿和國防方面讓步以換取更穩定的歐美關係是可能的。為此，「我們應該通過兩邊的商界向特朗普政府和歐洲各國政府傳達我們的期待：一個消除貿易壁壘、保障投資安全、有效解決爭端的歐美自由貿易區；同時，一個更平衡的防務關係，由自主、獨立的歐洲保護自身的安全。」

維勒則認為，美國政府的財政困境是其行為的重要根源之一：「美國的國防開支處於二戰結束以來的最低點，使其每次只能同時打一場大規模戰爭（而不是兩場）。從他們自身安全的角度來看，中國是更大的威脅，包括台灣問題。因此，美國想轉移到亞洲，要求歐洲人負擔自己的常規防禦（conventional defence）——而非涉及核武器的戰略威懾（strategic deterrence）。」歐盟是一個有4.5億居民的發達經濟體，GDP高達俄羅斯10倍，有充分能力承擔這個任務。「我們需要的只是5到10年時間，」維勒說。



2025 4 29

Ekaterina Shtukina/Sputnik/AP/

桑塔亞納上校更進一步分析指出，特朗普政府或許正試圖通過對俄緩和以離間中俄關係，即所謂「反向基辛格」策略。然而，他並不看好該策略的前途：「俄羅斯的利益是同時與美國和中國保持良好關係，而不是以犧牲中俄關係為代價實現美俄緩和。普京知道特朗普想優先應對中國，這在談判中給了普京很大的要價優勢。」與歐洲和俄羅斯雙方都將烏克蘭問題視為事關自身存亡命運的「根本威脅」不同，美國更希望儘早從歐洲事務中抽身而退。

然而，美國的戰略轉移是否意味着徹底放棄對歐洲的安全承諾？曾被長期視為集體安全保障「黃金標準」的北約第5條是否已「壽終正寢」？

「我相信美國的核保護傘在未來幾年內仍會繼續存在，」維勒認為，「這並不意味着現在討論歐洲自己的核威懾為時過早，因為我們不能過於依賴美國，而核能力的建設需要很多很多年時間。」

比特里希卻更為悲觀。在他看來，「北約集體安全保障機制『自動觸發』的程度一向被誇大。」正如衆多戰略分析人士指出，與坊間流行的誤解不同，北約第5條的原文在法律上相當模糊，並不必然要求盟國武力保證每一個成員國的安全，遑論動用核武器。與之相比，《歐盟聯盟條約》第42條第7款即所謂「共同防衛條款」（mutual defence clause）則清晰得多（注）。北約威懾之「可信威脅」（credible threat）的真正力量來源，實為大半個世紀以來各國在指揮、裝備、情報、共同執行任務等一系列領域緊密無間的合作，以及美國曆屆領導人對北約承諾「堅如磐石」的反覆宣稱所塑造出來的不成文共識，以至於包括蘇聯和俄羅斯在內的域外對手從不敢輕舉妄動。如今，這種建立在高度信任基礎上的共識正在被特朗普反覆質疑北約價值的言辭動搖，即使未來美國政府更迭也很難完全重建。比特里希問道：「想象一下，如果俄國人今天進攻立陶宛或者愛沙尼亞，你真的相信美國人會動用核武器保衛他們嗎？我是有些懷疑的。」

無論如何，北約同盟即便形式上繼續存續，也不會一如既往般運作了。預定於今年6月舉行的北約領導人峰會將是一個決定性的時刻：「我預計屆時（北約）將會走向『歐洲化』

（Europeanisation），美國不會離開北約，但會減少其角色，我們希望這一過渡能平穩有序進行，」維勒預測道。具體而言，這意味着美國可能會決定不再提名歐洲盟軍最高司令（Supreme

Allied Commander Europe）的人選——該職務是北約統一軍事行動的最高指揮官，歷史上一向由美軍將領擔任，而現屆任期將於今年夏天結束。

所幸，部分由於其資源在相當程度上被烏克蘭的戰場消耗殆盡，俄羅斯在短期內很難對歐洲構成直接軍事威脅。按照桑塔亞納上校的評估，「迄今為止，俄國人的野心止步於烏克蘭；他們也對摩爾多瓦和德涅斯特河沿岸（Transnistria）、有野心；但至少目前他們還沒有對波蘭和波羅的海國家動心思。」某種程度上，烏克蘭戰爭給歐洲國家爭取了必要的時間，以提振自身的國防實力，最終「嚇阻俄羅斯攻擊歐洲並不困難」。



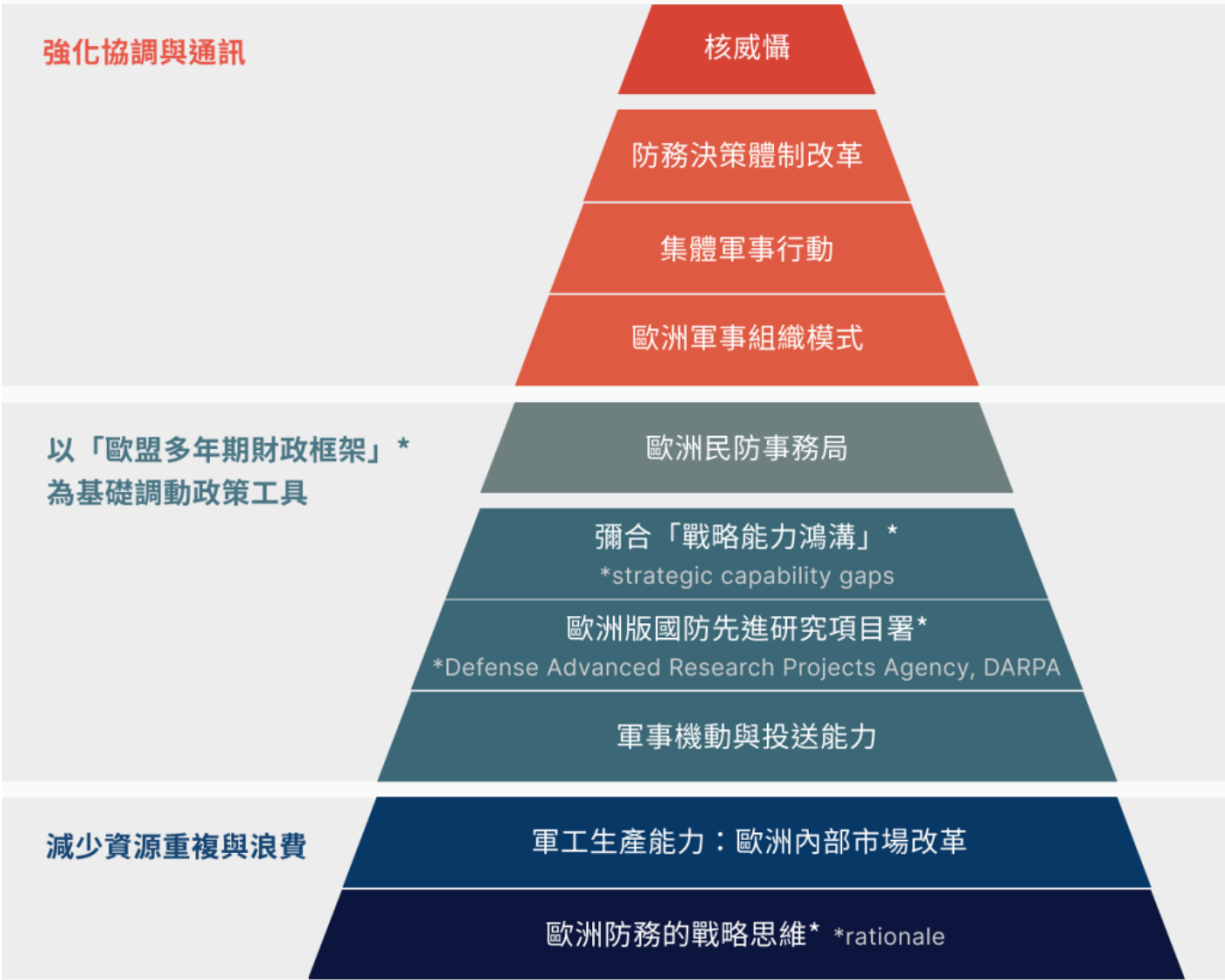
2025 4 28 70 Yves Herman/Reuters/

「防務金字塔」與歐洲的「重整軍備」運動

事實上，歐洲需要儘快承擔起自身國防的主要責任，不再過分依賴美國的安全承諾，在多數國家已成為從政府高層到民間輿論、從左翼到右翼各大政黨的共識。布魯蓋爾研究所（Bruegel Institute）的初步評估認為，如要對俄羅斯的潛在武裝攻擊形成有效威懾，歐洲需要在短期內每年增加2500億歐元的國防開支，軍隊規模則需要增員達30萬人。目前，大多數歐洲國家的國防開支佔GDP比例已達到2%及以上，北歐和東歐國家的軍費增速尤為迅猛。德國國會更是打破了戰後以來極度嚴苛的財政紀律，修改《基本法》，將國防開支從政府結構性財政赤字的限制中部分剔除，並設立兩個特別投資基金，在未來10年內對基建和國防分別投資5000億歐元。

2024年3月，維勒領導的馬爾滕斯中心發布了一系列政策報告，展望歐洲議會選舉後的歐盟施政藍圖。其中，《深度探討歐洲防務》（Defence in Depth）報告把建設一個完整的「歐洲防務同盟」（European Defence Union）呈現為一個金字塔的形式（如下圖）。歐盟需要從現在開始，最底層的戰略思維和軍工市場逐級上升，步步為營，直至最終實現一個組織模式一體化、決策體制高效、有能力執行集體軍事行動乃至實施有效核威懾的集體安全架構，這一過程總計將長達十年左右。

歐洲防務同盟「金字塔」



資料來源：馬爾滕斯中心（Wilfried Martens Centre for European Studies）



端傳媒 Initium Media

考慮到歐委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）本人出身德國中右派政黨基民盟（CDU），且是歐洲人民黨鼎力支持的候選人，作為後者官方智庫的馬爾滕斯中心的影響力自然可謂舉足輕重。然而，在防務領域，事態進展之快還是超出了所有人的預料。「一年多前我們發布這份雄心勃勃的報告時，它看上去完全是癡人說夢，」維勒說，「而現在，看看我們發出的呼籲：在歐委會中增設防務委員、在歐洲議會中設立防務委員會、制定歐洲國防工業戰略……全都成為了現實。」

而且，歐盟將為此拿出真金白銀。自去年連任履新以來，「馮德萊恩II」歐委會先後發布了《歐洲國防工業戰略》（European Defence Industrial Strategy）、《歐洲防務白皮書》（White Paper for European Defence）、《危機準備與應對2030》（Readiness 2030）等文件，迅速推進「歐洲重整軍備」（ReArm Europe）計劃。其中最亮眼的數字，是通過放寬成員國債務上限、發行歐盟共同債券、建立專門投資銀行，乃至沒收俄羅斯在歐資產等等渠道，在未來4年內動員8000億歐元的額外國防投資。「據我所知，歐盟機構內部所有妨礙防務投資的障礙都在被一個個消除掉，」維勒對端透露，「我們目前還缺少一個歐盟版本的國防先進研究項目署（Defense Advanced Research Projects Agency, DARPA），但通過對研發的歐盟投資，我們正向這個方向靠攏。歐盟還將在幾個有重要短板亟需補缺的『戰略能力鴻溝』（strategic capability gaps）領域——如軍事機動與投送能力、情報、太空、防空系統、炮兵火力等等——資助跨國聯合裝備採購。我們提出的這個『防務金字塔』的底層和中間部分正迅速得到執行。」



2025 1 23
Zarzycka/NurPhoto via Getty Images

MIM 104

Dominika

「金字塔」更高層的部分的探討與摸索已經開始。在波蘭政府與德國政府的請求下，歐洲的兩個擁核國家英、法已經開始與歐洲盟國商討歐洲獨立核威懾的可能安排。6月北約峰會後歐洲盟軍司令的換屆也給了歐洲國家一個契機，在一定程度上從美國人手裏接過集體軍事行動之指揮與控制的權責。

可想而知，這些領域更加困難重重，資源制約、政治分歧、乃至戰略思維與文化的差異都可能致其「脫軌」。例如，桑塔亞納上校指出，北約盟軍的效率相當程度上來自美國壓倒一切的權威，「北約的所有人都接受、認可美國的領導。但歐洲人都能接受法國人的領導嗎？他們都能接受德國人的領導嗎？英國人呢？在戰爭中，領導力最為關鍵，甚至比軍事資源更重要。一支擁有強大領導力的軍隊勝過許多支力量分散的軍隊。」而在核威懾問題上，每一個可能選項都充滿了未知風險：「完全將核武器控制權上移到歐洲層級最為理想；但現實中並不可行。我們也可以設想讓英法兩國修改其核戰略（nuclear doctrine），由他們承諾保衛全歐洲；但我們如何能確信他們不會有朝一日像今天的特朗普一樣行事？我們還可以幫助波蘭和德國掌握核武器；但擁核國家越多，核戰略的制定與執行就越複雜困難。每一個選項都有其缺陷，沒有一個是最優解。」

俄烏和平談判：關鍵在於協議的「安全保障」

與北約同盟內的長期防務負擔分配相比，停滯不前的俄烏和談更為棘手，歐美雙方對此存在深刻分歧。美國國務卿馬可·盧比奧（Marco Rubio）與特朗普本人於4月先後公開表示，如果俄烏和談久拖不決，美國寧可「撒手不管」（take a pass），留下歐洲國家與烏克蘭獨力支撐。4月23日，在特朗普與澤連斯基就是否承認俄羅斯吞併克里米亞的問題發生又一次公開爭執後，盧比奧缺席了倫敦舉行的歐美烏多邊磋商，該會議原定商討各方都能接受的和平協議內容。

同時，歐洲政策界內部的爭論也十分激烈——即使是在最基本的問題上，諸如俄烏兩國是否有動機達成雙方接受的持久和平安排？甚至，現在真的是和平的適當時機嗎？

在桑塔亞納上校看來，俄羅斯的策略是以和談為掩護拖延時間，放鬆美國方面壓力的同時，儘可能在戰場上攫取更多領土。「時間在俄羅斯一邊……他們在短期內不需要和平，俄軍還能繼續作戰兩到三年，而烏克蘭只能在現有狀態下堅持最多一年。」在這種情況下，「指望通過延長戰爭來等待俄羅斯的內部崩潰是不明智的」。

比特里希和維勒則認為，實現和平——至少某種停火——是符合俄羅斯利益的。「俄羅斯經濟正面臨巨大壓力，」比特里希分析道，「普京有動機找到一個解決方案，讓他能告訴俄羅斯民衆：『我贏了，我阻止了北約東擴和歐盟擴員。』」維勒對端指出，俄羅斯將其GDP的40%投入到戰爭努力

之中，「然而3年過去，俄軍佔領了烏克蘭20%的領土，但還是沒有取得任何突破性進展，這對此等規模和人口的國家而言不是什麼好結果。在戰略層面，俄羅斯已經失敗，烏克蘭和西方已經取得了成功。」



2025 4 26
Ukraine via Getty Images

Office of the President of

不過，所有受訪人士都表示，無論和談成敗，歐洲都應當維持乃至加大對烏軍援力度，哪怕那意味着這場殘酷的戰爭將持續下去。「我們已就對烏軍援做出了一系列長期承諾，」維勒介紹說，「這些承諾將會兌現，無論戰爭是否繼續。如果烏克蘭虛弱，它將受到繼2014年和2022年以後的第三次侵略——正如18世紀俄羅斯曾分三步瓜分波蘭一樣。」增強烏軍的防衛能力、資助烏克蘭本土廉價而高效的軍工產業將是任何潛在和平安排的最首要保證，歐洲各國和歐盟已為此行動起來。

但在烏克蘭自身國防實力之外，西方是否有必要向烏提供避免和平協議被撕毀的安全保障，通過有效威懾嚇阻經過休整和補給的俄軍捲土重來？兩個多月以來，在英、法牽頭下，歐洲和非歐洲多個有意向參與的國家組成的聯盟（coalition of the willing / coalition des volontaires），在巴黎和倫敦密集召開多輪領導人峰會和軍政高級官員會議，討論組建歐洲維和部隊或「保障部隊」

（reassurance force）進駐烏克蘭的可能安排。據美媒Axios報道，在最近的多邊磋商中，美國向烏方提出的和平方案就包含了該設想。按照戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）的Benjamin Jensen、皇家聯合研究所（Royal United Services Institute, RUSI）的Jack Watling和卡耐基國際和平基金會（Carnegie Endowment for International Peace）的Michael Kofman等著名軍事分析人士的估算，取決於不同的駐軍維和形式，所需的兵力規模將從約800到6萬人不等，在歐洲各國現有能力的範圍之內。

然而，在俄羅斯堅決反對，美國又遲遲不願承諾向駐烏歐洲軍隊提供後勤、情報協助或某種形式安全保證的情況下，這一方案究竟能否落實？設若駐烏歐洲盟軍遭到襲擊，歐洲各國是否做好了與俄羅斯發生直接武裝衝突的準備，美國又是否願意介入？

許多人對形勢感到悲觀。「美國扮演絕對關鍵的角色，在歐美之間未達成某種默契和諒解的情況下，駐軍烏克蘭不符合歐洲的利益，這會是一個巨大的錯誤，」桑塔亞納上校分析說，「一旦駐烏盟軍遇襲，各方連鎖反應之下局勢很容易升級到核戰爭邊緣，因為很多人都沒有意識到俄國人有多麼恐懼一個團結的歐洲：在接受歐洲逼壓致使俄國內崩潰的風險之前，這個國家很可能變得極度危險好戰。」

比特里希提出，一個更現實的解決方案可能是在聯合國或一些非西方國家如土耳其、印度、沙特甚至中國的牽頭下派遣中立的維和部隊，「我在印度的電視節目上推銷過這個方案。突然之間，我面前的評論員和嘉賓分成了兩派，一派說這是歐洲人自己的問題，另一派卻說：我認為你是對的。」

而作為對國際社會安全保障的交換，烏克蘭需要放棄加入北約，宣布中立，乃至在國內實施聯邦制，走上某種「芬蘭化」的道路，「我甚至認為應當把俄羅斯重新納入到歐安組織（OSCE）和北約-俄羅斯理事會（NATO-Russia Council）等歐洲安全架構之中，」比特里希說。

維勒則堅信歐洲國家的直接干預十分必要：「我們不能只滿足於鬆散的、聯合國授權的維和行動，因為相關決議隨時都可能被違反，無法為烏克蘭提供有效的安全保障。另外，俄羅斯總是對一切提議都說『不』，這次又有什麼例外的呢？」在他看來，相對可行的歐洲駐軍形式將類似於冷戰時期的兩德分治，其時美、英、法三國佔領軍保障了西德的安全，而西德自由民主制度與資本主義繁榮巨大的吸引力最終令柏林牆的倒塌不可避免。特朗普的俄烏事務總統特使凱洛格（Keith Kellogg）也在公開表態中提議歐洲盟軍駐紮在第聶伯河西岸，烏軍由此便可把兵力在第聶伯河以東，同時在前線劃出一定寬度的「非軍事區」（demilitarized zone, DMZ）。至於與俄軍發生正面軍事衝突的可能，維勒認為，無論哪種選項都有風險，而「如果我們想維持烏克蘭自由領土的穩定，如果我們不想看到俄羅斯直接陳兵東歐邊境，那我們就必須冒這個險。」



2025 5 3

Alexander Zemlianichenko/AP/

值得注意的是，受訪者都不約而同提到中國可能扮演的角色。「我們希望改善與中國的關係，但為此中國得在烏克蘭問題上幫我們一把，」比特里希對端說。4月8日，烏克蘭總統澤連斯基公開稱有至少155名中國公民在為俄軍作戰；中國否認有任何政府授意支持。「我們沒有忘記普京在開戰前夕去北京贏得的那個『中俄友好合作無上限』的宣言，」維勒提醒道，「現在我們正密切觀察中國能否在結束烏克蘭戰爭上發揮積極作用。此外，由於美國的關稅幾乎斬斷了中國商品的對美出口，（中歐關係的改善）也取決於中國會否把其過剩產能傾銷到歐洲市場。中國是時候提振自己的國內消費了，如果不在這方面做出努力，歐洲的貿易保護主義勢力就可能勝出。」

無論安全保障具體採取何種形式，歐洲人的努力必須竭力避免最糟糕的情形，即出現一個和平安排得不到任何實質性保障的危險時期。但超出此外呢？「自從我們把自己的安全——不只是烏克蘭的安全，而且是歐洲的安全——交到美國人手裏，我們就註定有一天要為此付出代價，」桑塔亞納上校說。在他看來，由於歐洲國家目前軍事和財政運作不充足，正確的策略是韜光養晦，「保持謹慎，接受美國的領導，避免與特朗普關係破裂，努力從內部影響他，儘可能促成相對而言最好的結果，即使未來仍然充滿未知，而不是強擔我們擔不起的風險，試圖克服我們克服不了的困難——假以時日，我們將能獨力解決問題，但不是現在。我們的命運目前掌握在普京和特朗普手裏。」

注：「共同防衛條款」：如果一個成員國的領土遭受武裝侵略，其他成員國有義務根據聯合國憲章第五十一條之規定，以其力所能及之一切方法，向其提供援助和協助。這不應損害某些會員國安全與防衛政策的特殊性。在這一領域的承諾與合作應與北大西洋公約組織的承諾相一致，對於北大西洋公約組織的成員國而言，該組織仍是其集體防衛的基礎和實施集體防衛的場所。

