

美國如停止軍援烏克蘭，歐洲真能獨自上戰場？

歐洲矢言「重新武裝」，填補美國可能留下的空缺。擴軍買武器全都是錢，錢從何來？



2025 3 11

Sapronovo

AP/

美國一度宣布無限期中止對烏克蘭的軍事援助，直到3月11日才又宣布恢復軍援。這段期間的曖昧與動盪已經足以讓許多人提出疑問：如果美國停止軍事援助烏克蘭，歐洲國家有足夠的財務資源可以填補空缺嗎？

歐盟重量級的經濟政策研究機構布魯蓋爾智庫（Bruegel）發布的分析主張，從總體經濟的角度而言，牽涉的金額不大，「歐洲國家有能力完全替代美國」。但同時，有將近兩百年歷史的知名英國軍事智庫「皇家國防安全聯合軍種研究所」（Royal United Services Institute）的資深研究員Dr Jack Watling指出：「歐洲的錢是夠的。但英國乃至烏克蘭的其他歐洲盟邦是否有花費這筆錢的意願？這才是目前不清楚的問題。」

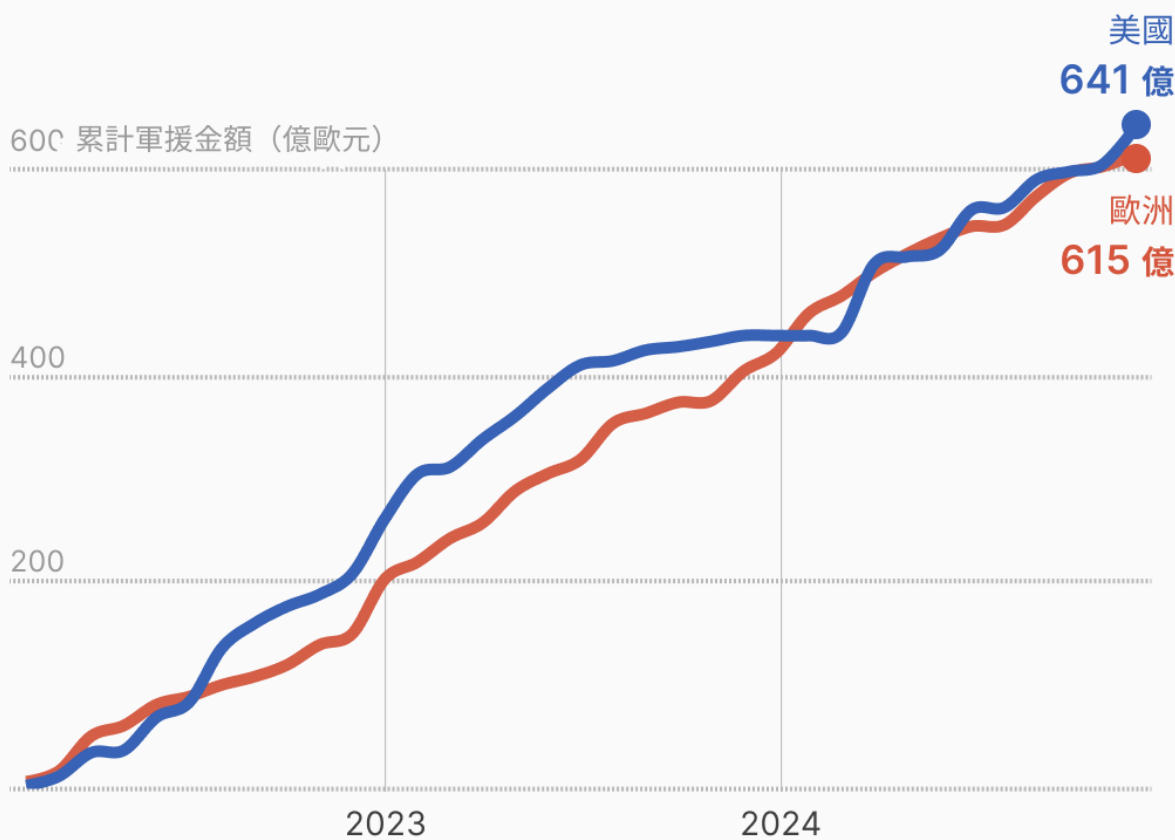
歐洲的財力的確足以開出這張支票，問題是開出這一張支票的後續。

歐美軍援力量不相上下

如果先單看短期、也單純只看軍援的總價碼，美國所將留下的空缺其實沒有多數人想像中那麼大：美國常被想成是軍援烏克蘭的最大力量，但歐洲國家加總的累計軍援總價其實和美國不相上下。

歐美軍援總額不相上下

2023年年中，美國的軍援總值一度高於歐洲四分之一，是兩者差距最大的時候，但歐洲已完全追上美國，美國並非烏克蘭軍方絕無僅有的「金主」。



資料來源：整理自基爾研究中心

端傳媒 Initium Media

截至去年年底為止，美國的軍援累計總額約為641億歐元，比起歐洲國家（包含英國、挪威等非歐盟國家，不含土耳其）的615億歐元僅只稍稍多出一些，差距不到5%。整個2024年，歐洲和美國的軍援累計總價是兩條不斷重疊、交錯的線，不僅一直都在差不多的水準，且也一直都以差不多的速度前進。

在2023年年中，美國的軍援總值曾一度高於歐洲整整四分之一，是兩者差距最大的時候，但歐洲早已完全追上美國，美國根本並不是烏克蘭軍方絕無僅有的「金主」——何況，這個數字只計入軍事援助，倘若還計入財務和人道援助，歐洲國家的援助總額更是早已大於美國，多出超過15%。

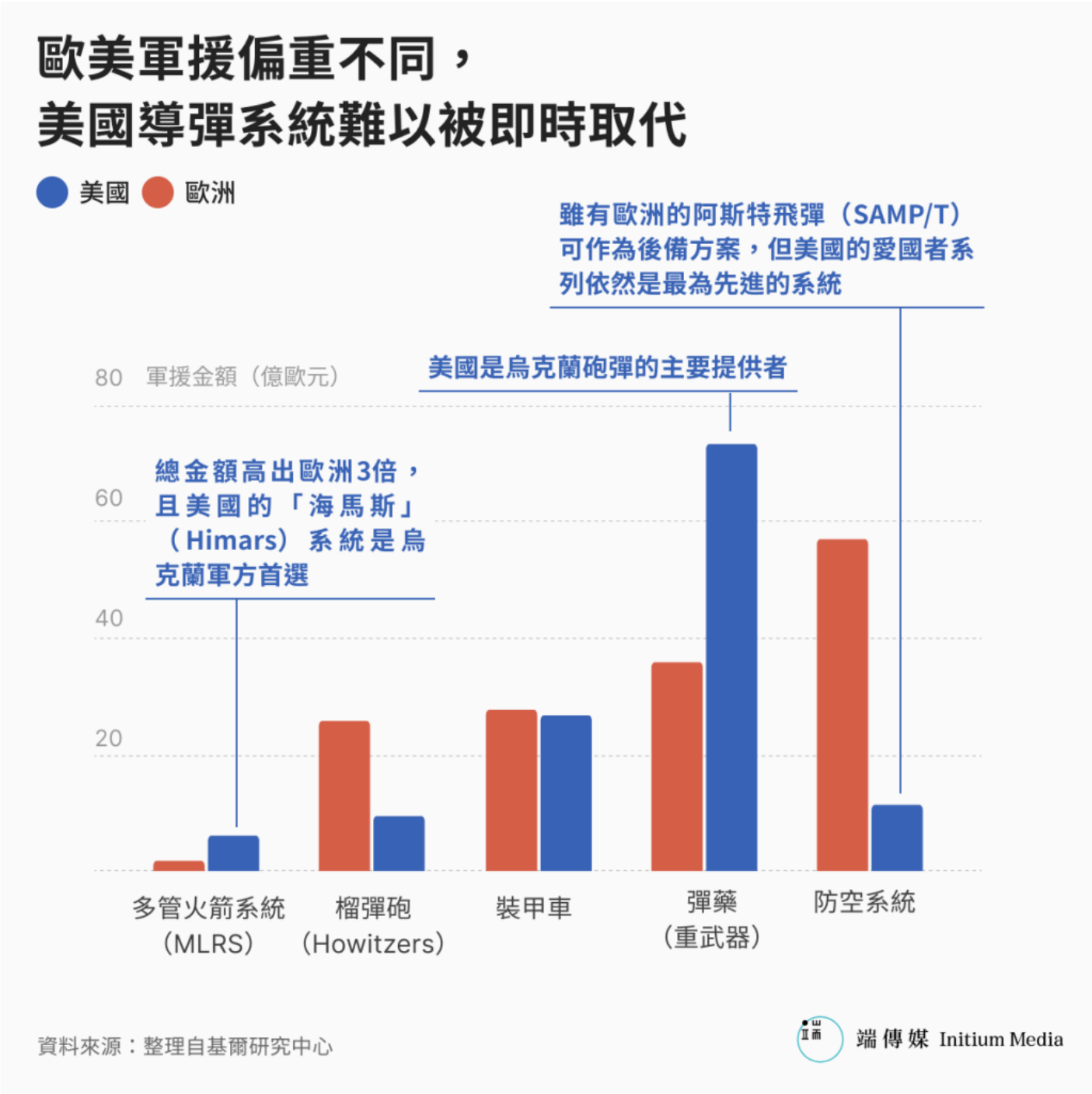


而且，從軍援佔GDP比例看來，只有丹麥、芬蘭和愛沙尼亞三個鄰近前線的國家以更多資源軍援烏克蘭，其中丹麥和愛沙尼亞甚至動用了相當於GDP的2%，芬蘭則是0.8%。此外，瑞典、拉脫維亞、立陶宛三國也都以相當於GDP的0.8%-1.5%軍援烏克蘭。相較之下，歐洲的領導國家如英國、德國，各自目前都僅為了軍援烏克蘭花費約略相當於2021年度GDP的0.3%。值得補充的是，德國於1990年支援美國領導的聯盟投入波斯灣戰爭，投入的金額是相當於德國當時GDP的將近0.6%，也明顯比如今資助烏克蘭的0.3%多了一截。

美國部分軍援項目難以取代

但金錢並非萬能。目前衝擊最大的就是美國停止向烏克蘭提供情報資訊，也禁止盟邦英國向烏克蘭提供美國參與收集的情報；比如由五角大廈採購、美國衛星公司Maxar蒐集的衛星資料，這段時間以來是烏克蘭軍方判斷戰地情況、俄方軍事部署與後勤等的重要憑藉，尤其可以用於輔助設定長程射擊的目標。但目前烏克蘭軍方已經無法使用這些資料。這類情報收集與分析需要長時間的投資，歐洲各國政府即使有意願花錢也無法立即到手。

另一道問題是，歐洲的軍援總金額雖然不輸給美國，但項目配比跟美國並不相同，美國的一些軍援目前依然難以完全取代。



以重武器而言，歐洲的軍援總總額其實已經高出美國，至於在實際項目上則更側重榴彈砲和防空系統，另外在裝甲車方面也並不遜色——比如，波蘭一個國家就提供將近300部坦克車，捷克、荷蘭、丹麥也都各超過60部，都多於美國的23部。

但問題在於美國實際援助的武器項目。雖然歐美都能提供多管火箭系統（MLRS），美國不但總金額高出歐洲3倍，而且美國的「海馬斯」（Himars）系統也仍是烏克蘭軍方首選。烏克蘭的軍事分析師就向《金融時報》記者解釋，英法雖然都提供了後備方案，但「終究不一樣，（英法的後備方

案) 比較慢、更容易被攔截」，就此而言，「海馬斯還是沒辦法真正被取代」。同理，在防空系統方面，雖有歐洲的阿斯特飛彈 (SAMP/T) 可以做為後備方案，但美國的愛國者系列依然是最先進的系統。

美國與歐洲最不同之處，在於美國是烏克蘭砲彈的主要提供者，重武器軍援有超過一半的金額、約73億歐元花費在彈藥之上。這點並不令人意外，烏克蘭即使單單為了防守、不是為了從事大規模反攻，每個月需要的155公釐砲彈量就達到8萬枚。但就連美國在戰前的產能一個月也僅有1萬餘枚，是在開戰之後才加緊投資、提升生產速度支應戰事所需，現在終於能達到一個月4萬枚的規模，目前仍是部分種類砲彈的主要提供者。



2024 5 28	Petr Fiala	15
16		Michal
Kamaryt/CTK via AP/		

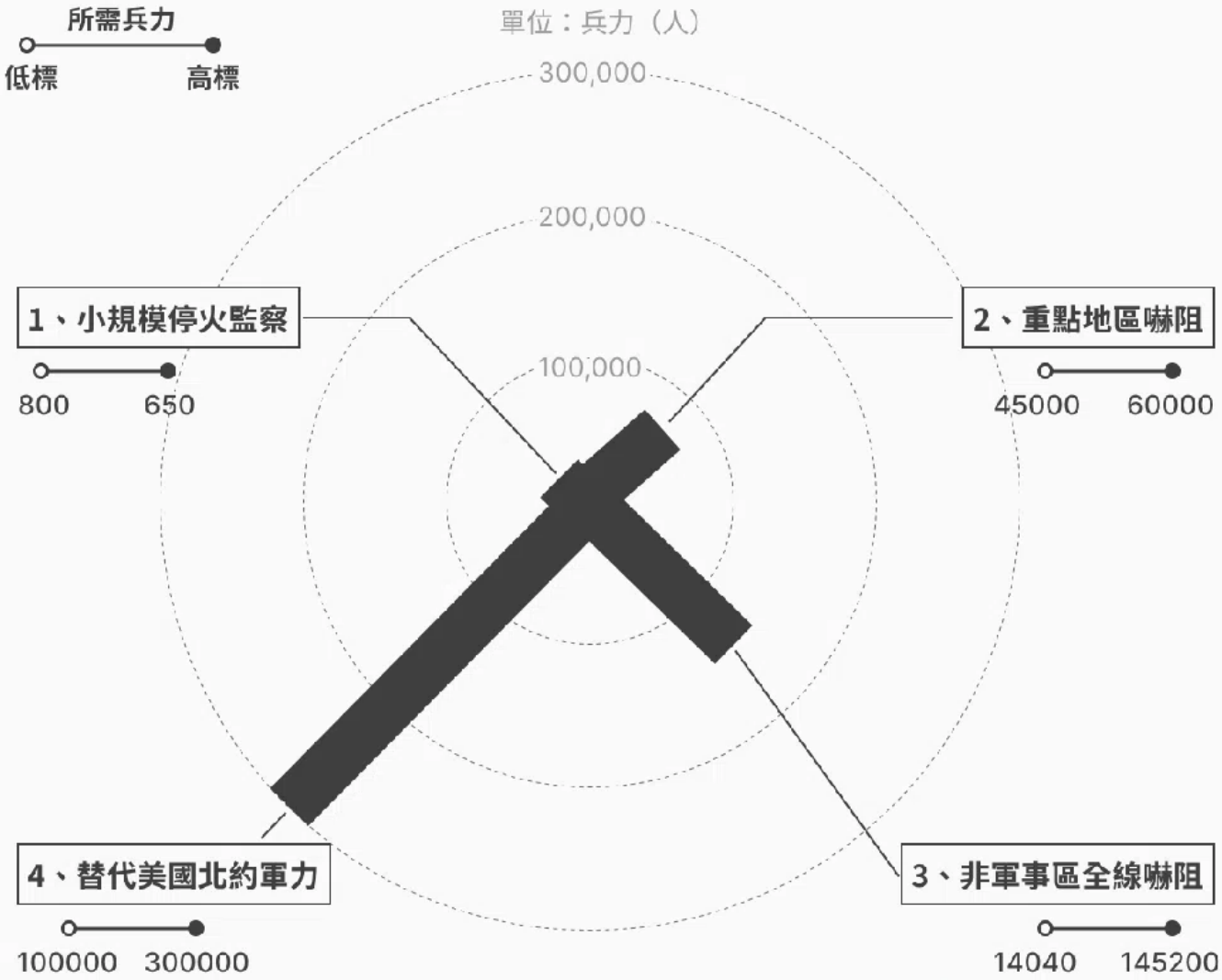
不過，在這方面歐洲已有動作，比如由捷克領導、以比利時為最大捐助者的「捷克彈藥計畫」 (Czech Ammunition Initiative) 在過去一年已經嘗試趕上美國供貨的速度，透過採購提供超過50萬枚155公釐砲彈，以及超過100萬枚其他型號的砲彈。而烏克蘭本土的軍工廠也正在加緊生產砲彈。更廣泛來說，歐洲國家和烏克蘭正在一面提升自身產能，另一面也向美國以外的國家如南韓增購武器，對此，目前較好的理解方式應是歐洲各國正在和時間賽跑，希望能逐步擺脫對美國的依賴。

當歐洲要駐軍俄羅斯邊境

美國停止援助烏克蘭後，歐洲對烏克蘭開出第一張支票或許不難。但如果美國真的迫使烏克蘭吞下所謂的「和談」結果，但又要放棄自己「自由世界領袖」的地位、放歐洲各國獨自面對俄羅斯——如果歐洲被迫如德國即將上任的新總理Merz所說要在安全上「獨立於美國」——後續的支票金額就將跳升不止一個級別。後續擺脫對美國的依賴，才是歐洲最大的財政問題。

單從建軍的成本來看，美國一旦不願提供安全保證，而又迫使烏克蘭接受所謂的「停火」，為了避免俄羅斯只是休息一段時間就撕毀協議、重新入侵烏克蘭，歐洲到底需要加派多少兵力呢？答案並不是單純的「夠與不夠」那麼簡單，當然也不是美國副總統凡斯口中輕蔑的「某不知名國家派個兩萬人」所能概括。

在不同情況下，歐洲需派駐歐俄邊境的兵力數量



資料來源：綜合整理自Jensen (2025)、Walting and Kofman (2025)



端傳媒 Initium Media

誠然，如果要全面替代美國北約的軍力，常駐歐洲的10萬軍隊加上美國預計戰時能派駐到歐洲的20萬人，總計30萬的軍力確實負荷過重，英國加法國全面投入都還不足以支持，單就此來看是凶多吉少。何況美國軍隊有統一的權責架構，歐洲的跨國聯軍則還需要整合，戰力顯然還必須再打折扣。

但這樣的全面獨立是歐洲的中長期目標，不是烏克蘭在「停火」後需要的短期保證。這就牽涉到具體的目標設定：首先，美國知名智庫「戰略暨國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies，CSIS）的資深研究員Benjamin Jensen建議先思考，假設歐洲的軍隊要沿著烏克蘭與俄羅斯、白羅斯邊境全線駐防，3,000公里的邊境建立起的駐守範圍會有多大？假如和南北韓邊境的非軍事區一樣寬度4公里，那麼就是12,000平方公里上下，但如果用當前軍用無人機操作的32公里來估計，就會多達96,000平方公里。換言之，即使駐軍密度一樣，光是駐守區域面積設定的高低差異，需要的兵力就可以差到八倍之多。

那駐軍密度應該多高呢？Jensen分析，從最低標準來看，一個可能的狀況是比照聯合國在印度巴基斯坦邊境的駐軍密度，這樣就會只需要800至6,500人——問題在於，那是印巴雙方之間的中立監管力量，是用來觀察雙方是否違背停火協議的條款，但很難想像這樣的模式對俄羅斯會有太大的約束力。相反地，如果要在全線真的有嚇阻的作用，用1995年北約在波黑邊境嚇阻塞爾維亞的軍力來看，每平方公里平均需要1.17人，那麼，假使非軍事區的寬度是較為「安全」的32公里，就會需要多達14.5萬軍力才能鎮守，但如果較為狹窄、寬度是比照南北韓邊境的4公里，那大約需要14,000人，也就是英法目前拋出目標額的一半，雖然仍是不小的負擔，但其實就已經在英法領導人所預想的範圍之內。



2024 2 23
Johannssen/Reuters/

EUMAM UA

1A5
Liesa

不過，真的需要全線駐防嗎？RUSI和卡內基國際和平基金會的兩位資深研究員Jack Watling和Michael Kofman認為不必，因為實際上駐防和嚇阻的重點應該是俄羅斯可能進軍的方向，而最基本的佈防應該就沿著三個方向展開：基輔、哈爾基夫（Kharkiv）、頓涅茨克（Donetsk）。何況，既然重點在於嚇阻俄羅斯，歐洲的軍隊根本也不需要鎮守最前線，而應該是在軍事上支援烏克蘭本國軍隊，振奮士氣，且如果再被入侵甚至真的還是有對抗的基礎。

就此而言，他們估計駐守烏克蘭本國的軍隊初期大約需要三至四個旅就能收到相當的效果，也就是只需要15,000至20,000人，而這需要額外30,000至40,000軍力輪替，所以總計是45,000至60,000人。這意味著歐洲需要支撐起「最少半個英國、最多半個法國」的軍力，這固然是不小的負擔，但絕非英法加起來還撐不起來的窘境。

動用疫情重建基金、舉債、還是利用俄凍結資產？

更大的問題在於長期：如果在中長期，歐洲真的要建立足以讓自己能獨立於美國的軍力，這將會牽涉到多少金額？

就此而言，許多專家指出，這當中最大的重點甚至不是先前提到的駐軍而已，更是各國需要以大量且穩定的訂單持續擴張歐洲軍事工業的產能——歐洲目前產能嚴重不足，所以俄羅斯開戰以來的訂單其實有78%是由歐盟外的公司接單，其中63%是美國生產。不同於其他建設，原則上只有各國政府才可能是軍武的買方，而各製造商不可能只為了單一筆訂單就大幅擴建廠房、大量增聘員工，製造商也必須知道歐洲各國政府決定長期抗戰，才可能自行借錢擴廠。根據布魯蓋爾智庫的計算，這次已經先行大幅增加國防開支的波蘭，新增開支中有高達70%是用在設備購置之上。

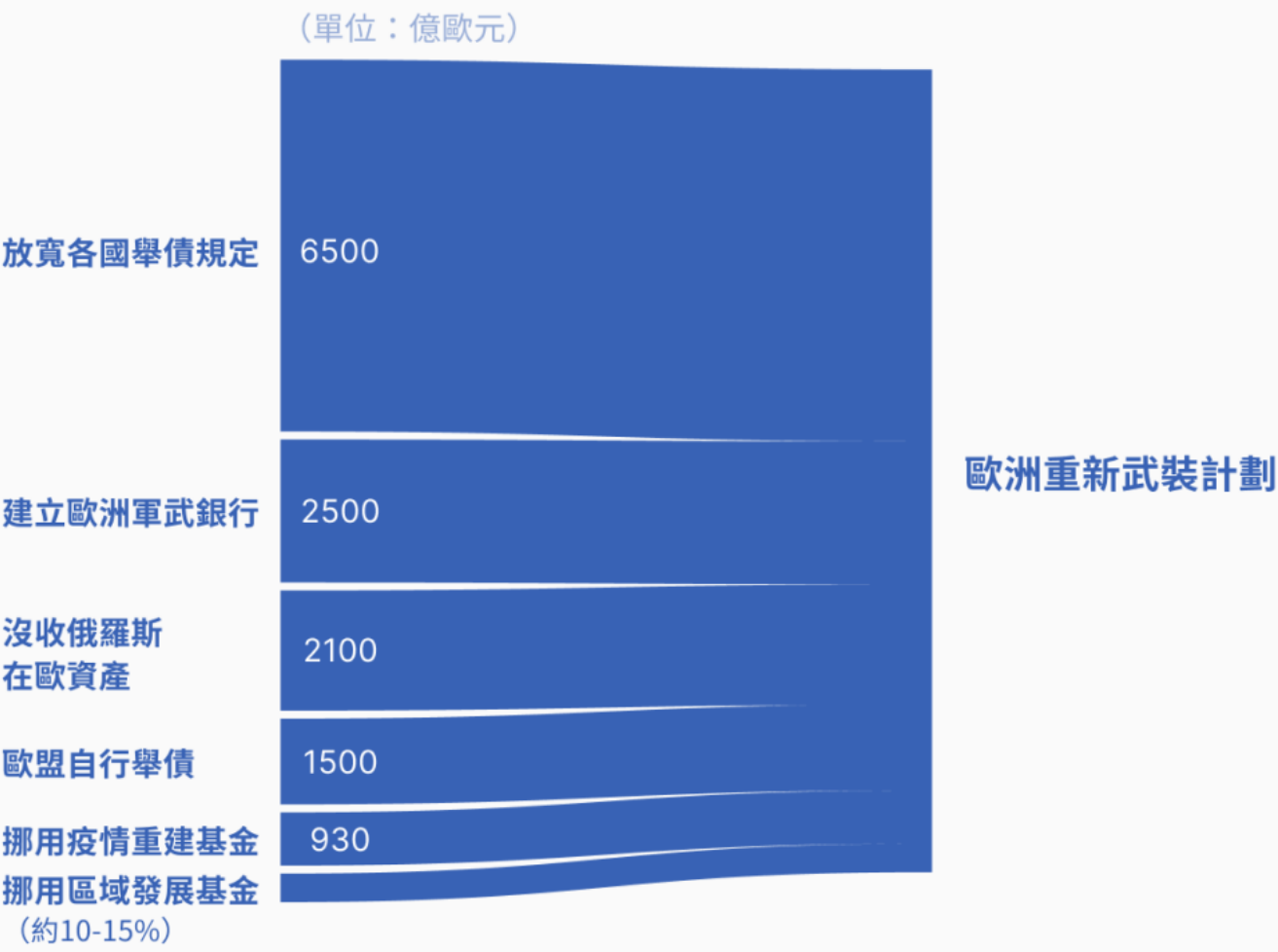
同一智庫的分析也指出，過去歐洲的訂單規模太小，反而導致坦克、砲彈等的單位造價遠比美國來得高。所以，除了擴增產能之外，全歐洲統一的大訂單也才更可以達到規模經濟、降低武器的單位成本，還可以額外藉此統一各種武器設備的標準，在實際作戰時也才能更有效率。

為了此一目標，布魯蓋爾智庫估算下的呼籲是每年增加2,500億歐元的開支，也就是要讓軍備的財務標準從GDP的2%快速爬升到3.5%——這是有可能做到的，位於前線的波蘭在三年內就讓開支從GDP的2.4%急遽升高到4.1%，今年甚至更預計升上4.7%，也強烈呼籲各國跟進。而在歐盟總部，執委會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）目前喊出的則是希望在未來四年共計增加8000億歐元，通算相當於平均每年2,000億歐元，比布魯蓋爾智庫的估算稍低，但方向與規模大抵正確。

但這筆錢可能從何而來呢？

歐洲宣布「重新武裝」， 未來四年需調動8000億歐元

這筆錢可能從何而來呢？



綜合整理自路透社、金融時報、戰略暨國際研究中心

馮德萊恩的提案中，首先是要放鬆歐盟原有的赤字標準，允許各國舉債支應國防預算開支，創造將近6,500億的財政空間，而歐盟自己也會舉債1,500億，再轉借給會員國。換言之，這將全部由債務支付。

其他的提案也同樣存在：據報導，多個歐洲政府都向歐盟提議可以動用疫情重建基金下既存的借貸額度。先前，在疫情後「復甦與韌性基金」（Recovery and Resilience Facility，RRF）規劃了8,000億歐元的借貸額度，目前尚餘930億可以挪用，不無小補。

同樣可以部份挪用的則是歐盟長期既存的「歐洲區域發展基金」（European Regional Development Fund，ERDF，經常被俗稱為cohesion fund，但容易因此與歐盟更早出現、專門投注較窮會員國的正式同名政策混淆）：該基金的原先用意是投資各會員國較貧窮區域的產業，目前依照規定尚不能用於軍工產業上，但軍民兩用產業如無人機則部分准許。倘若放寬規定，對各國也將有相當的幫助。在目前的七年期（2021-2027）預算中，ERDF其實規劃出了3,920億歐元的資金空間，但由於疫情衝擊、會員國優先動用疫情重建基金，目前ERDF其實只使用了約5%。有會員國因此建議可以動用部分在軍工產業，假使以約10%-15%計算，就又能創造約500億的空間——但當然，這可能就會排擠到原先可能受益的產業，仍有待政治上的協商。



2025 2 24

Leon Neal/Getty Images

舉債籌錢的方式符合歷史先例。基爾研究中心的報告指出，歷史上成功的軍費擴增幾乎都是先由舉債應付，包含各國面對第一次和第二次世界大戰的需求，都是以債務為主、增稅為輔的方式進行；比較大的例外是戰後的西德擴軍，但那是因為西德可以將原先讓盟軍駐紮的花費改用於自己的軍隊。相反地，英國在1930年代面對納粹崛起堅持不打破既有的「財政紀律」，甚至一直到1936年都還維持收支平衡，結果就是讓納粹德國在短期內軍事實力徹底超越英國。報告作者們的結論是這樣的：「對歐洲民主國家而言，1930年代的教訓就是要決絕、迅速地做出回應，因為在歐洲全面開戰的負擔將遠遠高於此刻投資於有效嚇阻的方案。」

而在此刻的英國，前最高將領Nick Carter等人也提議開辦專門的投資銀行，希望以250億的各國政府資金吸引2,500億的民間基金投入投資，若能成功，CSIS分析認為這確實可能促成歐洲國防工業資金的「大霹靂」時刻。

當然，最受矚目的方案依然是沒收（而不再只是凍結）俄羅斯在歐洲的資產。這在技術上並非無法達成，尤其因為當中許多資產是以政府債券的形式存在，而且光是歐洲各國（包含英國）能直接沒收的金額就達2,100億，對於8,000億的目標來說是相當可觀的「貢獻」。

一直以來，各國真正的疑慮是法律和經濟面的問題：沒收後如果面對法律上的挑戰，該怎麼辦？這又會不會動搖市場對歐元、英鎊的信任？但前美國高階國安幕僚Philip Gordon就投書指出，既然現在的無限期凍結都沒有動搖信任，表示市場理解俄羅斯情況特殊。目前，如英國外交大臣David Lammy等高層都已公開表示支持沒收俄羅斯資產。

所以，問題不是錢本身，而是意願。比如，英國首相施紀賢（Keir Starmer）目前宣稱要在2027/28年度以前增加預計134億英鎊的支出，但智庫Institute for Government指出這個說法並不實在，當中有74億根本是政府本來規畫中就有的，實際上預計增加的數額僅只60億英鎊。除了數字上灌水以外，工黨政府為了擺脫過度花費的歷史形象，至今仍宣布要嚴守財政紀律、不會破壞自己設下的財政規則，不會增加五年後預期的債務佔GDP比重。同時，他們也承諾不會增加所得稅、企業稅、商品加值稅這三大稅收來源。這60億英鎊的來源既然不是舉債、也不是加稅，那就只能是刪減其他預算，但施紀賢目前只宣布要用「降低國際援助撥款」來支應——問題在於，這不只撕毀工黨選前的競選承諾，也未知現實上能否真的找到60億的刪減幅度。這不但這一切就讓英國財政專家們質疑是否真能達到目標，是否在政治上還沒準備好花錢。擴增軍備當然是「財政」問題，但比起狹義的財務考量，政治面的問題將同樣是歐洲擴軍成敗的關鍵。