

# 在规范与实力之间

——德国对外战略中的灾难外交\*

彭 泉

**内容提要:**灾难外交兼具价值规范底色,又有实力政治导向。德国是灾难援助与减灾合作大国,随着多类灾难日益威胁人类社会,德国不断加强其灾难外交的力度与规模。作为一种重要的对外战略形式,灾难外交对于当代德国的崛起具有积极的辅助作用。本文将灾难作为分析基点,剖析灾难外交实现国家利益的路径。在互动关系的路径下,德国利用灾难的窗口期,以灾难外交修补与大国之间的关系裂痕,借助非常规的灾难外交手段促进关键地缘政治棋局中与对方棋手的关系,并在大国竞逐的地缘断裂带实现影响力的突破。在制度布局的路径之下,首先,德国通过迎合倡议或利用特殊身份,在已有的防震减灾制度内实现权力增长,并在巴尔干、中东、北非等西方外围地带推进制度规范,以“守制”的形式在谋求西方整体价值利益的基础上突显德国的主导权。其次,德国借助灾难救助本身的文明性和塑造性特征,在最大化减少国际非议的基础上,在非洲、印太等政治后发地区和国家进行灾难外交“创制”,输出治理模式,提升国际影响力。德国着眼于本国务实利益,努力拓展战略空间、积极与大国竞夺,但在关键节点则遵循西方的价值准绳。灾难外交战略适配于德国“柔性崛起”的现实需要,加速其国家复兴。

**关键词:**德国 灾难外交 灾难援助 人道主义 现实政治

自2000年美国灾难研究专家迈克·格兰茨(Michael Glantz)首次提出“灾难外交”(Disaster Relief Diplomacy)这一概念后,灾难外交的理论化呈现加速之势。在中国学界,灾难外交也受到越来越大的重视,新冠疫情又引发人们对灾难外交的新思考。<sup>①</sup>

\* 本文系上海社会科学院2021年院内招标课题“德国人道主义援助与跨国灾难治理研究”的研究成果。感谢匿名审稿专家对本文提出的宝贵建议,文责自负。

<sup>①</sup> 李德芳:《灾难外交:公共外交的危机反应模式》,载《国际论坛》,2008年第5期,第19-23页;何章银、曹广伟:《救灾外交的特点和功能探析》,载《太平洋学报》,2013年第5期,第50-61页;韦红、马赞菲:《论灾难外交中人类命运共同体的共同情感建设》,载《社会主义研究》,2021年第4期,第163-172页。

作为一种新型外交形式,灾难援助与减灾合作被认为具有传统外交所不及的优点,它是一个改变国与国关系的过渡进程,又是一种创造性外交手段。<sup>①</sup> 随着多极化趋势与大国竞争加剧,灾难外交已成为国家实现利益诉求的重要方式。

作为灾难外交重要的实践手段,德国人道主义灾难援助与减灾合作的力度越来越大。2020年,德国人道援助总规模达到16.4亿欧元,位居全球第二位。<sup>②</sup> 2020年至今,德国向世界卫生组织捐赠近10亿美元,其中5亿用来应对新冠疫情,占世卫组织“获取抗击新冠肺炎工具加速计划”(ACT-A)总捐助额的五分之一。德国以其巨大的投入成为世卫组织最大的捐助国。<sup>③</sup> 巨额投入虽彰显了德国的人道精神,但也使人们不得不思考德国灾难外交的深层逻辑。德国外交部在2019年版《国外人道主义援助战略》报告中指出,德国的人道援助体现“伦理责任”和“国际团结”,德国没有任何利己的动机。<sup>④</sup> 但事实或许并非如此。2021年以来,随着中国新冠疫苗获多国认可,德国各界对中国“疫苗外交”的关注程度大幅提升。德国卫生部长延斯·施潘(Jens Spahn)在年初称,中国正通过为塞尔维亚、匈牙利、希腊等一些在欧盟影响力较弱的国家提供疫苗,从而进行政治操弄。他指出,德国和欧洲必须“既出于人道主义,又出于地缘战略利益”重新赢得政治影响力。<sup>⑤</sup>

可以看到,德国对灾难外交的关注度很高,实践力度也很大。其推动灾难外交的战略用意与现实路径值得研究。鉴于此,本文要讨论的是,德国积极推行灾难外交的利益动机是什么? 灾难外交如何实现德国的国家利益?

## 一 “灾难外交”研究综述

灾难外交是“灾难”与“外交”的结合。灾难是指对一个社区或社会严重的功能性破坏,造成广泛的人力、物力、经济或环境损失,包括自然灾害和人为灾难两类。<sup>⑥</sup> 外交本质上是一种政治活动,主要目的是在不诉诸武力或者法律的情况下,确保国家对

<sup>①</sup> Louise Comfort, “Disaster: Agent of Diplomacy or Change in International Affairs?” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.14, No.1, 2000, pp.277-294.

<sup>②</sup> Auswärtige Amt, “Grundlagen der humanitären Hilfe,” 23 März 2020, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/ausenpolitik/themen/humanitaere-hilfe/huhi/205108>.

<sup>③</sup> WHO, “Germany Reinforces Its Commitment to Support WHO’s Work,” 16 July 2021, <https://www.who.int/news/item/16-07-2021-germany-reinforces-its-commitment-to-support-who-s-work>.

<sup>④</sup> Auswärtige Amt, “Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland,” 2019, p.13.

<sup>⑤</sup> Christoph Hasselbach, “Corona, die EU und Chinas Impf-Diplomatie,” *Deutsche Welle*, 8 Februar 2021, <https://www.dw.com/de/corona-die-eu-und-chinas-impf-diplomatie/a-56468724>.

<sup>⑥</sup> Inter-Agency Secretariat of the International Strategy for Disaster Reduction (UNISDR), *Living with Risk: A Global Review of Disaster Reduction Initiatives*, 2004, p.17.

外政策目标的实现。<sup>①</sup>因此,灾难外交是国家(也包括非国家行为体)在灾难治理过程中以灾难为契机处理彼此互动关系,从而促使国家间关系正常化或进一步深化,建立或增强国家之间的互信和认同的过程。<sup>②</sup>有学者指出,灾难外交的主体与客体多数是以灾难为媒介而联系起来的主权国家,灾难外交主要在于处理国与国的关系。<sup>③</sup>因此本文聚焦于探讨国家主体之间的灾难外交。

### (一)“灾难外交”的理论解析

经过20多年的发展,灾难外交当前主要涉及两类研究:第一类是研究灾难外交的模式、影响及作用,主要从理论上探讨灾难外交与国家之间和平、合作、冲突、战争的互动关系;第二类是对不同阶段的灾难外交实践进行研究,主要通过案例解读灾后阶段的人道主义援助与灾前阶段的减灾、备灾方面的合作等。<sup>④</sup>

就第一类研究而言,灾难外交的研究者试图解释“如何以及为何,与灾难相关的外交活动能够或未能影响国家间的冲突或合作关系”。<sup>⑤</sup>从理论上讲,外交的目的在于调整和处理国际关系,其核心功能是代表和沟通。<sup>⑥</sup>“代表”指的是外交行为者的身份及利益归属。灾难外交是国家间的互动形式,在互动过程中,具体承担灾难外交任务的各类机构或组织,作为国家利益的代表,推动国家间关系的发展。它们所采取的应援救灾行动,则是一种特殊的“沟通”手段,传递友善的互动讯号。外交的沟通不仅能解决冲突、维持关系、促进社会经济的变化,还能改变沟通双方行为体的利益和身份。<sup>⑦</sup>灾难外交虽能巧妙地促进国家间关系发展,但并不能就此高估对国家关系的影响。总之,灾难外交是“外交的催化剂,而非创造者”,在国家交往中只是一种切实的辅助手段。<sup>⑧</sup>

第二类研究认为,灾难外交包括两类行动:其一是灾后阶段的行动,目的在于紧急救助伤员、提供人道主义物资、响应灾区重建倡议等;其二为灾前预防,目的在于提升受助国的抗灾能力、降低灾害风险。有学者指出,灾难外交主要是通过各种援助来开展外交活动,以达到展示形象、扩大影响、缓和或修补国家间关系、推进战略部署和进

① [英]杰夫·贝里奇:《外交理论与实践》,庞中英译,北京大学出版社2005年版,第1页。

② 阙天舒:《灾难外交的解析、评估及路径》,载《国际观察》,2007年第3期,第29-36页。

③ 李敏:《灾难外交刍议》,载《国际关系学院学报》,2009年第6期,第21-26页。

④ Ilan Kelman, "Disaster Diplomacy after 20 Years," 19 October 2020, <https://www.psychologytoday.com/gb/blog/disaster-choice/202010/disaster-diplomacy-after-20-years>.

⑤ Ilan Kelman, *Disaster Diplomacy: How Disasters Affect Peace and Conflict*, Routledge, 2012.

⑥ [澳]保利娜·克尔、[澳]杰弗里·怀斯曼:《全球化世界的外交:理论与实践》,张清敏译,上海人民出版社2021年版,第81页。

⑦ 同上书,第83页。

⑧ 毛维准、阙天舒:《灾难外交:一种新的外交方式?——印度洋地震海啸启示录》,载《世界经济与政治》,2005年第6期,第55-60页。

行渗透的政治目的。<sup>①</sup>在具体实践上,灾难外交的实质是一种援助。首先,灾后响应阶段的灾难外交实际体现为即时人道援助,主要目的是拯救生命、缓解不幸状况、维护人类尊严。<sup>②</sup>其次,防减灾阶段的灾难外交实际上具有发展援助的意味。发展援助本身具有意识形态特征和改变他国治理制度的目的。<sup>③</sup>通过预先的防减灾合作,施援国能够在模式、标准等方面施加本国影响力。当代的一些灾难外交案例表明,其具有的政治性目的非常明显。

## (二)“灾难外交”案例研究

既有的研究表明,灾难外交有显著的政治目的,甚至被人诟病为“稀释了人道主义本质”。并且由于灾难这一现象具有地理特征,灾难外交的政治目的在一定程度上以地缘政治为导向。如在灾难发生的相邻国家、关键战略部署的地缘板块,以救灾防灾为形式的灾难外交都对一国的总体外交战略起到辅助作用。

1999年,土耳其与希腊先后遭遇地震,通过灾难外交,两国缓解了因塞浦路斯问题而导致的关系恶化。有学者研究发现,灾难外交的重要前提是两国对科索沃战争有相似的政治立场,两国也都有改善关系的需要。<sup>④</sup>相反的案例则为印度和巴基斯坦。2001年印度古吉拉特大地震、2005年巴控克什米尔大地震,两国都尝试了灾难外交,领导人互致慰问、提供援助物资等,双方关系短期改善。但由于双方在外交上本没有和解意图,最终均以失败告终。<sup>⑤</sup>1998年,古巴发生旱灾,古巴惧怕美国借赈灾之机颠覆政权,因此不但拒绝了美国的灾难援助,而且指责其贸易禁运使古巴灾后重建面临重重困难。<sup>⑥</sup>2003年伊朗地震,但伊朗明确拒绝以色列的援助。而且伊朗虽接受了美国的援助,但选择将灾难援助与灾难外交分开处理,即接受援助的同时拒绝与美国进行外交会谈。<sup>⑦</sup>2005年,卡特里娜飓风席卷美国,布什政府拒绝了古巴、委内瑞拉和伊

① 何章银、曹广伟:《救灾外交的特点和功能探析》,载《太平洋学报》,2013年第5期,第51页。

② Eugene S. Yim et al., “Disaster Diplomacy: Current Controversies and Future Prospects,” *Prehospital and Disaster Medicine*, Vol.24, No.4, 2009, pp.291-293.

③ 罗建波:《中国对外援助模式:理论、经验与世界意义》,载《国际论坛》,2020年第6期,第39-63页。

④ 希腊惧怕科索沃难民涌入边境,土耳其惧怕科索沃战争引发库尔德问题的强化,因此对北约发动的科索沃战争都持消极立场。参见 James Ker-Lindsay, “Greek-Turkish Rapprochement: the Impact of Disaster Diplomacy?” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.14, No.1, 2000, pp.315-232.

⑤ 在克什米尔地区上的主权争端,以及双方不断指责对方在本国实施恐怖袭击,使印巴两国改善关系的动力不足,甚至一度上升到核威慑的局面。参见 Ilan Kelman, “Catastrophe and Conflict: Disaster Diplomacy and Its Foreign Policy Implications,” *Diplomacy and Foreign Policy*, Vol.1, No.1, 2016, pp.1-76.

⑥ Michael H. Glantz, “Climate-related Disaster Diplomacy: a US-Cuban Case Study,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.14, No.1, 2000, pp.233-253.

⑦ Maaiké Warnaar, “Shaken, Not Stirred: Iran’s Foreign Relations and the 2003 Bam Earthquake,” in Suman R. Sensarma and Atanu Sarkar, eds., *Disaster Risk Management: Conflict and Cooperation*, Concept Publishing, 2013, pp.238-267.

朗等地缘“邪恶轴心”国家的灾难援助。<sup>①</sup> 经验表明,灾难外交是一种机会外交、一种沟通信号,但其成效取决于双方的战略意图和利益评估,是双方认知与行动互相契合的结果。

在灾难外交与国家间关系的讨论之外,学界还讨论了灾难援助是如何扩大国家影响力的。这既是灾难外交的应有之义,也是对德国灾难外交研究相对较多的一个领域。托马斯·亨谢尔(Thomas Henschel)指出,人道主义援助愈益成为德国在地缘战略外围地区推行外交政策行动的首选形式。<sup>②</sup> 周瑾艳以非洲为例,发现德国的灾难援助正在从人道主义转变为政治现实,越来越考虑关乎自身利益的政治策略。<sup>③</sup> 金·伊莱娜·辛菲尔德(Kim Elaine Singfield)研究指出,德国自2009年以来的人道援助具有发展经济、推动改革等政治目的。<sup>④</sup> 在气候变化领域,周逸江认为,德国的气候援助与减灾合作既要帮助受援国应对气候灾害,又要促进国内气候产业的发展。<sup>⑤</sup> 随着冷战后德国外交关注方向的变化,灾难外交越发成为德国对外战略的补充形式。但目前而言,对德国灾难外交总体设计的研究相对缺乏,仅有一些关注德国灾难外交历史、机构与最新动态等介绍性文献,大多来自官方部门。<sup>⑥</sup>

### (三)目前研究存在的不足

当前灾难外交在对外关系研究领域的关注度虽有提升,但总体上还是偏少,理论建设亟须提升。结合本文的研究议程,有两点不足值得关注。

第一,灾难外交的研究多以具体灾难为导向,注重短期政治效应,对灾难外交的长期战略关注不足。对事件的短期追踪提供了诸多便于操作的变量,学者大多聚焦因果机制的探讨。但在国际政治中,灾难外交虽然是国家总体对外战略的辅助形式,但已成为很多国家长期采取的外交手段。而灾难外交的系统化解读又需要长期追踪分析。这就要扭转灾难外交的研究偏好,从灾难导向转为战略导向,将灾难外交作为国家对外战略的重要组成部分。

第二,灾难外交的讨论以国家利益为导向,忽略了对规范性外交的探讨。冷战结束后,德国始终在价值规范等观念力量与现实政治(Realpolitik)之间寻求平衡与兼顾。

<sup>①</sup> Ilan Kelman, "Hurricane Katrina Disaster Diplomacy," *Disasters*, Vol.31, No.3, 2007, pp.288-309.

<sup>②</sup> Thomas Henschel, *Internationale humanitäre Hilfe: Bestimmungsfaktoren eines Politikfeldes unter besonderer Berücksichtigung der Bundesrepublik Deutschland*, BoD—Books on Demand GmbH, 2006.

<sup>③</sup> 周瑾艳:《德国与非洲安全合作的新动向及发展趋势》,载《西亚非洲》,2017年第5期,第42-66页。

<sup>④</sup> Kim Elaine Singfield, "Die deutsche Entwicklungsfinanzierungspolitik seit 2009," World Vision Institut, Nr. 15, 2019, pp.1-64.

<sup>⑤</sup> 周逸江:《德国对外气候援助的行为及其动因分析》,载《德国研究》,2020年第1期,第17-38页。

<sup>⑥</sup> 如德国外交部于2012年和2019年发布两版《国外人道主义援助战略》,内政部等部门每年都会发布官方报告等,对官方材料的解析是本文研究的基础。

除了主攻欧洲的规范性外交外,德国还在一定程度上采取国与国之间的传统实力型外交来实现国家利益。<sup>①</sup> 在灾难外交的战略类型划分上,应充分体现这两种形式,以符合德国外交的总体设计。但目前灾难外交研究对战略类型的划分并不完善,使实证研究无法全面展现灾难外交的应有逻辑。

## 二 “灾难外交”的分析框架

灾难外交领域的著名学者伊兰·科尔曼(Ilan Kelman)在分析若干案例后认为,对灾难外交的推动一方面在于国家的意愿和决心,另一方面在于推行灾难外交的利益支撑。<sup>②</sup> 国家有利益需要,才会有意愿和决心。意愿和决心又受限于客观条件,故谋求利益的行动是有选择、有范围的。“灾难”是施展灾难外交的契机,无论是即时应援救灾还是防震减灾领域的灾难外交,都需立足于灾难本体。因此,借助灾难实施何种外交行动,基本上是由灾难本身的诸多特征所确定的。

### (一) 灾难的特征及其与灾难外交的关系

灾难无疑是一种地理因素,但它对国际关系的作用尚未得到深入挖掘。一方面,当前灾难社会学的研究缺少跨学科研究的综合观;<sup>③</sup> 另一方面,即便是国际政治领域最倚重地理因素的地缘政治学,也较少涉及灾难研究。<sup>④</sup> 灾难本身具有许多特征,涉及灾难外交的特点有四个。

第一,灾难的发生及后果有范围界限。以灾难为中心的地理辐射距离是直接的研判指标,邻国山火远比南极风暴潮更具威胁。彼得·泰勒(Peter Taylor)指出,地缘政治的三个层次,即国家(周边)、区域和全球,也是常用的研究层面。<sup>⑤</sup> 周边地区灾难的发生明显涉及本土安全利益的紧迫性最高,而实现权势、地位等政治目的的空间最小;区域或全球较远地区的灾难对所在国的紧迫性低,对灾难这一地理因素的利用与否,取决于与受助国关系的亲疏远近或受助国在提升本国权势地位等方面的战略价值。

<sup>①</sup> 欧洲的规范性外交包括和平、自由、民主、法制和人权等价值规范,与传统的实力型外交(也称现实政治)不同。和重视地缘博弈、物质实力、国家私利的现实性外交相比,规范性外交强调榜样和模式的柔性力量,主张在外交中输出欧洲规范、标准与价值。参见解楠楠、张晓通:《“地缘政治欧洲”:欧盟力量的地缘政治转向?》,载《欧洲研究》,2020年第2期,第1-33页。

<sup>②</sup> Ilan Kelman, “Catastrophe and Conflict: Disaster Diplomacy and Its Foreign Policy Implications,” *Diplomacy and Foreign Policy*, Vol.1, No.1, 2016, pp.1-76.

<sup>③</sup> 高恩新:《国际灾难研究的概念谱系与未来议程:百年反思》,载《社会学评论》,2020年第6期,第113-126页。

<sup>④</sup> 地缘政治学的核心地理因素有地理位置、国土幅员、邻国、地形与气候、资源及距离等各种条件。参见刘新华:《论地缘政治学的核心——地理要素》,载《世界地理研究》,2009年第1期,第6-12页。

<sup>⑤</sup> Peter J.Taylor, *Political Geography: World Economy, Nation-State and Locality*, Routledge, 2011, p.36.

第二,灾难的后果具有差异性,是一种充分调动人类能动性的地理因素。灾难引发不同地区和国家的脆弱性(Vulnerability)的程度不同。脆弱性指的是由于特定地理条件、自然状况等空间物质性因素,以及政治制度、经济结构、文化传统等社会性因素的不同,使灾难在不同国家和不同地区呈现出后果上的差异。<sup>①</sup>越落后的国家,脆弱性越高,灾难后果也更严重。灾难为发达国家向落后的第三世界国家提供制度模板、发展经验和治理标准贡献了政治机遇,也为相同发展阶段的国家之间互保实质性安全或促进象征性关系提供了可能。

第三,灾难具有社会性,灾难外交是一个社会互动过程。灾难发生于自然和文化的交界面,它表明了自然的“外符号”(Exosemiotic)能动作用,<sup>②</sup>同时还牵涉物质实践(如节粮度荒)和意识形态话语(如政治宣传)等。灾难需要与社会互构才具有意义。<sup>③</sup>也就是说,不对人类社会产生影响的灾难只能称之为“现象”。<sup>④</sup>甚至只有受到国际关注、对所在社会构成较大影响的灾难才具有实施外交的价值。这既说明灾难的社会性使灾难外交互动成为一个社会过程,又表明国家间关系的改善、维系或深化,受到这一社会互动过程的影响。

第四,灾难具有级联性(Cascading),有多重因果效应链条。<sup>⑤</sup>灾难常常引发后果严重的意外次生灾害,这种级联效应特别容易释放出对于关键基础设施的威胁,如水利设施、桥梁道路、油气通道等,最终或可演变为严重的政治问题。如福岛地震本是日本国内安全威胁,但引发的核泄漏事故却直接导致东亚国家安全受损,并导致与日本关系的恶化。为降低灾难在地缘上的连带风险,国家之间预先的制度化合作是最有效的方式。<sup>⑥</sup>甚至在中美等竞争与冲突激烈的国家之间,在如气候等级联效应显著的领域,减灾防灾的制度合作都是可以有效推进的。

基于上文分析,灾难的种种特征给灾难外交划定了施展框架。本土及周边的灾难

---

① Susan L.Cutter et al., "Social Vulnerability to Environmental Hazards," *Social Science Quarterly*, Vol.84, No. 2, 2003, pp.242-261.

② 在符号学看来,灾难是一种有意义的自然“符号”。“外符号”是指人人能觉察到的经验事实,“内符号”则是处于意识之内的符号领域。“外符号”的能动作用表明灾难这一看得见、感受得到的自然符号在人际的、互动的、组织的、社会的领域发生实际作用。参见[芬]埃罗·塔拉斯蒂:《存在符号学》,魏全凤、颜小芳译,四川教育出版社2012年版,第184-202页。

③ [美]安东尼·奥利佛-史密斯:《灾难的理论研究:自然、权力和文化》,载《西南民族大学学报》(人文社会科学版),2011年第11期,第1-11页。

④ Kathleen Tierney, *The Social Roots of Risk: Producing Disasters, Promoting Resilience*, Stanford University Press, 2014, p.125.

⑤ Gianluca Pescaroli and David Alexander, "A Definition of Cascading Disasters and Cascading Effects: Going beyond the 'Toppling Dominos' Metaphor," *Planet@Risk*, Vol.3, No.1, 2015, pp.58-67.

⑥ 例如跨境河流管理、地下水管理领域的国家间减灾防灾合作,已经取得较好的结果。参见 Ilan Kelman, "Connecting Theories of Cascading Disasters and Disaster Diplomacy," *International Journal of Disaster Reduction*, Vol. 30, Part.B, 2018, pp.172-179.

外交具有安全利益的根本特点,远离本土的灾难有更大的战略利用空间;灾难外交提供了向后发国家输出模式和标准的政治机遇;制度化合作是有效降低灾难代价的方式;敌对国家也存在灾难外交合作的可能;灾难外交是改善或促进国家间关系的社会互动过程。灾难外交的实践表明,各国不同的国家利益可通过这种方式来实现。

## (二)灾难外交的行动框架

基于上述分析,本文认为,对灾难外交的解读,在框架上应既反映偶发或短期的事件,又反映常态或制度化机制的变迁。前者要展现国家如何借突发灾难处理与相关国家的战略关系;后者要通过灾难外交常态的制度化手段,展现国家总体的战略设计布局。因此,本文将分析框架分为“互动关系”与“制度布局”两条解释路径,以体现灾难外交的综合性。

第一,灾难外交的互动关系路径。相关理论认为,个体通过进入、参与或营造关系的过程,能够在互动关系中获得特定的身份和角色。而这种关系塑造的身份和角色是计算利益和驱使行为的基础。<sup>①</sup>亲疏远近的关系是具有本体性的。从能动性上分析,灾难外交应既包括“修复关系/维持关系”等相对被动的行为,也包括“营造关系/拓展关系”等主动的行为。由于前者的实现建立在既往消极的关系背景中,需要考虑受助国是否具有同等的改善意愿,故限制性较强,对互动方式也更谨慎;后者的关系基础则对主客两国均较为理想,双方互动意愿较高,对灾难外交行为与方式的限制性小,互动方式的灵活性、创造性也较强,故更易达成。

其一,修复/维持关系。根据救灾恢复的周期特点,灾难短期的情况最受关注,大致维持两到三周,随后对伤亡人数、设施毁坏情况的关注,以及救灾的紧迫程度、事件的热度等都会下降,政治效应也随之降低。突发灾难的窗口期极短,对施援国有针对性的计划、筹备、实施灾难外交的要求非常高。基于过往经验,两国若没有领土、安全等政治死结,即时的灾难外交短期内都能缓和矛盾,或至少维持相对稳定的关系。对施援国而言,提供灾难外交援助是示好表现;受助国接受示好,能为两国的历史、现实矛盾降温。在有政治死结的情况下,提前预判窗口期,把灾难外交当作交易,也有机会获得成功。2011年朝鲜遭遇水灾、2012年遭遇旱灾,粮食大幅减产。美国瞅准时机表示通过粮食援助换取停核承诺,朝鲜接纳建议,美国遂表示不再敌视朝鲜。灾难外交是一种锦上添花的行动。它能缓和关系,但需双方均有缓和的意图和利益相融点,或者说关系已处于改善的过程中。

其二,营造/拓展关系。灾难窗口期有深刻的权力逻辑,是因为“灾难投射了社会

<sup>①</sup> 高尚涛:《关系认同:结构与行为》,载《国际观察》,2019年第4期,第92-119页;转引自 Yaqing Qin, *A Relational Theory of World Politics*, Cambridge University Press, 2018, pp.33-47。

中不平等和依附关系的状况”。<sup>①</sup>对德国等发达国家而言,若受助国是低权势地位的国家,那么施援国在战略布局上会判断这些国家是否在自己的势力范围内、是否是大国竞夺的地缘热点、灾难是否带来了内部变革的临界点、援助是否有利于拓展后续收益以及是否有助于提升自身国际形象等。双方关系的深化取决于这些因素,受助国也会因此收获不同程度的救灾响应。如果受助国是高权势地位国家,施援国在面对同等级的伙伴或对手时,一方面展现友好精神,促进伙伴关系上新台阶,减少与竞争对手的不确定性风险,营造新的合作机遇等;另一方面,灾难外交不免带来新的权力关系重构,施援国要么想进一步拉平权势地位,要么意图实现地位的超越。在国际关系中,我们经常看到“拒绝援助”的行为,避免遭到政治干预或避免对本国权势地位造成贬损。<sup>②</sup>这也表明灾难外交反映了一种权力关系的博弈。

第二,灾难外交的制度布局路径。就灾难外交的实践而言,国际制度具有重要性。制度是对行为体有约束或影响力的结构化因素,在一定秩序内保证社会互动的开展。国际制度还是一种权力的来源。<sup>③</sup>遵守已有的制度可降低交易成本、提升获利预期、增进内群关系。国家主导或新创制度,将帮助其在国际体系中塑造权威、影响他国、实现各类战略目标。施援国一方面受到旧的主导国和共有规范的限制,战略目标的实现不仅需借助已有制度,更需兼顾内群共同利益,即“守制”;而另一方面施援国还会主导“创制”,施援国创建制度的意愿和能力取决于其国际地位是否提升、国际利益是否增多。

其一,遵守守制。广义上的制度包括管理国际行为体的规范,也包括实施规范的国际机构。其中,规范是指得到普遍认可的标准、模式、原则、决策程序、价值共识等。<sup>④</sup>在对外关系中,规范还是一种价值工具。灾难合作制度不仅单纯促进减灾或应灾的效率,而且具有价值属性。防减灾制度规范既能最大化消解灾难风险,还能帮助国家借由灾难外交谋求战略利益。只要国际制度能为国家带来绝对收益,国家就会尽力维持制度,灾难外交的守制还能形成良好的规范形象。在周边区域,用制度来防灾减灾、保障安全已形成共识。就更广泛的区域而言,如果制度本身的国际影响力较大,在其中扮演主导角色还将能突显其权力地位。李巍指出,围绕规则制定所展开的国际制度竞争已成为大国政治的主导特征。<sup>⑤</sup>因此借助灾难外交,将已有的制度规范向更

<sup>①</sup> Kenneth Hewitt, ed., *Interpretation of Calamity*, Allen and Unwin, 1983, pp.24-27.

<sup>②</sup> Allison Carnegie and Lindsay R.Dolan, "The Effects of Rejecting Aid on Recipients Reputations: Evidence from Natural Disaster Responses," *The Review of International Organizations*, Vol.16, No.3, 2021, pp.495-519.

<sup>③</sup> Stephen D.Krasner, *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, University of California Press, 1985, pp.7-9.

<sup>④</sup> Geoffrey M. Hodgson, "What are Institutions?" *Journal of Economic Issues*, Vol.40, No.1, 2006, pp.1-25.

<sup>⑤</sup> 李巍:《国际秩序转型与现实制度主义理论的生成》,载《外交评论》,2016年第1期,第31-59页。

大范围扩展,既有助于扩大国家权力,也能帮助具有共同价值的内群获取更大的战略空间,实现集体的制度霸权。

其二,主导创制。灾难本身具有连带影响,因此,灾难外交不免要突破传统现实主义的局限,用制度来实现国家利益。获取威望、提升地位是灾难援助和减灾合作的重要的现实目的。大国领导国际制度建设是提升地位的重要方式,而地位又是实现具体战略目标的重要条件。<sup>①</sup> 埃里克·沃登(Erik Voeten)指出,创制国的制度设计表明了两点:一是创造新的行动者、利益与身份的动态化过程;二是创制国自身动机、利益倾向、价值观、创造性以及实力等作用的结果。<sup>②</sup> 因此,在救灾或防减灾合作的创制过程中,创制国在地缘上会有意挑选对象国,特别是处于大国博弈中的国家,同时还会回避竞争者。主导国创立的灾难合作制度内部存在明显的等级差异,大国通过强大的财力、物力、技术等框构议题、输出模式、赢得威望。制度往往是强权政治塑造的,并且能够进一步塑造强权政治。因此,国家通过创制能实现权势地位的增长。推动灾难外交制度在全球的推广,将有助于国家整体对外战略的实现。

基于上述理论分析,本文在实证研究中将遵循灾难外交的互动关系和制度布局两条解释路径。在互动关系路径中,探讨灾难外交中“修复/维持关系”“营造/拓展关系”两种形式;在制度布局路径中,探讨灾难外交的“履约守制”与“主导创制”两类手段。笔者无意于在因果机制上探索灾难外交的理论纵深,而是希望沿着这两条路径较为全面地概括灾难外交的战略逻辑。

### 三 德国灾难外交的分析基础

在实证研究之前,本文提出两点研究的基础:第一,灾难外交在德国国家对外战略中的地位 and 作用需要明确,二者的关系要总体把握;第二,灾难外交的概念首先是基于“对共担风险予以科学理解的基础上,确认国家间共同利益并引发所有蒙受威胁的国家间的共同责任”。<sup>③</sup> 因此,对周边共有灾难风险的研讨不仅是灾难外交研究的一部分,更是其立足之本。

#### (一) 战略逻辑:德国灾难外交与国家对外战略的关系

历史上的大国崛起都遵循了现实主义的发展路径,传统民族国家比拼的是硬实

<sup>①</sup> 王梓元:《国际政治中的地位与声望:一项研究议程》,载《国际政治研究》,2021年第3期,第116-139页。

<sup>②</sup> Erik Voeten, “Making Sense of the Design of International Institutions,” *Annual Review of Political Science*, Vol.22, 2019, pp.147-163.

<sup>③</sup> Louise K.Comfort, “Disaster: Agent of Diplomacy or Change in International Affairs?” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol.14, Issue 1, 2000, p.6.

力。考虑到历史与现实的限制,统一后的德国虽然有“大国化”的决心,但只能继续维持其“文明型力量”(Civilian Power)的柔性外交政策。<sup>①</sup>德国的国家利益是与外界相互联系的,不能通过胁迫、强制、暴力的手段实现国家崛起,而需借由灵活、柔和、注重利益互补的交往过程实现人类的整体利益,以此实现国家战略目标。<sup>②</sup>为此,德国采取特有的“嵌入式崛起”方式,通过“价值内化和身份塑造,‘嵌入’主导国所建立和维护的价值体系和国际秩序中”来扩大影响力。<sup>③</sup>借助回避直面主导国的外交手段或机制形式,德国维护了国家安全并拓展了战略利益。灾难外交作为德国对外战略的一种聪明手段,既能展现文明性和价值观;又能单方面塑造其他国家的发展模式,并施加影响力;还能避免国际非议和大国疑虑,推动国家崛起。德国当代的对外行为逻辑,既有规范性的底色,还具有现实性的逻辑。

第二次世界大战结束后,德国灾难外交的重心为防范军事和民防灾难。冷战后期,两极对抗程度下降,特别是1986年切尔诺贝利事故发生后,德国开始重新审视自然灾害、技术威胁、生产安全等类型的灾难,逐渐由应对军事安全威胁转向应对大规模伤亡与损失的危害威胁。两德统一后,重拾自信的德国开始构筑周边安全网络,利用灾难外交布局拓展全球战略利益。“9·11”恐怖袭击事件发生后,德国灾难外交的理念发生巨大的转变,也为其提供了拓展国际权力的重大机遇,“利益主导的现实政治”(Interessengeleitete Realpolitik)主张渐成主流,在美国相对衰弱的趋势下,德国加速对全球政治的参与力度。<sup>④</sup>近年来,德国通过灾难外交主动塑造交往对象,转变对外关系的平等性,向“塑造型力量”(Gestaltungsmacht)的身份转化,强化“德式审美”。几十年的灾难外交变迁反映了美国单极时代的终结和群雄时代的开启,德国逐渐打造了一个塑造其他国家价值观念与发展模式、主导国际秩序和多边机制的主动形象。

灾难外交具有文明性和凸显规范性价值的特点,与德国的“柔性定位”相适。同时,灾难外交还具有塑造性特征,能帮助改变他国的模式。这种兼具自由主义与现实主义偏好的外交手段,迎合了德国外交高灵活度的需求。下文的分析主要聚焦“9·11”事件之后德国灾难外交的演进,尤其是最近十年的历程。这段时期,德国在全球范围内积极开展的灾难外交,对德国对外战略和国家崛起具有重要意义。

## (二)战略前提:本土及周边的安全

地域原则对灾难外交的影响是根本性的。“周边”是特殊的地理范畴,是与国家

<sup>①</sup> “Civilian Power”也被翻译为“民事力量”,表明一种非军事性、不采取强制手段的国际角色。

<sup>②</sup> Beate Kohler-Koch, “Deutsche Einigung im Spannungsfeld internationaler Umbrüche,” *Politische Vierteljahresschrift*, Bd.32, 1991, pp.605-620.

<sup>③</sup> 熊炜:《德国“嵌入式崛起”的路径与困境》,载《世界经济与政治》,2021年第1期,第106-125页。

<sup>④</sup> Wolf-Dieter Narr, “Katastrophenpolitik,” *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Bd.12, 2001, pp.1425-1427.

安全紧密相关的地缘区域。在实现周边安全的前提下,国家才有精力进行全球战略的拓展,因此,本文在这一部分做简要分析。

由于邻国及周边地区的灾难紧迫性程度最高,德国目前已经将周边灾难外交制度化。在灾难理念向多维非传统安全观转变的 20 世纪 80 年代至 90 年代,德国积极与邻国签订灾难援助协定(其中包括九个邻国),缜密构筑了周边安全网,为其通过灾难外交拓展全球地缘战略奠定了坚实的周边安全基础。

表 1 德国双边灾难互助协定签署情况

互助国家	比利时	丹麦	法国	立陶宛	卢森堡	荷兰
生效日期	1984.1.5	1988.8.1	1980.12.1	1996.9.1	1981.12.1	1997.3.1
互助国家	奥地利	波兰	俄罗斯	瑞士	捷克	匈牙利
生效日期	1992.10.1	1999.3.1	1995.7.11	1988.12.1	2003.1.1	1998.9.11

资料来源:联邦公民保护与灾难援助署、联邦信息技术安全局, <https://www.kritis.bund.de>。

同时,德国还在个别灾难事故领域建立更深入的合作机制。1976 年,意大利发生塞维索(Seveso)化学污染事故。此后长达十年的调查,使德国、法国等相关国家不断探索灾难援助机制,加快了欧洲灾难互助合作,最终使欧共体 12 国于 1988 年达成化学品灾难事故的合作协议。<sup>①</sup> 德国与除卢森堡外的八个邻国签署双边核信息交换协定,承诺公开边界附近的核设施及其运行情况的信息。德国与法国、荷兰、奥地利、瑞士、比利时、捷克建立定期磋商机制,对严重核事故时的应急处置措施进行协调。<sup>②</sup> 在自然灾害领域,由于中欧地区水灾频繁出现,德国与邻国于 1993 年、1998 年和 1999 年建立了针对易北河、多瑙河与莱茵河的水患治理委员会。<sup>③</sup> 德国还与瑞士及法国建立次一级的“上游莱茵河国家会议”(Oberrheinkonferenz, ORK),使灾难互助更为精细化。这些合作使洪水灾难的跨国应对更为行之有效。随着“9·11”事件后恐怖袭击在欧洲不断增加,德国与所有邻国都签订了双边警察合作协议,提升了对恐怖事件的应对能力。<sup>④</sup> 像处置火灾、交通等地域范围较小的跨境灾情,已拓展到州与地方层面的跨国合作。北威州的黑措根拉特、赛尔富坎特等城市,与接壤的凯尔克拉德、斯钦嫩

<sup>①</sup> Edwald Andrews, “Kooperation in wesentlichen Bereich des Zivil- und Katastrophenschutzes,” *Zivilschutz-Magazin*, Bd.5, 1985, p.12.

<sup>②</sup> “Bilaterale Zusammenarbeit,” <https://www.bmu.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/nukleare-sicherheit/internationales/bilaterale-zusammenarbeit-auf-dem-gebiet-der-kerntechnischen-sicherheit>.

<sup>③</sup> Swen Zehetmair, “Hochwasser-Kooperation in der Praxis,” *Informationen zum Raumentwicklung*, Bd.5, 2014, pp.465-474.

<sup>④</sup> BMI, “Übersicht bilateraler Polizei-(und Zoll) verträge,” 29 März 2017, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/uebersicht-polizeiabkommen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/sicherheit/uebersicht-polizeiabkommen.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

等荷兰城市,自1994年起就逐渐完善了火灾互助机制。德国亚琛、比利时奥伊彭与荷兰法尔斯三国交界地每年都举行救火演习。<sup>①</sup>德国与周边国家的灾难外交互助已覆盖常见的灾情领域。

#### 四 “互动关系”路径下的德国灾难外交

一般而言,国际关系有双边关系和多边关系两类。双边关系是最根本也是灾难外交最普遍涉及的国家间关系类型。<sup>②</sup>灾难外交在互动中往往是改善关系的信号,只有前面的铺垫与后续的跟进取得实质效果,灾难外交才能发挥画龙点睛的作用。

##### (一)借灾难外交缓和矛盾

德国利用灾难外交缓解矛盾的历史由来已久。冷战时期,德国积极利用灾难外交,助力于与邻国的和解。<sup>③</sup>现有案例表明,德国借助灾难窗口期与密集的政治行动缓和了关系,化解了国家间的矛盾。

“9·11”事件后,德国与美国之间最大的政治矛盾是关于伊拉克战争的分歧,这被尼古拉斯·伯恩斯(Nicholas Burns)称为“北约近乎死亡的经历”。<sup>④</sup>德国总理施罗德曾在公开场合多次批评美国的单边政策,德美关系一度跌入谷底。这场矛盾是德美对国际问题和全球治理一系列迥异看法的集中体现。<sup>⑤</sup>此后两年,双方都试图修复关系,但在伊核、欧洲一体化、俄罗斯等问题上依然有分歧。即使到2005年2月施罗德任期的最后时刻,他在慕尼黑安全会议上都坚决要求北约进行根本性改革,将美国视为破坏联盟的始作俑者。随着德国大选临近,反对党基民盟频频对美国示好,美国也加大对基民盟上台的期待。2005年8月,美国卡特里娜飓风造成近两千人死亡,德国向美国新奥尔良市派出130人的技术团队,提供15台大型水泵和260吨物资。一方面,施罗德政府迅速调派救援力量,为最后时刻转圜德美关系留下政治遗产;另一方面,基民盟在选战中极力主张修复德美关系,甚至建议释放德国的石油储备以帮助美国解决飓风带来的燃料危机,<sup>⑥</sup>基民盟上台后释放了大力改善双边关系的信号。布什政府接受了德国的援助,也表明对尽快改善两国关系的渴望。此次灾难外交在两国间

<sup>①</sup> Marian Ramakers et al., *Grenzüberschreitende Hilfeleistung in der Euregio Maas-Rhein*, 2007, pp.8-11.

<sup>②</sup> 王峥:《国际关系中的双边关系及其结构特征探析》,载《国际观察》,2018年第4期,第104-123页。

<sup>③</sup> Martin Diebel et al., *Atomkrieg und andere Katastrophen: Zivil- und Katastrophenschutz in der Bundesrepublik und Großbritannien*, Verlag Ferdinand Schöningh, 2017, p.162.

<sup>④</sup> Karl-Heinz Kamp, “Die Zukunft der deutsch-amerikanischen Sicherheitspartnerschaft,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B.46, 2003, pp.6-22.

<sup>⑤</sup> 顾俊礼:《施罗德执政以来德美关系何以矛盾迭起》,载《和平与发展》,2003年第2期,第48-52页。

<sup>⑥</sup> 这一动议曾遭到施罗德政府的反对,参见 Deutsche Welle, “Germany Offers Oil Reserves, Supplies to US,” 2.9.2005, <https://www.dw.com/en/germany-offers-oil-reserves-supplies-to-us/a-1698714>.

传递了改善关系的信号,成为彼此试探的契机。2005年11月28日,德国新任外长弗兰克-瓦尔特·施泰因迈尔(Frank-Walter Steinmeier)访美,与美国达成谅解共识。两天后,默克尔总理首次在联邦议院发表演说,使用“紧密”“真诚”“坦率”“信任”等词汇,强调改善与美国这一传统盟友的关系,称伊拉克战争的政治裂痕已成为历史。<sup>①</sup>她还赞扬北约是共同安全最强大的“锚”,并放弃施罗德对北约的改革提议来换取两国关系的修复。灾难外交虽非缓和两国关系的根本动力,但在双方均有改善意图的情况下,成为一种特殊的外交辅助手段。

德国使用灾难外交改善大国关系的尝试在随后缓解中德矛盾中也得到运用。西藏地区作为意识形态与地缘政治两重挑战的交汇点,长久以来被西方拿来炒作,干涉中国内政。2007年9月,默克尔执意会见达赖,称“中国政府领导人应与达赖直接对话”,这一事件使西藏分裂势力大受鼓舞,中德关系陷入谷底。同年10月,基民盟推出《新亚洲战略》,强调要与中国保持距离,称中国“给大西洋两岸的民主体制带来挑战”,呼吁中国周边的民主国家遏制中国。<sup>②</sup>这两个事件短期内激化了中德裂痕。中国坚决维护国家利益,中断了两国高层对话。随后几个月,德国各界对默克尔的批评之声不断,执政党基民盟受到国内巨大的压力。<sup>③</sup>2008年年初,德国不断寻找改善关系的契机,默克尔于1月15日公开称赞中国在气候会议上发挥的积极作用,并祝福北京奥运会,传递了改善现状的信号。1月22日,中国外交部长杨洁篪出席伊核问题六国外长会议期间与施泰因迈尔会谈,为四个月来中德之间首次高层会晤,表明中国同样具有与德国改善关系的意愿。1月底,德国环境部长西格玛·加布里尔(Sigmar Gabriel)访华,中国外交部副部长张业遂称,双方逐步回到双边关系的正常轨道。这段时期的密集外交为中德关系的根本性改善打下良好基础。2008年5月12日,中国汶川地震,德国第一时间向中方表示慰问并提供救援资金与物资,派出联邦技术救援署(Technisches Hilfswerk, THW)、快速反应搜救队(Schnell-Einsatz-Einheit Bergung Ausland, SEEBA)和快速反应供水队(Schnell-Einsatz-Einheit Wasser Ausland, SEEWA),为灾区重建提供帮助。德国还进一步采取外交行动,外长施泰因迈尔再次临危受命,于震后一个月访问四川,成为访问灾区的首位西方国家政要。此次灾难外交作为双边关系改善的一个催化剂,为2008年10月默克尔的成功访华奠定基础。

<sup>①</sup> Bundesregierung, “Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel,” 30 November 2005, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/regierungserklaerung-von-bundeskanzlerin-dr-angela-merkel-795782>.

<sup>②</sup> CDU/CSU-Bundestagsfraktion, “Asien als strategische Herausforderung und Chance für Deutschland und Europa,” 23 Oktober 2007, [https://www.cdusu.de/sites/default/files/asienstrategie\\_web.pdf](https://www.cdusu.de/sites/default/files/asienstrategie_web.pdf).

<sup>③</sup> 甚至连联合组阁的社民党都批评执政党基民盟当时的对华政策,认为德国不应利用人权等价值观彰显其道德大国的身份。

## (二)借灾难外交促进关系

德国通过灾难外交促进与地缘政治棋局中关键棋手的关系,是受到自两德统一以来追求“大国化”身份使命感的激发。德国对偶发灾难的利用具有创造性,以谋求本国务实利益为导向,但在关键节点仍然遵循西方的价值准绳。

2010年1月,海地发生大地震,造成22万人死亡。海地对德国而言几乎没有对外战略上的实际价值,但德国利用海地的地震契机,创造性地加速同俄罗斯的合作,获准使用俄罗斯的宽体运输机作为救灾物资的运输设备,将物资运至处于地震中的海地。同年,俄罗斯遭遇严重的森林大火。与西方国家的有意漠视不同,德国积极提供防烟雾面具等物资援助,促进与俄罗斯的关系。<sup>①</sup>一方面,德国在美俄关系紧张背景下争取独立的国家利益,意在通过各种手段为2011年“北溪-1”项目的启动创造良好的政治氛围。另一方面,相比于普京时代屈指可数的灾难外交互动,德国自2009年以来推进的务实合作试图表明,默克尔对梅德韦杰夫表现出更友好的姿态,也对俄罗斯新政府有更大的期待。然而2011年之后,俄罗斯对西方价值观的摒弃速度加快,梅德韦杰夫与普京越来越相似。德国国内出现“只有俄罗斯尊重法律与捍卫人权,才能成为伙伴”等舆论。<sup>②</sup>2012年,普京重新出任总统,令西方大失所望。至此,德国与俄罗斯之间的实质性灾难外交戛然而止。在乌克兰危机后两国关系恶化的数年中,尽管俄罗斯自然灾害频发,但德国不再主动利用俄罗斯的灾难契机。

德国对伊朗的灾难外交从2003年的巴姆大地震后逐渐加强。它利用特殊的调停者身份,逐渐成为伊核六方会谈的主要参与国。借由伊朗核问题,德国成功进入中东地缘断裂带,国际地位大大提升。2005年伊朗克尔曼省地震,德国甚至在伊朗提出救援请求前就准备好救援队,称几小时内就能前往救灾。<sup>③</sup>德国试图通过其影响力维持赛义德·穆罕默德·哈塔米(Seyyed Mohammad Khatami)政府停止铀浓缩的弃核立场,同时加强双方紧密的经贸来往。2012年伊朗西北部发生地震,德国依然表现积极,逐渐成为最值得伊朗信任的西方国家。在德国与美国、英国、法国、俄罗斯和中国的积极协调下于2015年达成伊朗核问题全面协议。德国随即派出以经济部长兼副总理加布里尔为首的代表团,加布里尔成为协议达成后首位访问伊朗的西方政要。作为互动的一种形式,德国的灾难外交是有政治筹谋的。值得注意的是,2017年10月特朗普宣布退出伊核协议,伊朗与西方关系陷入僵局。是年年底,伊朗再次遭遇大地震,

<sup>①</sup> 参见德国联邦公民保护与灾难援助署《2010年年度报告》,Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, *Jahresbericht 2010*, pp.7-8。

<sup>②</sup> Klaus Naumann, “Warum Putin kein Partner sein kann,” *Süddeutsche Zeitung*, 14 März 2012, p.2.

<sup>③</sup> Reliefweb, “Germany Offers Earthquake Assistance to Iran,” 22 February 2005, <https://reliefweb.int/report/iran-islamic-republic/germany-offers-earthquake-assistance-iran>.

在美国的煽动下,反政府示威也在持续。抗灾不力成为民众反政府的一个新的矛盾点。德国官方对此次伊朗地震仅表示同情,并未像以往那样积极响应救灾。抗议和地震有可能推翻伊朗现政权才是西方国家心中的期待。<sup>①</sup> 在关键节点上,德国灾难外交遵循了西方价值观外交的基本原则。

## 五 “制度布局”路径下的德国的灾难外交

德国一方面通过欧盟、北约、联合国等各类制度平台积极开展灾难外交,在巴尔干、中东、北非等紧邻西方内圈的战略边缘地带推进制度规范的渗透;另一方面则尝试主导灾难外交的创新合作,选择非洲、印太地区政治稳定性较差的国家建立双边或多边制度化合作,并与大国展开灾难外交竞争。

### (一)借“守制”实现规范利益与务实利益的统一

基于制度规范的工具性,德国一是通过积极响应防减灾倡议、利用制度内的特殊身份等实现权力增长;二是通过推动制度规范的扩展,以“制度霸权”的形式谋求西方整体利益,在此过程中凸显自身的关键作用。

联合国是德国最积极利用的国际制度平台,目前德国是包括联合国“中央应急基金”(Central Emergency Response Fund, CERF)在内多个防减灾基金的最大投资国。20世纪90年代以后,德国通过国防军的维和行动推行灾难外交,从1991年德国在伊拉克的首次维和任务开始,德国的全球政治影响力不断跃升。由于得到联合国的应急授权,德国军方主体参与国际行动的合法性增加,国际争议也有所减弱。如此既帮助德国走向“正常化”,又能实现其“大国化”的战略抱负。近年来,德国以支持联合国的《仙台减少灾害风险框架》和《巴黎气候协定》等协议为由推动灾难外交。以公共卫生领域为例,自2016年开始,为支持联合国关于健康的可持续发展目标,德国卫生部设立“全球卫生保护项目”(Global Health Protection Programme, GHPP),对巴尔干、非洲及东南亚的39个国家提供援助项目,以减少公共卫生系统的事故和灾难。<sup>②</sup> 除采取“呼应倡议”的模式外,德国还善于利用主席国、东道国的特殊机遇。2017年,德国担任汉堡G20峰会主席国。利用这一机遇,德国在G20框架内发起“保障韧性全球伙伴项目”(InsuResilience Global Partnership),在73个印太、非洲与南美国家开展行动,德

<sup>①</sup> Saeid Golkar, “Protests and Regime Suppression in Post-Revolutionary Iran”, October 2020, <https://www.washingtoninstitute.org/media/3858>.

<sup>②</sup> Bundesamt für Gesundheit, “Global Health Protection Programme,” December 2020, [https://ghpp.de/fileadmin/images/ueber-das-ghp/Flyer\\_2020/ws20097\\_GHPP\\_2020\\_DE\\_WEB.pdf](https://ghpp.de/fileadmin/images/ueber-das-ghp/Flyer_2020/ws20097_GHPP_2020_DE_WEB.pdf).

国为此投入 5.5 亿欧元。<sup>①</sup> 德国还试图主导 G20 与 V20 国家间的灾难合作,以获得更大的政治影响力。在欧盟层面,德国一直是欧盟“共同紧急通讯与信息系统”(Common Emergency Communication and Information System, CECIS)、“物资储备的欧洲公民保护池”(European Civil Protection Pool, ECPP)等项目的积极推动者。<sup>②</sup> 2020 年下半年德国任欧盟轮值主席国后,推进灾难合作结构性改革成为其施政重点,例如提高欧盟灾难援助预算,扩充“援助欧盟”(rescEU)灾难储备,建立公民保护与灾难治理的知识网络等。<sup>③</sup> 这些举措既维护了欧盟的群体认同,又凸显了德国的主导地位。

在西方价值观外交主导的关键战略区域,德国以灾难外交推动集体规范的扩展。2014 年乌克兰东部冲突发生后,德国以当地潜在的“生化核放”威胁为由,借由七国集团(G7)“反大规模杀伤性武器全球扩散合作项目”,推动对乌克兰的灾难援助。2015 年之后,德国斥巨资帮助乌克兰 120 个城市的 150 个消防部门配备了新设备,五年来火灾死亡人数锐减了 30%,在乌克兰赢得了威望。<sup>④</sup> 以人道主义减灾合作为由,德国既避免了俄罗斯的怀疑与指责,又推进西方与乌克兰的政治关系,还为自身赢得声誉和利益。2020 年黎巴嫩贝鲁特大爆炸,德国和欧盟迅速反应,不断扩大灾难援助规模。欧洲理事会主席夏尔·米歇尔(Charles Michel)亲临贝鲁特,在表达同情和支持之余,还强调黎巴嫩政府应该遵循民意进行结构性改革,称“黎巴嫩人可以信赖欧盟”。德国外长海科·马斯(Heiko Mass)更是直言不讳地说:“灾难是一个新的开始的机会。只有政府正视责任、行动透明,才能重新获得民众的信任。作为朋友和伙伴,我们必须帮助黎巴嫩建立相应的政治基础,以便为公民提供民主权利、自由、参与政治的机会,建立一个关注人民愿望和需求的社会秩序。”<sup>⑤</sup>从 2015 年开始,德国就承担了欧盟“入盟前援助方案”(Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA)的水灾援助项目,向关键的西巴尔干国家输出防灾减灾的设备与标准。德国还在欧盟“公民保护专家交流项目”(Exchange of Experts in Civil Protection)中扮演规范推广的积极角色,从地缘选择上看,均具有意识形态的色彩,参见表 2。

<sup>①</sup> *The Insuresilience Global Partnership*, 2018, [https://www.insuresilience.org/wp-content/uploads/2018/11/Flyer\\_InsuResilienceGlobalPartnership\\_2018.pdf](https://www.insuresilience.org/wp-content/uploads/2018/11/Flyer_InsuResilienceGlobalPartnership_2018.pdf).

<sup>②</sup> European Court of Auditors, *Union Civil Protection Mechanism*, 2016, [https://www.eca.europa.eu/Lists/EC-ADocuments/SR16\\_33/SR\\_DISASTER\\_RESPONSE\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/EC-ADocuments/SR16_33/SR_DISASTER_RESPONSE_EN.pdf).

<sup>③</sup> Council of the European Union, “Report from the German Presidency on the Main Achievements at EU Level in the Field of Civil Protection,” 11.12.2020, [https://www.consilium.europa.eu/media/47459/st\\_13782\\_2020\\_init\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/47459/st_13782_2020_init_en.pdf).

<sup>④</sup> Deutsche Botschaft Kiew, “Deutsche Hilfe gegen Waldbrände rund um Tschernobyl,” 17 April 2020, <https://kiew.diplo.de/ua-de/aktuelles/-/2333562>.

<sup>⑤</sup> EU2020, “Help for Beirut: How Germany and the EU are Providing Support,” 10.8.2020, <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/germany-eu-beirut-aid/2373696>.

表 2 公民保护专家交流项目的伙伴国<sup>①</sup>

南部邻国伙伴	阿尔及利亚、埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、利比亚、摩洛哥、巴勒斯坦、突尼斯
东部邻国伙伴	亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦、乌克兰
西巴尔干伙伴	阿尔巴尼亚、波黑、“科索沃”

资料来源：欧盟“专家交流项目”网站，<https://www.exchangeofexperts.eu/>。

此外，德国还善于采用三方合作的形式推广规范。自宣布脱欧以来，英国加大了海外灾难外交的力度，以减少脱欧后国际地位下降的不利局面。英国目前是仅次于德国的第三大人道援助国。德国与英国虽在脱欧的安排上矛盾重重，但丝毫没有减弱对关键地缘区域的共同兴趣。近年来，德国与英国对中东、北非等关键地区的援助规模长期占欧盟对这些区域援助的一半以上。<sup>②</sup> 2018年，世界银行与英、德两国合作，建立了“全球风险融资计划”（Global Risk Financing Facility, GRiF），支持落后国家建立早期预警系统、增强应灾能力建设等。在气候领域，德国和英国不断向七国集团施压，要求为发展中国家的气候行动提供资金。<sup>③</sup> 虽然英国已与欧盟分家，但在推广西方价值观、西方标准和模式方面，德国与英国仍存在共同的利益和合作基础。此外，在谋求具体的政治私利方面，德国还会适时捆绑诉求相同的国家。2019年2月，默克尔与日本首相安倍晋三会面，提出对太平洋岛国加大灾难援助应对岛国最关切的气候变化问题，从而施加地区影响力。<sup>④</sup> 两国主张在印太地区建立以规则为基础的、透明和包容的秩序，同时谋求成为联合国安理会常任理事国。基于相同的利益目标，日本和德国结成价值观伙伴（Wertepartner）。<sup>⑤</sup>

## （二）借“创制”实现国际地位的提升

德国灾难外交在地缘上是有优先排序的。根据2014年至2017年的数据，中东是德国推动灾难外交与人道援助力度最大的地区，62%的援助都投在中东；其次是非洲，占比为24%；亚洲与欧洲均为3%；拉美仅有1%。一些国家若向德国提出援助请求，

<sup>①</sup> EU, “Exchange of Experts in Civil Protection,” <http://www.exchangeofexperts.eu/en/participation/eligible-countries>.

<sup>②</sup> IFRC, *Come Heat or High Water*, 2020, p.210.

<sup>③</sup> Hannah Godfrey, “G7 Nations Urged to Boost Climate Funding for Poor Nations as Merkel Says Germany Made Fair Contribution,” 6 May 2021, <https://www.cityam.com/g7-nations-urged-to-boost-climate-funding-for-poor-nations-as-merkel-says-germany-made-fair-contribution/>.

<sup>④</sup> Bundesregierung, “Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und dem japanischen Ministerpräsidenten Shinzō Abe,” 4 Februar 2019, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-dem-japanischen-ministerpraesidenten-shinz%C5%8D-abe-1576840>.

<sup>⑤</sup> BMVg, “Konsultationen der Außen- und Verteidigungsminister Deutschlands und Japans,” 13 April 2021, <https://www.bmvg.de/de/presse/konsultationen-deutschland-japan-50546101>.

德国响应度也有明显差异,它在援助伙伴上多选择政治动荡或政治脆弱的国家。伊拉克的响应度高达95%,尼日尔为81%,阿富汗为78%,缅甸为77%。排在最后的国家为非洲的塞内加尔,只有19%的响应度,倒数第二至第四位依次为古巴、吉布提与朝鲜。<sup>①</sup>并且,德国有高达94%的援助款项都制定了明确的用途,如给予特定的市民团体,设立与政治改革有关的灾难合作制度或人道合作项目,如医疗、警治、消防等,其占比远高于欧洲大国中法国的77%和英国的72%。<sup>②</sup>资金灵活度的减弱对救灾减灾非常不利,但却符合德国的政治目的。此外,德国的创制也会因势而为。2011年“茉莉花革命”后,德国以灾难援助外交推进“公民保护与救助项目”,作为与突尼斯建立的“转型伙伴关系”的助推器。2013年类似的灾难援助外交推进到约旦。德国总体上选择民主制度尚在巩固或有望进行民主转型的受援国,以获得更大的影响力并施加德国标准、培植亲德力量。2018年之后,德国的排序再度发生变化。环保组织“德国观察”(German Watch)的报告指出,1999年至2018年,印太、拉美是受极端气候灾害最大的区域。<sup>③</sup>借助气候威胁,德国的影响力从中东、非洲等传统区域逐渐走向印太和拉美。德国在2020年为红十字会与红新月会国际联合会(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC)等国际组织提供援助,在印太、拉美与非洲等气候脆弱性高的地区,共选择56个国家进行“预期中心”(Anticipation Hub)的合作项目,将德国等发达国家的备灾经验复制到落后国家。<sup>④</sup>特别是与印尼、印度等国频频展开规模较大的合作,表明印太地区是德国当前的战略重点。

除有意挑选合作伙伴外,德国在“创制”中还排除地缘竞争者。2013年,德国开始推广“灾难风险管理全球倡议”(Global Initiative on Disaster Risk Management, GIDRM)项目,于2018年和2020年完成项目的一期与二期,目前已开始进行三期的灾难援助合作。一期旨在通过与拉美、东南亚和南亚发展中国家合作,达到推广“德国制造”的目的,配合“工业4.0”转型。项目规划指出,要通过德国出众的灾难基础设施援建,提高合作国家的抗灾韧性。二期项目则更具野心,德国指出,由于《巴黎气候协定》《2030可持续发展议程》《新城市议程》等各类全球性减灾合作协定在标准和行动上

<sup>①</sup> Ralf Stüdhoff, Sonja Hövelmann, “Where Does German Humanitarian Assistance Stand?” Centre for Humanitarian Action, March 2019, <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-statement-humanitarian-assistance-cha-en-1.pdf>.

<sup>②</sup> Inter-Agency Standing Committee, “Self-Reporting Exercise 2017-2018,” <https://interagencystandingcommittee.org/self-reporting-exercise-2017-2018>.

<sup>③</sup> 排名前十的依次为波多黎各、缅甸、海地、菲律宾、巴基斯坦、越南、孟加拉国、泰国、尼泊尔和多米尼加,参见 Germanwatch, *Global Climate Risk Index 2020*, [https://germanwatch.org/sites/default/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020\\_14.pdf](https://germanwatch.org/sites/default/files/20-2-01e%20Global%20Climate%20Risk%20Index%202020_14.pdf).

<sup>④</sup> IFRC, *Come Heat or High Water*, 2020, p.207.

不一致,增加了参与国额外且重复的成本,本国推广该倡议可树立统一的“德国标准”。<sup>①</sup> 值得注意的是,该计划的一期项目曾包括中国,但随着中国“一带一路”倡议的推广,中国在亚非的基础设施援建与德国形成巨大竞争。德国同期的一系列灾难合作倡议中都不再包括中国。例如2017年联邦教育及研究部设立的“灾难与风险管理国际合作机制”,旨在促进德国先进的减灾知识和相关技术向伙伴国家输出,尤其是为德国的科技创新公司进入潜在利益国家铺路。这一项目的伙伴国来自非洲和亚洲,甚至包括日本和韩国,但排除了中国。

在灾难外交的具体合作领域上,德国灾难外交的政治治理目的愈发明显。以德国国际合作联合会(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ)为例,目前在全球130个国家都有合作项目。根据2014年至2018年的合作数据,其援助的项目逐渐向投入少、回报大的方向转变,将公共治理改善等政治内容融入防减灾合作,成为目前德国灾难外交的最新模式,从而为输出德国标准和德国模式,获取国际利益创造新条件。<sup>②</sup> 在印尼,由德国领衔,日、中、法、美等国参与,于2011年建立了德国—印尼海啸早期预警系统,在海底地震五分钟以内就能做出预警,缩短原先三十分钟的预警水平。而从2014年开始,德国转向印尼的公共治理,如以改善医疗为由输出德国的医保经验,到2019年已覆盖2.5亿印尼人口。为应对气候威胁,德国目前规划了与印尼合作的两大优先议题:可再生能源与环境保护。因东南亚地区灾害频发,德国与该区域国家的合作议题都侧重环境,这与德国在其他地区的侧重不同。在阿富汗,德国的灾难外交致力于改善社群管理。为应对恐怖主义,2009年至2013年德国帮助阿富汗在巴达赫尚省的32个社区中建立了地区紧急管理委员会。2018年,德国国际合作联合会承担了欧盟总计700万欧元的警察改革合作项目,将德国犯罪治理与反恐治理经验复制到阿富汗。

不可否认的是,德国主导的灾难合作具有因地制宜的特征,帮助灾难多发国提升应灾能力。如在疫病较多的南非,德国投入了血液信息采集系统以应对传染病;在伊朗,德国推动适用于干旱与半干旱区域的洪水风险管理与可持续发展的项目;在都市人口密集的印度,德国帮助建立倒塌建筑物中伤亡人员的定位传感系统等。<sup>③</sup> 通过在后发展国家推进德国的减灾技术、输出德国的制度经验,特别是在缅甸等地缘政治脆

<sup>①</sup> 参见灾难风险管理全球倡议网站, Global Initiative on Disaster Risk Management, <https://www.gidrm.net/en>。

<sup>②</sup> 参见德国国际合作联合会网站, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, <https://www.giz.de/en/html/index.html>。

<sup>③</sup> Bundesministerium für Bildung und Forschung, “Bewilligte Projekte aus der Bekanntmachung Internationales Katastrophen- und Risikomanagement – IKARIM,” <https://www.sifo.de/de/bewilligte-projekte-aus-der-bekanntmachung-internationales-katastrophen-und-2417.html>。

弱的地区扩大自愿提供公益的第三部门的作用,德国的目的在于改变所在国的政治,增强自身的政治威望。但值得注意的是,德国一方面在国内反对侵犯个人权利的生物识别或个人数据采集,另一方面却以减少人道灾难为由,对乌干达和叙利亚难民进行此类信息搜集,以便对进入欧盟与德国的难民加强监控和管理。在海外频频尝试“灰色技术”,<sup>①</sup>甚至成为相关灰色技术的领先国家。<sup>②</sup>德国不只是平和善意的援助者,而是一个老练的地缘政治操盘手。

早在2012年,德国外交部发布首份《国外人道主义援助战略》即已表明其对灾难援助的实践定位发生重大调整。2019年的新版战略更加面向未来,对德国的灾难援助身份进行雄心勃勃的重构,字里行间体现了从“支持联合国的灾难外交机制”到“联合国是德国对外灾难援助的重要伙伴”。<sup>③</sup>种种行动充分表明,以灾难外交谋求国际战略利益,已成为辅助德国崛起的重要手段。

## 六 结语

德国的灾难外交具有人道主义动因,但不可否认的也具有多种基于现实利益的战略目的,如维护本土和周边安全、修补地缘政治裂痕、促进国家间关系、维护西方群体认同、拓展西方价值规范、追求全球威望与地位等。德国巧妙地将大国崛起的战略诉求融入灾难外交这一充满人道主义的外交形式中。在大国博弈的地缘棋局中,德国不仅没有落后,反而通过灾难外交这一特殊的战略手段,辅助国家总体外交战略,实现国家复兴。可以预见的是,随着中国国际权力的急剧增长,以及在海外提供越来越多的灾难外交产品,德国不免将中国视为“模式之争”的重要对手。筹划中国灾难外交新范式需要尽快提上议程。本文对德国灾难外交进行的分析,提供了一种比较的思路。德国经验对中国未来的灾难援助与减灾合作布局具有特殊的政策价值,为中国将人道主义为先的灾难外交转变为兼顾人道主义与战略利益的新模式提供参考。在国家战略利益的驱动下,人道援助既能得到更好的推进,又能让中国在大国竞争中保持战略优势。

(作者简介:彭泉,上海社会科学院国际问题研究所助理研究员;责任编辑:蔡雅洁)

<sup>①</sup> 与灰色经济、法律的灰色地带等术语所具有的内涵一致,灰色技术是指非正规、未明确规范,甚至有违背法律、伦理、道德之嫌的技术。

<sup>②</sup> Ralf Südhoff and Sonja Hövelmann, “Where Does German Humanitarian Assistance Stand?” Centre for Humanitarian Action, March 2019, <https://www.chaberlin.org/wp-content/uploads/2019/04/2019-03-statement-humanitarian-assistance-cha-en-1.pdf>.

<sup>③</sup> Auswärtige Amt, “Strategie des Auswärtigen Amtes zur humanitären Hilfe im Ausland,” 2019.