

北约扩大进程中德国的战略选择与作用

吕 蕊

内容提要:冷战结束后德国最早看到了拓展国家利益、维护中东欧地区稳定与填补苏联解体后留下的权力真空之间的关联,并成为北约东扩的倡导者,积极敦促北约盟主美国启动北约东扩的进程。但在波兰、捷克和匈牙利加入北约、德国的安全环境得到改善之后,德国对北约东扩的态度开始从积极变得消极,这同美国后期力主北约东扩的立场形成反差。强调国家利益、倚重北约但不被其束缚是德国政策转向的内在原因。

关键词: 北约东扩 渐进路线 维谢格拉德集团 和平伙伴计划 权力转移

冷战时期地处东西方交锋前沿的德国一直在谋求改善自己的地缘政治环境。“苏东剧变”使中东欧地区成为北约和俄罗斯之间的权力真空和碎片化地带。出于利用北约东扩改善自身地缘安全的考量,德国担当起推动北约东扩的先驱者角色。冷战后影响欧洲安全和地缘政治的北约东扩由此拉开序幕。但随着北约东扩进程的有序推进,德国、美国和新加入的中东欧国家围绕北约的职能和防卫区域的扩大等问题开始了新一轮的博弈和竞争。

本文主要从四个层面阐述北约扩大进程中德国的战略选择与作用,首先讨论冷战结束后德国如何游说美国同意启动北约东扩,其次着重阐明北约东扩面临的阻力和障碍,以及德国如何通过渐进外交的思路破解困难和僵局。在此基础上,本文将就德国21世纪后对北约东扩的态度从积极推进到消极应对的转变及其原因进行分析。最后,从欧洲安全结构、德国与美国关系、德国的国家利益等视角出发,综合分析德国在北约东扩问题上的政策与立场。

一 北约东扩与德国对美国的政策游说

以波兰、捷克、斯洛伐克和匈牙利为首的中东欧国家在冷战后先后提出加入北约的要求。尽管北约自1993年开始就东扩问题进行过非正式讨论,但并未将此纳入正式日程。首先,多数北约官员认为北约东扩毫无必要,中东欧国家即使不是北约成员国也能在紧急状态下获得北约的保护。其次,从财政角度看,东扩意味着北约防御领土的扩大,北约每年将增加数十亿美元的防务预算。在北约成员国普遍削减国防预算开支的情况下,不可能因为东扩专门增加预算。^①再次,北约国家的公众舆论对东扩态度消极。在冷战结束国际局势趋缓的大背景下,纳税人不愿将更多的资金用于前景并不确定的政治或军事领域。此外,北约扩大将为北约自身带来危机。东扩将会造成北约焦点的扩散,弱化北约的凝聚力,稀释北约的军事能力,恶化北约内部东扩的支持国与反对国之间的关系。最后,也是最重要的一点,美国、英国等国家担心东扩问题浮上水面后俄罗斯的反应。^②因此,1993年年初的几个月中,北约官员倾向于搁置东扩问题,同时发展与所有中东欧国家的关系。

作为北约成员国的德国而不是北约的领导国美国成为推动北约东扩的先驱者,这主要是因为德国和美国对东扩存在认知差异,产生这些差异的主要原因在于:首先,从国内政治看,冷战结束使德国总理科尔(Helmut Kohl)在国内的政治地位更加巩固,这便于基民盟推行更为连贯甚至偏激进的政策,这也是德国能够在国家统一后迈出北约东扩这一大步的原因所在。在美国,共和党赢得了冷战的胜利却输掉了国内总统选举。民主党总统候选人克林顿(William Clinton)在总统竞选期间就提出削减国防开支、提升就业率。^③执政后克林顿顺应民意,强调经济发展和民生改善,主张降低国防和外交在美国议事日程中的地位,对北约东扩态度相对消极。其次,中东欧在美国和德国议事日程中的地位不同。在克林顿政府的外交蓝图中,对欧洲政策的重点是优先发展与俄罗斯的关系。克林顿政府认为北约东扩必然会引起俄罗斯的敌视,进而影响俄罗斯国内正在进行的民主改革议程,因此搁置了这一事宜。而中东欧国家是德国的

^① Charles A. Kupchan, "Expand NATO—And Split Europe", *The New York Times*, November 27, 1994, <http://www.nytimes.com/1994/11/27/opinion/expand-nato-and-split-europe.html>, last accessed on 17 September 2014.

^② Ibid..

^③ Bill Clinton, "Address Accepting the Presidential Nomination at the Democratic National Convention in New York", 16 July 1992, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=25958>, last accessed on 5 March 2015.

近邻,中东欧国家的安全与稳定关系到德国的安全与稳定,因此德国在完成国家统一后首要的关注点就是中东欧地区。最后,具体到北约东扩,克林顿上台后开始削减军费并逐渐减少在欧洲的驻军,北约东扩恰与这一进程背道而驰。美国也不愿承担北约扩大的庞大费用。因此在克林顿执政初期美国政府内部几乎无人倡导北约的扩大。

从德国的角度看,德国内部在北约东扩问题上尽管存在着以总理科尔为首的“谨慎派”^①和以国防部长沃克尔·鲁厄(Volker Rühe)及国防部政策规划主任乌尔里希·维泽尔(Ulrich Weisser)为首的“行动派”之间的分歧,但在北约是否东扩问题上基本达成了共识。1993年3月鲁厄发表演讲表示,中东欧国家在“后共产主义时代”面临政治经济困境和民族主义抬头等多重挑战。西欧不能将中东欧排除在跨大西洋安全框架之外,欧盟应当承担更多责任,重新平衡欧洲与美国的关系,克服欧洲新的分裂危险。美国也需要重新定义其国家利益,北约应该把东扩问题提到议事日程中。鲁厄还强调中东欧国家特别是波兰加入北约对德国具有战略意义。^②具体到北约东扩问题,维泽尔提出,北约东扩不能简单理解为吸纳中东欧国家为成员,而应从欧洲政治发展的广阔背景予以考虑,包括欧洲一体化进程及北约转型。北约东扩将会鼓励中东欧国家发展民主和市场经济,防止其出现经济衰退和其他安全威胁。^③在维泽尔和鲁厄的推动下,科尔于1993年6月表示,北约必须要回应中东欧国家要求北约扩大的要求。面对外部事态的变化,北约应重新调整自身的框架。德国外长金克尔(Klaus Kinkel)也随后表示,北约峰会应当阐明中东欧国家的加入标准,德国不希望北约东扩造成欧洲分裂。总理和外交部长的表态表明德国政府在北约东扩上已经达成共识。

为了将本国的设想变为美国的想法并付诸实施,德国开展了强有力的外交和游说活动。大致可分为几个重要步骤:一是利用《兰德报告》(Rand Report)提出议题,引领美国的舆论导向;二是利用人际外交重点公关;三是利用职能部门交流合作进行政策

^① 科尔并不反对中东欧国家加入北约,但考虑到美国、俄罗斯因素及北约内部的氛围,科尔在对外演讲中对北约东扩问题表态谨慎。1993年2月科尔在第30次慕尼黑安全会议上发表了德国安全关切的演讲。科尔指出,德国的安全取决于整个欧洲的稳定,德国的核心利益是促进和保护人权、自由、民主和法治,要实现这些目标需要稳定的环境。但这些核心价值在欧洲的某些国家正受到挑战。因此,科尔建议重组德国的军事力量,使其能更有效地应对危机管理的新任务。北约在完成集体防御的目标的同时也应做好应对危机的充分准备。在北约东扩问题上,科尔认为应该谨慎设计相关政策,尊重包括俄罗斯在内的德国东部邻居的合法安全利益。*Bulletin des Presse-und Informationsamts der Bundesregierung*, No.13, 1993, pp.101-105.

^② Volker Rühe, “Shaping Euro-Atlantic Policies: A Grand Strategy for a New Era”, *Survival*, Vol. 35, No. 2, 1993, pp. 129-137.

^③ Reinhard Wolf, “The Doubtful Mover: Germany and NATO Expansion”, in David Haglund ed., *Will NATO Go East? The Debate over Enlarging the Atlantic Alliance*, Center for International Relations, Queen's University, 1996, pp. 197-224.

游说。

(一) 利用兰德公司提出议题

德国国防部是北约东扩的先驱者。在维泽尔的建议下,鲁厄聘请美国的兰德公司为北约东扩进行理论和政策论证。德国选择兰德公司除了维泽尔曾在兰德公司做访问学者的个人因素外,还考虑到兰德对华盛顿决策的影响力。而彼时兰德公司正在开展一项名为“冷战后美国对欧洲未来的承诺”的研究,兰德公司总裁詹姆士·汤姆森(James Thomson)认为引入德国的视角将有助于这项研究。兰德公司密集讨论了欧洲安全的未来、北约的生存和发展等问题,并首次讨论北约东扩的可能性以及重建北约问题。由德国与中欧问题专家罗纳德·阿斯莫斯(Ronald Asmus)、东欧与俄罗斯政治专家史蒂芬·拉拉比(Stephen Larrabee)执笔的《兰德报告》的结论是,为适应新的战略形势,北约应该进行内部改革,东扩仅是北约改革的部分内容。《兰德报告》以《建设新北约》(Building A New NATO)为题发表在《外交》1993年秋季号,引起强烈的反响。

《兰德报告》及相关文章对后续推动北约东扩具有重要意义:第一,1993年春夏间《兰德报告》被呈至美国和相关决策部门。兰德公司在1993年夏天数次向国务院做简报。兰德公司的报告和文章成为美国决策的重要参考;第二,《兰德报告》在美国国务院等部门引发一些正面反应。国务院中少数官员比如负责军控与国际安全的副国务卿林恩·戴维斯(Lynn Davis)接受了兰德公司的观点,支持维谢格拉德集团国家加入北约;第三,兰德公司的报告获得众多中东欧国家政府和学界人士的认可,也得到布热津斯基、基辛格,以及参议员卢格(Richard Lugar)等人的支持,这些资深政要将对美国的北约东扩决策施加了重要影响;第四,这是美国首个高级智库接受外国职能部门的资助为外国政府从事国家安全的研究和政策建议。^①美国国家安全政策研究接受德国国防部的资助,这在美德关系中前所未有的。在北约东扩问题上,兰德公司成为德国与美国之间的沟通桥梁。

尽管如此,美国国防部和国务院仍对北约东扩持否定态度。国防部反对仓促讨论北约东扩,认为现在北约东扩的成本大于收益。东扩不仅会降低北约的行动效率,而且在美国削减国防预算和减少在欧洲军事部署的情况下并不现实。国防部提出以“和平伙伴计划”(Partnership for Peace)替代北约东扩。“和平伙伴计划”既能在北约

^① Chaya Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy: NATO Expansion and the Art of Communicative Action*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, p.124.

同中东欧国家之间建立军事联系,也会推迟后者加入北约的时间和美国对这些国家的安全保障。同时该计划也不会刺激俄罗斯,还能够避免引起北约的分裂。

美国国务卿的特别顾问斯特罗布·塔尔伯特(Strobe Talbott)主张北约缓慢扩大,认为北约快速东扩不仅会导致欧洲新的分裂,而且会给俄罗斯造成北约在遏制和孤立俄罗斯的错觉,从而影响美俄关系。^① 国务卿沃伦·克里斯托弗(Warren Christopher)接受了塔尔伯特“俄罗斯优先”的立场。克里斯托弗在 1993 年 6 月雅典北约外长会议上发表题为“冷战后美国的领导作用:北约和跨大西洋安全”的演讲,强调在国际维和任务日益加重的情况下,美国政府希望加强北大西洋合作委员会(North Atlantic Cooperation Council, NACC)的作用,北约东扩目前不在议事日程上。^② 随后美国国务院成立了跨部门工作组,这一工作小组的主要工作是通过增强北大西洋合作委员会的作用,比如通过共同协商、联合维和行动、人员交换、民事-军事培训,加强与中东欧国家的关系。

(二)利用人际外交重点公关

在人际关系公关上,德国游说的重要对象是美国国会的外交事务专家卢格和美国前驻德国大使理查德·霍布鲁克(Richard Holbrooke)。卢格与维泽尔和鲁厄熟识。鲁厄在 1993 年年初向卢格阐明了北约扩大的必要性,从而说服卢格支持北约东扩。卢格是首位公开支持北约东扩的美国政治家。1993 年 6 月,卢格发表题为“北约:扩大或关门”的演讲。他提出,冷战后美国和欧洲面临的新的安全威胁来自前苏联加盟共和国及其转型困境。对于这一新威胁新挑战,美国需要重新定义北约,赋予其新使命并接纳新成员,否则北约将因使命完结而解体。^③ 卢格在美国新闻署的简报中还提出立即接纳波兰、匈牙利、捷克为北约成员国的建议。

霍布鲁克担任驻德大使期间,鲁厄与霍布鲁克至少一月两晤,力图使霍布鲁克接受北约扩大的逻辑。霍布鲁克逐渐从北约扩大的怀疑者转变为支持者。^④ 而霍布鲁克和塔尔伯特关系友好,霍布鲁克影响了塔尔伯特对北约东扩的看法。在霍布鲁克的建议下,塔尔伯特于 1993 年 12 月任命罗纳德·阿斯莫斯为北约东扩问题顾问。1994

^① James M. Goldgeier, *Not Whether but When: The U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999, p. 34.

^② Warren Christopher, “U.S. Leadership After the Cold War: NATO and Transatlantic Security”, the North Atlantic Council Ministerial Meeting, Athens, Greece, June 10, 1993, <http://dosfan.lib.uic.edu/ERC/briefing/dossec/1993/9306/930610dossec.html>, last accessed on 12 December 2015.

^③ Richard Lugar, “NATO: Out-of Area or Out-of-Business”, *Foreign Policy Bulletin*, Vol.4, No.2, 1993, pp. 25-29.

^④ James M. Goldgeier, *Not Whether but When: The U.S. Decision to Enlarge NATO*, p. 69.

年9月霍布鲁克结束驻德大使的工作后担任美国欧洲事务助理国务卿,这一任命也是由塔尔伯特所推动。

(三) 利用职能部门交流合作进行政策游说

利用职能部门交流合作也是德国游说的重要组成部分。1993年10月,德国国防部派出以维泽尔领衔的代表团出访美国,与美国国家安全委员会、国务院、国防部、参议院及相关智库交流,目的是期望在10月20-21日特维穆德北约防长会议前摸清美国对北约东扩的政策。维泽尔发现,尽管美国职能部门在北约需要调整问题上已达成共识,但在方案和路径上并不一致。美国国务院和国家安全委员会倾向于加强北大西洋合作委员会,而国防部则坚持“和平伙伴计划”。美国国家安全委员会希望维持与俄罗斯的友好关系,反对快速开启中东欧国家加入北约的进程。与国防部一样,美国国家安全委员会不希望讨论入盟标准并设置时间表。

德国代表团访问期间,正值美国国家安全委员会为克林顿与维谢格拉德集团四国领导人会晤做前期准备。当德国代表被问及有何建议时,维泽尔意识到这是影响美国决策的重要机会,他建议克林顿至少应该向四国领导人传达美国政策的未来方向。美国国家安全委员会和白宫的意见是北约会考虑“是否”(whether)、“何时”(when)、“如何”(how)接纳新成员的问题,在德国代表团的建议下修改为“何时”及“如何”。这一提议在德国代表团与白宫官员会晤时得到白宫再次确认。这样美国职能部门基本就东扩问题达成共识,即和平伙伴计划不是北约扩大的替代品,只是中东欧国家成为北约正式成员的前期准备。

1994年1月8日,克林顿启程赴布鲁塞尔参加北约峰会,并就美国对北约政策发表了倾向于“和平伙伴计划”的演讲,这令中东欧国家大失所望。“和平伙伴计划”被媒体和评论家解读为美国推迟甚至拒绝东扩的搪塞之举。^①为了安抚中东欧国家领导人,1月12日克林顿抵达布拉格与维谢格拉德集团领导人一起出席记者招待会时表示,中东欧国家的安全对美国至关重要,“和平伙伴计划”不代表北约成员国会一成不变,当前的的问题不是北约是否扩大而是何时和怎样扩大。^②克林顿这一发言实际上就是德国代表团同美国国安会和白宫达成的共识。这也标志着北约领导国美国正式同意北约东扩,也意味着德国游说取得胜利。

^① Charles Kupchan, “Strategic Visions”, *World Policy Journal*, Vol.11, 1994, p. 113.

^② “The President’s News Conference with Visegrad Leaders in Prague”, January 12, 1994, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=49832>, last accessed on 12 October 2015.

在政府的外围,基辛格、布热津斯基、卢格、罗伯特·佐利克(Robert Zoellick)和詹姆斯·贝克(James Baker)等政要和专家也在北约东扩上表达自己的见解,这对学界、政界和舆论界形成共识具有重要作用。其中布热津斯基将北约东扩定义为地缘和功能上的“双重扩大(double enlargement)”,他主张明确中东欧国家加入北约的路径。卢格提出北约扩大应设置自己的优先日程,而非事事为俄罗斯考虑。美国在北约东扩上要有清晰的时间表。^①基辛格认为和平伙伴计划会将北约削弱为一个多边主义的平台。^②

从 1994 年 7 月开始,美国对北约的政策出现了明显的调整。克林顿访问德国时表示,北约应该考虑在 1997 年前接纳波兰甚至其他维谢格拉德集团国家。克林顿的上述表态表明,美国已经完全认可德国曾经兜售的北约东扩理念,北约东扩从蓝图变为了可供操作的现实政策。除了德国的游说外,克林顿政府对北约东扩的政策转变还基于三个直接原因:第一,克林顿政府在外交事务方面表现惨淡,急需借助新的契机改变颓势。1993 年至 1994 年的波斯尼亚危机凸显了欧洲在冷战后面临的新挑战和新危机。美国要继续维持在欧洲的领导力,必须出台新举措,而北约东扩正好能够满足上述要求;第二,欧盟的迅速发展使美国产生了危机意识。1994 年 5 月西欧联盟部长理事会通过《基什伯格宣言》(Kirchberg Declaration),赋予爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰、匈牙利、捷克、斯洛伐克、罗马尼亚和保加利亚“联系国地位”(a status of association),这样这些国家就可以直接参与西欧联盟理事会的讨论。美国意识到,在欧盟和西欧联盟强劲的发展势头下,美国再无作为,将可能丧失在欧洲的领导地位,北约也将会衰退;第三,民主党需要在 1994 年 11 月国会中期选举中争取中东欧裔选民的选票。中东欧后裔在伊利诺伊州、密歇根州、宾夕法尼亚州、纽约州人数众多,他们对冷战后美国对中东欧政策,特别是克林顿政府对中东欧国家加入北约的态度十分关注。如果克林顿反对北约东扩或在此议题上难有作为,可能会刺激这些选民转投共和党。这将不利于民主党的中期选举。

^① Gerald B. Solomon, *The NATO Enlargement Debate, 1990-1997: Blessings of Liberty*, Westport: Praegers Publishers, 1998, p. 49.

^② James M. Goldgeier, *Not Whether but When: The U.S. Decision to Enlarge NATO*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999, pp.47-48.

二 北约东扩的障碍与德国的渐进路径

美国确立北约东扩的基调后迅速驶入快车道,克林顿 1994 年 11 月宣布美国将确定北约东扩的对象国、时间和方式。而德国政府却决定,维谢格拉德集团国家作为首批加入北约的成员,不公开入约的确切日期和具体的时间表。德国此时在北约东扩问题上踩刹车主要是出于对俄罗斯的顾虑。

北约东扩是将同欧盟毗邻的前华约组织的成员国(主要指波兰、捷克、匈牙利三个国家)纳入北约版图,这也意味着北约扩大以吸收前华约国家为基本内容。这一做法不可避免地会引起继承前苏联衣钵的俄罗斯的反对和抗议。如果期望东扩顺利,北约不得不处理好同俄罗斯的关系。在这方面,擅长在东西方阵营纵横开阖的德国发挥了至关重要的作用。

俄罗斯总统叶利钦最初并未对北约东扩表示反对。他在 1993 年 8 月与波兰总统签署的联合声明中表示,波兰做出的加入北约的决定符合欧洲一体化的整体利益,也不违背其他国家包括俄罗斯的利益。^① 新的俄波关系不再有霸权和独裁,也不再有“大哥”与“小弟”的差别。^② 叶利钦的言论遭到国内严厉的批评,受制于此,叶利钦的立场开始向后回摆。1993 年 9 月叶利钦致信英法德美四国领导人,反对北约接纳中东欧国家,并将东扩视为北约对俄罗斯采取的新的孤立政策。俄罗斯希望在欧洲安全与合作组织(Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE)基础上建立泛欧洲安全组织。^③ 在对待北约问题上,俄罗斯存在两条红线:一是北约的军事设施不得部署在靠近俄罗斯边界地区;二是前苏联加盟共和国特别是乌克兰不能作为北约东扩的对象国。^④

为了扭转俄罗斯对北约东扩的敌意、获得俄罗斯的支持,德国在 1996-1997 年间

^① BBC Summary of World Broadcasts EE/1778(1993), p. A/8. Sevodnya, 27 August 1993, CDPSP XLV/34 (1993), p. 20.

^② John-Thor Dahlburg, “Yeltsin Hails New ‘Era’ as He and Walesa Sign Pacts”, *Los Angeles Times*, August 26, 1993, http://articles.latimes.com/1993-08-26/news/mn-28212_1_president-yeltsin, last assessed on 16 March 2015.

^③ Tatiana Parkhalina, “Of Myths and Illusions: Russians Perceptions of NATO Enlargement”, *NATO Review*, Vol.45, No.3, 1997, pp.11-15, <http://www.nato.int/docu/review/1997/9703-3.htm>, last accessed on 19 March 2015.

^④ Chaya Arora, *Germany's Civilian Power Diplomacy: NATO Expansion and the Art of Communicative Action*, New York: Palgrave Macmillan, 2006, p. 182.

多次与俄罗斯举行高级别官员会晤。^①德国在会晤中主要阐明以下观点:(1)北约东扩并非以牺牲俄罗斯的安全利益为代价来重构欧洲的地缘政治版图。北约扩大与权力投射无关,而是出于弥合欧洲持久分裂的需要。(2)北约东扩符合俄罗斯的利益。中东欧将成为连接俄罗斯与西方的桥梁,中东欧稳定将相应减少俄罗斯在西部边境的军事部署。中东欧国家加入北约的目的是维护这一地区的稳定,这同样符合俄罗斯的利益。(3)德国向俄罗斯提出补偿机制。这些补偿包括:通过和平伙伴计划和多国军事执行部队(The Implementation Force, IFOR)加强与俄罗斯的联系;确保俄罗斯在欧洲理事会(Council of Europe)的成员地位;制定规范双边关系的《北约-俄罗斯宪章》(NATO-Russia Charter);向俄罗斯保证将敦促美国允许俄罗斯参加七国集团峰会(G7 Summit),并将其发展成为八国集团(G8)。德国对外关系委员会主任卡尔·凯泽(Karl Kaiser)表示:“在推动八国集团方案上,德国比其他任何国家都更积极。”^②

德俄协商为北约与俄罗斯之间的对话开辟了道路。到 1996 年末,尽管俄罗斯仍然反对北约东扩,但接受北约提出的俄罗斯-北约安全关系对话的提议。对话在北约秘书长索拉纳(Javier Solana)和俄罗斯外长普里马科夫(Yevgeny Maksimovich Primakov)之间进行。德国外交官积极参与了谈判草案的起草。1997 年 2 月,在索拉纳与普里马科夫举行第二轮谈判之前,德国外交部长金克尔和美国国务卿奥尔布赖特(Madeleine K. Albright)先后访问俄罗斯,访问主题都是要求俄罗斯在北约东扩问题上保持更加灵活的立场。1997 年 4 月,俄罗斯总统叶利钦与德国总理科尔会晤。科尔表示,北约在满足俄罗斯的要求上已经做了很多努力,北约也需要保留自己的某些权利。科尔劝说叶利钦不要放弃这一重新安排欧洲安全体系的独特机会。叶利钦向科尔表示希望协定可以在 1997 年 5 月末完成。5 月 2 日德国外交部政治主任伊申格在索拉纳与普里马科夫谈判前会见索拉纳,讨论如何推进谈判。他们认为谈判的关键是北约如何获得俄罗斯的许可从而保留五“不”原则,即在北约扩大问题上不推迟、不赋予俄罗斯否决权、不排除任何一个欧洲民主国家进入北约、不降低标准赋予新成员国二等

① 这些会晤包括:1996 年 2 月、7 月、9 月德国总理科尔三度访问俄罗斯并与叶利钦总统会谈;7 月俄外交部长普里马科夫与德国外长金克尔会谈;11 月德国外交部政治主管沃尔夫冈·伊辛格(Wolfgang Ischinger)访问俄罗斯;1997 年 2 月德国外长金克尔访问俄罗斯;4 月俄总统叶利钦在德国与科尔会晤。

② Axel Hofmann und Hartmut Kistenfeger, “Schachdem Bündnis: Rußland setzt bei der NATO-Osterweiterung ein lukratives Tauschgeschäft durch, und die Deutschen helfen dabei”, *Focus*, 17 May 1997, http://www.focus.de/politik/deutschland/aussenpolitik-schach-dem-buendnis_aid_165356.html, last accessed on 23 March 2015.

成员身份、北约不屈从于任何国家或组织。^① 商谈的结果是坚持北约 1996 年 12 月提出的三“无”原则,即无意图、无计划、无理由在新成员国的领土上部署核武器和没有必要改变北约的核政策,将三“无”原则和五“不”原则都写入谈判文件但不写入最后的协定。这一协商结果获得各大国的认可。据此,索拉纳在谈判中获得更大的机动性并促成谈判成功。1997 年 5 月 27 日,俄罗斯同北约在巴黎签署《俄罗斯联邦与北约有关共同关系、合作和安全的基础文件》(Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between the Russian Federation and the North Atlantic Treaty Organization),俄罗斯最终确认允许北约扩大。

德国在争取美国、力劝俄罗斯的同时,还注重与其他北约成员国交流沟通,以寻求理解和支持,消除其他成员国特别是英法两国对德国在北约地位坐大的担忧。交流沟通的主要议题包括:第一,德国就北约东扩的渐进道路选择与美、英、法三国的沟通。德国选择的渐进道路引起了美国的不满。为了防止与美国的快进路径分道扬镳,确保英国和法国的支持,1995 年 2 月至 3 月鲁厄访问美国,重申德国对东扩的支持,并于 3 月 3 日在美国佛罗里达基韦斯特与美国、法国、英国国防部长就协调发展与俄罗斯的战略伙伴关系达成一致,即在 1996 年俄罗斯和美国的总统大选之前不启动北约东扩进程。于是,德国的渐进路线取得了同盟国的支持。

第二,德国就《北约-俄罗斯宪章》与美、英、法三国的合作与协调。1996 年 10 月 11 日,德国在美国、英国、德国、法国四国防长和政治主任非正式会议上提出《北约-俄罗斯宪章》的详细草案。这份草案最主要的目标是在欧洲危机管理和地区稳定方面建立密切合作关系。最终,德国的这份草案被各方所接受。

第三,德国就北约东扩对象国与伙伴国的沟通。北约在接受波兰、捷克和匈牙利三国方面基本形成共识,但在接纳罗马尼亚和斯洛文尼亚两国问题上存在分歧。美英两国只同意支持前三个。尽管科尔与克林顿于 1997 年 6 月 17 日已达成了接受三个成员国的协议,但德国政府避免就这一问题公开表态。科尔表示已准备接受五个新成员,但在北约东扩初期接受三个成员国是适宜的。德国提议在北约公报中加上“对此次未能入盟国家优先对待”。这一提议满足了法国、意大利对罗马尼亚、斯洛文尼亚的关切以及挪威、冰岛、丹麦期待波罗的海三国未来加入的诉求。

1997 年 7 月,在经历 5 年内部协调和 3 年与俄罗斯的艰难谈判后,北约在扩大问

^① Julie Moffett, “Central/Eastern Europe: U.S. Ethnic Leaders Aid NATO Expansion”, *Radio Free Europe Radio Liberty*, May 9, 1997, <http://www.rferl.org/content/article/1084669.html>, last accessed on 25 March 2015.

题上达成最后的协定,同意接纳波兰、捷克和匈牙利三国正式成为北约成员国。由于俄罗斯的强烈反对,乌克兰未能加入北约。1995 年 9 月乌克兰接受了与北约的和平伙伴计划。

对北约来讲,北约东扩吸收新的成员国势在必行。一方面,北约通过三“无”原则和五“不”原则表达了自己在东扩上的政治立场和决心,并公开宣扬俄罗斯在东扩问题上没有否决权,这也意味着无论俄罗斯同意与否,北约都将推进东扩。另一方面,在北约东扩过程中,北约的自身能力、表决机制、俄罗斯阻力等多重因素都决定北约不可能将中东欧和前苏联国家一口吞下而只能遵循自西向东、分步渐进的原则,因此是波兰、捷克、匈牙利而非乌克兰被北约纳入首批加入的新成员。对俄罗斯来讲,尽管从意愿上,俄罗斯不愿看到自己曾苦心经营的苏东地区被北约侵占,乌克兰更是不能侵犯的红线。但从实力上看,俄罗斯难以阻止北约东扩的脚步,而且无论是解决现实经济问题还是谋求加入国际货币基金组织、世贸组织或七国集团,俄罗斯都有求于美欧。因此,在俄罗斯既没有北约东扩否决权也没有发言权的前提下,叶利钦政府所能够做的就只能是警告和捞取实利。

因此,在北约并未将乌克兰视为第一块必须触动的奶酪,而俄罗斯又视乌克兰为囊中之物的情况下,将乌克兰纳入和平伙伴计划成为北约和俄罗斯都能接受的妥协方案。在核心战略利益未被侵犯以及外交颜面得以保留的前提下,俄罗斯也乐于顺水推舟,同意北约将波兰、捷克和匈牙利纳入北约的麾下。这样北约以暂不吸收棘手的乌克兰换取俄罗斯对维谢格拉德集团国家入盟的支持。由此,冷战后北约实现首次东扩,并为 21 世纪的后续东扩揭开了序幕。

三 德国与 21 世纪的北约扩大

在 1999 年实现冷战后的首次东扩后,北约又进行了两次扩大。2004 年保加利亚、斯洛伐克、罗马尼亚、斯洛文尼亚、爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛 7 国加入北约;2009 年阿尔巴尼亚、克罗地亚加入北约。这两次东扩被称为北约 3.0 时代的扩大。^①在相当程度上,这两次东扩是 1999 年东扩的继续,主要是为整合吸收此前尚未纳入北

^① 帕特里克·凯勒(Patrick Keller)将北约扩大的历程分为三个阶段:1949 年到冷战结束阶段被称为北约 1.0 时代;冷战结束到 1999 年科索沃战争阶段被称为是北约 2.0 时代;科索沃战争之后的扩大被称为北约 3.0 时代。参见 Patrick Keller, “Germany in NATO: The Status Quo Ally”, *Survival*, Vol.54, No.3, 2012, pp. 95-110.

约的中东欧国家。两次扩大中最值得关注的是爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛三个前苏联国家的加入,这也意味着北约扩大已经进入俄罗斯相对核心的战略空间之内。

关于冷战后北约第二次扩大的议题于 2001 年进入讨论阶段。候选国家包括斯洛文尼亚、斯洛伐克、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛和保加利亚。在这次讨论中,包括德国在内的主要欧盟成员国希望审慎考虑,反对北约的快速扩大。这主要基于两方面原因:一是担心俄罗斯对北约扩大的反对,德国认为没有俄罗斯的稳定就没有欧洲的稳定。北约的扩大和美国导弹防御体系的部署已经刺激了俄罗斯,北约新一轮扩大只会加剧俄罗斯与北约之间的紧张关系;二是大多数北约中的欧盟成员国所关注的是欧盟扩大而非北约扩大,主要是促进巴尔干地区特别是南联盟国家的稳定。1997 年 6 月,欧盟成员国签署《阿姆斯特丹条约》,欧盟就“共同外交与安全政策”(Common Foreign and Security Policy, CFSP)达成共识,这也是欧盟经贸一体化向外交与安全领域的延伸。2001 年,欧盟在着手处理波兰、捷克、匈牙利、爱沙尼亚、拉脱维亚和立陶宛等 10 国的入盟谈判,而且前南斯拉夫地区的局势在南联盟战争结束后也比较稳定。因此相对北约扩大来讲,欧盟更关注自己的事务和周边安全。

但 2001 年“9·11 事件”的突发对北约扩大的相关辩论产生了直接影响。第一,它促成北约在北约防区之外采取军事行动。“9·11 事件”之前北约的欧洲成员主张北约的军事行动仅限于防区范围之内,强烈反对在域外采取军事行动。“9·11 事件”之后北约理事会通过决议,同意援引《华盛顿条约》第 5 条关于集体防御的条款支持美国在阿富汗发动的反恐战争。域外行动权成为“9·11 事件”之后北约重大的政策突破。与此相关,候选成员国能否为打击恐怖主义作出贡献成为加入北约的一个重要考量标准。

第二,“9·11 事件”之后美国与俄罗斯协调了彼此的立场。俄罗斯总统普京支持美国的反恐战争,美俄关系迅速升温。2001 年 12 月,美国国务卿鲍威尔访问俄罗斯,两国就《关于美俄削减和限制进攻性战略武器条约》达成谅解。此举顾及了俄罗斯的外交颜面,缓解了俄罗斯关于美国退出《反导条约》的忧虑,也使得俄罗斯软化了在北约扩大问题上的强硬立场。

第三,“9·11 事件”和美俄关系缓和使德国转变了在北约第二轮东扩中的立场。德国在 2002 年布拉格峰会上对接纳北约新成员国转为积极。2002 年 11 月北约邀请保加利亚、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、罗马尼亚、斯洛文尼亚和斯洛伐克 7 国加入北约。

尽管冷战后北约第二轮扩大顺利完成,但美国和以德国为主的欧盟国家在北约未来发展方向、功能与职能的扩大、域外行动权等问题上的分歧却在不断加大。第一,国际形势的变化提升了美国加快改造北约的期望。21 世纪的国际局势风云变幻,“9·11 事件”、阿富汗战争、伊拉克战争、格鲁吉亚-俄罗斯战争次第发生。为了应对纷繁复杂的国际局势,美国期望北约在地理和功能上同步扩大,希望将北约打造成自由价值的执行者、国际自由民主制度的维持者,并在全世界反恐反扩问题上扮演重要角色,同时与澳大利亚、日本等新伙伴建立全球伙伴关系,在域外拥有广泛行动权限。^①这种理念和功能的扩大造成北约内部的分化,并由此分裂成以英美为代表的改革派、以中东欧国家为代表的回归派,以及以德法为代表的维持现状派。德国几乎在所有的战略议题上都与英国和英国为代表的改革派存在矛盾。^②

第二,新地缘态势的变化促使德国寻求安全选择的多样化。欧洲一体化超越跨大西洋安全关系成为德国外交政策的首要关注。冷战后东西方对抗基本终结后,巴尔干局势成为德国和欧盟安全关切的核心。在欧盟对周边局势持续关注以及欧盟共同外交与安全政策和安全与防务政策不断发展的情况下,北约对德国的安全功能持续下降,欧盟的集体安全超越北约占据德国外交与安全的首要位置。尽管大西洋联盟仍然是德国安全架构的一个基石,但不再是唯一的基石。^③德国之前一直谋求北约内部一些重要部门的职务为德国人所担任,但随着北约地位的下降和欧盟地位的上升,德国转而在欧盟防务与安全政策中力求达到主要部门的官员为德国人的目标。

第三,对权力认知的分歧和冲突影响了德国同美国的关系。“9·11 事件”激发了美国新保守派的黷武欲望,小布什政府在外交上罔顾国际法而采取的单边主义的做法难以得到德国的认同。这也是德国公开反对美国发动伊拉克战争的重要原因。在美国奉行武力和单边主义的情况下,欧盟和德国则更看重软权力和规范性力量。这也让德美两国渐行渐远,甚至引发“大西洋变宽”的争议。

如果说 2004 年北约扩大,德国同美国的分歧尚不甚明显,那么格鲁吉亚和乌克兰的加入问题则让德美矛盾进一步公开化。在 2008 年布加勒斯特峰会上,德国否决了赋予格鲁吉亚和乌克兰“成员国行动计划”(Membership Action Plan, MAP)资格,这也

① Ivo Daalder and James Goldgeier, “Global NATO”, *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5, 2006, pp. 105-113.

② Timo Noetzel and Benjamin Schreer, “Does a Multi-Tier NATO Matter? The Atlantic Alliance and the Process of Strategic Change”, *International Affairs*, Vol. 85, No. 2, 2009, p.222.

③ Benjamin Schreer, “A New Pragmatism: Germany’s NATO Policy”, *International Journal*, Vol.64, No. 2, 2009, pp. 383-398.

就否决了两国加入北约的可能。德国认为北约扩大的目标是在创造稳定的欧洲安全秩序的同时避免与俄罗斯的冲突,而格鲁吉亚和乌克兰加入北约将会引发同俄罗斯的龃龉和冲突。北约目前应该多关注西巴尔干国家,支持他们的国内改革进程而非一味侵蚀俄罗斯的战略空间。

北约扩大一个最重要的标准就是新入约的国家必须保证不能削弱联盟或任何一个成员国的安全,因此所有潜在成员国在加入北约前必须和平解决与邻国的冲突以及国内少数民族的争端,不能与俄罗斯有政治和军事冲突。^①显然格鲁吉亚和乌克兰两国因国内形势不稳难以达到加入北约的基本条件,而格鲁吉亚也没有处理好在南奥塞梯和阿布哈兹问题上与俄罗斯的争端。德国认为,2008年8月南奥塞梯战争和随后的格鲁吉亚-俄罗斯冲突验证了德国布加勒斯特峰会投否决票的正确性,避免了北约惹祸上身。

除了格乌两国国内局势不稳定之外,德国否决格乌两国加入北约的主要原因在于:第一,格乌两国被俄罗斯视为战略空间的核心,北约如果不顾俄罗斯的想法和意图强行将这两个国家纳入北约将会激怒俄罗斯。普京为北约东扩划定的红线就是乌克兰和格鲁吉亚这两个前苏联加盟共和国不能加入北约。乌克兰对俄罗斯具有重要的战略意义。乌克兰是独联体第二大强国,乌克兰的深水不冻港塞瓦斯托波尔是俄罗斯黑海舰队司令部驻扎地,俄罗斯希望利用乌克兰作为战略支点恢复昔日荣光,因而绝不会轻易让乌克兰加入北约。俄罗斯认为格乌两国特别是乌克兰加入北约将意味着欧洲地缘政治发生重大变化。^②

第二,德国认为,吸收格鲁吉亚尤其是乌克兰加入北约完全背离了冷战结束初期德国向俄罗斯就北约东扩所做的基本承诺,违背了俄罗斯此前设定的不得将乌克兰纳入北约的政策红线。一旦突破这一红线,德国游说俄罗斯的言辞将被证明是根本站不住脚的,并危及德国历来珍视的在欧美与俄罗斯之间寻求平衡的外交原则。德国还担心会激起实力逐渐恢复的俄罗斯的强烈反应甚至是政策反制。

第三,俄德关系是影响德国与北约关系的关键要素。从地缘关系看,地理位置困境迫使德国在处理格鲁吉亚和乌克兰问题上,必须考虑俄罗斯的感受。过分倚重遥远

^① Dirk Schuchardt, "Germany's Interests in Future NATO Enlargement", January 4, 2010, p. 14, http://www.atlantic-community.org/index.php/articles/view/Germany's_Interests_in_Future_NATO_Enlargement, last accessed on 29 October 2015.

^② Associated Press, "Russia Calls NATO Plans Colossal Shift in Europe", *The New York Times*, June 6, 2006, <http://www.nytimes.com/2006/06/07/world/europe/07iht-kyev.1915928.html>, last accessed on 7 August 2015.

的美国而得罪强邻俄罗斯绝非是德国的最佳政策选择。^①能源和经贸联系也使得德国在格鲁吉亚和乌克兰问题上表现谨慎。德国的能源依赖俄罗斯,德国进口的 38% 的天然气、35% 的原油和 25% 的煤炭来自俄罗斯。^②德国是俄罗斯最大的贸易国,德国对俄罗斯的出口额占俄罗斯进口总额的 13%。而且冷战期间和冷战后,德国极尽所能在美国和俄罗斯之间维持良好的关系和微妙平衡,这种关系赋予德国游走于东西方之间的外交能力和便利,充当了东西方之间的斡旋者和平衡者角色。如果容许格鲁吉亚和乌克兰加入北约将破坏德国的上述外交能力。

第四,德国的安全关切通过北约的前两次东扩得到了满足,德国对北约的需求度也随之降低。经过冷战后的两次东扩,德国的安全环境得到空前的改善。这在客观上降低了德国对北约的安全依赖,德国对推动北约扩大丧失了原动力。这使得德国对北约的政策越发表现为实用主义,在不和谐与合作(discord and collaboration)之间做出政策选择,更积极地追求自己的国家利益。^③而且格鲁吉亚和乌克兰加入北约对德国来说损失大于收益,因此,德国更明确地表明自己的立场,不会被动为北约东扩盲目买单。

四 北约东扩评述与德国未来外交走向

(一) 权力转移下的欧洲安全结构与北约东扩

冷战后,随着苏联解体和华约组织的解散,国际权力在欧洲大陆出现重大转移。之前美苏对抗、北约华约对峙的格局演变成美国-欧共体(欧盟)实力依然强劲,但前苏东阵营土崩瓦解的局面。在前苏东国家中,除俄罗斯能够自保外,波兰、捷克等中东欧国家和前苏联的 14 个加盟共和国所在地区成为权力真空和碎片化的地带。由于这些国家难以发展成为独立于北约和俄罗斯之外的第三方实力中心,因此这一真空地带要么由北约填补,要么由再度强大的俄罗斯填补。俄罗斯由于庞大的体量、优异的资源禀赋、强大的军事力量所赋予的再生能力,以及未来发展的不确定性,仍被欧美视为对自身安全的最大威胁。为此,不给对方以喘息之机,在俄罗斯尚无还手之力之前整

^① Christopher S. Chivvis and Thomas Rid, "The Roots of Germany's Russia Policy", *Survival*, Vol. 51, No. 2, 2009, p. 114.

^② "Germany Imports of Crude Oil, 1971-2016", <http://www.tradingeconomics.com/germany/imports-of-crude-oil>, last accessed on 15 October 2015.

^③ Patrick Keller, "Germany in NATO: The Status Quo Ally", *Survival*, Vol. 54, No. 3, 2012, pp. 95-110.

合中东欧等国家并将其纳入北约麾下似乎是欧美一种合乎逻辑的选择,而且中东欧国家在经济和外交上向西看的强烈倾向也为北约东扩提供了必要的理由。

北约东扩是对冷战后欧洲安全结构产生重大影响的事件。在经历1999年、2004年和2009年的三次东扩后,北约已经由冷战后初期的16国发展成28国集团。尽管在安全磋商上有欧安会议,北约仍在欧洲安全事务中扮演举足轻重的角色。更微妙的是,表面上欧洲安全结构只存在北约和俄罗斯两大主体,但美国借助北约深嵌于欧洲安全结构之中,并试图继续垄断欧洲安全事务。而以德法为代表的维持现状派谋求安全自主权的意愿和行动日趋明显。控制与反控制、协调与抗争将成为北约未来的基调。以英美为代表的改革派、德法为代表的现状派、新加入国家为代表的回归派之间的博弈将决定北约未来的走向,而这反过来也将深刻地影响未来欧洲的安全结构。

(二) 德国在北约东扩中的作用与价值

北约东扩在本质上是以挤压甚至牺牲俄罗斯的战略空间为代价的。因此北约东扩的过程也是不断在试探俄罗斯的底线、迫使其让步的过程。在这个过程中,需要有独立于美国和俄罗斯的第三方发挥斡旋作用,以便让北约东扩能更加顺利和更少阻力地推进。在这方面,德国扮演了上述斡旋者和协调者的角色。

德国在冷战时期处于东西方冲突的前沿阵线,被迫在遥远的美国与近邻强敌苏联之间做出艰难的政策抉择。为了在恶劣的地缘环境中谋取更大更为灵活的生存空间,德国必须左右逢迎,在美苏两个超级大国的缝隙中求生图存。冷战期间,身为西方阵营成员的联邦德国借助新东方政策和德俄传统友谊得到了东西方国家的信任和尊重。这种斡旋和平衡能力也被德国运用到推进北约东扩的进程中。由于实力不济,俄罗斯也只能对北约东扩半推半就。相对而言,俄罗斯比较看中德国不过分挑战俄罗斯政策底线的温和做法。东扩之初,德国的渐进路线得到了俄罗斯的认可。这也是德国在北约东扩中展现的价值和作用。如果将北约东扩比作一列列车,那么德国在让车轮启动的关键时刻扮演了重要的推动角色,并在首轮东扩中让列车行驶得更为快捷、更为平稳和更为顺利。

但是纵观冷战后的三次东扩,德国的态度和立场具有明显的实用主义色彩,对自己的周边安全有利时就推动,不利时就反对。德国的立场也从最初的越俎代庖积极推动蜕变到最后的积极反对。究其原因,在于北约东扩的不断推进给德国自身安全带来的边际效益呈递减趋势,德国对北约东扩的热情和支持力度同步锐减。就像当年美国国内和其他反对北约东扩的国家一样,德国也担心北约将会因防御疆界的扩大而增加

安全责任,分散联盟公共资源。而且德国对东扩可能引发俄罗斯的反越发担忧和警惕。

(三) 北约东扩与德国的国家利益

综合来看,德国算得上是北约东扩的受益国。1955 年联邦德国加入北约,这对二战后浴火重生和地处东西方交锋地带的联邦德国来讲,无疑找到了保障自身安全的最佳组织和屏障。1990 年民主德国因两德统一而成为北约成员国,德国实现统一结束了近半个世纪的分裂。

尽管如此,德国对自身所处的东西方“前沿阵地”的恶劣环境有着深刻的理解。西方国家在冷战期间进行的战争模拟中,几乎所有北约与苏联的战争都发生在德国领土上。而一旦发生苏联入侵欧洲的情况,德国国防军也是北约首先考虑使用的武装力量。德国迫切希望改变自己“前沿阵地”的地位。

冷战结束后,德国在美国对东扩犹豫不决之时就力促美国吸收波捷匈等国加入,是因为德国坚信北约东扩能够给自己带来更大的安全红利。德国在北约东扩和拓展自己的国家利益之间找到了平衡。一方面,美国填补战略真空吸收中东欧国家加入北约能够巩固冷战的胜利成果,压缩强敌俄罗斯的战略空间。另一方面,北约东扩的方向是由西向东推进,这种顺序必然会将波兰、捷克、斯洛伐克、匈牙利等国纳入首批候选国,也就是相当于将之前的敌国转化为盟国。如果俄罗斯同北约发生冲突,那么将会是波捷匈等国而非德国处于冲突的最前线。脱离了最前线就相当于获得了更好的安全保障,这样德国推动北约东扩就是在构筑自己的安全地带,让自己的安全得到保障。这可能就是德国更加主动更加积极地推动北约东扩的内在动因。

(四) 德美关系视角下的北约东扩

北约东扩无论对德国还是对美国都具有重大的战略意义。但对德美双边关系来讲,北约东扩却蕴含着不同的含义。在北约东扩 2.0 时代,德美在北约东扩的利益存在一致性。但在北约东扩 3.0 时代,上述一致性不复存在,直接造成德美双边关系的不和谐或紧张。

首先,北约 3.0 时代是美国利用反对恐怖主义、反对大规模杀伤性武器扩散来拓展世界霸权的重要时期,美国发动了阿富汗和伊拉克两场战争,北约则成为美国巩固世界霸权和拓展利益的重要平台。美国期望对北约再定义,给北约这个篮子里放入更多的鸡蛋,承担从域外动武、国家重建到民主输出、地区维稳等广泛义务。特别是在中东盟国难堪重任的情况下,北约更是成为小布什政府拓展民主大中东的实用工具。德

国对美国驾驭下的北约无论在功能上还是职能上都有不满。德国担心北约在防御范围和防御职能上的变化会分散联盟的公共资源、增加成员国的负担。这在相当程度上体现的是地区大国德国与世界大国美国之间的利益差异。

其次,冷战后北约东扩的时期也是德国目光转向欧盟的重要时期。这一时期,德国日益重视欧盟安全领域的一体化,通过加强共同外交与安全政策和共同安全与防务政策提升欧盟的能力。同所有大国对待国际组织一样,德国也采取有利则用、无利则弃的实用主义做法。在北约首轮东扩满足德国的安全需求后,德国在北约防区扩大和职能扩大的问题上同美国的矛盾日渐明显。究其根本,北约是美国领导下的北约而非欧盟或德国的北约,依托北约但同北约拉开距离成为德国在新时期的新政策。

(五) 北约东扩、欧盟安全政策困境与德国的进取外交

时至今日,不管德国赞同也好反对也好,北约无论在职能上还是疆域上的扩大基本暂告一段落。一方面,北约作为阶段性工具促进了德国的安全,但当下和未来北约已经难以为德国提供更好的安全功能。另一方面,德国尽管在欧盟一体化进程上投入很多精力,但在安全领域上,无论是欧盟的共同外交与安全政策还是共同安全与防务政策都鲜有进展,这也使得德国曾经倚重的双轮驱动陷入动力不足的窘境,德国的外交与安全政策由此陷入一个难以突破的瓶颈。

有鉴于此,德国在 2013 年提出进取外交。尽管进取外交字面上更多强调德国的世界责任,但是德国的大国外交确实在悄然展开。德国参与联合国维和行动、加大对外军售的力度、通过“P5+1”框架介入伊朗核问题等举措,都在预示德国外交寻求重大突破。更重要的是,从 2005 年开始,德国就与日本、印度、巴西组成四国集团,谋求通过联合国改革成为安理会常任理事国,德国的大国梦战略诉求已不言自明。从二战后被迫寻求美国和北约的保护到目光转向欧盟,再到重做大国梦,德国外交似乎要寻求实现新的历史循环,但未来结果如何尚待时间的检验。

(作者简介:吕蕊,同济大学政治与国际关系学院讲师;责任编辑:莫伟)