

**编者按:**近来,在国内学术界出现了“重新发现德国”和“研究德国”的现象。起因是,在欧洲的主权债务危机中,相对南方国家而言,作为“北方代表”的德国,其经济和社会表现突出,大国地位日益凸显。学界的研讨从阐释德国的表现逐渐深入到挖掘其背后的发展机制和模式,辩论德国实力的相对增强以及大国地位的上升,是否会影响德国外交政策的变化,等等。本专题尝试对于上述问题作一初步探讨,旨在抛砖引玉,推动学界对于德国问题的全面而深刻的讨论。

# 德国外交政策的新动向\*

郑春荣

**内容提要:**2013年12月,德国基民盟/基社盟与社民党组成了大联合政府,德国进入了“默克尔3.0时代”。新政府在其《联合执政协议》中表示将积极参与国际秩序的建构,由此德国外交政策呈现出从恪守克制文化转向推行积极有为的外交政策的新动向。本文首先论述了德国外交政策调整的内外背景,然后分析了其具体内涵和初步实践,指出了政府内部存在的灵巧地运用各种外交政策手段和扩大军事手段之间的意见分歧。文章在此基础上指出,德国外交政策的变化尚处在微调与手段变化之间的状态。最后,文章论述了德国外交政策成功转型所面临的诸多挑战。

**关键词:**德国 “默克尔3.0时代” 外交政策 克制文化 积极有为

2013年11月初,正在进行联合执政谈判的基民盟/基社盟(简称联盟党)和社民党达成了一份外交政策文件,其内容后来被纳入新政府的《联合执政协议》。在该外交政策文件以及《联合执政协议》的前言中,两党表示:“我们希望与我们的欧洲伙伴

\* 本文是上海市哲学社会科学规划课题“当前中德关系及其对中欧关系的影响研究”(课题批准号:2013BGJ004)的相关成果。

一起参与建构全球秩序,并为危机和冲突的解决做出贡献”。<sup>①</sup> 德国新政府的这一表态,被一些观察家解读为德国将推行“进攻型”外交政策<sup>②</sup>,然而也有学者基于同样的文本认为,德国新政府宣示的只是“毫无雄心的外交政策”<sup>③</sup>。耐人寻味的是,学者们为何会有如此截然不同的解读。

无论如何,一段时间以来,要求德国承担更多国际责任的呼声此起彼伏,联邦总统高克在其2013年10月3日的德国统一日致辞中指出,国内外对德国更多参与国际政治的要求在增多,德国不应自我矮化,而是应认识到,在充满危机和变革的国际体系中,新的责任落到了德国身上。<sup>④</sup> 这一“责任论”很好地呼应了此前科学与政治基金会(SWP)以及德国美国马歇尔基金会(GMF)发布的题为《新力量、新责任——德国在变革中的世界里的外交与安全政策的要素》的文件。该文件是在德国外交部政策规划司资助下,由来自德国外交政策领域各类机构的50多位高级官员和学者经过近一年(2012年11月至2013年9月)的讨论拟定的,其核心思想是,德国对维护国际秩序有着巨大的兴趣,为此必须作为国际体系的领导力量之一在未来承担更大的责任。<sup>⑤</sup>

在2013年12月17日德国新政府成立、默克尔第三度当选总理、德国进入“默克尔3.0时代”之后,德国政要更是利用各种场合释放德国外交政策需要调整的信号,最为明显的体现是,2014年1月底在第50届慕尼黑安全会议上联邦总统高克、联邦外交部长施泰因迈尔和联邦国防部长冯德莱恩之间相互配合的“三重奏”。<sup>⑥</sup> 其中,高克在其开幕致辞中,明确要求重新定向德国外交与安全政策:在国际政治中,“德国

① “Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD”, 18. Legislaturperiode, Berlin, 2013, p. 10.

② Hans Monath, “Aus den Koalitionsverhandlungen. Offensiver Ansatz in der Außenpolitik”, *Der Tagesspiegel*, 5. November 2013; “Bereit zur globalen Ordnungspolitik; Koalitions-Strategiepapier fordert offensive Außenpolitik”, 7. November 2013, <http://www.german-foreign-policy.com/de/fulltext/58728>, last accessed on February 18, 2014.

③ Carsten Luther, “Koalitionsverhandlungen. Außenpolitik ohne Ambitionen”, *Zeit-Online*, 5. November 2013, <http://www.zeit.de/politik/2013-11/aussenpolitik-koalitionsverhandlungen-strategie-macht-selbstbewusstsein-komplettansicht>, last accessed on February 18, 2014.

④ Der Bundespräsident, “Die Freiheit in der Freiheit gestalten”, Festakt zur Deutschen Einheit 2013, Stuttgart, <http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2013/10/131003-Tag-deutsche-Einheit.html>, last accessed on December 15, 2013.

⑤ SWP and GMF, *New Power New Responsibility. Elements of A German Foreign and Security Policy for A Changing World*, Berlin, 2013. See also Hans Georg, “Die Neuvermessung der deutschen Weltpolitik. Von einer ‘Gestaltungsmacht im Wartestand’ zu einer Führungsmacht”, 25. Oktober 2013, <http://www.german-foreign-policy.com/de/fulltext/58720>, last accessed on February 18, 2014. 在此之前,另一份引起较大关注的文件是德国阿登纳基金会青年外交家工作小组于2011年8月发布的外交政策研究报告,他们在报告中敦促德国在继续与西方军事联盟保持紧密合作的前提下,提升德国在国际政治中的地位。See Arbeitskreis Junge Außenpolitiker, Konrad-Adenauer-Stiftung, *Perspektive 2020. Empfehlungen für eine aktive deutsche Außenpolitik*, Sankt Augustin/Berlin, 2011.

⑥ “Deutschlands Befreiungsschlag”, 31. Januar 2014, <http://www.german-foreign-policy.com/de/fulltext/58788>, last accessed on March 5, 2014.

应作为良好伙伴,更及时、更坚决和更切实地投入”。<sup>①</sup> 上述话语表明,德国外交政策正呈现出从恪守克制文化转向推行积极有为的外交政策的新动向。<sup>②</sup>

结合德国新政府外交政策所呈现出的调整的新动向,本文旨在分析德国外交政策开始重新定向的内外背景,以及这种调整在具体内容和迄今实践中的表现。在此基础上,本文尝试回答以下问题:德国外交政策的调整 and 变化只是一种粉饰,还是一种根本性的变化? 如果这种变化并非深刻的重新定向,那么,又有哪些因素制约了德国外交政策的大幅调整?

## 一 德国新政府外交政策调整的内外背景

德国外交政策的调整有着深刻的内外背景,具体可以从德国国内、欧盟和国际层面进行分析。从德国国内看,首先是联盟党更换了联合执政伙伴。毋庸置疑,外交政策的调整,尤其是根本性的变化往往伴随着新政府的上台而发生,后者会对国家所处环境有着不同的认知,并因此提出新的议程。当然,同一政府认识到需要对外交政策进行重大改变的案例也同样存在。具体到德国此前由联盟党与自民党组成的联合政府,出任外交部长的自民党人韦斯特韦勒在相当长的时间里表现出缺少外交技巧的形象,最显著的是德国 2011 年 3 月 17 日在联合国安理会关于在利比亚设立禁飞区的决议的表决中投了弃权票。有消息称,韦斯特韦勒曾一度考虑在安理会投反对票,最后在总理默克尔的要求下,德国政府才投了弃权票。<sup>③</sup> 总体上,在过去四年,作为反对党的社民党一再批评外交部长韦斯特韦勒领导下的外交政策,指责他僵守克制文化,在例如伊朗、近东、叙利亚等危机中没有充分利用德国的行动余地和潜在影响力。<sup>④</sup> 因此,把德国新政府外交政策的调整,归因于联盟党的联合执政伙伴由自民党更换为社民党。这种解释有一定的道理,毕竟 2009 年《联合执政协议》中所包含的“克制文化”字眼<sup>⑤</sup>在新政府的《联合执政协议》中不见了踪影。但是,这种“政党差异说”缺乏足够的说服力。有观察家指出,本届大联合政府公开宣示“大国雄心”,是 2005-2009 年的

① 50. Münchner Sicherheitskonferenz – Eröffnungsrede “Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen” des Bundespräsidenten, München, 31. Januar 2014.

② “Steinmeier plädiert für eine aktivere deutsche Krisenpolitik”, *Die Zeit*, 30. Januar 2014.

③ Dieter Dettke, “Germany Says ‘No’ Again”, *AICGS Advisor*, April 22, 2011.

④ Hans Monath, “Aus den Koalitionsverhandlungen. Offensiver Ansatz in der Außenpolitik”, *Der Tagesspiegel*, 5. November 2013.

⑤ “Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP”, 17. Legislaturperiode, Berlin, 2009, p. 124.

上一届大联合政府文件中也不曾有过的。换言之,同样是联盟党与社民党之间的联合执政,如今的“默克尔 3.0 时代”相较于“默克尔 1.0 时代”,其执政协议描绘的是一个更为自信的德国的角色。<sup>①</sup>

毫无疑问,这种“自信”源于德国日益增长的经济实力。总统高克在其慕尼黑安全会议上的演讲中表示:“这是一个良好发展的德国,是我们迄今所拥有的最好的德国”。<sup>②</sup>《新力量、新责任》文件也做出了同样的研判:“德国还从未像现在这样富裕、安全与自由。德国(比以往任何时候)均拥有更多的力量和影响力,为此,它也就产生了新的责任”。<sup>③</sup>的确,正如德国新政府的《联合执政协议》前言中所描绘的,德国经济已经连续四年增长,在经历了 2009 年金融危机冲击造成的负增长 5.1% 后,2010 年和 2011 年德国经济迅速反弹,国内生产总值增长率分别达到 4% 和 3.3%。虽然 2012 年和 2013 年的增幅收窄(分别为 0.7% 和 0.4%),但依然处在增长轨道上。此外,2012 年和 2013 年均实现了财政平衡。与此同时,德国的就业人数达到历史最高水平,而且,失业率在 2012 年和 2013 年均 7% 以下,失业人数低于 300 万。<sup>④</sup>

德国经济近年的良好表现,放到欧盟层面更显得“一枝独秀”。即使考察德国经济增长放缓的 2012 年和 2013 年,与欧洲相比较依然表现良好。例如,在这两年,欧元区国家国内生产总值平均下降了 0.7% 和 0.4%,欧盟则在 2012 年平均下跌 0.4% 的基础上在 2013 年实现持平。德国是欧元区和欧盟的“经济之锚”,<sup>⑤</sup>因此,德国是欧洲“不可或缺的力量”。<sup>⑥</sup>这种“不可或缺”在法国衰弱的背景下显得格外炫目。欧债危机爆发后,德法之间原有的“不对称的对称”<sup>⑦</sup>格局被打破,传统法德轴心的天平向德国倾斜。<sup>⑧</sup>伴随着欧洲其他国家的衰弱,德国从幕后被推到了前台,必须作为“唯一的领导力量”<sup>⑨</sup>承担起

① Johannes Leithäuser, “Koalitionsverhandlungen. Berlin will die globale Ordnung ‘aktiv mitgestalten’”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 5. November 2013, <http://www.faz.net/aktuell/politik/koalitionsverhandlungen-berlin-will-die-globale-ordnung-aktiv-mitgestalten-12649767.html>, last accessed on February 18, 2014.

② 50. Münchner Sicherheitskonferenz – Eröffnungsrede “Deutschlands Rolle in der Welt; Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen” des Bundespräsidenten.

③ SWP and GMF, *New Power New Responsibility. Elements of A German Foreign and Security Policy for A Changing World*, p. 2.

④ 数据均来自德国联邦统计局网站;<http://www.destatis.de/>, 2014 年 3 月 5 日访问。

⑤ Adam S. Posen, “The Euro Payoff”, *IP Global Edition*, 2/2011, p. 29.

⑥ Timothy Garton Ash, “Everywhere, the European Project is Stalling. It Needs a New German Engine”, *The Guardian*, June 15, 2011.

⑦ Stanley Hofmann, *The European Sisyphus: Essays on Europe 1964–1994*, Boulder CO, San Francisco and Oxford: Westview Press, 1995.

⑧ 参见郑春荣:“从欧债危机看德国欧洲政策的新变化”,《欧洲研究》2012 年第 5 期,第 1–16 页。

⑨ Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, “Deutschland – Europas einzige Führungsmacht?”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2012, pp. 16–33.

领导角色,哪怕它至今表现出的只是一个“不情愿的霸权”。<sup>①</sup>

德国需要承担更多的责任也体现在安全政策领域,在外交部长施泰因迈尔看来,这一方面是因为大的危机和冲突(例如叙利亚、近东与中东、非洲或东欧的危机)日益迫近欧洲边界,德国也能直接感受到它们带来的后果。另一方面,德国和欧洲不再能像过去那样,寄希望于美国帮助欧洲解决其周边的冲突。美国对欧洲和世界的兴趣并未丧失,但美国出于政治、财政以及心理上的疲乏,没有能力也不想再“无处不在”。因此,美国未来在全球的投放会更加有选择性,它对伙伴的要求也会相应提高。<sup>②</sup>换言之,无论德国和欧洲是否愿意,它们必须更多地自己承担维护欧洲安全的责任。<sup>③</sup>

由此可见,德国联合执政伙伴的更替、经济实力的上升、包括在欧盟内领导力的凸显,以及美国的战略东移和收缩,这些国内、欧盟和国际因素的共同作用为德国新政府的外交政策转型开启了“时机之窗”。

## 二 德国新政府外交政策的内容及其初步实践

虽然德国新政府上台伊始,其外交政策尚在塑造中,但我们仍然可以从《联合执政协议》以及德国政要的言论中,看出德国外交政策调整的端倪,而且某些政策表述已经初步付诸实践。

### (一) 德国新政府外交政策的内容

《新力量、新责任》文件已经指出,至少与其经济实力、地缘政治分量和国际声誉相比,德国至今更多的是有选择地且犹豫地采取建构或倡议行动。文件因此认为,德国仍是一个处于“待机状态”的建构力量,并要求德国将来更经常地发挥领导作用。<sup>④</sup>

与此要求相呼应,新政府的《联合执政协议》表示,德国愿意在其利益和价值引导下<sup>⑤</sup>

① William E. Paterson, “The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 49, 2011, pp. 57-75.

② SWP and GMF, *New Power New Responsibility. Elements of A German Foreign and Security Policy for A Changing World*, p. 5.

③ “Es wird zu Recht von uns erwartet, dass wir uns mischen. Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Interview zu den Grundzügen seiner Außenpolitik”, *Süddeutsche Zeitung*, 30. Januar 2014.

④ SWP and GMF, *New Power New Responsibility. Elements of a German Foreign and Security Policy for A Changing World*, p. 9.

⑤ 此前,德国曾就外交政策中价值和利益之间的关系展开了激烈讨论,See “Eberhard Sandschneider antwortet in der ZEIT auf einen Beitrag von Jörg Lau. Debatte zur deutschen Außenpolitik: Raus aus der Moralecke!”, *Die Zeit*, 28. Februar 2013. 在《新力量、新责任》文件中,德国外交精英就此达成的共识是:价值与利益之间的目标冲突短期内常常不可避免,必须在具体个例里加以均衡,但是长期内,价值导向是一种关乎生存的利益。See SWP and GMF, *New Power New Responsibility. Elements of a German Foreign and Security Policy for A Changing World*, p. 9.

积极参与建构国际秩序,充当建构公正国际秩序方面的一个良好伙伴。正如总统高克所言,维护目前极其有利于德国的国际秩序,并使之具有面向未来的能力,是德国外交政策的核心利益,这是因为德国全球化程度超平均水平,因此,它也超平均水平地受益于和依赖于一个开放的国际秩序。<sup>①</sup> 值得关注的是,《联合执政协议》中充斥着“责任”的言辞,德国不仅表示愿意面对“国际责任”,还表示愿意承担起“欧洲政策的责任”。而且,德国愿意在联合国层面承担更多责任,包括接受联合国安理会常任理事国席位,虽然其长远目标是为欧盟谋求一个常任席位。

此外,《联合执政协议》坚持了德国外交政策的两根支柱:一方面,德国依然把欧洲一体化事业视为最重要的任务,并表示将作为可信赖的伙伴在欧洲扮演促进一体化的角色,包括采取增强和深化共同外交与安全政策的新倡议。值得注意的是,一方面,德国致力于一个越来越紧密的欧洲武装力量联合体,这个联合体可以继续发展成为一支议会监督下的欧洲军队;另一方面,虽然协议指出,欧美之间鉴于“窃听门”事件的影响需要重建信任,但协议还是表示要增强跨大西洋关系和北约的作用,并认为计划中与美国签订的自贸协定(TTIP)是深化跨大西洋关系的核心项目之一。

最后,在危机与冲突解决的手段方面,《联合执政协议》虽然表示联邦国防军是一支行动军(Einsatzarmee),在将来也需要投入海外行动,但是协议明白无误地表示,外交手段、和平地规制冲突和发展合作手段占据主导地位。<sup>②</sup> 不过,在这个问题上,总统高克、外交部长施泰因迈尔和国防部长冯德莱恩之间或者说社民党与基民盟之间事实上存在不同的意见:社民党想要增强危机预防,并为此利用和扩大外交手段,用施泰因迈尔的话说,虽然他并不排斥军事手段作为最后手段,但他表示,德国将继续保持克制,只是军事克制不能被误读为置身事外的原则,<sup>③</sup>他主张推行“灵巧外交”(kluge Diplomatie),具体是指更积极、更富有创意、更勇敢和更全面地利用外交政策“工具箱”,<sup>④</sup>以便更早、更实质性地和更坚决地采取行动;<sup>⑤</sup>而基民盟赞成增强联邦国防军参与国际行动——德国目前在三大洲的11个国家派驻约5000名士兵,并希望提高德国在危机地区的军事干预能力。总统高克也倾向于此立场,他在慕尼黑安全会议上的演

① 50. Münchner Sicherheitskonferenz – Eröffnungsrede “Deutschlands Rolle in der Welt; Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen” des Bundespräsidenten.

② “Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD”, pp. 156–183.

③ “Es wird zu Recht von uns erwartet, dass wir uns einmischen. Außenminister Frank-Walter Steinmeier im Interview zu den Grundzügen seiner Außenpolitik”, *Süddeutsche Zeitung*, 30. Januar 2014.

④ “Nur wer sich einmisch, kann was bewegen”, Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier über die Bedeutung der Europawahl und kluge Diplomatie, 7. März 2014, <https://www.deutschland.de/de/topic/politik/deutschland-europa/nur-wer-sich-einmisch-kann-was-bewegen>, last accessed on March 12, 2014.

⑤ “Germany’s Foreign Minister at Brookings on Snowden, TTIP and Ukraine”, February 28, 2014.

讲中援用了《新力量、新责任》报告中的意见。他表示,如果有破坏者对现有国际秩序提出质疑或违反国际基本规范,那么,德国必须愿意且有力量采取行动,包括运用军事力量,或至少能以军事力量相威胁;<sup>①</sup>社民党和基民盟的立场差异还在于,基民盟想要重新反思联邦议院对联邦国防军外派的授权,以便提高德国作为可靠伙伴参与军事行动的能力,但社民党不愿放松议会的批准权。<sup>②</sup>《联合执政协议》中的表述也体现了这种意见分歧:一方面,协议表示德国即使在与其伙伴合作和任务分工增多的情况下,也要确保议会参与德国士兵外派的决定。另一方面,协议表示将设立一个委员会,用于审查如何在进一步一体化和任务增多情况下确保议会的权利。<sup>③</sup>

## (二) 德国新政府外交政策的初步实践

在2013年12月19日和20日举行的欧盟峰会上,默克尔总理要求在欧盟委员会和欧盟成员国之间引入有约束力的、促使成员国进行结构改革的“增长、就业与竞争力伙伴协议”,但是相关决定最终被推迟到2014年10月作出,不过,各国确定了伙伴协议的基本原则。从中可以看出,在推动欧盟各国深化改革的议题上,德国新政府并未放松其立场。另外,此次峰会也是五年来欧盟各国国家和政府首脑首次商讨欧洲安全与防务政策。德国和其他国家一样,要求加强在派兵到危机地区以及军备项目上的合作。落实在具体项目上,欧盟将在2020-2025年期间开发出一款欧洲无人机,德国已经表示参与此项目。<sup>④</sup>

在国际危机与冲突应对中,德国显示出一些新的行动迹象。例如,德国外交部和国防部表示,德国愿意并有能力在德国境内处理在销毁叙利亚化学武器过程中产生的类似工业废料的剩余物质。<sup>⑤</sup>而且,外交部长施泰因迈尔释放出信号,德国将派遣“奥格斯堡”号海军驱逐舰到地中海,用于支持在那里销毁叙利亚化武的舰船。<sup>⑥</sup>他还进

① 50. Münchner Sicherheitskonferenz – Eröffnungsrede “Deutschlands Rolle in der Welt; Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen” des Bundespräsidenten. See also SWP and GMF, *New Power New Responsibility. Elements of a German Foreign and Security Policy for a Changing World*, p. 17. 后一份文件即《新力量、新责任》把德国的战略关系分为三类,包括盟友(alies)、挑战者(challengers)和破坏者(spoilers)。其中,文件把中国和俄罗斯等都列为挑战者。另外,需指出的是,对于是否军事行动只有在联合国安理会授权情况下才能采取,还是在例外情况下没有联合国授权也能采取,这是参与战略报告撰写的学者间的唯一分歧。

② Jochen Bittner and Matthias Nass, “Außenpolitik. Kurs auf die Welt”, *Die Zeit*, 6. Februar 2014.

③ “Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD”, p. 177.

④ “EU-Gipfel in Brüssel. Dämpfer für Merkel und Hollande”, <http://www.tagesschau.de/ausland/eu-gipfel156.html>, last accessed on January 20, 2014.

⑤ “Konflikte: Syrische Chemiewaffen werden in Niedersachsen vernichtet”, *Focus Online*, 9. Januar 2014, [http://www.focus.de/regional/niedersachsen/konflikte-syrische-chemiewaffen-werden-in-niedersachsen-vernichtet\\_id\\_3526824.html](http://www.focus.de/regional/niedersachsen/konflikte-syrische-chemiewaffen-werden-in-niedersachsen-vernichtet_id_3526824.html), last accessed on February 18, 2014; “德国表示愿为销毁叙利亚化武提供帮助”, 新华网, 2014年1月9日, [http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/09/c\\_118905201.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2014-01/09/c_118905201.htm), last accessed on February 18, 2014.

⑥ “Pläne für Mission im Mittelmeer. Bundeswehr vor neuem Auslandseinsatz”, <http://www.tagesschau.de/inland/auslandseinsatz102.html>, last accessed on February 18, 2014.

一步表示,届时将争取联邦议院对联邦国防军海外行动的授权,使其至少在形式上成为作战行动,在这一行动中不排除德国士兵使用武力。在分析人士看来,德国此番表态的真正目的是配合其外交政策调整,显示其军事力量,而参与销毁化武这样的裁军行动,可以让国内对联邦国防军参与海外行动持怀疑态度的人闭嘴乃至慢慢习惯。<sup>①</sup>

与此同时,德国计划增强其在非洲的军事行动。2014年2月20日,德国联邦议院已经批准了把参加欧盟马里训练行动(EUTM Mali)的德国士兵上限从180人提高至250人的授权。<sup>②</sup>另外,德国国防部长冯德莱恩还计划在欧盟军事行动框架内向中非共和国派遣一架医疗运输机,用于疏散受伤的士兵。<sup>③</sup>但德国拒绝派遣士兵参与那里的作战行动。鉴于法国一直积极在非洲开展军事行动,国防部长冯德莱恩表示德国将增强其在非洲的军事行动,这无疑可看作德国对法国的暗示,意味着德国有意愿在共同外交与安全政策领域与法国加强合作。这一点也体现在冯德莱恩的相关表态中:“如果一部分国家始终在军事行动方面谨慎克制,而另一些国家毫无协调地向前冲锋,那么,欧洲在全球力量的博弈中就无法前进”。<sup>④</sup>但是,正如以上所述,德国外交部长施泰因迈尔对于冯德莱恩扩大德国在危机地区军事行动的计划持有不同意见。

乌克兰危机被视作德国新政府开展其积极有为的外交政策的一次良机。危机一开始,德国拒绝美国提出的制裁乌克兰政府以迫使其接受反对派改革要求的呼吁,并开启了一系列针对乌克兰和俄罗斯的外交行动,同时试图推动经其挑选的乌克兰反对派领导人作为合法的谈判伙伴。为此,2014年2月中旬,默克尔总理和外交部长施泰因迈尔邀请他们访问柏林并举行了闭门会议。其后,德国外交部长施泰因迈尔和波兰与法国外交部长赴基辅积极斡旋,终于促使乌克兰冲突各方达成了协议,虽然由于独立广场委员会违反协议,使其失效,但施泰因迈尔的斡旋还是避免了乌克兰陷入内战的深渊。在乌克兰反对派上台组成临时政府以及俄罗斯派军进驻克里米亚半岛后,德国面对俄罗斯也较之以往表现出更加强硬的姿态,例如默克尔与普京通电话,指责俄罗斯干预克里米亚是不能接受的,而且违反了国际法。在默克尔的劝说下,普京接受

---

① Christin Berhold and Christian Stache, “Über ‘Augsburg’ zur Weltmacht-Vernichtung syrischer Chemiewaffen oder militärische Machtprojektion?”, *IMI-Standpunkt*, 2014/010, 24. Februar 2014, <http://www.imi-online.de/2014/02/24/ueber-augsburg-zur-weltmacht-vernichtung-syrischer-chemiewaffen-oder-militaerische-machtprojektion/>, last accessed on March 10, 2014.

② “Bundestag stimmt erweitertem Mandat für EU-Trainingsmission in Mali zu”, 20. Februar 2014, <http://www.bmvg.de/>, last accessed on March 10, 2014.

③ “Von der Leyen für mehr internationales Engagement. Bundeswehr soll verstärkt ins Ausland”, <http://www.tagesschau.de/inland/vonderleyen-bundeswehr100.html>, last accessed on February 18, 2014.

④ Ibid..



了她提出的立刻在欧洲安全与合作组织(OSCE)领导下设立一个国际联络小组的建议,<sup>①</sup>该建议后来也得到了美国、英国和法国的支持。奥巴马政府威胁将俄罗斯逐出八国集团,但德国始终强调乌克兰问题的解决需要俄罗斯,主张保留八国集团峰会这一为数不多的与俄罗斯对话的平台。在欧盟内部,在主张制裁的北欧和东欧国家与表现克制的英法两国和南欧国家之间,德国也扮演了一个调解者的角色;德国始终积极寻求通过对话化解政治危机,反对过早地对俄罗斯采取制裁措施,但也表现出倘若俄罗斯不为所动,愿意采取制裁措施的立场。在建立国际联络小组的努力暂时夭折之后,欧盟各国国家与政府首脑在3月6日的会议上通过了对俄罗斯的初步制裁措施,包括终止关于简化签证政策的双边会谈。默克尔也明确表示,如果俄罗斯继续采取有损克里米亚半岛局势稳定的措施,例如采取军事行动,欧盟将加大制裁的力度,包括限制俄罗斯政要入境、冻结账户乃至采取全面的经济制裁措施等。<sup>②</sup>在克里米亚全民公投决定“脱乌入俄”后,欧盟已经采取了第二阶段的制裁措施。在美国、欧盟和德国极力要求下,俄罗斯终于在3月21日同意欧洲安全与合作组织向乌克兰派驻观察团。总体看来,德国利用其与俄罗斯的特殊关系,在乌克兰危机中积极开展各种缓和危机的外交行动。其中,德国优先考虑的是政治对话和外交斡旋,但一旦突破底线,德国也不惮以制裁相威胁,而军事行动始终被排除在考量之外。迄今,德国在乌克兰危机中表现出了较之以往更多的自信、独立和强硬,给观察家的总体印象是,美国把解决乌克兰危机的领导角色交给了默克尔。<sup>③</sup>有学者甚至表示,借助于德国作为欧盟内关键国家的角色及其与俄罗斯的紧密联系,德国是唯一能够挫败或牵制俄罗斯所怀有的宏大地缘政治雄心的国家。<sup>④</sup>

### 三 德国新政府外交政策变化的特征

从以上德国“默克尔3.0时代”的外交政策的内容表述和初步实践来看,德国外交政策是否以及在何种程度上出现了变化?为了回答这个问题,本节援用赫尔曼

① “Krim-Krise: Merkel wirft Putin Verletzung des Völkerrechts vor”, *Der Spiegel*, 2. März 2014.

② “Reaktionen auf Ukraine-Krise. Leichte EU-Sanktionen gegen Russland”, <http://www.tagesschau.de/ausland/eu-sondergipfel100.html>, last accessed on February 18, 2014.

③ Sebastian Fischer, “Ukraine: USA geben Führungsrolle in Krim-Krise an Merkel ab”, *Spiegel Online*, 12. März 2014, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/ukraine-krise-usa-erwarten-von-merkel-fuehrung-a-958140.html>, last accessed on March 18, 2014.

④ Mitchell A. Orenstein, “Get Ready for a Russo-German Europe. The Two Powers That Will Decide Ukraine’s Fate — and the Region’s”, *Foreign Affairs*, March 9, 2014.

(Charles F. Hermann)的分类。他认为外交政策至少包含以下四种分级的变化水平:(1)微调(Adjustment Changes):变化发生在付出的水平高低和/或对象范围上,但外交实践的手段和目标未发生改变;(2)手段变化(Program Changes):这是指追求目标或应对问题的方法或手段发生了变化,但目标未变。与倾向于量变的“微调”不同,这是一种质变,包含了国家所采取的新手段,例如通过外交谈判而非军事力量来追求目标,反之亦然;(3)问题/目标变化(Problem/Goal Changes):外交政策最初指向的问题或目标被替代了或干脆放弃了,换言之,外交政策的目标本身发生了变化;(4)国际导向变化(International Orientation Changes):外交政策最极端的变化是某行为体对世界事务的整体导向发生了重新定向。上述几种程度较低的变化一般涉及行为体对某一议题或特定其他行为体的变化,而国际导向变化是行为体国际角色和行为的一种根本转变,不是一项政策而是多项政策或多或少同步发生了改变。赫尔曼把后三种变化都归入重要的外交政策重新定向范畴,并表示,在实证上要对这三种变化进行可靠区分并不容易。<sup>①</sup>

德国新政府在《联合执政协议》中对德国外交政策的国际导向的表述是,德国要在全世界范围致力于和平、自由与安全、一个公正的国际秩序、人权的贯彻、国际法的适用以及可持续发展与减贫。<sup>②</sup>显然,这样的国际导向由来已久,谈不上是新的内容。而且,德国致力于解决危机和冲突或者德国促进欧洲一体化和跨大西洋关系的目标也只是延续了德国外交政策的传统。即使目前执政协议充斥的“责任论”,也是德国统一后政要嘴边的“常用表白”,甚至于在两德统一前“责任论”已经“流行”,只不过,统一前后“责任论”的内涵发生了扭转:统一前的“责任论”是指德国应作为和平力量摒弃任何旧有形式的强权政治,而统一后,随着德国实力的提升,“责任论”的意涵转向了反面,由此,“承担责任”的要求不再是军事克制的同义词,而是意味着德国要施加影响,并因此必须参与军事行动。<sup>③</sup>

和“责任论”不同,《联合执政协议》中包含的“参与建构全球秩序”的宣示是一个新的动向,然而,我们并不能依据这一相对模糊的政治言辞作出德国外交政策的目标和面对的问题发生了转变的判断。作为“贸易国家”,<sup>④</sup>维护一个开放和稳定的国际秩

① Charles F. Hermann, “Changing Courses: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”, *International Studies Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 1990, pp. 5-6.

② “Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD”, p. 168.

③ Rainer Baumann and Gunther Hellmann, “Germany and the Use of Military Force: ‘Total War’, the ‘Culture of Restraint’, and the Quest for Normality”, *German Politics*, Vol. 10, No. 1, 2001, pp. 71-72.

④ Michael Staak, *Handelsstaat Deutschland: Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn: Ferdinand Schöningh, 2000.

序始终是德国的利益所在。唯一的变化是,德国不愿像以往那样只是做国际秩序的旁观者和受益者。这里的核心问题是,德国准备采取怎样的手段去积极建构。从上文的分析可以清晰地看出,德国新政府推行积极有为的外交政策目前在并行运用两种手段:一方面,外交部长施泰因迈尔领导下的外交部主张尽早且充分地利用外交政策“工具箱”中的各种外交手段,这一理念在乌克兰危机的斡旋和应对中体现得非常明显;另一方面,国防部长冯德莱恩领导下的国防部要求增加联邦国防军参与国际行动的规模,期间,德国已经增强了在非洲的军事行动。但必须看到,目前增加投放的力量是非常有限的。因此,虽然德国承担军事行动的意愿在上升,但并不能得出德国的外交政策走向“军事化”的判断,更何况军事行动的增加只是相对于上一届联盟党和自民党之间的黑黄联盟而言,毕竟此前德国还曾参加过科索沃和阿富汗行动,<sup>①</sup>投入的联邦国防军人数最多时曾超过 11000 人。

总体来看,德国外交政策的调整到目前为止是“政治言辞多于实质内容”,更多的是“外交攻势”而非“军事攻势”。<sup>②</sup> 如果参照前述赫尔曼对外交变化水平的分析,德国外交政策目前出现的新动向可以界定在微调和手段变化之间。

德国一直以来包括统一后习惯于运用自己的软实力来施加影响,虽然对于硬实力(经济实力乃至军事力量)的运用时有增强,但总体上缺乏自觉和自信。但德国新政府若想组合软硬实力,继而发挥出巧实力,<sup>③</sup>仍需应对诸多挑战。

#### 四 德国外交政策调整面临的挑战

德国对外关系协会(DGAP)会长桑德施耐德(Eberhard Sandschneider)大声疾呼,德国早就到了“跳出自挖的外交政策连续性陷阱”的时候,这是因为,无论德国是否愿意,它都是一个必须承担全球责任的建构力量。<sup>④</sup> 然而,当德国外交精英表现出准备调整现有外交政策的时候,就有学者例如汉斯·W·毛尔(Hanns W. Maull)警告说,

<sup>①</sup> 参见郑春荣:“利比亚危机以来德国安全政策的新动向”,《德国研究》2013年第2期,第4-14页。

<sup>②</sup> Christian Thiels, “Münchener Sicherheitskonferenz. Kaum mehr als Lippenbekenntnisse”, <http://www.tagesschau.de/kommentar/sicherheitskonferenz-kommentar100.html>, last accessed on February 18, 2014.

<sup>③</sup> Richard L. Armitage and Joseph S. Nye, *CSIS Commission on Smart Power. A Smarter, More Secure America*, Prepublication draft, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies Press, 2007. 有学者认为德国统一后已经做到运用巧实力,这一判断在笔者看来过于乐观,因为若果真如此,德国新政府就没有必要对外交政策做出反思和调整。See William R. Patterson, “Smart Power in Reunified Germany”, *Journal of Power*, Vol. 1, No. 3, 2008, pp. 339-354.

<sup>④</sup> Eberhard Sandschneider, “Deutsche Außenpolitik; eine Gestaltungsmacht in der Kontinuitätsfalle-Essay”, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 10/2012, 5. März 2012.

德国不要过高估计自己的实力;他指出,德国在外交政策方面的建构潜力事实上已经出现结构性下降,而且这种趋势很可能还会延续。此外,德国外交政策最重要的影响因素也是脆弱的。<sup>①</sup>那么,到底有哪些制约因素使得德国只能是“不情愿的建构力量”<sup>②</sup>呢?

首先,德国外交政策最重要的影响因素,即经济实力,能否在未来延续,具有相当大的不确定性。这不仅是因为欧债危机及其负面影响尚未过去,以及作为出口大国的德国受国际市场波动的影响大。更重要的是,欧洲在全球力量格局中总体上呈现衰弱的趋势。根据经济合作与发展组织(OECD)2012年底的一份研究报告,从长期预测看,德国在未来50年后,即到2060年,它将从排在美国、中国、日本、印度之后的世界第五大经济体,下滑到第十位,被巴西、印度尼西亚、墨西哥、俄罗斯和法国赶超;在未来50年,德国平均经济增长率将仅为1.1%,其占全球经济总量的比重也将从现在的4.8%降至2.0%,跌幅将超过58%,这将是所有国家中的最大跌幅。经济合作与发展组织之所以得出这样的结论,不仅是因为新兴国家的竞争与赶超,德国自身人口的老齡化趋势以及由此造成的劳动力短缺也是一个重要原因。据估计,德国到2060年65岁以上老年人口相对于15-64岁人口的比例将几乎翻倍到60%。而外来移民的流入并不能弥补这一缺口。<sup>③</sup>

从军事实力资源看,根据国际斯德哥尔摩和平研究所(SIPRI)的数据,德国的军费开支从两德统一以来持续下降,减幅大于英法两国,而且,与国内生产总值相比,英法的国防支出也比德国高不少。<sup>④</sup>从欧盟军费开支中的占比看,德国也是三国中最少的。<sup>⑤</sup>而且德国未来数年的国防预算也更多地呈现降低的趋势。<sup>⑥</sup>另外,更多出于预

① Hanns W. Maull, “Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken”, *GIGA Focus*, No. 1, 2014.

② Stefan Mair, “Deutschland: Gestaltungsmacht wider Willen”, in Josef Braml, Stefan Mair and Eberhard Sand-schneider eds., *Außenpolitik in der Wirtschafts- und Finanzkrise*, München: R. Oldenbourg Verlag, 2012, pp. 125-136.

③ “OECD-Studie: Deutschland wird zum größten Verlierer der Welt”, *Die Welt*, 10. November 2012, <http://www.welt.de/wirtschaft/article110874514/Deutschland-wird-zum-groessten-Verlierer-der-Welt.html>, last accessed on January 10, 2014.

④ 2012年,德国军费开支占国内生产总值的1.4%,法国占2.3%,英国占2.5%。与德国不同,英国和法国达到了北约确定的国防预算至少为国内生产总值2.0%的目标。See Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), The SIPRI Military Expenditure Database, <http://milexdata.sipri.org/result.php4>, last accessed on March 10, 2014.

⑤ 但德国出售的武器却多于英法两国:德国是全球常规武器第三大出口商,在至2011年的五年中占全球市场的11%,落后于美国的30%,俄罗斯的23%,高于法国的7%和英国的4%。正因为德国军费开支少但武器出口多,有学者称德国是“地缘经济强权”。See Hans Kundnani, “Paradoxon Deutschland. Eine geökonomische Macht in der Zwickmühle”, *Internationale Politik* 6, November/Dezember 2011, pp. 62-67.

⑥ “Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2014 und zum Finanzplan des Bundes 2013 bis 2017”, 22. Juli 2013, <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Monatsberichte/2013/07/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-regierungsentwurf-bundeshaushalt-2014.html>, last accessed on February 18, 2014.

算瓶颈原因而于2010年实施的联邦国防军改革,不仅削减了兵力,而且,志愿兵役制取代义务兵役制后,联邦国防军更是遭遇了新兵招募难题。虽然新政府表示要推行联邦国防军的“魅力攻势”,例如提高士兵子女福利待遇,来增加联邦国防军的家庭友好性,但其实际效果无法让人期待过多。

虽然国防部长冯德莱恩表示要增强德国在海外的军事行动,但是这个计划会遇到国内民意的阻挠。在德国趋势调查中,有61%的受访者反对扩大联邦国防军参与国际危机地区的行动,只有30%的人对此表示赞同。<sup>①</sup>

事实上,德国在实力资源上的强势在于其软实力,具体包括其良好的国际形象、成功的经济治理理念和在诸多领域的榜样作用等,但这些资源对于外交政策的影响与构建而言只是在特定条件下有效,尤其软实力发挥作用是以硬实力的存在为基础的。因此,通过“灵巧外交”也只能部分弥补上述潜在的硬实力缺陷。<sup>②</sup>

最后,除了德国历史上形成的克制文化,使得德国国内对推行积极有为的外交政策缺乏社会接受度以外,德国若真的能成功重振其外交政策,势必将更明确地定义和追逐其自身利益,而这是那些对德国的不作为抱怨最多的欧洲国家也难以接受的。<sup>③</sup>因此,如何在一个德国化的欧洲中避免出现“新德国问题”,<sup>④</sup>是德国以及欧洲必须面对的现实挑战。

## 五 结语

德国进入“默克尔3.0时代”后,利用有利的内外背景条件,显示出准备从恪守克制型外交政策转向推行积极有为的外交政策的端倪,这既包括更加积极地运用各种外交手段,也包括扩大军事手段的运用。但必须看到,德国政府内部迄今并未就这两种手段运用上的关系达成共识。

如前所述,德国要成功实现外交政策的转型,如何获得德国国内民意的支持,是德国新政府面临的一项要务。德国民众如今普遍安于保持现状,怀有不求变的心态,希望德国在国际政治中保持低调以避免出现对其经济利益不利的对抗局面,尤其反对参

① “DeutschlandTrend im ARD-Morgenmagazin. Mehrheit gegen mehr Auslandseinsätze”, <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend2146.html>, last accessed on February 18, 2014.

② Hanns W. Maull, “Deutsche Außenpolitik: zwischen Selbstüberschätzung und Wegducken”; Thomas Kleine-Brockhoff und Hanns W. Maull, “Der überforderte Hegemon. Ziele und Grenzen deutscher Macht”, *Internationale Politik* 6, November/Dezember 2011, pp. 50-61.

③ Mark Leonard, “The Revenge of the German Elite”, February 4, 2014, [http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary\\_the\\_revenge\\_of\\_the\\_german\\_elite](http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_the_revenge_of_the_german_elite), last accessed on March 1, 2014.

④ Timothy Garton Ash, “The New German Question”, *The New York Review of Books*, August 15, 2013.

与海外军事行动。按德国历史学家海因里希·奥古斯特·温克勒(Heinrich August Winkler)的观点,在德国,有那么一些人利用德国的历史罪责,来证明德国拥有一种成问题的“视而不见的权利”。<sup>①</sup>因此,德国政治精英急需就德国未来应承担的责任和能力展开公共讨论,<sup>②</sup>以此克服民众和政治精英之间存在的认识上的鸿沟。德国联邦总统、外交部长和国防部长之间的“三重奏”可被视为与此相应的“公关”与“启蒙”行动。

不过,截至目前,虽然可以判断,两位政府阁僚(外交部长和国防部长)的表态得到了默克尔总理的默认,但是,默克尔本人并未明确发声。这符合她一贯的静观其变的处事风格。但是,鉴于在某些观察家看来,她以往更多的是推行“默克尔主义”(Merkel doctrine),<sup>③</sup>即不干预却出售武器,因此,她是会响应政治精英的呼声,还是会更多地迎合民意,还有待观察。

无论如何,“默克尔 3.0 时代”的德国迎来了实现其地缘政治雄心的“时机之窗”,鉴于德国的实力资源的基础具有不可测性和脆弱性,因此,或许正如有的学者所指出的,若本届政府未能成功实现德国外交政策的转型,“列车就将永远地开走了”。<sup>④</sup>

(作者简介:郑春荣,同济大学德国问题研究所/欧盟研究所教授、所长;责任编辑:莫伟)

---

① Heinrich August Winkler, “Macht, Moral und Menschenrechte. Über Werte und Interessen in der deutschen Außenpolitik”, *Internationale Politik* 4, Juli/August 2013, pp. 116–127.

② 施泰因迈尔在德国外交部的就职演说中就表示,将就新政府的外交政策寻求与学术界和公民社会的对话。See Rede von Außenminister Frank-Walter Steinmeier bei der Amtsübergabe im Auswärtigen Amt am 17. Dezember 2013, Berlin.

③ Konstantin von Hammerstein et al., “Die Merkel-Doktrin”, *Der Spiegel*, 49/2012, p. 40. 也有学者并不认为存在所谓的“默克尔主义”,参见 Joachim Krause, “Gibt es eine Merkel-Doktrin? Nein. Nur eine etwas überhitzte Rüstungsdiskussion in Deutschland”, *Internationale Politik* 1, Januar/Februar 2013, pp. 100–105.

④ “Interview: Merkel, Europe, and German ‘Continuity’”, September 26, 2013, <http://www.cfr.org/germany/merkel-europe-german-continuity/p31499>, last accessed on February 18, 2014.