

德国联邦安全委员会的 演变探析^{*}

刘胜湘 许 超

摘 要：德国在二战结束初期被战胜国分割占领，没能建立起自己的国家安全机构。但随着冷战的开始，出于对抗苏联的需要，联邦德国重新武装并加入北约，并在1955年建立了德国联邦国防委员会，1969年更名为联邦安全委员会。从联邦德国首任总理阿登纳到现任总理默克尔，德国联邦安全委员随着国际国内安全形势的变化进行着不断的调整与变革。德国联邦安全委员会在维护其国家安全方面发挥了一定作用，但仍有很大的局限性。为此德国统一后的各届政府一直在探求建立强而有力的国家安全委员会。默克尔在2008年积极推动建立德国国家安全委员会的尝试很具代表性。虽然默克尔的努力最终以失败告终，但也表明德国建立一个显示大国标尺的国家安全委员会的呼声日益强烈。

关键词：德国； 联邦安全委员会； 历史演变； 国家安全体制

作者简介：中南财经政法大学 国际问题研究所 教授 武汉 430073

中南财经政法大学 国际问题研究所 助教 武汉 430073

中图分类号：D751.636

文献标识码：A

文章编号：1005-4871(2015)02-0017-17

联邦德国自1949年成立到1990年实现重新统一至今，已经历了从阿登纳到默克尔等8位总理，德国联邦安全委员会已在德国国家安全决策中发挥着不可

^{*} 本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“世界主要国家安全体制机制研究”(项目编号：11JZD046)的中期成果。

或缺的作用。笔者在本文中拟通过内政和外交的互动视角考察二战后德国联邦安全委员会的演变过程,以期进一步探讨其结构和运行机制。

一、联邦国防委员会的成立、发展与运行

联邦德国在二战后初期实行非军事化政策,放弃了国防和军队,没有独立的国家安全体制。但冷战开始后,阿登纳总理谋求通过重新武装重建国家安全体制。阿登纳认为,德国“受到来自东方的共产主义无神论独裁统治的威胁”,“左的独裁统治至少是和右的独裁统治具有同样的危险”。^①为应对“苏联威胁”,阿登纳努力重新武装德国。重新武装后的联邦德国在西方集团中的地位提升,其自身的安全环境也得到了很大的改善,这为后来德国联邦国防委员会的成立奠定了基础。

(一)德国联邦国防委员会的成立

联邦德国重新武装后,阿登纳及其阁僚出于更好地提高内阁各部委之间运作效率的考虑,开始思考建立一种类似于美国国家安全委员会的安全决策和咨询机构,来处理德国的国防和安全问题。它作为一种协调性机构,有助于处理跨部门事务,从而避免部门之间的推诿和扯皮,同时也可以减轻被繁杂事务缠身的内阁委员会的负担,联邦国防委员会的成立就是出于这样一种考虑。在德国议会制内阁体系中,总理居于核心地位,但联邦总理无权干预国家的外部安全事务。当时在德国政府的职权划分中规定由国防部和外交部共同负责外部安全,以防止希特勒式独裁政权的再次出现。然而总理无权干预安全问题使得内阁的运转效率低下,同时国防部和外交部在一些问题上出现职能不清和相互扯皮的现象。阿登纳总理认为,军事行动政策需对议会负责,由总理执行的事务需要国防部长批准,这严重影响了政府的工作效率。于是,阿登纳在1955年10月6日的联邦内阁会议中提出建立联邦国防委员会,他的提议最终获得通过。本次内阁会议同时规定,联邦国防委员会没有决定权,联邦内阁的决定权只能根据具体情况委托给联邦国防委员会,并且规定了联邦国防委员会由总理、副总理、外交部长、国防部长、内政部长、经济和财政部长组成,根据不同的情况可以吸纳相关部长与会。德国联邦国防委员会是一种部际协调的内阁委员会^②,统筹外交、内政、安全、国防、情报、经济等国家主体部门,协调各部

^① [德]康拉德·阿登纳:《阿登纳回忆录 1945 - 1953》(一),上海外国语学院德法语系德语组译,上海:上海人民出版社,1976年版,第45页。

^② 在德国建立了形形色色的内阁委员会,比如经济委员会、新联邦州委员会、欧洲政策委员会、未来科技委员会、农业和粮食问题委员会、环境和健康委员会、社会和健康委员会、城市和地区规划委员会等等,在不同的时期联邦内阁委员会有不同的设置数目和名称。

门在安全领域的利益和行动。其成立后即成为德国安全决策的主要平台。“在联邦国防委员会刚成立的前几年,其职能主要集中于发展国防观念、建设联邦国防军以及完善国防部的军事防卫。”“联邦国防委员会的主要活动领域是:军事防御、民防、经济问题和财政问题。”^①可见,联邦国防委员会成立之初,其职能主要在国家防务方面,尤其重视国家安全与防务决策,国防委员会讨论的其他政策也以防务政策为中心。

联邦国防委员会的成立有利于阿登纳总理在决策时统一各类观点。联邦国防委员会体现总理领导的原则,总理在联邦国防委员会中权力巨大。有学者曾这样评价阿登纳:“联邦德国首任总理康拉德·阿登纳很少在使用权力时受到制约。”^②在建立联邦国防委员会的同时,为了促进安全决策体制更加完善,联邦德国政府还建立了相关的安全情报组织,其中主要包括以获取军事情报为主的联邦军事情报局和搜集综合情报的联邦情报局。德国联邦国防委员会的结构与职能如图1所示。联邦总理府主任负责协调各部和联邦安全委员会的日常工作。

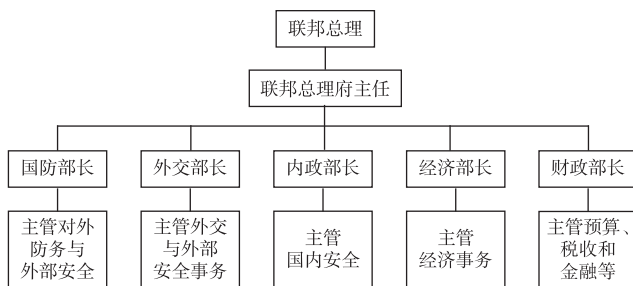


图1 德国联邦国防委员会的结构与职能

注:在德国,通常是由政府内阁中的一位部长来兼任副总理,联邦总理府主任担任国防委员会秘书职务,负责国防委员会的日常事务。

来源:作者自制。

(二)德国联邦国防委员会的发展

路德维希·艾哈德从1963年到1966年任德国联邦总理,这位阿登纳之后的过渡性总理因1966年德国发生的一场经济危机而被迫辞职。艾哈德总理的主要政绩在社会和经济方面,在安全决策体制上也做出了一定成绩。艾哈德上任之际,美苏两个超级大国之间的紧张关系有所缓和,然而德国外交战略及安全状

^① 张骥主编:《世界主要国家国家安全委员会》,北京:时事出版社,2014年版,第192页。

^② Christine Margerum Harlen, “The Leadership Styles of the German Chancellors from Schmidt to Schröder”, *Politics & Policy*, Volume 30, Issue 2, June 2002, pp. 347-371, p. 347.