

欧债危机后德国的外交政策： 更积极，更有为，更全球化？

[德]米夏埃尔·施塔克
吴静娴译 伍慧萍校

摘 要：过去几年中，德国的外交政策主要集中于欧债危机的应对，这种议题的狭隘化与德国在世界上影响力的与日俱增以及多数其他国家对于德国的期望不相符合。因此，联邦总理默克尔和外交部长施泰因迈尔所推行的德国新一届政府外交政策谋求在国际事务中更加积极有为，以促进基于规则的多边秩序。德国在阿富汗的行动失败之后，不太可能加大联邦国防军的行动计划。随着乌克兰危机的影响，德国外交政策当下最重要的任务是重新确定与俄罗斯的关系，重塑岌岌可危的欧洲安全秩序。

关键词：德国外交政策； 国际责任； 乌克兰危机； 欧债危机； 基于规则的秩序政策

作者简介：汉堡联邦国防军大学 国际政治研究所 教授 博士 德国汉堡 22043

译者简介：同济大学 外国语学院 德语系 硕士研究生 上海 200092

校者简介：同济大学 德国问题研究所 教授 上海 200092

中图分类号：D851.6

文献标识码：A

文章编号：1005 - 4871(2014)03 - 0004 - 26

一、引言

在2013年9月22日德国联邦议院选举之后，新一轮围绕德国外交政策基本目标和核心内容的激烈争辩开始上演。这种争论早就该展开，因为德国外交政策在一定程度上“没有目标和指南”^①，而且在上届立法会议期间(2009 - 2013年)，德

^① 参见 Michael Staack, „Ohne Ziel und ohne Kompass? Anmerkungen zur neuen deutschen Außenpolitik“, in Michael Staack/Dan Krause (Hrsg.), *Europa als sicherheitspolitischer Akteur*, Opladen/Berlin/Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2014, S. 173 - 199.

国外交政策在其建构潜力方面主要聚焦于欧债危机的应对。诚然，欧洲一体化的维护与深化——尤其是将欧盟建成为世界政治行为体——构成了德国政治的突出目标，而非唯一目标，但是这种单一狭隘的主题仍旧与德国在国际政治中的政治分量以及多数第三国对德国的期望不符。^① 就这一点来看，2013年12月新组建的大联合政府将目标设定为拓宽外交、安全和发展政策内容，也就在情理之中。继2005年至2009年首次任期后再度任职的外交部长施泰因迈尔（社民党）和新任国防部长冯·德·莱恩（基民盟）还将这一目标与个人的建构要求相联系^②，值得一提的是，联邦总理默克尔没有公开参与整个争辩过程。^③

本文认为，在暂时克服了欧债危机之后，德国作为一个外交行为体，实现了向更加积极的建构性政策的回归。欧洲依旧是德国外交政策最重要的重心所在，然而俄罗斯、东亚和与美国之间的跨大西洋关系在德国外交政策中的地位较之以往更加显著。“贸易国德国”^④最重要的外交政策目标，也就是保障经济福利、实现欧洲一体化、继续建构维护和平与基于规则的国际秩序，依旧维持不变。而德国估计不会显著加强军事行动的参与，对这一政策发展趋势起关键作用的是阿富汗行动、伊拉克战争和利比亚干涉行动带来的大量负面经历影响，尽管德国联邦国防军并没有参与上述军事行动。由于这些行动对保障相应地区的安全和重建没有成效或成效甚微，因此，不仅在政治体制内，而且在社会舆论环境中，对于外交政策中使用军事手段的质疑再度喧嚣尘上。^⑤

二、围绕着“更积极”的外交政策的争辩

德国对“更积极”的外交政策的讨论并不是始于2014年1月29日默克尔（基民盟）再次当选联邦总理的政府声明，而是始于之后不久的第50届慕尼黑安全会

^① 2013年由英国广播公司(BBC)在全球组织的调查问卷显示，在问及哪个国家应该在国际上发挥更重要作用时，德国甚至凭借59%名列前茅。参见BBC Poll, “Germany Most Popular Country in the World”, 22. 5. 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-22624104>, 访问日期:2014-07-07. 2014年夏初，德国外交部征询的60位学者专家也明确赞同更积极有为的德国外交政策。参见 „Denken für Deutschland“, *Internationale Politik*, Jg. 69 (2014), Nr. 4, S. 14-23.

^② 施泰因迈尔甚至以“外交政策新思考”为纲领，倡议对外交政策展开原则讨论，以此考察德国外交政策的内容调整。受邀参与讨论的人士主要是德国及国际专家，还有感兴趣的民众。参见 <http://www.review2014.de>.

^③ 参见 Andreas Rinke, „Keine Sphinx an der Spree. Was und wie die Bundeskanzlerin außen- und europapolitisch denkt“, *Internationale Politik*, Jg. 69 (2014), Nr. 5, S. 118-127.

^④ 这一构想的基本内容参见 Michael Staack, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, Paderborn: Ferdinand Schöningh Verlag, 2000, S. 15-56.

^⑤ 参见 Julian Junk/Christopher Daase, “Germany”, in Heiko Biehl u. a. (eds.), *Strategic Cultures in Europe. Security and Defence Policies Across the Continent*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2013, pp. 139-152.

议(2014年1月31日至2月2日)。提出德国应当更加积极有为地参与国际事务这一指导思想的,不是总理默克尔,而是总统高克。在题为《德国在世界上的角色》^①的原则演讲中,高克主张德国将自身定位为“国际秩序与安全的保障者”,并且在处理国际问题时应当“更早、更果断、更具实质性”。德国的全球化水平超过世界平均水平,因此它也会超出世界平均水平地获益于“开放的国际秩序——一种允许德国将利益与基本价值结合起来的国际秩序”。高克认为,从这一情况可以推导出“21世纪德国最重要的外交利益在于维护这一秩序结构,并使其未来继续适用”。如何在持续发生根本变化的世界中成功地遵循这一“核心利益”,这是“我们时代的巨大挑战”。

联邦总统高克认为,德国作为“国际秩序和安全的保障者”在各方面都取得了重要成效,这包括发展合作,为“资源节能型的未来”做出贡献,促进国际机构建设,参与军事维和行动,并支持“欧洲共同发展”。德国应当对应于自身的政治外交、经济 and 军事潜能,更加积极有为,例如应当更加努力地致力于东欧邻国或与欧洲毗邻的非洲国家的“稳定化”,同时“争取新兴大国或重新崛起的大国公平地推进国际秩序”。如果必须采取军事行动,根据高克总统的观点,德国“永远不会支持纯粹的军事解决方法”,而会始终采取整体性的政治策略,但在考虑是否派遣联邦国防军方面,德国既不会原则性地说不,也不会条件反射地直接同意,特别是“当人权损害造成了集体屠杀、战争罪行、种族清洗或反人类罪行的时候”,德国尤其不能拒绝给予帮助。高克得出结论认为,德国应当更切实地履行“国际责任”,这符合德国自身的利益。

德国外交部长施泰因迈尔和国防部长冯·德·莱恩在各自的演讲中也表达了相似的看法。施泰因迈尔宣布,德国将重新成为欧洲共同外交、安全与防务政策的“推动力量”,并将更加积极有为地参与解决国际危机。^②他将动用军事力量称作“极端手段”,因而仍应谨慎操作。然而,他接下来谈到“克制文化不能演变成超然事外的文化”。德国“作为重要国家,仅仅置身于事外评论世界政治是不够的”。至关重要,德国“要和其他国家一起更深入、更创新地思考如何配置‘外交工具箱’,如何利用它发起灵巧的倡议”。国防部长冯·德·莱恩采用的措辞十分相似,她强调,对于像德国这样的国家,不管是出于安全政策视角,还是人道主义角度,在危机和冲突面前都不能选择蹉跎而待或者事不

^① Joachim Gauck, *Deutschlands Rolle in der Welt. Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen*. Rede des Bundespräsidenten anlässlich der Eröffnung der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 31. 1. 2014.

^② Frank-Walter Steinmeier, Rede des Außenministers anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 1. 2. 2014.

关己的态度。^①

大部分媒体报道主要将上述观点解读为要求联邦国防军更多地参与国际行动。^② 这一议题同样也聚集了批评观点，包括部分议院反对党的声音。^③ 但是，仅仅把推行更积极的外交政策的要求狭隘地限制到军事行动的参与上，未免太过浅视。对于联邦总统、外交部长和国防部长来说，首要的是宣传一种政策，即在每个举足轻重的外交政策领域和重点地区内，德国今后都应更多地遵循自己的构想，自主提出解决方案，直接贡献力量。事实上，在上届立法会议任期内，德国不仅遵循了完全有理有据的“军事克制文化”^④，还实践了普遍克制的外交政策，包括在那些德国鉴于其能力和利益原本可以做出重要贡献的问题上。

对于这种颇成问题的克制态度，一个典型的例子就是德国对待叙利亚战争的姿态，叙利亚战争也是 2013 年联邦议院选举时除了欧洲政策之外唯一有影响力的外交话题。在这一点上，德国政府得到全部反对党的支持，有理有据地反对军事干预，赞同采用政治手段解决冲突，但它却没有提出自己对于解决方案的具体设想，也没有在国际上站出来，与志同道合的国家相互协调合作。2013 年 9 月，当阿萨德政府出人意料地宣布愿意放弃过去很可能多次使用的核武器时，默克尔总理和韦斯特韦勒外长领导下的政府还未准备好参与销毁库存武器，并且无视联邦国防军具备相应技能这一事实。尽管在国际冲突担纲调停人角色和积极的裁军政策属于德国外交政策的传统优势，同时联合国也期望德国在叙利亚冲突上采取相应行动，但当时德国给出的回答却是否定的。改正在这点上的不作为，参与叙利亚化学武器的销毁，是新一届大联合政府迈出的第一步。

围绕着通过联邦国防军的行动来承担“国际责任”的争辩也会带来误导，甚至给人以“伪重要”^⑤的印象，因为在两德统一之初就已经进行过这样的讨论，并且已经得到了回答。^⑥ 联邦国防军是否可以在集体安全体制框架下参与国际行动，这一原则性问题自联邦宪法法院于 1994 年 7 月 12 日做出相应裁决起便已经决定下

^① Ursula von der Leyen, Rede der Bundesministerin der Verteidigung anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz, 31. 1. 2014.

^② 参见 Malte Lehming, „Gaucks Rede. Neue Zeit, neuer Ton“, *Der Tagesspiegel*, 1. 2. 2014, S. 1.

^③ 参见 Stefan Liebich, „Mehr deutsche Soldaten in UN-Friedensmissionen? Nein!“, *Vereinte Nationen*, Jg. 62 (2014), Nr. 3, S. 114.

^④ 参见 Berthold Meyer, „Eine kurze Renaissance der Kultur der militärischen Zurückhaltung“, in Detlef Bald u. a. (Hrsg.), *Die demokratische Gesellschaft und ihre Streitkräfte. Hamburger Beiträge zur Friedensforschung und Sicherheitspolitik*, Nr. 162, Hamburg: Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik, Universität Hamburg, 2014, S. 21–43.

^⑤ Stefan Willeke, „König Jochen“, *Die Zeit*, 31. 7. 2014, S. 12.

^⑥ 参见 Michael Staack, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, S. 462–524.

来。在过去20年间,德国参与的行动几乎涵盖所有可以想到的任务范围,从维护和平到参与作战。^①除了左翼党党团之外,联邦议院所有党团均认为这种行动原则上是合法的,因此,没有必要展开新一轮关于联邦国防军行动的原则问题讨论。事实上现在讨论的是个别情况下如何做出决定,做出这些决定依照的准则包括成功前景、德国的特殊利益、联盟义务或联盟忠诚度以及具备的能力等等。因此,联邦国防军参与欧盟马里军事训练部队(EUTM Mali)、联合国马里/塞内加尔多层面综合稳定特派团(MINUSMA Mali/Senegal)及欧盟驻中非共和国维和部队(EUFOR CAR),至关重要的前提是这些国家危机形势危急,更重要的是,新一届德国政府愿意重新加强与法国这个欧洲最重要盟友的安全政策合作关系,这一关系在过去几年中有所忽视。但是德国还谈不上以某种新非洲战略作为行动指导,在此框架下整体转向非洲次撒哈拉国家。^②德国军事行动的人数范围也清楚表明了这一点,参与欧盟马里军事训练部队的士兵人数上限为250人,联合国马里/塞内加尔多层面综合稳定特派团最多为80人,欧盟驻中非共和国维和部队最多为150人。^③这符合了基民盟/基社盟与社民党的联合执政协议中的相关规定:“优先与我们地理上的邻国共同参与行动,以维护并加强欧洲安全。超越邻国关系的行动应该更多地向地区伙伴和组织转移,比如转向非洲联盟(AU)和西非国家经济共同体(ECOWAS)。”这类地区组织以及“当地可信的伙伴”应当在承担责任时得到德国的支持。^④无论在安全政策还是经济政策方面,非洲地区都仍旧不是德国外交政策的首要重点。^⑤

阿富汗、伊拉克和利比亚战争后,人们冷静下来,意识到军事手段的作用有限,这也不是德国的“特殊道路”,而是当今几乎所有西方国家中多数人都开始这么想。令人印象尤其深刻的是,2013年8月29日英国国会下议院投票表决,反对英国参

^① 参见 Ulf von Krause, *Die Bundeswehr als Instrument deutscher Außenpolitik*, Wiesbaden: Springer Fachmedien, 2013; Hans J. Gießmann/Armin Wagner (Hrsg.), *Armee im Einsatz. Grundlagen, Strategien und Ergebnisse einer Beteiligung der Bundeswehr*, Baden-Baden: Nomos, 2013.

^② 参见 Julian Junk, „Vom Gestaltungsunwillen einer ‚Gestaltungsmacht‘ — ein Kommentar zur deutschen Malipolitik“, *Sicherheit und Frieden*, Jg. 32 (2014), Nr. 2, S. 91-97.

^③ 这三种情况实际都没有达到人员上限。比如根据2014年7月的数字,德国参与欧盟驻中非共和国维和部队的只有4(!)名士兵,2014年7月1日甚至终止了德国在联合国马里/塞内加尔多层面综合稳定特派团框架下的空运支持行动,因为联合国认为空军飞机不完全适合投入该地区使用。

^④ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, 17. 12. 2013, S. 166-167, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?blob=publicationFile, 访问日期:2014-07-30.

^⑤ 对于这一点,联邦政府即便通过了新“非洲政策纲领”也改变不了什么。在这个新纲领中,德国称赞非洲为“新兴的大洲”和“经济大幅增长的巨大未来市场”,肯定非洲在地区一体化和民主发展上取得了多方面的进步。参见 Bundesregierung, *Afrikanpolitische Leitlinien*, Berlin, 21. 5. 2014.

与叙利亚军事干预，这充分体现出观念的改变。人们之所以清醒过来，原因在于他们发现，旨在推动“建立国家”的军事行动成效十分有限，特别是在规模大、战线长的情形下。比如在阿富汗，同时要打击恐怖主义，缔造安全环境，部署自己的军事力量，建立民主宪法秩序，保证人权受尊重，创建多元社会，并在伊斯兰教的基础上创立法治国家。^① 在逾 25 年的内战之后，这个国家本身从一开始就缺乏基本的前提条件来实现以上目标，西方干预国家也缺乏实用战略，互相之间缺乏协调一致、目标明确地行事的精神。^② 因此阿富汗被称作“干预后的废墟”^③不无道理。

如果对西方后两极秩序时代的干预政策作一个暂时性中期总结，可以得出的结论是，“建立国家”是一个历史过程，其进程可以加速，但是不能缩短到几年时间内。此外，这样从外部去建立国家能否成功，最重要的条件除了缔造安全环境之外，还要重视可持续的发展合作。那种认为西方秩序方案可以移植到非西方社会中的设想，在经历了去殖民化之后，第二次被证明纯粹是自由派技术官僚的幻想。^④ 野心较小的军事行动反而会成功许多，比如 2001 年在马其顿的冲突预防和非军事化，2006 年刚果民主共和国总统选举的保障工作，以及自 2010 年起非洲之角的海盗抵御。以上所有的军事行动都曾经或依旧有联邦国防军的参与，其成效甚佳。

积极的德国外交政策的核心挑战不在于军事领域。第一位的是欧盟的巩固，欧盟的经济与政治团结因为欧债危机而遭受巨大损害，这也直接影响到欧洲在世界政治中的角色，因为不但欧盟的建构意愿和能力大幅下降，欧洲模式的辐射力也明显减弱。^⑤ 第二，有必要在瞬息万变、多极结构的世界中推行积极的全球秩序政策，以此加强多边合作。德国尤其希望争取新兴国家力量支持自身的自由秩序设想，至少是达成妥协，这样就可以避免诸如气候或贸易政策规定带来的高额成本。^⑥ 第三是德国对当下冲突管理做出的贡献，比如在近东和中东国家（伊朗、以

^① 参见 Klaus Naumann, *Der blinde Spiegel. Deutschland im afghanischen Transformationsprozess*, Hamburg: Hamburger Edition, 2013.

^② 参见 Hans-Georg Ehrhart/Charles Pentland (eds.), “The Afghanistan Challenge: Hard Realities and Strategic Choices”, Montreal/Kensington: McGill-Queen’s University Press, 2009; Herbert Wulf, „Staatsbildung in Afghanistan: gut gemeint, falsch geplant, schlecht gemacht“, in Bernhard Rinke u. a. (Hrsg.), *Interventionen Revisited. Friedensethik und Humanitäre Interventionen*, Wiesbaden: Springer VS, 2014, S. 191 – 204.

^③ „Stellungnahme der Herausgeber und Herausgeberinnen; Aktuelle Entwicklungen und Empfehlungen“, in Ines-Jacqueline Werkner u. a. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2014*, Berlin: LIT Verlag, 2014, S. 24.

^④ 参见 Susanna Campbell/David Chandler/Meera Sabaratnan (eds.), *A Liberal Peace? The Problems and Practices of Peacebuilding*, London: Zed Books, 2011.

^⑤ 参见 Thomas Wright, “Europe’s Lost Decade”, *Survival*, Jg. 55 (2014), Nr. 6, pp. 7 – 28.

^⑥ 参见 Bundesregierung, *Globalisierung gestalten — Partnerschaften ausbauen — Verantwortung teilen*, Berlin, 2012.

色列和巴基斯坦、叙利亚、黎巴嫩和伊拉克等)。新政府组建后,有一大议题迅速成为德国外交政策的最重要挑战,德国政府也明显低估了其引发危机和升级的潜力,这便是乌克兰冲突,从本质上说,就是欧洲整体安全的保障和与邻国俄罗斯的关系问题。

三、乌克兰危机、俄罗斯政策与欧洲整体安全

随着1989-1990年间东西方冲突的结束,德国外交政策的框架条件也发生了决定性的变化。集团对抗和军备竞赛的结束,此前苏联主导的中东欧地区大部分国家已实现民主化,俄罗斯纳入到欧洲安全合作结构中,这些都为德国赢得了基本的安全环境。这一基本的结构转变使得德国这个原先位于集团冲突分界线上的分裂的国家成为推动欧洲发展的核心力量,周边环境着的都是伙伴国家,尽管亲疏有别,但历史上德国从未置身于这样的安全环境之中。然而,最初追求的目标,也就是建立欧洲整体安全秩序,还尚未达成,因为没有在欧洲安全与合作会议基础上产生新的欧洲整体安全体系,而只是向东扩展了欧洲区域组织欧盟和北大西洋公约组织(北约)。尽管如此,还是有可能在一个涵盖广泛的全欧安全组织中,建立起欧洲所有国家、美国和加拿大共同参与的安全合作架构。

对于德国和欧洲政界来说,乌克兰冲突的规模与影响出人意料。2013-2014年秋冬时期乌克兰国内政治中围绕着外交政策方向的争端十分激烈,充斥着武力,继而发展成为1989年以来欧洲整体安全的最大挑战。这一危机拥有足够的潜力,有可能毁掉很多过去25年在欧洲建立起来的安全合作结构,甚至可能将其全部摧毁。此外,我们还面临着欧洲大陆再度分裂的可能,主要表现在以欧盟和北约为一方与另一方即俄罗斯之间的持续对抗。德国外交根本利益原本在于维护欧洲的和平与安全,保持与俄罗斯联邦的战略伙伴关系,也因此受到威胁。回顾以往,必须认识到的是,各国(包括德国政府)在较长时间内都没有充分认识到乌克兰内部及周边事态发展的风险,因而导致各方面的危机处理与危机的规模不相符合。^①

自2013年11月起乌克兰内部危机在外界(欧盟与欧盟成员国、俄罗斯和美国)持续参与的情况下逐步展开。^②俄罗斯在2014年3月18日违反国际法,兼并克里米亚共和国,最终使得乌克兰国内争端转变为具有国际影响的外交和地缘政治冲突。该事件导火索在于,2013年11月底时任乌克兰总统亚努科维奇经过长

^① 参见 Lawrence Freedman, "Ukraine and the Art of Crisis Management", *Survival*, Jg. 56 (2014), Nr. 3, pp. 7-41.

^② 概要参见: Andreas Heinemann-Grüder, „Revolution und Revanche: die Ukraine am Abgrund“, in Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2014*, Berlin: LIT Verlag, 2014, S. 266-282.

时间权衡与犹豫，决定不与欧盟签署历经复杂谈判完成的联系国协定。在做出这一决定之前，欧盟和俄罗斯方面都施加了巨大压力，欧盟坚持要求乌克兰履行的义务和其他联系国协定相比要高很多，而俄罗斯向乌克兰施压，则是希望乌克兰加入其欧亚联盟这一形象工程。乌克兰没有认真探讨过与两个组织都建立联系国关系的折中道路，这主要是因为欧盟不愿意。^① 亚努科维奇做出这一决定还有一个原因是，俄罗斯十分乐意用数十亿短期贷款资助这个几近破产的国家。亚努科维奇对联系国协定的暂时拒绝引发了各地游行，特别是在基辅和乌克兰西部地区，连首都基辅市中心的独立广场也被示威抗议者占领了。游行示威者刚开始明确赞同与欧盟签约，也赞同民主化，自 2013/2014 年年度之交起，他们开始要求罢免亚努科维奇，呼吁其政府倒台。^② 在这一发展背景下，一些政治力量，如乌克兰右区党及其他民族主义甚至是纳粹主义团体，开始赢得影响力，他们拒绝接近欧盟和“西方价值观”，意图在必要情况下暴力颠覆政府。

从政治角度回顾来看，亚努科维奇及其内阁试图处理危机的方式仿佛就是一场灾难。与反对派对话的提议来得太晚，可信度也很低。2014 年 2 月中旬，政府尝试采取特别行动驱赶独立广场上的示威者，清理广场，结果却演变成一场败局，造成上百人死亡。^③ 因此，三个欧盟国家德国、法国和波兰的外长在亚努科维奇政府过度使用武力之后的政治举动十分正确，他们立即共同前往乌克兰首都，希望和俄罗斯总统特使卢金合作，找到拯救危机的道路，显然乌克兰内政制定者已经无力做到这一点了。这一个“3+1 组合”确实成功地将乌克兰政府和议会反对党于 2014 年 2 月 20 日聚集到一起，达成调停结果，包括重新采用 2004 年出台的宪法，然后在 10 天内组建全国统一政府，2014 年年内提前举行总统选举，解除对公共建筑和广场的占领，放弃武力，上缴非法武装。^④ 上述所达成的协议 24 小时内便沦为

^① 参见„Deutschland ist für uns da“. Gespräch mit dem ukrainischen Außenminister Pawlo Klimkin“, *Die Zeit*, 17. 7. 2014, S. 5; Neil MacFarlane/Anand Menon, “The EU and Ukraine”, *Survival*, Jg. 56 (2014), Nr. 3, pp. 95 – 101; „Verheugen zur EU-Russlandpolitik. Warum Helmut Schmidt irrt“, *Spiegel Online*, 19. 5. 2014, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krise-helmut-schmidt-von-ex-eu-kommissar-verheugen-kritisiert-a970150.html>; 访问日期:2014-06-20.

^② 参见 Katerina Malygina, „Die Ukraine nach dem EU-Gipfel in Vilnius; Nichtunterzeichnung des Assoziierungsabkommens, Polizeigewalt und Radikalisierung der Massenproteste“, *Ukraine-Analysen*, Nr. 125, 10. 12. 2013, <http://www.laender-analysen.de/ukraine/pdf/UkraineAnalysen125.pdf>, 访问日期:2014-07-21.

^③ 究竟是政府的安全部队还是抗议运动的好战人士要为这些死亡事件负责，直到 2014 年 8 月尚未澄清，目前为止也未展开独立的调查。

^④ 参见 Auswärtiges Amt, “Agreement on the Settlement of Crisis in Ukraine”, 21. 2. 2014, <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/671348/publicationFile/190025/140221-UKR-Erklaerung.pdf>, 访问日期:2014-07-21.

一沓废纸,因为自由广场上的抗议者拒绝接受这些商讨结果,他们当中比较暴力和右翼的一部分人占领了总统府和政府所在地加以威胁。迫于形势,亚努科维奇惊险地逃到国外,他依旧保持乌克兰民选总统的身份,但已经无法依靠自己所在的地区党,特别是自己的安全部队。亚努科维奇的出逃重新定义了政治局面,乌克兰政府后来的颠覆成为可能,不是因为西方国家的干预,而是亚努科维奇逃往俄罗斯才造成的。在这种情形下,欧盟放弃要求推行其参与达成的妥协方案,从后续发展来看,这是一次严重的错误。

在现有执政党的多数党员向反对党倒戈之后,亚努科维奇被选了下去,任命了过渡时期代理总统图尔奇诺夫和临时总理亚采纽克,^①新政府仅仅依靠前任总理季莫申科所在的祖国党、民族主义的全乌克兰自由联盟和右区党,前世界拳王克里钦科所在的亲欧洲政党——乌克兰改革民主联盟没有进入内阁。新政府发布的首批公告就包括废除将俄语定为第二语言的法律,不久之后,部分因为欧盟的施压,该条公告又被撤回。新政府缺乏战略性的眼光,没有认识到在政治分裂的局面下,不仅可以依靠乌克兰西部,还必须争取东部的支持。过渡政府的法律和政治合法性从一开始便十分薄弱,它是建立在推翻政府的基础之上,其宪法基础令人质疑,议会成员大批倒戈,没有真正的民主授权。此外,前总理季莫申科执政四年里充满着腐败、管理不当和裙带关系,几乎与之后亚努科维奇及其追随者们的情况一样严重,乌克兰一直留存着这些所谓改革力量的新世袭统治的记忆。因此,不同于美国和其他一些欧盟国家,德国政府自一段时间以来在政治上与季莫申科保持距离,为了该国的未来发展,反而更青睐像乌克兰改革民主联盟这样的新政治力量。

随着克里米亚半岛从乌克兰分裂并随后并入俄罗斯联邦,以及俄罗斯武力干预乌克兰,乌克兰内部的冲突演变成了国际冲突。^② 俄罗斯兼并克里米亚,支持武

^① 罢免亚努科维奇有违乌克兰宪法。乌克兰宪法第111条写道:在罢免总统之前,必须由宪法法院对针对总统的指控进行调查,写成相应的报告,在此基础上,必须还要有至少四分之三法定人数的议员同意罢免总统。但在乌克兰议会解散之后,宪法法院也被撤除。

^② 俄罗斯这一政策的动机以及它所预期可能产生的后果与影响在这里不作讨论。但许多方面表明,俄罗斯总统普京对乌克兰政府的颠覆十分诧异,并且在短期内做出决定,通过兼并克里米亚以及由此控制对塞瓦斯托波尔海军基地来保障他所定义的俄罗斯利益,也就是在地缘政治的大国力量战略意义上采取行动。做出这一决定可能还因为普京总统想要努力保持“强势领导人”的威望以及俄罗斯的国家威望,容忍乌克兰的时局变化便会与上述目的不符。鉴于过去的多次冲突以及西方国家对于俄罗斯利益的无视(比如科索沃、导弹防御系统、北约扩张、利比亚和叙利亚冲突),按照这种理解,严重损害与欧盟、美国和北约的合作不如内政驱动下的对自身权力地位的追求来得重要。普京从未有过重建苏联的“整体规划”。就这点来说,俄罗斯领导层的政策主要出于防御,但效果却是进攻性的,不仅深远地造成西方国家与俄罗斯之间关系的信任度下降,还使得俄罗斯在国际政治中的声誉整体大受损害。参见 International Institute on Strategic Studies, “Russia’s Motives in Ukraine”, *Strategic Comments*, Jg. 20 (2014), Nr. 19, Mai 2014.

装分子动摇乌克兰局势，这无疑违反了国际法。国际法是建立在主权、互不干涉和领土完整的基本原则之上的，不承认违背国家意愿分裂疆域的法律。^① 尽管 1999 年北约军事干预使科索沃地区脱离塞尔维亚，2007 年大部分西方国家承认科索沃独立，也不会对此有所改变。从国际法角度来看，科索沃是一次特殊情况，打破了规则，但新规则没有因其而建立起来。俄罗斯在 2008 年格鲁吉亚冲突（阿布哈兹和南奥塞梯的分裂）和克里米亚危机中都依据了科索沃问题上违反国际法的做法，这充分表明默然接受这种违反规则的行为可以带来何种不愿看到的后果和影响。

对于美国和欧盟来说，克里米亚共和国并入俄罗斯联邦是一次“突破禁忌的行为”^②，因为这是自二战以来第二次由一个欧洲国家吞并另一个欧洲国家的疆域，并且借助武力威胁推移了国界。针对俄罗斯严重损害国际秩序规则的做法，西方国家做出相应回应，宣布采取制裁，制裁根据俄罗斯政治发展分三阶段实行，第一、二阶段随着俄罗斯兼并克里米亚后立即生效，其内容包括限制政治外交联系（中止俄罗斯参加八国集团峰会，取消在俄罗斯索契举行的下一届八国集团峰会，取消德俄政府磋商会议），禁止俄罗斯政界人士、军队和经济界领导入境，冻结其账户资金。为了保持与俄罗斯协商寻求解决方案的渠道开放，初期不予采用第三阶段制裁，即经济制裁。除了西方国家之外，国际上几乎没有国家支持这一制裁政策。

对于武装分裂分子占领乌克兰东部地区的行为，乌克兰政府做出的回应是采用军事“反恐作战行动”，但是没有事先尝试进行政治对话。分裂分子于 2014 年 5 月 11 日就分裂顿涅茨克和斯拉维扬斯科地区的问题组织了全民公投，俄罗斯没有承认该公投，这使得螺旋向上的军事升级趋势得以暂时中断。2014 年 5 月中旬圆桌会谈在欧洲安全与合作组织的支持下成立，也略微为缓解局势做出了贡献。圆桌会谈在国家 and 地区层面上不同的政治阵营之间组织会谈，但是排除分裂分子，这一机制的设立源自于德国政府的提议。受欧洲安全与合作组织的委托，德国高级外交官伊申格与乌克兰前总统库奇马共同出任全国圆桌会谈的主席。2014 年 5 月 25 日波罗申科在乌克兰改革民主联盟等政党支持下，在第一轮选举中就以 55% 的选票被选为新任总统，而反俄的候选人季莫申科仅仅得到 12% 的选票，这一重要发展进一步缓解了军事升级。波罗申科曾经在季莫申科政府中担任外交部长，同时还是亚努科维奇政府的经济部长。俄罗斯尽管没有正式承认这次选举，但是也清楚地表示会接受新一届领导层为洽谈伙伴。

2014 年 6 月 5 日时值盟军登陆诺曼底 70 周年，默克尔总理在庆典之余促成波

^① 参见 Christian Schaller, „Sezession und Anerkennung. Völkerrechtliche Überlegungen zum Umgang mit territorialen Abspaltungsprozessen“, *SWP-Studie*, Berlin: SWP-Berlin, 2009.

^② Andreas Rinke, „Wie Putin Berlin verlor. Moskaus Annexion der Krim hat die deutsche Russland-Politik verändert“, *Internationale Politik*, Jg. 69 (2014), Nr. 3, S. 33.

罗申科和俄罗斯总统普京的第一次私人会面,这也是自乌克兰危机以来普京首次与德国总理默克尔、美国总统奥巴马、法国总统奥朗德和英国首相卡梅伦直接会面。2014年6月底乌克兰政府没有延长与分裂分子的停战协议,紧接着加强了“反恐作战行动”,2014年7月17日马来西亚航空MH17航班被击落,机上298名乘客全部死亡,击落航班事件的责任最有可能在分裂分子这边。在这一系列事件发生之后,进一步缓解军事冲突的希望成了泡影。欧盟和美国要求俄罗斯对于分裂分子采取行动,特别是要终止对其的供给和培训。在西方国家看来,俄罗斯再次做出了不够充分的回应,因而第三阶段、即经济制裁开始生效,包括限制俄罗斯国有银行进入欧盟金融市场,禁止未来的武器出口,禁止出口高科技产品,限制出口专用输油装置。在2014年8月底,事实清楚表明俄罗斯军事部队直接参与乌克兰东部的战乱之后,制裁力度进一步加大。

对于德国来说,克里米亚以及乌克兰危机提出了五大挑战:第一,作为一个奉行基于规则的世界秩序的国家,德国不能容忍俄罗斯违反国际法的行径;第二,德国察觉到欧洲整体的安全秩序受到威胁;第三,自东西方冲突结束以来,德国外交政策的一大基础是与俄罗斯之间的特殊伙伴关系,这一基础如今也岌岌可危;第四,保持乌克兰的国家主体,阻止这个濒临瓦解的国家进一步产生政治和经济动乱,是符合德国利益的;第五,重要的是,既能找到欧盟和美国应对俄罗斯的共同立场,又能把俄罗斯拉回到谈判桌前。

东西方冲突结束之后,统一的德国与俄罗斯联邦缔结了战略伙伴关系。德国外交政策的一项基本原则是保证欧洲的安全,这一目标只能与俄罗斯共同实现,没有俄罗斯的参与或者与俄罗斯对抗都无法达成目标。^①因此,德国在过去的23年间一直致力于尽可能让俄罗斯与欧盟、北约和七/八国集团峰会等西方组织联结起来。克里米亚危机之前,德国一直是支持俄罗斯合法利益的最重要的西方国家。反之,当下的俄罗斯政府也视德国为除美国之外最重要的西方合作伙伴,有时重要性还会超越美国。这种良好关系的核心基础在于两国经济纽带不断增强,德国高度评价俄罗斯(苏联)为德国统一做出的贡献,两国人民在二战暴行之后修好和解。尽管自2012年普京的第二次任期开始,两国的政治差异不断加大,但这并没有改变核心定律。德国外交政策的另一大目标在于构建多极的国际秩序,欧盟可以成功地与美国和中国抗衡,德国争取与俄罗斯保持尽可能紧密的联系,为欧洲能在世界发挥更大影响奠定基础,所以德国绝无任何兴趣去重新分裂欧洲。正因如此,当2008年布什政府竭力推动迅速将乌克兰和格鲁吉亚纳入北约扩张之列时,德国与

^① 这一反复出现的表述,亦参见 *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, S. 170.

法国、西班牙共同投了否决票。此后，这一否决态度所基于的事实逻辑没有任何改变。

与对俄罗斯的关系相比，德国对乌克兰的关系总是处于次要的地位，重要原因不仅在于与俄联邦结成战略伙伴关系意义重大，还出于对乌克兰自身经济和政治发展的冷静评价。自 20 世纪 90 年代初起，德国为乌克兰经济改革提供了一支很大的顾问团队，并且从其他很多方面支持乌克兰的转型进程。但是和欧盟东欧成员国以及俄罗斯相比，乌克兰在不断落后。乌克兰自 1991 年独立以来，历届乌克兰政府，不管是“亲西方”还是“亲俄”，它的特点很大程度上都是“劣政恶治”，因为在政治和经济上，乌克兰的统治体系都被寡头政治和派系集团所主宰。即便如此，自东部伙伴关系缔结以来，历届德国政府都支持乌克兰通过联系国协定走向欧盟。德国政府构想的东部伙伴关系不是为加入欧盟的前景做准备，而是作为入盟的一种替代方案。

在乌克兰紧张局势升级的过程中，德国在危机处理中扮演了西方国家的领导角色，这是出于以上概括的德国外交政策的特殊利益，德国与俄罗斯领导人尤为密切的关系，也因为奥巴马政府愿意让德国这个最重要的欧盟国家承担领头羊的作用。德国政府努力与法国和波兰政府以及美国政府密切协调。在欧盟内部，德国政府遵循着在两种力量之间走中间路线，一边是像法国、意大利这样注重与俄罗斯经济关系的国家，另一边是波兰、波罗的海三国和瑞典，这些国家感到自己受到直接威胁，断定俄罗斯要重回帝国政治，并且要求西方国家作出决定性答复。

德国外交旨在避免冲突升级，帮助乌克兰在政治和经济上稳定下来，争取俄罗斯重新回归合作政策。为此，德国列出了一系列要求的清单作为工具，内容包括要求俄罗斯终止破坏乌克兰稳定的战略。俄罗斯政府如果接受这些要求，那么对俄制裁可以就此撤回。克里米亚兼并后刚开始几周，欧盟部分国家还强烈批评德国政府的这一战略，之后便普遍接受了该战略。乌克兰新总统波罗申科的主要目标是开启乌克兰加入欧盟的前景，对于德国外交来说，这就和乌克兰加入北约一样不太会予以讨论。在这一点上，德国和美国也有明显区别：德国会优先考虑重新拉俄罗斯稳定乌克兰局势，而美国则尤其希望通过拉乌克兰入北约来扩大它的地缘政治势力范围。德国政府也很清楚，即便俄罗斯领导人满足了西方国家的所有要求，也不会回到正常状态了。虽然德国并不苟同那些警示性的分析去相信普京总统意图复辟苏联大国，但是它认为俄罗斯这个国家只是在一定情况下可以预见，这个国家不再尊重国际秩序的基本规定，因而只能作为有限的合作伙伴。

截至 2014 年 8 月底，尚不能判断德国在乌克兰危机中的政策是否成功，德国为合作解决方案所做的努力也达到了极限，因为当下复杂尖锐的冲突是源自更为重要的冲突形势。乌克兰危机的外交维度直接与一种方案构想上的冲突有关，即

应该从整体还是局部去建构欧洲安全,这一冲突尚未解决。1989-1990年间欧洲原先尝试在欧洲安全与合作会议的基础上创建一个新的欧洲整体安全体系,结果因为西方自1993-1994年以来的政策变化,为军事联盟北约的东扩所取代,也就是说,这个欧洲局部组织进行了局部扩张,并且将俄罗斯排除在外。^①最晚当北约也向一部分曾经的苏联国家(不包括波罗的海三国)开放之时,北约和俄罗斯最终展开了一体化竞争,2007年欧盟达成东部伙伴关系后,这种一体化竞争延伸到了俄罗斯与欧盟之间的关系上。^②

在西方国家致力于确定开放北约吸收新成员之后,科尔总理领导下的德国坚持在这一过程中同时加强俄罗斯与北约间的紧密合作,1997年的俄罗斯与北约关系文件中也规定了这一点。^③这一文件还规定道,北约不得长期在新北约成员国中驻扎军队。尽管如此,美国和北约此后的主导思想认定俄罗斯为竞争对手而非合作伙伴,必须要阻挠俄罗斯政治上的重新崛起。这导致俄罗斯陷入“安全困境”,因为它认为自己不受尊重,而且被政治边缘化。^④默克尔总理也不如之前的科尔和施罗德总理那样明确地支持与俄罗斯的平等合作关系。德国政界人士偶尔提出最长远的解决办法是让俄罗斯加入北约,但是这个提议没有认真探讨过。正如外交部前国务秘书伊申格尔所说,当时“我们就已经得出结论,我们无法在不引发与俄罗斯的严重危机的情况下推行北约扩张政策。按逻辑我们当时必须……将乌克兰和格鲁吉亚可能加入北约这件事……搁置一下。”^⑤从结果来看,北约扩张给欧洲整体安全带来的获益至少是没能达到尽善尽美。最早提出对苏遏制政策的美国外交家凯南将北约东扩的决策称作是“整个后冷战时期美国最致命的错误政策”^⑥,和凯南看法一致的批评者日后也不难发现,自己的论断得到了证实。

想要实现欧洲整体安全合作的方案,从俄罗斯与西方国家的一体化竞争中找出路,必须先做到两点:其一,一致定义乌克兰的外交地位;其二,像20世纪90年代允诺的那样,承认俄罗斯为平等的合作伙伴。当西方国家不得不尊重俄罗斯

① 参见 Michael Staack, „NATO-Erweiterung und gesamteuropäische Sicherheit — Ein Zielkonflikt für Deutschlands Außenpolitik?“, *Die Friedens-Warte*, Jg. 72 (1997), Nr. 3, S. 273-286.

② 参见 Samuel Charap/Mikhail Troitskiy, „Russia, the West and the Integration Dilemma“, *Survival*, Jg. 55 (2013), Nr. 6, pp. 49-62.

③ 参见 Wolfgang Ischinger, „Baumängel am ‚gemeinsamen Haus‘. Warum die Anbindung Russlands an den Westen gescheitert ist“, *Internationale Politik*, Jg. 69, Nr. 3, S. 19-21.

④ 参见 Regina Heller, „Subjectivity Matters. Reconsidering Russia's Relations with the West“, in Roger E. Kanet/Maria R. Freire (eds.), *Russia and European Security*, Dordrecht: Republic of Letters Publishing, 2012, pp. 45-78.

⑤ 同注③, S. 20.

⑥ George F. Kennan, „A Fateful Error“, *New York Times*, 5. 12. 1997, <http://web.archive.org/web/1997051051048/http://www.mtholyoke.edu/acad/intrel/gknato.htm>, 访问日期:2014-07-21.

自身的合法利益时，俄罗斯也就必须重新重视国际基本行为准则以及国际法规定的国家领土完整原则。如果优先考虑欧洲整体安全的解决方法^①未能成功，欧洲局部安全解决方案继续占主导地位，那么冲突局势就面临着加剧，有可能从中衍生出十分危险的新危机。正如这里所述，德国的突出利益在于在欧洲范围内整体合作，并且在俄罗斯的参与下建构安全环境，在西方国家中主张这一政策并赢得俄罗斯的支持，这是一项突出的建构任务，其重要性与深化欧洲一体化不相上下，但是如果做到了，那么对于欧洲这一核心力量来说是战略性的重大收获。但是只有俄罗斯放弃违反国际法对乌克兰采取的破坏稳定的战略，德国才能一步一步朝着上述方向发展，实现更多的解决方案。如果俄罗斯继续实行其对抗路线，那么合作的大门也只能暂时紧闭。

四、从欧债危机到欧盟重新一体化？

支持欧洲一体化是德国外交政策的核心基础。通过一体化进程，人们克服了以武力手段解决国与国之间冲突的局面，并且首先在西欧，1989年后在中欧和欧洲东南部也相继构成了和平联盟。在欧洲一体化的框架下，联邦德国成长为国际体系中的平等成员，并且重获信任资本，尽管一些欧洲邻国对此依旧有所保留；这是两德1990年统一后才得以实现的成果。德国重新统一之后疆域扩大，人口增多，在克服了统一带来的问题后经济也强大起来。欧洲一体化的深化使得德国这个地区力量能够与欧洲其他国家和谐共处。21世纪初，人们终于理性地意识到，在日益多极化的世界中应当将欧洲建成独立的一极，建成具备外交和安全政策行动能力的行为体，欧盟内没有任何一个国家可以凭着一己之力完成这一职能和任务。

很长一段时期内，特别是在科尔总理1982年至1998年任期中，基民盟比基社盟更将自己看作是德国的欧洲政党，外交政策的长远目标是争取建立一个联邦制的共同体，即欧罗巴合众国。联邦宪法法院对1993年的《马斯特里赫特条约》做出裁决，将保留德国国家的实质核心作为欧洲一体化政策的最终屏障，至此之后，联盟党及其领导的德国政府才偏离了原先的长远目标，但是和社民党与绿党一样，该党支持欧盟政策内容上的深化。^②在2009年年底不断演进的欧债危机背景下，德国外交政策着眼欧洲的这一基本定位不仅在德国内部，同时在国际上遭受了质疑。

^① 参见 Wolfgang Zellner et al., *Towards a Euro-Atlantic and Eurasian Security Community. From Vision to Reality*, Hamburg/Paris/Moscow, Warsaw: The Polish Institute of International Affairs, 2012.

^② 参见 Daniel Göler, *Europapolitik im Wandel. Deutsche Integrationsmotive und Integrationsziele nach der Wiedervereinigung*, Münster: Monsenstein und Vannerdat, 2004; Michael Staack, *Handelsstaat Deutschland. Deutsche Außenpolitik in einem neuen internationalen System*, S. 437-461.

20世纪90年代的危机过后,德国经济的走强“不仅以危险的方式充分证实了德国在欧洲的主导地位,并且还在扩大这一主导地位”：“由于德国在欧洲占据最高的经济地位,因此人们担心所有其他欧洲国家都可能陷入对德国的依存关系中,这种关系会进而转移到政治关系上。”^①

自从欧洲中央银行行长德拉吉宣布采取“必要”行动支撑欧元之后,欧元逐渐稳定了下来。但欧债危机带来的影响和后果会继续存在,主要有:在经济基础之上,德国的领导地位得到提升;欧元区“富国”和“贫国”之间、“北部”和“南部”国家之间渐行渐远;国家债台高筑;经济和金融政策合作加深;对引发危机的银行和金融部门的监管力度依旧不足。2013年年底组建的新一届德国政府决定,不再将德国的欧洲政策局限于处理欧债危机上,重新开始重视其他政治领域,比如外交和安全政策上的合作。在这一背景下,重振德法合作关系十分关键,德法之间的合作已经更加容易了一些,因为2014年年初起法国政府已经开始向德国的经济和金融政策靠拢。

欧债危机始于2009年秋,一开始是欧元区成员国希腊的再融资危机。由于希腊国债高达国民生产总值的115%,因此想要在金融市场以可接受的利率获得新贷款十分困难。很久以来,该国经济和财政政策的问题便广为人知:经济疲弱,财政赤字高企,官僚机构庞大且低效。也正是因为这些原因,当初希腊成为欧元区创始成员国也饱受争议。在2009年秋季具体决策之时,关键问题是应当由希腊靠自己力量克服再融资危机,还是由欧盟和欧元区国家作为团结共同体提供支持。在危机过程中人们很快就明白,前一种选项在金融和政治上是行不通的,如果不要求欧盟及欧元区作为整体提供政治或财政方面的直接担保及保证,金融市场将不再愿意继续为希腊的国债再融资。许多事实表明,如果欧盟早一点表明与成员国希腊保持团结的立场,那么原本可以阻止希腊债务危机扩展成欧债危机。^②

德国在这一时期被赋予了特殊的责任。作为经济实力最强的欧盟国家和欧盟的主导国家之一,德国在处理这次危机时发挥了关键作用。德国政府曾经较长时间内都无法胜任这一职责:在面对希腊债务危机时,德国政府未能坚定地支持并推行合适的措施——比如半年后协商创建的向欧盟成员国提供贷款的欧洲金融稳定基金(EFSF),而是决定各种手段相结合,多次催促希腊政府改变经济和财政政策,威胁希腊必要时将其逐出欧元区,但在欧洲政策上却采取观望态度。2009-2010

^① Ulrich Herbert, *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert*, München: C. H. Beck, 2014, S. 1245.

^② 参见 Eric Jones, “Merkel’s Folly”, *Survival*, Jg. 52 (2010), Nr. 3, pp. 21-38.

年间，德国几乎没有实现在此极具挑战性的局势下与法国合作，来共同出谋划策，提供方案建议。^① 世界银行前行长佐利克评价道：在危机继续演进，“市场期待方向定位和明朗态度”的阶段，德国政府只是采取了“蒙混过关”的政策。^② 德国当时没有表现得像希望保护欧洲一体化进程免受损害的欧洲主导力量，而是像“不情愿的霸权”^③，或者完全就是“违抗意愿的霸权”^④。它根据自己国内舆论的多数意见做出反应，而不是建构舆论的多数意见。说得极端一点儿，2009 - 2010 年冬季是由《图片报》^⑤决定了德国政府的欧洲政策。回顾看来，欧债危机初期德国政府领导失责是一次重大错误，导致无法提供坚决的政治行动控制这次困境，危机成本翻倍，演变成为欧盟至今仍无法渡过的危机。

我们该如何解释德国政府领导失责呢？事实上总理默克尔的两种表现间存在深深的沟壑，一方面她为实现 2007 年的《里斯本条约》做出了至关重要的贡献，由此帮助欧盟更新了机构基础；另一方面，直到 2011 年她都既缺乏必要的领导力，又不具备欧洲一体化事业的说服力。默克尔独特的执政风格特点是在很大程度上放弃战略目标，至少是放弃在公开场合表述，极度实用地瞄准各种情势下的可行办法，优先选择短期解决方案来“见机行事”，这在危机时期表现得特别明显，同时这一执政风格的不足之处也暴露在外。^⑥

此外，默克尔采取这种危机处理方式还出于以下几个原因：(1) 救助由于自身过错而深陷危机的希腊在德国极其不受欢迎。与德国拒绝救助联系在一起的是对于稳定、抗通胀货币的安全需求，这种需求从历史沿袭下来，从结构上扎根于政治文化之中。大多数德国人接受欧元为共同货币，但是反过来也期望欧盟的经济和财政政策能够以德国为榜样，救助希腊就意味着欧盟要告别现行的稳健货币政策。(2) 尤其在上半年，德国政府低估了希腊债务危机的程度及其演变成真正的欧债危机的可能性，同时也小觑了不作为的态度会对整个欧盟和欧元区带来的后果。因

① 参见 Christian Deubner, „Der deutsche und der französische Weg aus der Finanzkrise“, *DGAPanalyse*, Nr. 2, Berlin, 2011.

② 参见 Henning Krümrey/Konrad Handschuh, „Weltbankchef Zoellick fordert klare Führung“, *Wirtschaftswoche*, 8. 10. 2011, <http://www.wiwo.de/politik/ausland/schuldenkrise-weltbankchef-zoellick-fordert-klare-fuehrung/5755488.html>, 访问日期: 2014 - 07 - 28.

③ William Paterson, „The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union“, *Journal of Common Market Studies*, Nr. 49 (2011), Issue Supplement S1, pp. 57 - 75.

④ Marc Brost et al., „Alle Macht den Deutschen? Hegemon wider Willen - Berlin dominiert Europa und ist damit überfordert“, *Die Zeit*, 27. 10. 2011, S. 2 - 3.

⑤ 《图片报》是德国最大的日报，发行量逾 300 万份，走亲民路线，对欧洲持批评立场。

⑥ 参见 Ralph Bollmann, *Die Deutsche. Angela Merkel und wir*, Stuttgart: Klett-Cotta, 2013; Judy Dempsey, *Das Phänomen Merkel. Deutschlands Macht und Möglichkeiten*, Hamburg: edition Körber-Stiftung, 2013.

此,金融市场上的行为体不断丧失信心,这不仅拉高了救助成本,还使得欧元货币陷入普遍的信任危机。(3)德国政府起初没有设定议程,导致国内的政治辩论为媒体发起的反希腊乃至反欧元的宣传攻势所主导,德国政府在危机开始的一年半中无法引导这一辩论朝着它所希望的方向发展,而其实它也没有真正努力尝试过,至少在某些时候“纵容了民族自私的内政亲民主义”^①,并且煽动助长了“这一几乎无法撼动的情感”,渲染着“如此节俭勤劳的德国人必须得为无忧无虑的南欧人买单的情景”。^②因而德国政府也加剧了欧盟内部的紧张局势。(4)2009年9月底,联合执政党基民盟、基社盟和自民党以令人信服的议会多数赢得了联邦议院选举,之前的执政伙伴、主要竞争对手社民党仅获得23%的议席,被彻底打败,黑黄联盟在联邦议院和联邦参议院内同时获得多数。即便如此,新一届德国政府在执政头半年里几乎完全放弃了实施建构政策来贯彻其纲领,这种错误的观望政策使得基民盟和自民党于2010年5月9日在最大的联邦州北威州丢失了执政权,也由此在联邦参议院中丧失了多数的地位,内政方面的领导力显然也不是当时执政联盟的优势精髓。这样的状况持续到2011年9月,那时默克尔总理将保持欧元稳定上升至关乎欧洲自身存在的决定命运式的问题,她说:“欧元是欧洲联合的保证,或者换句话说,欧元亡,欧洲亡。”^③

德国未能发挥主导作用对欧洲、对德国在欧洲的地位和德国的欧洲政策都产生了深远的影响。对于欧洲一体化事业的支持因为欧债危机遭受了巨大的创伤,这不仅仅是危机本身带来的后果,也是德国政府战略能力不足造成的影响。^④它听任亲民主义的发展,耽搁太长时间向公众传达欧洲一体化对德国的意义,它的作为与否还进一步引发对其欧洲政策基本立场的反问。^⑤2011年起德国政府转而强势推行财政保守主义的紧缩政策方案,这激发了更多的质问^⑥:“根舍为合作性的德国设想了‘欧洲使命’,这一设想却越来越尖锐地演变成直言不讳地要求‘具有德国特点的欧洲的德国’,并提出主导权的要求。”

① Helmut Schmidt, „... aber die Währung ist gut. Wir haben keine Eurokrise, sondern eine Krise der Europäischen Union“, *Die Zeit*, 5. 5. 2011, S. 22.

② Daniel Brössler, „Merkels Gift“, *Süddeutsche Zeitung*, 12. 8. 2013, S. 4.

③ Angela Merkel, „Rede in der Debatte über den Bundeshaushalt 2012“, *Das Parlament*, Debattendokumentation, 123. Sitzung des 17. Deutschen Bundestages am 7. 9. 2011, S. 4.

④ Ulrike Guérot/Jacqueline Hénard, “What does Germany think about Europe?”, *ECFR Policy Brief* (June 2011), London.

⑤ 参见 Roger Cohen, “A New Era of Ambivalence”, *The New York Times/Süddeutsche Zeitung Supplement*, 18. 4. 2011, p. 2.

⑥ 参见 Sebastian Dullien/Ulrike Guérot, “The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany’s Approach to the Euro Crisis”, *ECFR Policy Brief* (February 2012), London.

这当然不是说欧洲联合一开始就不符合德国的利益。但是德国有义务传承历史道义上的遗产，这种意识要求保持外交克制，乐于接受他人的视野，重视规范性视角，有时会通过事先努力来缓解冲突。”^①

以德国政府为代表，德国扮演着“不情愿的霸权”角色，这使得它在至今为止的欧债危机中，在欧盟中的信任资本不仅没有加强，反而有所削弱，人们对“德国的欧洲”^②的恐惧和厌恶卷土重来。德国一开始遭受批评，因为它没有发挥领导作用，接着遭到抨击是因为它领导欧盟走向一个易受攻击的方向，德国政府优先考虑严格的紧缩政策，但是这并不能明显实现旨在克服危机的经济增长。此外，德国政府、特别是默克尔总理遭到批评，是因为她将这一政策称作别无他选，为创建相关的联盟付出的努力太少，而是着手保障经济实力以实现自己的目标。^③ 这种批评部分是典型的反复批评同一个领导国家的模式，部分是由于批评的内容有道理。欧洲中央银行行长德拉吉在 2012 年 6 月底宣布，迫于形势，欧洲中央银行将在必要情况下购买危机国家的国债，至于何谓必要，并没有更详细的定义。与主要由德国政府确立的欧盟国家救助政策相比，欧洲中央银行这一举动完全更有效地抑制了欧债危机。

欧债危机中德国的政策造成了进一步的后果，那便是催生了英国和法国对利比亚以及叙利亚的干预政策（在叙利亚问题上有所保留）。这两个传统大国一直都是联合国安理会常任理事国，鉴于它们起码暂时无法反抗德国的经济主导地位，因此，它们在利比亚军事干预方面发挥主导作用，力主承认叙利亚反对党并向其提供武装，法国起初在马里进行单边干涉，这些都意在申明其在欧盟外交政策领域的主导权，表明它们在欧盟内围绕领导角色展开了一场欧洲的“权力博弈”。英法在安全政策上加强了合作，同样表明了这一发展趋势。这三个国家的政治举措加大了进一步推行欧洲共同安全与防务政策的难度。最后，欧盟超越经济体的范围，在国际政治中作为独立行为体的角色也会受到损害。^④ 欧盟丧失信誉和建构潜能尤其会影响它与新兴大国之间的关系：“欧盟仍旧缺乏硬实力，而它的软实力也因为欧债危机缩水。新兴大国比从前更加不把欧盟视为模范或强大伙伴，而更多的是一片衰老没落的大陆，只是在

^① Jürgen Habermas, „Ein Pakt für oder gegen Europa? An Gründen für eine Gemeinschaft fehlt es nicht, wohl aber an einem politischen Willen — und an Verantwortung“, *Süddeutsche Zeitung*, 7. 4. 2011, S. 11.

^② 参见 Ulrich Beck, *Das deutsche Europa*, Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 2012.

^③ 参见 Ulrike Guérot/Mark Leonard, “The New German Question: How Europe Can Get the Germany It Needs”, *ECFR Policy Brief* (April 2011), London.

^④ 参见 Kai-Olaf Lang/Gudrun Wacker (Hrsg.), „Die EU im Beziehungsgefüge großer Staaten. Komplex — kooperativ — krisenhaft“, *SWP-Studie*, S. 25, Berlin: SWP-Berlin, 2013.

和自己打着交道。这也会影响到非洲、拉丁美洲和中亚的传统伙伴,它们逐渐将目光转向中国或其他新兴国家。”^①

乌克兰危机导致欧盟内外交政策合作再次变得狭隘。欧盟成员国完全明白,危机中关键的一点是欧洲自我确立为重要的国际政治行为体。然而2014年5月25日欧洲议会选举结果使得重新加强欧盟团结的任务难上加难,在这次选举中数目可观的少数派发出了反对欧洲一体化的声音,议会三分之一议席被疑欧政党以及右翼民粹党和极右翼政党占据。特别关键的是,这些政党不仅在英国发展成最强力量,比如英国独立党,同时还在欧共体创立国法国上升为最强大的政治势力,如法国国民阵线。在这一情形下,德国仿佛是一座保持稳定的岛屿,而这也是对的。^②

德国政府始终明白,强大自信的法国对于引领欧盟来说不可或缺,过去如此,现在亦是如此。德国政府鼓励这位最亲密的盟友进行结构性改革,同时努力与其加强合作,社民党在德国参与执政也减轻了上述任务的难度。在欧洲层面的经济和财政政策上,今后将更努力地贯彻一种全方位的政治理念,“将增强竞争力的结构性改革和严格持续的稳固预算以社会政策方面的均衡方式结合起来,并伴随以对经济增长和就业的长远投资。”^③德国外交部长施泰因迈尔上任后便立即与法国外长法比尤斯达成一致,要“显著加强法国与德国之间的合作”,比如可以建立机制,在欧盟部长会晤前进行协调,共同出访,在冲突预防和危机早期诊断方面进行合作。^④在魏玛三角内,德国、法国和波兰之间的合作也应加强。此外,德国政府宣布了新的政治倡议计划以加强欧洲共同安全与防务政策。向合作伙伴发送这一信号十分重要,因为在此之前欧盟层面的安全政策合作处于停滞状态,这也与时任德国政府及其国防部长德梅齐埃的漠不关心有关,乌克兰危机也可以成为这一领域加强合作的催化剂。在经济、金融、外交和安全政策方面,欧洲一体化的危机依然列在政治议程中。^⑤

^① Heinrich Kreft, „Deutschland, Europa und die neuen Gestaltungsmächte“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 63 (2013), Nr. 50–51, S. 13–18, hier S. 16.

^② 在参选率为48.1%(2009年为43.3%)的情况下,支持欧洲一体化的政党基民盟、基社盟、自民党、绿党和社民党共同获得了76.7%的选票;质疑欧洲的保守党——德国选择党获得7.1%的选票。鉴于德国也存在对欧元和欧盟的批评,这一选举结果表明了支持欧洲的德国政党之间无法撼动的凝聚力。

^③ *Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD*, S. 157.

^④ Auswärtiges Amt, *Gemeinsame Erklärung von Bundesaußenminister Frank-Walter Steinmeier und Außenminister Laurent Fabius zur deutsch-französischen Zusammenarbeit*, Berlin, 21.1.2014.

^⑤ 参见 Peter Schlotter, „Vom Kontinent der Gewalt zum Friedensprojekt — und zurück? Zur Existenzkrise der Europäischen Union“, in Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2014*, Berlin: LIT Verlag, 2014, S. 46–58.

五、全球政策(一):跨大西洋关系

东西方冲突结束后,德国和欧洲之外最重要的盟友美国之间的跨大西洋关系经历了本质上的结构转型,德国在安全政策上不再在根本上依赖美国,而是重新赢得主权,在欧盟框架下不断实现更多的外交和安全政策。在伊拉克战争期间,双方对于世界秩序构想的原则性差异显现了出来,^①奥巴马政府减弱了这一差异,但是它依旧继续存在。此外,奥巴马推出“重返亚洲”(Pivot to Asia)的战略,以此宣告了美国地区政策的重心转移。尽管如此,德国及其他北约和欧盟国家依旧是美国的紧密合作伙伴。这一联盟在军事上没有更加对称,但在经济上和政治上愈加平衡;此外,共同利益的交集有所减小。联邦议院选举前后一段时期,德国和美国的关系主要有两大议题:一是美国情报局在德国从事的针对德国的行动,二是自由贸易协议《跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定》(TTIP)的谈判,前者导致两国政府间的紧张局势,持续损害双边关系,而跨大西洋贸易与投资伙伴关系项目对于德国政府而言却始终始终是两国共同核心利益的最重要典范。

斯诺登引发了德国国内讨论美国情报机构在德国(和世界其他地方)的行为,斯诺登本人之前曾在美国中央情报局(CIA)和美国国家安全局(NSA)工作。随着秘密文件的发表,斯诺登揭露了美国的间谍行径,之前人们几乎难以想象美国间谍的覆盖范围及行为方式。^②美国职能部门、特别是国家安全局显然在2001年9月11日的恐怖袭击后就开始对也许是世界上所有国家进行广泛的电子通讯侦察。这样一种“大范围全球监听”^③行动因为数据储存和处理技术的显著进步而得以实现,在20世纪90年代这些技术还尚不可能。德国是这一行动中遭受监听最厉害的欧盟国家,美国经济间谍活动范围之广超出之前的想象,而政治间谍更甚。遭监听的不单是默克尔和在她之前的施罗德,据斯诺登爆料,美国对逾30位各国国家和政府领导人进行了监听,其中包括巴西、法国和墨西哥,此外还监听了许多重要的职能部门、部委和大使馆,对此美国没有否认。由于德国并没有针对盟国实施间谍防御,因此至少此次政治间谍行动的规模之大令其始料未及。

^① 参见 Michael Staack, „Nein zur Hegemonialmacht. Deutschlands außenpolitische Entscheidungsprozesse im Irak-Konflikt“, in Michael Staack/Rüdiger Voigt (Hrsg.), *Europa nach dem Irak-Krieg. Ende der transatlantischen Epoche?*, Baden-Baden: Nomos, 2004, S. 203–230.

^② 参见 Glenn Greenwald, *Die globale Überwachung. Der Fall Snowden, die amerikanischen Geheimdienste und die Folgen*, München: Droemer HC, 2014.

^③ Rolf Gössner, „Sicherheitsrisiko Mensch‘. Globale Massenüberwachung untergräbt Völker- und Menschenrecht, Rechtsstaat und Demokratie“, in Till Müller-Heidelberg u. a. (Hrsg.), *Grundrechte-Report 2014. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland*, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 2014, S. 19.

德国政府陷入三重困境之中。其一,它无法接受外国机构在德国疆域上进行不受控制、没有法律约束的行动,同样它也无法容忍对政界领导人的监视。其二,它有意继续推进与美国的伙伴关系,包括在情报领域的密切合作,这其中也考虑到了反恐的因素。其三,它必须顾及国内政治领域,因为德国社会中大部分人对“顺走”通讯数据和内容的行为极其愤怒,这些通讯内容的保密性本该受到《基本法》和《国际法》的保护,属于私人生活规划的核心领域。

德国政府首先尝试化解斯诺登披露内容的影响,以免损害德国与美国在情报领域的合作,并且给予美国改过自新的机会。时任总理府联邦部长波法拉(基民盟)甚至在2013年8月宣布此次丑闻已经结束,^①这一姿态可能助长美国对德国内政部和司法部提出的大量问题概不作回答,而美国方面则开始讨论所谓的“互不监听协议”,以此排除今后盟国之间的间谍行为。但这一设想很快便落空了,因为美国情报机构不愿意在其广泛的行动自由方面受限。这次十分不尽人意的合作促使德国政府在联邦议院选举后设立了联邦议院调查委员会来查明这次丑闻,但是新老德国政府都不愿意向暂且在莫斯科流亡的斯诺登提供政治避难或其他的居留身份,美国将提供政治避难等行为看作是严重不友好的做法,此外也没有产生其他的外交和法律政策结果,例如对规定驻扎盟军的1954年版《居留协议》进行重新谈判。^②

2014年年初曝光的另一件事是,美国机密机构甚至曾经争取到德国联邦情报局的一名工作人员,国防部的员工也有可能卷入其中,这一事件超出了联邦总统高克和整个德国政府在政治上所能忍受的最高限度。在奥巴马政府仍旧没有做出令人满意的回应之后,德国政府要求美国情报机构的官方代表离开德国。^③外交部长施泰因迈尔认为,这一步是对美国“违背信任”的“必要”回应,从现在开始,有必要开启德美关系的“新开端”。^④此外,德国政府决定今后也会对盟友美国和英国实行间谍防御。同时,德国政府强调跨大西洋关系的重要性,声明为了安全政策继

① Hendrik Hegemann/Martin Kahl, „Debatte beendet? Die EU, Deutschland und die Antiterrorpolitik nach der NSA-Affäre“, in Ines-Jacqueline Werkner et al. (Hrsg.), *Friedensgutachten 2014*, Berlin: LIT Verlag, 2014, S. 156 - 157.

② 参见 Dieter Deiseroth, „Rechtspolitische Konsequenzen aus der ‚NSA-Ausspähaffäre‘“, in Till Müller-Heidelberg u. a. (Hrsg.), *Grundrechte-Report 2014. Zur Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland*, Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag, 2014, S. 28 - 33.

③ 参见 Stefan Braun u. a., „Regierung wirft US-Geheimdienstler raus“, *Süddeutsche Zeitung*, 11. 7. 2014, S. 1.

④ „Steinmeier verteidigt Ausweisung des obersten US-Geheimdienstlers“, *Spiegel Online*, 11. 7. 2014, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/bnd-spionageaffaere-steinmeier-rechtfertigt-deutsche-reaktion-a-980508.html>, 访问日期:2014 - 07 - 11.

续保持情报部门的紧密合作是必要的，以此努力控制外交损失程度。奥巴马政府刚开始没有认识到政治损失的程度之大，而今美国将白宫参谋长派往柏林，与德国联邦总理府主任在互信层面重新调整情报机构间的关系及其在德国的活动。^①

继东西方冲突后的结构转型和德国拒绝参与伊拉克战争引发重大转折之后，美国在德国的情报行动可能会进一步疏远双边关系和两国社会之间的联系。鉴于两国之间沟通渠道多种多样，而且应该优先重视其他真正的安全政策威胁，德国政府认为亲密盟友之间的间谍活动是多余的。德国政府前跨大西洋关系协调人米斯费尔德(基民盟)做出的恰如其分的评价是，美国的所作所为造成美国在可信度和声誉上的信任损失，甚至可能比对伊拉克冲突的分歧造成的影响更加“长久深远”。^② 没有迹象表明，美国会改变全方位侦察通讯数据及从事政治和经济间谍活动的计划，这是更高级别战略的组成部分，美国借助其技术优势保障其在国际体系中的统治地位。从这一视角来看，德国不仅仅是充当盟国，同时也谋求自己的利益，在一些重要议题上持与美国对立的立场，此外维持着战略伙伴关系，包括与诸如中国和俄罗斯这样美国眼中的竞争对手国家保持紧密的经济关系。^③ 美国和德国不仅仅在利益定位上有差异，在核心价值观上也有所不同，因为德美两国对公民权和人权、数据保护和私人领域保护的理解大为不同。

跨大西洋关系的议程的第二个时下议题是跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定的谈判，这也一定会自动加强伙伴关系，也有可能演变出新的冲突。在德国经济界的支持下，德国政府给予跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定政治优先级，因而力求谈判过程顺利成功。这一计划的支持者主要列出了以下三点原因：^④ 第一，跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定基础上的自贸区因为统一了标准，加快了流程，降低了交易成本，从而可以为紧密相连的跨大西洋经济体再添生机，每年预计可实现0.5%至1%的额外增长；第二，以国民生产总值来衡量，欧盟和美国一直分别是全世界最大和第二大的经济区，在它们的标准进一步接近之后，就可以继续决定世界经济的规则，由此可以应对中国、巴西和印度等新兴国家力量日渐增长的参与建构

^① 参见 Christoph Hickmann/Georg Mascolo, „Berlin will US-Agenten überwachen“, *Süddeutsche Zeitung*, 24. 7. 2014, S. 1.

^② Severin Weiland, „Künftiger Amerikabeauftragter kritisiert US-Politik scharf“, *Spiegel Online*, 16. 1. 2014, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/missfelder-kritisiert-us-politik-wegen-nsa-affeere-a-943873.html>, 访问日期:2014-07-31.

^③ 参见 James Kirchick, „Why We Need to Spy on the Germans“, *The Daily Beast*, 9. 7. 2014, <http://www.thedailybeast.com/articles/2014/07/09/why-we-need-to-spy-on-the-germans...>, 访问日期:2014-07-11.

^④ 参见 Stormy-Annika Mildner/Claudia Schmucker, „Wir brauchen TTIP! Eine Ausweitung des transatlantischen Handels bringt viele Vorteile“, *Internationale Politik*, Jg. 69 (2014), Nr. 3, S. 98-105.

要求;第三,深化经济合作可望带来“西方国家生机活力的征兆”^①,重新激活跨大西洋联盟的政治团结,因为上述结构转型导致跨大西洋联盟丧失了凝聚力。

相反,跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定的反对者和批评者认为,自贸区不能保证带来增长政策的效应,反而有可能因为特别是在环保、食品、数据保护及社会福利标准方面,美国的质量标准要求较低,欧洲也会相应降低规定要求。跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定计划在协议框架下设立仲裁法庭,法庭不受国家法律约束,但各国有义务履行其裁决,这也遭到了激烈的批评。人们普遍担忧这会导致新自由经济政策的卷土重来,而这种政策的弱点已经在仍在蔓延的世界经济和金融危机中显现出来。遭到激烈批评的还有,跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定的谈判不仅将社会舆论以及非政府组织排除在外,欧洲议会也不得参加,但是对此感兴趣的经济界却可以与会。此外,跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定及其他类似计划还可能会不断侵蚀1945年起存在的世界贸易秩序。^②

由于需要解决的问题很多,并且有待沟通利益冲突,因此跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定的谈判达成妥协绝非易事。可以预见,谈判结果公开后也会引发批评和争论,美国国会和欧洲议会也不一定会同意。悬而未决的问题还有,28个欧盟成员国的国家议会是否应该如联邦司法部部长马斯所要求的那样,必须审批通过这一协定。如果将跨大西洋贸易与投资伙伴关系协理解为新自由政策的象征,或是对民众没有明显益处的精英工程,那么也可能会进一步损害已经因欧债危机而遭受严重打击的欧盟合法性。从外交政策来看,这样一种跨大西洋的经济集团可能还与“跨太平洋伙伴关系”(TPP)联系起来,它究竟是不是一条可以达到德国政府官方既定的、将“新建构力量”越来越强地融入到世界政治和经济秩序中去的目的的正确道路,这一点也颇受质疑。显然许多跨大西洋贸易与投资伙伴关系的拥护者没把这些新建构力量视为合作伙伴,而是作为需要遏制的对手及竞争者。鉴于这一情况,谈判结果如果真的要帮助跨大西洋关系重获生机,其内容必须具有相当的说服力才行。

六、全球政策(二):中国和东亚

在过去10年中,德国与东亚国家、特别是与中国的关系日渐重要,这不仅表现在经济上,而且也体现在政治上,德国迄今才刚开始在制度和构想方面考虑这一发

^① Hans-Ulrich Klose/Klaus Scharioth, „Ein Gewinn für den Westen. Eine transatlantische Handelspartnerschaft besäße Modellcharakter“, *Internationale Politik*, Jg. 68 (2013), Nr. 5, S. 64 – 68, hier S. 68.

^② 参见 Heribert Dieter, „Strukturelle Schwächen des transatlantischen Abkommens“, *SWP-Aktuell*, Juni 2014, Berlin.

展。德国需要加强东亚政策的内容，将与中国、印度、日本和东南亚（东南亚国家联盟）的关系理解为跨部门的多方位任务并对此加以构建。东亚政策今后在德国外交理论和实践方面应当具备和欧洲一体化及跨大西洋关系的建构同等重要的地位，因为“中国和亚洲的崛起要求欧洲进行原则性的新定向。”^①

自 1972 年中德建交，联邦德国承认一个中国的政策实行以来，两国关系的主要特点是中国经济重新崛起，外交政策鲜有冲突。历届德国政府，从施密特到科尔再到施罗德，都将中国优先看作充满未来的巨大市场。近几年，这一情况发生了改变。一方面是因为德国舆论和部分精英人士对中国的认知明显变得更具批判性，如今德国更多地将中国视为经济竞争者、崛起的世界力量，其利益与德国及欧洲不同，其政治体制不是西方民主立宪国家。另一方面，德国改变对中国的认知是因为，中国越来越多地在几乎所有的政治领域中充当新的全球建构力量，世界金融危机加速了这一过程。德国政界一致优先考虑扩大与中国的经济关系，推进中国参与国际秩序问题的处理，而德国社会中的部分人群却要求批评中国的国内政策。

在经历了初期的立场差异之后，2008 年起中国与默克尔领导下的德国政府再次深化了双边关系，双方在全面战略合作关系下开展合作，2011 年起每年举行政府间磋商，在逾 50 个对话机制中全面探讨各种合作议题，不仅在最高层，同时也在工作层面的许多问题上达成一致。2000 年设立的中德人权对话与法治国家对话机制也颇具意义。2014 年德国总理默克尔和中国国家主席习近平约定开展最高层的安全政策对话。^② 在两国经济合作关系大幅推进之后，德国也寻求同样密切和深入的政治合作关系。中德关系的模式表明，在突出强调对话和共同利益的情况下，两个政治秩序不同的国家依旧可以紧密合作，在此基础上可以接着建设性地探讨彼此不同的观点。

虽然还不能说中德之间是“天然伙伴关系”^③，但是多极化的世界的确为中德紧密合作创造了极好的前提条件：双方都是世界上最重要的国民经济体，都十分依赖出口贸易，积极融入了世界经济，2009 年起中国成为最大出口国，德国自此位居第二，两国的内政和外交政策都高度重视经济增长和财富增加。此外，过去 10 年中德经济发展成相互依赖的关系：中国需求决定性地影响到德国的经济增长，而德

^① Heinrich Kreft, „Chinas Aufstieg — eine Herausforderung für den ‚Westen‘“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Jg. 60 (2010), Nr. 39, S. 35–40, hier S. 40.

^② 参见 Katja Levy, *Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog. Die konstruktivistische Untersuchung eines außenpolitischen Instruments*, Baden-Baden: Nomos, 2010.

^③ 参见 Yu-ru Lian, „Eine ‚Natürliche Partnerschaftsbeziehung‘ zwischen China und Deutschland“, in Michael Staack (Hrsg.), *Asiens Aufstieg in der Weltpolitik*, Opladen: Budrich, 2013, S. 89–106.

国企业的活动又对中国的经济进步意义重大。因此,联邦总理府外交与安全政策部门主任赫尔斯根正确地将中德关系的发展成果称作“特殊的关系”。^①

中国与德国都支持欧洲一体化进程,双方都希望欧盟在外交和安全政策上成为行动能力更强的行为体。双方都希望欧元保持持久成功,成为世界几大主导货币之一,因此中国也为稳定欧元做出了自己的贡献。两国都希望基于规则之上的国际秩序行之有效,希望联合国具有行动能力。中国是联合国安理会常任理事国,德国也在争取这一地位,可能通过引入多次重新选举的方式达到这一目标。最后,两国的邻国数量都特别多,德国有9个邻国,中国则比德国更多,有14个,因此推行积极的睦邻政策和伙伴政策十分必要。

在乌克兰危机升级并由此危及现今欧洲的整体安全基础之前,欧洲和东亚的安全政策局势完全不同。欧洲在欧盟内并且超越欧盟界限共同合作发展,而东亚没有像欧盟这样全面的、充分制度化并且具备规范约束力的国家体系合作结构。尽管经济发展紧密交织,但是尚且缺乏相应的安全政策发展。在欧洲,大部分冲突得以解除,或者至少受到控制,被“冰封起来”,而东亚地区继续存在着许多悬而未决的安全问题,并且很有可能升级,比如国土纷争、朝鲜问题。此外,中国和美国的利益在东亚地区直接正面对峙,美国借2011年发布的新太平洋战略来捍卫其霸权国地位,而中国意图削减美国在东亚地区的影响力。

鉴于这一情势,恪守预防冲突的政策十分必要,德国和欧洲在东亚地区不仅有经济政治利益,而且还有外交和安全政策利益,因而支持这个世界上最具经济活力地区的和平发展。20世纪70、80年代联邦德国大力推进缓和政策,整个欧洲得以实现安全合作,一开始是在不同阵营之间,接着是在同生共长的欧洲之中。德国认为,安全领域合作的“政策工具箱”中的重要手段在东亚完全不同的情况下也可以实现目标,比如建立信任与安全的措施,针对军备控制数量和质量的约定或者有约束力的合作结构。德国无意遏制中国,但或许希望中国继续发展成为国际秩序中更积极的“负责任的利害相关国”。

德国不仅与中国,而且与其他重要的地区行为体比如日本和韩国保持了良好的双边关系,德国从中获得了信任资本,这在冲突时期也可以加以利用。尽管如此,德国外交政策无意介入这些合作伙伴之间的纷争,或者甚至利用这些冲突。但是德国可以分享自己好的经验,其中既含有和平解决冲突的方法,又包括以往的政策,它们可能会对东亚国家有所帮助。德国的经验告诉人们,自我批评、反省过去也可以提升国际声誉,扩大外交政策的施展空间。“德国之所以重新崛起成为一个

^① 参见 Thomas Gutschker, „Zwei Streber“, *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung*, 2.9.2012, S. 10.

不仅富裕而且受尊敬的民主国家，一大原因是反省了纳粹时期的罪行，这个原因的重要程度恐怕不比出口贸易成功带来的影响小。”^①由于世界其他地方危机不断，因此各方都要努力防止东亚现有的紧张局势升级。

七、前景展望

2014年夏，世界政治格局是由若干个严重危机主导的，其中两大危机与德国直接相关：一是乌克兰冲突危及欧洲安全秩序；二是近东和中东地区各种冲突升级，且随着叙利亚和伊拉克的恐怖主义武装分子“伊斯兰国”的扩张而加剧。这些危机的形成有多种原因，同时也是由于西方政策的重大失误而造成的，准确修正这些错误十分必要，但是短期内无法取得必要的实际回应。

由美国、英国和法国带头在过去10年推行的西方军事干预政策已经达到了极限，即便这一政策在某些地区如西巴尔干半岛取得了成功，但是事实证明它主要还是失败的，因为作为干预行动基础的假设是不对的，因为没有“耐着性子”顾及到冲突的后期处理，或者因为一开始便仅仅关注权力及政权更迭。尤其在2003年伊拉克和2011年利比亚冲突中，军事干预偏离了方向，德国有足够的理由没有参与其中。我们通过回顾可发现，当时德国政府做出的局势判断十分切合实际。西方国家最好明智地收回干预主义以及随之提出的过分的建构要求，而去重视外交和经济合作。德国可以通过自己的贡献推进这一发展。

德国外交政策的基础和目标在于规则之上的国际秩序和不断深化的欧洲一体化，德国在这些结构中可以最好地发挥其外交政策的专门化优势——多边合作，面向妥协和共识，对话，调停。这些结构也可以帮助贸易国德国最大程度地扩大其经济福祉。德国外交政策最迫切的挑战是巩固受挫的欧洲一体化，回归基于规则的欧洲和平秩序——一如东西方冲突结束后那样。

由总理默克尔、副总理加布里尔和外交部长施泰因迈尔领导的德国政府承担了德国不断增长的国际责任，它比往届政府更加积极地参与建构国际政治，且超越了欧洲的范围，德国将来也会继续在必要时投入联邦国防军参与军事行动，但是德国外交政策的重点在于民事和经济外交。德国在世界上的广大地区享有信任资本，被视为“国际好公民”，德国应该利用这一点，以这种方式积极、具有前瞻性地为解决冲突、加强基于规则之上的国际秩序做出贡献。

责任编辑：郑春荣

^① Ulrich Herbert, *Geschichte Deutschlands*, S. 1251 – 1252.