

德国安全政策新动向分析*

郑春荣

内容提要:2016年7月13日,德国联邦政府发布了新的安全政策白皮书。白皮书中的政策宣示以及德国近期外交、安全与防务政策领域的行动都表明,德国正积极谋求在国际政治包括在国际安全政策中承担更多责任和发挥领导作用。这是自2014年1月“慕尼黑共识”宣示以来,德国外交与安全政策从恪守“克制文化”逐步转向“积极有为”的延续。本文依据“文明力量”概念对白皮书内容以及德国安全政策实践进行了分析,并指出,德国未来将更加积极而又经常性地参与国际危机与冲突的应对,而且灵活运用军事手段解决国际危机与冲突的情形会有限增加。虽然这可能会更多地发生在“临时合作”的框架内,但是德国“文明力量”的角色定位并未发生根本性改变,德国外交与安全政策的转型依然是渐进且有限度的,这主要是因为受到国内政治和法律条件以及民意的约束。

关键词:德国 安全政策 防务 白皮书 “文明力量”

2016年7月13日,德国联邦政府发布了新的安全政策白皮书(全名为《2016年安全政策与联邦国防军未来白皮书》,以下简称“《2016年白皮书》”)^①,这距上一份白皮书发布已经过去了10年。^②白皮书是德国最高层级的安全政策基础性文件,是联邦政府对德国安全政策的战略定位与定向。^③

* 本文为国家社科基金一般项目“德国外交政策新动向及我国对策研究”(项目编号:14BG009)的阶段性成果。

① The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, Berlin, June 2016.

② (联邦)德国首份安全政策白皮书发布于1969年,迄今已是第12份。从1969年到1985年还定期发布安全政策白皮书,但此后仅发布了3份(1994年、2006年和2016年)。除了安全政策白皮书,等级在其之下的还有联邦国防部旨在将白皮书的内容具体化而颁布的防务政策指令。

③ Carsten Breuer und Christoph Schwarz, „Meilenstein, kein Endpunkt. Das Weißbuch als strategische Weichenstellung für deutsche Sicherheitspolitik“, *Internationale Politik* 5, September/Oktober 2016, S.86-87.

和此前联邦外交部启动的德国外交政策“回顾 2014”项目^①一样,《2016 年白皮书》的编制过程也采取了“包容式”方法,自 2015 年 2 月 17 日德国联邦国防部长冯德莱恩(Ursula von der Leyen)启动编制进程后,专家和普通公民均可发表看法。^②而且,《2016 年白皮书》虽然由联邦国防部主导,却是在与其他联邦部委尤其是联邦外交部的密切合作下完成的。

《2016 年白皮书》与德国自 2014 年 1 月慕尼黑安全会议以来开启的有关外交与安全政策重新定向的讨论一脉相承。^③当时,德国总统高克(Joachim Gauck)、联邦外交部长施泰因迈尔(Frank-Walter Steinmeier)和联邦国防部长冯德莱恩对外宣示了德国应承担更多国际责任的“慕尼黑共识”。^④在一年后的慕尼黑安全会议上,冯德莱恩宣布德国要“从中心出发去领导”欧洲。^⑤而且,就在《2016 年白皮书》发布前,欧盟推出了“全球战略”(2016 年 6 月 29 日)^⑥、北约华沙峰会发表了加强欧盟与北约合作的最终声明(2016 年 7 月 9 日),^⑦这一切进一步提升了人们对《2016 年白皮书》的期待。

《2016 年白皮书》的核心内容是宣示德国要更多地为国际安全做贡献,包括运用军事手段。长期以来,德国被视为“文明力量”(Zivilmacht)的典型,即使在两德统一之后,德国也总体上延续了“文明力量”的角色定位。^⑧为此,一个值得探究的问题是,《2016 年白皮书》中的言辞宣示以及德国近年来的安全政策行动,是否以及在何种程度上对德国的“文明力量”的角色定位形成了挑战。为了回答这个问题,本文首先论述德国“文明力量”导向的延续性,其后分析《2016 年白皮书》的主要内容及其出台前后德国安全政策的实践,接着运用“文明力量”概念分析德国安全政策的延续或转变。

① [德]芮梧峰:“从‘外交政策之集思’到‘外交政策之改进’:‘回顾 2014’进入落实阶段”,《德国研究》2015 年第 3 期,第 4-15 页。

② Bundesministerium der Verteidigung, *Weissbuch. Wege zum Weissbuch*, Berlin, Juli 2016.

③ 参见郑春荣:“德国外交政策的新动向”,《欧洲研究》2014 年第 2 期,第 1-14 页。

④ Carsten Breuer und Christoph Schwarz, „Meilenstein, kein Endpunkt. Das Weißbuch als strategische Weichenstellung für deutsche Sicherheitspolitik“.

⑤ Josef Janning and Almut Möller, “Leading from the Centre: Germany’s New Role in Europe”, *Policy Brief*, European Council on Foreign Relations, July 2016, p.8.

⑥ “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe—A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy”, June 2016, http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf, last accessed on 30 December 2016.

⑦ Warsaw Summit Communiqué, Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016, Press Release (2016) 100, http://www.nato.int/eps/en/natohq/official_texts_133169.htm, last accessed on 30 December 2016.

⑧ Siehe Hanns W. Maull, „Deutschland als Zivilmacht“, in Siegmund Schmidt, Gunther Hellmann und Reinhard Wolf (Hrsg.), *Handbuch zur deutschen Außenpolitik*, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007, S. 73-84; Hanns W. Maull, „Die prekäre Kontinuität. Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck“, in Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, Innen- und Außenpolitik seit 1949*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S.413-437.

鉴于白皮书的提出是介于2016年6月英国公投脱欧以及11月美国共和党总统候选人特朗普胜选之间,因此,本文也将述及这两个“黑天鹅事件”对德国安全政策未来发展可能带来的影响。

一 德国“文明力量”导向的延续性

自第二次世界大战结束以来,德国的外交与安全政策深受“克制文化”的影响。与此相应,德国学者毛尔(Hanns W. Maull)认为,德国是“文明力量”的理想型式之一。^①“文明力量”这一角色概念指的是,一个国家在外交与安全政策上的自我理解是国际政治的文明化,^②这具体是指消除国家间关系中的各种暴力冲突,对这种关系加以规制和法制化,并使之以民主、人权、社会均衡和可持续性为目标为导向。

毛尔于1990年首次提出这一外交政策角色概念,随后,“文明力量”概念获得了广泛的认可。毛尔认为,“文明力量”作为理想型式在以下6个行为范畴内分别呈现出特殊的外交政策模式,这也是人们对“文明力量”的外交政策行为模式的期待:(1)长期的政治雄心;(2)国家的目标取向;(3)国际上的目标取向(世界秩序与全球治理方面);(4)国际上的目标取向(内容方面);(5)外交政策风格;(6)外交政策工具箱(详见表1)。例如,在“国际上的目标取向”上,人们可以预期“文明力量”是一个“超国家主义者”、“机制建设者和深化者”、“法治推动者”、“机构和机制的扩大者”以及“联合国强大地位的支持者”。在“文明力量”的诸多要素中,其倡导者认为三个角色要素特别重要:一是致力于国际关系文明化和建设一个基于规则的国际秩序;二是与此相关的让渡部分主权的意愿;三是即使在未必有利于乃至不利于本国直接利益的情况下仍然遵循国际规范的意愿。^③

随着20世纪90年代中期以来德国联邦国防军较之以往更多地参与了域外行动,如科索沃战争、阿富汗行动等,^④学界就德国是否依然是一支“文明力量”展开了争论。

^① Hanns W. Maull, „Japan, Deutschland und die Zukunft der internationalen Politik“, in Jochen Thies und Günther van Well (Hrsg.), *Auf der Suche nach der Gestalt Europas: Festschrift für Wolfgang Wagner*, Bonn: Verlag für Internationale Politik, 1990, S.171-192; Hanns W. Maull, „Germany and Japan: The New Civilian Powers“, *Foreign Affairs*, Vol.69, No.5, 1990/1991, pp.91-106.

^② Knut Kirste und Hanns W. Maull, „Zivilmacht und Rollentheorie“, *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, Vol.3, Nr.2, 1996, S.283-312.

^③ Hanns W. Maull, „Zivilmacht: Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes“, in Sebastian Harnisch und Joachim Schild (Hrsg.), *Deutsche Außenpolitik und internationale Führung. Ressourcen, Praktiken und Politiken in einer veränderten Europäischen Union*, Baden-Baden: Nomos, 2014, S.127.

^④ 关于德国联邦国防军外派的各个发展阶段的分析,可参见 Daniel Flesch and Hannes Ebert, “The Contested Use of Force in Germany’s New Foreign Policy”, *E-International Relations*, 9 September 2016.

对此,毛尔认为,虽然在德国外交与安全政策的某些领域,例如联邦国防军的外派上有些许变化,但这些变化不是根本性的,德国外交与安全政策依然表现出“文明力量”导向的延续性。^①

在毛尔看来,德国安全政策的这些变化之所以仍然是与“文明力量”的角色概念相兼容的,是因为自两德统一以来,德国应更多参与海外军事行动的这一新共识仍然非常脆弱,而且在它尚未得到巩固前,就已经由于民众对阿富汗行动意义的怀疑日益加深而在很大程度上消失殆尽了。例如,在2015年,人们对联邦国防军海外行动的疑虑与20世纪90年代初一样显著。^②另外,不能忽视的是,虽然联邦国防军外派在逐步突破以往的界限,但是德国在这方面的决定仍然呈现出摇摆性。为此,德国的外交与安全政策常常被解读为陷入了参与多边主义行动和保持军事克制的张力场中。^③

不过,“文明力量”概念的倡导者也认识到,近年来这一概念还受到以下两方面的挑战:一是德国外交与安全政策日益内政化,这意味着各个社会行为体和内政方面的行为体(如企业、利益集团、政党,或诸如联邦宪法法院、联邦参议院等机构)日益把外交政策作为内政争论的一个舞台。换言之,它们一再把外交与安全政策的决定工具化地运用于内政目的;^④二是外交领域的政治精英在原则性规范上的信念和投入减少了,自默克尔担任总理以来,情况更是如此。毛尔指出,除了默克尔在欧债危机应对中表现出坚定的立场,在其他外交政策与欧洲政策领域,都难以确定德国扮演了领导角色或建构者、推动者的角色。这种回缩明显体现在德国对欧洲共同外交与安全政策、欧洲共同安全与防务政策以及对北约投入的减少上。^⑤

但是,如下文所述,《2016年白皮书》及其德国近年来的安全政策实践恰恰反映出:德国在国际政治与安全中不(愿)再“内顾”(inward-looking),以及在安全与防务政策上不(愿)再消极被动。那么,这是否能消除“文明力量”倡导者的上述疑虑,而且预示着德国的“文明力量”角色定位或至少其某些组成要素在发生着某种变化呢?

^① Siehe Hanns W. Maull, „Deutschland als Zivilmacht“, S.73–84; Hanns W. Maull, „Die prekäre Kontinuität. Deutsche Außenpolitik zwischen Pfadabhängigkeit und Anpassungsdruck“, S.413–437.

^② See William E. Paterson, “The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union”, *Journal of Common Market Studies*, Vol.49, Issue Supplement 1, 2011, pp.57–75.

^③ Wolfgang Wagner und Peter Schlotter, „Zwischen Multilateralismus und militärischer Zurückhaltung: Die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Deutschlands“, in Manfred G. Schmidt und Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Regieren in der Bundesrepublik Deutschland. Innen- und Außenpolitik seit 1949*, S.447–465.

^④ Sebastian Harnisch, *Internationale Politik und Verfassung. Zur Domestizierung des sicherheits- und europapolitischen Prozesses der Bundesrepublik Deutschland*, Baden-Baden; Nomos, 2006.

^⑤ Hanns W. Maull, „Zivilmacht‘: Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes“, S.139–143.

表 1 “文明力量”概念的分析范畴

范畴	角色组成部分
长期的政治雄心	国际关系文明化意义上的建构力量
	机构中具有关键职能的成员
国家的目标取向	富裕最大化,绝对的福利收益
	拒绝:权力最大化,相对收益
国际上的目标取向(世界秩序和全球治理方面)	超国家主义者
	机制建立和深化过程的倡导者
	有约束力的国际法协议和国际化,深化与扩大方面的支持者
	扩大国际机构和机制中成员数的支持者
	提升联合国地位的支持者
国际上的目标取向(内容方面)	相互依存利益的推广者
	基于价值观的外交政策
	“良治”的推动者
	人权与民主的推动者
	可持续发展的推动者
外交政策风格	集体行为体
	单边措施的反对者
	谈判、妥协和调解/斡旋的支持者
	机制与制度的运用者、伙伴
	制裁措施的支持者
外交政策的工具箱	集体安全的支持者
	合作安全的支持者
	多边的、合法措施的支持者

资料来源: Hanns W. Maull, „Zivilmacht“: Ursprünge und Entwicklungspfade eines umstrittenen Konzeptes“, S.143-144.

二 德国《2016年白皮书》的主要内容

《2016年白皮书》分为安全政策和联邦国防军两部分:第一部分阐述了德国所面临的安全方面的挑战以及战略优先项;第二部分描述了联邦国防军的未来发展方向。

(一) 德国安全政策的全球视域与责任

目前,德国受到多重危机影响的程度是前所未有的。其中,除了传统威胁外,也出现了新型威胁,德国的安全环境由此变得更为复杂、不稳定和动态,也更难预测。^①《2016年白皮书》正是在这样的背景下出台的。德国总理默克尔在白皮书的前言中也强调,鉴于安全形势的变化,政府有职责重新定义德国在安全政策上的利益、优先项和目标,并继续开发相应的手段。这些安全形势挑战尤其包括跨国恐怖主义和来自网络与信息空间的攻击。此外,在《2016年白皮书》中提及的挑战,还包括:国家间的冲突(包括混合威胁)、“失败国家”和恶治;全球范围的军备竞赛升级以及大规模杀伤性武器的扩散;对信息、通信、供给、运输与贸易线路以及原料与能源供给的安全的威胁;气候变化;失控的无序移民;流行病和瘟疫等。由此可见,白皮书选择的是一个非常宽泛的安全概念,占主导的是跨国恐怖主义等非传统安全,但白皮书也指出了传统安全威胁的回归。德国安全政策的目标在于预防危机与冲突,正如默克尔在《2016年白皮书》前言中所说:“安全政策必须是预见性的和可持续的。同时,我们必须有能力迅速对暴力冲突作出反应、给予帮助和为冲突的迅速解决作出贡献”。

《2016年白皮书》对德国安全政策的价值和利益的定义并无大的变化,在此基础上,德国确立了以下战略优先项:保障整体国家的安全预防;增强北约与欧盟的团结与行动能力;不受限地利用信息、通信、供给、运输与贸易线路的可能性,以及原料与能源供给的安全;及早识别、预防和阻止危机与冲突;以及致力于建构基于规则的国际秩序。^②

《2016年白皮书》明确宣示:“德国安全政策的视域是全球性的,这个视域也明确包括网络、信息与宇宙空间”,^③这是因为“德国是一个高度全球联网的国家,它基于其经济、政治和军事上的重要地位,但同时也是由于其脆弱性,有责任积极参与建构全球

^① The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.28.

^② Ibid., pp.34-52.

^③ Ibid., p.56.

秩序。”在此过程中,德国不仅要“体验责任”,还要“承担领导角色”。^① 在10年前的上一份白皮书中,当时的德国政府还只是宣告,德国“在欧洲及其以外地方的建构中扮演一个重要角色”。^②

与此同时,德国将自身定位为“一个有吸引力的和可靠的安全伙伴”,而且是在全部的安全政策行动手段上,^③这事实上是指2006年版白皮书已经引入的联网方案,具体是指综合运用外交手段、发展援助手段^④以及军事手段^⑤,其核心内容是通过跨职能部门、跨机构的协商、汇聚和分工来优化外交与安全政策资源,包括国家、国际与地方层面之间的联网。^⑥ 而且,联网不只是联邦部委及其机构之间的相互渗透,也发展到了社会之中。对此,《2016年白皮书》写道:“应促进国家与非国家行为体针对全危机周期中的行为进行共同培训与演练”。^⑦

从《2016年白皮书》来看,德国的多边行动框架并未发生变化。总理默克尔在前言中指出:“我们的安全基于强大而又坚定的北约以及统一和有承载力的欧盟”。对此,《2016年白皮书》明确表示,北约的“欧洲支柱”应得到增强,德国愿意率先做出绩效,并在显著的广度上发挥“框架国家”的作用。^⑧ “框架国家”是指,这个国家有责任且有能使其他国家出于所有成员国的收益,将其能力投入到多边联合体中。换言之,这是进行多边能力开发的一种手段。与此相应,在跨大西洋安全关系方面,《2016年白皮书》出现了新的表述。在以往的文件中,美国与欧洲盟友之间的不平等的负担

① The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.22.

② Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, 2006, S.8.

③ The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.23.

④ 对于发展政策作为一种“多用途手段”在“德国新外交政策”中角色的讨论,参见 Jörn Gravingholt, „Entwicklungspolitik im Gefüge einer .Neuen deutschen Außenpolitik“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28-29/2016, pp.38-43。

⑤ 2006年版白皮书中就已经包含这个联网方案,联邦外交部“回顾2014”项目的总结报告中再次提及,参见 Auswärtiges Amt, *Krise-Ordnung-Europa. Review 2014: Außenpolitik Weiter Denken*, Berlin, 2015。联邦国防部长冯德莱恩一开始的计划是,将至今主要负责军备出口批准事务的联邦安全委员会扩建成一个常务委员会,让它负责联网方案的落实,但这个设想在联邦政府内未获得多数成员的支持。因此,《2016白皮书》中只是将联邦安全委员会称为联网方案的推动者。

⑥ 对此的详细分析参见 Andreas Wittkowsky und Jens Philip Meierjahann, „Das Konzept der vernetzten Sicherheit: Dimensionen, Herausforderungen, Grenzen“, *Policy Briefing*, Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, April 2011。

⑦ The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.59.

⑧ *Ibid.*, p.69.

分摊要么被忽视,要么被美化,而《2016年白皮书》明确表示,欧洲承担共同负担中的比例越大,跨大西洋安全伙伴关系就会越紧密、越富有成效。^①

在增强北约内防务的同时,《2016年白皮书》也提出了增强北约外防务的愿景,即进一步推动欧洲共同安全与防务政策。^② 据此,就长期来看,德国致力于实现一个安全与防务联盟,中期则有必要建立一个常设的民事-军事行动总部,由此发展民事-军事的规划与领导能力。^③ 但是,建立一支欧洲军队的愿景——这包含在现政府的《联合执政协议》中,并得到了欧盟委员会主席容克的支持^④——并未在白皮书中出现。总体上,《2016年白皮书》在寻求北约内外防务建设的平衡。

此外,《2016年白皮书》将联合国与欧安组织视为重要行为体。德国政府继续谋求联合国安理会常任理事国席位。不过,鉴于迄今所有的“争常”尝试都失败了,《2016年白皮书》将“争常”称为远期目标。^⑤ 《2016年白皮书》还表示,德国应更有力地参与联合国的维和行动,并在其中承担领导责任。除此之外,德国致力于在欧安组织中的紧密合作,这表明德国政府奉行的目标是促进与深化整体欧洲的安全。这事实上表明了德国在对待俄罗斯政策上既威慑又对话与合作的双轨策略。“俄罗斯(在乌克兰危机过程中)脱离了与西方的紧密伙伴关系,强调战略竞争”。^⑥ 由此,俄罗斯在可预见的未来将会是欧洲大陆安全的一个挑战,而在10年前,俄罗斯总统普京还被西方视为紧密的伙伴。而且,出于对俄罗斯核武威胁的担心,德国在白皮书中还明确赞同核威慑以及北约核共享机制的必要性。但是,《2016年白皮书》仍然强调:“要在欧洲内以及为欧洲保障持久的安全与繁荣,在未来也需要与俄罗斯之间的有承载力的合作”。^⑦

尤其值得关注的是,除了主张联合国、北约、欧盟和欧安组织作为主要的行动框架,《2016年白皮书》也突出了新的合作方式的作用。它们既可以是常设的合作机制

^① The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.31.

^② Niklas Helwig and Tuomas Iso-Markku, “A More Self-assured Germany: The New White Paper Highlights Germany’s Readiness to Bolster European Security and Defence”, *FIIA Comment 17/2016*, September 2016.

^③ The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.73.

^④ 郑春荣:“德国组建一支‘欧洲军队’的可能性有多大”,澎湃新闻,2015年6月11日, http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1339945, 2016年12月5日访问。

^⑤ 正因为如此,德国也积极争取联合国安理会非常任理事国席位,例如,德国目前正在争取2019/2020年的非常任理事国席位。

^⑥ The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.32.

^⑦ *Ibid.*, p.32.

(如“魏玛三角”、七国集团或二十国集团),也可以是临时性的合作(如伊朗核谈中的E3+3机制,乌克兰危机中的诺曼底模式)。而且,《2016年白皮书》明确表示,在未来国际危机和冲突的解决中,这种“临时合作”的重要性会不断增加。^①据此可以认为,这种临时联盟将来会成为德国武装力量外派的“新常态”。

最后,《2016年白皮书》也提到了默克尔总理多年来一再公开主张的、增强地区重要组织和组织的危机预防与应对能力的战略,即“能力建设倡议行动”(Ertüchtigung),^②它包含提供咨询、培训和装备三个要素,目的是使这些行为体独立承担起保障和平与安全方面的责任。

(二) 联邦国防军作为安全与防务政策手段的灵活运用

德国所处安全环境的动态性,使得联邦国防军在全世界范围内行动的数量以及对它的要求也发生了深刻变化。它的任务由此变得多样化,包括训练与培训、向处于困境中的人员提供人道主义援助,以及军事力量的运用等。此外,有必要使联邦国防军更多地在整体国家的安全预防框架内采取行动,或投入家园保护和机构援助。^③

《2016年白皮书》明确表示:“联邦国防军是德国安全与防务政策的一个重要手段。”^④其中,白皮书强调了两个主导原则,即多国性和部委共同行动。就多国性而言,《2016年白皮书》突出联盟(北约与欧盟)共同能力开发的重要性,并表示,德国愿意在联盟与伙伴关系中作为“框架国家”承担责任并担任领导角色。至于部委共同行动,其实就是指前文已经分析的联网方案,它要求联邦国防军在危机与冲突应对的全周期内,在国内和国际层面与国家或非国家行为体共同行动。^⑤

近年来各种安全行动和使命的数量迅速增加,要求各国迅速做出反应,国家之间的“临时合作”也因此变得日益重要;在军事行动的国际法条件业已存在(例如他国政府提出了给予支持的请求,由此不再需要进一步的国际法的授权),而不再需要勉强纳入集体安全体系的情况下,更是如此。《2016年白皮书》进一步指出,鉴于德国的安全政策责任上升了,德国必须能够迅速采取行动,包括投入德国的武装力量,以在短时间内应对这类挑战。^⑥

^① The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.81.

^② Ibid., p.52, 65, 92.

^③ Ibid., p.89.

^④ Ibid., p.90.

^⑤ Ibid., pp.98-99.

^⑥ Ibid., p.109.

除了“临时合作”,另一个新内容是,白皮书使联邦国防军更易于参与国内行动,这也是因为德国近期发生的恐怖袭击事件进一步让人们认识到,内部与外部安全相互交织的趋势日益增强。根据《基本法》第35条第2款第2句和第3款,允许在州政府的要求或联邦政府的命令下,派遣武装力量在国内参与对自然灾害和特别严重不幸事件的救助。《2016年白皮书》认为,在遇到大规模恐怖袭击时,也可认为出现了这样一种严重不幸事件。^①由此,根据《2016年白皮书》对《基本法》的解读,德国在遇到大规模恐怖袭击时,可以出动联邦国防军展开疏散和救援等行动。^②

《2016年白皮书》还强调,联邦国防军的资源配置必须与其日益扩大的任务范围保持一致。白皮书提到了在资金和人员配置上已经或即将实施的“趋势变革”,这也是为了响应2014年北约威尔士峰会的决议,即在长期内各北约成员的防务支出应争取达到国内生产总值2%的目标。为此,白皮书提出,除了2016年和2017年德国军费支出已经提高外,在未来几年还需要可靠而又持久地做好军费预算;在人员配置上,白皮书认为联邦国防军不再能以僵化的定额来约束。为此,白皮书提出:“首先,未来不再削减士兵的编制,此外,兵力的测算要以安全政策的要求为导向”。与此相关的新举措包括,通过征召欧盟其他国家的公民,来消除联邦国防军后备人员不足的隐患。^③为了确保需求的满足以及社会中的复原力(Resilienz)——抵御由跨国恐怖主义也包括对当今复杂社会的关键基础设施、媒体或通信系统进行攻击而造成的新威胁的能力——的形成,必须保障联邦国防军、社会与经济界之间的渗透性。^④最后,在军备方面,白皮书要求实施现代化的军备管理,以及在维护本国关键技术前提下推动欧盟内防务工业的欧洲化,包括“共同规划、开发、采购和提供军事能力,以及提高欧洲兵力的交互行动性”。作为与此相应的手段,白皮书也提到了出口问题,主要针对欧盟国家、北约国家以及视同北约成员的国家,但也可扩大到所谓的第三国,如果对此有“特别的外交与安全政策利益”考量的话。^⑤换言之,《2016年白皮书》对武器出口的规定有所松动,德国据此可以向北约、欧盟国家以外的第三国出口武器和军备。

^① The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.110.

^② 与此相关,德国联邦政府于2016年8月24日通过了一份新的民防计划,作为对变化了的安全政策局势的反应,其目的包括要把民事的灾害保护与国防的准备工作结合起来。这也是出于应对混合战争的考虑。混合战争是指用隐蔽的手段发起的攻击,例如经济施压、宣传战、网络攻击或隐蔽的军事行动。

^③ The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.120.

^④ Ibid., p.125.

^⑤ Ibid., p.129.

三 德国安全政策的实践

自本届政府执政尤其是达成“慕尼黑共识”以来,德国的安全政策呈现出新的动向,^①例如强化了其在非洲(如马里和中非共和国)的行动等。在法国巴黎2015年11月13日发生暴恐袭击、欧盟应法国请求首次启动《里斯本条约》的互助条款(第42条第7款)之后,德国再次增强了其在欧盟马里军事训练行动(EUTM Mali)中的军事存在,其目的也在于减轻法国在非洲行动的负担,使法国有更多力量投入到打击“伊斯兰国”的行动中。

除了惯常的“迂回”参与方式以外,德国也以更为直接的方式投入到打击“伊斯兰国”的行动中。早在2014年9月1日,德国就决定向伊拉克北部的库尔德民兵提供武器。对此,默克尔总理解释了两方面的原因:一是基于难民问题,“伊斯兰国”极端主义分子的阵地推进造成很多人被驱逐;二是考虑到“伊斯兰国”给整个近东和中东地区带来不稳定,从而威胁德国和欧洲的安全,为此提供武器以抵御“伊斯兰国”势在必行。^②此次武器出口是德国外交与安全政策上的一次激进的路线变革,因为这是德国多年来首次将武器出口到军事冲突地区。以往向冲突地区出口武器原则上是不被考虑的,因为政府担心武器出口会加剧冲突。但是,相关的出口“禁令”仅存在于联邦政府有关军备出口的指令中,并不具有法律效力。换言之,联邦政府可以就特例作出决议,向伊拉克的库尔德民兵输出武器即是一个特例。^③2015年1月底,德国又做出决定,派兵到伊拉克承担该国民兵的培训任务,这也是德国士兵首次在没有北约、欧盟或联合国授权的情况下执行海外行动。在巴黎暴恐袭击发生之后,德国更是迅速行动,在取得联邦议院授权后,派出侦察机、一艘护卫舰和1200名官兵参与对叙利亚“伊斯兰国”的空袭行动,为法国军事打击“伊斯兰国”提供后勤、情报和护航等支持。^④

① 参见郑春荣:“德国外交政策的新动向”,《欧洲研究》2014年第2期,第7-9页。

② Florian Gathmann and Annett Meiritz, „Irak-Debatte im Bundestag. Gute Waffen, böse Waffen“, *Spiegel-Online*, 1 September 2014, <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/kampf-gegen-is-bundestag-debattiert-ueber-waffenlieferungen-a-989279.html>, last accessed on 25 December 2016.

③ „Rüstungsexporte: Waffen aus Deutschland für die Welt“, *Zeit-Online*, 1 September 2014, <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-09/infografik-waffenexporte>, last accessed on 25 December 2016;也可参见郑春荣:“德国重新测量世界的三重挑战”,郑春荣、伍慧萍主编:《德国发展报告(2015)》,北京:社会科学文献出版社2015年版,第1-10页。

④ 对德国参与打击“伊斯兰国”行动的详细分析,参见Rayk Hähnlein, „Die deutsche Militärbeteiligung am Kampf gegen den ›Islamischen Staat‹ (IS)“, *SWP-Aktuell* 72, November 2016.

近年来,德国外交与安全政策的重新定向尤其反映在德国对乌克兰危机的应对上。^①在整个乌克兰危机中,德国成为事实上的危机管理者。危机一开始,德国先是与法国、波兰(“魏玛三角”)一起斡旋,避免了乌克兰陷入内战的深渊;在克里米亚并入俄罗斯、危机进一步升级后,德国又通过穿梭外交和马拉松式谈判,与法、俄、乌一起在“诺曼底四方会谈”框架内达成了旨在实现停火的《明斯克协议》。在危机应对中,德国投入的增加主要体现在外交手段的运用上。尽管默克尔反复强调“俄罗斯吞并克里米亚违反了国际法”,打破了欧洲战后的和平秩序,但是,她始终坚决拒绝向乌克兰提供武器,认为军事手段无法解决乌克兰危机,因为她不想看到欧洲持久的分裂。对于德国政府而言,欧洲的安全只有通过俄罗斯合作而不是与之对抗来实现。在处理与俄罗斯的关系上,德国推行的是双轨战略。一方面,正因为军事手段不是对俄战略的选项,因此,德国唯一能挥舞的“大棒”就是聚拢欧盟内不同的声音,对俄罗斯实施全面经济制裁;另一方面,德国致力于与俄罗斯保持接触和对话,作为维护欧亚安全秩序现状、避免其受到进一步侵蚀的努力的一部分。

与应对来自俄罗斯的威胁密切相关的是德国在北约和欧盟框架内的行动及其计划。在北约,德国日益扮演一个(参与)领导者的角色。作为对克里米亚并入俄罗斯的反应,德国要求增强波罗的海国家的领空警戒,派出一艘军舰参与北约在波罗的海的海上军事演习,并将它在北约东北多国兵团的兵力增加了一倍。此外,就2014年北约威尔士峰会通过的“战备行动计划”而言,德国也作出了重要贡献,它还承诺在北约的“高度戒备联合特遣部队”中担任“框架国家”之一。在2016年7月北约华沙峰会作出的为中东欧国家提供再保障决定的过程中,德国也发挥了重要的推动作用。峰会决定扩大在中东欧的军事存在,在波兰、立陶宛、爱沙尼亚和拉脱维亚共部署4个营的多国部队,分别由美国、德国、英国和加拿大承担驻军领导责任。2017年2月1日,首批参与北约驻立陶宛多国部队部署的德国联邦国防军士兵已经抵达立陶宛。

在欧盟的共同安全与防务政策方面,德国一改以往总体上更多地是一个“跟跑者”或者是“踩刹车者”的形象,试图向倡导者和领导力量的角色转变,^②这尤其体现在英国脱欧背景下德法在安全政策领域重新加强合作上。在英国公投脱欧后不久,德法两国外交部长就在2016年6月27日发布的“不确定世界里的强大欧洲”文件中表示,

^① 参见郑春荣、朱金锋:“从乌克兰危机看德国外交政策的调整”,《同济大学学报(社会科学版)》2014年第6期,第36-46页。

^② Ronja Kempin und Nicolai von Ondarza, „Die GSVP vor der Erosion?“, *SWP-Aktuell* 25, Mai 2011.

德国和法国应共同将欧盟逐步发展成为一个独立的全球行为体,为此他们建议分析欧盟各国的战略环境形成对欧洲安全利益的一致认识,在此基础上约定其外交与安全政策上的战略优先项;欧盟应建立持久的民事-军事规划与领导能力,设立常设的海上行动联合部队,并在其他关键领域培养欧盟自己的行动能力。^①与此相呼应,在德法的推动下,欧盟外交与安全政策事务高级代表莫盖里尼在2016年6月29日发布的“全球战略”中,也要求建立“安全与防务领域内更强大的欧洲”和“欧洲的战略自主性”以及一个可靠、迅速、有效和有反应能力的共同安全与防务政策。^②2016年9月,德国联邦国防部长冯德莱恩与法国国防部长勒德里昂(Jean-Yves Le Drian)还在欧盟27国布拉迪斯拉发非正式峰会前提出了扩大欧盟军事合作的新文件,明确援引欧盟的“全球战略”,并表示:这个战略必须“迅速转化为具体的行动计划,尤其在安全与防务领域”。德法国防部长提出的具体行动建议的内容正是基于《2016年白皮书》。^③此外,上述文件都提到,在安全与防务领域,欧盟应利用《里斯本条约》所包含的“持久的结构化合作”的可能性,允许一部分国家在安全与防务一体化领域先行一步,相关的内容也在德法的推动下,纳入欧洲理事会的决议中。例如,2016年12月15日欧洲理事会会议作出决议,要加强安全政策领域的“持久的结构化合作”,并提到了建立一个共同的民事-军事行动总部的可能性。但是,欧洲理事会也重申,欧洲的安全与防务建设要避免对北约结构的复制。^④

最后,鉴于德国联邦国防军参与的海外行动日益增多,2016年5月德国联邦国防部提出了扩军计划,这是自1990年以来的首次扩军。为此,截至2023年,联邦国防军最多要增加14300个军人员额,还将雇佣最多4400名民事工作人员,这几乎意味着扩军8%,实际上取消了18.5万名士兵和5600名民事工作人员的固定员额上限。此外,冯德莱恩表示,人员需求应每年灵活测定。而且,德国联邦国防军的军费也大幅增加,2000年为231亿欧元,2015年已经接近330亿欧元(与2000年相比增加40%以上),

^① Jean-Marc Ayrault and Frank-Walter Steinmeier, *A Strong Europe in a World of Uncertainty*, Berlin: Auswärtiges Amt, 27 June 2016. 相关分析可参见郑春荣:“德国应对英国退欧公投及其影响的立场”,《欧洲研究》2016年第4期,第31-32页。

^② Annegret Bendiek, „Die Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU“, *SWP-Aktuell* 44, Juli 2016.

^③ „Erneuerung der GSVP—Hin zu einer umfassenden, realistischen und glaubwürdigen Verteidigung in der EU“, Deutsch-französische Verteidigungsinitiative vom 12. September 2016, http://augengeradeaus.net/wp-content/uploads/2016/09/20160909_DEU_FRA_EU-Verteidigung.pdf, last accessed on 17 November 2016.

^④ European Council, “Conclusions”, Brussels, 15 December 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/12/15-euco-conclusions-final/>, last accessed on 24 January 2017.

2020年将进一步提高到392亿欧元。冯德莱恩在2016年1月还宣布,到2030年,投入1300亿欧元用于购置新的作战装备,这是原先计划的两倍。^① 联邦国防部还致力于提高联邦国防军的能力,尤其是增强联邦国防军在网络空间实施进攻和进行防御的能力,在《2016年白皮书》公布前数周,联邦国防部已经决定建立一个独立的组织领域“网络与信息空间”,事实上就是成立一个专门从事网络战争与防御的军种。

四 “文明力量”视角下的诠释

结合德国在欧债危机以及乌克兰危机中的表现,毛尔在评价联邦外交部“回顾2014”项目实施以来德国在外交与安全政策领域的角色定位时认为,德国原有的“文明力量”角色的基本要素并未改变。但是,他也承认,这一角色概念偶尔也发生了些许变化,在其中一个重要的领域,即联邦国防军外派问题上甚至发生了显著变化。但从本质上而言,这些变化并未撼动德国的“文明力量”的角色定位。基于此,毛尔提出,德国外交与安全政策如今进入了“文明力量2.0版”。^②

如前所述,本文重点结合《2016年白皮书》的内容以及德国近年来安全政策的实践,考察德国安全政策的新动向,从中得出的结论总体上与毛尔的上述判断相吻合,与此同时,本文的分析也为毛尔的判断提供了新的例证。

从德国安全政策的“长期的政治雄心”来看,德国仍然致力于国际政治文明化,致力于维护基于规则的国际秩序,^③只是近年来德国更为积极地谋求参与建构国际秩序。在国家的目标取向方面,德国并未重拾强权政治,谋求在欧洲乃至以外地区的霸权。德国在言辞上从未宣称自己是中等大国乃至世界大国,强调的只是自身所要承担的责任在增加。^④ 德国目前在欧盟内以及(在较低程度上)在北约的领导角色并不是它自己谋求的,而是其他传统领导力量衰落的结果。^⑤ 虽然德国在白皮书中传递出参

^① Daniel Keohane, “Constrained Leadership: Germany’s New Defence Policy”, *CSS Analyses in Security Policy*, No.201, December 2016, pp.1-4.

^② Hanns W. Maull, „Deutsche Außenpolitik nach der »Review 2014«: Zivilmacht 2.0?“, *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 62. Jg. 3/2015, S.338-339.

^③ Markus Kaim und Hilmar Linnenkamp, „Das neue Weißbuch-Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?“, *SWP-Aktuell* 65, Oktober 2016, S.5.

^④ Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel. Thema: Aktuelle Themen der Innen- und Außenpolitik, Montag, 31 August 2015, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>, last accessed on 24 January 2017.

^⑤ Markus Kaim und Hilmar Linnenkamp, „Das neue Weißbuch-Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?“, S.1.

与构建全球秩序的诉求,但是,白皮书也指出了德国安全政策的局限性:“我们的安全政策手段与工具是全面而又多样的,但它们也是有限的,为此需要就德国是否、何时以及在何种程度上投入作出战略性决定”。^① 德国联邦国防部长冯德莱恩提出的“从中心出发去领导”欧洲的角色定位,也是将德国对欧洲安全政策的贡献根植于其与欧洲伙伴的合作中,也就是说,德国要与欧洲伙伴一起领导,并把最佳的资源与能力投入联盟与伙伴关系中。因此,这个概念是基于共识的达成,而反对德国的单边领导乃至霸权地位。^② 另外,在国际上的目标取向方面,如前所述,联合国、北约、欧盟和欧安组织依然是德国安全政策的主要行动框架,从德国近年的安全政策实践来看,德国在这些组织中的投入都在增强。德国不仅是一个积极的参与建构者,而且宣示并承担(参与)领导的角色。

在《2016年白皮书》发布后,德国国内(尤其是来自左翼)也有声音认为,白皮书是在推行军事强权政治,谋求外交政策的军事化。^③ 这样的评价显然是偏激的。联邦国防军在白皮书中只是作为德国安全政策多种手段中的一种被提及,并不是唯一的手段,相反,《2016年白皮书》强调的是联网的方式。德国未来仍将主张外交手段优先,但是,在把联邦国防军作为外交手段加以运用方面较之以往更为灵活和主动,这是德国安全政策发生的一定程度上的变化。一方面,即使在乌克兰危机的应对中,德国也始终排除军事选项,把重点放在外交手段的运用上;但另一方面,我们的确可以观察到,近年来,德国在安全政策上的国际行动在增强,例如在北约框架里向东欧派驻军队以及在欧盟框架内向马里增派部队等,甚至突破了以往的“红线”,向危机地区输送武器等。

但是,在德国的这些安全政策行动中,也包含了德国的一种新型的安全政策战略,就是所谓的“能力建设倡议行动”,由此,德国从“安全提供者”转变为“安全顾问”。^④ 德国联邦国防军在马里参加的欧盟军事训练行动以及向伊拉克的库尔德人提供武器和培训遵循的都是这个逻辑。这不仅符合“辅助性原则”,更重要的是德国由此可以规避国内依然羁绊联邦国防军外派的“克制文化”的影响。但与此同时,德国政府也

^① The Federal Government, “White Paper 2016 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr”, p.57.

^② Josef Janning and Almut Möller, “Leading from the Centre: Germany’s New Role in Europe”, p.8.

^③ Siehe „Weißbuch 2016—Am Ziel vorbei“, *Weltrends—Das außenpolitische Journal* 120, Oktober 2016, 24. Jahrgang, S.21–47.

^④ Markus Kaim und Hilmar Linnenkamp, „Das neue Weißbuch—Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?“, S.6.

突出了其对承担作战任务的反感。为此,其伙伴例如法国就批评德国将危险的作战行动——它们要为其后的咨询与培训活动创造先决条件——留给了其他国家。^①

事实上,德国在将联邦国防军作为安全政策手段上还面临诸多国内的限制条件,其中最重要的是相当比例的德国民众对军事行动持怀疑态度。虽然科尔伯基金会的民意测验表明,2015年1月至2016年10月国内民众对德国采取更积极海外行动的支持率从34%上升到了41%。但是大多数德国人仍然偏好克制(占53%,原先为62%)。^②此外,德国依然缺乏参与更多国际行动所需的人力、装备和财力投入。例如在防务支出方面,德国防务支出目前仅为其国内生产总值的1.2%,远低于北约设定的2%的目标(法国的防务支出占1.8%,英国已经达到2%)。在2016年的皮尤民调中,只有34%的德国人赞成提高防务预算,而47%的人要求保持不变。德国的中期财政规划虽然规定国防预算到2020年要提高到390亿欧元以上,但是这个数额离争取达到的占国内生产总值2%的目标还很远,而且中短期内不会改变。

联邦国防军海外行动所受的内政限制还包括法律上和政治上的制约。一方面,对于联邦国防军在海外的武装行动,德国政府需要联邦议院的批准。《2016年白皮书》暗含的意思是这一“议会授权”的规定与德国需要承担的国际安全责任日益增长的现实不匹配,虽然德国联邦国防部出于快速干预能力的考虑,希望放松这方面的规定或对有关规定进行灵活解释,但执政联盟内部无法就此达成一致。另一方面,迄今对于联邦国防军参与海外行动,需要明确的国际法依据,对此优先看重的是联合国安理会的决议,或者至少是北约或欧盟框架里的行动授权。^③

由此可见,作为“文明力量”的一个显著特征——在多边框架内支持集体安全和合作安全,德国也未出现根本性变化,德国在将来也将参与北约、欧盟或联合国框架内的多边军事行动。但是,一个新的变化是,不仅《2016年白皮书》主张,而且德国实际上已经更多地在参与集体安全体系以外的“临时合作”。如前所述,在外交领域,包括伊朗核谈中的E3+3模式,乌克兰危机中的诺曼底模式;在安全政策领域,包括德国参与的、打击叙利亚和伊拉克的“伊斯兰国”的国际联盟。《2016年白皮书》表明,德国在未来不仅将支持这类“临时合作”,而且可能会自己去倡议启动这类“临时合作”。这种军事行动的非正式化引发了对其政治可监督性、秩序设想缺失以及是否符合宪法

^① Claudia Major und Christian Mölling, „Von Libyen nach Syrien. Die Rolle des Militärs in einer neuen deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 28-29/2016, S.36.

^② Daniel Keohane, “Constrained Leadership: Germany’s New Defence Policy”, p.2.

^③ Ibid..

规定等方面的担忧。^①与此相关,有学者批评说,德国的外交与安全政策倾向于脱离传统的、基于价值观的伙伴关系,转向基于利益的、在变换的联盟和网络中的参与。^②但是,这样的批评也只看到了德国安全政策新动向的一个方面。事实上,如前所述,德国在北约和欧盟框架内的参与与投入也在同步增强。因此,可以预见,在外交政策风格和外交工具运用方面,德国未来的行动灵活性在增强,但这并未意味着德国在有意脱离“文明力量”的角色定位。

五 结语

德国《2016年白皮书》的政策宣示以及近期外交、安全与防务政策领域的行动都表明,鉴于日益复杂和严峻的安全形势,德国随着其经济实力和政治影响力的提升及其在欧盟内扮演的领导角色,正积极谋求在国际政治包括国际安全政策中承担更多责任和发挥领导角色。这是自2014年1月“慕尼黑共识”宣示以来,德国外交与安全政策从恪守“克制文化”逐步转向“积极有为”的延续。

伴随着英国脱欧和美国特朗普总统的上台,德国增强其安全政策角色的压力和动力在进一步增强。在英国脱欧后,可以预见,德国在欧盟内的地位会变得更为重要。德国不仅要阻止欧盟进一步碎片化,而且要在外交与安全政策领域扮演领导角色,德国目前已经联手法国积极推动欧洲共同安全与防务政策。鉴于特朗普在竞选期间曾一度表示北约已经“过时”,令德国以及其他欧洲国家对美国是否会继续维护跨大西洋安全关系深感忧虑。虽然特朗普又改口表示支持北约,但是这仍无法消除欧洲盟友对美国战略回缩的担心。加之,特朗普多次指责欧洲盟友尤其是德国没有履行其防务支出方面的义务。这一切增加了欧盟建设独立的安全与防务能力以及增加防务支出的紧迫性,德国政要在2017年2月的慕尼黑安全会议上的讲话也表明了这一点。^③总体上看,德国不再心安于“安全消费者”的角色,而是主动或被动地向“安全提供者”靠拢,并且努力充当领导者(之一)。

当然,必须看到,英国相当长时间以来一直在阻挠欧盟独立的安全与防务政策的

^① Markus Kaim und Hilmar Linnenkamp, „Das neue Weißbuch-Impulsgeber sicherheitspolitischer Verständigung?“, S.5.

^② Daniel Flemes und Hannes Ebert, „Neue deutsche Außenpolitik: Netzwerke statt Allianzen“, *GIGA Focus Global*, Nummer 03, Juli 2016.

^③ 参见慕尼黑安全会议网站, <https://www.securityconference.de/>, last accessed on 20 January 2017.

建设,因此,英国退欧是德法携手推进欧洲共同安全与防务政策的契机。然而,由于德国和法国在战略文化传统和军事一体化目标上的差异,加之欧盟内离心力日益增强,德法旨在深化欧洲防务的倡议实施起来比预想的要困难得多。但是,德法在以下方面已达成共识:这个一体化步骤只能先在少数“核心国家”之间实现。连此前一直重申欧盟 27 国团结的德国总理默克尔,也在 2017 年初在瓦莱塔举行的欧盟非正式峰会上无奈地承认,未来的欧盟将是一个“多速欧盟”,并非所有的国家都能保持在同样的一体化水平上。^①

可以预见,德国未来将更加积极而又经常性地参与国际危机与冲突的应对中,而且,德国未来灵活运用军事手段解决国际危机与冲突的情形会有限增加,甚至这可能更多地会发生在“临时合作”的框架内。但是,正如本文所指出的,德国“文明力量”的角色定位并未发生根本性改变,德国也未改变其坚持多边主义和外交优先的基调。德国外交与安全政策的转型依然会是渐进且有限度的,这也主要是受德国国内政治和法律条件以及民意的约束所致。

(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;责任编辑:宋晓敏)

^① Pressestatement von Bundeskanzlerin Merkel beim informellen Treffens der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union in Valletta, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2017/02/2017-02-04-statement-merkel-malta.html>, last accessed on 7 January 2017.