

德国外交文化解析

——以德国的叙利亚政策为例*

黄萌萌

内容提要:第二次世界大战结束后,经历了公民教育与历史反思的德国在外交文化领域发生嬗变。两德统一后,摆脱了冷战格局束缚的德国在国际上的地位逐步提高,西方盟友对德国承担更多国际经济、政治与安全责任的期待也相应上升。在此背景下,德国外交文化的内在特征出现调整趋向:军事领域的“克制文化”、“联盟团结”与“多边主义”原则以及“承担更多国际责任”之间此消彼长的态势有所加剧。然而,德国政界加强国际参与的意愿与民众对承担国际责任及使用武力的谨慎态度仍在反复拉锯。德国在叙利亚战争中的外交政策反映出的正是冷战结束以来德国外交文化的延续与调整的特点。

关键词:德国 外交文化 克制文化 叙利亚危机

第二次世界大战结束后,联邦德国的外交文化发生嬗变,不仅告别了军国主义传统,而且主动皈依西方、向国际组织让渡部分主权。至 20 世纪 80 年代末,多边主义与军事领域的“克制文化”已经成为联邦德国外交文化的基本特征,并为其重新赢得国际声誉。两德统一后,随着德国实力的增强与国际环境的改变,德国政界与国际社会都期待德国承担更多的国际责任,包括协助盟友向海外派兵。自 1994 年修订后的德国宪法允许联邦国防军参与海外集体军事行动以来,有关德国外交文化“连续性”的争论愈益激烈。

在 2014 年慕尼黑国际安全会议上,德国领导人就本国在“国际政治中的新角色”、“加强国际参与”、军事领域的“克制文化”展开讨论,“加强国际参与”成为德国政界在对外事务上的新共识。然而,德国在国际危机中更多的是提供军事辅助支持,其外交行为有着明显的“克制文化”烙印,德国民众对于使用军事手段也多有顾忌。

* 本研究是中国外交部中欧关系研究指南针计划项目资助课题的阶段性成果,项目编号为 KT201612。

德国在叙利亚战争中的外交政策也充分展现了德国外交文化演变的特征。与伊拉克战争和利比亚战争不同的是,德国在叙利亚战争中的外交立场与手段以“巴黎恐袭”为节点发生了显著变化,从拒绝派兵到有限制地参与打击“伊斯兰国”的空袭行动,反映了德国外交文化既有延续性又有调整的新特点。

本文首先阐述德国学术界提出的“外交文化”理论及其对外交行为的影响方式;其次,解析二战后德国外交文化的演变;最后,以德国的叙利亚政策为例,从德国在叙利亚危机中的外交行为出发,分析近年来德国外交文化在“克制文化”、“承担更多国际责任”、“联盟团结”与“多边主义”等特征上的延续性,以及面对国际危机与德国国际地位变化时出现的调整倾向。

一 外交文化的含义及其对外交行为的影响

德国“外交文化”理论是在美国政治学者阿尔蒙德和维巴的“政治文化”概念基础上提出的。因此,在阐述“外交文化”定义之前需界定二者的区别。一般而言,“政治文化”是从社会历史背景出发阐释人们对于内部政治体系的选择意向,而“外交文化”是“政治文化”在对外政策领域的延伸,是指外交领域的社会心理与认同。一国的“外交文化”与其历史和社会背景有着千丝万缕的联系,除非经历重大历史变革,一般具有较强的稳定性。

在德国,有多位学者梳理了“外交文化”的定义。1999年,于尔根·贝勒斯(Jürgen Bellers)首次提出“外交文化”(außenpolitische Kultur)术语,认为“一国社会以共同观念为纽带实现社会心理层面的融合,在对外政策中长期存在,出于国家历史经历建构而成的观念与行为方式的共同体即为外交文化”。^①赖因哈特·韦塞尔(Reinhard Wesel)认为:“外交文化受国家历史影响,与社会主流政治文化的现状与发展趋势密切相关,是政治文化在对外政策上的延伸,‘外交文化’同‘政治文化’一样在历史进程中变化十分缓慢”。^②君特·赫尔曼(Gunther Hellmann)指出:“外交文化”即为“一国政治精英与民众对于国际政治与本国在国际政治中角色的固定看法,这种社会化的外交价值取向、规范、信念和认知具有世代传承性,该国民众或政治精英对此较少

^① Jürgen Bellers, „Politische Kultur und Außenpolitik im Vergleich“, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 1999, S.7.

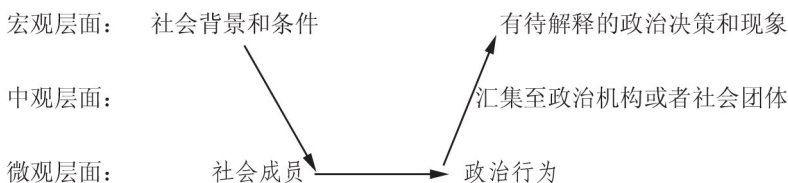
^② Reinhard Wesel, „Deutschlands außenpolitische Kultur—Zu Entwicklung und Wandel der Haltung der Deutschen zur internationalen Politik“, in Gotthard Breit (Hrsg.), *Politische Kultur in Deutschland – Eine Einführung*, Schwabach: Wochenschau Verlag, 2004, S.59.

提出质疑,视为理所当然”。^① 汉斯·毛尔(Hanns Maull)对“外交文化”理论的总结是:“外交文化是一国社会上受其历史经历影响而形成的外交认同、价值取向与观念,是社会公民对外交政策与外交行为的期待与要求”。^②

需要指出的是,“外交文化”理论属于国际关系理论的建构主义流派。建构主义强调,国际关系是“社会世界”,而非“物质世界”,这是对传统国际关系理论中(如现实主义和新制度主义)政治行为者以理性目的为出发点采取政治行动,进而实现利益最大化观点的挑战。^③

美国社会学家詹姆斯·科尔曼(James Coleman)曾使用“浴缸模型”来解释民主制国家外交文化对其外交行为的影响路径(见图1):“宏观层面”的政治结构与社会历史塑造了“微观层面”社会成员(如政治家与社会民众)的外交认知与外交期待,即外交文化,社会成员受此影响产生相应的外交与政治行为偏好;而社会成员个体的政治行为偏好汇集至“中观层面”,为特定的政治机构与社会团体所代表(如政党、利益集团和公民运动等);最后,这些政治机构与社会团体通过选举或者其他途径影响议员的产生,由这些议员代表它们做出政治与外交决策。^④

图1 科尔曼的“浴缸模型”



注:图由作者自制。

科尔曼的理论将社会背景和条件、政治决策和现象归为宏观层面的影响因素,认为微观层面的社会成员的政治与外交行为偏好是通过中观层面的政治机构与社会团

^① Gunther Hellmann, „Die Bedeutung von politischer Kultur und nationaler Identität für die deutsche Außenpolitik“, in *Deutsche Außenpolitik—Ein Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, S.189.

^② Hanns W. Maull, „Außenpolitische Kultur“, Karl-Rudolf Korte und Werner Weidenfeld (Hrsg.), *Deutschland—Trendbuch: Fakten und Orientierungen*, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2001, p.648.

^③ 吴江:“德国统一后外交框架条件的变化”,殷桐生主编:《德国外交通论》,北京:外语教学与研究出版社2008年版,第144页。

^④ Dirk Berg Schlosser, „Erforschung der Politischen Kultur—Begriffe, Kontroversen, Forschungsstand“, Gotthard Breit (Hrsg.), *Politische Kultur in Deutschland—Eine Einführung*, pp.17–18.

体最终与一国的外交决策与现象相联结。也就是说,“外交文化”对于主流社会的外交认知产生直接影响,而对于一国的“外交决策”与“外交行为”产生间接的影响。因此,一国的“外交文化”虽不能直接决定一国外交政策或确立特定的外交行为模式,但“外交文化”会对“外交行为”以及“外交政策”产生或明或暗的影响,因而是分析与解释国家外交行为模式的重要维度。

综上所述,“外交文化”的研究对象是政党、政治家以及社会民众对国家对外政策与外交行为的期待、认知与价值取向。在德国外交决策机制中,政党和政治家的外交取向在外交决策中的影响力优于民众舆论,这与二战后联邦德国奉行议会制民主制,以及政府在宪法中被赋予较大的外交决策权与执行权有关。但“外交文化”的载体是国内“社会各界”,理应包括政治精英与社会民众的舆论倾向,主流社会的外交理念为联邦政府的外交决策与外交行为划定边界,如果政府决策超越这一边界,则需要承担较大的风险。

具体来说,“外交文化”具有四个特性:(1)其形成与社会历史背景密切相关;(2)对于外交行为与外交政策的集体认知是社会融合的标志;(3)具有稳定性和连续性,为了适应国内和国际环境的变化亦可缓慢改变,但本质上是长期社会学习与适应的结果;(4)一国的外交文化特征是社会成员个体外交价值取向与观点的集合,但价值取向和观点不一定具有一致性,比如社会民众和政治精英在外交政策和外交行为的理念方面经常存在分歧。然而,外交文化虽然有较大的稳定性和连续性,但随着国际环境的改变依然会出现调整甚至发生嬗变。

二 二战后德国外交文化的演变

(一)二战后联邦德国外交文化的嬗变

因德意志国家长期分裂,诸侯国林立,德国传统的政治与外交文化具有断裂性。二战前,德国始终缺乏民主传统,几百年来诸侯国之间的战争此起彼伏、地方自治性与封闭性较强、宗教信仰矛盾不断、受浪漫主义思潮影响的德国民众对政治漠不关心。德国学者库尔特·桑特海默(Kurt Sontheimer)认为:“德国并不存在一脉相承的政治文化体系,有的仅是在不同历史时期、由于外部条件不同而强弱不一的传统政治特征”。^①这些政治特征中既有积极因素也有消极因素。中国学者连玉如将德国传统政

^① Kurt Sontheimer und Bleek Wilhelm, „Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland“, München: Bundeszentrale für politische Bildung, 2003, S.179.

治文化特征归纳为五个方面:(1)宗教战争时期国家至上的国家主义传统;(2)公民消极政治参与的非政治传统;(3)理想主义传统;(4)崇尚和谐,惧怕冲突传统;(5)法律形式主义传统。^①但德国从19世纪末开始在“特殊道路”上渐行渐远。作为“迟到的民族国家”,德国拥有强烈的自卑感。在俾斯麦时期,强大而统一的德意志帝国开始与其他工业国家争夺殖民地。在威廉二世时期,德国发起第一次世界大战,战败后受到《凡尔赛条约》的严厉惩罚,使德国成为一个“孤独的国家”,这种屈辱感最终为纳粹集团所利用,使德国走上了纳粹主义的德意志“特殊道路”,军国主义、民族主义与种族主义自此成为德国传统外交文化中的消极因素。

德国在二战中受到重创,民众饱尝军国主义与纳粹极权之苦。二战结束后,无论是联邦德国还是民主德国的民众和政界都将以往的“特殊道路”视为禁忌。在自我意愿和国际社会制约的双重作用下,联邦德国社会各界开始重塑外交认同。但在战后初期,联邦德国民众主要致力于经济建设,在政治上重点反思纳粹罪行和极权统治。直至上世纪60年代学生运动与和平主义思潮兴起,联邦政府和各政治党派、社会团体开展的政治教育才促使西德民众提高了政治关注度和参与度,公民社会逐渐成形,并由战后一代开启历史反思的新时期。在此背景下,联邦德国社会各界在国际观、国家认同以及外交领域的规范与实证信念方面逐渐形成了新的价值取向,构成联邦德国外交文化的新特征(见表1)。总体来看,二战后德国外交文化的嬗变过程伴随着社会各方力量的长期博弈,决非一蹴而就。联邦德国50年代的经济奇迹、确立代议制民主制以及对纳粹历史的大规模社会反思是战后德国外交文化嬗变的先决条件。

从表1中可以看出,二战后联邦德国外交文化发生嬗变,其标志是形成了欧洲一体化的认同、军事领域的“克制文化”以及“联盟团结”与“多边主义”的国际观等新特点,与二战前奉行的“强权政治”、“军国主义传统”以及“单边主义”的特征形成鲜明对比。二战罪行使“单边主义”在战后德国失去容身之地。德国社会普遍形成了“单独行动无法解决国际问题”的实证信念(positive und normative Überzeugungen)以及“德国不应进行单独行动”的规范共识,在军事领域塑造了“克制文化”,在外交行为上表现为谨慎使用武力。虽然“克制文化”主张武力并非是解决国际问题有效且合法的手段,但它又不同于拒绝任何武力手段的“和平主义”。1955年,联邦德国在美国的支持下建立联邦国防军并加入北约。1956年,联邦德国《基本法》增加补充条款后(第

^① 连玉如:《新世界政治与德国外交政策——新德国问题探索》,北京:北京大学出版社2003年版,第439-441页。

87 条 a) 明确规定德国武装力量不得参与侵略战争,但可以行使自卫权。^①

表 1 1945 年前后德国外交文化特征比较

	1945 年前的 德国外交文化特征	1945 年后的 联邦德国外交文化特征
国际观	· 国际冲突无法避免; · 民族国家为生存不断发生战争。	· 国际冲突可避免; · 以和平方式解决国际冲突,国家间可以合作。
国家认同	· 德国处于东西方之间的敏感地带,需争夺地缘政治利益; · 民族主义; · 强权政治,世界强国方可提出国际政治要求。	· 联邦德国是中等强国,其外交政策根植于欧洲; · 欧洲一体化认同; · 联盟团结:联邦德国是西方价值观共同体的成员国家。
规范与实证信念	· 单边主义:为达到外交目标德国可进行单边行动; · 摆脱国际合作枷锁; · 军国主义:军事手段是实现政治目标的必要且合法的手段。	· 多边主义:单边主义无法解决国际问题,鉴于历史原因,德国应拒绝单独行动,主张多边合作; · 遵守国际法,参与多边国际机制; · 军事领域的“克制文化”:反对军国主义,认为使用武力产生负面影响。

资料来源: Gunther Hellmann, “Die Bedeutung von politischer Kultur und nationaler Identität für die deutsche Außenpolitik”, p.192.

20 世纪 70 年代后,联邦德国新型外交文化特征逐渐成形,对国家外交行为和外交政策产生了重要影响,具体表现如下:第一,欧洲一体化认同。联邦德国向北约、欧共体/欧盟等国际组织与超国家机构让渡部分主权,参与国际组织的建设与发展,主张“欧洲的德国”,反对主宰欧洲;第二,主张军事领域的“克制文化”,反对“军国主义”。出于历史原因,联邦德国社会各界对于使用武力持谨慎与怀疑态度,拒绝强权政治,在安全领域放弃“单独行动”;第三,“历史反思”文化,承担历史罪责,积极弥补纳粹时期犯下的历史错误。联邦德国冲破冷战“铁幕”,努力与受害者及相关国家达成和解;第四,“联盟团结”与“多边主义”的国际观。联邦德国拒绝重蹈覆辙,走上“德意志特殊道路”,在外交政策上实行皈依西方的基本路线,与法、英、美等国保持协调,加入北约,向西方“民主政体”靠拢。

(二) 两德统一后德国外交文化的调整趋向

^① „Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes“, http://www.documentarchiv.de/brd/1956/grundgesetz-art1-12-143_ges.html, last accessed on 14 May 2016.

冷战时期,联邦德国形成的外交文化既使国家恢复了国际声望,维护了自身利益,也为两德统一创造了有利条件。统一后的德国外交文化在继承西德外交文化的基础上继续发展。然而,随着自身实力增强与国际环境的改变,德国政界致力于推进外交政策的“正常化”,国际社会也期待德国能够承担更多的国际责任,军事领域的“克制文化”面临新的考验。因此,德国外交文化是否应该调整受到学术界越来越多的关注。

两德统一后,“承担更多国际责任”及“增加国际事务参与”在德国社会各界中获得了更多的认同,进而成为冷战后德国外交文化的新特征。与此同时,联邦德国时期形成的外交文化核心内容——军事领域的“克制文化”和“联盟团结”与新形势下“承担更多国际责任”和“加强国际参与”之间的博弈愈发明显。冷战时期由于两极格局的束缚,西方盟友认同联邦德国在国际危机中惯用的“支票外交”政策,社会舆论亦将此视为一种“外交道德”。冷战后两极格局终结,虽然现实主义者对于德国“霸权重现”的恐惧仍在,但自20世纪90年代中后期开始,随着区域冲突的增加,美国与欧洲盟友都期待德国能够做出更多的国际贡献,德国社会各界的外交取向需要适应国际环境的变化,这是冷战后德国外交文化调整的外因。

一方面,“克制文化”对于德国外交政策的影响力时常让位于“联盟团结”与“多边主义”原则。1994年7月,德国通过修宪允许联邦国防军参与海外军事行动。1998年10月,具有和平主义传统的红绿联盟上台后,为展示与北约盟友的团结,参与美国领导下的科索沃空袭行动,由此开启二战后德国海外军事行动的先例。2015年,德国出兵叙利亚的决定也是出于维护西方反恐联盟的考量。另一方面,国际盟友对于德国发挥国际作用的期许上升,德国政界也不再对“国家利益”保持缄默,军事上保持“克制文化”的意愿有所下降。尤其是“不要再发生战争”(Nie wieder Krieg)与“决不让奥斯维辛重演”(Nie wieder Auschwitz)的人道主义价值观^①之间的矛盾往往通过突破“克制文化”的束缚来解决。上世纪90年代末,德国民众赞成德国承担更多的国际责任,德国在国际组织框架内参与“人道主义”救援的比例上升至60%,这也与两德统一初期德国民族自信心增强有关。^②

^① “决不让奥斯维辛重演”的含义是:全力防止人道主义灾难的发生,必要时动用军事手段。出自德国前外长菲舍尔在科索沃战争爆发之前的言论。他指出:“我知道不要再发生战争的重要性,但我也清楚不能让奥斯维辛再次重演!”菲舍尔将塞尔维亚对科索沃阿尔巴尼亚人的镇压与纳粹灭绝犹太人的罪行相提并论。批评者认为,德国政府用纳粹罪行比喻科索沃危机实际上是德国在科索沃的军事行动进行辩解,菲舍尔为此面临着党内质疑。参见 Nico Fried, „Fischer: Ich habe gelernt-Nie wieder Auschwitz“, <http://www.sueddeutsche.de/politik/fischer-ich-habe-gelernt-nie-wieder-auschwitz-1.915701>, last accessed on 21 May 2016。

^② 吴江:《平衡的艺术:德国红绿联合政府外交研究(1998-2005)》,北京:社会科学文献出版社2015年版,第109-110页。

尽管如此,德国外交行为仍彰显了“克制文化”的底色。统一后的德国恪守放弃核武器的承诺,所有军事行动都是在国际组织框架内进行,并寻求联合国的授权,旨在发挥军事辅助的功能。在2003年的伊拉克战争中,施罗德政府认为,小布什政府发动对伊“先发制人”的战争缺少联合国授权与国际法依据,德、法、俄形成反战联盟,公开指责美国对伊拉克的单边主义军事行动。与此同时,施罗德政府也被指责在“第三条道路”上渐行渐远,削弱了“多边主义”原则以及损害了跨大西洋盟友的团结。可见,在国际危机中,德国的外交行为重在维护国际法、发挥国际组织的作用,军事手段仅作为最后的选择。

对于“克制文化”与“承担国际责任”的认知,政界和民众并不一致。德国政界自上世纪90年代以来一直致力于谋求“正常国家”地位,承担国际责任意愿明显。尤其是在“阿拉伯之春”后,“伊斯兰国”等恐怖组织日益猖獗,叙利亚内战不只是导致欧洲难民危机的直接诱因,国际不稳定因素也有损德国作为“贸易大国”的经济利益的背景下,德国政界的上述意愿更为强烈。2013年上任的大联合政府明确表示要以欧盟为依托积极参与解决国际危机,“国家利益”和“军事参与”在政治表达中不再是禁忌。德国科学与政治基金会和马歇尔基金会在2013年联合出版的研究报告——《新力量、新责任:德国在变革的世界中的外交与安全政策要素》中也作了上述倡议,为了保护贸易、价值观与共同体利益,在外交斡旋无效以及符合国际法的前提下,德国应做好准备参与集体行动,包括军事威慑与使用武力。^①

从德国民意来看,随着近10年来欧盟危机接连不断、民粹主义在欧洲泛滥、德国民众在“欧洲一体化”的认知上更为分裂,国内的疑欧派势力上升,民众对于承担国际责任的热情下降。2014年慕尼黑安全会议结束后,柯尔柏基金会的民调显示,大多数德国民众对于政治家呼吁的“承担更多国际责任”与“积极参与国际危机解决”表示怀疑,只有37%的民众认为德国应“积极参与”,60%的民众认为德国应继续保持“克制”。^②

两德统一后,联邦国防军执行海外军事行动已非禁忌,但“克制文化”在民意中如影随形,始终影响着德国的外交行为。在处理国际危机时,德国发挥国际影响力和承担国际责任的主要手段是外交斡旋与在欧盟框架内实施对外制裁,使用武力仅是集体行动中的最后选项,在权衡国内政治、经济等各方利益后方能执行。德国政界承担国

^① Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und des German Marshall Fund of the United States (GMF), „Neue Macht, Neue Verantwortung—Elemente einer deutschen Außen- und Sicherheitspolitik für eine Welt im Umbruch“, Berlin, 2013, S.16–17.

^② Körber Stiftung, „Einmischen oder zurückhalten—Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik“, Berlin, 2014, S.3.

际责任与强化国际参与的“豪情壮志”在短期内难以压倒多数民众对于军事行动的忌惮之心。政界与民意的偏差导致德国很难迅速改变原有的安全政策。德国的这种外交行为在 2011 年开始的叙利亚危机中尤其明显。目前,德国安全政策的新意向以及增加对北约的军事贡献的承诺在“克制文化”的影响下仍是政治言辞多于实质内容。

三 德国外交文化剖析:叙利亚危机中的德国外交政策

自上世纪 90 年代开始,德国在国际危机中的外交政策与外交行为或多或少都会引发社会各界对其外交文化延续性的争论。德国在叙利亚危机中的外交政策即是其中一例。从拒绝派兵到有限制地参与打击“伊斯兰国”空袭行动,德国在叙利亚战争中的外交立场与手段都发生了转变,由此可见德国外交文化既有延续性的一面,也有调整变化的一面,新旧特征之间也呈现出相互竞争的复杂性。此外,在叙利亚战争导致的欧洲难民危机中,恐怖分子混入难民潮,抵达欧洲后制造的恐袭事件造成德国社会的恐慌,超负荷接收难民也为德国内政带来了巨大的压力;特朗普上台后,美国不断要求德国提高对北约的军事贡献;未来英国脱欧后,德国与法国、意大利等盟友在欧洲外交与安全政策上需要承担更多的责任,国际环境的变化也迫使德国外交文化进行必要的调整。

(一) 叙利亚危机中德国外交政策的演变

德国传统的中东政策原则是追求和平、充当阿以之间的调解人、主张宗教宽容以及发展与阿拉伯国家的正常贸易。与英、法不同,德国在中东没有重大的地缘政治利益,也不具有历史形成的殖民主义传统。然而,欧盟的中东政策以 2010 年“阿拉伯之春”为起点,将制度性建设与伙伴合作转为强硬干预,运用多种制裁工具甚至是军事手段影响中东局势。德国作为欧盟的核心大国,逐渐接受并内化了欧盟的外交规范,虽然这种融入过程也历经波折。如德国在 2011 年的利比亚危机中违背了美、英、法的意愿,在出兵决议中投了弃权票,为此遭到盟友指责。德国政界担忧未来在国际政治中的作用逐渐被边缘化,不愿失去参与塑造国际秩序的机会。因此,在 2011 年初发生的叙利亚危机中,德国的叙利亚政策融入了欧盟的立场。然而,德国追随欧盟的民主输出并没有带给叙利亚和平,反而加剧了中东混乱的局势。

总体而言,德国在叙利亚危机中的外交政策经历了从“非军事干预”到“有限制的海外派兵”的转变。

(1) 非军事干预

2013 年前在“黑黄联盟政府”任期内,德国追随英、法解除了对叙利亚反对派的武

器禁运,对巴沙尔政权实施制裁;在军事干预问题上遵从民意保持“克制”立场,优先使用政治手段推动叙利亚政府更迭。

(2) 有限制的海外派兵

自2015年夏季开始,来自叙利亚等国的难民潮令德国面临较大的内政压力,同年11月巴黎恐怖袭击发生后,德国联邦议会以多数票通过协助盟友打击在叙“伊斯兰国”的决议。由此可见,德国在安全领域仍欠缺外交政策的“前摄性建构能力”(pro-aktive Ausgestaltung der deutschen Außenpolitik)与有效的危机预防机制,^①往往是面对国际环境的变化,出于内政压力而作出被动性反应,这与德国统一后外交文化特征之间的自我矛盾性密不可分。

德国在叙利亚危机中的外交政策展现了近年来德国外交文化的延续性与调整趋势,以下将从三个方面做出分析:(1)德国社会与政界对于“克制文化”的认知;(2)承担更多国际责任的国际观;(3)维护西方价值观的“联盟团结”与“多边主义”原则。需要说明的是,在叙利亚内战中,德国外交文化是其外交政策与外交行为方式重要的影响因素,但建构主义的解释方法有其内在的局限性,因此,从外交文化的演变视角来检视德国对叙利亚政策的变化必然存在理论局限性问题,需要补充相关的理论工具和视角。

(二) 德国外交文化的延续与调整

(1) 社会与政界对于“克制文化”的认知

德国社会各界在对叙利亚危机政策上表现出“克制文化”认知上的矛盾性。纵观德国社会舆论,“和平主义”传统对于德国民众的外交认同仍颇具影响力,但随着国际环境的变化,综合德国内政需求与利益考量,德国民众对于军事参与不再一味抵制。尤其是当恐怖袭击威胁欧洲与德国本土安全时,德国民众支持本国发挥适当的国际作用,采取行动与盟友共同打击恐怖主义,以维护欧洲的稳定。

两德统一后,德国民众对于联邦国防军的评价更为积极。目前,有75%的公民对其持正面评价。1999年德国参与北约空袭科索沃的军事行动时,仅有42%的民众出于人道主义原因支持国防军的军事参与。^②2015年11月的巴黎恐怖事件发生后,德国联邦议会以多数票通过出兵叙利亚的决议。“德国趋势”民调显示,58%的德国民众支持联邦国防军协助法国在叙利亚对“伊斯兰国”进行空袭,37%的民众对此持反

^① Thomas Risse, „Kontinuität durch Wandel: eine neue deutsche Außenpolitik?“, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, B 45/ 2004, S.24–31. 李乐曾将“pro-aktive Ausgestaltung der deutschen Außenpolitik”译为“前摄性外交政策”。参见李乐曾:“德国的新安全政策与联邦国防军部署阿富汗”,《德国研究》2010年第4期,第4–9页。

^② Renate Köcher, „Das Kosovo spaltet in Deutschland Ost und West“, *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* Nr.136, 16.06.1999, S.18.

对态度。但军事行动支持者中有 59% 的人认为德国的任务应仅局限于参与空中侦察和派遣空中加油机,仅 34% 的民众支持积极承担空袭任务。^①而“埃姆尼德”民调显示,有 47% 的德国民众反对出兵叙利亚,46% 的人支持出兵,^②军事行动的反对者仍多于支持者。此外,大部分支持者认为德国应仅发挥军事辅助功能,而非承担空袭“伊斯兰国”的主要军事任务。

德国人对于“克制文化”的认同度下降与对恐怖主义的担忧情绪上升密切相关。从 2015 年 1 月发生的针对法国《查理周刊》的恐怖袭击到 2015 年 11 月的巴黎恐袭事件,本土遭受恐袭感到忧虑的德国人比例从 45% 上升至 61%。接连发生的恐怖主义事件促使德国民众支持军事打击“伊斯兰国”的比重上升,安全感骤降的德国民众对于建设强大国防的态度,已由抵制和反对转为部分理解和支持。尽管如此,仍有 63% 的德国人认为,参与打击“伊斯兰国”的军事行动将使德国面临更多的恐怖主义威胁。

从德国对于军事打击“伊斯兰国”的民意可知,联邦德国时期军事领域的“克制文化”仍在延续,但德国民众对此出现意见分歧。总体而言,德国民众对于使用武力较为怀疑,偏好以政治手段解决国际危机,但在国际危机对国内政治产生影响(如欧洲难民危机与恐怖袭击)或是盟友面临威胁的情况下,德国民众开始接受有限制地参与海外军事行动,为盟友提供军事支持。这也是德国在叙利亚战争中虽然对军事干预持怀疑态度,却最终出兵援助盟友的重要原因。

相对于德国民众在“克制文化”上的犹豫,德国政界更希望突破“克制文化”的限制,在国际秩序构建中强化德国与欧盟的利益与价值观影响力。显然,政界强化德国国际参与的意愿高于民众。2014 年,德国政界高层在慕尼黑安全会议上明确表达发挥更大国际影响力的意愿。总统高克批评以“克制文化”作为挡箭牌,对于来自盟友的要求袖手旁观。^③外交部长施泰因迈尔认为,德国即使仍然需要在军事行动上保持“克制”,但“克制文化”绝不等于袖手旁观。^④国防部长冯德莱恩指出,德国有义务和

① Ellen Ehni, „ARD-Deutschland Trend-Mehrheit für Syrien-Einsatz“, <http://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-455.html>, last accessed on 11 February 2017.

② Eva Quadbeck, „Analyse: Deutsche befürworten Kriegseinsatz in Syrien“, <http://www.rp-online.de/politik/deutsche-befuerworten-kriegseinsatz-in-syrien-aid-1.5609468>, last accessed on 13 February 2017.

③ „Deutschlands Rolle in der Welt: Anmerkungen zu Verantwortung, Normen und Bündnissen – Bundespräsident Joachim Gauck anlässlich der Eröffnung der Münchner Sicherheitskonferenz am 31. Januar 2014 in München“, Bundespräsidialamt, http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Downloads/DE/Reden/2014/01/140131-Muenchner-Sicherheitskonferenz.pdf?__blob=publicationFile, last accessed on 17 February 2017.

④ „Rede von Außenminister Frank – Walter Steinmeier anlässlich der 50. Münchner Sicherheitskonferenz“, Auswärtiges Amt, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html#stid_0EEB43D1066AE45F2A36CDB5B6145357/DE/Infoservice/Presse/Reden/2014/140201-BM_M%C3%BCSiKo.html, last accessed on 17 February 2017.

机中仅有 16 架以及 109 架“旋风”战斗机中仅有 38 架可以正常使用。^①

近年来,德国政界谨慎引领关于“克制文化”的讨论。这是因为“克制文化”在德国社会仍有较强影响力,且德国外交角色定位于“文明力量”和“贸易国家”,在联邦议会中有关新时期德国安全政策目标、利益和手段的长时间辩论以及大规模的社会争论仍未开启。而一场激烈的社会争论很有可能激发德国社会和反对党强烈的“和平主义”情绪并引发抗议。无论是施罗德政府还是默克尔政府,对于德国承担何种国际责任、发挥国际作用的手段之间如何协调(如外交斡旋、发展援助以及使用武力)仍未表明明确立场。德国安全政策在很多情况下是根据盟友要求,或出于国家内政与安全需求进行的被动式反应,这引起北约和欧洲盟友对于德国承担军事责任过少的不满。在叙利亚战争中,德国主要协助法国进行空中侦察,避免与地面武装人员正面交锋,这与英、法等国派出战斗机参与空袭的行动明显不同。德籍北约上将汉斯-罗塔尔·多姆罗斯(Hans-Lothar Domröse)直言,北约军事大国对于德国在军事领域的“克制文化”和表达国家利益时过于谨慎的做法表示不解。^②

特朗普当选美国总统后不愿单方面为欧盟安全买单,要求德国提高对北约的军事贡献;英国公投脱欧后,欧盟期待德国在欧盟安全政策上承担更多责任。盟友压力与国际环境变化等外部因素成为影响德国外交文化的变量,德国亟须在安全政策上做出回应和调整。其外交文化的原有特征“联盟团结”和“克制文化”与“承担更多国际责任”之间矛盾性突显。一方面,德国难以在国际事务中固守原来的外交文化。另一方面,德国社会内部对于军事手段的使用仍存较大分歧。2003 年伊拉克战争时期,80% 以上的德国民众具有反战倾向,即使 2015 年的巴黎恐袭带动民意支持海外派兵,但德国社会反战力量的影响力仍不容低估,对于缺乏联合国授权且无明确行动目标的海外派兵行动持怀疑态度的民众接近半数。总体而言,新时期德国安全政策定位尚未成型,涉及军备现代化、提高军费支出以及增加军事人员的军事改革是“言辞优先于行动”。即使德国总理默克尔在 2017 年慕尼黑安全会议上承诺将德国军费提高至国内生产总值的 2%,但在大选之年,该要求无疑会遭受民众质疑,较难执行。^③可以说,中短期内德国的外交政策仍受到“有限制的克制文化”的束缚。

(2) 承担更多国际责任的国际观

^① “外媒称德国军队‘捉襟见肘’:装备差,人员纸上谈兵”,参考消息网,2016 年 4 月 6 日, <http://www.can-kaoxiaoxi.com/mil/20160329/1112208.shtml>, 2017 年 2 月 12 日访问。

^② Christian Thiels, „Sicherheitspolitik in Deutschland: Es fehlt am Willen zur Debatte“, <http://www.tagesschau.de/ausland/sicherheitspolitik-bundesregierung-101.html>, last accessed on 12 February 2017.

^③ Christian Thiels, „US-Vize in München-Der Botschafter des Präsidenten“, <http://www.tagesschau.de/in-land/sicherheitskonferenz-muenchen-merkel-105.html>, last accessed on 18 February 2017.

自2013年德国大联合政府上台以来,德国政界积极呼吁承担更多国际责任,包括承诺提高对北约与欧盟的军事贡献。他们认为,在全球化浪潮中,国际社会相互依存,德国应更积极地参与全球事务,充分发挥德国与欧盟的影响力,充当“构建力量”(Gestaltungsmacht)。

两德统一后,德国民众对于承担国际责任的意愿与政治家相比较低,往往下意识地将承担国际责任与军事干预相关联。虽然承担国际责任的社会认同正在构建,并逐渐成为德国外交文化的新特征,但未完全定型。阿伦斯巴赫民调显示,1991-2005年,认为德国应该承担更多国际责任的民众比例介于31%至36%之间。^①2014年慕尼黑安全会议结束后,德国民众对于德国政治家呼吁的“承担更多国际责任”和“积极参与国际危机解决”并未做出积极回应,表示支持的德国人仅有37%,并认为出于历史原因德国理应保持克制。当被问及德国应以何种方式以及在哪些领域加强参与时,选择在“人道主义救援”与“外交斡旋”两方面加强国际参与的民众比例最多,分别为86%和85%;选择在“培训当地警察和安全部队”和“为盟友军事行动提供协助”领域内加强投入的民众达到75%和41%;仅有13%的德国人支持“参与直接军事行动”。此外,如果德国需要参与集体军事行动,那么理由排位前三的是:欧洲的和平与安全受到直接威胁,出于人道主义目的确保冲突地区物资供给以及阻止种族屠杀。^②

德国在叙利亚战争中的外交政策展现了德国承担国际责任的外部条件与手段偏好。2015年,叙利亚战争引发欧洲难民危机,使德国遭受巨大的内政压力,在欧洲不稳定因素增加以及面临恐怖主义威胁的双重困境下,承担更多国际责任逐渐受到德国民众重视:为了维护欧洲稳定与缓解难民危机,德国必须有所作为。最初,德国发挥国际作用的主要手段是通过“外交斡旋”寻求政治解决方案,促使各方势力在叙利亚问题上达成妥协,主张在联合国机制下向战乱地区提供人道主义援助。然而,叙利亚战火多年未熄,“伊斯兰国”趁机占领伊拉克和叙利亚部分国土,人道主义物资很难送至冲突地区,德国的外交斡旋效果不佳。巴黎恐袭事件爆发后,“为盟友军事行动提供辅助支持”以及“参与盟友的军事行动”成为德国承担国际责任的优先选项。

内战发生后,叙利亚不仅是反对派、恐怖组织与政府军的战场,更成为国际多方势力的竞技场,德国将“外交斡旋”视为其在叙利亚危机中承担责任的主要方式。德国深知美国和俄罗斯是主导叙利亚问题的“关键角色”,力主在叙利亚危机中扮演美国和俄罗斯之间的“调解者”与各方势力的“平衡力量”:一方面,缓和美国对于巴沙尔政

① 吴江:《平衡的艺术:德国红绿联合政府外交研究(1998-2005)》,第109页。

② Körber Stiftung, „Einmischen oder zurückhalten? -Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage von TNS Infratest Politikforschung zur Sicht der Deutschen auf die Außenpolitik“, Berlin 2014, S.5.

权的对抗性政策;另一方面,缓和俄罗斯与伊朗的反西方态度。德国希望美、俄两国能够在巴沙尔政府的去留问题上通过谈判达成妥协,在联合国安理会框架内就解决叙利亚问题采取一致行动。同时,德国认为与伊朗、巴沙尔政府和俄罗斯进行沟通是必要策略。然而,自2011年起,美国开始资助叙利亚反对派武装,沙特、卡塔尔等逊尼派国家也参与其中,意在推翻巴沙尔政权,美式装备也不断从叙反对派流落至恐怖分子手中。直到“伊斯兰国”在欧洲发起恐怖袭击,美国才将打击“伊斯兰国”作为首要目标。^①而俄罗斯在叙利亚塔尔图斯港建有海军基地,巴沙尔政府是俄罗斯在中东政治影响力的重要维护者与军事盟友,因此,俄罗斯指责西方的叙利亚政策损害俄罗斯地缘政治利益,极力反对美国及其盟友在叙利亚问题上的立场和政策主张。美、俄在叙利亚巴沙尔政权去留问题上僵持不下。

然而,德国作为“调解者”,缺乏有效的资源与手段制止冲突,因此难以有效调和美、俄在叙利亚问题上的严重分歧。德国在叙利亚危机中承担国际责任的重要手段——外交斡旋被打上“不知所措”和“被动式反应”的标签,未达到预期效果。^②德国对于美国的影响力也相当有限,特别是在安全战略领域。德国对于美国的中东政策以及动辄使用武力的做法多有不满,但对其影响甚微。近年来,德美关系受“监听门”事件影响遭遇波折。特朗普上台后,德国将其视为西方自由秩序与价值观的挑战者,默克尔与特朗普之间缺少执政理念上的“共同语言”,德国对于美国政府的外交影响力将进一步下降;因乌克兰危机欧盟对俄制裁,德国作为俄罗斯“理解者”的地位也有所削弱,加上德国民众和媒体对于普京的负面评价上升,德俄关系陷入困境,德国对俄影响力也在降低。欧盟、德国代表与美、俄外长在联合国安理会进行多次有关叙利亚问题的会谈,过程冗长且结局令人失望。^③

截至2016年9月,美、俄承诺共同打击“伊斯兰国”,但由于在如何对待巴沙尔政权问题上分歧严重,双方对于共同打击“伊斯兰国”行动各有保留。特朗普当选美国总统后,对美俄共同采取军事行动打击极端组织持开放态度,但目前无实质进展。美俄对峙,逊尼派海湾国家与土耳其对恐怖组织和叙利亚政府军之间的交火故意纵容,叙政府军与反对派不断破坏停火协议,多方势力角逐决定了叙利亚实现和平的道路仍

① „Die Fakten zum Krieg in Syrien“, <http://www.spiegel.de/politik/ausland/krieg-in-syrien-alle-wichtigen-fakten-erklart-endlich-verstaendlich-a-1057039.html#sponfakt=15>, last accessed on 10 August 2016.

② Richard Herzinger, „Das gefährliche Problem der deutschen Außenpolitik“, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article150198763/Das-gefaehrliche-Problem-der-deutschen-Aussenpolitik.html>, last accessed on 20 August 2016.

③ „Syrien-Verhandlungen Nichts – nur Frust“, <https://www.tagesschau.de/ausland/syrien-verhandlungen-waffenruhe-101.html>, last accessed on 23 September 2016.

然漫长而曲折。由于德国外交斡旋对于美俄影响有限,德国与欧盟在叙利亚危机中的作用正不断被边缘化。

(3) 维护西方价值观的“联盟团结”与“多边主义”原则

德国外交文化中的“联盟团结”与“多边主义”原则在两德统一后继续得到保留。冷战结束后,德国在国际危机中的外交政策具有共性:从科索沃战争、阿富汗战争再到叙利亚危机,德国参与军事行动都是借助“联盟团结”的名义,旨在维护西方盟友的价值观和安全。德国外交决议的基础之一是支持美国或者欧洲盟友,“联盟团结”的诉求往往超过对军事领域“克制文化”的坚守。“9·11”事件发生后,德国政界与民众纷纷表示与美国盟友站在一起,共同打击国际恐怖主义,包括使用军事手段。2015年11月巴黎恐怖袭击造成132人死亡,法国总统奥朗德宣布“阿萨德不是法国的敌人,‘伊斯兰国’才是”,^①德国总理默克尔旋即表示支持法国的军事行动。叙利亚战争中的德国外交政策实际上是与美国与欧盟的中东政策相协调,支持叙利亚反对派,但其实际结果却出人意料。德国是欧盟经济的主导力量,派兵参与叙利亚战争是德国在欧盟遭受多重危机之时展示“联盟团结”的必要选择,以避免美国与欧盟将其误解为绝对的“和平主义者”。

德国历来重视“多边外交”。两德统一后,联邦政府在强调跨大西洋联盟重要性的同时,作为俄罗斯的“理解者”,也重视其在解决国际危机中的作用,甚至为此不惜与美国争吵。科索沃战争期间,德国施罗德政府在美、俄之间实行“平衡外交”,赞成国际格局朝着多极化方向发展,促成“朗布依埃”停战协议,并主张发挥俄罗斯的作用;伊拉克战争期间德、法、俄形成反战联盟,反对小布什的单边军事行动。但自乌克兰危机后,因俄罗斯吞并克里米亚和支持乌克兰东部分裂势力,默克尔政府将俄罗斯视为欧洲安全的威胁之一。德俄关系逐渐疏远,德国作为美、俄之间调解人的地位有所下降,不再是俄罗斯在欧洲的“理解者”。

近年来,德国的“多边主义”原则贴上了西方与欧盟价值观标签。2012年叙利亚危机爆发之初,德国与美、英、法等盟友的外交目标相似,均要求叙利亚巴沙尔总统下台,推动建立符合西方价值观与利益的民主体制。德国政府领导人与叙利亚反对派领袖频繁接触,由流亡海外的叙利亚人组成的“叙利亚之友”得到德国政界的支持。2013年9月,联邦政府邀请“叙利亚之友”来德,和其他反对派一起商议叙利亚战后重

^① „Hollande: IS ist Feind Frankreichs, nicht Assad“, <http://de.sputniknews.com/politik/20151116/305678766/syrien-is-hollande-assad.html>, last accessed on 21 March 2016.

建事宜。^①但“叙利亚之友”在叙境内并无牢固根基,且反对派内部派系众多,与“圣战组织”有着或明或暗的联系,因此,德国与反对派的接触徒劳无功。其后,德国跟随英国和法国解除对于叙利亚反对派的武器禁运,借人道主义之名推动巴沙尔政权更迭。德国在叙利亚战争中的外交政策忽略了俄罗斯在中东的地缘政治利益,加之乌克兰危机的影响,德国对俄罗斯的外交影响力已大幅降低,在国际危机中的多边外交效果大打折扣,德国学界与政界也开始反思其在叙利亚危机中的外交政策。

尽管如此,德国将国家利益置于超国家机构之中,通过“多边外交”发挥超越自身实力的国际作用仍是德国外交文化的亮点。在叙利亚危机中,德国尊重联合国作用,积极寻求国际法支持,坚持由联合国调查委员会提供可信证据,调查巴沙尔政府是否使用了化学武器,不愿过度激怒俄罗斯。^②在叙、土发生军事冲突后,德国曾认为军事干预叙利亚会造成重大损失。直到巴黎恐袭事件后,德国才派兵参与空袭“伊斯兰国”,限定此次军事行动旨在援助盟友打击“伊斯兰国”。为此,德国还专门找到国际法依据,即联合国宪章第51条行使集体防卫权,遵循联合国安理会2015年11月20日的2249号决议,与盟友共同打击“伊斯兰国”。^③在2017年慕尼黑安全会议上,默克尔重申打击恐怖主义需要美俄对话,也希望加强与中东阿拉伯国家的合作,得到伊斯兰宗教领袖对于反恐的明确表态。一场以政治对话为主的多边外交仍在继续。

四 总结与展望

二战后联邦德国外交文化动发生嬗变,其新特征表现为欧洲一体化认同、军事领域的“克制文化”、“历史反思”文化以及“联盟团结”和“多边主义”的国际观。冷战结束后,两极格局的束缚消失,德国以欧盟为依托在国际政治中的地位迅速上升。自20世纪90年代以来,德国参与北约与联盟国框架内的海外军事行动次数增加,任务范围逐步扩大,德国政界开始积极推动“国家正常化”。德国外交文化的内在特征得以延续的同时也面临调整趋势,军事领域的“克制文化”、“承担更多国际责任”与“联盟团

^① „Perspektiven für einen Neuanfang – Internationale Syrien-Arbeitsgruppe tagt in Berlin“, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Syrien/120903-AG-Treffen-Berlin.html, last accessed on 22 March 2016.

^② „Zurückhaltung und Hilfsgüter: Wie Deutschland in den Syrienkonflikt verwickelt ist“, <http://www.tagesspiegel.de/politik/zurueckhaltung-und-hilfsgueter-wie-deutschland-in-den-syrienkonflikt-verwickelt-ist/8170536.html>, last accessed on 30 August 2016.

^③ „Syrien und Irak: Kampf gegen den IS“, https://www.bundeswehr.de/portal/a/bwde/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP315EyrpHK9pPKUVL3UzLzixNSSqIS94sqizNQ8_YJsR0UAPldpNQ!!/, last accessed on 1 September 2016.

结”之间的博弈愈益明显,德国无法在每一次国际危机中都拒绝军事行动,比如 90 年代的科索沃战争与近年来的叙利亚危机,德国的外交政策更加难以兼顾其外交文化的内在要求。在 2014 年的慕尼黑安全会议上,德国政界谨慎地开启关于“克制文化”与“承担更多国际责任”的讨论,但二战后形成的“克制文化”乃至“和平主义”思想在民众心底仍然根深蒂固,是否突破该认同的大规模社会争论仍未开启。

德国在叙利亚战争中的外交政策充分展现了冷战后德国外交文化内部特征的延续性与调整趋势。其外交手段经历“政治斡旋”到“有限的海外派兵”,外交立场由推翻巴沙尔政权转向协助盟友打击“伊斯兰国”,2015 年底的巴黎恐袭事件是德国叙利亚政策的转折点。叙利亚是国际各方势力的角斗场,德国承担国际责任与发挥国际影响力的主要手段仍是在大国之间进行多边外交斡旋,但集体军事行动亦成为一种选择,特别是在打击国际恐怖主义问题上,出于西方盟友压力与国内民众对于安全形势的担忧,德国很难恪守军事领域“克制文化”。近年来,“联盟团结”与“承担更多国际责任”的外交文化特征对于外交政策的影响力增强。2015 年底,为援助法国,支持参与在叙空袭“伊斯兰国”的德国民众接近半数,但大多民众仅主张承担军事辅助责任,并不希望承担军事打击的主要任务,德国民众对于使用武力较为谨慎。

目前,德国安全政策新趋势在“克制文化”的影响下仍是政治言辞多于实质内容。德国政界承担更多国际责任的意愿与德国民众对于使用武力的忌憚产生碰撞,而且德国对军事改革尚未做好充分准备。政界与民意之间的偏差导致德国在大选之际很难迅速改变安全政策走向。特朗普上台后,美国要求德国增加对北约的贡献。欧盟外交与安全政策在英国脱欧后将更加依赖德、法、意等欧盟大国的贡献。默克尔对此虽有承诺,但国内民众与反对党对于提高国防支出的批评不绝于耳,德国是否能如约提供美国与欧盟所期待的安全贡献尚待观察。

(作者简介:黄萌萌,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:莫伟)