

俄乌冲突下德国新政府外交与安全政策的转型*

郑春荣 李 勤

内容提要:俄乌冲突爆发后,朔尔茨总理在2022年2月27日联邦议院特别会议上宣布向乌克兰提供致命性武器并大幅增加国防开支等一系列举措,标志着德国外交与安全政策迎来“历史性转型”的重要时刻。本文基于赫尔曼的分析模型对德国新政府外交与安全政策转型及其动因展开分析。研究发现,德国新政府外交与安全政策的转型属于外交手段变化的范畴,这一“质变”固然离不开俄乌冲突作为重大外部冲击施加的影响,但不可忽略的是其他因素对这一政策变化的推动,如“克制文化”约束作用的弱化、朔尔茨的驱动、外交与安全领域相关政治行为体的倡议、民众在运用军事手段和对俄政策上立场的变化,加上其他外部压力,如美国对德国增加防务投入的长期施压、自特朗普执政以来的“战略回缩”,以及欧盟加强战略自主的努力。这些国内外因素在带来推动力的同时,也对德国外交与安全政策转型的落地施加了诸多阻力,以至于这一转型仍将是一个需要整固的过程。无论如何,德国新政府外交与安全政策的转型将给欧洲内部的安全合作、欧俄及欧美安全关系产生深远影响。

关键词:俄乌冲突 德国 外交与安全政策 防务政策 转型

作为公共政策的一个分支,外交政策(广义上包括安全与防务政策)是外交决策行为体基于对国际和国内环境的认知,为了维护国家利益、实现国家目标而做出的计划。它的制定是行为体经过适当的算计和基于明确的目标导向做出的,根本目的在于解决特定问题或促进国际格局的变化。^①然而,需注意的是,由于国家所处的国际和国内环境处于不断变化的过程中,而且,决策者对国际和国内环境的认知也具有不断

* 本文为国家社会科学基金重大研究专项(批准号:20VQG011)的阶段性成果。

^① Kalevi J. Holsti, *International Politics, A Framework for Analysis*, Prentice Hall, 1983, p.97.

变化的特点,因此,行为体会根据当下的政治需要对其外交政策进行相应的调整。“变化”显然成为外交政策的普遍特性,对一国外交政策的研究不能忽略对其变化的关注,而当一国的外交政策“变化”达到一定的程度,我们则可以将其称作“转型”。显而易见,外交政策的转型具有更为深刻的动因,并将产生更为深远的影响。

长期以来,国内外学者对德国外交政策调整的讨论,主要围绕统一后的德国外交政策究竟是以延续为主,还是存在明显变化的问题而展开。^①譬如,有研究认为,统一后的德国外交政策主要以延续为主,德国一如既往地奉行过去数十年来遵循的融入西方的政策和行为模式。^②这是因为第二次世界大战带来的惨痛教训在德国政治精英和民众心中根深蒂固,受“克制文化”的制约,德国外交政策难以出现根本性的变化。^③然而,也有学者指出,虽然统一后德国的外交政策主要以延续为主,但在延续中也有变化。^④随着经济实力的不断增强,德国在欧洲的政治影响力得以大幅提升,国内外要求德国在欧盟内发挥领导作用和承担更多国际责任的呼声日益高涨。在此背景下,德国踏上“正常化”的道路,变得越来越敢于追逐本国利益,并对其外交政策进行相应调整。^⑤

尽管2013年默克尔政府在进入第三个任期后尝试推行积极有为的外交,但当时德国外交政策的调整仍然处于“量变”的范畴。^⑥然而,2022年俄乌冲突爆发后,朔尔茨总理在2月27日联邦议院紧急会议中宣布向乌克兰提供杀伤性武器和大幅增加国防开支等一系列举措,标志着德国外交与安全政策迎来“历史性转型”的重要时刻,^⑦并对德国和欧洲的安全与防务格局产生长期而又深远的影响。因此,有必要对德国外交与安全政策的此番转型及其背后动因展开分析。本文援用赫尔曼(Charles F. Hermann)的外交政策变化分析模型,同时将“历史记忆”对德国外交政策的影响纳入研究范畴,通过分析德国在俄乌冲突中的表现和立场转变,探讨德国外交政策的变化程度

① 郑春荣:《德国默克尔政府外交政策研究(2013-2019):从克制迈向积极有为》,社会科学文献出版社2021年版,第4页。

② Thomas U. Berger, *Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan*, The Johns Hopkins University Press, 1998, p.167.

③ 参见 Anika Leithner, *Shaping German Foreign Policy: History, Memory, and National Interest*, Lynne Rienner Publishers, 2008, p.3; 连玉如:《“新德国问题”探索》,载《欧洲》,2002年第3期,第65-74页。

④ Sebastian Harnisch, “Change and Continuity in Post-Unification German Foreign Policy,” *German Politics*, Vol.10, Issue 1, 2001, pp.35-60.

⑤ 参见 Simon Bulmer and William E. Paterson, “Germany and the European Union: From ‘Tamed Power’ to Normalized Power?” *International Affairs*, Vol.86, No.5, 2010, pp.1051-1073; Hans Kundnani, “The Concept of ‘Normality’ in German Foreign Policy since Unification”, *German Politics and Society*, Vol.30, Issue 2, 2012, pp.38-58; 吴志成、常婧:《德国统一后的对欧政策评析》,载《德国研究》,2008年第3期,第26-30页。

⑥ 郑春荣:《德国外交政策的新动向》,载《欧洲研究》,2014年第2期,第1-14页。

⑦ Olaf Scholz, “Putins Krieg bedeutet eine Zäsur. Entschlossen für Frieden und Sicherheit,” 27 February 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/krieg-in-der-ukraine/reg-erklaerung-bundeskanzler-2008234>.

和出现“历史性转型”的动因,并展望德国新政府推进这一目标时可能面临的挑战,以对德国外交政策的走向及其可能的影响有更清晰的把握。

一 外交政策变化的理论及分析框架

外交政策变化一般是指一个国家的外交政策在较短时间内出现的、重要而又全面的变化,体现为一国在国际体系内与其他行为体互动行为和方式的改变。^①自20世纪50年代以来,研究外交政策的学者们寻求超越国际关系领域的理论限制,探索分析外交政策变化的有效理论。^②尤其自冷战结束以来,在国际格局发生根本性变化的背景下,许多国家选择对其外交政策进行彻底变革。自那时起,学者们对外交政策变化开展了诸多研究,相关理论成果颇丰,尤其对外交政策变化的类型和动因进行了多维度的探讨。

(一)外交政策变化的类型

由于衡量维度的差异,学者们对外交政策变化类型的区分有所不同。譬如,罗赛蒂(Jerel A. Rosati)等学者提出“强化”(Intensification)、“细化”(Refinement)、“改革”(Reform)和“重组”(Restructuring)四个变化层次,分别对应于一国外交政策范围、目标和战略的“微小”“轻微”“适度”和“重大”变化。^③又如,霍尔斯特(Kalevi J. Holsti)主要基于一国与外部世界联系的程度差异进行分类,认为外交政策变化涵盖了四个方面,分别是:(1)外部参与水平的变化,即国家的外部交往程度由高到低,或由低到高的调整;(2)与外部渗透的类型以及根源有关的政策变化,如政府调整外交政策以降低外部行为体对国家政治、经济和社会的渗透;(3)国家外部参与的方向和模式变化,如一国对国际事务的参与以及与国际组织的关系变化;(4)军事或外交承诺的变化,即一国政府改变对其他国家的军事或外交承诺。^④

赫尔曼则根据外交政策手段、目标与国际导向的变化与否,把外交政策变化划分为四个层级,分别是:(1)微调(Adjustment Changes);(2)手段变化(Program Chan-

^① Thomas J. Volgy and John E. Schwarz, “Foreign Policy Restructuring and the Myriad Webs of Restraint,” in Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan and Martin W. Sampson, eds., *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, University of South Carolina Press, 1994, p.25.

^② Roberta N. Haar and Jonathan J. Pierce, “Foreign Policy Change from an Advocacy Coalition Framework Perspective,” *International Studies Review*, Vol.23, Issue 4, 2021, p.4.

^③ Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan and Martin W. Sampson, eds., *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, p.234.

^④ Kalevi J. Holsti, “Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in Foreign Policy Theory,” in Kalevi J. Holsti et al., *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, Allen & Unwin, 1982, p.4.

ges);(3)问题或目标变化(Problem/Goal Changes)和(4)国际导向变化(International Orientation Changes)。^①首先,微调主要与国家实现外交目标的努力程度有关,即政府实现目标的努力程度高低的调整,或是对象范围的变化(如目标类别的细化),但外交政策的内容、手段和目标没有改变。其次,手段变化指的是政府实现外交目标或者解决问题的手段和方法上发生了变化,如新手段、新工具的运用,换言之,内容和手段发生调整,但目标却没有改变。再次,问题或目标变化指的是外交政策所针对的最初问题或目标被取代或干脆被放弃的情况。最后,国际导向变化是外交政策变化的最极端形式,因为这涉及政治行为体对国际事务的重新定向,这一变化是对国家的国际角色和行为进行根本性的调整。在此过程中,不是一项政策,而是许多政策都或多或少地同时发生改变。^②根据赫尔曼的观点,后三个层级的变化已经达到外交政策的重新定向(redirection),也就是本文所指的“转型”范畴。但赫尔曼也强调,以上只是理论上的分类,在实证中难以对这些变化层级进行明确区分。

(二)外交政策变化的动因

除了对外交政策变化水平和类型的关注,一国外交政策变化的动因历来是国际关系研究中的重要问题,学者们对此形成不同的研究进路。例如,古斯塔夫森(Jakob Gustavsson)在公共选择理论上形成了“三要素”分析模型,指出有三个要素共同对外交政策的变化发挥了作用,即“基本结构性条件的变化、战略性的政治领导和某种危机的出现”。^③其中,古斯塔夫森将基本结构性条件划分为国际因素和国内因素,认为国际和国内环境的同步变化引发了外交政策的变化。在对政治领导的分析方面,他尤其强调决策者认知因素的作用。结构性条件的改变要想对外交政策变化产生影响,必须通过决策者的认识和反应这一中间过程。简言之,结构性条件的变化是外交政策变化的来源,但这些来源需要被个体决策者所感知,并引发决策者认知和行动上的转变,才能对外交政策变化发生作用。^④针对危机的影响,古斯塔夫森则指出,由于具有时间上的紧迫性和引发后果上的重大性,危机有时甚至成为外交政策变化的决定性因素。^⑤

赫尔曼的分析模型与古斯塔夫森类似,区别主要在于前者更进一步细化了国内政

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

^② Ibid.

^③ Jakob Gustavsson, “How Should We Study Foreign Policy Change?” *Cooperation and Conflict*, Vol.34, Issue 1, 1999, p.74.

^④ Ibid., p.84.

^⑤ Jakob Gustavsson, *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*, Lund University Press, 1998, pp.14-16.

治因素,并将危机归入外部因素加以考察,为此,赫尔曼从四个视角探讨外交政策变化的根源。^①首先是领导者的驱动(Leader driven)作用,表现为外交政策的变化往往是由国家最有权威的决策者(通常是政府首脑)推动的。在推动政策变化的过程中,领导者必须有信心、权力和能力来迫使其领导的政府改变外交政策。其次,行政人员的倡议(Bureaucratic advocacy)也是外交政策变化的根源之一,体现为政策变化的倡议常常由政府机构中的一些中层官员或相关的政治行为体提出。在大多数情况下,政府的中层官员比上级更了解现行政策的有效性。他们对政府的运作方式有更敏锐的认识,因此更清楚应如何调整政策以实现国家的外交目标。再次,国内重组(Domestic restructuring)对外交政策变化的影响同样不可忽略。赫尔曼认为,外交政策变化的推动力亦可来自政府部门之外,即那些“有权使政府具有合法性的群体”,当这些群体的外交政策偏好出现了变化,政府的外交政策也可能发生相应变化。最后,外部冲击(External shocks)对外交政策变化也具有推动作用,这类因素主要表现为重大的国际(危机)事件。根据赫尔曼的观点,以上四个因素是理解外交政策变化根源的重要视角,它们既可以同时发挥作用,又存在相互作用,如其中一个因素(外部冲击)可以激活另一个因素(领导者驱动)而共同施加影响。^②

(三)本文分析框架

综上,一国的外交政策变化是一种复杂现象,有关外交政策变化的程度分析及其背后动因的研究是一个无穷尽的过程。^③为了对这一现象提供更具说服力的解释,学者们进行了多视角的研究。不同于大多数学者仅仅对变化程度或动因的关注,赫尔曼的分析框架将两者进行了有机结合。此外,他还探讨了决策过程作为中介机制对政策结果的重要影响,指出为了推动外交政策变化,行为体在决策过程中采取了诸多行动,其中任何阶段都可以促进或阻碍政策变化。总之,赫尔曼的分析模型是外交政策变化研究中较为系统和全面的理论,因此在研究实践中得到广泛应用。^④鉴于此,本文主要基于赫尔曼的分析模型,对俄乌冲突背景下德国新政府外交与安全政策的变化程度及其动因进行分析。

需指出的是,本文在分析德国新政府外交政策变化的动因时,还关注“历史记忆”

^① Charles F. Hermann, "Changing Course: When Government Choose to Redirect Foreign Policy," *International Studies Quarterly*, Vol.34, No.1, 1990, pp.11-12.

^② Ibid.

^③ Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan and Martin W. Sampson, eds., *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, p.271.

^④ Roberta N. Haar and Jonathan J. Pierce, "Foreign Policy Change from an Advocacy Coalition Framework Perspective," p.4.

对德国外交决策的影响。因为“历史记忆”作为观念性因素,被视为研究德国外交政策时不可忽略的重要视角。由于历史的原因,与“历史罪责”有关的特殊记忆对德国外交政策的制定和实施具有至关重要的意义,主要体现在两个方面:一方面,与大屠杀和第二次世界大战有关的“历史记忆”通过影响德国民众、国家领导人和政治精英的心理认知和外交政策偏好,为战后德国外交决策提供导向和依据,如德国民众出于第二次世界大战历史创伤形成的反战心理,推动施罗德政府在2002年美伊战争中做出拒绝联邦国防军外派的决定。“历史记忆”还通过塑造德国国家认同、国家利益的方式以及在国际层面塑造他国对德国的认知作用于德国外交政策的制定和实施,如历届德国政府基于“历史记忆”在战后坚定奉行“融入西方”和推动欧洲一体化的外交方针。另一方面,“历史记忆”对于德国外交决策的意义,还体现在外交决策行为体多次通过对“历史记忆”的策略性使用为外交政策的制定提供依据,如施罗德在科索沃战争时期利用了“不再有奥斯威辛”的记忆,^①为联邦国防军参与海外行动的决定提供依据,又如默克尔在难民危机时期通过对德国历史上“移民记忆”的强调,为其“开放门户”的决策提供合理性。^②

总之,“历史记忆”在战后及统一后德国外交政策的概念化、制定和实施过程中都扮演了极其关键的角色,使得统一后的德国外交政策始终以连续性、稳定性著称。因此,有学者指出,没有任何一个国家如德国那般,其“历史记忆”和外交政策是如此紧密地交织在一起。^③然而,为何社民党、绿党和自民党组成的“交通灯”联合政府在俄乌冲突中能够冲破“历史记忆”的“束缚”,做出突破“克制文化”的决定?鉴于此,本文在分析德国外交与安全政策“历史性转型”背后动因时,在赫尔曼的分析模型中,融入“历史记忆”的影响因素。

二 德国在俄乌冲突中的表现和立场转变

结合德国在俄乌冲突应对中的立场和行动,可将冲突的发展历程划分为三个阶段:第一阶段,从乌克兰总统泽连斯基就任后寻求乌克兰加入北约,由此引发俄罗斯的

^① Ruth Wittlinger and Martin Larose, “No Future for Germany’s Past? Collective Memory and German Foreign Policy,” *German Politics*, Vol.16, Issue 4, 2007, pp.491-492.

^② Catherine Perron, “Reimagining German Identity through the Politics of History: Changing Interpretations of German Past Migrations during the ‘Refugee Crisis’ 2015/2016,” *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol.47, No. 18, 2021, p.4172.

^③ Andrei S. Markovits and Simon Reich, *The German Predicament: Memory and Power in the New Europe*, Cornell University Press, 1997, p.11.

反对并与美国、北约进行交涉,直到俄乌冲突爆发前。在此阶段,德国致力于通过外交斡旋和非军事手段解决冲突,其立场较为谨慎和保守,拒绝对乌提供武器,在对俄施加制裁上也显得犹豫不决而屡遭美国和部分欧洲国家的批评。第二阶段,2022年2月24日,俄罗斯总统普京发表电视讲话,宣布向乌克兰顿巴斯地区开展特别军事行动。泽连斯基随后宣布乌克兰全境进入战时状态后,德国的危机应对方式出现重大变化。在这一阶段,尽管“交通灯”联合政府依旧强调通过外交手段敦促实现停火,但摒弃了在冲突前期的“保守作为”,与西方国家一道不断升级对俄罗斯的制裁,同时一改德国以往在军事领域的克制作风,宣布向乌克兰输送武器和持续提高国防预算。第三阶段,2022年4月19日,“顿巴斯决战”打响后,“交通灯”联合政府在防务领域大步迈进,同意对乌输送重型武器和提供军事培训,同时加大对俄制裁力度,但德国始终严守“不参与战争”的底线。

(一) 俄乌冲突爆发前的“谨慎观望”阶段

俄乌冲突爆发前,德国主张通过外交手段来解决冲突,表示欢迎“一切解决冲突的外交努力”。^①联邦总理朔尔茨奉行的是对俄罗斯“划红线”和对乌克兰“伸援手”的双轨战略。一方面,朔尔茨反复强调与俄罗斯保持接触和对话的重要性,在与普京的会晤和通话中重申和平解决俄乌冲突的必要性,但同时也指出“若俄罗斯对乌发动战争,德国将与北约盟友共同应对”。^②另一方面,在对乌立场上,德国则表示乌克兰可以在经济上“依靠德国”。朔尔茨政府在此阶段的对乌政策主要为扩大德国对乌经济援助,继续维持作为乌克兰“最有力的金融稳定器”的地位,以提升乌克兰的经济复原力。

随着俄乌局势升温,部分北约盟友和欧洲国家开始向乌克兰提供武器。针对乌克兰几个月以来屡次向德国政府提出武器清单的要求,“交通灯”联合政府均以严格的武器出口指导原则^③和执政联盟《联合执政协议》里的相关规定^④为由予以拒绝。与此同时,德国对一些北约国家无端渲染战争气氛的行为深感不满,认为向乌克兰输送

^① “Ukraine-Konflikt: Scholz bietet Putin umfangreichen Dialog an,” 15 February 2022, <https://www.srf.ch/news/international/ukraine-konflikt-scholz-bietet-putin-umfangreichen-dialog-an>.

^② “Scholz warnt Moskau vor Invasion, Frankfurter Allgemeine,” *Frankfurter Allgemeine*, 14 February 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ukraine-krise-scholz-warnt-russland-vor-invasion-17804479.html>.

^③ 1971年,德国通过了《联邦政府关于输出武器和其他军备物资的政策原则》,该文件规定了“德国不允许向危机地区提供武器和与战争有关的其他军事装备”的条款。参见 Bundesregierung, *Politische Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern*, Bonn, 1971, p.7.

^④ “交通灯”联合政府的《联合执政协议》指出:“联邦政府将奉行不向危机地区出口武器的政治原则,只有合理的特殊情况例外,但必须公开、透明地记录这一情况。”参见 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, *Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, 2021, p.146.

武器的做法会导致事态更加恶化,不利于和平解决危机。与此同时,有西方国家认为,德国除了一直拒绝向乌克兰输送武器以外,也有阻碍北约成员国向乌克兰提供武器的“嫌疑”。譬如,爱沙尼亚计划向基辅运送一批存放在前民主德国地区的武器,但转移它们需要得到德国联邦政府的批准。波兰政府曾表示:“令人感到非常失望的是,柏林方面一直拒绝批准运输这批武器”。^①在欧盟内部,德国对欧盟向乌克兰提供军事培训的提议也提出异议。相比之下,德国更倾向于建立一个有助于改革乌克兰武装力量的融资项目——“欧洲和平基金”(European Peace Facility),因为在德国看来,该计划更符合欧盟的目标。^②但为了发出“德国始终声援乌克兰”的政治信号,德国国防部长兰布雷希特(Christine Lambrecht)于2022年1月17日宣布,联邦政府计划向乌克兰提供5000顶防护头盔,同时将耗费530万欧元为乌克兰提供一个完整的野战医院和必要的培训,^③此举更是引起了乌克兰的嘲笑和不满。除乌克兰外,德国在此阶段的“保守立场”也遭到以美国为首的北约盟友的批评,它们认为朔尔茨出于社民党历史上的对俄友好路线,在俄乌冲突中的立场过于软弱,将德国视为“北约中的薄弱环节”。^④在2月6日朔尔茨执政后首次访美之际,不论是德国国内还是国外,要求德国纠正“消极立场”的呼声越来越高。^⑤这促使朔尔茨在经过几周的谨慎和犹豫之后,于2月22日宣布暂停“北溪2号”项目的审批进程,而此前他更愿意将它视作私营领域的项目,不愿将其运营与政治挂钩。

(二)俄乌冲突爆发后的“突破有为”阶段

2022年2月24日俄乌冲突爆发后,“交通灯”联合政府的政策立场出现重大调整,并在此阶段突破了在冲突前期的保守做法。朔尔茨分别与俄乌双方国家领导人进行会谈,敦促尽快实现停火,还同法国总统马克龙一道分别与俄、乌进行三方通话,共同发挥法德在俄乌冲突中的斡旋作用,并表示会继续致力于同普京沟通。^⑥德国除了

^① “Germany’s Offer to Ukraine of 5,000 Helmets Is ‘Joke’, Says Vitali Klitschko,” *The Guardian*, 25 January 2022, <https://www.theguardian.com/world/2022/jan/26/russia-ukraine-germany-under-pressure-to-back-eu-military-training-mission-in-ukraine>.

^② Ibid.

^③ Christopher F. Schuetze, “Germany Draws Mockery for Promising 5,000 Helmets to Help Ukraine Defend Itself,” *The New York Times*, 27 January 2022, <https://www.nytimes.com/2022/01/27/world/europe/germany-5000-helmets-ukraine.html>.

^④ Mathias Brüggemann et al., “Das schwächste Glied der Nato—Deutschland bekommt Druck von allen Seiten,” *Handelsblatt*, 6 February 2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ukraine-krise-das-schwachste-glied-der-nato-deutschland-bekommt-druck-von-allen-seiten/28043750.html>.

^⑤ “Rufe nach deutschen Waffenlieferungen an Ukraine immer lauter,” 6 February 2022, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/rufe-nach-deutschen-waffenlieferungen-an-ukraine-immer-lauter,Swa21u6>.

^⑥ “Scholz: Ich habe vor, noch weitere Telefonate mit Putin zu haben,” *Westdeutsche Zeitung*, 29 March 2022, https://www.wz.de/politik/inland/scholz-will-zu-ukraine-krig-weitere-telefonate-mit-putin-fuehren_aid-67612671.

运用外交和非军事手段,也重视对其他手段的使用。对此,朔尔茨指出:“今后德国依旧会尽可能地开展外交协调,但不抱天真的幻想,即不只是为了对话而对话”。^①换言之,尽管德国仍主张通过外交努力解决俄乌危机,^②但认为除了对话,威慑对于应对当下面临的危险而言也是必要的手段。^③

在防务领域,“交通灯”联合政府更是跨越了以往的政策底线,推动德国防务政策出现了历史性转型。有观察家认为,此前坚决拒绝向乌克兰提供武器的德国,摒弃了战后一贯奉行的和平主义和军事克制路线;^④在2月27日联邦议院特别会议上,朔尔茨宣布德国决定向乌克兰武装部队提供1000枚反坦克武器和500枚“毒刺”地对空导弹。与此同时,德国还授权其北约盟友向乌克兰提供源自德国的武器。不同于德国在2014年向库尔德武装提供武器时的说法,即当时联邦政府认为“向库尔德人提供武器是德国应尽的人道主义责任”,^⑤如今,朔尔茨在为“交通灯”联合政府对乌输送武器的决定正名时,更多地提及“自由、民主”等与价值观有关的词汇,并将这一决定上升到捍卫国家安全的层面,借此表明“面对普京的侵略,德国没有其他选择”。^⑥随着俄乌冲突愈演愈烈,“交通灯”联合政府采取了进一步行动,如国防部计划向乌克兰提供约两千个火箭助推榴弹发射器等。在俄乌经历多轮协商却没有明确停火迹象后,德国对乌克兰的援助除了继续保持在前期以经济援助为主的做法,还表明将加大对乌克兰的武装支持力度,表示“德国已做好准备成为乌克兰的安全保障国”。^⑦

除了交付武器的决定,更重要的是,朔尔茨还宣布了德国今后将大幅增加国防预算的决定。为此,“交通灯”联合政府计划设立1000亿欧元的特别基金,对联邦国防军进行现代化改造。并且,到2024年之前,德国每年至少把国内生产总值(GDP)的

① Olaf Scholz, “Putins Krieg bedeutet eine Zäsur. Entschlossen für Frieden und Sicherheit”.

② Marcus Giebel, “Scholz und Erdogan fordern Putin zum Stopp auf-‘Halten Sie inne’,” *Merkur.de*, 15 March 2022, <https://www.merkur.de/politik/ukraine-krieg-scholz-news-erdogan-tuerkei-live-bundeskanzler-ankara-russland-putin-usa-zr-91408171.html>.

③ Jackson Janes, “Deutschlands Zeitenwende—eine Außenansicht,” 1 March 2022, <https://www.theeuropean.de/jackson-janes/deutschlands-zeitenwende-eine-ausenansicht/>.

④ Andrew McCarthie, “Analysis—‘Turning Point’: Germany Abandons Post-war Pacifism,” *Financial Review*, 28 February 2022, <https://www.afr.com/world/europe/germany-overhauls-defence-policy-on-russia-s-invasion-20220228-p5a08r#:~:text=Analysis%20%27Turning%20point%27%3A%20Germany%20abandons%20post-war%20pacifism%20Russia's,life%20since%20the%20horrors%20of%20World%20War%20II>.

⑤ Severin Weiland, “Waffen für die Kurden. Deutschland traut sich,” *Spiegel Online*, 20 August 2014, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/waffen-fuer-kurden-im-nordirak-deutschland-traut-sich-a-987168.html>.

⑥ Olaf Scholz, “Putins Krieg bedeutet eine Zäsur. Entschlossen für Frieden und Sicherheit”.

⑦ Eckart Lohse, Johannes Leithäuser and Michaela Wiegand, “Berlin ‘generell’ bereit zu Sicherheitsgarantien,” *Frankfurter Allgemeine*, 30 March 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/ukraine-berlin-ist-generell-bereit-zu-sicherheitsgarantien-17922088.html>.

2%以上用于国防开支,这一做法使得德国几乎在一夜之间成为欧洲最强大的军事力量。^① 需要指出的是,德国作为北约第二大经济体,自进入 21 世纪以来从未达到北约提出的国防开支应占 GDP2%的要求,“交通灯”联合政府在《联合执政协议》中也未明确指出要实现该目标,而 2021 年德国国防支出占 GDP 的份额仅为 1.5%。不仅如此,朔尔茨 2022 年 3 月 27 日在接受德国电视一台专访时还证实:“为了维护国家利益,‘交通灯’联合政府正计划建立一个新的导弹防御系统”。^②

在对俄制裁的议题上,德国在冲突爆发后的立场也进一步清晰,与西方伙伴共同对俄施加严厉制裁。2 月 26 日,德国与美、英、法、意等国家一道,将部分俄罗斯银行排除在环球银行间金融通信协会(SWIFT)支付系统之外,随后采取了禁止俄罗斯飞机进入德国领空等一系列举措。对此,朔尔茨表示,欧洲及其伙伴已经实施了“有史以来针对一个大国的最严厉的制裁,而这只是开始,德国将进一步加强现有对俄制裁措施”。^③ 至于对俄罗斯实施能源禁运的提议,在美国和部分东欧国家一直向欧盟施压的背景下,德国起初对立即禁止俄罗斯能源进口予以反驳并表示,抵制俄罗斯石油和天然气将“对德国和欧洲其他地区带来严重的经济和社会后果”。^④ 但之后,“交通灯”联合政府不仅表示德国将争取到 2022 年底前“在很大程度上”摆脱对俄能源进口的依赖,还表态寻求在欧盟层面推动对俄实施石油禁运。^⑤

(三)“顿巴斯决战”打响后的严守“不参战”底线阶段

“顿巴斯决战”打响后,在 4 月 26 日德国拉姆施泰因空军基地召开的国际防长会议上,兰布雷希特表示,联邦政府计划向乌克兰运送“猎豹”防空坦克。^⑥ 4 月 28 日,联邦议院也通过相关提案,正式批准德国将对乌交付武器范围扩大至重型武器,此举凸显了德国在对乌军援方式上的重大转变。^⑦ 此后,联邦政府不仅进一步承诺对乌提

① 以德国 2021 年 GDP 为例,若将 GDP 的 2%用于国防支出,则意味着德国将增加 240 亿欧元,即在防务领域投入 710 亿欧元(约 800 亿美元)。而相比之下,2021 年,英、俄、法三国的国防支出分别为 615 亿美元、606 亿美元和 550 亿美元。参见 Johannes Stern, “Wie die ‘außenpolitische Zeitenwende’ vorbereitet wurde,” *World Socialist Web Site*, 4 March 2022, <https://www.wsws.org/de/articles/2022/03/04/bund-m04.html>。

② “Scholz bestätigt Raketenschutz-Pläne,” *Tagesschau*, 28 March 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/scholz-anne-will-ukraine-krieg-russland-101.html>。

③ Olaf Scholz, “Die Hilfsbereitschaft ist ‘ein Lichtblick in dunklen Tagen’,” 23 March 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/rede-scholz-generaldebatte-2019644>。

④ Ibid.

⑤ “Bundesregierung unterstützt Ölembargo,” *Tagesschau*, 1 May 2022, <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/oel-embargo-russland-deutschland-101.html>。

⑥ “Deutschland will nun schwere Waffen liefern,” *Tagesschau*, 27 April 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2991.html>。

⑦ “Bundestag stimmt für Lieferung schwerer Waffen an die Ukraine,” *Zeit Online*, 28 April 2022, https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-04/ukraine-krieg-waffenlieferungen-antrag-bundestag-abstimmung?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F。

供现代化的坦克和榴弹炮、现代防空系统和能够探测火炮的现代跟踪雷达,以及多管火箭炮,还计划对乌克兰士兵提供必要的军事培训。^①此外,“交通灯”联合政府在加大对乌军事援助的同时进一步强化对俄制裁。在采取多轮制裁措施后,在德国和其他欧洲国家的共同推动下,6月2日欧盟正式批准对俄第六轮制裁方案,包括立即禁止进口75%的俄罗斯石油,以及在2022年底前将欧盟从俄进口的石油削减90%等。^②

需注意的是,在这一阶段,虽然“交通灯”联合政府做出了交付重型武器的决定,但政府成员一再重申,“德国无论如何都不能成为参战方”,^③而交付武器和提供培训的做法也“并未使得德国成为参战方”。^④并且,朔尔茨在为这一决定辩护时也屡次强调,联邦政府“不会做出任何使北约成为参战方的决定”,^⑤这一立场推动朔尔茨对乌克兰政府有关设立禁飞区的提议始终明确表示拒绝。朔尔茨非常清楚,德国一旦成为参战方,德俄、欧俄之间的紧张局势将变得难以挽回,并在经济和心理上给德国和欧洲国家人民带来无法逆转的损害,这不符合自己所做出的“避免德国人民受到伤害,这其中就包括保护德国及盟友免受危险”^⑥的承诺。正因为如此,在向乌克兰输送重型和现代化武器方面,面对泽连斯基总统尤其是乌克兰驻德国大使梅尔尼克(Andrij Melnyk)关于德国相比其他国家向乌输送武器要迟缓得多的指责,^⑦他仍然强调“没有哪一个国家类似于德国这样大规模地”向乌输送武器。^⑧而且,德国政府在输送如多管火箭炮等重型武器时,特别强调与美国的协商,确保乌方承诺不会把相关武器用于攻击俄罗斯本土。最终,朔尔茨总理虽然反复重申“俄罗斯不允许、不能且不会赢得这场战争的胜利”,但是,在观察家看来,他似乎与法国总统马克龙一样,持有不能让

① 《德国外长:计划向乌克兰提供现代化的坦克和榴弹炮》,第一财经,2022年5月10日, <https://m.yicai.com/news/101407976.html>; “In Absprache mit den USA Deutschland will der Ukraine Mehrfachraketenwerfer liefern,” *Der Tagesspiegel*, 1 June 2022, <https://www.tagesspiegel.de/politik/in-absprache-mit-den-usa-deutschland-will-der-ukraine-mehrfachraketenwerfer-liefern/28390400.html>。

② “EU beschließt neue Sanktionen gegen Russland,” *Tagesschau*, 3 June 2022, <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/eu-sanktionen-russland-embargo-ukraine-krieg-101.html>。

③ Torben Schröder, “Ukraine-Debatte bei ‘illner’; Habeck: ‘Wir tun nicht alles Mögliche’,” 3 June 2022, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/illner-habeck-ukraine-krieg-russland-100.html>。

④ “Lambrecht: Ausbildung macht Deutschland nicht zur Kriegspartei,” 2 May 2022, https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/hannover_weser-leinegebiet/Lambrecht-Ausbildung-macht-Deutschland-nicht-zur-Kriegspartei,lambrecht162.html。

⑤ “Haushaltsdebatte im Bundestag: Die NATO wird nicht Kriegspartei,” *Tagesschau*, 23 March 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bundestag-generaldebatte-129.html>。

⑥ “Scholz in Fernsehansprache: Ukraine - Unterstützung ist ‘Vermächtnis’ des 8. Mai,” *Tagesschau*, 9 May 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/scholz-ansprache-101.html>。

⑦ Wulf Schmiese, “Ukraines Präsident im Interview: Selenskyj warnt Scholz vor ‘Spagat’,” *ZDF*, 13 June 2022, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/wolodymyr-selenskyj-interview-ukraine-krieg-russland-100.html>。

⑧ “Deutsche Waffen für die Ukraine ‘Niemand liefert in ähnlich großem Umfang’—die Scholz-Ansage im Faktencheck,” *Der Tagesspiegel*, 8 June 2022, <https://www.tagesspiegel.de/politik/deutsche-waffen-fuer-die-ukraine-niemand-liefert-in-aehnlich-groessem-umfang-die-scholz-ansage-im-faktencheck/28408134.html>。

“俄罗斯感到过度受辱”的想法,以免俄罗斯被逼入绝境而使用核武器。^①

(四)小结

尽管俄乌冲突给德国政治、经济和社会带来的后果无法在短时间内完全显现,更长期、更深远的影响仍有待观察。但是,通过对迄今德国在俄乌冲突中的表现和立场转变的观察,根据赫尔曼的外交政策变化程度分类,可以确定的是,德国外交与安全政策的变化已经达到第二层级的变化,即手段变化。随着俄乌冲突的爆发,德国应对危机的手段和实现外交目标的方式发生了调整。在冲突爆发前,“交通灯”联合政府更主张通过外交手段解决俄乌冲突;冲突爆发后,虽然德国依旧强调外交斡旋的重要性,但也主张通过更严格的经济制裁和威慑手段解决危机。为此,“交通灯”联合政府不仅改变立场同意向乌克兰提供杀伤性武器以及重型武器,甚至表示愿意为乌克兰提供安全保障,还提出重整军备的一揽子计划和谋求大幅增加国防支出。^②不过,德国这样做的目的依然是为了确保自身以及欧洲面对来自俄罗斯方面威胁时的安全保障,以及在更大的地缘政治竞争背景下提升安全与防务自主行动能力。换言之,德国的外交政策目标并未出现调整。

总之,“交通灯”联合政府在俄乌冲突爆发后的立场转变折射了德国外交与安全政策的转型,朔尔茨2月27日在联邦议院的历史性演讲标志着“德国外交政策发生了重大变化,是德国从根本上反思其国家安全战略的起点”,^③或将成为欧洲防务格局发展进程中的一次“分水岭事件”。^④

三 德国外交与安全政策转型的动因分析

赫尔曼从领导者驱动、行政人员的倡议、国内重组和外部冲击四个视角探讨了国家外交政策变化的根源,下文将结合上述研究视角,对德国外交与安全政策的转型动因展开分析。鉴于“历史记忆”对德国外交的重要意义,本文在运用赫尔曼的分析模

^① “Heikle Reise in die Ukraine. Das erwartet Scholz am Donnerstag in Kiew—diese Baustellen gilt es zu lösen,” *Der Tagesspiegel*, 14 June 2022, <https://www.tagesspiegel.de/politik/heikle-reise-in-die-ukraine-das-erwartet-scholz-am-donnerstag-in-kiew-diese-baustellen-gilt-es-zu-loesen/28424154.html>.

^② 2022年6月3日,德国联邦议院以567票赞成、96票反对、20票弃权通过了关于设立1000亿欧元特别国防基金的宪法修正案,6月10日,联邦参议院正式通过该法案。

^③ Sarah Marsh and Sabine Siebold, “Analysis—Putin Forces Germany to Step up to Role as Global Power,” *Reuters*, 28 February 2022, <https://www.reuters.com/article/uk-ukraine-crisis-germany-idUKKBN2KW11Q>.

^④ Jan Dörner, “Ukraine-Krieg: Das sagte Olaf Scholz in seiner historischen Russland-Rede,” *Ostthüringer Zeitung*, 27 February 2022, <https://www.otz.de/politik/ukraine-krieg-scholz-live-regierungserklaerung-id234680607.html>.

型之前,首先关注“历史记忆”对德国外交决策的作用变化。此外,由于“历史记忆”也涉及他者视角,因此,在分析“外部冲击”的影响时,该部分还将讨论“历史记忆”在其中的作用变化。

(一)“历史记忆”的作用

由于大屠杀和第二次世界大战给德国和欧洲国家人民留下了无法磨灭的惨痛经历,与之有关的“历史记忆”在战后德国的外交话语中扮演着重要角色,并成为德国历届政府制定外交政策时无法跳出的思维框架。然而,有学者指出,“历史记忆”对德国外交政策的克制作用已不如往昔,^①其作用存在弱化的趋势,以至于德国外交政策的不可预测性在增强。如今,“交通灯”联合政府之所以能打破“历史罪责”的束缚,在一定程度上可归因于“历史记忆”对德国外交决策的影响有所弱化,减少了朔尔茨总理及相关外交决策行为体在调整德国外交与安全政策时面临的阻力。

第一,德国政坛和选民群体的代际更替是弱化“历史记忆”对“交通灯”联合政府外交作用的关键因素之一。其中,德国政坛的代际更替使得政治精英们制度化“历史记忆”的推动力呈现减缓趋势。尤其在2021年大选后,联邦议院中的青年议员数量创历史新高,其中约30%的议员年龄在40岁或以下,将近10%的议员在两德统一之后出生,最年轻的议员年仅23岁。^②除了政客群体以外,代际更替也体现在选民群体当中,80后、90后乃至00后的选民群体对德国内政与外交的影响力逐渐增强。这些新进入政坛的新世代政客和选民群体关注的议题和政治诉求更加多元化,他们未必会像前辈们那样频繁地提及德国历史,从德国“历史罪责”中得出的经验教训也有所不同,这为“历史记忆”对“交通灯”联合政府外交政策的影响注入了不确定性。

第二,德国人口社会结构变化也是弱化“历史记忆”对“交通灯”联合政府外交约束作用的因素。自2015年欧洲难民危机爆发以来,尽管联邦政府采取了收紧措施,但仍有超百万难民涌入德国,导致其人口社会结构发生巨大变化。本土人口出生率不断下降,以及外来人口占总人口中的比重不断提升,极大地推动德国人口社会结构的变迁,促使国家认同的弱化和国家意识形态的转变。那些刚进入德国的移民和难民群体对德国历史、纳粹历史的观念都比较淡薄,大部分人不会德语,也不存在继承与纳粹遗产相关的罪恶感和责任感,他们对“忏悔文化”“历史责任”的接受程度远远不及德国本地民众,而其中不少人会逐步成为选民群体。由此,德国有关大屠杀和第二次世界

^① Eric Langenbacher, “Does Collective Memory Still Influence German Foreign Policy?” *The Brown Journal of World Affairs*, Vol.20, No.2, 2014, p.69.

^② Manuel Bogner, “So groß und jung wie noch nie,” *Zeit Online*, 26 October 2021, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2021-09/bundestag-interaktive-sitzverteilung-bundestagswahl-abgeordnete>.

大战时期的“历史记忆”的意义面临挑战,对“交通灯”联合政府外交决策行为体的制约不如对往届德国政府那样强烈。

第三,新危机和新议题的出现也使得“历史记忆”对德国外交决策的影响不如以往。尤其进入21世纪以来,各种危机接连不断,诸如环保、人权和数字化等议题的政治和社会显著性得以提高,在很大程度上将“历史记忆”挤出“交通灯”联合政府政治家们的政治议程和德国民众的关注领域,使得政治精英们在制定外交政策时对“历史记忆”的援引不如过去那么频繁,工具化利用“历史记忆”为其外交政策提供合理性的驱动力弱化,因此,“历史记忆”对德国新政府外交决策的“负面魔咒”自然减弱。

总之,由于“历史记忆”对德国外交决策的意义和作用受到诸多限制性因素的影响,德国外交决策行为体有时会突破“历史记忆”所带来的禁锢,制定具有重大转变意义的外交政策也就不足为奇了。“交通灯”联合政府此次外交与安全政策的转型,恰好体现了“历史记忆”作为观念性因素对德国外交的“克制”作用已有所减弱,这为德国执政者、政治精英和社会各界摆脱“历史包袱”的限制,在俄乌冲突中大幅调整其外交与安全政策,提供了更为有利的环境。

(二)领导者驱动

基于赫尔曼的分析模型,可以发现,联邦总理朔尔茨作为德国外交事务的“最终掌舵人”,其驱动作用在德国外交与安全政策的转型上产生了至关重要的影响。有学者认为,“交通灯”联合政府对乌克兰危机的应对方式带有强烈的朔尔茨的个人色彩,^①德国在俄乌冲突中的立场转变以及外交与安全政策转型的决定与其个人的政治策略、外交认知和政策偏好息息相关,朔尔茨在诸多公开场合上体现的态度转变本质上代表了联邦政府的立场变化。

俄乌冲突爆发前,曾任联邦副总理兼财政部长的朔尔茨作为社民党内务实派一员,更希望通过外交手段解决俄乌冲突,在诸多场合对俄乌冲突的表态主要与“对话、沟通和斡旋”有关。在其影响下,“交通灯”联合政府在冲突前期表现为在俄乌之间扮演调解人的角色,避免采取任何激化德俄关系的举措,在对俄实施制裁方面也有所顾

^① 参见 Florian Gathmann, Christian Reiermann and Wolf Wiedmann-Schmidt, eds., “Wie Deutschland von der Wirklichkeit überrollt wurde,” *Spiegel Online*, 4 March 2022, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krieg-wie-deutschland-von-der-wirklichkeit-ueberrollt-wurde-a-f688c75a-ac04-4c7d-8dfb-827f296c67ea>; Kevin Hagen and Christian Teevs, “SPD-Kurswechsel in der Außenpolitik. In die neue Zeit,” *Spiegel Online*, 28 February 2022, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krieg-wie-kommt-olaf-scholz-kurswechsel-in-der-spd-an-a-f992a19-427b-42a3-a413-2fb6188307b7>.

忌。在这一阶段,尽管朔尔茨的危机应对方式被视为“过于被动和责任缺失”,^①但其立场与社民党自20世纪70年代以来奉行的对俄政策一脉相承,也符合他在竞选期间始终强调的“与俄罗斯进行对话和合作”的路线。俄乌冲突爆发后,朔尔茨对国内外环境的认知出现大幅调整,其深刻意识到军事实力对于维护德国国家利益的重要性。在乌克兰、以美国为首的西方国家和执政联盟伙伴的不断施压下,一方面,朔尔茨担心若不与西方伙伴采取一致立场,德国将在西方阵营内陷入被孤立的政治困境;另一方面,朔尔茨为了保持执政联盟的团结,不得不放弃在冲突前期的做法,指出德国外交与安全政策的转型“势必所需”。^②在对俄政策上,朔尔茨的态度同样发生了根本性变化,措辞变得更加强硬,将俄乌冲突称为“普京一人的战争”,并改变立场同意对俄施加严厉制裁。冲突爆发后,朔尔茨发挥领导作用,在很大程度上推动了社民党内“亲俄派”对俄立场的松动。^③此外,一贯奉行和平主义路线、反对实现北约2%目标的绿党^④和在债务问题上历来立场强硬的自民党的态度之所以发生改变,也要归因于朔尔茨在执政联盟内部为了达成政策共识所做的协调。^⑤

在防务政策转型方面,有迹象显示,朔尔茨此前早有扩大国防支出的意愿,^⑥他在就任后与北约秘书长斯托尔滕贝格首次会晤时就曾表示将“在预算允许的框架里增加国防支出”,但由于执政伙伴的阻碍,这一计划暂时落空。^⑦德国《明镜周刊》在线版也有报道称:“在朔尔茨的推动下,重整军备的一揽子计划在2021年10月的组阁谈判中就已形成,国防部在讨论后起草了一份长达6页的机密文件。该文件指出,由于复杂、昂贵的军备项目往往要持续数年,需要长期规划和资金保障,遂提议设立1020亿欧元的联邦国防军特别基金,并已明确规划‘这笔巨款应该投在哪里’。”^⑧对此,有观

① Joseph Nasr and Sarah Marsh, “Analysis: In Ukraine Crisis, Germany Faces Tough Decisions over Gas Pipeline,” Reuters, 20 January 2022, <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-crisis-germany-faces-tough-decisions-over-gas-pipeline-2022-01-20/>.

② Olaf Scholz, “Putins Krieg bedeutet eine Zäsur. Entschlossen für Frieden und Sicherheit”.

③ Barbara Kostolnik, “100 Tage Olaf Scholz: Von Krise zu Krieg,” 17 March 2022, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/100-tage-olaf-scholz-von-corona-krise-zu-ukraine-krieg,TOG5kDL>.

④ “Zeitenwende: How War in Ukraine Has Sparked a Historic Shift in Germany,” THE LOCAL, 2 March 2022, <https://www.thelocal.de/20220302/zeitenwende-how-war-in-ukraine-has-sparked-a-historic-shift-in-germany/>.

⑤ Daniela Schwarzer, “Germany’s Foreign Policy Shift Is about More than Ukraine,” Financial Times, 2 March 2022, <https://www.ft.com/content/2a0c5c3c-acba-4d34-953b-a6ee9407ebfc>.

⑥ Johannes Stern, “Wie die ‘außenpolitische Zeitenwende’ vorbereitet wurde,” World Socialist Web Site, 4 March 2022, <https://www.wsws.org/de/articles/2022/03/04/bund-m04.html>.

⑦ “Scholz will Verteidigungsausgaben erhöhen,” Der Tagesspiegel, 10 December 2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/im-rahmen-der-haushaltsmoeglichkeiten-scholz-will-verteidigungsausgaben-erhoehen/27884218.html>.

⑧ Matthias Gebauer and Konstantin von Hammerstein, “Die 100-Milliarden-Bazooka,” Der Spiegel, 1 March 2022, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/ukraine-krieg-die-100-milliarden-dollar-bazooka-von-olaf-scholz-a-daf9203c-2737-4cb2-9c99-308e50dea945>.

点认为,与其说俄乌冲突的爆发是德国增加国防支出的导火索,倒不如说该事件给总理府再度拿出“旧文件”提供了“时机之窗”,而朔尔茨正是利用了这一契机,为其防务转型的决定提供合理性。^①此外,朔尔茨在联邦议院的演讲不仅使社会各界感到诧异,而且在执政联盟内部也掀起巨大波澜,这是因为他在宣布向乌克兰提供武器和增加国防支出等一系列重大举措前,并没有与执政联盟内部重要成员进行协商,这一重大决定可以说是由“朔尔茨一人做出的”。^②除了联邦财政部长、自民党主席林德纳(Christian Lindner)在事先与朔尔茨的谈话中被告知相关信息,包括外交部长和国防部长在内的大多数“交通灯”联合政府成员都是通过朔尔茨的发言才知晓特别基金的设立和具体数额。^③并且,在对乌提供重型武器的问题上,朔尔茨起初为了“避免北约与俄罗斯之间的军事冲突”和出于“绝对不能有核战争”的考虑,对此有所顾虑并表示明确拒绝。^④但随着“交通灯”联合政府内部和联盟党成员对乌交付重型武器的呼声愈发高涨,以及美国对德国的施压,^⑤朔尔茨在国内外面临的压力增大,迫使其明确表态,并做出同意德国对乌交付重型武器的“艰难决定”。^⑥尽管如此,朔尔茨避免使德国卷入俄乌冲突的立场并未发生动摇。

综上,不论是德国的对俄立场变化,还是在防务领域的突破,都离不开朔尔茨作为政府首脑所发挥的驱动作用,与其在冲突爆发后的外交理念出现重大转变有着密切联系。另外,德国在立场转变后依旧强调与俄罗斯保持沟通的重要性,也离不开朔尔茨

^① 参见 Johannes Stern, “Wie die ‘außenpolitische Zeitenwende’ vorbereitet wurde”; Nikolaus Doll and Frederik Schindler, “Erst überrumpelt, dann irritiert – rot-grüner Widerstand gegen Scholz‘ 100-Milliarden-Plan’”, *Die Welt*, 1 March 2022, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus237244999/100-Milliarden-fuer-Bundeswehr-Wie-Olaf-Scholz-seine-Ampel-ueberrumpelt.html>.

^② 参见 Peter Dausend, Robert Pausch, Mark Schieritz and Holger Stark, “Waffenlieferungen an die Ukraine: What a Day,” *Zeit Online*, 10 March 2022, <https://www.zeit.de/2022/11/waffenlieferung-ukraine-russland-krieg-bundeswehr-olaf-scholz-bundeswehr>; Wolfgang Michal, “Burgfrieden-Bazooka: 100-Milliarden-Coup bestätigt Trend zur autoritären Demokratie,” *Der Freitag*, 12 March 2022, <https://www.freitag.de/autoren/wolfgangmichal/friedrich-merz-und-kevin-kuehnert-an-der-bazooka>.

^③ 参见 Fabian Busch, “Und alles hört auf den Kanzler: Die wundersame Wandlung der SPD,” 25 March 2022, <https://web.de/magazine/politik/zeitenwende-spd-folgt-kurs-olaf-scholz-36720072>; Constanze von Bullion, “Verteidigungshaushalt: Die Grünen bekommen ein Glaubwürdigkeitsproblem,” *Süddeutsche Zeitung*, 1 March 2022, <https://www.sueddeutsche.de/meinung/meinung-gruene-scholz-1.5539373>.

^④ “Es darf keinen Atomkrieg geben,” *Der Spiegel*, 17/2022, p.18.

^⑤ “USA erhöhen den Druck auf Berlin, der Ukraine schwere Waffen zu liefern. Kanzler Scholz bremst, warnt vor Weltkrieg; CDU will ihn mit Hilfe von FDP und Grünen überstimmen,” 25 April 2022, <https://www.german-foreign-policy.com/news/detail/8900>.

^⑥ Linus Prien, “Schwere Waffen für die Ukraine – der Sinneswandel des Bundeskanzlers,” *Merkur.de*, 27 April 2022, <https://www.merkur.de/politik/ukraine-krieg-bundeskanzler-scholz-spd-schwere-waffen-ampel-regierung-91505079.html?cmp=defrss>.

历来奉行的务实主义外交宗旨。^①

(三) 行政人员的倡议

根据赫尔曼的观点,行政人员的倡议也对德国外交与安全政策的转型施加了重要影响,主要表现在“交通灯”联合政府内中层官员的倡议给执政联盟造成一定的压力,从而推动了外交与安全政策的转型。譬如,就对乌输送武器而言,在朔尔茨宣布提供武器的决定之前,已有相关政府成员呼吁德国在俄乌冲突中发挥应有的领导力,要求朔尔茨等外交决策者无须受制于《联合执政协议》,对乌提供武器。^②此外,在有关增加国防预算的议题上,由于长年的资金短缺以及采购系统的缺陷,联邦政府内部要求增加国防支出,以加快联邦国防军现代化建设,在安全政策上体现更大决心的呼声由来已久。^③经费不足导致联邦国防军在执行军事任务和参与北约大型军演时,常常需要多处求援以获得必要的军需。^④2021年12月德国国防部提交的《2021年度主要武器系统作战准备情况报告》显示,德国军备作战能力没有得到明显改善,77%的主要武器系统已交付武装部队使用,其中,轰炸机的使用率为71%,而直升机的使用率却只有40%。^⑤联邦国防军陆军总司令迈斯(Alfons Mais)曾公开抱怨,过去几届联邦政府对提升国防实力的忽视令其感到失望,他所领导的联邦国防军几乎“两手空空,对政治问题能够提供的支持也非常有限”。^⑥俄乌冲突爆发后,德国防务领域的相关行为体对增加军费支出、提升联邦国防军的战备水平提出了更明确的要求,如德国联邦武装部队协会呼吁“交通灯”联合政府立即完善防务政策,以应对联邦国防军由于战备不足而导致的作战能力低下的问题。^⑦

需指出的是,赫尔曼分析模型里所指的“行政人员”主要指政府部门里的中层官

^① Sabine Kinkartz, “Krisendiplomatie: Olaf Scholz sucht seine Rolle,” 8 February 2022, <https://www.dw.com/de/krisendiplomatie-olaf-scholz-sucht-seine-rolle/a-60705908>.

^② “Neues Streitthema in der Ampel. FDP pro Waffenlieferungen für Ukraine: Nicht hinter Koalitionsvertrag verstecken,” *Focus Online*, 9 January 2022, https://www.focus.de/politik/ausland/gegen-die-koalitions-plaene-fdp-will-waffenlieferungen-fuer-die-ukraine-koennen-uns-nicht-hinter-dem-koalitionsvertrag-verstecken_id_40811634.html.

^③ Oliver Neuroth, “Zustand der Bundeswehr. Mehr oder weniger blank?” *Tagesschau*, 24 February 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/ukraine-bundeswehr-101.html>.

^④ Peter Carstens, “Endlich mehr Geld für die Bundeswehr?” *Frankfurter Allgemeine*, 26 February 2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/die-bundeswehr-hat-kaum-geld-fuer-die-verteidigung-17834797.html>.

^⑤ Bundesministerium der Verteidigung, *Bericht zur materiellen Einsatzbereitschaft der Hauptwaffensysteme der Bundeswehr II/2021*, 2021.12.15, p.4.

^⑥ Christopf Rieke, “Heeresinspekteur kritisiert deutsche Verteidigungspolitik: ‘Bundeswehr steht mehr oder weniger blank da’,” *Der Tagesspiegel*, 24 February 2022, <https://www.tagesspiegel.de/politik/heeresinspekteur-kritisiert-deutsche-verteidigungspolitik-bundeswehr-steht-mehr-oder-weniger-blank-da/28100520.html>.

^⑦ “Bundeswehrverband fordert Sofortprogramm für bessere Ausrüstung,” *Frankfurter Allgemeine*, 26 February 2022, <https://www.faz.net/aktuell/ukraine-konflikt/bundeswehrverband-fordert-sofortprogramm-fuer-bessere-ausruestung-17836715.html>.

员,因为在他看来,这些中层官员更了解国家政治和经济现状,也知道应如何推动外交政策的变化。然而,在德国多党联合执政的政治体制下,在分析“行政人员倡议”这一维度时,除了关注政府内中层官员的倡议,也需将诸如联邦经济部长和外交部长等重要的政治行为体的倡议纳入考量。究其原因,是因为根据《基本法》第 65 条所规定的部门原则(Ressortprinzip),在联邦总理制定的指令下,每位联邦部长独立负责各部事务并承担责任,因此,这些职位高于“中层”的政府成员更是德国外交政策变化的有力推动者。

在“交通灯”联合政府上台初期,与朔尔茨对待俄罗斯的谨慎立场相比,领导经济和气候保护部的绿党成员哈贝克(Robert Habeck)和外交部长贝尔伯克(Annalena Baerbock)就已主张对俄实施更强硬的价值观外交。在朔尔茨宣布中止“北溪 2 号”项目认证程序之前,哈贝克已屡次在公开场合指出中止该项目的必要性,甚至认为“‘北溪 2 号’是一个严重的政治错误”。^① 自就任以来,他始终致力于使该项目转化为对俄制裁方案的一部分。^② 此外,哈贝克也是德国向乌克兰提供武器的坚定拥护者,俄乌冲突爆发前,他就对这一做法表示支持;冲突爆发后,更是认为“继续拒绝向乌克兰提供武器将给德国招致道德灾难,德国将为此付出被孤立的沉重代价”。^③ 此前坚决反对向乌克兰输送武器的贝尔伯克的态度与朔尔茨的立场调整保持同步,指出“当前是德国外交政策 180 度大转变的‘正确时刻’”。^④ 并且,贝尔伯克不仅支持对乌提供武器,而且在朔尔茨转变立场以及联邦政府做出对乌输送坦克的决定前,就要求朔尔茨发挥领导作用,敦促“交通灯”联合政府尽快向乌提供重型武器。^⑤ 在增加防务支出方面,财政部长林德纳在朔尔茨发表联邦议院演讲前就已表示,缩减预算已经不合时宜,德国必须扭转国防预算下降的趋势。^⑥

总之,不论是联邦政府部门内的中层官员,还是诸如部长之类的高层官员,德国外

^① Florian Naumann, Patrick Mayer and Stephanie Munk, “Ukraine-Konflikt: ‘Wir wurden eiskalt belogen’, sagt Baerbock—und wirft Putin ‘Wahnvorstellungen’ vor,” 25 February 2022, <https://www.merkur.de/politik/ukraine-konflikt-scholz-baerbock-krieg-deutschland-folgen-russland-putin-habeck-reaktionen-live-zr-91368788.html>.

^② Jan Dörner, “So fand Kanzler Scholz im Konflikt mit Putin seine Rolle,” 22 February 2022, <https://www.waz.de/politik/olaf-scholz-putin-stopp-nord-stream-2-ukraine-konflikt-id234642221.html>.

^③ Jörg Quos, “Ukraine-Krieg- Scholz’ einzig richtige Antwort an Putin,” 27 February 2022, <https://www.thueringer-allgemeine.de/politik/ukraine-krieg-konflikt-scholz-frieden-waffen-bundeswehr-meinung-id234683143.html>.

^④ “Rede von Außenministerin Annalena Baerbock bei der Sondersitzung des Bundestags zum Russlandkrieg,” 22 February 2022, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/-/2513950>.

^⑤ “FDP und Grüne fordern mehr Führung von Scholz,” 14 April 2022, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/fdp-und-gruene-fordern-mehr-fuehrung-von-scholz-in-ukraine-politik,T2xabQ0>.

^⑥ “Lindner verlangt mehr Geld für die Bundeswehr,” *Spiegel Online*, 25 February 2022, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/lindner-verlangt-mehr-geld-fuer-die-bundeswehr-a-cc406ef3-10aa-4caf-be46-6c273a669a7a>.

交与防务领域相关行政人员的倡议都促使“交通灯”联合政府打破德国战后长期奉行的“去军事化”原则,做出向危机地区提供武器和大举增加国防支出的决定。

(四)国内重组

德国民众外交政策偏好的变迁,体现在对德国“克制文化”的认同度有所下降上。在民意变化的背景下,“交通灯”联合政府不得不做出相应调整,从而推动了德国外交与安全政策的转型。例如,在是否应向乌克兰提供武器的争议上,德国民众的立场在短时间内发生了根本性的转变。根据民意测验,2022年1月底时有70%的受访者反对德国向乌克兰输送武器。^①然而,到了3月初,大多数德国人赞赏朔尔茨政府在乌克兰问题上的态度转变,约78%的受访者对德国提供武器的决定表示支持。^②相比之下,在2014年乌克兰危机时期,仅有20%的受访者认为德国需向乌克兰提供武器援助。^③在有关重型武器交付的争论上,民调显示,绝大多数德国公民在“顿巴斯决战”打响前就已赞成向乌克兰运送坦克和战斗机等重型武器,55%的受访者对此表示支持。^④此外,德国民众对防务政策的立场也出现相应变化,^⑤多数德国人不仅支持在北约东翼部署更多的联邦国防军,还赞同朔尔茨政府设立特别基金和提升国防预算的决定。对此,需指出的是,虽然近年来越来越多的德国民众支持联邦政府增加国防支出,但支持率从未超过一半,2019年仅有46%的受访者赞成将国防预算提升到GDP的2%以上,^⑥而当前这一比例为69%,创历史新高。^⑦德国民众对待俄罗斯的态度变化,亦推动了“交通灯”联合政府在俄乌冲突中的对俄政策调整。尤其在俄乌冲突爆发后,德国民众对俄罗斯的信任度呈大幅下降趋势,90%的受访者认为俄罗斯不再是德国值得信赖的伙伴。^⑧总之,选民群体的外交倾向变化作为国内重组的体现,给朔尔

^① “RTL/ntv-Trendbarometer; Mehrheit der Deutschen findet; Keine deutschen Waffen an die Ukraine,” 28 January 2022, <https://www.rtl.de/cms/mehrheit-der-deutschen-findet-keine-deutschen-waffen-an-die-ukraine-4908020.html>.

^② “RTL/ntv-Trendbarometer; Mehrheit der Deutschen spricht sich für schwere Waffenlieferungen aus,” 8 March 2022, <https://www.rtl.de/cms/ukraine-krieg-im-rtl-ntv-trendbarometer-mehrheit-der-deutschen-spricht-sich-fuer-schwere-waffenlieferungen-aus-4931922.html>.

^③ Ibid.

^④ “ARD-DeutschlandTrend; Mehrheit für Lieferung schwerer Waffen,” *Tagesschau*, 14 April 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2979.html>.

^⑤ Sabine Kinkartz, “Germans Approve of Government U-turn on Ukraine,” 4 March 2022, <https://www.dw.com/en/germans-approve-of-government-u-turn-on-ukraine/a-61011528>.

^⑥ Statista Research Department, “Umfrage zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben auf 2 Prozent des BIPs 2019,” <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/880425/umfrage/umfrage-zur-erhoehung-der-verteidigungsausgaben-auf-2-prozent-des-bruttoinlandsprodukts/>.

^⑦ “ARD-DeutschlandTREND März 2022, Anhebung der deutschen Verteidigungsausgaben auf 2 Prozent des BIP,” <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2022/maerz/>.

^⑧ “ARD-DeutschlandTREND März 2022, Vertrauenswürdiger Partner für Deutschland?” <https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/ard-deutschlandtrend/2022/maerz/>.

茨提高国防支出和调整对俄立场的举措构建了合理性,并作用于德国新政府的外交政策变化。

尽管赫尔曼在其分析模型中未涉及政权更迭引起的外交政策的重新定向,但政权更迭作为国内重组的另一表现,同样可为德国外交与安全政策的转型提供解释力。不同于现有政府对外交政策方向进行的“自我纠正”,通常情况下,在经历政权更迭后,构成新政府的政治精英们为了凸显自身优势,倾向于在上台后对内政和外交做出一定的调整。^①此外,由于新政府的组成与旧政权有所不同,所依赖的国内支持基础也存在差异,新政府的政治行为体为了迎合支持者,树立自身合法性,亦会调整其外交政策目标,甚至有时会做出全盘否定前任政府的外交决策。^②

2021年大选后,德国执政联盟的组成发生了变化,执政联盟由默克尔时期的大联合政府变成“交通灯”联合政府,联邦总理的继任者也来自默克尔时期政党谱系的另一端。在《联合执政协议》中,“交通灯”联合政府作为一个“进步联盟”,着重强调“德国对欧洲和世界的责任”,表明德国的外交、安全和发展政策将“更以价值观为基础”。^③虽然在手段(是更加积极地运用各种外交手段,还是扩大军事手段的运用)和重点议题(对俄、对华政策等)方面存在立场差异,但新政府内部对德国应在国际舞台上发挥积极作用、承担更多责任,即继续奉行“积极有为”的外交政策持有共识。因此,可以理解的是,在政权更迭的背景下,新成立不久的“交通灯”联合政府为了谋求在外交议题上给选民留下“耳目一新”的印象,在俄乌冲突中选择了大幅调整德国外交政策的做法。

(五)外部冲击

对德国外交与安全政策转型动因的考察,还需关注外部冲击施加的影响。对此,有学者认为,俄乌冲突作为重大外部危机,给德国及欧洲敲响了警钟,强化了欧洲防务独立和战略自主意识,成为德国放弃第二次世界大战结束以来长期奉行的鸽派外交和保守型防务政策的直接导火索。^④在过去30多年里,多数欧洲人认为,基于现有的国际法规范和联合国等国际组织在全球治理中的作用,全球化背景下各国经济相互依赖日渐加深,而美国强大的军事力量足以扼制其他国家挑起战乱的念头,欧洲大陆上不

^① Kjell Goldmann, *Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of Détente*, Princeton University Press, 1988, pp.5-16.

^② 查雯、李响:《领导集团更迭与外交政策调整》,载《世界经济与政治》,2018年第1期,第70-71页。

^③ Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, *Mehr Fortschritt Wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, pp.130-143.

^④ 张硕、马晓霖:《俄乌战争刺激德国防务政策大变革》,《中国青年报》,2022年3月17日, https://s.cyol.com/articles/2022-03/17/content_1VAANjTl.html?_gid=nDMbAyk4。

可能发生大规模战争。因此,欧洲没有必要在军事领域投入过多。^①但如今,俄乌冲突残酷地提醒着德国及欧洲国家,战争并非可以完全避免,硬实力在应对危机时仍具有无可比拟的地位。^②这场自1945年以来在欧洲领土上爆发的第一场全面战争,引发了德国及欧洲对北约防务战略自信的严重缺失,使欧洲国家意识到他们在今后必须为自身安全承担更多的责任,英国、芬兰等国政府都对此做出了回应,德国作为欧洲的“代言人”也不例外。^③

并且,对外部冲击的分析,除了应关注俄乌冲突这一突发性事件外,也需注意到德国所处的外部环境处于不断变化的过程中,累积的“量变”加上俄乌冲突的爆发,推动了德国外交与安全政策的“质变”。

第一,德国突破“历史束缚”大幅增加军备以提升国防实力的举措,与欧洲国家对“德国问题”的恐惧心理不再如以往那样强烈有着密切联系。两德统一后,德国长期遵循“克制文化”传统和强调多边主义等外交政策方针,以及在欧洲面临诸多危机时期发挥领导力量推动欧洲一体化进程,赢得了中东欧国家的高度认可,在很大程度上消除了他们对德国重新武装的担忧。以波兰为例,根据德波研究机构(Deutsch-Polnisches Institut)公布的《2021年德波政治晴雨表》,2021年约48%的波兰人认为德国强化联邦国防军的做法同样为波兰和其他欧洲国家的安全提供了保障,仅有25%的受访者认为这一做法使其感到恐慌(2018年这一比例为31%)。^④随着美俄和欧俄关系因北约东扩问题日渐紧张,而中东欧国家凭借自身经济和军事实力无法对抗俄罗斯带来的巨大压力,多数欧洲国家及其民众对德国重新武装以实现向“正常国家”的身份转变表示支持,也要求德国在落实欧洲战略自主中发挥更大作用。^⑤

第二,“交通灯”联合政府大幅提升国防支出和实现北约2%目标的决定,除了俄乌冲突引发德国对其军事实力薄弱的担忧外,还可归因于北约盟友对德国的不断施压,以及美国在自身实力下降的情况下采取的“战略回缩”给跨大西洋关系带来的负

^① Ivan Krastev, “We Are All Living in Vladimir Putins World Now,” *The New York Times*, 27 February 2022, <https://www.nytimes.com/2022/02/27/opinion/putin-russia-ukraine-europe.html>.

^② Stephen M. Walt, “Hand European Security Over to the Europeans,” 21 March 2022, <https://foreignpolicy.com/2022/03/21/us-geopolitics-security-strategy-war-russia-ukraine-china-indo-pacific-europe/>.

^③ 张硕、马晓霖:《俄乌战争刺激德国防务政策大变革》。

^④ Jacek Kucharczyk and Agnieszka Łada, *Deutsch-Polnisches-Barometer 2021: Polen und Deutsche im gemeinsamen Europa; Bewertung der gegenseitigen Beziehungen und der internationalen Lage 30 Jahre nach der Unterzeichnung des Vertrages über gute Nachbarschaft und freundschaftliche Zusammenarbeit*, Deutsches Polen-Institut, Darmstadt/Warschau, 2021, pp.38-39.

^⑤ Garton Ash, “Sonst werden wir von Russland, von China, von anderen Mächten aufgefressen,” *Spiegel Online*, 14 November 2021, <https://www.spiegel.de/politik/timothy-garton-ash-sonst-werden-wir-von-russland-und-china-aufgefressen-a-36c914df-1de5-491d-bd99-02275b838593>.

面影响。早在特朗普执政时期,德国屡因国防支出未达到北约防务支出标准而遭到美国谴责。随着俄乌局势逐渐恶化,在 NATO 盟友的强大压力下,“交通灯”联合政府担心若不与 NATO 保持团结,德国会被视为 NATO 中的异类。这既不利于巩固跨大西洋关系,也无法维护国家利益,因此,德国必须做出相应改变。拜登上台后,尽管跨大西洋关系有所修复,但依然面临诸多不确定因素。NATO 国家在阿富汗的狼狈撤军和美英澳宣布建立新的三边安全伙伴关系(“AUKUS”),更是使欧洲国家意识到“美国并非真正回来了”,^①欧洲不应该忘记特朗普治下的痛苦教训,必须努力实现更高层次的战略自主。^②在此背景下,欧洲国家期待德国作为欧洲最强有力的经济体,在欧洲共同安全与防务建设上承担与其经济实力相匹配的责任。

第三,在世界不确定性上升的背景下,大国博弈加剧,加之近年来欧洲内部遭遇一系列挑战(英国脱欧、难民危机等),使得欧洲在全球治理事务中的话语权和影响力呈现衰落趋势。这进一步扩大欧盟及其主要成员国对自身实力和行动力下降的担忧,并进一步增强其“强身健体”需求的迫切性。为了规避在国际舞台上被边缘化的风险,2019 年新一届欧盟领导人上台后提出一系列战略计划(“全球门户”倡议、“印太合作战略”等),体现了欧盟谋求在大国地缘政治竞争中有所作为的决心。俄乌冲突的爆发推动欧洲地缘政治进入冷战后的最大乱局,^③使欧盟将自身打造成“地缘政治棋手”有了更紧迫的现实需求。^④为了维护欧盟的地缘政治利益,作为欧盟内实力最强的成员国,德国也不得不做出相应的政策调整。^⑤在欧盟近年来推出的重大战略中,德国都扮演了积极的推手角色,例如,德国在 2020 年 9 月就出台了《印太指导方针》,由此为欧盟印太战略的制定提供了范本。

四 德国外交与安全政策转型面临的挑战

尽管“交通灯”联合政府在俄乌冲突爆发后的一系列决定被视为“正当其时”,西

^① Peter Rough, “Nein, Amerika ist nicht zurück,” *Der Pragmaticus*, 2 November 2021, <https://www.derpragmaticus.com/t/fuehrungsrolle-amerika/>.

^② Rolf Mützenich, “Zwischen Wandel und Kontinuität,” 14 April 2022, <https://www.ipg-journal.de/rubriken/aussen-und-sicherheitspolitik/artikel/zeitenwende-zwischen-wandel-und-kontinuitaet-5880/>.

^③ 《冷战后欧洲地缘政治最大乱局》,《新京报》,2022 年 2 月 24 日, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1725649404843369597&wfr=spider&for=pc>。

^④ Jacopo Baridazzi, “Borrell Urges EU to Be Foreign Policy ‘Player, not the Playground’,” *POLITICO*, 9 December 2019, <https://www.politico.eu/article/on-foreign-policy-josep-borrell-urges-eu-to-be-a-player-not-the-playground-balkans/>.

^⑤ Marc Saxer, “Decoding the German Zeitenwende,” 9 March 2022, <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/decoding-the-german-zeitenwende-5776/>.

方国家对德国“终于成为一个正常大国”表示赞赏。^①但是,德国外交与安全政策的成功转型并非易事,其在国内和国际层面都面临诸多挑战。^②

(一) 内部限制

首先,政党分歧始终是德国多党制政治体制下内政或外交政策转型面临的主要阻碍之一。这不仅是指执政党和反对党之间的意见分歧,也涵盖执政党内部的立场差异。2021年大选后,德国政党体制碎片化加剧,如今的联邦议院政党格局有着“大党不大、小党不小”的特点,执政党和反对党在具体议题上的意见分化更加明显,使得朔尔茨在外交与安全政策转型中的驱动作用受限。譬如,对于设立特别基金的提议,有基民盟议员提出质疑,认为大举增加军费可能会以违反债务刹车和破坏财政纪律为代价,如果不明确说明特别基金的用途,将在联邦议院阻挠通过该法案。^③“交通灯”联合政府建立导弹防御系统的计划,同样遭到部分反对党成员的批评。^④由于设立特别基金和建立导弹防御系统涉及相关法律的修改,需在联邦议院得到三分之二以上的支持率,因此,与反对党的立场偏差是“交通灯”联合政府谋求外交与安全政策转型时必须应对的挑战。

除了执政党与反对党之间的摩擦,执政联盟内行政人员的倡议也存在不一致的情况,导致政府决策耗时过长,需多方协调才能达成妥协。例如,在加快联邦国防军现代化建设的决定上,“交通灯”联合政府内部有反对者表示,自2014年乌克兰危机以来,德国每年大幅增加国防预算,但结果并不理想,仅靠增加军事支出无法在根本上解决联邦国防军能力不足的问题。除了耗费更多资金的做法,“交通灯”联合政府更需要考虑的是采取更多措施使国防工业生态系统和采购流程合理化。^⑤另外,不仅执政党之间存在意见不一致的情况,实际上,各个执政党内部也并非“铁板一块”,如社民党内“亲俄派”在对俄施加严厉制裁上有所保留,党内成员(尤其是左翼)在设立特别

^① Sarah Marsh and Sabine Siebold, “Analysis—Putin Forces Germany to Step up to Role as Global Power,” Reuters, 28 February 2022, <https://www.reuters.com/article/uk-ukraine-crisis-germany-idUKKBN2KW11Q>.

^② Henning Hoff, “Zeitenwende in Slow Motion,” *Internationale Politik Quarterly*, Issue 2, 2022, <https://ip-quarterly.com/en/zeitenwende-slow-motion>.

^③ Nikolaus Doll, “Sondervermögen? Merz stellt dafür eine Bedingung an die Regierung,” 23 March 2022, <https://www.welt.de/politik/deutschland/plus237735113/Geld-fuer-Bundeswehr-So-regiert-Friedrich-Merz-von-der-Oppositionsbank-aus-mit.html>.

^④ “CDU gegen den Kauf von neuem Raketenabwehrsystem,” 28 March 2022, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article237830207/CDU-Aussenexperte-gegen-den-Kauf-von-neuem-Raketenabwehrsystem.html>.

^⑤ Rafael Loss and Angela Mehrer, “How Germany can Sustain Its Policy Revolution,” 4 March 2022, <https://ecfr.eu/article/how-germany-can-sustain-its-policy-revolution/>.

基金和增加国防预算的议题上与朔尔茨存在意见分歧。^①而在绿党内部,也不断有质疑“交通灯”联合政府违反德国战后和平主义原则的声音,这些内部分歧使得“交通灯”联合政府成员对朔尔茨总理的追随意愿下降,对朔尔茨作为外交事务“掌舵者”的掌控力形成了阻力。

其次,当前“交通灯”联合政府宣布全面解除防疫措施,而德国新冠肺炎疫情感染率依然有反复趋势,以至于疫后经济复苏仍面临诸多不确定性。这限制了德国在将来参与更多国际行动所需要的人力、物力和财力投入,从而制约“交通灯”联合政府外交与安全政策转型的努力,因为经济实力始终是德国外交能否有更多作为的最重要影响因素。此外,由于俄乌冲突引发能源价格和食品成本飞速上涨,通胀问题凸显,引发德国民众高度担忧和不满。根据联邦统计局数据,德国2022年3月通胀率为7.3%,创1981年以来历史新高。^②除了俄乌冲突引发的通胀问题,对俄施加制裁也给德国经济、社会带来挑战。虽然朔尔茨表示,大幅增加国防支出的做法不会以牺牲对其他议题的关注为代价,“交通灯”联合政府将继续致力于兑现其在竞选期间对选民做出的承诺,如实现社会公正、推动养老金改革和建立高效的医疗系统等。^③在此背景下,“交通灯”联合政府如何在多个“重要事项”之间保持平衡,即在对乌克兰加大力度提供经济和人道主义援助的同时,加快联邦国防军现代化建设,并解决好新冠肺炎疫情造成的社会差异加剧问题,以及同步推进绿色化和数字化转型,是其外交与安全政策转型实践中需要解决的难题。

还需指出的是,在美国的施压和拉拢下,“交通灯”联合政府明确表示要与俄罗斯油气资源“做切割”,^④以逐步摆脱德国对俄能源依赖。这一表态意味着德国要比原计划(2050年)更早实现完全使用可再生能源发电的目标,也意味着德国需为早日实现使用所谓“自由能源”投入更多资源。但如今,德国为了推动能源供应多样化,寻求与卡塔尔、阿联酋等国家开展能源合作,这一举措由于与“交通灯”联合政府在组阁后所强调的价值观外交相悖而遭到多方质疑。简言之,德国对俄能源的高度依赖导致德国

^① “SPD-Linke kritisiert Milliardenplan für Bundeswehr,” 2 March 2022, https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/parteien/id_91756892/bundeswehr-spd-gruppierungen-kritisieren-scholz-100-milliarden-euro-plan.html.

^② “Germany’s Inflation Jumps to 7.3% to Record 40-year High in March, Business Standard,” 31 March 2022, https://www.business-standard.com/article/international/germany-s-inflation-jumps-to-7-3-to-record-40-year-high-in-march-122033100046_1.html.

^③ Olaf Scholz, “Die Hilfsbereitschaft ist ‘ein Lichtblick in dunklen Tagen’,” 23 March 2022, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/rede-scholz-generaldebatte-2019644>.

^④ 《德国为“气”奔波,沙特计划增产,“三足鼎立”的全球能源格局怎么变?》,上观新闻,2022年3月21日, <https://www.jfdaily.com/news/detail?id=463734>。

需为其调整对俄关系付出不菲的代价,如何在这一过程中提供长期稳定的资金和技术支持,以及不背离基于价值观的外交原则,也是“交通灯”联合政府在今后需应对的挑战。

最后,民意变化并不彻底,这同样给“交通灯”联合政府外交与安全政策的转型带来诸多阻碍。尽管在国内重组的背景下,德国民众的外交政策偏好出现重大变化,如今多数德国人支持本国在国际舞台上发挥更大作用,但不能简单地认为民意不再约束德国在防务领域采取更进一步的行动。德国民众在战后形成的“反战思想”对领导者和外交决策行为体的克制作用仍在某种程度上存续。德国科尔伯基金会2022年3月的民意测验表明,仍有将近30%的受访者反对德国更积极地参加海外行动。^① 尽管俄乌局势愈演愈烈,仍有70%的德国人反对北约卷入乌克兰战争,^②这推动朔尔茨及“交通灯”联合政府成员在俄乌冲突中始终坚守“不参战”的立场。在重型武器的交付上,德国民众的意见也并非完全一致。^③ 此外,“交通灯”联合政府设立特别基金的计划也遭到部分民众的质疑,甚至有观点认为特别基金的设立并没有增加德国民众的安全感,与之相反,这一做法“将置德国于冷战结束以来最危险的境地”。^④

总之,出于历史原因,德国民众在外交与安全政策的转型上呈现矛盾心理,他们既支持德国在国际舞台上承担更多责任,又在一定程度上害怕“历史重演”,此种心态限制了“交通灯”联合政府在防务领域的大步迈进。在当前动荡的局面下,德国多数政治精英团结一致,要求重新思考德国的外交与安全政策。但从长远来看,德国政治家们更需要考虑的是对德国外交转型“势必所需”的认知能在多大程度上得到德国人的理解和支持,德国民众对运用军事手段的谨慎和克制心理是否会在俄乌冲突停止后再度显现,以及他们是否已做好准备接受新的地缘政治观念。^⑤

(二)外部挑战

外部冲击在推动德国外交与安全政策转型的同时,也使得这一转型的成功实现面临诸多不利因素。一方面,在欧盟层面,尽管“法德轴心”在英国脱欧后的作用有所上

^① “Repräsentative Umfrage im Auftrag der Körber-Stiftung, durchgeführt von KANTAR PUBLIC Deutschland,” <https://www.koerber-stiftung.de/the-berlin-pulse>.

^② Claudia Müller, “Mehrheit unterstützt deutschen Ukraine-Kurs,” *Tagesschau*, 3 March 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2925.html>.

^③ “ARD-DeutschlandTrend: Lieferung schwerer Waffen umstritten,” *Tagesschau*, 29 April 2022, <https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend/deutschlandtrend-2991.html>.

^④ Bernhard Trautvetter, “Zeitenwende ohne Zukunftschancen,” *Telipolis*, 6 March 2022, <https://www.heise.de/tp/features/Zeitenwende-ohne-Zukunftschancen-6535381.html>.

^⑤ Liana Fix and Julia Ganter, “Haben die Deutschen die ‘Zeitenwende’ verstanden?,” *Spiegel Online*, 24 March 2022, <https://www.spiegel.de/ausland/ukraine-die-zeitenwende-ist-bei-den-deutschen-angekommen-gastbeitrag-a-547a16a7-4ac8-454c-b93f-798961378960>.

升,但其他国家的追随意愿持续下降。与此同时,欧盟内部在诸多议题上存在东西、南北分歧,尤其在新冠肺炎疫情造成欧盟内地区差异扩大的背景下,欧盟成员国在财政负担分摊等议题上的矛盾更加凸显,欧盟内部政治团结遭遇冲击;成员国对欧洲防务独立的立场不一,法德所追求的欧洲战略自主和防务独立面临挑战,从而在一定程度上阻碍了德国的防务转型,因为德国的防务转型始终要置于欧洲防务独立的整体框架内才更有说服力。

如今,新冠肺炎疫情反弹导致欧盟经济增速放缓,地缘政治冲突加剧更是进一步削弱欧元区的经济增长前景,^①对俄制裁给德国及欧洲经济都造成沉重打击。随着俄乌冲突导致大量难民涌入欧洲,德国在欧盟内的注意力将被推动欧洲疫后经济复苏和合理分摊乌克兰难民所支配,这也限制“交通灯”联合政府在防务领域的更多投入。需要注意的是,其他欧洲国家尤其是中东欧国家人民对“德国问题”的恐惧心理尚未完全消失,这种心理可能会随着俄乌冲突结束以及和平威胁的退却再度显现。在欧洲集体安全问题上,德国究竟应该在多大程度上“有所作为”,仍有待观察。换言之,其他国家对德国历史的感知仍然制约了“交通灯”联合政府在防务领域的进一步行动,德国在建设与之经济实力相匹配的军事能力的同时,还需时刻牢记向那些经历过战争苦难的国家及其人民展示德国不会“重蹈覆辙”的决心,以消除他们对“德国问题”死灰复燃的担忧。

另一方面,美国因素也是德国谋求外交和防务转型进程中无法避免的挑战。美国为了削弱俄罗斯的军事力量,更倾向于推动俄乌冲突演变为持久战,而不是敦促尽快实现停火,^②这对“交通灯”联合政府的行动力构成了挑战。因为俄乌紧张局势持续的时间越长,意味着德国为了应对盟友对其施加的压力和承担相应的国际责任,需投入更多财政和军事资源。另外,尽管美国长期施压要求德国履行其北约义务,也对朔尔茨提升国防预算的做法表示欢迎,但实际上,出于对北约结构复制的担忧,美国不愿见到德国及欧洲完全实现真正意义上的防务独立。欧盟近年来主张提高战略自主的呼声日渐高涨,而美国却通过俄乌冲突强化了美欧在外交和能源供应上的捆绑,加之欧洲国家在防务上长期依赖美国,使得在当前的地缘政治和地缘安全格局下,欧洲争取战略自主的行动力仍然受到限制。^③可以预见的是,“交通灯”联合政府追求欧洲防务

^① 《欧洲发达国家疫情再起,欧盟经济增长前景走弱》,第一财经,2022年3月23日, <https://www.yicai.com/news/101358233.html>。

^② Aaron Maté, “US Fighting Russia ‘to the Last Ukrainian’: Veteran US Diplomat,” *The Grayzone*, 24 March 2022, <https://thegrayzone.com/2022/03/24/us-fighting-russia-to-the-last-ukrainian-veteran-us-diplomat/>。

^③ 《对俄制裁伤及欧洲 “战略自主” 举步维艰》,新华网,2022年3月27日, <https://h.xinhuanet.com/vh512/share/10688697?channel=weixin>。

自主的努力将遭到美国及北约盟友的阻挠。

五 结论与展望

基于赫尔曼模型的分析发现,德国新政府外交与安全政策的“历史性转型”已经超出“量变”的范畴,达到“质变”的层级,本质上是德国外交手段和方式的变化。诚然,这一转型在很大程度上离不开俄乌冲突作为“黑天鹅事件”施加的影响,但同样不可忽略的是其他因素的推动作用。在“历史记忆”对德国外交的克制影响有所弱化的背景下,联邦总理朔尔茨作为政府领导人的驱动作用、德国外交与安全领域相关政治行为体的倡议、德国民众在运用军事手段和对俄政策上的立场变化以及“交通灯”联合政府在上台后强调的推动欧洲战略自主的决心和谋求德国在全球治理中承担“更多的责任”,对德国外交与安全政策的转型施加了至关重要的影响。此外,还有一些外部因素也是分析“交通灯”联合政府外交与安全政策转型的动因时不可忽略的重要视角。如欧洲国家对“德国问题”的恐惧不如以往那样强烈,甚至期待德国为欧洲安全承担更多的防务责任;美国长期对德国加大国防支出的施压和自特朗普执政以来的“战略回缩”,使得近年来欧洲防务独立和战略自主意识的日渐高涨;欧盟在大国竞争加剧的背景下谋求维护地缘政治安全等利益。

需要指出的是,虽然在德国的政治行为体看来,外交与安全政策的转型“势必所需”,但要真正落实这一目标,联邦政府还需制定更加长远的规划以应对多方挑战。在国内,朔尔茨总理想要继续发挥领导者的驱动作用,既需进行多方协调克服政党分歧,以确保相关提案在联邦议院成功通过;又要保证德国经济在疫后快速稳健恢复,使其能为联邦政府大幅增加军费、加快建设联邦国防军现代化能力的决策提供长期有效的支撑,同时又不限制“交通灯”联合政府在其他重要议题领域的必要关注和投入。此外,在转型实践中,为了保证选民对“交通灯”联合政府的执政满意度,执政联盟还需时刻将公众舆论纳入考量,以避免由于在防务领域“走得太远”而遭到选民的惩罚。

除了国内压力,“交通灯”联合政府外交与安全政策转型的努力也需克服来自国际层面的阻力。在欧盟层面,新冠肺炎疫情再度抬头给欧洲经济带来冲击,欧洲在能源上依赖俄罗斯的地缘政治现实使得欧洲国家在对俄施加制裁上存在立场差异。另外,欧盟内部分歧导致欧洲战略自主步履维艰,“交通灯”联合政府在谋求防务转型以实现欧洲防务独立的同时,还需解决欧盟内部离心力上升等问题。而在北约层面,由于美国难以真正接受德国及欧洲在防务上完全摆脱对其依赖,“交通灯”联合政府需

考虑的是,美国及北约能在多大程度上支持德国外交与安全政策转型的实践。总之,尽管“交通灯”联合政府表现出推动德国外交“历史性转型”的雄心,但是,由于国内外仍面临诸多制约因素,这一转型仍将是一个需要整固的过程。

综上,“交通灯”联合政府大幅增加国防支出以及输送武器的举措,不仅是德国应对俄乌冲突的一时之举。换言之,这一转型不限于“情境性”和“暂时性”的政治策略,还是德国在全球治理事务中谋求积极有为外交的重要一步,是德国在国际舞台上实现其地缘政治“雄心”的重大尝试,^①也势必影响到今后德国外交的方方面面。

首先,德国新政府促进外交与安全政策转型的一系列举措,将推动本国成为世界上第三大军费强国,并打造北约框架内的欧洲最大常规军队,^②不仅有助于德法团结,还有利于提升欧盟内部的凝聚力和行动能力,给欧洲共同防务建设带来重要契机,对欧盟追求战略自主而言具有重要意义。这势必将推动德国及欧盟拥有更大的雄心和实力在全球范围有所作为,例如增强在印太地区的力量投射。但是,欧盟内部对于德国加强防务存有疑虑,如法国担心“交通灯”联合政府重整军备的做法既会导致德国军火制造商日渐成为法国在该领域的专业公司的最大竞争对手,^③又将使得欧洲安全和防务建设的主导权转移到德国手中,^④不利于法国在欧盟战略自主上发挥领导力,进而引发德法之间的政治危机,削弱法德轴心的作用。此外,德国防务能力的大幅提升,还有可能引发意大利、西班牙和土耳其等周边国家的恐惧心理,从而导致欧洲国家之间的军备竞赛,^⑤给欧洲一体化建设施加阻碍。

其次,朔尔茨“历史性转型”的政治宣言,与德国过去几十年来“以商促变”的对俄政策背道而驰,^⑥开启了德俄关系的转变。德国诸多政治精英们开始反思并批判过去

① “Zeitenwende: How War in Ukraine Has Sparked a Historic Shift in Germany”.

② “Deutschland hat bald größte konventionelle Nato-Armee in Europa,” *Spiegel Online*, 31 May 2022, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/olaf-scholz-deutschland-hat-bald-groesste-konventionelle-nato-armee-in-europa-a-ab463e8f-2603-4ecd-b2be-8930d7d5fed1>.

③ Jan Dirk Herbermann, “Eskalieren, um zu gewinnen—Experten fürchten neuen nuklearen Rüstungswettlauf,” *Handelsblatt*, 2 April 2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ukraine-krieg-eskalieren-um-zu-gewinnen-experten-fuerchten-neuen-nuklearen-ruistungswettlauf/28221300.html>.

④ Jacob Ross and Roderick Parkes, “Will the Scholz Chancellorship Turn Back the Clock in Franco-German Relations?” 8 April 2022, <https://dgap.org/en/research/publications/will-scholz-chancellorship-turn-back-clock-franco-german-relations>.

⑤ Thomas Hödlmoser and Christian Resch, “Wie schafft man eine friedliche Welt? Durch Abrüstung oder Abschreckung?” *Salzburger Nachrichten*, 13 May 2022, <https://www.sn.at/politik/weltpolitik/wie-schafft-man-eine-friedliche-welt-durch-abruistung-oder-abschreckung-121171450>.

⑥ 《德国“历史性转变”背后……》,参考消息网,2022年3月2日,<http://www.cankaoxiaoxi.com/kuaiping/2022/0302/2471083.shtml>.

的对俄政策,德国总统施泰因迈尔甚至坦言“北溪2号”项目是一个错误。^①德国在对俄关系上不再奉行过去30年来的“对话优先”(Dialog first),而是主张“威慑优先”路线(Abschreckung first),^②这也意味着“交通灯”联合政府与其历史上奉行的“欧洲安全只能与俄罗斯一起实现”的指导原则相背离。^③可以预见的是,在未来欧洲安全格局中,欧俄之间的合作将在很大程度上被对立所取代,而德国也将不再是欧盟内俄罗斯利益的代言人。

最后,德国外交与安全政策的“历史性转型”推动了跨大西洋关系的巩固,德美、欧美在对俄制裁和对乌援助等方面开展了紧密的协调与合作,展现了近年来少见的团结一致。^④在欧美对双方缓慢而又长期的“分道扬镳”担忧数年后,俄乌冲突使欧洲国家意识到北约作为跨大西洋安全支柱的重要性,为跨大西洋关系注入一针强心剂。^⑤但是,这同样意味着德国及欧盟进一步增加对北约的依赖性,这种依赖性不仅体现在防务领域,也体现在能源领域。^⑥在美国的拉拢和施压下,欧盟在对俄实施能源禁运的同时将能源需求转向美国,美国扩大对欧盟液化天然气出口以及美欧开启能源合作计划,加强了它在能源供应领域对欧洲的捆绑,^⑦这使得欧洲无法实现真正的战略自主,德国也无法实现真正的防务独立。

(作者简介:郑春荣,同济大学德国问题研究所/欧盟研究所所长、教授;李勤,同济大学外国语学院博士研究生。责任编辑:齐天骄)

① “Frank-Walter Steinmeier räumt Fehler in seiner Russland-Politik ein,” *Zeit Online*, 4 April 2022, <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2022-04/frank-walter-steinmeier-fehler-russland-ukraine>.

② Ulrich Reitz, “Scholz präsentiert unsere neue Staatsdoktrin—und erteilt Selenskyj eine bittere Absage,” *Focus Online*, 24 March 2022, https://www.focus.de/politik/ausland/ukraine-krise/analyse-von-ulrich-reitz-scholz-praesentiert-unsere-neue-staatsdoktrin-und-erteilt-selenskyj-eine-bittere-absage_id_72517311.html.

③ Christos Katsioulis, “Where Is Germany’s Foreign Policy Heading?” 10 March 2022, <https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/where-exactly-is-germanys-foreign-policy-heading-5782/>.

④ 严少华:《俄乌冲突后,欧盟对美国安全结构性依赖或更深》,澎湃新闻,2022年5月20日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18184772。

⑤ Nicolas Bouchet, “The Impact of the War in Ukraine on the Transatlantic Relationship,” 10 May 2022, <https://www.gmfus.org/news/impact-war-ukraine-transatlantic-relationship>.

⑥ Michael Makowski, “What Germany’s Rearmament Means for World Peace,” 27 April 2022, <https://progressive.org/latest/germany-rearmament-world-peace-makowski-220427/>.

⑦ 《对俄能源禁运实为美国一部“完美”生意经》,新华网,2022年4月6日, http://www.news.cn/world/2022-04/06/c_1128536628.htm。