

乌克兰危机背景下德国对俄政策的转型

——基于对外政策学习理论的分析*

郑春荣 韩彦红

内容提要:俄乌冲突爆发后,德国的外交与安全政策迎来了“时代转折”。本文基于综合的对外政策学习理论框架,分析2022年乌克兰危机背景下德国对俄政策转型及其动因。研究结果显示,德国对俄政策经历了政策目标和工具的双重转向,达到了“复杂学习”水平。德国对俄政策实现转型,其动因在于政府内部认知信念发生了转变、盟友的政策扩散,以及吸取了2014年乌克兰危机后对俄制裁不足的教训,并将2010年后有效制裁伊朗的政策转移至对俄政策。但德国对俄政策学习存在局限性,政党政治、公众舆论、克制文化以及利益集团等是德国对俄政策转型可能面临的制约因素。

关键词:乌克兰危机 德国 对外政策学习理论 俄罗斯 转型

一 引言

2022年2月27日,即俄罗斯宣布开展“特别军事行动”后的第三天,德国总理奥拉夫·朔尔茨(Olaf Scholz)在联邦议院特别演讲中宣布,德国迎来“时代转折”(Zeitenwende)。据此,德国政府暂停“北溪-2”天然气管道项目的认证程序,宣布与俄罗斯能源脱钩,并在欧盟框架内对俄罗斯实施大规模制裁。此外,德国政府还大幅突破以往禁止向交战地区输送武器的传统,批准向乌克兰运送武器;决定为德国联邦国防军设立1000亿欧元的特别基金,并确保将国内生产总值的2%投入国防支出。这一系列行动不仅标志着德国迎来外交与安全政策的重大转型,也反映出德国对俄政策的

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

剧变。

值得深思的是,同样是俄乌两国的地区冲突,2014年发生的乌克兰危机,却未对德国的外交与安全政策产生相同的影响,当时德国也未能摆脱历史上形成的克制文化的束缚。^①有学者甚至认为,2014年的乌克兰危机已经是一个分水岭时刻^②或后冷战秩序的结束,^③但当时德国不仅没有在对俄政策上进行大的调整,反而加深了对俄罗斯的能源与经济依赖。那么,为何会出现如此不同的结果?

目前,国内学界就俄乌冲突爆发以来德国外交与安全政策转型的动因进行了分析,有观点认为,这是俄乌冲突作为重大外部冲击以及德国国内政党立场、领导人认知和民意等因素变化的结果。^④然而,这些分析大多基于单场危机做出的判断,并未系统说明2014年乌克兰危机与2022年俄乌冲突为何给德国带来了不同的政策选择。而且,迄今国内几乎没有专门聚焦俄乌冲突以来德国对俄政策变化的文献,既有研究仅述及俄乌冲突对德国某一政策领域的战略,例如能源安全战略的影响。^⑤

事实上,俄乌冲突爆发以来,德国各界较为普遍的观点是,俄罗斯对乌克兰发动的“特别军事行动”这一重大外部事件,对德国来说意味着以往对俄政策的失败,^⑥德国需要从中进行反思和吸取教训,并对此前的对俄“绥靖”政策进行修正,因此,对外政策学习(Foreign Policy Learning)理论可以提供一个适当的分析框架,来阐释德国对俄政策转型。在国外学界,这一理论已被用于分析美国和苏联对外政策的转变,^⑦国内还鲜有运用。本文将通过对比2014年与2022年两次乌克兰危机带来的德国对俄政策的变化,尝试运用对外政策学习理论框架来解释德国对俄政策转型的动因,并分析这种转型的局限性。

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142—159页;郑春荣、李勤:《俄乌冲突下德国新政府外交与安全政策的转型》,载《欧洲研究》,2022年第3期,第126—154页。

② Wolfgang Seibel, “Arduous Learning or New Uncertainties? The Emergence of German Diplomacy in the Ukrainian Crisis,” *Global Policy*, No.6, 2015, pp.56—72.

③ Rajan Menon and Eugene Rumer, *Conflict in Ukraine: The Unwinding of the Post-Cold War Order*, MIT Press, 2015.

④ 郑春荣、李勤:《俄乌冲突下德国新政府外交与安全政策的转型》,第126—154页;李超:《俄乌冲突下的德国安全政策调整》,载《现代国际关系》,2022年第6期,第12—19页。

⑤ 张语娇、沈文辉:《俄乌冲突与德国能源安全战略转型》,载《战略决策研究》,2023年第4期,第62—84页。

⑥ Mark Bovens and Paul ‘t Hart, “Revisiting the Study of Policy Failures,” *Journal of European Public Policy*, Vol.23, No.5, 2016, p.656.

⑦ Joseph S. Nye, “Nuclear Learning and US-Soviet Security Regimes,” *International Organization*, Vol.41, No.3, 1987, pp.371—402; Philip E. Tetlock, “Learning in US and Soviet Foreign Policy: In Search of an Elusive Concept,” in George Breslauer, ed., *Learning in US and Soviet Foreign Policy*, Routledge, 2019, pp.20—61; Andrew Bennett, *Condemned to Repetition? The Rise, Fall, and Reprise of Soviet-Russian Military Interventionism, 1973—1996*, MIT Press, 1999.

二 对外政策学习理论及分析框架

(一) 对外政策学习的概念与类型

一般而言,“学习”是指行为体学习新的技能或发展新的程序,或者随着时间的推移,其经验得到积累而改变认知信念。同样,对外政策学习中的“学习”也是一种主动的活动,即参与的行为体从历史事件中吸取经验教训,^①通过经验或研究导致其认知结构的改变,^②最终带来政策的变化。但是,对外政策的改变不能简单地与“学习”画等号。杰克·列维(Jack Levy)认为,外部环境的变化、政治领导层的改组、官僚或社会层面的联盟重组,或者个体对政策目标或实现政策目标的最佳方式的信念发生变化,其中每一个变量都可能对政策变化产生重要影响,但只有最后一个变量才是真正的学习。正如安德鲁·本奈特(Andrew Bennett)所指出的,基于“学习”的解释“并不排除物质和政治因素的作用,它只是认为,领导人对这些因素的看法的变化,对政策变化的方向、幅度和时机有强大的中介影响”。^③此外,需要注意的是,如果个体为了实现更高的国家利益而改变自己的思想观念,则属于学习的范畴,但如果个体只是改变自己的思想认知,却不以实现国家更高利益为目标,那就不属于学习。

对外政策的学习是突然发生还是长期渐进发生的,视具体情况而定。一般情况下,学习都是具有重大影响的戏剧性事件带来的,^④比如地区危机,可以触发个人信念体系的系统性变化。但学习也可以是渐进发生的,例如,随着知识从一个国家传播到另一个国家,扩散学习就会随着时间的推移而发生,政治领导人也会随之在信念上逐步经历变化。

如上所述,对外政策学习的对象一般是外部事件,但以往政策的成功或失败也十分重要。历史经验会影响决策者的政策偏好,决策者总是努力避免经历过去的失败,并且复制过去的成功经验。“慕尼黑教训”(lessons of Munich)^⑤就是一个指代过去政策失败

^① Jack S. Levy, “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield,” *International Organization*, Vol.48, No.2, 1994, p.283.

^② Andrew Bennett, *Condemned to Repetition? The Rise, Fall, and Reprise of Soviet-Russian Military Interventionism, 1973-1996*, p.81.

^③ *Ibid.*, p.11.

^④ Guy Ziv, “Foreign Policy Learning,” in William R. Thompson, ed., *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, Oxford University Press, 2017, p.13.

^⑤ 在国际关系中,“慕尼黑教训”是指1938年9月慕尼黑会议对阿道夫·希特勒采取绥靖政策,为避免战争,法国和英国允许纳粹德国吞并苏台德地区。

的经典名词,意指从绥靖侵略者可能产生的后果中进行学习和吸取经验教训。^①俄乌冲突爆发后,就有学者将西方应对俄罗斯在乌克兰军事行动的后果与“慕尼黑教训”相联系。^②与“学习”相区别的是,政治领导人对于历史事件进行策略性地、有选择性地援引,换言之,他们只是出于工具性的目的选择支持当前政策的那些历史事件。

学界对于对外政策学习的类型也进行了较为深入的探讨,一般将对外政策学习区分为“简单学习”与“复杂学习”。“简单学习”仅仅是根据新的信息来调整手段,而不改变最终目的。换言之,行为体只是使用不同的手段来达到同样的目的。相比之下,“复杂学习”意味着行为体在复杂的因果关系中认识到手段和目的之间的冲突,重新设立目标,并重新考虑事项的优先次序。^③其中,盖伊·齐夫(Guy Ziv)特别指出,评估对外政策是否经历了“复杂学习”至关重要。人们需要了解宣布重大政策转变是更换手段的表现还是认知和信念真正发生了改变的结果。评估的方法是看行动者或者政府是否经历了“复杂学习”,即采用新的目标,还是“简单学习”,即仅仅改变手段而目标不变。^④

此外,还可以区分个体学习和集体学习以及领导人个体学习和政府学习。在对外政策学习中,学习的主体为个人而非集体。没有个体学习就没有集体学习,集体学习只能以个体的学习为前提,将个体学习到的经验嵌入集体的日常工作中。与此相应,领导人的个体学习也不同于政府学习,政府学习需要将个体或集体从经验中得出的结论纳入政府机构及其决策程序,它涉及个体学习的集合或新的共识知识的发展,由此可见,领导人个体的认知改变也并不意味着一定会发生政府学习。因为人员的变动会导致政府学习的遗忘,因此需要将个体学习成果制度化,这样在领导人发生更替时,政府也能持续学习。^⑤

(二)对外政策学习的动因

学界对对外政策学习的动因展开了不同的分析。列维认为,对外政策学习的动因有三种:首先在于外部事件,其冲击导致领导人认知信念改变,从而改变政策;其次是权力

^① Jack S. Levy, “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield,” p.285.

^② John Storey, “War in Ukraine and the Forgotten Lesson of Munich,” 2022-02-25, <https://www.aspistrategist.org.au/war-in-ukraine-and-the-forgotten-lesson-of-munich/>.

^③ Guy Ziv, “Simple vs. Complex Learning Revisited: Israeli Prime Ministers and the Question of a Palestinian State,” *Foreign Policy Analysis*, No.2, 2013, pp.203-222; Joseph S. Nye, “Nuclear Learning and US-Soviet Security Regimes,” p.380; Jack S. Levy, “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield,” p.286.

^④ Guy Ziv, “Simple vs. Complex Learning Revisited: Israeli Prime Ministers and the Question of a Palestinian State,” pp.203-222.

^⑤ Jack S. Levy, “Learning and Foreign Policy: Sweeping a Conceptual Minefield,” pp.288-289.

中心的转移,例如新的领导人上台和政府行政人员替换,导致政府出现新的决策层,政治权力的转移使得新的决策层将自己的想法和政策偏好纳入政治议程,从而改变政策的实施;最后是政治领导人的“政策创业精神”。政治领导人向关键政府成员和社会团体宣传自己的政策理念,说服他们追随自己,从而围绕这些理念建立联盟,最终推动政策变革,使政府的“政策创业精神”成为政策学习和政策变革之间的关键环节。

史蒂文·L. 斯皮格尔(Steven L. Spiegel)却认为,对外政策的学习主要是由人事变动引起的,在信念和偏好上发生戏剧性的转变很少见。首先,权贵阶层看待世界的方式几乎从未发生过急剧的转变,甚至在应对危机时也是如此。一般来说,当权者可能会调整他们的优先事项和策略,但突然的政策变化是由新人员的到来引起的。官员在任职期间很少做出根本性的政策改变。其次,行政部门新人员的认知变化也对对外政策的改变具有重要影响。他认为,人员替换幅度越大,则政策改变的可能性越大。^①

齐夫对对外政策学习的动因做了比较全面的归纳与发展。他认为,三个因素促成了对外政策学习。首先是内在认知信念(Cognitive Beliefs)的改变,尤其是政府领导人和政府内部行政人员认知信念的改变。其次是政策扩散(Policy Diffusion),它从外部解释了一国对外政策的学习过程,具体指的是一个特定国家的政府决策“系统地受到其他国家先前政策选择的制约”。^② 据此,学习是通过渗透进行的,是“传染”而不是选择,并且随着知识的传播而逐渐发生。^③ 因此,政策扩散意味着一国政策对其他国家产生了示范效应。最后,政策转移与经验借鉴(Policy Transfer and Lesson Drawing)。政策转移通常涉及从其他方面的经验中“吸取教训”。政策制定者在为他们面临的问题寻求切实可行的解决方案时,试图找出“可复制的”政策,然后效仿这些政策来解决当前的问题,或者从过去失败的政策中吸取经验教训,从而避免重蹈覆辙。由此可见,齐夫不仅强调领导人内在认知信念改变对于学习的重要性,而且突出了向外部经验和历史经验学习的重要性。

(三) 对外政策学习的制约因素

对外政策学习的效果取决于各种制约因素的作用及其程度。齐夫认为,以下因素会制约对外政策学习的效果。首先是领导人。不是每个领导人都能从经验或研究中吸取教训,并且不同的领导人从历史经验中可能得出不同的教训,彼此之间差异很大。

^① Steven L. Spiegel, “Learning in US Foreign Policy: The Case of the Middle East,” in George Breslaue, ed., *Learning in US and Soviet Foreign Policy*, Routledge, 2019, pp.264-301.

^② Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, “Introduction: The International Diffusion of Liberalism,” *International Organization*, Vol.60, No.4, 2006, p.787.

^③ Diane Stone, “Transfer and Translation of Policy,” *Policy Studies*, Vol.33, No.6, 2012, p.484.

一些领导人只是为了政治上的权宜之计吸取经验教训,并不是真的产生了深层次的理解。^①其次,即使是一个经历了学习过程并支持政策改变的领导人,也必须应对一系列国内压力:公众舆论、来自党内成员或反对党的反对、利益集团的压力等。这些国内政治因素都可能对领导人寻求对外政策变革的能力甚至意愿形成阻碍。此外,国家寻求对外政策的学习与政策改变还面临国内文化的挑战,究其原因,是因为一国的历史会影响其从新经验中学习的能力。^②由于德国曾经盛行的军事克制文化深刻影响了其对外政策,因此,需考虑克制文化对德国对外政策学习的影响。再次,官僚政治可能成为对外政策学习的重大障碍。机构之间为了争权夺利而相互竞争,导致政府内部个人和集体之间的讨价还价,并且,利益集团可能阻挠新政策的推行。即使政治行动者采取了一项新政策,该政策也可能因既得利益集团的阻挠而无法持续。^③斯皮格尔也表示,政策制定者受国内政治约束,例如选民或者国内抗议团体可能会阻碍对外政策学习产生的政策改变。^④当然,必须看到,以上这些制约因素并非孤立存在,而是相互作用、相互影响的。

(四)本文分析框架

在俄乌冲突爆发后,德国各界都表示要“从历史中学习”,吸取经验教训,重新调整对俄政策。综合上文有关对外政策学习理论的梳理,笔者搭建的分析框架如下。首先,研判在此次乌克兰危机中,德国领导人以及德国政府是否进行了“学习”,以及这种学习是“简单学习”还是“复杂学习”。鉴于判断“复杂学习”还是“简单学习”的标准在于对外政策手段与目标有无变化,因此需要补充关于对外政策手段的具体说明。大卫·鲍德温(David A. Baldwin)认为,国家的对外政策工具可以分为四种类型:宣传、外交、经济和军事。^⑤宣传指的是政府蓄意影响外国人口或特定种族、宗教阶层的态度和行为,主要依赖于对语言符号的精心操控;外交是各国在推行对外政策时使用主要的政治工具,通过胁迫、说服、沟通等达成协议;经济措施作为对外政策的支持工具,被用来影响国家之间的地位,无论是作为奖励还是惩罚;军事通常是在与其他国家打交道时或者其他措施遭遇失败时采取的最后措施。因此,下文德国对俄政策的目标

① Guy Ziv, “Foreign Policy Learning,” p.4.

② Janine Davidson, *Lifting the Fog of Peace: How Americans Learned to Fight Modern War*, University of Michigan Press, 2010, p.5.

③ Ian Bache and Andrew Taylor, “The Politics of Policy Resistance: Reconstructing Higher Education in Kosovo,” *Journal of Public Policy*, Vol.23, No.3, 2003, p.297.

④ Steven L. Spiegel, “Learning in US Foreign Policy: The Case of the Middle East,” in George Breslaue, ed., *Learning in US and Soviet Foreign Policy*, Routledge, 2019, pp.264-301.

⑤ David A. Baldwin, *Economic Statecraft (New Edition)*, Princeton University Press, 2020, pp.13-14.

与手段一节,将从宣传、外交、经济以及军事等维度对 2014 年前后及 2022 年前后德国对俄政策手段展开分析,确定其学习的程度。

其次,分析德国对俄政策学习的动因。本文将从认知信念、政策扩散、政策转移与经验借鉴这三个维度展开,但在认知信念部分,将融入领导人认知信念变化的影响因素,包括外部事件、领导人更替和领导人的“政策创业精神”。

最后,总结德国对俄政策学习的局限性。笔者将考察国内因素对德国对俄政策学习的影响,其核心问题是这种学习的可持续性。需要说明的是,鉴于本文在学习程度的判断以及动因部分,主要基于德国联合政府对俄政策决策的分析,因此,在上述两个部分,本文聚焦最后促成政府学习的领导人个体学习,但在制约因素部分,则将领导人个体学习和政府学习之间的张力纳入考量。

三 乌克兰危机背景下德国对俄政策的目标与手段

对外政策的目标,指的是一个国家通过对外行动所要争取达到的状况;对外政策的手段,则是指为了达到对外政策目标所采取的工具或途径。一国对外政策的目标与手段总是处于动态变化之中,尤其在面临危机与冲突时,更有可能发生明显的变动。

(一) 2014 年乌克兰危机前后

自维利·勃兰特(Willy Brandt)总理在 20 世纪 70 年代初开始实行“新东方政策”以来,联邦德国希望通过缓和与苏联的关系,谋求与波兰等东欧国家关系的正常化,同时促进与苏联之间的双边经贸关系。冷战结束后,德国历届政府领导人都与俄罗斯领导人建立了亲密的私人关系,德俄两国友好关系也迅速发展。一方面,德国感谢俄罗斯支持德国和平统一并顺利处置后续影响;另一方面,德国认为,在推动俄罗斯融入欧洲的努力上负有特殊责任,应扮演推动者和发动机的角色,并呼吁给俄罗斯贷款、在俄罗斯投资。默克尔执政期间,在和俄罗斯互为战略伙伴的背景下,德国于 2008 年推动欧盟与俄罗斯建立了“现代化伙伴关系”(Partnership for Modernization)。该机制于 2010 年在欧盟层面启动,目的是促进俄罗斯国内改革,加强双边贸易。

但从 2011 年起,俄罗斯发生的一系列事件违背了德国对外政策的价值观。例如,德国认为,2011—2012 年冬季俄罗斯议会和总统选举存在违规行为,俄罗斯政府对抗议活动的处理方式不够民主。此外,在选举后的几个月内,俄罗斯颁布措施,限制 LGBT 群体的权利,并要求接受国外资助的非政府组织注册为“外国代理人”。这一系列举措引起德国的不满,德国政府一方面与俄罗斯适当拉开距离,例如,默克尔总理多次

批评俄罗斯的政治腐败以及人权等问题,一些政府领导人对俄罗斯举办的索契冬奥会也进行了外交抵制;但另一方面,又与俄罗斯维持经济上尤其是能源上的紧密合作关系。

2014年后,随着乌克兰危机的爆发,德俄两国关系显著恶化,在美国等盟友的施压下,德国开始牵头欧盟对俄实施制裁。尽管如此,默克尔仍然继续主张欧盟与俄罗斯接触的必要性,坚持保持与克里姆林宫的沟通渠道畅通,并强烈支持通过谈判解决危机。她呼吁停火,但也宣称“新东方政策”的基本原则^①没有改变。默克尔坚称,从中期和长期来看,与俄罗斯的合作伙伴关系将继续存在。^②这种伙伴意愿例如体现在,应俄的邀请,默克尔成为唯一参加莫斯科第二次世界大战结束70周年纪念活动的西欧领导人。此举表明,德国并没有因为乌克兰危机而对俄罗斯实施孤立政策,愿意继续维护与俄罗斯的历史和解,并与俄罗斯领导人进行直接的外交接触。尽管俄罗斯现实情况的发展并不符合德国的对外政策原则,但“新东方政策”在德国决策层和社会内部一些有影响力的团体(社会学家、艺术家等)中仍发挥着重要作用。^③

由此可见,2014年乌克兰危机发生后,德俄关系受到影响,但德国政府仍然在延续“新东方政策”,无论是政治上还是经济上,都试图和俄罗斯维持长久、良好的战略伙伴关系。德国对俄政策的目标没有发生实质性的变化。

从手段来看,在宣传方面,德国政治领导人多次在公开场合对俄罗斯展开严厉批评。2014年克里米亚并入俄罗斯之初,时任德国财政部部长沃尔夫冈·朔伊布勒(Wolfgang Schäuble)将其与希特勒吞并苏台德地区相提并论,称俄罗斯的行为让他想起了纳粹德国的扩张行动。^④2015年在莫斯科参加二战结束70周年纪念活动时,默克尔声称克里米亚公投并入俄罗斯违反国际法,是犯罪行为,损害了欧洲和平秩序的基础。^⑤

在外交方面,八国集团的西方七国成员决定暂停2014年8月在索契举行的八国集团峰会的筹备工作,欧盟也宣布暂停原定的欧盟—俄罗斯峰会,并停止与俄罗斯联

^① “新东方政策”包含的对俄六项原则是:(1)俄罗斯优先;(2)以接近促改变;(3)相互依赖以保证和平;(4)欧洲实现安全必须与俄罗斯合作;(5)经济优先于地缘政治和安全政策;(6)出于历史责任,不得批评俄罗斯。

^② “Merkel will ‘enge Partnerschaft mit Russland’ fortsetzen,” 2014-05-15, <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/die-kanzlerin-in-der-f-a-z-merkel-will-enge-partners-russland-fortsetzen-12941420.html>.

^③ Tuomas Forsberg, “From Ostpolitik to ‘Frostpolitik’? Merkel, Putin and German Foreign Policy towards Russia,” *International Affairs*, Vol.92, No.1, 2016, p.34.

^④ “Schäuble Says Putin’s Crimea Plans Reminiscent of Hitler,” 2014-03-31, <https://www.spiegel.de/international/germany/schaeuble-compares-putin-moves-in-crimea-to-policies-of-hitler-a-961696.html>.

^⑤ “Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Staatspräsident Putin am 10. Mai 2015 in Moskau,” 2015-05-10, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift>.

邦就签证问题和新协定进行双边谈判。但德国依旧非常重视外交渠道的沟通。从乌克兰危机爆发一开始,默克尔就经常与普京通电话,并协调国际社会以平息危机。2014年3月,默克尔成功斡旋,促使普京批准欧安组织前往乌克兰进行实地调查。^①默克尔还与法国领导人一起促成了《明斯克协议》的签署,实现了乌东地区停火。德国的努力获得广泛肯定。^②默克尔总理被称赞“发挥了令人印象深刻的作用”。^③总之,在乌克兰危机爆发后,德国总理默克尔一直领导欧盟通过外交努力解决冲突。从“魏玛三角”到“诺曼底四方”,在有关此次危机的各种谈判中,德国一直是最有影响力的欧盟国家。

在经济方面,德国在运用经济制裁手段上经历了从不情愿到主动作为的过程。由于德俄之间的政治经济关系密切,容易受制裁行为的反噬,因此,一开始,德国并不情愿对俄罗斯进行经济制裁。在俄罗斯宣布合并克里米亚后,德国及欧盟对俄行为表示谴责,但对其制裁行动迟迟落后于美国,尤其是德国国内众多跨国公司反对对俄制裁。直到马航MH17客机在俄乌边界被击落,德国与欧盟才下定决心对俄制裁,德国甚至在其中发挥了领导作用。制裁措施主要包括禁止来自俄罗斯的货物进口,限制俄罗斯国有金融机构进入欧盟资本市场,对武器贸易实施禁运,并限制俄罗斯获得敏感技术等。^④2016年之后,欧盟并没有出台新的制裁措施,主要是对已有制裁措施有效时间的延长。但期间德俄都在寻求与对方的和解,甚至推动了一系列的经济合作。例如,2015年,德国能源巨头意昂集团(E.ON)和油气勘探公司温特沙尔(Wintershall)以及荷兰皇家壳牌(Royal Dutch)、法国恩吉(ENGIE)和奥地利石油管理局(ÖMV)与俄罗斯天然气工业股份公司(Gazprom)重启了新的联合能源合作项目,加强了德俄经济与能源上的合作关系。

在军事手段方面,由于默克尔政府明确反对军事解决方案,拒绝向乌克兰提供武器援助,因此,在此阶段,德国并未尝试运用军事手段解决乌克兰危机。

(二)2022年乌克兰危机前后

^① “Germany Says Putin Accepts Merkel Proposal for Fact-finding Mission, Contact Group on Ukraine,” 2015-12-08, <https://www.foxnews.com/world/germany-says-putin-accepts-merkel-proposal-for-fact-finding-mission-contact-group-on-ukraine>.

^② Hellmann Gunther, “Germany’s World: Power and Followership in a Crisis-ridden Europe,” *Global Affairs*, Vol.2, No.1, 2016, p.8.

^③ Pond Elizabeth, “Germany’s Real Role in the Ukraine Crisis. Caught between East and West,” *Foreign Affairs*, Vol.94, No.2, 2015, p.173.

^④ “Timeline—EU Restrictive Measures against Russia over Ukraine,” 2023-04-14, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/history-restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/>.

2014年,克里米亚并入俄罗斯后,德国的“新东方政策”和“以商促变”政策基本保持不变。直至2022年年初,俄罗斯对乌克兰发动“特别军事行动”,宣告这两项政策已彻底失败。在战争的最初阶段,德国认为通过外交途径可以结束冲突。然而,随着战争的推进,德国开始修改其先前的外交与安全政策。俄罗斯在乌克兰的“特别军事行动”,强化了德国将其看作侵略者和危险的单边主义者的认知,遂与欧盟发起相比2014年以来更强有力的制裁政策。^①在联邦议院特别演讲中,朔尔茨总理宣布这场战争是“时代转折”。自此,德国的对俄政策已经从强调对话和外交转向更加自信和强硬的立场,彻底颠覆过去的对俄政策。例如,德国与欧盟把乌克兰放在第一位,不再奉行“俄罗斯优先”政策,也不再以实现包括俄罗斯在内的欧洲整体安全为目标,而是代之以对俄罗斯的威慑与对抗。由此可见,2022年俄乌冲突爆发后,德国对俄政策目标已经发生巨大改变。

从手段来看,在宣传方面,2022年俄乌冲突爆发后,一方面,德国政府发布禁播令,切断了俄罗斯在德国的媒体宣传,禁止俄罗斯媒体,例如俄罗斯卫星通讯社及今日俄罗斯德语频道在德国的运营;另一方面,德国政府领导人也一再在公开场合指责俄罗斯,并公开宣称俄罗斯为欧洲最大的威胁。除此之外,德国不遗余力地在各国各大社交平台对俄进行污名化宣传,树立俄罗斯罪恶的“侵略者”“加害者”形象,以在各国民众中争取对俄罗斯的孤立,以及对乌克兰的声援。

在外交方面,德国首先寻求以对话方式展开斡旋。俄罗斯宣布开展“特别军事行动”第九天后,德国总理朔尔茨就前往莫斯科,随后与俄罗斯总统普京和法国总统马克龙进行了三方会谈。朔尔茨多次与普京通话,强调停火和在战乱地区开展人道主义援助的必要性。德国坚持外交途径解决问题,但由于欧盟出台一系列严厉的对俄制裁措施,以及德国对乌克兰的武器援助,导致德俄关系持续恶化。2023年4月22日,作为此前德国驱逐20余名俄罗斯驻德外交官的对等措施,俄外交部发言人扎哈罗娃宣布20余名德国外交官将被俄罗斯驱逐出境。^②德俄两国多次互相驱逐外交官,使得双方沟通的空间被进一步压缩。

在经济方面,德国不仅暂停“北溪-2”项目,而且在欧盟内推动和支持对俄罗斯的制裁。2022年俄乌冲突爆发后,欧盟对俄罗斯实施了前所未有的大规模制裁,迄今已

^① Jonas J. Driedger, “Why the German Paradigm Shift on Russia Is (Probably) Bound to Last,” 2022-03-21, <https://aicgs.org/2022/03/why-the-german-paradigm-shift-on-russia-is-probably-bound-to-last/>.

^② “Russia Announces ‘Reciprocal’ Expulsion of More than 20 German Diplomats, RIA Reports,” 2023-04-22, [https://www.reuters.com/world/europe/russia-responds-kind-mass-expulsion-its-berlin-diplomats-2023-04-22/#:~:text=MOSCOW%2C%20April%202022%20\(Reuters\),Russian%20diplomats%20had%20left%20Germany](https://www.reuters.com/world/europe/russia-responds-kind-mass-expulsion-its-berlin-diplomats-2023-04-22/#:~:text=MOSCOW%2C%20April%202022%20(Reuters),Russian%20diplomats%20had%20left%20Germany).

有 11 轮,主要以经济制裁为主。例如,针对金融和商业服务采取的制裁措施:德国与欧盟将俄罗斯主要银行排除在 SWIFT 系统之外,禁止投资由俄罗斯直接投资基金共同资助的项目等;发布多项进出口贸易禁令,禁止出口尖端技术(机械、炼油技术、航天工业货物与技术、无人机设备等),禁止进口俄罗斯原油和精炼石油产品、煤炭和其他固体化石燃料,有意与俄能源全面脱钩,并对俄罗斯关闭商用运输通道、关闭领空等。借助欧盟通过的全面制裁方案,德国系统地切断与俄罗斯的经贸与能源联系。欧洲及德国与俄罗斯石油和天然气的脱钩结束了 50 年的互联互通和互利能源关系。^①通过这一系列的制裁措施可以看出,德国对俄罗斯采取了有史以来最强硬的态度。

在军事方面,在盟友轮番施压、联邦议院的激烈讨论后,德国决定对乌克兰进行武器援助。德国一开始对武器援助乌克兰表现出极大的犹豫,在乌克兰向其索要武器时,宣布对乌援助 5000 顶军用头盔,并援助建设军事医院,此举遭到盟友一致嘲笑。此后,在与盟友(如美国等)协调下,多次提升援助水平,向乌克兰提供包括“豹 2”主战坦克在内的各种重型武器。此外,德国宣布增加国防预算,用于提升联邦国防军的现代化水平,助力北约发展防务能力。德国还在北约框架内领导“快速反应部队”,可以快速调遣大约 8000 名德国士兵,最迟 72 小时内转移到冲突地区,^②以应对突发情况。德国还计划向立陶宛永久增派 4000 名德国士兵,以巩固北约的东翼,防范来自俄罗斯的威胁。^③

(三)小结

从德国对俄政策的目标来看,2014 年乌克兰危机发生后,尽管在盟友的施压下,德国牵头对俄发动制裁,但依然延续之前的对俄政策。而在 2022 年俄乌冲突爆发后,德国一再表示要“吸取经验教训”,对本国的外交与安全政策进行了大幅调整,威慑和防御成为其外交与安全政策的基本要素,也彻底推翻了“新东方政策”,对俄政策目标以威慑与对抗为主,消除俄罗斯利用能源作为武器对付欧洲国家及其东方邻国的可能性。^④ 在德国的中东欧政策中,乌克兰取代俄罗斯获得优先地位,而俄罗斯成为德国与欧盟主要的敌人与威胁,是与西方“民主”对抗的“威权力量”。由此看来,历经乌克兰

^① Stefan Meister, “A Paradigm Shift: EU-Russia Relations After the War in Ukraine,” 2022-09-29, <https://carnegieeurope.eu/2022/11/29/paradigm-shift-eu-russia-relations-after-war-in-ukraine-pub-88476>.

^② “Bundeswehr und die NATO-Speerspitze Schaffen wir das?” 2023-07-01, <https://www.tagesschau.de/inland/bundeswehr-nato-speerspitze-101.html>.

^③ “Deutschland will 4000 Soldaten dauerhaft in Litauen stationieren,” 2023-06-26, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/bundeswehr-will-tausende-soldaten-dauerhaft-in-litauen-stationieren-18990556.html>.

^④ Stefan Meister and Wilfried Jilge, “After Ostpolitik, A New Russia and Eastern Europe Policy Based on Lessons from the Past,” 2023-04-28, <https://dgap.org/en/research/publications/after-ostpolitik-0>.

兰危机全面升级后,德国对俄政策目标发生了彻底的转变。

从手段来看,德国对俄政策变化主要体现在经济手段与军事手段两个维度。2014年乌克兰危机发生后,德国一开始不愿对俄使用经济制裁手段,随着马航飞机在俄乌边界被击落,并在盟友施压下,才发起实质性经济制裁;而2022年俄乌冲突爆发后,从宣传、外交、经济与军事等维度对比2014年时德国对俄政策手段,可以发现,此次乌克兰危机后,德国在欧盟框架内对俄实施了前所未有的严厉制裁,目前已多达11轮。而经济合作几乎全面中断,众多德国企业,例如德国工业技术巨头西门子,宣布全面退出俄罗斯。在外交与宣传领域,德国更多的是对其运用程度的加深,而在军事手段方面,为了应对俄罗斯的“特别军事行动”,德国突破了2014年危机期间尚未触及、禁止向交战地区输送武器的禁忌,并在北约框架内增加军事预算,向北约东翼增派兵力。总体而言,对比2014年和2022年前后德国使用的手段,可以发现,其对俄政策发生了大幅转变。

综上所述,经由2014年至2022年乌克兰危机的全面升级,德国对俄政策的目标与手段均发生了深刻转变,这是德国政府领导人认知信念上转变的结果,他们对俄政策的目标以及实现这一新目标所需的手段发生了认知变化。德国领导人认识到,与俄罗斯经济上的相互依赖并不能促进和平,之前的制裁力度也无法对俄形成威慑作用,过去的对俄政策彻底失败。因此,德国必须对俄进行更严厉的经济制裁,并中断经济合作,以削弱其发动战争的能力。最重要的是,俄罗斯已经成为欧洲和平稳定的破坏者,在这种认知的支持下,德国对俄政策进行了更加彻底的调整。因此,德国对俄政策转变符合“复杂学习”的标准。德国政府领导人的“复杂学习”是一个渐进发生的过程,经历了从试图通过合作和对话来维持稳定,到感知俄罗斯的军事威胁,最终采取更坚决的立场来支持乌克兰和对抗俄罗斯。

四 德国对俄政策转型的动因

由上文分析可见,德国对俄政策的转型经历了“复杂学习”的过程。下文将从内部认知信念、政策扩散、政策转移与经验借鉴三个角度,对此次德国对俄外交政策转型的动因展开分析。

(一) 内部认知信念

2013年德国大选后,由基民盟、基社盟和社民党组成联合政府,组阁协议显示,新政府对俄政策以与俄罗斯继续扩大合作与深化伙伴关系为主要目标,重视与俄罗斯拓

展现代化伙伴关系,要进一步发展彼得堡对话论坛,并增进对俄罗斯的了解。^① 2017年大选后,默克尔再次连任,组阁协议显示,德国希望与俄罗斯一起保障欧洲的和平,对俄罗斯政策的目标仍然是恢复建立在相互信任与利益平衡基础上的关系,但对俄罗斯的“人权倒退”等提出批评,并声称俄罗斯“吞并”克里米亚违反国际法,敦促俄罗斯从乌东撤离,解除制裁的条件是俄罗斯遵守《明斯克协议》。^②

回顾默克尔政府执政时期,德国政府对俄认知主要基于“新东方政策”的基本原则。例如,德国坚持“俄罗斯优先”原则,俄罗斯的廉价能源有利于保持德国工业大国的地位,事关本国千万个工作岗位,而两国经济合作加深了相互依赖,故德国在实施对外政策时,总是秉持“俄罗斯优先”的立场,而相对忽略了其他东欧国家。又如,德国坚持认为,欧洲的安全需要与俄罗斯一起实现。乌克兰危机爆发一年后,德国总理默克尔在第51届慕尼黑安全会议上依然表示,德国“希望与俄罗斯一起塑造欧洲的安全,而不是与俄罗斯对抗”。^③再如,默克尔总理始终强调,2014年的乌克兰危机没有军事解决办法,^④因此,德国拒绝向基辅提供武器援助的建议。这也是德国长期以来坚持的安全政策原则。德国对使用军事力量的厌恶根深蒂固,这种立场源于对第三帝国独裁和军国主义政策带来的灾难性后果的反思,以及德国领导人和公众对基于规范的对外政策的广泛支持。^⑤

而2021年11月上台的德国新政府,与默克尔政府有着完全不同的认知。德国新一届政府由社民党与绿党、自民党联合执政。组阁协议显示,在德俄关系领域,新政府强调双边关系的“多维性”:一方面,追求德俄关系的稳定性,期待在能源转型与全球问题(如气候、环境)方面与俄合作;另一方面以国际法、欧洲安全以及中东欧国家的利益为由,主张欧盟一致应对“俄罗斯威胁”,特别是在乌克兰问题上,新政府认为解除对俄制裁的前提条件是俄罗斯完全遵守《明斯克协议》,并且在组阁协议中提出要

^① “Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD,” 2013, <https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>.

^② “Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD,” 2018, <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/download-koalitionsvertrag-quelle-spd-100.html>.

^③ “Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz,” 2015-02-02, <https://www.bundeskanzler.de/bk-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzlerin-angela-merkel-anlaesslich-der-51-muenchner-sicherheitskonferenz-397814>.

^④ “Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich der 51. Münchner Sicherheitskonferenz”; Jan Techau, “Das Militär ist keine Lösung,” *Internationale Politik*, Vol.74, No.6, 2019, p.15.

^⑤ Thomas U. Berger, “Norms, Identity, and National Security in Germany and Japan,” in Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 1996, pp.317-356.

继续批评俄罗斯的民主状况。^① 新政府的对俄认知,体现出领导人更替对于认知信念改变的重大作用。而俄乌冲突爆发后,这一外部重大危机事件促使德国对俄产生了全新认知:俄罗斯不是伙伴,而是对手,对俄罗斯的能源依赖意味着自身的脆弱性。^② 新一代政府领导人还显示出强大的“政策创业精神”,面对严重的地区危机,德国政府领导层毅然决定彻底修改对俄政策。在2022年2月27日的“时代转折”演讲中,朔尔茨总理摒弃了“欧洲安全只有与俄罗斯一起才能实现”的基本观点。^③来自绿党的外长安娜蕾娜·贝尔伯克(Annalena Baerbock)更强调价值观外交,对俄罗斯立场更为强硬。她指出,俄罗斯的军事行动是“一场修改我们对外政策原则的战争”。^④而同为绿党成员的德国经济与气候保护部部长兼副总理罗伯特·哈贝克(Robert Habeck)则在公开场合多次指出有必要终止“北溪-2”管道项目,甚至认为其是一个“严重的政治错误”。^⑤他表示,要把德国从“近年来由于无知或战略上的盲目而导致(俄罗斯)对德国的控制不断收紧”中解放出来。^⑥

通过上述分析可以发现,内部认知信念因素深刻影响了德国对俄政策,默克尔政府高度重视对俄罗斯的经济与能源依赖,而忽视了俄罗斯的军事威胁,坚持对俄友好路线,加强经济合作,以争取一个和平的伙伴,而新一届政府尤其是联合执政伙伴绿党的政要对俄持有截然不同的认知,更多地将俄罗斯视为对手,认为俄罗斯对德国已构成严重的安全威胁,乌克兰的战败将危及德国的安全,“新东方政策”的原则已经失败。^⑦这种信念促使德国对俄立场彻底转变。

(二)政策扩散

^① “Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP),” November 24, 2021, Berlin, p.154.

^② Stefan Meister, “Ostpolitik Zeitenwende? Deutschland und Russlands Krieg gegen die Ukraine,” 2023-06-02, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/ostpolitik-zeitenwende-deutschland-und-russlands-krieg-gegen-die-ukraine>.

^③ Christos Katsioulis, “Zeitenwende: Wie sich Deutschlands Außenpolitik verändern muss,” 2022-03-01, <https://vorwaerts.de/artikel/zeitenwende-deutschlands-aussenpolitik-veraendern>.

^④ “Statement by Foreign Minister Annalena Baerbock at the Special Parliamentary Session on the Russian War,” 2022-02-27, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/-/2513998>.

^⑤ Florian Naumann, Patrick Mayer and Stephanie Munk, “Ukraine-Konflikt: ‘Wir wurden eiskalt belogen’, sagt Baerbock—und wirft Putin ‘Wahnvorstellungen’ vor,” 2022-02-25, <https://www.merkur.de/politik/ukraine-konflikt-scholz-baerbock-krieg-deutschland-folgen-russland-putin-habeck-reaktionen-live-zr-91368788.html>.

^⑥ “Rede des Bundesministers für Wirtschaft und Klimaschutz, Dr. Robert Habeck zum Haushaltsgesetz 2022 vor dem Deutschen Bundestag am 24. März 2022 in Berlin,” 2022-03-24, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-fuer-wirtschaft-und-klimaschutz-dr-robert-habeck--2020704>.

^⑦ Stefan Meister and Wilfried Jilge, “After Ostpolitik, A New Russia and Eastern Europe Policy Based on Lessons from the Past,” 2023-04-28, <https://dgap.org/en/research/publications/after-ostpolitik-0>.

德国对俄政策调整也受到美国等盟友的影响。一方面,盟友如美英等国对德国产生了示范效应,德国或主动或被动接受了它们的政策扩散;另一方面,盟友对德国施加了很大的压力,德国若不追随,不仅会面临在欧盟失去领导地位的风险,甚至会受到盟友的孤立。

2014年乌克兰危机发生后,美欧对俄发动制裁。美国从一开始就发挥了牵头与表率作用,而德国与欧盟则更多地效仿其对俄政策,从对俄制裁措施出台的时间来看,均落后于美国,表明德国与欧盟决策的迟疑,虽手段与美国类似,但其范围与规模远远不及美国。直到2014年7月17日,马航MH17飞机在俄乌交界地区被击落后,欧盟才下定决心对俄罗斯发动更加严厉的经济制裁。这一时期,欧盟对俄政策也深受美国影响。时任美国总统奥巴马多次向欧盟尤其是德国施压,敦促其更加坚定地对抗俄罗斯。^①此后,欧盟对俄罗斯的制裁措施多次延长,在此过程中也与美协调行动,确保立场一致。

2022年俄乌冲突爆发,在危机驱动下,欧美关系得到加强,欧盟与美国在对俄制裁、对乌援助以及外交孤立俄罗斯方面展开了紧密的协调与合作。例如,2022年2月21日,美国率先宣布禁止美国公民在顿涅茨克人民共和国和卢甘斯克人民共和国进行投资、贸易和融资行为;2月24日上午,欧盟委员会主席冯德莱恩宣布欧盟将采取大规模制裁措施。俄罗斯对乌开展“特别军事行动”后,波兰率先对乌克兰表示支持,在制裁俄罗斯上态度积极,呼吁欧盟全面禁止与俄罗斯的贸易,并试图向乌克兰提供战斗机。2022年3月29日,波兰政府避开欧盟单独行动,宣布将禁止进口俄罗斯煤炭,成为首个停止进口俄罗斯能源的欧盟国家。英国早期即承诺对乌克兰提供无条件支持,在对乌军事援助问题上紧紧跟随美国,表现出异于其他西方国家的积极性。甚至历史上保持中立的国家瑞士也宣布对俄罗斯进行制裁。这些国家对俄制裁态度十分积极,行动迅速,对德国对俄政策产生了某种示范效应,德国国内也逐渐形成“只要乌克兰需要,就应对乌克兰的援助进行下去”的“政治正确”。

与此同时,由于德国对俄制裁以及在交付武器上优柔寡断,遭到欧盟一些国家及美国的批评。它们多次敦促德国支持对俄制裁并向乌克兰输送武器,德国如不做出积极回应,则难顶舆论压力,并面临被盟友孤立的风险。俄乌冲突爆发后,美国胁迫多国发布《关于对俄罗斯采取进一步限制性经济措施的联合声明》,敦促盟友对俄进行严

^① Jack Ewing and Peter Baker, “U.S. and Europe Set to Toughen Russia Sanctions,” 2014-07-28, <https://www.nytimes.com/2014/07/29/world/europe/us-and-europe-agree-to-escalate-sanctions-on-russia.html>.

厉制裁。^①波兰总理莫拉维茨基(Mateusz Morawiecki)在记者会上公开指责德国是对俄制裁的“主要绊脚石”(main stumbling block)。而以美国为首的北约盟友也批评德国,认为朔尔茨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”。^②盟友的轮番舆论轰炸,使得德国再也无法坚持自己的对俄政策原则,不得不通过调整政策来保持与盟友的步调一致,以防在欧盟内部被孤立。

最终,受盟国的政策示范效应影响,并在盟友舆论的压力下,朔尔茨政府改变了对乌克兰温和的支持路线,开始更有力的支持行动,同意向乌交付包括“豹2”主战坦克在内的重型武器,并在欧盟内部主动推动对俄采取更严厉的制裁措施。

(三)政策转移与经验借鉴

欧盟对伊朗的制裁堪称20世纪90年代对伊拉克制裁以来,对单个国家实施的影响最大、最为严厉的制裁。对伊朗的制裁有效降低了欧盟内部使用“制裁大棒”的阻力,其“成功经验”为欧盟之后对其他国家积极使用制裁工具铺平了道路,包括为欧盟此番对俄罗斯的制裁提供了经验借鉴。^③

2010年,伊朗不顾国际社会反对,加快核建设,将对制造核武器十分重要的20%浓缩铀的库存增至约2400公斤,由此引发联合国安理会通过第1929号决议,对伊朗实施进一步制裁。欧盟在联合国制裁的基础上,对伊朗采取了更严厉的制裁措施,从限制商品贸易、禁止能源进口,到对金融机构制裁,并对运输相关业务以及对个人与实体组织进行限制。^④

2014年乌克兰危机发生后,德国与欧盟对俄制裁并不积极,尤其是德国,坚持倡导通过外交途径解决危机。随着事态的恶化,加之美国、乌克兰等施加压力,欧盟遂对俄发起制裁:制裁对象是在克里米亚和顿巴斯并入俄罗斯的背景下,与此相关的银行、公司和个人,目的是影响俄罗斯领导层的政治行动;制裁原则主要是影响政治领导人,避免对俄罗斯人民产生负面影响。总体来看,欧盟制裁的范围与规模远远小于美国。乌克兰和一些欧盟成员国批评道:由于制裁范围有限,对俄罗斯经济、精英和普通民众

^① 参见《美国的胁迫外交及其危害》,2023-05-18, https://www.mfa.gov.cn/wjbxw_new/202305/t20230518_11079585.shtml。

^② Mathias Brüggemann et al., “Das schwächste Glied der Nato-Deutschland bekommt Druck von allen Seiten,” 2022-02-06, <https://www.handelsblatt.com/politik/international/ukraine-krise-das-schwaechste-glied-der-nato-deutschland-bekommt-druck-von-allen-seiten/28043750.html>。

^③ Stefan Lehne, “The Role of Sanctions in EU Foreign Policy,” 2012-12-14, <https://carnegieeurope.eu/2012/12/14/role-of-sanctions-in-eu-foreign-policy-pub-50378>。

^④ “Iran: Restriktive Maßnahmen der EU,” 2023-06-05, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/sanctions/iran/>。

的影响太小,俄罗斯国内生产总值下降不到2%。^① 2014年后的制裁措施也没有对俄罗斯起到震慑作用。因此,2022年俄乌冲突爆发后,德国与欧盟不仅吸取了2014年后对俄制裁力度与范围不足的经验教训,提高对俄制裁的效率,更是基于对伊朗有效制裁的经验,不仅通过经济制裁、能源制裁来减少俄罗斯国家的收入,还通过限制措施打击俄罗斯的普通民众与社会经济体,以促使其国内力量对政府施压。

五 德国对俄政策学习的局限性

受德国政府内部认知信念的变化、盟友对俄政策的扩散,以及吸取2014年对俄制裁不足的教训与借鉴制裁伊朗的经验等因素的驱使,德国对俄政策经历了真正的“复杂学习”,实现了对俄政策的转型,然而,受制于以下因素,德国对俄政策学习能否持久,仍然存在诸多局限性。

第一,政党政治。首先,自2017年德国另类选择党(AfD)进入联邦议院以来,德国政党格局实现了从“流动的五党体制”到“六党体制”的转变,其政党体制呈现出碎片化特征,也更具波动性,这将导致政策缺乏延续性。本届政府任期到2025年结束,下届政府由谁领导尚是未知数,因此,此次德国对外政策的转型能否持久,不仅取决于俄乌战局的发展,也取决于下届领导人。其次,虽然主流政党都支持向乌克兰输送武器、严厉制裁俄罗斯,但是,随着战争的延宕、制裁反噬效应的日益显现,不仅在在野党中出现了一些反对的声音,执政党包括社民党内部更是存在分歧。在野党中,德国另类选择党目前是最亲俄的政党,其领导人爱丽丝·魏德尔(Alice Weidel)表示,俄乌冲突的“主要输家既不是俄罗斯也不是乌克兰”,而是德国。根据ZDF政治晴雨表最新民调显示,民众对德国另类选择党的支持率明显上升,其已成为德国第二大党,而对各个执政党的不满有所增加。因此,德国另类选择党的对俄政策立场势必在社会上引起反响。^② 而社民党内也并非铁板一块,对俄政策存在明显分歧。半个世纪以来,社民党作为德国重要的亲俄政党,坚持“以商促变”,如今在各方压力下不得不向乌克兰输送武器并制裁俄罗斯,其对俄政策路线引发党内激烈辩论。总之,德国各个政党之间及其内部对俄政策立场并非完全一致,已经面临众多分歧,未来这种分歧能否解决,并

^① Stefan Meister, “Sanktionen gegen: Lehren aus dem Fall Iran,” 2022-06-08, <https://dgap.org/de/forschung/publikationen/sanktionen-gegen-russland>.

^② “Projektion: AfD und SPD legen zu,” 2023-05-26, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/politbarometer-projektion-heizungen-gefluechtete-100.html>.

不明朗。

第二, 公众舆论。随着俄乌冲突演变成一场持久战、消耗战, 以及对俄罗斯的多轮制裁所产生的反噬效应, 使得欧洲民众从应激性团结和挺乌立场回归理性, 反对对俄制裁的呼声逐渐拉高。持续攀升的生活成本使得民众不满情绪不断累积, 进而引爆了欧洲社会的“火药桶”, 德国国内已多次爆发民众抗议游行示威活动。参与抗议游行的民众希望德国政府停止对乌武器援助, 并与俄罗斯和平相处。^① 德国多地爆发了对执政党之一的绿党的抗议示威活动, 而绿党一直在援乌制俄上表现得最为激进; 随着德国绿党民调支持率的下降以及右翼民粹主义政党德国另类选择党支持率的飙升, 主流政党在挺乌制俄上的“锋芒”不得不有所收敛。因此, 政治精英如何与民众形成对俄政策的共识仍是未来需要应对的一项挑战。

第三, 克制文化的延续。德国由于历史上曾发起纳粹战争, 在 20 世纪 60 年代开展大规模反思运动, 并逐渐形成军事克制文化。有学者认为, 代际更替、人口社会结构变化以及新危机、新议题等带来的冲击, 弱化了近年来德国历史记忆的克制作用,^② 但其约束作用并未完全消失, 在德国对外政策转型过程中仍然发挥牵制作用。就政府层面来说, 尽管自俄罗斯开展“特别军事行动”以来, 德国已逐渐成为乌克兰主要的武器援助国之一, 但德国政府在武器援助和输送上依然表现得犹豫不决, 并始终强调要与美国等盟友共同行动, 不愿充当“出头鸟”。^③ 就社会精英层面而言, 部分代表性群体仍然坚持克制文化。例如, 社会学家尤尔根·哈贝马斯(Jürgen Habermas)与女权主义者爱丽丝·施瓦泽(Alice Schwarzer)就反对德国向乌克兰提供重型武器, 希望德国在俄乌冲突中维持各方力量平衡,^④ 认为向乌克兰提供重型武器只会使德国卷入冲突或加剧冲突升级为核战争的风险。2022 年 4 月底, 由 28 位著名知识分子和艺术家组成的团体向德国总理朔尔茨提交了一封公开信, 要求他保持冷静, 不要向乌克兰运送重型武器, 以防止德国卷入“世界大战”。^⑤ 就民众层面来说, 德国民众普遍不愿看到德国在欧洲防务中扮演更重要的角色。2022 年 8 月科尔伯基金会进行的一项调查显

^① “Protesters in Germany Rally against Arms Deliveries to Ukraine,” 2023-03-13, <https://www.tasnimnews.com/en/news/2023/03/13/2867018/protesters-in-germany-rally-against-arms-deliveries-to-ukraine-video>.

^② 郑春荣、李勤:《俄乌冲突下德国的“时代转折”——基于历史记忆影响的分析》, 载《德国研究》, 2022 年第 6 期, 第 14 页。

^③ “German Caution on Ukraine Arms Rooted in Political Culture,” 2023-01-21, <https://www.apnews.com/article/Russia-ukraine-politics-germany-government-soviet-union-bd856c1cd625307361a23c81c68cac99>.

^④ “War and Indignation. The West’s Red Line Dilemma,” 2022-03-06, <https://www.resetdoc.org/story/jurgen-habermas-war-indignation-west-red-line-dilemma/>.

^⑤ “Open Letter to Chancellor Olaf Scholz,” <https://www.emma.de/artikel/open-letter-chancellor-olaf-scholz-339499>.

示,52%的受访者认为,德国应该在国际危机中继续保持克制,68%的受访者反对德国应该成为欧洲主要军事强国的观点。^① 鉴于此,德国彻底摆脱克制文化的影响还需要很长时间,它仍然约束着德国对外政策的转变。

第四,利益集团。在俄乌冲突爆发后,德国众多的利益集团在政府或者舆论压力下,停止与俄对话与合作;随着局势的发展,对俄制裁已经损害到自身的经济利益,因此,经济界出现了明确的反对声音。近期,对于德国经济和气候保护部部长哈贝克提出的进一步加强对俄制裁的要求,德国经济界已经表示反对。^② 随着时间的推移,德国的企业承担着越来越大的损失,越来越多的企业要求放松对俄制裁,甚至想方设法绕过对俄制裁。例如,一些企业先把商品输送到中亚国家或者塞尔维亚、土耳其,其商品经过中转之后进入俄罗斯,这导致对俄制裁效应减弱,一些制裁政策难以完全落地。因此,如何在兼顾德国利益集团诉求的情况下有效推动对俄制裁,让德国商界长期支持对俄的强硬政策,是德国政府面临的严峻考验。

六 总结与展望

本文依据对外政策学习理论框架,通过对比2014年乌克兰危机与2022年乌克兰危机期间德国对俄政策目标与政策工具发现,经历乌克兰危机全面升级后,德国对俄政策目标与工具均发生了重大变化,达到了“复杂学习”的水平。分析其动因,本文认为,第一,朔尔茨政府上台伊始就对俄具有不同于默克尔政府时期的认知信念,更加强调基于价值观的外交原则,尤其是绿党领导人对俄不满由来已久。第二,一方面,盟友对俄政策对德国产生了示范效应,德国最终受盟友政策扩散影响,在西方对俄制裁大战中从隐身者变为附从者,最终成为领导者;另一方面,盟友对德国施加了巨大的舆论压力,德国若不追随,则会危及自身利益。第三,德国与欧盟借鉴对伊朗制裁的经验,将对伊政策成功转移至对俄罗斯的制裁,并吸取经验教训,弥补不足,使得对俄制裁更全面、更有力。本文认为,德国此次对俄政策转型也存在局限性。从政党来看,首先,当前德国政坛党派林立,未来掌权者尚未可知,这将影响德国对外政策转型的持久性;其次,当前德国各政党之间就是否继续大力军援乌克兰和严厉制裁俄罗斯存在严重的分歧,不仅在野党德国另类选择党呼吁停止制裁俄罗斯,就连执政党社民党内部也有

^① “Can Germany Be a Great Military Power Again?” 2023-06-16, <https://www.nytimes.com/2023/01/24/magazine/germany-military-army.html>.

^② 《德国经济界对加强对俄制裁说“不”》,2023年4月25日, <https://new.qq.com/rain/a/20230425A0529U00>。

反对的声音,这将影响当前对俄政策的实施。从公众舆论来看,德国有强大的反对当前对俄政策的群众基础,在此背景下,德国另类选择党支持率大幅飙升,而当前执政党支持率有所下滑,对其执政基础构成威胁,致使执政党不得不有所顾忌,从而收敛对俄严厉政策。从历史文化来看,德国素有奉行克制文化的传统,通过上文分析可以看出,其在经历此次俄乌冲突后依然发挥惯性作用,从而对德国对外政策的转型有所牵制。最后,一些利益集团难以承受持续制裁带来的经济利益损害,反对继续制裁俄罗斯,甚至想方设法绕过制裁政策,使得制裁禁令形同虚设,这也进一步限制了德国及欧盟对俄制裁的效力。

但无论如何,德国对俄政策的转型已经开始,德俄关系已经接近破裂。在2023年6月14日发布的首份《国家安全战略》中,德国政府已经明确表示:“当今俄罗斯在可预见的未来是欧洲—大西洋地区和平与安全的最大威胁”。^①但俄罗斯仍然是欧洲的重要大国,是“德国搬不走的邻居”,因此,未来如何与俄罗斯相处依然是考验德国政府智慧的难题。德国社民党在最新的一份讨论文件中表示:“从长远来看,我们仍然致力于在欧洲建立共同安全秩序的目标。只有当俄罗斯也重新对其感兴趣并承认基于规则的秩序的基本原则时,这才能发挥作用。”^②朔尔茨总理也表示,如果战争结束,德国和俄罗斯之间的经济合作仍有恢复的可能。^③由此可见,以德国社民党为代表的一些西欧政治力量,依然没有彻底放弃建立欧洲共同安全秩序以及与俄罗斯重建合作关系的目标。因此,在外部事件发生变化后,不排除德国及欧洲领导人的内部认知信念再次发生某种变化。概言之,结合当下德国及欧盟的对俄政策,可以认为,它们在对普京政权采取最大限度的强硬态度的同时,依然在某种程度上保留将“后普京时代”的俄罗斯有条件融入欧洲的想法。

(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;韩彦红,同济大学外国语学院博士研究生。责任编辑:宋晓敏)

^① Die Bundesregierung, *Wehrhaft. Resilient. Nachhaltig. Integrierte Sicherheit für Deutschland. Nationale Sicherheitsstrategie*, Berlin, 2023, pp.11-12.

^② Kommission für Internationale Politik der SPD, *Sozialdemokratische Antworten auf eine Welt im Umbruch*, Berlin, 20.01.2023, p.7.

^③ “Russia Could Resume Business with Germany if It Ends Ukraine War—Scholz,” 2022-12-13, <https://www.reuters.com/world/europe/russia-could-resume-business-with-germany-if-it-ends-ukraine-war-scholz-2022-12-12/>.