

德国对外关系发展述评

戴启秀*

摘要：德国外交政策的三个主导思想和核心原则一是欧洲一体化；二是跨大西洋关系；三是积极的和平政策。在这一德国外交政策定位下，德国对外关系可分为三个层次：一、德国对欧洲政策（地区性层面）；二、德国对美国外交（跨大西洋关系层面）；三、德国对欧美以外国家的外交（全球性层面）。

德国对欧洲政策在三个层面展开：一是德国与欧盟内的大国关系；二是如何处理好与新入盟的成员国关系；三是完善连接新老成员国的外交平台——魏玛三角。德美关系是德国外交的第二个核心战略关系，它以利益和价值为导向。在全球层面，德国积极推行和平政策，它包括和平、安全和裁军政策。

自德意志联邦共和国成立以来，这三大核心原则和核心战略有着其连贯性和延续性，只是历届政府在国际事务重点关注点略有不同而已，如本届政府更加关注裁军和军控及核不扩散。

关键词：德国外交政策 外交原则 外交支柱

2010年10月是联邦德国统一20周年。回顾其历史，我们看到，在统一前的40多年中，德国在外交政策方面更多顺应战胜国的意愿，在外交上缺乏独立性。1990年10月统一后，德国获得了对内和对外完全独立的国家地位。

德国外交政策的法律基础和基本方针在《基本法》前言中有明确的规定：“在统一的欧洲内为世界和平服务。”^①这一宪法原则决定了德国外交的总体方

* 戴启秀，上海外国语大学国际关系与外交事务研究院研究员。

① Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, hg. von der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 1998, S. 12.



向：“德国外交政策是和平政策，德国外交政策更多关注安全；德国的安全利益与欧洲安全紧密相关，同美国的跨大西洋关系紧密相连。裁军最终被看做是未来国际政治的议题。”^① 现任德国外交部长吉多·韦斯特韦勒在2010年纪念德国统一20周年讲话中重申了德国外交政策的三个主导思想和与此相应的三大核心战略：强化欧洲一体化、以利益和价值为导向的欧洲与跨大西洋联盟、和平政策。

自德意志联邦共和国成立以来，上述原则和核心战略有着其连贯性和延续性，这一具有原则性的战略思考既不受眼前突发事件的影响，也不受政府换届的影响，只是历届政府对国际事务的关注点略有不同而已，如本届政府就更加关注裁军和军控及核不扩散。

2010年10月21日，韦斯特韦勒在德国外交部演讲中阐述了德国外交政策的三个基本定位^②：一是强化欧洲合作和推进欧洲一体化模式；二是推动世界和平、安全和稳定，特别要致力于裁军和防止大规模杀伤性武器的扩散，与曾经的对手建立和平伙伴关系；三是参与构建全球化进程。他认为，在全球化过程中，作为外向型经济体的德国，外交也越来越凸显它的重要性。根据上述定位，德国对外关系可分为三个层面：一、德国对欧洲政策（地区性层面）；二、德国对美国外交（跨大西洋关系层面）；三、德国对欧美以外国家的外交（全球性层面）。

一 德国对欧洲政策

欧洲一体化是德国外交的战略核心之一。对欧洲政策也就构成了德国外交的第一支柱，对此，德国外交部长吉多·韦斯特韦勒在2011年8月接受采访时指出^③，强化欧洲合作和推进欧洲一体化是德国的对外政策原则之一。

^① Grundsatzrede von Bundesaußenminister Westerwelle bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 21. 10. 2010, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/101021->

^② Grundsatzrede von Bundesaußenminister Westerwelle bei der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik, 21. 10. 2010, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/AktuelleArtikel/101021->

^③ Gunnar Schupelius, "Interview mit Guido Westerwelle: Ich will die Vereinigten Staaten von Europa", *Focus*, Nr. 34 vom 22. August 2011, S. 38-39, hier S. 39.



(一) 德国对推进欧洲一体化的基本认知

第一,从历史角度看,“欧洲的统一是历史的成就,是从第二次世界大战的恐惧中产生的和平、自由、福祉的欧洲梦”^①。欧洲走共同联合之路“是欧洲痛定思痛的文化自觉,是为了避免血与火的历史重演和共同毁灭的悲剧”^②!今天欧盟的扩大和深化是欧洲一体化的重要步骤,也是无数个力相互作用形成合力的结果。“欧洲不是一个证明某种理论的案例。欧洲一体化的过程是一种超越了贯穿其整个历史的诸多偶发事件、条约和全民公决的长期历史变化。很难用某种国际关系理论进行阐述”^③。早期一体化的实践为欧盟扩大提供了历史的经验和教训,法德是欧洲一体化的轴心。“今天的欧洲是对1945年的回答。”^④

第二,在政治上,欧盟是德国外交政策的基础。欧盟的共同安全与防务政策是欧洲和平、安全和公正的保证。德国政治家们认识到,统一的欧洲也是德国福祉的保障。在世界范围内,德国只有同欧盟内的成员国共同一致行动,才会赢得尊重,德国才会继续成为欧洲一体化的发动机。德国外交部长韦斯特韦勒强调,“只有作为统一的欧洲,我们才能应对来自新兴世界经济中心的竞争,才能寻找新的合作机会。作为一个统一的欧洲这才有可能,而作为单个成员国,这显然是不行的”^⑤。正如德国前总理施罗德在2011年9月5日接受《明镜》周刊记者采访时说的那样,为防止欧洲再次爆发经济危机,欧洲需要一个统一的政府,建立“欧洲合众国”。施罗德支持德国总理默克尔和法国总统萨科齐在2011年8月提出的关于成立欧元区经济政府和成员国实行财政平衡政策的建议,并要求启动欧盟成员国重新谈判,制定新条约,修订作为欧盟制度框架的《里斯本条约》。施罗德认为,与美国和亚洲国家竞争的唯一道路是欧盟完全统一,但英国是这一进

① Gunnar Schupelius, “Interview mit Guido Westerwelle: Ich will die Vereinigten Staaten von Europa”, S. 39.

② [法]埃德加·莫兰:《反思欧洲》,康征、齐小曼译,三联书店,2005年1月版,中文版序第8页。

③ [意]马里奥·泰洛:《国际关系理论:欧洲视角》,潘忠岐等译,上海人民出版社,2011,第2页。

④ Peer Steinbrück, “Menschen mit finanztechnischen Begriffen überflutet”, <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/efsf122.html>.

⑤ Gunnar Schupelius, “Interview mit Guido Westerwelle: Ich will die Vereinigten Staaten von Europa”, S. 39.



程的主要障碍。

第三，在经济上，统一的欧洲对德国极为重要，因为，“在全球化时代，统一的欧洲是德国福祉的保障。任何对此提出异议的，都是在削弱德国的福祉和工作岗位。欧洲内部市场对德国人来说具有决定性的意义。作为外向型经济的德国出口到比利时和荷兰的货物远远超过出口到中国的货物”^①。

第四，从地缘政治角度来看，冷战后的德国依然是一个重要的国家。这主要基于二点：一是德国位于欧洲的中心。天然的欧洲中心地理位置是德国问题产生的基础，但是它同时也是解决德国问题的必要条件。这一特殊的地理位置使得德国认识到自己在欧洲的重要意义。对德国而言，积极参与区域一体化的制度建设是为了营造一个国家发展所需要的地区和平环境，这一目标主导着德国的对外政策。二是德国在北约内在参与周边地区及欧洲以外地区未来危机解决方面依然起着十分重要的作用。

（二）德国对欧洲政策的三个层面

为推进欧洲一体化的扩大和深化，德国对欧洲政策在三个层面展开：一是德国与欧盟内的大国关系（德、法、英）；二是如何处理好与新入盟的成员关系，并致力于巴尔干的和平；三是完善连接新老成员国的外交平台——魏玛三角（德国、法国、波兰）。

1. 德法共同应对欧债危机，推进欧洲一体化

自希腊主权债务危机以来，欧洲在经济上面临一体化的巨大挑战。作为欧洲一体化的核心发动机，德国和法国从欧洲一体化历史和政治的高度，进行合作，共同应对希腊主权债务危机所致的欧债危机，试图避免欧洲一体化受阻。德国的欧洲政策主要集中在短期如何解决欧债危机，中长期如何推进区域和全球层面的金融制度的改革。另外，德国和法国的经济总量占欧洲国内生产总值的60%，德法的共同行动和推进行为能有效地克服目前的危机，推动欧洲一体化。在这方面，德国和法国虽然有着共同的目标，但在实现这一目标的方法上，有着一定程度的不同性。

^① Gunnar Schupelius, "Interview mit Guido Westerwelle; Ich will die Vereinigten Staaten von Europa", S. 39.



首先,在成员国层面,德国提倡各欧元区成员国要做好其国内的财政整顿工作,特别要求希腊进一步进行经济改革,提高自身竞争力。在解决希腊主权债务危机方面,德国总理默克尔站在了德国和欧洲的历史高度、政治高度和未来高度来看待欧债危机。并把欧元与一体化相提并论:欧元不仅是经济产物,更是政治产物。^①在目标上德国各界都能达成这一共识,人们反对欧洲解体,确保一体化成果;反对欧洲衰退,努力保持欧洲增长;反对民粹,保持欧洲文化多元性。但在如何解决的具体方法上则存在分歧。如:根据《欧盟条约》第122条(特殊条款)第2款规定^②,2010年5月9日欧盟峰会决定,按程序通过理事会条例建立“欧洲金融稳定机制”和建立通过欧盟层面运作的“欧洲金融稳定基金”(EFSF)。但欧盟领导人在2011年7月峰会时达成的欧洲金融稳定工具规模扩大方案在德国执政党内产生了分歧。联盟党内的基社盟认为,欧债危机的解决过程侵犯了成员国的经济政策和金融政策,这一经济主权的让渡违反德国宪法《基本法》。在政府层面做出的欧洲金融稳定基金规模扩大方案,将进一步削弱成员国的财政主权和金融主权、将更多的经济权力让渡和上移给欧盟层面,而且以政治方式进行筹款是违宪行为。为此,基社盟将自己政府的欧洲政策告上德国宪法法院。根据德国宪法法院9月初做出的裁决,德国政府可向希腊政府提供担保和参与救助计划,但德国议会须对德国担保的2110亿欧元债务风险进行表决。这一担保额占联邦德国2012年联邦税收的85%。联邦宪法法院的裁决也反映了民意。^③默克尔政府和其财政部长从欧元危机中汲取教训,认为政府的欧洲政策是要将财政和金融政策的权限由民族国家向欧盟让渡,建立与欧元相匹配的财政联盟,由此开启成员国让渡财政主权的进程。

对此,各议会党团的观点不一。社民党前财政部长佩尔·施泰因布吕克认为,人们已经被太多的金融技术概念淹没。执政的联盟党内也有两种观点:支持的观点主要以默克尔和财政部长沃尔夫冈·朔伊布勒为主。默克尔认为,联邦议

^① Mitschrift Pressekonferenz, “Pressestatements von Bundeskanzlerin Angela Merkel und dem französischen Präsidenten Nicolas Sarkozy”, 04.02.2011 Brüssel, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/02/2011-02-04-eurat.htm>.

^② EG-Vertrag, Art.122, Ausnahmenregelungen, Europarecht, 12. Auflage, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000, S.65.

^③ Dietmar Hawranke u. a., “Viel Geld für nichts”, *Der Spiegel*, Nr.37 vom 12. September 2011, S.22-28, hier S.27.



员权利的使用必须符合未来市场的发展，并提出对他们在欧债危机上的权利予以限制；对此，朔伊布勒认为，议员的权利要保障，但其前提是不能影响欧洲经济稳定的发展和欧洲的统一。在这一问题上，社民党也支持基民盟的主张。而执政联盟内的基社盟则提出了不同意见，认为欧债危机的解决过程侵犯了主权经济政策和金融政策。过度让渡主权是违反德国宪法的。由此可见，欧债问题首先影响德国国内的政治生态，其次也影响欧盟层面经济财政一体化是否可行，是否会推动经济主权的进一步让渡，以及经济政府或合众国后国家主义模式是否会出现。

在欧盟层面，德国致力于共同应对欧债危机这一挑战，尤其提倡以创建稳定的欧洲联盟为目标。在如何走出希腊主权债务危机方面，德国和法国进行了紧密的合作，提出建立经济政府和欧洲合众国建议是欧盟内主要大国德国对欧洲后国家主义的一种制度设想。另外，德国政治家和精英阶层也认识到，德国的经济是与欧元区捆绑在一起的。德国国内的生产总值占欧元区的33%，在这种情况下，欧元危机也是德国的经济危机。基于这一认识，默克尔政府与萨科齐政府一起，就短期解决欧债危机、中长期深化欧洲一体化这两个方面积极磋商，并制定统一的欧洲政策。在这方面，“欧洲金融稳定基金”的运用和“欧洲（金融）稳定机制”的制度建设，都需要欧盟成员国放弃部分财政主权，并以金融改革为前提。在这一背景下，为加强协调和改变各成员国财政各自为政的局面，德国总理默克尔和法国总统萨科齐于2011年8月17日在巴黎会晤后提出，德法将推动欧元区集体管理和协调机制，组建欧洲经济政府，^①并推动欧元区17国将平衡预算写入各国宪法。德法领导人选择欧洲理事会常任主席范龙佩为未来欧洲经济政府的领袖。这一新的机构将由欧元区17个成员国政府首脑组成。计划建立的欧洲经济政府不受欧洲议会的监督，其主要任务是对成员国议会财政政策的监督^②。当然，“欧洲经济政府”的建立会面对成员国国内的法律程序，特别是各成员国内各种政治力量的不同声音。除此之外，还要面对来自欧元区之外以英镑为货币的英国方面的阻碍。

^① Uli Baur: “Was ist eine Wirtschaftsregierung?”, *Focus*, Nr. 34 vom 22. August 2011, S. 3.

^② Hans-Jürgen Moritz u. a., “Die riskante Salamtaktik für mehr Europa”, *Focus*, Nr. 36 vom 5. September 2011, S. 38 - 41, hier S. 38.



在机制建设方面，德国和法国还推动欧盟区域和全球层面征收金融交易税引入机制。为了规范和治理金融市场，欧盟委员会主席巴罗佐在2011年9月28日正式提出在欧盟27个成员国内部征收金融交易税的建议。欧盟委员会给出决定对金融交易征收新税种的理由是：在当前欧盟财政一体化的进程中，金融业应该作出合理的贡献。欧盟委员会建议对金融交易征收非常低的税率。根据欧盟委员会建议，对股票与债券交易的税率为0.1%，对金融衍生品交易的税率为0.01%，该税从2014年1月1日开始实施，并在2011年11月初在法国戛纳召开的G20峰会上力图向全球推广。

在欧盟内部，法国和德国坚定地支持在欧盟征收金融交易税。英国则强烈反对。德国的社民党一直支持这一计划，并认为，如果英国继续阻挠金融交易税的实行，建议至少在欧元区首先引入交易税。德国执政的中右联盟也认为可以在欧元区17国率先引入金融交易税。而英国之所以反对在欧盟范围内实施金融交易税，是因为鉴于英国金融服务业规模位居欧洲之首这一事实，英国会成为重点征收的国家。德法支持征收金融交易税的近期目的是想一方面规范区域内衍生品交易量，另一方面增加税源，但更为重要的是旨在阻止国际性的对冲基金利用欧盟目前的困难大肆做空欧元，从中牟利，扰乱稳定的欧洲市场。当然，该提案需要获得欧盟27个成员国的一致同意，而在税务问题上欧盟成员国具有否决权，因此，欧盟成员国、欧洲议会及欧盟委员会将就该提议进行谈判。

从政治和法律角度来讲，经济政府和金融交易税是借助希腊主权债务危机启动的欧盟财政一体化和金融监管的改革立法步骤。其积极意义在于：从立法层面进一步深化欧盟超国家机构的治理领域，由此开启了成员国让渡财政主权和金融监管权限的进程，这将为欧盟解决成员国在财政和金融监管上长期各自为政等结构性问题提供法律为先的制度保障。从德国近期对欧元危机处理所做的努力来看，对德国而言，欧债问题不仅是一个经济问题，也是一个政治问题。

面对如何解决欧债危机问题，德国外交部长韦斯特韦勒认为，“目前欧债的危机问题不在于欧洲的过度一体化，而是一体化深度不够”^①。在这方面，“虽然

^① Gunnar Schupelius, "Interview mit Guido Westerwelle: Ich will die Vereinigten Staaten von Europa", S. 39.



欧洲取得了统一的货币，但欧洲的经济协调政策太少，如在国家财政的整合以及如何提高竞争力方面，欧洲缺乏统一的协调政策”^①。他建议实施有区别的合作形式，一些成员国可以进行更加紧密的合作，虽然这不排斥其他国家，但不允许任何人阻止欧洲面向拥有更多竞争能力、更多合作和更多协作的方向努力。这便是德国一贯主张的“双速欧洲政策”。面对目前出现的欧元危机，短期目标是尽快摆脱主权债务危机；中长期目标是从制度层面建设欧洲一体化需要的经济联邦，通过实施与货币联盟相匹配的财政联盟，把经济一体化做得更加全面更加稳固。“为了一个稳定的欧洲，我们欧洲必须共同面对危机，为此，必须对条约进行必要的、有限的修改。”^②为彻底解决欧债危机，须从体制结构上对欧元区的制度进行政治改革，这也符合欧洲理事会常任主席范龙佩强调的，欧元区中长期目标是加强区内财政与经济一体化进程。

2. 推进巴尔干地区的和平与稳定

在推进统一的欧洲方面，德国致力于巴尔干的和平与稳定建设。德国外交的出发点是，在21世纪欧洲不能发生战争，为此，积极推动克罗地亚加入欧盟的进程，并为此创造条件。对于欧盟的扩大，许多德国人认为，东扩虽然已经超出了他们可承受的程度。但从外交上而言，在目前情况下，克罗地亚入盟也说明了欧盟仍拥有其强大的吸引力。地处欧洲的克罗地亚能加入欧盟，这符合德国外交促进欧洲能更加融合、共同发展、最终迈向欧洲合众国的目标。欧盟委员会于2011年6月30日在布鲁塞尔发表声明，欧盟成员国当天决定结束与克罗地亚的入盟谈判。克罗地亚将于2013年7月1日成为欧盟第28个成员国。

鉴于德国特殊的地理位置，德国继续推进周边外交和邻国外交是德国欧洲政策的重要内容。

3. 深化“魏玛三角”机制，推进欧洲防务一体化

鉴于德国特殊的地理位置和由此所起的特殊作用，在外交上，德国通过周边外交政策，与东部的近邻以及西部的近邻保持良好而密切的关系，通过重振德

^① Gunnar Schupelius, “Interview mit Guido Westerwelle: Ich will die Vereinigten Staaten von Europa”, S. 39.

^② 德国外交部网站: Rede von Bundesaußenminister Westerwelle, <http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/111027-Euro-Gipfel-node.html>.



国、法国和波兰三国组成的“魏玛三角”^①机制这一合作平台，推进欧洲防务一体化。

对于东部，德国主要面对的是如何处理好与波兰这一最大东部邻国的关系问题。在方法上，德国借鉴了其法国的和解经验。在冷战后，由德国牵头并推动欧洲范围内欧洲东部与西部的弥合。2011年2月7日，德国总理默克尔、法国总统萨科齐、波兰总统科莫罗夫斯基在波兰首都华沙举行“魏玛三角”首脑会晤，这是三国领导人4年多来首次会晤，表明三国都愿重新恢复密切合作关系。“魏玛三角”成为德、法、波三国协调立场、加强合作的定期会晤机制。2011年8月25日在波兰华沙又举行了“魏玛三角”20周年庆典活动。三方尽管对加强合作的出发点各有所不同，但在推进欧洲一体化和欧洲的进一步深度融合方面，目标是一致的。^②

从外交角度来看，“魏玛三角”的历史动因今天依然存在：波兰是欧盟内德国东部的近邻和重要伙伴国家，这一平台可以缓和波兰对德国的疑虑；而法国在“魏玛三角”的作用是，一方面可以减少欧洲邻国对德国势力东扩的担心，另一方面也可以随时掌握德国在东欧的动向。对德国而言，在这一“魏玛三角”框架内可以积极推动发展欧盟“东部伙伴关系计划”。2011年“魏玛三角”有了新的计划。2011年7月5日，德国、法国、波兰三国在欧盟总部布鲁塞尔签署协议，同意共同组建一支名为“魏玛战斗群”（Kampfeinheit）的1700人的快速反应部队。“魏玛战斗群”将从2013年起开始部署，成为欧盟快速反应部队的一部分，以此加强欧盟应对全球范围内危机和冲突的军事行动能力。在2011年7月18日举行的欧盟外长会上，欧盟外交与安全政策高级代表阿什顿提交了一份关于推动欧盟防务建设的报告，其中包括常设欧盟军事总部，以便实现欧盟独立军事行动的规划、协调与指挥。法国、德国和波兰外长在会后发表联合声明，对此表示支持。英国外交大臣黑格则公开表示，英国反对欧盟常设军事总部。一直以来，法国坚持欧洲部队不需要北约，建立欧洲快速反应部队旨在完全独立于北约，欧洲部队也应有自己的参谋部。德法两国希望欧盟通过建立独立而完整的军

^① “魏玛三角”是德、法、波三国每年定期举行三国外长会晤的合作机制，会晤机制范围不断扩大，会晤的级别也从部长级升格到首脑级。

^② Klaus-Heinrich “Standke, Die Rolle der Aussenminister im Weimarer-Dreieck 1991 - 2011: 20 Jahre Weimarer-Dreieck”, <http://www.weimarer-dreieck.eu/PDF, S.1-40>.



事体系，实施独立于北约之外的军事指挥，以便获得对全球事务更大的影响力。2011年9月2~3日欧盟27个成员国外长在波兰海滨度假胜地索波特举行非正式会议。会议期间，德国、法国、波兰、意大利、西班牙五国达成一致，决定共同推进欧盟的防务一体化进程。

欧盟加速推进防务一体化的趋势日益明显，“魏玛三角”是主要推动力。欧盟近来加快推进防务一体化的原因主要有两个。从外部来讲，首先，长期以来欧盟的安全与防务都由美国掌控的北约主导，但欧盟希望脱离美国羽翼的“独立防务”梦想从未消失。美欧在 NATO 战略定位上的分歧由来已久，以法国、德国为首的部分欧盟国家多次呼吁欧盟加快建设独立防务。其次，从欧盟内部来看，由于欧盟成员国不同的国情以及国家利益，通过推动防务一体化，可以逐步推进主权国家军事主权向欧盟层面的有限让渡，从而实现欧盟军事行动能力的整合与共享，并有效地减少对美国的依赖。

当然，在推进防务一体化方面，欧盟的障碍同样来自内外两个方面：从内部来说，因国家利益不同，欧盟各国对共同防务的立场也会存在差异。尤其是英国，作为美国军事战略的追随者，因担心 NATO 地位受损，以及德法掌控欧盟的防务主导权，因而一直与欧盟的防务一体化保持距离。从外部来说，欧盟发展共同防务将不可避免地会与 NATO 产生重复或交叉，这必将削弱美国在欧洲的影响力。对此，美国不会甘心就此失去对欧洲防务的主导权，而是会继续利用 NATO 制衡德法等国在推动欧洲共同防务方面的努力。

值得一提的是，外交上一直追随美国的波兰于 2010 年底开始实施“回归欧洲”战略，其主要背景是奥巴马政府对反导系统的调整，这让一直紧随美国的波兰感觉受到了“冷淡”。在波兰国内，一部分政治家开始反思波兰对美一边倒的政策，呼吁重建国家的外交战略平衡。随着波兰外交战略的微妙转向，“魏玛三角”对波兰来说就是重要的基石。2011年7月1日，波兰正式接替匈牙利出任 2011 年下半年欧盟轮值主席国，推动常设欧盟军事总部以实现欧盟独立军事行动的规划是其目标之一，同时，它还将致力于建立欧盟和阿拉伯世界的新型关系。对波兰总理图斯克而言，克服债务危机也是波兰担任欧盟轮值主席国期间的中心任务。

历史表明，如果没有德国和法国有意识地促进有历史宿怨的民族真正实现和解，欧盟当今就不可能存在。如果德国和波兰没有采取类似的和解行动，欧盟就



不可能接纳中东欧国家。

在“魏玛三角”框架内，2011年启动制定的“德国法国波兰2021议程”正在进行中，内容包括16个行动领域。^①

二 跨大西洋关系：德美关系

跨大西洋关系中的德美关系是德国外交的第二个核心战略，它以利益和价值为导向。欧盟和北约成员国的价值观和战略利益是相同的，特别是在以美国为首的北约框架内，参与包括得到联合国授权的维和行动成为德国外交政策的重要方面。

2001年“9·11”事件以来，包括德国在内的欧美盟国，在共同的战略认知方面，特别是在对危机及安全问题的认知方面趋于接近，认为，全球安全威胁主要源于恐怖主义、大规模杀伤性武器和失败国家。2011年2月6日，第47届慕尼黑安全政策会议将国际安全政策面临的新挑战确定为：金融危机、网络战争，并增加了埃及等国形势发展的临时议题。

在利比亚问题上，德国在安理会会议表决时对1973号决议投了弃权票，德国认为，在没有成功的机会和道德正当性之下，不能采取干涉行动。但德国此举遭到北约盟国的不满，德国此次也没有参加北约对利比亚政府的军事行动。为此，关于德国在北约组织内的作用是强化了还是弱化了这一问题，德国外交部长认为，“人们通常认为政治解决利比亚问题的时间要比军事打击时间长，从目前情况来看，利比亚的情况并非这样”^②。利比亚问题并没有在西方预计的几周内解决，而是历时8个多月。德国不参与北约组织的军事行动的原因在于：一是不让德国联邦国防军参与军事打击行动，同时，在北约组织联盟外，德国的军事克制文化以及优先倾向于政治解决方案的主张得到认可。从历史角度看，德国的军

^① Klaus-Heinrich Standke, Kapitel 10 “Quo vadis Weimarer Dreieck? Notwendigkeit der Formulierung eines konzeptuellen Rahmens zur Vitalisierung des Weimarer Dreiecks (‘Agenda 2021’), in Klaus-Heinrich Standke (Hrsg.), *Das Weimarer Dreieck in Europa*, A. Marszalek Verlag, Thorn 2010, S. 831-857. 转引自: Klaus-Heinrich Standke, “Die Rolle der Aussenminister im Weimarer-Dreieck 1991-2011: 20 Jahre Weimarer-Dreieck”, <http://www.weimarer-dreieck.eu/PDF>, S. 31-32.

^② Gunnar Schupelius, “Interview mit Guido Westerwelle: Ich will die Vereinigten Staaten von Europa”, S. 39.



事克制文化是由德国特殊历史造成的。二是德国一直将军事打击作为最后的行动手段。这种主张已被大家认可和认同。三是，在统一后的德国，凡涉及联邦国防军的行动，即使是参加联合国、北约或者欧盟的维和行动，在德国国内还是颇受争议的。这或多或少与德国历史和两次世界大战都曾由德国发动有着内在的关系。

在解决争端的理念和手段上，德国与美国形成鲜明对比：德国主张以外交和经济手段介入，并由欧盟及其成员国分别出面斡旋促成谈判，提供人道主义援助，参与战后重建。在中东地区的危机中，德国主张通过民事等非武力手段和其独特的政治理念深入动荡地区，即依靠“软安全”实力，实现内部稳定为核心的“软安全”。“文明国家”理念构成了德国外交政策的核心，其内涵包括政治手段、政治力量、各类机制、国际组织、政府间组织等各种不同因素，将它们的作用置于这一核心理念之中。这一新理念不以武力为后盾，不以强制打压为手段，而是要求用民主、协调、对话和谈判等非武力手段处理国际关系和国际事务，使之成为一种新的国际管理机制。当然，德国的“文明国家”理念不等同于和平主义，而是力求使国际关系非军事化、非暴力化，促使国际关系文明化。

如果将“文明国家”和“国际关系文明化”看做是德国当今对外政策的出发点，那么，我们就不难理解。德国为什么在对利比亚问题上在联合国投弃权票的诸原因。对德国来说，德国既不能单独行动，也不能推行涵盖全球的政策，因为它不具备这种能力。在处理国际关系及国际事务中，德国强调要加强多边行动，用合作取代可能出现的霸权，反对美国削弱国际机构作用，无视国际公约。对德国来说，一个单极世界不能为各国带来稳定与和平。特别是在中东地区，动武非但不能消除恐怖主义，还会加剧恐怖主义。对德国和欧盟其他成员国而言，反对恐怖主义既要治标，又要治本，尤其是要努力消除穷国和富国之间的鸿沟，消除产生恐怖主义的深层根源。

三 面向欧美以外国家的外交

在全球层面，德国也积极推行和平政策，它包括和平、安全和裁军政策，如：积极推动和宣传裁军和核不扩散；希望集束炸弹禁令能够全球生效。除维护欧洲的和平与稳定这一德国外交的重心外，一个整体的欧洲参与构建全球化，



包括在气候变化、裁军和能源安全等重大未来问题上，参与全球的决策，这也符合德国和欧洲的利益。

2011年德国面向欧洲以外国家的外交视角更多涉及对非关系、巴勒斯坦和对亚洲关系。

（一）德国与联合国关系

联合国的许多办事处和联络处都设在欧盟成员国内。特别是国际组织的总部设在欧盟成员国内为数更多。除瑞士日内瓦、法国巴黎、奥地利维也纳、荷兰海牙、比利时布鲁塞尔、英国伦敦、意大利罗马拥有众多的国际组织总部外，在德国也有25个联合国国际组织办事处、秘书处或联络处。其中18个坐落在德国波恩，波恩已成联合国机构的重要驻地和园区之一。其中，《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）秘书处就设在波恩。继美国和日本之后，德国是联合国的第三大会费缴纳国。

德国除了为这些全球性组织提供便利和服务外，促进联合国改革和联合国安理会的改革是德国外交政策的一个重要关切点。

除此之外，作为联合国教科文组织世界文化遗产基金的第三大出资国，德国尤其致力于谨慎而可持续地开发在联合国教科文组织保护之下的本国文化遗产，并在全球范围内大力促进文化古迹的维护。德国希望在2012年世界文化遗产公约诞生40周年之际，能获得由21个国家代表组成的联合国教科文组织世界文化遗产委员会一个委员席位。

（二）德国对非洲关系及巴勒斯坦问题

2011年6月，德国联邦政府通过一份新的非洲战略文件，旨在致力于与非洲建立新型战略伙伴关系。另外，2011年7月11~14日，德国总理默克尔对肯尼亚、安哥拉和尼日利亚非洲三国进行了访问，讨论经济合作和联合国改革等问题。访问期间，默克尔表示，德国和其他欧盟国家愿与非洲国家继续加强合作，共同应对实现经济增长及发展过程中遇到的各种挑战。非洲媒体认为，默克尔这次非洲之行目的在于强化与非洲大陆的经济和政治关系，而能源合作则又是此行的重中之重。

关于巴勒斯坦要求联合国承认其独立的国家地位问题，德国的立场和态度



是：只有通过和谈方式，才能促成实施“两个国家”的解决方案。以色列不需要害怕火箭和恐怖袭击，能够在没有恐惧的情况下生活；巴勒斯坦人也应拥有一个独立的、有生存能力的、自决的、民主和和平的国家。德国一方面在同这两个国家进行商谈，另一方面也与欧洲伙伴、美国和俄罗斯进行沟通。德国赞成美国总统要求回到以1967年边界为基础的以巴问题解决方案，但不同意巴勒斯坦单方面宣布独立。^①

（三）对亚洲关系

为庆祝德国和印度建交60周年，德国与印度将2011秋季至2012年秋季定为“德国印度年”。在经济方面，2011年7月11日印度商务部长夏尔玛表示，与欧盟的双边贸易与投资协议谈判已接近完成，双方继续抓紧谈判，并期望在2011年结束谈判。双方预定在年内签署自由贸易协议（FTA）。

四 结束语

从德国2011年外交政策走向看，人们不难假设，德国会一如既往地欧盟框架内致力于打造一个一体化程度更高的欧洲，同时加强与大西洋彼岸的美国关系。在这一背景下，德国会与俄罗斯建立互利的经济和政治合作。根据这一外交政策走向，德国的外交政策将继续遵循三大准则。

1. 继续推进欧洲的融合，尤其是在主权债务危机背景下欧洲一体化受到质疑的时候，欧洲更需要克服危机的政治智慧。从历史发展的过程中，欧洲的政治精英认识到，阻止欧洲衰退的最根本办法是加速一体化。在这方面，欧盟须在制度上进行更加精巧的设计，以避免广泛存在的“搭便车”现象和成员国的政策不同性和由此所产生的无休止的争论。这场危机如果能够再度激发欧洲精英们的政治智慧，欧盟会在进一步的超国家化道路上迈出关键的一步。

2. 继续执行和贯彻一个全面的和平政策：从解决冲突到裁军，特别要致力于防止大规模杀伤性武器的扩散。

^① Gunnar Schupelius, "Interview mit Guido Westerwelle: Ich will die Vereinigten Staaten von Europa", S. 39.



3. 同新兴的力量中心建立新的战略伙伴关系。作为出口大国，德国在这一新型的政治舞台上，通过与新兴国家的战略伙伴关系，将会获得更多的政治影响力。

A Review on the Development of Germany's Foreign Relations

Dai Qixiu

Abstract: Germany's foreign policy is mainly guided by and concentrated on three core tenets: 1) European Integration; 2) Trans-Atlantic Relation; 3) An Active Peace Policy. Positioned by such three tenets, the foreign relations of Germany can be divided into three levels: 1) Germany's Europe Policy (the Regional Level); 2) Germany's Diplomacy towards U. S. (the Trans-Atlantic Level); 3) Germany's Diplomacy towards Countries other than Europe and U. S. (the Global Level).

Germany's Europe Policy is implemented and extended on three layers. The first layer is the big power relation between Germany and those big powers inside European Union. The second layer is its policy towards those newly admitted member states of EU. Furthermore, the third layer is its endeavor to improve and perfect the "Weimar Triangle", which is a diplomatic platform to associate EU's old member states with new ones. Germany-U. S. relation is the second core strategic relation of Germany's diplomacy, which is oriented by both interest and value. On the global level, Germany actively promotes its peace policy, including policies and measures related to peace, security, and disarmament.

Since the founding of the Federal Republic of Germany, these three tenets have been consistently and continuously practiced as core strategies in its diplomacy. Based on this consistency, various administrations might define different focal points in foreign affairs. For example, the current administration of Germany pays more attention to disarmament and nuclear non-proliferation.

Key Words: Germany's foreign policy; diplomatic principle; supporting pillar of diplomacy