

略论德国 1990 年统一以来对外政策的 连续性与新特点

黄 正 柏

(华中师范大学 历史文化学院, 湖北 武汉 430079)

[作者简介] 黄正柏(1949-), 男, 湖北汉川人, 华中师范大学历史文化学院教授, 博士生导师, 主要从事世界现代史研究。

[摘 要] 德国统一后的对外政策在保持连续性的同时, 开始具有新的目标和新的特点。一方面, 仍然坚持西方联盟和欧洲一体化的政策, 广泛开展全方位外交, 创造有利于德国和平发展的国际环境; 另一方面, 显示了更大的独立自主性, 并以更大的力度和主动性, 积极“面向全欧”和“为世界和平承担更大责任”, 追求“积极主动塑造”的角色, 争取充当“全球玩家”。

[关键词] 德国对外政策; 连续性; 新特点

[中图分类号] K516.7 [文献标识码] A [文章编号] 1671-881X(2007)02-0234-09

1990 年的统一使德国历史翻开了新的一页。统一后德国不仅“块头”更大了, 而且摆脱了各种羁绊, 享有了充分的主权。国际环境也大不相同, 德国面临新的机遇。在此背景下, 德国出现了关于“正常化”的讨论, 其实质是要对德国外交政策的目标和利益进行调整或重新定位。在讨论中, 德国政界和理论界主流认为, 在一个“复合性的相互依存”的世界上, “单打独斗”无法解决面临的问题, 德国对外政策要走向“正常化”, 同时也需要保持连续性。而且, 各主要政党的基本对外主张趋同。在 90 年代上半期曾对联盟党政府的对外政策提出批评的社民党和绿党, 在 90 年代后期上台组成联合政府后, 任外交部长的绿党领袖菲舍尔指出, 冷战后情况发生了很大的变化, 但“不存在对德国外交政策进行总体修改的迫切理由”^[1] (第 70-73 页)。虽然如此, 德国外交政策在保持连续性的同时, 还是具有了新的目标和新的特点。

一、继续实行与西方结合的方针, 坚持西方联盟, 继续推动欧洲一体化

二战后以来, 联邦德国实行与西方结合的方针, 坚持西方联盟, 坚持西欧一体化道路, 表明它决心做“西方的德国”和“欧洲的德国”。德国吸取了历史的教训, 认识到德国的“民族的特殊道路”是行不通的, 否则, 势将再度陷于孤立, 实为智者所不取。这也是统一后德国发展的需要。科尔总理在德国统一之际说: “德国的特殊道路将不可避免地走向政治上的孤立, 从而误入歧途。”在谋求统一之际, 德国就对坚持西方联盟, 作出了承诺。当 1990 年戈尔巴乔夫同意德国统一后可以自行决定加入哪个联盟的时候, 科尔政府就明确表示, 这意味着德国继续留在西方联盟内。后来德国外长金克尔也指出: “历史给了我们明确的教训: 决不要脱离西方人民的共同体, 决不要再走一条特殊道路”, “我们决不要把我们增加了的政治份量错误地理解为是在呼唤进行一种民族独唱。”^[2] (第 142 页)

德国统一之际, 北约面临改组, 欧洲共同体正在进一步走向欧洲联盟, 法国积极倡导欧洲独立防务, 美国担心削弱其对欧影响, 建议建立美欧间“制度性的磋商性的联系”, 德国对美国的倡议作出了响应。德国外长根舍提出, 就欧、美、加关系进行长远的政治考察, 美欧“发表一个包括我们关系的政治、经济、技术和文化等所有方面的宣言”^[3] (第 176 页)。1990 年 11 月, 美欧“跨大西洋宣言”发表。随着冷战结束, 美国开始称美德关系为“领导伙伴关系”。德国欣然响应。1992 年科尔表示: “我们接受布什总统要我们当‘领导伙伴’的邀请。”科尔政府认为欧洲应该对自己的安全承担更大责任, 同时必须与北约密切合作。1998 年上台的社民党——绿党联合政府, 也把欧美联盟作为德国和欧洲安全不可或缺的“支柱”。1999 年, 德国成为北约空袭南联盟的支持者和参与者, 而且支持了美国在这一年提出的北约“战略新概念”。不仅如此, 德国还积极支持北约东扩, 把中东欧国家纳入其中。德国国防部长吕厄在 1993 年说, 东欧不应成为“无主之地”, 没有理由把未来欧盟的成员拒之于北约门外。因为北约东扩, 是特别有利于德国获得更好的周边环境的。如戴维·卡莱奥所说: “德国不希望继续充当西方毫无遮挡的东部前沿。……它希望环绕着它的国家——捷克、波兰, 也许还包括波罗的海国家——形成一个友好、稳定和对德依赖的地带。”^[4] (第 291 页)

不过, 统一的德国体现了更为独立自主的立场, 在一些问题上对美国说“不”。1991 年 12 月, 德国不顾美、法、英的反对, 率先承认前南斯拉夫的斯洛文尼亚和克罗地亚的独立。在一个重大的国际问题上德国率先行动, 而美国和欧共体跟随其后的现象, 这是多年来所鲜见的。德国响应美德“伙伴关系”的倡议, 但强调其平等地位。科尔在 1997 年说: 在冷战后的条件下, 美国已成为欧洲的伙伴, 不应当是“上级领导”。北约在欧洲仍然具有关键作用, 这“并不意味着对美国人惟命是从”。在冷战后欧洲新秩序的问题上, 德国曾表示欧洲联盟等欧洲组织发挥更多的作用。它大力与法国合作推动欧洲一体化和欧洲防务建设, 也隐含此意。1999 年, 德国支持了北约对南联盟的空袭, 但是施罗德又强调这是“例外”, 不应成为今后的“惯例”。“作为一条规则, 军事干涉必须通过联合国授权。”在空袭遭到质疑后, 德国提出结束科索沃危机的六点计划, 赞成回到联合国寻求政治解决等, 在一定程度上有别于美国的立场。

德国说“不”更为突出的例子, 是在 2002—2003 年间, 德、法、俄一起, 要求美国拿出伊拉克拥有大规模杀伤性武器和与恐怖主义有染的证据来, 主张在联合国的框架内政治解决, 反对美国不顾联合国而对伊动武。法、德作为北约成员, 还在北约内反对援引北大西洋公约的第四条, 在对伊战争期间向土耳其提供军事支援。2003 年末施罗德在一次访谈中强调: “德国将其安全政策建立在全面的安全概念上, 强调预防冲突并使用非军事手段”, 虽然原则上并不能排除使用军事手段。他指出“欧盟不支持对别国的预防性攻击政策”, 欧盟关于欧洲安全战略的文件中所提“预防性投入”的含义是“通过利用非军事手段及贸易和发展政策及时行事”。2004 年 8 月底德、法、俄领导人再次会晤, 仍然反对美国进行伊拉克战争。9 月 13 日施罗德与西班牙和法国领导人举行会议后发表公报, 强调所有国家都应实行“多边主义”, 尊重国际法。德国不赞成美国建立单极世界的思路和单边主义的行为。到 2005 年 2 月, 施罗德甚至在慕尼黑国际安全政策会议上说: 当前战争威胁并不来自传统的北约区域, 而且冲突首先不应该以军事手段解决, 从这个意义上讲, 北约不再是大西洋两岸磋商和协调战略构想的中心机构。同时, 美欧间的现有对话机制既不能反映欧盟不断增加的分量, 也不能适应跨大西洋合作的要求。他希望设立专家小组进行研究, 拿出跨大西洋合作新结构、新机制的建议。这一讲话引起强烈反响^[5] (2005-02-16)。

虽然如此, 伊战期间的德美分歧并不表明德国要脱离北约联盟关系。上引施罗德在 2003 年底的那次访谈中同时也指出, 欧盟主张“有效多边主义”, 但不会“以此脱离美国以塑造超级大国的一个‘对立面’”: 德国及其伙伴需要“一种密切的大西洋两岸的伙伴关系……”。这种伙伴关系对我们自身的并对国际安全和稳定具有根本性的意义。谈不上“脱钩”, ……”前述施罗德在慕尼黑的讲话, 据德国外长菲舍尔的解释, 其本意是说北约应该超越仅仅是军事联盟这一原则。他所要求的是北约的改革^[5] (2005-02-16)。

德国统一后, 坚持“法德轴心”, 继续推进欧洲一体化, 是其对外政策的重点工作之一。而且, 更多地体现出在推动欧洲一体化中的“主动性”声音更响亮了。科尔总理在统一前夕曾发表致词, “德国是我

们的祖国,统一的欧洲是我们的未来。”^[6](第 255 页)“只有统一的欧洲才能塑造这个大陆的未来,并与美国一道承担起在世界上的责任。”^[7](第 43 页)后来德国外长金克尔也说:“德国的统一与欧洲的统一不可分割”^[3](第 143 页)。在德国即将统一之际,科尔就与法国总统密特朗在 1990 年 4 月联合发出了进一步推进一体化,建立欧洲联盟的倡议。科尔强调“无论经济与货币联盟的建立有多么重要,如果我们不在同时建立政治联盟,那就是不完整的。”在德国统一后的政府声明中,把欧洲统一列为对外政策的首位。在德国和法国等国的共同努力下,1992 年 2 月欧共体成员国签署《欧洲联盟条约》(即“马斯特里赫特条约”)。当 1992 年丹麦公民投票否定了“马约”之后,科尔表示德国决不能使欧洲联合的火车停驶或减速。当时德国民众对于单一货币并不热情,例如 1998 年,只有 28% 的德国人赞成统一货币,而反对者达 44%^[8](第 94-95 页)。许多德国人不愿意放弃德国马克。但科尔强调,如不能按时实现单一货币,将损害欧洲一体化进程,经济与货币联盟关系到“战争与和平问题”^[9](第 308 页)。德国与法国共同努力,顶住各自国内的压力,采取措施达到“马约”规定的实现统一货币的标准,并推动各成员国努力“达标”。欧盟建立后,如何进一步发展,德法存在分歧,但努力超越具体问题上的分歧,形成共同的立场,继续发挥“发动机”的作用。如关于欧盟改革的 1996—1997 年政府间会议之前和期间,就有 1995 年 12 月科尔与希拉克的联合信件,1996 年两国外长“关于共同外交与安全政策的指导方针”,1997 年 3 月两国外长关于共同外交与安全政策的“进一步建议”,以及 1996 年 10 月两国外长关于“灵活性一体化”的联合信件等^[8](第 85 页)。

德国还希望欧洲能建立自己的安全机制和防务。1991—1992 年,德国同意扩大主要是象征性的法德联合军团,作为建立“欧洲”军队的基础,并欢迎欧盟其它成员国参加。此后,建立起有德、法、西、比、卢参加的“欧洲军团”,为建立欧洲的防务体系作准备。同时,德国还主张发展原有的欧洲安全与合作会议(1996 年改组为欧洲安全与合作组织)的结构,使之在欧洲区域安全中发挥更大作用,建立欧洲安全会议的维持和平部队。

90 年代后期社民党——绿党政府成立后,继续积极推动欧洲一体化。在其政府政策声明中说:“德国在欧盟中的一体化对德国政治具有核心的意义。新的联邦政府将采取新的主动来推动欧洲一体化进程,并利用德国 1999 年上半年的主席国身份给欧盟的深化和扩大以新的推动。”“德法友谊是我们欧洲政策的基础。”^[8](第 30 页)施罗德总理也重申,“德法‘轴心’关系对于德法两国以至欧洲的重要性乃无法取代。”社民党在野时曾对欧盟单一货币表示怀疑,后来也转向支持。1999 年欧元问世时,德国放弃了马克,而成为首批欧元国家之一。当然,欧洲货币的统一是德国马克的胜利,德国成为欧洲货币政策规则的实际制定者。施罗德政府也积极参与了欧盟自主防务的建设。1999 年 12 月德国与欧盟其它国家一起,决定建立欧盟快速反应部队。这是欧盟自主防务建设的新举措。此后还在这方面陆续采取了一些新的行动。

在一定意义上,统一后德国的欧洲政策越来越成为“全欧政策”。20 世纪 90 年代,基督教民主党领袖朔伊布勒称:“我们已变为欧洲的中心”,并说“在中世纪的漫长年代,德国曾被卷入创立欧洲秩序”^[10](第 97 页)。联盟党政府外长金克尔说:“我们的国家利益是与对全欧洲的责任相一致的。”“由于我们在地理上的中间位置,我们的幅员和我们与中东欧的传统关系,我们注定要从这些国家回到欧洲获得主要的好处。”^[2](第 143-144 页)由于科尔政府积极推动欧洲联合,主张欧盟东扩,有人把他称为“欧洲总理”。施罗德政府上台后,在欧盟东扩方面采取一种“是的,但是……”的政策,注意考虑德国的利益,但同样声明支持东扩,并将“为中、东欧国家的经济与民主的稳定作出贡献”^[8](第 30 页)。德国推动欧盟东扩,将中、东欧纳入欧盟范围,既是作为建立欧洲新秩序的重要环节,也是德国建立稳定安全的周边环境,开拓更加广阔的政治和经济活动空间的重要内容。

与此同时,德国主张加深欧洲一体化,使欧盟向“更加一体化、更具联邦性质”发展。除其它原因外,部分是由于有的欧盟成员国担心德国关注东扩而放松与西方的一体化,德国力图在欧盟的“扩大”和“深化”之间取得平衡,以表明其不会脱离与西方结合的方针。90 年代初,科尔政府的外长根舍曾说“主权

现在受到了国家对全人类的责任的限制。”民族国家虽然并未失去作用,但国家需要进行调适——部分地合并主权。社会民主党也主张进行欧共体的改革和加强其决策能力和联邦特性^[7](第 85, 126 页)。1995 年,执政的联盟党在《关于欧洲政策的思考》文件中,主张加深一体化,制订“准宪法式的文件”,使“联盟的行动能力得到加强,使其结构和程序更加民主和更具联邦性”。2000 年,施罗德政府的外长费舍尔提出,应建立一个拥有一部宪法、一个政府、一个议会和一个由普选产生总统的欧洲联邦。德国对制订《欧盟宪法条约》态度积极。2005 年 5 月,德国议会批准了《欧盟宪法条约》。总理施罗德还前往法国,对法国人说:“在德国,我们真心选择了‘是’。我们请求法国人也勇敢地、理智地选择‘是’。不要让我们的社会模式和自由欧洲的理念毁于一旦。”

随着德国统一,德国在欧盟内也体现出更多的自信和自主行动的倾向。德国在 90 年代初曾率先承认克罗地亚和斯洛文尼亚独立,当时正值欧共体酝酿加强共同外交与安全政策,德国此举颇为引人注目。荷兰对此批评道:“对于马斯特里赫特峰会刚刚为其打开道路的共同外交与安全政策而言,这是一个非常不幸的开端。”^[8](第 62 页)后来上台的施罗德谈到他这一代德国领导人的欧洲信念。他说:“我们这一代和后代人是欧洲人,是因为我们愿意这样,而不是因为不得不这样。这使我们与别人打交道时更加自由。……我相信我们的欧洲伙伴需要一个自信而可靠的德国伙伴,而不是一个有着自卑情结的德国伙伴。德国主张它的国家利益是很自然的,如同法国和英国主张其国家利益一样。”(黑体字是原有的。——引者)^[9](第 109 页)这种更加坚持国家利益的态度在欧盟的财政问题上突出表现出来。90 年代中期,德国对欧盟的财政贡献约为欧盟财政总额的 60%。德国不满,要求进行改革。施罗德政府的这一态度更加强化。他说:“我们不能也不愿意用德国的支票簿来解决欧洲的问题。”1999 年上半年德国任欧盟轮值主席,在讨论“2000 年日程”时,提出欧盟农业政策改革方案,减轻德国对欧盟的财政负担。但引起争论。最后,德国在坚持国家利益与充当“诚实的中间人”之间,选择了后者。作出妥协,共同农业政策没有大的改革,德国的财政负担只略有减少^[10](第 110-111 页)。归根到底,欧洲一体化的发展,对德国有利。仅从经济角度而言,德国出口有 2/3 是面向欧盟国家的。它从欧盟这个大市场中得到的好处终究是超过它为之付出的那些资金,更不用说在许多问题上,在欧盟的名义下行动,在政治上的好处了。

2005 年基督教联盟党的默克尔上台执政后,首先即出访法国、欧盟、英国,足以表明德国新政府将继续执行立足欧洲,坚持欧洲一体化的基本政策。

二、加强德俄关系,扩大德国在中东欧的影响

苏联—俄罗斯是德国东方最强大的国家,决定了德俄关系的重要性。德国学者说:德国对外战略中的一条重要原则是,不管它与某一大国的关系有多深,它总要拉住“彼得堡这条线”。在冷战时期联邦德国对西方“一边倒”,却还是要与苏联改善关系。这还有一个特殊原因——苏联是德国统一的关键。德国统一后,这一条不存在了,但德俄关系仍然具有特殊的重要性。德国要再次建立在中东欧的影响,成为政治大国,都需要与俄罗斯取得谅解。而在全欧合作与安全机制和冷战后国际秩序问题上,德俄也有一定的共同点。德国不喜欢美国的单极霸权,俄罗斯亦然。从另一方面看,德国希望俄罗斯成功地实现体制转轨,这对德国有利。德国统一后一个月,就在 1990 年 11 月与苏联签订了《建立睦邻、伙伴和合作关系的条约》。苏联解体后,德国积极发展与俄罗斯的关系。在经济上,德国不顾某些西方国家的反对,向俄罗斯提供大量援助。1992 年底,科尔访俄,同意增加对俄援助,同意俄罗斯延期偿还所欠原民德的 176 亿马克债务,并向纳粹受害者提供 10 亿马克赔偿。到 1993 年 3 月,德国向俄罗斯在内的独联体国家提供的援助,达到 800 亿马克,占西方提供的贷款和援助的一半以上,而其中大部分是给予俄罗斯的。到 1997 年底,德国对苏联地区提供的援助进一步达到 1300 亿马克。德国出资帮助俄军提前从德国撤出。到俄军于 1994 年最后撤出时,德国为此出资达 146 亿马克。德国支持俄罗斯加入西方七国集

团。德国主张北约东扩应采取谨慎态度,西方应“尊重俄罗斯的情绪”,不要不必要地触怒俄罗斯并在欧洲建立起“新的高墙”。德国曾与俄罗斯一起表示反对建立一极世界,要推动世界向多极化方向发展。德俄都强调,欧洲人应当自己考虑自己的安全问题。1997年德俄法三国还商定以后三方每年举行一次首脑会议,以“解决三国面临的相似的问题”。这些表明,德俄实际上在对付美国控制欧洲的问题上,存在某种“默契”。施罗德政府上台后,表示德国对俄政策的基本点是将俄罗斯纳入广泛国际合作之中,继续支持俄罗斯的民主化和市场经济改革,并要在“更广阔的基础上”发展德俄关系。2002年秋至2003年春新的伊拉克危机和美英对伊战争期间,德俄都反对对伊开战,它们之间的磋商和协调引人注目。德俄也存在分歧,例如德国对俄罗斯在车臣的军事行动持批评态度,在一些国际问题上也时而出现分歧。但总体上并未严重影响到德俄合作,有的学者称之为“特殊关系”和“国家合作最为成功的例子之一”。而俄方则称“1993—1994年德国大选后,进入联邦议院的民主政党,无一对德国政府的对俄关系方针提出疑问。”^[11](第213-214页)2004年12月德俄领导人举行第七次政府磋商,就继续加强双方的战略伙伴关系问题达成一致。施罗德当时称,目前德俄关系的深度和广度,前所未有的,双方在中东、伊拉克、伊朗等问题上看法一致。同时,两国企业签署了多项经贸合同和合作交流协议。

近代德国政治家俾斯麦曾言:“外交政策的唯一常数是地理位置。”现代科学技术的发达,地缘因素的影响相对下降,但绝未消除。由于德国的地缘状况,中、东欧的状况如何,与德国息息相关。历史上,中、东欧曾是德国扩张势力的传统方向。战后,中东欧国家纳入苏联集团,不再成为德国的势力范围。后来联邦德国通过“新东方政策”,与中东欧国家的关系得到改善和发展,而且在20世纪80年代初美国重新加强冷战的时候,联邦德国坚持发展与东欧的关系。德国统一、苏东剧变后,德国与中东欧的关系被置于新的环境之中。德国没有忘记它与东欧由于地缘和历史而造成的特殊关系。统一后,德国政界纷纷议论德国地处欧洲中心,对于东欧有“特殊的责任”。科尔的一位高级顾问说:“我们想要充当领导。也许随着时间的推移,美国将领导中美洲这样的地方,我们将应付东欧的事。”德国外长金克尔说,德国地处欧洲中心,考虑到自己的过去,德国“对要求加入欧盟的中东欧国家负有特殊的责任”。如何使东欧实现经济政治顺利转轨,达到稳定和发展,如何消除东欧对德国的戒心,对于创造有利于德国发展的周边环境,十分重要。德国不仅通过北约、欧盟东扩,在多边框架内来实现对东欧的目标,而且直接大力推进东欧的双边外交。这也是使东欧“形成一个友好、稳定和对德依赖的地带”周边外交政策的重要组成部分。

德国统一后不久,即与波兰、捷克斯洛伐克、匈牙利签订了边界条约和睦邻友好条约,规定了尊重现存边界等条款,以消除东欧国家的疑虑。同时,德国凭借其经济实力,利用中东欧转轨,苏联势力撤退的机会,积极东进,填补“力量真空”,将中东欧纳入欧洲的新秩序。为此,德国向中东欧提供了大量的援助,以帮助那里的经济政治转轨。到1997年底,德国向中东欧提供的援助达到600亿马克左右,而它在1989—1995年间对中东欧国家的投资总额也达到127亿马克,相当于这个地区外来投资的23%。1993年德国还专门设立面向东欧的“体制转轨咨询计划”,拨出专款加以实施。到1998年初,已完成或正在进行的项目达5000多个。到新世纪初时,德国已成为东欧国家最大的贸易伙伴、最大的债权国和最大的投资者。在经济上和财政上东欧对德国的依赖程度大大超过美、法、英、日等国。如前所述,德国还通过多种途径,不仅扩大市场,而且把德国的体制和规则的许多方面“输出”到中、东欧国家。这些都有利于加强德国在中、东欧的影响力。1999年德国外交部高官坦言:“德国……从扩展这种熟悉的周边环境……获利,在那里将实行大部分由德国决定的共同规范。……德国获得的利益很难以数量计算,然而却是可观的。”^[12](第114页)

三、积极开展全方位外交,进一步扩大与发展中国家的关系

德国统一之前,联邦德国已打开了对第三世界广泛关系的道路。统一后在新的形势下,德国进一步

扩大全方位外交, 提出与亚非拉国家建立新型“合作伙伴关系”。这既是保证德国经济持续发展和繁荣的需要, 也是德国统一后扩大国际活动空间, 提升世界影响, 确立大国地位的需要。需要指出的是, 冷战结束和德国统一后, 其对外政策中的意识形态因素即扩大西方民主、自由和人权的因素有所加强。1991 年 10 月德国关于联邦经济合作部的“新的政策标准”中规定, 向发展中国家提供经济援助要考虑五条, 即“尊重人权”、“民众参与政治决策过程”(包括民主选举、自由结社、言论出版自由等“基本人权”)、“法律的确定性和实行法治”、“建立‘亲市场的’经济体制”等^[6](第 138-139 页)。后来上台的社民党和绿党联合政府外交部长费舍尔甚至强调, 人权和民主是德国外交政策的重点。他还在联合国提出人权问题上的“国际责任论”、“人权发展论”等, 实际上主张就人权问题进行国际干涉。这种情况既有特殊原因(体现德国要与希特勒灭绝人性的历史划清界限的决心), 也是冷战后西方大国对发展中国家政策中的一个共同倾向。

加强对亚洲的关系是德国扩大全方位外交的重要方向。20 世纪八九十年代以来, 亚太地区经济发展显现出强大的活力, 在世界政治经济中的影响上升。德国统一后经济困难不小, 又要在全球化的潮流面前立于不败之地, 并希望发挥全球影响, 都需要加强对亚太地区的关系, 改变其亚太外交落后于美、日的状况。科尔政府采取了重要行动。1993 年上半年, 科尔总理访问了印度、新加坡、印度尼西亚、日本和韩国, 签订了一系列经济贸易协定。事后科尔发表讲话说, “亚洲在 21 世纪将有非常好的机会, 政治界和经济界应该考虑到这一点”。他表示德国决心要与这个地区的国家建立“面向未来的伙伴关系”。科尔政府组织了专门班子制定“亚洲政策新方案”。1993 年 10 月, 德国政府发表《亚洲政策纲要》, 强调“一个积极的亚太政策服务于我们当前的政治和经济利益, 它也是德国未来的保障”。为了大力推进亚洲外交, 包括赫尔佐克总统、科尔总理等在内的德国政要络绎访问亚洲国家。科尔几次访问亚洲都有一大批经济界人士随访, 表明了突出的“经济外交”的意义。

德国与中国的关系占有重要地位。1989 年中国政治风波以后, 德国曾实行“制裁”, 导致两国关系的困境。但德中没有直接的利害冲突, 而有广泛的共同利益。中国经济发展强劲, 发展对华经济贸易和科技合作对德国极为有利。德国谋求成为政治大国, 建构稳定的国际秩序, 不能无视中国的作用。1992 年 12 月联邦议院通过了取消“制裁”的决议后, 德国开始了积极的对华政策, 并成为欧洲联盟积极对华政策的首倡者。德国新的对华政策, 是在经济与科技领域里开展广泛的合作, 在保护环境、维护世界和地区安全以及人权等问题上展开对话。1993 年 11 月, 科尔访问了中国, 开始正式实施“新亚洲政策”, 与中国签订了一大批经济贸易和技术合作的合同, 或达成了意向书。当时西方还没有完全解除对中国的制裁, 科尔访华表明了对德中关系的重视。1995 年科尔再次访华, 又达成了一批合作协定。1996 年德国总统赫尔佐克对中国进行了友好访问。中国领导人江泽民等在 20 世纪 90 年代先后访问德国。到 1998 年, 德国已是中国在欧盟最大的经济与贸易合作伙伴。

1998 年社民党——绿党联合政府上台, 施罗德表示, 中国在世界上的作用足可以写一本书, 在东亚金融危机中中国的政策证明中国是东亚的稳定因素。德国重视中国。1999 年春北约轰炸中国驻南联盟使馆后, 施罗德于 5 月访华, 表示将坚持对华政策的连续性, 全面发展与中国的友好合作关系, 并对于北约轰炸中国驻南使馆一事, 表示北约各国负有共同的责任, 向中国政府道歉。11 月施罗德又对中国进行正式访问, 目的是通过“全面接触, 广泛交流”, 达到“巩固基础, 面向未来, 全面推进对华关系”。这次访问推动了对华关系的发展。

冷战后德国对外政策中强调政治意识形态的倾向, 也在其对华政策中有所表现。1989 年后, 德国曾声称“中德关系的改善取决于中国人权状况的改善”, 1993 年后德国使两国关系与“人权”脱钩, 但仍不时在高层交往时提出中国的所谓“人权问题”, 并曾附和在美国在国际人权会议上的“人权提案”。社民党——绿党联合政府上台后又一度加强在“人权”问题上对中国的压力。此外, 德国还曾在西藏问题上采取了一些干涉中国内政的活动, 如联邦议院曾通过所谓《西藏问题决议》等。在台湾问题(主要是对台出售武器问题)上也曾造成干扰对华关系的因素。但总的来说, 德国采取的是重视经济利益的现实主义

政策,扩大经济、技术、文化及广泛领域的合作,并不愿意因“人权”问题阻碍对华关系。它有时说三道四,但坚持一个中国的政策,不与台湾发生官方关系,不支持西藏独立,在“人权”问题上,后来也开始进行对话。

四、积极“承担更大责任”,谋求成为政治大国

早在 20 世纪 80 年代后期联邦德国就提出要“对我们的世界地位有新的认识”,要“承担更大的国际责任”、“全球责任”,“作为最大的工业国家之一,我们对于世界各国人民负有特殊的责任。”^[7](第 41-42 页)德国统一后,恢复国家对内对外的“正常化”,争取成为政治大国的目标更现实地提上日程。承担与德国的力量和利益相称的“全球责任”、“世界义务”等更是德国领导人的口头禅。1990 年在海湾战争期间德国曾经出资几十亿马克,帮助美国打败了伊拉克。但统一后的德国不再满足于充当只出钱的角色了。德国政治家的看法是,德国不应忘记奥斯威辛,但是历史不应成为恢复到正常状态的障碍,德国应该习惯于已经是一个统一的国家,应该像其它大国一样在国际上正常地发挥作用。德国不能回避其国际责任,它应该享有大国权利和履行大国义务,而且其权利和义务的范围也不应只限于欧洲,它应该走向世界。1991 年,德国外长根舍说:“德国的责任不只限于欧洲,它要对解决世界问题作出贡献”。后来的德国外长金克尔说:“我讲正常化意味着什么呢?就对外政策而言……它关系到联邦军队在联合国的框架下,在得到议会同意的情况下承担世界范围的和平任务,必须使公众认识到国际社会期待德国在全球层次上对和平作出贡献”^[2](第 140-141 页)。德国认为,只有同其他伙伴一样承担广泛的“义务”,才能广泛地在政治决策和协商过程中有发言权。

德国的国际权利和义务涉及两个重要问题,一是德国军队参加国际维和行动和“人道主义干涉”的问题,二是德国在联合国安理会的常任理事国席位问题。

关于第一个问题,因为《基本法》的限制,德国军队不能派往北约以外的地区,在海湾战争期间德国只能出钱,而不能派兵参加军事行动。但是德国还是派军事人员在海湾战争的外围部署,只是不参加战斗。德国政治家的看法是,德国已经统一,它应该像其它大国一样在国际上正常地发挥作用。德国政府主张派军事力量承担“和平使命”,德国不能逃避责任,不能当“免费乘客”,在其它国家派出士兵挽救和平之时当一名看客。他们还从维护“人权”和忠于联盟义务的角度,论述德国承担军事干涉义务的责任^[2](第 134-135, 138 页)。为了能够派军事力量参加国际维和行动,提出了修改《基本法》的问题。但是修宪问题分歧很大。有人认为,《基本法》第 87 条禁止德国军队在北约区域之外承担无论是人道主义的、维持和平的还是战斗的行动。另一派指出,《基本法》第 24 条允许德国参加集体安全的安排,在二战结束 50 年之后,统一的德国必须在国际事务中承担充分的责任。在一时不能修改《基本法》的情况下,德国政府另觅他途,使德国军队走出国境,走到北约“区域外”。1993 年 4 月,德国联邦宪法法院裁决,同意联邦国防军参加联合国在波黑的禁飞行动。此后联邦议院又同意派部队参加联合国在索马里的维和行动。1994 年,宪法法院再次裁决德国军队可以在北约和西欧联盟的范围内,参加执行联合国安理会决议的行动。1995 年,联邦议院通过了派部队参加前南地区维和行动的议案。1999 年,德国作为北约的成员,派军事力量协同美国对南联盟进行军事打击。之后,又派出部队参加科索沃维和行动。2001 年“9·11”事件后,北约确认“9·11”是对整个北约的侵犯,联合国安理会通过反恐决议,德国再次向“区域外”派兵。11 月 7 日,施罗德宣布,将派出 3 900 名士兵参加在阿富汗的军事行动。随后得到议会通过。这是德国自二战以来对外派兵走得最远的一次。

这样,德国在不修改《基本法》的情况下,突破了以往的“禁区”,向北约区域以外派兵进行维和行动和“人道干涉”。这些向外派兵的行动,有的是经联合国授权,有的是根据北约的决定。从 1991 年起到 2003 年,德国先后派出 15 万余名军人和警察参加联合国维和使命,数量上仅次于美国。2002 年,德国约有一万五千人在国外执行任务。德国不再限于以经济力量来实现政治外交的目标,也开始使用军事力

量来履行“国际责任”和体现国际作用。施罗德总理在“9·11”后曾明言,德国在全球政治中的角色正经历“根本性变化”,德国“必须以新的方式承担国际责任”,派军事力量参加反恐,也意味着德国的战后时代“已经最终成为过去”。评论家认为:“由于德国参与北约联盟之外地区的军事行动,……使许多人确定德国的全球政策,尤其是在参与军事行动方面的变化。”^[13](第17-18页)同时,德国还广泛实行“人道主义援助项目”。2003年时,德国在世界上80多个国家实行人道主义援助,提供了约1.81亿欧元援助。

关于争取成为安理会常任理事国的问题,德国进行了一系列努力。冷战后,人们对联合国及其安理会在国际新秩序中的作用寄予较高的期望,改革联合国的呼声在新形势下也高涨起来。德国强调联合国在国际事务中的作用,在一些场合不赞成美国抛开联合国而自行其是的做法。同时德国争取成为安理会的常任理事国,以便获得更高的国际地位,更有效地参与塑造世界新秩序。统一之初,科尔对这个问题较为谨慎。1992年德国外长根舍访问日本,日本希望成为安理会常任理事国,根舍说这对德国来说还不是首要议题。但不久,德国的态度就明确起来。1993年6月,科尔签署了要求德国成为安理会常任理事国的申请书。9月,外长金克尔向联合国大会公开表达了希望成为常任理事国的愿望^[6](第149页)。1993年科尔在对日本的访问中,讨论了联合国改革等广泛问题。两国还商定共同努力,以争取常任理事国席位。金克尔是争取德国成为联合国安理会常任席位的不倦的主张者,他说“如果我们不要在政治上受到严重的损害的话,我们必须证实我们实现内部和外部的正常状态的能力,而德国在联合国安理会的常任席位就属于这个正常化之内。”^[2](第143页)进入新世纪以来,施罗德政府为了使德国能成为安理会常任理事国,进行了新的努力。德国认为,安理会必须包括那些有愿望和有能力为促进国际和平与安全发挥重大作用的国家,德国已做好充分准备承担更大的责任。德国政论家说,德国按国内生产总值已是世界上第三大经济大国,第一大商品出口国,联合国会费的第三大认缴国,在经济上已是一个全球行为体,承担着广泛的国际责任包括人道援助、维和等任务,德国因此应该成为安理会的常任理事国。

德国在多边外交中采取了更加积极的态度,并积极参加联合国的维和行动,参加在阿富汗的反恐行动,目的之一也是为了表明承担更大的国际责任的能力和意愿,为“入常”创造条件。德国还广交善缘,争取支持。它凭借其经济实力,趁东欧转轨,大力加强与东欧的关系,成为东欧最大的贸易伙伴和最大的投资者,并敦促西方增加对东欧的贷款和援助,获得东欧国家的好感和对德国“争常”的支持。德国还加强对非洲的工作。2005年德国发展援助部长宣布,非洲是接受德国发展援助最多的地区,德国仍准备将对该地区的援助资金进一步由德国国民生产总值0.3%提高到0.7%。德国媒体说,德国政府试图由此换取在安理会常任理事国的席位。这位发展部长说:“我们是世界第五大发展合作援助国,是联合国第三大会费支付国。我们愿意给予,也希望能够有所收益。”^[12](2005-02-17)

2005年,联合国改革的讨论进入一个高潮,德国政府认为这是一个大好机会,把“入常”视为外交政策中心任务之一。为了实现“入常”,德国与日本、印度和巴西等国相互支持。不仅在联合国进行努力,德国还频频派出说客前往美国和其它国家,争取支持。例如2005年上半年,施罗德任命了在野党政治家、前国防部长沃尔克·吕厄特使去美国游说。这一年,施罗德总理和约翰内斯劳总统、菲舍尔外长等相继访非,也有为“入常”谋求支持之意。不过,联合国改革兹事体大,德国“入常”遇到来自其它国家的竞争或反对,它与日本等国“捆绑入常”的策略也未必得当。结果2005年“入常”之事,功败垂成。

综上所述,可见统一后的德国对外政策既保持了与统一前的连续性,也开始具有新的目标和新的特点。一方面,德国仍然坚持西方联盟和欧洲一体化的政策,广泛开展全方位外交,创造有利于德国和平发展的国际环境;另一方面,以更大的力度和主动性,在国际事务中发挥作用,谋求结束“经济巨人而政治侏儒”的形象,提出了“面向全欧”和“为维护世界和平承担更大的责任”的目标,追求“积极主动塑造”的角色,争取充当“全球玩家”。德国已经“走出夹缝”,而且正在走出欧洲,走向世界。

[参 考 文 献]

[1] 顾俊礼,刘立群. 迈入二十一世纪的德国与中国[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

- [2] Jonathan P. G. Bach. Between Sovereignty and Integration: German Foreign Policy and National Identity after 1989[M] . New York: St. Martin' s Press, 1999.
- [3] McCarthy, Patrick. France-Germany 1983-1993: the Struggle to Cooperate[M] . London: The Macmillan Press Ltd. , 1993.
- [4] 戴维·卡莱奥. 欧洲的未来[M] . 上海: 上海人民出版社, 2003.
- [5] 柴野. 施罗德质疑北约角色[N] . 光明日报, 2005-02-16.
- [6] Schweitzer, C. C. etc. Politics and Government in Germany 1944-1994. Basic Documents[M] . Providence and Oxford: Berghahn Books, 1995.
- [7] Gutjahr, Lothar. German Foreign and Defence Policy after Unification[M] . London and N. Y. : Pinder Publishers, 1994.
- [8] Bulmer, Simon' . etc. Germany' s European Diplomacy: Shaping the Regional Milieu[M] . Manchester and N. Y. : Manchester University Press, 2000.
- [9] Pagden, Anthony. The Idea of Europe[M] . U. K. : Woodrow Wilson Center Press and Cambridge University Press, 2002.
- [10] 兹·布热津斯基. 大棋局——美国的首要地位及其地缘战略[M] . 上海: 上海人民出版社, 1998.
- [11] Heurlin, Bertel. Germany in Europe in the Nineties[M] . N. Y. : St. Martin' s Press, INC., 1996.
- [12] 柴野. 德国“争常”——希望与失败共存[N] . 光明日报, 2005-06-17.
- [13] 赖因哈特·黑塞. 积极主动塑造: 施罗德政府的外交政策[J] . Deutschland 中文版, 2002 (4).

(责任编辑 桂莉)

German Foreign Policy since Reunification: Continuity & New Features

HUANG Zhengbai

(School of History, Central China Normal University, Wuhan 430079, Hubei, China)

Biography: HUANG Zhengbai (1949-), male, Professor, School of History, Central China Normal University, majoring in modern history of the world.

Abstract: Germany' s foreign policy since reunification, while preserving their continuity, is pursuing new aims and getting some new features. Germany continues to adhere to the policy of western alliance and European integration and carries out its all-directions-diplomacy in the world to create the international conditions favorable for its development. At the same time it begins to display more independence and self-initiative in international activities and practices more dynamically and initiatively the policy of “the whole Europe orientation” and “undertaking more duties for world peace”, trying to become a “global player”.

Key words: German foreign policy; continuity; new features