

德国利比亚危机政策分析

闫 瑾

(中国人民大学国际关系学院副教授)

2011年2月以来,利比亚继突尼斯和埃及之后爆发了大规模示威游行,政局动荡,国际社会采取了包括军事打击在内的干预措施,利比亚危机不断发展。利比亚和中东、北非国家局势的急速演变尽管有着长期积累的政治、经济、社会根源,但其广度、深度和剧烈性却超出国际社会政治领袖与知识精英的预料,德国对利比亚采取明显有别于其他西方大国政策的做法亦耐人寻味,值得深入思考。

德国对利比亚危机的政策体现在欧盟和主权国家两个层次上。利比亚作为地中海沿岸的中东北非国家的一员和欧盟的南部邻国,欧盟一直遵循“巴塞罗那进程”和“邻国政策”,与之发展关系。利比亚危机爆发以来,德国积极支持欧盟对利比亚采取的共同外交政策。首先,德国大力推动欧盟采取一系列对利比亚的制裁措施,力度不断加强、范围不断扩大。其中包括对利比亚实行武器禁运、冻结卡扎菲及其家人和亲信的海外资产,拒绝给他们发放进入欧洲的签证,并把利比亚的26家能源公司列入制裁名单,以切断卡扎菲政府通过出口油气资源获取资金的渠道等;其次,德国赞同欧盟主张利比亚政府必须立即停止对平民的暴行,保护平民,并向利比亚提供人道主义援助;第三,主张卡扎菲必须下台,把利比亚反对派“全国过渡委员会”视为对话伙伴,推动利比亚“自由和民主化”进程。2011年5月22日,欧盟外交与安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿代表欧盟27个成员国,在利比亚反对派大本营班加西宣布欧盟办事处正式运行,并表示欧盟将在机构建设、经济和政治体制等各个领域长期支持反对派。

在国家层次上,德国强调政治途径是解决利比亚危机的有效方式,反对针对利比亚的军事行动。这一特点突出体现在德国对联合国安理会1973号决议的态度上。2011年3月17日,联合国安理会以10票赞成、5票弃权的表决结果通过了关于在利比亚设立禁飞区的1973号决议,不同寻常的是德国没有像它的西方盟友美国、英国、法国等一样支持该决议,而是与俄罗斯、中国、印度和巴西一样选择了弃权票。德国的选择受到一些盟国和国内部分势力的质疑,甚至批评,

德国前外长费舍尔 (Joschka Fischer) 就指出: “这是德国外交政策混乱无序的时期”¹, 但德国政府始终坚持政治解决利比亚问题是唯一可行之路。2011年3月29日, 德国外交部长韦斯特维勒出席由40余国外交部长和来自联合国、北约、欧盟和阿盟等国际组织代表参加的伦敦利比亚国际会议时重申, 利比亚问题只有通过政治途径, 而非军事途径才能解决。^④ 德国主张的政治解决途径主要包括: 第一, 通过国际合作, 强化对利比亚的制裁, 德国在欧盟和联合国都是对利比亚制裁措施的倡议者和积极推动者; 第二, 提供人道主义援助, 德国对利比亚的人道主义援助已经增加到约700万欧元, 主要用于难民的安置和救助; 第三, 呼吁各方停火, 通过谈判磋商寻找危机的出路, 这个政治过程须由利比亚人民自己主导, 而且卡扎菲必须下台; 第四, 促进其全面民主化和法制国家建设进程; 第五, 强化其市民社会的构建与发展; 第六, 支持其经济与社会发展, 促进贸易与就业; 第七, 加强教育与文化交流。

那么, 德国反对参加对利比亚军事行动的原因何在? 德国联邦政府对此的解释是担忧军事干预利比亚“在外交上和军事上存在严重危险和风险”。^(四) 德国联邦总理和外交长在国内外多种场合针对盟国和国内的质疑, 进一步解释、阐明了德国的立场。默克尔总理指出: “德国仅仅是因为不参加在利比亚的军事行动而投弃权票, 德国完全支持联合国决议的目标, 弃权态度并不意味着德国立场是中立。”^½ 外长韦斯特维勒表示, 德国政府考虑到各种因素, 对安理会决议中关于采取军事行动的内容存在顾虑, 认为利比亚问题可能无法用军事手段解决。历史的经验反复证明, 军事干预有可能造成大量平民伤亡, 禁飞行动也有可能使战争进一步扩大, 引发一系列外交和军事风险。因此, 德国决定不派兵参加对利比亚的军事干预, 但坚定站在反对卡扎菲、追求自由民主的人民一边。^⅞ 这并不意味着袖手旁观, 无所作为, 德国会以其他方式支持盟国的行动, 比如美国可以使

¹ Nana Brink, “Der Riese, der Zwerg sein will”, *Internationale Politik*, Mai/Juni 2011, S. 144

^④ “德国外长韦斯特维勒出席伦敦利比亚国际会议”, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Aktuelle_Artikel/Libyen/110329-LibyenkonferenzLondon.html, 2011年5月20日访问。

^(四) 德国外长韦斯特维勒在联邦议会上关于利比亚局势发展和联合国决议的政府声明, 参见德国外交部网站, http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Reden/2011/110318_BM_Regierung-serkennung-Libyen.html, 2011年5月20日访问。

^½ 德国联邦总理默克尔在2011年3月18日发表的关于利比亚局势的新闻公告, 参见德国联邦政府网站, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2011/03/2011-03-18-statement-merkel-libyen.html>, 2011年5月20日访问。

^⅞ 德国外长韦斯特维勒在联邦议会上关于利比亚局势发展和联合国决议的政府声明。

用德国领土上的军事基地,在阿富汗投入空中预警战机,以减轻北约在利比亚设立禁飞区后的军事负担。

除了上述原因,德国不参加军事干预还存在历史、社会政治思潮、内政和国家利益考量等多方面因素。首先,德国外交政策,特别是对外军事行动,深受德国历史的影响。纳粹统治的黑暗历史使德国比其他任何国家都更加慎重选择军事手段和向海外派兵;其次,二战以来,以反战、反对外来军事干涉、维护和平为核心的和平主义思潮深入人心,民众普遍具有反战、厌战情绪。2011年4月6-7日在德国进行的一项关于“如果禁飞区没能有效保护平民,是否应向利比亚派遣地面部队”的调查显示,只有不到三分之一的德国人支持派出地面部队;¹第三,国内选举政治的需要。外交是内政的延伸,内政对外交有着深刻影响。2011年是德国超级选举年,共有汉堡、萨安州、莱法州、巴符州、不莱梅、梅前州和柏林7个联邦州举行州议会选举。默克尔和韦斯特维勒领导的执政联盟希望通过反对向利比亚派遣德国军队的政策,顺应民意,从而帮助联盟党和自民党在选举中处于相对有利地位,避免反对党扩大影响,在政策和行动能力上进一步对现政府产生掣肘。但在已经举行选举的5个州,其选举结果对于默克尔政府而言,并不尽如人意,绿党因日本核事故而成为上半年德国州议会选举的最大赢家;第四,国家利益的考量。国家利益是一国对外政策的出发点和归宿,任何一项外交政策都能从国家利益的权衡中找到动因。上述历史、社会政治思潮与内政因素同样存在,德国却在科索沃和阿富汗问题上做出了派兵的选择,一个重要原因就在于国家利益的不同。科索沃是欧洲的一员,确保其民主、稳定、发展,直接关系到德国国家利益。外长韦斯特维勒称,“科索沃不在别处,就在欧洲”,科索沃之事就是“我们的事,自己的事”。^④阿富汗问题则涉及反恐、安全等德国核心国家利益。利比亚地处地中海南岸的北非地区,地缘上更靠近欧盟另一大国——法国,距离德国相对较远。危机之前,利比亚与欧盟及其成员国在欧盟“巴塞罗那进程”和“邻国政策”框架下开展往来。欧盟的邻国又分为南部邻国和东部邻国,法国和德国分别在欧盟与南部和东部邻国关系中发挥主导作用。利比亚作为欧盟南部邻国,是处于法国的“势力范围”内。德国外长韦斯特维勒指出,“世界上

¹ IP- Forsa- Frage, “Bodentruppen nach Libyen?”, *Internationale Politik*, Mai/Juni 2011, S. 4

^④ 德国外长韦斯特维勒 2011 年 5 月 26 日在联邦议会上关于继续在科索沃驻军辩论上的讲话,参见德国外交部网站, 2011 年 5 月 27 日访问。

受到压制的自由民主运动很多,德国没有能力做到在世界上到处派兵解除压迫,但德国有能力向世界各地受到压制的人们发出明确的声音:你们不是一个人,我们站在你们一边。”¹ 这表明,德国对世界各国自由民主运动在精神上的支持没有边界,但在军事干预的选择上则重点在关涉德国核心国家利益的区域。

德国的利比亚政策对欧洲共同外交与安全政策和德国外交政策走向的影响值得深思。欧盟主要成员国对利比亚政策的分歧表明欧盟在国际舞台“用一个声音说话”仍然困难重重,欧洲共同外交与安全政策在加强大国协调、强化行动能力、丰富外交工具、提高危机治理能力等方面面临调整和改革。德国在变化的国际环境中会进一步思考其外交政策如何在盟国不断提高的国际期待和自身能力与意愿中寻找新的平衡。

北约接管并实施对利比亚军事行动与 美欧跨大西洋联盟走势

叶 江

(上海国际问题研究院欧洲研究室主任、研究员)

自 2011 年 3 月 27 日北约秘书长拉斯穆森宣布北约成员国决定全面接管联合国安理会决议授权的所有针对利比亚的军事行动之后,尽管北约内部关于对利比亚军事行动始终存在分歧,但是作为美欧跨大西洋联盟组织的北约却在整体上承担着指挥和实施对利比亚的军事行动。北约的这一举措既反映出美欧跨大西洋联盟关系进入一个新的阶段,也对当代国际体系的转型产生相当深刻的影响。

首先,北约从美国手中全面接管军事指挥权并实施对利比亚的军事行动,充分说明美欧跨大西洋联盟在新的历史条件下依然需要倚重北约这一关键的协调机制。众所周知,北约建立于 60 余年之前的冷战高峰时期,是大西洋两岸的美国及其西欧盟国为了应对共同的苏联威胁所建构的安全合作机制。随着苏联的

¹ 德国外长韦斯特维勒在联邦议会上关于利比亚局势发展和联合国决议的政府声明。

Chinese Journal of European Studies

Vol. 29 No. 3 June 2011

ARTICLES

1 Feature: The Libyan Crisis

ZHOU Hong et al

The second decade of the 21st Century starts with the political turmoil that spread across the Middle East and North Africa which will undoubtedly leave significant imprints on the future world pattern and the international context of China's "peaceful development" and which has thus drawn close attention and great concerns from the Chinese scholars. In view of this, the *Chinese Journal of European Studies*, jointly with the Society of European Political Studies of Chinese Association for European Studies, invites some Chinese scholars to make an analysis of and give their comments on the Libyan Crisis both from the attitudes and actions of such powers as the US, France and Germany and from the strategic standpoints of the EU and NATO. At the same time, some other scholars approach this issue from the perspectives of international relationships, international law and China's diplomacy. It is aimed to promote further researches and wide-ranging discussions on the Libyan Crisis and try to establish a new model for the Chinese academia to respond to the hot international issues.

33 Public Power and EU Soft Governance

GAO Qiqi

The theory on public-power-decentralization is increasingly becoming a major trend in the global governance studies. Public power is defined as a power capable of enforcing coercion and forming norms in the name of the common will within a certain scope. This paper intends to find out the function of public power in EU governance based on a case study of its soft governance. It is generally believed that the EU's hard governance is mainly promoted by public power and that its soft governance by self-discipline and self-identification of the participants. However, the finding of this paper is that public power is also necessary in EU soft governance. This paper concludes that instead of rejecting the public power, polycentric governance must be